

從日本教育改革趨勢展望我國教育的革新

鍾清漢
王家通

壹、緒言

綜觀世界各國現代的教育政策，我們可以察覺到，雖然由於各國的歷史與傳統互異，導致教育問題各有其特殊之處，但是苦心積慮地致力於教育改革之進行，則是各國共同的趨勢。我們若就此一共通點深入考察，就可以發現有關教育改革問題的世界潮流。一般而言，隨著社會的變化與文化的發展，教育已經迅速普及，量的擴充至為顯著。表面上看來，教育似乎已經有了長足的進步；但是另一方面，如果我們對於教育的內在及本質層面，未能充分瞭解而採用適當的對策，則不免產生問題，此時國家社會就會極力要求教育改革。所謂教育改革，換句話說就是基於對文化、社會的變化、發展等歷史變遷的正確認識，而策畫一套更能適應現代社會的教育政策，並付諸實施的意思。以目前各國的情勢來看，現代正是所謂的教育改革的時代。

以二次大戰以後的美國為例，我們可以看出其教育改革的動向大致可以分為三個時期。第一期是從一九五〇年代後半至六〇年代中期。這一時期由於蘇聯於一九五七年十月發射了世界首次的人造衛

從日本教育改革趨勢展望我國教育的革新

星，美國受此刺激以後，乃在超越蘇聯的口號下，極力推展能力主義的英才教育。但是進入六〇年代後半，受到越南戰爭的影響，全美瀰漫著反人種差別待遇及市民權運動等平等主義的風潮。在此情勢之下美國教育界乃興起了教室的人性化運動。在此運動中著實促進了教育課程基準的緩和，以及選修科目的增加等以人性的提升為目標的教育方針。這種局勢一直延續到七〇年代的後半，這是美國教育改革的第二期。不過從七〇年代後半開始，第二期的教育改革產生了許多弊端，於是又發起了第三期的教育改革。關於第二期教育改革的弊端，以高中教育為例而言，其一般基礎學力的低落是有目共睹的事實。針對此一弊端，在第三期改革裏，美國大學當局乃極力要求高中提高畢業的最低標準。要之，第二期在平等主義的要求下，形成了教育上的「平庸潮流」。美國面臨此一危機，於是重新要求能力主義的恢復。一九八三年「卓越教育全國委員會」(National Commission on Excellence in Education)應美國教育部長貝魯(T. H. Bell)之諮詢，提出了「面臨危機的國家——教育改革的緊急需要」(A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform)報告書。此一報告書反映了「回歸能力主義」的風潮。(註一)

簡單看過美國教育改革的動向之後，我們想來探討日本教育改革的狀況。首先我們應就日本教育的發展過程做一簡單的回顧，並由其教育發展的過程中尋出現代日本教育體制上的基本問題所在。

貳、日本近代以來教育發展過程的回顧

日本近代教育體制建立於明治五年（一八七二），而說明其學制主旨的則是「學制被仰出書」。在「學制被仰出書」的結論中，有如下的敘述。首先對於學校教育目的，「學制被仰出書」聲稱應使「邑無不學之戶，戶無不學之子」，隨後又以其他的語句徹底表明其功利主義的教育觀。例如「自日常用語書算，至士官農商百工技藝及法律政治天文醫學等，凡人類所經營之事業皆不可無學也」，「學問者亦可謂爲立身之財本，但凡爲人孰可不學乎，若乃迷於通途，陷於饑饉，傾家失身之徒，蓋皆然於不學致生如是之過也」。日本戰前的一貫思想被認爲是「富國強兵」，可是在「學制被仰出書」中雖有富國的主張，卻無強兵的計畫。將個人的努力、騰達視爲國家社會發展要件，這或者可以說是古典經濟學派或遊牧民族社會觀的產物吧。以上是有關教育觀的問題，至於教育制度的確立則是始於明治一九年（一八八六年）。當時首任文部大臣森有禮制定了小學令、中學令、帝國大學令、師範學校令；這些政令即成爲日本戰前學校體制的骨架。此種教育制度實施的結果，形成了學歷主義結構的金字塔型社會體系，其特徵是對於初等教育之重視，並在綜合大學設置舉世最早的工學部及農學部，充分表現其實用主義的學術觀。這些傳統一直延續到今天，本質上未有太大的改變。

到了明治二三年（一八九〇）頒布「教育勅語」，於是在實用主義的教育觀以外，又加上國家主義的教育思想。「教育勅語」頒布以前的一段時間，被認爲是「道德混亂期」，在當時所舉行的一次「全國縣長會議」席上曾經有一問題被提出來，謂「若無教學基準將生困惑」。（註二）「教育勅語」即是在此要求下而制定的。之後全國小學的奉安殿上均安置有明治天皇的照片及其「教育勅語」。據說有位校長曾因在一場火災中燒毀了天皇照片及勅語，感到有失責任而自殺。接下來，日本經中日甲

午戰爭、日俄戰爭，而在亞洲獲得真正的獨立國地位後，爲保衛其國家既得利益不得不進一步強化其國家主義的教育。教科書經由國家制定，修身和日本歷史教科書裏國家主義教育的色彩也逐漸濃厚起來。當時在國會裏有所謂南北朝正閏論戰，而國定教科書則明示否定北朝。（註三）另外在其國語教科書上，軍國美談也登場了。但這些措施對於國家意識及行動的統合上，究竟發揮了何種程度的影響力量呢？請再看下面的發展過程。

到了大正年間，在東京和京（都）（大）阪神（戶）地區進入了一個統稱爲大正民主主義的市民社會形成期。此一時期，在裁軍熱中，軍人穿上制服在街頭露面都會顯得有些忌憚。在教育方面，則流行「民主主義與教育」的杜威哲學。許多師範學校都成了杜威哲學的宣傳本部。就是在公立小學也都洋溢著自由的氣氛。壓抑這種教育之自由風氣的，常被認爲是軍國主義者。可是仔細探究起來，即可發現局勢並不是如此單純。隨著市民社會的形成，希望升入中等學校的人數因而迅速增加起來。但是在此過程中，「那樣的話學力就無法提升」的批評，或市民不願選擇自由風氣太盛的學校的情況，亦時有所聞（註四）。

自此一後，激烈的升學競爭，變成了日本教育的嚴重問題。爲了解決這些問題，日本政府自昭和二年（一九一七）起，在中等教育入學選拔制度中採取了重視學力測驗及調查書的措施。可是無論那一個辦法最後都告失敗了。在重視調查書的措施下，即使在戰爭期中，東京地區都曾發生過大量的小學教員貪污事件（一九三二年）。（註五）升學問題在戰前即已成爲社會問題，而今天這種問題似乎更爲嚴重。也就是說以前不選擇升學之路的國民仍屬多數，而現在則是全國上下一致將目標指向升學

。升學問題的本質並沒有改變，其間的差異只在希望升學的人數繼續增多而已。

九一八事變後，日本進入了全面戰爭的體制，一直到戰敗爲止，在日本教育發展過程中形成了一個相當特殊的時代。其特徵是整個教育均籠罩在極端國家主義的教育觀底下。因此到了戰爭結束以後，「教育刷新委員會」（首相的諮詢機關）在有關六、三制學制改革的建議書中，曾大力主張肅清軍國主義，並在根本上改變利己主義及劃一主義的缺失。但是就在此一論點尚未被充分議論及反省以前，韓戰就爆發了。特別軍需的要求高漲，而日本也就在此局勢下復興了產業。由於人才不足，學校也變成爲「產業戰士」的養成所了。

綜觀日本近一百二十年來的近代及現代史，非常有趣地，可以四十年爲單位將其分成三個階段。第一階段爲明治維新後的四十年，此一階段可以借用司馬遼太郎所說的話，稱之爲「坡上之雲」的時代。（註六）戰後的四十年間，可算是第三個階段。若將此一階段與第一階段相比，而把第一階段看做「往軍事大國發展之過程」的話，則只須將「軍事大國」一詞改爲「產業大國」即可充分代表第三階段的特徵。換句話說，第一階段與第三階段均是沿襲著同一條路徑的發展過程。至於在這兩個階段中間的四十年，似乎可以視爲第二階段而將它定名爲「混亂期」。當然教育改革的步調並非全然與上述的一般性歷史區分相對應，不過並非完全沒有共通點。例如義務教育由四年延長到六年一事發生在明治四十年，而由六年延長到九年則是戰後的事，同時學校制度也在這個時期產生了大規模的變化。這些都是上述區分的佐證。問題並不在於區分的正確與否，而在於除第二階段的極端例子外，貫穿第一階段與第三階段的教育觀。現今世人常說「戰前的教育是軍國主義教育，而戰後的教育則是民主主義

教育」，或說「由教育勅語體制發展到教育基本法體制」。但是更根本的是貫穿日本一百二十年來教育體制的觀點，並不能由軍國主義與民主主義的對立，或教育勅語與教育基本法的區別中尋找出來。因為貫穿教育體制的支配性觀點是超越這些對立或區分的功利主義、效率主義以及畫一主義的。在這種局勢下，一九八四年成立的「臨時教育審議會」（以下簡稱「臨教審」），所代表的意義就非同凡響了。

叁、臨教審的動態及報告書

臨教審自從一九八四年九月成立後，即召開過多次的總會及部門會議，並透過聽證會及個別意見詢問等方法，廣泛傾聽各方有識之士的意見，所以被認為是一個熱心周到並且慎重的諮詢機關。一九八五年六月臨教審提出了它的第一次報告書。在這次報告書中臨教審表明了它的基本方針，云：「我們綜合判斷了教育荒廢的諸種症狀，發現若不能闡明這種複雜且根深蒂固的病理機制的本質，則恐怕無法對學校改革及教育改革開出正確的處方」。臨教審又說「不僅要對教育荒廢的病理現象做應急措施而已，更重要的是要深深向下挖掘其背後的因素，並提出改革的綜合性基本方案」。臨教審在其第一次報告書中又更詳細地指出「日本近代以來的教育制度，雖然歷經明治、大正、昭和時期的種種曲折，其間且曾出現過極端強烈的國家主義傾向，但是其基本觀點大致上可以說仍是想要透過個人的自立、發展而推進國家近代化的」，「戰後義務教育年限的延長，高等教育的大眾化等等，若從大局

來看仍不過是明治以來追趕式近代化時代的教育方式的一種延續而已。依此意義來說，明治以來的追趕式教育可以看做是由戰後的「第二次教育改革」加以補充的」。由以上的報告書內容來看，臨教審明確地認識到教育荒廢的近因雖然是在於戰後的教育，但這種現象有其更深一層的理由。此外在第一次報告書中「追趕式教育的蛻變」以及「朝向二十一世紀」等用語亦屢見不鮮。因此在課題意識上，我們可以說臨教審的態度大致上是頗為適當的。（註七）

一九八六年臨教審又提出其第二次報告書。在第二次報告書中最引人注目的是對於高等教育方面的建議。對於高等教育，臨教審所為之建議，除留學生、日本語教育（第三部第一章，國際化之對策），及資訊教育（第三部第二章，資訊化之對策）外，均刊載於第二部第四章（高等教育之改革及學術研究之振興）中。在其他章節中雖亦有斷斷續續的記載，可是不論那一項均可說是第二部第四章陳述的重覆而已。就第二次報告整體來看，其特徵在於愈是缺乏具體內容的章節愈是以長篇大論來加以掩飾。第二部第四章的內容雖比其他章節短，但在頗短的文章裏所表明的具體內容，建議卻是此次報告中最為豐富的。其原因在於無論對臨教審採取什麼立場，所有的人對於高等教育的改革，都有相當高的期待，也頗能在其報告中對此期待給予回應。此外就政策、行政與臨教審的基本步調間的關係而言，高等教育政策與初等、中等教育政策間是有很大差異的。後者與臨教審的基本步調常處於不協調的關係中；而與此相反，前者則與臨審會的基本步調相當配合。這也可能是臨教審在其第二次報告書中對於高等教育改革做了許多具體建議的原因之一吧。當然高等教育政策不僅與臨教審採取合作態度，它一向即常能隨時代的變化而積極配合發展的；臨教審不過是站在高等教育政策的延長線上而已，

但也正因為如此，臨教審才能容易提出具體的建議。不過在此必須注意一點，即雖然政策頗有進展，但這並非意味著各個大學的改革也能隨政策的發展而積極進行改革。

在說明臨教審第二次報告的具體內容之前，似乎有必要就臨教審成立前有關高等教育改革的沿革略加敘述。

自從六〇年代起，高等教育即已迅速地肥大化，大學已非象牙塔。而從那個時期開始，一直到今天，日本文部省的各种審議會，亦均不斷提出改革構想。中央教育審議會的一「有關大學教育改革之報告書」(一九六三年)即是這一連串改革的開端。而該審議會在一九七一年所提報告書的建議內容，此次臨審會的審議中，亦被視為是一項須要詳加研討的重要基本課題。前項報告書中有關初等及中等教育的建議，除教員待遇之改善一項被採納實施外，其他的建議案都未被付諸實行。只有高等教育的許多改革方案均被一一採納而付諸實施。例如國立大學的共通一次考試(類似我國大學聯考，惟日本的大學入學考試共分兩次，先為第一試聯考，合格後再參加各校個別舉行的第二試)，對私立大學的國庫補助，以及筑波大學等新構想大學的成立案等。(註八)站在這些改革的延長線上，大學設置審議會計劃分科會亦於一九八四年六月(在臨教審成立之前)發表了「有關昭和六一年(一九八六年)度以後高等教育計劃之整備」的報告書。其目的固然是針對因第二次嬰兒熱潮(Baby boom)所將帶來的入學人口的高潮(大約在一九九一、二年)，想在高潮未至之前在量的方面予為綢繆。但由另一方面來看，此一報告書中許多關於高等教育改革方向的建議，卻與臨教審的第二次報告非常相似。

若循此種潮流的方向來探究臨教審第二次報告書的內容的話，我們可以發覺其中含有下面四個重

點：第一是設置「大學審議會」(University Council)的建議，第二是制度彈性的建議，第三是強調制度的變革要能符合學生的選擇及社會的期待，第四是有關短期高等教育的建議。以下即依此順序加以說明。

第一個重點是有關設置大學審議會的問題。所謂大學審議會根據第二次報告書的說法，是「基本上審議日本國內高等教育的應有態勢，向大學當局提供必要的建議及援助，且對文部大臣擁有建議權的常設機關」。如果真要設置此一機關，則文部省設置法必須加以修訂，而現有的大學設置審議會及私立大學審議會則均將會變成大學審議會的下級機關，其個別的機能也將比現在縮小。此外大學審議會與中央教育審議會及學術審議會間的關係亦將成爲問題。今後的趨勢可能是，中央教育審議會將事實上喪失其審議高等教育的功能。再者，姑且不論學術行政上的細節問題，有關學術行政的大綱問題，也有可能交由大學審議會來審議。不僅如此，其他在第二次報告中被提及的，例如高等教育各機關間的連繫及制度的彈性化等問題，亦有可能會在文部省推展其事務性政策前，先由此一新的審議會來研討。

第二個值得注意的重點，是有關制度彈性的建議。臨教審在第二次報告中說：「關於大學入學資格，應依自由化及彈性的方向進行檢討」，「關於碩士課程應積極設法對社會開放且應採取具有彈性的措施；此外對於按課程別設置一年制碩士課程的可行性亦應予以考慮」，「就博士課程問題而言，一方面固應考慮各種專攻的特性，另一方面也應檢討將其畢業年限定爲三年的問題」，亦「應考慮大學修畢三年課程後，成績優秀的學生直攻碩士班的可行性」。就這些建議的內容來看，雖然有關

審議過程的報導說「二一歲即有可能獲得博士學位」，但事實上二四、五歲的博士或有可能，比這年輕的博士是絕對不可能的。

其次是有關大學入學資格的問題。由第二次報告的內容來看，臨教審並不想立即廢止以「六歲以後接受十二年教育」做爲入學條件的現行制度。根據第二次報告書的說明書所載「關於以高中畢業做爲大學入學要件的現行制度，在不妨礙高中以下的教育能正常運作的範圍內，應予以檢討」。由這種說明看來，臨教審有可能採取一般修畢高中三年但未獲得高中文憑者亦有參加大學入學考試資格這種程度的改革，但對高中二年級或十七歲時即能擁有資格一事，臨教審毋寧是採取極爲消極的態度。再者就大學三年級學生直升研究所一事，現在大學設置審議會亦在檢討中。大學設置審議會提議的是，在一部分大學的物理系及數學系實施此項革新，但它卻顯然毫不考慮對全部的大學及全部的學系開放。這種盡可能不破壞現行制度的態度，在有關設置一年制碩士課程的說明書中，亦可明顯看得出來。臨教審第二次報告的說明書說，「應積極推展招收兼職學生的制度，日夜開課制、研究所夜間部制等彈性措施，而廣泛向社會大眾開放研究所教育」。也就是說，臨教審認爲在教育領域有關的研究所或具有在職進修性質的經營政策科學方面的研究所，較有採取一年制碩士班課程的可能；但基本上並不改變現行的學校制度。至於將博士課程定爲三年一事，基本上亦可說仍是在不改變現制的前提下所爲的建議。

第三個值得注意的建議是臨教審要求，即使不改變畢業年限亦應使制度能適應學生的需要及社會的期望而適度變更。第一次報告書中載有「應注重現行學分制的優點而予檢討，俾使學期學年的處理更

具彈性，並應擴大入學、轉學、轉系的可能性」，「由終生學習體系的觀點來看，應檢討學分累積計算制度的採用，專門學校、教育訓練機關等，應使其學分能與大學學分互相承認，使大家都利用學分累積計算制度；同時亦應檢討創設學位授與機關的可能性」等語句。由此可知第二次報告書係採取如下的態度：亦即，因為終生學習社會的建立非常重要，所以應在高等教育的各層面採取適應此種新社會的措施。但是實施報告書意見的並非文部省，而是各個大學，一向只收年輕且為「全日制」學生的大學，是否能採取如此彈性的對策，誠令人懷疑。此外，縱或各大學能做彈性的適應，到底有沒有足夠的學生想要利用此種學習方式，也是一個問題。例如，立教大學法學院雖實施了社會人士入學制度，但是這並不意味著社會人士畢業後，獲得了法學士學位而能夠順利就業，所以立教大學的制度，只是發揮了提供高品質成人教育的功能而已。

第四個重點是報告書就短期高等教育所提出的兩個意見。報告書說：「短期大學，應力圖其學科及教育課程的多樣化，且力求其教育內容的彈性化」，「對於高等專門學校，應檢討是否能將其教育內容擴充至工業及商船以外的課程，另外也應考慮其名稱的變更」。說明書中表示「新的名稱可叫做「專科大學」，而所謂其他的課程是指外國語、資訊、經營及藝術（設計）等」。高等專門學校是國中畢業後為期五年的一貫性教育機構，比諸短期大學，更能加強學生的實力，畢業學生的就職條件也比較好。因此臨教審想要擴大其學科種類，並且也想將「專門學校」（專修學校的專門課程）這類易生混淆的名稱改為「專科大學」。不過「專科大學」急速擴大一事，在另一方面也意味著短期大學將受到壓力。所以今後「專科大學」與短期大學間的調整將成為重要的課題。至於短期大學方面，臨教

審欲將其「社區大學化」的構想，也是值得注意的。

臨教審在過去兩年間共發表了上述兩次報告書，而自今年九月起進入第三次報告內容的討論，準備於明年春天發表其第三次報告書。在這兩年間有許多議論，由於審議會在審議期間產生了意見的對立，而無法在第一次及第二次報告書中提出建議。這些課題包括「九月入學」，「教科書檢查」及「學區制」等問題。另外高等教育的公共投資問題是最引人注目目的。在第二次報告書尚未提出之前，臨教審即已注意到這個問題的重要性。一九八六年一月發表的「臨時教育審議會審議經過概要」其三說「從長期的眼光來看，不斷提高在國民經濟中，教育研究的投資所占比率的重要性，雖然不是肉眼所能看到的，但卻是最基本的社會資本的累積。比諸歐美諸國，日本的公共部門在高等教育上只投資了微小的金額。尤其是在基礎與對世界較有貢獻的尖端科技的投資爲然。從此等投資對國際社會將會有所貢獻的觀點來看，亦應將之視爲國家的一般性任務而予重視」。基於此種認識，臨教審基本上是希望增加對高等教育投資的。但有位有力的委員曾說：「不要說想要在租稅負擔率上做到與歐美並駕齊驅，就是要求增加比率也是非常勉強的」。日本國民所得的租稅負擔率是二五·一%，相對地，美國是二六·六%，英國是四一·九%，西德爲三一·一%，法國是三三·五%，而瑞典則高達四九·一%（日本的資料是根據一九八六年度預算，外國的資料爲根據一九八三年財政部的調查）。如果公共投資的結構無多大變化，或許將無法期待對高等教育的投資會有所增大。

臨教審曾於一九八五年一月更進一步委託財團法人高等教育研究所，進行高等教育財政問題的研

究調查。最近高等教育研究所發表了該項調查結果報告書。據該研究所部長市川昭午的調查，日本一

九八二年的高等教育經費如表一所示，他根據此表比較分析日本與歐美在高等教育經費上的差異。

表一 日本的高等教育經費（一九八二年度，各項支出的金額，單位為億日元）（註九）

- ※國立學校特別會計歲出金額：①一四、五二四
- ※公立大學、短期大學、高等專門學校支出金額：②二、〇五八
- ※對私立大學、短期大學、高等專門學校的補助金額：③三、〇三三
- 公共教育經費：①＋②＋③＝④一九、六一五
- ※私立大學、短期大學、高等專門學校的支出金額：⑤一九、二八八
- 公私教育經費：④＋⑤＝⑥三五、八一〇
- ※大學、短期大學、高等專門學校學生所需學費：⑦一二、三八五
- ※大學、短期大學、高等專門學校學生所繳學雜費：⑧一〇、八四四
- 教育經費總計：⑥＋⑦＋⑧＝⑨三七、三五一

依聯合國教育科學文化組織（UNESCO）的統計，（註一〇）日本公教育經費在國民生產毛額（GNP）中所占的比率為六・〇%（一九八一），與英國的五・七%及美國的六・八%相較，日本的比率不見得比英美差。其次看看公共教育經費在公共財政支出總額裏所占的比率，一九八一年日本的比率是一九・四%，遠超過英國（一三・九%）及西德（一〇・一%）的比率。這種現象的原因不外由於日本政府的規模比歐美諸國為小，所以相對地其公共財政支出的整個規模也不如外國龐大。換句話

說，日本的政府及地方公共團體均為教育經費的支出而付出了相當大的努力。然而這是就教育經費整體而說的，至於公共教育經費中分配給高等教育的金額，則情形並不是這樣。日本的分配方法是初等教育三七·九%，中等教育三四·六%，而高等教育則僅分配到一一·〇%（其餘則分配給社會教育、學前教育及行政費用等）。比起日本高等教育的分配額（一一·〇%），外國就顯得多多了。例如法國是一三·四%，英國為二二·四%，而美國則高達三六·六%。這種現象，意味著在日本，是將教育經費的大部分分配給初等及中等教育，而只分配一點點給高等教育，歐美諸國的情況則與此相反，根據日本的這種分配方法，其用在高等教育的公共經費，只占國內生產毛額（GDP）的〇·三七%，而英國則是一·〇四%，美國更高達一·七三%，至於德國（〇·五八%）及法國（〇·三五%），則與日本無多大差異。（註一一）

其次拿日本的大學與各國大學相比較，粗略地來說，日本的國公立大學並不比其他外國的國公立大學差。但是論及私立大學，則日本的情形顯然就比其他國家為差了。在法國、義大利等拉丁語系國家的私立大學，雖然一位教師對眾多學生上課的情形也頗為常見，但一般而言，這只是第一學年的情況而已。市川昭千除上述從國家觀點來看教育經費而外，他也從學生的觀點分析教育經費問題。根據他的統計，學生每人每年的經常支出額如表二所示。

表二 學生每人經常支出額（一九八二年度，各項支出金額，單位為美元）（註一二）

學校種類 經 費

美國公立

六、八一六

私立	一〇、八〇一
英國大學	九、〇八〇
多元技術學院	六、一八〇
其他	五、七五〇
西德公立	四、二八九
綜合大學	四、六七〇
高等專門學校	二、八九七
法國國立	二、七六〇
私立	二、九九八
日本國公立	五、八一〇
私立	二、九九八
大學	三、九〇三
短期大學	二、五七〇
高等專門學校	三、六九八

大體上來說，英國及美國的學生支出額最高，西德屬於中等，而法國則偏低。惟在法國，除屬國家教育部所管的學校外另有一些特別的學校，學生每年支出的費用也頗高。例如理工科學校的學生支出，每人每年常高達二五萬法朗（約七百萬日幣）。當然在日本不同學校種類的學生其支出也有差異

。此外日本的私立大學，其學生的支出也與法國私立大學的學生支出相似。但由於日本學生獎學金種類頗少，研究補助金也不足，所以學生的負擔（家計負擔）是全世界最高的。（註一三）

日本的獎學金除日本育英會之外，再加上數百類民間獎學金，其總額尙未達一千五百億日元，占高等教育經費總額的四%以下而已。與此相較，據聯合國教育科學文化組織的統計，英國的比率爲三五%，而西德則爲一五%。這是因爲西德與英國均免學雜費，這一部份的金額均由學生出生地的地方自治團體向大學繳納。

此外據日本文部省的調查，日本一九八三年的高等教育經費總額爲三兆八千四百億日元，其中學生所繳納的金額占三〇·六%，國家支出則爲四六·三%。與此相較，美國高等教育經費總額是七百三十一億美元，其中學生所納金額只占二二%，其他由聯邦政府負擔一四%，州政府負擔三一%的支出。美國著名私立大學的學雜費雖高達一萬美元以上，但美國並不採取由學生自己負擔全額學雜費的方式，而是使學生接受某種形式的就學援助，是以美國著名私立大學的學生並不須要負擔全部學雜費。這一點也是美國與日本不同的地方。（註一四）

日本的高等教育經費中，並不是沒有被浪費的地方，因此有必要就其使用分配方法加以檢討並予節約。當然除此之外更須要想辦法改變日本「初等、中等教育經費世界最高，而高等教育經費則是先進國家中最低」的教育經費分配結構。

肆、臨教審所面臨的問題

以上是臨時教育審議會由成立至今的審議過程，一九八六年九月起臨時教育審議會已開始其第三次報告的研討，但政治局勢已與成立時的環境大不相同了。特別是藤尾文部大臣的就任（現已被罷免）以及因財政上的困難而無法獲得教育改革預算一事等更是響響重大。連自民黨內部的文教有關幹部都指出「臨時教育審議會已到達極限了」。（註一五）現在臨教審除面臨其本身內部意見衝突的危機外，另外還受到外界的政治壓力，其處境是愈來愈艱難了。

本來在臨教審成立之初，文部省曾表示對臨教審的建議「將盡最大可能予以尊重，而有效推進教育改革」。但是在第三次中曾根內閣成立後的第二天（一九八六年七月二十三日），在總理府所召開的臨教審營運委員會會議中，藤尾文部大臣卻發表了如下的言論。「請自由地議論」，「不管事務當局施加什麼壓力，請你們都不要介意」，「無論怎麼樣去議論都無所謂，但是做爲一個行政當局，若有我認爲好的事情時，縱然這是你們正在議論中的議題，我也想請你們讓我立即順利地予以實行之」。（註一六）這類的發言意味著縱然審議會沒有提出任何建議，文部大臣也可根據其行政判斷而迅速推展行政措施。換句話說，文部大臣表明了他不贊成以審議會爲教育改革主導的中曾根首相的政治手法，且反對「由臨教審來進行教育改革」的政策方針。他在一九八六年的記者會上又說，「臨教審是臨教審，而我是我，我是絕對不會把臨教審的話，當做神明的指示，什麼都聽的」。（註一七）此外在一九

八六年八月十二日的日本記者俱樂部演講中，他說「德高望重的大先生們召開集會慢吞吞地說一些話，但關於基本的問題什麼都沒有提到，這除了說他們的腦筋都已混亂以外還能說什麼。」（註一八）對於藤尾文部大臣說的這些話，除了臨教審第三部會的有田一壽會長外，其他的臨教審的幹部們都沒有辯駁，顯得非常沒有迫力，而有田一壽也只是說「聽到不合常理的話，我實在無法再沈默下去」而已。不僅是文部大臣，就連文部省內部的官僚們對臨教審都採取了消極的態度。例如針對「九月入學」的問題，大部分的文部省官員都認為「對於忽視九月入學制的缺點而毫無顧忌地採用九月入學制一事，我們覺得是毫無價值的」。至於「學區制」、「教科書檢查的廢止」，「國立大學營運形態的革新」等問題，文部省的官員也都採取了消極的態度。他們說「若是學校當局或是從事大學教育的人都要求這些改革的話，那是另當別論，但是他們都沒有表示歡迎這些改革」。（註一九）

除上述文部省內部的問題外，更重要的是，若想實行教育改革，那麼財政上的支援是絕對必要的。在中曾根第三次內閣成立前，其第二次內閣的海部文部大臣，曾在一九八六年七月十九日間當時的竹下財政大臣要求在明年度的預算要求基準中，列入教育改革特別預算的特別項目。但當時的竹下財政大臣只是回答「原則上要按以往的規則來做，但會稍稍優先考慮一下教育改革的措施」。（註二〇）按這種說法來看，特別預算是是不可能的。此外，財政上的困難不僅是如此而已。當年發起臨教審時，中曾根首相雖然說過「舉內閣之力進行教育改革」。但曾幾何時，據他身邊的親信說，中曾根首相「因為臨教審連共通一次考試的廢止一事，都沒有提出明確的建議，所以中曾根首相對臨教審有所不滿」。在這種情形下，是無法想像文部省在教育改革的財政方面會得到首相支持的。

在以上內憂外患的局勢下，日本臨教審在其僅存的一年壽命內（一九八七年八月爲止），倒底能提出具有何種內容的最後報告書呢？一九八六年十月臨教審爲徹底解決九月入學的問題，將於審議會中設置「九月入學特別委員會」。由這一點來看，臨教審是有意在其最後的一年中盡其全力來解決問題。但如上述所論，教育改革並不只是一個審議會所能解決的問題。中曾根第三次內閣的動向似乎是握有關鍵性力量的要素。當然我國的政治局勢與日本大不相同，姑且不論此點，日本在人口眾多疆土狹小，及其他許多條件上都類似於我國；日本臨教審爲解決該國高等教育的畫一化、僵硬化，而提出了許多方案，這些方案都指出了日本教育的最近動向，這或許可做爲我們教育改革的參考。因此日本臨教審的報告書內容也是值得我們寄以關心的問題。

伍、我國教育革新的展望

以上先概略回顧了日本近代以來一百二十年的教育發展過程之後，再以臨教審的兩次報告書爲中心，說明了日本教育改革的新構想。綜觀他們的教育發展過程及改革的構想，可以看出有的制度不一定能適合我國的國情，有的構想也不一定有突破性的見解，而是過去歷次教育審議會所提過的老問題。

雖然如此，日本今天有這樣強大的經濟力，任憑美元的一再貶值；由一九六〇年代的一美元比三五〇日元以上，直落到目前的一美元比一五〇日元左右，而不影響其繼續發展，不能不說是得力於教

育的成功。因此，其教育制度及教育改革措施，一定不乏可供我國革新教育制度的參考。基於這樣觀點，以下擬就上述改革措施中，可供我國參考之處，列舉說明。

(一) 建立有效的審議制度

綜觀日本過去教育制度的改革，很少不是經過教育審議機構的審議而最後定案的。例如戰後六三三學校制度係經過「教育刷新委員會」的建議。一九七〇年代的新構想教育大學的設立，係根據「中央教育審議會」及「教育職員養成審議會」的建議等等。(註二)因此，日本文部省除了設有「中央教育審議會」外，並設有十二個專門領域的審議會，審議機構之多為其他國家所罕見，而這次臨教審又建議設立「大學審議會」(暫稱)，以審議有關高等教育改革的具體問題。

反觀我國，則審議制度甚感缺乏。教育部雖設有教育研究委員會及學術審議委員會等，但很少發揮教育改革的審議功能，與日本的審議制度實不可同日而語。

由於我國缺少審議制度，因此教育問題的解決或教育制度的改革，往往缺乏詳細的審議過程，有時教育行政機關雖也徵詢學者專家的意見，開會討論改革的方法，但與日本比較起來仍有兩點不同之處：第一，由於委員常係臨時聘請，多數只是在開會時發表意見而已。至於日本，除了此次臨教審限定設置期限三年而外，其餘審議機構均屬常設性質，因此對於問題的瞭解或討論的內容當會比較深入。第二，日本的審議委員，大多代表社會各階層人士，例如此次臨教審的委員中有的大學校長，有的是大學教授，有的是企業界的代表，其他也有體育、工會、醫療、戲劇、中小學校長等各方面的代

表。(註三三)但是如果我們檢查一下我國的情況，則可發現常常勿略教育界以外人士的意見，有關教育審議性質的委員，常都是教育界的人士。例如民國七十一年，教育部爲了改革學制，組織了一個「學制改革研究小組」，觀其成員，都是教育界的人士。而且似乎都是學「教育」出身的。(註三三)再如屢次課程標準的修訂，總綱小組幾乎都是專攻「教育」的學者或行政人員。未有其他學科領域的人加入，因此所設計出來的課程表可能比較不容易客觀。民國七十一年國中課程標準在公布以後又緊急修訂，與此種過份注重修訂委員的「教育」背景不無關係。

基於以上的認識，吾人建議設置常設性質的教育審議制度，做爲教育革新的諮詢機構，委員並宜包括教育以外社會各階層的有識之士。

(二)從長遠的眼光，謀求教育的整體發展

此次日本臨教審的報告書，尤其是第二次報告，有一個重要的特點，即是從長遠的眼光來謀求教育的整體發展。就時間方面來講，第二次報告書在第一部裡先從歷史的觀點反省了明治維新以來一直到第二次大戰以後的教育，並檢討當前的教育缺失，再從邁向二十一世紀的觀點，提出教育改革的基本方向。就廣度方面來講，第二次報告書特別反省過去一味發展「學校教育」而產生「教育荒廢」的結果，因此，建議重新恢復家庭及社會的教育功能，而建立家庭教育、學校教育、社會教育的一貫性終生教育體系。同時鑑於今後，國與國之間的交往將日益頻繁，以及資訊社會的來臨，特別在報告的第三部份，提出留學政策、日語教育、外語教育，以及資訊教育的改革方案。最後，臨教審爲了配合

上述各項教育改革的順利進行，在第四部分，就行政及財政方面，提出了地方分權化、教育委員會制度及教育財政方面的改革意見。

如果我們從上面所述日本臨教審的改革構想來檢討我國的情況，則可發覺，我們的改革似乎常是單項的點點滴滴的規畫。就拿民國七十三年學制改革小組所研訂的學制改革草案來講，也只是「學校制度」的改革。其他如家庭教育、社會教育均未包括在內。

整體的規畫與單項的改革何者為優殊難斷言，英人巴柏 (K. Popper)、候姆斯 (B. Holmes) 等人認為點點滴滴 (Piecemeal) 的改革要比整體規畫來得實際而有效，這是英國人不喜歡大事改革的思想傳統。(註二四) 不過他們所謂的整體規畫，可能還不只是上述日本臨教審所提這種程度的「整體」，而是更大、更遠的全面規畫 (Total Planning)。事實上，日本臨教審所強調的二十一世紀，已經就在眼前了，並不是遙不可期的未來，而且教育問題的產生常是複雜萬端的，因此如果不做整體的考慮，可能無法有效解決。

因此，吾人認為，我國在檢討解決當前個別教育問題的同時，亦應就整個教育做一次總檢查，以深一層探究各種問題的病因，而做整體的解決。

(三) 中等普通教育與職業教育的調整

我國與日本目前都實施九年的義務教育，且在義務教育階段，兩國亦均實施普通教育，因此學校性質基本上並無不同。但是到了後期中等教育則兩國之間就有很大的差異。日本的中學校畢業生已有

九五%左右升入高級中等教育的學校（高等學校及五年制工專等），其中約有七二%（一九八四）的學生，就讀於普通科，只有二八%左右就讀於職業類科。近年來，普通科學生的比例且有逐年升高的趨勢。例如一九六五年時該項比例只有六〇%，至一九八四年即升高為七二%。（註二五）

由於高等學校已經準義務化，因此，臨教審在第一次報告書中建議設置一種六年一貫制的中等學校，有計畫地實施一貫性中等教育。

至於我國，恰好與日本相反，普通高中的學生數在整個高級中等教育學生數中所占的比例，由民國五二年的六〇%降低到民國七二年的三二%，而職業類科的學生數則相對地由四〇%升高到七二%。在同一時期中，普通科高中學生數只增加二·三倍，而職業類科則增加了七·四倍。事實上，高級中學的學生數自民國六二年以後一直到民國七二年間，始終維持一九萬人左右而未有顯著的增加。（註二六）這是政府推行三·七的普通科高中生及職業類科學生比例的結果。

總之，近年來，日本高級中等教育學生數中，普通科與職業科的比例約為三：一，而我國則恰好相反，約等於一：三。

那麼在高級中等教育階段普通科與職業類科的比例應該如何呢？要回答這個問題，我們應該考慮兩個因素。一個是未來社會的發展趨勢，一個是當前的就業市場。就未來的社會發展趨勢而言，由於科技的迅速發展，過分粗淺的職業教育，將來很可能都要遭到淘汰的命運，而目前正在接受高級中等教育的學生，將來都是要生活在二十一世紀的，因此，需要從長遠的眼光來考慮他們將來的發展。就此而言，職業教育的涵義自不宜過分地窄化。其次就目前的就業市場而言，我國科技不如日本發達，

固然不能一味實施普通教育，而不考慮現實的需要，但職業教育的過分膨脹，也會帶來供需的失調。因此應該保持適當的平衡。以目前的實際情況來看，職業學校畢業生的就業市場似乎已經不如高中樂觀了。根據行政院經濟建設委員會人力規畫小組「臺灣地區就業市場季報」的資料，民國七五年第一季，向臺灣地區各就業服務機構登記求職與求才人數的比例為高職程度一：〇·六，高中程度一：二·〇。（註二七）也就是說高職畢業生前往就業服務機構登記就業，平均每人只有〇·四個機會，而高中畢業生則有二個機會。雖然這些現象並不能顯示就業市場的全貌，但至少也說明今天職業教育的部分問題。因此今後高級中等教育的性質實有通盤檢討的必要。根據現行「高級中學法」第一條規定，我國高級中學純粹是升預備的學校，這樣使普通教育與職業教育明確畫分的做法，似乎很難適應就業市場的實際需要。展望將來，應該適度提高普通高中學生數所占的比例，加強職業類科的普通課程，並修改完全以升學為目的的高中目標，而培養高中生一些職業方面的知能與態度。

（四）紮實的基礎教育與多樣化的彈性適應

日本的學校系統自第二次大戰結束，模仿美國六、三、三學制以來，一直到今天，沒有很大的改變。但是由於近年教育問題叢生，遭致社會詬病，臨教審乃企圖對於四十年來的教育制度加以若干的調整，一方面期以解決當前的教育問題，另一方面亦思以適應未來的社會需要。

日本的中小學校教育，在義務教育階段內相當缺乏彈性，這一點由其「學習指導要領」（相當於我國課程標準）可以看出。根據中學校現行學習指導要領，日本中學校每週授課總時數為三〇小時（

三年級均相同），而其中選修時數只有一、二年級各三小時，三年級四小時。惟外國語每週三小時為選修，因此，學生選了外國語之後，只剩下三年級一個小時的選修時間，一、二年級則全無。而所謂外國語的「選修」，由於上述高級中等教育的普級，實質上已變成了必修。（註二八）因此可說日本中學校幾乎沒有選修的彈性。不像我國在「自別差異」、「因材施教」的口號底下，安排大量的選修時間。（註二九）

由於中學校課程的缺乏彈性，因此臨教審建議一方面應加強「基礎的、共通的内容」、同時應配合學生的能力、個性，並注意其與高等學校的關聯，擴大選修科目的種類與時間。

在高等學校方面，由於已經接近完全就學的普及率，因此其彈性化乃是無可避免的趨勢。是故，臨教審除了建議六年一貫制中等學校而外，特別強調多樣化的適應措施。例如單位制高等學校的創設、專修學校畢業生大學入學資格的承認、定時制、通信制高等學校的修業年限可以縮短為三年（目前統一規定為四年以上）等等。

高等教育的彈性化措施更多，臨教審建議：擴大高等專門學校的範圍，使之包括工業、商船以外的領域，如外國語、資訊、經營、藝術（設計）等等；並建議將名稱改為「專科大學」（暫稱），創設單位累積制大學，以及各高等教育機構間的單位互相承認制度。在研究所教育方面則建議：允許成績優秀的大學生在修完大學三年之後即報考研究所，得以設置一年制碩士課程及三年制博士課程，並考慮創辦博士後研究等等。

總之，日本教育制度的結構，在義務教育階段內，特別注重一般性、共通性基礎教育，極少選修

試，或美國的SAT、ACT，乃至於我國的大學聯考，實有些類似的方面。不過彼此之間仍有不同之處。英、法、西德，由於高中係精英份子的升學準備機構，因此上述考試及格，一方面代表高中畢業，一方面亦代表大學的入學資格，而日本則由於高中的大眾化，高中畢業不一定即能進入大學。因此，或許比較類似美國的制度；即高中畢業後再參加SAT、ACT等測驗機構的考試。目的在提供大學有關考生的基本資料，做為選拔的參考。

至於和我國大學聯考制度不同之處，在於他們的「入試中心」並不分發學生，只是負責考試提供成績而已。我國大學聯考的特點在於既聯「考」又聯「招」。在日本大學入學考試的改進措施裏，從來沒有出現過這種「聯招」的構想。聯招的結果是用人為的方法把學校分等級；因為在聯招的大機器裏，學生的志願自然地先填所謂的好學校，年復一年之後，良性循環與惡性循環同時進行的結果，學校乃日益兩極化。學生為考好學校，就不得不加緊補習。惡性補習的盛行實與「聯招」有密切關係。展望將來的招生制度，包括高中在內，實應盡量縮小聯招的範圍。

附 註

註一：詳見林寶山編譯：「國家在危機之中」（高雄，復文，民七三）。

註二：明治二十年為頒布教育勅語曾聽取並採納「全國縣長會議要望書」所提意見。

註三：日本於明治二十三年頒布「教育勅語」時，國會亦正在爭論日本天皇究以南朝或北朝為正統，結果在國定教科書中採取了南朝系統，即現在的天皇制，但也有主張北朝者。

註四：根據臨教審有田第三部會會長於一九八五年四月二十五日發表之「自由及討論」言質。

註五：昭和十七年（一九三二）中被檢舉的小學教師貪污事件，曾震驚全日本，就是目前許多學校所採取的推薦制，由各初高中所作推薦書之可信性如何，也還有人議論。

註六：當時日本軍國主義思想頗為囂張，時值倫敦召開海軍裁軍會議（一九三〇），日本不聽各國裁軍勸告，竟於一九三三年退出國際聯盟，日本輿論雖亦有和平派人士之主張，但仍被強硬派壓倒。司馬遼太郎曾以「波上之雲」為題撰寫小說，描寫此一時代的情勢。

註七：臨時教育審議會第一次報告書全文見文部省編印「文部時報」，昭和六〇年（一九八五）七月臨時增刊號（第一二九九號）。

又「報告書」日語原文稱「答申」，即審議會向諮詢者——文部省回答，申述意見之意。

註八：詳見王家通著：「日本教育制度」（高雄，復文，民七三），頁一四五、四六及頁一八三、八五。

註九：根據臨教審委託日本財團法人高等教育研究所進行之一項對高等教育經費問題所做之報告書（一九八六年八月間由市川昭午主持）。

註一〇：Unesco, *Statistical Yearbook*, 1984.

註一一：Ibid.

註一二：Ibid.

註一三：參閱表二，日本經濟新聞，一九八六年八月二五日報導。

註一四：日本總務廳統計局編：「第三六回日本統計年鑑」，一九八六年版。

註一五：日本讀賣新聞，一九八六年八月三一日報導。

從日本教育改革趨勢展望我國教育的革新

註一六：一九八六年七月二三日，在總理府召開之臨教審運營委員會上，文部大臣講話（一九八六年八月二五日，讀賣新聞報導）。

註一七：日本讀賣新聞，一九八六年八月三十一日報導。

註一八：同註一六。

註一九：根據文部省幹部對於此審議會所作之言論。

註二〇：當時大藏大臣（即財政部長）竹下登，回答日本文部大臣海部時所作之言論。

註二一：同註一〇。

註二二：詳見註九，頁二九一。

註二三：見教育部教育研究委員會主編：「中國學制改革之研究」（臺北，正中，民七三）。

註二四：參見王家通編譯：「比較教育學導論」（高雄，復文，民六八），頁一四八、六四。

註二五：根據日本教育年鑑刊行委員會編：「日本教育年鑑」（東京，ぎょうせい，一九八六年版），頁九四，表一九算出。

註二六：根據教育部編印：「中華民國教育統計」（民七三年版）算出。

註二七：根據行政院經濟建設委員會人力規劃小組編印：「中華民國臺灣地區就業市場季報」，民國七五年第一季。

註二八：根據文部省於昭和五二年（一九七七）公布之「中學校學習指導要領」（現行）規定。

註二九：根據民國七二年教育部公布之「國民中學課程標準」。此項標準，教育部已於民國七四年再度修改，主要取消二年級的大量選修時間。

註三〇：例如數學，雖把數學一科由原來的每週二小時增加為每週四小時，但一年級則仍保留原來的三小時。如一、二年級均統一規定為四小時，可能較合理。英語的情形亦類似，二年級雖增加為四小時，但一年級卻仍舊為二小時，令人不易解釋其意義。

註三一：ぎようせい編：「臨時審と教育改革」第二集「第一次答申をめぐって」（東京，ぎようせい，昭和六〇，一九八五）頁一二三。

註三二：教育學術新聞社：「教育學術新聞」，昭和六一年（一九八六）五月二二日版。

The Prospect of Educational Innovation of R.O.C. from the View of Educational Reform Trends in Japan.

(Abstract)

Ching-Hann Jong

Chia-Tung Wang

The purpose of this article is to examine the trends of educational reform in Japan, and based on the understanding of it to prospect the future of the innovation of R. O. C.

At first, we looked back briefly the history of Japanese education from 1872 to recent time.

Secondly, we described that a provisional education council was established [by cabinet at september, 1984, to survey on education problems and to present recommendations for educational reform.

Thirdly, we analyzed the first report and the second report which were presented by the council at May 1985 and April 1986 respectively. Many recommendations about education reform were proposed by the council. The views which the Council proposed include home education, school education, and social education, were all based on the vision of 21 century. The Council recommended that home education should be activated, social education should become a lifelong education. As for the school education, the council recommended that the basic scholastic ability should be emphasized in compulsory education level. At post-compulsory education, the school system should maintain a great elasticity and be differentiated to adapt different disposition and ability of students.

At last, we present the following recommendation for the educational innovation of R. O. C.

1. An effective education council should be established;
2. The education innovation should base on a long term vision;
3. The general senior high school and the vocational high school should maintain a proper balance;
4. Both the cultivation of basic scholastic ability and the elasticity of education system should be emphasized simultaneously;
5. Entrance examination system should be improved.

