



學生申訴權利之探討—兼評「台北縣各級學校學生申訴評議委員會設置要點」

許禎元／醒吾技術學院通識中心教授

壹、前言

國家或公共團體等行政主體，基於特別的法律原因，在一定的範圍內，對相對人有概括命令的強制權力，得不受法治主義及人權保障的拘束，相對人則負有服從之義務，此即通稱的「特別權力關係」理論。在特別權力關係的涵攝下，行政主體常無須法律授權，不受法律保留原理的拘束，亦可限制相對人的權利或課予義務，相對人對行政主體的作為有所不服者，則亦不得循任何途徑尋求救濟，致使居於特別權力關係下的人民，例如軍人、公務員、教師、學生、受刑人、甚至特許行業等，其基本權力橫遭漠視（陳新民，2002:131）。改制前行政法院即指「學校與官署不同，學生與學校之關係，亦與人民與官署之關係有別，學校師長對於違反校規之學生予以轉學處分，如有不當情形，亦祇能向該管監督機關請求糾正。」（1952年判字第6號判例）。1970年代，特別權力關係的理論與適用，備受質疑（林石猛，1997:54）。1984年司法院釋憲文指出：「公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於憲法規定所賦予之權利，應受保障。其向原服務機關請求核發服務年資或未領退休金之證明，未獲發給者，在程序上非不得依法提起訴願或行政訴訟」（釋字第187號文參照），特別權力關係理論宣告鬆動。1995年對受退學處分的學生，司法院則以重要性理論指陳：「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。」（釋字第382號文參照），此一解釋，宣告否定學生於學校關係中，當然即受特別權力關係之約束。

貳、法源依據

1999年教育基本法公布施行，以保障教育目的在致力開發個人潛能，協助個人追求自我實現，並達到自我管理、自主決定的目標，且學生應擁有學校行政事務的參與權，對於其切身有關的教學與課程事項，有發表意見、參與決定的機會，為進一步保障教育事務的運作免於不當干擾，教育基本法且規定「教師專業自主權及學生學習權遭受學校或主管教育行政機關不當或違法之侵害時，政府應依法令提供當事人或其法定代理人有效及公平救濟之管道」（第15條），高級中學法亦定：「高級中學應建立學生申訴制度，以保障學生權益；其辦法由各該主管教育行政機關定之。」（第25條），國民教育法則無類此規範，惟各級教育主管機關概亦發布中、小學生申訴辦法，如2000年11月28日教育部（89）以台參字第89150836號令訂定發布「教育部主管高級中等以下學校處理學生申訴案件實施辦法」，而直轄市、縣（市）所屬學校亦遵循教育部台（86）參字第86082162號令訂定發布「教師輔導與管教學生辦法」中，有「學校應成立學生申訴評議委員會，其組織及評議規定，大學及專科學校自行訂定，高級中等以下學校由各該主管教育行政機關定之」（第



27條)之規定,如1998年3月19日臺北市政府(87)北市教二字第8721484700號函訂頒「臺北市國民小學學生申訴處理要點」;及1999年臺北縣政府(88)北府教五字第488364號函訂頒「臺北縣各級學校學生申訴評議委員會設置要點」等,各校再據以制定各校學生申訴辦法,如「臺北縣立新莊國民中學學生申訴評議委員會設置要點」。

參、「台北縣各級學校學生申訴評議委員會設置要點」探討

教育基本法雖規定「教師專業自主權及學生學習權遭受學校或主管教育行政機關不當或違法之侵害時,政府應依法令提供當事人或其法定代理人有效及公平救濟之管道」(第15條),惟與學生申訴之制度建立尚屬有間,由於國民教育法並無申訴權利之規定,國中、小學生僅得於「學習權遭受學校或主管教育行政機關不當或違法之侵害時」,始得尋求「有效及公平救濟之管道」,且行政程序法規定:「學校或其他教育機構為達成教育目的之內部程序」不適用本法之程序規定(第3條3項6款),以呼應國民教育內容的多樣性,賦予教師教學上的空間。惟基於教育基本權的保障精神,台北縣政府仍於1988年以(88)北府教五字第488364號函令發布「臺北縣各級學校學生申訴評議委員會設置要點」,全文計十六條,訂立目的有四,包括;(1)為培養學生理性解決問題之態度;(2)保障學生權益;(3)促進校園倫理;及(4)發揮民主與法治教育的功能。就中不乏採奉準司法程序,以確立保障學生申訴權的行使,惟審級祇有一級,如下述:

第1條「依據教育部教師輔導與管教學生辦法第二十七條規定,訂定臺北縣各級學

校學生申訴評議委員會設置要點」,明示法源依據,並符行政程序法所定「法規命令之內容應明列其法律授權之依據,並不得逾越法律授權之範圍與立法精神」(第150條),惟教育部「教師輔導與管教學生辦法」已於2003年10月16日教育部台(參)字第0920151017A號令廢除,本條文亦應配合修正。

第2條「學生及其父母或監護人,對於學校行政單位或教師,有關學生個人之管教措施,認為違法或不當至其權益受損者,得依本要點向學校提出申訴,不服申訴之評議決定者,得提起再申訴」,明示學生、家長或監護人,得因學校或教師違法或不當之行為為提起申訴,其申訴範圍可能包括行政處分及事實行為(管教行為),廣泛而浮濫,可能抵觸教師專業自主權,司法院釋憲文既指「涉及學生之品行考核、學業評量或懲處方式之選擇,應尊重教師及學校本於專業及對事實真象之熟知所為之決定」(釋字第382號文參照),是即在教學活動涉及學生獎懲領域,對熟知事實真象教師的自主決定,應具有較高的優先地位。且申訴得再次為之,不無違反裁判經濟原則。

第3條「學校申評會置委員兼召集人一人,由校長兼任;委員五至十五人,含召集人總數應為奇數,均為無給職」,委員由校長就教師代表、家長會代表、校外公正人士、學生代表(以上一至三人)、學校行政人員代表(二至三人)聘兼之,此舉在踐行正當程序之組織公正作為義務,惟學生申訴在補救行政違失,發揮行政自我審查機制,學校申評會召集人由校長兼任,難免形成球員兼裁判,有違迴避精神之意旨。

第4條「學校申評會召開時得視處理案情需要,邀請申訴人級任導師、任課老師、教師會、家長、被申訴人或被申訴單位代表列席」,惟上述規定是否為聽證之舉行,是否舉行直接、公開言辭辯論,列席者是否有



發言權，未有直接規範。

第5條「申訴案件之提出應於管教或輔導措施之次日起十日內，以書面向學校申評會提出申訴，不服申訴之再申訴，應於接到決定書之次日起五日內，以書面向學校申評會提出，再申訴以一次為限」，為有關時效之規定。

第6條「學校申評會於收到申訴人之申訴後，召集人必須於一個月內召開會議，對申訴人及學生獎懲委員會送出決定書」，明示申訴決定以書面為之。

第9條「會議之舉行以不公開為原則，但必要時得通知相關人員到會說明」，即學生申訴以秘密會議為之。

第10條「學校申評會開會時，應有委員二分之一以上出席，出席委員二分之一以上同意，始得作成申訴評議決定。申訴案件之評議採不記名方式多數決」，然在諸多學校的教育活動中，如教材編選、授課方式、學業評量及品行考核……等，概涉及高度專業性、屬人性及經驗性，教師於此應享有判斷與行為餘地（董保城，1995:128）。法理上，教師依其專業判斷及與學生實地相處經驗，本即有教育自由行使權，再就輔導管教學生的熟知程度，應為授課教師以至於行政人員，申評會以多數決「審議學生申訴事件」，造成假民主程序凌越專業知能，教師法既賦予教師個人管教權力，此項權力得否讓渡，是否得以會議表決方式議決，洵非無疑。

第11條「原處分單位或教師認為申訴決定書或再申訴決定書除有抵觸法令或窒礙難行者得於收達後五日內向學校申評會申請再評議，但以一次為限」，使被申訴人得就被申訴事項有為抗辯及謀求補救的機會。惟被申訴人既已列席申評會，且救濟受理機關又係同機關原班人馬，此種申訴再評議不無費力耗時，虛耗教育資源之可能性。

第13條「經學校申評會處理申訴案件

時，應妥為保護申訴人之權益」，此概考慮申訴人未達法定成年人，依法有予保護隱私之必要性。

第15條「各校依據本要點，得另行訂定學生申訴處理之相關規定，經校務會議通過後實施」，使各校在制定申訴要點時，得視地區特性為補充性之規定。

肆、學生申訴效果

傳統上，居於特別權力關係下的人民，其受有命令係具有強制性，不適用法律保留原則，且不許其訴求救濟，惟此種見解已被否定（蔡震榮，1994:54）。然是否所有學生所受「學校或主管教育行政機關不當或違法之侵害時」皆有相同的行政救濟，則不無疑問。法理上，由於教師體罰為事實行為，而懲戒則為行政處分（李惠宗，2002:125），雖然同樣得為「不當或違法」的申訴範圍，惟事實行為並非行政程序法所指「行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為」（第92條），教師體罰若涉有傷害，僅得就傷害性質提起刑事告訴，並訴帶請求民事賠償，尚不得提起行政訴訟，即司法院釋憲文指「人民因學生身分受學校之處分，得否提起行政訴訟，應就其處分內容分別論斷。如學生所受處分係為維持學校秩序、實現教育目的所必要，且未侵害其受教育之權利者（記過、申誡等），除循學校內部申訴途徑謀求救濟外，尚無許其提起行政爭訟之餘地」（釋字第382號文參照），至於學生所受懲戒處分，釋字第382號文指「如學生所受者為退學或類此之處分，則其受教育之權利既已受侵害，自應許其於用盡校內申訴途徑後，依法提起訴願及行政訴訟」，即除「退學或類此之處分」外，並非課以法律上不利利益者，則亦不得許其提起行政訴訟（邢泰釗，1998:49）。然而，法院終竟不能代替學校決定學生事務的最適當性，教師為確



保學校教育活動免受干涉所採取維持秩序性措施，除非外觀上有明顯可見的錯誤，行政法院應避免為實體審查，且謹慎於審查範圍及節制司法權力的運用（董保城，1995:126），即教育行政機關或法院在受理學生退學或類此處分事件時，「對於其中涉及學生之品行考核、學業評量或懲處方式之選擇，應尊重教師及學校本於專業及對事實真象之熟知所為之決定，僅於其判斷或裁量違法或顯然不當時，得予撤銷或變更」（釋字第382號文參照），蓋亦尊重教師教學上的專業判斷餘地。

伍、結論

其實，基於社會分工或秩序管理的需要，權力關係是社會組成中所不可避免的現象，然在民主化的社會，權威或秩序的形成並非由上而下的強制，更非傳統的身分與特權，而係由下而上的民主參與過程，法律的授權與否既為行為標準，而權力的行使亦需遵守法律的規範（林佳範，2002:14）。以往，在國家主義的教育目的理念下，教育目的在培養服從權威，因此，教育成為國家的權力禁臠，專屬於執政者所擁有，國民反而有受教育的「義務」，在這樣的教育理念

下，教育部經由各種命令規則以管理全國的教育事務，不僅侵害地方的自治權限，教師的專業自主權、家長的參與權，甚至學生的學習權（林孟皇，2000:65-67）。事實上，教育之實施，應本有教無類、因材施教之原則，以人文精神及科學方法，尊重人性價值，致力開發個人潛能，培養群性，協助個人追求自我實現。學校既負有完成文化傳遞與啟發學生自主決定的使命，此種教學活動的進行有賴教師投入與學生積極參與（董保城，1995:118），其有關內部決定所為教育目的的規範，勢不可免，關於教育事務的選擇行使方式、目的與訴求手段的不同，亦有不同的法效果發生，或為精神上的勸導，或為人格上的訓斥，或為學業上的要求，抑或為行為上的強制，樣態不一，其嚴重者，甚至引發學生身、心的傷害，在執行上有高度的爭議性，也容易引起與家長的衝突，學生申訴制度之建立，概有其必要性。惟自實施以來，學生與學校教師的衝突解決，仍以自力救濟者為絕大多數，願意循申訴途徑尋求解決者，實係鳳毛麟角，除了不耐冗長申訴程序以外，多數家長（甚至教師）根本不知有學生申訴一途，亦惟原因之所繫，此則有待進一步的努力。

參考書目

- 李惠宗（2004）教育行政法，台北：元照。
- 林石猛（1997）「從學生受退學處分之行政救濟看我國特別權力關係之演變」，公教資訊，第1卷3期，頁54-63。
- 林佳範（2002）「校園人權與人權教育－淺論學生人權的觀念」，師友月刊，420期，頁13-16。
- 林孟皇（2000）「學校為達成教育目的之內部行為的程序保障」，研習資訊，17卷4期，頁60-77。
- 邢泰釗（1998）校園法律實務，台北：教育部。
- 陳新民（2002）行政法學總論，七版，台北：三民。
- 董保城（1995）「論教師法教師輔導與管教」，政大法學評論，第54期，頁117-133。
- 蔡震榮（1994）行政法理論與基本人權之保障，台北：三鋒。