



國立臺灣大學法律學院法律學系

碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master's Thesis

大學自治與教師不續聘 —— 由憲法法庭 111 年憲判字

第 11 號判決出發

University Autonomy and Non-renewal of Teachers:

Starting From TCC Judgment 111 Hsien-Pan-11

陳易成

Yi-Cheng Chen

指導教授：林明鏘博士

Adviser: Ming-Chiang Lin, Dr. iur.

中華民國 113 年 9 月

September 2024

## 謝辭



時光荏苒，經過數年的求學之路，碩士論文的完成標誌著我學術生涯中一個重要的里程碑。在這段艱辛且充實的旅程中，有許多人給予我支持與幫助，使我得以克服困難，順利完成這篇論文。在此，我謹向他們致以最誠摯的謝意。

首先，我要感謝我的指導教授林明鏘教授。在整個研究過程中，教授不僅為我提供了寶貴的學術指導，耐心解答我的疑問，並且在我遇到瓶頸時，給予我無私的支持與鼓勵。教授的學識與專業態度深深影響了我，讓我在研究的過程中不斷成長。

其次，特別要感謝的是我的口試委員李仁森教授與張陳弘教授。在口試過程中，他們細心審閱我的論文，提出了許多建設性的意見，幫助我進一步完善了研究工作。委員們的專業指導和寶貴建議不僅提升了我的學術水準，也讓我從中獲得了極大的啟發和成長。

此外，我要感謝我的家人。他們始終在我身邊支持我、鼓勵我，特別是在我感到疲憊或遇到困難時，家人的愛與信任給了我無窮的力量。我也要感謝我的同學與朋友們，感謝他們在學術上的討論與交流，使我拓展了視野，激發了靈感。

再一次，衷心感謝所有曾經幫助我、支持我的人。

陳易成

2024年9月4日

## 摘要



本文從憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決之案例事實及判決內容出發，探討其中所涉及之法律問題。首先，探討大學自治相關問題。不僅討論了大學自治之性質，其與學術自由之關係為何，更討論大學之法律地位，具行政機關地位之大學得否成為學術自由之基本權主體。接著類型化大學自治之內涵，並探討本判決所重申之教師聘用自主權。再來討論國家對大學之監督，著重在國家監督大學之密度與方法，並探討再申訴決定若維持了由大學校內申評會作成、不利於大學之申訴決定，是否構成國家對大學之監督，有無限制大學自治。最後討論大學權利救濟之問題。

其次，本文探討了限期升等條款作為不續聘事由之相關問題。不僅討論了學理上對於限期升等條款正當性之正反意見，更討論了限期升等條款作為不續聘事由在法律適用上之問題，大學教師違反限期升等條款時，是否即得將之不續聘，有無回歸適用教師法第 16 條之必要，亦即教評會在作成不續聘決議時，應否考量教師違反限期升等條款之情節是否重大。接著討論教育主管機關就大學所報請不續聘案進行核准時，其審查之密度及考量之因素。就此些問題，本文以對限期升等條款進行合憲性審查之方式提出本文對上述爭點之見解。

最後，則對不續聘教師之法律性質與教師之救濟進行探討。首先區分公私立大學，討論其與教師間之法律關係為何，接著對大學不續聘教師之行為進行性質上之探討，並對教育主管機關核准之性質一併討論。在定性完相關之行為後，接著討論教師應如何對不續聘提起救濟，包括應以何標的提起爭訟，及提起爭訟之救濟途徑。

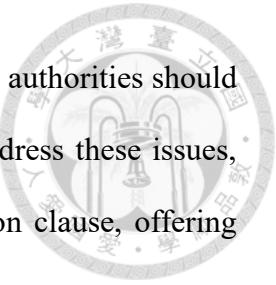
關鍵詞：111 年憲判字第 11 號判決、大學自治、限期升等、不續聘、教師法

## Abstract



This thesis analyzes the legal issues involved in the case facts and content of TCC Judgment 111 Hsien-Pan-11. First, it discusses the related issues of university autonomy, including the nature of university autonomy, its relationship with academic freedom, and the legal status of universities. It discusses whether universities, as administrative bodies, can be considered the subjects of academic freedom. The thesis then categorizes the different aspects of university autonomy and explores the autonomy of faculty employment as reaffirmed in the judgment. Next, it discusses the state's supervision of universities, focusing on the intensity and methods of such supervision. It examines whether the re-appeal decision, which upholds the appeal decision made by the university's internal appeal committee and is unfavorable to the university, constitutes state's supervision of universities and limits university autonomy. Finally, it discusses the issue of legal remedies available to universities.

Secondly, this thesis discusses the relevant issues of the deadline promotion clause as a reason for non-renewal of employment. It discusses the academic debate surrounding the legitimacy of the deadline promotion clause, presenting both supporting and opposing views. Then it discusses the legal application of the deadline promotion clause as a reason for non-renewal of employment. Specifically, it considers whether a university can terminate a faculty member's employment solely for violating the deadline promotion clause, or whether it is necessary to revert to applying Article 16 of the Teachers' Act. This involves assessing whether University Faculty Evaluation Committee should consider the severity of the violation when making a non-renewal decision. The thesis

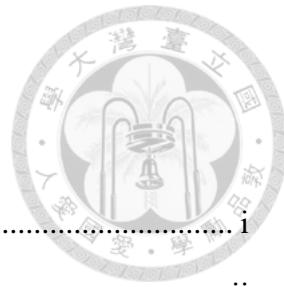


also discusses the level of scrutiny and the factors that the educational authorities should consider when approving a university's non-renewal decision. To address these issues, the thesis conducts a constitutional review of the deadline promotion clause, offering insights into the aforementioned controversies.

Finally, it discusses the legal nature of non-renewal and the remedies available to teachers. Firstly, it distinguishes between public and private universities, discussing the legal relationship between them and teachers. Then, it discusses the nature of the university's non-renewal of teachers and the nature of the approval of the education authority. After defining the relevant actions, the discussion moves to how teachers can seek remedies against non-renewal, including the appropriate litigated object and the avenues for pursuing such remedies.

**Keywords:** TCC Judgment 111 Hsien-Pan-11, university autonomy, deadline promotion, non-renewal of teachers, Teachers' Law

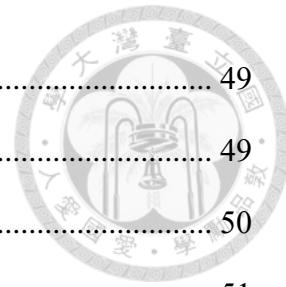
# 目次



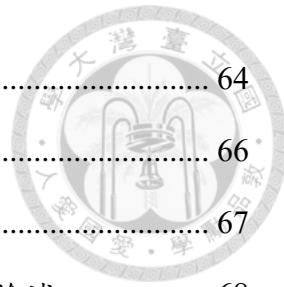
|  |     |
|--|-----|
| 謝辭 .....                               | 1   |
| 摘要 .....                               | ii  |
| Abstract .....                         | iii |
| 第一章 緒論 .....                           | 1   |
| 第一節 問題緣起與爭點提出 .....                    | 1   |
| 第一項 問題緣起 — 憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決 ..... | 1   |
| 第一款 案例事實 .....                         | 1   |
| 第二款 判決要旨 .....                         | 3   |
| 第二項 爭點提出 .....                         | 4   |
| 第二節 研究範圍 .....                         | 6   |
| 第三節 本文架構 .....                         | 7   |
| 第四節 文獻回顧 .....                         | 8   |
| 第二章 大學自治的性質與內涵 .....                   | 12  |
| 第一節 大學自治的意義 .....                      | 12  |
| 第二節 大學自治的憲法依據 .....                    | 12  |
| 第一項 憲法第 11 條之理解 .....                  | 13  |
| 第二項 大學自治與學術自由的關係 .....                 | 14  |
| 第一款 大學自治作為學術自由的制度性保障 .....             | 14  |
| 第一目 制度性保障之意涵 .....                     | 14  |
| 第二目 比較法之觀察 .....                       | 16  |
| 第三目 我國實務及學說見解 .....                    | 18  |



|  |    |
|--|----|
| 第二款 大學自治作為大學之組織性學術自由權 .....              | 21 |
| 第一目 美國法見解之比較思考 .....                     | 21 |
| 第二目 我國學說見解 .....                         | 28 |
| 第三款 本文見解 .....                           | 29 |
| 第四款 小結 —— 評 111 憲判 11 對於大學自治定性之論述.....   | 32 |
| 第三節 大學的法律地位 .....                        | 34 |
| 第一項 大學為行政機關 .....                        | 34 |
| 第一款 學說見解 .....                           | 34 |
| 第二款 司法實務見解 .....                         | 35 |
| 第二項 大學為基本權主體 .....                       | 36 |
| 第一款 原則：公法人不得為基本權主體 .....                 | 36 |
| 第二款 例外：大學得為基本權主體 .....                   | 38 |
| 第三項 小結 —— 評 111 憲判 11 對於大學法律地位之論述.....   | 39 |
| 第四節 大學自治之內涵 .....                        | 40 |
| 第一項 比較法觀察 .....                          | 41 |
| 第二項 大學自治事項的類型化 .....                     | 41 |
| 第一款 規章制定自由 .....                         | 42 |
| 第二款 組織設置自由 .....                         | 43 |
| 第三款 人事決定自由 .....                         | 44 |
| 第四款 學術決定自由 .....                         | 46 |
| 第五款 財務管理自由 .....                         | 47 |
| 第六款 校園管理自由 .....                         | 47 |
| 第三項 小結 —— 評 111 憲判 11 對於大學人事決定自由之論述..... | 48 |



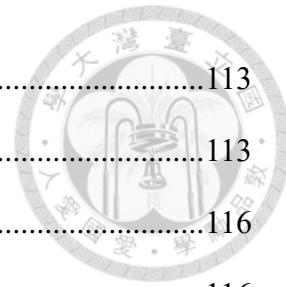
|   |    |
|---|----|
| 第五節 國家對大學的監督 .....                          | 49 |
| 第一項 國家監督大學的法理基礎 .....                       | 49 |
| 第二項 國家監督大學的原則 .....                         | 50 |
| 第一款 法律保留原則 .....                            | 51 |
| 第二款 適法性監督原則 .....                           | 51 |
| 第三款 尊重大學自治原則 .....                          | 52 |
| 第三項 國家監督大學的密度 .....                         | 52 |
| 第一款 實務見解 .....                              | 52 |
| 第二款 學說見解 .....                              | 53 |
| 第一目 「自治權限」、「自治事項」、「自治行政」之區分 ....            | 53 |
| 第二目 「國家任務委託事項」、「純粹學術事項」、「協力事項」<br>之區分 ..... | 53 |
| 第三目 「學術性事務」、「國家事務」之區分 .....                 | 54 |
| 第三款 本文見解 .....                              | 55 |
| 第四項 國家監督大學的方法 .....                         | 56 |
| 第一款 核准（定）、備查 .....                          | 56 |
| 第二款 評鑑 .....                                | 58 |
| 第三款 財政手段 .....                              | 59 |
| 第四款 通報、協力義務 .....                           | 60 |
| 第五款 紹正、限期整頓改善 .....                         | 60 |
| 第六款 權利救濟作為監督手段 .....                        | 61 |
| 第五項 小結 —— 評 111 憲判 11 對於國家監督大學之論述 .....     | 61 |
| 第六節 大學自治與權利救濟 .....                         | 64 |



|   |           |
|---|-----------|
| 第一項 否定見解 .....                          | 64        |
| 第二項 肯定見解 .....                          | 66        |
| 第三項 本文見解 .....                          | 67        |
| 第四項 小結 —— 評 111 憲判 11 對於大學權利救濟之論述 ..... | 68        |
| 第七節 小結 .....                            | 70        |
| <b>第三章 不適任教師處理機制 —— 以限期升等為中心 .....</b>  | <b>72</b> |
| 第一節 108 年教師法修正 .....                    | 72        |
| 第二節 限期升等條款與其正當性 .....                   | 77        |
| 第一項 肯定限期升等之見解 .....                     | 77        |
| 第二項 質疑限期升等之見解 .....                     | 79        |
| 第三節 限期升等條款與教師法第 16 條 .....              | 80        |
| 第一項 併行適用說 .....                         | 81        |
| 第一款 採取併行適用說之理由 .....                    | 81        |
| 第二款 情節重大之判斷方式 .....                     | 83        |
| 第一目 判斷餘地說 .....                         | 83        |
| 第二目 個案判斷說 .....                         | 84        |
| 第三目 實質危害說 .....                         | 84        |
| 第二項 特別規定說 .....                         | 85        |
| 第三項 區分適用說 .....                         | 87        |
| 第四節 教育主管機關之核准 .....                     | 87        |
| 第一項 核准之意義 .....                         | 88        |
| 第二項 核准时之审查密度及考量因素 .....                 | 89        |
| 第一款 適當性審查說 .....                        | 90        |



|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 第二款 合法性審查說 .....               | 90  |
| 第五節 本文見解 —— 限期升等條款合憲性之檢驗 ..... | 92  |
| 第一項 基本權衝突之構成 .....             | 92  |
| 第二項 基本權衝突之利益衡量 .....           | 93  |
| 第三項 結論 .....                   | 97  |
| 第六節 小結 .....                   | 98  |
| 第四章 不續聘教師之法律性質與救濟 .....        | 100 |
| 第一節 不續聘教師的法律性質 .....           | 100 |
| 第一項 教師與大學間之法律關係 .....          | 100 |
| 第一款 教師與公立大學間之關係 .....          | 101 |
| 第一目 行政契約說 .....                | 101 |
| 第二目 私法契約說 .....                | 102 |
| 第二款 教師與私立大學間之關係 .....          | 103 |
| 第一目 私法契約說 .....                | 103 |
| 第二目 經由私法契約所形成的公法關係 .....       | 104 |
| 第三目 行政契約說 .....                | 104 |
| 第三款 本文見解 .....                 | 105 |
| 第二項 不續聘教師的定性 .....             | 108 |
| 第一款 公立大學不續聘教師的定性 .....         | 108 |
| 第一目 行政處分說 .....                | 108 |
| 第二目 行政契約意思表示說 .....            | 110 |
| 第三目 私法契約意思表示說 .....            | 111 |
| 第四目 實務見解之演變 .....              | 112 |



|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 第二款 私立大學不續聘教師的定性 .....      | 113 |
| 第三款 本文見解 .....              | 113 |
| 第三項 教育主管機關核准之性質 .....       | 116 |
| 第一款 實務見解 .....              | 116 |
| 第二款 學說見解 .....              | 118 |
| 第一目 區分說 .....               | 118 |
| 第二目 行政處分說 .....             | 118 |
| 第三目 程序決定說 .....             | 119 |
| 第三款 本文見解 .....              | 119 |
| 第二節 教師之救濟 .....             | 120 |
| 第一項 教師救濟權限制之解除 .....        | 121 |
| 第二項 救濟標的之選擇 .....           | 122 |
| 第一款 實務見解 .....              | 122 |
| 第一目 公立學校教師 .....            | 122 |
| 第二目 私立學校教師 .....            | 123 |
| 第二款 學說見解 .....              | 124 |
| 第一目 針對尚未經主管機關核准之教評會決議 ..... | 124 |
| 第二目 針對教育主管機關之核准 .....       | 125 |
| 第三款 本文見解 .....              | 126 |
| 第三項 救濟途徑 .....              | 128 |
| 第一款 申訴、再申訴 .....            | 128 |
| 第一目 申訴、再申訴類型之放寬 .....       | 128 |
| 第二目 申訴、再申訴或訴願擇一 .....       | 129 |



|                  |     |
|------------------|-----|
| 第三目 申評會之組成 ..... | 132 |
| 第二款 行政訴訟 .....   | 133 |
| 第一目 訴訟種類 .....   | 133 |
| 第二目 實體裁判要件 ..... | 134 |
| 第三節 小結 .....     | 135 |
| 第五章 結論 .....     | 137 |
| 參考文獻 .....       | 140 |

# 第一章 緒論

## 第一節 問題緣起與爭點提出

### 第一項 問題緣起 —— 憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決

本篇論文的撰寫緣起於憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決(下稱 111 憲判 11)之作成，因此先說明 111 憲判 11 之案例事實與判決要旨。

#### 第一款 案例事實

任教於國立臺灣大學（下稱台大）之李姓助理教授，自 95 學年度受聘任起至 103 學年度前，因未於 8 年期限內完成升等，遂遭台大教師評審委員會（下稱教評會）決議從 103 年度起不予以續聘。李姓教師不服此一決議，因此提起申訴、再申訴，最終由教育部中央教師申訴評議委員會（下稱申評會）作成再申訴有理由之決定，因此原措施及原申訴評議決定皆不予維持，且台大須另為適法之處置。台大於是決議提請系、院、校三級教評會審議該案，再審查討論後，最後台大教評會仍決議作成從 103 學年度開始不續聘李姓助理教授之決定，並函告之。其不服，因此向台大教師申評會提起申訴，並獲得申訴有理由的決定，其不續聘決議遭撤銷，台大應另為適法之處置。台大不服此一申訴決定，遂提起再申訴，嗣後被教育部申評會駁回其再申訴。台大不服此一再申訴決定，於是向臺北高等行政法院提起行政訴訟。



臺北高等行政法院認為，首先依當時教師法第 29 條第 1 項<sup>1</sup>、第 31 條第 2 項<sup>2</sup>及第 33 條<sup>3</sup>等法條之體系解釋可知，可以對再申訴決定請求救濟者，只有教師，學校和主管教育行政機關未包含在內，這是立法者有意的排除。其次，教育部中央教師申評會所作成的再申訴決定，性質上和一般行政機關所受上級機關的訴願決定沒有差異，大學自應服從主管機關的監督，即無法對其所為的再申訴決定，提起行政訴訟。因此台大對於此一再申訴決定，提起撤銷訴訟，並不合法，臺北高等行政法院遂按行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款裁定駁回此一訴訟<sup>4</sup>。台大不服此一裁定，於是向最高行政法院提起抗告。最高行政法院引用 106 年 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議（下稱 106-6-2 決議）之見解認為，可以在不服再申訴決定時，依法針對再申訴決定尋求救濟者，只有教師，學校和主管教育行政機關未包含在內，這是立法者有意的排除，而非立法的疏漏，且教育部中央教師申評會所為的決定，係其基於主管機關的地位，所行使的法定監督，台大自應服從其監督，不應允許其得對之提起行政爭訟。最終裁定臺北高等行政法院之裁定並無不法之處，而駁回台大之抗告<sup>5</sup>。台大不服此一裁定，認為此一裁定所引用之 106-6-2 決議，否認大學得對有侵害其大學自治權之虞的再申訴決定，依序提起行政訴訟以獲得救濟之權利，有違憲法第 11 條保障大學自治及第 16 條保障訴訟權的意旨，因此聲請大法官解釋憲法，最終由憲法法庭作成 111 憲判 11。

<sup>1</sup> 「教師對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當，致損其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提出申訴。」

<sup>2</sup> 「教師不服申訴決定者，得提起再申訴。學校及主管教育行政機關不服申訴決定者，亦同。」

<sup>3</sup> 「教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟或依訴願法或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟。」

<sup>4</sup> 臺北高等行政法院 105 年度訴字第 710 號裁定。

<sup>5</sup> 最高行政法院 106 年度裁字第 1527 號裁定。



## 第二款 判決要旨

一、111 憲判 11 之判決理由首先重申憲法對於大學自治及訴訟權的保障，憲法第 11 條有關講學自由的規定，是對學術自由的制度性保障，大學自治亦在該條的保障範圍中。並進一步認為，教育主管機關依法行使其行政監督權限時，若侵害大學的自治權時，大學根據受憲法保障依法享有自治權的權利主體地位，基於有權利即有救濟的意旨，當然應允許大學提起訴訟來尋求司法救濟<sup>6</sup>。

二、各大學依據具其與教師間之聘約約定，不續聘教師，其所發生之法律效果僅是使教師於原受聘學校不繼續任用，性質應屬單純基於聘任契約所為的意思表示，雖然會對教師的工作權益產生重大影響，但尚與大學為教師資格的審定，是受委託行使公權力，而為行政處分的性質有別<sup>7</sup>。

三、教師法為了保障教師的工作權益，雖然另外設有申訴、再申訴的特別紛爭解決機制，然而並無明文限制大學認其自治權受教育主管機關的監督措施所侵害時，得依法提起相應行政訴訟的權利。106-6-2 決議對於教師法之解釋，將使其所引之教師法規定產生違憲之疑義<sup>8</sup>。

四、針對公立大學對教師所為非基於受委託行使公權力的措施，而引發的聘約上糾紛，若申訴決定並未維持大學所為的措施，公立大學得依法提起再申訴。再申訴制度乃作為大學自治內部機制之申訴制度無法解決其內部紛爭時，由中央主管

---

<sup>6</sup> 理由旁碼 12。

<sup>7</sup> 理由旁碼 14。

<sup>8</sup> 理由旁碼 15。



機關裁決雙方紛爭之特別爭議解決機制，且其所為之再申訴決定具行政處分之性質。如公立大學仍不服再申訴決定，基於其與教師皆具學術自由的權利主體地位，且享有大學自治權，再以中央主管機關之名所為的再申訴決定，侵害公立大學依法所享有的自治權時，大學當然得對該再申訴決定，循序提起行政訴訟。因此為解決不續聘措施爭所為的再申訴決定，如公立大學認為其侵害大學聘任教師的自治權時，當然可對中央主管機關不予維持其不續聘措施的再申訴決定，循序提起行政訴訟<sup>9</sup>。

五、綜上，106-6-2 決議認為公立大學就不予維持其不續聘教師措施的再申訴決定，不得循序提起行政訴訟部分，有違憲法第 11 條保障學術自由及第 16 條保障訴訟權的意旨<sup>10</sup>。

## 第二項 爭點提出

111 憲判 11 的作成，不僅變更了過往穩定之實務見解，亦提出了值得進一步探討之說明：

一、大學自治的性質：本案係因台大認為其受憲法保障的大學自治因受 106-6-2 決議的限制，從而聲請憲法解釋。此即涉及大學自治的性質，就此學理上有不同的主張，有認為大學自治屬學術自由的制度性保障，另有認為大學自治屬大學所享有的學術自由權。而 111 憲判 11 究竟採取何種見解，是否變更過往採取制度性保

---

<sup>9</sup> 理由旁碼 17、18。

<sup>10</sup> 理由旁碼 19。



障的看法，並無法明確地得知，有待進一步的探討。

二、大學的權利主體地位：111 憲判 11 明文承認大學具基本權主體的地位，然而在當前我國行政組織法制下，公立大學應屬教育主管機關下轄之行政機關，而私立大學在實務見解下，亦具有行政機關之地位，因此如何承認具行政機關地位之大學得成為憲法上之基本權主體，即有待進一步之說明，此將涉及公法人、行政機關得否成為基本權主體之討論。

三、大學聘用教師的自主權：111 憲判 11 重申了大學享有聘用教師的自主權，而大學之教師聘用自主權得否及如何受有一定之限制，亦值得進一步探討，此皆涉及大學自治內涵之討論。而本案中，與大學聘用教師自主權相關，值得進一步討論者為，大學得否在教師聘約中規定限期升等條款，並以此一條款作為不續聘教師的事由，於教師未遵守限期升等條款時，大學應如何將其不續聘，是否受有限制。

四、再申訴決定對大學的意義：過往最高行政法院穩定的認為再申訴決定係教育主管機關基於上級機關之地位，所行使之法定監督，屬上下級機關間之監督關係，大學自應服從。而 111 憲判 11 認為再申訴決定屬行政處分，由行政處分具對外性之性質可知，再申訴決定不再僅是上下級機關間之監督關係，而涉及權利主體間之監督關係，此即涉及國家對大學監督之討論，並涉及監督密度之問題。在本案中，值得進一步討論者為，若再申訴決定僅是維持了由大學校內申評會作成、不利於大學之申訴決定，是否仍構成國家對大學之監督，此舉有無限制大學自治。

五、大學的權利救濟：承上所述，基於過往最高行政法院對於再申訴決定性質之理解，可想而知，大學之訴訟權將受有限制。而 111 憲判 11 則明文肯認基於大學權利主體的地位，若大學認其自治權受有侵害，本於有權利即有救濟的意旨，大

學自得提起司法救濟。此涉及大學權利救濟的討論，學理上向有肯定與否定之見解，值得進一步爬梳整理。



六、不續聘教師的法律性質：向來最高行政法院認為公立大學不續聘教師的性質是行政處分，惟 111 憲判 11 變更了此一穩定的見解，認為公立大學不續聘教師之性質應屬單純基於聘任契約所為的意思表示。此一爭點之討論涉及大學與教師間之法律關係，及不續聘教師的定性，更將影響教師如何對大學所為之不續聘提起救濟。

綜上，本文將由 111 憲判 11 之案例事實及判決要旨出發，循著上述所提出之爭點，探討大學自治與教師不續聘之相關法律問題，以期能釐清其間之爭點，為相關法律問題提供可循的方向。

## 第二節 研究範圍

本文既是因 111 憲判 11 緣起研究動機，則本文將從 111 憲判 11 之案例事實與判決要旨出發，來探討相關法律問題，並劃定研究範圍。本文之研究範圍主要著重在兩個面向——「大學自治」與「教師不續聘」。就「大學自治」部分，將循著 111 憲判 11 的判決要旨，去探討判決內容所涉及與大學自治相關之爭點。須說明者為，雖然本判決係以公立大學為判決對象，然而公私立大學在我國法制中，皆同受憲法大學自治之保障，且亦同受相關法制之規範，如大學法即同時規範公私立大學，教師法之規範對象亦未區分公私立大學之教師，因此本文以下對於大學自治之討論，將同時以公私立大學作為討論對象。

而就「教師不續聘」部分，本文亦將從 111 憲判 11 之原因事實及判決要旨出

發，進行探討。此部分之探討主要涉及教師法第 16 條之討論，而教師法係以所有類型之專任教師為規範對象（參第 3 條），不區分大學或中小學、公立或私立，但因 111 憲判 11 主要涉及大學教師之不續聘，因此本文將以大學教師之不續聘為討論對象，不論及中小學教師部分，惟承如上述，除公立大學教師之不續聘外，本文亦將探討私立大學教師部分。而教師法不適任教師之處理機制包含解聘、停聘、不續聘及資遣，因 111 憲判 11 僅涉及不續聘，故本文亦主要以教師不續聘為討論標的。就不續聘之事由而言，111 憲判 11 之原因事實涉及限期升等條款，因此本文對不續聘事由之討論亦將僅及於與限期升等條款相關之不續聘。最後則涉及大學解聘教師時相關行為之定性，及教師應如何提起救濟之問題。

### 第三節 本文架構

本文區分成三個部分，第一部分（即第二章）為大學自治的性質與內涵，此部分循著 111 憲判 11 中與大學自治相關之爭點進行討論，首先討論大學自治的性質，其和學術自由之關係為何，111 憲判 11 有無變更過往採制度性保障說之見解。其次討論大學之法律地位，具行政機關地位之大學得否成為學術自由之基本權主體。接著類型化大學自治之內涵，並探討 111 憲判 11 所重申之教師聘用自主權。再來討論國家對大學之監督，著重在國家監督大學之密度與方法，並探討再申訴決定若維持了由大學校內申評會作成、不利於大學之申訴決定，是否構成國家對大學之監督，有無限制大學自治。最後討論大學權利救濟之問題。

第二部分（即第三章）討論了不適任教師之處理機制，並以限期升等為中心。此部分首先討論學理上對於限期升等條款正當性之正反意見，其次討論限期升等條款作為不續聘事由在適用上之問題，大學教師違反限期升等條款時，是否即得將

之不續聘，有無回歸適用教師法第 16 條的必要，亦即教評會在作成不續聘決議時，應否考量教師違反限期升等條款之情節是否重大。接著討論教育主管機關就大學所報請不續聘案進行核准時，其審查之密度及考量之因素。最後，本文以對限期升等條款進行合憲性審查之方式提出本文對上述爭點之見解。

第三部分（即第四章）則對不續聘教師之法律性質與教師之救濟進行探討。在對不續聘進行定性前，應先對大學與教師間之法律關係進行說明，因此本文首先區分公私立大學，討論其和教師間的法律關係為何，接著才對大學不續聘教師的行為進行性質上之探討，其間又涉及教育主管機關核准之性質，因此亦有說明之必要。在定性完相關之行為後，接著討論教師應如何對不續聘提起救濟，包括其應以何標的提起爭訟（未經核准之不續聘、經核准之不續聘、核准或再申訴決定），及提起爭訟之救濟途徑。

## 第四節 文獻回顧

在涉及大學自治與教師不續聘之文獻中，特別針對 111 憲判 11 進行評析者包含，學者張陳弘之〈大學自治與教育部監督——111 年憲判字第 11 號【公立大學就不續聘教師之再申訴決定提起行政訴訟案】〉討論到了大學自治之性質，認為 111 憲判 11 變更了過往釋憲實務所採取之制度性保障說的見解，且進一步批評 111 憲判 11 變更了最高行政法院就公立大學不續聘教師定性的穩定見解，並認為本判決原因事實之再申訴決定僅維持了不利於大學的申訴決定，因此不構成大學自治之限制<sup>11</sup>。學者林孟楠之〈教師之身分保障與爭訟程序——從 111 年憲判字第 11 號

<sup>11</sup> 張陳弘（2022），〈大學自治與教育部監督—111 年憲判字第 11 號【公立大學就不續聘教師之再



判決談起〉則針對本判決涉及教師身分保障與爭訟程序之部分進行討論，認為應不區分公私立學校，一致認為教師聘約為行政契約，且學校之不續聘為契約意思表示，非行政處分，並認為教師應以學校為對象提起救濟<sup>12</sup>。

在涉及大學自治之文獻中，就大學自治性質之部分，學者李建良之〈論學術自由與大學自治之憲法保障——司法院大法官釋字第三八〇號解釋及其相關問題研究〉針對釋字第 380 號解釋進行詳盡的評釋，針對學術自由的意義、制度性保障之概念、大學自治與學術自由間之關係提出完整之說明<sup>13</sup>。學者許育典之〈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〉完整的說明了學術自由之基本權功能體系，將大學自治定性成學術自由的制度性保障功能，並進一步將大學自治類型化，清晰了大學自治之內涵<sup>14</sup>。而學者張陳弘之〈組織性學術自由權的民主解讀——公立大學種族入學政策合憲性之美國法比較思考〉則從美國法的見解對於我國通說採取制度性保障之見解進行反思，並認為應將大學自治理解為大學所享有之組織性學術自由，且應以民主強化理論作為理解組織性學術自由之憲法理論基礎<sup>15</sup>。

就國家對大學監督之部分，學者吳志光之〈教育主管機關對大學行政監督之界

---

申訴決定提起行政訴訟案】〉，《當代法律》，第 11 期，頁 111-118。

<sup>12</sup> 林孟楠(2023),〈教師之身分保障與爭訟程序—從 111 年憲判字第 11 號判決談起〉，《憲政時代》，第 47 卷第 1 期，頁 103-147。

<sup>13</sup> 李建良 (1996),〈論學術自由與大學自治之憲法保障—司法院大法官釋字第三八〇號解釋及其相關問題研究〉，《人文及社會科學集刊》，第 8 卷第 1 期，頁 265-302。

<sup>14</sup> 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〉，《月旦法學雜誌》，第 201 期，頁 5-21。

<sup>15</sup> 張陳弘 (2012),〈組織性學術自由權的民主解讀—公立大學種族入學政策合憲性之美國法比較思考〉，《東吳法律學報》，第 24 卷第 1 期，頁 175-220。



限〉首先認為國家對大學的監督應區分自治事項及非自治事項而有不同之密度，接著介紹了現行法制上國家對大學可能實施之監督方法，最後並對國家監督大學之過與不及提出批評<sup>16</sup>。學者陳愛娥之〈大學自治的憲法要求與其對教育行政的規範效果——以司法院大法官相關解釋提供的判準為考量中心〉則梳理了歷年來大法官解釋所描繪之大學自治範圍與國家監督權行使，並認為國家對大學之監督應區分學術性事務或國家事務而有不同密度<sup>17</sup>。就大學權利救濟之部分，學者吳志光之〈大學自治之保障與教育主管機關的監督權——以大學不服教育主管機關監督措施之權利救濟為核心〉說明了大學具行政機關及基本權主體之雙重法律地位，並認為大學在他的自治權受侵害時，可提起司法救濟，進而批評行政法院對大學救濟權之限制<sup>18</sup>。

在涉及限期升等與教師不續聘之文獻中，傅朝文研究員之〈大學教師期限內未升等致不續聘之法律問題研析〉針對限期升等條款之正當性、大學基於限期升等條款不續聘教師之法律適用問題提出完整之說明，並就大學法第 19 條提出修法建議<sup>19</sup>。在針對大學基於限期升等條款不續聘教師之法律適用問題中，亦即大學法第 19 條與教師法第 16 條的適用關係，學者李仁森之〈大學教評會與教師限期升等紛爭〉採取併行適用說之見解，認為仍應回歸考量是否構成教師法第 16 條「違反聘約情節重大」的要件<sup>20</sup>。學者蕭文生之〈不續聘大學教師之事由——最高行政法院 102

<sup>16</sup> 吳志光 (2014)，〈教育主管機關對大學行政監督之界限〉，《世新法學》，第 8 卷第 1 號，頁 1-38。

<sup>17</sup> 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——以司法院大法官相關解釋提供的判準為考量中心〉，《世新法學》，第 8 卷第 1 號，頁 39-78。

<sup>18</sup> 吳志光 (2018)，〈大學自治之保障與教育主管機關的監督權——以大學不服教育主管機關監督措施之權利救濟為核心〉，《教育法學評論》，第 1 期，頁 81-96。

<sup>19</sup> 傅朝文 (2019)，〈大學教師期限內未升等致不續聘之法律問題研析〉，《國會季刊》，第 47 卷第 4 期，頁 109-126。

<sup>20</sup> 李仁森 (2020)，〈大學教評會與教師限期升等紛爭〉，氏著，《教育法與教育人權》，2 版，頁 363-



年度判字第 239 號及最高行政法院 102 年度判字第 617 號判決評析〉則基於尊重大學自治之意旨，認為大學法第 19 條為特別規定，教師法第 16 條不再適用<sup>21</sup>。

在涉及教師不續聘之文獻中，學者吳志光之〈公立學校教師身分變更之行政救濟程序評 —— 最高行政法院九十八年七月份第一次庭長法官聯席會議決議〉認為應將公立學校不續聘教師之行為解釋為行政契約之意思表示，且認為教師不得針對經學校通知但尚未經主管機關核准之教評會決議提起救濟<sup>22</sup>。學者陳淑芳之〈教師對學校變更與消滅聘約關係不服之救濟 —— 談最高行政法院 98 年 7 月份庭長法官聯席會議決議〉亦認為學校的不續聘為契約上之意思表示，僅是公私法性質將因公私立學校而有不同，故教師若有不服應向行政法院或普通法院提起確認聘任關係存在之訴，且主管機關之核准係針對學校為之，故教師不得以核准為標的提起救濟<sup>23</sup>。學者吳秦雯之〈公私立大學教師遭學校予以解聘、停聘或不續聘之申訴途徑〉則認為無論公私立大學，其與教師間之關係皆為行政契約關係，而學校之不續聘則屬行政契約上的意思表示，因此教師若有不服應依行政訴訟法第 6 條提起確認訴訟，且教師不得以經學校通知但尚未經主管機關核准之教評會決議為標的提起救濟<sup>24</sup>。

---

388，元照。

<sup>21</sup> 蕭文生（2014），〈不續聘大學教師之事由 —— 最高行政法院 102 年度判字第 239 號及最高行政法院 102 年度判字第 617 號判決評析〉，《法令月刊》，第 65 卷第 4 期，頁 486-499。

<sup>22</sup> 吳志光（2010），〈公立學校教師身分變更之行政救濟程序 —— 評最高行政法院九十八年七月份第一次庭長法官聯席會議決議〉，《月旦法學雜誌》，第 178 期，頁 275-287。

<sup>23</sup> 陳淑芳（2010），〈教師對學校變更與消滅聘約關係不服之救濟 —— 談最高行政法院 98 年 7 月份庭長法官聯席會議決議〉，《法令月刊》，第 61 卷第 6 期，頁 64-78。

<sup>24</sup> 吳秦雯（2010），〈公私立大學教師遭學校予以解聘、停聘或不續聘之申訴途徑〉，《月旦法學雜誌》，第 182 期，頁 300-309。



## 第二章 大學自治的性質與內涵

### 第一節 大學自治的意義

按過往大法官之解釋，所謂大學自治係指，大學在研究、教學與學習等領域中，享有組織經營之自治權能，可不受外在不當的干預<sup>25</sup>。因此在消極意義上，大學自治使大學免受其上級機關指令、監督之拘束；而在積極意義上，大學自治使大學對於研究、教學或學習等與學術事務有關之事項，可由大學內部的成員依其裁量獨立進行規範或處理，亦即享有學術上之自治權利<sup>26</sup>。由此可知，大學自治之重要核心概念在於，排除外在勢力尤其是國家對其之干涉<sup>27</sup>。

### 第二節 大學自治的憲法依據

憲法並未明文規定大學自治應受保障，因此大學自治之保障依據即有待透過對憲法相關條文之解釋來探詢，而與保障大學自治有關之憲法條文即屬憲法第 11 條，亦即人民有講學的自由。因此本節擬先就講學自由進行探討，接著就如何從講學自由推論出大學自治進行討論。

---

<sup>25</sup> 釋字第 380 號解釋。

<sup>26</sup> 董保城(1997)，〈德國學術自由與大學自治—兼論我國大學法爭議—公立大學公法人化〉，氏著，《教育法與學術自由》，頁 127，月旦；許育典（2020），《教育行政法》，3 版，頁 430，元照。

<sup>27</sup> 周志宏（2012），〈學術自由之過去、現在與未來〉，氏著，《學術自由與高等教育法制（二）》，頁 50-51，高等教育。



## 第一項 憲法第 11 條之理解

比較法上，德國與日本皆在憲法中明文保障學術自由。德國基本法第 5 條第 3 項規定：「藝術與學術、研究及講學均屬自由。講學自由不得免除對憲法之忠誠。」所謂學術是指本於一定的研究方法，有計畫的、嚴謹的從事探究、闡明及傳佈知識真理的活動<sup>28</sup>。學術自由包含研究自由及講學自由，研究自由旨在保障探究知識的過程，而講學自由則在保障傳授透過研究方法所取得知識之活動<sup>29</sup>。日本憲法第 23 條規定：「學術自由予以保障。」而此一學術自由之內容包括：學術研究之自由、發表學術研究成果之自由、大學中之教學自由及大學自治<sup>30</sup>。

而就我國憲法而言，並未明文保障學術自由，僅在憲法第 11 條規定，人民有言論、講學、著作及出版之自由，通說認為本條屬保障意見表現自由之憲法上依據。就講學自由而言，從文義觀之，似乎僅保障講授學術之自由，然而我國大法官解釋及學說通說見解均未如此狹隘的理解講學自由。釋字第 380 號解釋即對講學自由作廣義之理解，以學術自由來理解之，並認其包含研究、教學與學習之自由。學說上亦多以學術自由來理解講學自由，因學術之講授應以學術之研究為其基礎，若缺乏學術研究之成果，何來學術之講授，而學術研究之成果亦須透過講授之方式來達成其目的，因此學術研究與學術講授間之關係密不可分<sup>31</sup>。況且若將講學自由僅理解為講授學術之自由，則將無法避免概念上之重疊，因為此時透過對講授者言論自

<sup>28</sup> 李建良（1996），同註 13，頁 270；董保城（1997），同註 26，頁 113-114。

<sup>29</sup> 董保城（1997），同註 26，頁 116-117。

<sup>30</sup> 李仁森（2020），〈日本之學術自由與大學自治〉，氏著，《教育法與教育人權》，2 版，頁 315，元照。

<sup>31</sup> 李建良（1996），同註 13，頁 270-271；吳信華（2018），《憲法釋論》，3 版，頁 347，三民；許育典（2020），同註 26，頁 418。



由之保障即可達到相同之目的，則講學自由無疑是重複之規定<sup>32</sup>。因此，學說上對於講學自由多作廣義之理解，將之解釋成對學術自由之保護，從而應將學術自由理解為講學自由之上位概念，而學術自由在概念上包含學術研究之自由（研究自由）及學術講授之自由（講學自由）<sup>33</sup>。

## 第二項 大學自治與學術自由的關係

在確認應把講學自由擴張解釋成對學術自由之保護後，接著即應探討如何從我國憲法特別是學術自由之保障推論出大學自治，對於如何從學術自由演繹出大學自治之保障，學理上有不同之見解。

### 第一款 大學自治作為學術自由的制度性保障

於我國憲法未明文保障大學自治之情況下，如何從我國憲法推論出大學自治，多數學說認為大學自治應是學術自由之制度性保障。

#### 第一目 制度性保障之意涵

制度性保障此一說法起源於德國，由德國威瑪憲法時期之學者 Carl Schmitt 所提出，係指在憲法之規範下，某些具有特定範疇、任務及目的之制度應受國家憲法所承認，並受到憲法特別的保護，立法者不得任意將之廢除<sup>34</sup>。此一概念之理論背

---

<sup>32</sup> 吳庚、陳淳文（2021），《憲法理論與政府體制》，7 版，頁 231-232，自刊。

<sup>33</sup> 李建良（1996），同註 13，頁 270-271；吳信華（2018），同註 31，頁 347。

<sup>34</sup> 李建良（2003），〈基本權利的理念變遷與功能體系－從耶林內克「身分理論」談起（下）〉，《憲政時代》，第 29 卷第 2 期，頁 189；法治斌、董保城（2014），《憲法新論》，6 版，頁 141，自刊。



景在於，威瑪憲法時期所盛行之見解認為，憲法中之基本權利規定僅屬綱領條款或方針規定，不具拘束立法者之效力，因此立法者所制定之法律可違反憲法基本權利之規定。從而 Carl Schmitt 提出制度性保障的概念，進而與基本權利有所區別，使憲法保障下的某些制度不受立法者任意支配，產生拘束立法者之效力<sup>35</sup>。制度性保障所稱之制度係指，基於歷史傳統於憲法制定生效前即已存在之規範複合體。而制度性保障對於這些既存制度之保護在於，立法者不得任意侵害這些制度的核心部分，至於其他部分立法者仍可加以更改<sup>36</sup>。而被承認應受制度性保障之制度包括婚姻制度、財產權制度、公務員制度及地方自治制度等。

然而當今對於基本權利之效力已有完全不同的理解，基本權利規定不再只是綱領條款或方針規定，其具有拘束行政、立法、司法之效力，因此立法者在立法時即須受基本權之約束。在此一背景下，對於制度性保障之理解即有所改變，目前學說多將之放入基本權的功能體系進行理解。基本權的功能可區分成主觀面及客觀面，主觀面包含基本權之防禦作用與給付作用，而制度性保障則屬基本權之客觀功能面向，至此制度性保障與基本權相結合，兩者不再是互相區別的關係。在與基本權相結合後，制度性保障的內涵亦有所改變，制度性保障之意涵在於，國家必須提供適當的（法）制度，以保障或促成基本權之實現<sup>37</sup>。國家不僅應提供實現基本權之制度，對於該等制度賴以存立之基本規範或核心領域，國家更不得任意侵害，而此等制度之基本規範或核心領域即應透過利益權衡或比例原則進行探討<sup>38</sup>。制度性保障對於基本權保障之意義在於，首先，某些基本權利須有一定程度之配合方得以實

<sup>35</sup> 李建良（1996），同註 13，頁 273-274；法治斌、董保城（2014），同註 34，頁 141。

<sup>36</sup> 許志雄（2016），〈權力與制度〉，氏著，《人權論—現代與近代的交會》，頁 73，元照。

<sup>37</sup> 許宗力（2002），〈基本權的功能〉，《月旦法學教室》，第 2 期，頁 79；李建良（2003），同註 34，頁 195；吳信華（2018），同註 31，頁 203。

<sup>38</sup> 李建良（2003），同註 34，頁 195；吳信華（2018），同註 31，頁 203。



現，因此在這種情形，制度性保障課予國家建立制度之義務，以使這些基本權有實現之可能，例如私法財產制度之於財產權。其次，前述以外之基本權雖無須一定制度之配合即可實現，然若有一定制度之配合將更有助於此些基本權之實質發揮，因此於此情形下，制度性保障課予國家建立制度之義務，以補強或強化基本權之規範性效力，使這些基本權更能發揮其作用，惟此時國家對於這些制度之內容即有一定之形成空間，例如出版制度之於出版自由<sup>39</sup>。

## 第二目 比較法之觀察

在德國基本法中，亦未對於大學自治有明文之規定，然而學者間之通說見解認為，基本法第 5 條第 3 項除了保障個人的學術自由權外，亦同時具有制度性保障的功能，因此大學在學術事項上應享有自治之權限<sup>40</sup>。而德國聯邦憲法法院亦對此一見解加以肯認，其在 1973 年對於下薩克森邦關於大學組織之判決中認為，基本法第 5 條第 3 項蘊藏著一種客觀價值決定，此一客觀價值決定不僅拒絕國家對於學術自我範圍的干預，更包含了國家之保護，並課予國家積極行為的義務，國家應提供保護及給付以避免學術自由之擔保被架空。此一要求彰顯於兩個面向，其一在於，國家必須提供人事上、財政上及組織上之措施，以成就並促進自由學術之保護並使之能傳承於下一代，亦即對於自由學術之經營提供一個使其發揮功能之制度。此一面向在當今具有特別之意義，若缺乏國家提供合宜的組織及相當的資金，則獨立之研究及學術之教學將難以經營，因此基本法第 5 條第 3 項學術自由之行使必須伴隨著國家給付之參與。其二在於，國家應在顧慮到學術制度之其他法定任務與

<sup>39</sup> 李建良（1996），同註 13，頁 276-278。

<sup>40</sup> 董保城（1997），同註 26，頁 121。



不同參與者之基本權利不受侵害之情形下，於以公共資金所設置及維護之學術活動領域中，亦即於給付行政範圍中，應以適當的組織性措施來促進自由學術活動之基本人權。由此可知，在公共學術事務參與的範圍中，個別基本權主體對於學術活動之核心範圍，仍保有自我決定權<sup>41</sup>。基本法第 5 條第 3 項之價值決定，賦予個別基本權主體有權要求受對於其基本權不可或缺之制度的保護，以使其自由學術活動得以實現<sup>42</sup>。

日本憲法對於大學自治亦無明文之規定，惟學說見解認為大學自治與學術自由的關係密不可分，因此大學自治應受日本憲法第 23 條之保護。然而大學自治與學術自由的關係為何，學說上有不同見解，有認為大學自治係保障學術自由的當然結果，有認為大學自治為保障大學機能之機能的自由，有認為大學自治之保障根據除憲法第 23 條外，尚包括憲法第 26 條，而通說見解則採取制度性保障論，認為大學自治是基於保障學術自由而創立之客觀性制度，使大學自治提高到憲法層級的保障範圍<sup>43</sup>。在採取大學自治作為學術自由制度性保障的見解下，學說進一步認為，首先大學自治並非外於學術自由而獨立存在，大學自治是基於保障學術自由此一目的而存在之不可或缺的制度，其次大學自治既然是學術自由之制度性保障，那麼法律雖可就大學自治之具體內容進行規範，然立法者不可以法律廢止大學此一制度，且對於大學自治之核心範圍亦不可進行限制<sup>44</sup>。而日本最高法院亦在東京大學

<sup>41</sup> 蔡震榮（譯）（1993），〈關於「大學組織」之判決〉，收於：司法院大法官書記處（編），《德國聯邦憲法法院裁判選輯（四）》，頁 130-131，司法院；周志宏（2012），同註 27，頁 51。

<sup>42</sup> 蔡震榮（譯）（1993），同註 41，頁 132。

<sup>43</sup> 周志宏（2002），〈日本之大學法制〉，氏著，《學術自由與高等教育法制》，頁 239-242，高等教育。

<sup>44</sup> 李仁森（2020），同註 30，頁 321-322。

「九二二口事件」判決中認為學術自由與大學自治具有密不可分的關係<sup>45</sup>。



### 第三目 我國實務及學說見解

我國大法官解釋中，最早涉及大學自治之解釋應屬釋字第 380 號解釋，對於大學自治的性質，本號解釋之理由書指出，憲法有關講學自由的規定，是以學術自由的保障為目的，並應透過大學組織及其他建制等制度性保障措施，來確保學術自由的憲法保障。因此為了保障大學的學術自由，應承認大學自治此一制度，使大學在研究、教學與學習等領域中，具有組織經營的自治權能，可不受外在不當的干預。我國通說見解認為，此號大法官解釋確立了，大學自治為學術自由的制度性保障，且大學自治係作為追求學術自由此一目的之手段<sup>46</sup>。此號大法官解釋對於大學自治性質的理解亦受其後之多號解釋所引用，確立了「大學自治屬於憲法第十一條講學自由之保障範圍」<sup>47</sup>。

針對大法官解釋所確立之大學自治屬學術自由的制度性保障應如何理解，學說上有認為此制度性保障係指，憲法應對某些先於憲法而存在之制度加以保障，立法者不得以立法之方式廢除此些制度或侵害其核心內容。而大學即屬先於憲法而存在之制度，因此立法者即不得任意以立法之方式將之廢除或侵蝕其核心範圍<sup>48</sup>，顯係以 Carl Schmitt 所提出之制度性保障概念進行理解。惟另有學說認為本號解釋所稱之制度性保障係指，為保障及落實學術自由此一基本權利，應建置相關之大學

<sup>45</sup> 李仁森（2020），同註 30，頁 322-323。

<sup>46</sup> 陳愛娥（2014），同註 17，頁 48。

<sup>47</sup> 釋字第 450 號解釋、釋字第 563 號解釋、釋字第 626 號解釋。

<sup>48</sup> 吳信華（2018），同註 31，頁 351。



組織或制度，以保障學術自由之完整實現<sup>49</sup>，顯然是把大學自治放入學術自由之基本權功能體系中進行理解。從大學對我國而言是否為先於憲法而存在的制度，或者是釋字第 380 號解釋之文義，皆應認為後說較為可採，亦即大學自治應屬學術自由之制度性保障此一基本權客觀功能。

我國學說上亦多有將大學自治放入學術自由之基本權功能體系中進行理解者<sup>50</sup>，學術自由之功能體系可包含，作為主觀功能之防禦權（包括前述之研究自由、教學自由與學習自由）、給付請求權，以及作為客觀功能之客觀價值秩序、制度性保障與國家保護義務<sup>51</sup>。而學術自由的制度性保障功能係指為了人民學術自由之實現，憲法應保障社會或國家中所形成促進或有利於人民自由從事學術活動之制度<sup>52</sup>，甚至進一步要求社會或國家去形塑此種追求整體學術自由之制度，以使人民擁有自由無限制之學術環境進而追求自我實現<sup>53</sup>。而大學自治即為學術自由制度性保障功能之展現，雖然人民無賴於一定之制度即可實現其學術自由，惟若缺乏一定研究機構或場所，人民學術自由之落實將相當侷限，而大學作為當今重要之學術研究場所，與人民學術自由之落實有著密不可分的關係，因此大學自治應受憲法之保障。

在將大學自治定性成學術自由制度性保障的前提下，大學自治係作為追求個人學術自由受完足保障之手段，因此大學自治與學術自由間，處於手段與目的間之

---

<sup>49</sup> 陳愛娥（2014），同註 17，頁 48。

<sup>50</sup> 林依仁（2018），〈大學自治與大學治理－德國釋憲實務之評析一〉，《教育法學評論》，第 1 期，頁 163-164；周佳宥（2019），〈從大學自治本質論國立大學人事自治權限範圍與國家監督界限〉，《東吳法律學報》，第 31 卷第 2 期，頁 52。

<sup>51</sup> 許育典（2010），〈基本權功能建構作為大法官解釋的類型化－以教育相關基本權為例〉，收於：黃舒苑（主編），《憲法解釋之理論與實務（第七輯）（下冊）》，頁 413-421，中央研究院法律學研究所籌備處。

<sup>52</sup> 許育典（2012），同註 14，頁 9。

<sup>53</sup> 周佳宥（2019），同註 50，頁 52。



關係<sup>54</sup>。作為手段地位之大學自治，其實施即不可侵害到作為目的之個人學術自由，大學自治之實施若侵害個人之學術自由即屬違憲之侵害，不在學術自由保障之列<sup>55</sup>。由此可知，將大學自治理解為制度性保障，是對基本權主體額外附加的保障，大學自治對於學術自由之保障而言具有補強作用，然而大學自治並非獨立於學術自由以外之規範或法政策<sup>56</sup>。

再者，在將大學自治此一制度性保障定性為學術自由之基本權客觀功能之情形下，相較於防禦權等基本權之主觀功能，基本權主體得基於基本權直接向國家有所請求，然而就基本權之客觀功能而言，其僅具有間接之效力，基本權主體無法直接依據基本權請求國家為特定之行為，其僅能請求國家去保護或形成特定之客觀法秩序，進而透過此一客觀法秩序去保障權利主體之基本權，因此基本權之客觀功能對權利主體而言僅具有間接之效力。在將大學自治理解為制度性保障下，基本權主體無法直接依據大學自治此一憲法上之要求直接請求國家為特定之作為或不作為，其僅能在國家形成大學自治相關之制度後，透過此一制度間接保障其學術自由<sup>57</sup>。國家對於制度性保障要求下之客觀法秩序的形成，具有一定之形成空間，在大學自治的要求下，應賦予大學對哪些事項享有自治權，有賴國家（尤其是立法者）在體認大學自治之重要性及民意對於大學應享有自治權限之認知下，透過具體之立法規範加以落實<sup>58</sup>。惟國家對此一客觀法規範之形成自由亦並非毫無限制，國家

<sup>54</sup> 李惠宗（2002），〈制度性保障之學術自由與大學自治權—最高行政法院九十一年度判字第三三四號及同院九十一年度判字第四六七號判決評釋〉，《台灣本土法學雜誌》，第38期，頁28；周志宏（2002），〈政府在高等教育中的角色—從憲法看政府與大學關係的合理定位〉，氏著，《學術自由與高等教育法制》，頁129-130，高等教育。

<sup>55</sup> 李惠宗（2002），同註54，頁29。

<sup>56</sup> 李建良（1996），同註13，頁278。

<sup>57</sup> 張陳弘（2012），同註15，頁188-189。

<sup>58</sup> 張永明（2018），〈國家對大學之監督與救濟〉，《教育法學評論》，第1期，頁138。



不得恣意為之，其仍須受學術自由制度性保障要求之限制，亦即國家有義務去形成符合憲法要求之制度，然人民仍無直接之請求權，此即基本權客觀功能間接效力之展現，透過課予國家形成制度之義務，以間接保障人民之基本權<sup>59</sup>。

## 第二款 大學自治作為大學之組織性學術自由權

除了前述制度性保障的見解外，亦有見解認為大學自治應屬大學之組織性學術自由權，為大學所享有之憲法上權利，美國聯邦最高法院即將學術自由理解為包含個人性學術自由及組織性學術自由，而我國亦有見解將大學自治定性為大學之學術自由。

### 第一目 美國法見解之比較思考

美國憲法並未就學術自由與大學自治明文規定，而是由美國聯邦最高法院之判決逐漸發展形成<sup>60</sup>。

#### 1. Sweezy v. New Hampshire<sup>61</sup>

新罕布夏州議會作成了一項決議，授權州檢察總長調查該州是否存有「顛覆者」(subversive persons)，以及提出相關之立法建議。州檢察總長依據此一決議對新罕布夏大學教授 Paul M. Sweezy 進行調查過程中，Sweezy 回答了大多數的問題，但拒絕回答與他在州立大學的演講及他對州進步黨的了解相關的問題，他因而被起

<sup>59</sup> 張陳弘（2012），同註 15，頁 189。

<sup>60</sup> 廖元豪（2018），〈由美國憲法論大學自治的憲法問題〉，《教育法學評論》，第 1 期，頁 101-105。

<sup>61</sup> Sweezy v. New Hampshire, 354 U.S. 234 (1957).



訴至州法院，並被要求回答上述問題，Sweezy 仍然拒絕，因此被判犯有藐視法庭罪，州最高法院維持了此一決定。聯邦最高法院則認為，州議會對於州檢察總長所為之授權過於廣泛及不確定，使其可決定將要調查的主題、將傳喚哪些證人以及將提出什麼問題，侵害了 Sweezy 依據憲法增修條文第 14 條正當法律程序條款所享有的權利，因此推翻了州最高法院的判決。由首席法官 Warren 主筆的多數意見中，提及自由對大學的重要性：

「在美國大學社群中，自由的重要性幾乎是不言而喻的，任何人都不應低估那些指導和培訓青年人的人在民主中所發揮的重要作用，將任何緊身衣強加給大學中的知識分子會危及我們國家的未來。……學術不能在懷疑和不信任的氣氛中蓬勃發展，師生要始終保持自由研究、自由學習、自由評價，以獲得新知，否則我們的文明將停滯不前並消亡<sup>62</sup>。」

在本案 Frankfurter 法官所提之協同意見中亦肯認了自由大學的重要性，並引用了 The Open Universities in South Africa 中之說明，認為大學應享有四大自由：

「提供最有利於思辨、實驗和創造的氛圍是大學的職責，在這種氛圍中，大學應享有『四項基本自由』，亦即在學術基礎上，自行決定誰可以教、可以教什麼、如何教以及可以錄取誰<sup>63</sup>。」

本篇判決是美國聯邦最高法院首次意識到學術自由的重要性<sup>64</sup>，然而最高法院卻未明白承認他們正在創造新的規則，正在賦予學術自由新的憲法地位，使人們未

---

<sup>62</sup> Id. at 250.

<sup>63</sup> Id. at 263.

<sup>64</sup> Hiers, R. H. (2002). Institutional academic freedom vs. faculty academic freedom in public colleges and universities: dubious dichotomy. *Journal of College and University Law*, 29(1), 40.



能意識到新的憲法權利已誕生<sup>65</sup>。其次，Frankfurter 法官在協同意見中認為大學應享有四大自由，在日後具有重大影響力，然而其卻非從美國憲法上尋找其根據，反而是以非法律性之文獻作為其推論基礎，如此將使此四大自由是否構成對國家權力之積極限制產生疑問<sup>66</sup>。另外，在本案中，Sweezy 係以其個人權利受侵害為由向最高法院提起上訴，Frankfurter 法官所提及者卻為大學所享有的四大自由，如此將使學術自由就竟屬於個人性權利或組織性權利產生疑惑<sup>67</sup>。

## 2. Keyishian v. Board of Regents of the University of the State of New York<sup>68</sup>

紐約州教育法規定叛國或煽動性言論或行為構成被公立學校系統開除的理由，而紐約州立大學的董事要求其教職員簽署誓言，以證明其非共產黨員，否則將被解雇。英語講師 Keyishian 拒絕簽署，因此在其一年聘約結束後，即不受續聘。Keyishian 認為紐約州的教師忠誠法律違憲，因此向地方法院起訴，惟地方法院肯認了教育法相關條款的合憲性，駁回了 Keyishian 的起訴。聯邦最高法院則認為紐約州的教師忠誠法律在憲法上是含糊不清的，教職員無法從相關規範理解煽動性和非煽動性言論和行為的界限，且相關規範可能禁止僱用僅抽象的提倡學說而無任何企圖煽動他人採取行動的人，又將共產黨員身份作為解雇的初步證據規定是過於寬泛的，因此紐約州的教師忠誠法律是違憲的。Brennan 法官所主筆的多數意見中，提及了學術自由，並將之與憲法增修條文第 1 條進行連結：

「我們國家致力於維護學術自由，這對我們而言具有超凡的價值，而非僅

---

<sup>65</sup> Byrne, J. (1989). Academic freedom: special concern of the first amendment. *Yale Law Journal*, 99(2), 291.

<sup>66</sup> Id. at 292.

<sup>67</sup> Id. at 292.

<sup>68</sup> Keyishian v. Board of Regents of the University of the State of New York, 385 U.S. 589 (1967).



對有關教師。因此，這種自由受憲法增修條文第 1 條的特別關注，它不容忍使課堂蒙上正統色彩的法律。……課堂特別是『思想的市場』，國家的未來依賴於透過廣泛接觸『眾多言論而非任何權威性選擇』進而發現真理形成強有力的思想交流所訓練出的領導人<sup>69</sup>。」

本判決使用「超凡的價值」等抽象的用語來描述學術自由，然而這種近似宗教信仰詞語的使用，將使學術自由的效用僅具象徵性，而不具實際價值<sup>70</sup>。其次，本判決仍然未就學術自由之內容及其內涵進行說明，如此將使人們對學術自由的理解產生歧義<sup>71</sup>。例如，前引段落使用了兩次「課堂」(classroom)來說明學術自由，似乎將學術自由之適用範圍限縮於教師於課堂中之言論，然而廣義的理解，「課堂」可解釋成任何學術性言論，無論是否在校園中作成<sup>72</sup>。由此可知，最高法院對於學術自由模糊的說明，容易使人們對其概念內涵產生分歧的理解。

### 3. Regents of the University of California v. Bakke<sup>73</sup>

加州大學戴維斯分校醫學院設有兩種招生計畫，其中特殊招生計畫是針對處於劣勢之少數族裔申請人，處境不利的白人則不適用此一計畫。白人男性 Allan Bakke 於 1973 及 1974 的申請皆未通過，然而其成績顯然皆高於特殊申請者。Bakke 認為此種招生計畫違反憲法增修條文第 14 條平等保護條款、加利福尼亞憲法及民權法。由 Powell 法官主筆的聯邦最高法院判決認為，因本案涉及種族此一嫌疑分類，因此須以嚴格審查標準進行審查，並進一步認為創造多元學生群體此一多元利益

---

<sup>69</sup> Id. at 603.

<sup>70</sup> Byrne, *supra* note 65, at 296.

<sup>71</sup> Id. at 296-97.

<sup>72</sup> Hiers, *supra* note 64, at 42.

<sup>73</sup> Regents of Univ. of California v. Bakke, 438 U.S. 265 (1978).

益符合嚴格審查標準所要求之極重要公共利益目的，然而保留給少數族裔固定入學名額的方式不符合嚴密剪裁手段的要求，種族因素僅得作為加分項目，因此違反平等保護條款。Powell 法官認為多元利益符合極重要公共利益目的之理由在於學術自由之作用，其不僅在判決中重申了學術自由的重要性，更引用了 Frankfurter 法官在 Sweezy 案協同意見中所提及大學應享有的四大自由，進而認為：

「實現多元化的學生群體，對於高等教育機構而言，顯然是憲法所允許的目標。學術自由雖然不是憲法具體列舉的權利，但長期以來一直被視為憲法增修條文第 1 條的特別關注，大學對教育事務作出自我判斷的自由包括選擇其學生群體<sup>74</sup>。」

本件 Powell 法官所主筆之最高法院判決將學術自由所保障之內容闡述得較為清楚，認為大學受學術自由之保障，亦即承認組織性學術自由權（institutional academic freedom），並將大學所應享有的四大自由引入最高法院判決中，進而認為大學具有基於其自主判斷從而選擇其學生之自由，大學可以學術自由對抗其他法令之干涉<sup>75</sup>。然而因為最高法院法官間意見之分歧<sup>76</sup>，有見解認為此一承認組織性學術自由權之見解僅屬於 Powell 法官個人見解，無法代表聯邦最高法院之多數意見，因此最高法院是否已承認組織性學術自由權仍有疑問<sup>77</sup>。

---

<sup>74</sup> Id. at 311-12.

<sup>75</sup> 廖元豪（2018），同註 60，頁 104。

<sup>76</sup> 本件中有四位大法官認為本件僅有民權法適用之問題，並無討論審查標準之必要，有四位大法官認為本案涉及憲法問題，然僅需以中度審查標準進行審查，而 Powell 法官亦認為本案屬憲法問題，惟應以嚴格審查標準進行審查，在意見分歧之情形下，即由處於關鍵性第五票之 Powell 法官主筆法院意見。

<sup>77</sup> Hiers, R. H. (2007). Institutional academic freedom or autonomy grounded upon the first amendment: jurisprudential mirage. Hamline Law Review, 30(1), 20.



#### 4. Grutter v. Bollinger<sup>78</sup>

密西根法學院的招生政策除考量大學平均成績（GPA）及法學院入學考試（LSAT）成績外，亦要求招生官員根據申請文件中的所有可用信息評估每位申請人將如何為法學院生活和多樣性做出貢獻。密西根白人居民 Barbara Grutter 的入學申請被拒絕了，她認為被拒絕的主要原因是法學院把種族作為招生的主要考量因素，使屬於某些少數群體的申請人有更大的錄取機會，對她構成了種族歧視，違反了憲法增修條文第 14 條平等保護條款及民權法。由 O'Connor 法官主筆的多數意見，遵循了 Bakke 案中 Powell 法官的見解，以種族作為區分標準應嚴格審查，其目的應係在追求極重要之政府利益，其達成目的之手段須符合嚴密剪裁之要求。而獲取多元性學生主體之目的屬極重要之政府利益，且密西根大學法學院之招生政策僅係將種族作為加分因素，符合手段嚴密剪裁之要求，因此屬合憲。

O'Connor 法官不僅重申了 Powell 法官在 Bakke 案中認為，「大學對教育事務作出自我判斷的自由包括選擇其學生群體」，「有權選擇那些將對『強而有力的思想交流』做出最大貢獻的學生」，是一所大學「力求實現一個在完成其使命中至關重要的目標」<sup>79</sup>。並認為：

「法學院關於這種多樣性對其教育使命至關重要的教育判斷是我們所尊重的。……我們今天的裁決符合我們的傳統，即在憲法規定的範圍內對大學的學術決定給予一定程度的尊重<sup>80</sup>。」

<sup>78</sup> Grutter v. Bollinger, 539 U.S. 306 (2003).

<sup>79</sup> Id. at 329.

<sup>80</sup> Id. at 328.



「我們早就認識到，鑑於公共教育的重要目的以及與大學環境相關的廣泛言論和思想自由，大學在我們的憲法傳統中佔有特殊的位置<sup>81</sup>。」

在 Grutter 案之後，雖然仍有見解認為學術自由並非大學所享有的憲法上權利，上述美國聯邦最高法院的判決僅係認為大學自主選擇其學生群體之行為應受法院尊重，然而受法院尊重並非意味著成為憲法上之權利<sup>82</sup>。惟多數意見<sup>83</sup>認為，就大學是否享有學術自由權，亦即是否承認組織性學術自由權，在 Grutter 案之後，可認為聯邦最高法院已採肯定之見解，大學享有選擇其學生群體之自主權限，而這是受憲法增修條文第 1 條所保障的，有別於個人性學術自由權。任何州法律如果限制州立大學不得將種族作為招生的考量，將侵害大學受憲法保障之學術自由<sup>84</sup>。而在其後的 Fisher v. University of Texas at Austin<sup>85</sup>案中，聯邦最高法院仍遵循著 Grutter 案之見解，確認了德州大學奧斯丁分校於大學部招生政策中將種族作為衡量因素是合憲的，並認為對於大學追求學生群體多元化的目的，應給予相當大的自由與尊重，這是大學的自身定位與教育使命。

然而在 2023 年的 Students for Fair Admissions, Inc. v. President and Fellows of Harvard College<sup>86</sup>案中，Roberts 法官主筆的多數意見雖然重申了 Powell 法官在 Bakke 案中之見解認為，大學基於學術自由，有權選擇其學生群體，但是大學的自

---

<sup>81</sup> Id. at 329.

<sup>82</sup> 廖元豪（2018），同註 60，頁 104-105。

<sup>83</sup> Schauer, F. (2006). Is there right to academic freedom. University of Colorado Law Review, 77(4), 907-921; Goldberg, E., & Sarabyn, K. (2011). Measuring degree of deference institutional academic freedom in post-grutter world. Santa Clara Law Review, 51(1), 220.

<sup>84</sup> Byrne, J. (2006). Constitutional academic freedom after grutter: getting real about the four freedoms of university. University of Colorado Law Review, 77(4), 937-38.

<sup>85</sup> Fisher v. University of Texas at Austin, 579 U.S. (2016).

<sup>86</sup> Students for Fair Admissions, Inc. v. President and Fellows of Harvard College, 600 U.S. (2023).

由並不是不受限制的，若大學將種族作為招生政策之考量因素之一，即應受嚴格之審查，不能使用種族作為刻板印象或負面因素，而哈佛大學的招生政策不符合嚴格審查標準，因此違反憲法增修條文第 14 條之平等保護條款。



綜上，雖然美國憲法中並未明文保障學術自由，然而透過聯邦最高法院於判決中之發展，學術自由受到憲法增修條文第 1 條的特別關注，學術自由為受憲法保障的憲法上權利。而學術自由保障之主體為何，是否包含大學，在過去亦有爭議，然而在 Grutter 案之後，美國聯邦最高法院明白承認大學具有對於教育事務做出自主判斷之自由，並因此享有自主選擇其學生群體之自由。由此可知，大學亦受學術自由之保障，大學得據以對抗其他法令之干涉，大學屬憲法上受學術自由保障之主體應無疑義，學術自由不僅包含個人性學術自由，亦包含組織性學術自由。

## 第二目 我國學說見解

國內學者中，有見解認為，基於制度性保障本身之意義即有歧異，我國大法官或學者在引入制度性保障之概念時，究竟採取何種立場，並不明確<sup>87</sup>，以至於就我國而言，制度性保障之內涵並不清晰，而將大學自治視為學術自由之制度性保障的意義為何亦不明確，因此不贊成此種看法。毋寧說，應將大學自治理解為大學此一基本權主體所享有之憲法上學術自由權，大學自治為學術自由之內涵。基於此種理解，國家之法令措施若干預了大學自治權之運作，大學即得基於其受憲法保障之學術自由（在此其內涵為大學自治），對抗國家之干預<sup>88</sup>。且在不採取制度性保障之見解下，將大學自治定性為大學所享有之學術自由權，亦可同樣達到對大學之保障，

<sup>87</sup> 陳春生（2018），〈論大學自治與憲法制度性保障〉，《教育法學評論》，第 1 期，頁 38-39。

<sup>88</sup> 陳春生（2003），〈論講學自由〉，《法學講座》，第 20 期，頁 7。



憲法法庭可依授權明確性原則、法律保留原則及比例原則等，宣告侵害大學自治之相關法令措施違憲，因此無必要非採取制度性保障之見解不可<sup>89</sup>。

亦有學者主張，在前述主張制度性保障見解的中，將基本權功能區分為主觀功能及客觀功能，然而何以主張基本權之主觀功能（如防禦權），即屬主張基本權，而主張基本權之客觀功能（如制度性保障），則此僅屬制度之作用，而非主張基本權，如此之區分將無法使基本權之功能體系維持理論上之一慣性。其更進一步認為，為維持理論上之一慣性，不如讓基本權功能體系維持著主觀權利之性質，而讓基本國策來承擔客觀規範功能之任務<sup>90</sup>，理由在於如今憲法理論對基本國策之理解，不再僅將其視為方針條款，而是具有客觀法效力，進一步對國家課予義務<sup>91</sup>。從而，其認為大學應得獨立主張憲法上所保障之學術自由，組織性學術自由權本身即有其存在之憲法上價值，無須依附於個人性學術自由權，而成為實現個人性學術自由權之工具<sup>92</sup>。

### 第三款 本文見解

就大學自治之意義而言，其本身即蘊含有主觀權利之性質，大學自治在消極意義上使大學免受其上級機關指令、監督之拘束，在積極意義上使大學享有學術上之自治權利。而這些大學自治消極或積極之意義，即賦予大學得基於大學自治對抗國家對學術事項之干預，大學自治本即蘊含著防禦權此一主觀權利之性質。例如在釋

<sup>89</sup> 陳春生（2018），同註 87，頁 39。

<sup>90</sup> 張陳弘（2012），同註 15，頁 189。

<sup>91</sup> 林明昕（2016），〈基本國策之規範效力及其對社會正義之影響〉，《臺大法學論叢》，第 45 卷特刊，頁 1312-1317。

<sup>92</sup> 張陳弘（2012），同註 15，頁 190。



字第 380 號解釋中，大學得基於大學自治排除教育部對其必修課程安排之干涉；又如在釋字第 450 號解釋中，大學即得基於大學自治排除大學法對其校內教學組織、人力等規畫之干涉。大學自治本身即賦予大學得基於此一權利排除國家對其之干預，此即屬防禦權之性質。若僅認為大學自治屬學術自由之客觀規範功能，大學無法基於大學自治請求國家有所作為或不作為，不僅與大學自治之意義內涵有所扞格，更將削弱對大學之保護，且與學術自由作為基本「權利」之規範意涵有所衝突<sup>93</sup>。

其次，就制度性保障此一概念而言，其概念內涵究竟為何，學者間之論述存有歧異，而我國大法官在引進制度性保障之概念時，亦未對其進行明確之定義，使制度性保障之概念內涵無法獲得進一步之釐清，而大法官對制度性保障之運用，更常常與其他基本權功能如保護義務或組織與程序保障等有所重疊，使得制度性保障之內涵混沌不明，因此不乏有學者認為應揚棄此一過時之概念<sup>94</sup>。更有見解認為，制度性保障此一概念常常造成過度強調制度之情況，使得人權與制度間之關係模糊甚至逆轉，因而減弱了對人權之保障，甚至產生制度優先於人權之危險<sup>95</sup>。因此我國是否應繼續沿用制度性保障之概念，即有待商榷<sup>96</sup>。而制度性保障之於大學自治而言，如採 Carl Schmitt 之見解理解制度性保障，則大學對於我國而言是否係基於歷史傳統於中華民國憲法定生效前即已存在之規範複合體，不無疑問。若以基本權功能體系來理解制度性保障，則大學在我國而言，屬於已經建立且不太可能被廢除之制度，因此無須藉由制度性保障課予國家建立制度之義務。就限制國家不得

<sup>93</sup> 有學者即認為，既然認為基本權是人民的「權利」，即很難認為有不具任何權利性質而僅課予國家義務之基本權功能存在。詳參：許宗力（2002），同註 37，頁 76。

<sup>94</sup> 林明昕（2016），同註 91，頁 1330。

<sup>95</sup> 許志雄（1995），〈制度性保障〉，《月旦法學雜誌》，第 8 期，頁 49。

<sup>96</sup> 許志雄（2016），同註 36，頁 83-89。



侵害制度核心內容之面向而言，因為何謂制度之核心內容，尚需藉由利益衡量加以釐清，而此本即可由比例原則加以取代，因此是否承認大學自治為學術自由之制度性保障，即無足輕重。

再者，於採取制度性保障的見解下，大學自治與學術自由間具有手段與目的間之關係，保障大學自治之理由在於使個人的學術自由更能完滿實現，因此學術自由與大學自治間具有主從關係。然而保障大學自治之目的，除了使個人之學術自由能更完滿的實現外，尚有其他憲法上之獨立價值。在前述 Keyishian 案中，Brennan 法官即認為，「課堂特別是『思想的市場』，國家的未來依賴於透過廣泛接觸『眾多言論而非任何權威性選擇』進而發現真理形成強有力的思想交流所訓練出的領導人<sup>97</sup>」，在 Bakke 案中，Powell 法官亦認為，「國家的未來依賴決於透過廣泛接觸像這個由許多民族組成的國家一樣多樣化的學生的思想和習俗而訓練出的領導人<sup>98</sup>」。由此可知，大學是培養國家為來領導人的重要場域，大學自治之保障與民主功能產生連結。大學是一個具有促進民主、強化民主作用的特殊社會組織，透過思想交流、民主對話之訓練，其為我們培養民主國家之未來領導者<sup>99</sup>。因此，保障大學自治之目的，除了在提供個人追求學術之保護場域，以利其追求真理，更具有促進民主之功能。而追求民主功能係大學自治獨立存在之功能，因此不應僅將大學自治理解為附隨於個人性學術自由而存在。在我國釋字第 563 號解釋中曾提到，大學具有「培育英才」、「促進國家發展」、「培養學生健全人格」等之任務，而這些任務皆非不可透過解釋之方法將之與民主功能相連結，因此在我國中亦存有承認大學自治具有

<sup>97</sup> See Keyishian, 385 U.S. at 603.

<sup>98</sup> See Bakke, 438 U.S. at 313.

<sup>99</sup> 張陳弘（2012），同註 15，頁 196-198。



民主功能之基礎。

綜上，基於大學自治本身蘊含有主觀權利之性質、制度性保障之概念有待商榷、大學自治本身具有民主功能之獨立價值，本文認為應將大學自治理解為大學所享有受憲法保障之學術自由，亦即大學係受學術自由保障之基本權主體，當國家之法令措施干預了大學自治權之行使，大學得基於學術自由對抗國家之干涉，亦即基於學術自由防禦國家之侵害。憲法所保障之學術自由不僅包含個人性學術自由，亦包含組織性學術自由，大學自治係組織性學術自由之權利內涵。

#### 第四款 小結 —— 評 111 憲判 11 對於大學自治定性之論述

111 憲判 11 對於大學自治之定性，延續了過往大法官解釋的看法，認為憲法有關講學自由的規定，是對學術自由的制度性保障，大學自治亦在其保障範圍內，因此大學對研究、教學與學習等事項、內部組織、教師的聘任與資格評量等，享有自治權<sup>100</sup>。值得討論者有二：

第一，111 憲判 11 認為講學自由是對學術自由的制度性保障，然而從前述關於憲法第 11 條的說明可以得知，為了對學術活動有更完足之保障，因此將講學自由做廣義之理解，將之擴張解釋理解為對學術自由之保障，其內涵包括研究、教學及學習自由。然而無論是講學自由或是學術自由，皆是憲法上所規定之基本權利，而非基本權利所衍生之功能，因此將講學自由定性為學術自由之制度性保障，即混淆了基本權本身及基本權功能間之關係。此不僅使講學自由在憲法上之地位受到

---

<sup>100</sup> 理由旁碼 12。



矮化<sup>101</sup>，更使講學自由與學術自由間之關係為何發生疑義<sup>102</sup>。再者，先將講學自由定性為學術自由的制度性保障，再將大學自治納入講學自由的保障範圍的論述模式，易使人們產生講學自由之保障對象僅限於大學的理解，這不僅窄化了講學自由之基本權主體範圍，更產生自然人是否受講學自由保障之疑問<sup>103</sup>。因此，大法官應捨棄將講學自由定性為學術自由的制度性保障的論述方式，對講學自由作廣義之理解，將之解釋成對學術自由之保護，從而應將學術自由理解為講學自由之上位概念，方可正確理解講學自由與學術自由間之關係。

第二，就大學自治之定性而言，本判決理由將講學自由理解為學術自由之制度性保障，而大學自治是講學自由的保障範圍，另一種解讀，似乎是在延續大法官將大學自治定性為學術自之制度性保障的見解，然而因其用語之模糊，尚無法明確肯認 111 憲判 11 是否延續了此一觀點。有學者即認為，111 憲判 11 並未採取此一觀點，理由在於本判決明確肯認大學為學術自由之基本權主體，且賦予大學提起司法救濟之權利<sup>104</sup>。本文亦認為，若仍將大學自治定性為學術自由的制度性保障，在本案將發生適用上之疑義，因大學自治屬學術自由之客觀規範功能，而非大學所享有之主觀權利，大學無法基於學術自由（大學自治）請求國家有所作為或不作為，在本案中，台大即無法依據學術自由（大學自治）請求最高行政法院排除其限制大學提起訴訟進而侵害大學自治之決議。因此唯有將大學自治定性為大學所享有之組織性學術自由權，台大方有可能基於學術自由之防禦權功能，請求最高行政法院排

---

<sup>101</sup> 參：志雄大法官判決就 111 憲判 11 提出之不同意見書，頁 2。

<sup>102</sup> 程明修（2009），〈憲法保障之制度與基本權之制度性保障—兼論基本權客觀內涵之主觀化〉，收於：廖福特（主編），《憲法解釋之理論與實務（第六輯）》，頁 355，中央研究院法律學研究所籌備處。

<sup>103</sup> 張陳弘（2022），同註 11，頁 114-115。

<sup>104</sup> 張陳弘（2022），同註 11，頁 115。



除其侵害大學自治之決議。

綜上，111 憲判 11 前述關於大學自治之性質的說明，將產生許多問題。大法官不應再延續「講學自由係學術自由之制度性保障」、「大學自治係學術自由之制度性保障」之說明，正確的理解為，憲法有關講學自由的規定，應擴張解釋為對學術自由之保護，而大學自治係大學此一基本權主體所享有學術自由權的內涵。

### 第三節 大學的法律地位

確認了大學自治屬於大學所享有的學術自由之後，尚應討論者為，大學是否適合於作為享有憲法上權利之基本權主體，尤其以公立大學更有討論之必要，而此一討論即涉及大學在我國法制上之法律地位。

#### 第一項 大學為行政機關

大學的法律地位，目前我國學說和司法實務的多數見解認為，大學具行政機關之地位。

##### 第一款 學說見解

所謂行政機關指代表行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。行政主體與行政機關的區分在於，前者享有權利能力，具獨立之法人格，得享受權利負擔義務，在我國法上之行政主體主要包括國家、地方自治團體、行政法人等。然而行政主體本身並無獨自作成行為之能力，因此必須設置行政機關，並由自然人充作機關之成員，代行政主體作成行為，以履行行政任務。因此行政機關



所為之行為在效果上皆應歸屬於其所屬之行政主體，行政機關不具獨立之法人格，無權利能力，無法享受權利並負擔義務<sup>105</sup>。

我國學說多數認為，在現行法制下，公立大學未公法人法前，公立大學係國家或地方自治團體所設置之行政機關，屬國家或地方自治團體內教育主管機關之下級機關<sup>106</sup>，並非公法人，不具行政主體之地位，未有獨立之法人格。另從大學法可知，大學的設立、變更或停辦，皆應經教育部之核定，受其監督及管理，由此亦可推論，大學應屬隸屬於教育主管機關之高等教育機關<sup>107</sup>。再從人民基本權受限制之角度觀之，大學本於大學自治所得之權限，其為之行為不僅可能保障其成員之基本權，亦可能對其所屬成員之基本權產生限制，此時大學相對於其所屬成員而言，即屬行政機關之角色<sup>108</sup>。

## 第二款 司法實務見解

在過往大法官解釋中，大法官不僅認為公立學校具有行政機關之地位，亦認為私立學校雖屬於私法人，然而在實施教育的範圍內，為受託行使公權力的私人，因此具有行政機關之地位<sup>109</sup>。且大法官亦曾認為無論公私立大學，其教評會所為有關教師升等之評審，行政處分<sup>110</sup>，而行政處分係由行政機關所做成之行為，因此由此亦可推論，無論係公立大學或私立大學，其皆係立於行政機關之地位，就教師升等

---

<sup>105</sup> 莊國榮（2019），《行政法》，5 版，頁 332，元照。

<sup>106</sup> 周志宏（2002），同註 54，頁 140。

<sup>107</sup> 許育典、李佳育（2014），〈從大學的法律地位探討大學自治的落實：以大學法人化為核心〉，《當代教育研究季刊》，第 22 卷第 1 期，頁 181。

<sup>108</sup> 吳志光（2018），同註 18，頁 90。

<sup>109</sup> 釋字第 382 號解釋理由書第二段。

<sup>110</sup> 釋字第 462 號解釋理由書第二段。



案件做出評審。

最高行政法院亦認為，無論係公立大學或私立大學，其皆具行政機關之地位。就公立大學而言，其認為公立大學之法律地位，屬於在法律規定範圍內享有自治權之行政機關<sup>111</sup>。而就私立大學而言，私立大學在實施教育的範圍內，屬行政院、教育部之下級機關，則作為下級機關之私立大學，即無法對上級機關所為之訴願決定，提起行政訴訟，如同其他下級機關無法對上級機關所為之行政行為提起行政爭訟一般<sup>112</sup>。

## 第二項 大學為基本權主體

在目前法制下，大學的法律地位屬行政機關，而本文又將大學自治定性為大學所享有之學術自由，有一疑問即產生，作為行政機關之大學是否具有憲法上之權利能力，能享有憲法上所保障之學術自由權，亦即大學是否適合作為基本權主體。

### 第一款 原則：公法人不得為基本權主體

基本權利所保障之對象，就自然人而言，其得為基本權主體，並無疑問。而就法人而言，我國學說多區別私法人及公法人進行討論，私法人原則上得做為基本權主體，惟以本質上合適者為限。然而就公法人而言，學說上多認為公法人不得作為基本權主體，理由在於：

---

<sup>111</sup> 最高行政法院 95 年度裁字第 2915 號裁定。

<sup>112</sup> 最高行政法院 99 年度裁字第 2913 號裁定



一，在混同說下，基本權利存在之目的在於保障個人之自由生活領域，透過授予其防禦權，以對抗國家公權力之侵害。而公法人係依公法規範所設立，屬公權力之一環，而基本權利之目的又在限制公權力之行使，則作為公權力一環之公法人自屬基本權利限制之對象。公法人無法同時既屬享有基本權利之權利人，又屬基本權利之限制對象，否則將造成公法人對自己主張基本權利之矛盾現象<sup>113</sup>。

二、憲法之所以保障各種基本權利，在於使受保護的人民能自由發展其人格、追求其利益，然而公法人係為了履行公共任務、追求公共利益所創設，與一般人民不同，未具有得自由發展之人格及利益，因此無須享有基本權保障<sup>114</sup>。

三、在滲透理論下，肯認法人為基本權主體係為了人的目的，之所以承認法人具有基本權之權利能力，是為了保障處於法人背後之自然人，使該等自然人能在法人此一團體中自由發展其人格，因此「人之根基」係承認法人為基本權主體的重要因素。然而公法人係公權力主體，承認法人享有基本權之權利能力之「人之根基」對其而言並不存在，因此公法人原則上不得主張基本權<sup>115</sup>。

四、公法人除了包含國家和地方自治團體外，亦包含由國家或地方自治團體所創設之行政法人，其創設之目的在於協助履行公共任務，這些公法人在性質上為國家或地方自治團體手足之延伸，具有行政上一體之關係。若承認公法人得為基本權主體，則當國家或地方自治團體基於一些考量將公共任務收回自己履行，裁撤這些

---

<sup>113</sup> 蔡宗珍（1999），〈基本權主體〉，《月旦法學雜誌》，第46期，頁110；詹鎮榮（2002），〈基本權能力與釋憲聲請能力〉，《法學講座》，第5期，頁63。

<sup>114</sup> 許宗力（2003），〈基本權主體〉，《月旦法學教室》，第4期，頁86。

<sup>115</sup> 詹鎮榮（2005），〈民營化觀點論公民合資公司之基本權能力〉，《高大法學論叢》，第1卷第1期，頁97-99。



公法人，這些公法人勢必將以基本權進行對抗，如此將造成國家行政組織權行使之妨礙<sup>116</sup>。

五、在某些情形下，國家對地方自治團體所為之干預，被認為屬地方自治權之侵害，似乎屬侵害地方自治團體之基本權。然而這些紛爭應屬權限衝突之問題，而非基本權侵害之問題。地方自治應屬憲法上垂直權力分立之問題，涉及國家與地方自治團體間之權限分配，與基本權利無涉。因此不因地方自治團體享有地方自治權，即認為其屬基本權主體<sup>117</sup>。

綜上，公法人原則上並非基本權主體。

## 第二款 例外：大學得為基本權主體

雖然公法人原則上不得作為基本權主體，學理上仍認為，在某些例外情形，公法人仍受基本權保護，得主張基本權。第一個例外是，若某一公法人之活動或任務，在實質上可直接歸屬於某一基本權利所保障之生活領域，成為該生活領域不可或缺的一部份，則該公法人例外得作為基本權主體，受該基本權保障。例如在德國法上即承認，具公法人地位之公立大學、教會及廣播電視台，得分別受學術自由、宗教自由及廣電自由之保障<sup>118</sup>。第二個例外是，若公法人立於與人民相同的地位而受侵害時，其亦受憲法第 16 條的保護，得依循相關法制提起救濟<sup>119</sup>。例如公法人若處於與人民相同之地位而受其他公法人裁罰時，其亦得依訴願法提起訴願，並於不

---

<sup>116</sup> 法治斌、董保城（2014），同註 34，頁 160。

<sup>117</sup> 法治斌、董保城（2014），同註 34，頁 160-161。

<sup>118</sup> 許宗力（2003），同註 114，頁 86-87；詹鎮榮（2005），同註 115，頁 99-101。

<sup>119</sup> 吳信華（2018），同註 31，頁 195。



服訴願決定時按行政訴訟法提起行政訴訟，請求撤銷該處分。

在我國法中，就大學是否得為基本權主體之問題，從大學之活動及任務加以觀察，其在實質上可直接歸屬於學術自由所保障之生活領域，因此似乎可承認大學為學術自由之基本權主體。然而誠如前述，在我國法制中，大學的法律地位屬行政機關，與德國認為公立大學為公法人不同，而行政機關並不具獨立之法人格，無權利能力，則大學是否得享有學術自由又產生疑問。學說上有認為，參考德國法見解，憲法上所承認之法人，不以具完全權利能力者為限，僅具部分權利能力者，亦屬憲法上之法人，因此即令某些行政機關不具法人之地位，如其具組織上之獨立性，亦可承認其為廣義之公法人，而其任務若又歸屬於基本權所保障之生活領域，則其得為基本權主體<sup>120</sup>。基於大學在學術研究中之重要地位，以及在組織上之高度獨立性，且大學之任務亦與學術自由密切相關，應承認大學為具部分權利能力之行政主體，因此得成為享有學術自由的基本權主體<sup>121</sup>。

### 第三項 小結 — 評 111 憲判 11 對於大學法律地位之論述

在歷年來涉及大學自治之憲法解釋<sup>122</sup>中，大法官雖然肯認了大學自治應受憲法之保障，但卻未曾明白表示大學是否為學術自由之基本權主體。過往大法官將大學自治定性為學術自由之制度性保障，從學術自由客觀法規範之面向來進行違憲

<sup>120</sup> 許育典（2011），《憲法》，5 版，頁 128，元照。

<sup>121</sup> 許宗力（2003），同註 114，頁 87；許育典（2011），同註 120，頁 128。

<sup>122</sup> 釋字第 380、450、563、626、684 號解釋。



審查，亦是在避免大學於我國法上是否為學術自由基本權主體之難題<sup>123</sup>。此與 Carl Schmitt 提出制度性保障理論的目的之一，在於解決基本權主體的問題，有著異曲同工之妙。大學若是受憲法保障的制度，在基本權利與制度區分的前提下，大學是否為學術自由之基本權主體，即無討論之必要<sup>124</sup>。且因為過往涉及大學自治之解釋，皆非由大學所提出<sup>125</sup>，所以此一論述方法尚不會產生太多問題。然而於本案之情形，係由台大提出釋憲聲請，認為其基於憲法所享有的大學自治及訴訟權受侵害，因此大法官即無再保持模糊的空間，無可避免的必須就大學是否為基本權主體之問題做出明確說明。因此在 111 憲判 11 中，大法官即明白肯認大學具有憲法上權利主體的地位，且基於有權利即有救濟的意旨，肯認大學得提起訴訟來尋求司法救濟<sup>126</sup>，且由引用大學法第 1 條可知，大法官應係認為大學屬學術自由之基本權主體。在過往皆未明確表明大學是否為基本權主體之情形下，本案是大法官首次處理大學是否具憲法上權利主體地位的問題，因此就公法人是否具憲法權利能力、無獨立法人格之行政機關得否主張基本權，大法官皆應有所說明，然而在 111 憲判 11 中皆付之闕如，即有理由不備之缺失。

## 第四節 大學自治之內涵

在確認大學自治為大學所享有的學術自由，且大學為適格之基本權主體之後，接著即應討論大學得基於學術自由（大學自治）向國家為何種之主張，亦即大學自

---

<sup>123</sup> 李建良（1996），同註 13，頁 280。

<sup>124</sup> 李建良（1996），同註 13，頁 274。

<sup>125</sup> 釋字第 380、450 號解釋由三分之一以上立法委員所提出，釋字第 563、626、684 號解釋由一般人民所提出。

<sup>126</sup> 理由旁碼 12。



治之權利內涵為何。

## 第一項 比較法觀察

無論是德國、日本或美國，皆肯認在憲法上應保障大學就學術事務享有自治權。在德國法上，依據學說之整理，在學習、教學、研究、大學成員意見之形成及大學組織等面向上，大學享有自治權<sup>127</sup>，而大學享有的自治權，其內涵包括，在立法、人事、組織、財政、計劃等事項上，具有自主決定的空間<sup>128</sup>。在日本法上，雖然實務與學說見解間，就大學自治內涵之理解，不盡相同，惟至少應包含：(一) 人事自治，包含校長、教授及研究者之人事決定；(二) 大學設施、校園秩序之管理；(三) 研究與教學內容之自主決定；(四) 財政自治，包含預算、財務事項之管理與決定；(五) 學生事務之管理<sup>129</sup>。在美國法上，參考 Frankfurter 法官於 Sweezy 案協同意見中所提之四大自由，大學所享有之組織性學術自由，其內涵應包括：(一) 誰可以教、(二) 可以教什麼、(三) 如何教、(四) 可以錄取誰<sup>130</sup>。

## 第二項 大學自治事項的類型化

參考比較法、大法官解釋、學說見解，就大學所享有之學術自由（大學自治）應可將其內涵類型化為：(一) 規章制定自由、(二) 組織設置自由、(三) 人事決定自由、(四) 學術決定自由、(五) 財務管理自由、(六) 內部管理自由。

---

<sup>127</sup> 董保城（1997），同註 26，頁 130。

<sup>128</sup> 董保城（1997），同註 26，頁 147。

<sup>129</sup> 周志宏（2002），同註 54，頁 242-244；李仁森（2020），同註 30，頁 323。

<sup>130</sup> See Sweezy, 354 U.S. at 263.



## 第一款 規章制定自由

所謂大學之規章制定自由係指，就攸關大學自治之事項，亦即涉及研究、教學及學生學習之事項，大學享有制定特別規範之權利。如涉及學生身分得喪變更之學籍規則、涉及學生學習事項之獎懲、選課、考試規則、涉及教師管理之教師評鑑辦法等<sup>131</sup>。就此，在憲法法庭 111 年憲判字第 12 號判決中即明白肯認大學針對學術事項自主訂定自治規章之權。

然而若大學自治權之行使，如其所制定之規章，干預了學生的學習自由或教師之研究、教學自由，則其是否受法律保留原則之拘束。就此，在釋字第 563 號解釋中，大法官表示，若大學所訂定之碩士候選人資格考試要點，未超過大學自治的範疇時，即無憲法第 23 條違反的問題。在釋字第 626 號解釋中，大法官更清楚肯認，若具大學自治規章性質的招生簡章，未超過自治之範疇，即難以指摘其違反法律保留原則。因此從上述兩號大法官解釋可知，大法官之見解認為，若大學所制定之自治規章，未逾越大學自治之範圍，即無法律保留原則之適用。惟學說上則有見解認為，大學自治權之行使，如屬教學與研究之重要事項，或涉及學生之學習自由、教師學術自由權之重大事項，尤其是侵害教師或學生之權益者，則大學自治權之行使仍應有法律或法規命令為依據，亦即應符合法律保留原則，否則將使大學自治成為法外空間，因此大學不得以大學自治為由免除法律保留原則之約束<sup>132</sup>。在肯認於大學自治內仍應有法律保留原則之適用後，接著即應討論法律保留之密度，就此學說

<sup>131</sup> 李惠宗（2014），《教育行政法要義》，2 版，頁 280-283，元照。

<sup>132</sup> 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（世新大學二一退學處分案）〉，《月旦法學雜誌》，第 77 期，頁 166；法治斌、董保城（2014），同註 34，頁 235。



見解進一步認為，基於憲法所保障之大學自治，就大學自治之相關事項，立法者得僅作成框架性之規定，並於此一法律框架內，概括授權各大學就研究、教學與學習等相關事項，作成進一步之具體規範<sup>133</sup>。釋字第 563 號解釋甚至認為，在涉及大學自治的事項中，無論是行政或立法措施，其規範密度皆應受有適度的限制。綜上，大學雖有規章制定的自由，然並非毫無限制，仍應在立法者所授權之法律框架內為之，受法律保留原則之拘束。

再者，大學在行使規章制定自由時，亦應遵守正當法律程序。就此，釋字第 563 號解釋即認為，大學再訂定涉及學生權益之章則時，應遵守正當程序，內容更應合理妥適。而此一正當法律程序之內涵包括在規章制定或修改前，應先將內容公告，並使校內師生有表達意見之機會。在規章制定或修正後，應將規章公布，使受規範者有預見之機會<sup>134</sup>。更有見解認為，因大學所制定之規章，具有拘束性，基於民主合法性之考量，此些規章之制定應經受規範者之同意<sup>135</sup>。

## 第二款 組織設置自由

所謂組織設置自由係指，在涉及研究、教學與學生學習的相關範圍內，就大學內部單位之安排，組織之設計，大學應享有相當程度的設置自由，在釋字第 450 號解釋中，大法官亦明白肯認，大學再教學、研究等學術範圍內，對於其內部組織享有相當程度的自主組織權。大學法第 14 條也明定，為達大學所追求之目的，大學得設立各種行政單位或召開各種會議，而各內部單位所應遵行的事項，則交由大學

<sup>133</sup> 林明鏘（2001），同註 132，頁 168；法治斌、董保城（2014），同註 34，頁 235。

<sup>134</sup> 許育典（2012），同註 14，頁 12-13。

<sup>135</sup> 李惠宗（2014），同註 131，頁 283。



於其組織規程訂定，亦賦予大學組織設置的自由。因此國家若於法律或行政命令中，規定大學所應設置之內部單位，即屬侵害了大學的組織設置自由。例如過往大學法及其施行細則要求大學須設立軍訓室，來規劃軍訓及護理課程，並實施教學，惟有無提供軍訓及護理課程之必要，甚至進而設置相應之內部單位，應由大學自行評估、決定，大學法與其施行細則強制大學須設置軍訓室之規定，侵害了大學組織設置之自由，有違憲法保障學術自由的意旨。

### 第三款 人事決定自由

所謂人事決定自由係指，大學由誰構成應由大學自行決定，亦即大學具有決定誰是其成員之自由。在過往大法官解釋中，釋字第 380 號解釋即認為，教師聘任為大學之自治權限。人事決定自由對於大學在落實其目標時，具有相當程度之重要性，蓋大學為一組織體，無法自行落實其所欲追求之目標，唯有透過其內部成員，方有可能，因此選擇符合其目標理念之內部成員，對大學而言極具重要性，保障大學之人事決定自由，對於大學學術發展之追求而言，即屬關鍵<sup>136</sup>。

而大學之人事決定自由展現在三個面向：聘用自由、人事管理自由、解聘停聘不續聘自由<sup>137</sup>。因此大學對於誰適合為其成員、應如何管理其成員、已聘用之成員是否適於繼續為其成員，具有自行決定之自由。就聘用自由而言，雖然大學具有聘用其成員之自由，然而受聘者之資格仍應符合法定之要件，如大學教師須具教育人員任用條例所要求之資格，以確保其具有一定之專業知識水準。惟法律規定之資格

<sup>136</sup> 詹鎮榮（2018），〈大學自治在教師聘約形塑上之發展與檢討－教師違約不續聘相關行政法院裁判評析〉，《教育法學評論》，第 1 期，頁 124。

<sup>137</sup> 翁瑄禮（2017），《大學自治與行政監督之界限－以國立大學為中心》，頁 103，國立臺灣大學法律學院法律學系碩士論文。



要件僅屬最低程度之要求，大學仍可基於其目標理念及人事決定自由，就新聘人員之資格與要件作出額外之要求，並於聘約中約定新聘人員所享有並負擔之權利義務，特別是與教學研究相關之事項，將聘約作為達成其人事決定自由之手段，進而落實保障大學享有學術自由之目的<sup>138</sup>。大學法第 19 條亦明文規定大學可以在聘用契約內，新增教師法以外教師所應遵循的權利義務，並訂立教師停聘、不續聘的事由。

就人事管理自由而言，教師升等制度應屬大學對教師管理之重要制度，釋自第 462 號解釋即認為，大學教師升等資格的審查，與大學教師之素質及大學教學、研究水準，息息相關。大學可藉由教師升等制度對教師進行管理，以維持教師教學及學術研究之水準。惟教師升等制度將對教師之學術自由及工作權產生重大影響，基於法律保留原則之重要性理論，本號解釋認為，教師升等制度應有法律規定為依據。教師升等之審查程序，亦應遵循正當法律程序，在教評會審查前應先經專業審查程序，且教評會更應尊重專業審查所為之判斷<sup>139</sup>。另教師評鑑制度亦屬大學對教師管理之重要制度。藉由升等、評鑑等制度作為大學行使其人事管理自由之手段，大學可維持其教學、研究之水準，以達保障大學學術自由之目的。

大學對於其內部成員除了有聘用、管理之自由外，若受聘用人員之表現不如預期，無法協助大學落實其所欲追求之目標，對於該不適任之人員，大學亦應享有解聘停聘不續聘之自由，如對於不適任的教師予以解聘、停聘或不續聘。然而此自由之行使將對教師之工作權及學術自由造成重大影響，因此教師法第四章設有相關

<sup>138</sup> 詹鎮榮（2018），同註 136，頁 125-126。

<sup>139</sup> 湯德宗（2003），〈大學教師升等評審的正當程序－論大法官釋字第四六二號解釋之適用〉，《月旦法學雜誌》，第 97 期，頁 229-230。



之規定，作為大學自治之限制，而大學法第 19 條則是授予大學於教師聘約中另外約定停聘、不續聘的條款。大學在解聘、停聘或不續聘教師時，將發生大學行使基本權同時侵害他人基本權的情形，屬基本權衝突，基於基本權之防禦功能與保護功能，此時處於大學與教師間之國家，即應透過利益衡量之方法，調和相衝突之基本權，在相衝突的基本權間取得最受保護之平衡<sup>140</sup>。而教師法第四章之規定，即是立法者在大學與教師之基本權間做完利益衡量後，所為調和雙方基本權衝突之規定，因此在解釋相關規定時，不僅應顧慮教師權益之維護，亦應思考到大學學術自由之保障。

#### 第四款 學術決定自由

所謂學術決定自由是指，大學對研究、教學等學術相關的事項具有自主決定之自由，釋字第 380、450 號解釋即表示，大學自治權之範圍，應包含研究、教學及學習學術有關的重要事項。學術決定自由表現在研究事務之面向即為，應進行何種研究計畫、研究經費如何籌措分配、研究人員組成之比例等事項，大學有自主決定之自由。表現在教學事務之面向即為，要開設何種課程、何種課程應列為必修課程、課程評量之方法、及格標準等事項，大學有自我定奪的自由。釋字第 380 號解釋即認為，大學課程之自主為學術的重要事項，大學課程之訂定與安排，應屬大學自治之範疇，進而認為當時大學法施行細則關於共同必修課程之規定，侵害了大學自治，因此違憲。

---

<sup>140</sup> 法治斌、董保城（2014），同註 34，頁 203-207。



## 第五款 財務管理自由

所謂財務管理自由係指，究研究、教學及學習等學術事務相關之經費，大學享有自主籌措、分配、運用及管理之自由，不受國家恣意之干涉<sup>141</sup>。財務管理自由對於大學自治之保障而言，屬不可或缺之重要內涵，大學若無財務管理之自由，其自治權之實施勢必將受到國家之掣肘，導致憲法保障大學自治之落空，更無法達到保障大學學術自由之目的。就公立大學而言，因其仍屬教育主管機關下轄之行政機關，因此其經費來源仍受國家預算之控制，然基於財務管理自由此一大學自治之內涵，行政及立法部門僅得就各大學所獲得之預算總額進行決定、審查，至於如何分配、運用預算，即屬各大學之自治權限。然而基於學術研究之追求，國家得限制預算之一定比例用於學術研究<sup>142</sup>。就私立大學而言，相較於公立大學，其財務來源較具獨立性。而依憲法第 167 條之規定，私立大學仍有在接受國家經費補助後，受國家監督之可能，然而此時國家之監督應僅限於補助經費之合理運用<sup>143</sup>，且不得過度干預私立大學之財務管理自由。

## 第六款 校園管理自由

所謂校園管理自由係指，大學對於校園秩序之維持具有廣泛之決定權，其可自主決定校園開放之對象、程度及管理方式等<sup>144</sup>。大學實施校園管理之對象，不僅包含校外人士，亦包含大學內部成員，學生獎懲規定即屬之。釋字第 563 號解釋即認

---

<sup>141</sup> 詹鎮榮（2018），〈國立大學財務自主之法制分析〉，《教育法學評論》，第 2 期，頁 4。

<sup>142</sup> 許育典（2012），同註 14，頁 15；周佳宥（2019），同註 50，頁 56。

<sup>143</sup> 胡博硯（2018），〈我國公私立大學實施大學自治與財務規劃制度的分析與檢討〉，《教育法學評論》，第 2 期，頁 36。

<sup>144</sup> 周佳宥（2018），〈大學自治下校園管理與警察權之介入〉，《教育法學評論》，第 1 期，頁 196。



為，考核學生學業及品行為大學自治的領域。校園管理自由尚涉及檢警人員進入大學進行犯罪調查之問題，雖然基於相關刑事法規，大學仍屬檢警人員得合法進入進行犯罪調查之處所，但基於尊重大學之校園管理自由，檢警人員進入大學前，仍應先經大學之同意或受大學之請求，並在校方代表人員陪同下進行，否則將屬違法<sup>145</sup>。

### 第三項 小結 — 評 111 憲判 11 對於大學人事決定自由之論述

111 憲判 11 維持過往之解釋先例，承認大學具有人事決定之自由，大學不僅具有聘用教師之自主決定權（聘用自由），於聘約屆期時，大學亦有是否繼續聘用之自主決定權（不續聘自由）<sup>146</sup>，由此可知，大法官認為大學所享有之人事決定自由的內涵至少應包含聘用自由及不續聘自由。再者，大學得選擇與之訂約之教師，應符合聘用資格，雖然本判決並無進一步就教師所應具之聘用資格作出說明，教育人員任用條例第 16 條以下則有相關條文，雖然這會對大學之人事決定自由造成一定之限制，惟基於保障大學內部其他成員之權益，如大學生之學習自由，並確保受聘教師具有一定之專業知識水準，法定資格之規定即有必要。且基於大學之人事決定自由，教師應具之資格不以法律所定者為限，大學亦得於聘約中作出額外之要求，使大學得聘用符合其學術理念之教師。

惟大學在行使其不續聘自由時，將對教師之權益產生影響，發生基本權衝突，因此有賴國家調和相衝突之基本權。在前引段落中，大法官也意識到大學是否繼續

---

<sup>145</sup> 周佳宥（2018），同註 144，頁 200。

<sup>146</sup> 理由旁碼 14。



聘任教師之決定，將對教師之工作權益及生活產生影響，因此有賴教師法等規定、主管機關之核准，作為監督，以調和雙方基本權。然而大法官忽略了，大學不續聘教師的決定除了會限制教師之工作權外，亦會影響教師之學術自由，特別是研究與教學自由。雖然無須藉由大學，教師個人亦可從事研究與教學，然而若無大學所提供之資源與環境，個人學術自由之行使將十分限制，對其研究與教學產生影響。因此大學不續聘教師的決定不僅會限制教師之工作權，亦會影響教師之學術自由，國家在進行監督，法院在對不續聘之合法性進行審查時，即應就大學學術自由之行使，及教師工作權、學術自由的保障，充分進行利益權衡。

## 第五節 國家對大學的監督

憲法第 162 條規定，大學依法律受國家監督。然而就大學而言，國家監督之概念，本身即與保障大學自治之意旨有所扞格，因此如何拿捏分寸，避免對大學自治造成不必要的侵害，亦即如何在大學自治和國家監督間取得平衡<sup>147</sup>，即有討論之必要。

### 第一項 國家監督大學的法理基礎

如前所述，在現行法制下，無論是實務或學說見解均認為，公立大學為教育主管機關之下級機關，而私立大學在實施教育的範圍內，屬受託行使公權力的私人，亦具有行政機關的地位。因此基於上級機關監督下級機關之原則，無論是公私立大

---

<sup>147</sup> 林明鏘（2020），〈大學自治與自治監督的平衡—以台大校長遴選案論立法論之重要性〉，《東吳法律學報》，第 31 卷第 4 期，頁 73-74。



學，均應受國家之監督<sup>148</sup>。其次，依本文見解，大學自治是大學所享有之學術自由，而大學在行使其實力時，可能同時侵害他人之基本權，形成基本權衝突之情形。例如大學在行使人事決定自由而不續聘教師時，即屬對大學教師之工作權、學術自由造成侵害；大學在行使校園管理自由而決定校園之開放對象、時間及程度等，即可能侵害校外人士之一般行為自由；大學依據學生獎懲規則對學生實施懲處時，即可能侵害大學生之學習自由。而基於國家之保護義務，國家有義務採取一定之措施來保護個人之基本權免於第三人之侵害<sup>149</sup>，而當大學自治權之行使有可能侵害到第三人之基本權時，國家即有義務採取一定之措施來保護第三人之基本權免於大學之侵害，國家對大學所為之監督即屬典型的保護措施<sup>150</sup>。綜上，無論是基於上級機關對下級機關之監督，或是基於國家保護義務，國家具有對大學實施監督之正當性。

## 第二項 國家監督大學的原則

雖然國家具有監督大學之正當性，然而國家之監督容易造成對大學自治之侵害，因此必須受有一定之限制，參考大法官解釋及學說見解，國家在行使對大學之監督時，必須遵守法律保留原則、適法性監督原則及尊重大學自治原則<sup>151</sup>。

---

<sup>148</sup> 張永明（2018），同註 58，頁 140。

<sup>149</sup> 許宗力（2002），同註 37，頁 75。

<sup>150</sup> 吳志光（2014），同註 16，頁 26-27。

<sup>151</sup> 陳文政（2019），〈大學自治與國家監督－國立臺灣大學校長遴選爭議之法理分析〉，《政大法學評論》，第 159 期，頁 12-13。



## 第一款 法律保留原則

在國家對大學進行監督時，勢必將對大學所享有學術自由（大學自治）造成干預，此時依照憲法第 23 條，即應受法律保留原則的拘束。另依憲法第 162 條，國家如欲對大學進行監督，須有法律之明文規定。我國大法官亦採取此種見解，釋字第 380 號解釋即表示，國家對於大學自治的監督，應在法律規定範圍內為之，並符合法律保留原則。在受法律保留原則之限制下，國家所為之監督措施，不僅應有法律或法規命令之授權，且不得逾越法規授權的範圍，增加法律所無的限制，否則應屬違憲<sup>152</sup>。

## 第二款 適法性監督原則

國家對大學之監督，在我國法制下，亦屬於上級機關對下級機關之監督。原則上，上級機關對於下級機關之監督，不僅限於合法性監督（適法性監督），亦包含合目的性監督（適當性監督），亦即除了監督下級機關所為之行為是否符合法律規定外，尚包含該行為恰當與否。然而國家對大學的監督密度若可及於合目的性監督，將與憲法保障大學自治，使大學免受其上級機關指令拘束之意旨不符，因此例外在大學自治的範疇下，國家對大學的監督密度應僅得及於合法性監督，不得及於合目的性監督。就此，大法官亦採取此一立場，釋字第 563 號解釋即認為，在涉及大學自治的事項中，無論是行政或立法措施，其規範密度皆應受有適度的限制，其僅得為適法性監督。

---

<sup>152</sup> 陳文政（2019），同註 151，頁 12。



### 第三款 尊重大學自治原則

在釋字第 450、563 號解釋中，大法官皆提及國家對大學的監督，除了應由法律明文規定外，更應符合大學自治之原則。在釋字第 684 號解釋中，大法官也指出，行政法院在審理大學生所提出之行政訴訟案件時，基於尊重大學自治，行政法院應尊重大學的判斷餘地。學說上則進一步指出，尊重大學自治原則的內涵包括，行政機關對大學之監督密度應受限制，立法機關對於大學相關事務僅得為低密度規範，司法機關在審理涉及大學自治之案件時應尊重大學之判斷餘地<sup>153</sup>。

### 第三項 國家監督大學的密度

國家對於大學所為的監督，其可實施之監督密度為何，多數見解區分大學任務之不同性質，而有不同之監督密度。

#### 第一款 實務見解

釋字第 563 號解釋認為，在涉及大學自治的事項中，無論是行政或立法措施，其規範密度皆應受有適度的限制，其僅得為適法性監督。由此可知，大法官是以大學的任務是否在大學自治之範圍內作區分，若在大學自治之範圍內，則國家之監督密度將受限制，僅得為適法性監督。反而言之，若大學之任務不在大學自治之範圍內，則國家之監督密度將不受限制，不以適法性監督為限，亦包括適當性監督。在此見解下，劃定大學自治範圍之標準即屬重要，就此大法官多以大學之任務是否涉

---

<sup>153</sup> 陳文政（2019），同註 151，頁 13。



及「教學、研究與學習之學術事項」作為區分標準。

## 第二款 學說見解

學說上亦多基於大學任務性質之不同，而區分不同之監督密度，惟就大學之任務應如何區分，則有不同之見解。

### 第一目 「自治權限」、「自治事項」、「自治行政」之區分

學說上有將大學自治之內涵區別劃分成「自治權限」、「自治事項」與「自治行政」者。「自治權限」係指大學為實現大學自治所必要的自主管理權限，包括自主組織權及規章制定權；「自治事項」包含大學追求學術所必要且與大學本質不可分離的核心自治事項，如涉及研究、教學之事項，以及與大學目標具相當關聯之一般自治事項，如涉及學習、資格評量之事項；「自治行政」係指大學事務中輔助自治權限及自治事項達成之純粹行政事務，如教務、學務、總務行政等<sup>154</sup>。國家對於大學之監督密度，將因所涉內涵之不同而有差異，如涉及「自治權限」、「自治事項」，國家之監督僅止於適法性監督，僅得審查是否符合法律規定；如涉及「自治行政」，則及於適合性監督，得審查其是否高明<sup>155</sup>。

### 第二目 「國家任務委託事項」、「純粹學術事項」、「協力事項」之區分

學說上有參考德國見解將大學之任務區分為與學術事務無關之「國家任務委

<sup>154</sup> 陳文政（2008），〈析論教育部「大學評鑑辦法」之適法性與合憲性〉，《政大法學評論》，第 103 期，頁 6-7；陳文政（2019），同註 151，頁 9-11。

<sup>155</sup> 陳文政（2008），同註 154，頁 9；陳文政（2019），同註 151，頁 12-13。



託事項」、涉及研究、教學而與學術事務直接相關之「純粹學術事項」、介於兩者中間而由國家與大學共同協力之「協力事項」<sup>156</sup>。而國家對大學之監督，如涉及純粹學術事項，因此屬大學自治權之範圍，國家所得為之監督僅限於法律監督，亦即僅得審查大學所為之行為是否合法；如涉及國家任務委託事項，因此與大學自治無涉，故國家得為專業監督，審查其合目的性<sup>157</sup>。至於就協力事項，因涉及國家與大學共同執行之任務，則須就個別具體事項，依比例原則，決定國家監督之密度，並藉由法律之明文規定來控制國家對協力任務之決策影響力<sup>158</sup>。

### 第三目 「學術性事務」、「國家事務」之區分

基於大學之雙重法律地位（基本權主體及行政機關），大學所執行之任務不僅包含學術性事務，亦包含國家事務，取決於是否涉及研究、教學。事務領域之不同決定了國家監督密度之不同，就直接涉及研究與教學的學術性事務，國家之監督僅限於合法性監督，然而在學術性事務中，亦可基於其性質作進一步之區分，相較於研究事務，國家得對教學事務進行較嚴格之監督。就與研究教學無涉之國家事務，國家之監督則得及於專業監督，然而若國家事務事實上可能影響學術性事務之進行，如學雜費收費標準之管制將影響大學之財務自主，進而影響研究教學之進行，

---

<sup>156</sup> 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〉，《月旦法學雜誌》，第 218 期，頁 14；吳志光（2014），同註 16，頁 11；周佳宥（2021），〈私立高等教育機構退場法律制度之現況與未來－私人興學自由、大學自治與國家監督之三面關係〉，《臺灣海洋法學報》，第 31 期，頁 59。

<sup>157</sup> 黃舒芃（2013），同註 156，頁 14-15；吳志光（2014），同註 16，頁 11；陳清秀（2018），〈大學自治權與教育部監督權之界限－以比較法為中心〉，《台灣法學雜誌》，第 344 期，頁 97-99。

<sup>158</sup> 周佳宥（2021），同註 156，頁 60。



則此時國家之監督仍應受有限制，應符合法律保留原則及比例原則<sup>159</sup>。

### 第三款 本文見解

國家監督大學的法理基礎之一在於，藉由國家監督之實施，調和大學與第三人間之基本權衝突，並以此保護第三人之基本權免於大學之侵害，以履行國家之保護義務。國家在履行其保護義務時，其所採取之保護措施，應能有效達成其目的，亦即國家負有「不足禁止」的義務，國家不得採取無法達成保護目的之保護措施<sup>160</sup>。因此在判斷國家監督大學之密度時，可考量之因素之一即為，此一監督密度是否足以使國家盡其保護義務，能否有效保護第三人之基本權免於大學之侵害。然而國家在實施監督此一保護措施時，亦屬對大學學術自由之侵害，此時大學得基於學術自由所賦予之防禦權對抗國家之侵害，故國家實施監督時亦受比例原則之拘束，國家負有「過度禁止」之義務<sup>161</sup>。因此在判斷國家監督大學之密度時，另外可考量之因素即在於，此一監督密度是否過度侵害大學所享有的學術自由，而有違比例原則。

基於上述考量，在決定國家監督大學之密度時，首先應先判斷國家所監督之事項是否落入大學學術自由之保障範圍，若不在此一保障範圍內，則國家與大學間之關係即如同一般行政機關，大學應受國家之合目的性監督，國家不僅得監督大學任務執行之合法性，更得監督其任務執行之妥當性。然而國家所監督之事項若落入大學學術自由之保障範圍，則國家之監督密度即應受有限制，僅限於合法性監督。然而在合法性監督下，仍會基於所監督事項之性質、對第三人基本權之干預程度及其

<sup>159</sup> 陳愛娥（2014），同註 17，頁 60-62。

<sup>160</sup> 許宗力（2002），同註 37，頁 75。

<sup>161</sup> 許宗力（2002），同註 37，頁 76。



他合法目的，而有高低不同程度之監督密度。例如對於不涉他人基本權且屬學術自由核心之研究事項，國家之監督即應受較大程度之限制，僅得為低密度監督。然而如涉及內部成員身分之變更，如將學生退學、解聘停聘不續聘教師，對於大學生的學習自由及教師的工作權、學術自由將造成重大之影響，基於國家之保護義務、不足禁止義務，國家即得就該等事項作較高密度之監督。因此即使是在合法性監督下，國家之監督密度亦會因事件性質之不同而有差異。

綜上，在決定國家對大學監督之密度時，可考量之因素包括，國家所監督之事項是否落入大學學術自由之保障範圍；大學之任務是否侵害第三人之基本權，國家要以何種密度監督才能盡其保護義務、不足禁止義務；國家之監督密度是否過度侵害大學之自治權，而有違比例原則。

## 第四項 國家監督大學的方法

國家監督大學的方式，大多規定在大學法、私立學校法等教育行政法規中，另外發生紛爭後之權利救濟程序，亦屬對大學之監督。

### 第一款 核准（定）、備查

核准和備查是國家監督大學時常用之法定手段，然相關教育行政法規中，並未對核准（定）和備查進行明確之定義，因此學說參酌地方制度法之規定，將核准（定）定義為，教育主管機關對於大學所陳報的事項，加以審查，進而作成決定，使該事項具有法定效力；而備查係指大學就其得全權處理的業務，依法完成法定效力後，



陳報教育主管機關知悉<sup>162</sup>。由前述的定義可知，核准（定）和備查在監督密度上有重大之差異，對於須經核准（定）之事項，大學並無全權處理之權限，而對於僅須經備查之事項，大學則有全權處理之權限，由此可知，相較於備查，核准（定）對於大學自治之限制較為重大。因此在決定何種事項應經核准（定），何種事項僅須經備查，即應回歸前述監督密度之決定標準進行判斷。

在大學法中，諸如公私立大學之設立、變更或停辦（第4條）、大學合併計畫（第7條）、私立大學校長之聘任（第9條、第10條）、大學之招生（第24條）、大學之組織規程（第36條）等事項，皆須經教育主管機關核准（定）後，始可為之。而依教師法之規定<sup>163</sup>，在某些情形下，學校欲解聘、停聘、不續聘或資遣教師，須先經教育主管機關核准後才可為之。而就大學跨校研究中心的組織與運作方式（第6條）、大學招生委員會或聯合會（第24條第3項）、畢業期限的縮短或延長（第26條第2項）、碩博士學位畢業應修學分及考核（第24條第5項）、學則及獎懲規定（第32條）等事項，大學法則規定僅須報教育主管機關備查。然而其中仍有監督密度輕重失衡之情形，例如學則及獎懲規則，將影響學生學習自由，尤其是退學之相關規定<sup>164</sup>，僅須報教育部備查即可，而涉及大學組織設置自由，且無關第三人基本權之組織規程，卻須經教育部核定。目前我國大學相關法制中，賦予了主管機關相當廣泛之監督權限，導致大學的自治空間狹窄化，而有過度干預大學自治之虞<sup>165</sup>。

<sup>162</sup> 地方制度法第2條第4、5款，參：吳志光（2014），同註16，頁13。

<sup>163</sup> 第14條第3、4項、第15、16、18、27條。

<sup>164</sup> 例如國立臺灣大學學則第四十八條。

<sup>165</sup> 林明鏘（2020），同註147，頁93。



## 第二款 評鑑

評鑑亦是國家對大學之監督手段，依大學法第 5 條、私立學校法第 57 條及大學評鑑辦法，為促進各大學的發展，大學除自辦評鑑外，亦受教育部之外部監督，教育部得組成評鑑委員會或委託學術團體或專業評鑑機構，對大學定期辦理評鑑，並以評鑑結果作為學校調整發展的參考。雖然大學評鑑結果已不會作為政府教育經費補助之參考<sup>166</sup>，然而依據專科以上學校總量發展規模與資源條件標準第 6 條，評鑑結果仍會影響大學各學年度招生名額總量。且依大學評鑑辦法第 8 條，受評鑑大學對評鑑結果所列缺失事項，應依規定期限積極改進，並納入校務規劃，作為學校校務發展之參考。由此可知，大學評鑑結果對大學而言，具一定之拘束力。然而如前所述，國家在對大學進行監督時，自應受前述國家監督大學的原則所拘束。而依大學法第 5 條之文義解釋，教育部應僅得定期辦理「大學」評鑑，亦即以「大學整體」作為評鑑對象，惟大學評鑑辦法第 4 條關於大學評鑑之類別，不僅包含校務評鑑，更包含院、系、所及學位學程評鑑及學門評鑑，顯然超出大學法以「大學整體」作為評鑑對象的授權範圍，已牴觸律保留原則<sup>167</sup>。其次，基於大學法第 5 條第 1、2 項間之體系解釋，相較於大學得對與學術自由直接相關之研究、教學事項進行自我評鑑，教育部所為之外部評鑑應僅限於校務行政事項<sup>168</sup>，因為評鑑無法避免對大學執行任務之妥當性進行評估，若不將大學評鑑之範圍限於校務行政事項，將無可避免對大學之研究、教學任務之執行造成侵害。而依據大學評鑑辦法第 4 條，不僅得針對校務行政進行評鑑，亦得針對研究、教學進行評鑑，顯然超出大學法的

<sup>166</sup> 104 年大學法第 5 條修正刪除評鑑結果作為經費補助之參考。

<sup>167</sup> 陳文政（2008），同註 154，頁 21-23。

<sup>168</sup> 陳文政（2008），同註 154，頁 23-25。



授權範圍，已抵觸律保留原則，並過度侵害大學自治，違反尊重大學自治原則。

### 第三款 財政手段

在現行體制下，大學之收入來源在一定程度上仍依賴政府之補助，其中公立大學之收入來源主要仍是政府補助，而私立大學之收入來源雖然主要是學雜費收入，但依教育基本法第 7 條及私立學校法第 59 條，政府應依法令對私立學校提供必要的協助或經費補助，因此政府補助仍占私立大學總收入之 10% 到 20%<sup>169</sup>。而依教育基本法第 7 條、私立學校法第 60 條及國立大學校院校務基金設置條例，政府並得依法對大學之財務進行監督。政府亦會制定各種競爭性之獎補助計畫，例如高等教育深耕計畫，對符合國家教育政策目標之大學進行補助，並透過計畫申請條件之設定、計畫執行之監督考核，達到國家監督大學之目的<sup>170</sup>。雖然此種透過獎勵、經費補助形成之國家監督，僅具誘導性，不具強制性，惟基於經費之需要，各大學仍會爭相競逐少數之名額，因此為符合各計畫之條件設定，各大學將配合國家之教育政策，如此一來將使大學學術自由之風氣僵化，且表現不夠突出的大學，不容易獲得國家之經費補助，甚至進而影響大學之存亡<sup>171</sup>。再者，檢視各種獎補助計畫申請之審核參考項目，不乏涉及大學自治之核心事項<sup>172</sup>，國家透過獎補助計畫所形成之監督顯然已構成適當性監督，而非適法性監督，已抵觸釋字第 563 號解釋認為國

<sup>169</sup> 魏佳卉（2020），〈從國家預算看高教未來〉，《評鑑》，第 87 期，頁 44-45。就公立大學部分，以國立臺灣大學為例，參考國立臺灣大學 110 年度校務基金年度收支決算表，政府補助收入占總收入 36.34%；就私立大學部分，以東吳大學為例，參考東吳大學 110 學年度決算書之收入明細表，補助收入占總收入 13.45%。

<sup>170</sup> 吳志光（2014），同註 16，頁 16。

<sup>171</sup> 張永明（2018），同註 58，頁 140-141。

<sup>172</sup> 例如教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫要點中，補助核配基準所考量之因素包括現有規模、政策績效及助學措施，其中之政策績效即包含是否開設品德教育、聚焦於人權議題、生命教育、全民國防教育相關課程。



家只可對大學為適法性監督之要求，過度限制大學學術自由之追求<sup>173</sup>。為避免國家透過財政手段限制大學自治，學說上認為，國家應提供大學基本運作所必要之經常性經費，且國家所提供之經費補助應以概括補助為原則<sup>174</sup>。

## 第四款 通報、協力義務

國家亦會透過課予大學通報、協力義務來監督大學，通報義務者如校園安全及災害事件通報作業要點所規定各項應通報教育主管機關之事件，協力義務者如私立學校法第 53 條第 2 項即規定，主管機關得隨時派員或委請會計師檢查其財務報表、財務報表查核簽證報告、內部控制及其他事項，且依同條第 3 項，學校有配合提供相關資料之義務，不得規避、妨礙或拒絕，如有規避、妨礙或拒絕，主管機關得依同法第 80 條處以罰鍰。

## 第五款 紹正、限期整頓改善

依私立學校法第 55 條，如果私立大學有辦理不善、違反私立學校法或有關教育法規，教育主管機關得予以糾正或命限期整頓改善，如屆期仍未改善，教育主管機關得在徵詢私立學校諮詢會意見後，按其情節輕重，作成停止所設私立學校部分或全部之獎勵、補助之處分，或停止所設私立學校部分或全部班級之招生之處分。然而對於私立學校法第 55 條「辦理不善」此一不確定法律概念之解釋，極易造成國家對私立大學從事合目的性監督，而違反釋字第 563 號解釋提及的適法性監督原則，因此教育主管機關在依私立學校法第 55 條對私立大學進行監督時，應謹記

---

<sup>173</sup> 吳志光（2014），同註 16，頁 23-24。

<sup>174</sup> 陳愛娥（2014），同註 17，頁 64-67。



適法性監督原則之要求，就涉及大學自治之事項，不得審查其是否恰當。

## 第六款 權利救濟作為監督手段

在學生、教師等人與大學發生紛爭，提起權利救濟（無論是行政性質或司法性質），在權利救濟程序中，審議機關將對大學所為行為是否合法進行審議，如審議之事項涉及大學自治之範疇，則審議之決定亦屬對大學之監督<sup>175</sup>。例如教師若認為大學所為有關其個人的措施違法或不當，因而損害其權益時，依教師法第 42 條，教師可以向各級教師申評會提起申訴、再申訴，此一申訴、再申訴決定即屬對大學所為之監督。若不服再申訴決定，因此提起訴訟，此時法院的判決亦屬對大學之監督。在大學生與大學間發生紛爭時，亦是如此，依大學法第 33-2 條，大學生就學校所為之行政處分，經向學校提起申訴而不服其決定，得依法提起訴願；就學校所為行政處分以外之懲處、其他措施或決議，經向學校提起申訴而不服其決定，得按其性質依法提起訴訟，請求救濟。此時的訴願決定及法院判決，即屬就大學對學生所為行為之監督。

## 第五項 小結 —— 評 111 憲判 11 對於國家監督大學之論述

在本案中，台大教評會作成不續聘李姓教師的決定，李姓教授不服，因此向台大教師申評會提起申訴，並獲得申訴有理由的決定，其不續聘決議遭撤銷，台大不服此一申訴決定，因此向教育部中央教師申評會提起再申訴，然而遭到駁回。就此，

---

<sup>175</sup> 張永明（2018），同註 58，頁 141-142。



111 憲判 11 認為，若申訴決定沒有維持大學所作成的措施，公立大學因此提起再申訴，仍不服再申訴決定時，此時以中央主管機關名義所作成的再申訴決定，倘若侵害公立大學的自治權時，大學當然可以對此一再申訴決定，依法提起行政訴訟<sup>176</sup>。由此可知，大法官認為再申訴決定亦屬監督大學之方式之一，因此如果再申訴決定涉及大學自治之範圍，且不利於大學致侵害大學時，大學可以針對此一再申訴決定提起行政訴訟，而不利於大學的再申訴決定尚包括維持了未維持大學措施之申訴決定。因此在本案中，不續聘教師涉及大學人事決定自由之行使，落在大學自治之範圍內，而教育部中央教師申評會維持了台大教師申評會撤銷不續聘決議的申訴決定，侵害了台大人事決定自由之行使，故台大得針對此一再申決定提起行政訴訟。

然而謝銘洋大法官有不同見解，於其提出之不同意見書中，其首先表示，「教師申評會是大學為落實大學自治的人事自主權，於大學內部設置的紛爭解決機制，其所為之評議決定，為校內就聘任與否所為之最終決定，自亦屬大學自治的一環<sup>177</sup>」，而「公立大學是否可以就再申訴決定提出行政訴訟，首先應視大學自治是否受侵害為斷<sup>178</sup>」，惟在本案中，「教育部中央申評會既然同意維持學校教師申評會的決定，並無侵害大學自治權或訴訟權問題，應無容許聲請人提起行政訴訟之餘地，亦無侵害聲請人大學自治權與訴訟權而違憲的問題<sup>179</sup>」。

不同意見與多數意見之爭執點在於再申訴決定若維持了不利於大學的申訴決定，是否該當對大學自治的侵害，此一問題涉及申訴決定之性質。雖然從教師法第

---

<sup>176</sup> 理由旁碼 17。

<sup>177</sup> 參：謝銘洋大法官就 111 憲判 11 提出之不同意見書，頁 8。

<sup>178</sup> 參：謝銘洋大法官就 111 憲判 11 提出之不同意見書，頁 9-10。

<sup>179</sup> 參：謝銘洋大法官就 111 憲判 11 提出之不同意見書，頁 12。相同見解：志雄大法官判決就 111 憲判 11 提出之不同意見書，頁 5。



44 條第 2 項允許專科以上學校不服申訴決定時得提起再申訴的規定似乎可推論，立法者不認為申訴程序屬內部救濟程序，尤其在專科以上學校，否則即不會允許學校對申訴決定提起再申訴，毋寧認為申訴程序仍屬外部救濟程序，僅是授權由各專科以上學校組成申評會行使。然而申評會僅是各大學之內部單位，並非獨立之行政機關，其如欲對外為相關之措施，仍應以大學之名義為之，而教評會亦僅屬各大學的內部單位，其所為的措施亦係以大學之名義所為<sup>180</sup>，因此無論教評會的決定或申評會的決定，皆屬大學之決定，而為其行使大學自治之結果。若教師在被不續聘後提起申訴，而申評會推翻了教評會之決定，大學因此提起再申訴，則再申訴決定無論是維持了申訴決定（等同肯認了大學內部申評會之見解）或推翻了申訴決定（等同肯認了大學內部教評會之見解），均屬肯認了大學所做成之決定（僅是由不同內部單位做成），因此皆無侵害大學自治權之虞<sup>181</sup>，則大學自無提起司法救濟之訴訟權能，應以不同意見之見解可採。

若申評會維持了教評會決議，教師不服，提起了再申訴，而再申訴決定推翻了申訴決定，因此時之再申訴決定即屬否定了大學（無論是由教評會或申評會所做成）之決定，而屬大學自治權之侵害，此時即應允許大學針對此一再申訴決定提起救濟。因此，對於 106-6-2 決議限制大學針對再申訴決定提起救濟是否合憲之問題，應區分不同之情形而有不同之結論，若此一再申訴係由教師所提起，且再申訴決定不利於大學時，方有大學自治權受侵害之問題，此時即應允許大學提起司法救濟，106-6-2 決議在此一範圍內即應屬違憲。然而，111 憲判 11 却未區分再申訴係由大學或教師提起，一概認為 106-6-2 決議違憲，將使得在大學提起之再申訴中，產生法理

---

<sup>180</sup> 梁學政(2009),〈論教師申訴制度一級制之可行性—從現行制度運作之缺失以觀〉，《法令月刊》，第 60 卷第 1 期，頁 48。

<sup>181</sup> 張陳弘 (2022)，同註 11，頁 117-118。



上之矛盾。

立法論上，教師法第 44 條第 2 項允許專科以上學校不服申訴決定時得提起再申訴，然而如同前述，專科以上學校之申評會係由學校組成，為其內部單位，申訴決定係以學校之名對外為之，若允許專科以上學校得針對申訴決定提起再申訴，將造成學校得就自己所作成之決定提起救濟之矛盾現象，顯然與救濟法理有所衝突<sup>182</sup>，未來應修法刪除教師法第 44 條第 2 項允許專科以上學校不服申訴決定時得提起再申訴的規定<sup>183</sup>。

## 第六節 大學自治與權利救濟

大學若認為國家所為之監督行為侵害其大學自治時，大學是否得提起行政救濟，而與本案有關者為，若大學不服申評會所為之再申訴決定，其得否請求救濟，就此一問題，學理上有不同之見解。

### 第一項 否定見解

傳統實務見解認為大學對於國家所為之監督行為不得提起行政救濟，因此就申評會所為之再申訴決定，無論公私立大學，均不得向行政法院提起行政訴訟。其採取否定見解之理由如下：

---

<sup>182</sup> 梁學政（2009），同註 180，頁 48。

<sup>183</sup> 附帶一提，教師法第 44 條第 2 項亦允許主管機關或高級中等以下學校不服（由直轄市、縣（市）所做成之）申訴決定時，得提起再申訴。就前者而言，亦將造成針對自己之決定提起救濟之矛盾；就後者而言，則將產生屬於下級機關之公立學校對上級機關之決定提起救濟之矛盾。



一、基於大學行政機關之地位：就公立大學而言，在現行法制下，公立大學為教育主管機關下屬之行政機關，基於此一行政機關之地位，最高行政法院 93 年度裁字第 1258 號裁定即認為，公立大學雖具有機關的地位，然其非公法人，亦非地方自治團體，因此其與教育主管機關就監督事項有所爭執時，僅屬機關間之內部事務，與立於人民地位而受處分有所不同。教育主管機關行使監督權而不予核定公立大學所陳報之事項，此一函復並非行政處分，公立大學若就此循序提起行政訴訟，即不合法定要件。就私立大學而言，因其在實施教育的範圍內，屬受託行使公權力的私人，具有行政機關之地位，因此實務見解即採取與公立大學相同之見解，否定私立大學對教育主管機關之監督行為得提起行政救濟，例如最高行政法院 99 年度裁字第 2913 號裁定即表示，教育部所為之同意私立大學不續聘其所屬教師的函文，是教育部行使監督權所作成的行政處分，而行政院為教育部的上級機關，因此行政院的訴願決定，也屬於監督權的行使，性質上和一般行政機關所受上級機關的訴願決定沒有差異，私立大學當然應服從主管機關的監督，而無許私立大學對訴願決定提起行政訴訟的可能。而 106-6-2 決議否定公私立大學得針對再申訴決定提起行政訴訟，其理由之一即在於，中央教師申評會就教師權益事項所作成的決定，是中央教育主管機關對大學行使法定監督權的一種，性質上和一般上級行政機關所作成的訴願決定無異，大學當然應服從其監督，無允許大學對此一決定提起行政訴訟之可能。

二、基於（103 年版）教師法之體系解釋：在針對大學得否就再申訴決定提起行政訴訟之問題，否定見解的理由之一在於，（103 年版）教師法第 31 條第 2 項規定，不僅教師得針對申訴決定提起再申訴，學校及主管教育行政機關不服申訴決定時亦可提起再申訴，然而第 33 條卻僅規定，教師不服再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟，並未明文規定學校及主管教育行政機關在不服再申訴決定時得提



起行政訴訟。因此基於體系解釋，明示其一排除其他的法理，立法者基於立法裁量而有意不將學校納入得對再申訴決定提起行政訴訟的範圍。實務上多數最高行政法院之判決採取此一解釋方法，學說上亦有採取此一看法者<sup>184</sup>。

## 第二項 肯定見解

就大學得否針對國家之監督行為提起行政救濟之問題，學說上多數見解認為，國家之監督行為如涉大學自治之限制，即應允許大學就此一監督行為提起行政救濟。其採取肯定見解之理由如下：

一、大學為具部分權利能力之行政機關：雖然在現行法制下，大學為教育主管機關下屬之行政機關，然而無論大法官解釋或大學法之規定，皆賦予大學享有自治權，因此在自治權之範圍內，大學應屬具部分權利能力之行政機關，在大學自治之範圍內，大學具有權利能力，得享受權利負擔義務。因此在大學權利受國家限制時，應容許大學提起司法救濟，如此才符合大學具部分權利能力之意旨<sup>185</sup>。

二、基於有權利即有救濟原則：憲法第 16 條訴訟權保障之意旨在於，當人民權利受到侵害時，應給予其向法院提起訴訟之機會，使其能請求法院依正當法律程序公平審判，進而獲得及時有效之救濟，亦即有權利即有救濟原則（釋字第 785 號解釋參照）。而大學自治係大學所享有之憲法上權利，因此當大學自治受國家之監督行為所限制時，基於有權利即有救濟原則，即應允許大學對系爭監督行為提起行

---

<sup>184</sup> 衛民（2001），〈公立大學教師申訴制度分析—論升等案與大法官釋字第四六二號解釋〉，《國立臺灣大學法學論叢》，第 30 卷第 4 期，頁 56-57。

<sup>185</sup> 李建良（2000），〈公立大學公法人化之問題探析〉，《國立臺灣大學法學論叢》，第 29 卷第 4 期，頁 53-54。



政救濟，大學對於侵害其大學自治權之監督行為具有提起行政爭訟之訴訟（願）權能<sup>186</sup>。

### 第三項 本文見解

就大學得否針對國家之監督行為提起行政救濟之問題，本文認為應以肯定見解可採，理由如下：

一、大學之雙重法律地位：雖然在現行法制下，大學為教育主管機關下屬之行政機關，然而如前所述，在於學術自由所保障之生活領域，大學為學術自由之基本權主體，因此在目前我國法制中，大學具有雙重之法律地位，其既為行政機關，又為基本權主體。然而前述否定大學得針對監督行為提起行政救濟之見解，過度重視大學行政機關之地位，忽略了大學亦屬學術自由的基本權主體，因此在學術自由的範圍內，國家與大學間之關係，即如同國家與一般人民間之關係，而非單純僅是上下級機關間之關係。

二、學術自由所賦予之防禦權：大學自治係憲法第 11 條賦予大學的學術自由權，若國家之監督行為侵害了大學學術自由之行使，基於學術自由之防禦功能，大學有權基於學術自由來對抗國家之監督行為，而重要之對抗方式之一即是請求法院來檢視國家監督行為之合法性、合憲性。再者，憲法既然賦予大學享有學術自由權，則基於有權利即有救濟原則，當大學享有的學術自由被國家之監督行為所侵害

---

<sup>186</sup> 吳志光（2018），同註 18，頁 93；陳清秀（2018），同註 157，頁 100-101；劉建宏（2018），〈大學自治與教育部之監督權〉，《台灣法學雜誌》，第 345 期，頁 21。



時，即應允許大學得就此一監督行為提起行政救濟。

三、108 年教師法修正：在針對大學能否就再申訴決定提起行政訴訟之問題上，否定見解的理由之一在於（103 年版）教師法之體系解釋，尤其是因第 33 條僅明定教師可針對再申訴決定提起行政訴訟。然而在 108 年教師法修正後，第 44 條第 6 項後段僅規定，不服再申訴決定者，得依法提起行政訴訟，不再有主體上之限制，因此無法再以教師法之體系解釋，就大學針對再申訴決定提起行政訴訟作出限制。

從上述之說明可知，國家監督大學之行為如對大學所享有的學術自由造成侵害，基於大學的基本權主體地位、憲法所賦予的學術自由，大學得就此一監督行為提起行政救濟。而再申訴決定既屬國家監督大學之方式之一，若再申訴決定侵害了大學所享有的學術自由，則大學自得提起行政訴訟。

## 第四項 小結 —— 評 111 憲判 11 對於大學權利救濟之論述

針對大學得否就侵害其自治權之監督行為提起救濟之問題，111 憲判 11 之說明如下：

一、教育主管機關依法行使行政監督權時，若侵害大學所享有的自治權，基於受憲法保障依法享有自治權的權利主體地位，本於有權利即有救濟的意旨，大學當然可以針對監督措施提起訴訟從而尋求司法救濟<sup>187</sup>。

---

<sup>187</sup> 理由旁碼 12。



二、就公立大學得否針對再申訴決定提起行政訴訟的爭議，應視公立大學對教師所為的措施是否屬受委託行使公權力之情形。若公立對學對教師所為之措施非屬受委託行使公權力之情形，倘再申訴決定維持了未維持大學措施的申訴決定，而公立大學認為侵害其自治權，基於公立大學學術自由權利主體之地位及大學自治權，大學當然可以針對此一再申訴決定，依法提起行政訴訟。而本案中公立大學不續聘教師之措施，非屬受託行使公權力之情形，因此公立大學如認不予維持其不續聘措施的再申訴決定，侵害其聘任教師之自治權時，其自得循序提起行政訴訟<sup>188</sup>。

針對上述關於大學權利救濟之論述，值得說明者有二：

一、大法官在 111 憲判 11 中開宗明義即表明，若教育主管機關之監督權行使侵害了大學的自治權，本於有權利即有救濟原則，大學得請求司法救濟。而在論述過程中，大法官多次提及大學之學術自由權利主體地位，顯係為回應傳統實務見解過度強調大學之行政機關地位，而忽略了大學基本權主體之角色。

二、111 憲判 11 雖然首先承認大學具有對國家監督行為提起司法救濟之權利，且未限定於公立大學，然而在討論本案爭點，106-6-2 決議是否違憲，大學可否針對再申訴決定提起行政訴訟時，卻將討論對象限於公立大學，且僅宣告關於公立大學就不予維持其不續聘教師措施的再申訴決定，不得循序提起行政訴訟部分違憲，不僅忽略了 106-6-2 決議是認為無論公私立大學皆不可對再申訴決定提起行政訴訟的看法<sup>189</sup>，亦容易造成往後法院適用之困擾<sup>190</sup>。基於私立大學之基本權主體地位、

---

<sup>188</sup> 理由旁碼 17-18。

<sup>189</sup> 由其不採折衷說（公立大學部分採否定見解；私立大學部分採肯定見解）可知，106-6-2 決議認為無論公私立大學皆不可對再申訴決定提起行政訴訟。

<sup>190</sup> 林俊益大法官即認為此種宣告模式對私立大學而言可能產生兩種解釋方向，其一為本判決所載



受憲法保障之學術自由，且 111 憲判 11 相關之理由論述對於私立大學而言亦有適用，本文認為 106-6-2 決議限制私立大學就再申訴決定，不得循序提起行政訴訟部分，亦屬違憲<sup>191</sup>，往後行政法院在審理私立大學就再申訴決定所提之行政訴訟，應適用 111 憲判 11 之意旨，肯認其具提起訴訟之訴訟權能。

## 第七節 小結

憲法明文規定講學自由應受保障，惟應對講學自由做擴張之解釋，將之理解為對學術自由的保障，而學術自由不僅保障個人性學術自由，亦保障組織性學術自由，組織性學術自由對大學而言即屬大學自治。過往通說見解認為大學自治應屬學術自由之制度性保障，然本文見解認為基於大學自治本身蘊含有主觀權利之性質、制度性保障之概念有待商榷、大學自治本身具有民主功能之獨立價值，應將大學自治理解為大學所享有受憲法保障之學術自由。從 111 憲判 11 允許台大於其大學自治受侵害時提起憲法訴訟可推論，大法官應是採取與本文相同之見解。然而在將大學自治定性為大學所享有之學術自由的同時，因在我國現行法制下，大學具有行政機關之地位，因此應一併討論大學是否為適格之基本權主體，通說見解雖然認為公法人原則上不得作為基本權主體，然而因大學之活動及任務在實質上可直接歸屬於學術自由所保障之生活領域，因此得例外作為適格之基本權主體，就此 111 憲判 11 亦明白承認大學係受憲法保障依法享有自治權的權利主體。

---

之理由對私立大學亦有適用，因此私立大學亦可對再申訴決定提起行政訴訟；其二為因本判決僅宣告公立大學部分違憲，因此系爭決議有關私立大學部分不在違憲效力範圍內，因此對私立大學仍有適用，私立大學仍不得針對再申訴決定提起行政訴訟。參：林俊益大法官就 111 憲判 11 提出之協同意見書，頁 13-14。

<sup>191</sup> 相同見解：張瓊文大法官就 111 憲判 11 提出之不同意見書，頁 11。



而人事決定自由是大學所享有學術自由之重要內涵之一，在人事決定自由下，大學對於表現不如預期、無法協助大學落實其所欲追求目標之不適任受聘人員，得予以解聘、停聘、不續聘或資遣。然而大學不續聘教師將對教師的工作權、學術自由造成重大影響，產生基本權衝突，此時即有賴國家之介入來調和相衝突之基本權，而國家對大學之監督即屬調和基本權衝突之方式，在紛爭後當事人所提起之救濟程序亦屬國家對大學行為合法性之監督。然而就再申訴決定是否構成國家之監督，而對大學自治造成干預，則應分別而論，若是由大學依教師法第 44 條第 2 項提起，則因再申訴決定無論是推翻申訴決定（等同肯認教評會決定）或維持申訴決定（等同肯認申評會之決定），皆屬肯認了大學之決定（僅是由不同內部單位所做成），因此不構成大學自治之干預。惟 111 憲判 11 未區分再申訴是由誰所提起，而一概認為 106-6-2 決議對於大學針對再申訴決定提起救濟之限制違憲，將使由大學所提起之再申訴，雖未造成大學自治之限制，卻可提起救濟之矛盾現象。

國家對於大學之監督亦屬對大學學術自由之限制，如大學認為侵害其大學自治權時，過去實務見解基於大學行政機關之地位，及（103 年版）教師法之體系解釋，不允許大學就國家之監督行為提起救濟。然而本文認為，基於大學之基本權主體地位、學術自由賦予大學之防禦權、有權利即有救濟原則與 108 年教師法之修正，應允許大學就侵害其大學自治權之國家監督行為提起救濟。111 憲判 11 亦認為，教育主管機關行政監督權行使如侵害大學自治權，基於大學之權利主體地位，及有權利即有救濟的意旨，應容許大學提起訴訟來尋求司法救濟。



## 第三章 不適任教師處理機制 —— 以限期升等為中心

111 憲判 11 之原因事實為大學教師因未履行限期升等義務，因此遭大學不續聘，這涉及教師法之不適任教師處理機制，而教師法於 108 年有就不適任教師處理機制進行修正，因此本章將先就 108 年教師法之修正重點進行說明，接著說明限期升等條款之正當性，最後對教師法第 16 條第 1 項第 2 款與大學法第 19 條之關係進行探討。

### 第一節 108 年教師法修正

民國 108 年 5 月 10 日，立法院三讀通過教師法之修正案，並於 109 年 6 月 30 日開始施行。本次修法是為了回應外界就教師法及各級學校處理不適任教師均有處理不利之現象的批評，以回應外界之質疑，增進教師教學品質，提供優良的教育環境，以維護學生學習權，因此有了本次之修法<sup>192</sup>。本次修正之重點主要在於不適任教師之處理機制，與本文相關之修正要點主要包括：

一、為使教評會審議結果更為一致，且加速不適任教師案件處理速度，本次修正區分了教師之不適任程度，而有不同之法律效果。在教師與學校間成立聘用契約關係後，為使教師之工作權能獲得一定之保障，不致影響其生活，教師法第 13 條定明，除教師自願與學校解除聘約關係，抑或因故不願意與學校繼續續約者外，學

---

<sup>192</sup> 李仁森（2020），〈教師法修法與不適任教師〉，氏著，《教育法與教育人權》，2 版，頁 223-225，元照。



校非依本法或相關法律規定，不得解聘、不續聘或停聘教師。原教師法第 14 條對於不適任教師之處理本即有區分為終身不得聘任為教師、一年至四年不得聘任為教師及僅在原服務學校不得聘任為教師三種法律效果。然而上述三種法律效果之構成要件與處理程序各不相同，基於規範之明確性，108 教師法修正時，即依區分不同之法律效果，而於第 14 條（終身解聘）、第 15 條（解聘 1 至 4 年）及第 16 條（原校解聘不續聘）規範其構成要件及處理程序<sup>193</sup>。而原教師法第 14 條亦有停聘之規定，然其性質屬作成終局決定前之暫時處分，亦或具懲處性質之終局決定，並不明確，因此此次修正將停聘之規定做更細緻之規範，而分別修正第 18 條（終局停聘）、第 21 條（當然暫時停聘）及第 22 條（暫時停聘），以解決現行規定之不完整以及因此而衍生之實務執行爭議<sup>194</sup>。

二、為了避免教評會怠於處理不適任教師之相關案件，本次修正增訂了學校教評會違法時之處理方式（教師法第 26 條第 2 項及第 4 項）。在學校教評會處理不適任教師之流程中，主管機關主要是扮演被動監督之角色，亦即在學校作成解聘或終局停聘教師之決定後，部分情形仍須待主管機關核准後，才會發生效力。然而修正前教師法第 14-1 條只規定「作成」相關決議（即解聘、停聘或不續聘）後，學校方須報請主管機關核准，如此之規定容易使學校認為，如其未作成相關之決議，即無報請主管機關核准之必要，致使主管機關不能依職權進行監督，導致部分教師已符合不適任教師之要件，然而因教評會未依法召開，或召開後未依法審理，使不適任教師仍留於現職。因此在教師法第 26 條第 2 項及第 4 項新增，高級中等以下學校教師或專科以上學校教師涉有第 14 條至第 16 條或第 18 條規定的情形，學校

<sup>193</sup> 李仁森（2020），同註 192，頁 230。

<sup>194</sup> 李仁森（2020），同註 192，頁 234。



教評會未依規定召開、審議或決議，主管機關認有違法的疑慮時，應敘明理由交回學校審議或復議；屆期未依法審議或復議者，主管機關得追究學校相關人員責任。且就高級中等以下學校教師之案件，主管機關更可逕行提交專審會審議，且依同條第3項，專審會之決議視同學校教評會之決議，得直接取代學校教評會而將教師解聘、停聘或不續聘。

此一修法與過往最高行政法院對於主管機關行政監督權限的限制有關。最高行政法院過往認為，原教師法第14-1條僅規定，作成教師解聘、停聘或不續聘的決議後，須報請主管機關核准，因此若作成不予解聘、不予停聘或續聘的決議，則無須報請主管機關核准，且主管機關亦無否決權<sup>195</sup>。而若欲更改已作成之不予解聘、不予停聘或續聘的決議，應循復議之程序，而非基於同一事件再作成解聘、停聘或不續聘的決議<sup>196</sup>。

而在此次教師法修正後，對於不適任教師之處理，若學校教評會未依規定召開、審議或決議，此時主管機關具有主動介入的權限。惟有爭議者係主管機關何時有介入之必要性，因不適任教師之認定要件多屬不確定法律概念，如教學不力或不能勝任工作，須經適用者進行解釋，並判斷個案事實是否符合構成要件。因此當教評會之認定與主管機關之認定有差異時，即會產生學校之判斷是否合法之問題，此時即發生主管機關是否應介入之爭議。為避免未來就此爭議不休，主管機關應制定明確之作業準則或認定標準，使各學校教評會及主管機關有共同遵循之規則，以減少雙方間之歧異<sup>197</sup>。

<sup>195</sup> 最高行政法院108年度判字第485號判決。

<sup>196</sup> 最高行政法院106年度判字第437號判決。

<sup>197</sup> 吳志光(2020)，〈108年新修訂教師法與不適任教師之處理〉，《教育法學評論》，第5期，頁60-



而另一爭議在於教師法第 26 條第 4 項，對於大學教評會未依規定召開、審議或決議，主管機關亦有主動監督的權限。因教師之聘任屬大學自治的核心事項，因此對於此項規定之合憲性，學說即多有質疑，認其有侵害大學自治之疑慮<sup>198</sup>。然而，教師之聘任或解聘等人事事項，雖屬大學自治事項之一，基本上應由大學自己決定，惟為了保障大學教師之講學自由，避免大學以大學自治為保護傘，恣意解聘大學教師，因此大學教師之解聘仍應受一定之限制，須具備一定之要件，經一定之程序，受一定之監督<sup>199</sup>。且我國憲法學術自由的保障範圍亦包括大學生之學習自由<sup>200</sup>，而不適任教師往往與大學生之學習自由息息相關，因此基於國家對於大學生學習自由之保護義務，國家對於大學教評會處理不適任教師之過程應有一定之合法性監督權限。再者，教師法第 26 條第 4 項授予主管機關對於大學教評會之監督權限，僅使其於敘明理由後交回學校審議或復議，並未如同條第 2 項，對於高級中等以下學校不適任教師的案件，得逕行提專審會審議，以代教評會之審議。因此主管機關在行使主動監督權限時，若能有明確之依據，且其所敘明之理由若能符合憲法保障學術自由之意旨，此一規定應無違反大學自治之疑慮。

三、在教師法 108 年修正前，行政上實務認為，若教師已符合解聘之要件者，則教師之辭職，不會影響學校行使聘約解除權<sup>201</sup>。然而最高行政法院卻不採取此一見解<sup>202</sup>。因此在 108 年教師法修正時，為了因應最高法院對行政實務不利之見解，第 28 條第 2 項即將此一行政實務上的見解明文化，教師離職後，學校始知悉該教

65；李仁森（2020），同註 192，頁 238-240。

<sup>198</sup> 吳志光（2020），同註 197，頁 65；李仁森（2020），同註 192，頁 238。

<sup>199</sup> 許育典（2020），同註 26，頁 432。

<sup>200</sup> 許育典（2020），同註 26，頁 427-429。

<sup>201</sup> 法務部 91 年 09 月 18 日法律字第 0910035272 號函。

<sup>202</sup> 最高行政法院 107 年度判字第 409 號判決。



師於聘任期間涉有第 14 條第 1 項或第 15 條第 1 項所定之情形者，學校仍應予以解聘，並依第 20 條規定辦理通報。然而學者認為，行政實務上此一作法之目的，重點不在於將該不適任教師解聘，而係將其列入不適任教師之通報名單（教師法第 20 條），避免其重回校園或補習班，因此對於聘約已因辭職或退休而消滅之不適任教師，重點不在於將其解聘，而係在學校就其不適任情形調查屬實後，得單獨將其通報並列入不適任教師名單，而無須附屬於教師之解聘，因此認為本次之修法並未抓住重點<sup>203</sup>。

四、針對教師救濟制度進行修正，強調組成成員之專業性及多元性，且改採申訴或訴願擇一制（詳參第四章）。

五、在本次行政院提出之教師法修正草案中，有處理到限期升等條款之問題，其認為各大學得依大學法第 19 條規定，基於學術研究發展需要，於教師聘約中訂定期限升等條款，然而為了保障大學教師之權益，因此於教師法草案第 27 條第 1 項第 4 款<sup>204</sup>規定，若大學教師因違反限期升等條款而應依聘約予以不續聘或資遣者，此時大學僅得以資遣之方式為之，不得將之停聘或不續聘，教師法草案第 16 條第 1 項第 2 款但書<sup>205</sup>，亦重申此一看法。對於違反限期升等之大學教師，僅得將之資遣，使其得領取資遣費，似乎對其權益較有保障。然而過往不續聘未於期限內升等之大學教師，應經教評會委員三分之二以上出席及出席委員「三分之二」以上之審議通過，然而在改採資遣後，僅需教評會委員三分之二以上出席及出席委員

---

<sup>203</sup> 吳志光（2020），同註 197，頁 72-73。

<sup>204</sup> 「教師有下列各款情事之一者，得予以資遣：四、違反限期升等而應予不續聘或資遣之聘約條款。」

<sup>205</sup> 「教師聘任後，有下列各款情形之一者，應經教師評審委員會審議通過，並報主管機關核准後，予以解聘或不續聘：二、違反聘約情節重大。但有第二十七條第一項第四款或第五款規定情形者，應依其規定辦理。」



「二分之一」以上之審議通過即可，使大學更容易汰換不適任之教師，因此遭到批評，因此最後就限期升等部分之修正即未通過<sup>206</sup>。

## 第二節 限期升等條款與其正當性

我國現行法制對於大學教師採取分級制度，教育人員任用條例第 14 條及大學法第 17 條將大學教師區分為不同等級，並且設有教師升等之制度，然而教育人員任用條例及大學法均未就大學教師的升等設有期限之限制。而在大學法第 19 條，允許大學除依教師法規定外，得於學校章則中增列教師權利義務後，國內多所大學即訂有限期升等條款，對於教師之升等設有期限之限制<sup>207</sup>，教師若未於期限內完成升等，即可能遭到不續聘。但對於限期升等條款之正當性，學說上存有不同見解，有肯定者，亦有質疑者。

### 第一項 肯定限期升等之見解

肯定限期升等條款，認為其具有正當性之論者，多是從大學法第 19 條的立法理由出發，基於大學達成卓越、發展研究之理由，肯定限期升等條款之正當性。大學存在之功能及目標在於，將其透過研究所得之知識，貢獻於全人類，為人類之幸福生活帶來助益。而大學為達成此一目標即須依賴於大學教師，透過大學教師之研究獲得知識，並加以散播，來達成造福於全人類之目標。因此為了達成此一目標之追求，對於大學教師即應有一定程度之學術要求，不僅應經相當程度之學術訓練，

---

<sup>206</sup> 傅朝文（2019），同註 19，頁 115-116。

<sup>207</sup> 例如國立清華大學教師升等審查辦法第九條之一即要求，新進助理教授到任後應於 6 年內完成升等；國立臺灣科技大學教師聘任及升等審查辦法第八條之一即要求，新聘之講師及助理教授應於到職 6 年內、副教授應於到職 8 年內完成升等。



更應不斷精進而有研究成果之產生。而限期升等條款可以促使大學教師持續精進、獲取新知，以達到貢獻於全人類之目的，因此具有正當性<sup>208</sup>。且因為大學教師於受聘任起，可能將在大學中服務二、三十年，若未有對大學教師研究、教學之要求，致使大學教師不從事研究或教學不力，對於大學之發展而言將是嚴重之妨礙，無法達成大學追求卓越之目標<sup>209</sup>。

再者，從教師工作權保障之觀點觀察，若大學無法汰換因研究、教學不力而未能於相當期限內完成升等之不適任教師，形成終生聘任之情況，將導致各大學不敢聘任專任教師，而以專案教師或兼任教師取代專任教師，如此將不利於教師之工作權保障。因此若能有限期升等條款，並搭配不適任教師汰換機制，較能使各大學不會怯於聘任專任教師，對於大學教師之工作權較有保障<sup>210</sup>。

而在比較法上亦有類似於限期升等條款之制度，在德國法上，大學教師亦有等級之區分，其中僅有教授具終身職，其他等級之教師皆具有任職年限之限制。例如取得博士學位之學者，通常擔任教學助理，並準備教授資格認定論文之撰寫，且有一定年限之限制，若教學助理未於六年內完成教授資格認定論文之撰寫，即永遠無法取得教授之資格。若教學助理之教授資格認定論文順利通過，即取得大學講師之資格，並等待專任教授之職缺。德國此一教師升等制度，不僅可促使大學教師勤於做研究，以提高學術能力，創造知識，並可避免因任期保障而怠於從事學術研究<sup>211</sup>。

---

<sup>208</sup> 李惠宗（2017），〈由比較法觀點與法本質論看待兩者衝突〉，《台灣法學雜誌》，第316期，頁56-57。

<sup>209</sup> 周志宏（2017），〈針對大學法與教師法的觀察與見解〉，《台灣法學雜誌》，第316期，頁69-75。

<sup>210</sup> 談恩碩（2022），《大學法與教師法在大學教師限期升等制度之法律爭議研究－以行政法院判決及其影響為中心》，頁131，國立政治大學法律學系碩士班碩士學位論文。

<sup>211</sup> 李惠宗（2017），前接註208，頁57；林政逸（2017），〈世界各主要國家大學教授升等制度革新



## 第二項 質疑限期升等之見解

質疑限期升等條款之論者，雖然也承認應有一定之機制來評價大學教師之學術能力，然僅以形式主義之限期升等來評價大學教師之學術能力，是不合理的<sup>212</sup>，一位大學教師之學術能力並不一定與其是否在期限內完成升等有絕對之關係。而限期升等條款之目的在於，使大學教師不斷精進，追求新知，以達到大學追求卓越之目標，然而在如今升等審查著重於大學教師所發表專門著作之學術影響力，並須累積達到一定之學術點數<sup>213</sup>，且主要著重在大學教師之研究表現<sup>214</sup>，限期升等條款即容易迫使大學教師從事短期內即會產生成果之研究，使大學教師並無動機從事不易產生研究結果之冷門研究及跨度較長期之研究，如此將對我國學術研究之內容帶來限制，使學術之發展停滯，並且對教師之研究自由產生限制<sup>215</sup>。再者，學術自由不僅應著重於研究，教學亦屬不可或缺之一環，然而在現行升等審查以研究表現為主之情形下，易造成大學教師忽略教學上之表現，或者使審查委員忽略教學表現在升等審查上之意義<sup>216</sup>，致使無法正確評估大學教師之學術能力<sup>217</sup>。因此，原本具提升大學學術研究品質目的之限期升等條款，卻對學術之長遠發展造成限制。

---

方向之研究》，《高等教育研究紀要》，第 6 期，頁 53。

<sup>212</sup> 林佳和（2017），〈大學自治與教師工作權之內涵與保障〉，《台灣法學雜誌》，第 316 期，頁 59。

<sup>213</sup> 以國立臺灣大學法律學系教師升等評審暨推薦作業要點為例，升等為副教授者，應提交六年內具學術研究點數之法學論文或專書，總點數應達二百四十點，其中應有附表所列 A 類著作至少三篇或 D 類著作一本，並指定其中之一為升等代表作。

<sup>214</sup> 以國立臺灣大學法律學系教師升等評審暨推薦作業要點為例，教師升等評審委員會對於升等申請人之複審，須就研究、教學及服務三項分別評分，升等教授案，各項分配分數為研究 60 分、教學 20 分、服務 20 分，升等副教授案，項分配分數為研究 50 分、教學 30 分、服務 20 分。

<sup>215</sup> 談恩碩（2022），同註 210，頁 121-122。

<sup>216</sup> 例如 111 憲判 11 之原因事實，李姓教師在 103 學年度起被不續聘前，曾在 97、98、99、101、102 學年度獲教學優良獎，在 103 學年度獲教學傑出獎。

<sup>217</sup> 林佳和（2017），同註 212，頁 61；談恩碩（2022），同註 210，頁 121-122。



此外，限期升等條款屬於對大學教師之研究自由所為之限制，且若將限期升等條款結合不續聘之法律效果，將對大學教師之工作權造成限制，因此須符合比例原則之要求，亦即須具備目的合憲性、適當性、必要性及均衡性。而限期升等條款之目的在於維護大學之學術品質，此一目的具有憲法上之正當性，且限期升等條款並非完全無助於學術品質之維護，因此可通過適合性審查。然而，限期升等條款是否屬多種同等有效之方法中，對於大學教師之權益限制最小之手段，即有疑義，因此限期升等條款是否符合比例原則即有待商榷<sup>218</sup>。再者，大學對大學教師所為之限制亦應受平等原則之拘束，對於本質上相同的事務，應為相同的處理，不得作成不合理的差別待遇。而限期升等條款所追求維護大學學術品質之目的，對於大學所有教授而言，皆應有所適用，然而限期升等條款卻僅適用於助理教授及副教授，無法適用於正教授，有違反平等原則的疑慮<sup>219</sup>。

### 第三節 限期升等條款與教師法第 16 條

按教師法第 16 條第 1 項第 2 款之規定，教師於聘任後，如有違反聘約而情節重大之情形者，學校得在經教評會審議通過，並報主管機關核准後，予以解聘或不續聘。而大學法第 19 條另規定，大學除依教師法規定外，得於學校章則中增列教師權利義務，並得基於學術研究發展需要，另定教師停聘或不續聘之規定，經校務會議審議通過後實施，並納入聘約。而目前國內多所大學將未於期限內完成升等作為不續聘大學教師之事由，並於聘約中明文規定<sup>220</sup>。然而有疑問者在於，大學是否

---

<sup>218</sup> 李仁森（2020），同註 20，頁 382。

<sup>219</sup> 李仁森（2020），同註 20，頁 382。

<sup>220</sup> 例如國立成功大學教師聘約第一點、國立臺灣科技大學專任教師聘約第六點、國立清華大學專任教師聘約第十點。



可以在教師一違反聘約時，即將之不續聘，有無需要考慮是否具情節重大之情形。此一問題涉及教師法第 16 條與大學法第 19 條間之關係，就此學理上有不同之見解。

## 第一項 併行適用說

在大學教師違反大學依大學法第 19 條授權所訂之限期升等聘約條款時，採併行適用說者認為，大學仍應判斷此時是否構成教師法第 16 條第 1 項第 2 款，而有違反聘約節重大的情形，僅有在大學教師違反限期升等條款，且此一違反構成情節重大之情形，方得將之不續聘，不得僅因大學教師違反限期升等條款，即將之不續聘，因此大學法第 19 條及教師法第 16 條第 1 項第 2 款應併行適用。

### 第一款 採取併行適用說之理由

實務上多數見解採取併行適用說，基於文義解釋，教師法第 16 條第 1 項第 2 款既然規定了違反聘約及情節重大此二要件，可知情節是否重大，並不是教師聘用契約可以約定的事項，如教師有違反聘約所訂之義務，大學仍應就相關個案事實進行綜合考量，判斷是否構成情節重大之情形，聘約中不得規定，教師一有違約之情形，即構成情節重大之要件。若聘約中有約定，教師一有違約行為，大學即可將之停聘、不續聘，在適用上仍會受到情節重大要件的限制，僅有在教師之違約行為確屬情節重大時，大學方得將之停聘、續聘<sup>221</sup>。

---

<sup>221</sup> 最高行政法院 106 年度判字第 246 號判決。支持實務見解者：吳志光（2014），同註 16，頁 28-30；闕銘富（2017），〈深入法規層面剖析價值衝突〉，《台灣法學雜誌》，第 316 期，頁 63-64。



其次，從保障教師權益的角度出發，大學雖具有大學自治之權利，然而不續聘教師亦將影響教師之工作權及學術自由，形成基本權衝突，此時基於憲法委託，立法者應在教師與大學的基本權間進行利益衡量，使其達到平衡的狀態，而教師法第 16 條第 1 項第 2 款及第 2 項即是立法者在利益衡量後所訂之解決方式<sup>222</sup>。因此教師法係立法者本於保障教師的權益和其他公法上的利益而所為對學校之限制，大學法第 19 條之解釋適用仍應受教師法之拘束，避免大學濫用其自治權利及契約自由侵害教師之工作權及學術自由，大學法第 19 條並非教師法第 16 條第 1 項第 2 款的特別規定，否則教師法對教師實體上及程序上之保護，即會遭到架空。且教師法第 4 條已規定，教師解聘、不續聘、停聘及資遣等事項，應依本法之規定。因此，對於大學依大學法第 19 條所定的不續聘事由，仍應受到教師法第 16 條第 1 項第 2 款「情節重大」要件，和教師法第 16 條第 2 項所定程序的限制<sup>223</sup>。

再者，雖然基於學術發展之需求及追求卓越之目標，大學得依大學法第 19 條在聘約內另訂權利義務及不續聘事由，因此有限期升等條款之訂定，以對大學教師之學術能力進行要求，進而維持大學之學術品質。但是，大學教師未限期升等義務，是否即意味著欠缺學術能力，尚有疑問，因此是否可將違反限期升等條款與不續聘之法律效果相聯結，即有待商榷。況且，限期升等條款並非維持大學學術品質之唯一方法，且無法適用於正教授，並可能過度限制大學教師之工作權及學術自由。因此，基於維護大學教師之權利，在大學教師未於期限內完成升等時，雖然構成了「違反聘約」之要件，仍應客觀判斷其是否構成「情節重大」之情形，僅有在構成情節重大之要件時，方可將之不續聘，不得於教師一有違反限期升等條款之違約行為時，

---

<sup>222</sup> 最高行政法院 102 年度判字第 239 號判決。

<sup>223</sup> 林佳和（2017），同註 212，頁 62；林文舟（2017），〈最高行政法院之實務與探討〉，《台灣法學雜誌》，第 316 期，頁 68。



未考慮其情節是否重大，即將之不續聘<sup>224</sup>。

## 第二款 情節重大之判斷方式

而在採取併行適用說下，行政法院如何判斷是否構成情節重大，學理上有不同之見解。

### 第一目 判斷餘地說

實務上，有見解認為，在受憲法大學自治之保障下，大學就學術事項具自主決定權，因此其所為之專業判斷，應受行政、立法及司法機關適度之尊重。而大學教師是否具違反聘約情節重大的情形，係由大學教評會判斷，而因此一判斷屬高度屬人性之判斷，且涉及教育專業及學術經驗，具有專業性、經驗性、熟知性等特性，教評會享有判斷餘地。教評會的判斷如無出於錯誤之資訊或事實認定、未違反一般公認的價值判斷標準、正當法律程序、不當連結禁止原則或平等原則、判斷之行政機關組織並無不法、亦未有逾越權限或濫用考核權力等情事，基於判斷餘地之法理，司法即應適度尊重教評會所為不續聘決定，僅採有限之審查<sup>225</sup>。雖然承認教評會具有判斷餘地，但其仍須就是否構成違反聘約情節重大進行實質之判斷，若未為判斷，即與法不合<sup>226</sup>。

---

<sup>224</sup> 黃源銘（2016），〈大學校院教師「違反聘約情節重大」案例暨相關法律問題探討〉，《教育研究集刊》，第 62 輯第 4 期，頁 100-101；李仁森（2020），同註 20，頁 387。

<sup>225</sup> 最高行政法院 109 年度上字第 1127 號判決。

<sup>226</sup> 最高行政法院 105 年度判字第 210 號判決。



## 第二目 個案判斷說

實務上，另有見解認為，教評會在判斷大學教師之違約行為是否構成情節重大之要件時，應從個案相關事實判斷該違約行為，是否確實達到情節重大之程度。且教育主管機關在對學校所報請之教師不續聘案進行核准時，應斟酌教評會在意決時是否已思索教師之違約行為已符合情節重大的要件，其就情節重大要件之判斷是否已以違約行為相關之具體事證作為根據，以及所依據之判斷標準是否符合社會一般通念。若相關紛爭進入法院時，法院亦應審查教評會於決議時，有無另外按照具體事證審酌教師之違約情形已達情節重大之程度，以及教育主管機關於核准時是否已盡其適法性監督之義務，不得僅以此屬典型之專家判斷餘地，而未詳予審究，否則即屬判決理由不備<sup>227</sup>。學說上亦有持相同見解者認為，就大學教師違約情節是否已達重大的程度，教評會應詳加認定審議，且行政法院於審查時，不得僅因「情節重大」為不確定法律概念，即尊重教評會對此所形成的判斷，進而對相關之事實怠於審酌<sup>228</sup>。

## 第三目 實質危害說

曾有下級行政法院認為，大學對教師所為的不續聘，將使大學教師的工作權和學術自由權受到限制，且其限制程度不亞於教師資格與升等的審查，因此對教師法第 16 條第 1 項第 2 款「違反聘約情節重大」之解釋，應加以限制。教師法第 16 條既然將「教學不力或不能勝任工作有具體事實」與「違反聘約情節重大」同列，則

<sup>227</sup> 最高行政法院 105 年度判字第 150 號判決。

<sup>228</sup> 黃源銘（2016），同註 224，頁 94。



對於大學教師違反聘約情節重大之解釋，即應達與「教學不力或不能勝任工作有具體事實」相類似之程度，大學才可將教師不續聘<sup>229</sup>。

## 第二項 特別規定說

學理上有認為大學法第 19 條係教師法第 16 條第 1 項第 2 款的特別規定，因此教師一違反大學依大學法第 19 條所定不續聘事由（如違反限期升等條款），大學即得將之不續聘，無須審酌是否構成情節重大之要件。採取特別規定說之理由如下：

一、擬制情節重大：從維持教師與大學學術質量的觀點來看，限期升等條款有其存在之必要，因此大學若將限期升等條款明文規定，則大學教師如違反此一規定而未於期限內完成升等，即可被擬制成違反聘約情節重大之情形，無須再實質判斷有無構成情節重大之要件<sup>230</sup>。

二、立法意旨：因教師法原則上是適用於所有教師，然而教師法中涉及教師解聘、停聘或不續聘的規定，其中有部分不適合適用於大學教師，因此立法者方新增大學法第 19 條。從法條文義和理由可得知，大學「除依教師法規定外」，可以在學校章則中增定大學教師之權利義務，及停聘或不續聘的「事由」及「程序」，顯示立法者有意尊重大學自治，保障其人事自主決定權，排除教師法相關規定對大學之限制，讓大學對於不適任教師之處理享有一定的自主決定權，因此宜將大學法第 19 條解釋為教師法第 16 條之特別規定，大學依大學法第 19 條授權所訂之聘約，不

<sup>229</sup> 臺北高等行政法院 101 年度訴字第 1188 號判決。

<sup>230</sup> 李惠宗（2014），同註 131，頁 207；李惠宗（2017），同註 208，頁 57。



續聘大學教師時，無須再回歸適用教師法第 16 條，與違反聘約情節重大此一要件相結合<sup>231</sup>。

三、尊重大學自治：大學自治受憲法之保障，而大學法第 19 條係立法者根據保障大學自治的憲法委託所為之立法，因此大學得透過其自治規章，將教師之權利義務內容，及停聘或不續聘的事由，規定於其中，並納入聘約中，此屬大學自治之展現。只要大學以明文加以規範並符合正當法律程序，即屬適法。而教師升等攸關教師之學術能力及大學之學術品質，若大學教師無法於期限內完成升等，將對大學之學術研究產生嚴重之不利影響，因此大學得基於其自治權，要求教師於期限內完成升等，若大學更將此一要求訂入聘約中，並搭配不續聘之法律效果，應非法所不許。此時大學教師即應受聘約之拘束，如有違反聘約而未在期限內完成升等之情事，大學即得將之不續聘，無須再回歸適用教師法之規定。大學將特定事實（如違反限期升等條款），評價為嚴重違約行為，並搭配不續聘之法律效果，應屬大學自治權之展現，應受其他機關之尊重，因此應將大學法第 19 條解釋為教師法第 16 條的特別規定，方符合大學享有大學自治權之憲法意旨<sup>232</sup>。

四、教師法適用之困難：教師法係一體適用於所有教師之規範，無區分大學或中小學教師，無區分公私立教師。然而，大學教師與中小學教師在教育任務上之角色有顯著之差異，因此在工作權之保障上即應有所區分，但是教師法第四章卻未作如此之區分，因此產生適用上之困難，故方有大學法第 19 條的新增。再者，教師何種違約行為可構成情節重大之要件，在認定上易有疑義，就違反限期升等條款此一客觀事實，何時方構成情節重大之情形，在實務認定上亦有困難。因此，基於此

<sup>231</sup> 周志宏（2017），同註 209，頁 73。

<sup>232</sup> 蕭文生（2014），同註 21，頁 496；周佳宥（2019），同註 50，頁 62-64。



一立法背景及教師法之適用困難，應將大學法第 19 條解釋為教師法第 16 條的特別規定<sup>233</sup>。

### 第三項 區分適用說

學說上有見解認為，在認定大學法第 19 條與教師法第 16 條的關係時，應以大學在聘約中所約定之不續聘事由是否涉及「研究、教學品質或成效提升重要事項」作認定。若有涉及，此時即應優先尊重受憲法保障的大學自治，保障教師工作權之教師法第 16 條即應退讓，無須適用。若不涉及，此時即與大學自治無涉，應屬一般工作義務之約定，即應回歸適用教師法第 16 條之規定，以保障教師之工作權免於受大學之侵害。而限期升等條款應屬涉及「研究、教學品質或成效提升重要事項」之約定，因此大學再依此一條款不續聘大學教師時，即無須回歸適用教師法第 16 條的規定，前述併行適用說之見解，恐與憲法保障大學自治之意旨有違<sup>234</sup>。

### 第四節 教育主管機關之核准

在採行併行適用說之前提下，大學教師違反聘約中之限期升等義務時，如大學欲將教師不續聘，此時仍應適用教師法第 16 條之規定，不僅應考量是否構成情節重大之要件，更應經教評會審議通過，並報主管機關核准。

<sup>233</sup> 傅朝文（2019），同註 19，頁 123。

<sup>234</sup> 詹鎮榮（2018），同註 136，頁 129-132。



## 第一項 核准之意義

所謂主管機關之核准係指，教育主管機關對於大學所陳報的教師不續聘事項，加以審查，嗣後作成決定，以使該不續聘發生法定效力的行為。主管機關對大學不續聘教師的核准，屬於國家監督大學之一環。大學將教師不續聘，雖屬其大學自治權之行使，然而大學此一基本權之行使，將造成教師學術自由及工作權之侵害，產生基本權衝突之情形。此時基於國家之保護義務，國家有義務保護人民之基本權免於他人之侵害，而主管機關之核准即屬國家履行其保護義務所採取之保護措施，透過教育主管機關之核准來保護大學教師的學術自由和工作權免於大學違憲之侵害，且國家在履行其保護義務時，其所採取之保護措施，應能有效達成其目的，亦即國家負有「不足禁止」的義務，國家不得採取無法達成保護目的之保護措施<sup>235</sup>。然而，核准此一履行保護義務之行為，亦屬對大學學術自由之限制，大學亦得基於學術自由所賦予之防禦權來對抗國家之干預。因此，教育主管機關在行使核准權限時，即應透過利益衡量之方式，選擇最佳之方案，以調和大學自治與教師學術自由及工作權間之衝突，使相衝突間之基本權達到最受保護之平衡。

惟有論者認為，應豁免大學在不續聘教師前應先經主管機關核准之要求，其理由如下：第一，大學應有自主選擇其學術團體構成員之決定權，且大學在不續聘教師前，已先經系級、院級、校級等多層級之教評會決議，如仍須經主管機關之核准，顯已過度限制大學人事之自主決定權。第二，基於功能最適之要求，在大學與教師因不續聘而發生爭議時，大學教師無受教育主管機關特別保護之必要，且行政機關亦非最適當之解決途徑，主管機關之核准無法終局解決紛爭，司法機關才是最適合

---

<sup>235</sup> 吳志光（2014），同註 16，頁 31-32。



判斷不續聘決定合法與否之機關。第三，大學在不續聘教師前應先經主管機關核准，將使教師請求救濟之對象產生混論。因此，應豁免大學在不續聘教師前應先經主管機關核准之要求，使不續聘產生之紛爭回歸司法救濟途徑<sup>236</sup>。

就此一問題，本文認為，主管機關之核准仍有其存在之必要，理由如下：第一，雖然憲法保障大學享有大學自主權，並進而享有人事自主決定自由，然而此一自由之行使並非毫無限制且不受監督，尤其在基本權之行涉及侵害他人基本權時，國家更有介入監督之必要，以履行其保護義務。只是基於大學自治之憲法保障，國家在對大學為監督時，其監督密度將受有限制。因此，在保護教師學術自由及工作權之意義下，主管機關之核准仍有其存在之必要。第二，並非認為無法終局解決紛爭即非屬功能最適之機關，否則訴願、申訴再申訴等制度即無存在之必要。毋寧在不續聘大學教師所涉及之教育專業判斷上，教育主管機關相較於司法機關，更具有判斷之能力，且教育主管機關之核准程序相較於司法機關更為迅速，因此教育主管機關並非不適合作為審查大學不續聘決定合法性之機關。因此，本文認為，大學在不續聘教師前應先經主管機關核准之要求，仍有其存在之必要。

## 第二項 核准时之審查密度及考量因素

主管機關在就大學所報請的不續聘決議進行核准時，尤其是大學因教師違反聘約情節重大所為的不續聘決議，其所得審查之密度及考量之因素為何，學說實務上有所爭議。

---

<sup>236</sup> 翁瑄禮（2017），同註 137，頁 132-133。



## 第一款 適當性審查說

學說上有認為，主管機關在就學校所報請之解聘、停聘或不續聘決議進行核准時，應進行適當性審查，主管機關不僅得審查學校所為之決議是否合法，亦得審查其是否適當。因此，主管機關得基於其教育專業之判斷，就相關之事實，認定學校把教師解聘、停聘或不續聘是否適當，是否合於法律規定之目的，且主管機關不受學校決定及理由之拘束，若認學校之決定並不適當（即使合法），主管機關即可不予以核准<sup>237</sup>。

## 第二款 合法性審查說

多數見解則認為，基於保障大學自治之意旨及憲法第 162 條之規定，國家對大學進行監督時，若涉及大學自治之事項，則國家僅得為合法性監督，不及於大學之措施是否妥適。而主管機關對大學不續聘決議之核准亦屬國家監督大學之一環，且涉及大學之人事自主，因此主管機關在對大學所為之不續聘決議進行核准時，應以不予續聘決意形成當時之事實狀態及法令狀態為基礎，審查是否符合法律、法規命令及大學自治規章之規定，不及於適當性之審查<sup>238</sup>。

主管機關在透過核准對大學之不續聘決議進行合法性監督時，其所得為之監督密度為何，學說實務上則有見解之分歧。實務上有見解認為，主管機關在行使其監督權限時，不能干涉大學自治及各級教評會就其具判斷餘地事項所為的認定<sup>239</sup>，

---

<sup>237</sup> 李惠宗（2014），同註 131，頁 211。

<sup>238</sup> 最高行政法院 109 年度上字第 1127 號判決。

<sup>239</sup> 最高行政法院 105 年度判字第 550 號判決。



而大學教評會在判斷教師違反聘約中的限期升等義務是否構成情節重大之程度時，因此一判斷具有高度專業性和屬人性，故教評會具有判斷餘地，主管機關僅得就教評會之組織有無違法、在形成判斷的過程有無遵守正當程序、認定事實是否錯誤、教評會之判斷標準是否符合社會一般通念等事項進行審酌<sup>240</sup>，主管機關應採取低密度之合法性審查，尊重大學就不續聘決議之判斷，避免過度干預大學自治<sup>241</sup>。學說上亦有採取相同見解者認為，參考釋字第 684 號解釋<sup>242</sup>，大學教評會於審查是否不續聘教師時，如已對「違反聘約情節重大」此一不確定法律概念進行審慎的判斷，充分考量了相關因素，則主管機關在核准時，即應尊重教評會之判斷，避免逾越合法性監督之界線，而成為適當性監督<sup>243</sup>。

然而學說實務上卻另有不同見解，實務上有判決認為，主管機關在核准大學教評會所為教師不續聘的決議時，應審酌教評會於決議時是否有考量個案違約行為已構成情節重大之要件，其是否以與違約行為相關之具體事證作為情節重大要件之判斷根據，以及所依據之判斷標準是否符合社會一般通念。且主管機關不得僅以此一判斷事項屬典型的判斷餘地事項，且為大學自治的明確體現，因而未詳加審查，否則即屬違法<sup>244</sup>。學說上亦有見解認為，判斷餘地理論是適用在法院審查行政機關就不確定法律概念所為之判斷，是否可適用於上級機關對下級機關進行合法性監督時，不無疑問，因此認為主管機關在就教評會之決議進行核准時，不能僅做低密度之審查，毋寧應審酌教評會於決議時，有無衡量所有應考量之事實與條件，若有

---

<sup>240</sup> 最高行政法院 103 年度判字第 583 號判決。

<sup>241</sup> 臺北高等行政法院 102 年訴字 1173 號判決。

<sup>242</sup> 「受理行政爭訟之機關審理大學學生提起行政爭訟事件，亦應本於維護大學自治之原則，對大學之專業判斷予以適度之尊重。」

<sup>243</sup> 吳志光（2014），同註 16，頁 31。

<sup>244</sup> 最高行政法院 103 年度判字第 431 號判決。



漏未考量之情事，主管機關即應不予核准<sup>245</sup>。另有從保障教師工作權之角度出發認為，主管機關在核准大學所報請之不續聘決議時，應進行實質之審查，審查教師所違反之聘約內容是否已平衡考量大學自治、憲法上教育之目的、大學生之學習自由及教師之職業選擇自由，教師的違約情事是否已達情節重大之要件，得否通過比例原則之審查，教評會在為不續聘決議時，是否符合正當法律程序之要求，如此方能完整有效之保障教師之工作權，主管機關不得僅因大學自治之名，而違反其實質審查之義務<sup>246</sup>。

## 第五節 本文見解——限期升等條款合憲性之檢驗

本文將以基本權衝突利益衡量之方式，來檢驗限期升等條款，藉以探討限期升等條款是否具正當性、大學法第 19 條與教師法第 16 條的關係等相關問題。

### 第一項 基本權衝突之構成

所謂基本權衝突係指，個人行使基本權時，對於他人之基本權造成限制，使加害者與被害者之基本權處於相衝突之地位<sup>247</sup>。在本文所探討之限期升等條款案件中，升等相關事宜為研究與教學相關事項，因此屬大學自治的範疇，且基於大學雙重的法律地位，其具有權利主體之地位，訂定期升等條款屬大學規章制定自由之

---

<sup>245</sup> 周佳宥（2014），〈教育主管機關為適法性監督之審查義務／最高行 103 判 431 判決〉，《台灣法學雜誌》，第 261 期，頁 182。

<sup>246</sup> 黃源銘（2016），同註 224，頁 105。

<sup>247</sup> 吳信華（2018），同註 31，頁 233。



行使，為其基本權之行使。而以限期升等條款之違反為不續聘事由，在教師無法於期限內完成升等時，將其不續聘，亦屬大學人事決定自由之行使，亦為其基本權之行使。因此限期升等條款之訂立與適用，皆屬大學學術自由權之行使。

限期升等條款雖然不會對大學教師之研究自由直接產生限制，然而卻會間接影響大學教師研究題材之選擇，研究之時長等，以期在期限範圍內完成研究，以順利升等，因此會對大學教師之研究自由產生間接限制，而基本權之限制不以直接限制為限，只要會造成基本權困難行使，皆屬基本權之限制。再者，限期升等條款若搭配不續聘的法律效果，因教師法第 13 條規定，教師除有法定事由外，不得解聘、不續聘或停聘，因此雖然不續聘僅是大學不繼續與教師訂立聘約，亦屬剝奪了大學教師之身份，限制其工作權。且雖然人民不在大學內亦可從事研究、教學，然而若無大學所提供之資源與環境，個人學術自由之行使將十分限制，對其研究與教學產生影響。綜上，限期升等條款會對大學教師的工作權、學術自由產生限制。因此大學基本權之行使，造成教師基本權之限制，發生基本權衝突之情形。

## 第二項 基本權衝突之利益衡量

對於個人所享有的基本權，原則上應受憲法無分軒輊的保障，對於各基本權，國家應提供其最大程度之保障。若人民所享有之基本權間發生衝突時，首先，國家對此須致力於調和相衝突之基本權，以達憲法保障各基本權之要求；若相衝突之基本權難以兼顧時，即須依權利衝突之態樣，就雙方基本權之保障及限制，為適當之利益衡量與決定，以使兩者之憲法保障能獲致合理均衡，達到實踐和諧之狀態，以符合比例原則之要求。至於利益衡量之標準，則應充分考量所涉基本權於民主社會



之各種功能與重要意義，以及被害人基本權受侵犯之方式、程度與範圍<sup>248</sup>。

大學透過限期升等條款限制大學教師學術自由和工作權的行為，應符合比例原則的要求，使大學與教師雙方受憲法所保障之基本權能獲致合理均衡。大學所制定之限期升等條款，除其立法目的應係維護合乎憲法價值序之公共利益，其所採限期升等手段對學術自由及工作權所為之限制，應有助於目的的達成，又別無其他對於目的之達成相同有效，但侵害較小的手段可以運用，且大學採取限期升等手段對教師所造成的損害與所欲達成的目的間，須經適當之利益衡量，使憲法對大學自治與教師學術自由及工作權的保障間仍維持合理均衡，亦即須符合目的合憲性、適當性、必要性、均衡性等原則，方不違比例原則的要求。

首先，應討論限期升等條款的目的合憲性，目的合憲性審查的意義，消極上旨在避免追求明顯違反憲法之目的，積極上旨在要求基本權限制措施必須合乎憲法所預設之價值秩序<sup>249</sup>。依照憲法第 158 條、大學法第 1 條第 1 項及教育基本法第 2 條第 2 項，國家應發展教育文化，大學的目的在於研究學術、培育人才、提升文化、服務社會、促進國家發展，並培養學生成為具健全人格之現代化國民。而大學教師之學術能力將影響國家、大學此些任務之推動，透過限期升等條款，可促使大學教師精進研究與教學，使其能在期限內完成升等，以證明其具一定之學術能力。由此可知，限期升等條款之目的在於提升教師研究、教學之水準，使大學整體學術品質能達到一定程度，進而確保學生學習權良好之實現，並達到憲法基本國策規定的教育文化目的。前述立法目的並非追求明顯違反憲法之目的，且積極上符合憲法

<sup>248</sup> 參照：112 年憲判字第 8 號判決。

<sup>249</sup> 許宗力（2003），〈基本權的保障與限制（下）〉，《月旦法學教室》，第 14 期，頁 51。



所預設之價值秩序，通過目的合憲性之審查。

其次，應討論限期升等條款之適當性，亦即限期升等條款應有助於上開立目的之達成。惟適當性之審查，僅要求國家所採取的措施並非完全無助於目的的達成即可，即使對於目的之達成僅具有些微之助益，亦可通過適當性之審查<sup>250</sup>。透過限期升等條款，可促使大學教師增進其研究、教學之能力，以達到符合升等之標準，使大學教師具有大學所要求之學術品質，協助大學履行其學術責任。由此可知，限期升等條款並非完全無助於前開目的之達成，可通過比例原則適當性之審查。

再者，應討論限期升等條款之必要性，亦即應判斷限期升等條款是否為同樣有助於目的達成之手段中，對人民基本權限制最小之手段。大學教師若逾越升等期限，未於期限內順利完成升等，即可能遭大學依違反聘約為由不續聘。然而若大學此時不問情節輕重，一律將未履行限期升等義務之大學教師不續聘，即有可能違反必要性原則，因為大學此時顯然可依大學教師違反限期升等條款之情節輕重，而給予不同程度之違約處罰，此一作法顯然是對大學教師基本權限制較小之手段，因此若將限期升等條款之違反搭配一律不續聘之法律效果，顯然逾越了必要的程度，而違反比例原則。綜上，基於合憲性解釋，本文認為大學法第 19 條與教師法第 16 條間之關係應採取併行適用說，亦即在大學教師違反限期升等條款時，仍應考量是否構成情節重大之要件，僅有在大學教師違反限期升等條款之情節已達重大之程度時，方得將其不續聘，如此才不會違反比例原則。

最後，應討論限期升等條款之均衡性，亦即限期升等條款所追求的利益與對大學教師權利的限制間，是否產生顯失均衡之情形。適當性之判斷方法在於，若為達

---

<sup>250</sup> 許宗力（2003），前接註 249，頁 52-53。



成目的所採取之手段對人民基本權的限制程度越強，則透過此一手段所追求之利益即應越大<sup>251</sup>。在限期升等條款搭配不續聘之法律效果下，大學教師之工作即有可能遭到剝奪，對於大學教師工作權與學術自由的限制情形顯屬重大，因此僅有在大學教師違反限期升等條款之情節已達重大之程度時，大學將教師不續聘所追求之利益，方不致與教師基本權所受之限制，顯失均衡。從而大學在適用依大學法第 19 條授權所定的限期升等條款時時，仍應回歸教師法第 16 條，判斷是否已構成情節重大之要件。

另在因限期升等條款所引起之基本權衝突中，立法者透過大學法第 19 條賦予大學自行訂定教師權利義務及不續聘事由之權限，鬆綁了教師法適用於大學時的扞格，有尊重大學自治之意。然而，若可因大學法第 19 條的規定，在大學教師無法在期限內順利升等時，大學即將之不續聘，而完全排除教師法規定適用，將過度忽略大學教師權益之保障，使在大學與教師之利益衡量中，過度偏向大學學術自由之保障，而忽略了教師之學術自由與工作權。從而本文認為，在大學與教師之基本權衝突場面，立法者係透過教師法與大學法第 19 條來共同作為利益衡量之基礎，因此為了達到雙方利益之均衡，不造成過度偏袒一方之局面，大學教師於違反限期升等條款時，大學仍依考量其違反之情節是否已構成教師法第 16 條之重大要件，唯有在構成情節重大的要件時，大學才可將之不續聘<sup>252</sup>。

綜上，本文認為，唯有將限期升等條款搭配教師法第 16 條，教師的違約情節已屬重大時，限期升等作為不續聘事由方符合利益衡量之要求。若大學於教師違反

<sup>251</sup> 許宗力（2003），前接註 249，頁 58-59。

<sup>252</sup> 相同見解：王慕寧（2019），《大學自治與大學教師身分之保障－以「限期升等」與「教師評鑑」為核心》，頁 122-123，國立臺灣大學法律學院科際整合法律學研究所碩士論文。



限期升等條款時，即將之不續聘，未考量是否已構成情節重大之要件，則將因違反必要性、均衡性，而與比例原則有違。

### 第三項 結論

綜上，就限期升等條款是否合憲此一問題，從比例原則之角度觀之，本文認為，唯有將限期升等條款搭配教師法第 16 條情節重大的判斷，限期升等制度方屬對教師基本權限制最小之手段，且方不致於產生利益失衡之狀態，因此符合比例原則之要求。若大學於教師違反限期升等條款時，即將之不續聘，未考量是否已構成情節重大之要件，則將因違反必要性、均衡性，而與比例原則有違。因此，在大學與教師之基本權衝突間，透過利益衡量，大學教師於違反限期升等條款時，大學仍應考量其違反之情節是否已構成教師法第 16 條之重大要件，唯有在構成情節重大之要件時，大學才可將之不續聘，如此才能達到使雙方受憲法保障之基本權利能獲致合理均衡，達到實踐和諧之狀態，不造成過度偏袒一方之局面。

再者，依教師法第 16 條，在大學教評會審議通過教師不續聘案後，應報主管機關核准，主管機關之核准即屬對大學之監督。因為大學是否繼續聘用教師涉及大學學術事項，屬大學自治之範疇，且大學不續聘教師係大學解聘停聘不續聘自由的行使，屬人事決定自由的內涵之一，因此國家之監督密度即應受有限制，僅限於合法性監督，從而主管機關在就大學所報請的教師不續聘案進行核准時，僅得進行合法性審查，前述認為主管機關之核准應採適當性審查之見解，將使國家過度介入大學自治之範疇，而與大學享有學術自由之憲法意旨違背。此外，如大學與教師因不續聘而發生之紛爭進入法院時，基於相同之理由，法院亦僅得作合法性審查。

另外，教師法第 16 條第 1 項第 2 款情節重大的要件，屬於不確定法律概念，



且大學教師違反限期升等條款是否構成情節重大的要件而應將其不續聘，不僅涉及大學自治之範疇，亦涉及教育及學術專業，更涉及個人能力、資格或品行之決定，屬高度屬人性之決定，因此大學教評會就此一問題之判斷應享有判斷餘地，主管機關在核准時，法院在審判時，原則上即應尊重大學就此一事項之判斷。從釋字第684、784號解釋認為基於大學自治之憲法精神，教師和大學對於教育或管理措施，享有判斷餘地，應受教高之尊重，亦可得到如此之推論。然而，主管機關及法院應尊重大學教評會之判斷餘地，並非意味著完全不加以審查，主管機關及法院仍得審查其決策過程是否踐行應遵守之法律程序？就法律概念所涉及之事實關係是否認定或認定錯誤？對法律規定的解釋是否顯然違反解釋原理或現存的上位規範？有無遺漏審查其他重要事項<sup>253</sup>？尤其大學教評會應依相關事實審查大學教師違反限期升等條款時，是否已構成情節重大之要件，若欠缺此一判斷，即屬遺漏審查其他重要事項之瑕疵，主管機關即應不予核准，法院即應撤銷大學之不續聘決定。

## 第六節 小結

111 憲判 11 認為，在教師聘約期限屆至時，大學是否繼續聘任，大學法第 19 條和教師法第 16 條訂有相關規定，前者授權大學得於聘約中另訂教師不續聘之規定，後者則規定大學如欲不續聘教師時，應先經教評會認定是否構成不續聘事由，並報主管機關核准後，方得將教師不續聘。「此等規範內容，涉及各大學與教師於聘約期限屆至時，是否不再繼續成立新的聘約關係，且應為各大學與所聘教師間聘任契約之內容。<sup>254</sup>」

---

<sup>253</sup> 參照：釋字第 553 號解釋。

<sup>254</sup> 理由旁碼 14。



在 111 憲判 11 關於大學法第 19 條與教師法第 16 條間關係之論述中，大法官首先引用大學法第 19 條認為，大學得基於學術研究發展需要，在教師法規定外，於聘約中另定教師不續聘之事由。然而此時仍須回歸適用教師法第 16 條之程序規定，應先經教評會審議，並報主管機關核准。惟有疑問者在於，大學教師違反大學依大學法第 19 條所定的不續聘事由時，是否仍應構成教師法第 16 條第 1 項第 2 款之違反聘約「情節重大」之要件，大學始得將之不續聘，從前引之段落，無從得知。若從前引段落僅引用教師法第 16 條之程序規定，卻對實體要件隻字不提，似可認為大法官採取否定之見解，然而如此 111 憲判 11 將改變過往行政法院之穩定見解，大法官是否有此真義，不得而知。大法官此種論述模式，易生爭議，似有未妥<sup>255</sup>。

本文認為，基於基本權衝突利益均衡之衡量，及比例原則之考量，大學教師違反大學依大學法第 19 條所定的不續聘事由時，仍應構成教師法第 16 條第 1 項第 2 款違反聘約「情節重大」之的要件，大學始得將之不續聘。而大法官於前引段落中並未明白表示大學法第 19 條與教師法第 16 條的關係，因此不宜逕自認為大法官已採否定之見解，且大法官認為於大學法第 19 條的情形，仍有教師法第 16 條程序規定的適用，顯然並不認為大學法第 19 條為教師法第 16 條之特別規定，而可排除教師法規定的適用。

---

<sup>255</sup> 參：林俊益大法官就 111 憲判 11 提出之協同意見書，頁 11-13。



## 第四章 不續聘教師之法律性質與救濟

本章將接著討論大學教師被大學不續聘後，應如何提起救濟之問題，而在探討如何提起救濟前，應先就相關之行為進行定性，因此本章首先就不續聘教師之法律性質進行說明，在說明完相關行為之定性後，接著進入教師如何提起救濟之討論。

### 第一節 不續聘教師的法律性質

在就不續聘教師之法律性質進行探討時，應先探討教師與大學間之法律關係為何，在確定教師與大學間之法律關係後，方得進一步討論不續聘教師的法律性質，及教育主管機關核准的性質。

#### 第一項 教師與大學間之法律關係

按教育人員任用條例第 26 條，各級學校與其教師間之關係屬聘任關係，雙方間訂有聘約，性質上屬契約關係。而在我國屬公私法二元分立之法體系中，即有區分此一契約關係係屬私法契約或行政契約之必要，因此一區分將影響實體法之適用（適用民事法規或行政程序法等相關規定）及救濟途徑之選擇（普通法院或行政法院）<sup>256</sup>。本文以下將區分公立大學與私立大學探討教師與大學間之法律關係。

---

<sup>256</sup> 張文郁（2005），〈行政契約與私法契約之區別－以最高行政法院關於僱傭契約之裁判為中心〉，氏著，《權利與救濟：以行政訴訟為中心》，頁 314-315，元照。



## 第一款 教師與公立大學間之關係

教師與公立大學間之關係，在學說實務上有不同之見解，有見解認為教師與公立大學間之關係應屬行政契約關係，有見解認為其間之關係應屬私法契約關係。

### 第一目 行政契約說

我國學者多認為公立學校與其教師間的聘約關係為行政契約關係<sup>257</sup>，理由在於：第一，公立學校與教師間契約之標的雖屬中性標的，然因契約主體之一方為行政主體，且此契約之目的在於保障人民之學習及受教育權利，屬公共目的，因此可判定此一契約屬行政契約<sup>258</sup>。第二，因聘約訂立後，將使公立學校與教師間發生行政法上之權利義務關係（如薪俸、退休或卹請求權），故將該契約定性為行政契約<sup>259</sup>。第三，公立學校教師聘約之契約標的在於實現國家教育高權之任務，而其契約目的在於達成教育學生此一公法上目的，故從契約標的兼採契約目的說，可認定此一契約屬行政契約<sup>260</sup>。

我國司法實務之見解在教師法及新行政訴訟法公布施行後，一改早期概括認定教師與學校間的關係是私法契約的見解，而認為應區分公立學校與私立學校做

<sup>257</sup> 吳瑞哲（2014），〈公私立學校教師解聘、停聘或不續聘之法律性質與救濟程序〉，《教育實踐與研究》，第 27 卷第 1 期，頁 106-108；李惠宗（2014），同註 131，頁 151-152；許育典（2020），同註 26，頁 196-197。

<sup>258</sup> 林明鏘（2015），〈教師資遣與行政救濟—兼評最高行政法院 98 年 7 月 14 日庭長法官聯席會議決議〉，《台灣法學雜誌》，第 269 期，頁 102。

<sup>259</sup> 張文郁（2005），同註 256，頁 330-335。

<sup>260</sup> 許崇賓（2011），〈公私立大學教師聘任、解聘及救濟等問題之探討—評最高行政法院九十八年七月份庭長法官聯席會議決議〉，《法學新論》，第 29 期，頁 43-44。



不同之認定，公立學校與其教師間之關係屬行政契約之公法關係<sup>261</sup>，並成為行政法院穩定之見解。

## 第二目 私法契約說

有學者認為，無論公、私立學校皆應認為其與教師間的聘約關係為私法上之契約關係。理由在於：首先，在教師法制定之時，實務及學說之通說皆認為公、私立學校教師和學校間的關係為私法上之聘任契約關係，而教育部及立法院在制定教師法時，顯然並無改變此一見解之意向，故將聘任契約定性為行政契約有待商榷<sup>262</sup>。其次，公立學校教師與學校間之聘任關係，不在授予教師行使公權力行為，因此聘任公立學校教師之法律主體並不以國家高權主體為限，故應認為此一聘任關係屬私法契約<sup>263</sup>。

早期在教師法公布施行前及行政程序法制定明文容許行政契約前，我國最高法院及行政法院多認為，不論公立學校教師或者私立學校教師，其與學校間之法律關係皆是私法契約之關係<sup>264</sup>。

而黃虹霞大法官就 111 憲判 11 所提出之協同意見書，亦認為公立大學和教師間的聘任關係是私契約關係，如發生爭議，雙方皆應得依循民事爭訟程序處理之<sup>265</sup>，

<sup>261</sup> 最高行政法院 110 年度上字第 660 號判決。

<sup>262</sup> 周志宏（2012），〈「教師法」第 14 條中主管教育行政機關「核准」之相關法律問題〉，氏著，《教育法與教育改革（二）》，頁 215，高等教育。

<sup>263</sup> 程明修（2005），〈公立學校與教師間之法律關係及教師權利救濟程序〉，收於：教育部（編印），《大學自治與教師、學生權利之保護—教育部訴願業務論文集》，頁 576-578，教育部。

<sup>264</sup> 行政法院 84 年度判字第 2411 號判決。

<sup>265</sup> 黃虹霞大法官就 111 憲判 11 提出之協同意見書，頁 1。



其理由在於大學與教師成立聘任關係時，學校並非立於行使國家公權力之地位，且教師之工作主要在於研究與教學，而非行使國家公權力，因此大學與教師間之關係並非公法關係。再者，向來通說見解認為私立大學和教師間的關係為私法契約關係，而公立大學與私立大學均係為研究與教學之目的而設，並無分殊，因此亦應將公立大學和教師間的關係定性為私法契約關係。如公立大學與其教師發生聘任關係之爭議，應循私法契約之紛爭解決途徑，由普通法院進行審理<sup>266</sup>。

## 第二款 教師與私立大學間之關係

教師與私立大學間之關係，在學說實務上亦有不同之見解，有見解認為教師與私立大學間之關係應屬私法契約關係，有見解認為其間之關係應屬經由私法契約所形成之公法關係，有見解則定性其間之關係應屬行政契約關係。

### 第一目 私法契約說

我國大多數學者認為，因私立學校教師和學校間是立於對等的地位，且其聘約內容多係基於契約自治原則而做成，因此其契約關係應屬私法上之契約關係<sup>267</sup>。在司法實務上，早期在教師法公布施行前及行政程序法制定明文容許行政契約前，我國最高法院及行政法院多認為，不論公立學校教師或者私立學校教師，其與學校間之聘約皆是私法上之法律關係。於教師法及新行政訴訟法公布施行後，我國法院認為應區分公立學校與私立學校做不同之認定，但私立學校與其教師間的關係依舊

<sup>266</sup> 參：黃虹霞大法官就 111 憲判 11 提出之協同意見書，頁 1-2。

<sup>267</sup> 吳瑞哲（2014），同註 257，頁 106-108；許育典（2020），同註 26，頁 196-197。



是私法上的契約關係：

「私立學校與其教師間之聘任關係，屬私法上之契約關係，是以，私立學校教師如對學校訂定之獎金發給辦法內容有爭執，因屬聘任契約所生之私權爭議，教師應以私立學校為對造，向民事法院提起民事訴訟請求救濟。

<sup>268</sup>」

## 第二目 經由私法契約所形成的公法關係

有學者認為私立學校教師和學校間之關係應是「經由私法契約所形成的公法關係」，就實現教育權所必需的地位關係應屬公法關係（如教師資格之認定、年資之承認、教師之權利義務、退休撫卹等），因此部分屬教育監督權之行使，而依憲法第 162 條，教育監督權由國家壟斷，且教師是按照法律規定執行教育任務，故認為與受教權實現有關之內容，應認屬公法關係。而及其餘部分（如授課鐘點及薪資結構）則屬私法關係<sup>269</sup>。

## 第三目 行政契約說

有部分學說認為教師與私立大學間之關係應屬行政契約關係，理由在於：第一，私立學校教評會在審議是否聘任教師時，屬受託行使公權力，又聘約之法律依據為公法，且聘約之內容與目的涉及教師之素質與教學水準，並與人民之工作權與職業資格之取得相關，因此認為私立學校與教師間的聘約是行政契約<sup>270</sup>。第二，從契約

<sup>268</sup> 最高行政法院 108 年度裁字第 911 號裁定。

<sup>269</sup> 李惠宗（2014），同註 131，頁 152-153。

<sup>270</sup> 吳秦雯（2010），同註 24，頁 303-305。



標的著眼，私立學校在實施教育的範圍內所為之行為應屬公權力行為，例如錄取學生、授予學分等，實務更曾認為學期成績被評定不及格屬行政處分，而在私立學校與教師間之聘約中，教師之主給付義務即是在提供實施教育此一公權力行為，因此應認其間之聘約應係私立學校立於功能性行政機關之地位與教師訂立之行政契約<sup>271</sup>。第三，從契約目的著眼，私立學校與教師間之聘約不僅與公共任務密切相關，影響著公共利益之實現，且公私立學校教師所適用之法規大多相同，因此聘約並無差別認定之必要，亦應定性屬行政契約說<sup>272</sup>。

### 第三款 本文見解

就行政契約與私法契約區別之標準，我國通說兼採契約標的說與契約目的說<sup>273</sup>，亦即先以契約標的作為契約定性之判斷標準，如屬公法上標的，則此一契約即屬行政契約，如屬私法上標的，則為私法契約。然若契約標的係中性標的，非行政契約或私法契約所獨有，因此無法判斷契約標的之屬性時，此時即兼採契約目的說，若契約整體目的、給付內容具濃厚之公益色彩，即屬行政契約，若公益色彩薄弱，則屬私法契約。學說上另有契約主體推定說<sup>274</sup>，如契約當事人中之一方為行政機關，即可推定此一契約屬行政契約，惟契約當事人亦可舉證證明，明確認定其契約標的屬私法上之標的，如行政輔助行為或行政營利行為，則可推翻原先認屬行政契約之推定，而定性此一契約屬私法契約。

<sup>271</sup> 林孟楠（2023），同註 12，頁 116。

<sup>272</sup> 許崇賓（2011），同註 260，頁 44-46。

<sup>273</sup> 吳庚、盛子龍（2020），《行政法之理論與實用》，增訂 16 版，頁 410-412，三民；林明鏘（2021），《行政法講義》，6 版，頁 372-375，新學林。

<sup>274</sup> 林明鏘（2020），〈行政契約與私法契約之比較研究－從戒嚴時期不當審判事件之和解契約論起〉，氏著，《行政契約法研究》，2 版，頁 11，新學林。



就公立大學教師聘約之部分，如依通說兼容契約標的說與契約目的說的見解，教師聘約之標的，亦即學校與教師雙方間之權利義務關係，乃教師提供勞務，教育學生、提供一定之服務，而學校給付報酬，然因勞務之提供與金錢報酬之給與，並非行政契約或私法契約所獨有，其屬中性之契約標的，尚無法直接判斷此一聘約係屬行政契約或私法契約。因此應從契約的目的進行判斷，而公立大學教師之聘約，與國家發展教育文化，大學服務社會，促進國家發展，並培養學生成為具健全人格之現代化國民，息息相關，且與人民學習自由之保障有所關聯，由此可知公立學校教師聘約整體目的與給付內容具有濃厚之公益色彩，因此可認定其屬行政契約。如依行政主體推定說，因聘約之一方屬行政機關，固可推定此一聘約屬行政契約，又其契約標的無法被明確認定為私法上標的，因此無法推翻行政契約之推定，而可終局認定其屬行政契約。

而就私立大學教師聘約之部分，因契約雙方當事人中一方為私法人一方為人民，因此涉及私人間是否得成立行政契約。因行政程序法第 135 條本文僅規定，公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之，故有學者認為行政契約之要件僅有契約標的為公法上法律關係，且契約產生該標的設定、變更、消滅的法律效果，因此法律若是授予私人具公法上權利義務之處分權，則私人間亦得訂立行政契約<sup>275</sup>。而學說上另有認為，行政契約之要件亦包括契約當事人至少一方是國家或國家機關<sup>276</sup>。本文認為，依行政程序法第 2 條第 1 項及第 3 條第 1 項可知，我國行政程序法之適用主體應僅限於行政機關，除非私人屬受託行使公權力而在受託範圍內

<sup>275</sup> 陳敏（2016），《行政法總論》，9 版，頁 576-577，自刊。

<sup>276</sup> 林明鏘（2021），同註 273，頁 370-371。



被視為行政機關之情形，否則私人間應無成立行政契約之可能<sup>277</sup>。

因此私立大學教師的聘約是否屬行政契約，即涉及私立大學聘用教師是否在受託行使公權力之範圍內，如在受託行使公權力範圍之內，此時私立大學即被視為行政機關，而此一聘約即有被認定為行政契約之可能。然若不在受託行使公權力之範圍內，則因此一聘約之雙方皆為私人，而私人間如上述又無成立行政契約之可能，因而此一聘約即可被認定為私法契約。有學者認為，因釋字第 462 號解釋認為各大學教評會有關教師升等評審的權限，是法律在特定範圍內授予公權力的行使，而與教評會評審教師升等之相關條文，皆同時規範教師之聘任，在相同條文中，升等之評審被認為係受託行使公權力，則教師之聘任亦無法被分割認定非屬受託行使公權力，故應可認教評會在評審教師之聘任時，亦屬受託行使公權力，而可被視為行政機關<sup>278</sup>。而本文亦認為，私立大學係經教育主管機關依私立學校法許可而設立，並授權其使用印信，且私立大學在錄取學生、核發畢業或學位證書等實施教育的範圍內，具有行使公權力的權限。因此，私立大學為法律在特定範圍內，經國家授予行使公權力之私人，其得以自己之名義，對外獨立行使國家高權，完成一定國家任務，其法律地位如同行政機關，可認其屬功能性行政機關<sup>279</sup>。

而為行使法律所授予之實施教育等公權力，私立學校即須聘用教師，因此即可認為此一聘約乃私立學校立於行政機關之地位與人民簽訂，依行政主體推定說，即可推定此一聘約屬行政契約。若依通說兼容契約標的說與契約目的說的見解，如同公立學校與其教師之聘約，其契約標的雖屬中性，然因其契約目的具有公益性，亦

<sup>277</sup> 張文郁（2005），同註 256，頁 322。

<sup>278</sup> 吳秦雯（2010），同註 24，頁 304。

<sup>279</sup> 許育典（2020），同註 26，頁 256-257。



可認屬行政契約。綜上，本文見解認為無論公立學校或私立學校，其和教師間的關係均屬行政契約之公法關係。

## 第二項 不續聘教師的定性

大學不續聘教師此一行為之定性，涉及教師與學校間法律關係之定性，目前實務與學說之討論皆區分公立學校教師與私立學校教師進行討論，故本文亦循此分類就教師解聘之性質進行討論。

### 第一款 公立大學不續聘教師的定性

就公立大學與其教師間法律關係之定性，目前實務及學說多數見解皆認為其屬公法關係，即行政契約關係，然有少數見解認為其應屬私法契約關係，因而此一問題即有公私法關係之差異。而在公法關係之見解下尚涉及在行政契約關係下，行政機關得否併用行政處分之爭點，因而使公立大學不續聘教師的性質有行政契約意思表示，或行政處分之區別。

#### 第一目 行政處分說

學說上有認為公立大學不續聘教師應屬行政處分，理由在於：

首先，原則上如果行政機關透過行政契約的形式來規範其與人民間的法律關係，則其在後續的行政行為中，亦應以行政契約之方式為之，不得再由行政機關單方面透過行政處分的方式來強迫他方履行行政契約所定之義務。然而法律若另有明文規定，則屬例外情形，即不受此一原則之拘束。而公立大學不續聘教師之行為



屬行政處分，即為法有明文之例外規定<sup>280</sup>。

其次，公立大學與教師間的法律關係，係行政契約關係，故公立大學基於聘任契約而函告教師不續聘，解釋上應屬學校基於行政契約所為的意思表示。然而此一教師聘約之內容多已由法律明文規定，人民僅具是否締結契約之自由，就其內容並無自由決定權，因此雙方間係立於平等地位，或屬高權之上對下關係仍有疑問。且不續聘的作成，由程序上以觀，也是單方具有拘束力的決定，且此一事件亦屬公法上事件，而此一行為又對相對人的權益產生立即的影響，故客觀上可將不續聘認定為形式行政處分，相對人可對之提起訴願<sup>281</sup>。

再者，大學雖具有聘用教師之自主權，但是國家亦具有維持良好高教品質之義務，而教師法不續聘之相關規定即是國家履行其義務之方式之一，立法者透過這些規定來淘汰不適任之教師，以維持教學與研究之品質，並避免大學濫用其自治權。且立法者將此一公權力之行使交由大學來行使，因此縱使大學將教師法不續聘的規定納入聘約中，亦無法改變大學不續聘教師的行為係教師法授權的單方公權力行使<sup>282</sup>。且若將不續聘定性為行政契約意思表示，則其將僅受行政程序法之低密度控制，如此是否能對公益或教師之權利提供完足之保障，亦有疑問<sup>283</sup>。

<sup>280</sup> 吳庚、盛子龍（2020），同註 273，頁 431-432。相同見解：郭介恒（2009），〈行政契約關係中為行政處分之界線—以公立學校教師核敘薪及身分變更為中心〉，收於：臺北市政府訴願審議委員會（編印），《訴願專論選輯—訴願新制專論系列之十》，頁 514，臺北市政府。

<sup>281</sup> 蕭文生（2010），〈行政處分之變種與異形—擬制行政處分與形式行政處分〉，《臺北大學法學論叢》，第 73 期，頁 68-69。

<sup>282</sup> 張陳弘（2023），〈公立大學所為不續聘教師決定之法律性質—最高行政法院 98 年度 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議之變更？〉，《當代法律》，第 19 期，頁 95-96。

<sup>283</sup> 張陳弘（2023），同註 282，頁 96。



## 第二目 行政契約意思表示說

學說上有認為公立大學不續聘教師應屬行政契約意思表示，理由在於：

首先，基於行政契約不得割裂之原則出發，在行政機關訂立行政契約後，即應受其拘束，不可透過行政處分替代契約意思表示，亦不可透過行政處分終結雙方之法律關係，否則有失公平原則<sup>284</sup>，並違背行政契約與行政處分處於擇一關係之本質，且將對相對人之信賴產生突襲而有害法之安定性<sup>285</sup>。故公立大學不續聘教師的行為，應係學校對教師所為的行政契約意思表示，學校不得再以單方行政處分變更雙方聘約。

其次，從行政契約與行政處分得否併用之觀點出發。在公立大學與教師之行政契約關係中，學校得否以行政處分來變更雙方的契約關係，學理上從不同之觀點切入。從行政契約之類型進行思考者認為，若屬對等契約，基於雙方法律地位之平等，行政機關並無透過作成行政處分之方式，課予契約他造當事人義務，行使其權利之權限；若屬隸屬契約，亦僅有在極少數的例外情形，行政機關始有作成行政處分之可能性。而公立大學與教師間之聘約應屬對等契約，因此學校並無作成行政處分來規制雙方契約關係之權限，故應將學校之不續聘解釋為公法上之意思表示<sup>286</sup>。然而有認為，公立大學教師之聘約是否為對等契約仍有疑問。因此應從是否為行政契約之基本法律關係部分來思考此一問題，無論對等契約或隸屬契約，就行政契約之基本法律關係部分，如成立、終止或解除，基於維護行政契約之本質及機制，避免混

<sup>284</sup> 葛克昌（2010），〈公立教師解聘等爭訟之救濟途徑—最高行政法院九十八年七月份第一次聯席會議決議〉，《月旦裁判時報》，第2期，頁37-38。

<sup>285</sup> 許崇賓（2011），同註260，頁47。

<sup>286</sup> 陳淑芳（2010），同註23，頁68-70。



淆行政行為之分類，應不許行政機關再以行政處分之方式處理之，僅於裁罰性不利處分，或行使公法返還請求權，行政機關方得基於法令作成行政處分。而公立大學不續聘教師之行為，應屬終止雙方聘約之法律行為，基於上述理由，行政機關不得以行政處分為之，仍應將其解釋為行政契約之意思表示<sup>287</sup>。

再者，從行政處分權限之有無進行判斷，亦即行政機關在透過契約規範雙方法律關係後，是否仍有以行政處分規制同一法律關係之容許性。行政機關如符合法律保留原則，且此一法律亦明確授權行政機關得以行政處分之方式實現其實體請求權，並符合行政法原理原則時，行政機關即有作成行政處分之權限。然而在教師不續聘之類型中，因教師法係同時規範公私立學校，因此可推知教師法並無一方面使私立學校僅得以契約意思表示規制其與教師之聘約關係，另一方面卻授權公立學校得以行政處分為之，因此應將公私立學校對教師所為的不續聘均解釋成契約上的意思表示<sup>288</sup>。

### 第三目 私法契約意思表示說

學說上有見解認為公立大學教師和學校間的聘任關係應係私法上之契約關係<sup>289</sup>，在此前提下，其即認為不續聘即屬學校對教師之私法上意思表示，其法律效果在於終止其與教師間之聘任關係<sup>290</sup>。

<sup>287</sup> 吳志光（2010），同註22，頁281-282。

<sup>288</sup> 程明修（2016），〈教師法第14條中教育部、公私立大學與教師間之法律關係與救濟爭議－以教育部之「核准」為中心〉，《東吳公法論叢》，第9期，頁97-101。

<sup>289</sup> 周志宏（2012），同註262，頁215。

<sup>290</sup> 周志宏（2012），同註262，頁222。



## 第四目 實務見解之演變

早期之司法實務見解中，曾有最高行政法院見解認為，公立學校單方面所為的解聘、停聘或不續聘行為，與聘約的形成或變更有密切關聯，但其定性並不是行政處分，而是聘約終止權的行使<sup>291</sup>。

然而在最高行政法院 98 年 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議（下稱 98-7-1 決議）作成後，實務統一了見解，認為公立學校與其教師間法律關係雖屬行政契約關係，這並不排除行政機關得併用行政處分來處理雙方間的法律問題，並進一步認為公立學校不續聘教師之行為，具行政處分之性質，並成為穩定見解。

惟 111 憲判 11 作成後，大法官變更了過往最高行政法院穩定之見解，認為公立大學不續聘教師之行為，並非行政處分，而係單純基於聘任契約所為之意思表示：

「是各大學依據具此等規範內容之聘約約定，不續聘教師，其法效僅係使教師在原受聘學校不予聘任，性質核係單純基於聘任契約所為之意思表示，雖對教師之工作權益有重大影響，惟尚與大學為教師資格之審定，係受委託行使公權力，而為行政處分之性質有別。<sup>292</sup>」

在 111 憲判 11 作成後，最高行政法院亦變更了見解，揚棄了過往認為公立大

<sup>291</sup> 最高行政法院 94 年度裁字第 565 號裁定。

<sup>292</sup> 理由旁碼 14。然學說上有批評，公立學校依教師法不續聘教師，屬依據法律所從事之行為，並不會對人民造成突襲，且大學與教師無法透過合議之方式變更教師法之不續聘事由，因此 98-7-1 決議將區分不續聘公立學校教師之性質，認為依聘約不續聘者為契約意思表示，依法律不續聘者為行政處分，有其道理。然而 111 憲判 11 未就此決議的區分有所回應，即變更了此一見解，並不恰當。參：張陳弘（2022），同註 11，頁 117。

學不續聘教師係屬行政處分之見解，改採契約意思表示之見解<sup>293</sup>：

「公立大學對所屬教師之不續聘措施，其性質係公立大學單純立於聘約當事人地位所為之契約上意思表示，而非行政處分，業經憲法法庭闡釋甚明，核係變更本院 98 年 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議意旨，關於公立學校教師因具有教師法第 14 條第 1 項各款事由之一，經該校教評會依法定組織及法定程序決議通過予以不續聘，係屬行政處分之見解，而改採單純基於聘任契約所為意思表示之見解。<sup>294</sup>」

## 第二款 私立大學不續聘教師的定性

而就私立大學與其教師間法律關係之定性，目前實務及學說多數見解皆認為其屬私法契約關係，然有少數見解認為其應屬行政契約關係，因此一差異，故對不續聘私立大學教師之性質，即存有不同看法。在採取私法契約之見解下，即會認為不續聘私立大學教師之行為屬私法契約之意思表示。若採取行政契約之見解，即會認為私立大學之不續聘行為係行政契約意思表示<sup>295</sup>。

## 第三款 本文見解

如前所述，本文認為無論公立大學或私立大學，其與教師間的法律關係均係因

<sup>293</sup> 且此一變更不僅及於公立大學、不續聘，更及於公立中小學、解聘。公立中小學部分可參最高行政法院 110 年度上字第 660 號判決；公立大學解聘教師部分可參最高行政法院 110 年度上字第 19 號判決。

<sup>294</sup> 最高行政法院 110 年度上字第 664 號判決。

<sup>295</sup> 吳秦雯（2010），同註 24，頁 308。



行政契約而成立的公法關係。因此，不續聘大學教師法律性質之討論即涉及，在行政契約之關係中，作為契約當事人一方之行政機關，得否再作成行政處分以規制雙方之法律關係。實務上有採取肯定看法的判決認為，行政契約與行政處分並非不能併行<sup>296</sup>。學說上亦有採取肯定見解者，其理由在於，首先行政契約締結後，因時空變遷或法令變動，行政契約之內容可能已無法完全規範雙方間之法律關係，且法律亦無明文禁止，故應允許在行政契約關係中得另行作成行政處分，然應以法令之明文規定為其界限<sup>297</sup>。其次從行政管制的動態面觀察，行政契約或行政處分皆可能蘊含有協商或片面實力，而有併用之可能性，並非完全處於競爭或替代關係<sup>298</sup>。

針對此一爭點，亦有採取折衷見解者，如最高行政法院 102 年度判字第 201 號判決認為，行政機關在與相對人締結行政契約後，除非法律別有其他規定或當事人另行約定，否則行政機關不得再透過行政處分，行使契約權利。學說上另有從行政契約之類型進行區分，若屬平等契約，則不許再作成行政處分，若屬隸屬契約，亦僅在例外情形方可作成行政處分<sup>299</sup>。亦有認為在行政契約關係中作成行政處分應有其合理限制，原則上不得再作成行政處分，尤其是行政契約中之重要基本法律關係，更不得為之，例如透過行政處分來成立、終止或解除契約關係，僅有例外在作成裁罰性不利處分或請求返還公法上不當得利時，才可為之<sup>300</sup>。另有見解認為，若僅是將法律所規定之義務載入行政契約中，則得嗣後再作成行政處分，若當事人

<sup>296</sup> 最高行政法院 104 年度判字第 681 號判決。

<sup>297</sup> 郭介恒（2009），同註 280，頁 505-506。

<sup>298</sup> 葉俊榮（2009），〈從救濟管道到管制脈絡－論行政處分與行政契約的交錯與併存爭議〉，收於：王必芳（主編），《2008 行政管制與行政爭訟》，頁 20-22，中研院法研所籌備處。

<sup>299</sup> 陳淑芳（2010），同註 23，頁 68-70。

<sup>300</sup> 吳志光（2020），《行政法》，修訂 10 版，頁 340-341，新學林。



之義務係經由行政契約所新創者，則不得再作成行政處分<sup>301</sup>。

而採取否定見解者，其理由在於每種行政行為都存有各自獨立之法制及救濟程序，因此各行政行為間存有競爭、取代而互相排斥之關係。再者，當行政機關選擇以行政契約來規範其與人民間之關係時，應可認其已默示放棄選擇以行政處分之方式為之，因此行政機關不得就同一法律關係事後再作成行政處分，否則將對人民之信賴造成突襲。且行政處分具有自力執行力，與行政契約原則上僅具他力執行力不同，若就同一法律關係，行政機關得事後再作成行政處分，即可成為執行名義，此將與行政程序法第 148 條第 1 項，行政契約原則上應約定逕行執行條款方得直接作為執行名義之意旨不符<sup>302</sup>。

就此一問題，本文認為應以否定見解可採。理由在於，上述實務及學說之看法中，多有認為若法律已明確授權，行政機關即得再作成行政處分，然其認為之法律授權多以明定行政機關具實體上之請求權即為已足，然若此一請求權亦規範於行政契約之條款中，即得以契約之意思表示行使之，毋庸必須以行政處分之方式為之。另若在契約關係中得再作成行政處分，則相對人若欲對此行政處分提起救濟，則須先經訴願程序，然欲就行政契約之法律爭議提起救濟，卻須先經契約當事人中之一方審議，顯與契約中雙方當事人之平等地位有違。另採行政處分說者，其理由多基於不續聘係大學之單方行為，然而並非所有之單方行政行為皆屬行政處分，在行政契約關係下形成權之行使亦有可能為單方行為，大學不續聘教師即屬一例。毋寧說大學不續聘教師之授權依據是來自於教師聘約，而教師法第四章之規定則是對學

<sup>301</sup> 江嘉琪（2004），〈行政契約關係與行政處分之容許性〉，《律師雜誌》，第 303 期，頁 64-65。

<sup>302</sup> 林明鏘（2021），同註 273，頁 388-389；林明鏘（2020），〈行政契約與行政處分一評最高行政法院 88 年度判字第 3837 號判決〉，氏著，《行政契約法研究》，2 版，頁 73-76，新學林。



校行使形成權之限制，須具備教師法所規定之事由，學校之形成權方成立而得行使<sup>303</sup>。綜上本文認為在行政機關選擇以行政契約規範其與相對人間之法律關係後，即不得就契約關係再作成行政處分，否則將屬行為形式選擇自由之濫用。

因此在大學教師不續聘之案件中，雖不續聘事由多規定於教師法中，然大學既選擇以行政契約之形式規範其與教師間之法律關係，且教師法之相關規定亦得以契約意思表示之方式行使之，則基於對教師之信賴保護，應將教師法之規定解釋為教師聘約之法定終止事由，而大學不續聘教師之行為應定性為契約意思表示。且基於教師法對於教師之保障，不因公私立學校而有所不同，立法者並無意建立有別於私立學校教師之公立學校教師體制，因此若使公立學校對其教師具以行政處分規制其法律關係之權限，將使公立學校教師相較於私立學校教師立於更不利之地位，顯與教師法之立法意旨不符。

### 第三項 教育主管機關核准之性質

無論公私立大學，在其不續聘教師後，原則上皆應報請教育主管機關核准後方具效力，然而此一教育主管機關之核准應如何定性，是否因公私立大學而有不同，實務及學說上亦多有討論。

#### 第一款 實務見解

在最高行政法院透過決議統一見解前，實務見解並未區分公私立學校，均認為

---

<sup>303</sup> 林孟楠（2023），同註 12，頁 121-122。



主管機關所為之核准應屬行政處分<sup>304</sup>。然而在 98-7-1 決議做成後，改變上述不區分公私立學校之立場，認為公立學校依法作成解聘、停聘或不續聘後，須報請主管機關核准者，在主管機關核准前，係法定生效要件尚未成就的不利益行政處分。因此在公立學校的部分，教育主管機關之核准即非獨立之行政處分，而是使學校所為之解聘、停聘或不續聘等行政處分發生法律效果的生效要件<sup>305</sup>。然而在私立學校部分，最高行政法院則仍維持早期之見解認為，主管教育行政機關就私立學校報請對教師不續聘的核准，具有使該不續聘行為發生法律效力的作用，性質上屬形成私法效果的行政處分，且因此亦核准處分對教師之工作權產生侵害，教師自得以之為對象提起救濟<sup>306</sup>。自此，實務見解就教育主管機關所為核准之定性，即因公私立學校之不同，而有定性上之差異，前者係解聘、停聘或不續聘等行政處分的生效要件，後者係形成私法效果的行政處分。

在 111 憲判 11 及最高行政法院變更了公立學校不續聘教師的法律性質後，對於教育主管機關所為核准的定性，原則上仍維持過往區分說之見解。教育主管機關就公立學校不續聘教師所為之核准，「僅為核准契約效力終止之行政監督措施，為終止聘任契約生效要件，該事後核准不會產生任何規制效力，也不直接影響教師之法律地位，並非獨立對外發生法律效果之行政處分<sup>307</sup>」。在私立學校部分，教育主管機關就私立學校不續聘教師所為之核准，性質上仍屬形成私法效果的行政處分，且教師得對之提起撤銷訴訟<sup>308</sup>。

<sup>304</sup> 最高行政法院 96 年度裁字第 1816 號裁定。

<sup>305</sup> 翁國彥（2021），《學校教評會運作與教師法律救濟—行政法院裁判解析》，二版，頁 158，元照。

<sup>306</sup> 最高行政法院 103 年度裁字第 1721 號裁定。

<sup>307</sup> 最高行政法院 110 年度上字第 664 號判決。

<sup>308</sup> 例如最高行政法院 110 年度上字第 571 號判決，即允許私立大學教師對教育部之核准提起撤銷訴訟，可知在私立學校部分，最高行政法院仍認為教育主管機關的核准屬行政處分。



## 第二款 學說見解

就教育主管機關核准之定性，學說上亦有同實務見解者，因公私立學校之不同做不同之定性。然亦有見解認為，就同屬教育主管機關之核准，不應因公私立學校而有定性上之差異，因此就其性質應作一致之認定。

### 第一目 區分說

學說上有認為，就私立學校之部分，因雙方間屬私法契約關係，但基於教師法之強制規定，其契約締結後的解聘、停聘或不續聘，須經法定程序始生效力，而其中就教育主管機關之核准，即屬補充第三者之行為，即學說上所稱之認可，應屬行政處分。而在公立學校，教育主管機關之核准，應屬其本於上級機關之地位，對公立學校所為之監督權行使，因此屬內部行為，非獨立之行政處分，其屬使公立學校所為之解聘、停聘或不續聘意思表示有效的條件<sup>309</sup>。

### 第二目 行政處分說

學說上有認為，就學校的解聘、停聘或不續聘而言，主管機關不僅具最終之決定權，且教育主管機關之核准，無論是以正、副本送達當事人，或由學校轉送達，解聘、停聘或不續聘的效力均自送達後始發生，又核准之相對人除學校外，亦應及於權利義務受影響之教師，故教育主管機關所為之核准應屬單方行使公權力，應定性為行政處分<sup>310</sup>。亦有學說認為，教育主管機關的核准，在私立學校應係形成私法

<sup>309</sup> 周志宏（2012），同註 262，頁 223-224。

<sup>310</sup> 葛克昌（2010），前接註 284，頁 38。



上法律關係之行政處分，而在公立學校之部分亦應做相同之解釋，因教師法中之相關條文本屬賦予教育主管機關具作成行政處分權限之條款<sup>311</sup>。

### 第三目 程序決定說

學說上有認為學校對教師作成不續聘決定的作成程序，屬多階段行政行為，主管機關之核准同意函為獨立之行政處分，然應將其解釋為行政程序法第 174 條所稱的行政程序中之行政處分<sup>312</sup>。

### 第三款 本文見解

大學在不續聘教師前，應經教育主管機關之核准，即在具體化憲法第 162 條規定之規範意旨，目的即在保障教師之權益，避免學校濫權。因此，教育主管機關之核准應係存在於學校與教育主管機關間之法律關係，屬行政監督措施，教師與教育主管機關間並無直接之法律關係。且教師法相關核准之機制，係在避免教師因學校之濫權而受有權益上之侵害，實際上限制教師權利者應為學校之不續聘，主管機關立於教師權益保障者之地位監督學校之行為，其核准僅係維持教師權益受學校不續聘行為侵害的狀態，並未使教師的權益額外受到侵害，因此不應將教育主管機關之核准定性為對教師之行政處分。且若將教育主管機關之核准定性為對教師之行政處分，亦將使教育主管機關成為限制教師權益之一方，或將成為與學校共同造成教師工作權受侵害之共同作用者，此皆與教師法賦予教育主管機關保障教師權益之立法意旨不符。又基於憲法，教育主管機關之監督對象包含公私立學校，且

---

<sup>311</sup> 程明修（2016），前接註 288，頁 102。

<sup>312</sup> 林明鏘（2015），同註 258，頁 104-105。



教師法亦係一體適用於公私立學校教師，因此上述之看法對於公私立大學教師皆應有所適用<sup>313</sup>。

至於教育主管機關之核准在其與學校間之關係下應如何定性，在私立大學之部分，因私立大學在不續聘教師前，應經教育主管機關核准之規定，限制了私立大學受憲法所保護的學術自由與私人興學自由，且私立大學又非教育主管機關之下級機關，因此教育主管機關所為核准具對外性，故教育主管機關之核准對私立大學而言應屬行政處分<sup>314</sup>。就公立大學而言，其在行政組織法上雖屬教育主管機關之下級機關，教育主管機關之核准本應屬上級機關對下級機關之監督而係內部行政行為，然因有關聘任及解聘等人事決定自由之行使，為最根本之大學自治事項，而公立大學在作成不續聘教師前，應經教育主管機關核准之規定，限制了公立大學人事決定自由之行使，有侵害大學自治之嫌，因此公立大學與教育主管機關間之關係，應如同人民與國家間之關係，而非單純上下級機關間之關係，因此應將教育主管機關之核准解釋為具對外性，非單純之內部行政行為，且其限制了公立大學受學術自由所保障之權利，因此屬行政處分，使大學得對之提起行政救濟<sup>315</sup>。綜上，主管機關之核准，就私立學校及公立大學而言，屬具對外性且限制其權利之行政處分。

## 第二節 教師之救濟

在教師之權利受學校或其他主管機關侵害時，得否提起救濟，過往受特別權力關係理論的影響，公立學校教師的救濟權受有限制，須待釋字第 736 號解釋作成

---

<sup>313</sup> 陳淑芳（2010），同註 23，頁 74。

<sup>314</sup> 相同見解：林孟楠（2023），同註 12，頁 135。

<sup>315</sup> 相同見解：林孟楠（2023），同註 12，頁 135。



後，此一限制方有所解除。而教師法於 108 年修正後，對教師之權利救濟制度有所修正，教師僅得就申訴、再申訴及訴願此二救濟程序擇一採用，大學教師在被不續聘後，應如何選擇，如仍不服則應提起何種類型之訴訟。大學教師在被不續聘後，欲提起救濟，最重要之爭議在於教師應以何標的為爭訟對象，係應以學校之不續聘為訴訟標的，或者應以教育主管機關之核准為對象，在實務及學說上均多有討論。

## 第一項 教師救濟權限制之解除

我國過往見解多認為，公立學校與教師間的關係，屬特別權力關係，為公法上的勤務關係。而在特別權力關係下，人民在權利受侵害後是否得提起權利救濟，我國過往見解多參考德國學說而認為，並非在特別權力關係下之任何事項皆不可提起權利救濟，應區分基礎關係與經營關係而有所不同，若係前者，此一在特別權力關係下所為的處置，應視為行政處分，故得提起行政爭訟；若係後者，則不得提起行政救濟。而所謂基礎關係是指成立、變更或終止特別權力關係下之一切法律關係，如公務員之任免、公立學校學生之入學或退學，因此已涉及法律地位之變更，故應許人民提起行政救濟；而所謂經營關係是指單純的內部管理措施，因此等措施不涉及法律地位之影響，故非行政處分，因此不得提起行政救濟，僅得透過內部申訴途徑解決<sup>316</sup>。

如最高行政法院 100 年度判字第 1127 號判決即認為，公立學校和教師間具有公法上的勤務關係。從而，教師如不服公立學校對其所為之措施，能否提起行政訴訟之關鍵在於，系爭措施是否會變更公立學校教師之身分，或對其造成重大影響；

---

<sup>316</sup> 吳庚、盛子龍，同註 94，頁 134-135。



如果系爭措施並不會變更其教師之身分，或未造成重大之影響，則應認屬公立學校之內部管理行為，而非具對外性、法效性的行政處分，因此教師不得對之提起訴願及行政訴訟。

而在釋字第 736 號解釋作成合憲性解釋後，公立學校教師得提起救濟之範圍不再僅限於基礎關係事項，如對經營關係事項有所爭執，公立學校教師亦得提起司法救濟，因此在本號解釋作成後，特別權力關係對公立學校教師事後權利救濟的限制即有所解除。

## 第二項 救濟標的之選擇

大學教師在被學校不續聘後，教師應以何標的為對象提起救濟，係以未經核准之不續聘決議為標的，或以經核准之不續聘決定為標的，又得否對教育主管機關之核准提起救濟，學說實務上之意見分歧，以下將探討之。

### 第一款 實務見解

實務上，教師被學校不續聘後，得對何種標的提起救濟，區分公私立學校而有不同之見解。

#### 第一目 公立學校教師

在教師被公立學校不續聘後，能否以未經核准之教評會決議為標的，提起救濟，98-7-1 決議認為，未經核准的不續聘決議，僅是生效要件未完全具備而已，仍應屬學校有關教師個人措施的一種，因此教師可對之提起救濟。若在行政救濟程序進行



中，不續聘決議因經主管機關核准而發生完全效力時，此時僅須將正在進行中的行政救濟程序轉換為一般行政救濟程序即可。若公立學校教師不依循上述之見解就尚未生效之不續聘提起救濟，上開決議亦認為，教師得待主管機關核准該不續聘後，方依相關法律提起救濟。

然而，實務見解認為，無論是在教評會作成決議後，主管機關核准前或後，教師皆不得以教育主管機關之核准作為爭訟標的，提起權利救濟。理由在於，主管機關之核准僅係聘任契約終止的生效要件，不會產生任何規制效果，也不直接影響教師之法律地位，因此並非具對外性、法效性的行政處分，故不得對主管機關之核准單獨提起救濟<sup>317</sup>。

## 第二目 私立學校教師

因私立學校的不續聘屬學校有關教師個人措施的一種，因此教師可針對此一措施提起救濟，並無疑問。然而私立學校教師得否對主管機關之核准提起救濟，最高行政法院則有不同於公立學校教師之見解，其認為教育主管機關之核准，性質上係發生私法上效果的行政處分，雖然此一處分的相對人為私立學校，但卻會對教師之工作權利造成損害，因此私立學校教師自可選擇對該核准處分提起救濟<sup>318</sup>。

即使允許私立學校教師針對主管機關之核准提起救濟，最高法院仍認為，縱使主管機關之核准已產生形式存續力，教師仍得以學校之不續聘不合法為理由，提起確認雙方聘任關係存否之訴，且本於法官依據法律獨立審判之原則，法院應就學校

<sup>317</sup> 最高行政法院 110 年度上字第 664 號判決。

<sup>318</sup> 最高行政法院 103 年度裁字第 1721 號裁定。



之不續聘是否合法為實質之審查認定，不當然受具形式存續力之主管機關核准之拘束，使教師權益有獲得終局救濟之機會<sup>319</sup>。

且實務見解進一步認為，在私立學校教師對不續聘提起申訴、再申訴後，若不服申評會就再申訴事件所為評議決定，因此一決定係行政機關針對公法上具體事件所為對外直接發生法律效果的單方行政行為，性質上為行政處分，故私立學教師亦得選擇對該再申訴評議決定提起行政救濟<sup>320</sup>。

## 第二款 學說見解

在教師被學校不續聘後，得以何標的提起救濟，學說上對尚未經主管機關核准之教評會決議、教育主管機關之核准有所討論。

### 第一目 針對尚未經主管機關核准之教評會決議

就教師得否針對經學校通知但尚未經主管機關核准之教評會決議提起救濟之問題，學說上多採取否定之見解，認為不應使教師得針對經學校通知但尚未經主管機關核准之教評會決議提起救濟，理由在於：

首先，尚未經主管機關核准之教評會決議並不會發生任何法律上效力，若學校將此一決議通知教師亦僅具意思通知之性質，唯有核准後學校所為之不續聘才會終局發生法律上效力<sup>321</sup>，若將教評會決議認定為具法效性之正式決定，不僅違反教

---

<sup>319</sup> 最高法院 102 年度台上字第 1607 號判決。

<sup>320</sup> 最高行政法院 103 年度裁字第 1721 號裁定。

<sup>321</sup> 林孟楠（2023），同註 12，頁 134。



師法之文義，更有背於行政實務上之運作<sup>322</sup>。

其次，因教師法第 26 條第 5 項之規定，在不適任教師處理案尚在程序進行中，若教師之聘約已屆期，則在程序終結而有處理結果前，學校應暫時予以繼續聘任。因此在主管機關核准前，教師之教學權與工作權尚未因學校之通知而受損害<sup>323</sup>，因此在教育主管機關核准前即賦予教師得針對學校之通知提起救濟，並無任何實益。

再者，前述實務見解僅提及若主管機關於特別救濟程序中為核准時，此時即得將此一程序轉換為一般救濟程序，然而卻未說明若主管機關未核准時，法院應如何處理。再者，若救濟機關認為教評會之決議違法，其應如何撤銷尚未生效的不續聘，亦生疑義<sup>324</sup>。

## 第二目 針對教育主管機關之核准

而針對教育主管機關之核准，教師得否提起救濟，採肯定見解者認為學校對教師做成不續聘之處分前，須經主管機關核准，故屬多階段行政處分，而因主管機關之核准能終局影響不續聘處分之效力，因此可例外對此一機關內部之協力行為認定為行政處分而對之提起救濟。然而救濟機關應活用參加制度，或於審查不續聘處分的效力時，擴大審查之範圍及於主管機關之核准，減少採取例外解釋之必要性<sup>325</sup>。

採取否定見解者之理由則在於，首先，學校對教師作成不續聘決定的作成程序，

---

<sup>322</sup> 林孟楠（2023），同註 12，頁 129。

<sup>323</sup> 吳秦雯（2010），同註 24，頁 309。

<sup>324</sup> 吳志光（2010），同註 22，頁 283-284。

<sup>325</sup> 程明修（2010），〈所謂「法定生效要件尚未成就之不利益行政處分」？—最高行政法院九十八年七月十四日第一次庭長法官聯席會議決議部分內容〉，《月旦裁判時報》，第 1 期，頁 43。



屬多階段行政行為，主管機關之核准同意函為獨立之行政處分，然應將其解釋為行政程序法第 174 條所稱之行政程序中之行政處分，故不得單獨對之提起救濟<sup>326</sup>，教師應於針對學校所為不續聘之救濟中，一併對主管機關之核准聲明不服<sup>327</sup>。其次，若如前述實務見解，允許私立學校教師針對核准提起救濟，假使法院認核准不合法而撤銷之，其既判力亦僅及於此，若學校仍主張不續聘之合法性，教師仍須再次提起救濟，始能解決紛爭<sup>328</sup>。再者，若允許教師分別針對核准及不續聘提起救濟，將有不同法院認定歧異之可能，進而減損司法之公信<sup>329</sup>。最後，主管機關的核准行為係針對學校的行政監督措施，並非針對教師的行政處分，故教師不得針對教育主管機關之核准提起救濟<sup>330</sup>。

### 第三款 本文見解

教師得否針對經學校通知但未經主管機關核准之不續聘提起救濟，本文認為不分公私立學校，皆應採取否定之見解。理由在於，基於教師法第 26 條第 5 項之規定，在不適任教師處理案尚在程序進行中，若教師之聘約已屆期，則在程序終結而有處理結果前，學校應暫時予以繼續聘任。因此在所有程序完成前，即教評會作成決議，經主管機關核准後，再由學校做成不續聘之決定前，教師仍是推定為受聘任之狀態，其權利尚未因此受侵害。且教師之權利是否受侵害，因主管機關之核准與否而仍有不同之結果，尚未有終局之確認。因此在主管機關尚未核准前，教師之權利尚未受終局之侵害，因而此時提起救濟屬過早之權利保護，不符權利保護必要

<sup>326</sup> 林明鏘（2015），同註 258，頁 104-105。

<sup>327</sup> 林孟楠（2023），同註 12，頁 135-136。

<sup>328</sup> 林孟楠（2023），同註 12，頁 130。

<sup>329</sup> 林孟楠（2023），同註 12，頁 130。

<sup>330</sup> 吳瑞哲（2014），同註 257，頁 116。



性。前述之實務見解將使救濟機關過早介入教師與學校間之紛爭，並使救濟程序過於複雜。而對於經教評會決議、主管機關核准之不續聘，因屬對於教師權利之終局侵害，故教師得對之提起救濟，並無疑問。

其次，如前所述，本文認為主管機關的核准行為是立基於保障教師的權利而監督學校之行政監督措施，因此教育主管機關之核准並非針對教師所為，非屬對教師之行政處分，因此教師不得針對教育主管機關的核准提起救濟，且此一見解不分公立學校教師，皆應有所適用。前述實務見解認為公立學校教師不得針對主管機關的核准提起救濟應屬正確的見解，然而就私立學校教師之見解，及學說上之部分見解，認為教育主管機關之核准屬對教師之行政處分，因此得對之提起救濟，將有違教師法使主管機關保障教師權利避免學校濫權之立法意旨。且若使教師能針對核准及不續聘均提起救濟，將使一個紛爭透過多道救濟程序加以解決，不僅有浪費司法資源、違背紛爭解決一次性之法理，若由不同法院加以審理，更將產生判決互相矛盾之風險。

另前述實務見解認為，再申訴決定對私立學校教師而言，應屬行政處分，故其得對之提起行政救濟。就此本文見解認為，原教師法第33條規定，教師不服申訴、再申訴決定時，得按決定的性質，依法請求救濟。所謂「按其性質」係指「按學校或主管機關對教師所為措施之性質」，針對此一措施提起後續之救濟，並非依再申訴決定之性質，而對再申訴決定請求救濟。因此前述實務見解已有違原教師法第33條的文義。而教師法修正後雖已無如同前述原教師法第33條的規定，然此一解釋應可援用，教師法修正後，針對救濟管道之選擇，立法意旨在於使救濟程序之單純化，若私立學校教師除得針對學校或主管機關對其所為之措施提起救濟，亦可針對再申訴之決定提起救濟，將使私立學校教師之救濟管道再度呈現紛雜之局面，而與單純化救濟程序之立法意旨背離。且救濟管道之繁雜亦將使各救濟決定之見解分



歧，而有違法安定性，並形成決定矛盾之情形。故在教師法修正後，基於教師法之立法目的，應認為教師不得針對再申訴決定提起行政救濟，而是應直接針對不續聘提起救濟。

### 第三項 救濟途徑

大學教師在被學校不續聘後，其如不服此一決定，應如何提起救濟，救濟途徑為何，教師法定有申訴、再申訴之救濟管道，若大學教師仍不服申訴、再申訴決定時，其得提起訴訟，此時教師須提起何種類型的訴訟，即值得討論。

#### 第一款 申訴、再申訴

108 年教師法之修正，對於教師之申訴及救濟進行了修正，並規定於教師法第 42 條以下。其修正重點包括放寬申訴、再申訴類型，明定教師之救濟制度採申訴或訴願擇一，以使教師救濟制度單一化，以及修訂教師申評會之委員構成應具多元性及專業性。

##### 第一目 申訴、再申訴類型之放寬

教師對學校或主管機關有關其個人之措施，認為違法或不當，致損害其權益者，得向各級教師申評會提起申訴、再申訴，教師法第 42 條第 1 項定有明文。而依教師法修正前之實務，教師除得對具體措施提起申訴再申訴外，亦得對消極不作為提起，因此基於立法明確性，故於同條第 2 項新增有關課予義務類型的措施也可以提起申訴的規定，教師因學校或主管機關對其依法申請的案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權益者，亦得提起申訴。惟有疑問者在於，教師法第 42



條第 1 項所規定的措施不限於行政處分，亦包括內部管理措施，及基於民事或行政契約所為之行為。因此，教師得依第 2 項提起申訴之標的是否亦不限於行政處分。就此有學者認為，行政機關對於人民依法申請之案件所為之回復皆應屬行政處分，且基於與其他法律之體系解釋，教師得依第 2 項提起申訴之標的，應限於行政處分<sup>331</sup>。

## 第二目 申訴、再申訴或訴願擇一

修正前教師法第 33 條僅規定，教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟或依訴願法或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟。然而因為此一條文的文義不明確，導致教師救濟途徑多元化，產生疊床架屋的結果，使救濟程序不符經濟原則，例如在修正前教師法第 33 條之文義下，即可能產生下述多種救濟途徑<sup>332</sup>：

- 申訴→再申訴→行政或民事訴訟
- 申訴→訴願→行政訴訟
- 申訴→再申訴→訴願→行政訴訟
- 訴願→行政訴訟
- 直接提行政或民事訴訟

為使教師救濟制度單純化，因此教師法修正時於第 44 條新增第 3 項規定，明

---

<sup>331</sup> 陳淑芳（2019），〈公立學校對教師所為處置之司法救濟—以教師評鑑與年終成績考核為例〉，《教育法學評論》，第 4 期，頁 58。

<sup>332</sup> 吳志光（2006），〈教師申訴程序與訴願程序之關聯—以教師法第 33 條規定為核心〉，《憲政時代》，第 32 卷第 2 期，頁 137-138；梁學政（2009），同註 180，頁 49。



定教師如按教師法規定提起申訴，即不得再選擇依訴願法提起訴願；於不服申訴決定時，應提起再申訴作為後續救濟之管道，亦不得再依訴願法提起訴願，即教師不得在申訴、再申訴或訴願程序二者間相互轉換。且依同條第 6 項，原措施性質屬行政處分者，其再申訴決定視同訴願決定，因此教師不服再申訴決定時，即可依法提起行政訴訟，無須再依訴願法提起訴願。

另因教師對屬行政處分的措施及非屬行政處分的措施皆可依教師法提起申訴、再申訴，其所得受理之標的較訴願程序來的更廣，不以行政處分為限，因此立法者認為教師之權利救濟應以申訴、再申訴為優先，故於教師法第 44 條第 3 項後段規定，教師不服學校或主管機關有關其個人之措施，依法提起申訴後，若於申訴、再申訴程序終結前，再依訴願法提起訴願，或同時依教師法及訴願法提起申訴或訴願，此時受理訴願機關應將教師所提起之訴願案件，移送應受理之申評會，以達申訴、再申訴或訴願擇一之立法目的。

再者，為避免救濟程序歧異產生決定矛盾之情形，且為貫徹申訴、再申訴或訴願擇一之立法目的，教師法於第 44 條第 4 項前段明定，教師依訴願法提起訴願後，如再依教師法提起申訴者，受理之申評會應停止評議，並於教師撤回訴願或訴願決定確定後，繼續評議。而申評會如係因教師撤回訴願而繼續評議，因訴願法第 60 條規定，訴願經撤回後，訴願人不得再提起同一之訴願，因此原措施若經申評會認定屬行政處分，且教師已撤回就原措施所提起之訴願，依相同之法理，應不得再以申訴救濟之，故此時申評會就該申訴案件，應作成不受理的決定。申評會如係因訴願決定確定後而繼續評議，基於訴願法第 95 條規定，訴願決定有拘束各關係機關之效力，另基於訴願決定之確定力及一事不再理之爭訟法理，教師自不得於訴願決定確定後再提起申訴、再申訴，故此時申評會就所受理的申訴案件，亦應作成不受理之決定。從而，教師法同項後段規定，申評會依同項前段繼續評議後，若原措施



屬行政處分者，應為申訴不受理之決定。

而教師法就訴願程序與申訴、再申訴程序，賦予教師有選擇權。然學說上有認為應比照公務員之救濟，區分學校或主管機關對教師所為的措施是行政處分，或僅是非行政處分的管理措施與工作條件的處置等。前者之救濟途徑應依訴願程序，後者則是循申訴、再申訴程序。其理由在於相較於多由法律專業人士所組成之訴願審議委員會，申評會之組成多係由非法律人之教師所組成。而學校或主管機關所為之行政處分多係侵害教師之權利或法律上利益，故其救濟已是法律救濟，受理救濟機關所為之決定亦是法的決定，因此應由以法律專業人士所組成之訴願審議委員會進行審理。而管理措施與工作條件之處置等，因非屬侵害教師之權利或法律上利益，其決定並非法的決定，因此由非法律人所組成之申評會進行審理，尚屬合理<sup>333</sup>。亦有學者認為，教師法此次修法之立法目的在於使教師救濟制度單純化，然而救濟管道的選擇上仍有申訴程序及訴願，似乎尚無法完全達到立法目的，因此未來可考慮將救濟管道簡化為單一之申訴或訴願，而非兩者擇一，以更符合此次修法之立法目的<sup>334</sup>。本文認為，是否會侵害教師的權利或法律上利益不應以是否係行政處分進行區分，如前述本文將大學對教師的不續聘定性為契約上的意思表示，而不是行政處分，然此一措施確已嚴重限制教師之工作權或學術自由，故本文不採前述學者之區分方法。再者，在現行教師法下，因教師得選擇以申訴或訴願進行權利救濟，將使得相類似案件之權利救濟程序分屬兩個不同之管道，而產生決定見解歧異之情形，而有違法的安定性，且救濟管道之選擇亦無法完全落實此次修法之立法目的。因此本文認為，基於使救濟程序單純化，未來在修法時，教師救濟程序之設計，或可參

<sup>333</sup> 陳淑芳（2019），同註 331，頁 58-59。

<sup>334</sup> 李仁森（2020），同註 192，頁 242。



考高級中等教育法第 54 條，明文僅以申訴再申訴作為權利救濟之管道，以避免決定見解之歧異，並使救濟程序單純化<sup>335</sup>。

綜上，基於本文認為，無論公私立大學對教師所為得不續聘，皆屬契約上的意思表示，而不是行政處分，因此在申訴、再申訴或訴願此二救濟程序中，教師即無法依訴願法提起訴願以為救濟，其僅可按教師法規定提起申訴、再申訴，作為救濟管道。而在 111 憲判 11 及最高行政法院變更見解後，亦應作如此之解釋。

### 第三目 申評會之組成

依教師法第 43 條第 1 項，教師申評會委員，由教師、社會公正人士、學者專家、該地區教師組織代表及組成教師申評會之主管機關或學校代表擔任之；其中未兼行政職務之教師人數不得少於委員總數三分之二。由此可知，雖然申評會仍有社會公正人士及學者專家之參與，然教師之比例仍佔多數，可達委員總數之三分之二。然而作為特別救濟程序受理機關之其他委員會，多規定社會公正人士或學者專家所占的比例不能少於委員總數二分之一，如訴願法第 52 條第 2 項即規定，訴願審議委員會之委員中，社會公正人士、學者、專家人數不得少於二分之一，而高級中等教育法第 54 條第 4 項亦規定，由主管機關所設立的學生再申訴評議委員會的委員中，專家學者人數亦應逾委員總數之二分之一。因此教師申評會之組成多數仍由教師組成，即有悖於此種委員會委員應具多元性之要求。且影響教師權益之事項，不僅涉及教學專業之問題，亦涉及其他專業領域，如教師的解聘、停聘或不續聘即涉及教師法相關條文的解釋適用，因此有賴於法律專業人士之參與，而教師法第 43

---

<sup>335</sup> 學說上亦有相同見解認應以申訴、再申訴程序全面取代訴願程序者，參：吳志光（2006），同註 332，頁 151-153。



條第 1 項之規定，將使申評會之組成過度單一，而無法處理涉及其他專業領域之問題。未來修法時或可參照前述訴願法或高級中等教育法之規定，申評會之組成中應有過半數之社會公正人士或專家學者。

## 第二款 行政訴訟

大學教師在被不續聘後，提起申訴、再申訴，如仍不服再申訴之決定，其可向法院請求救濟，有疑問者在於，此時其應提起何種訴訟，提起此種訴訟之要件為何，以下將討論之。

### 第一目 訴訟種類

教師對學校之不續聘，應提起何種類型之訴訟，涉及不續聘的法律性質。在現行實務見解下，因私立學校對教師之不續聘，性質上屬私法契約意思表示，因此教師如有不服而欲提起訴訟，即應向普通法院提起民事訴訟，請求確認僱傭關係存在。而公立學校教師在被學校不續聘後，如欲提起訴訟，其應提起行政訴訟，且因不續聘通知性質上並非行政處分，而係契約上意思表示，如教師對之循序提起撤銷訴訟，即有選擇錯誤訴訟類型之瑕疵，此時法院應闡明其正確之訴訟類型為提起確認訴訟，確認聘任法律關係存在<sup>336</sup>：

「準此，教師對不續聘之合法性及其效力有爭執，認為不得不續聘，自得

---

<sup>336</sup> 最高行政法院 110 年度上字第 306 號判決。



提起確認聘任法律關係存在之訴。<sup>337</sup>」

基於本文前述之見解，無論是公私立學校，其對教師所為之不續聘，皆應屬契約上之意思表示，且性質上皆屬公法上之契約意思表示，因此無論公私立學校教師，若不服再申訴之決定而欲請求救濟，此時應提起行政訴訟，且因學校對教師所為之不續聘，並非學校對教師之行政處分，因此教師不得對之提起撤銷訴訟，此時正確之訴訟類型應係按行政訴訟法第 6 條，由教師向行政法院提起確認雙方聘任關係存在之確認訴訟。

## 第二目 實體裁判要件

在確定教師對於學校之不續聘，如欲提起行政爭訟，應提起確認訴訟後，接著即應討論提起確認訴訟所應符合之實體裁判要件，本文將以與教師不續聘爭訟相關之實體裁判要件進行討論，亦及申訴、再申訴是否為提起確認訴訟前應踐行之必要先行程序。修正前教師法第 33 條明定，教師不願申訴時，得按措施之性質，依法提起訴訟，由此可知，在教師法修正前，申訴、再申訴並非教師就不續聘提起確認訴訟前應踐行之必要先行程序。

然而修正後之教師法並未有如修正前第 33 條之規定，允許教師得不經申訴程序，即得提起訴訟。這是否意味著在教師法修正後，申訴程序已成為教師提起訴訟之必要先行程序。就此本文認為，基於行政訴訟法上確認訴訟之提起，行政訴訟法未定有期間之限制，然而若使申訴、再申訴程序成為教師提起確認訴訟之必要先行程序，則教師若未於教師法第 42 條第 3 項所定期間內提起申訴，其不僅不可提起

---

<sup>337</sup> 最高行政法院 110 年度上字第 664 號判決。



申訴，亦不可提起行政訴訟法上的確認訴訟，此將與行政訴訟法產生體系上之矛盾<sup>338</sup>。其次，基於教師之程序選擇權，在未損及公益及訴訟經濟時，教師本得基於其訴訟考量選擇對其最有利之訴訟途徑。再者，依教師法第 42 條的文義，其僅規定教師「得」提起申訴，並未規定教師「應」提起申訴，亦未限制教師於提起訴訟前皆應經申訴程序，而要求人民於提起行政訴訟前應先踐行先行程序，屬對人民訴訟權的限制，應符合法律保留原則，在教師法第 42 條未明確規定下，更應以合憲性解釋之方法，將申訴、再申訴解釋成非屬必要先行程序，避免對人民訴訟權之行使造成過度限制。綜上，本文認為申訴、再申訴程序並非教師提起訴訟之必要先行程序，若教師就學校得不續聘，不欲向申評會提起申訴，其亦可直接向行政法院提起行政訴訟法上之確認訴訟。

### 第三節 小結

大學與教師間的契約關係，實務上的穩定見解認為公立大學與其教師間的法律關係係行政契約，而私立大學與其教師間的法律關係則係私法上的契約。學說上則意見分歧。本文則認為，公立大學與其教師間之契約，其契約標的雖屬中性，然因其契約目的具有公益性，故應屬行政契約。而就私立大學與其教師之部分，本文認為此一聘約係私立大學立於功能性行政機關之地位與人民訂立之契約，故其契約性質之認定，亦應與公立大學教師聘約相同，皆屬行政契約。而就大學所為之不續聘應如何定性，本文基於行政機關在選擇以行政契約規範其與人民的法律關係後，即不得再做成行政處分，故無論公私立大學所為的不續聘，皆應將其定性為契約上意思表示，而非行政處分，在 111 憲判 11 作成後，實務亦改採契約意思表示

---

<sup>338</sup> 陳淑芳（2019），同註 331，頁 58。



之見解。而主管機關之核准係對公私立大學人事決定自由行使之監督，因此屬對大學之行政處分，然而因主管機關之核准未使教師之權益額外受到侵害，因此不應將教育主管機關之核准定性為對教師之行政處分。

教師法於 108 年修正時，基於單純化救濟程序之立法目的考量，使教師僅得於申訴及訴願兩者間擇一進行，然而就困擾實務及學說多時之問題，即教師於受不續聘時，係應以受學校通知但未經主管機關核准之教評會決議、教育主管機關之核准或學校所為之不續聘決定中何者為訴訟標的，及此些標的應如何定性並進而影響救濟管道之選擇，均未有明確之解決，未來或可透過立法加以釐清。就此，實務區分公私立學校而有不同之看法，學說上亦多有分歧之見解，本文則認為就受學校通知但未經主管機關核准之教評會決議，因此時教師之權利尚未終局被侵害，不具權利保護必要性，因此教師不得以此為標的提起救濟。而就教育主管機關之核准，因其非以教師為相對人所為之行政處分，並未侵害教師之權利，因此教師亦不得以此為標的提起救濟，故教師僅得以學校在經主管機關核准後所為之不續聘此一最終決定為標的提起救濟。而在救濟途徑上，因本文認為學校之不續聘屬契約意思表示，而非行政處分，因此教師僅可按教師法規定提起申訴、再申訴以為救濟。若教師仍不服再申訴決定，其應按行政訴訟法第 6 條規定，由教師向行政法院提起確認雙方聘任關係存在之確認訴訟。且因為申訴、再申訴程序並非教師提起訴訟之必要先行程序，若教師就學校的不續聘，不欲向申評會提起申訴，其亦可直接向行政法院提起確認訴訟。

## 第五章 結論



本文從 111 憲判 11 出發，探討 111 憲判 11 原因事實及判決內容所涉及之法律爭議，就大學自治、限期升等條款、教師不續聘等問題進行討論分析，並得結論如下：

一、大學自治之性質：通說見解認為大學自治應係學術自由之制度性保障，然本文見解認為基於大學自治本身蘊含有主觀權利之性質、制度性保障之概念有待商榷、大學自治本身具有民主功能之獨立價值，認為應將大學自治理解為大學所享有受憲法保障之學術自由。從 111 憲判 11 允許台大於其大學自治受侵害時提起憲法訴訟可推論，大法官應是採取與本文相同之見解。

二、大學為適格之基本權主體：大學在現行法制下為行政機關，然因大學之活動及任務在實質上可直接歸屬於學術自由所保障之生活領域，且在組織上具高度獨立性，因此應承認大學具部分權利能力，得例外作為適格之基本權主體，就此 111 憲判 11 亦明白承認大學係受憲法保障依法享有自治權的權利主體。

三、大學之人事決定自由：大學具有人事決定之自由，大學不僅具有聘用教師之自主決定權（聘用自由），於聘約屆期時，大學亦有是否繼續聘用之自主決定權（不續聘自由）。大學在行使不續聘自由時，除了會限制教師之工作權外，亦會影響教師之學術自由，因此國家在進行監督，法院在對不續聘之合法性進行審查時，即應就大學學術自由之行使，及教師工作權、學術自由的保障，充分進行利益權衡。

四、國家對大學的監督：基於上級機關對下級機關之監督，或是基於國家保護義務，國家具有對大學實施監督之正當性。然而國家對大學之監督密度，在大學自



治範圍內，應受適度的限制，僅及於適法性監督。而國家監督大學的方式中，發生紛爭後之權利救濟程序，亦屬之。惟就再申訴決定是否構成國家之監督，而對大學自治造成干預，則應分別而論，若是由大學依教師法第 44 條第 2 項提起，則因再申訴決定無論是推翻申訴決定或維持申訴決定，皆屬肯認了大學之決定，因此不構成大學自治之干預。

五、大學之救濟權：國家對於大學之監督亦屬對大學學術自由之限制，如大學認為侵害其大學自治權時，過去實務見解基於大學行政機關之地位，及（103 年版）教師法之體系解釋，不允許大學就國家之監督行為提起救濟。然而本文認為，基於大學之基本權主體地位、學術自由賦予大學之防禦權、有權利及有救濟原則與 108 年教師法之修正，應允許大學就侵害其大學自治權之國家監督行為提起救濟。<sup>111</sup> 憲判 11 亦明白肯認之。

六、限期升等條款：就限期升等條款是否合憲此一問題，從比例原則之角度觀之，唯有將限期升等條款搭配教師法第 16 條情節重大的判斷，限期升等制度方屬對教師基本權限制最小之手段，且如此才不會產生利益失衡之狀態，因此符合比例原則的要求，並使雙方受憲法保障的基本權利能獲致合理均衡，達到實踐和諧之狀態，不造成過度偏袒一方之局面。惟就大學不續聘教師此一案件，主管機關在核准時，法院在審判時，其監督密度應僅限於合法性監督，且原則上應尊重大學就此一事項之判斷餘地。

七、大學和教師間的法律關係：本文認為，公立大學與其教師間之契約，其契約標的雖屬中性，然因其契約目的具有公益性，故應屬行政契約。而就私立大學與其教師之部分，此一聘約係私立大學立於功能性行政機關之地位與人民訂立之契約，故其契約性質之認定，亦應與公立學校教師聘約相同，皆屬行政契約。



八、不續聘之定性：在行政機關選擇以行政契約規範其與相對人間之法律關係後，即不得就契約關係再作成行政處分，否則將屬行為形式選擇自由之濫用。雖不續聘事由多規定於教師法中，然大學既選擇以行政契約之形式規範其與教師間之法律關係，且教師法之相關規定亦得以契約意思表示之方式行使之，則基於對教師之信賴保護，應將教師法之規定解釋為教師聘約之法定終止事由，而大學不續聘教師之行為應定性為契約意思表示。在 111 憲判 11 作成後，實務亦改採契約意思表示之見解。

九、教師救濟標的之選擇：就受學校通知但未經主管機關核准之教評會決議，因此時教師之權利尚未終局被侵害，不具權利保護必要性，因此教師不得以此為標的提起救濟。而就教育主管機關之核准，因其非以教師為相對人所為之行政處分，並未侵害教師之權利，因此教師亦不得以此為標的提起救濟，故教師僅得以學校在經主管機關核准後所為之不續聘此一最終決定為標的提起救濟。

十、教師之救濟途徑：無論公私立大學對教師所為得不續聘，皆屬契約上的意思表示，而不是行政處分，因此在申訴、再申訴或訴願此二救濟程序中，教師即無法依訴願法提起訴願以為救濟，其僅可按教師法規定提起申訴、再申訴，作為救濟管道。若教師不服再申訴之決定而欲請求救濟，此時正確之訴訟類型應係按行政訴訟法第 6 條，由教師向行政法院提起確認雙方聘任關係存在之確認訴訟。且申訴、再申訴程序並非教師提起訴訟之必要先行程序，若教師就學校得不續聘，不欲向申評會提起申訴，其亦可直接向行政法院提起行政訴訟法上之確認訴訟。

# 參考文獻



## 一、中文部分

王慕寧(2019),《大學自治與大學教師身分之保障—以「限期升等」與「教師評鑑」為核心》,國立臺灣大學法律學院科際整合法律學研究所碩士論文。

江嘉琪(2004),〈行政契約關係與行政處分之容許性〉,《律師雜誌》,第303期,頁60-70。

吳志光(2006),〈教師申訴程序與訴願程序之關聯—以教師法第33條規定為核心〉,《憲政時代》,第32卷第2期,頁135-156。

----- (2010),〈公立學校教師身分變更之行政救濟程序—評最高行政法院九十八年七月份第一次庭長法官聯席會議決議〉,《月旦法學雜誌》,第178期,頁275-287。

----- (2014),〈教育主管機關對大學行政監督之界限〉,《世新法學》,第8卷第1號,頁1-38。

----- (2018),〈大學自治之保障與教育主管機關的監督權—以大學不服教育主管機關監督措施之權利救濟為核心〉,《教育法學評論》,第1期,頁81-96。

----- (2020),《行政法》,修訂10版,新學林。

----- (2020),〈108年新修訂教師法與不適任教師之處理〉,《教育法學評論》,第5期,頁53-74。

吳庚、盛子龍(2020),《行政法之理論與實用》,增訂16版,三民。

吳庚、陳淳文(2021),《憲法理論與政府體制》,7版,自刊。

吳信華(2018),《憲法釋論》,3版,三民。

吳秦雯(2010),〈公私立大學教師遭學校予以解聘、停聘或不續聘之申訴途徑〉,《月旦法學雜誌》,第182期,頁300-309。

吳瑞哲(2014),〈公私立學校教師解聘、停聘或不續聘之法律性質與救濟程序〉,《教育實踐與研究》,第27卷第1期,頁95-120。

李仁森(2020),《教育法與教育人權》,2版,元照。



- 李建良(1996),〈論學術自由與大學自治之憲法保障—司法院大法官釋字第三八〇號解釋及其相關問題研究〉,《人文及社會科學集刊》,第8卷第1期,頁265-302。
- (2000),〈公立大學公法人化之問題探析〉,《國立臺灣大學法學論叢》,第29卷第4期,頁15-58。
- (2003),〈基本權利的理念變遷與功能體系—從耶林內克「身分理論」談起(下)〉,《憲政時代》,第29卷第2期,頁175-209。
- 李惠宗(2002),〈制度性保障之學術自由與大學自治權—最高行政法院九十一年度判字第三三四號及同院九十一年度判字第四六七號判決評釋〉,《台灣本土法學雜誌》,第38期,頁13-37。
- (2014),《教育行政法要義》,2版,元照。
- (2017),〈由比較法觀點與法本質論看待兩者衝突〉,《台灣法學雜誌》,第316期,頁56-58。
- 周志宏(2002),《學術自由與高等教育法制》,高等教育。
- (2012),《學術自由與高等教育法制(二)》,高等教育。
- (2012),《教育法與教育改革(二)》,高等教育。
- (2017),〈針對大學法與教師法的觀察與見解〉,《台灣法學雜誌》,第316期,頁69-75。
- 周佳宥(2014),〈教育主管機關為適法性監督之審查義務／最高行103判431判決〉,《台灣法學雜誌》,第261期,頁179-184。
- (2018),〈大學自治下校園管理與警察權之介入〉,《教育法學評論》,第1期,頁189-208。
- (2019),〈從大學自治本質論國立大學人事自治權限範圍與國家監督界限〉,《東吳法律學報》,第31卷第2期,頁47-82。
- (2021),〈私立高等教育機構退場法律制度之現況與未來—私人興學自由、大學自治與國家監督之三面關係〉,《臺灣海洋法學報》,第31期,頁43-87。
- 林文舟(2017),〈最高行政法院之實務與探討〉,《台灣法學雜誌》,第316期,頁66-68。



林依仁（2018），〈大學自治與大學治理－德國釋憲實務之評析一〉，《教育法學評論》，第 1 期，頁 157-188。

林佳和（2017），〈大學自治與教師工作權之內涵與保障〉，《台灣法學雜誌》，第 316 期，頁 59-62。

林孟楠（2023），〈教師之身分保障與爭訟程序－從 111 年憲判字第 11 號判決談起〉，《憲政時代》，第 47 卷第 1 期，頁 103-147。

林明昕（2016），〈基本國策之規範效力及其對社會正義之影響〉，《臺大法學論叢》，第 45 卷特刊，頁 1305-1358。

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（世新大學二一退學處分案）〉，《月旦法學雜誌》，第 77 期，頁 162-170。

-----（2015），〈教師資遣與行政救濟－兼評最高行政法院 98 年 7 月 14 日庭長法官聯席會議決議〉，《台灣法學雜誌》，第 269 期，頁 101-108。

-----（2020），〈大學自治與自治監督的平衡－以台大校長遴選案論立法論之重要性〉，《東吳法律學報》，第 31 卷第 4 期，頁 69-99。

-----（2020），《行政契約法研究》，2 版，新學林。

-----（2021），《行政法講義》，6 版，新學林。

林政逸（2017），〈世界各主要國家大學教授升等制度革新方向之研究〉，《高等教育研究紀要》，第 6 期，頁 51-57。

法治斌、董保城（2014），《憲法新論》，6 版，自刊。

胡博硯（2018），〈我國公私立大學實施大學自治與財務規劃制度的分析與檢討〉，《教育法學評論》，第 2 期，頁 29-42。

翁國彥（2021），《學校教評會運作與教師法律救濟－行政法院裁判解析》，二版，元照。

翁瑄禮（2017），《大學自治與行政監督之界限－以國立大學為中心》，國立臺灣大學法律學院法律學系碩士論文。

郭介恒（2009），〈行政契約關係中為行政處分之界線－以公立學校教師核敘薪級身分變更為中心〉，收於：臺北市政府訴願審議委員會（編印），《訴願專論選輯－訴願新制專論系列之十》，頁 491-514，臺北市政府。



張文郁（2005），《權利與救濟：以行政訴訟為中心》，元照。

張永明（2018），〈國家對大學之監督與救濟〉，《教育法學評論》，第1期，頁135-155。

張陳弘（2012），〈組織性學術自由權的民主解讀－公立大學種族入學政策合憲性之美國法比較思考〉，《東吳法律學報》，第24卷第1期，頁175-220。

-----（2022），〈大學自治與教育部監督—111年憲判字第11號【公立大學就不續聘教師之再申訴決定提起行政訴訟案】〉，《當代法律》，第11期，頁111-118。

-----（2023），〈公立大學所為不續聘教師決定之法律性質—最高行政法院98年度7月份第1次庭長法官聯席會議決議之變更？〉，《當代法律》，第19期，頁87-98。

莊國榮（2019），《行政法》，5版，元照。

梁學政（2009），〈論教師申訴制度一級制之可行性—從現行制度運作之缺失以觀〉，《法令月刊》，第60卷第1期，頁42-60。

許志雄（1995），〈制度性保障〉，《月旦法學雜誌》，第8期，頁40-49。

-----（2016），《人權論—現代與近代的交會》，元照。

許育典（2010），〈基本權功能建構作為大法官解釋的類型化—以教育相關基本權為例〉，收於：黃舒苑（主編），《憲法解釋之理論與實務（第七輯）（下冊）》，頁383-439，中央研究院法律學研究所籌備處。

-----（2011），《憲法》，5版，元照。

-----（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〉，《月旦法學雜誌》，第201期，頁5-21。

-----（2020），《教育行政法》，3版，元照。

許育典、李佳育（2014），〈從大學的法律地位探討大學自治的落實：以大學法人化為核心〉，《當代教育研究季刊》，第22卷第1期，頁169-209。

許宗力（2002），〈基本權的功能〉，《月旦法學教室》，第2期，頁72-80。

-----（2003），〈基本權主體〉，《月旦法學教室》，第4期，頁80-88。

-----（2003），〈基本權的保障與限制（下）〉，《月旦法學教室》，第14期，頁50-60。



- 許崇賓（2011），〈公私立大學教師聘任、解聘及救濟等問題之探討－評最高行政法院九十八年七月份庭長法官聯席會議決議〉，《法學新論》，第 29 期，頁 37-57。
- 陳文政（2008），〈析論教育部「大學評鑑辦法」之適法性與合憲性〉，《政大法學評論》，第 103 期，頁 1-61。
- （2019），〈大學自治與國家監督－國立臺灣大學校長遴選爭議之法理分析〉，《政大法學評論》，第 159 期，頁 1-67。
- 陳春生（2003），〈論講學自由〉，《法學講座》，第 20 期，頁 1-13。
- （2018），〈論大學自治與憲法制度性保障〉，《教育法學評論》，第 1 期，頁 31-47。
- 陳敏（2016），《行政法總論》，9 版，臺北：自刊。
- 陳淑芳（2010），〈教師對學校變更與消滅聘約關係不服之救濟－談最高行政法院 98 年 7 月份庭長法官聯席會議決議〉，《法令月刊》，第 61 卷第 6 期，頁 64-78。
- （2019），〈公立學校對教師所為處置之司法救濟－以教師評鑑與年終成績考核為例〉，《教育法學評論》，第 4 期，頁 39-63。
- 陳清秀（2018），〈大學自治權與教育部監督權之界限－以比較法為中心〉，《台灣法學雜誌》，第 344 期，頁 91-104。
- 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－以司法院大法官相關解釋提供的判準為考量中心〉，《世新法學》，第 8 卷第 1 號，頁 39-78。
- 程明修（2005），〈公立學校與教師間之法律關係及教師權利救濟程序〉，收於：教育部（編印），《大學自治與教師、學生權利之保護－教育部訴願業務論文集》，頁 559-580，教育部。
- （2009），〈憲法保障之制度與基本權之制度性保障－兼論基本權客觀內涵之主觀化〉，收於：廖福特（主編），《憲法解釋之理論與實務（第六輯）》，頁 327-363，中央研究院法律學研究所籌備處。
- （2010），〈所謂「法定生效要件尚未成就之不利益行政處分」？－最高行政法院九十八年七月十四日第一次庭長法官聯席會議決議部分內容〉，《月旦裁判時報》，第 1 期，頁 39-43。
- （2016），〈教師法第 14 條中教育部、公私立大學與教師間之法律關係與救濟爭議－以教育部之「核准」為中心〉，《東吳公法論叢》，第 9 期，頁 63-102。



傅朝文(2019),〈大學教師期限內未升等致不續聘之法律問題研析〉,《國會季刊》,第47卷第4期,頁109-126。

湯德宗(2003),〈大學教師升等評審的正當程序—論大法官釋字第四六二號解釋之適用〉,《月旦法學雜誌》,第97期,頁227-240。

黃舒苑(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〉,《月旦法學雜誌》,第218期,頁5-27。

黃源銘(2016),〈大學校院教師「違反聘約情節重大」案例暨相關法律問題探討〉,《教育研究集刊》,第62輯第4期,頁85-112。

葛克昌(2010),〈公立教師解聘等爭訟之救濟途徑—最高行政法院九十八年七月份第一次聯席會議決議〉,《月旦裁判時報》,第2期,頁34-39。

董保城(1997),《教育法與學術自由》,月旦。

葉俊榮(2009),〈從救濟管道到管制脈絡—論行政處分與行政契約的交錯與併存爭議〉,收於:王必芳(主編),《2008行政管制與行政爭訟》,頁1-33,中研院法研所籌備處。

詹鎮榮(2002),〈基本權能力與釋憲聲請能力〉,《法學講座》,第5期,頁59-68。

----- (2005),〈民營化觀點論公民合資公司之基本權能力〉,《高大法學論叢》,第1卷第1期,頁77-137。

----- (2018),〈大學自治在教師聘約形塑上之發展與檢討—教師違約不續聘相關行政法院裁判評析〉,《教育法學評論》,第1期,頁115-134。

----- (2018),〈國立大學財務自主之法制分析〉,《教育法學評論》,第2期,頁1-13。

廖元豪(2018),〈由美國憲法論大學自治的憲法問題〉,《教育法學評論》,第1期,頁97-113。

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

蔡宗珍(1999),〈基本權主體〉,《月旦法學雜誌》,第46期,頁107-110。

蔡震榮(譯)(1993),〈關於「大學組織」之判決〉,收於:司法院大法官書記處(編),《德國聯邦憲法法院裁判選輯(四)》,頁100-158,司法院。

衛 民(2001),〈公立大學教師申訴制度分析—論升等案與大法官釋字第四六二號解釋〉,《國立臺灣大學法學論叢》,第30卷第4期,頁37-74。

談恩碩(2022),《大學法與教師法在大學教師限期升等制度之法律爭議研究—以行政法院判決及其影響為中心》,國立政治大學法律學系碩士班碩士學位論文。

蕭文生(2010),〈行政處分之變種與異形—擬制行政處分與形式行政處分〉,《臺北大學法學論叢》,第73期,頁31-82。

----- (2014),〈不續聘大學教師之事由—最高行政法院102年度判字第239號及最高行政法院102年度判字第617號判決評析〉,《法令月刊》,第65卷第4期,頁486-499。

魏佳卉(2020),〈從國家預算看高教未來〉,《評鑑》,第87期,頁44-47。

闕銘富(2017),〈深入法規層面剖析價值衝突〉,《台灣法學雜誌》,第316期,頁63-65。

## 二、英文部分

Byrne, J. (1989). Academic freedom: special concern of the first amendment. *Yale Law Journal*, 99(2), 251-340.

----- (2006). Constitutional academic freedom after grutter: getting real about the four freedoms of university. *University of Colorado Law Review*, 77(4), 929-954.

Goldberg, E., & Sarabyn, K. (2011). Measuring degree of deference institutional academic freedom in post-grutter world. *Santa Clara Law Review*, 51(1), 217-264.

Hiers, R. H. (2002). Institutional academic freedom vs. faculty academic freedom in public colleges and universities: dubious dichotomy. *Journal of College and University Law*, 29(1), 35-110.

----- (2007). Institutional academic freedom or autonomy grounded upon the first amendment: jurisprudential mirage. *Hamline Law Review*, 30(1), 1-58.

Schauer, F. (2006). Is there right to academic freedom. *University of Colorado Law Review*, 77(4), 907-928.