

第五章 結論與建議

本研究探討我國國民教育之現況，業經以上各節分從國民教育的制度、運作、以及資源三個層面說明國民教育的實施情形與發展程度，並進一步評析當前國民教育的問題、以及未來繼續發展的方向。在制度層面，本研究討論了國民教育年限延伸的相關背景與做法、國民中小學行政組織與員額編制、國民中小學教育人員之甄選與任用、以及國民中學學生進路輔導等四方面的現況；在運作層面，本研究敘述了國民中小學師資之供需與素質、國民中小學課程結構與實施、國民中小學教學實施與評鑑、國民中小學學生行為問題與輔導、國民中小學安全與健康教育之實施、以及幼稚教育師資、課程與教學等六方面的情形；在資源層面，本研究亦就國民中小學校園環境與教學資源、學校與社區之關係、以及幼稚園之教學環境與資源等三方面有所說明。再者，針對國民教育各層面實施現況之問題，本研究均加以分析檢討，並提供改進的意見。總計本研究所探討的國民教育相關活動與內容共四十七項，而所討論的問題也達五十五個。歸納以上現況與問題之說明與評析，乃提出下列結論與建議，藉供教育行政機關、學校教育工作人員、以及關心國民教育發展之社會各界人士參考。

第一節 結論

綜觀近年來我國國民教育的發展情形與問題，大致可以歸納下列結論：

一、社會重視國民教育的共識有利國民教育之發展

教育事業的發展有賴全民的努力，因此社會重視國民教育的程度、以及配合政府興革的意願，就成為影響國民教育發展的關鍵因素。近年來，由於社會風氣日趨開放，教育事業與活動的參與機會也日漸增多，因此社會各界對教育的相關問題也有較多的討論與批評。唯細察社會各界對國民教育的主張與意見，大多集中在教育理想與績效的期許、以及教育過程與手段的爭議，而非對國民教育的拒絕與排斥。換言之，社會各界人士對國民教育的重要性均有強烈的共識，對國民教育應培育健全國民的目標亦無所懷疑。基於這種共識與信念，政府辦理國民教育事業時，若能在國民教育的實施過程與方法方面，審慎規劃，匯聚社會的智慧，爭取民間的支持，則國民教育的發展將獲得有利的條件而事半功倍。

二、政府致力國民教育發展的努力與成效應予肯定

國民教育的發展有賴政府政策的領導、法令的規範、財力的支援、以及各項措施的落實。綜觀我國國民教育的發展歷史，自民國五十七年政府推動九年國民教育起，即已顯示政府致力國民教育發展的用心與決心。其後二十五年來，國民教育在量與質兩方面的成長與進步，已是日有共睹而不容否認的事實。近年來，政府在國民教育的制度、運

作，以及資源三個層面，也都致力興革，追求進步。在制度方面，延伸國民教育年限的預備性實驗方案之推動、國民中小學行政組織之充實與員額編制之增加、國民中小學教育人員甄選與任用辦法之改進、以及國民中學學生進路輔導的規劃與執行，均顯示教育行政主管機關之用心與努力；在運作層面，致力國民中小學師資專業水準之提昇、修訂國民中小學課程標準並改進教科書編審方式、推動國民中小學教育評鑑以提高教學效果、加強國民中小學學生行為問題之輔導、加強國民中小學生活教育、民主法治教育、安全教育與健康教育之實施、以及改善幼稚園之師資、課程與教學等，也是重視國民教育發展的具體表現；而在資源層面，從訂定計畫增改建國民中小學校舍、充實教學設備、增加學校教育經費、改善偏遠地區及山地國民中小學教育、加強辦理社會教育、親職教育及成人教育、以及改善幼稚園之教學環境與資源等措施，亦不難了解政府主管教育行政部門在國民教育方面所作的努力。若依當前我國國民教育發展的程度來看，較之先進國家如美、日、英、德等國之國民教育發展情形並不遜色。故我國國民教育之發展雖然尚未完全符合或實現社會各界所期許的目標與理想，但政府教育行政部門在國民教育方面所表現的用心與努力應予支持，而近年來我國國民教育的成就也應予肯定。

三、國民教育問題複雜須繼續檢討改進

在政府與民間共同努力之下，我國國民教育雖已達相當水準，因教育活動本就複雜，加以社會迅速變遷所形成的需求，故我國國民教育仍存在若干問題而亟待檢討改進。

在制度層面應予檢討改進的問題包括：延長國教年限的配合措施、國民教育法的落實、訓導與輔導制度的配合、國民中小學教師的工作負擔與合理的班級學生數、國民中小學校長、主任甄選方式之適切性、校長派用之權責歸屬、學校教師與職員之遷調與地區交流、國民中學學生進路輔導措施之改進與整合、特殊教育體系之建立等。

在運作層面，下列問題亦須深入檢討：國民中小學師資供需之平衡與培育之多元化、教師績效之考核、教師之專業組織與罷教權、國民中小學課程之銜接、國民中學選修及聯課活動課程之實施、新課程實施之相關配合措施、教科書之編審、補充教材與參考書及測驗卷之編製與使用、國民中小學編班方式與適性教學、國民小學之包班制與科任制、國民中小學成績考查辦法之合適性、補救教學之實施、教學正常化之推動、教學視導制度之改進、國民中小學學校輔導工作之成效，以及輔導網絡之建立、生活教育與民主法治教育之加強與落實、國民中小學校園之安全、性教育之實施、學生吸食藥物之禁制與預防、以及幼稚園師資、課程與教育之改進等。

在資源層面，應繼續檢討改進的問題包括：國民中小學學校建築品質之控制、學校經營規模之有效性、學校設備標準之適切性、教育經費之分配與使用、偏遠地區與山地教育之改進、學校推展社會教育之負擔與困難、親職教育之推廣、國民中小學家長會之功能、成人教育之推廣、學校場地之開放與安全維護、以及幼稚園之設立標準、收費標準與安全問題等。

總而言之，國民教育發展的問題不外硬體的不足與軟體的欠缺兩方面，以我國國民教育發展的現況來看，硬體設備方面固須繼續充實改善，而軟體的制度結構與運作方法

更須深入研究、用心發展。尤其在資源與設備的有效運用、教育人力的專業素質、適性教學與教育機會的均等各方面，更值得重視與探討。

第二節 建議

為期我國國民教育進一步發展，以達成培育健全國民之教育目標、發揮促進社會進步之教育功能，爰依據本研究有關我國國民教育現況之探討與問題之分析，提出下列幾項建議，藉供參考。

一、確立國民教育政策

「國民教育旨在培養德智體群美五育均衡發展的健全國民」不僅是法令規定的目標，也是全民堅定的信念。唯依據此一目標與信念，宜如何具體實施，則有不同的過程設計與方法選擇，而教育政策即在提示並規範教育活動的程序與方法。

大體說來，我國國民教育的政策，自民國五十七年實施九年國民教育以來，是相當一致的。譬如促進教育機會均等的政策、教學正常化的政策、改善教學環境提高教學效果的政策、發展特殊教育的政策、以及增進偏遠及山地學生學習能力的政策，始終沒有改變。但是近年來，由於社會經濟與政治的變遷與發展，教育政策為因應社會條件與民衆需求，有時不免改變較快，而讓社會大眾有舉棋不定之感。譬如國中畢業生自願就學輔導方案之試辦、國中生學生成績考查辦法之更革、國民中小學課程標準之修訂等，即顯得不甚穩定。此種現象容易引起爭議而產生不良影響。因此，教育主管部門宜審酌當前社會需求、展望未來教育發展的趨向，確立國民教育的基本政策，提示教育發展的指導原則，作為各級教育行政機關及教育人員努力的依據，以收專心一志、力量集中之效。

二、訂定中長程發展計畫

計畫是行動的藍圖，也是資源分配的依據，教育事業若缺乏發展計畫，即易陷於盲目和浪費。因此訂定中長程發展計畫，乃是發展國民教育的必要手段。

無可諱言的，我國國民教育的發展一向也都是計畫取向的，譬如教育部訂定執行的發展與改進國民教育六年計畫、發展與改進幼稚教育中程計畫、以及輔導工作六年計畫等，都是相當周密且具成效的國教發展計畫。但這些發展計畫的規模都相當龐大，包含的項目相當繁多，經費的需求更是可觀，因此在執行上不僅較不容易，也冒較大的風險，且在成效的整體評量方面也較困難。今後國民教育的發展，似可考慮訂定「微型計畫」，作為特定教育活動或項目的發展依據。譬如訂定「增進國民中小學教師評量命題技術二年計畫」、「提高國民小學學生作文能力四年計畫」、「國民小學藝能科教學改進五年計畫」等，都是中程的微型計畫。此類計畫除可力求精緻周密外，尚有經費少、執行容易、且便於評鑑實施成效的優點，可以彌補大型計畫之缺失，應有助於國民教育的發展。

三、健全國民教育制度

制度既是組織的結構系統，也是業務的行為準則。因此健全的制度既有利於組織的運作，也提供行為的準則，使組織的功能易於發揮，也使組織的目標易於達成。我國國

民教育的制度，除學校系統外，即以國民中學與國民小學的學校行政組織與員額編制，以及教育人員的甄選與任用為主。有關學校系統的變革，如延長國民教育年限，因茲事體大，牽涉極廣，並非枝節之調整即可竟功，故須從長計議、審慎評估；至於學校組織編制與人員任用方面之制度，則宜以專業化之原則，藉法令規章之修正，使人與事作最密切的配合，發揮學校行政最大的效果。

四、落實國民教育措施

國民教育的發展固然需要明確的政策、妥切的計畫、以及健全的制度，但徒有政策、計畫與制度，若不能落實於學校教育活動中，則盡成詞藻與空談。目前各級教育行政機關對於國民中小學教育的運作已有很多規定與要求，學校若能切實執行，國民教育的目標就比較容易實現。譬如教學正常化，如果每一所國民中學與國民小學都能切實遵照教育部的規定來執行，國民教育就不會偏差；又如輔導活動之教學，如果每一所學校都能遵照課程標準的規定來實施，一定能發揮輔導的功能、減少國民中小學學生的行為問題。因此，教育行政機關除應繼續發展並推動各種教育革新方案外，更應嚴格要求並考核各項措施落實的情形。如果國民教育的課程、教學、以及各類活動之相關措施不能落實，徒成形式或具文，那麼任何有關政策、計畫、以及制度方面的努力都將徒勞無功。

五、善用民間教育智慧

近年來民間對國民教育的關心愈來愈普遍，而參與教育改革的動機與意願也愈來愈強烈，最近由三個民間社團所舉行的「民間教育會議」即屬一個集大成的表現。民間對國民教育的關心與參與固然可能成為反體制的力量，但從另一個角度來看，民間的關心與參與也提供教育行政機關與學校另一種省思的空間，並非全然無益。因此，教育行政機關及學校都應善用民間的教育智慧，匯聚民間的力量，爭取民間的支持與配合，為國民教育的發展開發新的資源與力量。譬如各級教育行政機關如設置教育諮詢委員會，各校也成立校務諮詢委員會，延聘適當且熱心之民間人士擔任諮詢委員，為國民教育的興革提供意見，則國民教育的發展將更為有利。

六、推動各類教育實驗

若以近年來國民教育的發展狀況來看，教育行政部門改革教育的用心與努力並不容置疑，但是教育行政部門從事教育興革時，常藉政策的宣示、計畫的訂定、法令的修正、或方案的推動來完成，而較少透過教育實驗的程序來進行。由於未經實驗，故各種國民教育的興革措施與方案就缺乏效標，也就不易事前評估利弊而預為籌謀對策。再者，由於缺乏教育實驗，故教育的興革措施就有較大的風險，也比較不容易獲得家長及社會大眾的信賴與支持，因此成功的機率較小。職此之故，教育行政機關宜針對國民教育的興革事項進行實驗，學校也應配合國教政策，從事教學與訓輔活動的教育實驗，作為改進學校教育的參考依據。據此，教育部宜認真且審慎的考慮設置推動並執行各類教育實驗的機構。果能如此，國民教育的發展與改進將有所憑恃，也將收到事半功倍的效果。

七、發揮資源使用效益

國人對教育資源的運用常有兩項批評：一是資源分配不均，一是資源使用缺乏效

益。有關資源分配問題，教育部已努力改進，譬如逐年增加地方國民教育經費補助、改善偏遠及山地國民教育、加強辦理國民中小學特殊教育、獎助山胞族籍學生等措施，都具有均衡教育資源分配的功能。然而在教育資源使用效益方面，目前似未看到有關提昇教育資源使用效益的具體方案或措施。值此政府財政逐漸窘困短絀之際，資源使用效益的發揮與提昇尤應成為教育發展與改革的重點課題。因此建議教育行政機關及學校均應重視資源使用效益的問題，並研擬有效對策，發揮教育資源的使用效益。