

國民中小學學生申訴制度之探討—兼 評析台北市國民中小學學生申訴處理 要點

林 威 志

【摘 要】

自司法院大法官會議於八十四年六月二十三日作成第382號解釋文，賦予學生訴願及行政訴訟的權利後，攸關我國學生重大權益之保障制度，正式邁入一個新的里程碑。旋即而來，行政院教改會於總諮議報告書中，呼籲建立學生申訴管道，及教育部於八十六年七月十六日頒訂「教師輔導與管教學生辦法」，規定各級學校應儘速成立學生申訴評議委員會受理學生申訴事宜，至此莫立了我國學生申訴制度之基礎。

惟教育部對於學生申訴制度之建立，係採取「授權」省市廳局及各級學校成立申評會之方式，是否確能保障學生之權益，不無疑問。本擬經由文獻探討、相關法規之比較，及對於「台北市國民中小學學生申訴要點」之評析，整理若干意見，用作我國國民中小學學生申訴制度建立及運作之參考。

關鍵字：學生、學生申訴制度、申訴制度

壹、前言

我國學生申訴制度之肇始，由於文獻不足，難以考證。但有關學生申訴制度之「正式化」或「普及化」，除受到特定案件之反省或教育改革之呼籲，而有輿論的強烈支持建立學生申訴制度（中國時報，民83.4.20）及主張訂定教育基本法，確保學生學習權與申訴管道外（中央日報，民86.3.26；四一〇教育改造聯盟教育法制重建委員會，民86：73），輒以司法院大法官會議於民國八十四年六月二十三日作成第三八二號解釋影響最為深遠。根據該號解釋：「各級學校依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分，並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利，有重大影響，此種處分行為應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分，受處分之學生於用盡校內申訴途徑，未獲救濟者，自得依法提起訴願及行政訴訟。」（林紀東等編纂，民86：附39）

傳統上，我國之法學理論與實務，認為學生與公立學校之關係屬「特別權力關係」，而將公立學校教師或學生與學校之關係，與行政法領域內有關公務員之勤務關係、公立醫院病患與醫院關係加以運用，而構成「營造物之利用關係」（楊宗仁，民73：6）。因此，營造物的管理者，為教育之目的，在必要限度內，擁有概括支配權。悉言之，學校當局在合理的界限內，不受法治主義與人權保障之拘束原則，雖無法律之根據，也擁有向教職員或學生下達各種特別限制措施之概括支配權。以及學校對於學生之各種處分，有廣泛之自由裁量，學生對於學校之權力，不得提起訴願或訴訟（謝瑞智，民81：65）。

自大法官第382號解釋之後，除將行政法院四十一年判字第六號「宣告」不再適用外，在教育上直接或間接地引發或促成了許多攸關學生權益的變革。

（一）教育部於八十四年九月十四日召開研商各大學退學生申訴案中有關學籍及其相關事宜共同處理原則，及於八十四年十月五日函訂「專科學校對於退學及開除學籍學生申訴案處理原則」保障學生受教及相關權益（教育部，民84：10-14）。

（二）行政院教育改革審議委員會於八十五年十二月二日提出「教育改革總諮議報告書」，強調協助學生成立自治團體，建立申訴管道，以營造民主法治的和諧校園，培養自尊、尊人的品德（行政院教改會，民85：43）。

國民中小學學生申訴制度之探討—兼評析台北市國民中小學學生申訴處理要點

(三)教育部於八十六年七月十六日制頒「教師輔導與管教學生辦法」，責令各級學校應成立學生申訴評議委員會受理學生之申訴案件。

(四)總統於八十八年六月二十三日公布「教育基本法」規定：保障學生之學習權益，並提供公平有效之救濟管道（行政院新聞局，民88：165-167）。

由前述之背景分析，可知我國學生申訴制度之確立，係奠基於大法官第三八二號解釋，並回應民間及政府之教育改革呼籲，而以「教師輔導與管教學生辦法」為落實之根據。惟這項攸關學生權益之變革，「倉皇」實施以來，是否確能發揮保障學生權益，本文擬經由文獻探討，兼評析「台北市國民中小學學生申訴處理要點」，期整理若干重要建議，以為制度建立及運作之參考。具體而言，本研究目的為：

- 一、探討學生申訴制度的意義及功能。
- 二、探討理想之學生申訴制度之原則。
- 三、提出改進我國國民中小學學生申訴制度之建議。

貳、學生申訴制度之意義與功能

一、學生申訴制度的意義

在一般中文字典、書籍或期刊論文上，經常可以發現與「申訴」相關的名詞或術語，如苦情、冤屈、怨苦、抱怨、訴怨、訴願、上訴、訴訟，在英文及相關資料裡，則有「complaint」、「grievance」、「appeal」、「grievance-arbitration」。不同的作者或法令，甚至於組織的政策、行政規定，也經常有其定義內涵或關心重點的差異。

林威志（民86：19）曾歸納專家學者對於「申訴」的看法，包括以下二種意義：

(一)狹義而言，申訴係指申訴者，認為其主管行政機關或服務單位之措施違法或不當，致損害其權益，而依循法律或契約所定之機關內部申訴制度，所提出之權利請求或救濟。

(二)廣義而言，除上述狹義內涵外，尚包括申訴者受到不法或不當的行政處分，於既有組織內部申訴制度外，依法向管轄法院或司法機關所提出的訴願或民事、刑事訴訟……等權利請求行為，或申訴者對其服務之行政機關或

雇用組織的政策或作法，有所不滿或建議的一種意見陳述活動。

其次，探討「制度」的意義。所謂「制度」，歐・康耐爾（O'Connel）認為是一種角色和規範的相關體系（朱岑樓主編，民80：437）。孫末楠（Sumner）則指出制度是由概念（concept）與結構（structure）兩個因素所構成。前者包括理念、意見、學說、興趣，泛指一個制度存在的目的或宗旨；後者包括組織、設備、人員，乃指實現目的的程序（陳奎熹，民75：66）。我國學者謝文全（民73：8-10）在比較教育行政制度時，則從靜態的工作內容（job area）與動態的工作程序（process）去區分制度的意義與內涵。

由以上探討，所謂「學生申訴制度」，有廣義、狹義二種意涵：

（一）狹義而言，指處理或解決攸關學生個人權益受損的法定組織及運作程序。

（二）廣義而言，除狹義內涵外，尚包括處理或解決攸關學生個人權益的苦情、冤屈，或陳述相關意見的法定組織及運作程序。

就學理而言，申訴制度雖有廣義或狹義之不同，但實務上，由於其實施須依法而建制，而衡諸教育基本法第十五條規定：「……學生學習權遭受學校或主管教育行政機關不當或違法之侵害時，政府應依法令提供當事人或其法定代理人有效及公平救濟之管道」及「教師輔導與管教學生辦法」第二十六條之規定：「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」，可知我國各級學校學生申訴制度係採狹義見解，回應前揭探討，亦即認為：「學生申訴制度係指處理或解決攸關學生個人權益受損的法定組織及運作程序」。

二、學生申訴制度的功能

有關學生申訴制度的功能方面，目前較缺乏專門或直接的論著。楊宗仁（民73：20-23）指出給予大學生申訴權可以有助於道德教學、使學校與學生兼有充分之溝通、肯定教師專業權威的價值、合乎社會變遷需求及保障學生權益。台北市教育局（民86）訂定之「台北市高級中等學校處理學生申訴案件實施要點」第一點指出學生申訴制度的目的在於「培養學生理性解決問題之態度，……保障學生權益，促進校園和諧，發揮民主教育功能，……」。

台灣大學（民86）訂定之「國立台灣大學學生申訴評議委員會組織辦法」第一條揭示該校建立學生申訴制度之目的在於：「……以保障學生權益，增進校園和諧，……」。

國民中小學學生申訴制度之探討—兼評析台北市國民中小學學生申訴處理要點

林威志（民86：286-287）調查國民中小學教師對於申訴制度功能的看法發現：良好申訴制度功能在正面功能方面，至少應能達成保障權益、增進溝通，減少衝突、強化組織政策之合理性及激勵士氣等五項；惟如不當使用，則可能有申訴時間、程序過長，無法提供申訴人及時救助、導致與相關行政人員之對立、易遭報復、耗費時間，而僅解決枝節問題等四項負面效果。

歸納上述辦法之目的與專家學者看法，可以歸納學生申訴制度的功能，主要在於保障學生權益、增進溝通，減少衝突、強化教育組織政策之合法性等四方面。

參、理想之學生申訴制度的原則

有關理想的學生申訴制度的原則，目前鮮有專篇文章介紹，即或提及，大多限於間接之引述。例如周志宏（民86：416-427）曾指出任何學生懲戒之合理程序至少包括：應以書面預先告知懲戒事由、容許學生有提出口頭或書面說明的機會、公正的審議程序、懲戒機關應包括教師及學生代表，並排除參與原懲戒建議之行政人員代表、受懲戒學生有權於接受調查時獲得其指定之適當人員（導師、家長、或其他專業人員）之諮詢或協助、校方提議懲戒之單位應負舉證之責任、受懲戒學生有權檢視證據或與證人或原告進行交互詢問、所有證據應經懲戒機關之調查、審議過程應予記錄、受懲戒學生對結果不服時，應有申訴救濟之機會。至於申訴與相關問題方面，他認為申訴評議委員會之委員組成必須具有公正性及代表性、申訴評議決定應重視其效力、及學生提出申訴期間之懲戒處分，應以暫時停止執行為原則等。

本文作者「借用」法學理論有關實體法（規定權利義務或具體事件的法律）與程序法（對於實體法如何運用或如何施行的法律）的分界（管歐，民82：139），及參考若干專家學者、法令規章的立法要點或精神，認為理想的學生申訴制度至少有以下原則：

（一）就實質規定方面

所謂學生申訴制度的實質規定，主要著眼於申訴規章內容有關於組織建制、申訴之要件、運作方式及申訴決定與執行之相關課題。包括如下：

1. 明確的申訴範圍：

良好的申訴制度首需界定明確的申訴範圍。過於籠統含糊的概括規定常

混淆了申訴制度建立的行政救濟目的，同時，也將使組織因申訴案件的大量增加，延宕了審理的效率與救濟的實效。例如，訴願法第一條規定訴願的要件限於「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者」，即說明了明確的訴願要件的重要性——必須以行政處分違法或不當，且損及權益；復以「國立台灣大學學生申訴評議辦法」第三條規定：「學生對於獎懲委員會、學生事務仲裁委員會或教務處之處分，認有違反法令、校規或不當致損害其權益者，得依本辦法提起申訴。」，同法第四條規定：「本辦法所稱處分，謂學生獎懲委員會之獎懲裁定、學生事務仲裁委員會之仲裁處理或教務處有關退學或開除學籍之決定。」也說明了台灣大學對於申訴案件採取明確範圍的立場。

2. 超然的申訴處理機構（組織）：

傳統神權時代，人們如有冤怨經常求助於全知全能的神祇或代表神祇的祭司，及至於君權時代，求助於皇帝所派任之官吏，而在比較文明的社會中，會採取較理智的方式來解決衝突，例如由法院、律師、法官所組成之司法系統或科層組織的上司來解決組織內的衝突或申訴。這種司法制度或層級權威的設計，即是為了給予被告（申訴者）提供應有的保護和維持公正的審判，而其精神就是訴諸職權，讓一些困難的判決經由司法機構及組織內之層級組織結構來決定。但由於層級決策有賴管理者的明智公正，且需有充分時間去判斷時，才能有良好的效果，然而，這種理想的情況是很少有的；另因現代社會組織結構功能高度專業化、人事法令極為複雜化的結果，司法系統輒因案件數量的激增與訴訟內容難度的成長，有時無法給予申訴者即時的援助，因此，借助於各機關內更高一級的管理者、仲裁者、調停人或特設的申訴委員會處理申訴案件的機制便油然而生（羅理平等譯，民79：627-629；張榮福，民75：60-62）。是以，在民主社會裡，超然客觀的申訴處理機構，誠為理想的學生申訴制度的另一條件。

3. 公平合理的審理程序：

所謂公平合理的審理程序，係指理想的學生申訴制度，其審理程序必須注意管轄權的適切性、審理層級的合理性、程序履行的正當性等。就「管轄權的適切性」而言，學生申訴案件需由有管轄權之機關受理，如屬於國立台灣師範大學學生之申訴案件，應由台灣師大本校或對師大負有監督權之教育部受理；就「審理層級的合理性」而言，指學生申訴案件之提起與終結步驟，必須簡化、單純。所謂「簡化」，指審理層級應依需要設立，不宜太多，以免層層上訴，費時費事。所謂「單純」則指申訴案件應由單一機構（組織）

國民中小學學生申訴制度之探討—兼評析台北市國民中小學學生申訴處理要點

處理，不宜「多軌」進行，以免因審理結果之不一致，造成學校或行政機關在採行相關因應方式或救濟途徑的困難；就「程序履行之正當性」而言，係指學生申訴制度應參考、模擬或比照司法訴訟程序，履行必要的程序。所謂必要的程序，至少包括申訴形式要件的准駁、證據的嚴謹採認、事實的周詳調查、利益的審慎迴避、時效的嚴格遵守等。另外，諸如審理的公開、聽證的進行、申訴者的法定代理與協助等，亦為程序履行是否正當的重要指標。

4.確實有效的申訴決定效力：

所謂「徒法不足以自行，徒善不足以為政」，再好的申訴制度設計，如缺乏確實有效的效力，將使申訴結果流於形式，而無法確實保障教師之權益。所謂確實有效的申訴效力，主要包括確定力、拘束力及執行力三項。所謂確定力，係指申訴案件決定，就該項事件的處理而言構成最後的裁斷，嗣後對同一事件即適用「一事不再理」之原則，而使申訴決定發生不再變更之效力；「拘束力」係指申訴決定，應具有使雙方當事人、關係人、及有關機關對其加以承認及遵守的效力而言；「執行力」則指申訴決定，有關機關應就其內容加以實現，必要時，並得付諸強制執行之效力（張家洋、陳志華，民81：477-480；張家洋，民82：760-761）。

5.避免報復的申訴保障：

依據國外學者的研究，理想的申訴制度必須確保申訴者的冤屈能公平、有效且免於報復（reprisal）的進行（Eisenhower, 1976：7）。而依照馬斯洛的需求層次理論，人類身心發展的健全與否，端賴其需求的是否滿足。而人的需求主要包括生理需求、安全需求、愛與隸屬需求、尊重需求及自我實現需求等五大類。各種需求具有次序性的關係，意即每當較低層次的需求因目的達到獲得滿足時，高一層次的需求自然產生。其間次序不能改變，層次更不能躐等而進，低層需求如不能獲得滿足，不可能發展到高層次的需求（張春興、林清山，民71：256-257）。在這些需求裡，以生理需求（如對食物、飲水、及避免痛苦之需要等）影響最大，其次即為安全的需求（免於危險、疾病、恐懼、威脅和被解僱之需要等），再其次為愛與隸屬、尊重及自我實現需求等。因此，安全需求的滿足，係承接生理需求滿足之後，而為高一層次需求的基礎，具有相當的重要性。所以，良好的學生申訴制度，必須使學生免於恐懼的威脅，以為後續自愛愛人、自尊尊人及自我實現的需求發展。申言之，提出申訴之學生，應能避免或無畏懼於行政機關或教師及相關人員的藉機報復。

6. 學生個人資料的保全及保密性：

教育的對象是學生，認識學生可增進教育的成效（林玉体，民75：241）。而各級學校為了解學生，進而施予適當之教學、管教與訓輔措施，常會建立若干學生個人之基本資料或特殊個案輔導紀錄，甚至於某些重要之醫療或校外重大違規結果等，這些資料的建立固然有助於認識學生身心發展與行為特質，但從某種角度而言，不當的使用也可能成為傷害學生自尊的來源。因此，在申訴進行中，有關於學生的申訴內容或相關證據的蒐集、採證、確認過程中，如涉及學生個人隱私或可能造成其身心傷害之資料，應予以保全及保密，以使申訴的進行及結果，可以保障學生之權益，以國立台灣大學學生申訴評議辦法為例，該辦法第十四條規定：「評議內容關涉申訴人或隱私人之權益，或原處分單位之機密資料應予保密。」即表達了此一原則的重要性。

(二)就程序運作方面

為求處分的公平與適當，以保障學生的權益，美國教育學者及法院均認為有經適當法律程序的必要（謝文全，民82b：161）。至於程序運作過程中，主要包括申訴的提起、受理、審查與時限等課題，試舉如下：

1. 提起申訴之學生可以有專業人員或家長或監護人之協助：

由於申訴是一種權益救濟的管道，涉及許多的教務、訓導、輔導等教育法規與知能，而一般學生畢竟在心智上或經驗上較不成熟，鮮少能熟稔法律或學校行政之專業知能。因此，提出申訴之學生經常需要專人的協助。以美國東蒙大拿教授學會與蒙大拿大學所定的一份團體協約為例，學生在申訴步驟一（尚未提出正式之書面申訴時），應與其申訴有關之教職員（faculty）商談，如商談未有結果，他將有申訴處理人（Student Grievance Officer）協助其提出及進行正式的申訴程序（American Association of University Professors, Eastern Montana College, and the Montana University System, 1985：16）。台北市高級中等學校處理學生申訴案件實施要點第三點亦規定：「在學學生（指學校對其懲處時，具學生身分者），認為學校對其所為之懲處或行政處分違法或顯然不當，致損及其個人權益，經行政程序處理仍無法解決者，得提起申訴。學生之父母或監護人得為學生之代理人提起申訴。」，都強調了專業人員或家長或監護人協助的重要性。

2. 適當的聽審程序：

程序的概念，隱含了「正當性」的意義（McCarthy & Cambron-McCabe, 1992：11）。如以美國憲法所揭櫫「正當程序」的內涵而言，政府

國民中小學學生申訴制度之探討—兼評析台北市國民中小學學生申訴處理要點

如威脅到人民之生存、自由或財產之權益時，聯邦憲法規定必須踐行控訴的通知、對於控訴的反駁的機會以及公正進行的聽證。而學生申訴制度是行政組織內的類似「司法救濟」機制，攸關學生權益保障落實與否，因此，其審理程序宜盡量嚴謹充分。不過，所謂「適當」的聽審程序並非一絕對性的概念，其意涵及作法亦因國情不同或對象身心成熟程度或制度建立之目的殊異而因時因地制宜。以美國法院認為校方在做出懲戒處分前，應遵守以下之正當程序：(1)指控之適時提出，將學生之停學原因與舉辦聽證會之地點、時間及程序之書面通知，且應有足夠時間讓學生準備申辯；(2)舉行完整而公正之聽證會，由公正不倚之仲裁人進行仲裁；(3)學生有權利聘請法律顧問或其他已成年之代表出席聽證會；(4)讓當事人提出證人或證據的機會；(5)讓當事人有交叉詰問對方證人之機會；(6)書面紀錄必須能顯示決定之做成係基於聽證會上所提出之證據（秦夢群，民87：225；Valente, 1994: 225）。筆者認為適當的聽審程序應包括申訴的通知、對於申訴的正反答辯及進行必要之聽證。

「申訴的通知」係指學生提起申訴後，受理申訴之組織必須通知學校或主管教育行政機關；「對於申訴之正反答辯」則指申訴者及學校或主管教育行政機關，必須以書面方式就申訴內容之相關事項做一說明、辯解；「進行必要之聽證」則為受理申訴之組織，應請申訴者與被申訴者及必要之關係人、證人進行說明，俾憑作成適切的判斷。

3. 審慎的證據採認程序：

雖然，學生申訴制度僅是行政機關的內部救濟管道，其審理程序亦無法完全像法院系統一樣，遵守許多既定的標準程序。不過，為避免受理學生申訴之組織作出恣意、專斷或籠統的判斷或決定，在申訴程序中，仍有必要對於相關證詞、證據，做較嚴謹的採認。所謂「審慎的證據採認程序」，係指對於申訴之利害關係人所作的陳述或答辯內容，如有明顯而互異的爭點，而該爭點係為判斷之關鍵所在，受理申訴之組織，必須由相關人員（委員）進行實地了解，甚至做必要之蒐證、檢視。然而，學生申訴組織畢竟不是法院，證據之採認亦無須嚴守司法上之證據法則（legal rules of evidence），如參考美國教師申訴程序為例，如申訴案件進入仲裁程序，在證據採認之過程中，仲裁員只需留意證據與爭點之間的相關性及重要性。因此，不同於司法系統的是，對於傳聞、口供證據、慣例、行為紀錄，甚至醫療紀錄，均可作為採認的證據（陳志華，民72：55-59）。

4. 申訴人與關係人間之言詞辯論：

依據我國訴願法第十九條規定：「訴願就書面審查決定之，必要時，得

為言詞辯論。」另民事訴訟法第一九二條規定：「言詞辯論，以當事人聲明應受裁判之事項為始。」第一九三條前項規定：「當事人應就訴訟關係為事實上及法律上之陳述。」因此，申訴人與關係人間之言詞辯論，向為訴願或訴訟上所應允。理想的學生申訴程序應提供申訴人與關係人間之言詞辯論的機會。至於言詞辯論，應採「義務的言詞辯論」（即所有的申訴均需經由言詞辯論程序）或「任意的言詞辯論」（即申訴應視審理需要，得採或不採言詞辯論）方式，亦應審慎規定，俾有助於申訴案件之審理決定。

5. 迅速的處理流程：

法諺所謂：「遲來的正義，不是正義。」說明了在申訴（訴願）實務上，申訴（訴願）人內心最大的期待，即在於希望早日得到救濟的機會，否則，纏訟多時，除了讓申訴人內心的焦慮不安無法稍減外，更可能造成不利影響的持續強化。日本高等法院院長橫川敏雄曾反省提到：訴訟的適當和迅速，是絕不互相矛盾的。例如對於目擊者本來只要數秒鐘、最多不過一、二分鐘就可以詢問的事項，卻要在幾個月或幾年後，才請他當證人，做數小時的追根究底的盤問，而使得依照事後或的口供被粉飾或整理過，而產生與事實相距甚遠的遺憾（謝瑞智譯，民82：33-34）。為使學生申訴案件的陳述事實及早澄清、發現，並助於申訴者之權益救濟，迅速的處理流程實為理想的學生申訴程序的另一原則。

6. 法定的處理期限：

所謂「法定的處理期限」與「迅速的處理流程」意義即為相似，但重點稍有不同。迅速的處理流程，表達的是每一申訴步驟之間的密合與關連，而法定的處理期限，強調的是，每一申訴程序（步驟）所需的時間。因此，前者的著重於整體的環節、徑路與層級的簡易、流暢，後者（法定的處理期限）注重在單一程序間的時限。依照我國訴願法第二十條規定：「訴願之決定，自收受訴願書之次日起，應於三個月內為之；必要時，得予延長一次。但不得逾二個月，並通知訴願人。」第二十一條規定：「訴願逾前條期限不為決定者，訴願人得逕向有管轄權機關提起再訴願。」；再如「台北市國民中小學學生申訴要點」第五點規定：「申評會應於收到申訴或再申訴書起十五日內（例假日除外）召開會議，並應於會後三十日內（例假日除外）作成評議書或再評議書。」，凡此規定均用以要求受理人民或學生權益申訴之訴願會或申訴組織，應於法定的處理期限內，作成迅速的申訴決定，俾利於行政救濟。

肆、評析台北市國民中小學學生申訴處理要點

在探討學生申訴制度的意義、功能及原則之後，以下評析台北市政府教育局八十七年三月訂定之「台北市國民中小學學生申訴處理要點」（以下簡稱「申訴要點」）為例，期能作為建立我國國民中小學學生申訴制度之參考。

一、申訴組織方面

依據申訴要點第三點規定，目前台北市國民中小學之申訴組織係採「委員會」形式辦理，由5位至15位委員擔任，均為無給職，任期一年。委員之代表比例與參考人數，係由校長就以下人員聘任之，包括：

- (1)學校行政人員代表，1至3人。
- (2)學校教師會代表或教師代表，1至3人。
- (3)家長會代表，1至3人。
- (4)校外之教育、心理、法律、政治等專家學者，或社會公正人士1至2人。
- (5)學生代表1至3人。

其中學校行政人員代表、學校教師會代表或教師代表及家長會代表之人數應相等。而校外之教育、心理、法律、政治等專家學者，或社會公正人士及學生代表，得依申訴事項或再申訴之需要分別聘任，不受任期之限制。如委員因故出缺時，其繼任委員任期至原任期屆滿日。

至於申評會召集人係由校長指定或由委員互選1人擔任，負責召集與主持會議，並推選委員撰寫評議書或再評議書。如委員與申訴事項有直接利害關係者，應迴避之，並由校長另聘代理委員，就該申訴事項代行職務。

就申訴組織形式而言，理論上可分為兩種，分別為：(1)隸屬於教育組織內，但設於原單位（學校）之外；(2)隸屬於教育組織內，但設於原單位（學校）之內；(3)非隸屬於教育組織，新設立於其他組織內；(4)非隸屬於教育組織，併設或劃歸於其他組織內。第一種形式之學生申訴制度，並不在於眾多之各級各類學校中增設申評會，例如教育部之訴願委員會或教師申訴評議委員會、學生申訴評議委員會、甚至於現有教育行政組織內（如教育局之督學室），增設學生申訴評議委員會。其主要優點在於可避免學校行政組織過

於繁瑣，而運作困難、避免「官官相護」使申訴制度流於首長或原學校行政之操控、以及節省資源（含經費）。缺點在於無法促使學校發揮自我審查與救濟能力。第二種形式即目前教育部通令各級學校建制各自之學生申訴制度。其主要優點在於可促使學校發揮自我審查與救濟能力，發揮教師專業自主或行政效能、缺點在於學校缺乏可用之資源，無法延聘合適之專才協助評議、一校一制，除缺乏統整外，恐有浪費教育資源疑慮、以及委員由校長聘任，易造成申訴制度受到首長或原學校行政之影響或操控。第三種形式，例如於教育行政組織外之縣市政府或省市政府，新設學生申訴評議委員會。其主要優點在於可達成事權統一之效、避免教育組織因不熟悉行政救濟業務而產生若干考慮不周之盲點。其缺點則可能因不熟悉教育事務，而使公文旅行浩繁，反增學校行政困擾、以及限制了學校自為審查的功能。第四種形式，則將學生申訴案件，併設或劃歸於縣市政府或省市政府之訴願審議委員會，其主要之優缺點除略同於第三種形式，並有精簡申訴業務或收事權統一之優點、但也有可能因學生申訴案件太多，而使目前訴願業務過於龐雜，降低其他民眾訴願案件之審理效能。

目前台北市國民中小學申訴制度，依要點規定採取每校普設學生申訴評議委員會（以下簡稱為「申評會」）之形式。這種委員會的組織，固然可彌補首長「通才」能力的不足，適於立法、顧問機構（謝文全，民82a：203），但如何達成前文提及建立超然之申訴處理機構，使申訴評議結果，昭信於家長，並減少其缺點，兼收其他形式委員會之優點，誠為重要課題之一。

其次，就委員之聘任而言，採取委員制的最大課題，在於各委員之專長應不同，且有適當之分配，才會產生效果（謝文全，民82a：204）。而依據申訴要點規定：委員除家長外，多係教育人員，而校外之委員又「得」依需要聘任，恐因委員同質性太高，無法發揮觀點或利益平衡。甚且委員，由校長聘任，雖可尊重校長之行政裁量，信賴其專業能力，但也可能落人口實，而有「御用」委員之惑。且委員採無給職，固然可以節省教育支出，但缺乏誘因，亦為不爭之事實；甚且委員之資格無具體描述，對於學生權益之了解可能有限，影響評議結果之周延性。

再就委員之任期而言，申訴要點規定委員之任期一年，是否有連任之限制，以及一旦全面改選，評議經驗之交流不易，殊為可惜。而擔任委員者，又得撰寫評議書，除申訴評議輒有法律、校規或其他行政法規，恐委員難以執筆外，增加委員之額外負擔，恐讓委員視為畏途，不願擔任或兼任職務。

二、申訴要件方面

另一學生申訴制度之重要課題為學生申訴要件的訂定——包括申訴之對象、範圍以及是否可有專業人員或家長、或監護人協助等問題。評析如下：

(一)適用對象

由於「申訴要點」係以國民中小學名義訂定，因此台北市公私立國民中小學學生均為適用對象殆無疑義。但對於國民小學附設幼稚園之學生，以及中途輟學（如轉學後，仍未取得新學籍者）之學生，是否均可適用，應加以規範。此外，教育局除已訂有「台北市高級中等學校處理學生申訴案件實施要點」外，並於八十七年十一月，針對國民小學再訂有「學生申訴處理要點參考範例」外，最近又將依特殊教育法第三十一條規定，再增訂特殊教育學生申訴制度，如此一來，除使處理學生申訴機制更為複雜外（一市多制及完全中學應以何種規定為參考等），且特殊學生是否排除於適用對象，亦需確認。

(二)申訴範圍

依據申訴要點第二點規定：「學生及其父母或監護人，對學校行政單位或教師，有關學生個人之管教措施，認為違法或不當，致其權益受損者，得向學校提出申訴；不服申訴之評議決定者，得提起再申訴。」因此，北市國中小學生之申訴係以「違法或不當之管教措施，致損害其權益」為範圍，頗符合本文所提理想的學生申訴制度所謂之「明確的申訴範圍」原則。但所謂管教措施之意義為何？同法規第四點規定：「申訴之提起應於管教或輔導措施之次日起三十日內以書面向申評會提出……」，為求條理一致，是否申訴範圍包括「輔導」措施？抑或輔導措施屬於管教措施？又如因教師之偏見，在教學或成績處理上對學生有不同之評定或待遇，是否納入範圍？且目前性騷擾事件屢見於校園內，是否亦為適用範圍，值得斟酌。

(三)申訴代理人

依據申訴要點第二點規定，申訴案件可由學生本人、或其父母或其監護人提出，對於年幼之學童申訴案件，可有成人協助，符合本文所提「提起申訴之學生可以有專業人員或家長或監護人之協助」之理想學生申訴程序運作

原則之一。

三、申訴運作方面

學生申訴制度之運作，主要包括申訴之提起、撤回、及審理，茲分析如下：

(一)申訴提起與撤回

申訴要點第四點規定：「申訴之提起應於管教或輔導措施之次日起三十日內以書面向申評會提出；不服申訴評議之再申訴，應於接到評議書之次日起十五日內以書面向申評會提出。申訴及再申訴得於評議確定前申請撤回。」。就期限之規定，符合一般申訴程序有關期日之規定，但期日之計算，雖有民法第一一九條規定為參據，但究係以上課天數或日曆天為準，以及不可抗力天數之例外規定，關涉學生權益似宜說明。且對於管教或輔導措施之次日起，是否以「知悉措施」為準？且知悉措施究竟以可邏輯地推斷學生知悉其日、或以「布告」（如公告記過處分）之日或公文送達之日，或包括上述情形之一項或多項，亦應明確規定。此外，有關申訴提起方式，依據申訴要點第四點及第六點規定，係採要式行為，必須以書面方式載明：(1)申訴人姓名、性別、出生日期、身分證明、住址或通訊方式，及其與學生之關係；(2)學校行政單位或教師之原管教措施；(3)申訴之事實或理由；(4)提起申訴之日期；(5)受理申訴之單位；(6)載明本申訴事宜有無提起訴願、及其他訴訟，若提起再申訴時，並應檢附原申訴書及原評議書等相關事項，由申訴人署名後，檢附相關資料提起。撤回時，必須於評議確定前申請撤回。申訴撤回後，不得就同一事實重新再提起申訴。一般而言，這些規定與訴願法之條文相似，並無可置喙之處，但參考美國東蒙大拿大學之學生申訴程序，多鼓勵先採非正式之商談方式解決，而「一事不再理」之法則，雖使申訴程序嚴謹化，避免「訴怨紛擾」，但基於教育效果而言，在未評議確定前，如予以撤回，可否放寬視為「自始未申訴」，使學生有訴怨之「另」一次機會，似可考慮。

(二)申訴之審理

依據申訴要點第五點及第八點規定，申訴之審理，以不公開舉行為原則，評議步驟分為程序及實體審查，評議決定期間以三十日為原則，析分如下：

國民中小學學生申訴制度之探討—兼評析台北市國民中小學學生申訴處理要點

1. 申評會會議以不公開舉行為原則：

依據申訴要點八條規定，申評會會議以不公開舉行為原則。必要時，得通知相關人員到會說明。而所謂相關人員並未說明，參考教育部頒「教師申訴評議委員會組織及評議準則」第十八條規定，是否將「相關人員」確認為：申訴人、關係人、學者專家或其他有關人員。似宜商榷。至於評議時，是否得舉行言詞辯論，申訴要點並無明定，如參考本文對於理想之學生申訴原則之分析，筆者認為對於重大之管教輔導問題，似應作考慮納入。

2. 評議步驟，分為程序及實體之審查：

(1)程序審查：申訴評議之審理，程序優於實體，即申評會於受理申訴案件時，應先從程序上加以審查，合於法定程序者，在進而為具體上之評議，未合程序者，則不予評議。依據申訴要點十一點規定，申訴案件有下列情形之一者，學校應附不受理之理由：A.提起申訴及再申訴逾法定期間者。B.申訴人不適格者。C.再評議確定或撤回之申訴事件，就同一事實重新提起者。D.申訴案件已進入訴願或訴訟程序者。此外，依據申訴要點第七點規定：「申訴書不合規定者，受理申訴之申評會應定五至十日之期限，通知申訴人補正。逾期不補正者，申評會得逕為評議或不為評議。」

(2)實體審查：如合乎申訴程序時，申評會即須開會評議（審理），評議時，除遵守前述評議原則外，依申訴要點第八點規定：「應依教育本質之考量，本公平公正之原則，就書面資料審議學生申訴事宜。…」。

相較於教師申訴評議委員會之程序與實質審查規定，及有關本文所主張之理想之學生申訴制度之實質與運作程序原則，申訴要點之規定，似太過於簡單。應補充說明其程序與實質審查過程。

3. 審理期限以三十日為原則：

申訴為行政機關行政救濟之第一道程序，各受理申訴機關如故意拖延不為決定，將使學生權益關係陷於長期不確定狀態，兼以在與行政機關之爭議關係中，學生往往居於較弱之一方，若申評會久不決定，亦將使學生無法進一步提出再申訴、行政訴訟，而喪失救濟之機會，因此，為保障學生申訴權益，申訴要點第五點規定：「申評會應於收到申訴或再申訴書起十五日內（例假日除外）召開會議，並應於會後三十日內（例假日除外）作成評議書或再評議書。」

就前揭理想之學生申訴制度之原則：「公平合理的審理程序」、「適當的聽審程序」、「審慎的證據採認程序」、「迅速的處理流程」、「申訴人

與關係人間之言詞辯論」、「迅速的處理流程」、「法定的處理期限」等方面，申訴要點規定仍有「相當大的空間」待加強或補充或澄清。

四、申訴決定方面

所謂「申訴決定」，係指申評會受理學生申訴案件所作之評議決定而言。主要分為決定之方式、原則、內容（種類）及效力，茲分別說明如下：

（一）決定之方式

申訴決定具備法定方式——評議書。除非申訴人自行撤回或為原措施之機關或學校撤銷、變更原措施，否則，申訴一經提起，申評會即負有決定之義務。申訴或再申訴案件經評議完畢，即開始進入決定階段，無論在程序上有否符合提起申訴之要件、實體上有無理由，均應將評議結果作成評議決定書，並週知有關人員及機關或學校。申訴決定書之製作，應把握時效，力求公正適法，在認定事實方面，所據事證需合理充足，在適用法規方面，所持見解須持平允當（黃清和，民72：149）。

1. 評議書之格式，需載明相關內容：

申訴要點並未對評議書之格式有所規定，如依據參考「教師申訴評議委員會組織及評議準則」第二十九條第一項，評議書應載明：①申訴人姓名、出生年月日、班級學號或身分證明文件號碼、就讀之學校及職稱、住居所、電話；②有代理人或代表人者，其姓名、出生年月日、身分證明文件號碼、住居所、電話；③為原措施之教師或學校相關處室；④主文；⑤事實及理由（其係不受理決定者，得不記載事實）；⑥申評會主席署名；⑦評議決定之年月日。評議書並應載明（教示）申訴人如不服決定應向何種機關提出再申訴。

2. 評議書之送達以郵務文書證件為主：

申訴要點對於評議書之送達方式並無規定，如參考「教師申訴評議委員會組織及評議準則」第三十條規定至於評議書之送達方式，係以申評會所屬之機關名義，採郵務送達申訴人、為原措施之教師或學校處室。但如申訴案件有代表人或代理人者，除受送達之權限受有限制者外，應向該代表人或代理人送達；又代表人或代理人有二人以上者，得僅向其中一人送達。

國民中小學學生申訴制度之探討—兼評析台北市國民中小學學生申訴處理要點

(二)決定之原則

雖然申訴要點並未規或描述，但依一般訴願法理，經申評會審理之後，即應作成一定之決定，通常需顧慮下列原則（張家洋、陳志華，民81：475-476；黃清和，民72：154-155）：

1.評議決定不得更不利於申訴人：

不論學校行政單位或教師所為之措施是否違法或不當以及申訴人權益是否真受損害，學生提出申訴之動機，乃主觀上認定既有措施危害其權益，期望能藉申訴，使為原措施機關或學校撤銷或變更原措施。若因其提出申訴結果，申評會可以作成較不利於其權益之決定，將使學生心生恐懼，視申訴為畏途，因此，申評會之評議決定，不得更不利於提出申訴之學生。

2.評議決定可不為申訴人主張所拘束：

申評會在審理學生申訴案件時，採職權進行主義，除需以客觀之證據、事實及法規依據為評議之基礎外，亦需輔以主觀之自由裁量。因評議決定有時亦須考慮政策需要及公共利益，與一般民刑訴訟大都以民刑法規為判決依據不同，故申評會在不違反法規及自由裁量之原則下，可不受申訴人所主張之事實所拘束。

3.評議決定可不為上級機關或曾經核准之命令所拘束：

申評會對學生申訴案件之審理，應依職權認定事實，而為獨立之決定，不得以申訴之事實，預向上級機關請示為何種之決定，亦不得以有關該申訴事項曾經核准有案而受拘束。否則，有違行政救濟之本旨。

(三)評議決定之內容（種類）包括駁回、變更、及撤銷

申訴要點對於評議決定之內容，並無規定，惟如參考訴願法理及若干學生申訴規章，規定申訴評議決定擬似訴願決定，其決定之種類（內容）有駁回、變更、撤銷及依職權撤銷或變更四種（吳庚，民82：462-463；黃清和，民72：156-158）。

1.駁回：

申訴一經提起，申評會應針對其要件、內容加以審查，如因不合程序要件（如已逾請求時效或訴因非申評會受理範圍等），即應為程序上之駁回；若主管機關或學校所為措施，並無違法或不當致學生個人權益造成損害之情事，評議結果申訴為無理由，即應予以實體上之駁回。

2.變更：

主管機關或學校如為原措施違法或不當，或逾期不答辯，而事實關係亦

臻明確時，申評會得自為評議，變更原措施（或處分）之內容。惟實務上，申評會自為評議決定變更原措施之情形較少，通常均撤銷後命為原措施之機關或學校另為適當措施。

3.撤銷：

申訴案件經實體上之審查結果，認為申訴為有理由時，申評會應於申訴人聲明不服之範圍內，撤銷原措施（或處分）。申訴理由雖無可採，但申評會依其他理由認為原措施（或處分）有撤銷之原因者，仍應以申訴為有理由，予以撤銷之評議決定。撤銷原措施，不限於全部撤銷，亦可為一部分撤銷、一部分駁回之決定。

4.依職權撤銷或變更：

嚴格而言，申評會之評議決定只有駁回、變更及撤銷三種。所謂「依職權撤銷或變更」，係指申評準則第十四條第二項後段所提，在申評會以書面檢附申訴書影本及相關書件，請求為原措施之主管機關或學校提出說明之後，如原措施之學校或主管機關認申訴為有理由，得依職權自行撤銷或變更原措施。

（四）決定之效力

依據申訴要點第十點規定：「申評會作成之評議書及再評議書經送達校長後，應於三日內核定。原處分單位或教師認為評議書或再評議書有牴觸法令或窒礙難行者，得於收達後五日內向申評會申請再議，但以一次為限。評議及再評議確定後應確實執行。」如參照學者對於訴願制度之研究，申訴評議決定理論上應與訴願決定相同，必須具備確定力、拘束力與執行力，茲臚列說明如下（張家洋、陳志華，民81：477-480；張家洋，民82：760-761）：

1.評議決定之確定力：

所謂「確定力」係指申訴案件決定，就該項事件的處理而言構成最後的裁斷，嗣後對同一事件即適用「一事不再理」之原則，而使評議決定發生不再變更之效力。評議決定之確定力，固應有法律上之確定性，但由於國家之政策、法令、或其他原因，如發現錯誤有損害學生權利或利益者，仍應依職權予以撤銷或變更之。

2.評議決定之拘束力：

所謂「拘束力」係指申評會所作之評議決定，應具有使雙方當事人、關係人、及有關機關對其加以承認及遵守的效力而言；惟拘束力係以已受決定之申訴事件為限，對於未受決定之同類事件，並不受拘束。拘束力發生之情

國民中小學學生申訴制度之探討—兼評析台北市國民中小學學生申訴處理要點

形包括：①為原措施之教師或學校行政單位，應即服從評議決定；②為原措施之教師或學校行政單位，對評議決定之內容，應遵照辦理，不得違反最終之評議決定，對原措施任意加以變更或撤銷；亦不得違反評議決定所課予之作爲或不作爲義務，而任意執行或拒絕執行；③評議決定機關之上級機關及普通法院，除另有法規依據外，亦應受決定之拘束，不得將原決定加以變更或撤銷，或採取與決定內容相反之措施；④於申訴或再申訴評議決定後，如另行發現與原措施原因不同之新事實，則為原措施之機關或學校得另為措施，不受決定之拘束。倘僅發現新證據，為原措施之機關或學校自仍應受其拘束；⑤為原措施之機關或學校，於申訴或再申訴評議決定後，自行發現錯誤，或因有其他種種情形而撤銷原措施，另為新措施，而對申訴人或再申訴人之權益無損害時，自可依行政權或監督權之作用，另為處置。為了確保拘束力，法律常有明文規定，例如訴願法第二十四條：「訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力。」公務人員保障法（八十五年十月十六日公布）第三十條亦規定，對於公務人員再申訴案件經公務人員保障暨培訓委員會（受理公務人員申訴案件之機關）決定確定後，有拘束各關係機關之效力。惟目前申訴要點所做評議決定之效力，偏重於確定力之原則性「宣示」，並無類似拘束力性質之條文，因此，申訴評議決定之拘束力，尚待補強、釐清或確認。

3. 評議決定之執行力：

所謂「執行力」係指申評會所為之評議決定，有關機關應就其內容加以實現，必要時，並得付諸強制執行之效力；換言之，申訴未經評議決定前，可照原措施（或處分）執行，若申訴已經評議決定，則應照決定執行，即為「執行力」，此種效力又可分為：①申訴程序中原措施之停止執行：申訴程序中，未決定前，在原則上對原措施（處分）之執行並無影響，僅得於必要時，由受理申訴機關依職權或依申訴人之聲請先行停止其執行；②申訴評議決定之執行：申訴決定後，應由受理機關或為原措施機關依據決定之內容，採取各種有關行動，必要時，得以強制執行方式為之，俾保障學生之權益；③違法失職人員責任之追究：原措施或原決定案件所生違法或不當情形，應負擔懲戒或民刑事責任者，於最終決定確定後，應責由其所屬機關，依法移送主管機關辦理。以上執行力之落實，於訴願制度最為常見。例如訴願法第二十三條規定：「原行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起訴願而停止。但原行政處分機關或受理訴願機關，必要時得依職權或依訴願人之聲請，停止其執行。」同法第二十五條規定：「公務人員因違法或不當處分，

應負刑事責任或應付懲戒者，由最終決定之機關於決定後，應責由該管機關依法移送主管機關辦理。」但揆諸申訴要點，並無類似條文規定，因此，申訴評議決定之執行力尚待商榷。

因此，如就理想之學生申訴原則中之「確實有效的申訴效力」分析，申訴要點中有關於評議決定效力，僅為宣誓性效果，對於為違法或不當管教及輔導措施之教師、學校行政單位並無任何罰則，致效力不能充分發揮。此外，有關「避免報復的申訴保障」及「學生個人資料的保全及保密性」，申訴要點中並無任何規定，對於學生權益之保障，誠為缺憾。

伍、建議（代結論）

由於直接探討學生申訴制度之文獻，相當缺乏。本文先就學生申訴制度之產生背景分析，次論及學生申訴制度之意義及功能、理想之學生申訴制度之原則、再援引「台北市國民中小學學生申訴要點」作一剖析，並點出建立學生申訴制度之重要課題，最後，本文提出若干建議，用作我國學生申訴制度建立之參考，茲臚列如下：

一、對立法機關之建議方面

（一）依據教育基本法制定學生申訴相關法律，落實憲法保障學生人權之法意

目前我國國民中小學學生申訴制度，主要係依據教育部之「教師輔導與管教學生辦法」建立，對於學生人權之保障，似非得宜。雖然國民中小學學生係屬兒童及青少年階段，為限制行為能力之個體，但其作為國民之一分子所應享有之若干權益保障，與成人並無二致。因此，攸關學生學習權益之申訴事宜，應以法律規定，方為確當。雖然教育基本法已於八十八年六月四日三讀通過，但僅概括地說明「學生學習權遭受學校或主管教育行政機關不當或違法之侵害時，政府應依法令提供當事人或其法定代理人有效及公平救濟之管道。」（第十五條）（中央日報，民88.6.5；行政院新聞局，民88：167），至於救濟管道為何？其實質或程序規定包括哪些？並未言明。因此，立法機關似應依本法第十六條之規定，繼續制訂學生申訴相關法律。

國民中小學學生申訴制度之探討—兼評析台北市國民中小學學生申訴處理要點

(二)研議賦予申訴決定之效力

鑑於目前各種法規中，對於申訴決定之效力，多係原則性之要求，似僅限於薄弱之「道德規範」或行政命令之「空泛語式」，未有任何行政機關顯明之強制力或罰則，為發揮學生申訴制度之功能，立法機關似可參考日本對於「地方公務員法」對於教師及公務員申訴決定之不予採行者，採行判刑或罰鍰方式之措施（林威志，民87：153），對於未履行之機關或個人，研議罰則規定。

二、對教育行政機關之建議方面

(一)廣泛徵詢學校教師、行政人員、學生、家長、及教育與法律專業人員意見

由於學生申訴制度可以保障學生權益、增進溝通、減少衝突、強化教育組織政策之合法性之正面功能，因此，其建制不宜倉促頒行或僅以「學校本位」為由，授權或要求各校自訂。畢竟，學生申訴制度攸關學生之受教權益，也牽涉相當多的教育（如教務、輔導、訓導、特殊教育、幼稚教育等）及法律層面（如學生人權、行政法及行政程序法、及教育相關法規等），因此，「凡事豫則立，不豫則廢」，如欲其運作順暢有效，事先之徵詢及規劃，必不可缺。

(二)寬列相關預算，俾使申評會能積極運作

根據「台北市國民中小學學生申訴要點」，擔任學校申評會之委員為無給職，在有限之教育資源下，固然並無不妥，但擔任申評會之教師委員，其課務是否自理、出席評議是否酌發評議費、評議紀錄是否改由校長指定職員一人或數人兼任，而不必由教師親勞、非教育人員擔任申評會委員之出席費及評議費或諮詢費，是否應專列預算處理，均涉及申評會之運作，所謂「巧婦難為無米之炊」，申評會相關預算的配合編列，恐怕是制度運作的重要奧援。

(三)學生申訴制度之建立，除應考慮適用對象之身心差異、目標與功能外，並應注意其實質內容、及運作程序之理想原則

由於主管教育行政機關掌握相當大的人力、物力、財力、知識（資訊）等資源，因此，規劃統整而又分殊的學生申訴制度，實責無旁貸。所謂統整，除指學生申訴制度的實質規定及運作程序，如涉及法律、行政規章或命令者，

悉應全部納入規範外，對於各級各類學校學生之身心差異與適用要件（申訴對象及範圍），亦應完整考量，不應只考量某類教育需要，就建立某種申訴制度，而應盡量事權統一；所謂「分殊」則指，隸屬於學校教育專業知能或有因校制宜之必要（如委員人數）之規定，應餘留學校自行討論決定。而就實質內容方面，應考慮「明確的申訴範圍」、「超然的申訴處理機構（組織）」、「公平合理的審理程序」、「確實有效的申訴決定效力」、「避免報復的申訴保障」、及「學生個人資料的保全及保密性」六大原則；就程序運作方面，則應注重「提起申訴之學生可以有專業人員或家長或監護人之協助」、「適當的聽審程序」、「審慎的證據採認程序」、「申訴人與關係人間之言詞辯論」、及「迅速的處理流程」等五項程序要件。

（四）提供學校行政人員及教師之法律、教育與諮詢相關服務

學生申訴制度的運作，就某種程度而言，是一種組織內的準司法救濟管道，因此，除了教育專業知能之繼續強化外，教育行政機關應廣泛舉辦申訴法學之課程研習、演講及觀摩活動，並委託學術單位或專門機構、人員，設立法律諮詢專線，以增進教育人員之相關知能。

（五）強化教育政策之合理性

學生之申訴案件，某些是源於對現行輔導及管教措施的不滿，因此，攸關學生權益之政策或計畫之制定，應先有學理根據或作教育需求調查或輿情探究。

三、對學校行政機關及教師之建議方面

（一）審慎依法令建立學校具體可行之學生申訴制度

在目前的教育法規中，學校專業自主的潮流，勢不可遏，因此，完全奉行或仰賴教育行政機關全盤規劃制度之時代已逝，也不能抱以不切實際的期待，而學生申訴制度的建制，雖有法規可尋、制度可仿，但如未根於學校的背景（教育資源、社區條件、班級數、學校規章、文化、及學生人數等），恐怕建立之後，無法運作。根據本文之分析，有關申評會委員之資格、任期、輪替（如全盤改選或半數改選）、及運作方式（如審理、評議決定、執行效力等），都必須依法令而審慎建制，才能具體可行，行之久遠。

國民中小學學生申訴制度之探討—兼評析台北市國民中小學學生申訴處理要點

(二)全面檢視或修改不合時宜之校規、典章、及教育措施

正如書經大禹謨篇所言：「刑期于無刑，民協于中」。學生申訴制度的建立，側重於消極層面的「救偏補弊」——即提供學生權益救濟的管道，及省察既有規章及教育措施的適當性。但積極而言，如何減少或避免學生申訴案件發生，才是上策。因此，全面檢視、修改不合時宜的校規、典章、及教育措施，才能積極地防患於未然。

(三)廣泛增加溝通管道，減少衝突與誤解

從某種角度而言，學生申訴案件的發生，是組織衝突的表徵。而減少衝突的途徑之一，在於讓爭議雙方有面對面會商解決問題的機會（Robbins, 1993：454）。而學生申訴制度之建立，即在於建立另一種形式的正式溝通管道。然而，申訴案件的進行，常引發申訴人與關係人某種程度的對立或情緒緊張、焦慮，因此，學校應增加其他溝通管道來彌補申訴制度的不足，以減少學生與師長、行政人員的衝突與誤解，降低申訴案件的發生。

(四)加強民主法治教育，培養學生守法、說理、踐行的習慣

部分申訴案件的發生源於學生對於校規、行政命令甚至於法律知能的陌生或缺少奉行守法的意願。因此，各校應注重民主法治教育，教育人員亦須以身作則，兼重言教與身教，以培養學生守法、說理、踐行的習慣，避免誤觸法規，而衍生不必要之爭議或申訴行為。

(五)教師應提升人文素養與發揮教育愛，建立專業之師生關係，讓學生能在善意中成長、愛心茁壯

教育的出發點必須是對人性的信心，教育的原動力必須回歸到教育的主體，施教者不能濫用權威，使學習者處於支配的從屬地位（行政院教改會，民85：14），師生之專業關係，必須兼重權威與溫暖（陳奎熹、高強華、張鐸嚴，民86：36）。因此，教師應提升人文素養，待人如己，愛人如親，將每位學生視為人我親和之臍帶、血脈相連，透過善意和愛心，讓每位學生都能發揮稟賦，並將隱然衝突對立的師生關係，轉化為和諧共處的同儕情誼，培養品德兼備的好國民，讓學生真正的學習權益充分得到最大的保障。

參考書目

- 中央日報（民86）。教育基本法初定 學習權為核心——官方版大幅參酌教改會主張確保教師專業自主權學生申訴有管道。中央日報。86.3.26。
- 中央日報（民88）。教育基本法全文。中央日報。88.6.5。
- 中國時報（民83）。師範教育與校園倫理——對校園強暴疑案的反思。中國時報。83.4.20。
- 四一〇教育改造聯盟教育法制重建委員會（民86）。重繪教育新圖像——教育基本法Q & A。台北：稻鄉。
- 台北市政府教育局（民86）。台北市高級中等學校處理學生申訴案件實施要點。台北市政府教育局86.2.27北市教一字第8621173400號函。
- 台北市政府教育局（民87）。台北市國民中小學學生申訴處理要點。台北市政府教育局87.3.4北市教二字第8721136901號函。
- 台灣大學（民85）。國立台灣大學學生申訴評議辦法。國立台灣大學85年10月19日85學年度第一學期第一次校務會議修正通過。
- 台灣大學（民86）。國立台灣大學學生申訴評議委員會組織辦法。國立台灣大學86年1月11日85學年度第一學期第二次校務會議通過。
- 朱岑樓主編（民80）。社會學辭典。台北：五南。
- 行政院教育改革諮議委員會（民85b）。教育改革總諮議報告書。台北：行政院教改會，頁40。
- 行政院新聞局（民88）。教育基本法。載於行政院公報，5(27)，165-167。台北：作者。
- 吳庚（民82）。行政法之理論與實用。台北：三民。
- 周志宏（民86）。教育法與教育改革。台北：稻鄉。
- 林玉體（民75）。教育概論。台北：東華。
- 林威志（民86）。我國公立國民中小學教師申訴制度之研究。國立台灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版。
- 林威志（民87）。日本公立國民中小學教師申訴制度簡介。教育研究資訊，6(5)，142-158。
- 林紀東、蔡墩銘、鄭玉波、古登美編纂（民86）。新編六法參考法令判解全書。台北：五南。
- 秦夢群（民87）。教育行政——實務部分。台北：五南。
- 教育部（民84）。各大學退學生申訴案中有關學籍及其相關事宜共同處理原則會議紀錄。載於教育部公報，253期，10-14。台北：作者。
- 教育部（民86）。教師輔導與管教學生辦法。教育部86年7月16日台（86）第86082162

國民中小學學生申訴制度之探討—兼評析台北市國民中小學學生申訴處理要點

號令。

張春興、林清山（民71）。教育心理學。台北：東華。

張家洋（民82）。行政法。台北：三民。

張家洋、陳志華（民81）。行政法基本理論。台北：國立空中大學。

張榮福（民75）。國軍申訴制度之研究。政治作戰學校政治研究所碩士論文，未出版。

陳志華（民72）。美國勞資仲裁。憲政時代，9(1)，51-65。

陳奎憲（民75）。教育社會學。台北：三民。

陳奎憲、高強華、張鐸嚴（民86）。教育社會學。台北：國立空中大學。

黃清和（民72）。我國現行訴願制度之研究。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版。

楊宗仁（民73）。從三種角度談大學生申訴權的問題。崑崙雜誌，31(2)。20-24。

管 歐（民82）。法學緒論。台北：作者自印。

謝文全（民73）。教育行政制度比較研究。高雄：復文。

謝文全（民82a）。教育行政。台北：文景。

謝文全（民82b）。學校行政。台北：五南。

謝瑞智（民81）。教育法學。台北：文笙。

謝瑞智譯（民82），橫川敏雄著。公正的審判。台北：商鼎。

羅理平等譯（民73），Rosa A. Webber原著。組織理論與管理。台北：桂冠。

American Association of University Professors, Eastern Montana College, and the Montana University System. (1985). *Collective bargaining agreement between the American Association of University Professors, Eastern Montana College, July 1, 1985-June 30, 1989*. (ERIC Document Reproduction Service NO. ED 123 774).

Eisenhower, R. W. (1976). *Grievance procedure*. (ERIC Document Reproduction Service NO.ED 277 306)

McCarthy, M. M. & Cambron-McCabe, N. H. (1992). *Public School Law -- Teachers' and Students' Rights*. Boston: Allyn and Bacon.

Office for Civil Rights (ED), Washington, DC. (1995). *Sexual harassment: It's not academic*. (ERIC Document Reproduction Service NO. ED 402 856).

Robbins, S.P. (1993). *Organizational Behavior-Concepts, controversies, and Applications*. New Jersey; Prentice-Hall.

Valente, William D. (1994). *Law in the Schools*. N. Y.: Macmillan Publishing Company.

A Study of Elementary and Junior High Schools' Student Grievance Systems in Taiwan

Wei-Jyh Lin

Abstract

After Interpretation No.382 was adopted by the Council of Grand Justices of the Judicial Yuan on June 6, 1995, students in higher education in Taiwan were granted the right to present petitions and lodge administrative complaint cases when they suffer illegal treatment which violates their rights outlined in the Constitution.

This Interpretation not only protects students' rights, but also builds a milestone for educational development in the Republic of China. Afterward, the Education Reform Committee of the Executive Yuan suggested that all schools establish student grievance systems. The Ministry of Education also formulated administrative regulations for students, which obliged that all schools establish student grievance committees to handle disciplinary matters.

However, the above-stated regulations also adopted a delegated model which authorizes the Education Department of Taiwan Province and Bureaus of Education of Taipei and Kaohsiung City Governments, after conferring with the representatives from teacher and parent associations to promulgate the grievance procedures for students. Thus, different schools have established their own committees, and unpredictable problems in operation became inevitable.

This paper uses literature analysis method to elaborate the mech-

國民中小學學生申訴制度之探討—兼評析台北市國民中小學學生申訴處理要點

anism of student grievance committees in Taiwan, including their legal provisions, organizational structures, and procedures. The results of this review have produced a number of conclusions, which indicate that current operation of this system still needs to be refined.

Keyword : student, student grievance committees, student grievance systems