

職業自由、興學自由與私校自治

- 釋字第 659 號解釋與評析

編目：憲法

<目次>

壹、釋字第 659 號之介紹

- 一、事實
- 二、解釋文
- 三、解釋理由書

貳、評析

- 一、本件被解職之私校董事究竟何種權利被侵犯？
 - (一)職業自由權
 - (二)興學自由權
 - (三)私校自治權

參、延伸知識

<摘要>

大法官對於本件人民被侵犯之權利為何頗有爭議，多數意見認為係「職業自由權」，然而蔡清遊大法官之協同意見書認為，本件應為「興學自由」被侵害之問題；陳新民大法官則認為本件應屬「私校自治」被侵害之問題。

關鍵詞：職業自由權、興學自由權、私校自治權

壹、釋字第 659 號之介紹

一、事實

- (一)聲請人林○菁原為私立景○技術學院第五屆董事，該校於民國(下同)89 年間因董事長挪用公款爆發財務危機，經教育部依系爭規定但書之規定，以情節重大且情勢急迫為由，予聲請人停職 4 個月之處

1



高點律師司法官班 <http://www.license.com.tw/lawyer/>
北市開封街一段 2 號 8 樓 • 02-23115586(代表號)

分。前開停職處分期間屆滿後，復延長停職處分 3 個月。嗣教育部以聲請人所屬之董事會成員，無法就學校財務狀況之改善計畫達成共識，作成台(90)技(二)字第 90021119 號函，解除該屆全體董事之職務。

(二)聲請人不服教育部之解職處分，向台北高等行政法院起訴，該院 91 年度訴字第 2105 號判決「訴願決定及原處分均撤銷」；教育部上訴最高行政法院，該院以 94 年度判字第 138 號判決廢棄原判決，發回台北高等行政法院。嗣台北高等行政法院以教育部適用系爭規定並無違誤為由，以 94 年度訴更一字第 75 號判決駁回原告之訴。聲請人不服，復向最高行政法院提出上訴，經該院以 96 年度判字第 1922 號判決維持原判，駁回原告之上訴。

(三)聲請人認最高行政法院 96 年度判字第 1922 號判決(確定終局判決)，所適用之行爲時私立學校法第 32 條第 1 項規定(下稱系爭規定)，有牴觸憲法第 11 條、第 15 條、第 23 條及第 162 條之疑義，聲請解釋。

二、解釋文

中華民國 86 年 6 月 18 日修正公布之私立學校法第 32 條第 1 項規定：「董事會因發生糾紛，致無法召開會議或有違反教育法令情事者，主管教育行政機關得限期命其整頓改善；逾期不爲整頓改善或整頓改善無效果時，得解除全體董事之職務。但其情節重大且情勢急迫時，主管教育行政機關得經私立學校諮詢委員會決議解除全體董事之職務或停止其職務二個月至六個月，必要時得延長之。」關於董事會因發生糾紛，致無法召開會議或有違反教育法令情事部分，其意義依法條文義及立法目的，非受規範之董事難以理解，並可經由司法審查加以確認，與法律明確性原則尚無違背。上開但書規定，旨在維護私立學校之健全發展，保障學生之受教權利及教職員之工作權益等重要公益，目的洵屬正當，所採取之限制手段，乃爲達成目的所必要，並未牴觸憲法第 23 條之比例原則，與憲法保障人民工作權之意旨尚無違背。

三、解釋理由書

職業自由爲人民充實生活內涵及自由發展人格所必要，不因職業之性質爲公益或私益、營利或非營利而有異，均屬憲法第 15 條工作權保障之範疇。惟國家爲增進公共利益，於符合憲法第 23 條規定之限度內，得以法



律或經法律明確授權之命令，對職業自由予以限制。

86年6月18日修正公布之私立學校法(下稱舊私立學校法)規定，私立學校之董事為無給職，但得酌支出席費及交通費；董事每屆任期為3年，連選得連任(第34條、第23條第1項參照)。董事會之職權包括：「一、董事之選聘及解聘；董事長之推選及解職。二、校長之選聘及解聘。三、校務報告、校務計畫及重要規章之審核。四、經費之籌措。五、預算及決算之審核。六、基金之管理。七、財務之監督。八、本法所定其他有關董事會之職權。」(第22條參照)準此，私立學校董事執行私立學校法上開職務之工作，屬**職業自由**之範疇，自應受憲法**工作權**之保障。

教育乃國家百年大計，影響深遠，具高度之公共性及強烈之公益性。憲法第162條規定，全國公私立之教育文化機關，依法律受國家監督。舊私立學校法即係為實現上開憲法意旨所制定之法律。舊私立學校法第32條第1項規定：「董事會因發生糾紛，致無法召開會議或有違反教育法令情事者，主管教育行政機關得限期命其整頓改善；逾期不為整頓改善或整頓改善無效果時，得解除全體董事之職務。但其情節重大且情勢急迫時，主管教育行政機關得經私立學校諮詢委員會決議解除全體董事之職務或停止其職務二個月至六個月，必要時得延長之。」(下稱系爭規定)其中關於解除全體董事之職務，係對於選擇職業自由所為之主觀條件限制(本院釋字第637號、第649號解釋參照)，國家欲加以限制，必須基於追求重要公益目的，且所採手段與目的之達成須有實質關聯。系爭規定於董事會因發生糾紛致無法召開會議，或有違反教育法令情事，或其情節重大且情勢急迫時，授權主管教育行政機關及時介入監督，旨在維護私立學校之健全發展，保障學生之受教權利及教職員之工作權益等重要公益，符合上開憲法基本國策之規範意旨，其目的洵屬正當。

依本院歷來解釋，法律規定所使用之概念，其意義依法條文義及立法目的，如非受規範者難以理解，並可經由司法審查加以確認，即與法律明確性原則無違(本院釋字第432號、第491號、第602號及第636號解釋參照)。系爭規定關於董事會因發生糾紛致無法召開會議，乃以董事會因糾紛導致無法召開會議為已足，並不問其糾紛之發生是否可歸責於個別董事會成員。而董事會議每學期至少舉行1次；董事會議由董事長召集，或經現任董事1/3以上，以書面提出會議目的及召集理由，請求召集董



事會議時，董事長須自受請求之日起 10 日內召集之(舊私立學校法第 27 條第 1 項、第 2 項前段、第 3 項前段參照)；董事會之決議，應有過半數董事之出席；但重要事項之決議，應有 2/3 以上董事之出席(第 29 條第 2 項參照)。故所謂無法召開會議，乃指無法依舊私立學校法上開規定召開會議而言。關於董事會違反教育法令情事部分，以各該教育法令明確存在為前提，其範圍應屬可得確定，對於此一規定之內涵，並無受規範之董事難以理解之處。又苟認董事會有違反教育法令情事，須以董事會發生糾紛為必要，則在董事會成員全體一致決議造成董事會有違反教育法令情事，致學生及教師權益受損之情形下，主管機關卻無法加以監督命其改善，自非系爭規定立法之本意。是私立學校董事會如有「董事會因發生糾紛，致無法召開會議」或「董事會有違反教育法令情事」之一者，即合主管教育行政機關行使其監督權之要件，系爭規定依法條文義及立法目的，非受規範之董事難以理解，且為其所得預見，並可經由司法審查加以確認，與法律明確性原則尚無違背。

對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。系爭規定但書，使教育主管行政機關得解除全體董事之職務或停止其職務 2 個月至 6 個月，必要時得延長之，固係對董事會成員之董事職業自由加以限制。惟董事會作為私立學校法人之重要組織，其職權之行使影響私立學校之運作甚大。董事會既因發生糾紛致無法召開會議，或有違反教育法令情事，而其情節重大且情勢急迫，為確保學校之健全經營，立法者乃賦予主管教育行政機關緊急處置之權力。而處置之方式，並非以解除全體董事職務為唯一方式，尚包括停止全體董事職務可供選擇。且在程序上，主管教育行政機關設有私立學校諮詢委員會，依舊私立學校法第五條規定及教育部 87 年 3 月 18 日訂定發布之「私立學校諮詢委員會委員遴聘及集會辦法」第 3 條第 1 項及第 4 條第 2 項前段之規定，係由學者專家、私立學校代表、社會人士及有關機關代表組成，須經全體委員 1/2 以上出席，出席委員 1/2 以上同意，始得作成決議，主管教育行政機關解除或停止全體董事之職務前，須先經由私立學校諮詢委員會之決議，方得為之。而私立學校諮詢委員會係由不同屬性之代表組成，共同作成決定，應具客觀性，主管教育行政機關在作成延長停止職務期限之決定前，既先經由上開諮詢委員會之決議，其決定顯非主觀而無憑



據。故縱系爭規定但書就必要時延長停止職務之期限及次數未予規範，其對董事職業自由所為之限制尚非過當，與目的之達成具有實質關聯性，乃為保護重要公益所必要，並未牴觸憲法第 23 條之比例原則，與憲法保障人民工作權之意旨尚無違背。

貳、評析

一、本件被解職之私校董事究竟何種權利被侵犯？

(一)職業自由權

大法官對於本件人民被侵犯之權利為何頗有爭議，多數意見認為係「**職業自由權**」，屬於對私校董事選擇職業自由之主觀限制，其認為職業自由為人民充實生活內涵及自由發展人格所必要，不因職業之性質為公益或私益、營利或非營利而有異，均屬憲法第 15 條工作權保障之範疇。

(二)興學自由權

然而蔡清遊大法官之協同意見書認為，本件應為「**興學自由**」被侵害之問題，所謂私人興學自由，乃指私人設立學校或其他教育機構(如補習班)以從事教育活動之自由而言。蓋憲法第 11 條規定人民有講學之自由，學校之設立與經營行為本身，具有以實施教育、傳授學問為目的之工具性質，故私人設立學校係以講學自由之方式，發抒個人思想或理念，傳承整理文化之行為，乃意見表現自由之一種形態，應為**憲法第 11 條保障講學自由**所保障之對象。而其範圍參考國內學者周志宏教授之見解應包含：

- 1.設立私立學校或其他教育機構之自由；
- 2.經營管理私立學校或其他教育機構之自由；
- 3.分享國家獎勵、補助之權利；
- 4.補助給付請求權。

按私人興學之權利於私校財團法人登記後，非僅專屬於私校所得享有，全體董事在其職權行使範圍內亦同受保護，超出其職權行使範圍之事項，則專屬為權利主體之私立學校所有，個別董事不得主張之。而**董事在其職權行使範圍內，與學校同時擁有私人興學自由權利**，正與教師與學校同時擁有講學自由權利一樣，二者並不衝突。

其於違憲審查部分則認為，系爭規定但書除限制董事工作權外，另限



制董事私人興學自由權利，惟其限制並未牴觸比例原則。系爭規定但書賦予主管教育行政機關得以解除或停止全體董事職務之權力，自係**對董事私人興學自由權利之干預**，惟因系爭規定但書，旨在維護私立學校之健全發展，保障學生之受教權利及教職員之工作權益等重要公益，目的洵屬正當，所採取之限制手段，乃為達成目的所必要，並未牴觸憲法第 23 條之比例原則。

(三)私校自治權

陳新民大法官則認為本件應屬「私校自治」被侵害之問題，理由如下：

1.本件非職業自由權被侵害

憲法第 15 條保障的工作權，應當和職業權與**生存權**有相當緊密的聯繫，從而取得國家高度保障的必要性。假如從事與獲取生活之資顯然不成比例的「懸殊低額」代價之行爲，可以列入憲法「一般行爲自由」的領域，也獲得憲法第 22 條的保障。但唯有用這種「**生活之資賴以維繫**」的判斷要素，方足以將工作權提升到國家最大保護的限度。此正也如同國家如要用法律來界定「從事某種職業之資格」(選擇職業自由之限制)時，要用最嚴格審查尺度(本院釋字第 655 號解釋)一樣的法理。

私立學校的董事，乃為董事會的成員。董事會雖依私立學校法享有重要法定職權，然而**董事會並非每日執行任務**，一年只有**固定的少數開會時間**，也**至少**有或沒有開會，既無校內行政工作職務可行使，何可稱為有「工作權」？如承認董事長及董事享有(與該校有關之)「工作權」，是否也認可舊法第 33 條第 2 項應有違憲之虞？從而董事會成員可據此名正言順的要求在校工作、獲取生活之資？其次，舊法第 34 條亦明白規定：「董事長、董事及顧問均為無給職。但得酌支出席費及交通費」。顯而易見，這些職位都是屬於「**無給職**」的「**榮譽職**」。所支給之交通費及出席費，都與生活之資不成比例。因而不得將之列入工作權的範圍。其「董事職」也不同于營利事業公司之可給予優渥待遇的董事，因此不能列入嚴格、且法定意義的職業從事者。

2.亦非興學自由權

我國國民以及外國人可否擁有設立學校的基本權利？由憲法第 2 章



基本權利並沒有明白提及。但可由我國憲法第 167 條第 1 項規定：「國家對於私人經營教育事業成績優良者，予以獎勵或補助」推論而獲得肯定的答案。而私人興學的權利，可能遭到侵害的情形有二：第一種情形為人民行使此權利、以成立私立學校為其鵠的。如果遭到主管機關的拒絕，自然涉及到侵犯人民「興學的公法權利」。所以主管機關必須依據法律的規定，正確行使核可設立許可的裁量權力。第二個可能性在於通過設立許可，成立私立學校後的運作，已列入主管機關的監督權範圍。如受到限制等其他不利處分，是否仍可劃歸在屬於侵犯私人的興學自由？本號解多數意見顯然採取否認的見解。

蓋私立學校依舊法第 35 條以下(與新法大致相同)應採取財團法人方式設立，因此私人的捐助於成立財團法人後，已和捐助人日後的私人關係切斷。董事為財團法人之機關，董事會成員且受到董事會的委託，從事一定的職務。**設立學校的財團法人成立後，「捐助章程」連同該財團法人已經脫離捐贈人的意志，而獨立運作，自有人格，不再需要捐助人享有的基本權利人之地位。**此財團法人享有憲法上「基本權利人能力」，為一私法人，與自然人同樣享有基本權利的保障。因此不會有保障不足的問題。

3.本件應屬私校自治權被侵害

憲法第 167 條第 1 款規定私人興學成績優良者，國家可予以補助。這個條文的屬性頗為奇特，包含了兩種不同性質：

- (1)**制度性保障**：保障人民擁有興學自由的權利，而非僅有結社權（組成財團法人），或財產權（財產行使之自由，指人民可以自由捐贈其財產於興學目的）而已。
- (2)**憲法委託**：必須靠國家的政策及立法後，人民才取得要求國家補助或獎勵的主觀權利（請求權）。

國家對公私教育機構的監督，大致上可分 4 種尺度，來予立法形成：

- (1)嚴格監督權限：公立國民教育機構(包括國民中學)。
- (2)中度監督權限：私立國民教育機構、公立高級中學。
- (3)低度監督權限：公立大學等高級院校(享受大學自治)、私立高級中學。



(4)最低度監督權限：私立大學等高等院校(享受私校自治)。

然我國的高等教育，不論是教育方式(例如：採學分制)，或是採公私立併立制，都和美國相近，卻並未斟酌美國私立大學所強調的尊重「私人興學」(透過契約自由所形成的捐助章程)的根本精神，反而引進德式「專屬公立大學」適用的大學自治體系，造成「私校自治與大學自治」相互衝擊。蓋大學自治應僅限於公立大學，私立大學應適用私校自治，受捐助章程之拘束，而不受教育行政機關之諸多限制，始為正鵠。

因而本件重點應在於公權力介入之行為是否合憲？即「介入標準」之問題。系爭所規定的「因發生糾紛，致無法召開會議」、以及「違反教育法令」，固然足以作為監督權行使的依據，符合憲法之意旨。多數意見如果能明白的採目的解釋或體系解釋，矯正系爭法規「因糾紛……」的不良狹隘立法，改以凡任何足以「造成運作窒礙」之行為，即足作為監督權的介入依據，也符合「法律合憲解釋」之方法論，但解釋理由第四段並未明確作出此解釋，而此些教育法令有無或可否介入到私校自治的範圍，以及國家可否利用大學自治來限制捐助章程，都仍懸而未解。陳新民大法官認為，著眼於這個程度上相當於暫時「接管」校務的監督權是否合憲，不能規避檢討目前私立學校處在我國憲法地位的灰色地帶之問題。或許此並非聲請人的釋憲範圍，但既然屬於「重要關聯」，即有一併加以檢討的必要，這也是本號解釋之爭議具有「憲法高度」的價值所在。

參、延伸知識

- 一、李建良(2009)，〈私校董事作為一種職業，還是私人興學的執事者？／第659號解釋〉，《台灣法學雜誌》，第129期，頁191-200。
- 二、董保城(2009)，〈從大法官釋字第655號解釋論憲法第86條專門職業資格專業證照之建構〉，《月旦法學雜誌》，第172期，頁269-286。

