

中小學教師執行交通導護的法源依據與意願之探究

魏丞志

臺中市立北屯區四維國民小學專任教師
國立臺中教育大學教育行政與管理碩士在職專班研究生

一、前言

孩子是國家未來的棟樑，為了維護孩子的成長環境，需要家長、學校、社會單位以及行政部門的合作。近年來不論校內、外對於交通導護的討論仍受到民眾注目，從導護工作的法源依據到應該由誰擔任導護工作，當前社會並無共識，尤其是第一線教師與學生家長之間，更是容易產生摩擦。雖然歧見經常發生，但深究其源由，卻都能發現雙方維護學生安全的善意，那麼政府更應盡力協調各方歧見，對交通導護的責任、義務以及法源進行完善的規劃，才有利社會的發展。

二、交通導護歷史沿革之探究

在 1965 年 3 月 20 日桃園永安國小師生，於陽明山辦理戶外教育，卻發生遊覽車翻覆意外，引起各界譁然，政府在體察交通安全的重要性後，便成立專案小組，指定臺北市銘傳國小進行研究、規劃、實施交通安全實驗教育，交通導護的概念從此被提及（陳碧霞，2005）。

行政院於 1969 年訂定《改善交通安全工作初步方案》，以加強國中、小及幼稚園交通安全教育為目的，交由教育部負責辦理。教育部訂定實施及考核要點，內容第六點為教師導護輪值工作：「由全體教師輪值擔任，於上放學指導糾察隊管制交通秩序，並協助指揮交通，以維護學生由當地交通要點上下車至學校途中之安全」，教師開始前進路口協助學生上、放學（林昭賢，1995）。

教育部為強化師範專科學生的交通安全教育，於 1983 年提出《省、市立師範專科學校一至五年級交通安全教育課目名稱及時數一覽表》，並訂定《國民小學交通安全導護老師值勤要領》，以提升畢業生在教學現場進行交通安全教育之能力。但在車水馬龍的交通路口，只依靠教師和學生進行交通導護仍然不足以應付，因此教育部於 1989 年頒布《學校及社會交通安全教育執行與獎懲要點》，其中提及邀請家長和社區人士參與交通服務隊，家長服務隊的制度由此產生，交通導護的工作不再只是教師與學生的責任，而是加入家長的參與，共同維護學生的交通安全（學校及社會交通安全教育執行與獎懲要點，1989）。

為強化交通導護的組織和辦法，行政院於 1991 年，訂頒《道路交通秩序與交通安全改進方案》，明訂國中、小導護工作重點為：「學校應編組學生路隊及糾察隊，加強訓練，並實施導護，對騎乘腳踏車路隊應加強輔導與管制，並依據交

通狀況編組媽媽服務隊，在交通複雜地區或主要幹道之學校門口或交叉路口，維護學生上下學交通安全」（陳碧霞，2005）。然而，十二歲的學生能在路口進行導護工作嗎？1995年3月臺北市民生國小范姓學童於擔任交通糾察隊執勤時發生車禍，喚起社會大眾的注意。依照當時《兒童暨少年福利法》國小學童不能從事危險之工作，撤回在道路上擔任交通導護的國小學童已經成為社會的共識。因此，教育部於1997年1月召開會議，宣示不讓學童擔任交通糾察隊，退出交通導護的行列，同時臺北縣全面試辦導護義工制度，強化導護義工的運作模式，並讓家長和社區民眾接手導護崗位，以保護學童安全。

行政院於1991年訂頒《道路交通秩序與交通安全改進方案》，陸續由導護媽媽進行交通導護工作，教師逐漸退出校外。而2005年7月6日《國民教育階段家長參與學校教育事務辦法》的通過，使家長能更積極參與學校的事務並投身於導護志工，因此，國小的家長會普遍設有交通導護組，以協助學生上、下學的安全（吳政倫，2007）。

隨著時代的沿革，校園交通導護開始具備幾種共識，首先，交通導護工作應由教師、家長，以及社區人士共同協助進行。其次，依照維護兒童安全之準則，不應讓學生擔任校外交通導護之工作。最後，家長及社區人士具備更多能力參與學校事務的進行，其中亦包含導護志工隊的安排。

三、教師執行交通導護法規之分析

依據《教師法》第十七條第六款規定：「教師應嚴守職分，本於良知，發揚師道及專業精神。」以及《教師法》第十七條第十款規定：「其他依本法或其他法律規定應盡之義務。」此法為我國對教師義務的規定，其中並無明確規定教師有擔任校外交通導護之義務。然而各地方政府確曾多次明定教師有責任進行交通導護工作，例如：臺中縣政府曾經於民國93年8月24日發布《臺中縣國民中小學執行學生交通導護工作實施要點》，其中第二條明定學校校內、外交通導護工作，旨在維護學生上下學之安全，為教師應有之責任，不得拒絕。此舉引起眾多教師不滿，臺中縣教師會亦向教育部詢問此實施要點是否有違《教師法》規定之工作內容，然而教育部於同年12月9日僅回覆依照《國民教育法》、《教師法》等相關法規，並未明述教師應擔任導護或免擔任導護之規定。教育部的回覆在眾多教師看來避重就輕，不願將訂定法規的責任攬起，反而留下模糊的空間任由地方政府解釋（葉維加，2013）。

教師的地位模糊，與一般公務員的性質有些落差，在《教師法》於1995年頒布之前，由於教師多為縣市政府統籌派任，依1945年司法院解釋彙編院解字第2986號文：「委任之公立小學教職員及縣市立圖書館館長、受有俸給者，均為

《公務員服務法》上之公務員。」教師受到公務人員相關法律規範，其中《公務人員任用法》第四條提到：「公務員係由於國家之特別選任，乃以忠誠服務及品德為準則，與國家或地方自治團體，發生特別權利關係。」因此，教師對於政府的行政命令只能照單全收，但意外發生時，基層教師卻無法向上級單位請求救濟，此種特別權力關係在早期給予行政機關巨大的權力和便利性，教師只能服從教育主管單位的命令，擔任交通導護工作。

特別權力關係的動搖可以追溯到 1984 年大法官會議釋字第 187 號文指出：「公務人員依法辦理退休請領退休金，乃行使法律基於《憲法》規定所賦予之權利，應受保障。」這次大法官會議反映民主法治精神的重要性。而到了 1992 年大法官會議第 308 字號解釋：「公立學校聘任教師非《公務員服務法》上之公務員，但教師兼任行政職務者，其職務上行為則有該法之適用。」此解釋則確立了公立學校兼任行政與非行政教師間的性質（范熾文，2001）。更在 1996 年《教育人員任用條例》修訂後，明定中、小學教師改為聘任制度，教師在學校的執業範圍，需要回歸契約（聘書）所合意表示的內容，並受法律的除外限制，及教育主管行政機關的監督。教師由派任改為聘任關係，更強調教師專業自主性。

《教師法》於 2006 年修正後，第一條開宗明義的指出：「為明定教師權利義務，保障教師工作與生活，以提昇教師專業地位，特制定本法。」因此，《教師法》中對於教師的權利與義務的規範顯得十分重要，在交通導護議題中，贊成與反對教師擔任交通導護的論點也是各自引用其中的條文。如贊成者多引用《教師法》第十七條之規定，教師除應遵守法令履行聘約外，並負有下列義務，其中第二款積極維護學生受教之權益。為維護學生基本受教權，以及提供適當之教育，同時保護學生遠離各種不當傷害；而反對者則引用《教師法》第十六條第七項「除法令另有規定者外，教師得拒絕參與教育行政機關或學校所指派與教學無關之工作或活動。」認為交通導護和教學無關，因此，教師可以拒絕參與。

為維護兒童受教權、學習權而訂定的《教育基本法》第二條：「人民為教育權之主體。教育之目的以培養人民健全人格、民主素養、法治觀念、人文涵養、愛國教育、鄉土關懷、資訊知能、強健體魄及思考、判斷與創造能力，並促進其對基本人權之尊重、生態環境之保護及對不同國家、族群、性別、宗教、文化之瞭解與關懷，使其成為具有國家意識與國際視野之現代化國民。為實現前項教育目的，國家、教育機構、教師、父母應負協助之責任。」就此法條看來，國家、教育機構、教師、父母應負起實現教育目的的責任，老師的價值在於保障學生受教權，故教師不能置學生的安全於不顧。

以上從《教師法》、《教育基本法》、《國民教育法》等相關法條的分析可以發現，交通導護的工作並未直接明列其上，但也沒有明確寫出不能擔任交通導護之

工作。贊成、反對雙方都是援引法條的一部分作解釋，不難想見雙方並無交集。然而，考量到社會對教師的觀感，政府機構將常逕自認定交通導護屬於教師的工作範疇，而濫用特別權力關係使教師妥協、遵守，隨著幾次大法官會議的解釋，此現象雖有改善，卻未能看見教育部對交通導護的重視，僅將權力下放地方政府，任由地方恣意妄為，這無疑是助長教師與地方政府、地方政府與中央的矛盾，對學生的受教權恐怕難有幫助。

四、教師執行交通導護意願性之探究

目前學校主要的交通導護多由教師擔任，多數學校皆採用輪值的方式安排導護人力，通常是連續執勤一周，教師多安排在校門口、穿堂，或是學校附近的路口。教師在值勤時需要維護學生上、放學的安全，指引周遭車輛的通行，但教師多不具備相關能力及權責，所以回顧過往也發生多起交通導護意外，如與民眾發生爭執、教師受傷等。而教師在進行交通導護時，如果身為級任導師，連續五天的早晨會有將近半小時的時間不在教室，對於教室內的狀況難以掌控，總是在值勤時提心吊膽，深怕在值導護時班上的學生發生意外。過往也曾發生導師進行交通導護時，班級學生發生意外的情況，導師面對家長的投訴，甚至是告訴，往往耗盡心力，其中的責任歸屬亦因為缺乏相關法規而模糊不清，經常要導師一肩扛起所有責任以及賠償。教師明白工作很難清楚劃分時數，主要在於仍有許多教師視教職為志業而非職業，秉持熱忱而付出，然而當非義務事項被當成應該，事故發生成為眾矢之的，其不被尊重的態度才是消磨教師服務熱忱的主因（朱平琦，2016）。若能有完善的規劃，安排適當人力或外聘保全進行交通導護，除了能鞏固學生上、放學的安全，也能讓教師回歸專業工作，無須分心其他事務。

五、結語

交通導護一直是社會討論的焦點，維護學生安全是整個社會共同的責任，不論是學校內的教師、警衛，或是學校外的家長、警察，甚至是一般用路人，都應盡己所能維護學生安全。在法源尚不完備的當下，第一線的教師確實背負過多的責任，卻缺乏適當的救濟管道，難免讓教師感到灰心。最後，筆者提出幾項建議，學校在安排導護工作時，應該詳細列出責任歸屬，並做好區別，例如導師班級的學生、同一樓層的學生，或是走廊、教室內的學生。此外，校內應該安排相關的救濟管道，尤其是法律的求助以及賠償的補助兩方面，在面對意外發生後可能出現的法律告訴，應該由學校委託律師協助當事人進行訴訟，減輕當事人的經濟壓力。若是法院裁決有賠償之需要，學校也應該參考事件的權責占比，負責部份的賠償款項，以減輕教師負擔。沒有人願意看到學生發生意外，但在意外發生後，如何減少損失才是最重要的，這其中應該包含澆熄教師教育熱忱一項，面對學生、家長提出的補償，學校、教師在所難辭，但要是因此而損害教師工作的熱忱，影

響未來的教學品質，才是對學生受教權最大的打擊。

參考文獻

- 朱平琦（2016）。國民小學交通導護制度適切性之研究—以宜蘭縣為例（未出版之碩士論文）。國立臺北大學。
- 考試院（1949）。公務人員任用法。
- 行政院（1969）。改善交通安全工作初步方案。
- 行政院（1985）。教育人員任用條例。
- 行政院（1991）。道路交通秩序與交通安全改進方案。
- 行政院（1999）。教育基本法。
- 行政院（2003）。兒童暨少年福利法。
- 行政院（2005）。國民教育階段家長參與學校教育事務辦法。
- 吳政倫（2007）。交通導護制度之研究-以臺北縣青潭國小為例（未出版之碩士論文）。臺北市立教育大學。
- 林昭賢（1995）。道路交通管理與交通安全教育的重要性。載於張新立（主編），交通安全教育專論（106-113頁）。中華民國交通安全教育學會。
- 范熾文（2001）。教師法地位及權利義務分析。中等教育，52(4)，56-68。
- 教育部（1979）。國民教育法。
- 教育部（1983）。省、市立師範專科學校一至五年級交通安全教育課目名稱及時數一覽表。
- 教育部（1989）。學校及社會交通安全教育執行與獎懲要點。
- 教育部（1995）。教師法。

- 陳碧霞（2005）。國小交通安全教育教學滿意度之分析研究（未出版之碩士論文）。中華大學。
- 葉維加（2013）。國民中小學教師擔任交通導護工作適法性之探討（未出版之碩士論文）。南臺科技大學。
- 臺中市政府（2004）。臺中縣國民中小學執行學生交通導護工作實施要點。

