

林○菁釋憲聲請書

為聲請司法院大法官會議解釋事：

壹、聲請解釋之目的

按司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定，人民於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法。本件聲請人原為私立景○技術學院第五屆董事，因故遭教育部依私立學校法第 32 條第 1 項但書之規定，先後以台（89）技（二）字第 89099404 號函及台（89）技（二）字第 89158108 號函，停止其董事職務數個月；嗣後又遭教育部於民國 90 年 3 月 6 日作成台（90）技（二）字第 90021119 號函，解除其董事職務。聲請人不服教育部之解職處分，先後向臺北高等行政法院及最高行政法院提出爭訟，於窮盡訴訟程序後，仍無法獲得救濟，遂依上述司法院大法官審理案件法之規定，以確定終局判決所適用之修正前私立學校法第 32 條第 1 項條文，乃牴觸憲法之規定為由，提出聲請解釋憲法。

貳、疑義之經過與性質，及涉及之憲法條文

一、疑義之經過及性質

按修正前私立學校法（民國 86 年 6 月 18 日，以下均同）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。」聲請人原為私立景○技術學院第五屆之董事，該校於民國八十九年間因董事長挪用公款爆發財務危機，經教育部查知後，乃依前該條文但書之規定，以情節重大且情勢急迫為由，以台(89)技(二)字第 89099404 號函逕予聲請人停職四個月之規制性處分；前開停職處分期間屆滿後，復又以台(89)技(二)字第 89158108 號函延長停職處分 3 個月。最後，教育部於民國 90 年 3 月 6 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，遂作成台(90)技(二)字第 90021119 號函解除第五屆全體董事之職務。

聲請人不服教育部前述之解職處分，向臺北高等行政法院起訴，遭該院以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」(附件一)；經對方上訴於最高行政法院，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(附件二)；嗣臺北高等行政法院以教育部適用修正前私立學校法第 32 條第 1 項並無違誤為由，以九十四年度訴更一字第 75 號判決駁回原告之訴(附件三)。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(附件四)。

二、涉及之憲法條文

按憲法第 11 條及第 15 條分別規定，人民有講

學之自由，並應保障人民之工作權。再按 鈞院釋字第 499 號解釋謂：「憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。」其所謂保障人民權利及有關權力分立制衡之原則，即學說上所稱之「法治國原則」，而法治國原則的重要內涵之一，即法律的明確性原則，迭經 鈞院釋字第 432 號、第 491 號、第 573 號、第 602 號及第 617 號解釋在案。又按憲法第 23 條規定，以法律限制人民憲法所保障之基本權，必須在必要之範圍內，不得違反比例原則。

修正前私立學校法第 32 條第 1 項規定，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講學自由權干預之手段，惟其條文之規定違反法律明確性原則，且於手段上不符比例原則，應受違憲之宣告。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解
一、修正前私立學校法第 32 條第 1 項規定賦予主管教育行政機關停止或解除私校董事職務之權力，乃對於人民憲法上所保障之工作權及私人興學自由權之限制

（一）限制人民之工作權

私立學校乃具有教育目的之私法人，本

質上為民法中之財團法人，須由創辦人捐助一定資產，提出籌設學校計畫及捐助章程，依修正前私立學校法第 10 條報請主管教育機關審核許可成立之，並應依同法第 35 條之規定為財團法人之登記。私立學校依法並應設置董事會，董事會依法具有「選、解聘董事、董事長及校長」、「審核校務報告、計畫及重要規章」、「籌措經費」、「審核預算及決算」、「管理及監督基金與財務」等職權。受遴選之董事依法享有一定之任期，並得受領董事會出席費及交通費。

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，迭經鈞院釋字第 404 號、第 510 號、第 584、第 612 號及第 634 號解釋在案。私立學校之董事依前開規定，具有一定之職務，並有任期之保障，則修正前私立學校法第 32 條第 1 項之規定，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。

(二) 限制私人興學自由權

依憲法第 11 條規定，人民有言論、講學、著作及出版之自由，在學說上統稱為表現自由，旨在保障人民透過言論、講學、著作及出版等方式表現自我，追求真理並健全民主之程序，不受國家不當之限制或干預。

其中所謂講學自由，應包括私人以設立學校之方式傳達自我之教育哲學或理念。按鈞院釋字第 380 號解釋理由書表示，「學術自由之保障，應在大學組織及其他建置方面，加以確保…，使大學享有組織經營之自治權能，個人享有學術自由…」，憲法上學術自由之保障不僅止於教學或研究人員的研究自由，尚包括學校於組織之設置，包含人事權上的自主，不受國家任意之干涉。私人興學自由之憲法保障，除求諸於上開講學自由外，並應參照憲法第 162 條規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督」，明白表示我國教育文化乃公、私二元並存之體制，國家並無獨占興辦教育之權力；又按憲法第 167 條第 1 項第 1 款規定，對於國內私人經營之教育事業成績優良者，並得予以獎勵或補助，學說上認為不僅是憲法的方針條款，而是憲法對於立法者之憲法委託。由上開憲法規定可以推知，私人興學自由權為我國憲法所保障之權利。

私人興學自由權作為憲法所保障之基本權，其內涵應包括設立之自由、經營及辦學之自由、實踐建學精神及獨立學風之自由、及選擇教師與學生之自由。換言之，即私立學校對於其教育目的相關之校務事項，有一定之自主權限，得對抗來自國家權力之

不當干預。私立學校之董事會按修正前私立學校法第 22 條第 1 項之規定，具有重要之法定職權，已如前所述；而構成私校董事會之董事，其人選之決定亦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，國家對於私立學校董事人選之決定不應過度干預，如此始能符合憲法保障私人興學自由之意旨，以及修正前私立學校法第 1 條規定所揭示私立學校自主性特質。

綜上所述，修正前私立學校法第 32 條第 1 項規定，賦予教育主管行政機關得停止或解除私立學校董事之職務，構成私人興學自由權之干預。

二、修正前私立學校法第 32 條第 1 項之規定違反法律明確性原則

按修正前私立學校法第 32 條第 1 項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。亦即系爭規定於意義上須非難以理解、並使受規範者得以預見，且必須得經由司法審查加以確認，迭經鈞院釋字第 432 號、第 491 號、第 573 號、第 602 號及第 617 號解釋在案。

修正前私立學校法第 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。」其中所謂「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」，其不明確之處至少有以下二點：

首先，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？以本案而言，聲請人所屬之景○技術學院第五屆董事會，其全體董事遭教育部先後以(89)技(二)字第 89099404 號函及(89)技(二)字第 89158108 號函處以停止職務之處分，期間共計 7 個月，於停止職務之期間固無法合法召開董事會，則此等因非可歸責於聲請人之事由所致之結果，是否該當該條文所謂「董事因發生糾紛，致無法召開會議」，非無疑問。

其次，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」是否須以「董事會發生糾紛」為前

提，由條文的結構觀之，無法確知。

以本案事實為例，縱認定聲請人所屬之景○技術學院第五屆董事會有違反教育法令之情事，惟該屆董事會乃因教育部之停職處分，導致無法召開，非出於董事間之紛爭，因此亦不可謂「董事會因發生糾紛，致有違反教育法令」，惟原審法院卻認定，「董事會因發生糾紛，致無法召開會議」及「違反教育法令」皆該當該條前段之構成要件。上述相歧異之法律見解，似皆可並容於系爭條文規定之下，究其原因，乃是因為該條文之規定欠缺明確性所致。

系爭規定乃是對於受規範者的不利益處分之構成要件，其內容應使受規範者得以預見，並且得由司法機關審查加以確定。惟該條文之規定有如本文前所述的兩項不明確之處：首先，就「董事會因發生糾紛」的用語而言，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，其所謂「有違反教育法令情事」，是否須以董事會發生糾紛為前提？準此，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。

三、修正前私立學校法第 32 條第 1 項但書之規定違反比例原則

人民之基本權雖非不得限制，惟依憲法第 23 條之規定，唯有在為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，及增進社會利益之前提下，

始得以法律依據比例原則之要求限制之。修正前私立學校法賦予主管教育行政機關得解除私立學校董事之權力，乃是國家立法機關對於人民工作權加以限制的公法行為，按鈞院釋字第 476 號解釋及釋字第 544 號解釋之意旨，國家對於人民基本權之限制，雖屬立法自由形成之範圍，但就特定事項施以不利益之效果，仍須與憲法第 23 條所要求之目的正當性、手段必要性、限制妥當性符合，才能通過憲法第 23 條之比例原則的檢驗。

（一）目的合憲性審查

就系爭規定而言，為避免董事成員間發生糾紛，導致董事會無法正常召開或因此而違反教育法令，乃賦予主管教育行政機關命限期改善、暫停執行職務及解除全體董事職權之權限，究其目的在於，確保私立學校不因董事間之私人紛爭影響私校之正常營運，固有其公益性。

（二）手段適合性審查

然而，系爭條文之但書規定於情節重大且情勢急迫時，得逕予解職或停止職務，卻未必具有達到其目的之適當性。蓋逕予停職或解職都將造成董事會無法再行召開的結果，則董事會成員縱然有意力圖改善，亡羊補牢，惟既已遭停職或解職，亦無力為之，因此但書之規定將使私立學校之董事會欠缺自制、反省之機會；又遭停職或解職後，

私立學校之事務，須經主管機關再另行指派代行董事職務，其所指派之董事對於該校之校務勢必不若原董事熟稔，學校既已處於急迫之狀況，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。此等差別於急迫情況非出於可歸責董事會成員之情形下，尤為明顯，按董事原有忠實執行其法定義務之責，如竟出於故意或過失導致學校之營運產生重大且急迫之損害者，基於維護私校學生及老師之權益，逕予停職或解職尚可謂有效達成改善校務之手段，蓋董事會之成員既已有意怠忽職責、違反教育法規在先，則可合理懷疑命其限期改善將無法獲得理想之結果；反之，在非可歸責於董事會之成員致情況急迫者，限期命其改善應屬達成目的之有效手段。

（三）手段必要性審查

其次，系爭條文但書之規定，並未區分情況急迫之情形是否為可歸責於當事人之事由，以非可歸責於當事人之情形而言，逕予停止職務或全體解職不符最小侵害性原則。蓋該條但書所謂情節重大且情勢急迫之情形包含甚廣，解釋上亦可能包括「非出於可歸責於董事會成員之事由」所致之急迫情形，如一律均得予以停職或解職，難謂符合最小侵害性原則之要求。蓋董事會乃合議制

機關，董事會之開會與否或其決議之合法與否，皆非個別董事可得掌控；又個別董事或董事長以個人或學校之名義，與第三人發生之法律關係，縱有危及學校之利益，亦非可完全歸責於其他董事。停止或解除董事職務之處分，對於私校之董事而言，乃是侵害其工作權最為嚴重之一種手段，非有特別重要之公益目的應盡量避免之，系爭條文之規定，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。蓋相較於「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，難謂符合手段必要性之要求。綜上所述，系爭條文之但書規定，於情節重大且情勢急迫時，主管教育行政機關得將私校全體董事逕予解職或停止職務，無法有效達成其管制之目的，且亦逾越手段必要性之要求，違反比例原則，應宣告違憲。

四、修正前私立學校法第 32 條第 1 項規定違反私校自

主原則

所謂私人興學的自主性，主要來自於憲法第 11 條所保障之講學自由，及第 162 條所明確宣示的私立學校制度。而私人興學自由作為一種憲法上的自由權，其所保障的乃是，私人興辦之學校，於達成教育目的之範圍內，得以享有不受國家任意限制或干預之自由，其內含尚可包含興學者之興學自由、學習者之學習自由及教學者之講學自由。然而，私立學校雖由私人財產捐助設立，但其營運涉及不特定多數學習者之學習權益，並受有國家經費之補助，國家基於其憲法所課予之基本權保護義務，必須維護私立學校一定程度之公共性。準此，私立學校同時具有其自主性以及公共性之本質，國家固然得基於其公共性之確保，對於私立學校設立相當之規範，惟仍不得過度犧牲私立學校之自主性，因此，國家於規範私立學校時，應在盡量滿足興學者、受教育者及教學者之基本權的前提之下，使私立學校之公共性仍得以維持，不可偏廢一方。

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型態自由之一環，依據修正前私立學校法之規定，私立學校皆須登記為財團法人，且將私立學校規劃為兩大系統：校務行政系統及董事會系統。校務行

政系統著重於發揮學校教育上之功能，而相較於此，董事會之功能則是在於維繫學校之財政，屬私校之命脈，兩者同為私立學校之重要組織。

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。國家規範私人興學之手段，可以採取事前管制或事後追懲之手段，亦可採取權力或非權力之手段，前者包括命令、禁止或制裁等，後者則包括指導、建議、促成或提供資訊等。國家於管制手段選擇上，應視其侵害嚴重之程度，以及其所欲達到之公益目的，衡量私立學校之自主性及公共性後，選擇適當之方式規範之。

系爭條文之但書規定，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。按停職與解職乃是對於私校董事程度上最為嚴重之管制手段，具有一次性及終局性之效果，相較於警告或命限期改善，乃屬於侵害性較為嚴重之手段。按如依本文之規定，對於私校之董事先採取警告性之措施，將使私校之董事

會有反省、自制之機會，如董事會能儘速改善，則對於私立學校而言，將是較好的解決模式。特別在急迫之情形非出於董事會之故意或過失者，主管教育行政機關如能先給予私校之董事會自制反省之機會，對於維護私立學校自治實屬較為適當之手段，同時也能確保私立學校之公共性不受侵害。

然而，如依據系爭之規定，於發生急迫情勢之場合，主管教育行政機關得逕行停止或解除私立學校全體董事之職務，將使私立學校之董事會喪失改進之機會，特別是在該急迫情形非出於董事會成員之故意或過失所致之情形，剝奪私校董事改善之機會，將形同對於私立學校董事的事前管制。蓋對於有故意或過失之董事施以事後追懲之手段，固有其正當性；惟若對於無故意或過失之董事仍得予以停止或解除職務，相較於警告性之手段而言，顯然不具適當性且逾越手段之必要性，非可謂調和私立學校自主性及公共性之合憲手段。

證物：

附件一：臺北高等行政法院 91 年度訴字第 2105 號判決影本乙件。

附件二：最高行政法院 94 年度判字第 138 號判決影本乙件。

附件三：臺北高等行政法院 94 年度訴更一字第 75 號判決影本乙件。

附件四：最高行政法院 96 年度判字第 1922 號判決影本乙件。

附件五：委任狀乙件。

謹 呈

司 法 院 公 鑒

聲 請 人：林○菁

代 理 人：林國漳 律師

中 華 民 國 9 7 年 5 月 1 9 日

最高行政法院判決

96 年度判字第 1922 號

上 訴 人 林○菁（住略）

訴訟代理人 李永然 律師

徐鈴棻 律師

趙昌平 律師

被 上 訴 人 教育部（設略）

代 表 人 杜正勝（住略）

訴訟代理人 黃旭田 律師

上列當事人間因私立學校法事件，上訴人對於中華民國 95 年 2 月 22 日臺北高等行政法院 94 年度訴更一字第 75 號判決，提起上訴。本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、被上訴人於民國（下同）90 年 3 月 6 日以台（90）技
（二）字第 90021119 號函財團法人私立景○技術學院
（下稱景○學院）、該校董事會及各董事，以景○學院董

事會發生糾紛及學校爆發財務危機以來，被上訴人業依行為時（下同）私立學校法第 32 條第 1 項規定，以 89 年 8 月 7 日台（89）技（二）字第 89099404 號函及同年 12 月 6 日台（89）技（二）字第 89158108 號函限期董事會整頓改善在案，經將上訴人及董事吳○堂等人分別提出之 2 份財務具體改善計畫書提送私立學校諮詢委員會審核，以所提 2 份計畫內容仍未有共識，且亦無法就學校財務缺失提出具體可行之改善計畫，董事會紛爭尚未解決；為導正景○學院種種缺失，回復學校正常運作，依行為時私立學校法第 32 條第 1 項規定，解除包括上訴人在內之景○學院第 5 屆全體董事（下稱上訴人等）職務（下稱原處分）。上訴人不服，依序提起訴願及行政訴訟，經本院以 94 年度判字第 138 號判決廢棄發回原審更為審理，嗣經原審以 94 年度訴更一字第 75 號判決（下稱原判決）駁回後，遂提起本件上訴。

二、本件上訴人於原審主張：本件訴訟符合有效權利保護原則，上訴人之訴訟權利應予保護。其次，上訴人所任景○學院第 5 屆董事會並未發生糾紛，亦未消極怠於履行教育法令所賦予之職責，被上訴人亦未依私立學校法第 32 條第 1 項本文後段之規定作出具體命限期改善之行政處分，且本件並無情節重大且情勢急迫之情況發生，是被上訴人將上訴人等解職，既不符合私立學校法第 32 條第 1 項本文，也不符合其但書適用要件至明，被上訴人先用但書將上訴人等停職，再用本文指上訴人與其他遭停職董事未全體聯名報送財務改善計畫即為整頓無效果而解職，顯然未有讓上訴人所屬董事會有進行整

頓改善之可能與期限，實未符合私立學校法第 32 條第 1 項之解職要件。再者，本件原處分顯然違反比例原則，況上訴人所提出之財務改善計畫並非不可行，且被上訴人謂其解職處分欲維持之公益顯然大於上訴人個人之私益說法並無足採等語，求為判決撤銷原處分及訴願決定。

三、被上訴人則以：本件董事會確實發生糾紛，無法召開董事會，且有違反教育法令之情事，被上訴人依據私立學校法第 32 條第 1 項規定解除全體董事職務，乃係依法行政。本件被上訴人依私立學校法第 32 條第 1 項（整頓改善無效果）或但書（情勢急迫）之規定，均可將上訴人解除董事職務，更遑論若二種事由均具備之情形。本件當初學校爆發財務危機，停止職務自係依但書而為，然而在情節重大且情勢急迫之情形下，依條文本可逕為解除職務，但被上訴人並未如此，仍先命上訴人等針對財務危機提財務改善計畫，並先予停止職務，被上訴人作法完全符合比例原則。嗣上訴人等改善無效果（放任財務失控違法又不能謀求補救），此時一方面是財務危機未解除，情勢仍然急迫，自然可以解除上訴人等職務（但書），另一方面既然改善無效果，當然也構成前段規定的情形而可解除上訴人等職務。縱認被上訴人所為解除第 5 屆全體董事職務之處分為違法，惟原處分所欲維持之公益，顯然大於上訴人個人之私益，仍應繼續維持原處分為適當等語，資為抗辯。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）本件原處分雖已執行完畢，但仍有回復原狀之可能，上訴人

自有提起本件撤銷訴訟以尋求救濟之「訴之利益」，尚難謂欠缺權利保護之必要。(二)本件景○學院第5屆董事會確實發生糾紛，無法召開董事會，且有違反教育法令之情事，而其情節重大且情勢急迫，被上訴人依據私立學校法第32條第1項規定解除全體董事(含上訴人)職務，並無違誤。景○學院第5屆董事會確實發生糾紛，此從廖○芬主張郭○謨等4人改選無效，而彼等4人則提起民事訴訟確認其董事身分可知；且停止執行職務前，在89年7月17日舉行之最後1次，即第5屆董事會第4次會議亦因出席人數不足而改成談話會，而前1次引發爭議之89年5月25日之第5屆第3次會議又有會議合法性之爭執，則原董事會召開董事會議早有困難，顯非嗣後董事被停止職務之故。又第5屆董事會董事成員，分成2派，此為上訴人所不爭，且在校務爆發危機之狀況下，猶不能同心提出具體可行之財務改善計畫，而各自為政分提內容南轅北轍之2種財務計畫，形式上已無法執行；且就內容觀之，上訴人等認為3年內財務為藍字，另1批董事吳○堂等所提之財務改善計畫，其承認學校債務若加上有爭議者有新臺幣(下同)20餘億元，而其具體處理方式，雖有部分列出應向張○利求償或由董事負擔，另外並提出董事捐款計畫，但均欠缺擔保可行性之具體作法，則學校爆發財務危機之同時董事會始終糾紛不斷，即使在遭被上訴人停止職務後，仍無法同心共同提出合理且可行(至少要董事會意見趨於一致，才能落實執行，非過半數董事之意見即屬可行)之具體改善財務方法，則被上訴人據此認定原董事會有

糾紛，又無改善之可能，洵屬有據。(三)又，景○學院第 5 屆董事會確實有違反教育法令之情事，且情節重大、情勢急迫。景○學院第 5 屆董事會發生糾紛及學校爆發財務危機後，被上訴人派員並委請會計師至學校檢查其帳目並查察事件始末，發現有下列違法之處，此為上訴人所不爭：1. 學校帳列校務基金 3,042 萬元係以定存方式存於銀行，然學校僅能提供定存單影本，出納組亦未保管定存單正本。2. 學校之銀行存款帳戶（含支票存款、活期存款及定期存款）計有 41 個帳號，然除臺銀新店、中信敦北、世華新店、新店郵局、臺銀新店專戶、新店農會安康、郵局專戶等 7 個帳戶由學校出納組保管原留銀行印鑑並可使用，其餘 34 個帳號之印鑑、存摺等皆非由學校出納組保管且無法提供相關資料證明。3. 學校截至 89 年 6 月 30 日之銀行存款中含定存單金額計 19,600 萬元，學校會計室僅能提供定存單影本，而出納組亦未保管定存單正本，且上述定存單之戶名為「無記名」或為「董事長張○利」而非學校戶名。4. 學校停車場、污水設備改善工程及第四教學大樓等工程，學校無法提供校務會議、董事會會議之決議，或上開工程之設計、招標、監工及合約等資料，且尚未興建，然學校卻自 89 年 1 月起陸續開票支付上述所謂停車場及污水設備改善工程款 8,000 萬元，第四教學大樓 11,400 萬元。5. 購置緊鄰學校周邊土地面積 64,449 平方公尺一案，學校、董事會、董事長及董事未遵照被上訴人 89 年 1 月 21 日台（89）技（二）字第 89010142 號函明示須俟原土地所有權人塗銷他項權利後始得出資購置規定，竟由

董事長張○利或董事王○榮代表學校與各該土地賣方簽訂契約，學校截至 89 年 8 月 4 日止已實際支付賣方合計 954,009,900 元，卻未移轉土地所有權予學校，且土地上設有 36,000 萬元之抵押權。按私立學校法第 22 條第 1 項規定：「董事會之職權如左：……六、基金之管理。七、財務之監督。……」，景○學院第 5 屆董事會，顯然未盡「基金管理」及「財務監督」之責，而有違反教育法令之情事。又上開違規情事，乃第 5 屆董事會長期怠於行使職權所致，造成景○學院爆發財務危機，甚至無法發放教職員工薪資，嚴重影響校務運作，情節顯然重大且情勢急迫。(四)本件被上訴人兩次停止上訴人等職務之處分，其處分「主旨」雖未提及命董事會「限期改善」，惟被上訴人於上開處分書「說明」欄中，已明載請董事會聯名報送學校財務改善計畫，其命該校董事提出改善計畫之意旨，至為明確。又景○學院第 5 屆董事會既有違反教育法令情事，且情節重大、情勢急迫，依私立學校法第 32 條第 1 項但書規定，被上訴人即可停止或解散其全體董事之職務，本無須命限期整頓改善；而被上訴人先命上訴人針對財務危機提財務改善計畫，無非予上訴人一個機會，惟上訴人嗣後所提出之財務改善計畫，仍無法有效改善，此時上訴人財務危機仍未解除，情勢仍然急迫，被上訴人自仍得解除上訴人之董事職務。又董事長張○利父子涉嫌犯罪掏空學校資產，固為事件之禍首，惟上訴人未執行董事會管理、監督之職權，始為被解除董事職務之原因，故上訴人訴稱少數董事犯罪，而將全體董事解職，有違比例原則云云，

亦不足採，是以原處分於法並無違誤，乃判決駁回上訴人在原審之訴。

- 五、上訴人上訴意旨除援用原審主張外，並補稱略謂：(一)原審認定被上訴人派員並委請會計師至學校檢查帳目，發現有學校帳列校務基金 3,042 萬元係以定存方式存於銀行，然學校僅能提供定存單影本等節，惟上述事實並未經當事人提出，會計師查帳資料復未見於卷內資料，顯就當事人未主張之事實而為認定，亦未予當事人辯論之機會，顯違本院 39 年判字第 2 號判例、62 年判字第 402 號判例及行政訴訟法第 141 條之規定。又，原判決無證據資料即認定景○學院財務管理有諸多違法之處，顯屬違法。(二)原審未審酌被上訴人遲未明示景○學院第 5 屆董事名單，後又濫行停止上訴人等董事職務，上訴人等無法自行召開董事會係不可歸責於上訴人，而係可歸責於被上訴人等節，卻遽認景○學院董事會發生糾紛無法召開會議，亦未對此有利於上訴人之證據，於判決理由內說明何以不採之理由，顯有判決不備理由之違法。(三)原判決以景○學院第 5 屆董事未「全體一致」提出財務改善計畫情事，即認景○學院董事會有發生糾紛致無法召開會議情況，因此認定被上訴人得據此解除上訴人董事職務，顯有判決不適用私立學校法第 29 條第 2 項之違誤，亦與本院 93 年度判字第 296 號判決之意旨相悖。(四)上訴人所任景○學院第 5 屆董事會並未發生糾紛，被上訴人亦未先命上訴人限期改善卻反而逕自停止全體董事職務，且被上訴人從未告知董事會有何違反教育法令之處須先整頓改善，景○學院亦無情節重

大且情勢急迫之事由，故原判決未察上情，亦有適用私立學校法第 32 條第 1 項不當或判決不備理由之違法。其次，依私立學校法第 32 條第 1 項前段之法條標點結構以觀，所謂「限期命其整頓改善」之要件，必然須與「董事會因發生糾紛，致無法召開會議」或「董事會因發生糾紛，致有違反教育法令情事者」相關，必均以「董事會因發生糾紛」為前提，乃原審竟以私立學校法第 32 條第 1 項所規定「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」，只要其中任何一種情形，而其情節重大且情勢急迫時，或經限期改善而無效果時，被上訴人即得依法解除全體董事之職務，因而認為上訴人主張私立學校法第 32 條第 1 項本文規定之 2 種事由均以「董事會因發生糾紛」為前提係有所誤解，則原判決自有適用私立學校法第 32 條第 1 項不當之判決違背法令。再者，私立學校法第 32 條第 1 項本文及但書規定之構成要件及法律效果均不相同，惟原判決認定本件符合但書規定情況急迫之要件，卻又認被上訴人先命上訴人限期改善係予上訴人一個機會云云，將本文與但書規定混淆適用，顯有適用法規不當之違法。(五) 被上訴人目前已著手修正私立學校法，其於修正草案提及，為提高私立學校辦學之自主性，並尊重捐助人之意思，除有董事會無法運作或違法之情形外，主管機關原則上不介入法人內部董事間之爭議。又鑑於影響校務運作可能來自於董事長個人、董事個人、校長個人及董事、董事長與校長相互間之爭議等，故被上訴人認不宜一概以解除全體董事職務之方式介入，以免殃及無辜。再者，

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」之要件適用上有欠明確，乃修法將一般會影響校務正常運作之情況，予以明確規定，足見被上訴人亦明知上開條文規定未見允當。(六)就：1、上訴人不及召開董事會係不可歸責一節；2、充其量被上訴人可依私立學校法第 68 條第 1 項規定對董事長張○利為 1 年以下之停職處分或解除其職務即可，而無對僅疏於監督財務而未涉及董事會決議違反法令之其餘董事為解除董事職務之餘地；3、本件無情節重大且情勢急迫之情事；4、縱被上訴人於處分書「說明」欄中，載明請董事會聯名報送學校財務改善計畫，惟被上訴人命董事會提出財務改善計畫，並非針對「致無法召開會議或有違反教育法令情事」等節要求董事會限期改善，而學校財務改善計畫能否即可謂屬「命限期改善」，原審未於判決說明其理由及依據；5、本件被上訴人於停止上訴人董事職務期間，又命上訴人提請董事會聯名報送學校財務改善計畫，衡情上訴人應無履行董事職務，整頓改善之可能；6、學校縱未保管定存單正本、學校出納組未保管學校部分帳戶之印鑑章、存摺，與董事會職權之「基金管理」及財務監督究有何關聯性，原審未說明理由及所憑之依據；7、上訴人及其餘董事張○等人已為對景○學院所負債務為嚴格把關，財務未再流失之改善行為等等上訴人之攻擊方法，原判決未於理由中說明其意見，應有判決不備理由之當然違背法令等語。

六、本院按「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 2 個月至 6 個月，必要時得延長之。」為私立學校法第 32 條第 1 項所明定。準此，如合致於「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」之一之情形，而其情節重大且情勢急迫時，或經限期改善而無效果時，被上訴人即得依法解除全體董事之職務。上訴人主張上開私立學校法第 32 條第 1 項本文規定之二種事由均以「董事會因發生糾紛」為前提，將本無因果關係存在之「董事會發生糾紛」與「董事會有違反教育法令情事」二者作不當之聯結，顯為其主觀歧異之法律見解，要無可採。次按「董事會之職權如左：……三、校務報告、校務計畫及重要規章之審核。……六、基金之管理。七、財務之監督。……。」、「私立學校校產及基金之管理使用，受主管教育行政機關之監督。」、「私立學校之收入，應悉數用於預算項目之支出；如有餘款，應撥充學校基金。」「私立學校年度收支預算經董事會核定後，由學校報請主管教育行政機關備查並執行之。」及「本法第 11 條第 1 項第 5 款之設校基金，應於財團法人設立登記時，專戶存儲，未經主管教育行政機關核備，不得動用。基金及經費不得寄託或借貸與董事及其他個人或非金融事業機構。私立學校每學年度結餘之款項，於決算經主管教育行政機關備查後一個月內，應撥充學校基金專戶。」

分別為行為時私立學校法第 22 條、第 60 條、第 62 條、第 64 條第 1 項及同法施行細則第 43 條所明定。而教育部為規範各級私立學校建立會計制度，提昇會計水準，促進私立學校財務健全發展，依私立學校法規定訂定私立學校建立會計制度實施辦法第 14 條、第 15 條及第 29 條復分別規定：「私立學校除報經主管教育行政機關核准之附設機構依第 4 條規定另訂有會計制度者外，其一切收入、支出均應依學校會計制度規定登帳並全數表達，不得另行設帳處理。」、「私立學校所有收入，均應存入其在金融機構開設之專戶，提款時，應以支票為之，由校長、主辦會計人員及出納人員會同簽名或蓋章。」及「私立學校對會計憑證、會計報告、會計簿籍等檔案，均應盡善良保管之責，遇有遺失、損毀等情事，主辦會計人員即報告校長暨該管教育行政機關會計單位查明處理。」可知，相關教育法令，鑑於私立學校係屬私人捐資興學，為顧及其自主性，暨教育所具之公共性，是於規範上，針對私立學校之校務收支等事項，係以校長、主辦會計及出納等校務人員作為行為主體，至於董事會則是屬於基金之管理及財務之監督者，並均受主管教育行政機關之監督。本件上訴人係景○學院第 5 屆董事會董事，該屆董事會因有董事會發生糾紛，及對學校有部分帳列校務基金無法提出定存單正本、學校存款之定存單未以學校名義為之、部分學校金融機構帳戶之印鑑、存摺非由學校出納組保管、部分學校工程未經校務會議決議與董事會決議及購地未經塗銷抵押權及過戶即付款等違反法令情事，未盡董事會應為之基金管理及財務

監督等職責，被上訴人乃先後 2 次為停止景○學院第 5 屆董事會全體董事職務，並限期命提出有關學校財務具體可行改善計畫之處分，並因景○學院第 5 屆董事會於上開 2 次停職期間，無法形成共識，仍分為兩個連署組織，各自提出改善計畫，且無法就學校財務缺失，提出具體可行之改善計畫，並亦缺乏保證機制，故被上訴人乃為本件解除全體董事職務之處分等情，為原審依調查證據之辯論結果，所確定之事實；而依上述行為時私立學校法、同法施行細則及私立學校建立會計制度實施辦法規定，關於私立學校校務收支等，係屬以校長、主辦會計及出納人員為行為主體之事項，至於董事會則是處於基金管理者及財務監督者之地位，然景○學院就該校之校務收支事項，卻未依此等教育法令規定進行，而其第 5 屆董事會亦未依行為時私立學校法第 22 條規定，執行其基金管理及財務監督等職責，致該校董事長張○利得以順利挪用校產，且未能及早發現，而使該校發生重大財務危機、校務運作陷入困難；故景○學院第 5 屆董事會此等怠於行使法律規定職權之行為，顯已危及該校之發展與前途，而違反私立學校法所規範董事會設立之目的，原審以其有違反教育法令情事，自無不合。次查行為時私立學校法第 32 條第 1 項所規定主管教育行政機關得限期命整頓改善，及於逾期不為整頓改善或整頓改善無效果時，得為解除全體董事職務處分之事由，包含「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」等兩種情事，其中所稱「董事會有違反教育法令情事」之情況，並不以有「董事會發

生糾紛」為前提，已如前述。而本件原判決以景○學院第 5 屆董事會因有怠於執行職權之違反教育法令情事，且於被上訴人限期命整頓改善後，又逾期未能使整頓及改善產生效果，認被上訴人所為本件解除全體董事職務之處分係屬適法；原審就「董事會是否發生糾紛」所為論斷，與判決結果不生影響，上訴人就董事會是否發生糾紛無法開會，可否歸責於上訴人等所為之主張，亦無論究之必要，上訴意旨指摘原判決，就此部分有不備理由之違法云云，並無可採。上訴人另指摘原審認定被上訴人派員並委請會計師至學校檢查帳目，發現有學校帳列校務基金 3,042 萬元係以定存方式存於銀行，然學校僅能提供定存單影本等節，惟上述事實並未經當事人提出，會計師查帳資料復未見於卷內資料，顯就當事人未主張之事實而為認定，亦未予當事人辯論之機會，顯違本院 39 年判字第 2 號判例、62 年判字第 402 號判例及行政訴訟法第 141 條之規定。又，原判決無證據資料即認定景○學院財務管理有諸多違法之處，顯屬違法一節，經查，被上訴人於原審業已提出教育部 89 年 8 月 7 日第 2 屆學校諮詢委員會第 2 次會議紀錄，內載會計師至學校檢查帳目及景○技術學院暨董事會所提書面資料，所查得糾紛及違反教育法令情事，計有 89 年 6 月 30 日學校帳列校務基金 3,042 萬元係以定存方式存於銀行，然學校僅能提供定存單影本等 7 項事實之內容，附於卷內可稽，並經言詞辯論在案，上訴人所稱被上訴人並未提出云云，顯有誤會，上訴人指摘為違法，要無可採。上訴人又指摘原判決以景○學院第 5 屆董事未

「全體一致」提出財務改善計畫情事，即認景○學院董事會有發生糾紛致無法召開會議情況，因此認定被上訴人得據此解除上訴人董事職務，顯有判決不適用私立學校法第 29 條第 2 項之違誤，亦與本院 93 年度判字第 296 號判決之意旨相悖云云一節，查上訴人與另一派董事，各自為政分提內容南轅北轍之 2 種財務計畫，在校務爆發危機之狀況下，全體董事復有派系之分，其各自提出之計畫，無從落實執行等情，業據原判決論述甚明，上訴人仍主張原判決不適用私立學校法第 29 條第 2 項關於董事會決議只須過半數同意即可之規定云云，無非其事後之藉詞而已，要無可採。又查本案係因景○學院董事會未盡監督之職責，發生掏空校產情事造成該校危機，而私立學校董事會職責包括籌措學校經費，為私立學校法第 22 條第 4 款所定，故被上訴人命上訴人等遭暫時停職之原董事提出財務改善計畫，包括如何解決學校債務之問題，於法並無不合。又查上訴人雖經被上訴人予以停止董事職務，然停止董事職務僅係暫時停止職務，其董事身分並未改變，且被上訴人係命上訴人等董事提出財務改善計畫，並非要求上訴人等召開董事會提出財務改善計畫，上訴人就此所為之主張，亦無可採。上訴人另主張景○學院財務狀況，在被上訴人將上訴人等於 89 年 8 月 7 日停職接管後，快速恢復良好，迄 90 年 3 月 6 日上訴人等遭解職前，已歷時 7 個月，學校財務早已運作正常，縱有被上訴人所謂不明債務，亦已提起法律訴訟在案，訴訟亦無無法進行情況，可見並無任何立即危害學校且急迫之事由存在，而須解除全體董事

職務，原處分顯然違反行政程序法第 7 條之最小侵害原則，原判決則錯誤適用私立學校法第 32 條第 1 項但書云云。惟查，景○學院財務狀況，在被上訴人將上訴人等董事職務於 89 年 8 月 7 日停職接管後，快速恢復良好，係被上訴人指定鄭○旺等 5 人，共組管理委員會，代行董事會職權之成果，殊與上訴人無涉，又上訴人與另一派董事，截至 90 年 3 月 6 日遭解職前，所提出之 2 份計畫，仍未有共識，且就學校財務缺失仍無法提出具體財務改善計畫，亦缺乏保證機制，被上訴人依第 2 屆私立學校諮詢委員會第 6 次會議決議建議，解除全體董事職務，乃係因學校教務仍在進行中，如不解除原董事職務，顯已危及該校之發展與前途，學校難以回歸正常，就學校之永續經營而言，其有急迫性自無足疑，上訴人以其主觀歧異見解，主張原判決違法，亦無可採。綜觀本案，被上訴人解除上訴人之董事職務，係因上訴人有諸多違法事由及具急迫性所致，上訴意旨就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，均無可採，且證據之取捨與當事人所希冀者不同，亦不得謂原判決有違背法令。至於上訴人其餘述稱各節，乃上訴人對於業經原判決詳予論述不採之事由再予爭執，核屬法律上見解之歧異，要難謂為原判決有違背法令之情形。縱原審雖有未於判決中加以論斷者，惟尚不影響於判決之結果，與所謂判決不備理由之違法情形不相當。至於上訴人另提出關於私立學校法之修正草案，為立法政策問題，與本件原處分是否違法之判斷無涉。綜上所述，本件上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違誤，求予廢棄，

難認有理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 9 6 年 1 0 月 3 1 日

(本件聲請書其餘附件略)