

## 私立高級中等以上學校退場條例法理

## 及合憲性探討

**私**校退場條例第14條第1項前段規定：「專案輔導學校經學校主管機關核定或命令停止全部招生時，學校法人主管機關應同時解除學校法人全體董事職務，重新組織董事會...」，觀其解散並重組董事會規定之立法理由為：「專案輔導學校因未獲免除而被令停止全部招生，顯示董事會無力改善校務，為確保校務正常運作及校產公共性，第一項明定學校主管機關令停止全部招生時，學校法人主管機關應同時重新組織董事會...」。惟就上開立法理由以觀，私校退場問題實係肇因於教育部無視我國於三十餘年前即已發生之少子化現象，卻仍浮濫開放及升格公私立學校之嚴重錯誤政策(註：教育部於民國83、4年間完全無視少子化之現象於民國70年即開始已發生，詳見下列圖表，卻仍開始大量開放設立與升格公私立大學院校，從原僅約30餘所之大學院校大量開放至約170所，且亦於此期間內核准多所公私立高中職之設立。)顯見教育部未善盡管控學校設立與升格總量之責，導致部分私校招生嚴重不足，進而致使私校董事會無力改善校務。然所謂「無力改善校務」既係肇因於少子化原因，且更係因教育部未善盡管控學校數量責任之故，致使這些私校無學生可招或招生嚴重不足。是故被列為專輔學校之私校其董事會顯為非戰之罪，因此該條項之規定顯與法理背道而馳。

再者，退萬步言，已停招或停辦之私校所需處理之校務不多，且財務問題部分本即可透過處分部分校產處理，或是先由退場基金墊付必要之支出，再由私校董事會處分校產所得償還。尤其專輔私校於停招後，絕大多數私校即隨之停辦，而原董事會雖確實已無力改善校務，然經教育部重組後之董事會，反而更是對於該校之校務、財務、債務以及各項與他人之爭議(例如承租台糖土地之私校等)...等等事務與問題均完全陌生，因此重組後之董事會勢必更是無改善校務之能力，甚至於學校停辦後根本無「校務」可供其改善。更何況重組後之董事會最主要任務僅有辦理學校法人之解散清算，並決議贖餘財產之歸屬等事宜。惟實際上無論原董事或由教育部指派推選之董事絕大多數均對於清算程序不可能熟悉，因此關於清算程序之部分均交由會計師與律師等專業人士處理，是故無論於實務上及法理上均可謂完全無解散並重組董事會之必要性。

至於該條立法理由中之「確保...校產公共性」，除顯有違憲之虞外，且亦顯與邏輯法則完全相悖。蓋依前揭立法理由內容以觀，**私校雖具有一定之「公共性」，然私校財產係屬憲法所保障之私人財產，因此具有「公共性」之私法人財產於法律上當然絕不等同於「公共財」，二者豈可相提並論、混為一談？此觀諸由私法人所成立之百貨公司、大型賣場、醫院、遊樂園...等等均亦皆具有其公共性，然其財產當然非屬「公共財」即明，足見公共性與公共財係為完全不同之概念。**因此又何以必須解散原私校董事會，而改由「官派董事」來維護私人財產之公共性？其所依據之法理究竟何在？足見該條項之立法理由顯與法理相悖外，且亦已明顯抵觸憲法第15條人民財產應予保障之規定。然行政與立法機關於明知該條顯有違憲之情形下，卻仍制定明顯違憲之立法，而僅純係為教育部處理私校退場問題之方便性所制定之立法，完全罔顧憲法保障私人財產以確保基本人權之規定，故其絕非民主國家所應有之立法。

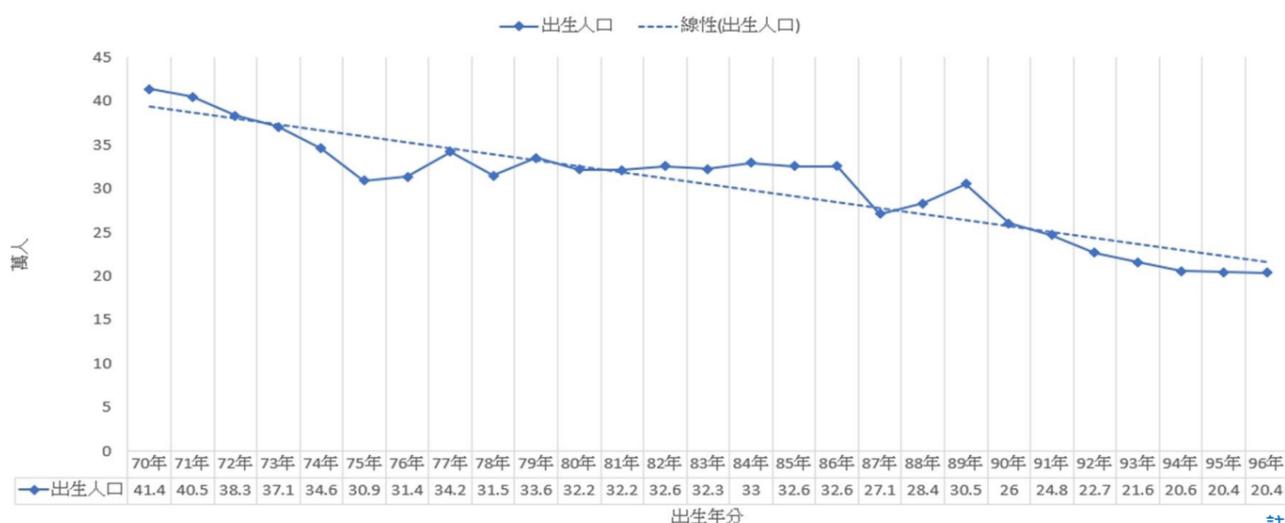
此外，依私校法之規定，私校董事會得設有二所以上之學校，然依退場條例第14條第1項之規定，設有二所學校以上之私校董事會(以輔大及基隆市輔大聖心高中為例)，若其中一所符合退場條例第14條第1項之規定(假設為聖心高中)，而另一所則為完全正常營運之學校(例如輔大)，則此時該董事會竟仍應依該條項規定被解散重組？依據退場條例第14條前揭立法理由之內容，解散董事會係因董事會已無力改善校務而必須解散，惟除該董事會所設無任何問題之學校並無所謂董事會無力改善校務之情形，同時若解散董事會後則例如輔大亦將等同於被政府歸公，亦即輔大原董事會之權利亦將完全被政府剝奪。是故此種立法實不可不謂為匪夷所思，因此本條項之立法理由實亦顯與法理及邏輯法則完全相悖。

再者，依私校法第25條之規定及其立法目的與精神，解散並重組董事會之目的係為將原違反法令或章程，致影響學校法人或所設學校校務正常運作之全體董事解除職務，而改由教育部所指派推選優於原董事之新任董事使校務得以正常運作，以確保師生之權益。因此依法理，重組後之董事會自絕對必須較原董事會更能改善校務等工作，始有重組董事會之意義。如僅為決議私校贖餘財產之歸屬及進行清算程序，則試問解散停招停辦專輔私校董事會之規定其意義、目的以及所據之法理究竟何在？同時將私校創辦人、捐助人及董事出資成立與捐贈的私法人財產之董事會解散，並交由對於該學校法人毫無任何出資捐贈，同時亦毫無任何貢獻之「官派董事」，來決定仍屬私人財產之歸屬，此與政府對於私人財產予以強取豪奪又有何異？此為其一。

· 本文作者：洪銘勳  
富祥律師事務所副所長/德明財經科技大學法學教師



出生人口



· 註釋圖表：歷年出生人口趨勢圖

其二、私校法於民國96年12月18日全文修正時，將原第32條「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。」之規定，修正為現行私校法第25條第1項「董事會、董事長、董事違反法令或捐助章程，致影響學校法人、所設私立學校校務之正常運作者，法人或學校主管機關應命其限期改善，屆期末改善或改善無效者，法人主管機關經徵詢私立學校諮詢會意見後，得視事件性質，聲請法院於一定期間停止或解除學校法人董事長、部分或全體董事之職務。」之規定，其修法理由為「參酌民法第三十三條第二項規定，針對董事會、董事長、董事有違反法令或捐助章程，致影響設校法人、所設私立學校校務之正常運作，經限期改善，屆期末改善或改善無效者，由法人主管機關得斟酌事件性質及實際情狀，經徵詢私立學校諮詢會意見後，聲請法院停止或解除設校法人董事長、部分或全體董事之職務，爰修正第一項。」，顯見立法機關認為原私校法該條規定將原主管教育行政機關擁有侵害私人財產之行政裁量權，亦即主管教育機關僅需以其認定即得直接解散私校董事會，剝奪原董事會所有權利之規定，將等同於賦予主管教育行政機關有直接剝奪人民財產之權力。因此立法機關始於96年間修法時，將主管教育行政機關解散並重組董事會之權力移交予法院，改由法院以裁定方式以判斷私校董事會是否確實有「違反法令或捐助章程，致影響學校法人、所設私立學校校務之正常運作」之情形，足見解散私校董事會之權力依憲政體制自不應歸屬於主管教育行政機關之權限範圍。然私校退場條例第14條竟違反前述法理而將解散私校董事會之權力又移轉回主管教育行政機關，亦即主管教育行政機關竟得完全無須經由法院之裁判，即得任由其認定而任意剝奪私校董事會之所有權益。此不啻與私校法原修法之精神與法理完全背道而馳外，且亦已成為破壞民主憲政體制之立法，違論解散並未違反法令或章程，而僅係因教育部之嚴重錯誤政策、未盡管控學校數量責任之故，致使過去、現在及未來多所已被迫停止招生或即將停止招生之專輔私校竟得任由實為加害者之教育部依退場條例第14條規定，解散受害之退場專輔私校董事會。亦依即該私校退場條例之規定，反將應付政策失敗之責的行政裁量權無限擴大。(依私校退場條例之規定，雖應由教育部所指派推選組成之審議委員會決議認定，然所謂之審議委員會實際上亦等同於隸屬教育部之附屬組織，由其決議何者為專案輔導學校、認定改善無效而應予停招，以及解散原董事會等，此與教育部直接認定並可謂完全無異)。因此私校退場條例第14條之規定非但已抵觸憲法第15條對於人民財產權應予保障之規定，且亦明顯違反法理，同時更是顯與邏輯法則相悖。

其三、關於私校退場條例第21條第3項之立法理由中，對於何以規定退場專輔私校之贖餘財產必須強制歸公、剝奪人民財產權如此重大之立法竟無隻字片語，且亦毫無任何相關之說明。此絕非僅為立法上之瑕疵或疏漏，更已可稱之為荒腔走板之立法，足見退場條例第21條第3項之規定顯然完全無任何法理依據，否則關於退場私校之贖餘財產為何必須強制歸公之理由與法理依據自應明列於第21條之立法理由中。

此外，更顯不合理者為誠如前述，現我國已發生與即將發生至少數十所私校面臨退場之主要原因係由於教育部當年完全忽視少子化浮濫大量開放公私立學校設立與升格之故，本自應負最大之責任。然依私校退場條例第21條之規定，教育部今卻反而成為此些專輔學校於退場後，其贖餘財產被強制捐贈對象之一(即該條規定中之中央機關)，而成為其嚴重錯誤之受益者，此實令此些當年辛苦捐贈成立之私校創辦人、捐助人與董事情何以堪？

蓋民主國家立法或修法之目的，自應以保障人民權利為前提，並應列為立法時之首要考量，又豈有違憲立法賦予行政機關得擁有剝奪私法人之權利及人民財產權之權力？並僅為圖主管教育行政機關本身處理私校退場問題之方便性，而將私人財產強制接管歸公之理？違論主管教育行政機關之嚴重錯誤政策本即為我國發生私校退場問題之始作俑者。此觀諸全球各民主國家關於處理退場私校贖餘財產之規定，我國之私校退場條例強制關於解散私校董事會並將其贖餘財產強制歸公之規定，可謂全球民主國家中絕無僅有。綜上所述，退場條例前揭規定除顯已抵觸憲法外，且亦明顯與法理、邏輯及合理性完全背道而馳，因此上開立法之內容顯不足取，自應修法使其回歸於符合憲政體制。

本文作者：洪銘勳/富祥律師事務所副所長/德明財經科技大學法學教師