從在學關係論輔導管教懲處與少年事件處理法接軌

文／黃建都

五之一

壹 序言

少年十五二十時，步行奪得胡馬騎[1]。少年隨著身體的茁壯，心智也日漸成熟，正是青春年少，芳華正好的歲月。這些國家未來主人翁除了獲得父、母親的關愛外，更應得到社會的尊重和照顧。但從媒體依內政部警政署統計室所得之資料，卻推論出青少年（指 12 歲以上至未滿 24 歲之人）之犯罪人口率，從 2014 年到 2021 年止，8 年攀升 47% 之結果[2]。就此，內政部警政署其後雖發布新聞稿澄清，表示並無該媒體所稱「青少年犯罪人口率 8 年劇增 47%」標題之情形，依該署之統計資料，12 歲以上未滿 18 歲之少年犯罪人數，自 2014 年之 1 萬 969 人，降至 2021 年之 9627 人，然而考量到近年來少子化的現象，整體少年人口數減少，故少年犯罪人口率反而略有增加，從 2014 年之每 10 萬人有 637.87 人，上升至 2021 年之 774.88 人[3]，則依此計算比率，8 年來增加之比率仍達 21.48%（計算方法：《774.88–637.87》／ 637.87 ＝ 21.48%）。如果再依司法院之歷年統計年報資料[4]，2014 年全國各地方法院受理少年及兒童保護事件調查案件，全年新收案件數量為 16950 件；2021 年全國各地方法院受理少年及兒童保護事件調查案件，全年新收案件數量為 17301 件，案件似乎僅有些許成長，然而依內政部戶政司之統計資料可知，2014 年時 12 歲以上未滿 18 歲之年中人口數為 1719628 人，於 2021 年時 12 歲以上未滿 18 歲之年中人口數為 1242387 人[5]，差距減少達 47 萬餘人，惟移送各地方法院依少年事件處理法辦理之新收案件數量，不減反增，足見少年涉犯非行案件，需法院介入處理之比率，確有增加之趨勢無誤。

我國自 2014 年 8 月起，推動十二年國民基本教育，將國民基本教育分為兩個階段，前九年為國民教育，依「國民教育法」及「強迫入學條例」規定辦理，對象為 6 至 15 歲學齡之國民；後三年則為高級中等教育，依「高級中等教育法」規定，對象為 15 歲以上之國民[6]，而且就已參加十二年國民基本教育之國民，如有中途離開學校情形，教育部尚訂有高級中等學校中途離校學生預防追蹤及復學輔導實施要點，故理論上未滿 18 歲之少年多為就學人口，平日生活應與學校有密不可分之關係，惟依上述說明，從 2014 年至 2021 年止，犯罪人口率仍有增加之趨勢，足見學校教育政策，尤其是對學生之輔導、管教與懲處方式是否合宜，是否有因此造成學生拒學之情形，確有應檢討改進之處。

有關學生與學校的關係，我國實務見解向來均認為屬特別權力關係，學生對學校的相關決定，不能提起司法救濟[7]。其後依司法院大法官會議解釋釋字（以下簡稱為釋字）第 187、243、382 號等解釋，將特別權力關係再區分為基礎關係事項與管理關係事項，對於基礎關係事項，因改變受處分人身分關係，允許其提出行政訴訟，並於釋字第 298、462 號等解釋，引進重要性理論，就對受處分人之身分有重大影響之處分，亦可提起行政訴訟救濟，其餘管理關係事項則仍不允許提起行政訴訟救濟。其後經過釋字第 684、784 號解釋，認為各級學校學生，只要其權利受到侵害，無論所受侵害權利是否為受教權，亦無論學校處置是否為行政處分，均得提起行政訴訟救濟，對我國的教育制度影響甚大。本文將先討論釋字第 784 號解釋前、後，學生與學校在學校中的法律關係（以下簡稱為在學關係）之變動，其中就學生部分，因民法已修正 18 歲為成年，考量大學生經過十二年國民基本教育，思慮多已較為成熟，而國民教育階段之國中、國小學生，除受到家庭因素影響外，思慮亦較為不周，容易受到同學和外界的影響而有偏差行為，故本文僅討論國中、國小教師對學生之輔導、管教與懲處，隨著大法官解釋之變動過程，加以說明。因教育部已於 2024 年 2 月 5 日修正學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項（以下簡稱輔導與管教注意事項）[8]，本文主要將針對修訂後之輔導與管教注意事項進行分析，並針對國民教育法修法後之後續救濟程序，提出說明，至於高中、大學部分，如有類似情形，可比照國中、國小部分自可加以處理。本文另就少年事件處理法刪除對 12 歲以下兒童及逃學逃家等虞犯少年之適用，另訂定對曝險少年之司法處遇程序後，學校教育與少年事件處理法如何加以接軌，提出個人之見解，最後對後續修法及努力方向，亦提出一些建議及想法，並期待教育、社會福利與少年司法，均能共同達到促進少年健全自我成長之理想。

貳 在學關係之意義及性質

所謂的在學關係，是指學生自學校接受其入學開始，至其因轉學、退學或畢業等原因離校時為止，其與學校間之整體法律關係[9]，故在學關係可定義為學生自註冊入學後，在學中與學校之間的法律關係[10]。至學者雖有提及依國民教育法第 3 條規定：「六歲至十五歲之國民，應受國民教育；其強迫入學，另以法律定之。」強迫入學條例第 6 條規定：「適齡國民之父母或監護人有督促子女或受監護人入學之義務，並配合學校實施家庭教育；收容或受託監護適齡國民之機構或個人，亦同。」並以上述規定，認適齡國民及其家長依法與國家間存有「就學之法律關係」[11]一詞，惟本文認為此為國民或父母在未依法入學時，與國家間之法律關係，與上述在學關係自不相同。

在學關係的學生，是指經由註冊後具有學籍，受教育行政法規範的受教權主體而言，從小學至大學博士班的學生，亦包含軍校、警校，及經教育部核准由各專科以上學校，依照專科以上學校推廣教育實施辦法所開設之學分班及非學分班的學生[12]而言。依我國憲法第 167 條第 1 款規定：「國家對於左列事業或個人，予以獎勵或補助：一、國內私人經營之教育事業成績優良者。」教育基本法第 7 條亦規定：「人民有依教育目的興學之自由；政府對於私人及民間團體興辦教育事業，應依法令提供必要之協助或經費補助，並依法進行財務監督。其著有貢獻者，應予獎勵。政府為鼓勵私人興學，得將公立學校委託私人辦理；其辦法由該主管教育行政機關定之。」另依私立學校法第 1 條第 1 項規定：「為促進私立學校多元健全發展，提高其公共性及自主性，以鼓勵私人興學，並增加國民就學及公平選擇之機會，特制定本法。」可知我國立法政策上，亦鼓勵私人之興學，故就學校而言，自有依公立學校與私立學校加以區分探討之必要。

有關學生與公立學校的關係，我國過去實務向來將公立學校歸類為文教性營造物，並以營造物之設置法規（即營造物規章）來判定其利用關係究屬公法或私法關係，因各級公立學校屬於和一般行政機關不同之公營造物，故認學生與各級公立學校的在學關係，屬於特別權力關係中的營造物利用關係[13]。至於學生與私立學校的在學關係，則有學者認為是基於「僱傭關係」所生之「私法關係」[14]。

（下期待續）

（作者為福建金門地方法院庭長）

註釋

1 引自唐朝詩人，王維《老將行》。

2 聯合報專題，林奐成等，青少年犯罪人口率激增 47% 他們為何反覆觸法？2022 年 9 月 1 日，網址為 https://vip.udn.com/new-media/2022/youth_crime/problem（最後瀏覽日期：2024 年 9 月 6 日）。

3 警政署公共關係室，刑事局澄清「國家危機 青少年犯罪率劇增」新聞報導，網址為 https://www.npa.gov.tw/ch/app/news/view?module=clarification&id=2141&serno=7b6c7adb-218c-4474-9821-4ac3a3333fb9（最後瀏覽日期：2024 年 9 月 6 日）。

4 司法院全球資訊網，業務綜覽 / 司法統計 / 公務統計 / 統計年報，2014 年第 105 號報表地方法院少年及兒童保護事件調查收結情形－按年別分之統計資料、2021 年第 112 號報表地方法院少年及兒童保護事件調查收結情形－按年別分之統計資料（最後瀏覽日期：2024 年 9 月 6 日）。

5 內政部戶政司全球資訊網，年中人口按性別及五齡組（64）－單齡年中人口，網址為 https://www.ris.gov.tw/app/portal/346（最後瀏覽日期：2024 年 9 月 6 日）。

6 教育部全球資訊網，當前教育重大政策、十二年國民基本教育相關業務，網址為 https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=D33B55D537402BAA&s=37E2FF8B7ACFC28B（最後瀏覽日期：2024 年 9 月 6 日）。

7 參司法院院字第 1285 號解釋，及行政法院 41 年判字第 6 號、50 年判字第 98 號行政判例，現均已不再援用。

8 於 2023 年 12 月下旬，發生新北市國中學生割頸案後，教育部始組成工作小組，討論修訂該注意事項，期間民間團體全國教師會參加幾次會議後，因教育部工作小組只著重討論如何搜查違禁品的程序操作，而宣布退出，該修訂內容亦被質疑難以執行，相關報導可見聯合報社論，教部龜縮不敢作教師後盾，校安最大盲點，2024 年 1 月 22 日，A2 版。惟該規定僅具行政指導性質（詳下述），僅供各校自行訂定輔導與教學辦法之參考而已。

9 參謝瑞智，教育法學，文笙書局，1992 年，第 64 頁，另實務可參最高行政法院 112 年度抗字第 306 號裁定意旨。

10 參李仁淼，教育法與教育人權，元照出版有限公司，2020 年 9 月，二版，第 155 頁。

11 參李建良，行政法基本十講，元照出版有限公司，五版，2014 年 10 月，第 202 頁。

12 參李惠宗，教育行政法要義，元照出版有限公司，2014 年 2 月，二版，第 93、94 頁。

13 參吳庚，行政法之理論與實用，三民書局股份有限公司，2014 年 8 月，增訂十二版，第 158-162、211-213 頁，並主張以特別法律關係代替特別權力關係，第 222、240 頁。

14 參李建良，遭留校察看的私校學生－公權力之授與、學校與學生間之法律關係及其行政爭訟，月旦法學雜誌第 6 期，1995 年 10 月，第 50、51 頁。

法源法
www.lawba
檢索全部法規、司法判解、行政函釋、裁判書、起訴書、論著
服務
TEL:02-2
JUDICIAL
司法
訂閱辦法
本刊每
全年
費用新臺
如 蒙
請郵政
帳
5005
帳
司法院
電
02-236