

調 查 報 告

壹、案由：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，認有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

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，茲臚列調查意見如后：

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

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	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
	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

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
	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
	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合法定編制情形外，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合法定編制，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。

五、教育部應與地方政府協力落實教育基本法與家庭教

育法之規定，促使父母（家長或監護人）擔負責任，共同防制霸凌事件發生。

- (一)教育基本法第 2 條：「...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」。同法第 8 條第 3 項：「國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任...」。另家庭教育法第 15 條：「各級學校於學生有重大違規事件或特殊行為時，應即通知其家長或監護人；並提供相關家庭教育諮商或輔導之課程，其辦法，由該管主管機關定之。前項各級學校為家長或監護人提供家庭教育諮商或輔導之課程內容、時數、家長參與、家庭訪問及其他相關事項之辦法，由該管主管機關定之」。同法第 3 條：「本法所稱主管機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。我國民法 1084 條第 2 項：「父母對於未成年之子女，有保護及教養之權利義務」。
- (二)教育部為落實家庭教育法第 15 條規定而訂有「各級學校提供家庭教育諮商或輔導辦法」，至於「各級學校」該辦法第 2 條：「本辦法所稱各級學校，指公私立專科以上學校與國立及經教育部（以下簡稱本部）核准立案之私立高級中等以下學校」。而中小學自為地方政府權責，然各地方政府則容有部分縣市未訂定相關規定，教育部表示：各地方政府對家庭教育重視程度的強度，往往會影響相關業務表現，該部雖於 98、99 年召開全國教育局（處）長會議時，請各縣市教育局（處）長向縣市首長反映重視家庭教育推展業務，該部並每年持續以專案補助方式挹助相關經費，惟仍有部分縣市配合度方面猶有不足，未來該部將繼續加強與直轄市及縣（市）首長連繫協調，敦促渠等正視家庭教育工作推

動之重要性。

- (三) 父母對於未成年之子女，有保護及教養之權利義務。就父母教育權利與義務言，基本上包括父母對子女精神、心靈及身體上之關照。而落實於家庭教育中，家庭管教態度、方式及家長配合度等因素，均影響校園霸凌事件情形，依據「家庭教育法」第 15 條，學生有重大違規事件或特殊行為時，應即通知家長或監護人，並提供家庭教育諮商或輔導之課程，教育部應協力各地方政府重視家庭教育之重要性，研擬相關改善方案，促使父母（家長或監護人）擔負責任，共同防制霸凌事件發生。

六、教育部應督促教師落實輔導管教之責，積極處理霸凌事件，並落實後送個案機制，避免造成校園不安。

- (一) 教師法第 17 條第 1 項第 4 款規定，教師有「輔導或管教學生，導引其適性發展，並培養其健全人格」之義務。國民教育法施行細則第 13 條：「國民小學及國民中學之訓導及輔導工作，應兼顧學生群性及個性之發展，參酌學校及學生特性，並依相關法令之規定辦理。校長及全體教師均負學生之訓導及輔導責任」。
- (二) 教育部 99 年 6 月 22 日函頒學校實施教師輔導與管教學生辦法須知第 2 點規定：「學校應對教師提供協助：有下列情形之一時，教師或相關人員得向學校尋求協助…。(二) 教師輔導與管教無效或學生明顯不服輔導或管教。…。教師有前項情形，確實造成教學困擾時，學校宜配合安排具有輔導知能之教師或志工人力協助教師。…。」同須知第四點規定：「強化處理後送個案之機制：教師因對學生管教無效或學生明顯不服管教，有請求學務處（訓導處）或輔導處（室）協助之需求時，學校應整合校

內外資源，善加處理後送個案。」

(三)本院諮詢相關學者專家時，其意見綜整如下：

- 1、教師通常會以升學為導向，此導向也被鼓勵，但目前對學生關心諸如家庭訪問都缺如，老師也被媒體嚇怕了，老師把管教與體罰混為一談，教師通常棄守管教權，以避免為自己惹來麻煩，教育部應該很明確規範管教權，而與體罰切實切割，老師的冷漠就是不管教，以避免民代或媒體的關心。除此學校導師應該才是重點，通常學校不在意導師，導致導師體系較為薄弱，所以如何鼓勵教師擔任導師，應該有方式可以改變。
- 2、教育部禁止零體罰，造成認知上無法管教，反而棄械投降，其實有很多老師很會管教，所以教育部應該請其傳授管教方式，很多老師不敢處理霸凌，因為怕造成紛爭。
- 3、本人去訪問霸凌者，才發現霸凌者的家庭是一個問題家庭，霸凌者，...就是受父親的體罰者，但是老師目前都不管這些問題，霸凌者通常會是低成就者，○○國中通常前面是聽講學生，坐後面就是被放棄的學生，學校就是關心升學率，...老師的熱情也很重要，...，另外低成就的學生也應該加以鼓勵，...，老師應該對學生真正的關心，這是最重要。
- 4、霸凌現象與班級經營是否成為友善環境或老師的關心程度，都與霸凌事件發生相關，有些導師往往把霸凌者或高風險學生轉往輔導室，但導師的班級經營責任是無法逃避的，所以在職訓練是非常重要的，導師應該重視班級內部的融洽度，雖然有些被害學生因人格特質的問題，但班級集體氣氛卻是一個重要的因素，所以引進專業人員

外，專任老師、導師也要有專業知能。

- 5、如何維繫老師愛心，光有獎勵、獎金並非是唯一，至於減授鐘點，並非不妥，教師似乎被認為只是教書而已，而忘記教師輔導本質，教師的成功經驗應該是很重要的，老師如果只有挫敗經驗，造成習得無助感（learned helplessness），而老師也要創造學生的成功經驗。

教師法第 17 條第 1 項第 4 款規定，教師有「輔導或管教學生，導引其適性發展，並培養其健全人格」之義務，至於國民階段教師則校長及全體教師均負學生之訓導及輔導責任，教育部允宜督促教師落實輔導管教之責，並積極處理霸凌事件，落實後送個案機制，避免造成校園不安。

- 七、教育部對於防制校園霸凌事件，允宜加強宣傳外，並應健全相關配套措施，建立完善處理機制及制度，避免類案再度發生。

按教育部主管全國學術、文化及教育行政事務；教育部對於各地方最高級行政長官執行本部主管事務，有指示、監督之責，教育部組織法第 1 條、第 2 條分別定有明文。又教育基本法第 9 條規定：「中央政府之教育權限如下：一、教育制度之規劃設計。二、對地方教育事務之適法監督。三、執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展...」。

霸凌案件之發生，凸顯相關法令制度容有未盡周延之處，相關問題臚列如下：

- (一) 管教與體罰意義不清：教育部應明確規範管教權，而與體罰明確區分，零體罰非零管教，提供教師施予管教依循。
- (二) 對校園霸凌事件發生情形不瞭解：現行針對校園霸凌事件多為國外研究，教育部應委託學術單位進行

研究，對我國校園霸凌事件發生原因、事件樣態、發生情形及風險因素等探討分析，並就其原因調整政策方向，以落實防範是類事件發生。

- (三)學校社工人員、心理師與輔導教師等專業分工及功能定位之釐清：輔導教師、心理師與社會工作人員之專業分工及職能不同，心理師係針對學生個案深層的輔導，社工人員則可以協助尋找外在資源，或者與家庭之間相關連之問題協同處理，教育部應依針對防制霸凌事件所需專業分工不同而設置相關輔導人員，落實更細緻輔導措施。
- (四)研擬提升鼓勵第一線教師方案：學者指出：面對校園霸凌的問題，教師往往是處於第一線的角色，但是許多教師卻往往不知如何承擔這個責任¹，因此第一線教師係最為重要亦最辛勞，亦負擔辨識與舉報霸凌行為責任，其中教師中導師工作更為重要，然如教育現場，擔任導師或生活輔導之學務工作者，為年資較淺教師或代課老師，因受限於經驗，往往事倍功半，教育部應研擬提升鼓勵第一線教師方案，鼓勵資深教師擔任導師及行政工作，以強化現行導師體制。
- (五)督管機制未臻健全：地方政府應善盡督管及輔導責任，應告知學校該如何處理，並協助學校作適當之處理，學校如怠於處理時，縣市政府可主動介入處理機制。
- (六)發揚尊師重道精神：教育部應研議辦理相關措施以提振教師之熱忱與愛心，彰顯教師專業，鼓勵社會大眾發揚尊師重道之精神。

¹ 許育典（民99）。從法治國家到人權保障的希望工程-以人權教育為中心。台北：元照出版公司。

(七)應鼓勵學生求助與報告：學者²指出霸凌事件中要有效反霸凌，其關鍵在於鼓勵霸凌的受害者以及目擊者，站出來報告其所遭受或目睹之事件，學生受同儕壓力，不願挺身而出，原因在於怕遭貼上「抓耙子」、「叛徒」等標籤，使報告者受同儕排擠，或遭受報復，甚至懷疑學校是否能有效處理，因此要鼓勵學生報告霸凌行為，讓學生勇於挺身而出，在校園內降低向學校報告就是「抓耙子」的負面評價，讓學生勇於挺身而出保護自己或同學。

綜上，教育部身為全國最高教育行政主管機關對於防制校園霸凌事件，責無旁貸。教育部宜以加強教育宣導外，更應加速健全相關配套措施，建立完善處理機制，避免類案再度發生。

八、部分縣市督學人力不足，導致霸凌防制督導工作難以落實，教育部允應協助各縣市，充實督學及教育視導人員，以利霸凌防制督導工作之推行。

(一)地方制度法中，地方自治事項包括學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理，而目前我國各地方政府自治組織條例，均設有教育局（處），並皆置有督學職務，督學主要負責各該區內學校行政及教學工作之督導，或配合教育局（處）施政重點，擇定督學專題視導。

(二)100 年度全國各地方政府督學人數以及負責視導國民中小學學校數之比率（詳見下表 2）：

表 2：各縣市督學人數一覽表

項次	縣市別	編制人數	現有人數	國中小學校數	比率 校/1 人	備註
1	新北市	16	13	274	21.1	

² 同註 6。

項次	縣市別	編制人數	現有人數	國中小 學校數	比率 校/1人	備註
2	臺北市	19	17	215	12.6	
3	臺中市	10	9	307	34.1	
4	臺南市	9	9	272	30.2	
5	高雄市	11	11	320	29.1	
6	宜蘭縣	2	2	102	51.0	
7	桃園縣	6	6	246	41.0	
8	新竹縣	3	8	113	14.1	科長、專員兼任
9	苗栗縣	4	3	151	50.3	
10	彰化縣	8	8	213	26.6	
11	南投縣	5	4	181	45.3	
12	雲林縣	6	6	190	31.7	
13	嘉義縣	4	4	150	37.5	
14	屏東縣	7	7	202	28.9	
15	臺東縣	3	2	114	57.0	
16	花蓮縣	4	2	130	65.0	
17	澎湖縣	2	1	55	55.0	
18	基隆市	3	3	56	18.7	
19	新竹市	3	3	45	15.0	
20	嘉義市	2	2	28	14.0	
21	金門縣	2	3	24	8.0	
22	連江縣	2	2	13	6.5	

資料來源：教育部

(三)各督學本於職責視導所轄學區內學校，校園霸凌事

件成為矚目的教育議題後，督學亦致力於督導校園霸凌的防制工作。教育部 100 年 2 月 16 日上午 8 時舉辦全國中小學同步反霸凌宣示活動，各縣市督學也積極參與，發揮視導之功能，但各縣市督學中新北市、台北市、台中市、苗栗縣、南投縣、花蓮縣、澎湖縣等皆未達編制人數，而新竹縣更以科長及專員兼任，而每縣市督學視導學校比率以花蓮縣最高，連江縣最少，顯見部分縣市督學人力不足，導致霸凌防制督導工作難以落實。

(四)有關督學工作、員額及依循標準事宜，據教育部至本院約詢時表示：各縣市受限於組織員額，督學有所不足，至於督學資格，在省教育廳時代有督學設置標準，但地方制度法實施後則由各地方政府權責自訂員額，督學確實有必要的功能，部分縣市有首長運用的人力，今（100）年暑假期間會召開視導會議，討論督學功能定位。

(五)綜上，督學大致職掌中小學行政、教學等業務之視導事項、教育人員控案之調查處理及校園衝突事件之處理等，然部分縣市督學人力不足，導致霸凌防制督導工作難以落實，教育部允應協助各縣市，充實督學及教育視導人員職能，以利霸凌防制督導工作之推行。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，提案糾正教育部。
- 二、調查意見五至八，函請教育部檢討改進見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。