

附錄 14 〈學校教育法〉立法建議

壹、前言

從教育改革的演進軌跡來看，行政院教育改革審議委員會可以說是為因應民意對學校教育——特別是國民中小學教育——的強烈改革要求而設立的。近數十年來，台灣的中小學教育日益偏離常軌，產生了一些廣受物議的問題，以要言之：

- (1) 明定於各項法律上的教育目標，已被學校背離或揚棄了——譬如說，「智育掛帥」取代了「五育均衡」。
- (2) 法律授權國家統一制定的課程標準幾已形同具文——譬如說，「不按課表上課」。
- (3) 國家審訂的標準本教材，不僅內容僵化，而且也形同虛設——參考書、測驗卷取代了教科書。
- (4) 學校教學常規無法維持——譬如，違規能力分班、違規補習、違規課後留校。
- (5) 教育方法不當，嚴重違反教育原理——譬如，考試領導教學、以考試逼迫學習、管教過當、體罰盛行。
- (6) 教育成果明顯惡化——譬如，學生近視率不斷上升、校園暴力充斥、校園毒品問題日趨嚴重、學生自殺率高升。

這些問題不僅常是新聞媒體上的熱門話題，成了眾所矚目的焦點，而且也見諸官方文書，成了教育改革上的重要話題。是這些問題促成了一波波的改革呼聲，因為這些改革的呼聲，因此而有了教改會；是以，教改會基本上是為了改革學校教育而成立的。

貳、學校教育問題的根源

有些人或許會將前述的各種教育問題歸因於「升學主義」、「文憑

主義」或「不良的社會風氣」；在這樣的觀點下，教育改革不免會被化約為「社會風氣改革」。然而，仔細檢視前述的諸問題，便會發現，這些教學目標、教學方法、教學內容、教育活動規範方面的問題，絕大部份都是在公辦的學校裏、在國家設定的學校體制下、出現於國家認可的教育人員身上的問題。教育部並非不了解問題；自民國 67 年開始，便有〈加強輔導中小學正常教學實施要點〉，此後一、二十年並不斷重申前令。因此，除了「社會風氣」或有影響外，更直接的教育問題根源可能有兩個，其一是教育從業人員的專業能力與專業倫理之不受重視，其二是學校體制設計之不當。

一、科層結構的扭曲

從教育改革的角度來看，社會風氣的改革恐非教改會短短兩年的工作所能為功，亦非「以民為主」的現代民主政府所宜過份強調。是則，師資改革與學校體制改革便成了改革者應予致力的目標。

從整個教育體制來看，台灣的教育組織從中央的教育部到地方的各級學校，是一個體系嚴密的科層組織(王震武、林烘煜、黃旭田，民 85；黃昆輝、吳清基，民 73)。雖然自民國 83 年〈省縣自治法〉與〈直轄市自治法〉公佈生效後，由於地方分權的趨勢，這個科層體系的嚴密程度已有了鬆動；然而，一方面教育部公布通令各校遵行的各種行政命令依然有效，另一方面從學校體制的角度來看，學校依然是科層體系的一環，校長的角色依然更接近「局長的部下」、「教師的長官」，而比較不易發揮「教師的領導者」或「教育家」的角色。

二、侵犯專業、自主

事實上，教改會易發揮有關鬆綁的研究顯示，在身份上應屬於「行政支援單位」的中央教育部，長期以來不斷地試圖透過各種行政命令與委任立法，去管理全國的中小學。這些管理不僅涉及了學校的組織、人

事，規範了學校人員行事，而且具體、細緻地對學校的教學活動進行指揮、干預。

舉例來說，民國 80 年 5 月，教育部發佈了〈現階段加強推行國民小學生活教育實施要點〉，這項辦法的目標為：「培養兒童自尊自愛、關懷別人、盡己之責，充實生命的生活態度，進而輔導兒童建立正確的價值觀念，開創積極進取的人生。」然而，針對這個目標，整個〈實施要點〉不只規定了「整體配合」、「循序漸進」等六大原則，以指導教師們如何辦理「生活教育」，更進一步按「自尊自愛」、「關懷別人」、「盡己之責」、「充實生命」四大重點，詳列低年級 19 項、中年級 22 項、高年級 31 項教育重點，耳提面命地提示小學教師們，應教導學生「注意自己的健康和安全」、「用愉快活潑的聲音向人打招呼」、「自己能做的事一定自己做」、「每天反省，並檢討自己的行為」等等。

像這樣鉅細靡遺的行政命令，其目的顯然不僅在規範學校的正常運作，而且試圖指揮全國各國民小學的教師，去辦理一套全國統一的教育活動。事實上，這類的教育法規命令極多，其目標甚至也不限於指導，而且在防弊、在標準化教育活動，因此，它們都不能算是「教育行政」，而是將教育當成行政事務來辦理。

這種「用行政措施來辦教育」的最明顯也影響最大的例子是，教育部依〈國民教育法〉第八條的授權，公佈施行的國民中小學「課程標準」。以「國民小學課程標準」來說，這部厚達四百零三頁的委任立法，不但規定了科目名稱、教學內容、教學時間分配、學習目標，甚至連學生成績考查標準及方法，也都有了規定。從法律的觀點來看，這套法規其實是藉法律授權之名，「毫無限制地指揮干涉國民教育內容」（顏厥安、周志宏、李建良，民 84）。

十分明顯地，作為公共事務的教育——尤其是國民教育，需要適度的法令規範。然而，從前述的分析看來，現有的教育法令究竟對教育提

供了良性的規範，還是帶來扭曲效果，便是個值得探討的問題。事實上，整個鬆綁研究所反覆探討的便是這個問題，而綜合教改會六篇鬆綁研究的結果看來，現行教育法令——特別是那些行政命令，對教育所提供的基本上不是良性的規範，而是扭曲的泉源。

三、校內外環境因素待釐清

無可置疑的，教育雖然是發生於師生之間的事，然而，當一個老師帶一班學生進行教育，這班師生所處的學校環境，會深深影響到教育的效果。這個學校環境自然不僅指學校的硬體設備，而且也指學校的規章制度等軟體。同樣地，當一位校長帶領一群教師對一群學生進行教育，會影響到這所學校之教育成果的，不止是學校本身的種種教育措施，那些外在的環境因素，如社區的特色、地方的教育法令規章等等，也會深深影響學校的教育成果。

過去這些年來，不論官方的或民間的觀點，每提起學校環境，多半太重視所謂的「社會環境」，而忽略了規範學校的法令體系、干預學校的權力體系，這兩者其實有更直接的影響。事實上，從前一節的分析可以看出，從體制的角度來看，至少有兩件事是深深影響學校的教育活動的：一個是學校的角色定位，另一則是學校內部的權利義務關係。

四、學習權未受重視

從角色定位的角度來看，今天主要的問題在於，到底學校是教育科層組織的一環，還是專業自主的機構。假如我們同意，依於〈憲法〉以及現代人權思潮，學校教育的最高指導原則是維護學生的學習權，而基於學習權，教師應該擁有教學自由（許慶雄，民 80，第三章；民 81，第四章），所以學校必然不能是教育科層組織的一環，而用行政命令肆意指揮學校教育的結果，必然是對學校教育的傷害，徒然使學校教育走樣。這也就是為什麼長久以來教育部致力於「導正」學校教育的結果，只是治絲益棼而已。

從校園權力關係的角度來看，學校的權力體制涉及了更根本的問題：誰是學校的主體？是教學人員？行政人員？還是學生？教師擁有什麼樣的教學自由？誰來監督教師？家長在學校教育中的角色定位是什麼？誰為教育的成敗負責？當我們將學校視同科層組織——一如我們過去數十年所做的，在權力地位上，教師高於學生，主任高於教師，校長高於主任，而局長高於校長，這樣的安排自不免使得辦教育就像辦行政，甚至於使人相信可以用行政的手段去辦教育。

學校權利義務關係之所以值得檢討，自然不是因為任何爭權奪利的理由。從鬆綁的角度來看，這個權力關係涉及的主要是：校園活力是否因權力的安排不當而受到束縛？掌有權力的人是否將這個權力用在促進教育上。舉例來說，一個對台北地區的調查研究顯示，大部份的國中小教師覺得校長們權力太大，管得太多，然而多數教師們卻又認為校長在運用他的權力時，能以「照顧教師權益」為首要目標，而不是以「支援教學」或「領導教學活動」最重要任務（王震武、林烘煜、黃旭田，民 85）。這類的研究結果所透露的是：學校權力關係的扭曲，確實是今日校園中的問題，亟應加以檢討。

參、學校組織的重整與〈學校教育法〉

根據前述的分析與探討，教育體制檢討小組（以下簡稱「體檢小組」）主張，為解決學校教育的環境問題，高級中等以下學校的體制——含學校的組織及運作規範，應予重整。尤其是應從法令體制上加以重整，以便一方面維持適度的規範，二方面建立一個有彈性、能促進校園活力的體制。

然而，我國高級中等以下學校教育，目前分由〈國民教育法〉、〈高級中學法〉、及〈職業學校法〉三部法律及其相關行政命令加以規範。一方面，這些法律均為民國 60 年代的法律，早已「年久失修」，二方面，從現代「法治國原則」的角度來看，這些法律有嚴重的缺陷存在（顏

厥安、周志宏、李建良，民 84)。因此，三部法律均宜一體檢討、大幅更張。

當初國中小、高中、高職之所以分由三部法律來規範，顯然是基於以下兩個理由：第一，基於省市辦高中、職（〈高級中學法〉第三條、〈職業學校法〉第六條），縣市辦國民教育（〈國民教育法〉第四條）的制度規劃；第二，基於高中、職教育分流（〈高級中學法〉第一條、〈職業學校法〉第一條）的教育體系安排。然而基於教育鬆綁的大趨勢，以及地方自治的落實，第一項理由而今顯然已不存在。至於第二項理由，鬆綁的研究顯示的是，基於人力規劃對教育的強制分流，既缺乏正當性（朱敬一、戴華、陳致嘉，民 84），且這種分流也從未真正建立在客觀的研究評估上（張清溪、吳惠林，民 84）。因此，這樣的制度，顯然不宜再長期維繫下去。此外，學校組織既是為教育活動而設計的，學校的運作規則亦應依教育的需要而設定的，兩者都不應為非關教育的理由（如前述二點）而扭曲，因此，體檢小組認為，三類學校的教育均可用同一部法律來加以規範。

是以體檢小組主張另訂〈學校教育法〉，以取代現有的〈國民教育法〉、〈高級中學法〉、〈職業學校法〉。根據這個主張，體檢小組在經過深入討論之後，並已擬好了〈學校教育法草案〉例示，作為學校體制改革建議的一部份，附於本報告之後。

以下僅就學校體制改革，提出體檢小組的「改革原則」建議，並以〈學校教育法草案〉例示（參見附錄 15）的條文作對照的說明。

肆、學校體制改革的基本原則

以要言之，一部規範中小學學校教育的法律，應該從學校的定位、學校的組織、學校的運作法則、學校內部的權力關係、學生人權與學習權的保障等方面去加以規範。根據前面關於現行學校體制的分析，從鬆綁的角度來看，首先應確立的原則自然是學校定位上的「專業、自主原

則」，根據這個原則，法令上應讓學校能建立一個能發揮自主精神、具彈性的學校組織。是則，就組織而言，改革的原則是「彈性組織原則」。

從前面的鬆綁角度分析來看，學校體制改革是另一個重要原則是關於校園權力釐清與促進參與的原則。換句話說，為了使學校的教育權責分明，並促進教師、家長、社區的多元參與，我們在學校體制改革上確立的第三個原則是「權責區分與多元參與原則」。

學校體制改革的最後一個原則，是關於學生人權與學習權之保障的——「學生權益保障原則」。體檢小組相信，學校是為滿足學生的學習權而存在的，而本建議書開頭所列的諸學校教育問題，基本上也是學生基本人權與學習權的問題。從防弊的角度來看，教育部過去致力於導正學校教育，為的是保障學生基本人權（譬如禁止體罰）與維護學生學習權（譬如強調加強生活教育），然而從後果來看，教育部越俎代庖肆意指揮教育活動的後果，卻可能正好傷害了學生的學習權。因此，在改革上，必須依「法治國原則」（顏厥安、周志宏、李建良，民84），將學生權益的保障明訂於法律之中。

以下僅就這四個原則，詳述體檢小組的具體建議；相關條文可參見〈學校教育法草案〉例示（參見附錄15）。

一、學生學習權保障原則

學生權益的主要內涵為學生的基本人權與學習權，為保障這些權益，學校的教育目標應做合理的設定，學校應提供適合學習的環境，學校體制上應對可能妨害學生基本人權與學習權的地方，有制度性的保障，最後，當這些保障是否完備引起家長疑慮時，應允許家長擁有教育的選擇權。具體而言，為達成以上目標，宜做如下的體制性安排：

- (1)國民教育的目標應強調學生身心的發展，對基本人權的尊重及培育有效參與民主社會的能力。

- (2)法律上應保障學生在學校的基本人權、學習權與民主參與權。
- (3)學校應以小班小校為原則，並實施常態編班，以建立人性化的學習環境。
- (4)中央政府應補助國民教育經費，以保障教育機會均等，及促進地方教育均衡發展。
- (5)高級中等學校應避免以學生的國中在校成績，按固定公式計算，作為招生時錄取分發之唯一依據，以避免考試領導教學，並防止用在學成績定學生終身。
- (6)學生成績考查應以有益於學生學習的方式為之，其辦法應由學校按學生學習上的需要自訂，不應由教育行政機關統一規定，以維護學生學習權。
- (7)現行學校「操行成績」或「德育成績」不只效度可疑，而且形同對學生人格審判，對學生人權傷害極大；學生「操性」或「德性」之評量，應由教師就學生之具體行為表現及事蹟，作成綜合描述與建議，避免用籠統之道德性評語，或採用抽象之等第或分數。
- (8)學校學生的懲戒常常演變為對學生身體的侵犯（體罰）或對心靈之傷害，對學生的人權危害極大，在教育上亦有不良影響，法律宜明文禁止。至於其他懲戒方式亦宜明定申訴及救濟管道，以進一步維護學生人權，並培養民主法治觀念。

以上具體主張，可參閱〈學校教育法草案〉例示第6、11、19、22、23、25、26、27、30、33條（參見附錄15）。

二、學校專業自主原則

體檢小組建議，為了符合專業自主原則，教育主管機關及各級教育

行政機關對學校僅能居於監督與協助的位置，學校的事務應儘量由學校自行作主，這包括下列數項具體主張：

- (1)教育主管機關只能設定設校及學校編制的「最低標準」，而非「統一標準」，以便一方面維持彈性、避免僵化，另一方面尊重設校之各級地方自治團體自治權。
- (2)學校應受主管機關之監督、評鑑，並在必要合理範圍內，配合主管機關之統計工作。
- (3)明定校務會議有權議決校務發展計劃、學校各種重要章程、重要單位之設立與存廢，以及其他重要校內事項，以體現學校自主精神。
- (4)明定學生成績考察係屬教育專業事項，其辦法應由學校自訂。
- (5)在「課程標準」方面，教育部負責制定國民教育之「最低標準」，各地方教育主管機關得就部定最低標準增訂之，高級中等學校之最低課程標準則均有各級教育主管機關訂之，然不論國民教育或高級中等教育，教科書之擇用權均在學校。

以上具體主張，可參閱〈學校教育法草案〉例示第4、5、11、14、26、32、35條（參見附錄15）。

三、彈性組織原則

根據「彈性組織原則」，體檢小組建議，法令上僅需規定學校的最基本組成單位，其餘部份則允許學校在一定的經費員額編制下，自行增減調整，並允許學校基於節省資源的考慮，數校共同設置共用單位。這方向的具體主張條列於下；至於依此而組成的僅包含最基本組成單位之學校組織系統，則如圖一所示。

- (1)學校的最基本組成單位包括：校長、校務會議、教務處、行政處。
- (2)自訂組織：學校校務會議得在預算範圍內自訂學校組織規程，自行設置、變更、撤銷上述最基本組成單位以外之學校單位。
- (3)共同設置人員與設施：學校之間得共同設置行政組織及人員，共同使用管理設施及設備。

以上具體主張，可參閱〈學校教育法草案〉例示第 8、11、12、13、14、15、16、17、20 條（參見附錄 15）。

四、權責區分與多元參與原則

根據「權責區分與多元參與原則」，學校體制改革必須包含校內各項權責的釐清，以避免有權無責或有責無權，並明定教師、家長、社區參與校園決策的管道，以促進參與。最後，也要明定學生在學校的權利義務，以確立合理的師生關係。具體的主張如下：

- (1)確立校長責任制：明定校長對教師的教學及服務有協助、監督之責，校長並應提出教務發展計劃；此外，為領導校務，教務主任及行政主任由校長選任之。
- (2)為了確立校長不是官僚體系的一員，它是向校務會議負責的，不是向教育行政機關負責的，因此，應將目前的「派任制」，改為由遴選產生，並規定校長卸任時原則上應回任教師。
- (3)明定教師、家長代表為校務會議成員，參與學校之決策；明定學校家長會的法律地位，並享有對學校教育的「課程建議權」、「教科書與教材之參與決定權」、「教育方法之協商權」。
- (4)明定社區代表有參與學校教育的管道。

(5) 明定學生在校的權利與義務，以建立合理的師生關係。

以上具體主張，可參閱〈學校教育法草案〉例示第 8、9、10、11、12、15、16、21、23、24、25 條（參見附錄 15）。

圖一 學校行政組織基本架構

