

# 教育基本法對我國學校行政的影響

## —以公立國民小學為例

討論人：李柏佳

台北市景興國小校長

### 壹、前言

我國教育基本法經過長達六年的醞釀、提倡、推動、立法準備等過程，終於在 88 年 6 月 4 日三讀通過，並經總統於 6 月 23 日公布實施，從此我國教育將有結構性的大改變，可謂是劃時代的教育大事。

#### 一、教育基本法的立法背景：

1. 國家主義的教育目的、扭曲教育的本質，造成普遍的不滿  
解嚴之後，省思教育追溯歷史之餘，對「教育主權」的調整，其迫切性不亞於戰敗後的日本。五十多年來台灣教育一直無法步上民主法治之途，對於教育本質的渴求，有待於結構性的法規建制。
2. 社會運動興起、全民社會力量的凝聚、形成教改的契機  
1980 年代以來，由於政治反對勢力及社會運動的衝擊，使國家統制力開始鬆動，社會力量逐漸釋放。1990 年代之後，教育改革運動隨著勞工運動、農民運動、環保運動、反核運動、婦女運動的發展逐漸受全社會所重視。國內知名的民間教改團體例如：410 聯盟國、人本、教師人權、振鐸……等，對於推動教育基本法，都有直接或間接的貢獻。
3. 民主政治的蛻變、形成重建民主自由教育文化的浪潮  
官方初期對於近乎「顛覆」式的教改主張，幾乎是一貫的排斥。由於民主政治的蛻變速度，官方終於逐漸接受而且開始主動的籌繆教改的建構。行政院教育改革審議委員會對於「教育基本法」的主動探討研究，更提供了學術基礎與民意厚實力量的支援。
4. 民間教改團體的主動催生、學界自由派知識精英的積極主導  
民間教改團體在歷經抗爭、鼓吹、研討之後，開始主動為法案催生。遊說國會、舉辦研討、擬定草案等，把法制建構推向普遍化，使全民漸漸接受其理念。此期間很多知識精英的學者專家，提供很多具體的支援。
5. 教育立法的時代潮流、日本教育基本法的啓示

日本教育基本法成為教育憲章、教育宣言，甚至被稱為「民主法治式的教育敕語」，使日本戰後教育完全脫胎換骨。雖然，韓戰之後美軍撤退、日本教育基本法被譏為逐漸「形骸化、空洞化」；但是其對日本全民已造成重大的思想解放，階段性的改革貢獻功不可沒。尤其是戰後先進國家教育立法的進步與普遍，也給我國朝野很多嚮往的空間。

## 二、教育基本法的主要特色原則與理念

1. 建構新的教育法體系：教育基本法的主要功能與立法預期，旨在重建我國教育制度與法規體系，並以教育基本法為首，統整教育法令的源頭，使教育法令能符合法治國的精神、不再法令位階倒錯，或行政一元領導。
2. 調整國家在教育上角色：教育主權變更、調整或位移，旨在改變國家在教育上的角色、地位、職掌與責任。國家在教育上不再扮演絕對的主導者，但仍然不可卸責的是相對的掌控者。換言之，國家擔負教育法規制度的制定者、資源的提供者、爭議的仲裁者、權利的保障者、責任的承擔者等等，是給付、服務與義務者的角色。
3. 教育主權回歸全民下放地方：由於教育權的「歸屬全民」，教育本質的「非權力性」，使得國家角色與人民地位立於平等，教育事務逐漸「回歸人民下放地方」、國家主義的色彩逐漸淡化或包容，使得我國在「教育權社會權化」的理想逐漸達成，不僅在消極上排除國家不當或非法的干預，也積極的促進國家、社會及全民都應對教育付出力量。
4. 事務行政與教育專業的分離：由於中央與地方在教育權限的劃分，在教育基本法上明文規定，中央與地方教育行政體制勢必大幅調整。更由於地方教育審議委員會的設置，使得教育行政明確劃為一般事務行政與專業行政。這種上下監督層次的改變與平行業務的分離，促使教育行政、學校行政必須作結構式的重組。
5. 教育行政與學校關係的定位：教育權的歸屬於人民；教育權力下放於地方；興學自由、教育中立、教育實驗與弱勢保障；促使教育的本質、學校的定位、教育行政機關的角色，必須重新調整，釐清其間的正確關係。

## 貳、教育基本法對學校行政的影響

### 一、歷史的教訓

憚於改革保守傳統是我國社會文化的特色，一旦改革的決策確定，則又快速的推行疏漏百出，這是多年來我國教育改革的弊病。從下列的經驗中，我們應該獲取教訓：

- (一) 九年國教的推行：在財源不足、師資不夠，設備倉促完成、制度規範欠週的條件之下，解決了國民小學的升學壓力，卻也造成目前國民中學在教育上無法克服的難題。
- (二) 教師法的制頒：充分保障教師的權利，但卻無法達成預期「專業成長」、「自律自主」的目標，近數年來，學校行政與教師會的緊張關係，教師與家長的紛擾日多，其實是教師法制定時及制定後八項子法法規，則不夠週延所致。

(三)師資培育法的修定：開放師資多元管道，引進新的實習制度是眾所肯定的事實；但實習制度的偏頗，部頒實習辦法的未能落實，使得當初引進新制度的良法美意落空，甚至怨聲更大。

(四)國民教育法的修正：今年二月修正的國民教育法，無疑的是一項震撼性的亂源。無論是校長遴選制度，校務會議法制化，都造成地方政府及學校的困擾，同時也引起地方政治派系的角力。

## 二、可能的影響

教育基本法全文共 17 條，歷經三任教育部長，在立法院快速三讀毫無異議的情況下順利通過。誠如致力推動於該法案的立委翁金珠等指出，教育基本法將落實教育福利國、教育民主化及教育社區化三大精神。但是對於條文的具體化為實際政策與施政，筆者仍然憂心其可能產生的影響，造成教育基層的學校內外不安或困擾。謹提出下列諸項，作為落實教育基本法的實務參考：

### (一)就立法技術而言：

國內教育基本法草案共有十一個版本，包括顏錦福版、台教會版、翁金珠版、410 聯盟初版、黃武雄融合版、魏千峰整合版、410 聯盟修訂版、行政院改會理念版、朱惠良版(由 410 聯盟提供)、蔡壁煌版、教育部版。其中以翁金珠版全部條文共 32 條，條文簡潔明確，體系架構最為完整。經立法院通過之教育基本法係以教育部版為藍本，加入 410 聯盟修訂版以及翁金珠版中教育審議委員會一條，顯然的具有妥協性，尚待補充之處甚多。將來在制定教育基本法施行法規時，若以委任立法方式，由教育部訂定施行細則時，則法無授權明文，且易造成超越母法之虞，因此應以「教育基本法施行法」或「教育基本法施行條例」方式制定，否則地方政府乃至於各級學校必會徒增甚多困擾。

其次，教育基本法 17 條條文中，僅第 10 條教審議委員會有具體的規定，其他都只是「方針條款」式的宣示意義，未來具體落實更有待施行法(或條例)及相關法規之制(訂)定。包括第二條實現教育目的、教育機構之責任；第三條教育方針之達成；第四條教育機會均等之保障；第五條教育經費之編列與保障；第六條教育中立之原則；第七條學校公辦民營辦法；第八條教育權責及其保障；第十一條國民教育之延長及小班小校；第十三條教育研究、教育評鑑；第十五條教育爭訟；第十六條所有法規之修廢。應由教育部開列清單、詳列時程表，並明定過渡條款，以免法規真空狀況下，教育行政與學校行政的無所是從。

### (二)就教育經費而言：

教育基本法五條明定教育經費應予保障。憲法增修條文第十條第七項復規定「尤其國民教育經費應優先編列」。然而四十多年來國民小學經費一直無法得到合理分配，且受限於預算法規，未支用經費收回歸繳公庫，以致決算與預算實際相差甚遠，根本未達到憲法所規定保障之下限。此次教育基本法相關法規制(訂)定時，首先要保障國民教育經費的充足，國中與國小應盡量拉平；其次建立教育經費循環基金制度，以別於一般公務機關年度預算制度，

真正達到確保國民教育經費之均足。

### (三)就教育中立而言：

教育基本法明確規定政治及宗教不得介入學校，誠為良法美意，但仍有不足之處。首先，本條教育中立原則相當重要，卻未見授權另制訂法律或法規之明文；其次，除政治與宗教之外，其他經濟、社會、文化等方式的介入或不當干預仍然很多；尤其是教育行政機關的運用職權以及議會等民意機關的關切，更是對學校教育不當介入的主要來源。

### (四)就興學自由而言：

鼓勵私人興學並得將公立學校委託私人經營，旨在促進學校教育多元化、提供家長多元選擇。唯公辦民營學校經營所依據的法規如不考量經營者條件，對經營者的監督及品質的控管，勢必造成另類的「學店」，甚至於淪為大財團的「關係企業」，使大企業進入學校體系，造成教育機會不均等及對公立國民小學的排擠效用。

### (五)就家長教育權而言：

家長對其子女的教育選擇權為其固有的自然權利。未來行使教育選擇權及教育參與權時可能面臨的問題如下：

- 1.現行固有學區制度(小學區)應否打破？如何規範學區，使家長有充分的學校選擇權，且不造成明星學校，或過度越區就學或城鄉學校發展不均的弊端。
- 2.現行國小編班制度完全以學校行政方便及形式上公平為考量，是否抵觸家長教育選擇權的行使？家長選擇教師或班級的權利是否可行？如何規範？均有待法規重新建制。
- 3.家長參與學校行政決策是未來趨勢，目前均散見於家長會設置辦法、教評會設置辦法、校務會議辦法等法規之中。教育基本法實行之後，如何擴大層面，而不造成「另類的干涉介入」，如何規範參與事項及人選？在在都需有更合理明確的規定。

### (六)就教育專業而言：

教育基本法第八條第一項規定教師專業自主應予尊重，其語意和「學生受教權」與「教育人員工作、待遇及進修」之用語不同，「尊重」之定義容易造成困擾。又第十五條復規定教師專業自主權遭遇不當或違法侵害時，政府應依法令提供有效及公平救濟之道。茲有三項疑義；首先，國民小學的教師專業自主是否和大學相同？如何區分？其次，尊重和保障有何不同？教師法規規定與教育基本法規如何區分？再者，學生學習權遭受侵害應不限於學校或教育行政機關，此時如何救濟？此處因涉及對教師之教育輔導、教育視導、教學評鑑及對學生之管教與輔導等，有待在相關法規中，更明確的規定。

### (七)就教育審議委員會而言：

本法明定地方政府應設立教育審議委員會，負責主管教育事務之審議、諮詢、協調及評鑑，幾乎兼任專家與行政決策之雙重角色，與目前教育局之功能如何劃分？實在令人憂心。

謹按 410 聯盟修定版有「各級地方政府教育委員會」之條文；而翁金珠版亦有「教育審議委員會」之條文。唯金珠版之教育審議委員會職權限於研

擬與審議教育政策、監督教育施政、顯然較具有「專業委員會」性質，其施行較能順利。教育基本法第 10 條顯然是依據 410 聯盟修定版。

由於本條的規定，加上國民教育法中校長任用制度的修正，未來監督國民小學的上級單位至少有：縣市政府教育局，縣市議會、縣市教育審議委員會、學校社區人士、學校學生家長等五個單位。學校經營效能與品質如何確保？學校行政與教學如何堅持中立？地方政治派系與縣市首長的政治酬庸能否免除？在在都必然成為紛爭所在。

#### (八)就研究發展而言：

政府及民間得視需要進行實驗，並加強教育研究及評鑑工作，為教育基本法第 13 條所明定。其中教育研究及評鑑事關教師專業成長，且與學生受教權、學習權有關，應有明確的法律依據，以建立正確的制度，避免學校行政與教師的緊張關係。

#### (九)就學校定位而言：

如前所述本法在立法技術方面並無完整體系架構，對於各級學校教育之本質與定位均付諸闕如，誠為可惜。關於此項在翁金珠版有原則規定可供參考。

再者，教育基本法在教育主權、教育審議權及中央與地方教育權限，有明確規定，顯然的要打破中央集權、排除行政指導；此外復規定教育中立、教師專業自主等教育保障之規定，相互對照其立法用意，在維持學校教育自由化、單純化。學校定位應否重新考量，成為公法人或新創「學校法人」，如何可凸顯學校之純化本質？又無前述遭受不當干預之虞，真正達到「把教育回歸給全民」的理想，誠屬必要。

### 參、結語

教育基本法的制定、是全民所期盼三大改革之一。而其成功或順利的關鍵，在於全民的共識與法制的可行性。筆者提出下列作為本文結語，並略盡基層教育工作者應盡之言責。

- 一、顛覆式的改革，會造成基層的恐慌，乃至於排斥。應有過渡或緩衝的機制。
- 二、移植式的改良，徒然增加不適或學校經營的困擾。應有試驗或融入的過程。
- 三、相關法規的修正、腳步要快，配套措施要周延。以免法規更倒錯、適用更紛亂。
- 四、城鄉差距甚大，地方政府能力有限，基層學校適應力更令人憂心。宜先作法制準備。
- 五、針對地方政府資訊及能力的不對稱、中央如何協助？應否制定各種法規的共通準則、基準、範例？其實很有討論的餘地。

### 參考資料

- 立法院(民 86)。立法院議案關係文書院總字第 1605 號。
- 行政院教改會(民 85)。教改通訊，17/18 期。台北：行政院教育改革審議委員會。
- 李柏佳(民 86)。我國教育基本法建構初探。國立台灣師大碩士論文。
- 吳清山(民 88)。教育基本法的基本精神與重要內涵。學校行政，2 期。台北：中華民國行政學會
- 教育資料文摘社(民 88)。258 期，1999 年 7 月號。