

釋字第三八〇號解釋

中華民國 84 年 5 月 26 日

院台大二字第 10334 號

解 釋 文

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；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。憲法第一百六十二條固規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家監督。」則國家對於大學自治之監督，應於法律規定範圍內為之，並須符合憲法第二十三條規定之法律保留原則。大學之必修課程，除法律有明文規定外，其訂定亦應符合上開大學自治之原則，大學法施行細則第二十二條第三項規定：「各大學共同必修科目，由教育部邀集各大學相關人員共同研訂之。」惟大學法並未授權教育部邀集各大學共同研訂共同必修科目，大學法施行細則所定內容即不得增加大學法所未規定之限制。又同條第一項後段「各大學共同必修科目不及格者不得畢業」之規定，涉及對畢業條件之限制，致使各大學共同必修科目之訂定實質上發生限制畢業之效果，而依大學法第二十三條、第二十五條及學位授予法第二條、第三條規定，畢業之條件係屬大學自治權範疇。是大學法施行細則第二十二條第一項後段逾越大學法規定，同條第三項未經大學法授權，均與上開憲法意旨不符，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。

解釋理由書

憲法第十一條關於講學自由之規定，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，加以確保，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，對於研究、教學及學習等活動，擔保其不受不當之干涉，使大學享有組織

經營之自治權能，個人享有學術自由。憲法第一百六十二條規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」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。」是教育主管機關對大學之監督，應有法律之授權，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。

按學術自由與教育之發展具有密切關係，就其發展之過程而言，免於國家權力干預之學術自由，首先表現於研究之自由與教學之自由，其保障範圍並應延伸至其他重要學術活動，舉凡與探討學問，發現真理有關者，諸如研究動機之形成，計畫之提出，研究人員之組成，預算之籌措分配，研究成果之發表，非但應受保障並得分享社會資源之供應。研究以外屬於教學與學習範疇之事項，諸如課程設計、科目訂定、講授內容、學力評定、考試規則、學生選擇科系與課程之自由，以及學生自治等亦在保障之列。除此之外，大學內部組織、教師聘任及資格評量，亦為大學之自治權限，尤應杜絕外來之不當干涉。大學法第四條、第八條、第十一條、第二十二條、第二十三條私立學校法第三條前段均定有大學應受國家監督之意旨，惟教育主管機關依法行使其行政監督權之際，應避免涉入前述受學術自由保障之事項。至於大學課程之自主，既與教學、學習自由相關，屬學術之重要事項，自為憲法上學術自由制度性保障之範圍。大學課程之訂定與安排，應由各大學依據大學自治與學術責任原則處理之。

大學法第二十三條對於大學修業年限之延長及縮短，規定為大學自治事項，有關辦法授權由各大學自行擬定，報請教育部核備後實施，故教育部對各大學之運作僅屬於適法性監督之地位。教育部監督權之行使，應符合學術自由之保障及大學自治之尊重，不得增加法律所未規定之限制，乃屬當然。大學之必修課程，除法律有明文規定外，其訂定亦應符合上開大學自治之原則，大學法施行細則第二十二條第三項規定：「各大學共同必修科目，由教育部邀集各大學相關人員共同研訂之。」惟大學法並未授權教育部邀集各大學相關人員共同研訂共同必修科目，大學法施行細則所定內容即不得增加大學法所未規定之限制。教育部依此所定各大學共同必修科目僅係提供各大學訂定相關科目之準則。同條第一項後段「各大學共同必修科目不及格者

不得畢業」之規定，為對畢業條件所加之限制，各大學共同必修科目之訂定因而發生限制畢業之效果，而依大學法第二十三條、第二十五條及學位授予法第二條、第三條規定，畢業之條件係屬大學自治權範疇。大學法施行細則第二十二條第一項後段自係逾越大學法規定，又同條第三項未經大學法授權，均與前揭憲法意旨不符，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。於此期間，大學共同必修科目之設置，應本大學自治之精神由法律明文規定，或循大學課程自主之程序由各大學自行訂定，併此指明。

大法官會議 主 席 施啓揚

大法官 翁岳生 劉鐵錚 吳 庚 王和雄
王澤鑑 林永謀 林國賢 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 林永謀 楊慧英

本件解釋關於違憲之結論本席等固予同意；惟所持之論據則與之不盡相同。爰提協同意見書如下：

憲法第十一條關於意見自由之保障，除於「言論自由」「著作自由」「出版自由」之外，復揭櫫「講學自由」乙項，揆其目的當在積極的鼓勵科學之研究（自然科學與社會科學），而以此使學者能夠獲得充分研究之自由。故此所規定之「講學自由」，雖係以其得自由講授、發表個人之研究心得為重點之所在；然此既謂之「講學」，當應強調教育之要素；蓋在不能自由講學之地，學術研究必將停滯不前，從而亦無從期待社會之發展與進步。

所謂「講學自由」，固係指國家不得對「講學者」濫加干預、壓抑之意，而此雖非完全否定下級教育機關就此所享有之自由；然因大學之本質在於以學術為中心，進而深入探討真理，並發展新的知識領域，故必須予以特別之保障，其與中、小學教育，為因應學生尚在身心成長、發展階段，理解、批判等能力猶有未足，國家為維持一定之國民知識水準，俾其來日產生奇葩，結成異果，而須為一定教育之實踐，因得加以廣泛的限制者不同。是以基於教育之本質，講學自由應

僅適用於大學（或高等研究機構 如我國中央研究院）。

講學之自由既以研究結果發表之自由為重點，則其自應以學術研究之自由為前提，如此始具有實質的意義，而此一前提之達成尤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。故所謂大學自治，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」。茲此項之自由與大學自治本屬一體之兩面，其為保障大學內部之學術自由，自非承認大學自治不可。

大學自治既係源自學術自由之本質，則憲法第十一條關於講學自由之規定，在實際問題上，當係指大學講學之自由，故就此意義言，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；且此一制度性保障並不變更大學教師基本人權保障之意義，要屬當然。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。」即係上開憲法對講學自由即學術自由以及由此衍生之大學自治所為保障之積極的法律性宣示。

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。雖大學法第一條第二項規定大學在法律規定範圍內，享有自治權；然大學法並未詳細規定大學自治之範圍，因是，其實際之自治事項，允宜就其本質之學術研究與講學之自由予以權衡；蓋如前所述，此兩者與大學自治本屬息息相關，並亦因此使自治之內容受有限制，亦即其愈近於學術研究及講學自由之範圍者，愈應將之劃歸自治之範疇；惟欲一一將之為截然之劃分，事實上亦非可能。大致言之，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 諸如大學之計劃、組織與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劃、學生必修、選修課程之訂定與其內容、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暨預算管理等等，亦為其例；然某一

事項即令與學術研究暨教學有關，倘其完成之種類與方式係關乎公益者，則國家之參與自不能謂其仍無必要，如德國大學基準法第六十條規定「大學之學習及考試規則」、「專業領域」、「學習領域」、「學術設備」等等，須以法律規定「邦」與「大學」共同合作，即其一例；且即令明顯屬於大學自治重要內涵之學生必修、選修課程之排定與其講授之內容，即所謂課程之自主，亦非排除各大學間基於互助合作方式所為課程之訂定，蓋此乃各大學間合作性之自治，應仍屬大學自治之範疇。至於憲法第一百六十二條固規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家監督。」然國家依據法律對各大學之監督則仍須於學術自由暨大學自治此一原則下進行，而不得與之悖離，亦由於此一原因，國家對各大學之監督雖重在其適法性之有無，但所為若未違背學術自由、大學自治之精神，當不得僅因大學法未有具體明確規定之乙端，即認為違法。

我國憲法並無如德國基本法第八十條第一項：「聯邦政府、聯邦閣員或邦政府得根據法律發布命令。此項授權之內容、目的及範圍，應以法律規定之，所發布命令應引證法律根據」之規定，不宜強作比擬。因之行政命令授權明確性、即違憲與否之判斷，除所涉及之人民自由權利甚為重要、如罪刑（刑罰）、租稅等應要求其「授權條款」之本身對於授權之目的、範圍及內容須符合具體明確之條件外，其餘則應就該「授權法」之整體暨相關之法律予以觀察，倘其與「授權法」之立法目的、該法所欲達成之理念，即立法之精神無所乖離者，仍應認其於法無違，亦即無違憲之可言，殊不得僅以授權條款之未有明確，遂遽予否定。實則以德國之實務論，其亦已趨向於此，而不要求嚴苛地單以授權條款為判斷，亦即若能依一般的法解釋方法從授權條款所依附之法律的整體，明確知悉授權內容、目的與範圍之所在，即屬已足。因是我國大學法第三十一條規定：「本法施行細則，由教育部擬定，報請行政院核定之。」雖係概括之授權，然其依此所訂定之大學法施行細則有關規定，是否違憲，則應就大學法之整體，尤其是該法所保障之學術自由暨大學自治之原則，予以判斷，方屬正當。

查大學法中，其第十三條、第十六條、第十七條、第二十條、第二十一條、第二十四條等所規定之事項係由各大學組織規程訂定，或

自行訂定辦法報教育部；其第四條、第五條、第八條、第十一條、第二十二條等乃係報請教育部核准、核備、核定。另第二十六條等則由教育部定其辦法。除此之外，復於前述之第三十一條授權訂定施行細則，顯見該法係視各種情況而有不同之規定，故大學法所承認之大學自治事項並非僅限於第二十三條，從而教育部依法律對各大學自治之監督亦非僅限於此。茲有關大學法施行細則之訂定，既係法律之授權，而大學法之此一規定，復未經宣告為違憲，則其是否違反母法之大學法進而有無違憲之問題，未可徒就大學法之單一形式條文予以判斷，此已述之如前，其僅以大學法第二十三條對於大學修業年限之延長及縮短，賦予大學自行擬定，報請教育部核備後實施之規定，即謂大學法未授權教育部邀集各大學研訂共同必修科目，進而指其施行細則第二十二條第三項規定：「各大學共同必修科目，由教育部邀集各大學相關人員共同研訂之」為增加大學法所未規定之限制，而認其有違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」暨大學法第一條第二項「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」等之規定，似非確論。

有如上述，關於所謂大學自治，其實踐之方法原有多種，某一屬於自治之事項，其應否施行、如何施行，倘其最後決定權在於各大學本身，則其過程縱有國家權力之介入，仍不得因此即指其係侵害大學之自治。本案解釋客體之大學法施行細則第二十二條第三項之是否違憲，要不在大學法之欠缺具體明確授權，而在其所謂各大學共同必修科目「由教育部邀集各大學相關人員共同研訂之」以及本此而賦予「不及格者不得畢業」（同施行細則第二十二條第一項）之法律效果。蓋任何協商之事應有邀集之人，教育部係國家最高主管教育之機關，由其為此項之邀集，固無違於大學法之立法精神；惟所謂各大學相關人員，既非各大學所推派而具代表性之人，相關與否之判定固在教育部；而所謂「共同研訂」，教育部之參與亦居於主導地位；且其又非研訂課程領域之基準，俾各大學訂定共同必修科目之參考，而係直接為「科目」之研訂，各大學於此顯失課程之自主性；而此共同必修科目不及格者，復不得畢業，即以前開研訂之共同必修科目限制學生畢業資格，藉此為該共同必修科目所為規定之實施，殊與前述學術

自由暨大學自治之原則有所違背，即就大學法第二十三條、第二十五條及學位授予法第二條、第三條規定觀之，亦有未合，自不能謂其與首開憲法規定之意旨無違。

不同意見書 大法官 董翔飛 施文森 曾華松

一、大學以研究學術、培養人才、提升文化、服務社會、促進國家發展為宗旨；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，大學法第一條定有明文。憲法第十一條「人民有講學之自由」、第十三章基本國策第一百五十八條「教育文化，應發展國民之民族精神、自治精神、國民道德、健全體格與科學及生活智能」、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」，對於教育文化之國家政策亦規定甚詳。而講學自由乃至學術自由如何界定？大學自治如何詮釋？民族精神、自治精神、國民道德、健全體格與科學及生活智能如何提昇與發展？須就我國文化、歷史、社會、政治背景及教育傳承之運作與時代潮流之發展為整體之觀察而後決定。本案所涉及者，依解釋文及解釋理由書所述，可知為學術自由所受法令限制有無逾越法律保留原則要求之問題，而系爭之規定，則為行政院、教育部依據大學法第三十一條所訂之大學法施行細則第二十二條：「大學各學系修讀學士學位學生應修學分，分各大學共同必修科目、各學系專業（門）必修科目與選修科目，各大學共同必修科目及各學系專業（門）必修科目不及格者不得畢業。各大學得配合本身發展特色，另行規劃增設校定必修科目。各大學共同必修科目，由教育部邀集各大學相關人員共同研訂之」。

解釋文及理由書廣泛討論學術自由之涵意，並認定施行細則第二十二條規定與法律保留原則有違，惟對於憲法第十一條所規定之「講學自由」與大學法所稱之「學術自由」及「大學自治」，其在理念上是否有所不同以及應否受不同程度之規範，未見深入之分析。依教育部之現行實務作法，各大學共同必修科目經由教育部邀集各大學相關人員共同研訂分為：國文、外文、歷史及中華民國憲法與立國精神等四個領域。各領域內涵蓋各種科

目，由各校斟酌師資狀況、學生需求、教學環境及專業特性，自為規劃；教學方法、教材選用，亦由授課教師自行決定，而學生對領域內各種科目，亦能自由選擇，不受任何干預。是系爭規定與學術自由之關係，應自學校、教師、學生三方面分別加以觀察，始得為合理之判斷，而不致發生偏差。

(一)自大學自治言，大學為教育文化事業之一環，亦為致力於學術研究之機關。憲法第一百五十八條所揭示者，非以適用於基本教育為限，應為整體教育文化之實質目標。憲法又於第一百六十二條賦予國家依法律監督教育文化機關，則此項監督權之行使，應以達成憲法所明定之實質教育文化目標為首要考量，教育主管機關自有責任以實際之措施促其實現。其依合作性適當程序與各大學相關人員研商共同必修科目，若能符合憲法前揭之教育文化實質目標，應屬促進憲法所定教育文化政策所必需，而不能謂與大學自治有所牴觸。蓋依現行制度，大學除共同必修科目外，尚有各校自定必修科目及學系專業（門）必修科目，各校並可開設選修科目，四者相輔相成，並非以共同必修科目排斥其他三者，且共同必修科目係由各大學相關人員共同參與會商後作領域性之訂定，不僅充分反映及尊重大學自治之精神，亦為符合憲法第一百五十八條之要求而不得不有此設置，但本解釋文及解釋理由書竟棄後者不論，尤失允當。

(二)從教師之講學自由言，共同必修科目之研訂，於個別教師之講學自由應無妨礙。蓋講授共同科目之教師，可依自主之學術立場、選用教材，決定其授課內容及方式，其學說或理念得以充分發揮，不受教育主管機關之任何干預。

(三)從學生之角度言，學生在整個大學過程中屬施教之對象，無權參與課程之設計，亦不能指定教師授課之項目，並須修滿一定年限及學分後始得畢業，故所謂學習自由其反映於課程上者，僅為共同必修課程與校定及系定課程是否能為學生預留選擇之空間，就此觀點，按領域性指定之共同必修科目實已為學生提供相對之選擇自由。

準此，於現制之下，就學校而言，仍有規劃授課科目之廣泛

自主空間；就教師而言，仍有如何教授共同科目之教學自由；就學生而言，仍有自由選擇學習科目之機會，則系爭之大學法施行細則相關規定，究係如何侵犯或限制講學自由乃至學術自由？對此，解釋文及理由並無具體闡述。教育主管機關依憲法第一百五十八條、第一百六十二條負有落實國家教育文化目標及維持公立大學必要水準之責任，邀集各大學相關人員共同研討各大學共同必修課程之領域，其內容俱屬符合憲法及大學法相關規定之要求，又無具體可資辨識之「自由」因其施行而遭致侵害，自無違憲之可言。解釋文及解釋理由，逕行認為本案有「法律保留原則」之適用，實則法律保留原則並非刻板僵化之法則，其嚴格性亦不能與罪刑法定主義相提並論，而係隨事物性質之差異，作不同之規範。

- 二、國家設置大學，旨在透過學術研究，培養知識菁英，服務社會人群，教育主管機關於設計大學課程時，多有類似共同必修課程之設計，期使經由大學過程，授以共同性基本知能與國家觀念，已為近代各國大學教育發展之共同趨勢，例如美國是著名學術自由之國家，但其教育極重視族群融合、愛國情操以及自由、平等、民主之立國精神，哈佛大學根據美國學術專業團體所設計的基礎核心課程規定，乃將該校基礎課程分為文學與藝術、科學、歷史研究、社會分析、道德思考、外國文化等六種領域。而德國大學之共同課程則係由各邦教育廳長常設會議及大學校長會議共同研究制定。綜觀以上所述，不論日本之教養課程，美國之基礎課程，德國之共同課程以及我國之共同必修課程，雖名稱用語不同，但其目的與精神，無不在透過通識教育之實施，培養大學生之基礎素養與共同性基本智能。至其程序或為透過教育主管機關會同各大學會商研訂，或授權教育主管機關訂頒「大學設置基準」（例如日本），或由學術專業團體負責統籌規劃，其均需透過一定之程序，規劃具體實質之教學政策則無不同，而各國大學均有共同科目之存在，實已成為近代大學教育之通例，唯有政府以武斷之方式強將不適宜之課程加諸大學者，始與學術自由之原則相抵觸。本案既無此種情事存在，何能徒以共同必修科目未見

諸法律明文而認之為違憲？

三、民國十七年教育部公布「大學規程」，規定大學及獨立學院共同必修科目及各大學之基本科目，民國六十年為使大學教育適應國家社會需要，組成大學課程委員會，對大學課程從事長期規劃與修訂。七十八年第八次修訂將大學共同必修科目改為領域課程，課程內容則由各校自行規劃，予各大學更多自主空間。立法機關於修訂大學法時，如認為此一共同必修課程之設計，損及學術自由或大學自治，當可明文予以禁止，惟查閱立法過程紀錄，並無是類討論，亦足證立法者無意排除上項規定。證諸上述崇尚學術自由國家所實施教養課程與通識教育之實例，教育部透過施行細則之訂定，規定大學實施共同必修課程，應為國家推行大學教育並維護其水準所必須。解釋文及解釋理由認大學法施行細則第二十二條第一項及第三項未經母法明確授權而宣告違法違憲，惟觀乎近代大陸法系國家立法之體例，母法僅作概括性之規定，細則留由主管機關增補，使立法彈性與行政權宜得兼籌並顧，靈活運用，使母法之規範功能得以充分發揮。是故，於判斷施行細則某一條款是否逾越母法之授權，不宜亦不應僅就文字表面之意義加以觀察，而應由憲法發展大學教育之宗旨與大學法所保障學術自由及所賦予大學自治權之真義為依據。

四、大學課程之設計與規劃，畢竟關係國家民族精神與物質文明之開創與發展，教育部於邀集各大學相關人員商訂大學共同必修課程時，應盱衡國家時空環境，省察社會變遷及時代脈動，對課程領域範圍、學分比例，審慎檢討修訂，以為因應與調適，本為當然之事理，然以可決人數通過之解釋文猶要以之為不足，而逕以違反法律保留原則為其立論依據，宣告大學法施行細則第二十二條第一項及第三項為違憲，本席等未敢苟同，爰提解釋文如下：

大學法本乎憲法第十一條所揭示之講學自由，於第一條第二項明定：「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。」故大學對於其所從事之教學、研究及其他相關之學術活動應不受任何干預，對於學術活動以外之事務，諸如大學修業期限之延長或縮短及應修學分之規劃與設計，亦得於法律限制

範圍內自行決定。國家教育主管機關為達成憲法第一百五十八條發展教育文化之目標，維護大學教育應有之水準，自得基於憲法第一百六十二條、大學法第三十一條所賦予之監督權，訂定各大學共同必修科目，其訂定之方式及科目之內容，無違上開學術自由與大學自治之原則即可。大學法施行細則第二十二條第三項係根據前述大學法之授權而為規定，其就「各大學共同必修科目」之訂定，既係遵循合作性自治原則，於「邀集各大學相關人員」共同研討後作領域性之訂定，則已兼顧學術自由與大學自治，並未逾越大學法之規定，與前揭憲法意旨，並無違背。至於同細則第二十二條第一項「必修科目不及格者不得畢業」之規定，係承認大學應有共同必修科目存在之當然結果，不構成增加大學法所未規定之限制，且與憲法第十一條所保障之講學自由亦無牴觸。

抄立法委員翁金珠等五十四人聲請書

立法院函

中華民國八十三年十二月十五日

受文者：司法院

主旨：本院委員翁金珠等五十四人，為本院於審查大學法施行細則時，對憲法第十一條明定之講學自由及所賦予之大學自治精神，是否蘊含課程訂定由各大學自主行使，適用時滋生疑義，請查照惠予解釋見復。

說明：

- 一、本院委員翁金珠等五十四人就前開事項，依據司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義。」之規定，連署聲請司法院大法官解釋。
- 二、檢附下述關係文件：
 1. 聲請理由說明書乙份。
 2. 聲請人立法委員翁金珠等五十四人簽名正本書乙份。
 3. 聲請人立法委員翁金珠等五十四人名單乙份。
 4. 「大學法」與「大學法施行細則」條文乙份。

聲請人立法委員

翁金珠 李進勇 洪奇昌 余玲雅 謝啟大 林濁水
邱垂貞 葉菊蘭 戴振耀 蘇煥智 陳光復 蔡同榮
葉耀鵬 柯建銘 周 荃 尤 宏 謝聰敏 黃爾璇
林光華 廖永來 許添財 李慶雄 陳哲男 陳昭南
陳癸淼 劉文慶 沈富雄 彭百顯 黃煌雄 陳婉真
盧修一 魏耀乾 顏錦福 邱連輝 黃昭輝 張俊宏
姚嘉文 許國泰 謝長廷 施明德 葉憲修 呂秀蓮
蘇嘉全 陳定南 方來進 朱高正 周伯倫 林正杰
賴英芳 趙琇娃 廖大林 林瑞卿 張旭成 陳水扁

(附件一)

立法委員聲請釋憲理由書

壹、聲請解釋憲法之目的

憲法第十一條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」其中之講學自由即已明文保障學術自由，而學術自由之制度性保障，即在大學自治。亦即大學自治作為一種憲法精神與價值，是為憲法第十一條規定之延伸。而大學自治之應予落實，已於大學法第一條第二項予以明文規定，可見大學自治作為憲法保障之基本權利殆無疑義。唯，大學自治之具體實踐，是否以各大學之課程自主為構成要件？二者之因果關係是否必然牽連？期大法官能予以明確解釋，以使行政機關於適法用法時，能依循不悖於憲法所保障之講學自由。

貳、疑義性質及經過

- 一、本聲請之提出係依據司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義。」之規定。
- 二、憲法第十一條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」立法院於行使「施行細則之審查」權時，對憲法第十一條所規範之講學自由，是否涵括各大學課程自主訂定，適

用上滋生疑義。

- 三、就大學自治之實踐而言，非透過各大學課程自主無以達成，非此，憲法第十一條之目的無以貫徹。然教育部函送立法院核備之大學法施行細則第二十三條第一項規定：「大學各學系修讀學士學位學生應修學分，分各大學共同必修科目、各學系專業（門）必修科目與選修科目，各大學共同必修科目及各學系專業（門）必修科目不及格者不得畢業。」第三項規定：「各大學共同必修科目，由教育部邀集各大學相關人員共同研訂之。」上述所謂「共同必修科目」之用語不但從未於大學法本法中出現，而且，有關大學修業期限、各大學應修學分之辦法，已於大學法第二十三條明文規定授權各大學自行擬定。教育部未得大學法授權，竟擅於施行細則中增定「共同必修科目」規定，不但在形式上逾越母法授權範圍，在實質上更有違害憲法所保障之大學自治之虞。
- 四、從整體教育資源分配角度而言，國家高等教育資源十分珍貴，「共同必修科目」制度之施行，其中之一大部分固定比例資源，勢將形成由教育部獨佔壟斷現象，進而剝奪各大學所得以運用於發展其特色之教學內容決定權，影響各大學學術方向及教學品質。事實上，教育部長期以來即係透過「共同必修科目」之制度，控制大學教育之課程內容，於大學法公布實施之後，又擬沿施故技，利用施行細則夾帶此一不當措施。
- 五、前開大學法施行細則於函送立法院核備時，立法委員依立法院議事規則第八條規定行使職權，經立法院二十位委員異議，交付教育、法制聯席委員會審查。立委發現，大學課程自主權限，為大學自治最為重要之一環，然該施行細則竟以行政干預之手段，剝奪大學之課程自主權。該當規定，除嚴重逾越大學法母法之委任立法授權範圍外，更明顯牴觸憲法中有關講學自由規定及學術自由精神，致生爭議。上述施行細則，業經立法院教育法制聯席委員決議退回行政院，唯其憲法上疑義仍存，故聲請解釋。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案之立場與見解

一、教育部剝奪大學課程自主權牴觸憲法部分

1. 憲法第十一條規定人民有講學自由，依據學界通說，此即為學術自由之明文規定。而學術自由之制度性保障，有賴於大學自治功能之落實。亦即，大學自治已成為現代國家之憲法所保障之憲法價值，構成憲法基本權理論中之必要原則。
2. 大學自治原則之實踐，係為維護大學之獨立性格，以令其發揮教學暨研究目標，創造推展文明之提昇與知識之探索。為此，各大學之課程安排，倘若不得由各大學自主訂定，非但大學之發展特色無法形成，大學自治之精神更將因此一重要機制之喪失而破壞殆盡，連帶地使憲法對學術自由之保障形同虛設。
3. 然教育部透過行政監督權之行使，介入干預各大學課程內容之排定，為行之有年之惡習。自大學法制定施行之後，教育部竟仍企圖藉由行政手段，繼續控制各大學之課程安排。遂於該部門所定之大學法施行細則中，強制各大學需遵行教育部安排之課程及科目。查教育部所擬大學法施行細則中，關於強制課程之不當規定者列舉如附件所示。聲請人等認為，教育部干預大學課程內容之措施，明知其為違憲行為，是以未敢納入大學法之條文規定，乃企圖藉由施行細則偷渡違憲違法之行政權，此一做法，殊不足取。
4. 憲法第一百六十二條雖規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家監督。」然行政機關監督大學之目的，應在促進其實現學術自由、大學自治，此一立場亦已經大學法第一條第二項之明文所確立。因此，行政監督之作為倘與此背道而馳，甚且牴觸憲法第十一條規定，即不在憲法第一百六十二條所保障之列。再者，本條規定為「依法律」而行監督。今教育部所據以干預大學課程者並非法律，而係以未經委任立法之行政命令擅行之，其違憲違法之事實顯而易見。

二、大學法施行細則牴觸大學法部分

1. 查大學法中對於課程排定之權限，並未授與教育行政機關，而係委由各大學自定辦法辦理，此一見解，可以大學法第一條所標舉之自治原則作為依據。
2. 事實上，大學法中對課程內容及科目安排，未作任何規定，亦即法律並未將此一權限委任予行政機關處理。教育部倘率爾逕行干預，即已逾越其行政監督職權範圍，是以，該部不得以「依法行政」為由合理化其不當作為。
3. 再就大學法中關於修業之相關條文規定而論，具體之規範事項訂於大學法第二十三條。然該當條文對修業之細節，已於同條第三項規定其辦法由各大學擬定，報請教育部核備後實施。是以，教育部並非大學法委任立法之授權對象，自不得越俎代庖，侵犯各大學之法定權能。
4. 「學位」所表彰之意義，係證明學位獲取人經課程學習結束，具有受學位頒發機構認可之特定學術水準、專業知識及完整訓練，由此可知學位之授與標準和所授課程有直接關係。現行大學學位授與權，明定由各大學為之。各大學既得以頒授學位，卻不得自主決定其課程內容，法理上產生嚴重衝突。而今教育部竟又以未修習該部所定課程之學生不予畢業為要脅理由，企圖強制各大學接受其課程安排，更已剝奪了大學授與學位之權能，嚴重傷害學生權益。

三、基於上述理由，聲請人等認為，教育部對大學課程之干預作為，以及大學法施行細則所定之不當規定，已牴觸憲法所欲保障之學術自由，致引發諸多爭論暨疑義，爰敦請大法官解釋憲法之真義，並作成教育部行政干預手段違憲之裁決。

肆、附件「大學法」與「大學法施行細則」條文。

（本件聲請書附件二、三、四略）