

論學生懲戒制度的改革

周志宏

淡江大學公共行政系講師

新的大學法施行後，由於該法明定大學應由選舉產生之學生代表出席校務會議以及與其學業、生活及訂定獎懲有關規章之會議，同時應保障並輔導學生成立自治團體，處理學生在校學習、生活與權益有關事項，以及建立學生申訴制度等，對於學生權益之保障確有長足之進步。惟此一新制度的實施，雖確認了學生參與、學生自治以及學生權利救濟制度的必要性及價值，但由於該法對於學生懲戒之授權依據、懲戒程序及懲戒手段等則未有明文規定，而目前我國專科學校及高級中等以下學校學生之懲戒及權利救濟等，也都尚未有法律的依據，值得進一步考慮修訂相關法律以建立合理制度之必要性。

一、學生懲戒之法理及其最近之發展

我國有關各級學校學生之懲戒，在公立學校方面，傳統上均是以行政法上之特別權力關係理論為其依據，認為公立學校學生與學校間之關係，屬於特別權力關係中之營造物利用關係，學校可以在無法律依據下，限制學生之基本權利，對於違反義務之學生，亦可施以懲戒，並且學生對於有關特別權力關係之爭議，亦不得請求司法救濟。但是近年來由於特別權力關係理論之式微，傳統的特別權力關係理論受到大幅的修正，依最近之發展，不但在特別權力關係下要限制相對人之基本權利須有法授權之依據，並且特別權力關係中之懲戒或其他措施若涉及相對人身份之改變（退學或類此之處分行為），影響其基礎關係，則相對人亦得請求司法救濟（參見釋字第三八二號）。至於私立學校學生與學校間之關係，傳統上雖認為是一種私法上之契約關係，但實務對於此種契約關係之性質及其懲戒之理論依據則多未有詳細之論述。學說上有認為是一種在學契約關係，懲戒則是為達成教育目的而依契約實施的一種內部紀律措施（類似私人公司對員工之懲戒）者。然而，依最近之釋字第三八二號解釋，則將私立學校視為「由法律在特定範圍內授與行使公權力之教育機構」具有與機關相當之地位，因此，私立學校學生之懲戒如涉及學生身份之改變，影響其受教育之權利及機會，則此種處分亦為行政處分，得於用盡校內申訴途徑之後，依法提起訴願及行政訴訟。此一解釋對於私立學校實施教育視為公權力之行使是否妥適固尚有爭議，但其對傳統之特別權力關係理論作了關鍵性的修正，提供學生權利受侵害時之司法救濟途徑則值得肯定。不過由於該解釋對於學生懲戒是否須有法律授權之依據、懲戒機關之組織、懲戒之程序、懲戒之手段等相關事項則未能一併論及，因此上述問題仍值得進一步加以探討。

二、學生懲戒應有法律授權之依據

學校對學生之懲戒或類似懲戒之處分，是由於學生違反校規（學籍規則或懲處規定），而校規之規定以及懲戒之結果多會涉及學生受教育之權利及其他基本權利之限制，

基於法學界之最新見解認為，對於特別權力關係相對人基本權利之限制，亦應有法律保留原則之適用。因此，學校校規之制定或懲戒權力之行使，亦應有法律或法律授權之命令的依據。我國目前各級學校法中，對於學校依校規（學籍規定或懲處規定）所為各種對學生之懲戒或類似之處分，則多欠缺法律授權之依據（反而對教師則有規定，如國民教育法第十八條），皆僅以施行細則（或規程）授權教育部訂定各級學校「學生成績考查辦法」，再由學生成績考查辦法授權省（市）主管教育行政機關訂定「學生獎懲實施要點」之行政規則作為懲戒學生之依據，此種作法顯然不符合法律保留原則，應考慮在各級學校法中，明定有關學生懲戒之授權依據，並規定懲戒機關與懲戒程序之原則及申訴救濟制度。

三、重新檢討懲戒制度之合理性並研討「學生懲戒模範規則」

學校懲戒權力的行使應是以學生違反校規為前提。因此，作為懲戒依據之學校校規內容，應以達成學校教育目的、維持學校教育秩序為目的。此外，關於學生懲戒事項，為保障學生權益、達成教育目的，應注意以下幾點：

(一)懲戒之目的應是基於達成教育目的及維持學校教育秩序之必要：凡是與學校教育目的及學校內部秩序之維持無關，或涉及學生個人隱私或其他基本權利之事項，均不應作為校規之內容及懲戒之事由。

(二)懲戒之依據應具有明確性及合理性：校規之內容應符合罪法定主義之精神，對於應受懲戒行為之規定應具有明確性及合理性，不應濫用不確定法律概念或任意使用概括條款，造成太多具有爭議的解釋可能性，同時對於懲戒手段及程度之選擇，亦應有所限制，不應賦予太廣泛之裁量權，而應將裁量之基準盡量明確化。

(三)懲戒機關之組織應具有公正性及代表性：懲戒機關之組織應依教育階段之不同，分別包含教師代表、家長會代表或學生代表，以代表不同之觀點，合理、客觀、公平地裁決學生懲戒事件。

(四)懲戒程序應符合基本的正常法律程序之要求：對於學生之懲戒要能作出客觀、公正、合理且令當事學生信服而具有教育功能之裁決，至少應符合最基本的正常法律程序之要求，其中至少應包括：1.書面告知懲戒事由；2.給予足夠時間提出申辯；3.公正之聽證程序；4.對證人之交互詢問；5.調查證據；6.律師或家長之協助。

(五)不服懲戒之權利救濟程序應迅速有效：學生對於懲戒之結果不服時，應可依據校內申訴程序或司法救濟途徑獲得迅速有效之救濟，並且原懲戒決定在確定前應停止執行。並且除非申訴之決定具有相當於訴願、再訴願決定或調解、仲裁之效力，否則不應採取申訴前置主義，否則恐將導致延遲學生權利救濟之後果。

為改革現行學生懲戒制度以建立符合教育目的之學生懲戒制度，一個可能的方式是修正相關法律，授權由教育行政機關邀集教育及法律學者會同教師代表、家長會代表或學生代表，依據上述原則共同會商研定「學生懲戒模範規則」，依不同之教育階段、學生年齡與成熟度，分別將學生懲戒之事由、懲戒機關之組織、懲戒應遵循之正常法律程序、不服懲戒結果之救濟等詳加規定，並且加以公布。再由各級學校參考該等模範規則，經過學生或其自治團體之參與，制定各該學校之學生懲戒規則，使該項規則兼具學生自律公約性質，使學生明確瞭解其應遵守之義務與行為準則，並願意去遵守此等規範，如此學生懲戒制度才能真正達成教育目的並保障學生權益。