

《教育行政與評鑑學刊》
2008年6月，第五期，頁55-74

臺灣教育改革、地方自治與國民中小學 行政關係之探究

徐易男

摘 要

本文透過文獻探討，旨在探究臺灣教育改革、地方自治與國民中小學行政間之關係。臺灣從解嚴後所實施之教育改革進行的如火如荼，在各教育階段、各教育領域與層面均激盪出許多火花，教育改革對於我國的教育行政體系與國民中小學行政的運作也產生相當大的衝擊。本文由教育改革的核心價值教育鬆綁為主軸，由教育相關法律層面探究地方自治下，地方教育行政機關與國民中小學行政經營的困境，並提出相關的因應對策。

關鍵詞：教育改革、地方自治、國民中小學行政、教育鬆綁

徐易男：高雄縣教育處社會教育科科长

電子郵件：e6920@ms25.hinet.net

收件日期：2007.4.26；修改日期：2008.3.6；接受日期：2008.5.21

Journal of Educational Administration and Evaluation
June, 2008, Vol. 5 pp. 55-74

The Relationships among Educational Reform, Local Self-government and School Administration in Taiwan

Yi-Nan Hsu

Abstract

The purpose of the article is to explore the relationships among educational reform, local self-government and school administration. The educational reform in Taiwan has changed dynamically since 1987 bringing impacts on the educational and school administration system in Taiwan. This article views the core value “deregulation” as the focus of educational reform and explores the situation of local self-government from education laws. This article also explores the predicaments in the management of educational administration in the background. Finally, the author submits ways to deal with the situation.

Keywords: educational reform, local self-government, school administration, education deregulation.

Yi-Nan Hsu: Chief, Section of Social Education, Department of Education, Kaohsiung County Government.

E-mail: e6920@ms25.hinet.net

Manuscript received: 2007.4.26; Revised: 2008.3.6; Accepted: 2008.5.21

壹、緒論

臺灣從解除戒嚴後所實施之教育改革進行的如火如荼，在各教育階段、各教育領域與層面均激盪出許多火花，教育改革對於我國的教育行政體系與國民中小學行政的運作也產生相當大的衝擊。本文透過文獻探討法，從臺灣解嚴後的教育改革發展談起，並論及教改與地方自治之關係，及教育鬆綁對教育行政與國民中小學行政之影響，探討從中所發現之問題且提出具體的因應建議，盼能對未來教育發展有所助益。

本文主要係探究臺灣教育改革、地方自治與國民中小學行政三者間之關係，其研究目的與方法如下：

一、研究目的

本研究主要的研究目的有四：

- (一) 探討臺灣解嚴後的教育發展實況。
- (二) 分析教育改革與地方自治之關係。
- (三) 探究教育鬆綁與教方自治對國民中小學行政運作的影響與困境。
- (四) 針對影響與困境提出因應之建議。

二、研究方法

本研究係採文獻探討 (literature review)，蒐集有關國內外教育改革文獻、教育相關法規與國民中小學行政運作之相關論文與期刊資料，詳加閱讀、整理與分析之後，綜合歸納其主旨與涵義，以呈現其教育上之啟示及對臺灣國民教育行政運作上的建議。

貳、文獻探討

臺灣教育的發展，1987 年的解除戒嚴可謂一重要轉捩點，在解嚴前的教育狀況，舉凡經費編列、入學方式、學校體制、課程規劃、教科書編製等，悉由中央政府統籌管制，地方政府一體施行，可以說是由上而下的中央集權模式。而在解嚴後，隨著政治民主化的推動，各種不同聲音逐漸展示，也帶動了教育改革發展，改革朝權力下放與自主的方向前進，誠如 House (1979) 所云，教育改革常因新的需求而產生，以對抗持原貌傾向的動態保守主義 (dynamically conservative plenum)。而周祝瑛 (2003) 將臺灣解嚴後的教育改革分為四個階段，分別為萌芽期 (1987-1988)、成長期 (1989-1993)、熱絡期 (1994-1998) 及批判與反思期 (1999 年以後)，各期的教育改革內容可略分如下：

一、萌芽期（1987-1988）

在萌芽期有許多民間教育改革團體成立，如「振鐸學會」、「教師人權促進會」、「人本教育基金會」、「主婦聯盟」等，在 1988 年召開的「第一屆民間團體教育會議」，探討當時的教育問題與弊端，可說是第一波的教育改革活動。至於政府於 1988 年 2 月則舉行了「第六次全國教育會議」，也成了後續教育改革的基礎。

二、成長期（1989-1993）

接續前期，民間教改團體發展更為蓬勃，如「大學教育改革促進會」、「臺灣教授協會」等，其中 1989 年國內大學教育學者自發組成的「大學教育改革促進會」，要求落實「大學自主」、「教授治校」與「學生自治」，此三項訴求都順利成為後來公布的大學法之具體內容（黃榮村，2003）。而在此期人本教育基金會創辦的「森林小學」、第二屆民間教育會議的召開及民間團體對相關教育法案的審查推動也為教育改革的熱絡發展作了暖身。

三、熱絡期（1994-1998）

1994 年的「四一〇教改大遊行」，可說是臺灣教育改革發展的最高潮，教育改革亦從此發展更為熱絡，此時期的發展與推動內容有：

（一）1994 年 4 月 10 日「四一〇教改大遊行」，提出「落實小班小校」、「廣設高中大學」、「推動教育現代化」及「制定教育基本法」四大訴求（周祝瑛，2003，頁 8）。此四大訴求不僅充分展現了民間社會參與教育改革論述的動員力量，同時也帶給政府部門必須推動教育改革的強大壓力（潘慧玲、楊深坑、周祝瑛、洪仁進，2003，頁 3）

（二）1996 年「教育改革審議委員會」提出《教育改革總諮議報告書》，揭櫫教育改革的五大方向，成了今日臺灣教育改革的最高指導原則（行政院教育改革審議委員會，1996）：

1. 教育鬆綁（解除對教育的不當管制）
2. 帶好每個學生（發展適性適才的教育）
3. 暢通升學管道（打開新「試」窗）
4. 提升教育品質（好還要更好）
5. 建立終身學習社會（活到老學到老）

（三）1998 年，行政院核定通過教育部所提《教育改革行動方案》，以五年為完成期限，編列預算 1571 億元，足看出政府將《教育改革總諮議報告書》轉化成具體行動方案的強烈企圖。其行動方案共有十二項（教育部，1998），兼顧了橫向與縱向，可說是我國有史以來最大的跨世紀教改工程，其內容如下：

1. 健全國民教育：主要包括降低國民中小學班級學生人數，提升小班教學效果、革新九年一貫課程及辦理補救教學。
2. 普及幼稚教育：修正幼稚教育法規、強化幼教師資水準，全面提高五歲幼童入園率。
3. 健全師資培育與教師進修制度：強化多元師資培育、落實教育實習，並建立教師終身進修制度。
4. 促進技職教育多元發展與精緻化：擴充高等技職教育、擴大辦理綜合高中，並提升技職教育品質。
5. 追求高等教育卓越發展：發展各具特色高等學府。
6. 推動終身教育及資訊網路教育：整合教育資源，建立回流教育制度，並加強資訊與網路教育、邁向終身學習社會。
7. 推展家庭教育：宣導家庭教育理念，建立家庭教育完整法制與體系。
8. 加強身心障礙學生教育：強化特殊教育達成零拒絕之政策目標。
9. 強化原住民學生教育：健全原住民教育體制，提升原住民學校之水準。
10. 暢通升學管道：繼續擴充高等教育及普通高中，改進大學與高中職入學制度，使其朝多元管道、考招分離，並以學力測驗取代傳統聯考。
11. 建立學生輔導新體制：推動教訓輔三合一實驗方案，建立學校輔導新體制，充分發揮教育的輔導功能。
12. 充實教育經營與加強教育研究：除研訂教育經費比率外，並積極籌設國立教育研究院。

四、批判與反思期（1999 年以後）

此時期各個教育改革因民間要求的壓力與政府的積極回應，已逐漸納入教育政策之中，實施之後也產生了一些漣漪。較主要的改革依年次分列如下（教育部，2005）：

（一）1999 年 2 月 1 日，全國教師會成立，近十萬名教師參與，宣示將找回師道與教育的尊嚴，同年亦修正公布《國民教育法》，明定國民中小學校長透過遴選產生，並將課程標準改為課程綱要。1999 年 6 月 23 日，有「教育憲法」之稱的《教育基本法》公布，揭示人民為教育權的主體，教育權由中央下放至地方。

（二）2000 年 9 月 30 日教育部公布《國民中小學九年一貫課程暫行綱要》，90 學年度起由國小一年級開始實施；同年 12 月 13 日公布《教育經費編列與管理法》，明定各級政府教育預算之總和不應低於該年度預算前 3 年度決算歲入淨額平均值百分之 21.5。

（三）2001 年全面實施高中職、五專多元入學方案，3 月 31 日舉辦第一次國中基

本學力測驗；同年 9 月 1 日，正式實施國民中小學九年一貫課程；2002 年 9 月 1 日國民中學教科書逐年開放為民編本，教科書全面進入市場化時代。

(四) 2004 年 4 月 10 日，友善校園聯盟至教育部大門前舉辦「終結體罰，創造友善校園」四一〇教改十週年大遊行運動，而人本基金會則發起「以啟發取代懲罰，建立一個不打小孩的國家」；同年 10 月 21 日教育部訂定「教育施政主軸」，提出「培養現代國民」、「建立臺灣主體性」、「拓展全球視野」、「強化社會關懷」四大綱領，規劃十三項策略與三十四項行動方案，作為未來四年教育施政的主要方向。

(五) 2005 年 1 月 20 日，教育部修正公布「普通高級中學課程暫行綱要」，以銜接國民中小學九年一貫課程；同年並推動邁向頂尖大學計畫及大學教學卓越計畫，以提升高等教育競爭力。2005 年 7 月 24 日，重申解除髮禁，正式宣布學校校規不得將髮式管理納入校規範圍；8 月 1 日教育部恢復逐年供應部編教科書，數學領域及自然與生活科技領域開始供書。

在批判與反省期中，如多元入學方案、國民中小學九年一貫課程、教科書民營化可說是最大改變（周祝瑛，2003）。國民中小學九年一貫課程採取領域教學，代替傳統的分科學習，多元入學制度取代聯考制度，教科書轉向市場化等，所造成的影響十分廣泛，批評聲浪頗大，也造成社會大眾與政府部門對教育改革優劣的檢視與反省。例如簡化多元入學制度、實施國民小學六年級學生國語、英語與數學能力測驗、恢復部編版教科書等均是對推動相關教育改革後所採取的反省與回應措施，亦可顯見教育改革是在「改革」、「反省」、「回應」與「再變革」的流程中持續前進。

參、分析與討論

一、分析

Rotberg (2004) 曾針對 1990 年代 16 個國家的教育改革進行分析，歸納出三種主要的改革類型，第一類是「激烈變革型」(dramatic change)，主要是因為政治與經濟上的變動所產生，包括了中國大陸、俄羅斯、南非、智利與德國；第二類是「放任型」(letting go)，主要變革是由高度中央集權邁向較為分權的體制 (from a high degree of centralization to a more decentralized system)，該類國家有法國、土耳其、以色列、瑞典與日本；第三類則為「轉換型」(transition)，這類國家多為已開發國家，並無激烈的教育改革，僅有些許變化，如新加坡、加拿大、紐西蘭、英國、澳洲與美國。臺灣雖未在其研究之列，但由上述三大類型對照前段臺灣的教育改革，其背景與發展較適於第二類型，亦即由中央集權邁向分權，亦即具有「鬆綁」的教改核心價值。

（一）教改的核心概念—教育鬆綁（deregulation）

由上可知，近一、二十年來，許多國家致力於教育改革，各種教育革新的提議紛紛出籠，臺灣也不例外。羅文基（1999）曾提出教育改革，主要係適應社會變遷與發展的實際需求，而近年來臺灣整體社會的發展，已明顯朝下列三個方向邁進。

1. 從政治力、經濟力到社會力的展現；
2. 從威權體制到民主自由開放；
3. 從國家主義到國民主義的形成。

在這樣的社會背景所激起的這一波教育改革的主軸，就是大家都能朗朗上口的「教育鬆綁」，在行政與管理方面，鬆綁是一個主要的共同趨勢。黃政傑（2000）指出，教育改革的工作除了要矯正現有體制的弊病，更要建立新的秩序與價值，在教改理念上，首要的措施便是「教育鬆綁」。事實上亦就是政府與教育間權力關係的重組與調整。曾憲政（1995，頁 132）則認為教育鬆綁有三個涵義：一是「鬆開不合理的綁」；二是「先鬆後綁」；三是「鬆鬆地綁」。在教育上要「完全不綁」並不可能，因為那會造成混亂失序的局面，對教育本身反而有害。所以應先鬆開不合理的綁，特別是非教育因素的綁，且教育鬆綁不是為了追求完全的放任，重要的是建立適宜、合理且彈性的新規範。黃政傑（1995）指出，教育改革不是把綁鬆掉就好了，教育鬆綁要求的是權力重分配，而權力重分配後之權力相互制衡也應受到重視。

羅文基（1999）認為，教育鬆綁不是要「解除」國家對教育的管制，而是要釐清國家介入教育活動的條件，何者該介入（即綁）？何者又不宜介入（即鬆）？亦即國家應將某些有關教育選擇自由的權利交還給一般國民，讓國民的自主性獲適當的尊重。教育鬆綁事實上就是要擺脫意識型態的束縛，官僚體制的箝制，以及一元化思想遺毒的侵擾。

（二）地方自治的涵義

地方自治（local self-government），就字義來論，「地方」乃是相對於「中央」而言，是中央為了行政上的便利，就轄境劃分為若干區域，以便分別成立機關，掌握各該區內的事務；而「自治」係對「官治」而言，自己管理自己的事務之謂（張國雄，2003）。《地方制度法》第二條規定，地方自治團體是實施地方自治，具公法人地位之團體。省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。而自治事項係指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。

是故，地方自治可說是權力發展與解放的具體展現。Cibulka（1990）曾指出政府對權力關係的三種發展觀點，分別是現實政治觀（real political perspective）、政治權力組織觀（organizational view of political power）與權力自由多元觀（liberal pluralist perspective on power）。現實政治觀是以執政者政權維繫為考量，如 Niccolo Machiavelli

採權力控制為主；政治權力組織觀則主張權力是為了符應某種社會目的（social purpose），政府存在的目的是為了達到社會需求，政府應達到一種具社群感（sense of community）、和諧（harmony）與社會均等（social equality）的自然狀態；權力自由多元觀則對政治集權持懷疑之態度，主張公民社會（civil society）應優於政府，對個人應予授權與解放。從上述三種觀點視之，地方自治與鬆綁有密不可分的關係，地方自治的落實可謂權力自由與多元潮流下之體現。

是以地方自治是一種授權體制下政治制度，此種制度，按國父孫中山先生的說法，係「將地方上的事情，讓本地方人民自己去治，政府毫不干涉。」但是人民治理地方上的事情，不能個別任意為主，必須要有法令的依據，也需要有組織，同時這個組織還必須具有法人資格，因為如無法人資格，則不能為權利義務的主體（薄慶久，2001）。

（三）教育鬆綁與地方自治之關係

為建立適宜、合理且彈性的教育鬆綁規範，臺灣立法機關在解嚴後陸續通過若干教育相關的新法案與法律的修正案，而其中部分法案符應著教育鬆綁與權力下放之觀點。綜觀教育相關法規中，可明顯地看出具有由上而下（top-down）的發展態勢，以下則針對教育相關法令中涉及中央與地方權限的《教育基本法》、與地方自治有關的《地方制度法》、與國民中小學行政管理與運作有關的《國民教育法》，以及與各地方與學校經費編列有關的《教育經費編列與管理法》等四項法律案加以介紹。並檢視這幾項具有鬆綁與地方自治理念之法律，其在實務運作下，地方政府與國民教育學校之現場到底產生何些問題進行分析。

1. 法律層面分析

（1）《教育基本法》

有「教育憲法」之稱的《教育基本法》於民國 88 年 6 月 23 日公布施行，且於 94 年 11 月 30 日修正公布第二條與第五條條文，95 年 12 月 27 日修正公布第八條與第十五條條文，增列「禁止體罰」條款。至關於教育權限與地方自治的鬆綁精神可由以下二條觀之：

《教育基本法》第九條規定，中央政府之教育權限有八項：（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。至於上述列舉以外的教育事項，除法律另有規定外，其權限均歸屬地方。

《教育基本法》第十條規定各縣市應設立教育審議委員會，負責主管教育事務之

審議、諮詢、協調及評鑑等事宜。

由上條文所述，《教育基本法》不僅限制了中央政府的教育權限，並且揭示地方自治精神，並有意將地方政府的重要教育決策，由行政部門傳統上偏重個人領導的型態，轉由各縣市教育審議委員會採取集體領導的趨勢。

(2)《地方制度法》

《地方制度法》於民國 88 年 1 月 25 日制定公布，在 94 年 6 月 22 日修正公布第五十七條，94 年 11 月 30 日修正公布第二十六條，94 年 12 月 14 日修正公布第五十六條，96 年 5 月 23 日修正公布第四條與第七條，96 年 7 月 11 日修正公布第五十六條、第六十二條條文。該法第十九條規定，關於地方教育文化及體育事項係屬於地方自治事項，包括：(一) 學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理；(二) 藝文活動；(三) 體育活動；(四) 文化資產保存；(五) 禮儀民俗及文獻；(六) 社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。

《地方制度法》第五十六條則規定縣(市)政府置秘書長一人，由縣(市)長依公務人員任用法任免；其一級單位主管及所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，其總數二分之一得列政務職，其職務比照簡任第十二職等，其餘均由縣(市)長依法任免之。

是以，《地方制度法》不僅賦予縣市政府地方教育自治的立法權力，縣市長更擁有教育行政部門各項人事任免權力，再加上教育經費的分配主導權，縣市長實際已有足夠能力主導地方教育政策之規劃與執行。

(3)《國民教育法》

《國民教育法》於民國 68 年 5 月 23 日公布施行，條文最大的修正是在民國 88 年 2 月 3 日修正公布第四、七至十一、十六、二十條；並增訂八之一、八之二條條文，其後又經過了四次增修。其中與國民中小學行政有密切關係的為第九條，在《國民教育法》第九條規定：

國民小學及國民中學各置校長一人，綜理校務，應為專任，並採任期制，任期一任為四年。但原住民、山地、偏遠、離島等地區之學校校長任期，由直轄市、縣(市)政府定之。

國民小學及國民中學校長在同一學校得連任一次。任期屆滿得回任教職。縣(市)立國民中、小學校長，由縣(市)政府組織遴選委員會就公開甄選、儲訓之合格人員、任期屆滿或連任任期已達二分之一以上之現職校長或曾任校長人員中遴選後聘任之。

直轄市立國民中、小學校長，由直轄市政府教育局組織遴選委員會就公開甄選、儲訓之合格人員、任期屆滿或連任任期已達二分之一以上之現職校長或曾任校長人員中遴選後，報請直轄市政府聘任之。

師資培育之大學附設實驗國民中、小學校長，由各該校組織遴選委員會就各該校

或其附設實驗學校或其他學校校長或教師中遴選合格人員，送請校長聘兼（任）之，並報請主管教育行政機關備查。

前三項遴選委員會應有家長會代表參與，其比例不得少於五分之一。遴選委員會之組織及運作方式，分別由組織遴選委員會之機關、學校定之。

從《國民教育法》第九條可知國民中小學校長已由以往的派任制改為遴選制度，授權給縣市政府組織遴選委員會遴選校長，將校務領導人的選擇推進到了市場機制，且規定要有家長會代表參與，充分展現消費者導向與家長參與學校事務的面向。

（4）《教育經費編列與管理法》

《教育經費編列與管理法》於民國 89 年 12 月 13 日公布全文 18 條；並自公布後一年內施行，該法第十二條規定：直轄市、縣（市）主管教育行政機關所屬教育機構、公立學校，應訂定中長程教育發展計畫，報請該主管教育行政機關審查通過後，提送依《教育基本法》第十條第一項所設之直轄市、縣（市）政府教育審議委員會審議。前項委員會審議通過後，應依第十條第一項核定之基本需求及分擔數額，提出直轄市、縣（市）主管教育行政機關所屬教育機構、公立學校之預算數額建議案，作為該主管教育行政機關編列年度教育預算之依據。

《教育經費編列與管理法》第十三條亦規定：直轄市、縣（市）政府之各項教育經費收入及支出，應設立地方教育發展基金，依法編列預算辦理；其收支、保管及運用辦法，由直轄市、縣（市）政府定之

基於上述，《教育經費編列與管理法》相關條文可知教育經費已有明顯下放之趨勢，預算應有中長程之計畫，並經由直轄市、縣（市）政府教育審議委員會審議，而非如以往之由上而下之經費預算之中央主導模式。教育審議委員會可經由委員會議提出預算數額建議案，作為主管教育行政機關預算編列依據。

2. 地方自治下的地方政府所產生教育問題

教育鬆綁、權力下放固然符應民主化、多元化的教育改革訴求，卻也引發許多問題有待重新思考與再行規範（楊巧玲，1999）。而 Fuhrman 和 Elmore（1995）曾舉出四項教育鬆綁下的阻礙因素（barriers to deregulation），分別是成果評量的缺乏（lack of outcome measures）、政治（politics）、公平（equity）與無法控制的限制（non-regulatory constraints），也正可作為我國教改運作的參酌。由上述教改潮流下所生之相關法律，再來檢視各縣市政府地方自治下的教育概況，大約可以發現以下幾點問題：

（1）中央、地方與學校三者權限劃分之間題

《教育基本法》並未完全釐清中央、地方和學校之間的職權關係，雖對中央政府教育權限說明尚稱清楚，但對地方縣市教育局的權限劃分則是有提及但不甚具體，對於學校職權之規定亦不足（王如哲、秦夢群、鄭新輝、劉秀嫻，2003）。但又依民國 62 年 7 月 25 日修正公布的《教育部組織法》第一條的規定：「教育部主管全國學術、文

化與教育行政事務。」同法第二條又規定：「教育部對於各地方執行教育部主管事務，有指示監督之責。」因此，國內教育政策的推行，長久以來一直是由中央主導地方進行，而地方亦已習慣於凡事請示，並以中央的法規或解釋作為行政行為的依據。亦即教育部仍有權指揮監督各地方教育行政事務，但地方卻又開始自主決策，而形成「兩難」(dilemma)困境。

(2) 教育行政人員的任用問題

中央與地方教育行政人員，因受《公務人員任用法》之限制，必須具備公務人員任用資格；反之，學校教育人員除一般職員外，學校行政與教師則受《教育人員任用條例》所規範，以致教育行政人員在「公教分途」的任用過程中，逐漸與普通行政愈走愈近，但卻與學校教育人員越來越遠。而各縣市教育局督學課長的教育專業背景，因缺乏培訓認證機制與教育人員任用條例的規範，具教育專業背景的督學課長近幾年已普遍存有青黃不接的問題。愈來愈多地方教育行政機關，晉用具行政經驗但缺乏教學經驗或教育背景的公務人員，使得教育政策的規劃與執行效能受到影響（教育部，2001）。

以往各縣市教育局長均需具備文教行政公務人員任用資格，且其升遷遴用有一定資格歷練，在教育專業知能與行政經驗上均有一定水準。督學課長除需具有薦任文教行政公務人員任用資格外，並要求要具備教學與文教行政一定的資歷，並經督學、課長公開甄試與儲訓合格，始具任用資格。在地方自治化後，《地方制度法》第五十六條規定，縣（市）政府一級單位主管或所屬機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，一級單位主管中的二分之一，得由各該縣（市）長以機要人員方式進用，亦即教育行政人員由縣市長主導任用權，其中教育局長可由縣市長以機要職任用，課長、督學僅需文教行政人員任用資格即可，人員任用往往會因政治因素優於專業考量，形成酬庸的職位。

(3) 教育審議委員會的功能不彰

教育審議委員會係指地方政府為促使教育決策專業化、制度化、建立教育行政組織獨立性、擴大公民參與層面，針對教育改革議題所設置的審議諮詢機構，民國 88 年《教育基本法》通過後，成為各縣市政府法定常設組織，民國 89 年《教育經費編列與管理法》通過後，更擔負起審查教育機構、公立學校中長程教育發展計畫之責（高一菁，2002）。

可惜的是，在各縣市教育審議委員會運作數年後，整個教育現場多呈現以下四個主要問題（高一菁，2002；蔡淑貞，2002；吳佳玲，2002）：首先是我國教育審議委員會組織及職權不相符合，與地方政府教育局、議會間，缺乏強而有力的關係網絡與權責歸屬；第二為教育審議委員會在法源依據上規定不足，實際運作困難；第三為教育審議委員會與教育局及議會定位不清，有疊床架屋之情形；第四是教育基本法未對教

育審議委員會職權內容作詳細規定，委員易淪為橡皮圖章。教育審議委員會充其量祇能發揮微乎其微的諮詢功能。

(4) 民意代表對教育事務的不當介入

民意代表經由民選而產生，除了可以利用法職權 (legitimate power) 直接參與、關心教育事務之外，也利用了強制權 (coercive power)、獎賞權 (reward power)、參照權 (referent power)、專家權 (expert power) 等與利用輿論的權力、暗中的權力，增加對於學校事務參與的程度 (許文光，2004)。

整體而言，許多直轄市、縣市政府成為提供各該議會議員對地方政府所轄各機關、學校作為地方建設之用途，乃於各該年度預算或是其他預算科目項下，逐年編列相關預算，並經地方議會審議通過後，另提供每位議員每年數百萬元的建議額度議員地方政府各機關、學校的採購案或工程案之經費來源，此即議員配合款，可由各機關、學校備文，敘明需求項目、需求理由，加諸議員的「建議書」，呈請直轄市、縣市政府核准 (陳朝建，2004)。通常縣市長為府會關係和諧、作人情等因素，常產生經費濫撥之情形，而這些經費是否用在真正需要進行教育設施的改進，又頗令人質疑，容易造成公帑之浪費。

(5) 政治考量造成教育經費補助不均等

縣市首長面臨選舉壓力與選舉支票兌現，透過教育經費的運用，彈性撥款補助學校辦理各類活動或軟硬體設施，爭取良好之政績，以利行銷 (marketing)，但卻缺乏教育是百年樹人大業之理念，不易立見成效之活動易被忽略。而王如哲等 (2003) 也指出，在實務運作上因中央與地方權限不明，教育部對學校的撥款補助，因要納縣市政府預算，預算案常在縣市政府或議會停留過久，對學校經費運作有所妨害。

二、討論

由上分析可知，地方政府與學校在教育鬆綁與地方自治的趨勢下，學校產生集中化朝向去集中化發展，以下針對學校層級中之學校權力、教師團體、家長參與、校長遴選等向度提出討論。

(一) 學校權力結構的重組與衝突

社會環境發展造成中小學教育生態的必然改變，教育鬆綁與學校本位管理 (school-based management) 理念使學校權力結構重組，從以往的「單向支配」轉為「多元互動」。整個學校組織與體制不再像以往以校長為高高在上的領導權威，轉而成為共同分享決策的機制，學校行政人員、家長、教師、學生、社區人士、政治人物等均可對校務參與扮演重要的角色，學校權力結構重組可如圖 1 所示。由圖中可知整個教育仍應以學生為核心，而校長、學校行政人員、教師會、家長會與社區則圍繞構成一個

複雜且互動的學校體系。

在如此的權力結構重組的過程中，學校行政與校務運作產生了衝突，例如學校教師會要求校方行政系統提供相關的權利；政治人物（如議員）要求介入學校事務；家長會要求學校編班排課能採能力分班等均為屢見不鮮的問題。

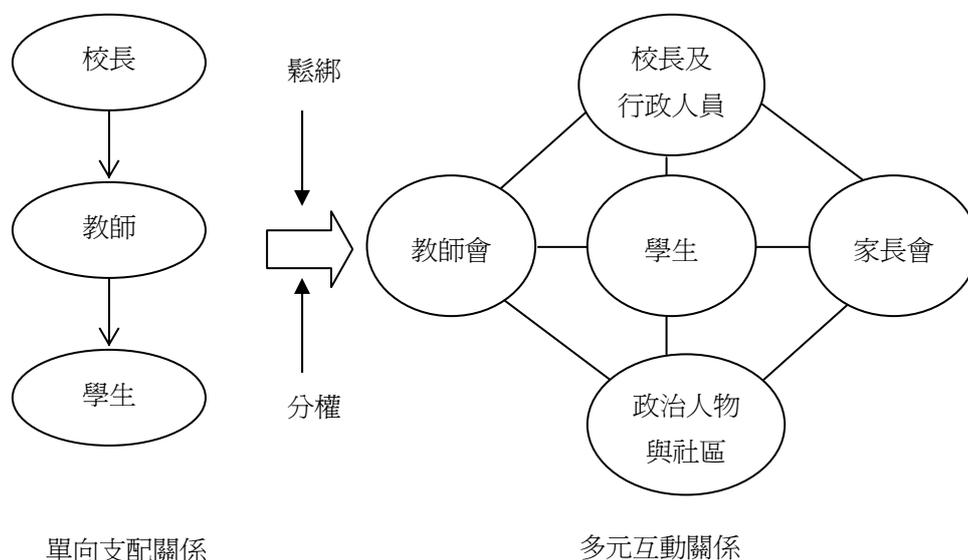


圖 1 學校權力結構的重組圖

資料來源：修改自羅文基（1999 年 3 月）。教育改革動向。載於國立高雄師範大學舉辦之「教育問題與改革動向」學術研討會論文集（11-28 頁），高雄市。

（二）教師會與教評會的運作影響

《教師法》於 84 年 8 月 9 日公布施行後，學校教育人事的任用權，改由教師評審委員會主導，且更賦予教師組織教師會的權力，其教師組織分為三級：在學校為學校教師會，在直轄市及縣（市）為地方教師會，在中央為全國教師會，以發揮制衡校長獨攬領導的力量。

但教師評審委員會運作卻使教師甄選事務不斷受質疑，現反而又回歸各縣市政府統一辦理教師甄試或聯合多校集中辦理的情況；而教師停聘、解聘與不續聘則因人情壓力，對於不適任教師的處理總是成效不彰。再者，學校教師會可參與學校決策，發揮分享決定的效果，並爭取教師會員的福利與權益，卻常因自我膨脹，過度自我中心，造成與學校行政的衝突，對校園倫理與文化產生不利影響。

（三）家長參與學校事務層面擴大

《教育基本法》第八條明訂：「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，依法律選擇受教育

之方式、內容及參與學校教育事務之權利。」因此在教改潮流下，家長參與學校或教育事務在教改中扮演日益重大的角色，例如校長遴選、教育審議委員會、教師評審委員會、校務會議等方面，家長均可提供決策性之意見，作為校務推動的參考。

（四）國民中小學校長遴選制度陷入選舉文化迷思

1999年《國民教育法》第九條修正後規定，各縣市國民中小學校長，由各縣市政府組織遴選委員會就公開甄選、儲訓之合格人員、任期屆滿之現職校長或曾任校長人員中遴選後，報請縣市政府聘任之。此制度雖可淘汰不適任校長，遴選優透校長，但也造成校長尊嚴士氣受打擊、校園選舉惡質文化層出不窮、過度重視公共關係、政治力介入等，使學校行政運作受影響。

（五）地方自治下造成權力劃分與角色扮演之爭議

在鬆綁思潮下，教育權力由傳統中央集權轉向地方分權之態勢，然在權力劃分上，又常有法律條文權限界定不清，而形成中央與地方政府各取利益所需的情況產生。再者，地方政府通常是面對民眾與學校之直接反應與衝擊，在選票與民意壓力下，常在教育施政措施上有所取捨；相對地，中央政府負起教育政策制定與推動之大責，中央與地方常陷入對立。如2004年基本學力測驗組距公布問題、2006年中部國中資優班聯合入學考試爭議、以及2007年教科書一綱一本與一綱多本爭議均屬之。

茲針對前述教育鬆綁之教改價值觀下，所影響的相關法制規範，以及地方政府與學校層級所產生的問題，繪製如圖2。

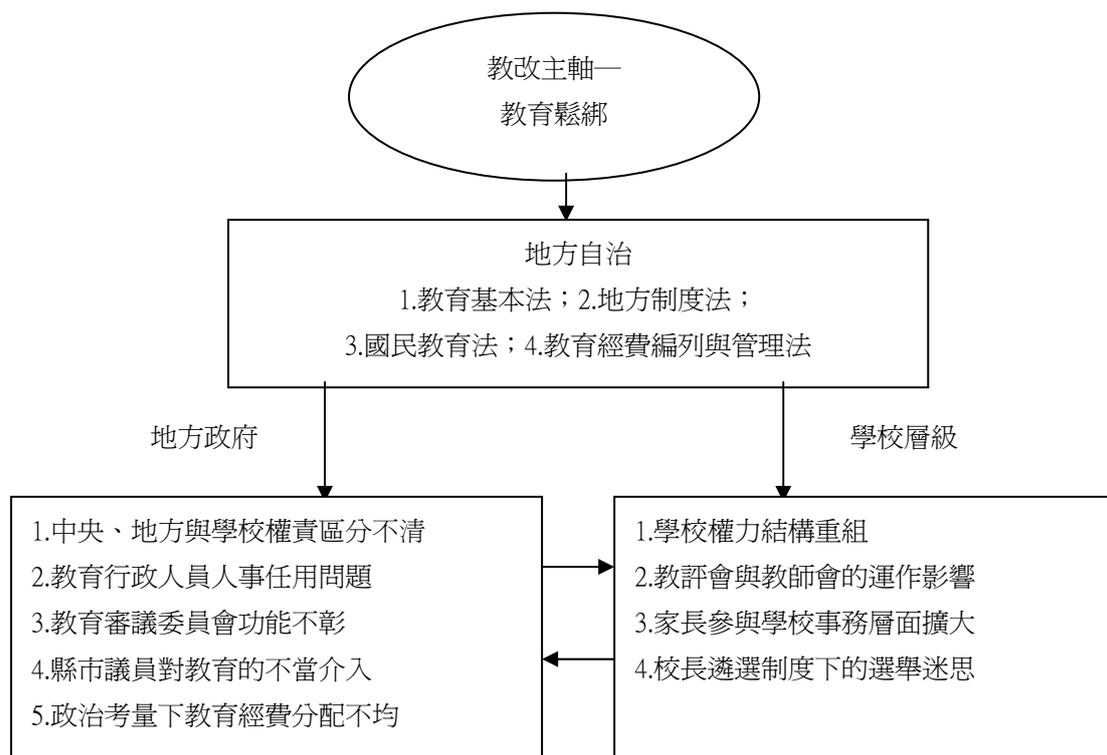


圖 2 教育鬆綁、地方自治與教育行政的影響關聯圖

肆、結論與啟示

教育改革在教育鬆綁的核心價值下，中央與地方政府之關係、學校組織結構均有所重整，但在運作上也出現許多實務與理想的差距問題。面對如此情境，實有待於改進，以建構與營造更完善的教育環境，筆者綜合法制面與實務面所產生的問題，提出以下幾點因應之道：

一、制訂相關法規，釐清中央、地方與學校之權限

《教育基本法》對於中央、地方與學校職權的規定並不甚明確，實有必要訂定相關法規加以釐清。建議可在《教育基本法》中要求制訂《教育行政組織與營運法》，明確規範教育部、縣市政府（直轄市）與學校三者權限。而中央只管法規、標準、原則之確立，地方政府則負責執行面的推動，統整相關學校運行工作，未來如朝向教育鬆綁和學校本位管理之途徑，宜從修法著手，擴張地方政府和學校權限。

二、制定《國民中小學校長遴選辦法》，推動校長評鑑制度與證照制度

目前國民中小學校長遴選相關辦法由各地方政府制定，各地方政府規定有所差異，標準不一。但西諺有云：「有怎樣的校長，就有怎樣的學校。」校長乃是創造一所優質學校的重要關鍵，是故，校長的遴選標準與條件有必要齊一，建議《國民教育法》應修法授權中央主管機關制訂《國民中小學校長遴選辦法》，明確且合理的規範國民中小學校長遴選的相關配套措施。對於校長遴選的配套措施則可加入校長證照制度、校長評鑑制度，並規劃良善的校長培育課程，提升校長專業素質。

三、教師會組織之再造

依《教師法》第二十七條規定，各級教師組織之基本任務有以下六項：1.維護教師專業尊嚴與專業自主權；2 與各級機關協議教師聘約及聘約準則；3 研究並協助解決各項教育問題；4 監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜；5 派出代表參與教師聘任、申訴及其他與教師有關之法定組織；6 制定教師自律公約。但分析其功能，重心在地方教師會與全國教師會身上，學校教師會功能並不明確，因此可建議將學校教師會取消，維持全國和地方教師會，轉向服務性組織。

四、強化教師評審委員會的專業代表性

法律宜明確訂出教師評審委員會的權限範圍，上級主管機關應確實監督學校教師評審委員會選舉委員的產生方式，以求其適法性、代表性與公正性。進行各校教師評審委員會評鑑，嚴格要求各校做到迴避原則，加強教師評審委員會委員的專業性及代表性。

五、教育行政人員專業化的建立

當前教育行政人員的任用過程中，與普通行政愈走愈近，縣市政府教育局長更可因《地方制度法》第五十六條規定以政務職任用，建議教育局長可由國家甄選儲備，再由縣市長就儲備合格人員中遴用。教育行政人員部分，建議教育行政人員的任用，納入《教育人員任用條例》中，並建立教育行政人員與學校行政人員專業證照制度。讓教育行政獨立於一般行政之外，使教育運作回歸專業自主。

六、家長參與學校事務尺度拿捏

家長參與的推動，家長會扮演舉足輕重的角色，而學校班親會活化了學校教育，家長會的學校義工制度不僅解決學校人力的不足，更具有社會教育功能。但家長常干

預校務正常運作及教師的教學，甚至利用參與的機會以獲取私利。因此建議兼顧家長之不同社經背景，提供家長多變化的參與方式，並提供訊息以提昇家長之參與知能。通過《家長參與學校事務辦法》，明訂家長參與學校事務的範圍與權責。學校行政加強與家長會的合作，提昇家長之參與，以發揮家長的力量，改善教育品質及協助教學活動。

七、教育審議委員會的功能落實

審議機關的主要功能乃在提供諮詢意見與相關資訊，以使決策者進行決策時能更加客觀且精確。但對照目前國內情境，教育審議委員會組織及職權不相符合，與地方政府、議會間，缺乏明確關係網絡與權責歸屬，教育審議委員會常令人有疊床架屋之感，其定位與功能常與教育局或地方議會混淆，因此應使教育審議委員會與教育局成為平行單位，並成為教育單位的智庫，兩者採合作關係。其組成成員宜有多方不同背景的專業人員，以促進實際執行面的順暢。

至於教育審議委員會會議過程應公開透明化，其設置辦法宜明文規範委員自律條款及迴避條款。最重要的是行政首長對於其相關建議或決議事項能重視及支持及教育審議委員會與民意機關應採適權分工機制，彼此分工合作，將增進運作的順暢及功效。

八、教育人員行政倫理之遵循

法律落實仍待教育現場工作者秉持教育良心與行政倫理，方能使整個教改推向正軌，否則又會淪入「上有政策、下有對策」的困境中，建議校長應考量教職員個人特性及學校環境屬性，表現出更適當而合宜的教育行政倫理，以提昇教師工作士氣。積極尋求其職務上之創新及專業知能上的自我充實，並鼓勵同仁積極進取，重視學校之未來發展與願景。教育工作者應堅持公平正義的原則處理事務，盡其所能維護師生權益，且注重個人之品德操守，以身作則，樹立良好典範。在上位者應多傾聽基層人員的意見並加以重視、採納，主動關懷教師、家長與學生的需要與福祉，適時協助其解決問題和困難。

解嚴後的教育改革大鳴大放，對學生、家長、教師、行政人員甚至整個社會各層面均產生衝擊，在教育鬆綁之下，權力下放與學校本位管理已將傳統中央集權的知識控制解放開來，接續而來的則是後現代的多元化特色，但多元不代表「什麼都可以」(anything goes)，而是要建立一個適宜、合理且彈性的新規範。本文主要是由中央、地方與學校行政體系的權力變遷與分配作一探討，從法制面與實務面作分析在教育鬆綁的核心價值下，地方自治與國民中小學行政的關聯，並從中歸納出問題與因應策略，也盼臺灣的教育改革能在「問題解決」的基礎下，一步步地走向正軌，而不致偏離。

參考文獻

- 王如哲、秦夢群、鄭新輝、劉秀嫻（2003）。重建專業自主與權責相稱的教育行政體系。載於國立臺灣師範大學（主編），**教育發展的新方向：為教改開處方**（55-80 頁）。臺北市：心理。
- 行政院教育改革審議委員會（1996）。**教育改革總諮議報告書**。臺北市：作者。
- 吳佳玲（2002）。**我國地方教育審議委員會組織運作之研究**。國立暨南國際大學教育政策與行政研究所碩士論文，未出版，南投縣。
- 周祝瑛（2003）。**誰捉弄了臺灣教改？**臺北市：心理。
- 陳朝建（2004）。**地方民代與校園政治、政府採購的關聯**。2006 年 2 月 10 日，取自 http://blog.sina.com.tw/archive.php?blog_id=423&md=entry&id=9714
- 秦夢群（1998）。**教育行政—實務部分**。臺北市：五南。
- 高一菁（2002）。**我國地方教育審議委員會之研究**。國立政治大學教育學系碩士論文，未出版，臺北市。
- 教育部（1998）。**教育改革行動方案**。臺北市：作者。
- 教育部（2001）。**二〇〇一年教育改革之檢討與改進會議報告**。臺北市：作者。
- 教育部（2005）。**看見臺灣教育在進步：1994-2005 年臺灣教育改革大事紀**。臺北市：作者。
- 許文光（2004）。**國民中學校長對議員參與及關心學校事務觀點之研究**。國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- 張國雄（2003）。**地方自治警衛事權之研究**。國立中央警察大學警察行政研究所碩士論文，未出版，桃園縣。
- 黃政傑（1995）。教改理念。載於中華民國比較教育學會（主編），**教育改革的展望—教育部與教改會教育政策報告書評析**（19-40 頁）。臺北市：師大書苑。
- 黃政傑（2000）。臺灣教育改革的政策方向。**教育政策論壇**，3（1），26-52。
- 黃榮村（2003）。國內教育的回顧與前瞻。**立法院院聞**，31（4），46-67。
- 曾憲政（1995）。溝通歧議、建立共識，共創教育美景。載於中華民國比較教育學會（主編），**教育改革的展望—教育部與教改會教育政策報告書評析**（131-145 頁）。臺北市：師大書苑。
- 楊巧玲（1999）。**教育行政的鬆綁與再規範：以在家自行教育為例**。2005 年 7 月 26 日，取自 <http://www.epa.ncnu.edu.tw/web91/epforum/vol3no1/5-5.htm>
- 潘慧玲、楊深坑、周祝瑛、洪仁進（2003）。教育改革的脈絡、理念與課題。載於國立臺灣師範大學（主編），**教育發展的新方向：為教改開處方**（1-14 頁）。臺北市：心理。

- 蔡淑貞 (2002)。中部四縣市教育審議委員會運作現況與績效評估之研究。國立暨南國際大學教育政策與行政研究所碩士論文，未出版，南投縣。
- 薄慶久 (2001)。地方政府與自治。臺北市：五南。
- 羅文基 (1999 年 3 月)。教育改革動向。載於國立高雄師範大學 (主編)，「教育問題與改革動向」學術研討會論文集 (11-28 頁)，高雄市。
- Cibulka, J. (1990). American educational reform and government power. *Educational Review*, 42(2), 97-108.
- Edmonds, R. R. (1979). Effective schools for the urban poor. *Educational Leadership*, 57, 15-27.
- Fuhrman, S. H., & Elmore, R. F. (1995). Ruling out rules: The evolution of deregulation in state education policy. *Teachers College Record*, 97(2), 279-310.
- House, E. (1979). Technology versus craft: A ten year perspective on innovation. *Journal of Curriculum Studies*. 11(1), 1-15.
- Rotberg, I. C. (2004). *Balancing change and tradition in global education reform*. Lanham, MD: Scarecrow Education.

