

《教育行政與評鑑學刊》
2010年7月，第九期，頁59-80

教育的自治、分權與學校經營改革— 日本案例評析及對我國之啟示

林雍智

摘 要

教育的自治與分權運動代表的是在法律的保障及授權下組織或機關之間相互關係的調整或機能的轉換，也是治理模式的改變。本文旨在介紹並評析日本教育自治與分權的結構、近期的發展與學校相關經營改革的方案。經由說明 1、與自治分權相關之法規；2、中央及地方，地方及學校之間傳統關係；3、教育自治和分權的發展；4、學校自治分權改革的動向等四項目，介紹日本的教育自治與分權發展的概況，最後並以日本案例，提出在發展階段、法規規範、教育治理、學校權力結構及驗證教育效果上可供我國參考之啟示。

關鍵詞：教育分權，教育治理，學校經營

林雍智：日本東京學藝大學大學院教育學研究科教育方法論講座博士生

電子郵件：satoru_lin.tw@yahoo.com.tw

收件日期：2010.01.18；修改日期：2010.03.01；接受日期：2010.06.30

Journal of Educational Administration and Evaluation
July, 2010, Vol. 9 pp. 59-80

Autonomy, decentralization, and school management reform in education: An analysis of Japan case

Yung-Chih Lin

Abstract

Movements of autonomy and decentralization in education represented not only interrelationship adjustments and function changes of organizations, but also on changes of governance models. The main purpose of this article aims to introduce and analyze the structure of autonomy and decentralization in education, recent developments and related school management reform programs in Japan. Four projects were described: 1. related laws about education autonomy and decentralization; 2. traditional relationship between central - local government and local government-school; 3. developments on autonomy and decentralization; 4. trends of school autonomy and decentralization reforms, conditions of education autonomy and decentralization in Japan could be introduced in this article. Finally, based on Japan's case, some aspects, like development stages, law stipulation, education governance, power structures in school and outcome checking would be issued as references for our country.

Keywords: decentralization, education governance, school management

Ching-Shan Wu: Graduated student of doctoral course/Division of study on educational methods,
Tokyo Gakugei University, JAPAN

E-mail: satoru_lin.tw@yahoo.com.tw

Manuscript received: 2010.01.18; Revised: 2010.03.01; Accepted: 2010.06.30

壹、緒論

教育的主體爲人，如何經由教育的實施教導人之爲人，以致其能適應社會生活，成就做爲市民的一份子，更甚者能貢獻國家乃是各國推行教育的目的。我國自八〇年代以來，隨著政治結構的轉變與民主化的進展，在教育方面中央集權化現象逐步朝向鬆綁，亦即地方以及學校層級被賦以事務的決定權限，在授權的範圍內可以自主進行決定等。1996年由行政院教育改革審議委員會提出的教育改革總諮議報告書內，提出了「教育鬆綁」之建議，此建議之旨除了在課程方面解除既有的管制之外，亦有重組和調整教育行政權力結構之意（行政院教育改革審議委員會，1996）。

然而，我國教育基本法雖然定義人民爲教育權之主體，並規範「教育之目的以培養人民健全人格、民主素養、法治觀念…」等能力，爲了教育之實施，教育行政本應以人民的教育權爲本，進行各項作爲。唯在「誰擁有教育權」上，該法宗旨若不經深入分析，一般教育的接受者，也就是作爲教育權主體的人民較難理解教育權的擁有對其自身所代表的意義。

在帝制或封閉國家，教育權的擁有者理所當然的是國家或掌權的政治團體，其教育之實施是以一國之利益爲最終目的，國民受教育係被作爲發展該國的工具之一；而大部份民主型態國家，由於憲法多半規定主權在民，也就是人民享有、擁有包括教育在內的主權，因此人民的教育權會較受到尊重，教育的主旨亦較偏向於協助一個體完成其完整人格出發，再擴大至凝聚在同一社會、國度生活的共識。

教育的自治（autonomy, self-governance）與分權（decentralization）對於教育權的實施來說，具有相當大的指標意義。擁有教育權者要如何透過民主社會下代議制度的賦予，在上自政府、地方、以至學校層級的架構中能掌握治理（governance）的權力。教育自治與分權的範圍，是否只是讓擁有教育權的人選出其代理人，在封閉的體制內進行治理、僅多少參酌基層的聲音與願望，或是透過制度的設計，讓有權者在每一層級具備直接參與之機會，使其意思能充份表達等。因此自治的型態與分權範圍的界定對教育權的行使來說當然具有決定性的影響，自治和分權在制度的設計上，不但視一國政治發展的脈絡與成熟度而定，更會受世界教改的潮流影響而修正。

談到教育的自治和分權，便不能疏漏教育治理（education governance）一詞，亦即討論的是「誰擁有教育權，由誰來管轄？」，上自中央下至地方、學校，能參與教育事務決策的個人或團體，其結構爲何？教育經由分權的推進和自治的保障所衍生的，是政府機構間上下關係的再調整，更是原有組織機能的轉換。「自治」本身即有在不同組織或不同組織的成員之間，以包含自律爲要件進行相互作用之意。隨著時

代演進與人民知能的開展，對教育事務的參與意願也愈加高揚，例如在國內外實施的在家教育制度、學校選擇與特許學校等亦含有教育自治的影子；而「分權」則指經由權力的下放，授權下屬單位做決定之權力。至於自治或分權的成果，則可透過以績效責任（accountability）的方式來對外界說明並佐證其治理的正當性。

日本的教育自戰後迄今，在自治與分權的發展上共歷經三個階段；在最近的教改之下，中央、地方及學校層級的相互關係，也從以往的中央集權體制往均衡、互助的方向調整。本文擬從教育治理的觀點出發，透過文獻分析的方法，介紹日本教育自治和分權的法規依據、以及由地方分權運動所引發，在教育上自治分權的發展，並以學校相關的改革為例進行分析，最後對照我國現狀提出建議，盼能對今後教育的發展俾有助益。

貳、日本教育自治與分權的結構

日本因為二戰戰敗、向聯軍無條件投降並接受其接管長達六年。以美國為首的聯軍總部為了防止日本軍國主義再興，在戰後新憲法的制定中引進了民主理念，並宣示主權在於人民而非天皇。在教育制度的改造上，美國教育使節團二次來日，指導包括教育法規與制度等進行全面性的轉換。因此二次大戰可謂是日本教育發展脈絡上的一分水嶺，分成代表戰前的舊制與戰後的新制。新制教育的各項法規，例如憲法、教育基本法、教育委員會法、地方教育行政法等有關教育自治與分權的相關規範，其制定之初皆蘊含當代（戰敗的身份和美國的指導）之背景。

日本教育自治與分權的實施可以說是在戰後才啓始。新制教育法規一改過去以天皇與國家為中心為主的「教→學體制」，確立以民主化與地方分權的觀念，去符應新憲法的主權在民主張。因此，要探討日本的教育自治與分權的結構，適合從法規的規範開始，延伸至中央與地方，以及地方與學校之間的相互關係。以下本文茲以時間之順序，將法規、政府各級之間的關係逐步介紹並分析之。

一、與自治分權相關之法規

「教育行政的民主化」、「教育行政的地方分權」、與「確保教育的自主性」三點可謂是日本戰後教育行政的三大原則（荻原克男，2009；磯田文雄，2006）。在構建新教育體制之初，相關的法規無不依上述原理進行設計。以下茲就日本的各項法規之規範來探討有關教育自治、分權的規定。

（一）日本國憲法（1946年公布）

憲法對於國民主權（第 1 條）、國民享有受教權（第 26 條）有明確規定，其中教育亦是國民主權之一。依國民主權之原則，在國民嚴肅的信託之下，具有立法權的國會，是代表人民實施代議政治，制定法律以反映人民治理意思的國權最高機關（第 41 條），教育的相關法律亦由其制定；而行政權屬於內閣，內閣的行政作為受國會監督。憲法規定行政、立法與司法的三權分立原理在於抑制權力的濫用，其最終目的則是要保障國民的主權。另外關於地方自治方面，憲法第 92 至 95 條也承認地方公共團體有地方自治，包含行政權與自治立法權等之公權力，進以保障地方自治。

（二）教育基本法（1947年公布）

教育基本法之條文僅有 23 條，其立法主旨在於依據憲法的精神，明示教育之目的並確立新教育制度。關於教育行政部份，教育基本法第 10 條有簡短明確的規範：「教育，不服於不當之支配，應直接對國民負責」、接著在第 2 款又提到：「教育行政應依此自覺，應以為遂行教育目的之所需各項條件為目標，進行整備確立。」

在此和自治與分權有關的爭議點在於：為何對教育行政做如此規範？教育為何要不服從不當之支配、何為不當支配，什麼才是正當支配。其次教育應如何對國民直接負責，直接負責與透過議會の間接負責是否相互扞格？實務上該如何設計讓教育可以「直接」對國民負責（依直接責任性之法理）。固然此法訂定之「不服於不當支配」當初是為排除軍國主義以貫徹民主精神，但其後依據該法所設計的各種教育制度，其中包含教育的自治與分權的推動，皆和其所揭示的「教育目的」、「不服不當支配」與「對國民直接負責」有相當深厚之關連。

（三）教育委員會法*¹（1947年制定，1956年廢除）

日本在地方層級實際負責教育事務決策的是「教育委員會」組織，其法令依據為教育委員會法。蓋「治理」包含著政治行為與行政過程兩種概念，如何在教育治理的制度設計上，依據教育基本法的精神組成一個以人民為主體，不會產生不當支配，且又能對於國民直接負責的行政機構成為當下需克服的課題。教育委員會依法組成之後，再透過其發布的規則組織各級學校、設定教育目標，實施教育活動（行政過程），而教育的治理則透過這些活動而行使（政治行為）。

戰後，美國教育使節團來日，在新制教育的建構上為推行民主，掃除國家主義、軍國主義、高度中央集權與官僚政治，為日本引進了美式教育委員會制度（杉原誠

四郎監修，2006a)。美式教委會的特色在於採行公選制度，以民主控制（democracy control）為組織結構，經由公開選舉教育委員，進行教育治理以體現地方自治與教育自治分權的意圖。教育的直接責任性之法理亦藉由選舉產生的教育委員會進行決策及運作，並直接對選民負責。

其次，為杜絕來自一般行政不當之支配干擾，日本教委會是以「特別」委員會的方式獨立於一般行政部門之外，不受地方首長直接指揮監督。類似的獨立委員會還有人事委員會與選舉管理委員會等。此外日本的教委會並無獨立稅收，其財政包含在一般行政之下，且管轄範圍和地方自治團體的行政區一致，不像美國教委會有徵稅權，且所統轄之學區有跨越不同行政區域之情形。

第三，教育委員的產生基本上採取所謂素人（layman）控制之原理，也就是由非教育專業之精英來掌理教育委員會，此制度之設計最重要的目的乃是為排除官僚制度之弊害，以防止其在程序、對法規的解釋上以複雜、自利的方式排除外界的干涉。

雖然部份學者批評日本教委會只是被強迫引進之外來產物，本來就不服日本水土，但倘其功能如得以發揮，未嘗不是確立教育自治分權之典範良機。然實施不到幾年的公選制度，因五〇年代當時社會的混亂、政黨的傾軋，復以韓戰的爆發等，為免教育的中立和安定受到影響，日本廢除了教育委員會法，改制定地方教育行政法，隨新法的制定公選制度亦被終止，教育委員的產生改由地方首長推薦任命，而教育的自治色彩自此只剩下團體的自治，摒除了人民的治理。

（四）地方教育行政法*²（1956年公布）

1956年制定的地方教育行政法除了取代廢除的教育委員會法，規範地方教委會相關事項外，亦是規範整體地方教育行政組織與運作的法律。在該法的規範之下，日本的教育獲得了長期的安定，也走向高度的中央集權。

該法之主要內容，經筆者統整，概可分為以下四點：

1. 規範地方教委會之設置與組織。舉凡規範教育委員的產生（為四年）、人數（一律為五人）、罷免、解職、失職、服務等，以及教育長的產生、任免與認可、事務局運作、指導主事（督學）的設置等。

2. 規範教委會及地方自治團體首長的教育職務權限*³。其中包含了事務處理與教育財產管理之權限。

3. 對相關教育機關的設置、管理與職員進行規範。內容包括如學校、圖書館等的設置、職員之任免、研習及考績評定等。

4. 規定中央與各級地方教委會，二級與三級教委會之間的相互關係。例如文部大

臣對二級或三級地方教委會指導、建言與援助的權力，亦規範了下級教委會須接受以「事務委任」或「補助執行」的方式按上級的指示進行業務處理。

由於該法鉅細靡遺的規定地方教育行政組織及其上下級之間的關係，因此直至該法受地方分權運動影響，進行修訂（2004年）之間，地方教委會的自治與分權，甚至包括學校的自主裁量等權力，都受到抑制。

（五）地方自治法（1947年公布）

除上述教育法令之外，另一個與教育的自治與分權有關的法律為地方自治法。該法係本憲法地方自治之宗旨而制定，目標在於定義地方自治團體之組織與營運事項，並釐清國家與地方自治團體之基本關係，以期使地方自治團體能以民主、有效能之行政作為圖謀健全之發展。其中有關教育自治部份，教育在戰前為國家的事務，地方沒有自治的空間，明治時期的教育令尚且在第1條規定：「全國之教育事務係文部卿之統攝，依故學校幼稚園書籍館等無論公私立之別皆應納文部卿之監督。」（杉原誠四郎監修，2006b；磯田文雄，2006），戰後在地方自治法公布、推動地方自治之後，地方自治團體依法成立教育委員會，並設置學校，負責轄內地方教育事務的運作並負擔所需之經費。因此地方層級的教育自治係依地方自治法之規範而呈今日之樣貌。

二、中央文部省⁴、地方教育委員會與學校的傳統關係

中央、地方與學校在分權改革實施之前的關係一般被認為是由上而下的中央集權體制，何以原本標榜地方分權的戰後教育體制在實施過程中會愈加形成中央集權現象？其原因之一是上級單位透過法律的授權，以各種方式掌握並控制下屬機關。以下，茲簡述文部省與地方教委會，以及地方教委會與學校的傳統關係。

（一）文部省與地方教委會之關係

日本學者木田宏（1983）指出教育行政有三大作用，分別是規範、助成以及實施作用三種。多年以來文部省的角色，除了在中央政府位階扮演教育政策的制定者，規範全國一致的標準之外，其還可以經由法律授權，以發布命令、施行細則等方式（規範作用）指揮地方教委會。簡單歸納，文部省具有以下四種權力（菱村幸彥，2008）。

1. 對地方進行指導、建言、援助（補助）的權力。
2. 「聯絡調整」的權力。文部省為讓教育事務正確執行，可以和地方教委會取得

相互之間的聯絡調整。

3.調查權。文部大臣為進行上述兩項事務，可對地方自治團體之首長以及教委會之事務進行必要的調查。

4.提供資料、報告之「要求權」。文部大臣可以要求地方自治團體之首長以及教委會提供必要的調查、統計或其他資料。日本全國性的學力調查即依本規定實施。

再以教育長的人事為例，地方教育行政法制定後，文部大臣掌有對二級教委會教育長的認可權，透過認可權的行使，促使教育長成為服從的下屬。接著，二級教委會擁有三級教委會的教育長任命權及對三級教委會之教育事務，例如組織編制、課程、教材等之基準設定權。此外上級還可透過「機關委任事務」方式，將原本屬於上級應執行的業務，委託下級代為執行。此種業務交由地方執行後，最侵害地方自治的部份乃在於地方議會只能在執行過程表示關心，但並無議決或監督的權力。

日本的教育體系因而在如此層層相扣的上下關係中不斷往中央集權演變，直至地方分權改革之前，地方的教委會常被稱之為文部省的分部，或被當成出差機關看待。連外國學者如 Rotberg（2004）在研究日本教改轉換的類型時，都認為日本原本就是中央集權國家，這狀況與戰後日本憲法、教育基本法設計當初所標榜的理念大相逕庭。

（二）地方教委會與學校之關係

依日本的學校教育法之規定，學校之設立採「設置者管理主義」，亦即學校是由哪一個團體所設立的，該團體就負有營運、監督、籌措經費及維護修繕之責。在日本的行政法學上，學校是不具備「法人格」的，法律上負有權力義務的主體是其設置者（木田宏，1983；菱村幸彥，2008）。如公立中小學之設置者為三級（市町村）之教委會，市町村教委會則為其管理機關；私立學校的管理者在於成立該校的學校法人等。此外僅佔日本學校總數 0.7%的國立中小學，則由文部省管理。

傳統上教委會與學校的關係，在於其除依學校教育法規定，擁有包括性的支配權責之外，還受地方自治法與地方教育行政法之規範。簡單來說教委會對學校的管理可分為下列三種：

1. 對校長、教頭^{*5}及職員等之任免、服務與監督等人事管理；
2. 對校舍、校地等之維護修繕的管理，此係為物的管理；
3. 對學校經營進行指揮監督與指導建言等行政管理。

依此，教委會對校長亦有「絕對的，包括性」的指揮權力，可授權校長經營學校，也可對校長進行指示與監督；在課程方面，教委會對課程編製可設定基準、進行指

示、指導與建言，必要時還可以發布命令。

在學校的日常事務上，教委會依地方教育行政法第 33 條之規定，制定學校管理規則，讓學校可以在授權下基於本身的判斷處理日常事務。學校處理規則在法的地位上為「命令」，教委會以發布該命令的方式，不僅相對約束自身對學校做必要以上之干涉，也讓學校經營得以有秩序，並在一定範圍內擁有自主與自立的性格。

參、日本教育自治分權的發展

日本教育自治與分權的發展，受到地方分權改革的影響而產生了重大的轉變。日本地方分權運動原係受到「新自由主義（neo-liberalism）」的影響而進行的一連串權力下放的改革作為。新自由主義的主張不同於上世紀初歐美採行的放任式自由主義、以及二次大戰後的福利國家主義，它強調的是「為促進國民的自由，建構有效的競爭市場，要重視國家的角色定位，但又需抑制國家的機能於最小限度內，以促進個人或組織經由自由競爭而活絡經濟（岡本徹，2009），其反映在政府改革上，可以用法規鬆綁、自由競爭、權力下放等觀念代表之。在新自由主義的導引之下，日本於九〇年代末期開始推動行政改革，其縮小了之前福利國家時代膨大、僵化的政府組織，並透過權限的委託、下放等方式促進地方自治團體及國民活動的彈性化，而教育行政方面的改革也隨之而有進一步的發展。

日本地方分權的溯源，可以說是自 1988 年起便有地方制度分權相關審議的進行；7 年後（1995 年），為進行相關法規修訂，先行制定了地方分權推進法，並設置地方分權推進委員會，進行審理和調查。接著日本內閣閣議在 1998 年通過「地方分權推進計畫」；1999 年國會通過「地方分權一括法*⁶」並公布。在該法公布之後，所有涉及地方分權事項的法律，都須配合該法檢討修正，其中 21 部和文部省有關的教育法令亦需進行修訂。地方分權一括法在 2000 年正式實施，象徵日本國家和地方自治團體的關係開啓新頁，而地方教育行政法也於 2007 年進行修訂，使教育自治和分權的發展亦邁向新的階段。

地方分權改革的進行影響了原本的教育制度，也促進了最新一波教育自治分權在理念上與作法上的改變。日本教育自治分權的發展階段與其近期狀況概如下所示。

一、教育自治分權的發展階段

日本教育自治和分權發展階段，經本文整合相關法規與地方分權改革之實施，

可以用時間點的區分，歸納出三大階段。第一階段是戰後（1947年）至1956年地方教育行政法制定之間的「萌芽期」，其最具代表性的是教育委員會的設計與其委員實施公選制度，落實教育的素人控制與自治。

第二階段為「集權期」，時間點上是1956年至2000年之間。此階段起始於地方教育行政法之制定，終於地方分權相關法令修訂之時。集權期的特色是地方教委會的委員改為推薦制、委員長須經上級同意始得任命、上下級機關的權限向上、往中央集中，此階段的教育自治受到壓抑。

第三階段可以用「熱絡期」作為代表。其在時間點上約為2000年迄今。在本階段中國家與地方自治團體之間的關係由上下往協同作調整，教育自治逐漸在地方教委會上恢復，經過權力下放的改革後，地方教委會的自主項目增多，學校層級也被地方教委會授與更多自主經營權力，同時受到一連串教改的影響，教育的利害關係者(stakeholder)取得更多參與教育事務的權力。

二、地方教育行政組織的調整

教育委員會的組織架構和功能隨2007年地方教育行政法的修訂有了相當程度的改變，這些改變讓地方層級的教育治理往自治與分權之路前進，亦是促使學校進行自治分權改革的重要因素。教育委員會組織架構的調整，可以歸納為以下四項。

（一）彈性調整教育委員人數

舊地方教育行政法中規定地方所設教育委員一律為五名。該法修訂後，地方可以根據本身的條件，置3-6名教育委員，此舉被視為隨委員數的彈性化，比以往更可重視地方的特性，反映地區居民的意向。

（二）禁止教育長兼任教育委員會委員長（主席）

為了確保教委會的意見不會被所謂「專家」的教育長無視或操弄，並落實當初素人控制的理念，地方教育行政法修定後規定各級教委會的教育長禁止兼任教育委員會委員長，新法再進一步明文規定兩者之間角色及責任的分際。

（三）廢除教育長的認可制度

教育長的人選在舊法中係由教育委員互選產生，並經上級認可獲得任命。新法修訂之後，教育長的認可改由經地方議會的同意任命。此措施被認為是落實教育權力下放、強化地方治理權力的一項改變。經由教育長人選認可制度的改變，可以讓

教育事務與地方的發展需求更緊密結合。唯教育長人選本由教育委員中產生，教育委員更是經由選舉產生的首長推薦，需經選舉的公職代表濃厚的政治色彩，首長提出的教育政策亦需對選民及民意（議會）負責。因此教委會的治理模式是否往以首長為中心的政治控制偏移？其可能性受到關注。

（四）停止「機關委任事務」，減少上級的直接干涉

地方分權一括法公布之前，大抵上日本的都道府縣接受上級委任，處理上級交辦事務的比率約 7-8 成、市町村接受都道府縣委任處理的事務則有 3-4 成。上級單位透過機關委任事務的交辦方式，不僅強化了機關間的主從關係，亦形成了多年來行政體系中央集權的特徵。法令修正之後，原則上除了「法定受託事務」之外，其餘皆屬地方自治事務，地方有自行決定的權限。以文部省為例，修法後原有的 105 種機關委任事務只剩 41 種為法定受託事務，其餘 64 種被劃為地方的自治事務。

再者，舊地方教育行政法規定，上級單位有對下級進行指導、建言、勸告等之權力（舊法第 48 條），在修正後鬆綁規定，新增了一個「可」字，代表上級可行使上述權力，亦可不使用。另外舊法第 49 條規定，二級的都道府縣為維持三級市町村立學校的一致規範，設有基準並經其發布的學校管理規則執行。在地方分權的推動下，刪除該條文，市町村教委會今後可在地方主體性的考量下，逐步調整學校管理規則。

經由上述行政措施調整，日本中央和地方的關係逐漸自以往的上下、主從關係朝合作、協助關係演變。除非地方的行政作為有明顯不適當，上級可以發出「勸告」，導正或中止該業務外，一般行政作為須秉法定主義原則，在公正透明之下進行指示和監督。另外從改革中亦可以發現，上級的行政模式漸有由先前的「指導型」轉向「事後監督型」行政模式的演變。透過對下級單位的評鑑進行結果檢證，並保障行政的品質等，這樣的轉變不僅維持了上級單位監督的立場，也可讓地方的自主性得以發揮。

肆、學校自治分權改革的動向與分析

新自由主義的理念不僅影響了包含教育行政在內的日本政府組織由中央集權往地方分權進行改革，原本受到極大限制的學校自主經營權力，也在此波改革之中有了改變。自 1998 年日本中央教育審議會，提出「確立學校的自主性與自律性」改革開始迄今，在學校層級上已進行了一系列的改革（市田敏之與酒井研作，2006）。本

文以下茲總結日本自九〇年代迄今的學校改革中，在促進自治與分權上所調整或新增的部份，歸納以「學校改革的層面」及「學校治理的模式」兩項並說明、討論之。

一、學校改革的層面

學校本位管理 (school-based management, SBM) 是九〇年代盛行於歐美的一種在教育上經由權力下放，將教育事務的決定交由學校自行決定的一種經營模式 (吳清山與曾燦金，1995；林雍智，2000)。日本的學校改革在推動的時間點上正是歐美學校本位管理最盛行的年代，因此受其影響並不意外。但其移植到日本後，在實質內容上多少有所改變。SBM 的內容可以分為在學校一般行政作為、課程與教學、學校人事、預算等四大自主層面 (林雍智，2000)。如以日本一系列的學校改革作對照的話，可以發現日本在一般行政作為的改革上大於課程與教學；課程教學的改革又大於學校人事與預算。其中人事和預算的權限雖然仍掌握在教委會手中，但學校亦獲得了部份的建議權。

日本的學校在一般行政作為的改革有 1. 擴大學校裁量權，2. 強化校長的領導權力與 3. 建立學校發展特色等。以擴大學校裁量權來看，教委會所制定的學校管理規則在地方分權改革後進行鬆綁，擴大了學校經營校務的權力。在具體執行層面上，例如學校可以自主決定各學期的行事，彈性設定學期與變更假期等；在建立學校特色上，校長除領導學校經營方向外，不免需與所在地區之居民互動，配合地區條件建立特色。外部資源的挹注亦被視為強化學校自主經營的一個方法。

在課程方面，1998 年設立的綜合學習時間被認為是可以讓各校發揮創造力與展開特色教學的一項改革，此外尚有彈性調整授課時間、擴大選修課程、使用副教材等課程自主改革。在 2004 年文科省的調查中，全日本實施課程改革的都道府縣教委會已達 86.7%，而市町村層級的教委會則有 67.2% 實施學校課程自主改革 (磯田文雄，2006)。

至於在人事與預算方面，人事權主要是地方教委會的職責，人事異動的基準由第二級的都道府縣設立。在鬆綁後，也可讓校長在發展學校特色的原則下，針對校內教師人事的配置提供意見 (地方教育行政法第 36、39 條)。此外部份地方團體甚至推出了「學校教師公開甄聘」的方案，讓人事可以配合校長的教育理念及學校的經營方針。

在預算方面，中小學校的預算與其他行政機構一樣，皆置於一般會計基準之下，各學校本來就難有自主裁量權，然而在改革大勢的驅使之下，日本部份教委會允許學校利用如 1. 召開預算編製公聽會，聽取學校需要；2. 籌措非指定用途的經費；3.

提高可由校長裁量使用之經費；4.專案補助學校執行特定教學計畫等方式讓學校在法規准許的範圍內彈性運用預算（市田敏之與酒井研作，2006）。

二、學校治理的模式

歸納歐美實施 SBM 情形，其學校治理可以分為 1.校長控制模式、2.專業控制模式，3.社區控制模式與 4.均衡控制模式等四種（林雍智，2000）。所謂控制模式，指的是一所學校在實施本位管理、權力下放之後，其決策核心所發生的偏移現象。例如專業控制模式代表的是學校在實施 SBM 後，教師在學校事務上取得較有力之發言地位，該校大部份的治理是由教師來做決定。

日本學校改革在治理模式上發生的變化，在時間上首先被提出的是強化校長領導能力的改革，再來是設立校內的職員會議；接著是實施提供校長治校時建言的「學校評議員制度」，而最近一項改革則是設立一個位階高於校長，負責審議校長提出的校務計畫及最終決策的「學校營運協議會⁷」。在分權改革之前，校務的最後決策者為校長，隨著各個改革方案擴大教師、家長甚至是社區人士的參與機會之後，校長和利害關係者的角色分際有了轉變，學校的治理加入了自治的因素，其治理模式也發生變化。大部份的學校採行的校長控制模式雖無劇烈轉變，但因系列改革的推動，強化了校長控制的效果；部份學校的治理模式亦有嘗試往社區控制變遷的現象。以下茲分別討論教職員會議、學校評議員及學校營運協議會在學校治理上的改變。

（一）教職員會議（staff meeting、日文稱為「職員會議」）

各級學校由校長、教頭、教職員等組成的教職員會議在歷史上原本就存在，只是法規上無明確之設置規定。其在 2000 年學校教育法施行細則修正後，正式的取得法的地位（中央教育審議會，1998）。學校教育法施行細則第 23 條第 2 項規定：「小學在設置者所定之下，為使校長能圓滑執行其職務，得設置教職員會議」。接著，同法第 2 款中又規定：「教職員會議由校長主宰」。雖然上述教職員會議的設置規定列於「小學」章節之內，不過各級教委會大致透過調整學校管理規則，讓高中、中學階段都設有教職員會議。

教職員會議的位階和功能在法規修正當初曾有過大幅的討論，有認為教職員會議之位階應高於校長，擁有最後的決策權者（議決機關論）、也有認為教職員會議應該是校內的第一步決策單位，若校長認可其決策，則最後由校長做最後總決，若否，則退回重議；亦有認為教職員會議只是提供校長治理之參考（輔助機關論）（菱村幸彥，2008）。然而「教職員會議為最高議決機關」的主張除抵觸母法（學校教育法）之規

定：「校長職司校務、監督所屬職員」（第 28 條第 3 項）外，以往主張教職員會議為最高議決機關的日本教師團體（日人簡稱為日教組）後來也修正其主張，因此法規修正後，教職員會議在治理上只是一個提供校長治校建言的輔助機關，校長治理的控制模式並無多大改變。但法制化之後的教職員會議亦能提供教師發言空間，對於校內教育的自治，擁有強化的效果。

（二）學校評議員

「學校評議員」是 2000 年學校教育法施行細則修正時新增的制度，其和職員會議一樣，皆為提供校長治理參考之機關。該法第 23 條第 3 項規定：「小學在設置者所定之下，得設置學校評議員」。在第二款中又規定：「學校評議員，應校長之請，可陳述關於學校營運之意見」。而學校評議員的來源則於第三款中有規定，大致上是邀請對教育有專業和識見的外界人士，經校長推薦，由教委會正式任命。目前日本的中學、高中和特教學校亦可設學校評議員，在 2006 年的調查中，全日本已有 82.3% 的公立學校設立該制度（文部科學省，2006）。

學校評議員制度的設計主要是讓其作為反映家長或社區意見的管道，同時亦可透過學校評議員爭取社區資源對學校的挹注。是故，依規定其人選可以來自家長、社區關心教育的人士或社教團體等（文部科學省，2004）；而其反映的內容大多數是關於學校與社區互助、學校的基本目標、教育方針及學校評鑑等事宜。大部份的公立學校每年召開 2-3 次會議聽取學校評議員之意見，而教師和家長的意見也可以透過其代為傳達。

由於學校評議員一職類似學校的「顧問」，是否聽取顧問的意見，要聽哪方面的意見（話題設定權）均由校長決定，因此仍是定位為校長的輔助角色。在學校治理上，學校評議員的設置並無改變原有的校長控制模式，但以自治的觀點來看，為了引進社區等外部資源，本制度的設計打開了學校和外部的溝通管道，校長在諮詢之中所聽取的意見不再全由教師或家長來表達，還加入了外界的聲音，此制度也可視為隨後實施之學校營運協議會的前導設計。

（三）學校營運協議會（日人稱為 community school）

學校營運協議會的法源是在 2004 年地方教育行政法修訂時在第 47 條第 5 項所新增的制度。該法授權地方教委會得指定或取消學校設置營運協議會，協議會委員的產生來自學校所在社區的居民、學生家長或其他教育委員會認可的人士，並由教育委員會任命。設有營運協議會的學校，其校長所做的校務基本方針、學校經營計畫、

課程計畫等皆需經過該會的最後承認方可執行，法規尚規定協議會委員對該校的教職員任免有建議權，且教委會原則上應尊重其意見。

在運作方面，學校營運協議會僅在大綱上進行承認的手續，日常校務的經營仍屬校長權責，唯協議會的位階高於校長，其可反映學校的自治擴大至校長及教職員以外的社區委員、學校治理模式也產生社區控制的色彩，或說是校長治理必須考慮社區的意向，以及對外部進行說明。

然而，學校營運協議會的制度仍屬新設，能否普及並發揮其功能仍視地方教委會的支持與否而定。此外不同的地方自治團體擬定的學校營運協議會規則不同，例如對委員的產生方式、人數、任期與能否擁有人事建議權等皆有不同之規定，教委會在其轄內指定學校設置營運協議會的校數也視其規畫而有差異。整體來說，在2004-2006年的三年間，包含已設和準備中的學校，全日本為339所，分散在各縣，僅佔全國總校數比例不到0.5%（文部科學省，2006）。和學校評議員的設置達到八成多相較，此一新制未能迅速推展之因，例如新治理模式與傳統學校經營組織的衝突、委員的專業知識與審議內容問題等值得深入探討。

伍、日本教育行政制度轉變與革新對我國的啟示

對照日本教育自治和分權的發展與學校經營改革可以發現，我國和日本在相關的改革上，固然因不同的歷史背景和教育的發展脈絡而有所差異，但近年推行學校自主經營改革的動向則為一致。再進一步分析形成兩國改革方向的共通因素，可以發現在教育的民主化、新自由主義的影響、國民對教育權的愈加重視與教育參與的態度提高等，應是促成此一波改革的共因。綜合上述日本案例之評析，本文整理出以下可供討論之數點，作為我國在教育發展上之啟示。

一、發展階段與法規制度的差異

日本有關教育自治和分權的推展，經本文上述，可以歸納在時間點上分為「萌芽期」、「集權期」與「熱絡期」三個階段。對照我國教育自治和分權發展以解嚴、地方制度法制定、教育改革的活潑期（王麗雲，2007）作為區隔，可以發現日本的前兩個階段因為政治上的民主化發展較早的因素，所發生期間較我國為先；第三階段的發生則同受全球化與歐美教改潮流的影響。對日本來說，各階段之間的轉換並無歷經劇烈的政治動蕩，其過程較為平和；而我國在解嚴之後社會急速的民主化，

教育的發展和各項改革以飛快的速度推進，是較為不同的背景。

在法規規範方面，日本現行有關教育自治分權的法規除憲法外，還有教育基本法、地方教育行政法、地方自治法、學校教育法以及各自治團體制定的學校管理規則等；我國的相關法規則有教育基本法、地方制度法、國民教育法與教育經費編列與管理法（徐易男，2008）。對照法的位階和性質來看，日本規範教委會與學校協議會組織的地方教育行政法，讓教育行政的法理依據相對性較高，且學校自主分權的實施明文列入法規內，其位階亦較各種以命令發布的改革方案為高。在制度方面，日本教育行政的制度為三級制，我國在精省之後為成為實質的中央與地方二級制，可知日本的制度在運作上較為複雜，但三級教委會在分權改革後反而能依地方特色在行政上作彈性調整。未來我國在落實教育自治分權與深化學校本位管理時，法制化的工作不可避免，且教育利害關係者的參與成份也需明訂以求順利運作。

二、教育治理理念與實務的落差

教育「由誰來治理」或「由誰來統治」？教育治理影響的是在自治與分權的實施上，能否讓教育的利害關係者經由有意義與實質的參與，提升原本期待的教育品質。在「中央與地方均權」的我國，組織結構習慣以樹枝狀科層組織為架構，在治理者上，我國的教育部長大多是擁有教育背景的政務官；地方各縣市的教育局長除最近因地方制度法的公布，縣市首長可以機要職政治任命外，一般皆遵公務人員任用資格產生。綜合來看，我國教育治理的特色可以用「科層體制」與「專家治理」來代表。

而日本的現況是文科省的大臣一職由國會議員兼任，乃政治任命；地方的教委會委員雖只對教育政策進行決策，實際運作交由專家的教育長和事務局處理，但教育長的任命需經首長的推薦及議會的同意，因此教育長一職不但是政治任命亦受民意之監督。在學校層級，實施營運協議會的學校，其校長的治校方針需受協議會核可，其治理模式可以是社區控制，也可以是專家（校長）與素人的分享模式。

然而，政治控制的治理模式雖然能反應教育權的擁有者享有參與教育事務決策的權力，但其能否具備足夠的能力因應日趨複雜的教育業務、在會議中的發言是否具有代表性等皆存疑問，日本的教委會成為為教育長施政的背書機關、學校營運協議會成為討論瑣碎庶務的組織，對照我國的教育行政人員具備教育背景的比例逐漸減少，有普通行政化之現象、各縣市教育審議會的功能不張（徐易男，2008）等，教育治理除有理想與現實的差距外，決策結構的設定（利害關係者是僅參與還是進入核心）等問題值得令人省思。未來我國宜在現行制度上，檢討教育局與教育審議

會的功能及定位、在教育行政人員的任用上回歸教育專業的要求，讓教育的治理與自治分權能取得平衡體現，以提升受期待的教育品質。

三、學校權力結構的轉變

推行教育的自治與分權，除在教育行政組織上帶來架構和功能的轉換外，引進利害關係者的參與，亦導致學校權力結構的重組和組織機能的轉變。由日本的案例觀之，在既有的管理階層上，校長是最主要的核心，其次是副校長或教頭等，教師與家長則不具決策地位。但在學校自治分權改革之後，教師可以在教職員會議上發聲，或託學校評議員傳達，在設有營運協議會的學校尚可以透過協議會委員表達；家長的角色，除利用以往的 PTA（親師協會）輔助學校經營之外，透過擔任學校評議員或協議會委員，更可擴大對學校事務發言權力。另外，以往只能以學生家長身份才可關心學校事務的社區人士，現更可利用學校評議員或協議會委員取得對學校合法的建言權，正式作為利害關係者的一份子。

學校權力結構由以往的單向支配轉而成為多元與互動的關係，其正面助益除強調教育權的分享與自治、自主決定，以及可利用人力、社區資源建立經營特色外，尚應注意例如教師和家長、社區人士和教師相互之間利益的衝突，以及非屬教育層面的不當介入。其中最值得探討的是不存在我國的「社區人士參與」一項，如何選取對教育具有熱忱、專業背景知識以及能提供學校豐富資源的社區人士委員，是其一大挑戰，但若所任命的委員意圖經由參與學校事務，以獲取個人額外利益，則會造成學校經營上的危機。

我國以往在進行學校行政改革時，所注重的是教師權益的保障與家長參與角色的提升，雖然過程中造成學校權力結構轉變的衝擊，但也試著在行政、教師與家長的互動間取得平衡。唯今日在建立學校辦學特色的發展之下，如能配合社區當地條件，並取得支持，則更有助於學校特色的形成。因此未來在社區人士參與學校事務運作方面，值得妥善規畫，以避免產生上述弊端。

四、教育效果要如何驗證

教育自治和分權雖滿足了教改潮流和民主參與的思潮，然而得到權力的一方要提升，或者至少保障經營的品質；授與權力的一方要如何檢證分權的成果為「好」才是問題的核心。以學校角度來看，學校在獲得了原本沒有的自主權時，是否擔心此後需獨自負擔經營之成敗，執行產生困難時可否向原本的指導者—上級請求某種

形式的協助？

目前日本的方式是藉資訊的公開和強化說明責任來檢視教育的效果，其仿照醫療上「告知同意 (informed consent)」的方式，亦即在對病患治療之前，先清楚說明病狀、治療的危險性與成功治癒的機率等，是一種基於病患自主 (patient autonomy) 原則選擇治療方法的方式 (黑崎勳，1999；E-medicine health ed., 2009)。在教育上的實際運用則是教育委員會在議會對人民說明經營的狀況、校長將學校的年度目標對利害關係者作說明，在取得同意之後，再展開教育活動，此為在事前的說明。在事後，日本則透過實施評鑑，並據以對外公布成果。

當然日本的文科省對地方教委會，地方教委會對學校還有許多可以促使其「發揮效果」的方法，例如透過經費的補助，指導與勸告的運用等。然世人對於結果品質的要求，已使教育上的自治分權產生不可逆的轉變，此轉變亦得到政治力量的支持，地方和學校無法再因畏懼負責而裹足不前，或是主動的將得到的裁量權再「委託」回上級處理。相反的，在競爭與選擇高揚的時代，拿出可檢證的結果才是經營的良方。

陸、結論

經由本文以上對日本教育自治與分權的發展，以及在學校經營改革的論述中可以發現，日本的教育自治與分權的發展階段上，雖歷經不同的時期的發展，然其對學界與民意對自治與分權的論爭或要求並未停歇。日人對原理原則的堅持推定係由於對戰敗的反省及戰後教育制度的設計，使得其在「誰擁有教育權」的議題上一直反覆的進行思辯與論爭所致。此背景甫以地方教委會原本係為保障人民的教育參與及教育中立不受政治干涉而設，因此對教育自治的探討也持續了近 60 年有餘。早期分權運動尚未推展時，已有諸如學校自治論的提出與藉由對教委會實施統一學測之訴訟來引證「不服不當之支配」之事理等沿革；而最近，地方教育與學校的自治，再度因為分權改革而受到重視。

衡諸分權改革前的自治要求係基於掙脫官僚統制的束縛，而熱絡期的改革則含有自由與卓越的時代價值。世人對於教育能否培育在全球經濟下的適性人才有急切的期望，藉由教育的參與權力來表達期待的做法則是各國一致的。由美國 1983 年「A nation at risk」報告書發表之後進行的改革、日本 2000 年進行的地方分權改革、我國於九〇年代末期開始的教育鬆綁與改革等來看，皆可發現對「教育權」的定義在時代的推進下再度受到矚目。

唯分權改革之後所發生的，是一個教育系統、權力架構的再分配現象，在新教育派典（paradigm）形成以至完成之間，需要時間的試誤與沉澱（Fowler，2008）。既有官僚機能的轉型、自治分權事項法制化的調整、專業人士能力的提升、再加上因政治力量與市場原理導致的衝擊，不僅教育系統本身，教育行政機構、學校與利害關係者都試圖在摸索下尋求平衡。改革方案的成敗與教育系統的流動等固然在某方面招致批判，但同時也是在創造一個新的契機。

事實上日本近期在教育自治分權的改革下，有更多嘗試與細部的調整，不同地方團體所進行的教改實驗更是琳瑯滿目。基於篇幅所限，本文只評位階較高，具大方向性的改革方案。然檢視日本興起於各階段、各地區的改革潮流，不正是印證了其教改的分歧、多元與仍未穩定的現狀？自治與分權或許只是當今時代階段性的要求，未來的教育又會面臨新的挑戰，在這之下，對日本教改持續的關注與對自己不斷的省思，似乎才是在大環境脈動之下能與時俱進的智者。

參考文獻

- 王麗雲（2007）。地方教育治理模式分析。**教育政策論壇**，10卷1期，189-228頁。
- 行政院教育改革審議委員會（1996）。**教育改革總諮議報告書**。台北市：作者。
- 吳清山與曾燦金（1995）。學校本位管理。**教育資料與研究**，4期，64頁。
- 林雍智（2000）。**臺北市國民小學實施學校本位管理與教師工作滿意關係之研究**。臺北市立師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版。
- 徐易男（2008）。臺灣教育改革、地方自治與國民中小學行政關係之探究。**教育行政與評鑑學刊**，第五期，55-74頁。
- 中央教育審議會（1998）。中央教育審議會答申「今後の地方教育行政の在り方について」。2009年12月01日，取自：http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/017/siryu/04060301/005/002.htm#top
- 文部科学省（2004）。公立学校における学校評価の実施状況及び学校評議員の設置状況。**文部科学広報**，46号。東京都：作者。
- 文部科学省（2006）。公立学校における学校種別学校評議員および類似制度の設置状況。2009年12月01日，取自：http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/19/03/07032712/001/003.pdf
- 木田宏（1983）。**教育行政法新版**。東京都：良書普及会。
- 市田敏之與酒井研作（2006）。教育行政の諸領域：学校経営。載於河野和清編：**教**

- 育行政学。54-64 頁。京都府：ミネルヴァ書房。
- 杉原誠四郎監修（2006a）。米国教育使節団報告書【第一次】要旨。2007 年度版必携学校小六法，595-596 頁。東京都：協同出版。
- 杉原誠四郎監修（2006b）。教育令。2007 年度版必携学校小六法，94-95 頁。東京都：協同出版。
- 岡本徹（2009）。教育行政の制度。載於岡本徹及佐佐木司編：新しい時代の教育制度と経営、126-147 頁。京都府：ミネルヴァ書房。
- 荻原克男（2009）。教育委員会制度の戦後 60 年—法制を中心に—。載於日本学校教育学会編：資料解説—学校教育の歴史・現状・課題，108-126 頁。東京都：教育開発研究所。
- 菱村幸彦（2008）。やさしい教育法規の読み方。東京都：教育開発研究所。
- 黒崎勳（1999）。教育行政学。東京都：岩波書店。
- 磯田文雄（2006）。新しい教育行政。自立と共生の社会を目指して。東京都：ぎょうせい。
- E-medicine health ed. (2009). *Informed consent*. Retrieved Dec 21, 2009, from: http://www.emedicinehealth.com/informed_consent/article_em.htm.
- Fowler, F. C. (2008). *Policy studies for educational leaders: An introduction, 3rd*. NJ: Person Education.
- Rotberg, I. C. ed. (2004). *Balancing change and tradition in global education reform*, Lanham, MD: Scarecrow Education.

附註

註 1：規範教育委員會的組織與職務直接的法律為教育委員會法，其為 1948 年（昭和 23 年）制定，歷經 18 次修定後於 1956 年（昭和 31）廢除。其後，改由地方教育行政法規範教育委員會之組織。

註 2：地方教育行政法日文為「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」。其制定的背景起因於當時政黨鬥爭與教育委員會公選制度實施過程的缺失，為求兼顧理想與現實，並保持教育的安定與中立性，而廢除教育委員會法，制定該法。該法制定之後，日本教育的中央集權體制持續近 50 年，直至 2004 年修法落實權力下放之後始有轉變。另該法名稱中譯應為「關於地方教育行政之組織與營運之法律」，本文考慮國人語用之習慣，譯為地方教育行政法。

- 註 3：地方教育委員會的職權依地方教育行政法第 23 條之規定，大致包含有（1）學校教育相關事務、（2）社會教育事務、（3）文化事務及（4）體育相關事務等項目之管理，而地方首長的教育職權則有（1）大學之管理、（2）私立學校之管理、（3）教育財產的取得與處分、（4）訂立契約、及（5）教育預算的執行職權（菱村幸彥，2008；磯田文雄，2006）。
- 註 4：文部省為日本主管文教行政之中央部會。日本自戰後建立新政府體制以來，由官僚主導的國家政策因長期受到民間的質疑，導致 2001 年橋本內閣藉整併中央部會組織之過程，在各部會內部增設數位由政治任命（國會議員兼任）的職缺，進行將行政體系由官僚指導轉型為政治主導的行政改革。依此，文部省、科學技術廳和文化廳在 2001 年合併，改稱文部科學省。文部省與文科省之字義差異，除表示整併的時間點外，在治理上亦代表改革前後不同的權力架構與決策體系。
- 註 5：「教頭」為日本學校內一種職務編制。依學校教育法之規定，教頭係校長最高的輔佐者，屬於學校中間管理階層。其定位為：襄助校長、整理校務及職司兒童/學生教育之事務（學校教育法第 28 條第 4 項），若校長遇事時代理其職務、校長出缺時則行使其職務（同法第 28 條第 5 項）。至於其職務內容，雖依不同學校條件、規模等而有若干差異，大致而言包含了學校各項事務的指導及規畫，如主持各式會議、指導教師的教學及研習活動，以及指導校內總務管理及會計事務等。
- 註 6：地方分權一括法的日文原名為：「地方分權の推進を図るために関係法律の整備などに関する法律」。直譯應為：「有關為準備推行地方分權的關連法律整備等之法律」，日人簡稱為地方分權一括法。基於該法規定，牽涉地方分權事務的相關法規有 475 部須進行修法（包含文教行政之 21 部）；該法公布後日本朝明訂國家及地方自治團體角色定位、廢止機關委任事務、檢討國家對地方的干涉、推行權力下放等方向進行分權改革。
- 註 7：學校營運協議會，日文原名「学校運営協議会」，日人有稱為地域運営学校，或以英譯稱為 community school 者，尚有學者以「另一型態的公立學校」做為詮釋（黑崎勳，1999）。其中協議會一詞係為日文用語，意思接近「委員會」，而使用 community school 一詞係用以表示協議會是由地區居民及家長等所組成之意。

