

教育基本法的立法過程 與立法精神

討論人：顏國樑

國立新竹師範學院初等教育系副教授

壹、前言

「教育基本法」經過六年的努力，終於於八十八年六月二十三日公布。該法確立我國未來教育發展的主軸、方向及精神，是未來教育指導的總綱，為我國教育的永續發展奠定新的里程碑，可謂劃時代的教育大事。

「教育基本法」立法過程中，受到民間教改團體與立法委員的重視。教育部對「教育基本法」是否立法，剛開始是抱著研議的態度，其主要原因是因我國憲法已有專章介紹教育文化，認為已足夠表達我國的教育的基本理念與發展方向，況且「教育基本法」的法律位階並不高於其他已訂定的教育法律。但後來由於民間教改團體不斷推動，立法委員已提出數種「教育基本法草案」，在立法院已一讀通過，等待行政院提出法案來併案審查，以及「行政院教育改革委員會」的諮議報告書亦建議以「學生學習權」為中心理念來訂定「教育基本法」。因此，教育部在上述背景下，認為已獲得社會大眾的共識，才積極擬訂「教育基本法」。

我國所制定的「教育基本法」，是在已有其他各級學校或其他相關法令之後，才回頭尋找能作為所有教育法令指導綱領的「根本大法」。這種立法背景與日本所制定的「教育基本法」不同。日本是在第二次世界大戰結束後，基於對戰前國家主義教育體制弊病的反省，日本的教育制在戰後便以日本國家憲法及教育基本法為中心，進行教育法制的重新建構（李園會，民 85；周志宏，民 85）。雖然我國制定的立法背景與日本不同，但其對我國未來教育發展的影響程度，仍將佔有重要的地位。

雖然「教育基本法」只有十七條，但因其已得到社會大眾與教育行政機關的共識，且該法內涵上包括許多符合現代化精神的教育理念與措施，諸如教育目的、國民學習權、家長教育選擇權及參與學校教育權、中央教育權的下放、教師專業自主、資源的分配與運用、適時延長國民教育年限等，未來將隨著「教育基本法」的實施，對我國教育的本質、目的、實施方針及結構體制等，將重新釐清、調整、規劃及實施，勢必對我國教育的發展產生極深遠的影響。

職是之故，身為教育工作者，有必要對該法加以關心和瞭解，才能掌握我國未

來教育發展的脈動。因此，本文從教育基本法立法之積極性意義、立法過程及立法精神，分別提出說明與分析。

貳、教育基本法立法之積極性意義

教育基本法的制度，首先是由民間教改團體與立法委員所倡議。因此，政府在研擬教育基本法時，除依據憲法規範外，亦參酌教改需求及世界教育的潮流，以求法案能符合二十一世紀教育的發展。其立法的積極意義如下（楊桂杰，民 83；薛元化，民 83；周志宏，民 85；行政院教育改革審議委員會，民 85；行政院，民 86）：

一、彌補憲法有關教育條款的不足

我國憲法雖然設有「教育文化」專章，但是由於社會的發展與進步，對於一些符合未來社會發展之原則性、綱領性、方針性的教育規範並不充分。諸如學習權、家長教育權、教師專業自主權等的保障，都需要從現有條文中間接推導出來，使得憲法有關教育的各個條文間，缺乏一個貫通的理念架構。因此，制定「教育基本法」，除一方面可確認憲法之基本精神；並可依據當前國家及社會需求，適切補充憲法教育條文的不足，相互產生互補的效益，使我國的教育更健全發展。

二、符應國際先進教育理念的共識

「教育基本法」是教育法令及教育實施之指導原則，也是確立教育發展的方向與追求教育理想的指標，法條之內涵必須充分反映現代化教育的理念與本質。自一九四七年我國憲法制定之後，本世紀以來國際社會透過國際組織的各種宣言或盟約，針對教育人權、教育目的、教育原則等現代觀點，展現新的共識。諸如聯合國所議決的「世界人權宣言」、「兒童權利宣言」，以及所推動簽訂的「經濟社會及文化權利盟約」、「公民及政治權利盟約」、「兒童權利公約」等外，聯合國教科文組織（UNESCO）也曾相繼通過若干有關教育文化之決議或宣言，例如「關於教師地位之建議」、「學習權宣言」。我國因為不是聯合國的會員國，因此應可透過「教育基本法」的訂定，以採納國際先進教育理念的共識，符應世界教育潮流的發展。

三、回應教改建議

「教育基本法」除了多位立法委員提出不同版本的草案外，民間教改的代表團體「四一〇教育改造聯盟」亦於八十五年公布該聯盟的版本。再者，政府為推動教育改革，於民國八十三年在行政院設立「教育改革審議委員會」，致力教育改革的規劃，且提出許多建設性的具體建議。因此，「教育基本法」的制定，可相當程度回應民間與教改團體的訴求。

四、體察社會需求

近年來，由於人民教育知識水準的提高，社會愈趨開放，社會大眾對於教育活動也愈來愈關心，愈來愈重視，不僅期望接受更長期的教育，也期望接受更為豐富活潑的教育。職此之故，因應社會的教育需求，教育自當改革，而「教育基本法」之制定，可力求滿足社會之教育需求。

五、變換教育權的主導面

過去教育權的主導面著重國家的需要，教育被視為國家的權力而非人民的權利，相對忽略了人格發展與自我實現，從而產生種種因人民無法掌握教育措施而衍生的弊病。「教育基本法」之制定，以「學習權為核心」的教育人權，去除學生、家長、教師在教育觀念上的禁錮，將教育權的主導面落實在人民的一方，而不在國家的層面，將有助於教育更蓬勃發展。

六、發揮規範性與指導性的功能

雖然「教育基本法」的法律位階是否高於其他教育法律仍有爭議，但因為該法在制定過程中，經過充分討論與溝通，已獲取較高的民意基礎與認同。

然後依立法程序制定成法律後，使其獲得比其他教育法律更強的正當性。將來立法者或教育行政機關在制（訂）定其他教育法令時，便不會輕易挑戰「教育基本法」作為教育法體內「母法」的地位，而與其牴觸。因此，「教育基本法」的法律位階即使不高於其他教育立法，但不會無法發揮其規範性與指導性的功能。

參、教育基本法之立法經過

在近年來台灣的教育改革運動中，最早曾提及「教育基本法」的，似可追溯自台大「自由之愛運動」時期（民國七十五年），所提出的「大學改革芻議」。在該份提出大學教育改革方案之文件中，曾提及由於「我國未制定教育基本法，因而對於教育之目的、教育之方針、教育行政之權限等有關之基本原則，均沒有明確規定」的看法。但是當時由於教育改革的重點是放在「大學改革」，因此「教育基本法」的問題並沒有受到注意（周志宏，民 85）。

「教育基本法」從民國八十二年十月，顏錦福立委正式在立法院提出第一個版本，至民國八十八年六月公布，前後經過六年的時間，歷經前郭為藩、吳京、林清江三位教育部長才完成，茲將制訂過程說明如下（教育部，民 86；周志宏，民 85）：

一、教改團體與立委倡議時期

八十二年十月二十一日，顏錦福立委向立法院提出第一份「教育基本草案」，草案明定「教育基本法」為「規範教育的基本事項，相當於憲法」。

八十三年四月十日前夕，台教會徵得四一〇教育改造聯盟四十九個參與單位聯署，提出另一個「教育基本法草案」的版本。

八十三年四月十日，四一〇教育改造聯盟進行「四一〇教育改造遊行活動」，提出四項訴求（一）落實小班、小校（二）廣設高中、大學（三）推動教育現代化（四）制訂教育基本法。教育部因應此項活動，提出說帖。其中針對「教育基本法」的制定與否，曾邀請專家評估認為目前無迫切制定的必要，其理由如下：

1. 憲法已有專章，保障人民受教育的權利。日本雖訂有「教育基本法」，惟其憲法中無宣示人民教育權利之專章。
2. 從法理上看教育基本法，與目前其他教育法之位階相同，並未高於其他法令，另作規定，如與憲法抵觸亦將無效。
3. 若教育基本法旨在提示教育之基本理念與方針，則在憲法中已顯示精神。其他教育法規對於各階段及各類教育的理念、方針與作法，也都有所列述。屢次教育法令修改也都能反映當時教育革新的理念。因此，目前如另訂基本

法，恐將與其他教育法規重覆。

- 4.依目前教育現況而言，國民小學就學率高達 99.8%，國民中學就學率也高達 99%，再加上就學貸款之實施、特殊教育的推展，均已充分保障了人民受教育之權利。目前重點應是如何落實各種教育法規所宣示的理念，以期教育工作更進步，此有待其他條件的配合和教育工作者的共同努力。

八十三年四月二十一日，翁金珠立委向法院提出「教育基本法草案」的另一個版本。

八十五年四月二十一日，「四一〇教育改造聯盟」經過多次研修會議，於該聯盟第三屆會員大會對外公布「教育基本法草案」。隨後八十五年十一月十六日，朱惠良立委將「四一〇教育改造聯盟」所研擬的「教育基本法草案」，向立法院提案審查。

八十五年十一月五日，「行政院教育改革審議委員會」通過「第四期諮議報告書」，其中包括提出制定以「學生學習權為中心」理念的「教育基本法」之建議。

二、教育部研擬時期

八十五年十二月，前吳京部長向立法院提出施政報告，數位立委質詢教育部何時可完成「教育基本法」，前吳京部長答應立委於下一會期完成立法工作。

八十五年十二月中旬，教育部教研會委請當時國立台北師範學院國民教育研究所吳明清所長擔任召集人，邀請國立台灣師範大學教育系高強華教授、國立政治大學董保城教授、國立台北師範學院林新發教授、台北市立師範學院吳清山教授及林天佑教授組成法案起草專案工作小組，進行研擬草案工作。

八十六年一月二十九日，工作小組邀請專家學者，針對草案內容舉行座談會，提供修正意見後，將草案送教育部。八十六年二月二十六日，蔡璧煌立委向立法院提出另一個「教育基本法草案」。八十六年三月八日，教育部擴大邀請學者專家、立法委員、法律學者及教育行政人員等，舉行座談會，廣泛搜集意見。八十六年三月二十四日，教育部繼續召開研修會議，針對「教育基本法」的立法理由、法律定位及預期功能，進行討論並針對與會人員意見再進行修訂。

八十六年四月一日，教育部法規會進行審查工作，經過二次會議討論，於八十六年五月十九日第七五四次法規會議通過，並於八十六年六月二日報請行政院審議。

三、行政院審議時期

八十六年六月二十五日，行政院由前蔡政文政務委員召開會議審議通過，並提八十六年八月二十一日第二五四一次院會討論通過，於八十六年八月二十八日函送立法院審議。

四、立法院審議時期

八十六年十二月立法院一讀通過，並交付教育委員會審查。教育委員會於十二月一日召開會議進行審查，但因版本過多，意見紛歧與討論費時，僅討論四條條文，並決議「請教育部就各版本條文重新彙整，提出參考條文，連同各國之立法體制與國內法學專家意見，於一週內分送委員參考」。

八十六年十二月十二日，因「教育基本法草案」的版本有五個，為促使審查工作順利進行，在未正式在教育委員審查前，由朱惠良、林政則、范巽錄、蔡壁煌、羅傳進等委員先行開會交換意見，會中達成部份條文的共識。

八十六年十二月十七日，立法院教育委員會完成審查工作。因當時會期已快結束，因此並未進行黨政協商，留至下一會期再討論。

八十八年五月二十一日、二十八日及六月一日，立法院黨團朝野進行三次協商，並將協商通過的草案送立法院大會排入議程。於八十六年六月四日完成二讀與三讀程序。隨後諮請總統於八十八年六月二十三日公布實施。

肆、教育基本法之立法精神

教育基本法的公布，不僅是教育法令及教育實施的指導原則，亦提供我國未來教育發展的方向，將使教育的結構與體制重新建構，其影響的層面可說相當廣且深遠。吳清山（民 88）曾指出綜觀整部教育基本法的條文，至少彰顯教育決定民主化、教育方式多元化、教育權力分權化、教育作為中立化四個基本精神。此外，二十一世紀是學習的社會，強調終身學習，學習權是整個教育基本法的核心理念。再者，教育社區化是終身學習的基礎，是世界先進國家及我國教育發展的趨勢。據此，以下從六個方面來闡述「教育基本法」立法的基本精神。

一、教育的核心理念為學習權

法的基本功能之一是做為實現自由的條件，也正如康德所認為法是「一些條件的統合，在這些條件下，個人的意願與其他人的意願，可依據自由的一般法則而相互結合。在教育方面，個人最根本的意願便是學習，學習權應該視為一種基本的人權。1985年聯合國教科文組織所發表的「學習權宣言」，對學習權的含意有相當廣泛的界定：「所謂學習權乃是：讀與寫的權利；持續疑問與深入思考的權利；想像與創造的權利；獲得一切教育方法的權利；使個人與集體的力量發達的權利。」此宣言強調學習權是人類生存不可欠缺的要素，而且所有教育活動的核心便是學習活動，「將每個人從任其自然發展的客體，轉變成創造自己歷史的主體。」如果要制訂作為一切相關教育法律基礎的教育基本法，其思想的起點顯然應從保障學習權以及學習權的主體開始（李國偉，民 83）。

綜觀整個教育基本法的內涵，係以學習權為核心理念來設計，在該法第一條即闡明立法目的在於「保障人民學習及受教育的權利」，然後在第二條說明教育目的，其餘各條的設計，無論是教育機會均等、教師專業自主權、私人興學、或終身教育、家長教育選擇權等條文，其目的都是在增進與保障學習權。

二、教育決定民主化

教育事務是眾人之事，整個教育政策制定及執行過程，應該以民意為依歸，而不再是由政府全權決定。在該法第二條：「人民為教育權的主體。……為實現前項教育目的，國家、教育機關、教師、父母應負責協助之責任」，充分展現人民對於教育的意志力，貫徹人民當家的教育時代；整個教育權典範的轉移，可以說是由國家教育權正式邁向國民教育權的時代。此外第四條的教育機會均等以及第十條的直轄市及縣（市）政府教育審議委員會之設置，亦可視為教育實施民主化的具體表現，

這些都是凸顯未來的教育主導權不再是由政府所支配，而是尊重人民對於教育的決定權。再者，第八條規定國民教育階段內，父母依法律享有教育選擇權，亦顯示教育決定的民主化。

教育決定民主化已經是大勢之所趨，此次教育基本法的規範，亦是以教育民主化為主軸，藉以支撐整個未來教育體制的運作，教育的作為能夠真正反應民意，符合民眾的需求，這可以說是既務實又前瞻的作法。

三、教育方式多元化

過去我國教育體制常被批評流於一元化和集權化之弊，中央教育行政機關握有相當大的教育權力，學校自主性不足，家長亦少有擇校的機會。此次教育基本法的主要精神之一，就是打破一元化的教育體制，讓整個教育朝向多元化的發展。例如：教育基本法的第四條：「……對於原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，應考慮其自主性及特殊性，……」此項規定有助於針對不同弱勢族群提供其適合之教育；第七條：「政府為鼓勵私人興學，得將公立學校委託私人辦理；……」此項規定，將來的學校不僅是只有公立或私立學校；同時也為「公辦民營」學校提供了有效的法源依據；第八條：「國民教育階段內，家長……；得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務之權利。」此項規定將來可能會逐漸打破單一學區之限制，家長擁有更多的教育選擇權；此外第九條對於中央政府教育權限之規定，更有助於地方政府依其需求發展具有地方特色。這些種種規定，將會激發教育朝向多元化的發展。

後現代社會是一個思想多元和價值體系，因此不管個人或團體要有效發展，設法維持單一的價值體系，恐怕很難立足於多元化的社會，所以此次教育基本法所強調的多元化精神，符合未來社會之所需，亦是掌握整個社會發展的脈動。

四、教育權力分權化

我國教育行政體制雖採均權制，但實質上則是偏重於中央集權制，導致地方教育行政事務處處都要請示中央，作為推動業務的依據。所以，行政院教育改革審議委員會（民 85）在其「教育改革諮議報告書」中提出「教育鬆綁」的建議，就是要讓地方政府減少中央的束縛，擴大地方權限，使地方政府更具彈性與適應性。此次「教育基本法」第九條對於中央政府之教育權限的列舉規定，多多少少具有權力下放的色彩。

依教育部組織法之規定，其職權有三：1.主管全國學術、文化、教育行政事務；2.對於各地方最高行政長官執行本部主管業務，有指示、監督之責；3.就主管業務，對於各地方最高及行政長官之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限者，得提經行政院會議議決後，停止或撤銷之。此項規定顯示教育部具有主管全國教育權限；但從「教育基本法」第九條所規定的中央政府之教育權限的八項中，教育部的教育權限逐漸萎縮，已從過去的指揮者、主導者和監督者的角色轉變為協助者、設計者和研究者的角色，整個教育權力已經慢慢下放給地方政府，未來整個教育行政體制，以及中央與地方教育權限勢必有所調整，就教育改革工程而言，也是一項很艱鉅的任務。

五、教育作為中立化

過去教育的各種作為，包括課程與教學的實施，以及學生訓導活動，有時受到政治的介入或干預，導致整個教育發展的本質受到扭曲，教育成為政治的附庸，失去純真的真面目，常為社會各界所詬病，此次「教育基本法」的主要精神之一，為了確保教育的自主性、主體性和自由性，特別在第六條特別規定教育本著中立原則，使教育免受政治的干預或宗教的介入，對於整個教育作為實具有其積極的意義。行政院教育改革審議委員會（民 85:15）在其「教育改革總諮議報告書」中曾提出國家至少要維護下列有關教育中立性的主張：

- 1.公共的教育體系不得為特定的意識型態服務，也不得強迫學習者接受或拒絕特定的政治或宗教主張。
- 2.施教者不可濫用權威的方式，使學習者處於被支配的從屬地位；施教的內容，也不應只為特定的社會階層及其價值觀服務。

這種論點深深影響到「教育基本法」中教育中立原則的訂定。當然，從事實層面而言，不管是在我國或其他歐美先進國家，教育難免受到政治的影響，只不過是大小的程度而已，要做到「政治歸政治、宗教歸宗教、教育歸教育」的地步，實在是很不容易做到之事，但是經過「教育基本法」的規範，至少有一些宣示作用。

六、教育發展社區化

終身教育的推展是當前世界國家與我國教育發展的新方向，其最終的目的是要建立一個終身學習的社會，而「教育社區化」乃是落實終身學習的重要措施。在「教育基本法」第八條第四項規定「學校應在各級政府依法監督下，配合社區發展需要，提供良好學習環境。」同一條第三項規定家長教育選擇權與學校教育參與權。又如第十條規定地方教育審議委員會的設置及委員會成員組成應具代表性。上述這些規定無非都是在期望社區各方的成員均能共有參與社區的教育，以彰顯與落實「教育社區化」的精神。

事實上，近幾年來社會營造運動，在政府、民間、學者的共同推展下，已激勵了社會成員積極參社區事務，建立社區共同意識，而「學校社區化，社區校園化」已成為現代教育的發趨勢。因此，學校應與社區緊密結合，讓社區居民參與學校的教育事務；開放校園服務社區，教育社區民眾，讓學校的學習過程與社區結合起來，營造出活潑而有吸引力的學習情境；使學校成為社區教育中心，提供社區民眾終身學習的機會。

伍、結論

「教育基本法」乃是為落實並補充憲法有關教育的原則性規定，並明定教育之目的與基本原則，以作為有關教育事務之法規及政策的基本指導綱領的法律，可說是一切教育法規的根本大法。該法的公布，開啓我國教育民主化與多元化的新紀元。但因該法僅是原則性的規定，具有宣示性與理想性的性質，實際運作之後對教育的影響如何？仍待觀察與考驗。

所謂「徒法不足以自行」，要實現「教育基本法」的理想，未來仍須依據該法規定，制（訂）定、修正或廢止其他教育法令，並且擬定整體務實的計畫，將相關

配合措施妥慎規劃、訂定執行策略、優先次序及評估標準，這樣才能落實「教育基本法」精神與內涵。

參考書目

- 朱惠良(民 85)。教育基本法草案，立法院議案關係文書，院總第一六〇五號，委員提案一六〇一號。
- 行政院(民 86)。教育基本法草案，立法院議案關係文書，院總第一六〇五號，政府提案第五八七二號。
- 行政院教育改革審議委員會(民 85)。教育改革第四期諮議報告書。台北：作者。
- 行政院教育改革審議委員會(民 85)。教育改革總諮議報告書。台北：作者。
- 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，頁 28-47。
- 李國偉(民 85)。教育基本法的理念分析。教改通訊，17、18 期，頁 8-11。
- 李園會(民 85)。日本教育基本法的成立過程。國立台中師範學院教育研究所國民教育研究集刊，頁 1-21。
- 周志宏(民 85)。「教育基本法」立法必要性之研究。台北：行政院教育改革審議委員會。
- 周志宏(民 85)。四一〇教育改造聯盟之教育基本法草案。教改通訊，20 期，頁 29-33。
- 翁金珠(民 83)。教育基本法草案。立法院議案關係文書，院總第一六〇五號，委員提案九八七號。
- 教育部(民 86)。教育基本法草案報告。台北：作者。
- 楊桂杰(民 84)。現階段制定教育基本法必要性之爭議評析。立法院諮詢中心專題研究報告，編號專研六三。
- 蔡璧煌(民 86)。教育基本法草案，立法院議案關係文書，院總第一六〇五號，委員提案一七二四號。
- 薛元化(民 83)。教育基本法的法律位階問題對教育改革的影响。教改通訊，13 期，頁 8-9。
- 顏錦福(民 82)。教育基本法草案，立法院議案關係文書，院總第一六〇五號，委員提案八〇六號。

教育部為保障民眾接受電腦、文理補習班教育及海外研修權益，特將服務定型契約範本及相關資訊刊登其內（網址：<http://www.edu.tw/bicer>）歡迎民眾查詢。