

我國成人教育推動情形與經費配置

配合時代變遷，世界各國皆已將成人教育的發展政策視為該國重大教育政策，我國有感於知識與學習為人類永續發展與社會持續進步的核心，近年來，除擬定成人教育相關法令外，更研擬各項政策與推動策略據以施行。本文主要是先闡述我國近十年來推動成人教育與經費配置情形，探究其問題與困境，藉以提出未來可發展的方向與策略。

◎ 朱楠賢（前教育部社教司司長，現任國立臺灣科學教育館館長）

壹、前言

在現今社會變遷快速的時代，知識更新的速度日益加快，學習已不能侷限在學校，成人離開學校後的學習愈形重要。盱衡各先進國家，莫不致力於推動成人教育及終身學習相關政策，以回應現代社會之需求，如1972年聯合國教科文

組織發表法爾報告書（Faure Report）建議各國將終身學習列為教育改革的重要任務之一，1996年以「學習：內在的寶藏」（Learning: The Treasure Within）為主題發表新世紀的學習社會宣言，提出學會認知、學會做事、學會共同生活及學會發展的學習理念做為推動教育的四個支柱，2003年接

續提出「學會改變」的教育理念，另於2000年舉辦國際成人學習週，促進學習文化之發展。

我國為推動成人教育，建立學習社會，由教育部研擬「推展終身教育、建立學習社會」中程計畫，納入教育改革行動方案，並於1998年3月發表「邁向學習社會」白皮書，積

極推動家庭教育、老人教育、社區教育、成人進修及補習教育等14項行動方案。並於2004年訂定「建立終身學習社會五年計畫」，2006年公布「邁向高齡社會老人教育政策白皮書」，2007年起推動「建構最需要關懷家庭輔導網絡」計畫，2008年9月起開辦「夜光天使點燈專案計畫」及試辦「老人短期寄宿學習」計畫，賡續推動終身教育，教育對象涵蓋弱勢孩童到老人等不同年齡層，推動上更著重於照顧弱勢族群，期能建構符合社會公平正義原則之學習社會。

貳、我國成人教育發展現況與問題

一、成人學習尚未蔚為風氣

依據教育部2004年辦理「民眾對終身教育學習需求調

查」及2008年辦理「台閩地區成人教育調查」相關資料顯示：

(一) 參與率不高：台閩地區18歲以上成人參與正規與非正規學習整體比例為30.9%，而18至64歲成人的參與比例則為33.5%。另根據各國的成人教育調查結果，歐盟各國2006年平均19至64歲成人參與比例為42%，德國亦為42%；澳洲2007年25至64歲成人的參與比例為38%；在亞洲地區，韓國2007年25至64歲成人，參與正規與非正規學習比例為29.8%；香港調查18至64歲成人，則參與比例為25%。由上數據發現，以亞洲地區而言，我國成人正規與非正規學習之整體參與表現較韓國與香港為佳；但與歐美國家及澳洲

相比，則仍有4至10個百分點的落差，顯見為達全民終身學習社會，我國成人教育推動仍有很大發展空間。主要國家成人參與學習情形詳如表1。

(二) 學習障礙：參與學習最主要的障礙是「缺乏時間」，依2004年調查占49.6%，而2008年則占54.0%，顯示現代人生活忙碌，工作之餘還要學習對部分成人來說不是容易之事，但其實有更多成人是不知如何分配時間，做好時間管理工作。

(三) 學習的內容：2004年以工作技能占17.9%、休閒技藝活動占15.4%為主要需求，而2008年則以健康休閒占21.2%、資訊科技占18.6%。顯示我國成人民眾對於未來學習的需求已有所轉變。

表 1 主要國家成人參與學習比較表

國家或地區	調查年齡	參與比例 (%)
美國	16歲以上	44
德國	19-64歲	42
澳洲	25-64歲	38
加拿大	17歲以上	31
韓國	25-64歲	29.8
香港	18-64歲	25
中華民國	18-64歲	33.5

資料來源：教育部「2007年台閩地區成人教育調查報告」

(四) 學習的費用：2004年調查參與者願意支付的費用以每月1,000元至5,000元為主，占32%；也有17%的受訪者不願支付任何費用參與終身學習。而2008年調查結果56%的成人偏好參與免費的學習活動，其他需要付費的學習課程之參與比例則明顯較低，尤其個人年收入20萬元以下，家庭年收入30萬元以下的參與學習比例皆未超過20.0%，

顯示民眾對於付費課程的學習興趣愈來愈低落，且不會參加學習活動的比率高達58.6%；另有50%以上表示未來無意願參與學習。

(五) 性別落差：依2008年調查結果女性參與比例35.7%，男性為24.5%，兩性間存在11.2個百分點的學習落差。男性參與學習動機主要與專業工作發展有關，而較少涉及個人認知興趣。

二、成人教育資源分配不足

「巧婦難為無米之炊」，教育部每年總預算約1,400-1,600億元，而推動終身教育、成人教育、社會教育及社區教育經費每年約僅為30-40億元，占教育部總經費比率約2.4%。在資源如此短缺下，如何善用政府既有資源及運用非政府組織的力量共同推動，也就格外重要。

三、政府相關政策仍待強化

在整個教育的領域中，成人教育是一個發展較遲，歷史較短的學門。因此，長久以來也居於教育的邊際地位，無法與初等、中等及高等正規教育並駕齊驅，未來成人教育的推動成效，除考量成人的需求外，亟需各部會及地方政府於

相關政策推動中，考量成人教育的特性，共同營造一個隨時學習、各地適學、人人愛學的終身學習社會。

參、我國成人教育主要推動策略

一、提供成人多元學習機會

(一) 推動補習及進修教育

為推動補習及進修教育，教育部設立國小補校、國中補校、高中進修學校、高職進修學校、專科進修學校與進修學院等6類補習及進修學校，提供多元彈性之學習進修管道。

另為降低不識字率，積極輔導各縣市政府辦理成人基本教育研習班，以培養失學國民及外籍配偶具有「聽、說、讀、寫、算」之能力，充實基本生活知能，增進語文溝通能力。

(二) 輔導社區大學健全發展，推動非正規教育課程認證為提供社區居民學習機會、促進民眾關心社會重大議題及提升民眾公民素養，1998年9月台北市文山社區大學首先成立，教育部更於2002年6月公布終身學習法，明定各縣市得設社區大學，截至2009年全國已有83所社區大學及15所原住民部落社區大學，每年選課人次由1998年之3,000人左右增加至22萬餘人。

另為連結正規與非正規教育，教育部2003年公布「非正規教育學習成就認證辦法」，自2005年11月試辦3年之非正規教育課程認證作業，俾利社區大學學員入大學後，可持非正規教育認證課程學分申請學分抵免。

(三) 推展家庭教育，補足弱勢家庭教育不足為推展家庭教育，教育部

2003年公布「家庭教育法」，並於2006修正公布「教育部補助辦理家庭教育老人教育及婦女教育活動實施要點」，將原住民家庭、低收入戶家庭、身心障礙家庭、隔代教養及單親家庭、外籍配偶家庭、受刑人家屬、未成年結婚之家庭等列為優先補助對象，以健全家庭教育法規制度。

二、完備優質學習環境

(一) 推展老人教育，建構親善老人的生活環境

教育部為因應高齡化的人口結構，2006年12月公布「邁向高齡社會老人教育政策白皮書」，提出老人教育4大願景（終身學習、健康快樂、自主尊嚴、社會參與）、7大目標、11項推動策略及行動方案。其政策最重要的施行意義在於保障老人學習權益，提升老人生理及心理健康，促進成功老化；

提升老人退休後家庭生活及社會的調適能力，並減緩老化速度；提供老人再教育及社會再參與的機會，促進社會融合；建立一個對老人親善並無年齡歧視的社會環境。

(二) 充實公共圖書館設備資源，提升國內閱讀風氣
為發揮公共圖書館提供社區學習機會的功能，教育部前

曾補助縣市政府推動地方公共圖書館，辦理多元閱讀活動，提供社區民眾終身學習所需的資源。2009年，為建立書香社會，推動「閱讀植根與空間改造：98-101年圖書館創新服務發展」計畫（下稱閱讀植根計畫），補助公共圖書館充實館藏資源、推廣閱讀活動、改善閱讀空間等，俾助其成為社區學

習中心。

三、結合民間資源，推動終身學習活動

為結合民間資源，教育部從2000年開始推動「教育基金會終身學習列車實施計畫」，運用主題連結、共同行銷的策略聯盟方式，讓教育基金會規劃具有前瞻性、建設性，且有助於社會發展之教育議題及學習活動。為使教育基金會列車活動效益更具體並紮根，自2009年起轉型為「教育公益提案與扶植團隊甄選實施計畫」，促成產官學公益合作的平台。

肆、成人教育經費配置與運用

教育部2006年至2009年度編列推動成人教育經費數分別為6.4億元、6.7億元、7.4億元及11.8億元，除用於降低成人



不識字率，主要為輔導社區大學健全發展、協助外籍配偶適應本國生活環境、照顧弱勢家庭之子女、強化家庭教育功能、提供各類老人教育服務、充實公共圖書館設備、提振閱讀風氣、輔導基金會發展等工作，各項經費運用情形詳表2，茲分述如下：

一、推動補習及進修教育

近3年經費配置上，補習及進修教育經費約為2億元，主要用途為補助各縣市政府開辦成人教育研習班（含外籍配偶班）、充實補習與進修學校教學環境及設備經費，並補助大專校院附設進修學校低收入戶、原住民、身心障礙學生學雜費減免。

二、輔導社區大學健全發展

近來每年補助及獎勵各縣市政府辦理社區大學及輔導社區大學業務，並補助民間團體辦理社區教育活動經費共約2億元；另為深化社區教育發展方向與策略，補助成立「社區學習研究發展中心」，自2009年至2012年，每年預計補助1,200萬元。

三、協助外籍配偶適應本國生活、照顧弱勢家庭子女及強化家庭教育

2006年家庭教育經費約為1億1,800萬餘元，主要運用在辦理新移民與原住民教育輔導工作、協助地方政府成立家庭教育中心及補助政府機關與民間團體辦理家庭教育活動、親子閱讀活動及編印相關教材等。

四、提供各類老人教育服務

為配合人口結構趨老化現象，從2003年565萬元，擴編至2008年4,654萬元，並自2008年起，分3年運用各縣市政府所屬公共空間、活化校園閒置空間設置「樂齡學習資源中心」，成為各社區老人教育資源平台。

五、充實公共圖書館設備，提振閱讀風氣

2008年度補助各縣市公共圖書館經費2,735萬元，辦理多元閱讀活動與充實館藏資源。另考量目前各公共圖書館有硬體空間仍待強化、軟體資源仍待充實與館內人力與資源窘困等問題，因此提出閱讀植根計畫，2009年獲行政院核列5.69億元。

六、輔導基金會發展

自2000年起，推出各種不同教育主題列車，如媒體素



養、生態關懷、創造力教育等計84部學習列車。終身學習列車的預算，每年皆有增加，以聯結更多的民間力量，共同推動終身學習。

伍、未來工作重點

一、法令修改

「終身學習法」於2002年6月26日公布施行，迄今已歷經六年。又社會教育法自1953年訂定至今，僅1970年全文修正，部分條文已不敷現實需要。基於社會變遷，有感於實務推展的現實性，且考量社會教育與終身教育範圍多所重疊，終身教育之重點及範圍、實施方式等實有調整之必要。

二、成人教育專業化

終身學習法第14條明定：「終身學習機構應優先指定專業人員或由專人規劃推展終身學

表 2 我國成人教育推動經費運用情形

單位：百萬元

項目 \ 年度	2006	2007	2008	2009
總計	637.7	666.1	736.0	1,175.9
成人基本教育	100.0	100.0	100.0	100.0
專科以上進修學校	161.0	152.0	157.0	167.6
社區大學	180.0	190.0	200.0	200.0
家庭教育	120.0	140.0	180.0	190.0
老人教育	25.8	22.6	46.5	100.0
公共圖書館	30.7	38.3	27.4	400.0
終身學習列車	20.3	23.3	25.1	18.3

資料來源：教育部社教司

習活動」，為提高終身教育的服務品質、教育部規劃多元且完善的終身教育方案，未來將以成人教育行政為主軸，界定成人教育專業人員的範圍、養成方式、任用條件與資格，並建立成人教育專業人員養成及檢定制。

三、成人學習能力認證

為激發民眾參與終身學習活動，教育部依據終身學習法訂定發布「學習成就認證辦法」，對社區大學、基金會等終身學習機構開設之課程進行審核認證。惟「學程」課程可提供民眾較完整之學習內涵，且在修完學程課程後，在該領域具有一定程度之專業性，無論在就學銜接、職場專業知能強化、個人自我成長上，此學習成就對於學習者更具意義，爰未來認證範圍將於現行學分課程之外，增加學程之認證。

四、強化成人基本教育

目前國內不識字人數約有42.5萬人，未來將輔導縣市建立失學民眾檔案，積極協助參與學習，了解無法參與學習的因素，並建置相關網路學習平台，提供開課資訊及識字教材，方便家人陪同在家學習。至於已參加成人基本教育研習班之民眾，將視個人狀況及學習情形，輔導就讀國小補校、社區大學、樂齡學習中心或新移民學習中心等社區學習點，保持持續學習的習慣及樂趣。

陸、結語

目前世界各國及國際組織逐漸認知到終身學習是個人成長、社會發展及國家競爭力提升之重要策略，也是建立學習社會之重要途徑，皆將終身學習政策列為重要教育政策。經

濟合作發展組織更於1996年公布《全民終身學習》報告書（Lifelong Learning for All），強調終身學習不能只是一種口號，應進一步重視人人都能參與終身學習，讓每個人有均等的終身學習機會，因此，各政策部門應該動員相關資源與教育經費，並緊密地合作，以營造便於人人參與之終身學習環境，降低學習富有（learning-rich）以及學習貧乏（learning-poor）之間的落差。此外，政策確立，將引領學習社會全面推動，使人人有學習機會、盡學習責任。要落實終身學習的理想，除了具體的理念與政策，更重要的是持續的行動力，如培育終身教育專業人員、推動學習成就認證、整合與提升成人教育機構，以有效促進全民參與終身學習。❖