

教育研究集刊

第五十二輯第四期 2006年12月 頁107-139

中英學生管教制度之比較研究—— 教育法學之觀點^{*}

林 斌

摘 要

我國國民中小學學生管教爭議層出不窮，相關研究卻往往聚焦於體罰之禁止與否，忽略了整體管教法制之結構性缺失。本研究透過系統化之分析架構，探討學生管教之法理基礎，並從教育法學之觀點，在立法模式、管教措施、教育人員權責、家長管教義務等事項，比較中、英兩國學生管教制度之異同，再針對我國學生管教法制之修正，提出具體之政策原則。

關鍵詞：管教、體罰、教育法學

* 本文改寫自「國民中小學教師輔導管教權法制化方案之規劃研究」成果報告（臺北市教師會委託，臺北市教育局補助；執行日期：2005年2月1日至2005年10月31日）。

林 斌，稻江科技暨管理學院公共事務管理學系助理教授

電子郵件為：Horace@mail.toko.edu.tw

投稿日期：2006年1月23日；修正日期：2006年5月26日；採用日期：2006年7月6日

The Student Disciplinary System in the U.K. and Taiwan: A Comparative Study from the Perspective of Educational Law

Bin Lin

Abstract

Although there have been many discipline problems in primary and junior high schools in Taiwan, studies have usually focused on the issue of corporal punishment, which is now taboo, while neglecting the imperfect structure of the student discipline system. The author conducted a comparative study of the compulsory education systems in Taiwan and the U.K. with regard to legislative modes, discipline measures, staff responsibility, parents' duty and other disciplinary issues. From the perspective of educational law, a systematic analysis was undertaken; this led to the formulation of principles for a new policy, one whose purpose would be to modify the current student disciplinary system in Taiwan.

Keywords: student discipline, corporal punishment, educational law

Bin Lin, Assistant Professor, Department of Public Affairs and Management, TOKO
University

E-mail: Horace@mail.toko.edu.tw

Manuscript received: Jan. 23, 2006; Modified: May 26, 2006; Accepted: July 6, 2006

壹、緒 論

一、研究動機與目的

近年來有關學生管教之爭議頻傳，引起社會大眾關注，帶給學校教師諸多困擾及壓力，導致學校教育人員無所適從，惟恐在管教學生過程中動輒得咎，引起親師或師生間之衝突。特別是學生管教問題涉及層面廣泛，絕非侷限於特定管教方式（如體罰）採用與否之討論所能涵蓋，且現行制度中，體罰與合理管教行為之界線模糊，往往成爲學生管教爭議之重要原因。

所以，本研究期望從法制化的觀點，透過探討學生管教制度之法理分析，比較中、英兩國學生管教制度之差異，進而提出我國學生管教制度之法制化政策修正原則，提供政府部門決策參考，以期達到確保教育品質、保障學生人權的目標。

二、研究問題

依據研究目的，本研究針對下列問題進行深入分析：

（一）學生管教制度之法理基礎爲何？

（二）中、英兩國中小學階段之學生管教制度有何特色及差異？

（三）從法制化觀點而言，我國現行國民中小學學生管教制度，應如何修正？

三、文獻檢視

依據教育部於1997年訂定發布之《教師輔導與管教學生辦法》（以下簡稱前部版輔導管教辦法），明定教師輔導與管教學生之目的、基本原則、範圍、時機、處理學生偏差行爲的原則及具體措施、重大違規事件處分後的管教及相關申訴與救濟機制（顏國樑，2001）。此一辦法雖於2003年10月廢止，改由各校校務會議訂定，但大多數學校自行訂定之《教師輔導與管教學生辦法》，與前部版輔導管教辦法內容高度雷同（李宗誼，2003：71），相當程度反映出前部版輔導管教辦法在學生管教權之法制化發展中，具有指標性的代表意義。

此外，雖然學校教師對學生之管教已有法令依循，但管教學生引起之爭議或體罰事件，卻並未因此消弭。依據李介至和林美伶（2000）對國民中學教師管教行為所做的調查發現，在管教方式方面，約有90.2%的教師會以罰站方式處罰學生，有71.7%的教師會以打手心方式來懲罰學生，有55.3%的教師以體罰方式來維持學生秩序，更有65.4%的教師會以體罰來遏止學生的不良行為。至於在國小教師管教行為上，黃姬芬（2001）則指出：51.4%的教師會以罰站、罰寫的方式處理學生違規行為；58.5%的教師會以勞動服務的方式處理學生問題行為；12.3%的教師會以打手心或打臀部的方式來處罰學生；6.5%的教師會以跑步或蹲跳的方式來處罰違規學生。而經媒體披露造成學生基本人權或教師專業形象傷害之體罰個案，更是時有所聞。

另一方面，目前國中小學生的偏差行為問題逐漸惡化，許多學生目無法紀，無視申誡、記過等懲戒處分之存在，且學生偏差類型日趨多元、複雜，偏差行為學生的比例也日益增加（姜得勝，2004）；學生公然辱罵師長、暴力傷害同儕、破壞班級秩序等行為屢見不鮮（陳燕模，2005；蔡森田，2005）；換言之，現有學生管教制度，似乎未能有效緩和學生偏差行為增加的趨勢。加上許多家長不願配合學校管教措施，亦不同意轉介輔導，造成學校教育人員在管教學生工作上的沈重壓力。而過去國內與「學生管教制度」相關主題之研究，其探討焦點大多偏重以下三大範疇：

（一）教師管教權之正當性、原則與內涵（毛連塹等，1993；李宗誼，2003；呂來添，2002；吳清山，1996；教育部訓委會，1995；黃馨儀，2001；楊昌裕，2000）。

（二）懲戒或體罰之適法性、法律責任及類型（邢泰釗，2004；呂阿福，1999；林月盛，1999；林靜淑，1998；周志宏，1997；陳幸仁，1996；陳秋雯，2004；許禎元，2005）。

（三）學生管教問題成因與解決策略（王鍾和，2004；李介至、林美伶，2000；姜得勝，2004；張秀敏，2003；傅木龍，2004）。

這些研究累積了可觀的成果，對現有學生管教制度之建立功不可沒。惟對管教工作所需之法制化設計、學校管教措施架構及資源配置模式等主題，除少數文

獻（林孟皇，2004；陳樹村，2002；秦夢群，2004）討論外，具備法制化「政策方案」取向之研究十分缺乏，有待進一步的深入探討。

四、分析架構

基於文獻檢視結果、學生管教工作特性、家長（監護人）之權利義務及學校與主管教育行政機關之角色等考量，本研究以「學生管教制度階段模式」為比較分析之架構，一方面將管教學生之過程分為「教師權責」、「校長及行政人員權責」及「地方主管教育行政機關權責」等三個階段，呈現學生管教措施的層級結構與內涵；另一方面，亦強調「法制化規範」對整體管教過程之影響，並將重心置於學校層級管教措施之內涵（參見圖1）。

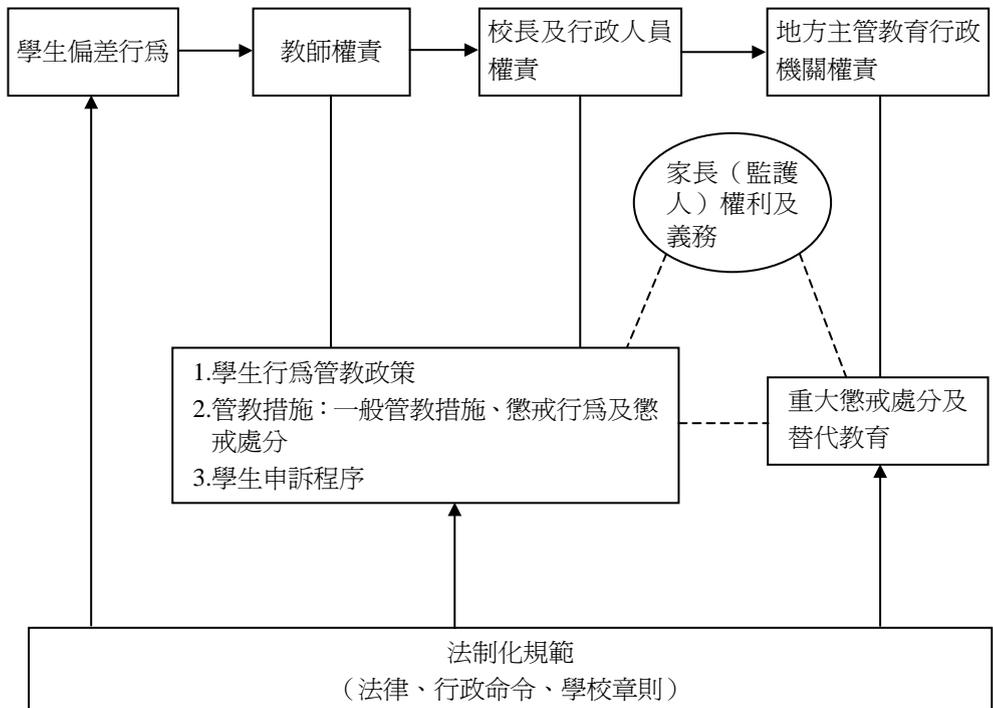


圖1 本研究之分析架構：學生管教制度階段模式

五、研究範圍

舉凡學校教育人員進行管教學生過程中，有關管教措施、執行程序、替代教育、監護人權利義務等法制事項，均為研究範疇。此外，原本管教方式不僅限於懲戒行為或處分，亦包含獎勵措施（張秀敏，2003），惟考量研究目的及研究問題之需求，本研究關於學生管教制度之探討範圍，係採取狹義界定，即以學生偏差行為之管教措施為限。

同時，考量我國現況及國外經驗，除研究焦點置於學生在校行為外，相關制度之比較係以公立國民中小學為適用範圍。

貳、學生管教制度之法理探討

一、學生在學關係之變化：特別權力關係之修正

我國各級公立學校在法律上屬於一種「公營造物」，其與學生之間的法律關係，傳統上均被視為一種行政法上之特別權力關係，屬於「營造物利用關係」，故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（李建良等，1998：152-159；謝瑞智，1996）¹。換言之，一旦成立特別權力關係後，即排除法律保留原則之適用，特別權力主體不須有具體法律依據，即可對特別權力關係支配範圍內之相對人，進行命令、強制、懲戒，甚至限制其基本權利。

但是，近年來特別權力關係理論日漸式微，除有主張將公立學校與學生間之法律關係改以「特別法律關係」取代者外（吳庚，2003：242），亦有主張放棄特別權力關係而改為一般權力關係（詹鎮榮，1992），或進一步主張以「在學契約關係說」取代之趨勢（黃東熊，1997）。在此趨勢中，來自德國之「重要性理論」逐漸受到學者認同。所謂「重要性理論」係認為，凡涉及影響人民基本權利實現的

¹ 實務見解參見行政院1955年判字第6號判例、行政院1969年判字第217號判決、行政院1988年裁字第613號裁定、最高法院1991年臺上字第2588號判決。

重要事項，無論為干涉行政或給付行政，皆須由立法者以法律規定之。亦即在公立學校與學生之關係中，亦有法律保留原則之適用（吳庚，2003：236-237）²。因此，目前行政法上通說主張傾向於：關於在學關係之教育事項處置，如涉及學生受教育等基本權利之實現且有重要影響者，立法者必須自行以法律加以規定，或至少在目的、內容與範圍明確的法律授權下，才能交由教育行政權決定，以符合法律保留原則之適用（周志宏，1997：373；許育典，2002：131-137）。

惟學校係負有教育任務之特殊機構，特別是國民中小學為國民義務教育階段，基於其教育功能之考量，對於學生與學校間法律關係之判斷，並不適合與「一般權力關係」等同視之（李建良，2002：142）；所以，現代學生在學關係宜界定為「公法上的一般法律關係」。此種主張一方面係基於特別權力關係之解構，落實前述之「重要性理論」；另一方面，係考量我國基本法制為公、私法二元化之大陸法系體制，若要將公立學校之退學或類似處分，視為私法上的在學契約關係，依民事訴訟途徑尋求救濟，實與現有公法體系下之教育法制有所扞格。同時，不論公、私立學校，其設置、組織型態、經營管理、收取學費、課程架構等事項，無不受到國家與地方政府教育法規之拘束監督，不宜純以私法關係說明學生之在學關係（李惠宗，2004：102-103）。是以，將學生在學關係界定為公法上之「一般法律關係」，並視為特別權力關係之修正，不僅可改進過去特別權力關係之缺失，亦可在不激烈衝擊現有法制體系下，建構保障學生及教師基本權利之各項制度³。

² 但在司法實務上，仍傾向認定學生權益為低密度規範對象（特別是大學學生），即使是關於退學等影響學生權利之重大處分，由教育主管機關或大學訂定章則，於法律保留或明確性原則並無違背（最高行政法院2002年判字第467號、第344號判決參照）。此種基於大學自治權限與學術自由原則之判決理由，雖未必周延，但其維護學校管教權之立場，較為貼近社會一般通念。

³ 學生之在學關係，不論在公、私立學校，均係一種「法律關係」。但究竟分屬公法、私法關係或是齊一歸屬公法關係或私法關係，學者間存在不同見解（參見李惠宗，2004；吳庚，2003；周志宏，1997）。惟參酌大法官會議解釋第382號解釋理由書要旨及行政訴訟實務，依法得到主管機關許可設立之私立學校，在其實施教育範圍權限內（包含獎懲學生），係屬由法律在特定範圍內授與行使公權力之教育機構；且公、私立學校學生遭受退學或類此處分行為，足以改變其學生身分時，均

二、管教、懲戒與體罰之定義

(一) 管教

「管教」(discipline)原係經驗性用語，並非現代教育之專有名詞，亦即社會相沿成習使用「管教」一詞並賦予意義，在教育專業上只有「訓育」、「行為改變」等相近用語。惟在我國《教師法》於1995年完成立法程序後，「管教」一詞已成爲國內學校教育之常用名詞。依《簡明大陸英漢辭典》之解釋，「管教」主要有四種解釋：1.訓練、鍛練、訓導；2.紀律、風紀、教養；3.教規、戒律；4.懲戒、處罰（大陸書店，1997：375）。《國語日報辭典》認爲「管教」係「約束教導」之意（國語日報社，1984：613）。而《牛津英文辭典》(Oxford English Dictionary)對「管教」之解釋則爲：教導學生，使其表現適當行為和行動（Simpson & Weiner, 1989: 735）。因此，綜合中文及英文之字義解釋，「管教」具有教導、訓練或處罰之意，其目的在使個體表現良好行為（吳清山，1996：125）⁴。

綜合言之，廣義的管教包括在團體及個人之活動過程中，導正學生偏差行為，養成良好生活與學習習慣，進而陶冶健全人格與群性的教導，幾乎等同於不含課程教學的教育活動。至於狹義的管教，係爲達成學校教育目的，使教育活動順利進行，針對學生偏差行為所採取的具體措施。

至於從教育法學之觀點來看，管教是以具有權力性之懲戒、制裁等強制手段或非權力性之勸導、糾正、指示等手段來處理學生偏差行為。換言之，「管教」通常使用強制力，注重外在行為與短期行為之立即性處置⁵。

得依法提起訴願及行政訴訟。故目前我國公、私立學校學生之在學關係，應解釋爲歸屬公法上之一般法律關係爲宜。

⁴ 英國教育與技能部有關學生行為之行政命令（DfES, 2004a; DfES, 2004c）及大多數學校校管會訂定之學生行為政策，均使用「discipline」一詞涵蓋對學生行為之各項管教措施（包含懲戒及獎勵）；此與「管教」之中文意涵大致相符，且貼近我國現行學校輔導管教辦法之相關規範，故本文採用之。

⁵ 亦有學者將輔導管教合併定義，以事實行為之輔導管教（如訓誡、斥責、罰站等）及法律行為之輔導管教（如警告、記過、退學等）予以區分（邢泰釗，2004：146），雖較爲簡明，但在適用法律原則及教育理論觀點上，不免失之籠統，不利於建構學生管教之法制。

（二）懲戒

從教育法學觀點來看，「懲戒」(punishment or sanction) 係指：

學校或教師為達成教育目的，藉由物理上或心理上之強制力，對於違反特定義務之學生，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，1997：370）⁶。

而從學校教育歷程來看，懲戒係「當個體表現不當行為或違反規範時，施予個體痛苦的經驗」（吳清山，1996）；且懲戒是：

在學校教育情境中，為使學校之教育活動能夠順利進行，對於具有行為問題的學生施以制裁，使學生心理上產生不愉悅感，以避免學生再有行為問題的發生，並自發性地遵守行為規範（黃馨儀，2001）。

所以，綜合上述見解，可以歸納出「懲戒」的四項特點：

- 1.針對學生偏差行為之矯正措施。
- 2.使學生產生痛苦或不愉快。
- 3.使用強制力（物理或心理）。
- 4.以使教學活動順利實施為主要目標。

（三）體罰

體罰(corporal punishment)之定義涉及體罰行為責任之認定，各方見解不一。由於先進國家教育系統及專業組織累積多年處理體罰之經驗，可供我國參酌，茲分述如次：

1.美國

(1)美國學校心理師協會(The National Association of School Psychologists, NASP)認為，體罰係指任何造成肉體痛苦，以使學生停止或改變行為的干預措

⁶ 有學者認為懲戒係指「校方或教師對學生之偏差傾向，施加身心上的痛苦，或是剝奪其應享權益之行為。」認為只要學生有偏差傾向即得予以懲戒，與違反一定義務為前提者略有不同，參見秦夢群（1998：217）。

施；在美國學校最典型的體罰方式，即是用木板打學生臀部（NASP, 2001）。

(2)聯邦教育部人權署則認為體罰是拍打手心、臀部，或其他加諸學生身體處罰之形式（E&S Survey, 2004）。

2.英國：1986年《國會教育法案》認為，體罰是對兒童身體上的處罰，例如鞭打（呂來添，2002）。

3.瑞典：其司法部認為，體罰係使用暴力造成身體上、精神上的痛苦與傷害之強制矯正行為，並於1979年正式以法律禁止體罰（IPU & UNICEF, 2004）。

4.日本

(1)1948年（昭和23年）法務廳行政解釋：「體罰係以對身體之侵害給予受罰者肉體痛苦之懲戒。除對身體導致傷害的懲戒（如毆打、踢打）屬於體罰行為外，給予受罰者肉體上痛苦之懲戒亦屬之」，如要求長時間採一定姿勢的端坐、站立等（陳幸仁，1996：51）。

(2)文部科學省初等中等教育局，在其發行之《教務關係辦公手冊》中解釋，所謂體罰，「係在一般社會准許的範圍內，以物理行為加諸學生身體，使其產生肉體痛苦的行為。校長和教師基於教育關懷而非怒氣，輕微敲打身體的狀況，亦視為實際上的懲戒而被准許」（青柳武彥，2001）。

綜上所述，先進國家及專業組織在「體罰」之定義上，大致有以下共通點：

- (一)直接或間接針對學生身體之處罰行為。
- (二)造成學生身體上之痛苦或疲勞（體罰之結果）。
- (三)用以停止或改變學生行為之強制措施。

而其中多數國家或組織均對「體罰」行為採取狹義界定，亦即以「直接處罰學生身體並造成痛苦」為準。此一差異反映出先進國家在規範教師管教行為之法律概念明確性考量，因為，若採用較為廣義之界定，將造成學生「心理痛苦」或「身體疲勞」列入體罰行為之後果，可能產生事實認定上之問題，反而增加保障學生權利及維持學校教育活動有效實施的困擾。反之，對「體罰」行為採取狹義界定，較能符合現代學校管理學生行為的需求。

惟對體罰行為採取狹義界定，並不代表教師可以任意使用造成學生「心理痛苦」或「身體疲勞」的管教措施，此種行為如依法定程序與標準查證屬實，即屬

不當管教行為之一種，教師仍須依法負起相關責任。

三、管教、懲戒與體罰之關係

由於管教、懲戒與體罰三者間，在概念上有相互重疊的部分，導致學校教育人員及社會大眾之困擾，有必要予以比較探討，以利進行法制上之區隔與分析。

（一）管教與懲戒

管教一詞最易與懲戒混淆，從教育理論而言，管教並不同於懲戒。具體來說，懲戒與管教兩者不同之處在於，管教未必會使學生產生不愉悅感，因管教涵蓋獎勵、懲戒等概念，範圍較為廣泛，而懲戒僅為管教措施類型之一。例如，當學生干擾教學活動進行時，教師依其專業判斷，認為採取口頭勸導方式即可達到導正學生行為效果時，則無需採取強制性懲戒措施。

（二）懲戒與體罰

從狹義觀點而言，體罰係指以學生身體為處罰對象，使學生身體感到痛苦的處罰方式。故依據懲戒行為之概念，體罰係屬於懲戒處分以外之管教措施。換言之，體罰應屬事實懲戒行為。

（三）管教、懲戒與體罰

綜合上述分析，可以從兩方面整合說明管教、懲戒與體罰之關係：

1. 實質概念之觀點

管教、懲戒與體罰三者概念上有上位與下位之分別，有其共通與差異之處，茲分述如下（吳清山，1996）：

（1）共通處

在適用對象上，管教、懲戒與體罰三者適用對象，均係針對學生不當或違規行為，而不是學生個體本身。換言之，一旦學生有不當行為發生時，教師有責任加以矯正其行為，可能採取管教、懲戒或體罰的方式。其次，在目的上，不管是採取管教、懲戒或體罰的方式，主要目的都在於削弱不當行為或降低不當行為發生的頻率，進而使個體表現良好行為。

(2)差異處

在範疇上，管教範圍最廣，其次為懲戒，體罰範疇最窄。換言之，體罰只是懲戒方式之一，而懲戒亦只是管教措施之一。具體而言，當學生表現出破壞秩序或不當行為之時或之後，學校教育人員採取措施；或者直接干涉學生行為，以使學生的不良行為不得繼續；或者在事後採取措施，使學生瞭解自己行為之不當。在學校教育人員可能採取的行動或措施之中，懲戒只是其中一種可能的選擇（毛連塏等，1993：8）（自然也可能採取體罰）。此外，在傷害層面上，一般而言，「體罰」涉及身體上的痛苦，若使用過度，對於身體或人格發展都會造成傷害，因此體罰的可能傷害層面較大；其次為「懲戒」，若其不採用體罰方式，雖然仍可能造成心理傷害，但因不涉及生理痛苦，整體而言，對學生造成傷害層面比起體罰相對較小；至於「管教」，若不使用體罰方式，其對學生身心之傷害層面應可減少至最小範圍。

所以，從實質效果的概念予以區分，管教措施包含懲戒與體罰，而懲戒措施則包含體罰在內，參見圖2。

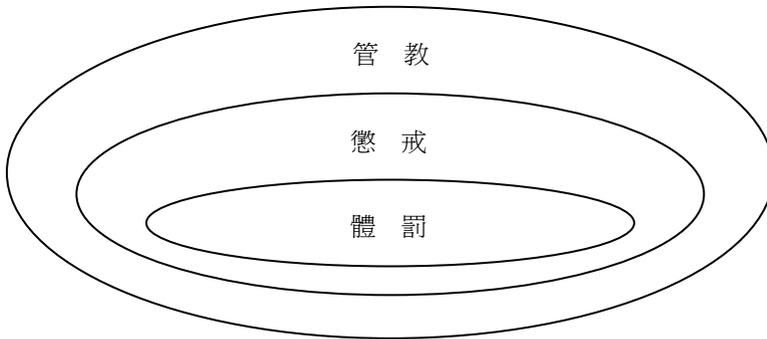


圖2 管教、懲戒與體罰三者概念關係

資料來源：出自吳清山（1996：127）。

2.法律效果之觀點

從實質概念角度說明管教、懲戒與體罰三者間之關係，雖然可以掌握其涵蓋

範圍，但是，在適用法律關係上仍有重疊不清之問題。因為我國現行法律並未如學理概念般地建立學生管教制度之架構，更未明白標示「懲戒」措施包括體罰在內。換言之，從理論觀點來看，管教是懲戒的上位概念，而懲戒包含體罰（事實懲戒行爲），但是，在政策及法令面而言，何謂管教權之範圍及可採行之措施，並無具體明文規範。

故由法律效果觀點著眼，《教師法》上所謂之「管教」，在概念上固然可以包含「懲戒」與「體罰」在內，但由於管教措施包括非權力性及權力性的方式，前者不直接侵害學生權益，後者則因使用強制力，有侵害學生權益之可能，應屬法律保留事項。因此，如果立法及行政部門欲授權教師使用權力性管教措施（包含懲戒），應以法律明文授權，並將授權之目的、內容與範圍，加以明確規定，不應以概括授權方式，授權學校訂定《教師輔導與管教學生辦法》。如此形同將實施懲戒（包含體罰）之決定權及責任歸屬從中央推給各級學校，有欠妥適（周志宏，1997：410）。

所以，為明確區隔不同管教措施，本研究建議採取下列界定：

（一）一般管教措施：斥責、勸導、糾正或指示等管教方式。

（二）懲戒處分：指警告、記過、停學、調整班級、強制轉學、退學或開除學籍等行政處分。

（三）懲戒行爲（體罰）：直接或間接以學生身體為處罰對象，使學生身體感到痛苦或疲勞的事實行爲（如罰站、打手心或勞動服務等）。

其中，一般管教措施及懲戒行爲不會對學生身分或受教權產生法律上之效果（但有可能侵害學生其他權益），而懲戒處分係依法令作出對學生身分或受教權具有法律效果之不利益處分。

參、中英學生管教制度之比較分析

一、立法模式

(一) 英國

係以中央國會立法，作為學校輔導管教措施之法源。亦即確立學校教職員有輔導管教學生之權利及義務，並具體規定或授權學校訂定相關輔導管教措施之內涵及執行程序。依據英國《學校標準及架構法令》(Schools Standards and Framework Act 1998, SSFA)第六十一條規定：學校校管會必須依法制定學生行為管教之政策，並諮詢校長之意見。同時，該法要求每一校管會之學生行為管教政策，必須明確清楚，尤其要注意以下事項 (DfES, 2003)：

1. 管教權之界限。
2. 懲戒的層級。
3. 懲戒的一致性與公平性。
4. 對優良行為的獎勵聯結系統。

如此學校或教育行政機關訂定相關輔導管教規章，在涉及剝奪學生基本權利或增加家長義務時，才能享有合法拘束力。

(二) 中華民國

我國現行有關學生管教之法制規範，均屬於法規命令或行政規則層級。茲說明如下：

1. 《國民教育法》第二十之一條規定：「直轄市、縣（市）主管教育行政機關應訂定學生獎懲規定」。惟目前仍有部分縣市未訂定此一法規命令，繼續沿用過去實施之學生獎懲要點（主要針對國中學生）。

2. 《教師法》第十七條第一項第四款規定，教師有「輔導或管教學生，導引其適性發展，並培養其健全人格」之義務。同一條文第二項亦規定輔導管教學生辦法由各校校務會議定之。

其中，地方政府之學生獎懲規定與學校校務會議訂定之輔導管教辦法，在位階上均屬法律授權訂定之法規命令，卻同時對學生行為進行規範，造成在法理上

可能出現「同一偏差行為而管教措施不一」之衝突狀態。此外，法規命令若由法律授權行政機關訂定時，其授權之目的、內容及範圍應具體明確，始得據以發布（大法官會議釋字第313、390、514號解釋參照），未經法律明確授權的法規命令，其內容若涉及學生權利剝奪或裁罰性行政處分之構成要件與法律效果，即明顯不符憲法保障人民權利之意旨，恐有違憲之虞，其效力將無從確立（大法官會議釋字第394、443號解釋參照）。故我國《國民教育法》及《教師法》目前採取之「空白授權」模式，將使相關法規命令之效力備受爭議，特別是在特定懲戒行為（如勞動服務）及懲戒處分（如停學）等管教措施上，如遇個案爭訟時，學校層級章則之合法拘束力，恐將遭到質疑。

二、一般行政法原則之適用

（一）英國

其學生管教制度法令規範除遵守法律保留原則外，亦適用其他重要一般行政法原則，茲分述如下（Cambron-McCabe, McCarthy & Thomas, 2004; Imber & Van Geel, 2000）：

1. 不當聯結禁止原則：在英國教育與技能部（Department for Education and Skills, DfES）訂定之法規命令中明定：學生不得因學業成績不佳、懷孕、父母行為（如父母未出席學校召開會議）等原因被停學（DfES, 2004c），此即為「不當聯結禁止原則」之適用。

2. 比例原則：此一原則要求權力作用不可為達目的不擇手段，其包含三個子原則，亦即以管教措施而言，必須具有教育之目的（適當性原則）、採取侵害最少之方式（必要性原則），並確保管教措施之損害程度與偏差行為之責任應維持合理比例（*detentions must be reasonable and proportionate to the offence*）（過度禁止原則，又稱狹義比例原則）（DfES, 2003）。例如對學生之懲戒措施強度，涉及學生權利之限制或剝奪時，會依行為嚴重等級、發生次數等因素逐漸加重。

3. 平等原則：此一原則要求在「事務本質相同，其對待應相同」的理念下，追求法律地位上的實質平等。以管教措施而言，平等原則即代表除非有合理差別對待之理由（例如智力障礙學生），否則對學生之行為管教，不得有基於家庭、宗

教、地域和學業成績等因素之差別待遇（DfES, 2004a）。

4. 正當法律程序原則：所謂正當法律程序係起源於《英國大憲章》之法律概念。此一原則之主要內涵為當事人應受到公平司法程序保障，包括當事人有即時被告知與其利害相關決定之權利，有權要求舉行聽證以陳述本身意見或提出證據；調查證據時，有親自或請代理人到場辯論之權利；同時，在調查或審判過程，應有合理準備及就審期間，不得受到縮減。以學生停學（exclusion）懲戒處分為例，英國國會《2002年教育法案》（Education Act 2002）及DfES之行政通告，即針對執行及救濟程序作出以下規定（DfES, 2004c）：

(1) 執行程序：校長對學生施以停學處分後，必須立刻以電話及信函通知學生家長。通知函中應包含停學起訖期間、停學事由、父母聘請代表向校管會申訴之程序與權利等事項。此外，如果校長作出永久或超過5天之停學處分時，應於一個工作天內以書面通知校管會及地方教育當局（Local Education Authority, LEA）。

(2) 救濟程序：校管會應檢視所有停學處分，並處理家長對於停學懲戒之申訴。LEA則處理家長對永久停學之上訴，兩者之處理程序要點如下：

① 校管會得授權由至少3名委員組成之管教委員會，處理相關申訴案件。

② LEA必須提供校管會成員關於停學處分議題處理之訓練。

③ 校管會對5天以下之停學處分之申訴，得考量家長之要求而舉行會議（亦可不舉行），但不能直接撤銷停學處分，亦無召開會議之法定時限（惟校管會應儘量作出適當之回應）。

④ 校管會對超過5天至15天以內之停學處分，得在家長要求下召開會議，此一會議應在校管會收到校長停學通知後的第6至50天內召開。

⑤ 校管會對超過15天之停學處分，必須召開會議，此一會議應在校管會收到校長停學通知後的第6至15天內召開，且應邀請家長、校長及行政人員參加；同時要完整保留會議紀錄及相關資料。

⑥ 校管會之角色係檢視校長作出停學處分之適當性，但不得加重處分；校管會得支持、確認停學處分或令學生復學。

⑦ 學生家長針對永久停學處分，如果不服校管會決定，可向LEA提出上訴。

⑧ 依法LEA應設置獨立上訴委員會（Independent Appeal Panels, IAP）處理家

長對永久停學之上訴。

故整體而言，英國學生停學處分之程序相當符合正當法律程序原則。

（二）中華民國

我國現有學生管教制度實際呈現「法律規範空白、命令規範泛濫」之現象。尤其現行法律並未具體明確授權學校訂定行政命令的界限（特別是可能侵害學生基本權利之懲戒行為或懲戒處分）⁷，明顯不符法律保留原則對「授權明確性」的要求（李惠宗，2004：64-67）。同時，現有學校校規或輔導管教辦法中，對學生行為之規範，仍多從學生的義務（責任）角度出發，校規相當程度上僅是學校管理意志之展現，鮮有權利保障的意涵，所以在條文制定過程或呈現型態上，不僅未充分系統化與民主化，在內容上亦常呈現抽象倫理價值之追求，在具體行為規範上，仍多不確定法律概念或價值用語（林佳範，2004）。

而在行政程序層面，教育主管機關也未給予學校教育人員充分之行政解釋及行政指導，釐清諸多爭議焦點（例如體罰界定），特別是學校層級缺乏法律專業人才，在訂定相關管教措施過程中，往往未能符合一般行政法原則之標準，特別是在正當法律程序與比例原則的適用上，時有不足，易引起管教衝突事件。

三、零容忍政策

（一）英國

所謂「零容忍（zero tolerance）政策」為一個傘狀概念，一般係指應用法律對特定行為予以嚴厲處罰的政策。其重點不在於罪責大小，而在於違規行為類型，亦即當事人一旦有出現法令明確禁止之行為事實，不論結果影響輕重，即採取嚴格處罰，不予寬貸，以遏止類似行為發生。通常在保護婦幼、阻止家暴及酒後駕車等事項上，主管機關經常強調「零容忍」之概念。

而中小學義務教育經費由各級政府負擔（亦即由全體納稅人付費），係攸關國

⁷ 以前部版輔導管教辦法第十七條之規定為例，其中規定學校得使用「家長或監護人帶回管教」作為對學生之管教措施。惟此種懲戒處分等同停學處分，剝奪學生受教權，應有法律授權始可為之。

家競爭力的重要公共服務。所以，維持學校教育活動之正常合理運作，是學校教育的首要考量，故必須以大多數學生之合理權益，作為管教措施之基礎。因此，英國多年以來已建立針對特定學生違規行為予以嚴懲之「零容忍」政策，舉凡校園暴力、毒品、槍械、濫用藥物及嚴重干擾教學秩序等行為，均有採取停學、強制轉學或退學之處分規定，即使是義務教育階段學生，只要違反法令規章，一樣可能遭到永久停學之懲戒處分，絕不寬貸。此一政策傾向反映出先進國家教育發展重視「公共利益」及「教育品質」之趨勢（參見表1）。

表1 英國公立中小學永久停學學生人數統計（1999-2003）

	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度
小學	1370	1230	1440	1450	1300
中學	8640	6710	7310	7740	7690
特殊學校	440	380	390	340	300
合計	10450	8320	9140	9530	9290

資料來源：出自DfES（2004d）。

惟當義務教育階段之學生因停學、疾病或其他因素，無法獲得適當教育機會時，LEA有責任在學校內部或外部安排適當之替代教育方案，使學生能有機會繼續接受教育（Section 19 of the Education Act 1996, 1996）。此類替代教育除由社區、志願組織及私人部門提供之外（需經政府認可），大多數係由LEA設置之轉介學校（Pupil Referral Units, PRU）提供服務，且LEA設置、改變或關閉PRU，都必須向DfES提出報告。

依據英國法律，PRU亦是法定學校類型之一，也要通過教育標準局（Office for Standards in Education）的視導，同時，所有PRU都有專職教師負責，並且和主流學校一樣配置有教學助理、學習指導員等支援教學人員，服務於PRU之教師也可以申請成為進階教師（Advanced Skills Teachers, ASTs），目前英國各LEA共設置PRU達421所，2003年度共註冊學生17523人（DfES, 2005）。

PRU可以提供全日或半日教育服務，但是，永久停學學生必須在停學生效後

之第16日起接受PRU的全日教育。此外，PRU與主流學校有下列差異：

1.由管理委員會監督：不同於一般學校之校管會，PRU係由LEA設置之管理委員會協調與監督，通常一個管理委員會負責兩個或更多的PRU。

2.國家課程內容予以調整：亦即PRU毋須教授完整國家課程，而是將課程重心置於基本學科能力及學生行為改進方案。

3.教職員採取彈性配置：每個PRU至少有2名合格教師，並視學生數量調整教學支援人員編制。此外，半日制之PRU可能不提供教師休息室及研究室，但是，全日制PRU必須提供此類工作條件。

4.可將服務外包：LEA除自行設置PRU外，亦可將此一替代教育外包（contracting out）給私人企業部門或非營利組織來提供服務。

（二）中華民國

我國義務教育階段學生之管教措施，向來不包括強制轉學、長期停學或退學之懲戒處分⁸，政府主管機關也從未建立類似「零容忍」之政策。

雖然前部版輔導管教辦法第二十八條規定：「學生受開除學籍、退學、輔導轉學或類此之處分，足以改變學生身分致損及其受教育權益者，經向學校申訴未獲救濟，得依法提起訴願及行政訴訟」，但是，基於義務教育階段不留級、不退學之原則（謝瑞智，1996：535），國中小學生向來不適用退學或類似處分。換言之，縱然學生反覆出現重大違反校規之行為並受到懲戒處分，只要學生未因少年刑事案件，受到法院審判科刑（參見《少年事件處理法》第四章之規定），即使依法受到保護處分，學生仍可從原校畢業。此一法制現況造成學校無法採取更具矯正效力之管教措施，導致校園中普遍存在重大偏差行為學生持續我行我素之負面示範。

⁸ 參見《教師輔導與管教學生辦法》第十七條第一項列舉之管教措施。其中第七款為「轉換班級或改變學習環境」、第八款為「家長或監護人帶回管教」。前者雖隱含「轉學」可能，但是缺乏強制力；而後者雖形同停學處分，但是依過去各縣市國中學生獎懲實施要點之類似規定（如《臺北市國民中學學生獎懲實施要點》第十四條第二項第一款），帶回管教以兩週為限，無法延長，且強制力亦存有爭議。

四、教師權責（一般管教措施與懲戒行為）

（一）英國

其中小學層級教師之管教學生權責，主要係依據法令及學校規章之規範，就教職員得使用之管教措施（各校可能大同小異），並考量學生年齡、事件性質及懲戒效果等因素下，依專業自主權選擇適當措施執行。其學校教師對學生通常得使用離開班級（removal from class）、停止下課休息、課後留校服務、禁止參與校外旅行等非學校表列課程、額外指定書面作業、校內服務工作、書面警告及校內停學（internal exclusion）等管教措施（DfES, 2004a）（不限於此）。至於長期、短期校外停學或退學處分，通常均不屬於教師之管教權限。因此，英國學校教師，其管教學生係以一般管教措施及部分懲戒行為為限，且在不得侵害學生基本權利之前提下，教師享有自行選擇一般管教措施之專業自主權。同時，學校教師負責之學生管教責任範圍，係以班級教室教學活動為主。至於學生重大偏差行為及對應之懲戒處分，決定權歸屬校長或教育局長，並非教師之權責。

（二）中華民國

我國中小學教師目前可用之管教措施（一般管教措施及懲戒行為），與英國教師大致相同⁹，最大之差異點，即在於我國教師無法採取令學生離開教室之隔離措施（包含離開班級及校內停學），因為此類措施缺乏法律授權，有可能侵害學生受教權益，且學校普遍缺乏資源設置隔離處所（如管教室）。但是，教師對於持續干擾教學秩序之學生，一方面需維持教學活動正常實施，維護多數學生之受教權益，另一方面又不能命當事學生離開教室或立即施以懲戒行為，常造成教師管教無力之困境。

⁹ 前部版輔導管教辦法第十六條第一項之規定，教師得使用之管教措施共有「勸導改過、口頭糾正」、「取消參加課程表列以外之活動」、「留置學生於課後輔導或矯正其行為」、「調整座位」、「適當增加額外作業或工作」、「責令道歉或寫悔過書」、「扣減學生操行成績」、「責令賠償所損害之公物或他人物品等」、「其他適當措施」等九款。其中第三款「留置學生於課後輔導或矯正其行為」類似英國之「課後留校服務」。

五、校長及地方教育行政機關權責（懲戒處分）

（一）英國

雖然在學生行為管理政策上，英國學校校管會擁有訂定懲戒學生規範並執行的權力。但在實務上，校長是最重要的執行者，學生出現嚴重暴力、持有吸食毒品、攜帶攻擊性武器、霸凌、嚴重干擾教學等行為，即可能遭到校長處以長期停學處分。整體而言，英國學校校長負責長、短期停學、強制轉學等懲戒處分之決定，校管會負責退學處分之決定或確認，並需提供替代教育及額外管教資源。

（二）中華民國

我國現行制度之校長權責規定較為模糊，以前部版輔導管教辦法第二十四條規定來看，係由「學生獎懲委員會」作成重大獎懲決議後，做成決定書，記載事實、理由及獎懲依據，通知學生當事人及其家長或監護人。同時，應經校長核定後執行，校長認為決定不當時，得退回再議。所以，懲戒處分係由「學生獎懲委員會」之合議決定，校長負責執行。但是，校長又擁有覆議權，且未規定覆議次數，如此一來，究竟懲戒處分之決定及其後果，係由「學生獎懲委員會」或校長負責，顯有模糊之處。

此外，在作成懲戒處分後之通知與救濟程序部分，我國相關行政命令亦僅有簡略宣示性規定，未針對書面通知學生及家長之格式、期限和程序等事項予以詳細規範，容易造成管教執行之爭議¹⁰。特別是我國相關法律中，從未考量停學、強制轉學或退學等懲戒處分之必要性，更未明定地方政府之政策分工與支援角色，導致所謂「教訓輔三合一方案」之三級預防輔導工作形同具文（王紀青，2004），學校教育人員僅能運用有限資源及管教措施，勉力處理日漸嚴重之學生管教問題。

¹⁰ 參見前部版輔導管教辦法第二十六條第一項規定：「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其權益者，得以書面向學校申訴。」，惟相關通知之格式、申訴時限及載明事項等均未有一統一規範，學校層級限於授權不足與缺乏經驗，實難有效訂定。

六、懲戒行為——體罰

(一) 英國

在1986年之前，英國學校教師及校長基於「代位父母」(in loco parentis)的慣例與傳統，對學生擁有管教之權力(Alexander & Alexander, 2003: 200)，社會亦接受教師對學生施予適度體罰。但是部分LEA逐漸限制體罰之使用，並訂定相關注意事項，主要內容包含(陳幸仁，1996：48-49)：

- 1.使用的鞭子或皮條，必須經過認可標準。
- 2.必須備有體罰紀錄簿，列明體罰原因及過程，並經校長簽署核可。
- 3.具備3年以上教師資格者才能執行體罰，實習、代課教師不得施行。
- 4.禁止對8歲以下學童體罰。
- 5.禁止在其他學生面前體罰。
- 6.施以打手心之體罰，不得超過3下。
- 7.女學生體罰只限於打手心，且僅能由女教師執行。至於鞭打男學生臀部不得超過6下。

而在1986年《教育法案》通過後，公立學校開始禁止體罰，若有體罰事件發生，家長得向法院提起民事訴訟。到了1997年，國會通過對1996年《教育法案》之修正(Section 550A of the Education Act 1996)，明確規定所有公、私立學校自1999年9月1日起，全面禁止體罰，因此，現今英國學校教師對學生之體罰，已屬違法行為。不過，DfES曾經以行政通告(Circular 10/98)，說明教師對學生體罰與教師對學生身體施以合理約制的區分，也就是說，教師約束或控制學生身體在特定狀況下是必須或適當的。這些狀況包括以下情形：

- 1.學生自我傷害。
- 2.對其他學生、教職員或學校設施使用者進行暴力傷害或威脅。
- 3.破壞學校公共財物。
- 4.進行犯罪行為。
- 5.作出嚴重危害維持學校運作及管教之行為。

（二）中華民國

我國中小學校園過去存在以體罰方式管教學生之慣例，雖然各級教育主管機關一再重申禁止體罰，但是，現有法律並無禁止體罰之規定，前部版輔導管教辦法亦未明白禁止體罰，甚至該辦法中第十六條第一項第五款之管教措施（適當增加額外作業或工作），其性質即為「事實懲戒行為」，屬於廣義之體罰。

同時，值得注意的是，前部版輔導管教辦法第十八條規定：「依第十六條第一項第九款與第十七條第一項第十款之規定，以其他適當措施管教學生時，其執行應經適當程序，且不得對學生身心造成傷害」。此一規定似可推論為「其他適當措施」可能包含體罰在內，只不過明定其不得對學生身心造成傷害。因為，如果「其他適當措施」是指非權力性的一般管教措施時，則根本無須畫蛇添足地限制「不得對學生身心造成傷害」（周志宏，1997：410）。此外，我國法令對於體罰始終不會界定清楚，只是予以禁止，並不斷作出政策宣示或以行政命令訂定罰則。以教育部為例，不僅一再重申「零體罰」政策，更積極推動將「零體罰」納入《教育基本法》修正案（孫蓉華，2005）。同時，教育部於《處理高級中等以下學校不適任教師應行注意事項》（2003年5月訂頒）中，明定「體罰學生，有具體事實者」，應作為《教師法》第十四條第一項第八款所稱「教學不力或不能勝任工作」認定參考基準之一。

事實上，從教育法學與教師專業之觀點來看，體罰係個案上是否適當之問題，而非制度上欠缺正當性的問題，只要施行體罰時，未逾越比例原則，亦不違反其他一般法律原則，且教師已善盡說理義務，全面禁止體罰似屬不必（李惠宗，2004：124）。不過，由於我國中小學管教衝突事件不斷發生，部分家長與教師間，對體罰正當性與適當性之共識，已在逐漸下降中，若在法律中明定可以採取體罰（或使用暫時性疼痛等名稱），即使嚴格規範程序及使用時機，在實施體罰時，恐仍不免會有教師不慎執行過當，導致學生受到傷害之個案發生，此絕非社會大眾、教師或家長所樂見。同時，教師即使擁有體罰權利，若使用過當或缺乏教育目的之適當性，可能要負起下列責任：

1.行政責任：依據《公立高級中等以下學校教師成績考核辦法》第六條第一項第四款第三目規定，「輔導管教不當，致造成學生身心傷害」者，記過處分。

2.民事責任：《民法》第一百八十四條規定「因故意或過失，不法侵害他人權利者，負擔損害賠償責任」。

3.刑事責任：最可能成立之罪即為普通傷害罪或過失傷害罪，例如教師體罰學生時，雖無傷害之意，但結果卻造成受罰學生受到普通傷害或重傷害結果，有具體證明者，即可能觸犯傷害罪。

七、家長管教義務

（一）英國

依據英國法律，家長（監護人）對義務教育階段子女負有下列義務：

1.使其按時到校接受義務教育。依據1996年《教育法案》之規定，家長必須負責使學齡子女到校接受教育（第五條），如果家長未履行此項義務，LEA得向家長發出「學校出席令」（School Attendance Order）（第四百三十七條）；而家長（監護人）若未能督促學生按時到校，視同犯罪行為，一旦被LEA向法院告發，將會遭到法院強制逮捕審訊，若被定罪，可能遭到監禁處罰（第四百四十四條第一項）。惟LEA告發前，應先考慮申請「教育監督令」（Education Supervision Order, ESO），使家長有改善之機會（S.36 of Children Act 1989, 1989）。

此外，在向法院告發前，依據2003年《反社會行為法》第二十三條，亦可對家長處以罰鍰，此種罰鍰之通知係由LEA承辦官員、學校校長發出（若由校長發出，在發出前需得到校管會之同意），家長無權提出異議或上訴，其在規定期限內未繳交罰鍰者，LEA得以此為證據向法院告發。

2.對停學子女之加重義務。如學生被永久停學或在一年內被停學2次以上，LEA毋須其他證據，即得向法院申請對家長發出「教養令」（Parenting Order）（《反社會行為法》第二十三條、第二十六條）。此一教養令通常包含兩個部分：

(1)要求家長出席諮詢、輔導課程（上限3個月）。

(2)配合學校之特定要求（一年內）。

其中有關課程等額外經費由LEA支付，而家長違反教養令者，法院可處以罰金（每次最高1000英鎊）（DfES, 2004b）。

（二）中華民國

我國教育法令對於父母之法定管教義務，鮮少加以規範，更沒有配合學校管教措施之強制規定。僅有在其他與未成年人相關法律中有類似規定，茲分述如下：

1. 《民法》：依《民法》第一千零八十四條第二項之規定：「父母對於未成年之子女，有保護及教養之權利義務」。

2. 《少年事件處理法》：依《少年事件處理法》第八十四條第一項、第二項規定如下：「少年之法定代理人或監護人，因忽視教養，致少年有觸犯刑罰法律之行為，或有第三條第二款觸犯刑罰法律之虞之行為，而受保護處分或刑之宣告，少年法院得裁定命其接受8小時以上50小時以下之親職教育輔導。拒不接受前項親職教育輔導或時數不足者，少年法院得裁定處新臺幣3000元以上10000元以下罰鍰；經再通知仍不接受者，得按次連續處罰，至其接受為止。其經連續處罰3次以上者，並得裁定公告法定代理人或監護人之姓名。」

3. 《兒童及少年福利法》：依《兒童及少年福利法》之規定，父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人，應禁止兒童及少年從事該法第二十六條第一項之各款行為¹¹。

4. 《家庭教育法》：依《家庭教育法》第十五條之規定：「各級學校於學生有重大違規事件或特殊行為時，應即通知其家長或監護人，並提供相關家庭教育諮商或輔導之課程，其辦法，由該管主管機關定之」。而依教育部訂定之《各級學校提供家庭教育諮商或輔導辦法》第三條之規定：「本辦法所稱重大違規事件或特殊行為學生，指違反學校校規達記大過以上處分或經學校認定行為特殊之學生。」，同一辦法第六條規定：「各級學校於發現有重大違規事件或特殊行為學生時，應即通知其家長或監護人」，且學校得視其違規情節輕重，選擇適當方式提供家庭教育諮商或輔導。惟此一課程之提供，明顯係屬協助性質，不具強制力，家長不接受

¹¹ 包括「吸菸、飲酒、嚼檳榔」、「施用毒品、非法施用管制藥品或其他有害身心健康之物質」、「觀看、閱覽、收聽或使用足以妨害其身心健康之暴力、色情、猥褻、賭博之出版品、圖畫、錄影帶、錄音帶、影片、光碟、磁片、電子訊號、遊戲軟體、網際網路或其他物品」、「在道路上競駛、競技或以蛇行等危險方式駕車或參與其行為」。

家庭教育諮商或輔導之課程，亦無罰則。

5.《強迫入學條例》：依《強迫入學條例》第六條之規定，家長或監護人對義務教育階段子女，有督促其入學之義務（包含中輟生及長期缺課學生）。惟經鄉、鎮、市、區公所警告仍不遵行者，可處100元以下罰鍰，並得繼續處罰至入學為止（第九條）。

除了上列法令外，目前學校層級之《教師輔導與管教學生辦法》及地方教育主管機關訂定之學生獎懲規定，由於《教師法》與《國民教育法》均未具體明確授權，更未針對家長配合學校管教措施之義務予以規範，以致學校教育人員面對家長不配合管教學生之狀況時，經常有心無力。

八、學生行為分級管教

（一）英國

校管會必須制定學生行為管理政策原則之書面說明，且在引進特定管教方式或強調特定議題時，應知會校長並給予進一步之指導。同時，《學校標準架構法》亦要求校管會將所有學生行為規範（code of conduct）及管教措施納入書面說明，而校長決定採取之管教措施要以書面文件方式公布周知，並且每年至少一次提示所有學生、父母及教職員注意相關規定。此外，絕大多數學校在管教政策中，均會針對學生各類偏差行為，依嚴重等級區隔且列舉對應之管教措施，並制定分級行為管教表。此種行政管理上之標準作業流程，不僅對學校教職員使用管教措施之時機、程序提供良好指導方針，更對減少管教衝突事件之發生具有正面效益。

（二）中華民國

我國現行學校層級之輔導管教學生辦法，通常僅針對學生偏差行為列出可用之各類管教措施，但均未依據偏差行為類型、等級，列出對應之不同管教措施及執行程序。換言之，我國現有學校層級之學生管教規範，在認定原則上過於簡化，未考量行為之動機、後果及發生次數等因素，反映在選擇管教措施之標準流程中，亦缺乏處理學生管教事件的指導程序。

肆、結 論

一、英國學生管教法制之借鏡

英國中小學之學生管教制度十分注重配套立法模式，遵守一般行政法之法律原則，特別是在建立行為分級管教措施上，值得我國效法學習。此外，英國教育法制普遍尊重教師教育自由權，法令列舉之一般管教措施及懲戒行為，僅係提供教師考量之參考，教師得使用之管教措施，除懲戒處分（如停學、退學）外，並不限於法令列舉項目，只要遵守法令明定之原則，教師之專業自主得到充分尊重。

二、我國學生管教法制亟待補強

我國現有法律並未具體明確授權學校訂定輔導管教規章之界限（特別是可能侵害學生基本權利之懲戒行為或懲戒處分），換言之，沒有中央層級之法律建立合理規範內涵，完全空白授權地方政府或學校，學校因而在訂定或執行諸多管教措施上，受限於法律保留原則，而無法對學生或家長產生強制拘束力。可是，中央教育主管機關一方面不斷地對地方政府及學校下達行政命令或行政指導¹²，要求遵守相關政策規範，另一方面，中央教育主管機關卻未協助釐清體罰意義等關鍵議題。凡此，均可能為學校教育人員帶來困擾。

三、缺乏積極性之管教措施及學生行為管教政策

我國中小學教師可用之一般管教措施中，明顯缺少英國學校常見之隔離措施（包含離開班級及校內停學），對教師而言，此係維持教學活動正常實施，處理持續干擾教學秩序學生所應有的管教措施選項之一，特別是在儘量不使用懲戒行為或處分之前提下，學校應提供資源採取此一管教措施。

此外，我國相關法令中，從未提供長期停學（超過10天）、強制轉學或退學等

¹² 參見教育部《學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項》。1995年9月6日臺訓（一）字第0940121652號函修訂。

懲戒處分選項，此一傳統固然是考量義務教育之特性所致，但是正因為公立義務教育之「公益」特性，更應參考英國經驗，建立「零容忍政策」，針對極少數有重大違規行為且管教無效之學生，增加長期停學或退學等懲戒處分，並設置配套之替代教育方案。如此，才能落實學生管教工作並維持學校教育正常品質。

四、釐清體罰意涵，明定可用之懲戒行為

從教育法制及教育現場需求考量，我國應立即修補立法疏漏，對體罰作出明確界定，亦即參考先進國家發展趨勢，採取狹義範圍界定，以「直接對學生身體施以處罰，造成其肉體痛苦之懲戒行為」作為體罰之定義，較為貼近教學現場教育人員與家長之共識（臺北市教師會，2005）¹³。換言之，以法律明文禁止體罰（狹義），但允許學校教育人員在合乎比例原則及適當性原則下，使用罰站、勞動服務、增加書面作業等懲戒行為，以有效進行管教工作。

五、改善學生受懲戒處分之申訴程序

我國學校目前在學生受懲戒處分之申訴程序上十分簡略，前部版輔導管教辦法第二十六條規定，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其權益者，得以書面向學校申訴，但對申訴機制、審議原則等重要事項均未明確規範，極易引起爭議。故有必要在法令中明定懲戒處分之申訴程序，特別是針對重大懲戒處分，應讓家長有上訴至地方教育主管機關之權利。

六、應增加家長法定管教義務

英國法律賦予家長法定管教義務，以促使家長善盡教養子女之責任，違反者可能遭到法院裁罰。相較之下，我國相關教育法律中，家長並無任何配合學校管教學生措施或輔導方案之義務或罰則，亦未具體授權學校訂定相關規範，所以，

¹³ 臺北市國小家長會聯合會法制組召集人劉承武表示，贊成教師處罰，但不應體罰，如罰站、跑步、罰抄作業或其他勞動服務，都在合法管教範圍內。參見張瀛之（2005）。

學校無法強制家長配合對學生之管教措施，往往使得學生行為問題日趨惡化，故未來有必要在相關法律中增訂類似規定。

伍、建 議

一、儘速推動修改《國民教育法》及《教師法》

在學校教育人員管教權責、管教措施類型、家長義務、替代教育及經費來源等事項上，明定具體規範或授權，修補現行教育法制之缺失。

二、法律宜授權地方政府制定自治條例，因地制宜整合制度與資源

由於我國各縣市教育資源及城鄉差距明顯存在，以法律對學生管教制度硬性統一規定，未必妥適。故除需由法律規範事項外（例如停學程序），其餘事項應明確授權地方政府制定自治條例加以處理。而法律授權內容應包含下列事項：

（一）建立體罰認定標準，明文禁止體罰（狹義），但允許教育人員依法定程序使用罰站、勞動服務、增加書面作業等懲戒行為。

（二）增加學生行為懲戒處分類型，並對重大懲戒處分（如長期停學、退學等），建立學校及教育局二級申訴處理機制。

（三）於自治條例中明定家長配合學校管教學生之義務，並訂定罰則。

（四）增加專業人員（學校諮商員、心理師、社工師或助理教師等）編制。

三、編訂家長及教師手冊，提供管教法令及司法判決之指導

為避免爭議，學校應每年定期檢視現有管教學生法令及章則之內容，並將最新版本公告於學校網站。此外，亦應將法令、章則、相關司法判決案例、學生申訴程序等資料，編入家長手冊及教師手冊，並利用學校公開活動適時宣導，以減少個別管教衝突事件之發生。

四、充實教師有關學生管教相關法制之知能

學校教育人員應積極充實管教相關知能，特別是有關管教措施執行程序及一般行政法之法律原則內涵，應視為教師專業成長目標之一，以利學生管教工作之順利實施。

五、學校應訂定詳細之學生行為管教章則

我國現行學校層級之輔導與管教學生辦法，通常僅列出可用之管教措施，卻未依據偏差行為類型、等級，列出對應之管教措施及執行程序。因此，應將學生管教之權責明確區分，依學生偏差行為之懲戒等級，分別由教師及行政人員（含校長）行使不同管教措施。同時，學校章則應依學生偏差行為類型及嚴重程度，訂定學生行為分級管教表，如此即可建立學生管教之標準流程，符合正當法律程序原則之基本要求。此外，在章則訂定過程，亦應確保教師、行政人員、家長及學生等各類團體代表之充分參與。

參考文獻

- 大陸書店（1997）。**大陸簡明英漢辭典**（修訂八版）。臺北市：作者。
- 毛連塏、吳清山、但昭偉、柯平順、陳寶山、萬家春（1993）。**國民小學學生管教問題調查研究**。臺北市：教育部。
- 王紀青（2004，11月2日）。輔導問題學生，三級預防破功。**聯合報**，C2版。
- 王鍾和（2004）。國中小教師管教現況、問題與因應。**學生輔導**，93，47-55。
- 李介至、林美伶（2000）。國中教師管教現況與問題。**中等教育**，51（2），67-76。
- 李宗誼（2003）。**國中教師體罰學生成因及處置措施之研究**。國立中正大學犯罪防治研究所碩士論文，未出版，嘉義縣。
- 李建良（2002）。遭留校察看的私校學生。載於元照出版公司（主編），**月旦法學教室**（3）**公法學篇**（頁140-143）。臺北市：編者。
- 李建良、李惠宗、林三欽、林合民、陳春生、陳愛娥、黃啓禎（1998）。**行政法入門**。臺北市：月旦。
- 李惠宗（2004）。**教育行政法要義**。臺北市：元照。

- 邢泰釗（2004）。**教師法律手冊**（二版）。臺北市：教育部。
- 呂阿福（1999）。從法律觀點看體罰之正當性。**國教世紀**，185，49-61。
- 呂來添（2002）。**論中小學教師輔導管教之專業自主權——以教師法第16條及第17條為中心**。國立中正大學法律研究所碩士論文，未出版，嘉義縣。
- 吳 庚（2003）。**行政法之理論與實用**（增訂八版）。臺北市：作者。
- 吳清山（1996）。教師管教權責之探討。**初等教育學刊**，5，123-136。
- 林月盛（1999）。從教育法學觀點論教師管教與學生懲戒的有關問題。**研習資訊**，16（4）。2005年9月2日，取自<http://www.naer.edu.tw/ISSUE/j1/v16n4/47.htm>
- 林孟皇（2004，11月20日）。終結體罰悲劇。**中國時報**，A15版。
- 林佳範（2004）。**學生權利義務之內涵與校園規範：臺灣與美國的法律案例見解與「校規」之比較研究**。教育部訓育委員會委託研究。臺北市：教育部。
- 林靜淑（1998）。臺灣有關體罰教育政令的演變及其影響因素之探討。**新竹師院國民教育研究所論文集**，3，61-78。
- 周志宏（1997）。**教育法與教育改革**。臺北市：稻香。
- 姜得勝（2004）。偏差行為學生的辨識與輔導之研究。**中學教育學報**，11，1-23。
- 教育部訓委會（1995）。**教師管教學生的權限與問題**。臺北市：作者。
- 孫蓉華（2005，12月29日）。零體罰納入教育基本法。**聯合報**，C7版。
- 秦夢群（1998）。**教育行政—實務部份**。臺北市：五南。
- 秦夢群（2004）。**美國教育法與判例**。臺北市：高等教育。
- 陳幸仁（1996）。體罰問題—從英、美、日三國來談。**教育資料文摘**，224，47-53。
- 陳秋雯（2004）。體罰—不當管教或必要之惡。**學生輔導**，93，103-124。
- 陳樹村（2002）。利用程序機制解決教師體罰爭議。**公教資訊季刊**，6（1），2-5。
- 陳燕模（2005，4月16日）。女學生毆傷女老師 教師會聲援。**聯合報**，C2版。
- 許禎元（2005）。**中、小學生輔導與管教之探討**。2005年6月18日，取自<http://tpctc.tpc.edu.tw/2000/wwwboard/index.asp>
- 許育典（2002）。**法治國與教育行政**。臺北市：高等教育。
- 國語日報社（1984）。**國語日報辭典**。臺北市：作者。
- 黃東熊（1997）。日本之「學術自由」與「大學自治」。臺北市：國立中興大學文教基金會。
- 黃姬芬（2001）。**國小教師管教信念與管教行為相關之研究**。國立臺中師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版，臺中市。
- 黃馨儀（2001）。論我國中小學教師管教權之內涵。**三民主義學報**，20，249-274。
- 張秀敏（2003）。學生行為管教的方法與策略。**國教天地**，152，8-19。

- 張瀛之 (2005, 1月8日)。管教?體罰?教師:應訂定分級制。中國時報, C1版。
- 傅木龍 (2004)。從輔導與管教談教師作為的迷思與突破。學生輔導, 93, 9-37。
- 楊昌裕 (2000)。教師輔導與管教學生的基本觀念。學生輔導, 66, 84-95。
- 詹鎮榮 (1992)。大學生學習自由之研究—中德法制之比較。載於董保城主編, 德國學術自由之研究 (頁170-171)。臺北市:教育部。
- 臺北市教師會 (2005)。釐清管教與體罰爭議。新好教師, 41, 4-9。
- 蔡森田 (2005, 4月21日)。夫子難為 督促過嚴竟挨拳。中國時報, C3版。
- 顏國樑 (2001)。教師輔導與管教學生辦法的內容分析、特色與建議。學校行政, 13, 89-100。
- 謝瑞智 (1996)。教育法學 (增訂版)。臺北市:文笙。
- Alexander, K., & Alexander, M. D. (2003). *The law of schools, students and teachers in a nutshell*. St. Paul, MN: West.
- Cambron-McCabe, N. H., McCarthy, M. M., & Thomas, S. B. (2004). *Public school law: Teacher's and student's rights* (5th ed.). Boston: Allyn and Bacon.
- Children Act 1989 (1989).
- DfES (2003). *Advice on whole school behaviour and attendance policy* (DfES 0628-2003 R). Retrieved June 12, 2005, from <http://www.dfes.gov.uk/behaviourandattendance>
- DfES (2004a). *Circular 10/99: The Secretary of State's guidance on pupil behaviour and attendance* (DfES/0566/2004, originally issued 1999, revised 2004). Retrieved June 15, 2005, from <http://www.dfes.gov.uk/behaviourandattendance>
- DfES (2004b). *Guidance on education-related parenting contracts, parenting orders and penalty notices*. Retrieved July 16, 2005, from <http://www.dfes.gov.uk/behaviourandattendance>
- DfES (2004c). *Guidance on exclusion from schools and pupil referral units* (DfES/0354/2004). Retrieved June 15, 2005, from <http://www.dfes.gov.uk/behaviourandattendance>
- DfES (2004d). *Permanent exclusions from maintained schools in England, 2002-2003*. Retrieved May 21, 2005, from <http://www.dfes.gov.uk/rsgateway/DB/SFR/>
- DfES (2005). *Pupil Referral Units*. Retrieved July 11, 2005, from http://www.dfes.gov.uk/exclusions/alternative_provision_policies/pupil_referral_units.cfm
- Education Act 1996 (1996).
- E&S Survey (2004). *Glossary of terms and definitions*. Retrieved June 18, 2005, from <http://205.207.175.84/ocr2000r/wdsdef00.html>
- Imber, M., & Van Geel, T. (2000). *Education Law* (2nd ed.). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

期刊徵稿：http://www.edubook.com.tw/CallforPaper/BER/?f=oa

高等教育出版：http://www.edubook.com.tw/?f=oa

高等教育知識庫：http://www.ericdata.com/?f=oa

IPU & UNICEF (2004). *Child protection: A handbook for parliamentarians*. Geneva, Switzerland: SRO-Kundig.

NASP (2001). *Position statement on corporal punishment in schools*. Retrieved July 4, 2005, from <http://www.nasponline.org/information/pospaper-Corppunish.html>

Simpson, J. A., & Weiner E. S. C. (Eds.) (1989). *The Oxford English Dictionary* (2nd ed.). Oxford: Clarendon Press.

青柳武彦 (2001)。教育と体罰。2005年9月23日，取自http://www.glocom.ac.jp/project/chijo/2001_08/2001_08_28.html