

## 議題研析

### 一、題目：德國教師政治中立規範簡介

### 二、議題所涉法規

教育基本法、公務人員行政中立法

### 三、背景說明（緣起）

據報載<sup>1</sup>，某公立高中教師接受大陸央視專訪遭檢舉，校方事後公告禁止教職員接受大陸官媒採訪；該市教育局表示，充分信任教師專業自主性，不須額外訂採訪或言論指引；有疑慮會有相應處理流程，可安排督學及學科領域專家入校觀課協助了解。

### 四、問題爭點

我國教育基本法第 6 條第 1 項揭櫫：「教育應本中立原則。」同條第 2 項規定：「學校不得為特定政治團體從事宣傳或活動。主管教育行政機關及學校亦不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何政治團體或活動。」依上，教育中立原則涵括政治中立。本文擬簡介德國教師政治中立規定及教師從事教學活動指導原則等，以供我國法制之參考。

### 五、探討研析

#### （一）德國聯邦與邦各級公立學校教師為公務人員，適用公務人員相關法律

---

<sup>1</sup> 林麗玉、洪子凱、屈彥辰，北一女「區桂芝條款」掀波 蔣萬安：堅定捍衛言論自由，聯合新聞網，114 年 4 月 3 日，網址：<https://udn.com/news/story/6656/8650478>，最後瀏覽日期：114 年 4 月 21 日。

德國是一個聯邦制國家。公職人員依其職務關係，分為兩大類，一為公法上的職務關係，包括：終身職的公務人員、法官及軍人，有嚴格的責任、懲罰、特定待遇、健康保險及退休制度，特定的職前訓練及職業生涯制度；一為私法上的職務關係，即契約制進用之聘僱人員及職工。終身職公務員分為四等級，分別為：簡易職（Einfachen Dienst）、中等職（Mittleren Dienst）、中高等職（Gehobenen Dienst）及高等職（Höheren Dienst）<sup>2</sup>。德國聯邦與邦各級公立學校教師為公務人員，適用公務人員之有關法律<sup>3</sup>，大多數的教師屬於高等職與中高等職<sup>4</sup>。

## （二）公務人員政治中立法制規定

德國於 2008 年 6 月 17 日制定《公務員身分地位法》（Beamtenstatusgesetz），規範聯邦與各邦公務員基本權利義務。該法第 33 條第 1 項：「公務員是為全民服務的，不是為某個政黨服務的。他們必須公正、公平地履行職責，為公眾利益服務。公務員的一切行為，必須恪守基本法所確立的自由民主的基本秩序，並致力維護之。」同條第 2 項：「公務員參與政治活動時，應保持與其面對公眾的地位和職責相適應的節制與淡然。」；另外在《聯邦公務員法》（Bundesbeamtengesetz, BBG）第 60 條第 1 項<sup>5</sup>及同條第 2 項<sup>6</sup>亦重申上述規定。

前述規定首先為超出黨派公正執行職務義務，次為公務人員個

---

<sup>2</sup> 公務出國報告資訊網站，考選部及相關機關赴德國內政部聯邦公共行政學院研習考察報告，95 年 9 月 30 日，頁 24，網址：  
<https://report.ndc.gov.tw/ReportFront/ReportDetail/detail?sysId=C09602599>，最後瀏覽日期：114 年 4 月 21 日。

<sup>3</sup> 黃錦堂，〈德國聯邦公務人員法制的發展與主要規定：以 2006 年聯邦修憲以來為核心（上）〉，《人事行政》，第 196 期，105 年 7 月，頁 45。

<sup>4</sup> 同註 2，頁 33。

<sup>5</sup> 《聯邦公務員法》（Bundesbeamtengesetz, BBG）第 60 條第 1 項：「公務員是為全民服務的，不是為某個政黨服務的。他們必須公正、公平地履行職責，為公眾利益服務。公務員的一切行為，必須恪守基本法所確立的自由民主的基本秩序，並致力維護之。」。

<sup>6</sup> 《聯邦公務員法》（Bundesbeamtengesetz, BBG）第 60 條第 2 項規定：「公務員在從事政治活動時，應遵守基於其與公眾的關係以及考慮到其職務職責而產生的節制與淡然。」

人及整體行為必須認同及維持德國基本法所建立之自由民主基本秩序之政治上忠誠義務，再者為政治參與行為之節制性；因德國並無專門之行政中立法，在此架構下，上述規定的落實有賴解釋<sup>7</sup>。就政治參與行為之節制性而言，學者分析指出，從文義以觀，公務人員有權從事政治行為，而且是一般性非政黨政治之政治行為及「下班後」之與政黨政治有關的政治行為，其中也包括加入而成政黨、工會、職業團體之成員，但應注意如下限制：1、必須遵守前述憲法忠誠義務；2、不得與職位及委託有關之規定不合；3、此義務連結到職位；4、節制與保持距離之要求<sup>8</sup>。

### （三）教師政治中立意涵及從事教學活動指導原則

Hendrik Cremer 及 Bernd Overwien 認為，德國教師在涉及政治事務上有所保留及保持中立態度，並不意味其完全不得表示政治意見，或甚至必須隱藏其政治觀點。相反的，由於政治教育（民主教育）也是學校教育工作的一環，學生應該在學校裡學習形成自己的批判性判斷，並表示意見提出立場。是以，教師的任務在於協助學生形成自己的意見，在政治性討論中維持有所保留及寬容的態度，是爲了使學生可以自由發表其意見。至於教師自己的政治立場或信念，也可以在強調其屬於個人立場的前提下，主張其言論自由，但是不可以單方面的宣揚這些信念。這些個人政治意見毋寧必須以合乎事理的方式表現出來，並將可能形成政治爭議的觀點都展現出來，並且對不同意見保持開放的態度<sup>9</sup>。

另在教師的教學活動上，德國巴登-符騰堡邦政治教育中心與德國各州教育機構和各黨派政治教育學者於 1976 年舉行的一次政治教

---

<sup>7</sup> 黃錦堂，〈公務人員行政中立法的主要解釋問題：兼論與德國法、美國法之比較〉，《人事行政》，第 191 期，104 年 4 月，頁 36-38。

<sup>8</sup> 黃錦堂，同前註，頁 37。

<sup>9</sup> 轉引自呂理翔，〈從教育作為國家生存照顧義務思考教師如何遵守政治中立原則：借鏡德國行政法學與教育法學的法比較研究〉，《臺灣法學雜誌》，第 398 期，109 年 8 月，頁 154。

育會議上所達成博特斯巴赫共識（Beutelsbacher Konsens）<sup>10</sup>，確立政治歷史教育的三大原則如下：

### 1、禁止灌輸原則（Überwältigungsverbot）

不允許教師以任何方式將期望的觀點強加於學生，從而阻止他獲得獨立判斷。這正是政治教育與灌輸的界線所在。教條式的灌輸不符合在民主社會中教師所扮演的角色，也不符合使學生擁有獨立判斷能力這項已獲得普遍肯定的目標。

### 2、對於學術上與政治上有爭議之事物，在課程中必須以爭議方式來呈現（Was in Wissenschaft und Politik kontrovers ist, muss auch im Unterricht kontrovers erscheinen）

這項要求與上述要求密切相關，因為當不同的觀點被忽視，其他選項被壓制，或替代方案未被討論時，就走上了灌輸的道路。問題在於，教師是否也應該具備某種導正的功能。換言之，教師是否也應該為學生（以及政治教育過程中的其他對象）特別建構出某些對於他們的社會和政治背景而言，完全為陌生的觀點和選項。

確立了這兩項基本原則後，就可以明白為什麼教師的個人立場，不論是他們代表的知識和理論觀點，還是他們的政治觀點，都是相對上較無關緊要的。舉一個已經提到的例子：就算他們對民主制度的理解沒有問題，但與他們相反的觀點也要加以考慮。

### 3、必須讓學生具備分析政治狀況以及自身利益情境能力（Der Schüler muss in die Lage versetzt werden, eine politische Situation und seine eigene Interessenlage zu analysieren）並尋求符合自己的利益方式，影響現有政治局勢。這樣的目標設定包含取得各種必要的操作技能，這應該極力被強調，也是根據上述前兩項

---

<sup>10</sup> Beutelsbacher Konsens，網址：<https://www.lpb-bw.de/beutelsbacher-konsens>，最後瀏覽日期：114年4月18日。另中文文獻參照呂理翔，同前註，頁155-156。

原則邏輯演繹的結果。在這脈絡下，有時會被指責是回歸形式主義，教師會以此做為不需要修正自己的教學內容的藉口，然而，這是不正確的，因為這裡的目的不是尋求最大程度的共識，而是尋求最低程度的共識。

#### (四) 比較法之借鏡及修法建議

與德國法制有別，我國採公教分途制度，教師未適用公務人員行政中立法（參照公務人員行政中立法第 2 條規定），僅公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師依公務人員行政中立法第 17 條第 1 款規定，準用該法之規定。

復查教育基本法第 6 條第 1 項雖明定教育中立原則，但參酌同條第 2 項及第 3 項規定，禁止學校、主管教育行政機關為特定政治團體或特別宗教信仰從事宣傳或活動，所定教育中立範疇包括政治活動、宗教活動等，而規範內容僅為基本之原則性規定；再者，我國也未有類同德國之「博特斯巴赫共識」，以具體化政治教育之原則內涵。爰此，相較於公務人員中立法規範密度，我國教師政治中立法制規範似仍有不足。基於憲法保障基本權意旨，教師之言論自由及教學自由不容恣意限縮，即使欲為合理限制，亦應有法律具體明確規定，爰建議主管機關宜更細緻化規範我國教師政治中立具體事項。

撰稿人：賴怡瑩