

終身教育政策法制之探討

柯正峰

【作者簡介】

本文作者，台灣省雲林縣人，國立臺灣師範大學社會教育學系博士。現任教育部社會教育司副司長。

摘要

終身教育政策法制之制定，其內涵包括：終身教育政策問題形成、終身教育政策規劃、以及終身教育政策合法化。有關終身教育政策問題形成的影響因素，中外都不外乎受到社會方面、政治方面、經濟方面、文化及科技方面、以及教育本身變遷的影響。在終身教育政策規劃方面，世界各主要國家大多成立各種委員會、審議會、以及專案小組等，經研議後向政府提出報告書、白皮書等政策規劃；我國亦進行全面性、整體性及前瞻性的終身教育政策規劃。在終身教育政策合法化方面，各主要國家均制定有關終身教育之法規；我國亦進行訂定「終身教育法」，並修正現有教育法規，以及透過白皮書、計畫及方案的訂定，落實我國終身教育政策之推展。

關鍵詞：終身教育、學習社會、政策制定、政策問題形成、政策規劃、政策合法化

壹、前言

終身教育與終身學習的理念及作法，業成為各國教育改革的動力，也是教育革新的指導原則。楊國賜(民 87a，頁 1)指出：「終身教育的推展是當前世界各先進國家教育發展的新方向，其最終目的是要建立一個終身學習的社會。」近年來，我國亦積極推展終身教育，營造學習社會，可說是符合當代教育思潮，以及符應民眾求知的學習需求。

終身教育、終身學習、學習社會，三者之間息息相關，有必要先予釐清。終身教育係由教育的提供者角度而言，指政府結合民間力量，規劃提供國民多樣化及多

管道的學習機會，使每個人在一生中各個階段，都有適當的教育機會。黃富順(民 85，頁 10)指出，「終身學習」和「終身教育」的理念，其內涵幾乎一致。所不同的是，終身教育係從教育的觀點出發，強調一生中教育活動的持續與整體的規劃；而終身學習係從學習者的角度著眼，強調個人學習活動在一生中持續的發生和做有益的安排。使用「教育」一詞較從國家、社會、施教機構、施教者的立場出發；而「學習」一詞，通常從個體自身的觀點出發。故就個人而言，使用「終身學習」一詞，係較適當與妥切的說法；而「終身教育」則從社會、施教機構等的觀點切入。故這兩個名詞，事實上係一體的兩面。

至於學習社會是指一個人在一生中各個階段均可普遍參與學習的社會環境。就個人的角度而言，從出生到臨終，於人生全程各個階段均有適合本身需要的學習機會，以提升生活知能、人文素養及職業技能，促進自我實現；就社會的角度而言，政府應結合民間力量，統整家庭、學校及社會教育體系，連結正規、非正規及非正式教育管道，建立終身教育體系，去除各種學習障礙，提供全民多樣化及多管道的教育機會，以促進社會進步及國家發展。因此，政府須結合民間力量推展終身教育，提供民眾終身學習機會，以建立學習社會體系。

終身教育政策及法制，兩者亦息息相關，政策問題形成之後，經由政策規劃，以及政策合法化的過程，方易落實推展。因此，本文將探討終身教育政策問題形成、終身教育政策規劃、以及終身教育政策合法化情形。

貳、終身教育政策問題形成

政策問題形成是政策制定的第一個階段，認清問題的本質及成因，方能掌握問題的狀況，進行後續的規劃。所謂「問題」，是「一些人類的需要、挫折或不滿足，由本人所認定，或被他人所認定，而欲謀求解決之道。」的情境或狀況(Jones, 1984:18; Anderson, 1990:55-56; Smith, 1964:607-610)。吳定(民 74，頁 353-359)認為政策問題的形成，一般可分為四個步驟，包括：公共問題的發生、公共問題的提出、公共問題的接納、以及政策問題的認定。終身教育政策問題的形成受整個社會環境的影響，其影響因素很多，涵蓋了社會、政治、經濟、文化，及教育本身等各個層面。茲將中外終身教育政策問題形成因素，分別敘述之。

一、國外終身教育政策問題形成

以下就國外推動終身教育有關的組織及人員所提出的報告或論著中，探討國外終身教育政策問題形成情形，茲分述如下：

一九七〇年，Lengrand (1970:25-37)在「終身教育導論」一書中，提到現代人面臨的挑戰，包括變革的加速、人口的增加、科學知識與技術的發展、政治的挑戰、資訊傳播快速、閒暇時間的利用、生活模式的轉變、身心發展及意識型態的危機。

一九七二年，聯合國教科文組織的「國際教育發展委員會」提出法爾報告書，名為「學會生存：教育的今日與明日世界」，在報告書的第二部份「未來」篇中，指出教育體系所面臨內在與外在的挑展與壓力，其中包括科技所造成的危害，還有資源不平衡所產生的威脅(Faure et al., 1972:87-101)。

一九七六年，聯合國教科文組織教育研究所 Dave (1976:15-18)等七位不同國籍學者共同發表「終身教育的基礎」，指出教育的挑戰來自教育外部及教育本身。

一九八〇年，Cropley (1980:2)指出，現代社會由於工作技能的改變、人際關係、社會規範、科學技術、以及其他方面的急速變化，主張學習只限於正式教育系統，已不能滿足人們的需求。

Knapper 和 Cropley (1985:21-24)指出，終身教育在二十世紀受到重視，其影響因素為：現代生活的急遽變遷、職業知能需求的轉變、社會文化的變遷、特殊族群的各項需求、以及增進職業知能的需求。

吳明烈(民 86，頁 13-17)歸納了 R. M. Hutchins、K. P. Cross 和 J. W. Apps 對學習社會興起背景的看法，提出影響學習社會來臨的因素為：社會的變遷、人口結構的改變、經濟的成長、科技的進步、知識的迅速成長與衰退、文盲問題的重視、休閒時間的增加、生命計畫型態的轉變及地球村的形成。

一九九四年，Ranson (1994:4-9)在「邁向學習社會」一書中，就個人的、社會的、經濟的及政治的角度，指出隨著社會思潮的轉變，各時代所呈現的教育目的也就會有所不同。

一九九五年，歐盟(European Union, 1995,5-9)發表「教與學--邁向學習社會」白皮書，第一部份指出，人類正面臨三大衝擊，包括：資訊社會的衝擊、國際化的衝擊及科技知識的衝擊。

一九九六年，Raggatt、Edwards 和 Small (1996:1)合著「學習社會：挑戰與趨勢」，指出促成終身學習及學習社會概念的轉變及流行風潮，是許多因素共同促成的，如科技、經濟、文化及民主力量，環繞著成人並影響成人。

一九九六年，由 Tacques Delors 任主席的二十一世紀國際教育委員會(The International Commission on Education for the Twenty-First Century, 1996)向聯合國教科文組織提出「學習：內在的財富」報告書，指出面對二十一世紀，人類將面臨各種衝擊與挑戰，包括：人口急遽增長與老化、經濟與生活國際化、信息

傳播全球化、以及世界緊張關係的處處存在等。

二、我國終身教育政策問題形成

楊國賜(民 72)在「社會變遷與教育危機」一書指出，社會變遷與教育問題息息相關，可從各個角度加以闡述，包括：人口膨脹與教育問題、社會變遷中的高級人力問題、富裕社會中的環境教育問題、提高教師專業地位問題、教師在職進修教育問題、少年犯罪問題等。

林清江(民 73，頁 28)指出我國社會制度與教育制度具有密切關係者，包括經濟制度、政治制度、家庭制度、及社會階層結構。

郭為藩(民 82，頁 4-11)探討二十一世紀我國文化與教育發展的展望，指出未來社會的發展趨勢是：休閒化社會、高齡化社會、國際化社會、以及倫理化社會。

行政院教育改革審議委員會(民 85，頁 63-64)總結提出「教育改革總諮議報告書」，所列建立終身學習社會形成背景為：第一個現象是個人生理壽命延長，知識壽命卻大為縮短；第二個現象是知識與資訊量迅速膨脹，傳輸管道便捷、快速，社會成員面臨不同的資訊，須加以批判與統整；第三個現象是社會開放的趨勢，使民主成為潮流，個人的學習權普受尊重，且有更多參與公共決策的機會，自須具備更為廣博的知能；第四個現象是社會日益富裕，基於不同目的或原因(如追求新知、職業轉換、早期學習失敗後的再學習、停止工作後再工作的需要、專業成長、社會地位的提升、職業或工作成長過程中的升遷、教育機會均等的需求、休閒及維護個人尊嚴的需要等)，增加個人對第二次接受教育的不斷需求。

民國八十七年三月十八日，教育部(民 87a)發表「邁向學習社會」白皮書，在序文中指出，以建立學習社會，代替以學校教育為唯一學習管道的教育體制，是未來社會的必然發展趨勢。學校教育在每個國民的學習歷程中，雖然扮演最重要的角色，卻只能幫助個人完成人生全程中階段性的學習，並不同於終身教育。白皮書亦說明我國在邁向開發國家過程中所面臨的挑戰，包括：面臨國家競爭力亟待提升、富裕社會的人文關懷、國際化的衝擊，以及個人發展的強烈需求等問題。這些都是我國社會目前所面臨的挑戰，因應這些挑戰，教育是重要的關鍵。唯有建立終身學習社會，才能因應這些發展上的挑戰與衝擊。

綜上所述，有關終身教育政策問題形成的影響因素，中外都不外乎受到社會方面、政治方面、經濟方面、文化及科技方面、以及教育本身變遷的影響。

(一)在社會方面：社會急遽的變遷、人口結構的改變、休閒化社會的到來、家庭生活的改變、社區型態的改變、特殊族群的各項需求、人際關係的改變、環保意識的抬頭、暴力犯罪問題。

(二)在政治方面：政治民主化的衝擊、地球村的形成、國際化的衝擊、世界緊張關係的處處存在、政府行政革新的努力、國家競爭力的提升。

(三)在經濟方面：富裕社會的到來、工作技能的改變、資源不平衡所產生的威脅、職業環境的變化、經濟與生活國際化、社會變遷中的高級人力問題、地方產業的轉型。

(四)在文化及科技方面方面：文化價值的分歧、科學知識的暴增與科技的發展、資訊傳播快速、本土文化與鄉土課程受到尊重。

(五)在教育文化方面：教育理念的轉變、教育權的主張、回流教育的興起、教育品質的提升、學校教育的危機、教育體系的統整性、知識爆炸的因素。

上述各種影響終身教育政策問題形成的因素，均環繞在社會變遷的影響之下；爲了適應多變的社會，每個人不能僅以學校正規教育所學，應付一輩子的生活之需，因此，規劃終身教育體制，成爲當務之急。

參、終身教育政策規劃

政策規劃係指針對政策問題，考量現況及未來的情境發展，提出一套具有前瞻性的行動方針，以爲因應的一種程序。

一、國外終身教育政策規劃

(一)美國終身教育政策規劃

就美國終身教育政策規劃而言，近二十年來，美國政府相當重視終身教育的政策制定，從雷根、布希到柯林頓近幾任總統，均將推展終身教育作爲重要的教育政策。一九八三年，由雷根總統任命的「美國卓越教育委員會」(The National Commission on Excellence in Education, 1983) 針對美國教育所面臨的困境與未來發展，提出教育改革報告書，名爲「危機中的國家--教育改革的必要」(A Nation at Risk: The Imperative for Education Reform)，開始帶動美國的教育改革。報告書中提到，在充滿競爭與急遽變遷的世界中，教育改革的重點應致力於實現學習社會目標。

九〇年代起，布希總統提出「美國二〇〇〇年教育策略」(America 2000: An Education Strategy) 的政策報告書，該報告書對於終身學習政策的建構，亦有相當重要的貢獻(李瑛，民 85，頁 453；胡夢鯨，民 86，頁 149；中華民國成人教育學會，民 87，頁 16)。柯林頓總統上台後，於一九九四年通過「目標二〇〇〇年：教育美國法案」(Goals 2000: Education American Act)，列有六大目標，其中至

少有兩項與終身學習直接有關(李瑛, 民 85, 頁 452; 楊國德, 民 85, 頁 350)。

(二) 英國終身教育政策規劃

英國終身教育政策規劃方面, 英國教育科學部繼續教育部門認為開放學習系統有三種主要類型, 包括: 以單位供給者或學院為根基的系統、以地方為根基的系統、以及隔空學習系統(Davies & Robertson, 1986:106-107)。一九二一年, 英國成立「英國成人教育學社」(The British Institute of Adult Education)及「成人教育委員會」(The Adult Education Committee of the Board of Education), 這兩種組織非常支持地方教育行政機構推展非職業性的成人教育機構。一九五六年, 公布「技術教育白皮書」(White Paper for Technical Education)及稍後的三〇五號通告「技術學院的組織」(Circular 305, The Organization of Technical College), 建議將部分學院改為高級技術學院(college of advanced technology), 一九六四年開始, 這些學院先後改制為大學(黃振隆, 民 83, 頁 148)。

一九九七年, 英國「全國高等教育研究委員會」(The National Committee of Inquiry into Higher Education, 1997)發表「學習社會中的高等教育」(Higher Education in the Learning Society), 指出學習社會的發展將成為未來二十年英國所追求的願景, 而高等教育的改革對學習社會的發展產生積極的貢獻。同年, 英國「全國繼續教育與終身學習顧問小組」(National Advisory Group for Continuing Education and Lifelong Learning)提出「二十一世紀的學習」(Learning for the Twenty-First Century)報告書, 指出英國目前仍不是一個學習社會, 因此白皮書中呼籲英國要發展出「全民終身學習文化」(culture of lifelong learning for all), 透過「文化革命」(cultural revolution), 將學習社會的願景予以實現(Fryer, 1977; 胡夢鯨, 民 87, 頁 36)。

(三) 歐盟終身教育政策規劃

歐盟終身教育政策規劃方面, 將一九九六年訂為歐洲終身學習年, 發表「教與學--邁向學習社會」(Teaching and learning: Towards the learning society)白皮書, 指出人類正處於一個鉅變的時代、一個屬於歐洲歷史性機會的時代、一個社會不斷新生的時代、一個新世代的起點, 很明顯地, 未來的社會必將是一個學習的社會。歐盟在白皮書第一部份指出, 人類正面臨三大衝擊, 分別為(1)資訊社會的衝擊: 資訊科技已經根本的改變了工作性質與產業組織; (2)國際化的衝擊: 倘若一般民眾仍只關心生活周遭的事情, 國際化可能對歐洲產生社會隔閡的不利影響; (3)科技知識的衝擊: 隨著資訊高速公路及各種科技媒體的興起, 促使人類必須隨時追求新知, 同時科技知識也在文化與倫理上產生一些負面的衝擊。面對上述衝擊, 歐盟提出了邁向學習社會的五項發展目標, 包括: 鼓勵獲得新知、促進學校與企業界

緊密結合、促進社會的統合、精通三種語言、以及兼重資本投資與人力訓練投資 (European Union, 1995; 林清江, 民 86, 吳明烈, 民 86, 頁 94-100)。

(四) 日本終身教育政策規劃

日本終身教育政策規劃方面，一九八一年由中央教育審議會向文部省提出一篇關於終身學習的報告，此舉顯示日本的教育轉向終身學習作發展。一九八四年，中曾根首相成立「臨時教育審議會」，四年中完成四期的審議報告，提出教育改革的具體方案，其中包括終身學習體制的建立、高等教育多樣化、充實初等及中等教育、因應教育國際化、因應資訊化、以及教育行政與財政的改革方案等(楊國德, 民 85, 頁 350; Sawano, 1998:610)。一九八五年至一九八七年，日本臨時教育改革審議會陸續提出四次諮議報告書，對於終身教育政策的制定及推動有顯著貢獻。至於在發展終身學習結構方面，則有四項建議：根據各人因素評量各人成就，加強家庭、學校及社區三方面的功能及合作，提倡終身學習運動，以及發展終身學習基礎建設 (Miura, Matsushita, Nakamura & Suezaki, 1992:54-80; 胡夢鯨, 民 86, 頁 152-153)。

一九八八年將文部省的社會教育局改稱終身學習局(生涯學習局)，成為文部省內的第一大局，其下分成五課，原本只有社會教育、學習資訊、青少年教育、婦女教育等四課，這一年才新設了生涯學習振興課，專辦有關終身學習活動事項(陳淑英, 民 84, 頁 9)。一九九〇年一月，中央教育審議會提出了一份「終身學習基礎建設發展」的諮議報告書，其內容在強調發展一套終身學習基礎建設的必要性。一九九一年四月，中央教育審議會復提出了一份「面對一個新紀元的教育體系改革」諮議報告書，強調學校(主要指大學及短期大學)在終身學習體系中的角色，並且認為學校就是一種終身學習機構(Miura, Matsushita, Nakamura & Suezaki, 1992:54-80; 胡夢鯨, 民 86, 頁 153)。

一九九六年，文部省發表「終身學習社會的優先與展望--多樣性與精緻化的增加」(Priorities and Prospects for a Lifelong Learning Society: Increasing Diversification and Sophistication)白皮書，指出日本邁向二十一世紀時，必須創造一種豐富的與動態的社會環境，這需要終身學習社會做基礎。在這樣的終身學習社會中，人們能夠自由的在其一生中任何時間內選擇學習的機會。而且學習管道不僅是透過學校和社會教育，亦包括運動、活動、嗜好、娛樂及志願活動(Sawano, 1998:613)。

二、我國終身教育政策規劃

民國八十四年，我國行政院教育改革審議委員會(民 84, 頁 23-25)於「第二期

諮議報告書」中，對終身教育體系之建立，提出九項原則性的建議，包括：(一)訂定終身教育政策，確立行政專責機構；(二)訂頒終身教育相關法令與辦法；(三)建立終身學習體系；(四)學校教育終身化之轉型；(五)發展回流教育，建構教育的第二進路；(六)訂定脫盲計畫，改進功能性文盲之知能，並加強偏遠及弱勢族群之成人教育；(七)成立社區學院，提供社區民眾進修機會；(八)鼓勵企業員工進修，採取租稅獎勵措施；(九)培養全民終身學習習慣，提升生活所需各種知能。

民國八十五年十二月二日，行政院教育改革審議委員會(民 85，頁 65-69)復於「教育改革總諮議報告書」中，指出建立學習社會須從五方面努力：(一)推廣終身學習的理念；(二)統整終身教育的體系；(三)配合從事學校教育的改革；(四)建立妥善的回流教育制度；(五)提出有效的行政配合措施。

民國八十六年，教育部(民 86，頁 7-8)訂定發布「教育部『推展終身教育，建立學習社會』中程計畫」，計畫的主要目標在由政府結合民間力量提供學習資源，供全國民眾參與學習，透過正規、非正規及非正式教育途徑，突破各種時、空限制，暢通及增加各種終身學習機會，以因應國人終身學習的需求，計畫的主要內容為：(一)建立終身教育法制；(二)培養國人終身學習理念；(三)統整終身教育體系；(四)增加終身學習機會；(五)建立回流教育制度，營造「第三教育國道」；(六)改進成人教育課程、教材及教法；(七)妥善規劃行政配合措施；(八)進行終身教育之有關研究及評估；(九)配合從事學校教育的改革。

民國八十七年三月十八日，教育部(民 87a)由林清江部長發表「邁向學習社會」白皮書，規劃我國建立終身學習社會的十四項具體途徑，包括：

- (一)建立回流教育制度；
- (二)開闢彈性多元入學管道；
- (三)推動學校教育改革；
- (四)發展多元型態的高等教育機構；
- (五)推動補習學校轉型；
- (六)鼓勵民間企業提供學習機會；
- (七)發展各類型的學習型組織；
- (八)開拓弱勢族群終身學習機會；
- (九)整合終身學習資訊網路；
- (十)加強民眾外語學習；
- (十一)成立各級終身教育委員會；
- (十二)完成終身學習法制；
- (十三)建立認可全民學習成就制度；

(十四)加強培育教師終身學習素養。

「邁向學習社會」白皮書並列了十四項行動方案，教育部(民 87b)特訂定行動方案之執行計畫，提出具體擬辦工作事項，據以執行學習社會政策，推展終身教育各項工作。

民國八十七年五月，教育部(民 87c)研提「教育改革行動方案」，期程自民國八十七年七月至九十二年六月。主要內涵計有「推動終身教育及資訊網路教育」等十二項工作，執行事項包括：(一)健全終身教育法制；(二)培養國人終身學習理念；(三)統整終身教育體系；(四)各級各類學校配合從事學校教育的改革；(五)建立回流教育制度；(六)增加終身學習機會；(七)健全終身教育師資，改進課程、教材及教法；(八)強化社會教育機構功能；(九)加強資訊與網路教育。

民國八十七年十二月十日，行政院經濟建設委員會(民 87，頁 244)提報之「中華民國八十八年國家建設計畫」經行政院第 2607 次會議通過，其中列有「推動終身教育及資訊網路教育」，內容包括：(一)健全終身教育法制，有效落實終身教育政策；(二)培養終身學習理念及主動學習意願，掌握各種學習機會；(三)統整終身教育體系，鼓勵國人隨時參與學習並認可學習成就，提升國人生活及職業知能；(四)各類學校配合終身教育改革，提供適合學習者的多元途徑；(五)建立回流教育制度，提供民眾回到中等以上學校學習；(六)增加終身學習機會，使個人學習與生活相結合，促進其自我與團體共同成長，從而提升國家競爭力；(七)健全終身教育師資，改進課程、教材及教法，提升終身教育水準，提供國人充分的終身學習機會；(八)強化社會教育機構功能，方便民眾就近參與學習，主動將教育送上門，建構社區終身學習體系；(九)加強資訊與網路教育，提供民眾各種學習資訊，擴展全民終身學習機會，符合現代化資訊社會的要求；(十)利用傳播媒體推展成人教育，加強辦理國民補習學校及成人基本教育研習班，提供失學國民就學機會；(十一)降低文盲人口比率，由八十四年的 5.99%降至 5.68%；(十二)修訂「自學進修學力鑑定考試辦法」，使持有證照者得經鑑定後參加國家考試，以提升國家技術人力水準。

此外，我國推展終身教育之有關規劃，包括：(一)建立高等教育回流教育體系實施方案(教育部高等教育司，民 87)；(二)建立高等技職教育回流教育體系實施方案(教育部技術及職業教育司，民 87)；(三)建立教師終身進修制度(教育部中等教育司，民 87)；(四)規劃國中畢業生基本學力測驗(教育部，民 87d)；(五)規劃國民教育九年一貫課程(教育部，民 87e)；(六)建立公務人力學習型組織方案執行計畫(教育部人事處，民 87)。

綜上所述，世界各主要國家之政府都注重推展終身教育，在推展的過程中，大多成立各種委員會、審議會、以及專案小組等，經研議後向政府提出報告書、白皮

書等政策規劃，經政府採行發布實施，據以推動各項工作。復就世界各國學習社會的教育發展趨勢而言，林清江(民 85，頁 263-265)指出，倡導學習社會的國家，全部重視終身教育，其主要教育發展趨勢可歸納如下：第一，這些國家希望社會無文盲，包括無功能性文盲；第二，這些國家努力使提供教育機會的管道多元化，而不僅限於學校教育一途；第三，配合第二種教育發展趨勢，新興的教育機構與方式如開放大學(Open University)、遠距教育(distance education)及類似社區學院(Community College)的機構等，大為增加，成為終身教育及成人教育的利器；第四，回流教育(recurrent education)體系的建立，成為一項普遍的發展趨勢；第五，終身教育中多元學習成效評量及認證制度的建立，使傳統的學歷及文憑，漸失其獨占的價值；第六，愈來愈多的國家，將學習社會及終身教育的理念，化為重要的教育政策；第七，成立社區性的終身學習資源中心，是另一項發展趨勢；第八，民間企業的繼續教育措施大量推廣，且逐漸制度化，成為另一項發展趨勢；第九，終身教育的推廣，與教育機會均等理想的實現相結合，成為另一明顯的發展趨勢；第十，強調學習社會的國家或以立法，或以政策宣示，積極加強終身教育措施。

我國終身教育政策規劃，包含學校教育之高等教育、技職教育、中等教育、國民教育、師資培育，以及社會教育、家庭教育、甚至教育部本身推動學習型組織方案等，可說是一項全面性、整體性及具前瞻性的規劃，其工作重點旨在統整正規教育、非正規教育及非正式教育管道，經由立法建構整體終身教育體系，並結合各相關單位力量，改進教學型態及方式，應可因應多變社會下的國民學習需求。

肆、終身教育政策合法化

政策制定過程一環扣一環，政策規劃人員在規劃政策時，就應考量政策合法化的工作。法令為一切措施的準繩，工作的憑藉。任何教育理念，欲加以落實，使其轉化為具體的教育政策、教育方案或計畫，惟有透過法制化的程序才有可能(楊國賜，民 87b，頁 231)。政策合法化包括第一層次的政策合法化，亦即政治系統統治的正當性，以及第二層次的政策合法化，也就是政策取得法定地位的過程(林水波和張世賢，民 80，頁 194-205)。

一、國外終身教育政策合法化

(一)美國終身教育政策合法化

美國國會在一八六二年通過莫利爾法案(Morrill Act)、一九一四年通過史密斯--雷佛法案(Smith--Lever Act)、一九一七年通過史密斯--赫夫斯法案(Smith--

Hughes Act)等，均可看出聯邦政府致力於擴增美國平民接受高等教育機會。一九六五年通過初等及中等教育法案(Elementary and Secondary Education Act)及高等教育法案(Higher—Education Act)，並於一九六六年修訂初等及中等教育法案時，增訂「成人教育法案」(Adult Education Act)，一九七六年增修高等教育法案時，加入「終身學習法」(Lifelong Learning Act)的部分(Peterson, 1988:276-342)。美國終身學習法的內容，主要分為三大部分，包括：(1)發現；(2)終身學習的範圍；(3)終身學習的活動(Peterson, 1988: 331-336;胡夢鯨，民 86)。

(二) 英國終身教育政策合法化

就終身教育法而言，在英國的法案中並沒有是一部專屬的立法，而是納入綜合性的教育法案之中，例如一九四四年教育法案(Education Act 1944)、一九八八年教育改革法案(Education Reform Act 1988)、一九九二年擴充與高等教育法案(Further and Higher Education Act 1992)，或是散見於職業訓練法案的相關規定。英國是議會政治發展最早的國家，國會是其政治活動的中心；政府的運作主要即靠國會的立法及本身行政權的行使，以服務人民。至於教育法案的立法過程與他類法案的程序並無不同，從概念的提出到成為法律，需經過六個步驟，包括：步驟一、概念提出；步驟二、商議；步驟三、起草；步驟四、國會審查；步驟五、批准；步驟六、實施(中華民國成人教育學會，民 87，頁 41-42)。

(三) 法國終身教育政策合法化

法國的終身教育種類繁多，大體而言，可分為三大類：第一、學校教育，第二、繼續的職業訓練，第三、有關社會文化的學習活動。法國有關終身教育法制化情形，包括：

(1)一九一九年七月二十五日，頒布「亞士帝業法案」(La loi Astier)；

(2)一九二五年七月十五日頒布財稅法；

(3)一九四六年頒訂新憲法；

(4)一九七一年頒訂「在永續教育架構下有組織的繼續職業訓練」(Organizing Continuing Vocational Training Within the Framework of Permanent Education)法案；

(5)一九七一年七月十六日公布「終身職業教育法」(簡稱)以後，終身教育才逐漸制度化。本法與「工藝教育基本法」、「學徒教育有關法律」等合稱為「職業教育三法」(黃振隆，民 83，頁 208-210)。

(四) 德國終身教育政策合法化

德國終身教育的有關法令，大致區分為聯邦立法與邦(州)立法兩大部分(黃振隆，民 83，頁 186)。德國的終身教育包括「擴充教育」(Weiterbildung)的大部分，

也就是「繼續教育」，其在德國成為學制的一部分。德國的基本法(現仍沿用一九四九年所訂之國家基本法)雖然沒有將擴充教育的法條直接訂入其中，但是其第九十一條第二項明文規定：聯邦與邦共同負起教育計畫的責任，並促使教育設施與科學研究之達成，這條條文等於是間接對實施擴充教育的規定。德國擴充教育有關的重要法律有：

- (1)工作促進法(Arbeitsförderungsgesetz)；
- (2)職業教育法(Berufsbildungsgesetz)；
- (3)聯邦教育促進法(Bundesausbildungsförderungsgesetz, BAFOG)；
- (4)高等教育組織法(或高等教育範圍法)(Hochschulrahmengesetz)；
- (5)空中教學保護法(Fernunterrichtsschutzgesetz)；
- (6)教育人員法(Beamtengesetz)等(詹棟樑，民 85，頁 363-377)。

(五) 日本終身教育政策合法化

日本政府為配合學習社會的來臨，於一九八八年六月修訂文部省組織法，將文部省之「社會教育局」改稱「生涯學習局」(終身學習局)，並於平成二年(一九九〇年)六月二十九日公布「終身學習振興法」(黃振隆，民 83，頁 329)。日本終身學習振興法第一條明訂本法的主要目標有三，第一、訂定地方政府規劃終身學習設施的評量標準；第二、訂定在特殊區域中改善廣泛學習機會的評量標準；第三、透過政府審議會的建立，研究與討論重要的終身學習事項，據以形成政策，促進地方社區的終身學習活動(Miura, Matsushita, Nakamura & Suezaki, 1992:51-53;胡夢鯨，民 86，頁 144)。本法的主要內容包括：(1)中央政府應支援都道府縣，以充實其終身教育推動體系；(2)中央政府應規定有關特定地區振興終身學習構想的基準；(3)文部省宜考慮設置終身學習審議會的可行性；(4)力求充實都道府縣層次的終身學習體系(黃振隆，民 83，頁 457-463；宋明順，民 85，頁 414)。日本除了訂定專屬的終身學習振興法之外，尚有其它法令的配合，包括：農業改良促進法、社會教育法、職業訓練法、以及促進終身學習發展的技術及評量法(中華民國成人教育學會，民 87，頁 54-56)。

(六) 韓國終身教育政策合法化

韓國成人教育法歷經了十五次的提案及修正後，終於在一九八二年通過，此階段韓國政府視終身教育為一觀念或指導原則，而具體的工作則透過成人教育體系推動。此外，與成人教育相關的法令包括：一九九〇年通過在高等教育機構外自學也能獲得學士學位的法律，同年訂定為青少年健康成長的「青少年基本法」，一九九一年制訂為設立文化教育機關的「博物館及美術館振興法」，一九九三年修改培養產業人才的「職業訓練基本法」，一九九四年制訂「圖書館及圖書振興法」，一九九

五年修正「產業教育振興法」(中華民國成人教育學會，民 87，頁 60)。在社會要求教育改革的壓力之下，韓國總統在一九九四年二月任命教育改革委員會，該會提出研訂終身學習法，以統整所有非學校的成人繼續教育相關法令。韓國終身學習法的基本方向有六項，包括：(1)最大限度的保障國民的學習權和選擇權；(2)擴大終身教育機關的相互統一協調機能；(3)提高終身教育師資的素質和專業能力；(4)透過遠距教育擴大居家學習等學習機會；(5)擴大職業教育開發人力資源；(6)推廣終身教育機關營運自律化，提倡以學習者為中心的終身學習(朴福仙，民 87，頁 413)。韓國政府為鼓勵民眾終身學習，於一九九七年九月十一日制定大統令第 15478 號有關學歷認定等法律之施行令，自一九九八年三月起實施學分銀行制，認定西江大學國際終身教育院、時事英語補習班、韓貞惠料理（烹飪）補習班等六十一所機構開設的二百七十四個科目為學分銀行制示範學習課程(駐韓國代表處文化組，民 87)。

二、我國終身教育政策合法化

我國教育法規有如下之特色：

(一)按各級學校類別分別訂定者：我國從幼稚園、國小、國中、高中、高職、專科、大學，各級學校教育分別訂定有關法規予以規範，剛好是幼稚教育法、國民教育法、高級中學法、職業學校法、專科學校法、大學法，這些法規主要規範學校正規教育，兼及部分非正規教育內涵。

(二)按教育性質訂定者：我國教育法規有依教育性質訂定者，包括社會教育法規規範社會教育事項，補習教育法規規範各級補校及補習班教育，藝術教育法規規範學校專業藝術教育及社會藝術教育事宜，特殊教育法規規範身心障礙及資賦優異國民教育，原住民族教育法規規範原住民教育及原住民族教育事項，私立學校法對私立學校設立、獎勵與補助、監督、停辦與解散等均有明文，學位授予法將學位分為學士、碩士、博士三級，空中大學設置條例則為大學法之特別法，強迫入學條例規範六歲至十五歲國民之強迫入學。

(三)屬於支援性質之法規：我國教育法規中，對師資之培育、實習、任用、在職進修等，均有明文。這些屬於支援性質之法規中，師資培育法規規範高級中等學校、國民中學、國民小學、幼稚園及特殊教育之教師，以及其他教育專業人員之職前教育、實習及在職進修；教師法則明定教師權利義務，保障教師工作與生活，以提升教師專業地位，規範教師資格檢定與審定、聘任、權利義務、待遇、進修與研究、退休、撫卹、離職、資遣、保險、教師組織、申訴及訴訟等；教育人員任用條例適用於公立各級學校校長、教師、職員、社會教育機構專業人員及學術研究機構研究

人員，規範其任用資格、任用程序、任用限制、任期等；大學校院校務基金設置及管理條例則規範大學設立校務基金及管理運用事宜。

(四)進行立法過程中的法規：近年來，教育部因應推動教育改革，建立學習社會之需要，陸續推動有關教改之立法工作，研訂教育基本法、技術及職業校院法、社區學院設置條例，已函報行政院核轉立法院審議中；另教育部亦進行研擬圖書館法、成人教育法、家庭教育法、教師待遇條例；立法委員亦主動提案訂定成人教育法、教育經費國庫負擔法。乃至於剛修訂完成之法規，例如立法院於民國八十八年一月十四日三讀通過之國民教育法增訂及修正條文，亦頗能彰顯教改及終身學習理念。

此外，憲法為國家根本大法，我國憲法第十四章列有教育文化專章，憲法增修條文第十條亦列有關於教科文之條款，而國民教育法、高級中學法、職業學校法、專科學校法、以及社會教育法均於第一條條文開宗明義稱依據憲法第一百五十八條之規定訂定；教育部組織法第一條規定「教育部主管全國學術、文化及教育行政事務。」同法第二條規定「教育部對於各地方最高級行政長官執行本部主管事務，有指示、監督之責。」至於預算法規範經費之收支，必須列入各機關、學校年度經費預算辦理，因此，各單位規劃辦理之終身學習活動，涉及經費收支者，應事先規劃納入預算辦理；人事法規規範在職進修制度，尚待建立普遍化的進修教育體制，以形成學習型組織；所得稅法規規範捐資興學免稅、職業訓練法規規範企業員工訓練、獎勵產業升級條例獎勵企業辦理員工進修等，均與推展終身學習息息相關。

再者，政策合法化的型式，除了將政策完成立法之外，有些政策以白皮書、計畫、方案等方式呈現者，如經首長核准發布實施，亦合乎正當性，例如我國「邁向學習社會」白皮書、「以終身學習為導向的成人教育中程發展計畫」、「教育改革行動方案」等，均為終身教育政策合法化的結果。

綜上所述，世界各主要國家為加強推展終身教育，以建立學習社會，無不透過政策合法化手段，制定有關終身教育之法規，賦予各有關單位、人員權利義務，俾共同推動學習社會。部分國家並且專為推展終身教育而訂定專屬法規，例如美國一九七六年增修高等教育法案時，加入「終身學習法」的部分；日本於平成二年(一九九〇年)六月二十九日公布「終身學習振興法」；而韓國總統在一九九四年二月任命教育改革委員會，該會提出研訂終身學習法，以統整所有非學校的成人繼續教育相關法令；這些國家除了專為終身教育立法之外，其餘教育法規，亦與終身教育之推展相輔相成。至於未專立終身教育法規之國家，其各項教育法規大多與終身教育息息相關，例如英國一九四四年教育法案，奠定了英國擴充教育的基礎；德國的基本法賦予實施擴充教育的法源基礎。

我國各級學校教育法規各自規範各級學校之教育，彰顯學校教育之宗旨、明定教育對象及入學條件、學校設立變更或停辦、學校課程及教材、學校組織及人員、學生修業及取得文憑或證書、以及各級學校辦理非正規教育等，對學校正規教育發展，頗有助益；而按教育性質訂定之法規，係因應特定對象或需要而訂定，與各級學校教育法規相輔相成，亦大多顧及教育體系縱向聯繫，有其正向功能；至於屬於支援性質之法規，詳予規範師資之培育、實習、任用及在職進修等，以及對大學校院校務基金設置及管理以法規規範，均為其特色；惟整體而言，對正規、非正規及非正式教育體系之間的有機統整、銜接轉換，尚待強化列入法規條文，以建構整體終身教育體制。

伍、結語

推展終身教育，以建立學習社會，業成為中外教育發展的共同趨勢，亦成為教育改革的主要方向。而終身教育政策法制之研訂，關係往後政策執行成效，因此，終身教育政策問題形成因素之掌握，終身教育政策之規劃，以及終身教育政策合法化，一環扣一環，不可或缺。

林清江(民 85，頁 270)認為建立學習社會途徑中，有關法令方面，儘速訂頒終身教育相關法令，明定終身教育內容、機構、人員培訓、實施方式、獎勵與評鑑等，使終身教育推展取得法律的依據，尤應對新型態成人教育機構的設立賦予法源依據，以開拓成人教育的新境界。楊國賜(民 87b，頁 234)提出我國建構終身教育法制化的兩個方向：一為制訂「終身教育法」，其內涵則包括家庭教育、正規教育以外的繼續教育、老人教育及社會教育等；另一為制定「成人教育法」，俟完成立法程序後，可將補習教育法予以廢止。至於社會教育法亦可考慮在中央文化專責單位成立後，將其教育部分業務併入終身教育法後，予以廢止。教育部(民 87a，頁 36)於民國八十七年三月發表「邁向學習社會」白皮書，指出為加強建立我國的終身學習法制，首先須研究訂定終身教育法的可行性，俾規範終身學習的事宜。教育部乃委託中華民國成人教育學會(民 87，頁 130-132)進行「制定終身教育法可行性之研究」，提出建議包括：「一、成立終身教育法起草小組，推動制定終身教育法；二、加強對終身教育法的立法溝通及共識；三、終身教育法宜兼具宣示性條文及實質性內涵；四、同步檢討現行有關終身教育法規；五、配合終身教育法，進行教育制度重建」。

可見，我國學習社會政策合法化形式，教育部政策、中華民國成人教育學會專案研究報告、以及學者專家意見，均認為有制定終身教育法之必要性，而且相關法

期，頁 83-126。

胡夢鯨(民 87)。學習社會發展指標之建構與評估應用。載於中華民國成人教育學會
主編：學習社會。臺北市：師大書苑。

陳淑英(民 84)。日本終生教育的發展與現況。社教雙月刊，65，頁 8-12。

黃振隆(民 83)。終生教育新論。臺北市：心理出版社。

黃富順(民 85)。終生學習的意義、源起、發展與實施。載於中華民國成人教育學會
主編：終生學習與教育改革。臺北市：師大書苑。

教育部(民 86)。教育部「推展終身教育，建立學習社會」中程計畫。台北市：作者。

教育部(民 87a)。邁向學習社會。台北市：作者。

教育部(民 87b)。邁向學習社會白皮書行動方案之執行計畫。台北市：作者。

教育部(民 87c)。教育改革行動方案。台北市：作者。

教育部(民 87d)。高級中學多元入學方案教師手冊。台北市：作者。

教育部(民 87e)。國民教育九年一貫課程規劃專案報告。台北市：作者。

教育部人事處(民 87)。建立公務人力學習型組織方案執行計畫。台北市：作者。

教育部中等教育司(民 87)。建立教師終身進修制度。台北市：作者。

教育部技術及職業教育司(民 87)。建立高等技職教育回流教育體系實施方案。台北
市：作者。

教育部高等教育司(民 87)。建立高等教育回流教育體系實施方案。台北市：作者。

郭為藩(民 82)。二十一世紀我國文化與教育發展的展望。中國教育學會、國立中正
大學成人教育中心主編：文化變遷與教育發展。嘉義縣：國立中正大學成人
教育中心。

楊國賜(民 72)。社會變遷與教育危機。臺北市：百科文化事業公司。

楊國賜(民 87a)。我國終身教育政策方向與推動策略。載於中國視聽教育學會等主
辦：教學科技與終身學習國際學術研討會論文集。台北市：編者。

楊國賜(民 87b)。我國終身教育法制與實施途徑。載於黃昆輝等著：教育與文化。
臺北市：五南圖書出版公司。

楊國德(民 85)。終生學習與高等教育改革。載於中華民國成人教育學會主編：終生
學習與教育改革。臺北市：師大書苑。

詹棟樑(民 85)。德國終生學習的推展。載於中華民國成人教育學會主編：終生學習
與教育改革。臺北市：師大書苑。

駐韓國代表處文化組(民 87)。南韓自一九九八年三月起實施學分銀行制。

Anderson, J. E. (1990). *Public Policy—Making*. N.Y.: CBS College Publishing.

Cropley, A. J. (1980). *Towards a System of Lifelong Education : Some Practical*

- Considerations* .New York; Pergamon Press Inc.
- Dave, R. H. (Ed.).(1976). *Foundation of Lifelong Education*. Oxford: Pergamon Press.
- Davies, D. & Robertson, D. (1986). Open College--Towards a New View of Adult Education. *Adult Education*, 59, 106-107.
- European Union (EU)(1995). *Teaching and Learning--Towards the Learning Society* (White paper on education and training) .
- Faure, E., Herrera, F., Kaddoura,A., Lopes,H., Petrovsky,A., Rahnema,M., Ward,F.C. (1972). *Learning to be : The World of Education Today and Tomorrow*. Paris:UNESCO.
- Fryer, R. H. (1977). *Learning for the Twenty-First Century*. First Report of the National Advisory Group for Continuing Education and Lifelong Learning.
- Jones, C. O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3rd., Monterey, Calif.:Brooks/Cole Publishing Company.
- Knapper, C. K. & Cropley, A. J. (1985). *Lifelong Learning and Higher Education*. London : Croom Helm.
- Lengrand, P. (1970). *An Introduction to Lifelong Education* .Paris:UNESCO.
- Miura, S.; Matsushita, T.; Nakamura, M.; Suezaki, F. (1992). *Lifelong Learning in Japan: An Introduction* .Japan: National Federation of Social Education.
- Peterson, R. (1988). *Lifelong Learning in America* .San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Raggatt, P, Edwards, R. & Small, N. (1996). *The Learning Society : Challenges and Trends*. London: Routledge.
- Ranson, S. (1994). *Towards the Learning Society*. London: Cassell.
- Sawano Y. (1998) 。 Development of Lifelong Learning Policies and Practices in Japan.載於中華民國比較教育學會主編： 終身全民教育的展望 。臺北市：揚智文化事業股份有限公司。
- Smith, D. G. (1964). Pragmatism and the Group Theory of Politics. *American Political Science Review*, 58. 607-610.
- The International Commission on Education for the Twenty-First Century. (1996). *Learning:The Treasure Within*. France:UNESCO.

The National Commission on Excellence in Education.(1983). *A Nation at Risk:The Imperative for Educational Reform.*

The National Committee of Inquiry into Higher Education(1997). *Higher Education in the Learning Society.*

(http://www.leeds.ac.uk/ncihe/sr_008.htm#Committee)