

調 查 報 告

壹、案由：據訴，財團法人亞東技術學院未經教育部核准，擅於 84 年間出具其所有前臺北縣板橋市新雅段 1045 地號等 7 筆土地使用同意書予遠東新世紀股份有限公司申請建築，致前臺北縣政府工務局誤核發建造執照，疑違反私立學校法規定等情乙案。

貳、調查意見：

據訴，財團法人亞東技術學院未經教育部核准，擅於 84 年間出具其所有前臺北縣板橋市新雅段 1045 地號等 7 筆土地使用權同意書予遠東新世紀股份有限公司申請建築，致前臺北縣政府工務局誤核發建造執照，疑違反私立學校法規定等情乙案，經教育部查復到院，業已調查竣事，茲就調查意見，臚述如下：

一、亞東技術學院未經董事會決議及教育部核准，擅於 84 年間出具其所有前臺北縣板橋市新雅段 1045 地號等 7 筆土地使用權同意書予遠東新世紀股份有限公司申請建築，明顯違反私立學校法等相關規定，其處理過程，縱非故意，亦有重大缺失，出具人徐有庠雖已歿，難以追究相關人等之刑責，惟教育部將其列為行政缺失，給予刪減（停止）獎勵、補助等相關處分，仍屬有據。

（一）按私立學校法（73 年 1 月 11 日修正公布）第 27 條第 2 項規定：「董事會之決議，應有過半數董事之出席，以出席董事過半數之同意行之。但左列重要事項之決議，應有三分之二以上董事之出席，以現任董事總額過半數之同意行之：……四、依第五十八條第一項但書之規定，為不動產之處分或設定負擔者。……」、第 58 條第 1 項規定：「私立學校之不動產，不得處分或設定負擔。但與教學無直接關係或無使用價值

，經董事會依第二十七條第二項但書之決議，報經主管教育行政機關核准者，不在此限。」¹；私立學校法施行細則（74年4月16日修正發布）第33條第1項「本法第58條所稱與教學無直接關係之不動產，指籌設學校計畫與擴充計畫以外之土地及建築物。無使用價值之不動產，指經核定廢置之校地及建築物。」²

(二)另按「……私立學校法第五十八條第一項所稱之『處分』揆諸同法施行細則第三十三條規定意旨，似宜認一切足以妨礙正常教學之事實上處分及法律上處分均包括在內，故『出具土地使用權同意書』既屬法律上處分中之負擔行為，似宜認在私立學校法第五十八條第一項所稱『處分』之範圍內。」業經法務部82年10月18日法(82)律字第21747號函釋，並經教育部於85年2月28日以台85技(二)字第85500551號函通知各私立技術學院及專科學校在案。故私立學校法及其施行細則對於規範私立學校處分不動產之程序要件有二，其一須經董事會依私立學校法規定議決；其二須經主管機關核准，而私立學校出具土地使用權同意書之行為，亦屬於不動產處分之一種類型，且依司法院釋字第287號解釋：「行政主管機關就行政

¹ 86年6月18日修正公布私立學校法第61條第1項及第2項規定：「私立學校就不動產之處分或設定負擔，應經董事會依第29條第2項但書之決議，並報經主管教育行政機關核准後辦理；前項不動產之處分或設定負擔，應符合左列規定：(1)不動產之處分，以不妨礙學校發展、校務進行為限。(2)不動產以與教學無直接關係或經核定廢置之校地、建築物為限，始得設定負擔。」；現行私立學校法第49條規定：「學校法人就不動產之處分或設定負擔，應經董事會之決議，並報經學校主管機關核轉法人主管機關核准後辦理；其購置或出租不動產者，亦同。前項不動產之處分或設定負擔，應符合下列規定：一、不動產之處分，以不妨礙學校發展、校務進行為限。二、不動產以與教學無直接關係或經核定廢置之校地、建築物為限，始得設定負擔。依其他法律之規定，於學校法人之不動產具有法定抵押權者，依其規定。」

² 87年11月4日修正發布私立學校法施行細則第33條第1項「本法第61條第2項第2款所稱與教學無直接關係之不動產，指籌設學校計畫書與擴充計畫以外之土地及建築物；第2項規定，主管教育行政機關核准私立學校依本法第61條對不動產之處分或設定負擔時，應審查下列事項：(1)學校曾否依本法第38條規定辦妥財團法人變更登記，不動產產權及學校財務是否清理就緒。(2)不動產之處分或設定負擔，是否妨礙學校發展或校務進行。(3)不動產處分或設定負擔之收入，是否用於積極發展校務。(4)有無償還債務能力或確定之經濟來源。」

法規所為之釋示，係闡明法規之原意，固應自法規生效之日起有其適用。…」意旨，上開函釋於私立學校法第 27 條第 2 項及第 58 條規定生效之日起有其適用，合先敘明。

(三)卷查財團法人亞東技術學院（初名「私立亞東工業技藝專科學校」，62 年 6 月奉教育部核准改名為「私立亞東工業專科學校」，89 學年度獲教育部核定改制為技術學院，下稱亞東技術學院）於 66 年 8 月 20 日及 66 年 12 月 24 日向遠東新世紀股份有限公司（原遠東紡織股份有限公司，係亞東技術學院原捐助之母公司，下稱遠東新世紀公司）價購取得原臺北縣板橋市（改制後為新北市板橋區，下同）新雅段 1045、1045-1、1062-2、1062-3、1063、1064-1 及 1065-2 地號等 7 筆土地（都市計畫土地使用分區為「住宅區」，下稱系爭土地），面積合計 2,473 平方公尺，且經教育部於 67 年 4 月 24 日核准備查在案。嗣臺北縣政府（升格後為新北市政府，下同）於 78 年 5 月 9 日徵收該校部分校地開闢為中華東路後，亞東技術學院新雅校區即遭分割為東西兩部分，系爭土地屬中華東路以東校地，作為元智紀念公園及空地使用，屬閒置未使用之校地。

(四)亞東技術學院創辦人徐有庠為爭取「臺北縣實施容積管制前」之「建築執照」，以取得較高之容積及借道通行至捷運站之權利，在未經董事會議決，亦未陳報教育部核准情形下，於 84 年 10 月 26 日出具系爭土地使用權同意書，並由相鄰土地所有權人遠東新世紀公司擔任起造人申請建造執照，並由臺北縣政府 85 年 6 月 19 日核發 85 板建字 680 號建照執照在案。依該執照所載及基地平面套繪地籍圖，系爭土地係屬建築基地之一部，上面預定興建 A、B、C 等 3 棟建物。惟當

時因受捷運工程進度影響，系爭土地一直未進行實質開發，該校亦未擬定具體開發計畫專案陳報教育部。

(五)嗣板橋市公所為辦理特二號道路(今台 65 線)工程，於 93 年 7 月 26 日通知亞東技術學院需使用該校所有新雅段 1013 地號等 7 筆土地(面積合計 5,414 平方公尺)，致其校地面積將不足法定規定(至少應有 5 公頃)之基準，該校即於同年 8 月 16 日函報教育部，案經該部於同年 93 年 11 月 11 日函請該校於 1 年內另覓土地補足校地，該校乃於 94 年 10 月 20 日檢陳「校園中程規劃案」，擬以系爭土地以及亞東段 1011 地號等 5 筆土地與遠東資源股份有限公司(下稱遠東資源公司)所有板橋區「遠東通訊數位園區」內之「專一(E)區」部分土地辦理「土地交換」，案經教育部提出相關疑義，並由該校於 95 年 4 月 7 日函復後，教育部乃就該校「土地交換」案進行審議。

(六)詢據教育部表示：該部 67 年核准備查亞東技術學院增購系爭土地案，並於 69 年 3 月 25 日函納入 67 學年度財團法人變更登記表冊之校地清冊中，系爭土地非籌設學校計畫內之土地，應屬學校擴充計畫內之土地。該校董事會曾於 84 年 9 月 20 日召開第 9 屆第 2 次會議，討論系爭土地在內之 9 筆土地參與「亞東醫院捷運站聯合開發案」(下稱捷運聯合開發案)，嗣經該部於 84 年 10 月 4 日函復該案已涉及私立學校法第 58 條(即修正後第 49 條)規定，須依該規定辦理。其後雖因故終止聯合開發案，並經該校 86 年 3 月 25 日第 9 屆董事會第 5 次會議追認在案。然參與捷運聯合開發案倘與出具土地使用權同意書有關，該部要求應依私立學校法規定辦理，而當時董事長徐有庠卻仍於 84 年 10 月 12 日出具土地使用權同意書，且於終止參與捷運聯合開發案後，未向遠東新世紀公司撤回

土地使用權同意書，或就校務需求提出變更建照起造人或設計之主張，顯示董事會未確實依該部指示辦理，且對於系爭土地之處分，係以開發住宅獲利為出發點，罔顧校務發展需求，犧牲學生受教權益。

(七)此外，該部辦理上開土地交換案審議過程中，僅知系爭土地已併同鄰地取得 85 板建字第 680 號建造執照，惟亞東技術學院未主動說明系爭土地已出具土地使用權同意書予遠東新世紀股份有限公司。經該部於 99 年 2 月 10 日及 3 月 8 日 2 度函請該校說明系爭土地使用現況，該校始於同年 3 月 15 日明確函復系爭土地已興建建物至 10 樓結構體，惟負責興建之遠揚建設股份有限公司（下稱遠揚建設公司）就該建案之預售標的中未包含系爭土地及其地上建物。教育部遂以涉有行政程序未完備且未妥全校產管理之責，於同年 5 月 20 日函復該校列為行政缺失。嗣後教育部查明該校出具系爭土地使用權同意書之情事，並確認出具系爭土地使用權同意書之過程，僅蓋用董事會圖記與董事長私章，未有董事會或學校內部簽核與提案審議之紀錄，亦未陳報該部核准，認已違反行為時私立學校法第 27 條第 2 項及第 58 條第 1 項有關處分不動產之程序規定，且情節重大，爰依現行私立學校法第 55 條³與「教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費核配及申請要點」規定，自 100 年起連續 3 年加重不予核配獎勵補助私立技專校院整體發展經費，以及「停止撥付 100 及 101 年度獎勵大學教學卓越計畫案補助經費」、「扣減學校招生名額」、「不予同意改名科技大學」等

³ 私立學校法第 55 條規定：「學校法人所設私立學校辦理不善、違反本法或有關教育法規，經學校主管機關糾正或限期整頓改善，屆期仍未改善者，經徵詢私立學校諮詢會意見後，視其情節輕重為下列處分：一、停止所設私立學校部分或全部之獎勵、補助。二、停止所設私立學校部分或全部班級之招生。」

處分⁴。

- (八)又亞東技術學院100年4月21日函復教育部之說明，並未陳述系爭土地使用權同意書印信蓋用由誰為之，惟依據其檢附之系爭土地使用權同意書所蓋印章，確為董事會圖記及當時董事長徐有庠之印章，又該校前校長徐澤志曾於100年5月20日在新北市政府召開之「研商新北市政府核發85板建字第680號建照時，亞東技術學院出具土地使用同意書未依私立學校法之規定辦理是否影響效力會議」中表示「本案於申請建照時所付土地使用權同意書，確由本校所出具應無違誤，並符合當時相關規定，惟有關是否經本校董事會相關程序通過，因年代久遠，本校迄今為止尚查無相關資料可稽」。教育部僅能由系爭土地使用權同意書及該校說法，認定印文有形式的真正性，在無其他積極事證下，判斷係當時董事長徐有庠出具，並無偽造文書罪的問題。又不論背信罪之主客觀要件是否構成，84年出具系爭土地使用權同意書之行為，即使涉及背信罪，也已逾修正前中華民國刑法第80條有關背信罪10年期之追訴時效。且出具人徐有庠已歿（89年12月），恐難以追究相關人等之刑責。
- (九)綜上所述，亞東技術學院未經董事會決議及教育部核准，擅於84年間出具系爭土地使用權同意書予遠東新世紀公司申請建築，確已違反行為時私立學校法第27條第2項及第58條規定，縱當時教育部尚未作成85年2月28日有關「出具土地使用權同意書之行為，亦屬於不動產處分」之函釋，惟依司法院釋字第287號解釋意旨，上開函釋於法規生效之日起，即有其適用

⁴ 據教育部表示，不予核配「私立技專校院整體發展經費」及扣減「招生名額」情形彙整，相關不予核配原則或扣減標準，皆經私立學校諮詢會議決議，並分別經「教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費核配審議會」及「技專校院總量招生名額增(減)量審查會議」審議通過。

，該校出具系爭土地使用權同意書之行為，仍應受其拘束。且私立學校法乃規範各級、各類私立學校之組織、設立、招生與運作之重要法律依據，學校及董事會對於攸關校務之重大決定，如涉有適用該法律之疑義時，應當先函請教育行政主管機關函釋後再行辦理，以避免違法之情形發生，該校出具系爭土地使用權同意書前，即應先函請教育部釋示其適法性，況該同意書之目的，係為與鄰地合併申請建造執照，並於其地上興建建物，建物一旦興建完成，即涉及系爭土地及地上建物如何處分之問題，如允任該校隨意先行出具土地使用權同意書，並於建物興建完成與決定如何處分後再陳報教育部，無異強迫該部接受該校對於系爭土地及建物之處分決定，不但失去事前監督與核准之功能，更使上開法律規定形同具文。據此，亞東技術學院對於系爭土地使用權同意書之處理過程，縱非故意，亦有重大缺失，出具人徐有庠雖已歿，難以追究相關人等之刑責，惟教育部將其列為行政缺失，給予刪減（停止）獎勵、補助等相關處分，仍屬有據。

二、教育部未能確實宣達法令，即時發現系爭土地使用權同意書出具過程及適法情形，一再錯失應變契機，難辭疏失之責；該部應善盡監督與宣導之責，嚴禁私校再發生以不當方式處分不動產之情事，並持續要求亞東技術學院妥善處理系爭土地因出具土地使用權同意書衍生之相關爭議問題，盡力確保學校權益。另有關係爭土地辦理交換乙節，尚非改正本案缺失之唯一選擇，該部身為主管機關，自宜審酌對於學校之利弊得失，本於權責予以核處。

（一）按本院前於 84 年間通過「臺北市政府工務局，對於大同公司於同一地段、同一基地、同樣使用大同工商職業學校及大同工學院土地作為建築基地，同樣均未依

私立學校法規定報請核准，逕自申領建照執照，於核發建造執照後，明知其違法，竟仍作不同之處理，而教育部及臺北市政府教育局，對該等院校違反私立學校法規定，竟怠忽查處，均有疏失之處」糾正案，糾正臺北市政府、教育部。該案指陳教育部之疏失理由略以：「（一）大同工學院出具土地使用權同意書，違反私立學校法規定，……該部未同意該院之說明，於81年2月29日函該院略以：『……貴院出具土地使用權同意書係屬土地處分之一，應受私立學校法第57、58條之規範。』，該院並未依規定再呈報，該部亦無深入追查。嗣臺北市政府教育局，於同年11月13日函請釋示……，非但未對該院違反私立學校法規定作一處置，甚至該局再於82年6月26日再函請釋示，仍未處理，迨82年9月4日始函法務部釋示，公文延宕近年，使地方政府無所遵從，衍生諸多處理上之困擾。（二）……法務部對本案之釋示函復後，該等院校違反私立學校法規定之事實，昭然明確，竟仍迄未作適法之處理，其怠忽職守，核有不當。」

（二）詢據教育部表示：該部於接獲上述法務部82年10月18日有關出具土地使用權同意書亦屬私立學校法第58條第1項所稱「處分」之釋示函復後，即以82年11月2日臺(82)技字第060718號函檢送該函釋文予臺北市政府教育局，並副知臺灣省政府教育廳以及高雄市政府教育局等單位云云。惟該函並未包含教育部本身主管之各私立技術學院及專科學校，故亞東技術學院於84年10月26日出具系爭土地使用權同意書時，確實尚未獲通知上開相關函釋。迄本院上開糾正案提出後，該部雖於85年2月28日以台85技(二)字第85500551號函通知各私立技術學院及專科學校，惟該函仍未通知核發建照執照主管機關各直轄市、縣（

市)政府，故臺北縣政府 85 年 6 月 19 日核發 85 板建字 680 號建照執照時，亦未能知悉法務部上開函釋，該部復表示，雖可能造成臺北縣政府做出違法行政處分，惟依行政程序法第 117 條第 1 款規定，撤銷對公益有重大危害者，不得撤銷，爰此，系爭土地尚須於此基礎下，解決地上建物權屬及價值等問題。該部迄至 89 年 1 月 14 日接獲行政院函轉本院 88 年 12 月 29 日就上開糾正案後續改進情形審核意見：「……事涉全國各級私立學校，其後續之處理，僅由該府教育局通令各級私立學校，爾後校地應由主管教育行政機關核備後，方得處分，並出具同意書申請建築執照，嚴格要求應依據私立學校法及建築相關法令辦理云云，顯未臻全功。為免類似情事再發生，允宜再函轉行政院轉飭教育部通令各市、縣政府一致遵行辦理。」該部乃再以 89 年 1 月 14 日以台 89 高(三)字第 89004603 號函通知私立大學校院、私立專科學校、臺北市政府教育局、高雄市政府教育局、各縣市政府。

(三)次按建築法第 30 條規定：「起造人申請建造執照或雜項執照時，應備具申請書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書。」；另「按建築法第 30 條所稱：『土地權利證明文件』，係指起造人取得土地提供建築使用之一切權利文件。如建築使用自有土地之所有權狀，使用他人土地建築之同意書、契約書均屬之。此項土地權利證明文件是否合法有效，應就其內容認定之。」業經內政部 65 年 8 月 31 日台內營字第 696214 號函明示在案。

(四)亞東技術學院為補足校地之不足，於 94 年 10 月 20 日檢陳「校園中程規劃案」函報教育部時，業於函文中說明九及所附「不動產估價報告書」中載明系爭土地已由遠東新世紀公司取得臺北縣政府核發 85 板建

字第 680 號建造執照在案，並檢附執照影本，教育部亦已自承知悉系爭土地併同鄰地已取得建造執照之情事，亞東技術學院雖未主動說明已出具系爭土地使用權同意書，該部本於監督主管機關立場，亦應要求該校說明上開建造執照取得經過，以及是否曾依建築法第 30 條規定出具任何土地權利證明文件，惟該部審查期間均未積極要求該校釐清，加以上開建照執照有建築期限，需於竣工期限內興建完成，負責興建之遠揚建設公司遂於 97 年 9 月開始動工興建⁵，嗣後該部雖於 99 年 2 月 10 日及 3 月 8 日 2 度函請該校說明系爭土地使用現況，惟該校於同年 3 月 15 日函復時，系爭土地上建物業已興建至 10 樓結構體，該部乃於同年 5 月 20 日函復該校列為行政缺失。

- (五) 亞東技術學院嗣於 99 年 6 月 18 日申復略以：「貳、本案背景事實：…一、民國 84 年 10 月 26 日：本校第八屆董事會出具『土地使用權同意書』…二、民國 85 年 6 月 19 日：臺北縣政府工務局核發 85 板建字第 680 號『建造執照』」至此，教育部始確知該校出具系爭土地使用權同意書之事實，並再函詢該校略以：「……84 年之處分行為倘合乎 73 年以來私立學校法之規定，查卻無任何報部專案核准之紀錄，其實情為何，有待貴校說明釐清相關事項。」該校於同年 12 月 2 日函復略以：「…除土地使用權同意書乙紙外並無任何雙方合作開發且具法律效力之資料。」然教育部尚未查知出具土地使用權同意書之細節內容，僅掌握該校可能未辦理報部核准之程序。嗣教育部為審查土地交換案於 100 年 3 月 24 日再次函復該校勿將土地交換案逕自認定為改善行政缺失之唯一措施，並

⁵教育部 100 年 1 月 31 日臺技(三)字第 1000013558g 號函說明二、(一)、2、(1)。

要求該校詳述出具土地使用權同意書之緣由與程序，是否符合當時私立學校法及其相關規定，該校於同年4月21日函復時，始檢附土地使用權同意書影本，並再次說明查無董事會議提案或審議紀錄。至此，教育部始確認該校出具系爭土地使用權同意書未經董事會議審議。

(六)嗣系爭土地上建物興建完成，因遠揚建設公司業已先行墊付相關工程款項，該校為確保學校權益不致受損，爰經校務會議及99年3月11日第13屆第7次董事會決議通過，對於系爭土地建案應分攤工程款項部分，向教育部陳報核准後再行支付遠揚建設公司，以便取得合建房屋，惟教育部於同年3月29日土地交換執行案審查會中，要求該校不得支付相關工程款項，應朝公平合理換地方案進行。故在教育部函示暫緩辦理情形下，並未同意該校應分配之A棟、B棟以及C棟1至5樓、6樓2戶共154戶房屋及98個車位，惟遠東新世紀公司為保障股東之權益，乃暫將系爭土地上之建物登記於遠揚建設公司名下，並待教育部之指示後再行處理。

(七)綜上所述，教育部於接獲法務部82年10月18日函釋後，未能即時通知本身主管之各私立技術學院及專科學校以及核發建照執照主管機關各直轄市、縣（市）政府，致亞東技術學院於84年出具系爭土地使用權同意書，以及臺北縣政府85年核發建照執照當時，均未能知悉法務部上開函釋，該部對於法令宣達，確有疏漏；嗣亞東技術學院於94年10月20日陳報「校園中程規劃案」時，教育部雖已知悉系爭土地併同鄰地已取得建造執照之情事，卻未能積極深入查證該建造執照取得經過，即時發現系爭土地使用權同意書出具過程及適法情形，一再錯失應變契機，難辭疏失之責。

(八)另教育部雖自 89 年起建置「全國技專校院校務基本資料庫資訊系統」要求各校將經管之土地列冊，並填報使用情形，定期每年 10 月更新土地使用資訊，提供該部對全國技專校院各項政策及行政業務之執行參考。另自 98 年 10 月起要求各校每年 4 月 10 月，就已付款購置因故尚未辦竣土地所有權移轉，以及使用分區、用地及編定變更尚未完成，列冊追蹤管理各校辦理情形，惟是否將出具土地使用權同意書之情形納入，有待查明。此外，教育部應善盡監督與宣導之責，避免私校再發生以不當方式處分不動產之情事；此外，依該部現有資料，尚無法判斷合建之建物產權分配，及預計分回部分是否合理，是否足致損害學校之權益等，惟依系爭土地之登記謄本所載，該校仍保有土地產權未處分，該部允應持續依私立學校法第 49 條之規定要求該校妥善處理系爭土地因出具土地使用權同意書衍生之相關爭議問題，盡力確保學校權益。另有關係爭土地辦理交換乙節，尚非改正本案缺失之唯一選擇，該部身為主管機關，自宜審酌對於學校之利弊得失，本於權責予以核處。

參、處理辦法：

- 一、本案因陳訴人匿名陳訴，通訊資料不詳，無須函復調查意見。
- 二、調查意見二，函請教育部檢討改進見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。

調查委員：劉興善

中 華 民 國 103 年 4 月 8 日
附件：本院102年9月10日（102）院台調壹字第1020800344號派
查函暨相關案卷宗。