

第二章 法國教育行政制度相關背景

一個國家的教育行政制度之形成，與其自然、人文與社會背景息息相關，而討論一國教育行政制度時，也必然涉及該國的學校制度，法國自然也不例外。因此，本章的重點便在於探討法國教育行政制度的相關背景，瞭解其如何形塑今日的法國教育行政制度。

第一節 自然與人文社會背景

本節所探討的自然與人文背景包含地理背景、歷史背景、社會背景、經濟背景、文化背景及政治背景。這些皆是孕育法國教育行政制度的發展背景。本節旨在描述這些發展背景的概況，並討論其助於法國教育行政制度發展的原因。

壹、地理背景

法國位於歐洲的西部，南瀕庇里牛斯山(Pyrenees les Pyrénées)與西班牙相連，東以阿爾卑斯山(Alps)和瑞士及義大利接鄰，北方接盧森堡和比利時，東北方與德國以萊茵河(le Rhin)為界，西北隔英吉利海峽(English Channel)和英國遙遙相望。西濱比斯開灣(Bay of Biscay)和大西洋相通。其中北部的疆界沒有任何的自然屏障，直接與德國、奧地利、比利時、盧森堡相鄰。這些天然的地理屏障，將法國畫出面積 551,000 平方公里的六角型國土，為全歐面積第三大的國家(Stevens,2003:2)。

由於法國位於北極和赤道的中點，處在海洋性氣候、大陸性氣候和地中海氣候三個氣候帶的會合處，使得法國無嚴酷的冬天及乾旱不雨的夏天，氣候十分舒爽(陳奎熹、溫明麗，1996：156)。

法國境內有 80% 是平原及丘陵。除此，全境亦有多處處於海洋和山脈中。由於不同的地形及氣候，因而造就出法國多元的景觀(陳奎熹、溫明麗，1996：156；Stevens,2003:2)。

法國境內交通十分發達，水陸空交通皆有。河川成放射狀並有運河相連，河口有大港，使得海運和河運連成一氣。在陸運方面則有公路和鐵路，國內的航空也十分便捷。整個法國的交通網係以巴黎為中心，向全國各地作放射線式的輻射(林貴美，1991：1-2)。

天然的屏障所劃出的法國國土相當完整，完整的國土相較於分散的國土有益該國實施中央集權的教育制度。其次，天然屏障亦自然地分割法國與他國，就像一個圓圈將法國人民圍繞起來，使得生活在法國境內的人民相較於他國，較易凝聚共識，發展種族意識及國家一體感。而且法國的交通網是以巴黎為中心，正是中央政府所在地。這種地理上造成的聚合感覺，有助於人民接受中央集權式的教育行政制度(許勝雄，1984：193)。

貳、歷史背景

西元前十世紀起，法國是塞爾特人聚居地(Celtes)，古羅馬人稱他們為高盧人。西元前二世紀，羅馬人二度侵入，凱薩大帝於西元前 51 年佔領全高盧。西元四世紀日耳曼民族南侵羅馬帝國，致使羅馬帝國滅亡(西元 476 年)。這些日耳曼民族中有一分支為法蘭克人，他們試圖掌管現今法國的大部分地區，建立法蘭克王國。其國王克拉維(Clovis)在西元 496 年受洗，成為天主教的國家。西元 751 年丕平 Pepin 即位為佳洛林王朝(Les Carolingiens)的第一位國王，西元 800 年查理曼大帝(Charlemagne)開拓了龐大的王國，將國土擴大至昔日羅馬帝國下的全西歐，建立了神聖羅馬帝國(The Holy Roman Empire)。

查理曼大帝死後，至九世紀帝國分裂，他的孫子禿子查理(Charles le Chauve)佔有西部領土，稱西法蘭克王國，此乃今日法國起源。西元 987 年，加洛林家族中斷，卡佩王朝(Les Capétiens)繼起，1337 年英王愛德華三世(Edward III)為爭王位渡海征法，引發了英法百年戰爭，西法蘭克王國存亡之秋聖女貞德(Jeanne d'Arc)奮勇抗英以死喚起法人民族意識，1453 終於趕走英軍完成統一(王業立，1999：112；蔡百銓，1999：5-92)。在這段歷史發展的過程中，首先法國在無形中習慣於羅馬帝國的中央集權制度，奠定了中央集權在法國的發展基礎。後來雖有分裂，但還是很快就建立一個新的王國，由此可見法國的君王或人民皆已形成對種族及國家的認同感，渴望一個統一的王國。尤其在對外抗戰時期，更讓法國的人民燃起保家衛國的意念，使全國人民一條心，更有利中央集權制度的發展。

西元 1461 年，路易十一上臺，在位期間逐漸走向專制主義，開始出現中央集權的實質作為。從西元 1461 年至西元 1483 年，精明的路易十一除了為法國開拓了兩倍的領土，近乎法國今日的疆域。同時他也削弱封建貴族的勢力，不理會三級議會(Estates-General,即現在的議會 parliament)，並發展了屬於王室的官僚體系以增加稅收。這些典範至少延續了三個世

紀，使得今日的法國還留下中央集權的影子。同時路易十一為借助宗教的力量，以利使人民信服，乃與羅馬教廷建立關係，讓天主教成為其王國的支柱。後來在路易十三的時代，賴希廬(Richelieu)樞機主教成為首席部長(chief ministre)以及實際的統治者，為了鞏固其權勢，乃再次消弱貴族，只任用中產階級的官僚，並派遣總督(intendants)治理巴黎某些地區，將官僚體制推展至整個法國，更加劇中央集權的發展。雖然法國的貴族試圖反擊這些削藩的政策，於 1648 年及 1650 年各發起叛亂，稱為福隆德運動(Fronde)，不過都失敗了，這也使得法國君王更有恃無恐的實行其中央集權制度(王業立，1999：113)。

及至路易十四專制王權發展至極。路易十四的王室徽記是太陽，所有的施政都以他為中心，自稱為太陽王(Sun King)。他進一步加強了集權及官僚化的程度，所有的政策都只為增加自己與法國的權力。他長年征戰，不理會三級議會，又大建凡爾賽宮(les versailles)作為軟性囚禁貴族的地方，因此在如此的花費下，國庫漸進耗竭，至路易十六國家已臨崩潰，終於釀成 1789 年法國大革命(王業立，1999：113-114)。雖然路易十四的集權政策使法國踏上革命之路，但不可否認的是他的確建立了豐功偉業，使法國成為當時歐洲各國效訪的對象，因此，即便法國發生了大革命，可是在人民的心中仍以路易十四的功績為傲，這也使得法國的中央集權制度得以繼續存在。

1789 年春天，路易十六召開自 1614 年以來第一次的三級會議。這三個階級包括教士、貴族與平民。代表人民的第三階級要求三個議會應聯合起來開會，但路易十六拒絕了他們的要求。後來當他屈服時，許多議會的議員早已十分氣憤和激動，並且將之更名為國民議會(L'Assemblée nationale)。加上當時民眾生活困苦，且痛恨高傲的皇后，因此於 1789 年 7 月 14 日突襲巴士底監獄(Bastille)，開始了法國的大革命。在大革命之後，國民議會建立一個君主立憲政體，稱為法蘭西第一共和國，不過當時共和國的主要權力是由公共安全委員會所掌握。且此時法蘭西共和國仍受到復辟王族協同外國軍隊聯合的攻擊(王業立，1999：115-118)。在此紛亂的年代下，非常需要一個能保護人民的有力政府。這種人民的心理需求孕育出另一個專權的君主，使得中央集權制度再度復活，而且更法制化及系統化。

拿破崙(Napoléon de Bonaparte)生於一個科西嘉島的破落貴族之家，曾就讀於巴黎軍校，1785 年從軍，熱情擁護大革命，在幾次的抵禦外侮之戰(擁護法國王室的外國軍隊)中節節勝利，開始嶄露頭角。當時督政官西哀耶斯將拿破崙視為其「寶劍」，而重用之。1799 年 11 月 9 日，拿破崙發動

了軍事政變，用軍隊驅散了國會，推翻了督政府，和當時幾位政要成立執政官委員會，但很快的就踢開另兩外執政官而獨攬大權，開啟拿破崙的軍事獨裁序幕。當年 12 月，他又頒布了由他口述的新憲法，規定立法權歸於參政院、保民院、立法院和元老院四院所組成的議會，行政權歸執政政府，自己為第一執政。1804 年 12 月 2 號拿破崙在巴黎聖母院由教皇為其加冕，法蘭西第一共和國遂成法蘭西第一帝國，拿破崙為帝國的皇帝(L'Empire) (朱劍、趙楓，1996：52-58)，創立了另一個集權專制的帝國。

由於拿破崙的專制集權與擴張國家版土的作為引起國際恐慌，各國繼而組成聯軍撻伐之，使得拿破崙成為歐洲霸主的美夢終究幻滅，滑鐵盧之役失敗後，拿破崙的時代宣告結束。在拿破崙之後，法國陸續經歷第二共和、第二帝國、第三共和、第四共和及目前的第五共和。不過其精神一直存留在法國人民的心中，仍視其為一英雄人物。他所建立的政治體系以及中央集權的制度一直影響至今。其偉大的功勳更是後來崛起者的效仿對象，不論是他的姪子拿破崙三世(Napoléon III)，或是第五共和的戴高樂(Charles De Gaulle)、季斯卡(Valéry Giscard d'Estaing)都是拿破崙主義(Napoléonism)的再現。雖然法國在敵不過地方分權的世界趨勢下，於 1982 年頒布了《地方地方分權法》(Les lois de décentralization)，但是整個國家仍是呈現中央強地方弱的型態，中央權力下放的腳步相形之下是較為緩慢的，中央集權的影子依舊存在。

由上述的歷史發展觀之，可知法國的中央集權已發展了好幾個世紀，這也容易使得教育行政制度呈現中央集權的型態。尤以拿破崙時代開始，中央集權式的教育行政制度開始奠基。

拿破崙是個有野心的人，不僅在軍事、政治上強化其權力，更企圖透過教育的方式培養政府官員及效忠他的人民。因此拿破崙建立了法蘭西學院作為高等教育的機構，並兼為全國最高教育行政機關，同時為使中央政令能確實貫徹於法國各地，拿破崙又將帝國劃分為 24 個大學區(académie)，每區由中央任命的大學區總長(le recteur)總理該區一切的教育措施，建立一個中央集權的教育行政制度(謝文全，2001：234)。這使得中央集權的制度更加鞏固，同時亦為今日大學區教育行政制度的萌芽。

為貫徹中央的教育政策，就需透過嚴密的教育視導制度，來督促中央及地方教育的執行。故法國於 1802 年拿破崙三世的時代，開始建立初始的視導制度。剛開始建立的目的是視察督導高中的發展，後來經過多年的演變，法國視導制度發展成熟，不論在組織上、或督學的聘用上，亦或視導活動的進行方面都有一套嚴密的準則。視導的範圍也逐漸擴展至小學、

中學、個人專業訓練機構及任何具教育和研究性質的機構或公立組織。

隨著時代的發展，法國教育視導制度除為貫徹中央權力外，也逐漸成為提升法國教育品質的主要方法，因此其組織仿如小型的教育部組織，細分為中央、大學區、府三級，分工合作執行其被賦予的視導任務。

時至今日，法國教育行政制度更精緻化且分工細密，不論是教育視導、高等教育評鑑、審議機構的設立、各層級教育機關職權的劃分、相關法令的規定等等都呈現發展成熟的狀態，然而這些現行的法國教育行政制度卻依然可見拿破崙時代所建立的典範及精神---中央集權。

參、社會、經濟及文化背景

一、社會背景

法國是一個社會福利的國家，可以說法國的公民從出生到死亡都享受全套的「社會保險」，例如育兒補助金、失業救濟金、租屋補貼、高等教育學費補助、醫療保健、養老金等等。不過也因此，法國人民的稅賦壓力也相當的重。有鑑於此，法國總統席哈克(Jacques Chirac)和總理哈法漢(Pierre Raffarin)強行推動社會保險改革制度，引發民眾的反對聲浪，大舉遊行抗議，並且反映在地方選舉上，導致右派執政黨的挫敗。(許彩禪，2004：212)。

法國人崇尚自由，造就一個多元文化共存的社會，可以容納各種不同的文化、種族及宗教。同時也由於強調個人自由，人人皆有言論和表達的自由，是故，法國的工會運動相當盛行，也對政府造成一種抵制的力量。不過這種允許多元文化共存及展現個人自由的社會，其運作機制卻必須建立在「均等的原則」之上。因而比起自由，大部分的法國人更重視平等、均等，因為唯有平等及均等才有自由可言，故「均等的原則」幾乎是大部分法國人判別事務的規準。不論是國家的改革或既存的政策，若不能符合這個原則，甚至是挑戰這個原則，易引起人民的捍衛戰爭。(Stevens,2003:3)。

這種「均等的邏輯」(沈姍姍，2005)造就失業的人可以領失業救助金、受傷的人的可領傷殘救濟金、學生可以享受低廉的大學學費政策及政府補助、退休的人可以領退休金的福利政策。然而這種均等邏輯不僅展現在社會福利政策，也形塑了中央集權的教育行政制度。因為唯有由中央統籌規劃、統一補助、規定全國一致性的課程綱要，才能確保教育機會及教育品質的均等。也是因為這種「均等邏輯」的存在，使得法國境內雖然吹起地方分權、大學自主等強調中央權力鬆綁的風潮，依舊無法使中央集權式的

教育行政制度有急速的變化。

二、經濟背景

法國雖然是以農立國，但在工業時代工商業就已發達，經濟開發的甚早，乃為歐洲的強國之一。優渥的經濟條件，使得法國政府有能力負擔全國的教育支出、教育人事支出，支持了中央集權式的教育行政制度。

在憲法上規定法國為社會共和國(le republique social)，故在經濟上採行公立並行制，其重要企業如鐵路、公路、航空、汽車、銀行、保險等公用專業，均由國家控制。基於同一理念，屬於公益事業的教育也須由國家做相當的控制與監督(林貴美，1991：4)。

三、文化背景

法國的文化呈現一種豐富、多元的面貌。既強調理性又附有浪漫氣息，但是濃纖合度卻拿捏的剛好，無太過與不及之處。其中法國人的浪漫氣息或許可歸於希臘時代文化的薰陶，及其混合了浪漫的希臘人的血液。而法國理性文化卻是經過幾個世紀的發展。羅馬人重法律、守秩序、強調證據的精神為法蘭西民族種下理性的種子，及至啟蒙時代大放異彩，當中首推笛卡爾(Descartes)的理性主義，其相當強調邏輯、分析及統整。另外，工業大革命時代，科學實證的精神不但是理性的極致表現，同時亦強化了理性主義(Oster,1998:88)的發展。

雖然法國政府並未訂定國教和支持某一宗教團體，但是法國人民普遍的宗教信仰為羅馬的天主教，這和歷史的發展有關。天主教不但組織形式嚴謹集中，而且強調一致的教義和禮儀，為法國社會訂定道德規範的準則(謝文全，2001：235)。

由上述可知法國人融合了羅馬人的重法律、守秩序的精神、日耳曼民族的建設、進取及順從團體的精神、笛卡爾的理性主義，因此崇尚理性、重視邏輯、分析、統整、標榜秩序、規章及制度等。影響所及，其教育制度均由中央先行設計藍圖再加以實施，因此制度全國一致。除此，法國的宗教信仰大多數為羅馬的天主教，而天主教組織形式嚴謹集中、一致的教義和禮儀的特點，無形中支持了法國實施中央集權式教育行政制度(謝文全，2001：235)。

肆、政治背景

法國目前的政體是共和國，實行立法、行政及司法三權分立，由總統擔任三軍的統帥，並與總理共同行使行政權，國會則負責行使立法權。法國的政黨相當多元，若以政黨主張來區分大致可分為左派、中間偏右和右派的政黨(吳志中，無日期)。目前左派的政黨有社會黨(Parti socialiste,PS)、法國共產黨(Parti communiste francais ,PCF)、人民黨(Mouvement des citoyens,MDC)以及綠黨(Les Verts)，右派有共和聯盟(Rassemblement pour la Republique,RPR)、法國民主同盟(Union pour la democratie francaise, UDF)以及自由民主黨(Democratie liberale,DL) (張台麟，2001)。左派政黨強調社群主義、社會主義，主張國家應建立良善的社會福利制度，關懷弱勢團體及建立均等的社會。右派政黨則結合國家力量及導進市場化機制，強調卓越及改革羈絆國家朝向現代化發展的傳統。

雖然目前法國的執政黨為右派人士，但以整個歷史發展看來，左派政黨較常取得國家的執政權，這可能與該黨強調社會福利與維持一致性的主張有關。政黨的主張亦是影響教育行政制度的關鍵因素。偏左的人士較傾向支持中央集權的教育行政制度，因為此類型的教育行政制度才有易維持社會公平及教育機會均等。由於政治背景與教育行政制度有密切的關係，且相關資料較為豐富，故另於下一節詳加敘述。

第二節 政治制度

本節主要在探討法國政治制度，了解中央及地方的政治制度。由於資料較為豐富，因此在詳細探討其制度前，先行大概敘述其制度，描繪其政治制度初步的輪廓。

壹、政治制度概述

法國的政治運作係影響法國教育政策及教育行政運作最直接因素。法國為典型的立法、行政、司法三權分立的國家，由共和國總統領導整個法國，並和其所選閣揆和內閣政府共同行使行政權。國會由眾議院(L'Assemblée nationale)和參議院(Le Sénat)所組成，行使立法權。不過法國總統不須對國會負責，但由其任命的總理及內閣對國會負責。根據法國知名學者杜偉傑(Maurier Duverger)之詮釋，此制度稱為半總統制(le régime

semi-presidentiel)(張台麟，1995：4；許勝雄，1961：197)。如此一來，總統的權力便十分強大，易造成集權的政府。

雖然法國《憲法》(le constitution)和 1982 年頒布的《地方地方分權法》(Les lois de decentralization)中都明文規定：「地方組織由民選議會依法律規定實施地方自治」，而法國中央政府也陸續將部分的權力釋放至地方政府，和地方政府分工(déconcentration)辦理國家事務。但凡是具有國家一體性的事務皆由中央決定負責，地方僅是負責執行。例如學校制度、學校課程及教師的聘用都是由中央決定的。而且中央仍設有許多監督的方式，包括立法監督、行政監督和司法監督。

在立法監督方面，中央政府可以透過制定法規和審查地方議會通過的議案是否違法的方式，決定地方事務或否決地方議會的決定。在行政監督方面，政府可派共和國專員(Commissaire de la République)監督地方行政。除此，地方政府也須受到內政部的監督。另外，地方的政令在發布前要先請示中央行政法院。在司法監督方面，若地方行政事務有違法時，相關當事人可以行政訴訟的程序提起行政訴訟，由地方行政法院和中央行政法院負責審理、裁判(張世賢、陳恆鈞，1998：328-329)。

在教育上，法國還有特別的行政區劃，即大學區(les académies)，專門代表中央處理區(le région)的教育行政事務。在府(le département)則設有國家教育府服務處(le services départementaux de l'éducation nationale)(相當我國的教育局)代替中央監督府的教育行政事務。這兩個行政機關都是中央的派出機構。由上面的陳述便不難理解及至今日法國整個國家仍呈現中央集權型態的原因。在下文中，研究者將進一步說明法國中央與地方的政治制度。

貳、中央政治制度

吾人可以從憲法的規定和立法權與行政權的行使，瞭解中央政治制度。

一、憲法

目前法國通行的憲法係由 1958 年第五共和政府所制定的。該憲法對政府的權限有下列之規定：

1.第三十四條規定：「法律由國會議決之」，其方式包括制定法律規範之及訂定基本原則。(1)由法律規範的事項為：民權及公民行使公共自由權利

之基本保障；...各級公共機構之設置；國家文武官吏之保障。(2)法律決定下列事項之基本原則：地方團體之自治行政、權限及財源；教育；所有權、物權、民事及商事義務；勞動法、工會法及社會福利法。

2.第七十二條第二項規定：「地方組織，由民選議會依據法律規定實施自治」。復於第三項規定：「在各省及海外領地內，政府所派代表負責維護國家利益、行政監督與法律之遵守」（張台麟，1990：219-234；羅志淵，1965：392-393）。

由上述憲法的眾多規定中，吾人大略可知中央政府在教育行政上是擁有極大的權限，包括制定教育的基本原則、制訂保障教育公務員之法律、決定公立教育機構及教育行政機關的設置與編制、訂定地方教育行政之權限及運作之原則、派駐代表監督各區、府及鄉鎮市的教育行政運作(謝文全，2001：236)。

二、國會(Le Parlement)

根據憲法第二十四條的規定，國會是由直接選舉產生的眾議院(L'Assemblée nationale)及間接選舉產生的參議院(Le sénat)所組成，代表立法權。且參議院為上議院，參議院議員之選舉應確保共和國所屬各行政區域的代表性，居住於法蘭西之外的法國人得選出代表參加參議院(張台麟，1990：215)。依組織法之規定參議員任期為九年，每三年改選三分之一，由眾議員、府議員、鄉鎮市議員、及海外法人選舉之。眾議院為下議院，眾議院議員任期為五年，選舉係採小選區制，先將全國分成 577 個選區，候選人必須獲得所屬選區過半數票始能當選。若在第一次投票中無候選人能獲得過半數票，則舉行第二次投票，第二次投票則改以相對多數即可當選(張世賢、陳恆鈞，1998：85；許仟：1997：476)。由於憲法規定閣員不得兼任國會議員，而每位議員皆有入閣的機會，故選舉法規定每一位國民議會議員均需有候補人。

國會所擁有的權力主要為立法及監督政府，其在教育行政上的主要職權為議決教育法案、議決中央教育預算案、及監督政府的教育行政工作，茲分述如下：

1.議決教育法律案

依憲法第三十九條之規定：「內閣總理及國會議員均得提出法案」(包括教育法案)。法案的立法過程可分為四個階段(張台麟，1990：222-223；張世賢、陳恆鈞，1998：122-124)：

(1)提案：惟若是由政府(內閣)提案，應先諮詢中央行政法院意見後，

再送部長會議(或翻國務會議)(Le Council Ministers)討論後，最後才提交國會兩院中任何一院。不過若提案涉及財政問題則需先送眾議院先行討論。

(2)送至委員會：提案送至國會後，送由相關委員會負責審查。根據憲法第四十三條之規定，提案或法律草案基於政府或先關議會之要求，可送至特別設置之審議會審查。

(3)相關委員會討論：將委員會之審查報告提至院會討論。逐條討論條文，經過全案表決及三讀的程序，始能通過該法案。但若委員有異議，則須經過其他的程序。

根據憲法第四十條規定：一切法律須經兩院審議通過後才能成立。若因兩院意見不同，導致法案經各院二讀後仍不能通過時，或經政府宣告為緊急法案在各院一讀後仍未能通過時，內閣總理有權召集兩院聯席委員會(joint committee meeting)，令其就討論事項提出一折衷草案，此項折衷草案得由政府提交國會兩院審議通過，非經政府同意，國會不得對此項折衷案提出修改。

如果聯席委員會不能達成共同的折衷草案，或此項折衷草案不能依前述規定被國會通過時，則政府得在國民議會最後及參議院再作一讀後，要求國民議會對此法案做最後之決定。此時國民議會得就聯席委員會所提之折衷草案，或就國民議會最後通過之草案，並參考參議院所通過之一或多項修正案加以審議。

(4)公佈法案：法案經國會通過後，再送請總統公佈實施並刊於政府公報。經國會議決通過的教育法案很多，如 1989 年通過的《教育導向法》(la loi d'orientation de l'enseignement)及 2005 年通過的《學校未來的導向及課程法》(la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école)等。

2.議決中央預算案

中央政府所編列的財政預算案，包括教育預算案，都必須經由國會議決。根據憲法第四十七條之規定，預算案應先向國民議會提出，國民議會通過後再送交參議院議決，兩院都議決通過時，預算案即成立。若國民議會第一讀會在預算案提出後四十日內未議決時，則政府得將該項預算案提交參議院會審議，參議院必須在十五日內議決之。並依第四十五條之規定的程序處理之。若國會兩院在預算案提出七十日內仍無法議決時，政府得將該預算案以條例方式公佈實施之。若預算案因提出過遲，致在該會計年度開始前未及公佈時，政府得緊急要求國會授權徵收稅租，並以命令撥發經費，以支付原預算案中的費用(張台麟，1990：224)。

3. 監督政府的教育行政工作

國會除了係全國的立法機關外，亦為全國最高的民意代表機構，因此對政府之行政工作，包括教育行政工作在內，皆具有監督之權。依據憲法之規定，其監督方式可歸納為三種：向政府質詢、提不信任案、及預算案之議決。

根據憲法第四十八條第二項規定：「國會每週應有一次會議用來質詢政府」(張台麟，1990：225)。由於法國的政府官員通常都不太會回答問題方式的質詢，因此通常法國的議員會以「重大議題質詢」的方式(interpellation)來困詰政府。所謂重大議題質詢通常係由反對黨提出，經過一陣辯論後，快速對執政黨的說明進行表決。通常議題質詢和不信任案的提出有關，在法國的第三與第四共和執政時期，曾拉下過執政黨好幾次。是以國會若對政府的教育行政工作有意見時，自可用質詢的機會向政府提出，達成其監督的作用(侍建宇，2001：397)。

至於提不信任案的部份包括兩類：一類為國會議員對政府的施政不滿意而提出的，一類則根據總理自行提出信任案的內容而提出不信任案(張台麟，1990：225-226；張世賢、陳恆鈞，1998：109-110)：

(1)根據憲法第四十九條第二項的規定，國民議會若對政府的行政工作(包括教育行政工作)不滿意時，得由國民議會議員至少十分之一以上的人連署，提出不信任案。不信任案於提出四十八小時之後再進行表決，經國民議會全體議員之過半數同意贊成，不信任案即算通過，若不通過，則提案連署之議員在同一會期內不得再提不信任案，但總理所提的信任案不在此限。

(2)憲法第四十九條第一項與第三項亦有規定，內閣總理經國務會議審議後，得主動就其施政計畫或一般政策向國民議會提出信任案，以決定政府的去留，如二十四小時內無不信任案的動議，則信任案即算通過。若議員不表同意此類施政計畫或政策，須有十分之一議員之連署於二十四小時內提出不信任案，再經前述不信任案之程序表決之。

憲法第五十條規定：「凡經國民議會通過不信任案，或對政府所提施政計畫或一般政策之宣佈不予通過時，內閣總理須向總統提出政府之辭呈」。故不信任案之提出，亦為國會監督政府教育行政作為的另一個方式。

三、總統

法國總統由人民直接選，任期為五年，連任無限制(憲法第六條的規定)，為行政權的代表之一。憲法第七條規定：「總統選舉時，應以獲得半

數票者當選。倘若第一次投票無人獲得過半數票，則應於兩個星期日後舉行第二次投票。第二次投票中，參加競選之候選人，以在第一次投票中獲得最多票之二人為限，第二次投票中獲得較多數票者當選。」

法國總統的職權頗大，依憲法之規定，其職權大致可歸納為下列十六項：(1)確保公權力之運作；(2)任免總理權；(3)主持部長會議；(4)公佈法律；(5)複決權；(6)解散國會；(7)發布命令；(8)任命官員；(9)任命憲法委員會委員權；(10)向憲法法庭提起違憲審查；(11)主持國防會議、國防最高會議及最高司法會議；(12)統帥三軍；(13)接待外國大使及特使；(14)命令國會召開特別會；(15)向國會提出咨文公佈法律；(16)將尚未公佈之法律送請憲法委員會審議(楊芳，2001：17-30)。由此可知，法國總統在教育行政上的職權為公佈教育法律、發佈教育條例或命令、影響教育法令之提出與教育決策的執行及任免高級教育行政人員與教授，細說明如下：

1.公佈教育法律

依憲法第十五條之規定：「國會通過的法律(包括教育法律)應由總統公佈之。且在法律送達總統後十五日內為之。」、「在此公佈期限內，總統若對該法律不滿意時，得要求國會覆議此項法律或部分條文，國會不得拒絕之。」經總統提交覆議的法律案，依慣例若國會有過半數的議員認定維持原案，則總統須予以公佈。在法律公佈前，總統若對國會通過的法律認為有違憲之疑時，得將該法律提議憲法委員會審查。憲法委員應於一個月內裁決之。苟情形緊急經政府要求時，此期限縮短為八日，凡被憲法委員會宣佈為違憲之法規，不得公佈或施行之，此決定亦不得上訴(張台麟，1990：210)。

2.發佈教育條例或命令

根據憲法的規定，政府為執行其施政計畫，可要求國會授權其制定行政命令(décrets)及行政條例(ordinances)(張台麟，1990：220-221)。經部長會議決之條例和命令須由總統簽署之(第十三條第一項)(張台麟，1990：211)。由總統簽署公佈的教育條例和命令甚多，如1959年1月6日戴高樂總統即公佈「公共教育改革條例」，將義務教育年限由原來的八年延長為十年，並在中學設置兩年的觀察期。又如1979年7月11日及1990年11月19日的行政命令規定大學區督學對初等教育階段的教師有聘用、調動的權力，而且也有權增設或關閉鄉鎮市學校或班級(林貴美，2003：354；謝文全，2001：244)。

3.影響教育法令的提出與教育決策的執行

根據憲法第九條之規定，總統須主持部長會議(或翻國務會議)。全體

部長都要參加此一會議，凡是政府重大決策非經部長會議不得執行。通常總理在提出法案、及各部長在提出條例與命令前會先提至部長會議討論。而身為主席的總統，一方面可以藉此瞭解政府的施政，另一方面也可以發揮其影響力，達到指揮政府的效果(朱謙，1997：317；楊芳，2001：17；謝瑞智，1997：57)。因此若教育部長提出教育決策、條例、命令或總理提出教育法案都會受到總統意見的影響。

4. 任免高級教育行政人員與教授

依憲法第十三條第二項規定，總統任命國家文武官員。在教育領域為總統所直接任命者為高級的教育及其他行政人員。如依內閣總理之提請，任免教育部長；經國務會議之同意任命大學區總長；任命由大學校務會議及教育部大學審委員會審議通過之教授(謝文全，2001：245)。在1985年8月6日由密特朗總統發布的第85-834號行政命令中，亦界定了由總統任命的教育行政人員，包括：國家行政學校(École nationale d'administration, ENA)的校長、國家司法學院的院長、國立綜合科技大學校長、國立影劇學校校長、中央圖書館館長(張台麟，1995：59)。

四、內閣

內閣係由內閣總理及其閣員所組成的。根據憲法的規定，組閣的程序為先由總統任命一位內閣總理(Prime Minister)，而後由總理挑選合適人員入閣，提請總統任命之。

內閣閣員不得同時兼任國會議員、全國性職業代表及其他公職或專門職業之職務。雖然內閣閣員不得兼任國會議員，但得列席國會兩院，並得要求發言。政府官員亦得協同閣員出席，協助內閣與國會的溝通。為監督閣員的行政作為，憲法規定內閣閣員於執行職務時，若有觸犯現行刑法應負刑事責任；危害國家安全則由國會兩院以絕對多數通過彈劾案後，向彈劾法院(The High Court of Justice)提出控告。彈劾法院受理彈劾閣員案時，應依其罪名及犯罪時之刑法規定的刑罰處理之。

法國的閣員包括兼長部物的部長(minister)及不管部閣員(minister without portfolio，自1946年以來改稱國務員 le secrétaire d'Etat)。較常設的部門有教育、外交、國防、財政、司法、內政、公共工程、工業與研究、農業、衛生、郵電、建設、文化、職業訓練等部長(謝文全，2001：241-242)。內閣在教育行政上的主要職權，歸類如下：

1. 討論並向國會提出教育法案

在前述中已提及只有總理及國會議員才有提案權。由內閣提出的法案

除應先諮詢中央行政法院外，尚須再交由部長會議討論，然後才能提交國會兩院任何一院之秘書處(張世賢、陳恆鈞，1998：122)。由此觀之，部長會議扮演教育法案是否能提至國會的重要角色。任何教育法案，若不能先取得內閣們的同意，更遑論能提至於國會審查了。

2. 討論並向國會提出教育預算案

預算案為法案之一種，依憲法規定，僅內閣總理才能提出預算案，而且提出之前須先經部長會議討論。法國預算的編製程序如下：各部(包括教育部)先編列各部來年的支出概算後咨送財政部，財政部衡量整各財務狀況予以審查整理後，彙編成國家支出總概算，再將此項支出概算連同收入概算編成預算案(budget bill)，由財政部部長提出於國務會議討論、修訂後，由內閣總理及財政部長提出國民院。國民院審查決議後，再送參議院議決而完成法定程序。由此敘述可知，中央教育預算案必須經內閣會議討論修訂後，由總理向國會提出，主管教育行政機關無權直接向國會提出預算案(謝文全，2001：242-243)。

3. 提名或同意教育行政人員之任命

依憲法規定，教育部長為閣員之一，係由內閣總理提名報請總統任命；大學區總長及中央行政機關首長由總統任命，但須經國務會議之同意(第十三條第三項)。

4. 制訂教育條例與教育命令

根據憲法第三十七條的規定：「在法律範疇之外的一切其他事項，均屬於行政法規性質。法案具有行政法規性質者，得於徵詢中央行政法院的意見後，以行政命令修訂之」。除此，復於第三十八條規定：「政府為執行其施政計畫，得要求國會授權在一定期間內，以條例(ordinances)方式採取原屬於法律範疇內之措施」。由此可知各部會在國會授權下可自行制定行政命令與條例，包括教育部在內亦可自行做成行政命令或條例。由教育部制定的行政命令，如 2005 年 8 月 22 日的行政命令(décret n°2005-999 du 22 août 2005)是制訂關於設置教育最高審議會(Haut Conseil de l'éducation)的事宜(關於法國法令可參考此網站 <http://www.legifrance.gouv.fr/>)。

參、地方政治制度

法國地方政府在 1982 年前後有極大的差異。1982 年以前地方政府只有省(département)與鄉鎮市(commune)兩級，沿習自法國大革命後所建立的地方行政制度。當時的規定將法國分為 83 個府，府下面再區分郡

(arrondissement)、鄉鎮市(commune)、選區(Canton)。並且允許人民自行選出地方代表，以進行地方自治(吳國慶，1998：70)。但郡實際上為省的分支，而選區只不過是軍事、司法與選舉的區域而已。因此嚴格來說，郡與區只是國家行政區域，而不是具有自主權地方政府。1982年春天，法國國會通過了《地方地方分權法》，該法令第一條規定：鄉鎮市、府和區(region)由選舉產生的議會自行管理。...法令將確定鄉鎮市、府、區和國家之間的權限分配。自此，法國的地方政府由原先的二級變成三級，即在府之上增設區一級(薄慶玖，2003：197；吳國慶，1998：74)。

按，法國區之制，實際上並非自1982年才開始設置。1919年法國出現了以商會型態組織而成的地區性商會組織，這是法國區的前身。40年代和50年代，第四共和國政府意識到成立獨立經濟區的必要性。1954年代，法國民間經濟社團建立了各種經濟擴張的基金會，協助國內經濟落後地區的發展，政府也給予支持。1959年1月7日和1960年6月2日，法蘭西第五共和國政府先後頒布兩道法令，確定在法國本土建立21個區，稱為規劃區(région de programme)。每個區由鄰近的府組成，每個區成立一個區際會議(Commission Régional)，任命一人為總協調者，負責領土的整治及研擬經濟發展計畫，並會同民間經濟社團統籌和協調基金的分配及使用。然而這個政策卻成為區自治的肇端。1964年3月的法令，將各區的協調機構制度化，原先的總協調人由府長兼任，改稱區長。經濟擴張基金會改為區經濟發展委員會(Commission du Développement Economique Régional)，由雇主和工會代表組成，作為地方的準議會，提供區長和本區的經濟發展的諮詢意見。

1969年後，由於法國總統的支持，加速了區的發展。1969年戴高樂推動區化運動。1970年1月，法國政府再將科西嘉分離出來，成為一個獨立的區，至此時法國共有22個區。1972年龐畢度(Georges Pompidou)推動區改進措施，於當年2月增設了一些區的組織，稍微擴大了區的權限，但至目前為止，區仍只是一個經濟實體，尚未成為法國地方的行政單位。直到1982年，法國頒布關於權力下放的法令，區才真正成為地方行政單位(薄慶玖，2003：197-198；吳國慶，1998：74)。

目前法國共有26個區(4個在海外)，100個府(4個在海外)及36560個鄉鎮市(114個在海外)。每個區、省及鄉鎮市皆設有議會及一位行政首長，以行使立法權、監督權和行政權。以下茲就區、府及鄉鎮市的政治運作說明之。

一、區

區為第一級的地方政府，設有區議會(Le Conseil Régional)負責行使區的立法權及監督權。區長(Le Président)既是區議會的議長，也是區的行政首長。另外，尚設有區議會常務委員會(La Commission permanente du Conseil régional)及區經濟及社會諮詢委員會(Le Conseil économique et social régional)。區長組成區的行政內閣，形成區政府團隊，以協助府長辦理省的行政工作。除此，中央也派有共和國專員以監督區的行政運作。以下將就區的政治運作及其與教育行政的關係分述如下：

1.區議會(Le Conseil Régional)

區議員係由人民選出，議員的名額是根據當地人口多寡而定。其任期為六年。議員必須選出一個議長，議長暨是議會的首長，也是區的行政首長。除此，為了協助議長處理區議會，區議會設有秘書處，秘書處之組成因區而異，有些區的秘書處僅有議長和副議長，有些則有委任專職之議員。而副議長亦由議員們所選出的。和議員名額一樣，副議長的人數須視區人口之多寡而定，其任期亦為六年(薄慶玖，2003：205-206)。

區議會的執掌包括：(1)表決區年度預算；(2)議決區政建設計劃；(3)推動區域的經濟、社會、健康及文化發展以及土地規劃；(4)議決各項促進經濟成長的相關優惠措施；(5)參與中央政府重大公共建設；(6)監督區域的平衡發展；(7)辦理中等教育及職訓教育；(8)負責區內各項文化、環保、交通及觀光事宜(趙永茂，1999：133-104)。

由上可知，區議會在教育上的職權可歸納為：表決區教育的預算、議決區的教育建設計畫、監督區的教育行政工作、辦理中等教育(特別是高中教育)及職業教育。

2.區長 (Le Président)

區長是由區議會的議長擔任，其扮演地方行政首長和議會首長的雙重角色。在前述區議會時，已提及區長是由區議會選出，任期為六年。區長須獲得過半數的議員支持始為當選，若在第一次及第二次的投票中皆無法順利選出議長，則在第三次的投票中只要獲得相對多數就可以當選。若有同票情形則以年長者當選(趙永茂，2000：104)。

為了使區長有效推動各項建設及經常性事務，區議會將選出若干副首長，組成行政內閣，依其專業分工主管某項業務，並經由主席的授權代行職權。區政府(La direction générale des services)設有多處局室，由地方公務員組成，如設有教育局、財政局、交通局、秘書處、文化處、新聞室等(趙永茂，2000：139；謝文全，2001：272)。雖然1982年和1983年的「地方

地方分權法」規定區政府負責高中教育，但在教育上有特別的行政區劃，即大學區，是專門負責區的教育事務，因此區教育的實權掌握在大學區的手裡，大學區總署才是區的教育行政機關，為第二級的教育行政單位。不過大學區總署除聽令於中央政府外，有時也需聽命於區政府，共同協調辦理區的教育行政事務。

3.區議會常務委員會(La Commission permanente du Conseil régional)

成員由副主席及選舉產生的若干名委員組成。委員會名額由各議會自行訂定，委員會通常一個月開會一次，主要為推動及辦理區議會授權的各項事務(趙永茂，2000：139)。

4.區經濟及社會諮詢委員會(Le Conseil économique et social régional)

區經濟與社會諮詢委員會(Comite Economique et Social Regional)為區議會之諮詢機構，設有委員四十人至一百一十多人不等，視區人口而定，任期為六年。委員會由一位主席領導，主席從委員中選出，任期三年，亦可連任。有些議題在送交區議會前，須先送請區經濟與社會委員會研議(薄慶玖，2003：205-206)。

二、府

府為第二級的地方政府，設有府議會負責行使省的立法權及監督權。府長既是府議會的議長，也是府的行政首長。府長組成府的行政內閣，形成府政府團隊，以協助府長辦理府的行政工作。以下將就府的政治運作及其與教育行政的關係分述如下：

1.府議會(le Conseil général)

府議會係由民選的府議員所組成，每區(Canton)選一人。府議員的任期為六年，每三年改選半數。不過如果府議會因依法而解散時，則全體議員均須重選。府議會每年集會兩次，一次四、五月之間，另一次在八至十月之間。第一次集會會期不得超過十四天，第二次會期中因要議決預算，而可開會一個月。除常會外，得因(1)總統之命令(2)府長之請求(3)議員三分之二的請求(4)府委員會的請求，由府長召開特別會議，但期間不得超過十四天，不過其所討論之議案則無任何限制。

府議會設有議長一人，副議長及秘書長各一人，於每年八月間的期中選舉之，任期均為一年。議長為會議舉行時的主席，秘書長則負責會中事務。府議會開會時，府長和府政府秘書長皆須列席。

由於府議會一年僅集會兩次，無法善盡其責，因此有賴於委員會的協助。這些委員會中以府委員會(la commission du département)最為重要，這

個委員會有點類似我國省議會的駐會委員，是一個長期性的常委會，以便於府議會休會期間代替行使府議會的職權，以監督行政機關之施政(薄慶玖，2003：200-202)。

雖然府議會為府的立法機關，行使立法權，不過由於法國中央集權色彩濃厚，重要的府政事務皆由中央以命令定之，而且府議會所議決的法案，得由中央機關予以廢棄。因此府議會僅行使狹隘的立法權，其主要任務為行政監督。例如議決省預算、監督府所屬事務之進行、維持府屬產業、提供資訊意見等(薄慶玖，2003：200-202)。由此可知，府議會在教育上的職權包括議決府教育法規、議決府的教育預算、監督府的教育行政(謝文全，2001：272)。

2. 府長(Le Président)

每省置府長一人，早期由總統依內政部長提名而任命，任期不一，端視中央政府的決定。雖然在法律上規定府長候選人的資格僅需身為法國公民且具普通選民資格即可，但實際上府長多從具有國家行政學校(École nationale d'administration, ENA) 研究生資格或由郡長(Sub-Préfet)中提升。

早期的法國府長的職權極為廣泛，一方面是中央派駐省的代表，負責執行中央的政令，決定省內的教育、財政、工程等事務。另一方面，府長又是府議會決議案的執行人，即負責辦理地方自治事務。由於此種雙重角色的身分，使得府長職務極為繁瑣，因此各府皆設有府長公署(Prefecture)。府長公署乃分處(divisions)辦事，各省所設置的分處依該省的人口而定，最少兩個處室，至多五個處室。除此，尚有一些獨立於公署外，但必須受府長指揮監督的服務機構，如民防局、建設局、兒童及家庭保護處等。

1982年地方地方分權法實施後，府長一職廢弛，改派「共和國專員」，原府長之行政權(即地方首長之職權)移轉給府議會議長，府議長即為實質的府長。自此，共和國專員僅是中央派駐的代表，無權全面干涉府的行政事務，其任務為促進中央政務之協調。如同府長公署，共和國專員也設有專員公署(Secretariat General Pour Les Affaires Regionales)以協助其監辦府事務。(薄慶玖，2003：230-232)不過，雖然府議會議長擁有府的行政及立法權，但仍遲至1988年的行政命令才將行政首長的頭銜(Préfet)恢復，因此後來府議會議長又改稱為府長。

為了協助府長(le Président)辦理省的行政業務，府長召集府議員組成行政內閣，並成立府政府(La direction générale des services)。府政府設有各局處，由地方公務員組成，其局處多寡因地不同。大部分設有教育廳、財政廳、文化廳、青少年服務處等。雖然1982年及1983年所公佈的「地方地

方分權法」中規定由府負責初中事務，但由於教育具有國家一體性的特質，為了免權法國的教育品質產生良莠不一的情形，教育的權限仍掌握在中央，由中央制定教育政策及法令，並派駐代表監督及執行中央交辦的教育事務，因此，府政府的教育職權並不大，主要為負責初中校舍的興建及維修，而府的教育事務多由大學區派駐的大學區督學(相當於我國的教育局長)負責，因此鄉鎮市乃成為府的教育行政機關，為第三級的教育行政單位。除此，府亦設有府教育審議會，由府長擔任主席，鄉鎮市為副主席，共同議決中央授權省辦理的教育事務(刑克強，1993：97；謝文全，2001：272；ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche,2005a)。

三、鄉鎮市

鄉鎮市為法國最基層的地方自治單位，第三級的地方政府。不過法國的鄉鎮市不一定有我國鄉鎮市的規模，因為法國的 commune 泛指各種大小社區，即指府以下的地方政府機關，不論大至巴黎或小至不到五十個居民的小村莊皆稱為 commune。由於此一詞翻譯不一，有學者翻為鄉鎮，有學者翻為縣市等，為求此一辭能表達所轄範圍的意思，固研究者在本文中將 commune 翻為鄉鎮市。鄉鎮市設有鄉鎮市議會行使其立法權及監督權，以及設有一名鄉鎮市長作為鄉鎮市的地方行政首長以及中央政府的代理人。以下將分述其政治運作及其與教育行政的關係：

1.鄉鎮市議會(Le Conseil Municipal)

鄉鎮市議會的職權雖然看起來很大，如 1984 年的法律規定「鄉鎮市議會統理鄉鎮市事宜」，但實際上鄉鎮市議會的職權是相當狹隘，首先 1984 的法律列舉了許多鄉鎮市議會行使職權的方式。其次，中央或上級對鄉鎮市議會的議案皆有廣泛的監督權，因此鄉鎮市議會的決議案幾乎需經過郡長、府長或內政部長的核准，因此，縣議會的權限又大幅縮小，其主要職權為選擇鄉鎮市長、副鄉鎮市長、鄉鎮市議會議長，以及審核鄉鎮市的會計報告。

鄉鎮市議會係由民選的鄉鎮市議員所組成，議員人數按照鄉鎮市人口而定。縣議員任期為六年。縣議會每年開會四次，每季舉行一次，每次的會期原則上為十四天，但有兩個例外：第一，鄉鎮市議會得經郡長的核許後，延長會期。第二，鄉鎮市議會於每次審議預算時，其會期為六星期。常會之外，得因府長或郡長命令或縣長要求，或經三分之一鄉鎮市議員的請求，召集特別會議。

鄉鎮市議會開會時，除了討論鄉鎮市長所提交之會計報告外，須以鄉鎮市長為主席，鄉鎮市長亦可參與表決意見。如鄉鎮市長不能擔任主席時，則由年長的副鄉鎮市長代理。在討論及表決報告的會議時，則由議會選出一個臨時主席來主持會議。鄉鎮市長為列席會議，議會在討論報告時可回答問題，但表決時則需離席(薄慶玖，2003：202-204)。

2.鄉鎮市長(le Maire)

鄉鎮市長的產生方式跟府長不同，自 1881 年起由該鄉鎮市議會所選出。除鄉鎮市長還有副鄉鎮市長，也是由鄉鎮市議會選出，不過其員額則端視鄉市縣人口而定。鄉鎮市長及副鄉鎮市長的任期皆為六年(薄慶玖，2003：232-234)。

和早期的府長一樣，鄉鎮市長也是具有雙重身份，一方面是國家官吏為中央政府的代理人，須負責執行府長所頒布的法令，如辦理地方選舉、推行役政、調查戶口、執行司法警察之業務等行政工作之執行。若鄉鎮市長在執行中央事務上有所缺失，府長、內政部部長及總統都可以免除其職務。另一方面，鄉鎮市長也是地方自治的行政首長，須負責執行議會的決議與法規、委派地方工作人員、擬訂預算草案，在規定的範圍內發佈執行公務的命令或制定各種規則、監督契約之執行。皆是中央代理人與該鄉鎮市的行政首長(吳中立，2002：140；謝文全，2001：274)。

鄉鎮市政府亦設有各科分別辦理鄉鎮市業務，但無設立專管教育的科室，所以教育事務是分散給有關的科室分別辦理。不過鄉鎮市設有「鄉鎮市教育委員會」(The Communal School Board)作為審議機構。它由區代表、鄉鎮市議會代表、及府小學督學等組成，每三個月開會一次，由鄉鎮市長或小學督學召集之。教育委員會除了提供諮詢外，尚管理一筆經費協助提供額外的服務，如學校自助餐廳或福利社之辦理。在辦理學校餐廳方面，可分為三類：學校自己設廚房、由鄉鎮市統一設立於外校的中央餐廚負責、或是直接和校外的餐廳簽約，由餐廳外包(謝文全，2001：275；J.Auduc,1997:11)。

根據地方分權的規定，鄉鎮市在教育行政上主要的職責為辦理小學及幼稚園，並興建及維修其學校與校舍(吳中立，2002：155)。通常鄉鎮市政府會根據府督學視導報告，主動討論設立學校事宜。至於設校地點則由鄉鎮市議會與府教育局局長協議後決定之，再報請教育部核定。若鄉鎮市財力不足，則可由數個鄉鎮市共同設立聯合學校(inter-communal school)。至於建築校舍其建築費多由鄉鎮市自行負責，但上級機關都會給予補助。除此，市長亦須負責劃分小學學區，負責分配每位小學生上課的學校。至於

學校的人事費則全由中央教育部負責，因此鄉鎮市亦無權決定教職人員的分發，人事管理的權限係歸屬於國家(國家將此部分的人事權授權給府教育局局長)。

第三節 學校制度

法國的學校制度可分為初等教育、中等教育及高等教育三個階段。目前所施行的初等及中等學校制度主要係根據「柏端教育改革」(Réforme Berthoin du janvier 1959)和《哈比法案》(Réform Haby de 1975)而定。「柏端教育改革」中規定延長義務教育的年限為十年，自六至十六歲，即小學教育到高中教育第一年，同時也確立了雙軌制的中等教育，將中學分為普通高中(lycée général)和技術高中(lycée technique)。《哈比法案》即《初等與中等教育改革法案》於1975年通過，1977年開始實施。此法案重新統一學校制度與學校名稱，確定初中前兩年為觀察期，實施統一課程，後兩年為輔導定向期採分化教學。在接受義務教育的階段中，除了提前進入職業學校的學生，所有法國的學生都接受同樣的教育，體現法國強調教育機會均等之精神。1995年後，法國政府又將初中的教育分為三個階段：第一年的適應期(le cycle d'adaptation)、第二年與第三年的中間期(le cycle central)及第四年的輔導期(le cycle orientation)。(林貴美，2003：343-344；沈姍姍，2003：165；梁福鎮，2004：287-289；陳韻如，2004：51-53；劉怡蘭，1999：100)。

至於法國的高等教育制度則是根據1968年教育部長傅赫(Edgar Faure)所制定的《高等教育導向法》(loi d'orientation de l'enseignement supérieur)、1984年的沙瓦利(Alain Savary)部長再次修訂的高等教育導向法(loi du 26 janvier 1984)及2002制訂的LMD學制而定，展現法國文化的另一精神：多元、自由---即種類繁多的高等教育機構。法國的高等教育分成三個階段：第一階段為高中會考後兩年的教育，包括：大學通識課程教育、短期高等教育、高等專門學院的先修班(Classes préparatoires aux grandes écoles)教育。第二階段為大學學士(Licence)、碩士(Master)及高等專門學院(grandes écoles)教育。第三階段為高中會考後讀四年以上的高深研究文憑(Diplôme d'études approfondies,DEA)、高等專門研究文憑(Diplôme d'études supérieures spéciales,DESS)及博士學位(Doctorat)。其中學士、碩士及博士文憑可以適用於歐洲各國。(林貴美，2003：358-359；陳韻如，2004：51-53)。以下將就詳述各教育階段的學校制度。

壹、初等教育(l'enseignement primaire)

法國政府於 1989 年的《教育導向法》中，規定幼兒學校(écoles maternelles)和小學(écoles élémentaires)同屬初等教育(l'enseignement primaire)階段。復於 1990 年頒定《學前教育及小學教育組織及運作命令》(Décret relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires) 詳細劃分初等教育的學習階段及規定入學年齡與課程內容。此階段的教育係由三個學習階段(le cycle des apprentissages)所組成(MEN, 2002)：

一、初學階段(le cycle des apprentissages premiers,C1)

包含幼兒學校的小班(petite section)、中班(section moyenne)與大班(grande section)，也就是學前教育階段，共三年，招收三歲以上的兒童。小班著重培養兒童適應集體生活的能力；中班則以啟發兒童智力、培養其觀察、思考、判斷、自我表達與人際交際的能力為主；大班開始進行基本的讀寫算練習及奠定科學知識的基礎，作為進入小學的預備。

不過法國的學前教育機構非常多元，除了一般的幼兒學校外，尚設幼兒中心(les centers de la petite enfance)、學校附設休閒中心(les centres de loisirs associés à l'école,CLAE)、鄉村幼兒學校，或專為提供偏遠地區及特殊教育兒童學前教育，設有巡迴輔導師制度(les services d'enseignants itinérans)與中心基地集中教學(les regroupements pédagogiques)服務。

雖然學前教育不屬於法國義務教育的範圍，但由於政府的支持，不但鼓勵幼兒學校接受二歲的兒童入學，而且提供免費入學的制度，因此此階段學生的就學率可達 90-100%。在歐洲的學前兒童就學率中，法國排名第一(江湘玲，2001：125)。

二、基礎學習階段(le cycle des apprentissages fondamentaux,C2)

包括幼兒學校大班及小學第一年及第二年，共三年。其中，大班是含括初學階段和基礎學習階段，小學第一年則為預備課程(Cour preparatoire ,CP)階段，係銜接幼兒學校和小學教育的過度階段。小學第二年則為初級課程第一階段(Cours élémentaires première,CE1)。

三、深入學習階段(le cycle des approfondissements,C3)

包括小學第三年、第四年及第五年，共三年。其中小學第三年稱為初級課程第二階段(Cours élémentaires seconde,CE2)。小學第四年稱為中級課

程第一階段(Cours moyen première,CP1)。小學第五年稱為中級課程第二階段(Cours moyen second,CP2)。

小學教育係法國義務教育的開始，所有六至十一歲的兒童都必須進入小學(l'école élémentaire)就讀，接受免費的義務教育，否則將採取強迫的措施使其就學。法國有制定《強迫入學條例》規範義務教育階段中國民接受教育的相關事務，若父母不送小孩入校就讀將受到重罰，在小學的部分由府教育行政機關負責執行(沈姍姍，2003：167-168；謝文全，2001：276)。

除了上述一般教育外，在小學階段亦設有融合班、特殊班及聯合服務網絡(Handiscol)，專門提供給學習困難或身心障礙學生的特殊教育，(林貴美，2003：356；Handiscol,無日期)。

小學開始即設有留級制度，乃為法國小學教育的特色。每年政府(教育部評鑑與教育發展司及府教育局負責)會舉辦考試評量學生的學習成果，篩選學習成果未達到標準的學生，給予充實教育。

貳、中等教育(l'enseignement seconde)

法國的中等教育分為四年的初中(collège)教育和三年的高中(lycée)教育兩個階段。此教育階段年級的計算採倒數制，初中第一年稱為第六年級(sixième)，初中第二年稱為第五級(cinquième)...依此遞減，至高中第二年稱為第一級(première)，高中最後一年稱為結業級(terminale)(沈姍姍，2003：169；林貴美，2003：357)。

一、初級中學(十一歲至十五歲)

根據 1995 年的規定，初中教育又可分為三階段，分別為第一年的適應期(le cycle d'adaptation)、第二年與第三年的中間期(le cycle central)及第四年的輔導期(le cycle orientation) (Auduc,1997:36-42;MENESR,2005b)。

(一)適應期(le cycle d'adaptation)-六年級

適應期為初中教育的第一年，因此，此期的教育著重小學教育和初中教育的銜接及兩階段課程的整合。不僅強調加強小學教育所學的基本知識，也重視啟發初中教育中各學科所需的知識及能力(許彩禪，2004：230)。家長於第二學季時，會提晉級的要求，若教師不同意，則持續觀察該名學生，留待第三季再做決定。在六年級第三學季，任課教師將匯集學生這一年來的學習的總體報告，由學校舉辦班親會(Le conseil de classe)，告知學生家長學生是否可以晉升五年級，亦或留級重讀(MENESR,2005C)。

(二)中間期(le cycle central)-五年級

中間期為初中教育的第二年及第三年。此期的教育乃在加深加廣學生的知識及能力。除了必修課程外，亦提供選修課程。課程的安排上不限於單一學科，部分採跨學科或統合課程的方式進行。而且教授知識不限於學科知識，亦有實務操作及生活應用方面的課程設計。此階段的教育目標除了教導學科知識外，更重要的在於培養學生主動學習的能力，並協助學生瞭解自我、探索性向及興趣。五年級學生在升上四年級過程中，仍須經過教師的審核，無法通過者，則留級重讀，家長若有不服，可以和學校協商，提出重新審核的要求(許彩禪，2004：230；M.Damas,2003:77-78;MENESR,2005d)。

(三)輔導期(le cycle orientation)-四年級

輔導期為初中教育最後一年。此階段除了加強知識外，更重要地，開始需要讓學生接觸未來分流的課程。自2001年改革以來，此階段的教育可分為三個教學體系：普通教育班、職業教育計畫班(une classe de troisième à projet professionnel implantée en lycée d'enseignement professionnel)及職業安置班(une classe de troisième insertion)。普通教育班延續以往的初中教學內容，只是加深學科知識的深度。職業教育計畫班係提供給立定志向要朝技職教育路線的學生，授課內容兼具普通教育和職業教育概論。通常這類班級的學生都以準備職業教育證書(brevet d'étude professionnelle,BEP)和職業適性教育證書(certificat d'aptitude professionnelle,CAP)為目標。職業安置班亦是提供給朝技職教育發展的學生，不過此班的學生可以提早到職業高中上課或到企業實習。不過次階段所就讀的班級和未來選擇的高中種類並不一樣，職業教育計畫班亦可以選擇普通高中就讀(Damas,2003:79)。學生分流的輔導由導師負責，須根據學生的性向及學習成就表現，提供學生和家長參考的意見。

至於身心障礙的學生則設有普通教育與職業適應班(section d'enseignement général et professionnel adapté,SEGPA)可供就讀，此類班級係1990年後實施融合教育的措施之一。(林貴美，2003：357)。

初中教育的審核相當嚴格，除了每年級的留級制度外，到了畢業階段須參加由府評審委員會舉辦的考試，並參酌過去三年的學業表現，才能核發畢業證書。順利從初中畢業的學生可獲得「初級中等教育畢業國家文憑」(Le diplôme national du brevet ,DNB)。這份文憑是申請進入各類高中的依據(MENESR,2005e)。

由於嚴格的成績考核制度導致留級人數過多，而且留級制度也未能達

到補救教學的目的，反而易造成學生產生自卑感或輟學的現象(William K.Cumming,1990:92)，有鑑於此，法國政府在 1989 年的《教育導向法》(loi d'orientation de l'enseignement 1989)中即規定重新概念化留級一詞。所謂留級是針對學生目前的程度進行進階的教學，而非所有的課程都重新學習一遍(王如哲、楊思偉，2004：83；劉怡蘭，1999：100)。

二、高級中學(十六到十八歲)

法國的高中分成三類：普通高中、技術高中、職業高中。普通高中和技術高中的教育都以進入高等教育機構為目的，職業高中教育則是以就業為目的。法國的高中教育最大的特色即是其畢業證書的性質。不論是哪類高中學生欲獲得文憑都需參加國家舉辦的會考，通過才能獲得畢業證書，而這張證書同時也是申請大學的憑據，換言之，此證書既是文憑也是入學許可證(但少數獨立招生和高等專門學院例外，還需另外通過這些學校舉辦的競考)。

(一)普通高中

修業時間為三年，主要係提供學術性的教育。修業期滿須通過由國家舉辦的普通高中畢業會考(baccalauréat,Bac)，方可取得普通高中會考文憑(baccalauréat général)，以此申請大學。此類的會考分為三個類組文學組(littéraire,L)、經濟與社會組(économique et sociale,ES)及科學組(scientifique,S)。

(二)技術高中

修業年限也是三年，通常會設於普通高中學校內，第一年的教學內容也和普通高中一樣，其教育目的在培養技術人員及未來的高等教育技術專門人才。技術高中的學生若通過會考，則是取得技術高中會考文憑(baccalauréat technique,BTn)與「技術員證書」(brevet de technicien,BT)。此類會考分成八組：非生產類技術組(sciences et technologies tertiaires,STT)、工業技術組(sciences et technologies industrielles,STI)、實驗室技術組(sciences et technologies de laboratoire,STL)、社會醫療組(sciences et techniques médico-sociales,SMS)、農產品及食品技術組(sciences et technologies du produit agroalimentaire,STPA)、農藝及環境技術組(sciences et technologies de l'agronomie et de l'environnement,STAE)、旅館管理組(Hôtellerie)、及音樂與舞蹈技術組(techniques de la musique et de la danse,TMD)。

(三)職業高中

職業高中主要是培養技術工人和技職職員，修業年限為二年至三年。

二年制的收初中畢業生，畢業時授予「職業教育證書」(brevet d'étude professionnelle,BEP)。三年制的收初中二年級結業生，畢業時授予「職業適性證書」(certificate d'aptitude professionnelle,CAP)。取得 BEP 與 CAP 證書者可以再進修兩年，參加職業高中會考，並取得職業科高中會考證書(baccalauréat professionnel,BP)。

法國的職業教育除了由職業高中辦理外，還有一種所謂的學徒制(apprentissage)的方式，初中畢業生可至學徒訓練中心(Centre de formation apprentissage,CPA)當兩年學徒，通過技士檢定也可獲得「職業教育證書」。通常學徒訓練中心都是由區政府負責設立與管理。以布列塔尼區(Bretagne)為例，其區內設有 53 個學徒訓練中心，並協同高中及大學負責培育電子、工業等方面的學徒，這些訓練都是免費的。學徒經過訓練後可以參加 CAP 與 BEP 的證書考試。同時為了讓這些學徒有實習的場所，區政府和 250 家企業合作，給予願意提供學徒實習及指導的企業減稅等優待，以鼓勵企業投入培育學徒的行列，促進區內職業訓練的專業水準。除此政府每年編有《學徒指導手冊》，提供學徒相關訊息(相關資訊可參酌網站：http://www.region-bretagne.fr/CRB/Public/rubriques_thematique/se_former/en_apprentissage)

參、高等教育(l'enseignement supérieur)

法國的高等教育分三個階段，以多元的高等教育機構培育多元的人才。法國的高等教育機構包括：短期制的大學技術學院(Instituts Université ,IUT)和高級技師班(Section de techniciens supérieur,STS)、長期制的一般普通大學(Univetsité)、培育專才的高等專門學院(grandes écoles)、及孕育未來教師的教育學院(institutes universitaires de formation des maîtres,IUFM)。

法國高等教育機構的招生方式分為兩類：一為聯合招生、二為單獨招生。在巴黎地區係以學生自願分發系統(Recensement Automastise des Voeux des Elèves,RAVEL)的機制(即聯合招生)協助原就讀於巴黎市的高中選擇巴黎市內的大學；若欲就讀其他地區的大學則自行申請學校，有些學校尚設有入學考試；至於若欲就讀高等專門學院，則須以會考成績及在校表現先申請進入高等專門學院的先修班就讀兩年，兩年後再參加由各大學區教育行政機關舉辦的高等專門學院入學競試，考取後才能進入高等專門學院就讀。至於欲從事教職工作者，則需至少擁有大學文憑或同等學歷之證明，才能申請進入教育學院就讀(李明燕，2000：128；林貴美，2003：386)。研究者試將法國高等教育機構的招生方式繪整成一個表格，見表 2-1。

表 2-1 法國高等教育機構招生方式

入學方式	招生負責單位	測驗方式	舉辦測驗的單位	入學審核文件
聯合招生	巴黎學生自願分發系統	無，以會考成績為參考。	各大學區教育行政機關。	(1)會考成績;(2)大學加考成績;(3)相關資料。
單獨招生	各大學	無，以會考成績為參考。	各大學區教育行政機關或大學自行命題。	(1)會考成績;(2)大學加考成績(若無會考成績者);(3)相關資料。
	高等專門學院	入學競試。	各大學區教育行政機關。	(1)會考成績;(2)大學加考成績;(3)相關資料;(4)性向測驗;(5)面談。
	大學技術學院	單獨考試或僅審查資料。	大學自行命題。	(1)會考成績;(2)技師文憑;(3)同等學歷;(4)相關資料;(5)性向測驗;(6)面談。
	教育學院	資料審核與口試。	教育學院的學生甄選委員(commission de choix des étudiants)負責。	(1)大學畢業證書(licence)或具有同等於高中畢業後再加三年之大專教育的同等學歷表;(2)大學高階段或職業訓練的在校生;(3)相關資料;(4)表明欲就讀的意願。

資料來源：修改自中美法德各國大學入學方式(頁 24)，李明燕，2000，人文及社會科學教學通訊，10(6)

一、短期高等教育

包括大學技術學院和高級技師班(沈姍姍，2003：175；陳韻如，2004：63)：

(一)大學技術學院

於 1966 年設立，其教育目的在培養高級技術員及工商服務業人才，修業兩年，授以工業或服務業的理論課程與技藝訓練課程，加上每個月須到實際工商廠所實習的實習課程。三者課程成績及格後即可獲得大學技術學院文憑(Diplôme Universitaire de technologie,DUT)。

(二)高級技師班

創設於 1954 年，其教育目標在培養高級技師，其課程安排和大學技術學院雷同，但其設於技術高中內，且類科更多、教學更實際。高三的學生可憑成績申請入學，接受兩年的理論課程訓練及實習，結業後可獲得高級技師文憑(brevet de technicien supérieur,BTS)。

二、大學

大學為法國高等教育的主體，發展甚早，傳統的法國大學教育著重實施普通教育，1970 年代起開始實施專業教育(沈姍姍，2003：173-174)。法國大學多元的文憑和複雜的學制雖是其教育之特色，不過亦是其問題所在。鑒於法國大學教育學制難容於國際的高等教育學制，且為加入歐盟教育體系之際，法國政府乃於 2002 年建立了 LMD 學制。LMD 學制係指學士(Licence,bac+3)、碩士(Master,bac+5)及博士(Doctorat,bac+8)。LMD 學制適用的範圍包括一般大學和高等專門學院，這也代表高等專門學院亦可自行頒授文憑(許彩禪，2005：15-17)。

(一)學士階段(Licence,bac+3)

根據 2002 年 4 月 23 日的決議，決定將大學通識教育文憑(Diplôme d'études Universitaires généraux,DEUG)和學士文憑合併成為新的學士文憑。不過各校仍可自行決定是否頒給學生大學通識教育文憑(須修畢 120 歐洲學分)，但該文憑只能通用於法國境內。唯有新的學士文憑可以在歐洲通行。

(二)碩士階段(Master,bac+5)

根據 2004 年的決議，決定將學士學位和博士學位間的教育階段合併為碩士階段(Master)，即將舊制的碩士(Maîtrise)、高深研究文憑(Diplôme d'études approfondies,DEA)及高等專門研究文憑(Diplôme d'études supérieures spéciales,DESS)整合。新的碩士文憑分為兩種：學術研究碩士文憑(master recherche)及專業技術碩士文憑(master professionnel)。前者以研究人才培育為導向，後者則以專門實務教育為導向。

(三)博士階段(Doctorat,bac+8)

根據 2002 年 4 月 25 日決議，擁有高深研究文憑和學術研究碩士文憑者才能申請博士班，修業年限為八年。

除了學制上的改變外，在修課學分的計算方式也有所改變，以利轉換為歐洲學分時方便計算。歐洲學分轉換制規定大學一學期為 30 歐洲學分，學士學位須取得 180 歐洲學分，碩士學位為 300 學分，博士學位則為 480 學分。另外，原本的學年制亦改為學期制，每學期由一個或數個學習單位(unité d'enseignement)組成，每個學習單位包含了某些數量的歐洲學分，一學期共 30 個學分。

三、高等專門學院

高等專門學院係法國菁英教育的極至，也是法國教育最大特色(A. Beraud,2000)。高等專門學院的種類很多，有些是由國家設立，有些則是由私人或集團所設立的，培育了法國目前社會上各行各業的菁英，包括戴高樂總統及當前的政要人士。要進入高等專門學院是非常困難，極度競爭，通常需在其設立於一般高中內的高等專門學院先修班就讀兩年或就讀大學兩年後獲得證書，參加競考以獲得入學的機會。在高等專門學院修業結束後，將獲得高等專門學院文憑，不授予學位，但此文憑在法國社會上的地位遠比一般大學畢業證書來得崇高。高等專門學院大致可分為四類(蘇宏達，2002；林貴美，2003：382)：

(一)農業理工類

例如隸屬國防部的綜合科技學院(École polytechnique) 工業部設立的礦冶學院(École des mines) 教育部設立的中央手工藝學院(École

centrale des arts et manufacture) 里昂中央學院 (École centrale de Lyon) 交通部設立的造橋暨渠道學院 (École des ponts et chaussées des pont et chaussees) 航太研究學院 (École de l'air) 等 , 以及農業學院、國立獸醫學院皆隸屬農業部 。

(二)商業類

例如高等商業研究學院 (École des hautes étude commerciales ,HEC) 高等經濟科學暨商業學院(École supérieure des sciences economique et commerciales,ESSEC) 巴黎高等商業學院(École supérieure de commerce de Paris,ESCP) , 以及位於楓丹白露(Fontaine)的國際商業學院 , 均為歐陸及全球排名前面的商業學院。

(三)行政類 :

政治學院(Instituts d'étude politiques)與國家行政學院(École nationale d'administration,ENA)。前者係仿倫敦政經學院模式 , 原係私立後收歸國有 , 現為法國政治學基金會所經營 , 畢業生亦多分布在政治與企業界發展 ; 後者係戰後成立之專門培養高級行政人才的學院 , 直屬內閣總理 , 法國中高階公務員鮮有未經國立行政學院歷練者。

(四)教育類

目前有四所高等師範學院 (École normales supérieures) , 分別為 Ecole normale supérieure,Ecole normale supérieure de Cachan,Ecole normale supérieure Lettres et Sciences humaines,Ecole normale supérieure de Lyon。高等師範學院除了提供師資培育的課程外 , 也提供一般教育的課程 , 例如數學、哲學等 , 因此也孕育了不少文史哲學家及數學國際級學者。

四、教育學院

教育學院 (Institut Universitaire de Formation des Maîtres, IUFM) 是於 1990 年依據 1989 年公佈的《教育導向法》所創設 , 取代原本師範學校、國立習藝師範學院、技術教育教師養成中心及地區教學中心的功能 , 接收其校產與校地。原校址也就變成教育學院的校址(劉怡蘭 , 1999 : 53 ; IUFM, 2006)。

欲進入教育學院就讀者需擁有大學文憑 , 才能參加教育學院的入學考試。成為教育學院的學生後須修習二年的師資培訓課程 , 包括四個部分: 實習課程(佔三分之一)、一般教育課程 (formation générale)、專業教育課程 (formation disciplinaire)、專題研究。每一種課程都有嚴格的考核制度。修讀完第一年的師資培育課程後 , 可參加教師甄試 , 通過可獲得教師資格證

書。自 2002 學年起每年的全國教師甄試有兩次：筆試與口試，分別依不同的時間在巴黎區和其他外省區個別舉行。筆試於 12 月至 1 月之間舉行，口試於 6 月舉行，考試的科目有兩科(法文與數學)(林貴美, 2003:388-392; 高家斌、Monique Li , 2004 ; IUFM,2006)。

第四節 法國教育行政制度的演進

法國是一個歷史與文化傳統悠久的國家，西元前二世紀稱為高盧，但高盧後來被羅馬征服，從此受到羅馬的統治。在西元 476 年西羅馬帝國滅亡後，查理曼大帝建立了法蘭西帝國。在這之前教育的大權是掌握在基督教教會手上，作為控制人民思想的工具。由於查理曼大帝體認到要建立一個運作良好的國家，必須借助有知識的人的力量進行各種人事管理，因此，他認為需要培養一批訓練有素的官員來治理國家。於是，他下令仿照為貴族子弟所辦理的宮廷學校，建立一個王國學校。自此宣示世俗的王權也開始注重教育。

後來隨著大學的產生與私人開始辦理初等教育後，教育機構間開始出現具規章性質的作法來規範彼此。慢慢的國家掌管愈來愈多的公立機構後，開始有學者提倡建立教育管理機構及教育應屬於國家義務的論述出現。及至拿破崙時代，建立了帝國大學(Université impériale)為第一個正式的教育行政機關，並且首創大學區制度。之後隨著拿破崙的沒落，帝國大學具教育行政機關的特質也逐被虛化，並慢慢變成宗教機構的附庸。日後，伴隨著國家辦理愈來愈多階段的教育及公共事務後，教育行政機關也開始增設司處、及更換名稱。不過有時需看執政者的喜好，可能會削足或增加教育部的職權。

發展至今，法國的教育行政制度可說十分的成熟。由中央的國家教育暨高等教育及研究部掌管全國教育；由大學區總署負責區的教育行政事務，並和被授權負責部分高中事務的區政府合作；由府教育局負責府的教育行政事務，並和授權負責初中事務的府政府合作。至於小學和學前教育機構校舍之修建、設立與提供學要自助餐的服務則由鄉鎮市政府負責，府教育局也會派府督學監督小學和學前教育機構。

壹、十二世紀至法國大革命前

一、大學的誕生及初等教育的萌芽

十二與十三世紀間巴黎大學誕生了。巴黎大學係源於巴黎境內的主教學校的師生想脫離教會的控制，獲得自治權，因此組成巴黎教師學生團體(Universitas magistrum et parisiensium)。經過多年的抗爭和衝突，1231年，教皇格雷古瓦九世出面調停，頒佈諭旨，同意頒佈新的章程，確立自1220年後，保障所有師生在司法上的保障，取消主教對學校的控制，巴黎教師學生團體(Universitas magistrum et parisiensium)成為獨立的團體，擁有法人的資格。由於教會和國王都想拉攏巴黎大學，因此雙方皆給予巴黎大學極大的自治權及特權，開啟了大學自治的時代。之後，仿照巴黎大學設立的大學也相繼出現，高等教育在此時開始蓬勃發展(刑克強，1993：3-6)。同一時期，初等教育也開始萌芽。教會開始辦理許多城鄉小學。不同的教育機構間也開始加強彼此間的聯繫。雖然當時並未立法統一教育制度，但是有一些約定成俗的做法，已具有後來規章的雛型(刑克強，1993：83)。

二、中等教育的出現及官方辦理教育機構的開始

十五世紀末，十六世紀初，法國逐漸形成一個中央集權的國家。而逐漸興起的中產階級日益對法國的封建制度及教會感到不滿，後來釀至宗教改革運動。人文主義也在此時盛行，許多著名學者如哈柏雷(François Rabelais)、蒙旦(Montaigne)也在其作品中批評封建制度和教會的腐敗，支持中產階級的主張。喀爾文(John Calvin)係法國境內主導宗教改革的人士，其主張初等教育階段應實施義務教育。1530年，法王佛朗索瓦一世(François I)創辦了法蘭西學院(College de France)，延攬人才研究希臘語、拉丁語及希伯來語。1534年羅耀拉(Saint Ignatius de Loyola)在巴黎創立耶穌會。耶穌會鑒於以往教會僅重視小學教育，忽視中學教育和高等教育，因此著重中等教育及高等教育，以期能夠藉此影響年輕學子的思想。1563年耶穌會建立了克萊蒙學院(College de Clermont，今日的路易大帝高中)。1685年10月18日，法王路易十四(Louis XXIV)廢除了南特敕令，取消新教徒的公民自由和宗教自由，自此耶穌教會完全控制了中等教育。新教中另一派別-詹生教派，重視實物的教學，著重發展學生的智力，要求教師要溫和的對待學生。乃是當時能帶領法國教育進步的力量。不過後來因批評政府政策及反對耶穌會而慘遭迫害(袁銳鏢，2003：74；劉新科，2002：144；刑克強，1993：6-9)。經過兩個世紀的發展(十六世紀至十七世紀)，中等教育在耶穌會的主導和控制下逐漸趨向制度化，比較統一的學制及教學組織

也開始出現。同時，法蘭西學院及自然史博物館等由國王興辦的大型教育機構和科學研究機構相繼出現，開啟官方辦理教育機構的先河(刑克強，1993：84)。

三、教育行政機關設立及國家辦理義務教育理念的萌芽

十八世紀的法國壟罩在啟蒙時代的氣息下，許多學者紛紛提出教育世俗化的主張(袁銳鏢，2003：75；刑克強，1993：19)。法國大革命前已有部份學者提倡應建立由國家設置的教育行政機構，直接督導及辦理教育事業。例如，聖比葉的「教育改進方案」，主張在內政部設立教育局。拉夏德蕾(La Chaltolais, L.-R.)的「國民教育論」(Essai d'éducation nationale)，主張國民教育應為政府業務的一部分，國家對全體國民應負有教育的權力和義務(郭為藩，1971：17 刑克強，1993：19)。羅蘭的教育計畫報告書提出以大學作為學制核心的觀點，並且主張設立「聯絡局」，作為中央教育行政機構。當時最為重要的建言，首推狄德羅(D. Diderot)為俄國所研擬的公共教育制度計畫，其中大學區制度的構想為後來拿破崙所建製的教育行政系統的藍圖(郭為藩，1971：17)。

法國經歷大革命後，建立了第一共和政府。孔多塞(J.-A. Condorcet) 1792年在立法議會上提出《孔多塞計畫》，在其計畫中有三點重要主張：(1)國家應建立統一、前後銜接、普及且男女平等的免費教育系統---四年制小學、三年制高級小學、五年制中學、專門學校和大學院。(2)大學院是教育行政和學術研究中心，而非一教育機構(劉新科，2002：145-146)。(3)全國的教育行政實行逐級管理的構想---較低層級的學校服從較高層級的學校、專門學校的教師由國家科學藝術研究院負責選拔、中等學校的教師由專門學校選拔、初高級小學的教師由市鎮在中等學校所提出的候選人名單中任命(刑克強，1993：21)。雖然《孔多塞計畫》當時未在立法議會上提付表決，但其中的教育主張影響了法國十九世紀的教育發展。同時，政府在巴黎設立了巴黎師範學校，培育優秀教師，以期辦好國民教育。至此，法國的教育制度更為完善、更有系統、更為統一，國家在教育上的干預也日漸增加，中央集權式的教育管理思想開始蘊釀(刑克強，1993：84)。

十二世紀至法國大革命前的教育行政制度的特色可歸納如下：

- 1.大學和初等教育機構的誕生，開始了機構間合作規章的出現。
- 2.開啟國家管理教育機構的先河。
- 3.義務教育為國家責任的論述紛紛出現

4.教育行政機關設立理念及系統化與一統化教育制度的提倡，促使中央集權式的教育管理思想開始蘊釀。

貳、1804 年拿破崙稱帝至 1848 年法國二月革命前

一、教育行政機關草創期(帝國大學的成立)與大學區的設立

1799 年，拿破崙發動政變，組成執政政府，自認第一執政，遂於 1804 年稱帝，建立法蘭西第一共和國。拿破崙認為：「要建立一個穩固的政治國家，必須植基於一個以確定原則為基礎的教育機構。」因此在他任內開始重建教育行政制度及致力發展教育，以期能培養行政幹部，控制人民思想，穩固其政權(刑克強，1993：23；郭為藩，1971：18；謝文全，2001：244；劉新科，2002：146)。是以，拿破崙採納了孔多塞計畫建言及狄德羅大學區制的構想，修改國民教育專家福爾庫儀(A.F. Fourcroy)制定的教育計畫(W.R.Fraser,1971:xiv)，頒佈 1802 年 5 月 1 日的法令《公共教育基本法》，這法令宣示拿破崙中央集權制度的開始。《公共教育基本法》中規定：「國立中學(lycée)由國家辦理，提供辦學經費。經國家招聘的教師由第一執政(拿破崙)親自任命，領取國家俸祿。市立中學(collège)由地方辦理，由府長負責監管。高等教育亦由國家辦理，高等專門學院(grande école)一律由國家辦理。小學教育則委託區區長負責監督，小學教師由市鎮當局負責挑選。」由《公共教育基本法》可看出拿破崙非常注重中學教育，尚規定非經政府許可不可辦理中學。因為他認為中等教育能為國家培養未來的人才(刑克強，1993：23-24)。

拿破崙於 1806 年五月頒布《有關帝國大學設置之法律》(Loi Relative à la Formation d'une Université impériale)，此法仍是由福爾庫儀(A.-F. Fourcroy)負責研擬的教育草案而來。此法有三條法令，第一條開宗明義即宣示成立帝國大學：以「帝國大學」為名義，建立一個專門負責帝國國民教育的機構。復於 1808 年三月 17 日公佈「大學院組織勒令」(Décret Impérial Portant Organisation de l'Université)而完成帝國大學院的體制。其在大學院組織中規定「帝國境內的公共教育完全責委帝國大學負責」(第一條)且「未經大學院首長之允許，任何學校或教育機構均不得在大學院範圍之外設立」(第二條)；由此足見法蘭西帝國大學不只為高等教育機關，而且為全國最高教育行政機關。除此，在大學組織令裡也提及將全國行政區組織分為中央(帝國大學)、學區(académie，也譯大學區)和府(département)三級。

當時帝國大學院的組織十分簡單，包括教育總長(Le Grand maître)一

人、事務長(Le Chancelier)及財務長(Le Trésorier)兩位助理人員、26人組成的大學院審議會(Le Conseil de l'Université)及督學若干人。教育總長(Le Grand maître)為帝國大學的最高行政長官，領導帝國大學。其主要職責為主持大學審議會，任命帝國大學所屬官員、決定人員的升遷、授權辦理學校、授權頒布學位等。事務長(Le Chancelier)負責掌理檔案印信事宜，而財務長(Le Trésorier)則是管理經費出納及薪俸發放事宜。大學院審議會(Le Conseil de l'Université)由委員26人組成，其中10人由皇帝任命為終身職外，其他人則從教育界中挑選而出。委員主要職責在於實施行政、教學、紀律的管理及提供教育總長諮詢的建言；若干督學則是從事教育視察工作，總督學長由教育總長任命(刑克強，1993：24-25；徐慧潔，2004：88；郭為藩，1971：18；謝文全，2001：244)。

在學區部分，拿破崙將其帝國領域區分為三十四個學區(académies)，每個學區由帝國大學院教育總長(le Grand Maître)任命一位學區總長(le Recteur)代表大學院管理該區一切教育措施，主持大學理事會(Le conseil de l'Université)及提名學區督學以供教育總長挑選任命。此種學區制度自設立後一直保持下來，後來各學區皆設有一所大學，學區總長不但仍為該區的教育行政首長，而且亦為該區大學的校長。因此國人又將學區譯作大學區，區長又叫作大學區總長(刑克強，1993：25；徐慧潔，2004：93；郭為藩，1971：39；謝文全，2001：262)。

而府的教育行政機構只有監督權，大學區總長可以作為府長的代表，監督所在地區的中小學，而小學教師則由鄉鎮市當局任命(刑克強，1993：25)。

二、教育行政機關虛化、宗教化及再現期

1814年拿破崙戰敗，波旁王朝復辟，路易十八上台，保守勢力抬頭，對於拿破崙時期所建立的帝國大學的行政運作有所不滿，深感其太過獨立於王權之下，因而欲毀滅此一體制。遂於1815年在內政部(ministre de l'intérieur)之下成立公共教育委員會(Commission de l'Instruction publique)替代教育總長的職位。此時期由於政府企圖維持及加強教會對教育的控制，使得大學也落入教會的手中，又回歸於學教不分的時代。

1822年政府又恢復了教育總長的職位，但將其頭銜改為「教會事務及公共教育部長」(ministre des affaires ecclésiastiques et de l'instruction publique)，任命天主教教士(évêque d'Hermopolis)--- 弗雷希努(Mgr Denis Frayssinous)擔任部長。這也意謂著教會事務及公共教育部成為一個獨立的

行政單位(徐慧潔, 2004: 93; 郭為藩, 1971: 19; 謝文全, 2001: 262; MENESR, 2005a)。但 1928 年又改名為公共教育部, 並任命 Antoine François Henri Lefebvre de Vatimesnil 擔任公共教育部部長(Wikipedia, 2005)。

三、國民教育制度的建立、師資培育制度的開端與鄉鎮市設立教育委員會的設立

1830年資產階級發動革命, 建立七月王朝。1832年著名學者基宙(Guizot)擔任法國的公共教育部長。他根據庫辛(Cousin)1831年所撰之《關於普魯士公共教育的考察報告》頒布了國民教育法, 即《基宙教育法案》(沈姍姍, 2003: 35)。該法案初步建立法國國民教育制度, 確定小學教育分為初級和高級兩階段。每一個分區應設立一所小學, 相鄰的區可聯合設立初級小學, 各府會及有居民六千人以上的市鎮設高級小學一所, 每府設師範學校一所, 允許設立私立小學和教會學校, 但國家有視察一切私立學校的職權, 教會學校不得強制兒童接受其無意願學習的宗教教育。每鄉鎮市設立教育委員會, 由行政長官、牧師、治安法官、中等教育代表、初等教育代表各一人及當地士紳代表組成, 負責管理全縣的初等教育。公共教育部部長可設立考試委員會負責教師檢定, 教師通過考試後獲得教師證才能任教, 以此方式確保師資的品質(劉新科, 2002: 148)。

此時期的教育行政制度發展的特色可歸納如下:

1. 教育行政機關的出現與大學區制度的首創。
2. 教育行政機關的沒落及再現與教育行政機關宗教化。
3. 國民教育制度的建立促使師資培育的開始及鄉鎮市教育委員會的設立, 更精緻化教育管理的制度。

參、1848年(法國二月革命)至1958年(第五共和建立)

一、單一化教育行政制度的施行與公共教育督學處的設立

1848年法國再度爆發二月革命, 成立了第二共和國。但後來路易拿破崙(拿破崙三世)取得共和國的執政權, 逐步加強自身勢力, 最後於 1852 年建立了第二帝國。在其任內(1848年4月10日)曾任命法魯(Frédéric Alfred de Falloux)擔任公共教育部部長。1850年議會通過《法魯法案》, 其要旨為: 實行全國單一的教育行政制度, 規定具有審定教育的權力機關包括中央和地方兩級, 國民教育委員會是全國最高的教育行政機構, 主席為公共

教育部長，成員包括四名大主教或主教、三名其他教派代表。地方管理機構的組成和職能類似國民教育高級教育委員會，加強政府對學校的監督，鄉鎮市教育由鄉鎮市長和神父共管(刑克強，1993：33；劉新科，2002：149)。1852年，政府再度頒布法令設置公共教育督學處(Inspection générale de l'institution)，其組織包括八位負責視察高等教育的普通督學、六位視察國立中學及市立中學的普通督學、兩位視察初等教育的普通督學(M. Thierry, 1986：346)。復於1854年頒布一項法律，規定每個府需設一名大學區督學，代替大學區總長行使監督及管理私立教育的職權，並聽從大學區總長和府長的指揮，領導府內的中等教育和初等教育(刑克強，1993：97)。

二、教育行政機關業務的增加與內部組織的更名

1871年拿破崙三世於普法戰爭戰敗被擄，因此法國人民在1871年三月18日至5月28日間建立了巴黎公社。在此期間，巴黎公社曾建立新的教育領導組織，成立公社教育委員會負責擬定實施免費教育及世俗教育的草案，著手教育改革，並成立教育組織委員會、婦女教育委員會等機構。其總理Jules Simon將藝術學校的行政管理也納入公共教育部的範圍，自此文化及藝術事務也逐漸劃入教育行政中，故於1920年時公共教育部改稱為公共教育及美術部(Ministry of Public Instruction and Fine Art)(劉新科，2002：149-150；MENESR,2005f；中華民國教育學會，1974)。

1932年，法國第三共和國總理Édouard Herriot將公共教育部改為國民教育部(Ministère de l'Éducation Nationale)，任命蒙基(Anatole de Monzie)為國民教育部部長(MENESR,2005f)。1937年齊伊(Jean Zay)擔任國民教育部部長，在其任內更換國民教育部的內部組織的名稱，將初等教育司改為「第一段教育司」(Direction de l'enseignement du premier degré)，而中等教育司則改為「第二段教育司」(Direction de l'enseignement du second degré)，以貫徹其學制統一之精神。1944年，第二次世界大戰末期，當時流亡政府的國民教育部部長柯比丹(René Capitant)重整教育部組織，將教育部組織分為教學、體育運動、文藝、建築四司，並將於1939年所設立的國家科學研究中心(Centre national de Recherche Scientifique)納入國民教育部之下，成為第五司(郭為藩，1961：61)。

此時期教育行政制度的發展特色可歸納如下：

1. 單一化教育行政制度的施行及劃分教育行政機關為中央和地方兩級皆再次強化中央集權式的教育行政制度。

- 2.公共教育督學處的建立及大學區督學正式管理府區教育的開始。
- 3.教育行政機關管理業務的增加及內部組織更名。

肆、第五共和到現在(1985-2005)

一、中央教育行政機關權限削足期

但1958年戴高樂建立第五共和後，國民教育部的職掌接踵被削割。首先是成立文化部，取代教育部原轄之「檔案史料」、「文藝」、「建築」、「博物館」四司，文化事務自此脫離教育部的職權範圍。其次，原有的青少年活動及運動體育司又於1958年成立高級專員署(le haut commissariat)，1963年再度提升為「局」(le secrétaire d'état),雖然名義上是隸屬於國民教育部，但卻是直接承受內閣總理的指示，協調有關各部之青年活動與運動事宜(郭為藩，1961：62；MENESR,2005f)。

行至教育部長傅謝(C.Fouchet)接任教育部後，又對國民教育部組織大事更張。首先於1963年10月設置「祕書長」(le secrétaire générale)一職。復於1964年3月14日頒令設置教學司(Direction de la Pedagogie ,des Enseignements scolaire et de l'Orientation)，整合先前的第一段教育、第二段教育及技術教育三司的業務。並且撤除學校衛生司，將其業務移交衛生部(le ministère de la Sante publique et de la Population) (郭為藩，1961：62)。

二、大學局與大學部時期

法國的高等教育自拿破崙設立帝國大學以來，在中央由國民教育部的高教司負責管理，在地方由大學區總長負責。此一制度行至1968年開始發生變化。由於大學區總長兼任大學校長的制度非但未能實現「行政學術化」的理念，反而造成大學官僚化的現象，受到行政體系的嚴格控制。又加上當時能接受大學教育的機會過少，學生不滿意政府當時對大學的管理，因而大鬧學潮運動，即著名的「五月學潮」，要求大學自治並增加大學就學機會。為了應付此一情勢，法國國會在1968年11月制頒高等教育指導法案，規定大學區內得設立多所大學，各大學有自己的校長，不再由大學區總長擔任(徐慧潔，2004；謝文全，2004)，且於1974年改組教育部，將原先由教育部管理的高等教育及學術研究機構的行政規劃給成立的大學局(secretariat d'Etat aux universités)管理，大學局成為一完全獨立的單位，與教育部並行，其首長稱之為「大學局長」(Secrétaire d'Etat aux universities,Secretary of State for Universities)。因此中央教育行政機關開始

由過去的一個分為兩個。

1978 年一月，為提高大學區的地位以便再度加強高等教育的革新發展，又將大學局提升改為大學部(ministère de l'Universités)，而國民教育部於同年四月五日亦改稱為教育部(ministère de l'Éducation)(MENESR, 2005g)但 1981 至 1983 年間、1986 至 1988 年間及 1995 年後大學部(1978-1981, 1993-1995)或大學局(1974-1978,1983-1986,1995)又併入國民教育部(MENESR,2005f;MENESR,2005g)。

三、中央教育行政機關組織及名稱更迭頻繁期

1984 年 7 月 19 日與 1988 年 5 月 12 日的時期，原屬於國民教育部所管轄的技術教育，曾分別劃分給新成立的技術與科技教育局及技術教育局。而研究事務的部份在第三共和國及第四共和國期間原屬於教育部的責任，但隨著工業及科技的發達，研究事務的管轄不再僅屬於教育部，有時可能大學局或大學部及工業部都有權管理。因此 1993 至 1995 年間及 2000 年後，由不同的部門共同管理。1995 年至 1997 年六月則由專屬的研究局(Secrétaire d'Etat, chargé de la recherche)負責管理。有時也是國民教育部的重點業務之一，如 1997 年 6 月 4 日，教育部部長 Claude Allègre 為表示其十分重視研究業務，將教育部的名稱改為「國民教育暨研究與科技部」(ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie)，2002 年教育部長 Luc Ferry 將國民教育部更名為「青年、國民教育暨研究部」(le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche) 及 2005 年稱為國民教育暨高等教育與研究部(MENESR,2005f;MENESR, 2005g)。

法國中央教育部名稱大多時候為國民教育部，但自 1988 年後，隨著政府內閣的改組及教育的組織重組，管轄事務時有更動，因此教育部的名稱更迭頻繁。因此研究者試著根據法國教育部網站所列之歷年教育部長表，歸納出中央機關演進圖，如圖 2-1 所示。目前 2005 年法國的教育部名稱為國民教育暨高等教育與研究部 *ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*，負責管理初等教育、中等教育、技職教育、高等教育及科技及研究等事務。

另外，由於法國政府難抵中央權力鬆綁的世界趨勢，因此在 1982 年及 1983 年分別頒佈了《地方分權法》(Les lois de décentralization)，明文規定區(Les régions)負責高中教育(lycées)，府負責初中教育(collèges)，鄉鎮市(les communes)負責初等教育及學前教育(élémentaires et maternelles)。因此發展

至今，目前在法國擁有管理教育權限者為教育行政機關中央教育部和地方政府，但中央仍是統籌管理一切的教育，握有極大的權力。大學區和府教育局則是代替中央政府在地方單位執行所訂定政策及監管當地教育的代理人，同時也必須和區長及府長共同管理轄區內的中等教育及初等教育(MENESR,2005h)。研究者試將法國教育行政的體系繪製如後(圖2-2)。

此階段的教育行政制度發展的特色歸納如下：

1. 隨著國家進入穩定階段開始增設新的部門，分割了教育行政機關的職權。
2. 隨著 1968 年的學潮發生後，國家賦予大學更多的自主空間。還曾一度將中央行政機關劃分為二，一為國民教育部、二為大學部。足見政府對大學自主的尊重。
3. 中央教育部的組織和名稱為因應時代需求及國家部門職權劃分不定，快速的進行組織變革和名稱的更動。
4. 教育分權化時代的來臨，教育的管理權部分下放至地方政府。

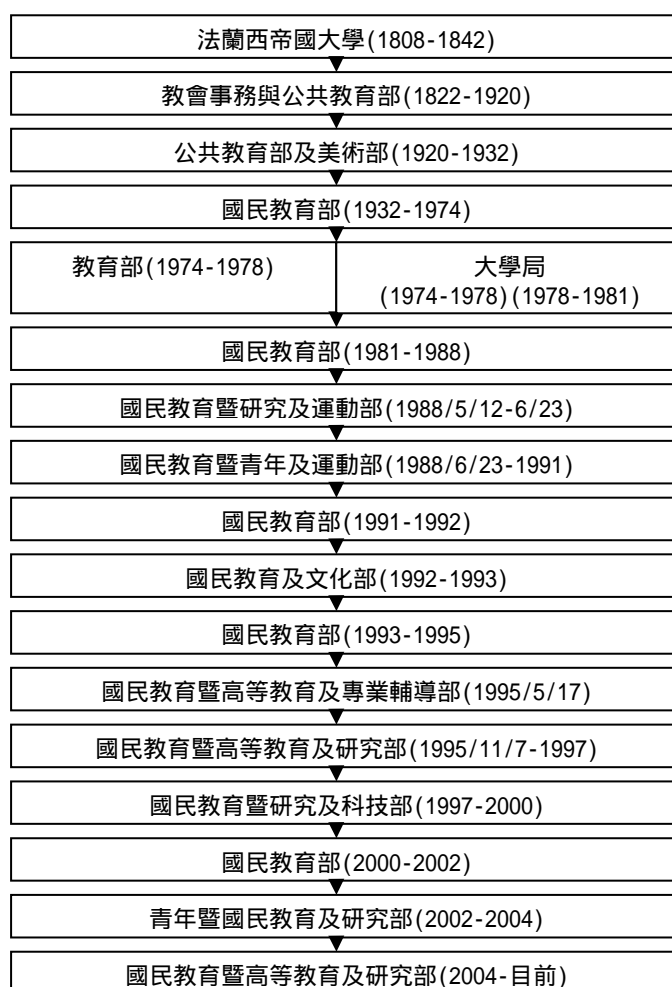
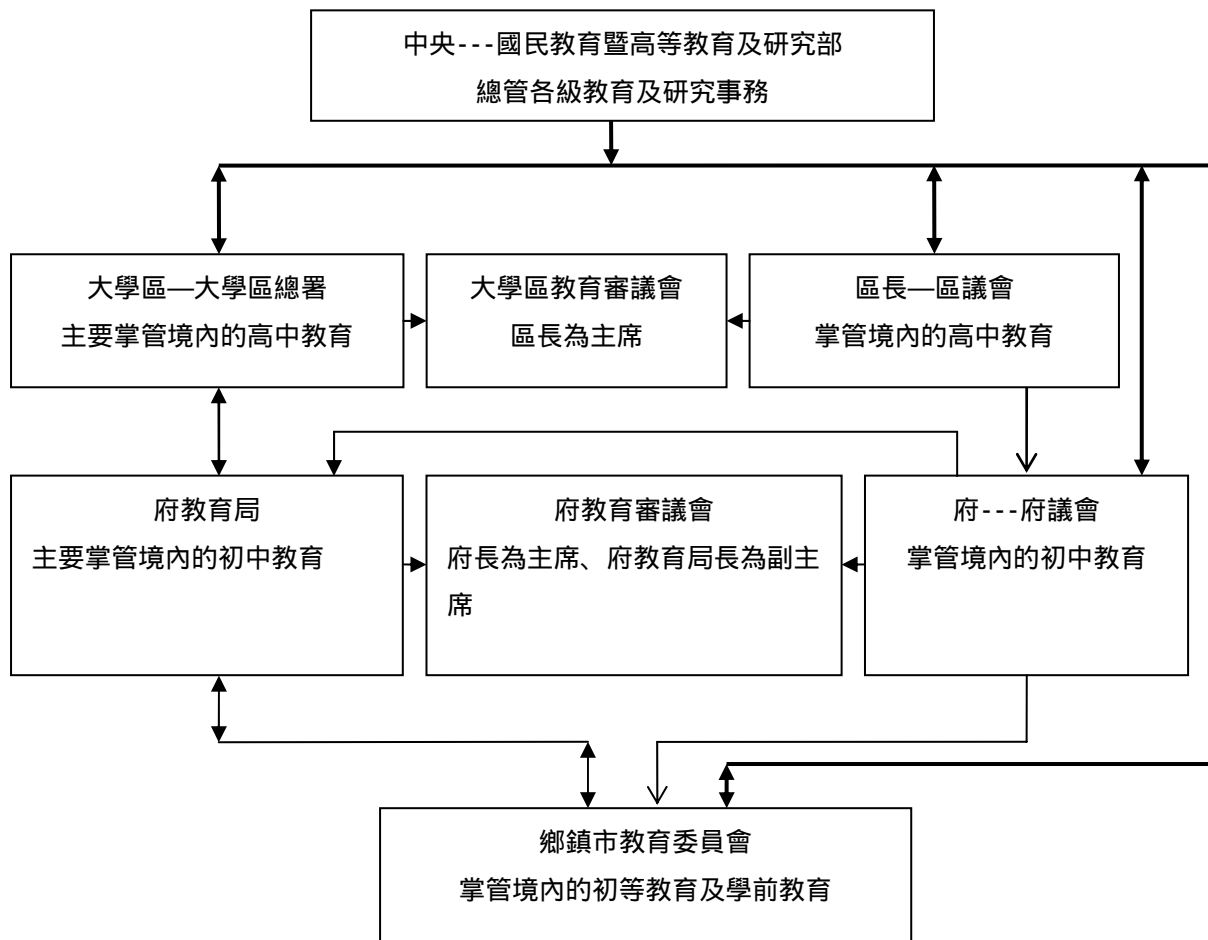


圖 2-1 歷年來法國中央教育行政機關的名稱圖

資料來源：研究者參酌法國國民教育暨高等教育與研究部資料自行繪製



註：雙箭頭代表在教育上有授權的權力和監管的權力，單箭頭有監管的權力。

圖 2-2 法國教育行政體系圖
資料來源：研究者自繪