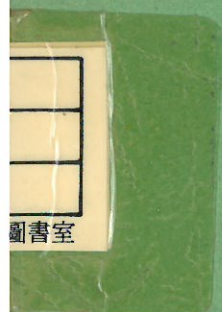


行政院教育改革審議委員會

第四期諮議報告書

中華民國八十五年十二月二日



行政院教育改革審議委員會

第四期諮議報告書



中華民國八十五年十二月二日

F 32632

乙 32632

目 錄

摘 要.....	1
第一章 研議過程.....	11
第二章 改革理念：教育基本法理念.....	15
第一節 核心概念：學習權.....	15
第二節 觀念層面.....	16
第三節 教育者層面.....	17
第四節 教育環境層面.....	19
第五節 程序保障層面.....	21
第三章 本次建議改革項目.....	23
第一節 推動制定〈教育基本法〉.....	23
第二節 積極研議學制改革.....	27
第三節 重視原住民教育.....	39
第四節 整體改進教育經費之籌措與運用.....	49
第五節 成立國家級教育研究院.....	55
第六節 有關高等教育的綜合建議.....	67
第七節 教育體制改革相關立法原則.....	81
(1) 〈教育部組織法〉.....	81
(2) 〈學校教育法〉.....	87
(3) 〈教師法〉.....	93
(4) 〈私立學校法〉.....	103

附 錄.....	113
附錄1 委員會議一覽表.....	113
附錄2 分組委員會議一覽表.....	114
附錄3 座談會一覽表.....	117
附錄4 教育體制檢討小組工作會議一覽表.....	118
附錄5 教育體制檢討小組公聽會及座談會.....	120
附錄6 議題整合小組工作狀況.....	122
附錄7 教改會社區聯絡人報名統計表.....	124
附錄8 社區聯絡人活動情形.....	125
附錄9 社區聯絡人系統推展說明會.....	128
附錄10 教改議題研習會.....	129
附錄11 「教育關懷者研習營」分區辦理時間表.....	130
附錄12 〈教育部組織法〉修正意見說明.....	131
附錄13 〈教育部組織法修正草案〉例示.....	149
附錄14 〈學校教育法〉立法建議.....	171
附錄15 〈學校教育法草案〉例示.....	183
附錄16 〈教師法修正草案〉例示.....	205

摘 要

本委員會自成立以來，於民國 84 年 4 月 22 日提出第一期諮議報告書；於民國 84 年 11 月 4 日提出第二期諮議報告書；於民國 85 年 6 月 11 日提出第三期諮議報告書。今提出第四期諮議報告書，同時綜合兩年研議內容，另提出總諮議報告書。第一期諮議報告書的主旨是：在進入二十一世紀前，從事根本性的教育改革，滿足個人及社會的教育需求，協助個人有尊嚴的成長，社會有秩序的進步。第二期諮議報告書的主旨是：推動終身教育，建立學習社會，落實學校教育改革。第三期諮議報告書的主旨為：追求高品質的幼兒教育、強化身心障礙教育及落實兩性平等教育。第四期諮議報告書的主旨則為：推動教育法制改革，改進教育經費之籌措與運用，重視原住民教育及高等教育卓越化。茲就本次研議之教育改革理念、改革建議兩方面，摘要報告如下：

壹、〈教育基本法〉理念

本委員會認為：為奠定未來我國教育發展之基礎，補充〈憲法〉對教育原則性規範之不足，宜制定〈教育基本法〉。

本會檢視各種草案內容後，認為以「學習權」為核心的概念，可貫穿立法所需之教育理念。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人權。

觀念方面，本委員會提出教育的中立性及有關教育目標之考量。教育中立有兩方面的意義：（一）公共的教育體系不得為特定的意識形態服務，也不得強迫學習者接受或拒絕特定的政治或宗教主張。（二）施教者不可濫用權威的方式，使學習者處於被支配的地位。

〈教育基本法〉揭示的教育目標，應該從「世界村」的觀點，考量共存共榮所必要的個人基本品質。

〈教育基本法〉應在以下三層面做規範及保障：教育者、教育環境及程序。在教育者層面：（一）父母有權選擇子女所受的教育型態並有

機會參與教育決策。(二)學校教師對於課程、教材、教法、評量等的制定與選擇，應有決定性的參與機會。個別教師則應接受專業團體的自律規範。

在教育環境層面：(一)鼓勵私人興學是具體實現學習權的必要手段。(二)教育機會均等應該包括提供充分與多元的教育機會，消弭各種不當的差別待遇。(三)個人在義務教育期滿後，享有充分的終身教育機會以建立學習社會。

在程序保障層面：〈教育基本法〉應強調學生學習權及教師專業自主的救濟程序，並應作適當的教育行政程序規定，以便大眾維護其權益。

貳、改革建議

一、推動制定〈教育基本法〉

本會主張應根據上述理念，積極推動制定〈教育基本法〉。

二、積極研議學制改革

學制改革的原則應包含：符合身心發展、加強前程試探、暢通學習管道、教育機會均等、配合終身教育。

學制檢討與改革的建議則包含：

1.實施普及且逐步免費之幼兒教育

政府應及早提供普及的幼兒教育。一方面為落實補償教育的理念，一方面為保障父母替子女選擇教育的權利。

2.檢討中小學教育階段各種學制的可行性

將國民小學教育由六年縮減為五年，已為本會委員之共識。至於中小學教育階段學制之改革，本會建議教育部積極進行研議。

3.發展以綜合高中為主、他類高中並存的制度

未來中等教育的學校可包括綜合高中、普通高中、及技藝高中等類型。綜合高中可朝社區高中的方向大量設置；學術性向已經明確的學生，可進入普通高中，以升大學為主要目標。「高級職業學校」更名為「技藝高中」，朝向精緻化的技藝教育發展。

4.高等教育中「學程制」與「學系制」相輔相成

大學部的學程可由學院負責規劃，同一學系可提供一個或數個學程，系中教師亦可參與他系所提供之學程的設計。學程可以是有學位或無學位，可以是主修或副修。「學程制」的優點在於可依社會變遷與學術進步設置新的學程，而不必動輒成立新的學系。現行〈大學法〉中有關學生屬於學系之規定應加修改。

三、重視原住民教育

- 1.訂定「雙文化認同取向」之教育目標，一方面適應現代社會生活發展潛能，另一方面兼顧族群文化的傳承。
- 2.制定〈原住民教育法〉。根據文化多元及平等精神，保存並創新原住民文化，保障原住民教育之發展，改善現有學校教育。
- 3.於原住民社區普設幼兒園，提供免費學前教育。並自幼教階段開始雙語學習。
- 4.提高原住民大專、高中職之「學生人數占全人口比例」，使其與一般人口的平均水準相符。
- 5.研析原住民學生之學習困難，擬訂各種補救教育計畫。
- 6.研擬成立都市原住民「雙文化學習中心」。
- 7.透過教育優先區計畫，擴編教師員額。延長偏遠地區教師、主管之

服務年限。研擬在師資培育課程中，增列文化人類學、多元文化教育及原住民社會文化之課程。

8.修改課程標準，將族群關係、多元文化與原住民文化之題材，融入各級學校課程與教材，並編纂各族補充教材。

9.研擬在高等教育學府設置以原住民文化與社會發展為學習重點之學院或系、所。獎勵各大學設置原住民文化研究中心。

四、整體改進教育經費之籌措與運用

1.政府之教育經費，亟待提高其運用之效率，各級教育主管應負財務有效運用之責。目前必須優先滿足義務教育，亦即國民中、小學教育之所需。

2.上級政府對國民教育之補助，可採取適當公式計算「基本需要」，予以補足。

3.私立學校教育成本偏低，學生負擔偏高，政府應給予私立學校較目前更多之補助，以減少公私立學校學費之差距，同時監督補助經費之有效運用，以提升私立學校教育之品質。

4.建議營業稅率從現行之 5 % 提高到 6 %，預期可增加之稅收約 400 億，專款專用於本委員會建議之教育急迫改進事項。

5.各級政府之教育預算，應以達成教育政策與目標為原則，採總額編列之方式，由民意機關審查。預算之細節內容，則由相關教育審議委員會審議。

6.開放並鼓勵設立私立學校。私人或企業對私立學校之捐款，應比照對公立學校捐款，享有同等稅賦減免之優惠。

7.容許並鼓勵學校利用研發產生之智慧資產獲得應有之經濟效益。

8.改善公立學校之預算制度，普及「校務基金」並增加其運用彈性。

五、規劃成立國家級教育研究院

成立國家級教育研究院，本委員會建議分下列兩階段進行：

第一階段：先在教育部內設立一個具高度專業自主性之「課程研究發展中心」。在經費方面，除擴增對課程研發之經費外，原屬教育部內各單位所掌管之課程研發工作及經費，悉歸中心統籌規劃與運用。

第二階段：若上一機構證明整合成功，而且認為有必要擴大其功能時，則可考慮成立較大規模之教育研究院。教育研究院屬性定位為財團法人性質且為國家級。其主要功能含：（1）規劃與發展，（2）蒐集與研究，（3）諮詢與服務。其研究導向則為長期性的、整合性的、及政策性的。人員組織方面宜成立董事會及諮議委員會。經費來源方面以基金籌措為主，基金全部或大半來自政府，不足部分則接受外界之捐款。其他可含接受委託研究之經費、舉辦相關業務之研習收入、出版品之獲利等。

六、有關高等教育的繼續建議

本委員會對於高等教育的數量與型態、高等技職教育的發展，曾在第一期及第二期諮議報告書中分別提出建議，不再贅述，茲就高等教育部份繼續提出如下建議：

1. 教育資源分配的合理化：

（1）強化高等教育的市場機能：公立大專校院目前暫停增設，新設立者逐年擴充至適當之規模。高等教育量的擴充，應以運用民間資源為主。對私立學校的設立，考慮由「核定制」改為「報備制」。經評鑑「認可」後承認其學籍。政府對未經「認可」之學校應隨時公布，作為家長及學生選擇之參考。

（2）擴大民間資源投入高等教育：引導學校重視募款工作及建教合

作。提高私人對學校捐款之誘因，並協助私立學校土地之取得。

- (3) 調整政府高等教育資源的分配：成立「高等教育撥款委員會」或「高等教育委員會」，負責辦理政府對大專校院補助經費之分配工作，並負責評鑑。
- (4) 提供私立學校彈性經營空間：私立學校系所、科之設置及招生名額逐步自由化。私立學校建立更透明化、制度化的財務運作與人事制度，加強辦理評鑑工作。
- (5) 放寬各校學費收費之彈性，初期上限為 30 %，同時增加獎助與貸款。

2.大學的外部運作：

- (1) 釐清自主的範疇：大學事務應予學校自主權者，包含學術專業自主、人事自主及有條件之財務自主。政府僅應在必要法令之制定、全國教育發展之規劃、教育資源的分配上擔負主導的責任，並依據法令扮演監督的角色。
- (2) 公立大學法人化：公立大學可朝法人方向規劃，其法人之相關地位及權利義務關係，應一併循法制化程序釐清。在此之前則可考慮成立公立大學之董事會（或委員會），代替政府擔任監督的角色，從事經費運用監督、發展方向審議以及校長遴選等工作。
- (3) 教育行政體系的調整：教育部在規劃大學教育政策、制定法令、分配經費時，應建立專業諮議制度。透過「高等教育委員會」合議所提出之建議，教育部長應予尊重。
- (4) 落實大學評鑑：加速規劃專業化的評鑑，建立多元的評鑑制度，並公佈評鑑結果。

3.大學的内部運作：

- (1) 校務會議的定位與教授治校：在近程方面，校務會議之權責宜予釐清，應著重於學校重要發展方向。校長綜理校務，學校辦的好壞，由校長向董事會負責。教授治校的原則，應採分治（ shared governing ）方式，學術與行政體系分工合作。由教授組成學術評議會，就學術發展提供校務的諮議意見，校長應予尊重。學生對於其本身事務，有參與管理決策之權，對於校務，有提供意見之管道。現行〈大學法〉有關校務會議為最高決策會議的規定，應本上述精神修改，以便建立董事會、學術評議會及行政體系協同運作的機制。
- (2) 大學組織的調整：〈大學法〉應儘量減少對大學內部組織的規範，讓各大學有更大的彈性空間。各校應根據全國性的外部評鑑及內部的自我評鑑，做為調整的依據。在不增加政府財務負擔的前提下，教育部應尊重各校調整組織的要求。
- (3) 人事自主：政府可透過總額人事費的管制，讓公立大學在額度內的運用有充分自主性，不受編制及統一敘薪的限制。
- (4) 財務自主：賦予大學財務自主的權力，以及財務規劃及運用效率的責任。公立大學校務基金制度宜採漸進方式，加強宣導，並釐清基金運作的彈性與規範。各校也應該建立校內全體教職員財務責任的觀念，建立現代化的財務管理系統，重視經費使用的效益。
- (5) 學術自由與校園倫理：學術自由是大學追求學術發展與成就不可或缺的条件。但學術自由是一種有條件的權利，必須符合對社會的責任。各大學應釐清教授的權利與責任，並闡明校園倫理的基本原則、專業倫理的基本規範。

4.文憑主義的導正與上進管道的多元化：

- (1) 建立文憑多元化的體系，按不同的學程，而有不同的文憑，代表不同的意義。此一部份可從技職教育體系開始做起。
- (2) 在考試、用人、陞遷時，儘量減少以文憑為取決的單一或主要依據，文憑應非參加各種國家考試之必要條件。
- (3) 強化專業證照之公信力，將學位文憑與專業證照分立，肯定專業證照的價值。

七、教育體制改革相關立法原則

1.〈教育部組織法〉：根據「回歸憲法」、「區分適法監督與專業監督」兩項原則，改革〈教育部組織法〉；其重點包括：

- (1) 明定教育部職掌，其餘教育事項，除法律另有規定外，屬地方之權限。
- (2) 設教育專業審議委員會，負責有關專業事項及法律對教育部授權之審議。
- (3) 規範行政程序，於部內頒布職權命令時，應舉辦公聽會，並做為決策之積極參考依據。
- (4) 重組部內組織，依教育部法定職掌，調整、合併、裁撤或增加司處室及相關單位，或另行處理。

2.〈學校教育法〉：將〈國民教育法〉、〈高級中學法〉及〈職業教育法〉等三部法律重組，整合成一部以學生學習權為核心、規範中小學之〈學校教育法〉。其立法原則包括：

- (1) 保障學生學習權：學校之教育目標、編班設計、教育方法、五育之評量方式等，均應以學生人權及學習權之保障為原則。

- (2) 學校專業自主：在教育主管機關之設校最低標準、課程最低標準、適法監督與評鑑下，學校事務由各校自主，包括自訂校內章程、校務發展計畫、學生成績考查辦法，並擇用教科書。
 - (3) 組織彈性化：中央政府以回歸教育的精神，訂定學校最基本的組成單位，其餘由學校在預算範圍內自行變更、調整；地方政府與學校並得共用行政資源，節省之經費由學校自行運用於教學之發展。
 - (4) 權責區分與多元參與：明定學校為校長責任制，校長應負學校成敗責任，故校長應有決定校內一級主管人選之權，並有協助、監督及評鑑教師教學之責。校長應由「遴選」產生。明定教師、職員、家長會與社區代表參與校務之管道。
3. 〈教師法〉：將〈師資培育法〉與〈教育人員任用條例〉中有關教師部份抽出，併入〈教師法〉。新〈教師法〉規範中小學與幼兒園教師之培育、資格檢定、聘任、權利義務與進修等，其修訂準則包括：
- (1) 各校師資培育，均以「教育學程」適用，中央政府訂定最低設置基準與各領域學分要求，由學校自訂課程。
 - (2) 師資之檢定方式與證照發給，應採地方分權，教師證照全國適用。
 - (3) 聘任分初聘、續聘與長聘，聘任、不續聘、解聘與停聘均由各校以校長為召集人的教師評審委員會負責。停聘與解聘需符合法定條件。
 - (4) 教師之權利與義務，應基於保障教師專業性與維護學生學習權之原則，在〈教師法〉明定。

- (5) 教師進修為教師之權利與義務，〈教師法〉應明定最低進修要求，但進修與研究方式，教師應有自主權；各級政府應編列經費，縣市應設立進修機構，以提供教師進修之充分管道。

4. 〈私立學校法〉：依〈憲法〉「講學自由」與「國家最低管制」精神修法。主要修法原則包括：

- (1) 私人應有興學辦校的自主空間，以落實講學自由。
- (2) 私人得辦各級各類學校，包括國民中小學、師範校院與宗教學校；私立學校之設立得因實驗之需要，不依現有學制設校；其設立者不限於財團法人，考慮開放社團法人、非法人團體及單純個人之經營；亦不受一校一法人之限制，允許私校得合併或設立分校，同一法人並得經營數所學校。
- (3) 各級政府應建立對私立學校評鑑之制度與適法性之監督，並設立「私立學校審議委員會」負責之。
- (4) 國民教育階段私立學校之設立採許可制，其教育內容應適用公立學校相同之最低標準；但政府應大幅放寬設立之標準。
- (5) 高級中等以上私立學校之設立，考慮採報備制，並由各級政府依評鑑結果，認可學籍與經費補助。政府對於尚未認可或經評鑑未予認可之學校應隨時公布，以供家長及學生參考。
- (6) 在開放設立後，私立學校學費不予管制，但政府應先落實獎勵學校，提供獎助學金及完善的教育貸款。
- (7) 政府對私立學校補助經費，除應參考評鑑結果外，並得規範受補助私立學校之董事會成員及要求財務透明化。
- (8) 政府對私立學校之經費補助，不宜指定用途，並應考慮將目前對學校之補助方式，逐步調整為對學生直接補助。

第一章 研議過程

本會於民國83年9月21日正式成立，預計以兩年時間，就國家教育改革及教育發展事項提出建議。在此期間，每半年就教育改革方向或具體政策建議，向行政院提出諮議報告書。第一、二、三期諮議報告書已分別於84年4月22日、11月4日、85年6月28日提出。近三個多月來，本會繼續以往的運作，惟在活動項目上有若干調整或擴充，茲分述如下：

壹、委員研議情形

一、委員會議

本會在第三、四期諮議報告書提出之間，共召開8次委員會議（會議情形請參見附錄1）。

二、分組委員會議

除每月委員會議外，分組委員會議亦陸續召開。委員們分為「教育理念與終身教育」、「中小學與學前教育」及「高等教育」三組。為使議題能廣納各分組委員意見，儘早達成共識，自本（85）年5月起召開三組聯席會議（會議情形請參見附錄2）。另各分組委員會議為深入研議議題，並了解各界對特定議題之意見，特邀請相關人士舉辦多場座談會，從85年6月至9月，共舉辦了9場次，主題包括「中小學課程標準制定問題」（3場）、「國小應否開設英語課程」（3場）、「教育改革與兵役制度之調整」（3場）（會議情形請參見附錄3）。

三、教育體制檢討小組工作會議

教育體制檢討小組從85年1月起即積極進行研討，至9月初已舉辦37次工作會議（5月底以後之會議情形請參見附錄4），並於上半年檢討現行教育法令，據以提出〈教育部組織法〉、〈學校教育法〉、

〈教師法〉、〈私立學校法〉修（立）法建議，為使研議工作更加周延，隨後將研議成果以公聽會的形式公諸大眾，邀請各界提供意見，從85年5月至8月為止，共舉辦6場，其間為配合公聽會的會前意見彙整，另召開一場座談會（7月份之會議情形請參見附錄5）。

四、議題整合小組會議

議題整合小組平均每週討論一次，迄今已召開會議18次（會議情形請參見附錄6），針對總諮議報告書之內容大綱、過去諮議報告書之統整與銜接、未來教育發展之遠景及未來教育改革之策略，逐項深入研議，凝聚共識。

貳、行政支援單位運作情形

本會除置執行秘書一人、副執行秘書二人外，並設有行政、溝通、研究三組，以支援審議工作之進行。茲將四個月來各項支援性活動分述如下：

一、公開與流通有關本會之資訊

（一）出版《教改通訊》

每月月底出版，定期報導本會重要活動，以及專家學者與社會人士對教育改革之意見。至本期報告書提出前，共已出版23期。每期原發行一萬二千份，自17/18期開始，增加發行量至一萬八千份。

（二）設置電子佈告欄

為讓各界了解本會的工作成果，引發更多的討論、更熱烈的參與，並提供有意研究的學者參考的資料、分享研究成果，已於85年1月起陸續將各項重要議題之研究報告、委員大會之會議記錄、各期諮議報告書、《教改通訊》及巡迴開講等資料放入「電子佈告欄」，並與中央研究院學術網路連線，以廣為傳播教改資訊。

二、研議結果的整理與資料的提供

本會除已陸續將委託研究案之研究成果、委員會議及委員分組會議之會議記錄整理成書面及電子資料，提供有研究需要的個人及機構索閱、參考外，為使教改工作在本會結束階段性任務之後，仍有持續進行之基礎，近期並蒐集了臺灣地區教育行政體系的人力資源與動向之基本資料，準備提供關心教育人士做相關研究，同時，也積極準備將研究結果與會議資料分別彙編刊印成《教改叢刊》及《教改檔案》，主動分送各大學圖書館及研究機構，除為教改會兩年來的研議過程與研議結果留下歷史記錄外，並期對未來教改工作有所助益與啓發。

三、推展社區聯絡人制度

至本報告書提出前，共有573人正式登記為本會社區聯絡人(地區分布狀況請參見附錄7)，分別於各地辦理教育座談186場(情形請參見附錄8)。各地區聯絡人亦舉辦跨區交流活動，以交換活動經驗，討論工作方向。為增加聯絡人的向心力，並提供各聯絡人辦理活動之訊息，本會自84年7月起另出版小型資訊交流刊物，夏季刊名為《教改冰果室》，冬季刊名為《教改圍爐》。

為進一步推展聯絡人系統，行政支援單位自85年4月起，分別至全省各地區辦理「推展說明會」（請參見附錄9），並視各地區狀況舉辦「教改議題研習會」（請參見附錄10）。另於8月起分區辦理「教育關懷者研習營」（請參見附錄11）。本會並編印《教育關懷者實務手冊》，提供參與教改人士相關之資訊。

第二章 改革理念：教育基本法理念

第一節 核心概念：學習權

目前推動制定〈教育基本法〉的最重要意義，是要將〈教育基本法〉當做台灣教育現代化的總綱領，標誌著進入更合理、更合人性的教育新紀元。雖然立委與民間已經推出幾種〈教育基本法〉的草案，它們都有補充〈憲法〉關於教育的原則性規範的不足，以及納入國際上有關教育目的與教育原則共識的功能。但是〈教育基本法〉絕不是為修補現行教育法制所要托出的大拼盤，它必須建基於一套對教育目標、功能、性質、運作有系統的思想。本會檢視各種草案內容後，認為以「學習權」為核心的概念，可以貫穿與連通其他重要的教育理念。

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第四次國際成人教育會議宣言，對學習權的含意有相當廣泛的界定：「學習權就是：閱讀和書寫的權利；提出問題和思考問題的權利；想像和創造的權利；瞭解人的環境和編寫歷史的權利；接受教育資源的權利；發展個人和集體技能的權利。」該宣言進一步認為：「學習的權利不僅僅是發展經濟的工具；而應該被承認是基本的權利之一。學習的行為是教育活動的中心，事實上，學習行為使人從受事件支配的客體狀態變為創造自己歷史的主體地位。」學習權既然可視為一種基本的人權，就應該受到保障，也就是國家至少要做到保障想學習的人有學習的機會。如果要制定作為一切相關教育法律基礎的〈教育基本法〉，顯然它的思想起點也應從保障學習權以及學習者開始。

第二節 觀念層面

壹、教育的中立性

教育活動要將學習者轉變成創造自己歷史的主體，因此教育不能成為宰制人的手段，教育的中立性就是要防範教育成為阻礙追尋真理與自由的工具。教育中立有兩方面的意義：

一、公共的教育體系不得為特定的意識形態服務，也不得強迫學習者接受或拒絕特定的政治或宗教主張。

二、施教者不可濫用權威的方式，使學習者處於被支配的地位。施教的內容也不應只為特定的社會階層及其價值觀服務。

台灣雖然逐漸走出威權統治，但是威權體制在人民精神面貌烙下的疤痕，卻不是一朝一夕便可清除。此外，台灣民間對於宗教的投入，也未嘗不可能有一天把宗教哄抬到全面影響俗世生活的局面。因此現在制定〈教育基本法〉更應重視教育中立性的確認與保障。

貳、教育目標

具體實現學習權的途徑是接受教育，因此教育的目標應該在使學習者獲得維持個體與集體生存的能力，並且使其創造的歷史內容豐富。《世界人權宣言》（1948）、《經濟社會文化權利國際盟約》（1976）、《兒童權利公約》（1989）三項國際文獻，正好反映了當代對於教育目標的共識，其重點大體如下：

一、充分發展個性、人格、才智和身心能力，加強對人權及基本自由的尊重。

二、為使人人能參加自由社會積極貢獻，應促進各民族、種族或宗教團體間的瞭解、寬容及友好關係。

三、培養對本身的文化、語言和價值的尊重，也培養對於其他文明的尊重。

四、培養對自然環境的尊重。

〈教育基本法〉所揭示的教育目標，應該從「世界村」的觀點，考量共存共榮所必要的個人基本品質，不需刻意塑造「完人」的典型，以免造成高不可達的空泛標的。

第三節 教育者層面

壹、父母對子女教育的權利與責任

兒童階段是人格成長最重要的時期，但是正因為兒童的身心發展尚未成熟，幾乎無法依賴自我學習的方法實現其學習權，因此保障兒童受教育的權利就是在保障兒童的學習權。做為學習權主體的兒童其實缺乏主張基本權利的能力，必須由父母（或監護人）代為主張和爭取，於是肯定父母的教育權利與責任便是間接保障了兒童的學習權。

1959年聯合國《兒童權利宣言》中明確指出：「有責任教育及指導兒童者，應以兒童之最佳利益為其指導原則。此責任首先應屬家長。」父母對子女利益的判斷，應該比國家居於較優先的地位。國家可以防止父母權利的濫用，包括一些不負責任父母忽視或傷害子女正當受教育的機會，但不應限制或阻礙父母對子女教育的正當參與。我國〈憲法〉第二十一條「人民有受國民教育之權利與義務」，最多可解釋為父母有讓子女接受國民教育的義務，此外並無跡象能進一步肯定父母的教育權。現階段父母的教育權可從兩方面加強：

一、對於教育型態的選擇：《世界人權宣言》訂有：「父母對其子女所應受之教育，有優先抉擇之權。」但是我國〈國民教育法〉第四條第一項規定：「國民教育，以由政府辦理為原則。」相當程度減損了父

母為子女選擇教育型態的權利。因應資訊時代的到來，當公共的教育資源益形豐富與公開化，而且通過電腦網路極方便供人使用，遠距教學也成為輕而易舉之事的時候，傳統的較大規模的學校教育型態將逐漸鬆解。在相當的空間內，代之而起的會有各種小規模、以社區為中心、或以志趣相近而結合、富彈性、富變化的非學制型態學校。父母在考慮兒童最佳利益的情形下，選擇此類教育方式的權利應予保障。

目前〈教育基本法草案〉的若干版本，列有父母得為未成年子女選擇非學校型態的教育。非學校型態教育應該包括在家教育，目前只有智能不足、體能殘障、性格或行為異常者才有可能在家教育。對於正常學習者的在家教育，要達成國民教育的應有品質，必須先設計好輔導與監督的制度。

二、對於教育決策的參與：父母對子女所應受之教育既然有優先抉擇之權，除了對於學校的選擇應予保障，在子女進入學校後，對於日常教學活動的安排與設計，也應有適當參與和瞭解的機會，這種參與可藉由家長會或其他適當組織來達成。另外父母的角色也可擴及到社區的居民，也就是讓社區居民能加入本社區教育活動的決策制定過程裡。

貳、教師的專業自主

在教育未成年學習者的歷程中，教師居於一個極為重要的地位。1966年聯合國教科文組織《關於教師地位之建議書》就說：「教書應被視為一種專門職業：它是一種公眾服務的型態，它需要教師的專業知識以及特殊技能，這些都要經過持續的努力與研究，才能獲得並維持。此外，它需要從事者對於兒童的教育以及其福祉，產生一種個人的以及團體的責任感。」《關於教師地位之建議書》的內容適用於自幼兒學校至高級中學的教師，除了定義、範圍、指導原則外，還涉及教育目標及政策、教師職業的準備、教師的深造、教師的任用及其職業生涯、教師權與教師之責任、有效教學與學習之條件、教師之薪水、社會安全、教師

短缺等專章，是在〈教育基本法〉裡訂定保障教師專業自主時的最佳參考文獻。

教師的專業自主從另外一個角度來看，並不屬於基本的人權，而是一種職務遂行所必備的條件，也就是一種職務上的自由裁量權。假如教師的教學自由不僅沒有激發學習者的潛在能力，提昇教育效果，反而阻撓或減低學習者獲得真理的機會，則教師的專業自主便失去其存在的意義與價值。因此在保障教師專業自主的同時，應該強調教師做為一個專業團體必須堅持自律。教師團體對於課程、教材、教法、評量等的制定與選擇應有決定性的參與，但是個別教師應該接受專業團體自律的制約。教師團體也應像其他專業團體一樣，擁有排除不良成員的權利。

在高等教育的階段裡，教師團體的自律表現在大學自治，而專業自主更應著重維護學術自由。1994年元月修正實施的〈大學法〉第一條第二項已定有「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內享有自治權。」而在1995年八月公布施行的〈教師法〉第十六條第六項中也列有：「教師之教學及對學生之輔導依法令及學校章則享有專業自主。」不過這兩種法的内容，對於落實學術自由、學術倫理、大學自治、專業自主的具體規範，仍然有許多令人不滿而持續議論之處。做為指導綱領的〈教育基本法〉，雖然可以把這些基本的理念再次標示出來，但是如何把理念付諸實踐，需要社會更深入的討論以謀取共識，然後整修或制定健全的相關法律。

第四節 教育環境層面

壹、鼓勵私人興學

在《世界人權宣言》及《兒童權利公約》中都有基本教育應為強迫與免費的規定，這種規定是要落實保障學習權的最低標準，並不能導出國民教育應該是國家獨占或近乎壟斷的事業。其實「父母對其子女所應受之教育，有優先抉擇之權。」必須先有豐富的、多樣的可選擇對象，

這種抉擇權才有實質的意義。因此，鼓勵私人興學是不容忽視的具體實現學習權的手段。我國〈憲法〉第一百六十七條雖然規定獎勵或補助「國內私人經營之教育事業成績優良者」，但其先決條件是以經營中的教育事業為對象。〈教育基本法〉從保障學習權的角度著眼，更應著重在激發「興」學，而且是興所有各級學校的教育事業。

〈憲法〉第一百六十二條：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」這種監督的訊息應該公開為學習者所使用。〈教育基本法〉如果能保障教育資訊的請求權，則在豐富與多樣化教育的選擇性之後，更可幫助學習者獲得適性與高品質的教育。

貳、教育機會均等

我國〈憲法〉「教育文化」專章中保障「國民受教育之機會一律平等」，對於免費的基本教育、補習教育，廣設獎學金，注重地區教育均衡發展，以及增修條文裡對於消除性別歧視，保障殘障者教育訓練，扶助原住民教育文化等事項均有規定。所以〈憲法〉保障教育機會均等的精神是已經存在，但是從較積極的面向來看如何增進教育機會的均等，仍然有繼續發展的空間。學習權的落實是要「使人從受事件支配的客體狀態變為創造自己歷史的主體地位」，因此教育機會的均等不能是機械式的，也不該是機會貧乏下的平均主義。教育要使每個人依其潛能獲得最佳的發展，因此機會均等的積極意義，應該包括提供充分與多元的教育機會，消弭各種不當的差別待遇，而唯一能允許的差別待遇，是要促使社經地位愈居於不利位置的學習者，愈能獲得較大的支援。〈教育基本法〉若要比〈憲法〉更進一步保障教育機會的均等，就應針對這些方向加以規範。

參、終身教育

學習權既然是一種基本的人權，它必須普及到每一個年齡層的人。使國民一生都能不斷學習成長，適應隨時變遷的新環境，過著健康、文

明、不匱乏的生活。因此在義務教育期滿後，每個人都應該在想得到教育的時候，有充分的教育機會供其選擇。在一般的學校之外，為建立學習社會、方便終身教育的措施，無論是屬於家庭教育、親職教育、學前教育、社會教育等，都應得到適當的保障與獎勵。

從終身學習的角度來看學習權的實踐，絕對要肯定學習者自學的價值。因此針對學習者請求鑑定自己學力的需要，國家應該設計適當的考評制度予以滿足。

第五節 程序保障層面

以上由學習權出發，從理念上貫通教育事業需要肯定與保障的各個層面。以目前幾種〈教育基本法草案〉的版本來看，其立法基礎大體與以上所梳理出的思想路徑相去不遠。不過目前各版本普遍缺乏學生與教師權益的程序保障，也忽視了教育行政的程序規範。這些都是在未來制定〈教育基本法〉時，應該慎重設計與規定的事項。

雖然我國行政法仍維持「特別權力關係」理論，但為落實「有權利就有救濟」的基本法理，在〈教育基本法〉中應強調學生學習權及教師專業自主的司法救濟程序。如果學生與教師可以在權利受侵害時尋求司法救濟，則無法確實保障學習權的教育制度，勢必會在不斷挑戰之下進行改善與調整。

先進民主國家為防止行政機關濫權，多有〈行政程序法〉的制定，要求行政機關在行使職權時，應讓民眾或利害關係人參與。我國現行教育體制的弊病，不少出於教育行政機關對學校教育進行過當的行政干預。在教育改革之後，仍需防範教育行政機關恣意濫權，因此〈教育基本法〉應作適當的教育行政程序規定，以便提供大眾維護權益的機會。

第三章 本次建議改革項目

第一節 推動制定〈教育基本法〉

教育的主要作用之一是傳衍文化與存續價值，因此在一定的範圍內，特別是公共的教育體系裡，政經上居於優勢的力量，便會嘗試主導教育制度的建立、教育內容的構成、以及教師與教育行政人員的產生與運用。但是教育成果所造就的人，畢竟不是一個模子裡拓印出來的複製品，他具有無法剝奪的原創力，因此會對塑造自己的教育機器重加檢視。尤其當社會力場發生波動，人與人相對的政經位置連鎖變異後，爭取主導教育機器的再設計，就成為鞏固改革力量必須扣緊的一環。

今日造成台灣教育機器鏽蝕與運轉不靈的因素，有些固然是比較傳統的、文化的，例如重視文憑輕忽實力、安於形式平等怯於多元差異等等。然而相當大的一部份，應屬於特定時空下意識形態與權力的作用。特別是與世界上文明先進的國家相比，更形顯示出台灣教育在不少地方的扭曲變形，已經到令人驚異的地步。最近幾年，台灣社會發生空前的變革，對於教育的基本思想，也從深刻的自我檢討中，逐步掙開禁錮邁向新天地。人的主體性由國家機器中甦醒解放出來，教育的目標也移向「啓發潛能、尊重人本、發展個性、鼓勵創造」。因此目前推動制定〈教育基本法〉的最重要意義，就是要建設台灣教育現代化的總綱領，從而標誌了更合理、更合人性的教育新紀元的來臨。

壹、制定〈教育基本法〉的積極意義

一、變換教育權的主導面：

過去教育權的主導面太著重國家的需要，相對疏忽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〉應該奠基於以學習權為核心的教育人權，要解放學生、家長、教師在教育觀念上的禁錮，把教育權的主導面落實在人民的一方。

二、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，但是對於教育原則性、綱領性、方針性的規範並不充分。像學習權、家長教育權、教師教學權等的保障，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基架。因此制定〈教育基本法〉可與〈憲法〉在教育方面產生互補效益。

三、容納國際先進教育理念的共識：

自我國〈憲法〉制定之後，半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、教育原則的現代觀點，展現了新的共識。我國因為不是聯合國的會員國，應該自行訂定規範，用以採納國際的共識。

四、作為仲裁爭議的準則：

在涉及教育資源的分配、教育權責的劃分，以及許多其他與教育權益相關的事件上，政府與民間或中央與地方之間，都有可能發生歧異。西方許多國家採習慣法，便能以判例為基礎化解衝突。但是我國的法制體系，應該有〈教育基本法〉的集中明文立法，才方便做為裁判的依據。

五、落實民間改革意願：

〈教育基本法〉除了顏錦福與翁金珠兩位立法委員的草案外，民間教改的代表團體「四一〇教育改造聯盟」，於85年4月21日正式公布聯盟的〈教育基本法草案〉，因此推動制定〈教育基本法〉已經獲得民間相當的共識。教改會作為一個體制內的改革團體，應該對民間的需求有相當程度的回應，以便改革意願得以落實。

貳、制定〈教育基本法〉的適當性

一、通過修訂〈憲法〉或增修條文的途徑，似乎也可容納〈教育基本法〉

應有的內容。不過一部過分偏重教育條文的〈憲法〉恐非常態，也不太可能獲得修憲機關的通過。其實在憲政改革的過程裡，因為政治生態的現實狀況，不宜預期修憲的方式能奠定教育改革的基礎。充其量可以嘗試修訂〈憲法〉，納入賦予〈教育基本法〉立法依據的條文。

二、〈教育基本法〉的法律位階即使不高於其他教育立法，但不會因此無法發揮其綱領性與指導性的力量。〈教育基本法〉的內容要經過充分的宣傳、討論、溝通，以獲取較高的民意基礎與認同。然後用嚴格的立法措施完成制定，使其獲得比其他教育法律更強的正當性。如此之後，立法者或教育行政機關在訂定其他教育法令時，便不會輕易挑戰〈教育基本法〉作為教育法體系內「母法」的地位，而與其牴觸。

三、從立法的技術上而言，所謂「基本法」的構想並非絕無僅有，目前已有草案或研擬中的例如〈環境保護基本法〉、〈原住民基本法〉、〈科學技術發展基本法〉、〈國家行政組織基準法〉等，因此〈教育基本法〉的制定不會造成法體制的混亂。

參、改革建議

基於以上對制定〈教育基本法〉的積極性與適當性的考量，本會主張應該積極推動制定〈教育基本法〉，並建議以本次諮議報告書第二章「教育基本法理念」，作為立法時核心內容的參考。

第二節 積極研議學制改革

壹、學制問題的分析

自民國11年開始實施現行學制，迄今已七十餘年，其間雖有小幅更動，但基本架構從未改變。此一學制實行至今，業已出現不少局部問題，其中特別值得注意者有以下數端：

- (一) 在幼兒教育階段，幾十年來政府未能有效因應社會需求，營造有利辦學環境，樹立一套良好的規範制度，以致未立案的幼教機構大量存在，各幼教機構的良莠不齊，嚴重影響幼兒教育的品質。尤有甚者，一般幼教機構（尤其是私立者）收費偏高，只有家庭經濟環境優裕的兒童才有入學機會，大多數家境不好的兒童都無緣接受幼兒教育，實已嚴重違背教育機會均等的原則。文化上有所不利的兒童，多屬來自環境欠佳的家庭，他們最需要接受學前教育以求彌補，卻因家庭經濟拮据而喪失了大好機會。最需要幼兒教育的兒童得不到入學機會，家庭及個人條件優越的兒童卻享有幼兒教育的好處，這實在是幼兒教育在制度上的最大缺憾。
- (二) 在中小學教育階段，現行「六-三-三」制已有所不濟。各級教育的修業年限應配合學生的身心發展程度，教育內容應切合各階段教育的主要功能與目標，各級教育機構的銜接也應以促進學生充分發展為主要考量。就身心發展程度來說，以目前國小學童的身心發展速率，六年級學生多已進入青春期的前期，其智能、體能、身高、體重等身心特徵與五年級以下學生已有顯著差異，第二性徵的出現亦導致心理上很大變化（尤以女生為然）。這些學生的身心需求與兒童期顯然有別，繼續將國小六年級置於國小階段實不適宜。

中等教育階段除可提供基礎教育外，理應發揮性向試探及前程（進路）輔導的功能，以協助學生認識自己的性向，選擇適合個人能力與興趣的發展方向，並培養未來進路所需的知能。但目前國中往往受制於升學考試，在這一方面未能發揮應有的功能。在中等教育後期，普通與技職教育過早嚴格分流，難以發揮性向試探的功能。

（三）自國中以後，透過聯考實行強制分流，學生分別進入普通教育系統與技職教育系統。在分流教育體系下，中等教育後期的課程差異甚大，日後也鮮有互轉機會。且因受到人力規劃的導引，以往高職大量發展，使高中與高職的人數長期維持在三與七之比，多數學生必須往技職教育系統發展。在此體制下，中等教育後期已不具性向試探與前程輔導的功能。以考試方式強制分流，無法為性向未定的學生提供有利環境與刺激，以充分發展其潛能，反而適得其反，過早決定了他們未來發展的方向。

（四）在高等教育階段，各類大學、師範學院、技藝學院及專科學校，皆係採用「學生歸屬學系（科）」的制度。在這種「學系制」之下，學生入學後即分歸各學系（科），成為「學系的人」。這種以教師與學生為主所組成的集體，會演變成一種家族式的單位，強調家族式的認同。學系會成為一個權威式的大家庭，系主任是大家長，教師都是長輩，學生則儼如子女（高年級者是兄姐，低年級者是弟妹）。這種家族式學系制的優點是可以培養學生對團體的認同感與歸屬感，增強其組織生活的技能，並促進師生間及同學間的互動關係，但卻也會產生不良現象，例如：(1)在本位主義的心態下，系主任及教師會有壟斷學生的傾向，不願鼓勵學生選修他系的科目，各系甚至有壁壘分明、爭奪學生的情形；(2)因有本系的學生修本系的課，教師會有恃無恐，不必在課程設計、內容及教學等方面多加考究與改進

，易流於僵化或落伍而不自知；(3)各系因有自己的學生，常會以本行的課程教本系的學生為滿足，不願與他系合開跨系的課程。

貳、學制改革的原則

從以上的檢討可知，現行學制確有不少值得重視的缺失，應該及早加以改革。但學制的改革，不能任意而為，必須掌握若干基本的大原則。為了確保學制改革的成效，以下幾項大原則應該加以遵守：

（一）符合身心發展：

每個社會的兒童與青少年的身心發展歷程，可能有其不同於其他社會的兒童與青少年之處，學制的安排應儘量加以配合。在人生最早的十幾年，身體特徵（如身高、體重、體能）與心理特徵（如心智性向、認知結構、動機需求、氣質情緒）的發展速度最快，不但將隨年齡而有明顯不同，也會受到食物營養、生態環境、社會變遷等因素的影響。國民教育階段正當人生的早期，在修業年齡與年限等方面，最應符合學生的身心發展程度或情況。

（二）加強前程試探：

同一社會之內的兒童與青少年，在體能、性向、需求、興趣及氣質等方面，都會有很大的個別差異。個人在這些方面的特質，往往要到相當大的年齡才能獲得足夠的發展。現代工商社會所提供的生活環境，很多方面都已高度多元化，人們要到相當大的年齡才能有足夠的認識，才能從事明智的選擇。由此觀之，學制上的分流不宜過早實施，更不宜強制實施，以免學生在身心特質尚未獲得足夠發展，且對複雜化的職業世界與生涯環境缺乏認識的情形下，被迫做了不成熟的抉擇。

(三) 暢通學習管道：

健全的學制應使學生的學習管道暢通無阻，真正做到縱向上（垂直）易於銜接，橫向上（水平）易於轉換的地步。為了達到這樣的境界，中等教育後期及高等教育階段的學校類型應予適當多元化，不同類型學校間的轉學限制宜加放寬，修業年限也應予適度彈性化。

(四) 教育機會均等：

在尊重人權的現代社會中，為了有效保護與實踐人民的受教權或學習權，學制的設計或改革必需遵循教育機會均等的原則。在此原則下，政府除應盡力普及教育外，也要設法改善弱勢兒童、弱勢少年、弱勢青年、及弱勢成人不斷接受教育的條件，並增加其不斷接受教育的機會。

(五) 配合終身教育：

終身教育是今後教育改革必須遵循的重要方向，有關學制的改革尤應實踐此一理念。在學制的改進方面，除應開拓成人繼續接受進修教育的管道，也宜增加正規教育體系中各類學校的入學彈性，使各種年齡的社會人士都有重返學校繼續就學的便利。各級學校教育亦應提供彈性多樣的學習內容與型態，以適應個人在不同領域、不同人生階段的學習需求。

參、學制檢討與改革的建議

我國自民國11年頒訂「新學制」以來，已歷時七十餘年，其間有關學制之批評雖時有所聞，歷次「全國教育會議」亦有改革學制之呼籲，但大都缺乏深入而有系統的分析與檢討。教育部曾於民國72年4月成立「學制改革研究小組」，邀請學者專家就現行學制從事全面檢討

，並有系統的規畫未來教育發展的藍圖。此次學制檢討的結果業已出版專書，但其中之改革建議並未付諸實現。自民國72年迄今，又已歷時十三年，在此期間，世界潮流、社會特徵、及民眾需求皆已產生前所未有的重大變遷，當年所提出之有關學制改革的若干建議，今日視之已不再具有原先的意義。從上節的現況分析看來，我國現行學制確有不少值得改進之處。此等學制上的缺陷，如不能及時變革，不但會繼續產生種種不良後果，其他方面的教改努力也勢難發揮應有的功效。在此即將邁入廿一世紀的當口，為了奠定教改的基礎，深化教改的程度，以締造新世紀的新教育，教育部理應在最近的將來邀集相關學者專家，組成「學制改革研議委員會」，針對現行學制從事系統性的全面檢討，並提出具體可行的改革方案。有關學制的檢討與改革，可以分析研究的課題頗多，特舉下列數項以為例證。

一、實施普及且逐步免費之幼兒教育

從各國幼兒教育的發展史來看，各國政府已逐漸負起更多的辦理幼教的责任，這種發展主要是因為教育機會均等理念的興起。各國實踐教育機會均等的理念，常因不同的教育發展狀況而有其階段性的作法。一般而言，一個國家剛開始推動教育時，比較重視受教者入學機會的均等；其次才注意受教者在受教過程中是否享有均等的學習機會；再進一步則是補償教育（compensatory education）的實施，強調對社會處境不利的幼兒應增加其文化刺激，促進其智能發展，使其在學習條件上有迎頭趕上的機會。各國為進一步促進教育機會均等，除了普設幼教機構，讓每個幼兒都有機會入學，還要特別注意幼兒入學前的能力是否會因家庭環境不好而受到剝奪，並應以提早入學的方式加以彌補。

基於教育機會均等的原則，在學制的安排上，政府應及早提供普及的幼兒教育。一方面為落實補償教育的理念，一方面為保障父母替

子女選擇教育的權利，幼兒教育不宜強制兒童入學，但政府應提供有利於公私立幼教機構發展的生態環境，促進良性競爭，提供多元選擇，在幼教機構普遍設立下，讓每個幼兒都有機會入學。對於特殊幼兒及偏遠或文化不利地區的幼兒，政府應積極介入，設立公立幼教機構，及早幫助這些兒童接受適當的教育。

在普設的公私立幼教機構中，政府應否劃分階段逐步實施免費的五歲幼兒教育，實有認真檢討的必要。如採逐步免費的做法，在第一階段中，享受免費優待者可以來自低收入家庭的五歲幼兒為主。此類幼兒在公立幼教機構中可享受免費優待，在私立幼教機構中則應享受合理的補助。選擇性補助制度實施數年後，即可逐年增加免費與受補助者的百分率，直到五歲幼兒全部接受免費幼兒教育為止。五歲幼兒免費教育實施良好，可依漸進原則，將選擇性補助與全面性免費的措施擴及四歲、三歲的幼兒。

如經學制改革將國民小學入學年齡自六歲降至五歲，則逐步實施免費幼兒教育可自四歲兒童開始，然後擴及三歲兒童。

二、檢討中小學教育階段各種學制的可行性

「六-三-三」制是二十世紀初期美國流行的學制，我國自民國11年開始實施，迄今已有七十餘年。在「六-三-三」的學制下，兒童期屬於小學，青春期的進入初中，青年期就讀高中。由於生活富裕、營養改善、社會變遷、及資訊發達等因素的影響，與數十年前相比，目前的兒童身心發展快速，小學六年級學生多已進入青春期中，在身高、體重、體能、智力、需求、情緒及氣質等方面，都與中、低年級學生有顯著差異，而第二性徵的出現更會產生重大的心理變化。在生理與心理的發展上，他（她）們反而與國一、國二的學生比較接近。因此，將小學縮短一年，讓十二歲的學生進入國中，較能配合學生身心發展的實際狀況。再者，如將小學六年縮短為五年，等於立即減少約百分

之十七的學生。以現有六個年級的師資與設備用於五個年級，可以及早落實小班制，為高品質的基礎教育提供有利條件。

將國民小學教育由六年縮減為五年，已為教改會委員之共識。事實上，有些重要國家早已或正在縮短初等教育的年限，如德國、俄國已改為四年，法國已改為五年，美國亦在快速發展四或五年制的小學。

在將國小六年縮減為五年的原則下，中小學教育階段可將「六-三-三」制改為「五-三-四」制（教改會有不少委員贊成此制）或「五-四-三」制。另一種可能性是仍採「六-三-三」制，但國小入學年齡自六歲降至五歲。國小入學年齡之應降至五歲，有兩項主要理由：(1)社會變遷與環境改善已使五歲兒童的心理、知識及社會技能大幅提升，足可接受國小一年級之正式教育；(2)家庭環境不良或父母疏於管教之兒童可提早接受正式教育，以謀補救，並符社會公平原則。至於將幼兒（幼稚）園與國小一、二年級合併為「幼兒學校」，也可一併考慮。此外，幼兒園之後實施十二年一貫制（不以考試為斷點，僅依學生學習情況而彈性升學或轉接）的可行性，也應研議。「五-三-四」制、「五-四-三」制、舊「六-三-三」制（六歲入學）、新「六-三-三」制（五歲入學）、及「十二年一貫制」等，究以何者較佳，教育部實應邀集學者專家從長計議，仔細分析檢討各學制的優點與缺點，以為取捨之依據。數種學制並行而競爭（由學校依需要自選學制）的可行性，亦應加以探討。

學制的年段分劃是一種基本設計，大部分學生應依所訂年數修習。但任何學制的實施皆宜保持彈性，部分學生應可提前或延後畢業。再者，教育改革只靠學制改革是不夠的，還須兼顧教育內容（特別是教學內容）的改進。

三、發展以綜合高中為主、他類高中並存的制度

改進中等教育學制的一個根本問題是何時分流。回答此一問題，首須瞭解學生何時確定其性向。目前教育機構的分流制度，假定國三學生已大致確定自己的「性向」，而所謂的性向，指的是以考試成績將學生區分為「學術性向」與「非學術性向」。學術性向較高者進入高中，銜接大學；非學術性向較高者則進入高職，畢業後立即就業或升入技職院校。長期以來，為了經建人力的規劃，高中、高職的學生比例定為三比七，採取考試篩選而強迫分流的方式，使許多性向未定的學生被迫分配到技職教育體系接受教育。

其實，學生的性向發展何時確定，其間有很大的個別差異，所以過早分流固然備受批評，延後分流也不一定讓所有學生皆能受益。學制上若要因應學生的不同性向與需求，則應設置不同類型的學校，並需延長性向試探的年限。

未來中等教育的學校可包括綜合高中、普通高中、及技藝高中等類型。其中性向確定較早的學生，可選擇學術導向的普通高中或技藝實務導向的技藝或實務高中。性向尚未確定的學生，則可進入綜合高中，透過修習課程的試探，再決定未來的發展方向。多元化的學校類型可提供多種選擇機會，促進學生的適性發展，以發揮因材施教的功能。未來中等教育後期的學校類型，可簡要說明如下：

（一）綜合高中：

可朝社區高中的方向大量設置綜合高中。在三或四年制的綜合高中內，前一或二年可提供共同課程，及有助於性向分化之課程，後兩年則開設學術導向、技藝或實務導向、藝術導向、及綜合導向的課程，以利進一步的性向試探與進路輔導。此種作法係以課程分化代替現有高級中等教育機構的分流，較具

學術性向的學生與較具技藝實務性向的學生，不再以考試方式進行強迫性分流，而是尊重學生的自我選擇，高中、高職學生的固定比例自可打破。

（二）普通高中：

學術性向已經明確的學生，可進入普通高中，以升大學為主要目標。部分普通高中亦可附設藝術與文學導向的課程。

（三）技藝高中：

通常所說的「職業教育」，所指的主要是高級中等學校裡學習技藝的教育。由此觀之，「高級職業學校」理應更名為「技藝高級中學」。此外，技藝高中的目標與課程內容亦須再行調整，朝向比較精緻化的技藝教育發展，可支援地區綜合高中學生的技藝實習，或協助技藝職業訓練中心的工作。但在技藝高中的教育內，職業教育與職業訓練亦應劃清界線，有關訓練的部分應尋求職訓局或企業主的協助。

針對具有藝能專長的學生，亦可規劃國中、高中合併的連貫中學（教育部稱為「完全中學」），以國中、高中一貫設計的課程，長期培養特殊專才。另在偏遠地區，或因並無足夠的入學人口，或因缺乏足夠財力難以分設國中、高中，亦可設置連貫中學。但因連貫高中有違「小校原則」，除非必要，仍以少設為宜。

四、高等教育中「學程制」與「學系制」相輔相成

高等教育中的現行「學系制」已經產生流弊，為了避免此等流弊，並使高等教育的學習內容更為多元化，更有伸縮性，更能適應學生的需求及社會的變遷，應以「學程制」輔助「學系制」。「學程」是指高等教育機構中供學生有系統修習的一套有目的、有重點、有組織

的課程（由多種相互配合的科目所組成），其中包括課程設計、科目內容、修習方式、及完成程序。在「學程制」之下，大學部學生是屬於學校或學院，而不屬於學系，他們只是修習各學系（科）分別或聯合提供的學程。就此制度而言，學系並無自己的大學部學生，而是一種由教師與職員（有研究生者，包括研究生）所組成的學術組織，負責或參與大學生學程的設計及教學，研究生的訓練與指導，並從事學術研究工作。大學部的學程可由學院負責規劃，同一學系可提供一個或數個學程，系中教師亦可參與他系所提供之學程的設計與教學。學程可以是有學位或無學位，可以是主修或副修，可以屬於專科程度或學士程度。學程的教學工作，可由一系或數系的教師負責，如本校的教師不夠，亦可就個別科目聘請兼任教員。

邁入廿一世紀以後，社會變遷的腳步必將日益快速，民眾所需要的高等教育內涵亦將不斷變遷。學系是一種由人所組成的單位，易有結構上的惰性，難以有效因應社會變遷所帶來的高等教育的新需求。學程不是一種組織單位，只是一套學習內涵與修習方式，比較容易隨著社會變遷的新需求，從事必要的彈性修改或變換。尤有進者，實行「學程制」可依社會變遷與學術進步設置新的學程，而不必動輒成立新的學系。

同一學校內所開設之學程的數目，可以遠多於不同學系的數目，較能充分配合各類學生在學習需求上的差異。從終身教育的觀點看，這一優點特別重要。為了有效配合終身教育，高等教育不但入學年齡上不應設限，在修業年限上也應大幅放寬。將來的高等教育機構勢必充滿各個年齡階段、各種職業背景的學生，他們在學習內涵上的不同需求，須有眾多的學程方能有效滿足。

高等教育階段若能採行「學程與學系相輔相成」的觀念與做法，應可大大增進學校發展的彈性，使許多制度僵化所導致的問題獲得解

決。「學程制」可以適用於各類高等教育機構，不只可用於一般大學，亦可用於技職教育方面的高等院校，及師範教育方面的高等院校。「學程制」與「學系制」的配合實施，應尊重各高等教育機構的特色與需求，容許多元化的彈性做法。有的學校可完全實行原來的「學系制」（大學部學生歸屬學系），有的學校可完全實行「學程制」（大學部學生不屬學系），有的學校則可兩制並行。現行〈大學法〉中規定學生屬於學系，此項規定應加修改，以使「學程制」在大學中獲得實施與發展的空間。

第三節 重視原住民教育

壹、現況分析

台灣原住民人口約36萬5千，占總人口數1.7%，目前主要區分為九族，散居台灣省各山地與平地。近年人口大量移至都市，都市原住民設籍人口已有10萬5千人（83年底），占原住民總人口數28.8%。因此，原住民教育同時面臨族群上的、文化上的、城鄉上的、地域上的種種差異，至為複雜。

原住民社區（部落）原來是一個政經文教自足的社會，在時代的變異中，及行政體制因素，已經由一個功能自足的社會分割為缺乏聯結的社區，學校的教育（特別是國中小階段）也漸漸脫離族群文化形成一個鞏固的、特定的知識系統，以致無法與社區文化構建一個有機的生命共同體。

考察原住民教育問題，歸納主要困難有以下六點：

（一）融合政策下原住民學生適應不良

由於平地化政策的影響，教育的改進措施傾向消除原住民的特性；原住民在融合的學制中，由於文化背景的差異，難以適應重智、重升學競爭之一體化教育方式，使得扶助性措施也一再加強。不少人將此彌補性措施視為德政，責怪原住民質性不佳；而未能檢視抹煞原住民特殊性的教育過程裏，其心理挫傷使之趨向消極而難以振作。

原住民學生與一般漢人的學習特質差異較大，而政府只在學制上予以加分、公費、減免學費等方法來處理，卻忽視了真正需要被關心的族群特性；雖然培養出馴良的國民，但卻使其喪失族群的特性。在全然漢人觀點的教材和課程之下，成為認同為漢人的原住民，性格發展上自有其不完整的地方，造成對自己的身分也無法確認。

(二) 教育程度落差

根據統計，原住民自1985年起，國小就學率已與台灣一般就學率接近。但是將原住民歷年教育程度與全省進行比較(見表1)，就可以看出兩者之間，仍有一段差距，尤其是高中職以上的學生比例偏低。

表1：滿六歲以上人口教育程度

比較單位：%

		大學以上	高中、職	國中、職	國 小	未就學	粗識文字	不識字
山地	74年底	1.97	10.86	19.67	54.64	—	3.90	8.96
原住民	80年底	2.40	14.23	23.21	55.71	—	—	4.44
平地	74年底	2.07	10.66	22.73	55.55	—	2.77	6.22
原住民	80年底	1.98	13.96	21.67	56.83	—	—	5.56
都市	74年底	2.84	10.64	21.60	59.16	—	—	5.76
原住民	80年底	3.04	15.44	27.24	51.61	—	—	2.67
全省	74年底	7.61	20.37	20.42	40.22	—	2.09	9.29
	80年底	9.57	24.95	21.27	35.88	1.20	—	7.13

近年政府大力輔助偏遠地區教育，在硬體建設已大致達到全國一般水準。但原住民教育仍面臨許多困難。諸多調查研究均顯示，家庭、社區因素為一主要困難。

(三) 家庭教育與學校教育的衝突

由於公路的開闢、傳播媒體的發達等，導致山地經濟、社會快速的變遷；而基督教的傳入，取代了傳統的祖靈信仰，傳統原住民社會結構逐漸解體之時，父母對子女的管教態度及社會對青少年的期望，並未隨之改變，而與現代學校教育一以培養兒童獨立、負責為目標等，背道而馳。

一般原住民社經地位較低，父母經常忙於生計，無能照顧敦促兒女學業，隔代教養為普遍現象。原住民社區則近年普遍受外來聲色娛樂場所影響，學生易流連玩樂，往往脫離了家庭、學校之教養環境。

(四) 師資素質不齊與流動率高

政府對原住民教育的師資政策，一方面採行各項福利措施，獎勵一般教師到山地學校任教；一方面提供特別管道，保障原住民學生就讀師範院校，令其返鄉服務。對服務山地學校的教師，則有薪津加給、加計積分、記功等獎勵措施。然而，各種獎勵、保障制度，並無法從根本上解決師資之質與量的問題。調查顯示，原住民教育的師資問題主要為：

- 1.山地學校教師未修習教育學分、低學歷者(高中職)，占較大比例；且代課教師非常普遍，國小方面占該校教師額半數以上的學校有30.8%；國中方面代課教師占半數以上的學校有26.7%。有的學校代課教師比例達100%。
- 2.原住民國中小教師兼職行政工作負擔沉重，只有6.7%未兼行政，比較全國教師未兼行政工作之比率31.8%，相距甚遠。
- 3.原住民學校教師另一問題是，漢族教師占半數以上，師生文化背景不同，產生文化價值和語言溝通上的困擾，影響教學效果，師生同感挫折。
- 4.山地學校教師因居住交通不便、進修不利、子女教育機會等問題，使其流動率偏高；有機會即思離去者占56%(民國81年調查)。

(五) 青壯人口外流，知識菁英離鄉的不良效應

在都會經濟強大的吸納力之下，原住民社區之青壯人口外流的現象十分嚴重；使許多幼童、青少年，乏人照顧及教養。學校教育無家庭教育輔助，成效不但有限甚或抵消。另一方面，也減少了帶動整體社區文化發展的動力，以致缺乏現代知識與文化的刺激，未能突破環境的閉塞，青少年無以養成面對未來陌生環境的適應能力。

此外，一部分原住民社區的學生，隨著青壯人口流入都會區，人數

日漸減少，面臨減班併校的命運。如果不及時採取因應對策，可以預見不久的未來，很多部落社區會因為招不到學生而裁撤學校。

（六）都市原住民教育問題

都市原住民人口在近年來快速成長，迄83年底設籍人口約有10萬5千人。他們多散居都會邊緣，從事勞力服務工作者眾。其6-11歲學齡人口(占都市原住民12.4%)之在學率為84%，遠低於台灣地區該年齡層99.93%之在學率。12-17年齡人口(占都市原住民17.3%)在學率為91%。6-11歲之學童數較少，係因有相當數量留在原鄉；而來到都市者部分隨父母工作而經常遷移，故失學率偏高。

都市原住民學童自小脫離部落，失去族群文化涵育之機會，同時又缺乏與一般都市學童競爭升學之能力，形成雙重失落，較難培養其自信與自尊心。

貳、改革理念

基於提升原住民地位、順應現代文化思潮以及實踐憲法保障教育機會均等之各項理由，本委員會認為原住民教育的改革宜基於以下理念：多元文化教育、學校社區總體營造、教育優先區、特殊立法。

（一）多元文化教育

多元文化教育理念為近年世界各國所重視。其目的在透過教育過程，達到對少數民族、他類成員之尊重。其議題包括對兩性、少數民族、移民之包容，尤以少數民族為主要重點。

對於社會上各種多元的價值、文化認同，我國過去皆採取統一集中式的同化融合教育政策，並反映在教材、師資培育及學制等各層面上。面對廿一世紀的新需求，本委員會已提出人本化、多元化的教育改革方向。

就少數民族教育而言，政策上宜從「同化融合」走向「多元尊重」。個人價值上應從「榮譽取向」走向「尊嚴取向」，社會價值上應從「團結一致」走向「包容承認」。

「榮譽」的追求，是重要成就動機之一，但若過度追求，往往需要排斥他人、異己，形成階層式的觀點。而「尊嚴」則是平等的，人人均可追求。今日社會富裕，少數民族並不宜全以扶助弱勢之觀點濟助，應積極建立其尊嚴以達平等之參與。社會凝聚力亦宜建立在對少數民族貢獻之承認、對其文化之尊重。使各民族之文化得以承繼，從而建立其自信心。

以上基本原則可適當反映在各級教育及社會教育過程中，以助個人有尊嚴的成長，社會有秩序的進步。

（二）學校社區總體營造

原住民教育發展困境主要原因是社區衰退、人口外移，使社區不但不能助益學校教育，反而有一些不利的影響。另外，為使都市原住民延續其文化，亦需協助其社區營造。兩方面都需要建立學校與社區良好的互動關係。本委員會基於終身學習之理念已建議「學校社區化、社區學校化」之目標，在原住民社會，此建議尤具意義。只有原住民社區的全面營造與振興，才能完整保留其生存空間、文化根源，學校教育方能有所本。另一方面，學校教育若能朝向「多元文化教育」發展，才能幫助其文化建設及社區終身學習體系之建立。

（三）教育優先區

目前政府推行「教育優先區」計畫，其基本理念為對偏遠地區進行積極性的差別待遇，值得肯定。促成中央對少數民族教育負起更大的責任，此亦是世界各國共同之方向。

惟此項措施仍偏向硬體之建設，對原住民地區教育內容、人才培育等，未能起更直接作用，反而有資源浪費之虞。

政府宜在「教育優先區」之下，特別劃出原住民教育範疇。由教育部、原住民委員會共同協商，規畫適合原住民需求的、整體性的原住民「教育服務」。並應嘗試參酌「民族自決原則」方向發展原住民教育。對師資培育、師資遴用、課程設計、語言、學校建築、行政等方面，允許原住族群依其意願而作適度的調整與改革。

（四）特殊立法

依據〈憲法〉第一百六十三條「……國家應注重各地區教育之均衡」及第一百六十九條「……國家對邊疆地區各民族之教育、文化……應積極舉辦並扶植其發展」，對少數民族之教育，政府有扶植的責任。

又依據〈憲法〉增修第九條「國家對自由地區原住民之地位及政治參與應予保障，對其教育文化、社會福利及經濟事業應予扶助並促進其發展」之基本國策，政府應推動原住民教育。惟因前述之歷史文化經濟諸因素，原住民教育與一般教育仍有極大差距。

過去，政府為發展原住民教育，曾制定相當數量之法規，但因前述同化融合政策之影響，未能充分兼顧原住民社會文化特色。為求根本維護原住民文化傳承、人民平等發展，政府應考慮特殊立法，以保障台灣原住民教育文化之發展。

汲取他國經驗及本國需求，原住民教育改革首要目標應為：制定〈原住民教育法〉，俾使原住民教育能在一明確系統之法制下，健全發展。

參、改革建議

（一）教育目標的釐定

- 1.未來原住民教育目標的訂定，宜以「雙文化認同取向」之原則較為適當。一方面適應現代社會生活，發展潛能，另一方面則配合多元文化社會的趨勢，其教育目標應兼顧族群文化的傳承，確立原住民學生學習族群文化的權利並保障其學習機會。
- 2.為維護原住民特殊之教育目標，政府應制定〈原住民教育法〉。根據文化多元及平等精神，保存並創新原住民文化，以保障原住民教育之發展，改善現有的學校教育。

（二）學前教育

- 1.政府應寬籌經費，於原住民社區普設幼兒（幼稚）園，提供免費且普及之學前教育，以加強原住民兒童的學習能力與學校生活適應。
- 2.雙語學習宜自幼兒教育開始，使原住民學生成為「雙語者」。

（三）學校教育的改革

- 1.原住民學生之升學輔導，其最高之目的應在於：提高原住民大專、高中高職之「學生人數占全人口比例」，使其與一般人口的平均水準相符。
- 2.鑒於其輟學率高、升學率偏低，教育行政機關應加強改善國中及高中高職階段原住民學生的職業教育與就業輔導。例如，加強國民中學與地區職訓機構的合作與聯繫，並應組織專責機關，加強國中、高中高職畢業之原住民學生的職訓、就業以及追蹤輔導。
- 3.教育行政機關和學校應研究分析原住民學生之學習困難，嘗試擬訂各種補償教育、補救教學計畫；或調整課程教材結構、教學方法、多元評量方式、增加教師編制，以輔導原住民學生克服文化差異之不利因素，改善學習行為、提高學業成就。

- 4.有鑑於都市原住民已有一定之比例，教育行政機關應研擬成立「文化學習中心」，使都市原住民兒童免於落入「文化雙盲」－無論在本族文化或是大社會文化上都處於「邊緣人」之處境。

(四) 師資

- 1.透過「教育優先區」計畫，擴編教師員額，並加強教學輔導團功能，以改善小型原住民學校教學品質，強化輔導學習困難之功能。
- 2.延長山地、離島、偏遠地區教師及主管之服務年限，但同時亦應增加服務津貼並改善其生活條件，以降低其流動率。
- 3.適度開放或彈性調整教師進用條件與方法，在師資缺乏地區，允許具有教育熱忱、教學績效良好之試用教師，取得正式教師資格，以穩定此類學校教師之來源。惟此一途徑必須配合嚴格之行政督導與評鑑，以杜絕循私。
- 4.以原住民為主之國民中小學，應規定原住民籍教師至少應占專任師資一半以上或達到某固定比例。
- 5.每年甄選儲訓校長、主任時，應增加原住民籍教師之保留名額，以提高原住民優秀教師擔任行政主管之機會。對山地偏遠地區學校行政主管之甄選，應將「瞭解原住民社會文化」視為必要條件，並列入甄試項目之一。
- 6.政府訂定長期培育原住民籍師資之計畫，除提高其入學機會之外，並應有就學之輔導，以提高畢業率。
- 7.師範校院暨開設教育學程之大學校院，應研擬在師資培育課程中，增列文化人類學、多元文化教育，及有關原住民社會文化之課程，以增進國民中小學教師對原住民社會文化之認知。

- 8.對於位處山地鄉，領有偏遠加給之原住民學校教師，應加強其評鑑考核。其不適任或評鑑結果不佳之教師，應停止其獎勵與薪資補助，並採取以下幾種措施：強制要求進修、或促使其提前退休。政府應嚴禁將不適任教師降調至山地服務。

（五）課程

- 1.教育行政機關應修改課程標準，將「族群關係」、「多元文化」或有關原住民文化之題材，融入各級學校課程，並編修教科書，在課程中教導台灣族群關係方面的人文教育。其具體的教學方法，宜由各校視條件之差別而研擬適當的教學策略。
- 2.關於原住民學生的教育，政府應尊重各族差異性，研擬較彈性的作法，編纂補充教材，提供原住民學生學習其母語及族群文化的機會。惟鑑於各地區、各學校的資源不一，學生意願也不盡相同，母語及文化基本教材的學習宜採彈性作法，鼓勵學生學習，但應避免強迫參加。

（六）學制

- 1.教育行政機關應研擬在高等教育階段設置以原住民社會、語言、歷史、藝術、文化為學習重點之學院或學系、研究所。促進原住民文化之發展，增加文化之交流與融合，並培育原住民建設人才。
- 2.政府應編列預算，以獎勵並補助各大學設置原住民文化研究中心，彙集研究資源與人才，針對原住民社會與文化，進行廣泛而多層面之研究，以促進其文化發展。
- 3.關於在國民教育及中等教育階段規畫原住民之「民族學制」、成立「以原住民學生為主，以原住民語言文化為主要課程之中小學

」，此一構想牽連甚廣，仍需深入研究並進行實驗，再論其可行性。

(七) 原住民社區與學校

1. 教育行政機關應修改法規，准許山地或原住民學校採取開放式措施，聘用社區具有專業能力或特殊文化語言專長人士，擔任部分時間之教職，以增進學校與社區之結合，並拓展教學人力資源。
2. 為增進學校與社區文化之結合，並促進原住民文化之發展，政府應指定原住民文化重點學校，推動特定的社區文化工作。
 - (1) 成立小型原住民文化館或博物館、文化工作室等，以保存原住民文物，提供鄉土教學之教材或供學生觀摩研習。
 - (2) 撥款補助原住民社區設立文教基金會，以協助辦理各種文化建設活動。
 - (3) 准許原住民學校對於學期日程之安排保留適當之彈性，使學校能充分配合部落祭典、祭儀之舉行，學生亦能藉參與活動而增加族群文化之知能。
3. 政府應重視原住民社區之成人教育與輔導，除了立法增設專職社工人員外，亦應考慮突破人事制度之限制，於現有學校內增設社會教師，專責推動社區成人教育，或辦理親職教育，宣導正確教養方式，以減少家庭不利文化對原住民學生之影響。

第四節 整體改進教育經費之籌措與運用

壹、現況

教育經費基本上有四個來源，即（1）政府預算，（2）學生支付的費用，主要為學雜費，（3）民間捐助，（4）學校對社會提供服務與經營事業之收入。

就政府預算而言，根據〈憲法〉規定，教育科學文化之經費，在中央不得少於其預算總額15%，在省（市）不得少於其預算總額25%，在縣（市）不得少於其預算總額35%。各級政府在教育方面之分工，目前高等教育基本上由中央政府負責，不過台北縣政府已有籌設縣立大學之議，高中高職由省與北高兩市負責，國民中、小學由縣市政府負責。由於在現行財政收支劃分的制度下，省與地方政府的自主收入不足，而教育支出浩繁，負擔沈重，除中央政府與省政府維持〈憲法〉之最低要求15%與25%外，各縣市均遠超過〈憲法〉之規定而仍感不足，需由教育部以其經費加以補助。然而隨了經濟之快速成長，所得與財富增加，高等教育的需求殷切，公立大學擴增，需要經費，而私立高等教育學府亦需要補助。

民間之教育支出，83年平均每一家庭為3萬7千元，佔家庭消費支出的5.7%，其中課業與技藝補習費，約佔35%。總教育支出在政府與民間之分配為61%比39%。

貳、分析

過去政府支出一度膨脹，致多年來維持盈餘的政府財政轉為赤字，需發行公債以資挹注。連戰院長採穩健的財政政策，控制支出，減少赤字，政府支出佔G.N.P的比例，近年有顯著的下降。但在預算總額中，社會福利支出迅速增加，過去六年平均每年的成長率達14.7%，對其他支出產生排擠作用。加以公債還本付息的需要，教科文經

費受到限制，在政府支出規模大致不變的前提下，甚少擴增的空間。然而教育為人力資本之投資，關係人民素質的提高。教育經費如有不足，在長期中，必將影響國家發展的前途，必須妥為籌謀。

以市場經濟為基礎的社會組織，其運作的基本原則，是藉由個人追求其個別的目的，以達到社會整體的目的；而社會的目的無非是全民長期的利益。教育是達成個人目的之重要手段，為自己的教育付出成本，不論視教育為投資（手段）或消費（目的），都是最公平也最經濟的負擔。由政府通過租稅，負擔個人的教育支出，必有浪費和過度消費的現象。

政府負擔個人的教育費用，只有在以下兩種情形下公平合理：

第一、教育成果超越個人的收穫而產生外部利益（external economies）或社會公益時，其超過私利的部分可由政府負擔。從小學到研究所，每一階段的教育，如與社會的發展相配合，都會產生或大或小的外部利益，促進經濟與社會的發展。就此一觀點而言，政府對每一階段的教育，都應考量社會的需要、教育的成本、個人的負擔能力、政府的財政狀況，給予適當的補貼。

第二，如果社會貧窮，或所得與財富分配不均，若干家庭無力追求教育，以致社會上很多成員潛在的能力和才華，得不到教育的開發，不僅是這些個人的不幸，也是整個社會的損失。教育不但啟發才智，使經濟富有，也促進社會流動（social mobility），使社會和諧安定，因此所有現代國家，基本的國民教育都是義務教育，由政府負擔費用。不過縱使是義務教育，政府之教育經費亦不必負擔學生之生活費用；至於對貧苦學生之生活補助，應屬社會福利之範圍。

私立學校從大學到中學到小學的設立與發展，應有更大的空間，受到更多的鼓勵。鼓勵的方式之一是給予較多的補助。民間對私立學校的捐助，應受到對公立學校捐助同樣稅賦減免之優惠。此外並應容

許其學費調整有較大之彈性。因為學費既然是私立學校經費的主要來源，則偏低的學費難免會影響教育的品質。

配合學費的調高，學生貸款、獎學金、各種工讀機會應增加，而且金額應增加至合理水準，使獲得貸款或獎助的學生，真能賴以維持生計。

學校提供服務，收取適當的費用，近年已成為高等教育學府普遍的做法。不過一般而言，收取的費用偏低，形成政府教育經費對其他活動的補貼。由於收費低，同時也產生若干品質偏低的服務。社會對高等學府經營生產事業可能尚有疑慮；傳統的觀念認為，教育事業應遠離金錢營運，以高尚其事。然而高等學府將其科技研發的成果商品化，增加收益，用於教育與研發，應為社會所容許，且應受到鼓勵。

公立學校在政府公務預算體制下，經費之運用較少彈性，學校亦未經賦予充分的財務經營的權力與責任，致使資源使用效率不彰，且不免有浪費的情形。根本之計，應從改善公立學校的預算與財務運作制度著手。目前教育部在公立大學推行的校務基金，為一良好的制度，值得擴大實施。

關於各級政府對教育經費之分擔，目前縣市政府負責國民中、小學教育，經費負擔沈重，而財源嚴重不足，上級政府應兼顧貧富縣市之需要，給予適當之補助，並加以必要的評鑑與監督。

參、建議

一、政府之教育經費，亟待提高其運用之效率，各級教育主管應負財務有效運之責。目前必須優先滿足義務教育亦即國民中、小學教育之所需。目前地方自主性財源不足，且地區間有很大之差異，上級政府有責任給予必要之補助，使各地區之國民教育，皆能在充裕之經費支援下，獲得立足點平等之發展。

- 二、上級政府對國民教育之補助，可採補足基本需要之方式。其法如下：(1)先以一定之適當公式（考慮各縣市之學生數、學校數、班級數、教師人數及偏遠地區等因素）計算各縣市國民教育經費之「基本需要」；(2)再由縣市編列自有財源之35%作為國民教育經費；(3)上級政府補助前兩項之差額。在此補助制度下，上級政府應對各縣市國教之教學及財務效率等進行評鑑，依評鑑結果調整補助額度，同時研擬方案，有效獎勵地方政府增加教育預算。
- 三、私立學校教育成本偏低，學生負擔偏高，政府應給予較目前更多之補助，以減少公私立學校學費之差距，同時嚴格監督補助經費之有效運用，以提升私立學校教育之品質。
- 四、隨著對國民中、小學教育與私立學校教育之補助增加，政府自應適度籌措新增之財源，以免公立高等教育之經費受到排擠而損傷其品質。最合理易行的辦法是提高營業稅率一個百分點，從現行之5%增加到6%，應可增加約400億之稅收，專款專用於本委員會建議之教育急迫改進事項。
- 五、各級政府之教育預算，應以達成教育政策與目標為原則，採總額編列之方式，由民意機關審查。至於預算之細節內容，則應在尊重專業之原則下，由相關教育審議委員會審議。
- 六、開放並鼓勵設立私立學校，包括各級學校及幼教機構。獎勵民間對學校之捐款，私人或企業對私立學校之捐款，應比照對公立學校捐款，享有同等稅賦減免之優惠。
- 七、容許並鼓勵學校利用研發產生之智慧資產獲得應有之經濟效益。放寬校產、基金使用管理之限制，但應建立嚴密之校內外監控制度，落實內部及外部稽核有關法令之規定。

- 八、政府與學校應增設獎學金、獎助金及貸款，提高其數額，以協助學生解除其財務困難；貸款之名額應放寬，甚至不加限制，使凡有需要者皆可獲得，因此家計貧困不成為阻礙求學之因素。以政府經費補貼利息，使學生獲得低利或無息之貸款，亦為一種協助之方式。
- 九、放寬學費之限制，從擴大收費彈性做起，俟各校可自主選擇學生，學生可自主選擇學校時，學費完全自由化。
- 十、改善公立學校之預算制度，普及「校務基金」並放寬其運用，儘速訂定校務基金專屬之會計制度，以增加預算使用的彈性，提高使用的效率。
- 十一、校務基金運作成熟後，公立大專院校應進一步法人化，成為權利、義務之主體，在適度的監督下，財務上獨立運作，增闢財源，追求效率。
- 十二、開放公私立學校辦理各種進修與推廣教育，以充分利用學校資源，增加收入，並為社會提供更多學習與成長之機會。
- 十三、加強與企業界之合作，善用家長之協助，充分利用社區資源，例如運用義工以協助教學與行政工作。

第五節 成立國家級教育研究院

壹、前言

欲求教育之長足進步，除了要有崇高的理想之外，還要有正確的理念以及健全的理論基礎，始能克竟其功。有鑒於此，有識之士早在十幾年前即呼籲國內應及早成立一個國家級的教育研究院，以便對日趨複雜的教育現象和國內的重大教育問題作系統性的研究。只可惜因各方對於成立國家級教育研究院之必要性及可行性尚未充分達成共識，以致迄今仍是「只聞樓梯響，未見人下來」。而今教改之浪潮洶湧澎湃，面對著諸多應興應革的教育工程，應是重新檢討「國內有無必要或可能成立一個國家級的教育研究院」的最佳時機。

貳、成立國家級教育研究院之必要性

關於成立之必要性可從兩方面加以支持：一是切合我國國家教育長期發展之需求，二是有助於提昇我國之國家競爭力，茲分別說明如下：

一、切合我國國家教育長期發展之需要

（一）最近行政院提出了「提昇國家競爭力」的政策訴求。以往一提到一國國力之大小，大抵以該國之經濟產能（如 G.N.P.，國民平均所得）或軍力以為據。但近年來，判定一國之國力卻已跳出經濟力與軍力之範疇，而將該國國民所享受之自然條件（如山、水、空氣之品質等）、文化環境以及國民之教育素質等均併計在內。

我國在經濟建設方面之成就蜚聲國際，以一蕞爾小島而能在經濟的整體競爭上排第十八，的確難能可貴。但在教育競爭方面究竟表現如何？我國中學生雖常在學科奧林匹亞競賽上名列前茅，但這畢竟是少數菁英學子的特殊表現。即使在國際的學業成就調查方面，我國也經常在數理方面表現優異，但最近一次的調

查報告卻也指出，我國學生落在後段的比率相當高，尤其在學習的動機和態度方面，更是敬陪末座。

今日若有人問：近十年來，我國中小學生在德、智、體、群、美各方面的群體表現，究竟是年年在進步？毫無進步？甚至有些退步？恐無一專家或相關機構能予人正確的回答，這就牽涉到「教育發展指標」的建立問題。只有建立一套科學的、合理的教育發展指標之後，我們才能對各地區、各校的教育發展做一「橫」的與「縱」的比較，也才能更明確知道我國的教育發展在國際比較上的相對地位。而這些教育發展指標之建立與調查，實在是一種鉅大的教育工程，若非有一國家級的常設性機構，去從事長期的研究與調查，恐難竟其功。

(二) 教改會經二年之細心研究，已有一些初步的構想與建議，其中較具迫切需要，卻又需長期研究與推動的至少包括：(1)中小學之課程改革，(2)教師資格之檢定，(3)學科基本能力檢定等。這些重大教育工程在推動之前，必須先經一長期性、整合型之研究。再就教改會所提出的「要把每個孩子帶上來」此一崇高理想之落實而言，它也必須先行回答下列幾個問題：(1)要把某一階段（學校或年級）的學生在某一領域（五育或各科）上，帶到什麼程度？現有的各級各類學生，在某一領域、科目或能力方面，究竟已達到什麼程度？除非我們能先行回答上述兩大問題，否則，我們實在無從做起。遺憾的是，目前，我們實在無法滿意地回答上述兩個問題，因為我們從來就沒有對這些基本問題，做過長期性的實徵研究。

(三) 或曰：現在國內已設有很多師範校院和教育研發機構，何必再來「疊床架屋」？國內固然有不少師範校院和教育研發機構（如教育部之教研會、國立編譯館、教育資料館等）之存在，而且他們

也發揮了一些教育研發之功能，但是由於受限於種種客觀條件，譬如：(1)彼此各自為政，缺乏統整，(2)政府機關之用人制度（正式編制人員必須通過高普考），(3)預算分年編列。在這些客觀條件限制之下，其所能從事之研究性質，大半是屬於「點的」研究，最多也是「短線的」（如為期最長不過二、三年，國科會所支助的教育研究最多也不過如此），而無法形成「長線的」和「面的」（整體性的）研究。

現行機構之所以難於發揮其原先預期的功能之另一個主要原因乃在：上述機構全是隸屬於教育部之下的公立機關，經費全來自教育部。而由於教育的本質之一是「成效無法立竿見影」，因此除非教育部之官員真正屬於「高瞻遠矚」之士，否則絕不會在其短期任內，把大筆經費挹注在諸如學科基本能力、教師基本能力、教育發展指標一類的「長期性、基礎性」的教育研究之上。

二、有助於提昇我國之國家競爭力

如前所述，今日在評斷一國之國力時，並不以經濟力和軍力為限，其他如環境品質、文化素養和教育水準均在計算之內。以教育而論，我國之普及教育雖在水準以上，然論及教育之系統性研究以及課程研發工作，則仍瞠乎其後。

鑑於教育現象錯綜複雜，且其實施效果無法立竿見影，各國莫不紛紛設立了從事長期性、系統性、專責性的國家級教育研究機構。英國早在 1947 年即設立了「全國教育研究基金會」（National Foundation for Educational Research in England and Wales）。日本也在 1949 年成立了「國立教育研修所」，後改名為「國立教育研究所」。大陸亦早在 1956 年便成立了「中央教育科學研究所」，專門從事教育理論與實務方面之研究，以供教育決策之參考。法國與德國則分別於 1960 年代初期，設置了「國家教育研究所」（Institut National de Recherche Pédagogique，

1960)和「Max-Planck 教育研究所」(Institut Fur Bildungsforschung , 1963)。其他設有類似機構者還有：韓國之「國立教育開發院」(Korean Educational Development Institute , 1972)；新加坡之「課程發展署」(Curriculum Development Institute of Singapore , 1980)；美國國家級之教育研發機構為數不少，其中最具影響力者厥為「教育研究發展署」(Office of Educational Research and Development)，成立於1980年，而聞名於世的ERIC (Educational Resource Information Center)即為其屬下的最重要機構之一。而香港亦於1992年在其教育署內設置了「課程發展處」。

綜上可知，各教育先進國家以及鄰我國家及地區，莫不設有一全國性、常設性專責機構，俾對繁雜的教育現象與事物，做一種長期性、綜合性的研究。台灣的天然資源極其缺乏，唯一有潛力與他國競逐的便是「人力資源」。在高倡「提昇國家競爭力」之際，我國之教育研發能力早已遠落他國之後，今後豈能不急起直追？

參、成立國家級教育研究院之可行性

國家級教育研究院能否順利成立，主要的關鍵在於：(1) 朝野對此是否已形成共識？(2) 經費來源有無問題？(3) 能否延攬到適當人才？茲分析如下：

一、共識方面：

- (一) 第六、第七兩次全國教育會議，在其結論報告中均建議政府應早日成立一個常設性、全國性之教育研究機構。
- (二) 根據馬信行教授為教改會所做之研究調查(民84年)，贊成設置教育研究院之學者，在師範院校方面，其百分比約為93.5；而在非師範校院方面亦高達87.3。

- (三) 根據報載 (85.5.4 聯合報)，教育部已在積極籌設隸屬部內之「教育研究中心」。而一旦教改會向行政院提出的「教育研究院」增設案獲准，教育部將把「教育研究中心」之功能併入「教育研究院」，作為專業的教育政策研究機構。
- (四) 在教改會過去所舉辦的多場座談會中，也獲致了「國內需有一常設機構，專責統籌規劃與研究中小學課程」之共識。

二、經費方面：

即使未來之國家級教育研究院是屬於「財團法人」性質，其成立基金大多亦將來自政府。而政府肯不肯為它籌措大筆經費，首先得看政府是否認同此機構之必要性和重要性。若然，則經費之來源應不成問題。僅舉一例：馬信行教授之研究報告 (P.36) 即指出，以民國 81 年之預算為例，教育部花在「研究」之預算為 286,972,000 元，花在「發展」為 508,725,000 元，總共為 795,697,000 元，約佔該部總預算 (34,123,048,000 元) 之 2.3 %。可見政府並非沒有錢可供教育研發之用。

三、人才方面：

- (一) 長期聘用者：應公開對外招募人員，而以當前高級人員供過於求的現象看來，人選應不虞匱乏才是。
- (二) 短期駐院教授或研究員：可針對特定研究之需要，商請高等教育機構或研究單位之專家學者，以半年或一年為期，在教育研究院從事研究或指導工作，待遇為減輕部分原任工作或酌給特別津貼。
- (三) 採「專案計畫補助」 (funding policies) 方式，與相關機構簽定長期契約，以委託方式從事專案研究。

- (四) 在課程研發方面應盡量與從事課程實驗與發展著有成效之中小學教育人員，共同進行合作研究與開發。

肆、具體建議

為使理想終能順利推展，建議分兩階段進行：

第一階段：依據上述之機構功能及研究導向，先在教育部內設立一個具高度專業自主性之「課程研究發展中心」。中心成立之後，除擴增對課程研發之經費外，原屬教育部內各單位所掌管之課程研發工作及經費，悉歸中心統籌規劃與運用。至於人員之晉用方面，則應根據中心之實際需要，公開對外徵才。惟亦可甄選部內相關單位中(如國立編譯館、教育研究委員會、國立教育資料館等)，其專長與能力均符合中心之實際需要者到中心服務。

第二階段：若上一機構證明整合成功，而且認為有必要擴大其功能時，則可考慮成立較大規模之教育研究院。至於教育研究院之屬性定位、功能、研究導向、組織架構、經費來源，則分別臚列如下：

一、屬性定位：

- (一) 財團法人性質
- (二) 國家級

二、主要功能

- (一) 規劃與發展：即對未來應興應革之重大教育問題，做系統性、長期性之規劃與發展。
- (二) 蒐集與研究：即從事教育資料之蒐集以及教育之基礎性、理論性、實徵性研究。
- (三) 諮詢與服務：一旦累積了相當之成果後，即應開始對外提供諮詢、人員訓練等服務性推廣工作。

三、研究導向：

- (一) 長期性：教育乃百年樹人之工作，且其效果具有一大特質，即「非顯著性」。因此，有必要對教育現象從事長期性之研究、發展與評鑑工作。此類研究可包括：我國青少年身心發展之研究，基本學力指標之研究、教師基本能力之研究等。
- (二) 整合性：教育的對象乃是「成長中的、人格統一的全人（whole person）」。因此學校所傳授的教育內容應該是有機組織的學習經驗。遺憾的是，目前我國中小學生所學習到的泰半是支離破碎與片段的知識，即使勉強記住了，也無助於他們的生活適應。因此，如何力求課程的統整，藉以減輕其學習負荷，並增進其生活適應之能力實為當務之急。而國家級教育研究院所最應和最能從事的，便是教育研究的整合工作。以現況而論，如何去研發國中課程中之「社會科」（整合現行之公民、歷史與地理三科）、「普通科學」（整合物理、化學與生物）、「家庭科技」（整合家政與工藝），最是迫切需要。
- (三) 政策性：政府為急速反映國家社會當前之需要，有必要因時宣布某些重大之教育政策。不過，不管其迫切性如何，其政策之形成必須透過公開的、理性的、系統的過程，才能真正落實，而不會落到「人在政存，人去政息」的困境。目前最常被提及的「延長義務教育年限」、「免試入學」等便是屬於政策性的重大教育問題。

四、人員組織

- (一) 董事會：為全院之最高決策單位，由相關之政府機關代表（如教育部、國科會、文建會、省市教育廳局等）、學者專家、學校教育人員、民間教育團體、企業界以及社會賢達等組成之。人數可

定在 15-17 人之間，惟政府官員之比率不得超過三或四分之一。
董事長由全體董事互選之。

- (二) 院長由董事會聘請具教授資格、且具三年以上之學術或研究行政經驗之傑出學者擔任。副院長有兩位，一掌學術、一掌行政業務。
- (三) 諮議委員會：由 15 至 19 名諮議委員所組成，委員之產生以功能性（而非代表性）為考量之主要依據。彼等與院長之間屬平行關係，其功能乃在向院長提出建議或供諮詢。
- (四) 院長以下分設兩大部門，一為行政部門，下設秘書、人事、會計、總務、及公關等室。另一為研究部門，短程先設課程發展研究所與教育資源中心兩個單位。中程則設：政策制度研究所、測驗與評量研究所、師資教育研究所。長程則增設：教育推廣中心、高等教育研究所、少數民族教育研究所等。
- (五) 各所（或中心）設所長（或主任）一人，研究人員若干人。所長或主任由院長提名。
- (六) 關於研究人員及行政人員之晉用方面，可考慮選用國內現有相關單位中，其專長與能力均合乎教育研究院之實際需求者。其他人員則應通過公開之甄選程序錄用之。

五、經費來源

- (一) 基金：全部或大半來自政府，不足部分則接受外界之捐款。
- (二) 日常經費：來自基金孳息、接受委託研究之經費、舉辦相關業務之研習收入、出版品之獲利等。

附 錄：各國國家級教育研究機構

一、美國：

- (一) 教育研究發展署 (Office of Educational Research and Development, 簡稱 OERD)：成立於 1980 年，其設立宗旨主要在負責教育研究、設計和實驗，及推廣工作，以改善教育品質。該署包括六大部門：A. 學校和教學改進革新基金，B. 全國教育統計中心，C. 研究處，D. 實務改進方案，E. 圖書館方案，及 F. 資訊服務處。
- (二) 教育資源資訊中心 (Educational Resource Information Center, 簡稱 ERIC)：它是隸屬於美國教育部的教育研究改進署下的一個機構，也是美國全國性的教育資源網路，負責發展、維護及提供接近世界最大教育資料庫的機會。教育資源資訊中心雖由教育改進署所設置，但其業務卻是獨立運作的。其下設有十六個資源交換中心、幾個附屬資源交換中心及三個支援系統。

二、英國國家教育研究基金會 (National Foundation for Educational Research in England and Wales)：

創於 1947 年，原先只是從事評量方面的研究，後來擴充至目前規模，在英國教育界居領導地位。英國全國教育研究基金會，為一個獨立基金會，主要經費來源為：會員會費、外界委託研究、出版盈餘。其主要功能為：(1) 從事教育體制內之各種現存問題之研究；(2) 透過出版將其研究發現對外傳播；(3) 與國內外之教育研究機構進行合作與交流。

三、法國國立教育研究所 (Institut National de Recherche Pédagogique)：

創於 1960 年，當時稱為國立教育與資料研究所，1976 年資料部門獨立為國立資料中心，原所改稱為國立教育研究所，該所為隸屬於教育

部管轄的一個官方機構，經費由政府補助 90 % 以上，其餘則靠外界委託研究的收入及出版盈餘支應。

該所的主要任務為從事各級教育的基礎與應用研究，協助各級學校之研究工作、教學活動、及教師的培訓與進修。

四、德國 Max-Planck 教育研究所 (Institut Fur Bildungsforschung) :

創於 1963 年，目前分為心理與人類發展、發展與社會化、學校與課程、及教育訓練、工作與社會發展等四組。該所隸屬於 Max-Planck 基金會，經費來自該基金會的補助，以及外界委託研究之經費。該所的主要任務是，研究有關人類自幼童到老人的生命當中之發展與教育過程之問題。

五、日本國立教育研究所：

日本為因應社會變遷與教育改革的需要，於 1949 年成立教育研究所，在〈文部省設置法〉施行同時成立。後來改名為教育研究所，為一所由政府支助經費營運的國立機構，旨在從事有關教育的實用性和基礎性之研究調查。下設七個研究部及二個研究中心，其功能大致可以歸納成下列五項：

- A. 調查與研究。
- B. 諮詢、推廣和服務。
- C. 國際合作與交流。
- D. 與國內各相關機構之合作、聯絡。
- E. 蒐集和保存。

六、韓國國立教育開發院 (Korean Educational Development Institute) :

韓國為國家社會變遷的教育改革之需要，於 1972 年成立一所國家

級的教育研究機構，期以綜合性、科學性之研究方法去解決問題，促進教育發展。簡而言之，其主要功能在於：（1）從事獨立自主的教育研究與開發活動，（2）協助政府訂定教育政策以及從事學程的教育發展；（3）製作教育媒體。

韓國國立教育開發院自創設以來，已為韓國政府研擬無數教育改革方案，供韓國政府施政參考，成效卓著。

七、新加坡課程發展署（Curriculum Development Institute of Singapore）：

該署創於1980年，是一所為發展課程教材、推廣實施、追蹤改進、提昇教學效能，以達卓越學校教育目標而設於新加坡教育部之下的官方機構。其目標在：

- （1）開發高品質的多媒體教材和資源。
- （2）提供諮詢服務和訓練，以有效運用教學資料。
- （3）配合教育及科技的進步，發展及試用新的課程教材。

新加坡課程發展署之內設有五個部門：（1）教育科技處，（2）英語及社會處，（3）科學及特殊計畫處，（4）亞洲語言及宗教知識處，及（5）行政處。

八、中國大陸中央教育科學研究所：

中國大陸中央教育科學研究所是國家教育委員會直轄的全國規模最大的綜合性教育科學研究機構，於1956年成立，專門從事教育理論與實務方面的研究，以供教育決策之參考。

所內目前設有多個研究單位：（1）教育理論研究室，（2）教育心理研究室，（3）教育史研究室，（4）教學法研究室，（5）教育評價研究室，（6）比較教育研究室，（7）教育管理研究室，（8）教育戰略研究室，（9）鄉村教育研究室，（10）教育技術研究室，

(11) 特殊教育研究室，(12) 幼兒教育研究室，(13) 成人教育研究室，(14) 職業技術教育研究室，(15) 德育研究室(中心)，(16) 學校體育衛生研究室(中心)，(17) 教育實驗研究室(中心)，(18) 教育訊息中心。

此外，還設有教育科學技術開發中心、中國教育科學音像研製中心、教育圖書館、教育科學培訓部、教育科學出版社、和教育研究雜誌社等單位。全國教育科學規劃領導小組辦公室、國家教育委員會高等教育研究中心、和全國教育情報交流網中心等，也設於該所之內。

九、香港課程發展處：

香港政府為促進長期性、系統性之課程發展，亦於 1992 年在教育署之內設了課程發展處。

第六節 有關高等教育的綜合建議

依據本會民國 83 年 11 月 19 日全體委員會議之決議，高等教育組由沈委員君山、林委員清江分任正、副召集人。參與本組的包括李遠哲、孫震、鄧啓福、曾憲政等四位委員，負責高等教育相關議題之研議。本組第一次分組委員會議於 83 年 12 月 2 日召開，議定第一階段本組討論之議題及負責人如次：

- 一、高等教育的需求與數量—由孫委員震負責。
- 二、高等教育的類別與功能—由林委員清江負責。
- 三、高等教育的資源分配與學費—由黃委員鎮台負責。
- 四、學生的選擇及入學制度—由鄧委員啓福負責。
- 五、高等教育學府的內部運作—由曾委員憲政負責。
- 六、高等教育學府與教育部及其他相關機構的關係—由沈委員君山負責。

其後，在第一期諮議報告書中，針對第一、二兩項議題提出改革建議，第四項議題則併入「綜合與特殊議題組」之「入學制度的改革」議題中。

84 年 5 月 13 日，本組第 13 次會議確認本組第二階段討論之議題，並提報 5 月 20 日召開之第九次全體委員會議，委員之分組亦配合調整，除正、副召集人外，本組包括孫震、黃鎮台、楊國賜、曾憲政、劉兆玄及鄧啓福等六位委員，繼續討論之議題包括：

- 一、高等教育資源與學費。
- 二、高等教育學府的內部運作。
- 三、高等教育學府的外部運作。
- 四、私立大學運作與發展。
- 五、專科教育定位與發展。

其中，前三項係延續第一階段未完成之議題，後二項則為新增。並分別委請萬其超教授就「高等教育學府的內部運作」、楊濬中教授就「私立大學運作與發展」及張一蕃教授就「高等技職教育的定位與發展」負責專題之研究。

在第二期諮議報告書中，針對「大學之運作」及「高等技職教育的定位與發展」提出改革建議。本組也邀請牟宗燦教授及毛高文先生分別就「學術自由、校園民主與倫理」及「文憑、學歷與人事任用陞遷」做專題報告並交換意見後，將結論納入本報告中。

以下就本組研討獲致的建議，彙整如下：

一、高等教育的數量需求與分類

傳統上以政府的人力規劃來評估高等教育數量的需求，存在諸多問題。不論從社會整體的需要或個人的需要觀察，國內高等教育的數量都有繼續擴充的必要。但在擴充的過程中，必須考量高等教育的多樣化，教育資源分配的合理化，以及社會上文憑主義的匡正等相關問題。

（一）高等教育數量的擴增

高等教育數量究竟應以何種速度增加，研究所、大學及專科之間結構如何變化，均不易決定，任何數量的規劃都不免失之武斷。原則上，應該是讓市場機能發揮數量調節的作用。但較為可行之作法，是由政府對公立學校加以規劃，而讓私立學校自由調節，政府應提供私立學校更大的辦學空間，鼓勵私人興學。

（二）高等教育的多樣化

隨著高等教育數量的擴增，高等教育應提供各種不同類型功能的學府，讓學生有更多的選擇。

1.我國高等教育學府類型與功能宜包括：

- (1)各種不同性質之大學，其功能以教學為主或教學與研究並重。
- (2)技術學院，其功能以專業技術教育為主。
- (3)社區學院，其功能包括教學、技術職業教育、服務社區等。
- (4)專科學校，其功能以職業技能的教學為主。
- (5)開放大學，其功能以運用隔空學習的方式進行成人教育為主。

各類型的高等教育學府，宜有不同的發展型態，各自發展其不同的功能，另應設計良好的制度，讓就讀各類高等學府的學生得以相互轉學。

- 2.技術學院宜逐漸發展為多元技術學院型態，其具規模者得改為側重實務教學與研究的大學。部份專科學校可考慮發展為發揮更多元功能的技術學院，也可改為社區學院。此外，亦可採籌備新設或改設方式，成立社區學院等新型態之高等教育學府，以接受現在或未來更多意欲接受不同型態高等教育的人口。
- 3.高等教育多樣化後，各校應有自主性的入學制度。入學制度有較大的彈性，使學生在人生的不同階段都有入學就讀的機會。現制之空中大學得採免試入學，以接受更多希望接受高等教育的人口，教學方式也可更有彈性，並視需要改為開放大學。
- 4.各類高等教育學府也應提供更多推廣教育、繼續教育及隔空教學機會，以滿足迅速增加的二次教育機會需求。其入學方式、課程內容、評量方式應更為彈性多元，以實現終身教育的理想。

二、教育資源分配的合理化

現階段國內高等教育經費來源，政府負擔的部分超過百分之五十五，不太可能繼續大幅擴增高等教育預算。隨著高等教育數量的成長，必將面臨資源不足的壓力，進而對高等教育品質造成不利的影響。未來發展，必須增加民間資源的投入、調整政府教育資源的分配、提供私立學校彈性經營空間，並逐步放寬學費的限制。

（一）強化高等教育的市場機能

近程：

- 1.公立大專校院之發展，由政府視國家需要規劃，目前暫停增設，新設立者逐年擴充至適當之規模。
- 2.高等教育量的擴充，應以運用民間資源為主，政府應減少私校辦學的障礙，以健全高等教育的市場機能。

遠程：

- 1.釐清公立大專校院發展的定位，做為核准未來公立大專校院增設及系所擴充之依據。
- 2.對私立學校的設立，考慮由「核定制」改為「報備制」。主管機關僅訂定設校最低標準，基於監督職責，應定期評鑑並將相關資訊公布。對於評鑑優良之私立學校予以「認可」，並承認其學籍。政府對未經「認可」之學校應隨時公布，作為家長及學生選擇之參考。

（二）擴大民間資源投入高等教育

- 1.引導學校重視募款工作及建教合作。

2.私人或企業對私立學校之捐款，應比照對公立學校捐款，享有同等稅賦減免之優惠。

3.政府應積極協助私立大專校院土地之取得。

(三) 調整政府高等教育資源的分配

近程：

1.調整公立大專校院之預算制度，實施「校務發展基金」，政府對公立學校的財務由「全額負擔」逐步調整為「部份負擔」，由學校自行籌募部份財源。政府只負擔公立學校基本的經常性經費，至於發展性之經費，除學校自行籌措外，政府之補助應配合政府之政策需求及學校之發展條件，做計畫之審核。

2.前述政府預算調整之經費，適度移撥增加對學生就學貸款的協助及對私立學校獎助之經費。

遠程：

1.成立「高等教育撥款委員會」或「高等教育委員會」，負責辦理政府對公、私立大專學校補助經費分配工作，並負責評鑑補助經費使用之成效。

2.如私立學校之設立，改採「報備制」，則對於經評鑑「認可」之私立學校予以獎助，除配合政府高等教育政策所採之計畫獎助外，可考慮採配額，按學校資源及辦學成效，做為分配補助經費之計算依據。

(四) 提供私立學校彈性經營空間

近程：

1.私立學校系所、科之設置及招生名額逐步自由化。初期以訂定

基本教育資源需求指標，來規範學校發展規模，學校可自行調整系所科及招生名額。

- 2.私立學校建立更透明化、制度化的財務運作與人事制度，以使社會對私立學校有更充分的信賴與支持。
- 3.加強辦理評鑑工作，根據學校本身所設定的發展方向與重點做為評鑑的依據，並公布評鑑結果。
- 4.私立大專校院之創校宗旨與發展特色各有不同，法律有關董事會之規範，應有較大之自主空間。董事會遴選校長之權，應受尊重。
- 5.私立大專校院各級單位副主管之設置政府應予尊重。

遠程：

- 1.私立學校系所、科之設置及招生名額完全開放。
- 2.輔導民間學術團體，辦理對私立學校之評鑑，建立多元化的評鑑模式，公布評鑑結果，做為社會對於私立學校認定及選擇的參考依據。

(五) 逐步放寬學費之限制

近程：

- 1.合理調整公立學校之收費，縮小整體公私立學校收費差額，以予私校合理的競爭條件。
- 2.擴大學費訂定之彈性，初期可讓學校有百分之三十的收費彈性，公立學校須經教育部核定，私立學校則由各校自行決定，但應在招生時對外公布其收費之依據及標準。

遠程：

- 1.在高等教育市場開放，學生有充分選擇就學機會時，公立學校之收費有一定標準，但可有百分之三十的彈性，私立學校學費則應完全自由化，但各校在招生時必需公布就學期間之收費標準及所提供的教育內容。
- 2.在學費自由化之同時，政府應提供各項就學獎助與貸款，以保障教育機會之公平及教育目標之達成：
 - ①就學貸款應完全開放，還款年限也應保留彈性。至於教育券的實施，應從整體教育資源的分配考量，避免造成「福利」的錯誤觀念，做仔細之評估。
 - ②對清寒學生、殘障學生提供足額之獎助學金或學費減免。
 - ③對於就讀就業市場較為弱勢之類科學生提供獎學金，鼓勵優秀學生就讀。

三、大學的運作

近年來，國內社會的民主化及自由化潮流，直接影響教育體制的運作。民國 83 年〈大學法〉修正公布，揭示尊重學術自由及大學自主的理念，對國內大學教育的發展，更產生深遠的影響。在新舊制度轉換的過程中，不免產生許多調適上的困擾。如何建立大學運作的制度與規範，以追求大學教育水準的提昇，本組分就大學的外部運作及內部運作兩部份提出建議。

（一）大學的外部運作

大學與政府的關係，必須以發揮大學功能及促進社會利益為前提。

1.釐清自主的範疇

現行〈大學法〉及其他相關法令中，並未明確釐清大學自主的範疇。大法官會議三八〇號釋憲案，對〈大學法施行細則〉所定大學共同必修科目逾越〈大學法〉之認定，凸顯出政府與大學在認知上的衝突與差異。大學事務應予學校自主權者包含學術專業自主、人事自主及有條件之財務自主。人事自主、財務自主在大學內部運作中一併討論。至於在學術專業方面，包括課程自主、招生自主及學位授與等學術專業範疇內之自主權，需要專業知識，且各校之規範亦未必盡求其同，政府應充分放權，由學校自行決定。政府僅應在必要法令之制定、全國教育發展之規劃、教育資源的分配上擔負主導的責任，並依據法令扮演監督的角色，其餘事項應尊重大學自主。

2.公立大學法人化

公立大學未來可研究朝向法人方向規劃，以確立公立大學自主的法律基礎。公立大學成為法人後其相關的定位、權利、義務也應一併透過法制化加以釐清。在此之前，則可考慮先在公立大學成立董事會，代替政府監督審議經費運用、遴選校長及其他學校重要發展等事項。然後透過立法，使公立大學法人化。

3.教育行政體系的調整

基於尊重大學的專業自主，教育部在規劃大學教育政策、制定重要教育法令、議決教育資源分配等事項，應建立專業諮議的制度。透過高等教育委員會以超然之精神及合議方式，提出有關事項之建議，教育部長應予尊重。如此，當可提昇決策的品質，避免受到外來不當因素的干擾，委員會的組成及運作方式均須審慎規劃後，予以法制化。

4.大學的評鑑

大學自主的目的在於提供國民良好的高等教育機會及提昇國家的學術水準。故對於專業化的評鑑制度應加速規劃，評鑑應根據各校的發展特色訂定標準，教育部宜輔導民間學術團體，建立多元的評鑑制度。另一方面，應建立各校年度工作報告的制度，學校透過自我評鑑，將年度工作成果公布。

（二）大學的內部運作

1.校務會議的定位與教授治校

〈大學法〉規定「校務會議為校務最高決策會議」，但按現行體制，校務會議成員包含教職員學生等，動輒百人以上，而所有校務，無分行政學術，均可在校務會議討論，議事必然冗長，決策未必盡善，並不利於大學的發展。在近程方面，校務會議之權責宜予釐清，應著重於學校重要發展方向，而不應涉及具體行政措施；在遠程方面，大學應法人化。校長綜理校務，學校辦的好壞，由校長向董事會負責。學校之內部運作，應確立教授治校的原則，但其實踐採分治（Shared governing）方式，學術與行政體系分工合作，各有不同的運作方式：在學術體系方面，由教授組成學術評議會，就學術發展提供校務的諮議意見，校長應予尊重；在行政體系方面，則透過行政組織體系的運作，支援教學、研究與服務，以有效發揮大學功能。因而學校行政單位和校務會議間可以由制衡轉為良性互動互補。學生對於其本身事務，應有參與管理與決策之權，對於一般校務，則應有提供意見之管道。

2.大學組織的調整

現行〈大學法〉對於大學內部組織的設定過於僵化，無法

因應各校不同的需求，更難彈性適應社會的變遷。未來修正〈大學法〉，應儘量減少對大學內部組織的規範，讓各大學有更大的彈性空間。各大學系所及研究中心的設置也應具有彈性調整的機制，因應社會變遷及學校不同階段的發展需求。各校應根據全國性的外部評鑑及內部的自我評鑑做為調整的依據，對於無法因應社會需求之系所予以裁併，對於缺乏效率之機構予以重組。教育部在不涉及增加政府財務負擔的前提下，應充分尊重各校組織調整的需求。

3.人事自主

人事與財務自主是大學自主的基礎。大學教師在強調其專業化的原則下，必須採行「公、教分途」。教師的人事制度無論在編制、任用、待遇、考核均應有充分的彈性，並祛除制度性過多的保障。政府可透過總額人事費的管制，讓公立大學在額度內的運用有充分自主性，不受編制及統一敘薪的限制。更重要的是，大學在掌握人事自主權時，應建立教師長聘、停聘制度，產生適當的競爭壓力；同時應該建立更合理的學術行政主管遴選制度與程序，以免流於世俗選舉文化的型態。

4.財務自主

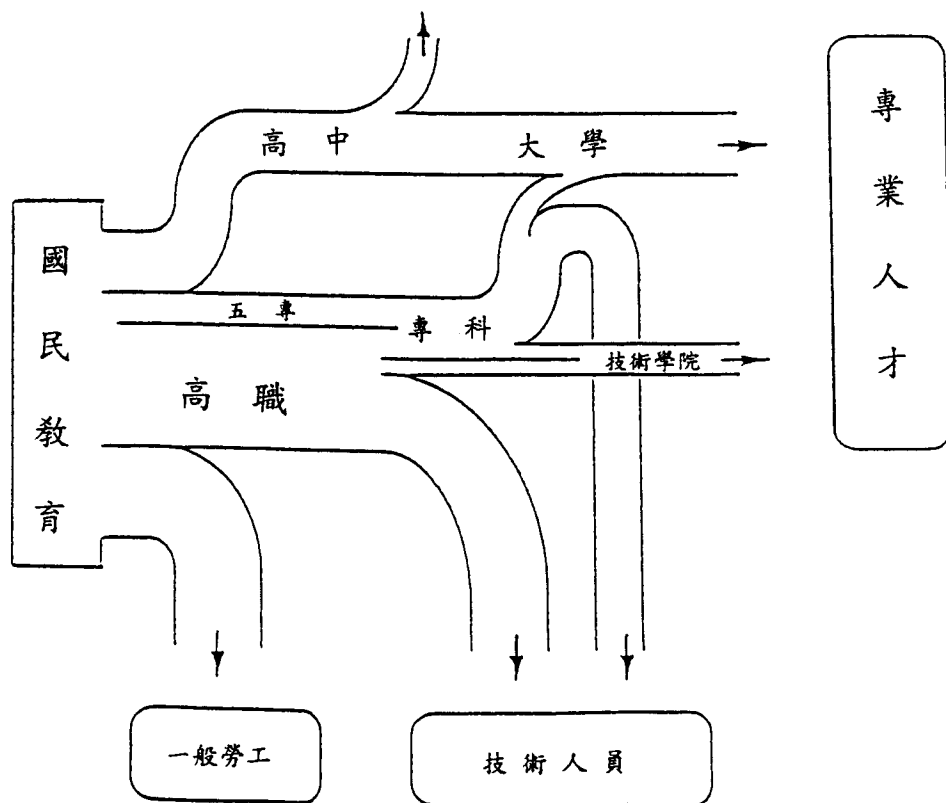
賦予大學財務自主的權力，以及財務規劃的責任，有其必要。但也不宜因過於強調財務自主，而使學校脫離教育的基本責任。目前推動的公立大學校務基金制度宜採漸進方式，加強宣導，並釐清基金運作的彈性與規範。同時各校也應該建立校內全體教職員財務責任的觀念，提出節約經費的具體誘因與辦法，建立現代化的財務管理系統，重視經費使用的效益。現行國科會委託研究計畫管理費編列標準，應合理提高，以落實真正財務規劃的精神。

5.學術自由與校園倫理

學術自由是大學追求學術發展與成就不可或缺的條件。但學術自由是一種有條件的權利，必須符合對社會的責任。各大學應釐清教授的權利與責任，並闡明師生倫理的基本原則、專業倫理的基本規範，宜根據各校的發展特色與傳統制定，並明載於教師手冊中。

四、高等技職教育的發展

我國現行的學制系統，可以利用圖一類似公路系統圖模擬示意。由此一系統圖中可以看到專科學程實居於一樞紐地位，而整個系統不能暢通的問題，許多也是因為此一樞紐地帶發生阻塞所引起。為促成「多元」、「良性競爭」之高教生態，高等技職教育的發展，可採行以下策略：



圖一 現行學制系統示意圖

- (一) 我國高等教育的量必須擴充。其擴充應以運用民間資源，且以發展側重實務性教育之校院為主。同時政府應減少民間興學的障礙，以健全私校之彈性經營空間。
- (二) 政府應儘速導引實務性大學之發展，如「專校改制技術學院暨附設專科部」等措施之施行，建立實務性教育的尊嚴與社會地位，促使高等教育的功能多元化。
- (三) 惟有社會與就業市場認同，技職教育才可能健全發展。故現階段技術學院（大學）之基本設校標準，仍有訂定之必要。但校地面積之限制應可合理放寬，改採部分得以校舍面積取代之要求。
- (四) 配合產業發展對各種實務操作技術人力的需求，專校及實務性大學的學制及學程，應更多元而有彈性，以提供在職人員繼續教育之途徑。
- (五) 建立多元化師資審查體系，重視實務性師資之實務能力。
- (六) 前節（大學的運作）所獲致之建議，如公立學校法人化、教育行政體系的調整、學校組織的調整、人事自主、財務自主等等，亦可考慮其適用於專科學校的可行性。

五、文憑主義的導正與上進管道的多元化

過去以單一教育體制選擇菁英人才的高等教育制度過於簡化，造成文憑主義的盛行。政府機關人事制度以學校文憑為取捨人才的標準，更激化了社會上盲目追求升學的熱潮，形成學歷代表就業期望的錯誤觀念。隨著高等教育數量的擴增及多樣化發展，文憑所代表的意義將愈趨多元，而未來文憑的價值和意義將取決於業界及用人單位。

- (一) 建立文憑多元化的體系，按不同的學程，而有不同的文憑，代表不同的意義。此一部分，可從技職教育體系開始做起。

- (二) 政府應宣導矯正「高學歷、高失業率」的偏差觀念，學歷與個人的就業並無必然的關聯性。同時政府也應提供更充足的就業市場資訊，使學生在選擇就學時，降低對未來就業的不正確期待。
- (三) 政府機構在考試、用人、陞遷時，儘量減少以文憑為取決的單一或主要依據，文憑應非參加各種國家考試之必要條件。
- (四) 目前在公務人員體系中，政務官負責政策的擬訂；常任文官則代表政府執行公權力，其遴選過程自應嚴謹。但技術人員，負責的是專業，不執行公權力，應不屬常任文官。
- (五) 強化專業證照之公信力，將學位文憑與專業證照分立，肯定專業證照的價值。

參考文獻：

毛高文等：文憑、學歷與人事任用升遷。高等教育組第 23 次會議記錄，
84 年 12 月。

行政院教育改革審議委員會：第一期諮議報告書，84 年 4 月。

行政院教育改革審議委員會：第二期諮議報告書，84 年 11 月。

牟宗燦：學術自由、校園民主與倫理，84 年 12 月。

沈君山：政府與大學之運作關係。教改通訊第八期，pp.10-12，84 年
5 月。

沈君山：大學之運作。教改通訊第十五期，pp.16-19，84 年 12 月。

黃鎮台等：高等教育資源分配與學費，85 年 3 月。

張一蕃：專科及高等技職教育研究，84 年 10 月。

萬其超：高等教育學府內部運作，84 年 6 月。

萬其超：有關高等教育的運作，教改通訊第十五期，pp.19-20，84 年
12 月。

楊濬中：私立大學校院之運作與發展，84 年 12 月。

第七節 教育體制改革相關立法原則

教育部組織法

壹、前言：爲什麼要改革〈教育部組織法〉

台灣教育問題面臨必須改革之困境，政府的過當管制為其主要原因之一。因此，教育「鬆綁」乃成為各界之共識，也是本會最先確立的教育改革重大方向。所謂「教育鬆綁」，乃是要鬆去政府對教育活動的不當管制。政府管制何者為「當」，何者為「不當」，必須根據政府管制原則。我國〈憲法〉提供了相當符合政府管制原則的條文，因此界定管制之當與不當，可以回溯憲法與法理。

根據〈憲法〉第十一條「人民有言論、講學、著作及出版之自由」，講學是人民的自由權利。而講學即屬教育活動；因此，教育活動是人民受憲法保障，是「除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、……，不得以法律限制之」(第二十三條)的基本人權。又，〈憲法〉第一百零九與一百十條規定省縣「立法並執行之」的事項，第一款開頭即分別是「省教育」與「縣教育」；而第一百零八條規定由中央「立法並執行之，或交由省縣執行之」的有關教育事項，只有第四款的「教育制度」。由此可知，教育乃是人民的基本權利；若政府要做，也是地方政府的固有事務。準此，我們可將政府對教育之不當管制，概分為兩類：一類是「政府介入教育之實質運作與內容」，造成對人民基本人權的不當限制；另一類是「教育部介入太多地方事務」，造成中央對地方自治權的不當限制。

要找出當今台灣教育管制最根本的法源，則非〈教育部組織法〉莫屬。根據該法第一條規定：「教育部主管全國學術、文化、及教育行政事務」，第二條「教育部對於各地方最高行政長官執行本部主管事務，有指示、監督之責」，以及第三條「教育部就主管事務對各地方最高行

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」，教育部獲得未加適當節制的權力，嚴重違反〈憲法〉保障人權與地方自治精神。因此，教育要鬆綁，必須先改造〈教育部組織法〉。

貳、〈教育部組織法〉的問題癥結與改革原則

一、問題癥結

教育部對教育的不當介入，不論是否肇因於主事者的善意，或被動因應社會各界的希求，都在〈教育部組織法〉未加節制的過份授權，而得以實現。檢討〈教育部組織法〉，可發現下列五點不合憲、不合理的設計：

1.違反憲法精神的條文

〈教育部組織法〉的第一至第三條，不當授予教育部對全國教育文化事務廣泛的權力，直接違反〈憲法〉保障基本人權與地方自治精神。

2.以法律命令擴權

透過各種教育相關法律對教育部的「空白」授權，教育部得以頒布許多的「法規命令」，直接深入全國教育事務。

3.以職權命令擴權

教育部各相關司、處、室，往往也能發布許多與其職權有關的「職權命令」，干涉各級教育的實質運作。

4.設置不適當單位

教育部內由於歷史因素設有「學生軍訓處」之類不符教育理念的單位，深入各級學校影響教育內涵。此外，教育部另依其他單行條例，先後設置諸如教育部訓育委員會、醫學教育委員會、國立編譯館等單位；

這些單位的設立，或有時代背景下的階段性任務，但卻也在某些方面涉入教育實質、違反教育中立。

5.重集權少服務

教育部的行政單位組織重事權集中與統一規定，欠缺協調服務以及資訊提供之單位。

二、改革原則

教育部透過〈教育部組織法〉這五點設計，直接間接違反〈憲法〉在教育活動上保障人權與重視地方自治的精神。有鑑於這些違反憲法精神的不合理設計，〈教育部組織法〉加諸於教育的管制必須加以鬆綁。我們建議以下列兩個原則，改革〈教育部組織法〉：

1.回歸憲法

〈教育部組織法〉必須回歸憲法的兩點基本精神：一是體認「教育是人民的自由權利」的前提，非有足夠充分之理由，政府不應介入教育事務；二是尊重地方自治精神，教育是地方性的事務，非有全國一致之性質者，教育部不應介入。在此原則下，教育部之職掌應有明確規範；凡非明定職權的教育事項，概屬於人民與地方政府之權限。教育部內部組織，亦應依此原則裁撤、重組或新設。

2.區分適法監督與專業監督

鬆綁之後，教育活動仍要有所制衡與監督，包括適法性與專業性。在適法監督方面，教育部應負起其為全國教育行政主管的角色，在行政中立的精神下，透過行政程序的規範，對各種教育活動執行其負責的適法監督。在專業監督方面，基本上應尊重教育單位的專業自主性，當政府有介入必要時，則以專業審議委員會負責專業監督。在此一原則下，教育部採首長制而非合議制。

參、〈教育部組織法〉的改革重點

依據以上兩點改革原則，並針對〈教育部組織法〉五點違反憲法精神、不合理的設計，改革〈教育部組織法〉應從下列四點著手：

1. 明定教育部職掌

教育部的職掌，理應回歸〈憲法〉第一百零八(中央政府事項)、一百一十一條(中央與地方權限分配原則)、及第十三章第五節(教育之基本國策)的規範。並依第一百零九、一百十(省縣自治事項)、與一百一十一條之精神，凡非中央政府明列之事項，均為地方權限。具體而言，教育部掌理下列事項：

- 一、教育制度之規劃設計。
- 二、對地方教育事務之適法監督。
- 三、協調或協助全國性或跨省、市性之教育事務。
- 四、中央教育經費之分配與補助。
- 五、設立並監督國立教育機構。
- 六、執行教育統計、教育評鑑與教育政策研究。
- 七、促進教育事務之國際交流。
- 八、依〈憲法〉規定對教育事業、教育工作者、少數民族、及弱勢群體之教育事項，提拱獎勵、扶助或促其發展。

前項列舉以外之教育事項，除法律另有規定外，其權限歸屬地方。

2. 設教育專業審議委員會

為使權責明確，教育部仍為一首長制，但輔以若干獲有相當程度授權、具專業取向、依一定法律程序設立之審議委員會。審議委員會除了各種專業審議之外，並負責審議所有其他相關法律對教育部之授權。審議委員會之決議，經教育部長核定後交相關司、處、室執行；部長亦得

在「負政治責任」下予以否決。依憲法精神與教育性質，教育部應設置之審議委員會，有「撥款審議委員會」、「高等教育審議委員會」、「學校教育及課程審議委員會」，以及其他依法律設置之審議委員會。其中，撥款審議委員會因職權重大，其審議程序及標準，應另以法律定之。

3. 規範行政程序

教育部各司、處、室發布職權命令，應訂立行政程序以之規範。行政程序可依以下精神訂定：教育部及其相關單位，依據法律之授權訂定各項命令、規則或標準時，應舉行聽證，主動以書面通知或依聲請邀請有關機關或利害關係人，參加聽證及給予言詞表示意見之機會，並依聽證會之記錄作成決定。

4. 重整部內組織

教育部內之組織，應依教育部明定之職掌，重新規劃。其中，由於地方固有職權之教育事務應回歸地方，原國民教育司與中等教育司之業務大量萎縮，且為將職業教育與普通教育一視同仁，故應將技術司與國教司及中教司等合併為「學校教育司」。社會教育則應重新定位為推動終身學習的教育，因此社會教育司可改為終身(或生涯)教育司。另外，應設立「地方教育服務處」與「教育統計資訊中心」，以促進教育資訊之流通，協助輔導地方教育活動，並負責教育統計與研究、教育評鑑、教育政策與制度之設計等。

此外，因應教育部內司、處、室的調整，與專業審議委員會的設立，教育部職掌也依〈憲法〉而作明確規範，故部內若干單位勢必要考慮裁撤或另做處理。例如，軍訓室與訓育委員會過去負擔特殊任務，已無法為社會接受。學校軍事教育如果仍有必要，應該以自願方式，由國防部另謀新制；學生訓育應轉為生活輔導，回歸到一般的學校教育事務，皆不必在中央部會設置專門單位。體育司目前負責不少非教育性事務(例

如高爾夫球場），本不屬教育部職掌；而就學校體育而言，過去以培養體育明星的作法，從各種國際體育競賽的表現上，也證明成效不彰，應做全盤檢討。原來體育司所轄非學校體育事務，世界各國在中央教育單位內建制者，多屬落後國家。未來全國體育活動可考慮由民間負責或在教育部外另行建制（例如體育部）；學校體育則應回歸教育，在五育均衡的原則下，由各相關司處負責。國立編譯館的教科書編輯業務，在統編制改為審定制後，可以把工作交給民間；少數特殊且缺乏市場的教科書，也可由相關司處委託編輯即可，不必單獨設館。至於翻譯工作，若仍需政府介入，也應由文建會或其他單位負責。類似的檢討，還應包括國語推行委員會、醫學教育委員會、僑民教育委員會、教育研究委員會、國民體育委員會、學術審議委員會等。原則上，教育部內由於歷史因素設立之諸多單位，應就其設立宗旨，檢討在當前時代背景之存在必要。其有存在之必要者，若符合教育部明定職掌範圍，可將其業務移交由相關司、處、室；若非教育部職掌，則應安置在適當部會或另行建制。

最後，由於過去〈教育部組織法〉的不當設計，為落實教育鬆綁，勢必要有大幅度的改革。教育改革過程中，對原有單位與人員之調整，應有過渡時期之考慮。但過渡階段的調整、協助、優遇甚至妥協，不應犧牲教育改革的理想目標。

學校教育法

壹、學校教育問題的根源

近數十年來，台灣的中小學教育日益偏離常軌，產生了一些廣受物議的問題。要言之，這些問題包括：(1)教育目標受到扭曲，「智育掛帥」取代了「五育均衡」；(2)課程標準形同具文，連「按課表上課」在三令五申下都難以貫徹執行；(3)標準教材內容僵化，參考書、測驗卷取代了教科書；(4)教學常規無法維持，違規補習極為嚴重，補救教學變成優秀學生的補強教學；(5)教育方法不當，違反教育原理，考試領導教學、管教過當、體罰盛行；(6)教育結果惡化，校園暴力充斥、校園毒品問題嚴重、近視率上升。

這些問題不僅常是新聞媒體上的熱門話題，而且也見諸官方文書，成了教育改革上的重要焦點。仔細檢視前述的諸問題，除了「社會風氣」或有影響外，更直接的教育問題根源可能有兩個，其一是，教育從業人員的專業能力與專業倫理問題，其二是學校體制問題。從教育改革的角度來看，社會風氣的改革既非教改會短短兩年的工作所能為功，亦非「以民為主」的現代民主政府所宜過份強調。因此，師資改革與學校體制改革便成了改革者應予注意且可以致力的改革目標。

從體制的角度來看，今天學校教育問題的主要根源可能有以下幾項：

1.僵化的科層結構

就整體教育體制觀察，台灣的教育組織從教育部到地方各級學校，是一個體系嚴密的科層組織。學校成為科層體系的一環；校長的角色更接近「局長的部下」、「教師的長官」，比較不易發揮「教師的領導者」或「教育家」的角色。

2.侵犯專業與自主

有關鬆綁的研究顯示，在身分上應屬於「法律監督與行政支援單位」的教育部，長期以來不斷地經由各種行政命令與委任立法，去管理全國的中小學。這些管理不僅涉入了學校的組織、人事，規範了學校人員行事，而且具體、深入地干預學校的教學活動，形同指揮每個國民學校的教師，同時辦理一套全國統一的教育活動。是以在當前的中央政府管理下，校長與教師的專業自主確實難以發揮。

3.校內權責不清

教育雖然是發生於師生之間的傳授與學習，但當老師帶領學生進行教育，這班師生所處的學校環境，便會深刻影響到教育的效果。這個學校環境包括校內的硬體設備，以及更重要的學校規章制度。同樣地，當校長領導一所學校從事教育活動，會影響到這所學校教學成果的，則有學校內部的制度以及校外的環境因素，包括社區的特色與各級政府的教育法令規章等。過去學校教育之所以發生各種問題，其重要原因之一即在規範學校角色與校內權責的法令規章制度不夠明確，致使校長與教師缺乏應有的責任與權利。這些問題包括：誰是學校的主體？教師應擁有什麼樣的教學自由？誰來監督教師？家長在學校教育中的角色定位是什麼？誰為學校的教育成敗負責？

4.學習權未受重視

依據現代人權思潮與教育理念，學校教育應以保障學生的學習權為最高指導原則；而為維護學生學習權，學校應有專業自主權，教師應有教學自由。過去教育部視學校為科層組織的一環，以行政命令指揮學校教育活動，侵犯教育的專業自主，其結果卻是學校教育的走樣，治絲益棼。

貳、學校組織的重整與〈學校教育法〉

根據我們對中小學教育問題的分析與探討，要解決學校教育孳生累積的各種問題，應從檢討教育的法體制著手，重整並釐清學校內各種權利責任關係、學校組織、及運作規範。目前我國高級中等以下學校教育，乃由教育部分別以〈國民教育法〉、〈高級中學法〉、與〈職業教育法〉等三部法律及其相關行政命令規範。為了減少重疊的學校法令，並期能透過地方自治與學校組織成員間權責的適度規範，增加學校辦學彈性、提升校園活力、達成學校教育的目標，我們建議重建一部〈學校教育法〉，取代原有的三部法律。理由如次：

- 1.原來以縣（市）辦國民教育、省（市）辦高中高職的制度規劃，在教育鬆綁與地方自治的原則下，已不合時宜；況且，未來教育體制改變，國民教育亦可能涵蓋高中高職。因此，「國民教育法」並無單獨立法的必要性。
- 2.原來基於高中、高職教育分流，需要〈高級中學法〉與〈職業教育法〉分別立法；但有關教育鬆綁的研究顯示，人力規劃對教育的強制分流既缺乏正當性，過去的強制分流也從未建立在客觀的研究評估上，未來面對快速變遷的資訊社會，加強全體學生的通識教育與職業薰陶，已成為必然的發展趨勢，因此，職業教育單獨立法的前提亦已消失。
- 3.原有三部學校法律，主要規範學校的「行政組織」，內容重疊性高；以新的〈學校教育法〉統籌之後，需要特別針對各種學校規範的項目極為有限。
- 4.在確定教育原屬地方政府固有權限後，學校事務有賴教育部掌理職權縮小、部內組織簡化編制；因此，必須以中央法令加以規範的項目減少。

- 5.以學生學習權為核心的學校教育，學校應有專業自主與教學自由；以單一的〈學校教育法〉規範各級學校教育，可以更適切地強調此種基本理念。

〈學校教育法〉是以公立高級中等以下各級學校為規範主體。私立高級中等以下學校應享有更自由的教育空間；此宜在〈私立學校法〉明定。其他學校教育之規範，則應另以法律定之。

參、學校體制改革的基本原則

以下謹就學校體制改革，提出以〈學校教育法〉取代原有立法的「改革原則」建議，並以〈學校教育法草案〉例示的條文為附件（參見附錄 14），以作為對照參考。

1.學生學習權保障原則

〈學校教育法〉應以學生學習權為立法核心。為保障學生的學習權，學校應合理設定教育目標，提供適合學習的環境，建立對學生基本人權與學習權的制度性保障；而且，當這些保障引起家長疑慮時，應允許家長擁有子女教育的選擇權。具體而言，為「保障學生學習權」，宜做如下的體制性安排：(1)國民教育的目標，應強調學生身心的發展、對基本人權與自然環境的尊重、及有效參與民主社會能力的培育。(2)學生接受教師指導與校規規範時，其在學校的基本人權、學習權與民主參與權，應受保障。(3)學校應以小班小校為原則，並實施常態編班，以建立人性化的學習環境。(4)中央政府應補助國民教育經費，以保障教育機會均等及促進地方教育均衡發展。(5)學生成績考查應以有益於學生學習的方式為之，其辦法由學校按學生學習上的需要自訂。(6)學校「操行」或「德育」之評量，應由教師就學生之具體行為表現及事蹟，作成綜合描述與建議，避免用籠統之道德性評語，或採用抽象之等第或分數。(7)明文規定懲戒不得對學生身體與心靈，造成侵犯或損傷，並

應明定申訴及救濟管道，以進一步維護學生人權，並培養尊重他人與民主法治觀念。

2. 學校專業自主原則

學校的事務應儘量由學校自行作主；教育主管機關及各級教育行政機關應在維護學生的學習權之前提下，對學校居於監督與協助的地位，尊重學校教育的專業自主。有關「專業自主原則」的具體主張，包括：(1)教育部只宜就設校及學校編制訂定「最低標準」，而非「統一標準」，以尊重設校之各級地方政府自治權，保留辦學的彈性空間。(2)學校應受主管機關之監督、評鑑，並在必要合理範圍內，配合主管機關之統計工作。(3)明定校務會議有權議決校務發展計劃、學校各種重要章程、重要單位之設立與存廢，以及其他由校長提出之重要校內事項，以體現學校自主精神。(4)在「課程標準」方面，教育部負責制定國民教育之「最低課程標準」，各級地方自治團體得就部訂最低標準增訂之，高級中等學校之最低課程標準分別由設立之教育行政主管機關訂定之；然不論國民教育或高級中等教育，教科書之擇用權均在學校。

3. 彈性組織原則

為了維持學校組織之彈性，以期各地方能各自發展適切的學校運作模式，中央政府僅需規定學校的最基本組成單位，其餘部份則允許學校在一定的經費編制下，自行增減調整。另外，基於資源的有效利用，應允許地方政府或鼓勵學校設置數校共用的行政單位。「彈性組織原則」的具體主張，包括：(1)學校的基本組織，包括：校長、校務會議、教務處、學生事務處、行政處；生活指導除了學生事務處內設之專業輔導與諮商人員負責外，應屬所有教師之教育工作。(2)在基本架構上自訂校內組織：學校校務會議得在預算範圍內自訂學校組織規程，並自行在基本組織架構上變更或設置其他學校單位。(3)共同設置行政單位：地方政府或學校得設置數校共用的行政組織及人員，共同使用管理設施及

設備；其所節省之經費得由地方政府用於獎勵學校或由學校自行運用於教學之發展。

4.權責區分與多元參與原則

校內組織應有明確的權責區分，並促進多元參與教學活動。學校體制改革必須包含校內各項權責的釐清，以避免有權無責或有責無權，並明定教師、家長、社區參與校園決策的管道，以促進多元參與。同時，也要明定教師與學生在學校的權利義務，以確立合理的師生關係。「權責區分與多元參與原則」的具體主張如下：(1)確立校長責任制：明定對學校教育負成敗責任，校長對教師的教學及服務有協助、監督及評鑑之責，校長並應提出校務發展計劃；此外，為推動校務，校內一級主管應由校長選任，人事與會計主管之派任，則應經校長同意。（另在〈教師法〉應有配合賦予校長對應於責任的權限。）(2)為了減少官僚體系對校長的影響，應將目前的校長「派任制」改為由遴選產生，並規定校長卸任時有權回任教師，「遴選」辦法由地方政府訂定之；校長一方面受主管機關的適法監督，另一方面受校務會議的專業監督。(3)明定教師、職員與家長代表，為校務會議之成員；學校家長會應有法律地位，並享有對學校教育的「課程建議權」、「教科書與教材之參與決定權」、「教育方法之協商權」。(4)社區代表應有參與學校校務的管道。(5)明定學生在校的權利與義務，以協助建立合理的師生關係。（另在〈教師法〉明定教師之權利義務。）

教師法

壹、前言

目前規範中小學教師的法規，主要為〈師資培育法〉、〈教育人員任用條例〉與〈教師法〉三部法律，以及根據這三部法律頒布的細則與行政命令。由於師資培育制度的改變以及公教分途制度的建立，近年來立法院陸續修改了〈師資培育法〉（1994，1996）、〈教師法〉（1995），及其施行細則。1985年修正的〈教育人員任用條例〉，也因〈大學法〉的修改（1994）而必須再修改。惟因制定的時間不同、負責的單位各異、個別法規適用的範圍過分狹窄，以致相關的法律常有重複規定、內容不一致，或違反民主、開放及專業化原則的現象。有鑑於此，有關中小學教師的相關法規應加以通盤檢討，並配合其他教育法體制的重建，做積極性的改革。

貳、現行法規的檢討與中小學〈教師法〉的重整

仔細檢討法規的內容，可以發現規範中小學教師的三部法律，大致分別就教師的職前教育、任用，及服務三個階段加以規定。可是這三個階段有其連續性，勉強切割的結果，在銜接處容易出現重複規定或彼此不一致的現象。例如，1995年修改〈教師法〉時，將第五、六、七、八條有關中小學教師的初檢、實習及複檢之規定，修改成與〈師資培育法〉（1994）第七、八、九條內容相同。但〈師資培育法〉第七條經由立法院於1996年再修改後，又與〈教師法〉第六條產生矛盾現象。再者，〈教育人員任用條例〉中第十二、十三、十四條有關中小學教師任用資格的規定，以及第二十六條有關教師的任用程序，亦與〈教師法〉規定重複，惟其內容卻不甚一致。

其次，〈師資培育法〉是於1994年因應中小學教師培育多元化之需求，由〈師範教育法〉修改而成。但因轉化間新舊觀念雜陳，以致仍保有若干「師範校院」特殊條款；未來師資培育以教育學程一體規範，

師範校院保留的特殊條款並無存在必要。若把這些條文刪除，再把與〈教師法〉重疊處，以及前三條及最後三條無實質內容的條文不計，則〈師資培育法〉條文所剩無幾；且在這有限的條文中，又有多項條文委由教育部制定辦法。因此在相關法律的規範下，〈師資培育法〉實不足以自成一部法律。再就〈教育人員任用條例〉而言，除了教師任用部份之外，有校長、社教人員、學校職員及研究人員之任用規定。其中社教人員及學校職員均屬於公務員範圍；研究人員事實上並非教育人員，置在〈教育人員任用條例〉內規範頗為勉強，且細究其內容，則只有一條「準用本法」之規定。因此，所謂〈教育人員任用條例〉有關中小學部份，實質上只剩下校長的資格、任用程序等等較為重要而已。

基於以上之檢討，我們建議廢除〈師資培育法〉，將其重要內容納入〈教師法〉，並將〈教育人員任用條例〉中有關教師的部份抽出，同樣併入〈教師法〉加以規定。〈教育人員任用條例〉有關技藝人員之聘任，可涵蓋在〈教師法〉；其他人員則應分屬一般公務員或其他法律規範。原〈教師法〉中有關專科以上教師之資格審定與發證，應交還各校負責，不必在〈教師法〉內規範。以此原則修訂〈教師法〉，則新〈教師法〉不但可以取代原有的〈教師法〉、〈師資培育法〉與〈教育人員任用條例〉，而且構成一部規範高級中等以下學校教師的完整法律：從師資的職前教育、資格檢定、任用、服務，到退休為止，做系統的規定。

修訂後之新〈教師法〉，主要以公立高級中等以下學校、幼兒園及特殊教育學校之專任教師為規範對象。兼任教師之「資格檢定」，適用本法。已立案之私立高級中等以下學校、幼兒園及特殊教育學校專任教師，除〈私立學校法〉之規定外，適用本法。公立及已立案之私立專科以上學校之專任教師，除〈大學法〉與〈專科學校法〉之規定外，其「權利義務」等，適用本法。代課與專業及技術科目之「教師資格」，由教育部另訂之；其「聘任」適用本法。研究人員及其他專業人員，若無適當之法律規範，亦可局部適用本法。

參、主要修改內容

以下就〈教師法〉之修改內容，分成「職前教育」、「資格檢定」、「聘任」、「教師權利義務」、「進修研究」及「教師組織」等六部份，逐項說明。〈教師法修正草案〉例示附後（參見附錄 16），以供參考。

一、職前教育

1.現況檢討

依〈師資培育法〉第七條之規定，實施師資職前教育的大學包括四種：師範校院，大學教育院系所，教育學程，與國內外大學之教育學分。但這四種大學彼此間多所重疊，截然劃分本屬不宜；且其規定亦有諸多不合理之處，包括：強迫師範校院學生必須修習教育學分，設有教育院系所之大學即不得再設教育學程等。另外，〈師資培育法〉第四條第三項規定「教育學程係指大學校院所規畫經教育部核定之教育專業課程」；這種中央集權式的師資培育方式，也有待鬆綁。〈教師法〉固然應對教育學程中各領域的總學分數加以規範，但其課程內容則應容許各大學自訂。因為，大法官既已解釋教育部規定大學共同課程為違憲，則教育部直接規定教育學程的「內容」，自亦不妥；但即使在將師資培育制度開放的日本，其〈教育職員免許法〉仍然定有中小學教師在大學應修各領域的學分數，美國各州亦有類似的規定。

2.改革建議

基於以上之理由，我們對中小學教師之職前教育的具體建議，有：

(1)師資培育的各類職前教育機構，均應以「教育學程」適用之，不必有差別規定：即有意培育中小學教師的大學，均應設置「教育學程」專責單位培育之。(2)教育部應就教育學程有關「設備與師資之設置基準」加以規定；在部內並設置「師資培育審議委員會」，負責本法授予教育部有關師資培育、資格檢定、進修，以及其他相關之專業審議。(3)教

育學程依幼兒園、小學、中學與特殊教育四種，各包括二類課程領域：一類是「教育課程」（特殊教育教師再加修「特殊教育課程」）；一類是各種任教「學門課程」（小學與幼兒園採不分科教育之師資，則修習「教學基本課程」）。〈教師法〉應對各種各類領域「學分總數」加以規定。(4)相關「教育學程」的課程內容，基於大學自主與落實師資培育之開放與多元化，應由大學自行訂定。(5)中小學師資之培育以自費為原則；但為鼓勵特定教師之培育，教育部得兼採公費並設置師資培育的各種「獎助學金」。(6)設有教育學程之大學，得設附屬或實驗學校與幼兒園。

二、資格檢定

1.現況檢討

依現行〈師資培育法〉及〈教師法〉之規定，教師資格檢定分初檢、實習及複檢三階段：初檢以檢覈方式辦理；實習一年；再經複檢後發給證書。又，師資之實習與資格檢定辦法由教育部定之；教師合格證書由教育部統一頒發。此種檢定過程無甚爭議，但其檢定方式則與師資培育之開放多元宗旨互相違背。

2.改革建議

我們主張教師資格檢定仍應包括初檢、實習與複檢三個階段。但現行的教師資格檢定方式，有二個問題應加檢討：一是「檢定」是否需要校外單位的考試，二是「教師證照」應由誰來頒發。我們對「檢定考試」與「證照發放」，建議兩種處理方案（參見附錄 16）。

第一種方案（甲案）是多數委員贊成的做法。此一方案強調初檢必須經過學校以外單位的「考試」，並建議由省市教育主管單位舉辦。採用這種做法，一方面避免培育之大學自行發放證照可能產生的角色衝突，消除師資培育浮濫的疑慮，另一方面也避免由教育部統一頒發之中

央集權。在此考慮下，建議教師之實習資格（初檢考試）、實習、複檢與證書頒發等，均由省市教育行政主管機關負責。實習教師之權利義務與實習辦法，則由教育部定之。

第二種方案（乙案）是少數委員支持的做法。此一方案強調市場機能，主張檢定過程不必再經校外考試，而由設有教育學程之大學，負起培育中小學教師的完整責任；亦即，包括課程設立、初檢（實習教師資格）、實習、複檢與教師證書，均由各大學辦理與頒發。教師證書全國適用。在此制度下，並不排除教育行政當局或民間教育專業團體再舉辦另外的證照檢定；各中小學校可參考各種證照自行擇用教師（技職科目教師也可考慮技術證照），但「大學」所發教師證書是必要條件。此項建議之理由，包括：(1)教育學程之設立已經教育部審查核准；(2)初檢（或複檢）一旦由校外統一科目考試，則將因考試領導學習甚至學校之課程設計，以致所謂課程內容各校自訂的多元化師資培育成為泡影；(3)職前教育與檢定考試、實習、發照分由不同單位負責，名義上是「多人負責」，一旦發生問題卻容易變成「無人負責」；(4)此一方案下大學所做的檢定過程，與現行師範體制做法雷同，但因課程與培育單位既經多元化，有證照並不保證就業，各頒發證照的單位，必須自行負責品管與檢定之公信力，透過相互的競爭，可以迫使大學辦好教育學程、檢定單位辦好檢定；(5)「證照」代表一種訊息，各校教師培育既已多元化，其培育結果之「訊息」必然不同，統一發照徒然在表面上掩蓋此種訊息之異質性；(6)在「取消分發」、「聘任自立」的情況下，證書「全國適用」之意，只表示中小學「可以」接受此種證書，而不是「必須」接受持有證書的人。

最後，對於未經大學教育學程培育取得初檢實習教師資格者，包括現有代課教師，教育部得舉辦學力檢定，以彌補大學教育學程之不足。

三、聘任

1.現況檢討

依現行〈教師法〉規定，教師之聘任由各校「教師評審委員會」決定，但校長不一定是教評會成員；如此，對於推行校長責任制之中小學教育，校長可能有責無權。又，教師聘任分初聘、續聘及長聘三種，但教師非有規定之情形（第十四條）外，不得解聘、停聘或不續聘。換言之，依現行〈教師法〉，教師可能一直被「續聘」而無長聘，但卻很難「不續聘」。在此保障下，續聘與長聘並無實質差別。且因有多次「續聘」機會，學校對於不適任教師之解聘，恐有因循延宕之虞；而一再續聘，既不能保障教師安於其位，教師在職時日一久，解聘更加困難。另外，現行聘任制度未與進修制度結合，無法促進教師之終身學習。

2.改革建議

根據上述檢討，我們對教師聘任的具體建議，有：(1)初聘聘期一年，續聘聘期二年。如此觀察三年之後，第二次續聘即應為長聘，聘期至屆齡退休為止。所謂「長聘」是對學校的限制，教師仍有權中途離職。提早長聘，既可保障教師安於其位，對於不適任教師於初聘三年內即不予續聘，可及早更換工作。(2)教師聘任由各校設立「教師評審委員會」議決。教評會之組織，多數為全校教師互選之代表，但亦應包納家長會所推舉之代表。且為落實校長責任制，校長及教務主任應為教評會之當然成員，校長為召集人及主席。(3)教評會以初審、複審及決審之一定程序，議決新聘人員，並由校長發聘。(4)校長在必要時，可以對教評會之決議提出復議；校長提出之復議，教評會須以三分之二始能否決。(5)主管之地方政府得對應徵教師之任教學門課程（及教學基本課程），舉辦能力測驗；若有此項測驗，學校教評會之初審應遴選該測驗成績較優者進入複審。教師資格之檢定是否需要舉行考試雖見仁見智，但日本在取得資格時不必考試，各縣在甄選時卻須考試。(6)教師於初聘前三

年之不續聘，由校長提請教評會通過後，於聘期屆滿前一個月書面通知教師本人。(7)〈教師法〉應明列教師法律要件，非依法不得「解聘」或「停聘」，以維護教師之專業自主。解聘與停聘需經教師審議委員會確認，其條件包括：於正當輔助教學外進行補習；受有期徒刑一年以上判決確定，未獲緩刑宣告者；因貪污瀆職罪經判刑確定者；受禁治產之宣告，尚未撤銷者；經二位以上精神科專科醫師鑑定證明有精神病者；連續曠職三日以上，或一學期累計曠職達十日以上者；犯有〈刑法〉第十六章各項妨害風化罪之一，或〈兒童及少年性交易防治條例〉之罪，經判刑確定或查證屬實者；體罰學生致造成身體或精神之傷害，經判刑確定者；教學不力、能力不足不能勝任教師工作，或故意以不正當手段侵害學校相關人權益，經查證屬實者；違反聘約或各級教師會所定自律公約情節重大者；違反〈教師法〉進修義務者；以及不接受調訓者。(8)教師因學校減班、類科調整、停辦、解散，致現職教師失去任教機會時，應於必要程序後報請教育主管機關核准後，依法資遣。教育主管機關於資遣前，理應協助教師轉校；但因聘任已改由各校教評會負責，介聘已不可能。

四、教師權利義務

1.現況檢討

目前教師之權利義務，有規範不明或未加規範者，應重新檢討。

2.改革建議

教師之權利，應包括：(1)對學校教務及行政事項之參與決定權；(2)享有待遇、福利、退休、撫卹、資遣、保險等權益及保障；(3)參加在職進修及從事研究與學術活動；(4)參加教師組織、並參加其他依法令規定所舉辦之活動；(5)對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當致損害其權益者，依法提出申訴、訴願、及行政訴

訟；(6)教師依法律對教學、輔導與研究享有專業自主；(7)除法律另有規定者外，教師得拒絕參與教育行政機關或學校所指派與學校教育無關之工作或活動；(8)其他依本法或其他法律應享之權利。

為確保前述第五項教師權利，〈教師法〉應明定教師申訴之合理可行辦法。

教師應負有下列義務：(1)遵守聘約之規定；(2)積極維護學生受教之權益；(3)於專業自主的精神下，依有關法令及學校安排之課程，實施教學活動，並不得於正當輔助教學外進行補習；(4)教導學生，導引學生適性發展，培養其健全人格；(5)從事與教學有關之研究、進修；(6)依法律參與學校之教育與學術行政工作及社會教育活動；(7)非依法律規定不得洩露學生個人或其家庭資料；(8)其他依本法或其他法律規定應盡之義務。

五、進修研究

1.現況檢討

目前教師進修研究規範不足，進修管道不暢通，進修方式過於單一，且未與教師聘任結合，實施情況並不普及。

2.改革建議

為提升教學品質、鼓勵教師進修研究，我們建議：(1)各級教育行政主管機關及學校應編列經費，促進教師普遍進修。(2)省縣市政府並應設立進修機構，或聯合設立。(3)教師之進修方式，包括各校或地方教育主管機關，自行、委託、或聯合教育專業團體辦理，或由教師自提計畫由地方教育主管事前核可或事後認定。(4)教師進修應有合理的最低要求；例如，於初聘後五年內，須完成十單元各十八小時之合格進修，五年後每五年完成五單元進修。(5)若教師無法自行完成上述進修，主

管機關應安排調訓。(6)教師之研究成果，可送請主管機關認定替代一定進修單元。(7)各類進修除觀摩教學外，不得於學校上課期間進行。(8)教師進修應考慮配合教師進階制度，以促進教師生涯發展。(9)不滿足進修規定者，即構成解聘或停聘條件。

六、教師組織

1.現況檢討

依現行〈教師法〉之教師會職責規定（第二十七條），教師會包含著教師工會（如第二款協議聘約）及專業團體（如第六款制定教師自律公約）兩種屬性。教師團體應以鼓勵專業團體之發展為目標，惟人民組織工會，應屬〈憲法〉保障之結社自由權，故法律亦應考慮容許工會之組織。以目前包含工會屬性與專業團體屬性之「教師會」，且在學校、地方、全國均為唯一組織的規範下，將來若發展成工會性質，則專業團體將無成長空間。又，現行〈教師法〉第二十六條規定，教師會依人民團體法規成立；如此，一個 30 人即可成立的教師會，即可代表 200 名教師進行聘約協議，其代表性會受質疑。

2.改革建議

教師組織，除現行〈教師法〉第八章之作法外，亦可考慮將教師組織區分為教師工會與教師會專業團體兩種，各司其職。亦即，教師一方面得組織工會，負責協議教師聘約與聘約準則，以及監督離職給付儲金之管理、營運與給付事宜。但因教師負責教育工作，其行業性質有異於一般產品的特性，故教師工會與一般工會之團體爭議方式應有區隔，其內容宜另以法律定之。

另一方面，教師會則定位為教師專業團體。教師可參與組織校內、地方性及全國性教師會及各種教師專業團體。教師會之職權包括：維護教師專業自主與尊嚴、研究並協助解決教育問題、參與教育專業辦法之

制定、辦理教師進修與制定教師自律公約等。最後，如同現行〈教師法〉第二十八條之規定，法律應明定教師不得因參加教師工會或教師會而受不平等待遇。

私立學校法

私人興學原是我國悠久傳統的一部分，也是最近教育改革中廣受重視的一個議題。本會曾先後於第一、二期諮議報告書中，分別主張「鼓勵民間參與興辦國民教育」與「政府應提供私立大學公平競爭之條件」。但社會上對私人興學的關切，卻有著相當不同的主張：有些人鑑於過去幾年來私立學校接連發生之種種爭議與弊端，主張整頓現有之私立學校，加強國家對私校之監督，防止私校財團化、家族化；在私校學生及勞工團體方面，則反對「高學費政策」，主張增加對私立學校學生之補助，以保障私校學生之受教權益；另外，由於民間興辦森林小學遭到起訴，也使得抱持教育自由化及多元化之理想者，認為現行制度造成私人辦學之障礙，主張鼓勵私人興學、解除不當管制，進行創造公私立學校間的公平競爭環境。深入探究這些旨趣互異的現象，可以發現其乃根源於現行私校法體制的不當設計，以及政府的錯誤管制政策。因此，為了合理解決私人興學的各種問題，也為使「教育鬆綁」得以落實，必須修改〈私立學校法〉。以下首先在「鬆綁原則」下，回歸憲法來建構私人興學的藍圖；並在現行法制與政策之問題檢討後，提出〈私立學校法〉的修法原則。

壹、私人興學的藍圖

民間應在公平的環境下，享有興辦各種學校之自由權利；政府基於法律之執行、文化教育事業之獎勵，或公預算之分配，而有監督規範責任。

一、私人興學自由的意義

我國〈憲法〉第十一條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」其中講學自由，學理上意含「私校設置」與「私學教育」的自由。前者包含個人與團體創辦學校之自由與選擇設校類型之自由；後者包括：(1)從事宗教教育之自由，(2)依其興學目標從事教育形成獨特校

風之自由；以及(3)依其教育理念選擇教師、學生與教材之自由。另外，〈憲法〉第十五條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」其中之工作權應包括創業權。因此，人民應有興學之自由，興學者在上述事項範圍內，應享有充分之自主性，受〈憲法〉保障，不受國家之任意干涉。

二、國家最低管制原則

〈憲法〉於第一百六十二條規定：「全國公私立教育文化機關，依法律受國家之監督。」此一方面預設了我國教育文化機關是採公、私立並存之雙軌制，國家不得壟斷或獨占教育文化機關之設立；另一方面表示無論公私立教育文化機關，政府監督應符合「法律保留之原則」，須有法律或法律授權之命令的依據，且所為之監督應限於「適法性之監督」，而不及於「適當性之監督」。又依〈憲法〉第一百六十七條之規定，國家對於國內私人經營之教育事業成績優良者，應予以獎勵或補助。另外，國家在分配預算時，因受人民付託而有適當的監督規範之責。除此之外，政府不應隨意限制人民之私學之興辦與私校之教育內容。換言之，政府對私校之干涉，應符合最低必要的管制原則。

三、私人興學與講學自由

教師是學習者在受教育過程中最重要的協助者；學習者在受教過程中，教師依其專業知識與能力，根據學習者的個別差異，輔導協助其人格發展與知能之獲得。為使教師能達成上述功能，協助學習者受教育權之實現，〈憲法〉乃保障教師享有講學自由。是以，私人興學亦應受到基於學生學習權與教師講學自由的限制。

貳、現行法體制與政策產生的問題

我國現行〈私立學校法〉與私校政策，基本上是政府視私人興學為「補充性」（政府經費不足）、「非營利性」，以及排斥宗教教育的「世

俗性」來定位，並利用「特許制」來限制設立；其結果乃造成了：限制過多卻監督不良、教育資源公私分配失衡、欠缺市場競爭淘汰機制、私校(連同公校)缺乏提升素質之動力，以及私校之發展脫離時代變遷脈動等等缺點。究其原因，即在法制與政策上的種種不當限制；其中影響較鉅者有下列八點對私人興學的限制，分述如次。

一、數量限制

依〈私立學校法〉第三條之規定：「私立學校受主管教育行政機關之監督，其設立或變更，由主管教育行政機關依照教育政策，並審查各地實際情形核定或調整之。」同法第十條也規定：「私立學校之籌設，應由創辦人按照各級、各類私立學校之設立標準，提出籌設學校計劃，連同捐助章程，報請主管教育行政機關審核許可。」因此，私人興學在數量上便受到主管教育行政機關「許可」之限制，而任由政府依政策決定私立學校之數量。

二、學費限制

私立學校向學生收取費用之項目、用途及數額，須經主管教育行政機關核定(〈私立學校法〉第六十條；〈私立學校法施行細則〉第三十條)。此外，私立學校之人員，有違反規定向學生收取費用者，主管教育行政機關得予停職處分、解除其職務，或移送法院依法辦理(〈私立學校法〉第六十五條)。此種限制在教育當局刻意維持學費管制政策之前提下，使私立學校辦學品質無法與公立學校競爭，反而擴大公、私立學校辦學品質之差距，卻未必能實現照顧中低收入清寒家庭子女之目的。

三、招生限制

私立學校經核准立案後，始得招生；其招生辦法及班級名額，應報經主管教育行政機關核定(〈私立學校法〉第四十二條)。違反規定擅自招生者，除學生學籍不予承認外，校(院)長由主管教育行政機關通知董

事會解除其職務，另行遴選合格人員報核；如逾期不報或所報資格不合者，主管教育行政機關得指派人員暫代校(院)長職務。而私立學校之招生科系、班級及其名額，也是由主管教育行政機關視依各該校校舍建築、師資、設備及圖書、儀器等，辦理成績之考核，「並參酌國家社會需要」核定之(〈施行細則〉第二十四條)。此一規定乃將私立學校之招生，完全納入主管教育行政機關之權限內；而限制招生之考量除教學品質及辦學成績外，尚包括「國家社會需要」之抽象標準，使得主管教育行政機關擁有極大之行政裁量權。此種招生限制再加上聯考制度或私立中小學之入學申請登記抽籤之方式，根本限制了私立學校選擇學生之自由。

四、畢業限制

私立學校學生必須在核准立案、核定招生之私立學校就讀，才具有學籍；有了學籍後，尚須依照與公立同級同類學校完全相同之規定(〈各級學校法〉及〈學位授予法〉)，修習課程或學分成績及格，其畢業資格或學位才能被教育部承認。若私立學校之學生學籍未被承認，則連帶其畢業資格、升學、就業、應考試與服公職之機會與權利，均會受到影響。

五、設備規模限制

依〈各級各類私立學校設立標準〉第三條至第七條之規定，私立國民中小學、高中、高職、專科學校其校地、校舍及其他設備、師資、員額，均比照公立學校辦理。除須分別籌足設校經費及基金外，上述標準，使得私立學校只能成為高成本、大規模之大校，而無法成為精緻、小巧、低成本之小校。再者，此種設立標準，造成民間興學之障礙。

六、教育內容限制

依現行法律規定，各級私立學校必須依照各級學校法令及課程標準

之有關課程、內容、時數及教科書審定之規定。此一限制使私立學校在教學內容上難以具有特色，妨礙私校教育之多元性。

七、興學組織型態之限制

現行〈私立學校法〉預設「一校一法人」之制度，且規定私立學校於核准設立後應登記為財團法人，而不能登記為社團法人。私立學校行政及教學組織，亦必須適用有關公立學校之規定(〈私立學校法〉第九條)。此使得私校興學者缺乏彈性，而所有私立學校之基本組織形態均被迫與公立學校相似。

八、人事限制

現行法律除規定董事之資格條件外(〈私立學校法〉第十五條)，亦規定私立學校校長、教師資格應比照〈教育人員任用條例〉中有關規定辦理；私立校長由董事會遴聘後，尚須報請主管教育行政核准(〈私立學校法〉第五十二條)。因此私校在人事方面也受到許多不必要的限制。

參、〈私立學校法〉之修法原則

根據以上分析的當前私立學校問題癥結，我們基於教育鬆綁原則、憲法保障並鼓勵私人興學的理念，以及學生學習權與教師講學自由之維護，歸納出十五項〈私立學校法〉之修法原則。這十四項原則，又可綜合為五部分，茲分別說明如下。

一、立法宗旨

原則 1：為確保講學自由，在維護學生學習權及教師專業自主權之原則下，〈私立學校法〉應儘量給予私人興學與私校教學的自主空間。

說明：依據〈憲法〉講學自由與工作權(創業權)之保障，私人興學自由應為基本人權。

二、積極鼓勵私人興學

原則 2：國民教育階段私立學校之設立採許可制，但應大幅放寬設立標準；其設校之「最低」標準，由教育部依憲法保障私人興學之精神訂定之，主管教育機關並應認可其學籍。國民教育以上階段私立學校之設立採報備制，但國家應定期評鑑並公布資料；其評鑑結果應作為認可與是否補助之參考。

說明：為解除不當之設立管制，應放寬現行過於嚴苛之設立標準。但基於不同教育階段之不同特性，將私立學校區分為國民教育階段與國民教育以上階段兩部份，對其設立之程序予以不同之處理。國民教育階段由於是屬於免費、強迫之教育，且大都為未成年人，國家為保障學生學習及受教育之權益，可以有適當之規範，故建議採許可制。但此許可制應採準則主義，凡是符合一定設立標準者，均應予以許可，不得依「區域均衡」、「經濟發展」等政策考量限制私人辦學；且私立學校設立標準也應較現行規定大幅放寬，僅做最小之必要限制，以減少私人興學之障礙。至於國民教育以上階段，因並不屬於免費、強迫之教育，對此一階段私立學校之設立，應基於保障私人興學自由之原則，只須採報備制即可。但國家為使學生及教師權益得到應有之保障，以盡國家監督之責任，應對私立學校作定期性的評鑑並公布相關資料，並且對於評鑑優良之私立學校應予以認可，承認其學籍，並給予適當之獎勵或補助。

原則 3：除軍事、警察學校外，各類學校均得由私人辦理，包括師範校院與宗教學校。

說明：為解除私人興學之設校類型管制(現行〈私立學校法〉第二條，〈施行細則〉第二條第一項)，應廢除私人不得興

辦師範校院、限制宗教教育，以及國民教育以國家辦理為原則之規定，除軍事及警察學校由於性質特殊暫不適宜私人興辦外，其他各級各類學校均得由私人辦理，使私人興學不再是補充的定位。

原則 4：私立學校之設立型態，不應僅限財團法人一種，應考慮開放社團法人、非法人團體及單純個人亦得經營。私立學校得合併或設立分校，同一法人並得同時經營數所學校。

說明：為解除私校設立方式之管制(〈私立學校法〉第六條)，應打破一校一法人的制度設計，允許私校可以合併、跨學制，並得設分校。

原則 5：私立學校得不依現行學制設校。國家應在保障受教者教育權之前提下，允許私人舉辦國民教育階段之實驗學校(不符合現有學制與課程要求者)及非學校型態之私教育形式(在家教育、私塾、講堂等)。高級中等以上未經認可之私教育，得以各種型態出現，國家不予管制。

說明：所謂不依學制設校，意指(例如)設立國小五年級至高中三年級之學校。另外，政府應考慮研擬〈學校實驗法〉。

三、保障私校師生權益

原則 6：國民教育階段之私立學校，及受主管教育行政機關認可之私立高級中等以上學校，其教師之退休、撫卹、資遣，應與公立學校一致。詳細內容另以法律定之。

說明：為保障教師專業自主性與公私立學校間的轉任，教育行政主管機關認可之學校，其教師權益應有一定保障。

原則 7：高級中等以下階段之私教育受教者，得請求國家鑑定後認可其學力。

說明：為保障學生學習權以及人民參與公務機關就業之權利，未受政府認可之高中以下學校畢業生，應有請求國家認定學力之權利。惟此等權利在大專以上者，可經由國家就業考試逐項取得。

四、促進私校多元發展

原則 8：高級中等以上之私立學校，得聘任一定比例之不具教師證書之教師。

說明：師資培育雖將朝向多元化，但國家管制仍難避免。為了落實講習自由精神，除非教師證書可由開設教育學程之大學頒授，否則應容許私校聘任一定比例無教師證書之教師，其聘任由校長會同教師與家長決定，並應在一定教學經驗後，設法取得教師證書。

原則 9：各級私立學校之校長、董事、行政人員等之積極資格，應不管制，只做消極規定，但董事會之組成應有校友代表。

說明：校友關心母校之發展，將其納入董事會，有凝聚校友向心力之作用。惟創校之初，尚無畢業生，校友代表得以免除。

原則 10：在開放私校設立之前提下，私校之學費不予管制，但政府應獎勵學校廣泛提供獎學金、助學金、助學貸款等各種就學補助措施。

說明：為解除對私立學校學費之不當管制，使私校財務健全、反應教育成本、容許自由競爭，故應解除對私校之學費管制（〈私立學校法〉第六十條、六十五條第一項，及〈施行細則〉第三十條）。但解除私校學費管制應以開放私校設立為前提，以避免在私校供給不足之情形下，被現有私校聯合壟斷提高學費。此外，為避免私校學費管制解

除，增加學生就學負擔，影響學生受教育機會，政府應獎勵學校廣泛提供獎學金、助學金、助學貸款等各種就學補助措施，使學生不至因經濟條件之限制而喪失就學機會。

原則 11：國民教育階段之私立學校，其教育內容應適用公立國民教育同樣之最低標準；其餘各階段私立學校之教育內容則不予管制，包括各種宗教課程。

說明：私校之教育內容自由設計，包括宗教課程之教學，方符合講學自由之精神；但國民教育階段因涉及社會基本文化共識之建立，應符合公立學校同樣的最低標準。

五、改進政府監督角色

原則 12：私立學校之監督應以適法性監督為主，主管機關應依法通過糾正、撤銷、變更、解職人員、重組董事會、接管等手段進行監督，但其程序及救濟手段應做更細密之規定。私校之財務應受政府主管機關之監督，政府主管機關應將私立學校之財務狀況對外公開。(財務包含校產及基金之管理使用、年度收支預算、決算及財務報表，及向學生收取費用之項目及用途與數額，以及附屬機構之收支情形。)

說明：私校設立機構若為財團法人，其本為社會公益事業，通常也接受社會捐助，其財務應獲社會之信賴。另外，私校因收取學生學費，其財務狀況涉及學生權益；特別是當私校接受政府補助，納稅人有權知道其所納稅捐為合理使用。基於以上理由，私校財務應對社會公開。

原則 13：各級政府應設「私立學校審議委員會」，負責私校之監督及評鑑等工作。

說明：各級政府監督私立學校、履行獎勵與補助私立學校之憲法義務時，應在保障學生學習權、維護教師專業自主之前提下，使私校之自主性受到最大之尊重。為此，應依共同參與、專業審議之原則，設置「私立學校審議委員會」，廣納各界(教師、家長、私校代表、社會公正人士、專家學者等)之參與，以合理、公正、客觀地審議有關私校之監督、評鑑及獎助等事宜。

原則 14：對私立學校之獎勵補助不宜指定用途；另為求教育機會均等之保障，教育行政主管應考慮將目前對學校補助之方式，逐步調整為對學生直接補助。

說明：政府指定用途之補助，限制私校之利用效率；對補助之使用適當性，應以事後評鑑取代事前限制。另外，為增進學校間(私校與私校，及私校與公立學校間)之公平競爭，政府補助私校若改用補助學生，則透過學生選校之壓力，可提升學校辦理績效。

除外，為落實私校之健全發展，除了必須修改〈私立學校法〉之外，亦需修改其他法律來配合；例如，〈學位授予法〉應予廢除。

附 錄

附錄 1 委員會議一覽表（85 年 6 月至 85 年 10 月）

場次	時 間	討 論 事 項	引 言 人
24	85.06.15 09:00	(一) 原住民教育	牟委員中原 陳委員伯瑋
		(二) 〈教育部組織法〉修訂建議	張委員清溪
25	85.06.29 09:00	〈教育部組織法〉改革建議	教育體制 檢討小組
26	85.07.20 09:00	〈教育部組織法〉改革建議	教育體制 檢討小組
27	85.07.27 09:00	(一) 鬆綁原則下〈教育部組織法〉改革 建議	教育體制 檢討小組
		(二) 為國家級教育研究院催生	黃委員炳煌
28	85.08.17 09:00	(一) 〈學校教育法〉的立法建議	張委員清溪
		(二) 教育經費的籌措分配與運用	孫委員震
29	85.08.31 09:00	〈學校教育法〉的立法建議	張委員清溪
30	85.09.07 09:00	(一) 為國家級教育研究院催生	黃委員炳煌
		(二) 〈私立學校法〉的修法原則	張委員清溪
31	85.09.14 09:00	(一) 現行學制的檢討與改革	楊委員國樞
		(二) 教師相關法規的檢討與〈教師法〉 的改革建議	張委員清溪
32	85.09.21 09:00	(一) 〈教師法〉修法建議	張委員清溪
		(二) 教育經費的籌措分配與運用	孫委員震
		(三) 國小應否開設英語課程	萬委員家春
		(四) 教育改革與兵役制度的配合	馬委員哲儒
		(五) 高等教育組綜合建議	沈委員君山
33	85.10.05 — 85.10.06	(一) 第四期諮議報告書初稿	
		(二) 「教育改革總諮議報告書」初稿	
34	85.11.09 09:00	討論「教育改革總諮議報告書」	

附錄2 分組委員會議一覽表（85年5月底至85年9月）

第一組：教育理念與終身教育組

場次	時 間	議 題	出 席 委 員
40	85.05.22	楊國樞：現行學制之檢討	曾憲政、楊國樞、馬哲儒、李國偉 簡茂發、牟中原、黃炳煌、楊國賜 余陳月瑛
41	85.06.28	成露茜：「能力取向」教育 實驗計畫之探索	殷允芃、馬哲儒、李國偉、簡茂發 陳伯璋、萬家春、牟中原、曾憲政 周麗玉、余陳月瑛、游錫堃(凌昌武代)

第二組：中小學與學前教育組

場次	時 間	議 題	出 席 委 員
61	85.05.24	審議〈教師法施行細則草案〉 楊國樞：現行學制之檢討	牟中原、曾憲政、李國偉、馬哲儒 簡茂發、黃炳煌、陳伯璋、萬家春 林明美、楊國賜、曹亮吉 游錫堃(凌昌武代) 余陳月瑛(蘇春生代)
62	85.05.31	牟中原：原住民教育	楊國樞、牟中原、曾憲政、簡茂發 黃榮村、萬家春、陳伯璋、曹亮吉 韋 端、毛連塏、林明美、李國偉 游錫堃(凌昌武代)
63	85.06.07	黃炳煌：國家級教育研究院	張京育、牟中原、李國偉、黃炳煌 陳伯璋、黃榮村、簡茂發、萬家春 曹亮吉、游錫堃(凌武昌代) 余陳月瑛、曾憲政
64	85.06.14	牟中原：原住民教育	張京育、馬哲儒、曾憲政、牟中原 黃炳煌、簡茂發、曹亮吉、林明美 余陳月瑛、游錫堃(凌昌武代)
65	85.06.19	鄔佩麗：解析並化解現階段 我國校園暴力行為	楊國樞、周麗玉、李國偉、曾憲政 簡茂發、余陳月瑛 游錫堃(凌昌武代)

第三組：高等教育組

場次	時 間	議 題	出 席 委 員
30	85.09.18	沈君山：高等教育組綜合建議 林清江：提升大學學術水準	李遠哲、馬哲儒、曾憲政、簡茂發 林清江、楊國賜、牟中原、沈君山 余陳月瑛

三組聯席會議

場次	時 間	議 題	出 席 委 員
1	85.06.12	張清溪：〈教育部組織法〉 修正建議	李遠哲、簡茂發、牟中原、李國偉 曾憲政、何壽川、張清溪、周麗玉 黃榮村、余陳月瑛
2	85.07.03	孫 震：教育經費的籌措分 配與運用	曾憲政、馬哲儒、簡茂發、楊國樞 陳伯璋、孫 震、張清溪、林清江 余陳月瑛、游錫堃（凌昌武代）
3	85.07.17	張清溪：〈教育部組織法〉 修正建議	張京育、馬哲儒、曾憲政、黃榮村 林明美、簡茂發、陳伯璋、黃鎮台 陳其南、張清溪、余陳月瑛 游錫堃（凌昌武代）
4	85.07.24	孫 震：教育經費的籌措分 配與應用	曾憲政、張清溪、孫 震、簡茂發 林清江、萬家春、馬哲儒、李亦園 黃榮村、黃鎮台、楊國賜、余陳月瑛 游錫堃（凌昌武代） 韋 端（劉三錡代）
5	85.08.07	曹亮吉：中小學課程標準制 定問題	曾憲政、李國偉、黃炳煌、曹亮吉 牟中原、萬家春、周麗玉 余陳月瑛、游錫堃（凌昌武代）
6	85.08.14	張清溪：〈學校教育法〉的 立法建議	張京育、牟中原、李國偉、簡茂發 曹亮吉、黃榮村、曾憲政、陳伯璋 黃炳煌、張清溪、林清江、李亦園 余陳月瑛、游錫堃（凌昌武代）
7	85.08.21	黃炳煌：國家級教育研究院	曾憲政、牟中原、馬哲儒、黃炳煌 簡茂發、陳伯璋、孫 震、張清溪 萬家春、黃榮村、楊國樞、黃鎮台 陳其南、余陳月瑛 游錫堃（凌昌武代）

場次	時 間	議 題	出 席 委 員
8	85.08.28	楊國樞：現行學制之檢討	李遠哲、簡茂發、李國偉、張清溪 林明美、萬家春、楊國樞、牟中原 黃鎮台、曾憲政、周麗玉、楊國賜 余陳月瑛
9	85.09.04	張清溪：〈教師法〉修法原則	曾憲政、林明美、簡茂發、黃炳煌 李國偉、萬家春、張清溪、李遠哲 楊國賜、黃鎮台、余陳月瑛
10	85.09.11	張清溪：〈教師法〉修法建議	曾憲政、林明美、李國偉、張清溪 牟中原、李遠哲、簡茂發、黃炳煌 楊國賜、余陳月瑛
11	85.09.18	萬家春：國小應否開設英語課程 馬哲儒：教育改革與兵役制度的配合與檢討 馬哲儒：各級學校會計與人事制度之改革	曾憲政、簡茂發、林明美、萬家春 牟中原、曹亮吉、馬哲儒、黃炳煌 陳其南、余陳月瑛 游錫堃（凌昌武代）
12	85.11.01	「教育改革總諮議報告書」二稿之討論	李遠哲、馬哲儒、李國偉、曾憲政 陳伯璋、楊國賜、林清江、曹亮吉 黃榮村、張清溪、鄧啓福、簡茂發 余陳月瑛、黃裕欽、許志銘

附錄3 座談會一覽表（85年5月底至85年9月）

1. 「國小應否開設英語課程」座談會

場次	時 間	主 持 人	與 會 專 家 學 者
1	85.05.27 (一)	萬家春	朱惠美、宋之菡、紀淑和、溫明正、鄭美俐、李 珣 黃濟德、鄭來長、姚榮華
2	85.05.31 (五)	萬家春	曾憲政、羅慧曼、鍾 靜、馬家祉、朱嘉宗、陳根深 吳進興、夏惠汶、林銘清、侯登見、施明發、花治群 陳明印、王鳳敏
3	85.06.11 (二)	林明美	吳貴雲、唐亦乾、甘夢龍、黎惠諫、林雲燕、羅秀英 林亨受、程文章、黃松根、楊素貞、張新松、王茂德 林朝成、馬忠良、李仲堯、張志強、葉文榮、唐璽惠

2. 「中小學課程標準制定問題」座談會

場次	時 間	主 持 人	與 會 專 家 學 者
1	85.06.11 (二)	曹亮吉	周麗玉、林淑貞、陳舜芬、趙麗雲、潘慧玲、劉源俊 劉廣定
2	85.06.18 (二)	曹亮吉	尤雪娥、呂淑芳、周志宏、周麗玉、潘慧玲、黃政傑 張淑芳、陳舜芬
3	85.06.25 (二)	曹亮吉	丁志仁、吳忠泰、周志宏、周麗玉、潘慧玲、陳舜芬 黃炳煌、劉源俊

3. 「教育改革與兵役制度的配合與檢討」座談會

場次	時 間	主 持 人	與 會 專 家 學 者
1	85.08.31 (三)	馬哲儒	林文正、蔡本全、林金德、李錫詮、張智仁、馬忠良 陳良賡、賈重利、李 淦、謝錫賢、陳國偉、盧振中 顏昇祺、陳慶霖、葉宗烈、姜開成
2	85.09.13 (五)	馬哲儒	陳長嘯、陳定中、蘇顯星、章光明、溫源興、趙恭甫 潘容光、陳家真、張振華、楊明發、李作復、王鐵夫 張仁信
3	85.09.13 (五)	馬哲儒	張義方、陳俊瑜、李基祺、陳榮成、溫國宏、陳德華 陳建智、蕭靈通、張克地、李祺雲、褚宗華、黃丕陵

附錄4 教育體制檢討小組工作會議一覽表（85年5月底到9月）

場次	時間	研 議 議 題	出 席 者
24	85.05.21	檢討〈教師法〉相關法規（一）	張清溪、李國偉、簡茂發、王家通 王震武、朱敬一、李錫津、林子儀 周志宏、柯平順、黃旭田、張荳雲 顏厥安、林文瑛、陳舜芬
25	85.05.25	檢討〈教師法〉相關法規（二）	張清溪、簡茂發、王家通、王震武 朱敬一、林子儀、柯平順、黃旭田 張荳雲、顏厥安、林文瑛、陳舜芬
26	85.06.01	檢討〈教育部組織法〉與〈學校 教育法〉草案——公聽會的回應 （一）	張清溪、牟中原、黃炳煌、黃榮村 曾憲政、王震武、朱敬一、李錫津 林子儀、周志宏、柯平順、黃旭田 顏厥安、林文瑛
27	85.06.08	檢討〈教育部組織法〉與〈學校 教育法〉草案——公聽會的回應 （二）	張清溪、曾憲政、楊國樞、王家通 王震武、朱敬一、李錫津、林子儀 柯平順、黃旭田、張荳雲、顏厥安 林文瑛
28	85.06.15	檢討〈教師法〉相關法規（三）	張清溪、王家通、王震武、朱敬一 周志宏、柯平順、黃旭田、顏厥安 簡茂發、黃炳煌、李錫津、曾憲政 林文瑛
29	85.06.22	檢討〈教育部組織法〉與〈學校 教育法〉草案——公聽會的回應 （三）	張清溪、馬哲儒、簡茂發、王震武 朱敬一、李錫津、林子儀、周志宏 柯平順、黃旭田、張荳雲、顏厥安 曾憲政、林文瑛
30	85.06.29	檢討〈教師法〉相關法規（四）	張清溪、王家通、王震武、黃炳煌 朱敬一、李錫津、周志宏、林文瑛 柯平順、張荳雲、曾憲政、黃旭田 顏厥安
31	85.06.29	檢討〈教師法〉相關法規（五）	張清溪、王家通、王震武、黃炳煌 朱敬一、李錫津、周志宏、林子儀 林文瑛、柯平順、張荳雲、曾憲政 黃旭田、顏厥安

場次	時 間	研 議 議 題	出 席 者
32	85.06.30	檢討〈教師法〉相關法規(六)	張清溪、王家通、王震武、黃炳煌 朱敬一、李錫津、周志宏、林子儀 林文瑛、柯平順、張荳雲、曾憲政 顏厥安
33	85.06.30	討論〈私立學校法〉修法原則(一)	張清溪、王家通、王震武、周志宏 林子儀、林文瑛、柯平順、張荳雲 曾憲政、黃旭田、顏厥安、李遠哲
34	85.07.17	討論〈私立學校法〉修法原則(二)	張清溪、王家通、朱敬一、林子儀 李錫津、黃旭田、林文瑛、曾憲政 王震武、顏厥安
35	85.08.08	討論公聽會各界之回應 有關①〈教師法〉修法建議 ②〈私立學校法〉修法原則	張清溪、王家通、朱敬一、周志宏 柯平順、黃旭田、曾憲政、林文瑛 林子儀
36	85.08.24	續討論有關〈教師法〉公聽會各 界之回應	張清溪、王家通、王震武、林子儀 周志宏、柯平順、顏厥安、曾憲政 林文瑛
37	85.09.06	續討論有關〈私立學校法〉公聽 會各界之回應	張清溪、林子儀、王家通、黃旭田 朱敬一、顏厥安、張荳雲、周志宏 王震武、林文瑛

附錄 5 教育體制檢討小組公聽會及座談會（85 年 7 月）

1.公聽會

時 間	議 題	主 持 人	引 言 人	邀 請 來 賓
7 月 23 日 (二) 14:00	〈教師法〉 修法建議 (一)	李遠哲 (本會召集人)	王家通 (體檢小組 研究委員)	丁志仁 (振鐸學會秘書長) 呂美員 (教育部國教司三科科長) 林 輝 (市立內湖高中校長) 范巽綠 (立法院委員) 許信雄 (市北師初教系教授) 黃光獻 (台北市教育局專員) 楊益風 (教師會籌備會北市召集人) 萬佩萱 (家長會資源交流協會副召集人) 董保城 (政治大學法律系教授) 薛化元 (交通大學共同科教授)
7 月 24 日 (三) 14:00	〈教師法〉 修法建議 (二)	李遠哲 (本會召集人)	張清溪 (體檢小組 研究委員 兼召集人)	吳忠泰 (台北教師會籌備會召集人) 吳清山 (市北師初教所所長) 李永志 (教師人權促進會理事) 符碧真 (教育部國教司專員) 郭玲惠 (中興大學法律系教授) 潘偉華 (主婦聯盟副董事長) 魏千峰 (德誠律師事務所律師)
7 月 26 日 (五) 14:00	〈私立學校法〉 修法原則	曾憲政 (本會執行 秘書)	周志宏 (體檢小組 研究委員)	王寶璽 (中原大學土木系教授) 卓耀南 (全國教育會常務理事) 陳琪惠 (新竹縣新力工商校長) 程延平 (全人中學校長) 謝啓大 (立法院委員) 蘇春生 (文教協會副秘書長)

2.座談會

時 間	會 議	主 持 人	邀 請 來 賓
7 月 17 日 (三) 09:00	〈私立學校法〉 修法原則座談會	張清溪 (體檢小組 研究委員 兼召集人)	史濟鎧 (私立學校文教協會執行長) 成嘉玲 (世界新聞傳播學院校長) 呂鴻德 (私立中原大學主任秘書) 吳聯星 (私立學校文教協會副理事長、 彰化建國工商專校董事長) 吳壽欽 (中華民國私立教育事業協會秘書長) 卓耀南 (台南崑山高中校長) 林蔭中 (私立學校文教協會理事、 台北南強工商董事長) 莊 晉 (中壢萬能工商專校校長) 陳琪惠 (現任國代、新竹新力工商校長) 黃英吉 (花蓮四維高中校長) 楊義堅 (台北及人高中校長) 廖繼誠 (台中大明高中董事長) 鄧翼生 (私立學校文教協會秘書) 劉顯原 (嘉義同濟高中校長) 謝招宏 (私立學校文教協會常務監事、 彰化同德家商董事長) 羅傳進 (現任立委、高雄和春工商專校董事長) 蘇春生 (私立學校文教協會副秘書長、 彰化培元高中校長)

附錄 6 議題整合小組工作狀況

1. 議題整合小組 6～11 月份開會情形

場次	開會日期	出 (列) 席 人 員	研 議 議 題
9	85.06.05	李遠哲、牟中原、李國偉、林清江 殷允芃、曹亮吉、黃榮村、曾憲政 楊國樞、周麗玉、陳伯璋、陳舜芬 黃裕欽	周麗玉：把每位學生都帶起來 總諮議報告書撰寫規劃
10	85.07.09	李遠哲、牟中原、李國偉、林清江 陳伯璋、曹亮吉、黃榮村、曾憲政 周麗玉、潘慧玲、黃裕欽	牟中原：教育改革的背景 李國偉：教育改革的理念、目標與原則
11	85.07.23	李遠哲、李國偉、萬家春、曾憲政 曹亮吉、周麗玉、簡茂發、黃炳煌 陳伯璋、林清江、黃榮村、陳舜芬 黃裕欽、蘇春生	李國偉：教育改革的理念、目標與原則 黃榮村：解除對教育的不當管制 周麗玉：把每位學生都帶起來 陳伯璋：提昇教育品質 林清江：建立終身學習社會
12	85.07.30	李遠哲、楊國樞、曾憲政、李國偉 簡茂發、曹亮吉、孫震、余陳月瑛 萬家春、黃炳煌、周麗玉、殷允芃 牟中原、黃裕欽、陳舜芬、蘇春生	李國偉：教育改革的理念、目標與原則 曹亮吉：暢通升學管道 陳伯璋：提昇教育品質
13	85.08.06	曾憲政、李國偉、牟中原、陳伯璋 曹亮吉、楊國樞、孫震、黃政傑 萬家春、周麗玉、黃裕欽、陳舜芬 余陳月瑛（蘇春生代）、彭明輝	李國偉：教育改革的理念、目標與原則 曹亮吉：暢通升學管道
14	85.08.16	李遠哲、李國偉、萬家春、曾憲政 周麗玉、簡茂發、黃炳煌、陳伯璋 林清江、楊國樞、黃榮村、黃政傑 曹亮吉、牟中原、殷允芃、楊國賜 沈君山、余陳月瑛、陳舜芬、黃裕欽 蘇春生、游錫堃（凌昌武代）	黃榮村：解除對教育的不當管制（初修版） 周麗玉：把每位學生帶上來 陳伯璋：提昇教育品質
15	85.08.27	李遠哲、李國偉、萬家春、曾憲政 楊國樞、周麗玉、簡茂發、陳伯璋 林清江、黃榮村、牟中原、陳其南 黃鎮台、楊國賜、李亦園、馬哲儒 余陳月瑛、彭明輝、陳舜芬、黃裕欽 蘇春生	牟中原：教育改革的背景 林清江：建立終身學習社會

場次	開會日期	出 (列) 席 人 員	研 議 議 題
16	85.09.05	李遠哲、李國偉、萬家春、曾憲政 周麗玉、簡茂發、陳伯璋、林清江 黃榮村、馬哲儒、李亦園、楊國賜 余陳月瑛、楊國樞、彭明輝、陳舜芬 黃裕欽	黃榮村：解除對教育的不當管制 周麗玉：把每位學生帶上來
17	85.09.10	李遠哲、李國偉、曾憲政、周麗玉 簡茂發、黃炳煌、牟中原、陳伯璋 林清江、黃榮村、黃鎮台、楊國賜 馬哲儒、余陳月瑛、黃政傑、彭明輝 陳舜芬、黃裕欽	黃榮村：推動教育改革的策略 陳伯璋：提昇教育品質
18	85.09.17	李遠哲、李國偉、曾憲政、楊國樞 周麗玉、簡茂發、黃炳煌、陳伯璋 林清江、黃榮村、楊國賜、曹亮吉 余陳月瑛、彭明輝、黃裕欽	黃榮村：推動教育改革的策略 陳伯璋：提昇教育品質 林清江：提昇高等教育品質、 發揮高等教育學府功能
19	85.09.24	曾憲政、周麗玉、林清江、李國偉 楊國樞、牟中原、簡茂發、黃鎮台 陳伯璋、黃政傑、楊國賜、馬哲儒 黃榮村、張清溪、彭明輝	黃榮村：解除對教育的不當管制 周麗玉：把每位學生帶上來
20	85.10.02	李遠哲、張清溪、林清江、簡茂發 牟中原、黃炳煌、楊國樞、馬哲儒 曹亮吉、黃榮村、周麗玉、曾憲政 余陳月瑛、彭明輝	黃榮村：教育改革的推動與落實
21	85.11.01	曾憲政、李遠哲、馬哲儒、李國偉 陳伯璋、楊國賜、林清江、曹亮吉 黃榮村、張清溪、鄧啓福、簡茂發 余陳月瑛、許志銘、黃裕欽	討論總諮議報告書二稿
22	85.11.04	李遠哲、馬哲儒、李國偉、林清江 曹亮吉、萬家春、楊國樞、楊國賜 牟中原、黃炳煌、簡茂發、陳伯璋 黃榮村、曾憲政、黃政傑、張清溪 周麗玉、余陳月瑛、黃裕欽	討論總諮議報告書摘要

附錄 7 教改會社區聯絡人報名統計表（84 年 1 月至 85 年 8 月）

基隆市	台北市	台北縣	桃園縣	新竹市	新竹縣	苗栗縣	台中市
2	109	56	29	37	4	20	44
台中縣	南投縣	彰化縣	雲林縣	嘉義市	台南市	台南縣	高雄市
26	8	5	7	41	32	16	35
高雄縣	屏東縣	宜蘭縣	花蓮縣	台東縣	總計		
24	32	16	17	13	573		

附錄 8 社區聯絡人活動情形 (85 年 5 月至 85 年 9 月)

場次	日 期	地 點	主辦人	人數	主 要 議 題
224	5月24日	高雄市 教師研習中心	張輝山	87	高雄教師討論會演講、座談(二)： --教師法、教師會與幼稚園教師。
225	5月24日	台北月涵堂 第三會議室	劉雲英	81	「親子數學教育」研習會。
226	5月25日	台北師範大學 誠201教室	夏林清	32	教師論壇--我與我的班級： --協助中小學教師面對日益惡化的 校園班級事件。
227	5月25日	台北月涵堂 第一會議室	郭正義	35	台北地區聯絡人聚會： --家長、教師對談。
228	5月29日	台北月涵堂 第三會議室	林聰明	89	演講會： --「家長親子數學」--圖形與空間。
229	5月31日	台北市 清大月涵堂	劉雲英	81	「親子數學教育」研習會。
230	6月2日	師大會議廳	戴 森	30	台北市教育改革協會大會。
231	6月5日	台北市北投 明德國小	洪德仁	70	教育專題討論： --北投的人文與歷史。
232	6月6日	台北月涵堂 第一會議室	葉慶龍	10	台北市教師討論會： --教師與教育問題研討。
233	6月7日	台南市 德化學園	詹明勇	21	台南教改聯絡中心第四次會員大會與工 作會議。
234	6月7日	台北市 清大月涵堂	顏美娟	105	「親子數學教育」研習會。
235	6月8日	台北月涵堂 第三會議室	林吉茂	13	教師專業研習會： 如何處理學生的不良行為。
236	6月9日	宜蘭縣立 文化中心	張捷隆 楊景芳	77	社區聯絡人區際會議： --1.各地教改聯絡人活動報告。 2.討論全國教育改革協會組織章程草案。 3.如何發揮家長會力量以促進學校功能。
237	6月12日	台北市兩農國 小活動中心	簡宏江	370	兩農國小講演會： --與孩子談兩性溝通的藝術。
238	6月15日	雲林麥寮國中	張清良	33	教師會的組織與功能座談會。
239	6月18日	台北月涵堂 第一會議室	丁志仁	23	教改專題討論： --當前教改情勢報告。

場次	日期	地點	主辦人	人數	主要議題
240	6月22日	台北月涵堂 第一會議室	郭正義	40	台北地區聯絡人聚會與討論會： --學歷在公私立單位的運用情形。
241	6月25日	台北市華山區 民眾活動中心	林聰明	106	親子數學： --我怎樣教數學。
242	6月29日	台北月涵堂 第三會議室	郭淑玲	56	振鐸學會講座。
243	7月11日	台北月涵堂 第一會議室	戴 森	10	教改人士座談： --現今教育問題探究。
244	7月11日	嘉義市皇爵大 飯店會議室	王慧卿	33	親子數學研習營。
245	7月12日	嘉義市皇爵大 飯店會議室	王慧卿	35	親子數學研習營。
246	7月27-28日	台南德化學園	林朝成	29	讀書討論會帶領人培訓營。
247	8月3日	台北市社教館	黃淑梅	38	親子關係座談討論會 --談父母的壓力管理
248	8月5日	台北月涵堂 第一會議室	楊益風	15	「教師聘約章程」討論會。
249	8月5日	台北月涵堂 第三會議室	侯務葵	18	基層教師協會演講與座談： --台灣、澳門教師談教改。
250	8月7日	台北月涵堂 第三會議室	侯務葵	31	基層教師協會演講與座談： --教學與輔導技巧研習。
251	8月10日	台北市社教館	黃淑梅	40	親子關係座談討論會 --如何讓你孩子跟你談心
252	8月11日	高雄市社教館	周世達	36	社區聯絡人區際會議。
253	8月13日	雙和聯誼會	戴 森	13	「教育問題面面觀」座談會。
254	8月13日	苗栗縣 維真國中	魏子仁	125	現行教育制度： --父母如何協助子女走上成功之路。
255	8月14日	台北月涵堂 第三會議室	林吉茂	22	基層教師協會演講與座談： --教師會的專業組織與專業自主。
256	8月17日	台北月涵堂 第三會議室	楊益風	23	全國教師會促進會成員大會。
257	8月21日	台北月涵堂 第三會議室	王慧婉	27	新新教師座談會： --教學方法與班級溝通實務研習。
258	8月23日	台北月涵堂 第一會議室	楊益風	17	「如何推動各地成立教師會」討論會。

場次	日期	地點	主辦人	人數	主要議題
259	8月23日	台北月涵堂 第三會議室	張文娟	15	基層教師協會演講與座談： --現階段「行政管理機制v.s教師專業自主」。
260	8月31日	台北市 社教館	黃淑梅	36	親子關係座談討論會： --從感覺統合談孩子的全腦開發。
261	9月7日	台北市 改善之家	侯務葵	22	「新新教師關懷」研習： --1.新新教師一週甘苦談。 2.教師專業和行政對話。
262	9月7日	台北市 社教館	黃淑梅	20	親子關係座談討論會： --談兒童的自我保護。
263	9月9日	台北月涵堂 第三會議室	主婦聯盟	30	國小數學教材認識。
264	9月13日	台北月涵堂	主婦聯盟	70	「親子遊戲學數學」種籽營。
265	9月14日	台北月涵堂 第三會議室	侯務葵	13	「教師論壇」講座： --班級實務與理論探討。
266	9月14日	北投 文化國小	洪德仁	80	專題知性演講： --終生學習。
267	9月16日	台北月涵堂 第三會議室	主婦聯盟	30	國小數學教材認識。
268	9月20日	台北月涵堂	主婦聯盟	70	「親子遊戲學數學」種籽營。
269	9月22日	北投 文化國小	洪德仁	70	專題知性演講： --以鄉土為素材的資優生教學。
270	9月23日	台北月涵堂 第三會議室	主婦聯盟	30	國小數學教材認識。
271	9月30日	台北月涵堂 第三會議室	主婦聯盟	30	國小數學教材認識。

附錄 9 社區聯絡人系統推展說明會

月份	日 期	時 間	縣 市	地 點	參加人數
四 月	27 日(六)下午	3:00~ 5:00	桃園縣	中央大學行政大樓第三會議室	26
				桃園縣中壢市五權里 38 號	
五 月	5 日(日)上午	10:00~12:00	屏東縣	屏東師院敬業樓二樓第一會議室	36
				屏東市林森路 1 號	
	19 日(日)上午	10:00~12:00	新竹縣	新光社區發展協會會議室	18
				新竹市明湖路 281 號	
	19 日(日)下午	3:00~ 5:00	苗栗縣	苗栗縣救國團二樓會議室	15
				苗栗市中正路 382 號	
六 月	25 日(六)下午	3:00~ 5:00	彰化縣	彰師大輔導系會議室	14
				彰化市白沙山莊進德路 1 號	
	26 日(日)上午	10:00~12:00	南投縣	埔里高工圖書館會議室	23
				南投縣埔里鎮中山路一段 435 號	
六 月	1 日(六)下午	3:00~ 5:00	雲林縣	斗六高中介壽樓三樓會議室	20
				斗六市民生路 224 號	

附錄 10 教改議題研習會

月 份	日 期	活動內容	時 間	縣 市	地 點	參加人數
五 月	11 日(六)下午	教師法 與教師組織	2:00~5:00	台東縣	台東師院行政大樓三樓會議室 台東市中華路一段 684 號	50
	18 日(六)下午	如何善用家長 力量來活化學 校功能	2:00~5:00	台東縣	台東師院行政大樓三樓會議室 台東市中華路一段 684 號	47
	25 日(六)下午	教師成長 與專業自主	2:00~5:00	台東縣	台東師院行政大樓三樓會議室 台東市中華路一段 684 號	49
六 月	2 日(日)下午	家長會與學校 的互助與互動	2:00~5:00	台中縣	台中縣議會五會議室 台中縣豐原市圓環南路 70 號	40
	15 日(六)下午	教師組織與教 師專業自主	2:00~5:00	屏東縣	屏東師院敬業樓二樓簡報室 屏東市林森路 1 號	49
	15 日(六)下午	學校教育功能 的活化與發展	2:00~5:00	台南縣	台南縣立文化中心會議室 台南縣新營市中正路 23 號	46
	16 日(日)上午	教師法之後的 學校經營	9:00~12:00	新竹市	新竹師院美術館演講廳 新竹市南大路 521 號	14
	16 日(日)上午	學校教育功能 的活化與發展	9:00~13:00	台南市	台南師院文薈樓 303 室 台南市南區樹林街二段 33 號	68
	16 日(日)下午	家長與學校 功能的活化	2:00~5:00	嘉義市	嘉義市立文化中心會議室 嘉義市忠孝路 275 號	29
	22 日(六)下午	學校教育功能 的活化與發展	2:00~5:00	屏東縣	屏東師院敬業樓二樓簡報室 屏東市林森路 1 號	22

附錄 11 「教育關懷者研習營」分區辦理時間表

場次	日期	承辦地區	舉辦地點	函 蓋 縣 市	參加委員	參加人數
1	85.8.27~ 85.8.29	嘉義地區	嘉義 船仔頭藝術村	雲林、嘉義、台南 等縣市	曾憲政 黃炳煌	38
2	85.9.6~ 85.9.8	中部地區	豐原縣 興農山莊	台中、彰化、南投 等縣市	曾憲政	73
3	85.9.13~ 85.9.15	台南地區	台南虎頭埤 青年活動中心	雲林、嘉義、台南 等縣市	曾憲政	72
4	85.9.20~ 85.9.22	北部地區	新竹聖經書院	基隆、台北、桃園、 新竹、苗栗等縣市	周麗玉	160
5	85.9.20~ 85.9.22	東部地區	花蓮函園渡假 休閒花園	宜蘭、花蓮、台東 (包括離島)等縣市	曾憲政 陳伯璋	52
6	85.10.4~ 85.10.6	高、屏地區	高雄 澄清湖傳習齋	高雄、屏東等縣市	曾憲政	84

附錄 12 〈教育部組織法〉修正意見說明

一、關於教育部的職掌

我國〈憲法〉中明定有「教育文化」專章（第十三章第五節），且有畫分中央與地方權限的一百零八條、一百零九條、一百一十條，以及保障「講學自由」的第十一條。法理上，這些〈憲法〉條文是台灣教育組織架構的「總綱」。根據〈憲法〉的這些規定，然後才有〈教育部組織法〉、各級〈學校法〉（如〈大學法〉、〈高級中學法〉、〈國民教育法〉、〈私立學校法〉）與〈教育人員任用條例〉等等的法律，共同設定整個教育組織架構。

根據〈憲法〉的規定，台灣的教育組織顯然分為三級：中央，省與直轄市，縣市。〈憲法〉第一百零九條與第一百一十條（各第一款）既然明定省和縣的教育由省及縣自行「立法並執行之」，則省的教育和縣的教育均為省與縣的「固有自治事項」，而非中央的「委辦事項」（許宗力，1993b；顏厥安等，1995）。〈憲法〉賦予中央在教育上的權限僅止於「教育制度」的立法與執行（第一百零八條第四款）；憲法學者林紀東（1981，頁62）對這條的解釋是：「本款則不泛稱教育，而稱為『教育制度』。稽其用意，當以有關教育之措施，為地方團體最重要之事項，教育宜採地方分權主義。」民國83年新公布的〈省縣自治法〉與〈直轄市自治法〉也明定「教育文化事業」為省、縣、鄉（鎮、市）及直轄市「自治事項」（相關法條依次為：〈省縣自治法〉第十二條第三款、第十三條第三款、第十四條第二款，及〈直轄市自治法〉第十一條第三款），而非中央委辦事項。

因此，雖然〈憲法〉第一百六十二條規定，「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」然而，顏厥安等（1995）指出，這裡所稱的「國家」泛指中央及地方政府；許宗力（1993c）則認為這一條規定是表明：中央對地方在教育事務上的監督，按「依法律」三字，應遵循「法律保留原則」；而教育既然是地方的「固有自治事項」，非

中央或上級自治團體的委辦事項，則中央對地方的監督，應僅限於「適法監督」（法律監督），不能作「適當監督」（專業監督）（許宗力，1993b，頁358）。是以就〈憲法〉的規定而言，教育部並不擁有對地方教育事務的「指示」、「停止」、「撤銷」等等「監督手段」（參見許宗力，1993b，頁362-368）。

以上的法理探討，指出有幾個權力分際是明定於〈憲法〉中，或蘊含於憲法精神中的。其一是「中央與地方的權力分際」，另一則是「行政與專業的權力分際」。前者涉及的是地方自治原則，或地方分權原則；後者則關乎中央教育行政機關是否有權介入教育專業領域（專業監督）的問題。

原條文第一、二、三條依次明定：（1）教育部主管全國的教育行政事務，（2）教育部對地方政府的教育措施有「指示、監督之責」，（3）教育部對地方首長就教育所為之命令或處分，如認為「違背法令或逾越權限」，可以提經行政院會議決「停止或撤銷之」。衡之前引的憲法條文及憲法學者的解釋，這三個條文顯然均有違憲之嫌。

原條文也架設教育部各種司、處、室（第四條）來掌理全國大大小小的教育事項（第七條到第十七條）。又依據第五條，教育部還設有九個委員會以及國立編譯館，並由這些會、館的組織條例，掌理了更多的事務。這些職權常常是關於地方教育事務的，例如〈教育部訓育委員會組織條例〉明定教育部訓委會六項任務，其中第二項「關於訓育計劃之訂定、督導及考核事項。」這項任務規定若依〈國民教育法施行細則〉第八條第一項的規定，國民中小學之「訓育實施」，應「照教育部所定之訓育綱要及民族精神教育、生活教育實施方案切實執行。」然而，各校有沒有如此這般地「切實執行」，其「督導、考核」之權責，便落在教育部訓育委員會身上。各司處室發布了形形色色的職權命令，而教育部介入各級地方教育之實質內容，就是依如此模式漫延。

除此之外，教育部又依其他法律授予之權力（見下文），使其職權更加膨脹。比較之下，日本的文部省職權就十分明確，兩者之間直如天

壤之別。日本〈文部省設置法〉第一條明示：「本法律係在明確規定文部省掌理事務之範圍及權限。」該法第五條詳列文部省職權雖達三十二項之多，但明文規定在這三十二項外，除非法律另有規定，否則文部省不得過問或干預（徐南號，1985，頁255-256）。然而我國的教育部在前述法規命令與職權命令的交互涵蓋下，省市縣各教育廳局，以及各級學校均成為教育部之「下級機關」，其「中央集權」的色彩無庸辯爭。謝文全（1984；頁92-102）曾參考各種教育法令的有關規定，歸納教育部的法定職權達二十四項之多，其中，「制定各級學校的設立標準」；「制定各級各類學校的課程標準或應修業年限及學分數」；「編輯或審定中小學的教科書」；「制定各級學校校長及專科以上行政人員之任期制實施辦法」；「制定各級學校教師資格審定或登記檢定辦法並審定專科以上學校教師之資格」；「制定各級學校教師進修辦法」；「監督指揮地方教育行政機構」；「主管全國體育行政並辦理國內外體育活動」；「制頒教育行政命令」；「視導各級各類學校及地方教育行政機關」；等十項，都直接與國民教育有關，是原本屬於地方的職權，也是遠超過憲法規定的中央職權，而有違憲之嫌。

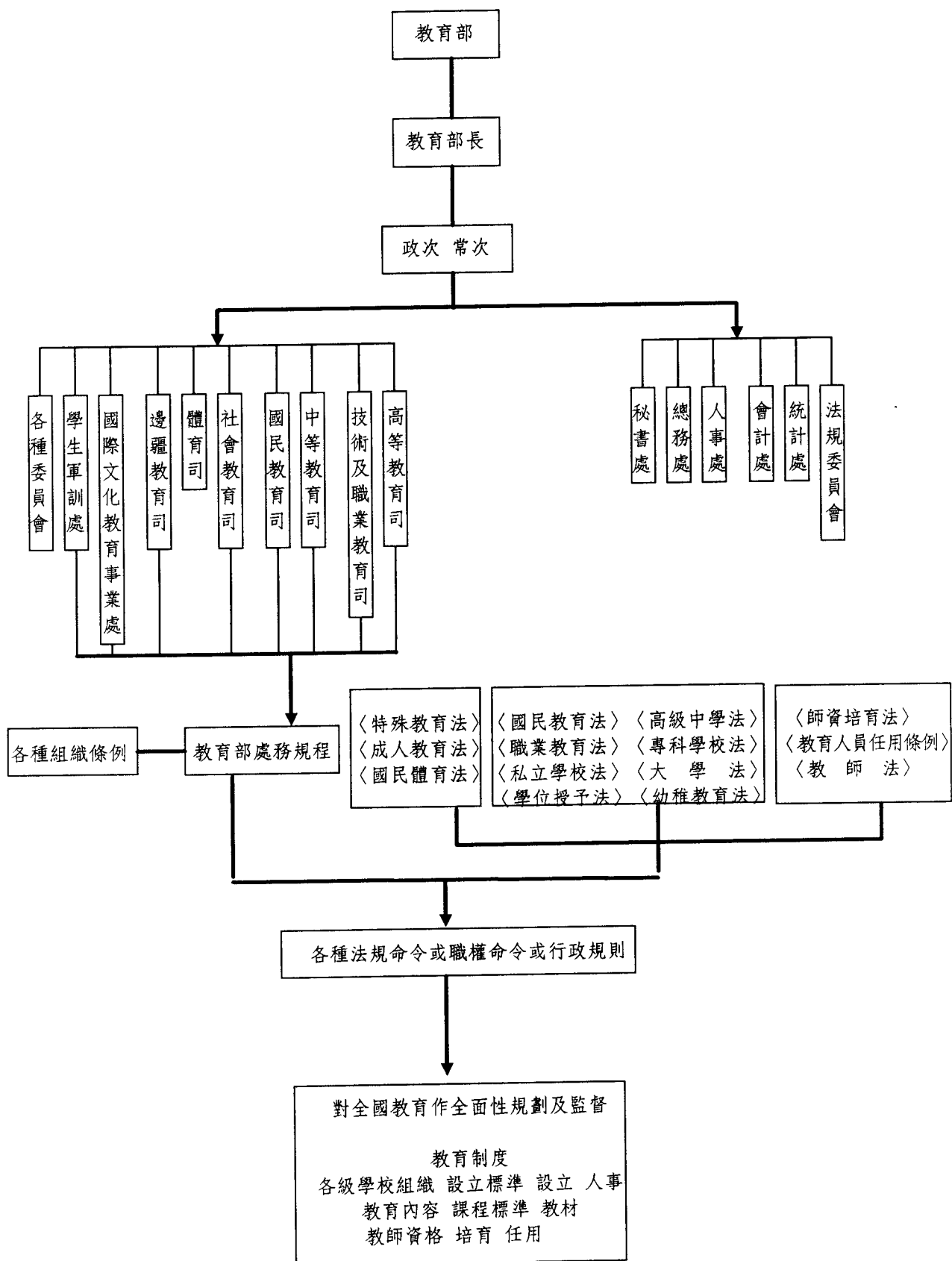
以上所述現有中央教育行政權力，可由圖1呈現。這麼中央集權的組織特徵，容易形成官僚文化（bureaucratic culture）與專業文化（professional culture）的衝突。另一方面，由於決策者遠離教育的現場，便可能對真正的教育問題反應遲鈍，或訂出來的對策只是虛有其表，不能對症下藥。

準此，〈教育部組織法〉應依教育原則，回歸憲法（如第一百零八條第4款之「教育制度」）明定教育部之職掌範圍（參見附錄13〈修正草案〉例示第二條第一項），並限制教育部在此職掌範圍外的授權行為（參見附錄13第二條第二項）。

二、關於審議委員會的設置

設立審議委員會之目的，是要對重要之教育事項，設計一組制度

圖 1：現行教育行政簡圖



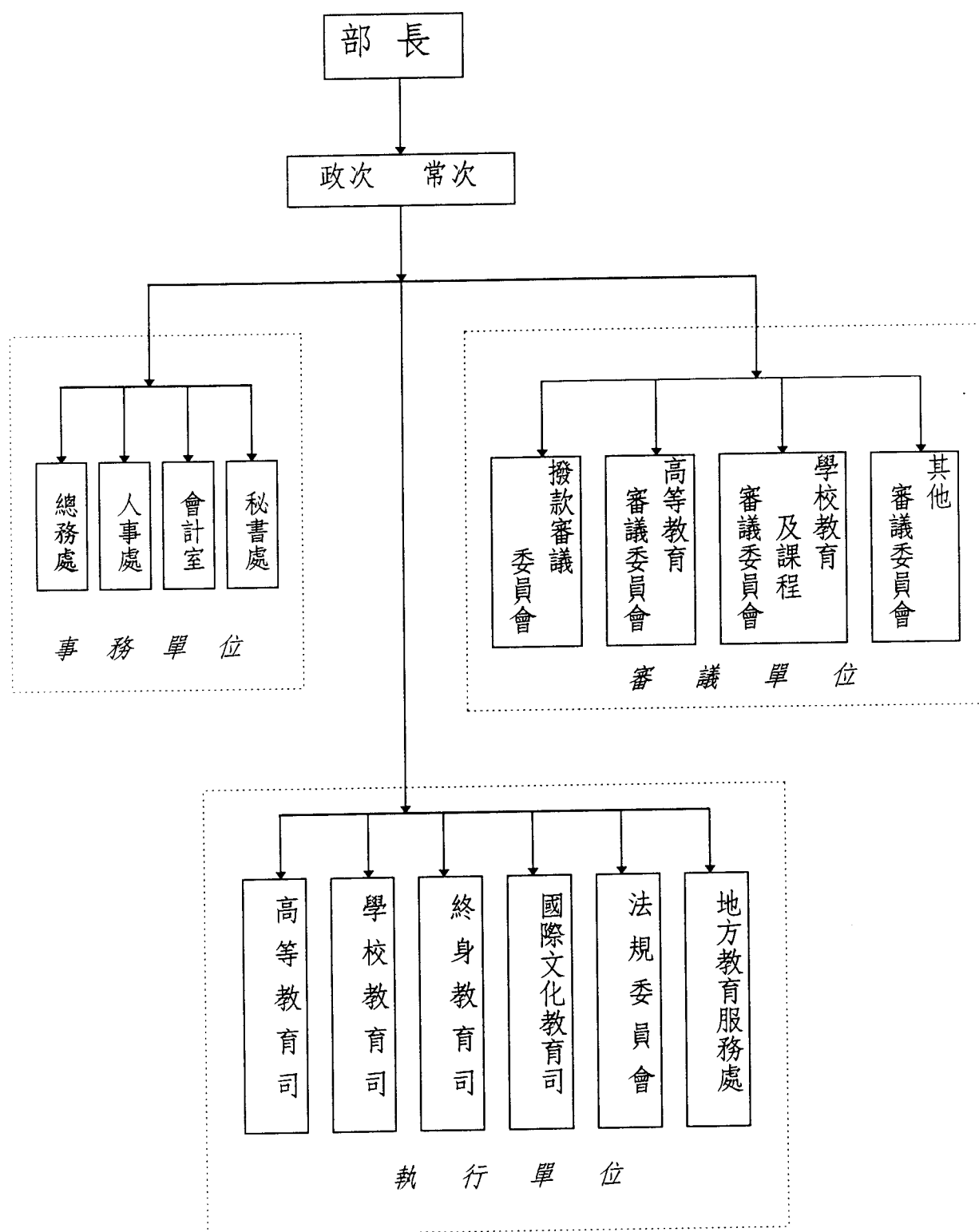
性之專業研議幕僚群。此種體制一則免去首長制獨斷主導重大教育政策，罔顧專業判斷或偏惠特定群體之弊病；二則對諸如課程教材等專業事務，能有長期、系統之研究審議方向；三則對教育經費之分配能有較公平、公正之程序，四則對各種法律授權教育部的事項，能有專業審議單位。依據我們的反覆思考，未來教育部應該設立的審議委員會，至少包括經費分配、高等教育、學校教育及課程三個委員會；其他委員會得視需要依法設置（參見附錄 13 第四條）。

我們構想中的教育部組織，仍然為一首長制，但是輔以若干獲有相當程度授權，具「專業取向」的審議委員會（參見圖 2 所示）。在法律體制上，審議委員由部長向行政院長提名，經某種上級（如立法院）同意程序後任命。審議委員會向部長提出其專業、公正、客觀之審議報告，部長依情理必須給予最大尊重。審議委員會之決議，教育部長依法、或基於政策考慮得不予採用；但此類「政策性否決」須負政治責任，或可偶一為之，不可能形成常態。總之，審議委員會為教育部長之幕僚，然其具相當專業公正性，亦獲部長之尊重性授權。（例如，現今之學術審議委員會基於學術專業獨立審議教師資格，鮮聞部長推翻其審議結果。）審議委員會之決議，經部長核定後，交相關司、處、室執行。

各審議委員會之職權行使，稍有不同；就教育經費之分配而言，因茲事體大，負責其事宜之撥款審議委員會，其審議程序、經費分配原則、計算公式、作業流程均應另以法律定之（參見附錄 13 第八條第三項）。撥款委員會之職權至少應包括審議各級教育經費之分配補助、對地方教育經費之分配補助、對邊遠地區或弱勢族群教育之經費補助、及對教育機構之獎勵等（參見附錄 13 第五條）。

高等教育審議委員會與學校教育及課程審議委員會掌理類似事項，只是其掌理之學校層級對象不同而已；此乃因大學及專科學校之性質與運作，與一般國民教育與高中職教育不同，宜予做如此劃分。綜合而言，「高等教育」與「學校教育及課程」審議委員會，掌理事項概分為四類（參見附錄 13 第六、七條）：

圖2：〈教育部組織法修正草案〉之教育部組織系統



- 一、高等教育經費之分配與補助（高等教育審議委員會）。
- 二、全國性之教育發展規劃與協調，國民教育課程標準之訂定（學校教育及課程審議委員會）；此約略為〈憲法〉第一百零八條所述「教育制度」以及第一百十一條「全國一致之性質」所涵蓋之範圍。
- 三、有關教育部設立、變更、停辦國立各級學校之審議。
- 四、各種法律授權教育部辦理之事項。
- 五、教育部長提請審議之事項。

關於審議委員會之組成，應考慮三個原則：一為（專業審查之）專業性與（利益分配之）代表性；二為排除民意代表與政府行政人員出任，以維持審議委員會之專業與超然公正；三為教育中立性，擺脫政黨色彩（參見附錄 13 第八條第二項）。條文中之委員人數與任期，類屬舉例（參見附錄 13 第八條第一項）。

三、關於原有部內組織之重整

原條文第四條所列之教育部司、處、室，依據單行條例所設置之各單位（學術審議委員會、國語推行委員會、訓育委員會、國民體育委員會、醫學教育委員會、僑民教育委員會、教育研究委員會、國立編譯館），以及依教育部命令設置之機構等，其設置及職權多未能依循憲法有關教育事項之規定，亦未能正確掌握中央、地方教育分權之〈憲法〉精神。教育部應謹守「法律監督」與「專業監督」之分際，依〈修正草案〉第二條所列職掌，重新釐訂教育部之機構（參見附錄 13 第九條）。首先，原教育部組織中之學術審議委員會、國語推行委員會、國民體育委員會、醫學教育委員會、僑民教育委員會、教育研究委員會，皆因實質介入地方政府固有教育職權，應予以改制或裁撤。國語推行可隸屬終身教育司（見下文）；學術審議委員會審查教師資格，應屬各大專院校自治事項。

其次，原社會教育司應重新定位為推動終身教育之單位，故應改名為終身（或生涯）教育司。中等教育司與國民教育司因教育事務回歸地方政府，業務大量萎縮，可合併為「學校教育司」。另外，過去單獨成立技術及職業教育司，實質上並未能提升技職教育；為因應中央權限裁縮與同等對待技職及普通教育，技職司也應併入學校教育司。體育司可裁撤，其原轄體育教育，應歸屬於各級教育司；部份民間體育「活動」可歸屬於終身教育司，國際體育交流歸屬於國際教育司，其他體育活動應考慮交由民間辦理，若政府仍有必要介入，可考慮另行建制（如成立體育部）。邊疆教育司之業務應由即將設立之少數民族委員會或原住民委員會掌理。特殊學生之問題，應屬生活教育或輔導教育，無須另設司、處。

第三，國立編譯館應裁撤。台灣的教科書於 1949 年以前，大體屬於多頭馬車的形式。1949 年後，國立編譯館代替省政府教育廳掌管小學教科書編輯權，收編國語、算術、社會、自然四科。1968 年九年國教實施後，教育部決定將國中國小教科書一律由國立編譯館主編，開始了長達近三十年的「全面統編本」時代。

統編本政策所造成的結果是，兒童受教育的重要資源（教科書）被一元的壟斷，成為意識形態國家機器控制的下游產業。若將四十年來台灣的統編本教科書加以統計，可以發現在政治部份，頌揚政治領袖的內容一直佔據課本十分之一以上，而且占最大比例；只有在 1980 年代，說明政府組織的內容比例才略微超過對政治領袖的崇拜。此顯示統編本教科書一直在灌輸「人治」、「聖君」的政治概念，而非建全的國家組織觀念。例如：生活與倫理課本第六冊第五課(1991 年，第九版)，在孝順德目裡以蔣中正、蔣經國先生為楷模，「由於他們的孝行，感動了全國同胞」。在同冊第八課「有恆」一項，則以蔣中正為範例，稱頌其為有恆的楷模等。若將教科書的範圍延伸至高中，會發現在模範角色裡，蔣氏父子在國文課本出現了十四次，佔二分之一強；社會科、歷史科則

各佔五分之一；公民科第四冊民主政治中，蔣氏父子於每一課均有出現，在生活與倫理課本裡也出現達十次，約佔二分之一。1995 新出版的教科書，在內容上並沒有多少改進：古代、現代的政治人物，始終是各類文科教材的「最愛」故事。以國中國文為例，國父、蔣公、經國先生之內容佔五課；而國中公民與道德一科以國父、蔣公、經國先生為事例者，六冊竟達七十八次，而李登輝總統也有三次。

依據憲法學者的分析，我們可以用「外在事項」和「內在事項」的區隔來分辨國家介入教育之妥適性。所謂外在事項包括教育財政、設施、設備、教育制度等。內在事項指的是教育的內容、方法、教育課程的編成等，而這些項目應是教育自主的範圍，是屬於國民教育權，而不屬於「國家教育權」。然而〈國民教育法〉第八條規定：國民小學及國民中學之課程標準及設備標準，由教育部定之；國民小學及國民中學之教科圖書，由教育部編輯或審定之。第八條將教科書的編輯及審定權，無任何限制條件的交予教育部，統由教育部以行政命令的方式執行，違反了「國會保留」及「授權明確」原則。再者，〈國民教育法施行細則〉第七條第四款規定「各科教科書由國立編譯館依據課程標準統一編輯或審定…」；根據此一規定，編輯及審定權再由教育部移轉至國立編譯館。在〈施行細則〉中作如此權力再移轉的規定，亦違背了母法(〈國民教育法〉)，欠缺法律的依據。

儘管國小教科書將於 85 學年度起全面開放審定，但教育部卻又表示 85 學年度後，國立編譯館仍繼續編輯國小的國語、數學、社會、自然、道德與健康五科。國立編譯館乃一國家機關，運用國家資源，其編輯成本自然較低。姑且不論國立編譯館多年的經驗，是否可樹立一「榜樣」作為民間最有力的競爭對象，單以「用國家資源與民間編者競爭」，已經是一個不健康的運作模式。私人圖書如果在成本上即難競爭，怎麼可能促進多元文化的發展？雖然形式上國編本與各版本公平送審，實質上政府對國編版已有一層補貼，再加上自 1996 起書籍費全免，而國教

經費又由地方支付，地方政府以財政為考量，自然會選擇較便宜之教科書(假設品質等級相同)。民間用心編輯的教科書，價格自然不低，相形之下更無發展空間。排擠作用的結果，有可能又成為一家獨大的情形。更何況，過去的經驗顯示，國立編譯館所編之教科書恐怕與「模範」差之遠矣。

「維持國編本的教材開放」，並不是真正的開放。全世界沒有一個先進國家有所謂「國編本」；我們不能因為「國立編譯館」之已然存在，而罔顧先進國家之實情，背棄文化多元之原則。國立編譯館的存在，是教材開放多元的最大阻力，必須要廢除該單位。如國家有設立翻譯單位或對翻譯實施獎勵之必要，則該單位應屬於文建會，不應屬於教育部。

第四，應廢除軍訓處與訓育委員會。臺灣在經歷四十三年的非常時期法制後，真正步入民主法治國家之途，是近幾年的事。也因此，在教育法制中隨處可見動員勘亂法制遺跡，教育法令並未隨著綑綁臺灣憲政四十三年之〈動員勘亂時期臨時條款〉的廢止而做徹底的改革。現行「訓育」法令之病理，乃是以灌輸利於統治之意識型態為制度目的，包括法位階錯亂與中央集權；分述如下：

現行訓育法令，錯置混亂了法位階。現行教育法令中對於學生品德教育之管制，具形式法律意義者有〈國民教育法〉、〈教育部訓育委員會組織條例〉，但實質上在品德教育之管制法令中，具實質基本法意義者，則為民國 28 年公布、41 年、57 年修正之〈訓育綱要〉。

民國 68 年公布施行之現行〈國民教育法〉，其前身為民國 33 年公布施行之〈國民學校法〉。教育界慣稱之「訓育」、「訓導」，並未出現在〈國民學校法〉之中。現行之〈國民教育法〉亦僅在第十條第一項規定教導處或訓導處之設置，並無其他關於訓導活動之目標或內容之規定。法律位階之規範中對「訓育」活動內涵規定最為詳盡者，為民國 34 年國民政府制定公布之〈教育部訓育委員會組織條例〉。但是，此

一〈憲法〉施行前制定之〈組織條例〉乃針對訓育委員會之職權所訂定，並非訓育法令之基本法。真正在訓育法令中具實質基本法意義者，則為法律位階之規範中未提及，而且比〈教育部訓育委員會組織條例〉更早公布之〈訓育綱要〉。教育部將之暗藏於〈國民教育法施行細則〉第八條第一款，並進而成為整個訓育法制實質上之基本法，此點可以教育部所出版之刊物做為佐證。

教育部訓育委員會 73 年 10 月所編輯之《訓導法規選輯》中，共分基本方針等十類。而在基本方針中並無法律位階之規範，不少是內容荒謬、違背教育原理、充滿軍政色彩之職權命令，其所羅列之十二個命令名稱包括：一、訓育綱要，二、青年訓練大綱，三、民族精神教育實施方案，四、生活教育實施方案，五、加強推展青少年公民教育計畫，六、蔣總統經國先生對訓導工作指示要點，七、加強維護學生安全及校區安寧實施要點，八、從家庭、學校、社會三方面解決青少年問題注意事項，九、改善社會風氣重要措施，十、國立及私立大專院校開放活動場所實施原則，十一、輔導青少年學生自強救國活動實施要點，十二、加強學校青年輔導工作實施要點。

是以暗藏於〈國民教育法施行細則〉第八條第一款之中，形式上無法律授權之〈訓育綱要〉、〈民族精神教育實施方案〉、〈生活教育實施方案〉等，實質上卻是訓育法制之真正基本法。教育部訓育委員會、各級學校之訓導處、訓育組，以及〈國民教育法〉第八條規定訓育實施之辦理等，皆是為達成〈訓育綱要〉之目標而設計或規定。而在〈訓育綱要〉中，其內容之主要關鍵字則為「三民主義」、「國父」、「總統」等，共計出現「三民主義」十六次、「國父」八次、「總統」六次，而串連主要關鍵字之次要關鍵字則為「四維」、「八德」、「青年守則」、「建國方略」、「建國大綱」、「救國復國」、「領袖」、「共匪」等等。以其中明顯荒謬者為例：

「一、應根據 國父遺教、 總統訓示、幼童軍諾言與規律、國民

生活須知，以及國民小學生活與倫理暨團體活動等課程標準，以制定訓導兒童之具體方案。……五、講述民族先烈故事及共匪禍國史實，以激發兒童血齒復國之勇氣，與忠勇犧牲之精神。六、由 國父及 總統言之闡述，以樹立兒童對領袖之尊從與信仰，並培育其忠貞、服從、貢獻、犧牲諸美德。」

「一、講解三民主義之要義，及 國父與 總統之言行，以確定並加強青年對三民主義之信仰，並以公民與道德課程之生活規條，暨童子軍誓詞、規律及青年守則，切實陶冶其國民應備之道德，發揚忠貞、公勇、服從、犧牲之精神。……四、由歷史、地理、公民科及時事之講解（特別注重共匪禍國史實），灌輸民族意識，樹立「國家至上、民族至上」之自信，使知如何愛護國家，復興民族，以盡其對國家民族之責任。」

由前述可知，諸多訓育法令思考邏輯，皆是以戒嚴時期所制定、規範依據與性質不明、具有「實質基本法」意義之行政命令為運作依據，並透過自行訂定之「施行細則」使得內容荒謬之行政命令取得形式合法之地位，呈現「法位階錯亂」之怪象。

其次，現行訓育制度明顯是中央集權、不當介入地方固有職權。教育部以〈訓育綱要〉為「實質基本法」，又透過諸多依據與性質不明之行政命令為運作依據，巨細靡遺的規範教育活動及內容，嚴重侵害教育之地方自治及教師之教育專業，藉「中央集權」之方式貫徹其將學生紀律化、馴服化，將學校作為其意識型態灌輸機器之目的。以前述之《訓導法規選輯》之內容中，列為民族精神教育所依據之行政命令為例：

「查全國各級學校，無論其為公立或私立，自其分者觀之，每一學校均有其不同之歷史環境，及一貫之精神，故每校應依其所有之特徵，規定校訓校歌，昭示諸生以必要之準繩。自其同者觀之，凡屬中國之青年，均應有其共同一致之道德信念，以確立民族自尊自信之基礎。茲規定：①全國公私立各級學校，務各制定一特有之校訓及校歌，用資感發；

②各校應以『忠孝仁愛信義和平』為共同之國訓，並製成匾額，懸掛於各該校之禮堂；③專科以上各學校學生，特由本部頒發青年守則，仰即轉印分發，並隨時由各該校主持訓育人員嚴加考核，務使每生均能熟讀背誦。除分令外，合行令仰遵照辦理；並應於文到一個月內，將辦理情形及各校校訓校歌呈報備核，其已呈報校歌者，免再呈報。此令。」

「一、查國歌所以鼓舞群倫，樹立建國之理想；而各校校歌，則以昭示諸生，達成崇高之使命。兩者對於青年學生之精神教育，關係至為深切。二、各級學校今後應於音樂課程內，教唱國歌與校歌，並於新生訓練暨課外活動之時間，督飭全體學生，加強實施練習，鼓勵其經常習唱，每值開學、休業、畢業、校慶、以及週會等典禮時，應依規定先唱國歌，並於散會之前，再唱校歌。在集會儀式中，唱國歌或唱校歌之起唱方式，應由司儀先呼『一二三』而後起唱，司儀呼『一二三』之間隔，即暗示節拍速度，以求整齊劃一。」

依〈臺北市公私立中小學校訓導人員遴用辦法〉、〈臺灣省公私立中小學校訓導人員遴用要點〉及〈高雄市公私立中小學校訓導主管人員遴用作業要點〉之規定，欲擔任學校訓導人員，包括訓導主任、訓育組長、生活輔導組長等，必須經特別甄選、審查，方具遴用資格。以臺北市之任用制度為例（〈臺北市公私立中小學校訓導人員遴用辦法〉第五條）：

「各中、小學校訓導人員之遴用須依照部頒教育法令及各級學校教職員遴用辦法有關規定辦理，並具備左列條件：一、對於立國基本之三民主義有堅強信仰，並具有事實表現者。二、對國家教育政策有深切認識，並能積極推行者。三、思想純正，品學優良，對訓導工作熱誠，並確有豐富經驗者。」第六條則規定：「訓導人員申報審查，依左列手續辦理之：一、申請訓導人員審查案件，均應由學校事前辦妥安全調查。二、申報，一律檢送全部學經歷證件，並填具甄選表一份報核。三、訓導人員甄選表內規定各欄，先由申請人逐一填寫，送由服務學校詳加核

對後校長應就申請人之思想學識、能力各方面切實填具意見，並加簽章。……」而條文中所指之「甄選表內規定各欄」則包括黨籍、入黨年月、入黨地點、黨證字號等四欄。

另外，在高級中等以上學校之「訓導工作」中，另一違憲之人事任用制度則為軍訓教官。軍訓教官為高級中等學校訓導會議之成員，並兼任高級中等以上學校之生活輔導組長。但是，從軍訓教官任用所依據之〈軍訓教官甄荐任用規定〉第七條規定之遴選標準來看，其遴選標準是以軍階為主、學歷為輔；第六條第五款規定，教育部軍訓處權責為「軍訓教官晉任建議、延役之核布與退伍轉報」，第二十二條則規定：「軍訓人員之服役除按國軍相關服役辦法規定及作業規定辦理外，其留營與延役由軍訓處依實際需要訂定作業標準送國防部核定後據以辦理。」第二十五條規定：「本規定未列事項，均依現行軍官有關法令辦理之。」由條文所使用之「延役」、「退伍」、「服役」、「留營」、「除役」等字眼，並以軍事行政法規為補充法、以國防部為最後之決定機關等觀之，軍訓教官為現役軍人應無疑義，並非〈公務人員任用法〉上之公務人員，亦非〈教育人員任用條例〉上之教育人員。基於下列兩點理由，我們認為現行之軍訓教育制度違憲：

①為防止國家權力對教育事項之過度干預，確保人民之教育基本權以及教師之學術自由及教育自由，大法官會議釋字三〇八號解釋之解釋理由書前段中明確指出：「公立學校聘任之教師係基於聘約關係，擔任教學研究工作，與文武職公務員執行法令所定職務服從長官監督之情形有所不同，故聘任之教師應不屬於〈公務員服務法〉第二十四條所稱之公務員。」然而，軍訓教官為現役軍人，在法令上其服從命令之職務義務更嚴格於公務人員及教育人員，因此，其在學校中從事需要自主性、創造性之教育活動顯然與其職務義務存有嚴重之衝突及矛盾。

②為防止軍事力量破壞民主政治之正常運作，並確保「文官統制」制度，〈憲法〉第一百四十條規定：「現役軍人，不得兼任文官。」誠

如林紀東教授所言：「本條之立法目的，在於實行軍民分治，以免現役軍人干政，致貽以武裝力量為政爭工具之禍，損害民主憲法之精神，甚至危及國家，為貫徹立法目的起見，所謂文官一詞，自應從廣義解釋。」

以軍訓教官及特殊篩選機制所選拔而出之訓導人員為運作主體之訓導制度，使得學校成為一個充斥著銅像、標語的「意識型態環境」，軍歌比賽、朝會、升旗等教育活動亦以將學生之行為紀律化、思想單一化為訓導制度之真正目的。今日，以人性尊嚴為核心意義之教育基本權理論所建構之內容之一為「主權者教育的本質」——教育的目的不僅在培育具備謀生能力或獨立人格的個人，亦在創造具備運作政治之能力的國民使其能充份瞭解民主政治的真諦，以擔當未來國家「主權者」的責任。而「訓導目的」、「訓導制度」與「軍訓制度」等皆與此目的背道而馳。訓導制度成為國家權力及政黨勢力赤裸裸的控制、干預教育機器之著力點。訓導、軍訓制度被強化之結果，並使得輔導制度、輔導工作及輔導專業人員受到忽視及排擠：輔導制度在實質上僅是整個「訓育制度」中次要、邊緣之一環，輔導室之輔導工作淪為心理測驗與綜合資料之填寫，生活輔導組長或生活教育組長之選任非以是否具有專業輔導知識為考量，反而以其是否忠於統治階級之意識型態與權力運作為關鍵之篩選標準。

道德及生活教育，應以實現教育基本權本質意涵中之「保障學習權」為主要目的，亦即使兒童或學習者在其成長發育過程中，經由不斷的學習求知，以培育獨特人格，實現自我成為獨立自主之個體。公民教育則以實現教育基本權本質意涵中「保障國民主權」為主要目的，亦即經由公民教育培育兒童或學習者成為具備運作政治能力的國民，使其能充份瞭解民主政治的真諦，以擔當未來國家主權者的責任。

針對過去長期由訓育、訓導體制主導之道德教育、生活教育及公民教育之弊病，整全之道德、生活、公民教育之建立，首先必須廢除過去

諸多規範過度、制定依據不明之行政命令，還給教師依其專業知識及經驗自主判斷、決定應如何教學之自由空間，脫離政治勢力之不當干預。要回歸公民教育與道德教育之正途，必須在制度上廢除軍訓處與訓育委員會；相關經費移用於輔導或生活教育，業務納入相關司、處、室（如學校教育司）。軍訓處與訓育委員會二單位苟不能廢除，教育鬆綁誠屬廢言。

或許有人認為，訓育委員會近期已「改頭換面」，褪去「訓」的特色，乃建議將訓育委員會改為輔導委員會。上列建議必須要在三個前提之下才能成立：一、訓育委員會現有人員能成功轉型為輔導專才；二、輔導專業由中央統籌較地方協助更能配合學校需要；三、輔導專業由中央統籌較民間專業團體協助更為有效率。但衡諸實況，這三個前提都不成立。

四、關於資訊與服務的加強

中央之教育部應本資訊公開之原則，負責教育統計與研究，並對教育評鑑、教育政策、制度設計等資料，進行長期有系統的收集和整理。為此，應有教育統計資訊中心之設立（參見附錄 13 第二十四條）。

中央的教育部依法不得介入地方之教育事務；但地方因資源不均、規模不齊或有跨縣市之教育事務而須由中央服務或協調者，應由教育部設地方教育服務處負責（參見附錄 13 第九、十五條）。該處之關鍵在「服務」，而非干預介入。

五、關於行政程序的強化

教育部的職權有許多是其他法規賦予教育部各種各樣的抽象授權；例如現行之〈國民教育法〉第八條、十二條、十四條、十八條、二十一條，〈幼稚教育法〉第三條、五條、十二條、十四條、二十四條，〈特殊教育法〉第三條、四條、五條、六條、八條、十三條、十九條、

二十四條，〈私立學校法〉第三條、六條、七條、八條、六十三條、七十八條等條文，對教育部均有授權。事實上，這樣的法律非常之多，使得教育部的職權範圍非常之大。

未來應該規範教育部慎用法律之授權，其行使除由各專業「審議委員會」負責審議外，在審議過程也必須經由一定之行政程序。

我們建議制定教育部各單位制頒法規命令及行政規則時應經之行政程序。因教育行政影響人民權益甚大，故應採取嚴格之行政程序制度（參見附錄 13 第十七、十八、十九條）。

六、結論

以上整理了現行〈教育部組織法〉的弊病，分別指陳其職權管轄之不當擴張、命令發布之漫無節制、與組織結構之肥大扭曲。為解決這些問題，除本文意見說明外，為彰顯修正意見的連貫性與具體內容，於附錄 13 登列〈教育部組織法修正草案〉例示，以利訊息的完整。

參考文獻

朱敬一、戴華、陳致嘉（1995），〈國家在教育中的角色〉，行政院教育改革審議委員會研究報告。

林文瑛、王震武（1995），〈臺灣教育的管制：規範與扭曲——「鬆綁」原則整合研究〉，行政院教育改革審議委員會研究報告。

林紀東（1981），《中華民國憲法逐條釋義》（四），臺北：三民書店。

徐南號（1985），〈中日中央教育行政機關之比較〉，收於：中華民國比較教育學會主編《教育行政比較研究》，臺北：臺灣書店。

許宗力（1993a），〈論國會對行政命令之監督〉，收於：許宗力著《法與國家權力》（增訂二版），頁269-300，臺北：月旦出版社。

許宗力（1993b），〈論國家對地方的自治監督〉，收於：許宗力著《法與國家權力》（增訂二版），頁353-382，臺北：月旦出版社。

許宗力（1993c），〈論法律保留原則〉，收於：許宗力著《法與國家權力》（增訂二版），頁117-213，臺北：月旦出版社。

謝文全（1984），〈中國教育行政制度〉，收於：謝文全著《教育行政制度比較研究》，頁69-146，高雄：復文圖書。

顏厥安、周志宏、李建良（1995），〈教育法令之整理與檢討〉，行政院教育改革審議委員會研究報告。

附錄 13 〈教育部組織法修正草案〉例示

	修正草案例示	原條文
宗旨	第一條 為促進全國教育之健全與均衡發展，明定教育部之職權，依憲法有關教育事項之規定，制定本法。	
職權	第二條 教育部掌理左列事項： 一、教育制度之規劃設計。 二、對地方教育事務之適法監督。 三、協調或協助全國性或跨省、市性之教育事務。 四、中央教育經費之分配與補助。 五、設立並監督國立教育機構。 六、教育統計、評鑑與政策研究。 七、促進教育事務之國際交流。 八、依憲法規定對教育事業、教育工作者、少數民族及弱勢群體之教育事	第一條 教育部主管全國學術、文化及教育行政事務。 第二條 教育部對於各地方最高級行政長官執行本部事務，有指示、監督之責。 第三條 教育部就主管事務，對各地方最高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。 第二十五條 學校及社教機構所用圖書、儀器及其他教育用品，由教育部審查、核定；其辦法由教育部定之。

	項，提供獎勵、扶助或促其發展。 前項列舉以外之教育事項，除法律另有規定外，其權限歸屬地方。	
職權之行使	第三條 教育部就其職權之行使，應本教育中立、地方自治、尊重專業之精神，並以充實教育條件，促進教育發展，實現教育機會之均等，確保學生學習權為主要目標。	
委員會	第四條 教育部設左列各審議委員會： 一、撥款審議委員會。 二、高等教育審議委員會。 三、學校教育及課程審議委員會。 四、其他依法律設置之審議委員會。 各審議委員會決議之事項，經教育部長核定後，送相關司、處、室執行。 第五條 撥款審議委員會審議左列事項：	第五條 教育部於必要時，得設各種委員會，其組織以法律定之。

一、各級教育經費之分配。

二、地方教育之補助。

三、地理條件不利及貧瘠地區之教育經費補助。

四、少數民族及弱勢群體之教育經費補助。

五、教育事業及教育人員之獎勵補助。

六、其他有關中央教育經費之分配與補助事項。

第六條 高等教育審議委員會審議左列事項：

一、高等教育經費之分配與補助。

二、高等教育之規劃發展。

三、國立高等教育機構之設立、變更、停辦。

四、協調及協助全國性或跨省、市性高等教育事項。

五、〈大學法〉及〈專科學校法〉授權教

	育部辦理之事項。 六、〈私立學校法〉授權教育部辦理之私立專科以上學校有關事項。 七、其他教育部長移請審議之高等教育事項	
第七條	學校教育及課程審議委員會審議左列事項： 一、中等以下各級教育之規劃發展。 二、國民教育課程標準之設計訂定。 三、國立中等以下各級學校之設立、變更、停辦。 四、協調及協助各區域中等以下學校之發展。 五、關於中等以下學校教材、教法及教育設施之協助改進。 六、各項法律授權教育部辦理之有關中等以下學校事	

	項。 七、教育部長移請審議 之中等以下各級 教育事項。 第八條 各審議委員會置委員十三至十七人，由教育部長推薦，行政院長提名，經立法院同意後聘任，任期四年，得連任一次。 各審議委員會之組成應考量專業、地域、族群、教育相關團體及公私立教育機構之代表性。同一政黨委員不得超過委員總數四分之一。各級民意代表、教育部及其所屬機關之行政人員不得出任各審議委員會之委員。 撥款審議委員會之審議程序及標準另以法律定之。	
下屬機關	第九條 教育部設左列各司、處、室： 一、終身（生涯）教育司。 二、學校教育司。	第四條 教育部設左列各司、處、室： 一、高等教育司。 二、技術及職業教育司。 三、中等教育司。

	三、高等教育司。 四、國際教育司。 五、法規委員會。 六、地方教育服務處。 七、總務處。 八、秘書處。 九、人事處。 十、會計室。	四、國民教育司。 五、社會教育司。 六、體育司。 七、邊疆教育司。 八、總務司。 九、國際文化教育事業處。 十、學生軍訓處。 十一、秘書室。 第六條 教育部為促進對外文教關係，得報准行政院，設駐外文化機關或工作人員。
高教司職掌	第十條 高等教育司執行高等教育審議委員會議決並經部長核定之事項，支援高等教育審議委員會之行政業務。 高等教育司對專科以上學校之學制、學術或教育活動、財務狀況、學生與教師之權益、及高級中等以下學校教師之培育等事項有研究、評鑑、協助及依法監督之職責，掌理左列事項： 一、大學校院培育高級中等以下學校師	第七條 高等教育司掌理左列事項： 一、關於大學及研究所教育事項。 二、關於學位授予事項。 三、關於學術機關之指導事項。 四、關於其他高等教育事項。

	資之協辦事項。 二、專科以上學校跨校性學術或教育活動之主辦或協辦事項。 三、專科以上學校學術活動之支援事項。 四、專科以上學校財務狀況之監督與查核。 五、專科以上學校獎助、補助金與學生獎助學金之管理與保存。 六、專科以上學校學生與教師之服務、獎勵與人權保障事項。 七、專科以上學校評鑑事項。 八、專科以上學校學制之研究。 九、其他依法對專科以上學校應予監督之事項。	
學校教育司職	第十一條 學校教育司執行學校教育及課程審議委	第八條 技術及職業教育司掌理左列事項：

掌	員會議決並經部長核定之事項，支援學校教育及課程審議委員會之行政業務。 學校教育司對高級中等以下學校之師資培育、教育實驗、及學術或教育活動等事項有協助規劃及依法監督之職責，掌理左列事項： 一、高級中等以下學校實習教師實習、在職教進修之監督及協助事項。 二、高級中等以下學校跨地區性教育活動之主辦或協辦事項。 三、國立高級中等以下學校之管理與監督事項。 四、對地方自治團體管理與監督其所屬高級中等以下學校之法律監督	一、關於技術學院及專科教育事項。 二、關於職業教育事項。 三、關於職業訓練事項。 四、關於建教合作事項。 五、關於其他職業及技術教育事項。 第九條 中等教育司掌理左列事項： 一、關於中學教育事項。 二、關於師範教育事項。 三、關於地方教育機關之設立及變更事項。 四、關於其他中等教育事項。 第十條 國民教育司掌理左列事項： 一、關於國民小學及國民中學教育事項。 二、關於失學民眾教育事項。 三、關於學前教育事項。 四、關於其他國民教育
----------	---	--

	事項。 五、高級中等以下學校教育實驗之規劃與辦理。 六、地方自治團體或私人教育實驗之協助與監督。	事項。
終身教育司職掌	第十二條 終身教育司對學校教育以外之社會教育學習及圖書館、科學館、社會教育館、動物園、植物園等社會學習機構之設置，有規劃、獎助及依法管理監督之職責，掌理左列事項： 一、依法由教育部主管之補習班、補習學校、學校推廣教育部門之管理與監督。 二、對地方自治團體管理與監督其所屬補習班、補習學校、學校推廣教育部門之法律監督事項。 三、國立圖書館、科	第十一條 社會教育司掌理左列事項： 一、關於民族文化之復興與宣揚事項。 二、關於補習教育及家庭教育事項。 三、關於學校辦理社會教育事項。 四、關於特殊教育事項。 五、關於視聽教育事項。 六、關於社教書刊之編譯事項。 七、關於藝術教育及文藝活動之獎助事項。 八、關於文化團體之輔導事項。 九、關於圖書館、博

	學館、社會教育館、動物園、植物園等社教機構之設立及輔導管理。 四、私立或地方自治團體設立之圖書館、科學館、社會教育館、動物園、植物園等社會學習機構之獎勵與協助。 五、依法由教育部主管之成人教育機構之獎助、管理與監督。 六、對地方自治團體管理與監督其所屬成人教育機構之法律監督事項。 七、空中教育之辦理或獎助。 八、自學進修學力鑑定之有關事項。 九、家庭教育、親職教育之獎助事項。	物館、科學館、藝術館及社會教育館等社教機構事項。 十、關於文獻及古物保存事項。 十一、關於其他社會教育事項。
--	--	---

	十、終身教育體系之 規劃與推動。 十一、終身教育與學校 教育協調運作之 推動。 十二、終身教育人員之 培育與進修事 項。 十三、全國性文教財團法 人之輔導、監督與 管理。	
國際 教育 司職 掌	第十三條 國際教育司對教育之 國際交流有規劃、協 助、及依法管理之職 責，掌理左列事項： 一、國際間有關教育 交流活動之主 辦、協辦、補助 與協助事項。 二、各國教育及教育 改革相關資料之 蒐集與流通。 三、外國教育思想、 教育方法、教育 措施之引進。 四、中央政府公費留 學政策之規劃與 辦理。	第十五條 國際文化教育事業處 掌理左列事項： 一、關於國國際文化交 流及合作事項。 二、關於國際間交換教 授及學生事項。 三、關於國外研究、考 察及國際會議事 項。 四、關於國外留學生選 派及輔導事項。 五、關於外籍學人聯繫 及來華學生輔導事 項。 六、關於駐外文化機關 或工作人員之考核 事項。

	五、留學資訊之蒐集與流通。 六、留學外國學生之生活輔導與協助。 七、外國留學生之輔導、協助與管理。 八、外國文教機構、文教人士在國內活動之管理。	七、關於國際出版品交換事項。 八、關於國際文化藝術活動事項。 九、關於其他國際文化及教育事項。
法規委員會職掌	第十四條 法規委員會掌理教育部職掌之教育法規之研擬、修訂、釋示、整理、編纂與出版。	第二十四條 教育部設法規委員會，由參事、有關業務單位主管及部長指定之專門人員組成，掌理法律及行政規章之修訂、審議、編纂及闡釋事項；所需工作人員，應就本法所定員額內派充之。
地方教育服務處職掌	第十五條 地方教育服務處對地方教育行政、自治團體之教育與學術活動有輔導及協助之職責，掌理左列事項： 一、各種教育學習資	第十二條 體育司掌理左列事項： 一、關於學校體育之推行及督導事項。 二、關於國民體育之策劃及推行事

	訊之推廣與流通。 二、各種教學活動之輔導與協助。 三、終身教育及高級中等以下學校教育之委託研究，及其成果之公佈流通。 四、高級中等以下學校師生保健有關事項之規劃與辦理，及心理衛生有關工作之協助。 五、私人興學之獎勵與協助。 六、獎助學金之設置。 七、弱勢者教育之保障與促進。 八、地方自治團體共同或相關教育問題之協調與協助解決。	項。 三、關於體育學術之研究發展事項。 四、關於國際體育活動事項。 五、關於其他體育事項。 第十三條 邊疆教育司掌理左列事項： 一、關於地方各級邊疆教育計畫及考核事項。 二、關於部轄各級邊疆學校之管理及考核事項。 三、關於邊地青年入學之獎勵及指導事項。 四、關於邊疆教育人才之儲備及訓練事項。 五、關於邊疆教育之調查及研究事項。 六、關於其他邊疆教育事項。 第十六條 學生軍訓處掌理左列事項： 一、關於高級中等以
--	--	---

		上學校學生軍訓之計畫、指導及考核事項。 二、關於學生軍訓課程及設備標準之擬定與審核事項。 三、關於軍訓教官、教員之選拔、儲訓、介聘、考核及進修事項。 四、關於預備軍官訓練及兵役行政之連繫、合作事項。 五、關於學生軍訓器材及軍訓人員服裝、補給事項。 六、關於其他學生軍訓事項。
附屬機關	第十六條	教育部得依法律設置附屬機關或機構。
行政程序 (聽證會舉行)	第十七條	教育部、教育部各委員會或教育部所屬各機關依據法律之授權訂定左列命令、規則或標準時，應舉行聽證，主動以

書面通知或依聲請邀請有關機關、或利害關係人參與及給予言詞表示意見之機會，並應依聽證會記錄作成決定：

一、就不特定事件對不特定多數人所發布具有法規範效力之命令。

二、關於教育部及其所屬機關之組織、職掌、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。

三、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。

第十八條 教育部、教育部各委員會或教育部所屬各機關，依其職權就公法上具體事件所為

	之決定、或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為前，應舉行聽證，主動以書面通知或依聲請邀請處分之相對人或利害關係人，參與及給予言詞表示意見之機會，並應依聽證記錄作成行政處分。 第十九條 第十七條及第十八條之聽證，除法律另有規定外，應公開以言詞為之。但有左列情形之一者，得依職權或當事人之聲請，決定全部或一部不公開： 一、公開顯然有違背公益之虞者。 二、公開對當事人利益有造成重大損害之虞者。	
人員 編制	第二十條 各審議委員會及第九條各司、處、室之組織、人員編制及職務列等由教育部處務規程訂之。	第十四條 總務司掌理左列事項： 一、關於文件之收發、分配、繕校及保管事項。

		二、關於部令之發布事項。 三、關於典守印信事項。 四、關於編印公報及發行事項。 五、關於公產及公物之保管事項。 六、關於款項之出納事項。 七、關於事務管理事項。 八、關於其他不屬各司、處、室事項。 第十七條 秘書室掌理左列事項： 一、關於機要公文、密電之處理及保管事項。 二、關於文稿之撰擬、覆核及彙呈事項。 三、關於部務會報之議事事項。 四、關於年度施政方針、施政計畫及工作報告彙編事
--	--	---

	項。 五、關於施政之管制、考核及研究發展事項。 六、關於文書稽催及查詢事項。 七、關於資料蒐集及研究事項。 八、部長、次長交辦事項。 第二十條 教育部置參事三人至五人，主任秘書一人，司長八人，處長二人，督學六人至十人，專門委員十一人至三十三人，職位均列第十至第十二職等；副司長八人，副處長二人，職位均列第九至第十一職等；秘書五人至七人，職位列第六至第九職等，其中三人，得列第十或第十一職等；科長三十一人至四十五人，視察五人至七人，專員二十八人至四十八人，技
--	--

正一人或二人，職位均列第六至第九職等；科員三十一人至六十二人，辦事員八人至十六人，職位均列第一至第五職等，其中科員十八人至二十八人，得列第六或第七職等；技士一人或二人，職位列第三至第五職等；書記十七人至二十七人，職位列第一至第三職等。

第二十一條 教育部設人事處，置處長一人，職位列第十至第十二職等；副處長一人，職位列第九至第十一職等，依法律規定，辦理人事管理事項。

人事處所需工作人員，應就本法所定員額內派充之。

第二十三條 第十九條至第二十二條所定各職稱人員，其職位之職

		系，依公務職位分類法及職系說明書，就一般行政管理、一般教育行政、學校教育行政、社會教育行政、圖書館管理、博物館管理、人事行政、文書、事務管理、會計、統計及其他有關職系選用之。
首長	第二十一條 教育部長，特任，綜理部務，指揮、監督所屬職員及機關。	第十八條 教育部部長，特任，綜理部務，指揮、監督所屬職員及機關。
	第二十二條 教育部置政務次長一人，職位比照第十四職等；常務次長二人，職位列第十四職等，輔助部長處理部務。	第十九條 教育部置政務次長一人，職位比照第十四職等；常務次長二人，職位列第十四職等，輔助部長處理部務。
督學	第二十三條 教育部得視需要置督學若干人，由部長聘任之。 督學於教育部職權範圍內，執行教	

		育視導，並定期向教育部長及各審議委員會提出報告。	
教育統計資訊中心	第二十四條	教育部設教育統計資訊中心，掌理教育公務統計、評鑑、政策研究及制度等資料之彙集與整理，以促進教育統計資訊的流通及教育相關研究的進行，其組織另以法律定之前項之評鑑結果應定期公佈。	第二十二條 教育部設會計處及統計處，置會計長一人，統計長一人，職位均列第十至第十二職等，依法律規定，分別辦理歲計、會計及統計事項。 會計處及統計處所需工作人員，應就本法所定原額內派充之。
處務規程	第二十五條	教育部處務規程由教育部訂定送行政院核定後，轉送立法院備查。 本法修正通過後，前項處務規程應配合修正，於六個月內送立法院備查。	第二十六條 教育部處務規程，由教育部定之。
落日條款	第二十六條	本法通過一年後，教育部學術審議委員會組織條	

	例、教育部國語推行委員會組織條例、教育部訓育委員會組織條例、教育部國民體育委員會組織條例、教育部醫學教育委員會組織條例、教育部僑民委員會組織條例、教育部教育研究委員會組織條例、及國立編譯館組織條例廢止。	
施行日	第二十七條 本法自公佈日施行之。	第二十七條 本法自公布日施行。

附錄 14 〈學校教育法〉立法建議

壹、前言

從教育改革的演進軌跡來看，行政院教育改革審議委員會可以說是為因應民意對學校教育——特別是國民中小學教育——的強烈改革要求而設立的。近數十年來，台灣的中小學教育日益偏離常軌，產生了一些廣受物議的問題，以要言之：

- (1)明定於各項法律上的教育目標，已被學校背離或揚棄了——譬如說，「智育掛帥」取代了「五育均衡」。
- (2)法律授權國家統一制定的課程標準幾已形同具文——譬如說，「不按課表上課」。
- (3)國家審訂的標準本教材，不僅內容僵化，而且也形同虛設——參考書、測驗卷取代了教科書。
- (4)學校教學常規無法維持——譬如，違規能力分班、違規補習、違規課後留校。
- (5)教育方法不當，嚴重違反教育原理——譬如，考試領導教學、以考試逼迫學習、管教過當、體罰盛行。
- (6)教育成果明顯惡化——譬如，學生近視率不斷上升、校園暴力充斥、校園毒品問題日趨嚴重、學生自殺率高升。

這些問題不僅常是新聞媒體上的熱門話題，成了眾所矚目的焦點，而且也見諸官方文書，成了教育改革上的重要話題。是這些問題促成了一波波的改革呼聲，因為這些改革的呼聲，因此而有了教改會；是以，教改會基本上是為了改革學校教育而成立的。

貳、學校教育問題的根源

有些人或許會將前述的各種教育問題歸因於「升學主義」、「文憑

主義」或「不良的社會風氣」；在這樣的觀點下，教育改革不免會被化約為「社會風氣改革」。然而，仔細檢視前述的諸問題，便會發現，這些教學目標、教學方法、教學內容、教育活動規範方面的問題，絕大部份都是在公辦的學校裏、在國家設定的學校體制下、出現於國家認可的教育人員身上的問題。教育部並非不了解問題；自民國 67 年開始，便有〈加強輔導中小學正常教學實施要點〉，此後一、二十年並不斷重申前令。因此，除了「社會風氣」或有影響外，更直接的教育問題根源可能有兩個，其一是教育從業人員的專業能力與專業倫理之不受重視，其二是學校體制設計之不當。

一、科層結構的扭曲

從教育改革的角度來看，社會風氣的改革恐非教改會短短兩年的工作所能為功，亦非「以民為主」的現代民主政府所宜過份強調。是則，師資改革與學校體制改革便成了改革者應予致力的目標。

從整個教育體制來看，台灣的教育組織從中央的教育部到地方的各級學校，是一個體系嚴密的科層組織(王震武、林烘煜、黃旭田，民 85；黃昆輝、吳清基，民 73)。雖然自民國 83 年〈省縣自治法〉與〈直轄市自治法〉公佈生效後，由於地方分權的趨勢，這個科層體系的嚴密程度已有了鬆動；然而，一方面教育部公布通令各校遵行的各種行政命令依然有效，另方面從學校體制的角度來看，學校依然是科層體系的一環，校長的角色依然更接近「局長的部下」、「教師的長官」，而比較不易發揮「教師的領導者」或「教育家」的角色。

二、侵犯專業、自主

事實上，教改會易發揮有關鬆綁的研究顯示，在身份上應屬於「行政支援單位」的中央教育部，長期以來不斷地試圖透過各種行政命令與委任立法，去管理全國的中小學。這些管理不僅涉及了學校的組織、人

事，規範了學校人員行事，而且具體、細緻地對學校的教學活動進行指揮、干預。

舉例來說，民國 80 年 5 月，教育部發佈了〈現階段加強推行國民小學生活教育實施要點〉，這項辦法的目標為：「培養兒童自尊自愛、關懷別人、盡己之責，充實生命的生活態度，進而輔導兒童建立正確的價值觀念，開創積極進取的人生。」然而，針對這個目標，整個〈實施要點〉不只規定了「整體配合」、「循序漸進」等六大原則，以指導教師們如何辦理「生活教育」，更進一步按「自尊自愛」、「關懷別人」、「盡己之責」、「充實生命」四大重點，詳列低年級 19 項、中年級 22 項、高年級 31 項教育重點，耳提面命地提示小學教師們，應教導學生「注意自己的健康和安全」、「用愉快活潑的聲音向人打招呼」、「自己能做的事一定自己做」、「每天反省，並檢討自己的行為」等等。

像這樣鉅細靡遺的行政命令，其目的顯然不僅在規範學校的正常運作，而且試圖指揮全國各國民小學的教師，去辦理一套全國統一的教育活動。事實上，這類的教育法規命令極多，其目標甚至也不限於指導，而且在防弊、在標準化教育活動，因此，它們都不能算是「教育行政」，而是將教育當成行政事務來辦理。

這種「用行政措施來辦教育」的最明顯也影響最大的例子是，教育部依〈國民教育法〉第八條的授權，公佈施行的國民中小學「課程標準」。以「國民小學課程標準」來說，這部厚達四百零三頁的委任立法，不但規定了科目名稱、教學內容、教學時間分配、學習目標，甚至連學生成績考查標準及方法，也都有了規定。從法律的觀點來看，這套法規其實是藉法律授權之名，「毫無限制地指揮干涉國民教育內容」（顏厥安、周志宏、李建良，民 84）。

十分明顯地，作為公共事務的教育——尤其是國民教育，需要適度的法令規範。然而，從前述的分析看來，現有的教育法令究竟對教育提

供了良性的規範，還是帶來扭曲效果，便是個值得探討的問題。事實上，整個鬆綁研究所反覆探討的便是這個問題，而綜合教改會六篇鬆綁研究的結果看來，現行教育法令——特別是那些行政命令，對教育所提供的基本上不是良性的規範，而是扭曲的泉源。

三、校內外環境因素待釐清

無可置疑的，教育雖然是發生於師生之間的事，然而，當一個老師帶一班學生進行教育，這班師生所處的學校環境，會深深影響到教育的效果。這個學校環境自然不僅指學校的硬體設備，而且也指學校的規章制度等軟體。同樣地，當一位校長帶領一群教師對一群學生進行教育，會影響到這所學校之教育成果的，不止是學校本身的種種教育措施，那些外在的環境因素，如社區的特色、地方的教育法令規章等等，也會深深影響學校的教育成果。

過去這些年來，不論官方的或民間的觀點，每提起學校環境，多半太重視所謂的「社會環境」，而忽略了規範學校的法令體系、干預學校的權力體系，這兩者其實有更直接的影響。事實上，從前一節的分析可以看出，從體制的角度來看，至少有兩件事是深深影響學校的教育活動的：一個是學校的角色定位，另一則是學校內部的權利義務關係。

四、學習權未受重視

從角色定位的角度來看，今天主要的問題在於，到底學校是教育科層組織的一環，還是專業自主的機構。假如我們同意，依於〈憲法〉以及現代人權思潮，學校教育的最高指導原則是維護學生的學習權，而基於學習權，教師應該擁有教學自由（許慶雄，民 80，第三章；民 81，第四章），所以學校必然不能是教育科層組織的一環，而用行政命令肆意指揮學校教育的結果，必然是對學校教育的傷害，徒然使學校教育走樣。這也就是為什麼長久以來教育部致力於「導正」學校教育的結果，只是治絲益棼而已。

從校園權力關係的角度來看，學校的權力體制涉及了更根本的問題：誰是學校的主體？是教學人員？行政人員？還是學生？教師擁有什麼樣的教學自由？誰來監督教師？家長在學校教育中的角色定位是什麼？誰為教育的成敗負責？當我們將學校視同科層組織——一如我們過去數十年所做的，在權力地位上，教師高於學生，主任高於教師，校長高於主任，而局長高於校長，這樣的安排自不免使得辦教育就像辦行政，甚至於使人相信可以用行政的手段去辦教育。

學校權利義務關係之所以值得檢討，自然不是因為任何爭權奪利的理由。從鬆綁的角度來看，這個權力關係涉及的主要是：校園活力是否因權力的安排不當而受到束縛？掌有權力的人是否將這個權力用在促進教育上。舉例來說，一個對台北地區的調查研究顯示，大部份的國中小教師覺得校長們權力太大，管得太多，然而多數教師們卻又認為校長在運用他的權力時，能以「照顧教師權益」為首要目標，而不是以「支援教學」或「領導教學活動」最重要任務（王震武、林烘煜、黃旭田，民 85）。這類的研究結果所透露的是：學校權力關係的扭曲，確實是今日校園中的問題，亟應加以檢討。

參、學校組織的重整與〈學校教育法〉

根據前述的分析與探討，教育體制檢討小組（以下簡稱「體檢小組」）主張，為解決學校教育的環境問題，高級中等以下學校的體制——含學校的組織及運作規範，應予重整。尤其是應從法令體制上加以重整，以便一方面維持適度的規範，二方面建立一個有彈性、能促進校園活力的體制。

然而，我國高級中等以下學校教育，目前分由〈國民教育法〉、〈高級中學法〉、及〈職業學校法〉三部法律及其相關行政命令加以規範。一方面，這些法律均為民國 60 年代的法律，早已「年久失修」，二方面，從現代「法治國原則」的角度來看，這些法律有嚴重的缺陷存在（顏

厥安、周志宏、李建良，民 84）。因此，三部法律均宜一體檢討、大幅更張。

當初國中小、高中、高職之所以分由三部法律來規範，顯然是基於以下兩個理由：第一，基於省市辦高中、職（〈高級中學法〉第三條、〈職業學校法〉第六條），縣市辦國民教育（〈國民教育法〉第四條）的制度規劃；第二，基於高中、職教育分流（〈高級中學法〉第一條、〈職業學校法〉第一條）的教育體系安排。然而基於教育鬆綁的大趨勢，以及地方自治的落實，第一項理由而今顯然已不存在。至於第二項理由，鬆綁的研究顯示的是，基於人力規劃對教育的強制分流，既缺乏正當性（朱敬一、戴華、陳致嘉，民 84），且這種分流也從未真正建立在客觀的研究評估上（張清溪、吳惠林，民 84）。因此，這樣的制度，顯然不宜再長期維繫下去。此外，學校組織既是為教育活動而設計的，學校的運作規則亦應依教育的需要而設定的，兩者都不應為非關教育的理由（如前述二點）而扭曲，因此，體檢小組認為，三類學校的教育均可用同一部法律來加以規範。

是以體檢小組主張另訂〈學校教育法〉，以取代現有的〈國民教育法〉、〈高級中學法〉、〈職業學校法〉。根據這個主張，體檢小組在經過深入討論之後，並已擬好了〈學校教育法草案〉例示，作為學校體制改革建議的一部份，附於本報告之後。

以下僅就學校體制改革，提出體檢小組的「改革原則」建議，並以〈學校教育法草案〉例示（參見附錄 15）的條文作對照的說明。

肆、學校體制改革的基本原則

以要言之，一部規範中小學學校教育的法律，應該從學校的定位、學校的組織、學校的運作法則、學校內部的權力關係、學生人權與學習權的保障等方面去加以規範。根據前面關於現行學校體制的分析，從鬆綁的角度來看，首先應確立的原則自然是學校定位上的「專業、自主原

則」，根據這個原則，法令上應讓學校能建立一個能發揮自主精神、具彈性的學校組織。是則，就組織而言，改革的原則是「彈性組織原則」。

從前面的鬆綁角度分析來看，學校體制改革是另一個重要原則是關於校園權力釐清與促進參與的原則。換句話說，為了使學校的教育權責分明，並促進教師、家長、社區的多元參與，我們在學校體制改革上確立的第三個原則是「權責區分與多元參與原則」。

學校體制改革的最後一個原則，是關於學生人權與學習權之保障的——「學生權益保障原則」。體檢小組相信，學校是為滿足學生的學習權而存在的，而本建議書開頭所列的諸學校教育問題，基本上也是學生基本人權與學習權的問題。從防弊的角度來看，教育部過去致力於導正學校教育，為的是保障學生基本人權（譬如禁止體罰）與維護學生學習權（譬如強調加強生活教育），然而從後果來看，教育部越俎代庖肆意指揮教育活動的後果，卻可能正好傷害了學生的學習權。因此，在改革上，必須依「法治國原則」（顏厥安、周志宏、李建良，民 84），將學生權益的保障明訂於法律之中。

以下僅就這四個原則，詳述體檢小組的具體建議；相關條文可參見〈學校教育法草案〉例示（參見附錄 15）。

一、學生學習權保障原則

學生權益的主要內涵為學生的基本人權與學習權，為保障這些權益，學校的教育目標應做合理的設定，學校應提供適合學習的環境，學校體制上應對可能妨害學生基本人權與學習權的地方，有制度性的保障，最後，當這些保障是否完備引起家長疑慮時，應允許家長擁有教育的選擇權。具體而言，為達成以上目標，宜做如下的體制性安排：

- (1)國民教育的目標應強調學生身心的發展，對基本人權的尊重及培育有效參與民主社會的能力。

- (2)法律上應保障學生在學校的基本人權、學習權與民主參與權。
- (3)學校應以小班小校為原則，並實施常態編班，以建立人性化的學習環境。
- (4)中央政府應補助國民教育經費，以保障教育機會均等，及促進地方教育均衡發展。
- (5)高級中等學校應避免以學生的國中在校成績，按固定公式計算，作為招生時錄取分發之唯一依據，以避免考試領導教學，並防止用在學成績定學生終身。
- (6)學生成績考查應以有益於學生學習的方式為之，其辦法應由學校按學生學習上的需要自訂，不應由教育行政機關統一規定，以維護學生學習權。
- (7)現行學校「操行成績」或「德育成績」不只效度可疑，而且形同對學生人格審判，對學生人權傷害極大；學生「操性」或「德性」之評量，應由教師就學生之具體行為表現及事蹟，作成綜合描述與建議，避免用籠統之道德性評語，或採用抽象之等第或分數。
- (8)學校學生的懲戒常常演變為對學生身體的侵犯（體罰）或對心靈之傷害，對學生的人權危害極大，在教育上亦有不良影響，法律宜明文禁止。至於其他懲戒方式亦宜明定申訴及救濟管道，以進一步維護學生人權，並培養民主法治觀念。

以上具體主張，可參閱〈學校教育法草案〉例示第 6、11、19、22、23、25、26、27、30、33 條（參見附錄 15）。

二、學校專業自主原則

體檢小組建議，為了符合專業自主原則，教育主管機關及各級教育

行政機關對學校僅能居於監督與協助的位置，學校的事務應儘量由學校自行作主，這包括下列數項具體主張：

- (1)教育主管機關只能設定設校及學校編制的「最低標準」，而非「統一標準」，以便一方面維持彈性、避免僵化，另方面尊重設校之各級地方自治團體自治權。
- (2)學校應受主管機關之監督、評鑑，並在必要合理範圍內，配合主管機關之統計工作。
- (3)明定校務會議有權議決校務發展計劃、學校各種重要章程、重要單位之設立與存廢，以及其他重要校內事項，以體現學校自主精神。
- (4)明定學生成績考察係屬教育專業事項，其辦法應由學校自訂。
- (5)在「課程標準」方面，教育部負責制定國民教育之「最低標準」，各地方教育主管機關得就部定最低標準增訂之，高級中等學校之最低課程標準則均有各級教育主管機關訂之，然不論國民教育或高級中等教育，教科書之擇用權均在學校。

以上具體主張，可參閱〈學校教育法草案〉例示第4、5、11、14、26、32、35條（參見附錄15）。

三、彈性組織原則

根據「彈性組織原則」，體檢小組建議，法令上僅需規定學校的最基本組成單位，其餘部份則允許學校在一定的經費員額編制下，自行增減調整，並允許學校基於節省資源的考慮，數校共同設置共用單位。這方向的具體主張條列於下；至於依此而組成的僅包含最基本組成單位之學校組織系統，則如圖一所示。

- (1)學校的最基本組成單位包括：校長、校務會議、教務處、行政處。
- (2)自訂組織：學校校務會議得在預算範圍內自訂學校組織規程，自行設置、變更、撤銷上述最基本組成單位以外之學校單位。
- (3)共同設置人員與設施：學校之間得共同設置行政組織及人員，共同使用管理設施及設備。

以上具體主張，可參閱〈學校教育法草案〉例示第 8、11、12、13、14、15、16、17、20 條（參見附錄 15）。

四、權責區分與多元參與原則

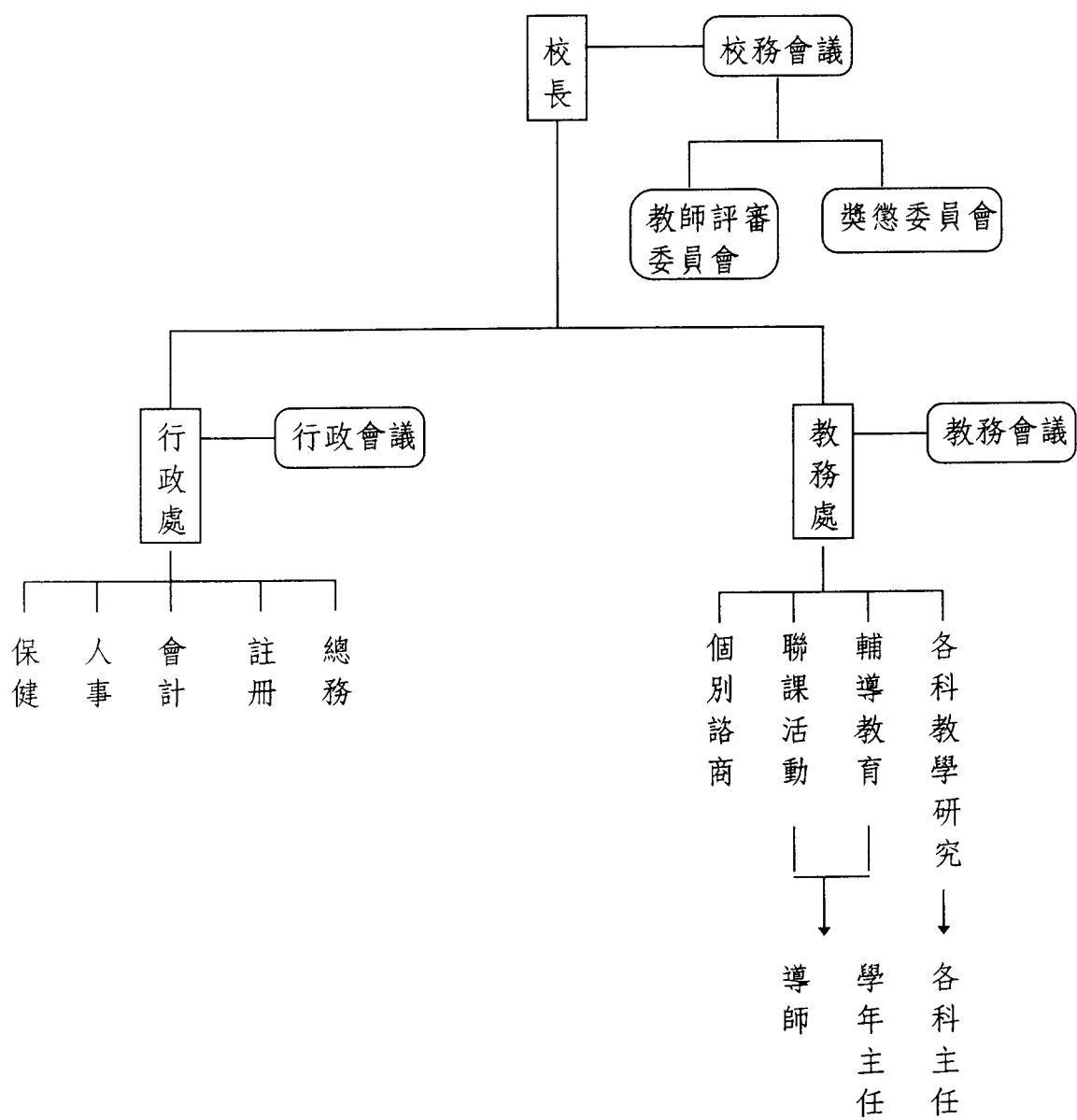
根據「權責區分與多元參與原則」，學校體制改革必須包含校內各項權責的釐清，以避免有權無責或有責無權，並明定教師、家長、社區參與校園決策的管道，以促進參與。最後，也要明定學生在學校的權利義務，以確立合理的師生關係。具體的主張如下：

- (1)確立校長責任制：明定校長對教師的教學及服務有協助、監督之責，校長並應提出教務發展計劃；此外，為領導校務，教務主任及行政主任由校長選任之。
- (2)為了確立校長不是官僚體系的一員，它是向校務會議負責的，不是向教育行政機關負責的，因此，應將目前的「派任制」，改為由遴選產生，並規定校長卸任時原則上應回任教師。
- (3)明定教師、家長代表為校務會議成員，參與學校之決策；明定學校家長會的法律地位，並享有對學校教育的「課程建議權」、「教科書與教材之參與決定權」、「教育方法之協商權」。
- (4)明定社區代表有參與學校教育的管道。

(5)明定學生在校的權利與義務，以建立合理的師生關係。

以上具體主張，可參閱〈學校教育法草案〉例示第 8、9、10、11、12、15、16、21、23、24、25 條（參見附錄 15）。

圖一 學校行政組織基本架構



附錄 15 〈學校教育法草案〉例示

建 議 與 說 明	條 文 或 原 則
原各級學校法條文內容多所重複，且未明白說明學校之設立乃是為保障國民之學習權，因此對家長、社區共同參與教育內容之決定或選擇之權利亦著墨甚少。事實上，各級學校法所規範之制度、組織，莫不是為達成確保國民受教育權利之手段，而憲法保障的教師教學自由，亦基於此項理由，因此，本條旨在說明〈學校教育法〉乃為保障國民之學習權而訂定的。而為確保此權利，必須建立配合學生身心發展的教育制度、有益於學生學習的學校環境、保障教師的教學自由與專業自主，並允許家長與地區住民以適當的方式參與教育決策。	第一條 為建立教育制度、健全學校教育、促進教師教學自由、及確立家長與地區住民參與制度，以維護國民受教育權利，特依憲法第一百零八條第一項第四款之規定，制定本法。
本條對本法所使用的名詞給與定義，其中增列高級中等學校以涵括高中、高職及未來可能大量出現之綜合高中。用此名詞除可使學制的發展更彈性外，亦可避免高中、職二元分流涇渭分明的弊病。	第二條 本法用辭定義如下： 一 國民教育：指國民小學及國民中學教育。 二 學校：指公立高級中等學校、國民中學及國民小學。 三 高級中等學校：指高級中學、高級綜

	合學校、及高級職業學校。 四 公立學校：指中央政府或各級地方自治團體依法設立之學校。 五 國立學校：指中央政府依法設立之學校。 六 私立學校：指個人、團體、或法人依私立學校法設立之學校。 七 教育主管機關：於國立學校為教育部；於各級地方自治團體設立之公立學校，為設立之地方自治團體所規定之機關；於私立學校為私立學校法所規定之機關。 八 各級地方自治團體：指省（市）及縣（市）。
本法以國民教育與高級中等教育為規	第三條

範對象；其餘教育或另以法律規範，或依法適用之。	大學、專科、幼兒及特殊教育，另以法律定之。 軍事學校及私立學校，除法律另有規定外，適用本法之規定。
大專院校之性質迥異於中等以下學校，而幼稚教育之定位尚待更多的討論與研究，故不宜以此法概括納入。同時，〈私立學校法〉對私立學校之規定，應較公立學校具彈性，以免妨礙人民講學自由，而影響教育多元化的實現。所謂「彈性」，其基本原則為： 一 目前國民教育依〈國民教育法〉第四條之規定，「以由政府辦理為原則」，明顯違反憲法第十一條保障私人興學之精神；世界各先進國家縱有國家大量興辦國民教育之實況，但鮮有禁止私人開辦國民教育之立法。先哲有云，「必須開放私人加入，方能客觀檢證『應由國家辦理』是否合理」。 二 目前各級學校之設立標準，咸由教育部定之，違反〈憲法〉第一百零八條至第一百一十條教育之中央、地方分權原則。 三 私人興學將來應採準則主義，凡符合設立標準者，經登記即得設立；此宜在	第四條 學校設立及編制最低標準，國立者，由教育部定之；地方自治團體設立者，由設立之地方自治團體定之。 學校之設立、變更或停辦，國立者由教育部核定；地方自治團體設立者，依其訂定之規章辦理。

〈私立學校法〉中明訂之。 各級主管教育機關應訂定學校設立及編制之「最低標準」，而非「統一標準」，以維持彈性，避免僵化。同時，為尊重各級地方自治團體之自治權，有關事項本法不作統一性規定，而應交由其個別規定辦理。	
教育主管機關未來之重大任務，即為統計、監督、評鑑。這些工作各校應有配合之義務；但為保障學生、教師之隱私，避免資料之誤用與濫用，各學校應審慎考量資料的內容是否會逾越原來提供資料之目的。	第五條 學校對於教育主管機關之監督、評鑑、統計工作，應予配合；對其所需之資料，應考量個人隱私權之保障，於必要合理範圍內，以適當之方法提供。
國民教育為人民受〈憲法〉保障之基本權力，因此中央有義務提供資源，以協助國民教育之實施能在機會均等的原則下均衡發展，故參酌〈憲法〉第一百六十、一百六十三條及日本〈義務教育諸學校設施費國庫負擔法〉、〈義務教育費國庫負擔法〉之規定擬定。	第六條 為保障國民受教育機會之均等及促進地方教育之均衡發展，中央應補助國民教育經費。
為保障國民受教育機會之均等，公立國民教育應以免費為原則。	第七條 學校得向學生收取學雜費。受公立國民教育及國民中學教育之學生免納學費。

第一項明訂校長的任務與任期。任期的規定著眼於人事的新陳代謝，然本條不規定校長至多可以連任幾任，意在使優秀的校長能有繼續貢獻所長的機會。 第二項確立校長的遴選產生制。教改會的「鬆綁研究」指出，當前的派任制使校長成為「科層組織的一員」，這種體制的設計，使校長較難成為「學校教育的領導者」，而較可能成為「學校的管理者」，因此，派任制有其明顯之缺點。然本條並不明訂遴選校長的權責單位、遴選辦法與程序，主要的考慮在於尊重地方自治的精神，將這些細節留給地方自治團體決定。	第八條 學校置校長一人，綜理校務，對外代表學校，任期四年，得在原校連任。 學校校長之產生，應組織遴選委員會遴選校長人選，並報請設立之行政機關首長聘任之。
本條的規定，為保障校長在卸任後回任教師的設計。由於新的〈教師法〉將教師聘任權置於「教師評審委員會」手上，配合此一規定，故本條逕行規定，教評會有聘任新卸任校長的義務。至於已改聘為教師的卸任校長，其後是否被續聘為教師，則按正常聘任程序辦理。	第九條 校長卸任時，應由學校聘為教師。
本條明定校長與個別教師的關係，是協助與監督教師之教學及服務。為落實校長此一職責，故明定校長應就此二事，定期向校務會議提出報告。	第十條 校長對於本校教師之教學及服務，有協助、監督與評鑑之責，並應定期向校務會議提出報告。

改革建議的學校組織基本架構，參見圖一。在此架構下，校務會議為必要之組織，其功能，除了讓學校經費透明化外，校務有必須經由校務會議通過者，包括學校組織規程、重要單位之立廢、教師評審與學生獎懲委員會之設立等；校長對校務會議之關係，一方面是有義務提出校務發展計畫，一方面則有權利就重要行政事務提請議決。

第十一條

學校應設校務會議，議決左列事項：

- 一 校長提出之校務發展計畫及概算編列、分配預算、決算。
- 二 組織規程及各種重要章則。
- 三 學校重要單位之設立、變更、撤銷與停辦。
- 四 校長提請議決之教務、學生事務、總務、研究及其他重要事項。
- 五 有關教學評鑑辦法之研議。
- 六 校務會議所設委員會或專案小組決議事項。

校長應於每學年度開始一個月內，向校務會議提出第一項第一款之校務發展計畫。

學校應設學生獎懲委

	員會及學生申訴委員會，其組織及委員之產生辦法，由校務會議定之。
義、德、法諸國許多學區，校務會議均有同等比例設置教師與家長（含學生）代表，平等尊重施教者與受教者之參與權利；此處比照訂定。中小學以下之學生，因年紀較輕，其參與可視狀況予以限制。 校務會議代表人數不宜過多，以免效率低落；唯人數與各類參與比例，尚可斟酌調整。	第十二條 學校校務會議成員，除校長為當然代表外，應由教師代表、家長代表、學生代表、學校職員代表、及社會公正人士，依民主程序產生。其中教師代表、家長及學生代表各佔總人數五分之二，學校職員代表及社會公正人士佔五分之一。但國民中小學之校務會議組成，得排除學生代表。 前項教師代表應注意學科（類科）及年級導師之均衡。 校務會議代表之總人數以不超過三十人為原則。 校務會議之組織辦法、及校務會議代表產生辦法，國立者，由教

	育部定之；地方自治團體設立者，由設立之地方自治團體定之。
	第十三條 學校之設立程序及辦法，國立者，由教育部訂定之；地方自治團體設立者，由設立之地方自治團體定之。
學校組織規程，主要係規定校內編制與各單位權責。為使各校為因地制宜或提昇效率，學校在預算範圍內應享有調整校內組織之權；但若調整編制而須增加預算，則應送請教育主管機關核准，以落實政治責任，並可節制員額之浮編。	第十四條 學校組織規程之訂定及修正，經校務會議議決後，國立者，送請教育部備查；地方自治團體設立者，依設立之地方自治團體所規定之程序辦理。 前項組織之變更若須增加預算，國立者，送請教育部核准；地方自治團體設立者，依設立之地方自治團體所規定之程序辦理。
學校基本組織架構，除了校長與校務會議外，分成教務處與行政處，如見圖 1。教務處以各科教學研究為主；行政處內含總務、會計、人事。原屬訓導處之體育	第十五條 學校應設教務處，置主任一人，由校長就本校教師選任之，掌理各科

，應為體育教育；一般生活輔導，應回歸生活教育與道德教育，均納入教務範圍內。保健、註冊則為行政業務。若體育競賽活動須行政支持，可由行政處協助辦理。 學校可在組織章程內，視個別需要設置教務會議與行政會議，唯此兩會議為協調教務與行政事務為主旨，並非決議權力單位。	教學研究、生活教育、聯課活動、圖書、資訊、個別諮商等與教務有關之事項。 學校得設教務會議，由教務主任召集，協調有關教務事項。
	第十六條 學校應設行政處，置主任一人，掌理總務、註冊、會計、人事、保健等與行政有關之事項。 學校得設行政會議，由行政主任召集，協調有關行政事項。
學校為因應需要或為提昇效率，在一定預算員額下，可調整校內組織。例如，圖書館、室之設立，資訊單位之提供等，可單獨設立之。唯若因變更而須增加預算，須受第十四條第二項之規範。	第十七條 學校於必要時，得單獨設置圖書、資訊、會計、人事等單位。其組織規程及人員編制由學校組織規程定之。
教師與職員之聘用與權利義務，另由〈教師法〉等相關法律規範。	第十八條 各級學校教師之聘任資格、程序及相關之權

	利義務，及各級學校職員之任用資格及程序，另以法律定之。
「小班小校原則」為宣示性。教育主管機關編定班級人數「上限」與教職員額「下限」，並經民意機關通過後編定預算，則為實現此一原則的具體方法。	第十九條 各級學校應以小班小校為原則。教育主管機關應依此原則編定班級人數上限及教職員員額下限，提請該管民意機關通過後實施。
為提昇資源使用效率、節省經費，學校人事與設備應鼓勵共用。例如，營建工程人員可由教育主管機關統籌或分區統籌。為落實此一政策，主管機關宜允學校在法律範圍內，自由利用其因而節省之經費。	第二十條 各級學校之行政組織及人員得共同設置。設施設備並得共同使用管理。其實施辦法，國立者，由教育部定之；地方自治團體設立者，由地方自治團體定之。
家長為教育活動中十分重要的成員，任何教育不可能割裂為學校教育與家庭教育，不求其協調與相互支援，而能為功。然而在我國教育法令中，家長一向欠缺明確的法律定位，致使家長參與學校教育的管道受阻；因而不但學生在校的學習權未能受到更好的維護，也導致學校教育未能適度延伸至家庭。基於此一觀點，本條特	第二十一條 各級學校應設置家長會，由全體在學學生家長組成。 家長會為維護學生受教權，協助學校教育活動，促進親師合作，應享有左列權利：

明定家長會的法律地位，保障家長的教育權。這些教育權基本上為建議、參與、協商之權，三者對於學生的學習權（受教者）均有積極正面的意義。	一 課程之建議權。 二 教科書與教材之參與決定權。 三 教育方法之協商權。 家長會為獨立之組織，得依法登記為社團法人。 家長會之設置辦法，國立學校由教育部定之；地方自治團體設立者，由設立之地方自治團體定之。
我國教育最為人詬病的問題之一是，學校或明或暗地實施能力分班，致使前段班學生終日疲於升學準備，後段班學生受到體制性的忽略或歧視。凡此，不惟對學生的學習權造成傷害，即連基本人權也受害不淺，也導致學生欠缺和不同能力的人相處的機會，不利於培養學生對「人性尊嚴」的尊重，甚至造成師生關係的緊張與學校的不安定。是以本條明定學校應常態編班，給予適切教育。	第二十二條 各級學校應實施常態編班，給予適切教育，以維護學生學習權。 各級學校應採取適當措施保障教師及學生在校安全。
為具體保障學生的權益，本條自三個層面賦予學生各項相關的權利：基本人權、民主參與權、學習權。第五、六、七款為基本人權的保障，第二、三、四款為民	第二十三條 學生享有左列權利： 一 依學校課程完成

主參與權的保障，第一條則為學習權的宣示。要之，有了基本人權，才可能有民主參與權，學習權則建立在此二者的基礎上，故三者必須一起加以保障。	學習。 二 對學校事務提出建議。 三 選舉代表參予學校會議。 四 組織自治團體。 五 拒絕不當教育措施並提出申訴。 六 個人資料不受任意公開。 七 其他受憲法或法律保障之權利。
本條是相應於前條學生權利，所做關於學生義務的規定。第一款明定學生遵守校規的義務，以免妨害其他學生的學習權，第二款明定接受教師指導的義務，實係透過賦予教師某種型態的教育權，以保障學生的學習權。要言之，為使學生能在教師的指導下滿足其學習權，故明定學生接受教師合理指導的義務。 由於目前學校規範與教師的指導，常有不合法的地方，有時甚且造成對學生人權或學習權的危害，故本條特明定學生於「合法範圍內」，才負有該二項義務，以資保障。	第二十四條 在校學生於合法範圍內，負有左列義務： 一 遵守學校規章。 二 接受教師指導。
為使學生能確實盡其校內義務，以達	第二十五條

到學習的效果，本條特明定教師對違反前條義務之學生，有懲戒的權利。唯為保障學生人權，特明定禁止體罰。此外，為避免不當懲罰危及學生權益，另明定救濟程序，並明定教育主管機關應定期檢討懲戒及校內申訴辦法，使學生學習權與基本人權的維護，更趨完善。	學校或教師對於違反前條義務之學生得施以必要之懲戒，但不得對學生身體與心靈造成侵犯或損傷。 學生對於懲戒不服，得提出申訴。於用盡校內申訴途徑而未獲救濟者，得依法提起訴願及行政訴訟。
學生成績考查為教育手段的一部份，本應由教師衡量教學上的需要，以有利於學生學習的方式為之。然我國各項法律一向將此一教學自由權剝奪，授權教育部統一規範，對於教育效果造成不良的影響。為此，本條明定成績考查的決定權在學校，不得由教育行政機關統一規定、通令各校遵行。	第二十六條 學生成績之考查應以有益於學生學習之方式評定。其辦法由學校自行定之。 前項考查結果應於每學期結束後告知學生本人及其家長或監護人。
對於學生言行的考查，在我國是所謂的「操行成績」或「德育成績」；教師就學生的言行或品格打分數已行之有年。然就現有的研究結果來看，教師能否客觀評量學生的品德？評量的效度為何？能否以數目字表示之？乃至於品德是多元的還是一元的？單一分數是否足以代表學生的品	第二十七條 學校對學生言行之考查不得以等第或分數評定。 前項考查應由各班級導師於每學期結束後

德？皆深值懷疑。「評分」的作法，對於負責的老師可能造成困擾，對於被評分的學生，則形同武斷的人格審判，於教育本身、或於人權的保障、人性的尊重，皆有相當負面的影響。是以本條規定此一考查只能以評語及建議的方式為之，禁止以等第或分數評定。	，就學生之具體行為表現及事蹟，作成綜合描述及建議，告知學生本人及其家長或監護人。
本條明定學生獲得畢業證書的要件，及學校發給證書的義務。	第二十八條 各級學校學生修業期滿，成績及格，有實習訓練過程者經實習及格，由學校發給畢業證書。
第一項依憲法，明定國民受國民教育的義務。 第二項明定國民教育的階段。第三項明定修業年限的彈性，以促進適性教育。 唯本條前二項為暫時性質，可因學制改變而更新。	第二十九條 凡六至十五歲之國民應受國民教育，已逾齡未受國民教育之國民，應受國民補習教育。 國民教育分為二階段，前六年為國民小學教育，後三年為國民中學教育。 國民中小學學生之修業年限，得依學生個人學習狀況縮短或延長之。

	國民補習教育，由國民小學及國民中學附設國民補習學校辦理，其實施另以法律定之。
聯合國「兒童權利公約」(1991)認為教育兒童的目的應是： 「1.最充分地發展兒童的個性、才智和身心能力。 2.培養對人權和基本自由以及《聯合國憲章》所載各項原則的尊重。 3.培養對兒童的父母，兒童自身的文化認同、語言和價值觀，兒童所居國家的民族價值觀，及原籍國家以及不同於其本國的文明的尊重。 4.培養兒童本著各國人民、族裔、民族和宗教、群體以及原為土著居民的人之間諒解、和平、寬容、男女平等和友好精神，在自由社會裡過有責任感的生活。 5.培養對自然環境的尊重。」(第29條) 經濟社會文化權利國際公約(1966)亦認為「人人有受教育的權利」。締約國同意，「教育應鼓勵人的個性和尊嚴的充分發展，加強對人權和基本自由的尊重，並應使所有的人能有效的參加自由社會，促進各民族之間和各種族、人種或宗教團	第三十條 國民教育之目標在充分發展學生人格、才智與身心能力，以培養對人權與基本自由之尊重及參與民主社會之能力。

體之間的了解、容忍和友誼，和促進聯合國維護和平的各項活動。」（第 13 條） 世界人權宣言（1948）認為教育之目標在於「充分發展人格，加強對人權及基本自由之尊重。教育應謀促進各國、各種族或宗教團體間之諒解、寬恕、友好關係，並應促進聯合國維繫和平之各種工作。」（第 26 條） 綜合以上條文之基本精神，並考慮國民教育之意義，將以往流於籠統之「德、智、體、群、美五育均衡發展」之目標，改訂為強調對基本人權和人格尊嚴的信念之培養。	
國民有受義務教育之權利與義務。為落實其權利，政府有責任提供受教育之機會，包括開放私校設立、教育券或公立學校之提供等。但依聯合國〈兒童權利宣言〉與〈世界人權宣言〉，父母對子女教育有優先選擇權；故當父母有能力及意願在家自行教育子女、或以其他方式教育子女，政府應訂立適當法律促其實現。	第三十一條 各級政府有義務提供適齡國民受國民教育之機會，但適齡國民之父母或監護人有正當理由時，得申請延緩或免除入學義務，其辦法由教育部定之。
國民教育負有建立全國人民共同信念與基本國民知能之責任，故由教育部訂定最低標準。為尊重地方，各縣市可依地方特性增訂標準。在此標準下，教科書開放民間編製，縣市政府加以審定是否符合標準，而學校則就當地審查合格之教科書中	第三十二條 國民教育之最低課程標準由教育部定之，直轄市及縣（市）得依其需要增訂部份標準。 國民教育之教科圖書

擇用。	由直轄市或縣（市）審定之，但數縣（市）得聯合審定或委由省審定之。 國民教育之教科圖書由各校依其組織規程所定程序，就審定通過者擇用之。 前項擇用程序，應遵循：利益迴避原則、普遍參與原則、尊重專業原則、及公開進行原則。 國立及省立國民中小學之教科圖書，就其所在地審定通過之者擇用之。
本條第一項明定高級中等學校學生入學的消極資格。 本條不明定高級中等學校的招生方式（如考試），以保障各校的主權。 原則上，高級中等學校非義務教育機構，各校自應保有選才的自由。根據此一原則，各校本應自行辦理招生事宜，故有第二項前段之規定。然而本條並不排除在自行辦理的原則下，各校得採聯合招生。惟聯合招生若採計學生國中在學成績，作為入學分發之依據，一方面將使國中成績	第三十三條 凡受完國民教育或同等學力之國民、外國人，得接受高級中等學校之教育。 高級中等學校學生之入學，由各校自行辦理為原則。招生時，得以學生在前一級學校之在校成績作為錄取與否之參考，但不得按固

考查具有升學考的性質，二方面因為聯合招生對升學機會的壟斷，將使學生不由自主地就國中段考與小考產生競爭，若聯招採計國中的等第分數（相對分數），將更造成學生的班級內競爭。凡此，皆會對教育及受教者構成傷害，並使教學診斷用的平時成績考查（段考、小考）質變為具有篩選功能的升學考，是則國中三年的教育變質為三年的升學競爭與篩選過程。為避免此一局面之產生，故本條第二項後段明訂，聯合招生時，可以參考學生之國中在學成績，作為衡酌是否錄取之參考，但不得按固定公式，將學生的國中在學成績納入錄取分數之計算中。具體理由條列如次：

一、聯考被指為「一試定終身」，然問題實出在「定終身」，如果能考慮到讓人有重考或多考之機會，一次失常並不影響下一次，則聯考並不「定終身」。反觀在學成績，學生國中畢業時，三年在學成績已成檔案，終身不能更改，以之決定其升學機會，則真正是「定終身」。

二、若將升學名額分割，有些純依聯考錄取，另一些採記在學成績，則在學成績不良的學生，不啻未考已被剝奪一半的升學機會，恐將使大部分學生從此在段考、小考時，感受極大的升學壓力。

三、聯考成績是所謂「總結性評量」

定公式採計，作為錄取之依據。

高級中等學校之修業年限以三年為原則，必要時得縮短或延長之。

——評量學生升大學前已學習到什麼程度，而在學成績則係個人學習過程中的記錄，這個記錄對於改進教學是有用的，對於決定一個人是否已具備足以升學的水準則不相干，採計它其實違反測驗的原理。

四、升大學與升高中的情況極為不同，高中生已進入較穩定的時期，而國中生則正處於人生最混亂的階段，心智發展、情緒狀態、人生目標、個性等皆有極大起伏，一個人在這個階段「課業表現」不好，只能算是成長時期的陣痛，實不宜作成記錄，影響他的終身發展。

五、國中是遠比高中更容易受傷害的階段，學生心智十分脆弱，我國將升學篩選的主要瓶頸置於國中升高中，本已十分不妥，若再以「採計國中在學成績」的辦法，「斤斤計較」他們在國中三年時時刻刻的表現，使他們在教育的過程中處處感受升學篩選的壓力，恐怕更加令人擔心。

六、事實上，外國絕少見升高中篩選採計國中在學成績的，更絕無全國採用同一公式計算的例子。顯然，用固定公式計算，並不會成為給予在學成績好的人特別優惠的制度，而是會成為一種包含在學成績的篩選制度。

七、假如聯考落榜的人中，有些人是夠格升學的，則為避免遺珠之憾，合理的

作法應是提供更多的升學機會，而不是另闢途徑，讓這些遺珠去擠掉別人的升學機會，因為因此被擠掉的人，也可能是遺珠。

八、今天的最主要問題也許是，時代的演變已到了更多的人需要升高中乃至於念大學的地步，現有的證據也顯示，高中畢業生比職校畢業生的發展更好、更切合社會的需要，在這個情況下，升學競爭自然會惡化，因此，罪不在聯考，也不在加計在學成績，然而，聯考的副作用卻要比加記在學成績小的多。因為加計在學成績必然要牽動產生那些成績的教育。

本條第三項明定高級中等學校修業年限之彈性原則。

高級中等學校不論普通或職業教育，應有相同的基本教育目標；但也有為未來研究高深學問做準備，或為學習專門技能做準備之選擇性目標。

第三十四條

高級中等學校之教育目標，在發展青年身心、提昇其心智能力與道德情操，並為研究高深學問或學習專門技能做準備。

第三十五條

高級中等學校之最低課程標準，國立者，由教育部定之；地方自治團體設立者，由設立之

	地方自治團體定之。 高級中等學校之教科圖書，國立者，由教育部審定之；地方自治團體設立者，由設立之地方自治團體審定之。 高級中等學校之教科圖書，由各校依其組織規程所定程序，就地方自治團體審定通過者擇用之。國立者，就教育部審定通過者擇用之。 前項擇用程序，應遵循：利益迴避原則、普遍參與原則、尊重專業原則、及公開進行原則
	第三十六條 本法自公佈日施行之。

參考文獻

王震武、林烘煜、黃旭田（民 85），〈臺灣教育組織的體質——以國民教育為中心的分析〉。行政院教育改革審議委員會研究報告。

朱敬一、戴華、陳致嘉（民 84），〈國家在教育中的角色〉。行政院教育改革審議委員會研究報告。

林文瑛（民 84），〈國民教育行政措施的內容分析〉。行政院教育改革審議委員會研究報告。

林文瑛、王震武（民 84），〈台灣教育的管制、規範或扭曲——「鬆綁」原則整合研究〉。行政院教育改革審議委員會研究報告。

張清溪、吳惠林（民 84），〈教育應以經濟發展為目的〉？行政院教育改革審議委員會研究報告。

許慶雄（民 81），《憲法入門》。臺北：月旦出版社。

許慶雄（民 80），《社會權論》。臺北：眾文圖書。

黃昆輝、吳清基（民 73），〈我國教育行政制度〉，收於，黃昆輝等著，《中外教育行政制度》，頁 1-68。臺北：中央文物供應社。

顏厥安、周志宏、李建良（民 84），〈教育法令之整理與檢討〉。行政院教育改革審議委員會研究報告。

附錄16 〈教師法修正草案〉例示

第一章 總則

- 第一條 為培育健全師資、明定教師權利義務、維護教師工作與生活，以提升教師專業地位、促進教育品質之提升、保障學生學習權，特制定本法。
- 第二條 本法於公立高級中等以下學校、幼兒園及特殊教育學校之專任教師適用之。
- 已立案之私立高級中等以下學校、幼兒園及特殊教育學校之專任教師，除私立學校法之規定外，適用本法。
- 第三條 教師之培育、資格檢定、聘任、權利義務、待遇、進修、研究、退休、撫卹、離職、資遣、保險、教師組織、申訴及訴訟，依本法之規定。

第二章 師資培育與資格檢定

- 第四條 師資之培育，由設有教育學程之大學實施之。
- 教育學程，依教師類科區分為中等學校、小學、幼兒園及特殊教育教師類科，其課程領域包括小學及幼兒園之教學基本課程、中學任教學門課程、及各級各類教育課程。
- 教育學程各領域之課程內容，由各大學定之；其各級各類教學學程之師資與設備基準，由教育部定之。
- 大學設置教育學程，應依前項師資與設備基準規畫，報請教育部核定。
- 第五條 設有教育學程之大學，除本校學生外，並得招收大學畢業生，修習教育學程，其成績及格者由學校發給學程證書。
- 第六條 修讀教育學程以自費為原則，必要時得設獎助學金，其辦法由教育部定之。
- 第七條 設有教育學程之大學，得設附屬或實驗學校及幼兒園。
- 第八條 教師資格之取得，分初檢及複檢行之。

第九、十條：《甲案》

第九條 初檢採資格審查及考試方式辦理。具有下列資格者，得參加省（市）主管教育行政機關辦理之實習教師資格考試：

一、幼兒園教師：

- （一）大學畢業取得學士學位。
- （二）修滿幼兒教學基本課程十八學分以上。
- （三）修滿幼兒教育課程四十學分以上。

二、小學教師：

- （一）大學畢業取得學士學位。
- （二）修滿小學教學基本課程十八學分以上。
- （三）修滿小學教育課程四十學分以上。

三、中等學校教師：

- （一）大學畢業取得學士學位。
- （二）修滿任教學門課程四十學分以上。
- （三）修滿中等學校教育課程二十六學分以上。

四、各級學校特殊教育教師：

- （一）大學畢業取得學士學位。
- （二）修滿各該級該類學校教師之教育學程。
- （三）修滿特殊教育課程二十學分以上。

初檢及格者，由辦理初檢考試之教育主管行政機關發給實習教師證書。實習教師證書全國適用。

第十條 教師資格之複檢由省（市）主管教育行政機關辦理；省亦得成立縣（市）教師複檢委員會，辦理複檢事宜。

實習教師經實習一年成績及格者，得向主管教育行政機關申請複檢；複檢合格者，由辦理複檢之教育主管行政機關發給教師證書。

實習教師之權利義務與實習辦法，由教育部定之。

教師證書全國適用。

第九、十條：《乙案》

第九條 具有教育部認可之國內外大學學士學位，並修滿下列教育學程者，得經辦理教育學程之大學審定各該級教師初檢資格，並發給實習教師證書：

一、幼兒園教師：

- (一) 幼兒教學基本課程十八學分。
- (二) 幼兒教育課程四十學分。

二、小學教師：

- (一) 小學教學基本課程十八學分。
- (二) 小學教育課程四十學分。

三、中等學校教師：

- (一) 任教學門課程四十學分。
- (二) 中等學校教育課程二十六學分。

四、各級學校特殊教育教師：

- (一) 各該級學校教師教育學程。
- (二) 特殊教育課程二十學分。

實習教師證書全國適用。

第十條 實習教師經實習一年成績及格者，得由大學辦理複檢。複檢及格者，由大學發給教師證書。

實習教師之權利義務與實習辦法，由大學定之。

教師證書全國適用。

第十一條 不符合第九條第一項資格者，得經鑑定考試取得實習教師資格；其辦法由教育部定之。

第十二條 教育部設師資培育審議委員會，審議下列事項：

- 一、本法授予教育部辦理之師資培育、資格檢定與教師進修等事項。
- 二、其他法律授予教育部辦理之師資培育、資格檢定與教師進修相關事項。
- 三、教育部長移請審議之教師相關事項。

第三章 聘任

第十三條 學校應設置教師評審委員會，處理教師聘任之相關事宜。

教師評審委員會由校長、教務主任、教師代表三至五人、及家長會代表一至二人組成之。

前項之教師代表由全校教師依民主程序選出；家長會代表由學校家長會就學生家長或社會公正人士中推舉之。

教師評審委員會由校長召集並擔任主席。

教師評審委員會之組織與運作辦法，由各校組織規程定之。

第十四條 教師之聘任分初聘、續聘及長聘。初聘聘期一年，續聘聘期為二年。教師第二次續聘，即為長聘，其聘期自發聘日起至屆齡退休止。

第十五條 教師之初聘應向外公開徵求，並由教師評審委員會依下列程序為之：

- 一、初審：就全體具有教師證書之申請者進行書面審查，並遴選一定人數進行複審。
- 二、複審：邀請初審所遴選之申請者進行面談，必要時並得進行試教。
- 三、決議：就參加複審者中投票產生初聘教師人選，提請校長聘任之。

校長得就前項第三款之初聘人選於決議做成十日內，提請教師評審委員會復議。復議時如經三分之二以上教師評審委員維持原議，校長仍應聘任之。

公立學校之設立教育行政機關，得舉行應徵教師之基本課程與專門課程之能力測驗。

舉行前項測驗地區之各校教師評審委員會，應於初審時遴選該項測驗成績較優者進入複審。

教師評審委員會對有相當教學經驗之優良教師，可直接以長聘聘之。

第十六條 教師之聘書應載明聘期、教師之權利義務與教師會擬定之教師自律公約，以及經學校與學校教師工會、家長會協商後同意載入之事項。

第十七條 教師之不續聘，應由校長提請教師評審委員會審議通過後，於聘期屆滿前一個月書面通知教師本人。

第十八條 教師聘任後除有下列情形之一，經教師評審委員會確認者外，不得解聘或停聘：

- 一、於正當輔助教學外進行補習。
- 二、受有期徒刑一年以上判決確定，未獲緩刑宣告者。

三、因貪污瀆職罪經判刑確定者。

四、受禁治產之宣告，尚未撤銷者。

五、經二位以上精神科專科醫師鑑定證明有精神病者。

六、連續曠職三日以上，或一學期累計曠職達十日以上者。

七、犯有刑法第十六章各項妨害風化罪之一，或兒童及少年性交易防治條例之罪，經判決確定或查證屬實者。

八、體罰學生致造成身體或精神之傷害，經判決確定者。

九、教學不力、能力不足不能勝任教師工作，或故意以不正當手段侵害學校相關人權益，經查證屬實者。

十、違反聘約或各級教師會所定自律公約情節重大者。

十一、違反本法第二十九條之進修義務者。

十二、不接受調訓者。

教師評審委員會就前項第七款與第九款所列事項之查證、第十款所列事項之認定，應有三分之二以上委員出席，出席委員半數以上同意。

有第一項各款情形之教師，除有第五款情形者應依規定辦理退休或資遣外，應於教師評議委員會確認後，由校長加以解聘或停聘。

第十九條 學校因減班、類科調整，致現職教師失去任教機會時，應經學校教師評審委員會決議後，報請教育主管機關核准後，依法資遣。學校停辦或解散時，應報請教育主管機關核准後，依法資遣。

第四章 權利義務

第二十條 教師接受聘任後，依有關法令及學校章則之規定，享有下列權利：

- 一、對學校教務及行政事項之參與決定權。
- 二、享有待遇、福利、退休、撫卹、資遣、保險等權益及保障。
- 三、參加在職進修及從事研究與學術活動。
- 四、參加教師組織、並參加其他依法令規定所舉辦之活動。
- 五、對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當致損害其權益者，依法提出申訴、訴願、及行政訴訟。
- 六、教師依法律對教學與輔導享有專業自主。
- 七、除法律另有規定者外，教師得拒絕參與教育行政機關或學校所指派與學校教育無關之工作或活動。
- 八、其他依本法或其他法律應享之權利。

第二十一條 教師負有下列義務：

- 一、遵守聘約之規定。
- 二、積極維護學生受教之權益。
- 三、於專業自主的精神下，依有關法令及學校安排之課程，實施教學活動，並不得於正當輔助教學外進行補習。
- 四、教導學生，導引學生適性發展，培養其健全人格。
- 五、從事與教學有關之研究、進修。
- 六、依法律參與學校之教育與學術行政工作及社會教育活動。

七、非依法律規定不得洩露學生個人或其家庭資料。

八、其他依本法或其他法律規定應盡之義務。

教師違反前項各款之規定者，校長應提交教師評審委員會評議後，依有關法律規定處理。

第五章 待遇、退休、撫卹、離職、資遣及保險

第二十二條 公立學校教師之待遇，另以法律定之。

第二十三條 教師之退休、撫卹、離職及資遣給付採儲金方式，由學校教師共同撥繳經費建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負擔最後支付保證責任。儲金制建立前之年資，其退休金、撫卹金、資遣金之核發依原有規定辦理。教師於服務一定年數離職時，應准予發給退休撫卹基金所提撥之儲金。

前項儲金由教師及其學校依月俸比例按月儲備之。

公私立學校教師互轉時，其退休、離職及資遣應合併計算。

第二十四條 教師退休撫卹基金之撥繳、管理及運用，設置專門管理及營運機構辦理。

第二十五條 教師之退休、撫卹、離職、資遣及保險，另以法律定之。

第六章 教師進修研究

第二十六條 為提昇教學品質、鼓勵各級學校教師進修研究，各級教育行政主管機關及學校應編列進修經費，促進教師進修之普遍實施。

省（市）、縣（市）政府應設立進修機構，但得視需要聯合設立之。

第二十七條 教師進修以下列方式為之：

一、各校依其需要向地方主管教育行政機關提出進修計畫後，自行或委託其他團體辦理。

二、地方主管教育行政機關訂定進修計畫，自行或委託其他團體辦理，提供各校教師自行參加；但於必要時，前述計畫得定為強制進修課程，強制相關教師參與進修。

三、教師向學校報備後自行進修。

地方主管教育行政機關應對前項第一款之進修進行評鑑，評鑑不及格者，其進修不得採計為進修單元。

第一項第三款之進修成果得報請主管教育行政機關審核，通過後採計為若干進修單元。

教師之研究成果，得報請主管教育行政機關審核，通過後採計為若干進修單元。

第一項至第四項之各項辦法，由地方主管教育行政機關訂定，報請教育部核備後實施之。

第二十八條 前條所列進修計劃，以進修十八小時成績及格取得證明者，為一進修單元。

第二十九條 教師應於初聘後五年內完成十單元之進修；任教五年後，應於每五年內完成五單元之進修。

教師未依前項規定完成進修單元者，主管教育行政機關應安排調訓，教師不得拒絕。

第三十條 各類進修除觀摩教學外，不得於學校上課期間進行。

第七章 教師組織

第三十一條 教師得組織教師工會。教師工會之組織與運作，另以法律定之。

第三十二條 教師專業團體分為三級：在學校為學校教師會；在直轄市及縣（市）為地方教師會；在中央為全國教師會。

學校得跨校成立學校教師會。

各級教師組織之設立，應依人民團體法向該管主管機關報備、立案。

地方教師會須有行政區內半數以上學校教師會加入，始得設立。全國教師會須有半數以上之地方教師會加入，始得設立。

第三十三條 教師會之基本任務如左：

- 一、維護教師專業尊嚴與專業自主權。
- 二、研究並協助解決各項教育問題。
- 三、選派代表參與教師申訴及其他與教師有關之法定組織。
- 四、制定教師自律公約。
- 五、舉辦教師進修、研究及學術交流活動。

第三十四條 學校不得因教師擔任教師會職務或參與活動，拒絕聘用或解聘及為其他不利之待遇。

第八章 申訴及訴訟

第三十五條 教師對學校及主管教育行政機關有關個人之措施認為違法或不當，致損其權益者，得依第三十六條至第三十八條規定提出申訴。

第三十六條 教師申訴評議委員會分二類。對學校為申訴時，應向校內申訴評議委員會提出；對主管教育行政機關為申訴時，應向教育部或設置之各級地方自治團體提出。

各學校應單獨或跨校成立申訴評議委員會，由教師組成，其中未兼行政職務教師不得少於總額的三分之二，委員對於申訴案件有利害關係時，應自行迴避；有具體事實足認委員對申訴案件有偏頗之虞，申訴人亦得敘明原因事實請求迴避。

教育部或各級地方自治團體設置之教師申訴評議委員會之組成，應包含教師代表、教師會代表及教育學者、法律專業代表、社會公正人士，且未兼行政職務教師不得少於總額的二分之一，委員對於申訴案件有利害關係或關於其服務學校之申訴案件，應自行迴避；有具體事實足認委員對申訴案件有偏頗之虞，申訴人亦得敘明原因事實請求迴避。

前二項申請，由申訴評議委員會決議之。

教師申訴評議委員之組織及評議準則由教育部另以法令定之。

第三十七條 教師對公立學校有關個人措施認為違法或不當時，應先向校內教師申訴評議委員會提出申訴。教師或公立學校對申訴結果有所不服時，得按其性質提起訴訟或依訴願法請求救濟。

教師對申訴結果不服而在三個月內提起訴訟時，視為在提起申訴時即已提出訴訟；但提出申訴時即已逾訴訟提出時效時，不在此限。

第三十八條 教師對教育主管機關有關個人之措施認為違法或不當時，應先提出申訴。

前項申訴提出視為提出訴願，對申訴結果如有不服，得逕行依訴願法提出再訴願。

第九章 附則

第三十九條 （既得權之保護）

本法實施前已取得教師資格之教師，其資格應予保障。

本法修正施行前已考入師範校院之師範生，其教師資格之取得與分發，仍適用修正施行前之規定。

第四十條 各級學校兼任教師之資格檢定，依本法之規定辦理。

兼任、代課及代理教師之權利義務，準用本法第四章之規定。

各級學校之專業及技術科目教師之資格，由教育部定之。

第四十一條 公立及已立案之私立專科以上學校專任教師，除適用大學法、專科學校法之規定外，準用本法第四章、第五章、第七章及第八章之規定。

第四十二條 教育部依本法授權訂定各項辦法時，應邀請教師專業團體參與，修正時亦同。

第四十三條 本法施行細則由教育部定之。

第四十四條 本法自公布日施行。但待遇、退休、撫卹、離職、資遣、保險部份之施行日期，由行政院以命令定之。