

我國社會教育發展現況與評估之研究

第一章 緒 論

8

隨著人口結構，科技文化的變遷，我國社會正經歷前所未有的挑戰；大眾都期盼教育能發揮更大的功能，化危機為轉機。奈何無力感常油然而生，學校慨歎得不到家庭與社會充分的配合。事實上，我國教育體制的規劃原來是兼顧這三方面的密切合作的，即是由社會教育體制涵蓋正規學校教育以外的各項教育活動；而且自民國成立以來教育部即有社會教育司之設置。不過在國家教育資源有限的處境下，正規教育數十年來分去絕大部分的經費，使社會教育的功能局限於補充與輔助的角色，未能發揮其應有的改造家庭及社會的功能，以致無法善盡工業化時代家庭變革與社會轉型的教育責任。有鑑於此，政府近年來逐漸調整教育發展重點，大力發展社會教育乃是有目共睹，這從歷史演進縱的透視將更為清晰；此外，對於當前社會教育的發展現況，吾人還要透過各種社會教育服務質與量的指標加以檢討以為評估的參考。因此，本章即分為兩小節，其一簡要說明我國社會教育的發展，其二即為概述我國社會教育的現況。

第一節 我國社會教育的發展 1-4

我國新式社會教育制度，始於清朝末年，當時就有辦報、宣講及簡易識字學塾等主要措施。民國元年教育部成立，設社會教育司掌理社會教育之推行，逐漸建立起今日我國臺灣地區的社會教育規模，其創設之艱辛與民國建設齊頭並進，從發展過程可以清楚地看出來，在這當中社會教育的涵義也逐漸豐富了起來；在發展的過程中，更是歷經萌芽、奠基、成長、遷臺、發展等不同時期的種種考驗，這段歷史的回顧有助於認清我們發展的方向。

壹、社會教育涵義分析

社會教育一般係泛指學校正規教育之外，以全體民眾為對象的非正規教育活動；其範圍則由民初的通俗教育、平民教育，大陸淪陷前的民眾教育、鄉村教育，到當前囊括成人教育、家庭教育、特殊教育、社教機構與活動及社會藝術教育等主要內涵為重點的社會教育，特別是以目前社教司所掌管之主要業務來分析將更能清楚了解，具體事項下節會有詳細說明。

由此看來，社會教育可說是一個綜合概括的名詞，包羅甚廣。就其對象而言，包括

全體社會民眾；就其類型而言，有長期的、短期的；就性質而言，有正規、非正規、非正式的；就其內容而言，包括民族精神教育、民主法治教育、大眾科技教育、藝術教育、家庭教育、親職教育、環境教育、職業進修教育、語文教育、休閒教育、消費教育、成人教育、圖書館教育、交通安全教育等；就其施教方式而言，有學校式、非學校式，包括電視、廣播、函授、參觀、展覽、講座、巡迴教學、研習、討論、諮商、輔導等(林清江等,民 82)。

總而言之，社會教育是涵蓋正規學校教育以外的各項教育活動。從參與時間言，社會教育是終生教育(Lifelong Education)；從參與對象言，社會教育是全民教育(Education for All)；從活動空間言，社會教育是全面教育(Overall Education)；從活動性質言，社會教育是繼續教育(Continuing Education) (楊國賜,民 76)。在當前終生與繼續教育的時代潮流之下，教育已非某一階段的人所獨享，教育也無法在某一階段完成，我國社會教育的推動，益感重要；惟有將社會教育與正規教育相輔相成、相互合流、相互統整，教育的總體目的始克全面達成。

貳、我國社會教育發展過程

我國社會教育的發展萌芽於清末，隨民國肇建而奠基成長，首先成立了社會教育行政機關，並開始推展通俗教育、國語教育；繼之平民教育家提倡除文盲、作新民，全國響應，一新世人耳目；國民政府統一全國後，更大力推動民眾教育、厲行識字運動，雖於抗戰期間亦照樣進行；惜隨大陸沉淪毀於一旦，政府遷臺勵精圖治，訂綱領、頒法令、立機構、育人才及興事業，逐漸建立起今日的規模，是往後更大發展的有利條件，以下即分為萌芽、奠基、成長、遷臺、發展等時期加以說明。

一、萌芽時期：民國成立前的簡易學塾時期

外患頻仍的清末，國勢危如累卵，有識之士竭力鼓吹開通民智、變法圖強，因此紛紛呼籲創辦夜校、宣講所、圖書館、博物館等機構與設施；而實際的活動也興辦報、宣講及開設簡易識字學塾等，如康有為、梁啟超等創辦的強學報、時務報、民叢報及孫逸仙所辦的民報等，至於宣講，則有固定講演、巡迴講演、定期講演、臨時講演等，均有益於開通民智、增進民德、改良民俗。但此時期最有力的工作，當推簡易識字學塾，以救濟年長失學成人，由於推行甚力，頗收成效，因此有學者特名之為簡易學塾時期(楊國賜,民 76)。

二、奠基時期：民國元年至十五年的通俗教育與平民教育運動時期

民國成立以後，教育界更加重視社會教育，設立專責社教的行政單位為大勢所趨，亦為最有力的宣示與貢獻。元年學部為教育部所取代，第一任總長蔡元培，鑑於社會教育之重要，特設置社會教育司，與普通、專門二司並列，社會教育司內分三科：第一科掌管宗教禮俗，第二科掌理科學、美術，第三科辦理通俗教育(黃富順,民 77)。其後省縣級社教行政也遵循設立，社教行政系統就應運而生了。

有了專責單位後，推展社教工作也就更加積極，民初社會教育多以通俗教育為名，

社教司的第三科即專責辦理通俗教育，另外還有通俗教育調查會研究通俗教育辦理情形；民間有中華通俗教育研究會及各地通俗教育會之成立，其活動類別與現在社會教育館所辦理的活動相似，例如興辦通俗教育圖書館、閱報所、巡迴文庫、講演所、博物館、巡行講演團、補習學校、簡易識字學校等，活動範圍更幾遍全國，尤其對國語注音字母之推行、國語運動之倡導，更是特別注意。

民國九年平民教育家晏陽初歸國，極力提倡平民教育，全國響應，各地平民學校相繼創設，並編輯平民千字課以利教學。民國十二年北平成立中華平民教育促進會，各省隨即紛紛設立分會；民國十五年該會在河北定縣創設平民教育實驗區，從事普及識字教育、公民教育、生計教育、衛生教育之實驗工作。

三、成長時期：民國十六年至三十八年的民眾教育運動時期

民國十六年國民政府統一全國，融合通俗教育與民眾運動為民眾教育，厲行識字運動，全國紛紛辦理民眾學校及識字學校。此外，為實現三民主義理想，政府更積極推展社會教育以之配合，諸如社教行政系統更加充實、社教體制更臻完善、社教方針加以擬定，因而激發學人從事學理與實際之研究，提升民眾知識文化水準。

尤其有一些教育家，已能深入農村，從事鄉村教育工作，更是難能可貴。民國十七年起，在全國各地十餘所大學、學院、專科學校或實驗學校，設置了許多與社會教育有關的系科，為配合當時的社會需要，其名稱多以民眾教育、鄉村教育、農事教育為主。民國三十年政府並設置國立社會教育學院一所，有系統地培養社會教育人才，社會教育學院所設置之社會教育行政、社會事業行政、圖書博物館、新聞及電化教育等系，不僅包羅廣泛、體系完備，而且為社會教育人才培育奠下良好基礎。

由於此一時期我國教育有飛躍成長，教育部亦通令各省市積極推行社會教育，可惜的是，當時各省社教經費預算多未能遵照中央之規定，造成社教經費的短絀，致影響社會教育工作之推行；本期又正值國家多難之際，一切設施必須適應抗戰建國之需要，社教事業多有更張，以積極喚醒民眾、促進團結，終於抗戰勝利。惜因大陸淪陷，政府遷臺，一切化為烏有，在臺灣從頭做起。

四、遷臺初期：民國三十九年至六十六年的復國建國教育時期

政府遷臺，民國三十九年訂頒戡亂建國實施綱要，以為反共復國時期教育設施的準繩，旨在推行民族精神教育，以建立精神國防。民國五十九年制定復國建國教育綱領，訂立明確社教方針，加強文藝教育、家庭教育，以培養善良社會風氣，並發展空中教育、特殊教育，以增進教育機會均等。

民國四十二年訂定總動員期間社會教育實施綱要，特別注重文化改造及社會改造工作；同年更頒布社會教育法凡十七條，使社會教育之推展有所依據，其後為適應社會實際需要，順應世界發展的趨勢，迭經四十八及六十九年之修正。

遷臺以後政府也陸續恢復或新創各種社教機構，如圖書館、博物館、社教館、科學館、藝術館、音樂廳、戲劇院、紀念館、動物園、育樂設施及藝術學校、補習學校等。近年來不僅各級政府較有財力興建大型機構並普及各地需要，民間基金更獲政府鼓勵大

力參與，使此等機構朝更多元化、更現代化路途邁進。

五、發展時期：民國六十六年以來的社會教育計劃發展時期

民國六十六年政府推行十二項建設，宣示加入文化建設，規定每一縣市建立包括圖書館、博物館和音樂廳的文化中心，以為當地民眾從事文教活動的場所，使國民精神生活與物質生活並進，城鄉均衡發展及建立各地文化特色。民國七十九年教育部訂頒社會教育工作綱要更確立了社會教育發展方向；國家戲劇院、國家音樂廳、國立中央圖書館、國立自然科學博物館、省市立美術館、縣市文化中心、鄉鎮市區圖書館先後落成啟用；國立科學工藝博物館、國立臺灣史前文化博物館、國立海洋科技博物館、國立海洋生物博物館正籌建中；國立中央圖書館臺灣分館、臺灣藝術教育館、臺灣科學教育館亦進行遷建工作；教育廣播電台已決定改制擴大功能；省市教育廳局更大力開展社教文化建設、遷改建社教館、策訂文化建設重要設施、充實社教設施等(陳益興,民 81)。

隨著社會教育事業的發展，人才的培育益見重要，除於民國四十四年，在師大成立社會教育系，分設圖書館、新聞及社會工作三組教學；民國七十四年復成立社會教育研究所，培養高級社教人才(林清江等,民 82)。政府更通過發展與改進成人教育五年計劃綱要大力推動，成人教育(研究)中心、資源中心、研究所已相繼成立，顯示政府推廣成人教育的決心與魄力，也呈現出當前我國社教事業的新面貌。

第二節 我國社會教育現況 4-8

經過數十年來的發展，我國社會教育呈今日嶄新的面貌，要描繪其輪廓可以從幾方面來透視，以掌握其整體結構。其一為推動其發展的社會教育行政體制；其二為當前我國社會教育機構與設施；其三為與政府機構相得益彰的民間社教組織的貢獻；其四為瞭解當前社會教育人才的培育途徑；其五為探討我國社教經費近年來的分配；其六為分析近來社會教育研究成果與決策之動向；最後，列舉本研究所要評估的項目以為往後各章節之提示。

壹、社會教育行政體制

當前我國社會教育行政體制仍分中央、省市、縣市三級，中央由教育部主管，設置社會教育司劃分為五科二會負責辦理；省市由省市教育廳局主管，下設專責社教的第五科及第四科負責；縣市由縣市政府主管，責由縣市政府教育局社教課負責辦理。

社會教育行政所管轄的業務，由社教司所分五科二會的職掌最能清楚看出：

第一科掌管成人教育、國民補習教育、進修補習教育、短期補習教育、函授學校、戲劇教育、自學進修學力鑑定、及通俗讀物徵集與審核；

第二科掌握家庭教育、特殊教育、視聽教育、學校辦理社會教育及教育電視廣播事項；

第三科負責公私立社教機構管理、社會教育社團輔導、社會科學教育、交通安全教

育、童軍教育活動；

第四科負責社會文化復興及文化活動、學校文化復興及文化活動、文化書刊之編印、文教基金會之輔導及古物文獻研究調查；

第五科辦理戲劇輔導、音樂教育、美術教育、舞蹈教育及民族藝術等；

另外設有國語推行委員會掌理國語文教育；空中教學委員會掌理空中教學政策、規劃事宜。

省市及縣市社會教育行政則在其轄區就上述有關事項及配合中央辦理社會教育，其個別規定如下：

臺灣省政府教育廳第五科職掌藝術教育、補習教育、一般社會教育行政與民教活動、文化復興工作、電化教育、國語文教育、加強文化建設重要措施及其他有關事項；

直轄市教育局第四科職掌：如臺北市政府教育局第四科掌管社會教育事項；高雄市政府教育局第四科掌理社會教育、特殊教育及文化藝術等事項；

縣市政府教育局社會教育課職掌：以臺中縣政府為例，該府教育局社會教育課掌理社會教育、藝文活動及國語文教育事項。

由此看來，我國社教行政體制及業務較之初創時已複雜許多，然而仍有不少新需求並未明列於行政體制中，例如成人教育的策畫與執行、社會教育研究審議事項、社會教育輔導網路、以及其他新興教育科技專業的領導功能等，省市及縣市的職掌更未彰顯家庭教育與成人教育的事項，這些都必須與時俱進才可望順利地推動社教事業，因為社會教育機構與設施隨時都在不斷地擴展之中。

貳、社會教育機構與設施

依教育部統計，我國臺灣地區已有之公私立社教機構為 454 個(陳益興,民 81)。從性質上可分為九大類：社會教育館、文化中心、圖書館、博物館(含藝術館、美術館)、科學館、動物園、紀念館、戲劇院(含音樂廳、樂團)、其他(如天文臺、教育廣播電臺、育樂中心等)。其中社教館屬於綜合性的社教機構，其餘為頗具專業性的社教機構。這些機構除有公私立之分，公立機構的設置主體又有國立、省市立、縣市立及鄉鎮市立四級之別，這些都會影響其營運績效與功能之發揮。如就其地區的分布情形加以評量，則大部份集中在平地與都會地區，例如國立社教機構有十五個，其中十個位於臺北市；省市立社教機構有二十六個，其中十一個位於臺北市，七個位於高雄市；臺灣省各縣市各設有文化中心一處，均位於縣市政府所在地；至於鄉鎮市的社教機構數量不多，規模也不大，山地與離島等偏遠地區更付缺如。可見各級各類社教機構亟需依據實際需要，整體規劃，均衡發展，以利多元化與全面化的需求。

不僅上述機構可提供社教設施，社會教育目前重要的設施還包括國小補校 305 所及國中補校 217 所，這是近三年中積極辦理成人基本教育成長而來；另外，還補助各成人教育系所、成人教育(研究)、資源中心加強辦理成人教育；輔導管理短期補習班 3,722 家，維護學生安全；研究授予空大畢業生學士學位，鼓勵成人參與進修；加強劇藝學校

教育，培育優秀劇藝人才；臺灣地區各市縣家庭教育服務中心，積極推展家庭教育，國中小學亦參與社區家庭教育之推進，尤其重視山地離島；以及提供需要特殊教育者國民教育設施，並獎助優秀殘障人士出國進修等(何進財,民 82)。其他社教活動可從上述各科業務了解，其中是包羅萬象，而匯引民間力量共同推動社教建設更是重要的一環。

參、民間社教組織的貢獻

民間力量貢獻於社會教育除了設立上述的私立社教機構外，最明顯的是組織文教基金會的方式。根據調查，臺灣的都會區基金會的數目共有七百個左右，而全國性的文教基金會已有 446 個之多，累積的基金超過 109 億元新臺幣(何進財,民 82)。其類型大致有社會福利類、社會運動類、社會教育類、學術研究類、文化藝術類、助學類、國際文化交流類等(蕭新煌,民 81)。這些文教基金會都有廣義的社教功能，長久以來所作的貢獻實已相當可觀。

由於基金會為非營利和公益性單位，其服務對象為社會大眾或某些特定對象如學生、弱勢團體等，除可對個人或團體進行金錢直接補助外，也提供各種各類的社會教育活動，因多由非官方的企業支持成立，相對的自主性亦高，其工作可更具彈性、活潑及多樣化，正可充分彌補政府由正式管道推展之不足(中央日報,民 82 成人教育週刊 51)，允宜妥善運用。不過民間團體普遍感受規劃人才的不足，難應其舉辦社教活動的需要，因此加強社教人才的培育必須趕緊進行。

肆、社會教育人才的培育

隨著公私立社會教育機構日益增加，政府對推動終生與繼續教育漸趨重視，使得社會教育人才的培育愈形重要。如前所述，社會教育的對象那麼廣泛，內容那麼多樣，實施方式那麼多元，實施機構繁多，因此需要各類各型的社會教育人才。社會教育所需的人才，依其性質而言，大致包括行政、專業及技術人員三類；然就我國目前社教機構的現狀而言，尚應包括藝術、表演及研究、規劃人才二類。根據這五類人才的培育現況，林清江等(民 82)的研究發現：

目前負責培育社會教育專業人才者，原有國立臺灣師範大學社會教育系及社會教育研究所，另外其他相關的學系，如臺灣大學圖書館系、淡江大學教資系、輔仁大學的圖書館系也是培養圖書館的專業人才；而新成立的國立中正大學成人及繼續教育研究所、國立高雄師範大學成人教育研究所則是培養成人教育專業人才。以上除培養人數有限外，課程內容更應適時調整以應社教各類需求。

在藝術、演藝等專門人才的培育方面，目前大學校院中，設有音樂學系者計有臺灣師大、中山、東吳、東海、文化、輔仁及實踐設計管理學院、藝術學院等八所；設有美術學系者為臺灣師大、東海、文化、輔仁及藝術學院等五所；設有戲劇學系、舞蹈學系者計有文化、藝術學院兩所；在專科學校方面，則有國立藝專、台南家專二所設有此方面的類科；在高職方面，則有國立復興劇校設有國劇、綜藝及劇藝音樂等科；國光劇校

設有國劇、歌劇及音樂舞蹈等科；華岡藝校則設有國樂、西樂、舞蹈、美術及戲劇等科；另九所師院中台北師院、新竹師院及台北市立師院均設有音樂教育系與美勞教育系，台南師院及花蓮師院設有音樂教育系；另外在臺南縣要籌設藝術學院一所，臺灣大學亦計劃增設藝術學院，以培養藝術及演藝人才。故此類人才之培育，似不虞匱乏，唯仍應加強培育計劃與畢業生從事社教事業的能力與使命感。

至於社教行政管理、技術及研究規劃人才之培育，可說缺乏專門系所加以負責，有賴結合相關系所加以培養，並加強對現職各級社教人員的在職進修。

由於人才培育不足及人員編制與任用問題，目前各級各類社教機構的人力普遍感到不足，專業人才尤其缺乏（國立臺灣師大社教所，民 78）。對我國社教事業的長期發展與提昇水準是一大隱憂。

伍、社會教育經費的分配

我國教育經費應占各級政府支出的比例憲法已有明定，但各級各類教育的經費比重並未細分。因此，全部社教經費占各級教育經費支出的比例，自一九五〇年至一九八七年期間大多未超過 4%，之後漸有起色；一九八八年為 4.56%，一九八九年為 4.45%，一九九〇年為 6.33%，一九九一年為 5.74%，一九九二年為 5.94%（教育部，民 82）。可說近年已略有增長，不過此種經費比例均低於正規學校教育任何一級的比例；地方教育經費中分配於社會教育者，更是低微，多年來不少縣市均不足百分之一（楊國賜，民 76）。

所幸類似發展與改進成人教育五年計畫綱要的推動，普及社會教育建設方有可能落實。以教育部社教司預算編配額度為例，八十一會計年度為十五億多元，占教育部歲出預算的 4.62%，二十四項工作計劃中以推展成人教育預算最突出接近 2.5 億元占 16% 以上；八十二會計年度社教司預算為二十一億多元，占教育部歲出預算的 4.82%，工作計劃中推展成人教育接近 3 億元占約 13%；八十三會計年度受預算減縮影響，社教司預算減為十四億多元，占教育部歲出預算的 3.17%，工作計劃中推展成人教育預算約 2 億元占了 11%。如此發展，也不免令人擔憂，預算減縮中社教經費是否又成為首當其衝而將受害最深了。尤其是近年來各項專案研究所得可供改進參考的方案，也就備受威脅了。

陸、社會教育研究的成效

由於未受到應有的重視及限於經費，以往對社會教育的研究並不積極，社教研究所更遲至七十四年才成立；近年來因推展成人教育的需要，各種研究專案紛紛展開，以提供決策及推動方案之參考，成效乃有目共睹，主要的研究包括以下幾項：

- 建立社會教育網路及輔導體系計劃；
- 公立社教機構行政人員遴用遷調及考核之研究；
- 我國成人識字教育之研究；
- 成人教育師資培育及進修制度之研究；
- 成人教育課程規劃模式與原則之研究；

——運用退休教師人力推展成人教育可行性之研究；

——我國大學院校推展成人教育可行途徑之研究；

——省市社會教育館成人教育功能之規劃研究；

——設立國立婦女教育館可行性之研究；

——籌設國立社會教育學院可行性之研究；

——臺灣地區老人學習需求與內涵之研究；

——臺灣地區國民休閒需求與休閒教育推動機構、團體現況調查研究；

——我國成人學習需求研究；

——台北市成人教育現況、需求及可行模式之研究；

——台北縣成人教育現況、需求及可行模式之研究；

——台中市成人教育現況、需求及可行模式之研究；

——彰化縣成人教育現況、需求及可行模式之研究；

——嘉義市成人教育現況、需求及可行模式之研究；

——嘉義地區成人教育現況、需求及可行模式之研究；

——高雄市成人教育現況、需求及可行模式之研究；

——屏東縣成人教育現況、需求及可行模式之研究；

——花蓮地區成人教育現況、需求及可行模式之研究；

——山地成人教育現況、需求及可行模式之研究；

——偏遠地區成人教育現況、需求及可行模式之研究；

——離島地區成人教育現況、需求及可行模式之研究；

以上研究已由社教司彙編成冊並研擬實施方案，以發展及改進社會教育，尤其是成人教育的推展更多所借重。不過如前所述，未來財力與人力的配合相當重要。

此外，目前從事研究的機構，除原有的社教所外，新成立的就有四個成人教育(研究)中心、兩個成人教育研究所、空中大學及中華民國成人教育學會等；研究人員也較以往增加許多，對未來從事社會教育研究與評估工作將有莫大助益。

柒、本研究從事社會教育評估的項目

從以上的發展看來，未來我國社會教育的規劃重點，主要即包括下面六大項：

——成人教育：繼續推動成人教育，提昇國民生活知能；

——特殊教育：落實特殊教育，實現因材施教；

——家庭教育：積極推展家庭教育，強化親職教育功能；

——社教機構與社教團體：加強輔導社教機構社教團體，增進營運績效發揮應有功能；

——社會藝術教育：積極策進社會藝術教育，營造社會康樂和諧氣氛；

——山胞社會教育：發展改進山胞社會教育，促進多元族群均衡發展。

這些項目正是本研究所要進行評估的主要方向，以下各章節將分別予以詳細說明。