

## 壹、前言

行政院於2011年9月核定「十二年國民基本教育實施計畫」，並訂於2014年8月全面實施。職是，教育部指出：刻正進行十二年國民基本教育課程綱要之研訂，課程審議委員會已於2014年10月審議通過課程總綱，將於2016年2月公布各領域課程綱要，2018年7月正式實施（教育部課程審議委員會，2014）。回顧教改之路，我國於1994年9月21日成立行政院教育改革審議委員會，採臨時編組的行政體制，啟動一系列教育改革行動，並於1996年12月2日提出《教育改革總諮議報告書》後，即任務完成而功成身退。前揭《教育改革總諮議報告書》呼籲重視學校課程發展，強調學科方面的統整與簡化，以及學年及各級教育階段之間的連貫（行政院教育改革審議委員會，1996）。教育部的具體回應行動為1998年9月30日公布「國民教育階段九年一貫課程總綱綱要」，並於2000年9月30日公布「國民中小學九年一貫課程暫行綱要」，取代了1993年公布之「國民小學課程標準」與1994年公布之「國民中學課程標準」。

游家政（2010）的研究指出，中央對於課程權限並無具體規範，導致諸如國小提前實施英語教學、學生能力檢測、北北基教科書一綱一本政策、新北市活化課程實驗等中央與地方課程權限爭議；該研究建議於相關法令中明確訂定中央、地方與學校之課程權限，以及中小學課程綱要法制化。總之，課程研究與發展乃教改之核心工作，而課程綱要之制定因涉及教育主體之基本權利，屬於教育基本權中較易有爭議的議題，故國民基本教育課程綱要之法制建構，可謂當前重要且基礎的工作，攸關我國十二年國民基本教育之良窳。

有鑑於此，本文擬從教育基本權觀點，探討十二年國民基本教育課程綱要之相關法律問題，並就我國十二年國民基本教育課程發展法制提出建議。具體言之，本文擬探討以下問題：

- 一、我國憲法上教育基本權保障的內涵為何？
- 二、國民基本教育課程綱要的教育基本權意涵為何？
- 三、國民基本教育課程綱要的基本法律問題為何？
- 四、國民基本教育課程綱要的主要法律爭議為何？
- 五、國民基本教育課程發展法制的具體方向為何？

## 貳、教育基本權保障的憲法基礎

我國《憲法》第21條規定：「人民有受國民教育之權利與義務」；另第13章基本國策第5節教育文化對國家教育文化發展亦有明文規定。因此，國民教育制度屬我國憲法的制度性保障之一，殆無疑義。茲就教育基本權的發展、意涵，以及功能說明如次。

### 一、教育基本權的發展

源於近代西方國家的國民教育制度，對於教育權歸屬會有不同主張，因此，關於教育基本權的理論有三說，亦即義務說、權利兼義務說以及權利說。隨著西方社會由君主專制到主權在民的歷史發展，教育基本權的理論亦有所遞嬗更迭。申言之，教育權做為國家教育權力的義務說，乃18世紀後期專制國家的產物；反之，教育權做為人民教育權利的權利說則是20世紀民主國家的思潮；而介於二者之間者則為權利兼義務說時期。雖然「人民有受國民教育之權利與義務」為我國《憲法》第21條所明文，但從受教育權的發展歷程觀察，將國民教育理解為學習權做為人民的基本權利，較符合各國憲法規定之趨勢（周志宏，2003）。

### 二、教育基本權的保障功能

基本權的功能探討，憲法學者通說採二元論述架構，亦即主觀權利功能與客觀規範功能；前者係以防禦權、受益權為主要內涵，後者則以保護義務、組織與程序保障為主要內涵（法治斌與董保城，2014；蕭文生，2011）。

我國憲法並未明確保障一個獨立而統一的教育基本權利，亦即針對教育基本權利的保障，可區分為兩個部分：其一是以中小學生人格自由開展為核心的國民教育基本權利；另一則是學術自由對大學生學習自由的保障（許育典，2002）。學理上，將教育基本權的保障功能分為防禦權、共享權、客觀價值秩序、制度性保障、組織與程序保障等五大功能。其中，與課程綱要（標準）較相關者為客觀價值秩序，即所謂「客觀價值秩序」（objective Werteordnung），係指一基本權利規範中蘊含著一個客觀價值決定，此一具憲法基本權性質的客觀價值決定，適用於公法、私法各種法域，無疑是對國家行為與決策空間形成一道籬籬，禁止國家恣意行為（法