

中小學學校內部規範法制化之芻議

葉連祺／國立政治大學教育學博士



隨著教師專業自主的重要性日益提高，經由教師集體參與，以訂定學校內部規範的機會，將日漸增多

壹、前言

欲落實教育改革理念的最佳方法之一，便是將之法制化，透過立法程序使其具體化成法令條文，做為推動教育政策的根據。觀察我國近年來推動教育改革的過程，主管教育行政機關（教育部）和民間教育改革團體的若干爭議處，如教師評審委員會對介聘教師的實質審查權（陳曼玲，民87，4月22日）、家長會法立法（中華民國教育改革協會，民87）等，均屬

法制作業的問題。

翻檢最近幾年公布施行的教師法（教育部，民84）第十六和十七條，指出教師的權利義務，受到教育有關法令、學校章則和聘約的規範和保障，其中「學校章則」值得加以注意，該法第十六條談到：「教師接受聘任後，依有關法令及學校章則之規定，享有下列權利」，其施行細則（教育部，民85）第二十二條說明其：「係指各級學校依法令或本於職權經學校



校務會議通過，並按規定程序公告實施之規定」。此外，其也出現於「臺灣省省立學校暨私立高級中等以下學校教師聘約訂定要點」中，該要點第十一條指出各校得依教師法施行細則的規定，訂定學校章則（臺灣省政府教育廳，民86）。簡言之，「學校章則」對學校教師權益的重要性不宜輕忽，其係學校自主規範內部事務的法制化成果，教師法提供學校內部事務制度化的法源根據。

再觀察教師輔導與管教學生辦法的第二十一條規定：學校（高級中等以下學校）應邀集有關人員，依據該法規定，共同訂定學校輔導與管教學生要點；第二十二條也規定：學生獎懲委員會之組織、獎懲標準、運作方式等規定，由各校邀集相關人員共同訂定（教育部，民86）。而國民教育法施行細則第十條第一項第二款亦規定：國民中小學應具「學校章程、規則、辦法等」表簿（教育部，民78）。隨著教師專業自主的重要性日益提高，經由教師集體參與，或和其他相關人士協議，以訂定學校內部規範的機會，將日漸增多，如臺北市若干國小紛擾一時的授課時數編配問題（王秀芬，民86，8月24日），及與其有關的教師課務編排問題，均可藉由法制

化的程序，使之成為學校章則。換言之，學校內部規範的法制作業十分重要。

然而觀察行政法的論著（李建聰，民86；吳庚，民85；劉清景，民86；蔡志方，民86b；羅成典，民74）及有關法制作業的法令規章（行政院，民73；臺灣省政府，民86），均未提及中小學法制作業的課題，也未見教育學者談及。如前所言，學校章則對教師權益和學校運作，具有極重要的影響，關於學校法制作業的概念、內容、程序和課題，均有探討的必要。

職是之故，本文以中小學學校內部規範法制化為主題，先探討若干學校法制作業的重要課題，並嘗試提出一些觀點，再綜參論著，提出學校進行法制作業的參考程序和施行細節，期收拋磚引玉之效。

貳、中小學學校內部規範法制化議題之分析

學校內部規範法制化之目的，在於將法令未明確規範，而關係學校組織內部人員權益（大多直接和教師有關）、且可能衍生爭議或影響學校行政運作的重要事項，包括抽象的處理理

念和具體的依據標準、辦理原則、方法和程序等，透過擬訂法規、交付校務會議討論和議決、公告施行等法制程序，成為「學校章則」，做為教師及相關人員處理學校內部事務時的規範。筆者認為有三項關鍵性議題，於制定「學校章則」時，應詳加思考，分述如下：

一、學校章則之名稱

關於學校章則可使用的名稱，未見行政法學者討論，也未查得有法令明確規範，筆者嘗試從三種角度來探討。其一，國民教育法施行細則第十條規定國民中小學應具備十類的表簿，第一類是「重要法令摘錄簿」，第二類是「學校章程、規則、辦法等」，據此可推知學校本於職權所訂定的法規，可使用章程、規則、辦法等名稱。其二，中央法規標準法、行政機關法制作業應注意事項、臺北市法規準則、高雄市法規準則（李建聰，民86）和臺灣省法規準則（臺灣省政府，民86）等，係說明法律和命令（法規命令）的名稱訂定規則，法規命令具有對外效力，與人民權利義務有直接關係，而行政規則只對內發生規範拘束的效力，兩者性質不同（蔡志方，民86b），學校章則亦只具有對內效力，性質卻又與行政規則不盡相

同；觀察前述各項法規均屬規範法律和法規命令的名稱，很少談及行政規則的命名，由條文內容亦可知曉，未指出學校為適用機關。其三，行政命令屬於法規性命令或行政規則的認定，有形式說和實質說兩種看法，前者由名稱形式來判斷，後者則依審視規範內容實質來分別，後者觀點較為恰當（蔡志方，民86b）；學校章則使用的名稱，在實務上宜採實質說的觀點，允許使用法規命令的名稱，如規則、辦法、準則、標準、規程等，觀察臺灣大學的臺大教師再評估準則（王心怡，民86，10月19日），以及各大學或中小學中的圖書借閱辦法等規範學校內部事務的規定，若限制不能採用法規命令的名稱，只可使用如要點、注意事項等屬於行政規則的名稱，將衍生諸多困擾。

綜言之，筆者認為學校章則名稱的使用，可遵循幾項原則：一是不使用法、律、條例和通則等四種屬於法律的名稱（中央法規標準法第二條），因法律應經立法院通過和總統公布（憲法第一百七十條）；二為若法令中已有明定者，則宜使用該名稱，如教師輔導與管教學生辦法中規定的學校輔導與管教學生「要點」；三是依據學校章則的性質和目的，採用適宜的



名稱，此可參考行政機關法制作業應注意事項（規範法規命令）或其他省市所研擬對行政規則名稱的規範（李建聰，民86）等說明，如「辦法」指規定辦理事務的方法、時限或權責。

二、學校章則之要件

根據教師法施行細則第二十二條的說明，可知「學校章則」有三項要件：一是需要依據法令或本於職權，前者如教師輔導與管教學生辦法第二十一條規定，訂定學校輔導與管教學生要點，或第二十九條規定的懲罰存記及改過銷過要點，後者如基於制度化教師聘任相關事宜的考量（如長期聘任審查標準、學校減班輔導教師遷調或介聘原則等），在不抵觸和違反上級機關法令的前提下，訂定學校教師聘任辦法，其他如訂定教師課務編排辦法、教師授課時數標準等均屬此類；二是經校務會議通過，其討論和議決之情形，應符合會議規範（內政部，民54）或其他議事規則的規定，以使校務會議決議具有合法效力，避免受人質議；三為按規定程序公告實施，此處「規定程序」當指由校長指派專責單位（如人事室）公布校務會議的議決結果，於公開場所（如人事室布告欄）陳示若干時間，以讓教師及相關人員知悉。

三、學校章則之內容

有關學校章則內容的擬訂，筆者認為有四點宜加注意：一是學校章則不可違反或抵觸上級機關的法規命令，因此研擬時應多方收集完整的相關法令，包括法律（如教師法）、法規命令（如教師法施行細則）、及主管教育行政機關對前兩者若干條文的解釋（解釋函）等；二為研訂學校章則內容時，宜廣泛收集不同看法，並經充分討論，對於具爭議性條文，不妨多案並陳各種見解，以供抉選；三是學校章則係規範學校內部人員的權利義務，部分事務可以採用意見調查、公聽會等方式，了解歧見、異議和共識之處，供訂定和修正的參考；四者學校章則應注重合法性、合理性、前瞻性、彈性、周延性和可行性，不宜有因人而訂立的條文，以避免衍生無謂爭端，徒增學校運作的紛擾。

參、中小學學校內部規範法制作業之芻議

有關中小學學校內部規範法制作業的流程，未見論者提出，筆者構思一個六階段的作業架構如下，供參考之用：

一、準備構思章則

起草學校章則之前的準備階段，十分重要，其會影響章則草案的品質。此階段有四項事務應進行：一是收集與欲擬草案有關的法令規章、相關人員意見、他校類似的學校章則等；二為審思擬訂草案的必要性；三是確立草案的主要核心精神，如教評會設置可遵行代表制（各學年、學科和處室有代表）、均衡對抗（行政人員和教師人數比例適中）、運作透明化（審議資料需保存備查）等理念；四為分析納入草案的重要事項，及其可行做法。

二、起草章則

學校章則多與學校教師有關，因此可由教師會（依據教師法第二十七條第一項第三款，教師組織有研究並協助解決各項教育問題之任務）、學校行政單位或教師個人發起提擬草案。草擬章則者宜具備對教育法規有較周全的了解、略具法學素養（含法制作業規範）、思路清晰、公正客觀等條件，不妨組成章則草擬小組負責推動。

起草章則時，宜參考中央法規標準法、行政機關法制作業應注意事項和談及法制作業的論著，如李建聰（民86）、劉清景（民86）和羅成典

（民74）等，並觀摩現有教育法規的格式（以公報刊行者為佳）。

將起草時應行注意的事項整理如下：一是不抵觸或違反上級機關法令，也不宜逾越法令授權的範圍；二為遵行法律原則，如誠信公平、比例、平等、公私益均衡等原則（吳庚，民85；蔡志方，民86b），而非法律原則亦應遵守，如社會正義、尊重民意等（李建聰，民86；羅成典，民74）；三是選用適切的章則名稱，可參考一般的慣例，如「辦法」係規定辦理事務的方法、時限或權責，「規則」指規定應行遵守或應行照辦的事項，「規程」屬於規定組織或處務準據，「準則」係規定作為的準據、範式或程序，「標準」是規定程度、規格或條件，這些名稱適用的意涵，不妨參見有關法制作業的法令或專書的說明；四為妥適安排章則草案的結構，通常可包括標題、一般規定（即法規之總則部分）、特別規定（乃對特殊事項之明確單獨規定，依邏輯結構分章節編排）和附屬規定（即法規之附則部分）；五為合宜編排章節條文次序和內文，宜把握秩序（章節或條文安排具合理性）、經濟（條文精簡）、明確（文字意涵清楚）和周延（條文彼此不抵觸或矛盾）等原則；六

是條文語詞運用合宜，應注意符合公文語體要求（如使用專用詞彙、多用名詞、善用句法和助動詞等）、文字明確且簡潔、遣詞用字嚴謹、文字使用一貫且整齊、善用標點符號、慎用句式和語態（如以短句、主動句、肯定句、直陳句為主）、遵行法律統一用字用語規定（參看立法院之法律統一用字表、用語表及立法慣用語詞）等（李建聰，民86；劉清景，民86）；七是條文保留適度彈性，減少必須時常修改的困擾；八為使用適當的法規草案格式，法規草案通常有草案總說明（係說明草案的制定背景、理由、精神和要點等）和法條草案說明等兩部分，學校章則可視情形省略第一部分，以口頭說明的方式替代，而法條草案說明部分，參考行政機關法制作業應注意事項的規定格式，臚列可行格式如表1和表2。

表1 「○○○○○」草案說明

○○○○○（學校章則名稱）草案	
條文	說明

表2 「○○○○○」修正草案條文說明

○○○○○（學校章則名稱）草案 修正草案條文對照表		
修正條文	現行條文	說明

三、諮詢章則

擬訂條文者宜將初步草案廣泛徵詢各方意見，如該章則關係全體教師，可將草案提交各學年或各學科會議進行充分討論，以收集增、減、調整或修改條文、或文字潤飾（含章節和章則之名稱）等意見。關於重大歧見處，不妨於草案中多案並陳，以增進草案內容的多元觀點，順暢校務會議的進行。同時，也應注意有關法令更異的訊息，以隨時修正草案條文。

四、議決章則

將根據廣泛諮詢意見經部分修改的學校章則草案，予以整理，按照草案格式（表1或表2）編排付印，交付校務會議討論。議決時應讓不同意見充分表達，並注意議事過程的適當性和完整性，以免衍生議決效力的質疑，此處宜多加注意會議規範規定的程序和事項。

五、公告章則

由專責單位（如人事單位）將經校務會議通過的學校章則條文，予以整理、打字編排和校對後，送請校長批示公告，再將之公布於公開場所（如人事室），供有關人員參閱，若公告內容有誤，應立即更正。其次，可視經費許可，將學校章則和相關法令匯總編印成冊，發送給相關人員。

六、檢討修正章則

學校章則宜每隔一段時日（如一學期），檢視條文的適宜性和合法性，以反映現行法令的規定，切合學校運作實務的需要。可由教師會和專責單位（如人事單位）負起檢討學校章則之責，並視實際需要，遵行前述五項程序，修正現有的學校章則。

肆、結論

儘管現行教育相關法令對於教師的權利義務有頗多規範（蔡志方，民86a），但是基於學校自主和專業自主的精神，仍留有諸多因地制宜的彈性空間，就以教評會的設置而言，委員總數有上下限，產生方法有推舉或選舉，因此在實務運作時，學校內部人員就必須經由校務會議的討論和議決，以建立一套共同遵行的法則和共

識，而法制作業便是將規範法則予以系統化和制度化的最佳策略。

本文嘗試對學校法制作業時可能會遭遇的幾項根本議題，提出一些解決之道，也建構一套具體的法制作業流程。隨著學校外部環境的快速變遷，學校興革（change）的必要性和急迫性，也將與日劇增，除了採擷和應用品質管理的信念與措施外，藉由法制作業的手段，建立學校內部合宜規範的法制制度，將是學校行政管理未來必須面對的課題。

此外，傳統的學校行政研究範疇，並未含括學校內部規範的法制作業，教育法規的探討也多侷限於中央法規，對於學校內部規範的法制化情形甚少觸及，其法制化的過程和相關議題（如爭議點、納入項目等），可以提供學校行政研究者諸多值得探究的課題，如決策過程採用的溝通和決策模式、利益團體的形成和遊說等。

參考書目

- 中華民國教育改革協會（民87）。全力推動教育經費國庫負擔法、家長會法。教育公佈欄，40，一版。
- 內政部（民54）。會議規範。內民字第一七八六二八號。



- 王心怡（民86，10月 19日）。臺大專任教師須接受再評估。中央日報，十六版。
- 王秀芬（民86，8月 24日）。學校排課吵翻天。中央日報，十三版。
- 行政院（民73）。行政機關法制作業應注意事項。台(73)規字第四八二一號函。
- 吳庚（民85）。行政法之理論與實用。臺北：作者。
- 李建聰（民86）。立法技術與法制作業。臺北：五南。
- 教育部（民78）。國民教育法施行細則。臺(78)參字第六二四二五號令。
- 教育部（民84）。教師法。台華總(一)義字第五八九〇號令。
- 教育部（民85）。教師法施行細則。台(85)參字第八五〇七五九四九號令。
- 教育部（民86）。教師輔導與管教學生辦法。台(86)參字第八六〇八二一六二號令。
- 陳曼玲（民87，4月 22日）。教師介聘，教評會握大權。中央日報，十六版。
- 臺灣省政府（民86）。臺灣省法規準則。府法四字第五三六三四號令。
- 臺灣省政府教育廳（民86）。臺灣省省立學校暨私立高級中等以下學校教師聘約訂定要點。八六教人字第〇八五〇二號函。
- 劉清景（編）（民86）。行政法總論。臺北：學知。
- 蔡志方（民86a）。中小學教師在教育法制上的權利與義務。師說，106，21~27。
- 蔡志方（民86b）。行政法三十六講。臺南：作者。
- 羅成典（民74）。立法技術論。臺北：文笙。