

我國中等教育政策之 檢討與策進

秦夢群

【作者簡介】

秦夢群，國立政治大學教育學系畢業。先後獲得美國愛荷華大學教育碩士，威斯康辛大學麥迪遜校區電腦碩士、教育行政哲學博士。曾任美國地方學區行政助理、國立政治大學教育學系系主任。現任國立政治大學教育學院院長。主要研究領域為教育行政、教育評鑑、學校行政以及美國教育法。

摘要

本研究之主要目的乃在分析在近年教育改革運動中，政府針對中等教育所推動與實施之新教育政策之利弊得失。其中包括（1）廣設高中政策、（2）設立完全高中政策、（3）設立綜合中學政策、（4）高中職社區化政策、（5）高中職多元入學政策、（6）中學教科書開放政策。其中有實施數年者，也有尚在規劃試行者。本研究就各項政策執行後所產生的問題加以分析，最後並提出檢討以供行政當局參考。

關鍵詞：教育政策、教育議章、中等教育

An Analysis of the Initiatives and Policies on Secondary Education in Taiwan's Educational Reform

Joseph-M. Chin

ABSTRACT

In the past two decades, high schools in Taiwan have faced severe challenges from society. Concerned by the study pressure of the students and low entrance rate of the high schools, the parents and other interest groups demanded new educational policies to deregulate the structure of high schools. The government responded by implementing new educational policies such as establishment of six-year complete high school and comprehensive high school, high school integrating with school community, multiple entrance system of high school, and the increase the number of high school. The major purpose of this study is to examine the major policy changes on high schools and their strengths and weaknesses. Also, this paper provides different views on the new policies and suggestions to future development.

Key word: educational policy, educational reform, secondary education

我國近代中等教育制度的發展，可溯源自清光緒23年（1897）所開設的上海南洋公學，該公學設有外院、中院及上院，依次遞升，中院即相當於現今之中學。其後，光緒28年（1902）頒布欽定學堂章程，又稱壬寅學制，將教育規劃為初等、中等及高等三階段，奠定我國學制發展之雛型。

民國肇始，政府歷經北伐、抗戰、及遷臺的過程，中等教育制度雖未產生太大的變動，但為了適應特殊的需求，也曾推行多項政策與實驗方案。其中如中學分區之試行、六年一貫制中學、四年制國民中學之實驗、免試升初中方案等。制度部分，則於1968年公布九年國民教育實施條例，將國民教育由原來的六年延長至九年，其後並於1979年公布國民教育法，修訂高級中學法與職業學校法，確立了中等教育的法律地位。規定中等教育前段（國民中學）採綜合型，後期中等教育（高中職）則以功能型為原則。此外，補習教育的實施與多樣化、私立學校之設立，促進了中等教育功能落實的普及性。

壹、近年中等教育重大改變之背景

就歷史的觀點而論，近年我國中等教育政策之重大變遷，乃始於1994年「行政院教育改革審議委員會」的設立。鑑於社會之變化與傳統教育制度已不符時代所需，其遂於1996年提出《教育改革總諮議報告書》，勾勒出未來教育改革的方向。報告書中提出五項綜合建議，包括教育鬆綁、帶好每位學生、暢通升學管道、提升教育品質、以及建立終身學習社會。其中教育鬆綁列為首位，因其認為改革前必須去除長期以來的不當管制，方能進行實質的多元改革（行政院教育改革審議委員會，1996）。

在中等教育政策方面，報告書中強調（1）重整中小學教育行政和教學：中小學學校教育行政和教學的重整，包括訂定〈學校教育法〉，取代現有的〈國民教育法〉、〈高級中學法〉和〈職業教育法〉。〈學校教育法〉的訂定，強調保障學生學習權與學校專業自主權，並促成組織彈性化、權責區分與多元參與等。（2）促進中小學教育的鬆綁：中小學教育的鬆綁，包括成立教育法規改革小組、建立以學校為中心的管理方式、修訂並簡化教育法規；中小學設置學校諮議委員會，負責有關學校教育之諮詢、申訴、考核和教育目標之訂定等事宜；中小學校長由遴選委員會負責遴選，任期四年，得在原校連任；建立各級學校之校務及教學評鑑制度，及教師之彈性薪給和獎金制度，校長對校內人事及會計主管享有任免同意權。

實務上，根據教改會報告書之主張，為增進中學階段教育學制分流與課程分化能滿足學生需求，以期提供多元機會，政府近年來在新教育政策上多有所推動。屬其瑣瑣大者，包括（1）廣設高中政策、（2）設立完全高中政策、（3）設立綜合中學政策、（4）高中職社區化政策、（5）高中職多元入學政策、（6）中學教科書開放政策。其中有實施數年者，也有尚在規劃試行者（如高中職社區化），以下分別敘述並就其利弊得失加以分析。

貳、近年中等教育改革政策之分析

隨著現代科技的發展迅速和快速的社會變遷，教育改革的聲浪也與日俱增，現今許多國家政府均希望設計一套能因應大時代潮流的教育制度，以符合國內人民的需求。而中等教育介於初等和高等教育之間，具有承先啟後的功能，其關鍵重要性將影響初等及高等教育的成敗，以下即從教育行政之觀點，探究我國近年來重大的中等教育政策：

一、廣設高中政策

（一）全國高級中學、高級職業學校校數比較

依教育部（2005）統計，檢視1986學年至2004學年全國高級中學（以下稱高中）與高級職業學校（以下稱高職）之校數，可以發現1986學年校數合計只有379所，到2004學年已經增加至473所，成長率達24.80%，整體而言，我國後期中等教育學校數呈現出穩定成長的趨勢。此外，就高中部分來看，在1986學年時只有175所而到2004學年時成長到312所，成長率達78.29%。其次，在高職的部分，高職的校數在1986學年校數已有204所，到2004學年時為161所，成長率呈現-21.08%，高中校數在1995學年時超越了高職的校數並繼續增加，而高職之校數從2000年起就逐年下降，相對於高中校數的積極成長，高職校數的成長從平緩成長到下滑。

然探究我國高中職發展之校數比，高中、高職校數的增減一直由政府政策所掌握，1970年代政府積極培養基層建設人才，因此廣設高職，使高中、高職的校數比為3：7，呈現不平均的分布，到了1980年代，政府廣設高中、大學，欲培養高知識人力，此時高中、高職之校數比已成6：4，近年來政府傾向於促進高中、高職平均發展，也為了呼應教育改革「廣設高中大學」的方向，積極使高中、高職校數比為5：5。教育部（2005）之統計資料顯示，我國公立高中、高職之校數比從1986學年

開始就大約為4：6的比例，一直到1995學年高中、高職之比趨近5：5，而後高中校數繼續增加，高職則持續下降，高中、高職的校數比也因此呈現為6：4的趨勢，反映出政府在此一階段教育投資政策的方向。

（二）全國高級中學、高級職業學校教師、學生人數比較

依教育部（2005）統計檢視國立高級中學與高級職業學校教師，可看出1986學年至2004學年間高中教師是呈現遞增的趨勢，高中教師人數從1986學年的14,355人到2004學年已增加至33,643人，成長率達134.36%，而高職教師人數從1986學年的16,721人到2004學年的15,504人，成長率為-7.28%。就學生人數而言，高中學生人數一直呈現增加的趨勢，從1986學年200,599人到2004學年409,635人，增加幅度為104.21%，而高職學生人數從1986學年437,924人到2004學年326,159人，成長率為-19.67%，明顯與高中學生成長情形迥異。另外，從師生人數比率來看，高中、高職都呈現逐漸降低的趨勢，高中之師生人數比從1986學年的13.97降至2004學年的12.18；高職之師生人數比則從1986學年的26.19降至2001學年的21.04。此外，亦可發現我國高中職人數伴隨政策的影響下，學生人數於2002學年度呈現明顯轉折，高中學生數首次超越高職學生數，其後差距逐年拉大而呈現平穩。

（三）政策評估

在「廣設高中」的呼籲下，首當其衝的即是高職。「廢除高職」一時竟成部分教改人士的訴求。高職課程以基層的生產與管理技能為主，著重培養學生一技之長，使其能提供社會對基層技術人員的需求。然而近年來，因為臺灣產業轉型，高職訓練以漸不符就業市場需求，造成部分教改倡導者戲稱高職教育稱為「黑手技術」，批評高職生的基礎科目如英文、數學、理化等學科學習十分不足，認為要解決高科技產業缺乏人才的問題，應讓學生延緩分流，多設立綜合高中，以讓學生能在其中試探性向。

在高職轉型的訴求下，2002學年度，職業學校即從原先的203校，遞減為107校，高職轉型試辦的綜合高中合計有143所，其中全校辦理的有36所。學生在綜合高中，高一修習基本能力，高二才開始學習專業科目。基於時間與能力所限，給予學習普通與職業雙向課程學習，會造成上不上下不下的後果，普通科目不如高中生，技能科目又不如高職生。此外，升學壓力依舊沈重，明星學校仍然存在，並不因廣設高中之政策而有所改變。

實務上，並非所有學生皆適合接受高中的普通教育，基於因材施教的原則，一

味貶低技職教育並不恰當。教育主管機關應確實檢討與審編適合技職體系的基礎學科教材，一方面建立技職教育體系的升學管道，一方面針對產業界的需求，加強就業導向的技術訓練課程，建立證照制度，以「技術本位」取代「學位至上」的價值觀。

二、設立完全中學政策

（一）完全中學之發展背景

1994年4月，民間教育改革團體提出廣設高中、大學之訴求，後教育部於同年六月召開第七次全國教育會議，在高中教育方面之結論有「改革中等學校多元學制，設立完全中學等」之議。於此，新一波的完全中學便如雨後春筍般的設立，完全中學政策，於焉起步。其政策的社會背景可分述以下幾點說明：

1. 延緩高級中等教育的分流與分化

我國高中、高職學生人數受國家人力需求而做調整，在1960年代，由於國內經濟建設發展快速，對於職業方面的人才需求比例高，加上政府對職業教育的大量投資、家長對其子女選擇職業學校的觀念增強，因此職業學校數目及容量明顯增加（張梅雪，2003），在1968年時高中高職學生比例為六比四，但政府在十年內（1968至1977年）調整為四比六（翁福元，1996），後又因為六年經建計畫及第四期人力發展計畫，擴增職業教育，將高中與高職學生比例調為三比七。

然而後來的研究發現教育上過早的分流，對於技術人力的培育，並非良策，以今日科技快速的發展與社會變遷的情況來看，各級技術人員均應具備靈活而有彈性的應變能力，因此基礎學科的知識訓練不能忽視，這樣才能吸收新知、適應新技術來解決快速變遷下所產生的問題，所以以往在國中升高中便進行人才分流的方式予以延緩，增加設置完全中學、高職改制為綜合高中，讓大部分的國中生能繼續就讀高中，增加基礎學科知識的訓練，於是在1995年的教育改革諮議報告書中便提出「調整高中高職學生比例為五比五」的構想（行政院教育改革審議委員會，1996）。

2. 高中需求量日增

到了1980年代，臺灣社會經濟發展快速，國民所得的提高，普遍提升延長教育能力與升學意願，到了1990年代，由於高級中等教育沒有足夠的容量來容納想升學的國中畢業生，因此國中畢業生升學壓力大，終於1994年4月10日的「四一〇教改聯盟」活動中提出「廣設高中大學」訴求（梁金盛，1996）。

在現有中等教育體制下，高中區位分布不均，新設高中校地取得困難，且建校

經費龐大，因此增設高中將會是政府龐大的經費支出，於是便將部份國中改制為完全中學，利用現有的中等學校資源，來提高高中就學機會，亦可均衡各地高中教育發展，以減輕國中畢業生的升學壓力（許泰益，1999）。

3. 社區化潮流

由高級中學法及完全中學設立辦法的相關規定來看，完全中學是屬於社區型中學的型態，為何會有社區化理念的提出，是因為許多參與教育改革的學者發現到我國國中生的升學壓力長久以來一直無法降低，以致許多高中學子不但讀得很辛苦，且離鄉背井者居多，若能發展社區型中學，將可緩和越區通學問題，尤其是在偏遠地區，若無足夠的入學人口或缺乏足夠財力分設國中、高中，則可設置完全中學來解決此問題（秦夢群，1996）。

設立完全中學考量到學區內就近就讀之原則，更可推展學校社區化，配合地方特色，發展具地方特色的社區型中學，這樣學生便可節省通車時間，又可有效建立學生的社區意識（陳慕華，2001）。

4. 地方自治因素

1990年代初期，完全中學政策是在直轄市有辦理高中法源，而其他縣市無法源情況下，由教育部以行政命令「完全中學試辦計畫」作為全國試辦的依據，所以早期主要是由教育部來主導完全中學政策規劃與推行。

直到1999年1月「地方制度法」公布後，地方政府才有辦理教育（包括完全中學、大學）的權責，不再是「省辦高中，縣市辦國中」的理念，縣市政府可以自行規劃與執行各級教育，因此自1999年後各縣市成立相當多的完全中學，完全中學的數量至此增加迅速（張梅雪，2003）。

（二）政策目標與發展任務

1. 建立高中多元學制提供學生適性發展

在「完全中學試辦計畫」中即要求完全中學設立的目標在建立多元彈性體制，因此教育部陸續頒布了「完全中學試辦實驗課程實施計畫」、「完全中學試辦學校行政處理要點」、「完全中學試辦直升中四入學實施要點」及「完全中學試辦學校課程綱要」等，其目的是賦予學校在課程規劃、組織編制、入學方式等方面很多彈性的空間，亦希望達成教育改革提供學生適性發展的理念。

2. 擴充高中容量，滿足國中畢業生升學需求

完全中學設立的第二個目標在於均衡各地高中教育發展，增加高中學生的容量，以減輕國中畢業生的升學壓力，希望將高中與高職學生比例從以前的三比七調

整為五比五，以配合教育改革與社會大眾對於高中教育的需求（涂順安，2002）。

3.發展具有當地特色的社區型中學

依據完全中學設立辦法第四條「完全中學學區劃分，由各該主管教育行政機關依據人口、交通、社區、文化環境、行政區域及學校分布情形劃定之」，因此完全中學是屬於社區中學的型態，入學之一年級學生，仍採一般國中的學區制，只是將學區的範圍略擴大，以緩和越區就學的問題，完全中學依據當地發展社區特色，推展學校社區化，可有效吸引國中畢業生就近就學，建立學生社區意識，並為未來十二年國民教育預作準備。

4.規劃六年一貫課程

完全中學的課程採國中、高中六年一貫，整合現行國中、高中課程標準，中一至中三（國中部分）採取目前的學年學時制，中四至中六（高中部分）採學年學分制，在中一至中三的課程中，可增加活動時數，酌予減少教學節數，在中三課程可加入技藝教育，與中四至中六開設的職業學程相互銜接。

5.提供多元入學管道

高級中學數十年來的發展，受到傳統聯合招生考試、各校成立背景、傳統因素等影響，在社會大眾及學生、家長中有選擇明星學校的心理，且對於學校有強烈的排序現象，在大學入學方式朝向多元化的過程中，針對高中的多元入學管道的開拓亦有所因應，而完全中學有提供當地國中生直升高中的名額，且教育部在推動獎勵優秀國中畢業生升學當地高中及社區型中學引導下，國中生就近升學已漸漸獲得社會大眾的支持，甚至有些完全中學對學區內的國中畢業生給予加倍名額的機會，因此完全中學對於國中畢業生則提供另一項多元入學的管道（陳慕華，2001）。

（三）政策評析

完全中學實施至今將近十年，在這幾年當中，完全中學對於降低國中生升學壓力的效果並不顯著，但在調整高中職學生比率、達成社區型中學理想、均衡地方區域發展方面的效果漸漸浮現，且為高中多元入學管道提供的貢獻由此展現，這些應是完全中學所帶來正面的影響。

此外，完全中學實施至今，其相關衍生出來的問題的確值得重視及思考如何解決，可分為以下三個層面來探討：

1.課程與教學方面

（1）六年一貫課程與九年一貫課程的重疊

在完全中學內國中部學生僅有少部分可以直升高中部，而教育部又於2002學年

度起在國中推動九年一貫課程，使得原本將推動的六年一貫課程與現今實施的九年一貫課程在國中階段有重疊地帶，導致目前許多完全中學的六年一貫課程無法整體規劃。

（2）國高中教學時間不同

在教學時間方面，1997學年度的國中課程標準規定國中每節四十五分鐘，但高中課程標準規定高中課程每節五十分鐘，雖然教育部在「完全中學試辦學校行政處理暫行要點」中規定完全中學每節均為五十分鐘，但因各地方政府基於財政困難為由，無法配合，造成各縣市或各校作法不一，有些以鈴聲統一，但國中部教師可自行斟酌晚五分鐘進教室，有些縣市則全面採行五十分鐘，但國中教師無形中多出的兩節課由政府支付鐘點費，所以可謂一國多制，對完全中學內工作的同仁增加不少困擾。

（3）教師授課時數、鐘點費、課稅有不同待遇

國、高中均屬中等教育學制，且國、高中教師登記均是中學教師，任用資格相同，但在完全中學任教高中部每週基本授課時數較低、鐘點費較高，需要課稅，但若任教國中部則每週基本授課時數較高，國中因義務教育依法免稅，使得兼職行政人員常需兼辦兩部業務，工作量增加，但待遇並未增加，反而依國、高中班級比例課稅，因此便很少有人願意擔任兼職行政人員。

2. 訓輔工作方面

（1）學生管教上的不便

國、高中學生的心智發展不同，高中部學生嚮往自動自發，較能夠自律，所以學校通常採用自動自發的管理方式來要求高中學生，但國中部學生較被動，所以需要注重其生活教育的管理，如此在同一校中易造成管理上的不便，且國、高中學生常會因管教方式不同而心有不服。

（2）訓輔人力員額編制不足

學生事務處內的教官除了管理高中學生事務外，還需幫忙處理國中生的生活輔導，而輔導室也需處理國、高中的輔導業務，因此訓輔人員的業務繁重，再加上員額編制不足，使得兼顧國、高中之訓輔工作人員疲於奔命。

3. 一般行政方面

（1）行政人員員額編制不足

依據完全中學設置要點第九條規定，完全中學組織員額編制，由各地方政府訂定，但在地方財力不足，又逢組織再造、人力精簡的雙重壓力下，雖然學校的班級數增多，但員額編制卻沒有增加，行政人員需參加高中業務的相關會議，又要參加

國中業務的相關會議，整天忙於參與開會、研習，少有閒暇推展校內業務，更遑論教學工作，無形中，行政與教學品質多少會受到影響，要推動行政與教學革新更是困難，如：推動多元入學體制後，教務處工作量加倍，在人力無法配合的情形下，行政人員不但工作量大，壓力更大。

（2）經費預算編制與執行採單軌或雙軌運作

現行國中屬於義務教育，註冊時免繳學雜費，但高中學生註冊時需要繳學雜費，預算編列時採收支對列。有些縣市預算編列時採不分高、國中合併辦理，但有些縣市雖在同一本預算書中分開編列，並分別執行，讓部分師生感覺校方在執行時有所偏頗，因此既然學校一體，行政單軌運作，應採合併編列執行，可減少會計人員的負擔（涂順安，2002）。

三、設立綜合高中政策

（一）設立綜合高中政策緣起

我國試辦綜合高中前曾於1988年進行高中附屬職業類科學校普通科學生於高三時選修職業類科課程。施行六年經檢討成效後，1994年第七次全國教育會議決議全面試辦綜合高中，接著教育部便積極籌劃試辦事宜，並於1995年「中華民國教育報告書」中，提出我國未來高中教育發展的重點之一，即在推動綜合高中試辦計畫。1995年「行政院教育改革審議委員會」的總諮議報告書中，亦建議我國未來應建立以綜合高中為主體的高級中等教育制度，最後實現以綜合高中為主的學制。其規劃的內容，主要是基於以下的幾項因素（黃政傑，1998）：

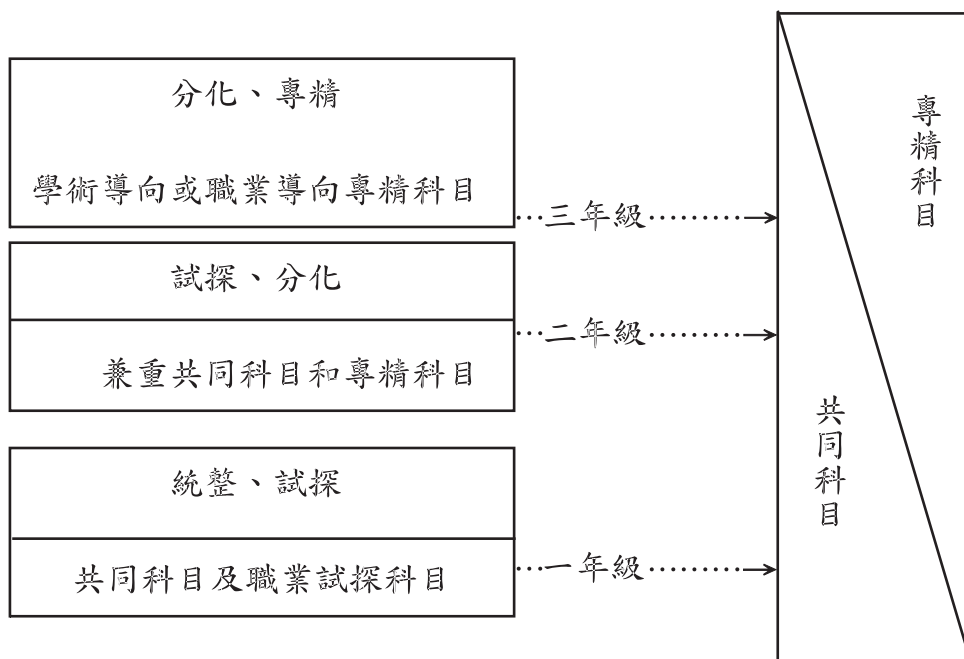
- 1.使國中畢業生能夠延緩分化，俾得以適性發展；
- 2.兼顧高中畢業生，未能升學者具備就業知能；
- 3.高中普通科與職業類科課程，缺乏互通管道；
- 4.配合民主平等思潮，符應先進國家高中發展趨勢；
- 5.變遷多元化的社會，齊一的課程無法滿足不同學生學習的需要。

（二）綜合高中的設置目標

綜合高中的設置目的，旨在照顧每一學生，提供適性教育機會，實現教育機會均等的理想。綜合高中之課程特色係同時設置學術學程和職業學程，藉試探、輔導歷程，輔導學生自由選擇，提供學生專精學術導向課程（普通高中課程）或職業導向課程（職業學校課程）或兼跨兩種課程機會，以達到適性發展的目標（如圖一）。

因此，綜合高中課程設計以能符合兼顧學生升學或就業需求，發揮性向試探與延遲分化的功能，增進學生依其性向選課的機會，具備與其他高中、高職及五專互轉的彈性，配合高職新課程趨勢，採學年學分制規劃。我國綜合高中之課程目標規劃如下：

1. 培養基本學科能力。
2. 發展人文與科技素養。
3. 奠定進修高深學術與專門知能的基礎。
4. 認識工作世界，培養生涯選擇的知能。
5. 促進身心健全發展及適應社會變遷的能力。
6. 養成基本工作能力，培養職業道德。



圖一 綜合高中教學規劃原則流程圖

資料來源：認識綜合高中，教育部，1998，臺北：教育部。

（三）綜合高中之特色

我國的綜合高中係為提供國中畢業生多元化進路管道，達成適性教育目標，並迎合世界中等教育的潮流。其特色有下列幾項（戴明國，1997）：

1. 不分科系，兼具高中高職教育功能。
2. 把學習權還給學生，尊重學生選課自由。
3. 採學年學分制，提供較多的學習空間。
4. 適性發展，提供以學生為本位的學習環境。
5. 比一般高中生較具有職業涵養。
6. 比一般高職生較具有基本學科能力。
7. 可兼修兩種以上職業專長。
8. 優秀學生可預修大學學分，加速發展自己的潛能。
9. 不及格科目可以重修，減少留級機會。
10. 增加學生升學或就業機會，進路更寬廣。

（四）政策問題評析

我國綜合高中學制理念的形成，為因應社會變遷與中等教育改革需求的產物。整體而言，綜合高中政策理念是以延緩分化的方式、多元豐富的課程內涵、廣泛的試探機會、充分的輔導措施，來達到適性發展的目的（Brown, 1972）。然而，綜合高中政策推行十多年來，雖有其相當之政策成效與正面效益，但也相對面臨許多推行上之困境與問題，茲分述說明如下：

1. 綜合高中推動政策定位不明

依1999年修正之《高級中學法》，將綜合高中納為高級中學類型之一，惟其相關規範（綜合高中辦學模式、教材、課程、師資、組織員額等因應措施）並不完備，故綜合高中看似兼具高中與高職的特色，但不免讓人有「樣樣通、樣樣鬆」的疑慮。且社會觀念尚未轉變，升學主義掛帥，綜合高中的定位深受質疑，常淪為家長次級的選擇。

2. 相關配套措施缺乏

我國現行之綜合高中多半是由職業學校（尤以私立學校為多）轉型而成，但由於各學校之基礎條件不同，其相關之師資、設備及課程等配套措施卻無相對之調整改進，以使綜合高中之功能未能有效發揮。尤部分學校為爭取補助款，不顧學校是否在軟硬體設備上能充分配合即貿然嘗試，導致綜合高中的理念無法彰顯，也未能發展其特色。

3. 課程規劃銜接統整不足

由於高中、高職及綜合高中課程尚未加以統整，也並無專為綜合高中學生規劃之升學管道，是以目前學校課程仍明顯區分為高中與高職，再整合為綜合高中課

程。此外，綜觀現行綜合高中的學程開設情形，無論是學術學程或專門學程的規劃均有日益分化的現象，此不免造成學程劃分過細、課程過於接近的問題，以致學生畢業後就業或升學可能出現銜接困難、發展進路受限的現象。學程設計為綜合高中制度之核心，學生學習性向之需求及教育資源的有效利用時常難以兼顧，故課程的轉銜統整為綜合高中課程規劃需加以改進之處。

4. 學校行政負荷過重，教師共識不足

高職轉型為綜合高中，若為部分辦理學校，則不管在招生、課程規劃、教學設計、學籍管理與升學輔導等各方面的行政負擔自然較普通高中或職業高中更為沉重；尤其學校輔導相關人員之編制不足，對於強調適性與延緩分化的理念精神自然難以落實。此外，因受廣設大學及升學進路暢通之影響，學生多半以選擇進入大學為考量，故部分專業科目之學分與時數大量減少，引發專業科目教師的恐慌，造成排斥心理。

檢視近年綜合高中的發展，與其設立之原意頗有扞格之處。綜合高中設立之訴求乃在希望能延後學生的分流時間，並藉由普通與職業課程的同時開設，讓學生能試探自我的性向。此種訴求有其一定之教育意義，但實務上卻窒礙難行。其原因主要如下：（1）升學主義依舊高漲，家長多希望子女能就讀普通高中，以便日後升入大學。影響所及，一般普通高中多不願開設職業課程。（2）原本之職業學校為求生存（廣設高中與出生率下降，報考職校人數銳減），改變為綜合高中的意願較強。但因為師資與設備所限，校內普通班與職業班學生各行其事，更別說互修課程了。換言之，除極少數外，綜合高中內普通與職業類科涇渭分明，雖同在一校，但卻極少交流。有的學校為迎合家長需求，甚而有「重學術輕職業」的現象。（3）較之一般高中高職，綜合高中明顯成本較高。此因為試探學生性向，所開之課程與輔導措施，必定更加繁複。在近年教育財政日益吃緊之下，學校往往在選課與互轉的彈性上有所限制，而使綜合高中的功能大打折扣。

四、高中職社區化政策

（一）政策緣起

由於後期中等教育已達到普及化的階段，近全數的國中畢業生都能順利進入後期中等教育階段，因此為適應學生的個別差異，如何讓他們能視興趣就讀自己希冀的學校及課程，這是一個很重要的政策考量點。再者，從整體高中職教育來看，近幾年來改革的措施眾多，包括推動綜合高中、多元入學方案的實施，以及課程方面

的改革——高職新課程已於1999學年度實施。從上述這些改革措施，可以了解其主要目的，皆是希望整體高中職教育朝向正常化發展。以往高中職明顯問題在於大家一窩蜂擠讀明星高中、高中高職的資源分配不均。

近幾年來眾所矚目的十二年國教，雖然其實施牽涉到政府資源、財力是否充分等相關問題，然不論施行十二年國教與否，都應該做一個全面性的調整。推動綜合高中的目的，就是調和以往高中、高職強烈二分體制的情況。最大的特點，便是提供學生試探學習的機會：延緩分化。此種做法不但符合教育理念，很重要的意義，也在於讓學生能夠於鄰近地區入學。此外，高中職多元入學方案，也是希望學生能夠選擇更適性的學習環境。如果高中職的資源環境可以做結構性的調整，使每一個學生都能在鄰近地區，獲得符合自己意願與性向的優質、資源差距縮小的、正常的學習機會與環境，那麼高中職教育即可朝向正常化發展。

從上所述的多項教育部大力推動的教改措施，不論綜合高中或是多元入學方案，都必須以高中職社區化為規劃主軸。也正因如此，教育部於2000年提出規劃推動高中職社區化方案，當時改革小組建議，是先以小規模示範的型態來推動。到了2001年初，行政院教育改革推動小組希望教育部能對此一方案再做全盤性的考量，提出修正後提報行政院實施。

國內由民間主導的「社區總體營造」的活動中，學校自然成為活動的重要場所，因此，「學校社區化，社區學校化」的理念受到重視，這成為促成高中職社區化政策的動力之一，其次，就高中職教育發展的現況與問題來說，至少有下列幾點問題（陳柏年，2000）：

1. 高中與高職之學生比例為4：6，仍然無法充分回應國民的需求。
2. 高中職的階段，明顯存在高中優先於高職，公立學校高於私立學校的價值觀，因此學校間落差較大。
3. 高中職因政府經費補助不均，造成公私立及高中職間資源分配不均，有待重新調整。
4. 高中職非學區制，以考試方式取才，因此升學競爭嚴重，且學生非本意地長途通學，徒耗通勤或租賃上金錢、時間與體力的浪費。
5. 高中職與社區脫節，學校師生與社區民眾難以形成一體共識，發揮互助合作的功能。

（二）政策目標

高中職社區化方案的目標，主要有以下四項：

1. 均衡發展公、私立及城、鄉高級中等學校教育，提升教育品質與績效，為延長國民教育奠定基礎。
2. 提高國中畢業生就讀社區內高中、高職的機會，降低教育成本、增進教育效能。
3. 增進高中、高職課程的實用性與生活化，帶動國中教育的正常發展，紓解學生的升學壓力。
4. 整合社區資源，發揮學校特色，達成學校社區化，社區學校化的理想。

（三）政策內涵

目前教育部以「鄰近地區」為界定高中職社區化為原則，期望提升區域內學校的招生名額。高中職社區化方案的規劃目標，在於鼓勵學生能就近入學，強化學校與社區之間的合作關係，以及提高後期中等教育品質。原本教育部在規劃時，以「學區化」為主要目的，並同時訂出以一般交通工具，單程通學時間在四十五分鐘內為範圍，即符合學區化的意涵，但是後來擴充學區化的意涵，提升至「社區化」的層級，使學校社區化包括學校招生社區化，學校課程社區化及學校資源社區化三項（方琇瑩，2000）：

1. 招生社區化

學校招生社區化係指高中及高職所提供社區子弟就學機會，高中以超過招生總數百分之八十，高職以超過百分之六十為原則。

學校招生社區化係以學校為中心，參照地緣性、行政區及交通便利性等共同生活圈，研訂社區之範圍。大體而言，學校招生社區化，可依下列原則推動：

- （1）調整學校規模：學校招生人數與社區大小互相配合，調降班級學生人數，以應雙方需求。
- （2）實施正規教育：學校來源社區化，學校提供社區學生就學機會。
- （3）實施回流教育：學校服務社區居民，開設回流教育、成人教育等進修教育班次。

2. 課程社區化

學校課程社區化係指高中及高職所設計的課程，具有社區特色，合於社區需要，使學校與社區相結合，以培養社區發展所需人才。課程社區化，可依下列原則推動（楊思偉，2000）：

- （1）學校因應社區發展趨向，開辦特殊類科，以培養未來社區建設所需人才。
- （2）學校配合社區環境、產業狀況、鄉土文化等規劃課程，以反映社區特色。

(3) 學校課程具有彈性與包容性，能夠兼顧社區內正規教育與回流教育所需要的課程。

(4) 落實學校本位課程設計功能，使能充分回應社區特色需求。

3. 資源社區化

學校資源社區化係指營造為學習社區，讓社區居民參與社區教育活動，提升其文化素養，並貢獻人力、物力資源，以促進學校的進步。推動資源社區化有以下原則：

(1) 學校與社區機構雙向交流，進行產學結合與建教合作。

(2) 開放校園、校舍與社區共用、共管，以培養學校與社區生命共同體的意識。

(3) 學校教師參與社區民俗活動，社區專業人員協助學校教學活動，以提升文化素養和教學品質。

(四) 政策推動之困境

高中職社區化方案之推行，教育部一方面透過巨額經費補助方式，希望均衡學校之地區差異，鼓勵學生就近入學；另一方面則加強不同類型學校之合作關係，達成課程與資源共享。然而自2001學年度推動以來，參與辦理者以職業學校居多，而明星學校的意願均不高，為高中職社區化推動方案推展投下變數。茲將高中職社區化方案之推展困境說明如下：

1. 社區化的概念模糊

我國高中職社區化方案被視為是推動十二年國教的基礎，原先規劃仿照國中小學區，以四十五分鐘車程為距離，劃分高中職學區，要求全國高中職必須提供八成招生名額供社區內之國中畢業生升學，但卻遭「明星高中職」反彈，認為有損多元招生權益；再者，各地高中職分配不均，車程距離不易界定，且各校對於「鄰近國中」之認定標準不一，使學區的劃分不易。是以在高中職的教育資源分配尚未均衡，教育品質也未趨於相近的情形下，因家長所抱持的價值觀與對子女的期待，造成就學學區劃定不易，「越區就讀」的情況是很難避免的。

2. 難以破除「明星學校」的迷思

受到傳統根深柢固的升學主義的影響，「明星學校」的光環觀念仍普遍深植於家長與學生的觀念中，也因之高中職社區化方案之推出，對於明星學校、家長與學生的反彈聲浪四起。以臺北市的現況為例，由於許多外縣市學生搶食臺北市教育大餅，此現象的成因不外乎是高中職分布不均衡、學校交通便利性，都會區明星學校的「魅力」無法抵擋等因素，使得高中職社區化方案之推行有重重困難。

3. 私立高中職「招生不足」的困境

由於家庭生育子女數的減少，以及近年來廣設高中大學政策之影響，使得許多私立學校面臨招生不足的影響，而出現財務的壓力問題，實對於受教者之受教權利與品質相對受到影響，再者，國中畢業生人數逐年下降，高中職學校供過於求的現象將更為嚴重，再以各縣市增設完全中學、公私立學校學費差距等因素，對於私立學校之招生無疑為雪上加霜。然高中職社區化方案之推動，私立高中職是否具有推行的強制性？以及私立學校的財務情形之監督及教師素質的提升，其相關配套措施都急待解決。

4. 無法滿足適性教育之需求

目前高級中等學校之類型包括普通高中、綜合高中、完全中學、實驗高中、高職與普通高中附設職業類科，就學校類型而言，已充份符合提供學生適性學習之條件，但因城鄉之學校類型與數量未必均等，而學制的設備又過於僵化，無法滿足學生轉換的需求。尤其各類高中職學校其課程多半為獨立設計，少有橫貫連接性，在各校自主的現況下，希望藉由高中職社區化來增進校際合作，實為徒具形式功能，使教師疲於奔命往返，缺乏實質效益。

（五）政策推動之建議

「高中職社區化推動方案」是後期中等教育改革重要的一環，短期的目標是解決當前中等教育的困境，長期而言，則是提供優質高級中等學校教育的環境。目前雖因種種因素尚未實施，惟未來只要努力，應至少可以部分推行。目前解決高中職教育的首要問題，乃在縮小學校之間教育資源與品質的差距。目前存在的差距主要有二：一為地區間的差距；二為公私立學校間的差距。高中職社區化方案推動之首要的基礎工作，即先平衡城鄉教育資源的差距，以及確保公私立學校的教育品質皆有既定的標準以上，如此方能使高中職社區化方案得以普遍為大眾所接受。再者，教育選擇權為家長之教育權利，其有權選擇於最利於子女的教育環境，是故社區化的意涵要具體落實則須教育環境品質的大幅改善為基礎。

五、高中職多元入學政策

（一）高中職多元入學制度之背景

教育部依據1994年六月第七次全國教育會議結論，於1995年出版之《中華民國教育報告書》中有關高中教育方面，將「改進高中入學制度，建立多元入學管道，導引國中教學正常發展」列為高中教育七項改革重點之一。而後行政院教育改革審

議委員會1996年提出《教育改革總諮議報告書》，具體建議教育改革五大方向，其中在「暢通升學管道」要項中針對學生入學問題明確指出「可分基礎科目考試和其他項目表現兩方面進行評量。高中招生之辦理，可參考前述兩類評量方式和多元入學方案辦理」。

為呼應教改總諮議報告書之主張，進一步減緩國民中學學生升學壓力，教育部自1996學年度開始研議規劃高級中等學校入學改革方案，先後於1997年公布「高職免試多元入學方案」、1998年七月公布「高級中學多元入學方案」、同年九月公布「高級職業學校多元入學方案」，並自2001學年度起廢除傳統高級中學聯合招生考試，與高職一併改以「國民中學學生基本學力測驗」取代，至此實施四十餘年之高級中等學校聯合招生考試走入歷史。

教育部2000年第一次修正公布「高級中學多元入學方案」，將原本六種入學管道：推薦甄選、申請入學、登記分發、保送直升、自願就學輔導方案分發入學以及資賦優異及特殊身份學生保送入學等入學管道簡化為甄選入學、申請入學及登記分發入學等三種管道。之後更分別於2002、2004年進行第三次、第四次之修正，以求制度之完善。

（二）高中職多元入學制度之內容

高中職多元入學方案的主要精神是升學管道多元選擇、發展學校多元特色以及啟發學生多元智慧，而主要的目標就是「帶好每位學生」以及「抒解升學壓力」（教育部，2001）。近年教育部已體認由於民情文化使然，抒解升學壓力之目的難見成效，而改由全人教育、適才適所的角度使力，期能使學生適性發展；並配合其高中職社區化之政策，鼓勵學生就近升學，較易彰顯其成效。因此2002年修正方案時，就將「抒解學生升學壓力」之首要目標刪除，以免得再成為各界批判的眾矢之的（許泰益，2005）。表1為目前高中職多元入學管道之比較。

表1 高中職多元入學管道

項 目	申請入學 （原申請入學、自願 就學輔導方案分發 入學、直升入學）	甄選入學 （原推薦甄選入學、 資賦優異及特殊身 分學生保送入學）	登記分發入學 （原基本學力測驗分發入學）
--------	---	---	-------------------------

申請分發區域	全國高中職分為十五個招生區。	全國高中職分為十四個招生區，五專分為北、中、南三個招生區。	1. 全國高中職分為十五個登分發區，全國五專合為一區。 2. 高中職及五專統合辦理成立統一登記分發中心。
實施範圍	學生限向國中三年級學籍所在地招生區聯合申請入學委員會提出申請。	音樂、美術、舞蹈、戲劇、體育特殊才能班及資優班，學生向國中三年級學籍所在地之單一學校或聯合甄選委員會報名。	參加登記分發入學時，應以報名參加國民中學學生基本學力測驗所選填的登記分發區為依據，如有參加第二次學力測驗者，則應以第二次報名時所選填的登記分發區為分發依據。
實施方式	1. 招生學校以國民中學學生基本學力測驗分數為申請條件，得擇至二科加權記分。 2. 招生學校應參採學生之在校成績、特殊事蹟等。 3. 招生學校採書面審查方式辦理，不得再辦理任何形式之測驗。	1. 將國民中學學生基本學力測驗分數納入甄選總分，但其權重不得逾總分之50%。 2. 招生學校不得採計在校學科成績。 3. 招生學校應就實際需要實驗、口試、小論文、實作、表演等選擇辦理，但不得加考任何學科紙筆測驗。	1. 以國民中學學生基本測驗分數為分發依據，不得加權計分。 2. 考生於報名參加國中基本學力測驗時，選擇登記分發區。 3. 自九十五年於第一次基本學力測驗第二日加考寫作測驗，但測驗結果不作為升學依據。如測驗結果為0至3級分者入學後應接受學校之補救教學。
招生時間	於第一次國民中學學生基本學力測驗成績公布後辦理，其放榜時間應於每年第二次國民中學學生基本學力測驗報名前。		登記分發入學於第二次國民中學學生基本學力測驗結束後辦理，但至遲應於八月中旬放榜。

招生比例例	1. 公立高中，申請入學名額不得超過各校招生總額之30%。同時辦理申請、甄選，登記分發入學之學校，招生總額不得超過40%。 2. 公立高職不得超過60%。 3. 私立高中職，不得超過70%。	1. 高中職甄選及申請入學名額合計不得超過各校招生總額40%。	1. 高中登記分發入學以招生總額之70%為原則，而同時辦理三種入學管道之學校，以招生總額之60%為原則。 2. 高職以招生總額之40%為原則。
-------	---	---	--

資料來源：研究者自行整理。

近年來隨著社會輿論，高中職多元入學制度也屢次有所改變。茲分述如下：

1. 簡化升學管道

1998年七月公布之多元入學方案，國民中學畢業生入學高中之方式計有基本學力測驗分發入學、推薦甄選入學、申請入學、自願就學輔導方案分發入學、資賦優異及特殊身份學生保送入學及直升入學六種，2000年八月修正後簡併為三種。係將原申請入學、自願就學方案分發入學及直升入學合併為申請入學，將原推薦甄選入學及資賦優異及特殊身份學生保送入學併為甄選入學，原基本學力測驗分發入學改稱為登記分發入學。2001年後就其甄選條件、辦理時程等迭有微調，但高中職多元入學雛形已大致底定。

2. 入學管道取向明確化

三種入學管道在取向上已較有明確的劃分：甄選入學乃針對資賦優異以及特殊才能或性向的學生提供入學管道，招考對象針對包括音樂、美術、舞蹈、戲劇、體育特殊才能等資賦優異之學生；申請入學則是提供對有特色之學校或科別具有興趣之學生就近入學鄰近高中職或直升入學，以落實高中職社區化的目標；登記分發入學可提供非經由前兩項入學管道或其他經主管教育行政機關核准之方式入學學生依其志願分發入學。

3. 考招分離原則

多元入學方案在考試方面，是由教育部委託教育學術機構，目前委由「國立臺灣師範大學心理與教育測驗研究發展中心」，組成「國民中學學生基本學力測驗推動工作委員會」，研究發展、舉辦基本學力測驗，以提供給予各高中職多元類型招生之用。至於在招生方面，則劃分招生區，依各入學方式，由招生區內之高中職組成招生委員會，負責招生事務工作。

4. 各校自訂招生比例，發展學校特色

各高中職得透過甄選以及申請的入學管道，依照各校的發展特色以及需求，在一定的比例之內，調整申請入學名額之比例，以招進各種特殊才能、資賦優異之學生。公立高中以核定招生名額百分之三十為原則，同時辦理甄選入學以及申請入學者，則以核定招生名額百分之四十為原則；公立高職則以核定招生名額百分之六十為原則；各私立高中職則以核定名額百分之七十為原則，符合多元智慧、多元選擇的原則。

5. 暢通升學管道

一改以往高中、高職、五專之招生為各自組織招生委員會，考生面臨個別報名以及測驗的舟車勞頓，2001學年度起，國中畢業生參加國中基本學力測驗之成績，均適用各類型學校招生入學之用，尤其是在第二次基本學力測驗後聯合辦理之登記分發入學，使考生可同時選填高中職及五專，減輕學校事務工作以及學生負擔。

6. 減輕考生負擔

高中職多元入學依據的國中基本學力測驗乃根據「國民中小學九年一貫課程暫行綱要」中的能力指標來命題，在公平性的考量上，考生答對試題的機會，不會受到該題命題指標以外的因素所影響，避免「因版本選用的不同而產生的作答差異」。

7. 測驗方式改進

改變過去以原始分數的計分法，而是改以量尺分數來計分，其目標有四：首先為統一各科分數的標準。過去各個科目的總分不盡相同，過去使用各科分數相加來作為甄選或分發的依據時，各科無形中已經被加權過了，故改以量尺分數來降低此種不公平的現象。其次，以答對題數來測量考生各科的基本學力，不依據題型來配分。過去各種題型的配分過於主觀，故以答對題數做適當的轉換，形成另一種標準分數的量尺型態。第三，使分數更能精確反映考生間的能力差異。壓縮中間的量尺，兩端則稍微拉長，將更能有效反映考生間能力差距。其四，等化前後兩次的測驗分數，以利於相互比較作為登計分發入學的依據。

（三）政策之評估

自2001學年度起至2005學年度辦理之基本學力測驗，前後已歷經五年，攸關每年三十萬國民中學畢業生升學之高中職入學制度之改革，尤其在我國長期「考試領導教學」的風氣沿襲下，乃為教育改革之中最受學生與家長關注的議題。高中職多元入學方案的主要精神是發展學校多元特色，啟發學生多元智慧，及升學管道多元選擇；其主要目標就是「帶好每位學生」以及「抒解升學壓力」。但事實並非如此。基本上，要解決以往傳統聯考「一試定終身」的弊病，國中在校三年的表現絕對比一兩次的測驗，更能代表學生的學習成就。但由於部分家長擔心學生壓力太重，指責國中教師評分不公，教育部只好放棄原來採計在校成績的決定，不管申請、甄選、登記入學，都以國中基本學力測驗作為主要錄取依據。而基本學力測驗早期發展的目標，是以了解國中畢業生是否達到應有的學力水準，性質屬於「資格考」，國中畢業生必須通過這個基本門檻，才有資格申請想念的高中；至於申請所需要的條件，則由各校根據辦學特色，自行訂定。可是因為多元入學方案不參採在校成績，需有一個客觀的入學標準，基本學力測驗因而搖身一變，成為具有篩選功能的唯一「鑑別考」。

綜上所述，如何將多元入學制度作更完善的調整，以達教學正常化的目標，仍待學界今後持續不斷努力。參酌各學者之改進看法，提出下列建議（吳武典，2005；李顯榮，2005；許泰益，2005；黃昆輝、郭生玉，2004；黃新民，2003；楊思偉，2001；楊朝祥，2001）：

1.降低登記分發入學比例

鑑於高中職多元入學方案因明星高中迷思未除而無法有效降低國民中學之升學壓力，可透過提高「申請入學」以及「甄選入學」、降低「登記分發入學」之比例，可稍微緩和「一試定終生」之升學壓力，亦可減低明星學校之光環。

2.管道再簡化

高中職多元入學之三種管道能夠再進一步簡化，既然目前申請入學以及甄選入學於同時辦理，即便在考生同時透過兩種管道申請學校，在兩種管道都獲得錄取的情況下，亦只能擇一就讀。故兩種入學管道目前雖在名義上個別辦理，但在實際上已是「擇一辦理」的情況。建議可將申請入學以及甄選入學兩者簡化為一種，稱為「甄選入學」，以減低複雜性，以助於學生、家長以及教師對於多元入學的瞭解與認識。

3.基本學力測驗試題的改進

目前多元入學方案的試題發展、題庫發展等工作乃由教育部委託之「國民生中學學生基本學力測驗」推動工作委員會來負責，推動工作委員會諮詢委員由國內國

文、英語、數學、社會、自然等學科領域之學者專家、心理測驗專家、高中、高職與五專學校校長共同組成「諮詢委員會」，以指導團隊持續不斷的改進。例如鑑於作文對於培養學生語文、思考、邏輯、思辯等能力確有助益，將於2006學年度基本學力測驗將加考寫作測驗，以確保國民中學學生語文能力之水準。

六、中學教科書開放政策

中小學教科書審查，係依據高級中學法第九條：「高級中學教科用書，由中央主管教育行政機關審定，必要時得編定之。」及國民教育法第八條之二規定：「國民小學及國民中學之教科圖書，由教育部審定，必要時得編定之」辦理。又依據「高級中學教科用書審定辦法」第八條與「國民小學及國民中學教科書圖書審定辦法」第八條之規定，審定機關應組成審定委員會，依據教育部所發布之課程標準或課程綱要審定教科圖書。

（一）教科書開放政策之背景

檢視教改後，我國教科書政策開放之演進，有以下三時期：

1. 統編制與審定制併行時期

隨著政治解嚴，社會日趨開放，教育部於1988年召開第六次全國教育會議，會中確定教科書採行統編制與審定制並行的原則（張慶龍，1996）。各界要求教育改革、鬆綁的呼聲並不因為教育部教科書政策開放而稍歇，為回應社會的要求，第七次全國教育會議於1994年六月召開，並於結論報告中揭示將慎重研究中小學教科書開放編輯之政策，並儘速規劃審查相關制度（吳正牧，1996；林君儀，1998；鄧鈞文，2001；閻自安，1996；韓青菊，1996）。

為配合制度上的轉變，相關法令有一連串的修訂以因應。立法院於1999年二月修訂國民教育法，該法第八條之二規定「國民小學……之教科圖書，由教育部審定，必要時得編定之。教科圖書審定委員會由學科及課程專家、教師及教育行政機關代表等組成，教師代表不得少於三分之一；……國民小學……之教科圖書，由學校校務會議訂定辦法公開選用之。」此乃構成國民教育法中關於教科書開放政策之最重要母法

2. 全面開放審定時期

2000學年度九年一貫課程正式於國小一年級實施，2002學年國中一年級亦開始正式實施九年一貫課程，國立編譯館已經逐年退出國中小學教科書市場。

3. 民編與部編並行時期

由於教科書開放後問題叢生，因此立法院決議要求教育部重新編輯教科書。在評估後，教育部決定先就數學、自然與生活科技兩科重編教科書，因此我國的教科書政策又邁入部編與民編並行之時期。教科書開放過程摘列如表2：

表2 中小學教科書開放之演進過程

1996年12月2日	行政院教育改革審議委員會正式提出「教育改革總諮議報告書」，建議教科書之編輯業務應由統編制改為審定制，並革新中小學課程、教材與教學。
1997年4月	教育部成立國民中小學課程發展專案小組，並成立二個工作小組：「國民中小學課程發展共同原則小組」和「國民中小學課程綱要小組」。
1998年9月30日	如期公布國民中小學九年一貫課程總綱綱要。
2000年4月18日	教育部函示委託國立編譯館負責辦理國民中小學九年一貫教科書審定事宜。（依預定進度延後七個月）
2000年6月21日	教育部頒佈「國民小學及國民中學教科圖書審定辦法」（依預定進度延後九個月）。
2000年10月1日	國立編譯館開始受理國民中小學九年一貫課程一年級（英語五、六年級）教科書審查。
2002年10月30日	立法院審查2003年度中央政府總預算，通過附帶決議：「國立編譯館應立即恢復編印國中小學教科書之業務」。
2002年12月25日	立法院審查2003年度臺灣書店預算，通過附帶決議：「教育部應停止民間業者編寫九年一貫國中小學教科書業務，立即由國立編譯館統一編印，以杜絕教科書開放民間版本後，因一綱多本加重學生家長經濟負擔、學生學習壓力等諸多亂象」。

2003年1月15日

教育部發表政策說帖，指出「部編本與民編本併行制」除了具有全面開放的優點外，還具有部編本教科書可以平衡市場運作機制的獨特優點，因此它是現階段最佳的選擇。

資料來源：修改自藍順德（2003）。

（二）教科書開放政策之特點

教科書編輯制度可區分為統編制、審定制與自由制三種，茲將三者特點說明如下（司琦，1996；吳正牧，1996；鄧鈞文，2001）：

1. 統編制

所謂統編制是指教科書由國家發展課程標準、主導編輯，供應全國學校教師與學生做為教材。採取此一制度即無所謂選用之問題。統編制之優點如下（司琦，1996）：

- （1）統一教科書內容，其內容配合民族文化與國家意識型態的要求。
- （2）由國家負責編輯，齊一的教科書品質，避免民間書商編輯水準不一的教科書。
- （3）統一版本之教科書，教學活動並不因學生轉學或教師調動而產生困擾。
- （4）降低教科書成本與價格，並避免出版商以不當行銷方式，影響教育品質與專業形象。

教科書統編制有其優點，卻也有不少的缺點與限制（周淑卿，1996）：

- （1）教科書內容一元化，缺乏多元化的教科書內容與價值，不符合民主社會尊重多元文化與價值的潮流。
- （2）國家主導課程內容，唯一版本的教科書，忽略不同地區學校教師與學生的需求差異，缺乏選擇的空間與彈性。
- （3）國家統一編輯教科書，剝奪教師專業自主權，長期以來，削弱教師專業知能。
- （4）統編制教科書容易淪為政治的工具，成為特定意識型態的灌輸工具。

2. 審定制

所謂審定制指民間書商依據國家公布的課程標準或綱要編輯教科書，送政府特定單位審查通過後核准發行供各地方學校選用。審定制的特點如下（藍順德，1999）：

- （1）開放民間參與教科書編輯，使教科書內容趨於多元化。
- （2）藉自由市場競爭機制，提升教科書編輯水準，改進教科書品質。
- （3）協助學校教師對教科書先行篩選，保障教科書基本的品質。

- (4) 提升教師專業自主，增進教師教學知能。
- (5) 在市場競爭機制下出版商為追求市場佔有率，必須及時修訂內容，以迅速反應社會現實。

教科書審定制有其市場競爭機制之優點，但也有的缺點如下：

- (1) 書商可能運用行銷策略，形成寡占現象，以致造成教科書售價增加。
- (2) 書商惡性競爭，無所不用其極的加以推銷，造成學校教師在選用上之困擾。
- (3) 編輯之流程不易掌握且無時間進行試教以修改錯誤。
- (4) 冷僻的教科書乏人編輯。

3.自由制

所謂自由制，指由民間書商自行編輯教科書，無須經過國家的審核即可出版。目前英國、法國與美國實施此一制度。自由制的優缺點如下：

- (1) 地方層級常對教科書進行評鑑，經認可後，才能為學校師生所選用。
- (2) 教科書未經審查，品質難免良莠不齊。易有不當勢力介入，危害教育品質之虞。

(三) 政策之評估

從歷史演變的軌跡來看，教育政策的演進具有鐘擺效應的現象。即以教科書政策為例，近年我國已由全面統編本、全面民編、乃至部編與民編併行之制度。其優點雖提供家長與教師多一種選擇，避免民間出版業者聯合壟斷，但仍有與民爭利之嫌且影響民間出版業者參與教科書研發之缺點。

1. 未經試教錯誤百出

過去「統編本」教科書在正式使用前，都規定有一年的試用期，但九年一貫課程的「審定本」民編教科書，卻因成本考量未經試用便匆促上路，結果內容錯誤百出，使學生得到錯誤的知識，教師與家長卻無力回天。

2. 價格高漲、家長負擔沈重

在「一綱多本」的政策下，民間教科書業者推出不同版本教科書。基於商業考量，教科書編輯五彩繽紛但內容卻一語帶過（家長必須購買參考書才能應付考試）。影響所及，其售價比傳統教科書貴了三至四倍。經由家長之抗議，教育部雖已採「聯合議價」的策略，壓低教科書價格，但書商卻回應以「賣教科書綁參考書」的策略，提高參考書售價來補損失，家長負擔依舊沈重。立法院教育委員會因此於2002年通過決議，要求教育部恢復國立編譯館編寫國中小教科書。如此行動雖顯突兀，卻反映出民間對於草率開放教科書所造成亂象之抗議。

3. 選用過程問題叢生、易形成寡占

由於教科書版本眾多，在強烈的競爭下，業者紛紛使出各種手段促銷，各級學校採購過程不時傳出弊端，令校長與教師極為困擾。此外，由於近年民間業者競爭併購之結果，部分科目已形成只有兩家獨大之寡占現象，違背當時希望形成自由市場的原意。

4. 一網多本、令學生疲於奔命

一網多本與版本歧異，造成學校課程銜接上的極大問題，尤其發生在幾乎每年皆在更換版本之學校中。學生若需轉學則更形嚴重。此外，在升學主義的影響下，只開放教科書卻沒對升學制度作改革，家長畏懼子女唸得不夠「周延」，紛紛把各種版本教科書全力蒐購，結果造成學生的課業壓力更形沈重。

教科書應否統編關鍵所在是意識型態的問題，教科書統編制是威權體制下的產物，是國家主義教育型態的象徵，代表國家對課程理念和教育內容的管制，統編本教科書容易造成學生僵化的思維和偏見的觀念，無法培養學生具備適應現代社會所需的多元智慧和能力，與當前世界教育發展趨勢是理念的衝突，而不止是教育政策執行的問題。如果重新走回統編制，或許我們的學生又要學習統一、僵化、充滿極端意識型態的教科書，

盱衡當前教育現況，教科書政策自不應回到統編制，但並不表示教科書開放政策不必調整與改進，教育部於2003年初已決定將採取部編本與民編本併行制，希望就部分學科編輯部編本，提供學校與教師多一種選擇，並期望發揮課程與教材發展的引導作用，其立意與用心可嘉，同時，政府有關單位亦應瞭解，解決教科書開放的相關問題沒有特效藥或萬靈丹，必須就針對整體課程改革的問題和根源，研擬妥善的因應方案，持續有效的落實執行，才是最重要的課題。否則只是「跟著感覺走」，最後的輸家必是學生。

表3 近年中等教育政策之內容與評估

	政策背景與目標	政策內容	政策評估與實施問題
廣設高中	1980年代後，社會經濟發展快速，人民普遍提升學意願，由於當時高中沒有足夠的容量，因此國中畢業生升學壓大，於是產生「廣設高中」訴求。	公立高中、高職之校數比從1986學年大約為4：6，廣設高中使高中校數急速增加，高職則持續下降。高中職校數比也因此反轉為6：4的趨勢。	1. 高職面臨龐大壓力，使技職體系受到重創。 2. 由於競逐明星高中，升學壓力不減反增。 3. 政策以廣設公立高中為主，私立高中職面臨被排擠現象。
設立完全中學	考量學區內國中畢業生就近就讀之原則，發展具地方特色的社區型中學，以有效建立學生的社區意識。然而增設高中必須有龐大經費支出，於是將部分國中改制為完全中學，利用現有的中學資源，來均衡各地高中教育發展。	入學之一年級學生，仍採一般國中的學區制，只是將學區的範圍略擴大，以緩和越區就學的問題。完全中學依據當地發展社區特色，推展學校社區化，希望有效吸引國中畢業留鄉就讀。	1. 國高中教學各項規定不同，造成一國兩制現象。 2. 體制複雜，行政與訓輔人力員額編制不足。 3. 直升比例有所爭議，非明星之完全中學反而無法留住好學生。
設立綜合中學	旨在提供適性教育機會，實現教育機會均等的理想。其課程特色係同時設置學術學程和職業學程，藉試探、輔導歷程，輔導學生自由選擇，以達到適性發展的目標。	2002學年度，高職轉型試辦的綜合高中合計有143所，其中全校辦理的有36所。學生在綜合高中，高一修習基本能力，高二才開始學習專業科目。	1. 家長多希望子女能日後升入大學。因此一般普通高中多不願開設職業課程。 2. 職業學校因為師資與設備所限，除極少數外，其普通與職業類科涇渭分明，雖同在一校，但卻極少交流。 3. 綜合高中成本較高。因此學校在選課與互轉的彈性上有所限制，使綜高的功能大打折扣。

高中職多元入學	主要精神乃在升學管道多元選擇、發展學校多元特色以及啟發學生多元智慧，主要目標為「帶好每位學生」以及「抒解升學壓力」。	採用三種入學管道：甄選入學乃針對資賦優異以及特殊才能或性向的學生提供入學管道；申請入學則提供對有特色之學校或科別具有興趣之學生就近入學鄰近高中職或直升入學；登記分發入學可提供非經由前兩項入學管道學生依其志願分發入學。	1.過於複雜，家長費錢費時疲於奔命。 2.基本學力測驗定位之爭議。 3.升學主義依舊高漲，學生壓力並未減輕。
中學教科書開放政策	開放民間參與教科書編輯，使教科書內容趨於多元化。並藉自由市場競爭機制，提升教科書編輯水準，改進教科書品質。此外，協助學校教師對教科書先行篩選，提升教師專業教學知能。	先採取「全面開放」政策。後因弊端叢生，再實施「部編本與民編本併行制」。教育部決定先就數學、自然與生活科技兩科重編教科書。	1.未經試教錯誤百出。 2.價格高漲、家長負擔沈重。 3.選用過程問題叢生、易形成寡占。 4.一綱多本、令學生疲於奔命。

資料來源：作者自行整理

參、結語

綜上所述，行政院教改會所推動的教育改革，促使我國的中等教育學制產生極大的變革，從過去強調二元化的分流設計走向多元化的統合設計，並藉由高中與大學的廣設，及課程的革新調整，使中等教育的發展走向多元彈性化。惟其主張與實施未如所願，成效褒貶互見（近年中等教育政策之評估詳見表3）。此因教育是一個動態平衡系統，其所包含的各個次級系統彼此交互作用及相輔相成。系統中的任何一個次級系統若有改變，則其他的次級系統也跟著做適當的改變，系統才能恢復成為一個平衡穩定的新系統。否則若其他次級系統未能配合改變，整個系統便會逐漸

趨解組凋零（秦夢群，2005）。例如教改會對教育行政機關的鬆綁，幾乎完全著重在中央部會的鬆綁，對縣市行政機關的鬆綁則幾乎未曾論及，致使地方的自主性大為縮小，對於部分教改措施無法因地制宜，而產生不適應之現象。

此外，教改會在諮議報告書中所提到的配合措施，只是寥寥數語的綱要，缺乏進一步具體的作法，以致教育改革政策的推展產生決策鬆散結合的窘狀，過於模糊與不知所云。地方與學校只能見招拆招，產生許多後遺症。此與學者所主張之政策必須配合適當執行策略（Bardach, 2000; Brown, 1972; Cochran & Malone, 1995; Downey, 1988; Fowler, 1999; Putt & Springer, 1989; Starling, 1988; Weimer & Vining, 1999）有所牴觸，結果自然未如理想。

教育的重要性無庸置疑，教育的問題卻錯綜複雜，對教育每個人都有一套自己的看法，而受教育政策影響最大的學生和家長，卻具有流動的性質，家長或學生從自身的角度對整體教育政策提供建言，不免失於以偏概全，學者專家的意見如果缺乏實務的印證，則容易趨於理想，主政者如果過分重視政治意識型態或一時社會輿論的熱潮，將使教育政策具有反動性，且容易形成鐘擺效應。這些現象的產生，將使教育改革政策缺乏延續，流於躁進和斷裂，對於國家整體教育的未來發展是非常不利的。

參考文獻

- 方琇瑩（2000）。推動高中職社區化的理念與實務。*教育研究月刊*，87，14-17。
- 司琦（1990）。我國中小學教科用書編輯制度的問題。載於國立編譯館（編著），*中小學教科用書編輯制度研究*（5-51頁），臺北：正中。
- 司琦（1996）。小學教科書審查的三個時期——從教科書審查的演進談開放後的審查問題。*臺灣教育*，543，19-26。
- 石計生等（1993）。*意識形態與臺灣教科書*。臺北：前衛。
- 朱敬一、戴華（1996）。*教育鬆綁*。臺北：遠流。
- 行政院教育改革審議委員會（1996）。*教育改革總諮議報告書*。臺北：作者。
- 吳正牧（1996）。教科書統編制與審編制的爭論。*臺灣教育*，543，2-7。
- 吳武典（2005）。臺灣教育改革的經驗與分析——以九年一貫課程和多元入學方案為例。*當代教育研究*，13（1），35-68。
- 李顯榮（2005）。高中職多元入學方案之教育政策執行評估研究——以臺北縣北部地區

- 國中為例。淡江大學教育政策與領導研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 周淑卿（1996）。中小學課程標準制定問題。《教改通訊》，22，4-6。
- 林玉体（1995）。開放教科書不應再躊躇。《康橋》，12，26-28。
- 林君儀（1998）。臺灣與日本戰後中學教科書審定制度的比較研究。《比較教育》，45，16-27。
- 秦夢群（1996）。一校兩制——完全中學並不完全。《師友月刊》，343，5-7。
- 秦夢群（2005）。《教育行政：理論部分（五版）》。臺北：五南。
- 翁福元（1996）。臺灣中等教育政策發展五十年。《中等教育》，47（5），83-102。
- 涂順安（2002）。我國完全中學實施現況之研究。國立中山大學教育研究所碩士論文，未出版，高雄。
- 國立編譯館中小學教科書編輯研究小組編著（1988）。《中小學教材用書編輯制度研究》。臺北：正中。
- 張祝芬（1994）。《國中教科書選用制度之研究》。國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 張梅雪（2003）。我國完全中學政策及其實施之研究。國立暨南國際大學教育政策與行政研究所碩士論文，未出版，南投。
- 張慶龍（1996）。中小學教科書開放民間書局編輯出版情形之統計、分析。《人文及社會學科教學通訊》，36，150-158。
- 教育部（1995）。《中華民國教育報告書》。臺北：作者。
- 教育部（1998）。《認識綜合高中》。臺北：作者。
- 教育部（2001）。《九十學年度高中職、五專多元入學方案宣導暨國民中學學力測驗檢討作深度座談手冊》。臺北：作者。
- 教育部（2005）。《中華民國教育統計》。臺北：作者。
- 梁金盛（1996）。再現我國中等教育型態的新頁——完全中學。《師友月刊》，343，8-11。
- 許泰益（1999）。另類高中——完全中學現況探討與發展芻議。《高中教育》，8，4-9。
- 許泰益（2005）。高中及高職多元入學方案政策規劃與執行之探討。論文發表於國立臺灣師範大學教育政策研究小組舉辦之「教育政策科學」學術研討會（347-372頁），臺北。
- 陳明印（1995）。國民小學教科書審定制的相關法令與重要內涵。《國立編譯館通訊》，8（4），4-8。

- 陳柏年（2000）。高中高職社區化。教育研究月刊，87，8-13。
- 陳慕華（2001）。評析完全中學對教育的影響。中等教育，52（5），114-122。
- 黃宗顯（1993）。教改十年的省思與展望。教育研究月刊，114，111-119。
- 黃昆輝、郭生玉（2004）。教改問題的解決途徑。載於張明輝（主編），教育政策與教育革新（3-22頁）。臺北：心理。
- 黃政傑（1998）。綜合高中發展現況與未來。載於綜合高中學術研討會論文集（3-5頁）。臺北：國立臺灣師範大學教育研究中心。
- 黃炳煌（1990）。開放社會的課程設計與教科書制度。載於中國教育學會（主編），開放社會的教育政策（433-445頁）。臺北：臺灣書店。
- 黃新民（2003）。再製與抗拒——我國高中職入學制度（1971-2002）之研究。國立交通大學教育研究所碩士論文，未出版，新竹。
- 楊思偉（2000）。高中職社區化方案的實施。教育研究月刊，87，5-8。
- 楊思偉（2001）。高中職多元入學方案的再檢示。師友，404，5-9。
- 楊朝祥（2001年6月28日）。多元入學變革六面向總檢討（上）（下）。中央日報，14版。
- 鄧鈞文（2001）。臺灣地區國民小學教科書市場機制運作之研究。國立政治大學教育學系博士論文，未出版，臺北。
- 閻自安（1996）。國小教科書評選制度的探討模糊綜合評選（FME）的應用。教育資料與研究，9，109-119。
- 戴明國（1997）。我國試辦綜合高中之現況與探討。彰市文教，43，20-25。
- 謝文全（1998）。教改會教育鬆綁有關建議之評析。中等教育，49(3)，9-18。
- 韓青菊（1996）。從學校實務經驗談教科書開放問題。臺灣教育，543，16-18。
- 藍順德（1999）。從九年一貫課程的基本理念談教科書編審。教育研究資訊，7（4），79-96。
- 藍順德（2003）。教科書開放政策的演變與未來發展趨勢。國立編譯館館刊，31，3-11。
- Bardach, E. (2000). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving*. New York: Chatham House Publishers.
- Brown, F. (1972). *New directions for the comprehensive high school*. West Nyack, NY: Parke Publishing Company.
- Cochran, C. L., & Malone, E. F. (1995). *Public policy: Perspectives and choices*. New York:

McGraw-Hill.

Downey, L. W. (1988). *Policy analysis in education*. Calgary, Canada: Detseling Enterprises.

Fowler, F. C. (1999). *Policy studies for educational leaders: An introduction*. New York: Merrill.

Putt, A. D., & Springer, J. F. (1989). *Policy research: Concepts, methods, and applications*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Starling, G. (1988). *Strategies for policy making*. Homewood, IL: Dorsey Press.

Weimer, D. L., & Vining, A. R. (1999). *Policy analysis: Concepts and practices* (3rd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.