

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所



碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis

國小輔導人員專業化研究（1991-2013）：

歷史制度論的分析

Study on Professionalization of Taiwan's Elementary school

Counselor System (1991 - 2013) :

A Historical Institutionalism Perspective

蔡宜縝

Yi-Chieh Tsai

指導教授：陳明通 教授

周繼祥 教授

Advisor: Ming-Tong Chen, Prof.

Jih-Shine Chou, Prof.

中華民國 103 年 1 月

Jan, 2014

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

本論文係蔡宜縝(P00341020)在國立臺灣大學國家發展研究所完成之碩士學位論文，於民國 103 年 01 月 06 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員： 陳明通 周維禎 (指導教授)

何明升 陳淑敏

所 長：

陳明通



誌謝辭

轉眼間國發所多樣化的課程都已告一段落，短暫但豐富的台大學習生涯即將結束。全班週六早起戰戰兢兢上社會科學方法論的情形還記憶猶新；高雄港務局及遠征至越南的府會參訪活動，理論與實務兼具的課程似在昨日；缺乏經濟背景的我為選修經濟發展與政策專題猶豫再三，最後期末報告卻意外獲得老師好評！此外，還有許多跨領域的課程讓我增廣見聞、受益良多！

論文得以完成，要感謝許多人的協助。最感謝的人是恩師陳明通教授、周繼祥教授。感謝恩師們在我最彷徨無助的時候，收我入門下，此情永記學生心中。論文撰寫期間，曾感到茫然與缺乏自信，多虧兩位恩師的指點與鼓勵，論文才得以順利突破重重的難關。在論文口試時，承蒙台大何明修教授、大同大學陳淑敏教授在百忙中撥冗賜教，提供許多寶貴意見，使本論文內容更趨完整，在此致上由衷的謝意。此外，感謝郭添財教授、鄭崇趁教授、立法院洪秀柱副院長及管碧玲委員、江翠國小吳昌期校長、教育部柯今尉科長在百忙中抽空接受我的訪談，給予我許多寶貴的意見。

論文寫作的路上，多虧有同班同學的互相砥礪、加油，尤其是沐庭、瓊美、翠秀、聖賢、慧萍、寧涵、美伶等同學的相互督促、打氣。此外，特別感謝哲宏同學這段期間協助我論文校稿、潤飾等工作。更感謝同事軫惜、峰榮等在工作上給予協助，與你們閒聊，言談中談諧逗趣的內容，是我煩悶論文寫作中最好的調劑。

最後，感謝父母從小到大對我的栽培，家人對我的包容及關愛是我繼續往前的動力。在即將畢業的此刻，謹將畢業的喜悅與我摯愛的家人與關心我的人分享！

蔡宜鍵 謹誌

2014 年 1 月



摘要

本論文採用歷史制度論的方法，說明從 1991 年~2013 年國小輔導人員專業化的過程。1991 年所施行輔導工作六年計畫希望培育專業輔導人才，一方面也希望一般教師全面參與輔導知能研習；1998 年教育部推動教訓輔三合一實驗方案則希望全體教師皆具有輔導理念及能力，並參與認輔工作；而 2013 年教育部送行政院審議的學生輔導法草案，則希望輔導人力能夠專業化。

本論文將藉由歷史制度論的方法，來分析偶發事件對制度所產生的影響，透過行動者彼此間的交互作用，使得決策者在轉折點，作出特定的決策，使制度產生改變。所採用的研究方法除了文本搜集外，亦訪談相關行動者，瞭解其行動過程外，更進一步瞭解其採取此項行動的原因。

研究發現輔導人力制度受到外在環境變化的影響，使得輔導人力制度無法因應環境變化而暴露其缺失，而行動者利用不同的偶發事件乘機而起，使得輔導人力制度產生改變。最後則對於學生輔導法的修法，提出以下三點政策建議，供相關單位參考：增加專任輔導教師員額編制、鼓勵輔導教師取得心理諮商師證照，及希望建立良好的甄選、研習及督導機制，使得輔導效能得以發揮。

關鍵字：歷史制度論、學生輔導法、輔導專業化

Abstract



This research adopted an approach of historical institutionalism to investigate professionalization of counseling staff in elementary schools from 1991 to 2013. The six-year counseling program carried out in 1991 was to develop counseling professionals as well as provide workshops for educators. The teaching, discipline and consultation (3 in 1) experiment program promoted by the Ministry of Education in 1998 was designed to help teachers develop counseling knowledge and abilities and to encourage them to engage in voluntary counseling. The student counseling bill proposed by the Ministry of Education in 2013 aimed to professionalize counseling practitioners.

From the perspective of historical institutionalism, the current research analyzed the effects of sequence of contingent events on the institution. The events evolved into a turning point as a result of the efforts of actors and their mutual influences, driving decision makers to enact specific policies, which in turn alter the institution. The research method in the current study includes a review of related documents and in-person interviews with actors. The data from the interviews provided more in-depth understanding about the processes of the incidents and the motives behind the actions.

The current research revealed that the institution of counseling is subject to the influence of external environments. However, a major weakness associated with the institution of counseling arose while it failed to respond the external changes. The alteration in the institution resulted from the incidents initiated by some actors. As for the student counseling bill, the current research raised three propositions: (1) increase staffing for full-time school counselors; (2) encourage school counselors to acquire the counseling psychology certificate; (3) establish well-designed procedures of selection,

training and development, and evaluation in order to attain the effectiveness of counseling.



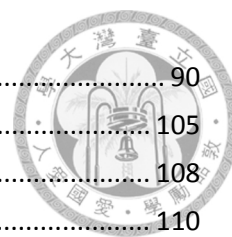
Keywords : A Historical Institutionalism, the student counseling bill, professionalization of counseling





目次

誌謝辭	I
摘要	II
ABSTRACT	III
目次	V
表目錄	VII
圖目錄	VIII
第一章 緒 論	1
第一節 研究緣起	1
第二節 研究動機與研究目的	3
第二章 文獻探討	9
第一節 輔導相關概念探討	9
第二節 相關理論探討	12
第三節 國內相關研究檢討	17
第三章 研究設計	21
第一節 研究途徑：歷史制度論	21
第二節 研究方法	32
第四章 輔導工作六年計畫（1991）	38
第一節 早期學生輔導政策介紹	39
第二節 制度的自我增強與危機	41
第三節 行動者的選擇	47
第四節 輔導工作六年計畫的形成過程	51
第五節 形成青少年輔導工作六年計畫	55
第六節 小結	62
第五章 教訓輔三合一實驗方案（1998）	65
第一節 制度的自我增強與危機	65
第二節 行動者的選擇	71
第三節 教訓輔三合一實驗方案的形成過程	74
第四節 建立學生輔導新體制-教學、訓導、輔導三合一整合實驗方案	80
第五節 小結	83
第六章 學生輔導法草案（2013）	85
第一節 輔導體制的自我增強與危機	85



第二節 行動者的選擇	90
第三節 學生輔導法草案的形成過程	105
第四節 形成學生輔導法草案	108
第五節 小結	110
第七章 結 論	114
第一節 研究發現	114
第二節 建 議	120
參考文獻	123
附錄一：教育部補助直轄市縣(市)政府增置國中小輔導教師實施要點	133
附錄二：教育部國民及學前教育署補助置國中小輔導教師實施要點	138
附錄三：學生輔導法草案	142
附錄四：訪談人員記錄表	153
附錄五：訪談紀錄	154

表目錄



表 1-1 各直轄市、縣（市）政府置專任專業輔導人員數統計表.....	7
-------------------------------------	---



圖目錄

圖 3-1 研究架構一.....	33
圖 3-2 研究架構二.....	35
圖 4-1 1984~1991 年青少年犯罪統計表.....	53



第一章 緒 論

本研究以歷史制度論的觀點來探討國小輔導人力專業化之研究，以期更進一步瞭解國小輔導人力專業化的轉變過程。本章第一節先介紹研究緣起，接著介紹研究動機與研究目的。

第一節 研究緣起

小予是國小五年級的男生，每堂課都與同學聊天、聽音樂，甚至會站起來走動，不上課也干擾同學，老師制止無效，跟家長溝通，家長表示要老師好好跟小予溝通，接著跟老師抱怨小予夜夜打電動到凌晨，制止無效，到五年級媽媽還得幫忙洗澡，早上爬不起來，媽媽為叫醒他只好將他抱下床，媽媽還跟老師抱怨她年紀愈來愈大，將來抱不動怎麼辦。後來小予因犯錯被學務處約談，要小予隔天再到學務處報到。小予回家後，導師馬上接到其母電話，小予母親在電話中氣急敗壞表示學校怎麼可以威脅學生，讓學生不敢上學？母親表示明天小予不會去學校，以示抗議。由於小予有母親在背後撐腰，所以對老師的要求不放在眼裡。六年級的男生小高，前面有兩個年紀相差多歲已經在打工賺錢的哥哥，因而他也想出外賺錢，買自己想要的東西，所以他為了打工，放棄學校的課業。加上家庭功能的不健全，小高並不想回家，幾次深夜不歸，母親出外找人，有次母親找到人，但小高也不想跟母親回家，人高馬大的小高甚至將母親壓制在地上。

外在環境的急遽改變、社會的變遷，家庭功能失調，導致學生偏差行為日益嚴重，上述的情形真實在校園發生。師生衝突、家長告老師的校園事件不斷在媒體上重複上演，學生問題的多元化、複雜化已非一般教師可解決。依據教育部 100 年各級學校校園安全事件統計分析報告，將師生衝突事件分為：師長與學生間衝



突事件、師長與家長間衝突事件、體罰事件、學生抗爭事件、行政人員與家長間衝突、行政人員與學生間衝突、其他有關管教衝突事件，顯見校園衝突事件已非單純的老師與學生間的問題，家長、行政人員等亦包含在內。其中以師長與學生間的衝突事件次數 117 件最高¹，而這些事件的總次數以國小 306 件，為各學制之冠。此外，教育部將學生暴力及偏差行為分為 26 項，國小方面以一般鬥毆事件 240 件為最多，接著為疑涉偷竊案件次高，另外還有疑涉恐嚇勒索，及入侵、破壞學校資訊系統、疑涉縱火、破壞事件、疑涉及毒品危害防治條例、離家出走未就學、校園霸凌，及其他違法事件²。報告中也指出通報作業系統係屬服務性平台，並未強制規範各級學校通報所有事件，有些學校僅通報重大傷亡事件，故統計之資料不易反應出校園安全問題之全貌，可以想見實際的數據必定比通報的數據多上許多。

筆者身為國小老師，每每私底下與學校老師聚會聊天時，常聽到同事們談及學生相處的困擾，學生間的言語、肢體衝突、學生言行舉止間對老師不禮貌，以及家長對老師過多的要求及溝通上的問題。

林斌(2005)針對「國民中小學教師輔導管教權法制化方案」進行研究發現超過九成五的教師認為，學生的偏差行為愈趨多元化，教師們認為輔導管教學生的資源不足，管教法令規範不明確，偶發事件又造成社會觀感不佳。近九成教師建議，以法令明定管教學生的方式，減少親師衝突³。2011 年台北市教師會所做調查結果也顯示，台北市有九成六老師認為，學校缺乏「零體罰」的配套措施；超過九成的老師，認為處理學生問題動輒得咎，期盼能訂定規範老師的管教權、行政處理

¹各類衝突事件次數分別為：師長與學生間衝突事件 117 件、師長與家長間衝突事件 44 件、體罰事件 90 件、學生抗爭事件 1 件、行政人員與家長間衝突 0 件、行政人員與學生間衝突 2 件、其他有關管教衝突事件 52 件。

²疑涉偷竊案件 83 件、疑設恐嚇勒索 33 件、入侵、破壞學校資訊系統 7 件、疑涉縱火、破壞事件 6 件、疑涉及毒品危害防治條例 5 件、離家出走未就學和校園霸凌各一件，其他違法事件 9 件。

³參閱李玉梅，「管教行為偏差零體罰 老師難拿捏」，聯合新聞網，2005/12/10。

http://www.glkunpeng.com/online/online_view.asp?id=619

及家長責任的《學生輔導法》⁴。由以上相關的研究數據可知學生問題的多樣化、複雜化，已造成多數老師的困擾及挫折，且認為輔導管教學生的資源不足，因此希望政府訂定相關法律的呼聲四起，在此一氛圍下有關學生輔導制度隨著各時期有關輔導法令變遷而有相當大的轉變，然而就國小輔導人力專業化的歷史演變過程，有何決定性的因素或是條件，使得國小輔導人力制度一再轉變，也爰引出本研究之動機。

第二節 研究動機與研究目的

以往學校輔導室⁵的輔導老師皆由學校老師擔任，不須具備輔導知能即可擔任。學校多數的輔導教師皆非輔導科系畢業，輔導處主任、組長的任用，也以行政事務為考量，而非以輔導專業為選人的標準。或許因為當時環境較現在單純許多，學生的問題相對也簡單，這樣的制度沒有造成太大的困擾。但隨著環境的改變，誘惑的增多，使得學生問題複雜化：逃學、蹺家、吸毒、霸凌、幫派等問題，輔導室人員不具備專業的輔導能力與資格，面臨這些複雜且難以處理的學生問題時，無法做老師們的後盾，不能發揮輔導室應有的功能，因而無法獲得大家對輔導專業的信賴與信心，以致無法有效發揮二級預防⁶的功能（王麗斐、趙曉美，2005；吳芝儀，2005），於是輔導人員專業化的要求被提出。

回顧「國民教育法」中關於國民小學設置輔導室的法源變化。1979 年「國民

⁴參閱管婺媛，「9 成老師盼訂《學生輔導法》」，中國時報，2011/01/14 檢索。

<http://life.chinatimes.com/life/100316/112011011400068.html>

⁵國民教育法第十條規定國民小學及國民中學應設輔導室或輔導教師；但教育部在建立學生輔導新體制－教學、訓導、輔導三合一整合實驗方案中實施方法第十二條調整學校輔導室（學生輔導中心）之行政組織及人員編制，加強各級心理輔導及諮詢服務工作中提到：實驗學校為發揮輔導功能，中小學校得調整輔導室為輔導處。目前，各國民小學有的設置輔導處，有的設置輔導室，本論文則皆依國民教育法規規定通稱為輔導室。

⁶初級預防是針對一般學生及適應困難的學生進行一般輔導。二級預防是乃針對瀕臨偏差行為邊緣之學生進行較為專業之輔導諮商。三級預防是針對偏差行為及嚴重適應困難學生進行專業之矯治諮商及身心復健。



教育法」公布實施，第十條條文規定「國民小學應設輔導室或輔導人員；國民中學應設輔導室。輔導室置主任一人，由校長遴選具有專業知能之教師聘兼之，並置輔導人員若干人，辦理學生輔導事宜。」此法為學校輔導室及輔導編制提供了法源的依據，確立了學校輔導人員的角色和職務。

「國民教育法施行細則」於 1982 年頒佈，對輔導工作的內涵、輔導室的設置與執掌，均有具體的說明，並與教務、訓導、總務三處立於平行的地位，輔導室自此正式成為學校行政組織的一環，有其法定的地位與職責（鄭淑齡，2007）。

「國民教育法」多項條文在 1999 年修訂，其中第十條內容修改為「國民小學及國民中學應設輔導室或輔導教師。輔導室置主任一人及輔導教師若干人，由校長遴選具有教育熱忱與專業知能教師任之。輔導主任及輔導教師以專任為原則。」。此次修訂將輔導教師與輔導主任由原本的「兼任」更改為「以專任」為原則。

2011 年「國民教育法」第十條修正為「國民小學及國民中學應設輔導室或輔導教師。輔導室置主任一人及輔導教師若干人，由校長遴選具有教育熱忱與專業知能教師任之。輔導主任及輔導教師以專任為原則。前項專任輔導教師員額編制如下：1、國民小學 24 班以上者，置 1 人。2、國民中學每校置 1 人，21 班以上者，增置 1 人。前項規定自 2012 年 8 月 1 日施行，於 5 年內逐年完成設置。國民小學及國民中學得視實際需要另置專任專業輔導人員及義務輔導人員若干人，其班級數達 55 班以上者，應至少置專任專業輔導人員一人。直轄市、縣（市）政府應置專任專業輔導人員，視實際需要統籌調派之；其所屬國民小學及國民中學校數合計二十校以下者，置一人，二十一校至四十校者，置二人，四十一校以上者以此類推。前二項專任專業輔導人員設置所需經費，由教育部視實際需要補助之；其人員之資格、設置、實施方式、期程及其他相關事項之辦法，由教育部會商直轄市、縣（市）政府後定之。」此次修訂對於專任輔導教師與專任專業輔導人員的設置及員額編制及經費均有明確的規範，為校園輔導人力的充實提供具體之法源依據。2012 年並對國民教育法第十條第四項所訂定專任輔導教師應具之「專業知



能」作了規定⁷。至此，學校輔導人員所需具備的專業能力，才有了法律的規範。

輔導室成立初期，輔導工作及被定位為一專業工作，欲擔任輔導室主任必須具有一定的輔導專業背景。但 1994 年後，教育部將國中小輔導室主任定位為行政角色而非輔導專業角色，因而取消了《國民中小學教育人員甄選儲訓及遷調辦法》中關於國中小輔導主任專業資格之規定，認為只要具備規劃活動、行政長才即可推動輔導工作。使得國中小輔導工作是由外行領導內行，將輔導工作轉為活動化、行政化（李高英，2013），且初期的學校輔導室主要進行行政事務及資料造冊等工作。此外，1999 年修訂的國民教育法要求輔導教師需具備專業知能，但對於何謂專業知能並無詳細規定，在學校實際運作上，輔導教師也不需具備相關的專業知能。直到 2012 年才對專任輔導教師的專業知能有了明確的規定，依據李高英(2013) 引用教育部訓育委員會 2012 年資料，國小應聘專任輔導教師 373 名，實際聘任數為 327 人，雖還有 46 位的落差，但相較於以往專任輔導教師已經大為增加。

然而我們可以從表 1-1 中看到專任專業輔導人員（心理師、社工師），教育部依法應補助各地方政府及 55 班以上之國民中小學共 579 名，但截至 101 年底，全國合計聘用 479 名，還缺了 100 名。仔細研讀表中的數據，我們可以發現，新北市應聘 126 名，但已聘專任專業輔導人員卻只有 70 名，落差最大，反觀臺北市、苗栗縣、雲林縣、臺東縣、新竹市已聘專任專業輔導人員都較應聘專任專業輔導人員多，尤其以新竹市超過 5 位為最多。

除了上述國民教育法對學校輔導人員的專業要求外，近幾年來，政府對於學校輔導人力也有相關的政策發佈，從 1991 年輔導工作六年計畫，1998 年建立學生輔導新體制-教學、訓導、輔導三合一整合實驗方案，2001 年的九年一貫課程綜合


⁷國民教育法第十條第四項所定專任輔導教師應具之「專業知能」，在國民小學階段，指教師符合下列規定者（教育部，2012）：

（一）於 101 學年度至 105 學年度，應具有下列資格之一：

1、輔導諮商心理相關系所組畢業（含輔系及雙主修）且具國民小學合格教師證書者，或同時具輔導（活動）科／綜合活動學習領域輔導活動專長教師證書及國民小學合格教師證書。

2、國民小學加註輔導專長教師證書。

（二）自 106 學年度起，應具有國民小學加註輔導專長教師證書。



活動學習領域的設置，將輔導活動、童軍活動、家政活動合併為綜合活動領域教師。2002 年國民中小學組織再造及人力規劃試辦方案；2004 年教育部推動友善校園計劃；2005 年教育部訓育委員會成立「輔導工作諮詢小組」，初步草擬學生輔導法；2011 年國民教育法第十條修正案，明訂 24 班以上各國中小均須設置專任輔導教師；2012 年國民小學國民中學及直轄縣（市）政府置專任專業輔導人員辦法。由以上政府所發佈的輔導政策及時間可以得知，近幾年政府對學生輔導的重視，而且輔導教師也由一般教師擔任轉為設置專業的輔導人員。

其中，「國民中小學組織再造及人力規劃試辦方案」實施原則中：調整國民中小學組織與人力架構，修訂「國民教育法」第十條，將「處」的編制鬆綁，落實教訓輔三合一制度的功能，是為承接教訓輔三合一的政策。「友善校園總體營造計畫」為整合「教育部輔導工作六年計畫」、「建立學生輔導新體制——教學、訓導、輔導三合一整合方案」等計畫（鄭崇趁，2006）。

表 1-1 各直轄市、縣（市）政府置專任專業輔導人員數統計表



縣市別	縣市統籌運用人員數	55 班以上之國中小每校 1 名人員數	合計應聘用人員數	101 年已聘人員數
新北市	16	110	126	70
臺北市	13	43	56	57
臺中市	17	50	67	55
臺南市	15	28	43	44
高雄市	18	46	64	55
宜蘭縣	6	5	11	9
桃園縣	13	49	62	49
新竹縣	6	6	12	10
苗栗縣	8	2	10	11
彰化縣	11	17	28	25
南投縣	10	4	14	10
雲林縣	10	2	12	14
嘉義縣	8	2	10	8
屏東縣	11	5	16	12
臺東縣	6	1	7	8
花蓮縣	7	2	9	9
基隆市	4	3	7	7
新竹市	3	8	11	16
嘉義市	2	5	7	3
澎湖縣	3	1	4	4
金門縣	2	0	2	2
連江縣	1	0	1	1
總 計	190	389	579	479

資料來源：教育部訓育委員會（2012）。101 年度各直轄市、縣（市）政府應置專任專業輔導人員數統計表（未出版）。轉引自李高英（2013）。

此外，在 1991 年所推動的輔導工作六年計畫裡談及分三階段來培育專業輔導人才外，全面辦理基礎輔導知能研習活動，並建立輔導專業人員證照制度計畫；1998 年教育部推動建立學生輔導新體制－教學、訓導、輔導三合一整合實驗方案（簡稱教訓輔三合一），則希望全體教師皆具有輔導理念及能力，並參與認輔工作；

而 2013 年教育部送行政院審議的學生輔導法草案，希望輔導人力能夠專業化。

以上這三個輔導政策皆提及輔導人力，但輔導人力由輔導工作六年計畫除希望培育專業人員外，亦盼望一般教師能具備輔導知能，教訓輔三合一則希望全體教師參與輔導工作，至研擬學生輔導法又轉為對要求輔導人員要具備專業的輔導知能。這樣的轉變過程，是如何造成的？內在制度及外在環境如何影響制度的轉變？這是筆者所欲瞭解。

為了瞭解這樣的轉變過程是如何發生的，筆者將輔導制度的轉變分為三個階段：一、在起始階段，何種因素使制度自我增強？二、制度陷入危機的原因為何？此時，行動者的作為為何？制度本身是否限制了行動者的選擇？三、在什麼樣的關鍵時刻導致制度變遷？制度變遷的結果為何？

基於上述的問題，本論文的研究目的可歸納為以下幾點：

- 一、瞭解輔導人力制度起始階段得以維持的原因。
- 二、說明輔導人力制度陷入危機，產生變遷的原因以及行動者的作為。
- 三、分析行動者在關鍵時刻所選擇的方案如何造成輔導人力制度的變遷。
- 四、根據研究結果，提出建議，供相關單位參考。



第二章 文獻探討

本章文獻探討第一節先瞭解輔導相關概念的定義為何，第二節針對制度研究的相關研究理論作探討，說明選擇歷史制度論作為研究途徑的原因，第三節則整理關於教育方面的文獻做分析，說明本研究的重要性。

第一節 輔導相關概念探討

在瞭解何謂國小輔導專業化之前，我們有必要對輔導的相關概念作一瞭解，以下針對輔導、諮商、學生輔導等概念做一簡單介紹。

一、輔導 (guidance)

「輔導是協助個體瞭解自我及周遭環境的一種過程。」(Shertzer、Stone, 1981, 轉引自廖鳳池等, 2004)。此一定義包含幾個關鍵詞：第一，輔導為一種「協助」(helping)，而不是強迫矯正，是應求助者的邀請所提供的一種幫忙、輔助，除輔導人員外，亦包含精神科醫生、心理學家、社工師等；其次，輔導協助的對象是「個體」(individuals)，視個人為獨一無二的個體，尊重個別差異，認為人可以自行決定自己所要的價值觀及選擇自己的生活方式，並且為自己的選擇負責；第三，輔導協助個體「瞭解自我及周遭環境」(to understand themselves and their world)，協助個體了解自己和需求，增進自我覺察，進而建立個人的自我統合形象(ego-identity)，並協助個體體驗自周遭環境，和周遭人、事、物進行深入完整的互動，以便能夠對環境有正確而深入的瞭解。最後，輔導是一種「過程」(process)，意指個體行為的改變需要一段相當長的時間，不是奇蹟式的突變，輔導過程中輔



導者和受輔者必須合作完成系列的行動與步驟，才能達成受輔者所欲達成的目標（廖鳳池等，2004）。

由上所述可知，輔導為協助當事人，瞭解自己、增進自我覺察，並能與周遭環境進行互動，使其對環境有所瞭解，因而能夠選擇自己想要的生活方式，並為自己的選擇負責，而受輔者欲達成其所設定的目標需要一段相當長的時間。

二、諮商（counseling）

諮商是指由受過專業訓練、具專業知能且與當事人建立信賴關係的諮商師，對於有心理困擾的當事人，採取連續的方法，協助當事人改變情緒、想法和行為的過程（廖鳳池等，2004）。從事諮商者必須具有專業輔導知能，而接受諮商師協助的對象是一般人，但多為生活適應困難者或是心理適應需調整者（李惠茹，2007）。因此，諮商是針對生活或心理出現適應不良的人而採取的一系列方法，以改變當事人的想法、情緒及行為，使其能適應現在的生活。

三、輔導與諮商異同

輔導與諮商服務的對象都是一般人，目的皆為協助當事人獲得身心平衡、及生活的適應能力；且重視跟當事人建立友善與信任的關係，在良好的關係下從事助人的工作。

而輔導與諮商的主要差異在於輔導偏重進行預防性工作；諮商則強調提升當事人問題解決的能力；輔導強調資料的提供與獲取，重視當事人認知能力與環境因素對個體之影響；諮商則重視個體內在意識的內容；輔導需要的是一般性的助人技術；諮商則強調提升當事人心理平衡及社會適應之能力，因此需要較輔導更為專業之助人技術（李惠茹，2007）。由以上可知輔導偏重預防，在當事人未遇到相關問題時能先教導其處理的方法，使其將來遇到問題時能夠面對及處理。而諮商



較輔導著重於解決問題的能力，使生活適應出現問題的當事人，改變其行為、想法，使其在生活中能適應良好，因而，諮商所需的輔導技能應更為專業。

四、學生輔導

黃有志指出所謂的「輔導」，按中國文字的解釋，「輔」是助的意思，「導」是引；而西方「輔導」的原文為 Guidance，總括而言就是藉著引導來協助受輔者。但『引導』並不是單方面的將自己的想法、價值觀和人生經驗直接或間接的傳遞給學生，或代替學生解決問題；而是要協助學生瞭解自己目前的處境及問題。廖鳳池（2004）將兒童輔導定義為：「輔導工作者配合兒童身心發展的狀態，以諮商原理與方法，對學生本人及其家庭或所處環境相關的人，實施個別晤談、小團體諮商或家庭諮商活動，以促使相關人員提供良好的環境與照顧，幫助學生解決問題，增進學生適應環境的能力，並建立積極正向的自我觀念，使其身心得以正常發展，潛能得以發揮的歷程。」國小學生屬於兒童階段，故廖鳳池對兒童輔導所下的定義亦可作為學生輔導的定義，但主要實施場所在學校的輔導室。

目前學校輔導室對出現行為或心理問題的學生，安排其進行個別晤談或團體諮商，必要時亦會請主要照顧者來學校進行討論，希望能改善學生狀況，使其身心健康，生活適應良好。

五、輔導人員

國民教育法第十條修正案（2011）中指出，24 班以上國民小學、各國民中學均需設專任輔導教師；另直轄市、縣（市）政府及 55 班以上之國民中小學，均需設置專任專業輔導人員（如社工師、心理師）。

在學生輔導法草案中，輔導教師指持有高級中等以下學校合格教師證書，依法令任用於高級中等以下學校從事學生輔導工作者。專業輔導人員：指具有臨床

心理師、諮商心理師或社會工作師證書，由主管機關或學校依法進用，從事學生輔導工作者。



綜合以上論述，我們可以將國小輔導人員定義為在國小協助學生改善其生活適應能力及心理狀態的人，包含專任輔導教師、專任專業輔導人員。

第二節 相關理論探討

傳統的政治學是從歷史和制度的架構來檢視政治，分析的基本單元是整個制度或是一組觀念，這種傳統的研究途徑主要是描述和解釋政府發展的歷史和組織形式，關心的是政府的運作情形，比較不關注整個社會及經濟過程（周繼祥，2005：19）。傳統制度主義由於 20 世紀初期實證研究與行為主義的興起，而趨於沒落；然而，實證研究途徑與行為主義其以「個人」為分析單元的研究取向，因而招致「見樹不見林」的批判。

因此，自 1950 年代末期開始，部分學者又開始回歸到以「制度」為中心的研究焦點。但有別於傳統制度主義靜態的描述，而是致力於探求制度對政治活動所產生的重大影響，在解釋政治的動態過程時，將焦點放在歷史、時機以及時間序列，並表示制度的改變往往源自於一些微不足道的偶發事件(周繼祥，2005：25)，此種有別於以往的研究途徑被稱為「新制度主義」。Hall and Taylor(1996)將新制度主義分為三個主要學派：分別為「理性選擇制度論」(rational choice institutionalism)、「歷史制度論」(historical institutionalism)、與「社會制度論」(sociological institutionalism)。

一、理性選擇制度論

多數理性選擇理論家都假定：不管選擇有多麼複雜，所有人都具有選擇出最



佳行動所需的理性能力(rational capacity)、時間、不受情緒影響(emotional detachment)等。個人能夠為其行動以及結果進行排序(ranking-order outcomes)以及滿足偏好的遞移原則(transitivity property)，認為無法觀察的心理現象之偏好，都是無關緊要的。若給予一個假設狀況，行動者的選擇依照各事件發生機率所產生的不同可能結果來權衡得失報酬，據此衡量結果來決定其所作的行動（楊合進，2012）。

理性選擇的目標是產生出一套演繹式、具有預測力的政治科學，它使我們見識到個人的理性行為經常會導致反常的、集體性的非理性效果。人在做決定時，通常會尋求個人的最大利益，然後才會考慮其所屬的團體；因此，事前盡量蒐集完整資訊，權衡利害得失，是最合理的作法，也合乎科學之道。惟因每個人囿於自身個性與知識經驗，在作決定及選擇時，不一定都能秉諸理性。但是，在某特定環境下，當每個人都依循自己的理性來追求私利，其結果是每一個人都同意一個次等的結果，即便如此，卻沒有人會有誘因去改變自己的行動來成全整體的偏好。公共財的生產、汙染的防治、自然資源的濫用、以及社會福利的過份負擔，在在顯示出這種情境：理性的個人行動對群體而言恰好是錯的（楊合進，2012）。如「搭便車」(free rider)⁸問題，即行為者知道，如果其他人願意合作（付出成本），自己參與與否，都不會對整體的結果產生重大的影響，也可以獲得其他人的合作成果，因而自己付出成本參與其中的誘因即為零。

March & Olsen 認為，從理性選擇制度主義看來，制度就是某種規則，規則界定、約束了政治行動者在追求自身效用最大化時所採用的策略；個人遵守制度不是因為道德、義務使然，而是經過計算認為符合自身的利益；一方面，制度通過塑造人的行為影響政策結果，制度構成了個人的「策略背景」；另一方面，個人也塑造了制度，制度是基於個人的需要才被創造出來的，即個體認為新制度設立的收益成本大於創新制度所需要的成本時，新的制度就會被創造出來（March &

⁸ 指不需承擔任何成本而消費或使用公共財的行為。



Olsen, 1989)。意即，個人經過計算，認為符合自己自身利益才會選擇遵守制度內的規定，同時制也限制了個人所能做的決定範圍，一旦舊制度無法滿足自身的利益，則新制度就會被創造出來。

二、社會學制度論

社會學制度論採取文化詮釋的途徑來探究組織的行動，在此研究途徑下鑲嵌於社會意義脈絡中的「制度結構」具有形塑「行為」的功效；個人在社群中的角色已經透過社會化被制約，社會集體對角色的期望規範，也被內化為個人行為動機（徐斯儉，2011）。社會學制度論採取較為保守的觀念，認為個人是生活在文化和制度的脈絡中，「自利」和「效益」的概念完全是由文化和制度建構，屬於社會建構下的產物，即個人在社群中應扮演的角色已經透過社會化或是制度化所制約，而在這樣的概念下，人們在選擇及行為模式上就會趨向已符合社會或制度所賦予的價值、規範做為依據，所以當慣例一旦被制度化之後，行動者便會固守慣例並且依附在其中（劉仕翰，2009）。意即，行動者所做的選擇是被鑲嵌於社會、經濟與政治的關係中。

社會學制度論有下列三個特徵：1. 制度除了正式的規則、規範，還包括符號系統、認知與道德途徑下所獲得的各種意義與啟示，用以指引人類的行動，使得制度與文化緊緊結合在一起。2. 從文化途徑下描述制度與個人行動間的關係為何，在此觀點下，個人必須經過社會化的程序，以進入特殊的制度角色中，並且內化（internalize）自己的規範與制度角色相符合，透過這樣的方式，制度就能影響個人的行為。3. 在制度化的環境下，行動者的行為受到社會化方式、自我認知的形式與獎懲機制的限制，因此很難如理性選擇學派所認為的可以大幅度修改制度，充其量只能在制度的範圍內作行動上的修正，以迎合外在環境制度以求生存，並謀求發展。就社會學制度論來說，制度的變遷是行動者為了順應外在環境所為消極被動的行動策略，行動者只能在既有的制度環境中尋求生存之道，制度因而就

有相當的穩定性與持續性 (Hall & Taylor, 1966; 劉仕翰, 2009)。



社會制度理論擅長於描繪共享的瞭解和常規，而這些指引著人們的行為、影響著認同和利益，以及定義問題及解決的方式。也因此，社會制度理論被攻訐於無法普遍地解釋行為，然而，此種特殊化也可成為其優勢之一，原因在於此種理論的解釋是從歸納而來，而非從個人皆追求利益極大化的原則演繹而來。因此，可以進一步解釋個別行動者的理由，不至於出現理性選擇制度論僅有單一因素無法解釋多樣化行為的解釋困境。此外，對於行為者出現無效率的情形時，解釋的空間也較理性選擇制度論廣(李明穎, 2011)。

不過，也因為社會制度理論較個別化，可以類推于其他情境的程度較小，如要做跨國的比較，須仔細的列出相關的情境條件以資比較；其次，社會制度論有偏向文化決定論的可能；第三，由於社會制度論偏向鉅觀的解釋觀點，因此，會有行動缺乏主體，或是結構缺乏主體的危機。再者，社會制度理論與理性選擇制度理論一樣過於靜態而難以解釋變動性(Schmidt, 2006)。

三、歷史制度論

歷史制度論承繼了政治的團體理論(group theories of politics)以及結構功能主義(structural-functionalism)的部分理論觀點，包括團體理論認為資源是有限的，因此團體之間會因為競奪資源而產生衝突，不過歷史制度論者會進一步探討特定政治制度與經濟結構的設計，如何使得某些團體獲得利益，排除另外一些團體，對政治結果的不平等性做出更佳解釋；在結構功能主義方面，雖然接受政治體系是一個由各子部門構成相互關連的系統，但是重視的是制度結構如何使得政治行為產生差異的結果，比較不重視各部門的功能解釋(Hall & Taylor, 1996: 937)。

歷史制度論認為過去的制度會影響現有的制度，因此，重視國家及其制度發展；其次，研究國家時，不僅研究國家本身，還會連帶的重視相關的其他結構以



瞭解制度之間的相互關連性。歷史制度論的學者認為政治行動並不能化約為個人的行為，除了國家結構會影響行為外，政策的遺緒、國家的能力都會影響結果（李明穎，2011）。

歷史制度主義採取的是過程(process)取向的研究法，因此特別強調結構與行動的交互關係。歷史制度主義關切具體的時空脈絡性，從時間序列(temporal sequence)的面向來分析事件發生的過程與後果，且重視路徑依賴(path dependence)，認為歷史脈絡會影響特定政治事件的發生，且偶發事件的發生可能會導致發展過程中意外的結果。更重要的是歷史制度論由行動者的行為與結構的交互作用結果，所形成歷史過程意圖與非意圖因素的影響中，尋找影響行動者與制度轉變的原因。相較於理性選擇制度主義，歷史制度論在研究結果的解釋上較不偏向結論的普遍化，而是將解釋侷限在一定範圍的時間、空間（林青，2011；李明穎，2011）。

歷史制度主義的最大問題在於如何解釋人的能動性，由於其關注的是制度的本身及其變遷，個別的行為是不被關注的，因此，人的行為往往是依附制度的解釋。

綜上所述，理性選擇制度論論述的重點在於人是自利的，忽略無法觀察到的情形，當行動者不是基於自己的利益而行動時，則理性選擇制度論難以解釋行為者的作為，如有些醫師選擇放棄市區高薪的工作，到偏遠地區去行醫，所得比在市區的薪水少了好幾倍，但卻甘之如飴，理性選擇制度論無法說明這些行動者位和作出超越自利的選擇，且理性選擇制度論沒有辦法說明偶發事件導致相同的行動卻有不同的結果，且該論述只能說明行動者在某一時空環境下的利益與選擇偏好，而無法解釋當時空背景轉換後，為何行動者的利益與偏好也隨之改變（劉仕翰，2009）。而社會學制度論則強調個人受到文化及制度的制約，所做的選擇、偏好都是受到社會環境及制度的影響，忽略人的自由意志，即使處於相同的環境，不同的人也不一定會作出同樣的決定。此外，這兩種理論都無法窺見不同行動者間彼此互動的情形，也缺乏可以解釋造成制度變遷的原因、過程，而歷史制度論



將可補足上述缺陷，故本研究採取歷史制度論的研究途徑來分析國小輔導專業化的過程。

我們再以齊柏林拍攝「看見台灣」的例子來探討。從事公職的齊柏林如果要投入拍攝台灣的紀錄片，受限於制度的影響，他只能選擇退休，或者是放棄拍攝的夢想。而他再過幾年就可以退休領到一筆退休金，而投入拍攝影片，不但要賠上畢生積蓄，還要抵押房子以籌措經費，面對未知的將來，如果以理性選擇理論來看，齊柏林應該選擇繼續擔任公職，以獲取再過幾年就可以領到的退休金；以社會學制度論來看，受限於制度、文化的影響，他應該跟多數保守的人一樣，選擇安穩的生活，而不是投入一個未知的冒險。但齊柏林卻選擇了投入了拍攝台灣紀錄片的工作，這樣的抉擇，我們只能從歷史制度論的角度來檢視。2009 年八八水災發生後，齊柏林乘著直升機飛入災區拍攝，看到滿目瘡痍的台灣，於是決定透入拍攝台灣的紀錄片讓大家可以看見台灣的美與潛藏危機。我們可以說 2009 年八八水災的偶發事件是促成齊柏林發想拍片重要事件，而齊柏林對台灣這塊土地的情感與疼惜，不是理性選擇制度論與社會學制度論所能解釋的。

第三節 國內相關研究檢討

整理有關教育方面的研究，我們可以將相關資料分為兩類，一類為以歷史制度論為研究途徑的文獻，一類為非以歷史制度論為研究途徑的文獻。

一、歷史制度論研究

與歷史制度論相關的研究包括：科技政策、人事、選舉、農地、勞動、社會住宅等各方面，類別雖然多，但都同樣研究制度的變遷、發展過程，以下整理與教育相關的研究。李明穎（2010）的《尋找政策改變/停滯的因素—臺灣延長國教



政策之歷史制度論分析》探討 1983 年至 2011 年上半年間臺灣的延長國教政策，採取歷史制度論觀點，描繪該段期間的政策發展歷程，探究政策改變/停滯的因素。

賴怡真（2007）的研究《師資培育制度的變遷過程：一個歷史制度論的觀點》從歷史制度論的觀點，分析歷史脈絡中師資培育制度的變遷過程。探討行動者處於既有制度所侷限的範圍內，如何在關鍵時刻，選擇特定的政策或方案，造成師資培育制度的變遷。

郭紘均（2007）研究《身心障礙學童教育安置制度研究——歷史變遷與政策過程》利用歷史制度主義的分析途徑，將我國身心障礙學童教育安置制度的變遷進行歷史的追溯，透過路徑的幾個特定時序階段，觀察路徑的起點、發展，並評估其影響，據以瞭解其為何及如何轉變成現在的形式，進而希望能透過這些對身心障礙學童教育安置制度歷史演變的了解，來探究種種現象之因果關係。

林凱衡（2012）的研究《教育改革如何促成高職轉型？——綜合高中的社會學政策分析》利用歷史制度論和教育市場這兩種取徑，研究高職轉型綜合高中的政策過程，並且強調理念和象徵鬥爭在這改革過程的重要性。

許曼慧（2012）《台灣技術及職業教育制度變遷：反應序列觀點》則利用歷史制度論中路徑依賴的觀點，探討台灣技職教育制度的演變。丁允中（2004）《教育改革與制度變遷——台灣高等教育自由化的社會學分析》其研究嘗試回到歷史脈絡中，釐清影響各事件發展的多條路徑軌跡，以探討自主和自由化、市場化的變化過程。

以上文獻資料都是利用歷史制度論為研究途徑，針對延長國教政策、師資培育制度、身心障礙學童安置制度、高職轉型、技職教育制度、高等教育自由化等議題的變遷過程作研究，惟欠缺小學輔導制度變遷過程的研究，故本論文選擇此議題來探討。



二、非歷史制度論研究

當前討論有關國小輔導政策的碩博士論文，主要可以分成「政策評估」和「個案研究」這二大類。政策評估的研究通常會分析整體政策執行現況，無論作者贊成或反對該政策，其目的在於了解輔導政策是否有達成目的，指出政策問題所在並且提出改善建議。而個案研究的範圍則通常是針對單一學校或特定地區，研究國小輔導政推動的過程、遭遇的困難及實施成效等。

「政策評估」及「個案研究」這兩種政策研究，前者係採偏向理性決策思考的研究取徑，偏向「自上而下」(Top-down)的研究角度，而後者則由基層執行者擬訂對政策的正式與非正式行動策略，係偏向「自下而上」(Bottom-up)的角度。

「自上而下」的政策研究，在有明確清晰的政策目標下，探討該政策所欲達到目的必須採取的手段與困難，評估其成功與否給予調整建議，簡言之就是研究欲達成的目的，提出有效的手段；而「自下而上」的政策研究，則專注於基層執行人員該如何應對處理政策 (Howlett & Ramesh 2006，轉引自林凱衡，2012)。這兩種研究取徑，雖然都有助於實際的政策推動，但是也都因此忽視了對現實的考察，這也反映在對某些事實的忽略，包括政策過程中行動者的實作邏輯、政策的歷史遺緒以及政策過程中的矛盾衝突 (林凱衡，2012)。

首先，採取「自上而下」的政策研究，係基於政策制定者立場，探討如何達成政策目的，接著提出因應措施。這樣的研究取徑具有相當程度的規範性，經常專注在政策理想與環境現實的之間的衝突，卻未能理解時空背景對政策所造成的影響。例如：提到教訓輔三合一實驗方案，文獻中主要提到起緣於「教育改革總諮議報告書」，及清大王水毀屍案的影響，但對當時民間教改團體的活絡、輔導概念受到的重視等因素所造成的影響卻沒有提起 (韓瑞霞，2001；楊春生，2001)，而理解這些因素有助於我們對於政策的制定及目標。

其次，採取「自下而上」的政策研究中，多數的國小輔導政策研究只專注在特定時刻下，特定地區，特定政策的目標、理念、內涵及實施方式 (王澤瑜，2003；



陳麗卿 2003；陳櫻元；2003；吳錫鑫，2003；許慶恭，2003；廖建溢，2003；陳靜玉，2004；葉允進，2004；楊婷瑛，2004；黃賢德，2004），這些研究僅限於某地區的情形，無法類推到其他區域。此外，從這些研究，我們亦無法瞭解到之前政策對後來政策所造成的影響，也就是歷史制度論所說的路徑依賴，而無法完整窺見輔導政策轉變的過程。且部分研究單採問卷調查法，僅能呈現事實結果，但對於其所造成的背後因素卻沒有多加探究。

例如，王澤瑜（2004）研究指出台南市國小教育人員在教訓輔三合一整合實驗方案的策略裡，對「調整訓輔組織運作及行政效能」的認知有落差，可再加強。但對於為何會造成此種認知落差，以及如何加強其相關認知，並沒有提及。另，楊婷瑛（2004）採用問卷調查法得出「社區資源機構的整合與運用情形良好」在所有向度中位居最後。研究者推測其可能原因是社區上的資源機構大多數是營業單位，平時業務量繁重，無法提供足夠的到校服務行動；再加上政府並未針對輔導資源引進方面，增列適度的經費，導致基於義務性自發性的前提下，社區資源機構的運用情形無法得到持續性的成效，僅止於紙上建立網絡作業，甚為可惜。檢視該研究問卷設計，問卷設計題目由同意到不同意分為四個向度，其問卷並無其他開放性的問題，研究者並無法從問卷推測出原因，該推論應僅是研究者個人的推斷。

最後，由於政策研究先設定了規範性目的，因此很少考慮到政策制訂過程中，行動者由於立場不同，彼此間互動、協調的過程。例如四一〇教育改造聯盟發動遊行表達其對教育部的失望及教育改革的期待及訴求。

就上面三點對政策研究的檢討，筆者認為對政策研究雖有助於改善政策的執行實務面，但未必能真正理解政策制定時的環境與對象。要讓政策能夠達成作用，必須掌握確切的社會機制。透過重建歷史與客觀條件，本研究將利用歷史制度論的研究途徑，理解政策的來龍去脈，以及國小實施輔導政策所造成的影響。



第三章 研究設計

本章針對論文的資料蒐集及相關概念作界定。第一節介紹歷史制度論，第二節將輔導的概念作一說明，第三節則針對本論文的研究方法作一說明。

第一節 研究途徑：歷史制度論

所謂「研究途徑」(research approach)指的是一套發掘問題真相的基本主張，其內涵可以包括對所研究問題的本體論(ontology)、如何瞭解此一問題的認識論(epistemology)、以及如何才比較能獲得問題解答的方法論(methodology)。研究問題首先要有問題意識(problematic)，也就是要能意識到這是不是一個問題(to sense a problem)；若是，這又是一個怎樣的問題(to sense the problem)。因此要有一套關於所研究問題的本體論、認識論以及方法論上的主張。所謂的本體論指的是對所研究對象（如社會科學界所研究的國家、社會、政治、權力等等）的本質是什麼的主張。認識論則是指對所研究對象，經過一番研究後所獲得知識，這個知識的本質是什麼的討論。最後，方法論是指用什麼方法去獲取這樣的知識比較可靠的討論。⁹

「研究途徑」此一概念主要來自西方，英文稱為 research approach，“approach”一詞其意涵有二，一是條條大路通羅馬，可以透過各種方法去瞭解問題的真相；另一是問題的真相永遠不可知，只能逼近或趨近(approach)它。這是科學家基於人類不是全知的上帝，對人類在認識論上的基本假設。

若用戰略與戰術來比喻，研究途徑是一種戰略，研究方法(research method)則

⁹ Peter Wallace Preston, 1996, *Development Theory: An Introduction*. Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers Inc. p.4.



是一種戰術。戰略是對未來特定期間、空間下之趨勢的管理，藉以達成所設定目標的一套指導原則；戰術則是在戰略規劃期間內，某一時點下，針對特定事件的臨場管理與操作，使未來的客觀趨勢能往原來所設定的目標方向發展。

研究的戰略目標是要瞭解問題的真相，因此研究途徑是達成這樣目標的一套指導原則，包括本體論、認識論以及方法論的主張；研究方法則是在這一套指導原則下，對所設定的研究對象（某一時點下的特定事件）所採取發掘真相的一套過程與方法（臨場管理與操作）。

檢視本論文的研究對象，筆者認為相對其他研究途徑，採「歷史制度論」比較能掌握論文主題的制度變遷。依據 Hall 與 Taylor（1996）的界定，歷史制度論 (historical institutionalism) 為新制度主義派別中的一類，其它另兩類分別為理性選擇制度論 (rational choice institutionalism) 以及社會學制度論 (sociological institutionalism)。本節首先介紹新制度主義的起源，接著介紹歷史制度論的形成過程。

一、新制度論的產生

早期制度研究的重心在於國家(state)之學的研究。以國家為研究重心的傳統，側重於制度規範性 (normative) 理論的建立，例如對於憲政主義、法律、政體、國體的研究與區辨。在二十世紀中葉之前，傳統的制度研究一直是處於此種靜態比較、分類的研究模式，直到行為主義 (behavioralism) 盛行後，學者開始移轉研究的重心，由於行為主義的強調透過一般性 (general)、解釋取向 (explanatory) 以及分析的 (analytic) 研究法來建構理論，因此政治學的傳統研究主題轉向另類範疇，例如：投票行為、民意等所謂實證的研究（胡婉玲，2001）。

新制度論的起源，可追溯自經濟學者 Ronald Coase 在 1937 年發表的〈企業的性質〉(The Nature of the Firm) 一文，但該文章初期並未受到重視，直到 1958 年《法律與經濟期刊》(Journal of Law and Economics) 的發行，才使許多學者注意制



度的研究(石之瑜,1997)。

而 1960 年代中期的越戰、歐美的反戰、人權與民權等社會運動,令學者開始反省政治研究方向,開啟「後行為革命」(The Post-behavioral Revolution)時期,強調問題的實質重於研究技術,學者應承擔社會責任,要應用自己的專業,對政治下價值判斷,解決重大政治問題,亦即應採取「政策取向」的途徑(Isaak,1985:44-45)。1970 年代的石油危機,各國遭遇相同的經濟困境,學者注意到各國政經制度的差異,帶來政策結果的不同,因此轉而研究各國的國家體制。1980 年代「國家」研究途徑興起,公共政策制定、國家的起源、立法機關、國家行政、統合主義等的眾多研究中,制度再度成為關注焦點,經 March 和 Olsen 順勢提出,「新制度主義」頓時成為學術主流(蔡相廷,2000)。

新制度論包含理性選擇制度論、社會學制度論與歷史制度論三大範疇,主張人類的政治、經濟、或社會行為,是受到所處制度環境的影響。新制度論被廣泛用在包括經濟學、政治學、社會學等各領域。在政治學範疇裡的新制度論主要是用於瞭解影響政治行為的深層結構與遊戲規則,政治被視為藉由交易、協調、聯盟形成與交換的程序,使得個人偏好集成集體行動(Riker,1962 ; Downs,1967 ; Niskanen,1971 ; March&Olsen, 1984, 轉引自謝俊義)。本論文所使用的研究途徑:歷史制度論,即是新制度論的一個分支,透過此研究途徑瞭解人在制度的框架裡如何互動、協調、拉扯,使制度維持或者變遷。

二、歷史制度論的形成

歷史制度論(Historical institutionalism)正式成為一個研究途徑,乃源自 1990 年,由 Steinmo、Thelen 與 Longstreth 等三人共同編撰有關歷史制度論之 Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis,正式定名為歷史制度主義。該書的內容強調歷史制度論的研究議題,在於制度的動態(dynamism)與變遷(change)的研究,以及理念創新與制度限制性的互動。因此,制度變遷的研究可說



是歷史制度論的理論核心。(Migdal, 1997, 轉引自胡婉玲, 2001)

Steinmo(2008)認為 Plato 的《Republic》與 Aristotle 的《Politics》是「歷史制度主義」最古老的起源；他主張：「歷史的」與「比較的」脈絡(historical and comparative context)是對歷史制度主義起源與定位的最佳解釋，即是它採取關注真實世界的經驗問題(real world empirical questions)，來解釋制度結構形塑政治行為與結果。準此，舊制度主義時期如 Tocqueville 的《Democracy in America》、Bagehot 的《The English Constitution》、Wilson 的《Congressional Government》、尤其 Weber 的《Wirtschaft und Gesellschaft》對政治經濟制度、統治正當性類型的分析，可視為此學派的直接起源。另外，國家研究興起前，Polanyi(1944)的《Great Transformations》、Moore(1966)的《Social Origins of Dictatorship and Democracy》、Huntington(1968)的《Political Order in Changing Societies》均為歷史制度主義的早期作品，皆是對當時多元主義理論、現代化理論等低估制度的重要作用，提出有力的批判(Thelen & Steinmo, 1992, 轉引自蔡相廷, 2010)。

綜上所述，歷史制度論的研究關注現實世界的難題，著重制度變遷的研究，採取歷史與比較的脈絡來解釋制度如何影響政治的行為與結果。本論文研究國小輔導人力制度的轉變過程，與歷史制度論關心現實世界，採用時間序列來探究制度變遷的研究不謀而合。

三、歷史制度論的核心論述

本節首先介紹歷史制度論的幾個主要基本內涵，本論文以歷史制度論的方式來探究國小輔導人力制度的轉變過程。歷史制度論屬一種動態因果分析，探討政治制度的形成、維持、變遷發展過程，強調時間因素對制度演變所造成的影響，關注行動者的行為在現行制度下所能做的選擇，並尋找影響行動者的選擇及造成制度變遷的原因，接著再介紹歷史制度論的主要特徵。



(一) 基本內涵

以下就歷史制度的幾個重要概念：路徑依賴、單一或一連串偶發事件、關鍵轉捩點、斷續性均衡、制度作說明：

1. 「路徑依賴」(path dependence)

「路徑依賴」(path dependence) 是指先前所形成的制度、政策，影響行動者的選擇，使行動者的選擇受限，而對之後制度的變遷造成影響 (Krasner, 1984)。亦即，透過選擇讓制度的變遷是有跡可循的。柯志明(2001)以小鋼珠遊戲(pachinko, pinball game)來做比喻。在小鋼珠遊戲裡，小鋼珠沿著上窄下寬的樹枝狀路徑，拾級而下。每一次的選擇不僅是放棄了可能的替代機會，而且前一個選擇決定的路徑同時也限定了下一個選擇的可能路徑。意即決定一個選擇的同時，也排除了其他的可能，構成了其後選擇的限制條件。以上的例子說明制度的轉變不是漫無方向，無法捉摸的，制度轉變的方向，會受到先前制度的限制，做有限的改變。

一旦行動者在制度起源時期選擇特定的方案，後續發展就會朝類似方向，而排除其他的替代方案，以增強既有的模式，亦即制度再製的過程，此稱為「自我增強」或「正向回餽」。它具有以下特點：第一、行動者間的利益產生相互制衡的現象；第二，制度一旦形成，制度會因「已支付成本」的考量，而依著本來的路徑進行，不容易產生變遷。James Mahoney (2000)認為，「路徑依賴」會使行為者透過制度變遷的選擇，而產生「一連串自我加強」(self-reinforcing sequences)的過程。亦即，行為者在「路徑依賴」的過程中，會「反饋」回行為者的認知而產生「自我加強」的效果，使制度得以延續。

Mahoney (2000) 指出下列三種因果機制會使制度建立後，產生自我增強的現象，此三種機制分別為：功能性(functional)、權力(power)及正當性(legitimation)，即制度初創立時，外部系統產生功能，維持制度運轉，給予特定行動者權力，並



且塑造人們的認知與信念，使其相信制度具有正當性。

從以上的說明中，我們可以發現路徑依賴現象具有以下幾點特徵：1、最初的選擇將影響制度發展的方向。2、既存的制度會產生自我增強機制，且隨著時間的流逝，路徑轉變的成本將增加，制度的改變將更不容易。3、重視時間和順序的議題，注意不同路徑的形成時機或關鍵轉捩點。

「國民中小學組織再造及人力規劃試辦方案」實施原則中第四點：調整國民中小學組織與人力架構，修訂「國民教育法」第十條，將「處」的編制鬆綁，即是承接教訓輔三合一的政策。鄭崇趁（2006）也指出「友善校園總體營造計畫」為整合「教育部輔導工作六年計畫」、「青年輔導計畫」、「兩性平等教育實施方案」、「中輟學生通報及復學輔導方案」、「加強學校法治教育計畫」、「建立學生輔導新體制—教學、訓導、輔導三合一整合方案」、「生命教育中程計畫」、「人權教育實施方案」等。因此，不管從「國民中小學組織再造及人力規劃試辦方案」或「友善校園總體營造計畫」，我們可以很明顯看到這些計畫或方案受到之前計畫的影響，也就是歷史制度論所提的路徑依賴。

2.單一或一連串偶發事件(single or a sequence of contingent events)

Mahoney(2000)指出在制度的演進過程中，制度隨著環境而變化並且每一個事件是對於先前事件的反應，而影響後續事件的變化。不過，此種變化僅是局部的、有限制的，雖然制度本身的缺陷仍在，但制度的持續力仍在，難以輕易被扭轉、產生變遷，真正的變遷往往是發生在突然的「危機」，使各方行動者行動後產生才使制度發生變革。

賴怡真（2007）認為仍可用功能性、權力與正當性三種因果機制可以用來解釋制度自我增強被一連串的偶發事件瓦解的原因。由於制度內在缺陷或外部環境的震盪，改變了系統的需求功能；改變了內在決策的權力結構，增強弱勢行動者的權力；形塑行動者新的認知與信念，對制度的正當性產生質疑。換言之，制度本身的缺失或環境的改變，使制度喪失功能，並增強弱勢團體的權力，改變決策



的結構，並且塑造行動者新的認知，認為制度已不合時宜，因而萌生改變現有制度的構想。

當輔導人力制度的功能性不足，教師們無法解決繁雜的學生問題；當當權者的權力受到挑戰，教師們無法信服時，輔導制度不具備正當性時，一連串的偶發事件將使制度動搖，甚至因而改變。

綜上所述，我們可以瞭解到先前的事件會對後續的事件產生影響，不過這樣的變化僅止於局部、有限制的，當制度面臨功能性、權力性與正當性的缺失時，一連串的偶發事件將使制度崩解。

3.關鍵轉捩點（critical conjuncture）

雖然路徑依賴模式會產生自我增強的功能，但在長期的時間洪流中，因內在環境的變動，制度難以維持初創時的功能。隨著時間的發展，制度內部各種因素間產生的矛盾、衝突以及外在環境的轉換，因而促使制度產生變革（呂育誠，2002）。只有先完成某些關鍵性的制度變革，一系列的變遷才能深刻而廣泛的破壞或重新塑造現有的制度。

當內部的衝突與外在環境的轉變達臨界點時，一旦遭遇某些的刺激，這刺激就如同壓垮駱駝的最後一根稻草般，使制度坍塌、毀壞，因而制度必須改變，才能因應內外環境壓力的衝擊（賴怡真，2007）。制度因內外環境的改變，陷入危機，造成制度無法如以往般運行，因而提供行動者行動的機會，在特定的時間點，造成制度顯著的改變，此一時間點，即所謂的「關鍵轉捩點」（Collier, R. & Collier, D., 2002）。在面臨關鍵時刻時，行動者擁有許多選擇方案，但一旦行動者選擇某一特定方案後，就很難回過頭採行當初未選擇的方案，因為一旦選擇了某方案後，制度即會產生變遷的，走向另一個路徑。由上可知，「關鍵轉捩點」指得是由於制度受到內在因素、外在環境的影響，使制度產生缺陷，行動者利用此一機會，改變制度，這個時間點即稱為「關鍵轉捩點」。但由於國小輔導人力制度的轉換，不這麼巨大、明顯，故將其轉換的時間點以「轉折點」取代「關鍵轉捩點」。



1996 年「教育改革總諮議報告書」在其第四十三頁中寫到：「學校應行訓輔整合、建立學生行為輔導新體制」，這是教訓輔三合一整合實驗方案的開端，之後發生清華大學研究生利用王水毀屍滅跡案件，因而使「訓輔整合」走向「教訓輔三合一」，因教育部於 1998 年開始施行教訓輔三合一實驗方案，故 1998 年即輔導人力制度轉換的「轉折點」。

4.斷續式均衡 (punctuated equilibrium)

Krasner (1984) 提出的斷續式均衡 (punctuated equilibrium) 來說明他對制度變遷的看法。斷續式均衡意味著制度會在特定的均衡下維持一段時間，關鍵轉捩點出現之後制度會發生變遷，改變後的制度重新形成另一個均衡，依路徑依賴的模式運行，直到下一個關鍵轉捩點出現，再度產生變革，重複循環不已。

以教訓輔三合一為例，清大發生研究生以王水毀屍滅跡案，震驚全社會，當時教改推動小組召集人，行政院副院長劉兆玄，認為要預防學生發生此種令人遺憾的事情，僅靠訓導及輔導人員是不夠的，應鼓勵全體教師一同參與學生輔導的工作。清大研究生王水毀屍滅跡案打破原有輔導制度的均衡狀態，制度因而產生變遷，以平衡內外壓力，而產生另一個均衡。

從以上歸納可知，制度變遷不是在追求一個最終的制度，而是在尋求一個可以處理目前內、外在壓力的制度，而當時空環境改變後，均衡遭受破壞，制度會再做調整，以平衡內外壓力，趨向下一個均衡。

5.制度變遷

歷史制度論著重於制度的動態演變及行動者間的互動是如何影響政策形成與制度變遷。關於制度變遷 Thelen 及 Steinmo (1992) 指出制度變遷的原因為：

(1)社會經濟環境或政治脈絡發生變化，會使得制度之間的關係、功能、重要性改變，使過去潛在的制度轉為明朗化，對政治結果產生影響。

(2)出現新的政治行動者，運用現存的制度追求新的政治目標，使制度的功能



發生轉換。

(3)舊制度內的某些行動者利用舊制度來追求新目標，使原先的制度出現危機。

(4)行動者調整策略以適應制度的改變，而此種瞬間發生的戲劇性改變,可能造成制度崩潰；也可能是在現有制度的限制下，藉由特有的政治鬥爭或持續進行的謀略，產生一點一滴的變遷。

綜上所述，我們可以知道外在社、經環境的變化，影響制度功能、重要性的轉變，而行動者把握這樣的機會，在原有的制度下，利用政治鬥爭或策略，追求新的目標，使制度產生轉變。

(二) 主要特徵

據 Peter 與 Taylor 的觀點，歷史制度論有四個重要的特徵 (Peter & Taylor, 1996，轉引自胡婉玲，2001、賴怡真，2007):

1.透過較宏觀的觀點與範疇，來定義制度與行動者行為的關係

歷史制度論結合理性選擇制度論的計算途徑與社會制度論的文化途徑，將重點置於規範、過程及慣例的程序，透過理性的觀點，將行動者的利益與制度結構相結合。行動者的利益，是在制度所界定的範圍內所建構的。換言之，制度形塑行動者的自我定位、偏好與利益，行動者只能在既有的限制下追求最適切的反應，並非利益的極大化。所謂最適切的反應，則是經由行動者間不同理念不斷反覆的拉扯、攻防中所形成，唯有突發狀況才能改變制度。歷史制度論與另兩種研究途徑不同的是，它說明了行動者在不同時空下，不同利益偏好與選擇的彼此矛盾之處，將制度視為是偏好與選擇的決定性機制；並且透過長期性的制度變遷，反覆的策略行動建構出價值觀與習慣。

2.權力與權力在制度實際運作的不對稱關係(asymmetric of power)



新制度主義的各種學派對於權力的運作，均存有高度的研究興趣。歷史制度主義特別注意偏差性(bias)的議題。偏差性，是指制度的產生一方面是制約行動者行為的一套標準程序，另一方面也可能是行動者追求利益下，所產生的特定秩序及規範，亦即主張每個制度的形成必然有權力不對等的情形。在制度不對稱下，制度中弱勢的行動者可透過理念與利益在不同時空環境下的詮釋，而伺機改變制度。

3.路徑相依與非預期結果的制度發展

歷史制度論的學者相信制度與歷史存在一種互為因果的關係，因此他們相當強調制度的延續性。一方面，歷史制度主義的學者運用理性選擇中路徑相依(path dependent)的概念，解釋制度如何受到歷史的影響，而產生制度依循的因果觀。另一方面，歷史制度論的學者將歷史因素中的序列拉長，分析行動者的行為。他們認為，行動者為達到某種特定目的，必須選擇一個適當的方法來達成。而歷史之所以會產生路徑相依的現象，是因為行動者在當時的環境與條件下所採取的最適合的行動方案。事實上，行動者在不同時間點的想法，可能受到更多偶發與非預期因素的影響而產生改變。因之，歷史制度論強調不確定的結果與歷史中偶發性因素(contingencies of history)。

4.制度的準決定論

不同於理性選擇學派強調行動者的策略，以及組織理論認為制度所具有的終極決定論，歷史制度主義對制度的看法，雖亦注重制度如何限制行動者的行為，但特別重視制度的侷限性與其被破壞的可能性。故歷史制度主義的研究者注重制度與其他因素相互調合的關係，特別是理念與思想對制度的影響，且他們認為制度並非政治結果的全部。

在說明歷史制度主義的特徵後，可以發現歷史制度主義對制度如何影響行動者行為的假定，實際上是採取折衷的立場 (Thelen and Steinmo, 1992:13-22)。首先，



歷史制度主義認為制度是利益計算的策略互動，同時制度也界定了利益的範圍，故制度所引導的策略性行動，長期下來固化而成為一套世界觀或文化的習慣。其次，由於歷史制度主義對於制度變遷，採取的是動態性的觀點，它排除了既往政治制度連續性、決定性的看法，是以歷史制度主義的學者認為，制度並非因果關係的唯一來源，因此歷史制度主義轉向追求瞭解制度變遷的來源及其結果。在此種前提之下，它認為制度不是唯一的因果力量，因果關係具有複雜性，尤其社會經濟環境以及理念因素，均會對因果關係的產生一定的影響與改變。最後，由於歷史制度主義係過程(process)取向的研究法，因此特別強調結構與行動的交互關係。另外，歷史制度主義關切具體的時空脈絡性，從時間序列(temporal sequence)的面向來分析事件發生的過程與後果，最重要的是，它由行動者的行為與結構的交互作用結果，其所形成歷史過程意圖與非意圖因素的影響中，尋找影響行動者與制度轉變的原因。歷史制度主義強調特定社會結構與過程的獨特性以及變異性。

經由上述說明後，我們可以清楚歷史制度主義研究者的觀察，係採取一種制度動態論的觀點。Thelen and Steinmo (1992)在制度動態論的觀點下，提出了達成制度變遷的原因：

社會、經濟或政治的脈絡一旦產生了巨大的改變，會醞釀潛在制度突變的氛圍，造成行動者可以透過既存的制度去追求其目標。而外在環境的改變，可能造成既有制度中原有的行動者既定的目標或策略轉移。行動者會調整其策略或行動模式以適應環境改變，而此種改變可能造成制度崩潰，亦可能只是在制度的架構下逐漸、點滴的改變。

綜上述所述，我們可以瞭解歷史制度論可以用較為宏觀的角度來瞭解制度之所以持續的原因、及演變的過程及行動者間由於權力不對等，因而在制度演變過程中有不同的影響力。是故，本論文欲藉由歷史制度論來瞭解國小輔導在專業化的演變過程。



第二節 研究方法

本論文採用歷史制度論的途徑來研究國小輔導專業化研究的演變過程。歷史制度論使筆者可以透過較為宏觀的角度瞭解輔導制度得以維持、增強不受改變的原因，以及在某些時間點，特殊事件的發生，行動者間在彼此權利不對等的情況下，如何藉由相關的政治行動，使制度產生改變。

相關的資料來源以蒐集文本及訪談相關行動者為主，介紹如下：

一、研究架構

制度形成後，受到制度內部缺陷及外在環境的影響而使制度陷入危機，各方行動者間彼此互動後，選擇某一特定方案，因而改變舊有制度，使制度產生變遷，形成新的制度，制度運行一陣子後，會再面臨新的挑戰，制度因而循環不已。

國小輔導人力制度受到於法無據、處是未能配合、輔導網路未能建立等影響，再加上解嚴後，多元風氣的開放，民間教改團體的要求，以及青少年犯罪、校園霸凌的增加，及「國民教育法第十條修正案」的影響，內在制度的缺陷加上外部環境的改變，導致輔導人力制度產生變遷，在教師、學者專家、立法委員、行政部門及民間團體多方角力後，選擇一個方案而造成制度的變遷（如研究架構圖一所示）。

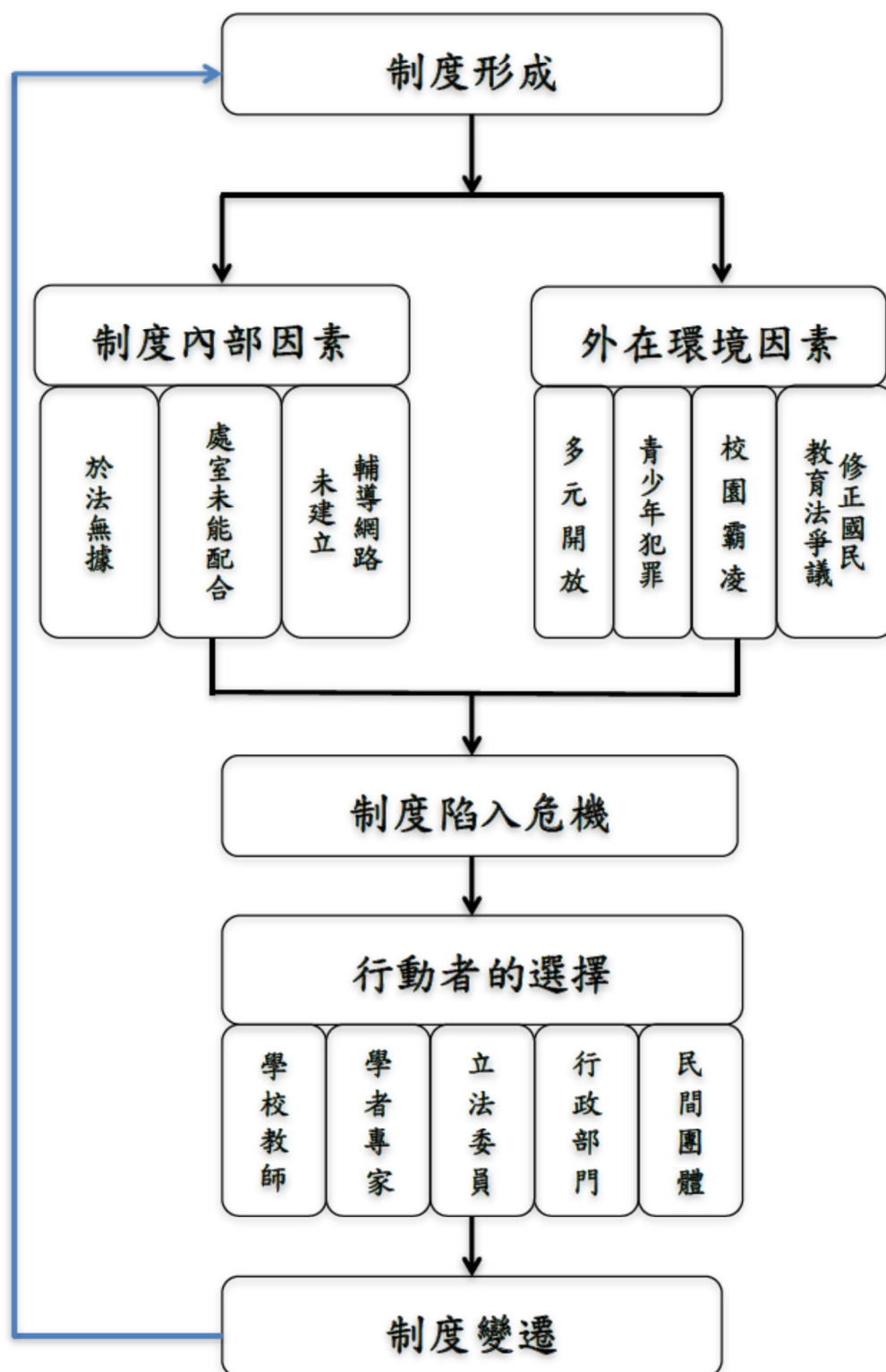


圖 3-1 研究架構一

資料來源：筆者自繪



以下就各輔導人力政策之關鍵轉捩點作說明，並繪製成研究架構一。

因應發展的需要，政府於 1991 年提出「國家建設六年計畫」，其中「教育投資六年計畫」為國內積極加強教育文化資源的重要依據，「輔導工作六年計畫」名列教育投資二十七項中的第一優先。由於當時青少年的問題嚴重，犯罪比率升高，因此欲藉由實施「教育部輔導工作六年計畫」解決青少年問題（教育部，1991）。

教訓輔三合一實驗方案則是受到 1994 年 4 月 10 日的「四一〇教改」遊行影響。該遊行是由台大數學系黃武雄教授等人對當時教育所產生的一些弊端而發起的改革運動，當日包括大學教授、家庭主婦、在學學生等各行各業約三萬多人走上街頭。行政院為回應民間訴求，成立「行政院教改諮議委員會」，由前中研院院長李遠哲應邀出任召集人，提出「教改總諮議報告書」，行政院據以擬定「十二項教改行動方案」展開教育改革工程（龍祈安，2011）。「教育改革總諮議報告書」中第四十三頁寫到：「學校應行訓輔整合、建立學生行為輔導新體制」，此為教訓輔三合一的發端。主導「訓輔整合」走向教訓輔三合一的關鍵因素，則是發生震驚社會的清華大學女研究生利用王水毀屍滅跡案。教改推動小組召集人，時任行政院副院長的劉兆玄則認為應鼓勵所有教師一起參與學生輔導工作，因此教訓輔三合一實施時明確提示下列原則：「學校應結合社區資源，建立教學與訓導、輔導三合一之學生輔導新體制。」（鄭崇趁，2000）

學生輔導法草案則是受到「國民教育法第十條修正案」的影響。「國民教育法第十條修正案」經立法院教育與文化委員一讀通過將國民中小學原有設置各處室之組織條文刪除之外，同時也一併刪除了學校應設置「輔導室」或「輔導教師」的法源依據。中國輔導學會於 2003 年 7 月 29 日緊急草擬「國民教育法第十條一讀修正條文的聲明—搶救與重建學校輔導體系」。強調國民中小學應當繼續設置專責輔導業務的單位，由具有專業背景、專職者擔任學校輔導教師，並於 2004 年提出支持立法聲明，成立「學校輔導工作任務小組」負責推動立法工作。2005 年教育部訓委會成立「輔導工作諮詢小組」，初步草擬「學生輔導法」。2007 年學生輔導



法草案提交教育部備查（吳芝儀，2008）。

由上述資料我們可知，「國家建設六年計畫」促成輔導六年工作計劃的實施，而「四一〇教改」遊行則促成政府進行教育改革的發端，清大女研究生王水毀屍案則為促使政府走向實施教訓輔三合一方案的關鍵因素；學生輔導法草案則是受到「國民教育法第十條修正案」的影響，促使教育部採取一連串的行動，最後形成「學生輔導法草案」。

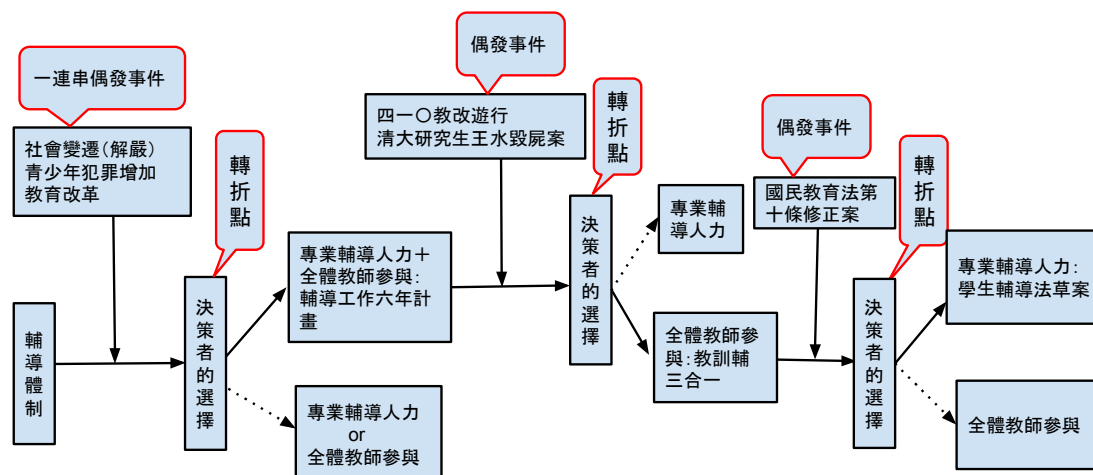


圖 3-2 研究架構二

資料來源：筆者自繪

二、資料來源

本論文資料來源以文本搜集及訪談相關行動者為主，分述如下：



(一) 文本搜集

以下將本論文之文本蒐集分為四類，分述如下：

1. 政府出版品

藉由政府出版品可以瞭解過去輔導政策推動的時間點，進行先後政策的時間排列，以及官方對於推動相關輔導政策的緣由，哪些政府官員、學者推動輔導政策或促發輔導政策，及政府官員與其他行動者互動的情形，以及輔導政策規劃的詳細內容等。如：行政院成立「教育改革審議委員會」，之後完成「教育改革總諮議報告書」。

2. 政府委託的研究報告

由於輔導政策的推動過程中，政府會委託相關學者進行研究，藉由參考相關研究報告，可以知道政府有哪些政策可做選擇？政府曾委託哪些機關、學者進行政策的研究規劃？政府規劃推動的政策為何？何時開始政策的研擬，並瞭解政府規劃輔導政策的過程。

3. 期刊、論文

政府委託的專案報告主要撰寫者多限於學者，而期刊、論文的撰寫者較為多元，可能為第一線的教育人員、研究生等，因而可以從不同的面向來瞭解輔導政策及輔導政策穩定或產生變遷的緣由。

4. 新聞資料

新聞媒體的報導、社論以及民眾的投書，可以幫助我們瞭解政府實施、制定或規劃輔導政策時，社會大眾以及其他團體對於政府政策的意見，尤其大眾媒體在議題設定的階段亦是重要的行動者。其次，藉由新聞資料也可幫助我們瞭解當時政策發展的時空背景。



(二) 深度訪談結果

以學生輔導法草案形成前後，相關行動者為訪談對象為主，瞭解學生輔導法草案形成前後的背景，及行動者的互動、理念、何種因素為學生輔導法草案推動的阻力或助力，以釐清學生輔導法草案形成的來龍去脈。



第四章 輔導工作六年計畫（1991）

筆者將從第三章的研究架構來探討輔導工作六年計畫受到社會變遷、青少年犯罪以及教育改革的影响，使決策者在關鍵的時刻選擇了提升輔導人力專業化的思維，且鼓勵全體教師參與輔導工作。以下筆者將就上述的各個部分詳加說明。

政府為因應社會發展的需要，於 1991 年提出全面性推展的「國家建設六年計畫」，其中「教育投資六年計畫」為國內積極加強教育文化資源的重要依據，而名列教育投資 27 項計劃中第一優先的為「輔導工作六年計畫」，由此可知此項計畫的重要性。

輔導工作六年計畫以兩年為一個階段，分為三個階段共六年來實施。第一階段的目標在培育輔導人力，充實輔導設施，整合輔導活動，厚植輔導基礎；第二階段的目標為：修訂輔導法，擴充輔導層面，實施輔導評鑑，落實輔導工作；第三階段的目標則在於建立全面輔導體制，統合發展輔導效能。

為何輔導制度會有這樣的轉變，既有的制度為何不持續下去？是什麼樣的因素讓輔導制度有了不一樣的轉變呢？

本章藉由歷史制度論的觀點，探討制度受到環境、行動者影響而改變的過程。第一節介紹早期學生輔導政策。第二節說明制度自我增強及其改變的原因，接著第三節探討行動者在這制度中所做的所做的選擇或面臨的困境，第四節說明輔導工作六年計畫的形成過程，最後第五節則總結制度與行動者的交互運用，在關鍵的時刻使輔導制度產生改變。



第一節 早期學生輔導政策介紹

輔導進入我國的正式課程是在 1968 年國民中學所開始實施的「指導活動」課，置「指導活動教師」為國民中學學生進行職業輔導、生活輔導與學習輔導，並於行政體系中設置「指導工作推行委員會」，置「執行秘書」一職，掌理全校輔導事務。由「指導活動」名稱我們可以瞭解此時期存在著威權體制的思想，「指導」一詞完全是上對下的概念。1968 年國民中學設立「指導活動」課程開始，同時也可說是「輔導」運動在教育中全面展開的重要里程碑，但直到 1975 年國小修訂課程標準時才出現「輔導活動」¹⁰（甘可欣，2002；吳芝儀，2008），「輔導」一詞的出現，象徵著學校溫馨人文思考的提升。

輔導工作在小學方面，直到 1975 年修訂課程標準草案時，增列國民中小學輔導活動實施要領，內容包括生活輔導與學習輔導，1976 年修訂公布「國民小學課程標準」，規定國民小學一至六年級學生，依其身心發展，實施輔導工作。其後於 1978 年起增列「輔導活動之實施要領」，在全國各小學實施輔導工作，設有兒童輔導中心，轄下包括資料組、輔導組、聯絡組，均由輔導教師擔負行政業務，此三位輔導教師另須負擔教學工作，非全職擔任輔導教師工作。國民小學與國民中學實施方式的最大差異在能直接以「輔導活動」名稱進行，而且不再另訂科目、時間單獨實行，採融入其他科目方式行使（甘可欣，2002；李惠茹，2007）。

教育部為了讓輔導工作的實施有所依據，在 1970 年代，開始輔導法令的研訂工作。1975 年行政院教育會議決議：（省教育廳，1997：828，轉引自甘可欣）

加強各級學校輔導工作，設置輔導單位，確立輔導人員的地位，積極

培養專業輔導人員並提高其素質。輔導人員應與各班導師密切配合，

積極推動學生心理衛生、生活、教育、職業等輔導工作。

¹⁰ 1983 年，國民中學課程修訂，將「指導活動」課改為「輔導活動」課。



1979 年的國民教育法第十條第二款明文規定：「國民中學應設輔導室，國民小學應視規模大小，設置輔導室，或輔導人員，負責辦理學生輔導工作。」此條文將輔導室獨立於其他處室，可見輔導工作受到重視。1982 年國民教育法施行細則公布，第九條明定國民小學及國民中學之輔導工作內容：

- 一、輔導工作兼顧生活輔導、學習輔導及生計輔導。
- 二、學生之智力、性向、興趣、人格等應由輔導教師會同導師及任課教師作有計畫有步驟之試探與評量，建立個人資料，並對特殊學生加強個案研究，作為輔導與諮商之依據。
- 三、全體教師應負輔導之責，協助學生瞭解自己所具條件並適應環境，使其具有自我指導之能力，俾發展學生潛能，以達人盡其才及促進社會進步之目的。
- 四、與家庭密切聯繫，加強親職教育，並配合訓導措施，注重學生生活輔導。
- 五、國民小學及國民中學工作應力求連貫，依各年級學生身心發展狀況予以適切輔導。學生個人輔導資料應妥為保存，必要時提供繼續輔導之參考。

由上開法條可知，教育部對於當時的輔導工作，除了重視建立個人智力及個性等相關資料，亦希望全體教師一同協助學生適應環境及發揮潛能。同時也認為學校與家庭應緊密聯繫，並加強親職教育以利於學生品德的正向發展，其推行目的是訓育概念的延伸，且品德教育亦是學生生活輔導上的重要成效指標，惟對於輔導教師的專業要求尚無規定。最後，對於國中、小學生輔導工作力求連貫，故對學生輔導資料的保存，於法規上做了明確的規定，可做為學生問題行為的重要憑據。

在 1970 年代末期，教育部將輔導工作放入法令規章之中，讓輔導工作從組織上的確立，到工作內容的條列化規定，足見輔導工作重要性顯著的提昇。1982 年頒布的國民教育法施行細則規定國民小學 25 班以上者，應設置輔導室，並得設輔



導、資料二組，設有特殊教育班級，3 班以上者，得增設特殊教育組(甘可欣，2002；李惠茹，2007)，顯示此時期的輔導工作開始重視特殊學生的教育需求。

輔導活動正式成為教學課程內容，則遲至 1993 年才由教育部所公布「國民小學輔導活動課程標準」中，明定國小三至六年級學生採隔週連排方式實施輔導活動(李美娟，2001)。該標準所規定之課程內容分為「生活輔導」與「學習輔導」兩大項，惟其實施之項目與內容則從早期的學生輔導資料之建置與蒐集，轉為輔導學生從自我瞭解到認識社區環境等，且對於特殊生之輔導需求亦逐漸重視。

由上可知，輔導相關課程開始於 1968 年國中的指導活動課，此時期指導的性質較強，而 1975 年國小修訂課程標準時新增「輔導活動」，輔導一詞才正式出現於課程中。國小開始實施輔導活動則於 1978 年，晚了國中 10 年。輔導工作內容也由資料蒐集、行政業務，加入特教業務，到後來的輔導學生認識自我、社區等初級預防工作。

第二節 制度的自我增強與危機

瞭解早期的學生輔導政策後，本節將探討制度的自我增強及之後面臨的危機。首先瞭解制度可以繼續維持的原因，接著探討制度受到哪些內在因素及外在環境的影響，使制度的運行受到干擾，因而使制度產生變動。

一、制度的自我增強

大部分的民眾認為，只要「有心」就能從事輔導工作¹¹，加上早期的社會環境相對純樸，家長對老師也極為尊重、信任，加上學生的行為問題相對單純、簡單，

¹¹依據黃廣志(1993)研究指出：百分之七十一的人認為只要是「有心」人都可以從事輔導工作；百分之十四的人持反對意見。



且輔導工作主要為初級的預防。因此，就功能性來說，教師只須具備基本的輔導知能，即可處理學生的行為問題。

從權力性來看，制度建立後會增強制度內行動者的權力。早期的輔導活動內容為輔導學生自我瞭解、認識社區環境等初級預防的課程；輔導室的工作也以資料蒐集及行政工作為主，教師不須具備專業的輔導知能即可進行，加上早期教師受到家長的信任，家長支持老師處理學生的行為問題，因而使教師得以維持現有的狀況，制度得以維持，不須有所變動。

就正當性而言，多數的家長都相信老師俱有一定的權威與權力。據陳榮華（1980）研究指出有 85%的家長認為只要不造成傷害，適當的體罰是可以被接受的，由此可知大部份的家長對老師信任且授予教師處理學生行為問題的正當性，制度建立後群眾會認同制度的運轉模式，不管是老師、家長及一般民眾對制度都會產生認同，不容易懷疑制度，制度也就不會改變其運作模式。因此，從功能性、權力性及正當性三個層面來看，可以知道民眾普遍認為輔導只要「有心」即能進行，加上輔導工作以行政為主，因而使制度持續增強，影響行動者的行動偏好，排除其他的選擇，使舊有制度得以維持。

二、制度面臨的危機

輔導制度雖然有自我增強的機制，但受到內在師資培訓問題及解除戒嚴，民間教育改革活動活絡等外在環境的影響，使得制度陷於危機，不得不做改變。以下介紹使制度產生危機的內、外在因素。

（一）內在因素

面對愈來愈多有行為問題的學生，輔導室在輔導學生的功能應被加強及凸顯，但輔導室不但缺乏具有專業的輔導人員外，亦欠缺給與輔導人員支持及發揮空間



的法律，因而使現行的輔導制度窒礙難行。

1. 輔導室功能不符時代要求

1979 年國民教育法頒布，規範學校需設置輔導室或輔導人員。此時輔導室的功能為進行一般學生資料蒐集與輔導行政之工作。至 1982 年教育部修正國民教育法施行細則，國民教育法第十條中始明確規範，學校應設有輔導室或輔導人員從事學生輔導。但是當時的國小師資並未培育輔導相關教師，有意進修心理輔導專業的教師，多只能進入師範大學相關學系進修輔導知能。國民小學在輔導人力方面不如國、高中有專任輔導教師，學生輔導工作多由班級導師負責，學校行政方面僅能提供有限的輔導（李惠茹，2007），可知此時輔導室所具備的功能有限。因而，當青少年的行為問題愈來愈嚴重，急需具有專業輔導能力的人員來處理學生的偏差行為問題時，輔導室卻無法找到可以協助處理的專業輔導人員。

2. 缺乏法源依據

「於法無據」是輔導機構與人員從事輔導工作時力不從心的來源之一，輔導機構及人員對案主，特別是對相關人員的約束力薄弱，例如案主的父母、雇主等。為減少輔導人員的無力感，除了地區性社會輔導機構及人員加強聯繫，相互支持，立法院、教育部、法務部及相關單位宜通力合作從立法著手，賦予輔導人員更多發展的空間與服務的保障，使輔導工作得以落實，輔導資源得以利用，提昇輔導品質，發揮輔導功能（黃廣志，1993）。因此，如何賦予及保障輔導人員發揮空間的法律需求被提出。

（二）外在因素

由於台灣經濟在八〇年代快速成長，加上戒嚴的解除、輔導概念開始萌芽等環境變化，以及青少年違法脫序的事件增加，再加上民間要求教育改革的呼聲不斷，這些外在環境的變化，使教育部制定相關的教育政策來因應，為促使制度產



生變遷的動力。

1. 青少年犯罪問題嚴重

1980 年代末期，台灣經濟起飛，國民所得增加，民眾生活富裕。此時期房地產狂飆，股市也於 1989 年破萬點；台灣社會充斥投機取巧的心態，大家樂風行，賭風盛行，毒品氾濫，治安更是敗壞，成年人或者是青少年犯罪都以前所未有的速度快速增加。由於毒品氾濫嚴重，政府於 1990 年將安非他命列入麻醉藥品管理條例第二條第四款，加以管制處罰。該年青少年犯罪計有 18,188 人，1991 年增加到 26,823 人，1992 年達到高峰，共有 32,338 人（杜靜怡，2004）。由以上可知，此時期的台灣經濟成長快速、但卻伴隨著社會風氣敗壞、毒品氾濫且青少年犯罪增加等現象。

多名立法委員也針對青少年犯罪等相關問題提出質詢。從張志民立法委員的質詢資料我們可以知道 10~18 歲的青少年中，有 13% 的學生曾遭到恐嚇，9% 曾被勒索，學生恐嚇學生的比例高達 70%，學生勒索學生的比例也達 65%（立法院，1990a）。余政憲立法委員對行政院의 質詢中也提到 1990 年上半年國內警察機關所查獲的人犯共有 37953 人，青少年犯罪的比率高達 43.56%，且犯罪類型除竊盜罪外，殺人、傷害、搶劫等暴力事件遽增（立法院，1990b）；此外，謝長廷立法委員在質詢中也指出恐嚇、勒索事件在校園中時有所聞（立法院，1990c）。由以上資料可知，青少年犯罪的多樣化及嚴重性，已危及校園安全，因而立法委員關注此問題，進而對行政院提出質詢。

2. 解除戒嚴

1990 年 9 月 7 日，李登輝總統在全國治安會議中致詞提及：自從 1987 年政府宣佈解除戒嚴，加速推動民主政治以來，以往多年所沈潛累積的問題一時湧現，致使違法脫序事件不斷，投機暴力行為充斥，造成社會的動盪與人心惶恐不安。李登輝並在此次會議中提出三點意見：第一、要落實法治，重建社會倫理秩序；第二、要加強宣導，建立全民治安觀念；第三、要協調合作，充分發揮整體功能。



輔導工作六年計畫配合李登輝的呼籲，希望藉由輔導工作的計畫、執行，減少犯罪問題，以達到落實法治，重建社會倫理秩序；並透過海報、影片等媒體宣導相關的輔導知能；並希望建構輔導網路以達到學校、社區、醫院協調合作的功能，使輔導的功能可以全面發揮，與李總統登輝先生所提的意見不謀而合。

3. 民間教育改革活動活絡

1987 年戒嚴解除，1988 年報禁解除，自由民主風氣萌芽，多元的意見被呈現，國家由一黨獨大轉向多黨競爭，提供了教育改革絕佳的環境，使教育改革也呈現百花齊放的情形，各種教育改革團體紛紛成立，如振鐸學會、教師人權促進會、人本教育基金會、主婦聯盟等，民間也開辦體制外的實驗學校，如：森林小學、毛毛蟲親子學院、雅歌實驗小學等，教改團體也舉辦民間教育會議，對於學校課程、教育環境、品質、評鑑及在職進修等問題提供意見；民間團體也試圖透過遊說、抗爭等活動影響大學法、師資培育法、教師法等各法案的審查(周祝瑛, 2003)。多元的教育意見、想法在此時期被提出，並透過各種團體、不同的行動來影響政府的決策。

4. 輔導概念開始萌芽

1939 年 9 月 25 日教育部公佈的訓育綱要為首次公布訓育依循的相關條文，是各級學校辦理訓導工作的基本方針，負起陶冶學生健全品格、培養實踐道德的能力，以及養成完全人格的重要意義與責任，也是日後訓育工作推展所持的重要理論基礎。但早在 1912 年 4 月教育部成立以來，教育就以國家發展為至上原則，並要求以軍事管理的方式治理學校，尤其重視道德教育。所以此時期的訓育也就特別重視國民道德培養，國民學校令第一條就指出：訓育之根本，在養成國民道德。此時期學校透過訓話、晨會¹²、晝會¹³、夕會¹⁴、儀式¹⁵、揭示¹⁶、標語等做為訓育

¹²透過集合排隊的訓練、呼口號、敬禮、合唱校歌等完成儀式，從行為的操練著手。

¹³即早晨自習時間，是由班級導師負責指導同學進行說話、歌唱、作業指導，讓兒童能相互娛樂，以發展班級的共同娛樂為訓育的手段，以啟發兒童興趣為原則。

¹⁴指放學後的 30 分鐘至 1 個小時，期望全校師生集合在運動場上運動、遊戲，使全體師生進行共



的活動，訓育活動成為當時校園的重心。在軍國民歷史背景下，此時期的訓育發展一直受到多數人士的肯定（甘可欣，2002）。

1941 年教育部訂頒「中等學校導師制綱要」，導師對於學生的行為、思想、學業、身心狀況等，依據訓育標準及各校訓導計畫，施以嚴密之訓導，以達到訓教合一的教育目標（歐素瑛，2002）。可知此時期所施行的導師制，主要為瞭解學生的行為與思想等問題，屬於訓育工作的範圍。

戰後遷台時期，國小訓育方面則藉由好公民、好學生等條列的訓育標準，作訓育實施的依準。戰後十幾年來，整體上國內在訓育方法運用上，最大的特色便是西方輔導概念的引入，由於科學發達，以及受到心理學研究觀點的影響，加上政治情勢、經濟條件的改變，使得學校的管理方法不得不改變而加強輔導代替了從前的管理工作，所以此時期的訓育工作，更明顯地強調適當的輔導與良善的管理並時進行（甘可欣，2002）。1969 年教育部修正「訓育綱要」，指出訓育的實施應依照學生的程度來因材施教，並希望加入學校與社會的力量一同來推行訓育活動，陳成豐（1969）指出以往的訓育工作過於強調整齊劃一，因而難以達成效果。而我們從訓育綱要的修正，可知教育部亦是順應潮流而作了修正。1975 年教育部修訂國民小學課程標準草案，增列國民小學輔導活動實施要領，包括生活輔導與學習輔導兩項目，此時「輔導」一詞的出現，顯示輔導漸受重視。1979 年國民教育法公布，規定國中小應設置輔導室及輔導人員，1982 年教育部更進一步將輔導的工作內容立法詳細的條列說明，甘可欣（2002）認為這些仍屬於訓育工作的一部分。

由以上這些資料，我們可以知道早期國中小的學校教育是以訓育為中心，但

同的運動或遊戲，作為訓育的手段。

¹⁵從整飭動作、莊嚴儀容，打動兒童情感的教育活動之一，儀式種類分兩種，一是全體國民共同參與的儀式，例如國慶日、紀念日或其他國家大典；另一種是關於校內的儀式，例如始業式、修業式、入學式等等，透過誠懇真摯的訓話，讓兒童能知能行。

¹⁶即校園的布告欄，而當時在校園所選定的揭示場，涵蓋德行素材、知識內容、美感教育以及娛樂教材等內容，期望藉此來補充正課之不足。



在戰後引入西方輔導概念，慢慢地將輔導的精神被融入於訓育中，接著更進一步立法確立學校輔導組織、人員及工作內容，但這仍屬於訓育工作之一，輔導工作六年計畫就是在此時期，輔導概念開始萌芽的階段推行。

第三節 行動者的選擇

戒嚴解除、教育改革活動頻繁等外在環境的轉變，以及制度的內在缺失：輔導室功能不符合時代需求、缺乏法源依據等，使得各個行動者對於輔導工作六年計畫的訂定與執行有不同的想法與行動。以下說明各個行動者如何針對制度缺失，對制度提出意見或反應，使之後的政策做修正。

一、學校教師

在培育輔導人才方面，教師參與各類型的研習及學分班的教師以非輔導/諮商本科系的一般教師為主（鍾思嘉、蕭文，1996）。參與研習的教師以非輔導專業教師為主，筆者認為可能因所開設的課程是以輔導人力普及化的方向進行，而非以輔導相關科系畢業教師的進修為主的課程規劃，因此參加的人以未具有輔導專長的一般教師為主；加上，輔導室因人力投入籌辦輔導工作六年計畫的相關研習或是推動政策性的活動中，增加輔導人員的工作負擔，反而使其退居輔導工作的第二線，且因培育人才的計劃並沒有提供在職輔導人員專業研習及進修的管道。因而使非輔導專業的教師投入輔導工作，可是卻使輔導人員忙於行政事務而缺少專業成長（鍾思嘉、蕭文，1996）。另一方面，1986年師範學校才開設相關的輔導課程，距輔導工作六年計畫的實施不久，修過輔導相關課程的教師並不多。

鍾思嘉、蕭文（1996）研究也顯示中小學教師參加輔導研習的意願呈現兩極化的現象，即樂於參加者，重複參加研習；不願意參加者則是因為在學校壓力或



採輪流方式下不得不參加；教師也表示研習未能切合實務工作上的需求，希望能舉辦問題導向的研習，且研究也指出至師範學院上課的國小教師對授課的師資較不滿意（鍾思嘉、蕭文，1996）。

以上顯示部分參與研習老師覺得相關的進修有其必要性，但開設的相關課程不符合其解決現實上所遇到的難題；意謂教師在教學的過程中，可能遇到了不容易處理的學生問題，希望可以從研習中獲得解決的辦法，但卻缺乏問題導向方面的研習。

二、學者專家與民間團體

1989 年後，民間教改團體陸續成立，不但有以大學教授為主而成立的「大學教育改革促進會」，還有結合學術界認同臺灣主權獨立的專業人士所成立的「台灣教授協會」，並有民間森林小學的開辦。此外，民間教改團體分別在 1989 年的 2 月、6 月、9 月等舉辦了三場民間教育會議，對小學課程、教育品質、教育評鑑、師資培育多元化、教師在職進修等問題提出討論。「救救下一代行動聯盟」並針對一連串學生自殺與體罰事件向政府提出請願，並呼籲教育改革（周祝瑛，2003）。

這些活動的進行，使得政府不得不開始重視人民的意見，傾聽人民的聲音，教育改革團體的訴求也得以進入政府的教育決策中。輔導工作六年計畫的規畫也受到環境因素的影響，規畫了相關教師輔導進修的辦法，並希望能夠修訂輔導法規，實施輔導評鑑，建立完備的輔導體制以因應社會的要求。

三、立法委員

「輔導工作六年計畫」執行目的是為了解決青少年犯罪問題的增加，計畫執行後，校園仍舊發生許多暴力事件，校園安全、自殺等問題仍持續發生，立法委員針對這些問題對教育部提出質詢。



立法委員蕭金蘭（立法院，1994a）認為國中小校園暴力事件頻傳，與師生關係緊張、與家長溝通不足、校園警力缺乏皆有關，並與飆車、吸安、等犯罪做連結，並提及 1993 年建立「國中小學中途輟學學生通報系統」，執行一年來各縣市彙整通報的中輟學生高達 7291 人。他認為學校輔導工作的落實與否，是解決問題的關鍵，並應積極改善師生關係。蕭立法委員並提及學校和家長間的聯繫不夠，並質疑輔導老師過少，以及教育部無法給予認輔老師、家長專業訓練，沒有建立追蹤輔導成效的方法，推出再多方案也無濟於事，只靠學校，不結合社會資源，矯正學生不容易，因此他認為教育部所推出的「輔導工作六年計畫」形式意義大於實質的成效。

接著立法委員李顯榮（立法院，1994b）則對行政院提出質詢，認為 1991 年推展的輔導工作六年計畫，推出各項輔導專案，總經費高達八十五億九千五百萬元，但是對「偏差學生」的導正效果有限，李委員認為應該將輔導工作六年計畫中的「璞玉」、「朝陽」、「春暉」¹⁷等三項輔導草案整合並評估「無給職認輔制」的社會動員能力¹⁸。他認為教育部提出的「無給職認輔制」已有台北縣（現改為新北市）、屏東縣、及新竹市先行試辦，每週利用半小時的時間跟學生晤談，他質疑這樣的成效，他認為應先仔細評估試辦縣市的成效再擴大辦理，以避免增加行政程序以及浪費人力資源。

1996 年 12 月 29 日，高雄市陽明國中二年級學生跳樓自殺身亡。隔天，立法委員張俊雄呼籲高雄市內各級學校加強輔導室的功能，以防止自殺事件再次發生。他並質疑教育部從 1980 年 3 月即規劃「輔導工作六年計畫」來推動一連串的輔導措施，但近年校園不幸事件頻起，他認為學生心理輔導的功能並未發揮，才會使學生遭遇挫折時求助無門，以致釀成不幸事件的發生。因此，他建議教育部要要求各級學校整頓輔導室，使輔導室發揮功能（立法院，1996）。

¹⁷「璞玉」專案對象以中途輟學及國三低成就不想升學學生為主、「朝陽」方案以問題學生為主，而「春暉」專案則以吸食毒品的學生為主。

¹⁸ 認輔老師包括專任老師、退休教師、學生家長以及學區內熱心輔導人士。



「輔導工作六年計畫」的執行，不管在時間或金錢方面都耗費巨大，但校園仍舊持續出現安全問題，立法委員對計畫感到質疑，因而質疑教育部這項計畫的效能及功用。

四、教育部

立法委員對「輔導工作六年計畫」提出質疑，教育部分別就不同委員的質詢內容作答復。

針對立法委員蕭金蘭的質疑，教育部（立法院，1995a）提出澄清，表示結合訓輔及社會資源的相關輔導工作已在進行，如：強化學校輔導師資、增強輔導諮商設備，充實學校教師輔導知能，發展輔導網路，建立中途學生協尋系統，鼓勵教師認輔學生等，且規定教師養成教育，輔導已列入必修學分，並要求學校應強化學生、家長、教師間的溝通管道，建立學生申訴管道，並嚴禁體罰。此外，教育部表示應當與法治機關協商，賦予教師部分監護人權責，使教師有管教學生的法源。

對於立法委員李顯榮的質詢，教育部（立法院，1995b）回覆，過去實施輔導工作，家庭、學校、社會三大輔導系統個別獨立作業，資源分散，未能整合，反而導致資源浪費，因此期望透過認輔制整合「朝陽」、「璞玉」等專案計畫，1994年試辦，協調有意願的縣市先行辦理，以發展較為理想優良的認輔制度，以利日後逐步擴大辦理。

至於張俊雄立法委員對於學生心理功能未發揮，並整頓輔導室功能的質詢，教育部（立法院，1997）答復提到，「輔導工作六年計畫」執行重點包括軟硬體方面，軟體方面包括：培育輔導人才、充實輔導措施、整合及擴展輔導層面等方面的工作；硬體則為更新學校輔導室的設備。計畫即將期滿，而第二期的輔導計畫正核定中，仍繼續加強青少年的情緒、心理衛生教育，並將提升教師輔導知能列



為重點工作。

教育部針對青少年犯罪的增加，擬定輔導工作六年計畫，希望藉由改善輔導體制及發展輔導工作來因應，使青少年問題行為減少。但校園仍舊發生許多跟學生相關的安全事件，使立法委員對於計畫感到懷疑，針對不同立法委員的質詢，教育分別就相關問題提出澄清。

第四節 輔導工作六年計畫的形成過程

1979 年頒布國民教育法，規範學校需設置輔導室或輔導人員，但對輔導人員所應具備的相關資格並無規定，但至 1980 年台灣師範大學進修部才成立教育心理學系，分設輔導組和特教組提供教師輔導相關知能的在職進修；1986 年，臺北市立師專（今臺北市立教育大學）才有輔導組之設立（李惠茹，2007），故當時人力根本不足應付學校現場之需求。

由於制度本身設計的缺失，相關的輔導人員的培訓則較輔導組織的設立晚，因而在小學任教的老師多數沒有具備輔導知能。故 1991 年教育部所提出的輔導工作六年計畫第一階段即將重點擺在培育輔導知能方面的人才，計畫將人才培育分為專業輔導人才培育，及全面辦理輔導知能進修兩方面。本節分為兩個部分，第一個部分探討輔導工作六年計畫的緣起，第二節則是瞭解教育部擬訂輔導工作六年計畫的過程及執行方式。

一、計畫緣起

「教育部輔導工作六年計畫」係依據「防制青少年犯罪方案」的目標訂定（行政院研究發展考核委員會，1990）。計畫訂定主要原因係 1990 年代青少年問題行為日益嚴重、犯罪比率日漸升高，故教育部企圖藉由「輔導工作六年計畫」的執



行，結合家庭、學校、社會以及國內外資源，建立全面的輔導體制統整規劃輔導工作的發展，希望經由輔導工作的推展，可以有效地解決青少年的問題（教育部，1991；教育部，1996）。教育部因意識到輔導工作有助於減緩青少年的犯罪問題，故擬訂自 1991 年起至 1997 年為止，長達六年的輔導工作計畫，計畫以每兩年為一階段，分三階段執行輔導工作六年計畫以解決青少年犯罪問題。

臺灣少年犯罪情形自 1979 年起產生巨大的變化，在此之前雖有增減，但變動幅度有限，1979 年後，少年犯罪人數急劇增加，至 1992 年最為嚴重。（杜靜怡，2004）。為了防制青少年犯罪，行政院於 1979 年頒佈實施「防制青少年犯罪方案」，由法務部負責協調聯繫相關單位，包括：國防部、教育部、內政部、新聞局、衛生署、青輔會、警政署等單位共同擬定。

「教育部輔導工作六年計畫」的總目標為結合家庭、學校、社會及國內外資源，建立全面輔導體制，統整規劃輔導工作發展，以減少青少年問題行為，培養國民正確人生觀，促進身心健康，增益社會祥和。由此總目標看來，可知青少年犯罪問題嚴重，是輔導工作六年計畫所欲解決的問題。

在我國，所謂「青少年¹⁹犯罪」，包括青年犯罪、少年犯罪和兒童犯罪。兒童犯罪人口比率由 1982 年的萬分之 1.93 增加到 1993 的萬分之 3.08，1992 年更高達萬分之 3.88。少年犯人口比率由 1984 年的萬分之 49.22 增加到 1993 年的萬分之 128.97，1992 年更高達萬分之 131.08。青年犯人口比率由 1984 年的萬分之 40.4 增加至 1993 年的萬分之 136.97，1992 年更高達萬分之 142.96。以兒童犯、少年犯及青年犯合併稱為青少年犯，則民國 1984 年的青少年犯罪人數為 21687 人，犯罪人口比率為萬分之 23.36，1993 年的青少年犯罪人數為 61788 人，犯罪人口比率為萬分之 71，十年間增加 3 倍多。1989 年～1993 年間，兒童犯、少年犯及青年犯的犯案類型有很大的轉變，傳統上竊盜、贓物、恐嚇、故意殺人、傷害等罪乃是少年

¹⁹兒童是指未滿 12 歲之人；少年係指 12 歲～18 歲之人；青年則為 18 歲～24 歲之人。



犯案排行榜的前 5 名，尤以竊盜案所佔比率最高，兒童犯佔 85%以上，少年犯在 60%以上；但是，自 1991 年起，由於吸食安非他命的人數激增以及修正麻醉藥品管制條例，使青年犯以麻醉藥品居犯案類型首位（行政院青年輔導委員會，1995：129-131）。

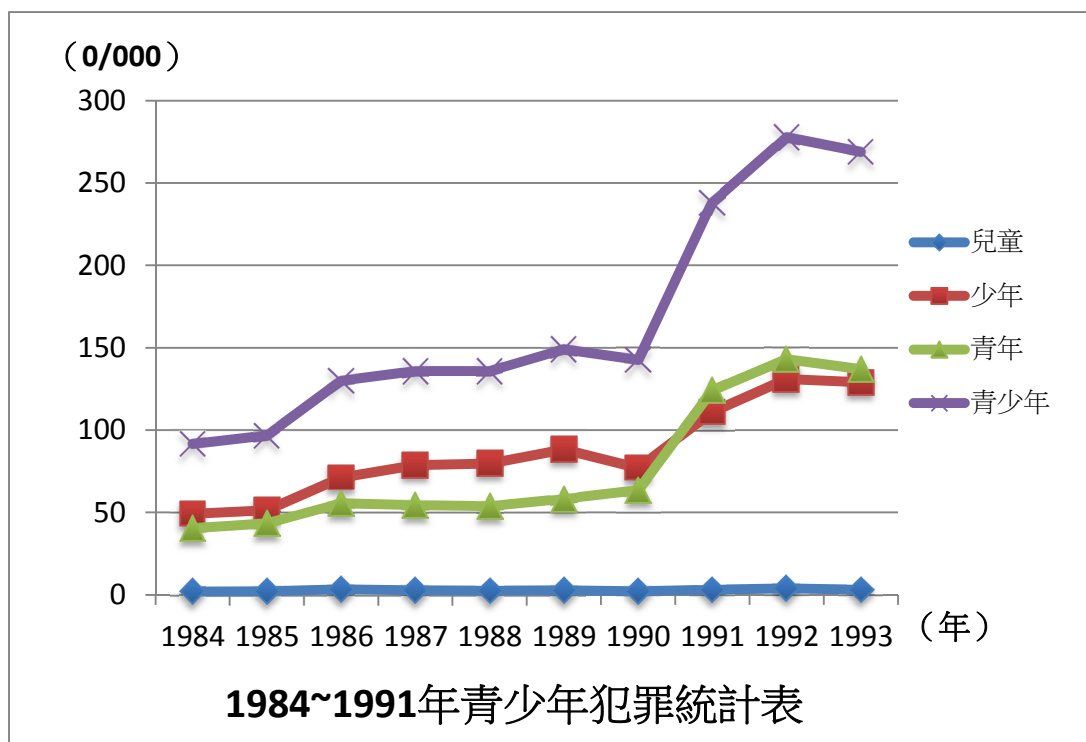


圖 4-1 1984~1991 年青少年犯罪統計表

資料來源：筆者依據警政署 1993 年台灣刑案刑案統計資料繪製。

由於青少年正值就學階段，心智尚未成熟、穩定，且經濟成長快速、戒嚴解除所造成的社會變遷劇大，青少年受到外在環境的誘惑、影響，導致青少年犯罪增加。針對青少年的犯罪問題，教育單位本著防患於未然的精神，希望藉由輔導工作減少學生的犯罪行為問題。

教育單位希望藉由輔導工作來減少青少年的犯罪問題，因此需要足夠且專業



的輔導人員，因而教育部在青少年輔導工作六年計畫第一階段的目標即是將培育輔導人力列為首要達成的第一項目標，不但要培養初級的輔導人員，更要培育專業的輔導人才。

二、教育部的做法

面對外在日益嚴重的青少年犯罪問題，加上內部輔導人力、法規及制度的不完善，於是教育部研擬相關的輔導計畫以使整個輔導制度更加完善，以減少青少年犯罪的問題。

（一）審議「國家建設六年計畫草案」

教育部於 1990 年 9 月 7 日召開會議審議「國家建設六年計劃草案」，會議原則決定依據教育均衡，現代化文教體系，科技發展及繼續教育等重點，研擬教育部門分支計畫草案。其中教育部各單位研擬需要配合的硬體重點項目有關於輔導工作的為「加強各級學校輔導工作，培育輔導人才，充實輔導設施，整合輔導活動（教育部 1990a）。顯見在培育輔導人才，充實輔導設施，整合輔導活動等輔導工作受到教育單位的重視。

（二）教育部擬定全國輔導工作計畫

根據警政單位資料統計，青少年問題行為有日益嚴重趨勢，犯罪比率日漸升高，犯罪年齡逐漸降低，對社會有不良影響。1990 年 9 月 7 日舉行全國治安會議，教育部訓育委員會常務委員楊極東在全國治安會議中，就「防制青少年犯罪教育輔導工作」提出專題報告，分析及檢討青少年犯罪問題現況後表示，教育部擬訂兩項治標、治本具體改進方案，希望相關單位能整體配合與協助支持，並立即採行治標措施、長期推動治本方案。其中治標措施在國小方面，包括改進中小學導



師制度，修訂中小學課程內容、加強輔導犯罪學生等。在治本方案其中一項則為執行「全國輔導工作六年計畫」：結合家庭、學校、社會及國內資源，建立全面輔導體制，統整規劃輔導工作發展，以減少青少年問題行為，培養國民正確人生觀，促進身心健康，增進社會和諧（教育部，1990a）。

為貫徹治安會議決議，同年 10 月 6 日，教育部舉行會議研商治安會議有關青少年輔導專案計劃執行事宜，會議研商決定，各單位就主管業務根據輔導方案草案內容先行規劃，待方案經行政院核定後即行推動，各項措施列入管考，考評其執行績效，據以獎懲（教育部，1990b）。

由以上可知，在全國治安會議中，教育部規畫「全國輔導工作六年計畫」為其中治本方案之一，希望透過規劃完整的輔導工作，結合家庭、學校及社會的力量，建立完善的輔導網路，使青少年的問題行為減少。

第五節 形成青少年輔導工作六年計畫

政府於 1991 年提出「國家建設六年計畫」以因應社會發展的需要，其中「教育投資六年計畫」為其中的一部分，是國內加強教育文化資源的重要依據，「輔導工作六年計畫」為 27 項教育投資的第一優先項目。

此方案其目標為結合家庭、學校、社會及國內外資源，建立全面輔導體制，統整規劃輔導工作發展，以減少青少年問題行為，培養國民正確人生觀，促進身心健康，增益社會祥和。

一、相關方案介紹

青少年輔導工作六年計畫分為三階段實施：第一階段目標（自 1991 年至 1993 年 6 月）：培育輔導人力，充實輔導設施，整合輔導活動，厚植輔導基礎。第二階



段目標（自 1993 年至 1995 年 6 月）：修訂輔導法規，擴充輔導層面，實施輔導評鑑，落實輔導工作。第三階段目標（自 1995 年至 1997 年 6 月）：建立全面輔導體制，統合發展輔導效能。

執行要項有 18 點²⁰，其中與國小輔導人力制度相關的執行要項有 4 點，此 4 點分別為：培育輔導人才計畫、整編修訂輔導法規計畫、規劃建立全國輔導體制計畫、建立輔導專業人員證照制度計畫，相關的執行內容介紹如下：

（一）培育輔導人才計畫

1. 推估輔導人才需求：教育部邀集學者專家、省市教育廳局、學校輔導人員、社輔機構人員等，會同行政院青年輔導委員會、勞工委員會職訓局共同推估國內基層輔導人力及專業輔導人力需求，並根據學校及社會發展需求劃分其層級。

2. 建立輔導人才資料系統：

（1）教育部運用電腦設施，分別建立各級學校及行政機關輔導人才資料系統；協商職業訓練局，建立生涯輔導人才資料系統；委請救國團張老師，建立社輔機構輔導人才資料系統。

（2）配合全國輔導網路之建立，輔導研習中心之設置，教育部指導輔導研習中心建立全國網路輔導人力資料系統；縣市（含直轄市）政府指導各該縣市輔導中心建立縣市網路輔導人才資料系統；縣市（含直轄市）政府亦應指導所屬鄉鎮（區）輔導中心，建立鄉鎮（區）網路輔導人力資料系統。

²⁰18 個計畫項目為 1. 培育輔導人才計畫。2. 設置輔導研習中心計畫。3. 充實輔導室及諮商室計畫。4. 整編心理與教育測驗計畫。5. 充實輔導活動經費計畫。6. 規劃建立輔導網路計畫。7. 規劃辦理輔導知能宣導計畫。8. 加強心理衛生教育計畫。9. 推動問題家庭輔導計畫。10. 實施璞玉專案（國三不升學學生輔導）計畫。11. 加強生活及生涯輔導計畫。12. 實施朝陽方案（問題行為學生輔導）計畫。13. 整編修訂輔導法規計畫。14. 規劃修訂各級學校輔導課程計畫。15. 規劃建立全國輔導體制計畫。16. 設置青少年輔導中心計畫。17. 建立輔導專業人員證照制度計畫。18. 建立輔導評鑑制度計畫。



3.培育專業輔導人才：

(1) 教育部選荐國內碩士赴先進國家攻讀輔導學、心理學、精神醫學、心理測驗博士學位後返國服務。

(2) 教育部補助國內碩士攻讀國內輔導研究所、心理研究所、教育研究所博士班，並修習輔導專業學門及論文。

4.全面辦理輔導知能研習活動：

(1) 各級學校自辦一天至三天導師輔導知能研習活動。

(2) 配合全國輔導網路之建立，鄉鎮（區）輔導中心辦理所屬鄉鎮（區）內三天到六天輔導人員輔導知能研習活動；縣市、直轄市輔導中心辦理一週至二週輔導知能研習活動；超過二週以上輔導知能研習活動由輔導研習中心或省市教師中心辦理。(3) 教育部委請各大學校院輔導學系、心理學系、教育學系及輔導研習中心辦理大學層級輔導知能十學分班及二十學分班。

(4) 教育部委請各大學校院輔導研究所、心理研究所、教育研究所及輔導研習中心，開設研究所層級輔導知能二十學分班及四十學分班。

5.獎助輔導學術研究及交流：

(1) 教育部訂定辦法，每年定期獎勵優良輔導學術著作。

(2) 教育部補助有關單位或個人，從事輔導學術及心理問題研究。

(3) 教育部補助國內輔導學者出席國際學術會議，鼓勵國內輔導人員於國際知名輔導期刊發表著作。

(4) 教育部每年定期辦理國際輔導學術研討會。

(5) 教育部每年定期辦理輔導人員國內外參觀研習活動。

6.出版輔導書刊：

(1) 教育部發行輔導活動期刊、介紹輔導資訊。



(2) 教育部獎助各大學校院、輔導中心出版輔導學術期刊及專業書籍。

(3) 教育部訂定辦法，補助個人或團體出版輔導專業或一般性書籍。

(4) 教育部購置優良輔導書刊，分送學校及社輔機構參考。

(二) 整編修訂輔導法規計畫

1. 整編各級學校輔導法規：教育部會同省市教育廳局，邀請輔導學者及法律專業人員協助，依據類別，有系統整理各級學校輔導法規，並進行輔導法規內涵分析研究，以作為改進基礎。
2. 整理社輔機構輔導法規：教育部協商各社輔機構主管機關邀請學者專家協助，依據類別有系統整理各社輔機構輔導法規，並進行輔導法規內涵分析研究，以作為改進基礎。
3. 修訂各級學校輔導法規：教育部邀請輔導專家，省市教育廳局主管業務人員、各級學校校長、輔導室主任、及教師代表組成「各級學校輔導法規修訂委員會」以及修訂工作小組，配合各級學校輔導實務發展，修訂各級學校輔導法規。
4. 修訂社輔機構輔導法規：教育部協商各社輔機構主管機關，邀集學者專家及行政單位代表，依據各社輔機構實務發展需要，修訂各社輔機構輔導法規。
5. 研訂輔導工作綱領：教育部依據輔導實務發展，配合輔導趨勢規劃，結合各層級行政人員、學校輔導員、以及社輔人員，研訂「輔導工作綱領」，規範各階層輔導人員之工作目標、工作原則、具體措施，以導引輔導工作發展，落實輔導工作績效。
6. 研議擬訂「輔導法」：教育部配合輔導實際發展需要，依據行政程序，適時議擬「輔導法」草案，呈送行政院轉請立法院完成立法程序，以作為推展輔導工作最基本法源，奠定輔導基礎。



(三) 規劃建立全國輔導體制計畫

1. 建立輔導行政體制：

(1) 教育部配合行政院組織法及教育部組織法之修正，重新調整中央主管輔導工作行政單位層級及組織編制，將目前教育部訓育委員會，合併部分行政院青輔會業務後擴編為「輔導署」或「輔導司」。

(2) 省市、縣市主管輔導工作行政單位配合中央主管單位之調整及全國輔導網路建立之需要，重新調整擴編。

2. 調整學校輔導單位組織及員額編制：

(1) 教育部透過修法程序，提昇各級學校輔導中心為一級單位，擴增輔導中心組織及員額編制。

(2) 各級學校依據學生人數多寡，按固定比例設置輔導教師，輔導教師固定時間輔導學生應折算授課鐘點。

3. 調整社輔機構組織及員額編制：

配合全國輔導網路之建立及系統運作上之需要，教育部協商社政、民政單位，修訂相關法規，酌予提高所屬社輔機構組織及員額編制。

4. 發揮輔導體制整體運作功：

教育部結合各有關單位，以輔導行政體制為主導，以學校為核心，以輔導網路系統運作為手段，有效發展輔導體制整體運作功能。

(四) 建立輔導專業人員證照制度計畫

1. 研究先進國家輔導專業人員層級及專業標準：

教育部專業委託中國輔導學會研究先進國家輔導專業人員層級及專業標，供



我國參考。

2.規劃建立我國輔導專業人員層級及專業標準：

教育部邀集學者專家及有關單位代表，組成專案委員會，參考先進國家情形，規劃建立我國輔導專業人員層級及專業標準。

3.推動我國輔導專業人員標準法制化：

教育部成立「輔導專業人員標準法制化推動小組」，透動研議之「輔導法」及其施行細則，將所訂「我國輔導專業人員層級及專業標準」完成法定程序。

4.依據專業標準規劃培育輔導人才：

教育部依據所訂「我國輔導專業人員層級及專業標準」，配合輔導人力需求之推估、輔導研習中心之設置，大專校院輔導進修課程之開設，規劃培育各層級輔導專業人才。

5.核發輔導人員專業證照：

(1) 教育部、教育廳、教育廳、各級學校及社輔機構凡照計畫辦理之各種課程教師或社輔人員輔導知能研習進修活動，一律由主辦單位發給參加研習證書，證書上書明研習班別，時數並附課表。

(2) 教師或社輔人員所參加之輔導知能研習進修活動，凡持有證明且屬「我國輔導專業人員層級及專業標準」同一層級者，得累計其時數，達到專業標準者由教育部發給專業證照。

(3) 教育部協商有關單位，對於持有輔導專業証照人員，得依其專業層級開設心理輔導中心，從事心理治療或輔導諮詢業務。

由方案目標及以上規畫詳細且完整的執行細部內容，可知其對輔導人力專業化的重視，不但要瞭解基層及專業輔導人力的需求，建立人才資料庫，培植專業的輔導人才，辦理相關的輔導知能研習及進修，且計畫建立「輔導署」或「輔導司」，調整學校輔導單位及員額編制，使行政體制及人員編制完善，以便輔導功能



能夠發揮，更希望進一步建立輔導專業人員證照制度：透過參考先進國家輔導專業人員層級及標準，建立我國輔導專業人員層級及專業標準，並研議「輔導法」及其施行細則，將「我國輔導專業人員層級及專業標準」法制化。

二、實施成效

依上面所列四點：培育輔導人才、整編修訂輔導法規、規劃建立全國輔導體制、建立輔導專業人員證照制度，來看其成效（鍾思嘉、蕭文，1996）。

（一）培育輔導人才

輔導知能研習及輔導學分班使輔導人力普及化初具成果，但研習課程未能依對象性質不同而有所調整，研習停留在基礎輔導知能階段，專業輔導人員培育及在職人員專業訓練不足，缺乏專業研習與進修管道。此外，基層學校承辦輔導知能研習的課程設計能力不足，缺乏可運用人力，因而影響輔導知能研習的品質。整個來說，輔導知能研習有助於教師個人成長及教師效能的提升，並且能帶動一般教師隊輔導工作的認同與參與度。

（二）整編修訂輔導法規

教育部在輔導工作六年計劃中對現有的輔導法規整理，雖然有近七成的輔導工作人員認為能幫助其更清楚相關輔導工作的規定，但是在各層級中仍有三到四成並不認為有幫助。

關於「輔導法」研擬的部分，近半數的輔導工作人員並不十分瞭解研議的情形，但大多數的輔導工作人員，對輔導法的訂定懷抱期待，認為透過輔導法的訂定，可讓其日後從事輔導工作時，更清楚自己的職責，與獲得應有的保障。



(三) 規劃建立全國輔導體制

受到上級立法及行政體系的阻力使得原先預計對輔導體制的調整、提升學校輔導單位位階以及對現行學校輔導原則的配置來強化輔導體制而未能達成預期成效。

(四) 建立輔導專業人員證照制度

建立專業人員證照制度是所有強化輔導體制，讓輔導人員趕到最不滿意的部分，超過半數的輔導人員不了解其推動情形。但九成以上的學校輔導工作人員同意目前確實有必要推動輔導人員專業證照。

就以上四點看來，除了初階輔導知能研習稍具成果外，其他的包括專業輔導人員的進修、整編修訂輔導法規、規劃建立全國輔導體制即建立輔導專業人員證照制度的部分皆未能達成預期成效。教育部在 1997 年 6 月函頒「青少年輔導計畫」中也提到由於受到教育經費縮編及中高層輔導專業人力不足之影響，教育部輔導工作六年計畫之執行，僅能達成計畫目標三分之一，部分重要工作層面，諸如輔導網絡、專業人員証照制度及全面輔導法令體制之建立等事項，待之後計畫接續完成。

第六節 小結

內、外在環境的變化，使制度面臨修正。行動者在計畫制定前後行動，影響計劃的制定、修改。「輔導工作六年計畫」制定實施前後，各行動者都有所行動，尤其是制定實施後，各行動者的行動，使得計畫不斷被拿出來檢視。



一、制度與行動者的交互作用

由於台灣早期環境純樸，加上民眾認為只要有心就可以輔導學生，且輔導活動多為初級預防的課程，因而教師不須具備專業的輔導知能即可從事學生的輔導工作。

但隨著戒嚴的解除，一時間違法脫序的事件不斷，加上青少年犯罪的增加，以及民間教育改革的活動活絡，隨著外在環境的變化，輔導制度面臨嚴峻的考驗，加上輔導室一開始的設置功能為學生資料的蒐集及行政的工作，所具備輔導學生的功能有限，且因為缺乏相關的輔導法律，使輔導人員能發揮的空間有限。

在內、外環境的影響下，教育部想藉由「輔導工作六年計畫」的推行，統整規劃輔導工作，以減少青少年犯罪的行為問題。計劃分三階段執行，首先為培養輔導人力、充實輔導設施，第二階段則為修訂輔導法規、實施輔導評鑑，最後則全面建立輔導體制。

由於在解嚴後，言論自由的開放，大學教授及民間團體紛紛成立的各種教育改革團體，針對學校課程、教育議題提出建議，使教育部不得不重視，進而採納其意見。

在培育輔導人才方面，雖然執行要項中亦有培育專業的輔導人才的要求，但相關研習主要卻朝輔導人力普及化的方面來進行，而沒有規畫完整的輔導專業人才的培訓課程。參與過相關輔導研習的教師反應兩極化，樂於參加者重複參加，但也有部分教師是因學校因素而不得不參加。另有教師表示相關的課程並未能解決其現實中所遇到的問題，此部分表達出參與研習的教師在現實的教學中遇到了學生輔導問題，但相關單位所安排的研習並未能解決他們的需求。

立法委員蕭金蘭、李顯榮及張俊雄等也針對國中小校園問題，包括：暴力事件頻傳、師生關係、家長溝通及飆車、吸毒等犯罪問題，以及相關的輔導制度對教育部規畫的輔導工作提出質疑。教育部則對此提出澄清，表示學校輔導師資的



強化、增強諮商設備、認輔學生等活動已在進行，並在將輔導學分列入師資的養成教育中，也表示應賦予教師管教學生的法源。

學者專家提出教育改革的需求，並將教育問題提出來討論；計畫雖然已執行，但教師們在計畫實施後，也表達其對輔導研習的想法及建議；立法委員則是質疑教育部實施這計劃的成效。不同的行動者所傳達的不同意見，迫使教育部接納、修正、回應輔導工作六年計畫，使輔導制度產生變遷。

二、轉折點

由於青少年犯罪增加、解嚴、教育改革等外在環境因素的改變，以及教師不具備相關輔導知能等內在缺失，讓輔導制度產生變遷的動力，教育部於是在 1991 年決定推動輔導工作六年計畫，希望藉由輔導工作的推行，以預防青少年犯罪行為的發生，並使輔導制度更加完善。



第五章 教訓輔三合一實驗方案（1998）

本章藉由歷史制度論的觀點，探討制度受到教育改革總諮議報告書及清大壬水事件、行動者受到這些事件而改變其決策的過程。第一節瞭解教訓輔三合一的形成過程。第二節分析制度自我增強及其改變的原因，接著第三節探討行動者在這制度中所做的所做的選擇或面臨的困境，最後第四節則總結制度與行動者的交互運用，在關鍵的時刻使輔導制度產生改變。

第一節 制度的自我增強與危機

本節首先分析制度依路徑依賴模式，自我增強而持續存在。接著探討制度面臨內外因素而產生危機，干擾制度的運行，提供行動者行動的機會，因而使制度面臨崩解。

一、制度的自我增強

從功能性看來，輔導工作六年計畫中舉辦各類型輔導知能研習活動與輔導學分班的推動促使輔導人力普及化的目標初具成果，且輔導知能研習有助於教師個人成長與教師效能的提升，能帶動一般教師對輔導工作的認同與參與度（鍾思嘉、蕭文，1996）。研習使第一線與學生接觸的導師及任課老師具有基礎的輔導概念，使老師具備基本輔導知能並提升教師效能，因而強化了制度的自我增強。

就權力方面而言，制度一旦建立後，特定行動者的權力會被增強，因而不容易改變原本有權力的行動者的行動。輔導教師也認為本身所具有的輔導知能即已足夠，不需進行額外的進修。



依正當性原則看來，原定的輔導工作六年計畫，雖然有專業人力的培養，但仍以普及輔導人力為主，塑造出全體老師為輔導基本人力需求的正當性，家長也認為一般教師即具備處理學生行為問題能力的輔導老師。

因此，從制度的功能性、權力性及正當性看來，都足以使輔導人力普及化的制度續存，依路徑依賴模式存在而不容易使制度產生改變。

二、制度面臨的危機

制度建立後，若非內在制度的缺陷或者外在環境的變化，制度將續存，以下分別介紹制度的內在缺失，及環境的外在環境因素，使制度面臨改變。

（一）內在因素

由於處室間各自為政，無法互相支援、配合加上社區間輔導網路未能完全建制等因素影響，使制度陷入危機。

1. 學校處室未能相互配合，影響輔導效能

學校輔導室、訓導處及導師共同負責學生的輔導工作，但部分學校各部門各自為政，以至於未能相互配合，且未能充分運用導師來執行輔導工作，以至於輔導效果受到影響（行政院，1993、1996）。學生的行為問題不僅僅是輔導處、訓導處或者導師單一方面可處理的，導師需要處室的協助與支持，處室也需要導師的配合，處室與導師間攜手合作，學生問題才有改善的契機，各處室如果無法互相協調、合作，各自行動，將使輔導學生的效果大打折扣。

2. 輔導網路未能建立

輔導工作六年計畫原訂完成建立各縣市鄉鎮輔導網路，但未能完成既定進度。根據行政院研究發展考核委員會（1993、1996）所做的「教育部輔導工作六年計畫」實地查證報告中指出，學校與社輔機構、醫院間轉介與協調有待加強，鍾思



嘉、蕭文（1996）的研究也指出輔導網路在增進學生輔導工作、協助例常業務、提供轉介資源和促進機構交流等四方面的功能並未普遍獲得肯定，且各級學校約有半數的輔導人員在參與、使用輔導網路有困難，故研究建議加強學校網路的推動。

學生輔導不僅僅需要學校這方面的協助，更需要社輔機構提供相關的資源及醫療機構能對關於學生方面生理的診斷與治療，學生輔導將會更完整。

（二）外在因素

戒嚴解除，教改活動熱烈加上輔導概念逐漸受到重視，這些外在環境的轉變，使得行動者可以利用這樣的機會行動，使制度產生變革。

1.四一〇教改遊行，民眾參與決策熱烈

1987 年戒嚴解除，1988 解除報禁，自由民主風氣萌芽，多元的意見被呈現，國家由一黨獨大轉向多黨競爭，提供了教育改革絕佳的環境，使教育改革也呈現百花齊放的情形，各種教育改革團體，如教師會、家長會紛紛成立，民間也開辦實驗小學，召開民間教育會議，試圖透過遊說、抗爭等活動影響大學法、師資培育法、教師法等個法案的審查。

臺大農化系教授張則周認為教育部對於改善教育環境的步調仍過於緩慢，如，只開放民間編寫國小課本，大學開設教育學程仍須遵守全國一致的標準，《教師法》中增列「懲戒權」條款，並擬制定打手心的細則。《大學法施行細則》中軍訓室之執掌則案中增列軍事訓練，並且繼續實施軍事教育，影響學生受教權及大學自治的精神，種種原因使民間對教育部幾乎已不抱任何希望（四一〇教育改造聯盟，1996）。此外，四一〇教改聯盟也指出台灣的教育問題在管理主義²¹、升學主義、

²¹藉教育統治人的思想言行，將學生塑造成同一規格的公民，以便於統治與控制。



粗廉主義²²交相作用下，積習難返、病入膏肓，因而許多中產階級以上的家庭寧願將孩子送往國外當小留學生，或是進入體制外的私立學校就讀。在如此黑暗的教育環境下，由台大數學系教授黃武雄發起，兩百多個主辦單位²³共同參與的「四一〇教育改造全民大結合」運動在 1994 年春爆發了，這是台灣四十年來第一次以「教育改造」為訴求的民間社會運動，針對三大問題，提出四大訴求：落實小班小校、廣設高中大學、推動教育現代化、制定教育基本法（四一〇教育改造聯盟，1996）。這四項訴求後來都被寫入教育改革總諮議報告書中，成為教育改革的主軸。

民間教育改革活動進行熱絡，對於教育教改團體提出許多的建議，並舉辦遊行、公聽會、座談及出書等方式，對政府施加壓力，以使教改團體的訴求得以進入政府的教育決策中。

2. 體罰爭議

早在 1945 年教育部公布「國民學校及中心國民學校規則」之第七條第五款規定：「國民學校及中心國民學校訓育實施，不得施行體罰。」；1968 年「九年國民教育施行」，國民小學取代了國民學校，在此之前所發佈禁止體罰之行政命令涉及國民學校相關部分，也隨著國民學校改制而失效。雖然教育當局一再強調嚴禁體罰，但校園內的執行面仍是十分不確實，校園內教師體罰風氣盛行，乃至發生體罰學生致死的事件。1970 年 1 月 17 日，考試院公佈「教育專業人員獎懲標準」（已於 2006 年 1 月 6 日廢止），落實反體罰精神，這也是九年國民教育施行後首度明文規定教師不得體罰學生，否則記過處分。但在校園內的執行面仍是十分不確實，校園內教師體罰風氣盛行，甚至默許教員體罰學生，以致於鞭打學生漸漸成為校園內管教的常態。

1988 年時任宜蘭縣縣長的陳定南，為規定體罰的程序與方式，使體罰有所依

²²執政當局偏重國防與經濟兩部門的成長，而輕視教育，以違憲而超低的投資在辦教育。

²³包括文教團體、社運團體、學生團體、婦女團體、學術團體、宗教團體、出版界、商業界、家長會、社區組織、醫界、傳播界、文學界、法律界、工會、校友會、政治團體、民意代表等。



據，擬定「改過遷善實施懲戒要點」草案，惟當時教育部正推行禁止體罰的政策，因此無法施行。1993 年 4 月立法院舉辦「體罰與懲戒權」公聽會，教師人權促進會主張懲戒權(但反對體罰)應納入教師法規範內，人本教育基金會執行董事、台大數學系副教授史英既反對教師擁有懲戒權，也反對將懲戒權放入教師法。

1995 年 1 月，立法院教育委員會於審查教師法草案時，先將「管教權」一章全數刪除。惟在同年 4 月該草案二讀時，在教師法第十七條第四項中增列教師有「輔導或管教學生，導引其適性發展，並培養其健全人格」，此一「管教權」條文。由於此項條文賦予教師有管教權的法源，是以教育部後續依該法條將訂定「教師輔導與管教學生辦法」。1996 年 4 月 6 日教育部通過「教師輔導與管教學生辦法」草案，規定教師可以採取暫時性疼痛(如打手心)的管教方式。此一訊息公布後，人本教育基金會迅速召開內部會議，其認為教育部當初在教師法立法過程中所爭取的管教權，是在為此辦法鋪路，遂迅速串聯民間各教改團體，於同年 4 月 8 日，號召 68 個團體發表聯合聲明：開放體罰將是「台灣教育史上最羞恥的政策」。並提出四點理由：1.開放體罰是不辦教育辦小孩的行為。2.開放體罰是侵害小孩的「基本人權」。3.開放體罰是重返威權時代的表徵。4.開放體罰是棄守進步的教育理念。

鑑於民間輿論壓力大，加上時任行政院教改會的主任委員李遠哲亦公開表態反對體罰，因此「教師輔導與管教學生辦法」草案便暫時被擱置。1996 年 5 月 30 日台灣民間教改團體²⁴共同召開「對新任教育部長人選期待」記者會，批評已卸任教育部長郭為藩任內欲開放體罰的政策：「在卸任之即，一反常態的開放教師擁有「適度體罰權」。這種不辦教育，專辦小孩的行為，實在是不負責任到極點」。同年 6 月 19 日，新上任的教育部長吳京明確表態不贊成體罰，於是「暫時性疼痛」管教方式確定不被採行。1997 年 5 月 9 日，教育部所公布的「教師輔導與管教學生辦法」，即取消「暫時性疼痛」管教方式（楊鎮宇，2008）。

²⁴包括人本教育基金會、教師人權促進會、四一〇教改聯盟等團體。



由以上資料我們可以瞭解，雖然 1945 年行政命令規定禁止體罰，但 1988 年宜蘭縣長擬定「改過遷善實施懲戒要點」草案，規定體罰的程序與方式，雖然因與政策不同而無法執行，但我們可以知道此時期對於體罰與否仍充滿爭議，教育部甚至在 1996 年的「教師輔導與管教學生辦法」草案賦予教師採取暫時性疼痛(打手心)的管教方式，但在民間團體的抗議下，取消「暫時性疼痛」的管教方式，早期雖規定禁止體罰，但體罰仍盛行，直至後來，與教育部不同的意見的民間團體利用各種管道表達其反對體罰的立場，我們可以知道此時期學生人權漸受重視。

3.輔導概念凌駕訓導

國民黨統治台灣 40 多年，為了政權的安定而鉗制學生的言行思想，由上而下的教育行政，輔以軍訓教官、救國團、安全人員等的協助，建立了一套威權教育體制，反應在教育上的即是「管理主義」-藉教育統治人的思想言行，將學生塑造成同一規格的公民，以便於統治與控制。

上述以訓育為主的風氣，隨著時代的不同而開始有所改變。在第二期諮議報告書（行政院，1995）裡，針對「中小學學生行為輔導」進行現況分析，提到學校輔導功能未能有效發揮，其中訓導處與輔導室之組織目標與功能混淆不清，形同雙頭馬車，接著提出合併訓導處與輔導室的建議，認為訓導功能要加以檢討，屬於一般性的道德教育、生活教育、公民教育等為教學活動，在法律上明定由輔導教師與其他專業人員為主體，以「輔導學生、管理事務」的概念，重建學生行為輔導體制。此外，也認為訓育輔導法令及各級學校規程，對輔導方面有不合時代需求或窒礙難行者，應予檢討廢除或修訂。

1996 年《教育改革總諮議報告書》出爐，提出訓輔方面的建議改革方向為：以輔導而非管理學生的原則，統整目前中小學的訓導與輔導資源，並增設輔導人員。並建議合併目前中小學的訓導處與輔導室，對現行之訓育、輔導法性以及各級學校規程，不合時代需求或窒礙難行者，應速予檢討廢除或修訂。例如：「訓育輔導綱要」、「導師工作細則」及「學生獎懲辦法」等。



由上述資料，我們可以很清楚地知道校園工作正朝向訓輔工作整合的方向進行，以往著重在訓導方面的工作，已逐漸轉向為朝輔導方面進行，輔導概念逐漸凌駕訓導。

第二節 行動者的選擇

不同的行動者有不同的背景，所持的意見、立場及表達方式均不同，這些行動者如何利用制度內在缺失，以及外在環境的變動而行動，以獲取其所欲達成的目標，這是本節所欲探討的。

一、學校教師

根據調查，有 14% 的老師不認為輔導學生是老師的職責，有 20% 的老師不願意認輔學生，也認為中小學老師不需認輔學生（毛連塏、張玉成、鄭崇趁，2004）。調查中並未仔細說明老師不願意也不需要認輔老師的原因。但其他研究指出教師的課務繁忙，抽不出時間去處理輔導學生的相關問題，希望可以增加專業的輔導人力來輔導學生（許慶恭，2003；陳淑華，2003；陳美琳，2002）。廖茂村的研究（2003）也指出專任教師認為其擔任「認輔教師」於法無據，且不願擔任「未享有減課時數及領導師費」之「副導師」工作。此外，教師法雖規定教師要負「輔導與管教」學生責任，但是輔導工作常被老師視為是輔導人員、訓導人員的責任。筆者也是第一線的教育人員，身為導師的我，心有戚戚焉，尤其是擔任高年級導師，認輔學生只能用空堂時間，但空堂時間，認輔學生亦須上課，如果利用中午午休時間與認輔學生對談，卻也不放心班上學生的狀況，許多非輔導相關科系老師亦反應輔導專業知能不足，無法處理學生的棘手問題。



二、學者專家及民間教育團體

台大數學系黃武雄教授及人本教育基金會、台灣教授協會、主婦聯盟、澄社等 200 多個主辦單位，在 1994 年 4 月 10 日以「讓我們擁有童年」為主題，發起「四一〇教育改造大遊行」，遊行結束後決議成立「四一〇教育改造聯盟」，由臺大農化系張則周教授擔任第一屆召集人。學術界的教授和民間團體一起發聲，顯見不管是教授、民眾對當時的教育現況都有所不滿，但也有所期許，所以他們站出來表達他們的意見，督促政府為教育做些改變。

四一〇教育改造聯盟持教育生態觀點，認為所有教育發生的問題，都是互為因果的網狀結構，解決問題必須整合所有正式與非正式資源（如正式的學校教育與非正式的家庭教育）、教育部門與非教育部門力量（如學校心輔老師、社會部門的社工人員、乃至司法系統的觀護人）。此外，對於學生的管教權，民間教改也發表他們的看法：所有的管教行為都必須在一個教育、輔導的裡面下被規範，作為「輔導方式之一的管教」是成人與孩童之間的協商約定，站在學生為教育權主體的立場，教學、輔導與管教不能侵害學生的基本人權與教育權，由此可知聯盟對學生人權及教育權的重視，以及輔導受到的重視。學校社區化也是民間教改運動中的重要主張，無可置疑的，中小學向來是地方的生活中心，中小學校長在歷史與政治上有著地方領袖的角色。因此校長必須負起「讓教學從校內延伸到校外，使資源從校外彙整到校內」的中介性角色，認為社區中的居民、商家必須積極的對學校教學給予協助，甚至直接提供生活知能的教材與師資（四一〇教育改造聯盟，1996）。四一〇教育改造聯盟的這些主張，包括學校與家庭教育的結合、運用校內校外資源、重視學生輔導，與教訓輔三合一的實施目的一致。

中央研究院院長李遠哲博士也應邀擔任「教育改革審議委員會」召集人，在各地召開座談會，廣納群眾意見。可知在此時期，學術界學者不管是與民眾一起走上街頭，表達對教育的不滿，希望教育能做改革，或者應政府邀請主持相關會

議或研究，以不同的方式來表達對教育的關心，或者參與決策改變教育環境。



三、行政院

1994 年可以說是開啟我國近代教育改革最重要的一年，因為在「四一〇教改遊行」後，政府便積極進行教育改革，教育部在同年 6 月召開第七次全國教育會議，討論了「教育資源分配、建立彈性學制、革新課程發展、改良師資培育、提升大專品質、推展終身教育、推動全民教育和兩岸學術交流」此 8 項議題。而此次會議的結論亦成為後來教育改革的重要參考依據（陳紹綸，2010）。

第七次全國教育會議舉行之際，台灣社會正面對整體政治與經濟環境的解放，教育人員的教學與學術發展自主意識和權力高漲，民眾要求參與教育決策、批判與抗拒僵化的教育生態現象層出不窮；而對於教育內容客觀性與合理性的質疑，對於教育環境與設施的不滿，以及對於傳統中央集權教育行政管理制度的抗衡等，均直接或間接地成為衝擊教育變革的根源(教育部，2010)，教育部遂於 1994 年 6 月召開第七次全國教育會議，主題為：推動多元教育、提升教育品質、開創美好教育遠景，會議規劃成八大議題，分為二階段進行，第一階段為分區座談會，第二階段為正式會議(教育部，1994)，會後針對會議各項結論。於 1995 年發布「中華民國教育報告書：邁向 21 世紀的教育遠景」，全書以「紓解升學壓力」與「教育自由化」為兩大主軸，內容涵蓋各級各類教育，並提出十項新世紀的遠景。第七次全國教育會議結束後，1994 年 9 月成立「教育改革審議委員會」，並於 1996 年 2 月 2 日向當時的行政院院長連戰提出了「教育改革總諮議報告書」(吳清基，2000；何明修，2009：6)。行政院教育改革審議委員會(簡稱教改會)由中央研究院院長李遠哲領導擔任主任委員兼召集人，副召集人為張京育，委員則為牟中原、何壽川、余陳月瑛等人²⁵，可知該委員會成員包括當時相關部會首長、大中小學精英校長代

²⁵教改會委員亦包括：李亦園、李國偉、沈君山、周麗玉、林明美、林清江、施振榮、韋端、孫震、



表、政治人物與私校代表等各界之精英人士。曾任四一〇教改聯盟召集人的張則周指出，由於教改會成員基本組織都是台灣社會中上階級的人，因其優越的地位，故無法想到勞苦的大眾（何明修，2009）。黃光國（2003）認為教改的實施過程出現若干轉折，但整個大方向還是依循《教改諮議報告書》的架構在進行；何明修（2009）則表示教改會的任務完成之後，行政院與教育部採取冷淡處理的態度。表面上，官方雖然提出了一系列的落實措施，但是實際上教改會的報告書被束諸高閣。

第三節 教訓輔三合一實驗方案的形成過程

歷經戰後 50 年的發展，我國已由傳統農業社會轉變為工商業社會，政治、經濟、文化均受到現代化、工業化、科技化的衝擊，面臨結構性的調整和重建（行政院改革審議委員會，1996）。輔導政策也隨著環境的不同，而有所調整、變化。

教育部在 1991-1997 年推動輔導工作六年計畫，輔導工作六年計畫結束之後，教育部緊接著在 1998 年推出教訓輔三合一實驗方案。本節第一部分談計畫的緣起，接著談教訓輔三合一實驗方案的擬定過程。

一、教訓輔三合一實驗方案計畫緣起

教育部實施教訓輔三合一實驗方案主要原因有下列兩點：一、「教育改革總諮議報告書」的建議，二、清大女研究生王水毀屍案（鄭崇趁，2000；毛連塏、張玉成、鄭崇趁，2004）。

殷允芃、馬哲儒、張清溪、曹亮吉、陳伯璋、陳其南、游錫堃、黃炳煌、黃榮村、黃鎮台、楊國樞、楊國賜、萬家春、劉兆玄、鄧啟福、簡茂發、曾憲政等人。



(一) 教育改革總諮議報告書

教育改革審議委員會(1994)為政府為回應民間教育改革呼聲所設立的組織，教育改革委員會於兩年後項行政院院長提出教育改革總咨議報告書，以供行政院核定教育改革方向及具體方案的參考。

教育改革審議委員從五大方向²⁶對教育改革提出具體建議。其中重建學生行為輔導新體制為五大方向中的具體建議之一，認為（行政院教育改革審議委員會，1996：43）：

- 1、應以輔導而不是管理學生的原則，統整目前中小學的訓導與輔導資源，並增設專業人員。合併目前中小學之訓導處與輔導室，重新設立學生行為輔導新體制，以使事權統一，並落實教師普遍參與輔導學生之理念。
- 2、對於現行之訓育、輔導法令及各級學校規程，有不合時代需求或窒礙難行者，應速予檢討或修訂。例如：「訓育輔導綱要」、「導師工作細則」與「學生獎懲辦法」等。
- 3、學校應設計各種團康活動，提供不同潛能與性向學生發展的機會，重視學生特質與需求。
- 4、協助學生成立自治團體，建立申訴管道，以營造民主法治的和諧校園環境，培養自尊、尊人的品德。

由上述教育改革總諮議報告書內容可知，學校對管教學生的態度已經從訓導的方向改為以輔導為原則，書中建議統整輔導與訓導資源，為實施教訓輔三合一實驗方案的遠因。

²⁶ 五大建議為教育鬆綁、帶好每位學生、暢通升學管道、提升教育品質、建立終身學習社會。



（二）清大女研究生王水毀屍案

原本在教育改革總諮議報告書中只提到訓導與輔導整合，為何後來也將教學加入，成為後來的教訓輔三合一實驗方案？主要原因為清大女研究生，因和好友同時喜歡上學長，後約好友談判，談判不成後將好友殺害，好友死後，她還利用王水毀屍滅跡，這件事震驚社會。當記者向身兼行政院教育改革推動小組的召集人的行政院副院長劉兆玄請教：「學校發生這樣的事，訓導人員及輔導人員要負起比較多的責任？」。此案發生後不久，教改十二個行動方案進入行政院，經過開會審查，通過了教訓輔三合一方案的決議，說明學校應結合社區資源，建立教學與訓導、輔導三合一的學生輔導新體制（鄭崇趁，1993）。

教育改革總諮議報告書僅建議將訓導與輔導整合，但清大王水毀屍案事件的發生，使得教學加入輔導體制，將教學、訓導、輔導整合一起，使教訓輔三合一實驗方案成型。

二、行政部門的做法

四一〇教改遊行後，教育部長召開全國教育會議，希望能廣納各界對教育改革的意見。教育會議結束後，行政院成立跨部會「教育改革審議委員會」，兩年後提出「教育改革總諮議報告書」，接著成立「教育改革推動小組」來執行十二項教育改革行動方案，教訓輔三合一實驗方案為十二項教改行動方案之一。

下面首先介紹第七次全國教育會議成立的原因，接著介紹教育改革審議委員會的成立及教育改革推動小組。

（一）召開第七次全國教育會議

1994年4月10日，各行各業包括大學教授、家庭主婦、在學學生等三萬多人



走上街頭，提出「增設高中大學」、「小班小校」、「教育現代化」及「教育基本法」四大要求，前二者希望進行教育環境結構的徹底改造，後者則希望推動傳統僵化教育體制的鬆綁。

為了回應「四一〇教改遊行」對「教育改革」之訴求，當時教育部部長郭為藩決定召開第七次全國教育會議，希望能廣納各界精英對教育改革的意見，以期能成為國家教育政策制定和教育發展改進之依據。在會議進行之前，曾分十個主題²⁷，辦理五十三場次的全國各地分區座談，希望可以彙集更多人員的看法，以利教育改革的推動（吳清基，2000）。可見「四一〇教改遊行」對當時的教育環境產生重大的影響，使得教育部大動作的辦理座談會並召開會議，可見行動者的行動對上位者造成了重大的影響。

會議前的主題：訓育輔導，及會議召開時的主題：提升教育品質、開創美好教育遠景，都與之後所實施的教訓輔三合一實驗方案息息相關。

（二）成立教育改革審議委員會

第七次全國教育會議結束後，在行政院主導下，1994年9月21日成立「教育改革審議委員會」，教改會為一個為期兩年的臨時編組，身負重大教育改革方案或政策的擬議、審議、建議、諮詢等任務，是一跨部會組織，附屬於行政院，層級上超越教育部，由中央研究院李遠哲院長領導擔任召集人，包括相關部會首長等各界之精英人士 31 人（行政院教育改革審議委員會，1996；吳清基，2000）。教改會所秉持的教育改革理念為：

教育首要的措施為教育鬆綁，不僅要解除教育體制上的不當管制，還應該祛除錯誤地觀念與習慣的束縛。其次應該由保障學習權出發，讓學習者的主體性得到尊重。為了維護成年人的學習權，父母的教育權

²⁷包括：幼兒教育、國民教育、高中教育、技職教育、大學教育、社會教育、師資培育、體育衛生、訓育輔導、文教交流。



應給予適當的保障。而另外從施教者的立場看，教師的專業自主也需加以維護（行政院教育改革審議委員會，1996：摘3）。

教改會分為四組，包括「教育理念」、「中小學與學前教育」、「高等教育」、「綜合與特殊教育」，每組就不同議題進行討論，希望透過討論建立全民共識。舉行多次座談、研習會、研習營，為了聽取各界對教育改革之意見，教改會在每週五下午，邀請各界人士，進行「教育大家談」，共 20 場；此外，李遠哲並曾率領教改委員會下鄉舉辦 28 場「教改列車」座談會，直接跟民眾及基層教育工作者面對面溝通，探討教育問題，並宣揚教改理念。在這些活動中，可以發現不少社會運動人士參與，包括教改運動者、社區運動者、教師人權運動者、婦女運動者等。接著由負責不同議題的委員來提供相關的政策建議，並於 1996 年 2 月 2 日向行政院連院長提出了「教育改革總諮議報告書」。（行政院教育改革審議委員會，1996；吳清基，2000；黃光國，2003：84-85；何明修，2009：6）。何明修（2009）認為儘管有廣泛地參與，這些基層的意見終究沒有產生實質的影響，不過「學校應行訓輔整合、建立學生行為輔導新體制」在教育改革總諮議報告書中被提出，這是教訓輔三合一的發端。

（三）教育改革推動小組

「教育改革推動小組」為行政院成立的跨部會小組，在其第六次會議（1998）時綜合「教育改革總諮議報告書」及「教育改革總體計畫綱要」，擇取重點關鍵項目，彙集成「教育改革行動方案」。建立學生輔導新體制（教訓輔三合一實驗方案）為 12 項教育改革行動方案之一²⁸，執行項目有四點，分別為：1. 建立教學、訓導、

²⁸12 項教育改革方案為：（一）健全國民教育（二）普及幼稚教育（三）健全師資培育與教師進修制度（四）促進技職教育多元化與精緻化（五）追求高等教育卓越發展（六）推動終身教育及資訊網路教育（七）推展家庭教育（八）加強身心障礙學生教育（九）強化原住民學生教育（十）暢通升學管道（十一）建立學生輔導新體制（十二）充實教育經費與加強教育研究



輔導整合的輔導新體制²⁹。2.結合社會義工與退休教師推動訓輔工作³⁰。3.加強輔導國民中小學中途輟學生³¹³²。4.建立訓輔工作諮詢服務網絡³³。

執行項目的第一點建立教學、訓導、輔導整合的輔導新體制，主要執行內容為將專任輔導教師、專業輔導人員、導師、科任教師及行政人員納入任務小組，發展成為學校教訓輔相關人員，成為協同輔導學生的最佳模式，並且鼓勵教師擔任導師並志願認輔學生，及開設各類人員所需的專業學分。由此可見此計畫是將所有的教師都可以協同輔導學生，並且志願認輔學生。

另外，根據教育部訓育委員會（2004）的統計，自 84 年度到 91 年度之國民中小學中輟生的統計人數，除 88 年度為 5000 多人外，其他各年度接介於 8000~10000 多人³⁴，可見中輟生人數的數量之多，因此希望能整合社會資源，輔導中輟生，以期減少中輟生的人數。

教育部(1998b)也指出，在「建立學生輔導新體制」實驗方案中,主要目的在引進輔導工作初級預防、二級預防、三級預防觀念，本著發展重於預防，預防重於治療的教育理念，彈性調整學校行政組織的，激勵一般教師全面參與輔導學生工作，並結合社區資源，建構學校輔導網絡，為學生統整規劃一個更為周延的輔導服務工作（王澤瑜，2004）。

²⁹ 1.成立任務小組，發展學校教訓輔相關人員（含專任輔導教師、專業輔導人員、導師、科任教師及行政人員）協同輔導學生最佳模式。2.選定國小、國中、高中、高職、專科、大學各二所，分區進行所屬學校訓導處輔導室整合運作實驗，並配合修正相關法規逐步推廣。3.配合實驗進行「教學、訓導、輔導整合的輔導新體制評估」，並調整修正實驗模式與內涵。4.評估「國民中學試辦專業輔導人員方案」。5.鼓勵教師擔任導師並志願認輔學生。6.依據專業標準，開設各類輔導人員所需專業學分。7.編印各級學校訓輔工作手冊。

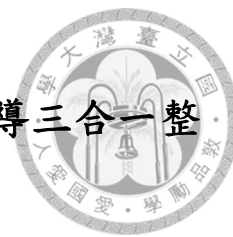
³⁰ 1.策動社區義工組織及退休教師，協助學校推動訓育輔導工作及中輟學生之輔導。2.拓建學校輔導資源網路，增益輔導工作績效。

³¹ 1.聯繫文教、社政機關及公益團體，針對特殊需要之中輟學生進行家庭訪問、追蹤輔導。2.協助省市開設中途學校（班），並強化其學習與生活輔導。

³² 凡是中小學生未經請假而無故未到校上課達三天以上者，學校必須將之視為中輟，依規定的程序向教育行政主管機關通報並展開協尋。

³³ 協助各地區成立中小學及高中職訓輔工作諮詢小組，策動地區訓輔活動，增益學校訓輔工作發展。

³⁴ 84 年度～91 年度曾中輟學生人數分別為 9790、10112、8984、8368、5638、8666、9464、9595 人。



第四節 建立學生輔導新體制-教學、訓導、輔導三合一整

合實驗方案

教訓輔三合一實驗方案為十二項教改行動方案之一。十二項教改行動方案為行政院「教育改革推動小組」綜合「教育改革總諮議報告書」及「教育改革總體計劃綱要」的關鍵項目匯集而成。

一、相關方案介紹

此方案的目標為建立各級學校教學、訓導、輔導三合一最佳互動模式與內涵，培養教師具有教訓輔統整理念與能力，有效結合學校及社區資源，逐步建立學生輔導新體制，其具體目標為：建立有效輔導體制、增進輔導組織功能、建立學校輔導網絡、協助學生適性發展、培育學生健全人格。

實施方法共 17 項³⁵，其中 8 項與輔導人力較直接相關，介紹如下：

甲、成立「建立學生輔導新體制規劃委員會」

教育部會同省市教育廳局，結合教育、訓導、輔導學者專家及實驗學校校長，成立「建立學生輔導新體制規劃委員會」，規劃教學、訓導、輔導三合一整合實驗方案，協助實驗學校依據實驗方案，擬定教訓輔人員最佳互動模式與內涵，並逐步增加實驗學校。

³⁵ 17 項包括：1.成立「建立學生輔導新體制規劃委員會」。2.擬定實驗學校實驗計畫。3.辦理學生輔導新體制實驗績效評估。4.落實教師在教學歷程中輔導學生之責任。5.培養全體教師接具有輔導理念與能力。6.實施每位教師皆負導師職責。7.鼓勵每位教師參與認輔工作。8.策勵教師實施高效能的教學，幫助學生獲得人性化及滿意的學習。9.強化各科教學研究會功能，將輔導理念融入教學歷程，提升教學品質。10.實施教學是倒級教師評鑑。11.調整學校訓導處之行政組織及人員編制，兼具輔導學生之初級預防服務功能。12.調整學校輔導室（學生輔導中心）及行政組織及人員編制，加強各級心理輔導及諮詢服務工作。13.調整學校行政組織及人員編制。14.建立學校輔導網絡，結合社區資源，協助辦理學生輔導工作。15.運用社區人力資源，協助學校推動教育工作。16.研定學校教師輔導工作手冊。17.辦理學校教師、行政人員、義工及家長研習活動。



乙、培養全體教師皆具有輔導理念與能力

實驗學校設計多元途徑與方法，引導學校教師善盡輔導學生責任，並規劃提供各項研習機會，培養全體教師皆具有輔導理念與能力。

丙、鼓勵每位教師參與認輔工作

實驗學校配合學校輔導工作行政運作，鼓勵教師人人認輔一至二位適應困難、行為偏差或中輟復學學生，協助學生順利成長發展。

丁、調整學校訓導處之行政組織及人員編制，兼具輔導學生之初級預防服務功能。

實驗學校將訓導處改為學生事務處，依據學生身心發展特質，運用輔導的觀念及態度，實施訓育及生活教育，培養學生正確的價值觀及人生觀，並協助推動與執行全校性之初級預防服務工作。

戊、調整學校輔導室（學生輔導中心）之行政組織及人員編制，加強各級心理輔導及諮詢服務工作。

實驗學校為發揮輔導功能，中小學校得調整輔導室為輔導處，大專院校亦可將學生輔導中心改為諮商中心，設置專任輔導教師及專業輔導人員，規劃、辦理全校性輔導工作，結合醫院心理治療人員，加強二級、三級預防服務工作，並為全校教師及學生家長提供輔導知能諮詢服務。

己、調整學校行政組織及人員編制

實驗學校配合教訓輔行政組織之整合，以及輔導網絡之建立，調整行政組織及人員編制，以提升全校行政運作功能。

庚、建立學校輔導網絡，結合社區資源，協助辦理學生輔導工作

實驗學校結合社區資源，如社工專業人員、心理衛生人員、公共衛生護理人員、法務警政人員、心理治療人員、公益及宗教團體等，建立學校輔導網絡，協助學校輔導工作。



辛、運用社區人力資源，協助學校推動教育工作

實驗學校研訂辦法，結合社區義工、學生家長及退休教師，協助推動教學、訓導、輔導工作，例如充實與補救教學、交通導護、校園安全、認輔適應困難學生、追蹤輔導中輟學生、親職教育諮詢服務..等。

由實施方法可知，此實驗方案希望透過相關規畫使學校教學、訓導、輔導互動良好，期望透過研習，讓全體老師、行政人員、義工及家長皆具有輔導理念與能力，讓每位老師皆成為輔導教師，並運用社區人力資源，認輔需要協助的學生，並透過調整行政組織及人員編制強化輔導工作。

二、實施成效

將教訓輔三合一實驗方案有關輔導人力的成效整理如下（毛連塏、張玉成、鄭崇趁，2004）：

從問卷調查及訪談結果均顯示「培養教師具備輔導理念與能力」對於學校輔導工作的推展幫助最大，整個方案的實施也是以此項工作效果最佳。然而此方案的重點在於認為輔導學生為教師本分工作，但仍有約 14%的教師不認同輔導學生為教師職責；而從問卷調查及訪談結果均顯示約有 20%的教師不願意認輔學生，且主張中小學教師不必認輔學生，認為此方案期待所有中小學教師均參與認輔學生的設計不夠務實，不容易實現；且認為部分學生輔導工作，如：中輟生的追蹤輔導、家庭功能失能學生輔助、社區輔導工作串聯等，仍然需要由專業輔導人員來執行，方能產生成效，在大型學校中增設專業輔導人員有其必要，而中小型學校則可以學生數多寡，結合臨近中小學，數校共設一位專業輔導人員。實驗學生未以「認輔」為重點，教師認輔學生比率總平均未超過 50%。

由其研究結果可知，認輔學生為此方案的重點，但仍有部分教師不認同且不願意認輔學生，而對於偏差學生的輔導，仍須交由專業輔導人員來協助，故專業

輔導人員的設置有其必要。



第五節 小結

一、制度與行動者的交互作用

臺灣在戒嚴解除後，民間多元意見紛陳，教育改革活動熱烈，1994 年 4 月 10 日爆發第一次以「教育改革」為訴求的民間社會運動，民眾藉由參與遊行，表達對教育的不滿，期盼改革的希望。此時，體罰與否的爭議也不斷，贊成與反對的力量不斷拉扯，在民間團體的抗議下，取消了原訂的「暫時性疼痛」的管教方式，且此時輔導所受到的重視大於訓導的概念。

在教訓輔三合一實驗方案中，鼓勵每位教師參與認輔工作，認輔一至二位適應困難、行為偏差或中輟復學的學生工作。但研究指出有 20% 的教師不願意參與認輔學生；另有研究指出因教師課務繁忙，沒有足夠的時間可以輔導學生。

學者專家及民間教育團體則成立不同的教改團體，並藉由四一〇遊行號召全民參與，傳達其教育改革的理念讓群眾明瞭其訴求，爭取民眾認同，讓政府注意、重視其訴求。

四一〇大遊行後，行政院積極進行教育改革。1994 年召開第七次全國教育會議，會議結束後成立「教育改革審議委員會」，並於 1996 年完成「教育改革總諮議報告書」，對教育改革提出具體的建議，其中重建學生行為輔導新體制為五大方向之一。

各行動者藉由不同的行動，表達其對教育、輔導的關心。受到教訓輔三合一實驗方案最直接影響的教師，在學者的研究中直接表達其對認輔的看法。民間團體則藉由各形式的活動試圖影響政府的教育決策，行政院則是在這樣的氛圍下，

積極進行教育改革。



二、轉折點

受到體制內部因素：學校處室未能相互配合，影響輔導效能、輔導網路未能建立，加上四一〇教改遊行、體罰爭議、以及輔導概念凌駕訓導等外部因素影響，使輔導制度產生變遷的動力。教育改革總諮議報告書建議整合輔導與訓導資源，清大女研究生的王水毀屍案，則是促使教學加入輔導體制，使得教學、訓導與輔導整合，使教育部於 1997 年提出教訓輔三合一整合實驗方案。



第六章 學生輔導法草案（2013）

本章藉由歷史制度論的觀點，探討制度受到環境、行動者影響而改變的過程。

第一節瞭解制度自我增強及其改變的原因，第二節探討行動者在這制度中所做的選擇或面臨的困境，接著第三節說明學生輔導法草案的形成過程，第四節則總結制度與行動者的交互運用，在關鍵的時刻使輔導制度產生改變。

第一節 輔導體制的自我增強與危機

本節探究輔導體制在初始階段何以能維持原有制度，不易產生變遷的原因，並說明之後輔導制度面臨什麼樣的危機，使輔導制度的變動成為可能。

一、制度的自我增強

制度之所以維持，不輕易被破壞，可以從功能性、權力與正當性三方面來分析。

就功能性而言，教訓輔三合一實驗方案提供各種研習以培養學校教師皆具有輔導理念跟能力，同時也鼓勵每位教師擔任認輔教師，協助處理學生問題。研究顯示教訓輔三合一實驗方案在「培養教師具備輔導理念與能力」效果最佳，此項目對於學校推展輔導工作的幫助最大（毛連塏、張玉成、鄭崇趁，2004）。此外，訓導處也同時加入初級輔導工作的行列，協助處理學生問題。

其次，就權力結構而言，制度建立後會因為成本的考量，傾向保持現狀不求改變。立法的意圖不一定會獲得教育行政單位的支持，教育部各司處可能會認為，只需修改現行的各級學校相關法規，不需單一立法；長久從事校園輔導工作的現



職非專業輔導教師亦可能反彈，不能接受自己變成非專業、資格不夠的身份；現職專業的輔導老師也有人會反對，因為如此一來，專業的要求將令人無所遁逃（廖鳳池，2006）。各行動者因而傾向於維持現有的輔導制度，認同制度的運轉模式，使制度得以持續運作，不易產生變革。

就正當性而言，雖然學生行為的複雜化已非多數老師能處理，但一般大眾乃至於決策者仍普遍認為輔導學生為一般教師的工作，殊不知輔導分為三種類型，一般教師對班上學生所作的輔導主要為初級性預防的輔導工作，但對於已有偏差行為的學生，就需要專業輔導教師來介入、處理。因此，輔導工作仍被決策者認為是全體教師的職責，因而使制度傾向維持原狀，不求改變。

二、制度面臨的危機

第一節介紹了制度維持現狀的可能原因，接下來我們將從制度內部因素及外在環境兩方面來探討制度所面臨的危機。

（一）制度內生因素

二、三級輔導工作未能達成，以及欠缺相關輔導法令的保障，使得輔導人員在從事輔導工作時，受到相當大的限制。

1.二、三級輔導工作未能達成

根據毛連塏、張玉成、鄭崇趁（2004）所作研究指出增設學校專業輔導人員有其必要性。中輟生、家庭功能失調、社輔網路的聯絡仍須交由專業輔導人員來執行才有其效果。輔導工作六年計畫對專業輔導人員的培訓，以及在職人員的專業訓練不足，且缺乏專業研習與進修管道（鍾思嘉、蕭文，1996）；教訓輔三合一實驗方案中也未提供「專任諮商師」或「專業輔導人員」，個案及其重要相關人士未能得到專業人員的支援，以致無法發揮二級預防之工作目標（廖茂村，2003）。



研究也指出教訓輔整合未能確實落實，多數只是將訓導處改為學務處。在教訓輔三合一方案中，最初的意見是希望將訓導處改為輔導處（或學生事務處）執行初級預防工作，輔導室改為諮商中心，執行二級、三級的輔導工作，但此目的顯然未達成（毛連塏、張玉成、鄭崇趁，2004）。

歐憶陵（2012）研究臺北市國民小學也指出人力需求是目前輔導室所面臨的主要問題，而導致人力短缺的原因眾多有：1.原本的人力編置即為不足；2.少子化，導致行政人力縮編，且志工人數減少；3.過多的行政業務，排擠了國小輔導人員輔導學生的時間；4.二級與三級輔導人力的需求明顯增加；5.輔導人員更迭頻繁。該研究同時也指出學校學生人數減少，但是學生輔導問題，較以往有更為複雜。除了生理上的因素，如：過動、注意力不集中、自閉或具有其他生理功能的學童增加外，資訊的爆炸，使得學童模仿輿論，對師長不敬的狀況頻傳。加上教師管教權萎縮，使得教師管教學生不易。除此，學生家長寵溺孩子，也增加孩童入學後的人際困擾。

由以上研究我們可以瞭解，生理、環境及家庭因素，使學生問題複雜化，已非由擔任初級輔導工作的導師所能負荷，須交由二、三級專業的輔導人員來處理，然而在教訓輔三合一實驗方案中並沒有專業輔導人員的設置，僅由全體教師擔任認輔工作，及運用社區資源建立學校輔導網絡，來協助學生做輔導工作。而歐憶陵（2012）研究也指出由於學生輔導問題增加，縱使台北市編配二、三級輔導人員，但輔導人力仍顯不足。

2.法令僅做原則性規劃

國民教育法第十條規定：國民小學及國民中學應設輔導室或輔導教師。輔導室置主任一人及輔導教師若干人，由校長遴選具有教育熱忱與「專業知能」教師任之。輔導主任及輔導教師以專任為「原則」；輔導室得另置具有「專業知能」之專任輔導人員及義務輔導人員若干人。法令僅作原則性規範，無強制性且對於何謂專業知能並無規範（王麗斐、趙曉美，2005），實際執行時卻出現了輔導人員暨



非專任也不須具有輔導專業資格，輔導人員是否專業受到質疑。

由以上可知，各層級學校輔導教師的人力配置、工作任務、專業資格等，均需透過立法給予明確定位。

(二) 外在環境因素

2003 年國民教育法第十條修正案的一讀通過、2010 年八德國中的校園霸凌事件，這些外在事件的發生，都成為輔導制度變遷的契機。

1. 國民教育法第十條修正案爭議

2003 年 5 月 26 日立法院教育委員會一讀通過「國民教育法第十條修正案」，刪除原有條文第三款：「國民小學及國民中學應設輔導室或輔導教師。輔導室置主任一人及輔導教師若干人，由校長遴選具有教育熱忱與專業知能之教師任之。輔導主任及輔導教師以專任為原則」。第四款：「輔導室得另置具有專業知能之專任輔導人員及義務輔導人員若干人」。此一修正將使學校建立輔導體系與輔導人力編排的法源依據消失，對學校輔導體制影響甚劇，因而引起輔導學界的重視。

與會各方表示由於現代青少年行為問題層出不窮，學校輔導體系一消失，校園內兒童青少年輔導工作將無專業輔導人員處理，且一般教師在教學負荷沈重，對問題學生的處理將是心有餘而力不足，如此對於學校在學生輔導工作上的衝擊與影響甚鉅。

2. 霸凌事件頻傳

學生行為偏差、校園霸凌事件的增多是各行動者認為必須修訂學生輔導法最重要的因素。2010 年 11、12 月桃園八德國中發生霸凌事件，引起全國高度重視，學生不但欺負同學甚至恐嚇老師，包括立法委員、縣長、教育部長、監察委員等都出面處理。因而行政院副院長陳冲要求，原本由教育部長吳清基主導的反霸凌跨部會協調平台提升至行政院層級，改由政務委員曾志朗主持，執行防制校園霸



凌計畫。為了強化反霸凌的效果，平台除包括原有的教育部與內政部外，司法院及地方政府相關首長也將納入。監察院於 2011 年 4 月 10 日通過糾正案，糾正桃園縣政府、八德國中。監委認為，學校輔導人員不足是事發原因之一，並表示，八德國中事件反映輔導教師專業能力不足的問題，學校不但沒有聘足合格的輔導教師，竟以體育教師及英語教師代替，學務主任、生活輔導組長也都沒有專業輔導經驗，且未善用社會福利機構及警政資源，輔導機制未全面落實，因而導致霸凌事件頻傳（楊惠芳，2011）。

此事件的發生除了突顯校園霸凌的嚴重外，也將學校未能體認到輔導的重要性，教育現場缺乏專業輔導人員的缺失曝露在大眾面前。

3. 零體罰入法

2006 年 12 月 12 日立法院三讀通過修正教育基本法第八條：學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障，並使學生不受任何體罰，造成身心之侵害。第十五條：教師專業自主權及學生學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權遭受學校或主管教育行政機關不當或違法之侵害時，政府應依法令提供當事人或其法定代理人有效及公平救濟之管道。提案人管碧玲委員表示，希望透過教育基本法明文保障，使兒童在校園內可免於身體、精神及待遇，受到各種形式的體罰，因而提出教育基本法第 8 條及第 15 條修正案（立法院，2005b）。但為避免教師管教學生動輒得咎、無所適從，或對學生輔導採消極態度，同時為避免校園霸凌、恐嚇、勒索、偷竊等偏差行為無法約束，而危害其他學生，故此修正案三讀通過時，也附帶決議要求教育部應與全國教師會於 6 個月內研擬完成，使基層教師對於輔導管教有明確可循的處理原則（立法院，2006b）。立法委員一方面透過立法來保障學生免於受到體罰，一方面也考慮到教師管教學生偏差行為可能遇到的困境，因而要求教育部訂定「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」附帶決議。

因有此附帶決議，故教育部於 2007 年 6 月 22 日發佈「學校訂定教師輔導與



管教學生辦法注意事項」，內容規定學校訂定教師輔導與管教學生辦法，應有合理比例之學生代表、教師代表、家長代表及行政人員代表參與之會議討論，必要時並得舉辦公聽會或說明會。「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」包含五章，分別為：總則、輔導與管教之目的及原則、輔導與管教之方式、法律責任、紛爭處理及救濟，規範老師處理學生問題之權力與義務。

在零體罰入法前，立法院教育委員會於 2005 年 10 月 6 日舉辦「建立一個不打小孩的國家-談零體罰納入教育基本法」公聽會，包括立法委員王世勳、管碧玲、周守訓、教育部長杜正勝、人本教育基金會史英、林萬億教授、國中校長、老師、學生、全國家長團體聯盟、全國教師會等熱烈參與討論（立法院，2005a）。

第二節 行動者的選擇

各個行動者透過參與不同的活動，表達其對學生輔導法及其相關事務的關心，以下我們分別敘述包括學校教師、學者專家、民間團體、立法委員、教育部等行動者所舉行、參與的不同活動。

一、學校教師

與學生輔導法最直接相關的就是站在第一線的教育人員。依據台北市教師會（2011）公布的調查結果顯示，台北市有九成六老師認為，學校缺乏配套的「零體罰政策」讓學生行為問題變得更加嚴重，而 83% 的教師認為，「法令未授權」是學校無法有效處理霸凌問題的原因³⁶；台北市教師會副理事長楊益風表示，他雖然認可零體罰政策，但面對什麼都不怕的學生，現在的制度只會將學生送關懷單位

³⁶參閱顏若瑾、胡清暉，「8 成師：法令未授權 難處理霸凌」，自由時報，2011/01/14 檢索。
<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jan/14/today-life4-2.htm>



後就「沒事了」，應該再加強通報、處理或懲戒機制。楊益風也說，目前校園霸凌最難處理的就是「流星花園式」的霸凌事件³⁷。因而有超過九成的老師認為處理學生管教動輒得咎，期盼能修訂《學生輔導法》，規範老師的管教權、行政處理及家長的責任。

鍾思嘉、蕭文（1996）的研究也指出大多數的輔導工作人員期待訂定輔導法，認為透過訂定輔導法可以使輔導工作者更清楚自己的職責與應獲得的保障，並建議教育部應繼續加強「輔導法」之研修與推動，使輔導工作有所依循。

新北市候用校長郭雅美（2011）也表示未來《學生輔導法》上路後，學校將增加輔導老師，並減少授課時數，建構完整輔導體系，並賦予法源依據，使老師有更多時間關心學生，引導學生行為，協助走向正軌，對解決校園霸凌將有很大的助益。她並表示除了增加輔導人力、降低授課時數外，專業的支持系統更重要，因為學生問題越來越複雜，有些嚴重問題已非輔導教師可以處理，必須借助專業輔導人員（心理師、社工師、諮商師），才能共同合作解決學生問題³⁸。

台灣輔導與諮商學會於全國各地區舉辦 8 場學生輔導法草案說明暨諮詢座談會議，邀請各界關心學生輔導法立法之人士參與，針對草案條文內容提供具體修正意見。此 8 場座談會議幾乎場場爆滿，活動主要參與者為各級學校輔導教師、一般教師及行政人員，共計 870 人次與會，其中更有 196 人次於會後提供書面發言內容，具體陳述各條文之修正意見，可知學校教師對學生輔導法的積極參與與關注。

另外，由基層輔導教師組成的中華民國輔導教師協會，也積極地參與學生輔導法的相關活動。2006 年中華民國輔導教師協會協助辦理 5 場學生輔導法焦點團體；2007 年該協會理事長擔任 5 場諮詢與座談會的引言人，此外，為了增進學校

³⁷指權貴小孩霸凌他人，由於家長都有特殊權勢，老師不敢處理相關事件。

³⁸參閱郭雅美，「校長的小革命：『學生輔導法』如立法上路 校園霸凌有解」，台灣立報，2011/1/11。
<http://www.lhpa.com/?action-viewnews-itemid-103533>



輔導教師隊「學生輔導法」立法現況的瞭解與參與，也在各地辦理 6 場座談會，凝聚輔導教師對草案的共識並對學生輔導法草案提出建言；該協會另於 2007 年舉辦「從輔導工作困境到集體行動的力量再現」研討會，邀請輔仁大學應用心理系夏林清教授，帶領「參與學校輔導法令與政策改革的行動與反思」研討。由以上可知，基層輔導教師組成的中華民國輔導教師協會透過舉辦不同的活動，積極參與學生輔導法草案的制定。

筆者訪談現任新北市板橋需江翠國小校長，並兼任國立台北教育大學助理教授的吳昌期，他認為相關法規中應定有規定全體教師皆從事一級輔導工作的相關規定及定期參加輔導知能研習，使老師具備基本的輔導知能，並訂定激勵老師擔任輔導教師的獎勵措施；而專任輔導教師的設置對於校園輔導工作的提升毋庸置疑，他更期許專任輔導教師除了從事二級輔導工作外，因他們比一般教師具備更多的輔導專業，因此希望他們能協助一般教師從事輔導工作。

二、學者專家

在推動「學生輔導法」的立法方面，時任國立高雄師範大學輔導與諮商所所長廖鳳池（2006）認為這件事刻不容緩。因處於成長發展關鍵階段的學生，受發展課題和情緒行為困擾，極需關懷。但各級學校輔導工作卻無法朝向專業化發展。社會相關專業證照制度已逐步建立，且經評估證明專業人力進駐校園可明顯帶來正面的效益。多方因素都顯示學校輔導工作已經到了應改進重整以提升專業層級及服務績效的重要時刻，而單獨立法是排除學生輔導工作混淆及困境最直接有效的方法。

在 103 期校長儲訓班上課時，鄭崇趁教授（2006）亦提到支持學生輔導法立法。鄭崇趁教授有感於教育環境日益嚴峻、輔導在教育領域的地位不明確、教師輔導學生的權責未有法令規範且教育功能的發揮需要輔導資源有效地支援等因素，因此支持教育部訂頒具有規範教師輔導學生的義務與權責且要求教師需具備基本



輔導知能，及規劃相關輔導人力的學生輔導法。

筆者就學生輔導相關問題請教鄭崇趁教授，鄭教授表示輔導工作六年計畫為其主導推動並執筆，他將學生輔導法的訂定排在輔導工作六年計畫的第二階段，輔導人員及老師們希望在第一階段，但鄭教授認為：當時背景、資源條件還不夠，應先擴展輔導工作、資源擴展到一定程度才適合訂定學生輔導法。法規訂立之後會將資源帶進學校，當時台灣發展輔導的背景還不夠成熟，如果一開始就先訂定學生輔導法，則會以薄弱的資源為考量。然而到第二階段學生輔導法要著手立法前，教育界發生很大的衝突：學生輔導工作要專業化還是普及化？教授認為兩個應該要並重。但專業輔導人員犯了一個問題，認為一般老師沒有能力做輔導工作，這樣的想法使學生輔導法的立法延後。鄭教授則希望動員所有的老師，一起在輔導的工作上盡些力量，因而鼓勵所有的老師認輔學生是最好的方式，他認為參與認輔的教師所做的是一級輔導：個別關懷、愛心陪伴。二、三級輔導以網絡的型態，讓專業的心理師跟諮商師聯合駐校或網絡駐點，協助所有的學校做學生輔導。但是專業輔導教師不認同，也不主張一般老師參與認輔，因而將學生輔導法立法擱置了。

直到 10 年前，鄭教授要離開教育部前跟當時的教育部長杜正勝建議可以開始擬定學生輔導法。他認為學生輔導法應趕快立法，這樣學校才有法定的資源來做輔導工作，教育才能正常化。另外，鄭教授也提到台灣輔導與諮商學會³⁹理事長跟秘書長到學校來找他，邀請他來協助訂學生輔導法。鄭教授因為下列幾個因素的考量，所以拒絕了，第一，他是學計劃的，行政、政策，計畫、評鑑是老師的專長，不是學輔導諮商的。第二，專業人員的觀點跟鄭教授的觀點有落差。老師認為輔導工作應動員全部的老師來協助，但專業人員不這樣認為，他們認為輔導工作只有專家才能做，一般老師是沒能力做的。鄭教授也談到理想的小學輔導工作人員，應先有老師經歷再念輔導諮商研究所，接著考取心理師證照，同時具備心

³⁹原中國輔導學會，2008 年 5 月更名為台灣輔導與諮商學會。



理師證照又有教師資格的人最適合在小學從事輔導工作。

陳秉華、許維素，及吳芝儀教授，在 2006 年共同擔任台灣輔導與諮商學會「研擬學生輔導法」專案的主持與共同主持人，與輔導學會之「學校輔導工作任務小組」之輔導界專家學者，及全國各輔導專業人員培育學校、全國輔導教師會、輔導相關專業學會、家長團體、教育行政人員等同力合作，共同推動學生輔導法立法。

各學者分別以撰文、講課、及擔任專案主持人等不同的方式，表達其對學生輔導法立法的支持，甚而進一步參與推動學生輔導法立法的工作。

三、民間團體

民間團體中以台灣輔導與諮商學會對學生輔導法草案的參與最為積極。除於 2003 年草擬「國民教育法第十條一讀修正條文的聲明-搶救與重建學校輔導體系」回應教育部所提國民教育法第十條修正案欲刪除學校設置「輔導室」或輔導教師的法源依據，並提出「建立專責、專業與專職的輔導體制與人員」與「重建學校輔導的專業形象」兩項主要訴求。強調國民中小學應當繼續設置專責輔導業務的單位，由具有專業背景、專職者擔任學校輔導教師，並大聲疾呼應還給學校輔導應有的專業形象，做應該做的輔導專業的，而非淪於為行政、教學、辦活動而忙碌，無法專注於輔導學生的本務（吳芝儀，2008）。

台灣輔導與諮商學會更於 2006 年標下教育部「研擬學生輔導法草案計劃」，同年台灣輔導與諮商學會以「輔導新興議題的關懷與學校輔導人員的立法參與」為主題，邀請國內外相關學者和學校輔導實務工作者集思廣益重建學校輔導工作體系。同年台灣輔導與諮商學會與中華民國輔導教師學會合辦三場以高中職、國中、小學輔導教師參加的學生輔導法焦點團體。接著，2007 年台灣輔導與諮商學會於北、中、南、東各舉辦兩場學生輔導法草案說明暨諮詢座談會，說明擬定學



生輔導法草案的背景、目的與條文內容，並針對仍有疑義之草案條文逐條提出修正意見，使參與人員能夠了解此法案的相關資訊，並促進相關人員對學生輔導法立法的支持。

2010 年 3 月台灣輔導與諮商學會建議教育部將學生輔導相關議題納入 8 月召開的第 8 次全國教育會議研議，並提出學生輔導法草案中的相關議題，如：學生輔導人員及資格，以及學生輔導相關工作內容做進一步的檢討與討論。

台灣輔導與諮商學會從 2003 年表達其反對國民教育法第十條修正案的一讀通過，2007 年參與學生輔導法草案的研擬，到 2010 年建議教育部將學生輔導議題納入召開的第 8 次全國教育會議，長時間持續的關注學生輔導議題。

此外，2011 年 1 月 7 日立法院三讀通過「所得稅法部分條文修正案」，國中小教師將繳交所得稅，除教師團體「全國教師會」呼籲，稅收所得部分應該用於「增加輔導人力」，全國家長團體聯盟理事長謝國清也認為專業輔導人員進駐校園有其必要⁴⁰。

四、立法委員

2002 年曹啟鴻等 32 位立法委員提案修正國民教育法第十條。因曹啟鴻認為時空環境不同，其可能有新的需求，而有新增編制的訴求及壓力，但學校編制人員持續增加，卻仍無法因應需求，以致人力不敷使用；且國家財力有期限度，不可能無限增加學校人員。加上時空環境改變，也有許多處室的原有業務不再重要或負荷萎縮，但受限於僵固之編制，業務不能簡併，人力不能調整於新興部門（立法院，2002）。基於以上原因，故曹啟鴻等 32 位立法委員提案修改國民教育法第十條。

國民教育法第十條修正案於 2003 年 5 月 26 日一讀通過時，立法委員郭添財

⁴⁰ http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=275412。2013/12/17 檢索。



於 10 月 20 日於立法院邀集台灣省教育會、台灣輔導與諮商學會與中華中等教育學會代表召開「國民教育法第十條修正案」公聽會。會中針對刪除原有條文第三款⁴¹與第四款⁴²進行討論，並於 2003 年 10 月 23 日舉行「廢了學校教堂，學生找誰告解？」記者會。立法委員郭添財於 10/20(四) 於立法院邀集台灣省教育會、台灣輔導與諮商學會與中華中等教育學會代表召開「國民教育法第十條修正案」公聽會。與會各方表示由於現代青少年行為問題層出不窮，學校輔導體系一消失，校園內兒童青少年輔導工作將無專業輔導人員處理，且一般教師在教學負荷沉重，對問題學生的處理將是心有餘而力不足，如此對於學校在學生輔導工作上的衝擊與影響甚鉅。

立法委員郭添財並指出當前校園青少年問題行為嚴重，青少年自殺、少女未婚懷孕、家庭暴力事件…等事件層出不窮，最需要強化校園輔導工作，使得青少年在出現嚴重困難之前，就有機會預防或及時得到協助。若裁撤學校輔導室及輔導教師，一群在校園中處於高危險、邊緣化、弱勢的兒童與青少年，將無人可提供專業協助與輔導。因此，他建議教育部應繼續於國民小學及國民中學校園內設置輔導專責單位，並置專業專職輔導教師若干名，辦理學生輔導業務，有效發揮具預防性的學校輔導功能與健全國民中小學校園內學校輔導體制⁴³。

檢視曹啓鴻委員所提案修正條文，內容提及：

國民小學及國民中學為配合基本業務執掌級學校發展需求，應依學校章則，酌設一級單位與二級單位若干。一級單位各置主任一人，由校長就專任教師中聘兼之，……。

其立法理由說明是給予各校彈性調整編制的空間，可知曹委員的提案並不是

⁴¹第三款：「國民小學及國民中學應設輔導室或輔導教師。輔導室置主任一人及輔導教師若干人，由校長遴選具有教育熱忱與專業知能之教師任之。輔導主任及輔導教師以專任為原則」。

⁴²第四款：「輔導室得另置具有專業知能之專任輔導人員及義務輔導人員若干人」。

⁴³http://www.ly.gov.tw/03_leg/0301_main/public/publicView.action?id=1251&lgn=00118&stage=5&atcid=1251。2013/11/27 檢索。



針對廢除輔導室及輔導教師而來，但其提案卻引發輔導學界的恐慌，可以推知當時的時空背景並不特別重視輔導，輔導學界擔憂學校組織再造，所整併、或廢除的單位將是輔導室，輔導功能將因此而弱化，唯有透過法律明確的保障才能確保輔導室及人員的存在，因而該提案雖不是針對輔導室的設置而來，但輔導室設置所依據的條文卻依此而消逝，故造成輔導人員的憂慮。

除了上述文獻資料外，筆者也請教時任立法委員的郭添財教授關於 2003 年國民教育法第十條修正案一讀通過時，他透過公聽會、記者會表達其反對立場的情形。他表示可以理解曹啟鴻委員當時提案的想法：輔導工作應該由專業人員來承擔，不應該是行政單位來處理，但郭教授認為輔導工作由專業人員來執行和行政單位的存在兩者可同時存在而不矛盾。此外，郭教授認為學校自主、彈性規劃相關單位及人員的時機尚未成熟，如果在此時機刪除關於設置輔導室法源的依據，將會使他人認為輔導不重要。當時師範體系下輔導相關科系以及現職輔導主任也反對修改此項條文，而他本身也是師範體系出身，許多擔任教師的同學也向他表達反對此修正案的立場，但令郭教授感到不解的是，列席參與開會的教育部部長黃榮村、教育部常務次長呂木琳並未就教育部的立場表達任何意見。而當時身兼台灣省教育會理事長的他，除了台灣省教育會外，他也主動邀約關心輔導事務的台灣輔導與諮商學會以及中華中等教育學會召開公聽會及記者會。此修正案後來被擱置，直到當屆立法委員任期結束未再被提起，該法案於是胎死腹中。最後，筆者詢問郭教授關於最近立法委員提案學生輔導法立法的看法，郭教授表示如果能提高輔導法的位階，以及如果可以避免與其他法律產生疊床架屋的情形，他樂見其成。

有感於校園霸凌的嚴重，學生行為複雜化，一般教師的輔導知能已無法處理現在學生的偏差行為，立法委員管碧玲等 16 位立法委員⁴⁴，於 2011 年 1 月 7 日提

⁴⁴ 提案人：管碧玲，連署人：王幸男、彭紹瑾、陳節如、蔡同榮、李俊毅、柯建銘、郭玟成、蔡煌瑯、簡肇棟、薛凌、邱議瑩、高志鵬、涂醒哲、余天、葉宜津。



案修改國民教育法第十條修正案，希望能增加專任專業輔導員，並擬廢除訓導處，改設學生事務處，因「訓導」一詞帶有管束、強制的意涵，與現今教育工作重輔導、教化的潮流不符（立法院，2011a），該法案隨即在 2011 年 1 月 7 日在院會逕付二讀，經過 1 月 10 日、11 日、12 日三次密集協商，終於在 1 月 12 日三讀通過完成立法，三讀通過後，立法委員管碧玲發言提到感謝立法院王金平院長親自在晚間以電話和行政院吳敦義院長協商，用第二預備金來補足今年開步走、立即到位所不足的經費，讓這次立法順利完成。此次立法，國民中小學將會有 574 位專任專業的輔導人員及 1,998 位輔導教師進駐，這股力量將是反霸凌最重要的基礎建設。接著，立法委員趙麗雲、羅淑蕾也發言感謝朝野共同努力，讓這項立法立法通過（立法院，2011b）。

立法委員管碧玲表示教育部處理校園霸凌問題雷聲大、雨點小，教育部長吳清基兩度在立法院報告，表示為了解決校園霸凌問題，要提出反校園霸凌的修法，也在委員面前承諾要在 101 年前補足學校社工人力，達到一個學校一個專任輔導老師的目標，但卻未提出任何對策！於是她檢視目前法令，發現目前國民教育法對於學校聘用專業輔導人力並未有強制規定，致使當時全國國中小 5,814 個輔導老師中，僅有 5% 的專任輔導老師，其他都是一般老師兼任，而這些老師本身也要負擔一週 12-22 節的教學，因此無法兼顧學生輔導工作。因而她於 2010 年 12 月 31 日提出國民教育法第十條修正案，要求每個學校應聘有一位以上的專任專業輔導人員。立法委員管碧玲表示未來各縣市政府或學校將聘用約 574 位專業的輔導人員，而為讓此項立法能馬上施行，今年將由行政院長的第二預備金支應；另外專任的輔導老師將另外增聘 1998 人，此項計畫將在 101 年 8 月施行，預計在五年內補足人力⁴⁵。

筆者就這段修法歷程訪談立法委員管碧玲（2013），她提到希望增加輔導人力的原因有下列因素：因其早期擔任助教期間，與學生接觸，常輔導學生，看到一

⁴⁵ <http://blog.udn.com/KuanMom/4789043>。2013/11/30 檢索。



些學生求助無門，學生因而自殺等，瞭解輔導對學生的重要性。另外，教育基本法中的零體罰為其提案，她覺得對老師有所虧欠，因而希望增加輔導人力，建構一個專業的輔導體系來協助老師處理學生問題。

早在 2006 年時，軍教課稅案被提出討論時，管碧玲委員即提出要利用課稅收入增聘輔導人力，為此，管碧玲委員還曾請當時教育部長杜正勝餐敘，與他討論相關事項。立法院第 6 屆第 2 會期財政、教育及文化、國防三委員會第 2 次聯席會議也記錄了課稅收入運用計畫，第一點即為補助國中小約聘雇行政或輔導人力：約 20 億元，平均每校補助 60 萬元（立法院，2006a）。但最後因軍教課稅案沒有過，該計畫則不了了之。

2010 年軍教課稅案再被提出討論，管碧玲委員認為 2006 年提出的增聘輔導人力計畫又有機會可施行了，為增加輔導人力好時機，但她發現課稅後專款專用的方案沒有增加輔導人力，情急下她想到可以以修改國民教育法的方式來增加輔導人力；加上 2010 年 10 月、11 月，八德國中發生校園霸凌事件，她將反霸凌與增加輔導人力作為聯結，以使更多人注意到法案的重要性，加強法案的正當性。但當時該法案仍屬於較為冷門的法案，受到的重視不多，黨團也不支持，會期即將結束，該法案並沒有列入民進黨優先處理的法案中，管委員因時任黨團幹事長，故雖然民進黨黨團本身並不特別支持該法案，惟經由管委員以黨團幹事長身份力排眾議，甚至不惜為此法案拍桌、吵架，遂使法案排入議程、進而通過該法案。她記得最後一天朝野協商，管委員清晨五點傳訊息給黨主席蔡英文表示，因這次有軍教課稅的錢，才有機會增加輔導人力，如果錯過這次修法，法案要再過一定是遙遙無期。因此，就在管委員的堅持下，該法案以極迅速的時間完成三讀通過國民教育法第十條修正案。

2011 年 1 月 13 日，立法委員蔣乃辛陪同台北市教師會召開記者會，並公布教師會針對 1100 位老師所作的問卷調查結果。調查結果顯示，84%台北市教師認為台灣校園霸凌問題非常嚴重；96%認缺乏配套的零體罰政策，讓學生行為問題變得



更加嚴重；52.6%支持廢除零體罰政策，還有超過九成老師認為處理學生管教動輒得咎，期盼能修訂「學生輔導法」，明確規範老師的管教權、行政處理及家長的責任，以有效處理校園霸凌問題。蔣乃辛表示，立法院昨天修正三讀通過國民教育法，增加學校的輔導人力，減輕老師的責任。他支持零體罰政策，違法、不當的體罰都不應該允許，以輔導與管教來取代體罰，但是如何管教，應該立法有初步方向⁴⁶，未來將要求教育部儘速完成學生輔導法提案。

2012年3月28日，立法委員陳碧涵臨時提案，包括黃志雄、陳學聖、蘇清泉、潘維剛、江惠貞等42名⁴⁷立法委員，有感於近年來，學生各項情緒及行為問題層出不窮。而各級學校所實施的學生輔導工作，因缺乏完善的法源依據，使得工作推展與落實受限，建議教育部即刻研擬學生輔導法，以維護學生身心健康及全人發展（立法院，2012）。

2013年10月18日，立法委員賴士葆等26人⁴⁸提案表示：

為落實學校輔導人員的專業要求及輔導工作，並統一目前作法不一的亂象，爰參照先進國家之立法例以制定學生輔導法草案，積極提升未具專業能力的學校輔導人員之專業能力，並使全體學生都可以接受到合宜且專業的輔導服務，且為各級學校之學生輔導提供法源依據（立法院，2013a）。

緊接著，立法委員盧嘉辰等17人⁴⁹也於2013年11月29日，也提出訂定學生

⁴⁶<http://tw.myblog.yahoo.com/ptliu1977-0318/article?mid=1996&prev=-2&next=1943&page=1>。2013/12/6 檢索。

⁴⁷ 提案人：陳碧涵、黃志雄、陳學聖、李貴敏、楊玉欣、蘇清泉、潘維剛、江惠貞。連署人：楊瓊瓔、蕭美琴、蔡其昌、吳宜臻、呂玉玲、鄭天財、羅淑蕾、林岱樺、蔣乃辛、何欣純、孔文吉、邱志偉、蔡正元、林佳龍、江啟臣、鄭麗君、吳育仁、張嘉郡、林正二、盧秀燕、陳超明、詹凱臣、盧嘉辰、紀國棟、吳育昇、魏明谷、羅明才、許忠信、馬文君、李桐豪、黃昭順、陳鎮湘、廖正井、王惠美、簡東明、楊應雄、徐少萍、呂學樟

⁴⁸ 提案人：賴士葆。連署人：蘇清泉、吳育昇、盧嘉辰、林鴻池、林德福、邱文彥、呂學樟、費鴻泰、黃昭順、羅淑蕾、徐少萍、王惠美、陳鎮湘、徐欣瑩、鄭汝芬、詹凱臣、陳淑慧、鄭天財、簡東明、王進士、江惠貞、陳碧涵、盧秀燕、呂玉玲、陳根德。

⁴⁹ 提案人：盧嘉辰。連署人：林德福、陳淑慧、楊應雄、王廷升、邱文彥、鄭汝芬、林郁方、証天財、陳鎮湘、陳碧涵、潘維剛、詹凱臣、陳根德、李鴻鈞、黃昭順、徐耀昌。



輔導法草案的需求，希望可以就學生輔導人員的專業資格、工作內容與職責、工作方法、時間分配、專業倫理等作出規範。他在提案內容中提到，學生情緒、同儕、行為適應等問題，都需專業輔導人員的介入與協助，但國內各級學校實施輔導工作，無論在專責單位、人員編制、專業背景、經費編列各方面，都缺乏完善的法源依據，使輔導工作的推展與落實受限。因此，他認為推動《學生輔導法》的立法工作有其必要性及迫切性。且提案中的說明也提到：

現行對於學校專任輔導教師設置之規定散見於《國民教育法》、《高級中學法》及《職業學校法》等，然根據100年7月14日「監察校園霸凌糾正案文」，全國高級中等以下學校，高達17縣市之輔導教師均未符合法定編制，且實務上，輔導教師常身兼授課教師及行政業務工作，無法專注於輔導工作，使得有需要的學生難以得到妥善的工作(立法院，2013b)。

除了上述郭添財教授、管碧玲委員外，筆者亦於2013年12月16日訪問了長久待在教育及文化委員會的洪秀柱副院長，針對國民教育法第十條修正案增加輔導人力的部分請教洪副院長她的看法為何。她認為要減輕霸凌和學童偏差行為並非仰仗龐大的人力網絡建制就可以解決問題，而霸凌和偏差問題亦是不可能完全杜絕的。她提出在教育預算不變下，建構龐大的資源體系將會排擠現有的教育資源、經費，但她也強調並非否定專業人力，學校增加人力是好事，目前會將專業輔導人力逐年補足，預計至2017年每年將增加20億元，未來需檢討這些專業輔導人力的績效，例如：都會區班級較多的學校，輔導人力需要較多，有些小校班級數較少，但可能單親家庭多、需要輔導的個案亦可能較多，屆時交由縣市政府來要靈活調度人力。此外，她表示若以現有的教育現場和經費，若可以賦予導師更多的時間、資源去輔導班上學生，或增加教師員額以協助班級經營，輔導的效果可能就會事半功倍。多數的學生只需要導師的關心與輔導就可以回歸正軌，而非每個個案都需要專業輔導人力，且這些專業輔導老師也不會只處理學生的霸凌



問題，有些還得負責 12 年國教的適性輔導。最後，她提到霸凌問題絕非單一輔導問題，輔導只是霸凌或偏差學生矯正的一環，霸凌有很多種，包括言語、肢體、人際關係的排擠、網路霸凌、反擊型霸凌、性霸凌…等。霸凌的方式不同，處理方式也會跟著不同，校園很多問題，不是增加幾名專業輔導人力就可以預防或解決。

筆者亦就學生輔導法立法的情形詢問洪副院長的看法，她表示很多問題不是靠法律就能解決。輔導是一門藝術，要怎麼立法？規定什麼偏差行為採取什麼輔導方式嗎？還是什麼程度要輔導，談話幾小時？這不是交通違規，可以叫違規的人去上課。如果學生拒絕輔導要處罰誰？不可能處罰學生，難道要處罰父母或監護人嗎？若想對家長課以責任，可以修「家庭教育法」。惟先前修家庭教育法時，就有立法委員提案對於應參加家庭教育諮商或輔導的父母，經書面三次以上未出席者要處以罰鍰，此舉引發爭議，因為可能會處罰到經濟弱勢的家庭。另有立法委員提案給出席的家庭照顧假，但現階段實行也有困難，故學生輔導法似無必要。

洪副院長提及專業輔導人力不應只是看人數的多寡來分配，而應該有靈活調度的機制，且注意到家庭是影響學生行為重要的一環，這兩部分的觀點十分切中輔導的問題核心。筆者同意洪副院長提到大部份的學生需要的是一般教師們的關懷，唯仍有少部分的學生有嚴重的偏差行為問題，一般教師仍需要專業的輔導人力來協助處理。事實上，輔導工作分為三級，包括發展性輔導、介入性輔導及處遇性輔導，依學生身心狀況及需求，包括霸凌以外的偏差行為，給予不同的輔導，至於要用什麼樣的輔導方式來輔導學生及需要多少的輔導時間，這需要輔導人員專業上的判斷；教育部版本的學生輔導法草案僅原則上規定輔導教師執行發展性輔導及介入性輔導措施，並協助處遇性輔導措施；專業輔導人員則負責執行處遇性輔導措施，同時協助發展性及介入性輔導措施，並沒有制式規定什麼樣的學生問題該用什麼樣的方式來處理。

藉由訪談、文獻資料，我們可以知道各個行動者利用不同的偶發事件而採取



不同的行動，如：2002 年立法委員郭添財因曹啟鴻提案修改國民教育法第十條，而召開公聽會表達其反對的立場。立法委員管碧玲亦利用桃園八德國中發生霸凌事件及軍教課稅的財源，提案修改國民教育法第十條，以增加專任專業輔導人員。此外，不同的行動者也透過不同的管道，影響政策的制定、施行，如：學校教師透過立法委員表達反對立場，立法委員透過質詢以外的方式溝通等。

五、教育部

2007 年台灣輔導與諮商學會完成學生輔導法草案提交教育部備查後，教育部對於提升輔導人力也做了相應的措施。為了配合精緻國教發展需求，提升教育專業品質，促進教育精緻化、落實國民中小學輔導教師法定編制，解決學校輔導人力不足現象以及有效支援國民中小學教師輔導工作，改善教師工作負荷過重現象，教育部依據行政院 2008 年 3 月 24 日核定「精緻國教發展方案-國民中學階段」及教育部 2007 年 10 月 12 日「研商落實國民中小學輔導教師輔導工作暨輔導教師授課節數事宜」會議決議紀錄，頒佈「施行教育部補助直轄市縣(市)政府增置國中小輔導教師實施要點」。國民小學的部分從 97 學年度開始辦理，補助增置輔導教師⁵⁰，每人每週減授 2 節課。輔導教師的選任依下列專業背景優先選任：1.輔導、諮商、心理相關專業系所畢業。2.領有輔導活動科/綜合活動學習領域輔導活動專長。3.修畢輔導四十學分。4.修畢輔導二十學分。

該法規歷經 6 次修改⁵¹，現更名為「教育部國民及學前教育署補助置國中小輔

⁵⁰ 國小各校增置輔導教師人數依班級數多寡而有所不同：24 班以下 1 人，25 班~48 班 2 人，49~72 班 3 人，73~96 班 4 人，97 班以上 5 人。

⁵¹ 1.中華民國 097 年 09 月 25 日臺訓(三)字第 0970187451C 號令訂定。

2.中華民國 099 年 01 月 19 日臺訓(三)字第 0990003558C 號令修正第 6 點。

3.中華民國 100 年 02 月 17 日臺訓(三)字第 1000014446C 號令修正第 5 點，並自即日生效。

4.中華民國 100 年 11 月 7 日教育部臺訓(三)字第 1000180647C 號令修正發布名稱及全文，並自即日生效(原名稱:教育部補助直轄市縣(市)政府增置國中小輔導教師實施要點)。

5.中華民國 101 年 5 月 21 日教育部臺訓(三)字第 1010082649C 號令修正發布名稱及全文 10 點，並自即日生效(原名稱:教育部補助增置國中小輔導教師實施要點)。

6.中華民國 101 年 12 月 25 日教育部臺訓(三)字第 1010226902B 號令修正，自 102 年 1 月 1 日生



導教師實施要點」，依據也更改為國民教育法第十條及國民小學與國民中學班級編制及教職員額編制準則。在此法規中輔導教師分為兼任輔導教師、專任輔導教師兩種，兼任輔導教師每人每週減課 2~4 節，國小專任輔導教師不得兼行政職。比較最初與最新的法規，我們可以發現最新的法規因 2011 年國民教育法第十條修正案的通過而多了專任輔導教師，而一開始規劃的輔導教師，即為現在的兼任輔導教師。由專任輔導教師的設置及資格⁵²要求，我們可以知道教育部為了因應教學現場對輔導人力需求的增加，而持續增置輔導人力。

筆者針對學生輔導法相關問題訪問教育部學生事務及特殊教育司性別平等教育及學生輔導科科長柯今尉先生。科長表示學生輔導法主要規範哪些人員從事學生輔導工作，輔導的工作內容為何，因目前這些內容散見於各法中，所以希望訂立一個專法來規範。教育部曾就學生輔導法草案與台灣輔導與諮商學會、中國輔導教師協會、全國教師會等團體開會討論。輔導學界希望組織、員額可以在學生輔導法草案中詳細規定，但教育部的立場認為要一步到位較為困難，先跨出一小步，再從一小步的基礎往前進；他也提到大校人多，認為一位專任輔導教師不夠，小校可能也認為學生問題多，也需要一位專任輔導教師，許多學校都希望爭取更多的專任輔導教師，目前的施行現況為與現實妥協後的情形，可再相關人力配置施行後 3、5 年再來檢討，重新規劃，但縣市政府也可就現況自行調整增加輔導人力。

此外，未來學生輔導法將訂學生輔導資料轉銜辦法，讓學生輔導的相關資料可以移轉到不同學習階段的學校去，如：高中的輔導資料移轉到大學，可以讓學校能夠掌握學生的身心狀況，以利輔導工作的進行。他認為學生輔導法的推動最主要遇到的阻力在於經費，增置輔導人員需要經費，不過因為 2011 年國民教育法

效（原名稱：教育部補助置國中小輔導教師實施要點）。

⁵²1.於一百零一學年度至一百零五學年度，應具有下列資格之一：(1)輔導諮商心理相關系所組畢業(含輔系及雙主修)且具國民小學合格教師證書者，或同時具輔導(活動)科/綜合活動學習領域輔導活動專長教師證書及國民小學合格教師證書。(2)國民小學加註輔導專長教師證書。

2.自一百零六學年度起，應具有國民小學加註輔導專長教師證書。



第十條修正案的通過，國中小增加了許多的輔導人力，因而學生輔導法推動所必須思考的經費問題已解決大半，在這個基礎上推動學生輔導法，只需增加高中和大專部分的經費，所以推動會較為順利且迅速。最後，科長表示送行政院的学生輔導法草案已審查完畢，將送立法院審議，加上已有兩個立法委員提案，他十分樂觀，認為該法案或許下一個會期就會通過。

對於學生輔導資料的轉銜，筆者認為相關辦法的訂定應審慎。就如同導師們新接一個班級，總是會陷入是否先看該班學生的輔導資料：先看則可能先瞭解該班學生是否有特殊狀況，可以預先做因應處理，但看了之後可能會對學生有了先入為主的想法，所以導師們總是陷入看與不看的兩難情境中。輔導資料的移轉可能也會發生類似的情形，如果還未接觸該學生，但卻看了相關資料，可能會對該學生有了既定的印象，因而產生比馬龍效應⁵³ (Pygmalion Effect)，不能不謹慎。

第三節 學生輔導法草案的形成過程

1991 年實施學生輔導工作六年計畫中，其中一執行要項為整編修訂輔導法規計畫，其中第 6 點為研議擬定「輔導法」：教育部配合輔導實際發展需要，依據行政程序，適時議擬「輔導法」草案，呈送行政院轉請立法院完成立法程序，以作為推展輔導工作最基本法源，奠定輔導基礎。從 1991 年即有訂定輔導法的需求，但沒有後續發展，一直到 2004 年教育部才又舉辦輔導法的諮詢會議，2007 年輔導法草案產出。以下首先介紹輔導法草案的緣起，再接著說明教育部的訂定輔導法草案的過程。

⁵³ 指教師對學生的期待，會影響學生的發展與行為表現，最終會成為教師期待的樣子。



一、學生輔導法草案緣起

2003 年教育部為因應國家財源短缺，欲精簡學校人力，大力推動學校組織再造的政策，因而在 5 月 26 日提出「國民教育法第十條修正案」，經立法院教育與文化委員會一讀通過，刪除原有條文第 3 款：「國民小學及國民中學應設輔導室或輔導教師。輔導室置主任一人及輔導教師若干人，由校長遴選具有教育熱忱與專業知能之教師任之。輔導主任及輔導教師以專任為原則」。第 4 款：「輔導室得另置具有專業知能之專任輔導人員及義務輔導人員若干人」。如果此條文被刪除，學校輔導室及輔導教師設置的法源依據將消失，此種結果可能導致國民中小學輔導體系與輔導教師，在校園中消失，對於學校輔導工作的衝擊與負面影響甚大。

為因應此項修正案，台灣輔導與諮商學會緊急於 2003 年 7 月 29 日草擬「國民教育法第十條一讀修正條文的聲明-搶救與重建學校輔導體系」，並提出「建立專責、專業與專職的輔導體制與人員」與「重建學校輔導的專業形象」兩項訴求。文中強調學校應設置專責輔導業務的單位，由具專業背景、專職者擔任學校輔導教師（吳芝儀，2008）。台灣輔導與諮商學會進一步倡議「學校諮商專業化」，於 2004 年提出立法聲明，成立「學校輔導工作任務小組」負責推動立法工作。

鄭崇趁教授則認為學生輔導法原本在輔導工作六年計畫第二階段即要推行，但因學生輔導工作要專業化還是普及化的衝突，專業輔導人員認為一般老師沒有能力參與輔導工作使得立法延宕。10 年前，鄭教授要離開教育部前跟當時的教育部長杜正勝建議可以開始擬定學生輔導法，現在學生輔導法的擬定，即為 10 年前他所建議的。

由以上資料，筆者認為學生輔導法的推動原本就在教育部的規劃中，加上 2003 年「國民教育法第十條修正案」的影響，使得台灣輔導與諮商學會進一步倡議「學校諮商專業化」，積極推動立法，因而使教育部繼續著手研擬學生輔導法草案。



二、教育部的做法

教育部於2004年度起陸續於各區舉辦多場有關學生輔導工作或修法的諮詢會議。2005年輔導與諮商學者陳金燕教授擔任教育部訓委會常委，主導我國學生輔導相關政策與實施，並著手調查全國各中小學輔導教師的人數和專業背景，舉辦各區多場有關學生輔導工作立法或修法的諮詢會議。同年教育部訓委會成立「輔導工作諮詢小組」，初步草擬「學生輔導法」。2006年教育部結合各方意見，做成立法的決議，將「研擬學生輔導法草案計畫」公開招標，台灣輔導與諮商學會得標，並責成「學校輔導工作任務小組」負責執行。同年10月輔導學會年會廣泛邀請國內外相關學者和學校輔導實務工作者群聚一堂，以「輔導新興議題的關懷與學校輔導人員的立法參與」為主題，集思廣益如何重建學校輔導工作體系，並以「學生輔導法」的研擬為目標。2007年輔導學會密集於全國北、中、南、東各區展開一連串的說明會、諮詢會、座談會等，綜合各類意見，完成「學生輔導法」草案並提交教育部備查（吳芝儀，2008）。

2008年邀請相關領域專家學者、民間團體、各級學校代表及教育部相關司處代表參與內部研修會議；2009年教育部委託台灣諮商與輔導學會舉辦學生輔導法草案公聽會，於北、中、南、東分區召開4場公聽會，彙整與會人員意見，並衡酌相關法規與學生輔導法草案之競合關係，據以修訂學生輔導法草案，並做為後續法案研擬依據。由於學生輔導法草案部分重要條文，社會各界仍有許多爭議，為凝聚全體共識，教育部於2010年委託國立宜蘭高中辦理「學生輔導法草案法條研修計畫」。自2011年起教育部針對國立宜蘭高中修訂之草案版本，先由內部相關單位提供意見，並邀請學校行政實務專家就草案條文進行研商（吳芝儀，2008；李高英，2013），學生輔導法草案已於2013年11月19日函報行政院審議。



第四節 形成學生輔導法草案

教育部於 2013 年 11 月 19 日將學生輔導法草案函報行政院審議，以下簡要介紹草案重點，並就其內容來分析。

一、草案簡介

教育部在學生輔導法草案中說明擬定該草案之原因為：因當今社會兒童及青少年不僅處於身心發展劇變的階段，更面臨家庭問題、社會問題及學校課業壓力的挑戰。因此，學校為有效促進兒童與青少年學生全面性發展，協助其習得因應問題之知識及技能，落實學生輔導工作遂成當務之急。為了使學生輔導工作法制化，以協助學校及主管機關落實推動學生輔導工作，故教育部擬具「學生輔導法」草案，共計二十三條，其草案重點節錄如下：

學生輔導法草案包括立法目的、主管機關、草案用詞定義以及學生輔導專責單位或專責人員，以辦理學生輔導工作之規劃與執行。並規定高級中等以下學校主管機關並應設學生輔導諮商中心；另有關學生輔導諮商中心之建置規劃、設施設備、推動運作及與學校之協調聯繫等事項之規定，則授權由高級中等以下學校主管機關定之。此外，為了促進學生輔導工作發展，應設學生輔導諮詢會；高級中等以下學校應設學生輔導工作委員會，以整合全校資源推動學生輔導工作，並訂定該委員會的任務及組成。

草案內容也包括三級輔導工作的內涵，高級中等以下學校專任輔導教師之員額編制與其主管機關，及專科以上學校置專業輔導人員之原則、編制及其設置之依據。另外，草案對輔導教師及專業輔導人員之工作職責、高級中等以下學校輔導相關課程與班級輔導活動之安排，及由專任輔導教師授課亦有規定。除此之外，草案亦訂定學校校長、教師及專業輔導人員均負學生輔導之責任，及學校各行政



單位亦有共同推動及執行相關學生輔導工作之職責，並明定學校執行學生輔導工作，必要時，得結合學生輔導諮商中心、家庭教育中心之資源，並得請求相關機關或機構協助之規定。

在進修方面則包括各級主管機關應推動教師及專業輔導人員之輔導知能職前教育及在職進修，且學校應定期辦理教職員工輔導知能研習，且訂定輔導教師接受在職進修情形及學生輔導工作成效，納入其成績考核。

其他諸如：工作場地、設備、保密原則、專業倫理、評鑑、轉銜服務、經費、軍事及警察學校準用之規定、施行細則訂定及施行日期等，草案中亦有規定。

二、內容分析

學生輔導法草案內容涵蓋立法目的、主管機關、學生輔導專責單位或專責人員、輔導工作之架構與內容、員額編制、專業倫理等，以下單就草案內容中關於輔導人力的部份作分析：

（一）專業化為導向

草案第三條明確規定輔導教師為持有高級中等學校以下學校合格教師證書，一法令任用於高級中等以下學校從事學生輔導工作者，專業輔導人原則是指具有臨床心理師、諮商心理師或社會工作師證書，由主關機關或學校依法進用，從事學生輔導工作者；第六條規定學校應依學生身心狀況及需求提供發展性輔導、介入性輔導或處遇性輔導，並介紹何謂三級輔導工作；而第二十條則規定高級中等以下學校之輔導教師，負責執行發展性及介入性輔導措施，並協助處域性輔導措施，專業輔導人員則負責執行處遇性輔導措施，並協助發展性及介入性輔導措施；第十三條則規定高級中等以下學校應依課程綱要安台輔導相關課程或班級輔導活動，並由該學科專任教師或輔導教師授課。



由草案內容可知輔導工作走向專業化，不同專業的人員負責三級輔導中不同部分的輔導工作，但彼此仍互相支援、協助。

（二）將全體教師納入輔導工作

雖然學生輔導法草案以專業化為導向，明訂各輔導人員所應負責三級輔導的哪些部分，但仍將一般教師納入輔導工作的範疇。草案第七條即規定學校校長、教師及專業輔導人員，均負學生輔導之責任。

由上述可知，輔導專業化是學生輔導法草案的趨勢，惟一般教師不能因此置外於學生輔導事務，仍應對學生輔導責任，尤其是國小教師與學生相處時間長，對學生較熟稔，應與輔導教師或專業輔導人員共同處理學生問題，才能使輔導工作

第五節 小結

行動者原在制度的規範下行動，但因制度內在缺失以及外在環境產生變化，其利用這樣的機會，開始從事不同的行動，在關鍵時刻使制度開始轉變。

一、制度與行動者的交互作用

學校輔導體系缺乏專業輔導人員的設置，二、三級輔導工作未能達成，加上法令未能對何謂輔導專業知能作規範，使得學校輔導工作的效能大打折扣。後因2003年教育部提出「國民教育法第十條修正案」經立法院一讀通過，將刪除學校設置「輔導室」、「輔導教師」的法源依據。台灣輔導與諮商學會感到學校輔導系統將受威脅，於是撰文搶救國中小輔導體系，強調國民中小學應當繼續設置輔導業務系統，並由具專業背景且專職者擔任學校輔導教師，並呼籲應建立學校輔導



專業形象，做學生輔導等專業的事，而非為行政、教學、辦活動等事而忙碌。而校園霸凌事件頻傳、零體法入法也都使學校輔導體制受到影響。

根據台北市教師會公佈的調查，九成六教師認為「零體罰政策」使得學生行為問題更加嚴重，而 83% 的教師認為「法令未授權」是學校無法有效處理霸凌問題的原因。而教師也透過不同的參與方式表達對學生輔導法的關注與期盼，如：參與學生輔導法草案的說明暨諮詢座談，並提出對學生輔導法草案的修正意見、透過研習的方式，邀請輔導教師參與討論、積極參與學生輔導法焦點團體。但也有教師認為在教育基本法中增加相關條文即可，不需要另外做立法的動作。

2006 年國立高雄師範大學輔導與諮商所所長廖鳳池教授、國立台北教育大學鄭崇趁教授、陳秉華、許維素以及嘉義大學吳芝儀教授等人也分別以撰文、校長儲訓班及擔任專案主持人的方式在不同的場合表達其支持學生輔導法立法的立場。

民間團體中以台灣輔導與諮商學會對學生輔導法草案的參與最為積極，不但在 2006 年標下教育部「研擬學生輔導法草案計畫」，同年與中華民國輔導教師學會與北中南各辦三場學生輔導法焦點團體，2007 年於北、中、南、東各舉辦兩場學生輔導法草案說明暨諮詢座談會，並於 2010 年建議教育部將學生輔導議題，包括學生輔導法草案，納入第 8 次全國教育會議中討論。

2003 年立法委員郭添財召開「國民教育法第十條修正案」公聽會，反對廢除該條文第三、四款國中小輔導室設置的法源依據，支持健全國中小校園輔導體制。2011 年立法委員管碧玲提案修改國民教育法第十條修正案，希望能增加專任輔導教師及專任專業輔導人員，並擬廢除訓導處，改設學生事務處，朝野經過三次協商，最後三讀通過。同年，立法委員蔣乃辛陪同台北市教師會召開問卷調查結果，調查顯示校園霸凌嚴重，以及過半數的老師支持廢除零體罰政策。陳碧涵、賴士葆及盧嘉辰亦都提案支持學生輔導法立法。

教育部於 2004 年即開始舉辦輔導工作修法的準備工作，2007 年完成學生輔導



法草案，之後針對學生輔導法草案，邀請學者專家參與研修會議，舉辦公聽會會整與會人意見，2010 年委託宜蘭高中辦理「學生輔導法草案法條研修計畫」，2013 年經過內部協商後，將函送行政院。教育部柯今尉科長表示因 2011 年國民教育法第十條修正案的通過，增加國小、國中輔導人力，使得學生輔導法推動的主要經費問題解決大半，只需增加高中、大專部分的經費，使得學生輔導法的推動較為容易。

洪秀柱委員雖認為增加輔導人力是好事，但增加此項經費支出，必定排擠其他資源的利用，此外他認為學生輔導法的訂定有其技術面的困難，故其不認為學生輔導法有訂定的必要。而新北市江翠國小校長認為專任輔導教師的設置有助於學校輔導工作的執行，但他也希望一般教師能加入初級輔導的工作。

從筆者的訪談結果，可以瞭解到制度本身因外在環境環境的變動，而顯露其缺失，各行動者因而利用偶發事件，藉機表達自己的立場，甚而改變制度，如：郭添財委員因其他委員提案修改國民教育法第十條，利用公聽會、記者會表達其反對立場；管碧玲委員則利用八德國中霸凌事件，呼籲大家重視輔導，要求增加輔導人力。而行動者間為了彼此的立場亦會相互協調、溝通，甚至為了捍衛自己的立場而有激烈的肢體語言，如：國小輔導主任等向郭添財委員表達其法對修改國民教育法，郭委員因而邀集其他民間團體一起召開記者會；而管碧玲委員為了增加輔導人力而與當時教育部長杜正勝餐敘，就此項政策交換意見，管碧玲委員也為了此項政策，不惜以拍桌等激烈肢體動作向其他立法委員傳達自己的堅持；教育部擬訂學生輔導法草案的過程，也諮詢相關團體及學者，相關團體及學者也趁機對此表達其想法。透過偶發事件、行動者間的互動、拉扯，使得制度逐漸產生改變。而從訪談多位行動者，也瞭解到一項政策的執行與否，經費問題是政策是否能執行的主要原因，以長遠來看如果此項教育政策有利於學生，是否該盡力解決此項難題，尤其是國小學童是國家未來的主人翁，其品性如果端正，將可減輕犯罪問題，社會所因而需要負擔的補救成本將可大大減少。



二、轉折點

2003 年國民教育法第十條修正案刪除第三款、第四款條文一讀通過，使輔導室設置及輔導人員編制的法源消失，引起輔導學界的震驚，呼籲停止修訂此項修正案，之後更進一步推動學生輔導法的立法工作。教育部於 2004 年陸續開始舉辦輔導工作及修法的諮詢會議，2006 年公開招標「研擬學生輔導法草案計畫」，台灣輔導與諮商學會得標，於 2007 年完成學生輔導法草案提交教育部備查，接著舉辦研修會議、公聽會、研修計畫後，教育部於 2013 年 11 月 19 日將學生輔導法草案函報行政院審議。



第七章 結 論

本論文藉由歷史制度論來瞭解國小輔導專業化的過程，說明台灣各時期輔導政策轉變的原因，並瞭解各個行動者間如何互動，及發生哪些偶發事件使得輔導政策有所修正或使輔導工作逐漸受到社會大眾的注意。故本章第一節，整理之前各章節的研究發現，第二節則就研究發現提出檢討，並對後繼研究者提及政策制定者提出方向與建議。

第一節 研究發現

以下整理就輔導工作六年計畫、教訓輔三合一實驗方案及學生輔導法草案，各個時期制度的自我增強、面臨的危機以及行動者的選擇重點整理如下。

一、輔導工作六年計畫（1991）

（一）制度的自我增強

早期的環境單純，學生行為問題不大，加上當時輔導室以搜集資料及行政工作為主，多數人亦認為有心即可從事輔導工作，約有 85%的家長可接受適當的體罰，可知當時教師的權威是受到家長認可，因而給予其處理學生問題的權力，以上種種因素使得制度得以續存，而不受改變。



（二）制度面臨的危機

青少年犯罪問題嚴重是推行輔導工作六年計畫主要的因素，再加上師資培育體系未能培育專業輔導教師，因而輔導室欠缺具有專業輔導教師處理青少年行為問題，加上無法令可約束相關人員，使得輔導人員功能無法發揮。而解嚴後，脫序事件增加，民間教育改革活動熱烈，紛紛提出對教育的憧憬與看法。此時，輔導概念萌芽，輔導逐漸受到重視。

（三）行動者的選擇

民間教改團體舉辦民間教育會議，提出對教育的看法，輔導工作六年計劃規劃進修、希望修訂輔導法規、實施輔導評鑑及建立完備的輔導體制與其要求相符，推測其受到民間教改團體要求的影響。對輔導工作六年計畫規劃的研習進修部分教師認為有其必要性，也願意參加，但希望能增加問題導向的課程。立法委員蕭金蘭、李顯榮、張俊雄則分別對校園問題、輔導計畫的專案內容及質疑輔導室功能等問題對教育部提出質詢，而教育部則針對立法委員的這些問題提出情澄清與解釋。

二、教訓輔三合一實驗方案（1998）

（一）制度的自我增強

因輔導工作六年計畫舉辦相關輔導知能研習，不管老師是主動或被動參加，都使許多老師具備初階的輔導知能，因而塑造出一般教師皆具有輔導學生問題的能力，使得制度得以續存。



（二）制度面臨的危機

學生問題理應由輔導室、訓導處及導師共同負責，但這些處室間無法相互協調、配合，因而影響輔導效能，加上雖然輔導工作六年計畫原先也要建立相關的輔導網路，但未能達成，學校與社輔機構、醫院間的聯繫不足，影響學生輔導的效能。而當時社會意見多元化，各種團體蓬勃發展，人民的聲音透過各種管道被呈現，教育改革團體認為教育環境過於保守，改革過慢，因而在 1994 年發起「四一〇教育改造全民大結合」運動，提出四大訴求：落實小班小校、廣設高中大學、推動教育現代化、制定教育基本法。加上民間反體罰，學生人權受到重視，以及輔導概念凌駕訓導，社會風氣逐漸與以往不同。

（三）行動者的選擇

在教訓輔實驗方案中，雖鼓勵每位教師認輔 1~2 位教師，但仍有 20% 的老師不願意認撫學生，老師也因課務繁忙，所以抽不出時間認輔學生。而黃武雄、張則周等學者及民間教育團體則藉由參與遊行等活動表達其對教育改革的意見。翁金珠、廖永來、蔡碧煌等立法委員也參與民間論壇，關心教育問題。而教育部也在「四一〇大遊行」後召開第 7 次全國會議，討論相關教育議題。

三、學生輔導法草案

（一）制度的自我增強

教訓輔三合一實驗方案提供各種研習以培養學校教師皆具有輔導理念跟能力，同時也鼓勵每位教師擔任認輔教師，協助處理學生問題，同時訓導處也加入初級輔導的工作。再加上輔導普遍被認為是一般教師的工作，所以制度得以維持現狀，



不容易產生改變。

（二）制度面臨的危機

國民教育法第十條第三、第四款條文的刪除修正案一讀通過，引起輔導學界的關注，因其為學校輔導體系與輔導人力的法源依據，如刪除將會使學生輔導工作受到衝擊與影響。而二、三級輔導工作未能達成以及缺乏相關的輔導法，都使得輔導工作受限。而校園的霸凌事件頻傳、零體法入法，也凸顯學校輔導人力的不足及學校管教以及管教方式的改變。

（三）行動者的選擇

教師透過不同的參與方式表達對學生輔導法的關注與期盼，如：參與學生輔導法草案的說明暨諮詢座談、透過研習的方式，參與討論、參與學生輔導法焦點團體。但也有教師認為在教育基本法中增加相關條文即可，不需要另外做立法的動作。國內輔導、教育領域的學者，如：廖鳳池、鄭崇趁、陳秉華、許維素以及吳芝儀分別在不同的場合表達其支持學生輔導法立法的立場。

台灣輔導與諮商學會對學生輔導法草案的參與極為積極，參與教育部「研擬學生輔導法草案計畫」，舉辦焦點團體、學生輔導法草案說明暨諮詢座談會，並於建議教育部將學生輔導議題，包括學生輔導法草案，納入2010年第8次全國教育會議中討論。

立法委員方面也有積極的動作，立法委員郭添財、管碧玲、蔣乃辛、陳碧涵、賴士葆、盧嘉辰等，分別以公聽會、提案修改國民教育法第十條、記者會，以及提案支持學生輔導法立法等方式關心學校輔導事務。教育部為回應各行動者的要求，也著手相關學生輔導法的擬定工作。

除了文獻資料外，筆者也訪談相關行動者參與輔導工作的相關行動及心歷路



程。鄭崇趁教授（2013）表示輔導工作六年計畫中，他將學生輔導法的訂定排在輔導工作六年計畫的第二階段，然而到第二階段學生輔導法要著手立法前，教育界因學生輔導工作要專業化還是普及化而爭論不休，使得學生輔導法的立法延後。

2003 年擔任立法委員的郭添財，召開公聽會、記者會反對曹啟鴻立法委員所提「國民教育法第 10 條修正案」，因該修正案會使輔導室設置的法源基礎消失。最後，該修正案後來因隨著會期結束而消失。

立法委員管碧玲表示早在 2006 年，軍教課稅案被提出時，她已提出課稅所得稅收部分必須用於增加輔導人力，但最後因軍教課稅案未通過而不了了之。之後，因八德國中發生校園霸凌事件，加上軍教課稅通過，有財源可運用，故提案修改國民教育法第十條以增加輔導人力。她表示因零體罰是由其所推動，她希望可以給予教師們輔導資源以協助教師處理學生行為問題；另一方面，因她曾在學校擔任助教，有感於輔導工作對學生的重要，故希望增加輔導人力，以協助學生面對困境。

洪秀柱副院長認為要減輕霸凌和學童偏差行為並非仰仗龐大的人力網絡建制就可以解決問題。她也強調並非否定專業人力，她認為學校增加人力是好事，未來需檢討這些專業輔導人力的績效。此外，她表示若以現有的教育現場和經費，若可以賦予導師更多的時間、資源去輔導班上學生，或增加教師員額以協助班級經營，輔導的效果可能就會事半功倍。她認為輔導是一門藝術，無法規定什麼偏差行為採取什麼輔導方式或要談話幾小時、學生拒絕輔導要處罰誰？故學生輔導立法有困難，且似無必要。

教育部學生事務及特殊教育司性別平等教育及學生輔導科科長柯今尉先生表示，希望訂一個專法來規範學生輔導工作內容、人員等，大小校皆希望增加輔導人力，相關人力配置施行後 3、5 年後檢討，但縣市政府也可就現況自行調整增加輔導人力。未來學生輔導法將訂學生輔導資料轉銜辦法，讓學生輔導的相關資料



可以移轉到不同學習階段的學校去，以利輔導工作的進行。他認為學生輔導法的推動最主要遇到的阻力在於增置輔導人員需要的經費，但因 2011 年國民教育法第十條修正案通過，國中小已設置輔導人員，因而學生輔導法推動所必須思考的經費問題已解決大半，在這個基礎上推動學生輔導法，只需增加高中和大專部分的經費，因而學生輔導法的推動會較為順利且迅速。

現任新北市板橋需江翠國小校長，並兼任國立台北教育大學助理教授的吳昌期認為，相關法規中應規定全體教師接從事一級輔導工作的相關規定及定期參加輔導知能研習，並訂定激勵老師擔任輔導教師的獎勵措施；更期許專任輔導教師除了從事二級輔導工作外，也能協助一般教師從事輔導工作。

四、小結

早期的校園訓導事務重於輔導，但現今輔導的觀念大於訓導，這種觀念的轉變可以從原先的訓導處更名為學生事務處看出來，以往重視教化、管束學生的觀念已轉變為以輔導學生為主體。

1991 年輔導工作六年計畫的推行，主要是為了解決青少年犯罪問題，然而時至今日，校園霸凌、學生偏差等行為問題，仍是輔導工作的重點。此外，1991 年輔導工作六年計畫的執行要項即包括擬訂「學生輔導法」，但當時並沒有受到太多的關注，但現今學生輔導法成為大家關注的焦點，為了解決相關的校園霸凌、學生問題行為等問題，包括學校教師、學者專家、民間團體、立法委員都為催生學生輔導法而努力。

從 1991 年輔導工作六年計畫的訂定完全由政府相關單位所主導，1997 年教訓輔三合一實驗方案的制定受到四一〇教改大遊行的影響，到現在學生輔導法的草案由民間團體開始催生，之後受到立法委員重視，分別提出不同版本的學生輔導法草案，催生學生輔導法立法。由這些轉變，我們可以發現早期的教育政策制定



官方主導性較強，後期民間團體、立法委員的影響力大增，行動者利用各種不同的偶發事件伺機而起，影響政府的決策。

學校輔導體制的推展萌芽於輔導工作六年計畫，奠基於教訓輔三合一實驗方案，而專業化於學生輔導法，但學生輔導法的立法工作才剛要展開，應持續關注之後立法情形對學校輔導工作的影響。

第二節 建議

學生輔導法草案才剛送交行政院審議，後續發展可持續關注。此外，筆者亦提供幾點淺薄建議，供政策制定者參考。

一、後續研究建議

本論文針對 1991 年輔導工作六年計劃的實施開始，到 2013 年學生輔導法草案的形成過程作研究。2013 年學生輔導法的立法工作才正要起步，後續立法的情形，行動者間彼此的互動情形、協商過程，值得之後的研究者持續關注。此外，後續研究者亦可針對立法通過與否對之後國小輔導制度的影響，包括校園霸凌、學生偏差行為多寡作研究。

二、政策建議

以下分別就增加專任輔導教師員額編制、鼓勵輔導教師取得心理諮商師證照及建立良好的甄選、研習及督導機制做說明。



(一) 增加專任輔導教師員額編制

在教育部所研擬的學生輔導法草案第十條中規定，國民小學專任輔導教師的編制為 24 班以上一人，亦即超過 24 班，不管學校的班級數有多少，都只有設置一位專任輔導教師，雖然在第十一條有另外規定 55 班以上至少設置專任專業輔導人員⁵⁴一人，這樣的員額編制對於大型學校仍顯不足，因為有些學校的班級數是 24 班的 2 倍、3 倍，甚至接近 4 倍，班級數差別如此大，但卻同樣編制一位專任輔導教師，待在大學校的專任輔導教師工作量可能為班級數只有 24 班的多出許多，故建議教育部專任輔導教師員額應該視學校班級數的不同，而有所增加。

(二) 鼓勵輔導教師取得諮商心理師證照

鄭崇趁教授認為最適合在小學從事輔導工作的為現職教師且具諮商心理師資格的老師。他認為具有教育背景的老師，對於學生的人格特質及相關問題會較為瞭解，但同時擁有兩項證照的人不多。根據心理師法第二條規定：公立或立案之私立大學、獨立學院或符合教育部採認規定之國外大學、獨立學院諮商心理所、系、組或相關心理研究所主修諮商心理，並經實習至少一年成績及格，得有碩士以上學位者，得應諮商心理師考試。這項規定使得已具備諮商碩士學位卻未曾服務於學校以外其他機構的輔導教師喪失報考「諮商心理師」資格。雖然「心理師法」第四十二條加上例外條款，使在學校場域內從事心理輔導工作者不視為違反規定，然而對於提升學校輔導人員專業角色和定位並無任何助益(吳芝儀, 2008)。建議教育部可擬訂相關方案，以鼓勵現職教師進修諮商相關科系取得碩士資格，全職實習一年，以考取諮商師證照，將對學校輔導工作有所助益。

⁵⁴ 指具有臨床心理師、諮商心理師或社會工作師證書，由主管機關或學校依法進用，從事學生輔導工作者。



(三) 建立良好的甄選、研習及督導機制

在學校擔任專任輔導教師的老師表示，學校增加輔導教師的政策是美意，但政策匆忙上路，招考進來的專任輔導教師素質參差不齊，缺乏輔導學生該有的基本概念，他擔心學生未蒙其利反先受其害。此外，他表示輔導工作極為費神耗力，研習對輔導教師的自我照護及輔導能力的提升都有助益。另一位在不同縣市擔任專任輔導老師也表示，有輔導教師良莠不齊的現象。此外，他認為有良好的督導機制很重要，良好的督導不但可以提升輔導教師專業能力，亦能給予輔導教師支持，雖然該縣市有督導制度，但所發揮的功能有限，對專任輔導教師的幫助不大。由上可知，一個良好的甄選、研習及督導機制，可能是輔導人力能否發揮效用的重要關鍵，故建議政府規畫學生輔導，應將甄選、研習及督導機制的內涵妥善規畫，以使輔導的功能能夠發揮。



參考文獻

一、中文參考文獻

中國輔導學會(2007)。〈研擬學生輔導法草案期末報告〉。(教育部訓育委員會委託研究計畫)。台北：中國輔導學會。

內政部警政署刑事警察局(1993)。《台灣刑案統計》。臺北市：內政部警政署刑事警察局。

甘可欣(2002)。《從傳科的權力論述觀點檢視 國內訓輔制度趨勢發展》。國立新竹師範學院國民教育研究所碩士論文。

毛連塹、張玉成、鄭崇趁(2004)。《教訓輔三合一方案整體評估之研究--整合導向評估模式之運用》。

王澤瑜(2004)。《台南市國民小學推展「建立學生輔導新體制-教學、訓導、輔導三合一整合實驗方案」實施現況之研究》。國立中山大學教育研究所碩士論文。

王麗斐、趙曉美(2005)。〈小學輔導專業發展的困境與出路〉，《教育研究月刊》。134：41-53。

王躍生(1997)。《新制度主義》。台北：揚智。

立法院(1990a)。〈立法院第一屆第85會期第36次會議議案關係文書〉。質409-質四一〇。

立法院(1990b)。《立法院公報》。79(83):239-240。

立法院(1990c)。《立法院公報》。79(20):104。



立法院（1994a）。《立法院公報》。83(71):159。

立法院（1994b）。《立法院公報》。83(74):553-554。

立法院（1995a）。《立法院公報》。84(3):143-144。

立法院（1995b）。《立法院公報》。84(5):252-253。

立法院（1996）。《立法院公報》。86(2):900。

立法院（1997）。《立法院公報》。86(13):190-191。

立法院(2003)。〈立法院第5屆第1會期第7次會議議案關係文書〉。委 235-238。

立法院（2005a）。《立法院公報》。94(53):45-119。

立法院（2005b）。《立法院公報》。94(74):155-156。

立法院（2006）。《立法院公報》。95(6):354-355。

立法院（2006b）。《立法院公報》。95(59):209。

立法院（2011a）。〈立法院第7屆第6會期第15次會議議案關係文書〉。委
113-114。

立法院（2011b）。《立法院公報》。100（8）：378-380。

立法院（2012）。《立法院公報》。101（17）：174-175。

立法院(2013a)。〈立法院第8屆第4會期第5次會議議案關係文書〉。委 23-32。

立法院(2013b)。〈立法院第8屆第4會期第12次會議議案關係文書〉。委 81-90。

行政院青年輔導委員會（1995）。《青少年白皮書》。臺北：行政院青年輔導委員會。

行政院研究發展考核委員會（1990）。《「防制青少年犯罪方案」實地查證報告》。

行政院研究發展考核委員會（1993）。《「教育部輔導工作六年計畫」實地查證報



告》。

行政院研究發展考核委員會（1996）。《「教育部輔導工作六年計畫」實地查證報告》。

行政院教育改革審議委員會（1996）。《教育改革總諮議報告書》。

何明修（2009）。〈從人本主義到新自由主義：台灣教育改革運動的政策回應〉，《社會運動的年代》研討會。高雄，國立中山大學社會學研究所。

余一鳴（2002）。〈科學哲學的發展對方法論研究的啟示〉，《復興崗學報》。76:259-285。

吳芝儀（2005）。〈我國中小學校輔導與諮商工作的現況與挑戰〉，《教育研究月刊》。134：23-40。

吳芝儀（2008）。〈學生輔導法的研擬與影響〉，《輔導季刊》。3：34-44。

吳清基（2000）。〈中華民國教育改革的发展與未來上〉。《研習資訊》。17（5）：1-7。

呂育誠（2002）。〈公共組織變革的另類思維：歷史制度主義觀點的啟示〉，《公共行政學報（政大）》。7：137-172。

李咏吟（1992）。〈國民小學輔導單位的組織及員額編制調查研究〉，《教育部輔導工作六年計畫專案研究》。

李明穎（2011）。《尋找政策改變/停滯的因素——臺灣延長國教政策之歷史制度論分析》。國立台灣師範大學教育政策與行政研究所碩士論文。

李高英（2013）。《學生輔導法制化研析》。立法院法制局專題研究報告。

李惠茹（2007）。《國民小學輔導工作團隊建立歷程之研究》。銘傳大學教育研究所碩士在職專班碩士論文。



李美娟（2001）。《國小學童對輔導需求之調查研究--以高年級學童為例》。彰化師範大學輔導與諮商系碩士論文。

杜中環（2002）。《國民中學校長運用知識典範之研究—以大台北地區三縣市為例》。臺灣師範大學教育學系在職專班碩士論文。

杜靜怡（2004）。《半世紀來臺灣青少年犯罪之研究》。國立暨南國際大學經濟學系研究所碩士論文。

阮華（2004）。《台北縣國中教師對教訓輔三合一整合實驗方案認知之研究》。國立政治大學學校行政碩士在職專班碩士論文。

周祝瑛（2003）。《誰捉弄了台灣教改》。臺北：心理出版社。

林青（2011）。《從歷史制度論探討社會照顧機構之組織變遷-以屏東榮家為例》。國立屏東科技大學社會工作系碩士學位論文。

林凱衡（2012）。《教育改革如何促成高職轉型?——綜合高中的社會學政策分析》。台灣大學社會學研究所碩士論文。

林萬億（2004）。〈我國學校輔導團隊工作的建制〉。國立高雄師範大學主辦「心理師法衝擊下的學校諮商輔導工作的因應研討會」宣讀之論文(高雄)。

侯怡雯（2010）。《高中職學校輔導教師之專業認定》。國立嘉義大學輔導與諮商研究所碩士論文。

柯志明（2001）。《番頭家：清代台灣族群政治與熟番地權》。臺北：中央研究院社會學研究所。

胡婉玲（2001）。〈論歷史制度主義的制度變遷理論〉，《新世紀智庫論壇》。16：86-94。

張木榮（2003）。《國民小學認輔教師輔導困境及因應策略之調查研究》。台北市立師範學院國民教育研究所碩士論文。



教育部 (1990a)。《教育部公報》。190：38-39。

教育部 (1990b)。《教育部公報》。191：25。

教育部 (1991)。《教育部公報》。202：18。

教育部 (1991)。〈教育部青少年輔導工作六年計畫〉。教育部 1991 年 1 月 30 日台 80 教字第 4346 號擬定。

教育部 (1996)。〈建立學生輔導新體制—教學、訓導、輔導三合一整合實驗方案〉。教育部 1996 年 8 月 21 日台訓 (三) 字第 87091640 號函頒。

教育部 (2002)。國民中小學組織再造及人力規劃試辦方案。教育部 2002 年 6 月 26 日台(91)國字第 91086079 號函。

教育部 (2012)。〈教育部推動友善校園計畫〉。教育部 2012 年 1 月 6 日台訓 (二) 字第 1000237193 號函修正。

教育部校園安全暨災害防救通報處理中心 (2012)。《教育部 100 年各級學校校園安全事件統計分析報告》。

台灣省政府教育廳台灣教育發展史料彙編編輯委員會編輯 (1997)。《台灣教育發展史料彙編.訓育篇(下)》。台中：省教育廳。

曹瓊華 (2004)。《國民中學認輔教師對認輔制度之認知、實施困境及相關輔導策略應用之研究》。國力彰化師範大學諮商與輔導學系所碩士論文。

許雍婷 (2011)。《零體罰政策下屏東縣國小教師工作壓力與因應策略之研究》。國立屏東教育大學社會發展學系社會科教學碩士班碩士論文。

許慶恭 (2003)。《新竹市國小級任教師輔導能力、輔導困擾、因應方式與改善措施期望之調查研究》。國立新竹師範學院輔導教學碩士論文。

郭秋永 (2002)。〈邏輯實證論、行為主義及後行為主義：經驗性政治研究的理論



基礎》，《人文及社會科學集刊》。14-4：465-514。

陳成豐（1969）。〈試論「修正訓育綱要」〉，《師友月刊》。21:23。

陳紹綸（2010）。《高等教育擴張對大學畢業生薪資生產力之影響》。國立臺北大學經濟學系碩士論文。

陳美琳（2002）。《運用志工從事學童認輔工作之調查--以台北縣市國小為例》。彰化師大輔導與諮商研究所碩士論文。

陳淑華（2003）。《國民中小學輔導教師運用社區輔導資源之研究—以花蓮縣為例》。國立花蓮師院國民教育研究所碩士論文。

陳榮華、盧欽銘、洪有義、陳李綢（1980）。〈教師、學生及家長對體罰意見的調查研究〉，《教育心理學報》。13：57-74。

陳麗卿（2003）。《高雄市國民小學推展教訓輔三合一方案之研究》。國立中山大學教育研究所碩士論文。

彭千惠（2004）。《高中職教師對教訓輔三合一方案內涵之認同度與實施成效之研究》。國立屏東科技大學技術及職業教育研究所碩士論文。

游淑婉（2009）。《中學輔導人員工作內容的時間分析研究—社區諮商模式的應用》。國立臺灣師範大學教育心理與輔導研究所碩士論文。

黃光國（2003）。《教改錯在哪裡？我的陽謀》。臺北：INK 印刻出版有限公司。

黃廣志（1993）。《規劃辦理輔導知能宣導計劃南區宣導活動》。臺北市：教育部訓育委員會。

黃賢德（2004）。《屏東縣國民中小學教師覺知「教訓輔三合一方案」實施成效與學校組織氣氛關係之研究》。國立高雄師範大學教育學系碩士論文。

楊春生（2001）。《學生輔導新體制實驗方案對試辦學校組織文化影響之研究》。國



立台北師範學院國民教育研究所碩士論文。

楊鎮宇 (2008)。《教師工會運動與人本教育基金會的體罰論述:從批判教育學觀點的反思》。國立清華大學社會學研究所碩士論文。

廖茂村 (2003)。〈教訓輔三合一整合實驗方案建立學生輔導新體制實施問題之探討〉，《學校行政》。28：108-124。

廖鳳池 (2006)。〈學生輔導法立法與我國中小學校輔導工作的未來展望〉，《現代教育論壇》。15：11-16。

廖鳳池等 (1998)。《兒童輔導原理》。臺北：心理出版社。

趙月美 (1993)。〈對輔導工作六年計畫的建言〉。《教育部八十一學年度輔導工作六年計畫徵文競賽得獎作品專輯》。

劉仕翰 (2009)。《國外籍勞工直接聘僱制度之變遷過程-歷史制度論觀點》。東海大學行政管理暨政策學系碩士論文。

劉焜輝(2003)。〈「搞什麼碗糕?」--輔導工作向上提升或往下沉淪〉，載於劉焜輝、洪莉竹、周麗玉、賈紅鶯、李玉嬋等編學校輔導工作的多元面貌(2003)。臺北：天馬文化。

歐素瑛 (2002)。〈戰後初期臺灣中等學校之學風與訓育(1945-1949)〉。《國史館學術集刊》，2：214-254。

歐憶陵 (2012)。《從生態系統觀詮釋認輔志工參與學校輔導工作之研究:以臺北市國民小學為例》。國立臺灣師範大學社會教育學系社會教育與文化行政在職進修碩士專班論文。

蔡麗靜 (2005)。《大專校院實施「教訓輔三合一方案」CIPP 評鑑模式規準建構之研究》。國立屏東師範學院教育行政研究所碩士論文。



鄭崇趁 (2006)。《教育的著力點》。台北:心理出版社。

賴怡真 (2007)。《師資培育制度的變遷過程：一個歷史制度論的觀點》。南華大學教育社會學研究所碩士論文。

龍祈安 (2011)。《小學校園零體罰政策執行之研究》。國立暨南國際大學公共行政與政策研究所碩士論文。

謝俊義 (1998)。〈新制度論與公共行政：整合性觀點〉。《中國行政評論》。7-4：155-188。

鍾思嘉、蕭文 (1996)。《教育部輔導工作六年計畫執行成果評估研究》。臺北市：教育部訓育委員會。

韓瑞霞 (2001)。《國民小學教師對「建立學生輔導新體制－教學、訓導、輔導三合一整合實驗方案」認知與實施成效研究》。臺北市立師範國民教育所，碩士論文。

顏淑芳 (2005)。《高雄縣國民小學教、訓、輔三合一方案推動策略與實施效能之研究》。國立高雄師範大學教育學系碩士論文。

魏琬蓉 (2012)。《國民中學增置輔導教師措施之探究》。東海大學教育研究所碩士論文。

二、英文參考文獻

Collier, R. & Collier, D. (2002). Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America. Notre Dame: University of Notre Dame.

Kranser, Stephen D. (1984). "Approaches to the State: Alternative Conceptions and



- Historical Dynamics,” *Comparative Politics*, Vol.16(2): 223-246.
- Mahoney, James (2000). “Path Dependence in Historical Sociology,” *Theory and Society*, Vol. 29(4): 507-548.
- Mckee, Alan (2003). *Textual analysis: A beginner’s guide*. London, England: Sage.
- Moore, B., Jr. (1966). *Social origins of dictatorship and democracy: Lord and peasant in the making of the modern world*. Boston: Beacon Press.
- Pierson, Paul (2000). “Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics,” *American Political Science Review*, Vol. 94(2), 251-267.
- Polanyi, K. (1944). *The great transformation*. New York Toronto: Farrar & Rinehart.
- Steinmo, S. (2008). What is historical institutionalism? In D. D. Porta & M. Keating (Eds.), *Approaches in the social sciences* (pp. 150-178). Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Thelen, K., & Steinmo, S. (1992). “Historical Institutionalism in Comparative Politics,” in S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth (Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp. 1-32). New York: Cambridge University Press.

三、網路資料

- http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=275412。2013/12/17 檢索。
- <http://wwwdata.fy.edu.tw/student/counseling/導輔手冊/三合一輔導新體制.pdf>。
- 2013/04/01 檢索。
- <http://wwwdata.fy.edu.tw/student/counseling/導輔手冊/當肩膀承受不起時.pdf>。



2012/12/9 檢索。

立法院全球資訊網 (2003)。

http://www.ly.gov.tw/03_leg/0301_main/public/publicView.action?id=1251&lgno=00118&stage=5&atcid=1251。2013/11/27 檢索。

吳清基 (2000)。http://study.naer.edu.tw/UploadFilePath//dissertation/l017_05_011.htm

教育部 (2011)。《中華民國教育報告書全文版》。

<http://www.edu.tw/userfiles/url/20120925161509/中華民國教育報告書全文版.pdf>。

教育部教育研究委員會(2011)。「中華民國教育報告書-黃金十年、百年樹人」。檢

索自 <http://history.moe.gov.tw/important.asp?id=54>。2013/02/20 檢索。

管嫻媛，「9 成老師盼訂《學生輔導法》」，中國時報。

<http://life.chinatimes.com/life/100316/112011011400068.html>。2011/01/14 檢索。

管碧玲部落格，<http://blog.udn.com/KuanMom/4789043>。2013/11/30 檢索。

楊惠芳 (2011)。「桃縣八德霸凌案 監院糾正縣府、學校」，國語日報。

http://www.mdnkids.com/info/news/content.asp?Serial_NO=72223。2013/11/12 檢索。

鄭崇趁 (1993)。「教訓輔三合一」。

http://www.yudah.tp.edu.tw/educ/educ4/educ4_9210.htmhttp://www.yudah.tp.edu.tw/educ/educ4/educ4_9210.htm。2013/4/10 檢索。



附錄一：教育部補助直轄市縣(市)政府增置國中小輔導教師實施要點

現行法規名稱：

教育部國民及學前教育署補助置國中小輔導教師實施要點(民國 101 年 12 月 25 日修正)

教育部補助直轄市縣(市)政府增置國中小輔導教師實施要點(民國 99 年 01 月 19 日)

法規內容：

一、依據

- (一) 行政院九十七年三月二十四日院臺教字第○九七○○八三七三六號函核定「精緻國教發展方案-國民中學階段」。
- (二) 教育部(以下簡稱本部)九十六年十月十二日「研商落實國民中小學輔導教師輔導工作暨輔導教師授課節數事宜」會議決議紀錄。

二、目的

- (一) 配合精緻國教發展需求，提升教育專業品質，促進教育精緻化。
- (二) 落實國民中小學輔導教師法定編制，解決學校輔導人力不足現象。
- (三) 有效支援國民中小學教師輔導工作，改善教師工作負荷過重現象。

三、補助對象：直轄市、縣(市)政府(以下簡稱縣市政府)。

四、補助原則

- (一) 公平原則：依各縣市政府所屬公立國民中小學之學校規模計列核定分配數，予以經費補助。
- (二) 績效原則：經費補助以落實國民中小學輔導教師法定編制及辦理學生輔導工作之成效為主。
- (三) 彈性原則：本部得視預算編列情形、各縣市政府財政狀況或其他特殊需要予以調整。



五、補助基準：補助經費項目以輔導教師減授課鐘點費為限。本部依下列基準補助各縣市政府，各縣市政府並依相同基準核配經費至所屬公立國民中小學。

(一) 國民小學：

- 1.九十七學年度起補助辦理。
- 2.補助增置輔導教師基準表如表一。每人每週減授二節課所需鐘點費，每節新臺幣（以下同）二六〇元，全年度以四十週計列。

(二) 國民中學：

- 1.九十九學年度起補助辦理。
- 2.補助增置輔導教師基準表如表一。每人每週減授十節課所需鐘點費，每節三六〇元，全年度以四十週計列。

表一：教育部補助增置公立國中小輔導教師人數基準表

國小班級數	增置國小輔導教師人數	國中班級數	增置國中輔導教師人數
二十四班以下	一人	十班以下	一人
二十五班至四十八班	二人	十一班至二十班	二人
四十九班至七十二班	三人	二十一班以上	依【精緻國教發展方案-國中階段】，增置一名專任輔導教師員額，所需人事費由行政院主計處透過現行一般性補助款設算。該專任員額以採減授節數之兼任輔導教師為原則，縣市政府得視學校規模及需求，彈性調整學校之兼任輔導教師名額（約可設置五名至六名兼任輔導教師）。
七十三班至九十六班	四人		
九十七班以上	五人		

七、申請及審查作業

六、各縣市政府辦理事項



- (一) 依本部國民中小學教師授課節數訂定基本原則，明定各縣市國民中小學輔導教師減授課節數規定。
- (二) 依附件一之「直轄市、縣（市）政府核定學校輔導人力原則」，核定所屬學校一般教師兼任輔導教師及輔導行政人員之聘任（含學期中前揭人員異動之核定事宜）。
- (三) 依附件二之「直轄市、縣（市）政府規劃學校輔導人力運用計畫原則」，提報所屬學校輔導人力運用計畫報本部審查。
- (四) 依附件三之「學校三級預防輔導模式與輔導教師之角色功能表」，規劃國民中小學輔導教師工作內容。
- (五) 落實輔導教師專業聘任：輔導教師之選任及專業知能認定依下列規定辦理。
- 1.輔導教師不得由學校主任、組長兼任。但國小六班及國中三班以下之學校由未兼任主任或組長之教師擔任輔導教師確有困難者，報經縣市政府同意後，不在此限。
 - 2.輔導教師依表二所列專業背景優先順序選任。但九十七學年度第二學期（九十八年一月一日至九十八年七月三十一日）學校全體教師中無人具表二所述之專業背景者，得就該校全體教師之學經歷背景造冊後，由校長本權責檢視評估遴選較具教育熱忱與輔導專業知能之教師，於報經各縣市政府核定後任之。
 - 3.輔導教師每年輔導知能在職教育進修時數應達十八小時。

表二 輔導教師專業背景優先順序表

專業背景	1.輔導、諮商、心理相關專業系所畢業。
	2.領有輔導活動科／綜合活動學習領域輔導活動專長。
	3.修畢輔導四十學分。
	4.修畢輔導二十學分。



各縣市政府應於每年十月三十一日以前，函送縣市輔導教師人力運用計畫、輔導教師減授課節數規定、補助經費申請表(補助經費項目以輔導教師減授課鐘點費為限)，由本部審議後，核定次年度補助款。但九十八年度應分別於九十七年十月三十一日前及九十八年六月三十日前函送上半年度及下半年度之計畫，報本部審議。

八、經費請撥及核銷

- (一) 補助款除九十八年度採二次撥付外，餘採一次撥付，經核定後之補助經費，納入地方預算，由各縣市政府於每年依規定時限製據暨納入預算證明，函報本部辦理撥款；如有結餘，應依本部補助及委辦經費核撥結報作業要點辦理。
- (二) 各縣市政府應於次年度一月，檢具計畫經費核定文件、教育部補助經費收支結算表及應繳回之計畫結餘款項，函報本部辦理核結。
- (三) 其他未盡事宜依本部補助及委辦經費核撥結報作業要點及相關規定辦理。

九、成效考核

- (一) 本計畫補助經費應專款專用，不得挪用填補各縣市政府原應支付之其他費用，且年度補助經費執行率，應切實依分配數、分配月份執行。
- (二) 各縣市政府應於每年十月定期調查瞭解所屬國民中小學輔導教師人力運用情形，據實造冊；所造輔導教師名冊應於當年度十月三十一日前報本部備查。但九十八年度下半年所屬國民中小學輔導教師名冊，於當年度六月三十日前報本部備查。
- (三) 受補助之縣市政府，其執行成效不佳，或未依本計畫規定執行者，本部得視情節輕重，酌減該縣市政府次一年度補助款之額度。
- (四) 各縣市政府應依權責對執行計畫績優人員及學校從優敘獎；具特殊貢獻者，得推薦本部輔導計畫有功人員，予以公開表揚。
- (五) 本部應積極督導各縣市政府及學校之執行情形，必要時得依實際需要召開檢討會或進行實地訪視督導。

(六) 本項工作辦理情形列入本部對各縣市政府一般性補助款考核及統合視導事項辦理。各縣市政府於本部進行考核及視導時應備齊、彙整及分析辦理本項工作之量化與質化成效。





附錄二：教育部國民及學前教育署補助置國中小輔導教師實施要點

行政院公報 第018卷 第252 期 20121228 教育文化篇

教育部令

中華民國101 年12 月25 日

臺訓（三）字第1010226902B 號

修正「教育部補助置國中小輔導教師實施要點」，名稱並修正為「教育部國民及學前教育署補助置國中小輔導教師實施要點」，並自中華民國一百零二年一月一日生效。

附修正「教育部國民及學前教育署補助置國中小輔導教師實施要點」

部 長 蔣偉寧

教育部國民及學前教育署補助置國中小輔導教師實施要點修正規定

一、依據：

(一) 國民教育法第十條。

(二) 國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則。

二、目的：

(一) 配合精緻國教發展需求，提升教育專業品質，促進教育精緻化。

(二) 落實國民中小學輔導教師法定編制，解決學校輔導人力不足現象。

(三) 有效支援國民中小學教師輔導工作，改善教師工作負荷過重現象。

三、補助對象：直轄市、縣（市）政府（以下簡稱縣市政府）及教育部所屬國立國民中小學（部）（以下簡稱國立中小學）。

四、補助原則：

(一) 依各縣市政府所屬公立國民中小學（含代用國中）、國立中小學之學校規模計列核定分配數，予以經費補助。

(二) 績效原則：經費補助以落實國民中小學輔導教師法定編制及辦理學生輔導工作之成效為主。

(三) 彈性原則：教育部國民及學前教育署（以下簡稱本署）得視預算編列情形、各縣市政府財政狀況或其他特殊需要予以調整。

五、補助基準：補助經費項目於兼任輔導教師以減授課鐘點費為限，專任輔導教師補助人事費。本署依下列基準補助各縣市政府及國立中小學，各縣市政府並依相同基準核配經費至所屬公立國民中小學：

(一) 兼任輔導教師：

1、國民小學：補助置兼任輔導教師基準表如附件一。補助每人每週減授二節至四節課所需鐘點費，每節新臺幣二百六十元，全年度以四十週計列。各縣市政府

所提報補助所轄國民小學各校之兼任輔導教師減授課節數應一致。

2、國民中學：補助置兼任輔導教師基準表如附件二。補助每人每週減授八節至十節課所需鐘點費，每節新臺幣三百六十元，全年度以四十週計列。各縣市政府所提報補助所轄國民中學各校之兼任輔導教師減授課節數應一致。

(二) 專任輔導教師：補助基準表如附件一、附件二。人事費補助額度最高以新臺幣八十萬元為原則。但當年度八月依附件二及附件三進用之專任輔導教師，其當年度人事費補助額度最高以新臺幣三十萬元為原則。

(三) 一百零一年八月一日起，各縣市政府及國立中小學應確依附件三國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則及教育部一百零一年三月十六日臺訓（三）字第一〇〇〇二一五一三二號函之規定，編制專任輔導教師員額。

(四) 內政部所屬兒童之家兒童就讀之國民小學：補助該校置一名專任輔導教師，其人事費補助額度最高以新臺幣八十萬元計。但當年度已達附件一之進用專任輔導教師額度之學校者，不補助。

(五) 內政部所屬兒童之家兒童就讀之國民中學：除依附件二之基準補助置輔導教師數外，並依該校兒童之家學童數另行增額補助一名至二名兼任輔導教師；其增額補助名額計算方式如下：

1、該校兒童之家學童人數在三十九人以下者，增加補助置一名輔導教師。

2、該校兒童之家學童人數在四十人以上者，增加補助置二名輔導教師。

(六) 各縣市政府所屬偏鄉國民中小學學校全體教師中無人具第六點第五款第三目所定專業背景者，得就該校全體教師之學經歷背景造冊後，由校長本權責檢視評估遴選較具教育熱忱與輔導專業知能之教師兼任輔導教師，報經各縣市政府核定後聘任之，並由本署視經費補助狀況另案補助之。

六、各縣市政府及國立中小學辦理事項：

(一) 依教育部國民中小學教師授課節數訂定基本原則，明定各縣市國民中小學輔導教師減授課節數規定。

(二) 依附件四之「直轄市、縣（市）政府核定學校輔導人力原則」，核定所屬學校一般教師專任或兼任輔導教師及輔導行政人員之聘任（含學期中前揭人員異動之核定事宜）。

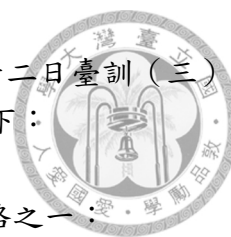
(三) 依附件五之「直轄市、縣（市）政府、國立中小學規劃學校輔導人力運用計畫原則」，提報所屬學校輔導人力運用計畫報本署審查。

(四) 依附件六之「學校三級預防輔導模式與輔導教師之角色功能表」及附件七「學校三級輔導體制中教師、輔導教師及專業輔導人員之職掌功能表」，規劃國民中小學學校三級輔導體制之運作機制及各人員之工作內容，並落實督導考核。

(五) 落實輔導教師專業聘任：輔導教師之選任及專業知能認定依下列規定辦理：

1、輔導教師不得由學校主任、組長兼任。但國小六班及國中三班以下之學校，報經縣市政府同意後，得由主任或組長兼任輔導教師。

2、專任輔導教師不得再兼任行政職務。但國中八班以下之學校，如因校務運作需要，報經直轄市、縣市政府同意後，得兼任輔導主任或輔導組長。



3、專任輔導教師應具之專業知能，應確依一百零一年四月十二日臺訓(三)字第一〇一〇〇四六九六八C號令辦理，其應具之專業知能如下：

(1) 國民小學階段，指教師符合下列規定者：

① 於一百零一學年度至一百零五學年度，應具有下列資格之一：

① 輔導諮商心理相關系所組畢業(含輔系及雙主修)且具國民小學合格教師證書者，或同時具輔導(活動)科／綜合活動學習領域輔導活動專長教師證書及國民小學合格教師證書。

② 國民小學加註輔導專長教師證書。

② 自一百零六學年度起，應具有國民小學加註輔導專長教師證書。

(2) 國民中學階段，指教師符合下列規定者：

① 於一百零一學年度至一百零五學年度，應具有下列資格之一：

① 輔導諮商心理相關系所組畢業(含輔系及雙主修)且具中等學校合格教師證書。

② 中等學校輔導(活動)科／綜合活動學習領域輔導活動專長教師證書。

② 自一百零六學年度起，應具有中等學校輔導(活動)科／綜合活動學習領域輔導活動專長教師證書。

4、兼任輔導教師，應依下列專業背景優先順序選任：(1) 具備擔任專任輔導教師資格者。(2) 輔導、諮商、心理相關專業系所組畢業(含輔系及雙主修)。(3) 修畢輔導四十學分。(4) 修畢輔導二十學分。

5、輔導教師每年輔導知能在職教育進修時數應達十八小時。

七、申請及審查作業：各縣市政府及國立中小學應於每年十月十五日前，函送縣市(學校)輔導教師人力運用計畫、輔導教師減授課節數規定、補助經費申請表及輔導教師名冊，由本署審議後，核定次年度補助款。但依附件一及附件二所進用之專任輔導教師人事費，應於進用之當年度九月一日前函送補助經費申請表及輔導教師名冊，報本署審議。

八、經費請撥及核銷：

(一) 補助款除當年度依附件一及附件二所進用之專任輔導教師人事費外，餘採一次撥付。經核定後之補助經費，縣市政府部分應納入地方預算，由各縣市政府於每年依規定時限製據暨納入預算證明，函報本署辦理撥款；如有結餘，應依本署相關規定辦理。

(二) 各縣市政府及國立中小學應於次年度一月，檢具計畫經費核定文件、補助經費收支結算表、應繳回之計畫結餘款項及成果報告(含相關督導會議紀錄、質化及量化之成效分析等)，函報本署辦理核結。

(三) 其他未盡事宜，依本署相關規定辦理。

九、成效考核：

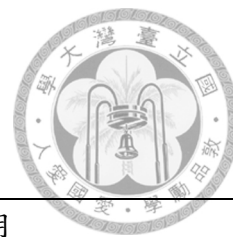
(一) 本計畫補助經費應專款專用，不得挪用填補各縣市政府及國立中小學原應支付之其他費用，且年度補助經費執行率，應切實依分配數、分配月份執行。

(二) 各縣市政府應於每年九月定期調查瞭解所屬國民中小學輔導教師人力運用情形，



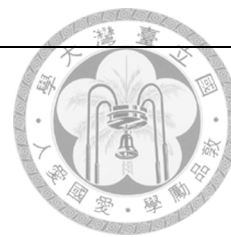
據實造冊。

- (三) 國立中小學應於每年九月定期調查瞭解該校輔導教師人力運用情形，據實造冊。
 - (四) 受補助之縣市政府及教育部所屬國中小學，其執行成效不佳，或未依本計畫規定執行者，本署得視情節輕重，酌減該縣市政府及教育部所屬國中小學次一年度補助款之額度。
 - (五) 各縣市政府及國立中小學應依權責對執行計畫績優人員及學校從優敘獎；具特殊貢獻者，得推薦教育部輔導計畫有功人員，予以公開表揚。
 - (六) 本署應積極督導各縣市政府及國立中小學之執行情形，必要時得依實際需要召開檢討會或進行實地訪視督導。
 - (七) 本項工作辦理情形列入本署對各縣市政府一般性補助款考核及統合視導事項，及本署對國立中小學之相關視導與考核事項辦理。各縣市政府及教育部所屬國中小學於本署進行考核及視導時應備齊、彙整及分析辦理本項工作之量化與質化成效。
- 十、行政院國家科學委員會就其主管之國立中小學增置輔導教師之實施及補助方式，得準用本要點規定辦理之。




附錄三：學生輔導法草案

條文	說明
<p>第一條 為促進與維護學生身心健康及全人發展，並健全學生輔導工作，特制定本法。</p>	<p>揭示學生輔導法係以促進與維護學生身心健康及全人發展。我國自五十七年實施九年國民教育以來，中小學輔導工作即以學習輔導、生活輔導與生涯輔導為主要內涵，並擴及高級中等學校及大專校院，而本法之立法精神係以學生為主體，以學校為本位，回歸教育本質思維，從全人教育觀點促進全體學生之全人發展，即尊重學生發展潛能、開發學生多元智能，進而培養學生能與其所處之人文及自然環境建立良好互動關係。因此，學生輔導工作應廣泛納入共同關心學生身心健康與全人發展之專業人員，以專業團隊合作方式，提供所有學生適性輔導服務，以達成促進學生心理發展、自我統整、學業學習、生涯發展及社會適應之最大目標。</p>
<p>第二條 本法所稱主管機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。</p> <p>本法所定事項涉及各目的事業主管機關業務時，各該機關應配合辦理。</p>	<p>一、第一項明定本法之中央及地方主管機關。</p> <p>二、本法所定事項可能涉及其他目的事業主管機關業務，包括專業輔導人員資格、學生輔導資源整合等，爰於第二項明定各該機關應配合辦理。</p>
<p>第三條 本法用詞，定義如下：</p> <p>一、學校：指公私立各級學校。</p> <p>二、輔導教師：指持有高級中等以下學校合格教師證書，依法令任用於高級中等以下學校從事學生輔導工作者。</p>	<p>一、定義本法之用詞，以明確本法之適用。</p> <p>二、第一款明定本法之學校為公私立各級學校，其不包括矯正學校、軍事或警察校院。</p>



<p>三、專業輔導人員：指具有臨床心理師、諮商心理師或社會工作師證書，由主管機關或學校依法進用，從事學生輔導工作者。</p>	
<p>第四條 各級主管機關為執行學生輔導行政工作，應指定學生輔導專責單位或專責人員，辦理各項學生輔導工作之規劃及執行事項。</p> <p>高級中等以下學校主管機關應設學生輔導諮商中心，其任務如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、提供學生心理評估、輔導諮商及資源轉介服務。 二、輔導嚴重適應困難及行為偏差之學生。 三、提供學校教師及學生家長專業諮詢服務。 四、協助學校辦理個案研討會議。 五、協助處理學校危機事件之心理諮商工作。 六、提升學校校長、教師及專業輔導人員之學生輔導知能。 七、進行成效評估及個案追蹤管理。 八、協調與整合諮商及輔導資源。 九、統整並督導學校適性輔導工作之推動。 十、協助訓練輔導團隊，培育輔導種子教師。 十一、其他與學生輔導相關事宜。 <p>學生輔導諮商中心之建置規劃、</p>	<ol style="list-style-type: none"> 一、第一項明定各級主管機關應指定學生輔導專責單位或專責人員，以綜理各項學生輔導工作之規劃及執行事宜。 二、第二項明定高級中等以下學校主管機關應設學生輔導諮商中心，並規範該中心之任務內容，除應包括學生心理評估、學生輔導及輔導專業諮詢等相關事項外，亦兼具輔導教師支持網絡之功能。 三、第三項明定由高級中等以下學校主管機關，訂定學生輔導諮商中心之建置規劃、設施設備、推動運作及與學校之協調聯繫等事項之規定。

<p>設施設備、推動運作及與學校之協調聯繫等事項之規定，由高級中等以下學校主管機關定之。</p>	
<p>第五條 各級主管機關為促進學生輔導工作發展，應設學生輔導諮詢會，其任務如下：</p> <p>一、提供有關學生輔導政策及法規興革之意見。</p> <p>二、協調、督導及考核所主管學校、有關機關（構）推展學生輔導相關工作之事項。</p> <p>三、訂定實施學生輔導措施之發展方向。</p> <p>四、提供學生輔導相關工作推展策略、方案、計畫等事項之意見。</p> <p>五、提供學生輔導課程、教材、活動之規劃、研發等事項之意見。</p> <p>六、其他有關推展學生輔導相關工作之諮詢事項。</p> <p>前項諮詢會置召集人一人，由各級主管機關首長擔任，其餘委員由各級主管機關首長就學者專家、教育行政人員、學校行政人員、教師代表、家長代表、相關專業輔導人員、相關機關（構）或專業團體代表聘兼之；教育行政人員及學校行政人員代表人數合計不得超過委員總額之二分之一，任一性別委員人數不得少於委員總額三分之一。</p> <p>第一項學生輔導諮詢會之委員遴選、組織及運作方式之規定，由各級主管機關定之。</p>	<p>一、第一項明定各級主管機關為使學生輔導工作規劃更為周延，應設學生輔導諮詢會，並明定其任務，以統籌規劃並協助推展學生輔導相關工作，有效發揮輔導效能。</p> <p>二、第二項明定學生輔導諮詢會之組成方式，並將教育行政人員（包括各級主管機關行政人員及所設學生輔導諮商中心代表）、學校行政人員、教師代表（包括輔導教師）、家長代表、相關專業輔導人員、相關機關（構）或專業團體代表等納為各級主管機關遴聘對象，以參與相關諮詢、規劃及推動事宜。</p> <p>三、為利學生輔導諮詢會之組成及運作，爰於第三項明定相關事項由各級主管機關定之。</p>

第六條 學校應視學生身心狀況及需求，提供發展性輔導、介入性輔導或處遇性輔導之三級輔導。

前項所定三級輔導之內容如下：

- 一、發展性輔導：針對全校學生，訂定學校輔導工作計畫，實施生活輔導、學習輔導及生涯輔導相關措施，以促進學生心理健康、社會適應及適性發展。
- 二、介入性輔導：針對經前款發展性輔導仍無法有效滿足其需求，或適應欠佳、重複發生問題行為，或遭受重大創傷經驗等學生，依其個別化需求訂定輔導方案或計畫，以提供諮詢、個別諮商及小團體輔導等措施，並提供評估轉介機制，進行個案管理及輔導。
- 三、處遇性輔導：針對經前款介入性輔導仍無法有效協助，或嚴重適應困難、行為偏差，或重大違規行為等學生，配合學生特殊需求，引進心理治療、社會工作、家庭輔導、職能治療、司法介入、精神醫療等各類專業服務。

以歐美先進國家中小學校之學校輔導體系，多強調主動積極之預防性(preventive) 和 發展性(developmental)工作，運用諮商、諮詢、統合及衡鑑等基本工作方法，提供學生處理其生活難題所需之生活技巧，而非僅因應學生問題提供次級預防之回應性服務。是以，學生輔導工作應建立發展性輔導、介入性輔導與處遇性輔導之三級輔導工作架構，並依三級輔導之連貫作為，整體勾勒學校內部實施輔導工作之對象、內容與方法，並說明輔導工作對象、內容範疇及方法措施等，分述如下：


一、「發展性輔導」為初級預防(primary prevention)工作，須以全校或班級學生為對象，擬訂學校輔導工作計畫；所運用之方法包括規劃與推動事前預防之輔導活動與相關課程、學生問題辨識之心理測驗與評量、教師諮詢與輔導知能研習等，以提供全體學生成長發展所需之資訊、知識及技能為主，而輔導相關課程則配合學校專門科目為之，並與輔導相關課程教師或導師協同合作；其目標在建構一個安全、尊重多元、有利學生學習與發展及正向支持之友善校園環境，以達到初級預防之目的。

二、「介入性輔導」為次級預防(secondary prevention)工作，係針對經發展性輔導仍無法有效滿足需求，或適應欠佳、重複發生問題行為，或遭受重大創傷經驗之個人或小團體學生為對象，須視其特殊需求擬定個別或小團體輔導計畫；其運用方法包括提供家長及教師之諮詢服務、學生個別諮商、心理測驗、小團體輔導

	<p>、班級輔導及召開個案研討會等；其目標在早期發現高關懷群學生，以利學校及早介入，發揮二級預防輔導之功能。</p> <p>三、「處遇性輔導」為三級預防(tertiary prevention)工作，乃針對經介入性輔導仍無法有效協助，或嚴重適應困難、行為偏差，或有重大違規行為等學生，經審慎評估須轉介至其他專業機構接受各類專業服務者；所運用方法主要是提供轉介機制、個案管理、跨專業資源整合與生態系統介入之延續性諮商與輔導處遇措施，又此處所指跨專業資源整合服務則包括諮商與心理治療、社會工作、家庭處遇、職能治療、司法介入、精神醫療及召開跨專業個案研討會議等；學校內部應由專責人員扮演個案管理者，負責協調與整合各類專業資源，以提供學生最為適切有效的協助，並召開個案研討會，評估學生之身心復健情形，強化專業輔導效能，以達到三級預防之功能。</p>
<p>第七條 學校校長、教師及專業輔導人員，均負學生輔導之責任。</p> <p>學校各行政單位應共同推動及執行前條三級輔導相關措施，協助前項人員落實其輔導職責，並安排輔導相關課程或活動之實施。</p> <p>學校執行學生輔導工作，必要時，得結合學生輔導諮商中心、家庭教育中心之資源，並得請求其他相關機關或機構協助，被請求之機關或機構應予配合。</p>	<p>一、第一項明定學校校長、教師及專業輔導人員，均應秉其在學校所擔任之職務與專業責任，共同擔負學生輔導相關責任。</p> <p>二、第二項明定學校各行政單位應共同推動及執行學生輔導相關措施，落實其輔導職責。</p> <p>三、第三項明定學校執行學生輔導工作，必要時，得結合學生輔導諮商中心、家庭教育中心之資源，並得請求醫療、衛生、社政、勞政、警察、少年輔導等機關或機構協助，被請求之機關或機構應予配合，以配合</p>

	學生需求，引進所需輔導資源。
<p>第八條 高級中等以下學校應設學生輔導工作委員會，其任務如下：</p> <p>一、統整學校各單位相關資源，訂定學生輔導工作計畫，落實並檢視其實施成果。</p> <p>二、規劃或辦理學生、教職員工及家長學生輔導工作相關活動。</p> <p>三、其他有關學生輔導工作推展事項。</p> <p>前項學生輔導工作委員會置主任委員一人，由校長兼任之，其餘委員由校長就學校行政主管、輔導教師或專業輔導人員、教師代表、職員工代表、學生代表及家長代表聘兼之；任一性別委員人數不得少於委員總額三分之一。但國民中、小學得視實際情況免聘學生代表。</p> <p>第一項學生輔導工作委員會之組織、會議及其他相關事項之規定，由學校定之。</p> <p>專科以上學校為統整校內各單位相關資源以推展學生輔導工作，得準用前三項規定設學生輔導工作委員會。</p>	<p>一、第一項明定高級中等以下學校為達成整合全校資源推動學生輔導工作，應設輔導工作委員會，作為跨處室之協調單位，以促進各處室及全體教職員工之協同合作，有效發揮輔導效能。</p> <p>二、第二項明定高級中等以下學校學生輔導工作委員會之組成方式及成員。</p> <p>三、第三項明定高級中等以下學校，應針對學生輔導工作委員會之組織及運作方式訂定相關規定。</p> <p>四、第四項明定專科以上學校得準用高級中等以下學校設學生輔導工作委員會之規定。</p>
<p>第九條 各級學校應由專責單位或專責人員推動學生輔導工作，掌理學生資料蒐集、處理及利用，學生智力、性向、人格等測驗之實施，學生興趣成就及志願之調查、輔導及諮商之進行等事項。</p> <p>前項專責單位或專責人員之設置，規定如下：</p>	<p>一、第一項明定各級學校應由專責單位或專責人員，辦理學生輔導相關工作。</p> <p>二、第二項明定國民小學、國民中學、高級中等學校及專科以上學校有關推動學生輔導工作專責單位或專責人員之設置規定，以推動學生輔導工作。</p>

<p>一、國民小學及國民中學：設輔導室或輔導教師。輔導室置主任一人及輔導教師若干人，由校長遴聘具有輔導專業知能之教師任之。輔導主任及輔導教師以專任為原則。</p> <p>二、高級中等學校：設輔導處（室），置專任輔導教師；輔導處（室）置主任一人，由校長於專任輔導教師中遴聘一人兼任之；專任輔導教師由校長遴聘具有輔導專業知能之教師擔任之。</p> <p>三、專科以上學校：學生輔導專責單位置主管一人，並置專業輔導人員若干人。</p>	
<p>第十條 高級中等以下學校專任輔導教師員額編制如下：</p> <p>一、國民小學二十四班以上者，置一人。</p> <p>二、國民中學每校置一人，二十一班以上者，增置一人。</p> <p>三、高級中等學校每滿十五班置一人，餘數達八班以上未滿十五班者，增置一人。</p>	<p>基於推動學生輔導工作之專業需求，爰明定高級中等以下學校專任輔導教師之員額編制。</p>
<p>第十一條 高級中等以下學校得視實際需要置專任專業輔導人員及義務輔導人員若干人，其班級數達五十五班以上者，應至少置專任專業輔導人員一人。</p> <p>高級中等以下學校主管機關應置專任專業輔導人員，其所轄高級中等以下學校數合計二十校以下者，置一人，二十一校至四十校者，置二人，</p>	<p>一、第一項明定高級中等以下學校相關專任專業輔導人員之編制，以提供學生完善輔導資源。</p> <p>二、第二項明定高級中等以下學校主管機關應置專任專業輔導人員，以充實學生輔導人力。</p> <p>三、為利地區性專業輔導人員人力整合，以使人力資源運用最佳化，爰於第</p>

<p>四十一校以上者以此類推。</p> <p>依前二項規定所置專任專業輔導人員，應由高級中等以下學校主管機關視實際需要統籌調派之。</p> <p>高級中等以下學校、高級中等以下學校主管機關置專任專業輔導人員所需經費，由中央主管機關視實際需要酌予補助之；其人員之資格、設置、實施方式、期程及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商直轄市、縣（市）主管機關後定之。</p> <p>專科以上學校學生一千二百人以下者，應置專業輔導人員至少一人；超過一千二百人者，以每滿一千二百人置專業輔導人員一人為原則，未滿一千二百人而餘數達六百人以上者，得視業務需求，增置一人。但空中大學及宗教研修學院，不在此限。</p> <p>前項專科以上學校所置專業輔導人員，得另由生涯輔導專業人員擔任之；生涯輔導專業人員之資格、培訓及遴聘之辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>學校專業輔導人員員額編制優於本法者，從其規定。學校分設不同校區者，應依校區學生總數分別置專業輔導人員。</p>	 <p>三項明定該類人員應由高級中等以下學校主管機關統籌調派。</p> <p>四、第四項明定高級中等以下學校、高級中等以下學校主管機關設置專任專業輔導人員之資格、設置、實施方式、期程及其他相關事項之辦法，由教育部會商地方主管機關後訂定。</p> <p>五、第五項明定大專校院置專業輔導人員之編制；另考量空中大學及宗教研修學院之學生屬性與來源，多來自社會人士，其修課、管理方式，與一般大專校院學生不同，爰明定排除空中大學及宗教研修學院依本法置專業輔導人員。</p> <p>六、為使專科以上學校，落實生涯輔導工作，於第六項明定專科以上學校所置專業輔導人員得由生涯輔導專業人員擔任之，並授權中央主管機關訂定相關辦法。</p> <p>七、為促進與維護學生身心健康及全人發展，健全學生輔導工作，並避免現行學校專業輔導人員之員額編制相關規定優於本法，惟囿於法律位階，須下修其員額編制之規定，爰於第七項明定學校專業輔導人員員額編制優於本法者，從其規定，並明定學校分設不同校區者，應依校區學生總數分別置專業輔導人員。</p>
<p>第十二條 高級中等以下學校之輔導教師，負責執行發展性及介入性輔導措施，並協助處遇性輔導措施。</p> <p>學校及主管機關所置專業輔導人員，負責執行處遇性輔導措施，並協助發展性及介入性輔導措施。</p>	<p>一、第一項明定高級中等以下學校之輔導教師職責。</p> <p>二、第二項明定高級中等以下學校及主管機關所置專業輔導人員職責。</p>

<p>第十三條 高級中等以下學校應依課程綱要安排輔導相關課程或班級輔導活動，並由各該學科專任教師或輔導教師擔任授課。</p> <p>專任輔導教師得不排課或比照教師兼主任之授課節數排課。因課務需要教授輔導相關課程者，其教學時數規定，由各該主管機關定之。</p>	<p>一、為確保學生接受輔導服務之權益，並提升學生輔導工作品質，爰於第一項明定學校輔導相關課程或班級輔導活動之安排，並由各該學科專任教師或輔導教師擔任授課。</p> <p>二、為使專任輔導教師能有充裕且彈性時間，以足夠專業知能，應變學校所發生輔導之危機，並落實執行發展性及介入性輔導措施，避免因過多課務，以致降低及時提供輔導處遇之機動性，爰於第二項明定高級中等以下學校之專任輔導教師授課以不排課為原則，如因學校規模之大小，而有課務需要教授輔導相關課程者，則比照教師兼主任之授課節數排課。至其教學時數之規定，由各該主管機關視學校規模及在地性另定之，以兼顧學生輔導需求及就學權益。</p>
<p>第十四條 各級主管機關應妥善規劃專業培訓管道，並加強推動教師與專業輔導人員之輔導知能職前教育及在職進修。</p> <p>高級中等以下學校主管機關應定期辦理初任輔導主任、輔導教師及初聘專業輔導人員至少四十小時之職前基礎培訓課程。</p> <p>學校應定期辦理校長、教師及專業輔導人員輔導知能研習，並納入年度輔導工作計畫實施。</p> <p>高級中等以下學校之教師，每年應接受輔導知能在職進修課程至少三小時；輔導主任、輔導教師及專業輔導人員，每年應接受在職進修課程至少十八小時；聘用機關或學校應核給公（差）假。但初任輔導主任、輔導</p>	<p>一、為因應輔導工作之多元性及複雜性，爰於第一項明定各級主管機關應妥善規劃全體教師及專業輔導人員之職前培訓及在職訓練。</p> <p>二、第二項明定高級中等以下學校主管機關應定期辦理輔導主任、輔導教師及專業輔導人員之職前基礎培訓課程及其時數。</p> <p>三、第三項明定學校均應定期辦理校長、教師及專業輔導人員輔導知能研習，並納入年度輔導工作計畫實施。</p> <p>四、第四項明定高級中等以下學校教師、學生輔導專責單位主管、輔導教師及專業輔導人員之在職進修時數；惟為避免從事學生輔導相關人員因職前培訓及在職進修課程與時數之規定，致無暇推動學生輔導工作，爰明</p>

<p>教師及初聘專業輔導人員依第二項規定於當年度已完成四十小時以上之職前基礎培訓課程者，不在此限。</p>	<p>定初任輔導主任、輔導教師及初聘專業輔導人員於當年度已依第二項規定，完成四十小時以上職前基礎培訓課程者，同一年度得免再接受在職進修課程之訓練。</p>
<p>第十五條 輔導教師接受在職進修課程情形及學生輔導工作成效，納入其成績考核，成績優良者，應予獎勵。</p>	<p>為確保及提升輔導教師及專業輔導人員之工作品質，並落實績效責任，爰明定輔導教師及專業輔導人員依第十四條第四項接受在職進修課程情形及學生輔導工作成效，均應納入其成績考核。</p>
<p>第十六條 學校應設置執行學生輔導工作所需之場地及設備，執行及推動學生輔導工作。</p>	<p>明定學校應設置執行學生輔導工作所需之場地及設備，以供執行及推動學生輔導工作。</p>
<p>第十七條 學生輔導工作相關人員，對於因業務而知悉或持有他人之秘密，不得無故洩漏；並應謹守專業倫理，維護學生接受輔導專業服務之權益。</p>	<p>為維護受輔導學生及相關人員之權益，並促使學生輔導工作從業人員符合輔導專業倫理及個人資料保護之相關規定，爰明定各類執行學生輔導工作之人員均應恪遵相關專業倫理，不得無故洩密。</p>
<p>第十八條 學校應定期辦理輔導工作自我評鑑，落實對學生輔導工作之績效責任。</p> <p>各級主管機關應就學校執行學生輔導工作之成效，定期辦理評鑑，並得納入學校校務評鑑為之；評鑑結果績優者，應予獎勵，成效不佳者，應輔導改進。</p>	<p>一、第一項明定學校應定期辦理輔導工作自我評鑑，落實學生輔導工作之績效責任。</p> <p>二、第二項明定各級主管機關應定期辦理學校執行輔導工作之評鑑，並依據評鑑結果予以獎勵或輔導改進，以維護學生輔導工作之品質及績效。</p>
<p>第十九條 為使各教育階段學生輔導需求得以銜接，各級學校應提供整體性與持續性轉銜輔導及服務；其轉銜輔導及服務之辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>中央主管機關得建置學生通報系</p>	<p>一、第一項明定各級學校應提供轉銜輔導及服務，以銜接學生輔導需求，並授權中央主管機關訂定相關辦法。</p> <p>二、為利通報及轉銜工作進行，爰於第二項明定中央主管機關得建置系統。</p>

統，供各級學校辦理前項通報及轉銜輔導工作。	
第二十條 各級主管機關及學校為推動學生輔導工作，應優先編列所需經費。	明定各級主管機關及學校應優先編列實施學生輔導工作所需之經費，以確保輔導工作經費不虞匱乏。
第二十一條 軍事及警察校院得準用本法之規定，相關學校於準用時，其主管機關分別為國防部及內政部。	<p>一、明定軍事及警察校院得準用本法規定，至其主管機關則分為國防部、內政部。</p> <p>二、有關矯正學校部分，依法務部矯正署一百零二年三月二十日法矯署教字第一〇二〇三〇〇〇一〇〇號函所示，因少年矯正學校具公權力拘束之性質，與一般公私立學校乃至軍警校院之性質有別，且少年矯正學校設置及教育實施通則已就矯正學校學生之輔導有所規範，故似未有準用本法之必要；爰尊重該署之意見及職權，排除矯正學校得準用本法。</p>
第二十二條 本法施行細則，由中央主管機關定之。	明定本法施行細則，由中央主管機關定之。
第二十三條 本法自公布日施行。	明定本法之施行日期。



附錄四：訪談人員記錄表

訪談人姓名	任職單位 及職稱	訪談日期	訪談地點	行動者角色
郭添財	台灣首府大學 教育研究所所長	2013/12/4	電話訪談	立法委員
鄭崇趁	國立台北教育大學 教授	2013/12/12	國立台北教育大學	學者
管碧玲	立法院 立法委員	2013/12/16	委員辦公室	立法委員
洪秀柱	立法院 立法院副院長	2013/12/16	副院長辦公室	立法委員
吳昌期	新北市江翠國小校長 兼任 國立台北教育大學助理教授	2013/12/23	餐廳	校長
柯今尉	教育部學生事務及特殊教育 司性別平等教育及學生輔導 科科長	2013/12/24	教育部第二辦公室	行政官員



附錄五：訪談紀錄

一、郭添財教授訪談紀錄

國民教育法第十條修正案刪除第三款及第四款條文，於 2003 年 5 月 26 日一讀通過時，當時擔任立法委員的您於 10 月 20 日於立法院邀集台灣省教育會、中國輔導學會（後改為台灣輔導與諮商學會）與中華中等教育學會代表召開「國民教育法第十條修正案」公聽會。

1、當時的社會氛圍如何？什麼樣的原因促使您召開公聽會？

2002 年立法委員曹啟鴻等 32 人提案修正國民教育法第十條，那時正值政府組織改造。本人可以理解曹啟鴻委員當時提案的想法：輔導工作應該由專業人員來承擔，不應該是行政單位來處理，但郭教授認為輔導工作由專業人員來執行和行政單位的存在兩者可同時存在而不矛盾。我認為學校自主、彈性規劃相關單位及人員的時機尚未成熟，如果在此時機刪除關於設置輔導室法源的依據，將會使其他社會大眾認為輔導不重要。當時師範體系下輔導相關科系以及現職輔導主任也反對修改此項條文，而由於本人也是師範體系出身，許多擔任教師的同學也向我表達反對此修正案的立場，因此本人決定站出來舉行公聽會。

2、為何選擇這幾個團體共同召開公聽會？是這幾個團體來找您的？還是您主動找他們來開公聽會？

當時是本人主動去找這些團體來的，這些團體並沒有來找我。由於本人當時身兼台灣省教育會理事長，故除了台灣省教育會外，我也主動邀約台灣輔導與諮商學會以及中華中等教育學會召開公聽會及記者會。

3、可否請您談談公聽會當時的情形？

本人感到印象深刻的是，列席參與開會的教育部部長黃榮村、教育部常務次



長呂木琳並未就教育部的立場表達任何意見，我對教育部為何沒有為在教育現場的教師發言感到疑惑。此修正案後來被擱置，直到此屆立法委員任期結束未再被提起，該法案於是胎死腹中

4、這件事對於後續學生輔導有什麼影響？或與學生輔導法草案的催生有什麼樣關聯？

相關的輔導法規，散見於各法，故我認為如果能提高輔導法的位階，及避免與其他法律產生疊床架屋的情形，我樂見其成。

二、鄭崇趁教授訪談紀錄

1.請問您從 1991 年輔導工作六年計畫開始即有推動學生輔導法的打算，但直到現今才有立法的打算？您覺得可能的原因是什麼？

輔導工作六年計畫為本人主導推動並執筆，我將學生輔導法的訂定排在輔導工作六年計畫的第二階段，輔導人員及老師們希望在第一階段，但本人認為：當時背景、資源條件還不夠，應先擴展輔導工作、資源擴展到一定程度才適合訂定學生輔導法。法規訂立之後會將資源帶進學校，當時台灣發展輔導的背景還不夠成熟，如果一開始就先訂定學生輔導法，則會以薄弱的資源為考量。然而到第二階段學生輔導法要著手立法前，教育界發生很大的衝突：學生輔導工作要專業化還是普及化？因此我認為兩個應該要並重。但專業輔導人員犯了一個問題，認為一般老師沒有能力做輔導工作，這樣的想法使學生輔導法的立法延後。我希望動員所有的老師，一起在輔導的工作上盡些力量，因而鼓勵所有的老師認輔學生是最好的方式，本人認為參與認輔的教師所做的是一級輔導：個別關懷、愛心陪伴。二、三級輔導以網絡的型態，讓專業的心理師跟諮商師聯合駐校或網絡駐點，協助所有的學校做學生輔導。但是專業輔導教師不認同，也不贊成一般老師參與認輔，因而將學生輔導法立法擱置了。

直到十年前，本人要離開教育部與當時的教育部長杜正勝建議，可以開始擬



定學生輔導法。我認為學生輔導法應趕快立法，這樣學校才有法定的資源來做輔導工作，教育才能正常化。

2.有人認為不需另外訂定學生輔導法，只要在其現有相關的法律下作修改，您的看法如何？

本人認為應該要另外訂立法，才会有固定的資源可利用。學生輔導法保障有一定的資源來做學校的輔導工作，如：適應困難、學習弱勢，應要有法定的相對資源來協助。如果照這些人的陳述邏輯，則有教育基本法存在，國民教育法也可以廢除，同樣的道理，有憲法的存在則不需要其他的法律。

3.是否因為學生輔導法與教育部或其他團體聯絡？

由於本人在教育部訓委會待過，也參與過相關的輔導政策的擬定，以前的部屬或接手我工作的人員，仍會向我請益。此外，台灣輔導與諮商學會理事長跟秘書長曾到學校來找我，邀請本人來協助訂學生輔導法。但我因為下列幾個因素的考量，所以拒絕了，第一，本人是學計劃的，行政、政策，計畫、評鑑是我的專長，學輔導諮商不是我的強項。第二，該學會的觀點跟我的觀點有落差。本人認為輔導工作應動員全部的老師來協助，但該學會不這樣認為，他們認為輔導工作只有專家才能做，一般老師是沒能力做的，這一點與我的看法是不同的。而我覺得理想的小學輔導工作人員，應先有老師經歷再念輔導諮商研究所，接著考取心理師證照，因為本人認為同時具備心理師證照又有教師資格的人最適合在小學從事輔導工作。

三、管碧玲委員訪談紀錄

有感於校園霸凌的嚴重，學生行為複雜化，一般教師的輔導知能已無法處理現在學生的偏差行為，您與 16 位委員，於 2011 年 1 月 7 日提案修改國民教育法第十條修正案，希望能增加專任專業輔導員，讓國中小學生輔導工作朝專任專業



化發展，該修正案經您的努力，已三讀通過。就這個事件想請教您以下幾個問題：

1.您提到協商的過程擦出了許多的火花，想向您瞭解協商過程的情形？是否有其他人反對？或有其他不同的意見？您如何一一說服他們，讓朝野有共識？

早在 2006 年時，軍教課稅案被提出討論時，本人即提出要利用課稅收入增聘輔導人力，為此，我還曾與當時教育部長杜正勝餐敘，與他討論相關事項。立法院第 6 屆第 2 會期財政、教育及文化、國防三委員會第 2 次聯席會議也記錄了課稅收入運用計畫，但最後因軍教課稅案沒有過，使得該計畫則不了了之。

對於 2010 年軍教課稅案再被提出討論，我認為 2006 年提出的增聘輔導人力計畫又有機會可施行了，為增加輔導人力好時機，但我發現課稅後專款專用的方案沒有增加輔導人力，情急下本人想到可以修改國民教育法的方式來增加輔導人力；加上 2010 年 10 月、11 月，八德國中發生校園霸凌事件，將反霸凌與增加輔導人力作為聯結，以使更多人注意到法案的重要性，加強法案的正當性。但當時該法案仍屬於較為冷門的法案，受到的重視不多，黨團也不支持，會期即將結束，該法案並沒有列入民進黨優先處理的法案中，因本人時任黨團幹事長，故雖然民進黨黨團本身並不特別支持該法案，惟由於我以黨團幹事長身份力排眾議，甚至不惜為此法案拍桌、吵架，遂使法案排入議程、進而通過該法案。記得最後一天朝野協商，我在清晨五點傳訊息給當時的黨主席蔡英文表示，因這次有軍教課稅的錢，才有機會增加輔導人力，如果錯過這次修法，法案要再過一定是遙遙無期。因此，就在本人的堅持下，該法案以極迅速的時間完成三讀通過國民教育法第十條修正案。

2.為何會積極增加輔導人員協助教師處理學生問題？

因本人早年曾擔任助教期間，與學生接觸，常輔導學生，看到一些學生求助無門，學生因而自殺等，瞭解輔導對學生的重要性。另外，教育基本法中的零體罰是本人所提案的，我覺得對老師有所虧欠，因而希望增加輔導人力，建構一個專業的輔導體系來協助老師處理學生問題。



3.對於現在立委推動學生輔導法草案，您的意見為何？贊同另外立法嗎？

雖然有其他立委要我參與學生輔導法草案立法的連署，但因本人還沒有詳細去瞭解草案內容，但我認為新法案不能限縮人力，人力只能外加，不能減少。在此一前提下，我是贊同的。另外，我覺得社工和義工不能和專職輔導人員混為一談，本人認為這些人員不具備專業輔導能力，不能參與輔導工作。

四、洪秀柱副院長訪談紀錄

1.長久以來您一直關注教育的議題，請問您對學生輔導工作有什麼期許？如何將其許落實在政策中？

我認為孩子的行為「種因於家庭、顯現於學校、惡化於社會」，所以我覺得教育主管機關與學生家長更要重視品德教育，而非在政策層面向智育傾斜、不能把孩子丟給學校。而輔導需要熱忱、專業、支持，所以需要學校校長、老師、行政團隊共同努力，加上政府資源到位，以及家長的配合才能事半功倍。

2.2011年1月13日，蔣乃辛委員陪同台北市教師會召開記者會，並公布教師會針對1100位老師所作的問卷調查結果。調查結果顯示，84%台北市教師認為台灣校園霸凌問題非常嚴重；96%認為缺乏配套的零體罰政策，讓學生行為問題變得更加嚴重；52.6%支持廢除零體罰政策。請問您對這樣的調查結果有什麼樣的看法？

我認為此份調查正好發生在八德國中霸凌事件之後、霸凌問題受到受到特別關注，民調數字會高些。問卷中所謂零體罰政策的「配套機制」是什麼？是指更多的輔導老師？或者減輕導師教學時數用以關懷學生（教師課稅減少授課時數也做了），還是要定什麼管教學生的辦法？即使有52.6%或更多的老師支持廢除零體罰，我們也不可能真的廢除零體罰，因為我們不可能走回頭路-再回到體罰。難道真的一定要用體罰才能教好孩子嗎？

3.管碧玲委員於2011年1月7日提案修改國民教育法第十條修正案，希望能增加



專任專業輔導員，讓國中小學生輔導工作朝專任專業化發展，該修正案經三次朝野協商後，已三讀通過。想請問您是否參與當時協商的過程？可否談談當時協商的情形？

我認為增加專任、專業輔導人力是好事，當時次長林聰明表示，「全台預計置 2045 名專任輔導教師、573 名專任專業輔導人員，可大幅增加國中小學生輔導人力，平均 900 多名學生就有 1 名輔導人員，這樣的比例在世界上算是頂尖。」然而，要減輕霸凌和學童偏差行為（霸凌和偏差問題是不可能杜絕的），並非仰仗龐大的人力網絡建制就可解決問題。

另外，建構龐大的資源體系必排擠現有教育資源、經費，但這並非否定專業人力，若以現有的教育現場和經費而言，如果付與導師更多的時間資源去輔導班上學生或增加教師員額協助班級經營，是否事半功倍？因為大多數學生只需要導師的關心與輔導就可回歸正軌，並非每個個案都需要專業輔導人力。不過現在這些專業輔導老師到學校不可能只處理霸凌，有些負責 12 年國教的適性發展。

霸凌問題並非單一輔導問題，輔導只是霸凌或偏差學生矯正的一環，霸凌包括言語、肢體、關係、網路、反擊型、性霸凌、排擠弱勢等，霸凌程度不同，處理方式也不同，校園很多問題不是增加幾名專業輔導人力就可預防或解決。

本人認為學校增加人力是好事，目前先將人力逐年補足，到 106 年每年將增加 20 億元。未來要檢討這些專業輔導人力的績效，例如：都會區班級多的學校輔導人力較多，有些小校班級數較少，但可能單親家庭多，需要輔導的個案也較多，屆時縣市應靈活調度人力。

4.最近幾位委員都提案希望能夠修訂學生輔導法，以協助各級學校順利推展學生輔導工作。想請問您對學生輔導法立法的看法，黨團立場是否支持？您是否贊同？原因為何？

因黨團並未討論該法案，所以我也不知道黨團的立場。我認為沒錢不能，但



錢並非萬能，同樣不是很多問題靠立一個法，就能解決，不能沒事就來立一個法。我覺得輔導需要專業，更需要熱忱、耐心，輔導是一門技巧也可說是藝術，要怎麼立法？規定什麼偏差行為採取什麼輔導方式嗎？還是什麼程度需要輔導、談話幾小時？這不是交通違規，叫違規的人去上課。如果學生拒絕輔導要處罰誰？不可能處罰學生，難道要處罰父母或監護人嗎？若想對家長課以責任，可能去修「家庭教育法」就好了，但之前修家庭教育法時，就有立委提案對於應參加家庭教育諮商或輔導的父母，經書面通知三次以上未出席者要處以罰鍰，此舉引發爭議，應可能處罰弱勢的家庭；也有立委提案給出席的家庭照顧假，但現階段也有困難，所以學生輔導法似無必要。

五、吳昌期校長訪談紀錄

1. 您覺得輔導室處理學生問題遇到最大的阻力是什麼？就輔導的制度層面來說，希望上級訂定什麼樣的政策，以改善這樣的情形？

輔導室處理學生問題遇到最大的困難是來自於個案的轉介，有些老師不認為是個問題所以沒有提出來，或者是提出來後也不知道可以依三級管道的處理方式，在班級裡面先作初級的輔導，再配合輔導室作相關輔導。所以輔導室處理學生會遇到這樣的兩個極端：直接把學生交由輔導室處理，或者不知道可以請輔導室協助，這些都造成輔導室在輔導學生比較棘手的地方。

相關法規中應定有規定全體教師皆從事一級輔導工作的相關規定及定期參加輔導知能研習，使老師具備基本的輔導知能，並訂定激勵老師擔任輔導教師的獎勵措施。

2. 專任輔導教師進駐校園後，對於學生輔導方面有什麼樣的改善或影響？

我個人同時擔任新北市專輔行政督導的角色，專輔老師應該肩負起兩個職責：第一、擔任二級預防的諮商人員，肩負起學生輔導的工作，及提供更多的輔導資



源、資訊，包括如何轉介三級；第二、應該擔任一般學校所有輔導人力的督導，因為專輔教師比一般老師更具輔導專業，應該可以成為其他老師輔導工作上的諮詢者或協助者，讓其他老師也能參與輔導工作的推動，如：性別教育、生命教育，專輔教師入班教學，讓班上的孩子具備相關的知能，輔導工作教學的推動者，專輔教師進駐校園隊輔導工作的提升是毋庸置疑的。

3.對於學生輔導法立法有什麼期望？希望學生輔導法的訂定能夠解決什麼樣的問題？

對學生輔導法的期望，讓輔導的角色可以明確化，徒法不足以自行，不是光靠法令的訂定，讓輔導人力朝專業化提升，而是透過法律讓政府更加重視、肯定輔導工作。此外，普遍化及專業化應該不能偏廢，其他老師應該還是要具備輔導知能，但透過專業輔導教師進駐來幫助學生，無非是學生之福。

六、教育部柯今尉科長訪談紀錄

1.學生輔導法立法主要的原因為何？期許對於輔導現況有什麼樣的改善？抑或是為了解決什麼樣的問題？

學生輔導法主要係規範哪些人員從事學生輔導工作，輔導的工作內容為何，因目前這些內容散見於各法中，所以站在教育部的立場希望訂立一個專法來規範。由於大學校人多，我認為一位專任輔導教師不夠，小學校可能也認為學生問題多，也需要一位專任輔導教師，許多學校都希望爭取更多的專任輔導教師，目前的施行現況為與現實妥協後的情形，可再相關人力配置施行後三至五年再來檢討，重新規劃，但各縣市政府也可就現況自行調整增加輔導人力。

此外，未來學生輔導法將訂學生輔導資料轉銜辦法，讓學生輔導的相關資料可以移轉到不同學習階段的學校去，如：高中的輔導資料移轉到大學，可以讓學校能夠掌握學生的身心狀況，以利輔導工作的進行。



2.請問教育部如何研擬學生輔導法草案，研擬的過程中遇到最大的困難或阻力是什麼？當時教育部與民間團體、學者、學校行政、輔導教師、立委等，在此議案上互動情形如何？溝通管道是否順暢？

本人認為學生輔導法的推動最主要遇到的阻力在於經費，增置輔導人員需要經費，不過因為 2011 年國民教育法第十條修正案的通過，國中小增加了許多的輔導人力，因而學生輔導法推動所必須思考的經費問題已解決大半，在這個基礎上推動學生輔導法，只需增加高中和大專部分的經費，所以推動會較為順利且迅速。最後，由於送行政院的學生輔導法草案已審查完畢，將送立法院審議，加上已有兩個立法委員提案，樂觀來看，個人認為或許下一個會期法案就會通過。

教育部曾就學生輔導法草案與台灣輔導與諮商學會、中國輔導教師協會、全國教師會等團體開會討論。輔導學界希望組織、員額可以在學生輔導法草案中詳細規定，但教育部的立場認為要一步到位較為困難，先跨出一小步，再從一小步的基礎往前進。

3.訪談管碧玲委員時，委員提到社工不應該放入學生輔導的這一部分，因其不是輔導專業人員，對此，您的看法如何？

社工師被歸為專業輔導人員，主要是做資源整合及轉介的部分，學校或者縣市政府可自行決定需要社工或者臨床心理師、諮商心理師，視需求申請社工師或者諮商師。