

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：教育部

貳、案由：教育部因未正視校園霸凌事件之重要性，而遲未律定霸凌定義，導致各級學校難以判斷因應及通報，雖自 95 年度即認為處理校園霸凌事件需整合相關資源，詎遲至 100 年 1 月始召開跨機關聯繫會議，防範校園霸凌問題顯欠積極；又高級中等以下學校，未依規定設置專任輔導教師，無法發揮輔導功能，各級政府有建立友善校園之責，該部卻未將各地方政府納為「友善校園總體營造計畫」協力地位，雖有統合視導之督管機制，卻未見具體成效等情，致校園屢生霸凌事件，均核有缺失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

校園霸凌 (School bullying) 指個人在生理、心理和言語遭受惡意的攻擊，且因加害者與受害者之間的權力或體型等因素不對等，造成受害者不敢或無法反抗。霸凌的種類包含肢體霸凌、關係霸凌、言語霸凌、網路霸凌和性霸凌。而總統夫人周美青女士也曾於部落格中呼籲全民應重視校園霸凌問題，此議題亦引發各界熱烈討論。

校園霸凌事件層出不窮，中小學生偏差行為日趨多元化且頻仍，諸如：干擾教學、破壞公物、欺負同儕等，顯示校園管理教化問題惡化；教育主管機關對於學生管教事務上有無積極因應作為，本院認有深入瞭解之必要，為釐清全案事實，除向教育部調取相關資料，並於民國（下同）100 年 3 月 18 日諮詢國立臺北教育大學語

文與創作系廖教授玉蕙、兒童福利聯盟文教基金會王執行長育敏、羅吉斯心理諮商所高諮商心理師育仁、國立中正大學犯罪防治系鄭教授瑞隆、國立臺北大學社會工作系魏教授希聖、國立嘉義大學家庭教育與諮商研究所吳教授芝儀、國立彰化師範大學輔導與諮商學系高教授淑貞。另於100年5月13日約詢教育部吳清基部長、學生軍訓處王福林處長、國教司黃子騰司長、中教司張明文司長、社教司柯正峯司長、訓育委員會羅清水督學兼常務委員及中部辦公室許志銘副主任等主管及承辦人員，業經調查竣事，茲將違失事項臚列如后：

一、教育部因未正視校園霸凌事件之重要性，而遲未律定霸凌定義，導致各級學校難以判斷因應及通報，自始無法掌握校園霸凌案件數據及發生情形，肇致是類案件層出不窮，殊有未當。

(一)教育部 95 年 4 月 28 日教育部台軍字第 0950057598C 號令訂「改善校園治安—倡導友善校園，啟動校園掃黑實施計畫」第 1 點：「目的為改善校園治安，以達成營造友善校園之目的，有效防制校園暴力、霸凌、藥物濫用及黑道勢力介入校園」。96 年 6 月 22 日以台訓(一)字第 0960093909 號函修正發布「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」，其第 10 點「輔導與管教學生之目的 教師輔導與管教學生之目的，包括：... (三) 維護校園安全，避免學生受到霸凌及其他危害。...」。97 年 4 月 29 日教育部台軍(二)字第 0970060643C 號令頒「教育部補助推動反霸凌安全學校要點」。上開實施計畫、注意事項與要點均已使用「霸凌」一詞，然皆未對「霸凌」予以定義。

(二)本院調查時，教育部說明資料表示：98 年以前並

未律定霸凌定義，但校園安全通報類別包含暴力事件與偏差行為等八大類，其中暴力鬥毆及肢體衝突等疑似霸凌事件即涵蓋其中，該部於 99 年 3 月始邀集內政部警政署、法務部、學者專家、民間團體、學校學務主管及教師會代表召開「學生霸凌行為定義、態樣、評估標準及相關作為」研商會議，而 99 年 12 月 19 日前通報未有霸凌事件類別，僅有暴力偏差行為，因此僅彙整統計自 99 年 12 月 19 日至 100 年 3 月 10 日 14 時止校園霸凌案件係 217 件。該部自始未能掌握校園霸凌案件數及發生情形。

(三)教育部自 95 年「改善校園治安—倡導友善校園，啟動校園掃黑實施計畫」起即使用「霸凌」詞語概念，96 年「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」第 4 點所列定義亦未納入，97 年 4 月 29 日令頒之「教育部補助推動反霸凌安全學校要點」，亦未定義霸凌，即至 99 年該部始邀請相關機關、團體及代表召開研商會議，並於 99 年 12 月 19 日後始有霸凌事件類別，顯見該部對「霸凌」未積極重視，遲未律定霸凌定義，導致各級學校難以判斷因應及通報，該部顯有缺失。

二、教育部雖自 95 年度即認為處理校園霸凌事件需整合相關資源，詎遲至 100 年 1 月始召開跨機關聯繫會議，訂定跨機關聯繫機制及權責分工，防範校園霸凌問題顯欠積極，核有疏漏。

(一)據教育部 95 年 4 月 28 日教育部台軍字第 0950057598C 號令訂「改善校園治安—倡導友善校園，啟動校園掃黑實施計畫」之執行策略，針對二級預防(發現處置)明確揭示應成立中央跨部會、地方跨局處維護校園安全聯繫會報，研提防制策略等

語，且據該部查復表示：校園霸凌事件，國內外從古至今均有，校園霸凌不僅是教育問題，更是社會問題。唯有全體教育人員（包括中央、地方及學校）、社會各界（尤其是家長）共同關心、面對及預防、處理，校園霸凌問題較易獲得防範與解決。

- (二)查該部自 95 年度既認為處理校園霸凌事件需整合相關資源，詎遲至 100 年 1 月 27 日始召開「中央跨部會防制校園霸凌會報」第 1 次跨機關聯繫會議，核有疏漏。
- (三)次查有關各地方政府資源整合，教育部查復稱：鼓勵各地方政府與相關社政、衛生、司法、警政（如少輔會）等體系進行資源連結，發揮跨專業資源整合的整體力量，協助校園處理適應困難與偏差行為學生，並鼓勵地方政府結合民間團體資源（如醫療機構、張老師等專業助人團體），提供學生多元輔導管道，建構輔導資源網路等語，然未見相關聯繫機制供各地方政府依循，該部無督管機制以掌握各地方政府資源運用狀況、聯繫是否困難及是否足夠，以確實落實結合資源整合與運用，發揮功能以解決校園霸凌問題。
- (四)綜上，教育部自 95 年 4 月 28 日教育部台軍字第 0950057598C 號令訂「改善校園治安—倡導友善校園，啟動校園掃黑實施計畫」第 1 點：「目的為改善校園治安，以達成營造友善校園之目的，有效防制校園暴力、霸凌、藥物濫用及黑道勢力介入校園」，教育部雖已注意防制校園暴力、霸凌、藥物濫用及黑道勢力介入校園問題，且前開計畫之執行策略，針對二級預防亦明確指出應成立中央跨部會、地方跨局處維護校園安全聯繫會報，研提防制策略等語，認為處理校園霸凌事件需整合相關資源，詎

遲至 100 年 1 月始召開跨機關聯繫會議，核有疏漏，該部允應主動訂定跨機關聯繫機制及權責分工，並督管各級學校善以結合運用，以防範校園霸凌問題。

三、高級中等以下學校，未依規定設置專任輔導教師，無法發揮輔導功能，致校園屢生霸凌事件，教育部顯有缺失。

(一)遴選專任輔導教師之相關法規

- 1、國民教育法第 10 條第 4 項：「國民小學及國民中學應設輔導室或輔導教師。輔導室置主任一人及輔導教師若干人，由校長遴選具有教育熱忱與專業知能教師任之。輔導主任及輔導教師以專任為原則」。另按國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則第 3 條第 1 項第 5 款規定，國民小學輔導教師：24 班以下者，置輔導教師 1 人，25 班以上者，每 24 班增置 1 人；同準則第 4 條第 1 項第 5 款規定，國民中學輔導教師：15 班以下者，置輔導教師 1 人，16 班以上者，每 15 班增置 1 人。
- 2、高級中學法第 15 條第 2 項：「輔導工作委員會置專任輔導教師，由校長遴選具有專業知能之教師充任之；校長應就輔導教師中聘兼一人為主任輔導教師」。
- 3、職業學校法 10-6 條第 2 項：「輔導工作委員會置專任輔導教師，由校長遴選具有專業知能之教師充任之；校長應就輔導教師中聘兼一人為主任輔導教師」。

(二)全國高級中等以下學校輔導人力配置情形

目前我國高級中等以下學校人力配置情形如下表 1。

表 1 高級中等以下學校輔導人力配置情形

縣市	學校數		設置專任輔導教師 之學校數		設置專任輔導教師		輔導教師是否符 合法定編制	
			有	無	具輔導知 能	無輔導知 能	是	否
臺北市	國小	141	101	40	101	6	133	8
	國中	62	51	11	51	5	53	9
	高中職	66	66	0	66	11	64	2
高雄市	國小	241	0	241	0	0	238	3
	國中	82	7	75	7	0	49	33
	高中職	50	49	1	63	0	48	2
新北市	國小	196	47	149	3	46	196	0
	國中	61	19	42	1	19	53	8
	高中職	62	59	3	77	4	58	4
桃園縣	國小	187	1	186	1	0	185	2
	國中	57	17	40	15	3	57	0
	高中職	28	25	3	32	1	27	1
新竹市	國小	29	0	0	0	0	29	0
	國中	12	7	0	7	0	12	0
	高中職	12	11	1	13	0	12	0
新竹縣	國小	82	11	71	8	3	82	0
	國中	29	19	10	16	5	25	4
	高中職	8	8	0	10	0	8	0
苗栗縣	國小	121	0	121	0	0	121	0
	國中	30	8	22	8	0	30	0
	高中職	16	15	1	21	0	16	0
臺中市	國小	234	1	233	1	0	234	0
	國中	72	33	39	30	4	41	31
	高中職	46	46	0	60	0	45	1
南投縣	國小	147	0	147	0	0	147	0
	國中	32	0	32	0	0	32	0

縣市	學校數		設置專任輔導教師 之學校數		設置專任輔導教師		輔導教師是否符 合法定編制	
			有	無	具輔導知 能	無輔導知 能	是	否
	高中職	14	14	0	14	0	14	0
彰化縣	國小	174	1	173	0	0	172	2
	國中	39	14	25	13	1	31	8
	高中職	21	21	0	26	0	20	1
雲林縣	國小	164	0	164	0	0	164	0
	國中	29	0	29	0	0	14	15
	高中職	17	17	0	27	0	17	0
嘉義市	國小	19	0	19	0	0	19	0
	國中	8	1	7	1	0	7	1
	高中職	14	14	0	20	0	14	0
嘉義縣	國小	127	0	127	0	0	127	0
	國中	23	0	23	0	0	20	3
	高中職	8	8	0	11	0	8	0
臺南市	國小	210	1	209	1	0	210	0
	國中	58	17	41	16	1	58	0
	高中職	53	48	5	55	1	52	1
屏東縣	國小	168	0	168	0	0	168	0
	國中	35	3	32	0	3	19	16
	高中職	20	17	3	21	3	17	3
宜蘭縣	國小	75	0	75	0	0	72	3
	國中	26	5	21	5	0	13	13
	高中職	10	10	0	13	0	10	0
基隆市	國小	42	0	42	0	0	42	0
	國中	16	4	12	4	0	16	0
	高中職	8	8	0	13	0	8	0
花蓮縣	國小	103	18	85	14	7	102	1
	國中	25	11	14	11	1	23	2

縣市	學校數		設置專任輔導教師 之學校數		設置專任輔導教師		輔導教師是否符 合法定編制	
			有	無	具輔導知 能	無輔導知 能	是	否
	高中職	12	12	0	12	0	11	1
臺東縣	國小	90	0	90	0	0	90	0
	國中	22	3	19	3	0	21	1
	高中職	8	7	1	7	1	7	1
連江縣	國小	8	0	8	0	0	8	0
	國中	5	0	5	0	0	5	0
	高中職	1	1	0	1	0	1	0
澎湖縣	國小	41	0	41	0	0	40	1
	國中	14	2	12	2	0	2	12
	高中職	2	2	0	3	0	2	0
金門縣	國小	19	0	19	0	0	18	1
	國中	5	0	5	0	0	2	3
	高中職	2	2	0	3	0	2	0

資料來源：教育部查復資料彙整製表

(三)教育部於回復本院資料時答稱：輔導功能不足，為學校霸凌事件發生重要原因之一。然從表 1 顯示，全國高級中等以下學校，尚存有輔導教師未符合法定編制縣市計有：台北市、高雄市、新北市、桃園縣、新竹縣、台中市、彰化縣、雲林縣、嘉義市、嘉義縣、台南市、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、台東縣、澎湖縣及金門縣等 17 縣市。其中高雄市之國小皆未設專任輔導教師，國中亦只有 7 所設專任輔導教師，新北市國小有 149 未設專任輔導教師，桃園縣、台中市、彰化縣、台南市只有一所國小設專任輔導教師。新竹市、苗栗縣、嘉義市、屏東縣、宜蘭縣、基隆市、台東縣、澎湖縣之國小皆未設專任輔導教師，至於南投縣、雲林縣、嘉義縣、連江

縣、金門縣國中小皆未設專任輔導教師。

(四)其中有關屏東縣政府、宜蘭縣政府及澎湖縣政府之國中輔導教師編制符合法定編制之校數比率低之原因，教育部表示：一為校內符合輔導專業背景之教師數低於應編制輔導教師數，又學校受限於教師員額總量管制，無缺額新聘具輔導專業背景之教師任教；一為學校多為偏鄉小校，教師兼任輔導教師後所減授課節數，無法由校內其他教師超鐘點授課，亦無法聘任代理代課教師，爰無法遴選兼任輔導教師。……大部分縣市政府囿於地方財政或教師員額總量管制，多數國民小學未能編制專任輔導教師，僅能遴選具輔導專業背景之教師兼任輔導教師。

(五)綜上，國民教育法、高級中學法及職業學校法對設置專任輔導教師均有規定，其中國民教育法第 10 條第 4 項：「...。輔導主任及輔導教師以專任為原則」。然上開 17 縣市所屬學校，輔導教師尚存有未符法定編制情形外，南投縣、雲林縣、嘉義縣、連江縣、金門縣國中小皆未設專任輔導教師，台北市、高雄市、新北市、桃園縣、台中市、彰化縣、台南市、屏東縣、花蓮縣及台東縣，亦均尚有高中職輔導教師未符法定編制，顯見國民教育法、高級中學法及職業學校法規定，輔導教師以專任為原則之精神及規定未予落實，其中教育部雖解釋屏東縣政府、宜蘭縣政府及澎湖縣政府之國中輔導教師編制符合法定編制之校數比率低之原因，乃是學校受限於教師員額總量管制，無缺額新聘具輔導專業背景之教師任教或為學校多為偏鄉小校，教師兼任輔導教師後所減授課節數，無法由校內其他教師超鐘點授課，亦無法聘任代理代課教師，爰無法遴選兼任輔導教師，此顯見教育部長期以來督導各縣市及

學校對教師員額計算控管績效不彰外，亦未重視偏鄉小校之輔導工作而給予特別協助，導致學校霸凌事件層出不窮，教育部顯有缺失。

四、各級政府有建立友善校園之責，而教育部雖訂有「友善校園總體營造計畫」，卻未將各地方政府納為協力地位，亦未對霸凌事件提出對策，該部雖有統合視導之督管機制，卻未見具體的成效，核有疏漏。

(一)教育基本法第 8 條第 2 項：「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，...。」亦即各級政府為保障學生受教權，自應協力建立友善校園，以期學生之受教權獲得實質保障。

(二)教育部於 93 年 12 月 23 日函頒、100 年 3 月 18 日修正「友善校園總體營造計畫」內容涉及生命教育、性別平等教育、推動學生輔導體制、推動校院輔導管教、人權法治教育、品德教育等範疇。相關具體內容略以：

1、計畫目標：

- (1)體現生命價值的安全校園。
- (2)建立多元開放的平等校園。
- (3)建構和諧關懷的溫馨校園。
- (4)營造尊重人權的法治校園。

2、整體策略及執行項目：

(1)體現生命價值的安全校園：推動生命教育、落實執行校園建築安全與健康環境檢查工作、推動永續校園計畫、定期演練危機處理小組與輔導網絡運作、生命教育學習網維運及學習資源推動分享、教師在職教育納入生命教育、人權教育、性別平等教育等主題。

(2)建立多元開放的平等校園：推動性別平等教育、強化弱勢跨國婚姻子女輔導與選替性教育

、推行學校一人一運動，一校一團隊、推動高中職多元入學方案、開放學校運動場地設施、辦理社區教育種子教師培訓、高中職以下各級學校辦理家庭教育活動、辦理高中以下學校家庭教育種子教師培訓、營造大專校院國際化雙語校園環境。

(3) 建構和諧關懷的溫馨校園：推動學生輔導體制、推動各種弱勢族群學生教育輔導措施、鼓勵社區志工、退休教師、專業人才參與輔助弱勢學生、推動大專校院社團推展服務學習、強化中輟學生輔導與選替性教育措施、獎勵學校規劃人際安全創意空間、加強學校實施認輔制度及輔導網絡運作、鼓勵學校教師交互支援教學及教育活動、推動高中職社區化、各級學校提供重大違規事件或特殊行為學生家長家庭教育課程。

(4) 營造尊重人權的法治校園：推動人權教育、定期調查弱勢族群學生、推動校園正向管教、扶助高中職以上弱勢學生就學、輔助國中小弱勢學生學習、加強品德教育、強化公民意識、加強法治教育。

3、該部為落實友善校園總體營造計畫，規劃開學第一週為「友善校園週」，辦理相關宣教活動。

(三) 本院檢視「友善校園總體營造計畫」後，教育部僅將各縣市列為「配合該計畫內涵核定補助縣市執行該計畫」之被動地位外，各地方政府並未納於協力地位，致使國民中小階段教育，教育部唯恐難以著力之虞，而該計畫中，對於霸凌防制，獨於計畫緣起論及要「有效杜絕校園霸凌」外，至於執行項目及執行方法均未論及霸凌之防制與處理，亦未見有

執行單位，教育部於100年3月18日修正該計畫後，亦尚未意識霸凌之防制與處理之重要性，該部該項計畫顯有疏失。

- (四)次查該部95年至98年統合視導地方友善校園「學生事務與輔導」建議事項，提及人權法治及品德教育部分，學校多流於例行性檢核之缺失3次，歷年督管均有未依規定編制專業輔導人力編制及參與學生事務與輔導專業知能在職教育等缺失等，顯示該計畫雖歷年均辦理統合視導督管，卻未見具體改善。
- (五)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，基此，各級政府及學校皆應負有建立友善校園及防制霸凌之責，教育部雖訂有「友善校園總體營造計畫」，然未將各地方政府納為協力地位，且該計畫未對霸凌事件提出對策，統合視導機制未能發揮督管功能，核有疏漏，允宜檢討改進，以保障學生受教權利。

據上論結，校園霸凌（School bullying）指個人在生理、心理和言語遭受惡意的攻擊，且因加害者與受害者之間的權力或體型等因素不對等，造成受害者不敢或無法反抗，美國醫學會¹研究指出：「雖然大部分霸凌事件發生於校園，但霸凌不僅是學校問題，公共衛生與相關專業人士在霸凌防制上亦扮演重要角色」，因此校園霸凌不僅是教育問題，且是公共衛生及社會議題，不應漠視，校園霸凌的發生，將影響學生身心健康甚至對於日後人格發展產生負面影響，成為嚴重的社會問題，需政府、學校、家庭及社會各界積極作為，營造友善的校園環境。然教育部因未正視校園霸凌事件之重要性，而遲未律定霸凌定義，導致各級學校難以判斷因應及通報，自始無法掌握校園霸凌案件數據及發生情形雖自95年度即認為處理校園霸凌事件需整合相關資源，詎遲至100年1月始召開跨機關聯繫會議，防範校園霸凌問題顯欠積極，且高級中等以下學校，未依規定設置專任輔導教師，無法發揮輔導功能，致校園屢生霸凌事件，該部顯有缺失，而教育部雖訂有「友善校園總體營造計畫」，卻未將各地方政府納為協力地位，亦未對霸凌事件提出對策，雖有統合視導之督管機制，卻未見具體的成效，均核有疏漏。爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。