

## 再思我國教育基本法

林芳薪

國立臺中教育大學教育系博士班博士候選人

蔡元隆

國立中正大學尖端研究中心研究助理

### 一、前言

民國八十三年，「四一〇教育改造聯盟」由兩百多個民間團體組成，提出教育改造的四大訴求：落實小班小校、廣設高中大學、推動教育現代化，以及制訂教育基本法，推動了臺灣教育改革的腳步。民國八十二年，立法委員顏錦福向立法院正式提出「教育基本法」（以下簡稱本法）草案，歷時六年的修正，終於在民國八十八年六月十三日由總統公布實施。本法之立法過程由民間教育改革團體與立法委員推動，教育部起初對本法是否立法抱持研議的態度，在這當中，立法委員提出數種版本的草案，共同研議、修改，最後，教育部認為本法之制定在獲得社會大眾的認同後，便積極擬訂，吳清山（1999）、顏國樑（2000）皆認為，此可謂劃時代的教育大事。

### 二、本法的立法經過

雖然，對照本法之立法經過的我國政治、社會、經濟、文化環境，正符合了「重要本質理論」原則的公式（陳木金，1999）。但其實我國立法部門中的政策參與者-立法委員，其行動考量、代言程度與行動策略等三方面，影響著本法的制定，雖然可能並非存在著刻意的影響作用，但政治的操作卻是一個很大的影響因素。謝卓君（2002）研究指出，我國制定本法

之立法委員可能受到「利益的考量」、「政黨的因素」、「扮演的角色」、「投入的程度」、「專業的程度」等因素左右其對法案的立場，進而透過「提出異議」、「辦公聽會」、「操縱議程」、「合作」等方式進行影響作為。其實，從本法的立法歷程可窺知一二，例：立委在政黨協商前後態度的轉變與差異，由此可見我國在本法制定過程的嚴謹性有待加強。

除上述因素之外，謝卓君（2002）尚提出有許多影響本法制定的因素：一、政策環境，例：政治類型（政治文化、政府結構、教育政策結構）、經濟類型、教育類型（教育行政部門、教育政策關鍵人物、立法院教育委員會、教育改革風氣）等因素；二、政策參與者，例：立法部門（行政幕僚、助理）、行政部門、壓力團體、學者專家等角色；三、教育政策形塑，例：政策問題的性質、政策方案的共識等概念。因此，藉由對我國本法的探究，期許未來我們能避免同樣的缺失，透過確實落實教育法規內容，進而實質地達到改善教育的目的。

另外，以本法的立法時間（民國 88 年）來看，其較職業學校法（民國 21 年）、補習及進修教育法（民國 33 年）、大學法（民國 37 年）、專科學校法（民國 37 年）、社會教育法（民國 42 年）、高級中學法（民國 68 年）、私

立學校法（民國 63 年）、國民教育法（民國 68 年）、師範教育法（民國 71 年）、特殊教育法（民國 73 年）等我國教育法規的立法時間還要晚。即本法是在已有其他各級學校或其他相關法令之後，才回頭尋找能作為所有教育法令指導綱領的「根本大法」（顏國樑，2000）。故本法雖受尊稱為「教育憲法」，但實質上，相關教育法規遵照本法第 16 條「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。」規定之情況並不樂觀。

### 三、教育改革的方向

隨著各個國家對教育重視程度越來越高，制定或修正本法似乎成為國際趨勢，但其實在相關法規制定之外，顏國樑（2000）認為，目前重點應是如何落實各種教育法規所宣示的理念，以期教育工作更進步。並非為了追隨國際潮流而定法，且需注意的一點是，修改教育法規的方向，不能「開倒車」，例：闕百華（2005）提出，日本教育基本法在修改的過程中呈現出「愛國」教育的強制，也說明此「改正」方向的缺失。另外，施明發（2001）也指出，雖然臺灣與中國大陸的教育基本法相較之下，於「人民興學」、「地方教育審議委員會之設立」、「小班小校」等層面中，訂定相關規定，但「落實」才是真正的改革之本。沒有確實執行的法規，形同虛設，沒有實質的意義，自由時報的焦點新聞版社論（1999）即以「教育當局應做好配套工作迎接新的教育基本法」一文指出，做好教師的培訓，才能真正啟動教改機制。

### 四、結語

綜合上述，本法的內容訂定了教育相關的規範，例：確定教育主體、明定教育目的、明定教育責任、明定教育實施的原則、規劃教育實施中立原則、鼓勵民間興辦教育事業、保障學生學習權及教育權、明定家長的教育職責、設置地方教育審議委員會等內涵，此外，由其民間團體推動教育改革的立法過程尚可突顯我國民主的精神，可謂教改的大突破。不過在本法實施十八年後的今日，我們可對其進行再思：

#### （一）本法立法過程之嚴謹性

根據上述，我國在立法過程中，立法委員對政治的操作是影響法規的重大因素之一，無論其展現出的是刻意或非刻意的影響作用，立法委員自身的專業程度、對利益的考量、政黨的因素、扮演的角色等因素都影響著其思考、作為，進而影響法規制定，因此，若要落實真正「法治」，而非「民治」的民主國，身為國民的我們實有責任以票選出最優質的立法委員，相對於此，立法委員對自我的要求以及克制力、持續力等特質，便更顯重要。

#### （二）本法之法律位階與實際影響力

以本法的立法時間，以及公布實施後，其他相關法規遵循的程度看來，本法的實際位階並非如學者所謂「教育憲法」的高位，相較於德國、日本等國的教育基本法，我國確實須增強其具體化程度與實施的強制力，以期真正達成「符應國際先進教育理念」與「彌補憲法有關教育條款不足」等精神。

### （三）教育改革的本質

教育改革，顧名思義，是在教育的法令、師資、課程、教學、教科書、財政等方面推行改善措施，而「如何改？」便是我們必須最重視的議題。本法的制定雖屬教育改革的性質，但若其相關配套措施及落實的程度能進行改善，便能更突顯此教育改革的意義，以及達到教育改革真正的本質。

## 五、建議

制度、經費、人事，乃是支撐教育運作三大支柱（吳清山，1999），故試以此三角度審視本法：

### （一）質與量並重而行

本法第四條保障國民受教機會均等，但教育機會「均等」的體現層面不僅以「量」為首要考量，例如：原住民及身心障礙學生的入學比例，另一方面，實質層面也需加強，例如：教育環境及課程設計是否符合原住民及身心障礙學生的需求，故在制度完善之後，相關的經費與人事支援也應到位。

### （二）規範內容具體化

本法第八條第二項確保家長可「選擇」其子女的受教育方式、內容及學校教育事務之權利，但此處所指係家長應有主動性地選取教材內容之權，亦或是被動性地接受學校給予之教材之後，若有疑議，再進行溝通協調？這樣的規範可能需更詳盡的描述。

### （三）建立完善配套措施

本法第九條與第十條顯示出中央教育機關「權力下放」，例如：設置地方教育審議委員會，但以制度與人事面來看，各直轄市、縣（市）政府並無統一規定，且組織功能定位不清，故林明地（2000）曾提出：宜釐清「教育委員會」、「教育審議會」、「教育審議委員會」功能的區分；另以經費層面來看，權力下放後，地方政府財源卻未增加，故在實質運作上，可能不如預期。另外，地方教育審議委員會成效評估制度、推行小班小校所需之相關人事與經費等項目之配套措施也應完善店立，以助其順利推行、運作。

### （四）加強本法強制力

本法第十五條提及教師的專業自主權，但未詳述其內涵，作為號稱「教育憲法」的法令，實應在此爭議處作補強。另外，可觀察出本法的規範效力不足，雖學者將其法律位階置於憲法之下、其他教育法之上，但實際上卻並無此強制力，例如：第四條及第七條第一項「…依法令…」，將對弱勢族群的保障、私人辦學等相關權限推卸於原定之法，與第十六條「…依本法…」相互矛盾。雖此法訂定之時程晚於其他教育法規，但若欲將此法之位階提高，應使其他法令遵循才是；另一方面，此法應與原有憲法條文接軌，否則就是缺乏根源，成為「沒有根的教育基本法」。

### 參考文獻

- 吳清山（1999）。教育基本法的基本精神與重要內涵。**學校行政**，2，28-41。
- 林明地（2000）。我國地方教育審議委員會之組織與運作初探。「**教育基本法與教育改革**」發表之論文。國立花蓮師範學院。
- 社論（1999）。教育當局應做好配套工作迎接新的教育基本法。**自由時報**，3版。
- 施明發（2001）。兩岸教育基本法之初步比較。**教育研究資訊**，9（5），77-98。
- 陳木金（1999）。從教育法學的重要本質理論看我國教育基本法的立法。**國民教育**，39（6），14-24。
- 謝卓君（2002）。**教育基本法制定過程之個案探究**（未出版之碩士論文）。國立中正大學，嘉義縣。
- 闕百華（2005）。日本教育基本法的改正與愛國教育的強制。載於「全球化、民主化下日本與東亞關係國際學術研討會」論文集，175-198。
- 顏國樑（2000）。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。

