

由若干亞太國家的教育發展談起

討論人：單文經

國立台灣師範大學教育系教授

關於「全球化的教育改革」這個主題，我有一些粗淺的看法，請大家不吝指教。

首先，我們從事教育工作的同仁們，都比較習慣從教育的本位來談教育。但是，事實上，大家都明白，教育問題絕不可能單獨存在的。我們必須把教育放在整個社會或是國家，甚至是全球的脈絡之中來看，才會更具意義。尤其，「全球化」日漸成為任何一個社會或國家都不得不面對之世界趨勢的今天，談這個問題，實在是具有重大的意義。

其次，「全球化」是個熱門的話題。關於它的定義，也是眾說紛紜，莫衷一是。有人說，「全球化」純粹是一些「現代化」或是「已開發」，甚至是「西化」、「歐美化」或「美國化」的國家所喊出的一個「企圖將全世界各個地區都美國化或是西化的一種口號」。這種說法，是有其一番道理的。例如，如果我們談到語文時，「全球化」指的是「英語化」，甚至「美國英語化」。談到政治時，「全球化」指的是「民主化」，甚至是「美國或英國式的民主化」。不過，不管這樣的趨勢對不對，總也是一項難以抵擋的趨勢。重要的是，我們應該如何因應這項趨勢，而又不失去「本土化」的情懷，則是一個必須深思的問題。最近，國際與比較教育學界流行的一些用語如「思想全球化，而行動本土化」(Think globally, act locally)，即是這個用意。甚至有人乾脆創了一個新詞“Glocally,”來描述「全球化」與「本土化」的不可分割性。不過，坦白地說，台灣過去若干年，在某些方面，特別是在語言文化與教育方面的「本土化」，似乎有一些走得過頭。一些已開發的國家已經在檢討其「思想與行動皆本土化」(Thinking and acting locally)的作法，我們是不是也應該如此，是一個值得深思的問題。

其三，一般人談到「全球化的教育改革」，或者是「教育改革的全球化」，似乎有下列若干項趨勢：教育營運的企業化或是市場化；教育行政的去集中化或是分權化，學校行政的本土化或是社區化，課程發展的革新化或轉型化，教學實施的個人化或學習者中心化，整體教育設計的終身化或回流化，學校教育意義的再概念化與無校園化，教育傳播資訊的網路化與數位化等等。我們應該要關心的是，我們台灣的教育改革是否也正在往這些方向走。我們還應該關心：這些作法只是一些「已開發國家」所搞的把戲，抑或真的是全世界各個國家都必然會走上的道路，這些「改

革」的作法，果真會為全球的人類都帶來積極而正面的效應嗎？如果答案為「是的」，那固然很好。但是，如果答案是「不全然是」，我們就要好好的反省，這些趨勢和各個國家的背景是否有所差異。

其四，教育所處理的是「人」的問題。我們看教育改革問題必須帶有人本的情懷。從整個人類的角度來看這個問題，就不得不思考一個很嚴肅的問題。那就是，我們周圍的人都能因為教育的改革而更能成就其之所以為「人」的條件嗎？接著我們要問的是：成為一個「人」，具備那些條件呢？回答這個問題，有很多的方式。不過，一個最能為大家接受的說法，就是一個人在「衣食足」之後，能夠「知禮義」。「衣食足」要依靠經濟與社會的發展，而「知禮義」則要依靠教育。接著，我們要問一個非常簡單的問題，那就是：在我們日趨全球化以後，世界上的任何地區或是國家，是否都能夠讓他們的國民既能「衣食無虞」，而又能「教育無缺」嗎？台灣的經濟發展一向皆穩定，社會素來安定，絕大部分的人都能接受一定程度的學校教育，這根本不是問題。但是，作為地球村的一分子，有必要了解，今天在這個地球村之上，實際上，還有許多人仍然無法順利地接受應該接受的教育，甚至還有許多人是生活在赤貧的、或是三餐無以為繼的地域當中。且讓我們以世界銀行所發表的「一九九七年世界各國發展報告」(World Development Report 1997)之中所顯示的資料來看看一些令人難以置信的實際狀況(World Bank, 1997)。

1. 全世界的國民年均收入為 US\$ 4,880，低於這個數字的國家有 102 個國家。
2. 全世界 133 個國家之中，國民年均收入在 US\$ 730 以下，而被劃為低收入國家的國家有 49 個。
3. 1995 全世界 133 個國家之中，每天生活在花費低於 US\$ 1 以下的人口，也就是赤貧的人口，佔各國總人口數一半以上的國家有 Nepal(53.1%), Niger(61.5%), Guinea-Bissau(87.0%), Kenya, India, Zambia(84.6%), Senegal(54.0%)(以上為低收入國家)；Lethotho(50.4%), Guatemala(53.3%)(以上為中收入國家)，國民年均收入在 US\$ 731-3,020 之間)。大陸的赤貧的人口約佔總人口的 29.4%。
4. 1995 成人文盲佔總人口數一半以上的國家有 Mozambique(60%), Ethiopia(65%), Burundi(65%), Chad(52%), Nepal(73%), Niger(86%), Burkina Faso(81%), Bangladesh(62%), Haiti(55%), Mali(69%), The Gambia(61%), Benin(63%), Pakistan(62%), Senegal(67%), Cote d'Ivoire (60.0%)(以上為低收入國家)；Morocco(56%)(以上為中收入國家)。大陸的成人文盲比率為 19%。南亞七個國家 Bangladesh, Bhutan, India, the Maldives, Nepal, Pakistan 及 Sri Lanka 等國家作一個整體考慮時，成人文盲佔總人口數約佔 51%，是全世界各區域最高的。
5. 有些國家在 1985 年到 1995 年之間的通貨膨脹的比率高達百分之數百，像是 Nicaragua (961.6%), Angola (169.5%), Georgia (310.0%), Armenia (183.1%)(以上為低收入國家)；Russian Federation(148.9%), Peru(398.5%)(以上為中收入國家)；Brazil(875.3%), Argentina(255.6%)(以上為高收入國家)。

其五，我們且再舉若干亞洲地區的國家為例，說明各國在教育上的差距。

以下的資料所顯示的是 1993 年(括弧內為 1990 年) 的數據。

	同年齡人口入學中學之比率		大學	成人文盲比率	
	女	男		女	男
1. Nepal	23	46	6	86	59
2. Bangladesh	12	26	(3)	74	51
3. Lao, PDR	19	31	2	56	31
4. India	(20)	(39)	(5)	63	35
5. Pakistan	(8)	(20)	-	76	50
6. China	51	60	4	27	10
7. Indonesia	39	48	10	22	10
8. Philippines	(69)	(61)	26	6	5
9. Thailand	37	38	19	8	4
10. Turkey	48	74	16	28	8
11. Malaysia	61	56	(4)	22	11
12. Korea, Rep.	100	92	48	a	a
13. Hong Kong	(65)	(63)	21	12	4
14. Japan	97	95	30	a	a

(以上 1-7 為低收入國家；8-11 為中收入國家；12-14 為高收入國家；a 指接近 0)

從這些數據，可以看出來若干值得注意的事實：

- 1.各國之間的教育發展，有相當大的差距。就以同年齡人口入學中學的比率而言，有高達百分之百者，亦有不及百分之二十者；同年齡人口入學大學的比率，有幾乎達到百分之五十者，亦有不及百分之五者。就成人文盲比率而言，有幾乎全國不見成人文盲者，亦有幾乎接近百分之九十者。
- 2.男女性別之間的差距，也值得注意。低收入的國家，無論在同年齡人口入學中學的比率，或是在成人文盲比率方面，男女性別之間皆有顯著的差距：男性比女性為高。但是，在中高收入的國家，在同年齡人口入學中學的比率，則有女性多於男性的現象。
- 3.另外，根據一些資料顯示，同一個國家之內，地域所造成的差別，非常值得注意。例如 Ahmed(2001)即指出，比較富庶的印度中部，和比較貧窮的南部和西北部，二者之間在基礎教育的就學率和成人文盲的比率，皆有相當大的差距。比較富庶的大陸東南及沿海各省，以及比較貧窮的西部各省，即在教育上的發展有相當大的差距(Tang, 2001)。

其六，教育的改革不能獨力竟其功，而必須從整個國家發展的角度著眼作制度性的調整。南亞若干國家的例子，可以用來說明之。

- 1.巴基斯坦政府每將一元用在包括教育在內的社會部門時，超過四元的經費是用在國防和國債。印度和錫蘭用在國防和國債方面的經費，多出用在社會部門的支出 70%和 50%。
- 2.印度中央政府每支出一個盧比，60%用在薪資和人事費用。

3.用來貼補農業和國營事業虧損的經費，分別佔了印巴二國 GDP 的 1.5% 和 0.5%。

4.巴基斯坦的七大公營事業的虧損就佔了 GDP 的 1.7%；而在孟加拉則為 2%。

所以，如果這些國家的公共資源沒有作適當的調整，那麼，包含教育在內的社會部門支出依然很低。如此一來，任何的教育改革都會落空。

另外，這些南亞國家不當的行政體制，也使得原本已經有限的教育資源，遭致誤置或是浪費。基本上，這些南亞的國家皆是中央集權又集錢的，而且其科層化的傳統使教育資源的誤置或浪費更趨惡化。一些偏遠地區村落的中小學教育之運作，往往必須由中央或是省城的少數官員來作決策，其他的持分者如家長、社區人士、非官方的發展機構，以及整個市民社會，都無法插手教育事務的決策，以致於教育事務的決策無法透明化，績效責任則更談不上。

更糟糕的是因為體制上的限制，許多資源的優先順序被嚴重的誤置。例如，政府花費鉅資在省城為少數權貴興建大醫院，但是卻吝於在偏遠村落設置一些基層的衛生所；又，大學獲致大量的經費補助，但是基礎教育的經費卻顯得捉襟見肘……類此情況，不勝枚舉。

更有甚者，一些國際經援機構如國際貨幣基金(IMF)和世界銀行等，對各國所進行的經援策略，對於路有餓殍的貧窮區域之社會或教育部門的活動，因為中央政府部門掌權者的作梗，基層所接受到實質協助，遭致大幅度的折扣。另外，一些藉著「市場化」機制的名義，引進到社會或教育發展的部門的措施，實際上反而加大了貧富的差距。舉例而言，中央政府經費預算削減、各項地方補助款降低、公共部門薪資縮減、國營事業機構私營化之後的大批工人下崗、銀行利息的限制鬆綁、貨幣貶值、稅制嚴格化……等等作法，固然可能會為這些國家帶來經濟復甦的訊息，但是，相對地所付出的代價就是貧窮階層人士的醫療和教育的支出大幅的萎縮。這樣的改革措施，如果不加妥善的調整，將來，所帶來對教育的負面影響，以及未來所要支付的社會成本，可能會更多。

其七，傾全國之力來推動教育改革而頗具成效的，當推新加坡。該國舉國上下，無論政府或是民間，皆肯定教育在促進國家發展，增強國家競爭力等目標，扮演著重要的角色。最近若干年，新加坡在教育改革的措施，尤其值得我們注意。新加坡政府希望未來將各級學校都能辦成「思維的學校」，以便成為一個「學習的國家」(Thinking schools, Learning nation)。新加坡最近所實施的以思考能力的培養為其教育主旨的教育改革，作得相當徹底。原有中小學校的課程，在內容上作了大幅度的調整：大約三分之一的學習時間，必須用來進行專題的研究(project)，以便培養學生統整的、系統的、創意的、合作的、以及以問題解決為導向的能力。資訊科技必須融入各科的教學與學習(Sharpe, & Gopinathan, 2001)。我們也可以在香港看到這樣的改革方向：終身的、整合的、思考的學習，成為全香港學校教育改革的重點(Cheng, 2001)(註一)。新加坡和香港這二個國家或地區，在經濟發展上，可以說是台灣的「可敬的對手」。他們所進行的教育改革，乃是充分體認到：在日漸全球化的未來，所面對的是一個資訊取得管道日多、資訊流通更快、知識更新的速度尤快；在職場上，純粹只是照章辦事，或是固定的依照上司指示行動的工作機會日益減

少，而必須與人合作、共同面對問題、解決問題的工作機會漸增加；因此，傳統以知識傳輸及記誦爲主的教育方式，必須完全摒除；唯有讓學生有更多的機會學習如何思考、如何合作、如何運用資訊來解決問題，才是教育的必然作法。

其八，不管如何的全球化，全世界各個國家在推動其教育改革時，都有一些必須共同遵循的原則。澳大利亞的學者 Caldwell(2001)稱這些原則爲「公共的善」(the public good)，舉凡「入學機會均等」(access)、「學校處遇公道」(equity)、「選擇可能多樣」(choice)、「促進個人成長」(growth)、「增進辦學效率」(efficiency)、「維持各方和諧」(harmony)等項，應該是大家都應該重視的價值。

其九，最後，本人還是要再提醒大家：有許多教育改革，涉及了一些文化層面或是意識型態方面的問題，很難純粹就教育系統內的一些改革作法，而能求其速效，或是欲作一些徹底的變革。茲試舉美國學者所提出的一二事例說明之。

第一個例子是 Tyack & Tobin (1994)發表的文章。他縱觀美國的教育史，感嘆地指陳：美國的課程改革總是障礙重重。檢討其原因之一，乃是美國的學校教育之運作，已經漸漸形成難以鉅幅改變的「文法」(grammar)。此地所謂的文法，是指「教學工作賴以恒常運作的結構和規則，例如，時間和空間的安排、學生分班編組，乃至於將知識分科別目等作法」(p. 454)。凡是與此套文法結構能相容的作法，即能永續長存；例如：十九世紀中葉開始盛行的年級制(grade school)和二十世紀初開始實施的中學卡內基學分制(Carnegie unit)二項。凡是與此套文法結構不能相容的作法，即無法持久；例如：二十世紀三〇年代，企圖採用彈性分級及契約學習的「道爾頓制」(Dalton plan)，以及試著以統整合科的主題教學打破分科的「八年研究」(Eight-year study)，乃至於在二十世紀六〇年代，嘗試以模組功課表、迷你功課、協同教學、資源中心等彈性的課程與教學安排爲主旨的實驗高中(new model flexible high school)等作法，雖然喧騰一時，卻是曇花一現，無法持續。就是這一套文法結構，使得多少個世代的改革者撼動此一標準組織型態的企圖，皆難以完全如願，甚至遭致連連挫敗的結果。

Cuban (1984)也從美國教育史的角度，檢視百年來課程改革的得失。他指出，以學生爲中心的課程改革理想，一直試著衝撞以教師爲中心的傳統課程作法。這種受杜威影響的學生中心課程改革，確實鬆動了傳統班級的教學氣氛：教師允許學生在班級中略爲走動，桌椅換成移動式的，教師上課時比較活潑，學生發言或是討論的機會亦有所增加；但是，一般中小學的教學方式始終未見有大幅的改變，距離真正學生中心的課程與教學之理想，尚有一段相當大的距離：絕大部分的中小學教師仍然是捧著教科書，依照別人規畫的課程，教著被動學習的學生。

註一：香港思維教育促進會將於2001年6月22-23日假香港九龍塘的浸會大學(Hong Kong Baptist University) Thinking qualities initiatives conference。會中將邀請美國、新加坡及香港各地推動思維教育的知名學者專題講演，也有不少論文發表。

參考文獻

單文經(民89)。析論抗拒課程改革的原因及其對策：以國民中小學九年一貫課程爲例。國立台灣師範大學教育研究集刊，45，15-34。

- Ahmed, M. (2001). *Basic education in South Asia: Challenges of access, equity and quality*. Paper presented in the annual meeting of Comparative And International Education Society, March 13-17, Washington, DC.
- Baker, R. (2001). *A challenge for educational transformation: Achieving the aim of "Thinking and acting locally" in a developed education system*. Plenary Speech in International Forum on Education Reforms in the Asia-Pacific Region: Globalization, Localization, and Individualization, The Hong Kong Institute of Education, February 14-16.
- Caldwell, B. (2001). *Setting the stage for real reform in education*. Plenary Speech in International Forum on Education Reforms in the Asia-Pacific Region: Globalization, Localization, and Individualization, The Hong Kong Institute of Education, February 14-16.
- Cheng, Y. C. (2001). *Towards the third wave of education reforms in Hong Kong: Triplization in the new millennium*. Plenary Speech in International Forum on Education Reforms in the Asia-Pacific Region: Globalization, Localization, and Individualization, The Hong Kong Institute of Education, February 14-16.
- Cuban, L. (1984). *How teachers taught: Constancy and change in American classrooms, 1890-1980*. White Plains, NY: Longman.
- Rajput, J. S. (2001). *Reforms in school education in India*. Plenary Speech in International Forum on Education Reforms in the Asia-Pacific Region: Globalization, Localization, and Individualization, The Hong Kong Institute of Education, February 14-16.
- Shan, Wen-jing (2001). *Centralization or decentralization: International experiences and the implications for Taiwan*. Plenary Speech in International Forum on Education Reforms in the Asia-Pacific Region: Globalization, Localization, and Individualization, The Hong Kong Institute of Education, February 14-16.
- Sharpe, L., & Gopinathan, S. (2001). *After effectiveness: New directions in the Singapore school system?* Plenary Speech in International Forum on Education Reforms in the Asia-Pacific Region: Globalization, Localization, and Individualization, The Hong Kong Institute of Education, February 14-16.
- Tyack, D., & Tobin, W. (1994). The "grammar" of schooling: Why has it been so hard to change. *American Educational Research Journal*, 31(3), 453-479.
- World Bank(1997). *The state in a changing world·World development report 1997*. New York: Oxford University Press.