

## 壹、前言

邁向二十一世紀,由於團體生活之發達,公共事務之增加,國家任務自不能再以十八、九世紀之保境安民為己足,更應以增進社會福利,開發提昇文化精神生活領域。源於此,我國憲法亦依循世界潮流於基本國策中特設教育文化專節,使國民精神生活能健全維持,且進而圖其發展亦成為國家重要目標之一。根據我國憲法一百五十八條之規定,教育文化應發展民族精神、自治精神、國民道德、健全體格,科學及生活智能。因此,國家為達到教育文化的目的,必須端賴教育行政法之力量的支持。但是,教育行政事務眾多,那些事務範圍、那種事情才是為法律保留所包括,或者是屬於法律保留的範圍中,何種事情必須由立法者自己決定,何種事務得委託行政機關作規範,以及法律應該如何作確實的規範?董保城(民 83)指出:要回答這些問題,則有賴於德國聯邦憲法法院發展出來的『重要本質理論』來解析。

被形容為「教育憲法」的教育基本法,八十八年六月四日上午在立法院院會三讀通過立法(立法院,民 88)。根據教育基本法揭櫫為保障人民學習及受教育之權利,確定我國未來教育的主軸、方向與精神,並以法律為前提,提供法源及公平的救濟管道,強調人民為教育的主體,國家、教師、父母並共同負起教育協助義務,教育的目的更由傳統的傳道授業,明確納入民主素養、法治觀念、藝術涵養、強健體魄,及思考判斷與創造能力等現代化方向,值得國人加以重視和肯定。回顧教育基本法的立法經過,立法委員翁金珠指出:「將近六年的歷程,教育基本法的立法將是台灣教育史上的重要里程碑,符合教育福利國、教育社區化、教育民主化的精神」(台灣新生報,民 88 年 6 月 5 日,三版)。教育基本法的立法在我國最高主管教育機關,前後經過郭為藩先生、吳京先生、林清江先生三任教育部長,並經多次的研商、討論、公聽會、說明會,及朝野協商共識,找出制定教育基本法之關鍵重點:以學習權為核心的教育人權、彌補憲法有關教育條款的不足、容納國際先進教育理念的共識、作為仲裁爭議的準則、落實民間改革意願,作為進行立法之依據。對照教育基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』的原則。因此,『教育基本法』的內容與效果,是當前對教育行政影響最直接、最根本的重要主題。以下分別從:壹、教育基本法的理念體系架構分析;貳、教育基本法的重要本質理論分析;參、從重要本質理論看教育基本法的立法精神與各條條文內容;肆、教育基本法的立法對我國教育行政的啟示等四方面來加以探討。

## 貳、教育基本法之理念體系架構分析

周志宏(民 85)在「教育基本法立法必要性之研究」,指出教育基本法規範內容應包括:1.國際上有關教育目的與教原則之共識應納入教育基本法。2.憲法未明確規定之原則規範可在教育基本法予以補充。3.憲法已規定而不明確之原則可

於教育基本法中予以具備化。4.在教育基本法中增訂若干教育上之基本原則以解決我國當前教育問題。5.確立教育基本法體制之基本結構、權力配置、決策制定與資源分配的基本原則,建議仿效日本制定「教育基本法」之主張,提出將教育基本原則落實於法制上。顏厥安、周志宏、李建良(民 85)在「教育法令之整理與檢討 法治國原則在我國教育法制中之理論與實踐」研究,指出就法學觀點而言,法律規範彼此之間最基本最主要的是位階關係,但是我國教育法令之位階錯亂,相關法令多如牛毛、疊床架屋,甚至光怪陸離令人困擾,引發國家透過法律制度對於教育進行管制、干預的方式與界限之問題,建議以法治國原則來檢討分析我國之教育法令。

朱敬一、戴華(民 85)在「國家在教育中的角色」研究,指出在民主社會中國家介入人民教育活動的時機與運作的重點如下:1.就效率層次而言,只有外部效果的考慮能合理化國家介入初等教育。2.就社會公平的思考而言,國家介入教育是為了要擴大而非限制人民的選擇機會。3.若是基於善意父權的考而由國家協助個人決策,則此種干涉不應違反 Mill 原則,進一步分析教育鬆綁的理念,檢視當前台灣私人興學、教材課程、師資培育、文憑、人力規劃五項管制措施。行政院教改會(民 85)指出: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」,因此行政院教改會(民 85)在檢視各種教育基本法草案內容後,認為以「學習權」為核心的概念,可貫穿立法所需之教育理念。1.在教育方面,提出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。2.在觀念方面,提出教育的中立性之考量。3.在教育目標方面,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。4.在教育者層面,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;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。5.在教育環境層面,鼓勵私人興學是具體實現學習權的必要手段,消弭各種不當的差別待遇。6.在程序保障層面,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等六點加以探討教育基本法的理念。

立法院(民 88)三讀通過之「教育基本法」我國的教育基本法之體系與內容共十七條條文,各該條款主要是針對現行教育法制不備或有缺失之處,提出訴求理念與規定,以為教育改造之依據。基本上,各該條款可分為五部分如圖一教育基本法的理念體系架構圖:1.以「學習權」為核心概念 保障人民學習及受教育之權利;2. 本著「教育中立原則」 不得為特定政治團體或宗教信仰從事宣傳;3. 建立宏觀的教育目標 培養具有國家意識與國際視野之現代化國民;4.)以「人民為教育權之主體」 彰顯國家、教育機構、父母、教師之教育權;5. 以「程序保障」提供法源提供良好教育環境及公平救濟管道等五個向度加以說明:



圖一 教育基本法的理念體系架構圖

### 一、以「學習權」為核心概念

李國偉(民 85)指出：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。其更進一步指出：1985 年聯合國教科文組織所發表的「學習權宣言」，對學習權的含意有相當廣泛的界定：「所謂學習權乃是：讀與寫的權利；持續疑問與深入思考的權利；想像與創造的權利；閱讀自己本身的世界而編纂其歷史的權利；獲得一切教育方法的權利；使個人與集體的力量發達的權利。」

教育基本法的制定就是作為一切相關教育法律的基礎，所以教育基本法的思想起點也應從保障學習權及受教育的權利，確立教育基本方針，健全教育體制(民生報，88.06.05 三版)。

### 二、本著「教育中立原則」

李國偉(民 85)指出：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治人的手段，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。中時晚報(民 88.06.04 一版)指出：教育中立有兩方面的意義，1.公

陳木金(民 88),談教育基本法的立法對我國教育行政的啟示。刊載於 88.10.30 台北市立師範學院國民教育研究所主辦「教育行政論壇第五次研討會」學術論文集(p.333-355)。

共的教育體系不得為特定的意識形態服務,而各級教育均不得強迫學習者接受或拒絕特定的政治或宗教主張。2.施教者要避免個人主觀因素介入教育活動,不可用主動或權威的地位,使學習者處於被支配的從屬地位。

雖然台灣地區已逐漸走出威權統治,但是過去之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。另外,台灣民間對於宗教的投入,也有可能有一天把宗教哄抬到全面影響俗世生活的局面。因此,教育基本法的制定是重視教育中立性的確認與保障,不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何政治團體或宗教活動(自立晚報,民 88.06.04 三版)。

### 三、建立「宏觀的教育目標」

李國偉(民 85)指出: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。其內容包括:1.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。2.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。3.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。4.培養對自然環境的尊重。另外,在我國「憲法」的「教育文化」專章中亦保障「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,藉以保障教育機會均等的精神是已經存在,但是從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。

教育基本法的立法對於「教育權力鬆綁」、「教育品質的提昇」應有相當大的幫助,且教育之目的以培養人民健全人格、民主素養、法治觀念,人文涵養、強健體魄及思考、判斷及創造能力,並促進其對基本人權之尊重、生態環之保護及對不同國家、族群、性別、宗教、文化之了解與關懷,使其成為具有國家意識與國際視野之現代化國民,並注意適性發展的教育及教育機會均等的原則(台灣新生報,民 88.06.05 三版)。

### 四、以人民為「教育權之主體」

李國偉(民 85)指出:做為學習權主體的兒童因身心尚未成熟,其實缺乏主張基本權利的能力,必須由父母代為主張和爭取,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。因此,教育基本法第八條條列父母在考慮兒童最佳福祉利益的情形下,選擇此類教育方式的權利應予保障,父母得為未成年子女選擇非學校型態的教育,達成國民教育的應有品質。其更進一步指出: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,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,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,且個別教師則應接受專業團體的自律規範。

教育基本法完成三讀,教育權由中央下放地方與人民,規定政府應鼓勵民間

陳木金(民 88),談教育基本法的立法對我國教育行政的啟示。刊載於 88.10.30 台北市立師範學院國民教育研究所主辦「教育行政論壇第五次研討會」學術論文集(p.333-355)。

以多元管道興學,家長有權參與地方教育事務並為子女選擇不同教育方式,學校應各級政府依法監督,配合社區發展需要,提供良好學習環境(中國時報 88.06.05 一版)。

#### 五、以「程序保障」提供保障及救濟之依據

李國偉(民 85)指出: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,提供良好的教育環境,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。其更進一步指出:各種版本教育基本法草案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,這些都是在制定教育基本法時,應該慎重設計與定的事項。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。因此,在教育基本法第十五條已作適當的教育行政程序規定,便提供大眾維護權益的機會。

教育基本法三讀通過,教育權下放推動十二年國教有法源,並保障師生權益提供公平救濟管道,教育實驗有了法源依據,公辦民營學校也是另一種選擇,學者們指出未來教育彈性增加,好教育定義將改寫(中央日報,民 88.06.05)。

### 參、教育基本法的重要本質理論分析

董保城(民 83)指出:我國教育法學問題的研究,有賴於以德國聯邦憲法法院發展出來的『重要本質理論』來解析。其所謂重要本質的標準是根據事務的本質(事務自然之理),視一個規範對一般大眾或人民個人有如何的重大影響,有如何重要的意義,如何具有根本性,以及有何種深刻的和強烈的影響。例如德國憲法法院『重要本質理論判決』,教育行政事務屬於『重要』而須以法律定之者,計有教育內容,教育目標,課程決定,學校組織之基本架構(如學校種類、家長、與學生共同參與等),學生法律地位(如入學、退學、考試與升級),以及懲戒措施等事項皆應有法律保留之適用。重要本質理論的輪廓在 1977 年德國憲法法院『性教育課程判決』中最為明顯清楚。此一理論所稱的『重要』,並非是具有固定的定義,反而是一種具有機動性的公式,亦即是對一般大眾以及或者對人民個人愈重要的事務,對立法者所作的要求愈高,因此得出下列的緊密關聯:『愈是對人民個人基本人權具有持續性侵犯或危害,愈是對公眾具重大影響的事務,愈是在社會中具有爭議性的複雜問題,愈是需要法律作較為準確較為詳細之規

定。

其次, 孩童教育常受父母與國家影響, 在這兩者之間存在多種的交替互補作用, 父母對孩童到學校就學有決定性的作用。父母對孩童在學校受教育與求學的關心與支持影響孩童在學校裡的成績。除此之外, 學校教育對小孩在家庭中行為舉止亦產生影響, 甚至對小孩的家庭生活直接產生影響。至於學校對家庭有多大影響, 則端視家裡對孩童分數、成績之重視程度而定。由此點可歸納出, 教育的主體為父母與國家, 如我國憲法第二十一條中規定受教育之權義:『人民有受國民教育之權利與義務。』並且也可以從憲法第一百五十八條教育, 及一百五十九條、一百六十條之國民教育與國民教育法窺出國家之教育權。且從民法親屬篇第三章父母子女一節中, 對『父母對子女的教育權』有特殊之規定, 如民法第一千零八十四條:『父母對於未成年之子女, 有保護及教養之權利義務。』也可導出父母對子女的教育權。因此, 探討教育基本法之重要本質理論概念, 可以分別從: 1. 國家為教育主體、2. 父母為教育主體、3. 孩童為教育主體三方面的來源來加以分析:

#### 一、國家為教育主體的重要本質理論

依我國憲法第二十一條中規定受教育之權義及第一百五十八條教育文化之規定, 將教育事業之組織及教育目標之確定乃為國家之權利。此一規定無疑是將學校教育交由國家來完成, 國家為教育的主體。根據強迫入學條例, 父母必須將子女交給國家接受教育, 縱使父母不滿意學校教育, 父母亦無權將適齡入學子女不接受教育, 父母若執意拒絕其子女入學, 國家得因而懲罰其父母。『教育基本法』的緣由、目標及原則, 雖然由教育改革之「教育鬆綁」的理論出發, 但是分析教育基本法之全部十七條條文的重要內涵, 乃為培育國民成為有國家意識與國際視野之現代化國民的目標, 可見其從「國家為教育主體」的觀點, 認為教育事務的權利應交由國家來保障其完成。因此, 教育基本法的立法就是重視到「國家為教育主體」的重要本質理論的精神。

#### 二、父母為教育主體的重要本質理論

依據我國民法親屬篇第三章父母子女一節中之規定, 父母對其子女有教養之權利。父母可根據父母權對子女教育整體計劃做獨自之決定, 可見父母為教育主體。在此一計劃中, 父母可以根據其能力、興趣與利益擬定最佳的計劃教育子女。『教育基本法』雖屬教育工作的特殊性質, 但對於父母之教育權的保障也具有強迫性質。例如, 在「第二條中規定為實現教育目的, 父母應負協助之責任。」、「第八條中規定國民教育階段內, 家長負有輔導其子女之責任; 並得為其子女之最佳福祉, 依法律選擇受教育方式、內容及參與學校教育事務之權利。」, 規定了父母為子女擬定教育計劃的權利, 給予「父母為教育的主體」的法源依據。因此, 教育基本法的立法精神已重視到「父母為教育主體」的重要本質理論的精神。

### 三、孩童為教育主體的重要本質理論

在我國之憲法及法律當中並無顯著而明確的規定孩童為教育主體的條文。但是，若從憲法第十五條：「人民之生存權、工作權、財產權應予以保障。」及憲法第二十二條基本人權之保障之規定，勉強可導出「孩童為教育主體」論點。因為未成年孩童一旦成年，即以選民的身份對國家公共事務有共同參與決定的權利，因此國家及父母必須促進其所應具備能力之養成，亦即使未成年孩童養成為一真正的成年人，所以憲法之保障基本人權，也即是承認孩童個人享有人格發展權。因此，教育基本法的立法精神即以保障「學習權」為核心概念，國家、地方政府、教育機構、父母、教師皆為保障孩童之學習及受教育之權利，確立教育基本方針，健全教育體制，制定教育基本法來保障「孩童為教育主體」的重要本質理論的精神。

## 肆、從重要本質理論看教育基本法的立法精神與條文內容

立法院(民 88)三讀通過之「教育基本法」的體系與內容共十七條條文，各該條款主要是針對現行教育法制不備或有缺失之處，提出訴求理念與規定，以為教育改造之依據。基本上，各該條款可分為五部分如圖一教育基本法的理念體系架構圖：1.以「學習權」為核心概念 保障人民學習及受教育之權利；2. 建立宏觀的教育目標 培養具有國家意識與國際視野之現代化國民；3. 本著「教育中立原則」 不得為特定政治團體或宗教信仰從事宣傳；4. 以「人民為教育權之主體」 彰顯國家、父母、教師之教育主權；5. 以「程序保障」提供法源提供良好教育環境及公平救濟管道，來分析我國的「教育基本法」的立法精神與條文內容。

### 一、以「學習權」為核心概念的精神，保障人民學習及受教育之權利

學習權是人類生存不可欠缺的要素，而且所有教育活動的核心便是學習活動，學習的行為是教育活動的中心，學習的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，所以每個國家至少要做到保障想學習的人有學習的機會，符應「國家為教育主體」、「父母為教育主體」、「孩童為教育主體」之教育法學重要本質理論的精神，保障孩童之受教育權，其體系內容詳見於教育基本法第一條條文。

第一條：強調以「學習權」為核心的精神，保障孩童之受教育權，健全教育體制，作為制定本法之依據。

第一條：為保障人民學習及受教育之權利，確立教育基本方針，健全教育體制，特制定本法。

### 二、以宏觀的「教育目標」，培養具有國家意識與國際視野之現代化國民

林子儀(民 85)指出：憲法第 158 條至第 167 條及憲法增修條文第 9 條第 6 項雖列有教育事項的規定，其中內容包含教育機會的均等、免費的基本教育與補習

陳木金(民 88), 談教育基本法的立法對我國教育行政的啟示。刊載於 88.10.30 台北市立師範學院國民教育研究所主辦「教育行政論壇第五次研討會」學術論文集(p.333-355)。

教育、獎學金的設置、地區教育的均衡發展、教育工作者的保障與獎勵、弱勢族群及邊遠地區人民教育的保障、扶助及促進、以及國家對教育機構的監督等, 均與保障學習權有關, 但其並非給與人民權利的規定, 個人無法據以請求滿足其學習的條件。因此, 教育基本法首先改變傳統以國民為被教育對象之觀念, 並確認人民為教育權之主體, 國家、教師、父母皆為教育主體之協助者, 並非教育權之擁有者, 合力輔導教育主體之發展, 協助個人追求自我實現, 符應「國家為教育主體」、「父母為教育主體」、「孩童為教育主體」之教育法學重要本質理論的精神, 保障孩童之受教育權, 國家觀與世界觀的教育、適性發展的教育原則、教育機會均等的理念來建構, 其體系內容詳見於教育基本法第二條、第三條、第四條條文。

第二條：明訂教育目標首應確認教育主體為接受教育之國民, 教育之施行應以保障國民學習權為出發點。國家、教育機構、教師、父母皆為教育主體之協助人, 應合力輔導教育主體, 以使其在追求人生幸福之過程中, 得自我成長, 發展健全人格, 增長智能, 尊重人權, 並成為有國家意識與國際視野之現代化國民。

第二條：人民為教育權之主體。

教育之目的以培養人民健全人格、民主素養、法治觀念, 人文涵養、強健體魄及思考、判斷及創造能力, 並促進其對基本人權之尊重、生態環之保護及對不同國家、族群、性別、宗教、文化之了解與關懷, 使其成為具有國家意識與國際視野之現代化國民。

為實現前項教育目的, 國家、教育機構、教師、父母應負協助之責任。

第三條：適性發展原則, 開發個人潛能, 培養群性, 協助個人求自我實現。

第三條：教育之實施, 應本有教無類方法, 因材施教之原則, 尊重人性價值, 致力開發個人潛能, 培養群性, 協助個人求自我實現。

第四條：教育機會均等原則, 為打破傳統社會對男女、年齡、族群 的刻板印象與刻板分工, 教育應本著互相尊重、互相合作之原則施行教育, 保障多元化語言與文化教育之實施, 重視各族群語言、文化主體性之發展; 凸顯對身心殘障者之教育, 強調其應受保障, 並從其與一般教育不同之處著眼。

第四條：人民無分性別、年齡、能力、地域、族群、宗教、信仰、政治理念、社經地位及其他條件, 接受教育之機會一律平等。對於原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育, 應考慮其自主性及特殊性, 依法令予以特別保障, 並扶助其發展。

人民無分性別、年齡、能力、地域、族群、宗教、信仰、政治理念、社經地位及其他條件, 接受教育之機會一律平等。對於原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育, 應考慮其自主性及特殊性, 依法令予以特別保障, 並扶助其發展。

三、以「教育中立原則」, 防範教育成為阻礙追尋真理與自由的工具

馮朝霖(民 86)指出：教育是培養一個人自我完成的工作, 人經由教育的歷程由「自然人 文明人 自我超越」, 具有圓融的智慧去過幸福的人生。因此, 「教育中立」的原則, 是為防範教育成為阻礙追尋真理與自由的工具, 成為打破政治意識型態教育體制, 禁止依法設立之學校從事支持或反對特定政黨之政治教育或其他政治活動, 也為保障學生宗教信仰之自由, 且基於國家宗教中立原則,

陳木金(民 88), 談教育基本法的立法對我國教育行政的啟示。刊載於 88.10.30 台北市立師範學院國民教育研究所主辦「教育行政論壇第五次研討會」學術論文集(p.333-355)。

規定學校不得為特定宗教教育或其宗教活動宣傳, 符應「國家為教育主體」、「父母為教育主體」、「孩童為教育主體」之教育法學重要本質理論的精神, 保障孩童之受教育權, 建構圓滿完美的人生, 其體系內容詳見於教育基本法第六條條文。

第六條：防範教育成為阻礙追尋真理與自由的工具。

第六條：教育應本中立。學校不得為特定政治團體或宗教信仰從事宣傳, 主管教育行政機關及學校亦不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何政治團體或宗教活動。

四、以「教育主權」的觀念, 彰顯國家、父母、孩童為教育權之主體

林子儀(民 85)指出：由於憲法是規範個人與國家之間及政府部門彼此間關係, 私人與私人之間並不受憲法的規範。因此, 私立學校的學生與私立學校間, 並不受憲法規範, 如無法律規定, 憲法保障的學習權、學習機會的平等、禁止性別或種族歧視、宗教信仰自由、教學自由、家長教育權及隱私權 等等基本權利保障, 即會落空。經由教育基本法的適當規範, 即可填補此一空隙。為落實學習權的保障, 學習自由及積極學習權的保障, 尚不足夠, 尚須經由法律建構一個好的教育體制, 以提供制度性的保障。經由教育基本法的制定, 以保障學習權為核心, 以尊重教師的專業自主及教育的中立性, 適度地劃分中央政府與地方自治團體間的權限, 建構一個合理的教育制度及教育行政體系, 應可以達到這種制度性保障的功能, 以符應「國家為教育主體」、「父母為教育主體」、「孩童為教育主體」之教育法學重要本質理論的精神, 保障孩童之受教育權, 寬列教育經費、鼓勵私人興學、尊重教師專業自主權、明訂中央與地方政府之教育權限, 設立教育審議委員會, 其體系內容詳見於教育基本法第五、七、八、九、十條條文。

第五條：寬列教育經費。

第五條：各級政府應寬列教育經費, 並合理分配及運用教育資源。對偏遠及特殊地區之教育, 應優先予以補助。

教育經費之編列應予以保障, 其編列與保障之方式, 另以法律定之。

第七條：鼓勵私立學校之設立, 用以打破教育部對私校設立之控制, 免除私校成為特權與賺錢工具之現象, 並在教育多元化的競爭原則下, 使國民有更多的選擇, 並促使公立學校在壓力下追求真正的教育發展。

第七條：人民有依教育目的興學之自由；政府對於私人及民間團體興辦教育事業, 應依法令提供必要之協助或經費補助, 並依法進行財務監督。其著有貢獻者, 應予獎勵。

政府為鼓勵私人興學, 得將公立學校委託私人辦理；其辦法由該主管教育行政機關定之。

第八條：教育內容、教育活動應由教育專家研訂, 教師應本教育良知與專業精神, 在父母或監護人之參與配合下為之, 此即教育法學中之國家中立原則、教育自主原則、父母參與原則。

第八條：教育人員之工作、待遇及進修等權利義務, 應以法律定之, 教師之專業

陳木金(民 88),談教育基本法的立法對我國教育行政的啟示。刊載於 88.10.30 台北市立師範學院國民教育研究所主辦「教育行政論壇第五次研討會」學術論文集(p.333-355)。

自主應予尊重。學生之學習權及受教育權，國家應予保障。

國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任；並得為其子女之最佳福祉，依法選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務之權利。

學校應各級政府依法監督，配合社區發展需要，提供良好學習環境。

第九條：明定中央與地方政府之教育權限，防止過度中央集權式的教育體制，中央與地方之教育權限應依「地方自治原則」有所劃分。

第九條：中央政府之教育權限如下：

- 一、教育制度之規劃設計。
- 二、對地方教育事務之適法監督。
- 三、執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展。
- 四、中央教育經費之分配與補助。
- 五、設立並監督國立學校及其他教育機構。
- 六、教育統計、評鑑與政策研究。
- 七、促進教育事務之國際交流。
- 八、依憲法規定對教育事業、教育工作者、少數民族及弱勢群體之教育事項，提供獎勵、扶助或促其發展。

前項列舉以外之教育事項，除法律另有規定外，其權限歸屬地方。

第十條：設立教育審議委員會，因為教育行政制度的健全必須具備專精而超然的教育政策審議功能及勇於負責的執行功能，使審議功能與執行功能分離而平行，教育政策之決定、執行才能更加健全。

第十條：直轄市及縣(市)政府應設立教育審議委員會，定期召開會議，負責主管教育事務之審議、諮詢、協調及評鑑等事宜。

前項委員會之組成，由直轄市及縣(市)政府首長或教育局局長為召集人，成員應包含教育學者專家、家長會、教師會、教師、社區弱勢族群、教育及學校行政人員等代表；其設置辦法由直轄市、縣(市)政府定之。

五、以「程序保障」的法源依據，提供良好教育環境的保障及公平救濟管道

林子儀(民 85)分析各版本的教育基本法草案內容，發現均忽視了學生教師權益的程序保障，以及教育行政機關行使職權時應經的行政程序等程序性的規定及設計，認為這是相當大的疏失，因此提出「程序保障」的觀念。因為我國的行政法迄今仍維持「特別權力關係」理論，在這理論之下，學生與教師在其認為憲法所保障的學習權或教學自由權受到侵害時，均無法與常人一樣，到法院去尋求司法救濟。其次，在行政國家的趨勢下，為了防止行政機關的濫權，各民主先進國家都相當重視行政機關行使職權時之行政程序，而有「行政程序法」的制定，要求行政機關行使職權時，應讓民眾或利害關係人參與，以使行政機關的決定合理，避免恣意濫權。因此，各級教育行政機關依據法律之授權訂定命令、規則或標準，應舉行聽證，主動以書面通知或依聲請邀請有關機關、或利害關係人參與及給予言詞表示意見之機會，並應依聽證記錄作成決定，以符應「國家為教育主體」、「父母為教育主體」、「孩童為教育主體」之教育法學重要本質理論的精神，保障孩童之受教育權，重視教育發展、建立現代化教育體制、進行教育實驗提昇教育品質、接受請求學力鑑定、建立有效及公平救濟管道，其體系內容詳見於教

陳木金(民 88),談教育基本法的立法對我國教育行政的啟示。刊載於 88.10.30 台北市立師範學院國民教育研究所主辦「教育行政論壇第五次研討會」學術論文集(p.333-355)。

育基本法第十一、十二、十三、十四、十五、十六、十七條條文。

第十一條：教育應視社會發展需要，妥善規劃並提供各校必要之援助。

第十一條：國民基本教育應視社會發展需要延長其年限；其實施另以法律定之。  
前項各類學校之編制，應以小班小校為原則，中央主管教育行政機關應做妥善規劃並提供各校必要之援助。

第十二條：在終生教育的概念下，人們對未來社會的發展，必須有足夠的教育基礎方足以適應。基礎教育年限應隨時代發展而有所延長，故不應以傳統義務教育概念限制其年限，而宜用基礎教育字眼，使國家必須隨時注意時代變化，充足國民之基礎教育條件；父母或監護人並必須使其子女接受該基礎教育，以保障國民之學習權。

第十二條：國家應建立現代化之教育制度，力求學校及各類教育機構之普及，並應注重學校教育、家庭教育及社會教育之結合與平衡發展，推動終身教育，以滿足國民及社會需要。

第十三條：進行教育實驗，加強教育研究及評鑑工作，以提昇教育品質。

第十三條政府及民間得視需要進行教育實驗，並應加強教育研究及評鑑工作，以提昇教育品質，促進教育發展。

第十四條：學力鑑定原則，用以打破目前的文憑主義，使教育可以多元化發展，不致為了追求學歷而扭曲個人之全人格與潛能發展。

第十四條人民享有請求學力鑑定之權利。學力鑑定之實施，由各級主管教育行政機關指定之學校或教育測驗服務機構行之。

第十五條：尊重教師專業自主權及學生學習權，並提供有效及公平救濟之管道。

第十五條：教師專業自主權及學生學習權遭受學校或主管教育行政機關不當或違法之侵害時，政府應依法令提供當事人或其法定代理人有效及公平求濟之管道。

第十六條：法律適用。

第十六條：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。

第十七條：法律適用。

第十七條：本法自公布日施行。

## 伍、教育基本法的立法對學校行政的啟示

學校行政領域，那些事務應有法律依據，均視其對基本權利之實現是否屬於重要性而判斷之。因此，教育行政法乃是提昇國民精神、文化生活已成為現代國家最重要之給付與秩序行政之內涵，它強調獨立性、自由性、以及儘可能不受國家強制力之干涉，這是因為精神文化端賴個人創作力、思索力與研究精神，始可能發達，故在我國憲法中立法保障講學自由、學術研究及教學自由的空間。至於教育的活動上，特別是「教育基本法」規定的教育活動由於具有學習權、教育目標、教育主權、教育中立、程序保障之特殊性質，因此國家對教育事務有相當大

陳木金(民 88),談教育基本法的立法對我國教育行政的啟示。刊載於 88.10.30 台北市立師範學院國民教育研究所主辦「教育行政論壇第五次研討會」學術論文集(p.333-355)。

規劃與執行的權力,可以推理出「國家為教育的主體」的論證;其次,父母對子女的教育權行使亦對孩童之最大福祉為依據,對於教育事務有相當大的參與力,也可推理出「父母為教育主體」的論證;此外,從孩童學習權與受教育權之保障,及使其成為具有國家意識和國際視野之現代化國民,也可推理出「孩童為教育主體」的論證。歸納言之,「國家為教育主體」、「父母為教育主體」、「孩童為教育主體」的重要本質,對於「教育基本法」行使教育事務有重要影響力,故探討『教育基本法』的立法,必須從教育法學的「重要本質理論」的觀點,才能清晰地釐出一條明路。

綜合言之,依法行政原則對法律保留原則之要求相當嚴格,因此我們對於學校行政原則之要求,亦當嚴格謹守「教育基本法」之立法精神與條文內容推動教育行政之各項工作。其次,從教育法學的重要本質理論觀點而言,不論我們逾越教育基本法的管轄權、違反法定程序或違反蘊含於教育基本法之重要本質者皆非屬依法行政,並應予以避免。本文從教育基本法之理論架構分析、教育基本法的重要本質理論分析、從重要本質理論看教育基本法的立法精神與條文內容,即是嘗試以重要本質理論的層面來探討教育基本法的相關問題,期能找出實施教育基本法之重要問題與成因,利於學校行政之依法行政及推動教育事務的各項改革政策,希望能對我國的教育改革政策殫盡棉薄之力。

## 陸、參考資料

中央日報(民 88.06.05 一版),教育基本法三讀通過,教育權下放推動十二年國教,保障師生權益提供公平救濟管道。台北:中央日報。

中央日報(民 88.06.05 三版),公辦民營學校第三種選擇 學者指未來教育彈性增加,好教育定義將改寫。台北:中央日報。

中時晚報(民 88.06.04 一版),私人可經營公立學校 教育基本法三讀通,森小納入體制,學校不得作政治宗教宣傳。台北:中時晚報。

中國時報(88.06.05 一版),教育基本法完成三讀,教育權由中央下放地方與人民 規定政府應鼓勵民間以多元管道興學,家長有權參與地方教育事務並為子女選擇不同教育方式。台北:中國時報。

中國時報(88.06.05 三版),教權下放憂喜參半 學者質疑地方教審會功能有限。台北:中國時報。

中華日報(民 88.06.05 三版),教育基本法三讀十二年國教有法源依據 教育權由中央下放地方,國立大學在必要時得國有民營,森林小學納入體制。台北:中華日報。

立法院(民 88),教育基本法全文,台北:立法院(民 88.06.04)。

行政院教改會(民 85),第四期諮議報告書。台北:教育改革審議委員會。

台灣新生報(民 88.06.05 三版),教育權力鬆綁教育品質應可提高。台北:台灣新生報。

台灣新生報(民 88.06.05 三版),教育權下放地方,鼓勵私人興學。台北:台灣新生報。

民生報(88.06.05 三版),教育憲法明訂教育權下放。台北:民生報。

陳木金(民 88),談教育基本法的立法對我國教育行政的啟示。刊載於 88.10.30 台北市立師範學院國民教育研究所主辦「教育行政論壇第五次研討會」學術論文集(p.333-355)。

- 民生報(88.06.05 三版),教育環境要改變學生才會是主體。台北:民生報。
- 民生報(88.06.05 三版),各縣市宜速成立教育審議委員會。台北:民生報。
- 民生報(88.06.05 三版),推動教改空間大相關法令待修訂。台北:民生報。
- 刑泰釗(民 87),校園法律實務。台北:教育部/法務部。
- 刑泰釗(民 88),教師法律手冊。台北:教育部。
- 自立晚報(民 88.06.04 三版),教育基本法立院三讀通過 教改邁大步,賦予私人實驗小學設立法源,亦明定政治宗教不得介入校園。台北:自立晚報。
- 自由時報(88.06.05 三版),教育當局應做好配套工作以迎接新的教育基本法。台北:自由時報。
- 自由時報(民 88.06.05 三版),教育權下放,公立學校可民營。台北:自由時報。
- 朱敬一、戴華(民 85),國家在教育中的角色。台北:教育改革審議委員會。
- 李國偉(民 85),教育基本法的理念分析。台北:教育改革審議委員會。
- 林子儀(民 85),評析「教育基本法的理念分析」。台北:教育改革審議委員會。
- 林紀東(民 79),行政法。台北:三民書局。
- 周志宏(民 85),教育基本法立法必要性之研究。台北:教育改革審議委員會。
- 吳 庚(民 81),行政法理論與實用。台北:三民書局。
- 許宗力(民 81),法與國家權力。台北:三民書局。
- 陳新民(民 81),行政法學總論。台北:三民書局。
- 陳 敏(民 76),行政法院有關依法行政原則裁判之研究,政大法學評論,36, 45-60。
- 董保城(民 83),行政法講義。台北:作者自印。
- 董保城(民 85),教育法與學術自由。台北:日月旦出版社。
- 馮朝霖(民 86),教育正義的理想與幻想,教育研究,56 期,1。
- 馮朝霖、周志宏、李兆民、謝立信、范巽綠、薛化元(民 86),教育基本法風雲,教育研究,56 期,4-31。
- 城仲模(民 79),行政法之理論基礎。台北:三民書局。
- 聯合晚報(民 88.06.04 一版),教育基本法三讀,十二年國教三年內逐步實施。台北:聯合晚報。
- 顏厥安、周志宏、李建良(民 85),教育法令之整理與檢討 法治國原則在我國教育法制中之理論與實踐。台北:教育改革審議委員會。