

第二章 改革理念：教育基本法理念

第一節 核心概念：學習權

目前推動制定〈教育基本法〉的最重要意義，是要將〈教育基本法〉當做台灣教育現代化的總綱領，標誌著進入更合理、更合人性的教育新紀元。雖然立委與民間已經推出幾種〈教育基本法〉的草案，它們都有補充〈憲法〉關於教育的原則性規範的不足，以及納入國際上有關教育目的與教育原則共識的功能。但是〈教育基本法〉絕不是為修補現行教育法制所要托出的大拼盤，它必須建基於一套對教育目標、功能、性質、運作有系統的思想。本會檢視各種草案內容後，認為以「學習權」為核心的概念，可以貫穿與連通其他重要的教育理念。

法的基本功能之一是做為實現自由的條件，也正如康德所認為法是「一些條件的統合，在這些條件下，個人的意願與其他人的意願，可依據自由的一般法則而相互結合。」在教育方面，個人最根本的意願便是學習，學習權應該視為一種基本的人權。1985年聯合國教科文組織第四次國際成人教育會議宣言，對學習權的含意有相當廣泛的界定：「學習權就是：閱讀和書寫的權利；提出問題和思考問題的權利；想像和創造的權利；瞭解人的環境和編寫歷史的權利；接受教育資源的權利；發展個人和集體技能的權利。」該宣言進一步認為：「學習的權利不僅僅是發展經濟的工具；而應該被承認是基本的權利之一。學習的行為是教育活動的中心，事實上，學習行為使人從受事件支配的客體狀態變為創造自己歷史的主體地位。」學習權既然可視為一種基本的人權，就應該受到保障，也就是國家至少要做到保障想學習的人有學習的機會。如果要制定作為一切相關教育法律基礎的〈教育基本法〉，顯然它的思想起點也應從保障學習權以及學習者開始。

第二節 觀念層面

壹、教育的中立性

教育活動要將學習者轉變成創造自己歷史的主體，因此教育不能成為宰制人的手段，教育的中立性就是要防範教育成為阻礙追尋真理與自由的工具。教育中立有兩方面的意義：

一、公共的教育體系不得為特定的意識形態服務，也不得強迫學習者接受或拒絕特定的政治或宗教主張。

二、施教者不可濫用權威的方式，使學習者處於被支配的地位。施教的內容也不應只為特定的社會階層及其價值觀服務。

台灣雖然逐漸走出威權統治，但是威權體制在人民精神面貌烙下的疤痕，卻不是一朝一夕便可清除。此外，台灣民間對於宗教的投入，也未嘗不可能有一天把宗教哄抬到全面影響俗世生活的局面。因此現在制定〈教育基本法〉更應重視教育中立性的確認與保障。

貳、教育目標

具體實現學習權的途徑是接受教育，因此教育的目標應該在使學習者獲得維持個體與集體生存的能力，並且使其創造的歷史內容豐富。《世界人權宣言》（1948）、《經濟社會文化權利國際盟約》（1976）、《兒童權利公約》（1989）三項國際文獻，正好反映了當代對於教育目標的共識，其重點大體如下：

一、充分發展個性、人格、才智和身心能力，加強對人權及基本自由的尊重。

二、為使人人能參加自由社會積極貢獻，應促進各民族、種族或宗教團體間的瞭解、寬容及友好關係。

三、培養對本身的文化、語言和價值的尊重，也培養對於其他文明的尊重。

四、培養對自然環境的尊重。

〈教育基本法〉所揭示的教育目標，應該從「世界村」的觀點，考量共存共榮所必要的個人基本品質，不需刻意塑造「完人」的典型，以免造成高不可達的空泛標的。

第三節 教育者層面

壹、父母對子女教育的權利與責任

兒童階段是人格成長最重要的時期，但是正因為兒童的身心發展尚未成熟，幾乎無法依賴自我學習的方法實現其學習權，因此保障兒童受教育的權利就是在保障兒童的學習權。做為學習權主體的兒童其實缺乏主張基本權利的能力，必須由父母（或監護人）代為主張和爭取，於是肯定父母的教育權利與責任便是間接保障了兒童的學習權。

1959年聯合國《兒童權利宣言》中明確指出：「有責任教育及指導兒童者，應以兒童之最佳利益為其指導原則。此責任首先應屬家長。」父母對子女利益的判斷，應該比國家居於較優先的地位。國家可以防止父母權利的濫用，包括一些不負責任父母忽視或傷害子女正當受教育的機會，但不應限制或阻礙父母對子女教育的正當參與。我國〈憲法〉第二十一條「人民有受國民教育之權利與義務」，最多可解釋為父母有讓子女接受國民教育的義務，此外並無跡象能進一步肯定父母的教育權。現階段父母的教育權可從兩方面加強：

一、對於教育型態的選擇：《世界人權宣言》訂有：「父母對其子女所應受之教育，有優先抉擇之權。」但是我國〈國民教育法〉第四條第一項規定：「國民教育，以由政府辦理為原則。」相當程度減損了父

母為子女選擇教育型態的權利。因應資訊時代的到來，當公共的教育資源益形豐富與公開化，而且通過電腦網路極方便供人使用，遠距教學也成為輕而易舉之事的時候，傳統的較大規模的學校教育型態將逐漸鬆解。在相當的空間內，代之而起的會有各種小規模、以社區為中心、或以志趣相近而結合、富彈性、富變化的非學制型態學校。父母在考慮兒童最佳利益的情形下，選擇此類教育方式的權利應予保障。

目前〈教育基本法草案〉的若干版本，列有父母得為未成年子女選擇非學校型態的教育。非學校型態教育應該包括在家教育，目前只有智能不足、體能殘障、性格或行為異常者才有可能在家教育。對於正常學習者的在家教育，要達成國民教育的應有品質，必須先設計好輔導與監督的制度。

二、對於教育決策的參與：父母對子女所應受之教育既然有優先抉擇之權，除了對於學校的選擇應予保障，在子女進入學校後，對於日常教學活動的安排與設計，也應有適當參與和瞭解的機會，這種參與可藉由家長會或其他適當組織來達成。另外父母的角色也可擴及到社區的居民，也就是讓社區居民能加入本社區教育活動的決策制定過程裡。

貳、教師的專業自主

在教育未成年學習者的歷程中，教師居於一個極為重要的地位。1966年聯合國教科文組織《關於教師地位之建議書》就說：「教書應被視為一種專門職業：它是一種公眾服務的型態，它需要教師的專業知識以及特殊技能，這些都要經過持續的努力與研究，才能獲得並維持。此外，它需要從事者對於兒童的教育以及其福祉，產生一種個人的以及團體的責任感。」《關於教師地位之建議書》的內容適用於自幼兒學校至高級中學的教師，除了定義、範圍、指導原則外，還涉及教育目標及政策、教師職業的準備、教師的深造、教師的任用及其職業生涯、教師權與教師之責任、有效教學與學習之條件、教師之薪水、社會安全、教師

短缺等專章，是在〈教育基本法〉裡訂定保障教師專業自主時的最佳參考文獻。

教師的專業自主從另外一個角度來看，並不屬於基本的人權，而是一種職務遂行所必備的條件，也就是一種職務上的自由裁量權。假如教師的教學自由不僅沒有激發學習者的潛在能力，提昇教育效果，反而阻撓或減低學習者獲得真理的機會，則教師的專業自主便失去其存在的意義與價值。因此在保障教師專業自主的同時，應該強調教師做為一個專業團體必須堅持自律。教師團體對於課程、教材、教法、評量等的制定與選擇應有決定性的參與，但是個別教師應該接受專業團體自律的制約。教師團體也應像其他專業團體一樣，擁有排除不良成員的權利。

在高等教育的階段裡，教師團體的自律表現在大學自治，而專業自主更應著重維護學術自由。1994年元月修正實施的〈大學法〉第一條第二項已定有「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內享有自治權。」而在1995年八月公布施行的〈教師法〉第十六條第六項中也列有：「教師之教學及對學生之輔導依法令及學校章則享有專業自主。」不過這兩種法的内容，對於落實學術自由、學術倫理、大學自治、專業自主的具體規範，仍然有許多令人不滿而持續議論之處。做為指導綱領的〈教育基本法〉，雖然可以把這些基本的理念再次標示出來，但是如何把理念付諸實踐，需要社會更深入的討論以謀取共識，然後整修或制定健全的相關法律。

第四節 教育環境層面

壹、鼓勵私人興學

在《世界人權宣言》及《兒童權利公約》中都有基本教育應為強迫與免費的規定，這種規定是要落實保障學習權的最低標準，並不能導出國民教育應該是國家獨占或近乎壟斷的事業。其實「父母對其子女所應受之教育，有優先抉擇之權。」必須先有豐富的、多樣的可選擇對象，

這種抉擇權才有實質的意義。因此，鼓勵私人興學是不容忽視的具體實現學習權的手段。我國〈憲法〉第一百六十七條雖然規定獎勵或補助「國內私人經營之教育事業成績優良者」，但其先決條件是以經營中的教育事業為對象。〈教育基本法〉從保障學習權的角度著眼，更應著重在激發「興」學，而且是興所有各級學校的教育事業。

〈憲法〉第一百六十二條：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」這種監督的訊息應該公開為學習者所使用。〈教育基本法〉如果能保障教育資訊的請求權，則在豐富與多樣化教育的選擇性之後，更可幫助學習者獲得適性與高品質的教育。

貳、教育機會均等

我國〈憲法〉「教育文化」專章中保障「國民受教育之機會一律平等」，對於免費的基本教育、補習教育，廣設獎學金，注重地區教育均衡發展，以及增修條文裡對於消除性別歧視，保障殘障者教育訓練，扶助原住民教育文化等事項均有規定。所以〈憲法〉保障教育機會均等的精神是已經存在，但是從較積極的面向來看如何增進教育機會的均等，仍然有繼續發展的空間。學習權的落實是要「使人從受事件支配的客體狀態變為創造自己歷史的主體地位」，因此教育機會的均等不能是機械式的，也不該是機會貧乏下的平均主義。教育要使每個人依其潛能獲得最佳的發展，因此機會均等的積極意義，應該包括提供充分與多元的教育機會，消弭各種不當的差別待遇，而唯一能允許的差別待遇，是要促使社經地位愈居於不利位置的學習者，愈能獲得較大的支援。〈教育基本法〉若要比〈憲法〉更進一步保障教育機會的均等，就應針對這些方向加以規範。

參、終身教育

學習權既然是一種基本的人權，它必須普及到每一個年齡層的人。使國民一生都能不斷學習成長，適應隨時變遷的新環境，過著健康、文

明、不匱乏的生活。因此在義務教育期滿後，每個人都應該在想得到教育的時候，有充分的教育機會供其選擇。在一般的學校之外，為建立學習社會、方便終身教育的措施，無論是屬於家庭教育、親職教育、學前教育、社會教育等，都應得到適當的保障與獎勵。

從終身學習的角度來看學習權的實踐，絕對要肯定學習者自學的價值。因此針對學習者請求鑑定自己學力的需要，國家應該設計適當的考評制度予以滿足。

第五節 程序保障層面

以上由學習權出發，從理念上貫通教育事業需要肯定與保障的各個層面。以目前幾種〈教育基本法草案〉的版本來看，其立法基礎大體與以上所梳理出的思想路徑相去不遠。不過目前各版本普遍缺乏學生與教師權益的程序保障，也忽視了教育行政的程序規範。這些都是在未來制定〈教育基本法〉時，應該慎重設計與規定的事項。

雖然我國行政法仍維持「特別權力關係」理論，但為落實「有權利就有救濟」的基本法理，在〈教育基本法〉中應強調學生學習權及教師專業自主的司法救濟程序。如果學生與教師可以在權利受侵害時尋求司法救濟，則無法確實保障學習權的教育制度，勢必會在不斷挑戰之下進行改善與調整。

先進民主國家為防止行政機關濫權，多有〈行政程序法〉的制定，要求行政機關在行使職權時，應讓民眾或利害關係人參與。我國現行教育體制的弊病，不少出於教育行政機關對學校教育進行過當的行政干預。在教育改革之後，仍需防範教育行政機關恣意濫權，因此〈教育基本法〉應作適當的教育行政程序規定，以便提供大眾維護權益的機會。

