

## 第四章 現階段我國教育制度發展狀況之評估

10-11

本章根據上面兩章的分析結果，試就我國現階段教育制度的重要成就及問題檢討提出個人的看法，供討論及決策之參考。

### 第一節 教育行政制度

99-108

#### 壹、重要成就

##### 一、均權制的行政設計

我國現行政治體制採均權制，凡事務有全國一致之性質者劃歸中央；有因地制宜之性質者劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權。為了實現此種體制，憲法且在第一百零七條規定中央立法並執行之事項；第一百零八條規定中央立法並執行或交由省縣執行之事項；第一百零九條規定由省立法並執行或交由縣執行之事項；一百一十條規定由縣立法並執行之事項。又如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣一致之性質者屬於縣，遇有爭議時，由立法院決定之（第一百一十一條）。教育行政亦不例外。依照上述憲法規定，「教育制度」為由中央立法並執行或交由省縣執行之事項；「省教育」係由省立法與執行或交由縣執行之事項；「縣教育」係由縣立法並執行之事項。如此設計，既不偏於中央集權，亦不偏於地方分權，可謂相當理想的制度設計。

##### 二、人事行政與會計行政由獨立單位負責辦理

我國行政體系從中央到地方，人事行政及會計行政均由獨立系統負責管理，不屬於業務單位管轄範圍。如此可以超然管理人事業務及會計業務，而避免業務單位或機關首長違反法令的不當用人或經費開

支行為。雖然在業務單位或機關首長來講，有時會有礙手礙腳的感覺，但正由於凡事無法方便行事，而產生某種程度的牽制作用，可以避免很多違法亂紀的情事。尤其在中國社會，此種制度實有其必要，如果妥為運用，應該會有很好的效果。

### 三、重要法律的修訂

我國教育行政，過去有一個不好的習慣，就是法律制定以後即懶於修訂，遇有不適用的條文，就把它擺在一邊。等到有一天完全不能用了再拿出來大修，這一修就把舊的法律幾乎都廢了，重新公布一項新的來代替。這種習慣，近年以來在法治化的要求底下，已經慢慢在改。過去未修訂的法律均一一拿出來修改。例如九年國民教育雖早在民國五十七年即已實施，但當時除了緊急公布「九年國民教育實施條例」以外，其他法律並未配合修改。一拖就是十年，到民國六十八年才公布「國民教育法」及「高級中學法」，同時廢止「國民學校法」（民國三十三年公布）、「中學法」（民國二十一年公布）及「九年國民教育實施條例」。進入民國七十年代以後，政府修法的態度更為積極，先後提出「大學法」及「師範教育法」的修訂草案，並擬訂「教師法」草案。目前「大學法」已經立法院三讀通過，總統公布實施，「師範教育法」亦經立法院三讀通過，並修改為「師資培育法」。至於「教師法」草案則仍在立法院審議當中。另外目前教育部並在研擬「高級中學法」、「國民教育法」及「教育人員任用條例」等的修訂案當中。可見這六年來，教育部比過去更積極地在修訂過時的法律條文，以建立依法行政的基礎（本文撰寫時間為民國八十三年元月）。

### 四、擬訂「教師法」草案

近年來教育部為了統一規範各級學校教師的權利、義務，並保障其生活，草擬了「教師法」草案，經行政院會議通過並送立法院審議。

我國教師的權利與義務，過去只有部分散見於不同的法令裏面，一方面沒有系統，另一方面也很不完整。尤其聘任教師，連最基本的

工作權都幾乎沒有一條法令予以保障。

這一次教育部所提的草案，容或有其不盡週延之處，不過就提出法案本身，即應予以肯定。在這之前，立法院尚有陳哲男委員，謝長廷委員及何智輝前委員等三人亦分別提出一份「教師法」草案。相信立法院會將四案一併審查。

教育部所提的「教師法」草案，總共有三十二條，分成十章予以規定，分別為：第一章總則；第二章資格檢定及審定；第三章聘任；第四章服務；第五章俸給；第六節進修；第七章績效評量；第八章專業團體；第九章申訴；第十章附則。此一法案如果能夠獲得立法院修正通過，我國教師的身分、地位以及權利、義務將會有更完整的規範。

## **五、各級學校行政主管選用的制度化與民主化**

這裏所謂各級學校包括大中小學；所謂行政主管係指校內的單位主管及各級學校的校長。

首先就中小學而言，國中、國小的主任、校長均早已採取甄選制度（包括服務年資等之績分、筆試及口試），過程客觀，已大致獲得一般人的信任。高中校長，台灣省亦已逐漸走向制度化，而採取甄選（筆試、口試及服務年資方面的考績）的方式進行，北高兩市相信也會跟進。至於大學，新大學法尚未通過以前，出缺校長的大學，已經開始根據新大學法的精神，由學校自己遴選，或與教育部共同遴選。新大學法通過後，各大學的自主權將會在大學法的規範下落實下來。

## **六、教師進修機會的擴充**

近年來政府已為中小學教師開闢了許多進修的機會。小學教師自從師專改制師院以後，即設置進修部提供五專畢業生修讀學士學位的暑期班。近年又開始成立初等教育研究所，供取得學士學位的國小老師進修深造。中等教育方面則有相當於碩士課程的暑期、週末及夜間四十個學分進修班。只是這些進修班由於沒有專任教師的編制，絕大部分由日間部的教師兼任，因此，不免增加教授的負擔而影響研究；有時遇到教授不願增加太多負擔，則該研究所的進修班即辦不起來。

為保持大學教育的品質，進修部與正規班的教授不宜重疊太多；亦即進修部應當有一部分本身的教師編制較好。

## 七、成立國民教育輔導團

我國視導制度一方面由於人數太少無法實施分科視導，另一方面由於督學必須具備公務員資格，因此在任用時無法顧到教學方面的視導能力。雖尚有少數的聘任督學，但人數既少，任用上亦無一套健全的制度，因而常常變成酬庸或任用私人的管道，因此，亦無法成為教學視導的督學。總之，我國督學幾乎無法視導教學工作，而成為教師的教師。

為了補救這種督學制度的缺陷，乃有所謂「國民教育輔導團」的設立。目前在台灣省政府教育廳設有「台灣省教育廳國民教育巡迴輔導團」，台北市、高雄市及台灣省各縣市亦均設有各該縣市的「國民教育輔導團」，負責輔導各科教學。在組織上，各輔導團均設有國中組及國小組；兩組均由國中、國小教師中甄選教學優良的老師擔任輔導員。純從理論上言，此種制度設計，應該可以發揮教學輔導的效果，而實際上，亦有部分效果展現出來。尤其台灣省教育廳的省團，不但在巡迴輔導方面有其表現，而且也製作了許多教學媒體及介紹教學方法的專書，贈送各校使用，惟縣市輔導團似乎尚未充分發揮功能。

雖然如此，國民教育輔導團目前仍存在著諸多問題，容後再述。

## 貳、問題檢討

### 一、普通行政過分干預教育行政的問題

綜合行政雖然是大部分國家共同的發展趨勢，但在綜合行政底下，如何謀求教育行政的相對獨立也是相當重要的問題。此種問題在民主化較為成熟的國家大致已不成問題，像美國地方教育獨立於普通行政之外當然不用說，即使教育行政不獨立的德國，對於教育行政的管理亦分為外部事項與內部事項；外部事項即建築設備，係由一般行政所主管，內部事項即教育的專業領域，係由教育專家所主管（天野，

1989)。日本則採半獨立的方式處理，即都道府縣的教育委員會委員，由都道府縣知事（即縣長）提名經議會同意後任用；任用之後教育人事權即歸教育委員會所有，以保障教育人事權的相對獨立。惟教育經費基於綜合行政的觀點仍由知事所掌控（地方教育行政組織及運營相關法律）。我國地方教育行政隸屬於普通行政，一向沒有獨立運作的權利，極容易受普通行政的干預，同時亦容易受政治的影響。如能參照日本的教育委員會制度而加以改進，以適合我國情況，相信能使教育行政保持相當程度的獨立。

## 二、落實地方自治的問題

我國憲法對於政治體制除了規定採取均權制外並規定省、縣採地方自治（憲法第十一章）。雖然目前自治的法規尚不完備，惟地方政府（尤其縣市政府）對於自治要求卻相當強烈。過去用威權的方式行得通的辦法，現在已愈來愈難行了。地方自治要求的是，由各級政府管理各該級教育行政的事務，可是目前有部分事務仍採家父式的方式，由上級政府代為決定。其中尤其人事制度最為敏感。例如台灣省政府於民國七十一年二月四日以行政命令頒布的「台灣省各縣市教育行政人員遴用辦法」，規定教育局長、主任督學、督學均由教育廳遴選合格人員報請省政府任用。課長則由縣市政府遴選合格人員，報請省政府任用；課長懸缺三個月未遴選者，教育廳且得遴選合格人員報請省政府任用（第十六條）。另外「教育人員任用條例」（民七十四年四月十九日立法院通過）則規定：縣市立國民中學校長，由省教育廳遴選合格人員報請省政府核准後任用之。這些規定實與地方自治不盡吻合。這種規定在過去威權時代或許還行得通，但近年來已出現窒礙難行的窘狀；今後相信會更加困難。似宜儘速謀求解決，以建立教育行政的地方自治。上級政府只要監督其是否依法行事即可。

## 三、保障教師的工作權問題

我國聘任教師的工作權一直未能獲得應有的保障。依照教育人員任用條例規定，專科以上學校教師之聘期，初聘為一年，續聘第一次

為一年，以後續聘，每次均為二年；中等學校教師之聘期，初聘為一年，以後續聘，每次均為二年。換言之，我國中等以上學校教師，任期只有二年。比起公務員的長期保障，不可同日而語，甚至勞工都不如，因為勞工還有勞動基準法的保障（王家通，民81 a）。或謂教師如果沒有重大過失，學校也不能隨便予以解聘或不續聘。其實教育人員任用條例只規定：學校在聘約有效期限內，除教師違反聘約或因重大事故報經主管教育行政機關核准者外，不得解聘。至於不續聘的條件則完全沒有規定；只有在教育人員任用條例施行細則中規定：各級學校對聘約期限屆滿之教師不予續聘時，應於聘期屆滿一個月前，書面通知當事人，並報請主管教育行政機關備查（第十九條）。換言之，對於不續聘之教師，校長只有聘期屆滿一個月前通知的義務（王家通，民81 a）。

這種不合理的制度始終未能獲得改善。一直到最近教育部才頒布一項叫做「教師申訴評議委員會暫行設置要點」的行政命令，思以保障教師的權益，可是也由於法的位階太低，發揮不了作用（王家通，民82 a）。目前教育部所提「教師法」草案，裏面已經注意到這一點，而有不續聘的條件限制，寄望教師法公布後對於教師工作權能獲得法律上的保障。（本文完稿時為民國八十三年元月，教師法尚未通過）

#### **四、督學制度的問題**

督學制度的問題相當多，首先，目前我國各級教育行政機關中，僅台灣省政府教育廳及北高二院轄市教育局設有正式的督學室，其他中央的教育部及縣市的教育局均無法定的督學單位及編制。既無法定的單位及編制，則人員及經費的運用將受到影響而無法發揮其功能。

其次，我國督學的職位一向隸屬於一般公務人員的系統。可是由其工作性質而言，督學最重要的職責在於視察並輔導教師的教學及校長的辦學，因此其專業素養甚為重要。在這種情形下，如果把督學定位在一般公務人員，則必然產生兩種不良的後果。第一，既然強調公務員資格，則難於兼顧專業素養。專業素養無法顧及則督學的功能將

隨之落空。因此，今天的督學幾乎都無法指導教師的教學，而需要國民教育輔導團的協助。第二，把督學定位在一般公務人員，則其待遇自然依照一般公務人員的系統敘薪。可是目前，教師被定位在專業人員的系統，因此其專業加給比一般公務員為高。在這種情況下，一位優秀的教員考上了高考又考上了督學，走馬上任的時候，薪水立刻減少數千元乃至於一萬元以上。理論上講不合理，實際上也會導致督學不安於位的結果；有辦法者一有機會，寧願降調為校長；因為校長不但屬於專業體系，而且專業加給比老師還要高。如果我們能將督學劃歸專業人員的系統而改為聘任，並如同校長的專業加給高於老師一樣，讓督學的專業加給也高於校長，則遴選出來的督學就能指導老師改進教學了；也不會一心想當校長。當然要擔任這樣的督學，除了要有深厚的素養外，也要有自己的特殊專長。這也是鼓勵老師進修的一條敘述，同時也是優秀老師升遷的一個管道；不必一味想當主任或校長。最後要強調的是遴選辦法要合理化、科學化及客觀化。

我國督學制度之不能發揮功能，除了上述任用制度上的問題以外，還有一個人數太少的問題，環觀世界各國，以英國督學制度最為完善，其皇家督學人數即達五百人之譜，另外還有地方的督學（林武，民79）。這麼多的督學才能兼顧到行政的視導、教學的視導，以及其他專門領域的視導。我國省市督學及縣市督學人數太少，根本無法做學科視導。理論上講，每一學科應該都有人視導才對，可是我國，學科視導完全付之闕如，而依賴國民教育輔導團的協助。因此，督學人數應該大量增加到足以做學科視導為止。或者有人說，督學人數增加這麼多，必然增加政府財政的重大負擔，在這個人事減肥的時代，根本缺乏可行性。筆者認為不然，督學人數增加，並不會增加財政的太大負擔。因為目前督學缺乏學科專長，無法輔導各學科教學，已經調用一批現任學校教師出來擔任國民教育輔導團的團員，協助他們輔導各學科的教學。但輔導員不能一人當兩人用，他們一出去，他的教學工作即須另請代課教師代上。雇用這些代課教師縣府自然需要再發一

份薪水。因此即使這些輔導團員統統變成督學，政府亦不必增加太多開支。換言之，以輔導團的名額來聘請督學，政府的開支並不致大量增加。不但如此，還可以避免學校好不容易聘請到一位優秀的教師，卻因被調去擔任輔導團團員而變成一個代課教員擔任實際教學的現象。

## 五、國民教育輔導團的制度問題

在督學制度有諸多缺失的狀況中，能創設國民教育輔導團的制度出來協助，實在是相當好的一種構想。不過為了進一步發揮其功能，在甄選過程及制度上可能有需要做一些改進。首先就甄選過程而言，目前大多只根據推薦，而沒有經過科學、客觀的甄選。因此，是否已網羅了最優秀的老師值得懷疑。筆者認為省市教育廳局應採公開招募，並接受推薦，然後組織各科輔導團員甄選委員會，聘請各科教材教法的專家學者與資深優良的輔導團團員共同根據客觀的標準進行評審。這樣才能甄選到真正優秀的團員；到各校輔導才能受到歡迎。

其次，國民教育輔導團應建立制度成為正式的組織，團員雖可調用，但調用後應不再佔學校的編制。筆者認為團員平常可集中在教師中心負責教師進修的指導。教師中心應該多起用輔導團員擔任教師進修的指導員。再者輔導團團員應該有專業上的額外待遇，不能只叫他們犧牲奉獻而沒有報酬，否則你用什麼好的方法去遴選，人才還是不會來。制度的建立當然不只這些，應該多研究，多思考；制度不健全，功能即無從發揮。

## 六、缺少審議制度的問題

我國教育政策之制定往往由上而下，先由部長提出構想，然後交給底下的人去研究實現其構想的途徑。雖然其間也會聘請一些委員參與規劃，但是這些委員常是臨時聘請，很少進行長時間的深入研究而提出意見。因此常常導致政策因人而異；過程倉促，而能考慮周延的現象。

一般民主國家則並非如此，他們一般都設有審議機構，教育部長



只是提出問題，解決辦法應該交由審議機構去研究、審議，然後向部長提出建議。例如日本除了設有一個綜合性的中央教育審議會外，尚設有理科教育及產業教育審議會、教育課程審議會、教科用圖書檢定調查審議會、教育職員養成審議會、學術審議會、測地學審議會、保健體育審議會等（文部省組織法及組織令）。遇有相關教育問題發生時，即交審議會進行研究審議，然後向文部大臣提出建議。由此所做成的決策當然比較穩固，不致像我國常常是邊做邊改，搖擺不定或倉促實施的弊病。因此我們認為中央應該建立審議制度，協助政策之形成。

### 七、缺少教育研究機構的問題

從教育政策的形成過程而言，教育研究機構與教育審議制度就如同車子之雙輪，缺一不可，現在我們雙雙均付闕如。一般民主國家，除了上述審議制度外，大都設有教育研究機構。例如上述日本即在文部省下設有國立教育研究所，從事教育的實際及基礎的研究工作，為文部省提供決策的參考資料。另外並設有國立特殊教育研究所及國立社會教育研究所，均屬於文部省所管轄，並發揮與國立教育研究所相同的功能。

除了上述日本所設有的教育研究機構外，其他主要國家也多設有類似的機構。如德國設有德國國際教育研究所，及聯邦職業教育研究所；法國設有國家教育研究所，英國則設有全國教育研究基金會（顧明遠等，1992）。

我國由於缺乏教育的研究機構，因此，教育行政當局在形成政策時，往往即由官員草擬，最多再請幾位大學教授參與討論而已，很少以充分的研究做為政策形成的基礎。固然，教育行政當局，有時也會委託某些大學教授做專業研究，但是這種情形，一方面由於大學教授對於政策需要可能不甚瞭解，研究結果不一定能適合決策當局的需要，另一方面，大學應該作一些獨立性的研究，而不是政策導向的研究。

基於以上之認識，吾人認為教育部底下應該成立一個國立教育研究所，廣泛研究當前的教育問題，提供教育研究所得資訊，給教育行政當局，做為政策形成的參考。

## 第二節 學校制度

108-119

### 壹、重要成就

#### 一、國民教育就學率高

我國國民教育階段的就學率已接近完全普及的程度。根據教育部統計，我國六歲十一歲之學齡兒童就學率已達99.79%（民國八十一年度）（教育部，民82 a）。除了特殊兒童以外，幾乎已達完全就學的程度。至於國中階段的就學率，根據教育統計，其八十一年度國民小學畢業生的升學率亦達99.54%。如果就淨在學率（該級教育相當年齡學生數／該級教育相當年齡人口數；以下同）及粗在學率（該級教育學生數／該級教育相當年齡人口數；以下同）來講，則八十一年度國民小學分別為98.70%及100.99%；國民中學分別為91.70%及100.23%（教育部，民82 a），大致而言已達到相當高的程度。惟仍有不少部分輟學、休學等現象，仍應進一步設法瞭解其原因，並協助其就學（王家通，民82 c）。

#### 二、高級中等教育的在學率已進一步提升

根據統計高級中等教育的淨在學率及粗在學率已分別由民國七十六學年度的68.43%及83.84%提升到民國八十學年度的72.93%及90.28%（教育部，民82 a）。依此推估，則高級中等教育階段同一年齡人口的實際在學率應已達75%。換言之，我國高級中等教育階段同一年齡人口四人中已有三人進入某種高級中等學校（含補校、特殊學校及延教班）就讀，雖不如日本之95%，但已接近教育先進國家的程度。

#### 三、高等教育已大幅度普及並逐漸兼顧均衡發展