

教 育 論 壇

主題：教育基本法與教育發展

龐大的教育改造工程才開始： 教育基本法與教育發展

引言人：吳清山

台北市立師範學校校長

摘 要

教育基本法經總統於民國 88 年 6 月 23 日公布施行，計有 17 條，其地位相當於教育領域中的憲法，對於教育發展影響頗為深遠。本文內容主要有三部分：首先說明教育基本法的意義計有：增補憲法不足、回應教改建議、掌握民意脈動、符應社會需求、順應教育潮流；其次提出教育基本法的基本架構：從教育主體、教育目的、教育責任、教育方式和教育作為等層面來分析；最後提出教育基本法對於我國未來教育發展的影響：包括教育主體性的確立、教育行政體制的重建、學校型態的多樣化、國民中小學規模的改變、家長影響力的增加、學校制度的改變、終身教育的倡導和師生權益的保障。雖然教育基本法解構現行體制，活化了教育生命力，但是對於未來教育發展仍有一些擔心，例如：學生品質問題、教師能力問題、家長心態問題和民間興學問題；這些可能都是二十一世紀教育所必須面臨的教育課題。

關鍵字：教育基本法、教育發展、教育改造工程

壹、前言

世紀末的教育大事，一是教育基本法的公布；另一是 921 震災後的校園重建。前者確立整個國家教育發展方針；後者涉及到師生心理復健和龐大教育經費支出，這兩者都衝擊到整個教育未來發展，值得教育界人士關心。

教育基本法經過漫長的 6 年立法過程，立法院終於在今（1999）年 6 月 4 日三讀通過；復經總統於 6 月 23 日公布施行，可說是我國教育史上的重要里程碑。教育基本法只有 17 條，然而在所有的教育法規中，它是影響力最大的法規，其地位相當於教育領域中的憲法，也是一般人所稱的「教育準憲法」，由此可知教育基本法在教育的重要性。

國內教育法規數量，尚不足說是多如牛毛或浩如煙海，但是從各級主管教育行政機關所出版的教育法規來看，都是厚厚一大冊，可說是眼花撩亂、目不暇給。在這些教育法規中，其影響層面可能在某一點或線方面，能夠影響到全面性的教育發展，教育基本法可以受之無愧。未來整個教育的發展，將會隨著「教育基本法」的實施，整個學校制度、行政結構、教育資源或課程設計等方面勢必有所變革（吳清山，1999）。是故，身為教育工作的一分子，對於教育基本法的內涵及其影響，應該有所瞭解，俾掌握教育未來發展方面。因此，本文分別就教育基本法的時代意義、教育基本法的基本架構及教育基本法對於教育發展的影響分別說明之。

貳、教育基本法的時代意義

近年來，社會變遷急遽，科技快速發展，教育改革聲浪高漲。教育面臨到內外存在的壓力和挑戰，必須力圖革新，才能展現教育新風貌。基本上，教育基本法主要係就我國教育的本質、目的、方針與體制，重新檢討與規劃，以引領教育健全發展，促進教育現代化。是故，教育基本法的公布實施，實具有下列重大的時代意義：

• 增補憲法不足：

民國 36 年 1 月 1 日國民政府公布的「中華民國憲法」中，對於教育的規定，計有第二十一條（人民受國民教育權利義務）及第五節教育文化的第一百五十八條（教育文化之目標）、第一百五十九條（國民教育機會平等原則）、第一百六十條（基本教育與普及教育）、第一百六十一條（獎學金的設置）、第一百六十二條（教育文化機關之監督）、第一百六十三條（教育文化事業之推動）、第一百六十四條（教育文化經費之比例與專款之保障，此條在民國 86 年憲法增修條文第十條中被凍結）、第一百六十五條（教育文化工作者之保障）、第一百六十七條（教育文化事業之保障），合計十條。憲法這些綱領性的規定，指引著我國五十多年來的教育發展，然而近年來整個國內外的社會和教育環境變化相當大，原有的憲法教育相關之規定，可能不符實際之所需，須透過教育基本法加以補充，例如：人民學習權、家長教育選擇權、私人興學、教育中立、中央與地方教育權限、終身教育等，憲法均無明確規定，有必要在教育基本法予以規定，以補憲法規範之不足。因此，此次教育基本法的公布施行，實有其時代之價值。

• 回應教改建議：

行政院教育審議委員會於民國 83 年 9 月 21 日成立，經過兩年審慎研議後，彙整對我國教育改革之重點建議，提出「教育改革總諮議總報告書」。在該報告書特別建議制定「教育基本法」（第 3 頁），進行教育改造工程，此外，該報告書所提出的『教育鬆綁、發展適性教育、打開新的「試」窗、好要更好、活到老學到老』等綜合建議，都成為教育基本法中很重要的內涵之一。因此，整個教育基本法的制定及其內容，再再都顯示它回應教改的建議，在教育改革已成為全民共識的今天，實具有其時代意義。

• 掌握民意脈動：

教育基本法早在民國 82 年即有立法委員顏錦福等十七人提出「教育基本法

草案」、隨後民國 83 年委員翁金珠等五十人提出「教育基本法草案」、民國 85 年委員朱惠良等五十五人亦提出「教育基本法草案」、民國 86 年委員蔡壁煌等二十二人也提出「教育基準法草案」，合計立法委員版本高達四種版本之多；此外，民間亦有多種版本，例如台教會版、四一〇第一階段起草小組版、黃武雄教授版、魏千峰律師整合版（融合起草小組版與黃武雄版）、李柏佳校長版，亦達五種版本；此乃顯示不管是民意機關或民間團體、人士，紛紛都覺得有訂定教育基本法之必要，此次教育基本法的公布施行，正反應出政府掌握整個民意脈動。

• 符應社會需求：

近年來，人民受教育程度提高了，知識也隨著增加了，社會大眾對於教育質與量的需求，也愈來愈殷切。尤其處在一個自由化、民主化、多元化、國際化和科技化的社會環境中，教育不力圖革新，實很難滿足民眾的需求。教育基本法的公布施行，正突顯出政府願意接受社會大眾的意見，不管是在教育本質、目的、內涵、體制做一改革，以符應社會的需求，例如：人民學習權的保障、公辦民營的教育、家長校務的參與、國民基本教育的延長、學力鑑定的實施等，這些都是當前社會大眾對於教育迫切需求的一部份；從教育基本法的內涵中，充分反應出這些的社會需求。

• 順應教育潮流：

教育發展是一種不可逆的歷程，它隨著時代和社會的進步逐步往前發展。綜觀世界各國教育發展的潮流，除了顧及教育的主體性外，也逐漸朝向下方向前進：教育體制的鬆綁、發展多元選擇的教育、弱勢族群教育的保障、教師專業自主的重視、小班小校的設計、終身教育的提倡。這些教育的潮流，在整部的教育基本法中，可說清晰可見。是故，教育基本法是跟著教育潮流在走，教育基本法如果能夠真正落實，我國要邁向教育現代化，實是指日可待。

參、教育基本法的基本架構分析

教育基本法總共有 17 條，其基本精神及重要內涵在拙著的「教育基本法的基本精神與重要內涵」一文中，有詳細的詮釋，本文不另加說明，僅就其基本架構做一扼要分析，如圖一所示。

從圖一中資料得知，教育基本法的主軸是以「人民」為主體，充分顯示「主權在民」的精神，對於我國過去偏重於國家教育權，較忽視國民教育權的教育作為，多多少少具有一些導正的作用。從圖一的架構中，分為五部分來說明。

• 教育主體：

我國教育體制長久發展以來，偏重於國家主導整個教育發展，故教育的目的特別強調國家的需要；而不是個人的人格發展與自我實現。事實上，教育的主體，應該是學生，國家、家長和教師應該只是教育主體的協助者，故一切的教育作為也應該基於學生的福祉為前提，因此國民的學習權應該受到保障，此次教育基本法第二條：「人民為教育權的主體」，彰顯現代國家以學習及受教育為人民權利的時代潮流。

• 教育目的：

我國各級學校法，從幼稚教育法到大學法，分別均有訂定教育目的，整體觀之，這些學校法對於教育目的的規定不是偏重於國家發展（如大學法）、就是拘限於抽象的規定（如幼稚教育法、國民教育法…），看不出個人發展和宏觀的目的，所以也受到一些批評。此次教育基本法第二條第二項明訂：「教育之目的以培養人民健全人格、民主素養、法治觀念、人文涵養、強健體魄及思考、判斷與創造能力，並促進其對基本人權之尊重、生態環境之保護及對不同國家、族群、性別、宗教、文化之瞭解與關懷、使其成為具有國家意識與國際視野之現代化國民。」此項教育目的包括二個重點：一是培養健全人格；另一是現代化國民，前者個體人格健全，適應才會良好，生活才會愉快；後者身為一個現代化的國民，除了民主法治能力之外，人文關懷、國家意識和國際視野等情操，也是一個很重要的一環。所以，教育基本法對於教育目的的規定，要比其他各級學校更為完整和清晰。

• 教育責任：

學校教育責任的歸屬，過去都偏重於國家、學校和教師，常常導致學校教育效果受到影響。事實上，任何一項教育的實施，如果沒有家長的配合，其效果仍是相當有限。此次教育基本法第二條第三項明訂國家、教育機構、教師、父母應負實現教育目的的協助責任，實為一種實用、進步和前瞻的做法。

• 教育方式：

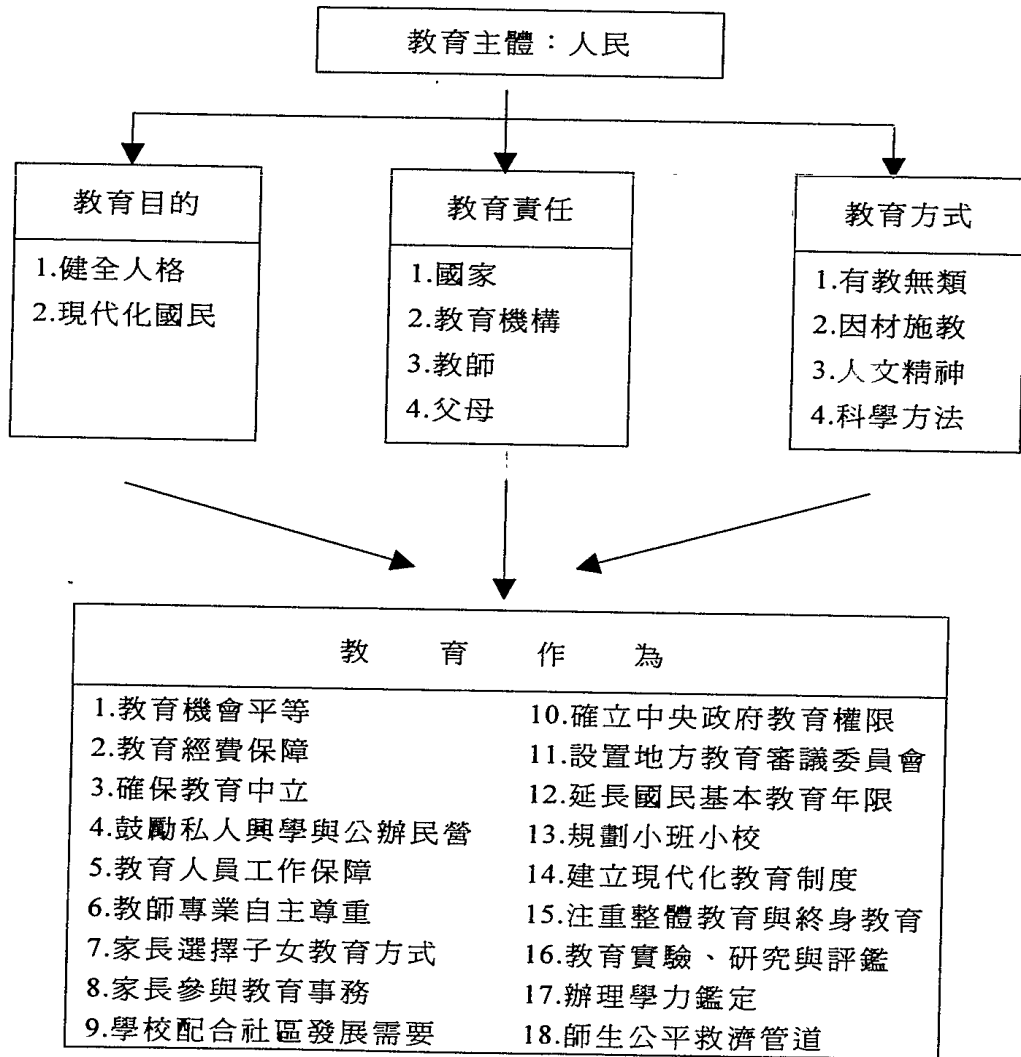
實現教育目的，有賴於良好的教學內容和教學方式。此次教育基本法第三條規定教育的方式，主要有四：有教無類、因材施教、人文精神與科學方法。事實上，「有教無類、因材施教」的教育原則，一直是教育家所倡導，它可以幫助學生更有效的學習，假如每位教師能夠實踐此一原則，學生就不會成為班級中的「客人」；而且學生潛能也能夠得到適性發展，對於個人、社會或國家均有益處。此外，由於教育是以「人」為主體，教育過程中尊重學生的人格與尊嚴，不要任意傷及或踐踏學生的自尊，學生才能更有信心和意願學習；當然，為了提高教學效果，教學不能土法煉鋼；也不能閉門造車，必須運用現代科技的方法，來激起學生學習的興趣；尤其現代資訊科技這麼發達，教師們也應該善加運用，不要使自己成為資訊的文盲。

• 教育作為：

任何教育的理念或目的，如果沒有實際的作為或付之實踐，一切都是流於形式，毫無實質效果可言。此次教育基本法之價值，在於它提示了一些實際的作為，而不是只有一些宣示性的作用。這些作為包括：1.教育機會平等（第四條）；2.教育經費保障（第五條）；3.確保教育中立（第六條）；4.鼓勵私人興學與公辦民營（第七條）；5.教育人員工作保障（第八條）；6.教師專業自主尊重（第八條）；7.家長選擇子女教育方式（第八條）；8.家長參與教育事務（第八條）；9.學校配合社區發展需要（第八條）；10.確立中央政府教育權限（第九條）；11.設置地方教育審議委員會（第十條）；12.延長國民基本教育年限（第十一條）；13.規劃小

班小校（第十一條）；14.建立現代化教育制度（第十二條）；15.注重整體教育與終身教育（第十二條）；16.教育實驗、研究與評鑑（第十三條）；17.辦理學力鑑定（第十四條）；18.師生公平救濟管道（第十五條）。這些作為能夠有效且實際的推動，對於我國未來教育發展將會產生深遠的影響。

教育基本法之架構



肆、教育基本法對於我國未來教育發展之影響

教育基本法的公布施行，象徵教育改革的時代來臨了。它對於整個教育未來發展到底影響有多大，要做一個精確的評估，恐怕是極為困難之事；尤其教育基本法涉及到教育龐大的教育改造工程；當然，過去的教育問題也不可能因為教育法的公

布施行，全部都解決了。因此，大家不必對於教育基本法有著高度天真樂觀的想法，然而假如能夠事先了解其對於教育發展可能產生的影響，即時做好因應準備，也是一件美事。

教育基本法對於我國教育未來發展的影響，涉及層面甚廣，包括教育主體性的確立、教育作為的中立性、學校制度的變革、教育行政體制的重建、學校影響權力的再分配…等方面，茲說明如下。

一、教育主體性的確立—人民教育權的保障

教育權的觀念，從提供教育立場出發者，其範圍包括父母教育權、教師教育權和國家教育權；若從受教育者觀點來看，則為學生學習權。整個教育基本法的精神側重於父母教育權、教師教育權和學生學習權，這可從該法的第二條和第八條得到印證，尤其學生之學習權更是本法之核心所在。

個人成長的基本要件就是學習，聯合國「世界人權宣言」主張人人皆有接受教育之權，學習權是人權的一部份，它是人類不可或缺的要素。謝瑞智（民 81）：「人權的基礎在於生存的權利，為了生存，兒童必須有未來之發展性，而這種發展，則須依賴學習權加以充實。」（第 85 頁）。1985 年聯合國教科文組織發表「學習權宣言」，曾對「學習權」界定為：「讀與寫的權利；持續疑問與深入思考的權利；想像與創造的權利；閱讀自己本身的世界而編纂其歷史的權利；獲得一切教育方法的權利；使個人與集體的力量發達的權利。」所以，學生學習權的保障應該是當前世界各國努力的重要課題。

我國教育未來發展，對於父母教育權、教師教育權和學生學習權的有效保障，將會成為施政一項重要的策略，而過去所偏重的國家教育權也將產生導正的作用，換言之：未來國家或政府在教育中的角色，將會偏重於協助和監督的角色；而不是主導的角色。

二、教育行政體制重建—地方政府教育權限擴增

我國教育行政體制，依照「教育組部組織法」之規定，具有濃厚的中央集權制色彩，所以各地方較難以發揮其教育特色。此次教育基本法第九條對於中央政府教育權限的規定及第十條地方教育審議委員會的設置，加上今（88）年 1 月公布「地方制度法」所規定直轄市、縣市教育文化事業的掌理，已經逐漸顯示地方政府對於其教育事業具有較大的教育決定權，尤其地方教育審議委員會的設置，負責教育事務之審議、諮詢、協調及評鑑事宜，更是教育行政史上一件大事，將會衝擊到現有的地方政府教育權力的分配，家長會和社區也逐漸取得參與教育行政定權力，大大改變了教育行政運作生態，身為教育行政人員應該有所認知，此乃顯示，我國教育行政有走向民主化和社區化的趨勢。

三、學校型態多樣化—公辦民營學校的出現

我國中小學型態主要有兩大類：公立學校和私立學校。其中私立學校又分為兩類：一是體制內學校，此為向政府立案之學校；另一是體制外學校，此乃未向政府立案之學校；另外還有一種屬於非學校型態方式者，是所謂的「在家自行教育」（home schooling），不管是學校型態或非學校型態，都成為家長為其子女選擇就學

的依據。目前在歐美還有其他學校教育型態，如特許學校（charter school）或公辦民營學校（private management for public school），目前國內尚無此類型學校。今（88）年 2 月修正公布的「國民教育法」和「教育基本法」都有類似的規定：「政府為鼓勵私人興學，得將公立學校委託私人經營。」提供了公辦民營學校設置法源的依據。因此，未來公辦民營學校將會紛紛設立，成為家長另類選擇，屆時公立學校將面臨很大的競爭力，所以目前公立學校的行政人員和教師宜有心理準備，提高自覺，好好努力，否則被轉型為公辦民營學校，工作可沒有那麼容易了，這不是危言聳聽；而是據實秉告，好讓大家未雨綢繆。

四、國民中小學規模改變—小班小校的編制

過去國民中小學大班大校的學校規模，素為社會各界所詬病，不僅增加教師工作負擔；而且有礙學生學習效果。所以，不管是行政院教育改革審議委員會出版的「教育改革總諮議報告書」或教育部發布的「教育改革行動方案」，都把「降低班級學生人數」列為教育改革的重點項目。此次教育基本法更是明確規定「國民基本教育各類學校之編制，應以小班小校為原則」，所以未來的國民中小學，將以發展小班小校為主軸，過去的大班大校可望逐漸縮小。由於小班小校涉及到人口結構、土地規劃及學區制度等因素，所以是一項相當艱鉅的改造工程，但是必須持之以恆的來做，多多少少會收到一些效果。

五、家長影響力大增—教育選擇權及參與校務

早期家長只要將孩子送至學校就讀，其他孩子教育責任就落在學校人員身上，隨後家長意識的覺醒，以及學校的措施不符家長的期望，紛紛要求學校提供高品質的教育，於是教育選擇權和校務參與權的呼聲愈來愈高，家長遂逐漸影響校務發展的一分子。此次教育基本法明定父母有協助孩子教育的責任（第二條第二項）和家長得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務之權利（第八條第二項）。未來我國學校教育的發展，原有的學區制勢必受到相當大的考驗，彈性學區制或大學區制，甚至無學區制，都可能成為事實，換言之：家長教育選擇權的可能性大增；此外，家長對於校務的人事（包括遴聘教師及校長）及行政運作（如教務、訓導、總務和輔導），都將有發言的機會，其對於學校決策影響力將大增；將來如何建立一套家長參與校務的機制，例如：如何參與、參與時機、參與條件和參與項目，才不至於造成學校與家長之間關係產生緊張的狀態，恐怕是一項很重要的教育課題。

六、學校制度的改變—國民基本教育的延長

我國國民教育年限為 9 年，近年來政府有意規劃「延長以職業教育為主的國民教育」，但涉及到整個學制、教育財政和師資需求等各因素，一直未能定案。觀之歐美先進國家之義務教育年限，已不僅限於 9 年，有些國家（如英美）高達 12 年，事實上，隨著社會發展需要及大學逐漸普及教育趨勢，延長國民教育實在有其必要性。此次在教育基本法中的第十二條規定：「國民基本教育應視社會發展需延長其年限；其實施另以法律定之。」可說為國民基本教育之延長，埋下一個伏筆，等於提供未來國民教育延長提供法源依據，所以到了二十一世紀，我國國民教育將比 9

年為長。

七、終身教育的倡導—邁向終身學習的社會

終身教育已經成為世紀末教育主流，二十一世紀也將是終身學習的社會。我國教育部曾在去（87）年發布「邁向學習社會」的報告書，揭示終身學習社會的發展目標及建立終身學習社會的具體途徑，顯示政府推展終身教育的決心。過去我國偏重於學校教育為惟一學習管道，已經不符社會發展趨勢，未來的社會應該是一個學習型的社會，學習機會不限於學校，家庭、工作場所或社會，都是每個人學習的場所，呈現出「時時可學習、處處能學習」的學習社會。此次教育基本法明定「…推動終身教育，以滿足國民及社會需要。」雖然具有宣示性的意味；但卻是一種前瞻性的立法。換言之：整個國家未來教育發展方針，終身教育是不可忽視的一環，未來全民接受教育體制也將更為完備。所以，未來全民的學習，除了自我學習之外；也包括了正式學習（學校教育）和非正式學習（社會教育），對於人民素質的提昇及國力的增進，是有其積極的意義。

八、師生權益的保障—提供行政救濟機會

早期學校與師生之間存有濃厚的「特別權力關係」，致使教師或學生遭受任何處分，都無申訴或救濟的機會，由於這種理念已不符現代社會及人權之需。民國84年大法官會議第三八二號解釋學生權益受損，得請求申訴救濟；民國84年所公布的教師法亦提供教師申訴的法源依據。此次教育基本法特別明確指出：「教師專業自主權及學生學習權遭受學校或行政機關不當或違法之侵害時，政府應依法令提供當事人或其法定代理人有效及公平救濟之管道」（第十五條），象徵教育法令的立法進步；也使教師專業自主權和學生學習權獲得應有的保障，此亦可提醒教育行政機關和學校行政人員必須依法行事，法令嫻熟和法學素養都必須充實，才不至於產生違法亂紀之情事。這種師生權益的維護與保障，可以減少很多不必要的衝突，對於校務的發展應該是屬於良性。

此外，在教育基本法的條文中，對於教育機會均等的重視和教育經費的保障，亦有其明確規定，主管教育行政機關仍需依該法之規定，積極制定政策執行。由於教育經費之編列得到保障，政府更需將教育經費花在刀口上，千萬不能流於亂用或濫用，此才不會失去當初立法之美意。

雖然，我們對於教育基本法寄予高度的厚望，整個大原則大方向也能夠順應時代的潮流，但是教育基本法絕不是教育的萬靈丹，有了它，教育就可以突飛猛進；有了它，教育就不會有任何問題；其實，我們也很擔心「教育解放」之後，會不會產生下列問題：

- 一、學生品質的問題：教育基本法所規定的教育目的，在於發展學生的潛能，培養一位人格健全的現代化國民，這項目的是否達成，可能有待時間來證明。但從教育基本法宣示性的條文，實在很難看出我們如何來培養一位現代化國民，尤其在一個講求教育鬆綁、教育多元的環境中，學生學習品質是否更高、學生學習成就是否更高，我們實在有所擔心。教育需要品質保證；就需要品質管制；而不是一味著討好學生和家長，否則最後受害者還是我們的下一代。
- 二、教師能力的問題：教育基本法重視教師的專業自主，是一件好事。但是，我們

疑慮的是：教師是否有足夠的專業知能從事專業自主；教師專業自主背後是否有專業倫理的規範。假如教師都沒有具備足夠的條件，一味著強調教師專業自主，卻沒有一套規範的機制，我們實在對於未來教育發展感到堪慮，我們一齊來省思吧！

三、**家長心態的問題**：家長參與校務的發展，協助校務的興革，對於學校長遠發展是有其幫助，在一些先進國家的中小學教育，也很鼓勵家長參與孩子的學習和學校教育事務。但是，我們所擔心的是教育基本法正式授於家長參與學校事務的權利，家長就開始自我膨脹權力，處處對於校務干涉而不是協助，導致校務運作受到干擾，結果學校永無寧日。所以，我們很懇切的期盼家長關心校務、參與校務和協助校務，而不是干涉校務、阻撓校務發展，才是學校之福。

四、**民間興學的問題**：鼓勵民間參與教育事業的興辦，一方面提供家長多種選擇的機會；另一方面也可以幫助國家分擔教育的責任，所以是有其正面的意義和價值。但是我們從現實的一面看到，部分民間興學不是為了提供更好的教育；而是為了牟取更多的利潤，「開學店」一直存在於教育界，學費高的不得了，一般貧窮或清寒子弟，只好望校興嘆。是故，我們很擔心的鼓勵民間興學雖是一件好事；但它卻可能是好利之徒牟財最好機會，很希望這項的擔憂，只是「杞人憂天」而已。

伍、結論

教育基本法是一種教育的改革；也是一種教育的解放，它象徵教育民主化和多元化時代的來臨了。

教育基本法的公布施行，影響到未來的教育發展，可以說是兀庸置疑的，其教育影響層面可說弗遠無界，從教育制度、政策、經費、權力分配、學生受教…等，都將面臨到很大的變革；也帶給教育發展的一些活力。但是教育基本法是否對於教育的影響都是正面的，恐怕有待時間來證明。

俗語說：「徒法不足以自行」，教育基本法訂的多好，如果沒有認真執行，「一步一腳印」，終究流於空談，無濟於事。因此，主管教育行政機關宜針對教育基本法的規定，建立執行時間表，好好的去做吧！

參考文獻

- 行政院教育審議委員會（民 85）。教育改革總諮議總報告書。臺北市：作者。
 吳清山（1999）。教育基本法的基本精神與重要內涵。學校行政，2 期，頁 28-41。
 吳清山（印刷中）。教育基本法內容及其評析。臺北市：作者。
 教育部（民 87）。邁向學習社會。台北市：作者。
 謝瑞智（民 83）。教育法學。台北市：文笙書局。

