

調查報告

壹、案由：104年5月29日發生一名男子進入臺北市北投文化國小，隨機殺害女童事件，引發校園安全警訊；「教育部推動友善校園計畫」中，推動校園安全之策略如何？「視覺穿透性」之校園圍離措施，是否衍生校園安全疑慮？校園安全管理措施與機制是否周全？有無落實安全防護與宣導工作？相關主管機關是否善盡監管之責等情案。

柒、調查意見：

一、教育部雖於93年提出「友善校園總體營造計畫」，明定開放學校運動場地設施之執行項目，惟未列入相關校園安全之配套措施；復於100年修正為「教育部推動友善校園計畫」，刪除校園開放項目，然交由地方政府自行推動後，該部卻仍未訂定相關校安策略，亦未確實分析校園安全事件數據，對於各縣市政府及學校因應外人入侵、騷擾師生之防制策略及整體規劃容有不足，允應速謀善策，以整體研議考量國民中小學校園安全之相關策略

(一)按教育基本法第8條第2項規定，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，並使學生不受任何體罰及霸凌行為，造成身心之侵害；同條第4項規定，學校應在各級政府依法監督下，配合社區發展需要，提供良好學習環境。復按教育部組織法第2條第6款規定，教育部掌理事項包括學生事務之輔導及行政監督、學校全民國防教育、校園安全政策之規劃、輔導與行政監督，學校軍訓教官與護理教師之管理及輔導等。又教育部國民及學前教育署組織法第2條第8

款規定，該署之掌理事項包括高級中等以下學校與學前教育階段校園安全事項之規劃、執行及督導等。基此，教育部應負關於國民中小學校園安全政策之整體規劃、輔導及監督事項，並維護學生身心安全之權責，而學校亦負有配合社區發展提供學生良好學習環境之責。

(二)據教育部函稱¹，各國中小學校園場地開放係依據「國民體育法」辦理，與「友善校園政策」無直接關聯。惟查，教育部於93年12月27日頒布「友善校園總體營造計畫」²，計畫緣起明載「友善校園」乃立基於學校本位管理之觀點，強調學校教師及學生在進行教與學的歷程上，必須「如師如友，止於至善」，任何教育活動以及輔導管教措施均可建立在「友善校園」上發展，其主要內涵包括校園安全、人權法治教育、關懷弱勢、選替性教育、輔導偏差行為學生……運用社區總體營造「资源整合」模式，發揮學生輔導體制「交互作用，整合發展」之經營策略，主要實施介面應包括「學生輔導體制」、「性別平等教育」、「人權教育」、「生命教育」為主。再由此四大介面引進資源，整合發展三十二項重點措施。其中該計畫執行項目十四：「開放學校運動場地設施」之執行方法明定「各級學校開放運動場地設施，提供社區民眾及青年學子休閒運動之用，並達成資源共享之理念」；修正國立高級中等以下學校運動設施開放及管理辦法，學校開放運動設施所收取費用得採「代收代付」方式辦理，剩餘款並得滾存，作為改善學校運

¹教育部104年9月7日臺教授國字第1040075127號函。

²教育部93年12月27日台訓(二)字第0930169777號函，96年11月29日台訓(一)字第0960185285號函修正。

動設施之經費……等。是以，有關「開放學校運動場地設施」等項目，於該計畫93年頒布時，尚屬其工作事項無疑。

(三)又上開計畫於96年迄今分別進行4次修正，計畫名稱自100年3月18日後已修正為「教育部推動友善校園計畫」，其中業刪除「開放學校運動場地設施」項目。然計畫目標之一為「建立多元開放的平等校園」，且關於校園開放運動設施等項目，教育部仍交由地方推動，並非實質停辦開放校園政策。顯見，該計畫修正前明定校園開放及體育設施之執行項目，修正後雖已刪除，惟「開放學校運動場地設施」仍屬各縣市政府辦理關於「校園開放」之事項，惟教育部就該計畫修正前後，均未列入相關校園安全之配套措施，作為相關實施配套項目。

(四)另本院調查各縣市針對教育部友善校園政策實施後，對於地方執行校園開放及圍牆政策之實際影響意見，仍有部分縣市指出「教育單位為了結合校園和社區，鼓勵中小學將高聳的水泥圍牆，改成了『視覺穿透性』的圍籬。新的圍牆政策使校園更為融入社區，但也引發安全疑慮，外人闖入校園吸食毒品、販賣貨品、傷害師生等事件時有耳聞。104年5月29日臺北市的小學割頸事件，不僅傷害了女童，更應重新檢討校園開放政策……」及「教育部友善校園政策實施後，國中小學降低圍牆高度，或用綠籬、植栽等具穿透性的方式取代圍牆，拉近校園與社區的距離，但也引起安全疑慮，雖然低矮圍牆容易進出，校園死角也相應減少。惟國民中小學安全管理近年普遍面臨人力不足的困難，勞基法嚴格執行下，校園警衛不能超時工作，學校卻也沒有多餘經費聘請更多警衛排

班」等語。足徵，整體友善校園政策之執行項目及配套措施仍有待檢討改善。

(五)此外，據本院104年11月4日之諮詢會議，專家學者意見指稱，近5年來，214起的外人侵入校園案件，有76件發生在國小，但有關單位未針對數據預防等語。對此，本院於同年11月30日詢問教育部主管人員指出，校安事件部分每年都會有上年度的彙整和分析報告，103年的報告還在分析中，統計分析出來後會上網公告，也會請各主管司處研究；校園重大事件通報後，牽涉人員傷亡，會透過與警方的支援約定書進行即時處理，也必須立即檢討改進。而104年「校屬人員遭侵害」的177件都是校外人士侵擾的部分，該部目前只有做總體的分析，未來將會列入個案分析的部分等語。足徵，教育部仍缺乏針對校安事件之實質個案分析，且103年整體數據亦未完成統計分析，尚難發揮預警及提示功能。

(六)綜上，關於國民中小學發展「校園友善空間」與「校園圍牆」之平衡、「社區本位」與「校園本位」之平衡，並無絕對定論。然而，教育部依法負有規劃整體校園安全政策及措施之責，針對校園開放實際執行狀況，係由各校依其環境規劃及校園安全防護機制決定開放策略，惟該部93年起推動之「友善校園總體營造計畫」及後續修正之「教育部推動友善校園計畫」，雖交由各縣市政府自行辦理開放事項，惟前後計畫均未列入相關校園安全之配套策略，亦未確實預警校園安全事件數據分析，對於各縣市政府及學校因應外人入侵、騷擾師生之防制策略及整體規劃容有不足，針對校園安全規劃事項未盡周延，允應檢討改善。

二、教育部未訂定國民中小學校園安全之法令規定或應循事項，俾供各縣市政府訂定自治條例及督導檢核之遵循，且部分縣市政府復未訂定相關校安規範，僅授權由各級學校自行規劃辦理校園開放事項，致國中小學校安措施難以確實督導及落實，容有未當

(一)按教育基本法及教育部組織法之相關規定，教育部掌理國民中小學校園安全政策之整體規劃、輔導及監督事項等，前如調查意見一所述。復按教育基本法第9條規定中央政府之教育權限，包括對地方教育事務之適法監督、執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展，以及中央教育經費之分配與補助……等。爰教育事務有全國一致之性質，應屬中央主管機關權限，而校園安全攸關師生生命安全，為保障其身心安全及維護受教品質，教育部對於其整體規劃及協調監督作為，應屬責無旁貸。

(二)有關校園開放之基礎，依國民體育法第3條第4項規定：「各級政府之公共運動設施應在國民體育日免費開放供民眾使用；並鼓勵其他各類運動設施在國民體育日免費開放供民眾使用。」依同法第7條規定：「各級學校運動設施，在不影響學校教學及生活管理為原則下，應配合開放，提供社區內民眾體育活動之用……。前項運動設施之開放時間、開放對象、使用方式、應收費額及其他應遵行事項之管理辦法，除大專校院由該校自行訂定外，由各級主管教育行政機關定之。」爰教育部於93年修正國立高級中等以下學校運動設施開放及管理辦法，規範教育部所屬高級中等以下學校之運動設施開放及管理事宜，並提供學校訂定相關規定之依憑，而其中第4條：「學校運動設施在不

影響教學及生活管理為原則下，應配合開放……；生活管理包含校園安全。」復依各級學校體育實施辦法第17條第2項，各級學校體育設備之使用、維護及管理措施，應依規定加強辦理，如：各級學校體育設備應優先用於體育教學及運動代表隊訓練，於不影響學校教學及生活管理原則下，應訂定規定，開放社區民眾體育活動使用等。此外按教育部91年6月函頒發布國民中小學設備基準³，該基準之肆、「運用方法」第6點：「學校應與社區密切結合，在不影響正常教學情況之下，各項設施宜依規定儘量開放社區使用。學校亦應多利用社區資源，以擴大教育效果」。基此，教育部明定在不影響教學及生活管理原則下，其中包括校園安全，學校各運動場地設施應配合開放，以提供社區民眾體育活動使用，並予適當輔導，提高其使用效益。

(三)依103學年度體育統計年報資料庫資料所示，各級學校普設率較高之籃球場、田徑場或體育館，於「平日課餘」及「寒暑假」期間，整體開放比例皆達九成以上。另體育署於104年5月份函文調查各校於103年國民體育日(9月9日)免費提供開放運動設施事宜，統計開放比例達92%(調查全國總校數4,085校，開放3,773校)，顯見目前校園開放十分普及，因此伴隨之校安相關政策亦亟待重視。

(四)本院為釐清各縣市政府於辦理國民中小學校園開放政策之實務執行情形，函請教育部轉知各縣市政府教育局回填校園開放政策之意見調查表，經彙整分析如后(各縣市校園開放政策之意見回復彙整

³教育部91年6月10日台國字第091076418號函。

表詳附表二)：

- 1、基於社區民眾使用學校運動場地設施權利，各縣市政府目前係多交由各學校自行訂定運動場設施開放及管理規定，包括相關執行細節（如開放時間及方式等），端視學校發展條件及社區需求而定，並於學校場所公告辦理開放使用規定。
- 2、而關於校園開放所產生之利弊得失，經本院調查各縣市意見，多數縣市政府仍肯認校園開放之必要性及正面價值，所提出校園開放政策之益處包括：提供民眾休閒及運動之去處、社區共享公共資源、增進民眾參與學校事務之意願、凝聚學校與社區共識，成為互惠共成之良性力量、提供社區民眾適當的學習資源及使用校園環境設備，並鼓勵社區民眾參與和協助校務的發展等。是以，基於學校社區化之理念，學校空間及事務積極向社區開放，除提供民眾活動與參與之空間，亦有助於雙方互惠交流，同時並實踐社區學校化理念。
- 3、惟上述法令規範校園在一定條件下向社區開放，教育主管機關並授權由各地方縣市政府、各級學校自行訂定校園開放相關規定。然針對教育部所訂定國立高級中等以下學校運動設施開放及管理辦法第4條第2項後段之「生活管理包含校園安全」，卻未明確界定該項定義及原則，致各縣市政府及各級學校缺乏依循及評估之依據。經本院調查各縣市政府回應關於校園開放政策之弊，意見顯示如下：「尚需考量校園開放之後所衍生的安全管理問題，如教學及運動設施遭受恣意破壞，甚至人員遭到威脅與傷害，

造成學校管理經營之困難」、「增加學校水電費預算及警衛人力經費」、「增加校園遭不明人士入侵之風險」、「聚眾鬥毆或吵鬧、破壞公物或其他不法行為、未經許可隨意進入未開放使用教室或其他校內場所」、「校方管制不易」、「管制不易，出入人員變得複雜」及「管理人力有限，死角地帶不易管理且需花費更多經費設置監視系統」及「確實會對校園安全造成沉重之負擔……，學校無力負擔沉重的校園安全責任……實有很大的精進檢討空間」等。顯示，地方在執行校園開放政策時，同時面臨相關管理問題，對於安全管理評估亦缺乏完整標準。

(五)此外，地方縣市政府對此亦指出，校園開放後相應而生之部分校園安全問題，如校園門禁管制困難、校園設施維護等，除增加校方及教育主管機關之經費支出外，亦提高人力運用之難度，建請由中央通盤考量後，制定相關準則並編列經費以利地方政府依循。顯見，關於校園開放政策之統一依循原則仍有待教育部儘速釐清。

(六)綜上，校園安全攸關師生生命安全，教育部對於其整體規劃及協調監督作為，應屬責無旁貸。然實務上各地方縣市政府授權學校自行訂定開放規定，惟校園開放後衍生管理及安全維護問題，教育部未訂定國民中小學校園安全之法令規定或應循事項，俾供各縣市政府訂定自治條例及督導檢核之遵循，且部分縣市政府已反映亟需該部統一制定相關準則依據。又仍有縣市政府復未訂定相關規範或原則，僅由各級學校自行規劃辦理校園開放事項，顯見開放校園之評估標準及原則不明確，恐有部分學校或因外界不當壓力，未經評估

而逕予開放情形，致國中小學校安措施難以確實督導及落實，未發揮統籌協調之效，容有未當。

三、因應國民中小學學生在校時間延長趨勢，學校課後人力配置極不利於校安維護，針對學校管理課外輔導、課後學藝活動及留校自習，及上學前之校園清查措施等相關校安事項，教育部及各縣市政府尚未全面督導落實集中管理或採行有效配套措施，復未訂定教室場地出借之安全管理周全規範，允應儘速進行全面盤整規劃，並積極宣導，強化師生安全意識

(一)教育基本法及上述法令明定教育部負整體校園安全規劃之職責；另按教育部訂定之國民中學課外輔導及留校自習實施原則第3點規定，國民中學辦理學生留校自習時，應留有行政人員、學生家長在場督導，負責安全、整潔及秩序之維護；其他未盡事宜得由各直轄市、縣（市）政府訂定規範並報該部備查。復按兒童課後照顧服務班與中心設立及管理辦法第19條第1項明定：「課後照顧中心應與兒童家長，就本服務之內容、時間、接送方式、逾時或短少時數、保護照顧、告知義務、緊急事故與處理……及其他課後照顧中心與家長之權利、義務等事項，訂定書面契約。」教育部國民及學前教育署強化校園安全防護機制實施計畫伍、防護作為（四）3：「課後社團及課後照顧班或自習班級之教室應集中配置，減少放學後樓層出入口動線。」及依教育部94年修訂函頒「國民中小學校園安全管理手冊」之1-4「校園安全管理時機」一、平時持續的安全管理亦載明：「……學校社區化，與社區融為一體，放學後的學校成為社區居民的運動休閒空間。進入學校人士成份龐雜，間或有為非作歹之徒趁虛而入，或偷竊、破

壞、或侵犯落單學生，造成嚴重的問題。如何針對放學後人力空虛的校園進行安全維護也應特別注意」。基此，為強化下課後學校人力維護校安機制之不足，國民中小學辦理課後社團及課後照顧班或自習班級之教室應採集中管理方式，以利課後有限人力進行校安把關措施為宜。

(二)經查，相關課後集中配置措施雖有實際安全考量之必要性，惟就各縣市實際運作上，仍面臨相當困難及未能切實督導落實情形，相關調查如下：

- 1、就開放校區之配置部分而言，理想中應區隔為教學區及活動區，並於下課後僅就活動區部分進行開放，教學區仍採隔離方式，惟各縣市國民中小學實際校區因建築空間規劃配置之不同，實未盡如此，此有本院調查各縣市之辦理情形可參。
- 2、部分縣市政府表示「非正常上課時間，各校僅開放運動區域」、「各級學校於校園開放時區分教學區及活動區，並公告請民眾勿於上課時間進入教學區」等，然多數縣市政府多認區隔之必要及理想性，惟亦紛紛提出現場難以達成之困境，摘要如后：「囿於各校校園規劃設計類型、經費預算編列、社區治安情況等因素，尚無法全面普及實施設置」、「能分隔是最好，現況是沒有學校如此」、「本縣部分學校有設計區隔，其餘各校開放區域視現況設定範圍」、「無區隔」、「由各校視實際設施情況酌情開放」、「少數無法完全區隔教學區與活動區之學校，僅就部分空間（如：活動中心）進行開放」及「區分為自由進出區及需辦理申請區域，由學校依權責處理」等語。

3、爰見，實務上不僅各縣市政府狀況不同，就同一縣市所屬學校之空間配置即有殊異，此乃受限建築規劃或整體考量所致。縱受限於既定空間配置下難以有效區隔空間，惟各縣市政府採行之配套、因應或處理措施亦有落差，顯未能落實集中管理等整體管控措施，亦缺乏針對實務困難採行有效配套措施之整體督導策略。

(三)又對此問題，本院於104年11月30日詢問教育部常務次長林騰蛟指稱，學校清晨或放學後情況可能不同，開放條件未必相同，有的學校校園規畫較完整，教學區和活動區分開，較不影響開放狀況，甚至有的學校校長會考量課後照顧或社團，會延到晚上6點後才開放，大概是個案判斷，也必須由各縣市政府或各學校校長評估整體情況後，訂定合宜規定等語。亦徵，各縣市政府及學校整體狀況殊異，實待主管機關整體釐清並提供依循。

(四)又關於校園安全主題融入式課程及教學之重要性，有待教育部會同各地方主管機關通盤研議及宣導，以提升相關校安意識，強化師生自我防護知能：

1、「融入式教學法」之概念於課堂行之有年，據研究指出⁴，其來自1982年美國開始將融入式課程的概念運用於能源教育及科技素養教育，由Laughlin與Engleson提出融入式課程模式後，1985年美國威斯康辛州教育廳參考其論述，頒布融入式的環境課程設計指引，遂成為其後諸

⁴楊碧雲(民101)。教學設計-融入式教學法(Merge-integrated Teaching)。載於臺北市府教育局學習型城市網電子報，29。105年1月8日，取自<http://www.lct.tp.edu.tw/files/13-1001-618.php>

如環境教育、能源教育及生命教育等各領域融入式課程的參考依據；融入式課程界定為特定議題與主軸課程相互融合的一種課程設計方法，諸多研究者建議所要融入的議題既要與原有課程內容相關，也必須儘量扣緊學生經驗，或者至少是他們透過想像可掌握的程度，另從課程中找尋相近概念，如性別平等、人權、資訊素養、生命教育、道德倫理等納入既有課程中（楊碧雲，民101）。因此，融入式課程之實施有賴於教師能力，針對社會重大議題及相關概念，配合原有課程及教科書內容，往往透過融入式課程設計進行教學，有助於引導學生學習及思考。

- 2、融入式教學多搭配各領域課程（如綜合領域、社會領域）之內容進行教學，依高雄市政府函復資料所載，國民中學現行教材中規劃在健康教育課程中有關校園安全內容大致摘要如下：
 - (1) 介紹校園環境安全，利用校園勘查認識校園安全問題，教導學生學習關心與維護校園安全的方法。提醒學生進行運動時需要注意「運動設備」及「運動環境」，以免造成不必要的傷害。並指導學生進行校園安全預防規劃。
 - (2) 教導學生了解事故傷害的防範方式；積極擁有安全行為，避免從事冒險活動；了解安全教育的意義，引導學生積極擁有安全行為；避免從事冒險活動；培養正確的安全觀念與價值觀。
 - (3) 教導學生防火、防震、防颱觀念：認識防火的正確方式，學習火災的救護要領，學習火災逃生注意事項及緩降機的使用方式；學習正確

的地震預防措施與應對方式；學習颱風來襲時的防颱工作與預防方式。

- (4) 學習外出旅遊時，完善的行程規畫與準備，並認識戶外常見危險及其預防方式。
- (5) 認識霸凌的種類，了解被霸凌者的身心影響及霸凌者的身心發展。教導學生學會該如何面對及處理校園勒索及校園暴力事件。
- (6) 教導學生學會遇上危險時，可以用身上的物品攻擊對方，保護自己；學會避免讓自己處在危險的環境中及學習預防危險的方式；認識急難救助單位，並學會尋求協助。

3、而揆諸上述教科書規劃之校園安全課程中，屬於外人侵擾校園之校安概念較少。另查，教育部提供現行國民中小學相關校園安全（尤以外人侵擾案為主）之教科書內容，經篩選主題類似部分包括：國小一年級上學期健康與體育（翰林出版，頁68、69）、國小一年級下學期健康與體育（南一出版，頁34、35）、國小一年級下學期健康與體育（翰林出版，頁20、21）、國中一年級下學期健康與體育（康軒出版，頁67）……等。此外，為釐清各縣市政府相關實務，本院經調查各縣市政府對於現行國中小學課程教材關於校園安全之內容是否適當充足之意見，據指稱：「**教材分散在健康教育課程各年級中，內容稍嫌不足，但目前各科目授課內容及時數應無調整之空間，尚須國教署邀請專家學者研商，重新規劃校園安全內容融入相關課程中，以落實校園安全，維護學生安全。對於各項危害校園安全事件發生時，立即彙整相關資訊提供所屬高國中小學校參考運用，要求學校利用各種**

時機加強師生各項安全宣導工作，強化師生安全」。上述相關意見均值教育部參考辦理，並研議強化相關校安教育。

(五)此外，目前國中小學校園場地租借係依國民體育法、國立高級中等以下學校運動設施開放及管理辦法、各級學校體育實施辦法及國立高級中等以下學校運動設施開放及管理辦法等，其中國立高級中等以下學校運動設施開放及管理辦法第5條規定，學校應訂定學校運動設施開放及管理規定，並於學校適當場所公告，其內容應包含安全及注意事項等。茲以新北市三重區厚○國民小學校園場地租借辦法為例⁵，其中第4點規定：「開放時間：1. 平日---平常上課日之課餘時間或上班時間不影響學校正常作息、教學或校園安全管理之時段」。對此，本院104年11月4日諮詢會議中，專家學者意見指出，外借教室場地之安全管理配套措施闕如，且亦未限制出入動線等，仍有安全疑慮。基此，學校如於平日租借校園場地，仍有外人進入學校活動之校安維護需求，然目前並未見相關規範及原則，顯有待教育部研議釐清。

(六)綜上，目前國民中小學學生在校時間延長之趨勢下，課後校園安全維護人力配置有限，於文化國小割喉案件中，更突顯目前國民中小學未落實集中配置課後教室之問題。對此，各縣市政府及各學校情況不一，難以落實課後教室集中配置原則或採行有效配套措施，有待主管機關儘速檢視釐清。而教育部迄未訂定教室場地出借之安全管理規範，與各縣市政府均未能依法督導落實集中管

⁵ 資料來源：新北市三重區厚德國民小學。105年1月，取自<http://nas.hdes.ntpc.edu.tw>。

理或針對實務困難採行有效配套措施，復未全面盤整現行校園安全維護機制、保障師生安全，允應儘速進行全面盤整規劃，並積極宣導，強化師生安全意識。

四、**臺北市文化國小校園安全雖有配套措施，然割喉案件顯示基於專業教室授課之原則，難以落實課後集中配置教室，且仍有校園維護安全人力不足及學生缺乏校安意識等問題，臺北市政府雖已就所屬學校進行相關評估改善計畫，後續仍應持續督導**

(一)關於國中小校園課後集中管理原則相關規定及實務上執行困難情形已如前述。經查，文化國小割喉案發生後，臺北市政府校園安全策進作為專案報告明載，確認根本原因包括：「警衛（保全）人力不足，監視與排班不周延；硬體設備（監視器、緊急求救鈴）數量不足，有監視死角；**課後巡堂機制有待加強**；學生安全維護有待加強；嫌犯缺乏心理支持及求助管道，以致負面情緒爆發而犯案」等。

(二)爰此，該府教育局提出課後時段人員集中管理等策進作為，並於104年6月1日函告⁶所屬各級公私立學校，重新檢視強化校園安全防護措施，修訂各校校園安全維護實施計畫，重點包括：**課後社團及課後照顧班或自習班級之教室應集中配置**，減少放學後樓層出入口動線，使於加強管控人員出入，並加強現有校園圍籬安全補強，增加編組人員巡查頻率，以維護師生安全等。另該局分別於104年7月13日及104年7月27日召開「校園安全精進策略事宜」會議及其後續執行工作協調會，於上開會議決議將

⁶臺北市政府教育局104年6月1日北市教軍字第10435443300號函。

課後照顧服務班及課後學藝活動之相關安全管理具體作法，納入「臺北市國民小學課後照顧服務班及課後學藝活動實施要點」中，將學校規劃安排學生教室，以集中配置為原則，應選定進出動線離大門警衛室較近的場地及應安排輪值人員協助巡堂及安全維護等事宜明文規定，已於104年8月25日函頒修訂⁷，以為各校依循。

(三)關於文化國小課後教室之配置問題，本院於104年11月30日詢問該校鄒校長事發前後之狀況，據稱：「很多班級由導師兼任課，就會在導師班級，一般越低年級在低樓層，高年級在高樓層，4樓大都是高年級，所以大多分散，事發後局裡面來文要求要集中，所以現在都在1、2樓，案發當時是沒有集中」等語。另據臺北市政府教育局曾副局長指稱，98年有訂定開放管理辦法，以正式法制化來做，包括集中管理、巡視等措施規定等語。就國中小學課後教室集中配置管理，實有其重要性及必要性，惟實務上目前欠缺整體管控機制及有效配套措施，後續教育部應儘速整體評估改善，並宜參酌臺北市相關改善措施經驗，強化校安措施及現有漏洞之把關。

(四)另據本院104年11月4日之諮詢會議，專家學者意見指稱，校園開放之條件應有明定，應使用鐵門等措施隔離教學區與活動區；且針對學校外借場地應有配套措施及適當之動線安排，或能限定於學生放學離開後，方開放校園供民眾使用或外借場地，以維護學生安全等語，殊值參考。

(五)此外，臺北市政府於文化國小割喉案件後實施相關

⁷臺北市政府教育局104年8月25日北市教國字第10438556900號函。

校園安全教育訓練，如學童安全教育部分，為強化師生自我防護知能，教育局持續要求各校利用相關課程或集會時機，加強學生安全意識及被害預防觀念教育宣導，內容包含自我安全保護、危險環境辨視、各類求助資源及意外狀況發生之應變、求助與演練等，期使學生具備自我安全防護的觀念與能力等。足見，為確保校園突發意外事件之應變能力，如何提升學生安全意識係校安之重要課題，上述相關強化措施殊值教育部及各主管機關參考。

(六)綜上，目前國民中小學學生在校時間延長之趨勢下，課後校園安全維護人力配置有限，於文化國小割喉案件中，更突顯目前國民中小學未落實集中配置課後教室之問題。對此問題，臺北市政府雖已實施相關評估檢討及改善措施，後續仍應持續督導落實改善。

五、國民中小學校園圍牆政策與校安雖未顯示有絕對因果關係，然因應不同圍牆類型仍有不同之安全條件，部分縣市政府及學校仍認應有配套措施，以維護校園安全，臺北市政府更實施電子圍籬之試辦計畫，強化校安；顯示各縣市政府現行相關配套及安全維護措施仍有不足，教育部允應通盤督導

(一)國中小學校園圍牆之概念係代表學校與社區、外界之區隔，傳統多以實體水泥圍牆為主。而後，校園圍牆改造係依據行政院永續發展政策，為學校整體營造的一部分，基於校園永續發展，鼓勵各國中小學以建立一個進步、安全、衛生、健康、人性化的學習環境空間為目標。各縣市政府則配合國家政策、施政計畫或理念，推動新式圍牆政策，如98年臺北市政府之「臺北之美麗政策」、93

年臺南市政府之「好望角專案計畫」、嘉義縣政府「建構校園親和性圍籬實施計畫」、97年桃園縣政府之「通學綠橋計畫」及98年配合內政部推動之「建構北臺亮綠校顏計畫」、高雄市政府95年配合教育部推動校園永續經營計畫……等。目前校園圍牆大致可區分為非透空式圍牆（如鋼筋水泥或砌磚式）與透空式圍牆（如綠籬式、欄杆式），及無圍牆學校等。依教育部建置之校安通報系統，近10年間(94年~103年)校園安全維護事件(包含外人侵入騷擾師生事件、人為破壞事件及校園失竊事件)未呈現逐年增加趨勢或有明顯加劇現象。復經本院調查其與校園安全之關係，若干縣市政府雖認存在安全疑慮，然大多數縣市政府認與圍牆高低並無直接因果關係，合先敘明。

- (二)按教育部國民中小學設備基準之伍、校園整體規劃一、規劃原則載明：「校園環境之規劃，應掌握教育目標，考量終身學習需要，兼顧軟、硬體設施。校園各項設施必須確保使用者之安全與健康，建立舒適性、功能性、多樣性、創造性與教育性的校園環境。學校宜以綠籬替代圍牆(或圍牆採視覺穿透性方式)」。復按該部於94年修訂函頒之「國民中小學校園安全管理手冊」1-3「校園安全管理的範圍」中，二、教學及校園生活安全管理(十一)「校園門禁管理」明列：「……校園是學生學習活動的主要場所，是以上課期間，維持其安寧是絕對必要的。若因學校門禁管制的疏漏，或外人擅自闖越，甚至是不良份子、精神異常的人趁虛而入，滋生事端，譬如恐嚇、勒索、猥褻、傷害、性侵等情事，豈不令人憂心……」。是以，門禁措施屬校園安全之一環，然學校實施開放及

親和性圍牆政策後，主管機關仍須以公共設施領域之角度進行安全管理，以維護師生安全。

(三)本院經函請教育部函轉各縣市政府調查所屬國民中小學之圍牆設置情形顯示，現行各縣市國民中學設置圍牆之類型未有一致指標，然部分縣市政府基於社區及學校需求，學校非傳統（非實體水泥）圍牆占有一定數量比例，或改由設置綠籬圍牆或者欄杆取代之。經查，花蓮縣政府調查圍牆設置情形之填復資料指出，平○國中開放校園，目前校門口兩側無圍牆，外人易攀爬進入校園，有安全疑慮等語。爰此，基於校園安全措施及門禁管理，兩者之安全條件顯有差異，相關安全評估及標準有待釐清。

(四)另以臺北市政府為例，該府於文化國小割喉案件後即進行相關校園人力設備之相關策進檢討，並已實施相關校安強化措施，例如：104年7月14日由該府教育局邀請警察局及文化國小等14所學校代表，召開校園圍牆設置紅外線感測裝置及監視系統改善研商會議，會中討論設備功能、死角及連線可能性，依結論已彙整設備功能性（監視、感應、發報監錄、連線），並選定興雅國小及蘭雅國小實施試辦，試辦經費需求約201萬元，彙總試辦結果再據以檢討評估是否推行至所屬各級學校。後續進度據本院詢問該府教育局曾副局長指稱，在設施設備方面，請學校檢討監視器，也請兩個學校試辦電子圍籬，希望105年小學優先建置完成，提供警示系統，可以傳達到中控室或警察連結；而對於校園圍牆高度，過去一段時間有穿透式，從建築法規和教育的角度，教育局104年11月2日訂定新建圍牆設置原則，包括高度和穿透率等

等，都是重大政策……等語，此有臺北市政府校園安全策進作為專案報告及本院104年11月30日詢問筆錄等在卷可參。

(五)綜上，文化國小案後，臺北市政府已進行校園圍牆紅外線裝置系統（電子圍籬）強化，縱國民中小學校園圍牆政策與校安雖未經證明有絕對因果關係，然因應不同圍牆類型仍有不同安全條件，部分縣市政府仍認有安全疑慮，應補行相關配套措施，以維護校園安全；惟教育部迄未通盤進行評估，相關配套及安全維護措施仍有不足，應儘速檢討。

六、國民中小學校園緊急求救裝置尚未普及，且數量不足；又學校廁所設置地點如位處校園隱蔽、偏僻角落，遠離主要動線，或位於建築物尾端、照明不足，或未設置緊急求救裝置，均致生安全疑慮，缺乏整體安全措施規劃，教育部允應確實督導

(一)按校園性侵害性騷擾或性霸凌防治準則第4條第1項第1款規定，學校為防治校園性侵害、性騷擾及性霸凌，應依空間配置、管理與保全、標示系統、求救系統與安全路線、照明與空間穿透性及其他空間安全要素等，定期檢討校園空間與設施之規劃與使用情形及檢視校園整體安全等措施改善校園危險空間。復按教育部國民中小學設備基準之伍、校園整體規劃一、規劃原則之校園空間依空間功能分，廁所屬公共服務空間。另明定：「為確保學校人員及財物之安全，進行校園整體規劃時，應考量在重要處所設置安全維護監控系統」。依同基準之陸、校園建築空間及其附屬設備三、主建築空間-公共服務空間-廁所明訂：「教職員及男女學生廁所分開設置。男女學生廁所宜視學生

活動區域情況分區設置，配置地點應方便學生戶外活動時使用。提供低年級學生使用者，應毗鄰教室設置」。復按該部國民中小學校園安全管理手冊1-3「校園安全管理的範圍」中，二、教學及校園生活安全管理(十一)「校園門禁管理」明列：「……因國民中小學的學生，本身防制歹徒侵擾的能力不足，更需要學校加強門禁管制、建立校園巡邏制度、設置隔離措施、實施人車分道，以**透視死角、消滅死角，確保學生在校時的安全……**」。爰上，學校於校園整體建築規劃時及配置安排須考量師生安全，並依求救系統等，定期檢討校園空間與設施之規劃與使用情形，以透過相當措施消除及透視校園死角。

(二)經查目前國民中小學校園緊急求助鈴設置情形，國民中學設置緊急求助鈴計712校，占全國總數比率85.07%；國民小學設置緊急求助鈴計2,139校，占全國總數比率80.96%，顯見仍有若干學校缺乏緊急求救裝置，或有不足情形。復依臺北市政府校園安全策進作為專案報告載明檢討原因包括：「硬體設備（監視器、緊急求救鈴）數量不足，有監視死角」等，顯見緊急求救鈴設置情形仍有待整體釐清並檢討，以期發揮功效。

(三)據本院104年11月4日諮詢會議中，專家學者意見指稱，校園建築配置應進行檢討，尤其六都的學校廁所約有五成在偏僻角落，教育部顯缺乏通盤考量及規劃，未來新校舍配置應考量。另依湯志民、張淑瑜（民94）研究指出⁸：「廁所往往被認為是不安全的，過大的門縫、過低的氣窗，讓使用

⁸湯志民、張淑瑜（民94）。教育環境：性別與校園空間。教育研究月刊，136，頁93~105。

的女性隨時處於被偷窺的恐懼之下。為了隔離廁所可能產生的異味，和管線設置的方便，設計師習慣將廁所設置在偏僻的角落，甚而有些校園中的廁所和教室是各自獨立的建築，使用中若發現任何事情，使用者只能自求多福。於是廁所成了校園犯罪的溫床，抽煙、圍毆、勒索、性攻擊或性騷擾等皆是曾發生在廁所的事件（唐筱雯，民87；引自湯志民、張淑瑜）。是以，為強化校園安全，教育部允宜參酌相關意見，儘速釐清、整體評估校園配置及緊急求救裝置設立情形，以透視死角，確保學生在校安全。

- (四)對此，本院104年11月30日詢問教育部常務次長林騰蛟指出，關於老舊校舍，除非拆除重建，不然只能就現有整建，位置包含廁所大幅度移動較為困難；而校舍拆除重建或新建建築物重建等，都會遵照營建署規定及我們的設備標準來做……等語。又關於求救裝置部分另稱，目前並未完全要求學校一定要設置，但根據國教署調查設置情形，國中85.07%，國小80.96%都有設置，新式廁所會在每一小間內設置，舊式一大間的廁所會在明顯位置標示求救鈴。案發後，國教署以104年經費核撥3千1百60萬補助各縣市政府強化校園安全設施，105年也撥2.5億元安裝監視器或求救鈴，甚至警政系統連結和電子圍籬，希望透過逐年強化校安等語。爰後續仍待教育部儘速統籌規劃，以提升各縣市國中小校園安全硬體設施。
- (五)綜上，在各縣市普遍開放國民中小學提供社區民眾使用及共享空間之趨勢下，各種校園安全空間配置及求救裝置等硬體設備之妥適性更顯重要。然目前國民中小學校園緊急求救裝置尚未普及，且

數量不足，或未設置緊急求救裝置，而過去建置學校時部分建築物復未能完全考量師生安全，均致生安全疑慮；有待教育部通盤檢討考量規劃。

七、**幼兒園常位處國民中小學不相連之校地或比鄰校區角落地，且教職員人力稀少、幼兒學生較多，更加劇校安維護之困難性，部分縣市亦反映亟需通盤檢視強化，有待教育部儘速督導各縣市政府進行檢討改善，以維安全**

- (一)關於教育部及各地方政府教育主管機關應負國民中小學校園安全之職責，並由所屬各級學校規劃辦理，說明如前所述。而對於國民中小學校園安全設施之規劃，基於各國民中小學附設幼兒園園區安全維護為各校校園整體安全維護規劃之一部分，爰整體校安措施應包括附設幼兒園部分，顯無疑義。
- (二)惟查，本院調查各縣市幼兒園校安相關情形、執行狀況摘要如后：「經盤點幼兒園部分狀況包括，與校地不相連、處於校內偏僻角落、位於校內但因巡視人力不足，園區屢遭破壞等（校名部分省略）」、「無盤點，近期再規劃相關盤點作業」、「加強宣導提醒本縣公立幼兒園，倘有各項安全考量，應增設監視系統，以營造安全之學習環境」、「由各校自行檢驗幼兒園與校舍角落，本府將不定時至各校抽查，並發文至各校督導學校注意」、「有部分位處各該校較角落區域，督導相關配套及強化措施」、「請各幼兒園回報校園安全執行狀況，目前各園已加設監視器及請工友或替代役不定時巡邏」、「配合各國小校安措施採集中管理，並以志工導護媽媽聯合巡查，共同維護校園安全」、「國民小學附設幼兒園倘與校地不完全相

連或處較偏僻角落，有園內幼生及教職員工安全疑慮者，酌予以補助經費裝置監視系統，以維護園內安全」、「公立幼兒園於寒暑假或學期間辦理課後留園者，於實施時間內，皆至少採取保全系統、監視器或校(園)警衛其中一種校園安全維護方式」等語。顯見，基於幼兒教育之特殊需求，部分幼兒園常位處國民中小學不相連校地或比鄰校區之偏僻角落，或有人力較單薄情形，若干縣市已進行盤點及督導措施、或編訂相關規定函請學校確實執行門禁管理；惟多數縣市之盤點及強化情形尚緩不濟急或仍有落差，爰幼兒園之校安規劃措施仍須主管機關確實督導考量。

(三)據媒體報導指出⁹：「靖娟基金會於今年7月至8月期間，針對六都中的國小附設幼兒園，隨機各挑選10家進行調查，發現68.3%校園門禁管理鬆散，外人不需換證、無需聯繫拜訪對象就能輕易進入校園；48.3%幼兒園的廁所位置偏僻，易使外人入侵及藏匿，成為校安管理的死角」。復依本院104年11月4日諮詢會議專家學者意見指出，幼兒園設置之初並非依據幼兒需求，不利於幼兒發展，而係為了解決空教室的問題。此外，依本院調查各縣市盤點情形，新竹市政府建議事項指出：「國小附設幼兒園雖非法所明定學校之內涵，但確實為校園內部之一環，附設幼兒園現於寒暑假已有課後照顧，平日課後照顧亦至傍晚，不論是否位於學校中心位置，偌大校園僅有女性教保人員及幼生。請中央於整體校園安全政策規畫時，務必將幼兒園納入整體規劃考量中」。準此，

⁹華人健康網。廁所偏僻心驚驚！幼兒園安全3大缺失。105年1月7日，取自<https://www.top1health.com/Article/28441>

對於幼兒園之校安規劃係屬整體教育事項，攸關幼兒身心安全，教育部仍應依法督導規劃。

(四)綜上，幼兒園常位處國民中小學不相連之校地或比鄰校區角落地，且園區配置之教職員人力稀少、加以幼兒學生較多，尚難發揮自我保護之能力，更加劇校安維護困難性，攸關幼兒身心安全；況經本院調查瞭解各縣市盤點及督導辦理情形多有落差，部分縣市亦反映亟需通盤檢視強化，均待教育部儘速督導通盤檢討為宜。

八、國民中小學之校警及校園安全維護人力普遍不足，且因各縣市政府財政狀況不同而有所落差，仍需強化配套措施以提升校園安全。有關校園安全維護人力之適任性，教育部及各縣市政府允應通盤了解，並謀求改善之道

(一)依國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則規定，國民中、小學教職員員額編制包括校長、主任、組長、教師、輔導教師、幹事、助理員、管理員及書記、護理師或護士及營養師、住宿生輔導員、運動教練、人事及主計人員等。究此，所謂校園安全維護人員未包含在內，非屬編制人員，教育部未律定或要求國民中小學應聘用校園安全維護人力；部分縣（市）政府基於維護校園安全前提，考量財政情況有編列相關經費，補助轄屬國民中小學聘用校園安全維護人員（警衛或保全人員），如臺北市、新北市。財力狀況不允許之學校，則未聘用警衛或保全人員。國中小學校園安全維護人員非各校編制內人力，各校是否聘用校園安全維護人員，乃視其需要及考量財力狀況為之，與學校師生員額並無相對關聯。準此，各縣市校警及校園安全維護人力之設置情形不

一。

- (二)經查，各直轄市、縣（市）政府現況落差極大，若干縣市自行定有相關進用規範、自治條例，編列1至2名警衛，如臺北市、新北市。多數縣市學校則囿於經費，無校園警衛之固定編制，以現有人力輔以保全公司巡邏為主。相關情形彙整如附表三。
- (三)就上述調查結果顯示，各縣市校園安全維護人力之員額與學校教職員生及校地比例較無關連，係依財務狀況規劃相關人力配置措施。復依臺北市政府校園安全策進作為專案報告明載，原因包括：「警衛(保全)人力不足，監視與排班不周延」等；故後續檢討精進作為包括，以重點時段增設保全為方向進行研議及評估，規劃方案為於「上午7時至上午10時維持1名警衛（含原有校警），上午10時至下午6時維持2名警衛（含原有校警）」，各校除既有人力外，每日增加約3小時值勤時數等。復依本院104年11月30日詢問該府教育局曾燦金副局長說明安全人力強化之改善措施，係在關鍵時刻，尤其上下課期間，校警或保全可以維持在2人，也有監視系統輔助；在設施設備方面，請學校檢討監視器，也請兩個學校試辦電子圍籬，希望105年小學優先建置完成，提供警示系統，可以傳達到中控室或警察連結等語。是以，臺北市尚屬校安人力相對完整地區，教育部及其他部分縣市就校園人力配置落差或有不足之情形下，如何完整評估人力缺失，並督導現有校安強化措施，實屬刻不容緩。
- (四)本院於104年11月4日諮詢會議就教與會專家學者，據指出依據身心障礙者權益保障法之規定，部分

學校進用身障人士擔任校警人員。按身心障礙者權益保障法第38條第1項規定，公立學校員工總人數在34人以上者，進用具有就業能力之身心障礙者人數，不得低於員工總人數百分之三。爰本院為釐清上述校安人力相關配置問題，前請教育部補充資料到院，惟該部說明略以：目前並無各直轄市及縣(市)政府國中小學警衛身障比例之統計資料，於104年11月20日函請各直轄市政府及縣(市)政府調查掌握等語。又本院於104年11月30日復詢問該部常務次長林○蛟，據指稱，不是所有障別都不適合擔任警衛，真正不適合的必須逐步調整，但其他必須保障工作權益，還要結合科技保全或安全系統等連線，可以用來彌補身障人士體能不足的部分……等。足徵，該部於文化國小案發後仍未積極檢討校安人力問題，迄未掌握全國各縣市政府進用身障人士擔任駐衛警之狀況，復未督導落實應行之配套措施，亦未能盤整國民中小學校園安全維護人力配置及其適任性。

(五)綜上，校園安全維護人力雖非國民中小學正式法定編制人員，惟相關人力普遍不足，且因各縣市財政狀況不同而有所落差，即使以目前人力相對充沛之臺北市仍需強化配套措施以提升校園安全，若干縣市人力更顯匱乏；況部分學校進用身心障礙人士擔任校園警衛，尚需謹慎評估適任性，教育部及各縣市政府允應通盤了解，並謀求改善之道。

九、關於教育部與警政署自97年8月19日起實施「共同推動校園周邊安心走廊之愛心服務站建構實施計畫」，至101年未經正式會同評估成效及需求，警政署即先行停止推動、函告廢止。嗣該署雖續行推動修正計

畫，惟教育部並未積極配合辦理，顯示二機關推動校安機制之橫向協調不足，致校安計畫懸而未決，應儘速溝通評估

(一)警政署91年10月29日函頒「加強維護校園安全工作之策進重點措施」，歷經多次修訂，96年修訂為「警察機關強化維護校園安全工作執行計畫」，其中，參、執行要點一之第7項規定廣設巡邏箱、第9項規定校際活動重點期間校園安全維護、第10項規定聯合巡察隊等相關校安措施辦理方式。準此，執行警察與教育機關、學校間定期訪視聯繫、校園安全宣導、學校安全環境檢測評估、校園周邊巡邏勤務等校園安全維護措施，並自95年起辦理警政署與教育部共同推動各警察分局與轄內學校簽訂「維護校園安全支援約定書」，強化通報聯繫合作，內容包括「約定維護校園安全支援範圍、支援項目、協調聯繫、約定事項」等，屬警察機關常態辦理校安事項。

(二)經查，「教育部、內政部共同推動校園周邊安心走廊之愛心服務站建構實施計畫」係警政署與教育部於96年8月27日會議決議共同推動實施¹⁰，自97年8月19日起實施，主要目的在串連鄰近校園商家加入愛心服務站，提供遭遇緊急危害婦幼安全庇護，建構校園周邊安全生活網。依內政部警政署推動校園周邊安心走廊之愛心服務站建構實施計畫內容，大致包括愛心服務站¹¹及護童專案¹²兩大工作規範，相關權責分工包括教育體系之教育部負責相關經費補助、評鑑及宣導，地方政府負責

¹⁰教育部依該計畫以98年3月31日台國(一)字第0980045206號函轉各縣市政府教育局、處共同辦理。

¹¹該計畫肆、執行要領之一、配合建置愛心服務站，結合社區力量，加強社區安全。

¹²該計畫肆、執行要領之二、規劃護童專案勤務，維護學童上、放學安全。

督導辦理及宣導，而各國民小學則召開聯繫會議、建置校園周邊安心走廊之愛心服務站等；此外，警政署訂定愛心服務站資格評估標準、納入社區治安項目及辦理宣導，各直轄市、縣（市）政府警察局規劃與執行護童專案，各警察分局則建立各愛心服務站聯繫名冊、規劃分駐（派出）所及偵查隊加強巡守愛心服務站、各國民小學「護童專案」勤務，而分駐（派出）所部分負責協助篩選愛心服務站商家、加強愛心服務站商家巡簽及治安協助及執行「護童專案」勤務等工作（校園安心走廊之愛心服務站建置流程圖詳附表四）。爰上述校安維護相關工作亟需教育部、警政署及相關所屬機關密切協調合作，橫向整合，方能完成愛心服務站及護童專案任務。

（三）惟查，截至101年止，許多縣市警察局反映轄內教育局（處）及各級國小學校多未辦理相關工作，經警政署聯繫教育部反映上情，始知該部自100年起已無續行推動及督考該業務執行。對此疑義，本院於104年11月30日詢問會議前請警政署針對該計畫相關辦理情形補充說明到院，據該署指出，鑑於近年警力短缺，該署對於該計畫「護童專案」以個案派警執勤實施立場仍未改變，目前警察機關仍持續視學校狀況協助規劃定點式巡邏勤務，執行狀況尚屬良好；另「愛心服務站」建議因地制宜，由各地發展，並應由教育部表明立場，再與該署統合……等。顯見迄未完成協調事項，此有該署說明資料可稽。

（四）綜上，警政署雖於91年起陸續辦理維護校園工作事項，自95年起辦理警政署與教育部共同推動各警察分局與轄內學校簽訂「維護校園安全支援約定

書」等與教育部共同合作實施相關校安業務。惟自97年8月19日起所實施「共同推動校園周邊安心走廊之愛心服務站建構實施計畫」，至101年未經正式會同評估成效及需求，即先行停止推動、函告廢止。嗣警政署雖續行推動修正計畫，教育部仍未積極協同辦理，顯示二機關推動校安機制之橫向協調不足，致校安計畫懸而未決，應儘速溝通評估。

捌、處理辦法：

- 一、調查意見一至三、五至七，函請教育部（督促各縣市政府）確實檢討改進見復。
- 二、調查意見四函請臺北市政府教育局確實檢討改進見復。
- 三、調查意見八，函請教育部研處見復。
- 四、調查意見九，函請教育部會同內政部警政署研處見復。

調查委員：蔡委員培村

李委員月德

楊委員美鈴

中華民國 105 年 02 月 日