

大學自治與學習自由的界線

——以學則為探究中心

王宣雄*

壹、前言

大學依大學法第32條規定訂定學則以考核學生的學業，屬大學自治的範疇，但有可能侵害學生的學習自由。學則為大學訂定的自治規章，與學術自由息息相關，為大學自治的核心領域，國家機關不得當干預，立法者為避免過度立法有侵害學術自由之虞，乃採框架立法，至於框架內的事務由各大學自行訂定；各大學為維繫學校教學品質，提升競爭力，並發展特色，實現教育理念，訂定的學則不盡相同而呈現多元化，但仍需符合司法院釋字第563號解釋，應遵守正當程序，其內容並應合理妥適；而主管機關教育部的行政監督僅是事後備查，避免干預學術自由；個案的事後司法救濟，行政法院應適度的尊重大學或教師的專業判斷。學則從立法規範、大學訂定、行政監督到事後的司法救濟，具有上、中、下游的關係且有連鎖效應。在學術自由的保護傘下，大學基於自治訂定的學則可能侵害到學生的學習自由，而有加以探究之必要。

大學訂定學則若其目的在協助學生對學術

品質的追求保障學術自由，因而侵害或限制學生的學習自由，學生應有遵守的義務。反之，若訂定學則為非關保障學術自由的恣意措施，學生得以學習自由受侵害而防禦之。大學生的學習自由以不違反學術自由發展為限，沒有不學習（怠惰）的自由。學則的訂定不可能無限上綱，成為宰制學生的工具（違反人性尊嚴），相對地，在大學自治運作中，學生權益必須被尊重，特別是學生的程序保障，應讓學生有適時表達意見的機會，畢竟大學生為大學自治中的成員而非其客體。單方的訂定，只會造成對立；校方與學生良好的互動溝通，才能落實學則的規範。

本文先介紹大學自治、學習自由及兩者的界線，其次討論學則沿革及法律位階，再討論從立法規範等四項觀察學則，最後提出結論。

貳、大學自治

一、大學自治的定義

所謂大學自治，係指大學得經由自己之機關獨自負責並且不受國家之指示以完成事務

* 本文作者係臺灣彰化地方法院科長，國立中正大學法律學系碩士

之意，亦即大學之管理、運營係委諸於大學內部之自主性決定¹。將大學自治類型化²，依學理分類為1.規章自治、2.學術自治、3.人事自治、4.管理自治、5.財政自治；依釋憲實務分類為1.大學組織自主權（釋字第380、450、563號）、2.教師的研究自由（釋字第380號）、3.教學自由（釋字第380、450號）4.訂定入學資格（釋字第626號）、5.考核學生之學業及品行的權責（釋字第563號）、6.訂定畢業條件（釋字第380、563號）、7.學生的學習自由（釋字第380、450、563、684號）及8.學生自治（釋字第380、563號）等。

二、訂定學則屬大學自治的範疇

依司法院釋字第563號解釋理由書第3段「為維持學術品質，健全學生人格發展，大學有考核學生學業與品行之權責……，使成績未符一定標準或品行有重大偏差之學生予以退學處分，亦屬大學自治之範疇。」，已明顯區分：一、考核學生學業的權責，主要是大學依大學法第32條規定所訂定的學則；二、考核學生品行的權責，主要是大學依大學法第32條規定所訂定的學生獎懲辦法。足見大學訂定學則為大學自治的範疇，且與學術自由息息相關。

三、大學訂定自治規章有無法律保留原則適用

大學基於自治所訂定的自治規章如學則等，有無法律保留原則之適用，學者有採肯定說、否定說及折衷說³，論述如下：

（一）無法律保留原則適用

學者有認為，大學自治之目的，為追求學術自由，故大學自治制度本身，就具有排除國家干涉本質。大學自治，其權限直接來自於基本權（學術自由），其位階應該高於來自於國家之法律。也就是說，此時大學並非國家之行政機關，而是屬於社會範疇之權利主體。所以，作為學術自由保護法益之大學自治，其學則、學位考試要點等，都是由自治成員所訂定，實異於國家權力之限制，也與法律保留原則的本質不同⁴，無法律保留原則適用。

次有學者認為，大學得於合理及必要的範圍內訂定自治規章，無需適用法律保留原則，使得在大學自治權範圍內，就其所得規範事項範圍內，取得與立法者相同之地位，惟大學就其自治事項所為有關章則之訂定及執行自應遵守正當程序，其內容並應合理妥適⁵。

三有學者認為，大學自治的核心領域所在

註1：司法院釋字第380號，大法官林永謀、楊慧英協同意見書第5段。

註2：許育典（2014），〈大學法制下大學自治的定位與保障〉，《大學法制與高教行政》，第18-24頁。

註3：學者對於大學訂定自治規章有無法律保留原則之適用的討論，請參見李建良（2004），〈大學自治與法治國家——再探「二一退學制度」的相關法律問題〉，載於《憲法理論與實踐（三）》，第190-198頁。

註4：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，第20頁。

註5：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90頁。

就是大學享有完全自治權限，不受立法及行政的拘束。大學自治權限若是憲法所賦予，同樣的也僅能由賦予大學自治權的憲法加以限制，大學自治權源自憲法授權，自不能牴觸憲法本身已經明確規定事項，除憲法本身已規定者外，其餘應屬大學享有完全自治權限的事務⁶。

（二）適用法律保留原則

學者有認為，基於以下理由大學訂定章則應有法律保留原則之適用。1.依「重要性理論」，凡涉及人民基本權之重要事項，皆須由立法者規範。若無法律之授權，當然不得限制人民之基本權。2.以地方自治來對比，我國地方自治受憲法明文保障，地方自治團體享有自治事項立法並執行之權，但此立法權，若無憲法或其他法律之依據，不得限制人民之自由權利。而現行法制下，地方自治團體條例之制訂罰則者，尚須有地方制度法第26條第2項之授權，則未受憲法明文保障之大學自治，其自治規章民主正當性相對薄弱，如無法律授權當然更不能限制學生權利⁷。

次有學者認為，大學自治之保障旨在防止國家不當干預大學學術自由，惟若牽涉學生之學習權及受教育權之重大事項（如退學事件），基於憲法保障人民受教育權之意旨，仍應有法律依據，始得為之，非得以大學自治為理由，脫免法律保留原則之制約⁸。另依釋字第462號解釋「大學教師升等資格之審

查，關係大學教師素質與大學教學、研究水準，並涉及人民工作權與職業資格之取得，除應有法律規定之依據外……須保證能對升等申請人專業學術能力及成就作成客觀可信、公平正確之評量，始符合憲法第23條之比例原則（解釋文第2段）」，教師升等資格等事項，屬大學自治事項，而大法官以事涉「人民工作權與職業資格之取得」，要求應有法律規定之依據。由此似可推知，大學訂定自治規章對學生所為規範，如退學處分等，不當然即排除法律保留原則適用⁹。

（三）折衷說

學者有認為，大學生之退學原因不同如規範學生學業學習效果的學則與學生品行獎懲的學生獎懲辦法，應有不同之規範密度。前者規範之退學並非對大學生的懲罰措施，係屬於學校教育行為，與學術自由相關為大學自治核心領域，大學就此部分為固有的自治立法權，無須大學法授權，其自行訂定之學則亦無庸送請立法院備查，無須受國會監督，採最低限度法源規定，即屬合憲，毋庸法律明確授權。後者規範之退學屬制裁性措施，與學術自由較無關係，而與基本權利的保障有關，為維護大學校園秩序所得實施之家宅權，不為大學自治立法權所涵蓋，其既屬限制人民自由權利之重要事項，基於重要性理論，應有較高之規範密度，如學生行為嚴重破壞秩序之方法、懲處措施之種類、比

註6：陳文貴（2020），〈大學自治之權限劃分與監督〉，《教育法學評論》，第111-113頁。

註7：許春鎮（2007），〈大學自治與學生法律地位〉，《臺灣海洋法學報》，第6卷第1期，第201頁。

註8：李建良（2004），〈大學自治、受大學教育與法律保留原則——「二一退學制度」合憲性的探討〉，《憲法理論與實踐（三）》，第156頁。

註9：李建良，前揭註8，第155頁。

例原則、懲處程序與退學效果，均須有法律明確規定，或由法律授權大學訂定，並接受國會監督¹⁰。採兩分法，依「學則」所為之退學處分牽涉學術品質的維持，為大學自治的核心領域無法律保留原則適用；依「獎懲辦法」所為之退學處分牽涉大學紀律或秩序維護，屬制裁性措施適用法律保留原則。

（四）本文見解

1. 從釋憲實務觀察

司法院釋字第380號揭示大學自治受憲法制度性保障，建立大學自治屬於憲法保障的層次（憲法的大學自治），似無法律保留原則適用；司法院釋字第563號解釋文「……大學自治既受憲法制度性保障，……自得於合理及必要之範圍內，訂定有關取得學位之資格條件。……此項資格考試之訂定，未逾越大學自治之範疇，不生憲法第23條之適用問題。……」；司法院釋字第626號解釋理由書第2段「大學自治為憲法第11條講學自由之保障範圍，……。大學對於入學資格既享有自治權，自得以其自治規章，於合理及必要之範圍內，訂定相關入學資格條件，不生違反憲法第23條法律保留原則之問題……」。所為「不生違反憲法第23條法律保留原則之問題」是指大學基於憲法所保障的自治權與自治需求，不用法律規定即得訂定自治規章。因無需法律規定，所以

不生憲法第23條之適用問題。

由此觀之，似採憲法的大學自治而無法律保留原則適用。

2. 從法律層面觀察

大學法第1條第2項規定：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權」，而同法第32條規定：「大學為確保學生學習效果，並建立學生行為規範，應訂定學則及獎懲規定，並報教育部備查。」，學則訂定為大學法第1條第2項所稱之法律規定，其法效為在大學法規定學則範圍內，大學享有自治權。採適用法律保留原則。

3. 兩者之比較

乍看之下，兩者似乎對立，但進一步觀察大學法之規範情形，僅於第28條規定應列入學則規範事項，第32條規定各大學應訂定學則並報教育部備查。並未進一步規範授權之目的、範圍及內容應符合具體明確之條件，僅立一個應列入學則項目的框架，至於框架範圍內的具體細節事務，則授權由各大學自行訂定及執行，符合框架立法模式，應評價為框架立法。框架立法的目的在於避免侵害大學自治的核心領域學術自由。

採憲法的大學自治在手段上排除立法者介入，避免侵害大學自治核心領域，目的是為保障學術自由；採框架立法在手段上是立法者將大學自治的核心領域

註10：董保城（2006），〈國家與公立大學之監督關係及其救濟程序〉，《法治與權利救濟》，第238頁。另參見周志宏（2001），〈大學自治與強制退學制度〉，《台灣本土法學》，第29期，第64-65頁。

保留給大學自行訂定，目的也是為保障學術自由。兩者手段有差異，前者排除立法，由大學自行訂定；後者仍由立法者立法，只是將大學自治核心領域保留給大學自行訂定。但兩者目的並無不同。依現行大學法觀之，採框架立法亦能達成學術自由目的，所以執著於手段不同，爭執有無法律保留原則適用並無實益，重要的是保障學術自由的目的。理論上以採憲法的大學自治為妥，但若採適用法律保留原則，進一步採框架立法，將大學自治核心領域保留給大學訂定，亦無不妥。

4. 大學自治非關學術自由事務有無法律保留原則適用

需進一步討論者，大學自治非關學術自由事務，有無法律保留原則適用？依司法院釋字第684號解釋理由書第3段「大學教學、研究及學生之學習自由均受憲法之保障，在法律規定範圍內享有自治之權。為避免學術自由受國家不當干預，……立法機關亦僅得在合理範圍內對大學事務加以規範……」，本段是以「學習自由」、「學術自由」等有關學術自由事務為論述前提，主要目的在避免國家機關不當干預而妨害學術自由，並不包括大學自治中無關學術自由事務，如違反學生獎懲辦法事件。所以非關學術自由事務如違反學生獎懲辦法事件，應無適用此段之餘地。結論是學則規範的學業評量為大學自治的核心領

域無法律保留原則適用；獎懲辦法規範的品行考核非大學自治的核心領域應回歸法律保留原則適用。折衷說與此觀點相同。

5. 小結

本文認為應先將大學自治事務區分為有關學術自由事務或非關學術自由事務，前者為大學自治核心領域，憲法的大學自治，排除立法者介入立法，無法律保留原則適用；後者非大學自治核心領域，應回歸法律保留原則適用。採折衷說為妥，但依現行大學法第1條第2項及第32條規定似採適用法律保留原則。

參、學習自由

大學生為學術上之起跑者，有保障其學習自由的必要。因其在大學中主要係以學習活動為主，透過學術上之學習，不僅得以獲取專業知識和具備專業能力，為將來就讀研究所或從事職業預作準備，且藉由積極參與學術過程，培養自我獨立思考及自負責任之真理探求¹¹，俾利實現學術自由。分為學習自由的基本權保障、學習自由的內涵、學習自由與學則的關係、學習自由與在學關係的差異論述如下：

一、學習自由的基本權保障

司法院釋字第380號解釋文「憲法第11條關

註11：董保城（1997），〈大學生學習自由之研究——中德法制之比較〉，《教育法與學術自由》，第213頁。

於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障；就大學教育而言，應包含研究自由、教學自由及學習自由等事項。」，由此可知，學習自由的基本權保障為憲法第11條講學自由（學術自由），學習自由為其保護的法益之一。

二、學習自由的內涵

（一）學習自由的內涵

大學生的學習自由（Studiumsfreiheit）應包括入學自由、選課自由、上課自由與積極參與討論及表達意見的自由¹²。所謂的入學自由是指學生依據自己的興趣或生涯規畫選擇進入哪所大學就讀及就讀何系所的自由；選課自由是指必修課程有二位教師以上可供選擇，或非必修課程學生可根據自己的興趣或生涯規畫選課；上課自由在德國大學生原則上並無出席課堂之義務但在例外情形下，例如「示範教學課程（Demonstrationen）」或課堂上之對話教學效果具有重大必要性（例如「專題研究課程」），則負有出席上課的義務¹³。若依此基準，上課自由應是指根據課程教師教學的情形能否滿足學生興趣或生涯規畫，決定是否到校上課或尋求其他學習管道的自由。但以目前情形，各大學透過「點名制度」強制學生到校上課，認為到校上課為學生的基本義務，能否接受學生有權利決定是否到校上課的自由，仍待後續觀察；積極參與討論及表達意見的自由是指課堂上或參加校內學者專家演講時積極參與討論或陳

述已見等自由。

（二）學習自由的性質

大學為人民受國民教育以外教育之權利，為憲法第22條所保障，惟鑑於教育資源有限，所保障者係以學生在校接受教育之權利不受國家恣意限制或剝奪為主要內容，並不包括賦予人民請求給予入學許可、提供特定教育給付之權利（參照司法院釋字第626號解釋理由書第4段）。

學習自由是大學生受教育的主要保障之一，由上可知，憲法保障大學生的學習自由，並非請求國家為一定教育給付的請求權，其只是學術自由保護的法益之一，目的在保障學術自由，主要作用為對抗國家恣意限制或剝奪的防禦權。

（三）學習自由與學則的關係

1. 學則的定義

依大學法第28條第1項：大學學生修讀本校或他校輔系、雙主修、學程、跨校選修課程、保留入學資格、轉學、轉系（組）所、轉學程、休學、退學、開除學籍、成績考核、學分抵免與暑期修課、國外學歷之採認、服兵役與出國有關學籍處理、雙重學籍及其他與學籍有關事項，由大學列入學則，報教育部備查。約可分為三類，第一類為關於就讀本校權利義務的規範，如修讀學程、輔系、雙主修、休學、退學、成績考核、學分抵免與暑期修課等。第二類為關於跨校（含國外大學）權利義務的規範，

註12：董保城，前揭註11，第194頁。

註13：董保城，前揭註11，第198-199頁。

如跨校選修課程、轉學、雙重學籍等。第三類為其他事項較屬於行政方面，如服兵役與出國有關學籍處理及其他與學籍有關事項。學則規範主要為關於學生學業事項，目的為確保學生學習效果。依上開列入學則規範事項，採框架立法，授權由各校自行訂定，各校發展特色不同，所以規範內容也不盡相同，呈現學則多元化的特性。

2. 學習自由與學則規範的關係

學則規範會影響到學生的學習自由，以雙重學籍為例，依大學法第28條規定，大學應將雙重學籍列入學則規範報教育部備查。有些大學准許雙重學籍（含本校、國內及國外跨校），但要事先申請¹⁴；有些大學則連校內雙重學籍

都禁止¹⁵，此屬大學自治事項範疇，由各大學自行決定，沒有誰對誰錯的問題。這當中涉及衝堂問題，究竟上課是學生的權利或是義務？有些大學的學則訂有一學期中曠課達45小時者退學¹⁶或某科目缺課之時（節）數，達該科目全學期教學總時（節）數三分之一時，不得參加該科目之期末考試¹⁷（即所謂的扣考）。如此規定之大學，顯然認為上課是學生的基本義務，雙重學籍會有衝堂之情形，影響到完整的學習，自然較不易採用。本文認為在司法院釋字第684、784號解釋後宜朝向較開放的大學自治，畢竟學術的多元化才是主流，對於想擁有雙重學籍以增廣視野的學生而言，大學應樂觀其成，縱有衝堂的情

註14：得申請雙重學籍的大學有：臺北市立教育大學（參見臺北市立教育大學學生雙重學籍辦法，教育部99年1月4日台高（二）字第0980225907號函同意備查）、國立臺南大學（參見國立臺南大學學生申請雙重學籍要點，民國103年11月12日103學年度第1學期教務會議通過）、國立聯合大學（參見國立聯合大學學生申請雙重學籍辦法，107年07月19日臺教高（二）字第1070099830號函備查）、高雄醫學大學（參見高雄醫學大學學生申請雙重學籍辦法，102.03.04高醫教字第1021100585號函公布）等，最後瀏覽日期：2020年4月27日。

註15：如臺大學則（109.04.13教育部臺教高（二）字第1090042713號函同意備查）第48條：學生有下列情形之一者，應令退學：六、自一〇二學年度起入學學生同時在本校擁有二個（含）以上學士班學籍者。最後瀏覽日期：2020年4月27日。

註16：如國立臺灣師範大學學則（教育部104年9月2日臺教高（二）字第1040078506號函同意備查）第24條：學生有下列情形之一者，應予退學：三、一學期中曠課達45小時者。及國立高雄師範大學學則（教育部106.04.27臺教高（二）字第1060019645號函同意備查）第43條：學生請假經核准後而缺席者，為缺課；未經請假或請假未准而缺席者，為曠課。曠課一小時者作缺課二小時計，一學期曠課達四十五小時者應予退學。惟代表學校因公請假經核准者，不作缺課計，最後瀏覽日期：2020年4月27日。

註17：如東海大學學則（中華民國105年2月19日臺教高（二）字第1040185458號函准備查）第37條第1項：學生某一科目缺、曠課時數達該科學期實際授課全時數三分之一者，不得參加該科目之學期考試，該科成績以零分計算。及輔英科技大學學生學籍規則（臺教技（四）字第1060100577號函備查）第33條：曠課時數達全學期該科授課總時數三分之一者，不得參加該科目學期考試，該科成績以零分計算，授課教師另有規定者，依其規定，並應明載於課程計畫或加退選課程序結束前於課堂上告知……。最後瀏覽日期：2020年4月27日。

形，學生仍可透過其他管道學習，亦可請教授課教師解答課程疑問，彼此並非零互動，大學無需杞人憂天，過度禁止的規範反而有違反學術自由。

（四）學習自由與在學關係的差異

在學關係始於學生註冊取得學籍，終於畢業離校，涵蓋學生與學校之間整體法律關係¹⁸。而學習自由對大學生的保障則不同於在學關係，提前於考生參加大學入學招生考試時，而終於畢業離校，猶如法律對人之保障，始於胎兒終於死亡，而非始於出生。學習自由既然提前於參加大學入學考試時保障考生，則為確保學生學習效果的學則自然要對入學資格有所規範，如一、入學考試舞弊，經學校查證屬實或判刑確定者取消入學資格。二、新生或轉學生所繳證明文件，如有假借、冒用、偽造或變造等情事，一經查明即開除學籍，不發給任何學歷證明……。畢業後始發覺者，除勒令繳銷其畢業證書外，並公告取消其畢業資格¹⁹。

肆、大學自治與學習自由的界線

一、大學自治與學習自由的界線（衝突）及其判斷基準

大學自治與學生的學習自由都是學術自由保護的法益之一，兩者對於學術自由的實

現，都是同等重要的手段，其共同目的在追求學術自由發展²⁰。換言之，學生之學習自由以不違反學術發展為限，並不享有恣意怠惰學習的自由。大學基於自治訂定自治規章限制或侵害學生的學習自由，然其目的在於幫助學生提升學術品質，這限制應該具有憲法上之正當性。當兩者發生衝突時，仍以保障學術自由為最高指導原則，以決定何法益應優先保護。

二、學則規範可能侵害大學生的學習自由

（一）學則規範可能侵害大學生學習自由的合憲性判斷

大學訂定自治規章可能限制或侵害學生學習自由時，應如何判斷其合憲性？首先應以是否「保障學術自由」（積極面：促進學術自由發展；消極面：防止大學恣意）為檢驗最高指導原則，其次再檢驗大學訂定的自治規章是否符合司法院釋字第563號解釋：「有關章則之訂定及執行自應遵守正當程序，其內容並應合理妥適」。有關形式上應遵守正當程序及實質內容需符合合理妥適性論述如下：

1.形式上應遵守正當程序

學則為大學法第16條第2款規範的重

註18：許育典（2004），〈在學關係與學生申訴〉，《教育學刊》，第23期，第38頁。

註19：入學考試舞弊，經學校查證屬實或判刑確定者取消入學資格。參見國立臺灣大學學則第7條第2款；新生或轉學生所繳證明文件，如有假借、冒用、偽造或變造等情事，一經查明即開除學籍，不發給任何學歷證明……。畢業後始發覺者，除勒令繳銷其畢業證書外，並公告取消其畢業資格。參見同上學則第9條。

註20：許育典（2004），〈學習自由V.S.學習權/受教育權——從學術自由談大法官釋字第563號解釋〉，《成大法學》，第7期，第78-79頁。

要章則，應經校務會議審議，依同法第33條第1項，應由經選舉產生之學生代表出席與其學業等有關規章之會議。同法第15條第1項及第2項第2款規定，大學設校務會議，議決校務重大事項，以……學生代表……組織之。學生代表應經選舉產生，人數不得少於全體會議人數1/10，訂定的學則再依同法第32條規定報教育部備查。

2. 實質內容需符合合理妥適性

合理妥適性的「合理」是指大學基於自治所訂定的自治規章限制大學生學習自由，若其目的在追求學術自由品質的提升，這限制應該具有憲法上的正當合理性。「妥適性」是指規範需符合行政法一般原理原則，特別注意不得恣意規範需符合比例原則。

(二) 學則可能侵害學生學習自由的類型

大學訂定之學則可能侵害學生學習自由的類型²¹：一、退學：剝奪學生受教育的權利，為最嚴重侵害學生的學習自由。計有：（一）累計二一退學；（二）修業年限屆滿未修足畢業學分的退學；（三）一學期曠課超過45小時者退學；（四）操行成績不及格

者退學²²。二、侵害學生的學習自由，可能導致學生需延畢者。計有：（一）強制學生必修特定課程（如通識課程）才能畢業²³；（二）拒絕或限制學分抵免；（三）以英語能力限制畢業門檻。三、對大學生行使權利予以限制，致侵害或限制學生的學習自由。計有：拒絕或限制轉系的申請。

伍、學則的沿革及法律位階

一、學則的沿革

教育部於1973年2月28日發布大學及獨立學院學生學籍規則，嗣於1995年10月4日廢止，同日發布大學學生學籍共同處理規則，嗣於1998年8月19日教育部修正大學法施行細則而廢止。在1998年8月19日廢止之前，各大學是根據教育部依據中央法規標準法（下稱中標法）第3條發布之規則（大學及獨立學院學生學籍規則或大學學生學籍共同處理規則）來訂定學則，訂定當時之各校學則屬法規命令（或職權命令）之再授權命令，故不能使用中標法第3條規定之法規名稱（如某某大學學籍規則），乃以某某大學學則代之，這是學則（而非學籍規則）命名的由來。

註21：王宣雄（2019），〈大學自治可能侵害學生學習自由——以實務裁判為探討中心〉，《萬國法律》，第80-87頁。

註22：如台大學則（109.04.13教育部臺教高（二）字第1090042713號函同意備查）第48條：學生有下列情形之一者，應令退學：四、操行成績不及格者。及東海大學學則（中華民國105年2月19日臺教高（二）字第1040185458號函准備查）第47條：學生有下列情形之一者，應予退學：二、操行成績不及格者。最後瀏覽日期：2020年4月27日。

註23：如國立成功大學通識課程選修要點（108學年度起入學生適用）（108.05.29.107學年度第2次教務會議修正通過）第一點、學士班學生須修習踏溯台南（1學分）、語文課程（8學分）、領域通識及融合通識（共19學分），總共28學分。科目名稱由通識教育中心每學期公告之。106及107學年度入學之大一新生應修習「踏溯台南」（0學分），不及格者應重修。108學年度起入學之大一新生應修習「踏溯台南」（1學分）。最後瀏覽日期：2020年7月24日。

1998年8月19日之後，由各大學依大學法施行細則第29條規定自行訂定學則，直到臺北高等行政法院89年度訴字第1833號退學事件，判決世新大學訂定的學則違反法律保留原則敗訴。教育部因上開事件，預見到特別權力關係的日漸式微，而各大學訂定「學則」需有法律依據，不得不策動立法，嗣於2003年2月6日公布舊大學法第25條之1第1項規定「大學為確保學生學習效果，並建立學生行為規範，應訂定學則及獎懲規定，並報教育部備查」。

當時的立法理由為「查目前各大學依本法施行細則第29條規定將學籍有關事項納入學則規範，惟就各校應訂定學則，並無法律授權依據……。」，現行大學法第32條是從舊大學法第25條之1第1項移植而來，從2003年2月6日公布後迄今條文內容未曾修改過。

二、學則的法律位階及妥適法規名稱

(一) 學則的法律位階

大學自治受憲法制度性保障，各大學基於自治訂定自治規章以規範學生，如訂定學則以規範學生的學業，其法律位階為何？觀之現行大學法，已將各大學應訂定「學則」規定於第32條，顯然在現行法制下，各大學訂定之學則是法律（大學法）授權的法規命令。

學者有認為，在特別權力關係理論下，大多將「校規」歸類為特別命令，但在司法院釋字第684、784號解釋公告後，已全面揚棄特別權力關係。若從大學自治角度觀之，大學

訂定之章則應為自治規章。若從公、私立大學角度觀之，就公立大學而言，大學享有自治權，則大學訂定之章則應為「自治規章」。就私立大學而言，係受委託行使公權力，依照行政程序法第2條第3項，應為準行政機關。受委託行使公權力是否得訂定章則，從理論上以及實務操作上來觀察，應為肯定²⁴。問題是公權力受託人所訂定之章則，其性質為何？私立大學既非自治行政主體，僅為準行政機關，故其在受委託行使公權力範圍內所訂定之章則，應為行政命令²⁵。

就其為自治規章而言，自治規章有其本質上之規範界線。就內容上，自治規章之規範內容限於自治事項；就管轄範圍而言，自治規章之效力不及於該自治主體管轄區域以外；就對象而言，自治規章僅對各該規範對象發生效力；就其為行政命令而言，私立大學既為受委託行使公權力，則其所訂定之章則當然不可能超越授權之範圍，參照行政程序法第150條第2項規定，法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神²⁶。

(二) 學則之妥適法規名稱

依大學法第32條規定，大學為確保學生學習效果應訂定「學則」。依中標法3條規定：「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」、第7條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院」。過往各大學

註24：參見吳庚（2012），《行政法之理論與實用》，第276頁，三民。

註25：許春鎮，前揭註7，第181-183頁。

註26：許春鎮，前揭註7，第183頁。

訂定的學則是依教育部發布的規則（大學及獨立學院學生學籍規則或大學學生學籍共同處理規則）來訂定，故不能使用中標法第3條規定之法規名稱。但現今之學則，是基於法律授權所訂定之法規命令。然因「學則」名稱沿用已久，有些大學認為無更改之必要而繼續沿用²⁷，有些大學（特別是1998年廢止法規後才成立的大學）則訂定為某某大學學籍規則²⁸，以符合中標法第3條「規則」之用語。其次討論送審問題，依大學法第32條規定，「學則」應報教育部備查，而非送立法院，顯與上開中標法第7條規定不符，可能原因有二，一、立法者僅為框架立法，至於框架範圍內之具體細節事務，只要不違反促進學術自由發展，應由各大學自行訂定自治規章及執行方式，目的在避免立法機關對大學不當之干預，故應送主管監督機關（教育部）備查，而非送立法院。二、大學非行政機關，且規範之對象僅為該校之學生，與一

般法規命令訂定者為行政機關，且規範為不特定人民有別。在大學自治制度性保障前提下，應送主管監督機關（教育部）備查，而非送立法院。

三、教育部發布此二規則的後遺症

從學則沿革知悉，學則的訂定是依教育部發布的大學及獨立學院學生學籍規則、大學學生學籍共同處理規則，而此二規則就下列二項規定²⁹，部分大學沿用迄今而有可能侵害學習自由，論述如下：

（一）學生學期學業成績不及格科目之學分數，達該學期修習學分總數二分之一者，應令退學（單二一退學）

以現今趨勢觀之，單二一退學已鮮見，大多數大學的學則是採累計二一或其混合型退學³⁰，因少子化的結果，退學後也未必能招到轉學生，陸續有大學廢除二一退學制度³¹，似乎成為趨勢，所幸此規定遺留的後

註27：如國立臺灣大學學則、國立政治大學學則、東海大學學則（中華民國105年2月19日臺教高（二）字第1040185458號函准備查）等。

註28：如慈濟學校財團法人慈濟科技大學學籍規則（民國108年12月23日臺教技（四）字第1080167574號函備查）、輔英科技大學學生學籍規則（臺教技（四）字第1060100577號函備查）。最後瀏覽日期：2020年4月27日。

註29：學生學期學業成績不及格科目之學分數，達該學期修習學分總數二分之一者，應令退學。規定於大學及獨立學院學生學籍規則第30條及大學學生學籍共同處理規則第17條第1項；操行成績不及格者，應予退學。規定於大學及獨立學院學生學籍規則第21條第3款及大學學生學籍共同處理規則第11條第3款。

註30：……遍查各校學則，現行的退學標準雖然各校不一，但「二一退學」已不復見，目前主要有「二一三一退學」、「雙二一退學」、「三次二一退學」等幾種，其中又分較寬鬆之連續制或較嚴格之累計制。參見何萬順等（2017），〈大學學業退學制度的批判與反思〉，《教育研究集刊》，第63輯第3期，第81頁。

註31：2019.06.29聯合新聞網：政治大學昨天舉行校務會議，歷經兩小時討論，以卅五比廿三票，表決通過刪除學業成績退學制度。政大成為繼台師大、靜宜、佛光大學、文化大學之後，第五所取消因學業成績不及格退學制度的大學。

<https://udn.com/news/story/6928/3898963>（最後瀏覽日期：2020年7月28日）

遺症並不大。

（二）操行成績不及格者，應予退學

學生若有重大品行差異行為導致操行成績不及格者應予退學應屬合理。問題在於部分大學訂定學生操行成績考核實施要點，將學生曠課時數作為扣操行成績的依據，每曠課一小時扣0.5分或1分³²，扣到操行成績不及格時勒令退學。此規定恐有違反學術自由保障學習自由內涵之上課自由，而有進一步檢討的空間。

陸、從立法規範等四項觀察學則

學則從立法規範、大學訂定、主管機關的行政監督到事後個案司法救濟，具有上、中、下游的關係。以此四項來觀察學則，論述如下：

一、立法規範

大學自治以維護學術自由為目的，依司法院釋字第684號解釋理由書第3段「為避免學術自由受國家不當干預，……立法機關亦僅得在合理範圍內對大學事務加以規範」。立法者若採一般法規命令的授權，並接受國會

監督。如此勢必過度立法而有侵害大學學術自由之虞，因此有採取德國框架立法之必要，意即立法者得以法律建構大學之基本框架，例如大學法有關大學基本組織、教師分級及聘用、學生資格、修業年限及學位等規定，均屬立法者對大學制度基本規範，至於框架範圍內之具體細節事務，只要不違反其追求學術自由之目的，授權由各大學自行訂定及執行³³。如此一來，立法者不會違反授權明確性原則，而各大學訂定的自治規章也無違反法律授權目的、範圍及內容的問題，也無送立法院備查的義務，但依大學法第32條規定應報教育部備查。

大學法第28條第1項僅規定各大學應列入學則的項目，並未進一步規範授權之目的、範圍及內容應符合具體明確之條件，採框架立法模式。應符合上開釋字684號解釋的要求。

二、大學訂定學則之觀察

（一）零學分課程

多數大學訂有零學分的課程，如體育、服務學習³⁴等，未修或已修不及格者不得畢業。依司法院釋字第450號解釋文，各大學如依其自主之決策認有提供學生修習軍訓或護理課程之必要者，自得設置與課程相關之單

註32：例如慈濟大學學生操行成績考核實施要點（100年3月10日學生事務會議修正通過）第7條：學生在校學習表現行為，如有特殊情況需請假者，應按照慈濟大學學生請假規則辦理，列入操行成績計算增減其分數，增減按下列辦法計算之。一、集會或上課缺席：各種集會或上課按實際時間計算，曠課一小時者扣操行成績零點五分，不足一小時以一小時計算。遲到二次作缺席一次，扣操行成績零點五分。（最後瀏覽日期：2020年7月29日）。

註33：許育典（2002），〈學習自由、教育基本權與二一退學〉，《教育研究月刊》，第97期，第57頁。

註34：2018.08.30自由時報電子報：……政治大學學生會等全國6校學生團體進行聯合聲明，針對大學教育中的「零學分」制度提出批評，如體育課、服務學習等多有成績造假的情況，連帶反對英語畢業門檻、學業退學制度等，呼籲大學秉持教育良知、以誠實辦學。……

<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2535974>（最後瀏覽日期：2020年4月27日）

位，並依法聘任適當之教學人員。惟大學法第11條第1項第6款及同法施行細則第9條第3項明定大學應設置軍訓室並配置人員，負責軍訓及護理課程之規畫與教學，此一強制性規定，有違憲法保障大學自治之意旨……失其效力。同號解釋理由書，大學提供體育設施及活動以健全學生體格固有之必要，然是否應開設體育課程而必須設置體育室，亦屬大學自治之範疇，……仍應由有關機關一併檢討改進……。

由上開解釋可知，是否將軍訓（或護理）列入課程由各大學本於大學自治自行決定，立法者制定大學法強迫將其列入課程違憲，體育課程情形類似，只是未被宣告違憲但需一併檢討改進。

軍訓（或護理）課程現已轉變成全民國國防教育（軍事訓練）課程，依各級學校全民國防教育課程內容及實施辦法第3條第1項規定，大學、專科學校二年制與五年制後二年及其相當層級之進修學校，其全民國防教育課程，參照國際情勢、國防政策、全民國防、防衛動員、國防科技課程規畫。同法第5條第2項規定，全民國防教育課程在高中階段為2學分必修課程。在大學因有上開釋字第

450號解釋，大學基於自治得自行決定是否納入課程。有些大學列全民國防教育（軍事訓練）課程為大一必修零學分，大二為選修採計學分但不列入畢業學分中，有些大學則採計學分，即使同一間大學各系間有採計學分，亦有不同意採計學分者³⁵。大學將全民國防教育列入或不列入課程及採計或不採計學分，均為大學自治的範疇，一旦列入必修課程，則學生有遵守的義務。

（二）操行成績不及格者退學

有些大學的學則訂定操行成績不及格者退學之規定，是依據大學及獨立學院學生學籍規則或大學學生學籍共同處理規則而來，另再以自治規章規定曠課一小時，扣操行成績0.5分或1分的方式，扣到操行成績不及格者勒令退學。但學生曠課僅能證明未到校上課，是否能依此認定行為有偏差或操行有問題而給予退學恐有疑問，且國中小學已於2006年取消傳統百分計或等第制量化成績，一律改為文字敘述，且須以事實紀錄為主，「品學兼優」、「樂觀進取」等流於含糊的綜合性評價都不能再用³⁶。

實務裁判如臺北高等行政法院104年度訴字第1153號退學事件判決，原告甲同學原係被

註35：如東海大學全民國防課程大一必修每週授課2小時零學分，大二選修每週授課2小時2學分，不列入畢業學分（參見東海大學軍訓室網站）。淡江大學大一必修每週授課2小時零學分，大二以上選修每週授課2小時1學分，不列入畢業學分（參見淡江大學軍訓室網站）。採計學分的有世新大學，每週授課2小時，成績及格者給予1學分，惟學生在校修業期限內所修讀之軍訓課程，至多採計2學分得列入畢業學分數（參見世新大學學生事務處網站）。屏東科技大學生物科技系、水土保持系列為一般選修，同意2學分為畢業學分；農企業管理系、工業管理系等不同意列入畢業學分（參見屏東科技大學教務處網站）。上開資訊最後瀏覽日期：2020年7月27日。

註36：2006.04.13自由時報電子報：教育部部務會議昨日審議通過「國中小學生成績評量準則」修訂案，九十五學年起，中小學操行品德等生活表現，將取消傳統百分計或等第制量化成績，一律改為文字敘述，且須以事實紀錄為主，「品學兼優」、「樂觀進取」等流於含糊的綜合性評價都不能再用。
<https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/66650>（最後瀏覽日期2020年7月29日）

告乙大學學生，……其103學年度第1學期操行分數將於104年1月5日結算，原告該學期至103年12月30日止累積已曠課47節，操行成績不及格，達退學標準。……被告以原告103學年度第1學期操行成績不及格，依被告學則第34條第3款規定，通知原告於104年3月2日前辦理退學及離校手續。行政法院以，原告103年度第1學期操行成績評定為丁等，依獎懲辦法第12條第4款規定決議予以勒令退學，實已參諸所有資料而作成全面性之綜合判斷，其決議與討論內容具有一致性，並未違反獎懲辦法之相關規定，而駁回原告之訴。但行政法院並未細究乙大學學生操行成績考核實施要點第7條第1款規定，上課缺席曠課一小時者扣操行成績0.5分的合理妥適性。

本文認為學生若真有重大品行差異行為做為扣分依據應屬合理，但若僅依曠課時數作為扣操行成績的依據，則違反學術自由保障學習自由內涵之上課自由並不妥適而有廢止之必要，理由如下：

1.大學生上課自由是學術自由保障學習自由的內涵之一，所以就理論上而言，上課自由是指學生依照課堂上教師上課的情形，衡量自己的興趣或生涯規畫決定是否到校上課或尋求其他管道學習此課程的權利。學術自由重視者為學生學習的成效是否達一定學術品質，不保障學

習怠惰（不學習）的自由。學術自由保障學術的多元化避免一言堂，而當課程教師所授課的內容，無法滿足學生專業知識需求時，學生可尋求其他管道學習，此亦為學術自由所保障，所以學生學習課程的專業知識不一定來自授課教師的傳授，而大學教師除授課外，亦負有解答課程疑問的義務，所以縱使學生不到校上課，亦可請教授課教師解答課程的疑問，彼此並非零互動。

2.學術自由既然保障學術內容的多元化，亦應保障學習過程的多元化，當學生課程專業知識並不是來自授課老師，而是來自別處時，仍應受學術自由保障，所以強制學生每堂課必須到堂上課，有妨害學術自由之虞。形式出席率不等同實質學習成效，透過課程考試即可檢驗出學生學習成效，單純上課不到，並不等於怠惰學習（不學習）或品行行為有差異³⁷。將上課缺席列為曠課做為扣操行成績基準，扣到操行成績不及格者即勒令退學，顯將曠課與品行差異行為劃上等號，而忽視學術自由保障學習自由內涵的上課自由，所幸已有部分大學廢止操行成績³⁸。

（三）限制畢業門檻的課程

有些大學為加強學生外語能力，於學則或

註37：以現今資訊發展情形觀之，到校上課只是學習方式之一種，尚有網路教學等等，學生有選擇其他管道獲取課程知識之自由，學校透過「點名制度」強制學生到校上課，再以上課缺席曠課時數扣操行成績者，似有侵害學生學習自由之嫌，因透過考試即可檢驗出學生學習之成效，若學生在學習上毫無成果時，則得依學則為累計二一退學處分已足，另以操行成績考核不及格勒令退學，讓曠課的學生承受雙重不利處分。

註38：2016.04.10中國時報電子報：暨台師大兩年前廢除操行成績，台灣大學也跟進，從104年8月開始學生成績單上不再有操行成績分數，……。台師大兩年前首開風氣，廢除操行成績，台師大主秘林

自治規章訂以英語能力限制畢業條件，此亦屬大學自治的範疇，學生有遵守的義務。實務裁判如最高行政法院107年度判字第488號有關教育事務事件判決：上訴人甲同學為被上訴人國立政治大學法律學系學生，請求被上訴人發給畢業證書，經被上訴人以其不符被上訴人所訂外語畢業標準檢定辦法，有關學生必須通過外語能力畢業標準，經學系、學程主任核定始得畢業之規定為由，拒絕發給畢業證書。最高行政法院以「其用意乃藉以確保學生外語能力，提升學生之競爭力，並發展學校特色，故要求學生畢業時應具有一定外語能力之水準，始得畢業，設此畢業條件之門檻，攸關大學自治，……未逾越被上訴人對課程設計及畢業條件享有之自治範圍，……，自無違反法律保留原則情事。……被上訴人依其發展特色，自行規畫課

程，僅需經教務相關之校務會議通過後實施，並無需將各課程逐一列入學則，始謂符合大學法之規定。」，而駁回上訴人之上訴。顯然司法實務認為以英語能力限制畢業門檻是合法，然學者有不同的見解³⁹，但政治大學於本事件判決前就廢止英語畢業門檻⁴⁰，顯然解鈴還需繫鈴人，有關限制畢業條件的門檻（課程），透過學校與學生代表的溝通，訂定雙方可接受的學則，才是最好的辦法。畢竟學生是大學自治的成員，而非受宰制的客體。

（四）廢除二一退學制度似乎成為新趨勢

時至今日因少子化的結果，陸續有大學廢除二一退學制度⁴¹，似乎成為新趨勢，但廢除二一退學制度對學生是否比較有利，則屬見仁見智⁴²。但若廢除二一退學制度，學則卻仍保留一學期曠課超過45小時者退學⁴³之

安邦指出，實行以來，影響是正面的，學生也沒有因此而變壞，學生本來就應該為自己的行為負責，就算取消操行分數，獎懲制度依然存在。台科大和清大校方表示考慮跟進。

<https://www.chinatimes.com/newspapers/20160410000311-260114?chdtv>（最後瀏覽日期：2020年7月29日）

註39：參見何萬順等（2014），〈論現行大學英語畢業門檻的適法性—以政大法規為實例的論證〉，《政大法學評論》第139期，第1-64頁。

註40：2018.01.06自由時報電子報：政大學生要畢業必須通過英語檢定，如多益測驗六百以上、全民英檢中高級初試、托福五百以上、CBT電腦托福一七三以上、IBT網路托福六一以上、IELTS國際英語測驗五·五級以上、Cambridge Certificate英國劍橋大學國際英文認證PET以上，這些規定引起學生質疑，不斷要求校方廢除。請繼續往下閱讀…昨天政大外語學院提案，認為學生通過英語修課檢定後，就具備該專業，不必再透過外界英語考試取得畢業資格，最後投票表決，四十七票同意、七票反對，廢止英語畢業門檻。

<https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1166238>（最後瀏覽日期：2020年2月15日）

而最高行政法院107年度判字第488號有關教育事務事件於2018年8月23日判決。

註41：2019.06.28自由時報電子報：國立政治大學今天舉行204次校務會議，其中攸關學生受教權益的第5案「刪除學則第33條（成績退學制度）」，經過近2小時的討論，最後以35比23票表決通過，政大成為繼台師大後，又一取消因學業成績不及格而退學的國立大學。

<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2836716>（最後瀏覽日期：2020年7月23日）

註42：聯合新聞網（2019-06-29聯合報）王淑音（文化大學教務長）透露，教務處在校務會議上提出校務分析和學生休退學情形報告，顯示以往的雙二一具警惕功能，若篩掉不合格學生，轉學進來者學

規定就不合理。重視學習過程（學生曠課的不利）超過學習成果（如累計二一退學），有本末倒置之虞。學者雖有認為學生學習重在「學術過程」的參與，而非學術本身；再者，有關大學生的學習自由是否必要與一般國民之學習自由做區別？大學階段教育雖重視學生的自動學習與學術研究，但學生多處於接受教師指導立場，且並非所有大學生未來均以從事學術研究為志向，為何要賦予其與一般國民不同的憲法保障即學術自由基本權保護的法益「學習自由」，恐有疑義⁴⁴。但司法院釋字第380號解釋既然賦予大學生學術自由保障的學習自由，則以學術自由的精神觀之，應該是保障學習的成效以促進學術自由發展而非注重於學習的過程。

（五）不當聯結禁止原則

○○大學三名學生，因在校內違規行駛、違規停車等原因遭校方開罰，學生拒繳違規處理費，卻遭校方扣留畢業證書，導致學生無法順利註冊研究所、求職等，權益受損⁴⁵。依○○大學車輛管理辦法第20條第4項規定：「積欠違規處理費者，……學生不得辦理離校手續。」，再依該校學則第51條規定：「合於前項規定之畢業生，……分別授予學士學位，並於完成本校離校手續後，方由本

校發給學位證書。」，依大學法第27條後段「學生修畢學位學程所規定之學分，經考核成績及格者，大學應依法授予學位。」，而○○大學學則多加「完成本校離校手續」方發給學位證書的限制條件，再以積欠違規停車等違規處理費而不得辦理離校手續，顯然違反不當聯結禁止原則，將無關學術的事項（有無積欠處理費），作為判斷發給學位證書的依據。依司法院釋字第563號解釋大學學則訂定畢業條件，必須與維持學術品質或健全學生人格發展有關者，本件應屬大學恣意的規定，侵害學生權益，積欠處理費學校可依相關法令向學生求償，而非以扣留畢業證書方式強迫學生繳納。最後○○大學於訴願程序進行中同意三位同學領取畢業證書⁴⁶而圓滿落幕，顯然解鈴還需繫鈴人。

三、主管機關教育部的行政監督

學則規範是為確保學生學習效果，與學術自由息息相關，且為大學自治的核心領域，依司法院釋字第684號解釋理由書第3段「為避免學術自由受國家不當干預，不僅行政監督應受相當之限制（本院釋字第三八〇號解釋參照）……」，行政主管機關不應過度介入，行政監督受到相當之限制。依大學法第

業品質更好；但近幾年的學生並不在意退學門檻，再加上靜宜大學等校陸續廢除退學門檻，轉學生來源可能是被他校退學的學生，沒有加分效果。清大維持雙二一退學制度。清大教務長戴念華指出，如果有些學生念了兩年，發現清大不適合他，成績退學制度其實是一種「轉換求學環境」的建議。他認為，大學是人生的黃金時期，「不要把人生的黃金時期浪費在不適合的學校」。

<https://udn.com/news/story/6928/3898963>（最後瀏覽日期：2020年4月27日）

註43：國立臺灣師範大學學則（教育部104年9月2日臺教高（二字）第1040078506號函同意備查）第24條：學生有下列情形之一者，應予退學：三、一學期中曠課達45小時者。

註44：李仁森（2011），〈學習權之權利性質與保障內容〉，《月旦法學教室》，第102期，第38-39頁。

註45：<https://udn.com/news/story/6928/4871750>（最後瀏覽日期：2021年2月21日）

註46：<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3411444>（最後瀏覽日期：2021年2月21日）

32條規定大學訂定學則應送教育部備查。核定與備查的法效不同，核定目的在於事先審查核可，具有法效性，而為行政處分；備查僅在事後陳報上級知悉，不具法效性，而為觀念通知⁴⁷。本法採事後的備查，主管機關教育部僅能予以備查而無權限核准或核駁，避免干預學術自由應屬正確。

四、司法救濟的審查基準

(一) 司法院釋字第684號解釋第3段「適度尊重」的意義為何

司法院釋字第684號解釋理由書第3段「大學教學、研究及學生之學習自由均受憲法之保障，在法律規定範圍內享有自治之權。為避免學術自由受國家不當干預……，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。」，所謂「適度之尊重」的意義為何？本文認為適度之尊重的意義有二：一、依學則性質：學則與學術自由有關且為大學自治的核心領域，常常涉及學生成績評量，而成績評量涉及高度的屬人性及專業性，教師或大學享有判斷餘地，行政法院僅能尊重採較低密度的審查。二、避免國家機關不當干預學術自由：各大學發展特色不同，訂定的學則也不盡相同，呈現多元化。關於訂定及執行學則衍生的問題若合於保障學術自由的意旨，限制或妨害到學生的學習自由，行政法院雖可審查大學之判斷或裁量是否違法或顯然不當，但仍應適度尊重大學的專業判斷，採較低密度的審查，避免不當干預學術自由。

(二) 司法實務是否實際審查學則條文合理妥適性之觀察

依憲法第80條規定，法官依據法律獨立審判。法官對法律不得拒絕適用，若認為有違憲僅得聲請釋憲；惟法官並不受形式意義以外之其他法源拘束，特別是行政機關依法律授權所訂定的法規命令，若法官認為法規命令有牴觸憲法、法律或司法院大法官解釋時，依司法院釋字第137、216號解釋，得拒絕適用。

學則是各大學依大學法第32條訂定應報教育部備查並非法律，行政法院不受其拘束，仍應依司法院釋字第563號解釋審查訂定的程序是否正當，實質內容是否合理妥適等，如有不符，應該依上開規定拒絕適用。

就司法實務裁判觀察，有審查學則訂定的程序是否正當，但似未審查實質內容是否合理妥適。論述如下：

1. 審查學則訂定的程序是否正當

最高行政法院101年度判字第979號有關教育事務事件判決，審查○○大學訂定之中文系博士班學則未經校務會議通過，明顯違反大學法第16條、第33條第1項及司法院釋字第563號解釋理由書所揭示之正當訂定程序，具有明顯重大瑕疵，認定無效。

2. 似未審查學則條文實質內容是否合理妥適

以單二一退學的合理妥適性為例，臺北高等行政法院97年度訴字第552號退學事件判決，原告甲同學當學期學業成績不及格科目之學分數，達該學期修習

註47：吳志光，前揭註5，第87頁。

學分總數二分之一，經被告教務處依國立政治大學學則第33條規定，予以勒令退學之處分。臺北高等行政法院以大學既應學術自由之保障，則其學則訂定休學、退學等學籍有關事項之規定，除非有違法或顯然不當之情形，否則應受尊重，而駁回原告之訴。並未實際審查學則訂定單二一退學的合理妥適性。

3. 行政法院審查學則條文實質內容的兩難

(1) 司法院釋字第684號解釋與563號解釋適用後是否會互相抵觸

依司法院釋字第684號解釋理由書第3段「為避免學術自由受國家不當干預……，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」。依上開解釋，行政法院需適度尊重大學的專業判斷，採較低密度的審查基準避免不當干預，則當行政法院依司法院釋字第563號解釋就學則條文內容審查是否符合合理妥適性時，兩者是否會相抵觸？答案應為否定，因為行政法院依釋字563號解釋是審查大學生訂定學則條文內容是否合理妥適，而釋字第684號解釋理由書第3段則是針對個案行政爭訟

的認事用法。在審理層次上應先審查學則條文妥適，才有後續認事用法的問題。

(2) 實務運作的兩難

在實務的運作中，以上開單二一退學事件為例，國立政治大學學則第33條規定「各學系學士班學生學期學業成績不及格科目之學分數，達該學期修習學分總數二分之一者，應令退學。」，是依據教育部1973年2月28日發布之大學及獨立學院學生學籍規則第30條、1995年10月4日發布大學學生學籍共同處理規則第17條第1項規定訂定⁴⁸。

學者認為單二一退學違憲，因大學生第一次「二一」時，大學立即予以退學處分，顯然違反比例原則中之必要性原則。當學生第一次「二一」時，應給予其瞭解造成二一之原因，以便調整學習方法及態度，有效提升成績；在第二次「二一」時，由於督促學習已無效果，較能確定該學生不適合大學學習活動，此時再使用退學措施，不僅可達成學習或學術品質目的，且對大學生學習自由之侵害也較小⁴⁹。

行政法院面臨上開情形，若依學

註48：大學及獨立學院學生學籍規則第30條規定：學生學期學業成績不及格科目之學分數，達該學期修習學分總數二分之一者，應令退學。另大學學生學籍共同處理規則第17條第1項規定：各學系修獨學士學位學生學期學業成績不及格科目之學分數，達該學期修習學分總數二分之一者，應令退學。

註49：許育典（2002），〈學術自由作為大學法制的核心建構——二一退學憲法爭議的省思〉，〈當代公法新論（上）〉，第181頁。李惠宗教授也認為單二一退學有違憲之虞，參見（2002）〈制度性保障之學術自由與大學自治權——最高行政法院91年度判字第334號及同院91年度判字第467號判決評釋〉，《臺灣本土法學雜誌》，第38期，第36-37頁。

理（學者的見解）而言，單二一退學可能違反學術自由保障而應依釋字第563號解釋宣告學則條文內容違反合理妥適性拒絕適用；但若依法律而言，上開二規則雖非法律但屬法規命令（或職權命令），從未被宣告違憲、違法，何以不能適用？另依學術自由觀點而言，立法者對學則採框架立法授權各大學自行訂定，避免干預學術自由，若行政法院主動介入審查學則條文的妥適性是否會干預到學術自由？兩相取捨下，行政法院採「以不變應萬變」，除非當事人爭執，否則不審查。所以理論與實務的落差，就是學生可能面臨的風險。

(3)單二一退學事件的回顧及省思

本事件臺北高等行政法院以學則訂定的退學事項為大學自治範疇，受學術自由之保障應受尊重未參酌學者見解，最終並未審查學則訂定單二一退學的合理妥適性。而以現今趨勢觀之，單二一退學已鮮見，多數大學的學則是採累計二一或其混合型退學，甚至還有大學廢除

二一退學制度，顯然學者的見解較值採信。所以司法救濟只是個案追求公平，對制度面的改善有限，學則所衍生的問題還是應回歸由各大學修訂解決之⁵⁰。

柒、結論

各校為發展其特色，訂定的學則亦不盡相同，但仍以不侵害學生的學習自由為底線。以目前情形觀之，傳統體育零學分的課程，並沒有因為司法院釋字第450號解釋宣告「設置軍訓室並配置人員，負責軍訓及護理課程之規畫與教學」違憲而全面廢除；新增以英語能力做為畢業門檻課程，則因為政大法律系學生告政大，政大於該事件最高行政法院尚未宣判前廢止。教育部澄清未強制各大學設計英語畢業門檻⁵¹，目前由各校自行檢討存廢；另政大在2019年6月28日刪除學則第33條成績退學制度，似可看出取消因學業成績不及格而退學的大學有愈來愈多的趨勢。

大學訂定學則規範學生的學業，無非希望畢業的學生，都能擁有一定的專業知識水準，但不能過於苛求學生以致於侵害學生的

註50：單二一退學事件及以英語限制畢業門檻，實務均判決政大勝訴，但政大仍取消因學業成績不及格而退學及廢止英語畢業門檻，足見司法救濟只是個案追求公平，學則所衍生的問題還是應回歸由各大學修訂解決之。

註51：聯合新聞網（2018.9.07聯合報）最高行政法院日前判決書中指出「要求一定要先參加校外外語能力檢核『不通過』後，始得修習，設此先後順序，並不合理」，對此，教育部高教司科長李政翰說，教部未強制各大學設計英語畢業門檻。據教育部統計，一般大學有56所設有英語門檻。李政翰表示，教育部在105年就函文給大學未強制要把英語作為畢業門檻，如果大學要設為英語門檻教育部尊重，但也要求各校應檢討有無與英文教學與輔導機制，不宜要求學生先通過英檢檢定、再接受英語教學。

<https://udn.com/news/story/6885/3354173>（最後瀏覽日期：2020年4月27日）

學習自由，也不能放水以致於傷害學術水準；在保障學生學習自由與維護大學學術品質間尋求平衡，走中庸之道。

有關學則的問題，因立法者採框架立法、主管機關採事後備查，已不可能干預各大學學則的訂定；訴諸司法救濟僅是事後追求個案公平，以目前行政法院並不審查學則條文的合理妥適性，能影響學則修改的方向有限，

主要的癥結在於大學應訂定合理妥適的學則，大學若能廣聽學生的意見適時檢討修訂不合宜的相關學則規定，讓學生能夠知道學校的立場，學校能夠瞭解學生的處境，減少對立，訂定雙方都可接受的學則，增加學生自律，減少他律，讓學生能夠學得更多負擔更少，畢竟解鈴還需繫鈴人。後續如何發展，仍待持續觀察。（投稿日：2021年3月2日）

稿 約

- 一、每期截稿日為每月月底五天前。
- 二、手寫稿之字跡務必工整；為求校稿之便利，請作者提供磁片或電子檔案。
- 三、本刊各專欄均歡迎投稿及提供資料，學者專家來稿請附學、經歷及現職基本資料及聯絡地址電話。
- 四、請作者切勿一稿兩投。但如為研（座）討會內之特定人士閱覽之文章不在此限。
- 五、文稿如有引用其他著作者，請註明其出處，並提供註釋。
- 六、本刊為公會刊物，常態性設有全國律師聯合會會務屬性之專欄，關於該專欄之文件或文章，由秘書長會知會訊委員會主任委員刊登，不計稿酬。
- 七、所有稿件均應依審稿辦法處理。
- 八、本刊審稿委員得提供修稿建議，如作者拒絕者，應特別註明。
- 九、為感謝作者熱心支持本刊，除第六條規定外，凡經審稿通過之文稿，當酌致稿酬如下：
 - (一) 本刊稿酬每一字新台幣壹元，外文稿酬另議。
 - (二) 凡超過壹萬貳仟字之稿件，壹萬貳仟字以上部份，每字新台幣0.5元。
 - (三) 每篇稿件給付稿酬上限為新台幣壹萬伍千元。
 - (四) 翻譯之文稿，每字新台幣0.5元。
 - (五) 未具原創性，而係引用其他學術文獻及法案等之附件者，除有例外，否則不列入稿酬之計算。
- 十、投稿者欲撤回投稿時，若已完成編排作業，須賠償本會審稿之審查費用新台幣貳千元，並經編輯委員會同意後始得撤回。
- 十一、本稿約經會訊委員會修正通過後自2008年1月10日施行。