

學術自由與大學自治

——大學法的理論與實際

周志宏

近來，隨著整個政治環境的逐漸轉變，大學內部組織及運作的民主化，已成為一股不可抑遏的潮流。不但在輿論上要求保障「學術自由」(Freiheit der Wissenschaft) 與「大學自治」(Selbstverwaltung der Universitäten) 進而建立「教授治校」制度的呼聲已日益高漲，即連各大學校園所興起之大學改革運動，也不斷以「爭取學生權利」「保障教授之地位」為其訴求之重點。甚至，在最近的「台大學生請願事件」中，以「自由之愛」之成員為主體的台大學生，更直接以「修改大學法」作為請願之內容，希望藉由大學法制的改革，來達到「學術自由」與「大學自治」之理念的落實，使大學教師與學生作為大學之構成員 (Mitglieder) 及學問之共同研究者，在大學內部事務的決定上，享有更多的參與權，並使其基本權利及身分地位能受到法律更完善之保障。因此，我國現行之大學法究竟有何缺失，應如何予以修正，便成為目前最值得加以關注與討論之問題。對此問題，本文將首先從大學法之立法目的及其憲法上之基礎來討論現行大學法之缺失，並提出修正之淺見。

大學法之基本立法目的應在於保障學術自由與大學自治之實踐

吾人若對近代大學之形成及其制度之演變的歷史加以觀察，當可發現，大學之歷史幾乎就等於「大學自治」與「學術自由」兩個觀念的形成史與演變史。因為，大學自從在十二世紀初逐漸形成以來，便是一種由教師與學生為主體所構成，以學術之研究與講授 (Forschung und Lehre) 爲其機能而具有高度自治權之「學術研究共同體」(Academic Community)。所以，「大學自治」之概念，實可追溯自「中世紀大學」的自治爲其前身，並且此種自治之概念是伴隨著大學的形成而發展，同時也是大學不斷反抗宗教及世俗的權威，而逐漸爭取並獲得承認的慣行。然而，此種大學自治的慣行，在近代民族國家成立之後，便遭到專制君主的破壞，不但大學的財政及人事受到國家的控制，甚至大學內部之研究與教育之內容亦受到干涉，使得大學必須符合君主之需要，幾乎成爲君主御用的知識工具。因此，大學在此種國家權力的不斷侵害下，不但戕害了學術之研究與教授，也造成對大學教師與學生的種種迫害。不過，秉持著學術良心的「大學人」，並非如此容易被迫屈服，反而更積極地反抗此種政治權力對學術活動的摧殘，努力爭取對學術自由的保障，終於使得學術自由成爲憲法所保障的基本人權之一。此種經由「大學人」之反抗所獲得之成果，首先在一八五〇年的普魯士憲法中正式成爲憲法之一部分而頒佈施行，隨後又被威瑪憲法第一四二條繼承，規定爲「藝術、學術及其講授乃是自由的。國家應保護並獎勵之。」(Die Kunst, Die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei. Der Staat Gewährt ihren Schutz und nimmt an ihrer Pflege teil) 而西德戰後所訂立之基本法更鑑於納粹政權對大學與知識分子之迫害，在第五

條三項制定了：「藝術與學術，研究與講授乃是自由的。講授自由不能免於對憲法之忠誠。」(Kunst und Wissenschaft, Forchung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre endindet nicht vonder Treue zur Verfassung) 進一步保障「研究自由」(Freiheit der Forchung) 並防止類似納粹之御用學者濫用「講授自由」而破壞威瑪憲法體制之事件的重演，充分顯示出基本法防衛性的民主主義之特色。此外，我國近鄰之日本，亦有鑑於戰前日本政府對大學自治慣行的破壞，以及對思想與學術自由的侵害，在新憲法第廿三條明定：「學術之自由，應予保障。」由此可見，在憲法上明文保障學術自由，主要乃是為對抗國家對大學自治與學術研究的侵害。

不過，僅是透過憲法上的基本權利規定，實仍不足以具體地保障學術自由。因為，憲法上之基本權利條款，不過是原則性、抽象性的規定，仍有待於法律之規定或制度之建立來使之具體化並得以實踐。因此，目前世界各民主國家，尤其是法、德、日等國，不論其憲法中是否有保障學術自由之規定，均傾向於以法律具體保障大學自治之制度，使其從傳統上被承認之習慣法的地位，得以提昇到實定法的層次。甚至，在德、日的學說中，更有主張將大學自治視為一種憲法上之「制度的保障」(Institutionelle Garantie)，將大學自治提高到憲法保障的層次者。另外，更值得注意的是義大利憲法第三十三條第五項甚至規定：「高等教育設施、綜合大學以及研究所，在國家法律之範圍內，承認其有形成自治組織之權利。」不但在憲法上明文保障大學自治，更進而表示大學自治應有法律之規範。由此可知，學術自由之保障仍然必須有大學自治之制度作為基礎，並且兩者皆有賴於法律依據憲法保障學術自由與大學自治之精神，予以明確而具體之規定，使其確實反映在大學的組織及運作上，而這樣的目的正是各國大學法制所努力追求者。因此，我國的大

學法自然亦應與各國大學法制相同，以保障學術自由與大學自治之實現為其基本之立法目的，蓋我國憲法亦保障學術自由與大學自治並無疑問。

我國憲法亦應認為包括對學術自由與大學自治之保障在內

或許有人會懷疑，我國憲法上既然未明文規定學術自由與大學自治，何以能解釋包括對學術自由與大學自治之保障呢？對此問題應從三方面來加以說明：

第一、從制憲者的意思而言：我國現行憲法，雖無保障學術自由與大學自治之明文規定，而僅於憲法第十一條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」但這並非意謂著制憲者未考慮到學術自由之保障。因為根據制憲史料，在由國民政府提請制憲國民大會審議的「中華民國憲法草案」第一百四十四條中，曾有「國家應普及並提高一般人民之文化水準，實行教育機會均等，保障學術與思想之自由，致力科學與藝術之發展。」之規定。此一規定在制憲國民大會對憲法草案進行第一讀會及第二讀會時，均被加以保留，僅在條項及文字上修正為第一百五十四條：「國民受教育之機會，一律平等，其學術及思想之自由，國家應保障之。」然而，非常遺憾的是，在第三讀會進行憲法文字之整理潤飾時，負責整理憲草條項文句的整理委員會（委員為孫科、王寵惠、胡適、陳啓天、蔣勻田、王世杰、王雲五、陳誠、林彬、潘公展、洪蘭友以及雷震）卻由胡適代表報告整理結果，認為「因學術思想自由、第二章第十一（即言論、講學、著作及出版之自由）、十三（信仰宗教之自由）兩條已有規定，思想是包括在言論學術著作之內，而且思想本身無法以法律保障」，所以認為應刪去重複之文字，而提議將「其學術及思想之自由，國家應保障之」

十五字刪去。結果，因為議事規則規定「第三讀會應議決議案全體之可否」；又「第三讀會得為文字上之更正，除發現議案有相互抵觸外，不得為修正之動議」，以致該提議遂在無法修正之情形下通過，使得憲法上唯一明文保障學術及思想自由之規定竟遭刪除，實在令人痛心。在此姑且不論學術及思想之自由與言論、講學、著作或出版之自由以及信仰之自由在概念皆有其差異存在，制憲者的看法顯然尚有斟酌之餘地。不過，若從制憲者之意思來看，他們是認為憲法第十一、十三條之規定當然包括了學術自由在內，應無疑義。

第二、從憲法保障講學自由之目的而言：「講學自由」之規定，就字義而言，應與德國法上之「Lehrfreiheit」或「Freiheit der Lehre」（一般譯為講授自由或講學自由）相當，是指「講授學術研究成果之自由」（尤其是指在大學內的講學自由）。因此，若僅保障「講學自由」而不保障其「研究自由」（Freiheit der Forschung）的話，則講學自由一旦失去研究自由作為其基礎，則講學之內容便會受到限制，其功能及目的便無法發揮而喪失其存在價值，因此，解釋上講學必然須包含研究自由之保障。由於學術自由之意義即是包含（一）學術研究之自由；（二）學術研究成果發表的自由；以及（三）講授學術研究成果之自由在內，因而，保障了講學自由與研究自由也就是保障了學術自由，故不妨從寬解釋講學自由，認為其包括學術自由之保障，較能符合並貫徹憲法保障講學自由之目的。另外，由於大學乃是學術研究之中心，也是講授學術研究之主要場所，因此從制度上予以保障亦為憲法目的之達成所必要者，所以根據憲法上「制度的保障」之原理，縱使憲法無明文規定，亦應認為係在憲法所保障之範圍內。我國憲法學者林紀東氏亦認為「本條之講學自由，宜從廣義之解釋，指研究學問、講授學問及發表學問之自由，不宜不顧立法目的，以辭害

意，謂為專指講授學問之自由也。」林氏又認為「我國憲法所保障之講學自由，是否包含大學自治在內，固無直接明文為據，惟『大學為學術之中心，以研究真理為本質』，大學之講學自由，自為憲法所最著重者，而為達到憲法保障大學講學自由之目的，允應於一定範圍內，承認大學之自治權，俾與憲法規定之精神相合。」其見解亦承認憲法第十一條之講學自由，應包含學術自由及大學自治之保障。

第三、就憲法第廿二條之規定而言：我國憲法第二十二條明文規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」因此，對學術自由及大學自治之保障，非但不致妨害社會秩序及公共利益，反而正是有利於國家、人民之利益和福祉，並符合憲法第一五八條：「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、科學及生活智能。」之旨，因而，縱使不認為學術自由與大學自治係受憲法第十一條所保障，至少也應在憲法第二十二條之範圍內，承認其為憲法所保障之人民的自由及權利。

總之，根據上述說明，學術自由與大學自治在吾國憲法上應受到保障，乃是可以肯定者，而這也正是大學法以保障學術自由及大學自治為其基本目的之憲法上的基礎。

修正大學法時應修訂保障學術自由與大學自治之目的規定

現行之大學法雖然在第一條規定：「大學依中華民國憲法第一百五十八條之規定，以研究高深學術，養成專門人才為宗旨。」標舉出大學乃是以學術之研究與教授為宗旨，但卻無任何有關保障大學教師與學生之學術自由，以及承認大學享有自治權之明文規定，可以說根本忽視了大學

法之基本立法目的。因此，本文以為，在修正現行大學法時，應增列條文明白規定：「本法依中華民國憲法第十一條及第二十二條之規定，以維護大學教師與學生之學術自由，並保障大學之自治權為目的。」如此方能真正符合大學法之立法目的及功能，並使憲法所保障之學術自由與大學自治得以透過大學法之制定而付諸實現。

南方雜誌第九期，七六、七（以筆名「拾議」發表）