

# 我國社會教育之發展與貢獻

楊國賜

亞洲大學經營管理學系暨幼兒教育學系講座教授

## 壹、前言

社會教育的開辦旨在提供國民多元學習的機會，不斷地充實其知能，有助於促進「政治—經濟—社會—文化」的整體發展與更新，追求國家的現代化，以加速推動社會的建設與國家的進步。尤其在現代多元的開放社會中，社會教育已逐漸蔚為未來教育的主流，如何建立以「實施全民教育及終身教育為宗旨」的社會教育制度，持續提供社會大眾更多的教育與學習機會，讓每一位國民都能充實自己、發展自己，成為社會中堅，裨益於國家整體發展。

隨著社會的快速變遷，知識的爆增與文化的多元，致使社會教育的工作日趨重要。為了有效發揮社會教育的功能，一方面固須適應瞬息萬變的時代要求，一方面亦須適應變動不斷的社會需要。因此，社會教育的推展，宜力求更新，與時俱進，進行有系統的規劃，研擬最佳可行的方案，以提高國民素質推動社會進步，完成國家現代化為旨歸。

本文透過相關文獻分析，理論探索，尋繹百年來我國社會教育發展的軌跡與脈絡，並試圖衍伸其對國家發展的可能貢獻。為說明百年來社會教育的發展，首先宜探究社會教育的意涵與型態，其次說明我國社會教育萌芽，並就其發展分為大陸時期與遷臺時期的社會教育加以論述，最後則加以歸納耙疏出其重大的一些貢獻。

## 貳、社會教育的意涵與型態

我國社會教育（social education）一詞，與歐美各國的「社會教育」，其所代表的意義並不相同。而與美國的「成人教育」（adult education）或

「校外教育」(out of school)，英國的「擴充教育」(further education)，法國的「平民教育」(l'éducation populaire)、「離校後之繼續教育」(l'éducation postscolaire)及「永續教育」(l'éducation permanente)，德國的「成人教育」(erwachsen enbildung)等名詞，則與我國的「社會教育」相類似。

有關社會教育的意義，迄今仍眾說紛紜，莫衷一是。歸納學者的看法，大體可分為三種說法：第一，社會教育係指教育的全體（田培林 1986：110-111；熊光義，1989：223）；第二，社會教育是指學校以外的教育；第三，社會教育有廣狹二義，廣義的社會教育是教育全體；狹義的社會教育指學校以外的教育（孫邦正，1993）。其實此分法只是便於了解各家下定義時的重點而已。作者認為宜從新時代文化的內涵與活動的性質，重新探討社會教育的新意義，始能具體明確，方有助於社會教育工作的推展。至於社會教育的新意義，有下列四項（楊國賜，2009）可供參考：

## 一、社會教育即提供學習活動的方案

這種學習活動方案係由各大學、中小學、教會、勞工、工業與其他志願性機構所設計。例如，聯合國教科文組織（United Nations Education, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）的專家狄龍（Aser Deleon）即支持一觀點。他指出：

社會教育……即為成人提供的各種教育，有學校內與學校外的教育、正規的與非正式的（formal and informal）教育，亦有全時與部分時間的教育，這些教育係為不再上學以及從未上學的人所提供的。（引自楊國賜，1993：4）。

## 二、社會教育即規劃、進行與評估成人學習活動的過程

此一過程，係指籌組與辦理各種研討會、會議、研習會等。胡爾（C. O. Houle）即支持此一論點。他認為：

社會教育乃是改善的過程。在此過程中，男女個人，在團體內或機構中，以增進其技術與知識而改善其知能的任何過程。（引自楊國賜，1993a：4-5）。

由此可知，胡爾強調從實做的經驗來學習，才會有具體的成效。

### 三、社會教育即社區發展的行動方案或自助方案的一種社會運動

此項運動係經由社區內居民自動自發參加，由政府資助，以及社團與社會人士提供經濟與技術支援，以謀社區內人民生活之改善。例如我國早期由晏陽初、梁漱溟所推展的平民教育運動與鄉村建設運動，以及政府來臺後在各鄉村推行的基層民生建設運動。尤其最近由民間社團發起的社區總體營造運動，其內容與性質，均與社區發展類似。由此可知，社區發展工作，欲期其落實有效，尤應對當地居民積極展開教育訓練與宣導，使民眾能了解社區發展的重要意義，以提高居民參與的興趣，並鼓舞其熱情，俾能自動自發的參與各項工作，共謀社區生活之改善，以提高社區民眾的福祉。

### 四、社會教育即為一門學門或一項專業的研究領域

此學門（discipline）或研究領域係由高等教育有關係所的研究來加強，形成有系統的理論基礎，因此有其專有的名詞與觀念。誠如美國成人教育學者諾爾斯（N. S. Knowles）經多年努力研究，指出協助成人學習的科學與藝術為「成人教育學」（Andragogy）（引自楊國賜，1993a：5）。此項努力已使歐洲（尤其是德國與南斯拉夫）與美國的成人教育理論家特別重視有關成人學習獨特理論發展之研究。尤有進者，國內唯一設有專門研究社會教育的高等教育機構——即國立臺灣師範大學社會教育學系，創系迄今已屆56週年，更應積極努力深入探究，也能早日建構「社會教育學體系」，期能在推展社會教育實務工作時有深厚的理論依據。

綜上所述，可知社會教育的意義，不能以空泛的論點加以解釋或理解，而是要根據文化的內涵與活動的性質來加以界定，方能具體明確，俾有助於社會教育工作之推展。我們既已釐清社會教育的理念，賦予新意義，據此可推衍出社會教育的主要型態，約有下列五項（楊國賜，2009：6-7）：

第一，補救教育（remedial education）：即為基本的與識字的教育。此仍為所有各種社會教育中的一項必備條件。

第二，職業、技術與專業能力的教育：此種社會教育可能為成人準備一項初次的工作，或一項新的工作，或為成人本身之職業或專業的新發展增進

新的知能，而提供的繼續或擴充教育。

第三，健康、營養、福利與家庭生活的教育：此種社會教育包括各種有關健康、家庭、消費者、計畫家庭、衛生、家人關係、兒童照顧等方面知能，以增進家庭和諧與幸福。

第四，公民、政治與社區能力的教育：此種社會教育包括有關政府、社區發展、公共與國際事務、投票與政治教育等各種學校以外的教育活動。

第五，自我實現的教育：此種社會教育包括各種博雅教育活動、音樂、藝術、舞蹈、戲劇、文學、技藝等短期或長期的教育活動。所有活動主要目的，在於學習，期使個人滿意與心靈自由，而不是為達成他人或社會取向的目的，也包括上述四種教育在內。

根據上述社會教育的五項主要型態，如能妥善加以規劃，當有益於滿足社會或個人的各項需求，包括以下五項（楊國賜，1993a：7-8）：

- （一）基本的教育需求，對於未受教育的人，給予另外的學校教育；
- （二）技術職業訓練的需求，協助個人有謀生的能力；
- （三）社會——經濟的教育需求，增進個人職業或專業的新發展；
- （四）意識——政治的教育需求，使國人具有服務社區及參與政治的能力；
- （五）改善生活素質的需求，以達成自我實現與發展創造性的能力。

## 參、我國社會教育的萌芽

我國正式社會教育的產生，實肇始於清末之新教育。光緒22（1896）年侍郎李端棻奏請推廣學校摺中，曾奏請設藏書樓、儀器院、譯書院、報館等；光緒25（1899）年羅振玉著〈學制私議〉一文，鼓吹設立圖書館、博物館、動物園、簡易學校、陳列所等，乃為我國社會教育的萌芽。

光緒29（1903）年，新學制頒布，各地倡設各種民眾補習學塾，是為社會教育運動的濫觴。光緒31（1905）年，設立學部，各廳州縣設立「勸學所」，並附設宣講堂或借用明倫堂及地方公地，或租用廟宇或在通衢進行宣講，其目的在開通民智，增進民德，改良民俗。民間也倡設有半日學堂等，積極推展人民識字教育（李建興：130-134，1986；教育部教育年鑑編纂委員會，1974：1065）。

宣統元（1908）年，學部奏請設立「簡易識字書塾」，以掃除文盲，並

頒行簡易識字學塾章程，用以補救年長失學成人及貧寒子弟無力就學者，當時因推行甚力，頗具成效。根據宣統3（1911）年學部調查報告，全國共有簡易學塾16,314所，學生共255,477人。此時社會教育的主要目的在教育民眾識字。

此外，清末仍有為農民、工人及商人辦理各種補習教育，有農民教育，如農業夜課、耕種補習班；工人教育，如女工傳習所、半日婦女學堂；商人教育，如商人補習夜館、半日營業學堂等，惟內容均以識字教育為主。

綜上所述，我國社會教育的發展，自清末即行興辦，最主要的措施，有開設識字學塾、宣講所、辦報及設立圖書館等，已略具今日社會教育的雛型。惟其重點，仍在推行簡易識字學塾，教民眾識字，但成效有限。

為方便於說明百年來社會教育的發展，本文分為大陸時期的社會教育與遷臺時期的社會教育兩部分，並特別著重敘述後者60年來積極推動社會教育的發展與成就。

## 肆、大陸時期的社會教育

我國社會教育之發展，創立較遲，民國肇始，初基始奠。以下分別就民國初期、國民政府時期及抗戰時期等三個階段加以說明（熊光義，1989）。

### 一、民國初期的社會教育

民國成立以後，政府不再催促各地辦理簡易學堂，但教育界人士已了解通俗教育之重要，而願自動努力推行。民國元年（1911）成立教育部，設「社會教育司」，掌理推行社會教育事宜。當時教育部對通俗講演、通俗教育、一般講演都非常重視；並電令各省詳擬社會教育的計畫，以便積極籌辦。此外，各地方私人活動相當普遍，最著名如中華通俗教育研究會之成立，便是私人團體促進社會教育的機構。

自民國元（1911）年以來，各地的通俗教育會相繼組織，其活動幾遍全國。民國4（1915）年，江蘇省成立南京通俗教育館，為日後各地設立社會教育之先河。據民國7（1918）年調查，此種組織全國共342所，會員達12,289人。其工作範圍頗與現在的社會教育館相類似；有通俗圖書館、閱報所、巡迴文庫、博物館、講演所、巡行講演團、公共補習學校、簡易學校，

可見當時的盛況，尤其對國語注音字母之推行、國語運動之倡導更值得注意（楊國賜，1993b）。

其後，平民教育漸受普遍的重視。晏陽初（1893-1990）曾在歐洲辦理「華工教育」，頗具成效。民國9（1920）年晏氏回國，因國內尚有3萬萬以上文盲，乃決心普及識字教育，遂積極推展平民教育運動。先後在長沙、煙臺、嘉興、杭州等地方，創設平民學校，並編輯千字課以利教學，其目標在「除文盲、作新民」。民國15年，在北平成立中華平民教育促進會，各省紛紛設立分會，達50餘處。平民學校，幾遍全國（楊國賜，1993c）。

該會出版之《平民千字課》，先後售出達300餘萬冊。受教人民亦「超過300餘萬人」。民國15（1926）年，該會選在河北省定縣，創設「平民教育實驗區」，從事識字教育、公民教育、生計教育、衛生教育等實驗工作，以探索教育改造社會之路（相菊潭，1981：69-71）。

## 二、國民政府時期的社會教育

民國16年（1927年）國民政府奠都南京，全國統一，而進入訓政時期。國家建設充滿著蓬勃的朝氣，欣欣向榮。政府鑑於喚醒民眾的重要，乃將以往通俗教育與平民教育運動以及北伐時期的民眾運動合併形成民眾教育。此期之社會教育，已不再侷限於識字或通俗知識的灌輸，而是以實現三民主義為理想。同時社會教育行政系統更加以充實，使社會教育體制更臻完善，社會教育推展亦已有明確的方針，積極採取各項措施，因而引起國內學人的共鳴，紛紛從事學理與實際問題的研究，對於國民知識與文化水準的提升，影響至鉅。

社會教育既為一專門事業，當然須有專業人員，始能順利推展。民國17（1928）年，江蘇省立教育學院成立，為我國訓練社會教育人才的第1所學校，民國19（1930）年，浙江省立民眾實驗學校、私立文華圖書館專科學校相繼成立。民國20（1931）年，湖北省立教育學院、四川省立教育學院、山東鄉村建設研究院相繼成立。民國22（1933）年，廣西國民基礎教育研究院成立，其他尚有社會教育或民眾教育講習會或訓練班之設立。這些永久性或臨時性訓練機構，所培植之社會教育人才，為數眾多（孫邦正，1971）。故本期可喻為社會教育推展的黃金時代。

### 三、抗戰時期的社會教育

民國26（1937）年對日抗戰全面展開，為配合全民動員的需要，社會教育工作更加不斷發展。因此，對於提高人民知識水準，培養生產建設實力，發揚民族道德等列為重要項目，但對社會教育與掃除文盲工作，仍列為首要任務。民國28（1939）年抗日戰爭方殷，教育部仍排除萬難，召開第三次全國教育會議，凝聚共識，強調戰時社會教育的任務，在於喚起民族意識，激發抗戰情緒，以爭取戰爭的勝利。

民國29（1940）年，教育部成立電化教育服務處，民國33（1944）年訂頒《電化教育實施要點》，以電化教育為推行社會教育的利器，實施電影播音及幻燈教育。此外，亦先後設立社會教育工作團、巡迴戲劇教育隊、民眾教育巡迴施教車，從事抗戰宣傳，組訓民眾工作。這些社會教育措施，均有助於抗戰勝利（教育部社會教育司，1985）。

綜上所述，民國創立以來，通俗教育與平民教育運動，其目標在教育成人，以掃除「貧、弱、愚、私」為宗旨。各種社會教育機構相繼成立，盛極一時。然由於民國初創，百事待舉，同時由於政局動盪，經費短絀，人才缺乏，致社會教育事業的推展效果仍然有限。其後政府奠都南京，積極推展社會教育事業，諸如確立行政系統，訂定明確目標、規定經費、設立訓練機構、辦理實驗區，為社會教育奠定良好的基礎。尤其是一些教育家，能深入農村，從事鄉村教育工作，更是難能可貴。可惜的是，當時各省社會教育經費預算多未能遵照中央規定，致經費嚴重短絀，影響社會教育的推展，誠為此期一大憾事。同時，本期正值國家多難之際，一切設施以適應抗戰建國為目標。對於社會教育事業雖多有改善，且頗多創舉。尤其從事積極喚醒民眾、促進團結，終能抗戰勝利。惜因國共內戰，致使往日社會教育成果化為烏有。

### 伍、遷臺時期的社會教育

本期社會教育的發展，將分三個階段來說明，即復國建國時期、邁向現代化時期及建立學習社會時期等三個階段（楊國賜，2009）敘述社會教育的發展方向與重點。

## 一、第一階段：復國建國時期的社會教育

政府遷臺後，一切施政皆以復國建國為最高政策。教育方面亦以此政策為依據，確定實施方針，以期達成復國建國的目標。民國38（1949）年教育部訂定《戡亂建國教育實施綱領》中，重新規定社會教育的目標；復經中央訂定政綱，提示社會教育的重點，為確立社會教育制度，擴大工作範圍，使失學成人獲得補習教育機會。同時提倡文學、美術、戲劇、音樂、體育活動，藉以展開三民主義文化運動（教育部社會教育司，1985）。教育部於民國39（1950）年6月15日訂頒《戡亂建國實施綱要》，以為教育設施的準繩。其中對於社會教育的推行亦有所指示，例如表揚愛國事蹟，激勵民族氣節，提倡社會正義，獎勵有功之社會教育人員，藉以轉移社會風氣。

民國42（1953）年9月24日，總統令公布《社會教育法》，全部條文共17條，為我國社會教育史上的大事，亦為社會教育實施的最高指導原則與依據，舉凡社會教育的對象、範圍、主要任務、機構以及社教機構的設立、社會教育行政、經費、教材等均有明確的規定，足見政府對於社會教育的重視。為推動社會教育工作，臺灣省政府教育廳乃將全省劃分為四個教育區，每區擇一中心點，各設置省立社會教育館一所，即新竹、彰化、臺南、臺東四個社教館。各館除辦理本館工作外，並積極推動社教活動，以期提高國民知識水準，增進國民道德及提倡團體活動，促進國民身心均衡發展。

民國43（1954）年九月，國立中央圖書館奉令在臺復館，民國45（1956）年在臺北市南海路開放閱覽，對於圖書的保存、編目、閱覽、典藏等工作頗有貢獻。民國44（1955）年設立國立歷史博物館，負責蒐集文物、研究、印製文物及參加國際展覽、舉辦國內文物展覽等工作。民國45（1956）年設置國立教育資料館，負責視聽教育、教育廣播、教育資料之搜集研究等工作。民國46（1957）年設立國立藝術教育館，其工作為舉辦各項藝術展覽、出版藝術書刊、演出國劇、舉辦專題演講、放映電影等，以積極展開社會教育工作。

政府來臺以後，對於失學民眾補習教育工作的辦理，仍列為社教工作的重點，期全面掃除文盲，提高國民知識水準。凡未受基本教育之民眾，以及受日據時代教育而不識本國文字與國語者，均須接受補習教育並規定依據《失學民眾強迫入學施行細則》，實施強迫入學。失學民眾補習班，由縣（市）政府責成國民學校辦理，分初級、高級班二種。修業年限初級班4至6個月，高級班6個月至1年。



至於失學民眾補習教育的繼續進修部分，則由各種補習學校辦理。補習學校分為初、中、高三級。初級補習學校相當國民小學五、六年級；中級補校相當於國民中學；高級補校相當於高級中學或高級職業學校。民國46（1957）年前後，由於社會工商業急遽的發展，一般民眾要求接受更多的教育，政府為因應此項需要，補習學校逐年有所增加。截至七十四學年度補習學校共393所，學生人數為262,385人（教育部社會教育司，1985），如與民國46（1957）年的40所補校相較，可謂發展極為迅速。

政府為因應社會的需要及新時代潮流，乃積極倡導廣播及電視教育。民國48（1959）年底行政院令准成立教育廣播電臺，附設於國立教育資料館內，並於49（1960）年3月29日正式開播，為我國第一個真正為教育而設置的電臺。教育廣播電臺成立之後，教育部有鑑於新興的大眾傳播工具—電視，亦為理想的教育工具。政府有責任提供多元的教育機會與學習途徑，利用電視與廣播的優越傳播性能，作為成人隔空教育工具——可使教育功能，由點而面，由教室擴延至整個社會，以容納大量失學青年與提供在職青年之進修機會，達成「有教無類」的崇高理想。教育部乃於民國51（1962）年二月成立教育電視廣播電臺。該臺節目完全屬於教育性質，社會教育與學校教育並重，學校教學節目中，配合國民小學有關科目實施空中教學。

民國60（1971）年教育部成立空中教學委員會，負責有關空中教學之策劃，協調及督導有關事宜，並公布《公立補習學校空中教學實驗辦法》，擇定各地公立高中、商專、高商共29所附設空中補校。同時教育部與國防部合作就原有教育電視臺加以擴建，以加強社會教育與軍中政治教育。民國60（1971）年10月31日中華電視臺正式開播，特設置教學部主持空中教學。此外，國立政治大學亦開設空中行政專科學校，同時教育部亦積極籌劃空中大學工作，以期建立完整的空中教學體制。

隨著社會的快速度變遷，知識的爆炸與文化的失調，對社會教育的發展有相當大的衝擊與影響。政府有鑑於此，咸認為我國社會教育的推展，應與時俱進，力求創新，以有效發揮社會教育的功能。因此，政府為正本清源、防微杜漸，決定從加強文化建設著手。前行政院長蔣經國於民國66年（1977年）9月23日宣布政府繼十項建設之後，推行12項建設計畫。蔣前院長昭示第12項建設是：建立每一縣市文化中心，包括圖書館、博物館、音樂廳。其實，蔣前院長所指的文化中心，就是廣義社會教育館。它是民眾教育及休閒活動中心，一方面舉辦各種活動，讓民眾經常參與，另一方面在活動時，亦

可施以隨機教育，以發揮教育的功能。

民國67（1978）年十二月行政院通過「加強文化及育樂活動方案」，作為當時文化建設政策。民國69（1980）年十月公布新修訂《社會教育法》，規定：「直轄市、縣（市）立應設立文化中心，以圖書館為主，辦理各項社會教育及文化活動」。這就是以推展社會教育來開拓文化建設的做法。

綜上所述，本階段從民國38（1949）年中央政府遷臺，到民國67（1978）年政府積極推動文化建設，30年來我國社會教育的發展，已從早期的掃除文盲，推廣補習教育，到重視提升文化發展層面，並使文化建設內容落實於國民生活之中，培養具有現代觀念與行為模式的人民。同時積極設立專責機構，負責訂定政策並作協調、籌劃與考評，以切實推動文化建設，早日邁向現代化國家。

## 二、第二階段：邁向現代化的社會教育

人類社會的各項活動主要依賴成人來策劃與推動，因為成人是社會最直接的負責主體，掌握了領導社會與改進社會的重責大任，所以成人的素質高深，則社會的文明顯著；成人的素養淺劣，則社會文明低暗。因此有計畫的直接的成人教育，即間接的、無形的改造社會。也就是說，提高成人教育的水準，即提高社會文明的程度，促進國家全面發展的一種手段。職是本階段係以推動成人教育為主軸的時期。

有鑑於歐美先進國家，成人教育事業蓬勃發展，重視成人教育的目的，在於提供知識，改進文化，補習學藝，並作職業、娛樂、休閒或專業的修習與陶冶等事項，值得國內借鏡。因此政府於民國69（1980）年10月18日公布《社會教育法》修正案，特別強調「以實施全民教育及終身教育為宗旨」，頗能順應世界發展的趨勢。

民國77（1988）年二月教育部召開第六次全國教育會議，會中討論通過「社會教育發展計畫」，其中將「建立成人教育體系，達成全民教育及終身教育目標」，列為重要的教育施政計畫項目之一。由於成人教育是我國教育發展的一個新領域，除各有關單位配合辦理此項工作外，政府亦應積極透過正規教育、非正規教育途徑，利用補習教育、空中教育、大專校院辦理推廣教育，各社教機構、大眾傳播媒體、民間機構團體等辦理各項成人教育活動。

民國77（1988）年十一月作者擔任國立臺灣師範大學社會教育學系教授兼主任暨所長時，由教育部借調至社會教育司服務，乃發揮學者主動、積

極、創新的作為，期以嶄新的形象，更以宏觀的思考、前瞻的規劃，提出可行的措施，使社會教育工作更加蓬勃發展。民國78（1989）年九月，作者有感於臺灣環境日益惡化堪憂，乃積極規劃推動社會環境教育，使國民從環境中學習環境保育知識與培養保護生態環境美德。

民國79（1990）年二月發布《社會教育工作綱要》（教育部，1990），以確定社會教育工作發展方向。《社會教育工作綱要》為總名稱，包含下列各種工作綱要：成人教育、家庭教育、文化教育、藝術教育、圖書館教育、博物館教育、大眾科技教育、交通安全教育及視聽教育等九類工作綱要。各類工作綱要均訂定內容概要，包括（一）教育活動之目標與方針；（二）教育活動之營運原則與對象；（三）教育活動選取之依據及種類；（四）教育活動設施之選取依據及種類；（五）教育人員之編制及職掌；（六）教育活動之評估方法；（七）教育活動之輔助作業；（八）教育活動實施方案等方面。工作綱要即作為各社教機構主動積極開展相關工作的主要參據。

民國79（1990）年三月教育部又發布「成人教育實施計畫」（教育部，1990）積極規劃辦理各項成人教育及其相關工作，藉以提升國民品質。其內容要項包括（一）加強辦理成人基本教育，提供140餘萬不識字及自修教育程度成人，就讀國民小學補習教育及300餘萬國小教育程度成人，就讀國民中學補習學校之教育機會；（二）規劃辦理婦女教育，以培養正直、樂觀、知性與感性兼具的現代婦女；（三）推展老人教育，提供退休後老人參與各項學習活動，以培養其健康身心，調適其美滿生活；（四）積極推動休閒教育，以培養國民善於安排其休閒活動能力，充實美好人生，發揮寓教於樂的功效；（五）辦理環境教育，加強國民對生態環境、自然環境及人與人之間的整體認知，充實環境保育知識與培養保護環境的美德。

民國80（1991）年四月教育部提出《發展與改進成人教育五年計畫綱要》，並奉行政院臺80教13098號函核定，讓成人教育成為我國教育發展的一個新領域。計畫綱要的主要內涵包括成人教育的重要措施、推展機構、實施方式、資源提供、資訊服務等方面，內涵周延、方案具體，確實可行。尤其重要的是，政府同意自81會計年度起至85會計年度5年共編列新臺幣35億6,460萬元經費執行本計畫。該計畫為我國經行政院核定的第一個整體性的成人教育計畫，有助於我國成人教育體系的建立。

民國82（1993）年九月立法院第二屆第二會期行政院連戰院長的施政報告，內容包括「整體規劃終身教育體制，建立以終身教育為主軸的教育體

制」，強調政府將推展終身教育列為重要政策，也為教育部後來積極推動終身教育奠定堅實的基礎。

民國83（1994）年6月22日至25日，教育部召開第七次全國教育會議，其中第六分組為「推展終身學習組」，研討主題為「建構終身教育體系，落實整體教育理想；開放正規教育機構，促進教育資源共享；調適非正規教育制度，提供多元學習機會；運用非正式教育途徑，普及全民終身學習風尚」。教育部（1995）乃根據全國教育會議的建議；正式提出首部的官方報告書，於民國84（1995）年二月發表《中華民國教育報告書——邁向二十一世紀的教育遠景》，其中社會教育專章列有14項發展項目，第一項為「規劃生涯學習體系，建立終身學習社會」。民國85（1996）年7月15日教育部發布實施「以終身學習為導向的成人教育中程發展計畫」，以成人教育、非正規教育為主，惟未涉及規劃整體終身教育體系，殊屬可惜。民國85（1996）年12月2日行政院教育改革審議委員會提出《教育改革總諮議報告書》，在綜合建議中列有：「第五節、活到老學到老：建立終身學習社會」。此一時期，社會教育發展的重點仍以成人教育為主，惟更加強法規研修、組織設立、師資培訓及課程之規劃，而社會教育發展轉型的關鍵時期則在民國86（1997）年到88（1999）年間，此時期的重點，已逐漸從成人教育轉向全面性的終身教育。

本階段社會教育之發展，特別值得一提的是，隨著社會教育事業的快速發展，人才的培育益見重要。除於民國44（1955）年，在國立臺灣師範大學成立社會教育學系，分設圖書館、新聞及社會工作等三組；民國74年（1985年）更成立社會教育研究所，培養高級社會教育人才。尤其是，政府於民國80（1991年）年通過「發展與改進成人教育五年計畫綱要」大力推動成人教育，並於相關大學相繼成立成人教育研究所、研究中心及資源中心，顯示政府積極推廣成人教育的決心與魄力，也呈現出當時我國社會教育事業的新面貌。

綜上所述，本階段社會教育的發展逐漸與世界教育發展的趨勢接軌，將終身教育視為「教育政策的主要觀念」，同時已成為未來全界教育改革的動力，也為我國邁向學習社會奠定深厚基礎。

### 三、第三階段：邁向學習社會的社會教育

終身教育與終身學習的推展，是當前世界先進國家教育發展的新方向，

也是國際性熱門的議題。由於國際組織的積極倡導與推動，強調終身學習是新世紀公民必備的素養，亦是提升國家競爭力的重要策略。臺灣作為國際社會的成員之一，責無旁貸，宜因應世界的新趨勢與國家發展的脈動，前瞻規劃邁向學習社會，期以教育發展的豐碩成果，建設臺灣成為「富而好禮」的新社會。

民國87（1998）年3月18日教育部公布《邁向學習社會白皮書》，全面開展終身學習活動，為我國推動學習社會政策的重大宣示，也是一項具有統整性、可行性及前瞻性的規劃。同時教育部宣布該年為終身學習年。該白皮書係以邁向開發國家的挑戰、開發國家的教育願景，以及建立終身學習社會的具體途徑為內涵，揭示我國邁向學習社會的教育政策。該白皮書中的第三部分提出建構我國學習社會的14項具體途徑，其中第12項即為「完成終身學習法制」，特別強調唯有將終身教育政策落實於法律，才能據以有效推動終身學習活動。同年（1998）七月教育部又提出「推動終身教育，建立學習社會中程計畫（87至92年）」，以政策白皮書的14項方案為重點工作，積極建構學習社會雛型。該計畫的主要目標為，由政府結合民間力量提供學習資源，供全國民眾參與學習，並透過正規、非正規及非正式的教育途徑，突破各種時空的限制，能暢通並增加各種終身學習機會，以因應國人終身學習的需求。此項計畫對後來《終身學習法》的制定，扮演著承先啟後的關鍵角色。

民國91（2002）年六月，公布《終身學習法》，為我國終身學習的發展，奠定了法源的依據，也為建構終身學習社會提供更為堅實的基礎。其後陸續於民國92（2003）年至93（2004）年間完成各項子法，據以推動終身學習各項活動。政府為展現決心，落實《終身學習法》，乃研擬具體的方案加以實踐，於民國92（2003）年訂定「建立終身學習社會」五年計畫，以接續前述之「推展終身學習教育，建立學習社會」中程計畫。此計畫主要目標，在於激勵個人參與繼續學習，培養全民終身學習習慣、態度與技能，以促進個人成長，組織活化及國家社會的永續發展。該計畫的具體措施，包括（一）培養國人終身學習理念，是建立學習社會的關鍵之一；（二）增進終身學習機會，提供多樣化及多管道的學習機會；（三）配合學校教育改革，使教育更活潑、更有創意，培養有致用能力的學生；（四）建立回流教育制度，開拓各種就學機會，提供在職人員回校再參與學習的機會；（五）建立終身教育完整體系，以提供全民再參與學習的機會。

綜上所述，此階段的社會教育，在終身教育理念的衝擊下，朝向終身學習社會的建立，期使家庭教育、學校教育及社會教育作有機的銜接，使正規、非正規及非正式之間更加統整，並規劃多樣化及多管道的途徑，使每個人都有適合其需要的學習機會，激發每個人的學習動機，人人養成學習習慣，將學習納入日常生活中的一部分，終身教育方能徹底實施，學習社會於焉建立。

有鑑於此，政府在二十一世紀的今日，為具體落實，有效推展終身學習，建構學習社會，進一步藉由社會各界的集思廣益，以凝聚社會共識，特別於民國99（2010）年8月28—29日在國家圖書館召開第八次全國教育會議，揭示以「新世紀、新教育、新承諾」為願景，以「精緻、創新、公義、永續」為主軸，並提出10大中心議題，其中第10項議題即為「終身學習與學習社會」，供與會學者專家與實務工作者研討。為使終身學習能全面展開，同時也為學習社會的建構，奠定堅實的基礎，提出如下的政策與策略（教育部，2010）：（一）設置各級推動單位，建立完整架構；（二）提高終身學習的法律位階，儘速研修《終身學習法》；（三）建立終身學習成就認證的完整機制；（四）建立終身學習機構間的協調與統整；（五）充實終身學習推展的經費。

尤有進者，為因應二十一世紀的到來，建立學習社會已是各先進國家教育發展的重要方向。同時為臺灣早日邁入知識經濟時代，提升國家競爭力，我國更應積極全力推展終身教育，建立學習社會而努力。尤其政府當局宜採取整體性與全面性策略，推動終身教育，早日完成建構學習型臺灣的理想（楊國賜，2010）。

## 陸、我國社會教育發展的重大貢獻

百年來，我國一直處在患難多事之秋，但政府勇於擔當為國家永續發展重責大任，決定以教育開啟民族的新生機。民國元（1911）年蔡元培（1868-1940）先生出任教育總長，極力倡導社會教育，教化民眾，啟迪民智，奠定國家發展的根基。從上述各節，作者以客觀的態度，試圖歸納民國創建以來，政府戮力推展社會教育的成果相當豐碩，具有重大的貢獻，個人不揣淺陋，提出下列數項貢獻，敬請社會賢達及教育界先進指正。

## 一、建立並充實社會教育行政組織

國家為有效執行管理教育事業的任務，必須建立強而有力的教育行政組織，為培育健全的國民，擔任國家建設的工作，於是建立各級學校制度與社會教育制度。其實，社會教育行政組織乃是推行社會教育行政活動的一種組織，亦為政府行政組織的一部分，或由法律規定具有管理社會教育事務的權力機構。

民國肇建，擬定教育部官制，特設立社會教育司，內分三科，第一科宗教禮俗，第二科科學美術，第三科通俗教育。民國6（1917）年，各省成立教育廳，規定第三科主管社會教育。後來各縣市教育局設社會教育課，於是各級社會教育行政系統正式建立，對此後社會教育事業的推行，有甚多幫助。

政府遷臺以來，仍沿襲舊制迄今，大體上行政系統沒有變動太大。惟其間政府為提高行政效率與效能，將臺灣省政府精編，改設臺灣省政府中部辦公室，由過去三級政府改為二級政府，仍持續協助政府推展社會教育工作。

## 二、確定社會教育工作的內涵

我國社會教育事業的推展，隨著社會的發展，由過去大陸時期的農業社會至遷臺時期的工商業社會，以迄今天的知識經濟社會，其工作內涵已有相當程度的改變與調整，以適應國家發展轉型期的需求。從早期社會教育的重點，在於推展通俗教育與平民教育，以掃除文盲，教化民眾，以啟迪民智為主要工作。

近年來，我國社會教育推展，為適應政治民主化、經濟富裕化、文化精緻化、社會多元化的趨勢，同時為配合科技文明日新月異，以及終身教育理念興起，社會教育工作秉持力求更新，與時俱進，以期在堅實基礎中推動工作。為配合現代國家建設，因應社會需求，實施整體教育與終身教育的理念，教育部乃訂定《社會教育工作綱要》（教育部，1990），主動積極開展相關工作。其工作內涵包括成人教育、家庭教育、文化教育、藝術教育、圖書館教育、博物館教育、大眾科技教育、交通安全教育及視聽教育等9項工作。

## 三、建立成人教育體系，達成終身教育理想

成人教育已成為我國教育發展的一個新領域，除各有關單位配合辦理此

項工作外，政府亦已積極透過正規教育、非正規教育及非正式教育途徑，利用補習教育、空中教育、大專院校辦理推廣教育、回流教育等教育活動。此外，政府亦要求各級社會機構、大眾傳播媒體、民間機構、團體等辦理各項成人教育活動，以提供成人繼續進修教育，滿足成人學習意願，進而提升國民教育文化水準，達成終身教育理想。

#### 四、設立社會教育館及廣建文化中心

社會教育館是實施社會教育的綜合機構，也是實施社會教育的中心機構，辦理各種社會教育活動，採用各種施教方式，依著需要配合運用，以教育民眾。它的活動最經濟、最靈活、最有效，能滿足民眾多方面的需求，改進社會各方面的生活。依《社會教育法》第4條規定：省（市）政府應設立社會教育館，推展各種社會教育事業及輔導當地社會教育之發展。直轄市、縣（市）應設立文化中心，以圖書館為主，辦理各項社會教育及文化活動。由此可知，社會教育館為實施社會教育的重要機關。

大陸時期，各省縣（市）普設社會教育館，有稱為通俗教育館，亦有稱為民眾教育館，同為推動社會教育工作的機構。目前我國僅有8所社會教育館，其中新竹、彰化、臺南、臺東等四個社會教育館已改名為生活美學館。所幸目前各縣市仍建立一所文化中心，包括圖書館、博物館、音樂廳。其實，文化中心即是廣義的社會教育館。它是民眾教育及休閒活動中心，惟其業務已劃歸行政院文化建設委員會管轄。

#### 五、完成訂定《終身學習法》，有利於建構學習社會

我國政府於1998年公布《邁向學習社會白皮書》，此乃回應世界先進國家教育發展的方向，推展終身教育。之後，教育部研訂「推展終身教育，建立學習社會」中程計畫，加以推動。白皮書乃是我國學習社會願景的具體化，作為邁向學習社會的政策方針；中程計畫則為我國學習社會政策的法制化，亦是社會教育合法化的具體實踐。這兩項具有歷史性重大意義的文件，催生了終身學習法，終於2002年6月26日完成立法程序並公布施行，對我國落實終身學習理念，建構學習社會，具有關鍵性的里程碑。



## 六、積極培養社會教育專門人才

辦理社會教育，正如辦理學校教育，亟須有專門人才。因為如果缺乏人才，百般事業皆成空談，這就是「徒法不足以自行」的道理，也足見一切工作的成敗，人的因素占極重要的地位。我國此類人才的培育，過去在大陸時期曾經積極辦理，如國立社會教育學院、國立音樂學院、國立戲劇專科學校、中國鄉村建設學院、私立大廈大學的社會教育學系等，均為研究社會教育高深學術，培養社會教育專門人才的場所。

政府遷臺以來，亦重視人才的培養，於民國44（1955）年在臺灣師範大學成立社會教育學系，即以培養社會教育工作專才為目的，除著重社會教育理論與實務之研究外，為使學生各具專長，將專業課程分為社會工作、圖書館及新聞三組。三組所學各有專精，但殊途同歸，均以達到充實全民知能，加速社會發展，以及增進社會福祉為其任務。同時於民國74（1985）年成立社會教育研究所碩士班、博士班，以培養高級社會教育專門人才。為因應新時代發展需要，於民國82（1993）年後依次在中正大學、高雄師範大學及暨南國際大學先後成立成人教育研究所設碩士班及博士班，繼續培養專門人才，為社會教育的發展開啟新風華。

## 柒、結語

社會教育的辦理，主要目的在於提供國人繼續教育與學習的機會，充實知能，陶冶品德，以適應社會日趨加速變動的需要，進而追求美好的生活與理想。回顧百年來，我國社會教育的發展，歷經國家憂患踵至，多事之秋，但政府仍以堅定步伐，多方倡建社會教育的各種設施，始漸具規模，以發揮社教功能。

民國初期，社會教育行政組織初基始奠；民國8（1919）年始有平民教育之開展；民國16（1927）年全國統一，社會教育行政系統更加充實，使社會教育體制益臻完善；對日抗戰以還，舉國上下咸感社會教育為有效動員人力之先決要素，因應時需，建樹頗多，有助於抗戰勝利；政府遷臺以來，更加積極推展社會教育事業，規劃多樣化及多管道途徑，提供全民參與學習的機會，建立終身教育的完整體系，促使早日建構學習型臺灣的理想，進而裨益國家整體的建設與發展。

## 參考文獻

- 田培林（1986）。社會教育的本質及其工作原則。載於田培林（主編），**教育與文化（上冊）**。臺北市：五南。
- 行政院教育改革審議委員會（編）（1996）。**教育改革總諮議報告書**。臺北市：作者。
- 李建興（1981）。**社會教育新論**。臺北市：三民。
- 李建興（1986）。**中國社會教育發展史**。臺北市：三民。
- 相菊潭（1981）。**社會教育（台17版）**。臺北市：國立編譯館。
- 孫邦正（1971）。**六十年來的中國教育**。臺北市：正中。
- 孫邦正（1999）。**教育概論**。臺北市：商務。
- 國立教育資料館（編）（1984）。**我國社會教育發展與評估之研究**。臺北市：國立編譯館。
- 教育部（1990）。**社會教育工作綱要**。臺北市：作者。
- 教育部（1991）。**發展與改進成人教育五年計畫綱要**。臺北市：作者。
- 教育部（1995）。**中華民國教育報告書：邁向二十一世紀的教育遠景**。臺北市：作者。
- 教育部（1998）。**邁向學習社會白皮書**。臺北市：作者。
- 教育部（2010）。**第八次全國教育會——終身學習與學習社會（十大中心議題拾）**。臺北市：作者。
- 教育部社會教育司（1985）。**社會教育近況簡介**。臺北市：作者。
- 教育部教育年鑑編纂委員會（1974）。**第四次教育年鑑（下）**。臺北市：教育部。
- 楊國賜（1993a）。社會教育的新觀念與新方向（頁1-14）。載於楊國賜（主編），**社會教育的理念**。臺北市：師大書苑。
- 楊國賜（1993b）。我國國語運動的發展及其重要政策（頁243-259）。載於楊國賜（主編），**社會教育的理念**。臺北市：師大書苑。
- 楊國賜（1993c）。轉變中的社會教育（頁323-3640）。載於楊國賜（主編），**社會教育的理念**。臺北市：師大書苑。
- 楊國賜（2009）。五十年來社會教育發展的回顧與展望。載中華民國社會教育學會（主編），**圓融、創新與積極的人生——楊國賜七秩華誕專輯**。臺北市：師大書苑。

- 楊國賜（2010年10月）。學習型臺灣的建構與發展。全民終身學習論壇——  
**終身學習與學習社會學術研討會專題演講**，國立暨南國際大學。
- 熊光義（1989）。社會教育的意義與基本觀念。載於楊亮功（主編），**雲五  
社會科學大辭典**，第八冊，教育學（八版）。臺北市：商務。

