

守護散居於偏鄉的諾貝爾種子——從憲法學思惟檢視偏遠地區國民教育法令規範及政策

【教育制度及政策研究中心助理研究員 宋峻杰】

我國憲法既明白訂立國家權力之五權分立原則，則守護散居於全國各處的兒少（諾貝爾種子）應享有之教育人權，自是掌控五權的國家機關無法輕易懈怠之本職義務。而五權當中除本質上有其特定職務者外，立法、行政、司法等國家權力自是履行前揭憲法義務的重要機關。惟偏遠地區國民教育成效不彰之說由來以久，故本文嘗試自憲法學思惟檢視上開三權於守護散居在偏鄉的兒少教育人權工作上，各自有其何等作為及待改進處。最後，則試圖汲取依憲制定偏遠地區學校教育專法已達六十年以上之久的日本經驗，反芻我國現況並提出相關政策建議。

司法權力檢視立法權力運作的手段之一：「立法不作為」論

若是說「依法行政」乃國家最高及各級行政機關權限運作之帝王條款，則國家最高立法機關，以及其他經法律授權而享有立法權限之機關與組織理應堅守不退的王道原則，則為「依憲立法」。而在國家權力分立且相互制衡作用較為明顯的國度，如美國、德國、日本等，自然從憲法學思惟中會衍生出當國家最高立法機關有違反憲法典中所規範之立法義務時，國家司法權力是不是能夠得以適時地透過由人民所提出之具體訴訟案件的審查程序中，評斷國家最高立法機關確實有怠忽職守之處，而視為違憲並責成判決要求國家最高立法機關儘速修法抑或立法的問題討論，也因而方有違憲審查機制的形成與發展。其中，面對國家最高立法機關是否有長期疏忽延宕，應盡而未盡之憲法上義務等質疑時，國家司法權力得以運用的審查手段即為「立法不作為」之論述。換句話說，該論述即是提供國家司法權力用以監督及檢視國家立法權力運作的重要手段之一。

落實散居於偏鄉之兒少教育人權保障：違憲狀況的暫時解除

2013年1月，兒童福利聯盟發表之〈2013臺灣偏鄉弱勢學童學習貧窮分析報告〉當中，明白地指稱偏遠地區學生較一般地區學生在教育資源、學習能力與學習機會等方面，均面臨著深刻且嚴重的匱乏困境。同時，透過長年以來針對偏遠地區學校教育發展之學術研究成果得知，我國政府於履行落實人民受教育權保障之憲法義務的過程中，對於散居在偏遠地區兒少的受教育權相關法制整備工作上實可謂有不當延宕之處，方才導致多年來國家行政權力於執行多項

與偏遠地區國民教育相關之政策工作過程中，衍生出諸如：政府經費分配不均、或是無法真正對於偏遠地區國民教育問題的根源對症下藥等學理質疑。直至 2017 年 12 月我國最高立法機關（立法院）制定公布《偏遠地區學校教育發展條例》以後，前揭可能遭遇到國家司法權力以「立法不作為」論述為手段，宣告國家立法權力有違憲疑慮的狀況，方才得以獲得暫時性的解除。

革命尚未成功，同志仍需努力：目前尚存之違憲疑慮

然而，以上開條例第二十一條為例，基於公立學校教師並無法完全排除其具備「公務員」之身分認定觀點，上開條例新設針對久任於偏遠地區教師的「久任獎金制度」，在其他公部門服務之公務人員均無相仿的獎金制度得以適用之法制背景下，實已可能形成有違反《中華民國憲法》（1947）第七條規定中華民國人民無分階級（身份），在法律上一律平等之平等原則的事實，而尚可能經由具體訴訟案件之提出，賦與國家司法權力可能依據憲法法理，宣告上開條例的規定有部分違憲之疑慮。

借鑑日本經驗後的應發展圖像

若自日本制定《へき地教育振興法》（偏遠地區教育振興法）（1954）的公布實行日期起算，得知該國致力於偏遠地區學校教育發展工作，無論是在相關法制整備與政策推動上，已長達有六十年之久，故本文以為就改善我國偏遠地區國民教育制度的近期目標言，我國行政權力於依據上開條例執行相關政策推動方面，可聯合學界針對兩國相似政策（例如：擴充國家補助金事業項目及範圍）或是日本政府已長期推動之政策工作中，檢討有無導入我國施政內容的可能性（例如：日本政府指定偏遠地區學校教育研究專責學校之作法）；就長期目標來說，則是建議國家最高立法機關能夠確切仿效日本依憲立法的原則操作，自憲法學理主動檢視上開條例與其他相關法制的憲法規範整合性，以降低未來發生具體爭訟時，無法通過來自國家司法權力之合憲性審查的可能性。

資料來源：

宋峻杰(2018)。偏遠地區國民教育法令規範與政策之憲法學觀點探究—輔參酌日本經驗。**教育實踐與研究**，31(2)，121-152。(TSSCI)

*全文下載網址：

<http://jepr.ntue.edu.tw/contents/list/detail.asp?id=153>