

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 450 號

解釋日期：民國 87 年 03 月 27 日

資料來源：司法院公報 第 40 卷 5 期 1-13 頁

司法院大法官解釋（十）（99 年 5 月版）第 107-126 頁

總統府公報 第 6216 號 8-22 頁

守護憲法 60 年 第 55-58 頁

相關法條：中華民國憲法 第 11 條

大學法 第 11 條

大學法施行細則 第 9 條

解 釋 文： 大學自治屬於憲法第十一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，又國家對大學之監督除應以法律明定外，其訂定亦應符合大學自治之原則，業經本院釋字第三八〇號解釋釋示在案。大學於上開教學研究相關之範圍內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權。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位，並依法聘任適當之教學人員。惟大學法第十一條第一項第六款及同法施行細則第九條第三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劃與教學，此一強制性規定，有違憲法保障大學自治之意旨，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時失其效力。

理 由 書： 國家為健全大學組織，有利大學教育宗旨之實現，固得以法律規定大學內部組織之主要架構，惟憲法第十一條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障，大學自治亦屬該條之保障範圍。舉凡教學、學習自由、講授內容、學生選擇科系與課程自由等均屬大學自治之項目，業經本院釋字第三八〇號解釋釋示在案。大學於上開教學研究相關之範圍內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權，如大學認無須開設某種課程，而法令仍強制規定應設置與該課程相關之規劃及教學單位，即與憲法保障學術自由及大學自治之意旨不符。倘各大學依其自主之決策，認有提供學生修習軍訓或護理課程之必要，自得設置與軍訓或護理課程相關之單位，並依法聘請適任之教學人員。惟大學法第十一條第一項第六款及同法施行細則第九條第三項規定，大學應設置軍訓室並配置人員，負責軍訓及護理課程之規劃與教學，未能顧及大學之自主權限，有違憲法前述意旨。本件



解釋涉及制度及組織之調整，有訂定過渡期間之必要，故上開大學法及同法施行細則之規定，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時失其效力。大學法第十一條第一項第一款至第四款所列教務處、學生事務處、總務處、圖書館為支援大學教學及研究所必要，第七款至第九款之秘書室、人事室、會計室為協助大學行政之輔助單位，該法定為大學應設之內部組織，與憲法保障大學自治之意旨尚無牴觸。至大學提供體育設施及活動以健全學生體格固有必要，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，同條第一項第五款之規定仍應由有關機關一併檢討改進，併此指明。

大法官會議主 席 大法官 翁岳生

大法官 劉鐵錚

吳 庚

王和雄

王澤鑑

林永謀

施文森

城仲模

孫森焱

陳計男

曾華松

董翔飛

楊慧英

戴東雄

蘇俊雄

協同意見書

大法官 蘇俊雄

本件解釋認定：在大學自治的相關範圍內，大學就其內部組織亦應享有自主組織權；而立法者如欲規範大學的內部組織，如該組織之建制與課程之規劃及教學相關者，亦應尊重大學的自主決定，不得為強制性之規定。基於上開意旨，本解釋從而宣告大學法第十一條第一項第六款之規定違憲，而同條第一項第五款之規定則應檢討改進。此項結論固值贊同，惟對其所持理論基礎，尤其是對國家制定法律限制大學自主組織權的分際問題，則應有補充說明及討論的必要，就此爰提出協同意見書，說明如次：憲法為維護教育文化事業的秩序，賦予國家監督之義務，就此憲法第一百六十二條規定甚明。故國家對於學術及大學教育之發展，除應加以扶助與獎



勵外，亦應基於監督之職責，確保大學儘可能成為「學術公正之組織」，使其學術制度之運作，亦能符合憲法客觀之基本價值與自由秩序，亦即使學術活動與大學之發展，得以本諸「學術適當性」

(Wissenschaftsadaequenz) 與「專業知識」(Sachverstand) 等事物本質的道理，為探討真理及創造學術價值而奉獻。

又憲法第十一條關於講學自由之保障，固以保障個人學術自由之主觀公權利為最主要目的；惟此項學術自由之實現與確保，無疑亦有賴於適正的組織與程序，此項基本權利之保障因此亦蘊有「大學自治」之制度性保障的客觀規範要求。大學內部之組織建制，若直接與教學、學習自由等基本權之實現與互動相關者，亦屬學術之重要事項，自應本諸憲法學術自由制度性保障之原則，依大學自治與學術責任處理之。故立法者為履行其對大學教育之扶助與監督的義務，固可在學術公正秩序原則之下，對大學內部的組織安排，為準則性之規範以供做國家對大學行使「適法性監督」的依據；惟此等法律規範無疑亦必須合乎憲法保障「大學自治」的客觀規範要求，不得基於非關學術(Wissenschaftsfremd)的理由干涉、限制大學的自主組織權。進一步而言，立法者對於大學內部的學術行政組織，固可設定若干的準則，以對學術公正、合理之發展提供必要協助；惟此種組織建制，除了應該保留給大學的自主組織權得以有一定的調整空間外，無疑亦必須合乎支援學術行政的制度本旨，不得對大學設定非關學術環境及其發展的組織負擔。就此而言，大學法第十一條第一項各款，固應限定解釋為僅是一種準則性規定，以確保大學的自主組織權仍有一定之調整空間；惟軍訓室與體育室之建制，既非大學行政所必要，此等規定即便僅是拘束力較弱的「準則性規定」，毋寧亦已構成對大學自主組織權的不必要限制。至若軍訓、護理、體育等課程之規劃與教學，事屬學術自由之範疇；是否有設置相關單位之必要，當然亦應由大學本於學術責任自主決定，自非立法者所得干涉限制。爰提協同意見說明如上。

協同意見書

大法官 林永謀

憲法第十一條所規定之「講學自由」係指國家不得對「講學者」濫加干預、壓抑之意；而因大學之本質在於發展學術，深入探討真理，開創新的知識領域，故必須予以特別之保障。基於教育之本質，講學自由應僅適用於大學；且講學之自由乃以研究結果發表之自由為重點，因是，其應以學術研究之自由為前提，而此一前提之達成則須孕育於大學自治之內，亦即惟其大學能得自治，始足以實現此兩項之自由。至於大學自治係以學術研究之自由與其研究結果發表之自由（即講學自由）為中心，而此學術研



究之自由與講學之自由，合而為一，即一般所稱之「學術自由」。

大學自治既係源自學術自由之本質，則大學自治可謂係對於學術自由之制度性保障，從而其侵害大學自治者，即為侵害憲法第十一條講學之自由。所謂大學自治係指大學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。至其實際之自治事項，則應就其本質之學術研究與講學之自由予以權衡。大致而言，其直接根基於學術自由之過程、行為方式、認識探知學問之決定與其意義暨進一步之內容等，均屬大學自治之核心範圍—諸如大學之計畫、組織、研究暨教學活動之實行，即係其最著者；又其須由大學自行負責予以完成，藉以確保自由研究與教學所必要之事項亦屬之，如學術研究內容、方法及教學之基本方針與具體計畫、學生必修與選修課程之訂定暨其內容、學術性之考試、學生成績之評定方式、學位之授與、教授人事之自主決定權、預算管理等等亦為其例。凡此本席於前述之備矣！乃大學法第十一條第一項竟著大學「應」設教務處、學生事務處、總務處、秘書室、人事室等等，就大學自治核心範圍之大學組織為強制性規定，而剝奪大學之決定權，顯與前述憲法所保障之講學自由暨大學自治有所違背。

按學術之為物，應任其並起齊茁；信仰之於人，應各從其所好，強束而歸於一，則是蔽之也。其講學自由之大本既立，有關教學之具體計畫與組織則非不可權時之宜而變遷；蓋時有可否，物有興廢，此乃天地之常經，古今之通義；使三代聖人復生於今，其道亦必有異於昔者，若必強其應為如何之組織，設立何種單位，是刻舟以求也。又前開大學法第十一條第一項所列各款，概無關乎憲政秩序，亦與公益無涉，何者為教學、研究所必要，何者為協助行政所必需，均屬大學自治範疇，茲本號解釋理由卻以己之所是者為正，所否者為非，而謂第一款至第四款為支援教學及研究所必要；第七款至第九款為協助大學行政之輔助單位，係大學應設之內部組織，至第五款雖屬大學自治之範疇，惟應檢討改進云云，即以大法官之私意替代大學自主之決定，此乃一偏之大失，非所以垂法將來也。爰提協同意見書如上。

部分不同意見書

大法官 陳計男

一、本件聲請人係以大學法第十一條第一項強制規定各大學應設置教務處等九個一級單位，及大學法施行細則第九條第三項規定軍訓室置主任一人，軍訓教官、護理教師若干人，主任由教育部推薦職級相當之軍訓教官二至三人，由校長擇聘之之規定，是否有牴觸憲法第十一條所保障之學術自由發生疑義，聲請解釋。



- 二、按憲法第十一條關於講學自由之規定，係以保障學術自由為目的。學術自由之保障應自大學組織及其他建制方面加以保障，亦即為制度性之保障。為保障大學之學術自由，應承認大學自治之制度，教育主管機關對於大學之監督應於法律規定範圍內為之，且法律本身亦須符合憲法第二十三條規定之法律保留原則。本院釋字第三八〇號解釋之理由，闡釋至明。
- 三、國家為健全大學組織，有利大學教育宗旨之實現，固得以法律規定大學內部組織主要架構，但其架構如何形成，大學應分若干一級單位，以利大學之運作及主管機關之監督，其強制與限制仍應符合法律保留原則，大學法第十一條第一項所定應設單位例如人事、會計、秘書、軍訓、體育應否獨立於其他單位而自成一個大學一級單位，抑或可合併於一個或幾個單位之中，並賦予一定之名稱，仍屬大學自治之範圍，此項大學內部之組織架構，既無礙於國家監督權之行使，亦與維持社會秩序或增進公共利益無關，自不得任以法律加以限制。大學法第十一條第一項規定：「大學應設置左列單位：一、教務處……九、會計室，辦理歲計、會計、統計事務。」強制規定大學必須設置所列九個獨立一級單位，並各賦予其名稱與職掌，對於大學自治之制度性保障所為之限制，顯已逾憲法第二十三條所定必要之程度。即與憲法保障講學自由、大學自治之原則有違。又關於大學教職員之任用，亦屬大學自治之範疇，大學任用之教職員，僅須其具法律所定之資格即可，大學法施行細則第九條第三項規定，室主任應由教育部推薦之人員中擇聘，亦有干涉大學自治之嫌。
- 四、多數大法官意見，對於大學法第十一條第一項規定，從其所定職掌推論謂大學法第十一條第一項第一款至第四款所列教務處、學生事務處、總務處、圖書館為支援大學教學及研究所必要，第七款至第九款之秘書室、人事室、會計室為協助大學行政之輔助單位，固無疑問，惟各該處室是否必須一一設置，不得有減或合併於一單位？各單位名稱是否皆須法定，此在公立大學基於國家編制、預算或較無爭議，但在私立大學是否必要？則不能無疑。多數大法官意見，僅因上開處室在大學中有其一定功能，即認得以法律強制規定，而置在學術自由原則下，學校自治為其制度性保障，除有憲法第二十三條所定之必要情形，不得以法律限制之之原則於不論，難免速斷，為本席所不敢苟同。又法律規定機關組織之單位，固應注意其必要性與功能性，中華民國八十三年一月大學法公布時，軍訓課程尚為各大學之必修課程，大學設置軍訓室，就當時而言，尚非無其必要性與功能性，雖八十四年五



月本院著成釋字第三八〇號解釋後，各大學是否設置軍訓課程，可由各大學自行決定，各大學設置之軍訓室是否仍有其功能？有無繼續設置之必要？值得商榷。但此功能性問題僅為法律是否因情事變更，而應適時修正，應非構成法律規定違憲問題。至該款規定之職掌，固涉及大學課程之自治，但課程之訂定，既屬大學自治範疇，倘大學不設軍訓課程，僅生該軍訓室有無繼續存在之必要，有如前述，尚不生因有軍訓室之規定，而使軍訓課程獨立於大學自治之外，成為訂定大學必修課程之法律依據。多數大法官意見，認大學法第十一條第一項第六款及同法施行細則第九條第三項規定為違憲，其結論固可贊同，但其理由依上說明，尚難贊同。

五、按司法院大法官受理解釋案件，其範圍得及於該具體事件相關聯且必要之法條內容有無牴觸憲法情事，固經本院釋字第四四五號解釋理由闡示在案，但對於聲請人已聲請之事項，除經議決不受理者外，是否應逐項於解釋文中釋示則未見論及。本席認為聲請之事項除不具有原則之重要性者（基本上本席認為聲請事項如不具原則上之重要性，應可拒不受理以免減損大法官釋憲功能），可於解釋理由中予以說明外，應就其聲請事項於解釋文中釋示。本件聲請人以大學法第十一條第一項（關於施行細則部分不另論述）有違憲疑義聲請解釋，本號解釋文僅就其中第六款之規定，宣示其違憲。並於解釋理由中，就其中第一款至第四款及第七款至第九款規定說明其與憲法尚無牴觸，其第五款則認應檢討改進。就解釋文及解釋理由全體觀之，多數大法官意見，似認大學法第十一條第一項規定大學之組織單位並不違憲，惟其中第一項第六款之單位，因職掌涉及課程有違憲法保障講學自由、大學自治原則而認無效，特於解釋文中釋示。惟大學法得否以法律強制規定大學組織？如可，其得以法律強制之必要範圍如何？即大學法第十一條第一項第六款以外其餘各款於大學自治之原則是否有違？尚非不具有原則上之重要性，竟不於解釋文中釋示，已不無遺憾。矧其中第五款規定，亦涉及大學自治（課程之自治），何以與同條項第六款採用不同之處理？而不於解釋文中為違憲之釋示？僅以「至大學提供體育設施及活動以健全學生體格固有必要，惟是否應開設體育課程而必須設置體育室，亦屬大學自治之範圍，同條第一項第五款之規定，仍應由有關機關一併檢討改進」云云以為說明，對於聲請人所聲請認應由有關機關檢討改進之事項，不解釋文明示，亦為本席所不贊同。本席對於本件解釋，所持立場與多數大法官意見不盡相同，爰提出部分不同意見書如上。

不同意見書

大法官 董翔飛

憲法第十一條規定，人民有言論、講學、著作及出版之自由，其中講學之自由，就大學教育而言，應包括學術自由、研究自由及教學自由等事項。大學法第一條第二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。大學課程之訂定與開設，除應以法律明定外，並應符合大學自治之原則。大學法施行細則第二十二條第三項「由教育部邀集各大學相關人員共同訂定大學共同必修課程」並非出自大學法明文規定，亦未經由母法授權，與大學自治原則不符，業經本院釋字第三八〇號解釋釋明在案。憲法所保障之講學自由，經此解釋固已延伸至學術自由、教學自由、學習自由、課程自由以及大學自治領域，惟其範圍與內涵，並非漫無限制，而是仍應受限於法律之規範，並應依法律受國家之監督，細讀解釋文及解釋理由書自明。大學以研究學術、培育人才、提昇文化、服務社會為宗旨，為教育文化體系中之重要環節。教育部為全國學術、文化、教育行政主管機關，負有落實憲法有關教育文化基本國策及代表國家監督全國公私立大學之使命，其依憲法第一百六十二條「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家監督」之規定，對於大學基本組織架構、內部行政體系、教師資格審定與聘任、學位授與及修業年限等重要學制，經由立法程序建構制度性規範，本屬監督者理應享有之基本職責。大學法賦予教育部類此之職權，除系爭之第十一條第一項「大學應設左列各單位：一、教務處：掌理註冊、課務、出版及其他教務事項。二、學生事務處：掌理心理輔導、生活輔導、課外活動指導、衛生保健及其他輔導事項。三、總務處：掌理文書、事務、出納、營繕、保管及其他總務事項。四、圖書館：負責蒐集教育研究資料、提供資訊服務。五、體育室：負責體育教學與體育活動。六、軍訓室：負責軍訓及護理課程之規劃與教學。七、秘書室：辦理秘書事務。八、人事室：辦理人事事務。九、會計室：辦理歲計、會計、統計事務。」之規定外，尚有第四條第一項、第二項：大學之設立須合於大學設立標準，大學設立標準由教育部定之。大學之變更或停辦，須經教育部核准。第六條第二項：大學校長之產生，應由各校組成遴選委員會遴選二至三人；國立者，由各大學報請教育部組織遴選委員會擇聘之，其餘公立者，由各該主管政府層報教育部組織遴選委員會擇聘之，私立者，由董事會組織遴選委員會遴選經董事會圈選報請教育部核准聘任之。第七條：新設立之大學校長，國立者，由教育部組織遴選委員會直接選聘；其餘公立者，由該主管政府遴選二至三人層報教育部組織遴選委員會擇聘之，私立者，由董事會遴選



報請教育部核准聘任之。第八條：各大學應依本法規定，擬定組織規程，報請教育部核定後實施。第二十二條第四項：大學公開招生辦法由學校擬定，報請教育部核定後實施。第二十六條第一項：大學得辦理推廣教育，以修讀科目或學分為原則；同條第二項：推廣教育實施辦法，由教育部定之等六個條款。觀其立法意旨或為設定大學標準、或為大學校長之遴聘、或為大學組織架構及有關招生程序等重要事項，為實現大學宗旨所必要，其中第十一條第一項規定大學應設置之單位，於大學教學研究、資訊蒐集、資源管理、環境維護以及組織分工等均具積極功能，有利大學教育之提昇與發展，無礙「大學在法律規定範圍內享有自治權」，於學術自由、教學自由、學習自由亦未構成妨害。蓋大學課程之訂定，依目前實際運作狀況，係由各校斟酌師資背景、學生需求、教學環境設備及個別專業特性自行規劃；教學方法、教材選用亦由授課教師自行決定，並由學生依其個人學習意願自由選擇，已無所謂部定共同必修課程強制各系學生一律修習之情事，軍訓、護理、體育等課程亦無例外，縱大學法明定大學應設置軍訓及體育等單位，亦不能謂此即改變「大學依其自主之決策」自行開設課程之現狀。是以大學法明定大學應設置何種單位與學術自由及大學自治並無邏輯上的連帶關係，亦無違本院釋字第三八〇號解釋所揭示之「學術自由與大學自治須符合法律保留原則」之意旨。多數意見所通過之解釋文及解釋理由書棄上述事實於不顧，亦不察大學法第一條第二項後段「大學自治應依法律規定者為限」、憲法第一百六十二條「全國公私立之教育文化機關，依法律應受國家監督」及釋字第三八〇號解釋文「國家對於大學自治之監督，應於法律規定範圍內為之」以及「大學必修課程之訂定應以法律明定或經法律授權」之意涵，而單以「未能顧及大學之自治權限」為由，據而認定軍訓單位之設置與憲法保障學術自由及大學自治之原意不符，對性質類似之體育室應否設置，則認應由有關機關檢討改進，對其餘七個單位則又認為係屬大學行政之輔助單位為支援大學教學研究所必要，與憲法保障大學自治之意旨尚無抵觸，如此對同一條款作個別不同之詮釋，立論難以一貫。本席以為不論從「組織自主」角度切入，或從「學術自由」觀點剖析，在方法與邏輯上均有其盲點：先以組織自主權言，依大學法規定，涉及組織層面者不僅第十一條第一項應設置之九個單位而已，除此之外，第六條、第七條規定大學校長須報請教育部遴聘、第八條規定大學組織規程須報請教育部核定，亦均屬組織條款，其層次或較內部單位更高，多數通過之解釋文若認大學就其內部組織應享有相當程度之自主組織權，則不僅大學應設置何種單位，有違大學組織自治，由教育部核聘大學校長以及大學組織規程必須報教育部核定，豈非更嚴重侵犯大學組織自主，雖非



聲請人聲請解釋之範圍，然與組織建制相關聯，依本院釋字第四四五號解釋理由書所述「司法解釋範圍自得以於該具體事件相關聯且必要之法條內容有無牴觸憲法情事而為審理」，自當一併解釋並宣判其為違憲，豈容釋憲機關為何者違憲、何者應檢討改進、何者為教學研究所必要之價值判斷。何況大學法第一條第二項所稱之大學自治，原即以法律規定之範圍為限，而第十一條第一項之規定正是對組織自主權界線所為之具體詮釋，與第一條相對呼應，焉能謂其有違大學組織自治。次從學術自由概念觀之：大學組織型態、內部分工體系與大學學術自由環境，邏輯上本無必然的連帶關係，已為不爭之事實，以系爭之軍訓室而言，亦無具體可資辨識之學術自由因此單位之設置而遭致任何侵害，則何能即謂與憲法所保障之講學自由及學術自由牴觸。設若軍訓室如此，則與軍訓室同為教學單位之體育室又何以不作如是之認定，而僅於解釋理由書中用「應由有關機關檢討改進」一語輕輕帶過，如此厚此薄彼，大小尺度，實難自圓其說。

至大學教師資格之審定與聘任，自應以專業領域為取向。大學既有軍訓課程之開設，則必須延聘具有軍事護理專業背景者擔任，始符適才適所之教學效果。軍訓教官與護理教師以及軍訓室主任，依教育人員任用條例第二條之規定，均屬教育人員，而非公務人員任用法上之文官，其雖具有現役軍人身分，然其功能純在教學，並不涉足政治事務，應無「軍人干政」之虞。大學法施行細則第九條第三項規定，無違憲法第一百四十四條現役軍人不得兼任文官之意旨。解釋文對此漏未提及，未便苟同，爰一併提出不同意見如上。

抄立法委員謝長廷等五十四人聲請書

茲等依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款及第八條第一項之規定聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如左。

壹、聲請解釋憲法之目的

立法院依據中央法規標準法第七條及立法院議事規則第八條之規定，擁有法規命令之審查權，聲請人等於立法院行使此項職權時，對於憲法保障之學術自由之具體內容，及大學法與大學法施行細則部分條文是否牴觸憲法，產生疑義，故聲請鈞院解釋。

貳、涉及之憲法條文

憲法第十一條、第二十二條、第二十三條、第一百四十四條、第一百六十二條、第一百七十二條。

參、疑義之性質

一、憲法第十一條規定：「人民有言論、著作、講學及出版之自由。」依



據學界通說，此處之講學自由即為世界各民主法治國家憲法中所保障之學術自由，應無疑義。但學術自由之具體保障範圍及保障方式為何，卻不無爭論，各機關於適用時每易滋生困擾。

- 二、大學法於第一條第二項中規定：「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。」此一條文已明確宣示大學為學術自由基本權之權利主體，並已表明「大學自治」為此一基本權具體落實之制度性保障（institutionelle Garantie；Einrichtungsgarantie）。但大學法復於第十一條第一項強制規定各大學不論其性質為何一律應設置教務處等九個單位，固然大學之自治權範圍由法律定之，但依據憲法第二十三條之規定，立法機關對於自由權之限制亦不得逾越必要之程度。因此聲請人等於審查大學法施行細則，適用大學法第十一條第一項時，發生該項規定之全部或部分，是否已違反比例原則，牴觸憲法第二十三條與第十一條之疑義。

- 三、大學法施行細則為行政院依據大學法第三十一條之授權所訂定之法規命令，其內容不得逾越大學法之授權範圍，並應符合大學法授權之目的，更不得牴觸憲法之規定。行政院送立法院審查之大學法施行細則第九條第三項規定：「軍訓室置主任一人、軍訓教官、護理教師若干人，主任由教育部推薦職級相當之軍訓教官二至三人，由校長擇聘之。」由於教官皆為現役軍人，故即使軍訓室之強制設立為合憲，此項規定是否已牴觸憲法第一百四十條：「現役軍人不得兼任文官。」及憲法第一百六十二條：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」

之規定，不無疑問，尚請鈞院澄清。

肆、聲請人所持之立場與見解

◎有關憲法第十一條學術自由

- 一、憲法第十一條之文字雖僅稱講學之自由，但其概念應已涵蓋學術自由之全部內涵，此已為學界之通說，應無疑義。即令不然，亦可透過憲法第二十二條對自由基本權之概括補充規範功能（Auffangsfunktion）達到同樣之全面保障效果。
- 二、學術自由為基本權之一種，此種基本權之權利主體除從事學術研究之個人外（其中最重要的當然是大學之教師、研究人員及其他獨立研究機構之研究人員），尚包括大學本身，此為德國憲法法院與學界共同接受之見解（請參考 BVerfGE 15,256(262)）。雖然依據德國法制，德國之大學為具有公法人資格之公法社團（Koerperschaft des oe-



ffentlichen Rechts)，而我國似乎並無同樣規定，但是依照現行之大學法，並非絕無作相同解釋之可能。大學法第一條第二項明定：「大學應受學術自由之保障」，亦已明確規定「大學」享有學術自由之基本權，為學術自由基本權之權利主體。若以法律制度之作用面觀之，倘使只有從事研究之個人享有學術自由基本權之保障，而大學（或其他獨立研究機構，如中央研究院）並不擁有此項權利，則國家對於大學之干預，例如限制大學圖書館收藏圖書之種類，僅能當其直接影響個人之研究活動時，才構成對憲法第十一條之侵害，大學本身並不能直接、立即地援用基本權之防禦功能，拒絕國家之限制。此等見解不啻提供國家一間接、但是極為有效干預學術研究自由之途徑，顯然悖離憲法保障學術自由之精神。

三、由於現代之學術研究工作早已不是研究者憑藉自己之毅力與天分所能完成，而往往必須透過研究機構各種設備與人力的支援始得進行，因此大學自然而然地就成為學術研究工作得以開展實現之必要場域。於是為積極促成學術研究之進步，國家除了應消極地不干預研究者個人之學術研究活動外，更應創設制度以協助保障學術自由之實現，而大學之自治，正是為達成此一目標所不可或缺之制度性保障功能。故大學之自治，原本即無待於大學法之規定，自始即為學術自由基本權之當然作用之一。而大學自治最重要之內涵則表現在大學內與學術活動直接相關之研究、學說、教學、課程等之自主，間接並及於大學組織、人事、經費等事項之自主。

四、綜合以上所述，大學（不論公立或私立）皆為憲法第十一條所保障之學術自由基本權之權利主體，因此關於個人自由基本權之各項理論，如限制之限制（Schranke-Schranke）、比例原則、組織與程序之保障等等，只要無不相容之處，對於大學亦有其適用。而大學自治則為學術自由基本權之制度性保障功能，因此國家對於大學自治之不當干預，即直接構成了對於學術自由基本權之侵害。

◎有關大學法第十一條第一項是否違憲部分

一、大學法第十一條第一項規定大學應設下列各單位：教務處、學生事務處、總務處、圖書館、體育室、軍訓室、秘書室、人事室、會計室。大學法此項規定強制所有大學，不論其為公立或私立，亦不論其性質為何，一律應設置此九個單位，是對於大學自治中之組織自主權之限制，其限制之方式與必要性，顯然應受相關憲法理論之檢驗。

二、就基本權之制度性保障功能而言，原本係以憲法保障固有之基本制度為主要目的，例如以憲法保障私法中之家庭、私有財產或公法中之地



方自主行政等。就大學體制而言，由於主要來自於歐美，因此歐美各國大學之體制，顯然就成為我國大學體制之重要參考。但證諸美、英、德、日、法各學術先進國家，並無一國之政府立法要求該國所有大學必定要設某些單位，可見此種大學組織之強制規定其必要性非常可疑。事實上大學體制於我國亦並非全無傳統之新制，早在民國初年即有北京大學、清華大學等著名學府之創立，但是當年之政府亦未曾立法干預大學之內部組織，由此更見現行大學法第十一條第一項之組織強制之必要性頗為可疑。

三、就制度性保障功能之積極面而言，國家應創設制度協助保障基本權之實現。既為追求基本權之實現，則基本權於此一層面即衍生出制度性、工具性與目的性之權利。於本案中即為，國家應創設制度，獎掖鼓勵學術研究活動之蓬勃成長，以求達到提昇學術文化之目的。而大學作為現代社會中此一功能之主要承擔者，國家應透過制度之設立，保障各個大學能依其規模、組成、傳統與社會需求之不同，各自發展其學術研究與教學課程之特性，而非以劃一之組織強制來限縮扼殺各大學自主發展之空間。就此點而言，即令國家認為有必要對所有大學做某種程度之組織規範，其範圍也必須嚴格限制於最低程度，此即由比例原則所引申之最輕干預原則，亦為憲法第二十三條所明定之必要性要求。如就基本權之組織與程序之保障功能（Organisations-und Verfahrensrecht）而言，國家之所以應積極規範大學內部之組織，是為了保障大學內個別之學術工作者能不受外界（包括大學本身）之干預與干擾，且能充分獲得學校資源之協助支援，因此如有規範之必要，應以學術支援，而非以行政管制單位為對象。但是大學法第十一條第一項強制各大學設立的九個單位，除圖書館外，皆為行政管制而非學術支援單位，顯然已不符獎掖學術文化與保障支援學術工作者之目的。若參酌世界各大學之組織架構，其中多數單位亦無非設不可之理，顯然又已逾越必要性之限制。由此綜合考量，聲請人等認為大學法第十一條第一項已違反憲法第十一條、第二十三條之規定，侵害大學之學術自由。

四、上述各點主要係針對大學法第十一條第一項組織強制之全部，提出違憲之質疑。若個別針對該項之各款檢討其必要性與合憲性，則除上列各點之外，尚應分別檢討各該單位於大學中是否對其研究與教學有絕對之重要性。聲請人於此將特別針對同項第六款之「軍訓室」提出合憲性質疑。依據大學法第十一條第一項第六款之規定，軍訓室之職掌為負責軍訓及護理課程之規劃與教學。軍訓課程於我國各級教育中的



出現，純粹是為了因應當年外國武力侵略之特殊歷史狀況，其性質除為軍事訓練外，即為對學生思想與生活之管制。而大學之精神，如果依據德國哲學家雅斯培之看法，在於忠誠於對於真理之追求。雅斯培指出，大學乃是一師生聚合以探求真理為鵠的之社區，大學教育之目的在陶養整全之人格，大學應致力於創造性之文化情調。英國學者紐曼（Newman, John H.C.）認為，大學教育之目的在於「性格之模鑄」（character formation）。我國教育學者，前北京大學教授蔡元培先生則說，大學者，囊括大典網羅眾家之學府也。德國十九世紀以洪保德（von Humboldt）為首的新大學運動，則提出以大學為研究中心的理念，認為大學的首要任務是自由地從事於「創造性的學問」。

凡此諸說皆足以顯示，大學首重自由開展、獨立創發之宇宙精神，而與重視服從、紀律、團隊的軍事訓練，有著性質上極大的衝突與矛盾。如果依據釋字第三三〇號所表彰之事物之本質（Natur der Sache）理論，則國家不但不應強制各大學設立軍訓室，反而應立法防止此種與大學性質正相對立之單位或組織存在於大學之中。或有謂軍事學亦為一極為高深之學問，此說誠然正確，但是作為一學術科目、可供客觀理性討論辯難之軍事學，與軍事訓練根本是層次與內容大不相同的兩個領域。即使軍訓室是為了軍事學而存在，但是作為一學術科目之軍事學，各大學自可視其需要與發展方向，自行決定是否要開設相關之課程，國家絕無權力強制所有大學一定要開設相關課程，更不得強制各大學一定要為此設立專責單位。又有主張軍訓室類似於美國之 ROTC（Reserved Officer Training Course）制度，實則此項制度是美國募兵制下的產物。錄取進入 ROTC 者，讀大學期間可享受軍方所提供的獎學金，但負有於在校期間定期接受軍訓以及畢業後在軍中服役若干年之義務。所以 ROTC 與大學行政系統完全分離，其軍訓課程也只針對少數加入該項訓練計畫的學生。該團之軍訓教官根本不得過問干涉一般學生事務，當然更談不上立法要求各大學皆應設立軍訓室。

另一種也極為常見之說法指稱，我國狀況特殊，與中國大陸長年對峙，處於高度戰備狀況，必須時時提高警覺，故有對學生實施軍訓之必要。此種基於各式各樣之國家需要所提出之「政策考量」，經常未加仔細檢討即用以限制人民之基本權，對於民主法治國家制度之建立有相當不利之影響。若以法規範論的觀點分析，「政策」（policy）與「基本權」（civil right）皆為原則（principle）的一種，兩者



皆可在法規範的具體化過程中提供論據（argument）。但是依據美國法理學家 Dworkin 的見解，基本權之論據（argument of right）應優於政策之論據（argument of policy）。政策是為了保障基本權，而不是為了侵害基本權而存在，且政策常常僅因執政黨的更替就大幅變動，而基本權卻恆久不變，因此我們應嚴肅看待我們的基本權，不應輕易地就為了政府所宣稱之各種政策放棄了我們的珍貴權利。如以臺灣之具體狀況判斷，國家實已透過兵役法建立了幾乎可謂全民（男性）皆兵之國防制度，以軍事學的觀點，從未有人嚴肅地證明大學之軍訓為我國國防絕不可少之一環。且國家之安全立基於總體之國力，因此以收效極微之軍訓，每年來耗損我國大學中優秀人力資源之寶貴求學與研究時間，若以經濟分析的觀點計算其得失，恐怕對國力的損耗要大於增加。由以上所述可知，軍訓與大學之性質正相對立，且並無於大學中實施軍訓之必要，國家亦不得任意以政策考量來壓制人民之基本權，因此聲請人等認為，大學法第十一條第一項第六款之規定，d 觸憲法第十一條與第二十三條之規定。

◎有關大學法施行細則第九條第三項是否違憲部分

- 一、依據大學法第三十一條，大學法施行細則應由教育部擬定，報請行政院核定之。施行細則乃為協助母法施行，追求貫徹實現母法規定與精神，經由法律授權行政機關所訂定之法規命令，因此其規範內容並非行政機關可憑其一己之便利而恣意訂定。若依據法治國家依法行政之嚴格法理，法規命令之內容、目的與範圍皆應獲母法之明確授權，此即為「授權明確性」之原則。我國民主法治文化植基未深，各項法律多未能就其附屬之法規命令作明確之授權。但是行政機關於訂定法規命令時，更應嚴守憲法與法律之要求，不得任意透過施行細則作逾越法律授權範圍與目的之規定。此點亦早獲司法院釋字第三一三號、第三四五號、第三六〇號等各號解釋之明確宣示肯定。因此聲請人等認為，憲法第一百七十二條：「命令與憲法或法律牴觸者無效。」之規定業已包括此「合於法律授權範圍與目的」之要求，凡授權命令之內容逾越法律之授權範圍與目的者，不但為違法，亦牴觸憲法第一百七十二條。
- 二、大學法第十一條第一項第六款中僅規定軍訓室之職掌為軍訓與護理課程之規劃與教學，但是在整部大學法中卻並未提及「教官」。既然軍訓與護理為大學中之「課程」，其規劃與教學自應由擁有大學教師資格之教授、副教授、助理教授或講師來擔任，豈可交由不具有大學教師身分之教官來負責。而大學教師資格之取得，自應依照教育人員任



用條例第十四、十六、十七、十八、十九條與大學法第十八、十九、二十條之規定，循大學中系（所）、院、校，各級教評會之程序，就獲有相當學位之人員中聘任之。未獲有此等資格者，自不得參與大學中任何課程之規劃與教學。憲法第一百六十二條亦規定，全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。此一規定不但賦與國家對教育文化機關進行法律監督之權力，更課以國家僅能依據法律行使監督權之「義務」。因此行政院訂定逾越法律授權範圍與目的之大學法施行細則，亦違反憲法第一百六十二條。且大學法之制定係為實現學術自由之憲法委託（Verfassungsauftrag），逾越大學法訂定施行細則亦同時牴觸憲法第十一條。本上所述，大學法施行細則第九條第三項之規定，顯然嚴重逾越法律之授權範圍，牴觸大學法之立法目的與精神，故違反憲法第十一條、第一百六十二條與第一百七十二條之規定。

三、憲法第一百四十條明文規定：「現役軍人不得兼任文官。」而以我國現制，所有教官皆具有現役軍人之身分，自不得另行兼任文職人員之軍訓室主任，否則即為違反憲法。但大學法施行細則第九條第三項後段規定，軍訓室主任應由教育部向大學校長推薦二至三位（具有現役軍人身分之）軍訓教官，再由校長擇聘之。此一公然使現役軍人兼任文官之規定顯然牴觸憲法第一百四十條。

此 致

司 法 院

所附關係文件之名稱及件數

一、大學生

二、大學法施行細則

提案人：謝長廷

| | | | | |
|---------|-----|-----|-----|-----|
| 連署人：翁金珠 | 廖永來 | 余玲雅 | 謝聰敏 | 劉文慶 |
| 李慶雄 | 江鵬堅 | 呂秀蓮 | 戴振耀 | 洪奇昌 |
| 姚嘉文 | 沈富雄 | 許添財 | 葉菊蘭 | 盧修一 |
| 魏耀乾 | 彭百顯 | 陳昭南 | 許國泰 | 張俊雄 |
| 邱連輝 | 黃煌雄 | 陳光復 | 廖大林 | 尤 宏 |
| 蘇嘉全 | 方來進 | 林光華 | 施明德 | 張旭成 |
| 林瑞卿 | 蔡同榮 | 蔡式淵 | 黃爾璇 | 柯建銘 |
| 朱星羽 | 陳婉真 | 張俊宏 | 顏錦福 | 李進勇 |
| 蘇煥智 | 邱垂貞 | 林濁水 | 黃昭輝 | 趙琇娃 |
| 周伯倫 | 陳定南 | 黃信介 | 賴英芳 | 蔡貴聰 |

林正杰 葉耀鵬 陳志彬

(本聲請書附件略)

參考法條：中華民國憲法 第 11 條 (36.01.01)

大學法 第 11 條 (83.01.05)

大學法施行細則 第 9 條 (86.10.15)