

我國回流教育政策發展回顧與檢討

蔡培村、武文瑛*

我國自民國八十五年《教育改革總諮議報告書》具體出現「回流教育」字樣之後，就大力推動此政策。值此十年光景，實需階段性針對我國回流教育的政策制定與執行情形，進行回顧與檢討。在政策制定方面，我國的回流教育發展可分為「政策隱含期」與「政策形成期」：前者的回流教育活動雖有實施，但多限制於特定團體，其精神是合併於社會教育與終身教育的相關法令來施行；後者則逐步落實到具體的政策文件中，並立法來正式實施。至於政策執行方面，由教育部總其成，下轄社教司等單位主導的補習體系、技職司推動的技職體系、高教司規劃的高等體系，以及由中教司主事的教師專業體系，形成我國回流教育政策豐富之多元形貌。雖說如此，我國回流教育的實施仍面臨了公平性、整合性、市場化、學習品質低落以及參與窄化等困境。據之，本文提出強化評鑑、政策統合、觀念扭轉、部門整合、品質把關、積極配套，以及全面參與等具體建議，期使人民提高學識智能與職業技術，連動社會競爭力的提升，形成國家、企業，以及民眾三贏的最終目標。

關鍵詞：回流教育、前端終結負載模式、終身學習法、帶薪教育假、學習社會

* 蔡培村：國立高雄師範大學成人教育研究所教授

tsai@nknucc.nknu.edu.tw

武文瑛：高市楠陽國小教師，國立高雄師範大學成人教育研究所博士

gcg25142@yahoo.com.tw

Retrospect and Examination of Recurrent Education Policy in Taiwan

Pei-Tsuen Tsai & Wen-Ying Wu*

The term “Recurrent Education” first showed up in 1995 and the government has been promoting the policy since then. Ten years have passed, and it is about time to review the policy and the practice. As for the establishment of policy, it combined both the hidden period and the period of formation. In the first period, the practice was only for some particular groups. The implementation was put together with the related law for the the education and lifelong education. While in the second period, it was put into practice in a concrete policy that is legally authorized. As for the establishment of policy, it combines major affairs of four departments: Department of Social Education, Department of Technoloy and Vocational Education, Department of High Education and Department of Secondary Education. The Ministry of Education diversified the policy by combing all the practices. However, the Recurrent Education faces the dilemma of fairness , integration, market demand, poor quality and low participation of learning. In this article, the author offers these concrete suggestions: emphasizing evaluation, policy integration and concept transit, department integration, quality control, positive integration and overall participation. The goal of Recurrent Education is not only to enhance the intelegence and the technology skill of people, but also to promote the ability of competition.

Keywords: *recurrent education, front-end load model, law of lifelong learning, paid educational leave (PEL), learning society*

* Pei-Tsuen Tsai: Professor, Graduate Institute of Adult Education, National Kaohsiung Normal University

Wen-Ying Wu: Doctor, Graduate Institute of Adult Education, National Kaohsiung Normal University

我國回流教育政策發展回顧與檢討

蔡培村、武文瑛

壹、前言

回流教育（recurrent education, RE）是為終身學習的重要策略，其形成背景，可遠溯至二次大戰結束後接續數十年之全球經濟的穩定發展、社會的持續進步、科技的突飛猛進，以及教育的殷切需求等要因。值此同時，經濟合作發展組織（OECD, 1985）的多數會員國陸續推行了重大的社會福利政策，主張強化教育投資與經濟成長的正向關係，強調國家資源的重行配置與教育活動的展延深化。此發展直接影響到學校、職場兩場域的互動與聯結，將公平、正義、民主、效率等訴求，縮結於政策執行面來加以落實。傳統的前端終結負載模式（front-end load model）¹將教育視為人力資本的輸入（Harris & Desimore, 1994; Longworth & Davies, 1996），但在社會變遷快速的時代，卻招致資源置入浪費與強化不平等之議。因此，尋求教育、工作、休閒等活動密切結合的回流理念，正是標準化、直線化與制式化課程實施模式之另類改革途徑，並被期盼為解決正規教育與勞動市場等需求擴張所引發相關問題的萬靈丹。

「回流教育」的「回流」（recurrent）一詞，係由拉丁文「recurso」一字轉化而來，其意思為「間隔式的返回」（returning at intervals）；依此推之，「回流教育」主要係指「個人以間隔的方式，重回組織化的學習活動」，執行策略推行至今，因各國社會風貌、經濟發展、政治體制、教育改革等面向之差異，而有多元的政策型態。近年來，回流教育在我國迅速發展而呈蓬勃之勢，尤其是民國八十五年《教育改革總諮議報告書》具體出現「回流教育」字樣之後。政策發展至今，值此十年發展光景，實需對我國回流教育進行階段性的概觀俯瞰與檢討針貲，有效瞭解其整體實施情形，以為後續改進之依據。以下針對政策制定面、政策實施面、政策檢討面以及建議與結論等部分，進行闡述與分析。

¹ 此模式是將人生各階段的重點任務如教育、工作與休閒等做直線式的安排，彼此涇渭分明，並將教育活動集中在人生前端，而非終生的歷程。

貳、我國回流教育的政策制定面

我國回流教育就政策制定的層面而言，最早可追溯到大學所實施的推廣教育及高中職以下學校的補習教育，然遲至民國八十五年，「回流教育」一詞才正式出現在《教育改革總諮議報告書》上。據此，基本上，我國回流教育可以此年代為分界點，分為「政策隱含期」以及「政策形成期」：

一、民國八十五年以前—政策隱含期

此期依據法令，最早可追溯至社教司於民國三十三年公布的〈補習及進修教育法〉²。此法分為國民補習教育、進修教育及短期補習教育等三類，強調補充國民生活智能、提高教育程度及傳授生活實用技藝，是屬學習不足或有遺憾之教育「補償」性質。民國六十九年公布〈社會教育法〉³，開宗明義即陳述：「社會教育依憲法第一百五十八條及第一百六十三條之規定，以實施全民教育及終身教育為宗旨」，並公布包含發揚民族精神及國民道德等十五項任務。此法將「學習機會延長提供」之政策思考內涵，以社會教育之型式統納為終身教育體系之一環，唯實施對象為全體國民，且重點置於道德精神層面，並未對成人團體的學習特性以及國家整體競爭力的提升作周全的考量。教育部於民國七十七年召開的「第六次全國教育會議」，會議報告同時出現了「終身教育」、「社會教育」與「成人教育」三名詞（教育部，1988），此意味成人教育與終身教育的地位已與社會教育等量齊觀而逐漸成為獨立且受到重視的區塊，有利於回流教育「非前端終結模式的教育型態」之策略芻議。之後，教育部據此研訂〈發展與改進成人教育五年計畫綱要〉，並於民國八十年經行政院核定實施，包含了研究、法條研習、增設機構、協調相關單位加強辦理、培育師資、改進課程及教材、加強媒體宣導、資訊提供以及評鑑等計畫項目，是為我國首見完整的成人教育計畫。

行政院於民國七十七年公布〈行政院暨所屬各機關公務人員國內訓練要點〉，規範公務人員的訓練及進修處理準則，將「訓練」與「進修」分別實施：前者由行政機關或受託機關執行，後者為薦送公務人員參與空中大學、空中專科學校、專科以上學

² 此法於民國三十三年十月七日公布時全文計 15 條，原名為〈補習教育法〉，歷經六十五年七月、七十一年六月、八十六年一月與五月、八十八年六月（更名為〈補習及進修教育法〉）、九十一年六月以及九十三年六月共七次修正，全文計 17 條。

³ 此法於民國四十二年公布後，歷經四十八年三月、六十九年十月、九十一年五月，以及九十二年一月四次修正，全文共計 16 條。

校夜間部、大學研究所研習學科課程或修習學位。詳觀此要點，雖具有「從工作重返教育」之回流交替事實，但卻依附於非關回流教育理念的政策之中（蔡培村，2002），主要基於政府行政效能的觀點而限定特定人士來實施，不構成普遍參與之原則。民國八十三年召開的「第七次全國教育會議」，其中第六分組「推展終身教育組」的四項研討主題，是為「建構終身教育體系，落實整體教育理想；開放正規教育機構，促進教育資源共享；調適非正規教育制度，提供多元學習機會；運用正式教育途徑，普及全民終身學習風尚」（教育部，1994）。此會議對終身教育的整體性架構提出了明確的作法，如開放正規教育機構資源及就學機會、調適非正規教育制度等，是為我國回流教育政策之前置型塑。民國八十四年公布的《中華民國教育報告書—邁向二十一世紀的教育願景》，第七章提及社會教育的主要課題與發展策略，並列有十四項發展項目，其中第一項是為：「規劃生涯學習體系，建立終身學習社會」（教育部，1995）。此報告書提出了「學習社會」願景的書面規劃作業事宜，其將教育與工作生涯結合的思考觀點，形成日後回流教育政策的重要精神。大體來看，此期的回流教育活動或有實施，但都限制於補償性質或公部門等特定團體，且未出現具體之名詞，其精神是合併於社會教育與終身教育的相關法令中來施行，政策宣示性大於實質意涵，因此，是處於邊際地位而未特別受到重視。

二、民國八十五年以後—政策形成期

行政院教育改革審議委員會於民國八十五年十二月二日提出《教育改革總諮議報告書》，具體出現「回流教育」之字樣，並將其理念融入教育改革之有力訴求。委員會提出了教育鬆綁、帶好每位學生、暢通升學管道、提升教育品質，以及建立終身學習社會等五項綜合建議，報告書中的「回流教育制度的建立」，即為「建立終身學習社會」五項努力方向之一，並點出回流教育的相關需求、制度建立、體系系統整、入學制度改革，以及帶職進修之「原則性建議」（行政院教育改革審議委員會，1996）。報告中明確指出建立兼及高等、成人，以及中等教育等三大回流體系的重要基調，以高等回流教育階段為首要，此也確立了我國回流教育的發展趨向。其他如諸加強規劃 15 至 18 歲人口的回流教育，以及研究以工作年資、社會經驗及成就代替入學考試的方式，皆為回流教育的重點精神內涵。民國八十六年行政院教育改革小組於第五次會議中通過〈推展終身教育、建立學習社會〉中期計畫，自八十七年度至九十一年度分五年逐步實施（教育部，1997）。該計畫載明建立學習社會雛型取代單一的學校教育管道，並將「建立回流教育

制度，營造第三教育國道」列為重要工作項目。據之，此計畫的參與對象由原先之特定族群擴大到一般在職民眾，並依開放原則以社會整體回流教育需求為政策思考範圍，是為政府推動終身學習與回流教育的完整規劃。

教育部於八十七年三月執行「中華民國終身學習年」活動，包括學界、行政界、企業界及民間團體的十九位學者專家，共同提出分為「邁向開發國家的挑戰」、「開發國家的教育願景」，以及「建立終身學習社會的具體途徑」等三大部分的《邁向學習社會》白皮書。白皮書自八十八年度至九十二年度，以十四項行動方案為推動重點，每項方案均從目標、方法、行動步驟等三方面來加以說明。其中居具體途徑之首、列為整體中程計畫者，是為方案六—「建立回流教育制度方案」，規範著回流教育學習權的保障、教育與職場互動、彈性的入學管道、增加在職生名額，以及規劃帶薪教育假等要項。此外，報告書其他與回流教育實施密切相關的部分，計有具體途徑二：「開闢彈性多元入學管道」，包含擴大推薦甄選入學管道、規劃預修甄試入學管道、開放進修及推廣教育學分入學管道、增闢職業證照學力鑑定入學管道；具體途徑三：「推動學校教育改革」，包含學校教育對象的擴充、學校教育目的的開展、學校課程結構的改變、學校教學方法的改進、教學場所的多樣化、學習成就的多元肯定；具體途徑六：「鼓勵民間企業提供學習機會」，包含宣導學習活動對企業發展的重要意義、妥善規劃各種學習的體系與方式、訂立完善的鼓勵辦法、促進企業與員工和諧的關係；具體途徑九：「整合終身學習資訊網路」，包含成立終身學習網路中心、學習資訊傳送、定期辦理宣傳周或學習成果展覽，以及具體途徑十三：「建立認可全民學習成就制度」，包含展開宣導、研議與規劃、成立各地的認證中心、相關機構與單位的配合。這些作法，從大方面的觀念型塑與態度養成，到微觀的教學革新與課程改革，至具體的成就認證及多元入學，擴及產、官、學界的相互合作，在一定程度上，鉅細靡遺的呈現出我國回流教育的整體實施架構。

同年，林前部長清江接受教改諮議委員會的建議，提出《邁向新世紀的教育政策》報告書（林清江，1998），宣示回流教育制度建立以及改革傳統入學考試之政策基準，以達成教育均等的理想及作為建立學習社會之預備。報告書明確揭示回流教育的三項政策：其一，規劃增加回流教育機會數量及建立回流教育制度。此包含在維持及提高水準的前提下，適度提高高等教育人口占總人口的百分比，由目前的 3.15% 增加到 3.35%，並朝向開發國家的相對比例來努力；其二，改革傳統入學考試及建立合理回流教育入學方式，採計工作經驗、專業技術證照及其他工作貢獻，做為部分入學條件

的方式；其三，建立學習社會雛型，取代單一的學校教育管道。之後，教育部陸續發布〈建立高等教育回流教育體系實施方案〉、〈促進大專院校與校外學習型組織之教育夥伴關係實施方案〉及〈大專院校與校外學習型組織建立夥伴關係試辦要點〉，前者提出採彈性、嚴謹、實用、效率的原則來建立我國高等教育的回流教育體系，尤其在入學方式、學程設計、修業年限、上課時間、學習評量、正規學制體系的轉換等，均應具備運作之彈性，並建立多元成就評量指標，重視實用性課程，使現有資源做最有效的運用，是為我國高等回流教育實施的最高指導原則；至於後兩者，則開啓我國大專院校與職場的合作與交流活動。

接續，教育部於民國八十八在成功大學舉行「一九九九年全國教育改革檢討會議—邁向教育新世紀」（教育部，1999），確認以在職專班課程作為大專回流教育體系之基本策略，包含促進技職教育多元化與精緻化、重視建立多元彈性教育體系、落實證照制度、追求高等教育卓越發展、確立大學新定位、受理大學申設在職進修專班，以及推動終身教育及資訊網路教育。同年，開始規劃《大學教育政策》白皮書，經過各分區座談會及多次的學者專家諮詢會議討論修改後，於民國九十年八月正式公布，確認了高等教育改革的首要目標在於加強「大學與社會的互動」，以謀大學的永續發展。白皮書除了「鼓勵大學辦理回流教育」外，其他許多改革訴求亦與回流教育之精神相一致，如調整大學招生策略及學生結構、成人回流教育「二五四」政策、適度擴增大學在職進修管道、修訂〈大學法〉與〈學位授予法〉來建立認證機制，以及研議教育假等均然（教育部，2002），形成回流教育匯合融入高等教育改革之態勢。民國九十一年由總統公布〈終身學習法〉⁴，將回流教育界定為「指個人於學校畢業或肄業後，以全時或部分時間方式，再至學校繼續進修，使教育、工作及休閒生活交替進行之教育型態」（全國法規資料庫，2002），成為我國實施回流教育明確的依歸。此法共計二十三項條文，有關回流教育部分如下：

⁴ 〈終身學習法〉法制化的工作時程，前後費時將近五年。此法當初是〈終身教育法〉之名為之，全部條文計 20 條，並因應情勢將〈終身教育法〉更名為〈終身學習法〉，送教育部部務會議定案條文為 18 條。之後，送行政院多次修正，經定案條文減為 17 條。送立法院時，由於期待完成立法之法案甚多，且因朝野協商杯葛使議會延宕，〈終身學習法〉於第四屆會期只排入二、三讀，無暇審議，最終只完成一讀。第五屆新委員之會期，由於立院議事規則「屆期不連續」之規定，故需重新審議，最終於民國九十三年五月三十一日，將已獲致協商共識共計 23 項條文的〈終身學習法〉草案，再正式進入院會二、三讀，終於順利完成立法。

1. 第十二條：各級主管機關應建立各級各類回流教育制度，提供學習機會，以滿足國民終身學習需求。

2. 第十五條：終身學習機構得視需求採用遠距教學、網路教學或結合傳播媒體進行教學，以增進多元學習機會。

3. 第十六條：中央主管機關為激勵國民參與終身學習意願，對非正規教育之學習活動，應建立學習成就認證制度，作為入學採認或升遷考核之參據。

4. 第十九條：各級政府為鼓勵國民參與終身學習活動，應積極推動員工帶薪學習制度。中央主管機關對於積極推動員工帶薪學習制度之機關或雇主，得予以獎勵。

之後，教育部根據此母法，陸續制定〈非正規教育學習成就認證辦法〉（全國法規資料庫，2003a）、〈終身學習法施行細則〉（全國法規資料庫，2003b）以及〈機關或雇主推動員工帶薪學習制度獎勵辦法〉（全國法規資料庫，2003c），對回流教育在開放入學管道、修業規定與帶薪教育制度的實施，有了具體明確的推動方向與鼓勵策略。

教育部為培育新世紀優質國民，反映內外在教育環境的變化並回應立法院的要求，於九十三年發布《教育政策白皮書》草案（教育部，2004）。內容除分析當前國內教育之現況與問題外，並對教育發展的主要策略以及未來教育政策形成的機制，提出改進的基本方向。草案中確定了入學機會、教育過程，以及教育結果差距縮小等三個「教育機會均等」之最高原則，特別強化擴充成人回流參與高等教育的機會，促使成人更加成長，全面提升生活品質。此草案分為近程與中程兩個階段性目標，明確勾勒回流教育實施之進程與執行事宜：

1. 近程：（1）加強回流教育，辦理推廣教育及在職進修專班，提供在職人士便利的進修管道，以應終身學習之需要；（2）儘速進行〈終身學習法〉配合制訂細則與相關法規，貫徹執行。

2. 中程：（1）規劃放寬大學入學條件，仿效瑞典「廿五：四規則」。此規則開放各科系設立學士在職專班，招生名額納入大學總量管制，由各校系自行調整日間部及在職部名額；（2）為鼓勵在職人員進修，透過立法明訂，或由雇主與工會經集體協商，在職人員可請「教育假」回學校進修。

綜合言之，我國自民國八十五年開始出現「回流教育」該名詞，由先前偏向不具規範性、只具建議性質之各要點、辦法與會議結論之隱含期，逐步落實到具體的行動方案、報告書、白皮書等政策文件中，並立法來正式實施。有關我國「政策隱含期」及「政策形成期」之政策內涵說明，分別歸納如表 1 及表 2 所示。

表 1 我國回流教育「政策隱含期」之內容說明

政策類別	政策型態	公布時間	政策議題與重點	
			政策議題	回流教育重點
法律	補習及進修教育法	33/10	- 凡已逾學齡未受九年國民教育之國民，予以國民補習教育 - 已受九年國民教育之國民，得受進修教育 - 志願增進生活智能之國民，得受短期補習教育	- 以培育全公民，促進社會進步為目的 - 以補償回流教育為實施施籌
法律	社會教育法	69/10	- 社會教育以實施全民教育及終身教育為宗旨 - 公布社會教育包含發揚民族精神及國民道德等十五項任務	- 出現「學習機會延長提供」之政策理念 - 強調「社會教育」一詞，未具體聚焦於「回流教育」 - 未對成人團體的學習特性作周全的考量
政策回顧會議	第六次全國教育會議	77/02	建立成人教育體系，以達全民教育及終身教育目標	- 成人教育與終身教育逐漸形成政策改革方向，有利於回流教育價值及共識之蘊釀 - 形成非前端終端式的教育型態之策略弼議
行政法規	行政院暨所屬各機關公務人員國內訓練要點	77/08	- 規範公務人員之訓練及進修處理準則，並將兩者分別實施 - 訓練部分由行政機關或受託機關執行，進修部分為薦送公務人員參與空中大學、空中專科學校、專科以上學校夜間部、大學研究所研習學科課程或修習學位	- 具有「從工作重返教育」之回流事實 - 形成特定公務人員的在職進修制度 - 此法主要基於政府行政效能的觀點而限定特定族群或人士來實施，不構成回流教育普遍參與之公平政策性原則
政策改革會議	第七次全國教育會議	83/06	- 建構終身教育體系，落實整體教育理想 - 開放正規教育機構，促進教育資源共享 - 調適非正規教育制度，提供多元學習機會 - 運用正式教育途徑，普及全民終身學習風尚	- 對終身教育的整體與全面架構，提出較明確的作法 - 回流教育政策之前置型塑
政策研究	中華民國教育報告書	84/02	規劃生涯學習體系，建立終身學習社會	- 將教育與工作生涯結合的政策性思考觀點 - 以建立終身學習社會為最高指導原則

資料來源：本表由研究者自行整理

表 2 我國回流教育「政策形成期」之內容說明

政策類別	政策型態	公布時間	政策議題與重點	
			政策議題	回流教育重點
政策諮議會議	教育改革總諮議報告書	85/06	1. 全面調查回流教育相關需求與社會、經濟等因素 2. 建立兼顧高等、成人與中等教育的回流體系，並以高等教育為首要 3. 研究以工作年限、社會經驗及成就代替入學考試 4. 加強規劃 15 至 18 歲人口的回流教育 5. 每個人應有權利在留職及維持權利前提下，獲得部分帶職進修的機會	1. 具體出現「回流教育」字樣 2. 將回流理念融入國內教育改革之訴求，並提出政策發展的原則性建議 3. 著重高等教育機會的放寬
			1. 訂(修)定大專院校推廣教育實施辦法，方便社會人士藉推廣教育修讀科目取得學分，進而獲得學位 2. 推動大學部轉型辦理大學進修推廣教育學士班 3. 研訂自我學習能力檢定、認可與採計辦法 4. 訂定年資加辦法 5. 調整研究所正現班與回流教育研究生比例為 1：1 6. 調查回流教育的需要及相關的社會經濟因素	1. 推動終身學習與回流教育的完整規劃 2. 依開放原則以社會整體回流教育需求為政策思考點 3. 將原先之特定參與對象，擴大到一般在職者
政策計畫	推廣終身教育建立學習社會中期計畫	86/04	1. 各級學校應擴充教育機會(第二次教育機會)給非傳統學生 2. 各級學校應改變招生策略及調整學生結構 3. 建立學分累積與轉移制度 4. 工作場所應提供員工進修的教育假 5. 建立認可全民學習成就制度 6. 整合終身學習資訊網路 7. 鼓勵民間企業提供學習機會 8. 推動學校教育改革 9. 提供帶薪教育假	1. 具體將回流教育法制化，共五項目標、四項方法及六項行動步驟 2. 詳細說明我國實施回流教育政策及相關配套措施，是為我國回流教育實施之行動綱領 3. 研訂〈終身學習法〉(草案)
			1. 建立多元彈性的回流教育體系，強化在職進修，建構終身學習社會 2. 採彈性、嚴謹、實用、效率的原則 3. 建立多元成就評量指標，重視實用性課程，使現有資源做最有效的運用 4. 擴大研究所及大學部在職進修管道	1. 指出高等回流教育的目標、計畫實施與原則 2. 是為我國高等回流教育的最高指導綱領

政策 報告書	邁向新世紀 的教育政策	87/ 09	1. 建立學習社會雛型，取代單一的學校教育管道 2. 適度擴充教育數量及建立回流教育制度 3. 改革傳統入學考試並建立合理回流教育入學方式 4. 建立職前、實習及終身進修的完整制度，持續提高師資水準	1. 增加回流教育的機會數量與建立回流教育制度 2. 改革傳統入學考試並建立合理回流教育入學方式
實施 方案	促進大專院校與校外學習型組織之教育夥伴關係實施方案	87/ 03	1. 結合大專院校與校外企業、公（工）會、訓練單位為聯結教育夥伴關係 2. 擴展教育資源、相互認可學習成就及轉移制度、建立學習成就果計、減少進修障礙 3. 學校成立相關單位進行課程設計與師資交流活動 4. 學生得以工作成就及研究發展申請抵免或採計學分，並得提前畢業	1. 擴展學校與職場的聯結，形成教育夥伴關係 2. 點出認證制度的重要性 3. 資源合作的應用 4. 辦理學分抵免
政策 改革 會議	全國教育 改革檢討會	88/ 04	1. 多元彈性教育體系，落實證照制度 2. 確立大學新定位，受理大學申設在職進修專班 3. 推動終身教育及資訊網路教育	1. 確認以在職專班課程作為高等教育回流教育體系之策略 2. 落實認證機制
政策 白皮書	大學教育政 策白皮書	90/ 08	1. 加強辦理在職人員的推薦甄試，以及學位、證書或學分證明的推廣教育 2. 改變招生策略及調整學生結構 3. 實施成人回流教育「二五四」政策 4. 建立學分累積與轉移制度 5. 適度擴增大學在職進修管道 6. 儘速實施員工進修的教育假制度 7. 強化社區服務，營造社區學習環境 8. 打破學年學分制的限制，以學分制取代	1. 鼓勵大學辦理回流教育 2. 建立認證機制 3. 適度擴增大學在職進修管道 4. 確認了高等教育改革的首要目標，在於加強大學與社會的互動
法律	終身 學習法	91/ 05	1. 各級主管機關應建立各級各類回流教育制度 2. 建立學習成就認證制度，並作為入學採認或升遷考校之參據 3. 應積極推動員工帶薪學習制度，鼓勵企業辦理 4. 視需求採用遠距教學、網路教學或傳播媒體教學	1. 終身學習法制化 2. 訂定相關輔助法則 3. 我國學習社會之建構向前邁向一大步 4. 以遠距教學輔助終身學習進行
白皮書 草案	教育政策 白皮書 草案	93/ 04	1. 近程：開放各科學士在職專班，招生名額納入大學總量管制；儘速配合〈終身學習法〉制訂細則與相關法規，貫徹執行 中程：在職人員可請「教育假」回學校進修；仿效瑞典「廿五：四規則」	1. 規劃放寬大學入學條件 2. 對未來教育政策形成的機制，提出不同進程的基 本改進方向

資料來源：本表由研究者自行整理

參、我國回流教育的政策執行面

我國回流教育的政策執行，共可分為由社教司等單位主導的補習體系、技職司推動的技職體系、高教司規劃的高等體系，以及由中教司主事的教師專業體系的政策法規與班別，茲分述於后：

一、社教司等單位主導－補習體系回流教育

補習體系的回流教育屬傳統成人基本教育，以早年失學民眾為受教對象，主要的法令依據為民國九十一年修正公布的〈補習及進修教育法〉。民國八十七年公布的《邁向學習社會》白皮書之〈推動補習學校轉型以建立回流教育制度〉方案中，政府共建立兩大體制的五級學校：（一）國民補習教育，共包含國民小學附設補習學校及國民中學附設補習學校；（二）進修教育，包含公私立高中職附設進修學校、公私立技術學院附設專科進修學校，以及高等院校附設公私立進修學院。此體系有著幾項特性：其一，此體系主要由社教司主導，中教司、技職司、高教司等單位配合推動，包含國民小學附設補習學校、國民中學附設補習學校、高級中學及職業進修學校、專科進修學校，以及大學校院附設進修學院，構成由基本教育至高等教育之另類完整求學路徑；其二，各級進修學校不單獨設校，而由同級、同類以上學校附設為限，將資源做最大化的利用；其三，偏遠地區加強進修學校之設立，以顧及區域之平衡；其四，特殊群體學生設有加分之優等，其範圍由學校自訂；其五，此體系雖未訂定在職生就讀之規定，但高中以上學校之考生工作年資或職業證照有著加權計分之辦法，以鼓勵在職生就讀。

二、技職司推動－技職體系回流教育

此體系的回流教育主要是由技職司所推動，包含了一般學制教育班次、職業進修補習教育、空中學校教育、大專院校推廣教育、實用技藝訓練課程、第二專長進修教育等六大層面，主要法令計有〈專科以上學校辦理回流教育招收在職生入學方式共同處理原則〉、〈建立高等教育技職回流教育體系實施方案〉、〈技職校院加強推動回流教育共同注意事項〉，以及〈職業教育政策白皮書〉等，開設二專回流教育、四技回流教育、二技回流教育，以及科技大學回流教育等相關班別。此體系的回流教育有著幾

項特性：其一，教育部每年訂頒技術學院、專科學校增設調整系科班審查原則，鼓勵各校申請增設在職班，擴增在職人員進修機會，提升一般與在職人士之比例；其二，技職體系的回流教育主要是高職畢業後的人口，本質上是改革傳統技職教育畢業後無升學進路的問題，也就是所謂的「第三條國道」；其三，技職體系的回流教育措施是依附在既有的技職教育體系之中，沒有專為回流教育而新設機構，且以私立學校為主要的教育提供者，包括二專、二技、四技、大學等四類學制；其四，依據回流教育政策所訂頒法規而新規劃的課程，主要是以「在職進修專班」方式行之，占技職體系整體容納離校成人返回接受教育的整體機會比率偏低（蔡培村，2003）；其五，此類體系主要由不同學制提供非日間上課的課程，且以傳統技職校院課程轉型為主，例如夜間部、進修專校、進修學院等。

三、高教司規劃—高等體系回流教育政策

高等體系的回流教育政策是由高教司所規劃。依教育部現有回流教育政策法規，在高等教育階段視為回流教育的有大學進修教育學士學位班、二年制技術學系在職班、大學先修班、二年制在職進修專班、夜間部轉型進修學士班、研究所在職進修專班、推廣教育學分班，以及推廣教育非學分班等班別，依據法令為〈專科以上學校辦理回流教育招收在職生入學方式共同處理原則〉、〈大學辦理研究所、二年制在職進修專班及大學先修制度共同注意事項〉、〈大學辦理進修學士班審核作業要點〉、〈大學辦理研究所（系）碩士及大學部二年制在職專班審核作業要點〉、〈大學辦理推廣教育實施辦法〉、〈大學辦理推廣教育計畫審查要點〉、〈大學夜間部轉型注意事項〉、〈大專院校與校外學習組織建立教育夥伴關係試辦要點〉、〈大專院校教師與企業界專門人才交流與合作實施要點〉，以及〈建立高等教育回流教育體系實施方案〉。此體系主要突破傳統大學的功能限制，以彈性、嚴謹、實用、多元與效率等原則，來開設大學二年制在職進修學士班、大學進修教育學士班、大學推廣教育課程，以及研究所在職進修專班。綜觀我國高等教育的回流體系，有著以下幾點特色：其一，入學計分列入工作年資，重視工作經驗的價值與學術理論的基礎交流，落實工作與教育之間的回流轉化；其二，除大學進修教育學士班為傳統夜間部改制之外，二年制在職進修專班及研究所在職專班均為具體回應回流教育政策的新措施；其三，修習大學推廣教育課程之學分，在日後於大學進修時可抵免相關學分，再者，若修習達二年制專科學校畢業學分者，得以專科畢業同等學力，參加該校轉學生或二年制學系招生考試，這提供參與非

傳統學習進路的人們一條寬廣的進修門道；其四，高等教育體系為我國回流教育推動之重點，許多政策亦針對此領域來研擬及修訂，形成我國回流教育實施的特殊風貌。

四、中教司主事的教師專業體系回流教育政策

中教司主事的教師專業體系回流教育政策，主要是針對教師的專業訓練而設，有些班別也開放給非教師者就讀，主要法令計有〈師範校院辦理回流教育招收碩士及學士學位班在職進修專班暨大學先修制度注意事項〉、〈大學校院辦理高級中等以下學校及幼稚園教師在職進修學位班共同作業要點〉、〈大學校院辦理高級中等以下學校及幼稚園教師在職進修學分班計畫審查要點〉、〈高級中等以下學校及幼稚園教師在職進修辦法〉，以及〈大學辦理研究所、二年制在職進修專班注意事項〉等五項，相關班別則有師範校院辦理在職教師之碩士學位專班、一般大學校院辦理在職教師之碩士學位專班、師範校院與一般大學辦理教師在職進修學分班，以及師範院校辦理之一般高等回流教育班。綜觀我國教師專業體系的回流教育政策，有著以下幾點特色：其一，由於回流教育的推動是因應並結合教育改革之潮流順勢而為，故教師專業程度的提升成為我國教改重點所在；其二，〈大學法〉及〈師資培育法〉公布迄今，師資培育已邁向多元改革，師範院校亦朝一般大學發展或與其他學校合併為一般大學作為終極目標；其三，在回流教育政策推動上，此體系受制於教育行政分工，以至教師為主要參與人口的回流教育獨樹一幟；其四，師範院校辦理的回流教育名額由中等教育司審核，不同於一般大學由高等教育司掌理，但又可分為招收教師與非教師兩類，顯示師範院校順應時勢轉型於一般大學的努力。

由上述政策制定與實務推動來看，可歸結出我國回流教育的幾項特點：

第一、政策推動方面：1、成立回流教育推動委員會或責成專責單位兼理，訂定發展計畫。此外，各校應於招生辦法中明訂招生委員會組成方式、招生名額提報程序、報考資格、招生方式、錄取原則、招生紛爭處理方式及其他有關考生權利義務事項，收費標準由各校自訂；2、工作場所應提供員工帶薪教育假來進修，並適當給予財政支助；3、以開放性的要求為主，除符合相關法令規定等級之學歷或同等學力條件外，並應限定具有在職身分，另訂工作年資之要求。學生入學須經公開之入學甄試，除採筆試外，得兼採面試、審查、實際操作、演示等多元方式。此外，入學前及在學期間經學校核可，從事與該系、該課程相同或相近之工作經驗、工作成就、教育訓練、遠距學習及研究發展並符合課程要求者，得依規定申請抵免，採計學分或縮短修業年限。

第二、課程教學方面：1、各大學依現有之學系，針對專業領域在職人士提供結合理論與實務之學士課程。課程教材應開放由師生共同來編擬，且應配合在職生實際需求，彈性調整課程，設計特定學程，並對有特殊需求者，設計個別化學程；2、教學策略與教學方法應依據成人特性來加以設計，增聘師資應以實務且具成人教學經驗為主要考量；3、學習場所與上課時間應具彈性。

第三、行政機制方面：1、建立校外學習成就認可機制，加強與校外學習型組織建立教學夥伴關係，並以多元行銷來傳布學習訊息；2、簡化行政手續，並配合在職成人的特性來實施網路化的彈性服務；3、擴大對在職者於選課、學業、就業、生涯規劃以及生活支持等輔導與諮詢。

除此四大體系外，其他者包含以下幾項，第一、空中教學體系的回流教育：此包含空中進修學校及空中大學，前者由國立成功大學、台中技術學院、台北商業技術學校，以及國立空中大學附設辦理，依〈補習及進修教育法〉規定施行之；後者則有國立空中大學及高雄市立空中大學兩校，提供民眾以多元學習方式來接受專科以上教育。第二、國軍體系的回流政策：目標在使軍官獲得碩士學位、士官則以獲得二技學位為主。培訓方式有和國內各校碩士班的策略聯盟、證照培訓、專長培訓，及以「公餘、自費」方式的個別報名進修。法令依據是教育部與勞委會分別公布的《邁向學習社會》白皮書及〈邁向職業證照社會〉政策，以及國防部於九十一年二月七日所訂定的〈國軍幹部終身學習實施規定〉。第三、企業本位的回流教育：包含企業內訓練及職業團體進修，多為非正規教育性質，以專業成長為主。第四、社會本位回流教育：如社區大學、市民學苑、公共職訓中心訓練、短期技藝補習教育，以及專業訓練機構進修。

如表 3 所示，上述這些體系的回流教育，在學制上有著正規與非正規之別，招收學生資格有在職與非在職有關工作經驗之不同設計，體制設立則有新設與否，教育內容方面則有基本補習教育、專業繼續教育、博雅教育等類型，形成我國回流教育政策豐富之多元形貌。

表 3 我國回流教育各實務類型之分析

回流教育類型及班別型態			學制類型		招收學生資格			教育內容			入學教育資格	畢／結業進路發展																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																					
			正規教育	非正規教育	新設制度	在職學生	非在職學生	工作經驗	基本補償教育	專業繼續教育			博雅通識教育																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
補習體系回流教育	國民補習教育	國民小學附設成人基本教育班 國民小學附設補習學校 國民中學附設補習學校	★			★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★

	科技大學	二年制學士專班 進修部 研究所碩士在職進修專班 研究所博士在職進修專班	★ ★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	五專畢業 高職畢業 大學畢業 碩士畢業	學士學位 學士學位 碩士學位 博士學位
	師範學院辦理	教學碩士學位班 特教教學碩士學位班 學校行政碩士學位班	★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	大學畢業 大學畢業 大學畢業	碩士學位 碩士學位 碩士學位
	一般大學辦理	教學碩士專班 特教教學碩士專班 學校行政碩士學位班	★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	大學畢業 大學畢業 大學畢業	碩士學位 碩士學位 碩士學位
	兩者合辦	碩士學分班 教師第二專長學分班	★ ★	★ ★	★ ★	★ ★	★ ★	★ ★	★ ★	高中畢業 不限資格	碩士學位 學分證明
	師範院校辦理	大學四年制在職進修專班 碩士在職進修專班 大學二年制在職進修專班 教師學士學位專班	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★	高中畢業 大學畢業 五專畢業 高中畢業	學士學位 碩士學位 大學學位 大學學位
	附設獨立設置	空中專科進修學校 國立空中大學 高雄市立空中大學	★ ★ ★	 ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	高中畢業 高中畢業 高中畢業	專科文憑 全修生授學士學位 全修生授學士學位
	企業內訓練 職業團體訓練		★ ★	 ★	★ ★	 ★	★ ★	★ ★	★ ★	視情形而定 視情形而定	專業成長 專業成長
	社區大學 市民學苑 公共職訓中心訓練 短期技藝補習教育 專業訓練機構		★ ★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★ ★	不限資格 不限資格 不限資格 不限資格 不限資格	學分證明 學分證明 證書或證照 結業證書 無任何證明

資料來源：本表由研究者自行整理。

肆、我國回流教育政策之檢討分析

一、政策制定形貌—與既有教育政策緊密聯結之外在形貌，除少數法律條文外，其餘多缺乏強制規範力量

所有政策均需依法行事，回流教育亦不例外，在國外，多以教育休假或教育訓練的法令來規範之。如瑞典於 1975 年實施的〈教育休假法〉，若雇主及工會未給予雇員教育休假或保障其原有之職位與薪資時，會有相關罰則來加以約束，政府並設有勞工法庭（Labour Court）來進行仲裁（Caspar, 1979; Luttringer & Pasquier, 1980）。我國沒有單獨以回流教育為主體來制定之法令，其法源是與既有教育政策緊密聯結之外在形貌，亦即隨時代脈絡與社會教育、補習教育、高等教育、終身教育、教育改革、全民需求相結合。據之，在政策型態方面相當多元，主要有政策改革會議、政策回饋會議、政策諮議會議、政策白皮書、行政法規、位階最高的正式立法以取得具法律層次的政策確認，以及其他相關施行細則、實施辦法、實施方案等。雖然如此，除了〈終身學習法〉和其他如〈非正規教育學習成就認證辦法〉、〈終身學習法施行細則〉、〈機關或雇主推動員工帶薪學習制度獎勵辦法〉等施行細則，以及〈補習及進修教育法〉、〈社會教育法〉等具有正式法源基礎外，其餘多缺乏法律之強制規範力量，政策性之宣示意義大於實質意義。

二、政策發展階段—位於強化與統合現存的活動之第二階段，缺乏積極性的政策來支撐起整合性的國家總體目標

檢視相關出版文件，可歸結全球回流教育政策發展的四個階段（Bengtsson, 1989; OECD, 1977）：第一，沒有來自明顯的政府干預，任其漸進的、自然的發展；第二，政府強化與統合現存的活動；第三，建立積極性的政策來支持國家優先設定之特殊活動；第四，建立統合社會、經濟以及文化等各層面的國家目標之成人教育服務系統。在國外部分，大多數的工業化國家如英、美、澳等國，在實施回流教育時都在追求第三階段的政策發展，只有極為少數如瑞典、法國等以長期、基進的政策制定，來向第四階段邁進（Nilsson, 1988; Tuijnman, 1996）。再回顧我國，民國八十五年之前的「政策隱含期」約莫位於上述第一階段，政府沒有全面或明顯的政策介入，只有零碎的回流教育活動，但均附屬於社會教育、終身教育的相關活動中，且缺乏普遍參與之重要

意義；至於八十五年之後的「政策形成期」，最多也只停留在第二階段，主要是結合教育改革來擴大招生員額及實施多元入學，缺乏積極性的政策來支撐起整合性國家總體目標的發展。

三、政策極終目標—與全球同步以邁向終身學習社會為願景，但在時間上是一個極度緊迫與嚴厲的考驗，有待全民的觀念扭轉

在建立終身學習社會的策略中，回流教育的實施是為最具體的途徑（白皮書研究小組，1998；Sutton, 1996）。民國八十五年之後，教育部順應了局勢而有一些具體作為，如政策法制化、建立學習成就認可機制、高等教育入學機會放寬等，回流教育的重心以專業取向之政策目標為主；在民國九十年《大學教育政策》白皮書與〈終身學習法〉中，與高等教育改革彙聚成學習社會之擴充取向。視野再放至國際，至1990年代以降，整個歐洲乃至全球各地在回流教育的內涵上強化人力規劃的終身學習觀，其發展取向與學習社會的型塑再次緊密結合，成為政策指導的最高綱領（Schuller, Schuetze, & Istance, 2002; Ryan, 1999; UNESCO, 1999）。但由於我國回流教育的推動是因應政治、經濟和社會轉型的過程，對照其他國家歷經長達近半百時間之醞釀、協商、豐實、淬煉、修正、轉型等過程所累積的充沛經驗與能量而言，我國要跟上西方各國的腳步，在時間上是一個極度緊迫與嚴厲的考驗。因此，更需要依賴各種可能的學習管道、政府的大力支持以及企業主的體會與認知，有效改變全體國民對舊有成人學習不易的觀念，以及扭轉前端終結學習模式根深蒂固之認知。

四、政策主導層級—由教育部總其事的政策管理，使得教育與就業部門各行其是，減弱其政策統合的力量與執行的位階

我國非如美、英、澳、瑞等國屬福利國家體系，政府強力介入社會資源的公平分配，將回流教育結合社會保險、公共救助、福利措施、就業服務等政策來實施（Barry, 1987; Pierson, 1991），亦即傾國家整體力量及豐沛的稅收來達成公平與正義等目標，尋求供需失調的解決方法，調和放任的市場運作，求得質與量、公平與效率、自由與正義、進步與穩定，甚或是和諧與衝突之間的交換與平衡。回顧我國，回流教育涉及了許多部會的行政職掌，如勞工委員會職業訓練局掌管的勞工教育、經濟部主管的企業員工教育訓練、行政院人事局及銓敘部主管的公務人力訓練、教育部推動的學校回流教育，甚或是國防部推動的軍中回流教育等，亦即回流教育需要各有關單位與民間力量共同來推動。但我國未能接受原初由專業人士建議的行政院層級之推動小組，反

倒由教育部總其事的主導地位，相對減弱其政策統合的力量與執行的位階，最終僅淪為教育改革之附庸。

五、政策研究取向—著重在引介觀念、現況描述及政策內容的分析，缺乏全面性的成效研究來作為實務改進的依據

我國正式推動回流教育至今，相關的研究如雨後春筍，類型蔚為豐碩，諸如政策理念（鄧進權，1998；蔡培村，2003）、政策推動（胡夢鯨、陳明蕾、武文瑛，2000）、參與經驗（閔秀芳，2001）、教育現況與發展（許慧卿，1999；黃富順，2004）、參與動機（林良慶，1999；陳志樺，2002）、體系建構（彭敏松，1998）、策略評析（楊國德，2004；蔡培村，2002）、比較研究（陳玉婕，2004）、學理分析（武文瑛，2005）、指標建構（武文瑛，2006）等方面，均有不少著墨與探討。然細觀這些研究內容，著重在引介觀念、現況描述及政策內容的分析，或為微觀的學習心理層面之探討，缺乏以整體、宏觀的角度來對我國回流教育的整體發展情形，作一整體性、批判性、系統性的論述與評估，以作為實務改進的有效依據。

六、政策重點取向—以高等教育階段為首要，但也衍生了工具化、市場化以及品質低落不良效應

我國在《教育改革總諮議報告書》中將回流教育體系的建立分成高等教育、成人教育與高中教育等三個階段，其中以高等教育的實施列為首要，相關政策執行也有著完整的規劃，如研究所在職進修專班、大學進修教育學士班、大學二年制在職進修學士班等，都受到莫大的重視，此也在民國九十年的《大學教育政策》白皮書、九十三年《教育政策白皮書》草案中得到印證。在實務方面，全國有超過 1000 個系所開設上述班別，共招生超過 10 萬個學員，這其中的研究所在職進修專班約莫 3 萬人，大學進修教育學士班約莫 5 萬人，大學二年制在職進修學士班約莫 2 萬 5 千人（教育部，2005），參與可謂熱烈。但我國目前以高等回流教育為主軸的實施基調，已有漸趨向物化的現象，如在經費上，由於各校有著比例自籌財源之壓力，在職專班經費已成重要的收入來源，但少則每學分四、五千元，多則達一萬五千元，造成市場取向色彩濃厚之消費金字塔型態。此外，政府在努力開闢高等教育進修管道、多元入學與畢業條件等彈性作法下，許多人只為在短期內獲得文憑，而非得到技能之更新，更遑論博雅通識人才的長期培育。畢業條件的把關普遍鬆散，論文的品質為人詬病，使得回流教育淪為次等教育之議。

七、政策配套策略一折衝、妥協下之「帶薪學習制度」，採鼓勵辦理性質，宣示意義大於實質，影響私部門員工接受教育訓練的機會

環視相關文獻，帶薪學習制度是為回流教育的重要實施策略，且在先進國家或第三世界的實施均著有成效（ILO, 1996; Killeen & Bird, 1981），但我國此制度於〈終身學習法〉之呈現與原草案有著不小的落差，亦與歐美「帶薪教育假」（paid educational leave, PEL）之精神相距甚遠（武文瑛，2002）：首先，草案中明文列出公民營機構「應」提供員工一年十五天之「帶薪教育假」、薪水照付。但正式條文做了以下修正：第一，教育部為讓民眾有「放假」之感，將草案的「假」，改為「制度」；二、將積極性的強制實施改採消極性的獎勵方式作為誘因，藉以鼓勵公民營機構能「參」採辦理。第二個不同點，則是取消了草案中的繳納學費抵免綜所稅之規定。當初將此一條文列入草案中，除了參酌國外作法外，也對國民的終身學習活動具有實質的鼓勵作用。草案研擬小組審度了國內之情況，認為在初期認可課程不大量擴充下，只約為每年六億元左右。唯財政部賦稅署以怕影響稅收，及恐其它法案比照辦理而採取了反對之立場，最後未獲列入，殊為可惜。由於公部門的進修法規有著完善規劃，因此「帶薪學習制度」甚受私部門之期待。對於私部門而言，教育只是員工的額外福利而非是正常工作的一部分，雖有〈勞工教育實施辦法〉與〈勞動基準法〉等法規之規範，但政府僅以非強制性、無法律約束力的行政命令來實施，工會及事業單多視之為參考依據，再加上「帶薪學習制度」為政治折衝、妥協下的產物，亦屬被動的鼓勵性質，使得員工的教育進修多掌握在雇主手中。

八、政策執行層面一多軌多支，型構縝密的學習網絡，以教師的參與管道最為廣泛，相對的，也形成參與窄化的現象

我國各級回流教育體制聯結完善，多軌多支，形成縝密的學習網絡。此網絡可有三條路徑：其一，是為補習體系的回流教育：也就是由國小附設補習學校、國中附設補習學校、高中職附設進修學校、專科附設進修學校，拾級而上而至高等院校附設公私立進修學院；其二，是為技職體系的回流教育：此也就是所謂的第三條國道，包括了高職、五專、技術學院與科技大學等階段的技職教育；其三，則為一般所熟知的高等體系回流教育。民眾若有心向學，可以在職身分及終身學習的方式，由最基礎的國小、國中，讀到大學甚或是碩士、博士，並可在中途上、下車，形成傳統正規就學途徑之外的多重選擇。在參與對象方面，教師除可報名專屬教師由師範院校、一般大學

或教師專業學分式的在職進修相關班別外，也可參與高等體系或技職體系的回流教育，甚或可經由考試以帶職進修的方式，就讀大學正規的碩士與博士等班別。換句話說，除了上述補習體系的回流教育外，教師均能參與其他三大類型的回流教育體系，此凸顯在教改強烈呼聲下，師資素質的提升已是迫切的課題。但另一方面，此也形成參與窄化的現象。

伍、建議

針對以上分析，在此提出以下幾項建議：

一、訂出回流教育評鑑指標來定期督導考核實施成效，分等級嚴格進行品質管控

雖然我國回流教育的實施缺乏強制性的法源，但仍可由教育部所主導的學校評鑑方面來加以著手。為提升學校辦理回流教育之成效，建議教育行政機關仿照英國「國家學習目標」，擬定我國「高等回流教育學習目標」，確切訂出詳細且實用的評鑑指標，並據以實施。教育行政當局應以單獨辦理或整合方式來定期訪視與考核學校回流教育的推動情形，將評鑑結果定出等級並上網公告。對於學校教學與行政或學生學習成效方面具良好表現之學校，給予實質的經費支助或公開表揚；並對表現不佳者，予以限期改善及實施複評，建立評鑑共識，強化評鑑基礎。

二、建立積極性的政策配套，如推動「廿五：四」規則、實施帶薪學習制度以及成就認證機制的建立，以營造終身學習社會

為了強化回流教育的發展，積極性的政策配套極需建立：（一）「廿五：四」規則：我國教育部雖於民國九十三年四月一日發布《教育政策白皮書》草案，即將規劃放寬大學入學條件，仿效瑞典議會早於 1977 年即已通過的並列為重點項目的「廿五：四規則」（Bron & Agelii, 2000），但目前仍屬「規劃」之作業，極待盡速付之實現。（二）帶薪學習制度：我國雖然有著諸如〈終身學習法〉以及〈機關或雇主推動員工帶薪學習制度獎勵辦法〉等相關法源，對於企業單位訂定員工帶薪學習相關規定、每年給予員工固定公假進修、以及每年編列經費辦理或補助員工進修等三大評審項目，行政主管機關得衡酌機關或雇主所營事業之規模及特性進行分組審查，擇優錄取並評定其等

級。但此辦法仍未訂出具體的獎勵規準，如企業規模、公假人數與天數，以及實際經費運用等；此外，對於「獎勵」字眼亦不夠具體，使得辦法流於形式。建議教育部加強此辦法的具體性，對於表現優良者給予教育訓練經費補助、公開表揚或擴大獎勵企業投資在職教育免稅限度之具體措施。（三）學習成就認證：此在國外已有多種施行模式，如 Colardyn（1996）舉出的個人取向、課程取向，以及綜合取向的資格認證，Butterworth（1992）提出的學分交換模式與發展模式，我國可根據這些模式再因應國情來加以發展。〈終身學習法〉第十六條是為學習成就認證之敘述，2003 年 10 月 20 日亦發布了〈非正規教育學習成就認證辦法〉，隨即於教育部內成立了「非正規教育課程認可委員會」，擬定非正規學習成就認可之作業機制，並依此構想，進行認證中心之委託招標工作，業經正式定案，宜儘速付諸實施。

三、強化政策傳布，大學與社會加強互動，與企業結合來開設相關班別，並針對業主宣導員工參與回流教育的社會及企業利益

研究顯示，企業負責人對於大學回流教育的理念不清楚（許慧卿，1999），無法鼓勵員工參與大學回流教育。為因應此現象，除運用多元管道來加以宣傳行銷外，學校教師亦應走出校園，定期至各企業舉辦演講，與職場與民間社團的訓練體系相結合，擴大開班類型與參與對象，或與企業共同辦理成果展，宣導企業的社會責任；同時，加強大學與社會的互動以達資源共享的目標，如大學與大學，大學與民間團體、社區組織或公民營企業，甚或是國內大學與國外大學等，建立不同類型、不同層次的合作夥伴關係或策略聯盟，進行如師資授課、硬體設備、課程開設、建教實習等方面的合作、分享與交流，將資源作最大化的利用，亦可強化企業員工參與回流教育之正當性。

四、拉高回流教育政策主導層次至行政院層級，對於各部會有關回流教育進修活動的統合會更具效益

我國目前回流教育的規劃與〈終身學習法〉的推動主導權，是落在教育部手上。然因為回流教育是屬於國家總體政策的範疇，牽連到教育、經濟、社會、政治等層面，故主導層面應予提高，以統合各部門來訂定最適合的回流教育政策。由於公部門的進修制度尚屬周延，高達八百萬的勞工才是回流教育實施的重點目標所在，故我國在公部門方面的教育部、勞委會甚或是內政部或財政部，私部門方面如雇主或工會組織間，應有密切互動，將勞動市場訓練與學校回流教育的相關措施緊密結合。而在事務

推動上，最好由行政院之層級來主導與整合，其效能才能發揮至最大。

五、進行全面性的回流教育供需與學校資源現況等調查，主動符應民眾學習需求，將學習送上門

回流教育已是我國既定的重要項目，相關之現況調查與研究亦須同步進行，如供需與學校資源現況調查等方面。學校應全面調查民眾的學習需求、各從業人員職業或企業資源的結構，最重要的是繼續進修的意願及願意修讀的科系；另一方面，調查附近各大學如師資條件、人員配置、行政作業、教學型態、學習環境、課程類型、支持系統、行銷情形以及交通便利性等，瞭解供需面的差距，提出具體且符應民眾需求的回流教育工作項目與目標、開班需求計畫等，期能主動符應民眾學習需求，將學習送上門。

六、訂定每學期最高修習學分及最低畢業年限，期能長期涵化內在智能與管控學生學習品質，裨利進行長期的終身學習

我國回流教育最令人詬病之處，就是教育品質的低落。為此，可有以下兩項作為：其一，在教師把關部分：回流教育除多元入學、大量開放入學管道之「入學從寬」原則外，亦應落實「學習檢證從實」的配套措施，亦即任課教師應管控平日作業的品質，甚或是在學位論文的撰寫，亦應以高標準的方式來檢視，達到一定的品質方得以提出計畫；其二，在學員部分：參與回流教育雖說可獲取學位，但於短暫時間內修習大量學分，造成身心極大的負擔，失去智能長期的內在涵化，使得回流教育變得非常功利。故學校可訂定每學期最高修習學分及最低畢業年限，放寬修業年限，實施彈性的學年學分制及設計「零存整付」的學分修習方式，以鼓勵學員進行長期的終身學習活動。

陸、結語

我國回流教育的實施，在教育部大力推動之下，提升民眾參與教育的動能與職業技能的精進，對終身學習社會的營造，誠屬重要，在民國八十五年成為落實教育改革的途徑，民國八十七年的白皮書中具體描繪了回流教育的實施方案，近來更訂頒〈終身學習法〉，為推展回流教育取得有力的法源依據。歸結言之，我國回流教育政策的推動雖然有著諸多特色，但相對的，也面臨了公平性、整合性、市場化、學習品質低

落以及參與窄化等困境。期待新的十年伊始，我國回流教育政策的主事者、學校部門甚或是公民營部門能互相配合，並在本文所提強化評鑑、政策統合、觀念扭轉、部門整合、品質把關、積極配套，以及全面參與等方面予以改進或強化，使人民提高學識智能與職業技術，形成國家、企業，以及民眾三贏的最終目標。

參考文獻

- 白皮書研究小組（1998）。我國建立終身學習社會的具體途徑。**成人教育**，42，13-23。
- 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：行政院。
- 全國法規資料庫（2002）。**終身學習法**。2002 年 11 月 30 日，取自 <http://law.moj.gov.tw>。
- 全國法規資料庫（2003a）。**非正規教育學習成就認證辦法**。2005 年 9 月 25 日，取自 <http://law.moj.gov.tw>。
- 全國法規資料庫（2003b）。**終身學習法施行細則**。2005 年 9 月 25 日，取自 <http://law.moj.gov.tw>。
- 全國法規資料庫（2003c）。**機關或雇主推動員工帶薪學習制度獎勵辦法**。2005 年 9 月 25 日，取自 <http://law.moj.gov.tw>。
- 林清江（1998）。邁向新世紀的教育政策。**教育資料文摘**，42（2），9-16。
- 林良慶（1999）。**繼續進修意願之研究—以嘉義縣民眾為例**。南華大學教育社會學研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 武文瑛（2002）。由帶薪教育制度的訂定看勞工的終身學習。**勞工之友**，600，11-14。
- 武文瑛（2005）。回流教育的社會學學理基礎分析。**社教雙月刊**，126，40-47。
- 武文瑛（2006）。**我國高等回流教育發展與評鑑指標建構之研究**。國立高雄師範大學成人教育研究所博士論文，未出版，高雄。
- 胡夢鯨、陳明蕾、武文瑛（2000）。我國公私部門實施帶薪教育假意願及態度之調查研究。**成人教育學刊**，4，97-133。
- 教育部（1988）。**第六次全國教育會議實錄**。台北：教育部。
- 教育部（1994）。**第七次全國教育會議實錄**。台北：教育部。
- 教育部（1995）。**中華民國教育報告書—邁向二十一世紀的教育遠景**。台北：教育部。
- 教育部（1997）。「**推展終身教育，建立學習社會**」中程計畫。台北：教育部。
- 教育部（1999）。一九九九年全國教育改革檢討會議重要結論及建議事項暨研處情形一覽表。2005 年 8 月 20 日，取自 <http://www.htjh.chc.edu.tw/89hschool/edu10.htm>。
- 教育部（2002）。**大學教育政策白皮書**。2005 年 9 月 30 日，取自 http://www.high.edu.tw/hiedu_www/html_internet/white_paper。
- 教育部（2004）。**教育政策白皮書草案**。2005 年 9 月 25 日，取自 <http://www.epaper.edu.to/017/important.htm>。
- 教育部（2005）。**各項統計資料**。2006 年 2 月 15 日，取自 <http://www.edu.tw>。

- 許慧卿（1999）。我國大學回流教育之研究。國立台灣師範大學社會教育研究所碩士論文，未出版，台北。
- 陳志樺（2002）。成人技職繼續教育參與動機與障礙因素之相關研究。國立彰化師範大學工業教育學系博士論文，未出版，彰化。
- 陳玉婕（2004）。紐西蘭的回流教育。師友，444，25-26。
- 彭敏松（1998）。我國技職回流教育體系之建構。國立中正大學成人及繼續教育研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 閔秀芳（2001）。已婚婦女參與回流教育經驗之探討。世新大學社會發展研究所碩士論文，未出版，台北。
- 黃富順（2004）。我國大學回流教育的困境與突破。成人及終身教育，2，2-6。
- 楊國德（2004）。新世紀回流教育的機制與策略。成人及終身教育，2，7-13。
- 鄧進權（1998）。瑞典回流教育之社會政策分析。國立中正大學成人及繼續教育研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 蔡培村（2002）。台灣回流教育政策理念及實施策略之評析。成人教育學刊，6，237-265。
- 蔡培村（2003）。我國回流教育實務及成人參與之分析。高雄師大學報，15，30-53。
- Barry, W. S. (1987). The financing of adult education in Australia: From the perspective of recurrent education. *Australian Journal of Adult Education*, 27(2), 7-14.
- Bengtsson, J. (1989). Recurrent education . In C. Titmus (Ed.), *Lifelong education for adults: An international handbook* (pp.43-51). U. K.: University of Leeds .
- Bron, A., & Agelii, K. (2000). Sweden: Non-traditional students in higher education in Sweden: From recurrent education to lifelong learning. In H. G. Schuetze & M. Slowey (Eds.), *Higher education and lifelong learners* (pp.83-100). N. Y: Routledge-Falmer.
- Butterworth, C. (1992). More than one bite at the APEL-contrasting model of accrediting prior learning. *Journal of Further and Higher Education*, 16(3), 39-51.
- Caspar, P. (1979). Paid educational leave in France. In T. Schuller & J. Megarry (Eds), *World yearbook of education 1979: Recurrent education and lifelong learning* (pp.225-240). London: Kogan Page.
- Colardyn, D. (1996). Recognition and certification of skill. In A. C. Tuijnman (Ed.), *International encyclopedia of adult education and training* (pp.185-196). Oxford: Pergamon.
- Harris, D. M., & Desimore, R. L. (1994). *Human resource development*. N. Y.: Harcourt

- Brace College.
- ILO (1996). *International labour conventions and recommendations 1952-1976*. Geneva: International Labour Office.
- Longworth, N., & Davies, W. K. (1996). *Lifelong learning*. London: Kogan Page Press.
- Luttringer, J. M., & Pasquier, B. (1980). Paid educational leave in five European countries. *International Labour Review*, 119 (4), 407-423.
- Killeen, J., & Bird, M.(1981). *Education and work: A study of paid educational leave in England and Wales (1976/77)*. Leicester: National Institute of Adult Education.
- Nilsson, K-A. (1988).The development of recurrent education in Sweden. In F. Molyenux, G. Low, & G. Fowler (Eds.), *Learning for life: Politics and progress in recurrent education* (pp. 292-301). London: Croom Helm.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (1977). *Comprehensive policies for adult education*. Paris: OECD.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (1985). *Education in modern modern society*. Paris: OECD.
- Pierson, C. (1991). *Beyond the welfare state?* PA: The Pennsylvania State University Press.
- Ryan, R. J. (1999). *Supporting papers: From recurrent education to lifelong learning*. Invitational seminar on the Delors Reports: Learning the treasure within. (ERIC Document Reproduction Service No. ED450290).
- Schuller, T., Schuetze, H. G., & Istance, D. (2002). From recurrent education to the knowledge society . In D. Istance, H. G. Schuetze, & T. Schuller (Eds.), *International perspectives on lifelong learning: From education to the knowledge society* (pp.1-22). Philadeophia: SRHE & Open University Press .
- Sutton, A. C. (1996). Lifelong and continuing education. In A. C. Tuijnman (Ed.), *International encyclopedia of adult education and training* (2nd ed.) (pp. 27-32). Oxford: Pergamon Press.
- Tuijnman, A. C. (1996). Recurrent education. In A. C. Tuijnman (Ed.), *International encyclopedia of adult education and training* (2nd ed) (pp. 27-33). Oxford: Pergaman Press.
- UNESCO (1999). *Democracy and peace*. Hamburg: Author.

投稿收件日：95 年 11 月 15 日

接受日：96 年 2 月 9 日