

摘 要

本委員會自成立以來，於民國 84 年 4 月 22 日提出第一期諮議報告書；於民國 84 年 11 月 4 日提出第二期諮議報告書；於民國 85 年 6 月 11 日提出第三期諮議報告書。今提出第四期諮議報告書，同時綜合兩年研議內容，另提出總諮議報告書。第一期諮議報告書的主旨是：在進入二十一世紀前，從事根本性的教育改革，滿足個人及社會的教育需求，協助個人有尊嚴的成長，社會有秩序的進步。第二期諮議報告書的主旨是：推動終身教育，建立學習社會，落實學校教育改革。第三期諮議報告書的主旨為：追求高品質的幼兒教育、強化身心障礙教育及落實兩性平等教育。第四期諮議報告書的主旨則為：推動教育法制改革，改進教育經費之籌措與運用，重視原住民教育及高等教育卓越化。茲就本次研議之教育改革理念、改革建議兩方面，摘要報告如下：

壹、〈教育基本法〉理念

本委員會認為：為奠定未來我國教育發展之基礎，補充〈憲法〉對教育原則性規範之不足，宜制定〈教育基本法〉。

本會檢視各種草案內容後，認為以「學習權」為核心的概念，可貫穿立法所需之教育理念。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人權。

觀念方面，本委員會提出教育的中立性及有關教育目標之考量。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。

〈教育基本法〉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。

〈教育基本法〉應在以下三層面做規範及保障：教育者、教育環境及程序。在教育者層面：（一）父母有權選擇子女所受的教育型態並有

機會參與教育決策。(二)學校教師對於課程、教材、教法、評量等的制定與選擇，應有決定性的參與機會。個別教師則應接受專業團體的自律規範。

在教育環境層面：(一)鼓勵私人興學是具體實現學習權的必要手段。(二)教育機會均等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。(三)個人在義務教育期滿後，享有充分的終身教育機會以建立學習社會。

在程序保障層面：〈教育基本法〉應強調學生學習權及教師專業自主的救濟程序，並應作適當的教育行政程序規定，以便大眾維護其權益。

貳、改革建議

一、推動制定〈教育基本法〉

本會主張應根據上述理念，積極推動制定〈教育基本法〉。

二、積極研議學制改革

學制改革的原則應包含：符合身心發展、加強前程試探、暢通學習管道、教育機會均等、配合終身教育。

學制檢討與改革的建議則包含：

1. 實施普及且逐步免費之幼兒教育

政府應及早提供普及的幼兒教育。一方面為落實補償教育的理念，一方面為保障父母替子女選擇教育的權利。

2. 檢討中小學教育階段各種學制的可行性

將國民小學教育由六年縮減為五年，已為本會委員之共識。至於中小學教育階段學制之改革，本會建議教育部積極進行研議。

3.發展以綜合高中為主、他類高中並存的制度

未來中等教育的學校可包括綜合高中、普通高中、及技藝高中等類型。綜合高中可朝社區高中的方向大量設置；學術性向已經明確的學生，可進入普通高中，以升大學為主要目標。「高級職業學校」更名為「技藝高中」，朝向精緻化的技藝教育發展。

4.高等教育中「學程制」與「學系制」相輔相成

大學部的學程可由學院負責規劃，同一學系可提供一個或數個學程，系中教師亦可參與他系所提供之學程的設計。學程可以是有學位或無學位，可以是主修或副修。「學程制」的優點在於可依社會變遷與學術進步設置新的學程，而不必動輒成立新的學系。現行〈大學法〉中有關學生屬於學系之規定應加修改。

三、重視原住民教育

- 1.訂定「雙文化認同取向」之教育目標，一方面適應現代社會生活發展潛能，另一方面兼顧族群文化的傳承。
- 2.制定〈原住民教育法〉。根據文化多元及平等精神，保存並創新原住民文化，保障原住民教育之發展，改善現有學校教育。
- 3.於原住民社區普設幼兒園，提供免費學前教育。並自幼教階段開始雙語學習。
- 4.提高原住民大專、高中職之「學生人數占全人口比例」，使其與一般人口的平均水準相符。
- 5.研析原住民學生之學習困難，擬訂各種補救教育計畫。
- 6.研擬成立都市原住民「雙文化學習中心」。
- 7.透過教育優先區計畫，擴編教師員額。延長偏遠地區教師、主管之

服務年限。研擬在師資培育課程中，增列文化人類學、多元文化教育及原住民社會文化之課程。

- 8.修改課程標準，將族群關係、多元文化與原住民文化之題材，融入各級學校課程與教材，並編纂各族補充教材。
- 9.研擬在高等教育學府設置以原住民文化與社會發展為學習重點之學院或系、所。獎勵各大學設置原住民文化研究中心。

四、整體改進教育經費之籌措與運用

- 1.政府之教育經費，亟待提高其運用之效率，各級教育主管應負財務有效運用之責。目前必須優先滿足義務教育，亦即國民中、小學教育之所需。
- 2.上級政府對國民教育之補助，可採取適當公式計算「基本需要」，予以補足。
- 3.私立學校教育成本偏低，學生負擔偏高，政府應給予私立學校較目前更多之補助，以減少公私立學校學費之差距，同時監督補助經費之有效運用，以提升私立學校教育之品質。
- 4.建議營業稅率從現行之 5 % 提高到 6 %，預期可增加之稅收約 400 億，專款專用於本委員會建議之教育急迫改進事項。
- 5.各級政府之教育預算，應以達成教育政策與目標為原則，採總額編列之方式，由民意機關審查。預算之細節內容，則由相關教育審議委員會審議。
- 6.開放並鼓勵設立私立學校。私人或企業對私立學校之捐款，應比照對公立學校捐款，享有同等稅賦減免之優惠。
- 7.容許並鼓勵學校利用研發產生之智慧資產獲得應有之經濟效益。
- 8.改善公立學校之預算制度，普及「校務基金」並增加其運用彈性。

五、規劃成立國家級教育研究院

成立國家級教育研究院，本委員會建議分下列兩階段進行：

第一階段：先在教育部內設立一個具高度專業自主性之「課程研究發展中心」。在經費方面，除擴增對課程研發之經費外，原屬教育部內各單位所掌管之課程研發工作及經費，悉歸中心統籌規劃與運用。

第二階段：若上一機構證明整合成功，而且認為有必要擴大其功能時，則可考慮成立較大規模之教育研究院。教育研究院屬性定位為財團法人性質且為國家級。其主要功能含：（1）規劃與發展，（2）蒐集與研究，（3）諮詢與服務。其研究導向則為長期性的、整合性的、及政策性的。人員組織方面宜成立董事會及諮議委員會。經費來源方面以基金籌措為主，基金全部或大半來自政府，不足部分則接受外界之捐款。其他可含接受委託研究之經費、舉辦相關業務之研習收入、出版品之獲利等。

六、有關高等教育的繼續建議

本委員會對於高等教育的數量與型態、高等技職教育的發展，曾在第一期及第二期諮議報告書中分別提出建議，不再贅述，茲就高等教育部份繼續提出如下建議：

1. 教育資源分配的合理化：

（1）強化高等教育的市場機能：公立大專校院目前暫停增設，新設立者逐年擴充至適當之規模。高等教育量的擴充，應以運用民間資源為主。對私立學校的設立，考慮由「核定制」改為「報備制」。經評鑑「認可」後承認其學籍。政府對未經「認可」之學校應隨時公布，作為家長及學生選擇之參考。

（2）擴大民間資源投入高等教育：引導學校重視募款工作及建教合

作。提高私人對學校捐款之誘因，並協助私立學校土地之取得。

- (3) 調整政府高等教育資源的分配：成立「高等教育撥款委員會」或「高等教育委員會」，負責辦理政府對大專校院補助經費之分配工作，並負責評鑑。
- (4) 提供私立學校彈性經營空間：私立學校系所、科之設置及招生名額逐步自由化。私立學校建立更透明化、制度化的財務運作與人事制度，加強辦理評鑑工作。
- (5) 放寬各校學費收費之彈性，初期上限為 30%，同時增加獎助與貸款。

2. 大學的外部運作：

- (1) 釐清自主的範疇：大學事務應予學校自主權者，包含學術專業自主、人事自主及有條件之財務自主。政府僅應在必要法令之制定、全國教育發展之規劃、教育資源的分配上擔負主導的責任，並依據法令扮演監督的角色。
- (2) 公立大學法人化：公立大學可朝法人方向規劃，其法人之相關地位及權利義務關係，應一併循法制化程序釐清。在此之前則可考慮成立公立大學之董事會（或委員會），代替政府擔任監督的角色，從事經費運用監督、發展方向審議以及校長遴選等工作。
- (3) 教育行政體系的調整：教育部在規劃大學教育政策、制定法令、分配經費時，應建立專業諮議制度。透過「高等教育委員會」合議所提出之建議，教育部長應予尊重。
- (4) 落實大學評鑑：加速規劃專業化的評鑑，建立多元的評鑑制度，並公佈評鑑結果。

3.大學的内部運作：

- (1) 校務會議的定位與教授治校：在近程方面，校務會議之權責宜予釐清，應著重於學校重要發展方向。校長綜理校務，學校辦的好壞，由校長向董事會負責。教授治校的原則，應採分治（ shared governing ）方式，學術與行政體系分工合作。由教授組成學術評議會，就學術發展提供校務的諮議意見，校長應予尊重。學生對於其本身事務，有參與管理決策之權，對於校務，有提供意見之管道。現行〈大學法〉有關校務會議為最高決策會議的規定，應本上述精神修改，以便建立董事會、學術評議會及行政體系協同運作的機制。
- (2) 大學組織的調整：〈大學法〉應儘量減少對大學內部組織的規範，讓各大學有更大的彈性空間。各校應根據全國性的外部評鑑及內部的自我評鑑，做為調整的依據。在不增加政府財務負擔的前提下，教育部應尊重各校調整組織的要求。
- (3) 人事自主：政府可透過總額人事費的管制，讓公立大學在額度內的運用有充分自主性，不受編制及統一敘薪的限制。
- (4) 財務自主：賦予大學財務自主的權力，以及財務規劃及運用效率的責任。公立大學校務基金制度宜採漸進方式，加強宣導，並釐清基金運作的彈性與規範。各校也應該建立校內全體教職員財務責任的觀念，建立現代化的財務管理系統，重視經費使用的效益。
- (5) 學術自由與校園倫理：學術自由是大學追求學術發展與成就不可或缺的条件。但學術自由是一種有條件的權利，必須符合對社會的責任。各大學應釐清教授的權利與責任，並闡明校園倫理的基本原則、專業倫理的基本規範。

4.文憑主義的導正與上進管道的多元化：

- (1) 建立文憑多元化的體系，按不同的學程，而有不同的文憑，代表不同的意義。此一部份可從技職教育體系開始做起。
- (2) 在考試、用人、陞遷時，儘量減少以文憑為取決的單一或主要依據，文憑應非參加各種國家考試之必要條件。
- (3) 強化專業證照之公信力，將學位文憑與專業證照分立，肯定專業證照的價值。

七、教育體制改革相關立法原則

- 1.〈教育部組織法〉：根據「回歸憲法」、「區分適法監督與專業監督」兩項原則，改革〈教育部組織法〉；其重點包括：
 - (1) 明定教育部職掌，其餘教育事項，除法律另有規定外，屬地方之權限。
 - (2) 設教育專業審議委員會，負責有關專業事項及法律對教育部授權之審議。
 - (3) 規範行政程序，於部內頒布職權命令時，應舉辦公聽會，並做為決策之積極參考依據。
 - (4) 重組部內組織，依教育部法定職掌，調整、合併、裁撤或增加司處室及相關單位，或另行處理。
- 2.〈學校教育法〉：將〈國民教育法〉、〈高級中學法〉及〈職業教育法〉等三部法律重組，整合成一部以學生學習權為核心、規範中小學之〈學校教育法〉。其立法原則包括：
 - (1) 保障學生學習權：學校之教育目標、編班設計、教育方法、五育之評量方式等，均應以學生人權及學習權之保障為原則。

- (2) 學校專業自主：在教育主管機關之設校最低標準、課程最低標準、適法監督與評鑑下，學校事務由各校自主，包括自訂校內章程、校務發展計畫、學生成績考查辦法，並擇用教科書。
 - (3) 組織彈性化：中央政府以回歸教育的精神，訂定學校最基本的組成單位，其餘由學校在預算範圍內自行變更、調整；地方政府與學校並得共用行政資源，節省之經費由學校自行運用於教學之發展。
 - (4) 權責區分與多元參與：明定學校為校長責任制，校長應負學校成敗責任，故校長應有決定校內一級主管人選之權，並有協助、監督及評鑑教師教學之責。校長應由「遴選」產生。明定教師、職員、家長會與社區代表參與校務之管道。
3. 〈教師法〉：將〈師資培育法〉與〈教育人員任用條例〉中有關教師部份抽出，併入〈教師法〉。新〈教師法〉規範中小學與幼兒園教師之培育、資格檢定、聘任、權利義務與進修等，其修訂準則包括：
- (1) 各校師資培育，均以「教育學程」適用，中央政府訂定最低設置基準與各領域學分要求，由學校自訂課程。
 - (2) 師資之檢定方式與證照發給，應採地方分權，教師證照全國適用。
 - (3) 聘任分初聘、續聘與長聘，聘任、不續聘、解聘與停聘均由各校以校長為召集人的教師評審委員會負責。停聘與解聘需符合法定條件。
 - (4) 教師之權利與義務，應基於保障教師專業性與維護學生學習權之原則，在〈教師法〉明定。

(5) 教師進修為教師之權利與義務，〈教師法〉應明定最低進修要求，但進修與研究方式，教師應有自主權；各級政府應編列經費，縣市應設立進修機構，以提供教師進修之充分管道。

4. 〈私立學校法〉：依〈憲法〉「講學自由」與「國家最低管制」精神修法。主要修法原則包括：

- (1) 私人應有興學辦校的自主空間，以落實講學自由。
- (2) 私人得辦各級各類學校，包括國民中小學、師範校院與宗教學校；私立學校之設立得因實驗之需要，不依現有學制設校；其設立者不限於財團法人，考慮開放社團法人、非法人團體及單純個人之經營；亦不受一校一法人之限制，允許私校得合併或設立分校，同一法人並得經營數所學校。
- (3) 各級政府應建立對私立學校評鑑之制度與適法性之監督，並設立「私立學校審議委員會」負責之。
- (4) 國民教育階段私立學校之設立採許可制，其教育內容應適用公立學校相同之最低標準；但政府應大幅放寬設立之標準。
- (5) 高級中等以上私立學校之設立，考慮採報備制，並由各級政府依評鑑結果，認可學籍與經費補助。政府對於尚未認可或經評鑑未予認可之學校應隨時公布，以供家長及學生參考。
- (6) 在開放設立後，私立學校學費不予管制，但政府應先落實獎勵學校，提供獎助學金及完善的教育貸款。
- (7) 政府對私立學校補助經費，除應參考評鑑結果外，並得規範受補助私立學校之董事會成員及要求財務透明化。
- (8) 政府對私立學校之經費補助，不宜指定用途，並應考慮將目前對學校之補助方式，逐步調整為對學生直接補助。