



中華民國99年8月28-29日

第八次全國教育會議

終身學習與學習社會

十大中心議題(拾)

主辦單位：◎ 教育部 協辦單位：✻ 國立雲林科技大學設計研究中心

目次

中心議題論述	1
子議題一：完備終身學習體制，促進全民學習參與	7
子議題二：精進終身學習行動策略，創建學習社會	19
子議題三：強化高齡學習，因應高齡社會來臨	35
子議題四：深耕社區學習，提升社區大學功能	45
子議題五：擴展成人基本與回流教育，深化關鍵能力 與競爭力	57
子議題六：加強家庭教育，發揮家庭教育功能	71
附錄	85

蔡書銘

中心議題拾一 終身學習與學習社會

推廣終身學習，建構學習社會已成為當前各國提高國民素質，提升國家競爭力的不二法門。終身學習的思潮，雖然淵遠流長，但近代終身學習的思潮，卻自 20 世紀 70 年代才開始受到國際的重視。在聯合國教育教科文組織 (United Nations Educational and Scientific and Culture Organization, UNESCO)、經濟合作發展組織 (Organization for Economic and Cooperation Development, OECD)、世界銀行組織 (The Bank of World)、歐洲會議 (The Council of Europe) 等國際組織的推動之下，其理念逐漸廣為各國所接受，且積極推展，成為個人發展與國民素質提高的關鍵因素。至 90 年代以後，終身學習的發展再度獲得國際重視，此時期側重在行動的層面。

學習社會的理念，也始自 1960 年代。最早為美國學者何欽思 (R.M.Hutchins) 所提出。他在 1968 年出版「學習社會」(The Learning Society) 一書，指出學習社會要為個體在不同生涯提供教育，使社會全體成員能充分發展自己的潛能。這是一個人人學習、時時學習、處處學習的社會。

其後，1972 年聯合國教科文的「國際教育發展委員會」(The International Commission on the Development of Education) 提出「學會發展-教育的今日與明日世界」(Learning to Be-The World of Education, Today and Tomorrow) 的報告書，特別強調「終身學習」及「學習社會」兩個理念，指出在學習社會中，教育不再是菁英份子的特權，也不是某特定年齡階層的專利品，它是全體社會中每個人一生所應有。其後有不少的學者、基金會及委員會分別出版專書、論文、報告書等，對此一理念加以闡揚，而逐漸廣為人知，並為各國所接受，成為社會發展的目標與願景，為社會改革的指導原則。至 1990 年代

後，學習社會再度成為熱烈探討的主題，此一階段的探討，已非 1970 年代著重在理念的宣導，而朝向實施的層面進行，以落實學習社會的願景。

20 世紀 90 年代後，終身學習與學習社會的理念，再度獲得國際的關注，二種思潮逐漸合流。推展終身學習，成為建構學習社會的重要手段；而學習社會的建立，更是推展終身學習的目標與願景。因此，在國際上常使用「終身學習社會」(lifelong learning society) 一詞來顯示兩者緊密相依的關係。進入 20 世紀後，打造終身學習社會，就成為各國施政的重要指南針，相關國家紛紛採取制訂法案、研訂計畫、發布白皮書、提出宣言等方式，來宣示國家在打造終身學習社會的政策，以及採取各種有效的方案來加以落實。例如歐盟為促進各參與國終身學習的推展，在 2000 年至 2006 年提出蘇格拉底(Socrates)、達文西(Leonardo da Vinci)、伊拉斯莫斯(Erasmus)、田普斯(Tempus) 等四項計畫要求歐盟各國推展相關的終身學習活動。在此一方案結束之後，又於 2007 年提出接續的 6 年終身學習方案 (Lifelong learning Program 2007-13)，包括 6 個計畫，分別為康美紐斯 (Comenius)、伊拉斯莫斯、達文西、葛隆維(Grundtvig) 等 4 個子計畫及橫向計畫(The Transversal Program) 與莫內計畫 (The Jean Monnet Program)，致力於歐盟終身學習的推展。韓國為推展終身學習，打造學習社會的願景，其教育與人力資源部每隔 5 年就提出推展終身教育的實施計畫，每年均發布終身教育的白皮書，宣告政府在該年所要進行的重要措施。目前韓國政府推動終身教育的四大策略為：推動學分銀行制度、推展學習型城市、落實九年的成人基本教育及加強社經不利者的終身教育。韓國政府希望於 2012 年，可以讓「終身學習社會」的夢想得以實現。

我國有關終身學習與學習社會的推展，可以追溯至政府遷台後，

早期致力於文盲的消除。此時期的重點工作在於辦理失學民眾的識字教育；其後為提供失學民眾第二次教育機會，自民國 50 年代後著重在補習及進修教育的辦理，此一時期設立了甚多的國中、小補校、高中(職)、專科進修學校、大學進修學院。又為便於在職成人進修，開辦各類空中學校，包括空中高中(商、工)、空中專科及空中大學等，而形成了完整的補習及進修教育體制，使失學民眾得以循序漸進接受高等教育，成為我國教育體系中，除普通和技職教育之外的第三條國道。至 1990 年代以後，由於社會的變遷，成人教育普受各國的重視，我國亦在民國 80 年提出「發展及改進成人教育五年計畫綱要」及其接續的計畫，在大學設立了成人教育相關系所，開啟成人及終身教育的學術研究。

民國 80 年代末期，鑑於先進國家致力「推展終身教育，建構學習社會」的潮流與趨勢，我國亦採取具體措施，宣告民國 87 年為「終身學習年」，並發布「邁向學習社會」白皮書，提出了打造終身學習的 14 項具體途徑及 14 項行動方案，此一時期為我國推展終身學習社會的一股熱潮，並接續研定「終身學習法」公布施行，而使我國成為世界上繼美國、日本、韓國、英國及德國等之後專為終身學習立法的第六個國家，這是我國推展終身學習，建構學習社會的行動高潮。民國 89 年後，此項行動稍有停止之勢，其中雖有社區大學、高齡學習中心、家庭教育中心的設立與推展，但終究屬於個別的、單項的，欠缺整體政策研訂、長期計畫的研擬、完備的推動架構的設置及系統化學習網絡的建立，如與先進國家相比，確存有一段距離。

基於上述，第八次全國教育會議第 10 項中心議題，即以「終身學習與學習社會」為題，提供全體社會討論，藉由社會各界的集思廣義，形塑我國推展終身學習，建構學習社會的具體途徑，不但符合世界教育潮流與趨勢，同時更能彰顯此次全國教育會議的特性，

甚具意義。「推展終身學習，建構學習社會」的議題與全國教育會議以「新世紀、新教育、新承諾」為願景，與「精緻、創新、公義、永續」為主軸，不但方向一致，且更是落實這些願景與主軸的良方。蓋終身學習已為 21 世紀，個人生存的條件，也是個人生活的方式，終身學習為人類在 21 世紀生活、生存所不可或缺；學習社會也是 21 世紀社會發展的願景與目標。推展終身學習，建構學習的社會，使每個人均能人人學習、時時學習、處處學習，而使個人不斷成長，社會持續進步，達到永續發展，正是「精緻、創新、公義、永續」的具體表現。因此，本項議題的討論，彰顯了本次全國教育會議的三大願景，也體現了本次會議四大主軸的內涵。

為使終身學習的推展，學習社會的建構，能夠具體落實，本議題研析小組特就國際教育發展的潮流與趨勢，我國社會未來的發展願景，以及當前我國在打造終身學習社會，亟需要改進與補強的地方，提出探討本項議題的六個方向，即：(1)完備終身學習體制，促進全民學習參與；(2)精進終身學習行動策略，創建學習社會；(3)強化高齡學習，因應高齡社會來臨；(4)深耕社區學習，提升社區大學功能；(5)推展成人基本與回流教育，深化關鍵能力與競爭力；(6)加強家庭教育，發揮家庭教育功能。

為使各子議題能掌握該議題的重點，研析小組特就各子議題所涵蓋的重要內涵加以分析，並召開學者專家與實務工作者的焦點座談，以期廣徵各界意見，集思廣義。各項子議題的重要內容為：第一項子議題，包括：我國終身學習推動架構的建立；終身學習的法制化；終身學習成就完整機制的建立；及終身學習機構的連繫與整合。第二項子議題，包括：各類學習型組織的建立；學習型鄉鎮區（或學習型城市）的推動；民間組織、媒體（平面及電視廣播）、圖書館及終身學習機構有效推展終身學習的途徑。第三項子議題，包

括：政府在相關教育政策的研訂與調整；社會上對老人偏見與歧視的消除，及對老人的接納；大學校院對老人服務人才的培育、機會的提供與研究的進行，中小學老化課程的融入；高齡學習機制的創新；輔導及鼓勵發展高齡學習自助團體；第四項子議題，包括：社區大學未來的定位及發展；社區大學學習品質的提升；社區學習網絡的建立；社區學習的強化，社區發展的改進；第五項子議題，包括：確立成人生活的關鍵能力，並融入成人基本及進修教育中；提供未受完整九年國民教育之民眾的教育機會；高等教育成人回流教育專業化與品質提升；回流教育與產業發展、職場的結合；高等教育對成人的開放與轉型；第六項子議題的重要內涵為：家庭教育中心人員、組織與功能的強化；學校對家庭方案的推動；家庭教育優先對象的輔導；學習型家庭（含家庭共學及代間學習）的推展；家庭教育人員的專業化等。

本議題研析小組成員分別就前述各子議題的重要內涵撰述各子議題的內容。各子議題的撰述，包括：現況說明、問題分析及發展策略等，以提供公聽會各出席者發言之參考，期望經由 4 場公聽會的舉辦，彙整社會各界的意見，使各項子議題的內容能更加周延、具體與可行，而為第八次全國教育會議議題提供堅實的背景資料，俾有助於意見的凝聚，為未來國家的教育發展提供良策。

子議題一：完備終身學習體制，促進全民學習參與

一、現況說明

(一) 終身學習的源起與發展

終身學習係指個人在一生中的任何階段均要不斷地進行學習活動，以促進個人潛能的開發，達到自我的實現，以適應社會變遷的需要。它強調在幼兒、兒童時期，就要培養他們終身學習的認知，陶冶終身學習的態度，進而形成習慣，做好終身學習的準備；至成年時，更要把握各種學習機會，自行參與各種類型的學習活動，以充實生活新知，提升技能，因應工作和生活的需要。

終身學習的理念，與人類的歷史相久遠。自有人類以來，學習活動即在人類生活中持續發生。學習就是人類得以克服自然惡劣的環境、避免野獸的侵襲，而成為萬物之靈的重要因素。我國自古即有「活到老，學到老」的觀念，但此一理念，到了 20 世紀 70 年代後，在西方社會中得到進一步的發展。1970 年代，終身學習理念再度被提出並受到重視，側重在體系的建構，使其理論更加具體完備。由於聯合國教育科文化組織（UNESCO）及其他國際組織，如經濟合作發展組織（OECD）及世界銀行等積極倡導，而廣為世人所接受，成為個人朗朗上口的座右銘，亦為國家教育改革的重要原則，更是個人生存及提升競爭力的關鍵所在。20 世紀 90 年代後，終身學習再度受到全球的關注。21 世紀後，終身學習的理念更席捲全球，展現一枝獨秀的現象，而為各國教育的最高指導原則，先進國家莫不紛紛採取有效的途徑，來推展終身學習活動。

(二) 相關國家終身學習的推展

終身學習既為 21 世紀提高國民素質與提升國家競爭力的不二法門，因此，先進國家莫不採取各種有效的措施來加以落實，包括：法

令的訂頒、政策的規劃、計畫的研擬，以及白皮書的發布等。例如，美國早在 1976 年就訂頒終身學習法。英國政府為迎接 21 世紀的來臨，在 1998 年提出「學習世紀」(The Learning Age) 的綠皮書，及 1997 年的「學習成功」(Learning to Succeed) 白皮書的終身教育政策，2000 年還制定了「學習及技能法」(Learning and Skill Act at 2000) 公布施行，而為英國規範終身教育政策的主要法案。法國政府於 1971 年制定了「帶薪進修假法案」，建立了成人職業進修的制度。德國政府於 1996 年訂頒「晉升進修教育促進法」，激發在職人員的終身學習動機，為學習社會的建構提供了實施的重要途徑。日本政府為推展終身學習，於 1988 年將文部省的「社會教育局」改名為「終身學習局」，更於 1990 年訂頒「終身學習振興法」(生涯學習振興法)，全力推展終身學習活動，在各都道府縣設置 23 個「生涯學習推進中心」，負責各地終身學習的推展。

韓國政府於 2000 年訂頒「終身教育法」，2007 年更大幅度的翻修。此次修訂的重點為：(1) 建立終身學習完整的推動體系：韓國為推展終身學習，在各級政府組織上建立了審議諮詢單位，即在中央教育及人力資源發展部成立「終身教育振興委員會」、市道及市郡區各成立「終身教育協議會」，更在各級政府組織建立了完整的推動架構，包括在中央教育及人力資源發展部設置「終身學習振興院」，負責終身教育政策的研訂，推動計畫的研擬、人員的培訓、學習帳戶的管理、資訊系統建立及協調聯繫，此機構業於 2008 年成立；在市道級政府設置「終身學習振興院」，至 2009 年已設置 23 所，負責行政管理、聯繫協調、諮詢服務及學習機會的提供；在市郡區設「終身學習館(或中心)」，至 2009 年已設置 326 個，負責當地終身學習的諮詢服務及學習機會的提供；(2) 明確規範政府職責：包括教育部每 5 年需提出終身教育實施計畫，並向各部會、市道郡區首長匯報，使其了解，並

可指定教育開發院進行終身教育研究及提供專業人員進修；(3) 提出有效的推展機制：包括學分銀行 (Bank of Credit System)、學習帳戶制、學習型城市、終身教育師制度、大學學歷的自學檢定，及成人基本教育的貫徹等。

(三)我國終身學習的推展

終身學習的概念，我國自古有之，然系統化的終身學習思潮係來自西方社會，尤其聯合國教科文組織在 1970 年代的大力倡導，對近代我國終身學習的推展有重大的影響。我國推展終身學習，最具體的時期應為民國 80 年代後期，在當時教育部長林清江的全力推動之下，特定民國 87 年為「終身學習年」，並發布「邁向學習社會」白皮書，提出了 8 項國家教育發展願景，14 項具體的實施途徑及 14 項行動的方案，開啟了我國終身學習推動的熱潮，使終身學習的推展邁入了一個新的境界，接續此一波行動，乃於民國 91 年訂頒「終身學習法」，使我國成為第六個專為終身學習立法的國家。然自民國 91 年後，我國在終身學習的推展，雖有社區大學的設置，老人教育的實施、非正規學習課程的認證、家庭教育的推展，但均為個別的、單項的作為，缺乏完整架構的建立，以及機構間有機的整合與連繫等，亟待改進。

二、問題分析

我國終身學習推展，已如前述。當前我國終身學習的推展，主要的問題可以歸結為四項：

(一) 欠缺終身學習推動的完整架構

前述對相關國家終身學習推展的探討中，可以瞭解各國為推展終身學習均有不同的推動架構或學習機制的建立，其中尤以韓國政府的積極用心，最為突出，也最令人印象深刻。韓國政府為推展終身學習，

除在各級政府組織中成立了審議及諮詢單位外，為落實終身教育的推動，分別在各級政府組織設置推動單位，已如前述。

我國在終身學習的推展上，雖有社區大學、高齡中心、各級學校、民間組織及宗教團體的加入，但屬於單項的、個別的，欠缺綜合而有系統的機制，雖在中央及地方有諮詢的「終身學習推展委員會」的成立，功能仍需再持續提升。韓國教育部每 5 年均有實施計畫的訂頒，每年均有白皮書的發布，且在各級政府組織上，有完整的推動架構，乃為近年來韓國國力增強，國家競爭力提升的關鍵所在。我國在終身學習的推展上，完整的推動機制，亟待建立。

(二) 終身學習法制化的不足

我國為推展終身學習，曾在民國 91 年訂頒「終身學習法」，但該法在立法過程中，由於協調、妥協的過程，而使甚多條文成為宣示性的法條，或沒有強制力、或沒有具體的實施途徑，這是法案訂頒過程中，先天上的不足。在公布施行 7 年後，社會變遷甚大，部分條文內容已不符社會現況，且國際推展終身學習策略不斷推陳出新，因此，實有必要依據社會的發展趨勢及現況進行修訂。反觀，韓國在 2000 年訂頒終身教育法後，至 2009 年已歷經 5 次的修訂，不但建構了完整的推動機制，更規劃了甚多有效的推展機制，包括學分銀行制度、學習帳戶制度、學習型城市、終身教育師、大學學歷的自學檢定制及成人基本教育的全面貫徹等，對於終身教育的推展，更提高至憲法層次，以保障其實施，均值得借鏡。

(三) 欠缺終身學習成就認證完整機制的規劃

有關終身學習成就的認可，傳統上均以學校的學習結果作為認可的指標，亦即學校體系中的學習結果，均可獲得學歷或學分、學位的認可，而發給相應的文憑或資格證明。但對於各種非正規或非正式的學習結果，均少予認可。此種做法於理未合。蓋對於學習的認可，應

視其結果而定，而非依據學習的類型或學習的歷程而來，亦即只要學習的結果，達到一定的標準，均應獲得採認。長久以來，由於對學習結果採取過程論或類型的觀點，造成學校的學習一枝獨秀，影響民眾終身學習的參與意願。有鑑於此，我國在民國 91 年訂頒的「終身學習法」中，就明訂要對非正規學習成就予以認證。依據終身學習法第 16 條規定：「中央主管機關為激勵國民參與終身學習意願，對非正規教育之學習活動，應建立學習成就認證制度，並做為入學採認或升遷考核之依據。前項學習成就認證制度之建立，應包括課程之認證、學習成就之採認、學分之有效期限、入學採認之條件及其他有關事項；其辦法，由中央主管機關定之。」依此條文可知，非正規學習成就認證實施，乃為推展終身學習的重要策略。教育部依此項規定於民國 92 年 10 月發布「非正規教育學習成就認證辦法」，並委由國立臺灣師範大學成立「非正規教育課程中心」執行認證之相關作業，為期 3 年。至民國 98 年試辦 3 年，教育部復延期試辦 1 年。

至民國 98 年，已有 141 個機構提出 691 門課程之認證，共 1,742 學分，已通過 133 個機構所提出的 544 門課程，共 1,388 學分。此一制度，立意甚佳，然實施以來，已有以下問題產生：

1. 只辦理課程認證，未開辦學習成就認證：終身學習法第 16 條規定，要對國民非正規之學習成就予以認證，應包括課程之認證和其他各種學習成就之採認。唯自該法公布施行，至今已 7 年多，教育部目前所辦理的僅限課程認證，且仍屬試辦性質，對於其他非正規、非正式學習成就，如經驗學習等迄未納入認證範圍，誠屬缺憾。
2. 非正規課程認證之效益低，誘因不高：終身學習法第 16 條規定，經認證之學分可以做為：(1)入學資格採證；(2)升遷、考核參據；(3)未來如進入大學校院就讀時，得依規定申請採認

抵免。就第一項而言，目前申請認證課程之主體為社區大學，而社區大學學員，多數已大學畢業，或不想進大學就讀，或目前大學校院入學門檻已放寬，要就讀大學在資格或條件上已非問題，故其誘因不大；就第二項而言，多數進入非正規學習機構就讀學員，其參與學習的目的，主要在於工作與生活的需要或為個人的自我成長、潛能開發、自我實現的需求，並無意作為機構升遷、考核之用，故其效益亦低；就第三項而言，目前大學校院對於學分的採認與抵免，在大學自主的前提下，有其各自的規定。非正規學習成就認證制度實施迄今，除空中大學外，其他大學採認者不如預期，其主要的原因，可能是社大學員並沒有進入傳統大學就讀的想法，故尚無採認之實際問題發生。

3. 社區大學申請課程採認，係屬被動而為：由於課程被認證後之效益低，誘因不大，故除了社大以外，甚少機構或組織提出申請。而社大何以如此踴躍提出認證申請，乃係教育部每年在對各縣市辦理社區大學進行評鑑時，將此項列為指標之一，而各縣市在評鑑社大時亦將其列為對各社大評鑑的指標，導致社大紛紛提出申請，以期在評鑑時能得到較佳的成績，否則將被列為追蹤改進的項目。因此，社大提出申請僅屬於被動的情形，他們也發現通過認證的課程，在招生上並無加分的作用，甚至往往因招生不足而停開，形成叫好不叫座的現象。
4. 認可學分不斷累積，如何解決的問題：由於教育行政當局的鼓勵或政策引導，以致社大成為申請認證的主體，就讀學員所獲得的認證學分越積越多，如何研擬疏通管道，予以有意義、有效用的引導，乃為教育行政當局刻不容緩的工作。

(四)終身學習機構間欠缺整合與聯繫，形成資源的重疊與浪費

我國終身學習機構，從設立主體來分，主要可以分為：政府、私人、民間組織及宗教團體等所辦理的。政府所辦理的機構，包括：各類社教機構、公立圖書館、各級公立學校、社區大學、長青學苑等；私人所辦理的，包括：私立的社教機構、圖書館、博物館等所辦理的活動；民間組織所辦理的，包括：各種基金會、協會、學會等所辦理的學習活動；宗教團體所辦理的，包括：天主教、基督教、佛教、道教等團體所辦理各種類型的學習活動。如以傳授方式分，可以分為：課堂授課、討論團體、讀書會、自我學習、遠距學習、旅遊學習等。如以住宿與否來區分，亦可分為：住宿與非住宿兩類。總之，類型繁多，各自為政，欠缺橫向的聯繫協調與縱向的統整銜接，造成資源的重疊、重複，形成浪費的現象。亦即這些機構各自在台灣各地提供學習的機會，屬於個別式、單次式的活動，無法形成系統而有機的體系，其實施成效將大打折扣。

(五)終身學習的經費不足

多年來我國政府對終身學習相關經費的投入相當不足，教育經費的分配，絕大多數均投注學校教育上，形成學校教育經費在整體教育中一枝獨大的現象。此種現象，在各級政府的教育經費預算中均普遍存在；就以教育部為例，教育部民國 99 年中整體教育經費預算為 1,673.9 億，其中社會教育所佔經費為 68.1 億元，佔教育部總預算的 4.07%。按全國各級各類學校的學生數，以 2009 學年計，共有 506 萬 6,017 人，佔總人口 2,312 萬 4,514 人的 21.9%；但接受成人及終身教育的人口數則廣達 1,805 萬 8,497 人，佔總人口的 79.1%，而其所可用的教育經費卻僅佔 4.07%，此種經費分配的不合理現象，極其明顯。由於受限於經費，因此就大大影響終身學習的推展，所謂「巧婦難為無米之炊」。故經費的不足，亦為推展上的重大問題。

三、發展策略

基於上述問題的分析，為使終身學習能夠全面開展，而為學習社會的建構，奠定堅實的基礎，以下特就上述問題，提出政策與發展的策略如下：

(一) 設置各級推動單位，建立完整架構

終身學習與國民素質的提高、及國家競爭力的提升息息相關。全面普及的終身學習活動，要有系統的引導，有意的激發，及普遍的機會提供，始克達成，個別的、單打獨鬥式的、兼辦式的做法，無法讓終身學習社會美夢成真。因此，首先在政府方面，宜有明確的職責規範，並應設置推動的機構，專責其事，形成完整的體系。韓國各級政府，分設各級推動機構的做法很值得借鏡，即在中央設置負責政策研訂、學位管理、成就認證、資訊蒐集及對地方的支援、支持等的專門機構，而在地方則設置輔導及機會提供的單位。依此，我國欲建立推動終身學習的完整機構，建議在教育部研議設置「終身學習院」，統整全國有關終身學習政策的研定、計畫的擬定、訊息蒐集、研究發展、支援支持及負責統整銜接之單位；在縣（市）政府則成立「終身學習館」，負責該縣（市）終身學習的計畫的研擬、輔導、諮詢及機會的提供；在鄉鎮區則設置「終身學習中心」，負責提供該鄉鎮區的終身學習活動與諮詢。如此，完整而系統化的推動架構即可建立，終身學習活動將可有效地在全國各地全面開展。

(二) 提高終身學習的法律位階，儘速研修終身學習法

終身學習已成為 21 世紀世人生存的條件，也是生活的方式。它關係國民生活素質的提高與國家競爭力的提升。有鑑於此，各國競相推出各種計畫與方案，積極推展。21 世紀絕對是一個終身學習的世紀。因此，終身學習的推展，當為 21 世紀國家生存發展的重要手段。鑑於終身學習在新世紀推展的重要性，建議將推展終身學習研議提高

至憲法層次，於憲法中明定國家要為人民提供終身學習機會。如此推展終身學習將成為國家施政的指南針，不因政府更迭而有所改變，更能保障終身學習的推展。

其次，我國終身學習法自民國 91 年公布施行迄今，已歷 7 年有餘。由於該法在立法過程的妥協性，致宣示性條文居多，加上 7 年多來，社會已有重要的改變，該法亟需儘速進行修訂，除將上述各級推動架構的建置納入外，並宜將國際上推展終身學習的有效途徑及因應我國社會變遷所需要的措施，予以納入，包括終身學習型城市、學習帳戶制的實施、學分銀行制度的建立、成人基本教育的貫徹、高齡學習的推展、終身教育師的進用、對建立學習成就認可的完整機制等，予以作明確的規範；則我國終身學習的推展，將可達到一個新的境界，以應 21 世紀個人生存及國家發展的需要。

（三）建立終身學習成就認證的完整機制

對非正規學習成就的認可，是實現終身學習重要策略。對於此項學習成就的認可，現行終身學習法，雖有所規範，但只做到課程的認證，且修讀經課程認證所得學分，效益不高，作用甚低，以致並未引起社會熱烈的迴響。社區大學雖在評鑑的壓力下，成為申請認證的主體，學員修讀此類課程的學分已不斷累積，但不知作用何在，亟需引導，以資解決。其紓解的途徑，可借鏡韓國學分銀行制之精神，予以改良，以符合我國國情與社會之需要，即建議研議建立「改良式學分銀行」制度。其主要構想為：學習者就讀認證課程的學分，如累積達 128 個學分以上，即可取得終身學習的學位，做為個人第二個學位，以引導其具有第二專長。第二專長之設計，以培養公民社會或高齡社會所需之專業知能為主，進行課程的規劃。即將 128 個學分的課程，劃分為三大類：(1)文化課程：以成人生活所需的文化性或社會性課程為其內涵（如人與自然、人與社會、人與科學、台灣文化、宗教與

人生、民主社會與法治、公民社會、科學與生活等)，此類課程至少修習 36 學分；(2)學群課程：以公民社會人才需求及個人生活所需知能作為群組課程規劃之依據（如志工領導人、導覽解說人員、社區發展領導人、讀書會領導人、社區營造人才、高齡發展、高齡心理諮詢與輔導、養生保健、運動休閒、休閒性園藝植栽等），此類課程至少修習 42 學分；(3) 選修課程：包括一般生活知能、社團社區課程及學術性的課程，依個人需求與興趣嗜好，進行修習。此類課程至少修習 50 學分。

此種「改良式銀行制度」之設計，可為公民社會培養其所需的公益性人才，可作為個人第二專長的培育，而使人力做高度有效的發揮；又可因應高齡社會來臨，使高齡人力得以再度利用；並為社區大學建立新的發展契機；達到正規與非正規教育的有效結合；激發社會大眾的終身學習動機，促進我國終身學習社會的實現，效益宏遠。

為提供民眾較完整之學習內涵，促進個人生涯發展，擴大非正規認證效益，教育部刻正委託專業團隊規劃學程認證制度，未來認證範圍將於現行學分課程之外，增加學程之認證。民眾可透過本認證取得各領域能力證明，未來無論在就學銜接、職場專業知能強化、個人自我成長上，此學習成就對於學習者更具意義。

（四）建立終身學習機構間的協調與統整

我國終身學習機構之類型不少，各自為政，欠缺統整與協調聯繫的機構，此一現象會形成地區或對象上的不均，影響國家整體終身學習的推展甚大，有些地區或對象會受到較多的關注與照顧，有些則會受到忽視，形成倚輕倚重的現象，當然也會造成資源的重疊與浪費。為全面推展終身學習，機構間的協調聯繫與統整，確有必要。此一現象主要肇因於機構彼此隸屬不同部門，各自為政，且欠缺協調與聯繫的機制。要解決此一問題，可以依循二個管道進行：

1. 強化終身學習推展委員會的功能，以統整各相關部門的工作：終身學習的推展，絕非教育部門單獨的工作，它須要政府各相關部門共同致力，始克達成，無論是中央與地方層級皆然。要統合這些相關部門，宜強化各級主管機關的終身學習推展委員會的功能。委員會的委員應包括推展終身學習的相關的行政機關，如國防、內政、衛生、職訓等，否則無法齊一步驟，向既定的目標邁進。目前教育部成立之終身學習推展委員會，即已包含中央機關、縣市政府、學者專家及弱勢族群等代表，有關教育部推動「99 終身學習行動年 331」活動，規劃期亦提送終身學習推展委員會召開會議討論，聽取委員會各代表之寶貴建議。因此，欲強化中央及地方終身學習推展委員會的功能，首先應就委員的組成進行改進，相關部門代表需要參與；其次為確實發揮其審議、協調、指導、諮詢之功能，對主管機關之終身教育相關政策與活動，宜強制規範主管機關應將其提交審議，並由主管機關首長擔任委員會的召集人或主委。韓國終身教育振興委員會（或協議會）的組成結構，足供借鏡。中央終身教育審議委員會，包括政府各相關部門之首長及此一領域之學者專家，並由教育及人力資源部的部長擔任委員會的會長。市道終身教育協議會，則由市道首長、副首長及其教育處長、學者專家組成，會長由市道首長擔任。市、郡、區之終身學習審議，亦由該地區首長及學者專家組成。可見三級審議單位之委員，皆包括相關部門，並由該單位首長擔任會長，此一作法足供我國參考與借鏡。
2. 建立各地區負責聯繫協調的單位：各地區的終身教育機構，類別繁多，宜有聯繫與協調的單位，俾相互支援，避免重複與重疊。我國目前在終身學習的推展上，欠缺此一機制，以致相關

活動，各自辦理，難免有重複重疊現象。未來實際負責此項任務者，如能依照前述在中央與地方建置三級推動機關，即可由此一機構來承擔，負責各相關推動機構間的協調與聯繫工作，俾使資源達到最有效的應用，使終身學習機構形成一個系統而有機的網絡，則我國終身學習的推展，將可全面開展，終身學習社會的美夢將可成真。

（五）充實終身學習推展的經費

由前述問題的分析可知，我國各級政府終身學習相當的不足，實為終身學習推展的重大障礙。尤其近幾年來，我國人口結構已有重大的改變。我國正面臨快速的少子高齡化現象，已衝擊到整個社會體系。在少子化方面，依民國 97 年的統計，我國婦女的生育率已降至 1.05 人，而與德國並列為世界第一。在高齡化方面，我國人口高齡化的速度，亦超過日本，較先進國家更為快速。因此，教育經費宜依人口結構的改變迅作調整，將部分學校教育經費轉移至成人的終身學習之上。此外，少子女化現象影響下所空出的學校校舍、設備、空間及人力資源等亦宜作相應的調整，移作充實成人及高齡者的終身學習活動之用，以打造國家長治久安的藍圖，這是當前我國在教育的政策上亟需進行調整的地方。

子議題二：精進終身學習行動策略，創建學習社會

一、現況說明

終身學習是人類處於現代社會中的一種生活方式，同時亦成為國家競爭力的表徵。聯合國教科文組織、經濟合作發展組織、歐盟等重要國際組織以及各先進國家為因應終身學習時代的來臨，陸續發表了終身學習與學習社會報告書。推動全民終身學習，進而建立學習社會，更是在 21 世紀受到全球社會的高度重視。終身學習是一種教育的整體觀，並且認可在各種不同環境中所進行的學習。終身學習的概念涉及到終身(lifelong)與全面(lifewide)兩項要素，前者係指學習貫穿個人的一生，知識快速的過時，促使人人必須經由繼續學習以更新知識與能力。教育不能僅限於學校教育階段的時期，個人在整個人生中均應有實質的學習機會。後者則指學習係發生於各種環境與情境中，並非僅限於正規教育體系。全面學習(lifewide learning)，涵蓋了正規學習(formal learning)、非正規學習(nonformal learning)與非正式學習(informal learning)。

學習社會與終身學習的關係至為密切。學習社會是終身學習的發展目標；終身學習則是學習社會的發展策略。學習社會強調全民終身學習的理念，並且關注成人學習的公平性以及社會正義等議題。學習社會理想的實現，是一趟漫長的旅程，並非在短期內即可奏效，這種理想的追尋，今後亦應與人類的歷史相久遠。從終身學習與學習社會的國際發展潮流，進而省視我國的現況，得以發現我國終身學習政策的具體制訂與積極推動，乃是自 1990 年代以來，政府與民間為因應教育改革的需要，所引發的一系列教育行動。首先是教育部根據民國 77 年的第 6 次全國教育會議的結論：「建立成人教育體系，以達全民教育及終身教育目標」，自民國 80 年起執行「發展與改進成人教育五

年計畫綱要」。隨後教育部在民國 83 年所召開的第 7 次全國教育會議中，特對「推動終身教育」進行討論並形成建議。民國 84 年教育部發表「中華民國教育報告書：邁向二十一世紀的教育遠景」，將「規劃生涯學習體系，建立終身學習社會」，列為我國未來教育發展的重要方向。隔年教育部繼「發展與改進成人教育五年計畫綱要」後，提出了「以終身學習為導向的成人教育中程發展計畫」。民國 85 年行政院教育改革委員會亦提出了「教育改革總諮議報告書」，該報告書共提出了五項綜合建議，其中包括「活到老學到老：建立終身學習社會」要項，對於終身學習社會的形成背景、教育理念與具體建議有了較為明確的分析與規劃。我國推動終身學習的重要里程碑，樹基於民國 87 年的中華民國終身學習年。為推動終身學習運動，教育部於該年公布「邁向學習社會」白皮書，這是我國有史以來最完善且最重要的終身學習文件。這份白皮書對於我國終身學習社會的發展勾勒出了前瞻可行的藍圖。隨後在教育部研擬的「教育改革行動方案」，亦將「推動終身教育及資訊網路教育」列為教改的重要內涵。進入到 21 世紀之後，終身學習的發展亦在行政院 89 年提出的「知識經濟發展方案」中受到重視，而在民國 87 年的「挑戰 2008：國家發展重點計畫」中的「E 世代人才培育計畫」，更是將「建立 E 世代終身學習社會環境」視為國家的一項重要政策。而民國 91 年 6 月所公布實施的終身學習法，更為我國終身學習的發展，提供了較佳法源依據。然而，我國終身學習的前景，仍有待繼續積極開創，且有必要根據本土的政治、經濟、文化與社會脈絡，發展出推動終身學習的最佳模式與策略。此外，老人教育係屬於終身學習體系的一環，為了因應高齡社會的來臨，並滿足老年人口的教育需求，教育部更於民國 95 年公布「邁向高齡社會：老人教育政策」白皮書，進而以終身學習、健康快樂、自主與尊嚴、社會參與為高齡教育政策的四大願景，對於我國學習社會的發

展，亦有推波助瀾之效。

二、問題分析

我國終身學習社會的發展，在 1990 年代中期之後，有了明顯的進展，尤其是教育部在民國 87 年提出「邁向學習社會」白皮書，促使我國終身學習的發展，邁向一個嶄新的里程碑。我國終身學習社會的發展，在政府教育當局的倡導與推動之下已有相當成效，然而，從政策或實務的推動情形觀之，近年來在終身學習的推動上，出現了若干問題，也面臨發展的瓶頸與困境。

根據教育部委託國立暨南國際大學所進行的臺閩地區成人教育調查顯示，臺閩地區 16 歲以上成人參與正規與非正規學習活動的比例有 29.21%，65 歲以上高齡者參與比例僅有 11.40%，而 16 至 64 歲成人參與比例則為 30.96%。在地區別方面，北部地區的比例最高，有 32.27%；其次為東部及外島地區，有 29.53%；其他依序為中部地區 27.12%，南部地區 26.27%。在縣市別方面，臺閩各縣市的參與比例在 19.82%~35.50%之間，其中以臺北市參與比例最高；其次為新竹市，有 35.14%；再其次為臺中市，有 34.79%。其中我國 64 歲以內之成人參與成人教育的整體比例為 30.96%，遠低於歐盟國家的平均參與率 42%，顯見我國未來在邁向學習社會的過程中，成人終身學習參與率仍有待加以提升。整體論之，我國當前發展終身學習與學習社會所面臨之問題，主要涉及以下各項：

（一）學習型組織的發展尚未全面化且持續動能不足

學習型組織的發展，係為持續性的過程，沒有終止之時。我國在終身學習年期間，陸續推動了公務人力學習型組織、工商企業學習型組織、學習型家庭、學習型社區以及矯正機構學習型組織，各項推動雖已見成效，然尚未普及到各類型組織，而且持續動能亦有所不足，

以致各類型學習型組織迄今未能全面持續深耕發展。

(二) 學習型城市鄉鎮的發展尚未落實

學習型城市鄉鎮的建立，對於學習社會的發展，扮演著重要角色。當社會中的每個城市鄉鎮均能邁向學習型城市鄉鎮，則有助於實現學習社會的願景。我國推動終身學習雖然已行之多年，然有關學習型城市鄉鎮的政策與實務發展則有待加強。

(三) 終身學習機構功能與策略聯盟機制有待強化

我國終身學習法明載：「凡是可以提供民眾終身學習機會的機構或組織均可稱為終身學習機構。」不論是政府組織、非政府組織、企業組織或是非營利組織，凡是具備提供終身學習機會功能者，均可從廣義的觀點，將之視為終身學習機構。然我國目前各終身學習機構因未能全面有效運用終身學習的推展途徑，而且策略聯盟機制亦亟待強化。

(四) 終身學習品質與人員專業化有待加以提升

終身學習的發展，必須兼顧終身學習的品質與參與量，唯有終身學習品質受到確保，方能持續提高參與量，其中終身學習人員專業化更是具有關鍵影響。有關我國未來終身學習品質如何提升以及如何建立終身學習人員專業化制度，乃是未來邁向學習社會過程中的重要議題。

(五) 學校未能有效培育終身學習者

終身學習的發展，應回歸到學習者的主體性。學校是培育終身學習者的關鍵機構。在終身學習時代中，學校應成為培育終身學習者(lifelong learner)的搖籃，進而扮演起積極角色，為終身學習社會的發展而貢獻。然就我國各級學校教育觀之，尚未建立培育終身學習者之機制，以致未能在學校教育階段，有效養成國人之終身學習理念、態度、行為及習慣。

（六）國人終身學習能力有待發展

終身學習能力（Competences for lifelong learning）對於自我實現與發展、社會融合、積極公民權及就業均甚為重要。歐盟有鑑於此，特將 1. 母語溝通；2. 外語溝通；3. 數學能力以及基本科技能力；4. 數位能力；5. 學習如何學習；6. 人際、跨文化與社會能力以及公民能力；7. 創業精神；8. 文化表達等列為終身學習八大能力，並且積極培育及發展歐洲人的各項能力。反觀我國，對國人所應具備之終身學習能力的界定與規劃尚待加強，國人的終身學習能力可再提升。這種終身學習能力應然與實然之間的落差，尚待具體作法加以彌平。

上述我國發展終身學習社會所面臨之問題，均有其背景因素，唯有全面掌握問題形成之原因並形成因應對策，方能有效解決問題，進而開創全民終身學習的新局。

三、發展策略

學習社會的發展是一種學習變革、文化變革與社會變革。學習社會亦是一個充滿意義的社會系統，由積極的學習者、普及化的學習場所、各式化的學習型態、多樣化的學習途徑與多元化的學習內容所構成。這樣的社會系統也是一種開放的學習網絡，傳播媒體與社會互動在此系統內，具有無可取代的地位。各種次級系統，如學校、圖書館、博物館、學習中心以及其他教育機構，均扮演著重要角色。

對我國而言，雖然終身學習的推展，不若歐美先進國家之久，然而，在多年來的努力之下，也累積了可觀的成果。展望未來，為具體實現學習社會的理想，允宜持續精進終身學習策略，而各項精進策略必須同時兼顧到終身學習的延續與創新。就終身學習策略的延續，象徵終身學習的傳承發展，涉及過去即有之重要策略，而如今需要再精進以及深化，如各類型學習型組織的發展乃為終身學習之重要策略，

過去雖曾有所推展，今後則尚需要持續深化之；就終身學習策略的創新，意味著推展終身學習的新思維與行動，如我國尚未積極推展學習型城市鄉鎮，未來則需與國際接軌並充分發展之。為因應我國發展學習社會所面臨之各項問題及本土實質需要，並且顧及國際社會之終身學習發展潮流，以下分別從發展各類型學習型組織、推動學習型城市鄉鎮、促進終身學習機構有效推展終身學習的途徑、提升終身學習品質與人員專業化、培育終身學習者、發展國人終身學習能力等六大層面，提出我國發展學習社會的精進策略：

（一）發展各類型學習型組織

學習力往往是國家競爭力的決定要素。學習型組織乃指組織能透過各種有效的途徑與具體措施，促使成員養成終身學習的習慣，從學習過程中激發個人生命潛能，並提升人生價值以充分實現自我，進而帶動組織的創新與進步，以形成良好的組織氣候與組織文化，達成組織順應變遷與永續發展的目的。我國雖於民國 87 年發布「邁向學習社會」白皮書中，將發展各類型的學習型組織列為建立終身學習社會的具體途徑，並且提出了推展公務人力學習型組織、工商企業學習型組織、學習型家庭、學習型社區以及矯正機構學習型組織等構想，同時在終身學習年期間，也有具體之推動作法且具成效，然則學習型組織的發展是一條漫長的旅程，不應有終止之時。因此，我國未來允宜在過去良好發展基礎之上，持續發展各類型學習型組織，俾以促進學習社會之建立。各類型學習型組織的發展，應擴及到社會各層面組織，促使每一類組織均有發展成為學習型組織之機會。各類型組織發展成為學習型組織之具體作法包括：

1. 倡導學習型組織的理念與實務

學習型組織的發展，首先需凝聚組織學習共識，促使組織成員在觀念上能有所轉變，體認到學習型組織的實現，不僅有

益於組織發展，亦有助於個人實現，乃為組織所不可或缺。

2. 提升組織成員終身學習素養

邁向學習型組織的過程中，一方面應積極促使組織成員具備終身學習的理念與態度；另一方面則應促使組織成員熟稔終身學習方法，進而培養出終身學習能力，並且建立終身學習習慣，以成為終身學習者。

3. 因應成人學習特性與障礙

學習型組織的形塑與發展，必須根據各項成人學習的特性與障礙，妥善規劃適宜的學習內容與方式，俾以促進組織學習。

4. 規劃運用多元學習型態與方法

能夠兼顧正規學習、非正規學習及非正式學習等學習型態，並運用實體學習、虛擬學習及混成學習等多元學習方法。

5. 促進組織領導者成為學習領導者

領導者應同時扮演知識領航者、學習促進者與學習領導者的角色，必須能夠率先學習，並且領導組織成員持續進行學習。

6. 掌握組織學習需求與形塑學習氛圍

掌握整體組織及成員的學習需求，進而根據各種需求，規劃合適的學習內容與方式。此外，形塑適宜的學習氛圍亦有助於學習型組織之推展。

7. 推展知識管理與知識社群

學習型組織的建立，必須同時促進知識管理與知識社群的發展，俾以提升組織知識學習之效能。

8. 發展組織學習策略聯盟

各機構所獨自具備的學習資源畢竟有限，透過策略聯盟的合作關係，將彼此所擁有的資源進行適當整合，並運用於組織學習之推展，俾以發揮較佳之成效。

9. 建立組織學習評鑑機制

落實組織學習評鑑機制，並且配合適宜的獎勵制度，獎賞投入形塑學習型組織有具體貢獻的人員及部門，以達標竿學習之效。

(二) 推動學習型城市鄉鎮

學習型城市鄉鎮，係強調以推動終身學習為核心的地方，進而促成城市鄉鎮終身學習的發展，鼓舞居民成為終身學習者，俾以持續提升個人實現與城市鄉鎮發展的理想。所謂學習型城市鄉鎮即是透過政策支持與資源動員策略，促進居民學習、城市鄉鎮組織學習以及整體城市鄉鎮學習，以有效提升城市鄉鎮終身學習力，並能以新學習因應新改變，發展全體居民及城市鄉鎮的創新應變能力，持續促進居民的自我實現與地方的永續發展，進而成為現代化的知識與智慧城市鄉鎮。

學習型城市鄉鎮的發展是一種城市鄉鎮治理，仍須充分考量到每個城市鄉鎮的獨特性，亦即每個城市鄉鎮均有獨特的歷史、文化、政治、經濟與教育脈絡，在發展學習型城市鄉鎮的過程中，上述各種脈絡因素，均需受到高度矚目與關注。任一城市鄉鎮發展成功的經驗，未必能適用到每一個城市鄉鎮。尤其是學習型城市鄉鎮的發展需要有學習型個人（learning individuals），在教育典範由教學轉為學習的變遷脈絡中，自我導向學習（self-directed learning）允宜受到更多的關注。我國未來學習型城市鄉鎮的發展，可採用以下各項策略作法：

1. 政府的學習型城市鄉鎮政策承諾

政府允宜制訂出具體可行的學習型城市鄉鎮政策，提供完善的架構條件，同時進行跨部門組織的熱絡合作，俾以有效促進學習型城市鄉鎮的推展。

2. 創新學習型城市鄉鎮計畫

我國未來學習型城市鄉鎮的建構，需有創新性的持續發展計畫，包括設計適合各種組織或群體的學習活動載體，透過創新的思維與策略，建立民眾的學習型城市鄉鎮意識，進而化為積極的行動，俾以收其宏效。

3. 解決城市鄉鎮問題與增進就業力

城市學習應與城市問題有所連結，透過城市學習以有效因應各種就業挑戰與解決城市問題，為學習型城市鄉鎮的發展，提高應有的價值層次，並且促進社會融合。

4. 城市鄉鎮機構組織邁向學習型組織

學習型城市鄉鎮的發展亦非單靠特定組織之努力即可成就之，而是需要動員城市各類型組織，積極投入終身學習的推展，並且轉型邁向為學習型組織。

5. 建立學習型城市鄉鎮指標成效評量機制

學習型城市鄉鎮指標的建立與成效評量機制之落實，將有助於我國全面提升學習型城市鄉鎮的發展效益。

6. 建構學習型城市鄉鎮夥伴關係網絡

促進城市各組織的互動交流與協調整合，進而為城市學習而動員，在城市真實的生活情境中，發展永續性的學習夥伴網絡。

7. 促進學習型城市鄉鎮的社會運動

將學習型城市鄉鎮的發展，視為一種新時代的社會運動，以符應前瞻創新的終身學習理念。

8. 發展本土學習型城市鄉鎮模式

未來我國允宜探索適合本身國情之學習型城市鄉鎮發展模式，並且因地制宜採用之，俾以建構出具有台灣文化內涵的學習型城市鄉鎮。

9. 建立學習型城市鄉鎮的最佳實務

我國未來學習型城市鄉鎮之發展，需要探索並運用最佳實務，俾以達到最佳成效。在此過程中，各城市的彼此合作交流、經驗分享以及標竿學習乃為必要策略。

上述各項發展策略乃為相輔相成，均為我國發展學習型城市鄉鎮所不可或缺之要素。從提出學習型城市鄉鎮政策承諾到建立最佳實務的發展過程，乃是一種公民終身學習的社會運動，需要有夥伴關係的發展以及適合台灣城市鄉鎮體質的本土模式，更需要擴大市民終身學習參與面，進而解決城市鄉鎮問題與促進就業力，邁向融合、繁榮、永續、創意以及參與合作的城市鄉鎮。

(三) 促進終身學習機構有效推展終身學習的途徑

終身學習機構的種類繁多，各機構宜視其性質、結構與組織任務採用有效的終身學習推展途徑，俾以促進學習社會的發展，而善用各類傳播媒體，將終身學習知識在潛移默化下，融入到所有民眾生活中，亦為不可或缺。以公共圖書館為例，有效推展終身學習的途徑包括：(1)縮短數位應用落差，推動數位化終身學習；(2)發展各類型的學習團體與讀書會；(3)健全終身學習輔導服務；(4)加強終身學習研究與創新的能力；(5)建立終身學習策略聯盟；(6)擴展多樣化的終身學習活動與機會；(7)轉型成為學習型圖書館。

此外，公共圖書館係為教育部推動閱讀政策的出發點，然而，受到現行法規與制度之限制，往往不易達成「成為社區終身學習中心」之目標。圖書館界企盼各界能更重視閱讀及公共圖書館之發展，現行公共圖書館於中央由教育部輔導，於地方多屬縣市政府文化部門辦理，未來期望公共圖書館皆能納入教育主管機關負責，以強化中央、地方督管系統；亦希望地方政府能持續加強公共圖書館發展規劃及輔導機制，統籌資源分配、服務規劃，以及作業標準建立，俾以充分發

揮全民終身學習機構之功能，實質成為社區終身學習中心。有鑑於公共圖書館在推動閱讀方面扮演著重要角色，未來允宜透過獎勵方式，鼓勵推動閱讀團體的發展，並且擴展推動閱讀的相關策略，俾以培養國人終身學習能力，進而有效建立學習社會。鄉鎮圖書館亦可透過與社區大學合作夥伴關係的發展，提供社區居民更便利的終身學習資源，為健全公共圖書館體制，應將鄉鎮圖書館的行政隸屬及經費來源徹底檢視，賦予更重要的終身學習推展任務，提供更充足的資源，俾以提供民眾更適宜的學習機會。此外，亦可酌量於中央設置專責委員會，並將直轄市立圖書館及各縣市立圖書館，改制為縣市政府一級單位，鄉鎮圖書館納入各縣市立圖書館系統，成為縣市立圖書館之分館。

值得一提者，終身學習機構是推動全民終身學習的核心組織。邁向學習社會的過程中，終身學習機構扮演著關鍵角色。終身學習機構發展夥伴關係的過程中，有可能會因為彼此的組織目標、組織文化、意識型態、經費機制、價值觀、利益、角色、溝通方式的不同而形成障礙，除此之外，彼此有無能力解決衝突以及是否具備充分的資源，均會影響到夥伴關係的發展。終身學習機構所涉及的範圍甚廣，任何機構只要具備提供終身學習的機會與功能者，都是廣義的終身學習機構。因此，舉凡社區型之終身學習機構，如社區大學；或是學校型之終身學習機構，如大學校院；抑或民間型之終身學習機構，如企業大學；或為政府型之終身學習機構，如博物館，均為終身學習機構。終身學習機構多元且種類繁多，而學習社會的發展，乃是一種群策群力的過程，所有的行動者均扮演著關鍵角色，彼此間應建立起熱絡的夥伴關係，共同為終身學習的發展而共同努力。終身學習機構的策略聯盟乃是一種彼此受益的全贏策略。在全球化的趨勢中，終身學習機構的策略聯盟不應僅侷限於性質相似的機構，亦應視實際需要，積極尋找足以互補資源及功能的組織。終身學習機構策略聯盟必須兼顧理

念、機制與行動，具體作法包括：(1)審慎評估選擇策略聯盟夥伴；(2)樹立聯盟機構策略聯盟的正確認知與理念；(3)塑造策略聯盟的共同願景；(4)確立策略聯盟的具體範疇與內容；(5)建立策略聯盟的專責團隊；(6)發展策略聯盟的最佳實務；(7)落實策略聯盟的成效評鑑。

(四) 提升終身學習品質與人員專業化

聯合國教科文組織在 2009 年出版「全球成人學習與教育報告書」(Global Report on Adult Learning and Education)，強調終身學習的品質對於學習社會的發展具有關鍵影響。終身學習品質的提升，必須著重到關連與效益兩個面向。就關連而言，終身學習的供給必須與學習者有所連結，終身學習政策與方案必須從兒童教育到高等教育階段有所整合，並且涵蓋正規教育、非正規教育以及非正式教育。終身學習必須與學習者的生活脈絡產生關連並且帶來希望。就效益而論，終身學習的參與必須能夠產生成效並且達成預定之目標，同時必須成為一種有價值的活動。聯合國教科文組織進一步指出，促進終身學習品質涉及到成效監控以及品質保證，而終身學習專業人員則是確保學習品質的關鍵，終身學習專業人員，必須經過專業培訓的機制以提升專業能力。成人教師與訓練師必須充分了解學習者的生活情境脈絡及其所代表的意義。

歐盟近年來亦甚為重視終身學習品質與人員專業化，考量到終身學習的複雜性，歐盟提出了最具代表性與適當性的終身學習品質指標，涵蓋四項範疇 15 項指標，各項指標內涵，可供我國提升終身學習品質與人員專業化之策略運用：

第一項範疇：技能、能力與態度。在終身學習脈絡中，正規學習、非正規學習以及非正式學習，均為重要指標評量內涵，而且可作為有意義的輸出指標。終身學習的技能、能力與態度構成了終身學習品質指標的第一項範疇，包括以下 5 項指標：(1)識字、(2)算術、(3)學

習社會中所需的新技能、(4)學習如何學習的能力、(5)積極公民身份、文化與社會能力。

第二項範疇：途徑與參與。途徑及參與均與機會及障礙相關，並會影響到個人的終身學習歷程。而途徑主要係涉及到結構與支援問題，參與則涵蓋動機、財政以及文化議題，而這必須視為評估成功的終身學習制度或過程的重要內涵。這項範疇涵蓋 2 項指標：(1)終身學習途徑、(2)終身學習參與。

第三項範疇：終身學習資源。終身學習資源的供量與品質，是決定終身學習成功的關鍵因素。實際上，經濟合作發展組織已將終身學習描述為一種可負擔的投資(affordable investment)。相較於學校環境中的正規教育，終身學習環境的投資來源更是多樣化。資訊與通訊科技必須受到各種層面與體系的關注，如國家、組織、個人以及學習者的關注。此項範疇包括 3 項指標：(1)終身學習投資、(2)教育人員與學習、(3)學習的資訊與通訊科技。

第四項範疇：策略與制度。終身學習品質指標的最後一個範疇，即是從政策決定層面，將終身學習的要素，轉化成為統整與協調的體系。在此架構下，應能評價學習的成果，個人從學習中所獲得的成就，應該受到認可，並且獲得適宜的諮商與輔導。此一範疇涵蓋 5 項指標：(1)終身學習策略、(2)整合供給、(3)輔導與諮商、(4)學習成就認證、(5)品質保障。

聯合國教科文組織及歐盟所提出的終身學習品質與人員專業化觀點內涵，對於我國日後持續提升終身學習品質與人員專業化適可提供重要參考內容，各國際組織在這方面所強調之上述各項內涵，允宜列為我國未來加強終身學習品質與人員專業化之重要策略。展望未來，無論是終身學習品質指標的建立、運用、監控與管理，或是終身學習人員專業化制度之落實，如建立終身教育師證照制度等，均為當

務之急。

(五) 培育終身學習者

聯合國教科文組織強調，在變遷快速的現代社會中，人人均有必要成為終身學習者，裨益有效因應環境的變動。聯合國教科文組織進而提出終身學習者所應具備的四項特質：積極具有創造力的探索者、反省的行動者、自我實現的行動者及學習的統合者。學校是培育終身學習者的關鍵機構。在終身學習時代中，學校應成為培育終身學習者的搖籃，進而扮演起積極角色，為終身學習社會的發展而貢獻。

值此快速變遷的知識社會，人人必須擺脫學習僅發生於人生片段的傳統學習者角色，進而轉變成為積極的終身學習者。從傳統學習者到終身學習者的角色轉變過程中，學校教育的配合與功能發揮，乃為不可或缺。今後學校有必要在學校機構的轉型、教師角色的轉變、課程變革發展、教學整合與革新、終身學習情境的塑造及建立最佳實務等方面多做出貢獻，俾以促進人人成為積極的終身學習者，進而有助於學習社會的建立。學校培育終身學習者的策略作法如下：(1)落實培育終身學習者的教育政策、(2)明確界定與規劃終身學習能力的具體內涵、(3)促進學校組織學習、(4)學校領導者的支持與鼓勵、(5)教師應成為終身學習者、(6)提升教師終身學習素養(7)塑造終身學習情境、(8)推展閱讀運動、讀書會並加強學生的閱讀指導、(9)建立培育終身學習者的最佳實務、(10)表揚具備終身學習典範特質的個人、家庭及組織。

(七) 發展國人終身學習能力

邁向學習社會的過程中，發展終身學習能力乃是個人、組織與社會提升競爭力的必要策略。終身學習能力係指個人從事終身學習所須具備的各項能力，以促使學習者能夠在各種生活情境中，有效的進行學習，進而提升終身學習成效，並且促進個人成為終身學習者。終身

學習能力乃是一系列的學習能力組合，所涉及的內涵，並非單一面向，而是多元面向，每項能力均涵蓋知識、技能與態度三項層面，各項能力的培養均可透過學習歷程持續發展之。以近幾年論之，聯合國教科文組織、經濟合作發展組織以及歐盟等國際組織均強調無論是終身學習者的培育或是學習社會的發展，均應回歸到個人終身學習能力的培養。

終身學習能力的發展，乃是終身持續的歷程，而非僅存於生命中的某個片段。終身學習能力的培育與發展涉及層面頗廣，主要涉及到教育政策、學習者、學校以及社會等層面，各層面乃為環環相扣且緊密相連，唯有面面俱到方能充分發揮發展終身學習能力之實效。終身學習能力的發展涵蓋以下各項策略：

1. 政策明確界定終身學習能力內涵

政府對於終身學習能力的培育應有完善的規劃並加以具體落實。

2. 促進學習權的實現

政府政策唯有充分考量與落實個人的學習權，確保個人充分獲得教育資源以發展個人能力，並且透過終身學習積極開發公民潛能，才能促進全民終身學習能力的發展。

3. 確保人人發展終身學習能力

終身學習能力的獲得與發展，乃是每一位國民必需的生活權利，政府對此必須有全盤完善之政策規劃，促進人人在一生中能夠擁有適當的資源與機會，在各種社會與生活領域中持續發展終身學習能力。

4. 發展個人培育終身學習能力的學習旅程

終身學習能力的發展正是一趟充滿選擇與成長的學習旅程，在這過程中，個人必須省視本身的情況，了解有何終身學

習能力落差，進而將能力落差視為成長的機會，在一生中持續發展終身學習能力。

5. 學校扮演終身學習能力奠基者的角色

個人終身學習能力的發展過程中，學校乃是扮演著奠基者角色，促使個體對於各項終身學習能力有初步之認識與了解，並且體認到這些能力的重要性與必要性，進而產生發展終身學習能力的意願與行動力。

6. 社會扮演終身學習能力強化者的角色

個人終身學習能力的發展過程中，整體社會則是扮演強者角色，促進個體在各種社會生活領域與職場中，持續強化與深化各項終身學習能力，進而促成個人成為能順應變遷且與時俱進的終身學習者。

7. 發展終身學習能力的評估機制

如何發展出一套客觀可行的終身學習評鑑能力量表，進而建立終身學習能力評估機制，乃成為一項重要課題，而且亟待努力加以實現之。

子議題三：強化高齡學習，因應高齡社會來臨

一、現況說明

(一) 台灣社會面臨少子高齡化現象，人口結構快速改變

高齡者俗稱老人。對高齡的定義，依據我國在民國 98 年 7 月修正通過的「老人福利法」所稱的老人，係指對年滿 65 歲以上的人。不過，教育主管機關從積極的面向考量，對高齡者提供的教育，視計畫或學習活動的不同性質而定，以 55 歲或 60 歲以上的人為服務對象。

人口高齡化是世界一致的趨勢，不論是先進國家或發展中國家，都共同面臨人口結構老化的問題。依據世界衛生組織（World Health Organization, WHO）所訂的標準，65 歲以上人口占總人口 7% 以上者為「老年國」，此種社會稱為「高齡化社會」；如達到 14% 以上者，則為「高齡社會」，20% 以上者，稱為「超高齡社會」。以此觀之，我國自民國 82 年起就已邁入高齡化社會。近年來，台灣社會少子女高齡化的速度驚人，65 歲以上高齡人口所占比例持續攀升。依據最新統計，截至民國 99 年 2 月 65 歲以上者計有 246 萬 7,407 人，占總人口的 10.67%，老化速度比日本更快。目前公教人員平均退休年齡為 55 歲，如「退休」被規劃為高齡人口，那麼國內高齡人口總數約已 450 萬人。這些中高齡的退休族群人力的再開發與再運用議題就值得重視。不僅如此，目前台灣育齡婦女的生育率也只有 1.05 人，是世界上生育率最低的國家之一。從民國 65 年到 98 年，國內每年出生人數從 42 萬 5,125 人驟降到 19 萬 1,310 人，少子女化趨勢，將使國內工作人口扶養高齡人口的負擔加重。國內人口高齡化與少子女化現象的雙重因素，連帶產生財經、醫療、社

會保障與教育等各種社會現象的改變，亟待因應。

（二）相關國家高齡學習的推展

早在 1982 年聯合國就提出「國際老化行動計畫」，指出高齡者接受教育是一種基本人權。世界衛生組織（WHO）鑑於社會老化現象，於 2002 年就提出活躍老化（active ageing）的概念。經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）亦基於全球邁向高齡化社會的趨勢，於 2009 年 2 月以「健康老化」(healthy ageing) 政策為主題發表研究報告，以符合「聯合國老人綱領」所提出的「獨立、參與、照顧、自我實現、尊嚴」之原則，顯示出高齡政策議題不能只考量醫療與福利保障的消極面，還要重視教育的積極面，重視老人的自我決定（self-determination）的教育與訓練，特別是 1990 年代後的批判教育老人學(critical educational gerontology)，對有關增能（empowerment）教育的實施，被視為是近年來高齡教育的實施重點，並擴大推動第三年齡教育（education for the third age），將其視為是一種消費的需要，這種教育服務新市場的認知也是未來社會的趨勢。從教育高齡者的觀點看，其實這也是一種經濟的投資，不僅可省下以後高齡者的養護費用，而且可達到個人與整體社會福祉提升的雙贏效果。

為積極推展高齡教育，先進國家通常透過相關的立法，擬訂有高齡相關教育政策與措施，以保障高齡教育活動的進行。例如美國就研訂了高等教育法、成人教育法、就業年齡歧視法、終身學習法（包括在高等教育法內）、人力投資法，作為高齡教育發展與推展的依據；英國有關的高齡教育政策，包括：「英格魯—法蘭西聲明」、「老人教育權利論壇宣言」、「老人教

育憲章」、「老人教育工作手冊」；法國則提出「科斯提歐報告書」等。這些法案的研定及政策的擬訂，皆在因應高齡人口的增加與需要。歸納其政策內容大致包括下列各項：（1）制頒法案，保障高齡教育權利之施行；（2）研訂相關計畫，包括：發展自助式學習團體，以增強與維護老人的自主能力；輔導成立不同性質的老人團體；實施高齡學習與教育方案評鑑等項目。

（三）我國高齡學習之推展

高齡教育俗稱老人教育。我國最早提供老年人有組織的藝文休閒活動，是起源於民國 67 年元月台北市基督教女青年會首創的「青藤俱樂部」，以增進老年人的身心健康與生活情趣；之後，其他民間社團與基金會陸續以不同名稱成立相同性質的老人學習團體。

不過，由政府編列經費或撥發社會福利基金，以支援老年人的福利取向學習活動，則起於民國 71 年 12 月高雄市政府社會局與高雄市基督教女青年會合作創辦的「長青學苑」（老人大學或老人社會大學的別名）；其後，台北市及當時的台灣省政府也陸續擴及於其他各縣市及鄉鎮，以「長青學苑」、「老人常春學苑」的不同名稱開辦休閒與學習活動，以使老年人就近參與研習參加活動，擴大老人的生活領域，達到學習與聚會的同樂目的。這一階段的老人教育，主要是由民間與政府共同推動的老人健康休閒教育與學習活動。

教育行政機關開始有計畫以經費支持並推動老人教育與學習活動，係從教育部民國 78 年為期 5 年的「老人教育實施計畫」開始。此項計畫係依據第 6 次全國教育會議「建立成人教育體系，以達到全民教育及終身教育目標的結論」而辦理，但在實施方式與實施內涵，就比較傾向透過老人（社會、松齡、松柏）

大學、長青學苑、社區活動中心，或結合社會福利機構，如老人服務中心或衛生單位的健康中心共同推動社區老人教育活動，或藉由電視台、廣播電台開辦的老人教育節目來實施。民國 82 年教育部發布「獎助辦理退休老人教育及家庭婦女教育實施要點」補助各鄉鎮市區開設老人學苑及婦女學苑等措施，老人教育活動乃日趨發展。其後，國內大專校院也開始開設老人教育相關課程及學分，並持續透過廣播與電視製播老人教育節目，以經費支持社教館及社教站開辦老人教育課程。民國 90 年教育部訂定「教育部補助辦理家庭教育老人教育及婦女教育活動實施要點」。同時，大學也開始成立有關高齡研究或人才培育之系所或單位，如「老人福祉科技研究中心」、「老人福利系或福祉系」、「高齡者教育研究所」、「老人保健與福利學系」、「老人福祉科技與服務管理研究所」、「老年學研究所」等。

近年來，政府相關單位，如衛生署、內政部、教育部等中央部會，從健康、福利與教育面向，對有關高齡者的健康促進、人身安全、社會服務或教育議題，進行立法。而其中與老人福利保障與高齡教育最有關的法源依據，就是民國 91 年的「終身學習法」及其施行細則的制定及民國 96 年 1 月第五次新修訂的「老人福利法」及其施行細則；另外，政策性宣示的措施，如內政部於 94 年為擴大關懷弱勢老人所頒布之「社區照顧關懷據點計畫」，教育部為顧及老人學習權益於 95 年發布「邁向高齡社會老人教育政策」白皮書、另行政院分別於 96 年頒布「我國長期照顧十年計畫」、97 年頒布「人口政策白皮書—針對少子女化、高齡化及移民問題對策」、98 年頒布「友善關懷老人服務方案」。另為落實在地及創新的學習活動，教育部於 96 年頒

布「補助設置社區終身學習中心實施計畫」、97年「教育部補助設置各鄉鎮市區樂齡學習資源中心實施要點」及「老人短期寄宿學習計畫」等計畫，以採取「預防性」、「在地性」與「差異性」的政策規劃及執行策略。

特別是95年發布「邁向高齡社會老人教育政策」白皮書，以保障老人學習權利為主，落實終身學習、健康快樂、自主尊嚴、社會參與等四大願景，並以「創新多元」、「深耕發展」與「在地學習」為老人教育推動之理念，最為具體與積極。其中包括7項政策目標，與11項行動方案。近年來教育部依據「老人教育政策」白皮書的內容，積極推動各項計畫，以落實政策目標。其中當以策略八：增設老人教育學習場所，建立社區學習據點，最為積極，包括：補助各縣市普設「樂齡學習資源中心」（簡稱樂齡中心），及社區終身學習中心（包括高齡學習中心、社區玩具工坊），以落實高齡在地學習體系。目前全國樂齡中心計202所，除離島外，以屏東縣的22所為最多，新竹市與嘉義市的2所為最少，承辦單位以各級學校、鄉鎮市公所、民間社團、農會、圖書館及社區大學等為主。另外，教育部在民國96年於國中小運用閒置教室設置「社區終身學習中心」，其中玩具工坊共有4所，高齡學習中心8所，讓學校成為高齡者與學童共同學習的場所。為針對新一代高齡者的學習需求，及鼓勵大專校院落實服務社會的功能，共享大學資源，教育部又於民國97年參考法國第三年齡大學及美國老人寄宿所之實施模式，以免費與試辦性質，結合國內13所大專校院辦理3梯次五天四夜的「老人短期寄宿學習」計畫。民國98年再延續此計畫，核定補助28所大專校院繼續辦理，但酌收費用，並將學習活動專案名稱，更名為「樂齡學堂」計畫。上述的這些計劃

與措施，在實施模式上已日趨多元。

二、問題分析

儘管這些年來政府在高齡議題的關注已相當重視，不論在立法、政策的實施與推展皆相當積極，唯考量當前國際思潮與先進國家政策及實施經驗，國內高齡教育的推展仍有發展空間與問題的存在。

（一）教育政策未能隨社會人口快速高齡化而做調整

教育政策未能顧及高齡人口快速的增加而做調整，仍然偏重在中小學或學校教育部分，此種現象，由整體教育資源分配即可獲得了解，故我國教育政策應隨人口結構改變速作調整。

（二）社會大眾對老人或老化存有迷思與偏見

過去老人在我們的社會中，享有崇高的地位，老人相當受到尊重。但由於社會的變遷，此種傳統觀念已逐漸式微，甚至消失，代之而起的是對老人的迷思、偏見與刻板化印象，甚至歧視的行為。社會普遍存在老人是羸弱、行動不便、無能、固執僵化及沒有工作效率等負面印象，因此對老人參與工作，採取年齡歧視主義的觀點，或不再僱用，或予以減薪，或不予參加教育與訓練活動等。這些對老人的迷思與偏見亟待導正，因新一代的老人健康良好、教育程度高、經濟有保障、參與社會的動機積極、學習動機強烈。傳統對老人的印象已與新一代老人的情形不符，有待導正。

（三）大專院校對高齡學習關注有待加強

傳統上，大學只扮演提供服務年輕學子的角色，與高齡教育絕緣。但是，大學是人才匯聚所在，有專業的師資及廣闊的校園與充實的設備，是提供高齡學習最佳場所，很多高齡者亦

有強烈的意願進入大學就讀。故大學得因應高齡社會敞開校門，提供高齡者學習機會，並設置高齡服務或研究之相關系所，進行高齡服務與研究人才的培育。另應進行高齡相關議題的研究，為高齡社會所帶來的衝擊提出因應與解決之道。

（四）高齡學習機制亟待改進

傳統上，我國高齡學習機會的提供，係由社政單位的長青學苑、民間組織的老人社會大學及宗教團體所成立的松年大學或長青大學等扮演主要的角色。這些單位所提供的高齡者學習機制，在方式上採取課堂教學，在內容上偏重養生保健、休閒運動、藝文娛樂等課程居多。此種方式與課程實難符應新一代老人的學習需求。尤其，二次戰後所出生的嬰兒潮世代，已逐漸邁入退休階段。他們的健康良好，教育程度高，學習需求強烈。因此，面對我國人口快速的高齡化現象，亟需在高齡學習機制上，有所改進與創新，包括學習方式、課程內容等均應有所改進與調整，才能符應新一代高齡者的學習需求。

（五）高齡學習自助團體的欠缺

從世界各國對高齡學習提供的方式而言，大致可歸納為二種：一為機構取向，另一為學習者自助取向。機構取向的學習方式，係由機構主導，凡招生、課程、教學、師資、行政及經費等，概由機構決定，並由機構負責，如法國第三年齡大學，美國的老人寄宿所活動，日本的高齡大學與長壽學園，大陸的老齡大學，及我國的長青學苑及老人大學等均為此類性質的機構；由學習者自助取向方式，係由學習者自主組成團體，進行有關課程規劃、招生及行政等事宜，師資亦由團體成員擔任。此類學習取向的機構，如英國、澳洲、紐西蘭等的第三年齡大學，美國的退休學習學會的活動等均屬之。我國對高齡學習機

會的提供，一向採取機構式的做法，尚無學習者自主團體的出現。然而我國社會人口迅速高齡化，新一代老人的教育程度高，學習需求強烈，發展自助（self-help）團體的學習方式應是水到渠成，因此，如何輔導高齡學習自助團體的成立，以普及高齡學習機會的提供，亦為當前我國高齡人口快速增加，亟需要進行的工作。

三、發展策略

根據以上的問題分析，並考量當前世界潮流與先進國家推展的經驗，建構前瞻性與整體性的高齡教育與學習環境的相關政策是必要的，其發展策略如下：

（一）政府的教育政策應隨高齡人口增加進行調整

過去的教育資源一向投入於人生早期階段，此一做法隨著少子女高齡化社會，應有所調整。中央與地方教育主管部門的教育經費應重新分配，以兼顧正規與非正規學習體系的教育需求，特別是高齡人口快速增加，高齡教育經費比重應予提升。此外，各級學校由於少子女化的關係，其過剩的校舍、空間、設備及人力等，宜在政策上宣示移作高齡教育之用。過剩的校舍、教室可以改為高齡學習中心，提供高齡學習運用；過多的人力可以轉為高齡者教師或高齡教育推廣人員。總之，為因應高齡社會的快速來臨，相關部門與主管教育部門應有全盤整體性的高齡政策，特別是高齡教育政策研訂因應高齡社會來臨的中、長期發展計畫，挹注更多的教育資源，並整合目前相當多元的推動機構來推展高齡教育活動。

（二）消除社會對老人的偏見與歧視的行為

對老人的偏見與刻板化印象，如不能消除，將無法落實「不

分年齡、人人共享的社會」，因此消除對老人的偏見與歧視，建立正確的對老人與老化的觀念，亦屬刻不容緩的工作。其可行途徑為：在社會教育方面，相關高齡者主管部門，內政部、教育部等宜運用多元方式，包括以書面及媒體管道，宣導正確的老化觀念，以導正社會對老人的刻板化印象。另積極支持代間關係的活動，增進不同世代的接觸，促進代間的了解與融和。在學校教育方面，宜鼓勵大學校院廣開高齡學相關的課程，並列為通識教育之一；在中小學方面，宜將老化知識，納入教學相關課程，以建立中小學生對老化的正確觀念，培養對老人的積極正向態度。

（三）大學校院宜進行高齡教育之研究、人才培訓與學習機會的提供

為因應少子女高齡化現象，大學校院應為高齡社會培養人才，包括服務、研究及各種高齡產業及事業經營的人才。首先，鼓勵：大學校院成立高齡產業及服務相關系所，並列為國家教育發展重點，甚至准予單獨招生，以應業界的實際需要。同時，要鼓勵大學校院或相關學術研究機構進行科際整合的研究，或進行跨世代的縱貫研究，研究老人或老化的相關議題。此外，大學應廣開大門，採取多元方式，允許高齡者進入就讀，以符應高齡者進入大學就讀的心願。再者，宜對高齡者教師進行相關的高齡者專業培訓，使其能了解教學方式及其相關的知能，以增進教學效果的發揮。

（四）高齡學習機制之創新

目前高齡學習皆採取課堂教學方式進行，且其課程內容大半為養生保健、繪畫、歌唱等休閒取向的內容，在教學方式及內容上已難符應新一代高齡者的學習需求。因此，亟需在學習

及內容方式做進一步的創新。在學習方式上，可以採取短期制、學期制和學程制的多元方式進行，如短期寄宿學習計畫，大學附設樂齡大學，或採取旅遊學習的方式等，以多元方式提供高齡者就讀。在課程內容設計，宜增加有關個人成長、潛能開發、生命教育、靈性素養等的課程，以應新一代高齡者學習需求。

（五）輔導及鼓勵發展高齡學習自助團體

對高齡學習機會的提供，主要可以採取兩種途徑進行。一為由機構主導，另一由高齡者相關團體自行規劃進行。目前我國高齡學習機會的提供，皆採取機構導向的方式，由機構設計安排整個活動的進行。國外則由高齡者自助團體辦理的方式頗為盛行。此種方式即由高齡者自行設計課程，擔任教師，辦理學員招募及行政事宜，處理經費等。此種由高齡者團體服務高齡者的方式，更能符合高齡者的學習需求，使高齡者更具認同感。因此，此種自助的學習方式，在我國應可借鏡採行，列為未來高齡學習方式發展的參照。在發展初期，政府應對相關團體進行人員的培訓，使其具有辦理自學式學習團體的相關知能，並輔導其成立，使自助式學習團體的活動，能走上正軌，發揮實際效果。

子議題四：深耕社區學習，提升社區大學功能

一、現況說明

茲就我國目前在社區學習的推展，以及社區大學的推動情形分析如下：

(一) 社區工作已獲得不同政策的投入

社區已成為不同政策推動的場域及平台。雖然社區的界定有形式及實質等不同要件，以行政區域或住宅等空間的形式意義，向來較為廣泛應用。諸如小至都會區的大樓，以迄區里鄰及鄉鎮村等行政單位，都屬於具備形式要件的社區。相對於此形式要件，實質要件是指社區的成員間是否有認同感及生命共同體等心理及社會的互賴及信任。從中央政府各部會的政策推動來看，紛紛從社區來推動，諸如：教育部的社區學習、內政部的社區福利、文建會的社區總體營造、經建會的社區照護、環保署的社區環保、衛生署的健康社區、營建署的城鄉新風貌、警政署的社區安全等。

此外，行政院層級的國家型計畫，也紛以社區為重點，例如：挑戰 2008—國家發展重點計畫（91-96）的「新故鄉社區營造」，以及後續的六星計畫，使得透過行政單位為基礎的社區成為不同政策推動的場域。廣義的社區工作雖有目標或內容的不同，卻也沸沸騰騰，挹注不少的經費及資源。加以文史工作室、社區大學、社區營造團體等不同第三部門持續投入社區的工作，使得近年來社區日漸成為社會大眾耳熟能詳的熱門話題。不同部門的投入社區工作，也對社區發展產生正面的影響。

(二) 社區大學已普遍在縣市設置發展

從民國 87 年 8 月第一所社大於台北市文山區招生以來，迄今社大已普遍在台灣本島及離外島成立，除了馬祖以外，金門、澎湖，以

及台灣本島各縣市，都已設置了社大，部分縣市還不只一所。依教育部統計，截至 98 年 12 月社大總數有 85 所，15 所原民社大。社大是因應教育改革、社區公民運動及高等教育在地化等理念而設置，是我國獨具特色的社區學習場所。雖名為「大學」，卻不是大學法所界定的大學，而是一個提供社區成人學習的辦理機構。其實，也談不上是「機構」，而是洽借既有場地，以公辦民營為主要經營型態的非實體組織。

依既有終身學習法的界定，社區大學是屬非正規的終身學習機構，提供有計畫、系列性的證書與研習等非學位的課程。至於學分課程，則已透過課程認可的試辦，社大可開設具學位授予法所規範的學分課程，可獲得空大與其他大學的進修或升學採認，也可作為就業的成就證明。社大的課程基本上以文山社大為藍圖，概分為學術、生活藝能及社團活動等三大類，為社區 18 歲以上的成人提供多樣化的學習內容。近 12 年來，由於社大的蓬勃發展，逐漸累積口碑，擴大了影響層面，受到中央與地方政府的重視。不僅編列固定經費補助，也常以社大為平台，委託辦理不同政策的推動，促進了社大發展的良性循環。社大儼然已成為社區成人學習的重要品牌，抑或代表性機構，占有不容忽略的一席之地。

（三）社區學習資源及機會已有增加

不同公私及第三部門以社區為場域或平台的政策及活動辦理，也為社區帶來豐富的不同資源。其中營利的私部門也透過經費贊助，或個別成立的財團或社團法人投入社區工作，塑造企業公益形象及履現社會責任。誠如上述，雖然不同行政機關有其不同的政策目標及內容，惟其共同點在於此等公共政策能否落實推動，都有賴社區民眾的學習。即以文建會社區總體營造的政策為例，造人還是造景、造產與造文化的核心；即使十年樹木，百年樹人，造人的重要性卻不容置疑。

因此，為社區民眾提供與政策相關的學習活動及內容，率多成為各部門的執行策略，民眾不同主題與內容的學習資源與機會，也因此逐漸增加。再如環保署的社區環保直接教導社區民眾資源回收或廚餘處理，不論是在學校教室、大樓管理室、社團辦公室，甚或街頭或車站等不同教導場所，都是終身學習的型態。類此呈現多樣學習目標、主題、內容、對象、場所等特質，正是終身學習的常態。以公部門來說，公共政策係與全民福祉關係密切的政策，是以全民為對象，也切合了人人學習的特性。在此政策實施及不同部門共同投入社區工作的現況下，社區學習資源與機會其實已有所相當程度的增加。

（四）各類型社區學習場所已多元並立

從終身學習的意涵來說，學習本來就不侷限於單一管道。再者，誠如前述，由於社區工作內容的多樣性，參與社區學習提供的單位、機構及團體，也呈現多管齊下的狀況，使得各類型社區學習機構多元發展。從公部門的業務分工來說，社區學習由教育行政機關負責，各縣市皆有不同類型社教機構，如前新竹、彰化、台南及台東等四所國立社教館，依其輔導區再透過社教工作站的在地服務，深入社區提供學習機會。其他如社區大學、各級學校社區推廣教育、縣市民學苑、樂齡學習資源中心、數位機會學習中心、家庭教育中心、公共圖書館等專兼辦部門或社教機構，即使分佈有城鄉差異，卻是提供社區學習的重要場所。而教育行政機關之外，社會行政及民政，向來是社區發展工作綱要的專責機關，也是人民團體組織法所規範的社團主管機關，也與社區學習業務的推動關係密切。例如：文史工作室，以及承辦社大的社團等，都受到社政單位的監督與管理，也是提供社區學習的常見團體。其中，社區發展協會也是具有歷史性及代表性的社區工作團體。

從對象來看，高齡者、婦女及身心障礙者等，率都從社會福利的

觀點來服務，於是長青學苑、婦女或婚姻學苑、喜憨兒等社團，都是社政機關主管的單位。再如勞工行政機關為服務勞工而設置勞工學苑或大學、職訓中心；原民會為原民設置原民或部落大學，縱然對象有區隔，卻都是有社區服務特性的學習機構。營利的私部門除了私立學校的社區推廣教育外，各類補習班、企管顧問公司、卡內基等潛能開發公司、近年成立甚多的人力仲介公司等，雖然也有城鄉分佈及對象選擇的差異，卻也是在地的學習場所。至於業界、宗教、個人等不同主體成立之社團及財團法人等第三部門，更是提供社區學習的大宗團體，儘管素質與發展參差不齊，卻也是社區學習的潛在主辦單位。可見，縱然有專兼辦等不同定位，提供社區學習的場所可謂五花八門，跨及不同部門與屬性。即以文建會建置管理的「台灣社區通網群平台」截至民國 99 年 3 月的統計，已有 8 類 4,508 個社區（團），分布在台灣各地。

（五）社區終身學習的體系已持續發展

在民國 87 年終身學習年的政策白皮書，教育部即已揭示「邁向學習社會」為推展終身學習的願景。雖然此願景係因應國際發展趨勢，主要是參考歐盟 1996 年的終身學習白皮書而成，卻也成為我國重要的教育發展目標。在行政院教育改革審議委員會的總結報告書中，也揭示「建立學習社會」的教育改革願景。顯見學習社會曾是中央行政機關的教育發展重點。「學習社會」便是「終身學習社會」，亦即整個社會就是一個學習場域，可以人人學習、時時學習、處處學習、事事學習。依彼得聖吉（P. Senge）的說法，此社會是一個學習型組織，可透過學習不斷地發展及成長。可見此學習社會乃是一學習體系，由不同的次級學習體系所組成，這也是民國 87 年教育部政策白皮書臚列發展學習型社區、學習型家庭等社會次級組織之行動策略的原因。

「學習型社區」亦即「終身學習型社區」，也是一個「社區終身學習體系」，發展社區終身學習體系因此是邁向學習社會的重要基礎；而且，自民國 87 年起，我國即試圖循此目標方向發展。在民國 91 年 5 月行政院提出「挑戰 2008—國家發展重點計畫」中，有「新故鄉社區營造」一項。在教育部「推展終身教育，建立學習社會」中程計畫（民國 87 年 7 月至民國 92 年 6 月）等後續的政策方案規劃，也都曾提出發展社區學習網絡與體系的策略。因此教育部自民國 93 年起編列專案預算，推動「建立社區教育學習體系計畫」，接受縣市申請補助，以持續發展社區終身學習的體系。

二、問題分析

依據前述的現況說明，我國社區學習的推展及社區大學的推動，雖有其成效顯現，然仍有以下各項問題：

（一）社區學習資源的應用效益待提升

誠如前述，不同行政部門紛紛以社區為政策實施的場域，同時也透過對一般社會大眾的教育或學習活動來辦理。即使政策內容與目標對象有所不同，對社區來說，卻挹注不少的社區學習資源。類此社區學習資源不是單從教育行政機關而來，而是跨及不同的公私與第三部門。在實際應用上，除了政策性的選擇主承辦單位外，近年來率多採用提案審查的競爭型經費補助方式。於是會寫企畫案，善於提案文書作業的社團，可同時獲得來自中央與地方不同部門的經費補助。只要在後續成果報告或過程與結果訪視達到補助單位的要求與期待，便可形成取得經費補助的良性循環。一方面因已建立良好的經費補助與方案執行關係，另一方面也累積承辦經驗與執行成效，又有助於後續新補助案的申請。

擅於辦理活動的社團，於是所獲得在社區學習的經費補助相對豐

富，然擁有豐富的經費及資源是否就能提升社區學習的辦理品質？而相對地，未能有良性循環的社團，在經費上卻是捉襟見肘，形成既患寡又患不均等資源分配問題。因此，在社區學習資源上，當務之急是提升資源分配及應用等效益，遠遠優先於再投注資源。如何提升資源應用效益，有待深入研議。

（二）社區大學定位與未來發展待釐清

教育部與地方教育局處，對於社區大學的辦理或經費補助案，針對教育行政業務部門，或是得標承辦社大的社團及單位，近年來都進行不同層級與業務內容的訪視或評鑑，作為後續經費補助或業務承辦的參考，對於提升縣市教育局處社大督導業務，以及社大辦學品質等，都發揮了正面的影響。例如以社大的設置規劃與推動成效此一整體業務來看，民國 98 年教育部對縣市辦理社大業務的訪視結果便發現以下有待改進的問題：具體的社大核心理念有待形塑，社大的設置與規劃有待落實；社區民眾的學習需求有待持續掌握，參與較少的民眾有待發掘；社大持續地參與社區活動有待鼓勵；結合生活文化的公共議題有待發展；挹注彈性人力，注意成本效益的資源管控有待加強；結合評鑑結果的落實與改進，塑造縣市辦理社大的特色有待持續努力。

社大從民國 87 年文山社大設置以來，也進入第 12 年，社大全促會長年以來對於社大的定位與未來發展，除了每年一次的全國會議，也透過各種場合與活動，持續在對話、討論或論辯，諸如：開放大學立法、社大實體化、授與終身學習證書或學位、學分銀行、學習成就認證等，都是社大本身、教育行政主管機關、學界等關心社大發展者所熱切討論過的議題。教育部自民國 98 年補助政大教育學院設置「社區學習研究發展中心」，對社大定位與未來發展等議題，也提供了討論的諸多機會，而有待持續探究。

(三) 分眾化社區學習服務對象待區隔

社區學習乃是以每個人為目標對象的學習，惟基於不同公私及第三部門的機關、組織、政策或活動等目標差異，往往又有分眾的作法，藉以凸顯對象的重點區隔，同時意圖建立各自的特色。即以政府機關的公部門為例，通常是以對象做區隔，以社區為場域來推動其政策。教育自然是教育行政機關的職責，中央與地方教育部門係以不同年齡的社區民眾為對象，提供社區學習機會。不過，其他公部門在服務的對象上，卻也有所重疊。除了文化行政、環保行政及衛生行政等部門，也都以全體社區民眾為對象外，再如內政部所屬的社政部門，便以兒童、婦女、老人、身心殘障者等特殊對象，以福利社區化為目標來遂行社會福利政策。再如勞工行政以勞工為對象、原民行政以原住民為對象、農漁業行政以農漁民為對象及客家行政以客家人為對象等。

不論是以全體社區民眾為對象，或分眾化區隔服務對象，不同公部門的服務對象，其實多所重疊，這也是造成社區學習資源重複投入的主要原因之一。於是，教育行政辦社大、縣市民學苑、老人大學、樂齡學習資源中心；社政辦婦女學苑、長青學苑；勞工行政辦勞工學苑或大學；原民行政辦部落或原民大學等，都是以社區學習為策略的政策推動方式，其間卻多所重疊，也造成在招生上的不必要競爭，浪費學習資源。因此，公部門之間如何藉由分眾化服務分配教育資源，區隔社區教育對象，透過協同合作與資源共享等有效方式，落實人人終身學習的理想，實有待深入探討。

(四) 社區學習與行政服務品質待提高

由於提供或投入社區學習資源的部門，跨及公私及第三部門等不同機關、組織與團體，各單位本身對於社區學習的專業理念、見解與作法參差不齊。參與社區學習的關鍵人物，諸如行政決策及執行人員，以及職司教學的師資等，渠等服務的品質與人員素質，都可再予

以提升。自「社區發展工作綱要」在民國 80 年 5 月 1 日再修訂公布施行，以及文建會從 1994 年推動「社區總體營造」以來，不同部門投入甚多社區工作與學習的資源，時至今日，應是聚焦於品質提升的另一階段。即以肩負成人社區學習的社大來說，如何透過課程設計分享及觀摩、師資研習及訪視等方式提升辦學品質，向來也是業務主管機關及社大本身的努力課題。

社區學習與行政服務等品質的提升，除有待組織內部革新與外部督導等多管齊下外，是否也有待成人教育人員專業化的制度建立？亦即，從事社區學習工作者，應具備所需的專業素養，尤其是負責教學的教師與核心的行政服務人員。例如社政機關有社工師的專業人員編制，在專業人才養成、選才或證照取得，以及在職教育等方面，便有一套培訓機制，不僅有助於服務品質的提升，也有助於服務的專業化，以及人員與工作專業地位的建立。據此經驗，社區學習若能從專業人員養成及專業證照取得及聘用等角度作思考，針對教師與行政等關鍵人員，不論是以成人教育專業人員或終身教育專業人員為名稱，應有助於服務品質與專業化的提升。類此，仍值得多方討論及研究。

（五）多元社區學習場所的連結待強化

由於提供社區學習的管道甚多，分屬不同行政機關、組織與團體，在目標、政策、重點與作法等方面，也呈現百花齊放的分歧現象。如果不能加以有機的連結，將導致前述之社區學習資源重複投入、目標對象重疊、資源集中在少數團體，以及資源應用效益有限等問題。雖然多管齊下，多元並進是社區學習的特色，也是有別於依年齡及能力服務的正規學校教育之處，但卻也是社區學習需要克服的致命傷。依部門屬性區分來說，公部門之中，例如教育、內政、文化、環保、衛生等不同部門如何溝通協調及分工合作，便是一大課題。其次，私部門相較來說，雖然參與社區學習率屬間接或支援的角色，彼此之間

若有資源共享或區隔資源投入的重點，將有助於社區學習資源應用效益的改善。再者，扮演社區學習重要角色，為數也甚多的第三部門，不論是社團或財團法人，彼此之間若能發揮協同合作、角色分工或資源共享等伙伴關係，將減少不必要的資源排擠或惡性競爭等問題。而不同的公私及第三部門等三大類別單位間，更需要有跨部門的協調、合作與共享機制，方能落實社區學習資源的有效運用。

有鑑於社區學習多元部門參與的特性，在終身學習法便有在中央及縣市主管機關設置「終身學習推展委員會」的規定，其立法目的便是希望透過此委員會為平台，促進不同部門在終身學習推展上的溝通協調及協同合作。惟受限於主管及首長的重視程度不同，或委員會角色定位待釐清等諸多問題，即使委員會均依規定成立，其功能卻猶然不彰。因此，社區學習的多元提供者、場所及管道等，彼此間的有機連結，進而成為社區學習網絡及體系，仍是有待改進與精進的課題。

三、發展策略

茲就以上問題分析，提出在社區學習的推展及提升社區大學功能的重要策略如下：

(一) 評估社區學習資源的投入，增進資源應用的效益

資源的有效應用遠比資源投入重要。為能有效的應用資源，有賴客觀確實的需求評估，同時運用適切的策略，才能增進資源應用的效益。其可行作法為：(1)中央與地方行政機關應熟悉彼此政策，避免社區學習資源的重複投入；(2)公私及第三部門應建立效益指標，評估社區學習資源的投入與分配；(3)公私及第三部門應透過資源共享及協同合作，提高社區學習資源的應用效益。

(二) 定位社區大學的未來角色，落實永續的專業發展

社大的角色定位明確，才能擬訂具體的發展願景與經營目標，同

時更是永續及專業發展的重要基礎。其可行作法為：(1)社大應研擬有別於傳統高等教育機構的學習成就認證、累計或學位授與辦法及制度；(2)社大應發展成具有我國不同在地特色的社區成人高等教育機構；(3)社大應持續提升經營、教學與行政服務等品質與專業發展。

(三) 區隔不同社區民眾的服務，適應個別化學習需求

社區教育是全民教育，具有相當異質性的對象。加以透過社區推動政策的部門甚多，更需要區隔對象，以利客製化及個別化教育服務的規劃。其可行作法為：(1)中央與地方行政機關應透過「終身學習推展委員會」等平台，加強分眾化服務的溝通協調與分工；(2)公私及第三部門等不同社區學習提供者應區隔彼此的服務，聚焦目標對象；(3)不同社區學習提供者應善用需求分析，提供個別化服務並發掘新學習人口。

(四) 形塑社區學習人員的專業，提升社區學習的品質

教師及核心行政人員的專業，是提升社區學習品質的基礎，更是針砭社區學習品質參差不齊的關鍵。其可行作法為：(1)公私及第三部門等不同社區學習提供者，應實踐提升社區學習服務品質的具體作法；(2)中央政府應建立成人教育專業人員的角色資格、認證與任用制度，透過養成與在職教育來發展專業。(3)中央政府應建立社區學習核心行政人員的專業角色資格、認證與任用制度，透過養成與在職教育來發展專業。

(五) 連結社區學習管道的網絡，發展社區學習的體系

社區教育是多管齊下的學習型態，各管道之間應形成有機的連結，才能循序漸進發展社區學習體系。其可行作法為：(1)中央政府應規劃累計民眾非正規與非正式學習成就的辦法與制度，促進不同社區學習管道之間的橫向連結與縱向銜接；(2)不同社區學習提供者應透過經常性的資源共享機制，建立緊密的協同合作網絡；(3)不同社

區學習提供者應連結不同層次大小的網絡，漸次發展社區學習體系。

(六) 深化以學習為核心的策略，促進社區營造與發展

造人是社區營造的核心，學習是造人的唯一途徑。持續推動社區終身學習，因此是社區發展的不二法門。其可行作法為：(1)中央與地方的不同行政機關應凝聚以學習為核心的共識據，制訂社區永續發展的政策；(2)公私及第三部門應落實「終身學習推展委員會」等溝通協調平台的成效，匯聚以學習為核心的社區營造力量；(3)不同社區學習提供者應以造人為目標主軸來推動社區學習，促進社區的永續發展。

子議題五：擴展成人基本與回流教育，深化關鍵能力與競爭力

一、現況說明

近年來，世界先進國家在推展終身學習政策時，十分重視成人基本教育及回流教育的推動。成人基本教育的推動，不僅重在傳統的識字教育，更重在功能性識字教育的推動。至於回流教育的推動，也是重在強化職場工作者的關鍵能力與競爭力，強調回流教育要與職場和生活緊密結合。

所謂成人基本教育，是指國家對未受完整國民義務教育者所提供的聽、說、讀、寫、算之基本知能，及生活應用能力的教育而言，其目的在幫助成人適應社會變遷，滿足生活基本要求。所謂回流教育，則是指對離開正規教育者所提供之第二次學校教育機會而言，其目的在充實成人職場或生活所必須具備的關鍵能力，進而提升其工作競爭力以及生活品質，回流教育可以用工作、休閒、教育輪替的方式，以全時或部分時間完成。

在成人基本教育方面，由於先進國家多半早已實施12年國民義務教育，國民不識字率多半已降至2%以下，所以其成人基本教育多以滿足生活需求的功能性識字為主，成人基本教育的對象多以新移民為主，例如美國社區學院和社區學習中心，為新移民開設了許多英語教學和認識美國的課程，其目的在幫助新移民儘速融入美國生活。韓國政府為了讓未受完整國民義務教育的國民，均能享有國民應有的教育權利，近來大力推動實施9年成人基本教育，目的在使全體國民教育程度均能提升到9年以上，藉此以提升國民素質及國家競爭力。

在回流教育方面，先進國家採取的具體措施之一是實施帶薪教育假，讓職場員工能夠在工作期間繼續帶薪進修。而高等教育機構為了

配合回流教育，也做了許多相應的變革。例如，入學資格採計先前經驗和工作表現，招生名額及對象放寬，課程結構及內容亦因應成人需求予以調整，教學方式及上課地點更具彈性，有些甚至以實務論文或技術報告取代學術論文。在回流教育實施較為積極的國家中，有些大學的成人學生比例甚至超過了傳統的青年學生，顯示成人回流高等教育，將給高等教育帶來廣大的市場，同時也會造成不小的衝擊。

我國成人基本教育的推展，迄今已有數10年的歷史，而成人回流教育的推動，則主要是近10年的事。隨著終身學習趨勢的演進，及國際競爭的日益激烈，我國近來亦開始重視國民關鍵能力的培養，及競爭力的提升。從成人基本教育的推動，回流教育的實施，關鍵能力的培養，到國家競爭力的提升，這些議題實係環環相扣，密不可分。茲將這些議題的目前現況、遭遇問題及發展策略分述於後。

我國成人基本教育的實施，主要是依據憲法第160條、國民教育法第2條與補習及進修教育法第3條等法規，政府應提供已逾學齡失學國民之基本知能，在內容方面以培養聽、說、讀、寫、算等基本能力為主，在制度上是以國中小補校銜接高中職進修學校方式辦理，成人基本教育可謂是我國推展終身學習，實現學習社會願景及厚植國家競爭力的重要基礎工作之一。

自1970年代開始，政府即已透過各地方政府設置國民小學附設補習學校，以加強「降低不識字率」（舊稱「掃除文盲」），且為開闢失學民眾多元學習管道，並提供國小補校入學基礎知能，教育部於民國80年推動「新民專案—加強成人基本教育五年計畫」，民國81年訂定「獎勵及補助成人教育活動實施要點」，開辦「成人基本教育研習班」，鼓勵民眾參與短期識字研習，以順利銜接國小補校教育。

（一）不識字率逐年降低，新住民人口總數逐年增加

自成人基本教育研習班政策推展以來，國民不識字率逐年下降，

根據內政部的統計，至民國 98 年時，我國 15 歲以上國民約 1,934 萬 1,754 人，不識字人口總數 40 萬 3,516 人，不識字率已降至 2.09%，顯示經過長期的耕耘，成人基本教育已發揮顯著功能。

然而，在國人不識字率逐年下降的同時，有另外的一種外來人口卻逐漸移入，就是跨國婚姻所產生的外籍配偶及其子女（所謂新台灣之子）的增加。近 10 年來，雖然外籍配偶增加的速度有減緩的趨勢，但根據統計，我國至民國 99 年 1 月底時，外籍與大陸配偶人數已達 43 萬 0,738 人。外籍配偶對我國語言文化及社會環境均感陌生，而其對下一代新台灣之子的影響不容忽視，如今已成為多元文化教育重點對象之一。

（二）成人基本教育呈現「先成長、後衰退」的現象，辦理方式亟待轉型

近 20 年來，我國各級補習及進修學校的校數演變，前十年呈現快速成長趨勢，從民國 79 年的 533 所，成長到民國 88 年的 992 所，成長速度相當快速，幅度也十分驚人，10 年之間成長將近一倍。然而，從民國 88 年到達高峰之後，各級補習及進修學校的發展開始呈現衰退的趨勢，從民國 88 年的 992 所，又減少到民國 98 年的 834 所。此外，從相關資料亦同樣顯示，各級補習及進修學校的班級數及學生人數，也是同樣呈現先成長後減少的趨勢。

（三）回流教育政策的實施，雖已奠定基礎，但仍有改革空間

我國回流教育的實施，主要是依據民國 87 年教育部「邁向學習社會」白皮書中，將辦理回流教育列為建構學習社會的 14 項具體途徑之一，並明確提出了行動方案作為執行的依據。回流教育政策之所以能夠迅速推動，除了前教育部長林清江先生的睿智領導以外，教育部陸續訂頒了多項回流教育實施方案或計畫要點亦功不可沒。

例如，教育部陸續頒佈了「建立高等教育回流教育體系實施方

案」、「建立高等技職回流教育體系實施方案」、「建構多元學習型組織——促進大專校院與校外學習型組織之教育夥伴關係實施方案」、「大專院校與校外學習型組織建立教育夥伴關係試辦要點」、「技專校院加強推動回流教育共同事項」、「專科以上學校辦理回流教育招收在職生入學方式共同處理原則」及「大學辦理研究所、二年制在職進修專班及大學選修制度共同注意事項」等 7 項方案計畫，大力推展回流教育。

這 7 項方案的實際執行，均影響到大學校院對於成人學生的招收及培育。此 7 項方案的全面推動，其主要目的就是要建立高等教育及高等技職教育的回流教育體系，研擬如何提供更多元的入學管道與更彈性的學習規劃，協助在職者、退休者、失業者等更容易有機會接受第二次教育，同時，鼓勵各企業團體發展成為學習型組織，並與學校建立成伙伴關係，以期建立一個工作中可同時進行學習的機制，進而建立一個終身學習的社會。

依據上述各有關法規、計畫、方案與原則，教育部鼓勵各大學校積極開辦回流教育，目前辦理最多的係屬碩士學位進修專班，其次為學士學位進修專班，再次為學校與校外學習型組織建立夥伴關係，及其他學分、非學分班等。

（四）21 世紀成人必備的生活關鍵能力

近年來，各國為確保國家發展和競爭力，除進行一連串教育改革及制定終身學習政策外，也紛紛提出國民核心技能（core skills）或關鍵能力（key competency），作為教育目標或成效指標的基礎。所謂生活關鍵能力，指的是一種可以轉移的（可運用到不同情境）、多功能（可達成不同目標，解決不同問題）的能力，它代表一種工作或生活必備的綜合素質，這些素質使國民可以對個人、群體及社會產生影響力，而這些影響有可能貫穿個人的一生。

澳洲在 1990 年代就開始推動全國性教改，其重點就在由知識導向轉為能力導向，亦即由過去注重如何輸入知識，轉向如何培養關鍵能力以活用知識，也就是「學以致用」，並提出了 7 項學以致用的關鍵能力，做為澳洲教育的核心，包括：蒐集、分析、組織資訊的能力、表達想法與分享資訊的能力、規劃與組織活動的能力、團隊合作的能力、應用數學概念與技巧的能力、解決問題的能力以及應用科技的能力。

此外，英國與美國也都分別提出他們在教育方面的關鍵能力。例如，英國的關鍵能力，包括溝通、團隊合作、使用數字、解決問題、使用科技、理解不同文化、自我學習成長的關鍵能力等。美國的關鍵能力，包括：運用資訊、與他人互動、思考、使用科技、自我成長、系統化思考等關鍵能力。美國教改提出的關鍵能力，雖然也包括了運用資訊、人際溝通等能力，但美國還特別提出了系統思考能力為新世紀成功的關鍵。

上述文獻所呈現的，多半是一般國民所應具備的關鍵能力，與成人學習較有關的，當屬美國國家識字研究院（National Institute of Literacy, NIL）於公元 2000 年所發表的 21 世紀成人未來必備的核心技能標準。該核心技能共分為四個構面，分別是：溝通技能（communication skills）、做決定技能（decision-making skills）、人際關係技能（interpersonal skills），及終身學習技能（lifelong learning skills）。在溝通技能中，包含了：閱讀理解、寫作發表理念、說話、積極聆聽及批判性觀察等關鍵能力；在做決定技能中，包含了：使用數學解決問題及溝通、解決問題與做決定，及企劃等關鍵能力；在人際關係技能中，包含了：與他人合作、倡導與影響、解決衝突與協商、指導別人等關鍵能力；在終身學習技能中，包含了：負責任的學習、反省與評估、透過研究而學習，及使用資訊傳播科技等關鍵能力。這

些成人未來核心技能標準的建立，目的是為了讓成人瞭解：在家庭、職場和公民角色的責任方面，應該擁有哪些知識和行為標準。而這些核心技能的標準，乃是長期根據對成人生活世界變遷的研究所建立。

我國在教育改革過程中，也由教育部提出了九年一貫課程基本能力，包括：表達溝通與分享、規劃組織與實踐、尊重團體與團隊合作、思考與解決問題、運用科技與資訊、文化學習與國際瞭解、瞭解自我發展潛能、欣賞表現與創新、生涯規劃與終身學習、主動探索與研究等能力。我國和其他先進國家最大的不同，在於除了「能力」之外，還包含了道德價值與生活態度，透過人與自己，人與社會，人與自然等人性化、生活化、適性化、統整化與現代化的學習領域，學習生活所需的基本能力。不過，上述這些能力，基本上是針對中小學生的培養，迄今我國尚未出現一套完整的成人生活關鍵能力指標，可以用來培養或評量我國國民的生活關鍵能力。

二、問題分析

（一）當前成人基本教育的主要問題

我國成人基本教育推展至今，雖然已經明顯地降低了不識字率，然而實施至今，仍存在著下列主要問題有待解決：

1. 成人基本教育體系仍然未臻健全，無法提供未受完整國民教育充分的教育機會

近 10 年來，我國成人基本教育，無論在學校數、班級數或就讀人數等方面，均呈現逐年遞減的趨勢。此一方面固由於老年不識字人口的自然減少，導致基本教育需求減少；但另一方面，其實我國人口結構正快速老化之中，顯示如果原本的補習及進修學校如果不能轉型，以更開放多元的方式辦理成人基本教育，我國的成人基本教育仍將持續萎縮。此一趨勢顯示，

為了提供未受完整義務教育國民充分的教育機會，我國的成人基本教育，無論在體系銜接、課程內容、實施方式、師資培訓及獎勵機制等各方面，均到了必須改弦更張的時候了。

2. 成人基本教育的方向，無法與現代公民關鍵能力的培養相結合

我國成人基本教育的方向，經過多年來的實施，其實並無太大改變。基本上是以國中小課程作為主要架構而調整設計，本質上不脫中小學生的學習範圍。此一課程方向，距離 21 世紀現代公民應具備的關鍵能力，仍有一段不小的差距，顯示未來成人基本教育的課程結構、教材內容及上課方式，都必須做大幅度的調整。尤其重要的是，必須與未來公民所需具備的關鍵能力有關聯。

3. 成人基本教育的課程內涵以識字教育為主，缺少功能性識字的考量

長久以來，我國的成人基本教育課程內涵，是以傳統的聽說讀寫算為核心內容，輔以其他才藝、健康、運動等教育活動。實施至今，有必要從傳統的識字教育，轉化為功能性的識字，以幫助失學民眾能夠提升現代生活的品質。

(二) 我國實施回流教育之檢討

自民國 87 年「邁向學習社會」白皮書公布後，教育部一連串頒布了 7 個有關回流教育的行政命令，希望各大學校院加強辦理。這些政策之推展，對我國大學教育有一定程度之影響。當前我國實施回流教育的困境包括：

1. 回流教育課程內容未能與生活、工作相結合

回流教育的主要精神之一，即強調教育的內容要與工作、生活的結合。然而，目前我國高等院校回流教育的課程，無論是在職人員專班、推廣教育班、進修學院等，皆採用類似正規

教育之課程，並未針對在職人員之實際需要，另行設計。以原有課程移植回流教育班施教，對在職人員助益有限，雖然具有取得文憑的作用，但在實施上與回流教育的精神漸行漸遠。

2. 經費採自給自足，商業色彩濃厚，品質難以提升

大學回流教育係因應在職人員進修之需要而開辦，具有提供個人工作知能，促進個人發展的任務，這是一種社會責任的體現。但目前各大學校院各類回流教育的實施，其經費均採自給自足的方式，學員的學費成為經費的主要來源，或唯一來源，進而成為挹注校務基金的重要管道。因此，不少學校對此類班隊採取高額收費的政策，使就讀學員感覺負荷沉重。高等院校回流教育，不時在「社會責任」與「為校創收」的兩難中擺盪。回流教育所應具有的理想性，已難維持。

3. 少子化將使招生益形困難，成人回流的廣大市場值得重視

近半世紀以來，我國婦女的總生育率逐年下降，且有越來越快的趨勢。從民國 50 年的平均 5.59 人，到民國 97 年的 1.05 人，我國已成為世界生育率最低的國家。由於生育率的降低，導致少子化的情況愈益嚴重，連帶使得各級學校招生困難。影響所及，近年來已有私立大學及科技校院招生不足，長此以往，勢將影響大學院校的生存。然而，目前雖然已有學校招生困難，但卻未見有效解決此一困境的對策。其實，廣大的成年人口當中，有許多值得開發的市場。只要回流教育舉辦得當，當可吸引不少職場成人回流參與高等教育，回流教育專班有擴大舉辦的必要。

4. 課程的開設無法展現對公共的責任

回流教育的課程亦應有「社會公益」的價值性課程，如協助社區解決問題，促進社區發展，培養公民意識，涵養學員具

有公民社會成員的知能，這些並非社區大學所專屬，理論上大學的進修推廣課程亦可以發揮此功效。然而，如何在受限於「買方權益」的影響下，學校能堅持教育的理想與使命感，將通識教育內涵融入專業課程中，是一大挑戰。

5. 回流教育教師及行政人員，欠缺成人教育的專業素養

目前任教回流教育的教師，往往是一般大學校院的教師，他們不但對回流教育的認識不足，而且也欠缺對成人學生的認識。他們不了解這些成人學生的心理，不能掌握其學習特性，也無法採用適當的成人的教學方法與技巧，自然影響到整個教學效果的發揮。再者，現有負責回流教育班組的行政人員，他們往往是學校的一般行政專職或約聘人員，大都以一般行政人員來任用，其亦未具成人教育的素養。因此，在招生行銷的策略、課程規劃、行政程序的處理、服務的提供等均無法滿足成人學習者的需求，亦影響整體回流教育效果的發揮。

三、發展策略

(一) 確定成人生活關鍵能力，並融入成人基本及進修教育

近年來，世界先進國家及重要國際組織如歐盟，均紛紛提出關鍵能力或核心能力的培養，作為該國的重要教育政策指標。成人的生活關鍵能力，不僅關係著其個人及家庭的生活品質，更重要的是它將影響一個國家的競爭力。推動終身學習的主要目的，不僅在幫助個人成長，更需要促使國家提升其國際競爭力。

依此觀點，我國的成人基本教育確實必須重新檢討。建議具體的作法是：

1. 儘速建構一套現代公民的生活關鍵能力指標，包括識字者及不識字者的關鍵能力指標。

2. 重新修訂成人基本教育識字標準，包括識字及功能性識字標準。
3. 修訂成人基本教育（補習及進修教育）課程標準，將前述關鍵能力指標融入成人基本及進修教育之中，使傳統的識字教育徹底轉化為功能性識字教育，以幫助我國競爭力的提升。
4. 進行國民生活關鍵能力調查，以瞭解當前我國公民的關鍵能力表現及素養程度。

（二）提供未受完整國民教育民眾之教育機會

從時間縱軸而言，終身學習貫穿人的一生；從範圍橫向而言，終身學習包含生活各方面的學習。所以，如何從時間縱軸思考，建立一個從基本教育到回流教育的完整教育體制，將是未來終身學習一個極其重要的議題。另一方面，除了識字教育以外，如何創新成人基本教育的內容及教學方式，使成人基本教育更加豐富多元，能夠滿足成人生活各方面的需求，也將是未來終身學習一項重要的議題。

在此發展策略之下，建議具體的作法是：

1. 強化「成人基本教育銜接體系」，使國小補校與國中補校能相互銜接，進而並銜接高中職以後的進修教育，使國民基本教育程度能全面提升。
2. 全面強化實施新移民教育（含性別教育、家人關係），幫助新移民加強識字能力及生活適應能力，改善家庭人際關係，並鼓勵企業界辦理新移民教育，予以抵稅獎勵。
3. 創新成人基本教育教材教法，使教學內容更生活化，期使成人基本教育更能符合學習者的職場及生活需求。
4. 鼓勵各級補校開設多元學習班別，擴展成人學習的層面。
5. 運用退休教師及超額教師人力，充實基本教育的師資，並加強師資的專業培訓。

6. 強化成人基本教育的獎勵機制及誘因，例如有證照者提高成人基本教育教師鐘點費，以肯定其專業性。

(三) 提升成人回流高等教育的專業化與品質

成人回流高等教育已經成為一股趨勢，展望未來，隨著終身學習的日益普及，將有更多離校多年的成人，渴望回到學校進修。在過去10年，成人回流教育雖已漸具雛形，但就其結構與品質而論，仍有相當進步空間。其中最主要的一項議題，就是如何促使成人回流教育的專業化與品質能夠提升。整體而言，回流教育品質的提升與專業化的程度有密切的關係。

因此，未來的回流教育應該逐漸朝向專業化的方向發展。建議具體的作法是：

1. 加速培養回流教育的專業人才，使參與回流教育的工作者都能得到足夠的專業訓練。
2. 設計更開放的大學回流教育制度，授權大學評估市場人力需求，於招生名額總量調整內，針對特定對象進行開班授課，如目前亟需具未來性之人力，包括文化創意、休閒管理、社區營造專班、樂齡經營等專班。
3. 賦予進修學校更多彈性，在收費、課程、法規等方面均能更開放，並能允許以跨校聯合方式辦理，給與學生交通上的方便，使其能就近學習，以鼓勵成人回流。
4. 建立回流教育的評鑑制度，以及實施進退場機制，以獎優汰劣，提升品質。

(四) 促進回流教育與產業發展及職場的結合

從原初回流教育實施的理念而言，雖然主要目的是要提供離校多年的成人第二次回到學校進修的機會。但隨著時空環境的演變，如今的回流教育已不只是為著個人的成長與進修而已，相當程度必須配合

產業發展及職場需求。尤其大多數的職場成人參與回流教育，被服務的單位寄以厚望，希望能將所學回饋給組織，以有助於提升組織的績效與競爭力。所以，未來如何使回流教育的師資、課程及內容，更加能夠與產業發展與職場需求結合，也將是一項重要的發展策略。

在此方面，建議具體作法包括了下列各項：

1. 開放延聘業界師資，讓有實務經驗與工作成就的傑出業界人士，以到大學的回流教育課程中任教。
2. 鼓勵業界提供回流教育教師交流機會，讓回流教育教師可以到業界交流觀摩一段時間，以吸取實務經驗。
3. 鼓勵業界提供回流專班學生實習參訪或建教合作機會，直接增加實做經驗。
4. 鼓勵大學為專班開設職場發展學程，以強化職場競爭力。
5. 允許專班學生撰寫工作導向的實務論文，使學術論文能對職場應用有所助益。

(五) 擴大高等教育對成人的開放與轉型

隨著少子高齡化的時代來臨，加上前述回流教育趨勢的衝擊，未來的高等教育勢必更加開放與多元。少子化使得大學招生面臨困難，高齡化凸顯眾多中高齡者渴望圓大學的夢，而回流教育將使大學招收更多非傳統的成人學生。這些新的潮流和趨勢，將為大學帶來許多新的機會。因此，如何促使高等教育對成人及高齡者更加開放，在入學機會、學習管道、課程內容、制度設計及評量方式等各方面做整體的調整，將是未來亟待研議的發展策略。

展望未來，建議高等教育可以採取下列具體作法，對成人開放或轉型，擴大為在職成人辦理進修教育，以提升其競爭力：

1. 企業及學校應改革員工進修制度，鼓勵員工參加相關知能的成長與培訓，擴充學習的管道，以激發全民參與學習。

2. 擴充在職勞工及非勞工身份者的進修管道與機會，以助其提升就業力及競爭力。
3. 增加學位課程成人回流學生的招生比例，以解決少子化而導致的招生不足問題。
4. 擴大辦理大學推廣教育，開辦學分班及非學分班，提供彈性多樣的開放課程。
5. 加強辦理證照課程，針對各個行業別的趨勢及需求，開設證照課程，鼓勵成人獲得多元證照。
6. 加強與社區大學合作，承認被認可的學分，並提供更多轉學銜接的機會。
7. 擴大辦理樂齡學堂，或鼓勵大學附設樂齡大學，提供中高齡族群進大學的機會，並使大學資源得到合理運用。

子議題六：加強家庭教育，發揮家庭教育功能

一、現況說明

(一) 以家庭教育作為終身學習的基礎

完善的終身學習體制，必須整合家庭、學校與社會的力量，以提供正規、非正規與非正式的教育機會，方能邁向學習社會的理想願景。所以，家庭教育是終身學習的基礎，對全民終身教育的發展具有無可取代的責任。從終身教育的角度來看，每個人一生都在學習，家庭教育並不只是父母如何教子女，而是每個人如何在家庭中學習，真正做到活到老、學到老。

目前已有不少國家將家庭教育列為教育部門施政的重點，英國曾於 2007 年 6 月將教育部門改稱為「兒童、學校與家庭部」(Department for Children, Schools and Families, DCSF)，美國明尼蘇達州教育部門稱為「兒童、家庭與學習廳」(Minnesota Department of Children, Families & Learning)等。同時，也有很多教育方案，鼓勵企業或民間團體來辦理，例如美國由克萊斯勒學習機構(Chrysler Learning Connection)發起「全國家庭學習日」運動，蘋果電腦公司發起「將學習帶入家庭」(Bring Learning Home)活動。每年 5 月 15 日是國際家庭日，很多國家都配合辦理活動。芬蘭政府更是賦予家庭較大的教育責任，家長帶孩子學習，政府提供經濟與無形的支援，讓芬蘭不只是全球國家競爭力的冠軍，還是世界教育發展的典範。

(二) 我國家庭教育法制化過程

鑒於家庭教育對社會發展的重要性，我國家庭教育法制化過程持續進行，其歷程及成果包括：其一、「推行家庭教育辦法」(1945 年發布)。其二、「教育基本法」第 12 條規定「國家應建立現代化之教育制度，力求學校及各類教育機構之普及，並應注重學校教育、家庭

教育及社會教育之結合與平衡發展，推動終身教育，以滿足國民及社會需要」(1999年6月23日公布)。其三、訂定「家庭教育法」(2003年2月6日公布)。

家庭教育法的立法緣起為行政院教育改革審議委員會於民國85年「教育改革總諮議報告書」中，將「強化家庭教育」列為建立終身學習社會之基礎主幹，並將擬定家庭教育法草案列為教改方案優先推動項目。立法宗旨在增進國民家庭生活知能，健全國民身心發展，營造幸福家庭，以建立祥和社會。該法主要內容及重要性包括：

第一、全文計16條，要點為：立法目的及家庭教育之意義及範圍(第1條及第2條)。各級主管機關及其職掌；另各級主管機關應組成任務性編組之家庭教育諮詢委員會及其任務(第3條至第6條)。地方主管機關應遴聘家庭教育專業人員，並設立家庭教育中心及其任務(第7條)。高級中等以下學校應實施4小時以上之家庭教育課程；另各級主管機關應鼓勵師資培育機構將家庭教育相關課程列為必修科目或通識教育課程(第12條)。中央主管機關得委託地方主管機關辦理接受家庭教育服務之優先對象及推動措施(第13條)。地方主管機關應對適婚男女提供至少4小時婚前家庭教育課程，以培養正確之婚姻觀念(第14條)。各級學校於學生有重大違規事件或特殊行為時，應通知其家長或監護人，並提供相關家庭教育諮商或輔導之課程(第15條)。

第二、該法之內容、結構及範圍上，著重於事先預防之教育施為，與兒童保護、少年犯罪處理及家庭暴力防治等事項著重於事後之矯治與防堵，予以區隔，俾將焦點放在提升國人家庭教育之知能上，及滿足國人對家庭教育之需求。

第三、本法為世界首創由政府立法推動家庭教育工作，公布以後深受矚目，英國BBC並指派記者前來採訪。

(三) 積極推行家庭教育計畫

民國 85 年為因應青少年犯罪問題惡化，行政院核定「加強家庭教育，促進社會和諧」5 年計畫，民國 80 年復訂定「加強推行家庭教育，強化親職教育功能」5 年計畫推動。為適應瞬息萬變的社會環境，順應終身學習之社會潮流，以提高國人生活素質與提升國家競爭力，政府於民國 87 年「邁向學習社會」白皮書中提出「推展學習型家庭方案」，並據以訂定「推展學習型家庭，建立祥和社會中程計畫」（88-92 年），提出「學習型家庭」概念，以「事前預防」的教育策略及「分眾」概念推動、落實家庭教育。該項計畫時獲行政院評選為「90 年度院列管執行績優計畫」。

當前推行家庭教育重要措施包括：

1. 補助地方政府辦理各類型家庭教育活動，發揮預防及宣導效能，近 5 年每年平均辦理 5,000 場次以上，30 萬以上人次參與。
2. 輔導地方政府設置「幫幫我」家庭教育諮詢專線，培訓志工提供電話諮詢及面談諮詢服務，近 5 年每年服務個案平均在 6,000 案以上。
3. 編印家庭教育工作手冊及參考教材，活用於各項推廣活動：近年來完成各類型家庭教育教材計 50 種，均已發送各縣市政府家庭教育中心存用，俾靈活運用於各項家庭教育推廣活動。
4. 推動高中以下各級學校實施家庭教育 4 小時以上課程或活動：納入施政主軸計畫，協調直轄市、縣市政府共同辦理，辦理情形並納入一般性補助款考核項目及統合視導地方教育事務評核項目。同時，完成中小學家庭教育課程規劃報告、編印教材教案手冊、工作手冊等、辦理中小學家庭教育種子教師培訓、辦理中小學實施家庭教育研討觀摩。
5. 辦理全國性或專案性活動，提升家庭教育專業化，每 2 年舉辦

推動家庭教育績優個人及團體全國性表揚。每年辦理全國家庭教育志願服務工作會報，提升全國家庭教育志願服務人員士氣及經驗交流。每年召開「全國家庭教育工作會報」，宣達年度家庭教育業務重點，凝聚共識，強化家庭教育中心資源網絡整合。

6. 訂定補助實施要點，鼓勵公私立學校及機構、團體、私人辦理推展家庭教育之工作：根據「教育部補助辦理家庭教育老人教育及婦女教育活動實施要點」，補助民間團體及相關政府機關辦理家庭教育活動，普及推廣家庭教育理念，近5年每年補助件數約70件。

二、問題分析

（一）家庭教育組織功能有待落實

家庭教育法已施行7年，仍未普遍為各縣市政府重視。在全國25個縣市中，迄今仍有4個縣市地方政府尚未依法完成設置家庭教育中心，致無專責機構與專人推動相關工作；已完成設置的家庭教育中心中，僅有8個縣市中心主任為專職。8個縣市未遴聘家庭教育專業人員；而已設家庭教育中心者，其行政人員職權及人力亦均有不足，以商借國中小主任、教師充作工作人力，致業務推動有所困難。相對於學校教育、社會教育的實施，家庭教育中心雖然善用志工組織的人力資源，要推展整個縣市的家庭教育活動，顯有不足，值得加強，以發揮積極的家庭教育功能。

（二）家庭教育服務尚待整合且資源亦不足

家庭教育之內涵及服務對象廣泛，以家庭教育中心有限人力，有賴召募志工支援服務，即便如此，面對縣市數十萬、甚至上百萬需要服務的人口，其服務效能實難以完全發揮，加以部分縣市幅員廣大，

鄉鎮分散，單點式中心的設置，及以辦理活動方式的「點」狀推動，實難以具體深入基層為里民社區服務，並普遍獲得社會大眾認知。因此，家庭教育的推動與落實，尚有賴地方政府積極重視，並結合學校、社區、民間團體、企業機構等各方面的力量共同倡導與推動，始能克竟全功。特別是學校在家庭教育的角色必須再加強，學校常囿於僵化與窄化的教育理念，忽視其在此一領域的責任，有必要加強學校在家庭教育的角色與功能。

此外，經費之多寡亦是影響業務推展之重要因素，家庭教育經費自家庭教育法公布以來，雖已成長 2 倍有餘（自 93 年度 1.13 億元增至 99 年度 2.62 億元），惟因整體教育資源分配偏重於學校教育，家庭教育經費仍有相當成長空間。以 99 年為例，教育部主管法定預算金額為 1,682 億 7,808 萬元，其中社會教育經費為 28 億 7,175 萬 9,000 元，占教育部總經費之 1.71%。社會教育經費中編列推展家庭教育預算僅 2 億 6,398 萬 9,000 元，占社會教育經費之 9.2%，占教育部總經費 0.16%，平均分給每戶家庭僅 33.65 元。較之各級學校教育經費（為 1,259 億 8,121 萬 9,000 元）占教育總經費之 74.9%，推展家庭教育經費屬嚴重不足。

（三）弱勢家庭教育功能有待提升

我國家庭結構以核心家庭為主（以民國 98 年行政院主計處統計約為 323 萬戶），而亟需優先實施家庭教育的對象，包括單親家庭、新住民家庭、身心障礙者家庭、原住民家庭、隔代教養家庭、受刑人家庭及低收入戶家庭等，估計約 32.7%，這些在經濟、教育、文化或身心發展等層面處於較不利地位者，家庭問題若無適當的支持與服務提供，較易惡化衍生為社會問題；另一方面每個族群有其不同的個別需求，且可能受主、客觀環境因素，使這些家庭父母不能或不易參加家庭教育活動。未來應持續以「分眾」及「個別族群化」差異需求，

規劃與提供符合所需之家庭教育服務。

特別是家庭教育優先對象的輔導必須落實，且近年來自殺人數增加、自殺年齡下降、單親、繼親和隔代家庭增加，以及中輟生問題等，在在顯示不少家庭喪失功能，而家庭教育預防家庭問題之目標尚未達成，對最需要關懷家庭之服務，有必要進一步落實及推動。

（四）家庭教育方案有必要更開放與多元化

面對社會變遷、家庭功能不彰，家庭教育方案必須有所變革，才能符應趨向開放多元的需求。目前在學習型家庭方案的推展，也是針對家庭教育方案變革所需，以免率由舊章，難以滿足民眾適性的家庭教育服務需求。

尤其家庭處境差異甚大，雙薪家庭、單親家庭、隔代教養家庭、原住民家庭、身心障礙家庭各有不同需求。如何協助家庭學習氣氛之營造，提供家庭各式各樣學習活動的發展。隨著社會環境的變遷、多元文化活動的推展，民眾的需求日益增加，家庭教育彈性多元化更需要加強。為因應需求，必須不斷推展的各項家庭教育活動，為家庭教育注入希望的活泉。

另外，男性參與家庭教育活動比率亦偏低，從參與家庭教育活動民眾的性別來看，過去雖無正式加以統計，然一般性觀察，男女性比例約為 3：7。以民國 97 年家庭教育中心志工人數總計 1,774 人，其中男性 340 人，女性 1,434 人，性別比約 2：8。這個現象可能與我國文化規範上對兩性的家庭角色存有「母職天賦」的迷思有關。女性被認為天生具有較強、較佳的照顧能力；因此，女性被定義要去關心、討論與學習育兒之事，這「女人家」的事，男性則不被鼓勵去接觸、不被教導這是重要的生活技能或本份之事；至於社會結構所提供的資源、學習管道、學習機會與資訊多數是為女性而設，男性所得到的支持有限。

(五) 家庭教育人員專業化必須再加強

上列有關家庭教育方案的規劃、執行到評鑑，都有賴專業人員的投入與推動，家庭教育人員的專業知能最為重要。所以，家庭教育人員專業能力的建立、專業訓練內涵及課程開設、家庭教育專業人員認可，都必須加強以確實推展家庭教育人員專業化。

目前依據「家庭教育專業人員資格遴聘及培訓辦法」，家庭教育專業人員必須經家庭教育專業訓練，具有家庭教育專業知能，從事增進家人關係與家庭功能各種教育活動之專業工作。據統計，截至民國99年2月累計取得家庭教育專業人員認證人數達611人，但任用30人情況並不理想有待改進。且在人力需求上，各縣(市)家庭教育中心除專職工作人員外，需要更多協助人員推動家庭教育業務，包括其他協辦機構人員，特別是領導人在專業不足的情況下，常有不專業領導專業之情形。為落實推展家庭教育工作的普及及專業化，參與家庭教育工作者必須要有專業能力以加強多元服務。

三、發展策略

面對上述問題，為加強家庭教育，進一步發揮家庭教育的功能，政府及社會各界有必要加以重視並妥擬因應策略。主要重點包括以下幾項：即家庭教育中心人員、組織與功能的強化；學校對家庭教育方案的推動；落實家庭教育優先對象的輔導；學習型家庭(含家庭共學及代間學習)的推展；家庭教育人員的專業化等。茲分別論析如次：

(一) 家庭教育中心人員、組織功能強化與資源整合

針對「家庭教育中心的功能有待強化」的問題，家庭教育中心人員、組織與功能的強化策略，包括以下的建議：

1. 人員持續不斷充實專業新知能：專職人員把握在職進修機會，辦理及參與各種家庭教育研習，多與相關單位交流以增進專業

知能。加強志工培訓及合作機構人員研討活動，進行多樣化課程及活動，有助於提供更適切的專業服務。

2. 組織深化服務品質成為學習型組織：確立發展願景，加強與社區互動，邀請社區團體組織，運用企業及社會資源，擴展服務族群及活動面向，確實發揮家庭教育中心的功能。
3. 服務要更深入各社區、更貼近民眾需求：唯有了解及掌握民眾需求，辦理更適切的活動，才能使家庭教育中心成為民眾終身學習的夥伴。善用資源、激勵創新、充實知能，全面提高服務品質與效能。
4. 爭取經費資源及建立資源整合機制：為滿足民眾需求，必須爭取與善用資源，在政府經費預算有限情況下，有賴政府更重視並實際編列預算因應，同時加強建立整合學校、社區、民間團體、企業機構等各方面的資源整合機制，透過家庭教育委員會，以加強家庭教育的角色與功能。

（二）加強結合學校推動家庭教育方案

由於「學校在家庭教育的角色必須再加強」，為增進家庭教育的實施，家庭教育中心必須結合學校共同來推動家庭教育方案，有關策略方面包括以下的建議：

1. 透過課程教學活動促進親子互動的機會：培養學生正確之家庭觀念，珍視家庭的重要功能，愛護家庭疼愛家人，相互扶持相互鼓勵，進而提升學校與家庭教育的效能。
2. 親職教育以家長增能模式提供：為社區民眾提供合適課程，透過家長諮詢委員會作為家庭、社區與學校的橋樑，除配合參與親子共學，亦提振家長參與的知能與態度。
3. 加強研發編製家庭教育教材提供教師使用：充實有關參考書籍或單元內容教材，以供教學活動使用。多與教師溝通、研討家

庭教育課程或活動，建立正確家庭教育觀念。

4. 開發視聽媒材發展家庭自我學習及親子閱讀習慣：為引發學習動機，有關課程設計宜配合視聽工具開發新型態材料，讓家庭教育課程更彈性多元，落實時時學習、處處學習設計理念及目標。
5. 與其他科目連結編入教科書成為教材：結合九年一貫課程或相關課程及活動，從綜合領域課程中，可與各出版商商議，將教材直接引用編入教科書中，落實精心設計之家庭教育教材，依學年序實施，補原先課程教學媒材之不足，並解決學習單印製問題。
6. 訂立明確學習能力指標以供遵循：為落實學習成效，宜有學習能力指標，將相關領域指標彙整，提供發展指標，以利課程編輯設計之遵循，可設置家庭教育護照及家庭教育輔導人員協助推展。

（三）家庭教育優先對象的輔導

針對「家庭教育優先對象的輔導必須落實」的問題，有關策略方面包括以下的建議：

1. 關懷特殊處境對象加強其輔導功能：為預防家庭所產生的問題，必須更有效連結「學校輔導」和「家庭教育」，將「最需要關懷家庭」、「最需要協助學生」提供服務，建立明確求助輔導網絡。
2. 結合各方資源建加強家庭輔導網絡：甄選及確認家庭輔導核心人力資源(志工輔導員)，進一步與專業心理師、諮商師、社工員、社輔單位、公共衛生單位、警政法務單位及村里長、村里幹事串聯，家庭教育中心配合形成家庭教育輔導網絡系統。
3. 活用輔導途徑與方式增強學習效能：從招募及規劃志工輔導員

培育課程，到進行家庭教育諮商或輔導，都應有所創新，運用各種途徑與方式，包括書面或視聽資料、家庭訪問、彈性多元等適當方式。

4. 反思方案成效確實達成目標：以關懷家長為起點，協助父母執行適當之親職角色，以支持青少年為步驟，協助學生能有健全的成長與學習環境，從而發揮家庭教育的功能。
5. 區隔專案服務對象及內容深耕照顧環境：配合社會資源，對優先對象給予全面及全生涯的協助，加強輔導效能，尤其是重大違規少年、中輟生、家長因失業等因素未獲適當照顧者。

(四) 學習型家庭(含家庭共學及代間學習)的推展

為解決「家庭教育方案必須更開放與多元」的課題，學習型家庭(含家庭共學及代間學習)的推展至為重要，有關策略方面包括以下的建議：

1. 因應社會環境及家庭結構變遷推展多元活動：由於民眾需求日益增加與複雜，家庭教育工作面對重大挑戰。為因應民眾的需求，必須不斷推展的各項學習型家庭的教育活動，持續提供民眾一個身心靈成長的空間。尤其要結合民間社團、福利機構、企業機構、宗教團體等社會資源辦理家庭教育工作。同時為強化特殊族群家庭教育功能，提升其解決家庭問題與適應社會變遷的能力，積極結合民間非營利組織，聯合推動各類型學習型家庭方案。
2. 扶助優先亟需接受家庭教育服務之對象，以減緩或預防社會問題：透過策略性方案的宣導，經由各類型學習型家庭方案實施，有效結合各類資源加強運作機制。配合上項策略，落實全生涯的家庭扶持系統，以社區提供家庭功能之不足。
3. 確認方案目標加強學習型家庭的推展：為幫助民眾主動關心家

人、共同參與家人學習成長的過程，此乃方案推展的目標，運用家庭共學及代間學習方案的方向。特別是隨著社會變遷、家庭結構的改變，處於不利地位的家庭，更需要政府的支持與社會資源的協助。如何以有效的方案，提供各類型家庭更適切的服務，是政府推動家庭教育工作首要面對的問題。

4. 研發方案模式有效推行學習型家庭：以公開態度鼓勵民間團體參與，並且透過企畫案的研討商議，重視效益評估，廣結社會資源、擴展民間組織服務的空間。學習型家庭方案的推行有其學理性與策略性基礎，在聯合推動的過程中相互交流經驗、知識分享，加上組織運作機制的配套，都是可以結合推動學習型家庭方案的努力方向。
5. 統整方案規劃、評鑑加強學習型家庭的推展：依據階段性需求，規劃多元化、開放性、普及性、正面性、前瞻性、務實性以及整合性的方案。針對單親、原住民、身心障礙、隔代教養、雙薪等特定的家庭型態或族群背景，以殊異性的需求分析，規劃家庭教育相關活動課程，以滿足其特定需求或是問題解決能力。
6. 落實方案執行以創意辦理學習型家庭、親子共學方案：隨著少子高齡化社會發展，代間學習與互動議題必須重視。面對新形勢，除廣續結合學校及社教機構推廣學習型家庭方案外，要以多元、活潑、跨區域之共學課程，擴散家庭教育功能。同時為建構家庭教育服務新模式，必須落實方案執行、運用創新活動形式，輪替善用講座、研習、營隊活動、親子互動、讀書會或電影討論、工作坊、成長團體、園遊會等種種方式。

(五) 強化家庭教育人員的專業化

由於「家庭教育人員專業化必須再加強」，有關策略方面包括以

下的建議：

1. 推展家庭教育機構必須聘用家庭教育專業人員：上列家庭教育方案的規劃、執行、評鑑，都有賴專業人員，以家庭教育人員的專業化是必要的。專業人員要經家庭教育專業訓練，具備專業人員的資格。
2. 持續推展家庭教育專業人員培訓：為落實及加強促進家庭教育專業化，要提供在職進修課程目標與架構，辦理家庭教育專業人員在職進修，執行專業人員認證，培育家庭教育方案種子師資。鼓勵師資培育大學開設家庭教育課程，研擬師資培育大學開設家庭教育課程架構與內涵。同時培訓家庭教育志工，建置各類家庭教育專業人員人力資料庫。
3. 符應人力需求加強培力相關機構人員：除各縣（市）家庭教育中心專職工作人員，推動家庭教育業務外，並要積極招募志願工作人員、相關學校機構人員支援服務，以面對各縣（市）數十萬、上百萬需要服務的人口，加以部分縣（市）幅員廣大，鄉鎮分散，更要策略夥伴以對偏遠地區民眾提供服務，讓需求面與供給面相配合。
4. 加強人力運用結合各界資源共同推動家庭教育：家庭教育的推動與落實，除政府政策的宣導與資源的協助外，尚須結合學校、社區、民間團體、企業機構與個人各方面的力量共同推動，始能克竟全功。
5. 致力人員素質提升建立永續發展基礎：落實推展家庭教育工作更普及、專業化，以符應社會期待與需求，大家共同關注家庭教育，使家庭教育功能有效發揮，營造一個和諧、安康的祥和社會。讓服務對象涵蓋全生命週期的家庭教育對象，包括生命週期各個階段的家庭教育，進行家庭資源管理、新移民家庭、

弱勢關懷、倫理教育、親職教育、子職教育、老人教育、性別教育、女性成長、男性成長、學校家庭教育等。

附錄

(一) 法規

1. 終身學習法 (社教司)
2. 補習及進修學習法 (社教司)
3. 家庭教育法 (社教司)
4. 社會教育法 (社教司)

教育部→單位介紹→社會教育司→行政規則→社會教育

<http://edu.law.moe.gov.tw/LawCategoryContentList.aspx?id=11&CategoryList=11>

(二) 計畫及方案

1. 邁向學習社會白皮書 (社教司)

教育部→單位介紹→社會教育司→電子公告

http://www.edu.tw/society/bulletin_list.aspx?site_content_sn=5498

2. 99 終身學習行動年 331 計畫 (社教司)

教育部→單位介紹→社會教育司→99 終身學習行動年→下載專區

http://www.edu.tw/society/content.aspx?site_content_sn=23003

3. 邁向高齡社會老人教育政策白皮書 (社教司)

教育部→單位介紹→社會教育司→文宣刊物

http://www.edu.tw/society/publication_list.aspx?site_content_sn=5501

