

【研習名稱】國立彰化師範大學導師知能研討會

【專題演講】從學生權利與申訴制度~談校園師生間的紅線分際拿捏

【講授教師】中華學生事務學會名譽理事長/德明財經科技大學學務長
柯志堂博士¹

【講授時間】111 年 3 月 18 日 (週五) 10:20—12:00

【主辦單位】國立彰化師範大學

【講授大綱】* 聖嚴法師：“面對它・接受它・處理它・放下它”・

〔 key word 〕

校園教育法規 v. s 國家外部司法

大學自主專業判斷 v. s 學權師生不踩紅線

學生權利 v. s 學習自由

輔導 v. s 指導 v. s 自治

行政處分不當 v. s 在學契約原則

正當法律程序 v. s 通知陳述教示

〔 思辨 v.s 對話 〕

¹ (1)現任：德明財經科技大學學生事務處學生事務長 / 會計資訊系法學副教授

(2)學歷：國立臺灣師範大學公民教育與活動領導研究所學生事務組教育學博士

中國文化大學法律學系法學組法學士、法學碩士

(3)經歷：教育部學生事務及特殊教育司諮詢委員 / 教育部青年發展署諮詢委員 / 教育部國民及學前教育署諮詢委員 / 教育部人權教育諮詢顧問 / 教育部學生事務及特殊教育司北二區大專校院學生事務工作協調聯絡中心委員 / 教育部青年發展署全校性學生自治組織成果競賽暨觀摩活動評審團主席 / 中華學生事務學會理事長 / 中華學生社團教育學會常務理事 / 社團法人臺灣服務學習學會監事長 / 社團法人中華人權協會理事兼人權教育委員會主任委員 / 德明財經科技大學附設進修學院暨專科進修學校校務主任 / 德明商專課指組組長 / 立法院國會助理 / 中華民國助理職業工會創會理事

(4)專長：學生事務 / 教育法學 / 基礎法學 / 社團法律 / 學生權利 / 學生自治 / 服務學習

畢業門檻存廢？校務學代多好？社指老師定要？

社團評鑑必須？三權運作制衡？宿舍宵禁解除？

言論自由尺度？檢警入校適否？教官退出校園？

〔實務案例分析〕

➤國立成功大學 MP3 事件暨釋 684 後改變

→司法入校園/大學自治

➤長庚大學遛鳥俠留校察看案與校規爭點

→校規不明/放棄申訴

➤萬能科大邱同學社團申請案所衍生退學

→公民權利/權利救濟

➤太陽花學運大學學生會串聯罷課與懲處秋後算帳

→公民權利/校規規範

➤國立臺灣師範大學校務會議否決學生會提案風波

→校務參與/程序瑕疵

➤大學校院獎助生勞僱政策法規原則之評析

→公民權利/勞動人權

➤國立政治大學二二八主任教官撕社團海報事件

→言論自由/身分不符

➤輔仁大學女生宿舍宵禁灰姑娘性別平權反思

→ 性別平權/校務參與

➤ 輔仁大學學生割銅像校方請警察入校園處理事件

→ 司法入校園/毀損公物

➤ 國立臺灣大學中國好聲音選拔活動校園衝突事件

→ 司法入校園/大學自治/學權受損

➤ 國立屏東科技大學校園違規機車上鎖師生爭點

→ 違規懲處/權責單位/教育輔導

➤ 聲援香港反送中之台灣多所大學連儼牆撕毀案

→ 言論自由/校規懲處/司法管轄

➤ 東華大學學生因未繳罰款致無法辦離校領畢業證書

→ 違規行政罰/擋申訴救濟/不當聯結/比例原則

➤ 東海大學擔心影響推甄面試致撕學生張貼海報事件

→ 言論自由/輔導不當

一、學生權利法理面

(一) 高等教育法制的的基本原則²

1. 德國：法治國原則(法律優位、法律保留、法律明確性、

² (1)法律優位原則—a.法位階 b.法律→命令→校規(前銜用詞)

(2)法律保留原則—a.依法行政、行政裁量 b.法源依據訂定校規

(3)法律明確性原則—a.列舉 vs.概括規範 b.旅遊辦法→家長同意書、帶隊老師責任 c.法義不清→「行為不檢」、「有損校譽」、「其他」---

(4)比例原則—a.避免一罪兩罰 b.微罪不罰 vs.輕案重罰 c.修改不合時宜之校規

(5)正當法律程序原則—a.獎懲會→通知、聽證、公告 b.性平會→性騷性侵害案→調查、隱私 c.申評會→評議書、教示

信賴保護、比例、平等、以及其他關連原則)

2. 美國：正當法律程序原則

(二) 大學生與學校的在學法律關係³

1. 特別權力關係說的興起與式微

2. 重要性理論(德國)

3. 在學契約關係說(日本)

(三) 大學生的權利保障

1. 校園民主：學生參與⁴、學生自治⁵(大學法§5 I、33)

2. 學習自由(釋 380、釋 450)、受教權(憲法§22)

3. 表現自由(憲法§11)、信仰宗教自由(憲法§13)

4. 平等權(憲法§7)、參政權(憲法§17、選罷法§35)

(四) 大學學生司法事務

1. 懲戒處分(大學法§32)

2. 退學處分(釋 563、大學法§28 I)

3. 申訴制度(釋 382、釋 684、釋 784、憲法§16、大學法§33 IV、§33 之一、§33 之二)

(五) 釋 684 (100.1.17)&釋 784 (108.10.25) 對學生權利之影響

1. 從釋 380、釋 382 到釋 563、釋 684、釋 784 重大改變之法理分析

2. 校規修正(如學生獎懲辦法)需符合法律原理原則(明確、比例、平等、罪刑法定、避免不當聯結、．．)

3. 學生申訴辦法需排除退學等身分改變而回歸憲法對大學生賦予一般人相同權利

³ 解構特別權力關係說→代以重要性理論與在學契約關係說

(1) 註冊→學生身分啟動，退學、畢業→學生身分改變

(2) 平權→以學生為中心

⁴ 大學法第 15 條中明訂「學生代表有參與校務會議議決校務重大事項」之權利；而第 33 條第 1 項亦規定：「大學為增進教育效果，應由經選舉產生之學生代表出席校務會議，並出席與其學業、生活及訂定獎懲有關規章之會議；學生出席校務會議之代表比例不得少於會議成員總額十分之一。」然到底學生在學校會議上扮演何種角色？其發言及表決是否受到公平的待遇與尊重？學生如何參與教師評鑑？大學是否可做為民主的養成教育重要一環，端賴主事者對於身為權利主體的學生正確的導引。

⁵ 此乃攸關憲法所保障之結社自由權，根據大學法第 33 條第 2 項規定：「大學應輔導學生成立由全校學生選舉產生的學生會及其他相關自治組織」(如學生會、學生議會、學生評議會、系學會…等)，在層次及位階定義上有何不同？該條第 3 項規定：「學生為學生會當然會員，學生會得向會員收取會費；學校應依學生會請求代收會費。」學生活動費之收取與經費運用等，學校在保障學生權利之作法上又有何具體做法？均有待進一步尋求解決途徑。

- 4.其他學則、選課、成績、海報張貼、籌組社團、言論自由・・等涉及學生權利相關辦法之檢視
- 5.在法制高牆之拆除後，大學生的權利是提昇了，惟相對地被賦予的責任也將加重，俾符合權責相符原則
- 6.未來從校內申訴到教育部訴願再到行政法院行政訴訟學校應有之因應之道
- 7.教育部 100.4.20 臺軍(二)字第 1000056520 號函指示，有關『檢察、警察機關人員進入學校偵辦涉及刑案學生處理原則』，教育部依法務部 100.2.23 與內政部 100.4.1 之函要求各級學校配合司法人員進入校園偵辦刑案，其聯繫人員(知會窗口)大學應為主任秘書，高中、專科應為主任秘書或學務主任，學校應無法拒絕(若檢警持有搜索票)。這和我們過去多年來在大學自主、學術自由精神下需校長同意有很大不同的認知；日後遇到司法刑事案件，雖檢警被要求尊重大學自治與維護學生權利(影響最小)，惟大學須依教育部函令辦理(依法行政)。

※教育部 101.3.23 臺高通字第 10100213333 號函進一步指示：刑案偵辦大學檢調單一窗口為『主任秘書』。

(六)學務專業判斷之爭議最主要來自於不確定法律概念

- 1.教育部 函：中華民國 100 年 6 月 13 日臺高(三)字第 1000086020 號「因應司法院釋字第 684 號解釋，專科以上學校處理學生事務參考原則」

(1)在大學自治範圍內之事項，屬大學之專業判斷，應被予以尊重。但此專業判斷不得出於錯誤之事實認定或不完全之資訊、法律概念涉及事實關係時其涵攝不得有明顯錯誤、對法律概念之解釋不得明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範、不得違反不當聯結之禁止、不得違反法定正當程序、不得違反法治國家應遵守之原理原則。

(2)建立專業判斷及客觀檢驗程序，即對學生所為之處分在程序上應於事前、事中及事後踐行正當程序；在形式上應於法有據、清楚明確並記明理由；在判斷上應注意教育目的之達成及避免不當聯結情事。同時，當學生對處分有所疑義時，學校應針對專業判斷流程逐一審查，以追求處分之正當性。

2.學務法規需符合法律原理原則

- (1)法律優位原則—a.法位階 b.法律→命令→校規(前銜用詞)
- (2)法律保留原則—a.依法行政、行政裁量 b.法源依據訂定校規
- (3)法律明確性原則—a.列舉 vs.概括規範 b.旅遊辦法→家長同意書、帶隊老師責任 c.法義不清→「行為不檢」、「有損校譽」、「其他」---
- (4)比例原則—a.避免一罪兩罰 b.微罪不罰 vs.輕案重罰 c.修改

不合時宜之校規

(5)正當法律程序原則—a.獎懲會→通知、聽證、公告 b.性平會→性騷性侵案→調查、隱私 c.申評會→評議書、教示

(6)信賴保護原則—a.入學簡章(在學契約)規定 b.修課學分規定 c.學生住宿規定

3.學務專業判斷

(1)學生因未繳學雜費而以獎懲辦法「其他」之理由懲處
(法律明確性原則 / 罪刑法定主義)

(2)學生因吸煙被記過而不得申請學業成績優秀獎學金
(不當聯結之禁止 / 比例原則)

(3)是否可提經校內申訴(前置主義)到教育部訴願再到行政院行政爭訟？專業判準為何？

(1)公權力之措施者「可」--師生著作權爭議、違法或不當處分學生、教師成績評定違反教學規範(如三次點名不到直接當掉)

(2)私法關係者「不可」--如提供宿舍、停車位、工讀、TA、領校內獎助學金、違約罰款

二、學生申訴制度

(一) 學生申訴觀念的建立

1.大學生最在乎且與學校之間會產生的爭點最主要是在「選課」與「成績」兩部分，選課制度所衝突的對象在教務處、打成績則是在教師個人，那學務處呢？人權兩公約所衍生的言論自由、集會自由、張貼海報自由--等議題應是我們學務工作者未來在面對學運，所不得不閃躲的重要挑戰；學生申訴是法律所賦予學生的救濟權利，該怎麼做？正當法律程序為何？這些眉眉角角都需用心學習與觀念釐清地哩！

2.「通知」與「陳述(答辯)」是在申訴中最關鍵的注意原則→

教育部因應司法院釋字第六八四號解釋，專科以上學校處理學

生事務參考原則

(二) 學生申訴之正當法律程序

1.調查—客觀、公正、教育主管機關調查專業人員培訓

2.過程—通知、晤談、陳述、答辯、紀錄

3.保密—身分隱私、法代或監護人、保護、協助

4.適用(行政程序法)—管轄、移送、送達、補正

5.學生申訴評議委員會→不受案件司法程序進行影響

6.學生提出申訴→委員會調查→委員會審議→評議書(教示)→訴願(教育部訴願委員會)→行政訴訟(高等行政法院→最高等行政法院)

(三) 以校園性騷性侵案件程序為例

1.—4.同上

5.性別平等委員會→不受案件司法程序進行之影響

6.學生申訴→性平會調查→書面報告→性平會審議→學生獎懲會(教職員工送人評會)審理→被控訴者對處分不服提申訴(教職員工提申復)→學生(或教師)申訴評議委員會(委員的成員很重要)評議→評議書(教示)→訴願(教育部訴願委員會)→行政訴訟(高等行政法院/最高等行政法院)

(四) 實務案例分析

〔萬能科大邱生社團成立申請所衍生的退學案〕

→學生校內申訴無理由

→學生教育部訴願成功(學校違反比例原則懲處過重/獎懲會與申評會有四位委員重疊)

(五) 學生申訴評議會功能分析

1.申評會的委員由教師及學生代表兩種類型的人合議組成，教師部分定要兼顧到各單位的比例原則(各單位如系科之教師代表最好是選舉產生，避免用指派的)，且為避免球員兼裁判，教師代表同時不能擔任學生獎懲委員會委員，以維持其超然立場。另教師代表中儘可能未兼行政職務，可減少來自行政單位之壓力，以純教師角度出席評議，較為客觀、公正;但若必須由兼任行政職教師代表，則人數上必須設限至多不能超過半數。學生代表的產生由各學制平均推選出，評議時基於自治原則，允許申訴學生所屬之系科學會會長為列席代表，惟其只能提供意見，但不能參與表決。而在教師代表部分，為著眼於「學」「輔」之功能，由專業的法律教師及心輔教師出席，可在評議過程中予以委員們必要的法律及輔導方面的解釋，對整個會議會有正面且積極的作為。〔當然，這部分在國中小學因不像大專院校，學校老師中就已有此專業人才，建議可透過家長會(家長中人才濟濟，各方專業人士均有)，或可聘請社會公正人士及專業人士(如律師、心輔人員…等)來協助〕。總之，申評會在整個評議過程中，除由委員們共同推選主席主持外，最重要的即是應秉持獨立超然立場，務使學生權益獲得妥適的處理。

- 2.在評議中，委員會定要先釐清本案是否合乎「正當性」？即申訴者所提案是否具體符合權益上之受到來自本校有關其個人獎懲、受教權益處分之違法或不當而致損害。且一個很重要的觀念，即在申評會之權限不在嘗試更改來自原處分單位之處分，其主要乃在從認證與求證中去分析判斷「到底學生之權益有否受損？」這個原則是必須把握的，否則，可能把原本原處分機關與申評會兩個平行位置改變成上下隸屬性質，則此使會根本讓申評會質變，而爭論不休了。此外，由於會議是以不公開及合議方式進行，會中所為之言論及表決絕對保密，除最後作成之評議決定書外，任何在會中之言行一律不准公布，甚至連會議資料也不准攜出，以維護申訴者之隱私及避免來自各方(包括行政單位及家長、甚至民意代表)的不當干預。
- 3.整個評議書做成後，在陳校長核定時，應副知原處分單位，原處分單位如認為申評會之決定書有與法律抵觸或事實上滯礙難行者，應列舉具體事實及理由陳報校長並副知申評會。這是一個相當棘手的問題，等於是兩方各不相讓；建議校長這時可扮演類似在憲法上總統「覆議核可權」的角色一樣，儘可能不介入排解，必要時(如認為原處分單位理由成立)應儘可能(雖條文上為「得移請」)再交還予申評會再議(以一次為限)，此除表示校長之超然外，亦代表對整個申訴案之尊重態度，方為最佳途徑。
- 4.當然，若申訴案定案，學生、學生會或自治組織申訴有理由，則對其已被侵害之權益(特別是在休學、退學、或身分、名譽權及其它重要事項)，校方應予以正面回復其應有的權利與自尊，萬不可虛應以對，粉飾太平。然若申訴無理由遭駁回，則校方亦應立即掌握時效，將學生在後續有權決定是否再提出訴願(向教育部)或行政訴訟之程序一併詳細告知(教示)，俾尋求另一救濟途徑。此乃學校不可忽視之處，必須使整個申訴過程做到公正、公平，方乃不失設置申評會為學生權利把關之本旨。

(六)學生申訴評議檢討

1.優點：

- (1)為了解申訴內容之可信度，可委派調查小組對人、事、物做了解(如晤談)，俾能在正式評議中呈現。評議時，每位委員都可對事證行為真偽(如作弊、打架…)提出各種觀察而為具體判斷，務必勿枉勿縱。
- (2)本會(申評會)應同意申訴人或原處分單位(或關係人)到

會說明，與會委員可針對不同案情研判，聽取相關人員之陳述，對整個評議較能做出正確的決定。

(3)在會議中之表決個別意見、均予以保密。可充分讓委員們交換不同意見、甚或辯論，目的均在使最後產生之評議決定書在用詞用語上能更加慎重。

(4)特別規定限制兼任行政職教師人數，有助於整個評議過程避免來自行政的不當干預及影響。

(5)學生或學生會代表在會中之發言、表決應受到相當的尊重與平等的權利。

(6)藉由申訴案件，可讓學生透過制度之實施，有機會參與並實際印證法治教育之一課。

(7)對於因休學或遭受退學處分之學生，於申訴期間，仍應繼續保障其權益。

(8)申訴為維護其受教權的初步，若有不服，仍可再尋求行政(訴願)或司法(行政訴訟)途徑救濟，因此為賦予學生受益權之行使。

2.缺點：

(1)教師未必都有受過法律或心理輔導專業訓練，難免有時會流於主觀或個人情感等因素之判斷。

(2)雖評議過程不公開，秘密進行，但在學校同事間難保不會互通訊息或受原處分單位同仁之影響。

(3)申評會為超然組織，最後所做的評議決定書極可能與原處分單位不同，此時必須仰賴校長的決定是否移請本會再議？於此，校長的態度便形成關鍵，站在雙方的中間，校長確實可能遇到困難的抉擇。

(4)評議時容易將不相干的議題納入討論，模糊了個案的焦點，偏離主題。

(5)申訴時由於是用書面作成，難免有學生找高人指點(如找法律專家於文中張顯其對處，而故意隱瞞事實真相)，這對整個案情的判斷是有不利之處。

(6)由於資料不對外公開，因此除調查小組外，一般委員大都是到會議中才慢慢去了解案情，恐怕難以充分掌握內容，以致斷案時草率粗糙。

(7)雖為合議制，但會議主席在議事上仍有很大的影響力，如不能保持超然立場主持會議，則易將方向誤導。

(8)教師有授課，開會時間討論議題往往費時致易耽誤到正課時間，或會議中途教師離席去上課，在各種關鍵的表決時不易掌握人數，致功敗垂成或失之片面缺乏完整性。

(七)教育部「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」之修正與學生申訴制度之關係

→96.6.22 教育部行文各校，109.8.1/111.2.11 修正，「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」。該注意事項第五章「紛爭處理及救濟」再次重申各校應應提供學生申訴途徑⁶、申訴人得如何提起申訴、各級學校應依相關規定處理申訴案件、申訴評議應如何執行及學校之協助義務。

(八)各校依教育部「大學及專科學校學生申訴案處理原則」(100.6.8 / 111.1.19)修正學校法規辦法。

三、 反思與互惠(Q&A)

【附 錄】

1. 大學法(2005. 12. 28/2007. 1. 3/2010. 6. 9/2015. 12. 30 修正公布文)

第 5 條第 1 項

大學應定期對教學、研究、服務、輔導、校務行政及學生參與等事項，進行自我評鑑；其評鑑規定，由各大學定之。

第 28 條第 1 項

大學學生修讀本校或他校輔系、雙主修、學程、跨校選修課程、保留入學資格、轉學、轉系（組）所、轉學程、休學、退學、開除學籍、成績考核、學分抵免與暑期修課、國外學歷之採認、服兵役與出國有關學籍處理、雙重學籍及其他與學籍有關事項，由大學列入學則，報教育部備查。

第 32 條

大學為確保學生學習效果，並建立學生行為規範，應訂定學則及獎懲規定，並報教育部備查。

第 33 條

大學為增進教育效果，應由經選舉產生之學生代表出席與其學業、生活及訂定獎懲有關規章之會議。

⁶ 學校應依教育基本法第十五條及相關法令規定，提供學生對教師之輔導與管教措施提出申訴之救濟途徑，以保障學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，增進校園和諧。

大學應輔導學生成立由全校學生選舉產生之學生會及其他相關自治組織，以增進學生在校學習效果及自治能力。

學生為前項學生會當然會員，學生會得向會員收取會費；學校應依學生會請求，代收會費。

大學應建立學生申訴制度，受理學生、學生會及其他相關學生自治組織不服學校之懲處、行政處分或其他措施及決議之事件，以保障學生權益。

前四項之辦法，於各大學組織規程定之。

第 33 條之一

學校受理前條第四項申訴事件時，應秉持客觀、公正、專業之原則，給予申訴人充分陳述意見及答辯之機會。

學校應以書面或其他適當方式告知申訴人申訴評議決定及不服該決定之相關救濟程序。

學生申訴制度應列入學生手冊，廣為宣導。

第 33 條之二

前條申訴人就學校所為之行政處分，經向學校提起申訴而不服其決定，得依法提起訴願。

申訴人就學校所為行政處分以外之懲處、其他措施或決議，經向學校提起申訴而不服其決定，得按其性質依法提起訴訟，請求救濟。

第 35 條

大學向學生收取費用之項目、用途及數額，不得逾教育部之規定。

政府為協助學生就讀大學，應辦理學生就學貸款；貸款項目包括學雜費、實習費、書籍費、住宿費、生活費、學生團體保險費及海外研修費等相關費用；其貸款條件、額度、權利義務及其他應遵行事項之辦法，由教育部定之。

2. 大學法施行細則(2006.8.16 新修正公布文)

第 26 條

學生會依本法第三十三條第三項規定向其會員收取之會費，應以處理學生在校學習、生活及其權益直接有關之事項為限。

學生會收取會費或學校依學生會請求代收會費，不得列為完成註冊程序之必要條件。