

# 大學自治還是教育外包？ ——簡評台北高等行政法院106年度 訴字第169號政大英語畢業門檻之判決

何萬順\*

林俊儒\*\*

## 摘要

國立政治大學法律學系學生就該校英語畢業門檻提起行政訴訟，經台北高等行政法院106年訴字第169號判決駁回。本文以該判決為素材，分析制定畢業條件的正當程序、大學收費管制以及大學考核之責三項問題。針對正當程序，本文以釋字563號為基礎，探究大學法第28條及大學法施行細則第22條第3項對於畢業條件在「執行上應遵守正當程序」之詮釋。針對收費管制，則在分析大學法第35條規範意旨後，檢討現行大學收費管制可能存在的法律漏洞。最後，在考核之責的檢驗上，則藉由憲法第11條及釋字第563號對於大學法第27條予以詮釋，探求大學考核之責的憲法意涵。

關鍵詞：英語畢業門檻、大學自治、釋字第563號、收費管制、考核之責

## 壹、前言及案例事實

### 一、前言

十幾年來，我國各大學以提升學生國際競爭力為由，紛紛設立英語畢業門檻<sup>1</sup>。然而，此種畢業門檻的適法性不僅在學理上迭受挑戰，2017年國立政治大學（以下簡稱政大）法律學系賴姓學生（以下簡稱賴生）以政大設置英語畢業門檻違法為由，犧牲自己的畢業利益，拒絕繳交外語檢測成績，以行動挑戰大學英語畢業門檻適法性，是近年教育法上極受矚目的事件。

大學得在保障學術自由之下、基於大學自

\* 本文作者係國立政治大學語言學研究所及心智大腦與學習研究中心特聘教授

\*\* 本文作者係律師，國立政治大學法學碩士（本文之得以完成乃受惠於與國立臺灣大學法律學院孫迺翹教授之多次深入討論，作者於此致上深深感謝，惟一切文責當仍由作者自負。）

註1：依據教育部對立委柯志恩書面質詢之回應，104學年度一般大學校院設有全校性英語畢業門檻為57所，占一般大學校數80.3%；104學年度技專院校設有全校性英語畢業門檻為63所，占技專院校數72.4%。

治訂定內部規範，但規範可能對於學生之基本權利產生限制<sup>2</sup>。這場行動在當代高等教育朝向商業化及就業導向之際，又再次面對大學自治與學生基本權利糾葛所生的難題，值得分析。本文將立基於既有研究成果對畢業門檻適法性的質疑<sup>3</sup>，針對台北高等行政法院106年訴字第169號判決駁回賴生訴訟的三大理由，即「正當程序」、「收費管制」以及「考核之責」三個面向加以評析，期能進一步釐清這個難題。

## 二、案例事實

政大於國立政治大學學則（以下簡稱政大學則）外，另訂國立政治大學外語畢業標準檢定辦法（以下簡稱政大外語檢定辦法）設置外語能力檢定課程，該課程並未授課，而是要求學生付費參加校外檢定機構所辦測驗，通過政大外語檢定辦法第5條或第6條第二外語能力標準規定，並經學系、學程主任核定始得畢業。未通過者，於辦理成績登錄及系所核定後，須再付費修習政大開設的外語進修課程，修畢視同通過外語能力畢業標準。賴生拒繳外語檢測成績，逕向政大申請畢業證書遭拒，後向政大學生申訴評議委員會提起申訴，並向教育部提起訴願，迭經駁回，於2017年2月向台北高等行政法院提起行

政訴訟，仍遭駁回，隨即提起上訴，最高行政法院於2018年9月判決確定。

## 貳、本件爭點

本件所涉爭點主要有三，其一為：大學制定變更原有學業成績考核方式的畢業條件，是否須訂入大學學則並報教育部備查？其二為：大學設置畢業門檻要求學生須繳納費用予校外檢定機構參加檢測通過方能畢業，是否違反大學於學雜費之外不得向學生強制收費之規定？其三為：大學不提供相應教學、交由校外檢定機構考試、最後由學系學程主任核定檢定成績是否通過檢定辦法所訂標準，可謂已負起考核之責？

## 參、原告主張與判決要旨

### 一、原告主張

賴生認為政大外語檢定辦法並未依照大學法施行細則第22條第3項<sup>4</sup>之規定，將畢業條件訂入學則，且校外檢定已變更原有學業成績考核方式，依照大學法第28條第1項<sup>5</sup>之規定，學業成績考核方式更動須列入學則並報教育部備查，政大另訂政大外語檢定辦法，

註2：許育典、林均璇，〈大學自治下對學生基本權保障的探究〉，《當代教育研究季刊》，21卷2期，2013年，頁48。

註3：何萬順、廖元豪、蔣侃學，〈論現行大學英語畢業門檻的適法性——以政大法規為實例的論證〉，《政大法學評論》，139期，2014年，頁1-64；何萬順、周祝瑛、蘇紹雯、蔣侃學、陳郁萱，〈我國大學英語畢業門檻政策之檢討〉，《教育政策論壇》，16:3期，2013年，頁1-30。

註4：大學法施行細則第22條第3項：「前二項有關畢業應修學分數及畢業條件，各大學應列入學則。」

註5：大學法第28項第1項：「大學學生修讀本校或他校輔系、雙主修、學程、跨校選修課程、保留入學資格、轉學、轉系（組）所、轉學程、休學、退學、開除學籍、成績考核、學分抵免與暑期修課、國外

顯未遵循上開程序；且依照此項外語檢定辦法，政大學生須先繳費參加校外檢定，在校內登錄未通過的檢定成績之後，始能另行付費參與政大外語進修課程，無異強制學生須向校外檢定機構繳交報名費，與大學法第35條第1項<sup>6</sup>收取費用須經教育部核定之規定有所牴觸；政大外語檢定課程並無授課之實，交由校外檢定機構考試，僅由學系、學程主任形式核定，等同將成績考評之責外包給校外檢定機構，違反大學法第27條後段規定大學應考評學生成績及格、發給學分證明，並依法授予學位之規定<sup>7</sup>，顯未肩負起大學基於學術自由應負擔之學生學習成效的考核責任。賴生認為政大拒發畢業證書之行政處分所依據之法令既有上述諸多牴觸大學法之疑義，該項行政處分自屬違法。

## 二、判決要旨

對於賴生上述三項主張，台北高等行政法院並未採納，其理由可以歸納為以下幾點：

### （一）為畢業條件的英語檢定課程毋庸訂入學則

因所涉項目眾多，學則本身僅能訂定各系所共通之原則性規定，至於細節性、技術性事項，應准許大學在不違反大學自治之範圍

內，另行訂定內部規章予以規範。學生必修之科目為何，因既有全校共通者，復有各系所學生分別應修習之專業科目，項目龐雜，並無可能於學則中逐一規定，自應由政大或各系所另訂具體規範。是以，有關政大外語檢定辦法所定被告學生必須通過必修之外語能力檢定課程，成績及格始得畢業之條件，已包含在政大學則第21條<sup>8</sup>必修類科目之中，因此已依政大學則第58條<sup>9</sup>報請教育部備查，故未違背大學法第28條及其施行細則第22條第3項。

### （二）學生繳費對象並非政大而不受學雜費管制

賴生係向校外檢定機構繳交報名費，而非向政大繳交，故該項費用並非政大向學生收取費用，因此並未違背大學法第35條第1項。

### （三）政大學系、學程主任判斷是否通過系爭辦法分數已負起大學考核之責

學生通過政大外語檢定要求之外語能力標準，並經學系、學程主任形式核定；未通過者付費修畢外語進修課程則視同通過。準此而論，不論係參加外語能力檢核，或修習外語進修課程，最終均由政大核定是否通過系爭辦法要求之外語能力標準（前者由政大學系、學程主任核定，後者須修畢課程成績及

學歷之採認、服兵役與出國有關學籍處理、雙重學籍及其他與學籍有關事項，由大學列入學則，報教育部備查。」

註6：大學法第35條第1項：「大學向學生收取費用之項目、用途及數額，不得逾教育部之規定。」

註7：大學法第27條：「學生修畢學分學程所規定之學分者，大學應發給學程學分證明；學生修畢學位學程所規定之學分，經考核成績及格者，大學應依法授予學位。」

註8：政大學則第21條第1項：「學士班之畢業學分，包括共同必修、專業必修與選修；共同必修包括通識課程、體育課程及服務學習課程。」同條第2項「凡必修類科目其成績不及格者，不得畢業。」

註9：政大學則第58條：「本學則經本校校務會議通過，由校長發布施行後，並報請教育部備查，修正時亦同。」

格)。因此，與大學法第27條規定並無違背。

## 肆、評析

大學自治作為實踐憲法第11條學術自由之手段<sup>10</sup>，應以成就學術自由為宗旨，而不得成為法外之地。在大學基於大學自治制定畢業條件的原則下，觀察本案所涉爭議：大學法施行細則第22條第3項源於司法院釋字第563號，以學術自由為理念、給予大學制定學生畢業條件權力的精神；大學法第28條則授權大學制定校內教學事務規範之權，實踐大學自治以促進學術自由；大學法第35條將可負擔的大學收費作為規範目的，維護來自於學術自由的學習自由；大學法第27條要求大學負起考核之責，釋字第563號申明此乃為了維持學術品質，以促進學術自由。考察之後發現，本案所涉法律爭議，正可作為檢驗學術自由的試金石，若能進一步釐清，將有助於憲法意旨之落實。

### 一、制定畢業條件的正當程序

根據歷來釋憲實務與學說見解<sup>11</sup>，大學自治源於憲法第11條學術自由，其保障範圍也就必須依循憲法第11條闡釋，於「研究、教

學與學習之事項」享有自治權，並且其自治事項範圍僅包括「內部組織、課程設計、研究內容、學力評鑑、考試規則、畢業條件及入學資格」。大學依專業考核學生能力、制定畢業條件，屬學術自由中教學自由之一部，係由個人教學自由組織規則化的大學自治事項，受到大學自治保障。不過，這並不意味著大學得以任意制定畢業條件，大法官在釋字第563號便提醒大學，畢業條件「內容上應合理妥適<sup>12</sup>」、「範圍上應合理且必要」、「執行上應遵守正當程序」。

大學法施行細則第22條第3項規定畢業條件應列入學則；大學法第28條規定成績考核方式與原學則規定有別時亦應列入學則並報教育部備查，報教育部備查為法定報上級知悉之程序，大學依法必須踐行。上述規定一方面基於大學自治，不訂定具體內容，給予各校自主型塑教育理念、學術發展特色的空間；另一方面在畢業條件及成績考核等學生權利確保上，要求明訂於學則、報教育部備查，落實釋字第563號「執行上應遵守正當程序」，調和大學自治與學生權利保障之間的衝突。必須強調，以最高行政法院101年判字第979號判決為例，若大學就大學自治事項，其章則之制定與執行與現行法令（例如：大學法）所規範之正當法律程序有違，行政法

註10：李惠宗，〈制度性保障之學術自由與大學自治〉，《台灣本土法學雜誌》，38期，2002年，頁28。

註11：參照：許育典，《憲法》，2016年，頁241-250；法治斌、董保城，《憲法新論》，2014年，頁231-235；李惠宗，《憲法要義》，2015年，頁207-211。

註12：質疑英語畢業門檻不符合釋字第563號「合理妥適」原則之檢討，參照：何萬順、廖元豪、蔣侃學，〈論現行大學英語畢業門檻的適法性——以政大法規為實例的論證〉，《政大法學評論》，139期，2014年，頁31。

院仍得予以審查，並認定其違法，並非僅以「大學自治」為理由而不審查其「制定之正當程序」。

要求大學將畢業條件訂入學則有三個重大意義：一、大學自治下有著不同層次的程序控管，從系級會議、院級會議、教育會議到校務會議，視所涉事項性質及權利內涵有著不同的監督密度。以政大為例，制定畢業條件須經全校性校務會議充分思辨、凝聚共識，方能修訂學則，且其修正後應依照政大學則第58條報教育部備查，相當謹慎；二、牽一髮而動全身，校務會議於修訂學則中畢業條件時可通盤考量，以免流於「頭痛醫頭、腳痛醫腳」，也避免違反釋字第563號「內容上應合理妥適」、「範圍上應合理且必要」的要求；三、學生對全校性畢業條件能一目了然，否則畢業條件林林總總散處於各別規定，學生將無所適從。這些源於對畢業條件重視的理由，也同樣可以適用在對於學生學業成績考核方式的設計。

另一方面，行政法學上所稱「備查」，僅謂陳報主管機關知悉之程序，是一種資訊提供的事實行為，無論教育部是否准予備查，均不會對於對外法律效力造成任何影響，這點眾所周知、自不待言。不過，這並不代表大學可以完全無視遍布各教育法令中「報教

育部備查」的要求，此一要求仍然屬釋字第563號「執行上應遵守正當程序」之一部，以作為教育部知悉大學重要舉措而得以適時提出適法性及妥適性意見的重要溝通平台。

回到本案，根據政大外語檢定辦法第4條<sup>13</sup>，政大學生須自費參加校外檢定及格，方能通過零學分零授課之「外語檢定課程<sup>14</sup>」取得畢業資格，再根據同辦法第8條<sup>15</sup>，未能通過校外檢定者方得自費修習本校所開設之外語進修課程，不得先行修習課程而不參與校外檢定，未完成者，即使已具備其他要件，仍無法取得畢業證書，因此外語檢定課程確實屬於一種畢業條件，大學自應列入學則並依政大學則第58條報教育部備查。然而，判決卻以政大學則第21條第2項已訂有「必修類科目」為由，認為必修類科目項目繁雜，不可能於學則逐一規定，自得允許政大於學則之外，另訂辦法，作為畢業條件，並基此認為未違反大學法施行細則第22條第3項之要求。如此的解釋方式，顯然對於大學法施行細則第22條第3項有所誤解。

政大學則第21條第1項前段言明，「畢業學分」僅包括「共同必修」、「專業必修」與「選修」，同法條第2項「必修類科目」不可能不屬於畢業學分而有獨立意涵，自應回到同法條第1項解釋。在外語檢定課程並非各系

註13：政大外語檢定辦法第4條：「本校各學系、學程主任開設一門零學分之必修『外語能力檢定』課程，學系、學位學程主任不另核支鐘點費。學生必須通過本辦法第五條英語能力標準或第六條第二外語能力標準之規定，並經學系、學程主任核定始得畢業，成績以『通過』或『不通過』登錄。」

註14：「外語檢定課程」是一門獨立的零學分課程，與共同必修中通識課程的大學英文課程並無任何關係，既不是大學英文課程所附加的外部考核，也非大學英文課程的延伸課程。

註15：政大外語檢定辦法第8條：「未通過第五條或第六條規定之學生，經辦理成績登錄及系所核定後，得依參加檢定之語種修習本校所開外語進修課程零學分兩小時。修畢課程成績及格者，視同通過本校外語能力畢業標準。」

所獨立設計之「專業必修」及「選修」下，僅可歸類於「共同必修」，而「共同必修」又僅限於同法條項後段「通識課程」、「體育課程」及「服務學習課程」，外語檢定課程並未列入其中，自然也就違反大學法施行細則第22條第3項。判決不僅誤解，還在誤解已將畢業條件列入學則的前提下，認為政大學則第22條已依照政大學則第58條經教育部備查，更屬錯誤<sup>16</sup>。另一方面，判決並未說明，為何更動政大學則第24條<sup>17</sup>學業成績考核方式為校外檢定機構檢測，不需要依照大學法第28條列入學則並報教育部備查，亦有所疑慮。

判決認為「應准許大學在不違反大學自治之範圍內，另行訂定內部規章予以規範」，但是大學法及其施行細則的要求，恰好就是

大學自治範圍的底線，政大未將畢業條件列入學則<sup>18</sup>並報教育部備查，違反大學法施行細則第22條第3項及大學法第28條，已經逾越大學自治範疇、違反釋字第563號「執行上應遵守正當程序」意旨。

## 二、大學收費管制與法律漏洞

為調合大學生就學權益及大學財務狀況，根據物價指數、財務及辦學狀況，大學學雜費受到大學法第35條第1項的管制，在校內正當程序上，調整程序至少應依專科以上學校學雜費收取辦法第9條<sup>19</sup>「資訊公開程序」以及「研議公開程序」，方可依照同辦法第8條第1項<sup>20</sup>報教育部核定而調整學雜費之收費。從同辦法第7條以「學校教學成本」及「受教者負擔能力」作為學雜費收費基準看來<sup>21</sup>，

註16：必須說明的是，政大外語檢定辦法確實有經過校務會議通過，但它未列入政大學則，並且未經教育部備查，仍然明確違反大學法第28條及其施行細則第22條第3項的要求。

註17：政大學則第24條：「本校學生學業成績考查方式如下：一、平時成績：由任課教師隨時考查之。二、期中考試：於每學期期中在規定時間內舉行之。三、期末考試：於每學期期末在規定時間內舉行之。期中、期末考試，依本校期中、期末隨堂考試辦法辦理。」

註18：正確的作法，參照：國立成功大學學則第25條「學生畢業條件規定如下：一、修讀學士學位學生，依法修業期滿，修滿應修學分，有實習年限者，實習完畢者，經考核成績合格者，由本校授予學士學位證書。二、學生修業期間應達成各學系規定之英文能力指標。三、學生應依本校「服務學習課程實施辦法」修習服務學習課程，其辦法另定之。」

註19：專科以上學校學雜費收取辦法第9條：「學校依前條規定調整學雜費收費基準，應符合下列規定：一、資訊公開程序：學雜費使用情況、調整理由、計算方法、支用計畫（包括調整後預計增加之學習資源），及研議過程之各項會議紀錄、學生意見與學校回應說明等資訊，應於研議期間公告。二、研議公開程序：研議調整學雜費收費基準之校內決策方式、組成成員及研議過程均應公開；其成員應包括學生會等具代表性之學生代表，並應舉辦向學生公開溝通說明會議及設置學生意見陳訴管道。」

註20：專科以上學校學雜費收取辦法第8條第1項：「學校審酌財務狀況、助學機制及辦學綜合成效，得於基本調幅內調整學雜費收費基準，報本部核定後公告實施或於招生簡章中載明。」

註21：專科以上學校學雜費收取辦法第7條第1項：「本部應參酌學校教學成本及受教者負擔能力，依行政院主計總處每年公布之消費者物價指數年增率、平均每戶可支配所得年增率，受僱員工薪資年增率及其他相關指標，核算每年學雜費收費基準調整幅度（以下簡稱基本調幅），逾百分之二點五者，以百分之二點五計，並公告之。」

大學法第35條以及專科以上學校學雜費收取辦法的規範法理乃在於建構「可負擔的大學收費」、避免大學恣意向學生收取費用，而由教育部適度介入、控管大學收取費用的行為<sup>22</sup>。

立法及行政之所以對於大學向學生收取費用採取嚴格管制並且確保收費資訊透明與公開，其理在於學生對於學雜費或任何與畢業條件掛勾之費用根本無從迴避，因此有必要就此保障憲法第11條之學習自由以及受教育權，避免學生承擔不可負擔的大學收費而無法持續在校學習。其實，大學並非不能在教育部監督外向學生收取費用，舉凡體育設施、校外活動都可能需要學生自掏腰包，但是這些收費都不是學雜費，也就不是大學生畢業無可迴避之繳費行為，受到的監督密度自然較低。

大學法第35條規範目的在於權衡教學成本及受教者負擔能力以建構起「可負擔的大學收費」，因此規定大學調漲學生不可迴避的大學收費時，必須受到教育部監督。逾越教育部監督而向學生收費，並不在大學自治得以允許的範圍。政大外語能力檢定辦法要求學生須繳交外語檢定認證方能畢業，意味學生無從迴避地必須繳交檢定費用予私人檢定

機構，但是其繳納對象並非大學，而是校外檢定機構，在大學法第35條主體僅規定大學的解釋之下，本件判決認為政大的作法並沒有違反大學法第35條。

然而，政大外語能力檢定辦法強制學生自費參加校外檢定，若學生未能通過校外檢定即可能無法取得畢業資格，從學生權利的角度觀察，不可不為核心；檢定費用從800元至5000元不等<sup>23</sup>，相較於政大於2014年擬調漲大學部學費1.5%、每位學生多繳750元的收費調整，從財產權的角度比較，不可不謂重大<sup>24</sup>。況且，政大2014年的調漲案最終未獲教育部通過，蓋因調漲學費須有完善的助學計畫、學雜費調整支用計畫等，並需與學生充分溝通，有著嚴格的程序把關。政大外語能力檢定辦法的作法既影響學生核心權利，且造成財產權重大侵害，但是在上述法制的保障上則付之闕如。如果未能將「大學強制學生繳費予校外檢定機構」同樣納入大學法第35條的規範對象，即將使得該條文「建立可負擔的大學收費」的意旨難以落實。

大學法第35條主體僅規範大學，而未及於大學強制學生繳交費用予私人檢定機構之情形，在「建立可負擔的大學收費」的意旨之下，應屬於法律漏洞中「依其規範意旨應積

註22：大學學雜費收費成為歷年教育公共化與商品化角力的戰場而受到極大的關注。從市場機制與公民權利分析的進一步討論，參照：許雅斐、陳俊言，〈台灣高等教育及學費政策之研究：市場機制與公民權利〉，《政策研究學報》，8期，2008年，頁135-136。

註23：茲舉數例：多益（TOEIC）單次應試費用為新台幣1500元；雅思（IELTS）IDP為新台幣5100元、BC為新台幣5250元；托福（TOEFL iBT）為美金160元（折合新台幣約4700元）；全民英檢中高級初試為新台幣800元。

註24：若從嚴格意義檢視大學法第35條，大學自應不得對學生畢業無從迴避費用越過教育部監督自行收費。不過，若採寬鬆解釋的途徑，從行政助手的角度、就重大事項理論來檢視大學法第35條，則可以從所涉事件是否核心、財產權侵害是否重大予以判斷。

極規定而未規定」的公開漏洞<sup>25</sup>，基於相同事項應受相同處理的平等原則，由於兩者同屬「調漲學生不可迴避的大學收費」，即有必要透過「類推適用」予以填補，使得「大學強制學生繳費予校外檢定機構」受到大學法第35條規範。具體適用上，雖然教育部難以對校外檢定機構的報名費用進行「核定」，但此一道理如同教育部無法對學雜費項目中涉及外部機構（例如：大學向文具公司採購教學設備）收費予以核定一般，並不妨礙教育部具體檢視大學所收取費用是否恰當妥適（例如：大學調漲學雜費理由在於電腦設備更新，其所預估支出遠超出合理預期，教育部即可不同意調漲）。另一方面，大學若將參與校外檢定費用納入學雜費項目，在專科以上學校學雜費收取辦法的要求之下，大學即須公開研議此一作為、公開辦理說明會對學生說明其合理性，並將載明於學雜費細項，於校園進行對話與檢討。

### 三、大學考核之責的憲法意涵

當代高等教育趨向商業化<sup>26</sup>以及職業導

向<sup>27</sup>，大學知識社群以追求真理為目標的設定受到動搖、促進學術自由的憲法意涵也受到挑戰，以校外檢定考試替代大學的教學與考核正是這股浪潮的縮影。然而，憲法第11條保障學術自由，大學從事商業化行為並且設計職業導向的制度屬於學術自由保障範疇，可作為大學自治的一部份，憲法為保留學術自由的彈性與多元，一般來講，並未要求大學的所作所為均須積極促進學術自由方能受到憲法保障。

但是，大學自治是為了學術自由所生，當大學在大學自治框架下從事的商業化行為及職業導向的制度設計已經與學術自由牴觸，便不得為了大學自治而違背學術自由的意旨<sup>28</sup>。由於考核涉及學生的學習自由與教師的講學自由，屬於憲法第11條學術自由的核心，大法官在釋字第563號中不僅藉由退學制度<sup>29</sup>揭櫫「大學有考核學生學業與品行之權責」，更強調考核學生學業的前提在於「維持學術品質」而將考核目的緊扣在憲法第11條，學術品質之維持乃繫於大學教師基於學術專業知能設計及講授課程並給予成績評量<sup>30</sup>，大學

註25：Karl Larenz、陳愛娥譯，《法學方法論》，1996年，頁290-306。

註26：大學商業化的廣義解釋，包括：經濟力量對大學的影響、擲節大學開支、以數據衡量大學無法量化的事物；狹義解釋則包括：在大學內利用教研活動取得經濟利益。參照：Derek Bok著、楊振富譯，《大學何價：高等教育商業化？》，2004年，頁25。

註27：大學朝向職業導向意味著實用主義以及專業主義的盛行，認為大學須讓學生具有謀生能力並且專精於學科的學習，甚而檢討博雅精神的通識教育內涵。參照：黃俊傑，《大學之理念：傳統與現代》，2015年，頁128。

註28：許育典，〈大學法制下大學自治的定位與保障〉，《大學法制與高教行政》，2014年，頁30。

註29：以憲法第11條及釋字第563號檢視學業退學制度的研究。參照：何萬順、林俊儒，〈大學學業退學制度的批判與反思〉，《教育研究集刊》，63輯3期，2017年，頁92-93。

註30：教育部105年9月10日發出臺教高（二）字1050111306號函予全台灣各大學：「學校如將英文檢定成績作為畢業門檻，請衡酌其妥適性並與教學輔導有效結合」，申明對學術專業知能確保之要求。

不得以大學自治為名，將大學所應肩負的考核之責脫去憲法第11條的內涵、捨棄維持學術品質的要求。循此解釋大學法相關規定，恰好是憲法第11條調和客觀法秩序功能上所能夠發揮的具體效用<sup>31</sup>。

若從上述意旨解釋大學法第27條後段「學生修畢學位學程所規定之學分，經考核成績及格者，大學應依法授予學位」，而其所稱「考核」，不僅應由大學為之<sup>32</sup>，更應出於學術專業給予學生學習成效考核。換言之，大學法第27條是透過考核維持學術品質以促進憲法第11條學術自由的明文依據，其條文解釋自不能與憲法第11條相悖，以發揮憲法第11條藉由條文解釋調和客觀法秩序的功能。

本件判決雖然切割教學與考核，但是承認政大對於外語能力檢定課程應該負擔考核之責，判決根據系爭辦法，認為學生不論是參加外語能力檢核或修習政大開設之外語進修課程，前者由被告學系、學程主任核定，後者須修畢課程成績及格，最終都是由政大核定是否通過系爭辦法要求之外語能力標準，因此認為這樣的作法並未違背大學法第27條。

然而，判決對於「考」存而不論、僅處理

「核」，認為政大外語能力檢定課程「經政大學系、學程主任核定」，即認定大學已經承擔起考核之責，此種解讀與大學法第27條乃透過考核維持學術品質以促進憲法第11條學術自由的意旨有違。此一委諸校外檢定機構檢測之舉，最後並非由具有學術專業知能者實質檢核，而僅由不具有語言專業的各學系、學程主任確認是否通過系爭辦法所載分數，在實務操作上，甚至大多由各學系、學程辦公室的行政人員註記。雖然最終形式上仍以政大名義作成核定，但其核定根本無從實質認定學生的外語能力，這樣的作法與具有學術專業知能而能夠維持學術品質的要求已經相去甚遠<sup>33</sup>。因此，也就難以認為政大已經承擔憲法第11條意義下大學法第27條所賦予大學的考核之責。

## 伍、結論

從本件判決可以看出，釋憲對大學自治所建立起來的標準已成為法院的操作依歸，但可惜在論理上仍有不少的缺失：（一）大學未將畢業條件列入學則並報教育部備查，已經逾越大學自治的範圍，卻經錯誤的解釋方法予以合理化。（二）大學以英語畢業門檻

註31：黃舒芃，〈學術自由、大學自治與國家監督：從大學自治的意義與界限檢討博碩士學位論文抄襲爭議之規範及監督機制〉，《秩序框架下的國家權力——公法學術論文集》，2013年，頁217。

註32：何萬順、廖元豪、蔣侃學，〈論現行大學英語畢業門檻的適法性——以政大法規為實例的論證〉，《政大法學評論》，139期，2014年，頁39-41。

註33：或有論者將指出，檢定機構的資格能力可能使其所核發的證明發生構成要件效力。這在處理行政處分對於另一非作成行政處分之行政機關上，容有討論必要。但是，從本件判決看來，其基於「政大學系學程主任判斷」的立場，認為「政大有負起考核之責」，爭執點在於「政大學系學程主任判斷檢定分數是否符合政大外語檢定辦法所載分數之舉是否盡到大學法第27條的考核之責」，並未涉及不同主體，因此便未進一步討論構成要件效力的問題。

強迫學生繳納費用予校外檢定機構，乃大學法第35條應規範而未規範的公開漏洞，有必要予以類推適用，否則違反規範目的。

（三）判決雖承認大學應負擔考核之責，但卻認為委諸校外檢定機構考試並經學系學程主任核定註記即已符合要求，與大學法第27條透過考核維持憲法第11條及釋字第563號所稱學術品質的意義有所違背。

為避免國家權力不當干涉大學之學術自由，大法官解釋賦予大學「大學自治」得以與國家抗衡，並在釋字第380號及第450號分別將大學共同必修科目及大學設置軍訓室之規定宣告違憲。但是，大學同時也可能成為侵害學生基本權利的來源，這從釋字第563號及第626號大學畢業條件與入學條件的限制、釋字第382號到第684號逐漸重視學生的權利救濟即可得知。政大英語畢業門檻案再次彰顯了大學自治與學生基本權利之間的衝突，但更應留意的是，有別於以往大學透過大學自治抵抗國家權力過度干預，在當代高等教

育商品化的風潮之中，大學正以大學自治為名去除監督，透過教育外包節省資源、將責任轉嫁給已被視為是消費者的學生。然而，在憲法保障大學自治的精神下，大學更應自愛、自重，以憲法第11條保障學術自由為理念，將憲法價值帶入大學法制，實踐真正的大學自治；而行政院則應作為學生基本權利免受大學不當侵害的最後防線。

所幸，在學術論述、訴訟行動、學生自治團體的倡議之下，藉由說理辯證與真切溝通，促使政大於2018年1月5日所召開的第197次校務會議之中，以47:7的壓倒性票數通過廢止外語畢業標準檢定辦法。歷時多年的「廢除英語畢業門檻運動」帶起大學校園內的思辨，恰好是大學追求真理的寫照、落實大學自治的精神。不過，大學自治理念的落實，除了有賴校園內的思辨，更繫於憲法價值在大學法制的持續深化，既避免大學自治成為神聖而不可侵犯的法外之地，也能使大學法制得以作為大學追求學術自由的堅實基礎。