

私校退場機制學術座談會-私立高級中等 以上學校退場條例之合憲性檢驗

FORUM

私校退場機制學術座談會

由 當代法律雜誌主辦的〈私校退場機制學術座談會〉，6月30日在政治大學公企中心A747個案教室舉行，對於「私立高級中等以上學校退場條例」進行合憲性檢驗並探討相關問題。

東吳大學校長潘維大開幕致詞指出，從制度上看，台灣並無對於高等教育的完整政策，現在竟想用幾個條文，將對於台灣高等教育具有重大貢獻的私立學校，如同毒瘤一般割除，那些當初願意為台灣教育奉獻的私校創辦人情何以堪？至於前幾日提出私立大學學生一人補助三萬五千元的政策，對教育品質的提升一點幫助都沒有，因為大學教育的品質取決於大學所擁有的補助等資源，此政策看起來並非教育政策，而為選舉策略，身為教育工作者看了十分痛心。

當代法律雜誌社長/建業法律事務所所長王晨桓開幕致詞表示，私立學校長期扮演著教育的中間角色，在政府政策不明確的情況下，現在要將私立學校汰除，這樣的作法是否能真正解決問題？是否在言論自由、講學自由的審查下有合理化的解釋？更重要的是，對於既有的師生及公共利益，是不是最佳做法？現在的退場機制的中心思想，將退場私校視為有「弊案」的私校，這種思維與金管會接管RBC不足的保險公司如出一轍，這樣的態度是否有助於問題的解決？在接管的同時，是否應擇優輔導，或對於各個學校的辦學優勢做出差異化，以提升教育品質，這些問題並沒有被拿到檯面上討論。

針對研討會第一場議題「專案輔導學校董事會重組、派任標準及其管理監督—以條例第14條為中心」，引言人當代法律雜誌總編輯/高雄大學法學院教授廖義銘表示，私校轉型經營社會住宅，是可行且值得去做的，不僅得取得充足的資金解決財務問題，且能解決土地閒置的問題。要轉型成社會住宅須具備四個條件，一是跟建築與開發有關財團的挹注，二是中間集團的協調與溝通，三是原私校創辦人的支持，四是現有教職員的權益受到保障。現行退場條例就像「孤立黑洞」，許多財務上能量、人力上能量受到干預下無法進入私校教育事業，更遑論轉型成社會住宅；教育部對於新任董事會成員具有核定權限，使私校創辦人及財團沒有誘因將能量投入促進轉型，且所謂「毫無利害關係」的官派董事更是天方夜譚。最後希望教育政策的重大錯誤，不要在我們這一代看到。

與談人輔仁大學法律學院院長吳志光表示，現行條例與其說是輔導，不如說是加速退場。原來的監督模式強調即時救濟，現行條例下主管機關實質上「接收」學校並「預知死亡紀事」，且教育部加派專案輔導學校所屬學校財團法人董事監察人及重新組織董事會管理辦法第9條使新任董事得以免責，可見讓專案輔導私校起死回生、救亡圖存，顯非本條例的立法精神及苛責之所在。現行條例使私校轉型的選擇空間小且執行困難，政府為了錯誤的教育政策而買單，只好以矯枉過正的手段去彌補，這不是一個正常法制下應有的思維。

與談人文化大學法律學系教授周佳宥表示，從過去15年的政策來看，政府已經放棄私校的輔導；轉退條例草案之立法目的，為建立私立大專院校轉型發展及退場之機制，惟2022年通過的退場條例之立法目的僅為維護學生受教及教職員工權益，可見現行條例14條的訂定多麼荒謬，私校僅有退場一途，不可能轉型了。被列入專輔學校形同被接管強制退場，因此是否被列為專輔學校，成為私校得否轉型的關鍵問題。雖然私立學校法有明文轉型的方式，惟最新關於數所高校欲轉型被教育部拒絕之新聞已經證明，並沒有實踐的可能性。新任董事會形同橡皮圖章，僅是為了解決後續清算解散程序。現行條例包含高中及大學的退場，試問高級中學的退場方法跟大學的退場方法受憲法保護的程度一樣嗎？在合憲性檢驗下，可能是興學自由與學術自由受侵害，相關論證可以再進行討論。

與談人當代法律雜誌社長/建業法律事務所所長王晨桓表示，若未來要提訴訟，如周老師所言有兩大重點：什麼權利受侵害？誰的權利受侵害？私人興學自由可以延伸到大學要退場的階段嗎？大學自治部分，以111年憲判字第11號解釋可見，在行政院體系下仍採取較為保守的見解。至於主體的部分，並非學生或老師，應思考是否為私校本身、原董事會或私校捐助人。主管機關的強力介入，究竟要保護的是什麼？在保護的權利都不明確的情況下，可能有違反比例原則的疑慮。私立學校存在了這麼久，應至少具有憲法上制度性保障，權利基礎究竟為何，不論學理上、實務上皆有待進一步建構，以利於後續爭訟的清楚論證。今天面臨退場的學校有兩種，一種是受到客觀環境影響，一種是有掏空舞弊的情事，這兩種學校的對待方式應有所區別。目前的退場機制過於僵化，沒有針對私校不同的情形制定不同的處理方式，導致目前各方的困境。

針對研討會第二場議題，「贖餘財產之歸屬，強制歸公！？」以條例第21條檢討，主持人前天主教輔仁大學校長楊敦和表示，原本的「轉型及退場輔導條例」，後來轉型兩個字拿掉了，輔導兩個字也不見了，意思就是你就退了吧！後續的私校退場程序，涉及財團法人的財產歸屬，私人的財產在所有先進國家中，都是受憲法保護的，是國家最基本、必須履行的責任。現行程序中將私校的財產強制歸公，明明在私立學校法規定可以捐給其他的財團法人、其他公益為目的之團體，或依捐助章程進行處理，現行條例捨此不為，是否妥適，今天特別請到四位專家學者進行討論。

引言人東吳大學法律學系副教授林桓表示，討論條例第21條分為兩個部分，第一是純粹財產權，第二是贖餘財產的處置。條例第21條看起來僅是為了讓原有的退場基金能夠存續下去，這種情況下是否有恣意濫權、違反正當法律程序，且侵害人民的財產權。妥當性的部分，若能證明剝奪人民財產能達到社會公益更有效率的重新配置，則某種程度上仍是可接受的，但目前沒有看到有關的任何陳述。

與談人臺灣大學法律學院兼任教授蔡茂寅表示，私校為教育體系之一環，其公共性不容置疑。私校是為教育目的而設立的公益性財團法人，公益性是屬於橫向的目的，其公共化任務在退場後，縱向的教育目的應如何延續，為思考重點。私校之所以退場，多數是基於少子化等大環境因素所致，此時若不將教育目的做適度的擴張解釋，實為強人所難，一個負責任的政策制定者應做通盤考量。因此，私校退場後其公益性的維持，應限於橫向的公益性目的即可，較原先的教育目的寬廣許多。私校退場後僅能財產歸公，陷入了「公機關即等於公共性」的思考窠臼，顯不具說服力，且如因少子化大環境因素而需縮小教育市場規模，應通盤考量國家整體資源配置問題。與談人中正大學法律學系教授李仁淼表示，私立學校的公共性與自主性處於緊張關係，如何取得妥適的平衡點，即為重要的思考點。建構私立學校退場制度時，除須保障興學者、學習者與教學者之權利外，亦須維持私立學校的公共性。現行條例未考慮私立學校捐助章程背後的辦學精神，而有違反憲法保障之私人興學權利之虞。日本私立學校法第30條明定依捐助章程決定賸餘財產歸屬，且應從學校法人及其他教育事業中選定，值得參考。

與談人東吳大學副校長董保城表示，退場條例是特別法，私立學校法是普通法，退場條例仍應維持私立學校法之公共性。現行條例刪除公共性、自主性與鼓勵私人興學之相關規定，改為維護學生受教及教職員工權益之消極立法目的，實已違憲。私人興學與臺灣早期工商經濟發展密不可分，今日私校面臨經營困難，除了少子化外就是教育政策的失敗所致，現行條例卻將私校財產無條件充公，完全違反捐助者背後之辦學精神。私校退場後其賸餘財產之運用仍應符合私立學校法公共性的本質，政府不能乘私校之危，行圖利之實。

主持人前天主教輔仁大學校長楊敦和表示，私立學校對於台灣戰後經濟起飛，實是功不可沒，且後續私立學校的技職教育完全符合教育部的需求，可謂教育的重要推手，今天卻要以法律解釋上充滿疑問的退場條例，剝奪私立學校依據捐助章程將財產進行公共性的運用，並不合理。



當代法律雜誌行銷長江承勳(左起)、文化大學法律學系教授周佳宏、當代法律雜誌社長/建業法律事務所所長王晨桓、輔仁大學法律學院院長吳志光、東吳大學校長潘維大、前天主教輔仁大學校長楊敦和、東吳大學副校長董保城、中正大學法律學系教授李仁淼、當代法律雜誌總編輯/高雄大學法學院教授廖義銘。



臺灣大學法律學院兼任教授蔡茂寅(左起)、東吳大學副校長董保城、前天主教輔仁大學校長楊敦和、中正大學法律學系教授李仁淼、東吳大學法律學系副教授林桓、當代法律雜誌行銷長江承勳。

與會人員簡介

專家學者姓名	現職	學歷	重要經歷摘錄
潘大維	東吳大學校長 東吳大學法律學系專任教授	美國內布拉斯加州立大學法學博士	財團法人私立學校興學基金會董事長 私校退撫儲金管理委員會董事長 財團法人國家政策研究基金會憲政法制組顧問 財團法人民間司法改革基金會董事 中華民國仲裁協會仲裁人
王晨桓	當代法律雜誌社長 建業法律事務所所長	台灣大學法律學研究所法學碩士 中華民國律師高考及格	全國律師聯合會行政法委員會主任委員 專業領域： 國家賠償事件、證券法規刑事訴訟事件、訴願及一般行政訴訟事件、稅務行政訴訟事件、公平交易事件、專利侵權事件
廖義銘	當代法律雜誌總編輯 高雄大學法學院教授 全國大學自主聯盟協會理事長	台灣大學政治學博士	行政院經濟建設委員會副研究員 專業領域： 法律社會學、法政策學、行政學、立法論
吳志光	輔仁大學法律學院院長	德國漢堡大學法學博士	台北市人權保障諮詢委員會委員 教育部性別平等教育委員會委員 教育部法規會委員 民間司法改革基金會常務執行委員 教育部中央教師申訴評議委員會委員 專業領域： 憲法、行政法、國際人權法、歐洲聯盟法
周佳宏	文化大學法律學系教授	德國哥廷根大學法學博士	中央研究院法律研究所籌備處博士後研究員 專業領域： 憲法、行政法、警察法、經濟行政法
楊敦和	國巨律師事務所資深顧問 中華民國仲裁協會主任仲裁人 景文科技大學、建國科技大學、吳鳳科技大學、金甌女子高級中學、育才小學董事	美國加州大學柏克萊分校法學博士	天主教輔仁大學校長 聖約翰科技大學校長 文藻外語大學董事長 司法部司法改革委員會委員 司法院定位研究委員會及民事訴訟法修正研究委員會研究委員 教育部私立學校諮詢委員會委員 教育部學術審議委員會法科常務委員
林桓	東吳大學法律學系副教授	美國德拉瓦州Delaware Law School of Widener University法學博士, J.D.	行政院國家發展委員會副主委 總統府訴願會委員 專業領域： 英美契約法、國際商法、BOT法制、政府採購契約、人工智能法
蔡茂寅	台灣大學法律學院兼任教授	日本國立名古屋大學法學博士	內政部法規委員 行政院勞委會法規委員 行政院訴願委員 專業領域： 行政法、社會保障法與財政法
李仁淼	中正大學法律學系教授	日本北海道大學法學博士	教育部法規審議委員會委員 教育部國教署不適任教師審議委員會委員 專業領域： 憲法、行政法、教育法
董保城	東吳大學副校長 東吳大學法學院客座教授	德國波昂大學法學博士	國立政治大學法學院專任教授 考選部政務次長 考選部部長 社團法人台灣行政法學會理事長 專業領域： 憲法、行政法、國家責任法、教育法、考試法