

第四節 國民中小學學生行為問題與輔導

從教學的內涵來看，教學不僅教學生獲得知識，也要教學生養成品德，因此學生的行為輔導自然成為教學的一項重要任務，而學生的行為表現及其問題也就成為評量教學成效的一項指標。

青少年期本就具有身心發展的特徵，故在生活及行為上易於產生適應問題；加以當前社會變遷急遽，價值觀念轉型，益使青少年的行為與適應問題更加顯著且尖銳。因此，青少年行為問題的了解與輔導，乃成為國民中小學教育的重點工作。本節擬先一方面說明國民中小學學生行為問題的現況，分析行為問題的類型與形成因素，以及青少年犯罪的情形；另一方面介紹當前國民中小學生活教育與民主法治教育之實施概況，以及各種輔導措施；然後再進一步分析國民中小學學生行為問題與輔導的相關問題。

一、國民中小學學生行為問題現況

學校是國民求知與修身的主要場所，而國民中小學教育更是一切教育的基礎，除負有培育健全國民的功能外，更肩負文化傳承之責任。隨著社會急遽的變遷，社會問題層出不窮，影響所及，國民中小學生的不良適應行為也日漸增多，此種現象頗受社會大眾關切，行政院也因此頒布「防制青少年犯罪方案」，期盼在有關單位通力合作下，有效減少學生適應不良情形，遏止青少年犯罪。以下先介紹防制青少年犯罪方案，然後說明國民中小學學生行為問題的類型、形成因素、以及青少年犯罪概況。

(一)防制青少年犯罪方案簡介

「防制青少年犯罪方案」係於民國八十年五月由行政院頒布，其內容分為「預防措施」及「矯治措施」兩部分，規定由內政部、教育部、行政院新聞局、行政院衛生署、行政院勞工委員會及法務部等有關部會分別邀集有關單位推動執行：

- (1)內政部：主管強化福利措施、加強執行青少年不良行為及虞犯預防辦法。
- (2)教育部：主管強化親職教育功能、改進青少年輔導工作。
- (3)行政院新聞局：主管大眾傳播內容，應再繼續加強淨化。
- (4)行政院衛生署：主管青少年濫用藥物之防制。
- (5)行政院勞工委員會：主管加強青少年就業輔導。
- (6)法務部：主管矯治措施。

綜觀「防制青少年犯罪方案」之精神與內容，在預防措施方面強調下列幾項重點：

(1)強化福利措施：各級政府應依少年福利法及其有關規定，設置少年教養、輔導等福利機構，逐步充實兒童福利設施，加強辦理兒童保護、心理衛生之推行；執行少年福利法暨兒童福利法，禁止少年吸菸、飲酒、嚼檳榔、出入足以妨礙其身心健康之場所；對積極推行少年暨兒童福利事業之機構應予獎助並輔導其推廣各項活動。

(2)強化親職教育功能：各級政府應獎助設立青少年問題或家庭教育問題諮詢中心、設置「親職教室」、舉辦講習座談會、編印家庭教育叢書；運用大眾傳播工具，加強家

長對子女教育之知識；各級學校則配合辦理各項活動。

(3)改進青少年輔導工作：提昇各級學校輔導室功能，大專院校增開輔導有關課程以充實教師輔導知能，對社會有關青少年輔導機構（如張老師、生命線），加強彼此之聯繫合作。

(4)加強青少年就業輔導：對不升學學生加強職業選修及技藝教育，鼓勵不升學之應屆畢業生參加職業訓練，開辦各類適合失學或失業青少年之技藝訓練，使獲得謀生技能，並輔導就業。

(5)淨化大眾傳播內容：由新聞局、衛生署等單位，管制淨化報紙、電視、廣播涉及暴力、色情及犯罪之新聞報導，取締違法出版品，製作優秀社教節目，推廣青少年法律教育。

(6)青少年濫服藥物之防制：由衛生署、經濟部等單位嚴格管制迷幻藥物之進口、製造、販賣、吸用，擴大勒戒所功能以利追蹤輔導。

(7)加強執行青少年不良行為及虞犯預防辦法：結合各警察局少年隊、少年法庭、少年輔育院、少輔會、學校、社輔機構整體力量，輔導不良少年及虞犯、避免再犯、惡化。

由上述七項重點工作可以看出，防制青少年犯罪方案中對於預防措施之考慮實已相當周延詳盡；而在矯治措施方面，則注重下列三方面：

(1)加強觀護業務：寬列經費、酌增專職觀護人員，加強觀護人之心理輔導及臨床診斷之專業知識，善用社會資源予以協助，經常舉辦各種輔導活動。

(2)加強犯罪之矯治：設立家庭式感化機構、收容兒童及少年偶犯；少年監獄、少年輔育院及少年觀護所在心理測驗、管理訓導及訓練課程應進行研究並予檢討改進。

(3)加強更生保護：少年監獄、少年輔育院及少年觀護所會同有關機關研商有效之追蹤輔導銜接辦法，切實推行。增加更生保護組織的專業輔導人員，充分運用各種社會資源，以擴大輔導效果。

上述說明充分顯示「防制青少年犯罪方案」無論在預防措施、矯治措施都能多方面考慮，涵蓋內容完整，職掌分工清楚，是青少年犯罪防制工作的整體性最高指標。

(二)國民中小學學生行為問題類型

在探討國民中小學學生「行為問題」類型時，首須了解何謂「問題行為」。從心理學觀點言，人類的行為動機係以滿足生理及心理的需求為主，但須符合個人的價值標準及社會規範；倘若一個人不能面對現實，解決問題，甚至自我排斥，阻礙人格發展，導致心理不健康，而在學業、生活、人際關係以及情緒上產生適應困難的現象，即為「問題行為」或稱為「不良適應行為」。

對於「問題行為」的分類迄無定論。較常見的分類是概括的分為反社會行為與非社會行為，但心理學者則各有不同的分類方式。楊國樞教授曾將國民中小學學生的問題行為分為三個組型：

(1)違規犯過行為：偷竊、吸藥、不當娛樂、攻擊、抽煙、說謊、欺騙、罵人、破壞公物、逃學、逃家等行為。

(2)心理困擾行為：失眠、緊張焦慮、退縮、孤獨、自卑、強迫觀念、做惡夢。

(3)學習困擾行為：不按時交作業、討厭功課、注意力不能集中、擔心考試、擔心分數、記憶力不好、缺乏學習動機。

吳武典教授則將「問題行為」分為下列幾類：

(1)外向性行為問題：即通稱的違規犯過行為或反社會行為。包括逃學、逃家、不合作、反抗、不守規律、撒謊、偷竊、打架、破壞行為、欺負弱小等。

(2)內向性行為問題：即通稱的情緒困擾或非社會行為。包括畏縮、消極、不合群、過份依賴、焦慮反應、自虐、自殺行為等。

(3)學業適應不良行為：包括考試作弊、不做功課、投機取巧、偷懶、不專心、低成就等。

(4)偏畸習癖：或謂之不良習慣，多與性格發展上的不健全有關。包括吸吮手指、咬指甲、口吃、尿床、喝酒、吸食藥物等。

(5)焦慮症候：由過度焦慮引發而來，有明顯的身體不適症狀或強迫性行為，通稱為精神官能症或「神經質行為」。

(6)精神病症狀：其行為明顯的脫離現實，屬於嚴重的心理病態。包括自閉症、躁鬱症等。

由上述有關「問題行為」的分類可知，國民中小學學生的「行為問題」是一種生活與學習適應的問題，也是學生在失敗與挫折之後的行為反應型式，不論其類別如何，都值得密切關心與重視。

(三)國民中小學學生行為問題形成因素

國民中小學學生行為問題的形成原因錯綜複雜，不同的問題行為各有其不同的原因，實在很難以一套理論予以涵蓋，也無法以一種原因予以說明。總括而言，學生行為問題的形成不外個人與環境兩種因素及其交互作用。在個人因素方面包括發展的障礙與情緒的僵化；在環境因素方面則包括家庭、學校、社會三種環境。茲分別列述於下：

1.個人因素

(1)自我控制力不足：大體而言，易產生問題行為的學生較一般學生缺乏自我統整及自我控制力。

(2)人格上的衝突：不能建立良好的的人際關係，容易激動、興奮、好爭論，缺乏同情心、羞恥心，表現冷漠與殘酷的行為。

(3)心理或生理缺陷：包括精神疾病、慢性疾病、腦傷引發的問題。

(4)智力問題：有些學生由於智力程度較低而影響學習，因跟不上教學進度，害怕受責罵而形成不良適應行為。

2.家庭因素

依據法務部歷年來統計資料顯示，引起少年犯罪的各種因素中，以家庭因素所佔的比例最高，顯示家庭結構和功能、家庭社經地位、家長管教態度、親子關係等對青少年之人格及行為有極大影響。

(1)家庭結構與功能：根據中外學者研究發現，犯罪青少年出自破碎家庭者居多，例如父母雙亡、父母離婚、分居、父母一方死亡等結構不完整的家庭；此外，家庭功能不健全的家庭，例如夫妻失和、父親嗜酒、嗜賭、對子女缺乏關愛等，對子女行為均有不良影響。

(2)家庭社經地位：低社經水準的家庭較易受外在環境感染不良行為，但也有社經地位不錯的青少年由於貪念、佔有慾強，也會造成偷竊等問題行為。

(3)家長管教態度：包括拒絕教養、管教過嚴、過份溺愛、期待過高、父母管教態度不同、父母的偏心等。

(4)親子關係不良：親子關係不融洽，溝通不良，亦可能形成子女不適應行為。

3. 學校因素

(1)課程內容缺乏彈性。

(2)教師教學方法不夠生動活潑。

(3)缺乏適當的活動場所。

(4)教師情緒不穩，處理事情不當。

(5)獎懲方法不當。

(6)教育理念不正確，偏重升學而忽略生活教育。

4. 社會因素

(1)社會不良風氣的影響：重物質生活而忽略精神生活，為了追求物慾挺而走險，視道德為桎梏。

(2)不良組織的牽累：在家庭或學校得不到關愛或成就感，轉而向外發展，為不良幫派組織吸收和利用，受控制不能自拔。

(3)不良大眾傳播媒體的影響：為了銷路和收視率，對暴戾事件或神怪、色情節目過份渲染。

(4)社會型態變遷，父母忙於工作，對子女言行疏於管教。

由以上所述個人、家庭、學校、以及社會四方面的影響可以看出，國民中小學學生行為問題的形成因素的確相當複雜，所謂牽一髮而動全身，任何有關學生生活與學習過程中的不利條件，都可能助長不良適應的行為。因此，家庭、學校、社會三方面都必須擔負輔導的責任。如果無法提供青少年學生最完美、最理想的發展與生活條件和環境，則培養青少年的適應能力就是最好的對策。

(四)青少年犯罪概況

犯罪是行為適應不良而觸犯法律的行為，通常也是較為嚴重的行為問題。一般人的印象，大都認為隨著社會變遷，青少年犯罪的情形日趨嚴重。然而青少年犯罪的實際情形如何，以下分從少年犯罪的人數、種類、年齡、教育程度、人口比率、犯罪人口比率、分佈地區等項加以說明。

1. 少年犯罪人數

民國八十一年台灣地區各地方法院審理少年（未滿十八歲，含未滿12歲之兒童）觸

犯刑罰法令事件之人數共計30,231人，較八十年度增加5,453人。下表列述近十二年來台灣地區少年犯罪的人數，其中以八十一年的人數最多，是七十年人度的兩倍以上。

表3.4.1.1：台灣地區各地方法院審理少年觸犯刑罰法令暨虞犯事件人數暨指數

年別	觸犯刑事法令之少年						虞犯少年 (管訓事件)	
	小計		刑事案件		管訓事件		人數	指數
	人數	指數	人數	指數	人數	指數		
70	14,796	100	1,974	100	12,822	100	2,111	100
71	13,965	94	1,819	92	12,146	95	1,962	93
72	13,634	92	2,093	106	11,541	90	1,954	93
73	14,223	96	1,832	93	12,391	97	1,723	82
74	14,389	97	1,949	99	12,440	97	1,179	56
75	17,060	115	1,925	98	15,125	118	1,044	49
76	17,837	121	1,570	80	16,267	127	1,124	53
77	18,269	123	1,691	86	16,578	129	1,125	53
78	20,104	134	2,171	109	17,933	139	1,083	51
79	18,598	126	2,096	106	16,502	129	1,368	95
80	24,778	167	1,549	78	23,229	181	508	24
81	30,231	204	1,411	71	28,820	225	377	18
82 1~8	20,473	208	908	69	19,565	229	391	28

(1)本表包括兒童觸犯刑事法令事件者。

(2)資料來源：台灣高等法院統計室。

(3)82年1~8月指數以70年同期人數計算。

(4)70年8個月平均觸犯刑事法令少年人數計9,367人，其中觸犯刑事案件1,316人，管訓事件8,548人，虞犯少年1,407人。

(5)81年8個月平均觸犯刑事法令少年人數計20,154人，其中觸犯刑事案件941人，管訓事件19,213人，虞犯少年251人。

2. 犯罪種類

少年犯的罪名包括竊盜、恐嚇及擄人勒贖、傷害、贓物、殺人罪、妨害自由、詐欺、公共危險、妨害風化、侵占、偽造文書、妨害家庭、妨害公務、妨害秩序、脫逃、懲治盜匪條例、煙毒、強盜、搶奪、違反麻醉藥品條例、以及其他等。其中以觸犯竊盜者最多，以八十一年為例佔22.36%，其次為違反麻醉藥品管理條例佔28.70%，接著是懲治盜匪條例與恐嚇及擄人勒贖，分佔10.56%及6.59%；其餘罪名除傷害佔3.62%、殺人罪佔3.19%、煙毒佔4.32%外，所佔比率均極小。

3. 犯罪年齡

以犯罪年齡言，八十一年度的統計資料顯示，以十六歲以上十七歲未滿者最多，佔21.39%，其次是十五歲以上十六歲未滿者，佔20.85%。至於十二歲未滿者，也佔了4.20%，

比八十年度的3.87%略為增加；而十二歲以上十三歲未滿者佔5.63%，十三歲以上十四歲未滿者佔11.27%，十四歲以上十五歲未滿者佔17.49%。依此數據而言，犯罪年齡降低之現象並非危言聳聽，亦非杞人憂天。

4. 少年犯的教育程度

就少年犯的教育程度而言，依據台灣高等法院的統計資料顯示：八十一年度少年犯罪國小畢業者佔2.89%；國小肄業且在學者佔5.19%，國小肄業但已離校者佔1.79%；國中畢業者佔16.81%；國中肄業且在學者佔28.54%，已離校者佔26.28%。由此可見國民中小學在學人數指數的犯罪人數不在少數。

5. 犯罪人口率

近十年來犯罪的情形逐漸普遍而趨嚴重，可從犯罪人口率的增加看出來。就兒童犯的犯罪人口率而言，民國七十一年係佔十二歲未滿之人口數的0.97‰，而八十一年度已增加為2.90‰；少年犯方面，七十一年度係佔十二歲以上十八歲未滿之人口數的42.77‰，而八十一年度已增加為122.69‰；至於成人犯（十八歲以上）的犯罪人口率亦由39.58‰增加為94.79‰。不過比較起來，犯罪人口率增加最快的是十二歲以上未滿十八歲的少年犯。

6. 少年犯之地區分佈

依據教育部委託中央警官學校所作之調查研究，八十年度台灣地區犯罪少年人數以台北市最多，佔10.8%，其次是台北縣，佔10.4%；第三是高雄市，佔10%；第四是高雄縣，佔8.2%。由此可知，少年犯多集中在台北及高雄兩個都會區，此地區之國民中小學應以為警惕。

以上分別從幾個方面說明當前青少年犯罪的概況，一項不容忽略與漠視的事實是：少年犯佔總犯罪人數的相當比率（八十年度約佔18.44%）。今後能否發揮教育功能、降低少年犯罪，將是國民教育的一項挑戰與考驗。

二、國民中小學生活教育與民主法治教育之實施

國民教育乃德智體群美五育均衡發展的教育，其中德育與群育，甚至體育與美育，都要在實際生活中體驗與培養，因此生活教育也就成為國民中小學教育的核心與基礎了。尤其在社會趨向多元開放後，傳統價值觀念與人倫關係都有顯著的變遷，民主成為社會的共識與嚮往，而法治也成為規範社會人群關係的依據，因此民主與法治教育乃成為現代國民教育的必要內容。我國國民教育一向重視生活教育，此由國民教育法規定「國民小學及國民中學之課程……應以民族精神教育及國民生活教育為中心……」可見一斑。唯近年來社會各界對國民中小學的生活教育頗多批評，甚至不滿，值得學校及教育行政機關重視與改進。以下分別就國民中小學的生活教育及民主法治教育兩方面，先介紹其相關辦法，然後說明實施現況。

(一) 生活教育辦法簡介

國民中小學應重視並切實實施生活教育，已在國民教育法及課程標準中有所提示。事實上，早在民國五十一年教育部即已訂頒「生活教育實施方案」，大力推行生活教育。

該方案並於民國五十七年九年國民教育實施後由教育部修正。該方案指出生活教育是「有計畫的指導學生，從生活中養成良好的習慣，發展天賦的才能，培養健全的品格；使成為身心平衡、手腦並用、智德兼修、文武合一的人材。」方案中並提示生活教育的實施原則應以學生全部生活為對象，從每個學生所知、所能、及日常所需之生活做起；注重學生的自我教育，啟發自動、自發及自治的精神，培養負責任、守紀律、與互助合作的美德，俾有適應新社會的能力、創造新時代的大志；「教」與「育」並重，「訓」與「教」合一，生活與教育打成一片，人格教育與智識教育兼顧，使學生知「為學」、「做人」與「生活」之道。據此原則，生活教育的範圍包括日常生活教育、健康生活教育、道德生活教育、學習生活教育、公民生活教育、勞動生活教育、職業生活教育、休閒生活教育等八項。

上述「生活教育實施方案」無論在目標、原則、內容、實施方法等方面的提示均相當周延，成為九年國民教育實施後國民中小學推展生活教育的主要依據。唯社會變遷迅速，生活的內涵與方式均須適應社會變遷而調整，教育部為進一步培養學生具有良好的生活習慣及奠定法治觀念與民主素養，期能養成守法有紀的行為，特於民國八十年訂頒「現階段加強推行國民小學生活教育實施要點」與「現階段加強推行國民中學生活教育實施要點」，作為國民中小學推行生活教育的依據。以下略述該項實施要點的內容重點：

1. 實施目標

- (1) 培養學生自尊自愛、關懷別人、守法盡責，充實生命的生活態度。
- (2) 加強學生價值判斷的能力，以培養一個知書達禮、守法、清潔、健康的現代國民。

2. 實施原則

(1) 整體統合原則：注重校內外生活的實踐，並兼顧正式課程的實施與潛在課程的影響。

(2) 循序漸進原則：強調學生個人生活習慣的養成，建立良好的人際關係，進而關懷社會，熱愛團體。

(3) 實踐力行原則：注重學生日常生活行為，態度與習慣之培養，能透過認知進而樂於實踐，使良好氣質表現於生活之中。

(4) 適性發展原則：重視個別差異，因材施教，使學生能適性發展，發揮潛在能力，以適應當前社會生活。

(5) 潛移默化原則：強調教師應處處以身作則，以良好的身教、言教及境教，陶冶學生良好的品格。

(6) 協調配合原則：重視家庭與學校的協調合作，並加強各科聯絡教學。

3. 實施重點

生活教育之實施仍須以「生活教育實施方案」及課程標準為主，其重點項目包括自尊自愛、關懷別人、守法盡責、與充實生命。其實施內容如下：

(1) 自尊自愛

- ① 認識自己，悅納自我，積極進取，奮發向上。

- ②養成能守時，重紀律，有禮貌，愛整潔，肯勤勞的生活習慣。
- ③培養自動自發，認真學習的態度。
- ④時時自我檢討，改正缺點，發揮優點，追求進步。
- ⑤事事按部就班，持之以恆，努力貫徹。
- ⑥其他（由各校視實際需要得以增訂）。

(2)關懷別人

- ①兄友弟恭，孝順父母，友愛同學，尊敬師長。
- ②與人相處重諾守信，存誠去私，互相鼓勵。
- ③欣賞並學習別人的優點，包容他人的缺點。
- ④設身處地為別人設想，主動積極幫助他人。
- ⑤珍惜所擁有的，常懷感激之心。
- ⑥其他（由各校視實際需要得以增訂）。

(3)守法盡責

- ①謹守學生本分，修己善群。
- ②發揮公德心，遵守團體規範，爭取榮譽。
- ③尊重自己和別人的權利，並善盡自己的義務。
- ④培養民主法治素養，服從多數，尊重少數。
- ⑤關懷社會，熱愛國家。
- ⑥其他（由各校視實際需要得以增訂）。

(4)充實生命

- ①勤學好問，充實知識，愉悅人生。
- ②了解自己的能力和專長，隨時修訂未來發展方向。
- ③從事正當的休閒活動，調劑身心，充實生活內容。
- ④珍惜自然，愛護環境。
- ⑤正視生命的意義，並尊重自己及他人的生命。
- ⑥其他（由各核視實際需要得以增訂）。

4.績效評量

本要點實施成效，併入國民中小學學生成績考查辦法第二章「德育成績之考查」項目下辦理。

由上述重點說明可知，現階段國民中小學生活教育之實施，已有具體且周密的參考架構，各國民中學及國民小學也都依此架構與原則自訂生活教育實施辦法，加強推行生活教育。

(二)生活教育實施現況

生活教育乃是以德、智、體、群、美為體，輔導學生實踐食衣住行育樂的規範，學習休閒與康樂的方法，發展個人的能力，適應社會生活。目前各級學校都積極推行生活教育，各校做法也大同小異。但因生活教育的範圍很廣，影響的因素也多，故雖以「現

階段加強國民中小學生活教育實施委員」為依據，但其實施過程與成效仍難如學科教學之明確，缺失也在所難免。根據國民中小學教師的意見，目前國民中小學生活教育之實施尚待檢討改進者如下：

(1)部分學校及教師仍偏重與升學有關之學科知識的傳授，而忽略生活教育的實施。事實上，目前國民中小學的生活教育顯示知行不一致的現象。學校校長及教師們大都了解生活教育的重要，但卻未能切實執行，以致教師教學時，常未能兼顧情意領域的活動與目標。

(2)課程間橫的連繫不足，教材內容也未能與現實生活經驗充分配合，以致生活教育有時成為學校教育活動中的特殊科目，一門缺乏豐富內涵的科目，因而失去生活教育的整體性與生動性，以致影響生活教育的效果。

(3)由於生活教育的具體成效不易考評，以致教育主管機關過分重視書面資料的查核。影響所及，部分國民中小學乃專注心力於填報各項資料報表，形成有詳細實施計畫卻未切實執行之弊。試想，當學校辦理生活教育相關活動時，其目的只為留下活動照片或書面資料時，生活教育之流於形式而無實際效果可想而知。

(4)現實社會中諸多偏畸價值觀念與不當生活方式、以及不良大眾傳播媒體與書刊，對國民中小學學生均有不良影響，以致抵銷學校生活教育的效果，故學校如未能堅持教育理想與原則，加倍努力推行生活教育，則學校必為社會不良風氣所侵，學生也難逃遭受污染的命運。

(三)民主法治教育辦法簡介

當前社會發展，正處於趨向多元化的轉型期。誠如教育部長郭為藩博士所言，由於經濟富裕，物資供需因交通便利更能互通有無，所以日常生活益能顧及個別的喜好口味；在社會制度方面也同樣多姿多采，有較多選擇的機會，尊重個人的志趣；在政治體制方面更為民主化；經濟政策上更為自由化；加以生活空間擴大，個人的視野更為遼闊，所以想法與看法也由傳統的一致性趨向分歧化與多樣化。在這種社會發展特徵之下，民主與自由乃成為社會普遍的心理需求與生活目標。然因社會初變，民眾的民主素養不足，對自由的體認也有偏差，以致各種脫序違法的現象層出不窮，社會公理正義與公權力也受到嚴厲的考驗。有識之士大都認為，社會的民主與自由理想，有賴教育來實現。因此，學校中的民主法治教育益顯示其重要性。

教育部有鑑於生活教育、品德教育及民主法治教育在現代社會中的重要性，乃於民國八十年訂頒「加強學校生活教育、品德教育及民主法治教育實施計畫」，並自民國八十一年度起依計畫逐步實施，期望藉此計畫之實施，提昇學校品德教育的層次，擴大民主法治教育的效果，以奠定國家長治久安之基石。同時，為落實計劃目標，教育部乃進一步訂頒國民中學及國民小學推行民主法治教育實施要點，作為國民中小學推行民主法治教育之準則。以下簡述該項計畫及要點的內容：

1.加強學校生活教育、品德教育及民生法治教育實施計畫

(1)目標：透過有效之教育歷程，協助學生良好生活習慣之養成，高尚道德情操之涵

育及民主生活目標之實踐。

(2)實施原則：①具體化原則、②生活化原則、③漸進化原則、④社會化原則、⑤制度化原則、⑥法制化原則。

(3)實施項目：

- ①訂頒實施要項，明示具體做法。
- ②修訂課程教材，結合社會需求。
- ③舉辦研習活動，提昇人力素質。
- ④辦理自治活動，蘊育民主性格。
- ⑤成立示範學校，提供經驗楷模。
- ⑥籌設資源中心，支援教學活動。
- ⑦推展誠實教育運動，建立教育清流之好形象。
- ⑧結合各界資源，發揮社教功能。
- ⑨落實評鑑工作，彰顯實施績效。

2.國民中學及國民小學推行民主法治教育實施要點

由於國民中學與國民小學之教育活動及學生特性並非完全相同，故推行民主法治教育實施要點係分別訂定，然細察要點之內容，仍有其共通的目標與原則，而且在內容上頗多雷同之處。歸納起來，國民中小學推行民主法治教育之目標均在培養學生成為尊重別人、看重自己、守法守紀具有民主風範的現代國民；而其實施原則包括具體化原則、生活化原則、人性化原則、漸進化原則、持續化原則、法治化原則、制度化原則、社會化原則等。在實施策略方面，強調師生共同參與、認知與實踐並重、校內外資源同時運用，而且要確立具體、客觀、可行的教學目標，訂定有效、務實、層次的實施步驟，運用專業、廣泛、系統的教學資源，規劃活潑、新穎、多元的實施方式，發揮連貫、統整、整合的教育功能。在實施項目方面，國民中學以落實民主法治的教學活動、辦理自治活動、舉辦研習活動、並確立學校民主化、法治化之行政措施為主；國民小學則以建立推行民主法治教育之共識、加強宣導活動、強化班級經營、加強輔導活動、加強推廣活動、辦理專案活動、行政工作民主化等項為主。無論國民中學或國民小學，在實施要點上均明定學校推行民主法治教育成效之考核程序，先由學校自評，然後由省市教育廳局及縣市教育局組成專案小組評鑑實施成效、檢討得失，並加以改進。

(四)民主法治教育實施現況

民主法治不僅是現代社會應建立的制度和規範，更應成為社會習以為常的生活方式，因此國民中小學在推動民主法治教育時，都以實際的生活教材，結合學生的經驗，務期身體力行。大體而言，近年來國民中小學推行民主法治教育的情形相當熱烈。姑不論其成效如何，學校辦理民主法治教育的用心應值得嘉許。

欲落實民主法治教育，除學校的積極推行外，行政機關的規畫、指導及支援亦不可忽視。以下分別簡述台北與高雄兩市教育局及台灣省教育廳在八十一學年度推行民主法治教育的情形：

1. 台北市政府教育局八十一學年度推行民主法治教育行政策略

(1)師資訓練方面：由台北市教師研習中心辦理中等學校法治教育、公民教育、法律教育等研習。

(2)補充教材方面：編輯「國中法律常識」、錄製班會活動錄影帶發送各校參考使用，轉發教育部、法務部、青輔會編印之法律教育叢書，供作各校法治教育補充教材。

(3)學生法治教育方面：辦理高中、國中、高職幹部研習營，舉辦「法律常識」巡迴講座。

2. 高雄市推動民主法治教育實況

(1)明訂實施要項，明示具體做法：鼓勵各校加強班會運作功能，辦理防患犯罪宣導週等活動。

(2)舉辦研習活動，提昇人力素質：每學年舉辦民主法治教育研習營、高中職學生幹部民主法治教育研習營。

(3)遴選績優學校，提供經驗楷模。

(4)落實評鑑，彰顯實施績效。

3. 教育廳八十一學年度推行民主法治教育之成效

(1)利用寒假辦理13項人文教育研習，參加學生達8,000人次。

(2)辦理訓導主任民主法治教育研討會計有900人參加。

(3)全省分19區辦理高中、職校導師座談會，計有4,700人參加。

(4)轉發各校教育部、法務部、青輔會、黎明公司編輯之法律叢書，供各校師生參考。

(5)製作錄影帶、印製法治教育叢書供各校參考使用。

(6)責成各級學校實施民主法治教育週系列活動。

上述省市有關民主法治教育的措施，雖不限於國民中小學，但由此益信民主法治教育已成為國民中小學的主要教育活動，而且教育行政機關也都積極加強辦理。唯國民民主法治素養之提昇有賴整體社會之配合，故除在國民中小學努力推行民主法治教育之外，也要在家庭及社會形成風氣，發揮相輔相成的作用。

三、國民中小學輔導措施

輔導有兩項功能，一是預防，一是治療。從學生行為的角度而言，學校的輔導措施一方面可以預防行為問題的發生，另一方面可以在學生形成行為問題後協助其改善或祛除。據此可知，學校的輔導措施乃是因應學生行為問題的有效活動。因此本節進一步說明國民中學輔導活動課程之實施，以及璞玉、朝陽、春暉三項輔導專案的辦理情形，以了解當前教育當局及學校對國民中小學學生行為問題的關心與努力。

(一)國民中小學輔導活動課程之實施

輔導活動課程乃是國民中小學輔導學生行為問題最直接，也是最正式的措施，以下分別說明國民中學及國民小學的實施現況。

1. 國民中學輔導活動課程實施現況

國民中學輔導工作的全面推展，始自民國五十七年實施九年國教開始。當時以「指

導活動」的名稱列入課程標準之中，並在國民中學成立「指導工作推行委員會」，設置指導工作執行祕書。隨著課程標準的修訂，民國七十二學年起更名為「輔導活動」，仍使用統一教材加以實施；其後逐漸的由教育部制定課程標準，而由民間廠商編印「教材」，以提供各校輔導課程實施之用。

國中輔導活動課程實施現況，分下列五點來說明：

(1)目前各校均依課程標準之規定，將輔導活動設科教學，每週一小時。但在實施時，有時會被挪用或誤用。

(2)在師資方面，民國五十七年初設指導活動科時，國民中學暫行課程標準規定「班級指導活動應由受過專業教育的指導老師來擔任」。民國六十一年則規定由各班導師負責主持，指導老師予以聯繫協調，至民國七十二年則又改為「輔導活動」應由輔導本科系或相關科系畢業受過專業訓練的教師擔任。民國七十四年則規定由專任輔導教師擔任。然而教育部實施國中輔導工作評鑑時，卻發現多數學校仍由未受輔導專業之教育人員擔任輔導活動教學。

(3)在教材編製方面，民國五十七年至六十二年的教材由教育部統編，分學生手冊與教師手冊兩本。此後則開放由民間廠商編印再加以審定。隨著教材編印的開放，學校教師有更大的彈性來作選擇。但根據學者的研究發現，目前教材仍有諸多缺失：

- ①活動作業過於呆板。
- ②內容未能配合實際需要及學生興趣。
- ③參考資料欠生動。
- ④單元設計與學生生活脫節。
- ⑤表格太過繁瑣。
- ⑥單元太少，內容編排不盡適當。

(4)在教法方面，目前採用的實施方式偏重在填表及討論，故「輔導活動」被戲稱為「填表活動」。輔導活動的教學應是活潑、多樣而且有創意的，其方法可採用討論、報告、訪問、表演、繪畫、調查、辯論、幻燈、電影、角色扮演及團體活動等方式，配合單元實施，期使輔導活動教學發揮功效。

(5)在活動效果方面，由於升學主義盛行，輔導活動課程較不受重視。改進之道，似可考慮將輔導活動學習成果列入正式五育成績考核，同時加入學生自評方式，或由各縣市輔導團協助訪視評估。

2. 國民小學輔導活動課程實施現況

國民小學輔導工作係在國民中學輔導工作實施七年後始受重視。民國六十四年教育部訂頒的「國民小學課程標準」中，增列輔導活動課程，並提示實施要領。自此之後，輔導活動才正式成為國民小學的教育活動。

輔導活動課程在國民小學的實施雖然起步較晚，但在教育行政機關的積極提倡，以及相關學者的用心指導之下，各國民小學大都努力規劃執行，也都略有規模和成就。茲將目前國民小學輔導活動課程實施的情形，分從實施原則、實施方法、以及實施困境三

方面加以說明：

(1)國小輔導活動實施原則

①不另訂科目，無固定時間。

②配合各科教學，融輔導活動於「團體活動」、「生活與倫理」、「健康教育」等課程中。

③以級任教師及各科教師為實施之基本人員。

④對於個別特殊問題兒童，應於課外時間，以個別輔導方式實施。

⑤需另訂時間實施之項目，由“輔導室”協調有關單位策畫辦理。

⑥輔導活動之實施，以個別輔導及團體輔導並重為原則。

(2)國小輔導活動實施方法

①配合學校各項活動進行。

②團體輔導充分運用討論、角色扮演、遊戲治療等技術。

③級任老師在教學情境中，可採報告、說話、參觀等方式進行，以達輔導目的。

(3)國小輔導活動實施困境

①國小輔導活動仍以級任教師為主力，專業輔導人員不足。

②輔導人員與設備，常因學校地區與班級數不同，呈現極大差異。

③城鄉學校輔導經費差距頗大，且一般輔導主任缺額甚多，鄉村學校輔導工作之推展較為不易。

④各國民小學個別諮商室與團輔室及心理測驗工具普遍不足，影響輔導活動課程之實施。

由上述國民中學與國民小學輔導活動課程實施情形可以了解，國民中學與國民小學的輔導工作略有不同。國民中學設有專責的輔導教師，國民小學則無；國民中學的輔導活動兼顧生活、學習與生涯輔導，國民小學則以生活輔導及學習輔導為主；國民中學每週有固定一小時的輔導活動時間，國民小學則融入各科教學中實施。總括起來，目前國民中小學輔導活動的實施確實已有成效，但亦尚有其缺失。因此如何進一步發展國民中小學的輔導工作，協助學生培養健全心理與人格實為不容忽視的國教課題。

(二)璞玉、朝陽、春暉輔導專案之實施

輔導工作在我國發展已有四十餘年的歷史，其間經輔導學者和學校基層工作者之努力，已初具規模，且發揮其協助社會發展之角色。目前國內青少年問題行為日益嚴重，識者莫不引以為憂，教育部有鑑於此，乃邀集專家學者及基層工作人員會商，訂定「教育部輔導工作六年計劃」，針對當前輔導工作缺失，分階段目標與工作項目。

輔導工作六年計畫共包括十八個子項計畫，其中「璞玉專案」、「朝陽專案」，與「春暉專案」三項均係針對學習與行為適應欠佳學生之輔導方案，故最受教育同仁矚目，而其成效也深受社會各界期許。大體而言，璞玉專案以不升學亦未就業、或中途輟學學生為輔導對象；朝陽專案以法院登記有案之行為不良學生為輔導對象；而春暉專案則以吸食煙毒之學生為輔導對象。以下就此三項專案之目標與實施情形略加說明。

1. 璞玉專案

(1) 實施對象

本專案的對象包括團體輔導的對象與個別輔導的對象。前者以國中三年級預定不升學學生、以及有必要接受團體輔導之個別追蹤輔導者；後者則以國中各屆畢業生之未升學亦未就業者、以及國三中途輟學學生。

(2) 實施目標

本專案之目標有下列三項：

- ①肯定國中三年級不升學學生積極開拓自我之能力、指導其自立自強之努力方向。
- ②輔助國三不升學學生得有溫馨和樂之家庭生活，適應妥適之學習環境，充實寬廣正確之社會認知。
- ③結合家庭、學校及社會力量建立合宜之整體教育環境，造就健全之公民。

(3) 實施內容

依據上述對象與目標，本專案之實施強調①就業輔導、②青少年法治教育與犯罪防治、③家庭教育，以及④社會教育。

(4) 辦理原則

- ①本專案採全部國中普遍辦理為原則。
- ②輔導教師以具愛心、熱心之學校教師優先擔任，每人至多輔導四名學生，發給津貼輔導一人每月二百五十元。
- ③各縣市教育局執行本專案宜配合「國民中小學中途輟學學生通報要點」追蹤個案流失，立即循序通報。
- ④結合學校與地方警政單位、地方法院以及社會資源，有效防治青少年犯罪問題。

(5) 實施概況

近三年來璞玉專案在各國民中學實施的情形如下表所示：

表3.4.3.1 三年來璞玉專案實施情形統計表

學年度	校數	個案數	輔導教師數	結案數
79	599	9519	2542	8166
80	629	11021	2542	6615
81	616	8407	2442	2585*

* 係八十一學年度上半年統計數字。

上表顯示，幾乎全部國民中學都參與辦理璞玉專案。事實上，此項專案在輔導中途輟學學生返校就讀方面，已略具績效，下表所示台灣省國中與國小學生輟學，經輔導後返校的統計數字可以證實。

表3.4.3.2 台灣省國中、小學生輟學、輔導後返校三年紀錄統計表

學 年 度	（人 數）	國小		國中	
		輟學	輔導後 返校	輟學	輔導後 返校
79	第一學期	1224	267	4163	840
	第二學期	960	227	3427	846
80	第一學期	914	162	4305	875
	第二學期	3243	1549	7086	2615
81	第一學期	989	265	5103	1017
	第二學期	971	227	5584	1025
	總 和	8301	2697	29668	7218

由上述實施情形可知，璞玉專案在性質上是一種生涯輔導，輔導國中生充分就學、升學、或就業，以擴大國民中學教育的功能，實現教育機會均等的理想。目前教育行政主管機關推動璞玉專案的重點係強調與技藝教育及職業訓練密切配合，預期對國中不升學學生的輔導將更為有效。

2. 朝陽專案

(1) 實施對象

本專案的輔導對象有二：一是各少年法庭接受審理之青少年，且嚴格限制為法院登記有案之學生；二是經各國民中學「執行小組」認定具有「嚴重行為問題」之學生。惟後者不得超過總數之二分之一。

(2) 實施目標

本專案以輔導上述對象積極向善為主旨，其目標有下列三項：

- ① 拓展學生積極進取之人生觀，以促進身心健康發展。
- ② 提供具有行為問題學生成長自新機會，以減少犯罪學生之比率。
- ③ 結合家庭、學校、社會之力量，統整輔導層面，以增進校園社會的安寧。

(3) 實施策略

為期有效執行朝陽專案，採取下列策略：

- ① 充實學校輔導設施，強化學校輔導資源。
- ② 辦理教師輔導知能研習。
- ③ 掌握問題行為學生資料，研議適當輔導措施。
- ④ 編配輔導教師，實施個別及團體輔導。

(4) 辦理原則

① 朝陽方案辦理學校以教育部所指定之學校為主，從79年12月至80年6月止，選擇5個縣市17所國中試辦，81年則擴大為23個縣市95所學校。

② 輔導教師每人以輔導一名個案為原則，輔導費用為每輔導一人每月五百元。

- ③各辦理學校主任、教師至少一人擔任該地區所屬法院之榮譽觀護人。
 - ④依「少年事件處理法」對個案給予保密。
 - ⑤避免標籤化，不可重覆處罰，以免造成輔導困擾。
 - ⑥結合學校與地方警政單位等社會資源，有效防治青少年犯罪問題。
 - ⑦辦理教師輔導知能研習，增進教師輔導知能，以利方案之推行。
 - ⑧加強親職教育之推廣，學校與家長、社區間取得密切聯繫，使輔導更具成效。
- (5)實施概況

朝陽專案的對象是相當特殊的學生，故其輔導人數及規模並不很大，下表顯示近三個學年度的輔導概況：

表3.4.3.3 三年來朝陽專案輔導情形統計表

學年度	校 數	個 案 數	輔導教師數	團體輔導數	成長營活動數
79	17	262	153	—	6梯次
80	95	789	590	155團	13梯次
81	154	1038	771	217團	10梯次

雖然參與朝陽專案的學校與教師都用心執行，但依目前狀況，仍有下列缺失與困難而亟待改進：

- ①家庭訪問甚少做到規定之每月一次，主要原因在於家長不易聯絡、排斥、找不到、不配合。
- ②個別輔導老師能用以輔導的時間有限，有的老師負責璞玉、春暉專案之責任編配，無法全心投入朝陽個案，故影響輔導。
- ③教師的輔導知能仍嫌不足，尤其以團體輔導為甚，教師沒有帶領團體之實務經驗，常導致個案中途流失或隨興出缺席之情況。

3.春暉專案

民國七十九年十一、二月間報載安非他命進入校園後，教育部提報「學生藥害防制措施」，奉行政院核定頒行各級學校辦理，即是春暉專案的肇始。以下簡述春暉專案的實施對象、實施目的、工作內容、工作要項、以及實施成果：

(1)實施對象

春暉專案係從各級學校全體學生中篩選吸食煙毒者作為輔導的焦點。

(2)實施目的

本專案旨在防制學生濫用藥物，消除菸害、預防愛滋病，以維護學生健康，促進身心正常，培養健全國民。

(3)工作內容

- ①防止學生濫用藥物，包括煙毒類、麻醉藥品、禁藥類、管制藥品、非藥物類等。
- ②拒菸。

- ③預防愛滋病。
- (4)工作要項。
 - ①成立春暉專案教育諮詢小組，各校設立春暉輔導中心及春暉小組。
 - ②辦理教育宣導，編印宣導資料。
 - ③加強校內外生活輔導。
 - ④清查。
 - ⑤尿液篩檢。
 - ⑥輔導與勒戒。
- (5)實施成效

春暉專案實施兩年多以來，已略見成效。依據八十二年八月之統計結果，發現濫用藥物之學生人數為6453人，經輔導而戒除成功者達6178人，目前尚有275人仍在積極輔導中。下表顯示三個年度的輔導成果：

表3.4.3.4 教育部「春暉專案」防制學生濫用藥物清查、輔導成果統計表

區 分 人 數 年 度	當年度清查發現 濫用藥物人數	上年度濫用藥物 未戒除人數	當年度輔導戒除 濫用藥物人數	正在輔導戒治 濫用藥物人數
八十年 元月至十二月	4439人		3946人	
八十一年 元月至十二月	1295人	493人	1328人	
八十二年 元月至八月	719人	460人	904人	
合 計	6453人		6178人	275人

四、綜述與問題

近年來國民中小學學生的行為問題有漸趨嚴重的現象，少年犯罪的情形也未見改善，誠為教育同仁所憂心，也為社會各界所關切。為期有效輔導國民中小學學生行為適應，允宜標本兼治。治本之措施即在加強生活教育與民主法治教育，並且強化國民中小學輔導活動之功能；治標之對策即針對各類行為適應不良學生成立專案，加強輔導，璞玉、朝陽、春暉等項專案即屬治標之計。本節說明國民中小學學生行為問題與輔導即以上述觀點為依據。茲將本節討論之重點摘述如下，並進一步分析相關問題。

(一)摘要與發現

根據本節所述內容，摘要如下：

1. 國民中小學學生行為問題現況方面

(1) 防治青少年犯罪方案簡介

「防治青少年犯罪方案」整體方案之推展由法務部主政，教育部、內政部、新聞局、衛生署、勞委會等部會配合推動執行。內容分為預防及矯治兩部份，工作項目包括：強化福利措施、強化親職教育功能、改進青少年輔導工作、加強青少年就業輔導、淨化大眾傳播內容、防制青少年濫用藥物、加強執行青少年不良行為及虞犯預防辦法、加強觀護業務、犯罪矯治及更生保護。

(2) 國民中小學學生行為問題類型及形成因素。

綜觀國民中小學學生行為問題及青少年犯罪問題，有下列幾點發現：

- ① 青少年犯罪人口率呈現增加的趨勢，其中以少年犯增加最多，尤以國中在學生最多。
- ② 青少年犯罪的類型以竊盜、麻藥罪、賭博三者最多，在犯罪的結構上，暴力犯減少，麻藥罪及煙毒罪大幅增加。
- ③ 青少年犯罪早期以低社經水準子弟居多，近來則擴及中產階級甚至富豪家庭。
- ④ 破碎家庭激增，社會上功利主義盛行，產生許多社會問題，間接增加中小學學生的適應困難及價值混淆。
- ⑤ 現階段對青少年犯罪的處理重在管訓，法院觀護人工作量多且雜，無法專心致力於輔導。
- ⑥ 學校教師教學強調知識傳授，對青少年次級文化瞭解不夠，無法早期發現學生行為問題進行輔導。
- ⑦ 社會民間機構各自為政，力量分散，無法集中人力、物力、從事真正有益於青少年的工作。

2. 國民中小學學生生活教育與民主法治教育之實施方面

國民中小學為了協助學生良好生活習慣之養成，高尚道德情操之涵育及民主生活目標之實踐，乃積極推行生活教育與民主法治教育。

各校在推展生活教育及民主法治教育時都能依具體化、生活化、漸進化、社會化、制度化、法治化的原則實施，在做法上也能明訂計畫，配合校內社團活動、週會、班會等辦理，並且強調全校整體運作。就形式而言，大體相當完整，唯實施情形及成效則仍有可議之處如下：

- ① 學校注重升學，生活教育及民主法治教育無法落實。
- ② 法治教育的師資素養似仍不足以順應多變的社會及學生的需求。
- ③ 生活教育及民主法治教育宜從小做起，家長以身作則。目前只強調學校教育，忽略家庭與社會教育，形成斷層現象。
- ④ 主管當局對各級學校考核無具體可行方法，仍停留在書面作業填寫報表，未能充分發揮評鑑功能。

3.國民中小學輔導措施方面

(1)國民中小學輔導活動課程之實施

國民中學自民國57年即設有指導活動，至民國72年起更名為「輔導活動」。國民小學則於民國64年才頒佈「國民小學輔導活動實施要領」，使國小輔導工作有了新的開端。目前國民中學與國民小學的輔導活動均已具相當規模，也頗具成效，唯有待檢討改進之處尚多。

(2)璞玉、朝陽、春暉輔導專案之實施

「璞玉專案」、「朝陽專案」、「春暉專案」乃教育部輔導工作六年計劃中的三個子項計畫。璞玉專案是以國中輟學生及各屆畢業未升學未就業之學生為對象，強調就業輔導、青少年法治教育、家庭教育、社會教育之實施，期盼輔導學生能積極努力，而有良好之適應。朝陽專案係以各少年法庭接受審理之青少年為對象，實施個別及團體輔導，希望能拓展學生積極人生觀，提供成長自新機會，並結合家庭、學校、社會之力量，增進校園社會的安寧。春暉專案則以各級學校學生為對象，目的在於防制濫用藥物、消除菸害、預防愛滋病，以維護學生健康，促進身心正常，培養健全國民。

(二)問題與分析

國民中小學學生的行為問題是一個複雜的現象，其影響因素相當多元，因此在輔導上也就不易。近年來教育行政機關及學校雖致力於學生行為問題之輔導，但不盡理想而待改進之處尚多，究其牽牽大者有三：其一，國民中小學的學校輔導工作猶待加強實施；其二，學生行為問題之輔導網絡及輔導策略亟待建立與規劃；其三，生活教育及民主法治教育也要落實。以下就這三個問題加以分析並試提改進建議：

1.國民中小學學校輔導工作之探討

我國國民中小學推動學校輔導工作的現況與成就在本節稍前已有所介紹與說明，唯針對學生行為問題之輔導，學校輔導工作仍須加強。以下幾項值得檢討改進：

(1)學校輔導組織有待充實

●國小部份

①依國民教育法施行細則規定，25班以下設輔導室置輔導主任，惟未分組，而24班以下多為兼職，工作量繁重。

②部份輔導主任及教師兼任學校多種行政職務，無法專心致力輔導工作。

●國中部份

①依目前員額編制15班一位輔導教師，教學授課時數16~23小時之間，各校安排不同。小型學校之主任、組長需配授其他課程，不能專心輔導。

②專任輔導教師平均授課20小時，身兼輔導工作之推動，負擔過重。

(2)輔導人員輔導知能仍待提昇

①輔導工作是專業、應由專業人員擔任，唯目前輔導教師素質良莠不齊，國小由級任教師兼任者常乏輔導專業知能，值得重視。

②在師資養成機構方面，目前只有彰化師大輔導系、台灣師大教育心理與輔導系是

培養輔導教師的本科系，故其培育數量有限，無法兼顧所有教師的輔導知能。因輔導是全面性的工作，只有少數人有輔導理念仍嫌不足。再者國內師資養成偏重理論而欠實務經驗，一旦面臨教學情境，往往力不從心。故培育過程也待檢討改進。

③一般教師、輔導人員、家長對青少年之次級文化認識不夠，與青少年認知常有差距，造成輔導阻礙。

(3)輔導活動課程和時間未能妥善安排

①國小未設「班級輔導活動」時間，教師無法找到適當時間實施團體或個別輔導，雖融入其他課程內，但實質上在實施上無法不顧及其他課程內容，相對地減少輔導時效。

②目前國中輔導活動時間常被挪用，部份學校將輔導活動視為配課來安排，以致部份教師並非輔導之本科系或相關科系畢業，不易發揮輔導功能。

③國民中小學輔導活動課程之實施，常欠缺具體評鑑標準，強調行政業務之評鑑，重書面資料，易流於形式。

(4)輔導經費不足、各項設備待充實

①國中與國小輔導經費專款不能專用，流於統收統支，往往導致輔導室無經費可用。

②部份學校未做整體規畫，輔導室侷促一隅或毫無設備，連諮商室都欠缺，無法有效推展輔導工作。

(5)生涯輔導亟待充實與改進

①國小未將生涯輔導納入輔導工作重點，有失「生涯輔導——終生輔導」的真諦。

②國中的生涯輔導工作普遍未落實，偏重狹義的職業輔導，強調職業訓練之建教合作、技藝班之設置重技藝之習得，往往忽略職業探索、自我了解，以致不易發揮生涯輔導之功能。

(6)生活輔導亟待加強

①單親學生及中途輟學學生之輔導有待加強。目前破碎家庭快速增多，在升學壓力之下學生亦造成情緒及學習困擾，學校輔導人員及教師則常因力有所不足或缺乏專業訓練而忽略此現象。

②學校在善用社會資源方面尚待加強。輔導常侷限於診療性工作，對於預防性及發展性工作較少顧及。

(7)輔導測驗的應用及資料的建立與應用未臻理想

①資料建立常有重複之處，且多用人工整理，未能有效運用。

②部份學校測驗份數太少不敷使用，輔導人員對測驗不熟悉，造成誤用或濫用。

(8)學校輔導工作之評鑑與考核未能落實

①評鑑項目多，每次評鑑多為半日或一日，許多活動項目無法詳實、或根本無法觀察，使評鑑流於形式化及書面資料之建立，徒增輔導人員工作負荷。

②部份縣市未落實輔導團之工作，輔導團只做訪視，未能提供輔導專業之協助。

依據上述有關國民中小學學校輔導工作問題之分析與檢討，如欲使學生獲得充分輔導而有良好適應，以預防及減少行為問題，則國民中小學學校輔導工作宜力求改進，並

求進一步發展。以下所列之發展與改進方向可供參考：

(1)健全組織，充實員額編制

①教育行政主管機關應依法要求各級學校聘足輔導人員，嚴格要求國中輔導人員專才專用，減少配課或挪用輔導活動時間。

②修改國民教育法施行細則中對輔導室不明確之規定，明訂25班以下學校應設專任輔導行政人員，俾利輔導工作之推展。

③明訂中小學輔導主任及組長不佔教師編制名額。

(2)舉辦輔導知能研習進修，提昇輔導專業素養。

①有計畫辦理一般教育行政人員及教師的輔導知能研習，強化敬業精神，使「人人為輔導老師」的理想，早日達成。

②在師資養成機構普設輔導理論課程，使未來的教師能人人有輔導理念，對本科系的學生則加強實務演練，方能配合學校輔導要求。

(3)妥善安排輔導活動課程及時間

①國小輔導活動應有一定時間，國中輔導活動課程應真正落實，讓學有專精的教師擔任輔導教師。

②課程設計宜活潑生動，兼顧生活、學習、及生涯輔導，增進青少年自我規畫之能力；教學方法宜多樣化，引發學生學習興趣，可減少學生行為問題之產生。

(4)充裕輔導經費

①國中輔導活動經費宜專款專用，增列國小輔導活動經費，以利輔導工作之推展。

②加強充實輔導室硬體與軟體設備，對各校之輔導設備逐一評鑑。

(5)落實生涯輔導

①將國小之生涯輔導納入輔導工作重點。

②國中生涯輔導工作切實規畫執行，研擬課程內容、加強培訓生涯輔導之師資，以提昇學生探索自我與生涯規畫之能力。

(6)加強生活輔導，防範青少年犯罪

①單親學生的輔導：幫助單親父母自我覺察、了解子女的困境，協助青少年面對單親或破碎家庭形成的事實，重建家庭生活新秩序。

②中輟學生之輔導：教師如能平日多觀察、勤於家庭連繫，必有助於早期發現有中輟傾向之學生，減少中輟生之數量。對中輟生之輔導則注重關係之建立與原因的瞭解，然後再尋求輔導策略，發揮群體力量（導師、任課教師、訓輔人員、家長），多方配合，以求輔導成效。

③善用社會資源：許多社會資源都能提供協助，對提昇輔導工作有直接之幫助。例如：家扶中心、醫療系統等，都是輔導工作的好幫手。

(7)善用學生資料與心理測驗

①發展學生資料電腦管理系統，減輕建立資料的繁重工作。

②資料之管理事宜顧學生隱私之保密及輔導之運用，對基本資料力求透明化。

③編製合乎國情的心理測驗，並規定管理法規，若發行心理測驗時，應辦理使用者研習，方能控制施測品質，避免濫用與誤用。

(8)落實「輔導工作六年計劃」，加強學校輔導工作的評鑑

①輔導工作六年計劃具有統合功能，宜求落實，不可因人廢事，徒勞無功。

②各縣市輔導團可考慮設置督導人員，確實發揮輔導團的功能。

③減少形式化的書面評鑑，使輔導人員真正做好輔導工作；對表現良好的教師及學校訂定獎勵辦法以激勵士氣。

2. 輔導網絡之建立與策略之規劃

輔導工作的推展所以遭遇困難，乃輔導組織結構缺乏橫的統合與縱的連貫，以致家庭、學校、社會三大輔導層面之輔導工作力量分散，無法充分發揮功能；而學校系統亦缺乏銜接，績效不如預期理想。教育部乃策畫建立輔導網絡，以學校為核心整合社會及家庭輔導工作。以下先略述輔導網絡規劃的現況，然後再提改進的建議。

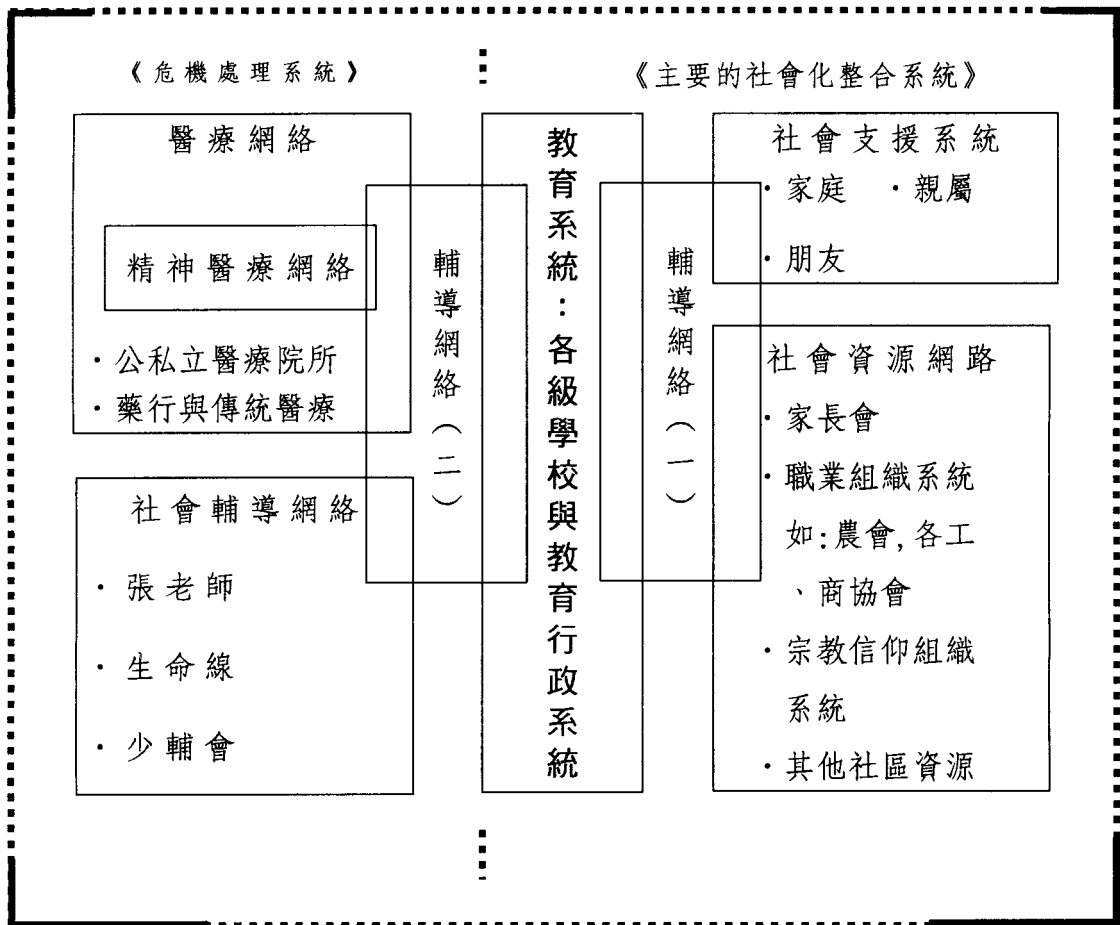
(1) 規劃輔導網絡之現況

輔導網絡之規劃目前已有二個方案正在進行，新竹地方輔導網絡規劃小組由台大心理系吳英璋教授及新竹師院陳漢強院長共同主持，第一年工作項目已完成：地方資源調查、編印輔導網絡概念推廣手冊、輔導網絡地區說明會、新竹地區輔導訓練課程。第二年工作計畫之項目則側重於成立輔導網絡規劃小組、建立鄉鎮輔導網絡與縣市輔導網絡、增進輔導網絡功能。

台北市輔導網絡之規劃是由教育局主辦，台北市立敦化國民中學承辦，而協辦單位則包括社會局、各級學校、市立圖書館等，茲將其規劃情形作一簡介如下：

● 目標

①整合各級學校、社輔單位、精神醫療機構和關懷青少年的公益團體，共同參與輔導工作，形成「社會化整合系統」和「危機處理系統」兩項輔導網絡，期使青少年接受全面之關懷與照顧，使其順利成為健康成熟之社會人。基於此項目標，輔導網絡於社會整合系統中地位如下圖所示：



輔導網絡於社會整合系統中之位置示意圖

②藉整體輔導網絡的建立，迅速傳遞輔導訊息，提供各項輔導服務，並結合鄰近網絡，相互支援，互補不足，促進社會之進步。

●工作要項

- ①加強宣導工作。
- ②輔導網絡人才培訓。
- ③設置輔導網絡規劃示範學校。
- ④建立輔導人才與資源庫，利用電腦分析、整理、建檔。
- ⑤諮詢或轉介。
- ⑥全市輔導人力和資源的再配合。

展望未來的輔導網絡系統將分成鄉鎮（區）、縣市（含直轄市）、中央三個階層。鄉鎮輔導網絡以鄉鎮中心學校為核心，結合社輔機構、醫院、建立鄉鎮層級輔導網絡系

統。縣市則以轄區內高級中等學校為核心，建立縣市層級之網絡系統；中央則以國立大學及輔導研習中心為核心，結合社輔機構及大型醫院，建立中央層級之全國輔導網絡系統。同時，宜設置中央輔導網絡中心，協商有關機關依據規劃小組所訂標準，配合設置社輔機構。

(2)建立輔導網絡之建議

①建立輔導網絡是全面性的統整工作，應有專人統籌規劃，目前台北市、新竹地區分別規劃其具有地方色彩之網絡，教育部宜加以統整連結。

②人才庫與資源庫的建立是網絡的重心工作，在資源的蒐集較沒問題，但屬於“人才”的網羅恐有困難，主管單位宜擬出具體可行的獎勵辦法，方能吸引人力資源願意進入網絡為輔導工作盡力。

③加強宣導工作：輔導網絡有別於春暉、璞玉、朝陽等專案，它的隱私性較少，應可透過媒體加強宣導，使大眾有所瞭解，如此更能發揮網絡的功能。

④輔導網絡最重要的是「資訊管理」，網絡中心必須統籌當地所有社會資源，隨時掌握最新狀況，隨時增刪，使資源能發揮最大效果。

⑤加強培訓人才：訓練課程兼具輔導專業知識及電腦資訊，培訓後的人才宜追蹤考核是否真正發揮效能。

⑥網絡的處理功能不可毫無限制的擴大，應以解決教育問題為目的，而不是提供社會服務。

⑦編列經費專款專用：當全國網絡系統建立完整時，必須編列人事經費支應，由專人輪值管理，經費來源需先籌措。

總之，輔導網絡的規劃與建立必須投入許多專業人員的心力，也要經費來支持。如能建立輔導網絡，必能為國民中小學學生行為問題的輔導開創新的局面，發揮顯著的效果。

3.生活教育與民主法治教育之加強與落實

(1)生活教育的加強

生活教育一向是國民中小學教育的核心，但實施的效果並不盡理想。有人歸咎於學校過度重視智育，而相對忽略生活；有人歸咎於教師觀念不正確、教學能力不足；有人歸咎於家庭及社會的不良影響。其實，生活是多面而且複雜的，因此學生生活中的每一個層面，每一個因素都會影響學校實施生活教育的效果。唯無論如何，學校及教師應努力推展生活教育，乃是責無旁貸的任務。以下幾點建議可供學校加強生活教育之參考：

①確實依照課程標準實施，各科教學宜兼顧認知、情意、技能等領域的學習，非升學考試的科目不能偏廢或挪用。

②加強各科之間橫的連繫，使學生有統整的觀念，而利於在生活中驗證與實踐。

③教學方法多元化，教材內容力求與生活經驗相結合，使學生能從做中學，身體力行。

④落實教學正常化政策，並加強教師對生活教育的認識與作法，淡化升學主義的風氣，使學生能在愉快的環境中成長。

⑤降低班級人數以利師生互動，方能落實生活教育。

⑥加強辦理社團活動、休閒活動、自治活動，從活動中陶冶品德，養成良好行為。

⑦強化家庭功能，舉辦親職教育、親師座談等活動，導正家長教養子女的理念，促進家庭生活教育與學校教育相輔相成。

⑧運用社會資源（包含人力與物力，例如義工媽媽、扶輪社、獅子會等），延聘社區專門人才、熱心人士，協助學校推展生活教育。

⑨編列生活教育專款，以利各項活動之推展。

⑩加強實質的評鑑與考核，對辦理生活教育績優者予以獎勵。評鑑時宜確實了解實施情形，勿強調書面資料之堆砌。

(2)民主法治教育的落實

從社會發展的事實與趨向來看，「民主」是人類追求的生活方式。然而在我國由於民主觀念與制度均未臻成熟，法治社會亟待建立，故學校中實施民主法治教育益形迫切需要。近年來教育行政機關推展民主法治教育不遺餘力，但因這項教育活動涉及層面甚廣、因素也多，故其成效仍待繼續加強。

檢討近年來國民中小學實施民主法治教育的情形，下列幾點應予改進：

①在法律常識教學方面，教育部及法務部雖陸續印贈參考教材，但因數量有限，且內容艱深而無法全面推展。

②師資法治專業素養不足教材也不夠，影響實施成效。

③學校的訓育活動中最能培養學生民主法治素養者為「班會」，其次是學生自治活動、社團活動，但因升學主義盛行，往往將班會、週會挪用，師生間無法充分溝通互動。

④民主法治的知能必須落實在生活實踐中才有意義，但現階段國中民主法治課程由公民教師負責，而生活教育實踐主要工作在導師身上，二者之教育活動有待整合。

⑤現行課程內容偏重教條灌輸，且以成人立場為中心，而以偉人為取向，缺乏小人物典範，以致陳義過高，深澀難懂，易與現實生活脫節，減低教材的可讀性；加以「公民與道德」課程常淪為配課或配合升學重考試，忽略生活實踐活動，抹殺學生的學習動機。

⑥當前家庭結構完整性降低、家庭功能不彰、父母言行不一，難以培養學生從小養成良好的民主素養，使教育效果大打折扣，故宜加強親職教育。

⑦近年來社會上亂象層出不窮，民意機構議事不彰，以謾罵吵鬧甚至打群架為能事，社會趨向拜金主義、功利主義、投機主義的風氣，也使學生價值觀念動搖，迷惘甚而迷失自己，對民主教育的推展，產生負面的影響，故學校不宜忽視。

由上述的分析可知，國民中小學民主法治教育雖受行政機關及學校重視，但其實施仍有其瓶頸與困境，今後宜如何加強改進，以落實民主法治教育的成效，下列意見可供參考：

①製作教學錄影帶，並編印法律故事補充教材，且數量要足夠，內容宜通俗化。若能延攬編劇人才，將生澀的法治觀念製成類似「包青天」的劇情，一定能吸引學生，發揮教育的效果。

②加強辦理教師研習活動及民主法治講座，提昇教師民主法治專業素養，強化推展民主法治教育的使命感。

③加強「生活規範實踐活動」，落實學校訓育活動，使學生的自治活動、社團活動、班會、週會都能確實發揮潛移默化的功能。

④加強「公民與道德」一科之教學，訂定合理授課時數表，調整教材綱要，簡化、淺化教材，增加教材的可讀性。

⑤教師應以身作則，發揮教育愛，儘量以鼓勵代替責罰，尊重學生，以樹立民主的楷模。

⑥加強親職教育的推展與實施，引導家長多了解、多鼓勵子女，與子女共同建立合宜的行為規範，發揮家庭教育的功能。家庭與學校密切配合，提昇民主法治教育的深度與廣度。

⑦運用社會資源，結合公益團體、社會知名或熱心人士，發揮其影響力，共同推動公益活動，有效監督大眾傳播媒體及民意機構，提供良好社會教育，成為學生的榜樣。

⑧整合生活教育與民主法治教育，無論在行政措施、活動推展、課程設計各方面，均須整體規劃，避免基層人力負荷過重，以致陽奉陰違。

⑨落實民主法治教育之評鑑考核，遴選績優學校予以表揚，彰顯實施績效。

綜合上述，生活教育與民主法治教育乃是國民教育的核心，更是當前學校教育的重點。值此社會變遷、價值轉型之際，唯有加強落實國民中小學的生活教育與民主法治教育，始能培育現代化、民主社會的健全國民。