

# 一綱一本政策的法律分析

許育典\* 凌赫\*\*

## 摘 要

臺北縣市及基隆市自2006年起，爲了減輕家長經濟及學生課業負擔，共同推動一綱一本政策，亦即由北北基區教育當局就市面上的教科書中，分科「推薦」其中一種版本，轄內的學校將共同採用此一版本教科書，然而，這項所謂的「建議政策」或是「行政事實行爲」，卻可能仍產生對各校實質的拘束力，而違背了《國民教育法》的規定。此外，針對一綱一本政策，教育部除曾以函令表示法律上見解外，更禁止部編本參與一綱一本的選書程序，就此而言，雖然教育部的作法較符合《國民教育法》第8條之2的立法精神，但是，教育部此種消極的、非正式的行政手段運用，是否符合法治國家的基本要求，其實也並非全然無疑。此種中央與地方教育當局間，以消極不參與選書對抗「不違法」選書「建議」，除了形成雙雙試圖規避法律的弔詭情況外，也恰巧反映了我國「獨特」的教育行政文化。故本文從法治國家的觀點，分別檢驗地方政府的一綱一本政策與教育部禁止部編本參與選書程序一事，以及事件背後所反映出在我國教育行政實務上，政治權力與官僚文化優於法制，而總以具有實質

---

\* 許育典，國立成功大學法律學系暨科技法律研究所教授  
電子郵件：hsuyd@mail.ncku.edu.tw

\*\* 凌赫，國立成功大學法律學系暨科技法律研究所博士班研究生  
電子郵件：a486610015@yahoo.com.tw

投稿日期：2008年10月24日；修正日期：2009年2月25日；接受日期：2009年3月20日

效力的「事實行為」或「行政指導」做為執行政策手段的教育行政文化。

關鍵詞：教育基本權、教學自由、依法行政原則、教科書、一綱一本政策

Contemporary Educational Research Quarterly  
March, 2009, Vol.17 No.1, pp. 1-36

## A Legal Analysis of “One-Guideline-One-Version Policy”

Yue-Dian Hsu\* Her Lin\*\*

### Abstract

The government of Taipei City, Taipei County and Keelung City announced their “one-guideline-one-version policy” and “joint sponsorship of basic skills achievement tests for junior high school students.” Due to “one-guideline-one-version policy” against the “one-guideline-multiple-versions” principal of national education act, the policy has become a dispute between local governments versus the ministry of education. Furthermore, this dispute exactly reflect the custom of administrations, that the administrations prefer using informal way to legal way. To analyze those disputes in legal study, we use the constitutional protection of education basic right to verify the justification and appropriateness of the one-

---

\* Yue-Dian Hsu, Professor, Department of Law and Institute of Law in Science and Technology, National Cheng-Kung University  
E-mail: hsuyd@mail.ncku.edu.tw

\*\* Her Lin, Doctoral Student, Department of Law and Institute of Law in Science and Technology, National Cheng-Kung University  
E-mail: a486610015@yahoo.com.tw

Manuscript recieved: Oct. 24, 2008; Modified: Feb. 25, 2009; Accepted: March 20, 2009

guideline-one-version policy, since the constitution is generally held to contain basic society values. Moreover we use principle of rule of law and theories of judicial review to undertake a legal analysis of that policy.

**Keywords:** fundamental right to education, freedom of education, principle of rule of law, textbooks, one-guideline-one-version, textbook policy

## 壹、前言

臺北縣市及基隆市自2006年起，共同推動北北基一綱一本與共辦基測政策，而其中所謂北北基一綱一本政策（以下簡稱一綱一本政策），是由現在市面上的一綱多本教科書中，由北北基區教育當局選擇其中一種版本，且北北基區轄內的各級國民學校，將共同採用此一版本的教科書。就此政策的目的，在北北基「一綱一本及北北基共辦基測政策」的政策說明書中指出：

一方面是回應社會的期待，反映多數家長的心聲，突顯了家長和學生對目前教科書一綱多本政策普遍的憂慮與看法；另一方面，也在促使教育部正視一綱多本政策造成了家長經濟及學生課業負擔問題的嚴重性和迫切性。（臺北市政府教育局，2007）

但是，對於北北基區教育當局這樣的說法卻並非沒有質疑與反對的聲浪，事實上，有不少家長與教師團體均表示反對（林嘉琪，2008；張錦弘，2007），在人本教育基金會的推動下，甚至有教師及家長，對臺北市政府推行一綱一本一事提出了行政訴訟。

按所謂一綱一本政策，雖然並非如同過去的部編本，係由教育部統一編訂全國統一之教科書內容，但承前所述，當此項政策已經形成實質的拘束性時，除了北北基區教育當局對於教科書的內容，可能會產生相當的影響力之外，由於北北基區人口占全國極大比例，是以，北北基的選書亦會產生全國性的影響，而這些相關的效應，也正是相關團體如此抗拒此項政策的原因。

對於北北基的一綱一本政策，雖然臺北市政府教育局對外宣稱，「一綱一本」只是個「建議性」的政策而已，並表示定案版本只供學校參考，校方可決定是否採用，然而，由於這項「建議政策」或是「行政事實行為」，仍不免產生對各校實質的拘束力，如97學年度開學後，根據報導指出：

北市多數國中學校採用推薦版本，其中，70所公立學校皆採用推薦版本，15所私立國中則有12所選用推薦版本。

由此可知，北市所有的公立學校與絕大多數的私校最後都採用所謂「推薦版本」（郭美瑜，2008），而可能違背了《國民教育法》的相關規定（李建良，2007a：4；李惠宗，2004：339）。

此外，也使我們感到興趣的是，教育部針對一綱一本政策所做的回應，教育部除曾以2007年4月11日的臺國（二）字第0960053997B號令表示其法律上的見解外，其後更禁止部編本國中數學、自然科教科書（以下簡稱：部編本），參與一綱一本選書程序。就此而言，雖然教育部的作法看起來是較符合《國民教育法》第8條之2的立法精神，但一方面教育部此種消極的、非正式的作法，是否符合法治國家的基本要求，其實並非全然無疑；且另一方面，教育部雖然並未直接與北北基區教育當局正面衝突，然而，事件的結果卻仍在社會上掀起一陣不小的波瀾（韓國棟，2008a，2008b），而教育部不透過相關的法律規定處理，卻以禁止部編本參與一綱一本選書程序（以下簡稱：選書），做為抵制一綱一本政策的手段，形成了中央與地方教育當局相互間，以消極不參與選書對抗「不違法」選書「建議」的局面，此除形成一個雙雙試圖規避法律的弔詭情況外，也反映了我國「獨特」的教育行政文化。

是以，就一綱一本政策的法律分析，本文將從法治國家的觀點出發進行討論，以此分別檢驗地方政府的一綱一本政策與教育部禁止部編本參與選書程序一事，以及事件背後所反映出在我國教育行政實務上，政治權力與官僚文化優於法制，導致相關政府部門常以具有實質效力的「事實行為」或「行政指導」做為執行政策手段的行政文化。

## 貳、一綱一本政策對教育基本權的侵害

按從臺北高等行政法院判決96年度訴字第03797號案件中，原告教師施順忠等係主張被告臺北市政府的一綱一本政策（該案件係由原告施順忠、蕭曉琳及魏愛娟所提起，其中施、蕭兩人分於北市國中任教，魏愛娟則為學生家長），侵害其等基於《國民教育法》第8條之2第2項、《教育基本法》第3條與第8條、《教師法》第16條保障原告蕭曉玲等的教學專業自主權，以及原告學生家長魏愛娟的參與教科書選用及子女受教權（林俞君，2008：48）；則由該案原告的教師及家長們主張有權利侵害，由此不難得知北北基的一綱一本政策，並非僅是「解決學生的升學壓力」，且不涉及人民權利的單純行政，而確實可能涉及了學生、家長與教師的權利。

又，雖在該案中，提出訴訟的教師及學生家長係主張「法律上」的權利，但實質上，該一綱一本政策所涉及的層面亦非僅限於法律的層面，而更涉及憲法上的層次。按我國《憲法》第21條雖然將權利與義務並陳，然學說在《憲法》第21條條文的解釋上，多認為教育純粹是一種基本權（法治斌、董保城，2004：173；周志宏，2003a：483；許育典，2002：24；許慶雄，1992：156），且更可由教育基本權衍生出許多不同的功能，以期周延地保障人民權利。在教育基本權的眾多保護功能中，在與教科書相關的事項上，主要是涉及了學生的自我實現權、父母的教育權、教師的教學自由與教育基本權的客觀價值秩序功能（Hsu, 2000: 111）。但是，在一綱一本政策所引起的相關爭議上，由於本文所要對焦的對象是在於傳統教育行政體系下的法治問題，而在我國特殊的教育行政文化之下，與本事件最具相關性的還是教育基本權的客觀價值秩序功能與教師的教學自由，故本文在以下兩節的討論也將聚焦在這兩種功能之上。

## 一、由教育基本權客觀價值秩序檢驗一綱一本政策

### (一)《憲法》對國家教育監督的要求

爲了確保人民的教育基本權，一般多肯認國家對教育事項具有教育高權，進而可以介入教育領域中，與家長及教師共同參與教育領域事務的必要。對此，我國《憲法》第162條即規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督」，從文義上觀之，這樣的規定說明了，我國相關的教育事項應該要依照法律，由國家進行監督（周志宏，2003b；許育典，2002：51；董保城，1997：227）。可是，這樣的規定仍舊有不足的地方，《憲法》第162條僅規定國家就教育監督必須要以立法方式爲之，亦即僅規定了憲法授權的形式上要件，而並沒有說明國家教育監督的內容，應該要受到憲法的何種拘束，故必須要藉由體系解釋的方式，透過對《憲法》第21條所規範「教育基本權」本身的解釋，以補充《憲法》第162條的不足（蘇永欽，2002：423）。

按德國由《基本法》第7條第1項所擴張的憲法義務，該國《基本法》第2條第1項不再僅限於防禦權的功能，也賦予進入已設立公立學校的權利，並形成國家促進教育的客觀法上責任等功能（Jarass & Picroth, 2000），而由我國《憲法》第21條所規範的「教育基本權」，透過基本權的功能建構，除了傳統的防禦權功能之外，又發展出共享權功能、制度性保障功能、程序與組織保障功能，並由這些多樣的基本權保護法益交織成基本權的保護網（許育典，2002：39），而以教育基本權的核心，即學生的自我實現爲目的，所形成的客觀價值秩序功能，更由上而下拘束整個國家的法秩序。

在教育基本權客觀價值秩序功能的發展下，國家爲了促進學生人格的自我實現，必須使學校成爲多元文化學習的自由開展空間（許育典，2005：26），此即爲憲法賦予國家教育監督義務的原因，所以，國家教育監督的規定



更必須使教育系統能夠提供，並按照學生能力開放符合今日社會需求的教育，也正因此，除了計畫與組織教育機構外，教育過程與課程目標的確立，也屬於國家的形成範圍，而國家基本上可以追求其所設定的教育目標（BVerGE 47, 46-85）。必須要進一步說明的是，國家義務的履行並非是一種全有全無的方式，基本權客觀價值秩序的實踐與規則的遵守有所不同，可視為是一種原則的實踐，亦即，由於所謂的原則是指在事實上與法律上最大可能的實現，即原則是一種最適化的要求，所以，我們雖然無法精確地描述教育基本權客觀價值秩序功能的構成要件，但是，至少可以對國家義務大致上的內容加以描述，以做為國家履行其義務時的遵行方向（李建良，2000：28）。

教育基本權客觀價值秩序，又可以體現為國家中立原則與寬容原則。首先，基於國家中立原則，對於有關價值及世界觀的教育事務，國家負有不得對之加以侵犯的誡命，對於具有不同信仰價值等之人民，更在教育領域中，負有建立使人民得以自由開展空間的義務。此外，在國家的寬容原則下，國家應該尊重並保護少數文化的發展，使多元文化能夠實際的在社會上展開（許育典，2002：59-69）。所以，在教科書的相關事項上，一方面國家權力應對教科書內容保持意識型態中立，這是因為國家教育監督的目的在於促進學生的人格自由開展，故國家對於各種價值與意識型態均應加以尊重；另一方面，基於客觀價值秩序功能的積極要求，國家更應該要透過其教科書政策，在課程中盡可能地提供多元的教育內容，避免主流價值壟斷的教育內容，使學生能夠認識到不同的價值。

## （二）教科書選用事項的權限劃分

就教科書的教育監督事項而言，教科書的內容為因應各地不同之地方文化、習俗、地理、人文與藝術風貌，地方在教科書選用、監督等事項上，亦應有其自治教育權。事實上，早在多年前有論者即指出，教科書編審及選用的權

利應該要下放（顏厥安、周志宏、李建良，1996：214），但相對於此，依照我國《憲法》第108條第1項第4款的規定，國家對於教育制度仍有其立法權限，可以形成全國性的教科書制度，而此即《國民教育法》第8條之2第2項，由中央所訂法律直接越過地方自治團體，將選書程序交由各校校務會議決定之權源所在（周志宏，2008）。但須注意的是，不論教科書選用的形成權限誰署，其均不得與《憲法》中之教育基本權——保障人民自我實現之意旨有所違背。

### （三）一綱一本政策違反教育基本權客觀價值秩序

承前所述，基於教育基本權客觀價值秩序功能的要求，國家應該要透過其教科書政策，在課程中盡可能地提供多元的教育內容，因此，就教科書市場的控制上，教育當局對於教科書市場的責任應在於促進多元的教科書版本與內容（Stock, 1992: 241）。而教育基本權客觀價值秩序功能，既然係由上而下拘束整個國家的法秩序，所以，不論是中央或地方的教育行政當局，均應受到教育基本權客觀價值秩序的拘束（許育典，2008：116-117）。

在一綱一本的政策之下，北北基區教育當局雖以減輕學生壓力為目的，卻忽略了最大的問題在於教育的目的不是在於升學，升學考試只是教育的次要環節，如果為了升學考試的方便性，就可以任意影響教育的內容、限制教育的多元，這樣的教育政策多少欠缺了對教育目的之根本性思考。事實上，減輕升學歷力的作法有許多，例如，提供相當品質的教育資源以解決升學競爭，或是透過社會教育改變升學主義文化等。然而，一綱一本政策，為了升學考試的方便性，卻是以教育內容的多元為祭品。

當然，支持一綱一本的意見認為，一綱一本並不必然導致一元學習，提出可藉由教師的多元教法，解決一元學習的問題（林騰蛟，2007：15）。可是，這樣的說法，顯然是忽略了我國教育實務中，教科書主導課程的情形，否則要是課程均由教師完全主導，用什麼教科書都一樣，北北基區教育當局又何

必大費周章推動「一綱一本」？所以，一綱一本的教育再改革，除了在同一版本的教科書下，已經限制了教科書版本、內容多元性的可能外，更導致了與促進多元教育全然相反的結果，則該一綱一本政策自己違背了教育基本權所建構客觀價值秩序。

其次，雖然一綱一本政策看來像是紓解升學壓力的「靈丹妙藥」，但是以民意調查做為後盾的北北基區教育當局，卻顯然忽略了《憲法》才是國民意志的最大公約數，自治行政仍須在憲法的價值秩序下運作。何況，在現實面上，升學主義的幽靈不去，升學壓力就不可能有降低的一天（李建良，2007b：33），因為第一志願的名額永遠就只有一、兩千人，改成「一綱一本」以後，名額也不會變多，在這種制度不變的情況下，學生的壓力根本不可能有多大的紓解。則在北北基的一綱一本政策下，除了無法解決升學壓力的問題，也不能提供在教育上的多元選擇，造成教師無法針對課程的需求選擇合適的教科書，不但影響教師的教材選擇、課程形成自由，也影響到學生的人格自由開展。因此，北北基的一綱一本政策，確實違背了教育基本權客觀價值秩序。

## 二、一綱一本政策對教師教學自由的影響

### （一）教師教學自由與教材選擇

#### 1. 教師教學自由的憲法基礎

教師的教學自由是否具有憲法上的基礎，並非毫無疑問，例如，在德國法上雖然肯認教師有教學自由，也肯認教師的教學自由，是教育學生成為未來公民所不可或缺的要素，但這樣的教學自由，仍是在各邦的教育行政法規與教育當局的監督下，透過相關法規對教師所授予的裁量權限，或是藉由教師對不確定法律概念在教學中的詮釋取得（Rux, 2002）。故雖在教育當局的教學計畫中，必須要保持教師的自由空間，然而一般認為，在德國法上中小學教師的教

學自由，仍無法從基本法的學術自由或是國家的教育監督義務中導出，也無法由擔任公職的相關規定尋得規範基礎，故被認為並非是基本權（Nichues & Rux, 2006: 243-245）。

至於在我國法上、在學說上，就中小學教師教學自由的憲法上的基礎或有不同見解（李惠宗，2004：173；周志宏，2003b：32），但就教師享有教學自由的《憲法》上權利，此點則沒有太大歧異。相較於以《憲法》第11條的講學自由，做為規範基礎，所可能導致將中小學學生客體化的疑慮（許育典，2002：244-245），實不若透過對《憲法》第21條所規範「教育基本權」的解釋，在以學生的自我實現權為前提之下，再行建構教師教學自由內涵。

基於《憲法》第21條的「教育基本權」，教師固然享有一定的空間，可以自由形成其所欲的教學內容，例如，在教材、教法等事項上，教師應有權選擇適合其教學所需的教材或教法，且基於教學自由的防禦權性質，當教師的教學自由受到侵犯時，教師亦得援引之以對抗侵犯。但這樣的教師教學自由，仍不能豁免於國家合憲的限制（許育典，2007：51-52）。這是因為，在以學生的自我實現為前提下，國家對教育有其教育監督權，故為了確保學生的人格自由開展，教師的教學自由也有可能會受到來自國家教育監督或學生父母教育權的限制（Hochstetter, Muser, & Seifert, 2000: 179）。

## 2. 教師的教材選用自由及其限制

教師的教學自由既包括了教材選用自由，而所謂教材，既然是指協助學生學習的任何物體，可能是印刷物件、物體模型、視聽項目、網路多媒體或任何以上的綜合體，且必須經由學生與教師的互動始能發揮功能者（江姮姬，2001：137）。因此，所謂的教材選用自由是指教師有權選擇在上開範疇內的物體，以進行其教學（Maunz, 1990: 269）。

既然教師的教學自由並非全然不受限制，則教師在教材的選擇上，是否

具有完全的教材選用自由，自亦非毫無討論空間。對此，德國聯邦憲法法院在性教育判決中指出，在確立教育目標時，爲了使教師能夠合理行使教育責任，是否讓教學自由留有足夠空間，必須考慮到是否教師在教學時仍有其餘地（BverGE: 47, 46-85）。因此，在教育行政機關所定準則下，教學自由仍包括了教材選用自由，例如，教師可以在選讀的教科書範圍內，選擇其認爲適合的讀物，並可在各種經許可的教科書中選擇其認爲合適者（Stein & Roell, 1998: 38）。

教師的教材選用自由之所以須受限制，是由於教育目標係由國家集中確定，確定此種目標並非是教師教學自由的範疇。國家所確立的教育目標能以何種教材來達成，國家能大略地集中加以規定，此爲集中教育標準利益下的要求（Glottz & Faber, 1994: 1369）。而由於何種教科書與教育目標的選擇與利用，大致上決定了學校課程的內容，因此，在由教師選擇教科書的情況中，必須受到相關教育法規與教科書目錄的限制，即基於現代教育系統化的需求，爲了確保教育可以有效地銜接，在教科書的選擇上，應該要考量到教科書與課程綱要的關聯性（范乃中，1996）。

上開所述之考量，即係《國民教育法》第8條之2規定：

國民小學及國民中學之教科圖書，由教育部審定，必要時得編定之。教科圖書審定委員會由學科及課程專家、教師及教育行政機關代表等組成。教師代表不得少於三分之一；其組織由教育部定之。

國民小學及國民中學之教科圖書，由學校校務會議訂定辦法公開選用之。

的原因，亦即除採取教科書審定制度外，並將教科書選用的程序設計爲由學校教師透過教師會議共同行使的原因。

最後要強調的是，雖然教師在教科書選擇與使用上，必須注意教育行政

機關對教科書採用或使用的相關決定 (Heckel & Avenarius, 2000: 432)。可是，因為教科書的使用涉及教師教學自由，故教育機關不能任意禁止選擇教科書的權利，教育當局僅能建議教師，選用通過審定的教科書，而無權禁止教師使用未經審定的教科書 (周志宏，2003b：31)，亦無權禁止教師選用教科書 (含補充教材) (許育典，2007：358)，且若教師教材的選用自由受到不當限制，例如：禁止使用補充教材，則顯然已經構成對教師教學的侵害。

## (二) 受到一綱一本政策影響的教學自由

### 1. 基本權侵害的判斷標準

教師的教學自由是否受到侵害的判斷標準在於，如果公權力的行使，會造成個人的行為產生困難，甚至使個人的行為成為不可能，而此行為屬於基本權所保護的範圍時，則這個公權力的行使，便會造成對基本權的侵害 (許育典，2002：299)。這樣的國家活動無論是有意或無意、直接或間接、發生法律或事實上的效果、是否具備下命性或強制性等，均可以被視為是一種對基本權的侵害 (法治斌、董保城，2004：173)，且亦包括了行政上的事實行為 (許育典，2008：149)。

至於所謂侵害基本權的公權力的行使，其主體也不僅限於國家本身，即便是國家將自身的任務交由其他具有法律上獨立性的組織執行，則此種間接的國家行政 (陳敏，2003：918)，也可被包括於前述侵害基本權的公權力之中，是以地方自治團體的行政行為，自然仍受到《憲法》的拘束。

### 2. 一綱一本政策的法律性質

按《行政程序法》165條的規定，所謂行政指導係指：

行政機關在其職務或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法促請特定人為一定作為或不作為之行為。

則該條所謂特定人解釋上應是指一般人民而言，因此，若將《國民教育法》第8條之2第2項等規定，解釋為是各學校的權限，而非教師或家長的權利，則該一綱一本的政策即係為行政內部行為，而至多僅可能對各私校構成行政指導。但由於教師本即有其教材選用自由，而僅是參與的程序是透過校務會議為之（許育典，2007：328），是以，若將該政策解釋為係針對個別教師與家長為之時，即可被視為是一種行政指導，而仍須受到法律的拘束（陳敏，2003：627）。

### 3. 一綱一本政策對教師教學自由的實質影響

又按臺北市政府教育局雖然表示，只是「建議」用哪一本教科書，並沒有做出任何正式的行政行為，以規避相關法規的適用，所以，要了解問題的關鍵，必須要將與一綱一本學生的北北基共辦基測政策，一同列入思考的脈絡之中。簡單地說，北北基區教育當局就是利用「北北基的基測會依一綱一本選出的版本命題」，來達成控制該區各級學校選書的政策目標，但是，有參加過考試的人都知道，不看會考的那本的人真的是傻瓜，所以，只要決定了以某一版本做為基測的出題依據，該區各校自然「不敢」不加以採用；也就是說，這項「建議」在透過基測出題的加持後，確實對北北基區的各校產生實質的拘束力，而可以達成「一綱一本」的政策目標，但卻在實質上違背了《國民教育法》的精神，此即學者所稱「既要一本，又要合法的兩手策略」（李建良，2007a），亦即北北基區用建議的巧門，迴避了《國民教育法》的拘束。

況承前所述，事實上，在97學年度開學後，根據相關新聞報導指出，臺北市絕大多數的國中學校採用推薦版本，由此可知，在我國教育行政上命下從的文化下，臺北市所有公立學校以及幾乎全部的私立學校都採用所謂「推薦版本」，則由這項顯非巧合的結果觀之，更證明這項「建議政策」或是「行政事實行為」，確實對北北基區各校產生了實質的拘束力。故可知在北北基推行一

綱一本的政策下，各校絕大多數均遵照選用北北基於2008年5月間所評選及「推薦」的教科書，是以，在此種情況下，縱使個別學校中的教師，對適於教學的教科書有不同見解，試圖要選用不同的教科書做為教學之用，在一綱一本政策推行後，現實上也屬不可能，故該北北基的一綱一本政策，確實實質影響到教師選擇教材的自由，而侵害到《憲法》上所保障教師的教學自由。

#### 4. 對《國民教育法》教材選擇權的侵害

按由人本教育基金會主導、由教師及學生家長所提起的臺北高等行政法院96年度訴字第03797號案件，原告等係訴請法院判決：

(1)被告應停止與臺北縣政府及基隆市政府之教科書評選行為，並退出「北北基一綱一本及共辦基測指導委員會」。(2)被告不得公布上項教科書評選之結果。(3)被告不得明示、暗示其與臺北縣政府及基隆市政府自辦基測命題範圍之教科書版本。(4)被告不得以一切強制或非強制手段，干涉臺北市內各國中選用教科書，並應不得為關於教科書選用之任何方式建議……。(臺北高等行政法院96年度訴字第03797號判決)

然原告等以權利受到侵害為由，就一綱一本政策所為之上開訴訟上主張，卻遭到法院判決的駁回，判決的理由主要是在於，原告即提出訴訟的教師及家長並不具有法律上的權利，然而，承前所述，北北基的一綱一本政策確實會侵害到教師的教學自由，是以，就該判決所持理由即有再做進一步分析的必要。

按該判決理由指出：

……然有關國民小學及國民中學教科圖書之選用，依《國民教育法》第8條之2第2項之規定，係由國民小學、國民中學之「學校校務會議」訂定辦法公開選用之，而非賦予教師個人或學生家長個人有



此權限。且依《國民教育法》第10條第1項規定，教師個人或學生家長個人將來雖「有機會」參與「學校校務會議」，其與學校或學校校務會議，仍有不同，難認其有教科書選用權利受侵害之情事云云。

復指出：

本件原告提起預防性不作為之訴，請求被告不得為評選教科書、推薦各校選用教科書等行為，依《國民教育法》第8條之2第2項規定觀之，原告並非選用教科圖書之權利主體，並無實施訴訟之權能，其提起本件訴訟，即有當事人適格之欠缺云云。（臺北高等行政法院96年度訴字第03797號判決）

均係以《國民教育法》第8條之2第2項所規定的權利主體，並非學生家長或教師為判決理由。

然而，在該判決論斷判決理由的一開始，即明確指出：

按人民為教育權之主體；為實現教育目的，國家、教育機構、教師、父母應負協助之責任（《教育基本法》第2條第1項、第3項參照）。故學生為教育基本權的基本權主體，而教師、父母則為保障教育基本權實現的參與者。（臺北高等行政法院96年度訴字第03797號判決）

是以，就此而論，該判決既然也肯認教育基本權的權利主體在於學生、教師及學生父母，則該判決卻同時以《國民教育法》第8條之2第2項所規定之權利主體並非學生家長或教師，其判決理由自難謂無矛盾之處。按承前所述，教師教學自由中的教材選用自由，雖然並非全然不受限制，但仍為憲法上教育基本權的保護領域所及，是以，在解釋相關法律條文之時，自應將憲法教育基本權保障教師教學自由之意旨一併列入考量，而非僅做單純之文意解釋，何況，「國民小學及國民中學之教科圖書，由學校校務會議訂定辦法公開選用

之」；「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」，《國民教育法》第8條之2第2項、同法第10條第1項分別訂有明文，是以，在文意及體系解釋上，教科書的選擇本來即應由教師參與，且為教師的教材選用自由，僅是參與的程序是透過所謂校務會議或教師會議為之（許育典，2007：328）；且若從《憲法》第21條保障教師教學自由做憲法的目的性解釋，更不難得出教師依照《國民教育法》第8條之2第2項有教材選用自由的結論。

又退萬步言，縱使認為《國民教育法》第8條之2第2項無法導出教師有選擇教材的權利，然而，承前所述，既然教育基本權為保障憲法上的基本權，教師教學自由中的教材選用自由，也為教育基本權的保護領域所及，且該判決基本上也認同教師、學生父母為教育基本權的主體，則臺北高等行政法院在進行裁判時，卻未同時思及人民的教育基本權，也可能同時受到一綱一本政策的影響，而逕自做出由教師、學生父母提出訴訟係屬當事人不適格的論斷，該判決在法律的解釋與適用上，確實有值得商榷之處。

### 參、以依法行政原則檢驗一綱一本政策

按當國家行為若是侵犯到人民基本權的基礎範圍者，我們通常可以將這種情形視為是一種違憲的徵兆，因此，除非國家能夠提出憲法上的正當理由，否則即構成對人民基本權的違憲侵害（李建良，1997）。在前兩節中，透過對一綱一本政策的法律分析，不難發現該項政策確實侵害了教育基本權的保護法益；也就是說，對於這樣的情況是可能違憲的徵兆。因此，為了進一步分析現行教科書審定制度的合憲性，在以下這一節裡，將試圖對一綱一本政策進行形式規範面的檢驗。

## 一、依法行政原則的意義

在權力分立的發展下，行政權必須受到法律的拘束，行政權的行為不得違反法律，並必須受到法院的監督，這也就是所謂的「依法行政原則」。而法律也就是立法權所以可取得相對較為優越的地位，一則是因為法律具有固定的形式與程序以及抽象的內容，因此，可使國家行為對人民來說，更具可量度性、可預見性與可信賴性；另一方面，對於控制國家權力的目的，被認為適於達成目的的手段，便是藉由人民的控制，亦即人民透過議會參與立法，以議會支配做為人權保護的屏障，此即依法行政原則之目的所在（許宗力，1999a；黃舒芃，2004：14），其下又可以分為「法律優位原則」與「法律保留原則」兩項原則。

### （一）法律優位原則

「法律優位原則」要求行政權受現行有效法律的拘束，不得採取違反法律的措施，且應遵守法律不得有所偏離。而在我國《憲法》第172條規定：「命令與憲法或法律牴觸者無效」，以及《行政程序法》第4條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」，均是法律優位原則在實定法上的具體表現（陳敏，2003：153），且行政機關依據法規所為之行政作用，除了不得牴觸法律之外，自然也應遵守位階更高的憲法相關原則，尤其是憲法就基本權的相關規定，為憲法的價值決定，也具有拘束行政權的效果（李建良等，2004：77）。

### （二）法律保留原則

至於所謂的法律保留原則，係指沒有法律授權行政機關即不能合法的做成行政行為，蓋憲法已將某些事項保留與立法機關，須由立法機關由法律加以規定。至於是何種事項有法律保留的適用，則呈現一種層級化的關係，就涉及

人民基本權的重要事項，須由國會立法加以保留又稱為國會保留。就涉及人民權利的其他事項，可以由國會授權行政機關自行訂定，惟須符合授權明確性的要求，也就是立法者就授權的目的、範圍、內容都須明確訂定，至於非關人民的事項，則無須適用法律保留原則（許育典，2008：64-65）。

## 二、依法行政原則下一綱一本政策的思辨

### （一）主張一綱一本政策違法的見解

按教育部2007年4月11日的臺國（二）字第0960053997B號令，已經明確指出：

《國民教育法》第8條之2第2項所定，國民小學及國民中學之教科圖書，由學校校務會議訂定辦法公開選用之，係指學校應本於教育專業，依法定程序，完全自主決定，自行公開選用。其選擇教科圖書之主角是個別學校之校務會議，其職責是訂定選用辦法，選用方式要以公開方式行之，因此，學校不得將選用權，委由主管教育行政機關或其他機關、學校辦理，主管教育行政機關亦不得以任何建議、暗示、提供參考版本或其他刻意操作之方式，直接或間接介入、干預或實質影響學校選用之決定，侵害法律所保障之多元內涵。

顯見教育部的見解係認為，一綱一本政策與《國民教育法》第8條之2有所違背。

至於代表人本教育基金會提出訴訟的施順忠等，則對一綱一本的違反依法行政原則主張：

被告之行為顯然違反《國民教育法》第8條之2第2項之規定。被告公布評選之教科書並推薦各校選用、公布自辦基測命題範圍教科書版

本……所有學校不得不選用被告所公布之教科書……惟被告代表人甫上任即明白表示要實施一綱一本政策，其實質上已是「強烈建議」……。(人本基金會秘書處，2008)

其等復主張：

行政行為有其限制，不得任意濫用。被告無視國民教育法採一綱多本制度，除堅持「推薦」各校選用外，更欲以公布自辦基測命題範圍達成其目的，被告實已違反《行政程序法》之規定基於貫徹法治主義之要求，對事實行為除性質上不適用《行政程序法》有關行政處分之規定外，學理上應與行政處分同等看待，須受法律保留及法律優越原則之支配……。

以及主張：

且被告並非單純推薦各校選用，更積極以自辦基測達成其「一綱一本」之目的，被告之行為不僅無法源依據，更明顯悖於《國民教育法》第8條之2第2項、《教育基本法》第3條及第8條、《教師法》第16條之規定，顯已違法等語。(人本基金會秘書處，2008)

其起訴狀中，除了援引教育部的見解外，也更衍生主張一綱一本政策，與《國民教育法》第8條之2、《教育基本法》第3條及第8條、《教師法》第16條等規定顯然有所違背。

## (二) 北北基方面的回應

北北基方面基於維護一綱一本政策的立場，在臺北市等縣市的釋憲聲請書中，指出：

教育部雖主張《國民教育法》第8條之2第2項規定，僅得由各學校單獨選用，而不得有任何其他行政機關介入及干涉，惟《國民教育法》就此既無明文，則法文中所謂「由學校校務會議訂定辦法公開

選用」之意旨，是否誠如教育部所主張，係全然排除其他機關之參與，而僅得由各學校單獨決定選用，則須回歸該規定所揭櫫一綱多本原則，探尋立法之真意，……我國《國民教育法》第8條之2第2項僅規定，國民中小學教科圖書係由各校校務會議選用，並未排除學校、校際間、區域間、各學區或各縣市自行或共同選用教科書之權限，自不容任意擴張解釋為排除任何形式之影響學校選用教科書行為。聲請人等研擬或實施教科書評選方案，僅係將各版本教科書進行劣評比，並將評選結果「建議」各校選用，並未強制或限制各校採取特定版本教科書，各校仍可保留自主選擇其他教科書版本之權利，完全不涉對學校選用教科書權利之剝奪或干預，自與《國民教育法》第8條之2第2項規定無悖云云。(臺北市政府等，2008)

又指出：

另查，《國民教育法》施行細則第10條：「國民小學及國民中學應依本法第8條之2第2項規定選用教科圖書，如無適當教科圖書可供選用時，得由直轄市、縣(市)主管教育行政機關或學校依本法第8條規定之課程綱要編輯教材。」亦明文授權聲請人等於所轄區域，倘認無適當可用之教科書時，有自行編輯教材，並指示各學校選用之權限，舉重以明輕，則本件聲請人研擬相關替代性方案，為教科用書進行評選及建議，係屬非干預性之法定監督權限之行使，於法自無違背云云。(臺北市政府，2007)

對此項法律見解，有學者評論，由臺北市政府所引用的《國民教育法》施行細則第10條規定為：

國民小學及國民中學應依本法第8條之2第2項規定選用教科圖書，如無適當教科圖書可供選用時，得由直轄市、縣(市)主管教育行政

機關或學校依本法第8條規定之課程綱要編輯教材。

反更可證明「在有教科書可供選用的情況下」，直轄市、縣（市）的主管教育行政機關自無介入教科書選用的空間，是以，北北基方面的上開主張，反而更坐實了北北基的一綱一本政策確實違背了國民教育法的相關規定（李建良，2007a）。

不知是否是參考了上述學者的見解，在其後臺北高等行政法院96年度訴字第03797號案件中，臺北市政府改變訴訟策略，主張：

北北基三縣市政府本於《憲法》及地方制度法所保障之自治權限之行政作為，共同訂定之教科書評選作業計畫，係在一綱多本之架構下，由三縣市國中學科教師從國立編譯館審定通過之教科書版本中，共同選出……單一版本教科書，再由三縣市政府共同推薦予各國中循校內校務會議程序參採選用，同時尊重學校選用教科書的權力，並未違背《國民教育法》第8條之2第2項規定云云。（臺北市政府等，2007）

主張只要在經過各級學校的選用程序，一綱一本即可符合國民教育法第8條之2的要求。

### （三）本文看法

#### 1. 事實行為也應適用依法行政原則

按公行政無論在行政內部，或在對外與人民的關係上，皆會做成種種的事實行為；所謂的事實行為，係指公行政一切並非以發生法律效果為目的，而以發生事實效果為目的之行政措施。事實行為雖然常無法律的規範，也不以發生直接法律效果為目的，但是，事實行為與其他行政行為仍均須受合法性的限制，且人民自得對之提出訴訟，要求行政機關作為或不作為（陳敏，2003：611-620）。

就此，北北基區雖然表示只是「推薦」、「建議」轄內的學校採用一綱一本教科書，可是，這樣的所謂推薦、建議自然仍屬於上開所定義行政「事實行為」的範疇之內，是以，仍應受到依法行政原則的拘束，即便北北基區教育當局當初選擇這樣的行政手段，是爲了要規避《國民教育法》第8條之2的適用。

### 2. 一綱一本政策違反法律優位原則

至於所謂由「三縣市政府共同推薦予各國中循校內校務會議程序參採選用，同時尊重學校選用教科書的權力」的主張，雖然乍看之下，好像踐行了《國民教育法》第8條之2的規定程序，但在法律的解釋與適用上，並非僅是掌握法律的形骸而已，更重要的是法律的精神所在，而《國民教育法》第8條之2既然規定：「國民小學及國民中學之教科圖書，由學校校務會議訂定辦法公開選用之」，其目的自然係將選書的單位下放至學校層級，使基層教師能夠藉由參與選書的過程，行使教師的教學選用自由，是以，若是先由縣市政府決定教科書後，再將決定的版本行禮如儀地交由各級學校背書，這樣的作法自然仍舊違反了依法行政原則的要求。

### 3. 一綱一本政策違反法律保留原則

至於北北基區在釋憲聲請書中所主張：

……我國《國民教育法》第8條之2第2項，僅規定國民中小學教科圖書，係由各校校務會議選用，並未排除學校、校際間、區域間、各學區或各縣市自行或共同選用教科書之權限，自不容任意擴張解釋為排除任何形式之影響學校選用教科書行為云云。

基本上，也是對於依法行政原則有所誤解，按對教科書選用有權利的主體，或者是教師，或者是學生家長，而《國民教育法》第8條之2規定，實質上是限縮教師等的權利，故在此應有法律保留原則的適用，所以，《國民教育法》第8條之2所未明文授權的教育行政權力，地方政府非但不可能取得選用教科書的權



限，反是基於法律保留原則，北北基區更不得恣意推行一綱一本政策而限制人民基本權。

## 肆、對教育部反制一綱一本手段的檢驗

如同前言的部分所提及，雖然教育部的作法看起來是較符合《國民教育法》第8條之2的立法精神，但是，教育部此種消極的、非正式的作法，是否符合法治國家的基本要求，其實並非全然無疑，故以下即以部編本不參與選書為例，針對教育部的相關措施進行檢驗。

### 一、部編本不參與選書做為教育監督行政私法手段

#### (一) 部編本不參與選書做為教育監督手段

就部編本不參與選書一事，教育部對外的新聞稿中指出：

北北基辦理國中教科書單一版本評選作業，而非由各校校務會議訂定辦法選用，違反現行《國民教育法》第8條之2第2項規定，所以部編本不宜透過該選書管道行銷……出版社將會依照招標內容，於4月底前將樣書送到北北基每所國中行銷，學校的選書權和學生的受教權不會受到影響。(國民教育司，2008)

是以，不難知悉教育部之所以不讓部編本參與選書，是認為北北基的一綱一本政策違反《國民教育法》第8條之2第2項的規定。

又，教育部除了指出北北基的選書程序違法之外，還更進一步地指引了一條「明路」，亦即在不參與選書的決策外，同時向北北基的學校闡釋了教育部的法律見解，且實質上也「建議」了學校應遵循的方式，並同時向社會大眾說明教育部的立場，是以，部編本不參與選書，並非如同人民（例如，其他的教科書出版商）遵守國民教育法般單純，身為教科書事務的中央主管機關，教

育部確實是有意藉此達成其教育監督的目的，即反制北北基的一綱一本選書政策。

## （二）部編本的法律關係

### 1. 行政私法行爲的定義

就教育部禁止部編本參與選書程序，以消極抵制一綱一本政策一事而言，其所涉及的層面顯然較爲複雜，且至少涉及了教育監督的目的，而絕非僅是單純的私法上關係。按一般認爲在一定範圍之內，公行政亦得以私法形式處理公法性質之行政任務，此即所謂之行政私法行爲。按公行政對是否採取干涉手段有裁量餘地時，固係得例外選用私法方式爲之，但是在給付行政之情形，原則上，公行政得自由決定，依公法或私法之形式爲之（陳敏，2003：657）。

### 2. 部編本不參與選書作爲行政私法行爲

按教育部發行部編本，是希望能在直接提供品質穩定的教科書之外，也能藉由對外發行影響教科書市場，以做爲國家教育監督的手段（教育部，2004），則由此種公行政的目的，係透過販售教科書的私法關係所達成，即與各級學校締結私法上契約的方式所達成，則教育部發行部編本的行爲，自然可定性爲是一種行政私法行爲。

又，承前所述，就教育部的禁止部編本參與選書一事，其目的多少是希望能夠透過部編本不參與選書，以阻止一綱一本政策及共辦基測的實行，或者至少表達教育部的立場，否則若是一般將本求利的民間出版商，爲求銷售教科書豈有可能不參與選書？是以，更證明教育部此項不參與選書的決定，確實同時具有其公法上的目的。

就上述目的的手段選擇上，教育部係選擇以要求合作發行的民間出版商，不得參與選書的私法上行爲來達成。對此，教育部或民間出版商是否要參與一綱一本選書，本應是屬於私法上契約自治的範疇，亦即教育部或出版商究

竟要不要配合北北基區教育當局同一的「締約資格」(或爭取實質上的「締約機會」)，而取得與北北基相關教育單位締結契約機會的私法上問題。故分析教育部禁止部編本參與選書的行政行為，即不取得北北基締約資格的行為，為教育部未履行其公法上目的的私法手段。故可知，教育部要求與其配合的民間出版商不得參與選書，確屬於一種行政私法行為(至於教育部內部決定不參與一綱一本的決定，則為內部之公法上事實行為)。

## 二、部編本不參與選書的形式規範檢驗

### (一) 發行部編本的法律授權

按憲法對人民基本權的保障，對各種形式的行政權均有適用，而不允許行政將其行為故意安排於私法層面，從而擺脫公法的拘束，產生所謂「公法遁入私法」的現象。承前在給付行政的情形下，原則上，公行政得自由決定，依公法或私法的形式為之，但公行政以參與私法法律關係的方式，達成其給付行政或誘導行政的公法上任務時，僅形式上為國庫活動，此際，公行政仍受某一程度的公法拘束，不能全面享有私法自治，而應適用所謂的行政私法行為的法律上效果(陳敏，2003：661-664)。因此，教育部發行部編本，雖然可被定義為行政私法行為，然這並不表示其不受一般對公法行為的拘束，更應同時適用公法及私法的規定，是以，教育部發行部編本，除了應有法律優位原則的適用之外，基於教育事項對人民基本權保障的重要性，也應有法律保留原則的適用(周志宏，2003b：16；董保城，1997：246)。

就此，由《國民教育法》第8條之2規定：

國民小學及國民中學之教科圖書，由教育部審定，必要時得編定之。教科圖書審定委員會由學科及課程專家、教師及教育行政機關代表等組成。教師代表不得少於三分之一；其組織由教育部定之。

是以，教育部依照《國民教育法》的規定，除了有審定教科書的權限外，在「必要時」也可自行編定教科書。而所謂必要時，應是立法者賦予教育部的裁量權限，是以，教育部在編定教科書上，應係已獲得立法者的授權。至於就教育部禁止部編本參與選書一事，由於教育部就教科書的編定有受到《國民教育法》的授權，所以，應可認為在教科書發行相關事項上，也有獲得《國民教育法》第8條之2第1項的授權。

## （二）部編本不參與選書與依法行政原則

國民教育法對部編本的發行，雖然僅規定：「國民小學及國民中學之教科圖書，由教育部審定，必要時得編定之」，在條文的本身並沒有鉅細靡遺的規範，但這並不表示部編本的發行可以恣意行事。按在法律無規定或在法律的規範密度不高的情況下，行政機關雖然享有較高的形成或裁量空間，可是，行政機關仍舊應顧及憲法的原理原則，或引用憲法的基本價值做為補充性的標準（翁岳生，2006：13；Maurer, 1999: 214），且在國家行為盡量法制化的要求下，固然在法律保留原則效力所不及的範圍，或仍有所謂法律外行政存在，則此類行政縱無法律加以規範，仍不因此即不受法的規範；換言之，法律外行政並不等於法外行政，而仍應受更高位階的基本權與其他重要憲法原則的拘束。

然就北北基的一綱一本政策而言，僅見教育部消極地以禁止部編本參與選書，做為一種抵制手段，而遲遲不見教育部在「法律」層面上有所行動，除了徒增中央與地方對抗的煙硝外，對教學自由等受侵害的教育基本權保護法益，並無法有實質上的助益，故對於這場中央與地方的教科書戰爭，有論者即指出在一本和多本的爭議內，其實雙方種種行政作為的出發點，並非僅是依法行政與否的純粹法律考量，亦非是單純的教育或學生利益考量，而是蘊含著複雜的政治權力、意識型態和利益關係（歐用生，2008）。

是以，教育部基於教育權的客觀價值功能的積極面向，縱使法律並無明

確的規定，仍應排除對學生人格開展的不當限制及危害，所以，部編本不參與選書，既然並無法達成上開的效果，自與教育基本權客觀價值秩序的要求有所違背，則教育部禁止部編本參與選書的等作法，在行政手段的選擇上自然也難脫違憲之嫌。

### 三、部編本不參與選書的實質手段檢驗

#### （一）比例原則作為行政私法行為的檢驗標準

所謂的比例原則，是一種利益衡量的檢驗，是藉由手段與手段間的衡量、手段與目的間的衡量，進而求得對基本權侵害最小的手段，以達成公益目的；或是在目的與手段利害失衡時，限制違憲手段的運用（Stem, 1997: 242）。我國《憲法》第23條規定：

以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。

一般認為，這是在我國憲法上有關比例原則的相關規範。至於其內涵，一般認為其下又包含三種子原則，即適當性原則、必要性原則與狹義比例原則（陳新民，1999：239；法治斌、董保城，2004：65-67；許育典，2008：69-71），而依《行政程序法》第7條之規定，則為比例原則在行政程序上的具體化。

至於審查行政私法行為是否違反憲法或法律時，其方法如同對公法行為審查，也應適用我國《憲法》第23條比例原則的規定。一般而言，私法形式的給付行政應如同公法行為般，一樣受到憲法的嚴格限制，因其給付的目的在於履行國家對直接行為相對人的特別照顧義務，且憲法既係以不能主張私法自治的國家為限制對象，故限制國家的行為時，自始無須對國家基於私法自治所主張活動空間加以尊重，其限制因此也較嚴（許宗力，1999b：71）。

## (二) 以比例原則檢驗部編本不參與選書

比例原則中的適當性原則是指，採取的措施需有助於其目的的達成。但這樣的措施究竟應達到如何的適合程度，始能認定其符合適當性原則的要求（陳新民，1999：242），對此，則只要求立法者所採取的措施並非完全或全然不適合，亦即只要對目的達成有所助益，即可認為符合本原則的要求（Badura, 1996: 105; Schmidt-Aßmann, 1987: 992）。此係基於尊重立法者富政策意味的選用自由，以及若是要求改採必須高度或完全達成目的的判準，則反而可能導致國家採取對人民侵犯更大的手段（許宗力，2003：52）。

就教育部禁止部編本參與選書一事而言，教育部的作法最令人不解的是，教育部不參與選書的消極抵制，除了讓「一綱一本」政策少了一種版本可以選擇外（事實上，事後北北基區教育當局仍設法取得部編本，所以，教育部的作法連最基本的目的都未能達成），只要以臺北市為首的北北基地方政府仍堅持實行「一綱一本」的政策，則教育部禁止部編本參與選書並無法動搖「一綱一本」政策的一絲一毫。

相形之下，姑且不論教科書選用的制度形成權，究竟是地方自治抑或中央委辦事項，然中央既得進行法律監督（李建良、顏厥安等，1996：180），且在教育部2007年4月11日的臺國（二）字第0960053997B號令亦已指出，一綱一本政策與《國民教育法》第8條之2有所違背，則教育部既認定臺北市政府等地方政府已違反《國民教育法》第8條之2的規定，其自可依《地方制度法》第75條2、3項等規定，以：

直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。直轄市政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停

止其執行。

撤銷、變更、廢止或停止其執行關於一綱一本政策之相關行為進行法律監督（林明昕，2006：51；陳敏，2003：928-935）。但教育部捨此不為，卻寧願迂迴前進，不禁令人懷疑，莫非教育部真的是為了抵制一綱一本而抵制？由此可知，就適當性原則的檢驗上，禁止部編本參與選書一事顯然無法通過檢驗，且除了已經無續再進行其他子原則的檢驗外，更可知教育部在此項行政手段之運用恐有違憲之嫌。

## 伍、結論：建立教育行政的法治文化

綜上可知，北北基區教育當局以所謂推薦、建議的方式，強力推行一綱一本政策，除了顯然違反、曲解國民教育法規定，做出「脫法行政」的示範外，更侵害了教師教學自由、教育基本權客觀價值秩序等相關保護法益。而教育部無法堅持依《國民教育法》第8條之2的規定，以相關的法定程序處理北北基的一綱一本政策，卻以禁止部編本參與選書做為抵制，除了無法限制「一綱一本」政策的繼續實行，更無法達成維護人民教育基本權的憲法要求。

在這場中央與地方的教科書大門法中，或許涉及了中央與地方的教育權限爭議，更影響到了教師的教學自由或父母教育權，然而，影響最為深遠的卻是，從97學年度開始使用一綱一本教科書的莘莘學子，這些孩子或許尚未能了解上述的紛紛擾擾，卻終身都將受到此一事件的影響。

如同我們在討論依法行政原則時的說明，也正是因為教育對人的影響至為深遠，對涉及教育相關的重要事項才需要由法律加以規定，以期透過嚴密的立法程序保障人民的基本權，避免行政權可以片面地改變人民的權利狀態。所以，不論行政權的理由是多麼地理直氣壯，均不能免於法律的拘束。但是，由這次一綱一本的事件中，相關教育當局為了一時的政策，卻可恣意曲解國民教

育法規定的作法觀之，我們不難發現對現階段的臺灣社會來說，或許已經不欠缺規範嚴密的教育法規，而欠缺的是一種教育行政的法治文化。

「徒法不足以自行」這個道理古今皆然，若是我國教育行政官僚仍舊欠缺法治精神，繼續容忍甚至使政治權力凌駕於教育法制之上，則在一綱一本政策的相關爭議中，這種「地方規避法律，中央消極抵制」的現象，相信還會不斷地出現。是以，除了司法權應該發揮司法的積極性，以裁判維護憲法及法律的尊嚴外，建構一個尊重憲法價值的教育行政法治文化，並落實實質法治國原則，才是在教育領域維護人民權利的最基礎工作。



## 參考文獻

- 人本基金會秘書處 (2008)。反對一綱一本政策，行政起訴狀。人本教育札記，223，51-53。
- 江姮姬 (2001)。從哈柏瑪斯的「行動溝通理論」探討我國教科書審查制度。國教學報，13，135-168。
- 林俞君 (2008)。一綱一本政策，成爲被告。人本教育札記，223，48-50。
- 林明昕 (2006)。中央與地方之聯繫線——國家對地方之監督。載於公法學的開拓線：理論、實務與體系之建構 (頁51-72)。臺北：元照。
- 林騰蛟 (2007)。北北基「一綱一本及共辦基測」政策的理念與內涵。教師天地，151，4-17。
- 林嘉琪 (2008，4月20日)。北北基一綱一本基測 教改團體擔心帶頭效應。聯合報。2008年9月5日，取自[http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f\\_MAIN\\_ID=13&f\\_SUB\\_ID=3448&f\\_ART\\_ID=121384](http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_MAIN_ID=13&f_SUB_ID=3448&f_ART_ID=121384)
- 法治斌、董保城 (2004)。憲法新論。臺北：元照。
- 周志宏 (2003a)。受教育的權利與使受教育的義務。載於教育法與教育改革 (頁483-502)。臺北：高等教育。
- 周志宏 (2003b)。教育行政法制之研討。載於教育法與教育改革 (頁3-40)。臺北：高等教育。
- 周志宏 (2008)。中央與地方有關教育權限之劃分。法令月刊，59 (5)，48-50。
- 李建良 (1997)。基本權理論體系之構成及其思考層次。人文及社會集刊，9 (1)，39-83。
- 李建良 (2000)。基本權利與國家保護義務。載於憲法理論與實踐 (二) (頁59-126) 臺北：學林。
- 李建良 (2007a)。問題之大莫大於不知問題——再談一綱一本的迷誤。臺灣本土法學，97，4-14。
- 李建良 (2007b)。一綱一本的合法性分析。人本教育札記，213，29-33。
- 李建良、陳愛娥、陳春生、林三欽、林合民、黃啓禎 (2004)。行政法入門 (二版)。臺北：元照。
- 李惠宗 (2004)。教育行政法要義。臺北：元照。
- 范乃中 (1996)。論教師的教學自由。輔仁大學法律學研究所碩士論文，未出版，臺

- 北。
- 張錦弘 (2007, 6月29日)。自辦基測 全教會：北基吃虧。聯合報。2008年9月5日，  
取自[http://city.udn.com/v1/blog/article/article.jsp?uid=alexandroslee&f\\_ART\\_ID=1056167](http://city.udn.com/v1/blog/article/article.jsp?uid=alexandroslee&f_ART_ID=1056167)
- 郭美瑜 (2008, 9月24日)。郝龍斌：一綱一本推薦本 北市多數學校採用。中央社。  
2008年9月5日，取自<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/080924/5/16fv6.html>
- 陳新民 (1999)。論憲法人民基本權利的限制。載於憲法基本權利之基本理論 (上)  
(頁181-284)。臺北：元照。
- 陳敏 (2003)。行政法總論。臺北：作者。
- 黃舒芃 (2004)。法律保留原則在德國法秩序下的意涵與特徵。中原財經法學，1-45。
- 國民教育司 (2008, 4月21日)。部編本將依原定計畫於4月底前提供北北基各國中選  
用。教育部新聞稿。2008年9月5日，取自[http://www.edu.tw/news.aspx?news\\_sn=1785](http://www.edu.tw/news.aspx?news_sn=1785)
- 教育部 (2004)。立法院教育委員會第五屆第五會期報告。未出版手稿。
- 許宗力 (1999a)。論法律保留原則。載於法與國家權力 (頁117-214)。臺北：月旦。
- 許宗力 (1999b)。基本權力對國庫行為之限制。載於法與國家權力 (頁1-71)。臺北：  
月旦。
- 許宗力 (2003)。基本權的保障與限制 (下)。月旦法學教室，14，50-60。
- 許育典 (2002)。法治國與教育行政——以人的自我實現為核心的教育法。臺北：高  
等教育。
- 許育典 (2005)。教育憲法與教育改革。臺北：五南。
- 許育典 (2007)。教育法。臺北：五南。
- 許育典 (2008)。憲法。臺北：元照。
- 許慶雄 (1992)。憲法入門。臺北：月旦。
- 翁岳生 (2006)。行政的概念與種類。載於行政法 (上) (頁1-29)。臺北：元照。
- 董保城 (1997)。德國教育行政「法律保留」之探討。載於教育法與學術自由 (頁217-  
248)。臺北：月旦。
- 歐用生 (2008)。一綱一本教科書事件平議。教科書研究，1 (1)，1-28。
- 蘇永欽 (2002)。部門憲法——憲法釋義學的新路徑？載於走入新世紀的憲政主義  
(頁421-456)。臺北：元照。
- 顏厥安、周志宏、李建良 (1996)。教育法令之整理與檢討。臺北：教育改革審議委

員會。

- 韓國棟 (2008a, 4月21日)。教部干預選書受阻 北北基國中生遭殃。中國時報。2008年9月5日, 取自<http://n.yam.com/chinatimes/garden/200804/20080421057023.html>
- 韓國棟 (2008b, 4月21日)。中央地方選書鬥法 學生成祭品。中國時報。2008年9月5日, 取自<http://n.yam.com/chinatimes/garden/200804/20080421057022.html>
- 臺北高等行政法院96年度訴字第03797號判決。
- 臺北市教育局 (2007)。一網一本與北北基共辦基測政策說明書。未出版手稿。
- 臺北市政府等 (2007)。釋憲聲請書。未出版, 臺北。
- Badura, P. (1996). *Staatsrecht*. München: C. H. Beck.
- Glötz, P., & Faber, K. (1994). Richtlinien und Grenzen des Grundgesetzes für das Bildungswesen. In E. Benda, W. Maihofer, & H.-J. Vogel (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*. Berlin: de Gruyter.
- Hochstetter, H., Muser, E., & Seifert, E. (2000). *Schulgesetz für Baden-Württemberg*. Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Heckel, H., & Avenarius, H. (2000). *Schulrechtskunde*. Neuwied: Luchterhand.
- Hsu, Y. -D. (2000). *Selbstverwirklichungsrecht im pluralistischen Kulturstaat. Zum Grundrecht auf Bildung im Grundgesetz*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Jarass, H., & Pieroth, B. (2000). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München: C. H. Beck.
- Maunz, T. (1990). Gestaltungsfreiheit des Lehrers und Schulaufsicht des Staates. In H. Maurer (Hrsg.), *Das akzeptierte Grundgesetz, Festschrift für Günter Dürig zum 70. Geburtstag* (S. 269-). München: C. H. Beck.
- Maurer, H. (1999). *Staatsrecht*, München: C. H. Beck.
- Niehues, N., & Rux J. (2006). *Schul- und Prüfungsrecht Band 1*. München: C. H. Beck.
- Rux, J. (2002). Die pädagogische Freiheit des Lehrers. Eine Untersuchung zur Reichweite und zu den Grenzen der Fachaufsicht im demokratischen Rechtsstaat. Berlin: Duncker & Humblot.
- Stock, M. (1992). Pädagogische Freiheit und Schulbuchreglement. *RdJB*, S. 241 ff.
- Stein, E., & Roell, M. (1998). *Handbuch des Schulrechts*. Köln: Libelle.
- Stern, K. (1997). *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Bd. III/2*. München: C. H. Beck.

Sobota, K. (1997) *Das Prinzip Rechtsstaat*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Schmidt-Aßmann, E. (1987). Der Rechtsstaat. In J. Isensee & P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts, Bd. I*. Heidelberg: C. F. Müller.