

兩岸教育基本法之初步比較

施明發

有關教育基本原理與原則方面的規範通常見諸於一國之教育基本法，透過這些法律的制定，使教育的本質、教育的目的、教育的實施方針、教育的組織、教育的活動、教育的主體等方面有原則的釐清與規劃，作為整體教育實施的總綱領，並成為各項中央與地方教育法規的立法基礎。

海峽兩岸的中國人分別於一九九五年三月及一九九九年六月公佈實施教育的基本法律，中國大陸稱為教育法，我國則稱為教育基本法。這兩部法律各自對教育方面根本性與全局性的問題做出規範，是雙方教育發展方向的基本規定，也是尋找雙方教育基本問題異同的一個有價值的題材。

本文將從雙方教育基本法的立法機關、立法動機、立法過程、法制基礎、條文結構、立法指導思想等方面進行初步比較，以尋找兩岸雙方教育基本上的差異及問題，作為兩岸教育比較研究的參考。

關鍵字：教育基本法、中國大陸教育

A Basic Comparative Study of Basic Educational Law between Mainland China and Taiwan.

Shih, Ming-fa

Fundamental principles of education are usually specified in a country's constitution or in its basic law of education. Through the establishment of these laws, a country sets the general guidelines for educational essence, purpose, practice, system of organization, type of activities and the involvement of its members.

Under these fundamentals other education-related bylaws of the central and local governments can be integrated.

The Basic Educational Laws of Mainland China and of Taiwan were issued in March of 1995, and June of 1999, respectively. They each set the rules and regulations for the practice of education in the most fundamental and comprehensive way. They indicate the direction of educational development and also provide valuable material for comparing issues regarding education in these two countries.

By comparing the legalities, motives, process, foundation, structure, and guidelines of these two laws, this study intends to discover the basic differences in education between Mainland China and Taiwan. This will also provide the reference for the comparison of the educational systems between Taiwan and Mainland China.

Key words: Basic Educational Law, Educational System of Mainland China

壹、前言

教育基本法律通常是對教育各領域如本質、原則、目標、方針、組織體制等問題做出基本性的規範，用以指引教育的基本方向與發展重點，作為教育發展與改革的總綱領及各項教育立法的基礎，是觀察各國教育發展的一個重要指標。

海峽兩岸的中國人分別於一九九五年三月及一九九九年六月公佈教育法與教育基本法，各自對於教育方面根本性與全局性的問題做出規範。例如基本目標、政策、經費、人員保障、教育制度等，成為各自教育發展的準則。

本文僅就這兩部法律在立法機關、立法動機、立法過程、法制基礎、條文結構、立法指導思想等六方面進行初步的比較，以發現兩岸雙方教育立法上的差異及問題，作為兩岸教育比較的參考。

貳、立法機關的比較

我國立法院依據憲法增修條文的規定，委員人數定為 225 人，係由全國公民直接投票產生及依照政黨得票數產生僑居國外代表和全國不分區代表，任期三年，每年集會兩次，每次會期為四個月，在院會之下設有內政及民族、外交及僑務、科技及資訊、國防、經濟及能源、財政、預算及決算、教育及文化、交通、司法、法制、衛生環境及社會福利等 12 個委員會。各委員會委員人數以 21 人為最高額，每一委員以參加一委員會為限，若參加委員超出 21 人時，以抽籤方式決定，但經各黨派黨團同意者，委員可以互換之。各委員會置召集委員 3 人，由各委員會委員互選之，會議時以召集委員一人為主席，主席由各召集委員輪流擔任，但同一議案，得由一人連續擔任主席。

大陸的最高立法機關是全國人民代表大會(簡稱全國人大)，依照大陸「全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法」的規定，只有縣及鄉鎮的人民代表大會的代表由選民直接選舉，省級及全國人民代表大會代表全部是由下

一級人民代表大會選舉，而要成為代表候選人首先要獲得提名，接著要獲得所謂「選民小組」的討論、協商，才確定正式代表候選人名單，公民沒有直接登記參選的權利。在這種選舉制度之下，大陸全國人大是由各省、自治區、直轄市和軍隊選出的代表組成，名額不超過 3,000 人，任期五年，每年集會一次。大陸全國人大之下設有常務委員會及各種專門委員會，從一九八二年修訂憲法起，常務委員會的職權擴大為可以制定和修改憲法、民法、刑法、機關組織等基本法律以外的法律。換言之，基本法律由全國人大全體會議審議通過，而一般法律則由人大常務委員會審議通過即可。常委會委員人數只有 155 人，每兩個月集會一次。大陸全國人大設有民族、法律、內務司法、財政經濟、教育科學文化衛生、外交、華僑等七個專門委員會，受大陸全國人大常委會的領導，以第八屆常委會為例，其組成人員中 74% 是專門委員會成員，專管教育的是教育科學文化衛生委員會委員人數有 31 人，負責有關教育法案的研究、審議和擬定。委員會設有正、副主任委員及委員，都由大會主席團提名，以整個名單合併表決，由全體代表的過半數通過(俞子清，1994：255-264)。(中華人民共和國第八屆全國人民代表大會第一次會議秘書處，1993)。

就立法機關的比較而言，大陸與台灣的差異主要有：

- 一、我國教育基本法是由立法院教育委員會審查，經過三讀程序由院會審議通過。大陸教育法立法程序是先由全國人民代表大會常務委員會及所屬教育科學文化衛生委員會審查，由於教育法是屬於基本法律，所以再送由全國人大審議才能通過。
- 二、我國立法院三年改選一次，經由公平公開的直接選舉產生立法委員，政府或執政黨均無法掌控。大陸的人民代表大會代表五年改選一次，以間接選舉方式由省級人大選舉產生，中共及大陸政府很容易經由候選人推薦、提名、審查等程序掌握代表人選。
- 三、我國立法院教育委員會委員由委員自由決定選擇加入，召集委員由該委員會委員選舉產生，每一會期就改變一次，不是常設性的機構，無法累積長期的立法經驗及產生具有威望的領導性人物。而大陸人大的教育科學文化衛生委員會是一個常設性的委員會，委員會主任委員、副主任委員及委員

都由大會主席團提名，再經象徵性表決產生，任期五年。人選大都由主席團依據專長背景考量，容易就相關問題進行持續性、長久性的研討。

四、我國立法院有委員 225 人，教育委員會委員因為不是熱門委員會，人數不多，維持在 10 人左右，這些委員係經由選民直接選舉產生，各自代表不同的利益、觀念、族群、職業、性別及意識型態；復由於政黨競爭的激烈，立法的過程往往要經過極為曲折的協商與折衝。大陸實際執行立法的人大常務委員會委員只有 155 人，教育科學文化衛生委員會人員第八屆有 31 人，這些委員從最初參選人大代表開始到擔任常務委員會委員，都是由推薦提名再經形式上的選舉產生，意識型態上都遵從以中國共產黨為永遠的執政黨，不會發生意見上尖銳對立的現象，立法協商就顯得比較容易。

參、立法動機的比較

從我國教育行政機關的立場而言，對於民間人士積極呼籲教育基本法的立法行動，可謂完全以被動的態度因應之，當反對黨於民國八十二年在立法院提出教育基本法草案時，教育部不敢跟進提出對案，卻於民國八十三年提出一份說帖，認為目前並無制定教育基本法的必要，其理由為：

- 一、憲法已有專章保障人民受教育的權利。
- 二、從法理上看，教育基本法與目前其他教育法之位階相同，並未高於其他法律，另作規定，如與憲法牴觸亦將無效。
- 三、若教育基本法旨在提示教育之基本理念與方針，則在憲法中已顯示精神，其他教育法規對於各階段及各類教育理念、方針與做法都有所列述，屢次教育法令修改也都能反映當時教育革新的理念。因此，目前如另訂基本法恐將與其他教育法規重複。
- 四、依目前教育現況而言，國民小學就學率高達 99.8%，國民中學就學率也高達 99%，再加上就學貸款之實施，特殊教育的推展，均已充分保障人民受教育之權利。目前重點應是如何落實各種教育法規所宣示的理念，以期教育工作更進步，此有待其他條件的配合和教育工作者的共同努力(顏國

樑，1999，27頁)。

教育部不但極力宣傳上述這些觀念，還動用執政黨黨籍委員配合議事程序的運作，以11次提出異議之方式阻擋民間教育基本法版本先行審查。可見就教育部的立場來說，最初並不願意樂見教育基本法的立法(立法院秘書處，1998)。

民間教改人士的態度就與行政機關大為不同，他們致力於教育基本法立法推動的主要原因是(四一〇教育改造聯盟教育法治重建委員會，1997：13-14頁)：

- 一、我國教育體制充滿威權的色彩，受到政治過度的影響，必須以制定教育基本法之方式，展現自由多元的新面貌，樹立未來新的教育目標與精神。
- 二、憲法有關教育之條款仍有許多規範不明或不足之處，許多教育理念也落後於國際社會之共識，需透過教育基本法之制定來加以補充。
- 三、現行憲法許多教育理念落後於國際社會之共識，如有關人性尊嚴之維護、人權之尊重、不同族群之尊重、父母教育選擇權等均未有明確之規定，需透過教育基本法之制定來加以補充。
- 四、透過教育基本法之立法，可以將教育之理想與遠景對全體國民宣示，並做為今後實施各級教育之基本精神，形成各種法規的大方針，不至於只在不合時宜的細節及條文上作枝微末節之修正。

可見我國教育基本法之立法動機，主要是起因於民間教育改革人士，他們希望將自由主義、分權主義及現代教育精神引進到教育界，一方面作為教育改革的引導，也希望做為全民啓蒙的社會運動，充滿著社會改革的理想與熱情。

大陸教育法的立法動機與我國不同，簡言之，就是當時大陸國家教委主任朱開軒所說：「確保教育優先發展的戰略地位，促進教育事業健康發展」(國家教委政策法規司，1995：19)。大陸最高教育行政機關領導人員為何會說出這一句，其原因是由於大陸教育法制不全，導致教育改革處處遇到無法克服的困難所致。

大陸為了配合經濟改革及四個現代化的推展，積極推動教育的改革與發展，一九八五年由中共黨中央與大陸國務院聯名發布《關於教育體制改革的決定》，宣示將教育列為優先發展的地位，一九九二年再度由這兩個黨政領導單位

聯合制定《中國教育改革和發展綱要》。在教育法制定前，還於一九八五年及一九九四年召開兩次全國教育工作會議，針對教育改革方向及目標有全盤性的規劃與研討。可見大陸教育行政部門在推動教育改革的行動上，無論是教育行政組織、教育計劃、教育督導、教育經費與人事各方面，都試圖展現開創性與全局性的作為。

可是事實上，經過十餘年的努力，大陸教育還出現「在實際工作中教育優先發展的戰略地位並未完全落實，教育投入普遍不足，公用經費比例下降，辦學條件較差」等嚴重現象（國家教委政策法規司，1995：19）。這些問題主要是各地方政府及有關部門沒有優先發展教育的共識與行動所致，所以問題的解決首先就是要制定教育法以確保教育優先發展的地位能夠不受其他因素的影響。

另一個原因是大陸是一個幅員廣大，人口眾多的國家，教育行政實行分級管理的制度，中等及中等以下的教育原則上是由省級以下政府管理，由於各地方條件不一，主事者觀念素質也有差異。在改革開放的旗幟下，固然有一些有價值的改革作為出現，但是也出現一些違法亂紀各行其事的亂象，這些問題必須要靠立法加以引導和規範，始能確保教育體制改革能夠健康發展。

總之，我國教育基本法的立法動機主要是民間教育改革人是希望藉此引進現代教育觀念，而大陸教育法立法動機主要是為大陸教育發展與改革提供法律的依據和保障，避免各地方和各部門各自為政，影響教育的健全發展。所以其出發點是希望有利於教育行政上的宏觀管理，完全是站在行政機關的立場上來立法的。

肆、立法過程的比較

我國政府在台灣推行民主政治，使台灣逐步成為開放的現代化國家，資訊發達，民間力量極為充沛活躍，教育基本法的立法就是由民間及立法委員本身扮演主角的地位。一九九三年十月立法院顏錦福立委提出第一份教育基本法草案，其後四年期間陸續有台灣教授協會（簡稱台教會）、翁金珠立委、朱惠良立委、蔡璧煌立委、李慶華立委等多人提出不同的版本，其中準備最充分影響力

最大的就是一九九六年十一月由「四一〇教育改革聯盟」所研擬的教育基本法草案經朱惠良等 55 位跨黨派立法委員連署提出，可見民間教育改革人士對於教育基本法的關心與主導地位。反觀政府方面的版本則是遲至一九九六年十二月才由教育部委託國立台北師範學院國民教育研究所組成起草小組，經六個月匆促的研修，教育部於一九九七年六月三日提報行政院審議，行政院則是於一九九七年八月二十八日函送立法院審議，前後只有八個月，顯示政府對於教育基本法的立法積極性遠遠落後於民間人士。有了行政部門所提的版本之後，立法院才於一九九七年十二月進行一讀會，將各相關法案交付教育委員會審查。總之，這一部法律是立法院教育委員會以六個版本為基礎，歷經四次會議、兩屆立法委員、三位教育部長的任期、前後六年的時間，最後於一九九九年六月四日始完成三讀立法程序。

立法院教育委員會的審議雖然以教育部的版本為基礎，但是由於版本過多，各方所持教育觀點也不盡相同，立法協商必須相互妥協始能有所進展，導致這一部法律並未完全由行政機關主導，例如以下各項內容都不是原先教育部版本的條文：

- 一、教育部版本原來均使用「國民」一詞，審查後採用四一〇教育改革聯盟的主張，以「人民」替代「國民」的用語，以顯示較大的包容性與彈性，避免政治上之用語。
- 二、在立法目的上，教育部版本原來只強調保障人民受教育之權利，審查後採用「四一〇教育改革聯盟」的主張，將學習權與受教育權兩者並列，凸顯學習權與受教育權利的地位同等重要。
- 三、增列人民為教育權之主體，國家、教師、父母都是這個教育主體的協助者(四一〇教育改革聯盟的主張)。
- 四、有關教育目的的敘述加入「培養...思考、判斷與創造能力，促進基本人權之尊重、生態環境之保護及對不同國家、族群、性別、宗教、文化之了解與關懷」的觀點(四一〇教育改革聯盟的主張)。
- 五、有關私人興學之獎助，審查時增列「人民有依教育目的興學之自由」及「政府為鼓勵私人興學，得將公立學校委託私人辦理」兩項規定。

六、有關家長參與校務方面，教育部的版本原先只有「依法令參與學校教育事務之權利」，最後審查通過的條文增加為「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」也就是增加了父母的教育選擇權(四一〇教育改造聯盟的主張)。

七、有關中央政府之教育權限原本並未列入教育部的版本，但是經過審查之後，也是採用「四一〇教育改造聯盟」的主張，以列舉方式大大地削弱教育部的職權。

八、有關地方政府在教育行政機關之外另設審議機構的規定，原也未列入教育部的版本，但是經過審查之後，折衷各方面的主張，設立諮詢審議性質的教育審議委員會，執行教育行政的審議、諮詢、協調及評鑑等事宜。

九、有關人民請求學力鑑定之權利，原先並未列入教育部的版本，但是經過審查之後，採用「四一〇教育改造聯盟」的主張予以納入，以擴大受教育及學習之管道。

由此可見我國教育基本法的立法過程洋溢著民間教育改革的熱誠與理想，最後定案的版本充滿著折衷與妥協，顯示民主社會多元化的特質。

大陸教育法的立法過程就與台灣大有不同，立法的動力完全由行政機關掌握。根據大陸國家教委的說明(國家教委政策法規司，1995)，自一九八五年中共發布《關於教育體制改革的決定》之後，大陸各屆全國人大代表、政協委員、各民主黨派、教育工作者及各行業人員一再的發出制定教育法的呼聲，大陸國家教委就根據全國人大代表會之建議，組成一個起草小組，著手研擬教育法的起草工作。經過十年的研擬，以專家學者的諮詢、各有關部門的座談、收集整理日本、韓國、法國、德國、英國、俄羅斯、印尼、美國等十餘國的教育法規等方式，進行研擬草案工作，同時也總結大陸推行教育改革之後的正反兩方面經驗，再將教育法草案的徵求意見稿發給各地方有關單位表示意見，一九九四年三月就收集了 1000 多條的意見。總共這個草案經過 12 次的修改，所以大陸國家教委認為教育法的起草工作「具有廣泛而札實的群眾基礎」(國家教委政策法規司，1995：40)。

一九九四年十二月大陸國務院將教育法草案送交中國大陸人大常委會審

議，經第八屆全國人大常委會第 11 次會議進行審議後，大陸國家教委再參酌常委會的意見修改，再於一九九五年三月十一日提送全國人大大會討論。只經過 7 天的時間，大陸第八屆全國人大第三次會議就予以照案通過。

從這個過程中，人大常委會及專門委員會的角色為何？是否就能斷言大陸全國人大對於立法的審議有草率將事的結論呢？據大陸人大常委會的報告顯示：專門委員會與常務委員會在立法過程中仍然是努力履行職責（中華人民共和國第八屆全國人民代表大會第一次會議秘書處，1993：191）。如前所述，人大常委會委員大都數就是專門委員會的委員，專門委員會負責法案的研究、審議和擬定，但是他們的工作方式不是等法案由行政機關送來人大之後再開始審議，而是在法案研擬期間就採取加強直接與法律起草的行政部門聯繫的做法，經常聽取行政部門有關法律起草、修改情況的報告，並採取專題調查研究、參與研究論證、召開座談會等方式，了解情況，研究問題，做好審議的準備工作。

我們雖然不能否認人大的專門委員會積極參與行政機關的法案起草工作，但這部法案由行政機關送交人大常委會討論到大會通過，為時只有三個月的時間。立法過程顯然是以教育行政機關為主導，民意機關所做的修改極為有限，更見不出有所謂民間教育改革的聲音出現了。

從立法過程來看，這兩部法律有下列差異：

- 一、立法過程的時間：我國教育基本法在立法院從委員提案到完成法定程序前後歷時 6 年，大陸教育法從全國人大常委會審查到大會通過為時只有 3 個月，但行政機關立法準備的時間大陸則長達 10 年，我國行政機關則只花了 6 個月的時間進行法案的研擬。
- 二、民間力量參與的程度：我國教育基本法原來就是由民間人士所發動，透過立法委員的提案形成法案，最後通過施行的條文與行政機關原來所擬的有大幅度的修訂，顯示立法委員反映各方不同意見所展現的功能，也看出我國民間社會力量的豐沛。大陸教育法完全由教育行政機關所主導，雖然有意見徵詢與專家座談及修改 12 次的過程，但是立法的核心組織仍是行政機關所組設的起草小組，顯然仍以行政機關為最後之裁量。

伍、法制基礎的比較

兩岸教育基本法立法動機的不同，事實上是由於兩岸教育法制基礎的差異所致，換言之，大陸教育法制不全，所以必須以教育法的制定先行補救；而我國台灣地區教育法制較為齊全，但是卻也造成一些改革的障礙，前瞻性與現代性較為欠缺，必須以教育基本法的立法求其突破。

我國各種各類教育法律沿襲國民政府在大陸時期所奠定之基礎，政府遷台以前，國民政府就已經制定有專科學校法（1948）、大學法（1948）、國民學校法（1944）、補習學校法（1944）師範學校法（1932）、職業學校法（1932）、中學法（1932）等完備的教育法律。這些法律均全面於台灣地區實施，加上這50年政府重視教育工作，不斷進行各種修法和立法工作，包括社會教育法（1953）、私立學校法（1974）、師範教育法（1979）、高級中學法（1979）、國民教育法（1979）、幼稚教育法（1981）、特殊教育法（1984）、師資培育法（1994）、教師法（1995）等法律的通過施行（周志宏，1997：103-105），使我國台灣地區教育法律體系已有良好的基礎，教育基本法所要致力的大方向是引進新的教育改革精神，使我國教育能夠開創新的領域。

大陸的情況則有所不同，中共政府建政之後，急急於廢止所有國民政府時期的教育法律，只由行政機關頒布一些應急性的法規，教育立法卻一直受到忽視。「從一九五七年起，教育立法工作基本上處於停滯狀態，就連解放初期制定的一批法規也逐漸失去了權威性」（崔相錄，1995：118）。遲至一九八〇年二月才有第一部由全國人民代表大會常務委員會通過的教育法律——《學位條例》的出現。到一九九五年三月大陸教育法立法通過之前，大陸由全國人代會或常委會通過的教育法律或相關法律只有：

一九八六年義務教育法，人代會常委會通過，

一九九三年十月教師法，人代會常委會通過。

如果勉強把其他相關法律算進來，也只有：

一九九〇年十二月殘疾人保障法，

一九九一年九月未成年人保護法，

一九九二年四月婦女權益保障法，
一九九三年七月科學技術進步法，
一九九四年七月勞動法。

其他有關各階段教育的重要法律都依然闕如，如一九九六年五月才有職業教育法，一九九八年八月才有高等教育法。重要的教育行政法規方面，一九九五年十二月始有教師資格條例，一九九七年七月才有社會力量辦學條例等法令。這種現象當然使得大陸教育改革工作出現無法可依的窘境，使得各地方政府及各學校各自為政，亂象四起。要解決教育迫切問題，只有先制定基本法，做為各地方政府制定相關法規的大方針，也做為各種教育措施的準則。

總之，我國教育基本法立法之時，教育法制基礎大致已稱完備，立法重點是在補憲法教育有關條款之不足，引進現代教育潮流的教育觀念，所以條文只有 17 條，其他教育問題則由已經完備的相關教育法律去規範。而大陸於一九九五年之時，教育法制基礎尚未完備，必須藉由教育法的制定，為「依法治教」奠定一個可規範、可強制、可操作的法制基礎，所以條文力求完整，共有十章八十四條。

陸、條文結構的比較

本文所謂法律結構的比較是指就法律文件的形式與內容的規範性做比較，法律形式是指法律的各個組成部分的組合搭配和排列的方式，法律內容的規範性是指法律條文是否能夠具體規範人的行為標準或行為的可行界限，便於執法機關和執法人員的掌握，又要容易為社會大眾所了解及遵守(谷安梁，1993：165-180)。

法律文件從形式上看，從名稱到條文之末，應是層次分明、邏輯合理的，也就是由基本到枝節，由宏觀到微觀，形成一個合理嚴密的有機整體。

從法律文件內容的規範性來看，法律條文可分為規範性條文與非規範性條文兩種，前者是界定人民在一定社會關係中權利與義務的行為規範，具有強制性，所以在條文的形式上要有嚴謹的邏輯結構，內容上應包括適用條件、行為

標準、法律後果等三個要素，但是也不一定每一個條文都要具有這三方面的要素，例如憲法性法律文件中，條文就只是表達法律設定的行為標準，其他的部分則要靠後續的立法去加以規定。而非規範性條文不直接涉及權利與義務的規範，只是規定法律的指導思想、原則、概念和生效日期等內容，這一類的條文可分為闡述性條文、解釋性條文、技術性條文、授權性條文等四類。設定行為規則的規範性條文是屬於基礎性條文或主條文，在整個法律條文中理應占主要地位(谷安梁，1993：180-184)。

海峽兩岸的這兩部教育法律在這法律結構上有部分的差異。為了便於分析，先將兩部法律條文架構列表比較如表 1。

表 1 兩岸教育基本法條文結構比較表

| | | 台 灣 | 中 國 大 陸 |
|----|---------------|----------------|--------------------------------|
| 1 | 名 稱 | 教 育 基 本 法 | 教 育 法 |
| 2 | 立法通過日期 | 一九九九年六月四日 | 一九九五年三月十八日 |
| 3 | 條文總數 | 17 | 84 |
| 4 | 總則 | 無 | 有(共 16 條) |
| 5 | 分章 | 無 | 有(分 10 章) |
| 6 | 立法目的 | 有(1) | 有(1) |
| 7 | 適用範圍 | 無 | 有(2) |
| 8 | 教育權主體 | 有(人民為主體)(2) | 無 |
| 9 | 教育目的 | 有(健全人格的國民)(2) | 有(社會主義事業的建設者和接班) (5) |
| 10 | 教育基本方針 | 有(顯示人本主義的念)(3) | 有(顯示國家本位的政治意識型態的 主宰)(3、6、7) |
| 11 | 教育機會均等 | 有(4) | 有(9、10) |
| 12 | 教育優先地位 | 無 | 有(強調教育優先與教師的位)(4) |
| 13 | 教育經費 | 有(5) | 有(第七章 53-66 條) |
| 14 | 教育中立性 | 有(政治與宗教的中立)(6) | 有(只提宗教的中立)(8) |
| 15 | 人民興學 | 有(7) | 無 |
| 16 | 民間教育事業 之獎助 | 有(7) | 有(13) |

兩岸教育基本法之初步比較

| | | | |
|----|---------------|--------------------------------|---|
| 17 | 公立學校委託私人經營 | 有(7) | 無 |
| 18 | 教師權利義務與保障 | 有(8) | 有(第四章 32-35 條) |
| 19 | 學生權利與義務之保障和規定 | 有(只提權利保障)(8) | 有(第五章 36-44 條) |
| 20 | 教師與學生權益受損之申訴 | 有(15) | 有(只規定學生之申訴，沒有提及教師之申訴)(42) |
| 21 | 家長教育選擇權及義務 | 有(8) | 有(只提家長之責任，未提家長之權利)(18、49) |
| 22 | 教育與社會關係 | 有(只提社區發展)(8) | 有(第六章 45-52 條) |
| 23 | 中央政府權限之規定 | 有(列舉方式限制之)(9) | 有(只提及中央與地方分級管理、分工負責之原則)(14、15) |
| 24 | 地方教育審議委員會之設立 | 有(10) | 無 |
| 25 | 國民教育年限 | 有(視需要延長其年限)(11) | 有(明定為 9 年)(18) |
| 26 | 小班小校原則 | 有(11) | 無 |
| 27 | 各種各類教育制度 | 有(12) | 有(第二章 17-19 條) |
| 28 | 各種教育行政權力 | 有(包括教育實驗、教育、研究、評鑑、學力鑑定)(13-14) | 有(包括教育考試、學歷證書、學位掃除、文盲、教育督導等)(第二章 20-24 條) |
| 29 | 人民請求學力鑑定 | 有(14) | 無 |
| 30 | 教學語言文字 | 無 | 有(漢文漢語為基本)(12) |
| 31 | 民意機關在教育上之權力 | 無 | 有(16) |
| 32 | 學校權利與義務 | 無 | 有(第三章 25-31 條) |
| 33 | 教育對外交流與合作 | 無 | 有(第八章 67-70 條) |
| 34 | 違反者之法律責任 | 無 | 有(第九章 71-81 條) |
| 35 | 35 相關法律之調整 | 有(16) | 無 |
| 36 | 法律施行日期 | 有(公佈日施行)(17) | 有(自一九九五年九月一日施行)(84) |

附註：括弧內之文字代表法律條文序列

從名稱上看，我國中央法規標準法第二條規定：「法律得定名為法、律、條例、通則」，而由行政機關所發布之命令則稱為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。大陸因為沒有法規的標準法，所以關於法的名稱或體裁問題尚無統一，由人大常委會制定的法律可稱為法也可稱為條例，而由大陸國務院頒布的行政法規也有時稱為條例。

我國的教育基本法依據中央法規標準法稱為教育基本法，之所以加上「基本」兩字，係為使這個法律具有基本原則規定的特性。大陸的教育法沒有冠上這個固定詞句，與大陸其他類似法律一樣，如大陸的勞動法，也沒有類似我國稱為勞動基準法。

在法規的編排格式方面，我國大型法規得以編、章、節編列之，在條文下得再分為項、款、目。大陸法規的層次是卷、編、章、節，條文之下可分為款、項、目，項在款之下，與我國略有不同。

從條文內容看，我國教育基本法全文共 17 條，其內容分別規定立法目的、教育目的、教育權主體、教育方針、教育機會均等、教育經費、教育中立性、人民興學自由、民間教育事業獎助、教育人員與受教者之保障、家長教育選擇權、教育與社會關係、中央教育行政機關之職權、地方教育審議委員會之設立、國民教育年限、各種教育制度、教育行政權力運作、師生權益受損之申訴等做出規定。

大陸教育法全文共 84 條，在總則 16 條中，分別對教育法的立法目的、適用範圍、教育方針、教育優先地位、教育目的、教育的中立性、教育機會均等、教育發展方向、語言文字、教育事業獎勵、教育行政管理及議事機關的權責等基本事項做出原則性規定。在總則之下，另外就教育基本制度、學校及其他教育機構、教師、學生、教育與社會、經費、國際教育合作、違法者應負的法律責任等七個重要項目另立專章規定之。

依照法律條文之規範性而言，我國教育基本法全文 17 條條文中，第 2、3、4、5、6、7、8、11、12、13、15 等 11 條雖都有規範政府或人民的行為標準，但都屬於政策宣示的概括性條文，旨在闡述教育制度或活動的基本原則、方針、目的與作為，其中第 5、7、8、11 等條文尚需進一步立法或配合其他法律始能

生效；第 16 條、第 17 條則屬於非規範性的技術性條文，用以表明教育基本法生效後相關法令的調整及生效日期。全文只有第 9、10、14 等條文不必等待進一步立法就具有明確規範性質。

大陸教育法則與我國教育基本法有立法結構上的差異，按照大陸立法技術的慣例，篇幅較長、內容較多、單以條的形式不足以組合法律內容時，就冠以篇、章、節等標題。大陸教育法全文有 84 條，分為 10 章。第一章為總則，共 16 條，類似我國教育基本法的架構，其中第 1、3、4、5、6、7、9、10、11 等條文屬於概括性的規範條文，只有行為標準，用意在於政策宣示與導向。但總則之下另以 8 章對於相關重要教育問題定有規範性條文，尤其是第 9 章，專門對於違反妨害教育發展的行為應負之法律責任有具體之規範，符合法律規範的第三個要素，使得大陸整部教育法顯得具有明確的規範性與可操作性。

總之，兩部教育基本法律在立法目標上雖都是在企求制定教育的總綱領，但我國教育基本法比較偏重於教育基本原則的表述與宣示，以未來發展導向為內容，注重於法律的社會啓蒙價值；大陸的教育法則是基本原則的表述與實際操作的規範並重，比較注重於整個法律的整體性與可操作性。

柒、立法指導思想的比較

所謂立法的指導思想是指對立法活動具有普遍指導意義的思想上和政治上的基本準則和總體的指導方針（谷安梁，1993：46），這種指導思想可以使立法工作能夠高瞻遠矚明確方向，所制定的法律才能符合社會的公益與國家的福祉。

我國教育基本法的制定雖係以教育部版本為審查依據，但卻融合不同黨派的教育主張，所以要了解教育基本法的立法指導思想應該兼舉各提案說明予以分析（立法院秘書處，1998）。

教育部於制定教育基本法草案送請立法院審議時，列舉了四項立法原則，也就是落實憲法規範、回應教改建議、體察社會需求及符應教育潮流，其中教育潮流又列舉人本化、民主化、多元化、科技化、國際化等觀念。

顏錦福委員在提案說明時強調其所研擬的教育基本法草案是參考日、德教

育基本法及美國人本教育的觀念而提出的，簡言之，是基於人本主義為指導思想。

翁金珠委員在提案說明中表示她所提的教育基本法草案包含教育福利化、教育民主化、教育社區化三大精神。

蔡璧煌委員的提案說明中闡明其立法之依據是一九八四年世界人權宣言，一九七六年經濟社會文化權利國際盟約，一九八九年兒童權利公約及一九八五年聯合國教科文組織所訂定之學習權宣言，並且強調教育最主要目的及本質在於個人人格發展及自我實現，這是他草擬法案的基本精神。

在教育基本法立法過程中用力最深的就是「四一〇教育改造聯盟」的提案，該案揭示的立法思想是理性自由主義、自主分權主義及現代教育精神（四一〇教育改造聯盟教育法治重建委員會，1997：14）。代表提案的朱惠良委員也說明其主導的思想是自主、下放、平均、平等的原則，強調教育之自由、平等、中立、多元及追求真理的精神。

參考這五個提案的說明，對照立法院最後協調通過的內容，我國教育基本法的立法指導思想除了憲法原則之外，可以歸納為下列五項：

- 一、人本主義思想：強調個人本位、人民為主體的民主教育主張，反對社會本位或國家本位的看法。
- 二、理性自由主義：崇尚自由、平等、中立、理性與真理，注重思考創造能力之培養。
- 三、現代教育精神：注重個體發展，提倡終生教育，注重教育機會均等，提倡文化多元發展，發展科技化及國際化之教育。
- 四、自由分權主義：主張地方分權、反對中央集權、提倡人民自主參級教育選擇權。

大陸教育法的制定非常強調立法指導思想，教育法第三條就明白的揭示整個教育法的立法指導思想是：「國家堅持以馬克思列寧主義、毛澤東思想和建設有中國特色社會主義理論為指導，遵循憲法確定的基本原則，發展社會主義的教育事業」。這些原則規範大陸教育的本質，也界定了大陸教育法的立法思想，在整個教育法條文中，處處可見這些原則的痕跡。茲將這幾個原則分別說明如

次：

一、馬克思列寧主義

馬克思主義有三個主要組成部分，也就是辯證唯物主義與歷史唯物主義，政治經濟學和科學社會主義，這些思想簡單歸納就是認為社會存在決定社會意識，其中主要是決定於生產方式，生產方式中又以生產力(勞力、工藝、原料等)為最活躍的因素，這些生產關係各方面的總合稱為「經濟基礎」(economic base)；在這個不斷變遷的基礎上，奠定法律、風俗習慣、文化成就等等「上層結構」(superstructure)，所以經濟基礎決定上層建築的性質、基本內容及其變化和發展；生產力和生產關係的矛盾，經濟基礎和上層結構的矛盾，是人類社會的基本矛盾，也藉此推動人類社會的不斷發展，其發展方向是由資本主義而社會主義，最後進入共產主義社會(張銀富，1989：209-210；劉佩旋，1990：64、764頁)。所以資本主義社會必然滅亡，無產階級要聯合起來推翻資本主義制度，建設社會主義，消滅階級，最終實現共產主義。

至於列寧主義則是馬克思主義理論同俄國的革命具體實踐相結合的產物，基本觀念是無產階級專政。

二、毛澤東思想

大陸所謂毛澤東思想，簡言之就是指毛澤東把馬克思主義的基本原理和中國革命具體實踐相結合所呈現的各種言論主張。

三、有中國特色的社會主義

這是近二十年大陸推行改革開放政策所提出的說辭，認為大陸的情況只是處在社會主義的初級階段，要由社會主義邁向共產主義還要很長的時間，所以現階段要走自己的發展道路，不可以全部移用社會主義的教條。

四、憲法確定的基本原則

就是堅持共產黨領導、人民民主專政、堅持社會主義道路等在大陸憲法序言中所列的各項政治性原則。

捌、結語

總結而言，兩岸教育基本法有下列差別：

- 一、我國立法立法院委員具有民主化與多元化的屬性，立法協商曲折而困難，立法過程冗長，立法動機在宣示教育理念，導引教育發展；大陸立法機關具有集中化與服從領導的屬性，立法協商單純易行，立法過程快速，立法動機兼重教育發展與改革的引導與運作。
- 二、我國教育基本法立基於健全的教育法制基礎之上，基本法的條文只需簡要提示新的發展方向，條文多為概括性的規範；大陸教育法因教育法制未立，各項教育問題又層出不窮，教育法的條款就盡量力求完整規範，以免單一立法緩不濟急，所以條文具有完整的規範屬性。
- 三、我國教育思想深受西方民主主義思想的影響，主張以人爲本的教育，加以立法委員具有社會啓蒙的理想情操，所以法條中充滿著人本主義的理想色彩。大陸教育法的立法受到中共各種思想教條的侷限，充滿著集體主義、國家主義的觀念，反映社會本位的教育主張。

總 則

- 第一條 爲了發展教育事業，提高全民族的素質，促進社會主義物質文明和精神文明建設，根據憲法，制定本法。
- 第二條 在中華人民共和國境內的各級各類教育，適用本法。
- 第三條 國家堅持以馬克思列寧主義、毛澤東思想和建設有中國特色社會主義理論爲指導，遵循憲法確定的基本原則，發展社會主義的教育事業。
- 第四條 教育是社會主義現代化建設的基礎，國家保障教育事業優先發展。
全社會應當關心和支持教育事業的發展。
全社會當尊重教師。
- 第五條 教育必須爲社會主義現代化建設服務，必須與生產勞動相結合，培養德、體等方面全面發展的社會主義事業的建設者和接班人。
- 第六條 國家在受教育者中進行愛國主義、集體主義、社會主義的教育，進行理想、道德、紀律、法律、法制、國防和民族團結的教育。
- 第七條 教育應當繼承和發揚中華民族優秀的歷史文化傳統，吸收人類文明發展的一切優秀成果。
- 第八條 教育活動必須符合國家和社會公共利益。
國家實行教育與宗教相分離。任何組織和個人不得利用宗教進行妨礙國家教育制度的活動。
- 第九條 中華人民共和國公民有受教育的權利和利益。
公民不分民族、種族、性別、職業、財產狀況、宗教信仰等，依法享有平等的受教育機會。
- 第十條 國家根據各少數民族的特點和需要，幫助各少數民族地區發展教育事業。
國家扶持邊遠貧困地區發展教育事業。
國家扶持和發展殘疾人教育事業。

- 第士條 國家適應社會主義市場經濟發展和社會進步的需要，推進教育改革，促進各級各類教育協調發展，建立和完善終生教育體系。
國家支持、鼓勵和組織教育科學研究，廣教育科學研究成果，促進教育質量提高。
- 第士條 漢語言文字為學校及其他教育機構的基本教學語言文字。少數民族學生為主的學校及其他教育機構，可以使用本民族或者當地民族通用的語言文字進行教學。
- 第士條 國家對發展教育事業做出突出貢獻的組織和個人，給予獎勵。
- 第卅條 國務院和地方各級人民政府根據分級管理、分工負責的原則，領導和管理教育工作。
中等及中等以下教育在國務院領導下，由地方人民政府管理，高等教育由國務院和省、自治區、直轄市人民政府管理。
- 第卅條 國務院教育行政部門主管全國教育工作，統籌規劃、協調管理全國的教育事業。
縣級以上地方各級人民政府教育行政部門主管本行政區域內的教育工作。
縣級以上各級人民政府及其他有關部門在各自的職責範圍內，負責有關的教育工作。
- 第卅條 國務院和縣級以上地方各級人民政府應當向本級人民代表大會或者其常務委員會報告教育工作和教育經費預算、決算情況、接受監督。

參考書目

- 四一〇教育改造聯盟教育法治重建委員會（1997）。**重繪教育新圖像—教育基本法 Q&A**。台北縣：稻香。
- 中華人民共和國第八屆全國人民代表大會第一次會議秘書處編（1993）。**中華人民共和國第八屆全國人民代表大會第一次會議會刊**。北京：人民。
- 毛禮銳（1989）。**中國教育通史**，6。山東濟南：山東教育。
- 立法院秘書處（1998）。**立法院議案關係文書**，院總第 1605 號。
- 谷安梁（1993）。**立法學**。北京：法律出版社。
- 沈劍平譯（1999）。John I. Goodlad 著，**學校的職能(What Schools Are For)**。台北：桂冠。
- 李伯佳（1999）。教育基本法對我國學校行政的影響—以公立國民小學為例。載於**教育基本法與教育發展研討會手冊**，45-52，台北市立師範學院主辦。
- 林永森（民 69）。**現代教育法學研究**。台中市：當代文化。
- 周志宏（1997）。**教育法與教育改革**。台北縣：稻香。
- 俞子清（1994）。**中國憲法**。北京：中國法政大學。
- 崔相錄等主編（1995）。**教育法實務全書**。北京：宇航。
- 國家教委政策法規司（1995）。**中華人民共和國教育法**。北京：教育科學。
- 陳桂生（1993）。**教育原理**。上海：華東師範大學。
- 凱洛夫總主編，陳俠等譯（民 46）。**教育學**。北京：人民教育。
- 張銀富譯（1989）。**當代教育思潮**。台北：五南。
- 黃濟（1991）。**教育哲學**。北京：北京師範大學。
- 劉英傑（1993）。**中國教育大事典**。浙江教育。
- 劉佩旋主編（1990）。**馬克思主義與當代辭典**。北京：中國人民大學。
- 顏國樑（1999）。教育基本法的立法過程與立法精神。載於**教育基本法與教育發展研討會手冊**，23-3 頁，台北市立師範學院主辦。
- 羅傳賢（1996）。**立法程序與技術**。台北：五南。