

大學
用書

2020年增訂2版

教育法 與教育人權

李仁淼 著



 元照

購書請上：<http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=11962>

教育法與教育人權

李仁淼 著



元照出版

搶先試閱版

元照出版公司

二版序

本書自2017年秋付梓以來，在和國內教育有關之法制、司法實務動向上，有如下值得矚目之發展，包含：

一、教育部於2014年11月發布「十二年國民基本教育課程綱要總綱」之後，各領綱陸續發布，並於2019年8月正式實施。亦即，一般通稱之「108課綱」於民國108年8月正式上路。

二、司法院大法官於2019年10月作出釋字第784號解釋，擴大學生權利之救濟範圍。

三、最高法院108年3月份第1次庭長法官聯席會議決議：依司法院釋字第736號解釋理由書意旨，教師因學校具體措施認其權利或法律上利益受侵害時，自得如一般人民依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟。公立高中以下學校教師對年終考績、申誡懲處得提起行政訴訟進行救濟。

四、立法院於2020年5月通過《教師法》大幅修改，經總統於同年6月5日公布，並由行政院訂在同年6月30日施行。《教師法》於此次修法後，除不適任教師處理機制大幅變動外，「教師專業審查會」（下稱「專審會」）並提高到法律位階，同時教師申訴及救濟制度亦有若干變化。

另方面，日本在2014年修改其《學校教育法》，在此之後，和大學自治有關之重要組織「教授會」之功能和角色似產生若干變化。

本書第二版，為在留意上開國內外和教育法、教育人權有關環境之變化，進行修改。包含：一、於第六章第三節新增大法官釋字第784號解釋析論。二、新增第七章教師法修法與不適任教

師。三、新增第十章日本之學術自由與大學自治。四、新增第十二章大學教評會與教師限期升等紛爭。五、修訂第十四章第三節日本之國立大學法人化。

本書出版後，在短短三年內，能有再版的機會，對作者而言，著實是一大鼓舞。在此，除感謝讀者對本書的支持外，亦感謝元照出版公司紀總經理對本書出版之快諾。於第二版出版過程中，感謝元照編輯團隊細心叮嚀及協助。另，中正大學法律學系公法組碩士生簡慈緯同學協助校稿，在此亦一併致謝。

本書問世後，敬愛的父親文遠先生，於2018年安詳地辭世、小兒明隆則於2019年來到人世間報到。另方面，於日本求學期間的指導教授，敬愛的中村睦男先生則於2020年春長眠。人生實在是一個奇妙的歷程，緬懷父親過去的教誨，面對日益成長的小兒，並憶起恩師對學術專注一貫的精神，及其待人處事之道，深覺作為學術工作的一個園丁，除須督促自己更加努力耕耘外，也期盼各方讀者，不吝提供批評與指教，使本書能有改進之機會。

李仁淼

2020年7月於中正大學

目 錄

二版序

初版序

日本司法實務引註說明

序 章 教育法的意義及基本原理

第一節 受教育權及教育法的意義	3
壹、受教育權的意義	3
貳、教育法的意義	5
第二節 我國教育法制之沿革及教育基本法	7
壹、我國教育法制之沿革	7
貳、教育基本法	8
第三節 教育內部事項與外部事項	17
壹、區分標準	17
貳、區分實益	18
參、混合事項	19

第一章 學習權與十二年國教

第一節 學習權	23
壹、相關法規範	23
貳、權利性質、適用主體及內容	26
參、司法實務	30
第二節 學術自由中之「學習自由」	36
壹、憲法第 21 條之解釋	36

貳、學習權與教育自由	37
參、學習權與學術自由中之「學習自由」之區別	38
第三節 十二年國教	39
壹、十二年國教之法源	40
貳、多元入學方案之問題點	42

第二章 學校教育活動與學生基本人權

第一節 校規之法律性質	51
壹、我國校規相關法令的沿革	51
貳、日本和我國之學說	54
參、校規合法性之司法審查	62
肆、結 語	65
第二節 學生的髮型自由與自我決定權	66
壹、憲法上髮型自由之依據	66
貳、髮型自由與自我決定權	68
參、結 語	69
第三節 宗教信仰自由與退學處分	69
壹、宗教信仰自由	70
貳、公教育與政教分離原則之衝突	75
參、結 語	81
肆、曠課紀錄與國賠	82
第四節 身心障礙兒童的教育場所選擇權	84
壹、學習權與受教育權	85
貳、受教育權之內容與學習權	85
參、身心障礙兒童的受教育權	86
肆、結 語	87

第三章 校園中之體罰與霸凌

第一節 教師之教育自由與體罰	91
壹、學習權與體罰禁止之關聯性	92
貳、教師教育自由之界限	94
參、教師之輔導管教與體罰認定基準	98
肆、結 語	106
第二節 體罰與國賠責任	107
壹、學習權與體罰之禁止	108
貳、體罰與國賠責任	112
參、結 語	120
第三節 霸凌與國賠責任	120
壹、霸凌在法律上的意義	120
貳、霸凌與國賠責任	121

第四章 課程綱要與教科書制度

第一節 「課綱」之法律性質	127
壹、前 言	127
貳、課綱之沿革及相關法規	129
參、學說及實務動向	134
肆、結 語	143
第二節 教科書審定與教育自由	144
壹、教科書之審定制度	144
貳、教科書審定對教育自由之限制	145
參、結 語	146
第三節 教科書審定與表現自由	147
壹、禁止事前抑制原則	147

貳、教科書審定與禁止事前抑制.....	148
參、結語	149
第四節 教科書選用與教育人權.....	150
壹、教科書選用制度	150
貳、和教科書選用有關之教育人權.....	151
參、結語	152
 第五章 在學關係之法律性質	
第一節 前言.....	155
第二節 行政契約的概念.....	156
壹、行政契約之特性	156
貳、在學關係與行政契約	158
第三節 我國與日本在學關係理論之發展.....	160
壹、日本在學關係理論.....	160
貳、我國在學關係理論	166
參、個別問題與行政契約之可能性.....	171
第四節 結語	175
 第六章 在學關係中之權利救濟	
第一節 大法官釋字684號解釋析論	179
壹、事實概要	179
貳、在學關係之法律性質	182
參、在學契約	184
肆、在學關係中之救濟範圍	185
伍、結語	189
第二節 大法官釋字684號解釋之後實務動向	190
壹、事實概要	190

貳、在學關係之法律性質	192
參、校規之法性質	194
肆、學生之權利救濟	200
伍、結 語	206
第三節 大法官釋字784號解釋析論	207
壹、新聞事實	207
貳、報導事實之整理	208
參、爭點分析	209
肆、結 語	219
 第七章 教師法修法與不適任教師	
第一節 前 言	223
壹、本次修法背景	223
貳、修法重點	224
第二節 修法後之不適任教師處理機制	225
壹、教評會增聘校外學者專家進行審查	225
貳、不適任教師處理機制及法律效果	228
參、教師專業審查會	238
第三節 教師申訴及救濟制度	240
壹、申評會委員的多元性及專業性	240
貳、採訴願或申訴擇一	241
第四節 結 語	243
 第八章 教師之權利與救濟	
第一節 教師專業自主權之法律性質	247
壹、問題所在	247

貳、教育自由各相關主體之法律關係.....	247
參、結語.....	250
第二節 教師法與法律明確性.....	250
壹、本案事實.....	250
貳、大法官解釋要旨.....	251
參、評析.....	252
肆、結語.....	258
第三節 教師解聘與行政裁量之司法審查.....	259
壹、前言.....	259
貳、事實.....	260
參、裁判要旨.....	260
肆、評析.....	261
伍、結語.....	274
第四節 教育人員之不利益處分與正當程序.....	275
壹、事實.....	275
貳、裁判要旨.....	276
參、評析.....	277
肆、結語.....	289

第九章 學術自由與大學自治

第一節 前言.....	293
第二節 學術自由.....	294
壹、各國概況.....	294
貳、我國之發展.....	296
第三節 大學之人事自治.....	300
壹、我國.....	300

貳、日 本	303
參、小 結	308
肆、結 語	308

第十章 日本之學術自由與大學自治

第一節 前 言	313
第二節 學術自由	313
壹、歷史沿革	313
貳、現行憲法	315
第三節 大學自治	321
壹、學 說	321
貳、司法實務	322
參、自治的內容	323
肆、自治的主體	324
第四節 結 語	331

第十一章 大學自治與退學處分

第一節 前 言	335
壹、事實概要	335
貳、判決要旨	337
第二節 學術自由與大學自治	338
壹、沿 革	338
貳、各國學術自由概觀	340
參、我 國	343
肆、小 結	347

第三節 大學學生與大學間之法律關係	348
壹、美、日概觀	348
貳、本件退學處分之定位	352
第四節 學習自由	354
壹、意 義	354
貳、學 說	355
參、小 結	357
第五節 結 語	360
 第十二章 大學教評會與教師限期升等紛爭	
第一節 前 言	365
第二節 大學教評會之權限	366
壹、事實概要	366
貳、判決要旨	367
參、本件爭點	368
肆、評 析	369
伍、結 語	374
第三節 大學教師限期升等紛爭	374
壹、事 實	374
貳、爭 點	375
參、裁判要旨	375
肆、評 析	376

第十三章 大專教師升等紛爭

第一節 前 言	391
第二節 大專教師升等紛爭裁判動向	394
壹、大專教師升等制度	394
貳、大專教師升等問題之類型	395
第三節 我國大學教師升等裁判之類型	402
壹、對三級教評會決議不服之訴訟	402
貳、對教育部學審會升等審查不服之訴訟	411
參、小 結	420
肆、結 語	422

第十四章 大學自治與國立大學法人化

第一節 前 言	427
第二節 我國國立大學法人化之歷史回顧	427
壹、行政改革之脈絡	427
貳、教育改革之脈絡	428
第三節 日本之國立大學法人化	433
壹、立法經過	433
貳、制度概要	436
參、問題點	441
肆、小 結	451
第四節 結 語	452
附錄一 教育基本法	455
附錄二 教師法	459
事項索引	477
判例索引	487

序 章



教育法的意義及基本原理

第一節 受教育權及教育法的意義

壹、受教育權的意義

貳、教育法的意義

第二節 我國教育法制之沿革及教育基本法

壹、我國教育法制之沿革

貳、教育基本法

第三節 教育內部事項與外部事項

壹、區分標準

貳、區分實益

參、混合事項

第一節 受教育權及教育法的意義

壹、受教育權的意義

現代之教育，係以人性尊嚴¹作為出發點，以達成開發個人能力，實現個人理想為目標。立憲主義各國之憲法，也多以此理念架構憲法上和教育有關之人權條款。

我國《憲法》第21條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」不過，憲法上「受國民教育」之規定究為人民之權利或義務，概念上並不清楚。相較於我國，日本則於其《憲法》第26條明定：「所有國民，有依法律之規定，依其能力，均等受教育之權利。」有關憲法所保障之受教育權，為具有何種性質之權利²，過去學說上主張具有：「生存權意義」、「主權者教育意義」以及「學習權意義」之三種層面之意義³。以下就各學說所主張之內涵檢討之。

一、生存權說

此說將受教育之權利解釋為，具有憲法所保障的生存權之文化性層面之意義。教育在諸多意義上伴隨有經濟性負擔。因此，必須賦予所有國民均等之機會。依機會均等原理，為使所有國民都能受一定之教育，國家應進行教育條件之整備，保障受教育之機會，為此權利之著眼點⁴。

¹ 若干國家將人性尊嚴明定於憲法，如德國基本法第1條：「人性尊嚴不可侵犯，尊重及保護此項尊嚴為所有國家權力之義務。」日本憲法第13條的幸福追求權：「所有國民，以作為個人受到尊重。有關國民對生命、自由以及追求幸福之權利，限於在不違反公共福祉，在立法以及其他之國政上，應予最大之尊重。」參閱李仁森，再論強制押捺指紋之合憲性，月旦法學教室34期，2005年8月，8-9頁。

² 有關學習權之學說論述與實務判決解析，參閱李仁森，學習權之權利性質與保障內容，月旦法學教室102期，2011年4月，28-40頁。

³ 日本學說之整理，參考奧平康弘，教育を受ける権利，芦部信喜編，憲法Ⅲ，有斐閣，1981年，382頁以下。

⁴ 宮沢俊義，コンメンタール日本国憲法，日本評論社，1955年，431頁。

4 教育法與教育人權

其次，在考慮到為使一般國民能在職場上尋獲適合於自己之工作以及培養國民的生活能力，使國民能有過著健康、文化生活之基礎。因此主張：為使每個國民能獲得一定的知識與技能，以確保經濟生活不虞匱乏，必須保障國民的受教育權⁵。

二、主權者教育說

此說認為，受教育之權利是為保障身為主權者的國民具備一定的政治能力，才能使民主主義充分運作。亦即，此說是以國民主權及國民的參政權為前提，主張：為保障主權者行使參政權，必須培養其對政治及公共議題的判斷能力，故而必須保障國民的受教育權⁶。

三、學習權說

所有國民，特別是兒童，具有與生俱來即須透過接受教育與學習以達成人性化成長與發展的權利。此說主張：受教育的權利即是以「學習權」為前提所形成的權利，為完整保障此權利，國家即須整備使該種權利得以實現的條件，使學習者能充分學習⁷。

四、分 析

以上，有關受教育的權利之三種意義，並非三者相互排斥，而主張任何單一層面意義之權利。特別是「學習權」之意義，同時亦包含①生存權說，以及②主權者教育說的意義。目前，學界通說見解雖將受教育權定位為社會權之一環，但亦指出，此種權利是以「學習權」為主軸所構成的權利⁸。學說亦指出：原本社會權即必須以自由權為基礎，社會權和自由權為密不可分的權利，受教育權和教育自由結

⁵ 許慶雄，社會權論，1992年，147-148頁。

⁶ 永井憲一＝中村睦男，生存權・教育權，法律文化社，1989年，256-257頁（永井執筆）。

⁷ 兼子仁，教育法，新版，有斐閣，1978年，227頁以下。

⁸ 芦部信喜編，前引書（註3），382頁（奧平康弘執筆）。

合，透過以「學習權」為媒介，更能明確說明其相互間的緊密關係⁹。

亦即，受教育權為具有社會權層面和自由權層面的複合性權利¹⁰。此種權利除具有向國家行使給付請求權的功能外，亦具有排除公權力不當介入教育事項之防禦權功能。

貳、教育法的意義

教育法是以實現有關憲法上人民之受教育的權利為理念，所架構而成之法體系。教育法必須依教育之本質，建立相關之法制度並以此進行相關之法解釋。於現代社會中在憲法、教育基本法之架構下之教育，其本身也必須是具自主性、啟發性之活動。因此，教育法須以保障此種方向之教育而架構其法體系。

教育法在法學領域中之位階、範疇或內容，學說上之觀念未必一致。本章首先就教育法之意義進行檢討。其次，就我國《教育基本法》的立法動向及其內容進行分析，歸納《教育基本法》在我國之重要性及其相關內容。最後，就教育法解釋之重要原則：教育之內部事項、外部事項之區分進行檢討。

有關教育法的意義，學說上向來有：教育行政法規說、學習條件管控法說、以及教育固有法說三者，茲整理其內容如下。

一、教育行政法規說

此說主張：有關教育之法令，在憲法之下均屬行政法之範疇，特別是於19世紀之普魯士、以及過去日本之行政法體系，均將教育納入受國家支配之行政體系最為顯著。特別是二次大戰前日本在《明治憲法》下，將有關教育之所有法規歸納成一定之理論基礎，由當時之政府機關進行統籌之說明與解釋。諸如：將教育行政視同為國家教育之

⁹ 中村睦男，教育を受ける権利、教育を受けさせる義務，樋口陽一＝佐藤幸治＝中村睦男＝浦部法穂，注釈法学全集2憲法Ⅱ，青林書院，1997年，168頁。

¹⁰ 佐藤功，日本国憲法概説，全訂5版，學陽書房，1996年，305頁。

6 教育法與教育人權

整體，並等於當時內務行政之一部分。

此說並未區分教育與教育行政，且強調公權力對教育之管控，其最大之缺點在於過度強調國家對教育之介入及管控。因此，此說僅存有作為學說史上之意義，目前學說上幾無支持此說之見解¹¹。

二、學習條件管控法說

此說主張教育法為：「將人的學習過程條件進行社會性管控之法體系。」其以批判下述「教育固有法說」為出發點，主張教育法以不損及教育之本質為前提，在於將人的學習過程作社會性管控，以架構出保障人的發展之法體系¹²。

此說之特色在於，試圖將社會科學認知之對象予以明確化，並展現出想將教育法所呈現的緊張矛盾現象，以教育科學之方法進行探究之問題意識。不過，若無法釐清國家或社會對學習條件應介入或管控至何種程度，則將會使此說喪失原本之意義。

三、教育固有法說 出版 搶先試閱版

此說主張：教育原本是要謀求人的各種能力之自主性、創造性之發展所進行的意圖性、組織性的活動。教育法即被要求參照此種教育特質而加以說明。而在現行之憲法、教育基本法之下，教育本身必須具備自主性、創造性。教育法即是在保障此種自主性、創造性之教育所架構而成的法體系。

依上述前提，此說導出：「教育法為有關教育及教育制度之固有法的總稱。」並強調在法制史中，教育法是以作為「社會法」之一環成立。在法體系中逐漸脫離公法、民法領域。並區分教育以及教育行政之差異性。當中，教育行政為依從事教育者之要求進行「條件整備」。亦即，教育法是教育行政的根據法，而非其一部分¹³。

¹¹ 室井力＝鈴木英一編，教育法の基礎，青林書院，1978年，6頁（室井執筆）。

¹² 牧枉名＝平原春好編，教育法入門，學陽書房，1975年，17-18頁。

¹³ 兼子仁教授認為在法邏輯上，教育法為「教育制度中特有之法理論的體系」

四、本書之見解

就以上三說進行檢討。首先，第一說並未依教育之本質及原理進行理論建構，因此已無學說上之支持。

其次，第二說和第三說之共通點在於，兩者均未將教育法限縮為教育行政法規，而是以教育之本質為前提，將不損及教育本質的教育法制作總體性掌握。因此，至少是以將教育和教育行政作明確區分為前提之學說。兩說之差異在於：何者之定義更能契合教育之自主性、創造性，以達成開發個人潛能，完成個人自我實現之教育目的。法為管控社會的一種手段，教育既以自主性、創造性活動為其本質，則教育法自不待言，自然是會經常在自主性、自律性以及社會管控的現實矛盾中進行擺盪。然而，在敘述應然面之教育法時，為保障教育之自主性、創造性的教育法之內容，即會成為問題。而在此問題或矛盾出現時，於法制度面或法解釋上，教育法之內容應作如下之界定：

首先，教育法為保障自主性、創造性教育之法，而非他律性、欠缺創造性教育之法。假定現實之教育法制度是以他律性之教育為原理所架構之法制度，對此在解釋論上即應依憲法、教育基本法作為教育法之判斷基礎。當法與現實矛盾時，該矛盾應依符合教育本質之《憲法》、《教育基本法》之精神進行法解釋，並努力架構合於此種理念之教育法體系。

其次，教育法為有關保障上述教育制度之法。

再者，教育法為有關上述教育制度之法當中，教育制度固有法之總稱。

第二節 我國教育法制之沿革及教育基本法

壹、我國教育法制之沿革

我國於二次大戰前，於日本統治時期以殖民教育為主。於1898年

並強調其固有性。參閱兼子仁，前引書（註7），7頁以下。

8 教育法與教育人權

台灣總督府公布實施《台灣公學校令》，為我國近代公教育體系的開始。其次，1919年的《台灣教育令》確立了普通教育、實業教育、專門教育以及師範教育等制度。1941年修正之《台灣教育令》，則使初等普通教育機構一律稱為「國民學校」。之後因應戰爭將台灣作為南進基地，進行精神、文化層面的皇民化運動時¹⁴，台灣於1943年始正式實施六年制的義務教育。值得注意的是，依《明治憲法》，教育屬於天皇的「大權事項」，其內容依敕令規範。此時受教育仍為臣民之義務而非權利¹⁵。

二次大戰後，國民黨於執政初期移入具有國家統治色彩及黨化教育的法制¹⁶。當時所謂的「民族精神教育」，包含宣揚黨意之「黨化教育」、響應「中華文化復興運動」的「中國化教育」，以及實施軍事訓練的「軍事教育」。要求學生閱讀國父遺教、黨史黨義及三民主義，校方亦配合舉行考試。在教科書的使用上，實施以國立編譯館的部訂統編本壟斷市場。其次，情治單位駐校偵察及監視校內言論及思想，並以行政裁量嚴格限制私人興學，在威權體制下將教育作為統治人民思想的工具。

1968年，政府將日治時期的六年義務教育改為九年一貫國民教育。直到80年代後半90年代初，向來之黨國威權體制漸漸遭到本土民主運動的強力挑戰，我國之教育體制才開始進入轉捩點。此時，憲法該如何落實在教育政策上之問題，乃逐漸浮現¹⁷。

貳、教育基本法

一、立法背景及過程

如上述，直到1990年代以前，無論在日本統治時期，或在國民黨

¹⁴ 薛化元，國家權力與教育內部事項的歷史考察，月旦法學雜誌5期，1995年9月，6頁以下。

¹⁵ 周志宏，教育法與教育改革，2003年9月，71-77頁。

¹⁶ 薛化元，「自由中國」半月刊思想之研究，1995年，166-177頁。

¹⁷ 薛化元，前引文（註14），15頁。

政權統治時期，以人民為主體之教育內容，均付之闕如¹⁸。在長期威權體制下，學校教育非但並非為個人自我實現、發展而實施，更淪為國家統治之工具。於80年代末期，在解嚴、及黨國體制逐漸鬆動之後，各種社會力量逐漸興起。直到90年代後，隨各種社會運動之發展，教育改革才逐漸受到全體社會之重視。

其次，我國憲法上「教育文化」專章雖有和教育相關之法規範。然在現代教育之相關理念或原則下所保障的權利，諸如：學習權、家長教育權、教師專業自主權等，仍須從現有條文間接推導而出，缺乏一貫之理念架構，無法因應社會的發展與進步。加以《憲法》第21條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」依此，在解釋上人民受教育究為權利抑或義務，即有矛盾之處。90年代後，我國出現引介日本「學習權」之學說¹⁹，作為「受教育權」解釋之參考。至此，制定「教育基本法」在當時已具有其必要性²⁰。「教育基本法」之制定，除可確認憲法之基本精神外，並可適切補充憲法上教育條文之不足，使兩者產生互補之效益，並促進我國教育之健全發展。

於此種背景下，1994年4月，許多關心教改之民間團體成立「四一〇教育改造聯盟」（四一〇教改聯盟），發起台灣史上規模最大一次的教改運動。當中，「制定教育基本法」即為當時之四大訴求²¹之一。不過，教育部最初以：①《憲法》已有教育專章保障人民受教育的權利、②《教育基本法》與其他教育法令位階相同，不具較高法律效力、③教育之基本理念與方針，《憲法》及相關教育法令已有規定，制定《教育基本法》會與其他教育法規重複、④人民受教權已獲保障，只要落實現行各教育法規之理念即可達成制定教育基本法的目

¹⁸ 王泰升，臺灣法律史概論，2001年7月，212-213頁。

¹⁹ 許慶雄，前引書（註5），160-164頁；周志宏，前引書（註15），519頁。

²⁰ 顏國樑，我國教育基本法的立法過程、內容分析及其對教育發展之影響，高雄師範大學教育系承辦「教育基本法相關議題研討會」（2000年6月15日、16日）會議手冊，113頁以下。

²¹ 四一〇教改運動之四大訴求為：落實小班小校、廣設高中大學、推動教育現代化、制定教育基本法。

10 教育法與教育人權

的²²，採反對之立場。其次，民間教改團體間，對教育基本法應規範之內容也有不同之意見。

於《教育基本法》之立法過程，包含教改團體、立法委員以及官方版本草案即多達十一個版本²³。上述版本中主要者有：立法委員顏錦福版、立法委員翁金珠版（由學界周志宏主撰）、台灣教授協會版（由學界張正修主撰）、四一〇教改聯盟修正版（由學界周志宏籌組「教育法制重建小組」於1996年2月公布）四者²⁴。

此四草案之共同點在於：認我國過去長期在威權體制下，嚴重扭曲教育之本質且阻礙教育現代化，乃參考日本之《教育基本法》，擬定我國《教育基本法草案》，建立明確之現代化教育目標²⁵。其次，在立法院通過之《教育基本法》雖以教育部版為主，不過卻也參考了四一〇教改聯盟修正版及翁金珠版之若干內容。

我國教育基本法之立法分期

元照出版 萌芽期 搶先試閱版	
1986年	台大「自由之愛運動」之「大學改革芻議」文件 ²⁶
教改團體、立法委員提案期	
1993年10月21日	立委顏錦福「教育基本法草案」

²² 教育部，教育改革專案報告，教育部公報233期，1994年5月，24-25頁。電子檔參閱，<http://gaz.ncl.edu.tw/detail.jsp?sysid=E1123708>，最後瀏覽日：2016年8月3日。

²³ 李柏佳，教育基本法對我國學校行政的影響，學校行政4期，1999年11月，111頁。

²⁴ 周志宏、薛曉華編，重繪教育新圖像（教育基本法Q&A），1997年，9-11頁（周志宏、薛曉華編執筆）。

²⁵ 魏千峯，教育基本法各種版本之比較，月旦法學雜誌5期，1995年9月，28頁。

²⁶ 文件中提出：「我國未制訂教育基本法，因而對於教育之目的、教育之方針、教育行政之權限等有關之基本原則，均沒有明確規定的看法。」雖當時著重於大學改革，「教育基本法」問題未受重視。然此為萌芽時期台灣的教育改革運動中之濫觴。

1994年4月10日	台灣教授協會草案
	四一〇教改聯盟遊行
1994年4月21日	立委翁金珠草案
	四一〇教改聯盟版草案
1996年11月16日	立委朱惠良以教改聯盟版草案向立法院提案
政府部門研擬期	
1996年11月5日	行政院「教改審」通過第四期諮議報告書，提出制定以「學生學習權為中心」理念及制定「教育基本法」建議
1996年12月	教育部教研會延請學者成立法案起草工作小組
1997年1月29日	工作小組舉行座談會，修正意見，將草案送教育部
1997年5月19日	教育部法規會通過草案
1997年6月2日	教育部呈請行政院審議
1997年8月21日	行政院院會通過草案
立法院審議期	
1997年12月1日	立法院一讀通過，交付教育委員會審查 ²⁷
1997年12月17日	教育委員會完成審查
1999年5月21、5月28日、6月1日	朝野黨團進行三次協商，將協商通過之草案送立法院大會排入議程
1999年6月4日	完成二讀、三讀程序
1999年6月23日總統公布實施《教育基本法》	

資料來源：作者綜合相關文獻自行整理。

如上開之表中所示，我國《教育基本法》的立法過程，從1993年以來的立委提案及制定教育基本法運動起，直到1999年6月公布施

²⁷ 因「教育基本法草案」的版本有五個，為促使審查工作利進行，僅決議請教育部就各版本條文重新彙整，至12月17日才完成審查工作，因當時會期已快結束，尚無進行政黨協商，故留至下一會期討論。顏國樑，前引會議資料（註20），119-120頁。

12 教育法與教育人權

行，前後共耗費六年之久才完成。

二、意義與法律效力

《教育基本法》（下稱本法）於1999年6月在立法院三讀通過，並經總統於6月23日公布實施，施行迄今（2020年）已超過二十年，且歷經五次修改。本法為我國在教育法制整備上的一個重要里程碑。不過如前述，於立法當初政府部門採反對之立場。因此，本法在教育法體系中究具有何種意義？其次，《教育基本法》在法律階層結構中屬法律位階，於適用上本法與《憲法》以及與一般教育法規之關係如何，亦有必要予以釐清。以下，即就本法之意義、法律效力、及其主要內容進行分析。

（一）本法之意義

我國憲法上，雖有第21條、第158條至第167條，以及增修條文第10條第10至12項等和教育文化事項有關之規定。不過，於本法起草之過程中，即有學說指出：①我國憲法之教育理念落後於國際社會、②憲法上有關教育事項之許多規定仍待補充及具體化、③教育法令欠缺明確之教育目的與原則規範，以及④人民之教育上的權利並未受真正保障等問題。並力主以下內容可於本法中規定²⁸：

1. 納入有關教育目的與教育原則之國際共識

諸如：人性尊嚴之理念、個人之人格發展與基本人權之尊重、促進對各國、各種族、以及宗教之寬容、父母對子女之教育選擇權及宗教與道德教育之自由、少數族群之文化、宗教、語言之權利、對母文化及其他文明之尊重、廢除教育上之性別歧視、教師作為專門職業之自律等。

2. 補充憲法未明確規定之原則

諸如：國民之學習權、宗教教育自由、父母在教育上之基本權

²⁸ 周志宏，教育基本法的規範內容——幾個可能的規範內容，月旦法學雜誌5期，1995年9月，19頁以下。

利、少數民族在教育上之權利、以及私人興學自由等。

3. 具體化憲法規定而不明確之原則

諸如：受教育是憲法上的權利而非義務、基本教育之免費範圍、有關「民族精神」等憲法所規定之教育文化目的的闡釋、增加就學獎助制度、原住民教育之發展與扶助、身心障礙者教育之保障，中央與地方有關教育事項立法權與執行權之劃分等。

4. 增訂教育上之基本原則

諸如：教育在政治以及宗教上的中立性、教師的專業自主權、教育之地方分權原則、教育之多元參與原則。

5. 確立教育基本法之結構及原則

包含：教育行政之功能及界限、中央與地方教育權限之劃分、教育經費與資源之分配、教育政策之公民參與等。

如上述，制定「教育基本法」在90年代當時已具有其必要性²⁹。

《教育基本法》除一方面可確認《憲法》之基本精神外，並可依當前國家及社會需求，適切補充《憲法》教育條文的不足，產生與《憲法》互補的效益。再者，於立法過程中，《教育基本法》之成立，主要原因還是在於民間教改團體的堅持。此種導入國際上已有共識之教育理念，並在立法過程中參考日本《教育基本法》之內容，以國民主權、尊重人性尊嚴、人權保障、多元文化以及以個人自我實現、人性化發展之學習權為重點的教育立法，在我國教育史上具有深遠之意義。

(二) 法律效力

我國《教育基本法》在立法過程中，深受日本《教育基本法》之影響。日本之《教育基本法》為在1947年3月31日公布實施，其施行日期甚至比同年5月3日公布實施的《日本國憲法》還早一個多月。而此《教育基本法》，日本學說大多認其具有「教育宣言性格」及「教

²⁹ 顏國樑，前引會議資料（註20），117-120頁。

14 教育法與教育人權

育憲法性格」之兩個層面的意義³⁰。在此，所謂「教育宣言」是指：「教育之理念、大方針由國民之代表者制定，以國民之名加以宣示，作為國民本身之規範，依循此自主性規範從事教育³¹。」而所謂「教育憲法」是指：「教育法令中根本、基礎之法律。本法付有異於其他法律之前文，較詳細敘述憲法中有關教育各條項的意義，並將其具體化的同時，更有連結其他教育法令的一般性、原理性的規定，為展現其具有教育憲法的性格³²。」

其次，日本之最高法院於1976年旭川學力測驗事件判決中，對日本《教育基本法》之效力指出：「該法之規定，在形式上為普通之法律規定，雖不具有將與此牴觸之其他法律無效之效力，但一般在有關教育關係法令的解釋及運用上，只要在法律本身無其他特別之規定，即應盡可能依教基法之規定，以及同法之宗旨、目的進行考量³³。」如上述，日本之《教育基本法》具「教育憲法」、或「準憲法」之性格。且其前言表明「為遵照日本國憲法精神，明示教育目的，確立新日本教育基礎」，立法目的在於實現憲法精神，帶動教育立法及政策之全面改革³⁴。

於《教育基本法》之立法過程，我國與日本固然有些不同，因此我國《教育基本法》可否如同日本，將其視為「教育憲法」、或具「準憲法」之效力亦雖尚有待論證。不過，鑑於我國過去長期在威權體制之下，教育制度並未符合憲法上尊重個人尊嚴、落實人權保障、以及以個人人格發展之學習權等理念。我國《教育基本法》在90年代

³⁰ 浪本勝年＝三上明彦編著，「改正」教育基本法を考える——逐条解説，北樹出版，2007年，18頁。

³¹ 辻田力＝田中二郎監修、教育法令研究会著，教育基本法の解説，国立書院，1947年，40頁。

³² 同上註，41頁。

³³ 最大判1976年5月21日刑集30卷5号615頁；判時814号33頁。本件判決之中譯，參閱李仁森，受教育的權利與教育權——旭川學力調查事件，收錄於司法院編印，日本最高法院裁判選譯，2002年，41-53頁。

³⁴ 許志雄，教育基本法的意義與特質——戰後日本教育法制焦點問題初探，律師雜誌210期，1997年3月，16頁。

教改運動中，為具有民間對教育之普遍共識，因此在法解釋上，毋寧可將其視為「教育憲法」，以落實教育上之人權保障，以及作為整體教育法制及教育活動之指標。再者，由於《教育基本法》為所有教育法律之「基本法」，其他相關教育令應依基本法之目的、宗旨而制定。

且參考日本學說，教育基本法應具教育法令體系中之「母法」之位階，其他法令則具「施行法」或「子法」之位階。因此在法律適用上，在有其他法律牴觸《教育基本法》疑義時，則須依據基本法之目的、宗旨進行解釋，不可輕易引用「後法優於前法」之原則。此外，基本法與其他教育法規也並非普通法與特別法的關係，因此也無適用「特別法優先於普通法」一般原則之空間³⁵。

(三)主要內容

1. 國際教育理念之引進

因應國際社會教育之必要，接納其他國家之優點可使制度更加完善。本法制定之原動力之一，為在於「四一〇教改運動」中民間教改團體之發起。當初教改團體及大力宣導引進各種國際宣言或公約，針對教育人權、教育目的、教育原則等現代觀點展現新共識³⁶。

諸如聯合國所議決的「世界人權宣言」（1948年）、「兒童權利宣言」（1959年），以及之後於聯合國大會所通過的「經濟社會及文化權利公約」（1966年）、「公民及政治權利公約」（1966年）、「兒童權利公約」（1989年）等。其次，聯合國教育、科學及文化組織（UNESCO，聯合國教科文組織）亦曾相繼通過若干有關教育文化之決議或宣言。例如「關於教師地位之建議」（1966年）、「學習權宣言³⁷」（1985年）等。

³⁵ 許志雄，同上註，16-17頁；周志宏、薛曉華編，前引書（註24），35-36頁。

³⁶ 顏國樑，前引會議資料（註20），115-116頁。

³⁷ 有關聯合國教科文組織於1985年3月通過之學習宣言之全文翻譯，參考李園會，學習權，社教雙月刊20期，1987年7月，18-19頁。

購書請上：<http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=11962>

國家圖書館出版品預行編目資料

教育法與教育人權／李仁淼著．-- 二版．--

臺北市：元照，2020.09

面；公分

ISBN 978-957-511-395-7（平裝）

1.教育法規 2.論述分析 3.教育行政

526.233

109012180

教育法與教育人權

5C227RB

作 者 李仁淼
出 版 者 元照出版有限公司
100 臺北市館前路 28 號 7 樓
網 址 www.angle.com.tw
定 價 新臺幣 580 元
專 線 (02)2375-6688
傳 真 (02)2331-8496
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司
出版年月 2017 年 9 月 初版第 1 刷
2020 年 9 月 二版第 1 刷

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-957-511-395-7

大學
用書

教育法與教育人權

教育法在國內法學領域中常被歸類為「行政法各論」之一環。教育法和教育之實質給付等「內部事項」具緊密關係，而有排除公權力不當介入等和人權保障相關之重要原理；在學校教育中，學校和學生之法律關係亦有以「在學契約」訂定之可能；大學等高等教育和一般中小學教育，在憲法上所適用之內容亦可能有所不同。前者受「學術自由」保障、後者則和「受教育權」或「學習權」有密切關聯，因此在制度面、法解釋面向上，兩者存在不同之原理原則。

本書第二版，為留意近年國內外和教育法、教育人權有關環境之變化，進行修改。包含：一、於第六章第三節新增大法官釋字第784號解釋析論。二、新增第七章教師法修法與不適任教師。三、新增第十章日本之學術自由與大學自治。四、新增第十二章大學教評會與教師限期升等紛爭。五、修訂第十四章第三節日本之國立大學法人化。



元照出版公司

地址：台北市館前路28號7樓

電話：02-2375-6688

網址：www.angle.com.tw



5C227RB

ISBN 978-957-511-395-7



定價：580元



元照網路書店



元照讀書館