

國民教育法增修條文與學校教育發展

吳宗立／國立屏東師範學院助理教授

壹、前言

國民教育乃在培養德、智、體、群、美五育均衡發展之健全國民。就其精神言，是機會均等教育；就其目標言，是全人教育，就其對象言，是全民教育（黃炳煌，民74）。為落實國民教育的推展，民國六十八年五月二十三日制定公布〈國民教育法〉，成為實施國民教育的重要依據，深深的影響國民教育之發展。然而國民教育法的公布實施，已屆廿餘年，期間歷經社會變遷，民主政治的發展，經濟生活的改善，國民知識水準的普遍提升，民眾對於國民教育高度的重視，也對國民教育寄予殷切的期盼與期許。近年來，教育改革的潮流與呼喚風起而雲湧，政府為因應時代潮流，呼應民間教育改革的渴望，對於不合時宜的法令，必須加以修正，以避免法令不合時宜成為教育進步的絆腳石。民國八十八年二月三日公布〈國民教育法增修訂條文〉，為國民教育注入新的內涵，自此，國民教育又邁入另一新里程，對國民教育發展具有深遠的影響。

貳、增修訂條文的內涵

我國教育改革的推動，在行政院教育改革審議委員會提出五大改革訴求：「教育鬆綁、帶好每位學生、暢通升學管道、提升教育品質、建立終身學習社會」之後，多元、開放、專業、自主，形成學校經營的特色，國民教育法增修訂條文，也反映了教育改革的重要理念。國民教育法增修訂條文主要內容如下：

國民教育法增訂第八條之一及第八條之二；並修正第四條、第七條至第十一條、第十六條及第二十條條文

中華民國八十八年二月三日公布

第四條 國民教育，以由政府辦理為原則，並鼓勵私人興辦。

國民小學及國民中學，由直轄市或縣(市)政府依據人口、交通、社區、文化環境、行政區域及學校分布情形，劃分學區，分區設置。

前項國民小學及國民中學，得委由私人辦理，其辦法由直轄市或縣(市)政府定之。

為保障學生學習權，國民教育階段得辦理非學校型態之實驗教育，其辦法由



直轄市或縣(市)政府定之。

第七條 國民小學及國民中學之課程，應以民族精神教育及國民生活教育為中心，學生身心健全發展為目標，並注重其連貫性。

第八條 國民小學及國民中學之課程綱要，由教育部常設課程研究發展機構定之。

第八條之一 國民小學及國民中學設備基準，由教育部定之。直轄市或縣(市)政府亦得視實際需要，另定適用於該地方之基準，報請教育部備查。

第八條之二 國民小學及國民中學之教科圖書，由教育部審定，必要時得編定之。教科圖書審定委員會由學科及課程專家、教師及教育行政機關代表等組成。教師代表不得少於三分之一；其組織由教育部定之。

國民小學及國民中學之教科圖書，由學校校務會議訂定辦法公開選用之。

第九條 國民小學及國民中學各置校長一人，綜理校務，應為專任，並採任期制，在同一學校得連任一次。

國民中、小學校長任期屆滿時得回任教師。

縣(市)立國民中、小學校長，由縣(市)政府組織遴選委員會就公開甄選、儲訓之合格人員、任期屆滿之現職校長或曾任校長人員中遴選後聘任之。

直轄市立國民中、小學校長，由直轄市政府教育局組織遴選委員會就公開甄選、儲訓之合格人員、任期屆滿之現職校長或曾任校長人員中遴選後，報請直轄市政府聘任之。

師範校院及設有教育院系之大學所設附屬國民中、小學校長，由各該校、院組織遴選委員會就各該校、院或其附屬學校教師中遴選合格人員，送請校長聘兼(任)之，並報請主管教育行政機關備查。

前三項遴選委員會應有家長會代表參與，其比例不得少於五分之一。遴選委員會之組織及運作方式，分別由組織遴選委員會之機關、學校定之。

第十條 國民小學與國民中學設校務會議，議決校務重大事項，由校長召集主持。校務會議以校長、全體專任教師或教師代表、家長會代表、職工代表組成之。其成員比例由設立學校之各級主管教育行政機關定之。

國民小學及國民中學，視規模大小，酌設教務處、訓導處、總務處或教導處、總務處。各置主任一人及職員若干人。主任由校長就專任教師中聘兼之，職員



由校長遴用，均應報直轄市或縣(市)主管教育行政機關核備。

國民小學及國民中學應設輔導室或輔導教師。輔導室置主任一人及輔導教師若干人，由校長遴選具有教育熱忱與專業知能教師任之。輔導主任及輔導教師以專任為原則。

輔導室得另置具有專業知能之專任輔導人員及義務輔導人員若干人。

國民小學及國民中學應設人事及主計單位，學校規模較小者，得由其他機關或學校專任人事及主計人員兼任；其員額編制標準，依有關法令之規定。

第十一條 國民小學及國民中學教師應為專任，但必要時得聘請兼任教師。

第十六條 政府辦理國民教育所需經費，由直轄市或縣(市)政府編列預算支應，財源如左：

- 一、直轄市或縣(市)政府一般歲入。
- 二、直轄市或縣(市)政府依平均地權條例規定分配款。
- 三、為保障國民教育之健全發展，直轄市或縣(市)政府，得依財政收支劃分法第十八條第一項但書之規定，優先籌措辦理國民教育所需經費。

中央政府應視國民教育經費之實際需要補助之。

第二十條 私立國民小學及私立國民中學，除依私立學校法及本法有關規定辦理外，各處、室主任、教師及職員，由校長遴聘，送直轄市或縣(市)政府備查。

從國民教育法增修訂條文內涵分析，就國民教育本質言，企圖把「國家教育主權」解構成為「國民教育主權」，就國民教育的實施原則言，則把國民教育的基本架構翻新（李柏佳，民88），使國民教育呈現「分權、民主、參與、開放」的特質。茲說明如下：

一、分權

國民教育係基礎性教育，各國有關國民教育之事務大都屬於地方的權限。國民教育法雖明定，直轄市政府教育局及各縣市政府，為國民中小學的主管教育機關，但實際上，很多國民教育事務仍以中央負責為主（陳明印，民88）。而此次國民教育法的增修訂，將中央權限釋放，如公辦民營辦法、實驗教育辦法、校長遴選委員會之組織及運作、校務會議成員比例、國民中小學設備基準等辦法，明定係屬地方權責，交由地方擬訂辦法實施，更加落實地方自治的精神，使各地方得以依其資源、需求、特色因地制宜，發揮各地方辦理國民教育的特色。

二、民主

以往教育行政之運作，往往行政權獨大，任憑行政官僚權威式的指示辦理。國民教育事務繁雜，牽涉層面廣泛，如採集權式的決策，通常侷限於個人學識經驗、價值信念、主觀偏見，而影響決策品質和教育發展。增修訂國民教育法中，中小學校長由遴選委員會遴選聘任，突破以往行政權主導的直接派任，經由民主的程序遴聘校長；教科圖書的選用，也透過民主的機制決定；校務會議成員也納入職工代表、家長會代表，廣泛徵詢意見，以議決校務重大事項，校園民主化展現在分享校務決策的互動過程中，經由民主的歷程，以創造學校經營的最大績效。

三、參與

學校教育事務向來由教育行政人員或學校行政人員主導，往往忽略家長、教師，甚至職工對學校事務的參與權。隨著校園日趨民主開放，家長參與校務不再僅止於捐款或愛心、義工的服務，而是希望透過實質的校務參與，以增進其子女的學習品質。教職員生也希望參與校務表達意見，促進校務興革。增修訂國民教育法中，教科圖書審定委員會除了教育行政機關代表外，教師代表不得少於三分之一；校長遴選委員會家長代表比例不得少於五分之一；校務會議成員包含了校長、全體專任教師或教師代表、家長會代表、職工

代表，大幅開放了參與校務的空間。

四、開放

在教育改革訴求中，教育鬆綁在解除不當或過度的管制，以促進教育的革新。在增修訂國民教育法中，也明確具體的回應教改的要求，在法令上鬆綁。國民教育由政府辦理為原則，並鼓勵私人興辦，辦理國民教育由政府擴及民間；學區的劃分增列區域、文化環境作為劃分指標，打破以行政區域為主的規劃，彈性學區有助於引導社區發展；允許非學校型態的實驗教育；也得委由私人辦理公辦民營的方式；教科圖書採審定制；課程標準修訂為課程綱要；學校必要時得聘兼任教師，這些法令的鬆綁增加地方辦理國民教育的彈性，對於國民教育的實施更加開放。

參、增修訂條文對國民教育的影響

學校行政之運作向來遵循「依法行政」原則，法令成為推展國民教育的重要法源。國民教育法增修訂條文的公佈實施，對國民教育的發展，確實扮演著重要的角色。

一、國教型態多元化

多年來國民教育強調由政府辦理為原則，使我國國民教育具有相當的同質性，



國民教育的發展也受到了相當的限制。新增修訂法令規定，國民教育除了政府辦理外，也得鼓勵及委由私人辦理，及辦理非學校型態之實驗教育，由於法令大幅鬆綁更具彈性，增加民間興學的空間，將使國教型態更趨於多元，增加學生學習權的保障，和家長對子女教育的選擇。

二、課程發展彈性化

課程是發展出來的，賦予彈性則是課程發展的重要條件。新增修訂法令強調國民小學及國民中學之課程，注重連貫性，並由教育部常設課程研究發展機構發展課程綱要，取代沿襲多年的課程標準，教師則可依其專業知能，參酌課程綱要發展教材，賦予教師教學自主的空間。而常設的課程發展機構，系統性、統整性的研發，將有助於國民教育課程的研究發展與問題解決。

三、地方權責明確化

地方辦理國民教育是民主開放國家重要的潮流趨勢。增修訂條文將中央權限下放，增加地方政府辦理國民教育的權責。如國民小學及國民中學設備基準，地方得視實際需要另定適用於該地方之基準，報部備查；地方政府可依法訂定校長遴選委員會之組織及運作的方式；中小學校務會議成員比例的訂定；教育經費的預算編

列，這些規定均落實地方自治精神，使地方辦理國民教育的權責更加明確。

四、校長遴聘制度化

中小學校長的任用由「甄選→儲訓→候用→派任」，向來由地方首長主導。增修訂條文規定國民中小學校長由遴選委員會就公開甄選、儲訓合格人員、任職屆滿之現職校長或曾任校長人員中遴選後聘任，並訂定任期屆滿得回任教師，校長則依法聘任主任、輔導教師、遴用職員，使校長任用及學校人員聘用制度化，而校長經由委員會的遴選機制，則可免除政治力的過度介入，專心經營學校。

五、校務決策民主化

中小學校務會議通常在學期前及期末召開，成為教職員參與例行性會議，主要的功能幾乎是宣達政策指示。增修訂條文則擴大參與層面，成員擴及家長，也將校務會議功能提升至議決校務重大事項，如校務發展計畫、學校各種重要章則、依法令規定應經校務會議議決之事項、校長之議決事項，使學校行政經由多元參與而分享決策。

肆、學校組織的因應

面對國民教育法增修訂條文的頒行，

學校組織及行政運作的因應如下：

一、學校組織再造 發揮經營特色

學校組織是一分工合作的團隊，每一成員均有其角色職能，在學校經營中不應該缺席。增修訂條文賦予地方及學校相當彈性自主的辦學空間，擴大民間的參與，決策的機制也強調參與原則，學校組織面臨轉型與再造。學校組織應成為一學習型組織，具備調適、變革、開創的機制（吳宗立，民89），並依塑造的願景，實施學校本位管理，發揮學校特色，以提升國民教育的品質。

二、教師專業成長 建構希望工程

教師也是學校經營的主角，必須深入了解學校生態，在專業倫理的規範下，依其專業知能持續自我成長與進修，帶動學校教育革新進步（吳宗立，民89）。增修訂條文賦予學校實驗教育、課程發展、教科圖書之選擇及參與校務，對教師專業自主給予更大空間，教師應不斷的专业成長，以增強專業知能，從事專業服務，提升教育品質。

三、學校行政運作 擴大參與機會

在社會變遷中，家長不僅是資源提供者、精神支持者，更是教育合夥人與校務

監督者（丁福壽，民88）。增修訂條文增加家長參與校務的法源，校務的推動重視多元參與，學校行政之運作除了考量學校的發展，教師的期望外，更須考量社區家長的需求，並擴大參與層面，廣泛徵詢意見，以作為校務發展之參考。

四、校長教育領航 創造贏家學校

校長是學校經營的領航者，教學領導者及學校公共關係的促進者。增修訂條文明訂中小學校長經由遴選而聘任，主任、輔導教師由校長就專任教師中遴聘，職員則由校長遴用，校長任期屆滿時得回任教師。因此，校長遴聘制度的確立，使校長的角色面臨轉型，校長必須調整心態，除了校務領導外，也須教學領導，更須投入社區，傾聽社區家長的興革意見，以作為辦學的參考。

伍、結論與建議

國民教育法是辦理國民教育的重要法源，關係著國民教育的發展。此次增修訂條文，反映教育改革的一些重要訴求，藉由教育法規的鬆綁，以促進國民教育的推展。從其內涵分析，國民教育將呈現「分權、民主、參與、開放」的特質。影響所及，將使國教型態多元化、課程發展彈性化、地方權責明確化、校長遴聘制度化、



校務決策民主化。面臨法規的增修訂，學校的因應則在於組織再造，發揮經營特色；教師專業成長，建構希望工程；學校行政運作，擴大參與機會；校長教育領航，創造贏家學校。惟國民教育影響深遠，爲了落實其精神與內涵，茲提出建議以供國教辦理之參考。

一、授權地方政府「定之」的辦法，如公辦民營辦法、教育實驗辦法、設備基準、遴選委員會、校務會議成員比例等，中央應督促縣市政府擬訂辦法，確立制度以爲遵循。

二、校長遴選委員會應公開透明，以確立校長任用制度。遴選委員的產生也應具代表性，並透過民主程序合理產生，以發揮合議制的精神，避免成爲「背書」角色。

三、學校行政決策權責應予釐清，在實務上校長是行政首長，負校務成敗之責，但校務會議議決校務重大事項，也是學校決策機制，與校長權責如何劃分，有待釐清。

四、中小學校長遴聘有一定的資格與條件，通常需具有組長、主任的經歷，才能參加甄選儲訓，「教師→組長→主任→校長」具有一定的進階。因此，校長任期屆滿得回任教師，宜訂定相關配套措施，以合於法理。至於校長的人事權，教育行政機關也應尊重，以落實校長的權責。

五、國民教育經費爲保障國民教育之健全發展，應有充足的財源，由於各縣市財源條件不一，中央補助更應制度化，以避免影響國教品質，及造成城鄉差距。

參考書目

- 丁福壽（民88）。國民教育法增修訂條文之評析。《國民教育》，39（6），53-56。
- 吳宗立（民89）。《學校行政決策》。高雄：麗文。
- 李柏佳（民88）。國民教育法的解構與建構。《國民教育》，39（6），57-52。
- 黃炳煌（民74）。《教育與現代化》。台北：文景。
- 陳明印（民88）。從教育行政的觀點看國民教育法的修正精神及內涵。《國民教育》，39（6），25-36。