

釋字第 784 號解釋協同意見書

黃昭元大法官提出

一、本案爭點、解釋意旨及本席立場

[1] 我國過去之相關立法及法院實務因受特別權力關係理論的影響，均將學生、公務員、受刑人等群體與國家間關係，區別為基礎關係與經營（或管理）關係，並進而限制學生等群體成員就經營關係內的公權力措施提起訴願及行政訴訟之權利。本院釋字第 382 號解釋之意旨¹亦同。雖然釋字第 382 號解釋在作成當時（1995 年 6 月）是有突破當時限制之貢獻，然於今日觀之，釋字第 382 號解釋所採之上述基礎關係與經營關係的二分結構理論，實已不合時宜，且與憲法法理有違，而有重新檢討修正之必要。又本院釋字第 684 號解釋就大學對學生所為之公權力措施，如侵害大學生之憲法權利，即准許大學生提起行政爭訟，已不再區別基礎關係與經營關係。²然釋字第 684 號解釋僅對大學生開放行政爭訟權，以致大學以外之高中、國中及小學（下合稱中小學）學生，至今仍受到釋字第 382 號解釋之上開限制，而無法就退學或類此之處分行為以外之公權力措施提起訴願及行政訴訟。此即本號解釋兩件原因案件聲請人所共同挑戰的爭點：中小學生能否就不涉及學生身分變更之經營關係內各項公權力措施，提起訴願及行政訴訟？對此爭點及範圍，兩件原因案件

¹ 釋字第 382 號解釋文：「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。…」（粗黑體為本文所加）

² 釋字第 684 號解釋文：「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。」（粗黑體為本文所加）

之聲請人均聲請本院就釋字第 382 號解釋為補充解釋。(參解釋理由書第 1、2 段)

[2] 就釋字第 382 號解釋對於中小學生訴訟權之限制，本號解釋認為：

「本於憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，各級學校學生認其權利因學校之教育或管理等公權力措施而遭受侵害時，即使非屬退學或類此之處分，亦得按相關措施之性質，依法提起相應之行政爭訟程序以為救濟，無特別限制之必要。於此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。」

本席支持本號解釋多數意見之上述立場，謹就理由部分所涉之重要爭點，以本協同意見書予以補充或釐清。

二、變更釋字第 382 號解釋部分

[3] 本號解釋的核心意旨是：各級學校對學生所為之公權力措施，如侵害學生權利，學生即得依法提起相應類型之行政訴訟。上述解釋意旨可說已全面解除各級學校學生³之訴訟權限制，既不再區別基礎或經營關係，也不再區別大學或中小學學生，並皆以權利（包括憲法及法律上權利）遭受侵害作為提起行政訴訟之要件，不限於憲法上權利遭受侵害始有訴訟權之保障（參釋字第 684 號解釋）。從釋字第 684 號解釋擴張大學生之行政爭訟權，到本件釋字第 784 號解釋之全面擴張於各級學校學生，並將法律上權利納入訴訟權之保障範

³ 雖然本號解釋的兩件原因案件都是中小學生的訴訟權爭議，但多數意見故意擴張解釋範圍到各級學校，且不分公立或私立。惟私立學校對其學生所為之教育或管理措施，未必都是具有公法性質的公權力措施。除了退學或類此之處分行為仍應提起行政爭訟外，私立學校學生就其權利所受之侵害，大都應循民事訴訟以求救濟，而非必然是行政訴訟。只是私立學校學生對學校提起民事訴訟，向無類似過去行政訴訟之區別基礎或經營關係，因此也沒有與此區別相對應之訴訟合法性限制。故本號解釋所開放的學生訴訟權，其重點就是行政爭訟權。至於學生應提起的行政爭訟類型，則應依學校侵害行為究屬行政處分或事實行為而定。如為行政處分，應提起訴願、撤銷處分訴訟或課予義務訴訟，以為救濟。至於非行政處分之事實行為，則得不經訴願，逕提一般給付訴訟。

圍，剛好 100 號解釋，之間歷經 8 年 9 個月。雖然說走了快 9 年才走到這一步，但遲到總比不到好。就此而言，本號解釋應該是我國學生訴訟權保障的最重要里程碑。⁴

[4] 全面瓦解學校與學生間有關「基礎關係」和「管理關係」的二分架構：本號解釋所稱之公權力措施，並不限於釋字第 382 號解釋所稱之「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（即涉及基礎關係之處分行為），而包括各項教育或管理措施（即屬於經營關係之措施，包括事實行為）；也不限於「對人民憲法上受教育之權利有重大影響」者，只要是侵害學生權利（且非屬輕微之干預），即使未達重大影響之程度，均容許學生提起訴願及行政訴訟。

[5] 訴訟權保障所有權利，不以憲法上權利為限：釋字第 382 號解釋認為足以改變學生身分之處分，因對人民憲法上受教育之機會有重大影響，因此應許學生對之提起訴願及行政訴訟。顯然是以學生之憲法上權利（受教育權）為限，始容許學生提起行政爭訟。⁵本號解釋就此要件亦有所變更，而明示只要侵害學生之權利，⁶不論是憲法上權利或法律上權利，均有訴訟權之保障。

[6] 顯然輕微之干預不構成權利之侵害：本號解釋理由書第 9

⁴ 同具類似里程碑貢獻的解釋另有：釋字 736 號解釋（教師）、釋字第 755 號解釋（受刑人）。在本號解釋之後，傳統特別權力關係在我國之訴訟權限制，應只剩最後一個幽靈，有待驅逐（或釐清現行制度之保障範圍）：公務人員（包括軍人）之訴訟權。

⁵ 釋字第 382 號解釋理由書第 1 段：「人民有受教育之權利，為憲法所保障。而憲法上權利遭受不法侵害者，自得行使憲法第 16 條訴願及訴訟之權...」（粗黑體為本文所加）

⁶ 按行政訴訟法第 4、5、6、9 條均將「法律上之利益」列為人民得據以提起各該類型行政訴訟的範圍。然本號解釋則有意限於權利，而不包括法律上之利益。惟從保障人民訴訟權之觀點，本席認為：行政法院於未來或可將本號解釋所稱之權利當成是「最低限度的保障」，而可考量是否要進一步擴張到法律上之利益。換言之，大法官並未壟斷「權利維護者」之角色，行政法院當然也可更積極地發揮這項功能。

段認為：

「至學校...對學生所為之教育或管理等公權力措施（例如學習評量、其他管理、獎懲措施等），是否侵害學生之權利，則仍須根據行政訴訟法或其他相關法律之規定，依個案具體判斷，尤應整體考量學校所採取措施之目的、性質及干預之程度，如屬顯然輕微之干預，即難謂構成權利之侵害。」

這是多數意見擔心訴訟大門一旦對學生全面開放，或可能有訴訟氾濫之風險，致影響學校行政及教師教學之正常運作，因此參考釋字第 755 號解釋就受刑人訴訟權之類似限制，⁷而諭知法院仍得認定顯然輕微之干預並不構成權利之侵害。

[7] 干預是否顯然輕微，應個案認定，而非類型化操作：本號解釋上述意旨所稱之顯然輕微之干預，並非對應於特定類型的措施，如口頭糾正、站立反省⁸（相當於一般所稱之罰站）、記警告、單科成績之評分高低等看似影響輕微的措施。以罰站為例，對多數學生而言，一般情形應屬輕微。然如要求生病或某些身心障礙學生罰站，則未必均當然只是顯然輕微之干預。又如罰站之時間、地點、方式等，也應納入個案具體判斷之範圍，例如在教室內、公共走廊、運動場中（大太陽下）、校門口等不同地點罰站，其干預程度也有不同。再以學業成績評量為例，如係針對單科成績之應為 70 分與 71 分之

⁷ 釋字第 755 號解釋文第 2 段：「修法完成前，受刑人就監獄處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其**憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微**時，經依法向監督機關提起申訴而不服其決定者，得於申訴決定書送達後 30 日之不變期間內，逕向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴，請求救濟。其案件之審理準用行政訴訟法簡易訴訟程序之規定，並得不經言詞辯論。」（**粗黑體**為本文所加）惟本號解釋在學生訴訟權部分，並未同時加上「依簡易訴訟程序審理」及「得不經言詞辯論」的緩和要件，以減輕行政法院的可能負擔。

⁸ 參 2016 年 5 月 20 日教育部臺教學（二）字第 1050061858 號函發布，「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」第 22 點第 1 項：「教師得採取下列一般管教措施：...（2）口頭糾正。...（13）要求站立反省。但每次不得超過一堂課，每日累計不得超過兩小時。（14）在教學場所一隅，暫時讓學生與其他同學保持適當距離，並以兩堂課為限。...」

別，通常可認是輕微；但如 60 分與 59 分之爭議，雖只有 1 分之別，然涉及單科是否及格、是否需要重修，其影響甚至會包括是否擋修其他學科、是否需要延長修業年限等，亦有可能構成權利之侵害。又有關個案之干預是否屬於顯然輕微之判斷，常與事實認定有關。從憲法法院與一般法院的權限、功能區別來說，亦宜由行政法院為個案判斷，本院並不適合預為過早、過廣之一般性指示。至於 2022 年 1 月 4 日起，裁判憲法審查之訴訟類型正式實施後，屆時本院或需審理個案之干預是否顯然輕微的上述爭議，自不待言。

三、實質修正釋字第 684 號解釋部分

[8] 大學生之權利如受大學公權力措施之侵害，亦得提起訴訟願及行政訴訟：釋字第 684 號解釋固然早已破解上述有關基礎與經營關係之二分架構，但仍以「憲法上權利」遭受侵害為限，始許大學生提起行政爭訟，⁹而與釋字第 382 號、第 755 號解釋類似。然本號解釋就此則改以「權利」之侵害為要件，並不限於憲法上權利，而也包括法律上權利。又本號解釋係以「各級學校」學生為訴訟權主體，並未以聲請原因案件所涉之中小學生為限，故解釋範圍亦包括大學生。就此而言，本號解釋其實也實質修正了釋字第 684 號解釋的上述部分，擴張大學生得提起行政爭訟的範圍。由於本號解釋對此並未明示，為免誤解，於此併予說明。

⁹ 釋字第 684 號解釋文：「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。」（**粗黑體**為本文所加）