

当代教育经济与法律丛书

美国教育法与判例

American Public School Law and Court Cases

秦梦群 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

当代教育经济与法律丛书

美国教育法与判例

American Public School Law and Court Cases

秦梦群 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

北京市版权局著作权合同登记号 图字:01-2005-3233

图书在版编目(CIP)数据

美国教育法与判例/秦梦群著. —北京:北京大学出版社, 2006. 12

(当代教育经济与法律丛书)

ISBN 7-301-09541-4

I. 美… II. 秦… III. 教育法-审判-案例分析-美国 IV. D971. 221

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 096427 号

本书简体中文版由台湾高等教育文化事业有限公司授权北京大学出版社出版发行

美国教育法与判例, 秦梦群著, 2004 年 9 月初版

ISBN 957-814-553-5

书 名: 美国教育法与判例

著作责任者: 秦梦群 著

丛书策划: 姚成龙

责任编辑: 姚成龙 江清莲

标准书号: ISBN 7-301-09541-4/G · 1597

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: zyl@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62767346

出版部 62754962

印 刷 者: 涿州市星河印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

787 毫米×1092 毫米 16 开本 22 印张 355 千字

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 39.80 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

作者简介

秦梦群 男，现为台湾政治大学教育学院院长、教授。生于台北。先后获得美国衣阿华大学教育硕士、美国威斯康辛大学麦迪逊校区计算机科学硕士及哲学博士（主修教育行政）。著有《教育行政：理论部分》（1997）、《教育行政：实务部分》（1998）及《教育行政研究方法论》（2001）等书。曾任台湾政治大学教育系主任，任内筹设教育学院，并于2002年起担任院长至今。此外，于1999年发起成立“教育行政学会”，并被选为第一、二任理事长。对美国教育法研究颇深，推广相关学术工作不遗余力，贡献良多。其学术专长为：教育行政、教育评价、学校行政、教育法学等。



丛书策划：姚成龙

责任编辑：姚成龙 江清莲

封面设计：  袁 书装工作室

此为试读, 需要完整PDF请访问: www.erfongbook.com

致 读 者



我在美国修的第一门课即是 Legal Aspects of Education, 内容以分析相关教育法与判例为主。由于地区差异与英文能力欠佳, 读来倍觉辛苦。面对恒河沙数的法院判例, 每日只得挑灯夜战, 待查的单字可以编成字典。即使如此, 当时也只能一知半解。学期考试的题目是二十个实际判例, 考生必须做出判决并说明理由, 答案与终审法院的判决一致才能给分。如此考法, 令人大开眼界, 作为外国学生的我们自然全倒, 那门课即成为很多人的克星。

然而多年以来, 却始终对这门课难以忘怀。一门曾令我如此痛苦的课, 竟成日后写作的主题。理由无它, 即在其相关课题的多样性与吸引力。许多争议的课题如教师聘任、家长教育选择权、学生言论自由、学生体罚与搜查等, 在台湾仍吵得沸沸扬扬, 但在美国, 经由法院判例, 却多已有所定论。环顾其过程, 双方攻防激烈, 然而司法机关却在混乱中做出适法的判决, 令教育界有所依循。此种面对问题的精神, 实令人无比钦佩。此外, 随着时空的变迁, 法院对相似的判例, 却会做出不同决定, 对于教育事业的开展也影响极大。

毋庸讳言, 写作此书因难度极高。这是因为美国法制特别重视判例, 且刻意保持一定的模糊性。学习者面对浩如烟海的资料, 多苦于难以统一整理。因此写作之初, 就定出选材的标准, 即仅对东方社会关注的教育议题加以分析。美国社会中的种族歧视等问题, 则因篇幅所限, 只是简单叙述。读者如有兴趣, 还请参考相关著作。此书部分文稿已先行发表。时光飞逝, 距今算来已有十几年。如今整理成书, 总算了却心愿, 本书仓促付梓, 疏陋谬误之处, 尚祈指正, 在此致以深谢。



流年暗中偷换,当年上课情景仍历历在目。1995年5月,我飞到华盛顿,终于一窥美国联邦最高法院的堂奥。擎天的白柱,巨大的雕像,但室内却极为静穆。那日天空出奇的蓝,我静静地站着,想想九位不同背景的大法官,竟决定了那么多重要的教育议题,实在不可思议。远处广场正在搭台,准备庆祝一年一度的退伍军人节。那种秩序,突显了美国人重法崇实的精神,不是只喊经济增长就能学来的。

出版期间,烦劳政大教育学院庄玉铃秘书,黄贞裕、林信志、吕志岗、傅远智、洪伟盛诸位先生细心校阅,特此致谢。校书如扫落叶,事繁而多未能竟全功,大家已尽全力,剩下的只好求助读者了。本书部分内容曾刊载于与游步威老师合著的文章中,承其同意列入,在此特申谢意。饮水思源,最后要感谢 F. Stone 教授的教导。那时虽已近暮年,但老人家的教育热诚却如日中天。谢谢您,带领我走进一个令人炫目的美国教育法界。

此书之成,令我怅触无端。白云苍狗,检视一页页当年的笔记,宛如蒙太奇电影般地在眼前流转。许多不复记忆的人面与片段浮上心头,其中有我的青春与依恋。男儿立志出乡关,不外乎希望任飘遥海北天西。无奈水逝云卷,许多事总难尽如人意,到头来只剩记忆是永恒的。这记忆,当然也包括这本书。

目 录

第一章 美国教育法制概述	1
第一节 美国教育行政制度概述	1
第二节 美国教育制度的法律基础	22
第三节 美国法院制度	26
第四节 法院判例与教育法令的引注	49
第二章 学校行政与经营	52
第一节 义务教育	52
第二节 成就测验的实施	57
第三节 教育素材的检查	61
第四节 学生分类	65
第五节 教育失职	75
第三章 身心障碍教育	77
第一节 身心障碍教育相关的立法	77
第二节 法院对相关争议的判决分析	87
第四章 学校事故侵权行为	99
第一节 侵权行为的定义与成立要件	100
第二节 教师保护责任的内容与范围	105
第三节 侵权行为的抗辩与赔偿	111
第四节 法院处理校园事故侵权的原则	116
第五章 教师的基本宪法权利	118
第一节 言论自由	119
第二节 结社权	126
第三节 学术自由	129
第四节 隐私权	137
第五节 宗教自由、工作权与教师仪表	142
第六章 教师的资格鉴定与聘任	146
第一节 教师资格的鉴定	146
第二节 教师的聘任	152

第三节 教师的聘约	156
第四节 教师对不利其处分的申诉	163
第五节 美国教师聘任制度的特点	168
第七章 教师聘约的解除	170
第一节 聘约解除的正当法律程序	171
第二节 解除聘约的事由	183
第三节 不当解除契约的救济	195
第四节 教师聘约解除的原则与趋势	197
第八章 学生的表达自由	201
第一节 言论自由	203
第二节 出版自由	213
第三节 外表表达自由	227
第四节 结社自由	237
第九章 学生的宗教自由	239
第一节 争辩的议题与检验原则	239
第二节 联邦最高法院对重要判例的见解	241
第三节 其他相关重要判例	252
第四节 综合分析	262
第十章 学生的搜查与隐私权	264
第一节 搜查学生的争议	264
第二节 搜查与学生隐私权	267
第三节 搜查的类型与争议	272
第四节 综合分析	293
第十一章 学生的惩戒	297
第一节 惩戒的原则	297
第二节 短期停学及其正当程序	299
第三节 长期停学及其程序	305
第四节 惩戒性转学等惩戒与其程序	309
第五节 体罚及其程序	312
第六节 综合分析	321
参考文献	325



第一章 美国教育法制概述



美国自 1776 年独立以来,即发展出特殊的教育制度与体系。革命先贤倡导民主精神,深深影响教育界崇尚法治的传统。举凡学校的运作、教师的聘任、学生的管教等议题,一旦有所争执,多半寻求司法途径给予解决。美国幅员辽阔,约有 930 万平方千米,人口有 2.78 亿多(2004 年)。隶属的 50 州由于风土民情各异,在教育组织上也有所差异。传统上地方分权的体制,很难归结出美国整体教育法制的运作。因此,本章仅概述其基本模式。首先介绍美国教育行政制度的设计,其次就美国教育制度的法律基础与法院制度加以叙述,最后简单介绍教育法令与法院判例引注的案号形式与来源,以让读者在寻找判例时有所依循。由于并非英美法的专著,本章对相关议题限于篇幅仅能加以概述。对英美法有兴趣者,还请参阅其他学者的大作。

第一节 美国教育行政制度概述

殖民地时代,最早移居美国的多为笃信基督教的清教徒。与当时实施文雅教育的英国文法学校不同,当时美国的环境和生活情况促进了对教育实用性的诉求。一个有知识才能生存的拓荒社会,深深影响了美国社会发展的清教徒主义。其所标举的新教育理想,主张学校教育目标在于培养受教的神职人员和有知识的民众。

早在 1642 年,英国殖民地政府即已颁布第一次义务教育法律,规定各地社区必须提供学校及教师以协助父母。由于各地民众对捐钱出力兴学并



不热衷,1647年又通过较严峻的第二次法律。规定凡居民达50户以上的市镇必须设立一所学校,以供儿童读书识字;凡居民达100户以上的市镇必须有一名教授拉丁文及希腊文的教师。当时做父母的可选择送孩子上学或在家自行教育。虽然法律规定必须设立学校,而且有经济能力的家长需捐钱作为教师的薪金,但多数居民不甚愿意遵行法律而捐钱。不过由于规定父母必须尽到协助兴办教育的义务,且授权地方出钱资助并控制学区内的教育事业,遂确立日后以地方学区为主轴的地方分权教育行政制度。

美国教育行政制度分为联邦、州与地方三级,基本上采行地方分权原则。这是因为美国联邦宪法中并无有关教育的条文,再根据第十修正案,将宪法未列举的权限,归属给州与人民。所以美国自立国以来的两百多年里,州政府始终为各地教育的领导者,地方学区则为执行者,联邦政府往往退居为辅导与咨询的角色。以下即就三级教育行政体系先加以叙述(美国教育行政组织请参见图1.1),再就联邦政府对教育的影响加以分析。联邦政府对各地教育运作虽未能直接干预,但由于联邦法案的通过,其影响力是全国性的,故特别加以说明。

一、联邦教育行政机构及其职权

广义而言,联邦教育行政机构除联邦教育部之外,尚包括联邦立法机关。其由于各种联邦法案的通过,对各州教育的影响力不容小觑,以下分述之。

(一) 联邦立法机关

依据联邦宪法第一条第一项规定,立法权属于由参议院与众议院组成的国会。法律反映代表人民的立法部门的意志。然而由于各州拥有教育的最高权力,所以联邦政府对于公立学校的介入向来都是间接辅助,而非直接管制。

事实上,早在联邦宪法被批准之前,影响公立学校教育的联邦法案就已经存在。1787年,国会通过《西北区法案》(Northwest Ordinance of 1787),要求每镇提供16块土地,供公立学校建校使用。不过,直到20世纪中叶,国会才依据《公共福利条款》(General Welfare Clause),在刺激教育改革上扮演举足轻重的角色。其中影响极大的是1965年通过的《初等与中等教育法》(Elementary and Secondary Education Act of 1965,简称ESEA)。根据

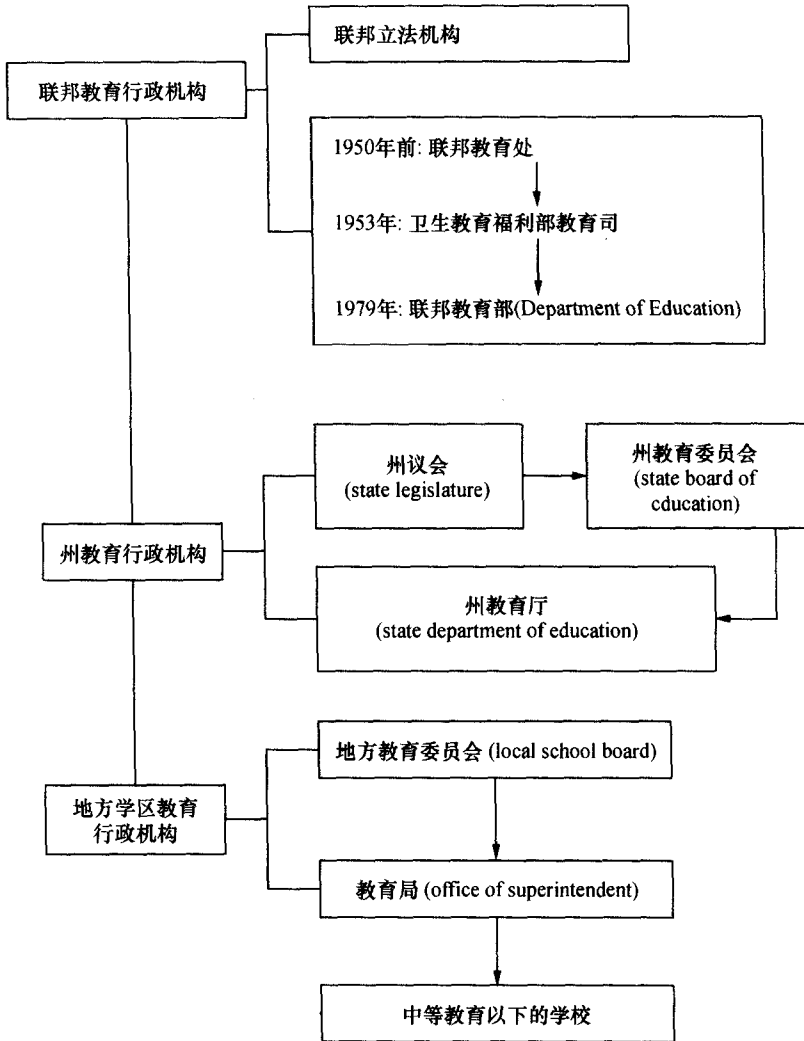


图 1.1 美国教育行政组织图

该法案，由联邦政府提供经费给各学校，以为经济不佳学生办理补救教学。国会与联邦教育行政机构便利用特定的援助(categorical aid)及其附加的行政规章(administrative regulations)来影响公立学校的政策。各州或学区可以选择接受或不接受联邦的补助，如果接受，联邦政府便有权制定使用经费的准则加以监督，以确保州与地方教育机关能妥善运用经费。20 世纪 60 年代与 70 年代，国会制定多项特定援助的法案，例如 1968 年的《双语教育法》

(Bilingual Education Act of 1968)与 1975 年的《全体残疾儿童教育法》(Education for All Handicapped Children Act)等,均对各州教育的实施产生极大影响力。

除了立法提供财政援助给公立学校之外,国会亦制定有关人民权利的法律。与援助法案不同的是,各州教育机构并没有选择权,而必须严守民权法案的规定。例如 1964 年国会通过的《民权法》(Civil Rights Act of 1964),禁止基于种族、肤色、宗教、性别或国籍的就业歧视,规范对象即适用各州与各学区。

(二) 联邦教育部

联邦教育部(Department of Education)最早设立于 1867 年,其任务仅在搜集资料与研究发展,功能极为有限。到了 1953 年改隶属于卫生教育福利部(Department of Health, Education, and Welfare)。1979 年 10 月国会通过《教育部组织法》(Department of Education Organization Act),教育部从卫生教育福利部脱离独立,教育部长(Secretary of Education)具有内阁成员身份,第一任为女部长 Shirley Hufstедler。

教育部的主要职务包括协调联邦对教育活动的参与,确认具有全国重要性的教育需求,针对这些需求提出对策,提供州与地方教育机关在技术及财政上援助等。接近半数的联邦教育补助是由教育部执行的,因此教育部所制定颁布的规范教育补助的行政规章对各州具有重大的影响,通过这些规章的规定,教育行政机关得以影响州及地方的教育政策。

近年来,联邦教育部的影响越来越大。2003 年,美国花在各级教育的经费一年约 5000 亿元,其中 92% 的经费来自州、地方及私人捐献,其余 8% 则来自联邦。虽然联邦对教育投资比例不大,但是却资助约 50% 的学生完成高等教育以及 80% 社会经济地位不佳的中小学学生的补救教学。美国教育部 2003 年的预算约为联邦总预算的 2%。其中补助将近 5000 万名公私立中小学学生,并提供奖励金、贷款及工读金给大学生,约每两个大学生就有一个接受补助。1979 年以来,教育部补助计划也使 400 万名成人接受补助,培养其基本学习能力与技术层次。

(三) 州教育行政机关及其职权

美国建国之初,兴办教育多被认为是私人与教会的责任,因此公立学校数量并不多,各州政府自也缺乏专职机关。这种趋势直到 1837 年,马萨诸

塞州政府才创建第一个州教育委员会。根据规定,公立教育是州政府的权限,因此各州宪法(state constitution)都有明文规定制定公立学校相关法律的责任,此立法责任即为州立法机关的职掌。州议会(state legislature)通过立法,树立州内学区的运作架构,至于学区实际上如何运作则授权州教育委员会(state board of education)、州教育厅(state department of education)与地方教育委员会(local school board)来处理;这些机关依据法律,制定相关办法和规则,以经营管理公立学校。

由于各州法律无法详细规定关于公立学校的每一细节,因此各州通常会设置类似“州教育委员会”的机构,由其制定更详尽的办法来落实法律规定。州教育委员会的成员多由人民直接选举产生,或由州长所任命,州教育委员会在教育管理(educational governance)阶层上直接隶属于州议会,通常透过预算的控制,强迫地方学区遵守其命令。委员会的委员人数 7 至 27 人不等,任期 4 至 9 年不等,一般多为 4 至 6 年。委员需具备的资格因各州要求不同而有所差异。少数州要求应具有教育专业者才能担任委员,大多数州则未加以要求。少数州则规定需有学生代表至少 1 位。

除了被视为决策机构的州教育委员会外,各州会任命教育厅长(chief state school officer),通常称为 superintendent of public instruction,担任执行的工作。此外,各州亦设有“教育厅”(state department of education),其成员为教育方面的专家,利用专业知识向州教育委员会、教育厅长和地方学区提供建议。教育厅常搜集地方学区的资料,以确保州议会制定的法律和州教育委员会的政策被执行。此外,教育厅也从事教育研究来改善教学的质量(吴清山,1994)。

首席教育行政官员,负责监督公立学校系统。虽然少数州教育厅长由州长任命或由民众选举产生,但大多数州均由州教育委员会任命。教育厅长资格通常要有 7 年教学和行政经验,任期平均为 3~4 年。其职责在了解州民的教育需求、向大众呈现教育成果、对地方教育委员会和行政人员进行评鉴、提倡并实施各种教育方案、解决地方学校系统的争执、分配州和联邦的教育经费、评鉴教师、调和州内的教育事务、指派教育行政官员,以及参与州和全国教育评鉴工作等。

(四) 地方教育行政机关及其职权

地方学区为美国地方教育行政的基本单位。全美在 2000 年约有

15 000 个学区,学生人数由数人到数十万人不等。学区内最重要的机关为地方教育委员会,委员通常由人民选举产生。委员会组织成员不同于学校雇员(school employee),而被视为公立学校官员(public school officer),主要职责在于执行命令。地方学区另设有教育局(office of superintendent),教育局设教育局长(superintendent)。教育委员会的主要职权有:

1. 任命教育局长。
2. 核定教育局长所建议的学校计划。
3. 任用教育局长所推荐的校长、教师及所属行政人员。
4. 审核教育预算。
5. 依法制定和颁布规则或办法。
6. 维持学校与社区良好公共关系。

学区的划分不一定与普通行政区相同,两者之间并无隶属关系,学区大小也有所不同。规模小的只办一所学校,甚至不办学校,而把学生送到邻近学区;规模大的则有完整学校系统。学区的类型各州并不相同,一般可分成五类:(1)单独划分的学区;(2)以州为单位划分学区(如夏威夷州即只有一个学区);(3)以郡为单位划分学区;(4)以镇和乡为单位划分学区;(5)以市为单位划分学区(林清江,1991)。

学区的行政组织与州相似,一般均设有民选或委派组成的地方学区教育委员会,委员人数少则 5 人,多则可达数十人,任期一般为 3~5 年。比例上,委员大多是中产阶级的商业人士和专业团体。地方学区教育委员会的职责是制定教育方针、征收所需税款、聘请教师及制定教育计划,并选派学区督学,而学区督学负责学区的教育督导事宜。

二、联邦政府对教育的影响

实务上,美国联邦教育机构虽未取得在教育上的主导地位,但在“二战”后,联邦对地方教育的介入却日增。虽未形成中央集权制,但其角色不容忽视。以下即就联邦政府的行政与立法两部门,叙述其对教育的影响。

(一)“二战”前:关心教育但却保持一定距离

许多人读美国教育史时都会产生疑惑,那就是美国宪法中为何未提及教育权限的划分?在 1784 年的《西北区法案》(The Northwest Ordinance)曾强调:“宗教、道德及学识,均为良好政治及人类幸福所必需者,因此学校

及教育手段当得到永久鼓励。”然而 5 年之后的宪法制定,却似乎忽视了联邦对教育的责任。有些人归咎于这是当时主要立法者如托马斯·杰斐逊刻意规避一个过分强大的联邦政府所致。其实就教育的观点而言,当时的学校几乎均为私立或教会所设,公立学校微乎其微。大多数的州政府要迟至 19 世纪中叶后才负起教育的责任,而在制定宪法的 1789 年,公办教育并不是个需要讨论的话题。

由于这种特殊的历史背景,美国教育即形成所谓的“双重联邦体系”(dual federalism)。人民除在国防与外交上受联邦政府的管辖,在教育上却必须听命于州政府。基本上后者是法定上教育权的拥有者,联邦政府在早期虽尽量避免介入地方教育,但却从未声明放弃对教育的关注。在宪法第一条第八节中,规定国会可征税,以“偿付国债,建立共同防御和增进合众国的一般福利”。如果将教育也视为福利的一种,联邦自然可在与各州政府协调后拨款支持地方教育,这就奠定了后来“赠地大学”(Land Grant College)的建立基础。

所谓“赠地大学”是指联邦政府拨土地给州政府,以帮助其建立学校。在《西北区法案》通过的后一年(1785 年),国会即通过在西北地区(包括印第安纳州等中西部各州)的每个城中,必须保留 16 块地作为公立学校的建校用地。及至 1862 年,国会通过《摩利法》(Morrill Act),拨予各州 30 000 亩的土地,并规定必须用于“至少一所大学或学院的农业与机械等系所”的建立。公立大学的建立为当时联邦政府对教育的最大手笔,对高等教育的贡献颇大。它鼓励了公立大学的建立,使得贫寒子弟得以支付较低的学费。1887 年国会再通过《哈奇法》(Hatch Act),准许在学校设立实验室,促成了后来自然科学研究的兴起。

“一战”期间,国会于 1917 年通过《史密斯—休斯法》(Smith-Hughes Act)。当时联邦政府因战事频仍,深觉必须培养农工人才以增国力,因此在州政府提供相等款项的条件下补助各州。法案中规定所拨的经费必须用于支付农工与家政老师的薪水,影响所及,许多苦于经费短缺的职业学校得以繁兴,而职业相关课程也有长足的进步。

经济大恐慌的来临,使得当时无业无识的游民浪荡街头。为振兴国力,联邦政府先后成立了“平民收容机构”(Civilian Conservation Corps,简称 CCC)与“全国青年组织”(National Youth Administration,简称 NYA)两个

团体。前者成立于 1933 年,收容 17~22 岁的游民,将其派至各地修建公共设施,并提供衣食与职业训练(每周至少 10 个小时);后者成立于 1935 年,宗旨在雇用 16~24 岁的高中与大专青年。与 CCC 不同的是,NYA 的青年多居住家中,且从事文书与研究工作的,使其所长不因经济的低迷而有所浪费。直到 1944 年,超过 400 万名以上的青年参与了 CCC 与 NYA 的工作,其主要薪资来自联邦政府,在 1940—1941 年的会计年度,经费曾达 1500 万美元。由于 CCC 与 NYA 的成立,使得罗斯福总统的新政得以推行。当时各地方学区由于经济不景气,在教育投资上甚觉困难,无异弥补了教育的空窗期。

然而就教育行政的观点来看,美国建国至 20 世纪 50 年代,联邦政府介入教育的程度仍为有限。即以联邦的教育机关而言,1953 年前为“联邦教育处”(The United States of Education),隶属于内政部,权力阶层并不高。再就拨款机关而言,在 1950 年共有 360 亿美元分配给各联邦补助的教育专案,其中 81% 花在退役官兵教育计划,而分配给联邦教育处的经费却只有 1%,因此对普通教育帮助不大。综观 1950 年前的联邦介入教育是广泛但却是专款专用的,联邦教育处的职权低微,且很少与其他部门合作。凡此种种,都令人觉得联邦政府虽关心地方教育,但却同时刻意保持安全距离,以避免与州政府的职权相冲突。

(二) 1950—1970 年:大量介入地方教育事务

自 20 世纪 50 年代开始,联邦政府一反原来立场,大举介入教育事务,其成长极为迅速,至 1970 年达到高峰。这种趋势可追溯至 1944 年的《军人安置法》(Servicemen's Readjustment Act),也就是一般所谓《退伍军人法》(GI Bill)的先驱,其后国会通过一连串相关法律,对解甲归田的将士予以安排。其中内容颇为复杂,但大致可分为两方面:(1) 对伤残的将士给予心理与就业辅导,并安排康复工作。在辅导期间由联邦政府提供津贴;(2) 每一位退伍军人都可以进入自己喜欢的大学中修习课程,期间为一年再加上以往服役的时间。在此期间,由联邦政府提供学费支援,并给予生活补助费。48% 的“二战”退伍军人受惠于该法,而后来参加朝鲜战争、越南战争的士兵也同样获得相同的安排。

《退伍军人法》的出现,代表联邦政府开始负起部分的普通教育责任。对于还乡的士兵,不再企求各州政府为其安排,而主动提供经费加以辅导,