

學術著作◆大專用書

教育政策立法

張芳全 著

五南圖書出版公司 印行





教 育 政 策 立 法

張 芳 全・著

國立政治大學教育研究所博士候選人

五南圖書出版公司 印行

IIDL
教育政策立法

作 者 / 張 芳 全 (213.1)

責任編輯 / 劉 靜 瑜

出 版 者 / 五南圖書出版有限公司

登 記 號：局版台業字第 0598 號

地 址：台北市大安區 106
和平東路二段 339 號 4 樓

電 話：(02)27055066 (代表號)

傳 真：(02)27066100

劃 撥：0106895-3

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

發 行 人 / 楊 榮 川

門 市 / 五南文化廣場

總 店：台中市中區 400 中山路 2 號

電 話：(04)2260330

沙 鹿 店：台中縣沙鹿鎮 433 中正街 77 號

電 話：(04)6631635

逢 甲 店：台中市西屯區 407 逢甲路 218 號

電 話：(04)2555800

高 雄 店：高雄市新興區中山一路 290 號

電 話：(07)2351960

排 版 / 健呈電腦排版有限公司

製 版 / 欣緯照相製版有限公司

印 刷 / 容大印刷事業有限公司

裝 訂 / 一紘裝訂行

中華民國 89 年 7 月初版一刷

ISBN 957-11-2131-2

基本定價 8.6 元

(如有缺頁或倒裝，本公司負責換新)

謹以此書獻給我敬愛的雙親及內人

→ 序

任何一項教育活動運作有賴完善及具體可行的教育法規規範。適切的教育法規如何產生？正是教育政策立法所關切。我國近年推動教育改革頗多，但教育改革過程中，最引人注意的是我國各種教育法對教育制度規範過於僵化，應予以鬆綁化。因此，民國八十三年教改會提出教育鬆綁，期讓我國教育法能彈性規範教育制度，讓學習者有良好學習環境。

正巧國內教育法規鬆綁的同時，檢討現行若干教育法令，或不合時宜、或不合社會體制與教育體制需求，有賴教育行政機關的對教育法令的增、修、刪、訂等。是以，教育政策立法過程，教育行政及立法機關的立法技術及立法過程，就顯得格外重要。簡言之，如何制定適切的教育法令，實為本書撰寫旨趣。

本書共四章，理論與實務均重。安排內容如下：

第一章說明教育政策立法界說，包含教育政策立法之重要、適切教育法之特徵、教育政策合法化意義。

第二章說明教育政策立法原理，其中說明教育政策立法參與及議價條件、教育政策立法政治策略、教育政策立法過程與我國教育政策立法過程。

第三章規定我國教育政策立法之規定，包括教育政策立法之規定、教育政策立法之民意機關規定、教育政策立法之結構。

第四章說明教育政策立法分析方法與展望，包括量化分析方法、質化分析方法，以及教育政策立法展望。

本書列有幾項法規，如教育部組織法、立法院組織法、立法委員行為法、立法院議事規則、立法院程序委員會組織規程、地方制度法等，做為附錄，供教育政策立法與分析參考。

國內介紹教育政策立法書籍缺乏，本書或可做為拋磚引玉之效。本書完

成感謝五南圖書出版公司同仁編排，使本書更精美。本書如有觀念說明不清，實為作者責任，尚請方家指正。

張 芳 全

於 2000.04

目次

序

第一章 教育政策立法界說 ***** 007

第一節 教育政策立法之重要 • 004

第二節 適切教育法之特徵 • 019

第三節 教育政策合法化意義 • 043

第二章 教育政策立法原理 ***** 057

第一節 教育政策立法參與及協商 • 060

第二節 教育政策立法政治策略 • 071

第三節 教育政策立法過程 • 081

第四節 我國教育政策立法過程 • 091

第三章 我國教育政策立法之規定 ***** 127

第一節 教育政策立法之規定 • 124

第二節 教育政策立法之民意機關規定 • 137

第三節 教育政策立法之結構 • 157

第四章 教育政策立法分析方法與展望 ***** 177

第一節 量化分析方法 • 180

第二節 質化分析方法 • 200

第三節 教育政策立法展望 • 213

參考書目 ***** 235

附錄 ***** 239

- 一、教育部組織法 • 241
- 二、立法院組織法 • 247
- 三、立法委員行為法 • 256
- 四、立法院議事規則 • 261
- 五、立法院程序委員會組織規程 • 271
- 六、行政執行法 • 274
- 七、地方制度法 • 284
- 八、臺北市議會組織規程 • 320
- 九、臺北市政府法規委員會組織規程 • 325
- 十、臺北市議會議事規則 • 327
- 十一、臺北市議會議員質詢辦法 • 337
- 十二、臺北市議會各委員會設置辦法 • 339
- 十三、臺北縣自治規則暫行準則 • 342

→ 表 次 ←

- 表 1-1 憲法、法律及命令之區別 • 005
- 表 1-2 各種法律的差異 • 006
- 表 1-3 國會機關類型 • 046
- 表 2-1 各國的國會立法程序 • 085
- 表 2-2 主要國家教育行政制度與權限 • 086
- 表 2-3 行政院與教育部權責劃分 • 093
- 表 2-4 教育人員任用條例部分條文修正草案條文對照表 • 100
- 表 3-1 法律條文之正文與說明 • 130
- 表 3-2 法律條文對照表格式 • 131
- 表 3-3 法律統一用字 • 168
- 表 3-4 法律統一用語 • 170
- 表 3-5 標準符號用法 • 171
- 表 4-1 基本研究與應用研究 • 180
- 表 4-2 重要統計方法摘要 • 193
- 表 4-3 我國各項教育法規頒訂時間 • 210
- 表 4-4 主要研究的類型 • 212
- 表 4-5 地方制度法實施之後，我國法規位階 • 231

圖次

- 圖 2-1 協商的情境 • 071
- 圖 2-2 我國教育法律制定流程 • 107
- 圖 4-1 統計方法的選擇 • 196
- 圖 4-2 政策的論證過程 • 204
- 圖 4-3 教育經費比率廢除後之論證 • 207

第一章

教育政策立法界說

本 · 章 · 摘 · 要

本章說明教育政策立法之界說，法是人類行為的規範。法律是以書面與文字條文式的對於人類行為規範。法律的法源、法律種類很多，它們都可做為教育政策立法基礎。教育政策立法為何重要？因為教育法為行政法之一，教育法也有不同的形式規範教育制度運作。蓋教育政策立法之重要有規範教育制度、指引教育政策、保障受教主體、保障教育人員、規範教育人員資格、促進教育機會均等、行政救濟之規範等。適切的教育法有幾項規準，如教育法的穩定性、周延性、鬆綁性、具體性、位階性、保障性等。教育政策立法過程係經由提案、審查、表決、公布及修正的過程。

第一節 教育政策立法之重要

壹、法律的意義

一、法的意義

法是人類生活的規範、法是人類共同生活體的規範；法也是形成秩序、維持秩序及實現自由而實施的規範；法更是權威機關之強制力所實施的規範（王海南等，民 82）。法也是公平正義的力量。法有以下意義：

1. 法是人類生活的規範。它規範人民的權利及義務；規定組織體制的運作。
2. 法是人類共同生活體的規範。規範政治、經濟、文化、國防、宗教、藝術、人文等等的制度。
3. 法是形成秩序、維持秩序及實現自由而實施規範。
4. 法是權威機關之強制力所實施的規範。
5. 法也是公平正義的力量。它對於違法者以及未能依法行事者懲處，以及對於弱勢族群的規範。

二、法律的意義

法律是維持基本秩序、解決衝突的規範指引、與保障自由得以實現之成文或不成文規範。以我國的法律言，在廣義上，法律應包括三種類型：

憲法、法律及命令。憲法是一個國家的根本大法。任何法律與憲法牴觸者無效。法律是由民意機關所制定的法律。命令是國家機關爲了強制執行某一項的政策、計畫包括執行行政活動之意思的表示。三者的區別如表 1-1 所示。

表 1-1 憲法、法律及命令之區別

項 目	憲 法	法 律	命 令
制定機關	國民大會	立法院	行政機關
效力大小	最大	次之	第三
規定內容	國家及人民主體的 一般性的規定	每個個別事項規定	每個個別事項規定
制定程序	國民大會三讀	立法院三讀	機關發布

三、法源意義與差異

(一)不同法系有不同意義

歐洲大陸法系，它是以成文法爲主，主要有法國及德國。我國後來也受大陸法系影響，日本也是。成文法是將法條書面表示。英美法系，它是以不成文法爲主，主要國家有英國及美國。不成文法則並沒有一定的條文表示。

(二)各種法律學派的差異

各種法律學派的差異如表 1-2 所示。

表 1-2 各種法律的差異

學 派	說 明
自然法學派	法律是自然存在的，人性的自然狀態
分析法系學派	法律是人為的，是一種意識型態結果
歷史法學派	是民族精神的產物

四、法 源

法律的立法來源以及根據，稱為法源。法律的法源有成文法及不成文法。說明如下：

1. 成文法

依據國家的一定立法程序所完成的法令。也就是成文法應以正式的書面以及民意機關的審查，並經過公布的過程。

2. 憲 法

憲法是人民基本權利的根本大法。法律與命令與憲法牴觸者無效。有關我國憲法在教育文化乙節中就規定教育的基本方針。

3. 法 律

我國的法律是經過立法院所通過的，並經過總統所公布的法律，它也是教育政策立法的法源之一。

4. 命 令

命令是行政機關依據職權以及經由相關的法律授權所制定的法令。法規應屬於法律的一種。但如果與憲法牴觸無效。

5. 地方制度法規

地方法規是在地方自治團體依據其職權範圍所制定的法令，其制定的過程需有書面的資料，同時需經由民意機關審查同意後，始可執行。我國於民國八十八年公布的地方制度法（見本書附錄八），就明確的規定地方的運作事務以及地方法規的制定過程。

6. 條 約

它是國家與國家之間、或是國際組織之間，所締結的法規條文。就如聯合國教科文組織於一九四五年規定人權宣言，認為人民具有基本的受教權。如此的規定在發展中國家視為一種基本的教育權，同時也為發展中國家列為教育發展的重要參考。

7. 不成文法

不成文法是一種不書面，而卻為國家及機關所認可的規範。它與成文法需以正式的書面文字規範不同。

8. 習 慣

它是人民的生活行為成為一種習慣，進而成為規範人民生活的一種方式。如果是以習慣法為法源的依據須有行為的反覆慣行、須為非成文法的既有規範、具有法的確信以及須不違背公共秩序始可做為法源（陳麗娟，民 80）。

此外，判例與法理亦可為法源。

至於法律的種類可以區分為以下幾種：普通法與特別法、成文法與不成文法、強行法與任意法（涉及個人的私益）、公法與私法、實體法（規範權利與義務）與程序法（實現權利義務的法）、固有法（依據國內的文化制定）與繼受法（仿照國外的法律條文制定）、原則法（可以適用其他法律者）與例外法、母法與子法、國內法與國際法。

貳、教育法與行政法之關係

法對於社會及制度規範重要。以下將說明教育法與行政法之間的關係。

一、教育法為行政法之一

釐清教育法與行政法，應先說明行政管理與法的意義。法或法律的意