



教育主體之權利保障

林孟皇 / 國立臺灣大學法學碩士

壹、前言

依照行政院教改會的研究，今天學校教育問題的主要根源，從體制的角度來看，可能包括：僵化的科層體制、校內權責不分、侵犯專業自主以及學習權未受重視（行政院教改會，1996:87-88）。後兩項問題根源即涉及教育主體的權利保障問題，如何保障教育主體的教育上權利，即成為我國教育改革成敗與否的關鍵因素之一。一九九九年通過的教育基本法，即於第八條及第十五條對此做出原則性規範，以作為現有法令解釋之依據，並作為未來制定相關教育法令的準據。

過去我國在「國家主義的教育目的」理念，以及「特別權力關係」理論的影響下，不僅「人民是教育權主體」的理念無法獲得確認（因此作為子女最佳利益代言人的父母在學校教育上毫無權利可言），即便是學生、教師的權利受到侵害時，也無法獲得司法救濟的機會。直到司法院釋字三八二號解釋及教師法公布施行後，才為教育主體的權利保障問題開啓了一道曙光。

教育基本法制定後，更進一步確立了人民是教育權主體的地位，教育的目的在協助個人「追求自我、實現自我」。為了促進個人的自我實現，學習權應予保障，國家、教育機構、教師及父母並負有協助的責任。為了達成自我實現的教育目的，避免遭受國家的漠視與侵害，教育基本法第八條明文保障學生的學習權、父母的教育權及教師的專業自主權。另外，基於「有權利即有救濟」的法理，教育基本法第十五條也規定教師專業自主權及學生學習權遭受不法侵害時，政府應制定相關法令提供當事人救濟的機會。

以下本文即針對學生、教師及家長等教育主體的權利保障問題，分別從理論與實務面加以論述，希望有助於各級教師、教育行政人員及未來有志於從事教育工作之學生對於教育主體權利保障問題的初步認識。

貳、學生教育基本權之保障

學生教育基本權的保障，一方面是在實體方面肯定學生的權利，另一方面更重



要的是在程序上保證當其權利受侵害時，能有正式的救濟途徑，尤其是司法機關的救濟。以下即針對這兩方面的問題加以論述。

一、教育基本權—人的自我實現權與學習權

憲法第二十一條規定：「人民有受國民教育之權利與義務」，為我國關於教育基本權保障的憲法依據。憲法保障教育基本權的目的在促進「人的自我實現」，也就是說，教育的主要目的在使學習者「開展自我、實現自我」，這不僅符合學上基本權與人性尊嚴本質的探討，更是羅傑斯(Rogers)與馬斯洛(Maslow)等人本心理學家的主張。因此，教育基本法第二條第一項與第三條關於教育目的之規定，應該以第三條「教育之實施，…協助個人追求自我實現」加以理解。為了達成人的自我實現，必須透過學習以開展自我、實現自我，人的自我實現與學習之間具有「雙向式的因果互動」，但「人的自我實現」才是教育的目的，「學習」本身只是促進自我實現的動力與方式而已(許育典，1999：120)，教育基本法第八條第二項保障學生之學習權與受教育權，其目的在確保人的自我實現，此一「自我實現權」與「學習權」間的因果關係，不可不察。

教育基本權作為憲法保障的基本權利，建構在憲法的最高價值—人性尊嚴的本質要求上，要求尊重個人的人格，保障

其人權，使其發揮人性而得有尊嚴(李震山，1992：22-31)。為了使人發展自我、實現自我，成為立足於社會的成熟個體，並達到自我管理、自主決定的目標，應該保障其學習的權利。但是，由於學生是發展尚未成熟的理性個體，無法自我、自主的做出符合其最佳利益的理性決定，因此必須由學生接受教育的主要場所(家庭及學校)，由其關係人負起教育的責任，亦即家長、教師及國家對於學生教育基本權的實現，負有參與、協助教育的權利與義務(許育典，1994：160)。

由於國家對於學生教育基本權的實現，負有協助及促進的義務，因此國家具有學校組織、計畫與管理的權限，法律上通稱為「國家學校高權」。國家在教育目標、課程內容、學校章程、教師法律地位、教科書審定…等教育事項的適當介入，固然保障了學生的學習權，但不當的介入則可能使學校教育成為灌輸特定意識型態、為特定階級利益服務的國家機器。因此，為避免學生的教育基本權遭受來自國家、學校或教師的侵害，必須明文規定其權利應受法律之保障，並且在權利遭受侵害時，有提起救濟的途徑與機會。

二、權利之救濟—以學生懲戒制度為例

過去我國在「特別權力關係」理論的宰制下，認為學生遭受學校開除、退學等懲處時，不能提起法律救濟。由於學生的

權利在遭受不法侵害時，欠缺救濟的管道，造成學生在教育過程中幾乎沒有基本權利可言。此一情況直到司法院釋字第三八二號解釋公布後，學生教育基本權遭受侵害的救濟機會才獲得確認，該解釋指出：「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爲，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，此種處分行爲應爲訴願法及行政訴訟法上之行政處分。受處分之學生於用盡校內申訴途徑，未獲救濟者，自得依法提起訴願及行政訴訟」（司法院秘書處，1995：8）。

學校教育活動中最可能產生侵害學生教育基本權者，厥爲學校或教師的懲戒行爲。提到學生「懲戒」，便必須討論體罰的相關問題。關於「體罰」的問題，實務上發生過不少的爭議，並曾有教師被科以刑罰或損害賠償的事例。教師法在制定過程中，亦發生教師是否應有懲戒權的爭議（立法院秘書處，1995：163-190）。有鑑於懲戒權的爭議性，最後通過的教師法，將教師對學生的懲戒措施稱之爲「管教」。事實上，教育工作就其本有的性質，無法想像一個完全不具管教權的教育活動，所以教師基於教育工作的需要，當然擁有對於學生的管教權，而無待於法律之規定（顏厥安、周志宏、李建良，1996：33）；但是，教師擁有管教權並不意味教師也擁有體罰權。「管教」包括非權力性（如建

議、勸導、糾正）與權力性的措施，非權力性的管教行爲比較不會產生紛爭；權力性的管教行爲（例如懲戒），即容易產生問題。

所謂的「懲戒」，是指「學校或教師爲達成教育的目的，藉由物理上或心理上的強制力，對於違反特定義務之學生，所採取具有非難性或懲罰性的措施，學生因此受到某種不利益或精神上、身體上之痛苦」（周志宏，1997：369）。懲戒基本上又包括兩大類：其一是「法律上懲戒」，指的是警告、記過、留校察看…等作有文字紀錄的懲戒，通常必須依照一定的程序爲之，非個別教師所得自主決定。另一則是「事實上懲戒」，事實上懲戒又區分爲積極性的攻擊行爲（如打手心、打屁股…等）與間接透過指令要求學生爲一定行爲或不作爲（如罰站、罰抄課文、罰掃廁所…等）。積極性攻擊行爲是最常發生爭議的「體罰」行爲，屬於刑法禁止的傷害行爲，教師應該不再爲之；間接透過指令的懲戒方式，教師基於專業上的判斷，得自主決定。

有鑑於懲戒處分對於學生權益侵害之不可回復性，與其事後賦予救濟機會，莫不如在懲戒前給予一定的程序保障，使其有陳述意見、明瞭自己被懲戒原因的機會，如此方能有助於懲戒目的之達成。美國法院即常以「正當法律程序」（due process of law）之原則，審查學校懲戒學生是否踐行一定程序保障的基本要求，藉以達成保障學生權益的目的。原則上，愈

影響學生權益的措施，愈應有正當程序的保障。一般而言，口頭申誠、放學後留校等措施，由校方或教師逕行處置即可；但是像長期停學等將學生逐出學校的措施，則必須遵守以下的正當程序：預先聽證、通知、召開聽證會、提出證人或證據、證人之對質與交互詢問、由律師代理，以及免於自證其罪等（秦夢群、游步威，1996：120；周志宏，1997：456-459）。

我國關於學生懲戒的規定，是依照教師法第十七條之授權，由教育部訂定之「教師輔導與管教學生辦法」加以規範。依照該辦法第十六條第一項的規定，教師管教學生時，應依照學生的人格特質、身心健康、家庭因素、行為動機與平時表現等，採取下列措施：1) 勸導改過或口頭糾正、2) 取消參加課程表列以外之活動、3) 留置學生於課後輔導或矯正其行為、4) 調整座位、5) 適當增加額外作業或工作、6) 責令道歉或寫悔過書、7) 扣減學生操行分數、8) 責令賠償所損害之公物或他人物品、9) 其他適當措施。依前述規定管教無效時，或違規情節重大者，依同法第十七條第一項之規定，教師得移請學校為下列措施：1) 警告、2) 小過、3) 大過、4) 假日輔導、5) 心理輔導、6) 留校察看、7) 轉換班級或改變學習環境、8) 家長或監護人帶回管教、9) 移送司法機關或相關單位處理、10) 其他適當措施。必要時，高級中等學校並得為退學之處分。

在學生懲戒之正當程序保障方面，

「教師輔導與管教學生辦法」規定學校應設學生獎懲委員會（第二十二條），學生獎懲委員會審議學生重大違規事件時，應秉公正及不公開原則，了解事實經過，並給予學生當事人或家長、監護人陳述意見的機會（第二十三條）。學生獎懲委員會為重大獎懲決議後，應作成決定書，並記載事宜、理由及獎懲依據，通知學生當事人及其家長或監護人，必要時，並得要求家長或監護人配合輔導（第二十四條）。這些條文已有部份正當程序之精神，但仍有不足之處，其中包括：陳述意見之方式（是否一定到場）、可否邀請證人、聽證會之形式，以及重大違規事件如何界定等。對於此，美國處理各種不同程度懲戒措施的正當程序要求，即可作為我國今後修法的參考（秦夢群，1999：216-230）。

在學生懲戒的救濟途徑方面，「教師輔導與管教學生辦法」第二十七條規定，學校應成立學生申訴評議委員會，學生對學校有關其個人之管教措施，認為違法或不當致損害權益者，得以書面向學校申訴（第二十六條）。如果是受開除學籍、退學或類此之處分，足以改變學生身分致損及其受教育的權益者，經向學校申訴未獲救濟時，得依法提起訴願及行政訴訟。

由上述說明可知，從形式法律規範面來看，理論上學生教育基本權已獲得法的確認，但法律規範是否已經實際落實在學校教育活動中，顯然地大有疑問，這可從社會上仍偶有體罰事件的紛爭可得明證。

教師爲避免親、師、生間因管教問題產生紛爭，除應事先與家長做好管教方式的協商外（教師可以在開學新接一個班級時，設計並發下親師聯絡單。在該聯絡單中，教師說明自己的教育理念、希望家長配合事項，並調查家長、學生對於教師教學的期望，以及家長對於管教的意見等），也應該根除積極性攻擊行爲（如打手心、打屁股…等）的管教方式。

參、教師教育上權利之保障

教師作爲學校教育的主體，作爲協助學生自我實現的主要參與者，應賦予一定教育上的特殊權利。大體上，這些權利包括言論自由權、教學自主權、俸給及福利權、進修權、結社權、工作保障權、申訴權、罷教權及管教權等（秦夢群，1999：211-213），我國除罷教權未有明文規定外，前述權利已在教師法中有相關之規定。雖然其規定有不盡周延之處，不過教育基本法第八條及第十五條關於教師權利之規定，只是再一次確認與宣示而已，並未有不同內涵之提出。關於管教權問題，本文已於前面說明；俸給及相關福利權除教師待遇條例尚待立法外，其他大體上已完備。本文以下即針對現行法制中權利規定未盡周延之處，作進一步的說明。

一、專業自主權

學習權的具體實現，並非單獨存在，而是必須有相對存在的「教育」相關事

項，教師作爲學校教育的主體，作爲學習權的協助者，當然擁有教育的權限，一般通稱爲「專業自主權」（或稱教育自由、教學自由），亦即教師擁有「決定或實施具體教育內容的權能」。「專業自主」包含「專業」與「自主」兩方面，任何一種「專業」，其必備的條件即是享有充分的「自主性」。教師如何具備「專業」，涉及師資培育的問題，此非本文討論重點，暫予略過。至於教師的「自主性」，應該包括自主與自律雙重意義。「自主性」就個人而言，是指教師依其專業知能從事教學活動時，能自由做決定，不受他人干擾或控制；就團體而言（指正式的組織），由教師所組成的專業團體，應該有權力規範會員的資格與職業的標準（劉春榮，1998：31-35）。

教師專業自主權的價值基礎在於「教育的專業性」，因爲教育目標的達成，除應藉由法規範予以確立外，尚須經由教師全心投入教學加以實現。授課與教學的成功與否，有賴教師感情的投入、師生的互動，以及教師專業的純熟。教學成效與教師個人之特質息息相關，不宜透過法律詳盡規範，而應藉由授與教師專業自主權，使教師能針對個別學生的人格特質、學習能力，作最好的教學引導，實踐學習權保障的真諦。在許多的教育活動中，如教材編選、學業評量…等，涉及高度經驗性、屬人性、專業性與個人價值判斷，教師享有「行爲裁量」（或稱「判斷餘地」），教師

僅能針對自己採用的教育內容負責，因為教育內容如果受到外在的強制，則其自身便不能獲得學生與家長的信賴。為使教師能獲得學生與家長的充分支持，並自行負擔教育上的責任，應保障教師教育活動之自主性（董保城，1997：252-256）。

雖然如此，教師的專業自主權只是為了學生的自我實現而授與的權利，其具有從屬性質，是一種「制度性的基本權利」，而非「個人的基本權利」（林子儀，1996：2）。換言之，專業自主權行使的內容，須以保障學習權主體享有真正充實的教育為前提，這才是法律賦予權利的真實目的。因此，教師的專業自主權乃以學生的自我實現為其終極目標，並以之為前提被確立，教師的教學自由應以學生的最佳利益為考量，而這也就成為教師教學自由權利行使的界限（顏厥安等，1996：151-154）。

教師專業自主權以學習權的保障為宗旨，其專業自主的範圍，大法官會議釋字三八二號解釋理由書指出：「受理學生退學或類此處分爭訟事件之機關或法院，對於其中涉及學生之品行考核、學業評量、懲處方式之選擇，應尊重教師及學校本於專業及對事實真相之熟知所為之決定，僅於其判斷或裁量違法或顯然不當時，得予變更或撤銷」（司法院秘書處，1995：8）。在此號解釋



中，大法官承認教師在品行考核、學業評量、懲處方式方面擁有專業自主，但教師專業自主權的範圍是否只限於這三項？

筆者以為，大法官所為之解釋乃例示說明，而非窮盡列舉。大法官之所以明示品行考核、學業評量、懲處方式等為教師專業自主權的權限範圍，是因為這三項教學活動必須等到爭議發生時，才可以提起行政爭訟，由司法機關審查教師權利的行使是否逾越了界限。這不像教材編選、教學方式及輔導等等活動，必須在一開始即讓有關人員有參與、溝通的權利（如家長之參與教科書評選、教材編選，家長與教師溝通教學方式、生活輔導等），而非事後才賦予救濟的管道。

為確保教育的自主性與專門性，讓教師擁有專業自主的「判斷餘地」，不應承認國家學校高權擁有教育內容的決定權，國家只有在為確保國民教育的水準和品質，方得於必要的範圍內，要求教育的內容、教材符合法令的限制，並作教育專業的監督。立法者應給予專家充分的授權，尊重教育的自主規律性，其所能以法律規定者，亦僅止於方針性、原則性的指示而已（許宗力，1993：203）。同樣地，家長教育權的行使也不可以侵害教師的專業自主權，因為父母教育權的行使乃為實現子女的最大利益，而教師專業自主權的目的又是為了促進學生的自我實現，因此父母教育權的行使即受有限制。另外，為了確保教師專業自主權的行使受到應有的尊重，

學校組織應該採取「學校自治」，讓學校教育的事務儘量由學校教師自主的運作，國家只有在維護學生學習權的前提下，對學校居於監督與協助的地位，以尊重學校教育的專業自主。因此，學校校務的決定，應由教師成員佔多數的組織來作決策，以體現教師專業自主的精神。

基於教師專業自主權的要求，教師法規定學校或教育行政機關應組成由教師占多數成員之教師評審委員會（以下稱教評會）、教師申訴評議委員會（以下稱申評會），負責教師之聘任、申訴評議等事宜；此外，國民教育法第十條亦保障教師得參與校務會議。這些制度設計，無非是希望藉由教師佔成員比例之多數，讓教師聘任、申訴評議及校務決策能體現教學的需要，以展現教師專業自主的精神。至於在維護教師專業自律方面，教師法第八章亦有教師組織之規定，此一問題另外涉及教師的結社權，詳細說明如下。

二、結社權

關於教師之結社權，首先必須釐清教師的法律地位，才能對教師團體的性質作明確的定性。民國八十七年勞委會勞動基準諮詢委員會曾擬將教師納入勞基法規範，結果引起社會各界議論紛紛。其實，教師之身分包括：一般人民、教育專業人員、勞動者、學校構成員及公務員。教師法通過後，確立「公教分途」，因此教師不再適用公務員之相關法制。除此之外，教

師仍具有前述之身分。因此，在討論教師結社權時，仍須就前述身分一一加以論述，不過一般在討論教師結社權時，主要還是集中在教師是教師專業人員還是勞動者的問題上。

教師是教師專業人員還是勞動者？在教師組織的類別上即產生專業主義和工會主義之別。專業主義的教師組織對教師的定位是專業人士，教師組織的主要目標是專業自主、教師尊嚴及教師自律等，其達成目標的主要手段是溝通策略，具體作法是諮商、會談、協調和宣導等；工會主義則將教師定位為受僱者，教師組織的主要目標是爭取教師經濟條件與改善工作環境，其達成目標的手段是壓力策略，具體作法是集體協商、罷教和立法遊說等（衛民，1996）。

基於傳統尊師重道的精神，我國的教育行政官員及多數教師，多認為教師不是教書匠，而屬於高知識的專業人士，因此不宜像藍領工人一樣組織工會。事實上，教師的待遇與被對待的方式，與專業人士完全不同。因為醫師、律師等專業人士，可以自行決定工作時間、收費標準及工作方式；教師則很明顯的是一個受僱勞工，其「技術性知識」與「不確定性知識」都與專業主義的要求越來越遠（衛民，1996）。縱使教師工作有不同於一般勞工的部份，在其勞動三權（團結權、協商權、罷工權）必須作另外規定（尤其是罷教權，國內之校長強烈反對，教師會理事長

也有四成反對比率) (衛民, 1999: 290-294); 但是, 教師基本上仍屬於勞動者, 係受僱於學校、從事教學工作、獲取報酬之人。

關於教師組織的問題, 我國規定於教師法第八章。目前全國教師會已經成立, 不過內部成員對於教師會之定位則有所分歧, 其原因是因為教師法對於教師組織定位兼採專業主義與工會主義的色彩。按理教師法是以教師作為一種職業及其所從事之教育專業工作為規範對象的法律, 因此教師法所規範的教師組織應屬教師之專門職業團體, 而類似於律師公會、醫師公會等團體的性質。然而, 在教師法立法之初, 有部份教育團體主張將罷教權列入, 並可組織教師工會, 學者專家、立法委員及教育部官員亦為此爭論不休 (立法院秘書處, 1995: 557-642)。最後在黨團協商及表決過程中, 教師組織被定位為專業團體, 並刪除罷教權, 但仍保有若干工會組織的色彩, 例如: 以學校為組織之基本單位、協議教師聘約與聘約準則, 以及監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜。雖然教師會被定位為專業團體, 但並未如專門職業人員團體採取強制入會制及非入會不得執業的處罰, 同時也未賦予教師會對違反教師自律公約者可以移送懲戒的規定, 從而削弱教師會之代表性及專業自律之功能 (周志宏, 1997: 153-154)。

有鑑於此, 行政院教改會建議將教師

組織區分為教師工會與教師專業團體兩種, 各司其職。亦即, 教師一方面得組織工會, 負責協議教師聘約與聘約準則, 以及監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜; 另一方面, 教師會則定位為教師專業團體, 其職權包括: 維護教師專業自主與尊嚴、研究並協助解決教育問題、參與教育專業辦法之制定、辦理教師進修與制定教師自律公約等 (行政院教改會, 1996: 101-102)。

三、進修權

教學工作被視為一種專業, 而且法律也保障教師的專業自主權, 以協助學生之自我實現, 則教師在面對科學日新月異、人文環境變遷快速的社會時, 自然必須時時進修以符合時代潮流。各國為鼓勵或強迫教師進修, 紛紛訂出獎勵辦法 (如代付學費、加薪等) 或制裁措施 (如減薪、不續聘等), 所以教師進修既是權利也是義務。

我國教師進修制度是依照教師法授權教育部制定之「教師進修研究獎勵辦法」來辦理, 基本上該辦法是基於獎勵的立場, 並未定有最低要求的進修時數, 而且未與聘任制度結合, 造成教師進修績效不彰、虛應故事之情況屢有所聞。此與美國許多州規定不遵守進修規定的教師, 得構成教師不獲續聘之理由顯有不同 (秦夢群, 1996: 54)。基於此, 行政院教改會建議: 教師進修應有合理的最低要求、未達最低要求者主管機關應安排調訓、不滿

足進修規定者構成解聘或停聘條件，以及教師進修應考慮配合教師進階制度，以促進教師生涯的發展等（教改會，1996：100-101）。

四、工作保障權

我國教師法與相關法律保障教師不被無故解聘、停聘或不續聘，其制度設計大體包括：1) 列舉解約事由、2) 教評會之決議、3) 主管教育行政機關之核准、4) 提供申訴或訴訟的管道。可見法律對於教師工作權之保障相當完備，有問題的是：如何解決不適任教師的問題。由於教評會的制度設計，教評會成員或基於同事情誼，或源於欠缺道德勇氣，以致淘汰不適任教師的工作一直無法順利推動。如果教師們深刻體認立法者賦予教師專業自主權一由教師佔教評會成員過半數比例，其目的是為了協助學生的自我實現，便應該發揮自主自律的精神，以學生利益為最大考量，決定教師適任與否的問題。否則少數不適任教師的存在，將損及多數專心盡責教師在社會大眾所建立的教師專業形象。

五、申訴及訴訟權

過去在「特別權力關係」理論的影響下，教師與學校遇有爭執時，只能向主管教育行政機關申訴，而被排除於司法救濟之外。為救此弊，教師法第九章特別明訂教師之申訴與訴訟權，明訂教師對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認

為違法或不當，致損及其權益者，得向各級教師申訴會提出申訴、再申訴。為維護教師之專業自主權，並明訂申訴會之教師代表不得少於總額的三分之二。另外，教師法亦授權教育部訂定「教師申訴評議委員會組織及評議準則」，該辦法規定極為周詳，仿照訴願或訴訟之程序規定，對教師權益保障之作用不可謂不大。比較值得檢討的是：評議準則第三十二條對於學校或主管教育行政機關不遵守評議決定者，並無罰則的規定。為確保評議決定之有效執行，應該對其法律效力加以釐清。

另一值得討論的問題是：教師法第三十三條之規定，是將教師申訴制度視為訴願之先決程序？還是以之取代訴願決定？教師法之規定並不明確。表面看來，教師不服申訴、再申訴決定後，尚可提起訴願，不服訴願再提起訴訟，似乎多了一個審級的保障。但如果從「遲來的正義即非正義」的角度看，教師需要的是適時、公正的裁判請求權，而非幾個審級的保障，此所以教育基本法第十五條明訂「…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」。因此，從「有效權利保障」之觀點而言，相較於訴願制度，教師申訴制度對於教師權益較有保障（主要是組織成員的不同），應該刪除訴願的規定。依照行政法院之見解，亦認為依照教師法提出申訴、再申訴後，當事人對決定如有不服，得逕行提起行政訴訟，無須再經過訴願程序（吳庚，1999：248）。



肆、父母教育上權利之保障

依「世界人權宣言」第二十六條第三項規定：父母對其子女所應受之教育，有優先抉擇之權。另外1959年「兒童權利宣言」亦指出：有權利教育及指導兒童者，應以兒童之最佳利益為其指導原則，此責任首先應屬家長。這兩項重要宣言之所以作此規定，是因為學習權主體（兒童）缺乏主張基本權利的能力，必須由父母（或監護人）代為主張和爭取，於是肯定父母的教育權。基於此，教育基本法第八條第三項規定「國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任；並得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務之權利」。

家長教育權自古即被認為是先於實定法而存在的自然權，乃超越法律權利義務關係之自然事實，所以實定法並非創造家長的權能，而是將自然關係加以確認，此乃根源於父母的親權，是一種「自然權」，因為子女與父母有最親密的血緣關係，所以父母對子女的教養責任，自然比國家來得重大。但是父母的親權並非在使父母發展其人格，而是為了保護子女的利益。保護子女的利益意謂父母教育權是以子女的自我實現為其終極目標，所以家長在教育過程中雖保有教育選擇自由，但是不能依其利益而考量，應該以其子女最佳利益作決定（顏厥安等，1996：156-158，陳佩琪，1995：18-19）。

基於子女最大利益的考量，父母不能透過表決來決定其子女的最大利益與福祉，除非全體父母的意見能達到一致，否則將會侵害個別父母的權利，甚至子女的權利。作為子女最佳利益代言人的父母教育權，對於學校的相關行政事務，有參與、溝通、決定之個別與集體參與權。國家在作學校組織建構時，應該設計一個符合民主的機制，使得家長的教育理念，能在自己子女的學習環境中，有主動、直接的參與權（許宗力，1999：451-456）。但是，父母在家庭中雖得以其個人信念進行家庭教育，在學校教育中則顯然已涉及學校與教師的教育權限，必須受到一定的限制。像關於教學的內容及方式，原則上是屬於教師專業自主權的權限範圍，非父母所能過問，只是如果涉及學生人格的陶鑄時（例如性教育、宗教信仰等課程），仍應尊重家長的意見。另外，當父母教養子女的方式有違子女的利益或顯然忽視子女的需要時，國家得以監護人或社會福利機構彌補或取代父母權的行使。

綜上所述，家長教育權在個人權方面，應包含：教育生涯選擇權、私立學校選擇權、入學義務拒絕權（在家教育權）、公立學校選擇權（越區就讀權）、異議權、教育內容影響權、子女在校資訊請求權及隱私權保障、學校行事資訊請求權；此外父母還有集體參決權，由父母集體或選出代表參與學校或政府之教育決策（陳佩琪，1995：188-192）。

基本上，教師法及國民教育法等相關教育法規對於家長教育權已逐漸重視，例如：家長會得選派代表參與學生獎懲委員會、教評會、校務會議、校長遴選委員會、教育審議委員會等。不過，權利之保障並不周延，有的甚至明白拒絕，例如公立學校選擇權。教師宜透過懇親會與家長協商課程、教材與教學方法等，學校也應定時將學校之各項活動告知家長。另外，現行國民教育採取分發入學的學區制度，形成公立學校獨占壟斷的現象，不僅造成公立學校因為缺乏競爭而致辦學績效不彰，而且使父母喪失選擇學校的機會，不能夠為子女的最佳福祉，選擇適合其子女性向、潛能的學習環境（林孟皇，2000：19-23）。這些都是我國教育改革所亟待努力的地方，因此教育基本法特別明訂父母得為子女的最佳福祉，依法律選擇受教育的方式、內容。近年來，英美法系國家極力推動的家長學校選擇權計畫（張炳煌，1998：14-37；林孟皇，2000：197-209），或有值得借鏡之處。

伍、結論

從教育基本法的制定，以及相關教育法規的修訂來看，人民作為教育權主體、教育的目的在達成人的自我實現等現代教育潮流，已經逐步落實在法規範中。雖然尚有不少值得改進與修訂的立法工作，不過在社會已有高度共識的情況下，發生情勢逆轉而致立法倒退的，其可能性並不

大。倒是法律規範與實際執行面常出現重大落差的情況，則頗值憂慮。問題的根源，或許在於學校組織的封閉性，教師缺乏理性溝通、對話的機制與作法。由於過去教育界習慣於便宜行事，以致於法治國「依法行政原則」一直無法落實在學校教育活動過程中，此一現象值得特別加以檢討。

如果我們肯認立憲主義的民主法治國家，其目的在保障人權，任何的國家作為必須以法律為依歸，則學校教育也應該依法行政、依法實施教育活動。學校教育的依法行政，有賴於教師清楚明瞭自己的權利義務、自己在學校教育中所肩負的責任。如果能有這樣的充分認知，那麼，教師的任何作為，都將以法律規範作為教育活動的主要依據，並以保障學生的自我實現，作為教育的終極目標，則教師也就不至於抱持抗拒改革的心態，而將戮力於推動教育革新，從而贏得全國民眾的信賴。



參考書目

- 立法院秘書處（民84），教師法案，台北：立法院秘書處。
- 司法院秘書處（民82），司法院公報，37卷7期，台北：司法院秘書處。
- 行政院教育改革審議委員會（民85），第四期諮議報告書，台北：行政院教育改革審議委員會。
- 李震山（民81），人性尊嚴之憲法意義，中國比較法學會學報，第13輯，頁15-44。
- 林子儀（民85），評李國偉教授「教育基本法的理念分析」，教改通訊，19期，頁4-8。
- 林孟皇（民89），家長之公立學校選擇權，台大法研所碩士論文。
- 吳庚（民88），行政法之理論與實用，台北：三民書局。
- 周志宏（民86），教育法與教育改革，台北：稻鄉出版社。
- 秦夢群（民85），美國教師工作權之研究—以法院教師解約判例為主，國立政治大學學報，第72期，頁21-62。
- 秦夢群（民88），教育行政—實務部份，台北：五南出版公司。
- 秦夢群、游步威（民85），美國學生懲戒制度之研究，國立政治大學學報，第73期，頁109-140。
- 許宗力（民82），論法律保留原則，法與國家權力，台北：月旦出版公司。
- 許宗力（民88），教育行政體制法治化之研究，憲法與法治國行政，台北：元照出版公司。
- 許育典（民83），論國民教育基本權利之法規範，政大法研所碩士論文。
- 許育典（民88），從「人的自我實現」作為基本權的本質（上）—建構多元文化國的教育基本權核心以及教育行政中立與寬容原則，月旦法學雜誌，第49期，頁116-126。
- 陳佩琪（民84），父母在學校教育上之權利，台大法研所碩士論文。
- 張炳煌（民87），國中生家長學校選擇權之研究，師大教研所碩士論文。
- 董保城（民86），論教師法「教師輔導與管教」，教育法與學術自由，台北：月旦出版公司。
- 劉春榮（民82），教育鬆綁潮流中的教師專業自主，教師天地雜誌，第95期，頁30-38。
- 衛民（民85），公共部門教師組織—從勞動三權中團結權的分析，空大行政學報，第6期，頁55-74。
- 衛民（民88），從勞動三權觀點論公共部門教師會協商權與罷工權，人文及社會科學集刊，第11卷第2期，頁265-299。
- 顏厥安、周志宏、李建良（民85），教育法令之整理與檢討—法治國原則在我國教育法制中之理論與實踐，台北：行政院教育改革審議委員會。