

危機便是轉機—學生自治的凋零與重新開始

周宇修*

摘要

學生自治是憲法上所保障的學術自由之一環，顧名思義的就是學生以自我統治之方式，藉以落實公共參與、校園民主，方能更進一步的爭取學生權益，找到繼續奮戰的理由。多數學校的學生會定位在「落實學生自治，促進校園民主，爭取學生權利，建立校園整體意識」云云，若從上述的語詞分析，似乎可以知道學生會當時的成立有著極大的理想，需先有學生自治，才有校園民主、學生權利，這些理想也著實令人期待，然而對照今日，學生自治落實了嗎？校園民主了嗎？學生權利增加了嗎？我想許多人都認為還有很大的進步空間，只是該如何更進一步，沒人說的準。

然而究竟學生自治組織是否應以目前的方式形成？是否可考慮以不同的組織型態進行學生自治？目前的大學法給了學生自治什麼，是否尚有不足？此皆為本文所欲探討的核心。本文將指出，學生自治的目的，事實上便是深化公民意識的主要管道，但並不代表只能以學生會的支持度做為唯一的衡量標準；此外，學生自治組織的議題，也不應只限於與學生權利相關案件。唯有如此，才能夠使學生產生共鳴，進而達成學生自治。

關鍵字：學生自治、學術自由、學生政府、學生工會、大學自治

* 政治大學法律研究所公法組碩士生，96年律師考試合格；現為月旦法學雜誌企劃主編。曾任政治大學學生申訴評議委員會委員、政大法律系學會總幹事、政大法律服務社解答組組長。本文初次發表於2007年政大研究生學會主辦之研究生論文發表會，當時感謝審稿人、評論人極與會人員提出諸多寶貴意見，使本文資料及論證更加完善。後因時間關於無暇作太多修正，然文責仍由作者自負。

大綱

壹、前言

貳、學生自治之意涵

一、學生自治之定義

二、學生自治之目的

(一) 法律層面—學術自由之範疇

(二) 政治層面—培力之實踐

參、學生自治之困境

一、法律上的阻礙

二、學校與學生的緊張關係

(一) 大學自治成爲阻力而非助力

(二) 學生只是過客？

三、學生對公共事務欠缺參與熱誠—以 2007 年政大學生會長選舉爲例

肆、學生自治的創新

一、重省自治組織

(一) 學生會？

(二) 學生工會？

(三) 小結：回歸學生自治目的

二、如何挽回熱情

(一) 突破對自治議題的侷限—以政大研學會參加樂生運動爲例

(二) 得票率的迷思

伍、結語

壹、前言

學生自治組織除了在各大專院校廣設之外，同時亦見於中等學校甚至小學。我國學生自治之出現原因可追溯自五四運動，受國立北京大學校長蔡元培的思想啓蒙以及五四運動的影響，第五屆全國教育聯合會決議推動成立學生組織學校市、學校共和國，民國九年第六屆全國教育聯合會則通過學生自治綱要。第一個學生會於民國八年在國立清華大學成立，而後更有全國學生代表大會和中華全國學生聯合會的全國性組織相繼成立；而台灣最早的學生自治，於日據時期，即有學生自治組織，如台北高等學校即以學生自治著稱，日本投降後光復前，臺灣各中上學校紛紛成立學生自治會，並有全省性之臺灣學生聯盟組織¹，以建中為例，當時因為行政人員極度缺乏，因此主管主任工作皆由學生擔任，乃為名副其實的「學生治校」²。

之所以會使學生的聲音受到重視，起源於 70 年代的保釣事件，使得學生運動開始活躍，同時也是「學生主體性」的萌芽，並使得學生對於社會服務、政治參與開始熱衷³。事實上我們可以觀察到，學生運動的出現多半受到了「民族主義」的引導，並且在八零年代起達到高峰，1980 年，台大的「普選事件」要求代聯會由學生直選成為濫觴⁴，1986 年，各地大學開始推動校園自由化，並於 1987 年組成全國第一個學員組織：大學法改革促進會⁵；學生自治的想法，主要從 1987 年起的校園民主化所產生，目的有三⁶：一是將學生代表組織從校方與國民黨手中解放，二是開始區分立法與行政，三為建立學生組織的民意基礎。而 90 年代的三月學運，迫使政治改革，社會加速民主化，在此學生自治幹部則扮演了相當重要的推手。

時光飛逝至 21 世紀，大專院校日益開明，學生社團蓬勃發展，政治的民主果實也逐漸成熟，然而學生會也因此慢慢喪失了自己本來所擁有的舞台：沒有要求社會改革的誘因及動力，也害怕被貼上政黨打手的標籤；舉辦康樂活動除了能力不如真正的康樂性社團外，也被許多在學的學生或是校友認為是撈過界，全國各大專院校的學生會選舉投票率更是慘不忍睹。我們不禁要思考的是，現在的學生會應該能做什麼？或是還能夠做什麼？因此本文認為，現下的大學生，尤其是有志於爭取學生權利的人，或許可以開始思考，學生自治是否已經達到某個瓶頸

¹ 此部份感謝審稿人所提供之寶貴資料。

² 詳細內容請參閱建中青年 115 期，頁 27。

³ 詳細內容請參閱丘為君編著，台灣學生運動（1949-1979），稻鄉出版社，2003 年 9 月，頁 33 至 111。

⁴ 鄧丕雲，八零年代台灣學生運動史，前衛出版社，1993 年 6 月，頁 22 至 23。

⁵ 同上註，頁 137。

⁶ 同上註，頁 157 至 158。

而需要有所改變。

本文在第貳部份，將先行說明學生自治之定義及目的，可以發現無論在法律或是政治社會層面上，學生自治都有其意義存在，因此大學中學生自治的發展，有其必要。第參部份則指出，目前學生自治所碰到的問題，除了在法律上沒有明確的規定及保護之外，學校與學生間的緊張關係，包括大學自治的過度擴張及特別權力關係外，學生對於學生自治，乃至於公共事務的冷漠，都是目前存在的困境。第肆部份便處理，上述的問題應如何從學生自治組織、學生自治議題更新的角度下手，試圖擺脫目前遇到的困境。第伍部份則為結論。

貳、學生自治之意涵

一、學生自治之定義

所謂學生自治，顧名思義的就是學生以自我統治之方式，藉以落實公共參與、校園民主，方能更進一步的爭取學生權益，找到繼續奮戰的理由。這樣的想法從政治大學學生會組織章程所稱「落實學生自治，促進校園民主，爭取學生權利，建立校園整體意識⁷」之規定，便可窺知一二。進一步言之，學生自治可以從兩個方面來加以說明：一是指「學生事務的自行處理」；一是指「學生自治組織的形成」⁸。

為何需要學生自治？學者認為，學生自治的內涵在於：學生的學習事務與公共事務，應由學生參與及管理，而藉此排除國家或大學違法或不當的干涉⁹。而依照大學法第十七條第二項之規定，大學應保障並輔導學生成立自治團體，是以學生自治團體為一法定的組織。而學生自治之所以列入大學法，即是因為一九八〇年代的學運風潮¹⁰，這背後所展現的，就是對於威權的反對及抗拒。

雖然台灣距離戒嚴迄今業已二十年，但許多戒嚴時期的遺毒仍舊揮之不去。諸如英雄式的崇拜、家父長權的心態等等。以後者為例，則最常在校園發生。不論是學校教職員抑或是師長，多多少少會對學生透露出一種「你還年輕，什麼都不懂，聽我的就好」的感覺。

本文並不否認在學學生的社會歷練不足，但是不代表學生的決定或是想法都是如此的不成熟。若是學校對學生仍然使用以往的管理思維，正代表著學生在校園時並無法成為自己的主人。往昔大學在學關係被視為一種「特別權力關係¹¹」；

⁷ 參見政治大學學生會組織章程第四條。

⁸ 周志宏，析論學生權利之保障，收錄於賀德芬主編，大學之再生—學術自由、校園民主，時報文化，1990年3月，頁169。

⁹ 許育典，學術自由保障下的學生自治，學生事務，第41卷第3期，2002年9月，頁13。

¹⁰ 曾建元，學生自治的理想與現實，全國律師第5卷第7期，2001年7月，頁64。

¹¹ 特別權力關係係指國家因特定情形與人民處於特別地位，其特徵如下：當事人地位不對等、

但在今日，此項見解已經遭到修正，學者也倡議以特別法律關係代替特別權力關係¹²，事實上就是使學生與學校的關係正常化。而大學教育被認為應注重職業能力與邏輯觀念以及是非對錯判斷能力的培養，且應使學生養成開創思考與理性辯證的習慣¹³。也因此，學生應享有自主的決定權，而學生自治，便應建築在此上，令學生得以實現自我。

除此之外，學生為大學的組成份子之一，而依教育基本法第一條，學生為教育之主體。因此在大學中，學生應基於主體地位參與大學的意思決定，而在憲法理論基礎在於大學自治¹⁴。

二、學生自治之目的

(一) 法律層面—學術自由之範疇

依我國大法官釋字第三八〇號解釋理由書指出，「研究以外屬於教學與學習範疇之事項，諸如課程設計、科目訂定、講授內容、學力評定、考試規則、學生選擇科系與課程之自由，以及『學生自治』等亦在保障之列。」由此可知，學生自治於我國屬於學術自由之一部份，而具有憲法位階。

有學者認為，大學自治與學生自治為不同層次問題，故學生自治應不屬於憲法所保障之範圍¹⁵。唯本文認為，此種說法實有疑義，理由如下：首先，我國大法官解釋雖分為本文和理由書，但理由書之作成同樣由大法官進行多數決，而非單一大法官所寫成，應有其拘束力存在，故若僅是為了比較法上的方便而忽視我國釋憲實務之運作，並非全然合理；其次，學生自治及大學自治是否就是一種自治行政，也有討論餘地。

更進一步言之，本文認為學生自治並不等於大學生的學習自由¹⁶，同時也不是釋字第六二六號解釋所稱的「受國民教育以外之受教育權¹⁷」，而屬於學術自

義務不確定、有特別規則、有懲戒罰、不得爭訟等。參見吳庚，行政法之理論與實用（增訂十版），自版，2007年9月，頁224。

¹² 同上註。

¹³ 李惠宗，教育行政法要義，元照出版公司，2004年9月，頁14至15。

¹⁴ 許育典，前註9文，頁13。

¹⁵ 許春鎮，大學自治與學生地位，發表於「教育部95年度訴願業務研討會」會議手冊，2006年12月7日，頁78。

¹⁶ 學習自由，亦有人稱為學習權，在德國法上屬於職業自由之一部，而非受教育權、也非學術自由，參見董保城，大學生學習自由之研究，收錄於氏著，教育法與學術自由，月旦出版社，1997年5月，頁185；但釋字第三八〇號解釋，則認為屬於學術自由之一環。詳細的敘述，參見周志宏，學術自由之過去、現在與未來，收錄於台灣憲法之縱剖橫切，元照出版公司，2002年10月，頁216；許育典，憲法，元照出版公司，2006年10月，頁225。

¹⁷ 該號解釋指出：按人民受教育之權利，依其憲法規範基礎之不同，可區分為「受國民教育之權利」及「受國民教育以外教育之權利」。前者明定於憲法第二十一條，旨在使人民得請求國家提供以國民教育為內容之給付，國家亦有履行該項給付之義務。至於人民受國民教育以外

由之一部份。由前述可知，學生自治目的在於保障學生的自主決定，進而培養及保障學生自我思考，實現大學生在就學時期理想的人格發展，可說是學術自由的核心。換言之，憲法保障學生自治，並與受教育權、學習自由有所切割，其來有自，且三者保障範圍及目的，也各有不同。

(二) 政治社會層面—培力之實踐

培力 (empowerment)，亦有人稱為賦權，係指是指一種個人的價值感或覺知，它來自於證明自己能夠透過資源和技巧來達成目標的過程；也有學者強調增進與獲得力量的過程，讓當事人能夠採取行動掌控自己的環境¹⁸。而在教育中，若是只是單純的講述，則成爲了教育的囤積，使學生缺乏創造與改造力及知識¹⁹，便容易失去學生追求自我實現的目標，同時也與培力的想法相抵觸。也因此，學生自治的維護，便是免於學生單方面的吸收知識而沒有任何思考，同時提昇學生自我實現的能力。

同時從培力角度來看，民主必須強調基層的具體行動。民主政治中的公民，不是被動的工具，而應有基進 (radical) 的一面。它應該是一種 John Dewey 所說的「戰鬥的自由主義」(fighting liberalism)。在這種體制下，公眾從主動關切周遭公共事務出發，積極地爭取具體權益，與社會不公鬥爭。民主是從「基層事務」的權利爭取中，一點一滴累積戰鬥經驗並自我教育的過程²⁰。由此一角度思考學生自治，便可發現其爲推動培力最佳的場域。首先，沒有人會否認人民對於民主的了解並非天生，需要後天的學習，因此即便中華民國國民過了 20 歲而當然取得投票權的瞬間，也不代表他真正了解政治制度的運作。因此，以具有學生主體性的學生自治來自發推動平日的人事物，並且自我爭取權力，可說與培力的特性不謀而合。

綜上所述，學生自治除了保障學術自由外，由於整個團體的運作就如同政治的縮影，所以正是培養公民精神²¹ (civil virtue) 的最佳場合之一。也在這段過程中，學生能夠學習的民主政治的運作及權利的爭取，同時開始關心週遭事物，從學生的最基層自動自發，是培力的最佳寫照。

教育之權利，固爲憲法第二十二條所保障 (本院釋字第三八二號解釋參照)，惟鑑於教育資源有限，所保障者係以學生在校接受教育之權利不受國家恣意限制或剝奪爲主要內容，並不包括賦予人民請求給予入學許可、提供特定教育給付之權利。

¹⁸ 戴育賢，青年志工參與老人社區照顧過程中的自我培力--以南投埔里長青村爲例，94 年青年公共參與議題研究獎助得獎名單，擷取自 <http://www.youthhub.net.tw/public/pool/c11.pdf> (Last visited:2007.10.08)

¹⁹ Paulo Freire 著，方永泉譯，受壓迫者教育學，巨流圖書有限公司，2004 年 5 月，頁 108。

²⁰ 廖元豪，鎮壓或解放？—建構解放與顛覆的公投制度芻議，憲政時代第 30 卷第 4 期，2004 年 5 月，頁 460。

²¹ 對公民精神的深刻描述，參見廖元豪，美憲增修條文第廿七條的故事—爲憲法而奮鬥的公民精神，收錄於氏著，美國法學院的 1001 天，五南書局，2007 年，頁 298 至 300。

參、學生自治之困境

一、法律上的阻礙

目前我國大學法雖規定大學應設立學生會²²，但學生會很容易被同學當成辦家家酒。原因無他，就是因為學生會並無法擁有太多的實權，使得學生在參與後才發現很多事情做起來綁手綁腳，這件事被學校禁止或限制、那件事又沒有同學的支持，因此雖然在民國 83 年大學法修正後，大學生的成爲了大學的「構成份子」，取得了法律保障的大學自治行政參與權，同時學校亦有保障及輔導學生自治及建立學生申訴制度的義務²³；但整體而言，因為大學法的修正內容仍舊過於空洞，因此對於學生權利的增加相當有限²⁴。故法律上實質的增加及定調學生會之權力確實有其必要²⁵。

另外，在選罷法修正前，由於規定學生不能參選²⁶，故使得民意代表的組成絕對缺乏學生，也同時使得學生的聲音較爲無法進入立法院。而在國會這個角逐議題的戰場下，學生自然被邊緣化，故在許多的修法上，其實並聽不到學生的聲音。雖然今日業已廢除此項規定，但在憲法上學生參政的機會因爲被選舉權的嚴格規定而失去意義²⁷。這同時也使得實然面上，並沒有有效的法律來保護學生自治。

二、學校與學生的緊張關係

(一) 大學自治成爲阻力而非助力

大學自治固然是憲法上學術自由的制度性保障²⁸，而可藉此阻止國家不當的侵害。但大學自治僅是因爲保障學術自由，將大學視爲基本權利主體，而是否因

²² 參見大學法第 33 條第二項：「大學應輔導學生成立由全校學生選舉產生之學生會及其他相關自治組織，以增進學生在校學習效果及自治能力。」

²³ 參見我國大學法第 33 條第四項：「大學應建立學生申訴制度，受理學生、學生會及其他相關學生自治組織不服學校之懲處或其他措施及決議之事件，以保障學生權益。」

²⁴ 參見劉定基，大學生的憲法權利—以學生會問題爲中心兼論教育部大學法修正草案有關學生權利義務之規定，法令月刊，2000 年 11 月，頁 21。

²⁵ 以美國爲例，有些學校的學生會會長爲當然的校內董事會董事，甚至是有給職，權力已大到可直接影響學校政策之決定。

²⁶ 該規定被質疑違憲已久，參見黃昭元，好學生不參政？，月旦法學教室第 3 期，2003 年 1 月，頁 8 至 9。

²⁷ 我國憲法第 130 條規定，中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權，除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權。我國大學生年齡多半在 18 至 22 歲間，除有一半的人無選舉權外，絕大部份的大學生無法享有被選舉權。

²⁸ 參見司法院釋字第三八〇、第四五〇號解釋。

此可對抗私人，容有疑義。熱門一時的世新大學二一退學案，從台北高等行政法院 89 年訴字 1833 號判決認為因無法律保留而判學校敗訴，至最高行政法院 91 年判字第 467、344 號判決勝訴，大學自治是否需法律保留便開始成為學說及實務爭論之問題。而此爭議於釋字第五六三號做出後，認為屬於大學自治事項而無須法律保留，而暫時劃下句點；甫於今年做出的釋字第六二六號解釋，則更肯認了此鄉見解。

由上可知，當學校主張大學自治時，可以限制學生憲法上權利而無須立法者授權，同時也包括了學生自治。學者便認為，大學具有雙重性格：在對抗國家時，具有「人民」身份，為基本權主體；但在教育管理學生時，則有「機關」地位，是基本權之相對人²⁹。因此在侵犯人民權利時，應將大學視為侵害源，而不應依此認為無法律保留之適用，避免此種制度性保障卻因此侵犯了個人權利³⁰。但在大法官改變見解前，大學自治確實成爲了實踐學生自治的阻力。

（二）學生只是過客？--兼論特別權力關係

在一連串學生和學校爭取權利的過程中，曾有校方代表因爲學生在學校的時間有限，而說出了「學生只是過客」這句在學生自治圈享有高知名度的名言。事實上這句話並不能說有錯，若以一名剛進學校的助理教授與一名新入學的大學生在學校所待的時間來計算，大學生頂多只能念六年（不考慮研究所），而助理教授若順利升等，則可能在學校教學二十甚至三十年，所以就大學的規劃而言，應該讓真正長期待在學校的人作主，比較合理。從此種觀點，說學生只是過客，其實並不爲過。

只是，身爲過客，就什麼都不能主張嗎？若依相同法理，同一棟公寓裡租的人享有的權利，難道就比買的人少？換個角度思考，這樣子的想法，究竟是由誰所制定出來的？

大學在處理各項事務時，經常會成立各個委員會運作，但不同的事務有不同的利益糾葛。以校務會議爲例，組成員除了行政人員、教師、學生及家長外，是否需要考慮社區人士或社會賢達？而弱勢族群是否可以要求至少要有一定比例的名額能參與會議³¹？本文認為，以釋字第六二六號中央警察大學的招生簡章而言，制定出此項規定之委員是否真正了解色盲或色弱在日常生活中所遇到的問題，而以自己的想像剝奪了他們的權利，如此的決策過程，是否合理，仍有待商榷。換言之，學校的決策，早就不應限於會留在學校比較長時間的人才能擁有，

²⁹ 廖元豪，法律保留與基本權保障之脫鉤—評大法官釋字第五六三號解釋，台灣本土法學雜誌第 55 期，2004 年 2 月，頁 25。

³⁰ 同上註，頁 27。

³¹ 徐筱菁，大學自治與學校自主—民主對教育法的影響，當代教育研究季刊第 13 卷第 3 期，2005 年 8 月，頁 9。

而是怎麼樣的討論過程，更能符合大學自治、學術自由的真諦。

此外，大法官早於釋字第五六三號解釋理由書指出，大學退學處分應遵守正當程序³²。而學者亦認為，正當程序之概念，於我國可化為程序基本權，而具有基本權之性質³³，而正當程序的內涵，便是在做成決策之前，應該能有合理及充分的討論。換言之，正當程序不應只被侷限於退學處分，而應及於各種學校政策的決定，因此像是決定誰能夠進此學校就讀的招生簡章，事關校園份子的組成，更應集思廣益，並尊重各方意見而有足夠的討論。

而會有學生只是過客的想法，其實還是特別權力關係所留存的遺毒，要求學生應該要服從師長的權威，令學生失去主體性³⁴。事實上在德國，大學生並非特別權力關係的一環，但在我國則是如此。雖然釋字第三八二號開始鬆動了這個牆角，也有認為，現在學生與學校的關係，不論是公立或私立學校，都可認為大學生為大學之主體³⁵，然而許多人的想法，卻還是根深蒂固。

三、學生對公共事務欠缺參與熱誠—以政大學生會長選舉為例

就過往的經驗而言，各大學學生會的選舉投票率往往十分低落，因為他們的參與受到諸多限制，一旦違逆校方，還得面臨各式各樣的懲戒³⁶；而政大的學生會也於 2007 年因故無法選出新任學生會會長及副會長，主要原因之一是因為其中發生許多爭議：諸如選舉延期、候選人不當收受金錢及評議委員會權限等等。

當時為了提振校內積鬱不振的選舉風氣，於 5 月 23 日下午，政大種子社與女性研究社在校內發起「523 民主大遊行」，邀請三組學生會長候選人共同參與。此外，並請候選人進行小型演說，企圖爭取校內學生注意，鼓勵學生主動表達意見、參與政治。但現場參與狀況卻不踴躍，遊行隊伍不超過卅人，學生反應冷淡³⁷。學生會的運作，是學生最能夠直接參與公共事物決定的管道，若連此都意興闌珊，其他的公共參與將更加令人擔心。此外，在國內政黨惡鬥之下，學生普遍對政治反感，因此對於學生會選舉這種政治意味濃厚的行為，當然提不起勁來。

時過兩年，政大學生會內部爭議又起，除了對於現任會長操守的指控外，尚包括幹事會內部的向心力，幹部與學生對學校政策看法不一致等等。而甫結束的學生會會長選舉，因投票率僅達到 13%，而未到法定投票門檻 15%，故需要重

³² 廖元豪，前註 29 文，頁 30 以下。

³³ 詳細的說明，參見李震山，程序基本權，月旦法學教室第 19 期，2004 年 5 月，頁 32 至 36。

³⁴ 顧忠華，台灣的教育改革—從大學自治談起，教育研究季刊第 92 期，2001 年 12 月，頁 30 至 31。

³⁵ 林世昌，大學生學習權之研究，國立政治大學法律研究所碩士論文，2005 年 1 月，頁 39 至 42。

³⁶ 顧忠華，前註 34 文，頁 30 至 31。

³⁷ 參見第 1388 期大學報，2007 年 5 月 25 日，第一版。

新選舉。然而是否能夠順利產生新的學生會長，大家都沒有把握。

或許會有這種結果，在許多人眼中並不意外，然而這會使我們思考：究竟學生對於學生自治團體為何會如此漠不關心？本文認為，可能原因在於：學生會成員雖得代表學生參與學校的各種會議，但是因為無法在各會議去得人數的優勢，導致學生代表僅為會議的「點綴」，甚至成為校方主張政策正當性的依據；此外，政大學生會採取自由繳納會費，使學生較無動力關心其活動之外；但最主要的問題在於，大學生對於公共事務的參與度並不高。根據研究指出，現今大學生在公民參與態度整體上較正向積極，唯公民參與行為態度趨於中立，凸顯了知與行的懸殊落差。換言之，大學生知道應該要參加公共事務，但真正有參加的人並不多³⁸。雖然基於人格的自由發展，大學生並沒有義務參加此些活動，但試想，連身邊事務都不關心的人，在出社會後，如何指望他們對社會有所投注與關懷？因此，目前的學生自治，所遭遇的最大問題，其實是身為主體的學生失去參與其中的動力。

肆、學生自治的創新

一、重省自治組織

如前所述，學生自治組織的形成是學生自治的基本，負責整合利益、形成意思並參與大學自治的媒介³⁹。在大學中學生人數眾多，而自治組織的形成勢必需有一定程度的正當性且能有效反應學生聲音。但現在的自治組織是否能夠符合這樣的要求？本文認為，應先釐清目前學生自治組織可能的型態，並且評估其優劣及現狀問題是否係因組織不善所導致，方能進一步解決問題。事實上，學生組織的形成大致上可以分為學生政府與學生工會，但其實都是代表學生，而沒有本質上的不同。以下便是學生自治組織型態的介紹：

（一）學生政府

目前各大學的學生會組織多半採取三權分立的組織型態。以政大學生會為例，可以分為行政部門、學生議會及評議委員會，分別掌管行政、立法及司法事務。通常在此情形下，大學的學生便是當然的學生會會員，而無須有入會手續，但是否必須強制繳納會費，在我國法制則是持否定見解。

國內學生自治組織多半以學生政府為型態，而學生政府發展最完善的便是德國，故可以以德國法制作為參考。德國的學生自治會，一般是由學生總會、學生

³⁸ 吳曉萱，大學生公民參與態度養成之研究，94年青年公共參與議題研究獎助得獎名單，擷取自 <http://www.youthhub.net.tw/public/pool/c04.pdf> (Last visited:2007.10.06)

³⁹ 周志宏，前註8文，頁170。

議會及全校學生委員會所構成；其中學生總會是最高機關，學生議會負責立法並選舉全校學生委員會之成員，而最重要的全校學生委員會，則有權對大學和一般社會主張代表學生自治會的權利和利益；而有時尚會設立學生法庭，解決爭議⁴⁰。

學生政府的優點在於，其組織之嚴謹，並經由公正的選舉加強了學生會的代表性，且在權力分立的情形下，經費也不易被浪費。但相對的，要有效運作該組織，就需要更多熱心參與公共事務之人，在目前學生參與熱誠低迷的情況下，使得龐大的組織找不到人幫忙運作，常常可以看到學生會幹部身兼數職，不僅自己累垮，事情也無法做到盡善盡美；除此之外，組織複雜也使學生不願理解學生自治之情形，可能光是投票，就要先搞清楚「學生會長」、「學代（學生議員）」與「校務會議代表」的差別，如此確實容易使出接觸學生自治之人望之卻步；而在選舉複雜的情況下，誰才是學生意見的代表也容易發生爭議，同時使學生會內部紛爭不斷，難以有效維護學生自治。

（二）學生工會

學生工會，如同過去存在的代聯會，組織相對簡單。且顧名思義，就是工會（Labor Union）。工會的目的是與雇主進行協商，如果勞資有意見不同時工會可根據法律進行罷工等行爲。在資方與受僱勞工優弱差距很大之下，單一勞工根本無法與資方協談，恐有失去工作之慮，因此必要透過團體組織的力量，才有辦法爲弱勢的一方爭取利益。工會的發展可說是民主進步，以及對不平等剝削抵制的重要基石，也是推動社會前進的真實力量⁴¹。

換言之，學生工會組織便可以僅設計爲理事會及監事會，學生是否要加入學生會，理事和監事皆由入會學生選任；當需要表達學生意見時，就由理事會代表加入工會的學生表達之，而監事會主要就是監督理事會是否有濫權之虞。

此項設計之優缺點恰好與學生政府相反，學生工會的優點就是組織簡單易使學生理解，代表單位明確而使學生與學校的溝通管道同一，機動性強無須議會之審核；但缺點便是組織過於簡單，容易遭到有心人把持而濫用權力，而由於工會之性質在我國雖採強制入會，但實際上幾乎等於自由入會，因此，可能產生入會人數過少，而有代表性不足的可能。

（三）回歸學生自治目的思考制度應如何選擇

事實上，學生政府背後所隱藏的，就是把學生自治定位在參與學校立法與行

⁴⁰ 周志宏，同上註，頁 171。

⁴¹ 唐守志，學生政府 vs. 學生工會 ～談高醫學生會未來之發展，擷取自 <http://kmutimes.pbwiki.com/paper040206> (Last visited:2007.10.06)

政運作，其次才是增進學生權益，為全校學生服務⁴²。而本文認為，回歸學生自治屬於學術自由一環的思考下，如何實現學生表達意見的可能，是制度必然要達到的目的。而大學學生的組成，不似國中高中多半來自同一行政區，而是來自全國各地甚至世界各國，因此學生的想法將會更加南緣北徹，這同時也是校園多元文化的展現。若希望落實學生自治的本旨，多元意見的表達和討論，應是不可或缺⁴³。從此點出發，學生工會由於會員人數有限，且在理事會掌有大權之情形下，學生與學生之間直接的討論必然有所欠缺，而並非一個理想的制度。

但不可否認的是，學生工會的想法直接說明了目前學生政府組織過於複雜的問題；同時學生會幹事會與議會間民意的不同，也經常引起衝突，在台灣固有的政治文化下，實在難以期待會出現如同美國總統制中，立法和行政「對話」的可能。對此，本文認為，應可參考德國學生自治組織之規定，而採取類似內閣制的組織方式，減少組織的複雜性。換言之，學生會原則上以各選區所選出之代表所組成，再由各代表組成學生委員會，而評議委員會則應將主力放在學生會擬定之條文有無不當限制學生權利行使，盡量避免介入學生會的內部爭執⁴⁴。對此，或有人會質疑是否會走向 80 年代代聯會的回頭路，而使得主席的出現並非學生直選？本文認為，當時代聯會的問題出在沒有實權，只是一個經費龐大的社團且行政權獨大，且校方對言論的控制相當嚴格，使得改革派學生難以攻佔山頭，因此當時推動代聯會主席直選，目的是為了突顯學生的主權，不代表直選必定是唯一的選擇，只要確立了學生主權這個觀點，那麼不論勢直接或是間接選舉，都有一定的意義存在⁴⁵。簡單來說，當年的問題是要追求學生主權，現今的問題是學生組織如何組成，因此不會互相矛盾。

（四）附論：強制入會及收取會費的合憲性與妥當性

較有爭議的是，現行法下規定學生皆為學生會的當然會員，以及目前然有爭議的強制收取會費，是否合法且適當？

學生是否可以選擇加入學生會並強制收取會費，牽涉到憲法第十四條消極結社自由的保障。美國法院對此議題亦爭論不休，自 1970 年起，州法院對此採取寬鬆的審查認為合憲，但反對人士則以工會類比之，故法院見解開始改變而傾向將工會上「受益者付費」原則導入學生會的審查，直到 2000 年美國聯邦最高法院

⁴² 同上註。

⁴³ 曾建元，前註 9 文，頁 65。

⁴⁴ 審稿人指出，民國大陸時期的學生會即多採取三權分立之制度，當時學生會領導全國性學生運動風潮，以致國民黨政府將大陸淪陷歸罪於學生運動。可見，學生自治組織是何種形式，與其活動力並無絕對關聯。本文則認為，此同時需考慮三權分立下權力間之關係，就現行學生會而言，行政與立法的對立相當高，故便有牽制權力行使的問題，但相對的學生工會無此問題，因此此種分類仍有其必要。

⁴⁵ 類似見解，參閱鄧丕雲，前註 4 書，頁 26。

院於 *Board of Regents of the University of Wisconsin v. Southworth* 中，八位大法官一致認為強制入會及強制收費無違憲之虞，方告一段落⁴⁶；而相較之下，德國法律則明文規定了大學生入學生會的義務以及強制繳費的規定⁴⁷。

事實上，在學生自治負有學術自由意涵下，強制入會的規定將成為落實的關鍵，且在全部的學生都是成員下，自然不會因非會員而無法交流，失去多元文化的可能；另外，強制繳交會費除了可以使學生會不至於成為跛腳學生會，可以令學生自治幹部全心放在原有的目標上，減少相對不必要的煩惱外；另一方面也使得大學生因為已先行付出代價在學生會上，為了使自己的付出有價值，所以也增加了對學生會的注意和監督；同時亦使原本就固定繳交會費之人不必替未交會費者負起不必要的負擔⁴⁸。

二、如何挽回熱情

(一) 突破對自治議題的侷限——以政大研學會參加社會運動為例

往昔的學生自治有另一派路線，就是常常將學運與社運結合，以形成所謂的社會實踐，例如推動農民福利、環保議題與女性主義⁴⁹。但九零年代末期迄今的學生自治，則多半注重校園議題或是國內重大的政治事件，但總是有種無法與社會接軌的遺憾感。但近年因為學生開始跨出校園，積極參與社會運動，故以往學生只關心學生的刻板印象，已經開始慢慢改變。

於 2004 年成立的青年樂生聯盟，主要在關注的是有關樂生療養院的拆遷問題，其中包括人權問題、政府政策制定的合理性、對於不明疾病的了解等等⁵⁰；此外，著重在勞工權利保障的青年九五聯盟，其設立宗旨為：(1) 改善台灣弱勢青年的勞動處境與發展機會。(2) 促進部份工時者法令上和實際上的勞動保障。(3) 鼓勵青年勞動者團結參與公共事務、爭取權益(4) 推廣勞動教育與勞動權益觀念⁵¹。

上述組織，依照本文作者的了解，政大研學會由於部份幹部重疊及其他幹部的支持下，皆有持續的參與運作。許多的社會議題距離學校雖遠，但重要性卻斯

⁴⁶ 劉定基，前註 24 文，頁 22 至 28。

⁴⁷ 參見德國大學基準法第 41 條；萊因華爾斯邦大學法第 106、108 條。但須注意的是德國大學的學生會具有公法人地位，因此在法律適用上應有所調整。

⁴⁸ 舉例而言，若某校學生會會費 1 人收 300，而繳交率為 50%，此時事實上真正繳交會費者理論上只能得到 150 元的回饋。因為學生會的支出通常都還是用在學生全體，並非只有繳交會費者。

⁴⁹ 鄧丕雲，前註 4 書，頁 257 至 272。

⁵⁰ 若欲快速的了解樂生議題，請參閱 <http://savelosheng.googlepages.com/home> (Last visited:2007.10.11)

⁵¹ 擷取自 <http://blog.roodo.com/youthlabor95/> (Last visited:2007.10.11)

毫不遜於書本上的知識。這同時也給我們一個思考：學生自治的議題，只能和校園有關嗎？以美國校園為例，學生關注的議題天南地北，除了反戰議題持續發燒之外，日前美國國防部歧視同性戀的行為，也迫使許多學生（以法學院學生居多）出面抗議。而我們也慢慢的發現，現在的學生雖然對於公共事務似乎仍無甚興趣，但有興趣的人，往往不會只把焦點放在校園。從學生自治是培力的基礎觀點而言，此種對於社會改革的熱情正是目的之一，同時也是孕育公民精神的溫床。⁵²因此，本文認為，若要真的讓學生自治有更多的意義存在，學生會是否應該涉入某些社會公共事務，就是最佳的議題之一，同時也令學生可藉機接觸不同文化及想法，發展多元文化、達到教育多元性的目的。

（二）得票率的迷思

1. 低得票率代表什麼？

由前述可知，目前各大學學生會的投票率已經下滑至令人無語的程度，今年多數大學學生會也面臨難產。有論者便認為，投票率低正是學生自治進入黃昏的代表。

一般來說，投票行為明顯受到長期和短期因素的影響⁵³。而要改善投票率，除了思考如何令學生了解學生自治組織外，學生會是否能有效掌握學生意見也是關鍵之一。而學校對於學生自治組織的輔導，也是能否提昇投票率的重要因素⁵⁴。

2. 回到原點—對公共事務的熱情

唯投票率是否和學生自治有所成效有正相關？若比較各國政治，被認為市民主國家的美國，其投票率往往在五成左右，而前伊拉克總理海珊於其最後一次選舉時，不僅有高投票率，同時支持度還達到百分之九十九。換言之，高投票率與高度公民參與，只是高度的正相關，並不代表有其因果關係存在；此外，投票率的高低與選舉時議題的受矚目度亦有一定程度的關聯；以及政治效能感的方向思考，通常政治效能感的高與低，和國家進步與否通常沒有直接相關，也就是說，就算人民沒有熱衷於政治，不代表政治沒有進步，反之亦然。因此單純以投票率思考學生自治是否還有明天，或許過於低估學生自治的影響力。

如同本文於前所述，學生自治的焦點在於，如何使學生享有自我決定的能力，並且培養其公民精神。換言之，即便投票率不甚理想，無法達到我國一般性

⁵² 李杰穎，以相思林之名—東海大學校園空間運動史（1987—2005），國立交通大學社會與文化研究所碩士論文，2005年，頁311。

⁵³ Andrew Heywood 著，楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆譯，政治學新論，2002年，韋伯文化，頁376。

⁵⁴ 許育典，前註9文，頁16；楊仕裕，從大學法制教育層面初探學生權利，學生事務第42卷第2期，2003年6月，頁44。

政治選舉平均六成至七成的投票率，但只要有效使學生能夠參與議題的討論，就是學生自治的成功。熱衷於學生權利的人們，與其感嘆票還是如此的少，倒不如想想有多少人因為你們的努力作為而有所感動？

（三）學生自治的傳承⁵⁵

由於學生在校時間不長，特別是參與社團活動的成熟期多集中在大學部三年級，活動週期相當短暫，經驗和制度傳承不易。如欲使學生會永續經營，發揮更大功能，依八零年代的經驗，如有學生社團或校園政黨在背後扮演傳承和競爭、動員的功能，可能有助於改善問題一二。

除了人的部份作為傳承的方式之外，本文認為，應同時加強學校方面所給予的資源，也就是硬體上的扶助。例如學生會應有專門部門負責紀錄所有學生活動且保存，同時學校亦應提供資源如擺設資料之場所及紙本等。

三、學生主體性與大學自治

學生在學校中究竟應該扮演什麼角色？更進一步言之，學生是否為學校的主體之一？

以德國為例，1968年德國大學開始進行一連串的改革，大學生所提出之「平等化」口號，促使了組群大學理念之實現。組群大學之組織形式發軔於西德大學校長會議在1968年5月22日所做的決議，認為大學之自治行政事項，已不再由教授所獨攬，而係由四大組群：大學教師、學術職員、大學生、及其他非學術職員所共同組成「組群大學」。而在1968年之後，德國幾乎所有邦皆公布了大學法，而且各邦皆於大學法中採行組群大學之組織型態與自治方式，落實了組群大學之理念⁵⁶。

我國目前雖然並未有明確的法律規定，但教育基本法第一條規定學生為教育之主體，且我國大法官釋字五六三號解釋強調了大學生權力之真正保障機制為正當程序，使學生能有效的參與訂定獎懲辦法及建立完善的學生申訴制度。應可認為大學生應是大學的主體，而非只是過客。換言之，大學自治並非等於可以任意限制學生自由，相反的，學生應該有權力決定大學如何自治，而成為大學自治的參與者，並藉由學生自治整合學生意見。目前雖然於大學法上已經保障了學生參與校務會議人數的最低比例，然而其他各級會議學生的參與度仍舊偏低。因此法律上對於大學生參與學校事務的規定，應有更加嚴謹的規定。

⁵⁵ 此為審稿人所提出之寶貴意見，亦為本文所完全贊同，作者不敢掠人之美，特此說明。

⁵⁶ 周志宏，前註8文，頁167。

伍、結語

校園民主的概念在 80 年代的學運之後開始在各大專院校散播，但到今天仍然只是紙上談兵，甚至連比較沒有地位的教授，都有可能被學校高層忽略，更何況是通常只會在大學生活四年的學生？如果這些聲音經常被忽略的話，那麼大學仍舊是一個尚未解嚴的國中之國⁵⁷。若學生的聲音持續被忽略，那麼學校對於學生的意義，或許只是買知識的商店以及較長期的旅館罷了。而這樣的冷漠出了社會，也只會使我們不願意去關心周遭的人事物。對社會的關懷並不是出了社會就會自然形成，而是長期的培養及思考所獲得的。當學生發覺他的關心能使學校有所改變，自然就有誘因令大家投入，進而使自己有所成長。

本文藉此機會，對於學生自治之意涵及可能施行之方式略書己見，真正的目的仍是激起有志之人參與討論。如果對於校園持續的冷漠，或許下次會發生的事情，不只是政大要蓋高爾夫球場而已。相對的，在這塊領域持續投注心力的人，也不因因為最近的每況愈下而失去信心。未來的日子還長，相信懷著「成功不必在我」的心態，只要每年能夠推動一步，大環境的惡劣終究能被克服。

⁵⁷ 周宇修，停建高球場 談校園民主，中國時報民意論壇 A15 版，2006 年 1 月 6 日。

參考資料：

1. 中文書籍

Andrew Heywood 著，楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆譯（2002）政治學新論，韋伯文化。

Paulo Freire 著、方永泉譯（2004），受壓迫者教育學，巨流圖書有限公司。

丘為君編著（2003），台灣學生運動（1949-1979），稻鄉出版社。

李惠宗（2004），教育行政法要義，元照出版公司。

吳庚（2007），行政法之理論與實用（增訂十版），自版。

許育典（2006），憲法，元照出版公司。

廖元豪（2007），美國法學院的 1001 天，五南書局。

鄧丕雲（1993），八零年代台灣學生運動史，前衛出版社。

董保城（1997），教育法與學術自由，月旦出版社。

2. 中文期刊

李震山（2004），程序基本權，月旦法學教室第 19 期。

周志宏（1990），析論學生權利之保障，收錄於賀德芬主編，大學之再生—學術自由、校園民主，時報文化。

周志宏（2002），學術自由之過去、現在與未來，收錄於台灣憲法之縱剖橫切，元照出版公司。

徐筱菁（2005），大學自治與學校自主—民主對教育法的影響，當代教育研究季刊第 13 卷第 3 期。

許育典（2002），學術自由保障下的學生自治。學生事務第 41 卷第 3 期。

曾建元（2001），學生自治的理想與現實。全國律師第 5 卷第 7 期。

黃昭元（2003），好學生不參政？，月旦法學教室第 3 期。

楊仕裕（2003），從大學法制教育層面初探學生權利，學生事務第 42 卷第 2 期。

廖元豪（2003），法律保留與基本權保障之脫鉤--評司法院大法官釋字第五六三號解釋，臺灣本土法學雜誌第 55 期。

廖元豪（2004），鎮壓或解放？—建構解放與顛覆的公投制度芻議，憲政時代第 30 卷第 4 期。

顧忠華（2001），台灣的教育改革—從大學自治談起，教育研究季刊第 92 期。

3. 研討會論文

許春鎮，大學自治與學生地位，發表於「教育部 95 年度訴願業務研討會」會議手冊，2006 年 12 月 7 日

4.網路資料

唐守志，學生政府 vs. 學生工會 ～談高醫學生會未來之發展，

<http://kmutimes.pbwiki.com/paper040206>

吳曉萱，大學生公民參與態度養成之研究，94 年青年公共參與議題研究獎助得

獎名單，<http://www.youthhub.net.tw/public/pool/c04.pdf>

戴育賢，青年志工參與老人社區照顧過程中的自我培力--以南投埔里長青村為
例，94 年青年公共參與議題研究獎助得獎名單，

<http://www.youthhub.net.tw/public/pool/c11.pdf>

青年九五聯盟 <http://savelosheng.googlepages.com/home>

青年樂生聯盟 <http://blog.roodo.com/youthlabor95/>

5.學位論文

李杰穎（2005），以相思林之名—東海大學校園空間運動史（1987 — 2005），國
立交通大學社會與文化研究所碩士論文。

林世昌（2005），大學生學習權之研究，國立政治大學法律研究所碩士論文。