

從「大學以教學為目的」之憲法意涵 論畢業條件的「品字標準」：以 最高行政法院107年判字第488號 政大英檢門檻案為中心

何萬順^{*}、林俊儒^{**}、林昆翰^{***}

摘要

在國立政治大學英外語檢定門檻案中，最高行政法院107年判字第488號判決提出「大學以教學為目的」做為畢業條件是否逾越釋字第563號「合理及必要範圍」的判斷準則。本文以此為論證前提，從《憲法》第11條詮釋畢業條件的《憲法》意涵，揭示大學所制定之畢業條件首先須在「合理及必要之範圍」通過「大學以教學為目的」的檢驗，並符合「內容應合理妥適」及「章則訂定及執行自應遵守正當程序」這兩個平行要件；前者為上位概念，因而與後二者在階序上建構出一個「品」字圖形的法理標準，且彰顯出大學在教學品質與教育品格上的責任。本文並循此框架重新檢驗最高行政法院107年判字第488號判決。在政策意涵上，大學應以本文所建構之「品字標準」審慎檢驗其畢業條件，教育部等主管機關於制定教育政策時亦應參照此一準繩。

關鍵詞：大學自治、英檢畢業門檻、畢業條件、釋字第563號

^{*} 何萬順：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
^{**} 林俊儒（通訊作者）：國立政治大學法學碩士、律師
^{***} 林昆翰：國立政治大學語言學研究所博士候選人



壹、前言

在晚近臺灣高等教育的教育現場，不少大學都在原有應修學分數以外，設有不同形式的畢業條件（即俗稱之畢業門檻），舉凡英外語能力、資訊能力、中文能力、游泳能力、體適能均曾納入其中，可謂族繁不及備載。在各式各樣的畢業門檻之中，近年最受各界關心的，便是英外語檢定畢業門檻（以下簡稱英檢門檻）。十幾年來，各大學以提升國際競爭力為由，設立英檢門檻，要求學生自行至校外考試取得符合該校門檻之檢定分數，方能畢業。此一制度施行十餘年，在教育學理受到挑戰（何萬順、周祝瑛、蘇紹雯、蔣侃學與陳郁萱，2013），同時具有法理疑慮（何萬順、廖元豪與蔣侃學，2014），甚至有國立政治大學（以下簡稱政大）法律學系學生拒繳檢測成績，提起行政訴訟，挑戰政大英檢門檻，是近年教育法及教育政策極為重要的議題。

就政大英檢門檻案而言，雖然政大在2018年1月5日第197次校務會議中以47：7票的懸殊差距，通過廢除做為英檢門檻法源之《外語畢業標準檢定辦法》（以下簡稱英檢辦法），但在司法實務上，臺北高等行政法院、最高行政法院分別在2017年6月及2018年8月判決學生敗訴。不過，在最高行政法院107年判字第488號判決的判決主文之外，有段極具有啟發性的論述：

對於原本外語能力即有欠缺，必須修習校內外語進修課程以提升其外語能力之學生，要求一定要參加校外外語能力檢核「不通過」後，始得修習，設此先後順序，並不合理，已逾越大學以教學為目的之宗旨，故此部分逾越大學自治之合理、必要範圍，應屬無效。（最高行政法院107年判字第488號，粗體底線為本文所加）

雖然最高行政法院基於本案非「欲修課而未修課遭否准發給畢業證書」之情形而未將此一規則予以援用，但仍言詞犀利地批評政大英檢門檻，並提出「大學以教學為目的」之判斷標準，令人耳目一新，是繼2003年大法官釋字第563號檢討大學制定畢業條件後的最新發展，甚至進一步將畢業條件制定框架進一步具體化，可做為未來各校制定畢業條件時的適法性判斷基準。此指標性判決不只在教育法上，影響《憲法》大學自治意旨如何落實及《大學法》規範的實際操作，更可能在教育政

策上，引導全臺各大學如何制定畢業條件以及畢業條件的實質內涵，實有深入研究之必要。

本文擬在歷來司法實務的基礎上，從《憲法》角度出發，勾勒大學畢業條件制定框架的實質內涵，並且以最高行政法院107年判字第488號「大學以教學為目的」做為釋字第563號「合理及必要之範圍」的具體判斷標準，而在此上位概念下，仍須滿足兩項平行之必要條件：「內容應合理妥適」且「章則訂定及執行自應遵守正當程序」，因此將三者建構出一個「品」字圖形的法理標準。為此，本文結構安排如下：第貳節說明目前臺灣高等教育中畢業條件的制度現況；第參節以歷來釋憲實務為基礎，勾勒畢業條件制定框架內涵及其原理原則；第肆、伍節則以最高行政法院107年判字第488號政大英檢門檻案為例，從畢業條件制定框架二項子原則「合理妥適原則」及「正當程序原則」指出其判斷方式；第陸節則綜理前述內容，提出「以教學為核心的畢業條件」的主張，並以之做為檢證大學制定畢業條件的準則。

貳、畢業條件的制度現況

第貳節將先說明畢業條件的制度現況，接著介紹獨立門檻之畢業條件所含納的不同能力指標，並且以英檢門檻為例，說明各大學如何透過不同形式的手段達到畢業門檻的效果，以做為後文適用個案的事實背景以及檢討理論之實際標的。

畢業條件與退學條件乃一體兩面。許多大學，如國立臺灣師範大學、臺北市立教育大學、東吳大學、長榮大學與輔仁大學，即於學則中明訂「延長修業年限期滿仍不能畢業者」，應予退學。換言之，已達修業年限時，未滿足任一畢業條件即等同退學。而其他大學，如國立臺灣大學、國立政治大學、國立中山大學與佛光大學，則規定「修業期限屆滿經依規定延長年限，仍未修足所屬學系規定應修之科目與學分者」應令退學。在此情形下，學生在已達修業年限時，若尚有其他未滿足之畢業條件則形同退學。因此，循退學條件分類之邏輯（許春鎮，2008）：學業成績退學、品行退學、行政程序退學（如，未按時註冊、未繳學費），畢業條件也可分以下三類：一、學業條件、二、品行條件、三、行政條件。而學業條件又可分四：一、學分數；二、課程（如必修、必選）；三、學位資格考、學位論文；四、獨立門檻（英檢門檻、中文門檻、資訊門檻、東海大學早期之勞作制度等）。

值得注意的是，大法官釋字第563號以退學條件為檢討對象，惟該案涉及的退學條件乃是學位資格考兩次未通過，學位資格考又屬畢業條件，均為釋字第563號

設立的合憲框架所涵括。最高行政法院107年判字第488號便是在此基礎上，針對大學以校外英檢成績做為畢業條件的適法性做出判定。本文討論的焦點在於第四類畢業條件的種種獨立門檻，包括利用假課程而實施的獨立門檻，政大英檢畢業門檻即為典型案例。

在眾多不同種類的畢業門檻中，英檢門檻最受矚目也飽受爭議。國立臺灣大學最早在2002年設立，政大於2004年接力通過其《英檢辦法》，教育部則在2004年「未來四年施政主軸行動方案」中，正式將校外英外語檢定通過成效納入評鑑指標，成為大學設立英外語檢定門檻的關鍵因素。根據調查，2015年度一般大學校院設有全校性英外語畢業門檻的有57所、技專院校則有63所，各占80.3%、72.4%（何萬順與林俊儒，2018），門檻遍及公私立大學，也不分一般大學或技專院校，舉凡國立清華大學、國立交通大學、國立中山大學、國立成功大學，淡江大學、東吳大學、東海大學、中國文化大學、元智大學、銘傳大學，以及臺北科技大學、虎尾科技大學，均設有不同程度的校外檢定通過標準，這些校外檢定主要是以全民英檢（General English Proficiency Test, GEPT）、多益（Test of English for International Communication, TOEIC）、托福（Test of English as a Foreign Language, TOFEL）及雅思（International English Language Testing System, IELTS）為主。

此一風潮隨後轉向至不同的能力指標，許多大學開始設立資訊能力檢定門檻，例如：國立勤益科技大學、國立彰化師範大學、銘傳大學、東吳大學、長榮大學，要求通過文書編輯、簡報軟體、電子試算表等能力檢測，其中不少是援用校外檢定考試，例如：企業人才技能認證（Techficiency Quotient Certification, TQC）、微軟Office專業應用能力完全認證（Master of Computer Certificate, MOCC）。另外，也設有中文門檻，例如：亞洲大學、銘傳大學、實踐大學、嶺東科技大學，要求學生具有一定的鑑賞及寫作能力；亦設有游泳及其他體適能門檻，例如：國立海洋大學、國立屏東大學、國立東華大學、慈濟大學，要求學生必須完成50公尺游泳或10公里路跑。然而，由於上述能力檢測之畢業條件均具高度強制力，故應受到實質檢驗（Tanchuk, Kruse, & McDonough, 2018）。

琳瑯滿目的畢業條件有著不同的目標與內涵，並透過不同形式予以呈現。以本文鎖定的案例「英檢門檻」為例，可以從「是否透過課程設計實施畢業條件」、「該課程是否具有實質授課內容」、「授課內容是否與考核內容有關」、「考核內容是否由校內教師設計施測」逐一觀察其課程形式。在這之中，政大廢止前的《英檢辦法》是一典型，乃透過「外語能力檢定」的必修零學分課程設計實施畢業條件，但僅由

科系主管掛名擔任授課教師而無實質授課內容，且因其欠缺課程內容而導致課程考核失去依附的對象，甚至直接將考核交由校外檢定機構而非由校內教師設計施測。除此之外，部分大學不採取課程設計的方式，而是直接將校外檢定測驗分數做為畢業條件，通過後即向校內行政單位註記（例如：國立中山大學）；部分大學則設有課程，亦有實質授課內容，並有校內教師設計施測的檢定考核，但可以校外檢定機構考試成績抵免課程，或做為未通過校內檢定考核的補救辦法，並設有不同程度的分數要求，但均可視為畢業條件之通過（例如：國立交通大學）。

這些南轅北轍的畢業條件設計方式，不僅制定者習慣以「大學自治」的教條躲避應負的論證責任，學界及法界也鮮有質疑或檢討的聲音。究其實際，畢業條件和退學條件一樣，影響學生權益甚巨，其設計是否符合大學自治之意旨？從《憲法》的觀點出發，又應如何在具體的畢業條件設計中闡釋大學自治之意旨？是否有一制定畢業條件的法制框架做為具體適用的參照準則？以上種種問題，即為本文研究的起點。

參、畢業條件的制定框架

第參節將扼要說明目前釋憲實務建立的畢業條件制定框架，並指出最高行政法院107年判字第488號如何應用此框架，隨後接續判決的未盡之業，從《憲法》角度予以闡釋，並勾勒明確體系，做為後文檢討個案的理論基礎。

一、大學自治下的畢業條件

《憲法》第11條「講學自由」被視為「學術自由」的保障根據，此見解早已為釋字第380號所接受，認為「憲法第11條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障」。在此前提之下，相關大法官解釋文（包括釋字第380號、第450號、第684號）均認為，大學自治源於《憲法》第11條的學術自由，並應依《憲法》第11條劃定保障範圍，僅在「研究、教學與學習之事項」享有自治權。再依據大法官釋字第626號，其自治事項範圍包括「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」。次依據大法官釋字第462號，本於維護大學自治之原則，對大學之專業判斷應予以適度尊重。基於上開司法實務見解，大學享有《憲法》第11條所賦予學術自由空間下的教學自由，並得以在大學自治的保障範圍下制定畢業條件而受到尊重，立法與行政的管制措施必須受到一定程度的約束。

二、最高行政法院的新詮釋

雖然畢業條件的制定受到大學自治保障，但是依據大法官釋字第563號，大學並不能任意制定畢業條件，畢業條件的制定至少必須符合「合理及必要之範圍」、「章則訂定及執行自應遵守正當程序」、「內容應合理妥適」三項要求，如此框架已經釋憲實務所確立，並為實務及學理所接受（何萬順等人，2014）。

值得注意的是，最高行政法院107年判字第488號對釋字第563號所提的畢業條件制定框架有進一步的詮釋與釐清。首先，該判決在論證政大英檢門檻「逾越大學自治之合理、必要範圍」而應屬無效時，是以「逾越大學以教學為目的之宗旨」做為判斷準則，替畢業條件制定框架增添實質內涵。其次，判決是針對「合理及必要之範圍」闡釋，而非從「章則訂定及執行自應遵守正當程序」及「內容應合理妥適」檢討，可為思索制定框架階序關係的基礎。可惜的是，這篇判決所提示之新詮釋方向，並沒有從《憲法》角度闡釋「大學以教學為目的」的實質內涵，也未能替釋字第563號所提畢業條件制定框架建立更清楚的理論意義及具體的操作準則。

三、賦予「以教學為目的」憲法意涵

學術自由之下的教學自由受到《憲法》第11條保障，又畢業條件屬教學自由之自治事項，在大學自治尊重學術專業之下，大學得自行制定畢業條件。循此，制定畢業條件的《憲法》基礎乃是源自於教學自由，釋字第563號所提的畢業條件制定框架自然不能與之有所扞格。做為《憲法》解釋者，釐清學術自由的作用方式及其保護法益（例如：教學自由），正是其任務（許育典，2013a）。同時這也是學術自由的客觀法價值秩序賦予國家的義務，為《憲法增修條文》第10條第11項保障文化國之意旨所在（許育典，2018），並以《憲法》第11條做為調和客觀法秩序的基礎（黃舒芃，2013）。

所謂的教學自由，是指大學得基於其蘊有學術品質之教學理念，著眼學生權利設計具體的教學形式與內容（Macfarlane, 2016），立法及行政措施的規範密度應受到適度的限制，進而受到《憲法》保障（Byrne, 1989）。不過，教學自由的概念並非無邊無際。首先，它不能超出語意範疇，與其他概念混淆，研究、學習自由均同列為學術自由之子概念，但實質內涵均有所不同。其次，它也不能毫無具體內容，自由是容許多元內容的呈現，從來都不是空集合。再者，教學自由與研究自由、學習自由有其互動關係（許育典，2013b），而其互動關係將成為其內在限制（例如：

《憲法》保障大學教授得自由講授研究成果，也就必須保障學生得自由選課）。換言之，大學特定行為須以教學為目的，方屬教學自由範圍，而受到大學自治保障。若概念或內容與教學無涉、不具教學內涵或破壞學術自由內部的互動關係，自然不受到大學自治保障。

從這個角度觀察，最高行政法院107年判字第488號將「大學以教學為目的」做為判斷畢業條件是否「逾越大學自治合理、必要範圍」的準則，其以「教學為目的」做為基點的理論基點，確實直指《憲法》第11條保障教學自由的核心，使得《憲法》意旨得以落實，並提供進一步具體化的素材。

綜上所述，本文認為：釋字第563號所稱「合理及必要之範圍」的解釋空間，必須回到《憲法》第11條的教學自由予以詮釋，並循此賦予最高行政法院107年判字第448號「大學以教學為目的」判斷準則《憲法》意涵，用以決定特定畢業條件之設計是否已經逾越大學自治，而不再受到大學自治之保障。

四、畢業條件制定框架的品字標準

大法官釋字第563號要求制定畢業條件須符合「合理及必要之範圍」、「章則訂定及執行自應遵守正當程序」、「內容應合理妥適」的三項要求，但歷來研究並未充分釐清此三項要求之間的關係。

本文再次細究這份解釋文的內容：

大學自治既受憲法制度性保障，則大學為確保學位之授予具備一定之水準，自得於合理及必要之範圍內，訂定有關取得學位之資格條件（第二段）……大學對學生所為退學之處分行為，關係學生權益甚鉅，有關章則之訂定及執行自應遵守正當程序，其內容並應合理妥適，乃屬當然（第三段）。（釋字第563號摘錄，粗體底線為本文作者所加）

從釋憲文的結構可以看出，「合理及必要之範圍」是大學制定畢業條件的核心上位概念，最高行政法院107年判字第488號以此做為論述標的，無疑是切合釋憲文主旨的。不過，這並不代表「內容上應合理妥適」、「執行上應遵守正當程序」此二原則即毋庸「以教學為目的」，也不代表非得將釋字第563號割裂解釋，而僅將此二原則適用在退學之處分行為而排除畢業條件的適用（何萬順與林俊儒，2017）。

根據大法官釋字第563號，「合理及必要之範圍」係為確保學位授予水準而給予大學的自治空間，同時也以此做為大學自治界線。不過，究竟何謂「合理及必要之範圍」不免有所爭議。對此，本文認為：既然釋字第626號已經劃定大學自治的自治事項範圍，將「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」涵蓋在內，釋字第563號所稱「合理及必要之範圍」便不宜僅解釋為符合大學自治的自治事項範圍即可，否則此一概念即屬具文。此外，最高行政法院107年判字第488號認為政大英檢門檻「先檢定、後課程」的制度設計與大學「以教學為目的」宗旨不符，而逾越「合理及必要之範圍」，乃是針對具體制度的判準。其實，早在釋字第626號及最高行政法院107年判字第488號登場之前，釋字第563號在釋憲文第三段已經提出，在與畢業條件同樣確保學位授予一定品質且影響學生權益甚巨的退學制度上，有關章則之訂定及執行應遵守正當程序，其內容並應合理妥適，即可謂將「合理及必要之範圍」進一步在形式與內容上的具體化。

綜上所述，可以歸納出以下二點：（一）並不是畢業條件屬釋字第626號所稱大學自治事項就是符合「合理及必要之範圍」。（二）「合理及必要之範圍」是判斷具體制度是否受大學自治保障的判準，而釋字第563號早已提供具體化素材。循此，併同歷來司法實務見解，可以梳理出圖1之畢業條件制定框架；因其形似「品」字，本文將之稱為「品字標準」。

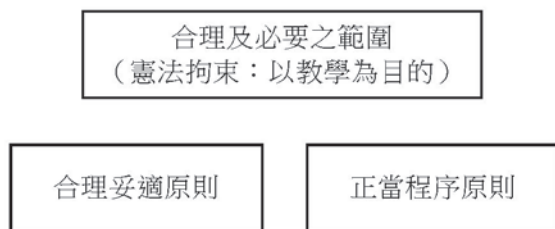


圖1 畢業條件制定框架圖（品字標準）

「合理及必要之範圍」做為大學訂定取得學位之資格條件的自治界線，符合此界線乃是大學得以享有自治空間的前提。歷來司法實務已為此添上不少內涵：首先，釋字第563號在檢證退學制度時，即已表明其章則之訂定及執行應遵守正當程序（以下簡稱：正當程序原則）、內容應合理妥適（以下簡稱：合理妥適原則）。前者是形式要件，檢視的是大學法規及其相關細則的程序要求（例如：經校務會議訂

定於學則、送教育部備查，這些規定在立法之初即已考量大學自治而賦予較低的監督密度），後者則是內容要件，檢視的是制度設計是否逾越規範目的及是否合乎比例原則（審查密度較低）。再者，最高行政法院107年判字第488號已經為此賦予「以教學為目的」之實質意涵，而這也符合《憲法》第11條保障教學自由的精神，尊重大學做為自主性學術組織的專業判斷（Byrne, 1989），並將學術自由做為高等教育的核心價值（Altbach, 2001），以避免悖離《憲法》賦予大學自治權力的正當性基礎。

基於此，大學在大學自治保障下所制定的畢業條件，需要受到「以教學為目的」的《憲法》上位概念所拘束，並同時滿足「合理妥適原則」、「正當程序原則」此二平行原則。循此觀察所建構之「品字標準」，不僅是大學制定畢業條件的法理框架，更適切地彰顯了大學追求教學品質、教育品格的精神。由於學術自由與民主社會的發展息息相關（Chomsky, 2015），而淵源於學術自由的教學自由卻非自然法則，相反地，它是以實踐為核心且極為脆弱的自由概念（Stone, 2015），有必要予以捍衛。本文遂循此構造此一可操作的畢業條件制定框架，藉由抽象概念的具體化來確保概念精神的準確落實。

肆、合理妥適原則作為內容拘束

第肆節將以最高行政法院107年判字第488號政大英檢門檻案為例，分析如何透過「品字標準」中的「合理妥適原則」予以檢證，並指出判決值得贊同的論述，以及部分論理稍嫌不足或前後容有矛盾之處。

一、憲法拘束

政大對學生設有英檢門檻做為畢業條件，不僅損及學生畢業利益，更可能因學生在無法畢業而達《大學法》第26條所設修業年限後遭到退學，侵害學生的學習自由。惟歷來司法實務均已肯認大學得設置畢業條件，問題僅在於：是否逾越大學自治範圍、制度是否合乎比例原則而符合實質合憲性。

(一) 是否逾越大學自治的範圍

最高行政法院107年判字第488號最具標竿性的論述在於：

……大學自治仍需在合理、必要範圍內為之，而查系爭辦法第8條規定，未通過系爭辦法第5條及第6條規定之學生，經辦理成績登錄及系所核定後，得依檢定之語種修習被上訴人所開外語進修課程零學分兩小時；修畢課程成績及格者，始視同通過被上訴人外語能力標準。亦即限定學生應先參加校外之外語能力檢核，未達標準者，須辦理成績登錄及經系所核定後，始得修習零學分兩小時課程部分，對於原本外語能力即有欠缺，必須修習校內外語進修課程以提升其外語能力之學生，要求一定要參加校外外語能力檢核「不通過」後，始得修習，設此先後順序，並不合理，已逾越大學以教學為目的之宗旨，故此部分逾越大學自治之合理、必要範圍，應屬無效。（最高行政法院107年判字第488號摘錄，粗體底線為作者所加）

判決認為，大學制定畢業條件為大學自治範圍，基本上應予以尊重，但仍不得逾越大學自治之合理、必要範圍，且此應從「大學以教學為目的」做為判斷原則。而此拘束是來自於《憲法》第11條，用以檢證具體制度否合憲。

在本案中，政大所設英檢門檻，並不允許學生逕行修習校內所開設的外語進修課程來提升外語能力，強制學生必須參與檢定，且只能在未通過檢定之後，才取得進入校內外語進修課程的資格。判決對此認為，若大學基於學術專業而來的學術要求設有一定的畢業條件，則至少須提供相應於畢業條件的教學，不得僅要求學生逕行參與校外檢定，否則即逾越大學以教學為目的之宗旨而應屬無效。此可認為是來自《憲法》第11條的憲法拘束。進一步而言，如將「以教學為目的」拿來檢證大學所設特定考核措施是否合憲，其關鍵在於「考核措施是否以服務教學為宗旨」，就本案「先檢定、後課程」的設計而言，要求學生參與校外檢定與教學無涉，該檢定也與後續課程毫無關聯，即考核措施與教學內容不具任何連結，難認符合《憲法》第11條之要求，亦與教學自由乃在確保學生權益並促使為自主之目的有別（Macfarlane, 2016）。

（二）是否通過比例原則的檢證

「合理妥適原則」亦可認為是《憲法》第23條比例原則在制度上的具體化檢證工具，必須衡量手段是否有助於目的達成（適當性原則）、所選手段是否為最小侵害（必要性原則），而兩者之間是否顯失均衡（合比例性原則）。

在本案中，為確保學位之授予具備一定之水準，政大採取制定英檢門檻手段做為取得學位之資格條件。在此要特別指出，雖然英檢門檻的設置可為一定誘因，促使學生自學以跨越門檻，但此舉並不是有助於目的達成的最小侵害手段。政大尚可經由校內授課而不向校英檢測機構繳費的方式來減少對於學生財產權的侵害，且目前未通過檢定而由學生再自行付費所接受的外語進修課程（也就是俗稱的後門）欠缺嚴謹的學術把關，廢止前政大的實務運作狀況是參與該課程者均可通過，如此作法已與「確保學位授予水準」之制度目的背道而馳。從這個角度觀察，此制度在比例原則檢證上有所疑慮。

二、法律限制

在憲法拘束之外，大學制定畢業條件仍應遵守法律要求，大學自治僅是放寬立法與行政的監督程度，使得法律規範密度降低，但絕非使得大學淪為法外之地而不受法律監督。在本案中，政大英檢門檻至少涉及三項可能違法的事實：其一是，假借「零學分、零教學」之必修課程，實施畢業門檻，逾越了畢業條件品字標準中「大學以教學為目的」之合理及必要的範圍；其二是，大學透過校外檢定將其考核學生之責外包，有違《大學法》第27條；其三是，校外檢定存在大學收費管制漏洞，違背《大學法》第35條的意旨。

（一）大學以教學為目的：零學分、零教學

政大英檢畢業門檻事實上是內建於一門名為「外語能力檢定」之課程，而此所謂之「課程」乃「零學分、零教學」，單純要求學生付費參與校外檢測；又因為是「必修」，因此校外檢測即等同畢業條件。最高行政法院並未正視以上事實，更未明確針對此一事實提出適法與否的見解，僅以概括性的陳述帶過，認定其為合法：

除要求先參加校外外語能力檢核未通過，始得修習校內外語課程之先後順序外……，其餘經核並未逾越被上訴人對課程設計及畢業條件享有之自

治範圍，亦與教育目的息息相關且屬合理及妥適，自無違反法律保留原則情事。（最高行政法院107年判字第488號摘錄，粗體底線為作者所加）

換言之，法院雖未明確說明，但認定「零學分、零授課、純考核」的課程設計與其內建之畢業條件，「與教育目的息息相關且屬合理及妥適範圍」，並未逾越大學自治。然而，此項認定顯與其所指出「大學以教學為目的」之《憲法》拘束格格不入。

在大學自治的「品字標準」下，「大學以教學為目的」是層級最高的《憲法》拘束，是判定大學是否逾越合理及必要範圍的實質依據。最高行政法院既已認定應依此原則判斷畢業條件是否逾越大學自治，並且據此宣告顛倒考核與教學「先後順序」之畢業條件「應屬無效」，則理應循此法理檢視政大英檢門檻是立基於一「零學分、零教學」課程的事實。相較之下，前者是「先考核、後教學」的教育措施，後者是「零學分、零教學、純考核」的課程設計；兩者重疊的部分是「考核」，且是做為畢業條件之同一考核。然而，從「大學以教學為目的」之標準來檢視，前者在考核後尚有教學內容，有實質授課，後者則完全無授課事實、無教學內容、無學分數，其考核之概念與內容因此完全與教學無涉，違背「大學以教學為目的」之情節重大與淘空教學的嚴重性遠高於前者。最高行政法院言詞犀利地批判前者違法、違背「大學以教學為目的」之宗旨，卻概括認定後者「與教育目的息息相關且屬合理及妥適」，自相矛盾，令人不解。

（二）《大學法》第27條：考核外包

此外，上訴人主張，《英檢辦法》第4條規定學生須通過外語能力檢定課程始能畢業，但政大除了未提供任何教學內容外，且將考核學生成績之權責交付校外機構，不僅與釋字第563號所揭示「大學有考核學生學業與品行之權責」不符，且明顯違反《大學法》第27條由大學考核學生成績者的規定：

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。（《大學法》第27條，粗體底線為作者所加）

對此，臺北高等行政法院2016年訴字第169號判決認為，學生無論是付費通過

《英檢辦法》要求之檢測標準，經學系主任形式檢視，或是檢測未通過而再次付費修畢外語進修課程視為通過，最終均由政大核定，未違反《大學法》第27條。上訴人上訴時進一步將《大學法》第27條考核之責與釋字第563號考核精神連結，以促進學術專業知能之權責，認為將考試責任轉嫁校外業者而未監督，確有違法。不過，最高行政法院107年判字第488號最終仍支持原審見解，並未提出與原審不同的看法。

從本文奠基於歷來司法實務見解所提出的畢業條件制定框架分析，大學將畢業條件的考核之責逕行交付校外機構，係屬該具體制度設計是否符合「合理妥適原則」的問題。而該制度究竟是否合理妥適，除了形諸比例原則的具體操作，更應體察憲法意旨及現行規範予以詮釋。

從《憲法》觀察：首先，大學考核涉及教學自由（包含：學生學習自由與教師講學自由），屬《憲法》第11條保障的核心範圍。再者，釋字第563號在揭示「大學有考核學生學業與品行之權責」之前，更強調考核學生前提在於「維持學術品質」，而將考核內涵回溯至《憲法》第11條，以維繫大學教師基於學術專業知能設計及講授課程而給予成績評量。循此解釋《大學法》第27條「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」，其所稱「考核」自然必須從大學維持學術品質以促進《憲法》第11條學術自由的角度解釋。基此，原審判決認為校外檢定機構檢測後「經政大學系、學程主任核定」即可認已承擔考核之責，容有違誤。畢竟校外檢定機構並不是大學組織，並未肩負起維持學術品質的責任。另一方面，由不具語言專業的學系、學程主任核定難以實質檢核，況且現行實務多由行政人員註記通過即可，與《憲法》精神相去甚遠，因此難以認定政大已承擔憲法意義下《大學法》第27條所稱的考核之責（何萬順與林俊儒，2018）。

（三）《大學法》第35條：收費管制

上訴人起訴主張，政大學生須先繳費予校外機構而未通過檢測，而於校內登錄其未通過之成績後，始能另外付費修習外語進修課程，此舉有違《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」。對此，臺北高等行政法院2016年訴字第169號判決認為，由於學生繳費對象並非政大，因此非政大向學生收費，而未違反《大學法》第35條第1項。上訴人上訴時再進一步主張，根據教育部2017年6月23日臺教高（二）字第1060082152號函，TOEIC測驗單位必須以「學生報名人數」計算繳回校方之費用，若該筆費用僅為行

政作業費，便應以教室、設備及試務人員數計算，而非依學生人數計之，另只限政大校園考試才有此回饋金，其亦限於本校生報考，與大學向在校生收取學雜費原理相同，且同時聲請調查收受回饋金合約相關資料。就原主張，最高行政法院107年判字第488號與原審持相同看法，學生並非繳費予學校而是交給校外檢定機構，與《大學法》第35條第1項無涉；就新主張，最高行政法院則認為，學生只要符合任一檢核標準即可通過畢業門檻，並非僅TOEIC一項檢核標準，而要求學生僅能循此管道參與校園考應試繳費，同時亦基於政大與TOEIC代理商契約關係與本案無涉為由，否准調查證據之聲請。

從本文所提出的畢業條件制定框架分析，收費問題屬於制度設計議題而同樣落入「合理妥適原則」的檢證範圍。惟必須提醒的是，大學向學生收費，基本上與大學自治保障無涉，只有當畢業條件設有收費設計時，才會落入此品字標準之檢證範圍。除了將如何收費、收費與否及多寡做為比例原則的考量要素，《大學法》第35條第1項的要求也須併予重視。

就《大學法》第35條第1項之規定而言，其所稱「教育部之規定」乃是《專科以上學校學雜費收取辦法》第9條的資訊公開程序及研議公開程序，再根據同辦法第7條以「學校教學成本」及「受教者負擔能力」共構學雜費收費基準看來，「可負擔的大學收費」可謂其法理基礎，畢竟學雜費為學生無可迴避的費用。循此解釋，政大要求學生必須繳納外語檢測成績方可畢業，自屬無可迴避之費用，但礙於《大學法》第35條第1項主體僅限大學，而二次被判決拒絕援用。就此，由於檢定費用至少千元以上，影響學生財產權重大，在同樣基於「可負擔的大學收費」法理基礎上，應視此為法律漏洞而基於平等原則予以類推適用（何萬順與林俊儒，2018）。至於上訴人上訴時主張校園考收受回饋金，可謂大學直接收受而受到《大學法》第35條拘束者，校方確實並非透過直接強制的手段學生參與TOEIC校園考而獲利，學生仍有他應試選擇及應試途徑。大學收受業者回饋金並且刻意隱匿此一事實，此種做為雖然在道德上應予以譴責，在行政程序上亦顯有瑕疵，但在法律上仍難以認此舉已經違反《大學法》第35條第1項之規定。不過，此一將教學成本轉嫁學生、考核外包的風潮，與學校為求生存或發展而對外募款影響辦學內容同列，均屬當代高等教育面對市場價值的挑戰（Stone, 2015）。

伍、正當程序原則作為程序拘束

第五節將繼續以最高行政法院107年判字第488號政大英檢門檻案為例，分析如何透過「品字標準」中的「正當程序原則」予以檢證，並指出判決值得贊同的論述，以及部分論理稍嫌不足或前後容有矛盾之處。

一、憲法拘束：以教學為目的之校園民主

「大學以教學為目的」做為判斷畢業條件是否逾越大學自治之合理、必要範圍的《憲法》準則，並不僅限於實體的制度內涵，同時亦可落實於程序事項。在程序事項中，此一判准除了體現在後文詳述的各項大學法制對於制定畢業條件的要求之外，亦做為一《憲法》拘束。

大學自治精神在於尊重學術自由，而基於維護學術社群專業所形構的社群規範亦以此為目的，並循此確保學術社群成員之學術自由（Fuchs, 1963）。在追求此一目的之下，國家對於學術社群規範之制定過程已經調整其監督密度，而不予以過度干預。然而，既然放寬程序規範密度的種種設計是為了追求《憲法》第11條所保障的學術自由，這些學術社群規範制定的程序自然不得與之背離。再者，學術自由的前提在於尊重多元社會之不同意見，不斷保持批評檢視的空間，甚至被認為是學術自由的根本任務（Fish, 2014），以實現包容多元的民主價值。於此前提下，正當程序原則不僅是為了調和大學自治與重大權益事項之間的緊張關係，更是學術自由本身的內涵，而如此以《憲法》第11條為內涵深化民主價值的基礎，正是釋字第563號所揭示之「正當程序原則」憲法拘束內涵的淵源。具體而言，將「正當程序原則」落實大學校園，社群規範制定的第一個面向展現在不同層級的會議組織，決定不同程度的權益事項（諸如：教務會議、校務會議）。第二面向則展現在會議品質，在充分資訊下理性思辨以尋求共識，制定符合學術社群品質的規範（諸如：交付委員會蒐集資訊、專家列席報告）。

就畢業條件的制定過程而言，由於《大學法施行細則》第22條第3項規定畢業條件之制定須在校務會議決策，其存廢與否自須於此一重要會議、於充分資訊背景下理性思辨以尋求共識。對此，最高行政法院107年判字第488號更進一步以「大學以教學為目的」予以闡釋，將制定畢業條件的程序本身做為大學教學場域的一環。在此所稱「教學」，並不是指涉傳統師生間教與學的主客關係，而是教師及學生同

做為學術社群一員而就規範彼此討論、溝通資訊、相互學習的過程。這正是《憲法》第11條給予大學自治並兼顧正當程序原則的具體樣貌，如果在制定畢業條件的過程之中，有妨礙理性溝通而使得學術社群無法思辨與對話的情況，即有違反此一《憲法》拘束之虞。以本案為例，在制定英檢門檻做為畢業條件的過程，有不少違反大學法制之情，這部分將留待後文「法律限制」詳述。至於在廢除政大英檢門檻做為畢業條件的過程，師生透過學術論述與倡議，於2018年1月5日所召開的第197次校務會議以47：7的票數通過廢止英檢辦法，則是透過理性思辨落實大學自治的最佳典範。

二、法律限制

大學自治並非法律的真空狀態，而僅在於給予行政與立法措施較低度的管制空間、放寬監督密度，畢業條件亦是如此，尤其釋字第563號已經表明「執行上應遵守正當程序」，更是不容忽視。以本案為例，政大可能涉及三項法律疑慮：（一）《大學法施行細則》第22條第3項規定畢業條件應列入學則而未列入；（二）《大學法》第28條成績考核原則與原學則規定有別時，應列入學則並報教育部備查而未列入與備查；（三）《學雜費收取辦法》第8條規定應有一定監督程序，方可調漲學雜費而為踐行監督程序。

（一）《大學法施行細則》第22條第3項、《大學法》第28條：應列入學則並報教育部備查

上訴人起訴主張，政大英檢辦法並未依《大學法施行細則》第22條第3項納入學則，且校外檢定非原有學業成績考核方式，依《大學法》第28條應列入學則並報教育部備查，政大亦未報教育部備查。臺北高等行政法院2018年訴字第169號判決認為，學則只用來訂定共通的原則性規定，細節性及技術性事項應准許大學在大學自治範圍內另訂內部規章，因此《政大學則》第21條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」即已符合要求。上訴人上訴時進一步說明，《政大學則》第21條第1項已窮盡列舉「共同必修」、「專業必修」、「選修」三項，外語能力檢定課程非屬專業必修及選修，僅可能定位於「共同必修」，惟該條文已在後段明示其僅包含「通識課程」、「體育課程」及「服務學習課程」，並未將外語能力檢定課程納入，自然是未列入學則，且《政大學則》第24條亦未將校外檢定納入考核方式，也屬於未列入學則之

情形，同時亦未報教育部備查，有違《大學法》第28條，但原判決卻未敘明未採納之理由，有判決理由不備之違法。對此，最高行政法院107年判字第488號所持看法與原審相近，認為必修科目為何，項目龐雜，應允許政大另訂規範，只要其辦法之通過已遵循正當程序即可。

從本文所提分析架構之「正當程序原則」著眼，其內涵自應由《大學法》相關規定做為主幹予以填充。在本案中，《大學法施行細則》第22條第3項既明確指出畢業條件應訂入學則，此即考量大學自治空間後所應遵循之最低程度的正當程序，原審及最高行政法院判決迴避此要求，不斷重申項目龐雜而允許大學可另訂規範，實質上否定了《大學法》與《大學法施行細則》中所有有關「備查」的規定。再者，列入學則有其重要意義：首先，此舉有助於大學設計不同層次的程序控管機制，系級、院級、校級會議有不同處理項目與程序要求，畢業條件需經全校性校務會議審慎思辨及凝聚共識後於學則予以規範，屬較為嚴謹的程度要求。其次，校務會議修訂學則可通盤考量，避免掛一漏萬，且令學生無所適從。至於備查，雖然只是陳報主管機關知悉，無實質法律效力，但仍是教育部與大學溝通的重要平臺，教育事務主管單位方能適時提出適法性及妥適性意見，有其不容忽視的意義（何萬順與林俊儒，2018）。本文因此主張，《大學法》與《大學法施行細則》中各項「報教育部備查」規定亦為大學須遵守之「正當程序」，是品字標準中不可或缺的一環。

（二）《學雜費收取辦法》第8條：收費程序

由於原審及最高法院均認為本案不適用《大學法》第35條第1項，即無檢討《學雜費收取辦法》第8條之必要。然而，付費畢業條件的設計不僅實際存在，甚至可以說是相當氾濫（例如：遍布全臺各大學的英檢門檻），只是往往因為係校外機構收費，而規避了教育部的規範。本文認為，現行《大學法》第35條第1項存在法律漏洞而必須予以類推適用，使得畢業條件此種「無可迴避之收費」必須受到調漲學雜費程序的控制與監督。在合乎《大學法》第35條第1項的要求之下（無論是大學收費，還是校外機構收費），自應遵守《學雜費收取辦法》的相關程序要求。

陸、結語：以教學為目的之畢業條件

全臺各大學琳瑯滿目的畢業條件，各有其不同的目標、內涵以及形式，惟其影響學生權益甚巨，未滿足條件即無法畢業，因此必須受到《憲法》拘束。大法官釋

字第563號早已揭示，畢業條件的制定須在合理及必要之範圍、章則制定及執行應遵守正當程序，且內容應合理妥適，而最高行政法院107年判字第488號針對「合理及必要之範圍」提出「逾越大學以教學為目的」的判斷準則，惟欠缺進一步的說理。

本文提出：在內涵上，制定畢業條件的《憲法》基礎源自於《憲法》第11條的教學自由，而大學特定行為須以教學為目的，方屬教學自由範圍而受到大學自治保障。若概念或內容與教學無涉、不具教學內涵或破壞學術自由內部的互動關係，自不受大學自治保障。在架構上，「合理及必要之範圍」係確保學位授予水準而給予大學的自治空間，同時此亦為大學自治的界線，而「大學以教學為目的」正是這個界限的判斷準則。釋字第563號所提「合理妥適原則」、「正當程序原則」，則共同做為畢業條件制定框架的具體化素材。三者呈現「品」字形象的階序架構，參見圖1。

在這樣的內涵與架構上，本文接著以最高行政法院107年判字第488號政大英檢門檻案為例，具體適用本文所提出的畢業條件制定框架：從「合理妥適原則」切入，「先檢定、後課程」逾越大學自治範圍、適用比例原則有所疑慮，並指出其在《大學法》第27條、《大學法》第35條的問題；從「正當程序原則」切入，應聚焦以教學目的之校園民主，並處理《大學法施行細則》第22條第3項、《大學法》第28條及《學雜費收取辦法》第8條的爭議。

最高行政法院107年判字第488號判決從「大學以教學為目的」角度指出政大英檢門檻的嚴重缺失，極具有啟發性，惜因本案非屬「欲修課而未修課遭否准發給畢業證書」之情，未能判決上訴人勝訴。如按照最高行政法院論理進一步推論，既然「先檢定、後課程」係屬違法違憲，便不存在「不具有實質教學內涵的英檢門檻」，也就不會存在「補救課程」（政大廢止該辦法前將之稱為外語進修課程）。任何大學所設立之畢業條件，均需「以教學為目的」，並循著此憲法精神落實在大學法制，通過合理妥適原則、正當程序原則的審查以符合本文所提出之「品字標準」，方屬適法合憲。

謝誌

本文論述深深受惠於與孫迺翊教授的討論以及《教育政策論壇》兩位審查人的建議，特此致謝。本文獻給為對抗政大英檢門檻而義無反顧挺身而出的賴怡伶、義務辯護律師陳易聰、以及參與廢除英檢門檻運動的諸多夥伴們，特別是鄭福義與葉乃爾兩位先鋒；感佩他們的勇氣和決心，更欣賞他們的品味與風骨。

參考文獻

何萬順、周祝瑛、蘇紹雯、蔣侃學與陳郁萱（2013）。我國大學英語畢業門檻政策之檢討。《教育政策論壇》，16（3），1-30。

【Her, O.-S., Chou, C.-I., Su, S.-W., Chiang, K.-H., & Chen, Y.-H. (2013). A critical review of the English benchmark policy for graduation in Taiwan's universities. *Educational Policy Forum*, 16(3), 1-30.】

何萬順、廖元豪與蔣侃學（2014）。論現行大學英語畢業門檻之適法性：以政大法規為實例的論證。《政大法學評論》，139，1-64。

【Her, O.-S., Liao, Y.-H., & Chiang, K.-H. (2014). On the legality of Taiwan universities' English graduation benchmark enforcement rules: A case study of National Chengchi University. *Chengchi Law Review*, 139, 1-64.】

何萬順與林俊儒（2017）。大學學業退學制度的批判與反思。《教育研究集刊》，63（3），77-106。

【Her, O.-S., & Lin, J.-R. (2017). A critical review of the policies of academic dismissal from university. *Bulletin of Educational Research*, 63(3), 77-106.】

何萬順與林俊儒（2018）。大學自治還是教育外包？簡評臺北高等行政法院106年訴字第169號政大英語畢業門檻之判決。《全國律師》，12，105-114。

【Her, O.-S., & Lin, J.-R. (2018). University autonomy or education outsourcing? Remarks on Taipei High Administrative Court's 2017 Ruling 169 on NCCU's English exit examination. *Taiwan Bar Journal*, 12, 105-114.】

許育典（2013a）。《法治國與教育行政：以人的自我實現為核心的教育法》。臺北：元照。

【Hsu, Y.-T. (2013a). *Legal state and educational administration: Educational law of selffulfillment*. Taipei, Taiwan: Angle.】

許育典（2013b）。《教育憲法與教育改革》。臺北：元照。

【Hsu, Y.-T. (2013b). *Educational constitution and educational reform*. Taipei, Taiwan: Angle.】

許育典（2018）。《教育行政法》。臺北：元照。

【Hsu, Y.-T. (2018). *Educational administration law*. Taipei, Taiwan: Angle.】

許春鎮（2008）。從大學自治之本質論退學制度：兼評大法官釋字五六三號解釋。《思與言》，46（4），105-174。

【Hsu, C.-Z. (2008). A study on the institution of expulsion from the essence of university self-

administration also comment on judicial yuan interpretation No. 563. *Thought and Words*, 46(4), 105-174.】

黃舒芃 (2013)。秩序框架下的國家權力：公法學術論文集。臺北：新學林。

【Huang, S.-P. (2013). *State power under the framework of order: Public law academic papers*. Taipei, Taiwan: Sharing.】

Altbach, P. G. (2001). Academic freedom: International realities and challenges. *Higher Education*, 41, 205-219.

Byrne, J. P. (1989). Academic freedom: A “special concern” of the first amendment. *Yale Law Journal*, 99, 251-340.

Chomsk, N. (2015). Academic freedom and the subservience to power. In A. Bilgrami & J. R. Cole (Eds.), *Who's afraid of academic freedom* (pp. 334-342). New York, NY: Columbia University Press.

Fish, S. (2014). *Versions of academic freedom: From professionalism to revolution*. London, England: University of Chicago Press.

Fuchs, R. F. (1963). Academic freedom: Its basic philosophy, function, and history. *Law and Contemporary Problems*, 28(3), 431-446.

Macfarlane, B. (2016). *Freedom to learn: The threat to student academic freedom and why it needs to be reclaimed*. London, England: Routledge.

Stone, G. R. (2015). A brief history of academic freedom. In A. Bilgrami & J. R. Cole (Eds.), *Who's afraid of academic freedom* (pp. 1-9). New York, NY: Columbia University Press.

Tanchuk, N., Kruse, M., & McDonough, K. (2018). Indigenous course requirements: A liberal democratic justification. *Philosophical Inquiry in Education*, 25(2), 134-153.

2019年06月24日收件

2019年10月16日修改

2019年10月22日接受

Proposing the “Pin”-character Criteria of Degree Requirements Based on the Constitutional Significance of “Universities’ Purpose is Teaching”: A Focus on the Highest Administrative Court Judgment No. 107-Pan-488 on National Chengchi University’s English Benchmark for Graduation

One-Soon Her^{*} Jun-Ru Lin^{**} Kun-Han Lin^{***}

Abstract

In the case against National Chengchi University’s English benchmark for graduation, the Highest Administrative Court Judgment No. 107-Pan-488 draws on “universities’ purpose is teaching” as a guideline to determine whether a specific requirement for a university degree violates the condition “to the extent reasonable and necessary” set by the Judicial Yuan Interpretation No. 563. Under this premise, this paper further interprets Article 11 of the Constitution in relation to the qualifications and conditions for a university degree. We conclude that any such requirement must first

^{*} One-Soon Her: Distinguished Professor, Graduate Institute of Linguistics and the Research Center for Mind, Brain, and Learning, National Chengchi University

^{**} Jun-Ru Lin (Corresponding Author): Lawyer, Master of Laws, National Chengchi University

^{***} Kun-Han Lin: Doctoral Candidate, Graduate Institute of Linguistics, National Chengchi University

pass the test “universities’ purpose is teaching” and thus be “to the extent reasonable and necessary”, and then meet two additional parallel conditions: “its content must be reasonable and appropriate” and “the enactment and enforcement of the regulations and rules must follow due process of law”. The former and the latter two thus form a constitutional hierarchy of the shape of the 品 “pin” character, which also incidentally highlights a university’s responsibility on the quality and character of the education it provides. The paper then employs this legal framework to critically examine the several decisions in the Highest Administrative Court Judgment No. 107-Pan-488. In terms of policy implications, universities should apply the “pin”-character standard established in this study to scrutinize their degree requirements, and the competent authorities such as the MOE should likewise consult this standard in implementing educational policies.

Keywords: university autonomy, English benchmark for graduation, conditions for a university degree, Judicial Yuan Interpretation No. 563