

西德教育行政制度之研究

教育學院
教育系

謝文全

德國 (Germany) 位於歐洲之中西部，東界波蘭及捷克，西接法國、荷蘭、比利時及盧森堡，南連瑞士及奧地利，北濱波羅的海及北海，另一部分土地突出於日德蘭半島而與丹麥接壤，面積有三十五萬五千平方公里。

德國於第二次世界大戰後，因戰敗而由美、法、英、蘇等四國駐軍管理。一九四九年後正式分裂為兩個國家，由蘇俄控制之部分成立共黨政權稱為「德意志民主共和國」(German Democratic)，因其地處德國之東部，故通稱為東德 (East Germany)；由美、英、法三國控制之部分則合組為「德意志聯邦共和國」(Federal Republic of Germany)。因其位於德國之西部，故通稱為西德 (West Germany)。東德面積有十萬零七千平方公里，人口一千九百萬，以柏林為首都；西德面積為二十四萬八千平方公里，人口六千二百萬，以波昂為首都。

西德為一民主國家，門戶較為開放，其教育行政制度資料較易取得，故本文只研討西德的教育行政制度。至於東德因屬共產政權，鐵幕深垂，其教育行政制度資料不易取得，故本文無法加以討論。

西德的行政層級可分為聯邦、邦、及地方三級，故以下將分別探討其聯邦、邦、及地方三級的教育行政制度。

第一節 聯邦教育行政制度

西德最高教育行政層級為聯邦級。西德聯邦設有聯邦憲法，為聯邦行政的最根本大法。在憲法的規範之下，聯邦國會行使立法權，為聯邦的最高立法機關；而內閣行使行政權，為最高的行政機關。聯邦政府內的教育行政機關稱為教育及科學部。因憲法、國會、內閣、及教育及科學部對聯邦教育行政的運作各具有功能權責，故以下將分別詳加說明討論。

壹、聯邦憲法

西德的憲法稱為基本法 (Grundgesetz Basic Law)，係於一九四九年公佈實施的。西德於制定憲法之際，深感沒有東德的參與是不完整的，為表示其收復故土早求統一的決心，故不定名為「憲法」，而定名為「基本法」，等將來全國統一之後，再由全國人民共同來制定全國之根本大法——「憲法」。因此在基本法前言即明白宣示曰：「我上述各邦之德意志人民並於此代表未能參加之德意志人民制定此基本法，期望我全體德意志人民依其自由自決完成德意志之統一與自由。」

西德基本法對人民的基本權利、聯邦與邦政府權限的劃分、及聯邦行政體制均有原則性的規定。其中與教育行政較有密切

關係的爲人民基本權利及聯邦與邦教育權限劃分的規定，教育行政工作的運作必須遵守此基本法的規定。

基本法對聯邦及各邦權限的劃分方式是聯邦事權採列舉式，而未列舉授予聯邦者則爲各邦的保留權，故第七十條規定：「基本法未賦予聯邦立法權之事項，各邦有立法之權。」基本法列舉給聯邦的權限又可分爲三類，即聯邦獨占立法權事項、聯邦與邦共同立法權事項、及聯邦原則立法權事項，茲分別說明如下：

1. 聯邦獨占立法事項：聯邦獨占立法事項 (Exclusive Legislation) 係指只有聯邦始能立法的事項；各邦必須經聯邦法律明白授權並在其授權範圍內始有立法權，否則不得立法。依基本法第七十三條之規定，屬於聯邦獨占立法權事項的爲外交、國防、國籍、遷徙自由、護照、移民、引渡、通貨、貨幣、度量衡、時間與曆法、關稅、通商、航海、國際貿易、邊界保護、聯邦鐵路、航空、郵政電訊、聯邦直轄公法團體、工業財產權、版權與發行權、刑事警察、及聯邦統計等。

2. 聯邦與邦共有立法事項：共有立法事項 (Concurrent Legislation) 爲聯邦及邦均有立法權限之事項；惟聯邦有優先權，即凡聯邦已立法者，各邦不得再行立法，故各邦惟有在聯邦未行使其立法權時，並就聯邦未行使之範圍內，始有立法權。基本法進一步規定，聯邦對於共有立法事項，須基於下列理由之一而需聯邦法律規定時始有立法權，這些理由有三：①各邦個別立法未能有效規定之事項；②一邦法律規定可能損及他邦或全體人民利益之事項；及③有保持法律或經濟一致性之需要時。依基本法第七十四條之規定，共有立法事項包括民法、生死及婚姻登記、集會結社法、外僑居留(住)法、國家藝術品防護法、難民、公共福利、各邦公民權、戰爭損害賠償、戰傷人員及陣亡將士遺族福利、經濟法、原子能、勞動法、教育及訓練補助之規定及學術研究之促進 (The Regulation of Educational and Training Grants and the Promotion of Scientific Research)、公共徵收法、公營經濟、農林、漁業、地產、醫療及藥品、食品、航運、陸地運輸、及聯邦鐵路與山嶽鐵路以外之鐵路。

3. 聯邦原則立法事項：聯邦原則立法事項 (General Provisions of Federation) 爲聯邦有權制定原則(通則)之事項，依第七十五條之規定，聯邦原則立法事項包括有各邦及各縣市或其他公法團體服務人員之法律地位、高等教育一般原則 (The General Principles Governing Higher Education)、出版與電影、狩獵及自然保護、土地分配及區域計劃與水土保持、戶籍登記與身份證。(註一)

由上可知，聯邦在教育方面的權限只限於兩方面，即①教育及訓練補助規則之制定及科學研究之促進，此屬共有立法事項、及②高等教育管理的一般原則 (General Principles Governing Higher Education)，此屬於聯邦立法事項，故依保留權屬各邦的規定，教育的權限大部分分屬於各邦。惟依第九十一條之規定，各邦在辦理高等教育機關及大學醫院之擴充及新建時，如與全國有重大關係且爲改進現狀須得聯邦參加時，則聯邦應參與辦理。同法第九十一條之二規定，聯邦及各

邦得基於彼此之協議，共同進行教育計劃之擬定及超區域性的重要學術研究機構與計劃之促進。以上這兩項均屬聯邦及各邦的聯合事業（Joint Tasks）。

基本法第九十一條續規定：聯邦與各邦在共同辦理高教機構及大學醫院擴充新建之工作時，應由經聯邦參院同意之聯邦法律詳細規定其涵義，此種法律應包括規定聯合事業經營之原則、雙方聯合全面設計（Joint Overall Planning）之程序及機構（Institution）。在全面計劃中之各項應分別取得執行該事項之邦的同意。同時聯邦應負責支付高教機構及大學醫院擴充及新建費用之一半。

基本法除上述有關教育權限的劃分規定外，其他與教育有關係的條文尚有下列各項：

第一條：人之尊嚴不可侵犯，所有國家機構有尊重及保護此項尊嚴之義務。因此德國人民承認不可侵犯與不可剝奪之人權為一切人類社會及世界和平正義之基礎。

第二條：人人有自由發展其人格之權利，但以不侵害他人之權利或不違犯憲法秩序或道德規範為限。人人有生命與身體不可侵犯權；但個人自由不可侵犯，此等權利惟依法律始得被干預。

第三條：法律之前人人平等；男女有平等權利；任何人不得因性別、出身、種族、語言、籍貫、信仰或宗教與政治見解而受歧視或享特權。

第四條：信仰與良心之自由及宗教與思想表達之自由不可侵犯；宗教儀式應保障其不受妨礙；任何人不得違背其良心而被迫以戰士之資格服戰爭勤務，其細節由聯邦法律定之。

第五條：人人有以語言、文字及圖畫自由發表及傳佈其意見之權利，並有自一般可取得之來源接受知識而不得受阻礙之權利，出版自由及廣播與電影之報導自由應受保障，檢查制度不得設置；此等權利應依一般法律規定保護青少年之法規、及個人名譽不可被侵害之權利的限制。藝術與科學、研究與講學應自由。講學自由不得免除對憲法之忠誠。

第六條：婚姻與家庭應受國家之特別保護；撫養與教育子女為父母之自然權利並為其至高義務，國家應監督其行為。子女惟在養育權利人不能盡其養育義務時，得依法違反養育權利人之意志，令其（即子女）離開家庭……。

第七條：整個教育制度應受國家之監督。子女教育權利人有權決定其子女是否接受宗教教育。宗教教育為公立學校課程之一部分，惟無宗教信仰之學生不在此限。宗教教育在不妨害國家監督權之限度內，得依宗教團體之教育為之，教師不得被迫違反其意志而負宗教教育之義務。設立私立學校之權利應受保障，私立學校欲變為代用公立學校者應經國家之許可並服從各邦之法律。私立學校如其教育目的與設備及教員專業訓練不劣於公立學校、且對學生不因其父母之財產情況而加以歧視者，應准予設立；如其教員之經濟及法律地位未給予充份保障者，則不得許可其設置

。私立國民小學惟有當教育行政機關認為其設立具有特殊教學利益時，或經兒童教養權利人之請求作為鄉鎮學校、教會學校、或世俗學校，而且該地無此公立小學時，始得准其設立。預備學校 (Vorschule or Preparatory Schools) 禁止設立。

第八條：所有德國人均有和平及不攜帶武器集會之權利，無須事前報告或許可。露天集會之權利得以立法或根據法律限制之。

第九條：所有德國人均有結社之權利，結社之目的或活動若與刑法抵觸或違反憲法秩序或國際協定之觀念者，應禁止之……。

第十一條：書信秘密及電訊秘密不可侵犯，此項自由之限制只能根據法律為之……。

第十二條：所有德國人均有自由選擇其行業 (Trade)、職業 (Occupation)、或專業 (Profession)、工作地點及訓練地點之權利，行業、職業及專業之經營得由立法規定之或遵照法律為之。任何人不得強制其從事特定之工作，但久經確認而所有人均一律平等參加之強制性公共服務不在此限……。

第十八條：凡濫用言論自由，尤其是出版自由、講學自由、集會自由、結社自由、書信郵件與電訊秘密、財產權或庇護權以攻擊自由民主之基本秩序者，應被剝奪此等基本權利。此等權利之剝奪及其範圍由聯邦憲法法院宣告之。

第三一條：聯邦法律優於各邦法律。

第三三條：所有德國人民在各邦均享有同等之公民權利及義務。所有德國人民應依其適當能力與專業成就而有擔任公職之同等權利……。

第三五條：所有聯邦及各邦機關應互相給與法律及行政上的協助……。(註二)

總之，依據西德基本法在教育權限方面的規定，聯邦只有制定教育及訓練補助金規則、制定高等教育基本原則、促進科學研究、及負擔大學校舍及附設醫院擴建及新建經費之半等四方面的權責。依剩餘權留給各邦的原則可知，各級各類教育的設立和管理的主要權限均屬各邦。故吾人可說：西德的教育主要是各邦的事業，惟各邦在辦理其教育事務時應受國家之監督，而且應遵守基本法所揭示的基本人權及其他有關的規定。若當事人對憲法的條文有疑義或歧見時，則由憲法法院 (Federal Constitutional Court) 負責解釋或裁決。

有一點必須補充說明的是：西德基本法在一九四九年公佈時，並無列舉任何教育權限給聯邦，故教育完全全屬於各邦的權限；至一九六九年修定基本法時，才增列聯邦有「制定教育訓練補助金規則與促進學術研究」的共有立法權、制定高等教育基本原則的原則立法權、及參與大學校舍與附屬醫院擴充新建的共營事業權三項。由此看來，西德聯邦的教育權限有與日俱增之

趨勢。惟這種增加的速度是相當緩慢的，因基本法對邦權有適當的保障，例如聯邦法律制定時均須經代表各邦利益的聯邦參議院的審議，若聯邦參議院有異議時則衆院須再討論；而且法律案之涉及邦權者及憲法修正案之涉及邦權者，更須經聯邦參議院三分之二的絕對多數通過方能成立。再從憲法的解釋看，邦若對聯邦法有違憲之疑時，則邦有權提請憲法法院裁決。（註三）

貳、聯邦國會

西德聯邦的最高立法機關爲聯邦國會，它係由聯邦衆議院及聯邦參議院兩院組成的。

聯邦衆院（*Bundesrat*）爲民選的立法機關，議員由人民選舉產生，每屆任期四年，遭解散時則提前結束。衆議員爲全體人民之代表，不受命令與訓令之拘束，只服從其良心議事。議長及副議長均由議會自行選出。目前衆議院有議員四百九十六人。（註四）

聯邦參院（*Bundesrat*）係由各邦政府任命之各該邦政府委員組成，故各該邦政府對所任命之參議員亦有免職權。依基本法第五十一條的規定，每邦最少可任命三位代表，人口在兩百萬以上的邦則可有四位代表，而人口在六百萬以上的邦則可任命五位代表，目前參議員總數有四十五人。各邦的投票權與其代表名額相同，代表皆受邦政府的節制，故每邦代表的投票是一致的。事實上各邦代表均爲邦政府的廳處長，其大部分時間都留在邦政府工作，一個月中只有一兩天到國會所在地的波昂而已，故代表均指派邦的常任文官留駐波昂並代其出席議會。

聯邦國會在教育行政上的主要權限有：

1. 議決教育法案：聯邦政府若欲制定教育法律，必須經聯邦國會議決通過後，法律才算成立。根據基本法第七十六、七十七、七十八、七十九條之規定：法案的提出可由聯邦政府、衆院議員、或參院議員爲之；惟由聯邦政府提出的法案應先送參院審查，參議院於接到法律案後應於六星期內向聯邦政府表示其意見，聯邦政府於接到參院意見後三個月內將之轉致衆議院。惟若聯邦政府所提的是屬於「非常緊急」的法案，參院縱然於接到該法案後三星期仍未表示其意見，聯邦政府亦得將該法案提出於衆院。聯邦政府將參院議案向衆院提出時應附具自己的意見。衆院於討論法案達成決議後即再轉參院討論，此爲參院對法律案表示其意見的第二次機會。此次參院如表決贊同，則法案即算成立；如不同意，則應於三週內要求召開兩院代表所組成的聯合委員會協議，在聯合委員會中參院代表不受各邦指令的約束，以利協議之達成。如聯合委員會獲得協議而建議修改議案的話，則衆院應重新議決。如參院在討論衆院通過之議案時，因意見不同而且協議不成時，則可加以否決。惟參院之否決如係以投票過半數通過者，則衆院得以其議員過半數之決議推翻之（即推翻參院之否決）；如參院之否決係以其投票權三分之二以上多數通過者，則衆院亦得以其議員三分之二的多數推翻之。一般法案之表決參衆兩院均以投票之過半數即可決議，但修改基本法之議案則需衆院議員之三分之二及參院投票權之三分之二同意始得決議。若聯邦政府提出的立法被衆院所否決，內閣不一定要

(44) 辭職，它可於徵得參院同意後宣佈該法案為緊急立法事件，衆院縱然再度否決，政府仍得公佈為法律，惟每位總理在任內只能運用此項權力一次。經過國會通過制定的法律經副署後應由聯邦總統公佈於聯邦公報，始得生效。

聯邦國會議決的教育法律主要的有高等教育通則 (Higher Education Framework Act)、高等學校校舍改善辦法 (Hochschulbauförderungsgesetz)、教育補助法、及職業訓練法等。

2 議決聯邦教育預算：根據基本法第一一〇條之規定，包括教育預算在內的聯邦預算案應經聯邦國會的議決通過後始得成立。

3 監督聯邦教育行政工作：聯邦國會代表全國人民行使立法權，對聯邦政府的行政工作（包括教育行政工作）亦具有監督的作用，若發現聯邦政府的行政有缺失，則國會可建議其改善或採取其他必要的法定措施。國會為行使此種監督權，故對政府可以施以調查及質詢，如基本法第四十三條規定：「聯邦衆院及其委員會得要求聯邦政府任何人員列席。」第四十四條規定：「聯邦衆院有設調查委員會之權利，經議員四分之一提議時並有設置之義務，調查委員會應舉行公開會議聽取必要的證據，會議得不公開。調查準用刑事訴訟程序之規定……。」

參、聯邦總統及政府（內閣）

西德聯邦政府包括總統及內閣。

聯邦總統 (Bundespräsident or Federal President) 並非直接民選，而是由間接選舉的方式產生。依基本法第五十四條之規定，總統由聯邦大會 (Federal Convention) 不經討論選舉之。聯邦大會係由聯邦衆院全體議員及與此名額相等的各邦議會依比例代表制所選的代表組成，聯邦大會由聯邦衆院議長召集。德國人凡具有聯邦衆院選舉投票資格而年滿四十歲者均有被選為總統的候選資格。總統的任期為五年，連選以一次為限。總統在國際關係上代表聯邦，具有與外國締結條約、派遣並接受使節、公佈法令、任免聯邦法官及文武官員、及行使赦免權等權限。總統沒有緊急命令權，不是三軍統帥，也沒選任總理之權，公佈法令時除解散下院及任命總理之任命外，均須經總理或有關部長的副署，故西德的總統有如御而不治的英王，是象徵的偶像。

總統在教育行政上的主要職權有二：(一)公佈聯邦教育法律，依基本法第八十二條之規定，聯邦國會議決制定的法律（包括教育法律）應由總統公佈後始生效力。依第五十八條之規定，總統在公佈法令時，應經聯邦總理或主管部長之副署始生效力；(二)任免教育及科學部長及其他聯邦教育文官，依基本法第六十條之規定，總統任免聯邦文武官員。

依基本法第六十二條規定，聯邦政府由聯邦總理 (Bundeskanzler or Federal Chancellor) 及聯邦內閣閣員 (Federal Ministers) 組成之。聯邦總理由總統提請聯邦衆院不經討論選舉之，得衆院議員過半數票者為當選，再由總

統任命之。聯邦內閣閣員由聯邦總理提請總統任命之，內閣閣員主要包括有教育及科學、外交、經濟、運輸、國防、內政、司法、財政、國宅、勞工及社會事務、糧食農林、衛生、經濟合作……等部長（註五）。總理及內閣在教育行政上的主要職權有五：

1 提名聯邦教育及科學部長人選後，請總統任命；依基本法第六十及六十四條之規定，聯邦教育及科學部長由聯邦總理提請總統任命之。

2 向聯邦國會提出包括教育預算在內的聯邦預算案；依基本法第一一〇條之規定，聯邦之一切收支應編入預算。而聯邦教育及科學部所擬之聯邦教育預算應先送經內閣討論修正之後，再與其他部門的預算彙為聯邦預算案，內閣再將此預算案提請聯邦國會議決。

3 決定聯邦的一般教育政策；依基本法第六十五條之規定，聯邦總理應決定一般政策並負其責任。在此一般政策範圍之內，聯邦閣員應各自指揮主管部而負其責任。

4 協調聯邦教育及科學部與其他部會之間的關係及爭執；依基本法第六十五條之規定，聯邦閣員意見若發生爭執，應由內閣解決之。

5 向聯邦國會提出教育法律案；聯邦教育及科學部若欲制定教育法律，則必須將其所擬法律草案報經內閣討論修正後，才能由內閣向國會提出該法律案，因依基本法第七十六條之規定，只有聯邦政府（即內閣）及聯邦參眾兩院議員才有提案權，教育及科學部是沒有向國會直接提出法律案之權利的。

肆、聯邦教育行政機關——教育及科學部

第二次世界大戰後，西德基本法於一九四九年公佈實施，因基本法中未列舉有任何教育行政權力給聯邦政府，教育行政權完全屬於各邦的權限，故當時在聯邦政府中並無教育行政部門的設置，只有由內政部及外交部兼負聯邦有關的文教事務，如蒐集及報導教育消息及辦理國際文教合作事務等。（註六）直至一九六九年修正聯邦基本法時，才賦予聯邦政府若干教育權限，此前已述及不再贅述。為處理基本法修正後賦予聯邦的教育行政事務，一九六九年十月西德社會民主黨（*Sozial-demokratische Partei Deutschlands* or *Social Democratic Party*，簡稱為SPD）於大選獲勝後，隨即設立聯邦教育及科學部（*Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft*，Federal Ministry of Education and Science，簡稱為BMBW），作為聯邦的教育行政機關（註七），故現行西德聯邦教育行政機關即為教育及科學部。以下分別說明聯邦教育及科學部的職權及組織。

一、聯邦教育及科學部的職權

根據聯邦基本法及其他有關法令的規定，聯邦教育及科學部的職權主要有下列數項：

1. 與各邦聯合辦理高等教育機關及大學醫院之擴充及新建：依基本法第九十一條之一的規定，聯邦應與各邦聯合辦理高等教育機關及大學醫院之擴充及興建（Expansion and Construction of Institutions of Higher Education Including University Clinics）。聯邦此種工作即由教育及科學部負責。為詳細規定此種合作細節，一九七〇年已制定了「高等學校校舍改善辦法」（Hochschulbauförderungsgesetz）以為依據，依規定聯邦應負責高等教育機關及大學醫院擴充及新建費用的一半。

2. 與各邦合作研訂教育計劃及促進超區域性的重要學術研究機構及計劃：依基本法第九十一條之二規定，聯邦與各邦得依彼此之協議，共同進行教育計劃（Educational Planning）之擬定及超區域性的重要學術研究機構與計劃之發展（Promotion of Institutions and Projects of Scientific Research of Supraregional Importance），至於合作費用之分攤則於有關之協議中規定之。聯邦為執行此項職權，乃於一九七〇年與各邦共同設立一個「聯邦與各邦教育計劃委員會」（Bund-Länder Kammission für Bildungsplanung or The Federal-State Commission for Educational Planning），負責發展教育計劃及促進超區域性的學術研究工作。

3. 規定高等教育的基本制度或架構：根據基本法第七十五條的規定，聯邦有制定高等教育一般原則（General Principles）之原則立法權，故聯邦已制定了高等教育通則（Higher Education Framework Act）。此法雖由聯邦國會議決制定的，但其法案之草擬則由教育及科學部負責，而此法之執行亦由教育及科學部為之。

4. 制定教育訓練補助及學術研究發展規則：依基本法第七十四條之規定，聯邦有制定教育訓練補助及學術研究發展規則（Regulation of Educational and Training Grants and the Promotion of Scientific Research）之共有立法權，故聯邦已制定了教育補助法。此法雖亦由聯邦國會議決制定，但其草擬及執行則由教育及科學部負責。

5. 制定在職職業訓練的原則：自一九七三年起，聯邦教育及科學部有權制定在職職業訓練的原則（Principles and Guidelines for on-the-Job Vocational Training）。（註八）在一九七三年之前，聯邦職業訓練的監督機關原為聯邦勞工及社會安全部及各該行業之主管部（如工商訓練由經濟部主管，農業訓練由糧食農林部主管等），但一九七二年十二月公佈的聯邦教育及科學部組織規程把職業訓練改隸該部主管。（註九）目前聯邦已制定了「職業訓練法」（Berufsbildungsgesetz），規定學校以外的企業機構或其他場所辦理在職職業訓練的原則。

二、聯邦教育及科學部的組織

聯邦教育及科學部之組織常依時間及環境之變化而調整，目前之組織情況如下：教育及科學部設有部長一人，政務及常務

次長各一人。次長以下分設四司，分別稱爲第一司、第二司、第三司、及第四司，每司各置司長一人。（註十）此外，還有兩個審議機關（Advisory Bodies）供教育及科學部諮詢。茲分別說明如下：

1 教育及科學部長：爲本部之首長，綜理本部部務，爲內閣之成員，係由聯邦總理提請聯邦總統任免之。

2 第一司：本司掌理總務及一般行政事宜。

3 第二司：本司掌理教育計劃，如教育整體計劃、職業養成訓練計劃、及各種教育實驗研究等事宜。

4 第三司：本司掌理職業教育及訓練，如職業訓練法規、職業訓練機關之組織與財務、職業訓練規範、及其他有關職業訓練之促進和發展等事宜。

5 第四司：本司掌理學術研究及高等教育，如高等教育通則、高等教育機構及大學醫院之擴充與新建、及學術政策之研擬等事宜。（註十一）

6 學術審議會（Wissenschaftsrat or The Science Council）：本審議係由聯邦及各邦於一九五七年共同設立的，主要職責在向教育及科學部及各邦教育廳長常設會議提供有關高等教育及研究方面的建議，尤其是有關高等教育及研究設備、經費、及人員方面的建議，同時協調聯邦及各邦的學術研究發展計劃。（註十二）本審議會由三十九位委員組成，這些委員都屬於學者、科學家、社會名士、或與學術發展有關的專業人員或官員。其中的二十二位是由聯邦總統任命的，其餘的十七位則係由聯邦及各邦政府分別指派的。由總統任命的二十二位形成一個「學術委員會」（Scientific Commission），由聯邦及各邦政府任命的十七人則組成一個行政委員會（Administrative Commission）。學術委員會從事學術研究及計劃或政策之決定，而行政委員會則負責處理行政或事務性的工作及經費。本審議會的決定只是建議性的，採行與否由各有關行政機關決定。本審議會的建議通常多屬基本性質的，尤其與大學的擴充及興建更有關係。根據高等教育機關擴充及興建的規定：學術審議會每年應提出有關聯邦與邦共同整體計劃（Joint Overall Plan）的建議，以供聯邦及各邦政府擬定合作計劃的依據，同時本審議會的建議亦應作爲聯邦與各邦計劃委員會討論的基礎。（註十三）

7 聯邦與邦教育計劃委員會（Bund-Landen-Kommission für Bildungsplanung or The Federal-State Commission for Educational Planning）：本委員會係於一九七〇年成立的，亦是由聯邦及各邦共同設置的，由聯邦政府七位代表及各邦各派一位代表組成，負責擬定教育發展計劃，詳言之有八，即：

(1) 擬定整體教育制度（Total Educational System）的長期發展計劃（Long-Term Plan）。

(2) 擬定執行前述長程計劃的中程計劃（Medium-Term Plan）。

(3) 提出聯邦或各邦在執行教育計劃時應如何協調的建議。

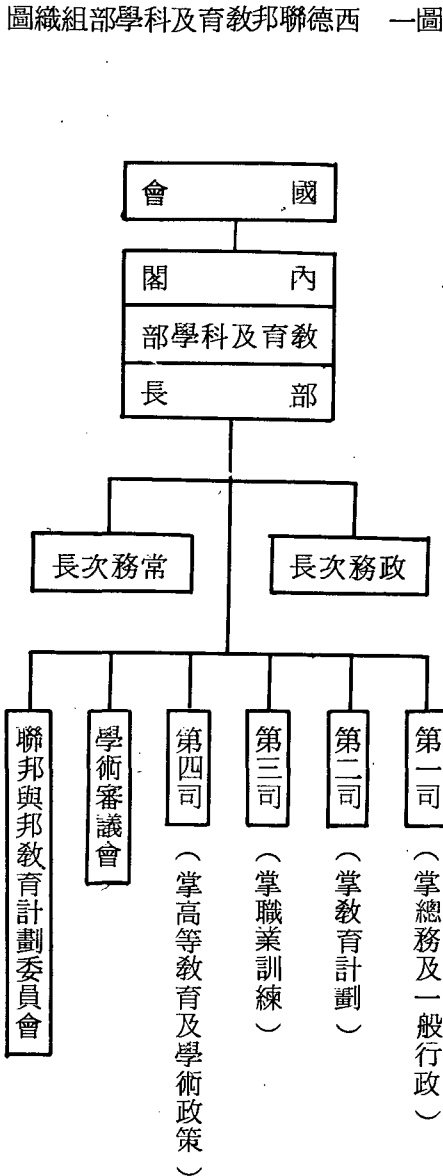
- (4) 擬定臨時的應變方案 (Emergency Programs)。
- (5) 估計執行所擬教育計劃所需之經費，然後向聯邦及各邦要求編列預算支應。
- (6) 檢討修正所擬的計劃。

(7) 提出教育研究及教育計劃的實驗方案 (Pilot Projects)，並擬定將之推廣的計劃。

(8) 促進國際間在教育計劃經驗方面的交流。(註十四)

聯邦與邦教育計劃委員會經常時間的研究，已於一九七三年提出其第一件重要的成果，名曰「教育整體計劃」(Bildungsgesamtplan or Overall Education Plan)，對一九八五年以前的學校教育、高等教育、職業訓練、成人教育、及經費的需求與發展都作了預估及計劃。(註十五) 這個計劃已經獲得聯邦及各邦政府首長的批准，其期限也將延至一九九〇年。(註十六)

謹將目前西德聯邦教育及科學部的組織繪圖如下：



過去聯邦亦曾設置一些教育審議機構，這些審議機構目前雖已廢止，但其影響深遠，至今亦為文獻上所常提及，故在此亦扼要介紹一二，以供參考。過去設置而現已撤消的教育審議會，即德意志教育制度委員會及德意志教育審議會，茲分別

說明如下：

1 德意志教育制度委員會 (Deutscher Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen or German Committee for Educational System)：本委員會係於一九五三年成立的，由教育廳長常設會議 (The Standing Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs) 及內政部的文化委員會 (The Committee of the Ministry of Interior on Culture) 協議共同設置。其成員係由內政部長及教育廳長常設會議共同任命，共有二十名委員，包括中小學教育人員 (小學校長、中學校長、及教師) 四人、大學教授 (包括有哲學、教育學、理則學、歷史、物理等教授) 七人、行政人員 (督學、參事、市長等) 六人、及勞工、宗教家、及新聞界代表各一人或兩人。本委員會的主要任務在擬具革新及發展全國教育制度之方案，以便向邦教育廳長常設會議及內政部長提出興革的建議，並供其諮詢。此一委員會屬超然性質，不受政治、行政、及其他壓力團體的影響，以求研究結果的正確性。一九五九年本委員會提出其所擬的綜合性教育改革計劃曰「德國公共學制之統一及改革方案」(Rahmenplan Zur Umgestaltung und Vereinheitlichung des Allgemeinbildenden öffentlichen Schulwissens)，通稱為拉盟計劃 (Rahmenplan)，其建議要旨有五：①各邦的教育制度應設法由分歧而歸於統一；②在不違反各邦教育自主原則之下，聯邦與邦應共同研討重要教育問題；③教育應隨時代的變遷而調整，以適應時代的需要；④教育在培養學生的統整意識經驗後，應能顧及學生的個別差異而因材施教，使個人的潛能獲得充分的發展，為試探學生的個性，宜在基礎學校之上設置兩年的促進 (即觀察輔導) 階段 (Förderstufe)；及⑤中學宜分設主幹中學 (Hauptschule)、實科中學 (Realschule)、高級中學 (Gymnasium) 及普通高級中學 (Studienschule) 四種。(註十七) 本委員會於一九六五年撤消，而由新設的德意志教育審議會取代其功能。

2 德意志教育審議會 (Deutscher Bildungsrat or The German Education Council)：本審議會於一九六五年由聯邦及各邦政府協議設立，它包括兩個委員會，一為教育委員會 (Bildungskommission or Education Commission)，一為政府委員會 (Regierungskommission or Government Commission)。教育委員會由十八位專家學者及與教育有關的團體 (如社區、商會、教會等) 代表組成，負責根據國家的文化經濟及社會需要擬訂長期的教育政策。(註十八) 政府委員會則由四位聯邦代表、十一位邦教育廳長及三位地方政府代表組成，負處理行政事務及支援之責。本審議會最主要的成就為經五年的研討而於一九七〇年提出「教育制度結構計劃」(The Strukturplan für das Bildungswesen or The Structural Plan for the Education System)。對德國教育制度應興應革作具體的建議，其建議要點主要有五，即①倡設綜合中學 (Gesamtschule or Comprehensive School)、②將義務教育開

(50) 始年齡由六歲降至五歲、③將學制由垂直式改為水平式(即由多軌改為單軌)並將中學分為兩個階段、及④打破普通教育與職業教育之間的界限。(註十九)本審議會已於一九七五年撤消。(註二〇)

第二節 邦的教育行政制度

邦為西德的第二級政府，亦為第二級的教育行政層級。戰後的基本法未將任何教育權限列舉給聯邦政府，故教育為各邦的保留權，各邦因而對教育行政有完全獨立自主的權力。一九六九年基本法修訂之後，雖增列若干教育權限給聯邦，但那僅止於制定教育補助金規則、制定高等教育通則、與邦合辦高教機關擴充新建及研究計劃而已，教育的主權還是屬於各邦。故邦在西德教育行政上具有關鍵性的地位。

西德各邦均有其自定的邦憲法，對各邦的教育目標及制度均有原則性的規定。各邦亦都設有議會，為邦的立法機關。邦設邦政府為行政機關，邦政府中設有邦教育廳為邦教育行政的主管機關。這些均對教育行政運作有密切關係，故分別說明如下。

壹、邦行政區劃

西德目前有十一個邦 (Länder)，依其面積大小順序分別稱為拜燕邦、下薩克遜邦、巴登—維頓堡邦、北萊茵—西法倫邦、黑森邦、萊因蘭—法爾茲邦、什來斯維格—荷爾斯坦邦、薩爾邦、漢堡邦、西柏林邦、及不來梅邦。茲將各邦的邦名、面積、人口(以一九七〇年初為準)、及首府列表於後。十一邦中的西柏林、漢堡、與不來梅為都市邦 (Stadstaaten)，亦即本身為都市，故不再有首府。(註一一)

西德各邦概況表

邦 別	面 積 (單位：方公里)	人 口 (單位：一千)	首 都
巴 伐 利 亞 (Bavaria or Bayern)	70、549	10、五六九	幕 尼 黑 (München)
下 薩 克 遜 (Lower Saxony)	47、411	7、100	漢 諾 威 (Hannover)
巴 登 — 維 頓 堡 (Baden-Württemberg)	35、749	8、910	斯 圖 加 特 (Stuttgart)

北萊茵—西法倫 (Northrhine-westph- alia)	三四、〇三八	一七、一三〇	狄塞多夫 (Düsseldorf)
赫森 (Hessen)	一一、一〇九	五、四三三	威斯巴登 (Wiesbaden)
萊茵蘭—法爾茲 (Rhineland-Pfalz)	一九、八三六	三、六七一	美茵茲 (Mainz)
什萊斯維格—荷爾斯坦 (Schleswig-Holstein)	一五、六七五	二、五五七	基爾 (Kiel)
薩爾 (Saar)	二、五六七	一、一二七	薩爾布魯根 (Saarbrücken)
漢堡 (Hamburg)	七四七	一、八一七	
西柏林 (West Berlin)	四八〇	二、一三四	
不來梅 (Bremen)	四〇三	七五六	不來梅

貳、邦憲法

西德多數的邦均自定有邦憲法 (Länder Constitution)，其制定方式有所差異，有的由民選的憲法會議起草再交由選民複決，有的則由民選的邦議會起草經邦議會完成立法手續後再經選民複決。(註二二)

邦憲法對邦的教育目標及教育行政原則均有所規定。多數的邦憲法均規定個人自由發展其人格的權利應受保障，而此項權利涵義之一即人人有依其能力接受教育的權利 (Individual's Right to Education. According to His Talents)，父母有教育子女的自然權利 (Natural Right) 及義務，以使子女的身心能獲得適當的發展。政府必須監督父母對此項教育子女義務的行使，若父母未能善盡此責，則政府應加以干涉。然而政府不只是監督父母對子女的教育而已，它本身應積極的設置學校來教育國民，因國民的健全為國家生存及繁榮之所賴。至於邦憲法對教育目標的規定，各邦亦有文字上的差異，以巴登—維頓堡邦的邦憲法為例，它規定該邦的教育目標為：「教育應教導青少年學子尊敬上帝，本著基督的精神愛自己的同胞，本著博愛的精神愛人類、愛自由、愛親友、愛國家，並培養其道德及政治的責任感、履行職業及社會的責任、及

(52)

自由和民主的精神。「巴伐利亞邦的邦憲法則規定：「學校不只要傳授知識和技能，而且應鍛鍊精神和品德。」（註二三）綜合言之，邦憲法對教育的規定要項主要有四：①人人有依其能力接受教育的權利；②父母有教養並使其接受義務教育的權利與義務；③邦政府有設立學校的義務；④教育目標的規定。

叁、邦議會

西德各邦均設有議會作為邦的立法及議事機關。各邦的議會大多稱為「邦議會」（Landtag），惟在漢堡及不來梅兩邦則稱為「市民會議」（Bürgerschaft or Citizenry），西柏林的市議會則稱為Abgeordnetenhaus。各邦議會除巴伐利亞採兩院制外，其餘均採一院制。各邦議會的議員人數不一，一般多在一百人左右，但有少至五十人而多達二百位以上者，均由邦民選舉，一任四年。各邦議會均分設若干常設委員會（Standing Committees），如教育及宗教事務、預算、經濟、法律、及請願等委員會，負責各有關議案的初審工作。（註二四）

邦議會議員及內閣均得向議會提出法律案或議案，但由內閣提出的佔絕大多數。議案提出後，先經議會初讀討論其要點後即移送各有關委員會審查。委員會審查後即提報大會進行二讀逐條逐段討論，二讀完成後再進行三讀，三讀中仍得作全盤的檢討，然後進行表決，決議除修憲案須經三分之二的贊同外，普通議案只取決於多數。

邦議會在邦教育行政上的職權主要有三：

1 議決邦教育法律案：內閣或議員提出的邦教育法律案須經邦議會議決通過，再由內閣首長（即邦長或邦總理）簽署案公報上公佈之。各邦議會議決制定的教育法很多，且各邦名稱不同，歸納有邦大學法（註二五）、邦義務教育法、（註二六）邦師資訓練法、邦學校法、邦職業學校法等。

2 議決邦教育預算案：邦教育預算案由邦教育廳初擬之後，即送內閣討論，並與其他各部門之預算彙集為邦預算，然後由內閣提請邦議會議決。

3 監督邦教育行政機關：邦議會代表邦民，可監督邦教育行政機關的工作，議會開會時，邦教育行政官員得應邀列席備詢。議會若發現邦教育行政工作有缺失，可建議教育行政機關改正。

肆、邦政府（邦內閣）

各邦議會為邦的決策及立法機關，而其決策及決議的執行機關則為邦政府。各邦「邦政府」德語稱為Landesregierung，惟三個都市邦（西柏林、不來梅、及漢堡）的邦政府則稱為Senat。（註二七）

各邦政府均採內閣制的組織，是由邦長或市長及其閣員組成的。都市邦以外的八個邦政府首長均稱為「邦長」（Ministerpräsident or Minister President），亦有譯為「邦總理」者；而三個都市邦政府的首長則稱為「市長」（

Regierender Bürgermeister or Oberbürgermeister)。邦(市)長是由邦(市)議會選舉產生的，其內閣閣員則由邦(市)長提名經邦(市)議會同意後任命之。各邦內閣閣員的人數多寡不一，約在五人至十六人之間。邦政府通常設有如下各廳(局)：內政、司法、財政、經濟、農業與糧食、教育與文化、及勞工與福利等。間亦有設置住宅、重建、及難民事務各廳者。邦政府所設的上述各單位，在一般邦稱爲「廳」(Ministerium or Ministry，本字本應譯爲部，但一則怕會與聯邦各「部」相混淆，二則邦與我國之省同爲第二級政治單位，故譯爲「廳」較易爲國人所瞭解)，在三個都市邦則稱爲「局」(Behörde or Bureau)。各廳的首長稱爲「廳長」(Staatsminister)，而各局的首長則稱爲「局長」(Senator)。(註二八)

邦內閣在邦教育行政上的職權類似聯邦內閣在聯邦教育行政上的職權，主要有五：

- 1 任命邦教育文化廳(局)長：邦教育文化廳(局)長係由邦(市)長提名經邦議會同意後任命之。
- 2 向邦議會提出包括教育預算在內的邦預算：邦教育預算由邦教育文化廳(局)長初擬之後，即應送邦內閣討論修改並與其他部門預算彙集爲邦預算後，再由邦內閣向邦議會提出，請其議決。

3 決定邦教育的基本政策：邦教育基本政策雖多由邦教育文化廳(局)根據邦憲法及邦教育法擬定，但通常均須經內閣研討修正始告定案。

4 協調邦教育文化廳(局)及邦其他廳(局)之間的關係或爭執：邦教育文化廳(局)與其他廳長之間的意見若有衝突，通常都由邦(市)長居中協調或在內閣會議中研討解決。

5 向邦議會提出邦教育法律案或其他有關議案：邦教育文化廳(局)若有教育法案或其他教育議案須經邦議會議決的話，則必須先將所草擬的法律案或議案送請內閣討論修正後，才由內閣以內閣名義送邦議會議決。

伍、邦教育文化廳(局)

各邦政府中主管教育行政的單位名稱不一，有稱爲教育文化廳(Ministerium fur Erziehung und Volksbildung or Ministry of Education and Cultural Affairs)者，有稱爲文化廳者，而三個都市邦則都稱爲教育局(Schulbehörde or Bureau for Education or School)。在本文將一律以教育文化廳(局)稱之。至於其首長亦同樣有稱之爲教育文化廳長者(Minister fur Erziehung und Volksbildung)，有稱之爲文化廳長者(Kultusminister)，而在都市邦則稱爲教育局長(Senator for Schools or Education)，在本文將以教育文化廳(局)長稱之。

茲將邦教育文化廳(局)的組織及職權說明於後。

一、邦教育文化廳(局)之職權

根據有關法令的規定，各邦教育文化廳(局)的職權主要包括下列各項：

1. 設立並管理邦立學校：西德教育的主權仍在各邦，因此邦政府得設立各種邦立學校並管理之，而此種設置及管理的工作當然是由邦教育文化廳(局)負責。雖然邦教育文化廳(局)得設置各級各類的學校，但通常以設立高等教育機構、師範院校、及高級中學為主。各邦設立的高等教育機構(Hochschule or Institution of Higher Education)名稱不一，歸納起來一般有大學(Universität or University)、綜合學院(Gesamthochschule)、工科學院(Technische Universität)、工科學院(Technische Hochschule)、醫科學院、獸醫學院、專門學院(Fachhochschule)、音樂學院(Musichochschule)、美術學院(Kunsthochschule)、體育學院……等。(註二九)邦立的師資養成機構各邦名稱不一，主要有Pädagogische Hochschule、Pädagogische Institute、及Pädagogische Akademie三種，吾人均可譯為「教育學院」，都以培養小學教師為主要任務。(註三十)至於中學師資各邦多在一般大學及學院中培養。邦立的中學則以高級中學(Gymnasium or Grammar School)為主，此屬學術性的中學，以準備學生升學高等教育為目標。

邦立的學校由邦教育文化廳(局)負責設置及管理，其經費自然亦均由邦教育文化廳(局)編列預算支應。惟有關高等教育機關及大學醫院的擴充及新建因具超區域的重要性(Supra-Regional Significance)，依基本法的規定屬邦和聯邦的共有事業，故聯邦依法負擔其費用的二分之一。

2. 補助地方所設學校的人事費及新建費：邦教育文化廳(局)對地方縣市或鄉鎮政府所設立的地方立學校(Communal Schools)應給予經費補助，以濟地方財力之不足並促進各地教育機會之均等。邦教育文化廳(局)對地方教育的補助主要有兩類，一為負擔地方學校教師的人事費(包括薪資、退休金、及撫卹金等)，(註三一)二為補助地方新設學校建設經費的一部分。(註三二)

3. 補助私立學校的經費：西德聯邦基本法是准許私立學校的設立，但准許設立條件之一即私校不得因學生父母之經濟情況而對學生給予差別待遇，同時要充分保障教師的經濟待遇。在此條件之一，私校自然不得大幅度提高其學雜費，以免因使貧窮學生無法就讀而被撤消立案，私校因此易遭經費短缺之問題。為協助私立學校解決此種經費問題，邦教育文化廳(局)常對私校給予經費補助。各邦對私校的補助方式各有差異，通常除給予經費補助外，有的邦尚給予間接補助，如准予公立學校教師休假一段期間而至私校任教、准許教師把在私校服務的年資計入退休的年資、或保障私校教師的薪資與退休等。(註三三)

4. 監督並視導邦轄區內的公私立學校：根據聯邦基本法第七條之規定，整個教育制度應受國家之監督，因教育的主權在各

邦，因此各邦教育文化廳（局）對邦內的公立和私立學校均有監督權。隨著監督權而來的是視導權，邦教育文化廳（局）自然有權派遣視導人員（即督導）視導公立學校，亦有權派員視導私立學校以明其是否有違基本法第七條之四的規定，進而維持私校之水準。該條規定要旨為：私立學校的教育目的、設備、與師資素質不得低於公立學校，並對學生不得因其家長之情況而加以歧視，其教員之經濟及法律地位應受充分保障。邦教育文化廳（局）有權視導邦內的各級各類學校，但原則上以視導中等教育為主，初等教育多委由地於教育行政當局視導之。至於高等教育方面，為維持高等教育的自由自主性，邦教育文化廳（局）通常只視導其校舍建築部分而不視導其教學。（註三四）

5. 制頒邦課程標準：邦內各級各類學校的課程標準係由邦教育文化廳（局）制定頒佈的。邦教育文化廳（局）制定課程標準的方式，通常是任命教師及專家學者之代表與廳（局）有關官員組成委員會辦理。委員會在擬定時通常均根據各邦教育文化廳長常設會議（The Standing Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs）的指示或指引（Directives and General Guidelines）或根據各邦之間的協調結果來辦理，以免各邦的課程標準規定歧異過大。（註三五）課程標準擬就之後，先暫行試用一段時間，在試用期間不只在實際教學中實驗，而且讓教師、政府官員、及學者公開討論，再根據實驗及討論的結果修正後正式公佈實施。邦定的課程標準對學校是有約束性的，即學校應遵照課程標準的規定教學。（註三六）課程標準通常規定有各類學校教學科目之名稱、教學時數、教學目標與範圍、及應採用之教材等事項。（註三七）

6. 認可中小學使用的教科書：西德各邦的教科書（Textbooks）是採用認可制的。教科書由私人或書商出版，然後各邦教育文化廳（局）再從這些已出版的教科書中詳加選擇，此種選擇工作通常是由廳（局）所任命的專家學者組成的教科書選擇委員會為之。經選擇之後，邦教育文化廳（局）再將所認可的教科書名單公佈，然後各校再從這些被認可的書單中選擇其所欲使用的教科書。學校選擇時，或由有關教師開會共同討論決定，或由任教該科的教師自行決定。公私立中小學均須使用經邦教育文化廳（局）認可的教科書。惟大學則不必，大學教授可自由而獨立的選用其想使用的教科書，換言之大學的教科書是採自由制的。（註三八）

7. 制頒學校建築設備標準並核准校舍建築計劃：各邦通常都制頒有學校建築設備標準，供學校辦理校舍建築及設備時遵守，一維護校舍的安全及水準，進而達成教育目標。在學校建築設備標準中，一般均規定下列事項：①校舍的位置及面積；②校舍的環境、高度、通風設備、照明度、建材、及防火等；③教室、辦公廳、走道、禮堂、及教職員宿舍的詳細規格。固定式一排排整齊排列的桌椅在西德已不再被採用，代之而起的是活動式的課桌椅。地方欲設立興建學校校舍時，其校舍與建計劃通常均須報經邦教育文化廳（局）核准。（註三九）一般說來，私立學校得自由設計其校舍建築，只要其品質不低於公立學校的話

；惟私立學校若接受政府對其校舍建築的補助時，便須遵守政府所頒的建築設備標準。（註四〇）

8. 任命邦立學校的教師及核准地方對地方學校教師的任用：邦立學校的教師通常是由各該邦的教育文化廳（局）任命的。教師被任命之後即成爲邦的公務人員（Beamte or State Civil Service），受政府的保障，政府不得任意加以免職，直至六十五歲退休爲止；當然教師若有違法失職之處，自不受此限。（註四一）

至於在地方所設學校（Communal Schools）服務的教師通常由該地方教育行政當局任命，但必須報經邦教育文化廳（局）的核准。此類教師經任用之後亦成爲地方公務人員（Local Civil Service），受地方公務人員法之保障。（註四二）

至於邦立大學教師的聘任，依據一九六八年十一月邦教育文化廳長常設會議的決議，各大學於聘用教師時必須先公開登報徵聘，然後由大學（主要是大學裡的學院會議 Fachbereichskonferenz）就應徵者選定三人，編好順序並附上其他所有應徵者的姓名、出生日期及現任職務，報請邦教育文化廳（局）圈定一人任命之。（註四三）

6. 任免各級各類學校的校長：各邦公立的基礎學校（Grundschule or Primary School）、主幹中學（Hauptschule or Main School）、實科中學（Realschule）、高級中學（Gymnasium or Grammar School）、及各類職業學校的校長均由各邦教育文化廳（局）任免。（註四四）西德各邦並未設有養成教育行政人員（包括校長）的專門教育機構或專業課程，校長均從優秀資深的正式教師中選任。當有校長缺額待補時，即由邦教育文化廳（局）或經其授權的地方教育行政機關函請有關學校校長推荐人選，教育行政機關再派視導官員到校與該等人選晤談並觀察其行爲，若考查滿意後，即由邦教育文化廳（局）先任命爲試用校長，經試用期滿考核及格者，始被任命爲正式的校長，否則則被解聘。（註四五）通常一位校長不得被任命爲他原任教學校的校長，以保持該校長的獨立客觀性。校長一經被任命之後即成爲公務員，受法律之保障，非犯有重大過錯不得被免職。（註四六）

10. 辦理中小學教師的資格檢定考試：西德各邦的中小學教師均須經二次的邦教師資格檢定考試及格後，其間並經若干時間的實習和試用後，才能成爲正式的合格教師。而此種檢定考試是由各邦教育文化廳（局）依各該邦的教師資格考試法或規程辦理的，通常是由各邦教育文化廳（局）長直接任命有關人員組成獨立的考試委員會（Prüfungsausschuss）主持之。廳（局）長所任命的考試委員通常包括有教師、校長、大學教授、及教育視導人員的代表等。（註四七）考試委員會得再分設各種典試委員會（Prüfungsausschüsse）分別負責各科之考試。（註四八）

一位由教育學院或一般大學院校畢業的學生若欲擔任小學或中學教師，則首先須依規定報考邦教師資格檢定第一次邦考試（Erste Lehreprüfung or First State Examination），第一次考試又稱爲「學術考試」（Wissenschaft-

tlliche Prüfung)，主要在測定考生是否具備足夠的教育學和有關基本學科及各科教材教法的基本知識與了解，並測定考生是否有擔任教師之潛能，考試以論文及口試兩種方式行之。考試及格之後，即被任為試用教師（Lehrantsanwarter），惟欲擔任高級中學（Gymnasium）教師者則被任用為實習教師，在試用或實習期間仍須繼續接受在職進修教育。等試用期滿（各邦規定不一，通常為二年，亦有三年或五年者）或實習期滿（各邦規定亦不一，通常為二年），再參加第二次考試。第二次考試（Zweite Lehrerpfehlung or Second State Examination）又稱為教育考試（Pädagogische Prüfung），亦係由邦教育文化廳（局）長任命組成的考試委員會辦理，主要在測驗考生對執行教育工作的實際能力，考試以論文、口試、及試教（Lehrproben）等三種方式進行。第二次考試及格後即可被任命為正式的合格教師；惟高級中學（Gymnasium）教師則先被任用為試用教師（Studienassessor）若干年後（各邦規定期限不一，一般為一年至五年）考核及格，才得被任用為正式的高級中學教師（Studierrat）。（註四九）

11. 辦理成熟證書考試：西德各邦的高級中學（Gymnasium）畢業考試稱為成熟考試（Reifeprüfung），考試及格者便可取得成熟證書（Reifezeugnis or Abitur），取得此種證書者通常可以免試升入大學或獨立學院，但近年來因通過的人數增多且欲升大學就讀者日多，故已非人人得如願升入。（註五十）負責辦理成熟考試的即為各邦的教育文化廳（局），惟教育文化廳（局）並非親自主持，而是由廳（局）長任命高級中學教師組成「成熟考試委員會」（The Committee for the Maturity Examination）典試之，此委員會的主席係由廳（局）長任命一位廳（局）的官員擔任。此委員會具有獨立性，外人不得干涉。（註五一）考試包括筆試及口試兩個部分。筆試係由考生就國語、數學、外國語、及理化等學科中選考兩科；口試的範圍則較廣，包括筆試科目、社會學科及其他一種科目。（註五二）

12. 擬定邦教育計劃：邦教育文化廳（局）為一邦之教育主管機關，自然有責任擬定邦的教育發展計劃，多數的邦教育文化廳（局）均設有邦教育計劃的單位負責研擬計劃，譬如巴伐利亞邦即於慕尼黑設立「邦教育研究及計劃研究所」（State Institute for Education Research and Educational Planning）負責研究教育問題解決之道並擬定教育發展計劃。各邦擬定教育計劃除獨自為之外，尚有與各邦及聯邦合作進行者。如「邦教育文化廳長常設會議」的設立，即為各邦共同合作擬定教育發展計劃的例子；而「聯邦與各邦教育計劃委員會」的設立，即為邦與聯邦共同合作擬定教育計劃的例子。

13. 辦理邦教師之在職進修教育：各邦教育文化廳（局）為增進教師的知識進而提高教師的素質，都有義務為教師提供在職進修教育。為辦理教師在職教育，有的邦設有專門機構如教師進修學院、教師中心、及教師會館等負責辦理，有的則利用其他場地（如學校）舉辦各種講習會或研討會。

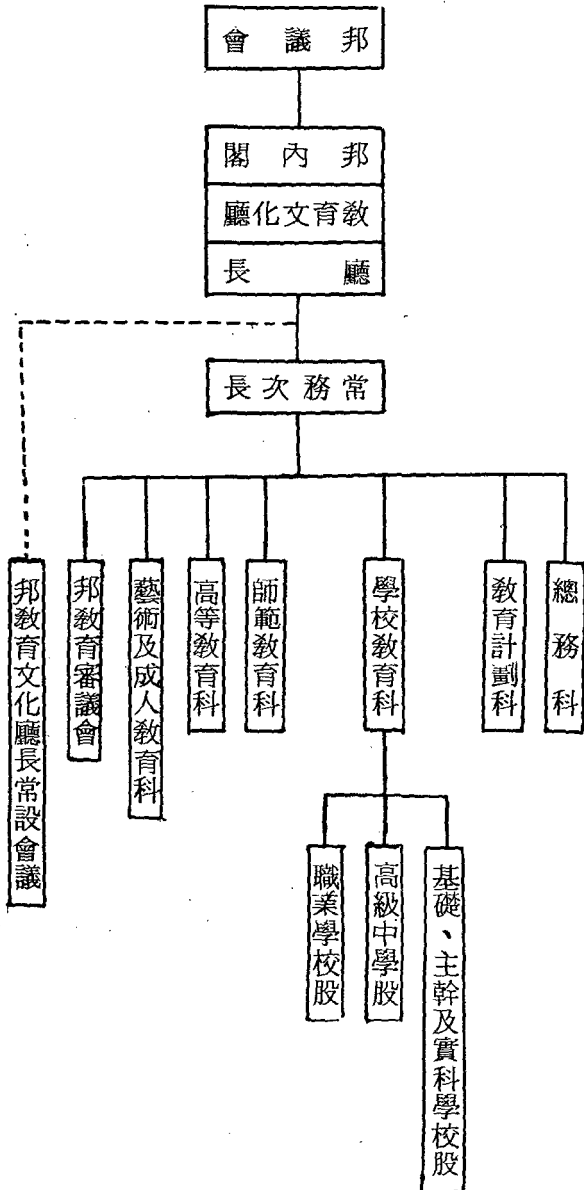
(58)

14 保護與發展邦文化：邦教育文化廳（局）多數兼負文化（如音樂、美術、電影、戲劇及其他文化事項）的保護與發揚，故在廳（局）內多設有專門負責這類工作的部門。

二、邦教育文化廳（局）之組織

西德教育行政主權係在各邦，各邦有權來決定自己的邦教育文化廳（局）的組織，故各邦的教育文化廳（局）的組織也就不完全一樣了。惟因同屬德國的社會背景而且各邦教育文化廳長會議的協調，故各邦的組織差異不會太大。一般說來，邦教育文化廳設有廳長一人（在三個市邦則設教育文化局，其首長稱為局長）。廳（局）長之下設次長，有的邦只設有常務次長，有的邦則兼設有常務次長及政務次長。惟有的邦則無次長之設置。廳（局）長及次長之下，再分設若干科（Department），科下有的再分股。在多數的邦還設有邦教育審議會（Landeschulbeirat）供諮詢。此外，自一九四九年，各邦教育文化廳（局）為協調彼此的行政工作，乃組設各邦教育文化廳長常設會議，共同討論彼此有關的事宜。常設會議的決議亦為各邦教育文化廳（局）作決策的重要參考，故亦具有審議會的性質。茲將一個典型（Generalized Pattern）的邦教育文化廳（局）的組織繪圖如下。（註五三）

圖二 典型西德各邦教育文化廳（局）的組織圖



茲將廳長及各單位略為說明之：

1 廳長：廳長為邦教育文化廳的首長，綜理廳務並指揮監督所屬職員處理廳務。廳長多數稱為教育文化廳長 (Minister of Education and Cultural Affairs)，亦有只稱教育廳長者 (Kultusminister or Minister of Education)。惟都市邦的邦教育行政機關因稱為教育局 (Schulbehörde)，故其首長稱為局長 (Senator of Education or Schools)。廳(局)長係由邦長 (Minister President，即邦的普通行政首長) 提名經邦議會同意後任命之。

2 總務科：掌理一般行政事務、草擬法令、及經費等有關事項。

3 教育計劃科：掌理教育計劃之研擬。

4 學校教育科：掌理中小學教育及職業教育等有關事項。所謂中小學教育包括基礎學校、主幹中學、實科中學及高級中學 (Gymnasium) 教育。

5 師範教育科：掌理師資訓練有關事項，師範學院即由其管轄。

6 高等教育科：掌理高等教育有關事項，如大學教育及技術大學教育等。

7 藝術及成人教育科：掌理藝術文化之保護及成人教育等有關事項。

8 邦教育審議會：為邦教育文化廳(局)之諮詢審議機關，其成員各邦不一，但歸納起來主要包括有政府代表、家長代表、教師代表、教授代表、宗教團體代表、青少年團體代表、經濟界代表、勞工代表、地方議會代表、及其他社會人士代表等。成員約在二〇至五十人之間。(註五四)

9 邦教育文化廳長常設會議：本會的正式名稱為「德意志聯邦共和國各邦教育廳長常設會議」(Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland or The Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany)，但現代均簡稱為「教育廳長會議」(Kultusministerkonferenz or Conference of Ministers of Education)，係於一九四九年成立的，其成員為十一個邦的教育文化廳(局)長。本會的職責在協調各邦的教育措施，使各邦的教育法令規定能相配合，以便共謀各邦及全國教育事業之發展，並便於國民遷徙流動後對新教育制度之適應。蓋西德教育主權在邦，各邦若各行其事，則各地教育制度歧異過大，不只國民流動後不易適應，而且彼此不能同心協力共同解決問題，則行政的效率必大打折扣，故有必要設本會議以協調之。

(59) 本會議之全體會議 (Plenary Assembly) 約每八週召開一次，十一位邦教育文化廳(局)長均出席，每一位廳(局)

(60) (長均只有一投票權，其決議要十一位成員均全體同意方始算通過或有效。惟其決議對各邦並沒有強迫性的拘束力，採不採納的決定權在各邦的議會手裡。換言之，只有各邦議會加以採納制定成法令時，才具有約束力。(註五五)

本會議設有各種常設委員會 (Standing Committees)，負責研擬有關議案或計劃提交全會討論議決，主要的常設委員會有四個，即學校委員會 (School Committee)、高等教育委員會 (Committee for Higher Education)、藝術和成人教育委員會 (Committee for Arts and Adult Education)、及德國海外學校委員會 (Committee for German Schools Abroad)。各委員會至少每二個月集會一次，討論各邦提出的有關議案及全會交議事項，然後再將討論的結果提交全會討論議決。(註五六)

為處理事務性的工作，本會議在波昂 (Bonn) 設有秘書處 (Secretariate)，其主要任務有四：①處理會議之紀錄、②監督各邦對全會決議的執行、③搜集並提供有關資料及消息、及④與各邦及聯邦有關單位構通協調教育事宜。秘書處另設有下開單位處理各有關事項：①檔案資料室 (Documentation and Information Service)，負責收集提供國內外教育資料、準備會議所需的文件、出版本會的刊物、及處理本會各種檔案；②國際交流室 (Exchange Service)，負責協助各邦處理國際間文教交流事項；及③外國學位評定室 (Central Office for the Evaluation of Foreign Degrees)，負責協助各邦教育文化廳(局)及高等教育機關評定各國的學位或證明文件。(註五七)

邦教育文化廳長常設會議自設立以來通過不少重要決議，對西德全國教育制度的統一化及發展改革有重大的貢獻。其中較有名的有二，即一九五五年的狄塞道夫協定 (Dusseldorf Agreement) 及一九六四年的漢堡協定 (Hamburg Agreement)。茲分別說明如下：

杜塞道夫協定 (Dusseldorfer Abkommen or Dusseldorf Agreement) 於由邦教育文化廳長常設會議於一九五五年通過的，有效期為十年。本協定的主要內容如下：①學年始於四月一日而止於三月三十一日；②除為特別原因放假外，假日 (Holidays) 共為八十五天；③暑假約定在六月二十五日至九月十五日之間；④中間學校統一稱為 Mittelschule，而普通高中統一稱為 Gymnasium；⑤年級由第一年級數至第十三年級，中間學校設於基礎學校 (Grundschule) 之上，止於第十年級；高級中學 (Gymnasium) 可設長期及短期兩種，均止於第十三年級且目標相等，其畢業考試稱為成熟考試 (Reifeprüfung or Abitur)；⑥長期高級中學分設古語、現代語、及數理高級中學三種 (Classical, Modern Languages, and Mathematics/Natural Sciences Gymnasium)，只有後兩種能設短期型的；⑦各邦相互承認應考大學的成熟證書；⑧各邦相互承認國民學校教師 (Volkschule Teachers) 的教師證書；⑨統一考試評分等第，教師資格考試的及格等第分四種：極優 (Mit Auszeichnung Bestanden or Excellent)、優 (Gut Bestanden

or Good) , 良 (Befriedigend Bestanden or Creditable Pass) 及 可 (Bestanden or Pass) : 至於其他各類學校各科的考試均採六等制 : 極優 (Sehr Gut or Very Good) , 優 (Gut or Good) , 良 (Befriedigend or Creditable) , 可 (Ausreichend or Adequate) , 差 (Mangelhaft or Poor) , 及劣 (Un-genügend or Weak) 。 (註五八)

漢堡協定 (Hamburger Abkommen or Hamburg Agreement) 係邦教育文化廳長會議於一九六五年在漢堡所通過的決議協定，其主要內容如下：①所有學校之學年均始於八月一日而止於次年七月三十一日；②義務教育為九年，但亦得延長至十年；③放假應以教育觀點定之，一學年的放假總日數定為七十五日，但有特定理由者不在此限；④暑假亦定於七月一日至九月十日之間，依地區而定；⑤一切學生所共同就學的初等學校稱為基礎學校 (Grundschule) ，銜接基礎學校之上的為主幹中學 (Hauptschule) ，實科中學 (Realschule) 及高級中學 (Gymnasium) ，基礎學校與主幹中學得合稱為國民學校 (Volksschule) ；⑥各種中學的前兩年 (即第五及第六年級) 稱促進階段 (Förderstufe) 或觀察階段 (Beobachtungstufe) ，實施試探輔導；⑦為身心殘障者所設的學校稱為特殊學校 (Sonderschule) ；⑧年級由基礎學校第一年級數起，直至第十三年級；⑨主幹中學終於第九年級，亦可終於第十年級；實科中學則止於第十年級；⑩高級中學分普通型及高級型兩類，前者又分九年制及七年制兩種，後者至遲接於第十年級且以三年為限；⑪各邦彼此承認成熟證書及依本協定所發的其他畢業證書，成熟證書的授與應依本會議之決議方針辦理；⑫依據本會議決議之標準所舉行之教師資格考試，參與協定的各邦應互相承認；及⑬學校的一切評分均分為極優 (Sehr Gut) ，優 (Gut) ，良 (Befriedigend) ，可 (Ausreichend) ，及劣 (Mangelhaft ungenugend) 五等。 (註五九)

以上所舉的是一種典型的 (即經歸納類化所得的) 邦教育文化廳 (局) 的組織情況。現謹舉北萊茵—西法倫邦 (Nordrhein-Westfalen or Northrhine-Westphalia) 教育廳 (Kultusministerium) 的組織供參考。 (註六十) 該廳設廳長 (Kultusminister) 一人，常務次長 (Ständiger Vertreter des Ministers) 一人。下設四科 (Abteilung) ，分別稱為第Ⅱ科 (Abteilung Z) ，第Ⅰ科 (Abteilung I) ，第Ⅱ科 (Abteilung II) ，第Ⅲ科 (Abteilung III) ，及第Ⅳ科 (Abteilung IV) ，每科有科長 (Ministerialdirigent) 一人。每科之下再各分設三股 (Gruppe) 辦事，茲將各科各股的職權分述如下：

1 第Ⅱ科 (Abteilung Z) : 掌理預算、建築、會計、人事、及組織等有關事項，下設三股辦事：

(1) 第一股 (Gruppe A) : 掌理預算事項。

(2) 第二股 (Gruppe B) : 掌理建築事項。

(3) 第三股 (Groupe C) : 掌理事務及組織事項。

2 第一科 (Abteilung I) : 掌理教育計劃及學校法規之擬定，下設三股辦事：

(1) 第一股 (Groupe A) : 掌理教育制度結構之設計及教育課程之擬定事項。

(2) 第二股 (Groupe B) : 掌理教育設計及量化的教育計劃。

(3) 第三股 (Groupe C) : 掌理學校法令之草擬。

3 第一科 (Abteilung II) : 掌理學前、基礎學校、主幹中學、特殊學校、及實科中學之教育及體育運動事項，下設三股辦事：

(1) 第一股 (Groupe A) : 掌理學前及基礎學校及特殊學校教育事項。

(2) 第二股 (Groupe B) : 掌理主幹中學、實科中學、及綜合中學教育事項。

(3) 第三股 (Groupe C) : 掌理體育運動 (Sport) 事項。

4 第三科 (Abteilung III) : 掌理高級中學 (Gymnasium)、職業學校 (Berufliche Schulen)、及師資養成與在職進修教育事項，下設三股辦事：

(1) 第一股 (Groupe A) : 掌理高級中學教育事項。

(2) 第二股 (Groupe B) : 掌理職業學校教育事項。

(3) 第三股 (Groupe C) : 掌理師資養成及進修教育事項。

5 第四科 (Abteilung IV) : 掌理藝術、文化保護、教會、擴充教育、及視聽媒介事項，下設三股辦事：

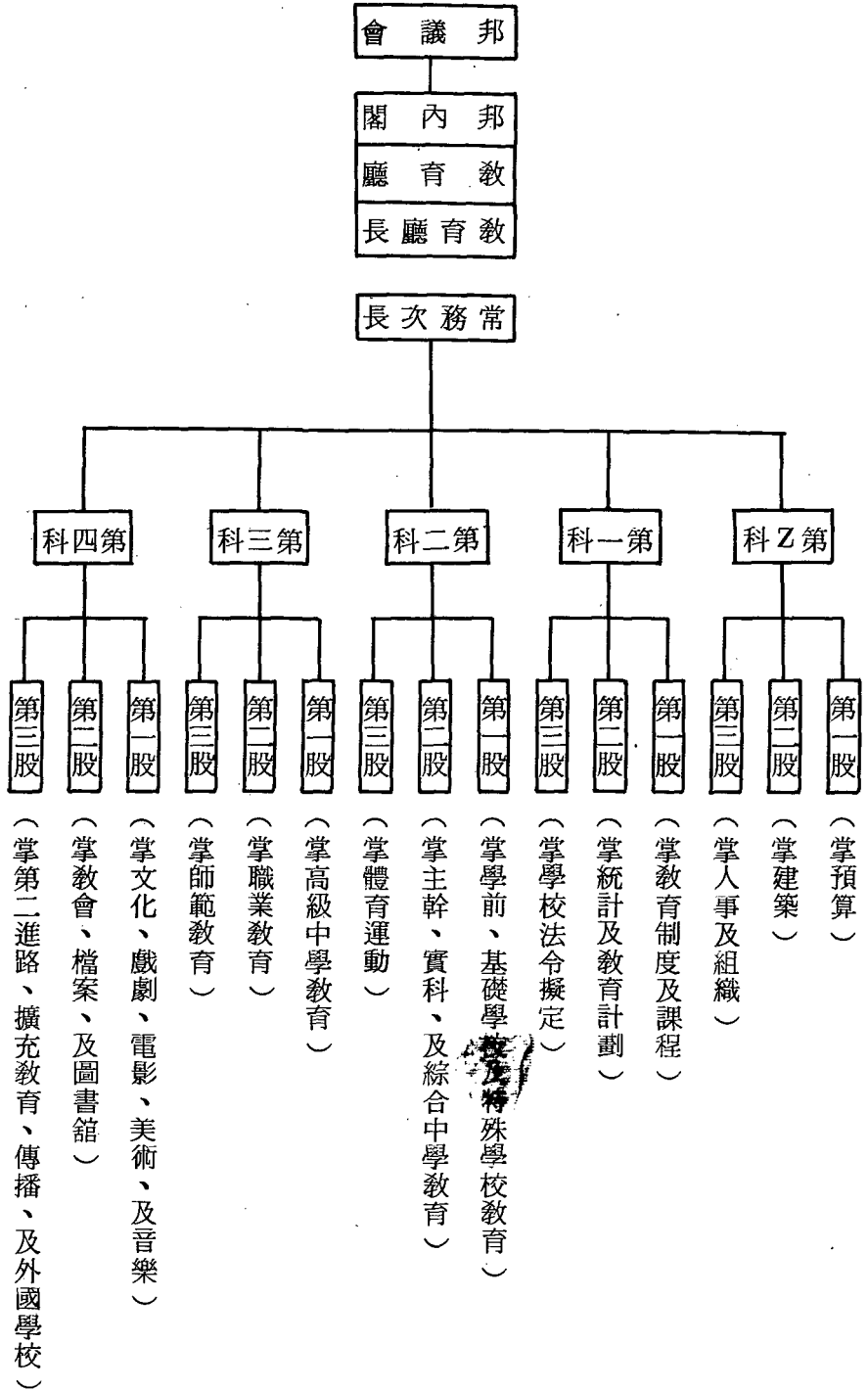
(1) 第一股 (Groupe A) : 掌理文化發展計劃、戲劇、電影、美術、音樂等事項。

(2) 第二股 (Groupe B) : 掌理教會、檔案、及圖書館事項。

(3) 第三股 (Groupe C) : 掌理第二進路 (Zweiter Bildungsweg)、擴充教育、各種傳播媒介、及外國學校事項。

茲將北萊茵—西法倫邦的邦教育廳組織圖繪製於下。

圖三 北萊茵-西法倫邦教育廳組織圖



第三節 地方教育行政制度

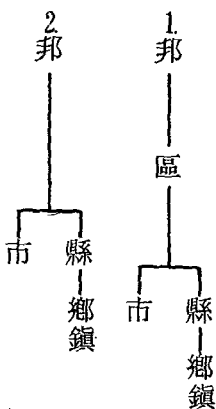
(63)

西德各邦之下尚設有區 (Regierungsbezirke)、縣 (Landkreise) 或市 (Stadtkreise)、及鄉鎮 (Gemeinde) 等行政單位，吾人將之統稱為地方政府。區並非每邦均有設置而是大邦者才設立之，區設有教育行政單位曰「教育

(64) 課」，縣市亦設有教育行政機關曰「教育局」，茲分項說明如下。

壹、地方行政區劃及地方政府

西德各邦之下的地方行政區劃略有不同，在較小的邦設有縣市，在縣市之下再設鄉鎮；但在較大的邦則除設縣市及鄉鎮之外，尚在縣市之上設有區（*Regierungsbezirke* or *District*），故西德各邦地方政府的行政區劃可歸為兩類，其型式如下：



茲分別說明區、縣市、及鄉鎮等地方政府如下：

1 區政府：如前所述，並非每邦均設有區（*Regierungsbezirke* or *District*），其原因有二：①地方政府劃區的權利屬於各邦政府，各邦各自為政，結果自有歧異及②各邦的面積與人口頗為懸殊，為適應各邦的特殊情況自需有不同的措施，在地廣人眾的邦如巴伐利亞或下薩克遜等，若由邦政府直接指揮縣市政府是不甚方便的，有鞭長莫及之感，故在邦與縣市之間有設置「區政府」的需要；反之在較小的邦因縣市的數目較少，邦指揮起來較為方便，故無需設置這中間級的「區政府」。

西德各邦的區政府並無固定的權力，因它只是邦政府的派出機關而已，依邦的意志而存在，其權責大小均由邦政府自由決定之。邦是一個政治單位或自治團體；而區則只屬行政性的派出機關，並非自治體且亦未具法人資格。區政府設區長（*Regierungspräsident* or *District President*）一人，由邦政府委派，對邦政府負責。區因非自治單位，故不設置議會或立法機關。區政府代表邦政府監督本行政區內的地方政府（即縣市），並處理中等教育、警務、及交通等事宜。區政府在處理這些行政事務時，直接接受邦政府主管廳的指揮和監督。（註六一）

2 縣市政府：地方政府分縣（*Landkreis*）及市（*Stadtkreis*）兩種，其權責範圍須基於邦政府之授權。

一般說來，縣政府設縣長（*Landrat*）一人作為行政首長，另設有民選的縣議會（*Kreistag*）為民意代表機關。縣長由縣議會選舉產生，原則上以選任研習法律的法學人才為準，任期多為六年，亦有更長任期者。縣議會議員由縣公民選舉之

，人數依該縣人口多寡而定，一般以二十五人為常。有若干縣採立法與行政合一制，只設「縣執行委員會」(Kreisrat)或「縣行政委員會」(Kreisausschuss)兼負決策及執事之責。

市 (Stadtkreise) 通常設市長 (Bürgermeister) 一人以為行政首長，設市議會為民意代表機關。市長由市議會選舉，通常均選用具有行政專才者任之。市議會的議員係由市民選舉，其人數亦依該市人口之多寡而定。有些邦的市政府組織採取了英國的模式，市長為形式的領袖而不負責實際的行政責任。(註六二)此種市多數是邦轄市。

3. 鄉鎮：縣以下設鄉鎮 (Gemeinde or City, Town, Village)，故鄉鎮為地方基層組織，這些單位面積大小及人口多寡均有差異，大的很大而小的很小。其中大的市有的已升格為前述的「市」(Stadtkreis，即邦轄市)。由於鄉鎮的組織法是由各邦政府制定的，故各邦鄉鎮的組織頗有歧異，不過同一邦之內的鄉鎮組織是一致的。歸納起來說，鄉鎮的組織有二個類型，這兩個類型具有一個共同特色，多數均屬立法與行政合一制。此二類型為：

(1) 設一個民選的鄉鎮「議會」，但較小的地方得以鄉鎮民大會代替議會；另設有鄉鎮長。較大基層單位的鄉鎮長係由民選的議會選舉產生，在較小的地方則鄉鎮長由居民直接投票選出。

(2) 設一個「參事會」(Magistrate)，由市鄉鎮長、行政官員及公民代表組成之，以處理地方行政事務。(註六三)

茲將各邦在一九六六年設置區、縣市、及市鄉鎮的情形列表如下。(註六四)

邦別	Regierungsbezirke 區	Landkreise 縣	Stadtkreise 市	Gemeinde 鄉鎮
巴伐利亞	七	一九一	四七	七、一二八
下薩克遜	八	七六	一五	四、二八四
巴登-維頓堡	四	七二	一〇	三、三八三
北萊茵-西法倫	六	九四	三七	二、三八三
赫萊茵-法爾茲	三	四八	九	二、七〇六
萊茵蘭-荷爾斯坦	五	五一	二	二、九一九
什萊斯維格-梅爾堡	〇	二一	四	一、三九四
薩爾	〇	〇	一	一
漢諾威	〇	〇	一	一
西柏林	〇	二	一	一
不來梅	〇	〇	一	二

貳、地方教育行政組織

茲分區 (Regierungsbezirk) 及縣市 (Landkreis and Stadtkreis) 兩級分別說明其教育行政組織。

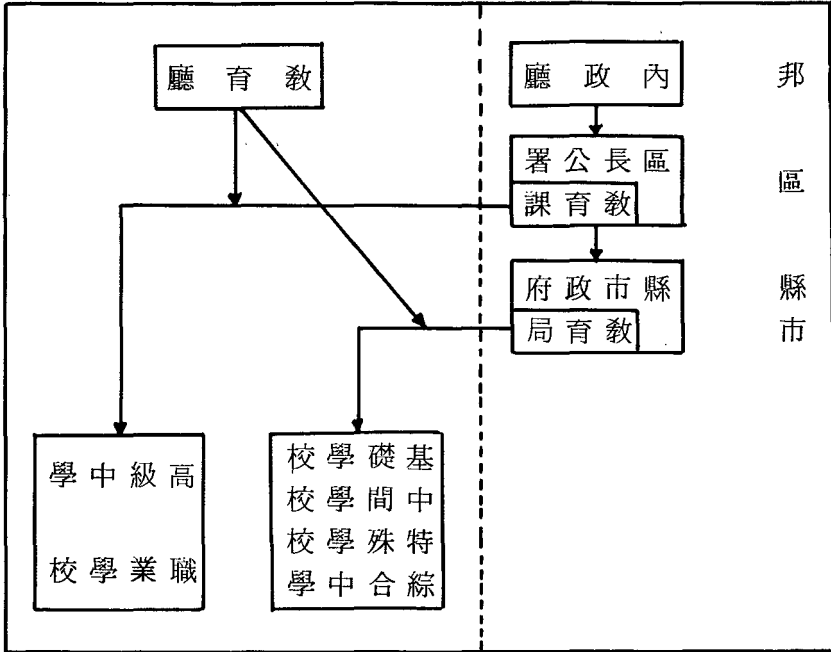
1. 區：除巴登—維頓堡邦外，其他設有「區」的各邦均在「區長公署」(Regierungspräsidenten or District President Office) 內設立「教育課」(Schulabteilung or School Department)，秉承邦教育文化廳長之授權，負責視導 (Supervise) 區內的中小學校，依一般慣例而言，區教育課所視導的對象以高級中學 (Gymnasium) 及職業學校為主。「區長公署」係由邦政府設置的，以邦內政廳 (Ministry of the Interior) 為主管機關，故區教育課的職位及人員編制均由邦內政廳規定之，惟其在執行教育行政工作時則係受邦教育文化廳之指揮。(註六五) 通常區教育課設有課長 (Regierungsdirektor or District Director) 一人，其下設有秘書、視導人員、及事務員各若干人，均由邦內政廳決定規定其員額。

在巴登—維頓堡邦裡，區設有獨立的教育局 (Oberschulamt) 負責區教育行政工作，它不隸屬於區長公署之內。區教育局主要負責高級中學 (Gymnasium)、職業學校 (Berufsschule、為部分時間制) 及實科中學 (Realschule) 之視導。(註六六)

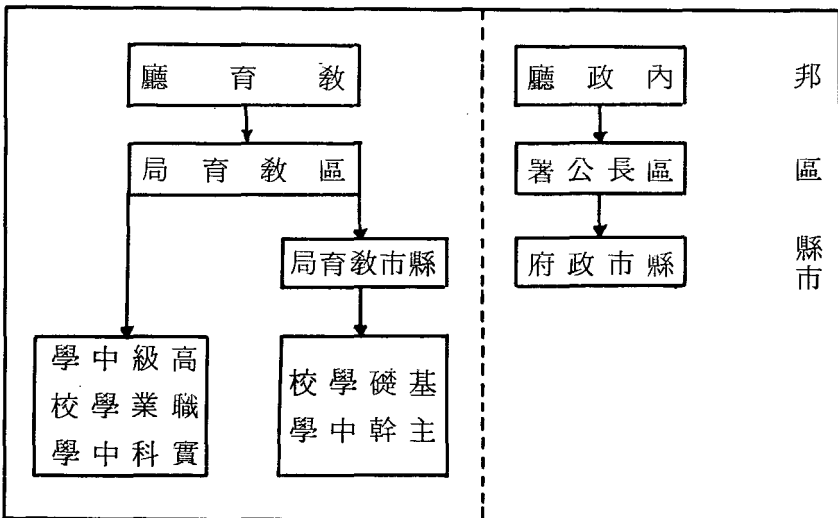
一般說來，區教育行政機關只負責教育的視導工作 (Supervision)，而不負責學校的直接管理。區教育行政機關可說是承邦教育廳之授權，代教育廳視導學校。

2. 縣市：如前所述，縣 (Landkreis) 和市 (Stadtkreis) 的地位是平行的。除巴登—維頓堡邦外，各邦的縣市均在縣市政府內設有一教育局 (縣教育局稱爲 Kreisschulamt or County School Office，市教育局則稱爲 Stadtschulamt or City School Office) 為教育行政機關。縣市教育局因屬縣市政府之一部分，而縣市政府又以邦內政廳為其上級主管機關，故縣市教育局的組織及人員編制原則上仍由邦內政廳決定。惟其在處理教育行政工作上則受邦教育文化廳或區教育行政機關之指揮。各縣市教育局設局長 (Schulrat or School Officer) 一人，由邦教育文化廳長任命有經驗的教育專家 (Experienced Educator) 擔任之，直接或經區教育行政機關向教育文化廳負責。(註六七) 在局長之下的人員編制則因邦因地而異，少的只設視導人員 (Supervisor) 及秘書 (Secretary) 各一人而已，最多的也只不過設視導人員五位及秘書三至四位。縣市教育局所管理的對象以基礎學校、主幹中學、及中間學校為主，而且其管理的多屬教育的內部事項 (Innere Angelegenheit or Internal School Affairs)、如課程、教學輔導、及人事等事項。至於教育的外部事項 (Äussere Angelegenheit or External School Affairs) 如建築設備事宜則由縣市長 (Landrat or Bürgermeister) 負責。(註六八)

圖四 赫森邦地方教育行政組織圖



圖五 巴登-維頓堡邦地方教育行政組織圖



在巴登—維頓堡邦裡，縣市設有獨立的縣市教育局 (Schulamt)，它不屬於縣市政府的一部分。至於它所管理的對象主要為基礎學校及主幹中學。(註六九)

茲將赫森邦及巴登—維頓堡邦的地方教育行政組織繪圖如下供參考。前者的地方教育行政機關係隸屬於地方政府，而後者的地方教育行政機關則係獨立的。(註七十)

叁、地方教育行政機關的職權

由於西德地方的教育行政制度係由各邦自行制定，故其地方教育行政機關的職權也因邦而異，在此只能歸納其一般情況。

(68) 一般說來，地方教育行政機關的職權有如下項：

1. 設置並管理地方本身所設立之學校：地方立的學校通常是由市鄉鎮 (Gemeind) 或縣市 (Landkreise and Stadt-kreise) 設立。地方所設立的學校以基礎學校、主幹中學、職業學校、及實科中學為主。雖間有設立高級中學 (Gymnasium) 者，但為數極少。地方立學校的設立及管理自然由地方教育行政機關負主要責任。

2. 任命地方所設學校之教師：地方立學校教師原則上是由設立者 (Schulträger) 任命，即由地方任命，但必須報經區教育課或邦教育文化廳 (局) 核准。因地方設立的學校以基礎學校、實科中學、及職業學校為主，故地方教育行政機關所任命的亦以這三類學校的教師為主。

3. 學校建築計劃之認可：地方在設立學校時或擴充校舍時，其建築計劃必須報經邦教育文化廳 (局) 核准，惟在設有區教育行政機關的邦，此種核准工作常授權給區教育課 (局) 辦理或核轉。

4. 視導轄區內的學校：地方教育行政機關要視導 (Supervise) 轄區內的學校。一般說來，區教育課 (局) 可視導區內的所有學校，但以視導高級中學 (Gymnasium)、職業學校及 (或) 實科中學為主；平均每位視導人員視導六至一千二百位教師；而縣市教育局則在區教育課 (局) 監督之下，以視導基礎學校、主幹中學及 (或) 實科中學為主。就縣市教育局的視導而言，一般由一位縣市教育視導人員 (Kreis-schulrat or County School Inspector) 視導區內所有應被視導的學校；惟若轄區較大且學校數較多時，則可劃分為兩個以上的視導區，由兩個以上的視導人員視導之。(註七一) 平均而言，每位縣市視導人員視導二五〇位教師。

5. 辦理地方轄區內的教師在職進修教育：德國教師之進修教育可分為兩類，一種是強迫性的，另一種是志願性的。強迫性的稱為繼續教育 (Fortbildung)，為對於參加教師資格檢定考試 (Lehrerprüfung) 「第一次考試」及格後，在試用或實習期間所實施之強迫性的教育，重點在理論之應用及實際問題之研析，以培養對教育的深入瞭解、鍛鍊教學的方法及適應工作的環境，並為參加「第二次考試」作準備。志願性的稱為進修教育 (Weiterbildung)，係對通過「第二次考試」後而被任用為正式教師者所實施的志願性教育，重點在研習新教育理論與實際，以適應新時代的需要進而提高教學的效果。地方教育行政機關所辦理的教師進修教育也包括這兩類。

就強迫性的繼續教育而言，其實施之責主要在地方教育行政機關，茲舉基礎學校及高級中學教師之繼續教育為例說明之。通過教師檢定考試第一次考試而擔任基礎學校試用教師者，即須參加由縣市教育局 (Kreis-schulammat or Stadt-schulamat) 所舉辦的進修教育，在教育局視導人員 (Schulrat) 指導之下，從事各項進修活動如專題報告、讀書報告、討論、參觀、及教材教法之研習等，直至試用或實習期滿為止。至於通過教師檢定第一次考試的高級中學 (Gymnasium) 教師

須經兩年的實習期間 (Vorbereitungsdienst) 才能參加第二次考試，其在實習期間仍應接受在職教育，此種在職教育通常由區教育課 (Schulabteilung) 負責辦理或監督。第一年通常一方面實習，一方面在各區教育課督導的實習教師講習會 (Anstaltsseminar) 上課，講習會主任除經常旁聽及訪問實習教師之試教情形外，每週尚召開研習會一次，根據教育原理分析試教時所發現的問題並講解學校實務及教育法令。此外並每週定期研習分科教材教法及作參觀訪問活動。第二年實習教師被重新分發至設有實習教師研究會 (Studienseminar) 地區之高級中學任教，每週應至研究會上課一天，課程包括有教材教法、教育家、教育史、青年心理及行為學、教育行政及學校實務、公務人員法、政治學及社會學、鄉土教材之理論及編製、生理衛生、青年保健與急救常識、與語言學及演講術等。(註七二)

第四節 結 論

由前面各節的討論，可知西德的教育行政層級有三級，即聯邦、邦、及地方等。

就聯邦級而言，根據西德憲法(原名為基本法)的規定，聯邦政府的教育權限有五：①與各邦共同負擔高等教育機關及大學醫院之擴充或新建經費、②與各邦合作研訂教育計劃、③制定高等教育的架構或基本原則、④制定教育訓練及學術研究發展規則、及⑤制定在職人員職業訓練的原則。聯邦政府為行使這些職權，乃在聯邦政府內設置聯邦「教育及科學部」處理此等事宜。聯邦教育及科學部是主管聯邦教育行政的單位，但它並不是聯邦唯一行使教育行政權力的機關。蓋在聯邦級尚有國會、總統、及內閣亦享有若干教育行政上的權限。國會有議決教育法案、議決聯邦教育預算案、及監督聯邦教育行政等三方面的權力；總統有公佈聯邦教育法律及任免聯邦教育及科學部長之權力；而內閣則享有提名聯邦教育及科學部長人選、向國會提出聯邦教育預算案、決定聯邦的一般教育政策、協調聯邦教育及科學部與其他部會間之關係、及向國會提出聯邦教育法律案等五項的權力。

(69)

就邦級而言，各邦(目前共設有十一個邦)均設有教育文化廳(局)為邦教育行政主管機關。根據西德聯邦憲法的規定，教育行政的主權屬各邦所有，故邦的教育行政職權極大，而多，主要有下列十四項：①設立並管理邦立學校、②補助地方所設立之學校的人事費及興建費、③補助私立學校的經費、④監督及視導轄區內公私立學校、⑤頒布邦的課程標準、⑥認可中小學校使用的教科書、⑦制頒學校建築設備標準並核准校舍建築計劃、⑧任命邦立學校之教師並核准地方學校教師的任命、⑨任免各級各類學校的校長、⑩辦理中小學教師資格檢定考試、⑪辦理成熟證書考試、⑫擬定邦教育計劃、⑬辦理邦教師之在職進修教育、及⑭保護與發展邦的文化。除了邦教育文化廳(局)外，各邦的邦議會及邦政府(內閣)亦享有若干教育行政權力。邦議會的主要權限有議決邦教育法案、議決邦教育預算案、及監督邦教育行政等三項。邦政府的主要職權有任命邦教育文化

(70) 廳(局)長、向邦議會提出邦教育預算案、決定邦教育基本政策、協調邦教育文化廳(局)與其他廳(局)之關係、及向邦議會提出邦教育法律案等五種。至於各邦教育文化廳(局)的組織則各有差異，其大小繁簡均依該邦人口及面積之多寡與教育文化事業之盛衰而定。

就地方級而言，有的邦設有區—縣市—鄉鎮三級，有的邦只設有縣市—鄉鎮兩級。區、縣市、鄉鎮均屬地方級的行政單位。多數的「區」在「區長公署」裡設立「教育課」，秉承邦教育文化廳(局)長之授權，視導區內的中小學。多數的縣市均在縣市政府內設一教育局為主管教育行政單位。儘管各邦的地方教育行政制度不一，但歸納起來說，地方教育行政機關的職權有五：①設置並管理地方本身所設立的學校、②任命地方所設學校之教師、③認可學校建築計劃、④視導轄區內之學校、及⑤辦理地方轄區內教師之在職進修教育。

附 註

註 一：羅志淵：西德政府及政治，三民，民國六十一年十二月，初版，頁四四四—四四七。

註 二：同上註，頁四二七—四三六。

註 三：鄭文海：比較憲法，三民，民國五十八年六月三版，頁一五四。

註 四：中國時報：「西德聯合政府國會選舉獲勝，已取得四十多席，施密特可有效執政」，中國時報，民國六十九年十月七日，第四版。

註 五：鄭壽麟：西德政治參考資料，台灣商務，民國六十二年五月初版，頁一二二—一二三。

註 六：鄭明東：各國教育行政，台灣書店，民國五十七年十二月，頁一八四。

註 七：王家通：「近年西德教育的發展趨勢」，教育輔導月刊，第二十四卷第八期，民國六十三年八月，頁十四。

註 八：Richard Bessoth and Clive Hopes, "The Federal Republic of Germany," In D. Friese, A. Farine, and J. C. Meek(Eds.). Educational Administration: A Comparative View, (Edmonton, Canada: Department of Educational Administration, The University of Alberta, 1980), p. 134.

註 九：許智偉：「西德職業訓練法的制定及其修正」，中央日報，民國六十七年七月五日，第二版。又見許智偉：「德國技術及職業教育的改革動向」，世界高等教育改革動向，中華民國比較教育學會主編，民國六十六年十二月，頁三三八。

註十：雷國鼎：歐美教育制度，教育文物出版社，民國六十六年七月初版，頁六〇～六一。

註十一：同註九，許智偉：「德國技術及職業教育的改革動向」，頁三三七～三三八。

註十二：Bessoth and Hopes, op. cit., p.135.

註十三：Secretariat of the Standing Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs of the Laender in the Federal Republic of Germany, Federal Republic of Germany Educational Developments 1976-1978(Bonn: The Secretariate, 1979), p.10.

註十四：Bessoth and Hopes, op. cit., pp.135-136.

註十五：Arthur Hearnden, Education, Culture, and Politics in West Germany(Oxford: Pergamon Press, 1976), pp.71-74.

註十六：Secretariat of the Standing Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs of the Laender in the Federal Republic of Germany, op. cit., p.5.

註十七：(1) Hearnden, op. cit., pp.60-66.

(2) 王煥琛：戰後各國教育改革方案比較研究，台灣書店，民國六十一年，頁一七二～一七七。

註十八：Bessoth and Hopes, op. cit., p.135.

註十九：Hearnden, op. cit., pp.67-70.

註二十：Bessoth and Hopes, op. cit., p.135.

註二一：同註五，頁一七～二〇。

註二二：羅孟浩：各國地方政府，正中，民國五十七年十一月台三版，頁五四三～五四四。

註二三：UNESCO, World Survey of Education V: Educational Policy, Legislature and Administration(Paris: UNESCO, 1971), p.495.

註二四：同註二二，頁五五二～五五四。

註二五：有關西德各邦制定的大學法請參閱鄭重信：西德的教育制度，幼獅，民國六十六年四月，頁二三五～二五〇，即附錄三「西德大學法的特色」。

註二六：有關西德各邦義務教育法的例子請參閱詹棟樑：「西德國民教育法令」，國民教育法參考資料，教育部編印，民國六十六年十二月，頁五一～五七。

(72)
註二七：同註五，頁四四。

註二八：同上註。

註二九：同註二五，頁一六五。

註三十：林本及方炎明：各國師範教育，台灣書店，民國五十六年十一月，頁一九二。

註三一：Theodore L. Reller and Edgar L. Morphet, Comparative Educational Administration (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, INC., 1962), p. 34-37.

註三二：Secretariat of the Standing Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs, op. cit., p. 11.

註三三：Reller and Morphet, op. cit., pp. 41-42.

註三四：李祖壽：教育視導與教育輔導(下)，黎明文化事業公司，民國六十八年二月初版，頁七三四～七四五。

註三五：Secretariat of the Standing Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs, op. cit., p. 14.

註三六：Ibid., p. 44.

註三七：吳盛木等譯：各國學校制度與課程，台灣商務，民國五十七年十一月初版，頁三三六～三三七。有關各邦課程標準規定的教學科目名稱為時數可參閱同註二五，頁五三、六〇、六七～六九、七一～七九、九二、一一九及一二六～一五六。或參閱 Secretariat of the Standing Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs, op. cit., pp. 69-83.

註三八：UNESCO, op. cit., p. 508.

註三九：Reller and Morphet, op. cit., p. 39.

註四十：UNESCO, op. cit., p. 504.

註四一：Ibid., p. 505.

註四二：Reller and Morphet, op. cit., p. 37-38.

註四三：鄭重信：「西德高等教育改革動向」，世界高等教育改革動向，中華民國比較教育學會主編，幼獅，民國六十六年十一月，頁三〇六。

註四四：田培林：「德意志聯邦共和國的教育行政制度」，教育行政制度研究，中國教育學會主編，台灣商務，民國六十年三

月二版，頁九六～九七。

註四五：黃昆輝：教育行政與教育問題，五南圖書出版公司，民國六十九年八月初版，頁四四〇～四四一及五八二～五八三。

註四六：UNESCO, op. cit., p. 505.

註四七：Ibid.

註四八：許智偉：德國師範教育，台灣書店，民國五十七年八月，頁四五。

註四九：同上註，頁四四～四八、六四～六六、八九～九四、及一〇六～一一二。

註五十：同註二五，頁一七三～一七五。

註五一：UNESCO, op. cit., p. 505.

註五二：張風真：各國教育特色，教育部教育計劃小組編印，民國六十九年十一月，頁六七。

註五三：UNESCO, op. cit., p. 503.

註五四：有關邦教育審議會組成分子之實例請參閱同註四四，頁九七。

註五五：Organization for Economic Co-operation and Development, Reviews of National Policies for Education: Germany(Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1972), p. 29.

註五六：Kurt Ferry, The Standing Conference of The Ministers of Education and Cultural Affairs of The Laender in The Federal Republic of Germany: Functions, Procedures, Institutions(Bonn: Secretariate for Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs.), p. 2-3.

註五七：Ibid., p. 3-4.

註五八：Hearnden, op. cit., pp. 57-60.

註五九：同註十七之(2)，頁一七八～一八四。

註六十：本組織圖係筆者函請旅德學者嚴翼長先生代為蒐集的，因未說明出處，故無法註明。有關其他邦教育文化廳(局)組織之實例可參閱同註四四，頁九九～一〇二。

註六一：張金鑑：歐洲各國政府，三民，民國五十七年七月初版，頁三四〇。

(73) 註六二：同上註，頁三四〇～三四一。

- (74) 註六三：同上註，頁三四一～三四二。
- 註六四：同註四四，頁九二～九三。
- 註六五：Bessoth and Hopes, op. cit., p.132.
- 註六六：(1) Ibid.
- (2) Secretariat of the Standing Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs, op. cit., pp.6-8.
- 註六七：Reller and Morphet, op. cit., p.33.
- 註六八：同註四四，頁一〇六。
- 註六九：Secretariat of the Standing Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs, op. cit., p.8.
- 註七十：(1) 赫森邦地方教育行政組織圖係依據同註八第一三三頁之圖七之二改繪而成的。
- (2) 巴登-維頓堡邦地方教育行政組織圖係根據同註十三第八頁之圖繪製而成的。
- 註七一：UNESCO, World Survey of Education- II : Primary Education(Paris: UNESCO, 1958), p.457.
- 註七二：(1) 林本及方炎明：各國師範教育，台灣，民國五十六年十一月，頁二一九～二二二。
- (2) 同註四八，頁四七及一〇八～一〇九。

A STUDY OF EDUCATIONAL ADMINISTRATION SYSTEM IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

By

Wen-Chyuan Hsieh

The purpose of this study is to examine the organization and function of educational administration at each governmental level in the Federal Republic of Germany (West Germany).

According to the West German Constitution (Basic Law), the Federal Ministry of Education and Science has the responsibility jointly with the land (or state), for the building and extension of universities, and for educational planning. The ministry also has the authority to formulate a general framework for higher education, for the advancement of scientific research, for student aid, for non-academic professional training and vocational guidance.

Under the Constitution, the laender are for the most part responsible for educational matters. At the land level, the Ministry of Education and Cultural Affairs is the supreme authority for schools, higher and adult education, general artistic and cultural affairs, protection of monuments and historical sites and libraries. The ministry elaborates the guidelines of educational policy, issues legal and administrative provisions, maintains contacts with the supreme Federal and Land authorities, and has a supervisory function in relation to subordinate bodies, institutions and foundations. It is headed by the Minister of Education and Cultural Affairs, who is responsible to the parliament.

Bellow the level of the land ministry, there is the district Council in the middle and then the local educational authority. The Laender operate this 3-tier system in different ways. Whereas in most Lander state educational administration takes the form of general public authorities below the level of the ministry of education (such as the county presidents' department) and the district Council, some have independent education authorities at the middle and lower level.

In the West Germany, the primary and secondary schools are usually state or communal institutions, the teachers being civil servants of the Laender. The universities and other institutions of higher education are under the direct authority of the Landers' Ministry of Education and Cultural Affairs.