

校長行政裁量權在課綱實施的探究

黎季昊

臺北市立大學教育行政與評鑑研究所博士生

臺北市老松國小校長

陳清義

臺北市國小校長協會名譽理事長

中華民國中小學校長協會副理事長

臺北市福星國小校長

一、前言

報載高雄市中小學校長甄試筆試題目之一為：「面對新課綱的推動，在當下的教育生態，校長如何在法職權外展現才德兼備的專業領導能力？」（徐如宜，2021）；也看到平興國中教師抱怨校長經常「以行政裁量權打壓老師」（桃園市教育產業工會，2020）。令筆者不禁想到，新課綱推動勢必存有困難與需要精進之處，才會變成考題？除了法職權外，當才德兼備的領導能力也無法解決校園事件時，在夾縫中，學校領導者是否仍能擁有一點點的行政裁量權用以解決難題呢？

本文擬先從校長行政裁量及新課綱的內涵進行探究，其次再提出校長在課綱推動上可進行行政裁量的建議事項。

二、校長行政裁量權

黎季昊（2019）認為校長在學校綜理校務的領導經營上，必然會對於許多行政事務加以裁量，但在教育法令的規範中，並未對「校長的行政裁量」一詞進行明確的界定。因此，僅能就法學概念的探究中推衍校長行政裁量的意涵。依《行政程序法》第2條規定，國民小學校長係依據法律授權在特定範圍內行使公權力並完成特定國家任務之個人，此種現象在法學上稱為公權力的授予。因此，其法律地位可視為等同於行政機關，受到行政機關行政裁量相關見解之拘束，可適用於校長行政裁量的判斷。

然所謂「行政裁量」乃是法學上用語，指行政機關根據法律明文之授權或無立法機關法律規定時，根據機關本身之職權，在多數均為合法之法律效果中，得為選擇之措施。在依法行政的原則下，授權行政機關追求個案正義，行政權有其自我形成空間，作為解釋與適用法律之第一線有權機關，這是「行政裁量權」產生的背景（賴恆盈，2013）。

杜岐旺（2014）認為行政裁量的內涵應可涵括三個層面：(1) 行政機關依據明確法律概念原則授權所為之行政行為；(2) 行政機關依據不確定法律概念原則

所具有之裁量餘地與行為；(3)立法機關未予規範，但行政機關本職權所為之行政行為。而不論行政裁量所指涉之內容屬前述何者，依《行政程序法》第2條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」此係指行政行為皆須以依法行政為指導原則，即在消極面上，其不可違反法律優位原則的規範，而在積極面上，其必須符合法律保留原則的適用。

所以校長雖擁有行政裁量之權限，但行政裁量應包括對於行政程序的合理拿捏，也必須符合法律保留原則，不可違反法律優位原則。因此，校長對於行政裁量權之行使須考量法律優位原則、法律保留原則、誠實信用原則、平等原則、比例原則、明確性原則、信賴保護原則、不當聯結禁止原則等，校長行政裁量權並非毫無限制、毫無節制（黎季昊，2019）。

三、校長行政裁量的類別

實務上，校長之行政裁量權已經普遍滲透到學校組織運作的各個層面，包括人事權、准假權、成績考核權、課程權與經費權等，只是可裁量的程度不同。依據其裁量之程度約可分為絕對裁量權、相對裁量權與形式裁量權，以下就其內涵分別加以敘述（劉仲成，2002）：

（一）絕對裁量權

對於裁量之事項在無明文規定時，校長基於職權並在不違法的前提下，其擁有絕對之裁量權，例如有關教師借調行政機關之事宜，校長可以根據學校情況，裁量同意與否，此一量權屬實質量權之一。

（二）相對裁量權

對於裁量之事項已有委任立法之規定者，校長僅有相對裁量權，例如有關教師進修之事宜，已有教師進修辦法規範，校長僅能辦理，只有在法令規章未規定處或模糊地帶，校長始可進行適法性的相對裁量權，此一量權亦屬實質量權之一。

（三）形式裁量權

對於裁量之事項，當法令規章已有明確之規範時，首長並無權作法令規章外的裁量。若說有裁量，可說是形式裁量，乃是校長不得不做的裁量，亦是校長的職責與義務，例如申請生育補助費與優惠房貸購屋，校長行政裁量的動作只是一種行政必要的手續而已，故為一種形式裁量權。

四、課綱在國民小學實施的彈性規定

在《十二年國民基本教育課程綱要總綱》（教育部，2021）之陸、課程架構：十二年國民基本教育課程類型區分為二大類：「部定課程」與「校訂課程」。

部定課程的實施：(1) 學校需依照各領域及彈性學習的學習節數進行課程規劃。每節上課時間國民小學 40 分鐘，國民中學 45 分鐘。但各校得視課程實施及學生學習進度之需求，經學校課程發展委員會通過後，彈性調節每節分鐘數與年級、班級之組合。(2) 在符合教育部教學正常化之相關規定及領域學習節數之原則下，學校得彈性調整或重組部定課程之領域學習節數，實施各種學習型式的跨領域統整課程。跨領域統整課程最多佔領域學習課程總節數五分之一，其學習節數得分開計入相關學習領域，並可進行協同教學。

校訂課程的實施：(1) 低年級 2-4 節、中年級 3-6 節、高年級 4-7 節，由學校安排，以形塑學校教育願景及強化學生適性發展。(2) 在國民小學及國民中學為「彈性學習課程」，包含跨領域統整性主題／專題／議題探究課程，社團活動與技藝課程，特殊需求領域課程，以及服務學習、戶外教育、班際或校際交流、自治活動、班級輔導、學生自主學習、領域補救教學等其他類課程。(3) 彈性學習課程由學校自行規劃辦理全校性、全年級或班群學習活動，提升學生學習興趣並鼓勵適性發展，落實學校本位及特色課程。依照學校及各學習階段的學生特性，可選擇統整性主題／專題／議題探究、社團活動與技藝課程、特殊需求領域課程或是其他類課程進行規劃，經學校課程發展委員會通過後實施。

五、校長在課綱實施中的裁量權

觀諸課綱的規定中，仍留有許多由學校課發會決定或學校自行決定的空間，就前述裁量的類別分析，校長與教師之間的推動上的困難可能發生在絕對裁量權和相對裁量權的事項，不會發生在形式裁量權事項。

實務上，以課程綱要總綱所提實施要點部分而言：

1. 在課程發展的面向，課綱對於課發會之組織運作，規範得相當明確，因此，校長僅能就其程序是否有瑕疵，加以裁量。但在課程設計上，則具有較高的裁量權，如總體架構、彈性學習及校訂課程規劃，校長可透過參與各該項討論會議過程中，在提送到課發會成案審議前，具有實質裁量權。
2. 在教學實施中之教學規劃、教學資源等相關事項，亦即課綱尚未嚴加規範其細節部分，學校則擁有較高的自主性，校長自具有實質的裁量權限。在學習評量結果的運用與非屬公部門的資源取得上，其性質同屬學校自主權限，在

不逾越法律規範下，校長擁有實際裁量權。

3. 在教師專業發展部分，課綱規定校長及教師每學年均須至少公開授課一次並做專業回饋，此屬明文規範，並無裁量餘地，但就其形式、內容，甚而時間長短，則自由度高，校長可資裁量。在協助與獎勵方式上，亦可讓校長擁有實際裁量權。
4. 在行政支持的面向，對於經費與專業支持屬校長可核定範圍，與引導家長參與、結合外部資源及建立夥伴關係等，學校均擁有極高的自主權，換言之，在此範圍內校長亦擁有極高的裁量權限。

校長身為學校的課程領導者，對於學校課程發展，在主軸上並未有太多的裁量權，在課綱執行中校長所擁有之裁量權多屬校長原本就可核定的範圍，學校最重要的教育願景、本位課程等，均需由課發會審議，校長僅能發揮間接影響力，無直接影響力，若要真正發揮校長課程領導的影響力，應賦予校長更多實質權限。

六、結語

校長依據《國民教育法》第 9 條所獲得的綜理校務權，係其職權，殆無疑義。但是此職權亦會因各種不同個案之執行內容，產生校長裁量的餘地。就課程綱要的執行上，在規範明確部分，屬於形式裁量權，在必須以課程發展委員會通過而實施的部分則屬相對裁量權，在未進入課程發展委員會審議前及課程綱要尚未做細部規範部分則屬於校長的絕對裁量權。亦即，課綱實施過程中之裁量權具有階層性，由上而下分別是：課綱明文規範必須遵守之形式裁量、必須透過合議即課發會決議之相對裁量、屬於形式內容可以自主決定之絕對裁量。綜上可知，為能順利執行新課綱，校長宜具有權變的概念，因應學校不同之背景及發展變項，在課程議題及規劃上，採用由下而上的方式，在尚未進入課程發展委員會審議之前，具有較高自主性及實質裁量權時，加以深耕轉化，以服膺課發會審議及課綱規定，降低學校在推行新課綱實施的衝突。

參考書目

- 杜岐旺（2014）。淺論校長行政裁量與校務會議合議制之衝突與調和。臺灣教育評論月刊，3(5)，135-141。
- 徐如宜（2021年1月11日）。高市中小學校長甄選首度採英文短講 試辦不計分列門檻。取自 <https://udn.com/news/story/6885/5164300>
- 桃園市教育產業工會（2020年6月22日）【來自平興國中基層教師的心聲】

請問教育局，還要讓我們忍受這樣的校長多久？取自 http://teu.org.tw/epaper_detail.php?epaper_id=3011

■ 教育部（2021 年 3 月 15 日）。(111 學年度實施)十二年國教課程綱要總綱。取自 <https://www.naer.edu.tw/PageSyllabus?fid=52>

■ 劉仲成（2002）。混沌理論對國民中小學校長權力運用的啟示。《學校行政》，20，64-77。

■ 黎季昊（2019）。國民小學校長之職權與權責（未出版之碩士論文）。銘傳大學法律學院法律學系碩士班，臺北市。

■ 賴恆盈（2013）。行政裁量通說理論之檢討與行政裁量義務論。《月旦法學雜誌》，219，102-119。

