

釋字第六五九號解釋

協同意見書

大法官蔡清遊

本號解釋認為中華民國八十六年六月十八日修正公布之私立學校法（下稱舊私立學校法）第三十二條第一項規定（下稱系爭規定），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，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，乃為達成目的所必要，並未牴觸憲法第二十三條之比例原則，與憲法保障人民工作權之意旨尚無違背，本席敬表同意。惟就系爭規定是否另限制私立學校董事會成員即個別董事之私人興學自由權利，略而不論，本席認為有補充說明之必要，爰提出協同意見書如下：

壹、事實概述

一、聲請人林○菁原為私立景○技術學院第五屆董事，該校於八十九年間因董事長張○利挪用公款爆發財務危機，經教育部查知後，依系爭規定但書之規定，以情節重大且情勢急迫為由，以台(89)技(二)字第 89099404 號函予聲請人停職四個月之處分，前開停職處分期間屆滿後，復以台(89)技(二)第 89158108 號函延長停職處分三個月。嗣教育部於九十年三月六日，以聲請人所屬之第五屆董事會成員，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，解除第五屆全體董事之職務。

二、聲請人不服教育部之解職處分，向臺北高等行政法院起訴，該院九十一年度訴字第二一〇五號判決「訴願決定及原處分均撤銷」；教育部上訴最高行政法院，該院以九十四年度判字第一三八號判決廢棄原判決，發回臺北高等行政法院；嗣臺北高等行政法院以教育部適用系爭規定並無違誤為由，以九十四年度訴更一字第七五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，經該院以九十六年度判字第一九二二號判決維持原判，駁回原告之上訴。

三、聲請人認最高行政法院九十六年度判字第一九二二號判決（確定終局判決），所適用之系爭規定，有牴觸憲法第十一條、第十五條、第二十三條及第一百六十二條之疑義，聲請解釋。

貳、聲請意旨

一、系爭規定干預人民工作權及興學自由

系爭規定賦予教育主管行政機關得停止或解除私立學校董事之職權，乃對於人民之工作權及興學自由權干預之手段，理由如下：

1. 憲法第 15 條規定人民之工作權應予保障，人民有從事工作及選擇職業之自由，私立學校之董事依私立學校法相關規定，具有一定之職務，並有任期之保障，系爭規定賦予教育行政主管機關得以解除私立學校董事之權力，構成國家對於私立學校董事工作權之干預。
2. 構成私校董事會之董事，其人選之決定關乎私立學校之

營運與發展，因此於董事之選任及解任之事務上，私立學校應具有一定之自主權限，系爭規定構成對於私人興學自由之干預。

二、系爭規定違反法律明確性原則

系爭規定乃賦予國家得干預或限制人民基本權之規定，基於憲法中法治國原則之要求，其條文之規定必須符合法律明確性原則。前開條文中所謂「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」，就「董事會因發生糾紛」用語而言，無法得知該項紛爭之發生是否須可歸責董事會之成員？其次，就法條之結構而言，所謂「有違反教育法令情事」，是否須以董事會發生糾紛為前提？因此，該條文之規定不僅使受規範者無法預見，亦難以由司法機關審查加以確定，違反法律明確性原則，應屬違憲。其不明確處詳如下：

1. 所謂「董事會因發生糾紛，致無法召開會議」指涉範圍為何？是指董事會成員間產生紛爭，致無法繼續參與開會履行職務而言；或者亦包括董事會之成員因非可歸責之因素，致無法繼續召開董事會？
2. 教育部得予以解除董事職務之構成要件，究係指「董事會因發生糾紛致無法召開會議」及「違反教育法令」，抑或是「董事會因發生糾紛，致無法召開會議」及「董事會因發生糾紛，致有違反教育法令」，並不明確，亦即上述所謂「有違反教育法令情事者」是否需以「董事會發生糾紛」為前提，由條文的結構觀之，無法確知。

三、系爭規定但書違反比例原則

系爭規定但書，規定於情節重大且情勢急迫時，主管教育行政機關得將私立學校全體董事停止職務或逕予解職，無法有效達成管制目的，應給予對學校事務較為熟悉之原董事會限期改善的機會，方能收迅速改善之效。且系爭規定未區分急迫情形是否可歸責於全體董事之行為，一律賦予主管機關逕行停止或解除全體董事之權力，對於非可歸責於全體董事之情形，不僅手段上係屬過當，於其所造成之侵害與所要保全之目的的衡量上，亦有輕重失衡之疑慮。相較於「解除職務」此種具有終局性侵害工作權之規制手段，對於非有可歸責事由之董事而言，警告、規勸或限期改善等手段，乃侵害性較小之手段，且就效果上而言，亦屬更為有效達成管制目的之手段，系爭規定竟捨棄不用，反採取侵害性最強之手段，逾越手段必要性之要求，違反比例原則，應宣告違憲。

四、系爭規定但書違反私立學校自主原則

所謂私人興學的自主性，主要來自於憲法第十一條所保障之講學自由，及第一百六十二條所明確宣示的私立學校制度。私立學校自主性就興學者的面向而言，應確保私立學校的設立及經營的自主，具體而言，包括外部經營型態的形成自由、內部經營方式的形成自由，實踐建學精神及獨立學風之自由、選擇學生及教師之自由。學校之組織型態屬私立學校外部經營形態自由之一環，依據私立學校法之規定，私立學校皆須登記為財團法人，董事會作為私立學校之重要組織，負有相當之法定職權，其職權之行使影響私立學校之正常運作甚大，因此關於董事會之成員，無論其選任或解職，均屬私立學校之人事自主

權範圍，國家為維護私立學校之公共性，雖得對於董事之選、解任立法規範，惟仍應注意不得損及私立學校之自主性，於手段上必須遵守比例原則，不得以保障私立學校之公共性為由，過度侵害私立學校之自主權。系爭規定但書規定於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，使私立學校之董事會喪失改進之機會，違反私立學校自主原則。

參、本席意見

一、私人興學自由包括在憲法第十一條人民有講學自由之範圍內

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。憲法第十一條規定人民有講學之自由，本院釋字第三八〇號解釋，曾對講學自由之內涵加以闡釋，謂：「憲法第十一條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障；就大學教育而言，應包含研究自由、教學自由及學習自由等事項。」其範圍包含了研究自由、教學自由及學習自由在內。但本號解釋及其後相關之釋字第四五〇號、第五六三號、第六二六號解釋，均未曾提及講學自由是否包括對私人興學自由之保障。則此項私人興學自由是否屬於憲法第十一條人民有講學自由之保障範圍？學者間有下列三種見解¹：(1) 以憲法第十五條為基礎者，認私人興學應為憲

¹ 顏厥安、周志宏、李建良，教育法令之整理與檢討—法治國原則在我國教育法制中之理論與實踐，行政院教育改革審議委員會教改叢刊，1996年，頁182~185。

法所保障財產權及工作權之基本權利範圍。此說係自私人設立及經營學校之行為本質以觀，認係屬一種人民基於其財產權之使用收益處分行為，而此種財產上之經營活動在自由主義的憲政思想下向為保障基本權利之重要內涵。(2) 以憲法第十一條為基礎者，認私人興學應為憲法保障講學自由之基本權利。此說係基於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，因此認為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，而為憲法第十一條保障講學自由所保障之對象。² (3) 有以憲法第二十二條為基礎者，主要論點有二：其一為我國憲法上列舉之基本權利均無法完全掌握私人興學之內涵，是應由憲法第 22 條之一般行動自由中建構一獨立之私人興學自由。其二為我國憲法對於基本權利之規範方式，除憲法第八條對人民自由之規定以外，並未如德國基本法一般對各種基本權利作不同之效力規定，因此不需特別爭執私人興學為何種基本權利，只要以憲法第二十二條之一般行動自由作為基礎即可。³ 按私立學校在設立初始，係由創辦人、捐助人之捐助而得以設立，其後學校之經營管理，固均牽涉人民財產權之處置，惟其設立之目的乃欲從事教育之活動，亦即欲設校以講學、傳播知識，故本質上仍應視為一教育活動。而憲法第二十二條之其他權利，須限於不妨害社會秩序公共利益，且較為抽象，應居補充之地位加以適用，在已有憲法明文之基本權可資適用時，即無須劃歸為憲

² 羅志淵，中國憲法釋論，商務印書館，1970年，頁44。

³ 學者李建良於註 1 教育法令之整理與檢討研究計劃討論中曾提出此見解，同註 1，頁 183 之註 8；王素雲，從公法學觀點論我國對私立大專院校補助之問題，東吳大學法律學系碩士班乙組碩士論文，1996年，頁 50。

法第二十二條之權利⁴。私人興學自由既係私人以設立學校講學之方式闡揚其教育理念，乃意見表現自由之一種形態，應屬憲法第十一條講學自由保障之範疇。

二、私立學校之董事個人亦具有私人興學自由之權利

私立學校之董事個人是否具有私人興學自由之權利，須先瞭解私人興學自由之保障內容。參考國內學者周志宏教授之見解，認為私人興學自由應包括 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。其中經營管理私立學校或其他教育機構之自由，又應包括(1)外部經營型態之形成自由，即有關學校組織、學制選擇、課程規劃與設計之自由；(2)內部經營方式之形成自由，即教學計劃之擬定，教學目標、方法、教材之選擇，以及教科書之選用等自由；(3)實踐建學精神及形成獨自學風的自由；(4)選擇符合自己學風及辦學理念之教師的自由；(5)選擇符合自己學風及辦學理念之學生的自由。⁵

私立學校在設立前，其創辦人及捐助人具有捐資以設立學校之自由，應無疑義。茲有疑義者，乃私立學校於設立並為財團法人登記後，是否仍擁有上述興學自由之權利。或有謂私立學校於設立並為財團法人登記後，已成為權利主體，私立學校之創辦人、捐助人其設立學校之興學自由，由於學校創辦設立

⁴ 顏厥安、周志宏、李建良，同註 1，頁 184。

⁵ 詳參周志宏，私人興學自由與私立學校法制之研究，台灣法學文庫系列—博士論文，學林文化，2001 年，頁 256~258。

成為財團法人後，即已得到滿足，其後的經營與管理之私人興學自由，固然可以在創辦人、捐助人作為董事會董事之經營權行使下繼續得到實現，但其管理經營私立學校之私人興學自由，其權利主體應為財團法人之私立學校本身，不再是個別之創辦人或捐助者。⁶ 惟董事會乃財團法人之重要組織，依舊私立學校法第二十二條規定，私立學校董事會之職權包括：「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。」其中校務報告、校務計畫及重要規章之審核，以及預算決算之審核，事涉私立學校之經營管理，更攸關擔任董事之創辦人、捐助人其建學精神之實踐。而董事會上開職權之行使，係由全體董事合議決之（舊私立學校法第二十九條參照）。因此，董事會成員之董事，既有參與學校經營管理之權責，則有關董事之任職及其職權之行使，自為私人興學自由所保障之範圍。亦即私人興學自由之權利，於私立學校為財團法人登記後，非僅專屬私立學校所得享有，私立學校董事會全體董事在其職權行使之範圍內，亦同受上開憲法權利之保障。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。

⁶ 周志宏，同註 5，頁 258~259。

三、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，並未牴觸憲法第二十三條之比例原則。

四 本號解釋未就聲請人所質疑之系爭規定但書有無侵犯董事私人興學自由權利予以論述，亦未說明不予論述之理由，略嫌美中不足。

聲請人聲請意旨，除指摘系爭規定但書侵犯工作權外，另指摘侵犯其私人興學自由之權利。如本號解釋能從私人興學自由之角度切入，認系爭規定但書雖限制董事私人興學自由權利，但未牴觸憲法第二十三條之比例原則，本席亦贊同無庸再論述董事個人之工作權，蓋董事若有私人興學自由之權利，則此權利之行使即可涵蓋其工作權，故僅論述其私人興學自由權利之部分即可之主張。茲本號解釋既係從董事工作權部分予以論述，實宜附帶說明私人興學自由部分不予論述之理由。