

校園危機處理之法律問題探討

紀俊臣

台北市立師範學院社教系副教授

壹、前言：當前校園危機處理之檢視

危機（crisis）係組織際此變動階段的情境；亦即組織正處轉好轉壞的決定時刻（decisive moment）或關鍵時刻（crucial time）（註1），而「危機處理」或稱「危機管理」（crisis management）係指如何改變風險（risk）或不確定因素，以使自己獲致更多掌控命運之藝術，所為之危機規劃。國內有論文就組織觀點，認為危機管理就是：

組織為避免或減輕危機情境所帶來的嚴重威脅，而所從事的長期性規劃及不斷學習、適應的動態過程；其亦可說是一種針對危機情境所作的管理措施及因應策略（註2）。

對於企業危機似乎是司空見慣之事，而企業向來重視風險管理，對於風險管理除參加保險，以分攤風險外，最具體的作為，就是突破企業危機之策略選擇（註3），並且運用公共關係以使危機化為轉機（註4）。此項策進作為，我國正積極發展中，中華危機管理協會亦在此種經濟發展環境中成立，至望在面臨危急情境之前後，能有所貢獻。

事實上，危機並不限於企業，舉凡個人、企業、社會國家，乃至世界人類都有危機存在（註5），對於危機應有應付的機智與能力，而依法處置則是危機處理首要條件；否則，危機不能解除，卻可能再生因違法處理所產生的二次危機。

近些年來，校園（campus）所產生的危機事件層出不窮，甚至校園外的事件亦對學校構成危機。此方面的處理，當以最近發生的臺北市成淵國中學生性騷擾事件，校方處理似有不當乙節，最受各界重視（註6）；整體而言，校園危機處理應係比較容易解決的事件，祇要執事人員掌握機先，並能依循法律規範，援用「藝術」的處置思維法則，諒可降低造成危機所鑄成的社會成本，從而形成另一校園發展轉機的伊始。本文因鑑於危機處理法律思維的必要性，但相關探討卻不多見，爰就「法律責任」加以分析之。

貳、校園危機可能產生之法律問題態樣

一、校園危機之類型

所謂「校園危機」（campus crisis）係指校園因校園內事件或非校園內事件，

而產生組織功能運作的變動關鍵情境；質言之，係指校園因面臨特定之重大事件，致滋生組織運作趨向不穩定的時期。究竟此種校園危機可否區分態樣？如就發生危機的事件屬性之校務分類而言，似可分為四種類型：

（一）教務工作之危機

學校發展之主要內容，即在教學目標達成之總合，因之，教務工作無論註冊、課務、出版，及其他與教學研究、推廣有關之工作，均係學校機構主體所最關切的事務。蓋校長及教務主管人員固然最關心教務；即使是教師及學生亦皆以此類事務最為關注。就因學校機構主體的普遍重視，如工作實施過程中有任何非制度化因素介入，即可能影響教學品質；嚴重者形成教學評量之不公平性，並且引起社會輿論的廣泛評議，終致直接或間接影響教務工作的執行，甚至擴大為學校組織的運作失調，而有危機現象之發生。

最近大眾傳播媒體因學生投書報端，傳聞淡江大學高淘汰率下形成不正常的高作弊率現象。此一教務工作的不正常現象，不但對淡江大學造成輿論壓力，就是其他公私立大學均在學期考試時有許多「防弊措施」，避免作弊現象影響校譽，形成學校的「教務工作危機」。事實上，學校最重要的工作，就是教學（teaching）與評量（assessment），教學不力個案不致形成危機；如普遍教學不力，即是教務危機。評量不正確個案不致形成危機；如普遍評量不正確，即是教務危機。臺灣大學因商學研究所博士班入學考試有呂安妮檢舉事件，而形成的教務危機，基本上是特例（註8）；反之，交通大學因傳播科技研究所入學考試有普遍不公現象，卻因學校因應得宜未釀成重大危機事件（註9），此係通例卻未衍成危機之事例。

（二）學務（或輔導）工作之危機

學校對學生生活之照顧，原係生活教育之一環，但校園生活係集體生活，學生常因個人之人格、生理，或是家庭背景等因素，與集體生活產生不適應的情事，此時發生的校園意外事件，通常比較不易形成校園危機事件；反之，師生集體產生的不符校園倫理的情事，不但容易引起輿論重視，而且因主管人員處理方式的妥適性不足，在輿論及議事機關的強大壓力下，迫使教育主管機關應儘速處理中產生危機。

近些年來，校園危機事件似以學務工作或輔導工作最受重視，比如臺灣師範大學國文系教師性騷擾女學生事件，市立成淵國中男生性騷擾女生事件，當係近三年來，最引起重視的校園學務工作危機，且以前者更受輿論指摘。不僅該當涉案教師辭職，且嚴重影響師大形象；類似事件亦在中正大學文學院發生，但學校處置明快，且因位處南部學校，輿論重視程度不同，危機情事並未擴大。後者，可能與學校行政主管處理不夠明快，加上議會的政治壓力，致成相當嚴重的輔導工作之危機事件。此二大學務或輔導工作危機，基本上都與學校行政措施無關，且學校教學成效頗受各界肯定，但師生間有集體性的不正常關係傳聞；或是學生間有集體性的不涉教育學習之偏差行為發生，均是肇致校園危機的重要因子。

（三）總務工作之危機

學校雖非營利事業機構，但公立學校係文教性營造物，亦為營造用物（註10）；私立學校依法係財團法人（註11），按司法院釋字第三八二號解釋理由書

（註12）略以：公立學校係各級政府依法令設置實施教育之機構，具有機關之地位，而私立學校係依私立學校法經主管教育行政機關許可設立並製發印信授權使用，在實施教育之範圍內，有錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業或學位證書等權限，係屬由法律在特定範圍內授與行使公權力之教育機構。因之，學校總務工作，如文書、事務、出納、營繕、保管及其他總務事項，均可能發生誤失，大者造成重大傷亡案件，或是涉有刑章事件，此時發生道德性瑕疵事件，亦可能引發大眾媒體的重視；尤其公立學校發生工程興辦之貪瀆事件，民意機關揭發後，即成為重要社會新聞，在法辦初期所出現人事異動的關切度，均是造成校園危機的主要因素。

（四）其他非校園事件之危機

校園危機事件固以發生地在學校內為多，但校外活動或是學生身分所涉及的意外事件或不法事件，受到民意機關的重視，並且成為大眾媒體追蹤或報導之焦點時，亦可能引發校園危機，比如：國中學生在校外集體鬥毆事件，全國性學生吸食安非他命事件，臺中市學生飆車事件，其發生地多在校園之外，祇因涉案者具學生身分，且有特定學校較多數之學生涉案，在輿論注目、議會質詢下，衍生校園危機事件。淡江大學前任董事長、前任校長張建邦在交通部長任內，發生淡大與華隆集團之借貸或合作創辦銀行所產生的學校教師不當行為事件，似與總務工作有關之校園危機，但實質上係屬非校園事件，祇因淡大教師涉案而成為淡大之危機事件。

二、校園危機之法律問題

由於危機管理可以分為危機警訊偵測階段（signal detection）、準備／預防階段（prepartation/prevention）、抑制損害階段（containment/damage limitation）及復原階段（recovery）（註13）；亦有學者依醫療原理將危機管理分為潛伏期（prodromal crisis stage）、發作期（acute crisis stage）、善後期（chronic crisis stage）及復健期（crisis resolution stage）（註14），而其處理方式及效果不同：

- a. 潛伏期→發作期→善後期→復健期：無關乎好壞
- b. 潛伏期→發作期→善後期：無妄之災
- c. 潛伏期→善後期：無疾而終
- d. 潛伏期：一勞永逸
- e. 發作期→善後期→復健期：一線生機
- f. 發作期→善後期：一發不可收拾（註15）。

由上述就醫療行為所獲致之診治效果，可以發現危機處理最困難，且責任最大，就是f.情形；其次是c.情形；再次是b.情形；其他依次是e.、a.、d.情形。依此情形推衍一般危機情事之處理，其責任承受應有所不同。事實上，危機發生擬追究責任客體時，應先確立危機組織中的角色關係，並且掌握發生危機的法律關係及其主要當事人（包括權利主體之負責人、行為人）。此外，對於處理危機的決策過程，亦須有完整之了解，俾追究危機處理不當之當事人。因之，對於校園危機之法律問題，可由二階段加以說明，一為肇致危機之法律問題；一為危機處理之法律問題。今就我國現行「法律責任」之法制，以階段責任再加分類說明

之：

（一）行政責任問題

由於教育機構均受各級教育主管機關之監督，新頒教師法第十七條明定「聘任教師」的契約履行相關義務；第十四條規定聘任教師解聘、停聘或不續聘之構成條件及處分程序，此係校園危機事件之一般聘任教師行政責任規制。唯公立國民小學教師在教育人員任用條例第三十九條未修正前仍為「派任」，以及公立高級中等學校及國民中學之校長、兼任行政主管之公立學校聘任教師（註16），均係公務員服務法第二十四條所稱之「公務員」（註17），應受公務員懲戒法「懲戒處分」或公務人員考績法「懲處處分」之拘束。

校園危機事件因學校於危機發生之各階段應處理而不處理，如追究事件負責教師之行政責任，即分為聘任教師或派任教師而有不同的處分，前者，最重者解聘、停聘或不續聘；其次，是強迫退休或資遣；再其次即記大過以下之處分，最輕係書面申誡或糾正。後者，最重受撤職之懲戒處分，或記二大過免職之懲處處分；其次，是休職；再其次是降級、減俸，或是記大過以下之懲處處分。其對處理危機之相關人員，因處理不當之行政處分，係依相關法律之規定，由主管機關或學校以「合議制」，根據「比例原則」（註18），並參酌涉案當事人之答辯決定者。校園危機事件對釀成危機之涉案人，通常於危機發生初期即予處分者，處分可能輕微些；如危機擴大再處分者，其處分因礙於輿論或民意機關之政治壓力，勢必加重。此說明校園危機事件之行政責任，並非純然以發生危機之法律關係加以定奪。由於法律責任本身之欠缺評議標準，在外在政治壓力下決定責任歸屬，殆可謂校園危機事件之行政責任特徵，其不符衡平法則者，時有所聞。

（二）刑事責任問題

校園危機事件因處理不當而受刑事制裁者，應不多見；有者，係主管人員為息事寧人，對危機涉案人為不實之調查，而有偽造文書之刑責（刑法第二百十三條）。其他刑事責任應係指危機事件之涉案人，如性騷擾事件，即有刑法「妨害風化罪章」之適用；發生鬥毆事件，即有刑法第二百八十三條「聚眾鬥毆罪」之刑責；集體侵占公款或其他貪瀆事件，對於私立學校教師，可能有刑法第三十一章「侵占罪」或第三十二章「詐欺背信罪」之罪刑；至於公立學校教師，即有「貪污治罪條例」相關法條之罪責。

因之，對於校園危機事件之處理，在處理過程中應採取「衡平法則」，多管道了解事實真相，據實填具報告，促使危機真相大白，則處理人員將可免除刑事責任，而涉案人之刑事責任亦可獲致公正之裁判，教師之基本人權始可確保。至於涉案人係在學之學生，法院或治安機關應依其年齡之不同，或不罰（未滿十四歲），或依少年事件處理法（未滿十八歲至十二歲），或依刑法加以科處刑責。處理危機之教師亦須了解上揭刑法或特別刑法之規定，配合法院、檢察署或治安機關以進行刑責之訴究。

（三）民事責任問題

所謂「民事責任」係指校園危機事件當事人間所產生的「債權債務關係」，或是一造對他造所須負「侵權行為」之損害賠償責任而言。處理危機事件之人如有不當之處理，其係公立學校教師者，涉有民法第一百八十六條「公務員之侵權

責任」；唯我國已實施國家賠償制度，此項公務員侵權責任，可由國家賠償法以「特別法」優先適用（註19）；至於私立學校雖是「機關化」，其處理危機不當之行為，因該校教師不具公務員身分，仍無國家賠償法之適用，祇能依民法第一百八十八條負「僱用人之責任」。

事實上，校園危機事件因處理而受行政處分者有之，但因而負民事責任者應不多見；唯危機事件之涉案人，則有民事賠償責任，教師對學生之性騷擾、男生對女生之性騷擾，除加害人涉有刑責外，被害人尚得附帶或單獨請求「侵權行為」之損害賠償，蓋無論公私立學校之加害教師或學生，均有民法第一百八十四條或第一百八十五條之「侵權行為責任」；該生家長對於未滿二十歲之子女負有「法定代理人責任」（民法第一百八十七條）；學校校長對聘用教師之不法侵權行為，依民法第一百八十八條負僱用人之責任。

對於損害賠償之範圍，依民法第二百十六條規定：「損害賠償，除法律另有規定或契約另有訂定外，應以填補債權人所受損害及所失利益為限。」復依同法第二百十七條：「損害之發生或擴大，被害人與有過失者，法院得減輕賠償金額，或免除之。」事實上，就校園危機事件而言，其損害賠償標的主要包括：

- a. 民法第一百九十三條對於「侵害身體、健康之財產上損害賠償」。
- b. 民法第一百九十四條對於「侵害生命權之非財產上損害賠償」。
- c. 民法第一百九十五條對於「侵害身體、健康、名譽或自由之非財產上損害賠償」。
- d. 民法第一百九十六條對於「物之毀損之損害賠償」。

唯損害賠償請求權，自請求權人知有損害及賠償義務人時起，二年間不行使而消滅；自有侵權行為時起，逾十年者亦同（民法第一百九十七條）。亦即賠償請求權有「消滅時效」之規定，時效消滅其請求權不存在，但加害人欲賠償者，當不在此限。

參、處理校園危機法律責任之程序與作為

一、處理程序

對於校園危機事件法律責任之處理，應於何處處理為宜，法無明定；唯依前揭危機發生之階段而言，如涉有法律責任者能掌握時機，儘快承擔法律責任，不但危機事件不致擴大，且涉案人之法律責任將可能減輕；對於處理危機人員亦不致另生其他法律責任問題。

（一）法定程序

由於各級學校多有危機處理之編組，對於人事考評亦有法律規定，公立學校教師優先適用教育人員任用條例第三十一條，其他學校或幼稚園教育人員適用教師法第十四條，學校具有公務人員任用資格之人員適用公務人員任用法第二十八條及公務人員考績法第十二條；同法施行細則第五條、第十三條、第十四條。如移送公務員懲戒委員會則有公務員懲戒法第二章「懲戒處分」之適用。

關於法律責任之追究，有「法律保留」原則之堅持，應依法行政，現行法律在行政責任部分有公務員懲戒法、監察法、公務人員考績法、教育人員任用條例

及教師法之程序規定；，刑事責任依刑事訴訟法追訴，且該法第二百四十一條規定：「公務員因執行職務知有犯罪嫌疑者，應為舉發。」是以公立學校處理校園危機事件時，發現教師、學生或校外人員涉有刑章者，依法應為舉發；否則，該公務員即負有行政責任。至於民事責任除依「不告不理原則」外，民事訴訟法、國家賠償法、鄉鎮市調解條例有關「起訴、保全、協議、和解、調解」之規定，均係適法之民事責任可行處置程序。

（二）非法定程序

學校係教育機構，涉案人如係教師有其道德與倫理之嚴格要求：如為學生有其教育勸善之特殊考量。因此，追究法律責任如違失重大應移送法辦外，其他如可經由非法定程序，而不牴觸刑事訴訟法第二百四十一條之規定者，學校宜採取非法定程序，促使危機事件可儘速和緩或平息，此項非法定程序應依當事人意願，由學校負責人以中立身分協議方式處理，一旦協議成立應製作書面文書，以憑辦理；其因非法定程序並無一定格式，但可參考調解書格式之規定將必要條件載明：

- a. 當事人或法定代理人之姓名、性別、年齡、職業、住所或居所。如有參與協議之利害關係人時，其姓名、性別、年齡、職業、住所或居所。
- b. 出席協議主持人或協同主持人之姓名、職業、住所或居所。
- c. 協議事由。
- d. 協議成立之內容。
- e. 協議成立之場所。
- f. 協議成立之年、月、日（註20）。

二、處理作為

對於校園危機處理，無論是法律責任之訴追，或是危機之轉化，其處理作為在「依法行政原則」（administration according to law）的行為前提下，應是：

（一）體現責任行政之態度：學校當局應使新聞媒體、所在地民意機關；尤其受害人感受學校對危機事件處理具有「責任行政」（responsible administration）的信念與誠意，使能將危機事件化為轉機，由發作期迅速轉入復健期。

（二）排除漫延危機之傳聞：校園危機本非輿論重視之議題，其所以形成傳播注目焦點，主因在於不夠公開，且有不實傳聞在漫延。因此，學校當局應主動向新聞媒體，就不妨害被害人「隱私權」（privacy rights）前提下，說明事件發生之背景資料，並且製作新聞稿，請新聞媒體「平衡報導」，文中應強調法律責任追究之必要步驟，以釋懸疑。

（三）操作緊急處理之系統：人無遠慮必有近憂，校園危機事件何時發生？何事會發生？均為未知數。因此，學校應參酌近三年來在校園發生的案例，訂定「危機緊急處理系統」，指定適當教師擔任相關業務，一旦發生狀況，該處理系統立即操作，並與政府權責機關聯繫，說明處理過程，當可減輕主管人員處理違失之行政責任。

（四）施展形成轉機之條件：學校希望危機轉化，處理校園危機之法律責任，看似治標的方法，其實追究法律責任常是導引危機為轉機之最有效過程。因此，在追究法律責任時，應將危機處理之通盤計畫整體考量；質言之，法律責任係危機處理之一環，絕不逃避，亦不規避，而是依緊急處理系統之規定步驟進行，則可

施展形成轉機之有利條件，而法律責任在涉案人方面得到應有之保障或懲處；校方處理人員之處理不當指摘，亦將消弭於無形矣！

肆、結語

以上簡單介紹校園危機之法律問題，對於法律責任固然人人不願觸及，但校園危機一旦發生，法律責任祇有輕重之分，似無逃避即可免除可言。因此，嗣後針對危機如何化為轉機在法律問題方面應可由下列途徑加以策進：

- 一、堅持依法行政法則。
- 二、建構緊急處理系統。
- 三、強化法治主義知能。

校園危機誠然複雜，但處理過程應雜而不亂，對於當事人之基本人權應予保障，涉案之人責任絕不從寬處理，但其人格則應尊重。被害人法律權益，不但要維護，且要依循積極人權之原理，從制度上或作為上給予完全規範。

註釋：

註一：Fink, S. (1986). *Crisis management: Planning for the inevitable*. New York: American Management Association, p.15.

註二：周蕙蘋（民84）。**危機管理之研究**。中國文化大學政治學研究所碩士論文，頁18。

註三：凌飢寶（民81）。「**企業如何實施風險管理？**」企業的危機應變與風險管理。台北市：中華民國管理科學學會，頁141。

註四：陸炳文（民81）。**公關與危機處理**。台北市：南海，頁213。

註五：同上，頁68-76。

註六：民國八十四年十二月二十一日，聯合報曾以「從成淵國中事件看當前兩性教育問題」為題，社論批評此一事件之處理。詳見該日第二版社論。

註七：依大學法第十一條第一項，大學設置之單位固不獨教務、學生事務及總務三處；其他專科學校法第十條、高級中學法第十條、國民教育法第十條，亦復如此。但就校園之直線單位（line unit）而言，教務、學生事務或輔導及總務等處，確係以上揭單位為主，爰為此校務工作危機之分類態樣。

註八：民國八十四年十大教育新聞，呂安妮事件列為第五大新聞，正說明另安妮事件之新聞性，但就教務工作危機而言，個案比較不易形成危機，唯若成為新聞焦點，則不在此限，甚至危機更加擴大。該一事件造成研究所所長辭職，一位兼任副教授辭職，一位教授提早退休，臺大且召開多次會議因應危機，並擬自新年度招生時，作一些減少爭議的措施，正顯示危機之嚴重性。

註九：交通大學傳播科技研究所口試評量涉有不公平事件，本屬校園重大的危機事件；尤其涉案人透過大眾傳播媒體控訴，其主要動機即在「製造校園危機」，但因校長面對輿論積極澄清，不但未列入教育十大新聞事件；即在交大亦未成為師生關心之事件，其危機性就逐漸解除。

註十：所謂「營造物」係行政主體為達成公共行政上之特定目的，將人與物作功

能上之結合，以制定法規作為組織之依據所設置之組織體，與公眾或特定人間發生法律上之利用關係。依我國現行法制，公立學校既非行政機關，亦非公營事業機構，乃無權利能力或非自主之營造物，其本身屬行政主體之一部分，而不具有獨立地位或法人資格。吳庚：行政法之理論與實用，（臺北：三民書局，民國八十四年三月），頁159、179。

註十一：私立學校法第三十三條：「私立學校應向學校所在地之地方法院，為財團法人登記。」

註十二：詳見司法院84.6.23（八四）院台大二字第一二三三五號令。

註十三：Mitroff, I. I. & Pearson, C. M. (1993). *Crisis management*. San Francisco: Jossey-Bass, p. 21.

註十四：see Fink(1986), *op. cit.*, pp. 20-25. 陸炳文：前揭書，頁43。

註十五：陸炳文，同上。

註十六：司法院釋字第三〇八號解釋：公立學校聘任之教師不屬於公務員服務法第二十四條所稱之公務員。雖兼任學校行政職務之教師，就其兼任之行政職務，則有公務員服務法之適用。

註十七：公務員服務法第二十四條：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」其適用之範圍，包含政府機關、公營事業之人員；亦不問文職與武職，其判別之標準為是否受有俸給。

註十八：比例原則主要功能在於防止國家一切措施之過度干預，確保基本人權之實現，其係一種目的與手段間之考量。見蔡震榮（民83）。**行政法理論與基本人權之保障**。臺北市：三鋒，頁103-104。

註十九：校園危機事件處理如有不當，致生損害人民之自由或權利，是否可依國家賠償法第二條第二項後段「怠於執行職務」規定，請求國家賠償，須考量是否處理不當有該條項構成要件之該當性以為斷。

註二十：參見鄉鎮市調解條例第二十二條規定。

註二十一：由於「校園性騷擾事件」，係近三年來校園危機事件中最棘手的危機處理事件，但究竟「性騷擾」（sex harassmant）係何所指？基本上性騷擾係指「不受歡迎的性侵犯、性的循私，以及其他具有性意涵的口語或文字溝通、或身體行為等。」校園性騷擾通常包括：性別騷擾、性挑逗、性賄賂、性要脅及攻擊等五種不同等級。我國法律尚無「性騷擾」之名詞，一般性騷擾係以刑法「猥褻罪」處置。其參考條文有刑法第二二四條「強制猥褻罪」、第二二五條第二項「乘機猥褻罪」、第二二八條「利用權勢姦淫罪」、第二三四條「公然猥褻罪」，唯上述刑責均係告訴乃論之罪。此外，社會秩序維護法第三條對「偷窺」或「調戲異性者」有「處新幣六千元以下罰鍰」之規定，此係被害人應加了解以請求「救濟」之途徑；亦為性騷擾事件發生時，可參酌之條文。詳見清大小紅帽工作群（民82）。**校園反性騷擾行動手冊**。臺北市：張老師，頁74-75。