

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：台南縣政府。

貳、案由：台南縣政府辦理該縣麻豆鎮總爺國民小學裁併案，違反程序正義暨未充分考慮學生受教權及家長參與教育權，亦違反比例原則與法律保留原則，並於執行訴願決定時與該決定意旨有違，致使裁併校過程治絲益棼，經核台南縣政府有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

台南縣政府辦理台南縣麻豆鎮總爺國民小學（下稱總爺國小）裁併案，涉有違法情事乙案，經函詢、履勘、實地訪查及約詢等過程，業已調查竣事，認有下述違失應予糾正：

一、台南縣政府辦理總爺國小裁併校案程序錯置，違反程序正義，且未落實行政程序法規定，遵循公正、公開與民主之程序，顯有疏失

（一）教育部歷次研究均指出併校過程必須有周詳計畫、進行溝通及家長及社區參與等步驟，以踐行程序正義原則，台南縣政府併校過程明顯錯置

1、教育部於 93 年委託之「國民小學小型學校發展及最適學校規模之研究」報告中，建議小型學校整併流程有 10 項步驟：包括：1. 擬定併校要點。2. 選定學校。3. 與學校、教師、家長進行溝通。4. 尋求校長、地方意見領袖支持。5. 彙整地方與學校意見。6. 雙方達成意見與條件交換。7. 提案。8. 研擬細部整合計畫及執行內容。9. 學校及家長同意。10. 進行轉調他校。另於 94 年 4 月 11 日邀集台南縣政府等相關機關及人員參與之「國

民中小學校最適規模與轉型策略—以小型學校整併之可行性政策」研商會議中，對學校合併具體建議及作法之策略為：周詳的計畫、明確的溝通及社區的參與。具體作法可採本校改為分校區、分校區改為分班及分班裁併三階段方式處理。

- 2、依本件併校時程觀之，總爺國小併校決定始於 97 年 2 月 3 日總爺藝文中心紅樓修復落成啟用典禮時，台南縣蘇煥智縣長親自宣布將進行總爺國小與文正國小合併。同年 3 月總爺國小 60 週年校慶時，蘇縣長、教育處處長及總爺國小校長與台大環工所教授於○華等校友當面溝通。同年 4 月 30 日下午，台南縣蘇煥智縣長於縣長室召開「總爺藝文中心發展策略座談會」，其議題之一為有關總爺國小裁併案。台南縣政府於 97 年 5 月 2 日發出總爺國小與文正國小合併公文後，才接連於同年 5 月 3 日、5 月 12 日、5 月 16 日及 5 月 18 日等，向教師及家長舉辦數場說明會。
- 3、由上開時間序列之決定過程可知，除未遵照教育部建議作法外，蘇煥智縣長決定併校於先，溝通與討論程序於後，其決策先行、程序後補，至為明顯。所謂明顯，係指事實不待調查即可認定(司法院釋字 499 號解釋文參照)。該併校過程違反程序正義，顯有疏失。

(二)台南縣政府未落實行政程序法規定，確保依法行政之原則

- 1、行政程序法第 92 條規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。前項決定或措施之相對人雖非特

定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。……」準此，學者歸納行政處分之 5 項要件為：須為行政機關之行為、須為公法之行為、須為單方行為、須為對外直接發生法律效果之行為、須就具體事件所為之行為。

- 2、依地方制度法第 19 條第 4 款第 1 目規定，各級學校之教育管理為縣自治事項，台南縣政府因認裁併校係機關組織行為，而非屬行政處分。然縣市政府就地方自治事項得以自己名義表達行政主體之意思於外部；國民教育階段公立學校學生之在學關係既屬於公法之關係，裁併校自產生公法上之效果；裁併校決定不須經學生或家長等相對人之同意，為單方行為；裁併校後強迫學生進入他校，對學生之在學關係直接產生既存權利之變動且對外發生法律效果，家長不履行會依「強迫入學條例」處罰；裁併校影響範圍為現在在學之學生、家長或社區居民，應為具體事件，因此裁併校應認屬一般處分，而適用行政程序法有關行政處分之規定。
- 3、而行政程序法第 102 條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。……」裁併校之行為屬限制或剝奪人民自由或權利之一般處分，依上開規定，應給予該處分相對人陳述意見之機會或舉行聽證。台南縣政府於裁併總爺國小過程中，雖表示相繼於 97 年 5 月 3 日、5 月 12 日、5 月 16 日及 5 月 18 日舉辦說明會，惟未依行政程序法第 102 條規定，

通知學生及家長陳述意見，至 97 年 7 月 16 日台南縣政府才以府教國字第 0970158273 號函請總爺國小學生及家長於 97 年 7 月 25 日前向該府陳述意見，以補正上開程序。然併校之決策早於 97 年 2 月 3 日即宣布，其顯未依行政程序法之規定，遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，於作成併校決策前讓相對人與利害關係人有陳述意見之機會或舉行聽證以保障相對人權利。

二、台南縣政府於總爺國小裁併案之評估，未充分考慮學生受教權，且未尊重家長參與教育權，導致裁併校過程治絲益棼，核有疏失

(一)台南縣府政府裁併總爺國小，未充分考慮國民受教育權利及教育機會均等原則

1、我國憲法第 21 條規定：「人民有受國民教育之權利與義務」，第 159 條復規定：「國民受教育之機會，一律平等」，旨在確保人民享有接受各階段教育之公平機會。司法院釋字第 626 號解釋理由書明載：「按人民受教育之權利，依其憲法規範基礎之不同，可區分為『受國民教育之權利』及『受國民教育以外教育之權利』。前者明定於憲法第 21 條，旨在使人民得請求國家提供以國民教育為內容之給付，國家亦有履行該項給付之義務」。又「人民為教育權之主體」、「為實現前項教育目的，國家、教育機構、教師、父母應負協助之責任」、「學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障」，教育基本法第 2 條第 1 項及第 3 項、同法第 8 條第 2 項分別定有明文。

2、台南縣政府於本件裁併過程評估中表示：「總爺

國小與文正國小均位於麻豆鎮南勢里，屬同一學區範圍（即麻豆鎮南勢里、寮廍里、龍泉里、總榮里之學區），兩校直線距離僅 285 公尺（空照圖距離），總爺國小學區內學生到文正國小增加 300 至 400 公尺。以通勤時間論，若是家長以汽機車接送至多增加 1 分鐘左右，若是步行通學至多增加 5 至 8 分鐘左右，故對學生就學受教之交通安全及便利而言並無妨礙」，並認為「有關學校師資、教學資源及校園環境並非受教權保護之標的，即『選校』、『選班』、『選師』、『選同學』皆非國民教育法『受教權』保障之範疇」。

- 3、然學者認為教育基本權的核心在於人的自我實現，教育基本權保障的法益包含了學生的學習基本權，其核心就是學生的自我實現權，也就是學生的人格自由開展權。憲法第 21 條「人民有受國民教育之權利與義務」是最接近教育基本權的保障規定，因此人民得請求國家提供以國民教育為內容之給付，國家亦有履行該項給付之義務，此種給付又須根據教育基本法，人民為教育權之主體之精神，並保障學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權。台南縣政府於總爺國小裁併事件中，以學校之間物理距離為評估項目之一，未將保障學生之相關權利，明確列於評估項目之中，併校過程未尊重上開人民權利，更未讓作為教育基本權主體之學生與保障教育基本權利實現的參與者—父母，充分表達意見，損害國民受教育權利及違反教育機會均等原則。

（二）台南縣政府未尊重家長參與教育權，違反民主參與原則

- 1、學者認為人性尊嚴之主張是憲法的根本價值所

在，禁止國家挾其權力宰制地位，侵犯個人的人性尊嚴，在法治國原則下各種保障程序正義的要求也都是基於人性尊嚴的尊重所導出，避免國家將人民「物化」、「客體化」。司法院釋字第 603 號解釋文也明載：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。」而在反映於行政程序的具體表現上則是基於人性尊嚴的保障要求，人民不得單純作為行政程序之客體，而應使人民有共同參與行政行為過程之權利，亦即對於不利人民之行政作為作成之前，原則上也應給予參與決定的機會，使行政程序透明化。

- 2、我國憲法雖無明文規定家長參與教育權利，但從憲法 21 條可引申出為使其所保護之子女享有國民教育之基本權利，負有協助其學習之責任的家長，享有教育自由。另外學者認為從憲法第 22 條、民法、教育基本法、國民教育法等相關規定，都肯認家長參與教育之權利，因為家長參與教育權乃基於對學生學習權之保障所產生的親權，而家長參與權包含學校事務參與權、學校選擇權（包含公立學校選擇權、私立學校選擇權、在家自行教育權）、給付請求權、組織與程序權、異議權和制度性保障功能等，家長以法定代理人之身分，向國家或學校請求，國家或學校須正視此家長參與權。
- 3、台南縣政府認為依「強迫入學條例」第 6 條規定實無從導出父母或監護人有督促子女進入「特定學校」之權利。是以，學校之選擇，包括師資、校長的選擇，並不在憲法所保障之受教權範疇。因此，2 校合併並未侵及學生憲法上之受教權

利，則其家長亦無任何權利或法律上之利益受到損害。然家長參與教育權除為憲法第 22 條所保障之人民的其他自由及權利範疇，家長參與教育權亦係源於保護兒童教育權而來，而兒童之受教權，又為國家特定提供、保護之義務，此可為憲法上之基本權，自為公法上之權利。因此家長參與教育權具有抗衡國家權力的地位，請求國家履行保護義務的權利，並要求國家義務創造使學習權實現的各種教育條件，家長可參與學校事務、組織團體以保障學習權。台南縣政府未尊重家長參與教育權，導致裁併校過程治絲益棼，容有疏失。

三、台南縣政府於總爺國小裁併案之評估有違比例原則，亦未依國民中小學設備基準之運用方法辦理；復將國民教育法未規定項目納入裁併校評估，且自訂之裁併實施要點違反法律保留原則

(一)台南縣政府於總爺國小併校過程評估，有違比例原則

1、按行政程序法第 4 條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」；同法第 7 條「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡」，即揭櫫比例原則。

2、台南縣政府於總爺國小併校案中表示：「引進國立台南藝術大學『材質創作與設計學系』、『造形藝術研究所』、『應用藝術研究所』進駐後，將成立『生活工藝創意美學育成中心』……麻豆鎮多了一所國立大學，藝術資源更豐沛....」。但迄未

與台南藝術大學簽訂相關書面文件。

- 3、經函詢及約詢國立台南藝術大學表示：「本校預計將視覺藝術學院內的『應用藝術研究所』與『材質創作與設計學系』二單位之一、部分或全部，進駐原總爺國小裁併後的空間做為基地」，而「實際上只有材質創作與設計學系會進駐」，至於基地意義乃是「材質系實作時可利用教室來使用，只是使用為工作室，就是創作之後再搬至總爺藝文中心展覽」、「在認知中並非設分校或分部」，亦非「產學合作關係」。
- 4、台南縣政府稱裁併總爺國小目的之一，在引進國立台南藝術大學「材質創作與設計學系」、「造形藝術研究所」及「應用藝術研究所」進駐。然事實上國立台南藝術大學之規劃乃作為「材質系實作時可利用教室來使用，只是使用為工作室，就是創作之後再搬至總爺藝文中心展覽」使用。為設一工作室而裁併一所學校，其採取之方法所造成之損害與欲達成目的之利益顯失均衡，有違比例原則。

(二)台南縣政府裁併總爺國小，並未依「國民中小學設備基準」之「肆、運用方法」規定辦理：

- 1、台南縣政府併校評估另據「國民中小學設備基準」之陸、校園建築空間及其附屬設備第1點「都市計劃區內國民小學每校面積不得少於2公頃（即20000平方公尺）、都市計畫區外國民小學每校面積則不得少於1.8公頃（即18000平方公尺）」規定，認為總爺國小校地面積僅有0.463公頃，而不符上開規定面積之1/4。
- 2、然查上開設備基準係教育部於91年6月10日以台國字第091076418號令發布，其「運用方法第

7點」前段規定：「本基準所規範之各項內容，係為建構我國國民中、小學優質教育環境之理想目標。已設學校未達成此基準者，宜考量各項條件採漸進方式達成。」總爺國小於 36 年 3 月 16 日設立，台南縣政府如欲裁併之，應依該規定採漸進方式達成。台南縣政府雖稱於 91 年即開始規劃併校，惟因縣長甫上任 1 年，考量有諸多更迫切之建設及政策需優先推動，復因總爺國小校長剛到任，考量各方面狀況，合併案暫時擱置，但規劃作業仍持續進行。然自 91 年至 97 年初並未見有何具體規劃，至 97 年初突宣布 2 校合併，可見其決策並未依該設備基準之運用方法，採漸進方式辦理。

(三)台南縣政府將國民教育法未規定項目納入總爺國小裁併校評估，且國民教育法並非裁併校之法源

- 1、按國民教育法第 4 條第 2 項規定：「公立國民小學及國民中學，由直轄市或縣(市)政府依據人口、交通、社區、文化環境、行政區域及學校分布情形，劃分學區，分區設置；其學區劃分原則及分發入學規定，由直轄市、縣(市)政府定之」，國民教育法施行細則第 2 條第 1 款復規定，國民小學及國民中學之設置以便利學生就讀為原則。所稱人口、交通、社區、文化環境、行政區域、學校分布情形及便利學生就讀，皆屬不確定法律概念，縣市政府雖享有一定之判斷餘地，然不得將法律未規定的項目納入判斷。台南縣政府將「引進國立台南藝術大學，充實學區文化資源，打造總爺藝文中心，發展成為國際級生活工藝創意美學文化園區」及「縣府困窘財政下之有效經營」等納入總爺國小併校評估中，將法律未

規定的項目納入判斷，與前揭國民教育法之規定未合。

- 2、台南縣政府於 97 年 7 月 15 日及同年月 30 日作成之併校處分敘明係依國民教育法第 4 條第 2 項規定辦理，然該項僅規定劃分學區及分區設置等事項，其內容並未涉及裁併學校，應不得引為併校之法源，台南縣政府之認知顯有違誤。

(四)台南縣政府訂定「臺南縣國民小學裁併實施要點」違反法律保留原則

- 1、法律保留原則乃是無法律授權行政機關即不能合法的作成行政行為。故在法律保留原則之下，行政行為不能以消極的不牴觸法律為已足，尚須有法律之明文依據，故稱積極的依法行政。
- 2、台南縣政府認為「國民義務教育之提供乃『給付行政』之領域，不受嚴格『法律保留原則』之限制。憲法第 21 條所稱『人民有受國民教育之權利與義務』，端賴政府編列預算予以落實，於此『給付行政』之領域，因其並非限制人民之自由與權利，通常情形只要有立法機關通過之預算為依據，其措施之合法性即無疑義，因此並不受嚴格『法律保留原則』之限制。」然憲法第 21 條旨在使人民得請求國家提供以國民教育為內容之給付，國家亦有履行該項給付之義務（司法院釋字第 626 號解釋理由書參照）。是以，國民義務教育之提供是否純屬給付行政之領域，尚有疑義。
- 3、縱認國民義務教育之提供屬給付行政之領域，依傳統理論，給付行政事項並不受法律保留原則之限制，只要有預算案上之依據，行政機關即可合法的作成有關行為；然近年已傾向於採重要性理

論，認為給付行政如涉及原則性問題，因而屬於重要性事項者，亦應有法律之依據。

- 4、司法院釋字第 443 號解釋理由書謂：「何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」再據司法院釋字 614 號解釋文：「憲法上之法律保留原則乃現代法治國原則之具體表現，不僅規範國家與人民之關係，亦涉及行政、立法兩權之權限分配。給付行政措施如未限制人民之自由權利，固尚難謂與憲法第 23 條規定之限制人民基本權利之法律保留原則有違，惟如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令。」又地方制度法第 28 條第 2 款規定，創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者，以自治條例定之。國民教育縱屬給付行政之領域，裁併校對學生、家長與教師之權利影響甚大，涉及限制人

民權利義務，仍應有法律或法律授權之命令為依據。台南縣政府原發布之「臺南縣國民小學小校裁併實施計畫」或修訂後之「臺南縣國民小學裁併實施要點」無法律授權，若依此將學校裁併，無疑違反法律保留原則。

- 5、台南縣政府 97 年 9 月 19 日府教國字第 0970215284 號函謂：「監察院 93 年 5 月有關『教育部所屬預算分配結構之檢討乙案』調查報告內容指出，學校規模太小或學生數太少，不僅不符成本效益原則，抑且不利於學生之社會互動與人際關係的學習，同時校舍及教學設備不足，教學效果明顯受限，教師在教學上亦較無成就感，學生則因缺乏同伴競爭，學習興趣也會降低。復依教育部 94 年 6 月『國民小學小型學校發展及最適學校規模之研究』指出，國小學生人數 100 人以下，對於學校經營的成本效益及學校發展均有較不利之影響，應該進行相關整合的作為。據此，本府訂定之『臺南縣國民小學裁併實施要點』係以各國小學生人數未滿一定人數者（目前國小未滿 60 人者併校或改為分校，分校未滿 40 人者併校）實施裁併。若人數高於裁併標準之學校，如因距離太近或有意願與鄰校合併者，亦可進行併校」等語。查本院調查報告所稱之小規模國民中、小學校乃是指學生人數在百人以下者，斯時總爺國小亦未出現於該案之全國各縣市小規模國民中、小學校之分布狀況表中。且上開調查報告並未將兩所距離太近之「非小校」作為建議裁併之考量條件，台南縣政府引用該調查報告作為其考量裁併總爺國小之立論基礎，實有未合，併此指明。

四、台南縣政府執行教育部 97 年 7 月 11 日訴願決定，與該決定意旨有違

- (一)台南縣政府以 97 年 5 月 2 日府教國字第 0970096948 號函作成總爺國小自 97 學年度起與文正國小合併之第 1 次處分後，總爺國小學生鄭○心及該校家長會於同年 6 月 2 日向教育部提起第 1 次訴願，請求撤銷原處分。教育部訴願審議委員會認台南縣政府處理併校應以「臺南縣國民小學小校裁併實施計畫」為依據，於同年 7 月 11 日決定：「一、關於鄭○心君所提訴願部分，原處分撤銷。二、關於總爺國小家長會所提訴願部分，訴願不受理。」
- (二)台南縣政府於收受訴願決定書後，以 97 年 7 月 14 日府教國字第 0970156998 號函終止總爺國小無學區規劃之現狀，並自即日起劃定學區，另以同年 7 月 15 日府教國字第 0970157208 號函修正「臺南縣國民小學小校裁併實施計畫」為「臺南縣國民小學裁併實施要點」後，再以同日府教國字第 150970157269 號函作成總爺國小自 97 學年度起與文正國小合併之第 2 次處分。
- (三)按「訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力」、「原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之，並將處理情形以書面告知受理訴願機關」，訴願法第 95 條前段及第 96 條定有明文。教育部 97 年 7 月 11 日訴願決定指陳台南縣政府未依其自訂之併校規定辦理，而撤銷原處分，台南縣政府即應受訴願決定之拘束。然台南縣政府竟立即修正裁併實施計畫，再依國民教育法第 4 條第 2 項作成第 2 次併校處分，該處分雖與第 1 次處分相同，而未違反訴願法第 81 條第 1 項但書之不利益變更禁止原則，但

其處分顯與訴願決定意旨有違。
綜上論結，台南縣政府裁併總爺國小過程，核有違失，
導致該裁併校治絲益弊，引發民怨，爰依監察法第 24
條提案糾正，移送行政院轉飭台南縣政府確實檢討改進
見復。

提案委員：錢林委員慧君
陳委員健民