

4

教育基本法之發展脈絡與未來展望

國家教育研究院教育制度及政策研究中心副研究員 曾大千

摘要

制定《教育基本法》不但是 1994 年民間教改行動聯盟之訴求，亦是 1996 年《教育改革總諮議報告書》所建議的優先推動項目；而依我國現行法制，《教育基本法》之法令位階雖與一般法律相同，惟立法者既將之設定為「基本法」，後續立法行為即應尊重其法律定位，以藉此維護國家意思之一致性與教育法制之統整性。《教育基本法》自 1999 年制定公布迄今，業已因應社會發展需求修正五次及 8 項條文；此間，除憲法因其位階最高性，而使之與相關大法官解釋均對本法及所有教育事務存在指導關係外，依據兩公約施行法而取得我國基本法地位的 ICESCR 中之教育條款，對我國教育的未來展望與持續改革，亦具有「教育基本法」之指導作用。

關鍵字：法律位階、教育改革、教育法制

壹、緒論

1994 年 4 月，由臺灣數個民間團體共同組織發起的「四一〇 教改行動聯盟」，提出「制定教育基本法、落實小班小校、廣設高中大學、推動教育現代化」等四大訴求；同年 6 月，教育部召開第七次全國教育會議，嗣後行政院於 7 月通過《教育改革審議委員會設置要點》、9 月正式成立「行政院教育改革審議委員會」（以下簡稱行政院教改會），並於 1996 年 12 月完成《教育改革總諮議報告書》，而提出以「修訂教育法令與檢討教育行政體制、改革中小學教育、普及幼兒教育與發展身心障礙教育、促進技職教育的多元化與精緻化、改革高等教育、實施多元入學方案、推動民間興學、建立終身學習社會」等八項為應優先推動的教育改革重點項目（行政院教改會，1996：74-76；教育部，2014）。其中，制定《教育基本法》乃在「一、修訂教育法令與檢討教育行政體制」之項目中，被列為應於近程完成的教改首要工作。

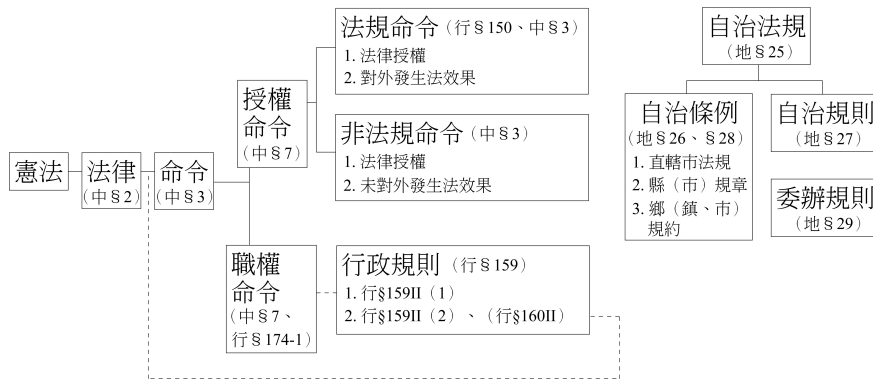
因此，無論是就向來被視為臺灣教改起點的 410 大遊行之基本訴求，抑或是就最具承先啟後地位的總諮議報告書觀之，制定《教育基本法》在整體教改工程中，均可謂是饒富指標意義的重點項目。事實上，對照《教育改革總諮議報告書》之完成時點（1996 年 12 月），《教育基本法》乃於 1999 年 6 月旋即完成制定公布之立法程序，在期程上應屬符合總諮議報告書的基本規劃。

然而，基於法令本需與時俱進的本質，除形式上之《教育基本法》迄今已歷經多次修正外，在我國整體法規範架構中，具有「基本法」屬性的若干規範，亦陸續發展而逐步添附成為實質「教育基本法」之既有範疇。此外，因有關《教育基本法》之立法過程、理念內涵及其相關檢討，既有文獻已多有論述（李奉儒，2001；許朝信，2001；楊振昇，2000；楊桂杰，1996、1999；謝卓君，2004；

顏國樑，2000a、2000b；魏千峰，1995），故本文將直接從《教育基本法》之法律定位切入，並側重其修正歷程與實質上之體系擴展，以藉此觀察本法在「教改 20 年」以來的發展脈絡。又由於《教育基本法》除係落實憲法保障個人學習權之規定外，更同時具有凝聚教改動力及提出具體改革步驟的作用（林子儀，1996），故有關我國教育改革歷程之過往痕跡暨其未來展望，亦可由此窺見端倪。

貳、教育基本法之法律定位

就理念上而言，《教育基本法》乃是引領我國教育發展的根本大法（楊振昇，2000），故其規範位階似應高於其他教育法律；惟就我國憲法及《中央法規標準法》、《行政程序法》、《地方制度法》等相關法律觀之，「基本法」在我國的法令位階架構（詳如圖 1 所示）中，亦僅屬「立法院通過，總統公布」之「法律」（憲法第 170 條），故並不必然具有位階上的優越性。



註：

1. 「中」為《中央法規標準法》、「行」為《行政程序法》、「地」為《地方制度法》之簡稱，虛線部分僅表示其間具有關連性。
2. 自治法規因可自成體系，故僅於此列出參照而省略其與中央法規間之位階關係。

然而，若依法律實證概念而論，所謂「基本法」大致可區分為下列三種不同意涵（許志雄，1995）：

- 一、國會制定並冠以「基本法」名稱之法律，而可視為形式上的基本法；
- 二、規範特定事項之基本原則、準則及方針之法律，如《地方制度法》、《公平交易法》、《消費者保護法》等諸多法律，此等名稱上不具「基本法」形式者，則可相對視為實質上的基本法；
- 三、國家根本大法（憲法），如目前德國憲法即以《德意志聯邦共和國基本法》（Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, GG）為正式名稱（司法院，2011）。

就此觀之，《教育基本法》除在形式上可明確歸屬前揭第一種類型，又其實質內容因係針對教育事項之基本原則、準則及方針進行規範，故亦同時具有第二種意涵。事實上，法律既稱之為「○○基本法」，則實難想像其未就各該領域事項之基本原則、準則及方針有所規範；反之，在社會分工愈趨細緻、部門立法愈趨多元的情況下，具備後者特徵之法律雖不免快速增加，惟被確切冠以「基本法」名稱者，則顯然仍屬少數。就我國現行實定法律綜觀，目前除《教育基本法》外，僅有《原住民族基本法》、《通訊傳播基本法》、《環境基本法》、《客家基本法》及《科學技術基本法》屬於形式上之基本法；此外，立法例上另有《勞動基準法》與《中央行政機關組織基準法》二者採用「基準法」之名稱。惟相較而言，「基準法」似應較屬於共同標準（《中央行政機關組織基準法》第 1 條參照）或最低標準（《勞動基準法》第 1 條第 2 項參照）之統一規範，而非如「基本法」之以確立政策方針及其基本原則為立法重點。

又就基本法的規範特性而言，各基本法因均為該領域之基

本性規範，故條文中一般均會明確督促國家應制定某種法律、應採行某種政策，而具有政策誘導作用並可發揮立法及政策上的統整功能；因此，「基本法」雖非其他相關「法律」之母法，惟當相關法律之解釋與適用發生疑義時，仍應回歸參照各該基本法的精神與規定為宜（許志雄，1995）。而為貫徹此一意旨，《教育基本法》乃設有「本法施行後，應依本法之規定，修正、廢止或制（訂）定相關教育法令」之明文（第 16 條），類此「積極」確立基本法優越地位之規範條款，亦可見諸《原住民族基本法》第 34 條與《通訊傳播基本法》第 16 條。

相對於此，《環境基本法》則僅採取「本法未規定者，適用其他法律」之規範方式，而使本法具有基本法之優先適用地位，並使符合本法立法目的之其他法律，均在補充適用之列（羅傳賢，2012），在語意上則顯較前揭規範方式「消極」；事實上，前述「實質上」的基本法，如《地方制度法》第 1 條第 2 項、《公平交易法》第 1 條、《消費者保護法》第 1 條第 2 項及《勞動基準法》第 1 條第 1 項等，亦多採取此等立法技術。至於《客家基本法》及《科學技術基本法》二者，雖被明確冠以「基本法」名稱，惟條文中則未見諸相關「基本法條款」。

綜此並參照前揭《教育基本法》第 16 條所示「應依本法修正、廢止或制（訂）定相關教育法令」之意旨，足見立法者乃欲將其他各種教育法令均視為《教育基本法》之施行法，故基於國家意思的統一性，其他教育法律對《教育基本法》並無「後法優於前法」之適用餘地（許志雄，1995）；據此，立法者嗣後（或嗣後之立法者）雖得透過立法程序修正《教育基本法》，然卻不應更行制定效力優於《教育基本法》的其他教育法律。質言之，單就法令位階而言，《教育基本法》雖與其他教育法律相同，惟立法者既將之明確歸諸「基本法」，並於其中具體設有「基本法條款」，後續相關立法行為即應就其法律定位予以尊重，俾藉以維護國家

意思之一致性與教育法制之統整性。

參、教育基本法之修正歷程

《教育基本法》自 1999 年 6 月 23 日制定公布後，迄今歷經五次修正；此間，本法全文 17 條中，即有 8 項條文曾經修正，其比例實不可謂低。據此，除若干程度上表示我國社會及立法者對於《教育基本法》之重視，亦可推知本法在臺灣教改脈動中，確能與時俱進且已然具有一定的指標意義與重要性。除第 17 條因屬針對特定修正條文增列施行日期規定故略而不論外，本文以下將就各該條文之修正內容，分別予以論述。

一、教育目的條款

我國憲法第 158 條宣示「教育文化，應發展國民之民族精神、自治精神、國民道德、健全體格、科學及生活智能」；此條文一般通稱「教育宗旨」，而被視為國家實施教育的理想與所依據的最高指導原則。而基於法律不得抵觸憲法的位階關係，《教育基本法》雖可另定教育目的，惟其除不得明顯違反前揭憲法明文外，在法制序上亦僅有補充憲法規定之作用。1999 年《教育基本法》制定之初，於第 2 條第 2 項以列舉方式所明示之教育目的，即應視為上承憲法教育宗旨並配合現況需求所為之具體化規定；及至 2005 年，立法者更而在教育目的中增列「愛國教育、鄉土關懷、資訊知能」等三項內涵（條文修正對照詳如表 1），亦自當循此脈絡理解為係符應時代發展之需。

表 1 《教育基本法》教育目的條款修正內容對照表

公布日	條文內容對照（第 2 條第 2 項）
1999/6/23	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。
2005/11/30 （現行條文）	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、 <u>愛國教育、鄉土關懷、資訊知能</u> 、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。

因直接修憲有其一定之難度，故在不抵觸憲法規範的前提下，未來立法者就本法之教育目的條款，理應隨著社會發展進程所需，繼續運用其廣泛的立法形成自由主動進行修法，以使我國教育目的之內涵得能不斷與時俱進。

二、教育經費專款專用保障條款

我國憲法第 164 條規定「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市縣不得少於其預算總額百分之三十五」；惟 1997 年 7 月第四次修憲時，增修為「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第 164 條規定之限制」（第 10 條第 8 項），及至《教育基本法》明定「教育經費之編列應予以保障；其編列與保障之方式，另以法律定之」（第 5 條第 2 項），且於 2000 年 12 月制定公布《教育經費編列與管理法》，原屬「憲法保留」的教育經費保障自此轉型成為「國會保留」之法律保留層級。

而因《教育經費編列與管理法》制定時於第 13 條規定：「直轄市、縣（市）政府之各項教育經費收入及支出，應設立地方教育發展基金，依法編列預算辦理」，究其立法意旨乃在保障教育經費專款專用，故《教育基本法》第 5 條第 1 項遂於 2005 年增列「保障專款專用」等文字（立法院國會圖書館，2014；條文修正對照詳如表 2），以期避免不當挪用教育經費。迄 2011 年，《教育經費編列與管理法》第 13 條原「依法編列預算辦理」等文字，復進一步修正為「基金應設專帳管理」並增定「地方政府自行分擔之教育經費、一般教育補助、特定教育補助均應納入基金收入，年度終了之賸餘並滾存基金於以後年度繼續運用」；據此，乃更有助於確保教育經費之專款專用，以使國家教育資源發揮最大效益。

表 2 《教育基本法》教育經費專款專用保障條款修正內容對照表

公布日	條文內容對照（第 5 條第 1 項）
1999/6/23	各級政府應寬列教育經費，並合理分配及運用教育資源。對偏遠及特殊地區之教育，應優先予以補助。
2005/11/30 （現行條文）	各級政府應寬列教育經費， <u>保障專款專用</u> ，並合理分配及運用教育資源。對偏遠及特殊地區之教育，應優先予以補助。

三、禁止體罰及霸凌防制條款

2006 年 12 月，《教育基本法》在既有學習權及受教育權外，將學生之「身體自主權及人格發展權」增列為國家應予保障之範疇，並明定應「使學生不受任何體罰，造成身心之侵害」；2011 年 11 月，更進一步納入「霸凌」使與體罰並列（條文修正對照詳如表 3）。自推動教改及《教育基本法》制定以來，此一「禁止體罰及霸凌防制條款」，實具有政策上的重大意義。進一步而言，學校是否得以體

罰進行管教，向屬極具爭議性的議題，若就實定法律觀點，《中華民國刑法》本有「不得傷害人身或健康」之傷害罪等禁制條款（第 277 條以下），故相關教育行為本不應採取足以傷害學生身心健康之措施，惟將其明定於《教育基本法》中，除具有政策宣示意義外，亦可藉此強化學校及其所屬教育人員的「法感」。

表 3 《教育基本法》禁止體罰及霸凌防制條款修正內容對照表

公布日	條文內容對照（第 8 條第 2 項、第 5 項）
1999/6/23	學生之學習權及受教育權，國家應予保障。
2006//12/27	學生之學習權、受教育權、 <u>身體自主權及人格發展權</u> ，國家應予保障， <u>並使學生不受任何體罰，造成身心之侵害。</u>
2011/11/9 （現行條文）	學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障， <u>並使學生不受任何體罰及霸凌行為</u> ，造成身心之侵害。 第二項霸凌行為防制機制、處理程序及其他應遵行事項之 <u>準則</u> ，由中央主管教育行政機關定之。

對照應使學生「不受任何體罰」之消極規定，因「霸凌」在概念、範圍及關係人等均較體罰複雜（《校園霸凌防制準則》第 3 條參照），故將其與「體罰」並列於此一條款中，乃具有呼應同條項前段所示「國家應保障學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權」的積極意涵。修正理由亦稱，體罰與霸凌同屬侵害學生身心之行為，本法既規定「學生在校園學習時，其身體自主權及人格發展權應受尊重與保障」，故鑑於霸凌行為對學生人格發展影響甚鉅，為維護學生基本人權，爰增列相關規定（立法院國會圖書館，2014）；此外，因本條項於 2006 年修正時擴大國家應予保障之學生權利範疇，故乃同時配合於本法第 15 條之權利救濟條款中，修正其救濟範圍而納入學生受教育權、身體自主權及人格發展權（條文修正對照詳如表 4），以符「有權利必有救濟，

有救濟斯為權利」之原則。

最後，本文雖基本上支持將霸凌防制條款納入《教育基本法》，惟就授權中央主管教育行政機關訂定霸凌防制準則部分（第 5 項，表 3 參照），則持相對保留態度。即如本文前揭所述基本法之法律定位，其於條文中一般均會明確督促國家應制定某種法律、應採行某種政策，而具有政策誘導作用並可發揮立法及政策上的統整功能；因此，除其內容應以確立政策方向為主，並由其他法律（及其授權法規）協同落實外，若有後續立法上之「指示」，亦似應以制定「法律」之方式為之（如第 5 條第 2 項所示之《教育經費編列與管理法》），而非逕行授權訂定法規命令，以免經年發展後致其承受過多非原則性的「施行法」功能，甚至進而逐步侵蝕其基本法之應有定性與定位。

表 4 《教育基本法》權利救濟條款修正內容對照表

公布日	條文內容對照（第 15 條）
1999/6/23	教師專業自主權及學生學習權遭受學校或主管教育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。
2006/12/27 （現行條文）	教師專業自主權及學生學習權、 <u>受教育權、身體自主權及人格發展權</u> 遭受學校或主管教育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。

四、教育審議委員會增列教師工會代表

2009 年及 2010 年相繼全文修正的《勞資爭議處理法》與《工會法》，明文將教師界定為「勞工」，使教師除仍得依據《教師法》成立教師會（第 26 條），亦得依《工會法》第 4 條第 3 項及第 6 條之規定組織及加入工會；據此，《教育基本法》乃於 2011 年 6 月增列「教師工會代表」為教育審議委員會之法定成員之一（條

文修正對照詳如表 5)。

表 5 《教育基本法》教育審議委員會增列代表修正內容對照表

公布日	條文內容對照 (第 10 條)
1999/6/23	直轄市及縣(市)政府應設立教育審議委員會，定期召開會議，負責主管教育事務之審議、諮詢、協調及評鑑等事宜。前項委員會之組成，由直轄市及縣(市)政府首長或教育局局長為召集人，成員應包含教育學者專家、家長會、教師會、教師、社區、弱勢族群、教育及學校行政人員等代表；其設置辦法由直轄市、縣(市)政府定之。
2011/6/26 (現行條文)	直轄市及縣(市)政府應設立教育審議委員會，定期召開會議，負責主管教育事務之審議、諮詢、協調及評鑑等事宜。前項委員會之組成，由直轄市及縣(市)政府首長或教育局局長為召集人，成員應包含教育學者專家、家長會、教師會、 <u>教師工會</u> 、教師、社區、弱勢族群、教育及學校行政人員等代表；其設置辦法由直轄市、縣(市)政府定之。

或有論者認為，法定成員同時包括「教師會、教師工會、(未參與法定教師組織之)教師」等三種「教師」代表，似有比例失衡之虞，而應修法酌予刪減(陳榮政，2014)。惟本文認為，因《教育基本法》就教育審議委員會之成員類別，係採列舉然非窮盡之規範方式，且未就委員會全體及各類代表之人數設有任何限制；故有關增列教師工會代表部分，實應尊重立法者的立法形成自由，至於實際設置時之全體與各類代表人數及比例，則交由各直轄市及縣(市)政府依本法授權自主決定，並得視需要另行各自增設其他類別(如一般行政人員、校長協會等)之代表即可。

五、教育中立原則條款

《教育基本法》制定之初，於第 6 條揭櫫教育中立之基本原則，且不區分設立主體，一律規定學校不得為特定政治團體或宗

教信仰從事宣傳，亦不得強迫所屬人員、師生參加任何政治團體或宗教活動。然此規範方式，易致人誤認禁止私立學校辦理任何宗教活動，且恐不利於私人興學自由之尊重及保障人民之宗教教育選擇自由（立法院國會圖書館，2014），故於 2013 年底大幅修正本法第 6 條條文，除政治中立原則仍維持公、私立學校一體適用外（第 2 項），於宗教中立原則部分，則採取公、私區別規範之處理方式（第 3 項、第 4 項；條文修正對照詳如表 6）。

表 6 《教育基本法》教育中立原則條款修正內容對照表

公布日	條文內容對照（第 6 條）
1999/6/23	教育應本中立原則。 <u>學校不得為特定政治團體或宗教信仰從事宣傳</u> ，主管教育行政機關及學校亦不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何政治團體或宗教活動。
2013/12/11 （現行條文）	教育應本中立原則。 <u>學校不得為特定政治團體從事宣傳或活動</u> 。主管教育行政機關及學校亦不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何政治團體或活動。 <u>公立學校不得為特定宗教信仰從事宣傳或活動</u> 。主管教育行政機關及公立學校亦不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何宗教活動。 <u>私立學校得辦理符合其設立宗旨或辦學屬性之特定宗教活動</u> ，並應尊重學校行政人員、教師及學生參加之意願，不得因不參加而為歧視待遇。但 <u>宗教研修學院應依私立學校法之規定辦理</u> 。

質言之，《教育基本法》本以保障人民學習權為核心（林子儀，1996），又教育之實施係以保障個人自我實現為目標（第 3 條參照），故國家應保障學生之人格發展權（第 8 條第 2 項），而不得透過國家行政高權恣意干涉。因此，有關精神思想、世界觀及其人性價值、文化認同或宗教信仰，國家應以促進學生人格自由開展為課程設計之基本內涵，斷不應依附於不同執政黨的政治

觀念或受其利害關係所影響(趙俊祥、李郁強, 2012), 故無論公、私立學校均應一體適用政治中立原則。

惟就宗教中立原則而言, 公立學校係各級政府依法令設置實施教育之機構, 故基於政教分離原則(李仁淼, 2011; 許育典、周敬凡, 2006), 公立學校與各級政府均應遵守宗教中立之原則; 然而, 私立學校除涉及私人興學自由外, 部分私立學校(如教會學校)之設立宗旨或辦學主體本即明顯具有特定宗教屬性, 故理應允其辦理相關特定宗教活動。但就「人民」的主體概念而言, 學生選擇就讀私立學校或學校行政人員、教師之所以任職於此, 則又未必出於信仰該校所屬特定宗教而為之, 故修正後之《教育基本法》仍保留「應尊重個人意願, 不得因不參加而為歧視待遇」之原則性規定, 以維私人興學自由與宗教自由之法益衡平。至其例外, 則指《私立學校法》第 7 條雖規定私立學校不得強制學生參加任何宗教儀式或修習宗教課程, 但「宗教研修學院不在此限」之情形(立法院國會圖書館, 2014); 惟其實質內容, 究屬攸關私人興學自由與人民學習自由、宗教自由之重要規範與基本原則, 故似應移列《教育基本法》予以整合規範為宜(趙俊祥、李郁強, 2012)。

六、少子化因應條款

「落實小班小校」為 1994 年民間教改行動聯盟所提出的四大訴求之一, 《教育基本法》制定時, 亦將「小班小校原則」納入第 11 條第 2 項之明文; 惟因我國少子化情形愈趨嚴重, 學校教師面臨減班超額的壓力與日俱增, 故社會各界紛紛呼籲政府持續降低班級人數並應提高教師員額編制。據此, 2013 年《教育基本法》爰修正本條項, 明定中央主管教育行政機關應每年會同地方政府共同推估未來五年的學生及教師人數, 以訂定合宜之中小學班級員額編制, 俾利建立因應我國少子化發展趨勢的常態性機制(立法院國會圖書館, 2014; 條文修正對照詳如表 7)。

表 7 《教育基本法》少子化因應條款修正內容對照表

公布日	條文內容對照（第 11 條）
1999/6/23	國民基本教育應視社會發展需要延長其年限；其實施另以法律定之。 前項各類學校之編制，應以小班小校為原則，中央主管教育行政機關應做妥善規劃並提供各校必要之援助。
2013/12/11 （現行條文）	國民基本教育應視社會發展需要延長其年限；其實施另以法律定之。 前項各類學校之編制，應以小班小校為原則，中央主管教育行政機關 <u>每年應會同直轄市、縣（市）政府推估未來五年學生及教師人數，以規劃合宜之班級學生人數及教師員額編制</u> ，並提供各校必要之協助。

本文就此認為，本法條文所稱「合宜之班級學生人數」，應非指無限制下修班級人數，而仍應回歸有助於促進學生學習成效之最適學校、班級規模，如此方屬符合《教育基本法》保障人民學習權之本旨；此外，無論是降低班級學生人數抑或提高教師員額編制，更須同時衡量國家整體財源之可能性與合理性，以免淪為畫餅充飢的空頭政策。

因此，除應針對「合宜」的班級學生人數進行實證研究，以為政策規劃之證據基礎外，面對當前地方政府囿於財源而不得不對教師員額採取「遇缺不補」的「編制外措施」，除合理增加教師員額之編制數量外，亦可同時考慮修正《教師法》相關聘任制度，以逐步建立公立中小學教師之定期輪調制度（董保城、秦夢群，2012），或如調整中小學部分教師員額之聘任主體為地方政府，以利跨校或分區巡迴授課。最後，就目前已大量存在的公、私立中小學「編制外」教師，因在少子化趨勢下更可能長任其職，故亦可修正《教師法》或逕依現行勞動法制建置合宜的「編制外制度」，以適切保障該等教師的合理勞動權益，使其安心致力於教育工作，並藉此間接維護學生之受教育權。

肆、教育基本法之體系擴展

如前所述，基於法律不得抵觸憲法的位階關係，《教育基本法》在法秩序上僅具有補充憲法規定之地位；故其相關規定除不得抵觸憲法外，亦應直接上承憲法意旨。因此，凡我國憲法中之相關規定，自應當然納入實質「教育基本法」的既有範疇；此外，我國於 2009 年 4 月 22 日制定公布《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》（以下簡稱「兩公約施行法」，2009 年 12 月 10 日施行），使得《公民及政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR, 1966）與《經濟、社會及文化權利國際公約》（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR, 1966）兩公約所揭示保障人權之規定，自此具有我國國內法律之效力（第 2 條）；且因兩公約施行法第 8 條明定「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」（《教育基本法》第 16 條參照）從而使兩公約之相關規定更進一步具備基本法地位。

據此，本文乃將憲法及 ICESCR 中之教育相關條款，一體納入我國實質「教育基本法」之體系脈絡，並以之觀察其所存在的指導作用與內涵。

一、憲法

基於憲法、法律、命令的規範位階關係，所有法令、處分與事實行為，無論所涉及者係教育理念、課程內涵、學校措施或具體教學內容，均須服膺「憲法最高性」的法秩序拘束；此外，由於民主法治國所強調的各種價值，大多均已內化、形塑於憲法中

以基本權利為主之相關規定，故國家無論何種法制均不得違反此等理念原則的具體內涵（川添利幸，1978）。因此，憲法相關規範或意旨，實為《教育基本法》的直接上延；其具體內涵，主要則可見諸基本國策、人民權利義務與憲法總綱中之相關條文。

（一）教育文化基本國策

我國憲法之教育文化基本國策，乃首揭「教育文化，應發展國民之民族精神、自治精神、國民道德、健全體格、科學及生活智能」（第 158 條）此一形式上之教育宗旨；就具體內容觀之，除顯見其所昭示的五項概念外（李惠宗，2004），亦可推知制憲者係將教育視為文化之一部分，而提供人民優質教育環境暨創造學術、藝術活動的良好條件，使藉此涵養國家精神文明，亦本屬現代福利國家的重要內涵之一（董保城，1997）。

此外，憲法除確立教育機會平等原則（第 159 條），亦就基本教育與補習教育（第 160 條）、獎學金之設置（第 161 條）、教育文化機關之監督（第 162 條）、教育文化事業之推動（第 163 條）、教育文化工作者之保障（第 165 條）、教育文化事業之獎助（第 167 條）及科學發明與創造之獎勵及古蹟古物之保護（第 166 條）等面向均有所著墨；故於實踐《教育基本法》理念或進行檢討修正之際，必須先行回歸參照憲法相關規範內容。例如，於擬依據《教育基本法》第 11 條意旨延長「國民基本教育」之年限時，即應思考其在概念上，應能直接上承憲法第 160 條所示「基本教育」及第 21 條受「國民教育」之基本權利，方能確保整體法制架構之妥適性與協調性。

最後，我國憲法第 164 條本已具體規範教育文化經費之比例與專款保障事項；惟一如前述，此條文業遭憲法增修條文凍結，而僅保留「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列」（第 10 條第 10 項）之宣示性規定，故《教育基本法》

就此即可發揮法律保障之補充效果（第 5 條第 2 項）。

（二）憲法實質教育宗旨

除前揭形式上之憲法教育宗旨外，舉凡憲法所蘊含的自由、平等、民主、福利國、共和國與民族國家原則等基本價值，均應透過教育過程內化為人民的普遍思維並具體落實於社會生活；因此，針對此等憲法基本價值決定，因具有充實前揭憲法形式上教育宗旨（第 158 條）之作用，故須視其為實質上之教育宗旨，並透過教育過程詮釋其憲法規範意涵（許宗力，1999）。

質言之，我國憲法中具有實質教育宗旨地位之條文，除少數係屬總綱（第 1 章）規範外，其餘均為基本權目錄（第 2 章）及基本國策（第 13 章及增修條文第 10 條）之內容；其中，基本國策所揭示的該等方針條款，雖或僅係憲法設定的國家客觀任務而無主觀權利性質（李震山，2000；陳新民，1999），惟因其可補充憲法基本權論述內涵，故除具有實現國家照顧人民基本生活之目的，亦可成為弱勢族群爭取權益與資源的法源依據，而得據此勾勒保障人民權利的憲法輪廓（許育典，2005），故應一體納入憲法實質教育宗旨之範疇，以發揮指導教育活動與形成教育內容的法律效果（許宗力，1999）。

綜合觀之，其就我國教育發展之基本指導方針，至少可歸納為自由權利保障（憲法第 1 條、第 8 條～第 18 條、第 21 條、第 22 條）、平等原則（憲法第 5 條、第 7 條、第 159 條、第 163 條；增修條文第 10 條第 6 項）、民主原則（憲法第 1 條、第 2 條）、社會國原則（憲法第 1 條、第 152 條～第 157 條、第 160 條、第 161 條；增修條文第 10 條第 5 項、第 7 項、第 8 項）、共和國原則（憲法第 1 條）及多元文化國原則（憲法第 1 條、第 141 條、第 168 條、第 169 條；增修條文第 10 條第 11 項、第 12 項）等不同面向（曾大千、陳炫任，2013）；據此，立法者對於《教育基

本法》之制定及修正雖擁有廣泛的形成自由，惟其發展方向仍應服膺憲法此等規範意旨。

（三）大法官解釋

由於司法院係憲法之有權解釋機關（憲法第 171 條第 2 項、第 173 條），且因憲法既有內容難以隨時修正，故有關教育事項的諸號大法官解釋，即具有賦予憲法時代意義的實質作用，「教育基本法」之體系內涵亦可藉此不斷擴展。而我國自 1947 年行憲迄今，在司法院所作成的七百餘號大法官解釋中，與教育事務較具關連者計有 30 件（分類彙整表詳如表 8）；又在作成於《教育基本法》制定公布後的 8 件解釋中，即有 6 件解釋涉及本法相關條文內涵。據此，亦可約略推知《教育基本法》對於教育領域司法實務之重要性。

而基於憲法之位階最高性，大法官解釋乃對教育事務具有法律上的直接形成效力。例如，在以權利救濟為標的之三號解釋中，釋字第 382 解釋即變更判例，而使遭受退學或類此處分之學生，得於用盡校內申訴途徑仍未獲救濟後，得以依法提起行政爭訟；釋字第 684 解釋在此基礎上，則進一步針對大學所為之各類處分，均允許主張權利受侵害之學生提起行政爭訟。而釋字第 462 解釋除使教師得就影響權益重大事項提起行政訴訟外，亦同時創設教師於依法提起行政訴訟前，得選擇依《教師法》之申訴「或」《訴願法》之訴願為其先行政程序。

此外，又如《教育基本法》雖明定「教育人員之工作、待遇及進修等權利義務，應以法律定之」（第 8 條第 1 項前段），惟有關教師之待遇制度，迄今仍未能完成法律制定或至少由法律明確授權訂定法規命令，而經釋字第 707 號認定違反憲法上法律保留原則，並宣告公立高級中等以下學校教師敘薪處理依據（現行為缺乏法律授權基礎之公立學校教職員敘薪辦法），應自本解釋公布之日（2012 年 12 月 28 日）起，至遲於屆滿三年時完成法制

化程序，否則現行辦法相關部分之規定將失其效力。

就此觀之，透過釋憲機制除可使憲法相關教育條款更符合社會發展現況需求，亦具有督促行政、立法機關切實履行《教育基本法》並使其符合憲法意旨的指導作用；惟囿於「不告不理」之司法行為本質，教育主管機關積極任事的主動態度與行政善意，終究才是影響教育正向發展的最關鍵力量。即以前揭釋字第 707 號所涉及的教師待遇制度為例，無論是《教育基本法》或《教師法》之相關規定，均非僅指「公立」學校而言；就此，後續仍唯有仰賴行政機關的積極守法與主動作為，方能澤被私校教師甚或及於各類編制外教學人員。

表 8 教育事務相關大法官解釋分類彙整表（1949~2014）

解釋標的	解釋字號	案次小計
教育經費	#77、#231、#258、#346、#463	5
教育人事	#131、#157、#203、#207、#278、#285、#301、#308、#332、#333、#405； <u>#659（§7）</u> 、 <u>#702、#707（§8）</u>	14
公費教育	#348	1
教育工會	#373	1
大學自治	#380、#450； <u>#563（§2、§8）</u>	3
權利救濟	#382、#462； <u>#684（§2、§3、§4、§8、§15）</u>	3
入學資格	<u>#626（§8）</u>	1
少年保護	<u>#664</u>	1
在學身分	<u>#692（§4、§8）</u>	1
	合計	30

註：

1. 整理自全國法規資料庫(<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchJudge.aspx>)。
2. 字號下方標註底線者為作成於《教育基本法》制定公布後之解釋，字號後括弧內之附記為官方資料所載之與《教育基本法》相關法條條號。

二、經濟、社會及文化權利國際公約（ICESCR）

如前所述，ICESCR 已透過兩公約施行法而國內法化，並具有基本法之地位；且較之憲法及《教育基本法》若干較為抽象的宣示性規範，ICESCR 中與教育事務直接關連之條文（第 13 條、第 14 條），則相對較為具體（聯合國，1966）。就實體規定而言，ICESCR 第 13 條第 1 項除首揭各國應承認人人有受教育之權利，亦同時主張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，並應使所有人能有效地參與自由社會，促進各民族間和各種族、人種或宗教團體間之瞭解、容忍、友誼及聯合國維護和平的各項活動。

至於其第 2 項則基於充分實現人民受教育之權利，而明定「1. 初等教育應屬義務性質並一律免費；2. 各種形式的中等教育，包括中等技術和職業教育，應以一切適當方法，普遍設立，並對一切人開放，特別要逐漸做到免費；3. 高等教育應根據成績，以一切適當方法，對一切人平等開放，特別要逐漸做到免費；4. 對那些未受到或未完成初等教育的人的基礎教育，應盡可能加以鼓勵或推進；5. 各級學校的制度，應積極加以發展；適當的獎學金制度，應予設置；教員的物質條件，應不斷加以改善。」另第 3 項則規定應尊重父母為其子女的非公立學校選擇權（但國家可就此等學校設定最低教育標準），並保證其子女能依照父母自己的信仰接受宗教和道德教育。此外，ICESCR 針對前揭第 13 條第 2 項所示「初等教育之義務性與免費性」，甚至專以第 14 條規定締約國於締約時未能實施免費而義務性的初等教育者，必須「承擔在兩年內制定和採取一個逐步實行的詳細行動計畫」，計畫中並應規定「在合理的年限內實現所有人均得免費之義務性教育的原則」；據此，足可顯見 ICESCR 對於初等教育的義務性與免費性實屬格外重視。

就此具體觀之，ICESCR 之教育條款，除已列入我國憲法（如教育機會平等、教育工作者保障、補習教育與獎學金制度）及《教育基本法》（如教育目的、教育機會平等、教育人員保障、家長教育選擇權及學校教育事務參與權）既有規定而應確切實踐外；在其揭示之理念並無抵觸我國憲法之虞的前提下，未來教育發展當亦應以其為指導文件，又若實踐過程中發現其與同位階之《教育基本法》存在競合關係，則應由立法者依循修法程序尋求解決。

最後，以十二年國教政策之實施為例，在 ICESCR 的基本法地位指導下，即至少應在制度上確保中等教育之普遍化與多元化，並應實現初等教育的免費性。就後者進一步而言，由於目前我國義務教育並非完全免費（教育部，2013），此與 ICESCR 之明文似有出入；究其原委，乃係我國憲法第 160 條僅規定免納「學費」，且明文僅就貧苦者供給書籍，故留予得令學生負擔其他費用的立法形成空間。惟如今 ICESCR 既已具備基本法地位，故自應循其意旨貫徹初等教育之免費性；亦即凡接受義務教育所直接衍生的費用，均以由國家負擔為宜，相關憲法條文在理解上必須與時俱進，而不應拘泥於基本國策之門檻規範。

伍、結論

在臺灣教改歷程中，為呼應 1994 年民間教改行動聯盟之訴求及 1996 年《教育改革總諮議報告書》之建議，乃著手《教育基本法》之立法程序，並於 1999 年 6 月 23 日制定公布；迄今，除本法已因應社會發展需求歷經五次修正外，依據兩公約施行法取得基本法地位的 ICESCR，亦對我國未來教育發展存在具體指導作用。此外，復因憲法本具有位階最高性，故憲法相關規定及司法院不斷增生的諸號大法官解釋，亦應歸屬實質「教育基本法」

之體系內涵；凡此，其對我國教育的未來展望與持續改革，乃自整體教育法制至教學現場事實行為，均是最具重要性的指導文件。

過去，為使法令規範切實符合時代所需，立法者已透過其廣泛的立法形成自由，針對《教育基本法》之教育目的條款、教育經費專款專用保障條款、禁止體罰及霸凌防制條款、教育中立原則條款、少子化因應條款與教育審議委員會增列教師工會代表等部分，進行修正或增定；未來，除《教育基本法》的條文內容必須持續服膺憲法相關規定外，透過大法官釋憲亦將直接增生甚或變更「教育基本法」的實質規範內涵。此外，除業已引入成為國內基本法的 ICESCR，其他國際人權公約（如兒童權利公約，Convention on the Rights of the Child, CRC, 1989）之教育相關條款或意旨，除立法者應主動依據國際發展趨勢使其國內法化，行政機關亦可在不違反我國既有法令的前提下，藉由行政積極作為彰顯其普世價值與人權理念。

最後，就教育長遠發展而言，立法者的專業與司法者的智慧雖具有引領或矯正行政措施之作用；惟無論如何，具備行政善意而能恪遵法令並積極任事的教育工作者（含教育人員及相關行政人員），終究才是決定教育能否持續正向發展的支撐基礎與最關鍵力量。

參考文獻

- 工會法（2010）。
- 中央行政機關組織基準法（2010）。
- 中央法規標準法（2004）。
- 中華民國刑法（2014）。
- 公平交易法（2011）。

- 公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法(2009)。
司法院(2011)。中譯外國法規：德意志聯邦共和國基本法(2011.05.18)。
取自：<http://www.judicial.gov.tw/db/db04.asp>; <http://www.judicial.gov.tw/db/db04/德意志聯邦共和國基本法.doc>
- 立法院國會圖書館(2014)。立法院法律系統：教育基本法修正沿革。
取自：[http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@32:1804289383:f:NO%3DE01741*%20OR%20NO%3DB01741\\$\\$\\$1\\$\\$\\$PD%2BNO](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@32:1804289383:f:NO%3DE01741*%20OR%20NO%3DB01741$$$1$$$PD%2BNO)
- 地方制度法(2014)。
- 行政院教育改革審議委員會(1996)。教育改革總諮議報告書。臺北市：作者。
- 行政程序法(2013)。
- 李仁森(2011)。宗教信仰自由與退學處分。月旦法學，190，213-222。
- 李奉儒(2001)。教育基本法理念的解析。教育研究，86，28-43。
- 李惠宗(2004)。教育行政法要義。臺北市：元照。
- 李震山(2000)。人性尊嚴與人權保障。臺北市：元照。
- 私立學校法(2014)。
- 林子儀(1996)。評李國偉教授「教育基本法的理念分析」。教改通訊，19，4-8。
- 客家基本法(2010)。
- 科學技術基本法(2011)。
- 原住民族基本法(2005)。
- 校園霸凌防制準則(2012)。
- 消費者保護法(2005)。
- 教育基本法(2013)。
- 教育部(2013)。預告修正「國民教育法施行細則」第七條草案(教育部102年4月16日臺教授國部字第1020019610A號公告)。取自http://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg019070/ch05/type3/gov40/num15/Eg.pdf
- 教育部(2014)。教育部部史：重大教育政策發展歷程--教育改革。取自<http://history.moe.gov.tw/policy.asp?id=7>
- 教育經費編列與管理法(2013)。

教師法 (2014)。

許志雄 (1995)。教育基本法的特質：戰後日本教育法制焦點問題初探。
月旦法學，5，13-18。

許育典 (2005)。教育憲法與教育改革。臺北市：五南。

許育典、周敬凡 (2006)。從德國聯邦憲法法院「頭巾判決」論學校的
宗教中立。**國立臺灣大學法學論叢**，35 (6)，117-168。

許宗力 (1999)。憲法與法治國行政。臺北市：元照。

許朝信 (2001)。我國教育政策制定過程之探討：以教育基本法制定為
例。**教育政策論壇**，4 (1)，167-194。

通訊傳播基本法 (2004)。

陳新民 (1999)。憲法基本權利之基本理論 (上冊)。臺北市：元照。

陳榮政 (2014)。地方教育審議委員會之運作與功能評估研究計畫。教
育部國民及學前教育署委託研究計畫結案報告。臺北市：國立政治
大學。

勞動基準法 (2013)。

勞資爭議處理法 (2009)。

曾大千、陳炫任 (2013)。論多元文化教育之憲法基礎及其於我國原住
民族法制之體現。**教育與多元文化研究**，9，71-104。

楊振昇 (2000)。論「教育基本法」對教育革新之啟示。**教育政策論壇**，
3 (1)，54-69。

楊桂杰 (1996)。現階段制定教育基本法必要性之爭議評析。**立法院院
聞**，24 (1)，52-58。

楊桂杰 (1999)。教育立法的運作現象與問題：對「教育基本法」立法
過程之觀察。**立法院院聞**，27 (11)，123-146。

董保城 (1997)。德國教育行政「法律保留」之探討：我國國民教育法
修法芻見。輯於董保城 (主編)，**教育法與學術自由** (頁 217-247)。
臺北市：月旦。

董保城、秦夢群 (2012)。我國公立中小學學校教師定期異動制度可行
性之研究。國家教育研究院合作研究計畫結案報告。新北市：國家
教育研究院。

趙俊祥、李郁強 (2012)。論學校教育中立之法規範：評教育基本法第
6 條修正草案。**法令月刊**，63 (8)，80-110。

環境基本法（2002）。

聯合國（1966）。经济、社会、文化权利国际盟约。取自
http://www.ohchr.org/CH/Issues/Documents/International_Bill/2.pdf

謝卓君（2004）。教育政策制定過程之描繪：以我國教育基本法為例。
教育研究資訊，**12**（5），3-31。

顏國樑（2000a）。教育基本法的立法過程與立法精神。**教育資料與研究**，
32，11-18。

顏國樑（2000b）。我國教育基本法的立法過程、內容分析及其對教育發展的影響。**新竹師院學報**，**13**，375-401。

魏千峰（1995）。教育基本法各種版本之比較。**月旦法學**，**5**，27-38。

羅傳賢（2012）。**立法程序與技術**。臺北市：五南。

川添利幸（1978）。憲法の最高法規性。輯於田口精一、川添利幸（主編），**憲法：重要問題と解説**（頁 18-28）。東京都：法學書院。

Developments and Future Prospects of Educational Fundamental Act

TSENG, Dah-Chian

Associate Researcher, Research Center for Educational System and Policy, National Academy for Educational Research

Abstract

The establishment of Educational Fundamental Act is not only the appeal of the Non-Governmental Education Reform Action Coalition in 1994, but also the priority of Education Reform Consultative Report in 1996. According to the current law, the rank of law of Educational Fundamental Act is equal to other general laws. However, since legislators set it as a fundamental act, the subsequent legislation should respect its legal status to maintain the consistency and wholeness of educational law. Since established in 1999, Educational Fundamental Act has experienced five amendments of eight articles in response to developmental needs of society. Among them, because the Constitution has the highest ranking, this places it and related Judicial Interpretation in the guiding position for Educational Fundamental Act and all other educational matters. Additionally, the education act in ICESCR, which obtained its status as a fundamental act based on Act to Implement the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, can also help guide the future developments and reforms of Educational Fundamental Act.

Keywords: rank of law; education reform; educational law