

大學所為非屬退學或類此之處分， 主張權利受侵害之學生得否提起行政爭訟？ - 釋字第684號解釋與評析

編目：憲法

<目次>

壹、釋字第 684 號之介紹

- 一、事實
- 二、解釋文
- 三、解釋理由書

貳、協同與不同意見書

- 一、陳新民大法官部分不同意見書：
本案受侵害之權利何在？—學習自由 vs.大學自治？
- 二、蔡清遊大法官協同意見書：

准許基本權利受侵害之學生提起行政爭訟，恐造成大學學校動輒挨告，學生行政爭訟事件大量增加，甚而造成學生與學校間、學生與老師間之緊張關係，主管機關應儘早妥適因應。

參、評析

- 一、本號解釋之審查標的為釋字第 382 號解釋本身
 - 二、釋字第 382 號解釋之變更範圍
 - 三、本號解釋之適用對象與保障範圍
- (一)公立大學學生：所有基本權利
(二)私立大學學生：限學校行使公權力之範圍
(三)不適用於非大學生之其他各級學校學生
(四)大學生是否仍須用盡校內申訴途徑？
- 四、行政處分與權利是否受侵害之認定關係
 - 五、行政訴訟權之保障範圍與權利之種類
 - 六、大學自治與專業判斷



<摘要>

本號解釋變更釋字第 382 號解釋之見解，認為大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。在此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。而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。惟本號解釋之對象限於「公立大學學生」，忽略高中小學及私立大學生，且論理依據為「大學自治」，引發爭議。

關鍵詞：憲法第 16 條、訴訟權、訴願權、大學自治、行政爭訟、
釋字第 382 號解釋

壹、釋字第 684 號之介紹

一、事實

- (一)聲請人陳玉奇為某大學研究所碩一學生，97 學年度上學期，跨院加選他學院 EMBA 學程所開設的「公司治理與企業發展」科目，學校認聲請人非該學院 EMBA 學生，否准其加選。聲請人迭經校內申訴、訴願不受理及行政訴訟以不合法為由駁回確定，爰聲請解釋。
- (二)聲請人蔡曜宇為同大學另系研究所碩四學生，93 年 3 月 16 日向學校學生事務處課外活動指導組申請在該校公告欄及海報版張貼「挺○海報」，時值公職人員競選期間，學校以違背國家法令為由否准所請。聲請人迭經校內申訴、訴願不受理及行政訴訟以不合法為由駁回確定，爰聲請解釋。
- (三)聲請人龍國賓為某私立技術學院進修部觀光餐旅學系觀光事業科二年級學生，因 91 年度下學期期末必修科目考試日期，與 92 年觀光日語導遊筆試日期衝突，向授課教師申請提前考試獲准，然該必修科目嗣經授課教師評定成績不及格，致無法於 92 年畢業。聲請人主張成績評分不公影響畢業，迭經校內申訴、行政訴訟以不合法為由駁回確定，爰聲請解釋。

二、解釋文

大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所



為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。在此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。

三、解釋理由書

人民之訴願權及訴訟權為憲法第 16 條所保障。人民於其權利遭受公權力侵害時，得循法定程序提起行政爭訟，俾其權利獲得適當之救濟（本院釋字第 418 號、第 667 號解釋參照），而此項救濟權利，不得僅因身分之不同而予以剝奪。

本院釋字第 382 號解釋就人民因學生身分受學校之處分得否提起行政爭訟之問題，認為應就其處分內容分別論斷，凡依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分及損害其受教育之機會時，因已對人民憲法上受教育之權利有重大影響，即應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分，而得提起行政爭訟。至於學生所受處分係為維持學校秩序、實現教育目的所必要，且未侵害其受教育之權利者（例如：記過、申誡等處分），則除循學校內部申訴途徑謀求救濟外，尚無許其提起行政爭訟之餘地。惟大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。在此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。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（本院釋字第 563 號解釋參照）。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 380 號解釋參照），立法機關亦僅得在合理範圍內對大學事務加以規範（本院釋字第 563 號、第 626 號解釋參照），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（本院釋字第 462 號解釋參照）。

另聲請人之一認行政訴訟法第 4 條第 1 項規定，違反憲法第 16 條，且與司法院釋字第 653 號解釋意旨不符，聲請解釋憲法部分，係以個人主觀見解爭執法院認事用法之當否，並未具體指摘該規定於客觀上究有何抵



觸憲法之處，核與司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定不合，依同條第 3 項規定，應不受理，併此指明。

貳、協同與不同意見書

一、陳新民大法官部分不同意見書

(一)本案受侵害之權利何在？—學習自由 vs.大學自治？

本號解釋首先應探究原因案件聲請人所受到公權力侵犯之權利何在。由 3 個聲請案的聲請人皆為大學學生，分別基於：

- 1.選課未能如願；
- 2.期末成績經評定為不及格，而影響畢業；
- 3.校方不准其張貼助選海報，而聲請釋憲。

其所援引之權利，均為受教育之權利，以及基於此權利而產生之救濟權（憲法第 16 條）。

本號解釋多數意見在解釋文中，亦肯認此一立論，才作出釋字第 382 號解釋應予變更之結論。但本號解釋多數意見甚且更強調學生的救濟權，故在理由書第 1 段及第 2 段中，則強調即使學校為維持學校秩序，實現教育目的，儘管未侵犯學生受教育之權利者（例如：記過、申誡等處分），仍應無限制其提起行政爭訟之必要，可見得本號解釋的理論脈絡，乃側重於「有權利，斯有救濟」之實踐。而在論理上，則明顯顯示出「輕權利」而「重救濟」之現象。

乍看之下，如依 3 位聲請人所主張的情形，似乎頗合乎「學習自由 vs. 大學自治」，學生認為其受教育的機會，例如：選課自由、不能妨礙其升級（考試不應被評為不及格），以及校園內表達意見之自由……，都不能為學校當局的權力，包括行使大學自治的權力所限制。這種學習自由基本權與大學自治對抗，亦即所謂「法益衝突」，究竟何者才具有更高的「憲法保障性」？似乎是聲請人所要求本院大法官解釋的標的。這種「法益二元對立論」，似乎也為本號解釋多數意見所肯認，才會在解釋理由書第 3 段中提出了「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（本院釋字第 462 號解釋參照）」之見解。認為學生權利受損是一方，大學自治與專業判斷又是他造，故可由行政法院酌予判斷。



然而，如參照本院釋字第 450 號解釋，已經開宗明義的指出大學自治的定義：「大學自治屬於憲法第 11 條講學自由之保障範圍，舉凡教學、學習自由有關之重要事項，均屬大學自治之項目，……」。而其憲法上的依據，更是源於憲法第 11 條關於「講學自由」，尤其對本案攸關的大學為對象。此證乎本院釋字第 380 號解釋：「憲法第 11 條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障；就大學教育而言，應包含研究自由、教學自由及學習自由等事項。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」，其自治權之範圍，應包含直接涉及研究與教學之學術重要事項。大學課程如何訂定，大學法未定有明文，然因直接與教學、學習自由相關，亦屬學術之重要事項，為大學自治之範圍」。

由此二號解釋的意旨，可知大學學生的學習自由，乃包含在大學自治的範圍之內，因此，學習自由並不是與大學自由相對立之權利；大學學生的學習自由非享有所謂的「學生自治或學習自治」，而是大學才享有大學自治，且獲有憲法位階的「制度性保障」。至於學習自由如何在大學自治的範圍內獲得一定的地位，屬於立法者的形成範圍，但只要是屬於學術重要事項，亦即直接與教學或學習自由相關時，就是屬於大學自治的範疇，立法者必須加以尊重，如果國家必須予以監督時，不僅需要明確法律授權（法律保留原則），也需服膺比例原則，方得為之（本院釋字第 380 號解釋）。在此情形，大學作為自治之法人，擁有類似自然人的基本權利主體之地位。

相形之下，作為自治法人內的組成員之一的學生，其與憲法之關連，及和大學法人在憲法上的地位，截然不同。國家對於其二者之關係，應當由法律來形塑大學自治的制度性保障範圍時，予以釐清。此乃符合憲法學理產生制度性保障的目的，乃是側重其「防衛對象」，乃是針對立法者而發也。

二、蔡清遊大法官協同意見書

(一)准許基本權利受侵害之學生提起行政爭訟，恐造成大學學校動輒挨告，學生行政爭訟事件大量增加，甚而造成學生與學校間、學生與老師間之緊張關係，主管機關應儘早妥適因應。

蔡大法官認為，如對於學生所受基本權利之侵害，不加任何限制，均



得提起行政爭訟（當然仍須符合訴願法及行政訴訟法規定之要件），恐導致學校動輒挨告，並造成學生與學校間、學生與老師間之緊張關係，甚而很小侵害之事件亦進入行政法院審理，浪費司法資源，兩相權衡，本席認為毋寧比照釋字第 382 號解釋之以學校行政處分或其他公權力措施對學生基本權利有重大影響，為學生得提起行政爭訟之要件，並將是否有重大影響委諸訴訟實務就具體個案決定，各相關主管機關對可能產生之上開疑慮自應儘早妥適因應(註 1)。

參、評析

本號解釋有諸多重點，應為本年度考試之熱門考題，故學者之文章均十分重要，介紹如下：

一、本號解釋之審查標的為釋字第 382 號解釋本身

本號解釋並非釋字第 382 號解釋之補充解釋，而是該解釋之違憲宣告，即釋字第 382 號解釋「部分牴觸」憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨(註 2)。

二、釋字第 382 號解釋之變更範圍(註 3)

- (一)大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，不以退學或類此之處分為限；
- (二)侵害學生受教育權或其他基本權利；
- (三)本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨；
- (四)應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。

三、本號解釋之適用對象與保障範圍

(一)公立大學學生：所有基本權利

解釋文及理由書以「大學」對學生所為行政處分或其他公權力措施，帶出「學生」的行政爭訟權，單從解釋的「文義」及前後脈絡以觀，本號解釋的適用對象僅及於大學學生，而不包括其他各級學校學生在內(註 4)。故公立學校對學生所為之各項行為如侵害學生之基本權利，學生均得依循本號解釋之意旨提起行政救濟。

(二)私立大學學生：限學校行使公權力之範圍

釋字第 382 號解釋謂：「私立學校係依私立學校法經主管教育行政機關許可設立並製發印信授權使用，在實施教育之範圍內，有錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業或學位證書等權限，係屬由法律



在特定範圍內授與行使公權力之教育機構，於處理上述事項時亦具有與機關相當之地位（參照本院釋字第二六九號解釋）。」，然在本號解釋未變更此一部分之情況下，私立大學之行為侵害學生之基本權利者，並非均為公權力之行為，若非屬「錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業或學位證書等權限」而涉及公權力之行使，則應非「**行政處分或其他公權力措施**」之範圍，不應循行政爭訟程序來加以救濟，而應屬於私權之爭執，提起民事訴訟。問題是「在實施教育之範圍內，有錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業或學位證書等權限」的範圍並不明確，也有過度壓縮私人興學自由及私立學校與學生間之私法自治與契約自由之嫌疑(註 5)。

(三)不適用於非大學生之其他各級學校學生

本號解釋循大學自治之脈絡開展，並引用釋字第 380、563、626 號解釋，則不適用大學自治之專科學校及國高中小學等均不適用本號解釋，而需回歸釋字第 382 號解釋，如此劃分、給予差別待遇，顯與本號解釋開宗明義謂：「人民之訴願權及訴訟權為憲法第 16 條所保障。人民於其權利遭受公權力侵害時，得循法定程序提起行政爭訟，俾其權利獲得適當之救濟（本院釋字第 418 號、第 667 號解釋參照），而此項救濟權利，不得僅因身分之不同而予以剝奪。本院釋字第 382 號解釋就人民因學生身分受學校之處分得否提起行政」有極大之矛盾，亦欠缺有力之理由。

(四)大學生是否仍須用盡校內申訴途徑？

本號解釋未提及大學生受到大學之行政處分或其他公權力措施侵害其基本權利時，應用盡校內申訴途徑後始得提起行政爭訟，此是否有意變更釋字第 382 號解釋中對學生提起行政爭訟所強調之「用盡校內申訴途徑之原則」？

有見解認為，因本號解釋係變更釋字第 382 號解釋，對於變更之內容及範圍自應明確表示，不應用暗示、默示之方式進行變更，否則將造成釋字第 382 號解釋將來適用上的爭議，故大學生應先用盡校內申訴途徑，仍有不服使得依本號解釋提起行政訴訟，此在維護大學自治與尊重大學專業判斷之原則下，更應作此種理解始為適當(註 6)。

另有不同見解認為，本號解釋未如釋字第 382 號解釋有「受處分之學



生於用盡校內申訴途徑，未獲救濟者，自得依法提起訴願及行政訴訟」的表述，並特別強調應許權利受侵害之學生提起行政訴訟（訴願及/或行政訴訟）。由此似可推知，一則，校內的申訴途徑尚未滿足憲法第 16 條保障訴願權之意旨；二則，權利受侵害之學生未必一定要用盡校內申訴途徑，於未獲救濟時，始得提起行政爭訟。換言之，校內的申訴途徑，除法律特別規定外，應非提起行政爭訟之必要前置程序。此亦是落實本號解釋保障意旨應併予注意的後續課題(註 7)。

四、行政處分與權利是否受侵害之認定關係

「權利是否受侵害」與「行政處分是否存在」二者間常受到混淆，人民權利是否因行政行為而受到侵害，與該行政行為是否具有行政處分之性質，二者雖有重要干係，但並無必然之關聯。雖行政處分多半具有侵害人民權利的規制內涵，但侵害人民權利的行政行為，卻未必是行政處分，否則大法官無須在「行政處分」之外，再為「或其他公權力措施」之蛇足。

此外，行政訴訟法第 8 條設有「一般給付訴訟」，讓人民得以針對「行政處分以外之行政行為」提起行政訴訟，亦足以印證權利是否受侵害與行政處分是否存在之間並無必然關聯(註 8)。

五、行政訴訟權之保障範圍與權利之種類

本號解釋係繼釋字第 653 號解釋之後，認學生受教育權受侵害時，欲提起行政爭訟不以達「重大影響」之程度為必要。惟大法官仍未明示究竟「大學生之受教育權」是否為一種憲法保障之基本權及其憲法依據為何(註 9)？

訴訟權係指人民於其權利受侵害時，有請求法院救濟之權利，而所謂「權利受侵害」並不以憲法上保障之權利（基本權）為限，尚包括「法律上之權利」，亦即訴訟權本身是一種基本權利，但要透過訴訟權保護的權利卻未必是基本權利。本號解釋將大學生行政爭訟權的保障範圍擴大，突破受教權之侷限，使至少可以涵蓋原因案件中學校否准學生張貼「挺扁海報」所生言論自由受侵害的行政救濟問題，自應給予高度肯定，卻又因恐懼打擊面相過廣、衝擊過大，而畫地自限於「基本權利」的方隅範疇，令人扼腕(註 10)。

六、大學自治與專業判斷



本號解釋尚論及非釋憲標的範圍之「受理行政爭訟機關如何審理大學生提起之行政爭訟事件」，應與釋字第 382 號解釋論及「受理學生退學或類此處分爭訟事件之機關或法院，對於其中涉及學生之品行考核、學業評量或懲處方式之選擇，應尊重教師及學校本於專業及對事實真象之熟知所為之決定，僅於其判斷或裁量違法或顯然不當時，得予撤銷或變更，併此指明。」有關，兩號解釋之共通之處在於，此種與教育考評有關的爭訟事件，受理爭訟機關應尊重學校的「專業判斷」，此為行政法學上之「判斷餘地」。

本號解釋循「大學自治」的脈絡開展，並一口氣引述釋字第 380、563、626 等與大學自治有關的解釋，然而大法官仍未解釋下列問題：

- (一)學習自由的權利主體為何？是大學生或大學，還是大學生與大學共享的自由權？
- (二)在大學中，大學生是否享有基本權的主體地位？抑或只是大學自治的規範客體？
- (三)專業判斷與大學自治之間是否有必然關聯？大學禁止學生張貼「挺扁海報」究竟涉及和種專業判斷？
- (四)若對大學之專業判斷應予以尊重，係基於大學自治，則立法機關尚且僅得在合理範圍內規範之大學自治，訴願機關及行政法院又如何挑戰之？(註 11)



【注釋】

- 註 1：惟本文認為，訴願、行政訴訟常須耗費數年之久（本件原因案件發生時間最早者為民國 92 年，至今已 8 年之久！），考量到訴訟救濟緩不濟急，學生是否會因此而提起訴訟不無疑問，以張貼挺扁海報為例，該行為有其時效性（時值公職人員競選，目的為爭取選票，尋求支持），選舉完便無爭取之必要，除非為了後人爭取；或為成立有爭議性之社團或考試評分、選課等爭議，如提起訴訟並獲得勝訴判決，學生可能早已畢業，則除為後人爭取外，對當事人並無多大實益，若無法進而請求國家賠償或民事賠償，訴訟僅為爭一口氣而已。
- 註 2：李建良(2011)，〈大學生的基本權利與行政爭訟權-釋字第 684 號解釋簡評〉，《台灣法學雜誌》，第 171 期，頁 51。
- 註 3：李建良，同前註文，頁 52。
- 註 4：李建良，同前註文，頁 52-53。
- 註 5：周志宏(2011)，〈告別法治國家的原始森林？—大法官釋字第 684 號解釋初探〉，《台灣法學雜誌》，第 171 期，頁 61。
- 註 6：周志宏，同前註文，頁 61。
- 註 7：李建良，同前註 2 文，頁 57。
- 註 8：李建良，同前註 2 文，頁 54。
- 註 9：可參照釋字第 563 號解釋、釋字第 626 號解釋。
- 註 10：李建良，〈大學生的基本權利與行政爭訟權—釋字第 684 號解釋簡評〉，《台灣法學雜誌》，第 171 期，2011.3.1，頁 55。
- 註 11：李建良，〈大學生的基本權利與行政爭訟權—釋字第 684 號解釋簡評〉，《台灣法學雜誌》，第 171 期，2011.3.1，頁 56。

