

調 查 報 告

壹、案由：據訴，臺南市政府教育局長期疏忽校園體罰、不當管教、霸凌、侵害受教權等情事，以致106年財團法人人本教育文教基金會接獲29案大臺南地區校園申訴案，因為臺南市政府教育局未能積極徹查體罰案件，任由學校自行調查，包庇執行體罰教師，導致校園體罰案件層出不窮。究竟臺南市政府教育局是否長期未盡督導監督之責，確有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

一、臺南市學校調查處理教師違法處罰行為，多參採教師主觀動機，錯誤認定「體罰」為「不當管教」，顯與教育部規定未符，惟臺南市教育局對此竟全盤接受，顯未落實監督之責

(一)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。」體罰之禁止，乃法律明文，亦屬我國教育基本原則。所謂體罰，依據教育部「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」第4點之規定，係指教師於教育過程中，基於處罰之目的，親自、責令學生自己或第三者對學生身體加強制力，或責令學生採取特定身體動作，使學生身體客觀上受到痛苦或身心受到侵害之行為。此外，該注意事項亦定義，「管教」係指教師基於輔導與管教學生之目的，對學生須強化或導正之行為，所實施之各種有利或不利之集體或個別處置；「處罰」指教師於教育過程中，為減

少學生不當或違規行為，對學生所實施之各種不利處置，包括合法妥當以及違法或不當之處置，違法之處罰包括體罰、誹謗、公然侮辱、恐嚇及身心虐待等。教師違法處罰之類型，教育部舉例行為態樣表列如下，並說明未列入之情形，符合法定要件者，仍為違法處罰。

違法處罰之類型	違法處罰之行為態樣例示
教師親自對學生身體施加強制力之體罰	例如毆打、鞭打、打耳光、打手心、打臀部或責打身體其他部位等
教師責令學生自己或第三者對學生身體施加強制力之體罰	例如命學生自打耳光或互打耳光等
責令學生採取特定身體動作之體罰	例如交互蹲跳、半蹲、罰跪、蛙跳、兔跳、學鴨子走路、提水桶過肩、單腳支撐地面、上下樓梯或其他類似之身體動作等
體罰以外之違法處罰	例如誹謗、公然侮辱、恐嚇、身心虐待、罰款、非暫時保管之沒收或沒入學生物品等

資料來源：學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項附表一；取自教育部主管法規查詢系統。

(二)依教師法第14條第1項：「教師聘任後除有下列各款之一者外，不得解聘、停聘或不續聘：……(第12款)體罰或霸凌學生，造成其身心嚴重侵害。(第13款)行為違反相關法令，經有關機關查證屬實。(第14款)教學不力或不能勝任工作有具體事實；或違反聘約情節重大。」教育人員任用條例第31條：「具有下列情事之一者，不得為教育人員；其已任用者，應報請主管教育行政機關核准後，予以解聘或免職：…十二、體罰或霸凌學生，造成其身心嚴重侵害。十三、行為違反相關法令，經有關機關查證屬實。」幼兒教育及照顧法第27條、教保服務人員條例第12條、幼兒園教

保服務實施準則第3條第5款等，教育人員體罰學生，造成其身心嚴重侵害，相關法令定有解聘（僱）或其他足令教師身分變更之處罰規定，顯見教育人員體罰行為，非可見容於校園。

(三)針對本案人本基金會指訴之5教師管教事件，據臺南市教育局查復，將其認定處理結果彙整如下：

案情概述	主管機關認定及處理結果
歸仁國中廖師案—以要求學生起立蹲下之方式管教學生	<ol style="list-style-type: none"> 1. 經該校調查案師處罰學生(起立蹲下)於學生自數次數，且於學生自數尚未完畢，即要求學生停止。 2. 106年4月20日函文該校於5月4日前函復處理情形。106年5月12日、6月1日、7月20日函請該校釐清事件及依法處理。 3. 該校106年8月1日教師成績考核會說明：廖師之出發點與當下所為，為有效停止學生不理智言語要求其自我冷靜，並非以體罰為出發點，爰決議：由校長對廖師進行口頭告誡，並責令其不得再犯，另105學年度成績考核不得考列4條1款。 4. 該局107年4月30日函請該校對相關學生再次進行瞭解廖師施予學生特定動作之次數是否造成學生身心不適等情形函復。 5. 該校107年5月7日檢附相關學生訪談紀錄函復該局：據學生主觀陳述廖師對其行使管教權後，並未造成學生身心受創。
五王國民小學附設幼兒園張師案—以剝奪食物方式管教學生	<p>於106年6月16日經社會局家防中心社工到校訪視，教育局亦派員陪同，無發現有虐童情事，屬家長對張老師教學方式較不認同，造成雙方彼此有誤解。</p>
成功國小許師案—以棍棒打陳姓學生臀部致瘀傷，並以金屬熱水壺碰觸數名學生，並致陳姓學生燙傷	<ol style="list-style-type: none"> 1. 106年6月5日及106年8月3日教師成績考核委員會決議，予以申誡2次及105學年度年終考核考列4條2款。 2. 經臺灣臺南地方法院107年1月18日判決「成年人故意對兒童犯傷害罪」確定。方由臺南市教育局要求該校召開教師評審委員會審議。 3. 107年6月14日教師評審委員會決議：

案情概述	主管機關認定及處理結果
	<p>(1)許師體罰行為觸犯刑法確定，但觀其犯意非以傷害學生之故意目的，判決文亦提及本案應屬一時偶發之犯行，觀察許師平時表現，為人品德，專業表現，關懷學生等表現均值認可，並非品行不端之教師全體出席委員一致同意許師繼續任教不解聘、停聘或不續聘。</p> <p>(2)委員會認為懲處適當，沒有建議重啟懲處必要(1票對4票)。</p>
<p>後甲國中劉師案—以點名板丟擲學生致顏面撕裂傷</p>	<ol style="list-style-type: none"> 案經該校調查，案師為管理上課秩序，欲警告干擾之學生，不慎擲中陳生眼睛下緣。 該校校長核予以劉師申誡2次，再送考績會年終考核處理。並於106年8月3日召開第9次教師考核委員會議，決議劉師105學年度成績考核考列第4條第1項第2款。 該校予以劉師申誡2次並列入年終考績參據之處分，與「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」第42點及第2項「教師有違法處罰學生之行為者，學校應按其情節輕重，依相關學校教師成績考核辦法或規定，予以申誡、記過、記大過或其他適當之懲處」尚符。
<p>港尾國小黃校長與李主任案—以棍棒打臀部方式管教學生</p>	<p>校長部分：</p> <ol style="list-style-type: none"> 經教育局調查屬實，依公立高級中等以下學校校長成績考核辦法第7條第1項第6款第6目「違法處罰學生情節輕微或不當管教學生經令其改善仍未改善」予以申誡一次。105學年年終考核考列乙等。 與公立高級中等以下學校校長成績考核辦法第7條第1項第6款第6目「違法處罰學生情節輕微或不當管教學生經令其改善仍未改善」規定尚符。 <p>主任部分：</p> <p>依該校調查結果，並無違法之具體事實，認定本案李主任無違反法令情事，決議不予處分。</p>

資料來源：本院依據臺南市教育局查復資料彙整。

(四)查上開5案，教師行為不乏以器物對學生身體施加強制力者，且部分教師行為結果確實導致學生身

體受傷，臺南市教育局及其所屬學校卻均未對其以教師法第14條第1項第12款論處：觀諸上開5案，客觀上，教師行為不乏以器物對學生身體施加強制力者，例如：港尾國小黃姓校長以棍棒打學生臀部、後甲國中劉姓教師以點名板丟擲學生、成功國小許姓教師以棍棒打學生臀部並以金屬熱水壺觸碰數名學生；又教師行為結果確實導致學生身體受傷，例如：成功國小陳生燙傷及瘀傷、後甲國中陳姓學生顏面撕裂傷。對此，臺南市教育局函復本院竟稱各案均無教師法第14條第1項第12款情事，該局相關業務人員到院接受詢問時亦稱各該案件均屬「不當管教」事件。然而，如前已述，「不當管教」與「體罰」事件之法律定義不同，故論處教師行為之法律及其效果自然不同；依「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」第42點第1項規定，教師有「不當管教」學生之行為者，學校應予以告誡，其一再有不當管教學生之行為者，學校應按情節輕重，予以懲處；又依同注意事項第42點第2項規定，教師有違法處罰學生之行為者，學校應按情節輕重，依相關學校教師成績考核辦法或規定，予以申誡、記過、記大過或其他適當之懲處；至教師有違反教育基本法第8條第2項規定，以體罰或其他方式違法處罰學生，情節重大者，應依「教師法」第14條及相關規定處理；即教師有「教師法」第1項第12款至第14款規定情事之一者，應經教師評審委員會審議。是以，該市此5事件，既經認屬「不當管教」，自始即無以教師法暨不適任教師相關規定論處之可能。

(五)學校內部調查處理所屬教師違法處罰行為，多參

採教師主觀動機，並以教師行為非基於處罰之目的，認定非屬體罰，顯與教育部「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」未符：

按上開各案學校教師成績考核會會議紀錄或調查報告，校方之認定多參採教師主觀動機，諸如：該市歸仁國中廖師案，該校稱「廖師之出發點與當下所為，為有效停止學生不理智言語要求其自我冷靜，並非以體罰為出發點。……其用意全然出自教育性，而無任何體罰意圖」¹、五王國民小學附設幼兒園張師案，該校稱教師行為係「以食物作為正負增強物之輔導策略」²、成功國小許師案，該校調查結論稱「許師非有意為之之處罰行為」³、後甲國中劉師案，該校稱「劉師因管理課堂秩序，不慎失手誤傷學生，並無故意或傷害特定學生之犯意」⁴等，而以教師行為非基於處罰之目的，認定非屬體罰。甚有本院詢問案關學校校長亦稱「(體罰與不當管教)從形式來看，不太容易分辨。我認為最主要的差異在於教師的動機、比例原則以及情節。」、「按法律上的規定，只要跟孩子有身體接觸，或者語言令學生不舒服，就是體罰。但現場真的很難避免，尤其國小，孩子都很小，要教師完全不透過肢體接觸或語言方式來管教學生，是很困難的。」「(體罰與不當管教)出發點不同，體罰是基於處罰，不當管教是為了教育目的。管教者會視被管教者的身體承受程度去調整管教做法，體罰只在乎管教行為執行

¹臺南市歸仁國中106年8月1日教師成績考核委員會105學年度第7次會議會議紀錄參照。

²詳該校調查報告說明一。

³臺南市成功國小106年12月14日教師成績考核委員會106學年度第3次會議會議紀錄參照。

⁴詳該校106年4月20日調查報告「二、動機探究」段。

完畢與否。管教在客觀上不會造成學生身心造成侵害，體罰則會。」等語，復證學校內部認定體罰之基礎，確實包含教師主觀動機。惟依教育部「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」，「處罰」係指教師於教育過程中，為減少學生不當或違規行為，對學生所實施之各種不利處置，則前開學校與臺南市教育局之認定結果顯與該注意事項未符，要無可採，此併有教育部主管人員到院時表示「依(學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項)42點，起立蹲下這類行為，即屬本部教師違法處罰參考表中的體罰」等語同證，爰此5案之學校認定洵與教育部規範未符。

(六)另，前述臺南市教育局自行造冊列管處理不當管教或體罰事件，近5年查核處理52件在案，對此，本院進一步將該清冊中，教師懲處結果為「告誡」或「無懲處」者整理如下表：

年度	學校	教師	案由	懲處	考核結果 ^a
102	麻豆國小	吳○○	學生頂撞師長，教師請學生站起來自打嘴巴1下	無	4條1款
103	成功國小	鍾○○ 代理教師	學生違規且出手打鍾師，鍾師用手輕觸學生臉頰	無	不適用
103	仁德國小	謝○○	教師為制止學生踢人行為，打該生手心2下	無	無法查證
103	東區富興	林○○	要求學生舉手罰站，以站立方式完成美勞作品	無	4條2款
103	六甲國中	陳○○	對於學生未背誦課文施以打臀部	無	4條2款
103	文山國小	江○○	處罰功課未完成學生半蹲	無	4條2款
104	善化國中	藍○○	拉學生手臂造成紅腫破皮	口頭警告、書面警告	4條2款
104	長平國小	陳○○	打手心	年終考核	4條2款

年度	學校	教師	案由	懲處	考核結果 ^a
				負項評分	
104	安慶國小	李○○	打臀部	書面警告	4條2款
105	後甲國中	劉○○	與學生扭打	書面告誡	4條1款
105	慈濟國小	陳○○	打臀部	口頭告誡	回歸該校 考核規定
105	麻豆國小	葉○○	打手心	口頭告誡	4條1款
105	重溪國小	陳○○	用棍子誤傷學生小腿	口頭告誡	4條2款
105	新市國小	張○○	用熱熔膠打學生臀部 及腰部	申誡 2 次、撰擬 省思書	4條2款
105	南寧高中	蘇○○代 理教師	棍打臀部	口頭告誡	不適用
106	民德國中	時○○代 理教師	藤條打學生手臂	口頭告誡	不適用
106	歸仁國中	廖○○	令學生起立蹲下	書面及口 頭告誡	4條2款

註a：係指依「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」第4條第1項規定辦理之年終成績考核。

資料來源：本院依據臺南市教育局函復提供資料彙整。

揆諸上表「案由」欄位所示之教師行為外觀，皆與教育部所訂違法處罰態樣吻合，復以該表「懲處」欄位中顯示以「告誡」方式處理者，表示係基於「不當管教」之認定為之，且「口頭警告」、「書面警告」、「撰擬省思書」等，實均非法定懲處方式；對此，臺南市教育局主管人員到院時表示「依據學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項第42條辦理……學校議處結果，本局有切實衡酌案情，以電話、公文持續督導學校，對於學校的議處結果原則上尊重」等語。然而，如同上述，教師於教育過程中，為減少學生不當或違規行為，對學生所實施之各種不利處置均屬處罰，而該等教師行為既已加諸強制力於學生身體，認屬體罰迥無疑義，該局對於上表內之各案之認定結果竟予同意，顯有可議；另學校未依法核予教師懲處，該局亦表尊重，實有失主管機關職責立

場，殊屬失當。

- (七)徵諸臺南市教育局處理人本基金會指訴之5件管教衝突事件以及該局自行列管處理之不當管教與體罰案件，該市學校認定體罰之基礎，確實包含教師主觀動機，而錯誤認定「體罰」為「不當管教」，此顯與教育部「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」未符，惟該局竟全盤接受，明顯未落實監督之責，洵有嚴重違失。

二、臺南市國中小體罰事件數偏高，該市教育局對於體罰事件頻仍現象無法有效防範因應，復以該市學校處理教師違法處罰事件，有未符校安通報規定、調查程序不一等情，該市教育局並無積極導正，殊屬不當

- (一)查據教育部統計102-106年各縣市校園體罰事件資料，臺南市國中小體罰事件計有83件，案件數量於縣市間比較，確實偏高；復以臺南市教育局自行列管之不當管教或體罰事件清冊觀之，此5年期間該局亦查核處理52件不當管教或體罰事件在案，顯示零體罰政策推動迄今，該市學校體罰事件頻仍，亟待檢討改善；對此，該局主管人員到院時表示「校長會議一再宣導，只要疑似案件就要通報，相信本市學校誠實通報。」等語，對於該市體罰事件層出不窮情事，推稱通報統計數據有疑，避談其督導轄屬學校禁止體罰之職責，說法不足為採。

- (二)再查臺南市上開5案之校安通報情形，部分與教育部所訂通報時限規定未洽，亦有違校安通報「使主管機關儘速掌握校園安全事件處理進度，以提供必要資源、達到維護學生權益」之目的：

依據「校園安全及災害事件通報作業要點」，校安通報事件依屬性區分緊急事件、法定通報事

件、一般校安事件，其通報時限分別為緊急事件24小時內、法定通報事件-甲級與乙級24小時內、法定通報事件-丙級72小時內、一般校安事件7日內；再據同要點之附件「校安通報事件類別、名稱、屬性、等級一覽表」，體罰事件屬於「管教衝突事件—一般校安事件—親師生衝突事件」項下，故學校通報以7日為限。惟據臺南市教育局所復，案內「歸仁國中廖師案」—該校於106年4月18日知悉該案，至同年5月4日經該市教育局通知後補報，對此歸仁國中檢討報告表示「校安通報內只有『體罰事件』，並無『疑似體罰』」等語；案內「五王國小附設幼兒園張師案」—該校於106年6月15日經社會局家暴中心電話聯絡而知悉此案，至107年3月27日進行校安通報，對此該校稱「本案經社會局會同教育局到校瞭解，本校認為相關主關機關知悉而未作後續通報」等語；案內「港尾國小黃校長案」—該校於106年5月1日知悉，惟按教育局106年7月24日函文說明三指出該校尚未通報，對此該校至同年12月20日函復教育局表示未依限通報事由為：「本案由科長到校告知，校方認為已完成通知上級流程」等語。對此，臺南市教育局人員表示「(針對上開延遲通報情事)請他們提檢討報告，沒有懲處」、「這些錯誤樣態，以後以範例作為其他學校參考」等語，證與教育部所訂通報時限規定未洽，亦有違校安通報「使主管機關儘速掌握校園安全事件處理進度，以提供必要資源、達到維護學生權益」之目的；對此，教育部主管人員於本院詢問時表示「校安通報部分，體罰一定要通報，這是每個學校都應該知道的事情，因為這屬於管教衝突事件，而親

師衝突、體罰這部分在教育現場，都有宣導，學校應該都要知道。」等語，益證臺南市教育局針對校安通報之宣導成效不彰，學校權責人員未諳職責法規，顯為失職，允應重新檢討人員責任並深切檢討改進。

(三)又，查此5件管教事件，有調查小組組成與程序不一等情，茲據臺南市教育局查復，將各案調查情形彙整如下表：

案件簡稱	調查小組組成情形與調查程序
歸仁國中廖師案—以要求學生起立蹲下之方式管教學生	<ol style="list-style-type: none"> 1. 調查小組成員包含教師代表、行政代表、家長代表。 2. 調查小組訪談廖師、學校於106年4月20日至5月25日陸續訪談學生。
五王國小附設幼兒園張師案—以剝奪食物方式管教學生	依據該幼兒園106年5月10日調查小組簽到表，計有6名調查委員，惟身分資格未註明。
成功國小許師案—以棍棒打陳姓學生臀部致瘀傷，並以金屬熱水壺碰觸數名學生，並致陳姓學生燙傷	<ol style="list-style-type: none"> 1. 調查小組成員包含社會公正人士、校內行政人員及教師。 2. 調查報告指出，由許師自述，並抽訪10名學生，此外社會公正人士訪談受體罰學生。
後甲國中劉師案—以點名板丟擲學生致顏面撕裂傷	<ol style="list-style-type: none"> 1. 調查報告由該校學務主任署名。 2. 調查程序不明確；並於事發10日後補行調查訪談受體罰學生及6名目擊學生。
港尾國小黃校長與李主任案—以棍棒打臀部方式管教學生	校長部分： <ol style="list-style-type: none"> 1. 教育局106年5月1日接獲檢舉後，當日由該局科長及承辦人至學校進行訪查；訪查對象為學生及校長。 2. 同年11月1日第二次調查，調查小組包含3名委員，身分資格未註明；調查訪談對象為學生、導師、校長、行政人員。
	主任部分： <ol style="list-style-type: none"> 1. 106年12月21日由校長、兩名校內行政人員、

案件簡稱	調查小組組成情形與調查程序
	安置機構社工師訪談2名學生。 2. 經教育局函請補正，107年1月19日再由校長、兩名校內行政人員，訪談當事人李主任。

資料來源：本院依據臺南市教育局查復資料彙整製表。

復於本案107年7月23日詢問上開學校校長確認，針對體罰事件之調查機制目前沒有明文規定，學校獲悉事件時，係由校長初步判斷事件嚴重與否，並視個案決定是否組成調查小組、調查小組組成方式以及是否召開教評會等；斯次詢問並有校長述及「處理上受到很多法律上的挑戰，另外調查上，怎麼問話也很重要，事涉高度專業，調查也要有專業。……調查小組委員問話方式也很重要，不能用引導式的，這些都會影響到調查結果。以上都是我自己想得到的，在調查處理前不斷跟調查小組委員溝通的。但這些過去都沒有相關的訓練跟資源，處理上誠惶誠恐，不知道校內的操作是否違法？但又不能不操作」等語可證（本院詢問筆錄在卷可稽）。

（四）針對不當管教或違法處罰事件之調查程序與相關規範事宜，查據教育部表示，如屬教師違反教育基本法第8條第2項規定，以體罰或其他方式違法處罰學生，情節重大者，依「教師法」第14條及相關規定（如：「處理高級中等以下學校不適任教師應行注意事項」）處理，亦即主管教育行政機關或學校接獲投訴或主動發現後48小時內，由校長邀集教師會、家長會及行政人員等代表研商是否成立調查小組。至「有體罰具體事實，顯非有身心嚴重侵害之情事」與「不當管教」，尚無成立調查小組之有關規定，而由「學校」按情節輕

重，依學校教師成績考核辦法或規定為之。另據臺南市教育局表示，學校與各地教育行政主管機關關於知悉管教衝突事件，由學校進行處理，中央尚無相關法規規定，實務上，若該事件情節嚴重或較複雜者，由學校依事件狀況進行判定，若有需要成立調查小組，可由教師代表、行政代表、家長代表或社會公正人士組成等語；該局並表示，為督導學校處理類此事件，該局訂定「臺南市高級中等以下學校不當管教(或體罰)事件處理檢核表」(詳如附件一)供所轄各校參考，且稱「教育局督學及業務科會給予學校督導及協助」、「學校亦可尋求外界資源，如：資深校長、社會人士或學者專家協助調查，教育局亦可協助推薦」等。然而，綜據上述教育部與臺南市教育局說法以審視本案臺南市5校管教衝突事件，該等事件既經學校第一時間認定僅係「不當管教」，依規自無成立調查小組之必要，實務上已有貽誤釐清事實先機、未能完備調查處理之虞；復依教育部相關法令規定，「不當管教」事件並非「體罰」，毋須由學校教師評審委員會依教師法審議論處，且「處理高級中等以下學校不適任教師應行注意事項」亦以「教師有疑似教師法第14條第1項第12款體罰或霸凌學生，造成其身心嚴重侵害之情事」為適用要件，「不當管教」之行為教師亦無以「不適任教師」進行處理及輔導之可能；再者，審酌「臺南市高級中等以下學校不當管教(或體罰)事件處理檢核表」內容，關於學校組成調查小組之規範實屬空洞，難供學校依循，導致各案實際處理程序不一、紊亂。

(五)綜上，零體罰列為我國教育基本原則迄今，臺南

市校園體罰事件頻仍，且該市國中小體罰事件數量於縣市間比較，確實偏高，洵有澈底檢討改進之必要。復以臺南市教育局輕忽學校未依規通報與調查程序混亂等情事，亦屬失當。

三、教育基本法揭示我國「零體罰」之基本教育原則，惟我國國小以下身心發展未臻成熟且亟需保護之兒童，竟為校園體罰對象之大宗；復以「體罰」事件常經學校界定為「不當管教」事件，導致實施體罰之教師未受到適法懲處、管制與妥適輔導，我國校園體罰情形恐較教育部公布之統計數據更為嚴重。教育部雖知悉前開情事與相關爭議，卻未積極處理改善，輕忽學生權益保障、有損教師專業形象且任令零體罰淪為口號，核有失當

(一)教育基本法揭示「零體罰」為我國教育基本原則，復以教師法、教育人員任用條例、幼兒教育及照顧法、教保服務人員條例、幼兒園教保服務實施準則……等，均對教育人員體罰學生行為，定有解聘(僱)或其他足令教師身分變更之處罰規定，前已述及；基此，教育人員體罰行為，應係零容忍事項。

(二)惟以教育部公布「校園事件統計分析報告」之102-106年統計資料觀之，高中職以下累計有834件體罰案(如下表)，我國校園體罰實仍層出不窮，零體罰政策目標尚未實現。其中，國小部分累計有488件，加上幼兒園部分之數據，國小以下學生受到體罰不在少數，亦即，我國國小以下身心發展未臻成熟且亟需保護之兒童，竟為體罰對象之大宗。復以本案據訴調查臺南市教育局處理轄屬學校之不當管教與體罰事件情形與制度，如前所述，調查發現該市對於學校錯誤認定

「體罰」為「不當管教」等情全盤接受，據此詢問教育部主管人員到院時表示「認定權責在地方。有沒有吃案中央去稽核，是比較困難的。」等語，基此，我國校園體罰事件疑有「黑數」存在，體罰情形恐較教育部公布之統計分析數據更為嚴重。

學制 年度	幼兒園	國小	國中	高中職	小計
102	7	59	30	21	110
103	11	96	22	22	140
104	14	89	39	26	154
105	20	133	70	30	233
106	尚未公布	111	55	31	197
合計	52	488	216	130	834

註：

1. 幼兒園體罰案件數係依102至105年教育部公布之「校園事件統計分析報告」，該報告提供校安通報幼兒園疑似體罰案件，目前尚無106年資料。
2. 資料來源：教育部。

(三)教育部除透過各地方政府及學校之校園安全及災害事件通報作業，掌握校園體罰現況外，並表示辦理「各地方政府國民中小學校園生活問卷－學生被體罰調查」。依該部提供之106學年度上學期調查結果顯示，該次調查抽樣回答有效樣本之國中4萬5,343人、國小5萬4,687人中，答稱「幾乎每天都有被老師體罰、叫同學打自己或要同學互打」者，國中占0.06%、國小占0.04%；答稱「幾乎每天都有被老師處罰特定動作」者，國中占0.09%、國小占0.05%⁵。顯示該部對於體罰情事長

⁵ 據教育部107年7月11日來信補充說明：答稱「幾乎每天都有被老師體罰、叫同學打自己或要同學互打」一節，據各地方政府報告說明，其中7人題意誤解，爰抽測實際答題人數48人(含7人題意誤解)，抽測被體罰之國中小人數為41人；答稱「幾乎每天都有被老師處罰特定動作」一節，據各地方政府報告說明，其中13人題意誤解，爰抽測實際答題人數67人(含13人題意誤解)，抽測被處罰特定動作之國中小人數為54人。

期存在於校園中，並非不知，惟該部提出對策為「透過相關行政會議加強宣導」、「補助直轄市、縣(市)政府推動友善校園學生事務與輔導工作」等，長期未能完全有效杜絕教師體罰行為，處事消極，即係犧牲學生受教權益與身體自主權，容與教育基本法有違，應行澈底檢討。

- (四)詢據教育部指出，對於「有體罰具體事實，顯非有身心嚴重侵害之情事」，依「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」第42點規定，得不由校長邀集教師會、家長會及行政人員等代表研商是否成立調查小組，學校即可按情節輕重，依學校教師成績考核辦法或規定為之。該部主管人員到本院接受詢問時亦稱「教師不當管教還未涉及體罰，學校對教師予以告誡。如果是體罰，可依教師法處理，情節嚴重可以不適任教師程序處理」等語。是以，學校認定教師管教衝突事件為「不當管教」或「體罰」，亦或「體罰事件有無產生身心嚴重侵害之情事」之起點，厥為事件後續調查暨議處行為教師應適用何項法令與程序之關鍵。然而，所謂「由學校認定」一節，究應由學校何人、何單位或組織、循何程序進行認定？且依學校人力與專業，有無切實認定之條件與能力？對此，教育部主管人員到院接受詢問時僅稱「由學校處理」，所復語焉不詳，顯未有明確規範，且該部對於校園體罰事件之實務真相與困境亦未深究。再者，詢問教育部「學生因體罰而造成其身心嚴重侵害」之認定單位與標準為何，該部函稱「視個案情形由校長邀集相關代表依該應行注意事項辦理」，詢據臺南市教育局表示「『身心嚴重侵害』查無相關法規函釋」、該市

案關學校校長表示「甚麼叫做造成嚴重造成學生身心侵害，這個標準莫衷一是，如有基準，會比較明確」、等，俱證我國校園體罰事件之認定與調查，法制未臻明確，實務上均交由學校內部處理，處理機制透明度不足，且各案缺乏處理基準致各行其是，無怪乎常為外界詬病。

- (五)又，教師法第14條第1項第12款「體罰或霸凌學生，造成其身心嚴重侵害」以及教育部所訂「處理高級中等以下學校不適任教師應行注意事項」規定，學校教師有疑似教師法第14條第1項第12款體罰或霸凌學生，造成其身心嚴重侵害之情事，依不適任教師流程辦理等，對於教師之懲處以及輔導，均扣合「學生身心受到嚴重侵害」之要件。查實務運作上，部分學校內部調查或審議任務小組採取嚴格形式認定，致「身心嚴重侵害」要件難以成立，或所謂「身心嚴重侵害」情事恐非前開任務小組於短暫調查審議期間可得認定，例如：本案之臺南市成功國小許師事件，雖許師管教行為確實造成陳姓學生瘀傷及燙傷，然該校調查報告認定「陳生事後仍正常到校學習，與許師互動正常，經社工人員訪談，陳生表示仍想到校與同學共同學習，因此認定身體傷害有之，惟未見心理上之傷害」等。復以本案調查發現，教師行為後之表現有無歉意、是否取得家長諒解，亦常為學校調查審議之考慮因素，例如：本案之臺南市歸仁國中廖師事件，該校106年5月4日校安通報表載以「受處分學生家長非常認同老師對教育的用心，也支持老師對自己子弟及同學的教育方式」、後甲國中劉師事件，該校106年4月20日調查報告載以「劉師後續處理：不斷去

電陳母殷殷關心；頻頻至班上關心陳生；主動介紹眼科醫師。……事件定調為：純屬課堂管教意外，不違反教師正向管教措施」等。俱此併有本院詢問案關校長指出「(體罰與不當管教的區別)從形式來看，不太容易分辨。我認為最主要的差異在於教師的動機、比例原則以及情節。」、「現場要界定教師究竟是體罰還是不當管教是很困難的，所以更要釐清過程中教師的動機，但這個釐清教師動機跟事件情節的過程，的確很容易造成外界認為教育界官官相護。」、「法令沒有提到要考量動機、情節，一切交由學校的組織來認定。」、「校長或學校內部組織，現在有點扮演法官角色，究竟能不能把教師平常表現納入？一般社會大眾不能接受，但校內處理真的很難不考量這些(教師動機等主觀因素)。」等語，在在證明以學校內部調查處理之思維與作法，導致習以體罰為管教對策之教師，難以受到適法懲處、管制與妥適輔導，已悖離教育基本法明文揭示國家應保障學生不受任何體罰行為造成身心侵害之基本原則甚遠。

(六)此外，針對上開學校調查處理體罰事件之程序紊亂、透明度不足與錯誤認定問題，教育部強調，其已於106年6月28日修訂「處理高級中等以下學校不適任教師應行注意事項」，於該注意事項增訂「教師專業審查委員會(以下簡稱專審會)」規定⁶，該部主管人員到院並稱「專審會有相關外部專業人員進入協助調查的設計。……教師法未來

⁶教育部106年6月28日以臺教授國字第1060056432號函修正發布；該注意事項第4點：「(第1項)主管機關應設教師專業審查委員會(以下簡稱專審會)，協助學校處理教師法第14條第1項第14款所定教學不力或不能勝任工作有具體事實之情事……。」。

的修法方向，希望在第26條加上第2項，針對教師違反該法第14條者，在第26條賦予主管機關對學校教評會決議倘若違法可以覆議或可逕提專審會的權限，以彌補教評會未依法審議的情況。」等語。然而，該部之說法，仍係以「教師法」或「處理高級中等以下學校不適任教師應行注意事項」之適用為前提，對於問題癥結在於「學校認事用法有誤情事致教師體罰常未能以教師法論處且未能進入不適任教師處理流程與通報範圍」等情，所辯避重就輕，委無可採。

- (七)本案亦調查教育部發現，近5年全國僅有5件依教師法第14條第1項第12款論處，處理結果包含4件解聘、1件不續聘。對照教育部統計之全國近5年累計之8百餘件體罰案而言，教師因體罰行為遭解聘、停聘或不續聘之比例極其低微，復核其案情略如，102年度解聘之該名教師，係對學生施以打耳光、並責令第三者(學生)對其它學生施以體罰；104年度解聘之教師，係對學生施以下課不准上廁所、吃飯等處置，與本案審究之臺南市上開5校管教事件相較，教師客觀行為上並無顯著殊異，然而權責單位對於教師之懲處效果卻大相逕庭；益證教師的違法處罰行為，一旦經學校認定為不當管教後，即鮮少以教師法論處且未能進入不適任教師處理流程與通報範圍，致禁止體罰之法令規範形同具文，加劇長期以來「師師相護」爭議。教育基本法既已明文學生不受任何體罰行為造成身心侵害之基本原則，基於積極預防及避免體罰侵害學生權益之擴大，教師體罰行為之構成認定，應立於「抽象危險」層次論之，意即體罰之成立無須在個案上判斷實際有無學生

身心受到侵害之結果，否則何能企求零體罰政策理想實現之日；析言之，禁止體罰之相關立法與配套機制，究否須將學生身心遭受侵害情形列入審酌要件？抑或，僅須查究教師客觀行為之有無即可？政府相關部門應儘速深思研處及因應。

(八)綜上，我國國小以下身心發展未臻成熟且亟需保護之兒童，竟為校園體罰對象之大宗，復以教師「體罰」行為常經所屬學校界定為「不當管教」，導致其無法受到適法懲處、管制與妥適輔導，我國校園體罰事件之統計疑有「黑數」，體罰情形恐較教育部公布之數據更為嚴峻，惟教育部身為最高教育行政主管機關，對於上開爭議，卻未積極處理改善，輕忽學生權益保障、有損教師專業形象且任令零體罰淪為口號，核有失當。

四、現行之教師法與其他有關法令函釋，對於教師體罰行為之認定及論處規定，因緊扣「學生身心受到嚴重侵害」與「損及教師專業尊嚴或違反教師專業倫理」等要件，礙難實踐，亦因教育人員的體罰行為未能充分反映於考評遷調等人事制度中，均致零體罰理想猶如緣木求魚，政府相關部門允應積極研商處理

(一)教師違法處罰學生情事，常經所屬學校認定為不當管教事件，詳如前述。依「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」第42點：「(第1項)教師有不當管教學生之行為者，學校應予以告誡。其一再有不當管教學生之行為者，學校應按情節輕重，予以懲處。(第2項)教師有違法處罰學生之行為者，學校應按情節輕重，依相關學校教師成績考核辦法或規定，予以申誡、記過、記大過或其他適當之懲處。……。」復依公立高級中等以下學校校長成績考核辦法(下稱校長成績考核

辦法)、公立高級中等以下學校教師成績考核辦法(下稱教師成績考核辦法)⁷，法理上，校長或教師(含兼任行政職務者)體罰學生經查證屬實，並由成績考核委員會核定行政懲處後，經獎懲相抵，該學年度年終成績考核，教師於仍可考列第4條第1項第1、2款、校長仍可考列甲等。

(二)對此，臺南市教育局指出，依教育部98年函釋⁸，學校教師成績考核辦法第4條所定年終成績考核，其性質係屬就教師教學、訓輔、服務、品德生活及處理行政等情形於年度終了時所為之綜合評量，與該辦法第6條平時考核辦理功過獎懲具有懲處性質者有所不同。該局並稱，對於校長年度中體罰學生，經查證屬實，列入該局辦理校長年終考核重要參據事項；教師部分，倘其年度內因體罰學生經查證屬實，並由教師成績考核委員會核定懲處，經獎懲相抵僅符合教師成績考核辦法第4條第1項第1款第8目⁹，該學年度年終成績考核，學校仍需檢討是否符合教師成績考核辦法第4條第1項第1款各目之情形再予綜合評定等；意即，教師或校長因不當管教或違法處罰所獲之平時考核的懲處，與年終考核係脫鉤處理。

(三)按上開法制及實務現象觀之，學校依「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」第42點第1項，對於教師不當管教情事，竟有「初犯予以告誡、再犯按情節輕重予以懲處」之解讀與處置；此併有臺南市教育局主管人員到院接受詢問時

⁷依據公立高級中等以下學校校長成績考核辦法、公立高級中等以下學校教師成績考核辦法，其平時考核之懲處於同一學年度可與獎勵相互抵銷，其年終成績考核亦以平時考核獎懲相抵之結果為據。

⁸ 98年10月2日台人(二)字第0980166899號函。

⁹即「未受任何刑事、懲戒處分及行政懲處。但受行政懲處而於同一學年度經獎懲相抵者，不在此限」。

表示「以後甲國中案為例，劉師第一次時學校考績會給予告誡，第二次體罰學生時就給予申誡兩次，這部分是由考績會作綜合性評斷。」等語同證；又部分案件雖有體罰之客觀事實，卻因年終成績考核並非「處罰」性質，故教師即使考核年度中發生不當管教或違法處罰行為，法理上仍得考列第4條第1項第1款¹⁰。揆諸教師成績考核辦法第4條第1項第1款規定內涵，此考核結果意味「訓輔工作得法，效果良好」（該條款第2目參照），雖教育行政機關解釋考核機制於「平時考核」與「年終考核」在設計原理上有所區別，然整體處置結果不無矛盾，引人非議。復以「未常態編班」、「拒絕學齡兒童少年入學」等，同屬我國教育政策中之「零容忍」事項而論，校長成績考核辦法中將「未常態編班」、「拒絕學齡兒童少年入學」等，逕予明文為「校長不得考列甲等」之事由；準此，零體罰既屬教育基本法揭示之重要基本原則，教育人員違法處罰學生是否列入各該年度年終考核之不得考列優良及獲得晉級加薪與獎金獎勵之事項，允由政府相關部門再行研議考量，俾藉由覈實懲處教師違法處罰學生之行為，以實踐零體罰政策。

(四)前述教師法第14條第1項第12款因扣合「學生身心受到嚴重侵害」之要件，致難令教師以該法論處；倘以該條項第13款「行為違反相關法令，經有關機關查證屬實」適用，教師體罰行為致學生受傷，經司法裁判確認違反刑法或其他法令者，應作何處置？具體以本案臺南市成功國小許師

¹⁰即「在同一學年度內合於下列條件者，除晉本薪或年功薪一級外，並給與一個月薪給總額之一次獎金，已支年功薪最高級者，給與二個月薪給總額之一次獎金」。

案為例，該案由學生家長提起告訴，臺灣臺南地方法院於107年1月18日判決該師「成年人故意對兒童犯傷害罪」確定，方由臺南市教育局要求該校召開「教師評審委員會」審議，惟該校仍議決：「許師體罰行為觸犯刑法確定，但觀其犯意非以傷害學生之故意目的，判決文亦提及本案應屬一時偶發之犯行，觀察許師平時表現，為人品德，專業表現，關懷學生等表現均值認可，並非品行不端之教師，全體出席委員一致同意許師繼續任教不予解聘停聘或不續聘。另，懲處適當，沒有建議重啟懲處必要」，故迄未能變更許師懲處。對此，教育部表示，依該部105年函釋¹¹，教師輔導與管教學生行為，仍應考量是否損及教師專業尊嚴或違反教師專業倫理，據以論斷是否違法等語。然而，該部所稱「教師專業尊嚴」、「教師專業倫理」尚未見具體論述或法令明文，洵屬不確定概念；復以該部稱該案「應經教評會審酌是否已損及教師之上開專業尊嚴或倫理規範」等語，未顧及教評會從何審認何謂「教師專業尊嚴、教師專業倫理」，實則再造「師師相護」爭議之溫床，無助解決體罰事件難解之癥結，均有儘速研商規範之必要。

(五)另，本案詢據臺南市教育局，針對教育局掌握校長成績考核，依現行制度可否藉由校長成績考核權限督導體罰事件認定錯誤問題一節，該局主管

¹¹教育部105年10月31日臺教人(三)字第1050129046號函釋略以：「教師法第14條第1項第13款所稱行為違反相關法令，仍應視其違反法令行為是否已損及教師之專業尊嚴，嚴重違反為人師表之倫理規範或背離社會多數共通之道德標準與善良風俗，若任其擔任教職，將對眾多學子身心影響甚鉅；其經傳播者，更可能有害於社會之教化（例如校園性騷擾、嚴重體罰、主導考試舞弊、論文抄襲等）之內涵，非僅文義所載違反法令即應繩以停聘、解聘或不續聘論處，是以『相關法令』為法律及法規命令，不以教學專業相關之法令為限，但應以教師違反該等法令已損及教師之上開專業尊嚴或倫理規範為範疇。」

人員到院表示「在學校裡，考績會會議後，校長如果不認同會議結論，退回去再審議或逕為考核，但此際會造成校長在校內承受非常大的壓力，校內同仁會質疑校長專斷。加上現在校長遴選制度，校長這些決定跟動作，也會影響校長在校內同仁間的評價」等語，顯示體罰事件之調查處理在配套法制與措施上，須通盤考量各該法令關聯性與校園制度、文化為之，否則均將斲傷學生權益與教師形象。

(六)綜上，現行之教師法、教育人員任用條例與其他有關法令規定，對於教師體罰行為之規定，因緊扣「學生身心受到嚴重侵害」與「損及教師專業尊嚴或違反教師專業倫理」等要件，加劇其認定與論處之困難，復以「體罰」於人事成績考核制度中，未如「未常態編班」、「拒絕學齡兒童少年入學」等明文為不得考列優良、不得獎懲相抵項目，顯係弱化對於校園體罰之課責，均致零體罰理想猶如緣木求魚，後續允應由政府相關部門積極研商處理。

五、教師對學生任何形式的體罰，不僅讓學生內心留下陰影，更是不良的示範，讓學生誤以為可以暴力的手段解決問題，因此，為積極防杜體罰行為，早日實現我國零體罰政策理想，允由教育部引導改變校園內部對於正向管教之聯繫研討機制並強化教師相關法令素養

(一)教育部建立校園安全及災害事件通報作業系統，並將體罰、親師生衝突等事件納入通報範疇，係為儘速掌握該等事件處理進度，以提供必要資源並達到維護學生權益之目的，此有該部「校園安全及災害事件通報作業要點」及該部人員到院詢問筆錄足資。

(二)然而，查本案5校之校內聯繫通報情形，教師實施之體罰行為，於學生或家長第一時間向教師反映或陳訴時，學校行政單位或校長實難以即時掌握班級內之類此事件；此俱有臺南市成功國小校長到院說明「以燙傷事件來說，當下校長主任都不知情，當天中午發生，等學生回家後告訴家長，家長才訴。……。等到10天後家長因為責打的事件來陳訴，我才知道有燙傷這件事情。……第一時間教師等於取得家長諒解了，所以校方沒辦法第一時間了解。」等語、該市歸仁國中校長亦表示該校事件發生在學生國二班級導師異動時，同班級前後兩任教師的管教方式不同，至學生自行向人本基金會投訴後，校方才知悉該等情事；另依前述五王國小附設幼兒園張師案，該校係於106年6月15日經社會局家暴中心電話聯絡而知悉此案，均顯示學校接獲消息而向校外行政主管機關通報時，並非教師該管教行為出現之際，而此資訊落差期間，除有教師體罰行為持續出現、家長不滿情緒累積等情形外，其最大隱憂、弊端實為未能發揮通報機制欲「杜絕隱匿、及早改善」之積極目的。是以，除學校向外通報主管機關之機制外，校園內部如何建立教師班級經營及正向管教之事項聯繫、個案研商與資源整合之主動通報處理網絡，允宜由教育部督同教育行政機關與學校研商因應。

(三)另，查據教育部及臺南市政府教育局均表示已積極宣導禁止體罰一事，教育部對此表示，其補助直轄市、縣(市)政府推動友善校園學生事務與輔導工作，推動校園正向管教。執行方法包含：督導各縣市政府推動與落實校園正向管教工作

計畫、鼓勵各縣市推薦優良教師管教時所採用之有效方法與班級經營之範例，加以表揚並彙編成冊，提供中小學教師參考運用、培訓各縣市政府教育局督學及國中小種子教師、將各縣市政府執行正向管教政策之績效，列入該部一般性考核項目之一；另透過相關行政會議加強宣導禁止體罰，例如：該部國教署辦理106學年度新任學務主任研習，研習課程安排「學務重要法規導讀」，宣導禁止體罰並加強教師正向管教知能。參加對象為該部國教署主管高級中等學校，及該部國教署106年移轉臺中市政府之國、私立高級中等學校105、106學年度新任學務主任；以及辦理全國高級中等學校學務工作會議。臺南市政府教育局表示，每年8月份辦理全市國中小學務人員傳承研討會，於研討會手冊明訂「請各校落實『教師正向管教、禁止體罰』之政策；每年寒假及暑假各辦理1場全市國中小校長行政會議，於會議手冊明訂「請各校落實『教師正向管教、禁止體罰』之政策；請各校校長親自於每學期開學第1週向教師宣導正向管教、禁止體罰之相關規定，並請規劃全校教育人員正向管教相關研習（每學年至少辦理一場），以協助全校教育人員增能等。惟以本案之立案事由及上開調查發現而論，難謂經各該教育行政主管機關之宣導，零體罰校園政策已獲良好成效；此復觀本院詢據臺南市案關學校校長指出：「教師都知道零體罰，……，問題在於用了一個不當的方式。對於零體罰，校內用教育人員的角度來看這件事情，但問題在於要讓教師用法律的角度來看這件事情。（學校原本）……不知道體罰這件事情上，是主觀或客觀一個要件

該當就構成。」、「現在只有研習，或轉知相關公文與規定，但校長及教師都不是學法律的，大家對法令的解讀也不一致。如果相關的研習或教育訓練，或者用線上方式，讓學校知道法條的具體操作，應該會更有效。」等語，亦顯示主管教育行政機關對於基層教師之宣導及在職教育方式等，容有改善空間，尤應強化教師相關法令素養，俾早日實現我國零體罰政策理想。

- (四) 教師對學生任何形式的體罰，包含對學生身體加強制力和言語上的違法處罰，不僅讓學生內心留下陰影，更是不良的示範，讓學生學習以暴制暴、誤以為可以暴力的手段解決問題，實應徹底杜絕。綜上，觀諸實務，學校接獲校園體罰事件相關消息而向校外行政主管機關通報時，往往並非教師該管教行為出現之際，而此資訊落差期間，除有教師體罰行為持續出現、家長不滿情緒累積等情形外，其最大隱憂、弊端，實乃「杜絕隱匿、及早改善」之積極目的難以達成；復以現狀而論，難謂經各該教育行政主管機關之宣導，零體罰校園政策已獲良好成效，未來針對校園內部如何建立教師班級經營及正向管教之事項聯繫、個案研商與資源整合之主動通報處理網絡，以及教師研習或在職教育如何發揮效益並強化教師相關法令素養，容由教育部督同教育行政機關與學校研商因應。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正臺南市政府教育局。
- 二、調查意見二，函請臺南市政府教育局議處相關失職人員見復。
- 三、調查意見三，提案糾正教育部。
- 四、調查意見四、五，函請教育部檢討改善見復。
- 五、調查意見三、四，函送立法院參考。
- 六、調查意見函財團法人人本教育文教基金會參考。
- 七、調查意見移請本院人權保障委員會參處。

調查委員：王幼玲

高涌誠