

臺灣學生管教法制對大陸之啟示

李松

國立臺南大學教育學系教育經營與管理博士生

一、前言

現代教育是以維護人性尊嚴為出發點，以達成開發個人能力、實現個人理想為目標。國際社會多以此理念達成公約或建構法律。例如，聯合國在《世界人權宣言》第二十六條中宣稱：「教育之目標在於充分發展人格，加強對人權及基本自由之尊重」；在《經濟社會文化權利公約》第十三條中約定：「締約國公認教育應謀求人格尊嚴意識之充分發展，增強對人格與基本自由之尊重」；在《兒童權利公約》第二十八條與二十九條分別約定：「締約國應採取一切適當措施，確保學校執行紀律的方式符合兒童的人格尊嚴及本公約的規定；締約國一致認為教育兒童的目的應是：最充分地發展兒童的個性、才智和身心能力；培養對人權和基本自由以及《聯合國憲章》所載各項原則的尊重。」在這種國際大環境之下，學校與教師的管教權力受到法律的約束。教師在教育活動中管教學生稍有不慎，即有觸犯法律法規之嫌，輕則受到行政處分，重則需承擔刑事責任。然而，維護教育場域之他人權益與公共利益、糾正學生的偏差行為又是學校與教師不可回避的義務。針對學生擾亂教學秩序、侮辱毆打教師、霸凌同儕、攜帶違禁品等嚴重不良行為，學校與教師更是責無旁貸。為此，臺灣業已推出相應的法令以解決學校與教師管教學生的兩難困境。雖然，大陸在《教育法》、《義務教育法》、《教師法》和《未成年人

保護法》中對學生基本權利有所保護，大陸教育部也於 2005 年頒佈了《普通高等學校學生管理規定》，但是，大陸還未有一部普遍適用於所有教育層次的學生管教制度。面對國際社會對學生管教問題的普遍重視和依法治教的基本國策，大陸有必要借鑒發達地區的成熟經驗，並結合現實的國情、法情、社情與學情構建學生管教制度，以有效解決學生管教的法律難題。

二、臺灣之學生管教法制

(一) 目的與定義

臺灣教育部現行的《學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項》中明確提到管教之目的為：「增進學生良好行為及習慣，減少學生不良行為及習慣，以促進學生身心發展及身體自主，激發個人潛能，培養健全人格並導引適性發展；培養學生自尊尊人、自治自律之處世態度；維護校園安全，避免學生受到霸凌及其他危害；維護教學秩序，確保班級教學及學校教育活動之正常進行。」當中還將管教定義為：「對學生須強化或導正之行為所實施之各種有利或不利之集體或個別處置。」從以上部門規章我們可以看出：臺灣之學生管教目的較為中性，既希望學生能符合社會規範，又強調學生能夠適性發展。從管教定義透露出臺灣教育部門在提倡正向管教的同時也允許強制管教。

（二）立法模式

臺灣現行的學生管教制度沒有得到法律的明確授權。雖然其《國民教育法》第二十一條規定：「直轄市、縣（市）主管教育行政機關應訂定學生獎懲規定。」其《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。但是，根據司法院大法官會議釋字第 313、390、514 號解釋，法規命令若由法律授權行政機關訂定時，其授權目的、內容及範圍應具體明確始得據以發佈。上述二法顯然於此司法解釋不符。因此，若相關立法涉及學生權利剝奪或懲戒處分有違反憲法或教育基本法保障人民權利之意旨恐被判定為無效。臺灣教育部現行之《學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項》無上位法律之明確授權，各地方教育局訂立之《學生行為分級管教措施參考表》以及各校訂立之《教師輔導與管教學生辦法》也同樣沒有得到法律明確授權，其效力只能約束學校及教職員，不能直接限制或剝奪學生權利或賦予家長義務。如果以上學生管教制度有違反憲法保障之基本人權、《教育基本法》第 2 條規定之教育目的、第 8 條規定之學生權利、第 15 條規定之權利救濟或行政法之一般法律原則，則會被判定無效。

（三）法律原則

臺灣教育部在 2016 年修訂的《學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意

事項》中明確了兩項法律原則。第一項原則是平等原則。即學校與教師管教學生非有正當理由不得有差別待遇。第二項原則為比例原則。即管教措施除了要與學生違規行為之情節輕重相當外，還應遵循下列原則：採取之措施應有助於目的之達成；有多種同樣能達成目的之措施時，應選擇對學生權益損害較少者；採取之措施所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。地方教育局訂定的《學生行為分級管教措施參考表》也充分體現了比例原則。此外，上述行政規則還在「學校訂定之程式」與「處罰之正當法律程式」條文中適用了正當法律程式原則。例如，在「學校訂定之程式」一條中規定：「學校訂定教師輔導與管教學生辦法，宜依循民主參與之程式，經有合理比例之學生代表、教師代表、家長代表及行政人員代表參與會議討論後，將草案內容以適當之方法公告，廣泛聽取各方建議，必要時並得舉辦公聽會或說明會；前項學生代表人數于高級中等以上學校，宜占全體會議人數之五分之一以上；於國民中小學，宜占全體會議人數之十分之一以上；教師輔導與管教學生辦法應經校務會議通過後，由校長發佈實施；學校應依相關法令之規定，參考學生、教師、家長等之意見，適時檢討修正教師輔導與管教學生辦法。」

（四）管教措施

臺灣對義務教育階段的學生向來不採用強制轉學、長期停學或退學等嚴厲懲戒處分。教師可以採取的一般

管教措施包括口頭糾正；調整座位；要求口頭道歉或書面自省；列入日常生活表現紀錄；通知監護權人，協請處理；要求完成未完成之作業或工作；適當增加作業或工作；要求課餘從事可達成管教目的之公共服務（如學生破壞環境清潔，罰其打掃環境）；取消參加正式課程以外之活動；經監護權人同意後，留置學生於課後輔導或參加輔導課程；要求靜坐反省；要求站立反省，但每次不得超過一堂課，每日累計不得超過兩小時；在教學場所一隅，暫時讓學生與其他同學保持適當距離，並以兩堂課為限；經其他教師同意，於行為當日，暫時轉送其他班級學習；依該校學生獎懲規定及法定程式，予以書面懲處；教師得視情況於學生下課時間實施前項之管教措施。教師管教無效或學生明顯不服管教，情況急迫，明顯妨害現場活動時，教師可以請求學務處派員協助將學生帶離現場。當學生具有攻擊教師或他人，毀損公物或他人物品，或有攻擊、毀損行為之虞；自殺、自傷，或有自殺、自傷之虞時；有其他現行危害校園安全或個人生命、身體、自由或財產之行為或事實狀況，教師在不能制止、排除或預防危害的情況下，才能對學生身體施加強制力。學務處實施管教時可以請監護權人到校協助學校履行輔導與管教之責任。學務處多次管教無效且影響到其他學生之基本權益時，學校可以委請家長代表召開班親會，邀請其監護權人出席，討論有效之輔導管教與改進措施。學生違規情節重大需交由其監護權人帶回管教時，學務處應於事前進行家訪或與監護權人面談，並提交

學生獎懲委員會討論後執行。學生交由監護權人帶回管教以每次五日為限，在此期間學校需與學生保持聯繫繼續提供適當輔導並評估效果。交由監護權人帶回管教結束後，學校可以視需要予以補課。為明確學生行為管教措施的適當性，地方教育局還專門訂定了《學生行為分級管教措施參考表》。此外，教師不得體罰學生，情節重大者，依教師法進行處理；教師應避免有誹謗、公然侮辱、恐嚇等構成犯罪之違法處罰行為，避免有構成行政罰法律責任或國家賠償責任之行為，避免有侵害學生權利，構成民事侵權行為損害賠償責任之行為；除避免緊急危害者外，教師及學校不得搜查學生身體及其私人物品。對教師不當管教學生行為者及違法處罰學生之行為者，學校應按情節輕重，依相關辦法或規定予以懲處。為此，臺灣教育部還專門訂立了《教師違法處罰措施參考表》。

臺灣獲政治解嚴後，人權保障成為社會轉型正義之最高呼聲。為保障學生權利不被恣意侵害，較為嚴厲的學生管教措施既不適用也不被允許。從管教主體來看，教師只有一般管教的權利；懲戒處分權在於校長與上級主管行政機構。家長雖具有協力配合管教的義務，但其責任較輕。

三、結論與建議

通過分析臺灣學生管教法制之目的定義、立法模式、法律原則與管教措施，本研究得到如下結論：

首先，學生管教之目的與定義受到教育理念的影響而不盡相同，管教既要保護學生基本權利，又要兼顧他人權益與公共利益；

其次，學生管教制度之立法模式受到國家行政管理體制的影響，既要有中央的集中管理，也要考慮到地方自治的彈性；

再者，學生管教制度至少要遵循一般法律原則；學生管教措施既要考慮實際需要，又要避免侵犯學生基本權利，家長的管教義務需要得到重視。

大陸學生管教制度的建構既要吸取臺灣的經驗，也要結合國情、法情、社情與學情進行綜合考慮。亦即在依法治教趨向國際潮流的同時，又要適應本土化的發展需要。根據以上原則，本文提出以下建議：

第一，大陸的學生管教制度既要符合國家辦教育之目的，也要與國際潮流趨勢看齊。作為大陸教育根本大法的《教育法》規定：教育必須為社會主義現代化建設服務、為人民服務；教育活動必須符合國家和社會公共利益。由此可以看出大陸之教育奉行以國家主義、集體主義、公共利益優先的原則。臺灣雖然強調個人權利的重要性，但在學生管教方面還是以維護公共利益為先。這種做法不僅有利於維護教育教學秩序和公共安全，也有利於促進社會穩定。學生管教以國家、集體與公共利益為先並不代表對學生權利的輕視，它只是強調學生行為不能危害到國家、集體和社會公

共的利益，兩者的利益在大體上還是保持一致的。日後，大陸在制定學生管教制度時也應當遵循這一原則。

第二，大陸雖採用中央集權的行政管理體制，但地方仍具有相對獨立的立法權。臺灣與大陸在這方面的情況相似，其學生管教立法模式也值得借鑒。當前，大陸教育部訂立之《普通高等學校學生管理規定》比較接近於大學階段的學生管教制度。這部規章系依據教育法、高等教育法等相關規定訂立，具有合法效力，可以有效避免法律授權不明的缺陷。因此，大陸未來之學生管教制度不僅也要做到「有法可依、授權明確」，而且還應該通過層層授權的方式使地方、學區與學校能夠制定符合自身需要的實施辦法。

第三，為了保障學生管教制度的民主性、正當性與合法性，大陸在立法與實施階段至少應該遵循行政法之一般法律原則。行政法之一般法律原則包括依法行政原則、不當聯結禁止原則、平等原則、比例原則、正當法律程式原則。大陸屬成文法國家，遵行依法行政原則既要加強學生管教法制建設，又要依法管教學生行為。不當聯結禁止原則要求我們在立法時要盡可能明確法律與事實之相關要素，並對所欲達成目的與要素之關聯性進行「正當性」與「合理性」的判斷。對法律未明確之處，我們也應當通過實施細則、實施辦法、工作條例或司法解釋等形式予以補充說明。平等原則既要對不同國籍、族群、性別、宗教、文化的學生一視同仁，適用統一

管教規定，又要對學生存在的合理差別進行區別對待。例如，不同年齡段的學生心理發展程度不同，有必要授權不同教育層次的單位制定管教辦法。比例原則強調當正向管教無效時，我們要以最少的懲罰使學生改過自新。它集中體現在禁止對義務教育階段的學生處以體罰、退學等嚴厲懲戒措施，並對學生偏差行為實行分級管教。正當法律程式原則要求我們在立法、實施與提供權利救濟時需要符合民主參與、公開討論等正當法律程式，從程式上保障學生基本權利能獲得公正之待遇。

第四，家長的協力配合是有效管教學生的重要舉措。就大陸家庭管教子女的情況而言，有的家長過分溺愛孩子，對其偏差行為不予重視；有的家長整天都在忙碌，就是沒有時間管教孩子；還有的家長仍堅信「棍棒底下出孝子」的傳統管教觀念，對孩子使用簡單粗暴的體罰措施。這些行為

看似極端，但又最為常見。為了使管教能實現教育之根本目的，我們在訂立管教制度時不僅要賦予家長一定的管教義務，促使家長能盡職教養子女，承擔不當管教的法律責任，而且還應當建立一套家長參與事前預防、事中應急、事後補救的協力管教機制，增進家長與學校的良性互動，為共同管教學生提供有利條件。

參考文獻

■ 教育部（民105年5月20日）。學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項。取自<http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001536>

■ 教育部（2015年12月27日）。中華人民共和國教育法。取自http://www.moe.edu.cn/s78/A02/zfs_left/s5911/moe_619/201512/t20151228_226193.html

