

蔡曜宇釋憲聲請書

壹、聲請解釋憲法之目的

一、按「人民有請願、訴願及訴訟之權」乃憲法第 16 條所
明定，惟在校學生因校方所為之處分致基本權利受損
者，因在學關係長期以來受到德國行政法學之影響，
其法律性質向被認為與國家與一般人民發生之一般
權力關係有間，乃被定位為「特別權力關係」，而排除
學生依司法途徑尋求救濟之可能性。嗣為突破「特別
權力關係」對於學生基本權利之限制， 大院釋字第
382 號解釋認為：「各級學校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
學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上
受教育之權利有重大影響，此種處分行為應為訴願法
及行政訴訟法上之行政處分。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。」

二、自本件解釋宣示後，實務上即形成以「基礎／經營」
關係二分說之判斷標準，認為僅有退學或足以改變學
生身分之處分，學生方可提起訴願及行政訴訟，至其
他處分或措施，無論所涉及之基本權性質為何，抑無
論基本權受侵害之程度如何，均一概不許學生尋求司
法救濟(附件一)，而本件聲請人所受最高行政法院 95
年度裁字第 78 號裁定，亦援引 大院釋字第 382 號
解釋，認聲請人之言論自由縱遭校方限制，聲請人亦
不得尋求司法救濟(附件二)。惟查，如 大院釋字

第 382 號解釋確認為學生僅得對於足以改變身分之處分提起行政爭訟，至其他情形，無論受侵害之基本權性質為何，亦無論基本權受侵害之程度如何，均不許學生尋求司法救濟，則此種不區分基本權之性質及所受侵害之程度而全面剝奪學生訴訟權之作法，實無異於默許國家公權力除受教權外，可以任意侵害學生之基本權利（如言論表述自由）卻無須接受司法檢驗，而使大學成為憲法保障人民基本權利之化外之地，此顯已與立憲主義憲法保障人民基本權利之核心價值相違背。參照 大院釋字第 581 號解釋為保障人民之財產權而變更釋字第 347 號解釋、釋字第 439 號解釋為保障人民之訴訟權而變更釋字第 211 號解釋、釋字第 392 號解釋為保障人民之人身自由而變更院解字第 4034 號解釋，及釋字第 187 號解釋為保障公務人員依法辦理退休請領退休金之權利而變更院字第 339 號解釋及院字第 1285 號解釋之先例，本件解釋實亦有予以變更，以保障學生基本權利之必要。尤以，揆諸特別權力關係理論於其理論發源地之德國業已漸受揚棄並逐步修正，而釋字第 382 號解釋自民國（下同）84 年 6 月 23 日公布迄今，業十年有餘，期間不僅人權法治觀念變遷甚鉅，我國之行政爭訟制度亦有重大變革，故本件解釋實亦有因應時代變遷，而予以變更之必要。

三、反之，如 大院釋字第 382 號解釋並非如前揭實務見解所認，即除足以改變學生身分之處分外，其他處分

或措施無論所涉及之基本權性質為何，抑無論基本權受侵害之程度如何，均一概不許學生尋求司法救濟，則因是號解釋並未明述此點，以致現行實務見解誤解本件解釋之真意而不當剝奪學生之訴訟權並侵害學生受憲法保障之基本權利，故本件解釋亦有透過補充解釋而闡釋原解釋真義之必要。參照 大院大法官會議第 607 次會議決議：「人民對於本院就其聲請解釋案件所為之解釋，聲請補充解釋，經核確有正當理由應予受理者，得依司法院大法官會議法第四條第一項第二款之規定，予以解釋。」暨 大院大法官會議第 948 次會議決議：「當事人對於確定終局裁判適用之本院解釋，發生疑義，聲請解釋時，仍依大法官會議法有關規定視個案情形審查決定之。」為此，鑒於本件聲請補充解釋之主要課題，涉及特別權力關係之效力範圍，與成年學生校園內言論自由保障之訴訟上適格性，具有明顯之憲政重要性，爰具狀提起本件聲請，懇請 大院以變更解釋或補充解釋之方式，實現憲法保障人民基本權利之意旨。

貳、疑義之性質與經過暨所涉及之憲法條文

一、本案事實經過

聲請人為國立臺灣大學（下稱臺灣大學）財研所碩士班學生，因於 93 年 3 月 16 日總統大選期間向臺灣大學課外活動組申請在學校公告欄及海報版張貼「挺扁海報」，經校方援引教育部民國 88 年 11 月 18 日台（88）訓（二）字第 88142233 號函：「總統、副

總統選舉競選活動期間，學校不得借予教職員工與學生從事『為候選人在校園內張貼、散發海報、標語或傳單』及『其他有違行政中立及影響校園學習環境安寧之助選活動』」（附件三）暨該部 91 年 10 月 29 日台（91）訓（二）字第 91157349 號函：「各項公職人員競選活動期間，為加強維護選舉期間校園學習安寧，學校不得借予教職員工與學生從事『為候選人在校園內張貼散發海報、標語或傳單』及『其他有違行政中立及影響校園學習環境安寧之助選活動』」（附件四）及臺灣大學「學生社團公告管理暫行辦法」第 4 條規定：「主管單位認為社團公告內容有左列情形之一者，得不予以加蓋期限印章：一、違背國家法令者。二、違反學校規定者。三、惡意攻訐或顯然與事實不符，涉及私德且與公共利益無關者。」（附件五），認聲請人申請張貼海報已違反教育部前揭函令而屬違背國家法令，故不予同意；聲請人認該項不同意處分與憲法第 11 條保障人民言論自由之意旨有違，遂向臺灣大學申訴評議委員會提出申訴，請求變更原處分。惟臺灣大學申訴評議委員會以聲請人所申訴之對象非屬教務處所為學生退學或開除學籍之處分，也非學生獎懲委員會之獎懲裁定或學生事務仲裁委員會之仲裁處分，因此決議不予受理（附件六）。嗣聲請人向教育部提起訴願，而教育部即援引 大院釋字第 382 號解釋，主張學校對學生所為之處分行為，須達足以改變學生身分並損及其受教育之機會者，學生始

得提起行政爭訟，本件臺灣大學對於海報張貼之管理措施因未改變聲請人之學生身分，亦未損及聲請人受教育之機會，乃駁回聲請人所提之訴願（附件七）。聲請人對於前開訴願決定不服，乃循行政訴訟管道先後向高等行政法院及最高行政法院提起訴訟，惟均經行政法院援引 大院釋字第 382 號解釋，以學校不同意張貼海報之處分並未改變聲請人之學生身分或損害聲請人受教育之機會為由，駁回聲請人之訴（附件八）。按本件聲請人當時申請張貼海報之選舉雖已舉行完畢，惟參照 大院釋字第 546 號解釋：「惟所謂被侵害之權利或利益，經審議或審判結果，無從補救或無法回復者，並不包括依國家制度設計，性質上屬於重複發生之權利或法律上利益，人民因參與或分享，得反覆行使之情形……基於合理之期待，未來仍有同類情事發生之可能時，即非無權利保護必要，自應予以救濟，以保障其權益。」因聲請人於日後舉辦各類型選舉時，仍可向校方申請張貼海報，而本案所涉及之言論自由及參政權等基本權利，均為性質上得反覆行使之權利，故本案自非無權利保護之必要，其情甚明。

二、所涉條文

（一）憲法第 7 條平等原則之保障：

按憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」

參照 大院釋字第 211 號解釋：「憲法第七條所定

之平等權，係為保障人民在法律上地位之實質平等，並不限制法律授權主管機關，斟酌具體案件事實上之差異及立法之目的，而為合理之不同處置。」然查，如 大院釋字第 382 號解釋認為僅有退學或足以改變學生身分之處分，學生方可提起訴願及行政訴訟，其他處分或管理措施無論所涉及之基本權性質為何，抑無論基本權受侵害之程度如何，均一概不許學生尋求司法救濟，則此種無視於「具體案件事實上差異」之作法，顯已違反憲法第 7 條之平等原則。

(二)憲法第 11 條言論自由之保障：

按憲法第 11 條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」參照 大院釋字第 509 號解釋：「言論自由為人民之基本權利，憲法第十一條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。」可知言論自由係人民極為重要之基本人權。又大學教育之目的本在培養學生人格自主發展與自我實現，又民主法治之學習與參與本係學生人格養成重要之一環，因此校園內言論自由之保障尤屬重要。本件最高行政法院裁定援引大院釋字第 382 號解釋，作成拒絕聲請人對於校方所為侵害言論自由之處分尋求司法救濟之決定，其自己違反憲法第 11 條對於人民言論自由之保障。

(三)憲法第 16 條訴訟權之保障：

按憲法第 16 條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」參照 大院釋字第 430 號解釋：「人民之權利或法律上利益遭受損害，不得僅因其身分或職業關係，即限制其依法律所定程序提起訴願或訴訟之權利。」如 大院釋字第 382 號解釋認為僅有退學或足以改變學生身分之處分，學生方可提起訴願及行政訴訟，至其他處分或管理措施，無論所涉及之基本權性質為何，抑無論基本權受侵害之程度如何，均一概不許學生尋求司法救濟，則其顯係因學生之身分關係而剝奪人民得依法定程序提起訴願及訴訟之權利，自與憲法第 16 條保障人民訴願及訴訟權之意旨相違背。

(四) 憲法第 17 條參政權之保障：

按憲法第 17 條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」旨在保障人民有參與政府決策之權利。本案聲請人於法定選舉之競選期間，透過競選海報之張貼，以表達個人之政治意見，並藉此與他人進行政治意見之討論與交換，係屬廣義選舉權之行使，教育部及學校以校園秩序之維持而限制學生政治言論之發表，顯已構成對於學生參政權之侵害，而本件最高行政法院裁定援引 大院釋字第 382 號解釋，作成拒絕聲請人尋求司法救濟之決定，自與憲法對於人民參政權之保障有違。

叁、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、程序事項：

依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定：「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：二、人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。」故人民聲請憲法解釋應具備以下要件：一、人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害。二、經依法定程序提起訴訟。三、確定終局裁判所適用之法律或命令有牴觸憲法之疑義。因本件釋憲案乃係聲請對於 大院釋字第 382 號解釋為變更解釋或補充解釋，故參照 大院大法官會議第 948 次會議決議，前述三之要件應係指「當事人對於確定終局裁判所適用之憲法解釋，發生疑義。」本件釋憲聲請案確已符合上開程序要件，茲分述如下：

(一)人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害：

按所謂侵害，包含所有國家行為致人民基本權利無法完善行使之情形在內，至於該行為係有意或無意、直接或間接、法律行為或事實行為、強制或任意規定等，均在非所問（附件九）。本件聲請人向臺灣大學申請張貼競選海報，乃聲請人言論自由及參政權之行使，校方對此拒絕，即對於聲請人之言論自由及參政權構成侵害；又聲請人嗣後循行政爭訟程序尋求救濟，遭訴願管轄機關及行政法院援引大院釋字第 382 號解釋予以駁回，亦對於聲請人之平等權、訴願權及訴訟權構成侵害。

(二)經依法定程序提起訴訟：

聲請人向臺灣大學申請張貼競選海報被校方所拒，對於校方之拒絕處分業已提起申訴，經該校申訴評議委員會駁回後，繼而向教育部提起訴願，並經行政訴訟，最後仍為最高行政法院裁定駁回，故聲請人業已依法定程序提起訴訟，且窮盡訴訟程序仍無法獲得權利救濟。

(三)確定終局裁判所適用之憲法解釋，發生疑義：

本件最高行政法院裁定援引 大院釋字第 382 號解釋，其裁定意旨略以：「本院按司法院釋字第 382 號解釋理由書明白揭示：『……人民因學生身分受學校之處分，得否提起行政爭訟，應就其處分內容分別論斷。如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），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。反之，如學生所受者為退學或類此之處分，則其受教育之權利既已受侵害，自應許其於用盡校內申訴途徑後，依法提起訴願及行政訴訟。……』學校對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會者，始得對之提起行政爭訟；倘學校對學生所為之其他措施，如未影響學生之身分，自不得對之提起行政爭訟。本件抗告人就未足改變其學生身分且亦未損及其受教育機會之『禁止其在校園內張貼助選海報』，縱令學生為保

障其言論自由，揆諸前揭司法院解釋意旨，尚無許其提起行政訴訟之餘地，原裁定殊無邏輯瑕疵之可言。」如 大院釋字第 382 號解釋認為學生僅得對於足以改變身分關係之處分提起行政爭訟，則此種不區分基本權之性質及所受侵害之程度而全面剝奪學生訴訟權之作法，實無異於默許國家公權力除受教育權外，可任意侵害學生之基本權利，卻無須接受司法之檢驗，使大學成為憲法保障人民基本權利之化外之地，則本件解釋實有予以變更之必要。反之，如 大院釋字第 382 號解釋並非如前揭實務見解所認，即除足以改變學生身分之處分外，其他處分或措施無論所涉及之基本權性質為何，抑無論基本權受侵害之程度如何，均一概不許學生尋求救濟，則因是號解釋並未明述此點，以致現行實務見解誤解本件解釋之真意而不當剝奪學生之訴訟權並侵害學生受憲法保障之基本權利，故本件解釋亦有透過補充解釋而闡釋原解釋真義之必要。

二、釋字第 382 號解釋之變更及補充必要性

(一)釋字第 382 號解釋不應僅限於學生受教育權之保障：

1. 因該件解釋之事實背景乃係涉及該案聲請人受教育權之侵害，故 大院當時僅就學生受教育權之部分予以闡述：

按 大院釋字第 382 號解釋乃係因臺北商業專科學校之學生，因不服學校所為之退學處分，

迭經校內申訴及行政訴訟程序，仍囿於特別權力關係理論未獲救濟，遂聲請憲法解釋。該件解釋所涉事實既為學生退學事宜，所涉及之基本權利乃屬憲法上之受教育權，故 大院當時亦僅就學生受教育權部分加以闡述：「對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響……」。上開解釋內容雖係對應本案事實而闡述學生受教育權之重要性，但聲請人認為此並非表示該件解釋之真義乃是認為凡退學或類此之處分外，學校對於學生所為之處分或管理措施，均可無須考量案件所涉及之基本權性質為何，亦無須考量基本權受侵害之程度如何，一概不許學生尋求司法救濟，前揭最高行政法院裁定顯係未能掌握 大院釋字第 382 號解釋之事實背景，以致誤解該件解釋之真義。反之，如 大院釋字第 382 號解釋確係有意剝奪學生對於校方之管理措施，得行使受憲法上之訴願權及訴訟權，則聲請人懇請 大院以本件解釋變更釋字第 382 號解釋之見解，以維護在校學生之基本人權。

2. 人民訴願權及訴訟權不應因身分關係而受到影響：

就在學關係而言，縱使學校主張管理措施乃係基於教育目的，惟此亦不應作為剝奪學生於言論自由受侵害時可尋求司法救濟之理由，否則形

同默許學校得任意限制學生之基本權利，而完全毋須接受憲法第 23 條法律保留原則及比例原則之檢視。申言之，縱使學校出於教育或行政管理目的，主張學生須較一般人民受到更為嚴密之規範，惟此亦僅涉及在法律保留原則或比例原則之檢驗過程中，學校規範目的之強化或審查標準之寬嚴問題，非因此即可認為凡學校所為之管理措施，學生即當然不得享有尋求司法救濟之權利，否則學校不啻成為法治國原則之化外之地，與憲法保障人民基本權利之核心價值殊有所違背。尤以，本件聲請人乃係就讀於國立大學，而國立大學乃係國家依法所設置，依大學法第 3 條之規定，國立大學之主管機關為教育部，而國家對於國立大學之校長遴選及校務基金管理、設置等重要校務，亦均有別於私立大學而另以特別法規加以規範，故如認為國立大學之學生不得對於校方侵害基本權利之管理措施尋求司法救濟，實無異於允許國家公權力除受教育權外，可任意侵害人民之基本權利，卻無須接受司法檢驗，則國立大學豈非成為憲法保障人民基本權利之化外之地？

3. 學生基本權利之保障不應遜於公務員：

大院自釋字第 187 號解釋起，陸續作成釋字第 201 號、第 243 號、第 266 號、第 295 號、第 312 號、第 323 號及第 338 號解釋，上開解釋業已逐步突破特別權力關係理論，改採所謂「重要

性理論」，故在判斷公務員對於機關之處分得否提起訴願或行政訴訟時，已非僅以「是否足以改變公務員身分」作為標準，凡是對於「憲法上所保障之權益有重大影響者」(例如降低公務員官等或公務員對於審定之級俸有所爭執)， 大院均認為應准許公務員提起行政爭訟以保障權利。惟反觀在學關係，自 大院釋字第 382 號解釋公布以來，實務上即以所謂「基礎／經營關係」二分說為標準，認為僅有退學或足以改變學生身分之處分，學生方可提起訴願及行政訴訟，至其他處分或管理措施，無論對於學生「憲法上所保障之基本權利有無重大影響」，均一概不許學生尋求司法救濟，故實務上對於學生基本權利之保障係遠低於公務員。又若自特別權力關係理論之歷史脈絡探尋，此一理論本係為維持官吏對於行政主體之絕對忠誠及服從所產生，而學生作為教育事務之主體，上開服從甚或忠誠等思考角度，實已與現代教育理念扞格不合，故於公務員關係已逐步揚棄特別權力關係理論，改採「重要性理論」之際，大院實應藉由變更解釋或補充解釋之方式，以保障學生憲法上之基本權利。

(二)「特別權力關係」於理論發源地德國之演變：

1. 傳統特別權力關係理論之特徵：

所謂特別權力關係，係指國家或公共團體等行政主體，基於特別之法律原因，在一定範圍內

對於相對人有命令強制之權，而相對人負有服從義務之謂。特別權力關係具有如下之特徵：一、當事人地位不對等。二、義務不確定。三、行政主體或營造物得訂定特別規則拘束相對人，且無須經法律授權。四、對於違反義務者，得加以懲罰。五、不得爭訟，即有關特別權力關係事項，既不得提起民事訴訟，亦不得以行政爭訟為救濟手段（附件十）。

2. 特別權力關係理論之衍生：

上述特別權力關係之理論，起源於 19 世紀君主立憲時代之德國，後由西德學者拉班德（Laband）建立理論雛型，而由麥耶（Otto Mayer）集其大成並樹立完整理論體系。此理論之建立，一方面將非屬特別權力關係之人民排除特別權力關係之制約，符合自法國大革命以降之自由主義思潮，另一方面又保留了德國傳統之官吏制度，迎合德國當時之歷史背景與民族意識要求（附件十一）。

3. 特別權力關係理論之修正：

特別權力關係理論原係舊日德國君主立憲制度下之產物，本質上即與現代民主立憲國家之憲法原理格格不入，德國於二次戰後，本於民主理念及人權保障之思潮，亦逐步修正該理論。如烏勒氏於 1956 年提出所謂二分理論，即將特別權力關係分成基礎關係及管理關係，前者得尋求救濟，

後者則否。惟誠如學者所指出，二分說僅是將特別權力關係的邊界向後退縮，並未真正突破，反有維護特別權力關係之寓意。因此，德國聯邦憲法法院自 1972 年「刑事執行判決」提出受刑人亦享有基本權利，試圖突破特別權力關係之禁錮後，德國實務已逐步發展出所謂的「重要性理論」(Wesentlichkeitstheorie)，認為凡屬影響人民基本權利實現之重要事項，皆須由立法者自行立法為之，亦應允許相對人尋求司法救濟(附件十二)。凡此，均可看出特別權力關係理論於近日德國已逐漸受到揚棄。

4. 我國亦應捨棄二分說觀點，改採重要性理論：

上開德國理論之幡然改變，對於我國實務及學說亦有相當之影響，此由 大院釋字第 243 號、第 266 號、第 298 號、第 312 號、第 323 號、第 338 號、第 382 號及第 430 號等解釋，即可看出大院突破特別權力關係理論之努力與決心。然而，學生與校方間，本非如同公務員與國家間應具有忠誠及服從關係，故學生與校方間應否適用特別權力關係理論，已非無疑問，惟學生因校方所為之處分或管理措施致基本權利受損者，因 大院釋字第 382 號解釋理由書曾謂：「各級公私立學校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，此種處分行為應為訴願法及行政

訴訟法上之行政處分，並已對人民憲法上受教育之權利有重大影響。人民因學生身分受學校之處分，得否提起行政爭訟，應就其處分內容分別論斷。如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），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。反之，如學生所受者為退學或類此之處分，則其受教育之權利既已受侵害，自應許其於用盡校內申訴途徑後，依法提起訴願及行政訴訟。」故實務上乃援引該件解釋作為二分說之依據。雖我國學者對於二分說理論亦有持反對見解者，其認為凡學校對於學生的教育處置，不論是涉及基礎關係或管理關係，只要是影響學生作為在校成員的身分特徵，或干涉學生一般基本權的保護領域，例如言論自由、表現自由、宗教自由等，或侵犯其作為教育基本權主體的保護法益（附件十三），都應給予學生提起救濟的機會。

三、二分說理論違反憲法第 7 條之平等原則：

按憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」旨在保障人民不致因身分不同而在法律上受到不合理之差別對待。學生亦為中華民國人民，應享有憲法第 7 條平等原則之保障，而如在判斷學生對於校方限制基本權利之管理措施得否提起行政爭訟時，係以二分

說理論為標準，即僅以處分是否屬「退學或達足以改變學生身分之程度」作為判斷標準，則其勢必無法通過憲法第7條平等原則之檢驗，其理由如下：(一)學生本存有成年人及未成年人之區別，未成年學生縱有由校方管理並教導其行為之必要，惟本件聲請人為成年人，成年人在法律上已可獨立行使權利負擔義務，而成年人表達個人之政治意見本無須校方之管理或教導，惟在二分說理論下，縱為成年學生亦不得對於校方之管理措施提起行政爭訟，故二分說理論顯然未合理區別學生之心智成熟度而給予不同之對待，自不符合憲法第7條平等原則之要求。(二)學生所受教育之性質均不相同，故在判斷學生對於校方之管理措施得否尋求司法救濟時，理應基於學生所受教育之性質不同而給予合理之區別對待，對於所受教育非屬「義務教育」及「基礎教育」之大學生，乃至於碩士生及博士生而言，如將其與接受「義務教育」及「基礎教育」之學生等同視之，一概不許其就校方限制基本權利之管理措施提起行政爭訟，此實無異於在「學生」之單一概念下要求齊頭式、機械式之平等，自與憲法第7條之平等原則有違。(三)校方限制學生基本權利之管理措施，所涉及之基本權性質及基本權受侵害之程度均不相同，例如校方如禁止學生張貼反對學校採取課前點名措施之海報，其所涉及者乃學生之表現自由；又如校方如否准學生成立具有特定宗教性質之社團，其所涉及者乃學生之宗教自由，而如認為「凡未

影響學生受教育權之措施均不得提起行政爭訟」，則顯然係將表現自由或宗教自由之重要性，絕對性的置於學生受教育權之下，而此種基本權價值高低區分之憲法上依據何在，實令人高度存疑。尤以，對照於 大 院在公務員權益受損事件中，業已明確捨棄二分說而改採重要性理論（即以基本權性質及受侵害之程度是否對於人民具有重大影響為準，決定其可否提起行政爭訟），更可證明二分說理論對於人民權益之保障確有所不足，無法通過憲法第 7 條平等原則之檢驗。

四、大學自治及教育中立原則均非可作為校方限制學生基本權利卻無須接受司法審查之理由：

（一）按大學自治之目的乃係保障教師及學生之學術自由，故如校方對於學生所為之管理措施與學術自由無關，校方即不能以大學自治作為藉口，剝奪學生尋求司法救濟之權利。以本案而言，大學校園內本來即應允許各種類型之言論存在，而大學自治作為憲法對於學術自由之制度性保障，固可作為校方要求國家勿將政治力介入校園之憲法上依據，但大學自治卻不能作為學校禁止學生在校園內發表政治性言論之理由，否則大學自治之結果，將形成校方可恣意禁錮學生之言論自由，而與其作為學術自由制度性保障之憲法目的背道而馳。申言之，大學自治作為制度性保障，目的係在保障大學作為一種制度的自治權，以對抗來自於國家的不當干涉，故僅有在對抗公權力侵害時，始基於目的性需求而在法

律上將大學擬制為一體；惟於探討學校對內關係時，則必須擺脫此種具有案型針對性的假設，因為大學的內部關係，例如大學與大學教授、大學與大學生間之關係，常常會具有某種程度的緊張或是衝突性。屬於基本權客觀面向的制度性保障之所以具有正當性，主要在於其可加強基本權之保障，故大學自治作為學術自由權的制度性保障，僅具有手段的地位，從而大學雖在研究、教學與學習等事項具有排除國家干涉的自治權，但卻不得因其自治權的不當行使，反而造成學術自由的侵害，也不得以大學自治作為侵害大學生的學習自由權或其他基本權利之理由（附件十四），是如以大學自治為理由而剝奪學生尋求司法救濟之權利，其顯然已非憲法承認大學自治以對抗公權力干涉學術自由之建制目的。尤以，本件聲請人乃係就讀於國立臺灣大學，依據憲法第 162 條規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」故國立大學之管理措施本即非不受憲法及法律之監督，而如認為國立大學侵害學生之基本權利可不受司法審查，則國立大學豈非成為憲法保障人民基本權利之化外之地，此自非憲法承認大學自治並以之作為學術自由之制度性保障之目的。

（二）次按，就教育中立原則而言，依據教育基本法第 6 條規定：「教育應本中立原則。學校不得為特定政治團體或宗教信仰從事宣傳，主管教育行政機關及學

校亦不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何政治團體或宗教活動。」可知教育中立原則（亦稱為校園中立原則）乃係要求主管教育行政機關及學校，不得為特定之政治團體從事宣傳，亦不得強迫學校之行政人員、教師及學生參加任何政治團體，故受校園中立原則所拘束者，乃主管教育行政機關及學校本身，故校方自不得據此主張其可限制學生之政治言論卻無須接受司法審查。

五、現行行政訴訟程序已可兼顧學生訴訟權及司法資源之合理分配，故 大院亦應基於行政訴訟制度之改變而為變更或補充解釋：

按憲法第 16 條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」參照 大院釋字第 591 號解釋：「憲法第十六條所保障之訴訟權，旨在確保人民於其權利受侵害時，有依法定程序提起訴訟，並受法院公平審判之權利。惟訴訟應循之程序及相關要件，立法機關得衡量訴訟案件之種類、性質、訴訟制度之功能及訴訟外解決紛爭之法定途徑等因素，為正當合理之規定。」因在 大院作成釋字第 382 號解釋時，我國之行政訴訟法尚未設有簡易訴訟程序，故無論案件性質如何，均須由行政法院踐行相同之審判程序，惟現行之行政訴訟法，業已區分案件之性質而訂有普通及簡易訴訟程序。依據行政訴訟法第 229 條第 1 項第 4 款規定：「因不服行政機關所為告誡、警告、記點、記次或其他相類之輕微處分而涉訟者，應適用簡易程序。」故在現

行行政訴訟法制下，學生如對於學校所為之「未達足以改變身分關係」之管理措施提起行政訴訟，則此類案件應可依前揭行政訴訟法第 229 條第 1 項第 4 款之規定，由行政法院依簡易訴訟程序加以審判，如此既可減輕行政法院之案件審理負擔，亦可對於學生之基本權利提供最低度之司法保障。

六、結論

對照於 大院在公務員權益受損事件中，業已明確捨棄二分說而改採重要性理論（即以基本權性質及受侵害之程度是否對於人民具有重大影響為準，決定其可否提起行政爭訟），即可證明二分說理論對人民權益之保障確有所不足，故 大院釋字第 382 號解釋實有藉由變更解釋或補充解釋之方式，以保障學生憲法上基本權利之必要。 大院大法官作為憲法基本人權之保障者，乃唯一可帶領我國自二分說理論前進至重要性理論之憲法機關，聲請人深期 大院能藉由本案消弭特別權力關係對於現代法治國家人權保障之不利影響，以維民權，至感德便。

附 件

委任狀正本乙份。

附件一：高雄高等行政法院 91 年度訴字第 88 號判決、高雄高等行政法院 91 年度訴字第 767 號判決。

附件二：最高行政法院 95 年度裁字第 78 號裁定。

附件三：教育部民國 88 年 11 月 18 日台（88）訓（二）字第 88142233 號函。

附件四：教育部民國 91 年 10 月 29 日台（91）訓（二）字第 91157349 號函。

附件五：臺灣大學「學生社團公告管理暫行辦法」。

附件六：臺灣大學學生申訴評議委員會不受理決定書。

附件七：教育部訴願決定書。

附件八：高等行政法院 93 年度訴字第 3595 號裁定。

附件九：李建良，基本權利理論體系之構成及其思考體系，人文及社會科學季刊，第 9 卷第 1 期，86 年 3 月，頁 62。

附件十：吳庚，行政法理論與實用，增訂九版，94 年 10 月，頁 220。

附件十一：林文村，論行政法上之特別權力關係（上），軍法專刊，第 39 卷第 8 期，82 年 8 月，頁 22。

附件十二：許育典，在學關係之法律性質，行政法爭議問題研究（下），89 年 12 月，頁 1343。

附件十三：許育典，從「人的自我實現」作為基本權的本質建構多元文化國的教育基本權核心以及教育行政中立與寬容原則（中），月旦法學雜誌，第 50 期，88 年 9 月，頁 80。

附件十四：張嘉尹，大學「在學關係」的法律定位與其憲法基礎的反省，臺灣本土法學雜誌，第 50 期，92 年 9 月，頁 15。

謹 狀

司法院 公鑒

聲 請 人：蔡 曜 宇

代理人：李念祖 律師

劉昌坪 律師

吳雅筠 律師

中華民國 95 年 9 月 28 日

(附件二)

最高行政法院裁定

95 年度裁字第 78 號

抗告人 蔡曜宇

上列抗告人因與相對人國立臺灣大學間有關教育事務事件，對於中華民國 94 年 1 月 31 日臺北高等行政法院 93 年度訴字第 3595 號裁定提起抗告，本院裁定如下：

主 文

抗告駁回。

抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理 由

一、本件原裁定係以：抗告人係相對人財經研究所學生，於公職人員競選期間，申請於相對人學校公告欄張貼競選海報被拒。抗告人乃向相對人學生申訴評議委員會提出申訴，經該校申訴評議決定駁回其申訴，抗告人提起訴願，經教育部訴願決定不受理，嗣提起本件訴訟。經查相對人拒絕抗告人於相對人學校公告欄張貼競選海報之申請，該拒絕行為並未改變抗告人學生身分及損及其受教育之機會，與退學或類此處分亦屬有間，核屬單純學校為維持學校秩序對學生所為之管理行為，依照司法院釋字第 382 號解釋理由書意旨，不得提起行政爭訟。

因而訴願決定從程序上為訴願不受理之決定，尚無不合。抗告人復對之提起行政訴訟，起訴不備合法要件為由，駁回抗告人在原審之起訴。

二、抗告意旨略謂：依司法院釋字第 382 號解釋意旨，抗告人有權利提起行政訴訟；原審法院主張上開解釋把學生可訴訟之標的僅限於憲法上受教育之權利受損時，這邏輯有瑕疵。上開解釋的精神是為確認學生受教育之權利受損時，學生一定有訴訟之保障，沒有否定學生為保障其言論自由而訴訟之權利等語。

三、本院按司法院釋字第 382 號解釋理由書明白揭示：「……人民因學生身分受學校之處分，得否提起行政爭訟，應就其處分內容分別論斷。如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），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。反之，如學生所受者為退學或類此之處分，則其受教育之權利既已受侵害，自應許其於用盡校內申訴途徑後，依法提起訴願及行政訴訟。……」準此，學校對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會者，始得對之提起行政爭訟；倘學校對學生所為之其他措施，如未影響學生之身分，自不得對之提起行政爭訟。本件抗告人就未足改變其學生身分且亦未損及其受教育機會之「禁止其在校園內張貼助選海報」，縱令學生為保障其言論自由，揆諸前揭司法院解釋意旨，尚無許其提起行政訴訟之餘地，原裁定殊無邏輯瑕疵之可

言。綜上，抗告論旨為無理由，應予駁回。
四、依行政訴訟法第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，
裁定如主文。

中 華 民 國 9 5 年 1 月 1 9 日
(本件聲請書其餘附件略)