

第二章 文獻探討

本調查研究報告之主題為幼兒教育及國民教育，茲就 2009 年進行調查之重要教育議題內容說明如下。

壹、在國民教育方面

國民教育係指國內人民依憲法規定應接受的基本教育，國民素質良窳攸關國家競爭力強弱，故普及且優質之國民教育，不僅是民主國家政治經濟發展之基石，更是先進國家國力強盛與國際地位得以屹立不搖之主因。目前我國國民教育包括國民小學及國民中學兩個階段，受教年齡從六歲至十五歲。

由於國教政策首重公平價值之實踐，故政府十分重視對弱勢家庭學生之照顧與補助，並以達成發揚社會公平正義、扶助弱勢族群為目標；然為了培育國家優質人力，以提升國家未來競爭力，教育部在提升教育品質方面亦不遺餘力。爰此，茲就彰顯教育公平與提升教育品質兩面向，將 2009 年我國重要教育議題之內容分別說明如下。

一、彰顯教育公平

教育部為照顧家庭支持薄弱、有教養困難或照顧壓力之隔代、單親、原住民、外籍配偶及經濟弱勢家庭等，所推動之相關政策包括提供免費的課後照顧服務、提供外籍與大陸配偶子女更多教育輔導、推動學校教育儲蓄方案等。

(一)提供弱勢家庭國小學生免費課後照顧服務

現代社會中離婚率與單親家庭比率的上升與家戶規模的縮減，讓原生家庭以外的照顧系統愈來愈具有客觀存在的必要，尤其是對弱勢家庭在經濟補助與補救教學方面的協助與支持，更有捍衛兒童實質權益之迫切性。有鑑於此，教育部與內政部民國 2003 年 8 月 1 日公布「國民小學辦理兒童課後照顧服務及人員資格標準」，該標準係依兒童及少年福利法第十九條第三項規定訂定之。其旨在由國民小學辦理兒童課後照顧服務，以促進兒童健康成長、支持婦女婚育及使父母安心就業。該計畫由直轄市、縣(市)主管機關指定所屬學校，或由學校提出申請，經直轄市、縣(市)主管機關核定後辦理。指定或核定山地、偏遠、離島、原住民或特殊地區學校，優先辦理(教育部、內政部，2003)。

目前有愈來愈多縣市針對來自中低收入戶、身心障礙、原住民等家庭之國小學生試辦免費課後輔導班，除提供免費課輔，部分縣市更提供免費晚餐，由於收費低廉

故需求日增，各縣市開辦學校遂逐漸增加。前述方案在各縣市仍為試辦性質，且因各縣市教育經費負擔亦重，故仍需透過中央經費持續挹注，但社會各界對此由政府資助所進行之免費課後照顧服務之認知與接受度如何，是否繼續試辦，仍有待透過調查後得知。

(二)提供外籍與大陸配偶子女更多教育輔導

近年來台灣跨國婚姻激增，台灣男性迎娶外籍及大陸配偶的趨勢逐漸升高，致跨國家庭及其子女教育問題，也逐漸衍生為新興社會問題。有鑑於外籍與大陸配偶之家庭往往是台灣社會中經濟地位較為弱勢者，多從事勞力密集的工作，故對子女教育輔導之需求也比較高。就政府而言，首應建立外籍配偶的學習體系，讓外籍配偶能在最短的時間內適應臺灣文化及環境，其後，再藉由教育學習體系之輔導及協助，培養其對臺灣文化的認同。針對外籍與大陸配偶個人及家庭的權益及需求，內政部已訂定「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」，分由不同政事部門負責相關重點工作。其中，教育部對外籍及大陸配偶子女教育扶助措施，包括生活適應與學習發展的輔導活動、親職教育、舉辦「多元文化週」或「國際日」活動、教師多元文化教育知能研習、辦理教育方式研討會。2009年度已編列補助縣市外籍及大陸配偶子女教育計畫經費新台幣4,000萬元，未來仍將著力於外籍及大陸配偶子女身心發展、父母教養、及社會文化等問題因地制宜地給予不同的協助與輔導，以多頭齊進方式，提升學生學習與生活適應，實現教育機會均等之精神（行政院，2009）。

由上可知，我國政府對弱勢家庭子女之教育照顧方案係為多元並進，尤其在對新移民的教育支援方面，更是透過不同部會提供全面且系統化的輔導措施。然由於教育資源有限，在財政總收入來源未增加的前提下，政府對某些特定對象經費挹注之增加難免造成其他方案的排擠作用，故社會大眾對於教育部補助國中小學經費，以提供外籍及大陸配偶子女更多的教育輔導之政策所抱持的認知與看法如何，有待調查後得知。

(三)推動學校教育儲蓄戶方案

教育部為落實教育施政主軸「社會關懷」之理念，以協助經濟弱勢學生就學，著手研議比照新加坡「教育儲蓄戶」作法，思考以學校或個人為單位設立協助弱勢學生就學之儲蓄專戶，並自2008年度教育部開始實施。在理念上，係以弱勢中小學生為對象，俾實現社會對弱勢的關懷；在作法上，可結合產學基金、民間團體、社會大眾，與地方政府之力量，共同發揮愛心協助確有需要之經濟弱勢學生順利完

成學業，並建立提供社會大眾發揮教育大愛之管道；在機制上，可規劃授權校長及老師管控運用此項專戶經費，並請縣市政府協助鼓勵、管理及支持學校設立專戶；在策略上，可區分地區差異及需求之急迫性，除公開接受各界共襄盛舉並以合宜方式適度表揚善心團體或人士以資鼓勵，並設定學產基金依需求緩急之基本補助額度與方式。為使本案具有法源依據，教育部已於民國 2007 年 9 月 13 日訂定「教育部推動學校教育儲蓄戶實施要點」，並於 2009 年 6 月 24 日進行修正(教育部, 2009a)。

教育部鼓勵各公立高中職以下學校申辦「教育儲蓄戶」，旨在藉此協助學校籌措補助弱勢學生所需的學雜費、午餐費及教育生活費，最初只有 18 所學校願意加入，至 2009 年已擴大到 176 所學校。過去學校申辦教育儲蓄戶的意願不高，大多是認為校內若有相關基金之設置即已足夠，但其實兩者性質不同，由於校內基金無法源依據，只能對校內老師、家長募集資源，經費來源有限；但教育儲蓄戶專案則藉由立法，讓學校經費來源管道更加多元化，如此將有助於對弱勢學生之教育資助。因社會大眾亦為教育儲蓄戶經費籌募來源十分重要的一環，故目前社會大眾對此計劃之的認知與接受度如何，有待調查後得知。

二、提升教育品質

為加強教育品質控管，教育部目前在國民教育方面之施政重點包括：進行課程改革、規劃辦理課程實驗、設置推動圖書館教育教師，實施學習成就檢測、降低班級學生人數等。

(一)九年一貫課程綱要完成微調

為符應時代脈絡、基層教學需求並配合中小學一貫課程體系進行全面檢視，自 2006 年 10 月起即開始進行九年一貫課程微調案(簡稱 97 課綱)，由各學習領域(學科)研修小組草擬後，經過座談會、公聽會等程序廣徵意見，歷時一年餘始完成修訂草案。2008 年 5 月下旬已發布結果，擬自民國 100 學年度起，由一年級、七年級逐年向上實施，其中社會、自然與生活科技、藝術與人文等 3 個學習領域以及語文學習領域之英語科，則同步自民國 100 學年度之小三逐年向上實施。本次課程綱要之研修僅屬於「微調」，意即僅進行課綱內容之修訂，如：撰寫補充說明、修訂能力指標文字等，並不涉及課程架構之調整，如各學習領域(科目)學習節數之增刪調整。因此，九年一貫課程仍劃分為 7 大學習領域，且各學習領域之學習節數分配亦未更動。由於九年一貫課程實施迄今已屆滿十年，堪稱台灣近十年來最重要的課程改革方案，故學生家長與民眾對 97 課綱微調案之認知程度如何，有待調查瞭解。

(二)課程實驗應先徵詢家長意願

為促進課程發展與提升課程實施品質，課程實驗雖有其必要，但因課程實驗攸關受教者權益，故在實驗之前有必要先取得家長同意。台北縣教育局民國 97 學年試辦「活化課程實驗方案」，遭家長投訴教育部長信箱，指稱北縣擅自增加實驗性質的語言課程，強制學生參加，增加課業壓力。由於教育部判斷該計畫非實驗教育，須先徵詢家長與學生意願而不能強制，因北縣執意辦理，導致被列入「年度統合視導」扣補助款。周志宏指出按照《教育基本法》內容，地方政府確實有權執行實驗教育；然因法令規範不明確，故造成中央與地方對課程實驗方案認定不一。

周志宏亦指出，由於課程實驗涉及學生受教權，故地方在實施相關實驗時應先徵求家長與學生意願，以不違背學生受教權為前提（嚴文廷，2008）。至於社會對此議題之認知與看法如何，有待透過調查後才能得知。

(三)國小本土語言課程改為選修

台灣過去在漢文化居於優勢地位的情形下，致教育內容忽視他族群文化內涵與價值；惟隨著政治、經濟、社會的多元與開放，本土意識逐漸高漲，並開始重視鄉土文化的教育與傳承。為因應此一趨勢，教育部於 2001 年實施的九年一貫課程中將多元文化融入各學習領域，規定國小一年級至六年級學生，應就閩南語、客家語、原住民語等三種本土語言任選一種修習，國中則依學生意願自由選習（教育部，2003a），故目前就國小教育階段而言，總共有三大類語言（國語、英語、鄉土語言）課程，未來國小本土語言課程是否比照國中階段列為選修，有待公開討論或調查方能定論。

(四)縣市政府實施學習成就檢測

「國民中小學九年一貫課程綱要」自 1998 年開始試辦，2001 年全面實施，至今已逾十年。由於課程的改革除課程綱要的研訂、宣傳、推廣和實施之外，學生學習成效更為重要，故近年來「學習成就測驗和評量」也成為重要的教育議題。九年一貫課程目標是否實現、領域教學目標是否達成、學生獲得了哪些基本能力、中央和地方政府和學校如何檢核各領域的能力指標等都是社會關注之焦點所在。目前中央已實施國中基本學力測驗和學科領域學習成就測驗，並建置全國學生學習成就評量資料庫，藉此瞭解學生之學習成效；但亦有部分縣市政府自行舉辦國中小學生基本能力檢測。基此，教育部於 2008 年 5 月公布「直轄市縣(市)政府辦理國民中小學學生能力評量檢測注意事項」，規定檢測機構應擬訂計畫，並就相關項目辦理公聽活動，依各界意見

修正計畫，提報地方教育審議委員會審議通過後，方可實施」。縣市政府辦理學習成就測驗雖旨在檢測學生學習成效俾作為課程教學改進之參考，但是否應先擬訂計畫並召開公聽會獲得共識，對此，民眾的意見可作為政策擬定或調整之參考。

(五)設置閱讀及圖書館推動教育教師

為提升兒童讀書風氣與閱讀能力，在國小教育階段，教育部致力推動兒童閱讀，但由於閱讀的推動需要有專業的人力引入，教育部將於民國 98 學年度補助 51 所國小試辦「圖書館閱讀推動教師」，提供類似國外「teacher-librarian」的功能，每位教師除了管理圖書館外，並在校內推動閱讀課程。閱讀推動教師須接受圖書館專業知能的相關培訓，並可減課 10 節，希望能作為圖書館與教師之間的橋樑。教育部強調，閱讀推動是每一位教師的責任，但如何把各校的圖書館建置為教學資源中心並且發揮功能，讓學生更能享受閱讀，是辦理圖書館閱讀推動教師的主要目標。對此議題，可透過調查釐清民眾的瞭解與認知程度。

(六)繼續降低國中小班級學生人數

繼國小逐年調降班級人數後，行政院通過「國中精緻國教發展方案」，從民國 98 學年度開始，國中將從每班 35 人逐年調降至 30 人，預計 105 學年將可下降至 30 人以下，達成提升教學品質之目標。為配合精緻國教發展方案，教育部已修訂「國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則」，明定國民小學一年級班級學生人數 96 學年度每班 32 人，97 學年度每班 31 人，98 學年度每班 30 人，99 學年度起完成每班 29 人。在國民中學階段，則逐年降低國中一年級班級人數，自 98 學年度起以 34 人編班，逐年降低 1 人，至 102 學年度降至每班 30 人。國內許多專家學者雖一致認為降低班級學生人數對提高學生學習成就並改善師生之間的互動有正面影響，但也認為繼續降低班級人數易衍生政策執行經費短缺、教師教學認知改變不大與教師超額困擾等問題（陳利銘和許添明，2003；盧廷根，2004），故國中小班級人數是否繼續降低，尚有討論空間。

三、其他：延長教育服務時間

根據行政院主計處（2009）的調查報告顯示，台灣有偶婦女勞動力參與率呈現逐年攀升趨勢，其中又以家中有 6 至 14 歲國小與國中階段在學子女之有偶婦女，其勞動參與率為歷年來增幅最大，由 1993 年的 55.11%，提升至 2008 年的 67.73%。由此可知，過去台灣社會「男主外、女主內」之家庭分工型態，已經逐漸被雙薪家庭所取代。故為配合現代社會雙薪家庭工作需求，國小各年級及公立幼稚園規劃延長教育

服務時間，國小各年級學生每天在校時間為上午 8 點至下午 5 點，公立幼稚園除平時延長服務時間外，寒暑假也提供教育服務。對此議題，民眾之意見可做為政策擬定之風向球。

貳、在幼兒教育方面

聯合國教科文組織 (UNESCO) 提出 2000 年至 2015 年六項教育重點目標中，即將「加強對幼兒教育階段的關注和教育」作為首要目標 (簡楚瑛, 2007)。由此可知，提升學前教保機構服務品質已成為當前世界各先進國家教育發展趨勢之一。台灣隨著社會結構人口結構變遷、雙薪家庭日增，家庭對學齡前幼兒教保服務之需求亦日益殷切，政府為因應社會需求，目前已規劃或執行相關教育政策如下。

一、提供幼兒教育券

幼兒教育券可說是各國政府基於教育公平與多元選擇之理念，讓幼兒能接受較高品質教育的一種政策，在歐美先進國家已行之有年。以英國為例，自 1997 年起所有 4 歲幼兒之家長皆可申請 1,100 英鎊的幼兒教育券，讓幼兒能在公私立幼兒機構接受三個學期、每星期五天的高品質幼兒教育。另就美國觀之，則各州情形不一，部分州政府係以稅金抵減方式，鼓勵家長挹注更多教育資源幼兒身上，部分州政府則對偏遠無法設置公立學校的鄉鎮，提供教育券讓幼兒能到鄰近地區接受教育 (邱志鵬和巫永森, 2008)。至於我國，政府為縮短公私立幼稚園及托兒所學費差距以減輕家長負擔，提高幼兒入園率，教育部亦自民國 89 學年度起發放幼兒教育券，針對就讀於立案私立幼托機構之 5 歲幼兒每人每一學年發放新台幣一萬元 (教育部, 2003b)。至於民眾對是否應繼續執行該政策之看法，則有待調查後得知。

二、推動扶持 5 歲幼兒教育計畫

就環境分析而論，目前學前教育普遍存在公私立幼稚園所區域不均、公私失衡、出生率下降、經濟弱勢比率偏高及年輕家庭支應幼兒教育經費負擔沈重等困境。再者，依行政院主計處 (2009) 家庭收支調查報告指出，我國國民所得當中，平均每戶用於教育與研究費之支出占總支配數的 5.96%，其中 0.78% 之支出用於幼兒托教保育費。由此可知，家庭學前教育經費之支出已因社會變遷、家庭結構轉變、婦女投入職場就業人口之激增，進而形成家庭經濟重要負擔之一，此教育經費支出之於弱勢地區及一般地區弱勢家庭之經濟壓力更顯沈重。

基此，為實踐教育機會均等目標與維護社會公平正義原則，教育部自民國 93 學年度起訂定「扶持 5 歲弱勢幼兒及早教育計畫」，其後基於計畫補助之對象已不再侷限於少數弱勢家庭幼兒，遂將名稱調整為「扶持 5 歲幼兒教育計畫」。為避免資源運用之重複浪費，自民國 96 學年度起，原 5 歲幼兒之「幼兒教育券」、「中低收入幼童托教補助」及「原住民幼兒就讀公私立幼稚園(托兒所)補助」皆併入本計畫實施(教育部，2008；教育部，2009b)。本研究將透過調查，瞭解民眾對此計畫之認知與看法。

三、試辦友善教保服務實驗計畫

面對全球化社會結構變遷之少子女化現象，各國為促進民眾生育意願，無不積極尋求建構普及專業之學前托教制度。基此，我國教育部為營造有利於「教育」和「保育」的學前教育環境，以穩定人口結構，擬建構普及、多樣化、友善、優質之教保服務，爰於 2007 年結合公部門(如國民小學剩餘教室等)與民間力量共同辦理「友善教保服務實驗計畫」，並依政府採購法公開招標徵求專業教保團隊經營之「非營利幼兒園」。本案係以小規模試辦，共計有 5 縣市、8 園 22 班參與試辦，並為未來幼托整合之各項計畫進行先期準備，以利建立各項配套措施。前揭實驗計畫推動準則之一即是為了滿足家長需求，減輕家庭育兒負擔，收托 2~6 歲之幼兒、收托時間至晚上 6 點，寒暑假照常托育、趨近公立幼稚園之教保服務費用，以期建置我國優質而平價的托教服務模式(教育部，2007)。

為鼓勵教保機構共同參與，教育部另訂有「教育部補助友善教保服務實驗計畫作業要點」，由於該計畫仍屬實驗性質，未來是否需擴大辦理，有待透過調查瞭解民眾對政策的看法與態度。