

附錄 12 〈教育部組織法〉修正意見說明

一、關於教育部的職掌

我國〈憲法〉中明定有「教育文化」專章（第十三章第五節），且有畫分中央與地方權限的一百零八條、一百零九條、一百一十條，以及保障「講學自由」的第十一條。法理上，這些〈憲法〉條文是台灣教育組織架構的「總綱」。根據〈憲法〉的這些規定，然後才有〈教育部組織法〉、各級〈學校法〉（如〈大學法〉、〈高級中學法〉、〈國民教育法〉、〈私立學校法〉）與〈教育人員任用條例〉等等的法律，共同設定整個教育組織架構。

根據〈憲法〉的規定，台灣的教育組織顯然分為三級：中央，省與直轄市，縣市。〈憲法〉第一百零九條與第一百一十條（各第一款）既然明定省和縣的教育由省及縣自行「立法並執行之」，則省的教育和縣的教育均為省與縣的「固有自治事項」，而非中央的「委辦事項」（許宗力，1993b；顏厥安等，1995）。〈憲法〉賦予中央在教育上的權限僅止於「教育制度」的立法與執行（第一百零八條第四款）；憲法學者林紀東（1981，頁62）對這條的解釋是：「本款則不泛稱教育，而稱為『教育制度』。稽其用意，當以有關教育之措施，為地方團體最重要之事項，教育宜採地方分權主義。」民國83年新公布的〈省縣自治法〉與〈直轄市自治法〉也明定「教育文化事業」為省、縣、鄉（鎮、市）及直轄市「自治事項」（相關法條依次為：〈省縣自治法〉第十二條第三款、第十三條第三款、第十四條第二款，及〈直轄市自治法〉第十一條第三款），而非中央委辦事項。

因此，雖然〈憲法〉第一百六十二條規定，「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」然而，顏厥安等（1995）指出，這裡所稱的「國家」泛指中央及地方政府；許宗力（1993c）則認為這一條規定是表明：中央對地方在教育事務上的監督，按「依法律」三字，應遵循「法律保留原則」；而教育既然是地方的「固有自治事項」，非

中央或上級自治團體的委辦事項，則中央對地方的監督，應僅限於「適法監督」（法律監督），不能作「適當監督」（專業監督）（許宗力，1993b，頁358）。是以就〈憲法〉的規定而言，教育部並不擁有對地方教育事務的「指示」、「停止」、「撤銷」等等「監督手段」（參見許宗力，1993b，頁362-368）。

以上的法理探討，指出有幾個權力分際是明定於〈憲法〉中，或蘊含於憲法精神中的。其一是「中央與地方的權力分際」，另一則是「行政與專業的權力分際」。前者涉及的是地方自治原則，或地方分權原則；後者則關乎中央教育行政機關是否有權介入教育專業領域（專業監督）的問題。

原條文第一、二、三條依次明定：（1）教育部主管全國的教育行政事務，（2）教育部對地方政府的教育措施有「指示、監督之責」，（3）教育部對地方首長就教育所為之命令或處分，如認為「違背法令或逾越權限」，可以提經行政院會議決「停止或撤銷之」。衡之前引的憲法條文及憲法學者的解釋，這三個條文顯然均有違憲之嫌。

原條文也架設教育部各種司、處、室（第四條）來掌理全國大大小小的教育事項（第七條到第十七條）。又依據第五條，教育部還設有九個委員會以及國立編譯館，並由這些會、館的組織條例，掌理了更多的事務。這些職權常常是關於地方教育事務的，例如〈教育部訓育委員會組織條例〉明定教育部訓委會六項任務，其中第二項「關於訓育計劃之訂定、督導及考核事項。」這項任務規定若依〈國民教育法施行細則〉第八條第一項的規定，國民中小學之「訓育實施」，應「照教育部所定之訓育綱要及民族精神教育、生活教育實施方案切實執行。」然而，各校有沒有如此這般地「切實執行」，其「督導、考核」之權責，便落在教育部訓育委員會身上。各司處室發布了形形色色的職權命令，而教育部介入各級地方教育之實質內容，就是依如此模式漫延。

除此之外，教育部又依其他法律授予之權力（見下文），使其職權更加膨脹。比較之下，日本的文部省職權就十分明確，兩者之間直如天

壤之別。日本〈文部省設置法〉第一條明示：「本法律係在明確規定文部省掌理事務之範圍及權限。」該法第五條詳列文部省職權雖達三十二項之多，但明文規定在這三十二項外，除非法律另有規定，否則文部省不得過問或干預（徐南號，1985，頁255-256）。然而我國的教育部在前述法規命令與職權命令的交互涵蓋下，省市縣各教育廳局，以及各級學校均成為教育部之「下級機關」，其「中央集權」的色彩無庸辯爭。謝文全（1984；頁92-102）曾參考各種教育法令的有關規定，歸納教育部的法定職權達二十四項之多，其中，「制定各級學校的設立標準」；「制定各級各類學校的課程標準或應修業年限及學分數」；「編輯或審定中小學的教科書」；「制定各級學校校長及專科以上行政人員之任期制實施辦法」；「制定各級學校教師資格審定或登記檢定辦法並審定專科以上學校教師之資格」；「制定各級學校教師進修辦法」；「監督指揮地方教育行政機構」；「主管全國體育行政並辦理國內外體育活動」；「制頒教育行政命令」；「視導各級各類學校及地方教育行政機關」；等十項，都直接與國民教育有關，是原本屬於地方的職權，也是遠超過憲法規定的中央職權，而有違憲之嫌。

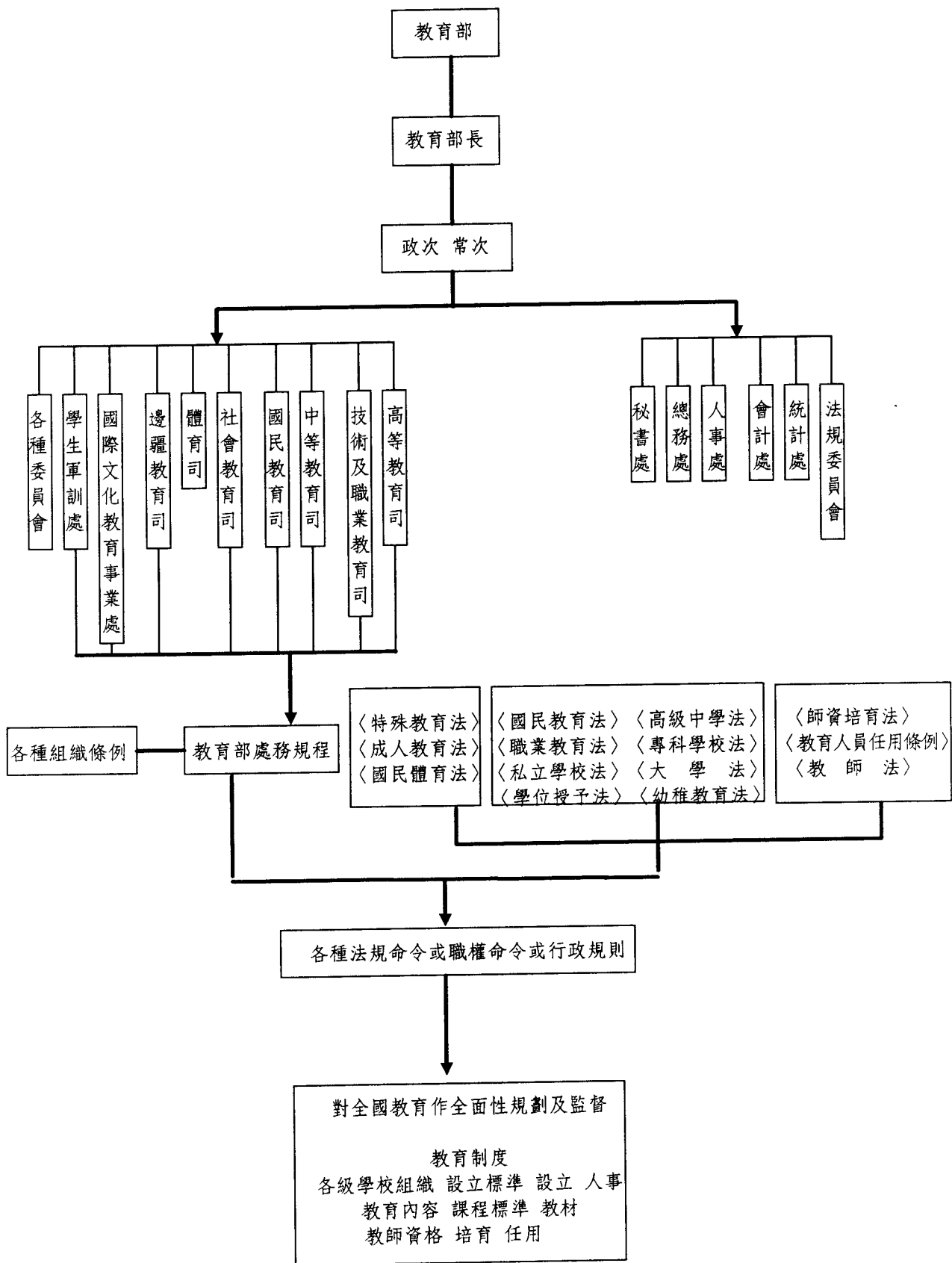
以上所述現有中央教育行政權力，可由圖1呈現。這麼中央集權的組織特徵，容易形成官僚文化（bureaucratic culture）與專業文化（professional culture）的衝突。另一方面，由於決策者遠離教育的現場，便可能對真正的教育問題反應遲鈍，或訂出來的對策只是虛有其表，不能對症下藥。

準此，〈教育部組織法〉應依教育原則，回歸憲法（如第一百零八條第4款之「教育制度」）明定教育部之職掌範圍（參見附錄13〈修正草案〉例示第二條第一項），並限制教育部在此職掌範圍外的授權行為（參見附錄13第二條第二項）。

二、關於審議委員會的設置

設立審議委員會之目的，是要對重要之教育事項，設計一組制度

圖 1：現行教育行政簡圖



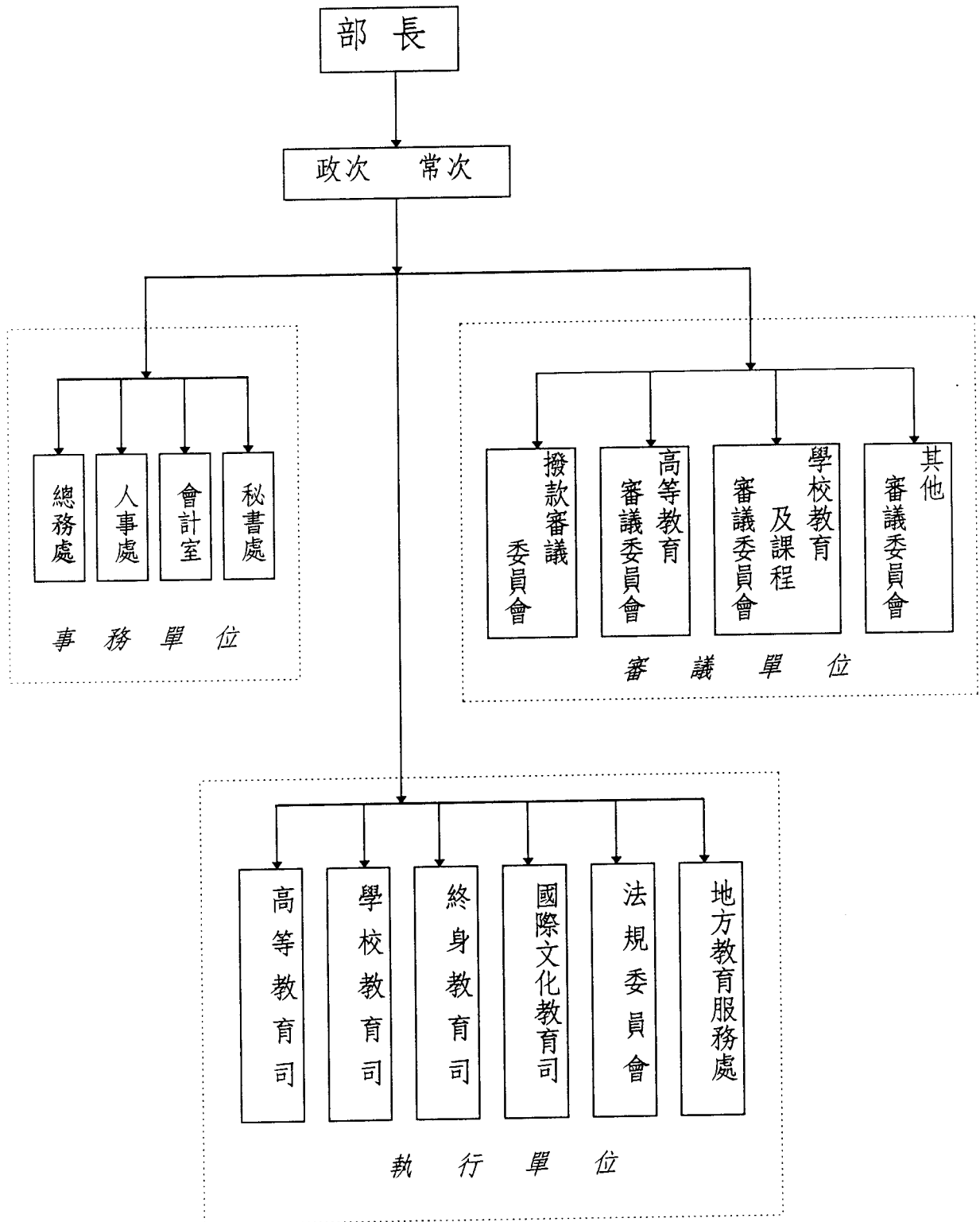
性之專業研議幕僚群。此種體制一則免去首長制獨斷主導重大教育政策，罔顧專業判斷或偏惠特定群體之弊病；二則對諸如課程教材等專業事務，能有長期、系統之研究審議方向；三則對教育經費之分配能有較公平、公正之程序，四則對各種法律授權教育部的事項，能有專業審議單位。依據我們的反覆思考，未來教育部應該設立的審議委員會，至少包括經費分配、高等教育、學校教育及課程三個委員會；其他委員會得視需要依法設置（參見附錄 13 第四條）。

我們構想中的教育部組織，仍然為一首長制，但是輔以若干獲有相當程度授權，具「專業取向」的審議委員會（參見圖 2 所示）。在法律體制上，審議委員由部長向行政院長提名，經某種上級（如立法院）同意程序後任命。審議委員會向部長提出其專業、公正、客觀之審議報告，部長依情理必須給予最大尊重。審議委員會之決議，教育部長依法、或基於政策考慮得不予採用；但此類「政策性否決」須負政治責任，或可偶一為之，不可能形成常態。總之，審議委員會為教育部長之幕僚，然其具相當專業公正性，亦獲部長之尊重性授權。（例如，現今之學術審議委員會基於學術專業獨立審議教師資格，鮮聞部長推翻其審議結果。）審議委員會之決議，經部長核定後，交相關司、處、室執行。

各審議委員會之職權行使，稍有不同；就教育經費之分配而言，因茲事體大，負責其事宜之撥款審議委員會，其審議程序、經費分配原則、計算公式、作業流程均應另以法律定之（參見附錄 13 第八條第三項）。撥款委員會之職權至少應包括審議各級教育經費之分配補助、對地方教育經費之分配補助、對邊遠地區或弱勢族群教育之經費補助、及對教育機構之獎勵等（參見附錄 13 第五條）。

高等教育審議委員會與學校教育及課程審議委員會掌理類似事項，只是其掌理之學校層級對象不同而已；此乃因大學及專科學校之性質與運作，與一般國民教育與高中職教育不同，宜予做如此劃分。綜合而言，「高等教育」與「學校教育及課程」審議委員會，掌理事項概分為四類（參見附錄 13 第六、七條）：

圖2：〈教育部組織法修正草案〉之教育部組織系統



- 一、高等教育經費之分配與補助（高等教育審議委員會）。
- 二、全國性之教育發展規劃與協調，國民教育課程標準之訂定（學校教育及課程審議委員會）；此約略為〈憲法〉第一百零八條所述「教育制度」以及第一百十一條「全國一致之性質」所涵蓋之範圍。
- 三、有關教育部設立、變更、停辦國立各級學校之審議。
- 四、各種法律授權教育部辦理之事項。
- 五、教育部長提請審議之事項。

關於審議委員會之組成，應考慮三個原則：一為（專業審查之）專業性與（利益分配之）代表性；二為排除民意代表與政府行政人員出任，以維持審議委員會之專業與超然公正；三為教育中立性，擺脫政黨色彩（參見附錄 13 第八條第二項）。條文中之委員人數與任期，類屬舉例（參見附錄 13 第八條第一項）。

三、關於原有部內組織之重整

原條文第四條所列之教育部司、處、室，依據單行條例所設置之各單位（學術審議委員會、國語推行委員會、訓育委員會、國民體育委員會、醫學教育委員會、僑民教育委員會、教育研究委員會、國立編譯館），以及依教育部命令設置之機構等，其設置及職權多未能依循憲法有關教育事項之規定，亦未能正確掌握中央、地方教育分權之〈憲法〉精神。教育部應謹守「法律監督」與「專業監督」之分際，依〈修正草案〉第二條所列職掌，重新釐訂教育部之機構（參見附錄 13 第九條）。首先，原教育部組織中之學術審議委員會、國語推行委員會、國民體育委員會、醫學教育委員會、僑民教育委員會、教育研究委員會，皆因實質介入地方政府固有教育職權，應予以改制或裁撤。國語推行可隸屬終身教育司（見下文）；學術審議委員會審查教師資格，應屬各大專院校自治事項。

其次，原社會教育司應重新定位為推動終身教育之單位，故應改名為終身（或生涯）教育司。中等教育司與國民教育司因教育事務回歸地方政府，業務大量萎縮，可合併為「學校教育司」。另外，過去單獨成立技術及職業教育司，實質上並未能提升技職教育；為因應中央權限裁縮與同等對待技職及普通教育，技職司也應併入學校教育司。體育司可裁撤，其原轄體育教育，應歸屬於各級教育司；部份民間體育「活動」可歸屬於終身教育司，國際體育交流歸屬於國際教育司，其他體育活動應考慮交由民間辦理，若政府仍有必要介入，可考慮另行建制（如成立體育部）。邊疆教育司之業務應由即將設立之少數民族委員會或原住民委員會掌理。特殊學生之問題，應屬生活教育或輔導教育，無須另設司、處。

第三，國立編譯館應裁撤。台灣的教科書於 1949 年以前，大體屬於多頭馬車的形式。1949 年後，國立編譯館代替省政府教育廳掌管小學教科書編輯權，收編國語、算術、社會、自然四科。1968 年九年國教實施後，教育部決定將國中國小教科書一律由國立編譯館主編，開始了長達近三十年的「全面統編本」時代。

統編本政策所造成的結果是，兒童受教育的重要資源（教科書）被一元的壟斷，成為意識形態國家機器控制的下游產業。若將四十年來台灣的統編本教科書加以統計，可以發現在政治部份，頌揚政治領袖的內容一直佔據課本十分之一以上，而且占最大比例；只有在 1980 年代，說明政府組織的內容比例才略微超過對政治領袖的崇拜。此顯示統編本教科書一直在灌輸「人治」、「聖君」的政治概念，而非建全的國家組織觀念。例如：生活與倫理課本第六冊第五課(1991 年，第九版)，在孝順德目裡以蔣中正、蔣經國先生為楷模，「由於他們的孝行，感動了全國同胞」。在同冊第八課「有恆」一項，則以蔣中正為範例，稱頌其為有恆的楷模等。若將教科書的範圍延伸至高中，會發現在模範角色裡，蔣氏父子在國文課本出現了十四次，佔二分之一強；社會科、歷史科則

各佔五分之一；公民科第四冊民主政治中，蔣氏父子於每一課均有出現，在生活與倫理課本裡也出現達十次，約佔二分之一。1995 新出版的教科書，在內容上並沒有多少改進：古代、現代的政治人物，始終是各類文科教材的「最愛」故事。以國中國文為例，國父、蔣公、經國先生之內容佔五課；而國中公民與道德一科以國父、蔣公、經國先生為事例者，六冊竟達七十八次，而李登輝總統也有三次。

依據憲法學者的分析，我們可以用「外在事項」和「內在事項」的區隔來分辨國家介入教育之妥適性。所謂外在事項包括教育財政、設施、設備、教育制度等。內在事項指的是教育的內容、方法、教育課程的編成等，而這些項目應是教育自主的範圍，是屬於國民教育權，而不屬於「國家教育權」。然而〈國民教育法〉第八條規定：國民小學及國民中學之課程標準及設備標準，由教育部定之；國民小學及國民中學之教科圖書，由教育部編輯或審定之。第八條將教科書的編輯及審定權，無任何限制條件的交予教育部，統由教育部以行政命令的方式執行，違反了「國會保留」及「授權明確」原則。再者，〈國民教育法施行細則〉第七條第四款規定「各科教科書由國立編譯館依據課程標準統一編輯或審定…」；根據此一規定，編輯及審定權再由教育部移轉至國立編譯館。在〈施行細則〉中作如此權力再移轉的規定，亦違背了母法(〈國民教育法〉)，欠缺法律的依據。

儘管國小教科書將於 85 學年度起全面開放審定，但教育部卻又表示 85 學年度後，國立編譯館仍繼續編輯國小的國語、數學、社會、自然、道德與健康五科。國立編譯館乃一國家機關，運用國家資源，其編輯成本自然較低。姑且不論國立編譯館多年的經驗，是否可樹立一「榜樣」作為民間最有力的競爭對象，單以「用國家資源與民間編者競爭」，已經是一個不健康的運作模式。私人圖書如果在成本上即難競爭，怎麼可能促進多元文化的發展？雖然形式上國編本與各版本公平送審，實質上政府對國編版已有一層補貼，再加上自 1996 起書籍費全免，而國教

經費又由地方支付，地方政府以財政為考量，自然會選擇較便宜之教科書(假設品質等級相同)。民間用心編輯的教科書，價格自然不低，相形之下更無發展空間。排擠作用的結果，有可能又成為一家獨大的情形。更何況，過去的經驗顯示，國立編譯館所編之教科書恐怕與「模範」差之遠矣。

「維持國編本的教材開放」，並不是真正的開放。全世界沒有一個先進國家有所謂「國編本」；我們不能因為「國立編譯館」之已然存在，而罔顧先進國家之實情，背棄文化多元之原則。國立編譯館的存在，是教材開放多元的最大阻力，必須要廢除該單位。如國家有設立翻譯單位或對翻譯實施獎勵之必要，則該單位應屬於文建會，不應屬於教育部。

第四，應廢除軍訓處與訓育委員會。臺灣在經歷四十三年之非常時期法制後，真正步入民主法治國家之途，是近幾年的事。也因此，在教育法制中隨處可見動員勘亂法制遺跡，教育法令並未隨著綑綁臺灣憲政四十三年之〈動員勘亂時期臨時條款〉的廢止而做徹底的改革。現行「訓育」法令之病理，乃是以灌輸利於統治之意識型態為制度目的，包括法位階錯亂與中央集權；分述如下：

現行訓育法令，錯置混亂了法位階。現行教育法令中對於學生品德教育之管制，具形式法律意義者有〈國民教育法〉、〈教育部訓育委員會組織條例〉，但實質上在品德教育之管制法令中，具實質基本法意義者，則為民國 28 年公布、41 年、57 年修正之〈訓育綱要〉。

民國 68 年公布施行之現行〈國民教育法〉，其前身為民國 33 年公布施行之〈國民學校法〉。教育界慣稱之「訓育」、「訓導」，並未出現在〈國民學校法〉之中。現行之〈國民教育法〉亦僅在第十條第一項規定教導處或訓導處之設置，並無其他關於訓導活動之目標或內容之規定。法律位階之規範中對「訓育」活動內涵規定最為詳盡者，為民國 34 年國民政府制定公布之〈教育部訓育委員會組織條例〉。但是，此

一〈憲法〉施行前制定之〈組織條例〉乃針對訓育委員會之職權所訂定，並非訓育法令之基本法。真正在訓育法令中具實質基本法意義者，則為法律位階之規範中未提及，而且比〈教育部訓育委員會組織條例〉更早公布之〈訓育綱要〉。教育部將之暗藏於〈國民教育法施行細則〉第八條第一款，並進而成為整個訓育法制實質上之基本法，此點可以教育部所出版之刊物做為佐證。

教育部訓育委員會 73 年 10 月所編輯之《訓導法規選輯》中，共分基本方針等十類。而在基本方針中並無法律位階之規範，不少是內容荒謬、違背教育原理、充滿軍政色彩之職權命令，其所羅列之十二個命令名稱包括：一、訓育綱要，二、青年訓練大綱，三、民族精神教育實施方案，四、生活教育實施方案，五、加強推展青少年公民教育計畫，六、蔣總統經國先生對訓導工作指示要點，七、加強維護學生安全及校區安寧實施要點，八、從家庭、學校、社會三方面解決青少年問題注意事項，九、改善社會風氣重要措施，十、國立及私立大專院校開放活動場所實施原則，十一、輔導青少年學生自強救國活動實施要點，十二、加強學校青年輔導工作實施要點。

是以暗藏於〈國民教育法施行細則〉第八條第一款之中，形式上無法律授權之〈訓育綱要〉、〈民族精神教育實施方案〉、〈生活教育實施方案〉等，實質上卻是訓育法制之真正基本法。教育部訓育委員會、各級學校之訓導處、訓育組，以及〈國民教育法〉第八條規定訓育實施之辦理等，皆是為達成〈訓育綱要〉之目標而設計或規定。而在〈訓育綱要〉中，其內容之主要關鍵字則為「三民主義」、「國父」、「總統」等，共計出現「三民主義」十六次、「國父」八次、「總統」六次，而串連主要關鍵字之次要關鍵字則為「四維」、「八德」、「青年守則」、「建國方略」、「建國大綱」、「救國復國」、「領袖」、「共匪」等等。以其中明顯荒謬者為例：

「一、應根據 國父遺教、 總統訓示、幼童軍諾言與規律、國民

生活須知，以及國民小學生活與倫理暨團體活動等課程標準，以制定訓導兒童之具體方案。……五、講述民族先烈故事及共匪禍國史實，以激發兒童血齒復國之勇氣，與忠勇犧牲之精神。六、由 國父及 總統言之闡述，以樹立兒童對領袖之尊從與信仰，並培育其忠貞、服從、貢獻、犧牲諸美德。」

「一、講解三民主義之要義，及 國父與 總統之言行，以確定並加強青年對三民主義之信仰，並以公民與道德課程之生活規條，暨童子軍誓詞、規律及青年守則，切實陶冶其國民應備之道德，發揚忠貞、公勇、服從、犧牲之精神。……四、由歷史、地理、公民科及時事之講解（特別注重共匪禍國史實），灌輸民族意識，樹立「國家至上、民族至上」之自信，使知如何愛護國家，復興民族，以盡其對國家民族之責任。」

由前述可知，諸多訓育法令思考邏輯，皆是以戒嚴時期所制定、規範依據與性質不明、具有「實質基本法」意義之行政命令為運作依據，並透過自行訂定之「施行細則」使得內容荒謬之行政命令取得形式合法之地位，呈現「法位階錯亂」之怪象。

其次，現行訓育制度明顯是中央集權、不當介入地方固有職權。教育部以〈訓育綱要〉為「實質基本法」，又透過諸多依據與性質不明之行政命令為運作依據，巨細靡遺的規範教育活動及內容，嚴重侵害教育之地方自治及教師之教育專業，藉「中央集權」之方式貫徹其將學生紀律化、馴服化，將學校作為其意識型態灌輸機器之目的。以前述之《訓導法規選輯》之內容中，列為民族精神教育所依據之行政命令為例：

「查全國各級學校，無論其為公立或私立，自其分者觀之，每一學校均有其不同之歷史環境，及一貫之精神，故每校應依其所有之特徵，規定校訓校歌，昭示諸生以必要之準繩。自其同者觀之，凡屬中國之青年，均應有其共同一致之道德信念，以確立民族自尊自信之基礎。茲規定：①全國公私立各級學校，務各制定一特有之校訓及校歌，用資感發；

②各校應以『忠孝仁愛信義和平』為共同之國訓，並製成匾額，懸掛於各該校之禮堂；③專科以上各學校學生，特由本部頒發青年守則，仰即轉印分發，並隨時由各該校主持訓育人員嚴加考核，務使每生均能熟讀背誦。除分令外，合行令仰遵照辦理；並應於文到一個月內，將辦理情形及各校校訓校歌呈報備核，其已呈報校歌者，免再呈報。此令。」

「一、查國歌所以鼓舞群倫，樹立建國之理想；而各校校歌，則以昭示諸生，達成崇高之使命。兩者對於青年學生之精神教育，關係至為深切。二、各級學校今後應於音樂課程內，教唱國歌與校歌，並於新生訓練暨課外活動之時間，督飭全體學生，加強實施練習，鼓勵其經常習唱，每值開學、休業、畢業、校慶、以及週會等典禮時，應依規定先唱國歌，並於散會之前，再唱校歌。在集會儀式中，唱國歌或唱校歌之起唱方式，應由司儀先呼『一二三』而後起唱，司儀呼『一二三』之間隔，即暗示節拍速度，以求整齊劃一。」

依〈臺北市公私立中小學校訓導人員遴用辦法〉、〈臺灣省公私立中小學校訓導人員遴用要點〉及〈高雄市公私立中小學校訓導主管人員遴用作業要點〉之規定，欲擔任學校訓導人員，包括訓導主任、訓育組長、生活輔導組長等，必須經特別甄選、審查，方具遴用資格。以臺北市之任用制度為例（〈臺北市公私立中小學校訓導人員遴用辦法〉第五條）：

「各中、小學校訓導人員之遴用須依照部頒教育法令及各級學校教職員遴用辦法有關規定辦理，並具備左列條件：一、對於立國基本之三民主義有堅強信仰，並具有事實表現者。二、對國家教育政策有深切認識，並能積極推行者。三、思想純正，品學優良，對訓導工作熱誠，並確有豐富經驗者。」第六條則規定：「訓導人員申報審查，依左列手續辦理之：一、申請訓導人員審查案件，均應由學校事前辦妥安全調查。二、申報，一律檢送全部學經歷證件，並填具甄選表一份報核。三、訓導人員甄選表內規定各欄，先由申請人逐一填寫，送由服務學校詳加核

對後校長應就申請人之思想學識、能力各方面切實填具意見，並加簽章。……」而條文中所指之「甄選表內規定各欄」則包括黨籍、入黨年月、入黨地點、黨證字號等四欄。

另外，在高級中等以上學校之「訓導工作」中，另一違憲之人事任用制度則為軍訓教官。軍訓教官為高級中等學校訓導會議之成員，並兼任高級中等以上學校之生活輔導組長。但是，從軍訓教官任用所依據之〈軍訓教官甄荐任用規定〉第七條規定之遴選標準來看，其遴選標準是以軍階為主、學歷為輔；第六條第五款規定，教育部軍訓處權責為「軍訓教官晉任建議、延役之核布與退伍轉報」，第二十二條則規定：「軍訓人員之服役除按國軍相關服役辦法規定及作業規定辦理外，其留營與延役由軍訓處依實際需要訂定作業標準送國防部核定後據以辦理。」第二十五條規定：「本規定未列事項，均依現行軍官有關法令辦理之。」由條文所使用之「延役」、「退伍」、「服役」、「留營」、「除役」等字眼，並以軍事行政法規為補充法、以國防部為最後之決定機關等觀之，軍訓教官為現役軍人應無疑議，並非〈公務人員任用法〉上之公務人員，亦非〈教育人員任用條例〉上之教育人員。基於下列兩點理由，我們認為現行之軍訓教育制度違憲：

①為防止國家權力對教育事項之過度干預，確保人民之教育基本權以及教師之學術自由及教育自由，大法官會議釋字三〇八號解釋之解釋理由書前段中明確指出：「公立學校聘任之教師係基於聘約關係，擔任教學研究工作，與文武職公務員執行法令所定職務服從長官監督之情形有所不同，故聘任之教師應不屬於〈公務員服務法〉第二十四條所稱之公務員。」然而，軍訓教官為現役軍人，在法令上其服從命令之職務義務更嚴格於公務人員及教育人員，因此，其在學校中從事需要自主性、創造性之教育活動顯然與其職務義務存有嚴重之衝突及矛盾。

②為防止軍事力量破壞民主政治之正常運作，並確保「文官統制」制度，〈憲法〉第一百四十條規定：「現役軍人，不得兼任文官。」誠

如林紀東教授所言：「本條之立法目的，在於實行軍民分治，以免現役軍人干政，致貽以武裝力量為政爭工具之禍，損害民主憲法之精神，甚至危及國家，為貫徹立法目的起見，所謂文官一詞，自應從廣義解釋。」

以軍訓教官及特殊篩選機制所選拔而出之訓導人員為運作主體之訓導制度，使得學校成為一個充斥著銅像、標語的「意識型態環境」，軍歌比賽、朝會、升旗等教育活動亦以將學生之行為紀律化、思想單一化為訓導制度之真正目的。今日，以人性尊嚴為核心意義之教育基本權理論所建構之內容之一為「主權者教育的本質」——教育的目的不僅在培育具備謀生能力或獨立人格的個人，亦在創造具備運作政治之能力的國民使其能充份瞭解民主政治的真諦，以擔當未來國家「主權者」的責任。而「訓導目的」、「訓導制度」與「軍訓制度」等皆與此目的背道而馳。訓導制度成為國家權力及政黨勢力赤裸裸的控制、干預教育機器之著力點。訓導、軍訓制度被強化之結果，並使得輔導制度、輔導工作及輔導專業人員受到忽視及排擠：輔導制度在實質上僅是整個「訓育制度」中次要、邊緣之一環，輔導室之輔導工作淪為心理測驗與綜合資料之填寫，生活輔導組長或生活教育組長之選任非以是否具有專業輔導知識為考量，反而以其是否忠於統治階級之意識型態與權力運作為關鍵之篩選標準。

道德及生活教育，應以實現教育基本權本質意涵中之「保障學習權」為主要目的，亦即使兒童或學習者在其成長發育過程中，經由不斷的學習求知，以培育獨特人格，實現自我成為獨立自主之個體。公民教育則以實現教育基本權本質意涵中「保障國民主權」為主要目的，亦即經由公民教育培育兒童或學習者成為具備運作政治能力的國民，使其能充份瞭解民主政治的真諦，以擔當未來國家主權者的責任。

針對過去長期由訓育、訓導體制主導之道德教育、生活教育及公民教育之弊病，整全之道德、生活、公民教育之建立，首先必須廢除過去

諸多規範過度、制定依據不明之行政命令，還給教師依其專業知識及經驗自主判斷、決定應如何教學之自由空間，脫離政治勢力之不當干預。要回歸公民教育與道德教育之正途，必須在制度上廢除軍訓處與訓育委員會；相關經費移用於輔導或生活教育，業務納入相關司、處、室（如學校教育司）。軍訓處與訓育委員會二單位苟不能廢除，教育鬆綁誠屬廢言。

或許有人認為，訓育委員會近期已「改頭換面」，褪去「訓」的特色，乃建議將訓育委員會改為輔導委員會。上列建議必須要在三個前提之下才能成立：一、訓育委員會現有人員能成功轉型為輔導專才；二、輔導專業由中央統籌較地方協助更能配合學校需要；三、輔導專業由中央統籌較民間專業團體協助更為有效率。但衡諸實況，這三個前提都不成立。

四、關於資訊與服務的加強

中央之教育部應本資訊公開之原則，負責教育統計與研究，並對教育評鑑、教育政策、制度設計等資料，進行長期有系統的收集和整理。為此，應有教育統計資訊中心之設立（參見附錄 13 第二十四條）。

中央的教育部依法不得介入地方之教育事務；但地方因資源不均、規模不齊或有跨縣市之教育事務而須由中央服務或協調者，應由教育部設地方教育服務處負責（參見附錄 13 第九、十五條）。該處之關鍵在「服務」，而非干預介入。

五、關於行政程序的強化

教育部的職權有許多是其他法規賦予教育部各種各樣的抽象授權；例如現行之〈國民教育法〉第八條、十二條、十四條、十八條、二十一條，〈幼稚教育法〉第三條、五條、十二條、十四條、二十四條，〈特殊教育法〉第三條、四條、五條、六條、八條、十三條、十九條、

二十四條，〈私立學校法〉第三條、六條、七條、八條、六十三條、七十八條等條文，對教育部均有授權。事實上，這樣的法律非常之多，使得教育部的職權範圍非常之大。

未來應該規範教育部慎用法律之授權，其行使除由各專業「審議委員會」負責審議外，在審議過程也必須經由一定之行政程序。

我們建議制定教育部各單位制頒法規命令及行政規則時應經之行政程序。因教育行政影響人民權益甚大，故應採取嚴格之行政程序制度（參見附錄 13 第十七、十八、十九條）。

六、結論

以上整理了現行〈教育部組織法〉的弊病，分別指陳其職權管轄之不當擴張、命令發布之漫無節制、與組織結構之肥大扭曲。為解決這些問題，除本文意見說明外，為彰顯修正意見的連貫性與具體內容，於附錄 13 登列〈教育部組織法修正草案〉例示，以利訊息的完整。

參考文獻

- 朱敬一、戴華、陳致嘉（1995），〈國家在教育中的角色〉，行政院教育改革審議委員會研究報告。
- 林文瑛、王震武（1995），〈臺灣教育的管制：規範與扭曲——「鬆綁」原則整合研究〉，行政院教育改革審議委員會研究報告。
- 林紀東（1981），《中華民國憲法逐條釋義》（四），臺北：三民書店。
- 徐南號（1985），〈中日中央教育行政機關之比較〉，收於：中華民國比較教育學會主編《教育行政比較研究》，臺北：臺灣書店。
- 許宗力（1993a），〈論國會對行政命令之監督〉，收於：許宗力著《法與國家權力》（增訂二版），頁269-300，臺北：月旦出版社。
- 許宗力（1993b），〈論國家對地方的自治監督〉，收於：許宗力著《法與國家權力》（增訂二版），頁353-382，臺北：月旦出版社。
- 許宗力（1993c），〈論法律保留原則〉，收於：許宗力著《法與國家權力》（增訂二版），頁117-213，臺北：月旦出版社。
- 謝文全（1984），〈中國教育行政制度〉，收於：謝文全著《教育行政制度比較研究》，頁69-146，高雄：復文圖書。
- 顏厥安、周志宏、李建良（1995），〈教育法令之整理與檢討〉，行政院教育改革審議委員會研究報告。