

本報告僅供委員參考

教師政治中立及專業自主相關問題探討

法制局 賴怡瑩 撰

中華民國 114 年 9 月

教師政治中立及專業自主相關問題探討

目 次

摘要

壹、前言	1
貳、教師政治中立法制概述	1
一、公私立學校教師依教育法令及學校章則執行職務 ...	1
二、教師依其職務特性不適用中立法	2
三、教育基本法之政治中立規定及相關行政指導原則 ...	3
參、德國教師中立意涵及相關法制	4
一、德國教師政治中立規範	4
二、德國教師政治中立意涵及從事教學活動指導原則	5
肆、問題研析與建議	7
一、教育基本法之政治中立規定，未符公教分途意旨	7
二、公立學校兼行政職務教師及公立學術研究機構兼行政職務研究人員建議改於教育人事法規明定其中立事項 ..	8
三、以學校為主體之政治中立規定，應研議納入大學校務基金進用契僱行政人員為適用對象	9
四、教師之政治中立與專業自主（權）宜予釐清或揭示兩者間之界限	10
五、教師之專業自主（權）定義建議於教育基本法明定，並區分中小學及大學不同之內涵	11
六、公立機關（構）及大學之研究人員未有政治中立及專業自主規定，建議予以明定適度規範	13

七、教師政治中立相關規範不足，建議於教師法增訂相關規定.....	13
伍、結論.....	14
參考文獻.....	16
附錄：「教師政治中立及專業自主相關問題探討」專題研究報告 （初稿）座談會紀錄及參採情形	18

摘 要

教師法於 84 年 8 月 9 日公布施行，在人事法制上，我國教師與公務人員已確立分途管理。教師之政治中立與教師之專業自主相關，本報告梳理教育基本法、教師法及外國立法例後，提出我國未有以「教師」為主體之政治中立規範；兼行政職務之教師、研究人員其中立法制應於教育人事法律明定；教師之專業自主（權）應明確定義，並依中小學及大學有不同內涵，政治中立與專業自主之界限未明，宜予釐清或揭示兩者間之界限；教師法應增訂政治中立相關規定等建議。再者，以學校為主體之政治中立規定，應研議納入大學校務基金進用契僱行政人員為適用對象；公立學術研究機構及大學之研究人員未有政治中立及專業自主規定，亦應進一步研議明定之。以上建議提供本院委員問政或立法之參考。

教師政治中立及專業自主相關問題探討

壹、前言

據報載¹，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。該教師復又因轉發兩岸合辦之「共讀一本好書」徵文比賽訊息，引發爭議。

教師法於 84 年 8 月 9 日公布施行，在人事法制上，我國教師與公務人員已確立分途管理。在行政中立相關法制上，公務人員有公務人員行政中立法（下稱中立法）、公務員服務法做為法源依據；教師之政治中立²因與教師之專業自主相關，相關法制為教育基本法及教師法等。依上述報載爭議，本報告擬探討教師政治中立及專業自主相關問題；另因公立學術研究機構及大學研究人員與教師之職務特性相關，擬一併納入探討範圍，以供本院委員問政或修法之參考。

貳、教師政治中立法制概述

一、公私立學校教師依教育法令及學校章則執行職務

教師不論其任職於公私立學校，依教師法第 31 條第 1 項規定：「教師接受聘任後，依有關法令及學校章則之規定，享有下列權利：……。」，學者認為，此規定將教師與學校之關係定位為「依法令」執行職務，而非「依聘約」執行職務，教師與學校間應屬公法關係。依此，在「實現教育權所必需的地位關係」上，私立學校與公立學校之教師亦一體適用教育基本法第 6 條有關政治中立之規定³。

¹ 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 7 月 25 日。及陳宥崧、洪子凱、李芯，兩岸徵文賽被檢舉 教部將查處，聯合新聞網，114 年 4 月 29 日，網址：<https://udn.com/news/story/7331/8704826>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 25 日。

² 行政中立亦有稱之為政治中立，本報告在公務人員部分，以行政中立稱之；在教育人員部分以政治中立稱之。

³ 李惠宗，《教育行政法要義》（二版 1 刷），五南圖書出版，103 年 2 月，頁 153。

二、教師依其職務特性不適用中立法

中立法於 98 年 6 月 10 日經總統公布施行，該法主要規定三大範疇，一則為明定公務人員行政中立基本義務⁴；一則為政治參與限制⁵；一則為禁止利用職務上權力或動用行政資源⁶。

教師並非該法所稱之公務人員範圍，參照中立法之立法說明，未納入教師之理由為「因教師係從事教學、研究工作，並享有憲法保障之言論、講學等自由，且教師法公布施行後，教師與公務人員已分途管理，而教師之權利義務亦於教師法中加以規範，故如要求其行政中立，宜因其職務特性而於教師法中明定。⁷」，爰其政治中立事項，基於公教分途，應另以其他法律規範。另依司法院釋字第 308 號解釋，公立學校聘任之教師係基於聘約關係，擔任教學研究工作，與文武職公務員執行法令所定職務，服從長官監督之情形有所不同，故聘任之教師應不屬於公務員服務法所稱之公務員。惟此類教師如兼任學校行政職務，就其兼任之行

⁴ 中立法第 3 條及第 4 條分別規定：「公務人員應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民。」、「公務人員應依法公正執行職務，不得對任何團體或個人予以差別待遇。」

⁵ 其規定略以：一、中立法第 5 條第 1 項及第 3 項分別規定：「公務人員得加入政黨或其他政治團體。但不得兼任政黨或其他政治團體之職務。」、「公務人員不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。」二、第 7 條第 1 項規定：「公務人員不得於上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動。但依其業務性質，執行職務之必要行為，不在此限。」三、第 9 條第 1 項第 3 款、第 4 款及第 6 款規定，公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事「主持集會、發起遊行或領導連署活動。」、「在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。但公職候選人之配偶及二親等以內血親、姻親只具名不具銜者，不在此限。」及「公開為公職候選人站台、助講、遊行或拜票。但公職候選人之配偶及二親等以內血親、姻親，不在此限。」

⁶ 其規定略以：一、第 6 條規定：「公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體；亦不得要求他人參加或不參加政黨或其他政治團體有關之選舉活動。」二、第 8 條規定：「公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，為政黨、其他政治團體或擬參選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦不得阻止或妨礙他人為特定政黨、其他政治團體或擬參選人依法募款之活動。」三、第 9 條第 1 項第 1 款、第 2 款及第 5 款規定，公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事「動用行政資源編印製、散發、張貼文書、圖畫、其他宣傳品或辦理相關活動。」、「在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾。」及「對職務相關人員或其職務對象表達指示。」四、第 10 條規定：「公務人員對於公職人員之選舉、罷免或公民投票，不得利用職務上之權力、機會或方法，要求他人不行使投票權或為一定之行使。」五、第 12 條規定：「公務人員於職務上掌管之行政資源，受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請之事項，其裁量應秉持公正、公平之立場處理，不得有差別待遇。」六、第 13 條前段規定：「各機關首長或主管人員於選舉委員會發布選舉公告日起至投票日止之選舉期間，應禁止政黨、公職候選人或其支持者之造訪活動。」七、第 14 條第 1 項規定：「長官不得要求公務人員從事本法禁止之行為。」

⁷ 立法院第 7 屆第 2 會期第 17 次會議議案關係文書（院總第 1549 號 政府提案第 11532 號），98 年 1 月 7 日印發。

政職務，仍有公務員服務法之適用；因之，中立法第 17 條第 1 款規定「公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師」準用中立法規定。

三、教育基本法之政治中立規定及相關行政指導原則

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 項及第 3 項分別規定：「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。」、「公立學校不得為特定宗教信仰從事宣傳或活動。主管教育行政機關及公立學校亦不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何宗教活動。」亦即，該法規定教育中立原則涵括政治中立及宗教中立；另政治中立規範，僅規定「學校及主管教育行政機關」之不得作為事項。

茲以教育部宣導校園教育（政治）中立之原則為例，一則為該部 100 年 10 月 6 日行文地方教育主管機關、各公私立大專校院規定，各項公職人員競選活動期間，請確實遵照教育基本法第 6 條揭櫫之教育中立原則，請利用學校各種集會及相關教學機會，向教職員工生宣導民主法治及淨化選舉風氣之理念。另各項公職人員競選活動期間，請確實遵照教育基本法第 6 條揭櫫之教育中立原則，學校「教職員工生」不得從事下列活動：（一）邀請候選人至學校演講、座談及其他助選造勢活動。（二）為候選人在校園內張貼、散發海報、標語或傳單等競選物品。（三）教職員工生亦不得於上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動；亦不得從事助選活動。下班後從事上開活動，亦應自我克制。（四）其他有違教育中立及影響校園學習環境安寧之助選活動⁸。另一則為教育部 112 年 9 月 22 日行文地方教育主管機關、各公私立大專校院、部屬機關（構）規定，函知有關各機關（構）學校人員應嚴守教育及行政中立相關事宜，說明公務人員行政中立規範，惟在學校部分，未有明確揭示「教師」應遵守之規定，僅引述教育基本法第 6 條規定及請學校利用各種集會及相

⁸ 教育部 100 年 10 月 6 日臺人(二)字第 1000179520 號函。

關教學機會，向「教職員工生」宣導民主法治及淨化選舉風氣之理念，並不得從事有違教育中立及影響校園學習環境安寧之活動⁹。第一則函示原則例示不得從事有違政治中立之活動，實則涵括中立法第 7 條、第 9 條等相關規定；另此二則函示原則均將學校「教職員工生」同等看待，未區別渠等人員係分別適用不同之中立法制規範。

參、德國教師中立意涵及相關法制

一、德國教師政治中立規範

（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

德國是聯邦制國家。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）¹⁰。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¹¹，大多數的教師屬於高等職與中高等職¹²。

（二）德國公教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 項規定：「公務員是為全民服務的，不是為某個

⁹ 教育部 112 年 9 月 22 日臺教人(一)字第 1120093448 號書函。

¹⁰ 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 7 月 25 日。

¹¹ 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。

¹² 同註 10，頁 33。

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 項規定：「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¹³及同條第 2 項¹⁴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¹⁵。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¹⁶。

二、德國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

¹³ 《聯邦公務員法》（Bundesbeamtengesetz, BBG）第 60 條第 1 項規定：「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。」。

¹⁴ 《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。」

¹⁵ 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。

¹⁶ 黃錦堂，同前註，頁 37。

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方式表現出來，且將可能形成政治爭議的觀點都展現，並對不同意見保持開放態度¹⁷。

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育會議上所達成博特斯巴赫共識（Beutelsbacher Konsens）¹⁸，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，從而阻止學生獲得獨立判斷。這正是政治教育與灌輸的界限所在。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學生之社會和政治背景而言，完全為陌生的觀點和選項。

確立這兩項基本原則後，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。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。

¹⁷ 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。

¹⁸ Beutelsbacher Konsens，網址：<https://www.lpb-bw.de/beutelsbacher-konsens>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 25 日。另中文文獻參照呂理翔，同前註，頁 155-156。

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。此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教學內容的藉口，然而，這是不正確的，因為此目的不是尋求最大程度的共識，而是尋求最低程度的共識。

肆、問題研析與建議

一、教育基本法之政治中立規定，未符公教分途意旨

中立法基於教師職務特性，排除教師之適用，並建議於教師法明定教師政治中立事項，在立法政策選擇上，主管機關以教育基本法規範政治中立事項，惟該法第 6 條第 1 項及第 2 項僅分別明定「教育應本中立原則」及「學校及主管教育行政機關」之不得作為事項，未有以「教師」為主體之政治中立規定；在前述相關行政指導公文，亦未區別學校「教職員工生」係分別適用不同之中立法制規範。因之，學者認為，教育部教育中立函文將教育基本法與中立法並列，又將「教職員工生」一同列為義務適用對象，是否意味教育部認為「教育中立」與公務人員「行政中立」的內涵並無不同？¹⁹

教育基本法第 8 條第 1 項後段規定：「教師之專業自主應予尊重」亦即除以學校（校園）中立為主軸，課責學校不得作為之事項（參照同法第 6 條第 1 項、第 2 項）外；尚非不能以「教師」為主體規範政治中立事項。爰此，基於公教分途，在中立法排除教師之適用後，建議主管機關應研議另定教師政治中立之法律（條文）規定，以彌補現行教育人事法律規範不足之處。

¹⁹ 同註 17，頁 144。

二、公立學校兼行政職務教師及公立學術研究機構兼行政職務研究人員建議改於教育人事法規明定其中立事項

（一）公立學術研究機構研究人員適用中立法制情形與公立學校教師趨於一致

公立學術研究機構研究人員原為中立法之準用對象，103 年 11 月 26 日修正公布之中立法，修正為公立學術研究機構「兼任行政職務」研究人員方準用中立法規定；另公立學術研究機構研究人員原係公務員服務法之適用對象，111 年 6 月 22 日修正公布之公務員服務法第 2 條第 2 項亦排除中央研究院未兼任行政職務之研究人員、研究技術人員適用該法。前揭 2 法修法的主要理由為，研究機構人員與一般公務員係執行公權力之性質不同，其職務性質較近似於公立大專校院未兼任行政職務之教師；爰僅規定兼任行政職務之研究人員因職務之行使具公權力性質，且亦涉及行政資源的分配，爰有中立法及公務員服務法之準用、適用²⁰。

（二）兼任行政職務之教師、研究人員本職為教師、研究人員，基於公教分途，行政中立事項建議改於教育人事法律規範

學者認為公立學校兼行政職教師或公立學術研究機構兼行政職務研究人員，只要其嚴謹且有計畫地嘗試對真理加以探究，即有學術自由適用之餘地，如為排除藉由權力而對所屬下達違反行政中立之指示或因政治立場不同，而對研究經費、資源分配不公，當然有受規範的可能，惟基於公教分途，實不應透過準用方式，以中立法規範，應在教師法明定²¹。另有學者亦持此一觀點，認為中立法第 17 條適用對象明列「公立學校兼任行政職務教師」、「公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員」準用於一般公務人員，係

²⁰ 立法院第 8 屆第 2 會期第 6 次會議議案關係文書（院總第 1549 號 委員提案第 141126 號），101 年 10 月 24 日印發、立法院第 10 屆第 4 會期第 13 次會議議案關係文書（院總第 1628 號 委員提案第 17653 號），110 年 12 月 8 日印發。

²¹ 許育典，〈以憲法架構檢討公務人員行政中立法〉，《國立臺灣大學法學論叢》，39 卷 4 期，99 年 12 月，頁 103-105。

以「公教匯流」將「教附於公」，讓教育人員權利義務比照公務人員法令規範，與我國現行「公教分途」之政策方向相悖²²。

「公立學校兼任行政職務教師」、「公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員」僅在辦理兼任行政職務工作時，有動用行政資源從事政治活動之可能，爰有準用中立法規定之必要；惟在從事學術領域工作時，與一般教師、研究人員並無差異，目前渠等人員準用中立法規定，除有可能遭致中立法規定是否均必須適用之疑義外，亦有可能忽略兼任行政職務之教師、研究人員本職為教師、研究人員，其在本職工作仍享有學術自由之保障。再者，基於公教分途，於中立法規範上開人員，確有商榷之餘地。爰此，建議主管機關研議改於教育人事法規中規定其中立事項。

三、以學校為主體之政治中立規定，應研議納入大學校務基金進用契僱行政人員為適用對象

教育基本法第 6 條揭櫫之教育（政治）中立原則及相關公文之行政指導均係以學校（校園）應維中立為主軸，因之，在教育行政部分，除上述「公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師」準用中立法外，中立法第 17 條第 2 款及第 5 款分別規定「教育人員任用條例公布施行前已進用未納入銓敘之公立學校職員及私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用職員」及「各機關及公立學校依法聘用、僱用人員」準用中立法規定。

大學法第 14 條第 5 項規定，國立大學非主管職務之職員，得以契約進用，其權利義務於契約明定，教育部並據以訂頒國立大專校院行政人力契僱化實施原則，規定學校編制內職員出缺時，得控留員額改以契約用人方式取代之。目前國立大專校院以校務基金進用契僱行政人員為普遍之情形，契僱行政人員與職員（公務人員）、聘僱人員辦理學校行政

²² 汪林玲，〈公立教育人員適用行政中立之法制度分析--從 318 太陽花運動談起〉，《學校行政》，100 期，104 年 11 月，頁 226。

事務之工作內容並無顯著差別，惟其未如同職員、聘僱人員受有中立法規範，為維校園教育中立，建議大學契僱行政人員亦應訂定行政中立相關規範，以資適用。

四、教師之政治中立與專業自主（權）宜予釐清或揭示兩者間之界限

教育基本法第 8 條第 1 項揭櫫教師之專業自主應予尊重；復於該條第 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。」另該法第 15 條規定：「教師專業自主權及學生學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權遭受學校或主管教育行政機關不當或違法之侵害時，政府應依法令提供當事人或其法定代理人有效及公平救濟之管道。」依上開規定之文義，並未明確定義何謂教師之專業自主（權）意涵及與學生權益之界限；惟教師及學生在上述權益受損時，依法提供救濟之管道。

教師法第 31 條第 1 項第 6 款規定教師之權利包括「教師之教學及對學生之輔導依法令及學校章則享有專業自主」。同法第 32 條第 1 項規定：「教師除應遵守法令履行聘約外，並負有下列義務：一、遵守聘約規定，維護校譽。二、積極維護學生受教之權益。三、依有關法令及學校安排之課程，實施適性教學活動。四、輔導或管教學生，導引其適性發展，並培養其健全人格。五、從事與教學有關之研究、進修。六、嚴守職分，本於良知，發揚師道及專業精神。七、依有關法令參與學校學術、行政工作及社會教育活動。八、非依法律規定不得洩漏學生個人或其家庭資料。九、擔任導師。十、其他依本法或其他法律規定應盡之義務。」依上開規定之文義，教師之專業自主權利範疇主要包括在「教學」及「輔導」面向，另基於對權利之節制，教師負有「積極維護學生受教之權益」、「輔導或管教學生，導引其適性發展，並培養其健全人格」及「嚴守職分，本於良知，發揚師道及專業精神」等義務，惟上述教學專業自主權及負有維護學生權益之義務規定，不易理解其中界限，如教師之教學專業自主權涉及政治言論時，損及學生受教權之界限為何？

近期媒體報導某高級中學教師接受大陸中央電視台採訪，引發社會各界關注，因上開事件引發之爭議，教育部國民及學前教育署以 114 年 3 月 28 日書函²³函請各級學校應依教育基本法規定，落實教育中立原則並強化教師專業自主，並說明教師應本於教育專業，依法享有教學及言論自由，惟亦應遵循教育基本法第 1 條²⁴、第 2 條²⁵所定，培養學生成為具國家意識與國際視野之現代化國民，落實教育中立，不應因個人立場或言行影響教學場域中立性及社會觀感。教育部公文亦再次肯認教師之專業自主，惟專業自主與政治中立界限依然未有明確界定。

參照前述德國教師政治中立意涵及從事教學活動指導原則，學者認為，教師不應崇尚絕對、嚴格的政治中立，迴避政治問題的討論、隱藏個人政治立場，因為這種「價值無差別」(Werte-indifferenz) 容易使人誤解，即使是與自由民主為敵的政治立場，也可以受到相同的保護與尊重。在此界限內，教師應維持保留與寬容的態度，引領學生盡可能表達意見、形成自主的價值判斷，在過程中讓所有與爭議有關的觀點都能展現出來，且對不同意見保持開放態度²⁶。在我國法制上，教育基本法、教師法相關規定及教育部之行政指導，均未有明確界定教師專業自主與政治中立之界限。爰建議主管機關參照德國作法及學者建議，進一步研議以行政指導等方式釐清或揭示兩者間之界限，以資明確。

五、教師之專業自主（權）定義建議於教育基本法明定，並區分中小學及大學不同之內涵

如同前述，公私學校教師依教育法令及學校章則執行職務，亦適用教育基本法第 8 條第 1 項及教師法第 31 條第 6 項有關教學專業自主

²³ 教育部國民及學前教育署 114 年 3 月 28 日臺教國署人字第 1146000908 號書函。

²⁴ 教育基本法第 1 條規定：「為保障人民學習及受教育之權利，確立教育基本方針，健全教育體制，特制定本法。」

²⁵ 第 2 條規定：「人民為教育權之主體（第 1 項）。教育之目的以培養人民健全人格、民主素養、法治觀念、人文涵養、愛國教育、鄉土關懷、資訊知能、強健體魄及思考、判斷與創造能力，並促進其對基本人權之尊重、生態環境之保護及對不同國家、族群、性別、宗教、文化之瞭解與關懷，使其成為具有國家意識與國際視野之現代化國民（第 2 項）。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（第 3 項）。」

²⁶ 同註 17，頁 156。

（權）規定；另在教育學界多使用「專業自主」，法學界多使用「教學自由」之用語²⁷。

學者認為，從我國憲法規定來看，憲法第 21 條規定的國民教育基本權與憲法第 11 條學術自由的保障，型塑成兩套不同保障核心的教育法制，以國民教育基本權為核心的學校法制及以學術自由為核心的大學法制（前者目的是在促進學生的人格自由開展，後者目的在追求學術自由）；中小學生和大學生年齡不同，在理性發展及智能成熟度的階段差異，導致中小學和大學教育須保護的內容也不一樣，因之中小學教育不允許教師絕對地主張某精神或政治思想，而造成對學生片面的影響²⁸。另在德國的教育法制（Bildungsrecht）中，教學自由（pädagogische Freiheit）屬於學校法制（Schulrecht）範圍，而講學自由（Lehrfreiheit）則屬於大學法制（Hochschulrecht）範圍，二者有明確的不同內涵²⁹。

教育基本法第 8 條第 1 項揭櫫教師之專業自主應予尊重，惟未定義教師之專業自主意涵。國家教育研究院樂詞網公布之教師專業自主（Teacher Autonomy）名詞解釋為，教師為專業需求，所享有的自主權，為教師專業自主。教師的專業自主表現在下列方面：第一，教師面對個別差異大的學生，隨時要基於對學生的了解，從各種方法與技巧中，選擇並判斷最適用的方法，俾有效因材施教。第二，教師教授課業，需要有相當深度的學術造詣，利用各種知識來源，自行選擇、組織知識為教材，進行教學，引導學生學得最正確、最有效的知識。第三，教師不僅教導學生合乎現實社會需要，更需要突破現實限制，以其智慧洞察社會未來和人類理想，教導學生為未來生活作前瞻性準備。第四，面對多元而分化的社會，價值紛歧，立場迥異，教師要能以超然立場，統合各派價值，施行教育。第五，教師團體為貫徹專業倫理，並為爭取資源，維護權益，常組成專業組織，作自我約束，樹立規範，並採取集體行動，

²⁷ 許育典，《教育行政法》（初版 1 刷），元照出版，105 年 11 月，頁 204。

²⁸ 許育典，《學校法制與學校行政》（初版 1 刷），元照出版，103 年 6 月，頁 22。

²⁹ 同註 27，頁 206。

提出訴求，產生抵制力量，以爭取資源與權益，並擴大影響的力量³⁰。為期明確教師專業自主意涵，建議研議教育基本法予以明確定義；並應進一步研議區分中小學與大學教師之「專業自主」不同之內涵。

六、公立機關（構）及大學之研究人員未有政治中立及專業自主規定，建議予以明定適度規範

依前述及公立學術研究機構研究人員原為中立法之準用對象，103年11月26日修正公布之中立法，修正為公立學術研究機構「兼任行政職務」研究人員方準用中立法規範。公立學術研究機構研究人員為教育人員，並非教師，現行教育基本法第6條第2項規定之政治中立事項，同法第8條第1項規定教師之專業自主應予尊重，係以學校及教師為主體，公立學術研究機構研究人員未在規範範圍。

再者，大學法第17條第4項規定，大學得延聘研究人員從事研究及專業技術人員擔任教學工作。依據「大學研究人員聘任辦法」第2條及第3條規定，研究人員分研究員、副研究員、助理研究員及研究助理四級，研究人員如具有教師資格者，得兼任教學工作。依此，大學聘任之研究人員亦係學校現場之兼具教學任務之研究人員，惟其並非教師法所稱之教師，與公立學術研究機構研究人員一致，未適用教育（人事）法律有關政治中立及專業自主規定。

綜上，公立機關（構）及大學之研究人員尚未有政治中立及專業自主規定，允宜評估適度予以規範之，爰建議主管機關進一步研議明定之。

七、教師政治中立相關規範不足，建議於教師法增訂相關規定

我國係採公教分途制度，在教育法律上，僅於教育基本法第6條第2項規定，為維政治中立，「學校及主管教育行政機關」不得作為事項，卻未有以教師為主體之規定，勢必讓教師參與政治活動或在教學上涉及

³⁰ 國家教育研究院樂詞網，教師專業自主（Teacher Autonomy）名詞解釋，網址：<https://terms.naer.edu.tw/detail/85fbfdf05076f627b1625c5a184a61a1/?startwith=zh&seq=4>，最後瀏覽日期：114年7月25日。

政治性言論之界限無所適從。

相形之下，中立法則是明確規定公務人員行政中立基本義務、政治參與限制與禁止利用職務上權力或動用行政資源三大範疇。如將教師比照公務人員上述標準，恐有過度規範及性質未盡相當之虞，爰目前僅兼行政職務教師準用中立法規定。基於尊重教師有較大之教學自由與專業自主空間，在合理的範圍內，可酌情帶領學生討論適合的政治議題與重要時事，學習尊重社會多元觀點，教師中立法制規範應採較低密度管理。

參照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，在行政（政治）中立規範上，未有專門的中立法制規範，其內容亦僅原則性規範必須恪守德國基本法所確立的自由民主的基本秩序及參與政治活動節制義務。基於教師從事教學、研究工作享有高度自主性，爰本報告建議借鏡德國法制之低密度規範模式，於教師法明定教師之教學須恪守憲法所確立的自由民主基本秩序，其政治中立相關事項應有適度節制義務之原則性規定，至於參與政治活動之節制義務內容、政治中立及教學之專業自主之界限（例如：不得利用職權教導或要求學生支持特定政黨或候選人）等，則由教育部另訂頒相關行政指導事項據以辦理。

伍、結論

本報告針對教師、教育人員政治中立及教學專業自主相關問題，研析相關法規及外國立法例後，提出以下相關建議，俾供委員問政或修法之參考：

一、現行教育法律政治中立事項，僅規範「學校及主管教育行政機關」不得作為事項，相關公文中亦未明確區別「教職員生」適用不同政治（行政）中立規定，基於公教分途，在中立法排除教師之適用後，主管機關應研議另定教師政治中立之法律（條文）規定，以彌補現行教育人事法律規範不足之處。

二、「公立學校兼任行政職務教師」、「公立學術研究機構兼任行政職務之

研究人員」準用中立法規定，可能忽略兼任行政職務之教師、研究人員本職為教師、研究人員，其在本職工作仍享有學術自由之保護。基於公教分途，建議得研議改於教育人事法規中規定中立事項。

三、教育基本法第6條揭櫫之教育（政治）中立原則係以學校（校園）應維中立為主軸，因之，為維教育行政人員之政治中立，應研議納入大學校務基金進用契僱行政人員為適用對象。

四、教育基本法、教師法相關規定及教育部公文之行政指導，均未有明確界定教師專業自主與政治中立之界限。爰建議主管機關參照德國作法及學者建議，進一步研議以行政指導等方式釐清或揭示兩者間之界限。

五、為期明確，建議研議於教育基本法明定教師專業自主之定義；另基於以國民教育基本權為核心的學校法制及以學術自由為核心的大學法制之保障核心不同，並應進一步研議區分中小學與大學教師「專業自主」不同之內涵。

六、公立學術研究機構研究人員與大學聘任之研究人員，均非教師法所稱之教師，未適用教育（人事）法律有關政治中立及專業自主規定。爰建議研議明定渠等人員政治中立事項以適度規範。

七、建議借鏡德國政治中立法制之低密度規範模式，於教師法明定教師之教學須恪守憲法所確立的自由民主基本秩序，其政治中立相關事項應有適度節制義務之原則性規定，至於參與政治活動之節制義務內容、政治中立及教學之專業自主之界限（例如：不得利用職權教導或要求學生支持特定政黨或候選人）等，則由教育部另訂頒相關行政指導事項據以辦理。

參考文獻

一、政府出版品、書籍

1. 立法院第 7 屆第 2 會期第 17 次會議議案關係文書（院總第 1549 號 政府提案第 11532 號），98 年 1 月 7 日印發。
2. 立法院第 8 屆第 2 會期第 6 次會議議案關係文書（院總第 1549 號 委員提案第 141126 號），101 年 10 月 24 日印發。
3. 立法院第 10 屆第 4 會期第 13 次會議議案關係文書（院總第 1628 號 委員提案第 17653 號），110 年 12 月 8 日印發。
4. 李惠宗，《教育行政法要義》（二版 1 刷），五南圖書出版，103 年 2 月。
5. 許育典，《教育行政法》（初版 1 刷），元照出版，105 年 11 月。
6. 許育典，《學校法制與學校行政》（初版 1 刷），元照出版，103 年 6 月。

二、期刊論文

1. 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 143-156。
2. 許育典，〈以憲法架構檢討公務人員行政中立法〉，《國立臺灣大學法學論叢》，39 卷 4 期，99 年 12 月，頁 73-115。
3. 汪林玲，〈公立教育人員適用行政中立之法制度分析--從 318 太陽花運動談起〉，《學校行政》，100 期，104 年 11 月，頁 221-237。
4. 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 38-62。

5. 黃錦堂，〈公務人員行政中立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 23-43。

三、網路資源

1. Beutelsbacher Konsens，網址：<https://www.lpb-bw.de/beutelsbacher-konsens>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 25 日。
2. 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 7 月 25 日。
3. 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 7 月 25 日。
4. 陳宥菘、洪子凱、李芯，兩岸徵文賽被檢舉 教部將查處，聯合新聞網，114 年 4 月 29 日，網址：<https://udn.com/news/story/7331/8704826>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 25 日。
5. 國家教育研究院樂詞網教師專業自主（Teacher Autonomy）名詞解釋，網址：<https://terms.naer.edu.tw/detail/85fbfdf05076f627b1625c5a184a61a1/?startswith=zh&seq=4>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 25 日。

附錄：「教師政治中立及專業自主相關問題探討」專題研究報告 (初稿)座談會紀錄及參採情形

時間：114 年 8 月 14 日（星期四）下午 2 時 30 分

地點：立法院法制局 305 會議室

主席：方組長華香

紀錄：賴怡瑩

參加人員：

一、學者專家

國立臺北教育大學文教法律研究所 呂副教授理翔

二、教育部

師資培育及藝術教育司專員 李雅莉

高等教育司專員 陳瑞芝

人事處科員 王韻涵

教育部國民及學前教育署人事室科長 陳俊廷

四、本局出席人員

趙研究員俊祥

吳副研究員欣宜

田副研究員華仁

發言要點：

國立臺北教育大學文教法律研究所呂副教授理翔：

「政治人物或其辦公室主任、助理穿競選背心至學校舉辦之典禮、活動致詞、獻花」、「學校場館開放民眾、社區租（借）用，如租（借）用人員為政治人物，參與該場館使用多為政治人物」等個案，有無違反教育基本法有關政治中立規定？教育基本法第 6 條第 2 項為原則性規定，通常是新聞報導爭議事件發生才會予以處理。教育（政治）中立原則和公務人員行政中立原則本質上主要區別是，學校、教師與民間社會（學校所在之社區）間是合作、互動關係；公務人員與民眾之間是行使公權力關係，二者關係有所區別，因此，很難要求學校超然獨立於政治活動、政治團體、政治人物之外，所以，探討學校及教師之教育中立要注意此一差別。

再者，例如公民（社會）老師在課堂表達核三公投意見，算不算對特定政治立場表達支持或反對？是不是有違教育部函示不應因個人立場或言行影響教學場域中立及社會觀感？在多元社會任何事情都有可能或多或少涉及政治性，教育議題的討論也會有此情形；德國並不要求老師不能有自己的價值判斷或立場，而是希望老師在介紹各種爭議時，不要自己成為爭議的一方；就算自己有政治立場，但仍要介紹及包容其他政治立場，讓學生有平等的機會去認識不同政治立場；教師之專業自主及政治中立界限可以參考德國作法去努力。

教育基本法第 6 條第 1 項、第 2 項是目前最有共識的規範，教育基本法已制定多年，上述所提案例及相關問題一直都存在，因教育中立有太多子題需要予以釐清討論；在目前無重大爭議之情形下，並無迫切研修教育（政治中立）相關規定之必要。惟教育部對教育基本法相關問題或許可以進行盤點釐清，建議依大學、中學、小學等不同學校層級可能面對的政治中立疑義，各別做成 QA 手冊，提供學校更明確的指引，以發揮教育基本法立法意旨。

參採情形：

教師職務特性與公務人員確實存在本質上差異；教師「政治中立」及「教學自主」確有諸多議題尚待主管機關釐清、討論，爰此，本報告提出建議借鏡德國政治中立法制之低密度規範模式，於教師法明定教師之教學須恪守憲法所確立的自由民主基本秩序，其政治中立相關事項應有適度節制義務之原則性規定，至於參與政治活動之節制義務內容、政治中立及教學之專業自主之界限（例如：不得利用職權教導或要求學生支持特定政黨或候選人）等，則由教育部另訂頒相關行政指導事項據以辦理。在立論方向上與學者意見並非完全歧異，所不同的是，為免教師政治中立在法制上無明確之依據，本報告認為仍需增訂教師政治中立之原則性規定。至於建議依不同學校層級做成 QA 手冊，請教育主管機關參考。

教育部師資培育及藝術教育司李專員雅莉：

有關「借鏡德國政治中立法制之低密度規範模式，於教師法明定教師之教學須恪守憲法所確立的自由民主基本秩序，其政治中立相關事項應有適度節制義務之原則性規定，……」部分，依教育基本法第 1 條規定，係為保障人民學習及受教育之權利，確立教育基本方針，健全教育體制而制定；同法第 6 條第 1 項及第 2 項復規定，教育應本中立原則，並對於主管教育行政機關及學校不得作為事項進行規範。基於教育基本法立法意旨係為保障人民學習及受教育之權利，且該法第 6 條已對中立原則等進行闡述，爰倘經評估有必要另對教師政治中立進行規範，則似於該法修訂相關條文為宜。

教育部高等教育司陳專員瑞芝：

因本案結論之建議事項為請本部研議教師、教育行政人員及研究人員政治中立之原則性規定，主政單位為本部人事處及師資培育及藝術教育司，暫無本司需協處事項，爰本司無意見並尊重人事處、師資培育及藝術教育司之回應。

教育部人事處王科員韻涵：

本報告係針對教師政治中立及專業自主相關問題進行探討，其中引用本部函文涉本處部分，內容係轉知銓敘部來函宣導中央選舉委員會公告選舉期間，公務人員行政中立相關事宜；又本部為教育主管機關，爰一併重申各機關（構）學校人員應遵守教育基本法之規定。本報告除引用上開函文外，餘與本處尚無相涉，爰本處無意見。

教育部國民及學前教育署人事室陳科長俊廷：

依據教育部 114 年 4 月 9 日立法院第 11 屆第 3 會期司法及法制委員會第 7 次全體委員會議，提交之「言論自由不再？界線誰說了算！國家介入特定政治言論之法律邊界」專題報告內容，主要有二大重點，一則為法令依據與原則，包括憲法保障原則、教育專業與中立、專業自主與法定程序、教師專業標準指引依據、兼任行政職務教師管理原則、課

程與教學實施原則、專業倫理自律依據；一則為教育部、各地方政府與學校因應作為，包括強化教育中立與專業判斷及考核與懲處機制。

參採情形：

教育部所提有關倘經評估有必要另對教師政治中立進行規範，則似於教育基本法修訂相關條文為宜部分，尊重政策主管機關意見；其餘所提意見未直接回應本報告內容，錄供參考。

趙研究員俊祥：

- 一、本報告題目為教師政治中立及專業自主相關問題探討，然前段分析探討多集中在政治中立，專業自主到問題研析四、五才有所專論，架構章節顯不均衡，建議予以調整。
- 二、且在問題研析四、五對專業自主之討論，所提「教學專業自主權及負有維護學生權益之義務規定，不易理解其中界限，如教師之教學專業自主權涉及政治言論時，損及學生受教權之界限為何？」「教育部公文亦再次肯認教師之專業自主，惟專業自主與政治中立界限依然未有明確界定。」「國家教育研究院樂詞網公布之教師專業自主名詞解釋…」然欠缺深入討論。事實上，在學理上，對教育權、教師專業自主權學者多有探討，例如董保城、林孟皇，顏厥安、周志宏、李建良等之著作，且大法官亦有相關解釋。司法院釋字第 382 號解釋承認教師在品行考核、學業評量、懲處方式方面擁有專業自主。且論者以為此乃例示說明而非列舉，因為教師在授課方面，對於授課方法、技巧、課程內容及教材，甚而參考性課外讀物之決定與選擇固為教師教學自由所包括。學校教育目的不是單純地傳遞知識材料的工廠，同時也要培養學生未來成為有自主能力和有責任感的國民。學校教育任務總體上可涵蓋知識經驗傳遞、獨立判別是非能力、服從民主自由規範習性、容忍及尊重他人並合群相處，對社會國家有責任感，學習在社會中如何行使權利負擔義務，以及為未來就業做準備。一般認為，關於教師教學自由與專業自主之具體內容應包括：教育內容決定權、

教育課程編成權、教科書使用裁量權、輔助教材選定權、生活指導權、懲戒權、自主研修權等。亦即教師對學生除了「授課」外，還有「教育」的重要任務。因為教師任務的多樣性，其專業自主權當隨之擴張。以上均建議本報告加以補充。

三、再者，本報告對政治中立及專業自主應可再加強連結以明確其爭議，突顯其界線，文中有舉行政指導為例，「此二則函示原則均將學校『教職員工生』同等看待，未區別渠等人員係分別適用不同之中立法制規範。」林聖凱「公立學校教師講學自由與行政中立之探討」文中亦主張行政職教師同公職人員，不論下班與否皆須嚴守《公務人員行政中立法》，非兼任行政職教師則基於講學自由與學生受教權，政治言論自由較為寬鬆，而現行行政命令規範似乎未針對此身分特性進行分類而統一規定，產生規範瑕疵之問題，建議亦可參酌。

四、在教師政治中立及專業自主的辯證上，憲法第 21 條所規定教育基本權所保障的對象是學生，但由於學生未具成熟理性，故須對其進行輔導與教育，以落實其自我開展。教育實際上涉及家長、教師與國家的交互影響，所以家長與教師都成為保障教育基本權實現的參與者。其教育權都是基於子女相對利益而存在之利他性權利，其受保障也是為了實現學生（子女）教育基本權。是故，在教育的場域，對於政治議題的相關學習，不應只是單向灌輸，學生表意權的保障更顯得重要，政治的瞭解必須透過學習及經驗累積而取得。因此在學校所提供的課程與教學，更要引導學生學習，使其逐步形成自我的觀點與判斷力，合宜參與表意的實質能力。反之，如果家長或教師之教育權有不當行使如特定政治立場或偏差言論，則逾越教師專業自主權，即構成學生（子女）教育基本權受侵害，並可要求國家基於保護義務而限制家長或教師之教育權。建議可予參酌。

五、「行政中立法」僅 5 字，建議毋庸簡稱「中立法」。

六、註 2 提及行政中立亦有稱之為政治中立，本報告在公務人員部分，以行政中立稱之；在教育人員部分以政治中立稱之。頁 3 又有「教育中立」，建議對名詞釋義加以釐清或說明。

七、註7立法院第7屆第2會期第17次會議議案關係文書(院總第1549號 政府提案第11532號)，98年1月7日印發。其具體內容應予載明。

參採情形：

- 一、第一點意見認為本報告政治中立與專業自主二者之間架構章節不均衡；本報告題目為教師政治中立及專業自主相關問題探討，係就二者爭點依層次臚列探討，實不存在相關爭點數量之比較問題。爰維持本報告架構章節。
- 二、第二點意見建議補充學理上對教育權、教師專業自主權之探討，本報告第五點建議引述學者許育典教授見解及國家教育研究院官方網頁對教師專業自主名詞解釋，並非未就學理及官方網頁資料予以釐清；再者，本報告無意檢視所有學理上之教師專業自主意涵，認為應參考德國作法，由教育主管機關邀集學者專家、教師（團體）代表，因應時代變革，予以探討教育基本法、教師法所稱之專業自主（權）內涵為何，並建議於教育基本法明定教師專業自主之定義；另基於以國民教育基本權為核心的學校法制及以學術自由為核心的大學法制之保障核心不同，並應進一步研議區分中小學與大學教師「專業自主」不同之內涵。
- 三、第三點意見有關非兼任行政職教師則基於講學自由與學生受教權，政治言論自由較為寬鬆，而現行行政命令規範似乎未針對此身分特性進行分類而統一規定，產生規範瑕疵之問題部分，建議亦可參酌部分，本報告已明確指出現行教育基本法第6條雖揭櫫教育（政治）中立原則，但對象僅限於「學校及主管教育行政機關」，欠缺以「教師」為主體之規範，相關行政指導函文亦未予以明確規範，並引述學者呂理翔副教授看法，爰所提意見錄供參考。
- 四、第四點意見有關憲法第21條所規定教育基本權所保障的對象是學生部分，本報告業已提出，從我國憲法規定來看，憲法第21條規定的國民教育基本權與憲法第11條學術自由的保障，型塑成兩套不同保

障核心的教育法制，以國民教育基本權為核心的學校法制及以學術自由為核心的大學法制（前者目的是在促進學生的人格自由開展，後者目的在追求學術自由）等；所提意見錄供參考。

五、第五點意見有關「行政中立法」毋庸簡稱「中立法」，本報告多次引述行政中立法及教育基本法，前者為期行文簡潔，爰簡稱中立法；另因基本法是立法模式之一種，特定重要事務均有可能制定該重要事務之基本法，後者如簡稱基本法，易遭誤解，爰未簡稱。

六、第六點意見有關名詞釋義部分，本報告業已敘明行政中立亦有稱之為政治中立，在公務人員部分，以行政中立稱之；在教育人員部分以政治中立稱之；另已從法制面界定教育中立原則涵括政治中立及宗教中立。相關名詞應屬明確。

七、第七點意見已參採並配合於本報告內文敘明「參照中立法之立法說明」。

吳副研究員欣宜：

本報告針對我國教師政治中立與專業自主之法制現況，結合比較法觀察提出法制建議，整體分析脈絡清晰。

首先，本報告指出現行教育基本法第 6 條雖揭櫫教育中立原則，但對象僅限於「學校及主管教育行政機關」，欠缺以「教師」為主體之規範，導致教師在參與政治活動或課堂中涉及政治性言論時，缺乏明確法律依據判斷界限。此點在實務上確實引發爭議，尤其當教師兼具行政職務時，既有公務人員行政中立法之準用規定，與「公教分途」原則存在一定張力。

其次，本報告參照德國法制，提出低密度規範模式，強調教師在遵守自由民主基本秩序前提下，仍得保有一定程度之政治表達與教育引導功能，並採取「禁止灌輸、呈現爭議、培養判斷力」三原則。此與單純要求絕對中立相比，更能兼顧學術自由、教育目的與學生多元思辨能力之培養，對我國立法方向頗具啟發性。

在制度改革建議上，本報告不僅著眼於教師，亦納入契僱行政人員、研究人員等教育相關人員，主張適度擴大政治中立義務之適用範圍，並釐

清與專業自主之界線。特別是建議於教育基本法明確定義「專業自主」，並依中小學與大學予以區別不同內涵，以回應憲法上國民教育基本權與學術自由保障核心差異之理論需求，具備體系性與可操作性。

然而，本報告雖提出多項修法建議方向，惟對於具體條文設計、違反規範之法律效果及救濟途徑仍著墨較少，日後或可進一步在立法技術與權衡中再予補強。

綜上論結，在政治中立與專業自主之間尋求平衡，實為教育法制設計之核心挑戰。本報告成功突顯我國教師政治中立規範之不足，並以比較法提供可行之低密度規範模式，既能保障教師學術與表達自由，又可維護校園中立與公共信任，值得作為修法參考。然而，立法者在具體化此模式時，仍須精細設計規範內容與配套機制，以確保其能在本土教育環境中落地實行。

參採情形：

所提意見贊同本報告部分，錄供參考；本報告係定位為提出教師政治中立及專業自主立法方向之建議，並未進一步設計具體條文；另違反規範之法律效果及救濟途徑部分，因尚未有以教師為主體之政治中立規定，現階段礙難設計，尚待日後進一步探討。

田副研究員華仁：

本報告針對教師政治中立與專業自主之核心議題，深入剖析我國現行法制之不足，並援引德國立法例以為對照，內容精闢，極具參考價值，茲補充以下幾點建議供參：

一、建議四建議主管機關參照德國作法及學者建議以「行政指導」或等方式釐清教師專業自主與政治中立相關界限，此建議具執行上之彈性，值得肯定。然行政指導之法律位階較低，鑑於教師政治中立與專業自主之界定，涉及憲法言論自由、學術自由等基本權利之限制，若僅以法律位階較低之行政指導為之，長期而言恐仍有法安定性不足之疑慮，且從國會監督之角度觀之，亦將使攸關教師基本權利之重要事項，過度依賴行政機關之裁量，削弱立法者對其實質內涵之監督力

度。爰建議除短期內以行政指導補充規定外，基於「法律明確性原則」，中長期仍應將相關重要之核心解釋原則，提升至具明確性與可預測性之法律或法規命令位階（如《教師法》或其施行細則），以資周延。

二、本報告及現行法規所探討之「政治活動」，多聚焦於「政黨」或「公職候選人」相關之選舉與黨派活動。然近年諸多重大政治爭議係圍繞特定政策議題而生之「公民運動」（如大罷免大成功），其本質雖具高度政治性，但未必與特定政黨有直接連結。教師及研究人員作為知識分子，參與此類公民運動乃其公民權利之展現。現行法規對此種「非關黨派、而關乎政策」之政治性活動，應如何界定其中立界限，規範似有不足。建議未來訂定相關規範或行政指導時，應明確區分「黨派競選活動」與「公民運動」，對前者應從嚴規範，對後者則應在不影響教學本務及恪守專業倫理之前提下，給予適度之尊重與保障，以兼顧教育人員之專業自主與公民權利。

三、本報告將「政治中立」定位為教育人員應盡之「義務」，並以此為核心建構相關建議，論理清晰。然行政中立制度亦具有保障公務人員服公職權之「權利」面向，亦即作為一種「制度性保障」，旨在保護教育人員免於不當之政治干預或壓力。為使此一制度建構更為平衡，建議未來訂定相關規範或行政指導時，除規定教育人員應遵守之消極不作為義務外，亦可納入此一「防禦權」或「保護性」之面向。例如，可於《教師法》中增訂條款，賦予教師得拒絕長官或民意代表要求其從事違反政治中立行為之權利，並建立相應之申訴與保護機制。如此，政治中立將不僅只課予教師之單方義務，亦成為保障其專業自主之堅實後盾。

參採情形：

一、第一點意見贊同本報告部分，錄供參考，另基於「法律明確性原則」，中長期仍應將相關重要之核心解釋原則，提升至具明確性與可預測性之法律或法規命令位階部分，錄供主管機關參考。

二、 第二點意見及第三點意見立意良好，均錄供主管機關參考。

散會：下午 3 時 40 分