

台灣地區省、市、社會之教育館與組、織、功、能之檢討

謝義勇

壹·前言

一九七〇年經聯合國教科文組織（UNESCO）定為「國際教育年」。該組織總幹事馬歐（Pere Maohu）在宣佈國際教育年的文告中曾強調說：「大眾傳播技術與視聽裝置的發展，已使傳統的傳播方式，全然改觀。今日的教育，決不能再如過去一般，依照既定的概念與方式，來訓練明日社會的領導者；或者依賴預定的生活方式，將青年作育成材。教育的領域，已逐漸擴展至社會全體，以及每一個人的有生之年。」馬歐的這一段話，正代表了世界教育家們，對未來教育遠景一種共同的展望，也說明了社會教育在現代世界舞台上，佔了相當重要的地位。（註一）

我國自古即有社會教育之實，但有社會教育之名，則始於民國元年，有社會教育館一詞，則是在民國四十二年以後的事。所以，我國有關社會教育的研究，較之其他教育學領域，可謂星壤之別，差之甚遠。

考我國社會教育館，是根據民國四十二年政府明令公佈的社會教育法第四條而設的社會教育機構，也是政府遷台後，在台灣地區所設立的成人教育單位。在理論上，較之大陸時期的「民衆教育館」可謂健全又完備。然而卅餘年來，「社會教育館」業務一籌莫展，人事、經費兩缺的情況下，功能不彰，導致台灣省議會部份議員提出質疑，「到底社會教育館有否存在的必要？」在我國社會教育史上，造成莫大的震撼！

平心而論，台灣地區各省市社會教育館，在台灣光復初期，對於政令宣導、民衆教育及科學、藝術、民俗技藝、國民體育等活動，以及社會風氣之

改善等，已盡了汗馬功勞。但不可諱言的，由於場地的簡陋，人員、經費的缺乏，以及缺少專業人員的情況下，社會教育館的功能難以發揮，辦理績效無法彰顯。尤其各縣市文化中心成立之後，現代化的設備，充足的人力和經費，使省市社會教育館越顯得渺小、沒落。無怪乎台灣省議會部份省議員主張裁併各社會教育館。

本文擬以肯定社會教育館的立場，探討台灣地區省市社會教育館盛衰、消長的歷史背景及發展沿革，其次比較各館組織與功能，第三部份述及現代社會教育館應扮演的功能角色，最後提出今後社會教育館發展之方向，期供各社會教育館及有關單位之參考！

貳·台灣地區各省市社會教育館發展沿革

前述我國在大陸時期即有社會教育之措施，尤其民國初年的民衆教育館，對於我國的識字教育及鄉村教育運動影響甚大，雖然其中有若干缺失，但其功仍不可滅。

民國四十二年，政府公布社會教育法，其中第四條規定：「省市政府應設立社會教育館，實施各種社會教育事業，並輔導當地社會教育之發展。……」無疑這是社會教育館安身立命的法令依據。可見民國四十二年實是我國社會教育史上重要的一年。自四十二年，新竹、台東、台南、彰化等四所省立社會教育館紛紛籌設。至民國四十四年，四館陸續開館啓用，一時蔚為風潮，是為政府遷台後，社會教育最為興盛時期。

民國四十九年，教育部公佈「各省市公立社會教育館規程」，其第二條規定「各省市（直轄市）至少應設立省（市）立社會教育館一所……」於

是，民國五十年開始，台北市立社會教育館籌建，五十二年開館；民國五十四年高雄市立社會教育館正式誕生。從此「社會教育工作隊」、「流動教育巡迴施教團」等遂成爲歷史名詞，也使我國社會教育邁入一個新紀元。

雖然當時社會教育蓬勃的推展，各館工作人員亦極賣力工作，但是社會教育經費及人員總是極端缺乏。根據李建興博士及宋明順教授的研究，台灣地區的社會教育經費，在中央每年約佔教育經費的百分之三；省則僅佔百分之二點三五；縣市幾乎未達百分之一。（註二）

人員方面，雖然社會教育館規程明文規定，社會教育館應設四組，但目前僅台北市立社教館設有輔導、研究、推廣、總務四組外，其他各館輔導組組長都由館長兼任，使館長無法擺脫雜務而專心致力於館務的經營與策劃。高雄市立社會教育館則更是困難，僅在館長之下，設輔導、研究兩組，人員編制僅九人，平均每人服務十四萬人左右其品質實在堪憂！

由上可知，社會教育館在發展上，除台北市社會教育館於民國七十二年重建新館而確立良好體制外，台灣省四個省立社會教育館，幾乎都是因陋就簡，館舍老舊，人員老化情況下運作，其效果可想而知。高雄市社會教育館的發展更特殊。民國卅九年稱爲「社會教育工作隊」，四十年更名爲「高雄市流動教育巡迴施教團」，五十四年正式定名爲「高雄市立社會教育館」，設有四組。迄民國六十八年改制爲院轄市，直隸高雄市政府，非但沒有擴大人員編制，反而縮編爲兩組，經費亦相形減少。民國七十五年部份市議員更建議將社教館併入文化中心。

此一波折，終於驚醒高雄市社教館工作人員，自覺意識漸增，一方面檢討過去績效及癥結，一方

面積積極調整工作方針。終獲各界肯定，目前正規劃重建館舍、擴大編制，增加經費，期能引導台灣省各界支持新竹、彰化、台南、台東等四所省立社會教育館，發揮其應有功能。

叁：台灣地區省市社會教育館之組織與功能

健全的組織是機構發展的基本條件。台灣省各社教館及台北、高雄兩市社會教育館，雖屬同級，但在組織及功能上仍有部份差異。

在組織方面，台灣省各社教館依省立社教館組織規程，館長以下設研究、推廣、輔導、和總務四組，分掌調查、研究、統計及語文教育、生計教育、健康教育、公民教育、科學教育、藝術教育……等，其組織表如左：



由上可知，台灣省各社教館及台北市社會教育館之組織體系尚稱完整，唯用人方面，一者年齡偏高，再者學歷普遍偏低。（註三）

在業務功能上，由於台灣省十九縣市僅有省立社會教育館四所，加上各館均無理想的展演空間，因此大部份的活動均以館外爲主，各館輔導區分別爲：

- (一) 省立新竹社會教育館：負責新竹、苗栗、桃園、宜蘭、台北、基隆等縣（市）、陽明山管理區。
- (二) 省立彰化社會教育館：負責台中市、台中、彰化、雲林、南投等縣。
- (三) 省立台南社會教育館：負責台南市、台南、高雄、嘉義、屏東、澎湖五縣。
- (四) 省立台東社會教育館：負責台東、花蓮兩縣。

因爲台灣省四所省立社會教育館必須輔導轄區推展社會教育，所以目前省立社會教育館，除了本



身必須辦理社會教育各項活動外，尚要扮演輔導及協調的角色。

台北市立社會教育館由於設有文化活動中心，因此它兼有文化中心的功能，對於台北市而言，社會教育館可謂是名符其實的「綜合性社會教育機構」。

高雄市立社會教育館，是所有社會教育館中，空間最小，人員最少的單位，既無演出場所，又乏工作人員，僅是聊備一格而已，因此其功能亦僅限於郊區巡迴服務，及館內的小型活動。

綜上所述，顯而易見的，目前台灣地區各社會教育館，「名雖相如而實不相如」。各館間，由於服務地區不同，編制經費各異，而且人員素質普遍低落，以致對社會教育活動之推展，缺乏共同一致的理念而各行其是，造成各界之質疑，其來有自。

社會教育為當今教育之主流。而社會教育館亦是特定時代的產物，為因應社會的變遷，滿足大眾的需要，實有必要對現行社會教育館加以重新定位的必要，尤其各縣市設立文化中心之後，社會教育館之功能角色，有必要加以重新詮釋。根據社會教育法第四條之規定：「省市政府應設立社會教育館，推展各種社會教育事業，並輔導當地社會之發展；直轄市、縣（市）應設文化中心，以圖書館為主，辦理各項社教及文化活動。」因此可知，社會教育館是一個社會教育事業單位，而文化中心是一個「社會教育及文化活動」之場所。似應將社會教育館視為教育機構，而非一般行政機構。在組織編制上，除了行政人才外，更需大量設置教育專業人員，使社會教育館成為公民踏出學校後的學習場所。

肆：現代社會教育館的角色

社會教育館是特定時代的產物。做為實施綜合性社會教育的機構，民初有通俗教育館，北伐以後有民衆教育館，在復興基地台灣有社會教育館的制度。類似此制度的，在美國有遍及各市鎮的公共圖書館，在日本有遍及各町村（鄉鎮）的公民館制度。（註四）

美國雖無類似我國社會教育名稱的機構，却有類似我國社會教育館功能的公共圖書館，它不僅提供了支持成人教育機構的服務，而且以推廣服務活動的方式，提供了自己的成人教育計畫。（註五）羅勃雷（Robert Leish）一九五五年公共圖書館調查發現：大部份的公共圖書館，對特殊團體提供書本、小冊子、有時是影片、紀錄片等各類型的教育活動。馬格麗特曼羅（Margaret Monroe）調查發現，圖書館的成人教育，在一九五五年前已發展一套專業價值，而公共圖書館有責任對大眾提供訊息和指導，並提供其他機構維持成人教育氣氛的領導。一九六三年芝加哥公共圖書館對貧苦和不利團體提供識字服務，藉以改進其工作機會。此時公共圖書館已扮演繼續教育中心的角色，至七〇年代，公共圖書館已有自己的識字教育計畫，開辦識字班，用以掃除文盲和促進各種層次的成人教育。（註六）

我國社會教育館成立迄今已逾卅餘年。早期以補習教育和繼續教育之實施為其主要功能。民國六十九年修正社會教育法；第一條明定社會教育以實施全民教育及終身教育為宗旨。由此可知，我國社會教育館，在組織編制等，卅多年來未曾有任何因應與更張，未能彰顯功能不足為奇！

社會教育的宗旨在實施全民教育和終身教育，而社會教育館又是綜合性的社會教育機構，要有意

識、有目的、有計劃、有組織地推展全民教育和終身教育，社會教育館應配合社會教育發展的需要，擴充其角色功能：

- (一) 研究與規劃：社會教育對象複雜、地區各異、需要不同。因此社會教育館應扮演研究與規劃的角色；研究課程內容、教材教法，並規劃教學活動之實施，以滿足不同層次，不同需要的成人。
- (二) 溝通與協調：社會教育機構繁多，觀念與態度，步驟與方法，均須加以溝通和協調，始能發揮社會教育的整體功能，社會教育館應負轄區各社會教育機構、各類資源之溝通協調責任。
- (三) 輔導與評鑑：社會教育館依社會教育法之規定，應輔導轄區社會教育事業之推展，因此社會教育館不僅要負輔導的責任，更要有輔導的能力，詳鑑社會教育活動之績效、與目標之達成與否。
- (四) 諮詢與服務：社會教育館應為轄區各社會教育機構提供各類諮詢與服務。
- (五) 教學與推廣：社會教育館為綜合性社會教育機構，其本身即有推展社會教育活動之責任，應隨時為轄區各機構辦理示範教學與推廣之活動，使社會教育館能真正成為領導推展社會教育之角色。

伍：社會教育館發展動向

省市立社會教育館為因應社會變遷、滿足全民教育的需要，實現終身教育之理想，在推展社會教育的歷程中，不僅要扮演研究與規劃、溝通與協調、輔導與評鑑、諮詢與服務、教學與推廣的積極角

色，尤應在觀念和制度上有所更張。例如美國公共圖書館，為因應成人教育的發展，在卅年間，已從書籍取向的服務，發展為社區取向的服務，把圖書館的活動，深入社區生活，滿足社區大眾學習和文化的需要，公共圖書館已成為教育與文化活動的中心。

綜合社會教育專家學者，對當前社會教育館所存在的問題，不外人員、設備、經費、基層組織、資源利用、活動內容方式、與文化中心和學校關係等問題。（註七）然而這些問題在卅年前並不存在，或者並不嚴重，主要在於社會教育館本身，並未跟隨社會需要而發展，卅年前的觀念與制度，當然不適合今天社會的需要。

為有效發揮社會教育館現代角色之功能，應從下列方面着手：

- (一) 社會教育精緻化：精緻教育的理念，在不到一年間已逐漸受到教育界人士普遍的關心和重視。所謂精緻教育，乃指採取有效適功教育措施，以期獲致高出產高品質之教育實施成果的教育活動歷程。（註八）社會教育人員對館務活動與推展，只求有不好，只求量而不求質，當然無績效可言，自不能獲得社會大眾或行政機關的關懷與支持。
- 因此，今後社會教育館首應建立精緻化的社會教育理念，從過程績效與活動成果，以博社會大眾的肯定與支持：
 1. 追求卓越：社會教育之實施，不僅要求擁有，更要追求美好，不僅在求量的擴充，更在求質的提昇。
 2. 講求績效：重視活動內容的附加價值，提昇社會教育活動實施的過程績效。

3. 應用科技：社會教育事業之推展，應用科技方法、資訊設備，以改進教育品質和以利活動進行。

- (二) 活動社區化：省立社會教育館各負輔導轄區社會教育事業之責，唯未能深入基層，一聲令下，一紙公文，緊接著是要轄區有關機構或單位呈報成果，甚或活動對象專找學校學生，便於下命令和管理。此種現象由來已久，遑論全民教育之目標終身教育之理想。試觀美國公共圖書館能扮演成人教育之角色，最主要在於它能把圖書館活動參與整個社區生活，發展社區取向服務的推廣活動。省市社會教育館唯有把活動深入基層社區，才能了解社區需要，才能獲致社會大眾的肯定。
- (三) 經營學校化：社會教育乃教育體系之一環，它是有組織、有目的、有方法、有計劃的活動。換句話說，辦理社會教育活動，有其目標、對象、教材教法 and 評鑑步驟。經營館務，應以辦學校、辦教育的精神理念，摒除行政官僚陋習，發展為研究與規劃、溝通與協調、輔導與評鑑、諮詢與服務、教學與推廣的教育專業單位。
- (四) 人員專業化：人的素質直接影響其觀念、態度、作為和績效，建立專業化制度，乃刻不容緩的發展問題，否則論經費、談設備，均將紙上談兵，前功盡棄。社會教育館所需人才種類很多，這些人員均應施予長短期的社會教育專業訓練，始能盡其職責，發揮效能。

(五) 經費合理化：社會教育館經費短缺已如前述，唯一所社會教育館之經費都不如一所學校

，其服務品質、活動方式、內容，自令人同情，此亦正反應社會教育館未受行政當局重視之最顯然例證，建立合理的社會教育館經費比例，實為當前急待努力的方向。

陸·結語

社會教育一直受不到重視，一直處附屬地位。多年來社會教育館幾乎淪為點綴性的存在，或成為社教行政機構的承辦機關，人員經費設備等問題，因為功能不彰的原因，但社會教育館本身缺乏自主及一貫的目標與方針，形成辦館而不辦教育，却也不值得省思。因此，在制度、法令上需要改弦更張外，社會教育館本身，亦應建立正確的社會教育觀，因應社會需求，追求卓越，俾獲社會之肯定，應用人員、經費問題也就較容易獲得關注與支持。

（本文作者為高雄市社教館館長）

附註

- 註一：劉真，「未來世界教育的展望」輔導月刊 廿一卷六期 六十六年六月 頁五
- 註二：李建興、宋明順，「我國社會教育館的現況及改進途徑」行政院文化建設委員會印 七十二年 頁二
- 註三：同前註 頁一一二—一一八
- 註四：同註二 頁二
- 註五：成人教育比較研究講義 師大社教研究所 F. A. Ogunshye 'Library Science And Adult Education' P332
- 註六：同註五 頁二四六
- 註七：同註二 頁一四六—一六〇
- 註八：吳清基，「精緻教育的活動規畫」中華民國教育第四期 七十七年六月 頁廿五—廿六