

國立政治大學公共行政學系研究所

碩士學位論文

國立大學校長遴選制度研究



指導教授：莊國榮 博士

研究生：張瑋真 撰

中華民國 109 年 07 月



謝辭

論文終於寫完了，在撰寫謝辭的這一刻百感交集，一方面過去查找文獻、閱讀文獻、撰寫論文、修改論文的循環生活終於結束，但另一方面也代表著學生生活即將正式告一個段落。更重要的是，在完成論文的這條路上，受到了許多貴人的幫助，成就我完成此生第一本可以放入國家圖書館的著作。

首先，我想謝謝我的家人：爸爸、媽媽、姐姐、哥哥、嫂嫂，謝謝您們尊重我就讀政大公共行政學研究所的決定，在學期間支持我完成學位論文，包容我當學生這麼多年。雖然當您們問我：「什麼時候寫完論文、什麼時候畢業？」我總是支吾其詞或抱怨您們好煩，但您們總會在我蹉跎光陰時提醒我，或是在我被論文打擊的萎靡不振時關心我。回到家就有家的味道，因為有您們的愛、關心與支持，我才能成長至今，特別感謝我的家人們，將您們放在我學位論文裡最重要的位置，也希望能成為您們的驕傲。

感謝指導老師莊國榮教授，在論文開始尋找題目方向時便給予我一盞明燈，啟發我對大學校長遴選的關注與興趣，在撰寫論文的過程中，協助我從稀少的文獻中找到關鍵且重要的資料，讓我窺知學術論著的殿堂，學習學術著作的基本功，最終能完成這本學術論文。同時，也非常感謝我的口試委員周志宏教授與林佳和教授，在百忙中協助學生進行論文口試與審查，有您們的建議，論文才能更加完整。

感謝中正大學老師劉從葦教授、陳光輝教授、蔡允棟教授、李翠萍教授，在大學天真爛漫的時光裡，你們有如引路人一般，領我進入公共行政領域，奠定我的學術基礎，點亮了我的視野，更讓我明白何謂溫暖的人。

在政大公行學習的路上，謝謝張鎧如教授在擔任您的助理期間，不吝於指導我，讓我在工作中學習成長，也如同長輩一樣，關心我的論文與生活；謝謝系辦的漢琪學姊、怡瑩學姊，在學校行政程序上總是不遺餘力的支援著我，有任何大小疑難雜症，第一個就會想到向您們求援，真的很謝謝您們的付出。

研究所時光中，特別感謝我的室友怡捷、惠懿、蕙瑜、樺安的陪伴，很幸運能和你們成為室友，每天回到住處，互相分享生活中瑣碎的小事、互相陪伴，因為有可愛的你們，我的碩士生活因而更加完整且美好。

謝謝研究所期間一起修課、吃飯、討論論文的夥伴：書寧、妤平、雅淋、靜璇、俐文、晴萱…等眾多同學，能和你們相遇，是研究所生活中的一片片暖陽。我的研究所生活中，打工是一塊重要的生活重心，謝謝建豪、威寶、昱竹、星迪、

承彥、純瑜、亮宇、仁湘、祈風，和你們一起工作總是充滿歡樂，也從你們身上學到很多待人處事的道理。還有一群穿插生命中重要的朋友，感謝品諭學姊、煒薰、蓓妤、淑琪、境儀、俊哲、郁韋、楷倫、晉輝，謝謝你們陪伴在我生命中的許多重要時刻。

這本論文於我而言仍然希望可以再持續精修，但學生生涯到此也該告一個段落了。承蒙生命中每個階段的貴人照顧與包容，因為有你們的溫暖，論文才能順利完成以外，更重要的是你們完整了我的生命，使我能成為更好的人。礙於篇幅無法一一感謝所有聲援與幫助過我的夥伴，但願前往下個生命階段的我，不忘你們帶給我的溫暖，也期許自己一直做個懂得感恩、懂得善待別人的人。



于 國立政治大學

張瑋真

謹誌

2020. 08. 19

摘要

國立大學校長遴選近年來爭議不斷，諸如：台大校長候選人與遴選委員同為公司董事、校長資格不符教育人員條例…等。在過去的研究中，關於國立大學校長遴選的直接相關研究相當少，然而國立大學是人才培育的搖籃，大學校長對內能分配國家給予的資源、影響大學校務發展，對外則具有高度社會影響力。如何選出優良的國立大學校長，實為當務之急。

故本研究以文獻分析方式，先瞭解我國國立大學校長遴選制度的變化，再勾勒國立大學校長遴選之流程，接著分析國立大學長遴選制度所面臨的問題，包括：國立大學校長遴選相關程序訂定權限、同意權行使、迴避規定、國家監督，以及國立大學校長任用資格。

本研究之結論認為遴選委員會之權限不得超越校務會議，同意權行使為校長正當性來源之一，現行大學校長任用資格規範完備，迴避規範問題應分為資訊揭露問題與法規適用問題分別討論，以及教育部得監督大學遴選校長。最後本研究建議，應設計一套完整的同意權行使制度、訂定因校制宜校長遴選辦法、健全遴選委員會之功能，來強化及改善我國現行大學校長遴選制度。

關鍵字：國立大學校長遴選、校長遴選、迴避、同意權、國家監督、遴選委員會



目錄

目錄.....	i
表次.....	iv
圖次.....	iv
第一章 緒論.....	1
壹、研究背景與動機.....	1
貳、研究目的與研究問題.....	3
參、研究範圍與架構.....	5
一、研究範圍.....	5
二、研究架構.....	5
肆、研究方法-文獻分析法.....	6
伍、研究流程.....	7
第二章 國立大學校長產生方式規定之演變.....	9
壹、大學法關於國立大學校長產生方式規定之演變.....	9
一、1947 年到 1994 年大學法之規定.....	9
二、2005 年大學法第 9 條關於國立大學校長遴選之修正規定及理由.....	11
貳、國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法之演變.....	13
一、2006 年到 2019 年修法前之主要規定.....	13
二、2019 年修法前之重要爭議.....	14
三、2019 年校長遴選辦法修法主要修正內容.....	18
參、小結.....	21
第三章 國立大學校長遴選流程現況.....	23
壹、校長出缺，遴選委員會之組成.....	25
一、各校的學校代表組成成員整理.....	26
二、各校遴選委員之學校代表產生方式.....	27
三、各校遴選委員之校友代表及社會公正人士產生方式.....	29
貳、審查被推薦人資格.....	32
參、舉行校長候選人面談與公開說明會.....	32
肆、同意權行使.....	34
伍、校長遴選流程類型整理.....	34
第四章 國立大學校長遴選與大學自治.....	37
壹、大學自治之憲法依據.....	37
一、學術自由保障主體.....	37
二、學術自由之內涵.....	38
三、學術自由為大學自治權之基礎.....	38
貳、國立大學校長遴選是否屬於大學自治範圍.....	39
一、肯定說.....	39

二、否定說.....	40
參、大學自治之概念、範圍及類型.....	41
一、大學自治之概念.....	42
二、大學自治範圍.....	43
三、大學自治事務類型.....	45
肆、小結-大學校長遴選屬於共同任務.....	46
第五章 國立大學校長遴選程序相關規範之訂定權限.....	49
壹、中央法規之規定.....	49
一、大學法之規定.....	49
二、國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法之規定.....	50
貳、各國立大學訂定校長遴選相關規範之權限.....	50
參、大學自治立法權與國立大學校長遴選規範之訂定.....	56
一、大學自治立法權概念.....	56
二、大學自治立法權與法律保留原則.....	57
肆、校務會議與遴選委員會之權限劃分.....	62
一、校務會議訂定規範之權限.....	62
二、教育部函釋之觀點.....	63
三、行政法院裁判之觀點.....	65
四、遴選委員會訂定規範之權限.....	66
伍、小結：權限劃分.....	67
第六章、國立大學校長遴選程序與同意權行使.....	71
壹、各國立大學關於同意權行使之現行規定.....	71
貳、教育部法規命令及函釋之觀點.....	74
參、2014 年成大校長遴選過程爭議.....	76
一、教育部函釋的觀點.....	76
二、行政法院裁判之觀點.....	77
肆、檢討及建議方案.....	77
第七章 國立大學校長之任用資格.....	81
壹、大學校長任用資格之相關規範.....	81
一、大學法之規定.....	81
二、國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法.....	81
三、教育人員任用條例之規定.....	82
四、舊教育人員任用條例施行細則之規定.....	82
五、教育部函釋之觀點及監察院之糾正.....	83
六、2019 年增訂之教育人員任用條例施行細則第 13-1 條之規定.....	84
七、各校遴選規定.....	86
貳、小結.....	87
第八章 國立大學校長遴選之迴避規定.....	89

壹、舊校長遴選辦法對迴避義務之規定.....	89
貳、行政程序法對迴避之規定.....	90
參、新校長遴選辦法對迴避義務之規定.....	91
肆、解除職務與迴避的類型及其法律效果.....	92
一、遴選委員解除職務與迴避的類型.....	92
二、行政程序法之迴避類型.....	93
三、解除職務與迴避的法律效果.....	94
伍、行政程序法與特別法程序規定之適用方法.....	95
一、校長遴選辦法作為特別法應優先適用?.....	95
二、有些情形應適用行政程序法之迴避規定.....	96
陸、國立大學校長遴選迴避規範實務問題.....	99
一、資訊揭露不等同於利益揭露.....	99
二、迴避類型之實務應用分析.....	100
柒、小結.....	101
第九章 國立大學校長遴選與國家監督.....	103
壹、國家監督概說.....	103
一、國家監督意涵.....	104
二、國家監督密度.....	104
貳、國立大學校長遴選應受教育部之法律監督.....	108
一、學說.....	108
二、行政法院裁判之見解.....	110
參、小結—教育部得以進行法律監督.....	111
第十章 研究結論與建議.....	113
壹、研究結論.....	113
一、大學校長遴選屬於大學自治事務並歸類為共同任務.....	113
二、遴選委員會之權限不得超越校務會議.....	114
三、同意權行使為校長正當性來源.....	114
四、大學校長任用資格規範完備.....	114
五、迴避規範應分為資訊揭露與法規適用兩個問題討論.....	115
六、教育部得監督大學遴選校長.....	115
貳、研究建議.....	116
一、建立同意權行使制度設計.....	116
二、訂定因地制宜的校長遴選辦法.....	116
三、健全遴選委員會之功能.....	117
四、個案訪談或深度參與觀察.....	117
參考文獻.....	119

表次

表 1：學校代表組成成員差異.....	26
表 2：各校校長遴選流程.....	34
表 3：國立大學各校校長新聘程序的現行規定名稱.....	50
表 4：同意權人類型.....	72

圖次

圖 1：研究流程圖.....	8
圖 2：國立大學校長遴選流程圖.....	24
圖 3：舉行面談或公開發表的時機點.....	33
圖 4：三個同心圓模式.....	45
圖 5：大學校長遴選規定整理.....	52
圖 6：同意權行使規範樣態光譜.....	78
圖 7：不同大學自治事項的監督密度劃分.....	107



第一章 緒論

壹、研究背景與動機

1994 年大學校長從官派改由校園民主選出後，關於國立大學校長遴選的法規，歷經 2005 年 12 月大學法修法，以及 2019 年 8 月國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法修法，兩次大幅度的修正。

在 2005 年到 2019 年間發生下列幾次爭議較大的大學校長遴選事件：

2014 年 10 月 21 日國立成功大學校長遴選，由校友、社會公正人士共 21 名遴選委員，選出創校以來首位女性校長蘇慧貞，並於 2005 年 2 月 1 日接替前任校長黃煌輝。然而遴選過程中第二階段由校內專任教師投票，全校共 616 位專任教師投票，但這部分投票結果未公布，尤其，最後第三階段出現重大瑕疵，第一輪從 5 人中選出 3 位，第二輪 3 人選 2 位，還未進入最後一輪 2 選 1，就取第二輪 3 選 2 最高票出線，投票過程中，第二輪 3 選 2 選票未重新製作，導致其中一票圈錯淪為廢票，副校長何志欽以 1 票之差落敗。對於 2014 年國立成功大學校長遴選過程的瑕疵，校內多位師生認為第二階段專任教師投票結果未公布，未將校內師生心聲傳達給遴選委員，是重大程序不合法，影響遴選公正性，此階段形同聊備一格，因此進行連署批評，並且呼籲重啟投票機制。2014 年國立成功大學校長遴選過程的爭議，校內師生也分別向法院提出訴訟（曹婷婷，2014）。

2017 年 4 月國立陽明大學在校務會議修改校長遴選相關規定，大幅放寬被遴選者資格，並修改遴選委員比例，10 月該校公告第 8 任新校長人選由郭旭崧出任，被當時立委質疑是否有黑箱作業疑慮。國立陽明大學校長在選出當選人郭旭崧後，郭旭崧被外界質疑他僅為副教授不具正教授資格，教育部 11 月 27 日因此行文要求陽明大學遴選委員會確認郭旭崧「曾有相當於教授的教學和學術研究」的資格，始能擔任校長，監察院則認為郭旭崧打破長期以來的「教授當校長」

慣例，而教育部擴張相當教授的解釋並不恰當。除此之外，2018 年郭旭崧被揭露曾任心悅生技獨董、審計及薪酬委員會委員，其擔任「薪酬委員會召集人」直到當選陽明大學校長後快三個月才辭職，而當時的遴委會召集人張鴻仁亦是該公司的董事，但教育部並未否決陽明校長人事案（朱冠諭，2017；林志成 2017；翁榕瑀，2018）。

2018 年 1 月 5 日管中閔通過遴選成為國立台灣大學校長，然而本次台大第 12 屆校長遴選過程卻產生諸多爭議。2016 年論文平台（PubPeer）爆發台大論文造假，台大教授郭明良被發現 11 篇論文有造假情形，台大前校長楊泮池共同掛名四篇而捲入風波，2017 年 3 月楊泮池校長在校務會議上宣布不續任，2017 年 6 月 24 日台大召開臨時校務會議，選出遴選委員會成員啟動校長遴選。2018 年國立台灣大學校長遴選結果出爐後，由於利益迴避、論文抄襲、在台非法兼職、中國兼職等四個主要爭議問題，國立台灣大學校長遴選案遲至 2018 年 12 月 24 日，教育部長葉俊榮才宣布對臺大校長遴選委員會的決議「勉予同意」，但要請臺大提檢討報告，2019 年 1 月 8 日管中閔教授終於正式上任（中央社，2018；教育部，2018；陳宛茜，2018；陳彥蓉，2018；王曉玫，2018；監察院，2018；吳尚軒，2019；胡順惠，2019）。

雖然 2019 年年初教育部宣布對臺大校長遴選結果勉予同意，但國立大學校長遴選制度中的迴避問題以及對於遴選結果的監督爭議仍未完全解決，教育部因而在 2019 年 8 月通過國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法（以下簡稱校長遴選辦法）的修法。

國內學術界目前在高等教育研究中，對於大學通識、大學教育、大學教師、大學評鑑、大學管理、大學經營、高教改革、大學評鑑，都有豐碩的成果，法學界亦有許多針對大學校長遴選問題的討論，然而卻相當缺乏公共行政學門或教育學門對大學校長遴選的直接研究，以校長遴選制度研究來說，反而是國中小校長遴選研究相當豐富，甚至有校長學、校長培訓等課程。

現代大學的功能包含教學、研究以及公共服務，對國家競爭力的強化，乃至於人類文明與發展有重大的貢獻，而大學校長對於高等教育的作用與影響力深遠，若有清晰的教育理念及，才能理想引領大學的發展。何福田（2005：9）認為校長的定位與影響力，在於其對教育政策的制訂、達成教育目標的途徑、校園整體運作、校園經營成敗以及學校的發展方向，因此如何選出校園最合適的領導人，良好的遴選制度對於大學與高等教育的發展都具有重大影響。

由於國內大學校長遴選爭議不斷，不禁令人反思目前我國的大學校長遴選制度存在哪些規範不夠完善、急需改善的問題，再加上大學校長遴選制度研究不多，從大學校長遴選制度為高等教育政策的立場出發，是公共行政領域所應關注的議題，因此本研究將討論我國大學校長遴選制度問題。

貳、研究目的與研究問題

為了選出適任的大學校長，大學校長遴選制度的設計相當的重要。本研究目的在於發現並描述我國大學校長遴選制度的背景脈絡，在何種背景脈絡之下產生了遴選問題，以及這些遴選問題的具體內涵與爭議為何。

其次國立大學校長遴選制度的訂定除了應合乎一般法律原則之外，也應當重視法律正當程序，即英國所謂的自然正義（莊國榮，2015：377），程序正義的意義是資訊必須公開透明、公平適用、禁止偽造等，程序正義的貫徹能保障遴選委員在充分且正確的資訊中選出適任校長，參加大學校長遴選的候選人能獲得公平的競爭機會，在台大校長遴選過程中，爭議之一即是資訊不對等以及迴避問題，因此本研究亦將探究大學校長遴選制度中迴避的相關規定。

此外在民主國家中，公立大學與國家具有特殊關係，憲法規定國家必須保障學術自由，為達成保障學術自由之目的，大學獲得自治的權限，然而公立大學是由國家資源所創設，在法律上應受國家適法性監督，如何監督國立大學校長遴選委員會，使其依據法規公平公正的選出適任的大學校長人選，也需要在大學校長

遴選的法規中進行制度設計。

法律是道德的最低標準，本研究的目的是從法律規定的角度來探討現行國立大學校長遴選制度的設計是否恰當。為了達成本研究的目的，本文首先要梳理國立大學校長遴選制度的演變，釐清立法目的脈絡，以及整理目前國立大學校長遴選制度設計、規範與現況，進而討論國立大學校長遴選制度是否合乎一般法律原則以及法律正當程序，目前國立大學校長遴選的規範是否適當且能遴選出適任的校長。

為分析我國國立大學校長遴選法令規定的爭議，本研究將探究並回答下列研究問題：

1. 大學法在 2005 年的修法中，關於國立大學校長遴選的制度規定有何變動？
2. 2005 年大學法修法後到 2019 年校長遴選辦法修法前，國立大學校長遴選制度產生哪些問題？
3. 校長遴選辦法在 2019 年修法中，大學校長遴選制度主要有何變動？
4. 校長遴選辦法在 2019 年修法後，可否解決大學校長遴選制度所面臨的問題？
5. 國立大學校務會議所訂定的校長遴選規範，對遴選委員會是否具有拘束力？
6. 教育部可否授權校長遴選委員會訂定校長遴選規範？
7. 國立大學校長遴選中，同意權行使的規定應如何設計？
8. 各校校長遴選有關資格審查之規定，是否有助於大學遴選出適任校長？
9. 校長遴選辦法有關迴避的規定，現行解釋與問題為何？
10. 教育部對校長遴選結果的監督方式為何，有何問題？

期望透過對以上問題的討論，瞭解國立大學校長遴選制度的問題，並提出大學校長遴選制度的政策建議。

參、研究範圍與架構

一、研究範圍

由於我國公私立大學的校長遴選制度不同，若同時進行討論，恐未能深入探究校長遴選制度問題核心，加上從 2005 年大學法修法後，國立成功大學、國立陽明大學、國立台灣大學的校長遴選過程皆產生許多爭議，因而僅針對國立大學的校長遴選制度進行討論與分析。

此外，我國大學校長新聘程序與續聘程序在法律規範面、聘任流程、篩選標準等方面，均有相當大的差異，不宜在未完整分析新聘程序的情況下，進行兩者之間的比較分析，因此僅針對國立大學校長新聘程序規範進行研究。

二、研究架構

針對 2005 年大學法修法後到 2019 年校長遴選辦法修法前，國立大學校長遴選制度面臨哪些問題？首先本研究嘗試從大學校長遴選相關法規的條文變動、立法理由、部會函釋、大學校長遴選歷史文獻，佐以相關新聞報導，來瞭解國立大學校長遴選的背景脈絡，並分析國立大學校長遴選制度所面臨的問題。接著針對國立大學校長遴選制度所面臨的問題分別獨立成章來進行討論，最後依據前述研究資料提出研究結果與研究建議。綜上所述本文的章節安排如下：

第一章緒論，本章說明研究背景、具體研究問題、研究範圍、章節安排、所欲採用的研究方法，簡言之，就是介紹本研究的概要內容。

第二章為國立大學校長遴選法規變遷，首先從大學法與校長遴選辦法的法規變遷內涵，說明大學校長遴選制度的演變，並透過函釋、判決與新聞內容，試著分析 2005 年大學法修法後到 2019 年校長遴選辦法修法前，國立大學校長遴選制度有哪些問題。最後針對 2019 校長遴選辦法之主要修正內涵進行說明。

第三章討論國立大學校長遴選概況，整理各大學校長遴選法規，歸納出我國現行大學校長遴選流程的樣貌。

第四章說明基於憲法保障學術自由，大學因而享有自治權限。從大學自治範圍與類型的歸納與整理，討論大學校長遴選是否屬於大學自治之事項。

第五章從法律層面、行政命令層面、校務會議層面到遴選委員會層面來分析，其訂定大學校長遴選相關規範的權限有何不同。

第六章說明國立大學校長遴選程序與同意權行使，由於多數學校皆具有同意權行使階段，故而整理歸納各校同意權行使的類型、爭議以及分析同意權行使的重要性。

第七章探討國立大學校長任用資格曾發生爭議事件，校長任用資格受到哪些法規的拘束，了解我國大學校長在遴選過程中如何確保校長候選人符合法律訂定的資格，並說明修法後是否回應大學校長任用資格問題。

第八章針對大學校長遴選過程中備受爭議的資訊揭露與迴避問題，比較校長遴選辦法以及行政程序法對迴避制度的規範，並探討兩法競合問題，再者分析大學校長遴選制度中的迴避機制實務問題。

第九章討論國家監督的意涵，並分析教育部可否監督國立大學校長之遴選。

第十章研究結論與建議，綜合整理全文研究之論述歸納出研究結論，並試圖提出研究建議。

肆、研究方法-文獻分析法

文獻分析法 (Document Analysis) 是指依據研究議題的範圍內涵，蒐集相關文獻資料，將文獻資料進行分析與歸納統整，了解該研究議題的淵源、原因、背景、影響及其意義等，並做出客觀而有系統的詮釋的一種研究方法。文獻的來源盡量要求豐富及廣博，文獻資料可以是政府部門的報告或函釋、法律實務判決、工商業界的研究、文件記錄資料庫、企業組織資料、圖書館中的書籍、論文與期刊、報章新聞等等。文獻分析法可以幫助研究者釐清研究的背景脈絡、理論或實務的發展現況、研究的具體方向、建構適當的研究設計等，幫助研究者了解過去、

解釋現在即推測將來（葉至誠等，1999；朱柔若譯，2000）。

本研究主要蒐集學術研究資料、期刊、論文、大學法與校長遴選辦法條文變遷內容、立法理由、教育部與相關部會函釋、法院判決並輔以新聞資料。從上述所蒐集的文獻資料分析整理歸納出大學校長遴選制度的背景、具體的問題構面與詮釋方法，並比較不同學說、法規、函釋與判決之變遷等，勾勒出我國大學校長遴選制度概況。

伍、研究流程

本研究首先進行研究主題的設定，確定針對大學校長遴選制度進行研究後，接著進行初步的文獻資料蒐集並確定研究方向，然後提出研究問題，針對研究問題進行文獻資料的蒐集與分析，建構本研究所欲探究的具體研究構面後，將研究問題更加具體化，使本研究更能深入探究大學校長遴選制度的問題，接著根據研究構面安排並撰寫各章節，每個章節分別探討不同的國立大學校長遴選制度的問題，最後依據文獻資料與分析提出研究結果與建議。

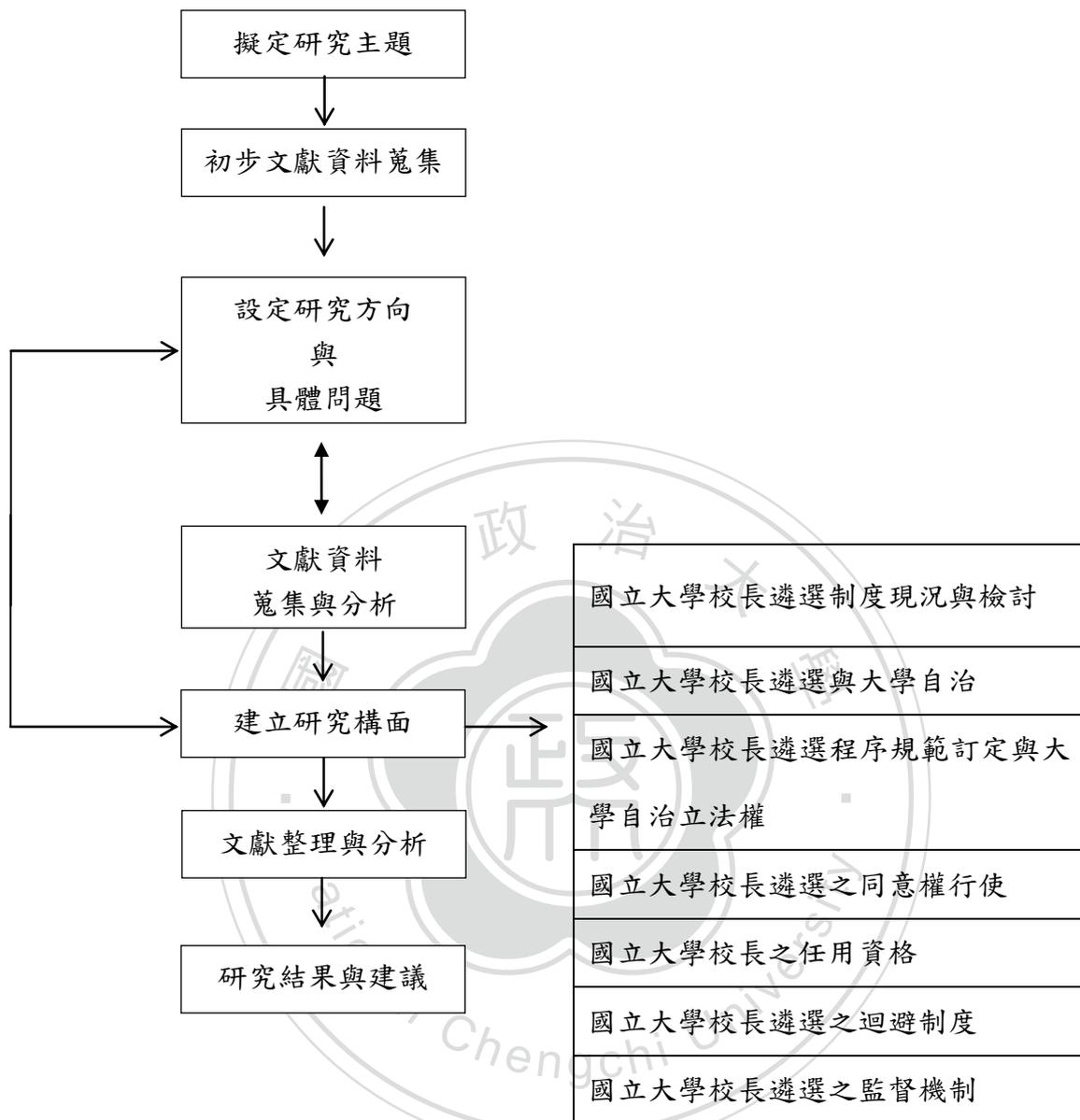


圖 1：研究流程圖

資料來源：本研究整理

第二章 國立大學校長產生方式規定之演變

我國國立大學校長產生方式規定的演變，可以簡單分為三個時期，第一個時期為 1947 年到 1994 年，屬於威權官派時期，此一時期國立大學校長產生方式的規定主要以立法院所訂定的大學法為依據，國立大學校長產生方式是由教育部聘任之。第二個時期為 1994 年到 2005 年的民主轉型期，此一時期國立大學校長產生方式的規定亦是以立法院所訂定的大學法為依據，國立大學校長產生方式是由學校自組遴選委員會選出後，交由教育部組成的遴選委員會進行擇聘。第三個時期為 2005 年到 2019 年，屬於民主修正時期，出現第三個時期的主要是因應第二時期的大學校長遴選制度之問題進行改革，在本時期國立大學校長產生方式規定，是以立法院所訂定的大學法以及教育部所訂定的校長遴選辦法為依據，國立大學校長產生方式，乃是由學校與教育部共組遴選委員會來選出校長當選人。

由於第三階段的大學校長產生方式在實務上發生許多爭議事件，因此 2019 年教育部修正校長遴選辦法，期望改善我國國立大學校長遴選制度之問題。第二章以國立大學校長產生方式法規的演變，來說明我國大學校長遴選制度的變動與問題。

壹、大學法關於國立大學校長產生方式規定之演變

一、1947 年到 1994 年大學法之規定

國民政府於 1945 年接管台灣後，在 1947 年頒發大學法，全文共 33 條，當時第 8 條規定「大學置校長一人綜理校務，國立省立市立大學校長簡任，私立大學校長由董事會聘任呈報教育部備案，校長除擔任本校教課外，不得兼任他職，私立大學得置副校長一人，輔助校長處理校務。」將公立大學校長訂為簡任官，亦即將大學校長視為公務員，因而理所當然由政府指派毋庸爭議(陳舜芬，1994：

23)，1947 年的大學法彰顯當時政府希望嚴加掌控高等教育心態，也合乎戒嚴時期為確保高級知識份子順服的歷史脈絡。

時隔 30 年，於 1972 年再次修改大學法，全文修正後由 33 條擴增為 40 條，其中第 9 條規定「大學或獨立學院置校長或院長一人，綜理校（院）務；國立者，由教育部聘任；省（市）立者，由省（市）政府提請教育部聘任；私立者，由董事會報請教育部核准後聘任之。校（院）長除擔任本校教課外，不得兼任他職。大學校長、獨立學院院長之聘任標準，由教育部定之。」1972 年的修法，乃是因應當時社會的需要，而就條文做了部分的修正，因尚未考慮未來大學的運作及發展的重點，故對於大學的組織及未來的願景完全未曾談及（劉紀萱，2009：45），而在大學校長產生之規定上，本次修法移除公立大學校長為簡任官之規定，雖已不再將大學校長視為政府體制內之公務員，但產生方式依舊為政府官派。

1994 年大學法再度進行全文修正，由全文 39 條修正為全文 32 條，關於大學校長遴選規範進行大幅調整，本次修法是台灣高等教育重大里程碑之一，大學校長產生方式由過去官派，改為由學校組成遴選委員會，依遴選程序產生候選人，此一改變彰顯政府對高等教育管制的鬆綁，改由學校主導遴選。

1994 年大學法修法這次重大的轉變之背景脈絡，是在 1987 年解嚴前後，由於黨外人士大力呼籲台灣應結束威權統治朝向民主治理發展，伴隨國內氣氛逐漸朝自由民主開放，當時各界對官派校長亦有諸多批評，認為官派校長候選人選擇有限，無法選出合適的校園領導者，且官派校長導致政治介入校園，戕害學術水準與尊嚴，加上李遠哲獲頒諾貝爾化學獎回國後，亦倡導校園民主、教授治校等觀念，引起廣大迴響（劉紀萱，2009：45；李侑珊，2018），因此在 1987 年解嚴同年，教育部便組成「大學法修正諮詢委員會」，並於該年底向行政院提出修正草案，開啟本次修法的第一個版本。1987 年到 1993 年期間，對於大學校長產生方式的討論爭議不斷，教育部、大學教授與立法委員為修法的主要利害關係人，主要有「經教育部諮議程序後聘任」、「委員會遴選」、以及「各校自訂」三個修

正版本（陳舜芬，1994：34-37），終於在 1994 年《大學法》確定以委員會遴選大學校長為最終版本。

1994 年的大學法修正，關鍵性的改變了大學的角色地位，使大學更適合於時代的需求，不僅脫離教育部的一條鞭領導，學校行政自主性提高，內部民主程序的建置，及教師受到學術自由的保障（許禎元，2004：183）。

二、2005 年大學法第 9 條關於國立大學校長遴選之修正規定及理由

1994 年大學法全文修正後，在國立大學校長遴選的規範上將官派校長改為由大學主導遴選來選出適任校長，對於推動學術自由之保障、校園民主機制之建立及大學自治之落實等具有重大意義（立法院公報，2005）。

然而新法開始實施後，大學校長遴選面臨許多新的挑戰與困境。由於校長候選人多來自於校內教授，難以吸收大學以外之卓越人才，有礙大學發展與高等教育的成長。再者，校園民主與教育自由化的理念並未形成共識，以致在遴選過程中各種人際串聯、請託、同僚之間黨同伐異的情事層出不窮，權力鬥爭和利益資源爭奪的遊戲屢見不鮮，選舉文化進入校園造成校內派系對立，遴選委員會也容易被扭曲為綁樁、佈樁的角力場，甚至在校長出爐後遴選委員出任要職等爭議，大學超然卓越的理念與精神遭受到相當巨大的考驗。甚至發生大學校長遴選委員會結果與教育部遴選校長委員會結果相左，學校最高票、富民意支持的候選人往往反而落選的情形，由此可見教育部之校長遴聘權限過大，恐有違大學自治精神（高強華，1997：17；吳清山、曾燦燈，2005；周志宏，2007：77-79；劉紀萱，2009：46；王曉玟，2018）。

除了大學校長遴選制度面臨許多困境與挑戰，大學內部運作還面臨下列問題，諸如：大學內部組織設立過於僵化，法令消極限制而不能充分發揮組織自主運作功能；校務會議為校內最高決策會議，有時形成校長有責無權，且校務會議成員眾多，議事效率難免不彰，學術專業責任難以建構；大學法與大學法施行細

則部分條文，如大學共同必修科目、學生退學之救濟、大學內部組織之設置與教師升等辦法等規定，迭經司法院作出重要解釋，例如：釋字第 380 號、釋字第 382 號、釋字第 450 號、釋字第 462 號等（周志宏，2007：77）。

大學不但面臨內在環境的問題，外在國際環境趨勢也迫使我國大學法必須重新加以調整。我國於 2002 年加入世界貿易組織（WTO），對此我國通盤檢討各項促進自由貿易之相關法令，在臺灣面臨自由貿易開放的衝擊下，大學作為人力培養的搖籃，現行法令造成學制彈性不足，難以因應新世紀國際學術之競爭，因此亦須通盤檢討目前大學相關法規是否能提供足以面對自由貿易挑戰的人才，並思考應如何對國際開放台灣教育資源，才能符合自由貿易組織之規範，並保障台灣學生之權益。

大學校長遴選制度的困境與大學高等教育所面臨的內外問題與挑戰，顯示當時的大學法已不能因應當前大學發展需要，亟待通盤檢討、修正（立法院公報，2005；張瑞雄 2005：7；周志宏，2007：78）。面對這些問題與挑戰，教育部提出修正草案，經行政院召開五次審查會議，於 92 年 5 月 6 日審查完竣，在 6 月 11 日行政院院會審議通過；並於 6 月 17 日正式函請立法院審議（立法院公報，2005）。

在 2005 年的大學法進行全文修正。2005 年大學法第 9 條規定：「新任公立大學校長之產生，應於現任校長任期屆滿十個月前，由學校組成校長遴選委員會，經公開徵求程序遴選出校長後，由教育部或各該所屬地方政府聘任之。」將過去兩階段的遴選方式，改由教育部、校長出缺學校教師代表等共同組成一階段之遴選模式。不同於 1994 年大學法第 6 條第 2 項規定：「大學校長之產生，應由各校組成遴選委員會遴選二至三人，國立者，由各大學報請教育部組織遴選委員會擇聘之，其餘公立者，由各該主管政府層報教育部組織遴選委員會擇聘之」為兩階段運作模式。

2005 年修正的大學法第 9 條亦規定：「...前項委員會各類成員之比例與產生

方式如下：一、學校校務會議推選之學校代表占全體委員總額五分之二。二、學校推薦校友代表及社會公正人士占全體委員總額五分之二。三、其餘委員由教育部或各該所屬地方政府遴派之代表擔任之。公立大學校長遴選委員會之組織、運作及其他應遵行事項之辦法，國立者，由教育部定之；直轄市立、縣（市）立者，由各該所屬地方政府定之...」，不同於 1994 年大學法第 6 條第 3 項規定：「大學遴選委員會成員包括教師代表、行政人員代表、校友代表及社會公正人士，其中教師代表人數不得少於總數二分之一。」由於 2005 年大學法的修法後，大學校長遴選從過去兩階段遴選，改為學校代表與教育部代表共組遴選委員會的一階段遴選模式，因而具體規定學校代表與教育部代表之比例。

1994 年大學法規定校內遴選出二到三位候選人，再報請教育部組成遴選委員會選出最終候選人的二階段遴選方式，兩階段的遴選方式雖然讓大學有篩選校長候選人的權利，但教育部及地方主管機關仍握有實質決定最後人選之決定權。而 2005 年修法後的一階段遴選方式，則是由大學成員與教育部共組遴選委員會，由大學提名產生的委員比例高達五分之四以上，顯示大學得主導遴選委員會及其遴選程序，大幅增加大學的內部參與以及實質影響力，教育部雖然有遴選規則制定權以及形式的聘任權，但沒有實質的決定權，學界肯認本次修法能更加尊重學校自主（立法院公報，2005；周志宏，2007：82-84；通識在線，2018）。

貳、國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法之演變

一、2006 年到 2019 年修法前之主要規定

從大學法變遷來看待我國高等教育主管機關的心態，可以發現，除了隨著時代潮流的變化，越來越尊重大學民主的發展之外，在維護學術自由與學術產出上也不遺餘力。除了大學法之外，教育部也針對大學校長遴選訂定發布相關的法規命令。

2006 年 1 月 27 日教育部訂定發布「國立大學校長遴選委員會組織及運作辦

法」全文 10 條，該辦法的立法理由清楚點出為各大學辦理校長遴選運作有所遵循，因此爰定該辦法，該辦法讓各校對於如何制定恰當的大學校長遴選辦法更有依據，並促進大學能順利產出合適的校園領導人。

2011 年教育部修正校長遴選辦法第 2 條，該辦法第 2 條規定遴選委員組成時間、產生方式、組成比例，該次修法是為使校長遴選委員會的組成具有一定規模，以達集思廣益之效，爰修訂該辦法第 2 條第 2 項序文，將過去委員會最少成員 11 人提高到至少應有 15 位遴選委員。

2011 與 2012 年的校長遴選辦法條文修正與 2006 年所訂定的校長遴選辦法，基本上沒有太大的變動，換句話說 2019 年 8 月校長遴選辦法修法以前，該辦法全文共 10 條，其內容包含：該辦法之法源依據、遴委會組成之時間及委員產生方式、遴委會之任務、遴委會第一次會議之召開時間、主席產生方式及會議議決方式、遴委會開會時得視需要邀請有關人員列席或提供資料、迴避要件、迴避方式、遞補委員方式、遴選資訊保密與公開規定、遴選費用規定以及實行日期等內容。

二、2019 年修法前之重要爭議

綜合整理 2006 年到 2019 年大學校長遴選制度所遇到的爭議如下：2007、2008 年教育部發布臺人（一）字第 0960060352 號函以及臺人（一）字第 0970219665 號函，從這兩個函釋中，可以見得教育部為了強化遴選委員會獨立自力之精神，教育部肯認遴選委員會得不受校務會議決議之拘束，並且可以訂應校長遴選相關規定。2014 年成大校長遴選過程的爭議，主要是因為成大校長遴選委員會決議不公布同意權行使結果，僅以候選人姓氏筆畫排序，該決議違反成大校務會議規定的成功大學校長遴選辦法。2017 年陽明大學校長遴選爭議主要問題則是在於校長當選人為副教授，是否曾有相當於教授的教學和學術研究，其資格是否有放寬的疑慮，其次，陽明大學校長當選人與遴選委員會召集人同為心悅生技董事以

及審計及薪酬委員會委員，雖不違反當時校長遴選辦法對於迴避的規範，但仍引起爭議。2018 年台大校長遴選過程爭議主要有論文抄襲、中國兼職、利益迴避、在台非法兼職等四個方面。2019 年法務部透過函釋變更過去對迴避相關規定的適用觀點，亦應深入討論該轉變是否合理恰當。

歸納前述的爭議事件，整理出 2006 年到 2019 年修法前，我國國立大學校長遴選制度所面臨的問題，分點整理如下：

(一) 新聘程序

2007、2008 年教育部發布臺人(一)字第 0960060352 號函，內涵大意为校長遴選委員會可否自訂票決校長候選人通過標準，其中函釋內容第 2 項說明：「另各校自訂有關校長遴選之相關作業規定，僅係提供校長遴選委員會參考，上開遴選規定尚不得逾越教育人員任用條例及國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法之規範，併予敘明。」以及臺人(一)字第 0970219665 號函釋第 2 項說明：「國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法第 3 條第 1 項：『遴委會應本獨立自主之精神執行下列任務：(一) 決定候選人產生方式；(二) 決定遴選程序；(三) 審核候選人資格；(四) 選定校長人選由學校報教育部聘任；(五) 其他有關校長遴選之相關事項。』，爰校長遴選委員會應本獨立自主之精神決定候選人產生方式；至各校自訂有關校長遴選之相關作業規定，僅係提供校長遴選委員會參考。」

從這兩個函釋中，可以見得教育部為了強化遴選委員會獨立自力之精神，教育部肯認遴選委員會得不受校務會議決議之拘束，並且可以訂定校長遴選相關規定。然而強化遴選委員會權能是否能達成 2005 年大學法修法之目的，也就是改善校長候選人多半來自校內的問題，不無疑問，此外遴選委員會是否可以不受校務會議所訂定的大學校長遴選規定拘束，應更深入討論。

2014 年成大校長遴選過程發生爭議，主要是因為成大校長遴選委員會決議不公布同意權行使結果，僅以候選人姓氏筆畫排序，該決議違反成大校務會議規

定的成功大學校長遴選辦法，此次爭議成大校長遴選委員會違反成大校務會議訂定的遴選辦法，即是屬於教育部臺人（一）字第 0960060352 號以及函臺人（一）字第 0970219665 號，所產生的實際爭議案件。

（二）迴避制度

2017 年陽明大學校長遴選爭議問題之一，是陽明大學校長當選人與遴選委員會召集人同為心悅生技董事以及審計及薪酬委員會委員，2018 年台灣大學校長遴選爭議的主要問題之一是管中閔教授在參選台大校長時，仍保有台灣大哥大獨立董事、薪資報酬委員、審計委員等職務，而台灣大學校長遴選委員中，蔡明興委員為台灣大哥大副董事長，管中閔校長與蔡明興委員之關係，亦有資訊未揭露以及未利益迴避之問題。雖兩起大學校長遴選爭議不違反當時校長遴選辦法對於迴避的規範，但仍引起社會各界對於大學校長遴選制度的討論。

2019 年法務部回應國立大學校長遴選委員會組織與運作辦法和行政程序法中迴避事項的規定，其函釋立場有重大改變。法務部於 100 年 7 月 4 日發布法律字第 1000015676 號、105 年 3 月 18 日法律字第 10503505360 號皆認為基於特別法優於普通法原則，國立大學校長遴選委員會組織與運作辦法為特別法，應優先適用，然而在 108 年 4 月 22 日法律字第 10803504360 號中，法務部認為其他特別法規範與行政程序法規定具有競合關係者，自應優先適用特別法；惟如未有競合關係，或特別法未規定者，則仍可適用行政程序法相關規定，為何法務部的函釋觀點有所轉變，該轉變是否合理恰當，亦應深入討論。

我國大學校長遴選過程中資訊揭露的規定並不完善，除了配偶、三等親以及學位論文指導關係之外，在遴選過程中除非候選人或遴選委員主動揭露，否則無法知悉候選人與遴選委員之間的利害關係，由於資訊揭露不完整導致無法要求校長候選人或遴選委員進行迴避。其次，在校長遴選辦法對迴避關係訂定的不夠詳盡的情況之下，是否可以適用行政程序法對迴避的規定，法務部對於迴避規

定的法律適用問題，其觀點立場在 2019 年出現改變，亦即我國現行大學校長遴選法規中的迴避制度具有爭議與討論的空間存在。

（三）遴選結果監督

2018 年國立台灣大學校長遴選爭議，從 2018 年 1 月 5 日台大校長遴選委員會選出管中閔為台大第 12 任校長，並報請教育部聘任後，由於教育部認為其遴選過程有瑕疵，因此多次行文台大要求重啟遴選，直至 2018 年 12 月 24 日教育部才勉予同意發聘。對於台大校長遴選過程中的爭議，引發社會各界的討論。

主要爭議之一是教育部是否可以對台大校長遴選結果進行適法性監督，爭議之二是教育部的監督是否傷害大學自治精神。教育部對大學校長遴選結果是否可以監督，監察院調查報告認為教育部已逾越憲法第 162 條適法性監督的範圍，嚴重斷傷政府信譽及大學自治精神（洪哲政，2018），然而亦有人認為大學雖具自治權，但仍須接受教育主管機關的適法性監督（李松，2018：106；陳香蘭，2018）

（四）資格審查

2017 年陽明大學校長遴選爭議問題之一，乃是校長當選人為副教授，依教育人員任用條例第 10 條規定，國立大學校長須具教授資格。陽明大學校長郭旭崧是否曾有相當於教授的教學和學術研究，陽明大學遴委會依教育部 102 年臺教人（二）字第 1020131974A 號函釋，以郭旭崧擔任北醫兼任講座教授經歷，來認定他為教授，監察院糾正教育部該函釋是違法擴張「相當教授」的範圍及資格（林志成，2017）。

（五）違法兼職

2018 年台大校長遴選過程爭議之一，還有一項是管中閔教授在於任職行政

院政務委員、經建會及國發會主委期間，兼職撰寫專欄等情形，且於台大同意之前、台大與台哥大尚未有產學合作之際，即已兼任台哥大獨立董事、審計委員和薪資報酬委員之委員，台大校方回應台大提報名單予教育部時，管中閔已辭卸獨董職務，無兼職情事。

台大校長管中閔違法兼職遭到監察院彈劾，監察院認為管中閔違法兼職問題主要有兩個，一是管中閔在 2012 年 2 月 6 日至 2015 年 2 月 3 日期間，擔任行政院政務委員、經建會及國發會主委，多次匿名在雜誌發表有償評論，被監察院彈劾並且已送公懲會，另一則是管任職台大教授時，未事先報准就在外兼職，監察院認為這屬大學自治回歸台大處理（謝君臨，2019）。

對於管中閔擔任政務委員、國發會主委期間持續受邀匿名撰稿問題，2019 年 7 月 2 日，公懲會首次召開準備程序庭（錢利忠，2019）。2019 年 9 月 2 日公懲會判決本案申誡確定。

三、2019 年校長遴選辦法修法主要修正內容

面對 2005 年以來大學校長遴選的諸多爭議，教育部於 2018 年 4 月 3 日以及 2019 年 5 月 23 日兩度預告修正校長遴選辦法，並於 2019 年 8 月 1 日發布校長遴選辦法全文修定內容，期望調整後的大學校長遴選規定，改善大學校長遴選過程中的爭議。

本次辦法的修正，是在現行大學法第 9 條對校長遴選相關規定的架構下，以大學自主為軸心，著眼於健全遴選機制，在不影響擴大延攬人才的前提下，確保遴選過程的正當性，預防及有效處理爭議（教育部，2019）。

遴選機制的健全，首先從「防範未然」的概念著手，避免爭議情事發生。預防爭議的條文修正內容參見修正條文第 3 條、第 6 條、第 7 條規定，具體的規範措施是強化國立大學校長候選人擔任重要職務之資訊揭露、遴委會委員利益迴避與自律規範，以及提升行政支援能量。其次爭議的處理途徑，是以大學自主為軸

心進行矯正機能的設計。依大學法第 9 條規定，遴委會係由學校組成，而進入遴選階段後，就由遴委會秉持獨立自主精神行使職權。但遴委會的組成或運作本身發生爭議時，若缺乏明確規範，可能造成僵局。爭議的處理途徑具體規範參見修正條文第 11 條規定，修正後的校長遴選辦法明定，校長就任前之遴選爭議，遴委會應於三個月內作成決議確實處理之；校長就任後之爭議，由教育部處理。但如發生遴委會怠於執行任務，或未於期限內確實處理遴選爭議者，經學校校務會議提案表決同意後，遴委會就須解散而，學校必須在解散後的 2 個月內重組遴委會，以此機制來處理遴選過程可能產生的僵局現象（教育部，2019）。

本研究整理教育部（2006；2011；2019）所公布的校長遴選辦法條文內容、校長遴選辦法修正總說明以及立法理由，簡要說明 2019 年校長遴選辦法重大修正內容以及回應哪些大學校長遴選制度問題，分述如下：

1. 修正條文第 2 條規定：「同一人連續受聘擔任同一學校之遴委會委員，以一次為限。但本辦法修正施行前已擔任之次數，不列入計算。」

限制同一人擔任遴委會委員之次數，期望讓學校以不同視野多元選才，避免萬年委員把持遴選委員會。

2. 修正條文第 3 條規定：「學校應指定專責單位或人員組成工作小組，協助遴委會執行本辦法第三條第一項所定任務。學校應依本辦法訂定遴委會組成、解散、重新組成及委員產生及遞補方式，與工作小組之組成、任務及相關運作程序規定，並經校務會議審議通過後實施，並報教育部備查，但本辦法修正施行前，學校已依修正前規定組成遴委會進行校長遴選作業者，不適用之。」

另外，在本條的修正說明中特別指出當涉及候選人「相當教授」資格的學術成就認定，應由外部專家學者提供初審意見。本條主要回應校務會議與遴選委員會權限劃分問題以及校長資格審查問題。

3.修正條文第6條規定：「候選人應揭露及遴委會委員應揭露或自行揭露之事項。」

本條立法目的在於回應近年來大學校長對於迴避的爭議，透過規範校長候選人擔任重要職務之資訊揭露，以利後續討論是否需要迴避，來促進遴選委員會自律並確保遴選過程符合正當程序原則。

4.修正條文第7條規定：「遴委會委員及候選人同時擔任同一營利事業董事、獨立董事或監察人，應經遴委會確認後解除職務，並明定遴委會委員與候選人間如有本辦法規定應揭露或自行揭露之關係，應提遴委會討論，作成是否解除委員職務或迴避之決議。至於遴委會委員有應解除職務之事由而未解除職務，或有具體事實足認遴委會委員執行職務有偏頗之虞者，教育部得以書面送交學校轉請遴委會議決；候選人或遴委會委員並得以書面舉出其原因及事實，向遴委會申請解除其委員職務。遴委會議決解除職務前，應給予該委員陳述意見之機會。」

亦即，第7條規定應揭露之資訊的處理方式，包括何種情況為應解除職務、得申請解除職務、何者為應提遴選委員會進行個案討論、若有怠於執行職務之情況的處理方式。本次修正內容強化迴避制度的周延性。

5.修正條文第8條規定：「有第7條第1項第2款應解除職務之遴委會委員參與決議者，該遴委會之決議當然違背法令而無效。此外，有第7條第1項第2款以外應解除職務之遴委會委員參與之決議效力，遴委會應於委員遞補後開會議決。」

本條主要目的為處理應解除職務者的決議效力，周延迴避制度的設計，確保遴選過程符合正當法律程序。

6.修正條文第9條規定：「遴委會審核候選人資格、選定校長人選、作成是否解除委員職務或迴避之決議，或議決應解除職務之遴委會委員參與決議之效力時，均應單獨列案逐案審查，並以無記名投票方式作成決議。」

本條立法目的在於為求慎重且避免爭議，關於重要爭議教育部要求遴選委員會須單獨列案並逐案審查，且須採用無記名方式投票來做成決議。

7.修正條文第 11 條規定：「校長就任前之遴選爭議，遴委會應於三個月內作成決議確實處理之；校長就任後之爭議，由教育部處理；遴委會無正當理由怠於執行第三條所定任務，或未於規定期限內確實處理遴選爭議者，經學校校務會議同意後解散；遴委會經學校校務會議解散後，學校應於二個月內重新組成遴委會。」

本條增訂內容確立教育部得在遴選委員有應解除職務或失職時，得以介入的方式，建立教育部監督大學校長遴選之法源依據。

參、小結

1994 年的大學校長產生方式是由官派改為民選，透過法規變化可知道我國高等教育發展方向回應了當時對於民主發展的期望，因此朝向越來越尊重大學校園自主，期望大學能自主產生適當的人選，並維護校園自治與學術自由的方向發展。在 2005 年大學法修法中對於大學校長遴選規範的修正，則是要回應校長候選人多半由校內人選出任、派系問題以及教育部在第二階段對遴選結果的干預。從 2005 年大學法第 9 條對於大學校長遴選制度規範的修法內容可以知道，首先將兩階段改為一階段遴選，改善教育部在第二階段對遴選結果干預的可能性，並且更加合乎我國民主化的發展方向。

2005 年大學法修法推動的原因固然有大學法本身問題以及外在環境的刺激，但大學校長遴選規定的修改原因，是為了回應校長候選人多來自校內的問題，因此在該次修法中降低校務會議選出的遴選委員比例。由於校長候選人多半由校內人選出任問題，2005 年大學法修法理由書第 2 點認為「...目前所規劃之遴選委員會組成比率，校務會議所推派之代表占五分之二，學校所推薦之校友及社會公正人士占五分之二，亦即有五分之四之遴選委員係由學校推薦產生，不僅

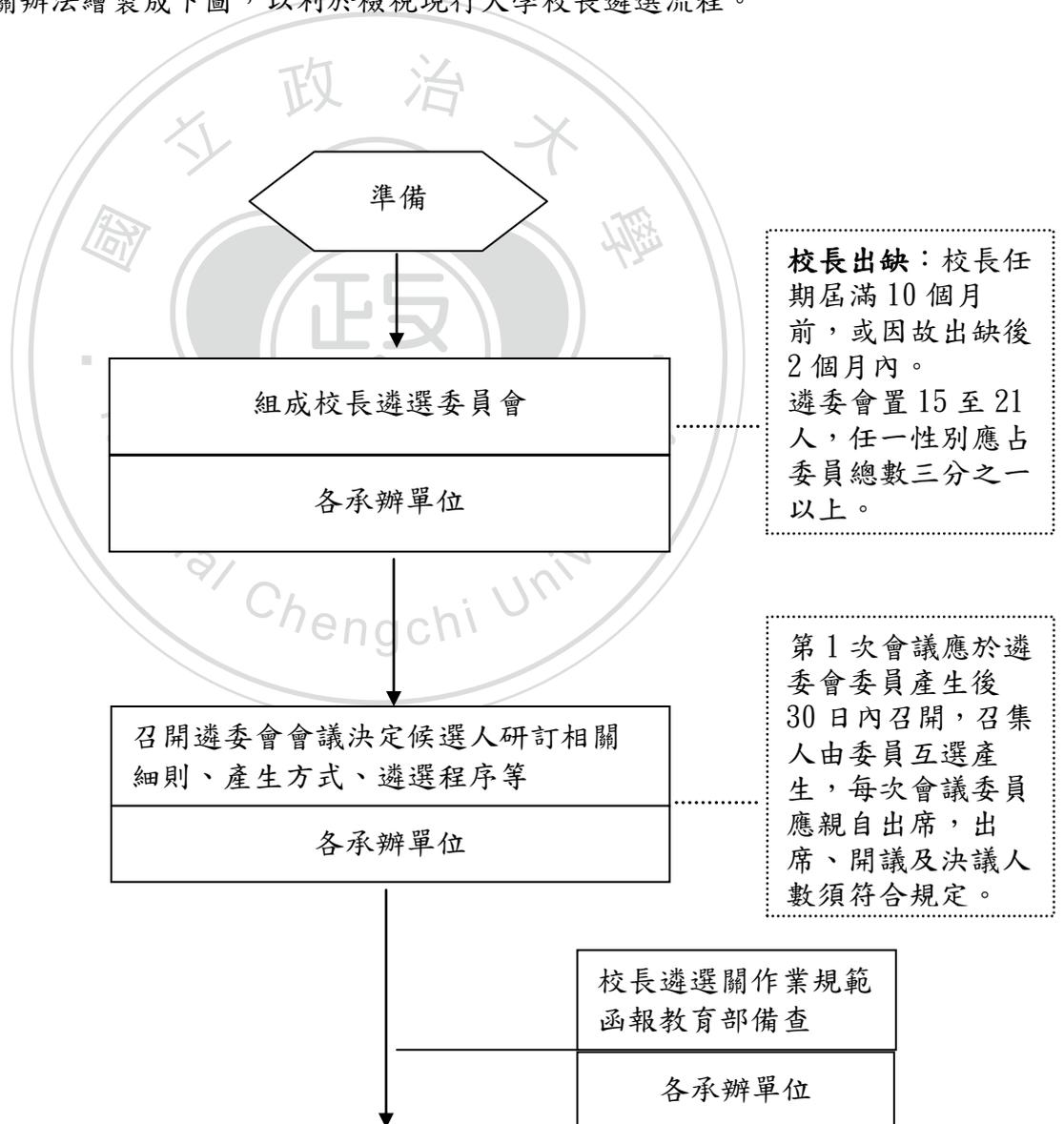
尊重學校自主，更可避免以往校務會議所推派之代表比率超過一半，校長候選人多來自於校內，難以吸收校外卓越人才等問題，真正落實超然獨立之遴選精神……」換句話說，不同於 2005 年大學法修法前第 6 條之規定：「...大學遴選委員會成員包括教師代表、行政人員代表、校友代表及社會公正人士，其中教師代表人數不得少於總數二分之一」強制大學校長遴選委員會成員僅得有五分之一成員來自校務會議，減少校內原本就具有相當影響力的成員出任遴選委員，以避免原本就是校務會議之成員在遴選過程中由於對來自校內的校長候選人較為熟悉，違反獨立遴選之精神，也說明 2005 年大學法修法，教育部希望我國大學校長遴選制度可以促進校外人才進入校園。

2005 年大學法修法主要是欲改善校長候選人多來自校內的問題，然而修法後實際運作又產生新的問題。2007 年教育部函釋肯認校務會議所通過的大學校長遴選辦法對遴選委員會沒有拘束力，2014 年成大遴選委員會決議違反成大校長遴選辦法，2017 年陽明大學校長資格問題與遴選過程未利益迴避爭議，2018 年台灣大學校長遴選過程未利益迴避爭議以及教育部監督權問題，2019 年法務部對迴避規定觀點改變等問題，故 2019 年的校長遴選辦法進行修法，回應我國大學校長遴選所面臨的問題。

本研究即是針對 2005 年以來的大學校長遴選之爭議進行研究討論，並分析在 2019 年校長遴選辦法修法後我國大學校長遴選制度是否改善這些問題。

第三章 國立大學校長遴選流程現況

大學法第 9 條第 3 項授權教育部對公立大學校長遴選委員會之組織、運作及其他應遵行事項之辦法進行訂定，因此教育部發布「國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法」，對各大學校長新聘程序作原則性的規範以及爭議處理機制。各大學依據教育部所發布的校長遴選辦法來制訂各校的遴選流程規定。本研究參照教育部編印的「國立大學校長遴選作業參考彙編」，並整理各國立大學所訂定的遴選作業相關辦法繪製成下圖，以利於檢視現行大學校長遴選流程。



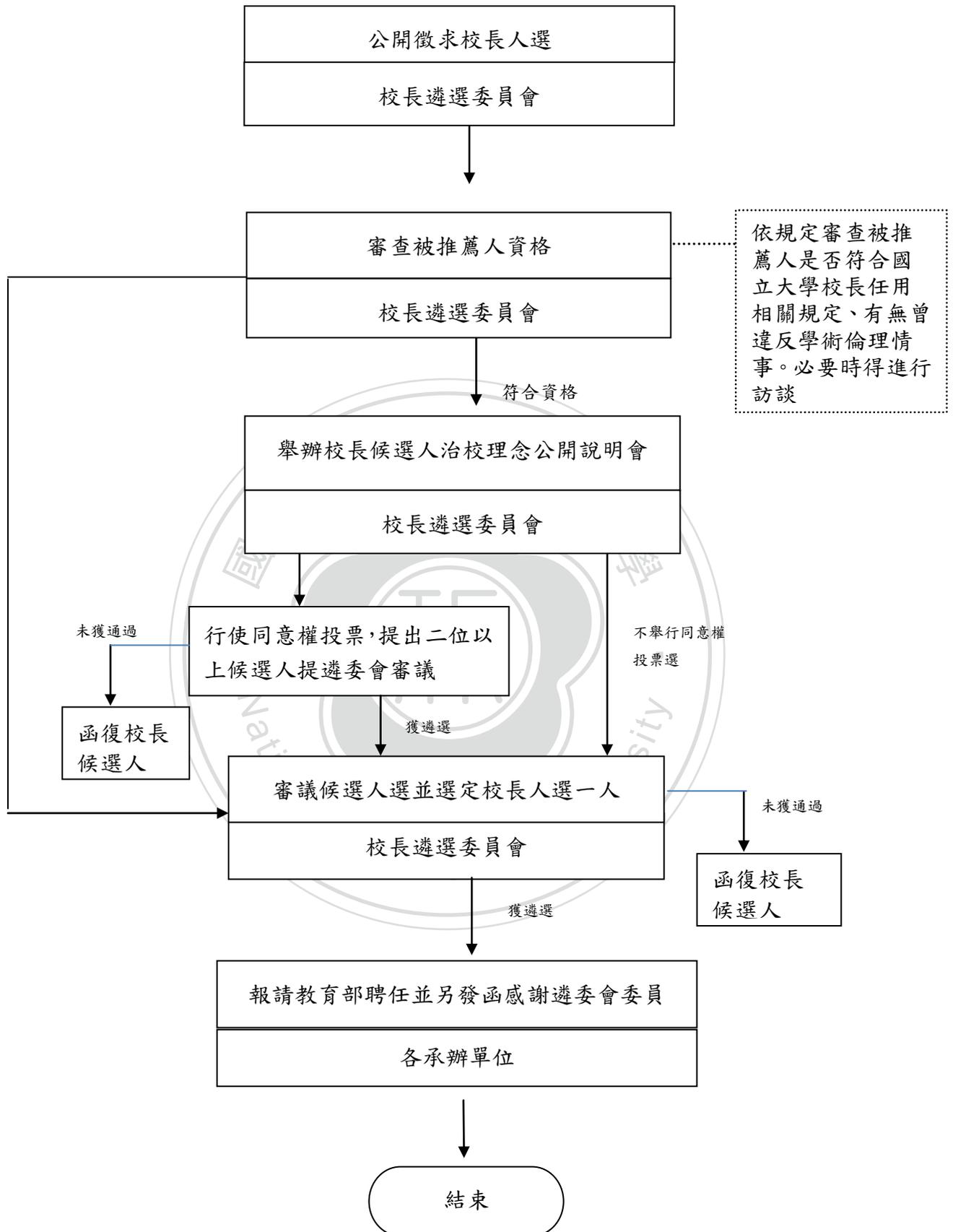


圖 2：國立大學校長遴選流程圖

資料來源：本研究整理自各大學校長遴選相關辦法與國立大學校長遴選作業參考彙編

公立大學依據教育部所發布的校長遴選辦法，經校務會議通過制訂各校的校長遴選規定，再由校長遴選委員會訂定技術性作業規定，各校的規定大致上都非常相似，但仍有不同形態的規範。以下整理國內大學校長遴選流程各階段的差異。

壹、校長出缺，遴選委員會之組成

首先整理遴選委員會人數規定。依據校長遴選辦法第 2 條規定：「各大學應於校長任期屆滿十個月前或因故出缺後二個月內，組成校長遴選委員會（以下簡稱遴委會），遴選新任校長報教育部聘任。遴委會置委員十五人至二十一人，以單數組成，由學校就下列人員聘任之」各大學的校長遴選相關規定亦同。委員會人數部分由於僅規定組成比例以及人數的上下限制，故各校委員會人數並不相同，例如：國立中央大學為十五人，國立高雄大學為十七人，國立政治大學為二十一人。

再者討論遴選委員組成方式之法規。大學法第 9 條第 2 項規定：「前項委員會各類成員之比例與產生方式如下：一、學校校務會議推選之學校代表占全體委員總額五分之二。二、學校推薦校友代表及社會公正人士占全體委員總額五分之二。三、其餘委員由教育部或各該所屬地方政府遴派之代表擔任之。」大學法規定遴選會委員產生方式有三種，一種是來自學校校務會議推選學校代表，一種是學校推薦校友代表及社會公正人士，最後是由教育部或各該所屬地方政府遴派之代表。

校長遴選辦法第 2 條規定：「……（第 2 項）遴委會置委員十五人至二十一人，以單數組成，由學校就下列人員聘任之：一、學校代表：由學校校務會議推選，占全體委員總額五分之二。二、校友代表及社會公正人士：依學校組織規程或其他相關規定推薦，占全體委員總額五分之二。三、教育部遴派之代表：前二款以外之其餘委員。（第 3 項）前項各款代表於推選（薦）或遴派時，應酌列候補委員。第一款學校代表應包括教師代表，其人數不得少於三分之二。（第 4 項）

遴選委員會任一性別委員不得少於委員總數三分之一。……」在母法的授權規定之下，校長遴選辦法同樣規定遴選委員由學校代表、校友代表、社會公正人士與教育部代表組成，但不同於母法對校友代表及社會公正人士的產生方式之規定，校長遴選辦法進一步規定：「學校組織規程或其他相關規定推薦」，換句話說校友代表及社會公正人士的產生方式須由各校詳加規定產生方式。

各校在大學法以及校長遴選辦法的規定之下，除了教育部遴派代表之外，各國立大學對於遴選委員的產生方式，則有許多不同的規定。以下歸納各國立大學對遴選委員產生方式的規定，可以發現各校學校代表的組成成員身分各校規定不同，各校學校代表、校友代表、社會公正人士推選方式也不同。

一、各校的學校代表組成成員整理

校長遴選委員中學校代表通常由教師與研究人員代表、行政人員代表、學生代表所組成。然而各校的學校代表組成成員卻有所不同，歸納整理如下表：

表 1：學校代表組成成員差異

教師與研究人員代表 (通常為 6-9 位)	行政人員代表 (皆為 1 位)	學生代表 (皆為 1 位)	學校
V	V	V	國立台灣大學 ¹ 國立政治大學 ² 國立臺灣師範大學 ³ 國立交通大學 ⁴ 國立中央大學 ⁵ 國立中興大學 ⁶ 國立成功大學 ⁷

¹ 國立臺灣大學校長遴選委員會組織及運作要點 (民國 104 年 1 月 16 日)

² 國立政治大學校長遴選辦法 (民國 107 年 1 月 15 日)

³ 國立臺灣師範大學校長遴選組織及運作辦法 (民國 103 年 12 月 3 日)

⁴ 國立交通大學校長遴選委員會組織及運作辦法 (民國 107 年 6 月 6 日)

⁵ 國立中央大學校長新任續任及去職辦法 (民國 108 年 11 月 19 日)

⁶ 國立中興大學校長遴選辦法 (民國 105 年 4 月 22 日)

⁷ 國立成功大學校長遴選辦法 (102 年 10 月 30 日)

			國立陽明大學 ⁸
V	V	X	國立台北教育大學 ⁹
V	X	V	國立中山大學 ¹⁰
V	X	X	國立清華大學 ¹¹

資料來源：本研究自行整理

從表格整理中可以發現，目前各校對於遴選委員中的學校代表之規定，主要由教師與研究人員代表、行政人員代表、學生代表所組成。通常學校代表組成類型的規定，皆有教師與研究人員代表，但不一定有其他身分的代表。此外各校對遴選委員中學校代表之規定，教師與研究人員代表人數都是最多的，換句話說，我們可以認為我國國立大學傾向認為校長遴選委員主要應由教師與研究人員來擔任。

二、各校遴選委員之學校代表產生方式

(一) 學校代表中的教師與研究人員代表產生方式

各校學校代表的產生方式不盡相同，校長遴選委員中的教師與研究人員代表產生方式有兩種模式，第一種是由各學院以及非屬學院之單位推選，再由校務會

⁸ 國立陽明大學校長遴選辦法（106年4月12日）

⁹ 國立臺北教育大學校長遴選辦法（108年9月10日）

¹⁰ 國立中山大學校長遴選續聘及去職辦法（108年5月24日）

¹¹ 國立清華大學組織規程（107年8月1日）、國立清華大學校長遴選委員會委員推選作業要點（102年1月15日）

議選出，例如：國立台灣大學、國立臺灣師範大學、國立清華大學、國立交通大學、國立中興大學、國立成功大學、國立中山大學、國立陽明大學等。

第二種是由校務會議從學校教師或研究人員中選出，例如政治大學與國立台北教育大學。

(二) 學校代表中的行政人員代表產生方式

校長遴選委員中的行政人員代表產生方式主要為全體職員推選，再由校務會議選出。但各國立大學對全體職員之定義並不完全相同，舉例來說，國立臺灣大學校長遴選委員會組織及運作要點第 3 條第 4 項規定：「行政人員代表一人，由全體職員（含助教）以普選方式就曾任組長或秘書以上職務者選出男女候選人各二名，再由校務會議代表選出一人擔任。」，然而國立政治大學校長遴選辦法第 3 條第 1 項規定：「行政人員代表一人：由全校助教、職員、約用人員、軍訓人員、駐衛警察、技工及工友登記參選，並由校務會議代表就參選人中選舉產生之。」換句話說，台大對於全體職員的定義並沒有像政大一樣一一列舉，台大亦未在其他法令中更詳細的規定。

此外，國立臺灣師範大學對校長遴選委員中的行政人員代表規定也與其他各校不同，國立臺灣師範大學校長遴選組織及運作辦法第 3 條第 1 項規定：「行政人員代表一人：由全體編制內職員（不含契約僱用人員）就薦任以上職員圈選一人，提請校務會議同意。有關選務事宜，由人事室辦理。...以上行政人員代表及學生代表之推選（薦）結果，除經校務會議出席代表二分之一以上否決外，即為同意。」可知台師大的行政人員代表，原則上並不會再由校務會議投票選出最終代表人選。

(三) 學校代表中的學生代表產生方式

各校對於校長遴選委員中的學生代表產生方式，其推選的規定則不太一樣，將各校規定整理如下：

1. 台大：校務會議從學生會會長、學生代表大會議長、研究生協會會長中選出一位來擔任校長遴選委員。
2. 政大、成大：由學生會推選，再由校務會議選出。
3. 交大：由學生會與學生議會分別推選，再由校務會議選出。
4. 中興：由學生推選，再由校務會議選出。
5. 中山：學生事務處推選，再由校務會議選出。
6. 陽明：校務會議中的學生代表推薦，校務會議同意。
7. 臺灣師範大學：由學生會推選，經學生議會通過，最後由校務會議同意。

從各校之規定來看，校長遴選委員中的學生代表可分為經推選再由校務會議選出，或由校務會議同意即可當選的兩種類型。後者對於學生自治的權益保障程度較高。

三、各校遴選委員之校友代表及社會公正人士產生方式

各校校友代表及社會公正人士產生方式有兩種，第一種為分別規定校友代表與社會公正人士的推薦方式，再經由校務會遴選產生，第二種則為未分別規定校友代表與社會公正人士的推薦方式之學校，但仍需經校務會議選舉通過。

第一種分別規定校友代表與社會公正人士推薦方式之情形，各校推薦的方式也不同，例如：國立政治大學、國立台北教育大學、國立台灣師範大學、國立清華大學、國立交通大學、國立中山大學及國立陽明大學等。將前述各校之規定整理如下：

(一) 校友代表產生方式

1. 政治大學：校友會推薦、各學院推薦、校友連署
2. 國北教大：校友總會推薦、各學院推薦

3. 台師大：校友總會或校友分會推薦、校友連署
4. 清華：各學院提提名、校務會議提名且附署
5. 交大：校友總會推薦
6. 中山：校友總會推薦、各學院推薦
7. 陽明校友會推薦、各學院推薦、學生會推薦、學代會推薦、研究生學生會推薦

歸納各校規定可以知道校友代表產生方式通常由校友總會推薦、各學院推薦，另外校友代表也可以經由校友連署來獲得推薦。

(二) 社會公正人士產生方式

1. 政大：各學院推薦、各界連署
2. 國北教大：各學院推薦
3. 台師大：各系所務議會推薦
4. 清華：教授及校友代表推選
5. 交大：各學院、相關教學單位、學聯會推薦
6. 中山：各學院推薦
7. 陽明：各學院推薦、教師連署、校務會議連署

整理各校規定可以發現社會公正人士產生方式，通常由各學院推薦，再經校務會議通過。

第二種未分別規定校友代表與社會公正人士的推薦方式之學校，例如：國立台灣大學、國立中央大學、國立中興大學及國立成功大學等則並未分別規定，但仍需經校務會議選舉通過。

國立臺灣大學校長遴選委員會組織及運作要點第 3 條第 2 項規定：「...由各學院編制內講師或相當講師級以上教研人員以普選方式選出具教授或研究員資格之教研人員代表候選人一人、校友代表或社會公正人士候選人一人，再由校務

會議代表以每人連記至少十一名候選人之投票方式，選出得票最高之七位教研人員代表，及該七位教研人員代表所屬學院之外票數最高之四位校友代表或社會公正人士代表...其餘五位校友代表或社會公正人士，由校友總會推薦四名、行政會議推薦六名人選，再由校務會議代表票選決定校友總會推薦代表二位、行政會議推薦代表三位...」可知台大校長遴選委員之校友代表及社會公正人士是由各學院、校友總會、行政會議來推選，再經由校務會遴選產生。

國立中央大學校長新任續任及去職辦法第 4 條第 2 項規定：「...由前款學校代表先組成遴委會籌備會議，推薦名單至校務會議，由校務會議代表以無記名方式票選，經校務會議出席代表二分之一以上認可，依票數高低排序產生。」中央大學的校友代表及社會公正人士是由學校代表來推薦，再經由校務會議選出。

國立中興大學校長遴選辦法第 2 條第 2 項規定：「校友及社會公正人士代表九人，由校務會議代表十人以上或編制內專任教職員工二十五人以上之連署提名（被提名者不得為本校專任之教職員工），至少提名十八人以上，任一性別未達六人時，應辦理補提名，備學經歷資料，經校務會議選舉產生，校友代表及社會公正人士至少各應有一人。」可知中興大學的校友代表及社會公正人士的推薦方式是由校務會議或教職員連署，再由校務會議選出最中代表。

國立成功大學校長遴選辦法第 3 條規定：「...各學院、非屬學院及學生會各推薦校友代表及社會公正人士候選人二至三人。推薦方式由各學院、非屬學院（由管理學院召集）及學生會訂定，任一性別推薦候選人應達推薦人數三分之一以上...」可知國立成功大學的校友代表及社會公正人士，是由各學院、非屬學院及學生會推薦產生，再由校務會議票選產生。

綜觀各校的校友代表及社會公正人士推薦方式，可以發現主要的推薦單位為校友總會以及各學院，部分學校還有學生會推薦或連署推薦方式，最後經由校務會議票選產生最終的委員人選。

貳、審查被推薦人資格

校長資格審查之相關法規有校長遴選辦法第 3 條與第 6 條、育人員任用條例第 10 條、教育人員任用條例施行細則第 13-1 條以及各校遴選規定。

本階段通常由人事室與校長遴選委員會一同針對被推薦人的書面資料進行審查。各大學在資格審查階段除了確認教育人員任用條例所定的大學校長資格之學經歷以外，也會再次具體說明該校校長任用特質與資格，並在必要時進行訪談。部分學校的校長遴選委員會會針對被推薦人進行投票，來確定校長候選人人選，例如國立台灣大學、國立政治大學、國立台灣師範大學、國立清華大學、國立交通大學、國立成功大學、國立中山大學等校皆有具體規定在資格審查後同意權行使進行前，先行投票決定那些被推薦人得成為校長候選人。資格審查階段的重要性在於尋找合乎資格的校長候選人，並且確認需要迴避或解除職務的身分關係，俗話說預防勝過治療，在資格審查階段進行篩選，以利後續校長遴選的焦點放在校長候選人之間的能力、經歷、個人特質上來進行競爭，遠比校長當選人已選出並報部聘任後，才發現資格有問題而進行國家監督行為來的更容易。

參、舉行校長候選人面談與公開說明會

教育部所發布的「國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法」並無原則性要求各校在遴選過程，必須邀請候選人到校進行面談或發表公開的治校理念。然各校進行校長候選人遴選時，皆會邀請候選人到校面談或公開發表治校理念。面談屬於不公開的形式，候選人僅與遴選委員接觸，而公開發表則是允許學校成員共同參與，校長候選人透過接觸校內成員宣傳其治校理念。

各校舉行面談的時間通常有三種類型，第一種是資格審查時，即請被推薦人來學校進行面談，在面談結束後進行投票表決出校長候選人，例如國立政治大學、國立台灣師範大學、國立清華大學等校；第二種為資格審查後邀請校長候選人到校進行面談，目前僅有國立台灣大學是在資格審查後針對被推薦人進行投票

表決，再邀請校長候選人到校進行面談；第三種類型為同意權行使後、遴選出校長並報部聘任前，國立成功大學、國立中山大學、國立中興大學等校會再次邀請通過同意權行使的校長候選人到校面談，再進行最後一輪的遴選，選出校長當選人並報部聘任。

各校舉行公開的治校理念說明會（部分學校稱為公聽會或座談會），比面談舉行的時間之更多元，公開說明會的舉行時間點通常為舉行同意權行使前，會在校內召開公開說明會。公開說明會可以使校長候選人被全校認識，使同意權人更了解校長候選人之能力、理念與特質。然亦有不舉行公開說明會之學校，例如國立師範大學、國立清華大學、國立陽明大學等校。此外目前僅有國立交通大學是在資格審查後針對被推薦人召開公開說明會，再進行投票表決出校長候選人。

整理各校之校長遴選規定發現，各校一定會邀請校長候選人到校進行面談或公開說明治校理念至少一次。從各校是否舉行校長候選人面談與公開說明會，可以發現遴選委員會至少與校長候選人進行一次面對面的會面，不論形式是會議式的面談或是公開的演說，都可以增加遴選委員對於候選人的理解，並判斷是否適合擔任校長。

將各校舉行面談或公開說明會的時機點整理並繪製成下圖：

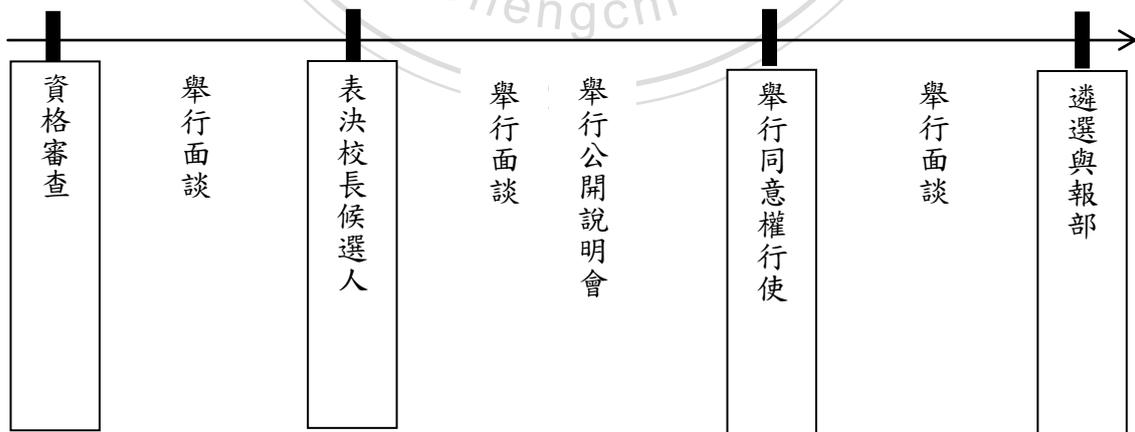


圖 3：舉行面談或公開發表的時機點

資料來源：本研究

肆、同意權行使

同意權行使是指針對通過資格審查的校長候選人，邀請具有同意權之校內成員進行投票，教育部所發佈的「國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法」並未規定各校須進行同意權行使，但多數大學有同意權行使階段，並且詳細規定同意權行使方式，包含有同意權人的身分、投開票方式、未達門檻的處理方式等。遴選委員會參考同意權行使結果，再做出最後決選，並將決選之人選報請教育部聘任。

現行各大學校長遴選規定得行使同意權人大部分是校務會議代表、教師代表、研究人員等三個族群；國立台灣藝術大學、國立臺中科技大學、國立臺北商業大學等校由於設有專業性科系，因此擔任教學之專業技術人員也被列為同意權行使人；國立政治大學的同意權行使更偏向全校普選，是全台唯一將學生納入同意權行使人的學校；另外亦有完全沒有對同意權行使的學校，例如：國立嘉義大學、國立陽明大學、國立暨南國際大學...等學校。

詳細的同意權行使意涵與實務問題則見第六章之討論。

伍、校長遴選流程類型整理

將各校校長遴選流程歸納如下表：

表 2：各校校長遴選流程

第一種	第二種	第三種	第四種	第五種	第六種	第七種
資格審查	資格審查	資格審查	資格審查	資格審查	資格審查	資格審查
表決校長候選人	表決校長候選人	不進行表決校長候選人	面談	面談	面談	公開說明會
面談	不進行面談	不進行面談	表決校長候選人	表決校長候選人	表決校長候選人	表決校長候選人
公開說明會	公開說明會	公開說明會	公開說明會	不舉行公開說明會	不舉行公開說明會	X

同意權行使	同意權行使	同意權行使	同意權行使	同意權行使	不舉行同意權行使	同意權行使
不進行面談	面談	不進行面談	不進行面談	不進行面談	不進行面談	不進行面談
遴選與報部	遴選與報部	遴選與報部	遴選與報部	遴選與報部	遴選與報部	遴選與報部
國立台灣大學	國立成功大學 國立中山大學 國立中興大學	國立台北教育大學	國立政治大學 國立中央大學	國立台灣師範大學 國立清華大學	國立陽明大學	國立交通大學

資料來源：本研究整理

從各校校長遴選規定來看，共可整理為七種遴選流程類型，各校皆從校長出缺、徵求候選人、資格審查開始，中間過程部分則包含：第一輪面談、票選被推薦人、公開說明會、同意權行使、第二輪面談等階段，各校在中間階段的流程、順序皆不相同，故得歸納出七種不同類型，各校最後皆由遴選委員進行表決，選出校長當選人並報請教育部聘任，結束遴選流程，平均所需時間約為三個月到半年。



第四章 國立大學校長遴選與大學自治

壹、大學自治之憲法依據

在討論大學校長遴選是否屬於大學自治範圍之前，必須先確認與說明大學自治的憲法上依據以及大學自治之意涵。大學法第 1 條規定：「大學以研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展為宗旨。大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。」從本條規定明確知道大學受到學術自由的保障並且享有自治權，然而我國之憲法中並無學術自由的明文規定，通說認為雖然我國憲法中沒有學術自由一詞，但憲法第 11 條規定：「人民言論、講學、著作及出版之自由」普遍被認為是我國憲法保障學術自由的條文依據。

學術自由的概念形成，同時也是現代大學的發展史，現代大學的治理與運作都不能脫離學術自由的原則（周志宏，2005b：157），且學術屬於人類精神活動的展開範圍，對個人的自由發展、自我實現乃至於人類文明之進步，不可或缺（黃舒芃，2013：7），因此各國憲法皆將學術自由視為基本權利並加以保障。

一、學術自由保障主體

學術自由為憲法所保障的基本權利，其所保障的主體得主張行使學術自由而不受國家或其他公權力的干預。德、日通說皆認為學術自由是每個人的基本權利，並不限於以學術研究為職業者（周志宏，1989：45、2005b：159-165），許育典（2016：416）強調雖然學術自由是每一個人的權利，但是必須是從事與「學術研究或講學等與學術有關」活動的人，才能主張憲法所保障的學術自由，換句話說，學術自由的主體並不限於教授或研究人員，只要從事與學術研究相關活動者，皆受到憲法學術自由的保障。此外，通說亦認為從事學術活動之法人、團體也屬於學術自由之主體（董保城，1997：126、127；周志宏，1989：46、2005b：

170；許育典，2016：417），現代學術活動蓬勃發展，因學科差距而進行專業分工合作，公私立大學、研究機構、民間企業皆針對其專業領域活躍發展，加上資料大量累積、從事研究所費不貲，學術活動多以群體研究為主。總而言之，只要是從事學術研究相關之活動，不論是個人或團體、私人或國家主導，皆是學術自由所保障的對象。

二、學術自由之內涵

我國憲法未使用學術自由一詞，因此學術自由之定義內涵需要進行討論，大法官釋字 380 號揭示：「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，應包括研究自由、教學自由及學習自由等項」此一解釋文首先說明學術自由的制度性保障條文即是憲法第十一條，其具體內涵應包含研究自由、教學自由以及學習自由。釋字 380 號之後涉及大學自治概念的大法官釋字有 450、462、563、626 號等釋字，歸納其內涵可知實務界認為研究自由、教學自由、學習自由、學生自治、組織自主權、人事自治、入學資格訂定、畢業條件，訂定為學術自由制度性保障之內涵（許育典，2012：9-10），其中，研究自由、講學自由與學習自由，屬於學術自由作為防禦權的保護法益，賦予人民在學術活動中有對抗國家高權侵犯的主觀公權利（許育典，2016：416）。顧以信（2019：225-227）也指出我國大法官釋字認為我國憲法規定的講學自由之保障，是對學術、研究及講學自由之明文保障，且認為憲法第 11 條的講學自由是大學自治的保障依據，而大學自治在大法官釋字中所展現的意涵，不僅止於規章的訂定權（釋字 380 號、563 號、626 號），亦包含組織層面的自我建立與自我管理（釋字 450 號）。

三、學術自由為大學自治權之基礎

我國實務上大法官釋字肯認憲法第 11 條講學自由是廣義的學術自由，並認

為此學術自由保障廣義的大學自治（包含規章制訂權與學術自治行政權）之憲法基礎。我國學說見解也認為憲法第 11 條講學自由是廣義的學術自由，而廣義的學術自由內涵包含研究、教學與學習等活動在內，亦認為大學得享有學術自由之保障，故而享有大學自治權，亦即指大學在立法及行政層面皆享有免受國家干預之權利。

換句話說，我國實務界與學術界通說，將憲法第 11 條對講學自由之保障，擴及於廣義的學術自由，同時也肯認廣義的學術自由包含大學自治之概念。

貳、國立大學校長遴選是否屬於大學自治範圍

我國現行大學校長遴選制度面臨諸多爭議，前述章節已分析討論目前遇到的爭議，然而在處理這些爭議之前，必須先處理的是：究竟國立大學校長遴選是否為大學自治範圍？若大學校長遴選屬於大學自治範圍，則教育部是否可以介入校長遴選，應為有限度的監督遴選過程，或完全不可干預遴選以尊重大學自治，然若大學校長遴選非屬大學自治範圍，教育部則應得進行干預。故探討大學校長遴選制度之前，本研究首先整理目前國立大學校長遴選是否屬於大學自治範圍的文獻。

一、肯定說

2018 年台灣行政法學會所舉辦的「台大校長遴選之法律問題剖析座談會」中，與會者台灣大學政治系教授陳淳文、成功大學法律系教授蔡志方、政治大學法律系教授廖元豪、東吳大學法學院教授董保城，皆認為大學校長遴選屬於大學自治的範圍，教育部應尊重台大遴選委員會之決定（丁世傑，2018）。李念祖（2018：2）也認為由於大學校長必須善加經營校務，對於教師的研究、教學內容，學生的學習自由等皆有重大影響，故大學校長的遴聘必須獨立自主，否則將嚴重影響大學自治。劉建宏（2018：19）亦肯認大學校長角色對外代表大學，對

內則需綜理校務，是大學中最重要的人事自主權限。董保城（2018：27、28）也從大學校長角色與職掌的角度來說明，認為大學校長對學術研究、教學、學生學習、校內人事大權皆有影響，故大學校長應屬於大學自治重要的一環。

另外，有學者從大學自治的內涵推導出大學校長遴選屬於大學自治的範圍。陳淳文（2018：40、54、55）以及陳清秀（2018a：97、102）參考外國高等教育法規以及大學自治之規範後，指出大學自治範圍應包含組織自主權以及人事自主權，故校長遴選亦屬大學自治之範圍。林世宗（1995：11）認為從我國大學自治權之內涵來看，其範圍本即包含由大學內之人員自主決定校長人選。許育典（2012：7-9、11、14）也歸納學說理論的大學自治類型，說明大學自治內涵包含規章自治、人事自治、學術自治、管理自治及財政自治等面向，而人事自治是最基本的大學自治事項，特別是確保大學有自行決定校長人選的權利。

二、否定說

顧以信（2019：219）認為，主張校長遴選非大學自治範圍之學者，多從學術自由之保障進行立論而推導出大學校長遴選非屬大學自治之範圍。2018年台大校長遴選之法律問題剖析座談會中，李惠宗教授指出「校長聘任」並不在「大學自治範圍」內，因為校長遴聘程序，與「學術自由」、「大學自治」無關（丁世傑，2018）。李惠宗（2018：122、123）也在月旦法學雜誌中指出大學自治雖然包含組織自主權，但此一權限必須限於跟教學研究有關的內部組織，而校長遴選程序僅涉及組織法上的外部問題，故與大學自治無直接相關。胡博硯（2018：17、18）也指出學校做為各學院的集合體，在保障學術自由上已經屬於第二線，大學校長與個人學術自由的關係距離更遠，甚至不乏大學校長利用行政資源而與教授發生衝突的爭議。

參、大學自治之概念、範圍及類型

我國通說認為憲法第 11 條為大學享有自治權的憲法基礎。大法官釋字 380 號理由書指出「為保障大學之學術自由，應承認大學自治之制度，對於研究、教學及學習等活動，擔保其不受不當之干涉，使大學享有組織經營之自治權能，個人享有學術自由」，釋字 450 號也解釋指出「大學於上開教育研究相關之範圍內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權。」大法官透過釋字說明大學應享有自治權能來管理大學組織。

徐筱菁（2005：11）認為大學自治與學術自由兩者概念不盡相同，但是關係緊密：為達成學術獨立與自由，大學在組織上必須自我管理；大學自治是大學自主的條件，唯有自主才能追求自由。外國學者對大學自治與學術自由的關係有不同的看法。德國認為大學自治是憲法上學術自由的一種「制度性保障」；美國學者認為學術自由與大學自治關係的理論基礎來自於（1）結社自由權利保障、（2）大學自治是憲法第一修正案¹²之必然結果。學術自由在美國雖非特別明文規定的憲法權利，但已被視為美國聯邦憲法第一修正案的一種特別關切、（3）大學代理性的行使個人第一修正案的權利、（4）大學的哲學作為一種溝通的形式，換言之美國學界認為學術自由是大學在關於教育（包括學生成員的選擇）事項上，得做自己的判斷的自由。日本則將學術自由與大學自治關係分為四種學說，（1）當然結果說、（2）制度的保障說，也是日本目前的通說、（3）機能的自由說、（4）憲法第 26 條說。

從學術自由與大學自治之關係的討論來看，我國目前多採德國通說之見解，認為大學自治係屬學術自由的一種制度性保障，大法官釋字 380 號與 450 號基本上亦採取相同見解（周志宏，2005b：179-186）

¹² 美國憲法第一修正案禁止美國國會制訂任何法律以確立國教；妨礙宗教自由；剝奪言論自由；侵犯新聞自由與集會自由；干擾或禁止向政府請願的權利。

一、大學自治之概念

大學自治乃是一種「學術自治」，於此機制之下，大學得以在自我負責之下，決定並從事所有與學術有關的事項，而不受任何指令的拘束（李建良，2004b：162-165）。陳春生（2018：33）則提出大學自治是指作為權利主體之大學，具有作為人權般之學術研究自由，因此當大學自治受到國家侵害時，做為學術研究自由之主體，有要求排除侵害其獨立研究學術的研究自由乃至大學自治之權利。周志宏（2005a：194）則將大學自治比擬為地方自治的核心要素，他認為大學自治有兩個面向，一個面向是大學做為一個團體對外抗拒外在勢力干預的自治，此相當於地方自治中的「團體自治」，另一個面向則是強調大學內部事務由大學成員自主決定的自治，此相當於地方自治中的「住民自治」。陳春生（2018：34）也指出大學自治目的是為了確保於大學中自由研究教學，大學內部之組織營運，需委諸大學之自主決定，保護其排除外部勢力之干涉。綜合上述對大學自治的討論來看，可以知道大學自治是指大學對內得自我管理，對外則可抵禦對學術自由的侵害。

大學自治可區分為經營權與教學權兩大部分，經營權係指決定大學之設立、合併、廢止，大學校務發展方向之決定，財務籌措、管理與監督，大學預算、與法規之審核，以及校長等重要人事之任免等權限；至於教學（研究）權則是指決定大學教學、研究、服務及學生學習有關事項之權限。基於學術自由與大學自治的憲法原則，教育主管機關僅能在不違反學術自由與大學自治之前提下，透過法規之制定、學校之籌設過程、預算編列與分配、校長遴選等過程，間接參與公立大學之經營管理與發展方向及重點之規劃，但不能直接介入與控制。換言之，政府對於公立大學乃是以設立者之地位，透過聘任校長（可視為經理人）來與大學內部成員（主要是教師和學生），共同經營與管理大學，並以經費提供者的角色對於公立大學之財務加以監督（周志宏，2005a：209-212）。

李惠宗（2002b：31）認為從功能性權力分立來看，基於保障學術自由的必

要，大學應有自治行政權，縱使法律沒有直接就個別事項授權各大學訂立抽象規範，基於其自治規章的立法權，逕行訂定抽象規範，以規範其成員，並無不可，或由教育部輾轉授權，亦不違反再授權禁止。林明鏘(2001:162)、法治斌(2001:47)也認為各大學自訂之學則非屬再授權禁止事項。此處需要強調的是大學組織訂定學則並不違反禁止再授權原則，這是由於大學組織受到憲法保障，為實現學術自由，使其享有大學自治立法權。

綜言之，基於憲法保障學術自由，大學自治為憲法所賦予的制度性保障，大學享有自治立法權，得逕行訂定學則，且大學訂定學則亦不違反再授權禁止原則，除了涉及個人基本權利之相關規定須有法律授權外，國家對於大學學則，僅得對非屬大學自治核心事項進行干預。

二、大學自治範圍

大學自治目的在於確保大學中自由研究教學，大學內部之組織營運需要讓各大學自主決定，來保護其排除外部勢力之干涉。然而大學無法獨立於國家之外，其同時也會相對於中央政府而立於衛星關係，而作為直接的、間接的國家行政之大學管理的一面存在，因此大學自治事項與國家行政事項如何劃分，便是最為困難的問題。

大學自治的範圍學說有兩個，一個為機能說：除了研究、教學活動之外，事務達成的機能直接與此活動有關聯或用以保護這些活動者，均為自治的對象，另一個學說則為歷史的傳統說，此說又分為德派與日派對大學自治的範圍界定，這些見解雖略有差異，但這些事項應該都只是例示的而非列舉的，因為大學自治的內容，並非可以用數學式的、機械式的方式來加以切割和劃分。大學自治範圍必須是在達成大學之本來任務（學問研究和教學）的前提下，根據各個國家大學之歷史、法律制度及政治、經濟、社會的條件，以及世人對大學之信賴度而異其內容（許育典，2002b：162-166；周志宏，2005a：197）。

一般認為大學自治的核心範圍為教學、研究、學習之內容，大學得針對大學自治核心範圍所保障的內涵來進行規範，而與大學自主無直接關聯的事項，特別是限制大學成員的基本權以及大學成員以外人民之權利，則非屬於自治立法權的規範，須另有法律特別的授權，始得為之。

許育典（2002b：155-161）認為凡屬大學典型的事務，諸如研究及教學計畫的擬定、學術活動的舉辦、取得博士資格或有關學生入學註冊或退學、開除學籍事項，以及學習與考試等事項，雖亦屬於大學的傳統權限領域，惟因涉及選擇職業及教育場所的自由，國家立法者對此事項亦得予以規範，而享有與大學相同位階的權限。換言之，就此等事項而言，學術自由與職業自由形成一種交錯的狀態，從而國家立法機關與大學擁有共同決定權。周志宏（2005a：197）指出大學自治範圍應至少包括：（1）人事決定、（2）研究與教育事項之決定、（3）內部設施及秩序之管理、（4）財務事項之決定、（5）學生自治。吳信華（2011：288）歸納司法院大法官迄今的解釋，認為大學自治保障內容包含：直接涉及研究與教學之學術重要事項、大學內部組織自主權、學生學習有關事項（包括：入學資格規定、科系與課程選擇自由、修業年限、學生自治）。陳新民（2011：275）認為大學自治所及範圍可分為完全的大學自治與部分的大學自治。完全的大學自治指大學享有完全的自主權利，包括招收學生、聘請教學研究人員、教學研究內容、學籍，甚至是校園秩序，均得由大學自行決定，國家機關不得干涉校務。部分的大學自治指大學得自行決定事項，限於處理教學、研究的方向與其進行、校內人事的變動，以及學生的管理，其他行政問題可由教育主管機關決定，是為有限度的大學自治。許育典（2016：426）整理學說理論對大學自治的類型化，分為規章自治、人事自治、學術自治、管理自治、財政自治，而釋憲實務上對大學自治的類型化整理，分別為研究自由、教學自由、學習自由、學生自治、組織自主權、人事自治、入學資格訂定、畢業條件訂定。陳春生（2018：35）則認為大學自治之內容，主要包括自主組織權、人事之自治與營運管理之自治。

三、大學自治事務類型

從過去文獻與司法院解釋中可以知道，大學自治涵蓋的內容包括研究事項、教學事項、學生學習事項、學生自治事項、組織內部管理事項、行政組織之人事事項、學籍事項等內涵。

部分學者給予二元化的分類標準，諸如林明鏘（2001：162）認為法律保留原則的密度，應視其屬於裁罰性之行政處分與非裁罰性之行政處分而異；陳愛娥（2013：61）、黃舒芃（2013：14）從專業性監督或合法性監督角度來切入。透過分類能幫助釐清大學自治內涵的差異，不同類型的大學自治內涵會涉及不同的規範密度標準、是否需要法律授權，以及監督的密度標準。在應用上，分類幫助我們討論具體案例是否歸屬大學自治、屬於何種規範密度的大學自治內涵、以及應採用何種程度的監督方法。

德國通說認為國家與大學的任務領域，可以依照與學術自由關係的緊密程度，劃分為「三個同心圓模式」，此一模式越靠近核心之任務，就越接近學術自由基本權之核心事項，而國家干預的可能性越小，反之亦然（黃舒芃，2013：14；顧以信，2019：228-231）。

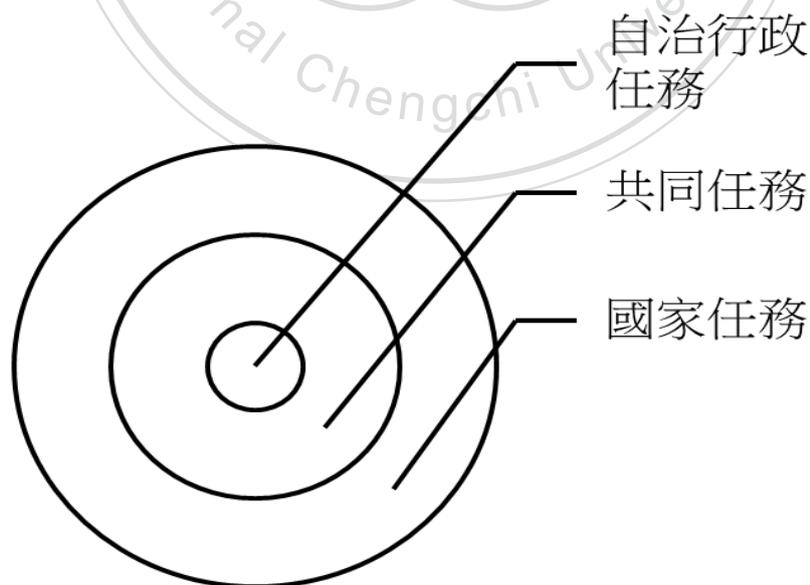


圖 4：三個同心圓模式

資料來源：顧以信（2019）論國立大學之學術自治行政權-以國立台灣大學校長遴選事件為例

（一）自治行政任務

最內圈的「自治行政任務」是指直接涉及研究講學內涵的純粹學術事項，屬於學術自由保障之核心範圍。國家對於此類事務的干預將直接影響學術自由之核心，故此一領域事務國家完全無干涉之餘地。

（二）共同任務

位處中間之「共同任務」是指界於自治行政任務（亦即純粹學術事項）與國家任務委託事項之間的協力事項。共同任務的基本思想可從專業性角度以及公益性角度來討論，專業性角度是指國家之決定需要借助大學之學術專業，而大學亦在某些事物上需要借助國家力量來達成任務，從公益性角度而言，高等教育事項涉及公益之實現，故而需要國家與大學的共同參與。

顧以信（2019：238-239）認為絕大多數高等教育之任務，都屬共同任務，因為幾乎所有大學的決定都會涉及國家資源的分配，故而需要國家共同參與。

（三）國家任務

處於最外圈之「國家任務」是指本質上無關乎學術的國家任務委託事項，因此國家在合憲的範圍內，享有完全的監督與規範權限。亦即在組織法的意義上，處於國家行政的從屬地位，大學是以國家名義完成其受國家所委託之任務。

然大學自治分類最大的問題在於充其量為一種理想狀態，一種便於類型化思考而簡化實際事務複雜性的區分方式。但實務上來說，往往難以精確判定為來自國家任務之委託，或者純粹涉及學術專業內涵，具體界線仍必須留待個案判斷（黃舒芃，2013：15；顧以信，2019：231）。

肆、小結-大學校長遴選屬於共同任務

顧以信（2019：236-237）整理德國學者對大學校長遴選之權限是否屬於大學自治範圍之討論，可分述為兩派，一派認為大學享有組織自主權，而這項權利包含選出大學領導人與各學院主管等人事權，另一派之看法則為大學自治的範圍

包含對校內機關的成員進行選舉的權利，更有激進者認為大學校長以及學院院長必須由大學自治行政途徑產生，但並不意味排除國家參與的權限，更具體來說，大學保有決定性的選任機關首長與成員的權利，國家對大學之決定僅能做法律上的監督。

從德國學者之觀點可以知道，大學校長遴選屬於大學自治之保障範圍，但國家亦得遂行核可權或實施法律監督。換句話說，德國學者普遍將校長遴選定位為共同任務，不可由國家或大學單方面進行決定，應由雙方於校長遴選程序中合作共同產生大學之新任校長。

我國大學校長遴選是否屬於大學自治範圍？從現行規範來看，我國大學受到憲法第 11 條廣義學術自由保障，因而享有大學自治權，而大學自治權之範圍則參考憲法第 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。」以及大學法第 1 條規定：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。」由前兩項規範可知，未侵害學術自由的前提下，立法者可以對大學自治範圍加以規範。其次，大學法第 9 條規定：「新任公立大學校長之產生，應於現任校長任期屆滿十個月前或因故出缺後二個月內，由學校組成校長遴選委員會，經公開徵求程序遴選出校長後，由教育部或各該所屬地方政府聘任之。」可知校長之產生，是由校內外代表組成遴選委員會，再依公開程序選出校長人選，最後由主管機關聘任。換句話說，我國大學享有自治權，然立法者亦得對大學自治範圍加以規範，在這樣的背景下，我國大學法第 9 條規定將大學校長遴選定位為共同任務。

詳言之，可套用「三個同心圓模式」來分析大學法第 9 條規定。首先公立大學校長之角色功能主要為校務營運，難謂與學術自由之實現具有直接關聯性，故不屬於學術自由之核心領域。其次，校長之職責在於對內綜理校務，對外代表大學，其治校風格影響大學運作、校內教師人事異動、學生事務決策等，而具有相當的決策權，故校長人選間接與學術自由之實踐有關。最後，公立大學校長可能

會對公益產生影響，具體而言即是公立大學接受教育機關之補助，涉及國家資源之分配，大學校長應妥善運用國家資源，促進學術發展、提供國家人才培育，也因此正當化國家的適度介入。綜上所述，公立大學校長之角色功能，一方面涉及非核心之學術自由保障，另一方面又與公益有關，故大學校長遴選應屬於共同任務的範圍。



第五章 國立大學校長遴選程序相關規範之訂定權限

國立大學校長遴選的法源依據來自不同層級，有屬於法律層級的大學法、有教育部訂定的法規命令，還有各大學校務會議或遴選委員會自行訂定的遴選規定，但規範的適用卻容易產生爭議，大學法與教育部所訂定的遴選辦法，是法律層級與法規命令層級的關係，然而校務會議與遴選委員會之間的權限劃分卻不十分清楚，又同時受到上級機關（也就是教育部），還有來自司法系統判決的影響，當出現爭議時，法規之適用令人困擾。

為釐清現行大學校長遴選程序規範的爭議，本章將透過整理現行大學校長遴選規範的法源以及教育部函釋，並爬梳各訂定相關規範機關的權限，來了解現行大學校長遴選程序規範的適用問題，並進一步討論校務會議與遴選委員會之間的權力關係。

壹、中央法規之規定

一、大學法之規定

大學法第 1 條第 2 項規定：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。」大學在法律規定範圍內享有訂定校內規範之權利，也就是說大學得訂定大學校長遴選程序相關規範。

大學法第 9 條第 1 項規定：「新任公立大學校長之產生，應於現任校長任期屆滿十個月前或因故出缺後二個月內，由學校組成校長遴選委員會，經公開徵求程序遴選出校長後，由教育部或各該所屬地方政府聘任之。」亦即在大學校長出缺後，由學校組成校長遴選委員會，來遴選大學校長，最後由教育部或各該所屬地方政府聘任。同條第 3 項規定：「公立大學校長遴選委員會之組織、運作及其他應遵行事項之辦法，國立者，由教育部定之；直轄市立、縣（市）立者，由各

該所屬地方政府定之。」此一規定進一步使大學法授權公立大學校長遴選的相關程序，由教育部訂定。

二、國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法之規定

在大學法的授權下，新校長遴選辦法第 3 條第 1 項規定：「遴委會應本獨立自主之精神執行下列任務：一、決定候選人產生方式。二、決定遴選程序。三、審核候選人資格。四、選定校長人選由學校報教育部聘任。五、其他有關校長遴選之相關事項。」遴選委員可決定遴選程序，但同法第 3 條第 4 項規定：「學校應就下列事項訂定相關規定，經校務會議審議通過後實施，並報教育部備查；修正時，亦同：一、前條與第十一條第二項及第三項所定遴委會組成、解散、重新組成與委員產生及遞補方式。二、前項所定工作小組之組成、任務及相關運作程序。」也就是說教育部規定遴選委員會雖然能決定遴選程序，但需要受到校務會議的審議通過才能執行。

貳、各國立大學訂定校長遴選相關規範之權限

目前各大學關於校長遴選程序之現行規定，大部分皆在組織規程概略規定新聘校長的程序，詳細校長新聘程序規定，則由校務會議另訂遴選辦法。

以下整理各校校長新聘程序的現行規定：

表 3：國立大學各校校長新聘程序的現行規定名稱

學校	新聘程序規定
台大	國立臺灣大學校長遴選委員會組織及運作要點 國立臺灣大學校長遴選委員會作業細則（106.07）
政大	國立政治大學校長遴選辦法 國立政治大學校長遴選委員會作業細則
國北教大	國立臺北教育大學校長遴選辦法

	國立臺北教育大學校長遴選委員會遴選作業細則
台師大	國立臺灣師範大學校長遴選組織及運作辦法
清華大學	國立清華大學組織規程 國立清華大學校長遴選委員會委員推選作業要點 國立清華大學校長遴選委員會作業要點
交通大學	國立交通大學校長遴選委員會組織及運作辦法
中央大學	國立中央大學校長新任續任及去職辦法
中興大學	國立中興大學校長遴選辦法
成功大學	國立成功大學校長遴選辦法
中山大學	國立中山大學校長遴選續聘及去職辦法

資料來源：本研究自行整理

從表格中可以發現大部分大學遴選辦法，通常會命名為「○○大學校長遴選辦法」或「○○大學校長遴選委員會組織及運作要點」，不論是命名為辦法或要點皆是由校務會議審議通過後施行，修正時亦同。中央大學與中山大學的校長新聘規定則是和續任與去職規定訂定在同一部規範中，換句話說這兩所大學將關於校長的人事規定訂定在同一部規範中。

各大學的新聘程序規定，除了由校務會議審議通過的校長遴選辦法或要點，大部分學校的遴選委員會也會訂定「○○大學校長遴選委員會作業細則」，作業細則的功能與目的在於訂定母法中未詳細規範的技術性事項，且同時不可逾越母法，例如：議事規則或是投票方式等。

與其他大學最不一樣的是清華大學對於校長新聘程序的規定，是以組織規程第 32 條為主，另外經校務會議審議通過「遴選委員會委員推選作業要點」，規範遴選委員的產生方式，再由校長遴選委員會訂定「遴選委員會作業要點」，該作業要點之功能同樣是訂定法令中未詳細規範的技術性事項。

綜觀國內關於大學校長遴選的規定可歸納為下圖：

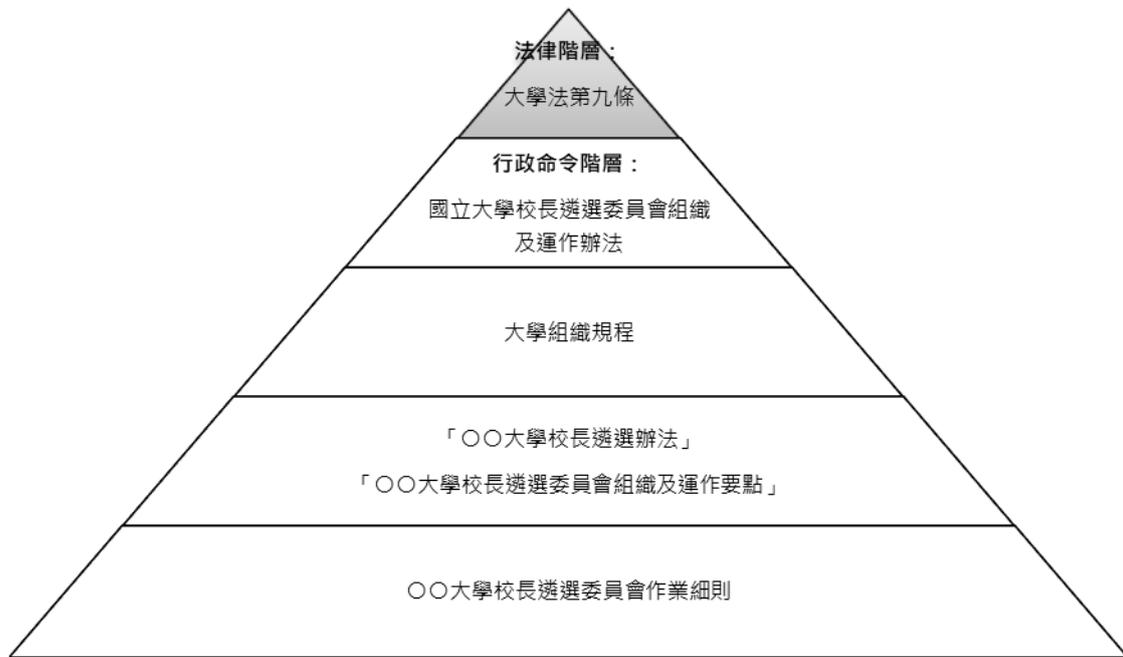


圖 5：大學校長遴選規定整理

資料來源：本研究自繪

從上圖的層級關係可以發現大學校長遴選的相關規範可以分成法律層級、法規命令層級以及校園層級，在校園層級又可分為校務會議層級以及遴選委員會層級。換句話說，大學校長遴選的規範來自許多不同的組織，這些組織彼此間又具有層級關係。

由於各校遴選規定通常於遴選當年才會更新並公告，故目前各校遴選規定並未完整公開，以下分別以台大、政大與國北教大等校之規定作為範例說明。

1. 實例：國立台灣大學

國立台灣大學對於校長遴選程序，概略的訂定在台大組織規程第 8 條第 2 項規定：「校長遴選委員會置委員二十一人，由校務會議推選之學校代表九人、學校推薦之校友代表及社會公正人士九人、教育部遴派之代表三人組成，主席由

委員互選產生之。委員會組織及運作要點，由校務會議另訂之。」，依據台大組織規程的規定，由台大校務會議訂定通過《國立臺灣大學校長遴選委員會組織及運作要點》。

而台大校長遴選的運作要點，主要依據教育部發布的《國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法》之規定來訂定，在校長遴選辦法的框架下，台大校長遴選運作要點更多加了詳細規定，包括：遴選委員產生方式（第 3 條）、決議的投票方式（第 9 條）、發言人指定（第 11 條）、校長推薦方式（第 12 條）、被推薦人應符合國立大學校長任用相關規定（第 13 條）、推薦者須介紹推薦人並說明推薦理由（第 14 條）、被推薦人資格審查與決議校長候選人方式（第 15 條）、校長候選人之面談、公開說明治校理念、同意權投票行使（第 16 條）、決議校長當選人之規定（第 17 條）、因故無法就職處理方式（第 18 條）、要點之釋義或補正方式（第 21 條）。

《國立臺灣大學校長遴選委員會作業細則》（106 年度修正版）則是依據台大校長遴選的運作要點，增加細節性與技術的規定，細則內容規定校長候選人之資格條件、徵求程序及推薦應備資料（第 2 條）、遴委會受理推薦與審查規定（第 3 條、第 4 條）、候選人之面談、公開說明治校理念以及確認候選人有無違反學術倫理情事（第 5 條）、同意權行使規定（第 6 條）、決選校長當選人（第 7 條）、迴避、禁止人身攻擊或違法不當行為、嚴守秘密、檢舉處理（第 9 條）等。

具體舉例而言，國立臺灣大學校長遴選委員會組織及運作要點第 12 條規定：「本會成立後，應即公開徵求校長人選，請各界依下列方式推薦：（一）中央研究院院士、國內外教授、副教授、研究員、副研究員（含退休）二十人以上之連署，得推薦一人。（二）各學術專業學（協）會，經各該會正式議決，得推薦一人。（三）本校校友總會、各地區校友會、學生會、研究生協會，經各該會正式議決，得推薦一人。本會委員亦得主動推薦；推薦辦法由遴委會自行決定。第一項公開徵求並接受推薦應公告一個月以上，受理期間以兩個月為原則。第二項

之推薦亦應於前述受理期間內為之。」國立臺灣大學校長遴選委員會作業細則第 2 條第 2 項進一步規定：「...公開徵求程序：1.本會公開徵求校長人選，推薦方式如下（1）中央研究院院士、國內外教授、副教授、研究員、副研究員（含退休）二十人以上之連署，得推薦一人。（2）各學術專業學協會，經各該會正式議決，得推薦一人。（3）本校校友總會、各地區校友會、學生會、研究生協會，經各該會正式議決，得推薦一人。（4）本會委員五人以上，得連署推薦一人。2.推薦期間由推薦人（團體）填妥推薦表，連同被推薦人之相關基本資料，經被推薦人書面同意後，於收件截止日前（以送達本校收發單位為準）將所有資料以掛號、快遞郵件或專人寄（送）達本會。3.推薦資料送達本會後，推薦人（團體）不得要求撤回。」作業細則第 2 條第 3 項詳細說明：「應備書面資料：推薦人（團體）應檢齊『校長候選人推薦表』及『校長被推薦候選人資料表』，包括下列各項資料，供本會審查：1.個人基本資料。2.著作、作品及發明目錄。3.榮譽事蹟與成就。4.治校理念與抱負。5.相關承諾。6.推薦理由。」從台大的校長遴選程序規定可以知道，台大校長遴選程序主要規定是依循由校務會議通過的國立臺灣大學校長遴選委員會組織及運作要點，而細節性的規範，例如需繳交的資料、期限等則由遴選員會於國立臺灣大學校長遴選委員會作業細則中訂定。

2. 實例：國立政治大學

國立政治大學組織規程第 15 條第 2 項簡要規定校長的新聘程序：「...校長遴選辦法經校務會議通過後實施。」，政大校務會議依據大學法第 9 條、國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法及本校組織規程第 15 條之規定訂定了《國立政治大學校長遴選辦法》，107 年度為最新修正版。

在國立政治大學校長遴選辦法第 12 條的授權下，政大遴選委員會訂定《國立政治大學校長遴選委員會作業細則》。政治大學校長遴選的作業細則規定會議召集與議事規則（第 3 條）、公開徵求方式（第 4 條）、校長參選人之資料表與審

查相關事項(第5條、第6條)、校長參選人之訪談與票選校長候選人(第7條)、同意權行使授權工作小組之事項(第8條)、決選校長當選人之方式(第10條)、校長參(候)選人資格不符或違法情事之調查與處理(第11條)。綜言之,國立政治大學校長遴選委員會作業細則即是在補充國立政治大學校長遴選辦法的規定,政大校長遴選辦法主要規定遴選的流程,而作業細則則詳細且具體的規定政大校長遴選程序進行方式、決議方式、爭議處理方式。

3. 實例：國立台北教育大學

國立台北教育大學組織規程第5條第2項規定校長候選人之資格：「本大學校長候選人除應具備教育人員任用條例及相關法令規定之資格，且得由外國人擔任，不受國籍法之限制外，並須具備下列條件：一、必備條件：(一)曾擔任教授三年以上。(二)具有三年以上之教育或學術行政經驗。候選人相關年資之計算，核計至候選人登記截止日為止。二、重要條件：(一)處事公正且能超越政治、宗教、黨派及營利單位等利益。惟已兼任與上述相關職務者，須書面承諾於應聘校長前放棄。(二)在教育學術上著有成就與聲望。(三)身心健康並具有高尚品德與情操。(四)能充分尊重學術自由。(五)具有前瞻性之教育理念。(六)具有卓越規劃、組織及領導能力。(七)有爭取及妥善運用資源之能力。」同條第5項規定委員的組成，第6項規定校長遴選委員會之產生及組織等相關事宜，另訂校長遴選辦法，經校務會議通過後實施。

在組織規程第6條及108年度教育部新修正的校長遴選辦法的規定下，《國立臺北教育大學校長遴選辦法》(108年修正版)規定遴選委員之任務、委員產生方式、校長資格、應揭露之資訊、迴避要件與方式、無效決議之情形、單獨列案之事項、候選人推薦方式、遴選程序、嚴守秘密、爭議處理。

國北教大於108年所訂的國立臺北教育大學校長遴選委員會遴選作業細則，則具體規定協助遴選委員會的工作小組神人數、負責人、決議方式(第3條)，

受理推薦、應提供之書面、延長公告（第4條）、遴選程序的細項（第6條），其他規定與國北教大校長遴選辦法相同。

參、大學自治立法權與國立大學校長遴選規範之訂定

大學制定校長遴選相關規範，涉及大學自治立法權以及法律保留原則。顧以信（2019：220）指出德國學理通說認為大學自治可分為狹義與廣義的定義，狹義的大學自治指大學自行訂立規範的權限，也就是規章自治，而廣義的大學自治則包含大學在立法與行政方面，皆不受國家之干預。國立大學得以訂立校長遴選規範，即是大學自治立法權的展現。

一、大學自治立法權概念

大學自治是學術自由的制度性保障，為使大學能自我管理組織內部成員，必須透過校內的民主程序來訂定學則，來規範校內成員。各大學基於大學自治得對其自治事項，透過團體內部民主參與程序，自行訂定自治規章（董保城，2001：78）。李惠宗（2002a：14）認為從功能性權力分立來看，基於保障學術自由的必要，大學應有自治行政權。李建良（2004b：162）也認為由於「學術」的概念與範圍，常隨時代的變遷而有所更易，故大學必須能透過抽象規範與具體決定處理學術事項，始能滿足學術自主的需求，於此基礎下，導源於憲法對大學自治保障的「自治立法權」乃是大學必須享有的權限，又稱「立法自治」或「規章自主」，此一權利為大學自治有效運作，乃至於有效率進行學術研究功能所不可或缺的基本條件。換言之，為了確實保障學術自由，大學應自我管理組織，具體方式就是透過民主程序訂定學則，來對校內成員進行規範，經民主程序訂定學則之舉，即是所謂的大學自治立法權。

所謂自治規章即是國家根據法律所成立的公法人，可以在法律賦予自治權限範圍內來制定，對於公法人所屬成員或所統治之人民產生拘束力的一種規範。董

保城（2001：78）指出公法人享有自治立法權，主要原因是由於各種不同性質社會團體對於團體自身事務最為了解，也較能做出最專業適切之決定，團體經營管理自行負成敗之責，簡言之，自治規章可以提升社會各種團體自發性動力。由於各社會團體得針對團體自身事務制定規範，如此可以縮短自治規章制定者與自治規章服從者彼此間之隔閡。國家依法律賦予公法人享有自治規章立法權之同時，也減輕國家立法工作的負擔，由於中央在立法之際，對於各公法人團體事務性與地區性差異難以洞悉，亦難反映各團體特性而立即配合修法，是以，各公法人依其事務與地域特性行使自治立法權，具有因地或因事制宜、即時回應之效果。公法人享有自治規章立法權，有屬於憲法所保障的如地方自治團體（憲法第 11 章）與大學（憲法第 11 條），亦有僅受法律所保障，例如農田水利會組織條例（董保城，2001：78）。

大學享有自治立法權，除了能保障學術自由的運作之外，大學是高等教育的提供者，大學的人事與財務系統需要能為學術自由與高等教育服務，各大學之發展方向不同，所需人才也不盡相同，若由國家訂定大學內部學則，勢必無法適用於全台各大學，例如沒有適當的教學人才以至於無法培育新一代的學術研究者，以理工科為主要發展的國立清華大學與國立交通大學，和以人文發展為重的國立政治大學相較而言，兩者所需的人才並不相同，不同的專業領域選才方式也不一樣，由國家訂定統一適用的大學內部學則，反而可能侵害了學術自由的精神，且徒增國家立法成本負擔。

二、大學自治立法權與法律保留原則

法律保留原則要求特定領域行政行為之作成，應有法律授權作為依據，又稱為積極之依法行政原則。大學自治立法權的實踐是否應合乎法律保留原則的討論，過去文獻多見於大學自行訂定退學規定之議題。

（一）大學自行訂定學生退學之規定是否違反法律保留原則

1. 學者見解

(1) 認為違反法律保留原則者

李建良(2004b：197)整理各家學者對退學制度是否應有法律保留原則適用，指出承認大學生享有憲法上受教育權者，多認為退學制度應有法律保留原則的適用。董保城(2001：79)認為基於法律保留原則，自治規章對於限制公法人成員權利，尚進一步須有法律的特別依據，而不能僅以自治規章立法權作為限制權利之法源，特別是當自治規章立法權涉及公法人成員基本權利限制或剝奪時，國會立法者不能因為公法人行使自治規章立法權，就完全放棄立法者維護人民基本權利之義務。周志宏(2001：64)也指出當學則涉及公權力行使，縱屬大學自治權的範疇，自應符合法律保留原則的要求，但基於保障大學自治權，大學法雖應將例如退學等權力有所規定，但不應過度干預大學內部基於學術、教育目的之自主判斷，因此不得為明確、具體的細節規定。

(2) 認為符合法律保留原則者(或認為無法律保留原則之適用者)

許育典(2002a:303)指出「大學自治的目的是為了追求學術自由，故大學自治的制度本身就具有排除國家干預的本質，就此而言，從大學自治而來的限制成員的決定，為其內部成員所產生的自治結果，此與來自國家權力的限制不同。大學自治的制度設計目的，就已註定其絕非國家的行政機關，而不存在法律保留問題」。李惠宗(2002b:41)認為二一退學制度並非欠缺法律授權，或違反再授權禁止的違反法律保留原則的問題，而是此種制度違反自治行政權的限制。

李建良(2004b：190-197)整理各家學者對退學制度是否應有法律保留原則適用，認為退學制度無法律保留原則的適用者有兩類，一為不承認大學生有憲法上受教育權者，二為基於大學自治而主張無法律保留原則之適用者。

2.司法實務見解

(1) 認為違反法律保留原則者

臺北高等行政法院 89 年訴字第 1833 號判決認為：「依憲法層次之法律保留原則及前揭中央法規標準法第五條之規定，就此關於人民權利之重要事項應以法律定之。然查大學法及學位授與法不僅未規定，大學學生學習成績不及格科目之學分數達該學期修習學分總數二分之一者應予退學，更未授權主管機關或各大學得增訂前揭退學處分，被告受教育主管機關之委託，行使錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業證書或學位證書等公權力，其自行訂定學則第二十九條，以大學學生學習成績不及格科目之學分數達該學期修習學分總數二分之一，作為剝奪大學生之學生身分之理由，顯然違反法律保留原則及中央法規標準法第五條之規定，本院不受其拘束，而不予適用，則被告依該學則對原告所為之退學處分，自屬違法之行政處分。」

臺北高等行政法院 89 年訴字第 2311 號判決：「查大學生之學習自由在一定程度內亦可視為憲法所保障之基本權利。蓋大學生多屬成年之國民，在實現學術自由理念下，大學生係處於大學教學研究之參與者，而非被支配者，實應享有一般人民之基本權利。是以，在人權理念之重視以及法治國家之要求下，舉凡教育內容、學習目的、修課目錄、學生之地位有關大學生學習自由之『重要事項』，皆應以法律明文限制之，或需有法律明確之授權。尤其足以剝奪大學生學習自由之退學或開除學籍處分，更應以法律明定其事由、範圍與效力，而不得僅行政命令或各校之學則即予剝奪，始符法律保留之基本要求。經查大學法不僅未有學生有重大違規事項經學務委員會議議決處分者應予退學之規定，亦未授權主管機關或各大學得增訂前揭退學處分。則本件被告自行訂定之『國立花蓮師範學院學生獎懲辦法』，其中第十二條第十一款規定對於學生之退學或開除學籍處分一節，依前所述，自有違法律保留原則及前揭中央法規標準法之規定，參酌上述司法院解釋意旨，本院並不受其拘束，得拒予適用。從而被告依該辦法第十二條第十

一款之規定對原告所為之退學處分，自屬違法。」

台北高等行政法院這兩個判決認為，各大學強制學生退學之學則規定，欠缺法律授權，違反法律保留原則，所以法院不受其拘束，而不予適用，並撤銷依相關學則所為之退學處分。

(2) 認為符合法律保留原則者

最高行政法院 91 年判字第 344 號判決認為：「各大學之教學、研究、學習等學術活動，甚為複雜多樣，且各具特性，以法律就學術活動有關事項為高密度之規範，實有困難；加以大學具有自治權，則法律就有關學生權利義務之事項，以低密度之規範為已足，苟其對大學學生之基本權利義務已為最低條件之規範，而將其具體事項授權主管機關以命令定之，或再授權由大學於學則定之，即不得認係違反法律保留原則、授權明確原則或再授權禁止原則。」

最高行政法院 91 年判字第 467 號判決認為：「按大學法第二十三條、第二十五條及學位授與法第二條、第三條規定，屬關於大學修業期限及修業期滿，成績及格，授予學位之規定，與上述二一退學之情形不同。被上訴人既尚未達修業期滿，成績及格，應授予學位之條件，難認上訴人依二一退學規定予以退學處分，有增加上述法律規定修業期滿取得學位所無之限制而違法違憲之情事。又司法院釋字第三八二號解釋，指明學校依學則規定對於學生所為退學處分為行政處分，應給予救濟之機會，非謂學則之二一退學規定應有法律授權依據。」

司法院作成釋字第 563 號解釋前，最高行政法院上述判決認為二一退學規定屬大學自治範疇，並未違反法律保留原則。司法院釋字第 563 號解釋（民國 92 年 7 月 25 日）解釋文指出：「碩士學位之頒授依中華民國八十三年四月二十七日修正公布之學位授予法第六條第一項規定，應於研究生「完成碩士學位應修課程，提出論文，經碩士學位考試委員會考試通過」後，始得為之，此乃國家本於對大學之監督所為學位授予之基本規定。大學自治既受憲法制度性保障，則大學

為確保學位之授予具備一定之水準，自得於合理及必要之範圍內，訂定有關取得學位之資格條件。國立政治大學於八十五年六月十四日訂定之國立政治大學研究生學位考試要點規定，各系所得自訂碩士班研究生於提出論文前先行通過資格考核（第二點第一項），該校民族學系並訂定該系碩士候選人資格考試要點，辦理碩士候選人學科考試，此項資格考試之訂定，未逾越大學自治之範疇，不生憲法第二十三條之適用問題。

大學學生退學之有關事項，八十三年一月五日修正公布之大學法未設明文。為維持學術品質，健全學生人格發展，大學有考核學生學業與品行之權責，其依規定程序訂定有關章則，使成績未符一定標準或品行有重大偏差之學生予以退學處分，亦屬大學自治之範疇；立法機關對有關全國性之大學教育事項，固得制定法律予以適度之規範，惟大學於合理範圍內仍享有自主權。國立政治大學暨同校民族學系前開要點規定，民族學系碩士候選人兩次未通過學科考試者以退學論處，係就該校之自治事項所為之規定，與前開憲法意旨並無違背。大學對學生所為退學之處分行為，關係學生權益甚鉅，有關章則之訂定及執行自應遵守正當程序，其內容並應合理妥適，乃屬當然。」

司法院釋字第 563 號解釋認為，基於大學自治，大學依規定程序訂定有關章則，使成績未符一定標準或品行有重大偏差之學生予以退學處分，未逾越大學自治範疇，不生憲法第 23 條之適用問題。（陳敏，2019：241；莊國榮，2020）

（二）大學校務會議訂定校長遴選規定是否違反法律保留原則

陳敏（2019：242）認為：「德國之學校關係原皆以教育部之命令規定之。今日之學說及實務則認為，依憲法之法治國家原則及民主原則，對學校關係中之重要事項，立法者應自為規定，而不能由學校以校規規定之，在事關基本權利之行使時，尤其為然。在學校關係中，干涉與給付相交錯，無法以此一區別作為是否適用法律保留之判斷標準。應以法律規定之學校重要事項，包括教育之內容、學

習之目的、學習之科目、學校之基本組織架構（種類及形式，學生及家長之決定參與等），學生之地位（入學、退學、懲戒、考試等）。越重要之學校事項，越須法律詳為規定。」大學校長遴選應否法律保留，似乎取決於其重要性。

縱使涉及大學生基本權利限制之退學事項，司法院釋字第 563 號解釋及最高行政法院裁判，也認為不需法律保留。大學校長遴選，並未涉及大學生基本權利之限制或剝奪，所以依據上述實務見解，應該不需法律保留。

綜言之，大學之所以享有自治立法權，是基於憲法的保障，旨在確保大學自治制度的有效運作。司法院釋字第 563 號解釋解釋文也指出：「立法機關對有關全國性之大學教育事項，固得制定法律予以適度之規範，惟大學於合理範圍內仍享有自主權。」故我國大學法僅做概括性規定，對許多大學教育事項並未詳細規定。因此，大學法雖然授權教育部訂定國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法，然各校在大學自治的保障下，仍得於合理範圍內自訂各校的校長遴選規範，方能合乎各校組織發展、文化等需求。

肆、校務會議與遴選委員會之權限劃分

校務會議是大學制定校內規範的最高立法機關，校內各單位在制定相關規範時，是否應受到校務會議的審查或拘束，則為本研究欲探討的問題之一。

一、校務會議訂定規範之權限

（一）校務會議享有大學自治立法權

我國大法官釋字 380 號認為：「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」大學組織為了實踐學術自由因而享有大學自治之權力，徐筱菁（2005：11）認為為了達成學術獨立與自由，大學在組織上必須自我管理，同時大學自治亦是大學自主的條件，唯有自主才能追求自由，換言之，大學可以透過制訂組織的自治規章來達到保障學術自由之目的。

自治規章是指由自治組織所訂定的一般性、抽象性，同時也是實質意義法律的一種規範。公立大學是一種不具公法人身分的自治組織，在法律賦予自治權限範圍內，大學制定的、對於校園內所屬成員發生拘束力的一種法規範，即屬於自治規章。自治組織行使自治規章立法權，原則上享有相當大的自主空間，是因為自治規章是自治組織成員依民主程序選舉產生代表組成之民意機關所制訂，具有相當於民意機關之立法功能（董保城，2001：79；李建良，2004a：51），大學法第 15 條前段也規定：「大學設校務會議，議決校務重大事項」，換句話說，大學校務會議具有類似於民意機關的立法功能，且可說是校內最高的立法機關，而其所制訂的規範對校園內所屬成員發生拘束力。

（二）校務會議訂定規範之密度

大學自治一詞並非代表放任大學在一般認可的自治核心範疇內，以自行私了的方式終局決定一切（黃舒芃，2013：17；林佳和，2018）。因此大學組織制訂大學校長遴選的自治規章時，不能完全依據遴選委員會所欲完成之目的與任務，而忽略整個校園組織的公共利益與校內成員的個別權益，此外特別涉及校長遴選利害關係人的基本權利限制或剝奪時，更應該在法律保留原則下受到法律層級規範，而不能僅以自治規章做為限制權利的法源，大學校長遴選的規定，仍須以能促進、維護、落實學術自由為原則。

二、教育部函釋之觀點

教育部曾經多次以函釋說明校務會議與遴選委員會之關係。2007 年發布的臺人（一）字第 0960060352 號函、2008 年臺人（一）字第 0970219665 號函，以及 2017 年臺教人（二）字第 1060000940 號再次重申前兩則函釋，都在重申校務會議與遴選委員會之間的關係。

2007 年臺人（一）字第 0960060352 號函認為：「一、依國立大學校長遴選

委員會組織及運作辦法第 4 條第 3 項規定：『遴委會開會時，委員應親自出席，不得委託他人代理；應有三分之二以上委員出席始得開議，出席委員過半數之同意始得決議。』茲以上開會議決議方式，並未特別指明係針對一般遴選事務或決定新任校長人選之議決程序，爰應為各大學校長遴委會會議決議之最低門檻，即產生新任校長人選應經遴委會出席委員過半數之同意始得報部。二、另各校自訂有關校長遴選之相關作業規定，僅係提供校長遴選委員會參考，上開遴選規定尚不得逾越教育人員任用條例及國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法之規範，併予敘明。」

2008 年臺人（一）字第 0970219665 號函認為：「一、國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法第 3 條第 1 項：『遴委會應本獨立自主之精神執行下列任務：（一）決定候選人產生方式；（二）決定遴選程序；（三）審核候選人資格；（四）選定校長人選由學校報教育部聘任；（五）其他有關校長遴選之相關事項。』，爰校長遴選委員會應本獨立自主之精神決定候選人產生方式；至各校自訂有關校長遴選之相關作業規定，僅係提供校長遴選委員會參考。二、另校長遴選委員會如依實際需要修改校長遴選辦法有關決定候選人產生方式之條文內容，應儘量於遴選程序開始前即予定明，以免滋生爭議。」

2017 年臺教人（二）字第 1060000940 號再次重申：「遴委會應本獨立自主之精神決定候選人產生方式，各校自訂有關校長遴選之作業規定，僅係提供遴委會參考：查本部 96 年 4 月 30 日臺人（一）字第 0960060352 號函及 97 年 12 月 1 日臺人（一）字第 0970219665 號函規定略以，依國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法第 3 條第 1 項規定：『遴委會應本獨立自主之精神執行下列任務：（一）決定候選人產生方式；（二）決定遴選程序；（三）審核候選人資格；（四）選定校長人選由學校報教育部聘任；（五）其他有關校長遴選之相關事項。』，爰遴委會應本獨立自主之精神決定候選人產生方式，各校自訂有關校長遴選之相關作業規定，僅係提供遴委會參考。」

從前述教育部這幾個函釋內容可以知道，教育部認為遴選委員會並不受校務會議所訂定的遴選作業規定之拘束，遴選委員會具有獨立自主的權限來遴選出大學適任的校長，各校自訂的校長遴選規定僅是提供遴選委員參考。

三、行政法院裁判之觀點

對於校務會議與遴選委員會之間的關係，司法部門因應訴訟案件而做出相關判決，司法部門的判決也影響了校務會議與遴委會的關係。

最高行政法院 106 年判字第 183 號行政判決是針對 2014 年成大校長遴選過程爭議一案進行審理。該案上訴理由為：「依遴選委員會 103 年 10 月 3 日發布之『103 年本校（即成大）校長遴選 第二階段公告』，其以『候選人姓氏筆畫』排序遴選程序第 2 階段之結果，且未公告各候選人之得票數，明顯不符遴選辦法第 7 條第 2 款規定，且遴選委員會以『連記法』方式，辦理校長遴選程序第 3 階段之各輪投票，顯與『人民團體選舉罷免辦法』第 4 條第 1 項有所不符，並與民主原則相悖。另遴選委員會於校長遴選程序第 3 階段之第 2 輪投票，未重新製作選票，致產生影響投票最終結果之廢票。準此，遴選委員會辦理該校 103 年校長遴選之過程，有裁量瑕疵，屬違法之行政處分等語，求為判決撤銷訴願決定及原處分。」換句話說遴選委員會未依據校務會議所訂定的校長遴選規範來公布同意權行使的投票結果，同時在決選校長當選人時未重新製作選票，導致廢票進而影響投票結果，故成大師生提起行政訴訟。

最高行政法院判決認為「...上開過程，為本件有關遴選程序相關爭議，依遴選委員會所採投票程序，固然與前述遴選辦法第 7 條第 2 款第 2 目有關依票數多寡排序之規定未臻相符，惟系爭遴選辦法係於 102 年 10 月 30 日經成大校務會議修正通過，斯時被上訴人前開有關不宜統計得票數之函文早已公告，系爭遴選辦法仍規定應依得票數多寡排序，與前開函文意旨明顯不符，成大校務會議嗣後亦決議應予檢討，足徵本件遴選委員會未將此次遴選結果依得票數多寡排序，尚難

謂有顯然違法之處。至上訴人等另指遴選委員會未將得票數公開，亦有不當云云，惟依前述遴選辦法第 7 條第 2 款第 2 目規定意旨，尚難認為遴選委員會有公開得票數之義務，上訴人等此部分指摘，顯非有據...」

可知最高行政法院認為校務會議所訂定的遴選辦法，關於同意權行使結果公開之規定違反教育部相關函釋，同時成大校務會議也在事後修正該條規定，故認為遴選委員會並未有違法之處。從該判決可以知道最高行政法院肯認教育部的函釋的見解，同時也肯定遴選委員會的獨立自主權，但並未否定校務會議對於遴選委員會之拘束。

四、遴選委員會訂定規範之權限

(一) 教育部不得違反禁止再授權原則

為了達到 2005 年大學法中對於大學校長遴選制度的修法目的，也就是避免校長人選多來自於校內。從前述教育部函釋來看，其強調遴選委員會的獨立權能，並且認為遴選委員會可以將校務會議所審查通過的大學校長遴選辦法視作參考，會延伸出以遴選委員會所制訂校長遴選程序規定，作為遴選過程所必須優先依據的規範。

然而若由校長遴選委員會來訂定新聘程序恐違反禁止再委任原則。禁止再委任原則是國內學者與司法實務一致採納之見解，指授權制定法規命令之法律，如明文規定許可再授權，則原被授權之機關得以法規命令再授權，反之，法律若沒有得再授權之規定，原被授權之機關即不得再授權，禁止再委任原則的司法實務見解有很多，舉例而言釋字第 524 號即指出：「...法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章...」(莊國榮，2019：171)，由於大學法第 9 條第 3 項授權訂定法規命令之機關為教育部，該條並未規定教育

部得再授權遴選委員會訂定校長新聘程序，故校長遴選辦法不得違反禁止再委任原則，再授權遴選委員會訂定大學校長新聘程序之規定。

（二）新校長遴選辦法之規定

新校長遴選辦法第 3 條第 1 項規定：「遴委會應本獨立自主之精神執行下列任務：一、決定候選人產生方式。二、決定遴選程序。三、審核候選人資格。四、選定校長人選由學校報教育部聘任。五、其他有關校長遴選之相關事項。」以及同法第 3 條第 3 項以及第 4 項規定：「學校應指定專責單位或人員組成工作小組，協助遴委會執行第一項所定任務（包括遴選作業細節性規定之擬訂、候選人遴選表件資訊揭露及資格之初審、遴選程序進行、法規諮詢及其他遴委會所提協助事項）。學校應就下列事項訂定相關規定，經校務會議審議通過後實施，並報教育部備查；修正時，亦同：一、前條與第十一條第二項及第三項所定遴委會組成、解散、重新組成與委員產生及遞補方式。二、前項所定工作小組之組成、任務及相關運作程序。」可以知道教育部依據大學法第 9 條所訂定的法規命令在 2019 年修法的立場，該辦法授權遴選委員會訂定候選人產生方式以及決定遴選程序，亦即遴選委員會具有一定程度的權限，此外關於遴選委員會組成、解散、重新組成、委員產生及遞補方式、輔助遴選委員會的工作小組之組成、遴選委員會任務及相關運作程序，皆需要經校務會議審議通過後實施，並且報教育部備查，亦即遴選委員會仍須受到校務會議之拘束，可見本次修法明確指出校務會議對遴選委員會具有拘束力。本條規定強化了校務會議在校長遴選過程中的影響力，明確規範校務會議得審議遴選委員會的部分決議，換言之，校務會議做為大學中最高立法機關，遴選委員會亦應受到校務會議之拘束。

伍、小結：權限劃分

大學法以及教育部所制訂的校長遴選辦法，僅對大學校長遴選過程做原則性

規範，而在大學自治的概念下，大學校務會議得審議通過校內的大學校長遴選規定，但遴選委員會也可以訂立遴選作業細則，彼此之間的關係錯綜複雜，加上教育部過去 2007 年臺人(一)字第 0970219665 號函釋認為遴選委員會得獨立自主選出大學校長，不受校務會議干預，使得校務會議與遴選委員會的關係產生矛盾。

函釋，又稱解釋函令、釋示，並無立法定義，一般指主管機關就法規之意義及如何適用所表示之法律見解。主管機關對下級機關所為通案性質之函釋，因為是一般、抽象的規定，應屬解釋性行政規則；反之，主管機關對下級機關就個案所為之個案函釋，則是指令，而非行政規則。(莊國榮，2020：5；2019：183)

從前述教育部函釋內容可以知道教育部認為遴選委員會並不受到校務會議所訂定的遴選作業規定之拘束，遴選委員會具有獨立自主的權限來遴選出大學適任的校長。這種觀點有下列問題：(莊國榮，2020：6-7)

(1) 各大學校務會議自訂之遴選規定「尚不得逾越教育人員任用條例及國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法之規範。」這種觀點是正確的，因為大學自治規章不得違反法律優越原則，所以大學自治規章不得牴觸大學法及相關法規命令。

(2)「各校自訂有關校長遴選之相關作業規定，僅係提供校長遴選委員會參考。」這種觀點是錯誤的，因為各大學校務會議自訂之校長遴選相關作業規定，是基於大學自治立法權訂定之自治規章，有拘束遴選委員會之效力，並非僅係提供遴選委員會參考。

教育部上述函釋，屬於主管機關對下級機關所為通案性質之函釋，應屬解釋性行政規則。解釋性行政規則只是表達行政機關解釋、適用法律之見解，對人民及法院，都不具有直接對外拘束力，法院可以完全審查解釋性行政規則是否符合法律規範意旨。解釋性行政規則只具有對內之拘束力，無法透過與平等原則的結合產生間接對外效力。(莊國榮，2019：180-181) 所以教育部函釋不得逾越大學法及相關法規命令之內容，對大學自治立法權增加其他限制。

從法律層級來看大學得制訂自治規章來拘束校內成員，遴選委員會應屬校內臨時性任務編組，理應受到校務會議決議以及其所制訂的自治規章拘束。再者，遴選委員會雖得制訂遴選作業細則，然若其為秉持獨立超然之精神進行遴選而不

受校務會議之拘束，遴選委員會之位階將平行或甚至高於校務會議，除了違反法律位階之外，遴選委員會也會違反禁止再授權原則。

過去教育部的函釋觀點，將使校務會議與遴選委員會之間的關係錯亂，然從現行校長遴選辦法的規定來看，已經不同於 2007 年臺人（一）字第 0970219665 號函釋之觀點，教育部目前肯認校務會對遴選委員會的決議具有拘束力，因此遴選委員會對校長新聘程序僅可做細節性、技術性之規定，應較為適宜。





第六章、國立大學校長遴選程序與同意權行使

同意權行使並非一個專有名詞，僅須直接從字面意思進行解釋，亦即，具有同意權之同意權人進行同意或不同意之決議。在國立大學校長遴選過程中，同意權之行使多指在遴選委員審查候選人資格後，邀請校內成員進行同意權行使，遴選委員會得參酌同意權行使之結果，進行校長候選人之決選。

大學法與校長遴選辦法皆對大學校長遴選過程做原則性規範，在原則性的規範下，各校制定的校長遴選辦法都是大同小異的，但各大學的校長遴選規定大部分都訂定了同意權行使規定，僅有少數學校未訂定同意權行使規定。同意權行使是在校長參選人經過資格審查後，邀請同意權行使人進行投票，選出進入決選的校長候選人。由於同意權行使人皆為大學成員，故同意權行使是校園內對於校長人選的民意表達，同時也是校長當選人的正當性來源之一。

壹、各國立大學關於同意權行使之現行規定

歸納各大學關於同意權行使之現行規定，可以發現現行各大學校長遴選規定之行使同意權人，大部分是校務會議代表、教師代表、研究人員等三個族群，其他類型則多為校內行政人員；國立台灣藝術大學、國立臺中科技大學、國立臺北商業大學等校由於設有專業性科系，因此擔任教學之專業技術人員也被列為同意權行使人；國立政治大學的同意權行使較偏向全校普選，是全台唯一將學生納入同意權行使人的學校；另外亦有完全沒有對校內民意動態進行調查的學校，諸如：國立嘉義大學、國立陽明大學、國立暨南國際大學...等學校。

將各校遴選規定中行使同意權人類型歸納，可以發現我國共有九種同意權行使人類型，如下表：

表 4：同意權人類型

		研究人員	學生	其他	學校
1	校務會議代表				國立臺灣師範大學 ¹³ 國立中央大學 國立臺北科技大學 ¹⁴ 國立台灣大學
2	教師 校務會議代表				國立高雄大學 ¹⁵ 國立臺中教育大學 ¹⁶
3	教師	研究人員			國立中興大學 ¹⁷ 國立高雄師範大學 ¹⁸ 國立臺灣海洋大學 ¹⁹ 國立東華大學 ²⁰
4	教師			專業技術人員 擔任教學之專業技術	國立金門大學 ²¹ 國立台灣藝術大學 ²²

¹³ 國立臺灣師範大學校長遴選組織及運作辦法第十條校長遴選分徵求候選人、遴選推薦、行使同意權及選定校長人選報部四個階段：「…三、行使同意權階段：由校務會議出席代表就本會推薦之合格候選人，以無記名單記投票方式行使同意權。其中獲致代表總數。…」

¹⁴ 國立臺北科技大學校長遴選辦法（108年12月3日）

¹⁵ 國立高雄大學校長遴選委員會設置及作業辦法第十條本會受理推薦後，依下列程序辦理遴選工作：「…三、同意權之行使：（一）本會應將校長候選人資料分送予本校校務會議代表及本校專任講師以上教師，且安排適當的時間與地點，由校務會議代表及本校專任講師以上教師（身分重複時僅能以其一身分領票），分別針對每一位校長候選人投票行使同意權。…」

¹⁶ 國立臺中教育大學校長遴選辦法（105年6月7日）

¹⁷ 國立中興大學校長遴選辦法第六條：「…候選人必須先由本校講師以上專任教師（含研究人員）以不記名投票，得票數需達全體講師以上專任教師（含研究人員）人數五分之一以上同意…」

¹⁸ 國立高雄師範大學校長遴選辦法（106年6月22日）

¹⁹ 國立臺灣海洋大學校長遴選辦法（108年6月26日）

²⁰ 國立東華大學校長遴選辦法（104年11月25日）

²¹ 國立金門大學校長遴選辦法（106年6月14日）

²² 國立臺灣藝術大學行使校長候選人同意權投、開票相關事項：「三、行使同意權人資格：本校講師以上專任教師，含擔任教學之專業技術人員，不含留職停薪人員及客座教師。」

		研究人員	學生	其他	學校
				人員 編制內職員 舊制助教	國立臺中科技大學 ²³ 國立臺北商業大學 ²⁴
5	教師	研究人員		教官	國立中正大學 ²⁵
6	教師	研究人員	學生	行政人員（含助教、職員、約用人員） 其他人員（含軍訓人員、駐衛警察、技工、工友）	國立政治大學 ²⁶
7	教師				國立交通大學 ²⁷ 國立臺南大學 ²⁸ 國立臺北教育大學 ²⁹ 國立成功大學 ³⁰

²³國立臺中科技大學校長遴選辦法（102年10月15日）

²⁴國立臺北商業大學校長遴選辦法（103年6月5日）

²⁵國立中正大學校長遴選委員會組織及運作要點第八條本會分三個階段決定校長人選：「（二）第二階段：…。每一候選人由編制內專任教師（含研究人員及教官）行使同意權，經行使同意權資格者總人數五分之一同意之人選，始得列為第三階段候選人…」

²⁶國立政治大學校長遴選辦法第九條遴選委員會之遴選作業，依下列程序辦理：「…六、行使同意權：（一）公聽會結束後三週內，遴選委員會應徵詢全校講師以上專任教師、助理研究員以上專任研究人員，及行政人員（含助教、職員、約用人員）、其他人員（含軍訓人員、駐衛警察、技工、工友）與學生行使同意權投票之代表對校長候選人之意見，由前開人員對候選人分別行使同意權投票，並分別進行統計，但每位候選人之得票數統計達出席投票人數百分之四十同意時，即停止開票。（二）前開行政人員及其他人員行使同意權投票之代表由上開全體人員共同選出，學生行使同意權投票之代表由學生會選舉之。各代表人數依各該類別人員佔校務會議代表之比例計算之…」

²⁷國立交通大學校長遴選委員會組織及運作辦法第十條遴選作業分下列三階段辦理：「…二、第二階段：遴選委員會將第一階段選出之校長候選人資料公布，由到校服務滿一年以上之單位編制內專任教師對每一位校長候選人分別行使不記名投票，得投票總數二分之一（含）以上之同意票為通過…」

²⁸國立臺南大學校長遴選辦法（103年8月20日）

²⁹國立臺北教育大學校長遴選辦法（108年9月10日）

³⁰國立成功大學校長遴選辦法（102年10月30日）

		研究人員	學生	其他	學校
					國立臺灣科技大學 ³¹ 國立臺北大學 ³² 國立中山大學 國立台北藝術大學 ³³
8	全校教授及副教授				國立清華大學 ³⁴
9	無	無	無	無	國立嘉義大學 ³⁵ 國立陽明大學 國立暨南國際大學 ³⁶ 國立體育大學 ³⁷

資料來源：本研究整理

從我國各校同意權行使權人的類型可以發現，大多數學校將教師納為同意權投票權人，可見我國的大學發展深受教授治校理念所影響。

貳、教育部法規命令及函釋之觀點

對於同意權行使，舊校長遴選辦法第 3 條第 2 項僅規定：「遴委會應就二人以上之合格候選人審議，始得選定校長人選。」此一規定，新校長遴選辦法並未修正。除了校長遴選辦法上述規定之外，教育部也發出函釋補充申明教育部立場。

教育部早在 2000 年就發布了台(89)人(一)字第 89113383 號函申明：「為

³¹ 國立臺灣科技大學校長遴選辦法（104 年 6 月 12 日）

³² 國立臺北大學校長遴選委員會組織暨選薦辦法（109 年 5 月 6 日）

³³ 國立臺北藝術大學校長遴選辦法（106 年 4 月 18 日）

³⁴ 國立清華大學組織規程第三十二條校長產生及去職之程序如下：「一、 新任：…校長遴選委員會本獨立自主之精神決定遴選程序，審核候選人資格，提出三位合格候選人，由校務監督暨經費稽核委員會辦理全校教授及副教授（以下簡稱校長同意權人）不記名之同意投票，得同意票達投票總數二分之一（含）以上者即為同意。…」

³⁵ 國立嘉義大學校長遴選辦法（105 年 12 月 20 日）

³⁶ 國立暨南國際大學校長遴選暨續任評鑑辦法（108 年 6 月 4 日）

³⁷ 國立體育大學校長遴選辦法（106 年 5 月 16 日）

落實大學校長遴選之功能，請各校於遴選推薦校長候選人時，應切實依大學法第 6 條（現為第 9 條）規定，由遴選委員會依其職能遴選產生，不宜再以普選方式產生；至若有需教職員行使同意權以為參考必要者，其開票結果達設定之門檻後，即不得再予統計票數，並於推薦校長候選人時應以姓名筆劃為序送部擇聘。」

2007 年教育部發布臺人（一）字第 0960055145 號函再次重申：「...二、基於大學自主，上開辦法僅就遴委會之決定候選人產生方式、決定遴選程序、審核候選人資格及選定校長等作原則規範，至遴選過程中，是否進行教職員民意意向調查機制，則尊重各校遴委會之遴選過程設計，惟此機制不得於遴委會決定校長人選後為之，且仍需依本部 89 年 9 月 18 日台（89）人（一）字第 89113383 號函釋，若有需要教職員行使同意權以為參考必要者，其開票結果達設定門檻後，即不得再予統計票數。茲以大學法修正後，大學校長之遴選雖由二階段改為一階段，惟上開函釋意旨仍為重要原則，爰重申如上。」

2017 年台教人（二）字第 1060000940 號又再次重申：「...一、有關國立大學校院校長遴選重要規定重申如下：（一）...（二）遴委會若有需要教職員行使同意權以為參考必要者，其開票結果達設定門檻後，即不得再予統計票數，此機制不得於遴委會決定校長人選後為之，以免影響遴委會遴選職能；依本部 96 年 5 月 2 日臺人（一）字第 0960055145 號函規定略以，基於大學自主，遴委會組織及運作辦法僅就遴委會之決定候選人產生方式、決定遴選程序、審核候選人資格及選定校長等作原則規範，至遴選過程中，是否進行教職員民意意向調查機制，則尊重各校遴委會之遴選過程設計，惟此機制不得於遴委會決定校長人選後為之；遴委會若有需要教職員行使同意權以為參考必要者，其開票結果達設定門檻後，即不得再予統計票數，以免影響遴委會遴選職能...」

從教育部 2000 年到 2017 年所發布的函釋可以知道教育部在同意權行使的立場。教育部認為各校可自行設計是否需要同意權行使規範，但同意權行使的結果不可逾越遴選委員會決選校長候選人的職權，否則將影響遴選委員會的獨立自主

精神，甚至是使遴選委員會的職權受到剝奪。為使各校同意權行使結果不會逾越遴選委員會之職權，在函釋中要求各校的同意權行使設計不宜採用普選方式，也不得在遴選委員會決定校長人選後進行，此外開票結果達設定門檻後不得再統計票數，也是為了避免限制遴委會遴選職權。

參、2014 年成大校長遴選過程爭議

一、教育部函釋的觀點

對於 2014 年成大校長遴選過程爭議，教育部也做成臺教人（二）字 1030179198A 號回應。該函文回應認為：「...二、有關貴校來函所提疑義，分述如下：（一）有關校長遴選第二階段，貴校遴委會未依貴校校長遴選辦法第 7 條第 2 款第 2 目規定，將專任教師行使同意權之結果，依票數多寡排序，推舉候選人參與第三階段遴選；復未依照政府資訊公開法第 7 條及大學法第 39 條之規定主動公開，影響全體師生知之權利等情一節：1、...2、查本部 89 年 9 月 18 日臺人（一）字第 89113383 號函及 96 年 5 月 2 日臺人（一）字第 0960055145 函規定略以：『校長應由遴選委員會依其職能遴選產生，不宜以普選方式產生；若有需教職員行使同意權以為參考必要者，其開票結果達設定門檻後，即不得再予統計票數。』爰各校遴委會如同意校內行使同意權機制，本部亦尊重，惟不得統計每位候選人總得票數，以免影響遴委會遴選職能...3、依貴校 103 年 11 月 10 日○大研發字第 1034000812 號函說明：『該校校長遴選辦法未規定需公布得票數且學校亦未公布第二階段得票數』，尚符合本部前開函規定，惟貴校校長遴選辦法第 7 條第 2 款規定『校內行使同意權之結果，依票數多寡排序，推舉前 6 名候選人參與第三階段之遴選』之文字，似易引起爭議，仍請貴校適時予以檢討。...」教育部之回應除了重申過去函釋對同意權行使的觀點，同時也要求成大對於同意權行使規範進行修正。

二、行政法院裁判之觀點

由於同意權行使在實際運作產生爭議，因此最高行政法院也在案件中對同意權行使做出裁判觀點。2014 年成大校長遴選過程爭議，即是由於同意權行使過程產生爭議，因而提起行政訴訟。最高行政法院 106 年判字第 183 號判決上訴理由為：「...依遴選委員會 103 年 10 月 3 日發布之『103 年本校（即成大）校長遴選第二階段公告』，其以『候選人姓氏筆畫』排序遴選程序第 2 階段之結果，且未公告各候選人之得票數，明顯不符遴選辦法第 7 條第 2 款規定，...」

對此爭議，最高行政法院 106 年判字第 183 號判決認為：「...上開過程，為本件有關遴選程序相關爭議，依遴選委員會所採投票程序，固然與前述遴選辦法第 7 條第 2 款第 2 目有關依票數多寡排序之規定未臻相符，惟系爭遴選辦法係於 102 年 10 月 30 日經成大校務會議修正通過，斯時被上訴人前開有關不宜統計得票數之函文早已公告，系爭遴選辦法仍規定應依得票數多寡排序，與前開函文意旨明顯不符，成大校務會議嗣後亦決議應予檢討，足徵本件遴選委員會未將此次遴選結果依得票數多寡排序，尚難謂有顯然違法之處...」可知在同意權行使的規範上，最高法院與教育部函釋立場一致，皆主張同意權行使結果不得依票數結果進行排序，應在達設定門檻後不再統計票數。

肆、檢討及建議方案

同意權行使雖有民意調查的功用，但也容易因為投票權人對於來自校內的候選人較為熟悉，而導致校外候選人較不容易被選上，此外進行同意權行使時，也可能會為了支持不同候選人，而產生校園派系問題，對於需要提供平等教育機會、維護學術自由的大學校園而言，校內派系問題恐非適當的競爭機制。對於校長遴選過程中的同意權行使應如何設計較為恰當？在本段提出相關建議。

對於同意權行使的規範樣態，依據限制程度可畫成一道光譜，如下圖所示，最右方為全權交由大學制定同意權行使的規範，最左方則為完全禁止同意權行

使。

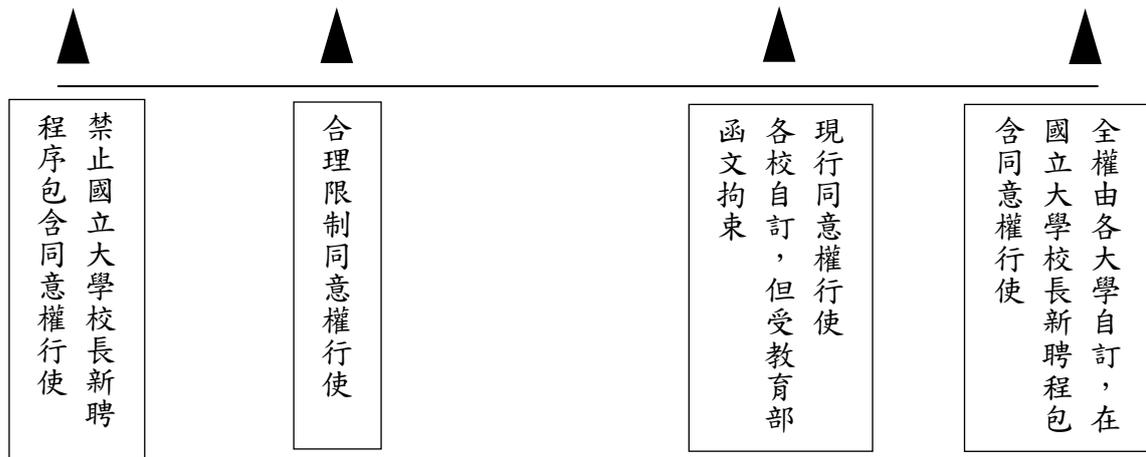


圖 6：同意權行使規範樣態光譜

資料來源：本研究整理

現行同意權行使規定的樣態是各校自訂，但仍受到教育部函釋以及行政法院判決的拘束，不得隨意制定。其光譜位置落在右二全權由各大學自訂以及合理限制同意權行使中間。

光譜的最右端為全權交由大學制定同意權行使的規範，無法律或行政命令的規範干預，可以視為對大學自治尊重的具體化。然而若完全未規範各大學同意權行使，由各大學恣意訂定同意權行使的規定，恐有同意權行使結果凌駕校長遴選委員會職權的疑慮，使遴選委員會的存在意義蕩然無存。在這樣的考量之下，現行同意權行使的樣態即是未受到任何法律或行政命令的干預，但仍受到教育部函釋以及行政法院判決的拘束，目前對於同意權行使的干預皆為禁止同意權行使結果逾越遴選委員會之職權，避免架空遴選委員會。

光譜的左邊第二的合理限制同意權行使，本研究認為適當的在同意權行使階段進行合理限制，有助於選出適任的大學校長。合理限制同意權行使的具體方式為要求各大學若訂定同意權行使階段，則通過門檻之校長候選人至少應有二人以上，且其中至少應有一人非該校的專任教師或專任研究人員，以供遴選委員決選。此一限制目的在於促進校外人才進入校園，提高校外候選人當選機會，避免

校長當選人多來自校內，更甚者被校內同一派系把持。

光譜最左側的禁止國立大學校長新聘程序包含同意權行使，此一作法可避免各大學訂定出完全不同的同意權行使規範，導致公立大學校長產生方式參差不齊。然而同意權行使在各大學已行之有年，若貿然禁止大學校長新聘程序包含同意權行使，恐引起諸多爭議與反對，更可能被視為過度干預大學自治。此外，若遴選委員被校內派系把持，同意權行使的設計反而可增加校長遴選過程中來自校內的不同聲音。





第七章 國立大學校長之任用資格

適任的大學校長應具備何種特質?大學校長的條件，除了應符合相關法律所要求的資歷外，更須符合社會對身為一位大學校長的角色期待，社會對於大學校長的期待包括：應具備一般行政首長應有的道德操守與領導能力，對內具行政經驗、對外應主動爭取資源，更甚者還有學術界對主持高等學府角色的特別期許(郭為藩，2004：87-92)。

現行大學校長的任用之資格規定，首見於教育人員任用條例第 10 條，各校的校長遴選規範也會訂定校長任用資格，在遴選委員會收到推薦或自行參選之候選人申請後，就會進行大學校長遴選任用之資格審查，確認是否符合相關法律規範，只要確認該名校長候選人具備任用資格，即可成為校長候選人進入遴選流程。

壹、大學校長任用資格之相關規範

一、大學法之規定

大學法第 8 條規定：「大學置校長一人，綜理校務，負校務發展之責，對外代表大學；並得置副校長，襄助校長推動校務，由校長聘任之，其人數、聘期及資格，由各大學組織規程定之。校長之資格，依有關法律之規定，並得由外國人擔任之，不受國籍法、私立學校法及就業服務法有關國籍及就業規定之限制。」大學法並未規定大學校長任用之法定資格，而是由其他法律來訂定校長資格，並明文規定得由外國人擔任校長。

二、國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法

新校長遴選辦法第 3 條第 3 項增訂：「協助遴委會執行第一項所定任務（包括遴選作業細節性規定之擬訂、候選人遴選表件資訊揭露及資格之初審、遴選程

序進行、法規諮詢及其他遴委會所提協助事項)」在本條的修正說明中特別指出：「工作小組初審候選人是否具備教育人員任用條例第十條第一項第一款第三目所定之資格，如涉及教育人員任用條例施行細則第十三條之一第三項第二款、第三款所定有創作、發明或重要專門著作，在教學、學術研究上有重要貢獻之審認時，應送該專業領域校外學者專家本低階不高審原則提供遴委會意見，以為周妥」

換句話說，當涉及候選人「相當教授」資格的學術成就認定，應由外部專家學者提供初審意見，讓「相當教授」資格的認定更加專業周延，不限於遴選委員會自說自話或函請教育部解釋。

三、教育人員任用條例之規定

擔任我國大學校長應具備之法定資格，規定於教育人員任用條例第 10 條：「大學校長應具下列第一款各目資格之一及第二款資格：一、具下列資格之一：（一）中央研究院院士。（二）教授。（三）曾任相當教授之教學、學術研究工作。二、曾任學校、政府機關（構）或其他公民營事業機構之主管職務合計三年以上。獨立學院校長資格，除依前項各款規定辦理外，得以具有博士學位，並曾任與擬任學院性質相關之專門職業，或簡任第十二職等以上或與其相當之教育行政職務合計六年以上者充任之。大學及獨立學院校長之資格除應符合前二項規定外，各校得因校務發展及特殊專業需求，另定前二項以外之資格條件，並於組織規程中明定。」

從法令規範中可知道國立大學校長之資格應為中央研究院院士或教授或曾任相當教授之工作，此外還須曾任學校、政府機關（構）或其他公民營事業機構之主管職。

四、舊教育人員任用條例施行細則之規定

教育人員任用條例中所規範的「曾任相當教授之教學、學術研究工作」以及

「曾任學校、政府機關（構）或其他公民營事業機構之主管職務」，在教育人員任用條例施行細則中有更詳細的規範。

104 年舊教育人員任用條例施行細則第 13 條規定：「本條例第八條及第十條所稱曾任學校、政府機關（構）或其他公民營事業機構之主管職務，指符合下列條件之一者：一、曾任專科以上學校組織法規所定一級單位主管以上之職務。二、曾任中央研究院組織法規所定一級單位主管以上之職務。三、曾任政府機關（構）或公營事業機構薦任第九職等或相當薦任第九職等以上之主管職務。四、曾任下列民營事業機構主管職務之一：（一）在主管機關登記有案，其實收資本額在新臺幣八千萬元以上，並依其組織架構所列一級單位主管以上之職務。（二）在主管機關登記有案，且符合衛生主管機關所定綜合醫院設置標準之醫院，並依其組織架構所列一級單位主管以上之職務。」

從前述法規可知道，104 年舊教育人員任用條例施行細則只針對「曾任學校、政府機關（構）或其他公民營事業機構之主管職務」進行細節性規範，未對「曾任相當教授之教學、學術研究工作」之具體條件進行說明與規範。

五、教育部函釋之觀點及監察院之糾正

關於大學校長任用資格法令規範，無法涵蓋所有實務運作情況，故而各校會去函教育部，確認該候選人之資格是否符合現行法定資格之規範。例如：教育部 102 年 9 月 16 日臺教人（二）字第 1020131974A 號函：說明：「...二、茲為利資格認定，有關任用條例第 8 條及第 10 條所定「『相當』教授、副教授之『教學、學術研究工作』」範圍及資格條件如下：（一）範圍：1.公立及私立大專校院相當教授之兼任教授、講座教授、客座教授、榮譽教授、訪問學者、專任或兼任專業技術人員、研究人員。2.公立學術研究機構（如中央研究院等）研究人員、研究技術人員。3.財團法人研究組織（如財團法人工業技術研究院等）研究人員。4.公民營事業機構研發部門研發人員。（二）資格條件：1.相當教授：（1）公立及

私立大專校院兼任教授及相當教授之講座教授、客座教授、榮譽教授、訪問學者、專任或兼任專業技術人員、研究人員：甲、大專校院講座教授、客座教授、榮譽教授、訪問學者等職務，因進用資格條件不一，爰以任用條例規定教授應具博士學位及博士後 8 年以上工作年資等資格條件為標準，如候選人曾任前開職務且具『取得博士學位或其同等學歷證書後，曾從事相關之教學或研究工作 8 年以上』之資歷，則得認定為『相當教授之教學、學術研究工作』。乙、因大學聘任專業技術人員擔任教學辦法及大學研究人員聘任辦法業明定專業技術人員及研究人員之分級及進用資格；專業技術人員比照大學教師 置有教授級專業技術人員，研究人員置有研究員，其資格條件係比照教授之規定，爰如曾任依前揭辦法規定進用之教授級專業技術人員或研究員，即得認定為『相當教授之教學、學術研究工作』。…」

監察院調查國立陽明大學辦理校長遴選過程及教育部處理該校校長遴選聘任案疑涉有瑕疵案，於 107 年 3 月 16 日之 107 教正 004 糾正案文指出：「教育部 102 年 9 月 16 日臺教人（二）字第 1020131974A 號函釋有關教育人員任用條例第 10 條第 1 款第 3 目所定「曾任『相當教授』之教學、學術研究工作」之範圍及資格條件，惟僅以教育人員任用條例第 18 條各款規定教授資格前段之『具博士學位及博士後 8 年以上工作年資』等資格條件為標準，即得認定為『相當教授』之教學、學術研究工作，全未考量教授資格亦應具備該條例第 18 條各款後段規定『創作、發明及在學術上有重要貢獻或專門著作』之相當學術條件，違法擴張『相當教授』之範圍及資格條件，致國立陽明大學校長當選人得以副教授資格成為國立大學校長之首例，逾越母法立法意旨。且逕以函令訂定，未依立法理由意旨於該條例施行細則加以規範，顯有違失。」

六、2019 年增訂之教育人員任用條例施行細則第 13-1 條之規定

為回應監察院糾正意旨，教育部 2019 年 8 月 1 日增訂發布之教育人員任用

條例施行細則第 13-1 條，其立法總說明指出：「鑒於世界各國高等教育競爭激烈，為使我國大專校院更具國際競爭力，積極廣開掄才管道，落實多元選才、彈性用人，促進產學合作交流，教育部於一百年十一月三十日修正教育人員任用條例第八條及第十條，放寬專科學校及大學校長聘任資格；學術經歷部分除中央研究院院士、教授外，亦分別包括曾任相當教授或相當副教授之教學、學術研究工作者。教育部並以 102 年 9 月 16 日臺教人（二）字第 1020131974A 號函釋示教育人員任用條例第八條及第十條所定『曾任相當教授或相當副教授之教學、學術研究工作』範圍及資格條件。為求明確，爰修正本細則第十三條之一，就『曾任相當教授或相當副教授之教學、學術研究工作』之範圍及資格條件予以明定，並增訂過渡規定。」

2019 年 8 月 1 日增訂發布之教育人員任用條例施行細則第 13-1 條規定第 3 項：「本條例第十條所稱相當教授之教學、學術研究工作，指符合下列條件之一者：一、依專科以上學校兼任教師聘任辦法擔任兼任教授、依大學聘任專業技術人員擔任教學辦法擔任專任或兼任教授級專業技術人員、依大學研究人員聘任辦法擔任研究員。二、曾任專科以上學校講座教授或榮（名）譽教授，具博士學位或其同等學歷證書後，曾從事相關之教學或研究工作八年以上，有創作、發明或重要專門著作，在教學、學術研究上有重要貢獻。三、曾任公立學術研究機構研究人員或研究技術人員、財團法人或行政法人研究組織研究人員或公民營事業機構研發部門研發人員，具博士學位或其同等學歷證書後，曾從事相關之教學或研究工作八年以上，有創作、發明或重要專門著作，在教學、學術研究上有重要貢獻。」第 4 條為過渡規定：「本細則中華民國一百零八年八月一日修正施行前，已依本條例第八條或第十條所定曾任相當教授或相當副教授之教學、學術研究工作資格擔任專科學校校長或大學校長者，具有專科學校校長或大學校長之聘任資格。」

2015 年之舊教育人員任用條例施行細則僅規定「曾任學校、政府機關（構）」

或其他公民營事業機構之主管職務」之具體條件。2019 年新教育人員任用條例施行細則增訂「相當教授之教學、學術研究工作」之具體條件，使教育人員任用條例施行細則完善上級法規-教育人員任用條例第 10 條第一款第 3 目「相當教授之教學、學術研究工作」之詳細條件，及第二款「曾任學校、政府機關（構）或其他公民營事業機構之主管職務」之詳細條件。

七、各校遴選規定

依據教育人員任用條例第 10 條規定：「大學及獨立學院校長之資格除應符合前二項規定外，各校得因校務發展及特殊專業需求，另定前二項以外之資格條件，並於組織規程中明定。」各校均規定校長參選人應符合教育人員任用條例，並在各校的遴選規定中明訂校長參選人之資格條件。

整理各大學自訂的校長參選人之應具備資格條件，並參考教育部 2017 年編印之國立大學校長遴選作業參考彙編的各校自訂資格條件歸納，列出現行國內大學自訂的校長參選人之共通資格條件：

1. 具有前瞻性教育理念，科技人文兼容之素養
2. 品德高尚、民主風範、社會關懷
3. 具學術成就與聲望
4. 尊重學術自由
5. 具國際觀、協調、溝通、規劃、組織、領導等卓越行政能力
6. 爭取及運用資源之能力
7. 處事公正，超越黨派、宗教、營利單位之利益，並且不兼任任何政黨職務

各校另外訂定的條件還包括年齡限制規定、曾任大學教授年限規定、具有教育或學術行政經驗之年限規定，例如：國立清華大學徵求推（自）薦校長候選人啟事第 2 條第 1 項候選人資格：「年齡未滿六十五歲」；國立成功大學校長遴選辦法第 5 條規定：「...一、曾擔任教授五年以上。二、具有三年以上之教育或學術

行政經驗...」；國立臺灣師範大學校長遴選組織及運作辦法第八條規定：「...本校校長候選人應曾擔任專任教授五年以上及具有四年以上之教育行政或學術行政經驗...」；國立臺北教育大學校長遴選辦法第5條第1項規定：「本大學校長候選人除應具備教育人員任用條例及相關法令規定之資格，且得由外國人擔任，不受國籍法之限制外，並須具備下列條件：一、必備條件：（一）曾擔任教授三年以上。（二）具有三年以上之教育或學術行政經驗。候選人相關年資之計算，核計至候選人登記截止日為止。」國立臺北教育大學校長遴選辦法第5條第2項規定：「二、重要條件...（一）...（三）身心健康並具有高尚品德與情操...」。

貳、小結

我國現行大學校長任用資格之規定在歷經爭議後趨漸完備。大學校長的任用資格反映出對大學校長角色的期許，郭為藩（2004：87-92）、陳德華（2008：261-262）認為大學校長應有學術領導、展現藍圖、經營校務等三方面的能力，在學術領導方面校長參選人應具有學術成就，同時也重視其他領域的發展，善於經營與支持大學學術研究且兼重通識教育，這個角色期許反映在現行遴選條件規定中的「具學術成就與聲望」以及「尊重學術自由」；在展現藍圖部分，則是看中校長參選人的治校理念、遠見與使命感，此外大學校長應對其所服務之學校的當前處境、目前可運用的資源、當初創校的理念、今後校務發展的藍圖、可能面對的困境與挑戰等，有深刻的認識，此一角色期許，反映在現行遴選條件規定中的「具有前瞻性教育理念，科技人文兼容之素養」，最後是對大學校長經營校務的期待，則重視其對內的組織行政經驗，對外能勝任大學經理人角色爭取資源、經營良好的校友關係，對於大學校長的經營校務期許，則反映在現行遴選條件規定中的「具國際觀、協調、溝通、規劃、組織、領導等卓越行政能力」以及「爭取及運用資源之能力」。

然而現行制度與各項條件，是否能選出我們所期待的大學校長？陳德華

(2008：267、268)、黃政傑(2013：74-80)認為現行大學校長遴選任用資格應放寬，因應各大學各自不同的發展重點以及不同的發展階段，去設定不同的資格，目前各大學的校長遴選資格，過於雷同與互相抄襲；另外，大學對校長任用資格著重通才思維，放寬到具備政府機關及其他公民營事業機構的行政主管資歷，是否都可以替代在大學校院的一級主管資歷，這其中的矛盾在於實際上運作是否可行？此外校長資格也應該隨著教育發展的趨勢進行調整。在實務上教育部(2017)則指出屢屢發生校長參選人之外國學、經歷，究應由承辦單位主動幫被推薦人驗證，或應由被推薦人備妥後主動提出而產生爭議。



第八章 國立大學校長遴選之迴避規定

大學校長遴選制度中對於迴避事項的規定，是規定校長遴選委員或校長候選人應公開之資訊，以即應迴避的情況，要求候選人與遴選委員落實資訊公開透明、禁止隱匿與偽造並且公平適用，如校長遴選委員或校長候選人有違反應迴避之事項的情況，會被賦予的法律效果，包括無效、得撤銷或其它補救措施，確保遴選委員得在充分且正確的資訊中選出適任校長，參加大學校長遴選的候選人能獲得公平的競爭機會。如同行政行為中必須遵守的程序正義也是這樣的概念，程序正義是指資訊必須公開透明、公平適用、禁止隱匿與偽造等，並且具體規定如何執执行程序以及違反程序的後果與補救措施。此外，利益之收受是貪腐之開端，利益迴避制度可有效隔絕公務員與利害關係人之接觸，而制度之執行有賴明定規範加以管制（王品清，2008：21），大學校長遴選制度中的迴避制度設計，其目的就是在於阻絕遴選委員與校長候選人的接觸，避免因為候選人與遴選委員具有利害關係而破壞大學校長遴選的正當性、公平性。

2018 年台灣大學校長遴選過程中，由於校長候選人管中閔與遴選委員蔡明興分別為台灣大哥大的獨立董事以及副董事長，被外界質疑有利益衝突的問題，在台灣大學的校長遴選爭議中，可以發現當時的校長遴選制度法規對於利益迴避、資訊揭露的問題，規範不夠完備，無法發揮外控的效果。因此教育部在 2019 年八月針對校長遴選辦法修法，強化迴避制度的設計。

壹、舊校長遴選辦法對迴避義務之規定

我國大學校長遴選制度法源依據為大學法、國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法以及各校自訂的校長遴選規定，大學法僅對大學校長遴選制度做原則性規範，並無迴避的相關規定。對於大學校長遴選制度的詳細規範，是規範在教育部所訂定的校長遴選辦法當中。

依據 2019 年校長遴選辦法修法前，也就是 2012 年的校長遴選辦法第 6 條規定：「遴委會委員為校長候選人者，當然喪失委員資格；有下列情形之一者，經遴委會確認後，解除其職務：一、因故無法參與遴選作業。二、與候選人有配偶、三親等內之血親或姻親或曾有此關係。三、有學位論文指導之師生關係。遴委會委員有前項不得擔任委員之事由而繼續擔任，或有具體事實足認其執行職務有偏頗之虞者，候選人得向遴委會舉其原因及事實，經遴委會議決後，解除委員職務。前二項所遺委員職缺，按身分別依第二條第二項規定遞補之。」從舊法規定可知道校長遴選辦法第 6 條規定應該迴避的情況要件、發生迴避情況的法律效果、處理迴避情況的機制以及遞補規定。

貳、行政程序法對迴避之規定

行政程序法第 32 條以及第 33 條規定公務人員須迴避的情形，第 32 條規定：「公務員在行政程序中，有下列各款情形之一者，應自行迴避：一、本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係者為事件之當事人時。二、本人或其配偶、前配偶，就該事件與當事人有共同權利人或共同義務人之關係者。三、現為或曾為該事件當事人之代理人、輔佐人者。四、於該事件，曾為證人、鑑定人者。」第 33 條規定：「公務員有下列各款情形之一者，當事人得申請迴避：一、有前條所定之情形而不自行迴避者。二、有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者。前項申請，應舉其原因及事實，向該公務員所屬機關為之，並應為適當之釋明；被申請迴避之公務員，對於該申請得提出意見書。不服行政機關之駁回決定者，得於五日內提請上級機關覆決，受理機關除有正當理由外，應於十日內為適當之處置。被申請迴避之公務員在其所屬機關就該申請事件為准許或駁回之決定前，應停止行政程序。但有急迫情形，仍應為必要處置。公務員有前條所定情形不自行迴避，而未經當事人申請迴避者，應由該公務員所屬機關依職權命其迴避」行政程序法第 32 條規定公務員需要自行迴避的情形，第

33 條則規定申請迴避情況，以及未積極迴避的處理機制：命其迴避。

我國行政程序法規範的對象為行政機關的行政行為，由於國立大學校長遴選委員會是由教育部或各該所屬地方政府與大學共同組成來辦理校長遴選聘任事項，屬於行政程序法第 2 條所規定的受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關，因此校長遴選委員會辦理校長遴聘事項是本於法律授與之職權而為之，應屬於公權力的行使，所以適用行政程序法的規定。

參、新校長遴選辦法對迴避義務之規定

新校長遴選辦法對於迴避的規範內容規定在第 6 到第 8 條。該辦法第 6 條規定：「候選人應於參加遴選之表件揭露下列事項：一、符合教育人員任用條例所定大學校長資格之學經歷。二、聲明未具教育人員任用條例所定消極任用資格。三、學位論文名稱及指導者姓名。四、遴選表件收件截止日前三年內，曾擔任營利事業董事、獨立董事、監察人或其他執行業務之重要職務。五、其他經遴委會決議應揭露之職務、關係或相關事項。遴委會委員與候選人間之有下列情形之一者，應向遴委會揭露：一、配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係。二、學位論文指導之師生關係。三、遴選表件收件截止日前三年內，曾同時擔任同一營利事業董事、獨立董事或監察人。四、遴選表件收件截止日前三年內，曾同時擔任同一營利事業決策或執行業務之職務。五、遴選表件收件截止日前三年內，曾同時任職於同一機關（構）學校，且曾有聘僱或職務上直接隸屬關係。六、其他經遴委會決議應揭露之職務、關係或其他相關事項。遴選表件收件截止日後至遴定校長人選前，候選人或遴委會委員有前二項規定應揭露之事項，亦應向遴委會揭露。遴委會委員與候選人間有前二項所定應揭露情形以外之事項，得自行向遴委會揭露。」第六條第一項規定候選人應揭露的事項，第六條第二項規定候選人及遴選委員會委員應該揭露的事項、關係，以及揭露對象，第六條第三項規定揭露的時間點。

新校長遴選辦法第 7 條規定：「遴選委員會委員為校長候選人者，當然喪失委員資格；有下列情形之一者，經遴選委員會確認後，解除其職務：一、因故無法參與遴選作業。二、與候選人有前條第二項第一款至第三款所定關係。遴選委員會委員有依前條第二項第四款至第六款與第三項規定應揭露之事項及依前條第四項規定自行揭露之事項者，應提遴選委員會討論，作成是否解除委員職務或迴避之決議。遴選委員會委員有應解除職務之事由而未解除職務，或有具體事實足認遴選委員會委員執行職務有偏頗之虞者，教育部得以書面送交學校轉請遴選委員會議決；候選人或遴選委員會委員並得以書面舉出其原因及事實，向遴選委員會申請解除其委員職務。遴選委員會議決解除職務前，應給予該委員陳述意見之機會。遴選委員會委員喪失資格或經解除職務所遺職缺，按身分別由學校依第三條第四項訂定之遞補方式規定遞補之。」第七條第一項規定違反應迴避事項的法律效果，第二項規處理應迴避事項的機制，第三項規定為委員會委員未積極迴避的處理機制，第四項為遞補規定。

新校長遴選辦法第 8 條規定：「依前條第一項第二款應解除職務之遴選委員會委員參與決議者，該遴選委員會之決議當然違背法令而無效。前條第一項第二款以外應解除職務之遴選委員會委員參與之決議效力，遴選委員會應於委員遞補後開會議決。」第八條規定解除職務的委員其所參與的決議效力，以及補正決議的方式。

肆、解除職務與迴避的類型及其法律效果

一、遴選委員解除職務與迴避的類型

（一）當然喪失資格

遴選委員為校長候選人者，當然喪失委員資格。

（二）解除職務

1. 因故無法參與遴選作業。
2. 配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係。
3. 學位論文指導之師生關係。

4. 遴選表件收件截止日前三年內，曾同時擔任同一營利事業董事、獨立董事或監察人。

(三) 申請遴委會決議，委員應解除資格或進行迴避

1. 遴選表件收件截止日前，三年內曾同時擔任同一營利事業決策或執行業務之職務。
2. 遴選表件收件截止日前，三年內曾同時任職於同一機關（構）學校，且曾有聘僱或職務上直接隸屬關係。
3. 遴選表件收件截止日後，至遴定校長人選前，應揭露事項。
4. 遴選表件收件截止日後，至遴定校長人選前，自行揭露事項。
5. 遴委會委員有應解除職務之事由而未解除職務，或有具體事實足認遴委會委員執行職務有偏頗之虞者，教育部得以書面送交學校轉請遴委會議決；候選人或遴委會委員並得以書面舉出其原因及事實，向遴委會申請解除其委員職務。

二、行政程序法之迴避類型

(一) 自行迴避

1. 本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係者為事件之當事人時。
2. 本人或其配偶、前配偶，就該事件與當事人有共同權利人或共同義務人之關係者。
3. 現為或曾為該事件當事人之代理人、輔佐人者。
4. 於該事件，曾為證人、鑑定人者。

(二) 申請迴避

1. 有前須自行迴避情形，而不自行迴避者。
2. 有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者。

(三) 命其迴避

公務員有前條所定情形不自行迴避，而未經當事人申請迴避者，應由該公務員所屬機關依職權命其迴避

校長遴選辦法與行政程序法相似之處，在於當事人具有利害關係時，校長遴選辦法規定遴選委員須解除職務，行政程序法則要求公務員進行迴避；在應迴避或應解除職務，而未迴避或未解除職務者，當事人則可進行申請。校長遴選辦法與行政程序法差異之處，則在於行政程序法進一步規定，當有不自行迴避又無申請迴避情況時，公務員所屬機關得命其迴避（王上維，2019：91）。

三、解除職務與迴避的法律效果

當發生應迴避情況，並依據前述討論確定應依循的法規後，則會產生後續的效果與補救方式。大學校長遴選制度中迴避制度的設計，除了規定應公開之資訊、關係以及應迴避的事項，對於校長遴選委員或校長候選人有應迴避之事項或違反應迴避事項的情況，會被賦予何種法律效果？得依何種樣態的程序處理，也有相關的規定，如此方能貫徹程序正義原則。

依據新校長遴選辦法第 7 條規定：「遴委會委員為校長候選人者，當然喪失委員資格；有下列情形之一者，經遴委會確認後，解除其職務：一、因故無法參與遴選作業。二、與候選人有前條第二項第一款至第三款所定關係。遴委會委員有依前條第二項第四款至第六款與第三項規定應揭露之事項及依前條第四項規定自行揭露之事項者，應提遴委會討論，作成是否解除委員職務或迴避之決議。遴委會委員有應解除職務之事由而未解除職務，或有具體事實足認遴委會委員執行職務有偏頗之虞者，教育部得以書面送交學校轉請遴委會議決；候選人或遴委會委員並得以書面舉出其原因及事實，向遴委會申請解除其委員職務。遴委會議決解除職務前，應給予該委員陳述意見之機會。遴委會委員喪失資格或經解除職

務所遺職缺，按身分別由學校依第三條第四項訂定之遞補方式規定遞補之。」以及新校長遴選辦法第 8 條規定：「依前條第一項第二款應解除職務之遴委會委員參與決議者，該遴委會之決議當然違背法令而無效。前條第一項第二款以外應解除職務之遴委會委員參與之決議效力，遴委會應於委員遞補後開會議決。」

由這兩條規定可以知道當遴選委員有應迴避之事項或違反應迴避事項的情況時，教育部有權介入要求遴選委員會對爭議事項進行決議，並同時給予候選人或遴委會委員書面陳述意見之機會，在經過遴選委員會決議後，遴選委員之身分會發生當然喪失資格、解除職務、令其迴避等法律效果，然而並未規定校長候選人發生應迴避或違反應迴避事項時，其法律效果與處理機制。除此之外，第 8 條進一步規定違反規定的法律效果，包括喪失遴委會委員資格者所參與的決議，該遴委會之決議當然違背法令而無效，以及遴委會應於遴選委員遞補後開會議決該決議之效力。

新校長遴選辦法新增違反迴避義務的法律效果，顯然是期望當遴選委員違反迴避義務時，能有適當的處理機制。

伍、行政程序法與特別法程序規定之適用方法

承前段所述，當大學校長遴選委員會與候選人的行為涉及迴避規範時，若同時該當校長遴選辦法以及行政程序法對迴避規範的要件，即會產生法律規範的競合問題。法條競合之概念是指單一行為該當了數個處罰規定，但實質上數個處罰規定所保護的法益或所要達成的法律目的是相同的，在法條競合關係中，應優先適用其中一個規定，而使其他規定退居次要地位（莊國榮，2019：247）。

一、校長遴選辦法作為特別法應優先適用？

對於行政程序法與特別法程序規定之適用方法，法務部 100 年 7 月 4 日法律字第 1000015676 號函釋說明指出：「行政程序法就相關行政程序事項雖設有規

定，惟於其他法律（包括法律具體明確授權之法規命令）有特別之規定時，依特別法優於普通法原則，自應從其規定。準此，行政程序法第 33 條及第 34 條雖對於迴避設有規定，惟查依『大學法』第 9 條第 3 項授權訂定之『國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法』第 6 條另設有特別之迴避規定：『……』，揆諸上開說明『國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法』第 6 條之規定自應優先適用。」

整理法務部在該函釋中所揭示的內容，重點如下：1.大學校長遴選委員會辦理長遴聘事項有行政程序法的適用；2.校長遴選辦法與行政程序法對於迴避的規定，應優先適用校長遴選辦法；3.大學校長遴選委員會委員，應非行政程序法第 33 條第 1 項所稱之當事人，也非為當時校長遴選辦法第 6 條第 2 項所規定的候選人；4.校長遴選辦法對於有具體事實足認其執行職務有偏頗之虞的範圍，此一規範應由遴選委員會審酌判斷。

105 年 3 月 18 日法務部以法律字 10503505360 號函覆教育部，此一函釋認為行政程序法對於行政程序等事項係屬普通法，如其他法律有特別規定，應依循特別法優於普通法之原則，優先適用特別法。

學理上陳清秀（2018b：4）同樣指出由於遴選辦法屬於教育法規，具有特別法規定性質，而行政程序法屬於普通法性質，依據中央標準法規第 16 條規定：「法規對其他法規所規定之同一事項而為特別之規定者，應優先適用之。其他法規修正後，仍應優先適用。」之特別法優先適用原則，似應優先適用遴選辦法規定。

二、有些情形應適用行政程序法之迴避規定

當大學校長遴選委員有迴避的行為，該當了校長遴選辦法與行政程序法對於迴避的規定要件時，應優先適用哪個規定？法條競合的規定，有三種關係：一、特別規定與普通規定之關係，又稱為特別關係、二、基本規定與補充規定之關係，又稱為補充關係、三、吸收與被吸收之關係，又稱為吸收關係，應依個案所涉及的競合規定適用不同的關係。由於行政程序法對於迴避規定所規範的對象為行政

機關之行政行為，相較於校長遴選辦法所規範的對象僅為大學校長遴選委員以及校長候選人，做成行政行為的機關與公務員範圍遠大於大學校長遴選委員以及校長候選人，因此在法條競合上適用特別關係來判斷應適用何種規範（莊國榮，2019：247）。

對於行政程序法與其他法律的關係，在學術上多數認為並非所有法律的程序規定只要與行政程序法相關規定矛盾或不一致者，即為行政程序法的特別法。必須其他法律之行政程序具有某些特點，才可排除行政程序法程序規定之適用（翁岳生編，2006：下 65）。

關於行政程序法與其他法律的關係應如何適用，大致有下列三種學說：

1. 嚴格規定說：湯德宗認為，其他法律有較行政程序法更嚴格之程序規定，始得排除行政程序法程序規定之適用。至於如何認定其他法律之程序規定是否確較行政程序法嚴格？應按「正當行政程序」要素，逐項檢查認定某個法律規定的某項程序，是否較行政程序法嚴格，從而應優先於行政程序法而適用。
2. 完整規定說：關於特定行政行為之作成，已有一套完整的程序規定者。
3. 折衷說：判斷某一法律是否為行政程序法之特別法時，該法律的時代性相當重要：行政程序法公布後始制定或修正程序規定內容的法律，在其規定與行政程序法不同時，原則上即得視為行政程序法的特別法，而優先適用。至於行政程序法公布前的舊法律，則應以「完整規定說」為原則，例外並輔以「嚴格規定說」的方式，來判斷該法律是否具備行政程序法之特別法的性質，以決定相關法律的優先適用順序（林明昕，2006：124；莊國榮，2019：286）。

涂予尹（2018：4）指出雖然舊校長遴選辦法第 6 條並未明確牴觸行政程序法第 32 條、第 33 條規定，但在法律適用上，並非是如同台大校長遴選委員會所主張般，認為舊校長遴選辦法第 6 條居於特別法的地位，有排除行政程序法前揭規定適用的作用。正確適用方式是各校的遴選規定優先適用，如有欠缺或不足，則接下去適用校長遴選辦法，若還有不足，行政程序法在校長遴選委員應否迴避

的問題上，仍應具有補充性，構成整個迴避規範的一部份。而且在解釋、適用遴選規定及運作辦法之迴避相關規定時，必須參酌行政程序法第 32 條、第 33 條的精神，才能體現行政程序利益迴避原則的一慣性。

關於行政程序法與特別法程序規定之適用方法，法務部 108 年的函釋指出，大學校長遴選有些情形應適用行政程序法之迴避規定。法務部 108 年 4 月 22 日法律字 10803504360 號函釋變更之前的見解，認為：公立大學校長事項應屬公權力行使，而有行政程序法適用，該法第 32 條、第 33 條雖對於迴避設有規定，如另有其他特別法規範與前述規定具有競合關係，自應優先適用特別法；惟如未有競合關係，或特別法未規定者，則仍可適用行政程序法相關規定。該函釋說明二指出：「行政程序法係就相關行政程序事項設有一般性規定之普通法，惟於其他法律（包括法律具體明確授權之法規命令）有特別之規定時，依特別法優於普通法原則，自應先從特別法規定。準此，行政程序法第 32 條、第 33 條雖對於迴避設有規定，而依『大學法』第 9 條第 3 項授權訂定之『國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法』第 6 條另有解除職務之規定，然行政程序法及『國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法』上開規定均以『有具體事實足認其執行職務有偏頗之虞』為其事由之一，則上開二規範間如具有競合關係，自應優先適用『國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法』；惟如二規範間未具競合關係，或特別法未規定者，則仍可適用行政程序法之相關規定」。此一函釋認為如果這兩規定有競合關係，則應優先適用校長遴選辦法，但如果兩規範之間沒有競合關係或特別法未規定者，則仍可適用行政程序法的相關規定。教育部在收到該函釋回覆後，於校長遴選辦法立法理由書中也引用法務部函釋之原文，接受該見解。

從法務部的函釋中可以發現法務部肯認大學校長遴選委員進行遴聘事項的處理行為適用行政程序法，其二是行政程序法與國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法的競合關係應依據特別法優於普通法之原則，優先適用校長遴選辦法，但在最新的函釋中法務部更詳加說明，如特別法未規定者還是可以適用行政程序法

的相關規定，此一函釋對行政程序法與其他法律的關係的見解，更趨近於嚴格規定說。

陸、國立大學校長遴選迴避規範實務問題

國立大學校長遴選制度中，候選人與遴選委員迴避問題曾多次發生，2017年陽明大學校長遴選，陽明大學校長當選人與遴選委員會召集人同為心悅生技董事以及審計及薪酬委員會委員，2018年台大校長遴選爭議，台大校長當選人管中閔教授與遴選委員蔡明興先生分別為台灣大哥大公司獨立董事與副董事長。

本研究對國立大學校長遴選制度對於迴避的問題討論，分為迴避資訊的揭露、遴選過程中是否需要迴避，又該如何迴避等三個面向，來分析我國大學校長遴選制度的迴避問題。

一、資訊揭露不等同於利益揭露

依據馮靖惠（2018）的新聞報導，律師及法律學者均認為，台灣大哥大是上市公司，所有資訊必須公開，管中閔的獨董身分也是公開資訊，且台大遴選委員會也並無規定獨董身分必須主動揭露，換句話說，獨立董事是公開資訊而沒有揭露問題。陳清秀（2018b：5）認為有無揭露校長候選人兼任情形之義務問題，應是現行法令規定有無明確要求揭露校長候選人之兼職情形之義務而定。

然而涂予尹（2018：3）指出「資訊公開」與「利益揭露」是兩個不同層面的規範要求，「資訊公開」的義務主體為台灣大哥大公司，公開的對象為股東與投資人，然而校長遴選程序中所要求的為「利益揭露」，利益揭露的主體為校長候選人本人，其揭露對象為校長遴選委員會。資訊揭露與利益揭露兩者並不互相衝突，更不具有互相取代性。

本研究認為國立大學校長遴選中的迴避制度中，候選人不應因為資訊為公開狀態，而無須對校長遴選委員會進行揭露。候選人仍應將涉及利益關係的公開資

訊揭露給遴選委員會悉知，交由遴選委員回討論決議是否需要進行迴避，才合乎程序正義。

二、迴避類型之實務應用分析

李惠宗（2018：32）指出台灣大學校長遴選事件爭議中，迴避問題的爭議在於遴選過程中，身為台灣大哥大公司副董事長的蔡明興委員已知悉管中閔的身分為台灣大哥大獨立董事，是否構成「自行迴避」或可被「申請迴避」？

2018 年台灣大學校長遴選爭議中互為董事關係，並未規範於當時的應自行迴避之情形，又是否屬於行政程序法第 32 條第 2 款之自行迴避事項之規定「本人就該事件與當事人有共同權利人或共同義務人之關係」，李惠宗（2018：33）認為我國法制認為獨董與副董之間只是一般企業內（緊密的）同事關係，很難直接認定獨立董事與董事之間具有共同權利人或共同義務人之關係，若再加上該事件之限制，則其認為蔡明興委員並無第 32 條第 2 款規定自行迴避的事由。

候選人與遴選委員之董事關係，無自行迴避之適用則進行討論申請迴避的可能性。校長遴選辦法第 7 條第 2 項規定：「遴委會委員有應解除職務之事由而未解除職務，或有具體事實足認遴委會委員執行職務有偏頗之虞者，教育部得以書面送交學校轉請遴委會議決；候選人或遴委會委員並得以書面舉出其原因及事實，向遴委會申請解除其委員職務。」又行政程序法第 33 條第 1 項規定：「公務員有下列各款情形之一者，當事人得申請迴避：一、有前條所定之情形而不自行迴避者。二、有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者。」候選人與遴選委員之董事關係在台大校長遴選案件中，此種申請迴避的事由在遴選過程中並未被揭露，遴選委員會其他委員及其他候選人均無法得知而申請迴避。

未申請迴避而造成違法性疑慮，可適用命令迴避。李惠宗（2018：34）認為可適用行政程序法第 33 條第 5 款規定：「公務員有前條所定情形不自行迴避，而未經當事人申請迴避者，應由該公務員所屬機關依職權命其迴避」由於命令迴避

是屬於維持程序公正的機制，是正當程序的一環，屬原則性規定，在法解釋論上應從寬解釋，亦即第 5 項命令迴避的規定應解釋為「有第一項情事，未經當事人申請迴避應由該公務員所屬機關依職權或其上級機關命其迴避」，使該公務員所屬機關及其上級機關得命該公務員迴避，包括申請迴避事項「有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者。」的類型也適用命其迴避。

回到 2018 年台大校長遴選案件是否有命其迴避的適用，陳文政（2019：44）認為由於命其迴避是以公務員應自行迴避而不迴避，以及無當事人就此申請迴避兩大要件為前題，以此檢視台大校長遴選案件，顯而易見的是蔡明興委員既與自行迴避事由無涉，命令迴避已缺前提要件之一，故台大校長遴選委員會自然無權命其迴避。然李惠宗（2018：35）認為有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞的委員，應被解除職務。而該遴選委員當初未被告知，其他參與競爭者亦無從申請遴選委員會確認，事後由教育部確認，並解除蔡明興委員之職務，此一措施相當於監督機關的命令迴避。而涂予尹（2018：7）對 2018 年台大校長遴選案件觀點，與李惠宗有略微不同，在於其認為 2018 年台大校長遴選案件該當於行政程序法第 32 條第 2 款之規定「本人就該事件與當事人有共同權利人或共同義務人之關係」，但同樣認為具有行政程序法第 33 條第 5 款規定：「公務員有前條所定情形不自行迴避，而未經當事人申請迴避者，應由該公務員所屬機關依職權命其迴避」規定的適用，故 2018 年台大校長遴選案件有適法性的疑慮。

本研究認為透過層層迴避規範，得以實現行政機關公正作為之義務，在實務應用上以個案討論迴避規範之適用，方能維護遴選程序正義。

柒、小結

迴避制度的設計其目的在於讓遴選委員會可以拒絕不適任的校長參選人，透過自行迴避的規定來排除不適任的校長參選人，當參選人或遴選委員不適任又未

主動迴避時，申請迴避則能拒絕這些不適合的人，以避免影響遴選大學校長的品質，再者又當需自行迴避而未迴避且當事人未申請迴避時，則還有命令迴避可以適用。

在迴避規範競合上，從法務部函釋立場的轉變，可以知道法務部認為「如二規範間未具競合關係，或特別法未規定者，則仍可適用行政程序法之相關規定」。而教育部在 2019 年修正校長遴選辦法時亦採用法務部觀點，並已將董事關係列為迴避事項。但仍應注意個案討論中，如遇爭議仍應該要不斷嘗試不同迴避規範，以確保候選人與遴選委員之關係無須進行利益迴避，避免產生程序瑕疵。



第九章 國立大學校長遴選與國家監督

許育典（2012：11）指出大學自治內涵與監督是兩個層次的問題，大學自治是為了落實學術自由，進一步被憲法所保障的一種制度，也就是說大學自治具有憲法位階的效力，而國家依據憲法 162 條「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」的授權來限制大學自治，是根據憲法第 23 條「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」而來的例外，因此保障大學自治的核心便是要把國家的監督權侷限在適法監督。簡單來說，大學自治是憲法層次的制度性保障，其內容並非侷限於立法形成的範圍，相對的，大學自治的核心領域也會構成立法者形成自由的界線。

陳愛娥（2013：57-62）認為大學自治範圍自應取決於大學自治的法律性質與其目的之掌握，而國家對於大學得採取的監督權之強弱，主要取決於其涉及的事物領域為何。黃舒芃（2013：14）針對公權力能否與如何監督大學問題，一般認為應先確認系爭事物，究竟屬於在本質上無關乎學術的國家任務委託事項、直接涉及研究與講學內涵的純粹學術事項、或界於兩者之間的協力事項。由前所述可知道，陳愛娥（2013：62）、黃舒芃（2013：14-17）認為透過分類能幫助釐清大學自治內涵的差異，而不同類型的大學自治內涵會涉及不同的規範密度標準、是否需要法律授權，以及監督的密度標準。

壹、國家監督概說

許多學者指出大學不因為享有大學自治，而不受國家監督，自成一個法外空間。大學自治作為憲法學術自由的制度性保障，則國家有義務透過法秩序的建構，來落實大學自治，但自治並不能毫無節制，亦即完全沒有國家監督的大學自治在憲法是不可能的（許育典，2012：11）。大學自治權雖受到學術自由之保障，

但這不表示大學係處於國家整體行政結構以外之「領域外實體」，如同其他公法人，法律雖賦予大學自治之空間，但國家仍有權對其行使監督（顧以信，2019：240）。大學自治一詞並非代表放任大學在一般認可的自治核心範疇內，以自行私了的方式終局決定一切（黃舒芃，2013：17；林佳和，2018）。

一、國家監督意涵

大學不可脫離於國家之外，又國家對於學術以及大學教育之發展，除了應加以扶助與獎勵外，也應基於監督的職責，確保大學成為學術公正組織，使其學術制度的運作，能符合憲法客觀基本價值秩序的要求。對此在憲法第十三章基本國策第五節教育文化第 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。」由此可知教育主管機關如欲對大學進行監督，應有法律授權。

許育典（2016：171）指出德國基本法第 7 條第 1 項規定學校事務受到國家監督，在德國學理中，所謂的學校監督具有兩方面的意義，一方面是廣義的意義來說，學校監督是指國家的學校高權，亦即將學校納入國家的行政體系，另一方面是指狹義而言，國家行政機關對學校教育活動的監督，在德國聯邦憲法法院的判決中，將狹義的學校監督解釋為國家對學校事務的組織、計畫、管理與督導，其中也包括了：教育課程內容的確定、教師的授課目的以及授課教材。許育典認為我國憲法 162 條依法律監督的意義，比較接近德國法制對學校監督所採的狹義定義，即國家的組織依法律對學校事務的監督，國家對學校事務並未擁有廣泛的決定支配權，而應以教育基本權的落實為權力來源。

二、國家監督密度

顧以信（2019：240）認為立法者是以大學所執行的任務性，區別其應受監督之密度。陳愛娥（2013：61）認為國家對於大學得採取的監督權之強弱，主要取決於其涉及的事物領域為何。公立大學作為國家機構，關於國家事物，國家得

為專業性監督，而學術性事物國家僅得做合法性監督，學術性事物中，研究自由又比教學自由應受到更高度保障。

不少學者認為國家監督密度可分為法律監督與專業監督。黃舒芃(2013:14)認為在國家監督具體行使上，學理上進一步區分為法律監督與專業監督。許育典(2016:172-174)將我國憲法162條依監督的內涵分為法律監督、專業監督與勤務監督。顧以信(2019:240-243)依監督密度不同區分為法律監督與專業監督。故以下分述法律監督與專業監督之內涵。

(一) 法律監督

傳統的法律監督本來是指國家對其他機關的工作，所為的形式合法性控制。而針對大學行為之法律監督，學者皆認為屬於法律監督之事項，國家僅得對大學活動作合法性審查，不及於妥當性審查，藉此使大學得對其自身事務保有裁量空間。法律監督機制之目的有二：就外部層面而言，此制度得確保大學的行為在法律上的正確性，就內部而言，其意在保障大學內部學術活動之自由。

此外，法律監督措施本身還有合法與否之問題。申言之，國家欲發動法律監督，首先必須符合法律保留原則，此一法律原則一方面要求立法者必須以法律型塑監督措施之種類，一方面也禁制行政主管機關在無法律依據的情況下執行監督。簡言之，立法者有義務對於法律監督的實施訂定明確的基礎及措施種類，未於法律中明定的監督措施，其實皆屬違法。此外，監督機關於個案中得實施何種措施，也必須適用比例原則，權衡監督措施對於大學自治的侵害程度。監督機關應選擇具有同等效果，但對於大學自治侵害程度最低之措施(許育典,2016:172;顧以信,2019:240-241)。

法律監督措施之性質與其救濟。大學基準法作為一部框架性的立法，並未具體規定法律監督措施的性質及其救濟途徑。依照德國通說見解，法律監督措施的定性，當屬於行政處分無疑；蓋大學在與學術自由有關之範圍內，乃本於公法人

之地位行動，故行政機關的監督措施，對其具有外部效力。因此若大學不服政府之法律監督措施，自得對該措施提起行政救濟（顧以信，2019：242）。

（二）專業監督

所謂專業監督是指國家對大學之行為，不僅得為合法性審查，亦得檢驗其合目的性。德國通說認為專業監督範圍，須視各邦高等教育法將何種事務歸屬於國家任務而定。大學在此領域受國家委託執行國家任務，其地位等同於一般教育行政機關，也正因此，國家得對大學之行為享有較為廣泛的監督權（許育典，2016：173；顧以信，2019：240）。

由於專業監督的唯一對象是國家任務以及未侵害憲法（德國基本法）保障的學術自由，故通說認為，專業監督措施的定性為機關內部指示，原則上無法對其提起行政訴訟，但有學者認為當監督措施對大學自治產生影響時，得例外允許救濟。（顧以信，2019：243）

（三）學術自由作為兩種監督之間的界線

法律監督與專業監督之間並無涇渭分明的界線。依據前述的同心圓模式，將高等教育之任務領域，分為自治行政任務、共同任務、國家任務三種類型，但這樣的分類方式並無法對應教育主管機關應採用何種監督類型。

詳言之，即使國家任務之執行，原則上應受主管機關之專業監督，但依照前揭學說，如果國家事務之執行會影響到大學自治，則教育主管機關仍僅得為法律監督。由此可知法律監督與專業監督的分類，無法從前述「國家與大學的任務領域」的三個同心圓模式直接推導，反而應該取決於憲法對學術自由之保障。誠如德國學者所言，學術自由是法律監督與專業監督之間的界線；只要與學術自由具有關聯之任務，無論是自治行政任務、共同任務或國家任務，皆僅受國家之合法性控制，方合乎對學術自由之保障。

顧以信（2019：243）認為三個同心圓模式，對於大學受國家監督密度之判斷，仍然具有實益。在同心圓模式中，事務是依照與學術自由的關聯性的方式，進行區別，故可發揮快篩之作用。申言之，自治行政任務與共同任務都至少與學術自由有關聯，因此僅受國家之法律監督，反之，被劃分為國家任務者，多是與學術自由及大學自治不太相關者，因此原則上應受國家專業監督。而且很難想像何種情況為「影響大學自治而應受法律監督的國家任務」，會被劃分為國家任務的事項，即不可能與學術自由具有關聯性，因此也沒有侵害大學自治之虞（顧以信，2019：243）。

（四）不同大學自治事項的監督密度劃分

如前所述，越是學術自由所保障的大學自治事項，所受到的國家監督密度越低，本研究嘗試將不同的大學自治事項所涉及不同的監督密度繪製成光譜，提供大學自治監督密度的另一個角度分析。

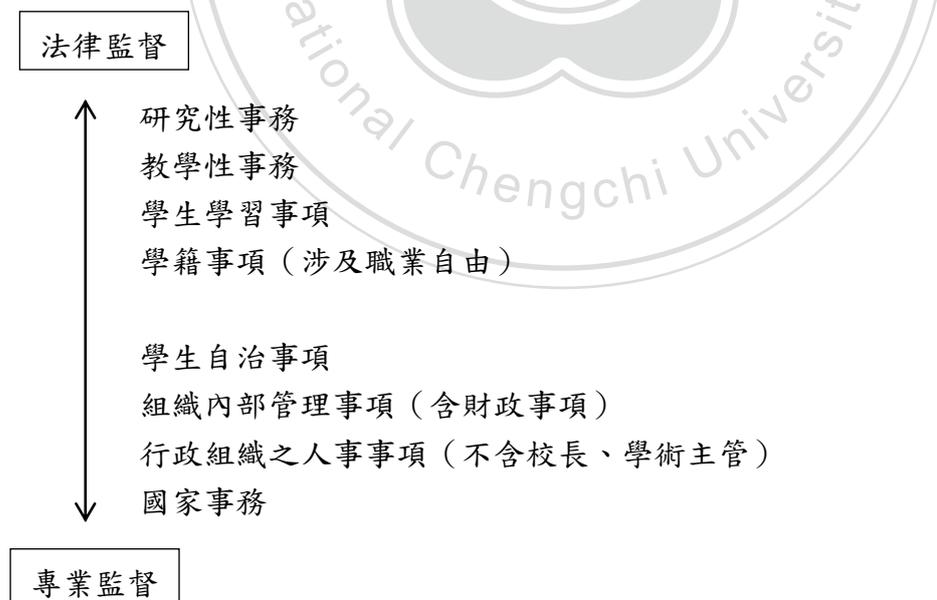


圖 7：不同大學自治事項的監督密度劃分

資料來源：本研究自行整理

貳、國立大學校長遴選應受教育部之法律監督

一、學說

從前段可知不同的大學自治事項，其監督密度不同，而國立大學校長遴選制度，教育部可否監督，及應適用何種監督，國內學者看法不一，本研究整理分述如下：

(一) 教育部不可監督

陳淳文（2018：5）指出現行校長遴選辦法已從二階段改為一階段，教育部代表乃校長遴選委員的法定成員，全程參與遴選程序，已實現事前監督，故遴選結果產生後，教育部應即予以聘任，斷無可再做事後監督，對於遴選結果仍得予以准駁之理。陳文政（2019：31）也認為教育部在各校遴選委員會中擁有一分之一的代表，則再校長當選人產生前的程序中，這些代表一方面已經實質參與了校長選任權之行使，並對校長候選人的適任與否進行合議決定，另一方面更重要的是教育部所派的遴選委員可以代表教育部，對於自始自終的遴選程序是否合乎法律明文規定進行監督。就國家監督法理而言，教育部所派的遴選委員，其主要職責應該是代表教育部對各校遴選委員會的程序運作，進行適法性監督。換言之，教育部對各校校長遴選的適法性監督，顯然能夠透過實質參與校長遴選程序而獲得體現，此即是事前監督的核心意涵，而既然教育部對各校遴選程序已經可以進行事前監督，則藉由校長遴選聘任權之行使所進行的事後監督，大體上當僅具形式意義。

陳清秀（2018a：103、104；2018b：6）認為大學校長之選任，屬於大學自治行政權以及組織營運（營運自主權）之一環，教育部做為法律監督機關原則上應予以尊重，除有「客觀上可認為明顯違法無效之情形」或「顯然不適當」之特殊情形外，原則上應予以確認接受，而有加以「任命之法律上義務」存在。亦即，基於尊重大學自治權之行使，原則上應由遴選委員會本於獨立自主之精神執行任務，其決定並享有判斷餘地，除非遴選有顯然違法無效或顯然不適當之特殊情

形，教育機關仍得進行合法性監督，否則教育部應無拒絕聘任之權限。

(二) 教育部可以監督

劉建宏(2018:2-3)從教育部否准聘任校長函之法律性質，來討論教育部對公立大學之監督。其指出教育部107年5月4日之臺教人(二)字第1070028618號函否准台大聘任管中閔為校長之報請，此一係爭函引據大學法94年之修正理由，以及高雄高等行政法院105年訴字第74號判決，指出基於「公立大學之經費來自政府，政府不能推卸監督之責任」、「聘任國立大學校長權限明定在教育部」、「決定國立大學校長之行政權限屬於教育部，遴選委員並無權單獨決定」、「對於大學遴選組織、程序即人選之適法性，本部應予審查，方能決定是否同意聘認，已善盡監督職責」等理由，認為由於台大校長遴選委員會之組成以及遴選程序難認與正當行政程序原則相符，應盡速重啟遴選程序。劉建宏(2018:2-3)認為教育部否准聘任校長之函覆內容，爭論之處在於依據我國憲法162條規定國家對大學之監督，應以法律為之，並應符合大學自治之原則，方能使大學免受不當之干預，但對於國立大學有監督權的教育部既然基於高權地位，以單方之行政行為行文台大，否准其聘任管中閔為校長之報請，已對於大學自治中最為重要之校長人事自主權構成干涉，難以否認該函為「行政機關就公法上具體事件所為之決定而對外直接發生法律效果之單方行政行為」，具有行政處分之性質。

李惠宗(2018:36)則指出大學組織法事項，包括校長聘任、大學組織規程、人員編制規模，因涉及預算執行的問題，並不在大學自治權範圍內，教育部不應無權監督，對於遴選程序中若發生舞弊、賄賂或利益交換等情事，教育部沒有不監督的理由。簡言之，大學組織法的事項，係屬教育部可以進行適當性監督的部分。因為校長遴聘的程序合法的擔保，與擔保學術自由可以落實的大學自治無關。

顧以信(2019:244)認為在台大校長遴選事件中，教育部107年5月4日之臺教人(二)字第1070028618號函敦請台大重新遴選校長，此即教育部做為

教育主管機關所為之法律監督行為。其首先指出雖然大學法第 9 條第 1 項不同於同條第 4 項規定，並未明確指出教育部的核准權限，但也不表示教育部於聘任公立大學新任校長時，應對大學之提名人選照單全收。其次，顧以信（2019：244）也認為教育主管機關至少應享有確認被選舉人是否具有法令所要求之資格或選舉程序是否正當等最低程度的監督權，以免大學濫用憲法為保障學術自由所賦予的大學自治權，由此來解釋大學法第 9 條第 1 項規定「公立大學校長經學校組成的遴選委員會選出後，由教育部聘任」，始符合憲法保障大學自治之基本精神。最後顧以信（2019：245）指出正當行政程序原則廣受我國釋憲實務之肯認，而教育部以正當行政程序原則，指摘台大校長遴選程序之為違法，並未逾越法律監督之界線。

二、行政法院裁判之見解

高雄高等行政法院 105 年度訴字第 74 號判決：「94 年 12 月 28 日修正後，將二階段遴選委員會合一，由遴選委員會遴選出校長人員 1 人，再由教育部聘任之，自 94 年 12 月 28 日修正以後之規定，聘任國立大學校長權限明定在教育部，是決定國立大學校長之行政權限屬教育部，遴選委員會並無單獨決定權。再者，依上開行為時大學法第 9 條第 2 項規定，參與前階段遴選程序之國立大學遴選委員會，係依各大學組織規程設置之校內委員會，並非獨立機關，其作成之決定，尚無從逕自對外生何規制效果。準此，自 94 年 12 月 28 日修法後，雖將遴選人數由 2 至 3 人改為 1 人，然聘任權限仍屬教育部。並參 94 年 12 月 28 日立法理由³⁸可知改採一階段組成遴選委員會，已將學校代表、校友代表及社會公正人

³⁸ 94 年 12 月 28 日大學法第 9 條修法之立法理由：「……教育部經徵詢國立及私立大學校院協進會之意見，經獲致共識修法改採混合一階段遴選，由教育部與大學共同組成遴選委員會。足認目前所規劃之遴選委員會組成比率，校務會議所推派之代表占 5 分之 2，學校所推薦之校友及社會公正人士占 5 分之 2，亦即有 5 分之 4 之遴選委員係由學校推薦產生，不僅尊重學校自主，更可避免以往校務會議所推派之代表比率超過一半，校長候選人多來自於校內，難以吸收校外卓越人

士、教育部代表統合，藉由學校代表、校友代表及社會公正人士、教育部代表，三方組成合議委員會共同推薦人選，無再設置教育部組織遴選委員會，亦無再推薦多人之必要，且既明定由教育部聘任，則教育部就遴選結果是否採認，自仍有決定權，不因修法後改遴選 1 人，即認教育部非決定機關。申言之，遴選委員會之處置係供教育部作成聘任處分之依據，判斷是否聘任之權限仍在教育部，是遴選委員會參與之表示，並不具終局、完全之規制效力，自難認係行政處分，尚非得作為撤銷訴訟之程序標的。」此一判決認為，教育部就國立大學校長遴選結果是否採認，仍有決定權，也就是肯定教育部對國立大學校長遴選有違法監督權。

參、小結—教育部得以進行法律監督

本研究認為前述第四章已將大學校長遴選定位為共同任務，由於大學校長遴選之事務一方面涉及公益，一方面更對學術自由實現有間接影響，對於涉及學術自由保障之事項，應僅受到國家之法律監督，做為國立大學監督機關的教育部，對於大學遴選校長之決定，得審查其合法性，但不及於妥當性。

若因教育部已派員代表參與大學校長遴選過程屬於進行事前監督，而認為事後監督僅具形式意義，則在遴選程序中未能及時被遴選委員會處理之爭議，本應視為顯然違法無效或顯然不適當之特殊情形，喪失處理機制。且事前監督與事後監督應可同時並存於大學校長遴選制度之中，讓遴選過程所產生的爭議、顯然違法無效或顯然不適當之特殊情形，都有被妥善解決的可能。

此外本研究認為教育部派員代表參與大學校長遴選並不只有事前監督之意涵，首先不同的遴選委員即是代表不同的立場角度，理論上學校代表主要是以校園發展角度出發來考量適合教學與研究之校長人選，校友與社會人士代表則從社

才等問題，真正落實超然獨立之遴選精神。另公立大學主要經費來自政府，政府不能推卸監督之責任。爰遴選委員會其餘委員由教育部或各該所屬地方政府遴派代表，並以對大學及高等教育發展趨勢有充分瞭解掌握之學者專家為主，不僅無法主導校長遴選結果，更能協助遴選委員會以更寬廣的視野遴選校長，而不自限於學校內部體系。……。」

會、業界以及產學合作角度來建議適合的校長人選，而教育部代表則是從資源提供者與公益性的角度來考量適當的校長人選，遴選委員代表的功能在於透過不同的角度視野來選出最合適的校長候選人，故不應將教育部之遴選委員代表的功能簡化為監督大學校長遴選過程之作用。

2019 校長遴選辦法修法後，現行國立大學校長遴選國家監督法令規範包括：校長遴選辦法第 3 條第 4 項規定：「學校應就下列事項訂定相關規定，經校務會議審議通過後實施，並報教育部備查；修正時，亦同：一、前條與第十一條第二項及第三項所定遴委會組成、解散、重新組成與委員產生及遞補方式。二、前項所定工作小組之組成、任務及相關運作程序。」校長遴選辦法第 7 條第 3 項前段規定：「遴委會委員有應解除職務之事由而未解除職務，或有具體事實足認遴委會委員執行職務有偏頗之虞者，教育部得以書面送交學校轉請遴委會議決...」校長遴選辦法第 11 條第 1 項規定：「校長就任前之遴選爭議，遴委會應於三個月內作成決議確實處理之；校長就任後之爭議，由教育部處理。」足以見得教育部積極處理過去欠缺具體法律授權國家監督之爭議，使大學校長遴選制度越來越完備。

第十章 研究結論與建議

本研究梳理我國大學校長遴選制度之變遷脈絡，歸納 2005-2019 年之間國立大學校長遴選產生的實務問題，進而確認我國國立大學校長遴選制度的具體問題，再個別分析不同問題牽涉哪些相關規範，比較舊法與新法之差異，檢視修法後是否解決原有的困境，以利確認我國國立大學校長遴選制度是否越來越完備。

本研究認為我國國立大學校長遴選制度的具體問題包括：校務會議自治立法權的空間大小、法律保留原則適用程度、國家監督密度、遴選委員會與校務會議訂定校長遴選程序相關規範的權限、同意權行使的影響、任用資格的缺失、迴避制度的不完善以及主管機關如何監督的困境。

總體而言，2019 年校長遴選相關法律規定之修正，回應了 2005 年以來，大學校長遴選所面臨的問題與困難。

壹、研究結論

一、大學校長遴選屬於大學自治事務並歸類為共同任務

首先，必須確認大學校長遴選屬於大學自治範圍，才能討論國家可否介入大學校長遴選以及如何介入等問題。其次，需要討論在大學校長遴選議題上，校務會議自治立法權的空間大小、法律保留原則適用程度以及國家監督密度，以利設計適當的大學校長遴選制度。

校長遴選屬於大學重要的人事自主權，雖然大學校長遴選並非屬於學術自由的核心事項，但遴選結果間接影響學術自由之實踐，同時也影響大學利用國家資源的方式與對社會公益性的影響，故將大學校長遴選定位為共同任務。

二、遴選委員會之權限不得超越校務會議

過去教育部函釋過度擴張解釋遴委會之獨立超然權限，認為校務會議所訂定的校長遴選規定得僅做為參考，這樣的觀點會延伸出以遴選委員會所制訂校長遴選程序規則為遴選過程所必須首先依據的規範。

然而校務會議享有來自憲法所保障的大學自治立法權，亦即校務會議得制訂自治規章來拘束校內成員，而遴選委員會只是校內臨時性任務編組，理應受到校務會議決議以及其所制訂的自治規章拘束，才合乎法律位階規範。

再者，大學法沒有再授權教育部得再委由遴選委員會訂定校長新聘程序，故教育部不得授權遴選委員會訂定法規命令，否則會違反禁止再授權原則。

三、同意權行使為校長正當性來源

同意權行使是由具有同意權的校內成員來進行投票的過程，是校園內對於校長人選的民意表達，因此可以視為校長當選人的正當性來源之一。

但同意權的行使可能會因為校內成員對校內的校長候選人較為熟悉，而產生容易排擠校外候選人的效果，以及具有同意權的校內成員為了擁護各自所支持的候選人，而產生校園派系等問題。

四、大學校長任用資格規範完備

教育人員任用條例第 10 條規定大學校長的學術經歷資格與擔任主管職經驗之資格，104 年以前舊教育人員任用條例施行細則只針對擔任主管職經驗之資格進行細節性規範，102 年臺教人（二）字第 1020131974A 號函解釋學術經歷資格的細節性規範，遭到監察院認為違法擴張『相當教授』之範圍及資格條件，而且逕以函令訂定，未於教育人員任用條例施行細則加以規範，顯有違失。故教育部於 2019 年修訂教育人員任用條例施行細則，增訂大學校長學術經歷資格細節性

規範，並於立法理由中說明放寬大學校長聘任資格有助於廣開求才管道、落實多元選才、彈性用人等目的。

從教育人員任用條例與細則對大學校長任用資格之修訂過程可知道，大學校長任用資格之法規一步步的越發完備。

五、迴避規範應分為資訊揭露與法規適用兩個問題討論

2018 年台大校長遴選爭議主要問題之一——迴避規範，在於舊校長遴選辦法未規定公司董事關係需要揭露，在爭議發生後引發各界討論是否得適用行政程序法對迴避的規定，來補救舊校長遴選辦法的缺失。

舊校長遴選辦法將資訊揭露與迴避訂定於第 6 條，對資訊揭露的規範明顯不足，以至於爭議產生後無法可依循，主管機關無法介入糾正的窘境，因此 2019 年修訂的新校長遴選辦法，除了將資訊揭露與迴避方式分別訂定之外，也增加主管機關之適當介入方式，維持遴選程序之正義，且不過度干預大學自治。

除了將校長遴選辦法之迴避制度設計的更加完善以外，校長遴選辦法與行政程序法皆對迴避有相關規定，兩法應如何適用才能使迴避爭議發生時，得以有法規可以依循，本研究認為二規範間未具競合關係，或特別法未規定者，則仍可適用行政程序法之相關規定，才能使爭議發生時有法可據。

六、教育部得監督大學遴選校長

本研究第一個研究結論是大學校長遴選屬於大學自治事務並歸類為共同任務，因此僅受國家之法律監督，也就是國家僅得對大學校長遴選過程做適法性審查，而不可檢驗大學校長遴選過程是否符合法規的目的性是否妥當。

對於教育部監督大學校長遴選過程之監督方式，學者認為可分為派員代表參與遴選過程的事前監督，以及對遴選結束後之爭議的事後監督，本研究認為事前監督與事後監督應同時存在，不僅需要在遴選過程中即時監督遴選的程序正當

性，也需要考量在遴選程序中未能及時被遴選委員會處理之爭議，而產生違法或顯然不適當之特殊情形，能有被處理的可能。

從 2019 年新校長遴選辦法所增訂的條文來看，足以見得教育部積極處理過去有無具體法律授權國家監督之爭議，使大學校長遴選制度越來越完備。

貳、研究建議

一、建立同意權行使制度設計

2019 新校長遴選辦法並未規定同意權行使的設計，也就是說並沒有回應同意權行使的影響問題。本研究提出對同意權行使不同程度的限制建議，1.全權交由大學訂定同意權行使規範，不受法律、行政命令、函釋等規範干預。2.合理限制同意權行使，例如：要求各大學若訂定同意權行使階段，則通過門檻之校長候選人至少應有二人以上，且其中至少應有一人非該校的專任教師或專任研究人員，以供遴選委員會決選。3.禁止國立大學校長特聘程序包含同意權行使，避免各校遴選流程落差太大。

本研究較支持校長遴選辦法應合理限制同意權行使，可以避免各校流程差異過大，避免同意權行使結果影響遴選委員會之決議，強制讓校外人士有機會進入決選，並保有校長當選人正當性來源。

二、訂定因地制宜的校長遴選辦法

目前各校自訂的校長遴選規定皆大同小異，無法看出不同學校對校長人選的不同期望，然而大學校長的角色同時影響大學經營方向與教學方向，故應針對各校文化、歷史、法律制度、政治、經濟、社會等條件，來訂立合適的大學校長遴選辦法，以便選出適任的大學校長。

三、健全遴選委員會之功能

從「確保遴選委員會的品質」之角度出發，我們能合理期待良好的遴選委員所組成的遴委會能選出適當的校長，我國現行法規僅有不得連續擔任同校之遴選委員的規定，本研究認為未來可研議相關輔助的制度，強化遴選委員之品質。

四、個案訪談或深度參與觀察

本研究建議未來對大學校長遴選制度之相關研究，可以透過個案訪談或深度參與觀察，來了解大學校長遴選制度實務運作上的觀點，不同利害關係人的心態、立場、互動、是否形成人際關係網絡...等觀察，都有助於改善大學校長遴選制度。





參考文獻

- 丁世傑 (2018 年 05 月 26 日)。《台大校長遴選案》前考選部長董保城 指教育部濫用監督權。中時電子報，2019 年 8 月 5 日，取自：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180526001797-260407?chdtv>
- 中央社 (2018 年 12 月 24 日)。管中閔人事案大事紀。中央社，2019 年 03 月 31 日，取自：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201812245003.aspx>
- 中央社 (2019 年 08 月 02 日)。大學校務會議可解散遴委會 高提案門檻避免濫用。中央社，2019 年 8 月 5 日，取自：https://udn.com/news/story/6885/3966581?from=udn-hotnews_ch2
- 王上維 (2019)。我國大學校長遴選制度之研究。國立臺灣師範大學政治學研究所博士論文，未出版，台北。
- 王品清 (2008)。公務人員利益衝突迴避法制研究。國立政治大學公共行政研究所碩士，未書版，台北。
- 王曉玟 (2018 年 01 月 03 日)。那一年，我們選出的台大校長。報導者，2019 年 02 月 21 日，取自：<https://www.twreporter.org/a/2018-principal-election>
- 立法院 (2005)。大學法修正草案併案審查案 | 交黨團協商 | 立法院公報第 94 卷第 5 期院會紀錄，2019 年 4 月 29 日，取自：https://li.cpi.gov.tw/LyLCEWcommuniquefinalpdf9405LCIDP_940501_00011.pdf
- 立法院 (2005)。立法院第 94 卷 第 51 期 (3433) 公報，2019 年 4 月 29 日，取自：https://li.cpi.gov.tw/LyLCEWcommuniquefinalpdf9451LCIDC01_945101_00002.pdf
- 立法院 (2005)。立法院第 94 卷 第 76 期 (3458) 公報，2019 年 4 月 29 日，取自：https://li.cpi.gov.tw/LyLCEWcommuniquefinalpdf9476LCIDC01_947601.pdf

立法院(2005)。第6屆第1會期第14次會議議案關係文書。2019年4月29日，

取自：<https://lis.ly.gov.tw/lcgilmeetimagecfc9cfcececbcfcec5ccbcdd2ccc9cd>

立法院(2005)。第6屆第2會期第11次會議議案關係文書。2019年4月29日，

取自：<https://lis.ly.gov.tw/lcgilmeetimagecfc9cfdcececfcdc5cbc9ccd2cbc6ca>

朱冠諭(2017年11月03日)。副教授郭旭崧接陽明大學校長遴選過程傳「黑箱」

監委調查。風傳媒，2019年03月31日，取自：<https://www.storm.mg/article/353701>

[//www.storm.mg/article/353701](https://www.storm.mg/article/353701)

朱柔若譯(2000)。社會研究方法：質化與量化取向(W. Lawrence Neuman 原著)。

台北：揚智。

何福田(2005)。校長的定位。國家教育研究院(編)，校長的專業發展(pp.7-30)，

台北：國家教育研究院。

吳尚軒(2019年3月26日)。遴選檢討報告出爐!管中閔獨董身分無須強制揭露

台大籲：資訊揭露勿以「道德標準」著手。風傳媒，2019年03月31日，

取自：<https://tw.news.yahoo.com/%E9%81%B4%E9%81%B8%E6%AA%A2%E8%A8%E5%A0%B1%E5%91%8A%E5%87%BA%E7%88%90-%E7%AE%A1%E4%B8%AD%E9%96%94%E7%8D%A8%E8%91%A3%E8%BA%AB%E5%88%86%E7%84%A1%E9%A0%88%E5%BC%B7%E5%88%B6%E6%8F%AD%E9%9C%B2-%E5%8F%B0%E5%A4%A7%E7%B1%B2-%E8%B3%87%E8%A8%A%E6%8F%AD%E9%9C%B2%E5%8B%BF%E4%BB%A5-%E9%81%93%E5%BE%B7%E6%A8%99%E6%BA%96-075146416.html>

[//tw.news.yahoo.com/%E9%81%B4%E9%81%B8%E6%AA%A2%E8%A8%E5%A0%B1%E5%91%8A%E5%87%BA%E7%88%90-%E7%AE%A1%E4%B8%AD%E9%96%94%E7%8D%A8%E8%91%A3%E8%BA%AB%E5%88%86%E7%84%A1%E9%A0%88%E5%BC%B7%E5%88%B6%E6%8F%AD%E9%9C%B2-%E5%8F%B0%E5%A4%A7%E7%B1%B2-%E8%B3%87%E8%A8%A%E6%8F%AD%E9%9C%B2%E5%8B%BF%E4%BB%A5-%E9%81%93%E5%BE%B7%E6%A8%99%E6%BA%96-075146416.html](https://tw.news.yahoo.com/%E9%81%B4%E9%81%B8%E6%AA%A2%E8%A8%E5%A0%B1%E5%91%8A%E5%87%BA%E7%88%90-%E7%AE%A1%E4%B8%AD%E9%96%94%E7%8D%A8%E8%91%A3%E8%BA%AB%E5%88%86%E7%84%A1%E9%A0%88%E5%BC%B7%E5%88%B6%E6%8F%AD%E9%9C%B2-%E5%8F%B0%E5%A4%A7%E7%B1%B2-%E8%B3%87%E8%A8%A%E6%8F%AD%E9%9C%B2%E5%8B%BF%E4%BB%A5-%E9%81%93%E5%BE%B7%E6%A8%99%E6%BA%96-075146416.html)

吳信華(2011)。憲法釋論。台北：三民。

吳清山，曾燦燈(2005年09月20日)。大學校長遴選採一階段制。蘋果日報，

2019年03月20日，取自：<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20050920/2067569/>

[//tw.appledaily.com/headline/daily/20050920/2067569/](https://tw.appledaily.com/headline/daily/20050920/2067569/)

- 李侑珊 (2018 年 01 月 05 日)。李遠哲推《大學法》修訂是主因。中國時報，2019 年 03 月 20 日，取自：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20180105000536-260114>
- 李念祖 (2018)。大學自治知多少-憲法解釋的神秘地帶。台灣法學雜誌，342，1-4。
- 李松 (2018)。大學自治與大學校長遴選制度之省思。臺灣教育評論月刊，7(8)，101-107。
- 李建良 (2004a)。行政法：第五講—行政法的法源、規範及其位階 (中)。月旦法學教室，200412 (26 期)，51-62。
- 李建良 (2004b)。憲法理論與實踐。台北：學林。
- 李惠宗 (2002a)。制度性保障之學術自由與大學自治權，台灣本土法學雜誌，38，13-37。
- 李惠宗 (2002b)。從學術自由及大學自治行政權論大學退學制度合憲性，台灣本土法學雜誌，32，27-42。
- 李惠宗 (2018)。從法學方法論談公立大學遴聘校長之爭議。臺灣法學雜誌，344，29-37。
- 周志宏 (1989)。學術自由與大學法。台北：蔚理法律
- 周志宏 (2001)。大學自治與強制退學制度。台灣本土法學雜誌，29，54-65。
- 周志宏 (2005a)。大學自治與公立大學法人化。載於陳伯璋，蓋浙生 (編)，新世紀高等教育政策與行政 (頁 193-226)。台北：高等教育出版
- 周志宏 (2005b)。學術自由與大學法。載於陳伯璋，蓋浙生 (編)，新世紀高等教育政策與行政 (頁 155-192)。台北：高等教育出版
- 周志宏 (2007)。大學法改革的予予徘徊—修法政策轉折與修正結果的檢討。高等教育，第二卷第一期，73-114。
- 林世宗 (1995)。大法官混淆大學自治與學術自由。現代法律，188，10-11。

林志成 (2017 年 12 月 10 日)。陽明大學校長遴選委員會確認 郭旭崧任新校長。

中時，2019 年 03 月 31 日，取自：[https :](https://www.chinatimes.com/realtimenews/20171210002758-260405?chdtv)

[//www.chinatimes.com/realtimenews/20171210002758-260405?chdtv](https://www.chinatimes.com/realtimenews/20171210002758-260405?chdtv)

林佳和 (2018)。台大校長遴選和大學自治未必等同，2019 年 8 月 5 日，取自：

[https :](https://www.voicetank.org/single-post/2018/05/01/%E5%8F%B0%E5%A4%A7%E6%A0%A1%E9%95%B7%E9%81%B4%E9%81%B8%E5%92%8C%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E8%87%AA%E6%B2%BB%)

[//www.voicetank.org/single-post/2018/05/01/%E5%8F%B0%E5%A4%A7%E6](https://www.voicetank.org/single-post/2018/05/01/%E5%8F%B0%E5%A4%A7%E6%A0%A1%E9%95%B7%E9%81%B4%E9%81%B8%E5%92%8C%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E8%87%AA%E6%B2%BB%)

[%A0%A1%E9%95%B7%E9%81%B4%E9%81%B8%E5%92%8C%E5%A4%](https://www.voicetank.org/single-post/2018/05/01/%E5%8F%B0%E5%A4%A7%E6%A0%A1%E9%95%B7%E9%81%B4%E9%81%B8%E5%92%8C%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E8%87%AA%E6%B2%BB%)

[A7%E5%AD%B8%E8%87%AA%E6%B2%BB%](https://www.voicetank.org/single-post/2018/05/01/%E5%8F%B0%E5%A4%A7%E6%A0%A1%E9%95%B7%E9%81%B4%E9%81%B8%E5%92%8C%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E8%87%AA%E6%B2%BB%)

林明昕 (2006)。公法學的開拓線—理論、實務與體系之建構。台北：元照

林明鏘 (2001)。大學自治與法律保留-評台北高等行政法院八十九年度訴字第一

八三三號判決。月旦法學雜誌，77，162-170。

法治斌 (2001)。獨立於大法官解釋外之司法審查-評台北高等行政法院八十九年

度訴字第一八三三號判決。台灣本土法學雜誌，29，47-53。

洪哲政 (2018 年 12 月 13 日)。拔管案逾越憲法適法性監督範圍 監院糾正教育

部。聯合報，2019 年 3 月 14 日，取自：<https://udn.com/news/story/7266/3535137>

胡博硯 (2018)。迴避的藝術。台灣法學雜誌，388，17-22。

胡順惠 (2019 年 01 月 08 日)。當選 369 天終於當台大校長! 32 件大紀事看懂「管

中閱事件簿」。ettoday 新聞雲，2019 年 03 月 31 日，取自：[https :](https://www.ettoday.net/news/20190108/1349976.htm)

[//www.ettoday.net/news/20190108/1349976.htm](https://www.ettoday.net/news/20190108/1349976.htm)

徐筱菁 (2005)。大學自治與學校自主：民主對教育法的影響。當代教育研究，

13 (3)，1-28。

涂予尹 (2018)。公立大學校長遴選與利益迴避：台大校長遴選事件的實體及程

序法律問題分析。台灣法學雜誌，338，1-10。

翁岳生編 (2006)。行政法 (上) (下) (第三版)。台北：元照。

翁榕瑁 (2018 年 05 月 02 日)。陽明郭旭崧當選校長才辭獨董! 陳宜民爆：教育部

連他沒教授資格都不知道。ETtoday 新聞雲，2019 年 03 月 31 日，取自：<https://www.ettoday.net/news/20180502/1161780.htm#ixzz62mjP8T5e>

高強華（1997）。**當前大學自主的危機與轉機，大學的自主與責任**。台北：漢文書店。

張瑞雄（2005）。國立大學校長遴選：校園自治的矛盾與衝突。**師友月刊**，6-10。

教育部（2006）。國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法 0950127 立法理

由.pdf。2019 年 7 月 25 日，取自：<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL038273&KeyWord=%e9%81%b4>

<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL038273&KeyWord=%e9%81%b4>
%e9%81%b8

教育部（2006）。國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法 0950127 立法理

由.pdf。2019 年 7 月 25 日，取自：<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL038273&KeyWord=%e9%81%b4>

<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL038273&KeyWord=%e9%81%b4>
%e9%81%b8

教育部（2011）。國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法 1000901 立法理

由.pdf。2019 年 7 月 25 日，取自：<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL038273&KeyWord=%e9%81%b4>

<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL038273&KeyWord=%e9%81%b4>
%e9%81%b8

教育部（2011）。國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法 1000901 立法理

由.pdf。2019 年 7 月 25 日，取自：<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL038273&KeyWord=%e9%81%b4>

<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL038273&KeyWord=%e9%81%b4>
%e9%81%b8

教育部（2017）。國立大學校長遴選作業參考彙編。2019 年 03 月 31 日，取自：

<https://ws.moe.edu.tw/Download.ashx?u=C099358C81D4876CEBA3AEFEEEB24F5>

<https://ws.moe.edu.tw/Download.ashx?u=C099358C81D4876CEBA3AEFEEEB24F5>

<https://ws.moe.edu.tw/Download.ashx?u=C099358C81D4876CEBA3AEFEEEB24F5>

<https://ws.moe.edu.tw/Download.ashx?u=C099358C81D4876CEBA3AEFEEEB24F5>

<https://ws.moe.edu.tw/Download.ashx?u=C099358C81D4876CEBA3AEFEEEB24F5>

DA8A1A1E6EA274D4101C63EA1C8BAE36FB285F4DA985B25BE32B0A6E
60DACC845E0D2FFDD9184A873D72CFB212BED09A311A0483BE703EFF7
9B7B466FCC54AFD33D51A2817845A7E2

教育部 (2017)。國立大學校長遴選作業參考彙編。2019 年 03 月 31 日，取自：

https：

//ws.moe.edu.tw/Download.ashx?u=C099358C81D4876CEBA3AEFEEEB24F5
E50C3011CDCAFF90E56C154E64554A708FB585AEC2701C605F5C12D88F
8C70FF7627D2B81B7CAFDA090E52D16D576C7F5&n=1CCDEB92F89A344
DA8A1A1E6EA274D4101C63EA1C8BAE36FB285F4DA985B25BE32B0A6E
60DACC845E0D2FFDD9184A873D72CFB212BED09A311A0483BE703EFF7
9B7B466FCC54AFD33D51A2817845A7E2

教育部 (2018 年 8 月 16 日)。教育部將與臺大共同面對遴選制度問題積極檢討
精進。教育部官網，2019 年 03 月 31 日，取自：https：

//www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=6449E9232BA
93D28

教育部 (2018 年 8 月 16 日)。教育部將與臺大共同面對遴選制度問題積極檢討
精進。教育部官網，2019 年 03 月 31 日，取自：https：

//www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=6449E9232BA
93D28

教育部 (2019)。國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法 1080801 立法理
由.pdf。2019 年 7 月 25 日，取自：https：

//edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL038273&KeyWord=%e9%81%b4
%e9%81%b8

教育部 (2019)。國立大學校長遴選委員會組織及運作辦法 1080801 立法理
由.pdf。2019 年 7 月 25 日，取自：https：

//edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL038273&KeyWord=%e9%81%b4

%e9%81%b8

教育部人事處新聞稿 (2019)。健全國立大學校長遴選制度，強化以大學自主為軸心的爭議處理機制。2019 年 12 月 2 日，取自：[https :](https://depart.moe.edu.tw/ED4200/News_Content.aspx?n=82C0377ABB8CBDE3&s=683CE0550C20388A)

[//depart.moe.edu.tw/ED4200/News_Content.aspx?n=82C0377ABB8CBDE3&s=683CE0550C20388A](https://depart.moe.edu.tw/ED4200/News_Content.aspx?n=82C0377ABB8CBDE3&s=683CE0550C20388A)

曹婷婷 (2014 年 10 月 30 日)。選校長爆黑箱，成大師生連署。中國時報，2019 年 09 月 15 日，取自：[https :](https://www.chinatimes.com/newspapers/20141030000525-260107?chdtv)

[//www.chinatimes.com/newspapers/20141030000525-260107?chdtv](https://www.chinatimes.com/newspapers/20141030000525-260107?chdtv)

莊國榮 (2015)。行政法 (第三版)。台北。

莊國榮 (2019)。行政法 (第五版)。台北。

莊國榮 (2020 年 7 月)。法制工作如何兼顧理論與實務。109 年度直轄市法制及行政救濟業務研討會 (上)，台南。

許育典 (2002a)。法治國與教育行政：以人為本的自我實現為核心的教育法。台北：高等教育出版社。

許育典 (2002b)。學術自由作為大學法治的核心建構-二一退學憲法爭議的省思。當代公法新論 (上)-翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，143-185。

許育典 (2012)。大學法制下大學自治概念的釐清：兼論法律保留的適用問題。月旦法學，201。5-21。

許育典 (2016)。教育行政法。台北：元照

許禎元 (2004)。大學院、系 (所) 主管產生方式與適法性探討。台師大政治論叢，第二期，177-206。

通識在線 (2018)。從臺大校長遴選說高等教育體制的改革，2018 年 07 月，取自：[http :](http://www.chinesege.org.tw/geonline/html/page4/publish_pub.php?Pub_Sn=164&Sn=2421)

[//www.chinesege.org.tw/geonline/html/page4/publish_pub.php?Pub_Sn=164&Sn=2421](http://www.chinesege.org.tw/geonline/html/page4/publish_pub.php?Pub_Sn=164&Sn=2421)

- 郭為藩 (2004)。轉變中的大學：傳統、議題與前景。台北：高等教育。
- 陳文政 (2019)。大學自治與國家監督-國立台灣大學校長遴選爭議之法理分析。
政大法學評論，159，1-65。
- 陳宛茜 (2018年12月28日)。教育部收行政院決定書 管案三訴願均不受理。
聯合新聞網，2019年03月31日，取自：<https://udn.com/news/story/7266/3563589>
- 陳宛茜 (2019年08月02日)。校務會議可解散校長遴委會惹議 教育部：提高通過門檻。聯合報，2019年8月5日，取自：<https://udn.com/news/story/7266/3966571>
- 陳宛茜 (2019年08月03日)。管中閔條款過關 清大校長：失望。聯合報，2019年8月5日，取自：<https://udn.com/news/story/11320/3966955>
- 陳彥蓉 (2018年12月26日)。卡管案3教長下台 歷經348天台大校長終解套。
上報快訊，2019年03月31日，取自：<https://tw.news.yahoo.com/2018%E5%9C%8B%E5%85%A7%E5%8D%81%E5%A4%A7%E6%96%B0%E8%81%9Etop-10-%E5%8D%A1%E7%AE%A1%E6%A1%88%E6%95%99%E9%95%B7%E4%B8%8B%E5%8F%B0-%E6%AD%B7%E7%B6%93348%E5%A4%A9%E5%8F%B0%E5%A4%A7%E6%A0%A1%E9%95%B7%E7%B5%82%E5%AE%9A%E6%A1%88-133000975.html>
- 陳春生 (2018)。論大學自治與憲法制度性保障。國立臺灣師範大學教育法學研究叢刊，創刊號，31-47
- 陳香蘭 (2018年2月26日)。台大校長爭議》林佳和：大家都忘了「校務會議」是大學內部最高權力機關。新頭殼 newtal，2019年03月31日，取自：<https://newtalk.tw/news/view/2018-02-26/115422>
- 陳敏 (2019)。行政法總論 (10版)。台北：新學林。
- 陳淳文 (2018)。公立大學校長遴選制度及其運作爭議分析。台灣法學雜誌，344，

38-55。

陳淳文(2018)。公立大學校長遴選制度及其運作爭議分析。**台灣法學雜誌**，344，38-55。

陳清秀(2018a)。大學自治權與教育部監督權之界線-以比較法為中心。**台灣法學雜誌**，344，91-104。

陳清秀(2018b)。國立大學校長遴選爭議的法理分析。**台灣法學雜誌**，340，5-12。

陳愛娥(2014)。大學自治的憲法要求與其對教育行政的規範效果。**世新法學**，81，39-78。

陳新民(2011)。**憲法學釋論(第七版)**。台北：三民。

陳德華(2008)。**台灣高等教育面面觀**。台北：景文書局。

陳瞬芬(1994)。**大學校長遴選**。台北：師大書苑。

馮靖惠(2018年01月25日)。台大校長爭議 律師：獨董是公開資訊 沒有揭露問題。**聯合報**，2019年12月2日，取自：<https://udn.com/news/story/6928/2948871>

黃政傑(2013)。**大學教改新方向**。新北：冠學文化。

黃舒芃(2013)。學術自由、大學自治與國家監督--從大學自治的意義與界限檢討博碩士學位論文抄襲爭議之規範及監督機制。**月旦法學**，218，5-27。

楊國文、陳慰慈、吳柏軒、陳鈺馥(2019年09月03日)。台大校長管中閔 違法兼職處申誡。自由時報，2020年2月27日，取自：<https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1315055>

葉至誠、葉立誠(1999)。**研究方法與論文寫作**。台北市：商鼎文化

董保城(1997)。**教育法與學術自由**。台北：元照

董保城(2001)。大學自治與退學處分之法律保留。**台灣本土法學雜誌**，29，74-81

董保城(2018)。台大校長遴選案之法律問題剖析。**台灣法學雜誌**，334，25-28。

監察院(2018年8月16日)。臺大校長遴選引發爭議 監察院糾正教育部及臺大。

監察院官網，2019 年 04 月 01 日，取自：https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/Message/message_1.asp&ctNode=903&mp=1&msg_id=6680

[//www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/Message/message_1.asp&ctNode=903&mp=1&msg_id=6680](https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/Message/message_1.asp&ctNode=903&mp=1&msg_id=6680)

劉建宏 (2018)。大學自治與教育部之監督權。《台灣法學雜誌》，345，19-23。

劉紀萱 (2009)。大學校長遴選制度之研究-以台師大第 11 任校長遴選為例。國立台灣師範大學政治學研究所碩士學位論文，未出版，台北。

蕭博文 (2019 年 09 月 02)。管中閔違法兼職 公懲會認損害政府信譽判申誡。中央社，2020 年 2 月 27 日，取自：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201909025005.aspx>

[//www.cna.com.tw/news/firstnews/201909025005.aspx](https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201909025005.aspx)

錢利忠 (2019 年 08 月 19 日)。管中閔違法兼職案今言詞辯論 6 大爭點當庭說分明。自由時報，2019 年 8 月 5 日，取自：<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2889020>

[//news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2889020](https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2889020)

謝君臨 (2019 年 03 月 22 日)。違法兼職遭彈劾 / 管下台與否 監委：看他良心。自由時報，2019 年 8 月 5 日，取自：<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1275900>

[//news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1275900](https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1275900)

顧以信 (2019)。論國立大學之學術自治行政權--以國立臺灣大學校長遴選事件為例。《教育法學評論》，32，217-247。