

新北市國民小學校務會議議事規則範例評析

文／活動部 鄭建信

前言

新北市教育局103年2月12日北教國字第1030214808號函之「國民小學校務會議議事規則(範例)」(以下簡稱議事規則範例)供本市國民小學訂定學校校務會議議事規則之參考，立意雖好，但檢視其內容，某些條文之適用性，確有爭議之處。以下，針對「第五條關於利益迴避原則」、「第七條本會議以不公開為原則」之條文分析說明如下：

迴避原則不得任意類推適用

依議事規則範例第五條，本會委員不得參與個人利益相關議案之審議及表決；委員其他迴避事由，應依行政程序法第32條、第33條規定辦理。行政程序法第32條、33條就是行政程序法中迴避義務的規定。

按行政程序法第32條公務員在行政程序中，有下列各款情形之一者，應自行迴避：

- 一、本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係者為事件之當事人時。
- 二、本人或其配偶、前配偶，就該事件與當事人有共同權利人或共同義務人之關係者。
- 三、現為或曾為該事件當事人之代理人、輔佐人者。
- 四、於該事件，曾為證人、鑑定人者。

第33條公務員有下列各款情形之一者，當事人得申請迴避：

- 一、有前條所定之情形而不自行迴避者。
- 二、有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者。

前項申請，應舉其原因及事實，向該公務員所屬機關為之，並應為適當之釋明；被申請迴避之公務員，對於該申請得提出意見書。不服行政機關之駁回決定者，得於五日內提請上級機關覆決，受理機關除有正當理由外，應於十日內為適當之處置。被申請迴避之公務員在其所屬機關就該申請事件為准許或駁回之決定前，應停止行政程序。但有急迫情形，仍應為必要處置。公務員有前條所定情形不自行迴避，而未經當事人申請迴避者，應由該公務員所屬機關依職權命其迴避。

概迴避原則雖為法律之通則，但其要旨在於維護公眾對於行政決策的公正性。依國民教育法第10條略以「國民小學與國民中學設校務會議，議決校務重大事項，由校長召集主持。校務會議以校長、全體專任教師或教師代表、家長會代表、職工代表組成之。」校務會議之目的，本在於透過校務會議的運作，使得校務運作主體(校長、教師、家長、職工、學生)能建立以民主合議的方式，達到學

校務自治的目標。今日，以迴避原則相繩校務會議，排除特定學校主體的參與或意見表達，顯然是過度排除與不當的類推應用。進一步而言，就法論法，校務會議亦不適用迴避原則，理由有如下數點：

一、行政程序法中之迴避原則規範對象為公務員之行政行為

依行政程序法第1條「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。本法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序。」

又依該法第2條略以「本法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分…。本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。」行政程序法第32條載明公務人員「應自行回避」之事由，其立法理由：「行政程序之進行首重公平，若主持者或參與者之公務員有不公之情形，則有損程序之正當。」

換言之，行政程序法係針對公務員之行政行為進行規範，迴避原則就是規範公務人員行政行為而創設之義務。

二、校務會議之決議不是個別性之行政處分

觀之教師成績考核，本係針對教師個人之工作表現所做之評價，考核結果即具有行政處分之性質，若不服考核結果即可提出申訴；另依最高法院 2009年 7月份第1次庭長法官聯席會議之決議之見解，公立學校教師教評會依法定程序通過教師予以解聘、停聘或不續聘，具有行政處分之性質。因此，高級中等以下學校教師成績考核辦法第18條及高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法第8條，皆有與行政程序法第32條及33條相同的迴避條款設計。查行政程序法第92條「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。」亦即行政處分須符合「**具體事件**」的個別性要件。

然而，**校務會議議決學校重大事項，其影響普遍，不具行政處分「個別性」此一要素**；此外，縱或與會者有不同意見，或與議決事項有利害關係，甚至有不同立場，但不必然對程序或決議造成偏頗，況且，學校章程或辦法之訂定，本就期待藉由會議廣聽眾意，相互了解，尋求共識，其最終決議是代表多數意見之立場，此亦是民主多數決之意涵。擴大「迴避」義務的適用範圍，顯然妨礙了多元的意見與聲音出現，更有礙專業判斷與交流。



三、校務會議非為行政程序法適用對象

依教師法第17條敘明「校務會議議定各校輔導或管教學生及擔任導師辦法」；依國民教育法第10條略以「國民小學與國民中學設校務會議，議決校務重大事項。」又依國民教育法施行細則第12條「本法第十條第一項所定校務重大事項，其內容如下：

- (一) 校務發展計畫
- (二) 學校各種重要章則
- (三) 依法令規定應經校務會議議決之事項
- (四) 校長交議事項

顯見，學校召開校務會議其目的，即在解決學校運作之問題以達成教育推動之目的。查行政程序法第3條第2項：「下列機關之行政行為，不適用本法之程序規定：六、學校或其他教育機構為達成教育目的之內部程序。」依此，學校會議之召開與運作，不適用行政程序法。

校務會議結果應公告

依議事規則範例第七條，本會議以不公開為原則，除有特殊情形，經主席同意者，不在此限。然而，依照政府資訊公開法第6條「下列政府資訊，除依第十八條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開，第十款、合議制機關之會議紀錄。」又依政府資訊公開法第4條第1項，「本法所稱政府機關，指中央、地方各級機關及其設立之實(試)驗、研究、文教、醫療及特種基金管理等機構。」依大法官382號解釋之見，公立學校係各級政府依法令設置實施教育之機構，具有機關之地位。公立國民小學校務會議實具機關內之合議制之性質，且會議內容若非政府資訊公開法第18條有限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。方能提供親、師、生充分的學校資訊，增進學校人員對學校公共事務的了解。本條文卻以不公開為原則，如何能讓校務會議之決議取得學校人員之信賴與認同；又若會議內容符合該法第18條之得以限制公開或不予提供之事項內容，本來就不應該公開，怎可以在議事規則範例中訂定所謂「特殊情形，主席同意的方式，交由主席決定」；再就，主席於會議中，應居於公正超然之地位，嚴格執行會議規定，使會議順利進行；或謂，主席應是主持的機器，然，此處卻將會議討論的議題、內涵與性質是否得以公開的判斷，交由主席專斷，明顯有違主席應有之角色。

議事規則不應改變會議民主解決問題的根本性質

會議之目的，利用有效理性溝通之管道，建立共識，解決問題。「議事規則」是提供一個民主會議有效進行的一個規範，以達到民權初步所言之議事五大

精神：民主自由精神、秩序和諧精神、講求效率精神、服從多數精神、尊重少數精神。「會議規則」應是議事之具體規定，就如同內政部會議規範之條文在於提供議事法式之演示，因此，議事規則範例第2條，本會議除其他法令另有規定外，應依本規則規定為之；本規則未規定者，參酌會議規範規定。然，前述所列相關爭議條文云云，顯非議事秩序之具體規定或原理，亦非是議事程序的技術層面規範，就其內容而言，倒似一種排除異議、行政高權機制涉入的設計，顯然有違溝通差異，建立共識的會議民主精神。

代結語 毀壞綱紀民主倒退

國民小學之校務會議之召開與運作，在於透過校園民主機制，解決數十年來僵化的學校官僚體制，以期使校務運作透明化，進而維護學生學習權及教師專業自主。嚴格而言，能落實校務會議合議精神的學校尚屬少數，國小校務會議之運作民主化尚在起步階段，學校中每一個成員仍過程中學習；不當的行政介入，很可能使尚在踉蹌學步的校務會議運作，立即陷入紊亂。

依照行政程序法，教育局基於其為學校主管機關之角色，本就可基於職權對所屬國民小學，以建議之方式，給予學校行政指導。103年2月12日北教國字第1030214808號函說明四，鑒於本市國民小學學校規模不一，旨揭範例僅提供學校參考，學校得視實際狀況自行參考決定。顯見，教育局提供之校務會議範例，本就不具任何強制性規定，因此，深究其內容之妥適性，似乎就沒有必要。

然而，不可否認的，確實有諸多學校對於教育局之公文書均視為學校行政運作之圭臬，具有其神聖不可侵犯性；然而行政程序法第166條第1項明白指出：**行政機關為行政指導時，應注意有關法規規定之目的，不得濫用**。基此，教育局對於所謂「為使

各校訂定校內法規有所依循」所提供之學校法規範例，實應符合合法的基本規範，更不應訂出不合於校內法規意旨之「異常條款」，反而使剛起步校園民主倒退嚕。

