

統一編號  
2006500006

31

教育資料集刊 — 教育政策專輯

教育資料集刊

*Bulletin of National Institute of  
Educational Resources and Research*

教育政策專輯 31 輯  
*Special Issue of Educational Policy*



ISSN 1680-5526

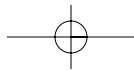


地址：台北市大安區和平東路一段181號  
電話：(02) 2351-9090  
網址：[www.nioerar.edu.tw](http://www.nioerar.edu.tw)  
E-mail：[rs@mail.nioerar.edu.tw](mailto:rs@mail.nioerar.edu.tw)

國立教育資料館



國立教育資料館 編印  
中華民國九十五年 四月  
Taipei, Taiwan, R. O. C. 2006



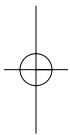
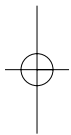
# 教育資料集刊

Bulletin of the National Institute of Educational Resources and Research

# 31 輯

## 教育政策專輯

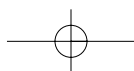
Special Issue of Educational Policy

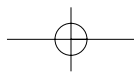
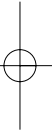
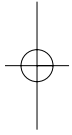
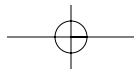


國立教育資料館 編印

中華民國九十五年四月

Taipei, Taiwan, R.O.C. 2006





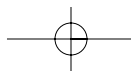
# 國立教育資料館

## 教育資料集刊

### 第三十一輯

#### 目次

- 壹、社會發展與教育政策——中央政府遷臺初期  
我國教育政策的回顧(1949-1954).....周愚文( 1)
- 貳、教育政策的哲學思維.....俞懿嫻( 17)
- 參、教育政策過程與方法分析.....張芳全( 33)
- 肆、我國教育政策之檢討與策進  
一、國民教育政策檢討與策進.....吳清山、賴協志( 61)  
二、我國中等教育政策之檢討與策進.....秦夢群( 91)  
三、技職教育政策檢討與策進.....孫仲山、吳思達(125)  
四、師資培育的供需問題與平衡機制探討  
.....張鈿富、王世英、周文菁(139)  
五、新世紀高等教育政策規畫與改革動向.....楊國賜(157)  
六、招收海外僑生回國升讀大學之回顧與展望  
.....蘇玉龍、李信(181)
- 伍、我國特定教育政策之檢討與策進(徵稿)  
一、日本幼兒教育政策發展的回顧與啟示.....邱瓊慧(207)  
二、全球在地化視野下的高職轉型政策.....劉曉芬(225)
- 陸、從意識型態觀點探索教育政策的執行.....黃乃熒(241)



柒、後現代狀況下的全球化教育隱憂與出路

.....陳文團、溫明麗(265)

附錄一

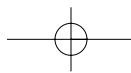
教育資料集刊各輯總目次.....(295)

附錄二

中文索引.....(315)

英文索引.....(320)

日文索引.....(324)

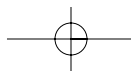


# BULLETIN OF THE

National Institute of Educational Resources and Research Vol.XXVIII  
~Special Issue of Teacher Professional Development

## Contents

- 
- 1.Social Development and Educational Policies :  
A Historical Review in Taiwan 1949-1954.....Yu-Wen Chou( 1)
  - 2.Some Philosophical Reflections on Educational  
Policy:Theory and Practice.....Yih-Hsien Yu( 17)
  - 3.The Construct Process of Educational Policy and  
Its Analysis Methods.....Fang-Chung Chang( 33)
  - 4.Reviews and Propositions on The Educational Policies of Taiwan
    - (1)Examination and Improvement On The Compulsory  
Education Policies .....Ching-Shan Wu,Hsieh-Chih Lai( 61)
    - (2)An Analysis of the Initiatives and Policies  
on Secondary Education in Taiwan's  
Educational Reform.....Joseph-M. Chin( 91)
    - (3)Reviews and propositions on policies of vocational  
and technical education.....Chung-Shan Sun,Szu-Ta Wu(125)
    - (4)Exploring the Supply and Demand Problems of  
Teacher Preparation and its Balancing Mechanism  
.....Dian-Fu Chang,Shin-Ying Wung,Wen-Ching Chou(139)
    - (5)Higher Education Policy Formulation and Reform  
Trend in the New Century.....Kuo-Shih Yang(157)
    - (6)Reflections and Projection in Recruiting Overseas  
Chinese Students to Study in Taiwan Universities  
.....Yuhlong-Oliver Su, Hsin Lee(181)
  - 5.Reviews and Propositions on The Specific Educational Policies of Taiwan



(1)A Review Study and Revelation of Early Childhood  
 Education Policy in Japan.....Chiung-Hui Chiu(207)

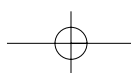
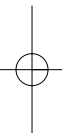
(2)An Analysis of the Transformation Policy of  
 Vocational Senior High School In the View of  
 Glocalization.....Hsiao-Fen Liu(225)

6.The Exploration of Educational Policy in Implementation  
 through the Perspective of Ideology .....Nai-Ying Whang(241)

7.Education for Globalization in The Postmodern  
 Age -Problem and solution.....Van-Doan Tran,Sophia M.L. Wen(265)

Appendix 1:  
 Contents in All Volumes.....(295)

Appendix 2:  
 Chinese.....(315)  
 English.....(320)  
 Japanese.....(324)



# 社會發展與教育政策——中央政府遷臺初期我國教育政策的回顧（1949-1954）

周愚文

## 【作者簡介】

周愚文，國立臺灣師範大學教育學博士，現為國立臺灣師範大學教育學系教授，曾任國立臺灣師範大學教育學系教授兼系主任、美國哈佛大學哈佛燕京社訪問學人及教育學院（HGSE）研究、英國倫敦大學教育學院（ULIE）進修、中華民國師範教育學會理事等職。已出版期刊論文、專書研究報告，如《中國教育史綱》、《大陸教育》、《宋代兒童的生活與教育》、《宋代的州縣學》等逾80種。

## 摘要

本文旨在探討中央政府遷臺初期三十八年至四十三年間教育政策與社會發展間的關係。由於當時政治上對外面臨國際承認與支持及中共軍事威脅，對內面臨法統延續及蔣中正面臨個人執政合法性的鞏固；經濟上面臨通貨膨脹、失業嚴重、國際收支失衡等問題，於是教育政策配合此一環境，將教育工作重點置於民族精神教育、生產勞動教育及文武合一的教育。而這些措施都深深影響到後來的教育發展。當四十三年後半內外政局趨於穩固後，臺灣政經發展進入將另一階段，教育部門亦然。七十六年解嚴後臺灣社會日趨多元開放，對於當日的諸作法，社會上也開始出現反省與批判之聲。因此教育政策與社會發展，既不可完全背離，亦不可亦步亦趨完全配合。

關鍵詞：教育政策、政府遷臺、社會發展、臺灣教育

## Social Development and Educational Policies: A Historical Review in Taiwan 1949-1954

Yu-Wen Chou

### ABSTRACT

From the historical viewpoint, the main purpose of this article is to inquire the relationship between educational policies and social development in Taiwan during the period between 1949 and 1954. In that period, influenced by the externally and internally political and economic situations, the main educational policies reflecting the social needs were with emphases on cultivating students' national identity and patriotism, enhancing students' ability of economic production and the attitude of hardworking, and combing academic education with military training. Those policies have strong impacted on Taiwan's education in the future. After martial law was abolished in 1987, Taiwan's society became more open and plural; therefore those policies have been criticized gradually and severely. In sum, from this historical experience, educational policies had better keep a proper relationship with the social needs, neither alien nor close.

key words: educational policy, social development, Taiwan education

## 壹、前言

過去研究我國的教育政策，較常從教育行政或政策分析角度入手，且時間點多側重當前；而只有少數學者（吳家瑩，1990）從歷史角度，探討過去的教育政策。又教育政策的制訂，除可能是配合國際潮流或趨勢，或是欲落實某種教育理念或理想外，更可能是反映或配合當時社會的需求或發展。基於此本文擬探討中央政府遷臺初期（三十八年至四十三年），教育部門如何在政軍經情勢不穩定的環境下，配合國策制定因應措施。之後，因為整個情勢已漸趨穩定，當第二任總統產生內閣改組後，教育發展進入另一階段遂不列入討論。以下先說明當時的主要教育政策，接著分析當時的社會背景，然後再進一步探討兩者間的關係，最後提出結論。

## 貳、主要教育政策

民國三十四年（1945）日本戰敗將臺澎歸還中國後，國民政府對於臺灣的教育政策，從三十四年至三十八年（1945-1949）的主要政策有四，一是實施祖國化的教育，亦即滌除日本式的教育，而代以中國化的教育，於是進行學制改革。二是積極推行國語。三是補充師資。四是擴大教育機會（汪知亭編，1978:174-179）。

三十八年（1949）十二月七日中央政府由成都遷臺，臺灣教育的發展進入另一階段，至四十三年六月為止，最主要的教育政策是民國三十九年（1950）六月十五日教育部遵照「反共抗俄」的最高國策，訂頒〈戡亂建國教育實施綱要〉，以為反共復國時期教育設施的準繩。全綱要分為十一部分二十六條，茲摘述其要點如後：第一部分關於加強三民主義教育，作法有：加強中小學公民史地，及專科以上學校三民主義之講授；各校敦請名人講演，闡發三民主義思想；中等以上學校舉辦三民主義論文比賽，組織學術團體研究三民主義；出版有關三民主義及反共抗俄之刊物。第二部分是關於輔導失學青年，作法有：設立輔導機構；擴充各級校班級，儘量收容失學青年；成立青年服務團，訓練青年從事戰地服務與生產。第三部分是關於修訂各級學校課程，作法有：修訂師範學院及中等學校課程標準，並據新標準編修中小學教科書；另依戡亂建國實際需要，編印中小學各科補充教材。第四部分關於獎進學術研究，作法有：充實實驗研究機構設備，獎勵對國防及生產有特殊貢獻之科學發明；徵集有關戡亂建國之學術研究作品，優給獎金；訂定教師在職進修獎勵辦法。第五部分關於轉移社會風氣，作法有：刊印古今忠貞人士為國犧牲之事蹟，並

社會發展與教育政策——中央政府遷臺初期  
4 我國教育政策的回顧（1949-1954）

製成電影歌曲劇本，激勵民族氣節；各級學校與社教機關，極力提倡社會正義；表揚切實苦幹之青年及社會工作人員。第六部分是關於增進國際教育文化合作，作法有：會同有關機關編印文化書刊，分送各學校及教育文化機關；運用現有國際文教組織，密切聯繫我國旅外教育界人士；促進國際瞭解與合作。第七部分有關延致專門人才，作法有：登記國內外專門人才及來臺忠貞教育人士，儘量洽介至各機關服務；輔導留學生返國服務；第八部分則是有關推進敵後教育工作，第九部分是關於準備收復區的教育重建（教育部，1957:總14-15）。

為落實前述政策，之後的教育工作重點有三項，一是民族精神教育，二是生產勞動教育，三是文武合一的教育。推行民族精神教育的目的，在於發揚民族精神，恢復固有道德，加強反共抗俄意識，以建立精神國防；推行勞動生產教育的目的，在於養成勤勞儉樸習慣，培養生產知能，以養成生產建設的人才；推行政武合一教育的目的，在於配合軍事需要，訓練國防幹部，以擔負雪恥復國的重任（教育部，1957:總15）。

政策方向是先由最高領導揭示的。蔣中正總統四十年（1951）年十一月〈改造教育與變化氣質〉講演中，揭示要實現三民主義的救國教育，其內容是精神教育和生產教育，亦即道德教育和職業教育（秦孝儀編，1984:266）。十二月在〈四十年行政工作的講評及四十一年度施政中新的指示〉中，第三點即要求「改造教育，恢復軍訓」，改造教育是要恢復民族精神教育，注重生產教育與勞動教育；另外即是恢復中等以上學校的軍訓，並慎選軍訓教官（秦孝儀編，1984:292-3）。

至於具體辦法，則是教育部於四十一年（1952）三月一日頒布〈中小學學生實施生產技能訓練辦法大綱〉，全文六條，實施重點包括設備、教學、訓導等方面。同年四月八日頒布〈戡亂時期高中以上學校學生精神軍事體格及技能訓綱要〉，全文七條。其中第四條有關訓練實施辦法規定，在精神訓練方面，要點有加強三民主義及公民兩科目的教學，專科以上應酌減次要選修科目，增設中國近代史、帝俄侵略中國史、國際組織及國際現勢等科目；利用各項紀念日、國民月會、週會、升降旗及其他各項集會，講述國父遺教、總統言行、國民革命史實、民族英雄忠貞事蹟、共匪暴行國際問題等；教授國文歷史地理各種社會科學等科目時，加重精神訓練的教材。在軍事訓練方面，規定高中以上學校男生實行軍事訓練及軍事管理，女生實行軍事看護訓練。另外還包括體格訓練與技能訓練兩方面（教育部，1957:總15-16）。四十二年（1953）七月行政院令頒〈臺灣省高級中等學校軍訓實施辦法〉及〈專科以上學校學生軍訓實施辦法〉（教育部，1957:總1090）。而前項辦法是由行政院組成專案審查小組，由於院長召集，成員包括行政院秘書長、國防部長、參謀總長、總

政治部主任、教育部長、臺灣省教育廳長等組成之，所擬具體方案後呈報總統核採施行（教育部，1957:總1084）。由此可知，文武合一的教育政策，主導權不在教育部，教育部門只是配合執行的單位。

由上所述，可知當時的教育政策與措施，特別是民族精神教育與文武合一教育，主要是配合國家反共抗俄的國策而來，而生產勞動教育也應是因應當時臺灣社會的現況。以下將分析當時臺灣社會的狀況。

## 參、社會背景的分析

對於當時的決策環境，以下將從政治、經濟、人口及教育等方面說明之。

### 一、政治情境

關於此時期的國內外政治情境，是非常不穩定，對外是國家要國際面對承認與支持的變化及中共持續的軍事威脅；對內執政者要面對憲政法統延續及個人執政合法性的問題。

首先，就對外部分言，當三十八年（1949）十月一日中華人民共和國成立，國際間醞釀予以承認，並試圖在聯合國推動排我納共案，蘇聯為首的國家提出「中國代表權問題」。是年七、八月間蔣中正以中國國民黨總裁身份先後訪問菲律賓與韓國，分與兩國總統舉行會議，以強化亞洲反共陣營（錢復，1991:986-988）。同年八月，美國國務院發表「中美關係白皮書」，將大陸抗共失敗歸咎於國民黨的腐敗無能。十二月大陸全面陷共，中央政府遷臺，美國國務院發表備忘錄，宣布不再支持我國（張玉法，1998:499）；而印度、英國先後承認中共，國際情勢不利我國（朱沛蓮，1991:654）。三十九年（1950）六月二十五日韓戰爆發，聯合國安理會通過派聯軍赴韓，美國亦派兵並下令第七艦隊協防臺灣，一直到四十二年（1953）七月二十六日始簽署停戰協定（錢復，1991:988-9）。此一戰爭，提昇了臺灣地戰略地位，促使臺灣受到美國等國的重視。對於聯合國的「中國代表權問題」，由於美等友邦支持，均未進入實質討論，故代表權得以維持（錢復，1991:994）。又四十一年（1952）四月中日始簽訂雙邊和約（錢復，1991:998），經歷以上變化，我國國際地位才稍趨穩定。

由於中共建立政權是受蘇俄扶持，因此三十八年（1949）九月我國向聯合國提出控蘇聯違約案，至四十年（1951）二月第六屆大會始獲通過，我政府遂於四十二

社會發展與教育政策——中央政府遷臺初期  
6 我國教育政策的回顧（1949-1954）

年（1953）二月明令廢除「中蘇友好同盟條約」（錢復，1991:990-992）。於是反共抗俄成為當時國策。蔣介石於〈三十九年元旦告全國軍民同胞書〉中，即宣示「堅持反共到底、抗俄到底的莊嚴神聖戰爭」，及完成「反共抗俄，救國保種的神聖使命」（蔣總統言論彙編編輯委員會，1956:59）。又於〈三十九年青年節告全國青年書〉中，要求青年「擔負起消除漢奸，驅除俄寇，復興中華民國，拯救大陸同胞的神聖使命」（蔣總統言論彙編編輯委員會，1956:66）。〈四十一年元旦告全國軍民同胞書〉中，倡導反攻抗俄總動員運動，要在政治、經濟、社會及文化四方面進行全面改造（蔣總統言論彙編編輯委員會，1956:114）。同年國民黨第七次全國代表大會通過蔣總裁交議之「反共抗俄基本論案」（李守孔編，1965:739-740）。

遷臺之初，中共聲言武力解放臺灣，三十八年（1949）十月進犯金門古寧頭，十一月攻擊舟山登步島，次年五月攻取福建東山島，七月進犯金門大擔島，八月攻取廣東萬山群島；而我亦先後突襲福建南日島、湄洲灣及東山島（張玉法，1998:494-5；賴駁，1991:1113-1138），於是雙方軍事衝突不斷。三十九年（1950）五月，為集中兵力，政府撤退海南島及舟山群島的國軍（林克承，1991:657-9）。四十二年（1953）底我向美建議締結共同安全條約，雙方談判至四十三年（1954）十二月正式簽署「中美共同防禦條約」（錢復，1991:1000），此後臺海安全始獲得更多保障。

其次，就對內部分言，當中央政府遷臺後，政治上面對的主要問題有二，一是政府的法統延續，二是領導者執政的合法性。由於有此內在隱憂，因此當教育部門要加強民族精神教育時，施政重點除了要強化學生愛國家愛民族的意識外，也隱含效忠領袖、鞏固領導中心的成分。

三十八年（1949）一月二十一日總統蔣中正宣布引退，由副總統李宗仁代行職權。十二月李宗仁赴美，中樞無主。次年二月，監察院提請國民大會彈劾李氏。同月，立法院通過決議請蔣介石復行總統職權。三月一日蔣中正復行總統職權。同時行政院進行改組，以陳誠代閻錫山任行政院長（王壽南，1991:705-7，713；朱沛蓮，1991:655-7；李守孔編，1965:714-5）。

其次，就國家法統言，依五權憲法架構代表政權是國民大會，但當時其存有三個問題，一是代表任期問題，按第一屆國民大會代表於三十六年（1947）依法選舉產生，每六年須改選一次，故第二屆應於四十二年（1953）進行改選，但因大陸淪陷，行政院基於選民無法行使選舉權，進行選舉，遂呈請總統核准將第一屆任期延至次屆國民大會開會日止，暫時解決代表法定地位問題。二是代表出缺遞補問題，因第一屆代表因多種因素出缺，如何遞補出現問題，直至四十二年（1953）才先後

制訂〈第一屆國民大會出缺註銷遞補補充條例〉及〈第一屆國民大會職業團體及婦女團體代表缺額補充辦法〉，才得以解決。三是會議出席人數問題，依〈國民大會組織法〉規定，非有半數代表出席，不得開議。然當時大陸地區以外人數未及半數，如經依法遞補後可過半，但仍可能因有人缺席而無法開議，至四十三年（1954）一月經立法院修法總統公布後，將出席人數降為三分之一，始得召開第二次會議（李守孔編，1965:732-4；李雲漢，1994:209-217；遲景德，1991:721-2）。而第二次會議重點則在選舉第二任總統、副總統。同年三月第二次會議召開後，國民大會先議決「動員戡亂時期臨時條款在未經正式廢止前繼續有效」。之前，立法院亦配合當時情形，先行修訂〈總統副總統選舉罷免〉；之後，國民黨推薦蔣中正、陳誠競選正副總統，同年三月二十日蔣當選第二任總統，二十四日陳當選副總統（李雲漢，1994:218-220；遲景德，1991:725-9）。於是領導者統治合法基礎已經重新確立，而蔣陳共治的情勢也繼續維持，五月二十日總統就職後行政院進行重組，國家政治發展進入另一階段。

此外，當時執政核心的國民黨，三十八年（1949）夏引退後的總裁蔣中正鑑於戡亂戰事形勢險惡，在廣州提出黨改造案。遷臺後，三十九年（1950）七月成立改造委員會，進行改造，將該黨性質定位為革命民主政黨，重新辦理黨員登記，改進黨務組織（李守孔編，1965:738-9；雷飛龍，1991:828-833）。四十一年（1952）十月改造工作完成，召開該黨第七次全國代表大會，總結改造的成果（張玉法，1998:517-8）。如此一來，執政者已先行掌控黨機器，鞏固在黨內領導地位，進而再如前所述，穩固其國家領袖地位。換言之，至四十三年（1954）夏，蔣中正已完全主控臺灣黨政軍大局，於是政治社會發展進入另一階段。當內閣改組後，教育部長也同時改由原國民黨秘書長張其昀出任，在張氏的主政下，臺灣的教育由原本較緊縮的政策轉向發展，開始有較長期的規劃。有關張氏任內建樹，可參李怡紋（1999）論文。

## 二、經濟環境

政府遷臺之初，臺灣經濟是以農業為主，農業人口佔全國人口的52.44%（張玉法，1998:526）。對於農業政府，開始進行土地改革，早在三十八年（1949）一月臺灣省政府即著手準備「三七五減租」，五月開始推行，九月辦理完成。政府遷臺後，四十年（1951）行政院特擬〈耕地三七五減租條例〉，五月完成立法程序，六月由總統公布。同年六月，臺灣省政府擬定辦法經行政院核定後，辦理公地放領。次年七月蔣中正以國民黨總裁身份決定自明年一月起實施耕者有其田政策，責成從政同志

社會發展與教育政策——中央政府遷臺初期  
8 我國教育政策的回顧（1949-1954）

列為明年施政中心。於是臺灣省政府於四十一年（1952）草擬〈實施耕者有其田條例（草案）〉及相關法規，十一月由行政院會通過，送立法院審議。法案次年一月由總統公布施行（楊淑蓀，1991:1206-1222）。

三十九年（1950）政府的重大經濟措施有四：一是發展國民經濟，二是整頓國營事業，三是發展對外貿易，四是改善人民生活（中華民國年鑑社，1951:590）。

四十年初期，國內通貨膨脹尚未完全恢復，必須增加生產以供應國內市場需求；又中央政府遷臺，臺灣地區人口驟增，失業問題相當嚴重，應迅速創造就業機會；又國際收支出現鉅額逆差，外匯甚為短絀，必須減少進口節約外匯支出。四十二年推起推動經濟計畫（虞德麟，1991:1350）。第一期經建四年計畫（民國四十二年至四十五年），包括農工兩部門，但基本上採取農工並重政策，四年中共需投資新臺幣七十八億元，其中農業佔三成，工業佔七成（施敏雄，1991:1261-3）。此計畫重點有三，一是增加農工生產，二是促進經濟安定，三是改善國際收支，預定經濟成長率8.1%（施敏雄，1991:1297）。當時經濟政策特點是陳誠所提「以農業培植工業，以工業發展農業」（轉引自李雲漢，1994:234-5）。此係我國首次制訂經濟發展計畫，之後持續進行，引導了臺灣經濟的起飛。

此外，當韓戰爆發後，美國開始提供臺灣援助，平均每年捐一億美元。在美國國家安全分署規劃下，「教育援助」亦是重要項目之一，而又以職業教育為主，尤其是農業、工業與家政三大類科，內容包括經費援助、技術援助以及器材設備援助（周愚文、張錚焜、黃春木，2005:93）。此一援助，有助推動生產勞教育。

此外，由一些數據可以了解當時的經濟環境。四十年會計度至四十三上半年半年度，我國國民生產毛額及教育經費支出所佔比率如表1。由表1中可知，國民生產毛額及教育經費總額是逐年提高，但比率一度下降。又國民生產毛額較前一年度增加的情形，四十二會計年度為9.32%，四十三年度為9.57%（行政院主計處，1982:566）。而國民每人每年平均所得四十年度為新臺幣1,407元，四十五年度增至3,296元（行政院主計處，2001，表8-2）。

表1 40-43年我國國民生產毛額及教育經費支出所佔比率（單位：新臺幣／千元）

會計年度	40	41	42	43
國民生產毛額	12,315,000	17,247,000(GNP)	22,988,000	12,988,000
教育經費	213,082	300,657	352,964	225,490
所佔比率%	1.73	1.73	1.54	1.79

資料來源：教育部（1987:40），表14。

在此段期間，人民就業狀況由表2可知，無業人數及失業率由近百分之二十八，降至不到百分之五。此當係政府經濟政策所產生的效果。

表2 38-43年我國人口總數

年份	38	39	40	41	42	43
無業人數	2,070,395	2,118,324	1,885,138	1,932,825	2,005,737	407,925
失業率	27.99	27.97	23.96	23.78	23.77	4.66

資料來源：臺灣省政府民政廳（1963:19），表5。

說明：數據均為當年底數字。

### 三、人口

如前所述，政府遷臺前，臺灣地區人口約六百八十萬萬人，遷臺後人口激增至近七百六十萬人，之後持續增加，38-43年間平均每年增加356,814人，平均出生率為45.35%，其中男性多女性於如表3、表4。由於人口不斷增加，加重了失業的壓力（如前述）。

表3 38-43年我國人口總數及學齡人數

年 份	38	39	40	41	42	43
人 口						
合 計	7,396,931	7,554,399	7,869,247	8,128,374	8,438,016	8,749,151
男	3,766,018	3,853,799	4,016,708	4,156,469	4,326,708	4,487,191
女	3,630,913	3,700,600	3,852,539	3,971,905	4,111,308	4,261,960

資料來源：臺灣省政府民政廳（1963:19），表5；臺灣省政府主計處（1971:28-9），表7。

說明：數據均為當年底數字。

社會發展與教育政策——中央政府遷臺初期  
10 我國教育政策的回顧（1949-1954）

表4 38-43年我國出生人口數

年 份	38	39	40	41	42	43	
人 口 數	合計	300843	323643	385383	372905	374536	383574
	男	154656	166079	197297	191327	191961	197202
	女	146187	157564	188086	181578	182575	186372
粗出生率	42.36	43.29	49.97	46.62	45.22	44.64	

除此之外，39-43年間，6-12歲學齡兒童數平均每年維持在1,126,070人。見表5。

表5 39-43年我國學齡人數

年 份	39	40	41	42	43
6-12歲學 齡兒童數	1,133,909	1,149,521	1,107,956	1,116,974	1,141,988

資料來源：教育部（1987：28），表8。

#### 四、教育狀況

政府遷臺後，由表6中的六項數據，可反映當時的教育狀況，一是各級各類學校數及學生總數均不斷增加，二是各級政府教育經費支出總數亦不斷增加，但仍無法達到憲法所定下限，三是學齡兒童入學率由近八成提高至逾九成，國小畢業生升學率雖有提高但仍未達四成，四是各級學校學生佔人口千分比逐漸提高。

表6 我國39-43學年度教育狀況

學 年 度	1.各級 各類學 校總數	2.各級各類 學校學生總 數	3.各級政府教育經費支 出總數		4.學齡兒 童入學 率(%)	5.國小 畢業生 升學率 (%)	6.各級學 校學生 佔人口 千分比
			總計(千元)	佔政府 歲出%			
39	1504	1,054,927	156,316	8.57	79.78	31.99	139.64
40	1703	1,134,627	213,082	9.93	81.49	36.55	144.19
41	1769	1,187,858	300,657	10.54	84.00	33.76	146.14
42	1927	1,275,998	352,964	10.05	87.75	35.56	151.22
43	2001	1,383,094	425,496	6.22	90.83	38.73	158.08

資料來源：臺灣省教育廳（1955：292,301），教育部（1986：4,18,26,29,41）。

說明：\*四十三年數字為上半年。

33.79%，但文盲率仍高，這亟待政府提出對策來降低。

表7 38-43年我國六歲以上不識字人數

年 份	38	39	40	41	42	43
人 口 數	7,396,931	7,554,399	7,869,247	8,128,374	8,438,016	8,749,151
不識字人數	2,679,494	2,704,234	2,724,347	2,690,355	2,725,935	2,686,481
不識字率	36.22	35.80	34.62	33.10	32.31	30.71

資料來源：臺灣省政府民政廳（1963:14,17），表4。

說明：數據均為當年底數字。

在這段期間負責中央教育行政的教育部，遷臺後緊縮編制，只暫設高等教育司、普通教育司（兼管中等教育及國民教育）、社會教育司、總務司、國際文教處主計室及人事室，各司處室暫不分科。部內員額三十九年（1950）減為54人，四十年（1951）增加10人，四十一年（1952）增加4人，四十三年（1954）增加2人，總計70人。部長先後由杭立武（38.8-39.3）及程天放（39.3-43.6）擔任（教育部，1957:總1157）。由於中央精簡人事，有關教育政策之執行，主要是由臺灣省府教育廳負責。於是當中央頒布〈戡亂建國教育實施綱要〉後，臺灣省教育廳先訂頒〈本省非常時期教育綱領及其實施辦法〉，四十一年（1952）時再頒〈臺灣省各級學校加強民族精神教育實施綱要〉及〈臺灣省各級學校加強生產訓練及勞動服務實施綱要〉（許恪士，1955:26-8）。

## 肆、綜合討論：社會發展對教育決策的影響

由前所述可知，三十九年至四十三年之間中央教育政策的制訂，是配合當時反抗俄的國策而來。此一國策，蔣中正總統於〈三十九年國慶告全國軍民同胞書〉中，即提出「建設臺灣，反攻大陸，拯救全國同胞，復興中華民國」的口號（蔣總統言論彙編編輯委員會，1956:78）。於是成為當時的政策，而教育部門准此制訂〈戡亂建國教育實施綱要〉，以因應內外挑戰，其所訂九個重點都是具有針對性的。強化三民主義教育，是希望加強思想教育，鞏固精神國防，以強化執政黨基礎。輔

社會發展與教育政策——中央政府遷臺初期  
12 我國教育政策的回顧（1949-1954）

導失學青年，是解決來臺流亡學生失學失業問題。修訂各級學校課程，是希望配合當時戡亂情境。獎勵學術研究的重點，是以有助於國防及生產有關者。移轉社會風氣，強調忠貞、公正無私，是鑑於軍政官員淪陷前變節投共之例。延致專門人才，是希望解決專門人才及來臺教育人士就業問題，及收攬學界人心。增進國際教育文化合作，則是期望強化我國國際關係（教育部，1957:總14-15）。

而所定的教育工作三項重點，民族精神教育，針對政治現況；生產勞動教育是針對經濟現況，而文武合一教育是針對軍事現況，茲分述如後。

就第一項言，由於檢討大陸失敗原因是教育失敗。蔣中正在四十年八月二十六日在〈時代考驗青年青年創造時代〉講演中指出，「我們在大陸上失敗最大的癥結，就是在學校教育中，不重視生活教育與人格修養教育。」由於過去學校教育對青年領導的失敗，應是革命嚴重失敗的因素，因為青年人缺乏國家觀念、民族思想與傳統精神（秦孝儀編，1984:199-200）。同年九月三日所講〈教育與革命建國的關係〉再指出：大陸最大的失敗「就是在教育和文化」。政治、經濟、軍事各方面失敗顯而易見，較易補救，但教育的失敗卻不易發現（秦孝儀編，1984:208）。這是鑑於過去校園遭共黨滲透，許多師生偏向共產黨，因此來臺後執政當局才要強調民族精神教育，灌輸學生忠貞、愛國、擁護三民主義的思想。但因政權合法性尚有疑義，因此內容中還隱含效忠領袖的成分。

就第二項言，由於當時經濟狀況不安定，增加生產是重點，透過學校教育，實施生產勞動教育，一方面培養學生工作能力與勤奮的工作態度，畢業後能順利投入生產行列，以增加國家經濟產能，另一方面也解決新生就業人口可能的失業問題。

就第三項言，在四十三年中美簽訂共同防禦條約前，臺海軍事情勢仍然緊張，中共軍事威脅與衝突不斷，且反攻大陸，又是國策之一，所以當局會注重文武合一教育。高級中等學校的軍訓，是以「鍛鍊學生健全體魄，灌輸現代軍事常識，陶冶犧牲奮鬥之高尚品格，養成蓬勃紀律生活為目的」。男生一律實施基本軍事訓練，以完成國民兵教育為主，而女生一律實施護理及軍事輔助勤務訓練，以達成戰時能服後勤及救護工作為原則（教育部，1957:總1085）。由此可知，此項政策，是直接配合當時的軍事需求。此外，在綱要公布前，四十學年度教育部為配合反共抗俄政國策，與國防部會商後決定，自四十學年度起實施高中以上學校學生軍事訓練，並規定自四十學年第一學期起，先從臺灣省各師範學校實施，為期二年半，每週學術科四小時，共計三百六十小時（教育部，1957:總298）。四十二學年度第二學期全省各高級中等學校亦普遍實施，四十三學年度第一學期，全國各專科以上學校繼之（教育部，1957:總1085）。於是中上學校實施軍訓，從此開始。

## 伍、結語

由上所述可知，中央政府遷臺初期，當時政治上對外面臨國際承認與支持及中共武力犯臺的威脅，對內蔣中正正面臨個人執政合法性的鞏固。而這些內外挑戰，至四十三年蔣中正順利當選第二任總統及簽訂中美共同防禦條約後，大致告解決，之後臺灣發展遂進入下一階段。然而在此階段，主政者如何鞏固國家及其個人地位，則是政府施政要務，此點同時反映在當時的教育政策中，例如政府強調三民主義教育、民族精神教育及文武合一教育都是受此影響，思想教育的重點不只是效忠國家民族，還包括領袖在內。前兩項是基於政治上的考量，後一項則是兼顧政治與軍事的考量。

除此之外，遷臺初的經濟環境不安定，促使政府要加強生產，解決失業，除推動土地改革外，也開始實施經濟計畫，在此背景下，強調生產勞動教育，則是應時之舉。

如此一來，明顯可以發現國家教育目標與政策，是充分配合當時社會環境與國策而行。教育在政治層面強調學生要忠貞愛國，在經濟層面要求學生具備生產技能，這些措施在當時地時空情境下，或許是不得不行之作法，其結果雖然縮小了教育供給面與社會需求面間的差距，且後來在政治上讓臺灣社會得到一定程度的安定，經濟上為臺灣日後經濟成長奠定基礎，但是此種只重外在社會需求的教育目標，對之後臺灣的教育都產生深遠影響。在強調民族精神教育部分，成為此後各級學校教育的重點之一，學校課程除三民主義與公民帶有強烈政治色彩外，國文歷史地理等科都不可免。在文武合一教育部分，軍訓教官在校園中所扮演角色，軍事訓練色彩越來越淡，反而是生活管理與思想控制成分越來越重。這些政策遂出現相當程度的後遺症，七十六年（1987）解嚴後，臺灣社會日趨多元開放，這些政策開始遭到相當程度的批評，如有人批評是執政國民黨在學校推行「黨化教育」（林玉体，2003:196-9）或「反本土化教育」（莊萬壽，2003:112-4）或「反臺灣教育」（林玉体，2003:187-196），國家教育淪為灌輸執政者政治意識型態工具，因此導致八十年代的針對思想教育及軍訓教育的變革。有關思想教育方面，例如原本列入入學考試的三民主義，八十四年（1995）大學校院長會議時即提出研議自八十五學年度起減半計分（林淑美，1995:九版）。八十七年（1998）時，大學招生策進會研議自八十九學年度起取消該考科（申慧媛，1998:7版）。而教育部技職司八十八年宣布自八十九學年度起，四技二專及二技聯招，將比照大學聯招，廢考三民主義（陳曼玲，

## 社會發展與教育政策——中央政府遷臺初期 14 我國教育政策的回顧（1949-1954）

1999:9版)。如此一來，三民主義不再被列入考科。至於高中課程的「三民主義」一課程，九十一年（2002）完成的〈高級中學課程綱要〉（草案）中，將三民主義、公民等科合併為「公民與社會」（黃以敬，2002:9版）；而教育部於九十三年八月底公布的〈普通高級中學課程暫行綱要〉中，則明訂「公民與社會」為高一高二必修課，每學期二學分。如此一來，三民主義一科將走入歷史。而大學原開「國父思想」一科，教育部於八十一年（1992）核准，自八十二學年度起，改名為「中華民國憲法與立國精神」（王世永，1992:12版）。至於「中國近代史」及「國際組織與現勢」等科目，或改為選修或廢。至於軍訓課程方面，解嚴後一直被批評為從事思想控制（林玉体，2003:219-227）。當八十二年（1993）立法院修正〈大學法〉前夕，各界要求教官退出校園之聲不斷（丁宜芬，1993:2版；林玉花，1993:4版；莊豐嘉，1993:4版；謝蕙蓮，1993:3版），於是自八十三年（1994）〈大學法〉修正後，大學自主將軍訓課先改為選修；而高中部分，原本〈高級中學課程綱要〉（草案）擬將軍訓改為選修（黃以敬，2002:9版），但後來公布的〈普通高級中學課程暫行綱要〉則規定，自九十五學年度起，高中軍訓科也將更名為「國防通識」，一二年級必修，每學期一學分。

由此可知，教育政策與社會發展間，如果毫不配合，則會出現畢業生「學非所用」及和社會脫節的缺失；但是如過度配合，由遷臺初期的經驗可知，會出現個人變成國家政經發展工具的後果。總之，由歷史經驗顯示，教育政策與社會發展，既不可完全背離，亦不可亦步亦趨完全配合。否則一旦時過境遷，舊的政策就有可能受到批判而被迫更張。

## 參考文獻

- 丁宜芬（1993年12月7日）。大學軍訓教育很多國家都有，**大成報**。
- 于宗先（1998）。**臺灣的故事：經濟篇**。臺北：行政院新聞局。
- 王世永（1992年10月1日）。教育部核准國父思想更改為中華民國憲法與立國精神，**中華日報**。
- 王壽南（1991）。第一節領導中心的鞏固，收於教育部主編：**中華民國教育建國史·第五篇戡亂與復國**（695-719頁）。臺北：國立編譯館。
- 中華民國年鑑社（1951）。**中華民國年鑑**。臺北：編者。

- 申慧媛（1998年10月24日）。大學聯招你廢考三民主義，自由時報。
- 汪知亭編（1978）。臺灣教育史料新編。臺北：臺灣商務印書館。
- 吳家瑩（1990）。中華民國教育政策發展史。臺北：五南。
- 李守孔編著（1965）。國民革命史。臺北：中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備會。
- 李怡紋（1999）。張其昀因應學校發展課題之研究（1954-1958）。國立花蓮師院國教所碩士論文，未出版，花蓮。
- 李雲漢（1994）。中國國民黨黨史述第四編。臺北：中國國民黨中央委員會黨史委會。
- 朱沛蓮（1991）。第二節李宗仁倡和之失敗，收於教育部主編：中華民國教育建國史·第五篇戡亂與復國（612-634頁）。臺北：國立編譯館。
- 行政院主計處編（1982）。中華民國七十年統計提要。臺北：編者。
- 行政院主計處編（2001）。中華民國統計年鑑（九十年）。臺北：編者。
- 周愚文、張鎧焜、黃春木（2005）。教育類國家檔案審選事項委外編訂案期末報告。檔案管理局委託，未出版。
- 林克承（1991）。第三節大陸失陷與政府遷臺，收於教育部主編：中華民國教育建國史·第五篇戡亂與復國（635-661頁）。臺北：國立編譯館。
- 林玉体（2003）。臺灣教育史。臺北：文景書局。
- 林玉花（1993年12月7日）。部分大學師生赴立院抗議要求軍訓教官退出校園，中央日報。
- 林淑美（1995年5月28日）。三民主義是否採取加權，中央日報。
- 林淑美（1995年7月1日）。高中課程八十六學年起重大變革，中央日報。
- 秦孝儀編（1984）。先總統蔣公思想言論總集（卷24演講）。臺北：中國國民黨中央委員會黨史委會。
- 施敏雄（1991）。第三節經濟建設計畫，收於教育部主編：中華民國教育建國史·第五篇戡亂與復國（1247-1279頁）。臺北：國立編譯館。
- 莊豐嘉（1993年12月6日）。教官是否留在校園朝野各有堅持，自由時報。
- 莊萬壽（2003）。臺灣文化論——主體性之建構。臺北：玉山社。
- 張玉法（1998）。中國民國史稿。臺北：聯經。
- 陳曼玲（1999年12月5日）。四技二專申審請入學規模擴大，中央日報。
- 教育部編（1957）。第三次中國教育年鑑。臺北：正中書局。
- 教育部編（1986）。中華民國教育統計（民國七十五年）。臺北：編者。

社會發展與教育政策——中央政府遷臺初期  
16我國教育政策的回顧（1949-1954）

- 教育部編（1987）。中華民國教育統計（民國七十六年）。臺北：編者。
- 臺灣省政府主計處編（1971）。中華民國臺灣省統計提要（35-56）。臺北：編者。
- 臺灣省政府民政廳（1963）。臺灣省戶籍統計要覽（民國五十一年年報及季報）。臺中：臺灣省政府民政廳。
- 臺灣省政府教育廳（1955）。十年來的臺灣教育。臺北：臺灣書店。
- 許恪士（1955）。光復前後之臺灣教育，收於吳俊升等：中華民國教育誌（二）（1-33頁）。臺北：中華文化出版事業委員會。
- 黃以敬（2002年8月5日）。高級中學課程三年後大幅調整，自由時報。
- 楊淑蓀（1991）。第二節土地改革，收於教育部主編：中華民國教育建國史·第五篇戡亂與復國（1204-1246頁）。臺北：國立編譯館。
- 蔣總統言論彙編編輯委員會（1956）。蔣總統言論彙編（書告）。臺北：正中書局。
- 鄭世興（1990）。中國現代教育史。臺北：三民書局。
- 賴啟（1991）。第六節維護復興基地之戰績，收於教育部主編：中華民國教育建國史·第五篇戡亂與復國（1110-1158頁）。臺北：國立編譯館。
- 雷飛龍（1991）。第四節中央政府遷臺後的政黨活動，收於教育部主編：中華民國教育建國史·第五篇戡亂與復國（827-872頁）。臺北：國立編譯館。
- 謝蕙蓮（1993年12月7日）。多位教授堅持教官退出校園，自由時報。
- 遲景德（1991）。第二節國民大會繼續進行，收於教育部主編：中華民國教育建國史·第五篇戡亂與復國（720-769頁）。臺北：國立編譯館。
- 錢復（1991）。第三節外交之奮鬥，收於教育部主編：中華民國教育建國史·第五篇戡亂與復國（984-1020頁）。臺北：國立編譯館。
- 盧德麟（1991）。第五節工業發展，收於教育部主編：中華民國教育建國史·第五篇戡亂與復國（1348-1378頁）。臺北：國立編譯館。

# 教育政策的哲學思維

俞懿嫻

## 【作者簡介】

俞懿嫻，國立臺灣師範大學教育研究所碩士，美國紐約哥倫比亞大學哲學博士。曾任私立東海大學教育學程中心主任，現任私立東海大學哲學系教授。著有《懷海德自然哲學——機體哲學初探》一書，以及教育哲學方面之論文：〈盧梭與自然教育〉、〈盧梭自然主義的道德教育〉、〈柏拉圖德育思想及相關語錄〉、〈懷海德的教育思想〉、〈羞恥現象學與性道德教育〉、〈從文化哲學論現代教育的困境〉、〈懷海德的教育理想和現代世界〉以及〈讀馮若師的《人格教育學》一書〉等。

## 摘要

教育政策原是政府有關教育施政的方針，教育實務的指導策略。教育政策的制定對於人民受教育的權利與品質，以及國家社會的長期發展關係至鉅。正確穩定的教育政策，可使教育系統運作順暢，凝聚教育行政人員、老師和學生、家長和社會人士的共識，堅定人民對政府施政的信心，使教育行政單位得以運用最少的社會資源，發揮最大的教育效果。該社會也將因成功的教育政策而快速進步，人民的整體素質得以穩定提升，進而增強國家的競爭力。反之，錯誤劣質的教育政策往往導致教育實務的混亂、教育行政與教學系統的糾葛崩解、教育與社會資源的浪費，教育行政人員、老師和學生、家長和社會人士莫衷一是，不知何所是從，衝突對立，乃至浪費教育與社會資源，造成人民素質與國家競爭力整體下滑。本文旨在從哲學的觀點探討如何提出評估「良好穩定」的「教育政策」的規準，以及其中涉及的「哲學問題」；同時運用這哲學思維，反省我國近年來制定教育政策的利弊得失。

關鍵詞：教育政策、哲學思維、教育改革

## Some Philosophical Reflections on Educational Policy: Theory and Practice

Yih-Hsien Yu

### ABSTRACT

Educational policy primarily is the major decision-making and strategy stipulated by a government to serve certain educational goals and purposes which may help to bring about better education for the public. It is the guideline for educational practices and school activities. The quality of educational policy-making or policy process is vital to the development of a society and to the warranty of its people's rights for good education. The policy process of high quality is characterized by its stability, consistency, legitimacy, relevancy, feasibility, reasonableness, economy, and educational autonomy; whereas the policy process of low quality can be identified by its instability, inconsistency, arbitrariness, infeasibility, unreasonableness, wastefulness, and being ideologically controlled by non-educational-professionals or educational-professionals with non-educational considerations. The administration that makes good educational policy will win confidence from the public, administrators, teachers, students, and parents and gather consensus among them. Benefited by the educational policy of high quality the educational system will be well-organized and function smoothly, and it can use the minimum social resources up to its greatest effects. On the other hand, the educational policy of poor quality will result in undesirable consequences, and it may cause chaos and confusions in educational systems, trigger conflicts and oppositions between administrators and teachers, teachers and students and parents, and undermine the educational quality and educational rights of the public. And above all, the inefficient educational policy may eventually damage national interests and handicap the total development of the society. The present paper is an attempt to examine the fundamental principles and criteria for the "good educational policy" from a philosophical outlook and at the same time to apply those principles and criteria to evaluate the quality of the education policy implemented by the Educational Reform Movement in the past decades in Taiwan.

Key words: educational policy, educational reform, philosophical thinking

## 壹、前言

教育政策 (educational policy) 原是政府有關教育施政的大計方針，教育實務的指導策略。教育政策的制定對於人民受教育的權利與品質，以及國家社會的長期發展關係至鉅。正確穩定的教育政策，可使教育系統運作順暢，凝聚教育行政人員、老師和學生、家長和社會人士的共識，堅定人民對政府施政的信心，使教育行政單位得以運用最少的社會資源，發揮最大的教育效果。該社會也將因成功的教育政策而快速進步，人民的整體素質得以穩定提升，進而增強國家的競爭力。反之，錯誤劣質的教育政策往往導致教育實務的混亂、教育行政與教學系統的糾葛崩解、教育與社會資源的浪費，教育行政人員、老師和學生、家長和社會人士莫衷一是，不知何所是從，衝突對立，乃至浪費教育與社會整體資源。所謂「錯誤的政策比貪污更可怕」，便是指任何一個社會的總體資源是有限的；如果擁有公權力的人不能正確地運用其制定政策的權力，所造成的浪費是社會國家資源整體的浪費，比起個人的貪瀆所造成的耗損更為可觀。如此錯誤的教育政策所造成的後果幾不堪聞問；不僅普遍地損害人民受教育的權利與品質，且將造成社會整體發展的阻礙。長期以往，國家將喪失競爭力，下一代將失去未來前途。由此可見一國家教育政策的良窳，關係重大。

教育政策既然如此重要，如何制定正確穩定的教育政策，便成為教育政策主持者最重要的課題。又生活在現代民主社會，公民意識抬頭，教育政策的制定不只是少數當權者的責任，而是所有教育工作者應共同參與的課題。不僅此也，教育政策一旦制定，其影響所及，涵蓋所有的學生、家長和社會人士，幾乎沒有人能置身事外。既然如此，人人均當關心教育政策的制定，及其素質的良窳。然而什麼是良好正確的教育政策？如何制定這樣的教育政策？又如何給予評價？這涉及了嚴肅的哲學課題。本文旨在從哲學的觀點探討如何提出評估「良好穩定」的「教育政策」的規準，以及其中涉及的「哲學問題」；同時運用這哲學思維，反省我國近年來制定教育政策的利弊得失。因為無論教育政策所涉及的政治學、社會學、行政學或者其他跨領域的社會科學，其背後所預設的仍是哲學。在此所謂「哲學」是指追求事物本質原理的學問；無論當代哲學理論如何分歧，學派多如牛毛，它們都想提出一套解釋事物原理本質的說法。即使是主張「反理論」、「去中心化」(decentered)的後現代主義 (postmodernism)，其學說本身仍預設了「一套理論」(否則就構不成是「主義」了)。因此教育政策的哲學思維首重「教育政策本質」的探討，以及「教育政策原理」的掘發。

## 貳、教育政策與哲學思維

什麼是「教育政策的本質」呢？衡諸中國教育史，古代雖無制定教育政策之名，卻早有制定教育政策之實。《尚書·舜典》上記載舜使契為司徒：「帝曰：『契，百姓不親，五品不遜。敬敷五教，在寬。』」這裡五教是指父子有親、君臣有義、夫婦有別、長幼有序以及朋友有信的五倫。這段記載反映了兩個事實，一是「敬敷五教，在寬」是舜的教育政策；二是這教育政策的制定與教育官職的設立是同時發生的。換言之，如果契是教育部長，舜授予他教育的職司，同時也賦予他推行教育政策的權力與責任。這意味著政策的制定與執行，必然涉及行政權與政府組織。《尚書》之外，《周禮》〈地官司徒〉上說：「惟王建國，辨方正位，體國經野，以為民極，乃立地官司徒。使帥其屬，而掌邦教，以佐王安擾邦國。」這段話明確記載國家設立教育官職，以作為教化人民的機構。《周禮》中規定「大司徒」所掌管的職務，主要有內政（「建邦之土地之圖，與其人民之數」）與教育（「以佐王安擾邦國」）兩大類，其中有關教育的職司有十二項（「施十有二教焉」）：

一曰：以祀禮教敬，則民不苟。二曰：以陽禮教讓，則民不爭苟。三曰：以陰禮教親，則民不怨。四曰：以樂禮教和，則民不乖。五曰：以儀辨等，則民不越。六曰：以俗教安，則民不偷。七曰：以刑教中，則民不武虎。八曰：以誓教恤，則民不怠。九曰：以度教節，則民不知足。十曰：以世事教能，則民不失職。十有一曰：以賢制爵，則民慎德。十有二曰：以庸制祿，則民興功。

由是可見，古代教育之官執掌甚廣，除了土地戶籍等內政方面的工作外，教育方面的職司還包括部分銓敘和司法方面的業務。這是因為古人將以「禮教」德化百姓、以「政教」管理百姓，以及以「刑教」威嚇百姓視為整體相關之事，故一概委於司徒之官。總括其目的在協助君王教化百姓，安邦定國。這項古代基本的教育政策也可見於《禮記·學記》：

發慮憲，求善良，足以諷聞，不足以動眾。就賢體遠，足以動眾，不足以化民。君子如欲化民成俗，其必由學乎！玉不琢，不成器；人不學，不知道，是故古之王者，建國君民，教學為先。

「化民成俗」以現代語而言，便是透過教育進行社會改革，移風易俗，提升個人與社

會的品質。在西方教育史上，教育政策的制定也關乎他們社會文化的興衰。當古希臘人以教育目的在發展人的理性、充實人的知識時，他們的社會自由，文化繁榮興盛。但當羅馬人利用教育制定窮兵黷武、侵略擴張的政策時，他們的社會很快盛極而衰，終趨覆亡。由此可見，廣義言之，教育政策與政治政策、社會政策和文化政策（簡言之即「公共政策」）不可或分，相依相成。

上述簡單的歷史事實足以顯示教育政策的幾個基本特質：首先必須肯定教育是一種文化力量，教育政策的制定必須以教育本身為目的，不宜利用教育以達到教育以外的目的。其次制定教育政策涉及公權力，即行政權。而政策的制定雖不能免於受到特定政治目的的影響（因主持政策制訂者是政治人物），但不能與教育目的相違背。其三教育政策的制定涉及政治、社會、經濟、文化各種層面，不可單獨孤立地採取本位主義的考量。

現代教育學領域有關教育政策理論與實務的研究發展較晚，其重點仍不脫上述三種基本特質。只是配合現代社會的演進，教育政策的研究不僅成為「政策科學」（policy science）的一環，也是「教育行政」研究的核心課題。根據張芳全（1999）的說法，D. Lerner, H. D. Lasswell（1951）所著《政策科學：範圍與方法之最近發展》（The Policy Science: Recent Developments in Scope and Method）是政策科學的經典之作。該書不僅引進數學分析及統計等科學方法，且強調受到政策影響者的參與度。較早黃昆輝（1980）和吳清基（1992）等人重視「教育行政決定」（decision-making in educational administration）的學理基礎。雖然他們區分「決定」（decision-making）與「決策」（policy-making）的不同；前者是指教育行政人員對於各種行政問題的處理方法或途徑所作的裁決，範圍甚廣。後者則僅指制定教育行政組織的政策而言，其範圍較小。然而無論是「決定」還是「決策」，同樣涉及行動者根據情境的評估、價值的衡量、令人滿意的效益所作的、能解決問題的合理選擇。而其衍生至施政大計，便成為教育政策。近年來有關教育政策的理論有了更進一步的發展，張鈿富（1995）和張芳全（1999, 2004）廣蒐國外研究成果，對教育政策的理論與實務提出系統的介紹與分析。從他們的研究可見，教育政策的理論不僅涉及教育行政專業，且涉及社會學的、政治學的、經濟學的、哲學乃至社會科學方法等各方面的知識。然而無論現代教育政策的理論多麼繁複細密，涉及的現代知識多麼廣博，一旦回歸教育政策的本質面，仍脫離不了前述三特質：（一）教育政策是為了達成教育目的所制定的；（二）教育政策是由行政權所主持制定的；（三）教育政策與教育以外社會文化各方面是整體相關的。

由上述三項教育政策的本質分析，我們可以進而引出制定教育政策的原理，在

## 6教育政策的哲學思維

此分論如下。

### 一、教育政策之功能在達成教育目的

古希臘哲學家Aristotle (384-322 B.C.) 在其《尼高邁倫理學》(Nicomachean Ethics) 一書開宗明義地說：

每種藝能和研究以及每個行動和選擇都是以善為目的的。因此善可說是所有事物朝向的目的。但各種目的不盡相同，有些是活動，有些是由其他活動的產物。只要活動之外另有目的，其產物的性質當較該活動本身更為良善。有多少種活動、藝能和知識，便有多少種目的。例如醫術的目的是健康，造船術的目的是造成船，兵法的目的是打勝仗，經濟的目的是富有。但這些藝能都必須屬於一個單一的能力之下，就像製馬鞍、馬銜和馬蹄鐵等等藝能都屬於騎術(the art of riding)，而每種軍事策略都屬於兵法。如此每種藝能都屬於更高層次的目的，如此層層向上，以到達最高的目的為止。那目的是所有其他藝能所屬者，因為那些藝能均是為了追求那最高的目的。(Aristotle, Nicomachean Ethics, 1094a, 1-15)

這裡Aristotle對於「目的」(ends)和「手段」(means)的分析，正符合「教育目的」與「教育政策」之間的關係。教育是有目的、有意義、價值導向的活動，而教育政策的制定正為達成教育目的。Immanuel Kant (1724-1804) 則稱教育是「自為目的的」(self-end)，無論是父母、教師還是國家，都不可將學生視為工具。他說：

只有人是需要教育的存有，所謂教育是指養育(nurture)、管教(discipline)和文化(culture)。……所謂養育是指父母對兒女溫柔的呵護與照料，以防止他們受到傷害。……管教使人由動物性轉成人性。……所有人的天賦必須一點一點地靠自己的努力發展出來。……文化包含管教和教導(instruction)，……人只有經過教育才能成其為人，他是教育所造就的。……教育可以持續進步，代代相傳，使人性臻至完美之境。……人生而具有許多天賦，「教育的目的」就是要使這些自然天賦依適當的比例發展出來，才能完成人生的使命。……教育的原理……即追求人的道理以及人類整體的使命。……這裡我們遇到兩個困難，一是父母教育孩子，只為了他們將來能謀生；而君主只想利用臣民作為達到他們私心的工具。……唯有好的教育才能引發世上所有好的事物。(Kant, 1960, 1-18)

質言之，Kant認為教育的目的十分單純，即發展人的天賦潛能，使人能盡其材，完成其生而為人的使命。根據Kant的說法，我們可以說每個人的存在是「自為目的的」，沒有人可以把他人當成遂行自身目的的工具。教育既以發展人的天賦潛能為目的，教育本身也是「自為目的的」，不當有任何其他力量把教育當成工具，以遂行教育以外的目的。

## 二、教育政策是由行政權主持制定

先前所言，是教育政策的理想面。然而就現實面而言，教育政策的制定多是由政治力量所決定的。Aristotle認為所有的活動都以善為目的，如果政治藝術在追求集體的善（collective goodness），那麼教育的目的則在追求個人的善（individual goodness）；以此可說教育學是政治學的一支（a branch of politics）。他說：

善有三類：有些是外在的善「如財富、出生高貴、權勢名望等等」，有些是身體的善，還有些是與靈魂有關的善，那我們稱之為真正的善。……有些人將幸福「最高的善」視同卓越（excellence）「道德和理智的卓越」……，他們的人生自身是快樂的。因為快樂是一種靈魂的狀態，每個有愛的人都是快樂的。例如對愛馬的人而言，看到一匹馬是快樂的，同樣的對愛正義的人而言，正義之行令他快樂，愛卓越的人，卓越令他快樂。……這快樂似乎來自學習，或者某種訓練，近乎神靈。……如此快樂「即幸福」是靈魂依完全卓越（complete excellence）所作的活動……真正研究政治學的人首要研究快樂，因為他想要使他的同胞良善並遵守律法。（Nicomachean Ethics, 1098b10-1102a15）

於是在「追求人生幸福」的前提下，Aristotle將政治與教育結合了：教育是政治的基礎，政治是教育的完成。就這觀點而言，教育政策出於行政權力是理所當然之事，二者之間應不相扞格。

然而到了現代社會，古典的政治概念已失去其實現的脈絡；當權者應有的政治理想往往為「意識形態」（ideology）所取代。Zeus Leonardo（2003：203-204）指出現代教育受到「意識形態」全面的影響，而我們分析教育政策更應以「意識形態」作為核心。所謂意識形態的分析，其要旨便在藉著思維過程（discourse）以理解宰制社會關係的力量（social relations of domination）。事實上「意識形態」本身便是對社會關係宰制力量的一種反應，而教育工作者的思維過程以及他們做計畫的根據，會決定意識形態將促成或者否決宰制的作用。意識形態不僅可透過理智系統（systems of intelligibility）加以認識，如語言，且可藉由構成理智系統的條件而被

## 8教育政策的哲學思維

認識。

Zeus 進而追溯「意識形態」這概念的起源，最早於一七九六年是由法國哲學家 Destutt de Tracy 所提出的。Destutt de Tracy 仿效自然科學的研究方式，提出「意識形態的研究」是「觀念的科學」(a science of ideas) 的說法 (Williams 1977, 1994)。之後拿破崙 (Napoleon Bonaparte) 宣稱是他發明了「意識形態」ideologue 這個辭，並用以形容對權威和政府過激的批評 (Williams 1977, 1994, Eagleton 1991)。顯然拿破崙給予「意識形態」一輕蔑的負面含義，而其後的學者普遍同意這項含義。不過「意識形態」這概念之所以普及，實出自於馬克思主義 (Marxism) 之主張人類社會發展建立在物質條件、生產工具以及經濟結構之上，政治與經濟因素決定人類的意識與思想型態 (Marx, 1964)。馬克思以「意識形態」是影響整個社會的異化狀態 (a condition of alienation)；不同社會階級的人各持不同的意識形態，產生不同的信念，為維持其階級利益而堅持錯誤虛假的觀念 (如自由競爭、私有財產等維護資產階級利益的觀念)。

馬克思「意識形態」的概念在經過「後結構主義」(post-structuralism) 的轉譯之後，成為一套反應宰制社會關係的文化系統或者象徵系統 (Zeus, 205)。其主要作用有三。一是合法性作用 (legitimation)，如 Weber (1978) 所說的，如果要維持宰制的權力，當權者必須提出其統治的合法性，而意識形態正所以聯繫當權者的權威和人民對其權威的服從。二是虛飾作用 (dissimulation)，意識形態是掩飾當權者維持宰制關係的虛假言詞和思想，因而扭曲了人們之間的真實關係。三是實質化作用 (reification)，意識形態也可用來還原人與人之間真實的關係，以擺脫歷史和社會決定的關係 (Zeus, 205)。這三項作用的前兩項是一般學者所接受「意識形態」的作用，第三項則是作者 (Zeus) 自己別出心裁，他想發展出非輕蔑貶損義的「意識形態」概念，以作為分析教育政策的、中性的「意識形態」概念。作者的想法雖有可取之處，但囿於本文篇幅，不能在此討論。

事實上，無論是馬克思主義、新馬克思主義或者是後結構主義者提出有關「意識形態」的理論多麼複雜，他們大多以「意識形態」是在政治經濟因素決定下 (即「權」和「利」的考量)，人的思維所產生的固定模式，其目的在維持宰制他人 (取得宰制社會關係) 和鞏固既得利益。當代批判理論 (critical theory) 教育學家多持「意識形態批判」(critique of ideology) 的觀點，質疑歐美高資本主義化社會的教育政策，是為了維持資本階級利益而制定的。我們雖不必同意他們過激的言論，但由於行政權是掌握在當權者手中的重要資源，也是決定教育政策的主導力量。因之，當權者在制定教育政策時，是出於個人或黨派或特定群體政治利益的考量——意識

形態，還是出於教育與政治理想的結合，便成為決定教育政策良窳的關鍵。

### 三、教育政策與社會文化整體相關

教育原是人类社會文化現象中的一環，其發展不能獨立於社會文化之外，其進步也將帶動社會文化各方面的進步。只是現代社會是高度分工、高度專業化的社會，「專業主義」(professionalism) 大行其道，教育也不免受到影響。現代「專業主義」雖然非常成功，使社會得以急速進步，但也造成知識過份的分化、隔行如隔山、人人各據本位的後果。經過專業訓練的心智無法掌握全體真相，往往蔽於一隅之見，英國哲學家Alfred North Whitehead曾說：

每個專業都對社會進步有貢獻，但這進步只限於其自身的專業習慣。在心靈上循著這習慣，便只是冥觀一套抽象觀念。這習慣使人有一套固定的思維模式，使從具體事物中抽象出來的觀念成為思考的焦點，而具體事物本身則不再受到關注。但抽象思想的習慣並不適於理解人生。然而在現代世界中，中世紀有學問的知識優越性，卻被脫離整體事實和具體冥觀的抽象心智所取代。(Whitehead, 1925:179)

Whitehead是一位主張「機體哲學」(the philosophy of organism) 的哲學家(俞懿嫻, 1997; 2000a)，他的哲學強調事物之間的整體關聯、有機相通，反對以抽象分析的方法支離吾人整體經驗，且無法將之還原。他觀察到現代專業主義造成教育的失衡：重智育、輕德育；重專業知識能力、輕人文博雅涵養；也造成現代文明向科技資本主義經濟傾斜，且不重視人文的後果(俞懿嫻, 2004)。同理，對於制定教育政策的教育專業人士而言，其教育專業是必備的條件，但不是充分的條件。教育專業不能成為本位主義的藉口；真正專業的人士必須擴大對於其他跨領域相關知識的常識，以通觀全局的視野(holistic perspective)，制定教育政策。有必要時，可以廣邀相關領域的學者專家提供建言。當然主導權仍必須在教育專業人士的手中，否則所制定出來的政策，便不是所謂的「教育政策」了。

總上所說，就「教育政策」的一般學理而言，一個良好的教育政策具有可行性、專業性、一致性、穩定性、發展性、最高效益性(以最少資源達到最大效果)、可驗證性(驗證政策實行是否能達到目的、是否有效)等特質便可。但若以哲學思維的角度而言，良好的教育政策則須具備更高的標準：一是指導政策訂定的目標必須簡單明確，不得違背教育的本質與理想；二是制定教育政策的當權者必須擱置其意識形態，站在結合教育與政治理想的立場，制定符合教育本質的政策；三是參與

政策制定的人員以及政策制定的過程應以教育專業為必要條件：從事前的規劃評估，到進行過程中與各界充分溝通、協調、凝聚共識，到考量該政策與其他政策之間的一致性，到政策制定之後的反省回饋，均需本諸專業理性的程序。另一方面必須以跨領域知識為充分條件，掌握教育現況、社會環境、國際趨勢，避免教育專業的本位主義。使教育政策的制定能與教育以外的其他環節：政治、經濟、外交、社會、文化等等緊密相扣。

## 參、當前我國教育政策之簡要剖析

### 一、有關教育白皮書之剖析

當前我國教育政策的形成機制，在民國九十四年教育部發表之〈教育政策白皮書（初稿）〉（2005）中，曾有提綱挈領的說明。首先就政策對象與範圍而言，全國性教育政策的提出，其範圍較大、影響較廣，是關乎教育服務的公共利益問題。其次，是以教育效率、教育公平性與教育適切性為政策目的。其三，政策的利害關係人包括學生、家長、社區、政府、全國，以及社會各界。其四，政策外部的影響力來自科技的進步、教育理念的革新、政治機構、教師團體和組織、家長組織、專業機構，以及社會期望等。其五、政策形成的步驟如下：（一）透過人民對政府的要求確認教育政策問題；（二）設定議題以凝聚官員重視教育問題；（三）由教育政策計畫的組織、利益團體、行政或立法部門發展方案；（四）由政府、利益團體、政黨政治性行動之政治性行動採納政策，以通過立法，使其合法；（五）透過科層體制、公共預算、行政部門之行動施行教育政策；（六）評鑑教育政策的實施與影響。其六、教育政策的形成不是理性與專業運作的結果，而是協商的過程。

從哲學思維的角度可見，上述六點對我國教育政策制定現況的描述，對於符合良好教育政策的規準距離尚遠。首先就「政策對象與範圍」這一項而言，〈白皮書〉以教育政策是以「教育服務公共利益」為目標，並未以「達成教育本身要求」為目的。教育是良心與文化的事業，並非服務業。教育的利益應與公共的利益結合，但不能受制於定義不清的「公共利益」（由誰來決定「公共利益」為何？）。其次，〈白皮書〉以教育效率、教育公平性與教育適切性為政策目的，是一種「範疇失誤」（categorical mistake）。無論是效率、公平性或者適切性，均應屬於「教育政策」的特質，而非教育政策的目的；因為教育政策應以所欲達成的教育效果為目的。換言

之，政策應具備的特質，不能作為政策的目的，只能作為評量政策是否合當的標準。至於教育政策本身，只能以教育目的為指導原則。

其三，〈白皮書〉以政策影響所及的是「利害關係人」，似為一法律用語。如此預設任何教育政策都涉及資源與權力分配，以致造成人與人之間利害衝突，似乎未能回歸教育本質面。實則即如前文所言，教育政策是整體公共政策的一環，不僅涉及個人利益、壓力團體利益、公共利益，更涉及國家利益。然而站在教育專業的立場，制定教育政策不能只從利益的角度出發，必須穩定地站住教育整體的立場。除了利益，教育必須考慮正義；除了現實，教育必須考慮到理想；除了事實，教育必須考慮到價值。

其四，〈白皮書〉考慮到政策外部的影響力來自科技的進步、教育理念的革新、政治機構、教師團體和組織、家長組織、專業機構，以及社會期望等等，已相當周延。不過尚缺乏其於經濟文化層面，以及國際趨勢等等的影響。同時也未能顧及各影響力之間的整體關係。

其五，〈白皮書〉提出政策形成的六項步驟，明顯可見教育行政權幾遭架空。教育行政人員放棄高瞻遠矚、洞燭機先的責任，任由社會與政治力量擺布操弄，無法主導教育政策的制定。〈白皮書〉所說的政策形成的步驟，似乎是一立法過程。以我國目前立法品質低落的情況看來，這樣的形成步驟反映了無可奈何的政治現實，同時也說明何以我國教育政策的制定，品質如此低落。即以廢除師範教育體制、改設教育學程為例，此項關乎師資培育的重要政策，似以打破原師範教育系統之壟斷師資來源為目的，而非著眼於師資素質之提升。致令民國八十三年訂定之師資培育法，歷經八十五、八十六、九十、九十一、九十二到九十四年多次修法之後，幾乎是從第一條修到最後一條，且仍未必能解決因「師資培育法」實施後所造成舉凡師資培育中心的設置、補助、評鑑、退場機制，乃至師資生的實習、檢定、聘用，以及流浪教師種種問題。不當的教育政策造成社會資源的浪費、教育品質下降，此為明顯一端。

其六，〈白皮書〉坦承教育政策的形成，不是理性專業的，而是一種協商的過程。在此「協商」是指與非教育專業人員達成妥協，其作法在犧牲教育專業得標準，其目的在追求非專業人員的支持。這項作法雖然是務實的，有利於政策制訂後的推動，但更明白顯示如此制訂的教育政策尚不必論及是否符合哲學的高標準，即使衡諸一般教育政策理論，都是不符標準的（張芳全，2004：196-384）。<sup>1</sup>

在此先須申言的是，教育部發布的〈白皮書〉內容詳實，豐富周延，是十分認

<sup>1</sup>根據一般教育政策學理，教育政策的制定至少要符合穩定性、一致性、合法性、相關性、可行性、合理性、效益性和教育專業自主等條件。有關我國目前教育政策不合學理標準、弊端重重一事，張芳全《教育政策》一書中所言甚詳，值得重視參考。

真、負責、坦誠、值得敬佩和肯定的（其中涵蓋了完整的教育理念、教育發展環境情勢分析、當前教育現況與問題分析、各項具體策略近中程發展，以及教育政策形成機制介紹等等）。本文對於〈白皮書〉的哲學剖析與批評，絕非針對〈白皮書〉的撰寫人或者承辦單位，而是針對我國教育政策制定的現況。一言以蔽之，目前我國的教育行政單位可說已喪失了教育的專業自主權。當權者無法擱置意識形態，多加干涉，致令教育政策的制定多出於政治考量，而非教育專業的考量。

## 二、有關教育改革之剖析

過去十多年間，教育部曾陸續公布多項教育政策的報告書。民國八十三年為因應民間發起「教育現代化」、「制定教育基本法」、「國中國小小班小校」，以及「廣設高中大學」等訴求，行政院成立「教育改革審議委員會」。八十四年首度公布以「紓解升學壓力」、「教育自由化」為主軸的「中華民國教育報告書——邁向二十一世紀的教育願景」。八十五年行政院教育改革審議委員會向該院提出「教育改革總諮議報告書」，建議「教育鬆綁」、「帶好每位學生」、「暢通升學管道」、「提升教育品質」、「建立終身學習社會」。八十七年提出「教育改革行動方案」，積極推動各項教育改革方案（如健全國民教育、普及幼稚教育、健全師資培育與教師進修制度、促進技職教育多元化與精緻化、追求高等教育卓越發展、推動終身教育及資訊網路教育、推展家庭教育、加強身心障礙學生教育、強化原住民學生教育、暢通升學管道、建立學生輔導新體制、充實教育經費與加強教育研究等等）。這些教育改革政策不可不謂用意良善，然而施行至今，造成教育系統紊亂、教育資源浪費、教育目標不明、政策執行不力之事層出不窮，乃導致整體教育素質下降、學生素質落差加大之後果，究其原因便在「改革」二字。

自八十三年以來，民間與政府的有心人士率以過去教育體制作為「改革」的對象，幾乎全盤否定過去的教育經驗與成果，認為非「改而革之」不可。如此教育政策的制定，必然喪失其一致性、連續性與穩定性。此項教育改革既不能在先前教育已有的成果基礎上長善救失，只是一味地否定揚棄過去，使「改革」成為「革命」，乃導致前述的後果，應是意料中事。茲以前述「良好教育政策制定原理」衡量此一改革行動，簡述其弊病如下：

（一）教育改革目標不明確，甚有彼此扞格之處：「教育改革總諮議報告書」以（1）「教育鬆綁」、（2）「帶好每位學生」、（3）「暢通升學管道」、（4）「提升教育品質」、（5）「建立終身學習社會」為五項綜合建議，以達成現代化教育的目標、滿足個人與社會的需求、邁向終身學習的社會、促成教育體系的改造為教育改革的目

標。其中「教育鬆綁」以改造教育體系達成之。「帶好每位學生」以強化個別化教學（課程改革）、義務教育教師與學校自主權達成之。暢通升學管道以廢除聯考、多元化入學方式達成之。提升教育品質以開放師資培育制度、促進技職教育多元化與精緻化及其他教育行政措施達成之。建立終身學習社會以開放大學、建立社區學院、回流教育制度達成之。然而上述目標背後的預設缺乏一致性，據以制定政策必然造成混亂的結果。其中牽涉複雜，非本文篇幅所能處理，在此僅舉其犖犖大者。

首先，五項綜合建議中（1）、（3）、（5）項預設了「自由」和「民主」的概念，但（2）與（4）項卻預設了「專業」和「理性」的概念。事實上在制定任何教育政策時，最常遭遇的問題便是政策背後的預設是矛盾、不一致的。例如「民主」的概念常與「專業權威」和「學術自律」對立。「民主」是一種生活方式、政治體制、選舉模式，其基本原則是人人平等、票票等值，以「數量」（多）決定「質量」（好）。「專業權威」和「學術自律」則訴諸於專業理性與知識，有關專業之事非專業人士不得置喙，「數量」（多）不能決定「質量」（好）。因此，如果「教育鬆綁」是以解構過去教育體系、下放各級政府教育行政權為目的，而未能詳察那些行政機制真正的弊端所在，自然會嚴重打擊教育的「專業權威」。再以「大學校長遴選」、「大學教師聘任」為例，國內所施行的「民主制度」，即使好稱最民主的美國也不會這麼作。那是因為學術自律與權威，不能以「民主」方式行之。同理，「帶好每位學生」、「提升教育品質」恐與「暢通升學管道」、「建立終身學習社會」有違。帶好學生原屬教育專業之事，由於人人智愚賢不肖各有不同，如何因材施教，使人人能盡其材，既是教育的本質，也是教育的專業。這時教育必須發揮選擇與分化的功能，引導不同素質的學生進入不同的升學管道，以滿足其學習需求。另一方面，「提升教育品質」著重教育質量，而非數量。（2）與（4）兩者預設的概念皆應是「競爭發展」，而非「齊頭平等」。但「暢通升學管道」、「建立終身學習社會」所預設的概念是「平等」，最好人人都受高等教育，人人都能取得最高學位（然而高等教育應是精英教育，推廣教育應屬社會教育之責）。於是從目前改革的績效看來，為了「暢通升學管道」，教育部廣設高中大學，使人人有學校可讀。其後果是高等教育水準迅速下滑，大多數大學生畢業後找不到工作。大學與中等學校數量暴增，而隨著國民生育率下降，入學人口減少，導致各級學校招生人數不足，更遑論維持招生水準。如此「暢通升學管道」的政策，不但無法「提升教育品質」，反而造成嚴重的社會資源浪費。而「多元入學方案」不但弊端叢生，無法維持原有公平升學，也未能化解升學主義激烈競爭。致使各類補習班越設越多，形成學生素質的雙峰現象。又為了「建立終身學習社會」，各大學廣設碩博士在職專班，幾同販賣學位，造成學位

## 14 教育政策的哲學思維

市場的混亂，更不用說對「教育品質」所造成的傷害了。凡此種種，均因主其事者在規劃教育改革之初，未能審慎評估各項政策背後的預設與後果，其中頗有扞格不容之處，不曾於事前做好配套措施以為因應。

(二) 推動改革者無法擱置意識形態，改革過程缺乏教育專業理性：如前文一再強調，「教育改革」不是「政治革命」。然而此次教改推動者常以「威權統治」解讀既有的教育體制（李遠哲，1997.2.16.中國時報），進而以強烈的意識形態加諸教育改革之上，令人懷疑十餘年來政府所推動的究竟是「教育改革」，還是「政治革命」。由於教改的推動受到意識形態的支配，其於人員組織、事前的規劃評估，到進行過程中與各界充分溝通、協調、凝聚共識，到考量該政策與其他政策之間的一致性，到政策制定之後的反省回饋，均無法符合專業理性的程序。首先行政院於八十三年成立「教育改革審議委員會」凌駕於教育部之上，對我國教育行政體系的發展而言，是一項倒退的做法，嚴重傷害了教育行政當局的專業性、自主性與法理權威。其次，委員會的主導者和有些組織成員不是教育專業人員，卻以外行領導內行。其三，政策的制定粗糙草率，事前沒有完整的評估，執行時遭遇阻礙困難不能立即反省檢討，事後也不見任何人負責改善。例如自從國中推動課程教學改革之後，只見各級學校忙於「銜接課程」、「補助教學」，幾近「無教育部狀態」。令人慨歎以「教育現代化」為鵠的的教育改革，何以如此行事粗糙，毫無「現代化」的品質可言。

(三) 教育改革之推動未能從整體相關的視野出發，因而一方面與教育實際脫節，另一方面也常有違教育理想。例如〈教育改革總諮議報告書〉提出人本化、民主化、多元化、科技化、國際化作為教育現代化的方向，卻未考慮到「教育」因「現代化」本身已產生的弊端（俞懿嫻，2000b）。所謂人本化，既然強調全人教育，當以兼重德智教育為本，然而在教育改革裡，卻不見相關政策。只見對科技知識、網路資訊學習的重視。其餘主張民主化、多元化和國際化，均有濃厚的政治色彩。須知民主化、多元化和國際化應為社會發展的自然趨勢，而非教育應有之目的。即使要強調民主教育，同時也應強調法治教育（雖然說明中略曾提及，但未與「民主」同為標題）；即使強調對弱勢多元尊重，同時也應強調多數常態的重視；即使強調國際化，同時也應強調在地化與中國文化（雖然說明中略曾提及「本土化」，但未與「國際化」同為標題）。僅由這些教育改革的理念可知，主事者一味以追求西化、美化（美國化）為改革理念，喪失了中國文化的主體性與文化認同。根據這樣的教改理念，近年來教育的「去中國化」之風日熾，也就不足為奇了。

## 肆、結論

總前所說，本文旨在根據「哲學思維」提出評估「教育政策」的規準。其主要歸準有三：

(一) 教育政策的制訂是否根據教育的本質、符合教育原理、尊重教育專業，足以達成教育目的。

(二) 主持教育政策的行政者是否能擺脫政治的「意識型態」，制訂符合穩定性、一致性、合法性、相關性、可行性、合理性、效益性和教育專業自主的政策。

(三) 教育政策的制訂是否符合社會文化整體發展的需要，是否能結合教育以外相關知識的考量，避免教育本位主義。

持平而論，根據《易經》「窮變通久」的道理，不管是什麼樣的改革，只要引發「變化」，總有使事物通達的一天。過去近百年來，我國政府歷經抗日、剿匪、遷臺、動員戡亂、戒嚴種種動亂危機。臺灣本島則受到滿清割讓、日本殖民統治、二二八事件等難以抹滅的傷害，致使我國教育常常受到各種政治意識形態的支配，缺乏專業自主性。值此廿一世紀初，當我們面對另一翻新的世局時，實有必要使教育回歸其基本面。有關教育政策的制訂，必須回歸教育本質、本諸教育原理、恢復教育專業理性自主、擺脫政治意識形態，使之發揮達成教育目的的功能。唯有以通關全局的視野制定教育政策，方能使教育步上正軌，使國家臻於郅治。

## 參考文獻

尚書·舜典。十三經經文。開明書局。

吳清基（1984）。教育行政決定理論與實際問題。臺北：文景出版社。

俞懿嫻（1997）。懷海德的教育思想。東海哲學研究集刊第四輯。臺中：東海大學哲學研究所編。115-147頁。

俞懿嫻（2000a）。懷海德與機體哲學。東海哲學研究輯刊第七輯。臺中：東海大學哲學研究所編，149-178頁。

俞懿嫻（2000b）。從文化哲學論現代教育的困境。東海學報第41卷。臺中：東海大學文學院，233-262頁。

俞懿嫻（2004）。懷海德的教育理想和現代世界。東海哲學研究集刊第九輯。臺中：東

## 16教育政策的哲學思維

海大學哲學系，85-94頁。

張芳全（1999）。*教育政策*。臺北：師大書苑。

張芳全（2004）。*教育政策分析*。臺北：心理出版社。

張鈿富（1985）。*教育政策分析論與實務*。臺北：五南圖書出版公司。

黃昆輝（1980）。*教育行政與教育問題*。臺北：五南圖書出版公司。

教育部（1999）。*八十八年教育改革總諮議報告書*。中央研究院網站。[http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea2/tsy-all\\_abs.html](http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea2/tsy-all_abs.html)

教育部（2005）。*九十四年教育政策白皮書（初稿）*。教育部網站。

Aristotle. (1984). Book I, *Nicomachean Ethics, The Complete Works of Aristotle*. Edited by Jonathan Barnes. New Jersey: Princeton.

Kant, I. (1960). *Education*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Leonardo, Zeus. (2003). Discourse and critique: outlines of a post-structural theory of ideology. *Journal of Education Policy*. Vol. 18, No. 2, 203-214.

Marx, Karl. (1964). *Karl Marx Selected Writings in Sociology & Social Philosophy*. Eds. T. B. Bottomre and Maximilien Rubel, trans. T. B. Bottomore. New York:Mcgraw-Hill Book Company.

A. N. Whitehead, *Science and the Modern World* (New York: The Free Press, 1925).

# 教育政策過程與方法分析

張芳全

## 【作者簡介】

張芳全，係國立政治大學教育學系博士。曾服務於行政院經建會從事教育政策形成、規劃、分析與評估的工作。現任國立臺北教育大學國民教育系助理教授。主要專長在於教育政策分析、教育經濟學、量化教育研究。所從事的研究以教育政策指標、教育發展指標、國家發展指標、教育政策分析、教育經濟學的相關主題為主。

## 摘要

本文透過文獻整理分析說明教育政策過程及其方法分析。首先，本文對教育政策定義，而對教育政策過程包括政策問題界定、政策規劃、政策分析、政策合法化、政策執行及政策評估等歷程。每個政策形成過程階段都相當複雜與有注意原則，本文一一說明這些重點。其次，本文指出教育政策形成過程的方法分析。教育政策過程非獨立，各階段有不同重點，所以沒有獨立分析方法。本文建議以社會科學的研究方法、專家會議、透過電腦模擬與政策個案作為分析方法。最後，本文提供一項政策模擬，透過此模擬作為行政機關在政策制定參考。

關鍵詞：教育政策、教育政策分析

# The Construct Process of Educational Policy and Its Analysis Methods

Fang-Chung Chang

## ABSTRACT

Based on some literatures review, the purpose of this article is to understand the construct process of educational policy and its analysis methods. First, it defined the meaning of education policy, and understood the process of educational policy, that is, the definition of policy problems, the policy program, the policy analysis, the policy legislation, the policy implement, and the policy evaluation. Due to each step in the construct process of educational policy is complex and their points are considered, so our articles to analysis this step by step. Secondly, the study also analysed the method of construct process of educational policy. Because the process of policy is not independent, that is, there are important and different points in each step. Thus, there are not single method in the construct process of educational policy. It suggested that the methods will include the research method of social science, the expert's meeting, the computer simulation, and the policy's case study. Finally, a case study was also given in computer simulation, that provided to the educational authority to be considered in the decision-making of education policy.

## 壹、前言

本文主要對教育政策過程與方法進行分析，本文一開始先對教育政策（educational policy）界定，吾人常對教育政策有誤解，誤解內容常將教育政策與教育行政（educational administration）混為一談，也將教育政策視為僅具有學術性或實用性的任一項功能，並將教育政策視為只在解決問題而已，而沒有學術功能，更重要的是將教育政策視為一種方法與將教育政策視為政府口號（張芳全，1999）。針對這些誤解應釐清，本文先對教育政策意義界定。接著說明教育政策過程，再次說明教育政策方法分析，並提出一個簡單的教育政策過程模擬例子，作為理解教育政策分析方法，最後根據先前論點，提出結論與建議。

關於教育政策意義，先說明政策意義，它有幾種界定向度，說明如下：

第一種觀點是將政策視為行政制度中的權威式決定。這種權威性的決定由行政管理當局，依據社會需要、上級指示、輿情反應、專家學者建言等，對所提出的方案優先順序進行方案決定，同時在此權威決定過程的資源分配是依據社會需要及順序所作的權威分配。它可能為了選票的需求，所作的決定。在此種情形下，政策也是一種權威引導，引導相關政府機構對同一政策朝同一方向及目標執行，而這些機構是依據相關權威進行，並且要達到解決社會問題為目標。

也就是說，政策是由社會需求及價值所創造出來，因社會需求產生，管理當局必需提出適當解決方案，此種方案即是一種政策，而政策會引導出方案、計畫、法令、管理規則及相關行政程序。

第二種觀點是將政策視為政府機關的理性決定過程。Dye（1998）認為政策是一種理性過程。也就是政策是經過行政機關對於權威的合理分配，透過合理的分配，讓資源可以解決所要解決的標的人口團體所反應的問題。在此種理性過程應了解要達到的政策目標為何？所有要採行的方案為何？每一種方案後果為何？因為有這些的資訊所以可以要達成目標對被犧牲掉的價值，即可以完成比率的機會多寡，最後選出一個最有效率的政策方案。這種觀點常要進行成本效益的分析。

第三種觀點是將政策視為是投入、歷程與產出的政治過程。它由外在環境需求，接著對行政機關的投入相關需求，後來行政機關為了解決外來的需求，於是就開始形成政策議題，接著經由政策規劃、政策分析將各種可能的政策方案、計畫及行動產出。也就是說，在此種情形下，民意需求、環境變遷，導致政府需要提出對策因應，因此政策是一種行政機關的產出。

#### 4教育政策過程與方法分析

第四種觀點是將政策視為政治作用所產生的結果。也就是說，從政治面來說，政治是政策的舞臺。舞臺中的丑角是各政黨，戲碼就是要形成政策過程的各種策略，就如不同政黨的抗爭、示威、對立、衝突、黨團的召開記者會相互提出政策辯護。而所要上演的是一場為支持某項政策的劇本。這種過程包括了不同的政黨與團體，往往政策受到較有力的政治團體所決定。

第五種觀點是將政策視為精英決策所得到結果。不管是行政機關或民意機關對於政策議題的關心，因此設定政策問題、提出政策規劃，讓政策法制化，最後付諸執行，這個過程都與行政與立法或社會精英的價值偏好有關。而往往在行政機關、立法機關、司法機關的行政主管或官僚人員是社會精英聚集所在。機關中的精英聚集，進行決策，產出政策，所以政策是精英決定的結果。

前述是對公共政策或政策意義界定，然而教育政策是公共政策一環，只是它在教育現象與教育領域產生而已，因此，教育政策是一種教育行政機關的權威分配，透過社會需求掌握、政治層面討論與較勁、行政機關理性討論及與民意機關在政策對話，最後形成一種法制且符合正當程序的活動，此種教育政策透過機關作為與不作為，來解決民眾的教育問題，此稱為教育政策。易言之，教育政策基礎是法制化，並非行政首長個人的言論、理念，同時教育政策是經過行政機關針對民眾需求，與相關行政部門及立法部門所進行理性討論，所獲得的權力分配。

本文要說明簡便，將教育政策與政策、教育政策規劃與政策規劃、教育政策分析與政策分析、教育政策評鑑與政策評鑑交替使用。

## 貳、教育政策形成過程

教育政策形成過程頗為複雜。政策形成受到政治面、社會面、技術面、行政面、環境因素與時間限制的影響，同時政策形成更有決策者的價值判斷及藝術在其中。所以，教育政策形成並無法簡單三言兩語就帶過。易言之，政策形成不僅在教育行政機構由行政人員及政策分析者產生之外，教育政策形成關鍵在於政黨政治在政策論點的角力。民主國家多元政黨為常見之事，政黨為了獲得民眾支持，提出不同政策來獲得民眾認同，並可能在重要選舉獲得民眾支持，成為執政黨。不同政黨有不同的黨綱、價值、意識形態及支持選民。為了符合政黨本身理念及支持民眾的需求及價值提出政黨政策是合理的。例如中國國民黨（2006）的政策綱領第一項就指出民眾要機會——要工作，不要失業，其中包括了1.促進就業機會，改善就業環

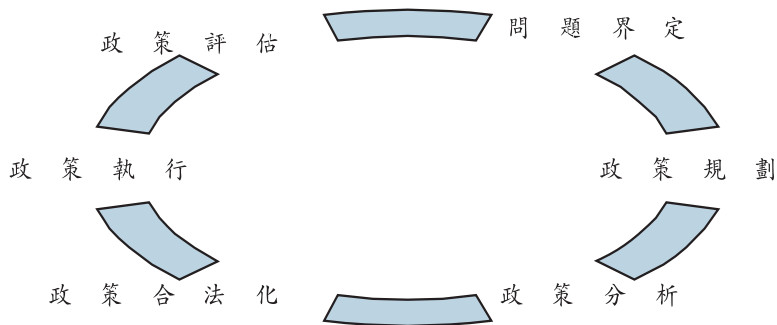
境，保障勞工權益，增進勞資和諧、2. 建構安全、公平、健康的青年成長環境，輔導青年生涯發展、3. 實施十二年國民基本教育，落實教育機會平等，強化資訊科技教育，邁向終身學習社會。尤其，執政黨提出的政策在解決多數民眾問題，但這些民眾支持，並不一定是另一群民眾也支持，所以這群民眾所支持政策可能就與執政黨提出的政策不同，因而相互角力。易言之，要獲得不同政黨支持、獲得多數民眾肯定的政策過程相當複雜。尤其不同政黨在民意機關的政策理念爭執更是形成政策重要階段，往往因為政策理念、價值觀、意識形態及執政風格不同，因而讓政治成為政策角力的舞臺。

有學者將政策形成以歷程論來說明，Anderson（1979）在「公共政策決定」（Public policy-making）一書中指出政策歷程有問題形成、政策形成、政策採用、政策執行、政策評估等五個階段。林水波與張世賢（1996）在「公共政策」一書認為公共政策分析應掌握五個重點：問題認定、政策方案規劃、政策合法化、政策執行與政策評估等。

Dunn（1996）認為政策制定過程包括政策議題的設定、政策規劃、政策採行、政策執行與政策評估，但他認為每個階段並非直線式，可能是一種非直線式，也就是政策形成不一定是依據這樣的程序一一的進行。張芳全（2001）也認為教育政策形成過程包括政策問題界定、政策規劃、政策分析、政策合法化、政策執行及政策評估。

Downey（1988）認為政策決定及政策分析有以下幾個步驟：1. 設定（initiation），它主要是在決定政策需求，在此階段運用的方法掃瞄環境。2. 創造（creation），主要功能在創造新方案，運用方法是掃瞄政策制定者中的想像方案。3. 測試（testing），它是預估方案可能結果，也就是在考驗方案強韌度及可行性。4. 選擇（choice），它主要在協助分析者判斷，運用方法是對所得資料進行排序。5. 政策設定（installation），主要是政策執行，運用方法是計畫與管制。最後是檢視（review），主要在評估結果，運用的方式是政策評鑑。

從上述看來，以政策形成循環或歷程論點來看，它包括政策問題界定、政策規劃、政策分析、政策合法化、政策執行及政策評估，如圖一。政策形成各階段重點，說明如下：



圖一 政策形成過程

## 一、教育政策問題建構

政策形成過程之中，制定政策者對於過去、目前及未來的政策環境掌握非常重要。掌握這些環境，很重要的一是對政策問題建構，因為它是政策形成的第一步驟，這也就是Downey（1988）所說的政策設定。政策問題建構宜掃描要規劃的政策環境。掃描應包括對過去外在環境與內部環境分析，通常需要進行某項政策在環境中的分析。對過去的政策環境分析是對要執行的政策之過去有關的政策環境情形分析，以掌握執行狀況及成效，作為政策問題的參考與借鏡。它可能包括了：1. 過去是否有類似的政策，過去政策可否提供執行經驗參考？2. 過去的政策執行者遭遇的問題是否可提供後續執行參考？3. 過去的執行機關對於政策執行經驗及面對問題如何處理？4. 過去的政策期程規劃、經費分配是否適當？對現在的外在環境掃描應掌握民意需求，究竟民眾需求是那些？民眾對政府要求有那些？如果在教育政策就應掌握學生需求、老師需求、行政人員需求及家長需求等。掃描可透過需求評估及對社會進行評估。而對現在內部環境應掌握政策文獻評閱，它能對要執行政策有更完整資訊掌握。方案評估宜對政策形成或未來要執行的機構分析。例如對行政機關能力、權責與政策關係分析。在未來外部環境掃描應掌握未來社會發展趨勢分析，例如學齡人口變化、專業知識變化、政策面臨的環境變化及行政機關或政策分析者應理解未來應如何進行政策研究。易言之，對未來內部環境掃描應掌握政府機關，究竟在未來宜進行那些的政策預測，避免未來問題產生之後，無法因應的困境。

對環境掃描重要是要建構政策問題。政策問題具有互依性（一項教育問題可能是另一項教育問題的產生原因）、主觀性（政策因不同專業背景及社會階層有不同感受與詮釋）、人為性（政策問題是由人產生的，它由國民產生）與動態性（政策問題隨時空而變化）。所以政策分析者要建構政策問題並不容易。Dunn（1996）認為政策問題建構可從四個階段進行，一是找尋問題；二是界定問題；三是詳述問題；四是對問題敏感等。郭生玉（1988）認為研究問題來源有四：1.從有關理論中演繹研究問題；2.從實際經驗中發現問題；3.從過去研究中發現問題；4.和專業人員接觸中發現問題。本文認為除了理論、經驗、專業人員及研究中獲得問題之外，更重要的是對民眾、學生、老師意見反應中掌握問題更直接。透過民意調查、現場訪談及民意投訴與公聽會的意見交換更能掌握公共問題，畢竟政策利害關係人所反應的需求及願望是最直接。

政策問題複雜建構不易，所以，Dunn（1996）提出幾種方法來建構政策問題：

#### （一）範圍分析法

即對問題範圍測量與界定，讓問題在較廣範圍中透過範圍分析法，將政策問題逐漸聚焦。

#### （二）分類分析法

即對政策問題進行分類，更能釐清不同問題屬性，例如以地區性分類，也可以不同社會階層分類，例如高所得、中所得及低所得面臨的政策問題當有不同。

#### （三）層級分析

分析問題可能的前因後果，了解問題為何會發生？是由那些因素造成的？有那些可能是後續效應？同時它需要將政策問題進行優先順序排列，例如中央教育經費政策問題，接下來是地方經費問題，再下來是各學校經費問題。

#### （四）類推法

它主要將類似的問題進行更廣泛分析，此法是將過往問題，仔細分析卻發現與未來政策問題相近度頗高，就某種程度來說，可將過去的政策問題類化至未來情境。易言之，教育行政機關處理的政策問題有些看來好似新問題，但仔細深究卻是舊的政策問題。例如我國的大學學雜費是否為高學費及是否要調漲問題，過去是如此，現在也是如此，如果沒有變革，未來可能還是社會各界認定是高學費。

#### （五）腦力激盪法（brainstorming）

這種方法是在政策問題的討論過程中，讓團體成員提出不同的議題見解，不對成員意見進行價值判斷，讓意見愈多愈好，最後蒐集到更好的政策意見。也就是

## 8教育政策過程與方法分析

說，腦力激盪是利用集體思考方式，使團體的思考相互激盪，發生連鎖反應，以引導創造性思考方法（陳龍安，2000），它有兩個基本原則：

- 1.延遲判斷：在提出設想階段，只專心提出構想而不加以評價。
- 2.量變引起質變：想的點子越多，越可能產生好點子。

延伸上述原則的具體原則有四：

- 1.不做任何有關優缺點的評價。
- 2.歡迎自由聯想，但要自我控制，不說廢話。
- 3.點子越多越好。
- 4.鼓勵巧妙地利用並改善他人的構想。

### （六）多元觀點分析

即從政策的技術面、組織觀點、個人觀點（例如民眾對於政策的價值、或是民眾本身擁有價值）。

### （七）進行政策論證

政策論證也就是對一項政策理念或方案進行辯論，以掌握不同觀點或立場者對政策想法及觀點，藉以讓政策形成更能掌握未來可能缺失。政策辯論應掌握政策議題的核心、政策價值、政策可行性、政策未來影響及成效等。

然而，必需要說明的是問題界定並不視為可以劃分不同階段的。陳恆鈞、王崇斌與李珊瑩（2000，譯自Lindblom與Woodhouse）認為政策通常是在參與者妥協下形成，並沒有任何參與者，清楚某一彼此同意的政策，以及所指向的問題為何？所以並非一定是先有問題才有行動，也可能先有行動的需求而再找問題以證明行動的必要性。

總之，政策問題建構不易，但建構好的政策問題，卻是規劃好政策的必要條件，這是政策規劃者或教育行政機關不可忽視。

## 二、教育政策規劃

教育政策問題之後，接下來是政策規劃。在此階段應掌握理性與超出理性的創造方案過程。就前者來說，理性的過程應掌握政策問題分類，究竟有那些是教育經費問題？有那些是人為所造成的教育問題？有那些是課程問題或教學技巧的問題？接著是對政策環境設定，即應掌握究竟此政策要在那一種情境下執行？該種情境中有多少受政策影響的人員？再來是針對所得到資料比較，究竟那一種政策較為可

行？對於超出理性過程者，應掌握受政策影響的個人感受到政策效益，這樣有益於政策規劃的執行。例如行政組織中有些受到團體意見及觀感，而對政策方案有不同見解，此時可經由意見交換，因而提出更好的公共政策。有時也可以透過組織成員的想像思考、創造力或運用類比方法對要形成政策提出不同意見。這類方式常見的有腦力激盪法，鼓勵更多的組織成員提出更多意見，最後再將所有意見進行整合。

政策規劃不宜侷限於某一觀點、某政黨、某一特定人士或某一立場，否則會劃地自限，無法整合出最好的政策方案。政策規劃之初應採取多元觀點、多元技術、多元團體、多變項、多角度、開放的態度對不同意見及觀點進行意見整理蒐集。行政機關首長亦不可以官大學問大、行政組織位階高就權威行事。易言之，政策規劃應掌握幾個方向：第一，要規劃的政策議題的相關資料是否都已蒐集完整？是否還有其他團體意見尚未取得？是否還有其他機關的意見尚未納入考量分析？第二，當政策問題都掌握，此時應對所有問題進行釐清、分類，對政策問題或建議不明確者予以刪除，保留具體問題，具體問題包括何時、如何、何地、何人、應作那些調整等；第三，當具體問題完成後，接下來即讓政策問題成為政府單位的討論議程，即要排入行政機關的討論；第四，政策規劃宜掌握政策目標也就是以具體目標來回應政策問題，並做為未來評估政策達成的參考。

教育政策規劃項目應包括：1.政策目標、2.政策期程、3.政策經費、4.政策執行機關、5.政策執行人員、6.政策執行機關權責、7.政策預期效果、8.掌握政策可能的非預期效果等。首先，就政策目標規劃來說，政策目標宜由政策願景而來，即依據憲法、教育法規、先前政策延續、行政命令、行政首長的交辦等。Starling (1988) 指出政策目標有層次性，即政策目標、可測量目標及政策行動。政策目標規劃應具體、可行、可操作性，重要的是可解決所要處理的政策問題為主，最後可以在政策執行完成之後，作為評估是否完成的標準。政策目標規劃宜長時間的追蹤過去政策執行問題及未來政策可能發展趨勢，甚至參照國際教育發展趨作為政策擬定依據。然而擬定政策目標是困難的工程，因為目標的決定過程及要選用何種目標必需要有長期的對國家教育發展有深入分析及研究，才易掌握，否則可能決定的目標，僅是短期的目標，無法在未來適用。

就政策期程不宜過長。一般說來，二年以下為短期計畫、二至五年為中程計畫、五年以上為長期計畫（謝文全，2003）。政策期程過長，一方面無法適時調整執行問題、也無法爭取過多經費預算，有時因為期程過長，無法因應民眾需求、缺乏彈性，無法遠水救近火的困境。另一面亦無法有彈性因應多變化的社會環境及民眾需求，所以長期計畫宜避免。

## 10教育政策過程與方法分析

就經費規劃來說，宜考量國家整體經費分配及教育行政機關內部各單位分配。前述二者都需配合國家的預算法、決算法及相關法規辦理。就國家整體經費而言，民國八十九年政府公布的教育經費編列與管理法第三條規定中央、直轄市及縣（市）政府應於國家財政能力範圍內，充實、保障並致力推動全國教育經費之穩定成長。各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之百分之二十一。每年度的教育部預算就依這規定進行政策規劃。而對單位組織內部的政策規劃經費宜避免單位之間的見樹不見林、單位相互重疊規劃政策經費、單位之間的本位主義與單位之間劃地自限。總之，規劃教育經費除了依預算法、決算法及相關法規之外，經費規劃宜掌握幾個原則。第一，掌握政策的成本效益，投入成本能反應政策產出及影響力；第二，每項政策宜都有經費分配的標準、年度所需、各配套措施或執行單位所需等；第三，宜掌握經費預算執行能力及效率，避免教育政策經費浪費。

教育政策規劃不僅規劃一項政策而已，應考量政策規劃完成之後，未來教育政策執行應由那一個機關來執行。顏國樑（2003）研究指出在教育政策合法化過程參與中，影響是以「行政機關」最大占50.4%，其次是以「立法機關」占46.0%，及「利益團體」占46.0%。因此，此方面政策規劃宜掌握幾個重點：1. 政策應與執行機關權責相稱，即依行政法的比例原則分配機關權責，這可釐清政策執行過程的權責歸屬。2. 政策執行機關若有多個或上下從屬關係，此時更應釐清各項細部政策的權責、執行內容、期程，讓下屬配合執行機關有依循。不管是平行或上下層級都應掌握政策溝通，最好建立政策溝通平臺及政策對話機制，讓政策執行後若有問題，能有溝通管道。3. 如果是上下層級執行單位應規劃好上、下各層級應分配的執行人力、經費、負責項目及政策評鑑項目。

執行人員的規劃掌握幾項重點：1. 執行人員專業程度，對政策精熟度；2. 執行人員對政策態度是順服或抵制、態度是消極或積極；3. 政策執行者溝通、協調及危機處理的能力。至於執行機關權責如前所述。

政策規劃者應掌握政策預期效果。此種效果不僅在經費投入之後的產出，更重要的是教育政策造成的影響力。例如延長國民教育為十二年，政策規劃者不僅要掌握在政策上已延長三年與政策可能投入經費，政策規劃更重要的是注意延長三年是否國民知識水準提高、國民生產力提高、國民健康提高，乃至於國家整體的競爭力提升等面向思考。

政策執行之後，也有可能造成非預期效果，所以政策規劃宜事先注意。所謂非預期效果是政策規劃者非事先所能掌握，也就是與先前政策規劃所列的政策目標相

反或超出政策目標。對非預期的政策結果規劃，宜掌握幾個重點：1.儘可能的掌握未來可能發生的非預期結果將如何，也就是將非預期結果儘可能列出？2.針對不良的非預期結果應事先提出危機處理與因應之道，避免政策執行之後，民眾反彈，因而遭遇政策無法執行的後果。3.規劃這部分應有最壞打算，如果政策無法如預期，如何進行政策終結？

當然，教育政策規劃應掌握與整體國家政策有關方向進行，也就是應建立一個有效的政策規劃。對此，Lewis（1983）認為有效能規劃應掌握幾項原則：第一，一定要有適當資料庫，以作為規劃基礎。第二，一定要讓規劃過程愈簡單愈好。第三，在規劃過程一定要保持彈性。第四，規劃一定要設計有協調人，作為整合及處理組織間或不同計畫執行者的整合。第五，最好不要作太多的表報，讓規劃能夠不要太多文書報表。第六，讓規劃有良好協調以及有很好統整。第七，應讓規劃的各項資訊有更新機會，讓資料保持在最新狀態。第八，執行計畫應更人文化，不要將它當成一種行政命令或僅把當成一份工具。當然，政策規劃完成之後應有計畫書，以作為未來政策分析、政策執行或政策評估，乃至於爭取教育經費預算準據與權責配當的參考。

最後，規劃政策就是在設計未來可能發展的藍圖，但藍圖可能不僅一個，政策規劃就是能夠規劃出各種不同的方案，提供政策形程過後續分析依據。

總之，政策規劃階段就如同在裁剪一套西裝前的設計藍圖，如果有設計好未來的藍圖，接下後續的政策過程將更能夠掌握。

### 三、教育政策分析

政策規劃之中就應提出適當的備選方案或最好的方案，此時就需要進行政策分析。張芳全（2004）認為教育政策分析是在教育情境中經由科學方法、技術對政策備選方案中分析其優劣，並推介政策，最終達到政策目標的過程。政策分析是一種知識性與實務性活動。它除了對政策制定過程中的知識創造與批判之外，也對政策制意過程的內部知識進行創造、批判與傳播。簡單的說，政策分析在廣義上包括科學研究與價值判斷，也就是政策需要有嚴謹的從政策問題、政策資料蒐集及分析，獲得可靠的政策草案，而在眾多的政策草案之中，選出一個最適合的方案，此時就需要有價值判斷的藝術在其中。而政策分析的狹義則指的是對於政策、方案或計畫的分析與選擇，它就包括Downey（1988）所指的 policy testing（政策測試）及政策方案的選擇（choice）。茲將相關的要點說明如下：

### （一）教育政策測試

政策規劃出來的方案不是通通可以採行，因此政策過程必需要經過政策測試階段。測試政策可行性及強度或弱點也稱為政策強度檢定。Downey（1988）認為檢定政策強度有幾項標準：第一，政策的真實性或可靠性測試。它可以從政策法制度或影響力評估。也就是該項政策在法律的應用是那一階？是法、律、條例的層次？或是行政命令位階？如果是前者，政策願景及前瞻要更強。第二，經濟彈性及效益。也就是政策執行之後有那些效益？應投入多少成本？有多少教育投資報酬率？透過經濟效益分析可從眾多方案選出較為適當且可行方案。第三，政策的政治可預見性。因為政策受到多種政治因素影響，例如政黨、政策受影響的標的團體、政體、選舉、壓力團體、利益團體等。更重要的是政策形成是否為行政首長支持、行政首長任期、行政團隊屬性（被動或主動）。在評估眾多方案應掌握政策外溢效應，也就是說，該政策除了可達成預期政策目標之外，是否會有更多非預期的政策目標出現。在非預期的政策目標又分為良性的外溢效果與惡性的外溢效果。前者讓政策有輔助性的目標，即除了主要目標達成之外，更讓相關政策或其他民眾獲得更好生活水準。後者是對政策目標沒有協助效果，可能還會造成更多不良政策反應。不過，要衡量政策效益不易，往往運用方法可透過專家對政策執行之後的政策評估，也可透過電腦模擬來掌握政策改變效果。最後，道德可接受性測試。政策執行不能僅存有工具價值及為了達到目標不擇手段。政策形成過程應考量政策執行之後，可能會造成那些負面效果？個人對政策有那些是可接受標準或無法接受標準。政策倫理標準是個人標準或整體社會標準？

### （二）教育政策選擇

政策執行方案不僅有一個，同時在政策測試之後，可以看出不同的政策方案都可以達到政策目標。也就是說，政策形成過程最好能提出不同的備選方案。這有助於政策執行及政策目標達成。因為：第一，備選方案多讓最後決策者或行政首長有更多方案選擇，不會僅有一個方案作為最終決定。第二，備選方案可彌補政策時空環境變化，導致原先設定的方案無法執行的問題。第三，備選方案可以減少政策執行問題減少，如果政策無法立即執行，可隨時有替代方案彌補。最後，備選方案讓政策執行後的政治風險降低，避免單一項政策無法執行後，可能會影響行政首長去職或政黨輪替。

選擇備選方案最好方案選擇應掌握幾個方向：第一，最好將每項方案優劣都提出來，讓決策者有更多的資訊作為選擇參考。第二，政策分析者儘量將方案作優先

順序的排列，這種排列是依據政策環境、所需經費、預期效果、將會影響多少政策標的人口或會有多少反效果等。第三，備選方案應有成本效益分析，針對政策執行期程提出每年成本及可能達成目標，或是每年投入成本及其效益，以及整體政策成本及效益，這有益於決策者的選取。第四，從測試政策中瞭解民眾對於該政策方案的喜好，依民眾的價值偏好作為選擇參照。最後，備選方案可以增加不同方案的政策競爭力，以評比參考，有助於政策品質提高。

在評選政策方案可透過幾種方法來選擇。例如專家會議審查、成本效益法、階層分析法（Analytical Hierarchy Process, AHP）等。以階層分析法而言，它先建構某項政策的評估因子與評估指標架構。過程宜由文獻分析與專家分析篩選出數項與該政策有關的評估因素，接著再利用因素分析獲得第一層級的幾大類評估因素，依據其上下從屬關係，考量AHP不大於九項因素要求，篩選出幾項元素作為第二層級評估指標，由此獲得整體層級體系建立。評選過程中應依循AHP要求進行配對比較矩陣之專家問卷操作，獲得各因素與指標之間的相對權重。也就是，在不同政策方案列出評比指標，經由不同專家及學者進行評估，最後以設定的標準進行評選。在評選可運用政策德懷術（Delphi Technique），透過專家學者多次對不同政策方案意見表達，最後得到最適當的政策。

至於教育政策分析取向也有多元觀點，張芳全（2003）指出有問題中心取向、投入歷程產出取向、知識核心取向、官僚體制取向與教育研究取向等，透過這些取向亦可以了解應該如何進行政策分析。

總之，政策分析是一種科學研究與價值判斷的過程。經由政策分析中獲得良好的政策方案，有益於未來政策合法化及政策執行的參考。

#### 四、教育政策合法化

教育政策形成重要一環是教育政策是否合法化？教育政策合法化是教育政策執行基礎。如果教育政策沒有合法化就不算是合乎正當程序的教育政策。政策合法化是政策為社會大眾接受、政府讓該項政策問題納入議程、政府行政首長對方案支持或獲得正當程序的過程。廣義而言，教育政策合法化是在取得政治合法地位、讓不同政黨認同及讓主政者支持。狹義上，教育政策合法化以教育政策立法為主，也就是說教育法案經由行政機關提案、法案審查、民意機關的一讀會、二讀會、三讀會、國家元首公布歷程。教育政策合法化係指教育政策法案經過民意機關嚴格審查，所取得合法地位（張芳全，2000）。

本文強調的是教育政策法案分析。張芳全（2004）認為教育政策合法化要注意

的是教育政策立法時機、為何要立此教育法案？教育法案立法之後應如何分析，讓該項教育法案更為具體可行？其中行政機關應對於以下的問題掌握並分析，也就是不同政黨在教育政策法案的立場與政策訴求、不同壓力團體、利益團體對於教育法案訴求、政策立法對於政策受影響者有何優劣、教育政策法案在立法過程中的政策法案辯論、教育法案法制化之後的執行都應有掌握重點。

在教育法案執行之後的分析，應掌握以下幾個重點：1.教育法案執行之後，是否已達到規範或政策目標。2.教育法案執行之後，在整體的文字與條文是否與現狀相違背者？3.教育法案執行之後，所規範的主體、政黨、機關是否相互扞格，不願配合？4.教育法案執行之後，保障所要規範主體是否已完全保障？5.教育法案是否與其他的行政法案、命令、辦法、教育法等有所抵觸，此時就必需要將教育法廢止。6.教育法案執行之後，發現與現有法規重疊，且前後矛盾者或不合時宜者，此時需要進行法規的增、刪、修正的必要。

此外，教育政策合法化內涵包括教育經費預算案，教育預算案執行也需要民意機關合法化。也就是說，該法案在行政機關審議、民意機關審查等都是教育政策形成及分析重點。

最後，教育法案不僅限於中央教育行政機關與民意機關而已，目前臺灣地方制度法已讓地方自治，地方教育行政機關教育政策立法也很重要，所以地方教育行政機關立法應掌握其重點。顏國樑（2003）研究指出地方教育政策立法過程，即教育行政部門在教育政策立法過程最大的缺失是「行政人員的教育法制素養不足」，地方議會最常發生的缺失是「議員對教育法案了解不夠」，因此他認為宜提升教育行政人員在教育法制方面素養應先「辦理教育法制研習」，而地方行政機關應先改進的措施是「立法準備作業應有周詳規劃」；至於地方議會應先改進措施是「審議教育法案應尊重專業」，在建立民眾參與教育立法制度應先「建立教育法規的查詢與回應（如民意信箱）的資訊網路系統」等。

總之，政策合法化代表政策已是行政部門與立法部門所認可的政策，而不是一項政策理念、政策意見或行政首長個人的言論。任何的政策都需要經過這一階段，才算是法制化的政策，也才是真正的政策。

## 五、教育政策執行

教育政策形成過程的第五個階段是政策執行。政策合法化之後，就是要執行，否則僅能成為一種俱文、行政機關的文件而已。它也是Downey（1988）所指的政策設定（Installation）。教育政策執行代表政策已獲得經費、人力及相關單位配合才可

以執行。

然而，政策往往無法執行。因為，第一，政策是未來導向，解決未來民眾需求及問題為主，但行政機構或教育行政機關傾向於保守及不願變革，二者有落差，所以無法執行。第二，影響政策執行因素複雜，包括經費、政治、民眾、選票、期程、執行人員、執行單位、相關配套或是法規等，可能一項因素就足以讓政策無法執行。第三，政策受時間壓力或選票現實考量，無法立即兌現，所以要在短時間內執行完成會求快中出錯，在政策期程中就擱置，因此造成無法達到預期目標。最後，政策無法執行是受到環境變化太快，政策無法趕上時代變遷步伐，因為民眾需求不斷改變，政策無法在短時間因應，所以執行過程中受到民眾質疑，因此無法再順利的執行。

為了讓政策在行政機關中執行並不易，所以政策執行政策應掌握幾項原則。第一，愈能讓行政機關人員投入或參與政策規劃或制定，他們愈可能對政策認同及對於未來政策執行更能投入。第二，如果愈有參與動機，更能達到政策執行能力及達成政策目標。第三，如果行政當局能讓政策制定或形成過程權力下放讓更多人員參與，更能讓成員合作。第四，政策執行應讓平行機關，例如教育部執行政策，應與財政部、主計處或相關部會在政策上有溝通平臺。第五，政策執行機關對所屬機關應本於開放及合理監督的合作關係，更能獲得下級執行機關的配合。最後，政府在執行政策之前，先試放政策汽球，以掌握民意對政策的動向，如果民意能多數接受，則可以執行，如果反對政策，則應重新思考政策無法執行的原因。

對於政策執行之後的宜掌握執行進度。一般說來，政策執行管考有幾種技術。一是計畫評核術（**Project Evaluation and Review Technique, PERT**）。它是將整個政策依據其不同的方案，依其時間進度，排列其執行的優先順序，執行機關及人員可以依據這排列順序進行管制政策執行成過。二是目標管理（**Management By Objectives**）。它是在1954年美國學者彼得·杜拉克（**Peter Drucker**）的「管理實踐」（**The Practice Of Management**）一書創此名詞。它主要在管制執行成果，他認為應有明確目標，接著將目標細分為具體與可行目標。再來依據每項目標及細部方案分配經費及時間，最後進行政策管考。三是計畫方案預算，它是另外一種對政策方案的管制。它是一種資源分配及資源執行後的管制系統。最後，零基預算（**Zero Based Budgeting, ZBB**）。它主要是讓每一項政策都是以新的方案來分配其預算及經費，每一個單位可以依據其需求提出必要的政策、計畫與方案，並依此申請該政策的經費。簡言之，零基預算是考慮過去預算項目和收支水準，未來的政策方案以「歸零」為基點分配預算的方法。

至於有效政策執行策略有：第一，宜依政策屬性區分為政策執行方式。政策執行方式分為由上而下（*top-down model*）及由下而上（*down-top model*）方式（*Sabatier, 1986*）。前者由中央主導，這方面可能是在政策需要有齊一標準、統一規格者或是較為極權教育行政體制為之，後者則尊重地方政府意見，其政策屬性是在較彈性、可以容納多元意見與觀點者。第二，政策執行之後應時時掌握民意動向，適時調整不適合的政策方案。馮清皇（1997）研究影響臺北市國中執行常態編班落實的原因，以獲取社會大眾支持與共識的影響最具關鍵，可見民意的重要。第三，掌握教育政策執行機關的屬性。如果教育行政機關的人員編制不足、經費有限、專業人力不夠，就無法順利執行教育政策。最後應掌握影響政策執行因素，例如政策特性、法規完備性、配套方案、執行人員、壓力團體與政策受影響的標的團體等。

總之，政策執行猶如將先前設計出的西裝，在完成成品之後，穿在身上，所可能面臨到後到民眾評價的過程。政策執行並不是易事，因為影響政策執行的因素過於複雜。

## 六、教育政策評估

政策評估是在政策執行完成之後所進行，它是政策形成過程的重要階段。它也是Downey（1988）指出的政策檢視（*Review*）階段。它與第三階段中政策分析的方案測試不同。方案測試是對未來方案進行評估，它在一種不可知的未來方案進行測試，而檢核或評估是已經將政策執行完成，也就是對已有成果方案進行評估。在此有二個名詞應釐清。一是產出分析，它是對於政策執行品質評估。二是結果分析，它主要對政策更多影響力分析，尤其是政策的外溢效應如何以及與政策目標有關或無關的分析。

至於評估類型有很多種，Owen（1999）認為有前瞻評估（它是在方案執行前進行評估，其實有政策分析意味）、澄清評估（它在掌握政策方案與外在環境之間的關係）、互動評估（主要讓評估者與被評估者共同進行，它是在政策執行中進行）、管制評估（對政策結果、進度及期程）及影響評估（對政策影響力評估）。

因為評估或檢視已是政策完成階段，這方面應掌握幾個原則，第一，教育政策目標是否在政策執行之後已達成？有那些與預期目標未達成者？其原因何在都應檢討。第二，教育政策完成之後，是否解決民眾的公共問題？或仍未解決，而僅有教育政策經費消耗，卻未能達成目標？第三，教育政策完成之後，教育行政機關除了評估成效之外，更應對未來如何延續此政策的重新評估。也就是，對於下一個政策形成應有延續性及統整性思考。第四，政策執行完成之後，應掌握所運用經費是否

充足？有那些經費運用不當？有那些配套措施沒有獲得經費支持？最後，政策執行完成後，應掌握執行機關及執行人員對政策執行態度，分享執行經驗，以作為日後傳承經驗參考。

至於教育政策評鑑實施的有效策略如下：第一，要有專責的機構負責，如此才可統籌辦理教育政策評鑑。以臺灣的目前中央機關的體制，對於教育部執行政策的評鑑機構包括了行政院經建會、行政院研考會及教育部本身。經建會對教育政策評鑑僅以十億元以上的教育政策才進行管考評鑑，而一億元以上經費的政策則由研考會管考評鑑，對於一億元以下的教育政策則由教育部管考評鑑，往往教育機關對政策評鑑不能完全掌握，也可能有報喜不報憂情形，針對此未來對一億元以下的教育政策，教育部宜有專責機構應負責評鑑。第二，研發政策評鑑工具，以利於科學評鑑。目前的教育政策評鑑工具欠缺，一方面是因每項政策屬性不一，無法運用單一個政策評鑑工具評估，另一方面過去對政策評鑑未受重視，並沒有工具研發，所以未來要進行政策評鑑，除了建立專責機構，宜在長期建立政策評鑑工具，最簡單的是在政策形成過程就建立該項政策執行後應如何進行評鑑的工具或標準。更重要的是教育機關宜建立良好的政策指標，作為政策評鑑的基礎參照。第三，對於政策評鑑後宜建立輔導與追蹤。尤其中央政策要求地方教育行政機關執行，但在執行之後對於地方政府的政策追蹤輔導常易受到疏忽，尤其教育行政單位往往有教育經費執行完畢就是政策終結觀點，未能評估其教育政策成效與影響情形，易言之，掌握政策追蹤及輔導可能是今後要努力方向。最後，教育政策應辦理後設評鑑，以持續改進教育政策或教育政策評鑑缺失。教育行政機關宜針對每一項政策評鑑之後，宜再組成一個專案小組，針對此次的政策評鑑進行總檢討，以作為未來的教育政策評鑑參考（吳清山與王湘栗，2004）。也就是說，教育政策執行完成必然要進行政策評鑑，但在評鑑之後更應再進行本次政策評鑑的相關細節，如政策評鑑工具、評鑑時間、評鑑對象、評鑑人員、受評鑑機關以及評鑑本身機關進行後設評鑑，以提升評鑑素質及效果。

總之，政策評估是對於政策執行成果進行評鑑，以了解政策執行成效。政策評鑑目的一方面在檢討所投入的資源是否如預期的達到效果，另一方面是在掌握未來如果相關政策要規劃也可以依此政策作為借鏡，易言之，政策的追蹤與輔導及學習政策執行經驗是本階段重要的項目。

## 七、小結

其實，要掌握教育政策形成過程的每個階段不容易，尤其環境及組織與人民需

求變化大。所以，Busenberg（2001）就認為行政機關應以學習型組織來對政策變遷進行調整。他認為影響政策變遷重要因素包括：1.政策問題特性、2.政治權力分配及該政策的影響力。3.自然資源、經濟及技術資源可以支持政策程度。4.政府在執行政策的單位組織結構。5.該政策文化價值體系等。Wilson（2000）也認為政策易受到政權轉移的影響，此指的政權是政黨輪替，因此要形成或執行一項政策非常困難。本文認為行政機關應調整適應環境能力及速度，行政人員更應有專業的政策分析觀念及知識，才可以因應環境變遷的需要。

總之，上述說明教育政策形成的六個重要向度，即教育政策問題、教育政策規劃、教育政策合法化、教育政策執行、教育政策評估。每個階段都有政策應掌握重點及方向。

## 參、教育政策過程分析方法與實例

### 一、分析方法一：社會科學研究法為範圍，但仍需以政策分析重點選用方法

教育政策形成過程包括政策問題界定、政策規劃、政策分析、政策合法化、政策執行及政策評估。如以教育政策形成過程來說，每階段要掌握該階段的分析方法不易區隔。因為各階段要使用的方法有重疊之處。尤及政策形成過程如同社會科學研究過程一般。Black（1999）指出研究步驟：1.認定可能變項與問題、2.提出法則、3.法則統整、4.提出理論、5.對理論邏輯演繹、6.提出假設、7.對變項操作型定義、8.對資料處理、9.對研究結果進行解釋及修正。這政策制定過程類似。一般說來，社會科學研究方法可作為教育政策形成或階段中採用的分析方法。每個階段強調重點不一樣，討論政策議題或方向不一，但可從社會科學方法找到適合的政策規劃、分析、合法化、評估的方法，也就是說，政策分析的方法宜以分析的重點來選擇方法，何種的政策問題類型就選用何種的分析方法。

社會科學研究法常見者包括：1.問卷調查法（包括設計自陳量表的施測及運用電話及網路調查）、2.訪談法（針對一項問題進行深入的與受訪者對談，以掌握該現象）、3.文件分析法（例如對於過往已實施的政策進行所有文件的整理，以找出未來可能執行方向）、4.實驗研究法與準驗研究法（對一項方案試辦或實驗，以了解成效）、5.社會指標法（透過指標建立，對政策效果進行評估）、6.比較分析法（它是在

運用多的個案，以了解他們的相同性或相異性，就如比較不同國家的教育政策)、7. 歷史研究法(一項過往的教育政策的評估)、8. 政策德懷術(整合不同專家學者對於一項公共議題的想法);9. 焦點團體法，透過相近的標的團體對於一個社會或教育政策議題進行深入的分析等。10. 個案研究，這方面在下一小節提出說明。前述看出方法包括質性與量化研究方法。除了上述方法，Bruno(1976)也提出決策樹、等候理論及線性規劃方法，作為政策過程的分析方法。

就如在政策規劃方法之中，學者就提出不同方法(李允傑與丘昌泰，2003;鄭興弟，2003):SWOT分析、賽局/博奕法、成本效益分析與成本效能分析、決策樹分析、線性規劃、德菲法與政策德菲法/專家判斷法、實驗研究設計、焦點團體訪談。

而對於政策議題或政策所蒐集到的資料統計方法(通常以樣本為主，從樣本中找出母群體在某項政策意見)項目很多，通常包括以下幾項:1. 相關係數(它在探索與了解變項之間的關係)、2. 多元迴歸分析(找出自變項影響依變項因素及解釋力，同時可作為預測)、3. 卡方考驗(找出不同團體對某項政策意見差異)、4. 一個樣本群體的平均數檢定(檢定不同性別對某一政策意見的差異)、5. 變異數分析(檢定不同群體之間在某項數據的差異)、6. 共變數分析、7. 因素分析(從眾多的意見或數據中，化繁為簡的找出主要的因素)、8. 主成份分析(從眾多資料或成份中找出該份資料中主要的成份)、9. 集群分析(對眾多團體或樣本找出不同類型)、10. 結構方程式(探討變項之間的因果關係)、11. 時間數列分析(從過去發生的一系列教育或社會現象中透過統計方法歸納發展趨勢)、12. 邏輯線性對數等。在運用社會科學方法研究教育政策制定過程，宜掌握不同的變項屬性，宜運用不同的統計方法。

另外，進行教育政策分析或評估也有一些指數建構作為評比也非常重要。例如運用吉尼係數(Gini index)或勞倫茲曲線(Lorenz curve)衡量教育機會公平問題。吉尼係數數值在0與1之間，數字愈大代表的政策現象愈不公平。勞倫茲曲線是將所要比較的兩個變項，透過圖來顯示一個社會所得分配是否平均的圖形，圖中45度線為平均分配線，勞倫茲曲線是偏離該平均線的幅度，如果愈偏離該平均線，表示愈不公平。張芳全(2002)就以1990年與1996年各國男女的初等教育、中等教育與高等教育在學率，透過吉尼係數與勞倫茲曲線進行分析，發現愈先進國家教育在學率愈均等。又如對成本效益要進行分析可以運用線性規劃方法，在眾多備選方案找出最適合方案。

## 二、分析方法二：專業會議

教育政策形成不僅是以社會科學研究方法運用而已，亦可能要有專業組織的政策會議會審議，以及需要現場進行調查了解。也就是專案會議及現場了解也是政策形成過程的重要方法。就前者來說，它包括專家學者對政策理念分析（例如德懷術）、行政機關對政策方案規劃分析（例如教育部部務會報對九年一貫課程規劃的內部單位分析）、學術機構對教育政策議題研究、非營利組織透過專家學者會議對政策提出不同意見、立法部門對行政部門所提出政策審議（例如對政策所需年度預算審查、教育部長在立法院接受立法委員政策質詢）、行政部門本身的政策規劃會議（例如我國的行政院院會審議教育部提出的任一項政策方案），乃至於行政、立法部門為了某一項政策議題或政策方案進行的公聽會，以掌握民意都是政策形成的重要會議。

而就後者來說，政策問題、政策規劃、政策分析、政策執行、政策評估階段中，除了對報表及統計資料掌握之外，更應有實際現場掌握、了解實際的教育政策問題、教育政策執行成效等，從現場了解掌握民眾對政策支持與反對程度、對政策感受及期望掌握等。就如大學教育經營的如何？行政機關運用大學評鑑，透過專家學者到每所大學，與學生、老師及行政人員進行深入訪談及實地了解可掌握大學教育及發展問題，因而提出相關的配套政策供行政機關與大學參考。

## 三、分析方法三：電腦模擬

教育政策形成過程複雜，很多現況或未來環境變化不易掌握，就必需要進行模擬。尤其今日電腦發達，眾多教育政策問題、教育政策形成過程評估及分析都可透過電腦模擬，來掌握未來政策應有走向。電腦模擬可先設定政策未來發展可能模型，接著透過若干資料，進行不同方案及可能發展情形進行模擬，找出較適合或未來較可行的教育政策。電腦模擬優點在於：第一，很多教育現象、教育問題或教育政策，涉及的主體是學生、教師、行政人員、家長與社會大眾，以人為對象要進行研究與實驗不易，這其中涉及研究倫理問題。第二，經由模擬減少更多教育成本支出，政策方案若沒有進行試辦或模擬，找出未來政策執行可能的問題關鍵，可能會有執行成效不彰造成教育資源浪費。第三，模擬讓教育政策在未來行政機關的政策執行更具有依據及方向。第四，模擬可了解政策中每項備選方案優劣，可以掌握未來教育政策發展方向與方案可能風險。第五，政策模擬讓政策形成過程更為成熟，讓政策更可行，未來執行風險降低。

電腦模擬應具備幾項基礎：1. 應該有完備的資訊，即要模擬政策的各種資訊，如統計資料與文件。2. 對於套裝軟體的熟悉度應提高，例如對SPSS、SAS、SEM等軟體要掌握，也就是統計分析能力要增加。3. 應有多次模擬，且每次模擬初步結果都應提出與相關單位討論，以獲得初步共識。4. 模擬的政策都應提出政策執行後的優劣及風險，甚至可能每項政策方案所需經費，以提供政策推介參考。

總之，政策形成過程階段依其重點及取向不一，所以應選擇分析方法就不一，但前述分析方法可作為選擇及運用參考項目。

#### 四、分析方法四：政策個案研究

基於每項教育政策屬性不一定相同，縱使是延續先前年度的教育政策，在後來年度執行時可能在政策標的團體、時空環境、政策資源（人力、物力、經費及空間）都不一樣，因此對單一教育政策視為個案進行分析，是未來教育政策過程重要趨勢。政策個案研究是指針對單一個或單一政策或政策議題深入分析，以獲得政策執行經驗。教育行政機關可藉由政策個案獲得政策形成、政策執行後的經驗啟示。就如教育行政機關可分析民國七十七年起試辦的國民中學自願就學方案，因為它是一個政策方案，後續也執行近十年之久，行政機關或政策分析者透過單一政策個案獲取政策形成與執行經驗，如此可以習得政策執行經驗，以作為未來政策形成或執行參考。

就如臺灣師範大學（2005）曾對自願就學方案深入調查，該調查研究是針對當時深受社會各界所關心的高中聯招制度改革方案，蒐集民意反應，並進行深入分析，作為教育決策當局參考。調查結果分析分別針對五個面向進行統計分析：1. 高中聯考公平性。2. 目前國中教育的偏差現象。3. 對國中生自願就學方案的了解程度。4. 對國中生自願就學方案的評價。5. 選擇高中或自願就學方案。這份調查就是針對政策個案的研究。分析中指出自願就學方案雖是國中畢業生選擇入學方式之一，但是涉及到入學公平問題，較無法讓家長接受。

政策個案研究最重要在於如何詮釋、解釋與分析過去執行過的政策。通常研究者不能有先入為主、本位主義觀點，認為某一項政策是好、某一項是政策是差。政策個案研究應採取價值中立、多元觀點、資料齊備下進行分析，必要時要錄音與錄影作為後續分析的依據資料。因此，研究者可能要配合三角測量法進行分析更亦完整掌握政策個案特性，同時因為政策個案無法類推到其他教育政策及地域，所以在政策個案分析之後的政策應用宜謹慎。

目前臺灣教育改革如火如荼，很多教育政策個案都值得分析。例如九年一貫課

程政策、教育經費編列與管理法的經費下限設定問題、幼托整合政策議題、綜合高中政策、基本學力測驗與學生升學壓力問題、大學公法人化政策議題、大學校務基金政策，乃至於民國八十七年至九十三年執行的教育改革行動方案等都值得以政策個案來分析的素材。

## 肆、實例與模擬

### 一、實例模擬——教育政策問題

2004年的臺灣高等教育在學率已高達72.37%（教育部，2005），這樣高的高等教育在學率已可說是普及化的高等教育類型。而在如此高的在學率之下，值得思考的是，人力資本提高，能否增加經濟發展，也就是提高國家總體生產值及個人收入。以人力資本論（Human capital theory）而言，教育量的增加，將提高個人國民所得及增加經濟成長（Benhabib & Spiegel, 1994）。Psacharopoulos（1994）也研究指出雖然教育等級愈高教育投資報酬率愈低，但是教育仍然是值得投資項目。但臺灣目前如此高的高等教育在學率是否能增加國民所得？簡單的說，教育投資與國民所得是否能相配合呢？

### 二、教育政策規劃

前述是一個活生生例子。但未來臺灣的高等教育究竟應該緊縮高等教育在學率或是仍應持續的開放增加高等教育在學率呢？因為過量的高等教育在學率代表國家將投入更多教育資源，同時大學畢業生可能無法在未來找到適合工作。面對這問題，本文以相關資料作為政策規劃基礎，也就是本文以各國高等教育發展與國民所得之間關係來掌握它們之間關係。以各國資料進行高等教育政策規劃在避免單一國家作為政策規劃有以管窺天，無法掌握各國發展全貌問題。以大數法則，透過各國高等教育在學率對國民所得進行分析，掌握各國的發展方向。本文從World Bank（2002/3）蒐集到2001年各國高等教育在學率與國民所得進行迴歸分析。臺灣的2001年高等教育在學率取自教育部（2005）、2001年國民所得取自行政院主計處（2005）。所得到的政策規劃數字及圖表，如政策分析結果一節。這種方法亦可見張芳全（2005）的作品。

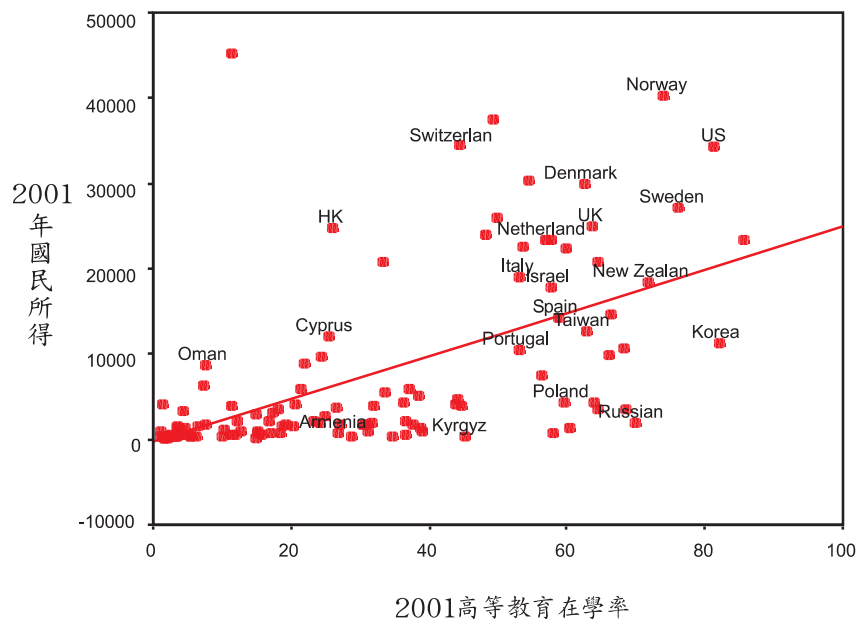
### 三、政策分析結果

2001年各國高等教育在學率與國民所得之間的關係散布圖，如圖二，圖中直線為最適迴歸線。此圖共有120個國家形成，其高等教育在學率與國民所得平均值各為29.7%，5957美元，標準差各為23.5與9128美元。圖中的數學式為 $y = .589 * (x)$ ， $R^2 = .347$ ， $F(1, 118) = 62.6^{**}$ 。式中y代表2001年各國國民所得；x代表2001年各國高等教育在學率。其意義是如果每增加百分之一高等教育在學率，會增加.589美元的國民所得。

圖中位於最適線國家者代表它符合國際的發展水準。例如西班牙的高等教育在學率為58.9%，國民所得為14,189美元，正符合各國高等教育在學率的平均發展水準。而高於直線的國家代表高等教育在學率發展低於該國國民所得水準，也就是有較低的高等教育在學率，卻有較高的經濟發展，例如美國的高等教育在學率為81.4%，依這樣的水準其國民所得只要20,000美元即可，但是他的國民所得卻有34,400美元，代表高等教育在學率投資雖低，但卻有高度國民所得。這樣的國家在圖中顯示出國名者仍有挪威、瑞典、丹麥、英國、荷蘭、以色列、義大利、瑞士、塞普勒斯、阿曼、香港等。

而低於最適線以下的國家，代表高等教育在學率速度高於經濟發展，也就是依這樣的高等教育在學率水準，卻僅有較低的國民所得。就以韓國來說，高等教育在學率為82.0%，依這樣的高等教育在學率，國民所得應有20,000美元，但是國民所得僅有11,228美元，顯然，低於各國平均水準很多。圖中低於最適迴歸線顯示出國名者還有臺灣、葡萄牙、俄羅斯聯邦、亞美尼亞、波蘭。

以臺灣來說，2001年的高等教育在學率為62.96%，依其水準國民所得應在13,500美元，但是臺灣在2001年的國民所得僅有12,621美元，顯然，如以各國的高等教育在學率與國民所得來看，臺灣的高等教育在學率有過量的情形，因為它無法達到各國國民所得水準。



#### 四、政策形成的啟示與政策推介

上述分析給臺灣有幾項啟示：第一，2001年臺灣的高等教育在學率高於各國平均發展水準，以120個國家的高等教育在學率平均為29.6%，但臺灣已達到62.5%。顯然，臺灣的高等教育在學率高出各國平均水準很多。第二，如以高等教育在學率與國民所得作為分析基礎，臺灣的高等教育在學率發展速度快於國民所得，也就是說，自其他條件不變之下，臺灣的高等教育在學率對於國民所得提高，並無法如各國平均水準的預期一樣，也就是說，以高等教育在學率為基準，國民所得實有過低情形。第三，臺灣應學習在最適迴歸線以上的國家，例如英國、美國、瑞典、瑞士等國，它們有相對較低的高等教育在學率，卻有較高的國民所得。最後，如以各國的高等教育在學率與國民所得來看，臺灣在投資高等教育在學率的同時，也應注意到經濟發展情形，否則將會有更多的高等教育投資，卻無法達到預期效果。

在模擬分析中對於政策推介如下：臺灣的高等教育在學率比起各國高等教育平均水準還高，同時考量經濟因素之後，臺灣高等教育在學率並無法顯現出應有提高國民所得水準，所以在高等教育在學率宜採取較為保守的政策，也就是說，臺灣的教育當局宜參照各國發展平均趨勢，並考量國家的經濟發展及其能力，研議出未來臺灣的高等教育在學率，否則臺灣一味的擴張高等教育在學率可能衍生更多的高等教育問題及社會問題。

## 肆、結語

本文透過文獻整理分析來說明教育政策過程與其方法分析。本文開宗明義先對教育政策定義，並探討相關問題。教育政策過程包括政策問題界定、政策規劃、政策分析、政策合法化、政策執行及政策評估等歷程。因為每個政策形成過程階段都有其應注意的重點及相關原則，本文一一說明這些階段重點。政策問題界定在於掌握一個具體可以分析的政策問題。有良好的政策問題才可以進入後續政策規劃。政策規劃在設計出政策未來的政策藍圖，此階段能夠提出未來所有可能的不同政策方案與計畫。因為在規劃階段有不同的政策方案，因此經由政策分析來獲得最好及最適當方案，以推介給行政機關作為政策合法化依據。而政策合法化是政策形成過程的重要階段，它代表一項政策是否法制化及是否合乎行政上的正當程序。如果政策形成沒有完成這一個階段，該項政策僅能是一種口號或個人理念與想法而已。接著政策執行是將前述所設定的合法化政策，來執行以了解該政策是否真的可以解決民眾問題與達到預期的政策目標。經過執行之後，預期政策目標與完成目標究竟有多少誤差？是政策評估所要掌握。

本文接續就指出教育政策形成過程的方法分析。因為在教育政策過程並非獨立，各階段雖有其掌握重點，所以政策形成過程並沒有獨立的分析方法。本文建議以社會科學的研究方法（在此本文要強調的是社會科學研究法是教育政策分析方法的基础，也是基本的範圍，政策制定者或分析者宜以要分析的重點來選用本文所列的方法）、專家會議、透過電腦模擬與政策個案研究作為分析方法。因為社會科學方法多樣，就依行政機關所提出的政策議題的形式及特性，選擇適當的方法進行分析。

最後，為了讓政策過程的分析方法更能掌握，本文提供一項各國高等教育在學率與各國國民所得之間關係的模擬，從模擬中更能了解高等教育與國民所得之間的關係，透過此模擬除了掌握高等教育量的擴張之啟示，同時也可以作為行政機關在模擬政策的參考方向。

## 參考文獻

中國國民黨（2006）。政策綱領。2006年2月1日，取自網路 <http://www.kmt.org.tw/>

AboutUs/Aboutus-3-1.html

臺灣師範大學教育研究中心 (2005)。「高中聯招制度之改進」民意調查報告 編號 0031。2005年8月31日，取自網路 <http://www.cer.ntnu.edu.tw/www/report/view.aspx?num=0031>

行政院主計處 (2005)。社會統計指標。

朱志宏 (1991)。公共政策。臺北市：三民。

李允傑與丘昌泰 (2003)。政策執行與評估。臺北市：元照。

林水波與張世賢 (1996)。公共政策。臺北市：五南。

吳清山與王湘栗 (2004)。教育評鑑的概念與發展。教育資料集刊 (教育評鑑專輯)，29，1-26。

教育部 (2005)。中華民國教育統計。

郭生玉 (1988)。心理與教育研究法。臺北：精華。

馮清皇 (1997)。臺北市國民中學執行編班政策與相關因素之研究。國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版。

張芳全 (1999)。教育政策。臺北市：師苑。

張芳全 (2000)。教育政策立法。臺北市：五南。

張芳全 (2001)。教育政策導論。臺北市：五南。

張芳全 (2002)。1990年與1996年男女教育差異與發展類型探索。國立政治大學教育與心理研究，26 (2)，241-276。

張芳全 (2003)。教育政策分析的典範與研究取向。教育研究月刊，105，44-59。

張芳全 (2004)。教育政策分析。臺北市：心理。

張芳全 (2005)。教育議題的思考。臺北市：心理。

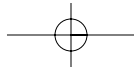
陳恆鈞、王崇斌與李珊瑩 (2000，譯自Lindblom與Woodhouse)。最新政策制定的過程。臺北市：韋伯文化事業出版社。

陳龍安 (2000)。創造思考教學策略。2006年2月1日，取自網路 [http://cte.chna.edu.tw/children/designs7\\_4.htm](http://cte.chna.edu.tw/children/designs7_4.htm)

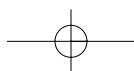
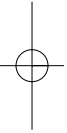
謝文全 (2003)。教育行政學。臺北市：高等教育出版社。

顏國樑 (2003)。影響我國教育政策合法化過程的因素及其相關問題之研究。國立新竹師範學院學報，16，1-38。

- 鄭興弟 (2003)。政策規劃：理論與方法。臺北市：商鼎文化。
- Anderson, J. E.(1979). *Public policy-making. (2<sup>nd</sup> ed.)* New York : Holt, Rinehart & Winston.
- Benhabib, J., & Spiegel, M. M.(1994).The role of human capital in economic development : Evidence from aggregate cross-country data. *Journal of Monetary Economics*, 34(1), 143-173.
- Black, R.T.(1999).*Doing quantitative research, design, measurement ,and statistics*.London : Sage publication.
- Bruno, J. E.(1976).*Educational policy analysis : a quantitative approach*. New York : Crane, russak& Company,Inc.
- Busenberg, G. J.(2001). Learning in organizations and public policy. *Journal of Policy*, 21(2), 173-189.
- Downey, L. W.(1988). *Policy analysis in education*. Calgary, Alberta : Deselig Enter prises Limited.
- Dunn, W. A.(1996).*Public policy analysis : An introduction*. Englewood Cliff. New Jersey : Prentice-Hall.
- Dye, T. R.(1998).*Understanding public policy*. (5<sup>th</sup> ed.) Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.
- Lewis, J.(1983). *Long-range and short-range planning for educational administrators*.London : Allyn and Bacon, Inc.
- Owen, J. M.(1999). *Program evaluation : Forms and approaches*. England : Sage.
- Psacharopoulos, G.(1994). Returns to investment in education : A global update. *World Development*, 22(9), 1325-1343.
- Sabatier, P. A.(1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research : A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6, 21-48.
- Starling, G.(1988). *Strategies for policy making*. New York : The Dorsey Press.
- Wilson, C. A.(2000). Policy regimes and policy changes. *Journal of Policy*, 20(3), 247-274.
- World Bank(2002).*World development report*. Washington, DC : World Bank.
- World Bank(2003).*World development report*. Washington, DC : World Bank.



28教育政策過程與方法分析



# 國民教育政策檢討與策進

吳清山、賴協志

## 【作者簡介】

吳清山，曾任臺北市立師範院校長、主任秘書、國民教育研究所所長、初等教育學系主任。現任臺北市立師範學院國民教育研究所暨教育行政與評鑑研究所教授、財團法人高等教育評鑑中心基金會執行長。

賴協志，臺北市立教育大學國民教育研究所博士班研究生。

## 摘要

為促進國民教育的健全發展，實有必要進行國民教育政策檢討與策進。本文先就當前主要國民教育政策的發展過程和實施狀況進行說明，接著檢討其優劣得失，最後提出下列十二項國民教育政策的改進途徑：1.訂定「國民教育革新方案」，擴大國民教育實施效果；2.發行「國民教育統計年報」，以利社會大眾了解實施狀況；3.改進九年一貫課程內容，擴大九年一貫課程實施成效；4.持續推動降低班級學生人數政策，提升學生學習成效；5.採行部編本與民編本併行制，以利提升教科書品質；6.建立完整編班監督機制，有效管控各校編班依法行事；7.持續改進國中基本學力測驗命題品質，提升基測效果；8.持續辦理教育優先區政策，縮短城鄉教育發展差距；9.消除政治力介入校長遴選，有效遴選優秀學校校長；10.建立教師遴選標準化作業流程，公開透明遴聘教師；11.開辦國民教育幼兒班，以利及早開發幼兒潛能；12.建立外籍配偶子女教育輔導機制，以利教養其子女。

關鍵詞：國民教育政策、九年一貫課程、基本學力測驗、常態編班政策

# Examination and Improvement On The Compulsory Education Policies

Ching-Shan Wu, Hsieh-Chih Lai

## ABSTRACT

To promote the healthy development of the compulsory education, we explore the examination and improvement on the compulsory education policies. First, we explain the evolution and implementation of the main compulsory education policies in this article. Next, we examine the advantages and disadvantages of them. Finally, we provide improvable solutions of the compulsory education policies. The solutions are listed below: 1. Drawing up "the innovation program of compulsory education" to expand the executive effects of compulsory education. 2. Issuing "the statistical yearbook of compulsory education" to let the people understand executive condition. 3. Improving the contents of nine-year integrated curriculum to expand the executive effects. 4. Boosting the policy of class size reduction continuously to enhance students' learning effectiveness. 5. Adopting unified editorial institution and open editorial institution to improve textbooks' quality. 6. Establishing the normalized class assignment policy in schools to administrate schools to do as the regulations from law. 7. Improving the quality of the basic competence test for junior high school continuously to enhance the test's effects. 8. Implementing the Educational Priority Area plan continuously to shorten the differences of city schools and country schools. 9. Eliminating political intervention on the principal selection to select excellent principals effectively. 10. Establishing the standardized procedures of the teacher selection to select teachers publicly. 11. Opening pre-school classes of the compulsory education to develop children's potential early. 12. Establishing the counseling system to breed children of the immigrant mothers.

62

Key words: the compulsory education policies, nine-year integrated curriculum, the basic competence test, the normalized class assignment policy

## 壹、前言

國民教育的健全發展，是一切教育的穩固磐石。歐美先進國家為提升國民素質，增進教育品質，紛紛致力於國民教育的改進與革新。

我國政府亦不例外，自民國五十七年推動九年國民教育以來，一連串提升國民教育品質的革新政策接續啟動，尤其近十餘年來，隨著教育改革如火如荼的展開，國民教育改革構想大量湧現，相關政策不斷推陳出新，這可由政府所公布的「中華民國教育報告書——邁向二十一世紀的教育遠景」、「教育改革總諮議報告書」、「教育改革行動方案」，以及全國教育發展會議的結論與建議事項中，皆可看到國民教育各種革新政策。

這些國民教育革新政策相當多，舉凡推動九年一貫課程、降低班級學生人數、實施教科書一綱多本、實施五育均衡教育、建立終身學習社會、加強弱勢族群教育、推動教育優先區、採行教師聘任制度、實施校長遴選制度、家長參與校務運作、實施教育評鑑……，在投入龐大資源後，使國民教育在量的增加與質的提升上，均有一定的成效與進展，也使國中小教育環境展現出不同於以往的嶄新風貌。

就在政府戮力推動教育改革，堅持改革不應走回頭路之際，被喻為「教育改革推手」的中央研究院李遠哲院長，於民國九十四年十月十三日至立法院科技及資訊委員會報告相關業務，並接受李敖委員質詢時，為教改未能紓解學生升學壓力、未能達到社會大眾的期待而公開道歉（李遠哲為十年教改道歉，2005），顯然這一波國民教育改革，與所要達成目標仍具有一段距離。持平而論，臺灣的國民教育原本就非十全十美，不能因為這樣的道歉而認定過去教育改革完全失敗，一無是處，似乎太過武斷，有失公平，仍需秉持客觀公正的心態，持續進行反省檢討，並思索解決之道，方為上策。

國民教育政策的推展，係屬教育改革重要的一環，相關政策施行後有值得肯定的成效，亦有尚待改進的缺失，為促進國民教育的健全發展，實有必要進行國民教育政策檢討與策進。因此，本文透過相關文獻探討，首先就當前主要國民教育政策內容進行分析，其次檢討當前國民教育政策的得失，最後提出當前國民教育政策的改進途徑。

## 貳、當前主要國民教育政策內容分析

#### 4國民教育政策檢討與策進

當前實施中的國民教育政策繁多，林林總總，令人目不暇給，筆者從當前已實施的國民教育政策中，就其影響層面與社會關注性，選擇其中十項重要政策，包括：九年一貫課程政策、降低班級學生人數政策、教科書開放政策、國中常態編班政策、國中基本學力測驗政策、教育優先區政策、校長遴選政策、教師聘任政策、國民教育幼兒班政策和加強外籍配偶子女教育政策，分別就其發展過程和實施狀況進行說明分析。

### 一、九年一貫課程政策

九年一貫課程政策的推動，被社會各界視為是近四十年來臺灣最大的課程變革，對於課程設計、教師教學、學生學習及學校文化，均產生深遠的影響。茲將我國九年一貫課程政策的發展過程和實施狀況說明分析如下：

#### (一) 發展過程分析

為滿足社會大眾的期待與國家發展的需求，政府積極進行教育改革，並在「教育改革總諮議報告書」中，規畫了改革課程與教學的建議，行政院依據此報告書內容，要求教育部擬定相關計畫實施；而鑑於國民中小學課程標準有檢討修正之必要，教育部於八十六年四月成立「國民中小學課程發展專案小組」，研訂國民中小學課程發展及修訂的共同原則、應有的學習領域、授課時數比例等課程結構；另外，八十六年四月十七日立法院教育委員會審查教育部八十七年預算時附帶決議事項：「教育部必須在八十八年九月完成國民中小學九年一貫課程綱要之研訂，並於九十年起全面實施，否則凍結相關預算。」又於審查八十八年度中央政府總預算有關教育部分之附帶決議：「教育部應確實依立法院民國八十七年度預算附帶決議，於民國八十七年九月之前公布九年一貫課程總綱，至遲不得拖延超過八十八年九月之後；並將公布之新課程總綱，提供立法院教育及預算委員會委員。」(林殿傑，1999)。教育部遵照該決議，著手進行「國民教育階段九年一貫課程總綱綱要」的擬定，並於八十七年九月公布實施；接著於八十七年十月成立「國民教育各學習領域綱要研修小組」，研訂各學習領域課程綱要；在各領域綱要草案完成後，隨即於八十八年十二月成立「國民中小學課程修訂審議委員會」，審議各學習領域課程綱要內容之適當性，並研議推動新課程之各項配合方案，於民國八十九年九月公布「國民中小學九年一貫課程暫行綱要」；在持續檢討修正後，於民國九十二年一月公布「國民中小學九年一貫課程綱要」。依據上述課程綱要(教育部，民1998a、2000a、2003a)的

規定，從九十學年度起，九年一貫課程開始於國小一年級實施，九十一學年度於國小一、二、四年級及國中一年級實施，九十二學年度於國小一至五年級、國中一至二年級實施，至九十三學年度國中小各年級已全面實施。

## （二）實施狀況分析

為有效推動新課程計畫的各項工作，並整合各界資源，教育部於民國八十九年成立「國民中小學九年一貫課程推動工作小組」，定期召開會議，掌握各項工作進度，且將九十二年度定為「九年一貫課程深耕年」，推動大規模的「課程深耕計畫」，該計畫係由各縣市成立「國民教育課程與教學輔導團」，在新學期開學後遴選組成「深耕種子團隊」，並建置由績優校長回任教師所擔任的課程督學，自九十二年度起，各縣市正式啟動教學輔導功能，預計連續辦理三年，每年協助各縣市培訓優秀種子教師與課程督學，負責各縣市九年一貫課程推動事宜（國立教育資料館，2004）。此外，教育部為表彰九年一貫核心價值，並尋找推動九年一貫課程出色之學校團隊、教師團隊、家長、社區團隊，持續辦理「標竿100——九年一貫推手」活動，透過該活動的舉辦，讓九年一貫課程的理念與精神更加落實。

## 二、降低班級學生人數政策

班級學生人數多寡深深影響到教學品質；一般而言，學生人數過多的班級，不僅造成學生活動空間的擁擠；而且也減少了師生互動的機會，降低了學生學習的效果（吳清山和蔡菁芝，2001）。因此，為了有效提升學生學習成效，降低班級學生人數政策的實施，有其必要性。以下針對我國降低班級學生人數政策的發展過程和實施狀況進行說明分析。

### （一）發展過程分析

隨著經濟成長與都市化發展的結果，人口大量向都市集中，多數都會地區學校的學生班級人數始終居高不下，無法達到「國民教育法」第十二條規定：「國民小學及國民中學，以採小班制為原則。」的要求，造成學生受教品質大受影響。教育部（1988）在第六次全國教育會議中，即決議應逐年減少班級人數至四十人以下，然並未規劃實施期程；從民國八十年「救一救下一代行動聯盟」大聲疾呼「降低中小學班級人數」，以及民國八十三年「四一〇教育改造聯盟」提出教育改革的四大訴求之一「落實小班小校」，呼籲政府必須在五年內達到中小學每班不超過三十人，國內輿論開始對於中小學班級規模人數過多的情況加以批判；於是教育部（1995）在

「中華民國教育報告書」中，提出「降低班級平均人數至三十五人，且每班最多不超過四十人」，且研訂分三階段進行的「降低班級學生人數計畫」，自九十學年度降至每班平均三十五人為目標。此外，行政院教育改革審議委員會（1996）所提出的「教育改革總諮議報告書」摘要部分指出：「小班教學是政府與民間教育改革的共識，應積極努力於民國八十七學年度達成每班學生數低於四十人的目標，九十五學年度前達成每班三十人以下的目標，實施時可由國小一、二年級做起」。

## （二）實施狀況分析

教育部承接後續改革工作的實際推動者，並於民國八十七年正式提出「教育改革行動方案」，將「降低國民中小學班級學生人數，並提升小班教學效果」列入該項方案之中，計畫從八十七學年度到九十六學年度實施，而且在八十八年度至九十二年度，動支三百六十九億七千九百五十一萬元，達成下述兩項目標：（1）九十六學年度國中小班級學生人數降至每班三十五人；（2）補助地方政府增班所需各項硬體建設及增聘教師人事費；同時教育部並預計花費十八億元發展小班教學精神計畫原則，內容包括下列八項：規劃小班教學示範計畫、加強小班教學師資研習、營造小班教學學習環境、改進小班教學課程與教材、改進小班教學教法與評量、成立小班教學輔導諮商單位、評鑑小班教學成效、推廣小班教學作法、宣導以學生為中心的小班制教學精神（教育部，1998b、2003b）。當前政府仍繼續執行「降低國民中小學班級學生人數計畫」，使國中小每班學生人數持續降低，希望能達成預定的目標。

## 三、教科書開放政策

國中小教科書是課程設計的具體展現，是教師教學的重要依據，亦是學生學習的主要來源，其開放政策實施後，對學校教師、學生及家長均產生直接的衝擊。茲將我國教科書開放政策的發展過程和實施狀況說明分析如下：

### （一）發展過程分析

國民小學和國民中學教科書編輯正式有法律依據，係民國六十八年總統公布「國民教育法」第八條第二項規定：「國民小學及國民中學之教科圖書，由教育部編輯或審定之。」根據該法規定，教育部既編輯教科書，又審定教科書，難免有「球員兼裁判之嫌」，引起社會各界所批評，因而改革之聲時起。教育部（1998）在第六次全國教育會議中，即建議中小學教科書應考慮逐年開放為審定制。民國七十八年，教育部著手進行國民中小學課程標準的修訂，並分別於七十八學年度和八十學

年度，開放國中、國小藝能學科和活動類科教科書為審定本。八十三年六月立法院教育、法制、財政三委員聯席會議紀錄中，周荃委員及陳光復委員臨時提案：「教育部應於二年內全面開放審定本教科書，並向立法院提出報告，其審定標準由教育部定之。」結果在場人數十六人中，贊成者九人。教育部面對立法院壓力，八十三年十一月成立「研議擴大開放國民小學教科書審定事宜專案小組」，其中小組研究重要結論為：「國民小學各科教科書均自八十五學年度起逐年開放為審訂本，惟國立編譯館仍應繼續編輯國語、社會、道德與健康三科與民間之審訂本併行，必要時再增編自然及數學，以為調節。」並向部長簡報，所做決議與小組研究重要結論大同小異。而八十四年底立法院教育委員會通過決議，要求國中小教科書全面開放民編。因此，國小和國中教科書乃分別於八十五年 and 九十一年全面開放民編，統編本乃逐漸淡出教科書市場。

## （二）實施狀況分析

國中小教科書開放為審定制後，教育部於八十九年四月委請國立編譯館辦理九年一貫課程教科書審查工作，並於八十九年六月公布「國民小學及國民中學教科圖書審定辦法」，為教科書審查作業辦理的依據，其中第八條規定，審定機關應組成審定委員會，依教育部發布之課程綱要及各學習領域審查規範審定教科書；據此，國立編譯館於八十九年九月開始受理國小一年級語文（國語和英語）、健康與體育、生活、數學、綜合活動等學習領域教科圖書的送審。當前國中小已全面實施九年一貫課程，教科書的審定範圍為教育部發布之課程綱要所定語文（不包含閩南語、客家語、原住民語等鄉土語言）、健康與體育、社會、藝術與人文、數學、自然與生活科技及綜合活動等七大學習領域（教育部，2004a）。目前通過審定的國中小教科書版本眾多，包括：康軒、南一、翰林、仁林、育成、牛頓……。

## 四、國中常態編班政策

學校環境是培育人才的搖籃，不能忽視所有學生的學習；而國中常態編班政策的實施，乃是為顧及每位國中生的學習，其重要性不言可喻。以下針對我國國中常態編班政策的發展過程和實施狀況進行說明分析。

### （一）發展過程分析

在升學主義的影響下，國民中學為求升學率的提升而實施能力分班教學，不僅加重前段班學生的課業壓力，也使後段班學生因能力分班後的「標籤作用」，產生放

棄學習的情形，甚至引發諸多校園問題和青少年犯罪事件；教育部正視此問題的嚴重性，逐步落實國中常態編班政策，於民國六十八年訂頒「改進國民中學學生編班試行要點」，首次明定：「嚴禁固定階梯式能力分班。」民國七十一年訂頒「國民中學學生編班實施要點」，規定一年級一律常態編班，二年級在常態編班的基本班級下實施學科能力分組教學或二段式混合能力編班，三年級除技藝教育班外，不得分編固定式的就業班或升學班；該實施要點經民國七十四年、八十年、八十一年、八十六年、八十八年及九十三年多次修訂，當中皆禁止能力分班；民國九十四年三月，教育部依據民國九十三年九月一日修正公布的國民教育法第十二條第二項規定：「國民小學及國民中學各年級應實施常態編班；為兼顧學生適性發展之需要，得實施分組學習；其編班及分組學習準則，由教育部定之。」訂頒「國民小學及國民中學常態編班及分組學習準則」，要求國中小務必依照規定實施常態編班。

## （二）實施狀況分析

當前教育部以獎懲方式及訪視學校來落實國中常態編班政策，除了函請各縣市政府確實填報「國中常態編班實施情形總表」、「國中常態編班督導紀錄季報表」及「國民中學編班方式調查表」外，若發現有違反學校編班作業相關規定者，依「教育專業人員獎懲標準」議處學校失職人員；並組成訪視小組，自九十二年十月起，赴各直轄市、縣市政府及學校進行訪視，亦於訪視後安排常態編班說明會，邀請各國民中學校長、教師會代表及家長代表出席，共同研商以解決問題；另外，依據「國民小學及國民中學常態編班及分組學習準則」第五條規定，教育部要求直轄市、縣（市）政府組成「國中小常態編班推動委員會」（設置十一至十七名委員，由教育局局長擔任主任委員，其餘委員由教育局人員、國中小校長、地方教師會代表、學生家長會代表及學者專家組成，其中地方教師會代表、學生家長會代表各不得少於委員總人數之三分之一），貫徹執行常態編班政策。

## 五、國中基本學力測驗政策

在觀念日益開放、價值日趨多元的社會中，考試選才方式必須回歸教育本質，重視個別差異，兼顧過程與結果，方能符合真正的公平；而國中基本學力測驗即是為達到實質的公平所推動的新政策，對我國升學考試制度而言，實是一項新變革。茲將我國國中基本學力測驗政策的發展過程和實施狀況說明分析如下：

### （一）發展過程分析

政府遷臺後，於民國四十五年開始實施國中畢業會考，至民國九十年廢止高中聯招制度，前後共計四十五個年頭，長期以來為臺灣社會的莘莘學子建立一套公平的篩選機制，實有其不可磨滅之貢獻，然而，其一元化的評量方式，導致嚴重的教學偏差，抹煞學生的創意，僵化學生的思維模式，為人所詬病，隨著教育改革的推動，行政院教育改革審議委員會（1996）在「教育改革總諮議報告書」中，建議政府儘速建立基本學力指標，協助每位學生具有基本學力，積極進行學生基本學力之研究；為使基本學力的要求能具體落實，可以研究修改成績考查辦法，規定畢業成績的最低要求，或建立分級授證之學習評量制度，亦可考慮於義務教育階段，選擇適當時機辦理全國基本學力鑑定。於是教育部開始著手規劃相關事項，於民國八十七年七月頒布「高級中學多元入學方案」，並明確表示，從民國九十年起，全面實施國中基本學力測驗。

## （二）實施狀況分析

為有效推動高級中學多元入學方案，實施國中學生基本學力測驗，教育部委託國立臺灣師範大學心理與教育測驗研究中心成立「國民中學學生基本學力測驗推動工作委員會」，該委員會共分為試題發展組、題庫發展組、資訊組和行政組，積極進行試題的研發及題庫的建立。當前的招生方式可由民國九十三年八月十一日教育部所公布的「九十四年高中及高職多元入學方案」中得知，包括：1. 甄選入學：提供各類資賦優異學生、具有特殊才能或性向學生入學；2. 申請入學：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；3. 登記分發入學：提供非經由前兩項方式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（教育部，2004b）。另外，原本國中學生基本學力測驗試題均為單選題，教育部為增進學生寫作與語文表達能力，將於九十五學年度的測驗中增加寫作測驗題型，並訂定「九十五年國民中學學生寫作測驗試辦實施方案」，研擬「九十五年國民中學學生試辦寫作測驗試題示例說明」，於九十四年八月三日召開記者會進行介紹與說明。

## 六、教育優先區政策

早在1950至1970年代，英、美、法等先進國家的政府便積極介入解決該國文化不利地區、學校或學生的教育問題，以實現教育機會均等的理想；而我國政府參酌先進國家的作法，積極推動教育優先區計畫，自八十四年度起試辦，八十五年度開始實施。以下針對我國教育優先區政策的發展過程和實施狀況進行說明分析。

### （一）發展過程分析

近十年來，中央政府以協商方式、百分比公式（民國八十二年）起、教育經費基本需求公式來撥補地方政府的教育經費，強調的是「水平公平」原則，所以學生數、班級數多的縣市，所獲得的經費也相對較多，在此種分配方式下，對於位處偏遠、交通不便、教師流動率高、學齡人口流失、規模過小的學校，以及原住民、低收入戶、低成就、單（寄）親家庭、隔代教養家庭、中輟、行為適應不良等不利條件的學生而言，所受到的照顧相對較少，未能符合真正的「垂直公平」原則。有鑑於此，教育部於八十四年度補助臺灣省教育廳試辦教育優先區計畫經費八億元，就「地震震源區或地層滑動區」、「地層下陷地區」、「山地及離島地區需要特別建造」、「試辦國中技藝教育中心」及「降低班級人數急需增建教室」等五項指標給予學校專款補助，以改善師生安全衛生及攸關身心發展的教育環境，並充實其教學設備。秉承八十四年度的試辦經驗，教育部自八十五年度起擴大辦理「教育優先區計畫」，擬定十項教育優先區指標：1. 弱勢族群學生比例偏高之學校；2. 離島或特殊偏遠交通不便之學校；3. 隔代教養及單（寄）親家庭等學生比例偏高之學校；4. 中途輟學率偏高之學校；5. 國中升學率偏低之學校；6. 青少年行為問題較嚴重地區；7. 學齡人口嚴重流失地區；8. 教師流動率及代課教師比例偏高之學校；9. 特殊地理條件不利地區；10. 教學基本設備不足之學校。該指標逐年修正，至九十三年度，補助指標計有七項，包括：「原住民及低收入戶學生比例偏高之學校」、「離島或偏遠交通不便之學校」、「隔代教養、單（寄）親家庭學生及外籍、大陸配偶子女比例偏高之學校」、「中途輟學率偏高之學校」、「學齡人口嚴重流失之學校」、「教師流動率及代理教師比例偏高之學校」及「國中學習弱勢學生比例偏高之學校」（教育部，2005a）。

### （二）實施狀況分析

教育部為落實「教育優先區計畫」，自八十四年試辦，八十五年起正式實施以來，教育部已投入數百億元的經費，受補助的學校不計其數，以九十三年度為例，經費補助共638,208,118元，其中補助經費最多的縣市依序為：花蓮縣、屏東縣、嘉義縣、臺東縣與臺北縣，其共同特色為：偏遠地區多、規模偏小的學校多及原住民人口多，而獲得補助經費最少的縣市依序為：連江縣、嘉義市、新竹市、臺中市與高雄市，除了連江縣係因為幅員過小，補助亦少，其餘則都屬都會地區，不利學生人數較少所致（教育部，2005a）。此外，教育部為了解受補助縣市推動教育優先區的執行成效，於九十三年四月發布「教育部九十三年度教育優先區計畫實施情形訪

視計畫」，於民國九十三年九月三十日起至十一月十九日止，依據訪視計畫，針對各直轄市、縣（市）政府及九十一、九十二年度接受教育部「教育優先區計畫」補助之學校，進行教育優先區計畫執行情形之訪視，並於九十四年三月公布訪視結果報告。

## 七、校長遴選政策

舉凡校園環境的經營擘劃、校園文化的建立更新、組織氣氛的營造確立及學校教育的成敗得失，校長扮演者關鍵的角色；而校長遴選政策的實施，攸關能否選出優秀且適當的學校領導者，促進學校教育的進步與成長。茲將我國校長遴選政策的發展過程和實施狀況說明分析如下：

### （一）發展過程分析

民國八十八年二月三日國民教育法公布施行前，我國國中小校長的任用係經「甄選考試」、「儲訓後列冊候用」、「遇出缺由地方政府核派」之程序辦理，實施多年，肯定認同者有之，然而，萬年校長和不適任校長的存在、遴選過程缺乏公正性、教師及家長缺乏管道表達意見等問題的產生，再加上大學校長遴選制度的衝擊，改革之聲湧現；行政院教育改革審議委員會（1996）在「教育改革總諮議報告書」中建議校長採遴聘制；民國八十八年二月三日國民教育法修訂案通過後，落實了行政院教育改革審議委員會對國中小校長任用制度的建言，使得中小學校長任用方式由原先的官派改為現行的遴選制度，其中第九條的規定是國中小校長遴選制度的法源依據，包括：1.國中小校長採任期制，在同一學校得連任一次；2.國中小校長任期屆滿得回任教師；3.國中小校長將由地方政府組織遴選委員會就公開甄選、儲訓之合格人員、任期屆滿之現職校長或曾任校長人員中遴選後聘任之；4.遴選委員會應有家長會代表參與，其比例不得少於五分之一。據此，從八十九學年度起，全國國中小已全面實施校長遴選制度。國民教育法第九條分別於九十二年二月六日（另增訂第九條之一至第九條之四）、九十三年九月一日修正公布，第一項加列了原住民、山地、偏遠、離島等地區之學校校長任期，由直轄市、縣（市）政府定之；第三、四項中，加入連任任期已達二分之一以上之現職校長可參加他校校長遴選的規定。

### （二）實施狀況分析

關於當前國內二十五縣市國民中小學校長遴選的實施狀況，可由各縣市主管教育行政機關訂定之國中小校長遴選規定中探其究竟；依據文超順（2001）、吳財順

(2004) 的研究發現，在法令名稱上，各縣市所訂定的名稱並不一致，臺北市和花蓮縣稱之為校長遴選自治條例；基隆市、苗栗縣和屏東縣稱之為校長遴選作業辦法；其餘各縣市稱之為校長遴選作業要點；在委員會設置方式上，除了新竹市（九十一年度以前）設置校級委員會外，其他縣市均設置縣級委員會，其中臺北市、臺中市、臺南市和宜蘭縣有浮動委員的設置；在委員會組織成員類別上，各縣市均有設置家長代表及教育行政機關代表，而規定設有學者專家者計有二十二個縣市、設有教師代表計有二十個縣市、設有社會公正人士者計有十五縣市、設有校長代表計有七個縣市；在委員會委員人數上，以基隆市等十一個縣市所規定的十五人最高，以嘉義市所規定的五人為最低，其餘均介在九至十三人；在主任委員（或召集人）人選上，除臺北縣、新竹市、苗栗縣、臺中市和宜蘭縣等五個縣市未明文規定外，其餘二十個縣（市）多係由縣（市）行政或教育首長擔任；在遴選程序上，多數縣市採用由委員會獨力完成之一階段作業程序，而部分縣市採用由委員會遴薦一至三人，再由縣市長擇聘的二階段作業程序；在遴選方式上，部分縣市無規定，而有規定者也諸多差異，包括：資料審查、積分審查、實地查訪、書面報告、筆試、口試、面談、學生家長及學校教師得列席表示意見、教育局提建議案等方式。由此可知，各縣市關於校長遴選的規定差異性頗大，呈現出多樣面貌。

## 八、教師聘任政策

民國八十四年八月九日教師法公布施行後，對於教師資格檢定與審定、聘任、權利義務、待遇、進修與研究、退休、撫卹、離職、資遣、保險、教師組織、申訴及訴訟等均有所規定；其中聘任制度對國中小教師產生直接且深遠的影響。以下針對我國教師聘任政策的發展過程和實施方式進行說明分析：

### （一）發展過程分析

教師法公布施行前，國小初任教師依其在校成績，選填志願予以分發，調校者則依積分高低（積分以服務年資、遷調戶籍地、記功嘉獎等項目計算之）選填縣市，由臺灣省政府教育廳、臺北市政府教育局及高雄市政府教育局統一介聘分發；而公立國中教師之任用，雖名為校長聘任，但實際上與國小教師相同，學校並無選擇教師之權力。教師法施行後，使國中小學教師之任用有了很大改變，該法（九十二年一月十五日修正）第十一條第一項規定：「高級中等以下學校教師之聘任，分初聘、續聘及長期聘任，除依師資培育法第十三條第二項或第二十條規定分發者外，應經教師評審委員會審查通過後由校長聘任之。」另外，教育人員任用條例

(八十六年三月十九日修正)第二十六條第一項規定：「各級學校教師之聘任，應本公平、公正、公開之原則辦理。」其中第一款規定「高級中等以下學校教師除依法令分發者外，由校長就經公開甄選之合格人員中，提請教師評審委員會審查通過後聘任。」由此可知，高級中等以下學校教師除公費生之外，皆由派任改為聘任方式，聘任的權限，也由主管教育行政機關轉移至學校教師評審委員會。

## (二) 實施狀況分析

教師聘任制自八十六年八月一日實施至今，各方議論紛紛，尤其在聘任教師上，各縣市乃至各學校實施方式皆不相同，而各縣市學校教師評審委員會之運作，可概分為五種方式，即各校教評會自行辦理、聯合數校一起辦理、委託縣市教育局辦理、成立「選聘服務作業中心」介聘及混合前幾種方式辦理（吳裕文，1997；金振鏞，1999）。另外，由民國八十六年三月十九日公布實施的「高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法」第二條規定中可了解，各校教師評審委員的任務包括：關於教師初聘、續聘及長期聘任之審查事項；關於教師長期聘任聘期之訂定事項；關於教師解聘、停聘及不續聘之審議事項；關於教師資遣原因認定之審查事項；關於教師違反本法規定之義務及聘約之評議事項；其他依法令應經教師評審委員會審查之事項等。由葛立慈（2001）、林信志（2001）的研究發現，學校教師評審委員會執行任務的比例，以審查教師的初聘為最多，其次是教師的續聘、長期聘任，而對於教師之解聘、停聘、不續聘及淘汰學校之不適任教師則較少涉及。

## 九、國民教育幼兒班政策

國民教育幼兒班政策之推動，是對當前幼兒教育檢討後所推動的教改政策之一，對國小及幼稚園均有不小的影響。以下針對我國國民教育幼兒班政策的發展過程和實施方式進行說明分析。

### (一) 發展過程分析

五歲幼兒教育納入國民教育體系是教育發展過程中常被探討的議題之一，例如：民國七十二年教育部成立「學制改革小組」，建議政府可參考財力及社會需要，將五歲以上之兒童納入義務教育的範疇；七十七年二月所舉辦的第六次全國教育會議中，教育部擬定「幼兒教育發展計畫」之實施方案，將幼兒教育公立化與義務化列為發展方向之一（教育部，1988）；八十三年六月舉行的第七次全國教育會議議題中，將幼兒教育列為主要革新領域之一，針對將五歲之幼兒教育納入國民教育體

系進行討論（教育部，1994）；民國八十七年教育部於「教育改革行動方案」中，將「提高五歲幼兒入園率達百分之八十以上」列入該項方案之中，動支三億元經費，由八十八年度至九十年度執行（教育部，1998b）。在「二〇〇一年教育改革檢討與改進會議」的結論與建議事項中，「要求推動幼托合一，國民教育向下延伸一年並納入正規學制」被列為優先推動項目之一；而在「二〇〇三年全國教育發展會議」之結論與建議事項中，確定「五歲幼兒納入國民教育正規體制」之政策目標與實施步驟（教育部，2003c）。依據上述二項會議之結論與建議事項，教育部於九十三年四月二十二日提出「國民教育幼兒班實施計畫」（草案），然參據行政院審議意見，並考量國家整體財政、幼教機構供需現況等因素，於民國九十四年一月將該計畫（草案）修正為「扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫」，做為國民教育向下延伸之近程計畫。

## （二）實施狀況分析

由教育部（2005b）所提出的「扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫」中可知，國民教育幼兒班政策的實施，是分階段、依學年度進行，並以公立幼稚園為主要供應者，供應量不足地區納入私立幼稚園及公私立托兒所，而就讀公立國幼班每生每學期最高補助學費2,500元，就讀私立國幼班每生每學期最高補助學費10,000元，在經費配置上，九十三年度所需經費為82,700,000元，九十四年度為395,900,000元，九十五年度為625,400,000元，九十六年度為655,300,000元，九十七年度為639,500,000元。目前已於離島地區（金門縣、連江縣、澎湖縣、臺東縣蘭嶼鄉、綠島鄉、屏東縣琉球鄉）及原住民地區五十四個鄉鎮市實施，完成第一階段（自九十三學年度起），持續推動第二階段（自九十四學年度起）；而第三階段（自九十五學年度起），復納入全國滿五足歲之經濟弱勢幼兒（包括低收入戶幼兒及中低收入戶幼兒）為辦理對象；第四階段，未訂定時程，須待幼托整合後，國家整體財政充裕及配套措施研訂周全，再研議全面辦理國民教育向下延伸一年。

## 十、加強外籍配偶子女教育政策

近年來國人與外籍人士結婚比率逐年升高，外籍配偶及其所生子女人數激增，由於語言和文化的差異，使相關的教育問題浮現，為了國家未來的發展，外籍配偶子女教育問題必須加以正視。以下針對我國外籍配偶子女人數的發展過程及實施狀況進行說明分析。

### （一）發展過程分析

「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」、「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」和「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法」為兩岸人民往來及通婚的重要法律依據；基於人道考量與輿論壓力，政府對於返臺定居的規定逐漸鬆綁，相關政策逐漸放寬，兩岸交流與互動更為頻繁，使得不少大陸新娘嫁到臺灣；另外，政府自民國八十三年實施「南向政策」後，引進東南亞外籍勞工，且公開鼓勵臺商至東南亞投資，帶動外籍配偶來臺人數逐漸增多；隨著大陸籍與外籍配偶來臺人數的增加，其所生的子女人數明顯成長不少，而進入國中小就讀的人數也就相對提高；依據教育部（2004c、2005c）的統計資料可知，九十三學年度國中小的學生數為2,840,460人，外籍配偶子女人數為46,411人，與九十二學年度相較，學生數減少了29,616人，而外籍配偶子女人數卻增加了16,371人，所占的比率由1.05%（九十二學年度）提高至1.63%（九十三學年度），小幅上升了0.58%，雖然所占比率並不高，但是若依行政院主計處發布資料相對照，未來的比率將越來越高，到了一〇〇學年度，國小一年級學生可能有三分之一是屬於外籍配偶所生的子女。為因應持續增加的國中小外籍配偶子女人數，教育部（2003c）於臺北市國家圖書館召開「二〇〇三年全國教育發展會議」時，將「加強外籍配偶及其子女教育，調整文化及學習落差」列入討論題綱之一，並提出包括「開創多元學習管道，結合縣市家庭教育中心及民間團體等相關單位辦理外籍配偶成人教育」等十一項結論與建議事項；據此，教育部提出相關措施來解決當前外籍配偶子女的教育問題。

## （二）實施狀況分析

教育部配合行政院經濟建設委員會提出的「現階段外籍與大陸配偶移入因應方案」，正積極推動加強外籍配偶及其子女教育政策，以強化族群融合、性別平等與文化尊重的觀念；在外籍配偶家庭方面，積極補助縣市家庭教育中心辦理外籍配偶家庭學習活動，並結合縣市政府、學校單位、民間團體及外國駐臺單位之人力與資源，辦理「外籍配偶家庭終身學習成果博覽會」；在外籍配偶子女方面，辦理優先進入公立國小附設幼稚園就讀措施，開辦學習輔導班，實施輔導活動方案，舉辦國際日活動，與縣市政府教育局及第一線教師研討最適合弱勢跨國家庭子女之教育方式，並結合相關學者專家與第一線教師或退休教師的力量，共同研發適合多元文化之教材；在外籍配偶方面，辦理外籍配偶成人教育班，進行外籍配偶成人基本教育師資培訓及參考教材研發，並舉辦全國外籍配偶成人基本教育教材教法研習觀摩會（教育部，2004c）。

## 參、當前主要國民教育政策實施成效檢討

政府為推動上述十項國民教育政策，付出相當大的經費與心力，是社會各界有目共睹，實施後也略見成效；但由於社會潮流瞬息萬變、資訊科技高度發展、民主思潮蓬勃開放、國家政權輪替更迭、家庭教育和社會教育未能整合等因素，衍生諸多問題，因而引起社會大眾的諸多質疑和批評；為有效化解社會各界的疑慮，使政策的推動更加順利，實有檢討之必要。以下分別針對上述十項國民教育政策進行檢討，並臚列如下：

### 一、九年一貫課程的基本理念符合教育潮流，但民眾對其實施成效不滿意，係因疑慮未除所致

由國民中小學九年一貫課程綱要（教育部，2003a）中可了解，新課程的基本理念為培養具備人本情懷、統整能力、民主素養、鄉土與國際意識，以及能進行終身學習的健全國民，透過「語文」、「健康與體育」、「社會」、「藝術與人文」、「數學」、「自然與生活科技」和「綜合活動」七大學習領域的課程安排，並結合學校和社區資源，發展學校本位課程，培養現代化國民所需的基本能力。據此了解，九年一貫課程的基本理念符合時代趨勢和教育潮流；然而，多項的民意調查報告均指出，社會大眾對其實施成效並不滿意，例如：TVBS民意調查中心（2005）的調查結果顯示，有近六成（59%）的學生家長對於目前國中小的九年一貫教育不滿意；國立教育資料館（2005）的研究指出，社會大眾對推動九年一貫課程的看法，在國小方面，有六成七（67.1%）的民眾表示不滿意，且高達七成六（76.2%）的民眾對九年一貫課程有疑慮，在國中方面，有七成三（73.4%）的民眾表示不滿意，且高達八成二（81.9%）的民眾對九年一貫課程有疑慮；張鈿富和葉連祺（2005）的研究亦顯示，有四成五（44.72%）的民眾認為九年一貫課程的實施沒有成效；顯然理想和實際執行結果有甚大落差，主要可能在於民眾對課程統整和合科教學的可行性、分段能力如何落實到實際教學產生疑慮所致。

### 二、各地區國中小平均班級學生人數有逐年降低的趨勢，但部分縣市仍然偏高，未達預定的目標

關於我國各地區國中小執行小班制的情況，根據教育部（2004d、2005d）的統計資料所示，臺北市在八十學年度國小平均每班為39.63人，國中為38.79人，至九十三年學年度國小平均每班減少為29.07人，國中減少為33.36人，高雄市在八十學年度國

小平均每班為42.30人，國中為44.49人，到了九十三學年度國小平均每班減少為32.38人，國中減少為36.73人，臺灣省在八十學年度國小平均每班為41.10人，國中為44.68人，至九十三學年度國小平均每班減少為29.62人，國中減少為36.41人，金馬地區在八十學年度國小平均每班為28.15人，國中為35.80人，到了九十三學年度國小平均每班減少為19.67人，國中減少為27.53人；由此可見，各地區國中小平均每班學生人數有逐年降低的趨勢，是可喜的現象，對於學生學習效果的提升有所助益。然而，教育部（2005c）的統計數據亦顯示，九十三學年度仍有十個縣市國小的平均班級學生人數超過三十人，由多到少依序為：臺南市（33.08人）、嘉義市（32.82人）、臺中市（32.56人）、臺北縣（32.54人）、高雄市（32.38人）、桃園縣（32.05人）、新竹市（31.91人）、臺中縣（30.76人）、基隆市（30.52人）、彰化縣（30.04人）；而各縣市國民中學中，除離島的澎湖縣及金馬地區外，其餘各縣市的平均班級人數均在三十人以上，其中十四個縣市甚至超過三十五人，由多到少依序為：臺南縣（38.40人）、臺中市（38.13人）、臺北縣（37.71人）、桃園縣（37.57人）、嘉義市（37.33人）、臺南市（36.97人）、臺中縣（36.88人）、高雄市（36.73人）、彰化縣（36.27人）、基隆市（35.98人）、屏東縣（35.64人）、高雄縣（35.63人）、雲林縣（35.25人）、新竹市（35.19人）；據此了解，有十四個縣市的國中平均每班班級人數並未達到「中華民國教育報告書」及「教育改革行動方案」中所提出降至三十五人的目標，而有十個縣市國小及二十二個縣市國中的平均每班班級人數尚未達到「教育改革總諮議報告書」中所提出的降至每班三十人以下的目標。

### 三、教科書全面開放民編本後，提供親師更多選擇機會，但民眾的支持度與滿意度偏低，實因諸多問題叢生所致

早期教科書的編輯工作係由國立編譯館負責，屬於獨占事業，全面開放民編本後，形成教材多元化的局面，書本的印刷品質比統編本精美，內容亦較生動活潑，教師和學生家長有多樣選擇教科書機會，的確具有正面意義。然而，由國立教育資料館（2005）的研究指出，社會大眾對實施教科書一綱多本的看法，在國小方面，僅四成四（44.4%）的民眾表示支持，僅二成九（29.1%）的民眾表示滿意，在所調查的三十三項國民教育政策中的支持和滿意程度都敬陪末座，在國中方面，僅三成六（35.7%）的民眾表示支持，僅二成二（21.8%）的民眾表示滿意，在所調查的三十五項國民教育政策中的支持和滿意程度也是敬陪末座；此項資料顯示，社會大眾對實施「教科書一綱多本」政策，負面大於正面，究其原因，包括：1.書價偏高，家長經濟負擔加重；2.內容疏失，編印過程不夠慎重；3.版本更換，不利學生系統學

習；4.一綱多本，增加學生學習壓力（吳清山，2005）。

#### 四、實施國中常態編班，能促進教學正常化，但部分國中為提高升學率未依規定實施，且人情關說依然存在

關於民眾對國中生編班方式的看法，依據張鈿富和葉連祺（2005）的研究發現，常態編班是近六成（59%）民眾的共識，其中二成三（22.99%）認為應再加上能力分組的配套措施（此為現行教育法令所許可），此與教育部於九十四年三月訂頒「國民小學及國民中學常態編班及分組學習準則」，提出常態編班（指於同一年級內，以隨機原則將學生安排於班級就讀之編班方式）及分組學習（指依學生之學習成就、興趣、性向、能力等特性差異，將特性相近之學生集合為一組，實施適性化或個別化之學習）的作法不謀而合，有助於教學正常化目標的達成；然而，由國立教育資料館（2005）的研究指出，仍有三成八（38.3%）的民眾表示當前國民中學未依規定實施常態編班；主要原因在於學校受到升學主義的影響，為求升學的輝煌成果，不顧教育當局的三令五申，依舊變相實施能力分班教學；此外，民意代表介入關說、家長代表及學校教師要求為其子女選班的人情壓力等情形，時有耳聞，不禁讓人對常態編班政策的落實有所質疑。

#### 五、紓解國中升學壓力是多元入學方案的首項目標，但施行結果，學生課業壓力依舊沉重

理論上而言，國中基本學力測驗，應視為一種入學門檻，然而依「高級中學多元入學方案」的規定，卻成為分發入學依據實施，顯然與學理不盡符合。依教育部（2000b）指出該方案欲達成四個目標：1.紓解國中升學壓力，促進國中教學正常化；2.輔導各高中改進入學制度，建立符合時代及地區需要的多元入學方案；3.鼓勵高中發展特色，吸引國中畢業生就近升學，以奠定社區型中學的基礎；4.結合社區資源與文化特色，發展學生及家長社區意識，以建設具有特色的文化生活圈。其中，紓解國中升學壓力為首項目標；然而，由TVBS民意調查中心（2005）的調查結果顯示，有五成四（54%）的學生家長認為多元入學方案壓力大於聯考制度，有五成一（51%）的受訪學生表示目前面臨的課業壓力大；國立教育資料館（2005）的研究指出，有近七成（69.7%）的社會大眾表示當前國中學生課業壓力太大；張鈿富和葉連祺（2005）的研究亦顯示，有高達八成八（87.58%）的民眾認為目前學生升學壓力大。據此得知，多元入學方案實施後的結果，學生課業壓力依舊沉重。

## 六、各縣市推動教育優先區政策的成效未臻理想，城鄉教育發展及資源分配不均的問題非常嚴重

關於推動教育優先區的成效，由教育部（2005a）公布的「教育部推動教育優先區計畫九十三年度實施情形：訪視結果報告」中得知，各縣市訪評成績（分特優、優等、甲等、不列等四種）特優部分從缺，獲優等的縣市有：高雄縣、雲林縣、南投縣、新竹縣、桃園縣、臺中市，獲甲等的縣市有：臺北縣、花蓮縣、屏東縣、嘉義縣、澎湖縣、臺東縣、臺中縣、臺南縣、彰化縣、宜蘭縣、高雄市、臺南市、臺北市，其他縣市不列，顯示各縣市推動教育優先區政策的成效未臻理想；另外，由國立教育資料館（2005）的研究指出，有七成六（75.8%）的社會大眾表示當前國小的城鄉教育差距擴大，有七成五（75.2%）的社會大眾表示當前國中的城鄉教育差距擴大；而張鈿富和葉連祺（2005）的研究亦顯示，有近八成（79.59%）的民眾認為臺灣城鄉教育發展不均衡；據此得知，雖然政府用相當龐大的教育經費於教育優先區，但是這些偏遠地區有其先天上的限制，相對的文化資源少、社會刺激少，至今城鄉教育發展的差距仍是存在，問題非常嚴重（吳清山，2001）；而教育政策不斷向市場化傾斜，致使在教育改革過程中，弱勢族群發聲機會相當有限，因而弱勢族群學童並未從這波教育改革受益，反而更處於不利地位（吳清山，2004）。

## 七、校長遴選制度的實施，最能發揮淘汰不適任校長，消除萬年校長心態的正面功能，但也有政治力介入遴選等負面影響

當前國民中小學校長遴選制度實施的結果，各方褒貶互異，李文章（2001）的研究指出，五成以上的受試者認為校長遴選制度實施後的正面影響依序為：1.保障適任校長淘汰不適任校長（70.9%）；2.消除萬年校長心態（67.2%）；3.校長更加尊重家長、教師意見（62.2%）；4.提升校長素質（53.9%）；5.增加家長教育參與權；而負面影響依序為：1.校長過度重視公關（73.7%），容易造成政治干預（60.6%）；曾長庚（2001）的研究發現，五成以上的受試者認為校長遴選制度實施後的正面影響依序為：1.淘汰不適任校長，消除萬年校長的心態（64.6%）；2.依學校辦學需求，遴選到學校所需要的校長（55.4%）；而負面影響依序為：1.校長過度重視公關，忽視學校的經營、領導、管理、與教學（74.0%）；2.地方政治勢力干預校長遴選，如縣市長選舉後，可能對遴選造成的影響（72.5%）；3.容易形成惡質的選舉文化（如黑函、賄選）造成校內派系紛爭與衝突（62.1%）；4.家長會、教師會容易擴權，可能形成「利益共同體」「近親繁殖」等現象（56.6%）；吳財順

(2004) 的研究結果發現，在校長遴選制度實施後的正面影響方面，受試者均以「消除萬年校長心態」的同意程度最高，並以「提升校長積極辦學的態度」的同意程度次之；而在負面影響方面，包括：「政治力介入遴選」、「校長辦學時人際取向重於專業取向」、「不良遴選風紀」、「校園派系對立與衝突」等。綜上所述，國民中小學校長遴選制度的實施，最能發揮淘汰不適任校長，消除萬年校長心態的正面功能，但負面影響也不少，包括：政治力介入遴選、校長過度重視公關、容易形成惡質的選舉文化、校園派系對立與衝突等。

## 八、教師聘任政策的實施，主要目的是讓各校依其需求選聘合適教師，然關說請託嚴重，造成不公平現象

教師之聘任由各校「教師評審委員會」決定，教師聘任制度的變革，可以肯定教育自由化的時代已經來臨，教師法所揭櫫的師資培育多元化、教師聘用民主化，正是落實教育自由化的具體表現（蔡炳坤，1996）；其實施的主要目的是讓各校依其需求選聘合適教師（吳順火，1995；陳慶瑞，1996；葛立慈，2001；劉炯意，2003）；此外，可發揮學校團體共同參與決策的功能，並促進教師專業自主權的提升（吳順火，1995；吳鐵雄和李坤崇，1997），具有其正向立意；然而，曾榮華（1997）的研究顯示，有五成八（57.7%）的現職教師不滿教師聘任制度，主因是容易形成請託關說等不良風氣；秦夢群（1999）的研究指出，教師聘任制度實施後的問題有：1. 人情取向造成不公平現象；2. 資訊不足、遷調成本與重複錄取教師遷調問題；3. 偏遠地區學校教評會運作問題；4. 教評會的監督問題；5. 教師代表水率高低不一問題；6. 家長會代表的素質問題；李正琳（2000）的研究指出，學校教評會聘任決策過程中，面臨問題以關說最嚴重，且教師對擔任教評會委員參與聘任決策的意願不高；張志明（2001）的研究發現，實施教師聘任制度的問題：1. 缺乏具體明確的聘任標準；2. 缺乏具體的實施步驟；3. 缺乏甄選教師的專業能力；4. 缺乏績效評量機制；5. 容易造成人情關說；6. 教師調動不易；7. 社會成本過多。由上述研究結果可知，教師聘任政策實施後的最大問題是關說請託嚴重，造成不公平現象。

## 九、國民教育幼兒班政策的實施，對於五歲弱勢幼兒有更多照顧，民眾支持度頗高，但尚未訂定全面辦理的時程

目前國民教育幼兒班政策僅於離島地區（金門縣、連江縣、澎湖縣、臺東縣蘭嶼鄉、綠島鄉、屏東縣琉球鄉）及原住民地區五十四個鄉鎮市實施，是為全面辦理

國民教育向下延伸一年做準備，對於原住民及離島地區之五歲弱勢幼兒有更多照顧，且能減輕該地區的家長經濟負擔，實應給予嘉許；此外，由國立教育資料館（2005）的研究顯示，社會大眾對擬議中的國民教育幼兒班政策，有高達八成三（82.6%）的民眾表示支持，僅一成二（12.3%）的民眾表示不支持，而表示不知道者只占5%；據此可知，該項政策有全面辦理之必要，然而，由教育部（2005）所提出的「扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫」中可知，國民教育幼兒班政策的實施時程僅至九十五學年度，納入全國滿五歲之經濟弱勢幼兒（包括低收入戶幼兒及中低收入戶幼兒）為辦理對象，對於全面辦理的時程，尚未訂定，只提到待幼托整合後，國家整體財政充裕及配套措施研訂周全，再研議全面辦理國民教育向下延伸一年。

## 十、加強外籍配偶子女教育政策的推動，使其在校學業表現與生活適應均明顯改善，但外籍配偶因語文能力的限制無法輔導其子女

有關當前外籍配偶子女的學習與生活適應情形，根據教育部（2005c）的研究發現，外籍配偶子女在語文、數學、自然、社會與藝文五大類的學業表現能力，優良的皆占47%至54%，表現稍差及差的僅介於14%-27%之間；而在「師生之間溝通」、「同儕之間溝通」、「上課學習互動」、「團體生活適應」以及「環境適應能力」等五項在校適應狀況，優良的皆占53%至65%，適應不佳的也僅介於5%-15%之間；據此可知，外籍配偶子女在學業表現上並無偏低的現象，且在校適應狀況頗佳，學校環境並未造成學童心理的不適應，此乃加強外籍配偶子女教育政策推動的成果。而吳清山（2004b）指出外籍新娘子女主要的教育問題之一，是語言溝通障礙，子女學習發展受限。由教育部（2005c）的研究顯示，外籍配偶無法輔導其子女，主要原因是其語文能力差（占33.7%），其次是忙於為生活打拼（占32.5%），再其次則是由於本身教育程度較低（占20.0%）；林璣萍（2003）的研究發現，外籍配偶的語文能力對子女的學校適應有影響；蔡奇璋（2004）的研究指出，中文識字能力仍是外籍配偶參與其子女學習的最大障礙；許殷誠（2005）的研究發現，外籍母親由於中文能力不足，對參與孩子課業的學習多呈現心有餘而力不足的現象。據此了解，外籍配偶無法輔導其子女的主因乃是語文能力的限制。

## 肆、當前主要國民教育政策的改進途徑

政府多年來投入相當多人力與經費，致力於國民教育革新工作，所推動的各項政策，雖有一些成效，但不可否認地，亦遭遇一些瓶頸，降低國民教育政策執行成效。為了未來國民教育政策推動，更能發揮其效果，茲提出下列改進途徑，以供參考。

### 一、訂定「國民教育革新方案」，擴大國民教育實施效果

國民教育發展是一項持續性工作，必須隨著時代潮流、社會脈動、教育趨勢和民眾需求調整其政策。國人近年來對於提升國民教育品質的呼聲有增無減，而國民教育政策實施滿意度卻有滑落現象，政府必須正視此一現象，針對社會大眾對於國民教育政策不滿意的部分，作為優先革新的項目，並結合教育發展趨勢，研擬「國民教育革新方案」，作為政府未來革新國民教育的依據。這項方案的訂定，宜邀集學者專家、教育行政人員、基層教育人員和家長代表共同組成專案小組，進行審慎研議，且召開公聽會說明方案草案，以擴大參與，並收集思廣益之效，同時可爭取社會大眾對於國民教育革新方案的支持，以利未來之實施。

### 二、發行「國民教育統計年報」，以利社會大眾了解實施狀況

國民教育屬於義務教育，亦是屬於普及教育，其受教學生居於各級教育之首多，其受社會大眾關心層面最廣。因此，為了讓社會大眾了解整個國民教育政策實際狀況，實有必要發行「國民教育統計年報」，其內容可包括全臺及各縣市歷年來的學校數、班級數、學生數、教師數、教師資格、學歷、經費等資料，亦可將重大政策、重要活動、大事紀、重要法規等納入年報內容，一方面可反映當年國民教育發展動態，有助社會大眾了解國民教育政策及其重要施政措施，一方面可提供政府未來擬定國民教育政策之參考。此外，未來國民教育政策之訂定，應該以研究為基礎，以數據為依據，才能減少政策執行的困難。

### 三、改進九年一貫課程內容，擴大九年一貫課程實施成效

九年一貫課程總綱綱要自從於八十七年九月發布後，教育部分別於八十七年十月、八十八年十二月成立「國民教育各學習領域綱要研修小組」和「國民中小學課程修訂審議委員會」，研訂「國民教育各學習領域課程綱要」，審議並確認各學習領域課程綱要內容之適當性；並於八十九年九月發布「國民中小學九年一貫課程暫行綱要」，隨後於九十學年度起開始實施，至九十三年學年度，國中小各年級已全面實施，迄今已達四年之久。實施以來，褒貶互有，較為人詬病者，在於理想性過高，與實際教育環境有落差，以及配套措施不足，致使實施效果有限；目前九年一貫課

程目標較不易達成者，包括：十大基本能力難以達成、課程統整流於形式、協同教學不易進行、領域教學有名無實等，均有必要進行調整與改進。由於九年一貫課程政策不太可能全盤推翻，較為務實的做法，乃是逐一分項列舉不可行部分，加以局部修正或廢止，例如：十大基本能力過於理想化，就應該修正，倘若領域教學不可行，就應廢止。唯有如此，才能讓九年一貫課程精神有效落實。

#### 四、持續推動降低班級學生人數政策，提升學生學習成效

自從民國八十七年正式提出「教育改革行動方案」，將「降低國民中小學班級學生人數，並提升小班教學效果」列入該項方案之後，迄今已有七年多，雖然各地區國中小平平均班級學生人數有逐年降低的趨勢，但部分縣市仍然偏高，仍未達到「國民教育法」規定：國民小學及國民中學，採小班制之目標。因此，教育部宜針對班級學生人數偏高之縣市採行追蹤管制，並要求於期限內達成降低班級學生人數，否則，將扣減教育補助款。值此人口少子化的今天，學生入學人數日趨減少，降低學生班級人數應不是困難之事。必要時，可要求班級人數偏高縣市先從低年級調降至三十人為原則，以利逐年降低班級學生人數。

#### 五、採行部編本與民編本併行制，以利提升教科書品質

我國中小學教科書政策，已經從過去的統編制走向開放審定制，有助破除一元化思想，使教材內容更加活潑，同時可發揮教師專業自主，以及提供師生多種選擇教科書機會。然而教科書開放後，問題一一浮現，包括：教科書價格昂貴、教材品質下降、增加學生學習壓力等。因此，有必要重新檢討教科書審定制政策，建立教科書正常運作，才能達到教科書政策開放的目的。未來要解決教科書開放後的相關問題，除了加強教科書編輯、審查、選用及採購過程之運作，並建立教科書評鑑制度外，應該重新建立部編本和民編本雙軌制的教科書政策，一則可抑制教科書售價偏高現象，再則透過兩者相互競爭，有助於提升教科書品質。

#### 六、建立完整編班監督機制，有效管控各校編班依法行事

國中過去採行能力分班，造成極大流弊，嚴重影響到教育機會均等，相當受到詬病。教育部依據國民教育法的授權，於九十四年三月發布「國民小學及國民中學常態編班及分組學習準則」，規定九十四學年度起實施，國小一、三、五年級與國中一年級編班時，都要依照準則進行編班，同時規定各縣市應成立「國中小常態編班推動委員會」，委員會將負責規劃評鑑制度，並且建請縣市政府依常態編班實施結果

辦理獎懲。此項準則展現教育行政機關實施國中常態編班的決心，為使這項政策能夠真正落實，避免部分學校假借各種特殊班或實驗班之名，暗中進行能力分班之實，教育行政機關仍須嚴格把關各校申請特殊班或實驗班，否則能力分班仍將死灰復燃。當然，為了嚴防各校於編班前後動手腳，除了建立標準化編班作業流程之外，在編班前和編班後都要建立監督機制，嚴格控管各校編班作業，一旦學生班級確定後，不得任意調動。

### 七、持續改進國中基本學力測驗命題品質，提升基測效果

自從民國九十年全面實施國中基本學力測驗，至今已達五年之久。由於此項測驗結果作為學生分發入學依據，深深影響升學機會，故其命題必須格外謹慎小心。高中及高職多元入學方案的實施，已是大勢所趨，不可能再回頭走過去聯招的老路，所以只能就其方案實施結果，加以檢討改進，換言之，只能做局部性微調，短期間內不可能重新建立一套新的制度。為使高中多元入學方案，確實達到多元評量學生學習成就，使學生適性發展，以培養五育並重之國民，基本學測的命題品質顯得格外重要。因此，未來教育部應要求「國民中學學生基本學力測驗推動工作委員會」確實做好命題品質把關工作，同時每年公布命題品質報告，一方面作為檢討改進之用，一方面徵信社會大眾。

### 八、持續辦理教育優先區政策，縮短城鄉教育發展差距

「教育優先區計畫」於八十四年度試辦，八十五年度正式實施以來，迄今已有十年之久，教育部已投入數百億元的經費，對文化資源不利地區及相對弱勢群體之協助，以及促進「教育機會均等」之實踐，的確發揮一定的功能。惟目前國內貧富與城鄉差距，卻有逐漸加大的現象，部分文化資源不足地區及相對弱勢族群學生之學習弱勢的教育問題益形嚴重。為有效解決地區性的教育問題及縮小城鄉差距，教育優先區政策仍有持續推動之必要，透過這項政策的實施，以有效改善文化不利地區之教育條件，解決城鄉失衡之國教特殊問題。此外，為了解教育優先區之實施成效，應每年辦理評鑑，同時對於教育優先區之指標及實施項目，也應隨著社會需求做一調整。

### 九、消除政治力介入校長遴選，有效遴選優秀學校校長

自從民國八十八年二月三日國民教育法公布施行後，國民中學和國民小學校長採任期制，在同一學校得連任一次。其遴選方式改由直轄市、縣（市）政府組織遴

## 5 國民教育政策檢討與策進

選委員會就公開甄選、儲訓之合格人員、任期屆滿或連任任期已達二分之一以上之現職校長或曾任校長人員中遴選後聘任之。這項校長遴選制度的改變，雖有助於淘汰不適任校長和消除萬年校長心態，但卻造成政治力介入遴選、校長過度重視公關、容易形成惡質的選舉文化等現象，大大影響到遴選制度正面功能的發揮。由於部分縣市或民意代表介入校長遴選甚深，導致校長必須與縣市長或民意代表做好公共關係，阿諛奉迎，有損教育清譽。為使國民中小學維持一股清新景象，縣市長和民意代表應該簽署公約，不介入校長遴選，完全交由校長遴選委員會依法秉公處理。

### 十、建立教師遴選標準化作業流程，公開透明遴聘教師

「教師法」於民國八十四年八月九日公布施行後，有關教師之聘任，分初聘、續聘及長期聘任，需經教師評審委員會審查通過後由校長聘任之。實施迄今，已有十年光景，雖有助於各校依其需求選聘合適教師，然關說請託嚴重，不公平現象依然存在，教師甄選涉及洩題及甄試不公之情事，時有所聞。為減少教師遴選不公平情事發生，教育部之「中小學教師甄選作業督察小組」應全力追查教師甄選不公或違法的檢舉案。雖然教師法授權各校成立教評會辦理教師遴選工作，仍可經各校教評會同意後，委託由縣市統一辦理或鼓勵縣市聯合辦理教師遴選，未來為減少遴選流弊及減輕學校工作負擔，宜鼓勵各校委由縣市辦理教師遴選；而對於自行辦理教師遴選之學校，教育行政機關宜要求各校建立標準化作業流程，讓教師遴選確實做到公開、公正、公平。

### 十一、全面開辦國民教育幼兒班，以利及早開發幼兒潛能

目前政府推動的國民教育幼兒班政策僅於離島地區（金門縣、連江縣、澎湖縣、臺東縣蘭嶼鄉、綠島鄉、屏東縣琉球鄉）及原住民地區五十四個鄉鎮市實施，屬於試辦性質。由於此項政策，對於原住民及離島地區之五歲弱勢幼兒有更多照顧，且能減輕該地區家長的經濟負擔，頗獲肯定。雖然尚無法完全評估試辦實際成效，但是此項政策仍有全面實施之必要。觀諸英美先進國家為及早開發幼兒潛能，不僅從五歲起接受幼兒免費教育，而且也積極推動「Head Start」（如美國）和「Sure Start」（如英國），讓弱勢幼兒有及早接受教育的機會。為了保障幼兒受教權益，改善幼兒受教品質，未來應全面開辦國民教育幼兒班，並訂定全面辦理的時程，以做為規劃及實施國教向下延伸一年之準備。

### 十二、建立外籍配偶子女教育輔導機制，以利教養其子女

近年來，我國與世界各國之政治、經濟、貿易、社會、文化交流日趨頻繁，伴隨而來的是國人與外籍或大陸地區人士聯姻的情形日益增加。這種跨國聯姻及兩岸通婚，有幸福美滿的個案，但也衍生出一些問題，例如：婚姻穩定性不足、社會支持網絡薄弱、子女教養不易（臺北市府民政局，2005）。目前國內外籍配偶子女就讀國中小學生人數和比例有逐年增加趨勢，由於外籍配偶偏重於弱勢族群居多，對於其子女教育相對不利。因此，建立完整的外籍配偶子女教育輔導機制，幫助外籍配偶能夠很快融入國內文化環境，實屬必要。此外，目前政府所開辦的推廣生活適應輔導班、外籍與大陸配偶接受國民補習教育、外籍與大陸配偶之成人基本教育研習班等措施，宜積極辦理，並持續進行外籍與大陸配偶成人基本教育師資培訓及參考教材研發。唯有先教好外籍配偶，才能有效教好外籍配偶的下一代。

## 伍、結論

國民教育政策的有效實施，關係到國民教育品質，同時也影響到國家未來人力素質。因此，國民教育政策的規劃及制定，必須考慮其價值性和可行性。由於當前實施中的國民教育政策繁多，故僅就其影響層面與社會關注性，選擇其中十項重要政策，包括：九年一貫課程政策、降低班級學生人數政策、教科書開放政策、國中常態編班政策、國中基本學力測驗政策、教育優先區政策、校長遴選政策、教師聘任政策、國民教育幼兒班政策和加強外籍配偶子女教育政策，分別就其發展過程、實施狀況及成效進行分析和檢討。

本文根據上述分析，乃提出下列十二項國民教育政策的改進途徑：1.訂定「國民教育革新方案」，擴大國民教育實施效果；2.發行「國民教育統計年報」，以利社會大眾了解實施狀況；3.改進九年一貫課程內容，擴大九年一貫課程實施成效；4.持續推動降低班級學生人數政策，提升學生學習成效；5.採行部編本與民編本併行制，以利提升教科書品質；6.建立完整編班監督機制，有效管控各校編班依法行事；7.持續改進國中基本學力測驗命題品質，提升基測效果；8.持續辦理教育優先區政策，縮短城鄉教育發展差距；9.消除政治力介入校長遴選，有效遴選優秀學校校長；10.建立教師遴選標準化作業流程，公開透明遴聘教師；11.開辦國民教育幼兒班，以利及早開發幼兒潛能；12.建立外籍配偶子女教育輔導機制，以利教養其子女。

## 參考文獻

- TVBS民意調查中心(2005)。教育政策與九年一貫教育調查。2005年10月15日，取自  
[http://www.tvbs.com.tw/FILE\\_DB/DL\\_DB/yijung/200505/yijung-20050527155939 .pdf](http://www.tvbs.com.tw/FILE_DB/DL_DB/yijung/200505/yijung-20050527155939.pdf)
- 文超順(2001)。國民中小學校長遴選規準之研究——以宜蘭縣遴選委員會為例。國立  
臺北師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 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。
- 吳財順(2004)。國民中小學校長遴選制度之研究——以臺北縣與新竹市為例。國立臺  
北師範學院教育政策與管理研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 吳清山(2001)。教育發展研究。臺北：元照。
- 吳清山(2004a)。教育發展新思路。師友，450，14-17。
- 吳清山(2004b)。外籍新娘子女教育問題及其因應策略。師友，441，1-12。
- 吳清山(2005)。中小學教科書開放：部編本與民編本之拔河。師友，460，37-42。
- 吳清山和蔡菁芝(2001)。中美兩國降低班級人數政策之研究。初等教育學刊，10，1-27。
- 吳順火(1995)。教師法與教師。北縣教育，10，32-34。
- 吳裕文(1997)。當老師找學校，學校找老師——教師選聘與調動問題一籬筐。師說，  
105，32-49。
- 吳鐵雄和李坤崇(1997)。因應教師法變革，再創和諧校園倫理。國教之友，48(4)，3-12。
- 李文章(2001)。苗栗縣國民中小學校長遴用制度之研究。國立新竹師範學院學校行  
政碩士班碩士論文，未出版，新竹。
- 李正琳(2000)。臺北縣國民小學教師參與學校教評會聘任決策之研究。國立臺北師範學  
院國民教育研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 李遠哲為十年教改道歉(2005年10月14日)。聯合報，A1版/要聞。
- 林信志(2001)。我國公立國民中小學教師檢定與聘任制度之研究——以臺北縣市為例  
。國立政治大學教育研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 林殿傑(1999)。九年一貫課程之政策規劃與因應策略。載於中華民國教材研究發展學  
會主編，邁向課程新紀元——九年一貫課程研討會論文集(394-418頁)。臺北：康軒  
文教。
- 林璣萍(2003)。臺灣新興的弱勢學生——外籍新娘子女學校適應現況之研究。國立臺東  
大學教育研究所碩士論文，未出版，臺東。
- 金振鏞(1999)。國民小學教師聘任制度之研究。國立嘉義師範學院國民教育研究所碩士

論文，未出版，嘉義。

秦夢群（1999）。學校權力的重組：中小學教評會之研究。教育政策論壇，4，63-77。

國立教育資料館（2004）。中華民國教育年報（九十二年版）。臺北：作者。

國立教育資料館（2005）。二〇〇四年國民教育政策與問題調查研究。臺北：作者。

張志明（2001）。「學校本位經營」之教師聘任制度。學校行政雙月刊，12，34-42。

張鈿富和葉連祺（2005）。二〇〇四年臺灣地區教育政策與實施成效調查。教育政策論壇，8（1），1-24。

教育部（1988）。第六次全國教育會議報告。臺北：作者。

教育部（1994）。第七次全國教育會議報告。臺北：作者。

教育部（1995）。中華民國教育報告書：邁向二十一世紀的教育遠景。臺北：作者。

教育部（1998a）。國民教育階段九年一貫課程總綱綱要。臺北：作者。

教育部（1998b）。教育改革行動方案。2005年9月5日，取自<http://www.edu.tw/action87/minis-ter/1-3-1.htm>

教育部（2000a）。國民中小學九年一貫課程暫行綱要。臺北：作者。

教育部（2000b）。臺北區九十學年度高級中學多元入學實施計畫。臺北：作者。

教育部（2003a）。國民中小學九年一貫課程綱要。臺北：作者。

教育部（2003b）。教育改革行動方案修正說明。2005年9月5日，取自[http://www.\\_WEB/EDU\\_MGT/E0001/EDUION001/menu03/sub02/03020201-2004.doc](http://www._WEB/EDU_MGT/E0001/EDUION001/menu03/sub02/03020201-2004.doc)

教育部（2003c）。全國教育發展會議決議處理情形表。臺北：作者。

教育部（2004a）。國民小學及國民中學教科圖書審定辦法。臺北：作者。

教育部（2004b）。94年高中職多元入學方案條文。臺北：作者。

教育部（2004c）。外籍配偶子女就讀國中小學生人數分析（九十三學年）。2005年10月3日，取自[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/report/son\\_of\\_foreign/son\\_of\\_foreign\\_93.htm?search](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/report/son_of_foreign/son_of_foreign_93.htm?search)

教育部（2004d）。中華民國教育統計。臺北：作者。

教育部（2005a）。教育部推動教育優先區計畫九十三年度實施情形訪視結果報告。臺北：作者。

教育部（2004b）。扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫。臺北：作者。

教育部（2004c）。國民中小學校概況統計。2005年9月3日，取自[http://www.edu.tw/EDU\\_](http://www.edu.tw/EDU_)

WEB/EDU\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/service/sts43.htm?UNITID=139&CATEGO  
RYID=260&FILEID=112834&open

教育部(2005d)。重要教育統計資訊。2005年9月3日，取自[http://www.edu.tw/EDUW-B\\_  
/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/overview/brief/index.htm?UNITID=142&CATEGO  
RYID=263&FILEID=126373&open](http://www.edu.tw/EDUW-B_/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/overview/brief/index.htm?UNITID=142&CATEGO<br/>RYID=263&FILEID=126373&open)

教育部(2005)。外籍配偶就讀國小子女學習及生活意向調查報告(九十三學年度)。臺北：  
：作者。

許殷誠(2005)。從國小教師觀點探討影響外籍配偶子女學校適應之因素。國立屏東科技  
大學技術及職業教育研究所碩士論文，未出版，屏東。

陳慶瑞(1996)。教師法隱涵問題之探討。國教天地，118，5-10。

曾長庚(2001)。國民中小學校長遴用制度之研究。國立臺中師範學院國民教育研究所碩  
士論文，未出版，臺中。

曾榮華(1997)。教師聘任政策與國民小學教師工作士氣之研究。臺北市立師範學院國民  
教育研究所碩士論文，未出版，臺北。

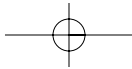
葛立慈(2001)。國民小學教師評審委員會現況及意見之調查研究。國立臺中師範學院國  
民教育研究所碩士論文，未出版，臺中。

臺北市政府民政局(2005)。臺北市新移民照顧輔導政策及實施方案。臺北：作者。

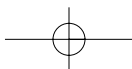
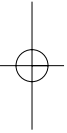
劉炯意(2003)。我國中小學教師聘任制度及聘任契約之研究。國立中正大學法律學研究  
所碩士論文，未出版，嘉義。

蔡奇璋(2004)。外籍配偶參與國小子女學習的障礙及其解決途徑之研究。國立中正大學  
成人及繼續教育研究所碩士論文，未出版，嘉義。

蔡炳坤(1996)。「教師法」的省思：教師資格檢定與聘任。國教輔導，35(3)，41-43。



30國民教育政策檢討與策進



# 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。屬其犖犖大者，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三七七調

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歷力的效果並不顯著，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）：

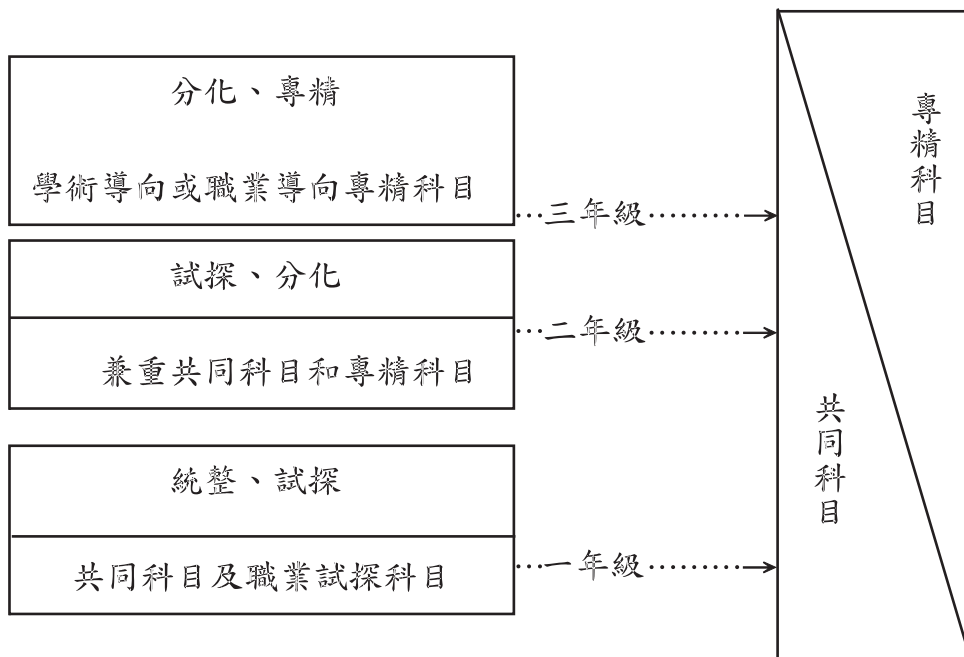
1. 使國中畢業生能夠延緩分化，俾得以適性發展；
2. 兼顧高中畢業生，未能升學者具備就業知能；
3. 高中普通科與職業類科課程，缺乏互通管道；
4. 配合民主平等思潮，符應先進國家高中發展趨勢；
5. 變遷多元化的社會，齊一的課程無法滿足不同學生學習的需要。

#### (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，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。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 全國高中職分為十五個登分發區，全國五專合為一區。</li> <li>2. 高中職及五專統合辦理成立統一登記分發中心。</li> </ol>
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	<ol style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>2. 招生學校應參採學生之在校成績、特殊事蹟等。</li> <li>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。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>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%。</li> <li>2. 招生學校不得採計在校學科成績。</li> <li>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。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>2. 考生於報名參加國中基本學力測驗時，選擇登記分發區。</li> <li>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。</li> </ol>
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	<ol style="list-style-type: none"> <li>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%。</li> <li>2. 公立高職不得超過60%。</li> <li>3. 私立高中職，不得超過70%。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>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%。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>2. 高職以招生總額之40%為原則。</li> </ol>
------	---	---	--

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

## 24我國中等教育政策之檢討與策進

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，因一網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、家長負擔沉重

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，家長負擔依舊沉重。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. 一綱多本、令學生疲於奔命

一綱多本與版本歧異，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。如果重新走向統編制，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。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 高職面臨龐大壓力，使技職體系受到重創。</li> <li>2. 由於競逐明星高中，升學壓力不減反增。</li> <li>3. 政策以廣設公立高中為主，私立高中職面臨被排擠現象。</li> </ol>
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。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國高中教學各項規定不同，造成一國兩制現象。</li> <li>2. 體制複雜，行政與訓輔人力員額編制不足。</li> <li>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。</li> </ol>
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。	<ol style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> </ol>

高中職多元入學	<p>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」。</p>	<p>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。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.過於複雜，家長費錢費時疲於奔命。</li> <li>2.基本學力測驗定位之爭議。</li> <li>3.升學主義依舊高漲，學生壓力並未減輕。</li> </ol>
中學教科書開放政策	<p>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。</p>	<p>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。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.未經試教錯誤百出。</li> <li>2.價格高漲、家長負擔沉重。</li> <li>3.選用過程問題叢生、易形成寡占。</li> <li>4.一綱多本、令學生疲於奔命。</li> </ol>

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）有所抵觸，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改革的影响。《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.

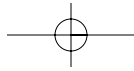
Downey, L. W. (1988). *Policy analysis in education*. Calgary, Canada: Detseling Enterprises.

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

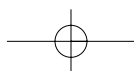
Putt, A. D., & Springer, J. F. (1989). *Policy research: Concepts, methods, and applications*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

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

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



34我國中等教育政策之檢討與策進



# 技職教育政策檢討與策進

孫仲山、吳思達

## 【作者簡介】

孫仲山，美國University of Wisconsin-Madison 哲學博士，主修職業教育，輔修教育哲學。研究興趣探討「職業行為」為核心，涵蓋職業心理學與職業社會學的範疇。涉及的議題包含職業成熟、職業決策、職業滿意、職業困擾、職業壓力、職業疏離，以及職業結構、職業階層、職業聲望、職業流動。目前為高雄師範大學工業科技教育系教授兼科技學院院長。長久以來，關心、參與職業教育，推動、辦理職業訓練，嘗試整合職業教育與職業訓練的資源，更積極拓展職業教育與職業訓練的國際交流。

吳思達，國立高雄師範大學教育系哲學博士，主修教育行政，輔修人力資源。研究興趣著重於教育行政管理、組織行為、學習型組織，以及職業教育、職業訓練的相關議題。具有豐富的高級職校教學經驗，並且長時間擔任類科、學務、輔導等行政主管。目前為高雄應用科技大學師資培育中心助理教授。

## 摘要

技職教育配合教育改革，正積極進行結構性的調整與改革。本文針對彈性調整技職學制、辦理綜合高中教育及加強國中技藝教育等三項重要的技職教育政策，分別就理論與實務的層面予以論述、評析。最後強調以「精緻化」的理念，取代升級、擴充的概念，主張「適性發展」不只是教育的理念，也是學生的權利，更是教育工作者的義務。同時，建議保留實驗、試辦的彈性，期望能以小規模、漸進式的嘗試，尋求最合理、最可行的教育改革途徑。

關鍵詞：技職教育、教育政策、教育改革、綜合高中，技藝教育

## Reviews and propositions on policies of vocational and technical education

Chung-Shan Sun, Szu-Ta Wu

### ABSTRACT

The vocational and technical education system is improving its structure referring to the policy of educational reform. In this article, vocational education policies on vocational and technical school system, comprehensive high school, and practical arts education are analyzed and discussed. Finally, the authors emphasized the concept of refinement instead of promotion and expansion. They recognized adequate development as one of the student rights and a responsibility of educators but not just a concept of education. It is expected that educational experimentation can be appreciated and be used to search for reasonable and feasible approaches of educational reform.

Key words: vocational and technical education, educational policies, educational reform, comprehensive high school, practical arts education.

## 壹、前言

邁入21世紀之際，世界各主要國家基於國家的永續發展，著眼21世紀所需人才的培育，紛紛公布教育改革方案。日本於1984-1987設置的臨時教育審議會，確立面向21世紀的教育目標，以及重視個性、邁向終身學習、因應國際化與資訊時代的變化等三項教育改革基本原則。美國則於1989年公布國家教育目標，1991年發表「美國2000教育策略」，並於1994年通過教育改革方案，訂定全國性的教育標準，據以推動教育改革。

民國83年，行政院成立教育改革審議委員會，歷經兩年的研究與審議，發表教育改革總諮議報告書，提出教育鬆綁、追求卓越、照顧弱勢等三項教育改革重點，以及教育鬆綁、帶好每位學生、暢通升學管道、提升教育品質、建立終身學習社會等五項教育改革目標（行政院教育改革審議委員會，1994）。技職教育配合教育改革，正積極進行結構性的調整與改革。

一般而言，政策檢討與策進的標準有效能（effectiveness）、效率（efficiency）、公平（equity）、適切（appropriateness）、回應（responsiveness）、充足（adequacy）等六項（翁興利，1995）。茲採用其中最重要的效能（預期結果的達成）與適切（預期結果的價值、意義）兩項標準，逐次論述、評析彈性調整技職學制、辦理綜合高中教育及加強國中技藝教育等三項重要的技職教育政策如下。

## 貳、彈性調整技職學制，暢通學生進修管道

為暢通技職學生進修管道、建立完備的技職教育體系，自民國85學年度起，輔導績優專科學校改制技術學院並附設專科部、鼓勵大學設置二年制技術科系、辦理技術學院改名科技大學（教育部，2000）。這項政策的本意，在於兼顧學生生涯發展，提供升學進路，試圖扭轉將技職教育視為終結教育、將技職教育視為第二選擇的偏差。

其次，鑑於技職教育向來強調實用取向、就業取向，更需要重視適性選擇，技職院校招生，除了既有的技藝（能）優良學生甄審保送、學業優良甄試保送及行業推薦甄試之外，更加速推動多元入學制度。自民國86學年度起，逐年辦理高級職校、二技、四技二專的推薦甄選入學方案。同時，大學院校夜間部轉型的進修教育，提供社會青年在職進修的機會。推廣教育學分班、非學分班及遠距教學等，每

## 4 技職教育政策檢討與策進

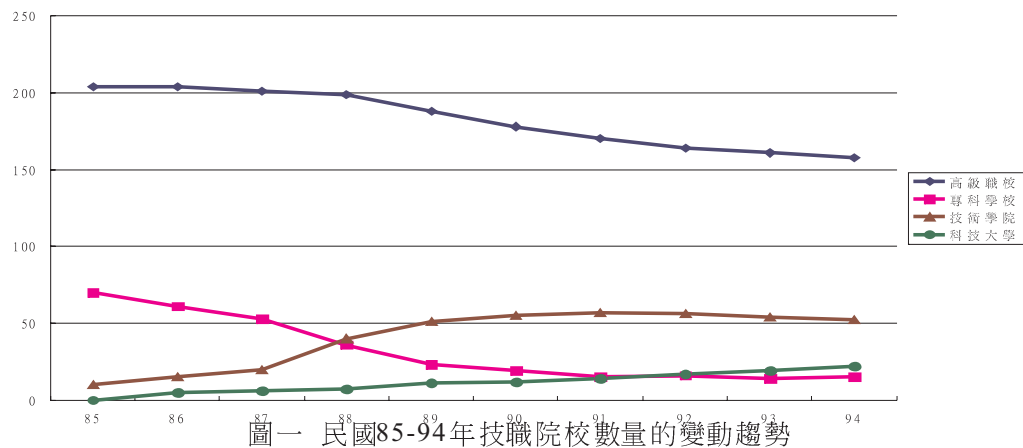
年更提供約1,500個名額，讓高級職校學生經由甄試保送入學（教育部，2000）。這些措施，無非是暢通學生進修管道，提供終身學習機會。

就技職教育學制的調整、進修管道的暢通而言，經過十年的努力，這項政策的成果的確不容抹煞。民國85年，僅有專科學校70所，技術學院10所。經過逐年的調整，截至民國94年，計有專科學校15所，技術學院52所，科技大學22所（教育部統計處，2005a）。詳細的統計數據列載於表1，同時以圖一輔助說明專科學校數量與技術學院／科技大學數量的變動情形。

表1 民國85-94年技職院校數量的變動情形

	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94
高級職校	204	204	201	199	188	178	170	164	161	158
專科學校	70	61	53	36	23	19	15	16	14	15
技術學院	10	15	20	40	51	55	57	56	54	52

資料來源：教育部統計處（2005a）。各級學校校數，94年11月8日，取自[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDUMGT/STATISTICS/EDU7220001/data/serial/seriesdata.htm?open](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDUMGT/STATISTICS/EDU7220001/data/serial/seriesdata.htm?open)



就效能（effectiveness）而言，學校容量的擴充，配合入學方式的多元化，確實暢通了學生進修的管道。學生只要有心向學，進入專科學校、技術學院或科技大學

進修，並不困難。有了上述的成果，需要進一步思考的是，調整學制與暢通升學管道的政策是否適切（appropriateness）。換句話說，應該評估學制調整與升學管道的暢通，是否有助於達成技職教育的基本目標——增進學生的職業知能，是否有助於扭轉視技職教育為第二選擇的偏差。

就表面的現象分析，技職院校的數量擴充，讓大多數高級職校的學生，有機會接受高等教育，似乎增加了學生充實職業知能的機會。不過，深入的觀察，不難發現，技職院校教師普遍認為學生素質、學習態度不如以往，學習效果與預期的水準大有差距。援用心理學的基本概念，反而容易理解這種現象。按心理學的觀點，人類的能力大致成常態分配。依照學校的容量推估，民國70年代大學生的能力，大約是同年齡層的前30-40%。目前，技職院校學生的能力，則大約是同年齡層的前60-80%。有鑑於此，技職院校的教師，必須面對現實，尋求更有效的方法，改善學生的學習態度，提升學生的學習成效。教育主管機關則有必要思考，如果投注龐大的經費、人力，耗費學生四年寶貴的歲月，卻難以實質增進他們的能力，專科學校的升格，技術學院的改名，究竟意義何在。

其次，技職教育為第二選擇的現象能否改變，與專科學校改制為技術學院、技術學院更名為科技大學，似乎沒有直接的關係。例如，過去的臺北工專、高雄工專，對國中生頗具吸引力，在國中生升學選擇的序位，未必落在建國中學或高雄中學之後，畢業生在職業市場的表現，也不亞於普通大學的畢業生。而且，專科學校紛紛改制為技術學院、科技大學之後，也不曾吸引更多的國中畢業生進入高級職校（準備升技術學院、科技大學）。

由此可見，一般人對技職教育的印象，應該是技職院校辦學績效，以及畢業生職業競爭力的長期累積，而不是一時之間，改制、換名稱所能改變。因此，技職院校必須積極發展特色，與企業界建立更緊密的合作關係，提供精緻的教學計畫，提升學生的職業競爭力，才能扭轉一般人視技職教育為第二選擇的偏見。

## 參、辦理綜合高中教育，促進學生適性發展

臺灣地區的高級中等教育，一向採取普通教育與職業教育分流的學制。民國60年代以來，大量擴充高級職校，培育了豐沛的基層技術人員，對臺灣經濟發展的貢獻，功不可沒。近年來，國民經濟能力大幅提升，接受高等教育的意願增強，而且產業型態轉變，中高級人力的需求增加，導致普通高中的入學競爭日增。部分教育

## 6 技職教育政策檢討與策進

改革人士因而主張以綜合高中為主流，讓學生自行決定修習學術導向、職業導向、或綜合性課程。

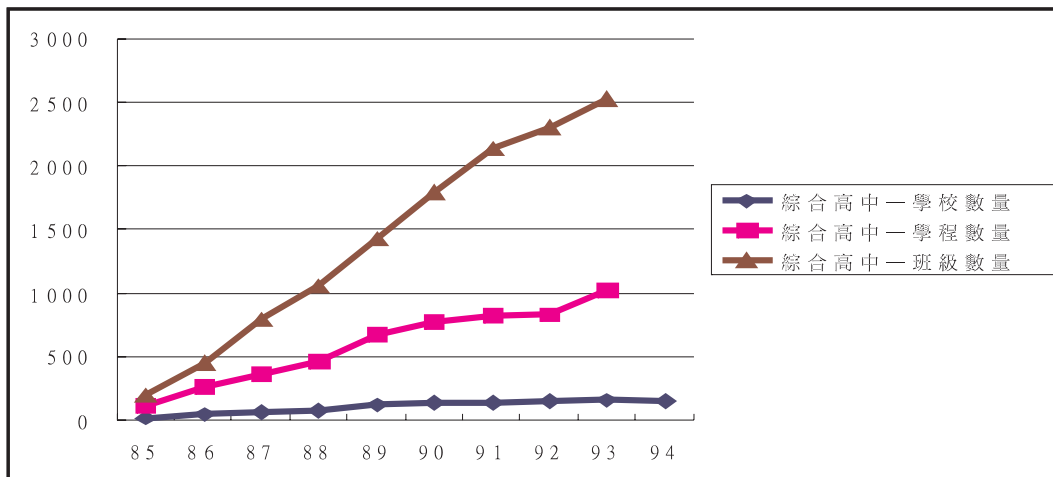
自民國85學年度起，著手規劃試辦綜合高中課程實驗。民國85年，行政院教育改革審議委員會的「教育改革總諮議報告書」，進一步建議：「高級中等學校，應朝綜合高中的方向調整，建立以綜合高中為主體的高級中等學校制度」。因此，民國87年修正「綜合高中試辦計畫」，規劃繼續推動辦理綜合高中。民國88年，立法院通過「高級中學法」，綜合高中正式成為高級中等教育的型態之一（侯世光、黃進和，2002；張明輝，2001）。

自從試辦綜合高中以來，辦理綜合高中的學校數量急遽成長。民國85年，辦理綜合高中的學校只有18所，192班，學生6568人。隨後，參與辦理的學校逐年增加。民國93年，辦理綜合高中的學校已經多達156所，2529班，學生108299人（教育部統計處，2005b）。表2詳細列載民國85-93年間，辦理綜合高中的學校數及其學程、班級、學生的數量，並以圖二輔助說明學校、學程及班級數量的變動情形。

表2 民國85-93年高級職校辦理綜合高中的情形

	85	86	87	88	89	90	91	92	93
學校數	18	44	62	79	122	137	141	150	156
學程數	109	263	368	466	672	776	821	832	1025
班級數	192	443	789	1054	1424	1790	2134	2300	2529
學生數	6,568	17,167	36,010	47,417	68,977	86,025	90,059	92,100	92,100

資料來源：教育部統計處（2005b）。綜合高中概況。2005年11月8日，取自<http://www.edu.tw/EDUWEB/EDUMGT/STATISTICS/EDU7220001/data/serial/comprehensive.htm?open>



根據民國85-94年的統計數據，綜合高中的學校、學程、班級及學生數量，都呈現快速的成長。這項統計數據顯示了「建立以綜合高中為主體的高級中等學校制度」政策的落實。教育主管機關推動政策的用心與效能（effectiveness），值得肯定。不過，有了量的成果之後，總是需要進一步考量推展綜合高中的適切性（appropriateness），關切如雨後春筍般的綜合高中，是否為學生提供了自行決定修習學術導向、職業導向或綜合性課程的充裕空間，進而增加了學生生涯選擇的機會。

就數據資料所呈現，提供綜合高中學程的學校，雖然普通高中的數量多於高級職校（93學年度的統計為普通高中91所，高級職校71所）（教育部，2005b）。但是，在傳統士大夫觀念的影響之下，綜合高中的辦理，似乎是增開了高級職校學生回流普通高中學程的管道。這條管道難免被視為縮減職業類科、增開普通科的捷徑。也因此激發了部分高級職校教師反彈的聲浪，甚至造成學校行政人員與教師的對立。

其實，自民國85年以來，綜合高中的辦理已經屆滿10年，無論是制度的運作，或者是教學的效益，應該都可以考核、檢驗、比較。我們不需要自陷於情緒紛爭的泥淖，而應該理性評估綜合高中的辦理，是否達成了預期的目標，是否實現了教育改革者的理想。

就延後分化的概念而言，綜合高中讓學生的分化延後了一年。至於分化的選擇，受各學校提供學程數量的限制，反而減少了。國中畢業時的分化，學生可以選擇普通高中，或者高級職校的農業、工業、商業、家事、海事、醫護、藝術等類科。進入綜合高中以後的分化，學生的選擇卻往往局限於普通高中學程與其他1-2個

職業學程。換句話說，綜合高中為學生爭取了一年的緩衝時間，不過，卻窄化了學生選擇的空間。

就學生的發展而言，即使只有一年的緩衝，也應該給予肯定，但是窄化學生的選擇空間，卻有待商榷。設想，一位學生進入綜合高中學習一年之後，發現自己很有美工設計的性向與興趣，可是學校提供的學程，除了普通高中學程之外，只有資料處理與觀光餐飲兩種職業學程。這時候，縱使學生發現了自己的性向與興趣，往往沒有機會從事適性的學習，似乎於事無補。

假設上述的情境，不在否定綜合高中的價值，而在於醒思如何改善綜合高中既有的缺失。平心而論，受限於現有的學校制度，綜合高中的開課、選課，仍然不脫電機、水產養殖、商業經營等套裝課程的型式。而學校基於開課成本的考量，很少在同一時段，開出可供選擇的兩門課。因此，雖然名為選修課，不過通常是班級選的選修課，而不是學生選的選修課。學生往往只能服從多數，而無法完全依照個人的興趣選課。

綜合高中的環境，似乎應該以學生為單位，而不是以類科、班級為單位，應該以科目為單位，而不是以學程為單位。學生能夠在各種科目之中，選擇自己有興趣的科目，組成個人的學程（當然學校需要提供充分的指導），才合乎comprehensive的理想。檢視時下高級職校辦理綜合高中的環境，類科、班級的組織非常明確，課程組織相當系統化，顯然沒有掌握「綜合」的精義所在。換句話說，我們推動的綜合高中，並沒有拋棄類科組織的框架，而是在高級職校的大框架中，再架起普通高中學程、汽車修護學程或畜產保健學程等三兩個小框架。

高級職校既有的框架一日不脫除，綜合高中就一日畫虎不成。要在結構性很強的學校體系中，實施極其自由化的課程計畫，確實不是一樁容易達成的任務。展望未來，似乎不需要刻意論斷系統化課程與自由化課程，究竟孰優孰劣，更不需要執意謀求如何在結構性很強的學校體系中，實施極其自由化的課程計畫。倒是應該非常審慎地評估，在臺灣的社會文化環境中，比較適合採行系統化的課程計畫，或者自由化的課程計畫。

## 肆、加強國中技藝教育，落實因材施教理想

民國80年的教育統計，顯示當時約有14%的國中畢業生，沒有繼續升學或充分就業，成為人力資源培育與應用的一大缺憾。因此，發展國中技藝教育，以學術性

向不明顯、升學意願不高的國中學生為對象，自國中三年級起，學習兩年技藝教育課程。在國中三年級開設技藝教育班，銜接高級職校設置的實用技能班（一年段），其主要目的在於提供適性發展的機會，重建學習信心，充分發展學生潛能，充實學生的基礎職業知能，培養學生的職業興趣與職業道德。冀望學生完成第十年的技藝教育之後，再進入職業市場（李淑玲，2003）。換句話說，技藝教育提供另類的課程，期望藉以提升學術性向低落學生的學習成就感，並建立其學習自信心，實現「有教無類」、「因材施教」的教育理想，更期望因此減少中輟生，並降低青少年犯罪比率（教育部技職司，1993）。

為了使國中的技藝教育，與高級職校的實用技能班相結合，運用高級職校比較豐沛的技藝教育資源，遂進一步提出「邁向十年國教——國中技藝教育改革方案」。自民國82學年度起，更以高級職校附設「技藝教育中心」，有計畫地推動、辦理國中技藝教育。隨後，將「邁向十年國教——國中技藝教育改革方案」修改為「發展與改進國中技藝教育方案——邁向十年國教目標」，並於民國85學年度起全面實施。上述兩個方案的國中技藝教育課程，規劃於國中三年級，每週開設6-14小時選修課，課程內涵有工業、商業、農業、海事、家政等五類21種。高級職校的實用技能班則分一年段、三年段兩種，課程內涵有工業、商業、農業、海事、家政等五類72科。一年段的實用技能班於日間上課，每週36小時。三年段的實用技能班於夜間上，每週24小時（李淑玲，2003）。

民國90年配合九年一貫課程的實施，再度調整國中技藝教育的實施方式，將技藝教育融入國中課程與高中職課程，讓技藝教育回歸主流，為全體學生提供適性發展的機會。國中教育階段，以生涯教育為核心，於國中三年級開設3-6小時的技藝教育學程（加深生涯試探學程）。課程內涵的規劃，得自電機電子、機械、動力機械、化工、土木建築、設計、餐旅、商業管理、家政、農業、食品、水產、海事等13職群，視實際需要選擇2-4個職群。高中職學校則為具有就業意願的國中畢業生，開設一年段實用技能班課程，同時為具有就業意願的高中職學生，開設實用技能學程（蕭錫鎬，2004）。這項技藝教育改革方案，經過三年的試辦，於民國94學年度開始全面實施。

民國82學年度，國民中學辦理的技藝教育班計有838班，學生20,000人，高級職校辦理的實用技能班計有309班，學生9,837人（教育部技職司，1993）。隨後，國中技藝教育班與高職實用技能班都逐年擴增，民國87學年度的班級數、學生數，都達到最高峰，國中技藝教育班有1,480班，學生46,266人，高職實用技能班有797班，學生28,301人。民國87學年度以後，國中技藝教育班與高職實用技能班的班級數、

## 10 技職教育政策檢討與策進

學生數，則開始逐年遞減。茲將民國85-93學年度國中技藝教育班與高職實用技能班的班級數、學生數及經費預算，分別列載於表3與表4，備供參考。

表3 民國85-93學年國中技藝教育辦理情形

經費單位：萬元

	85	86	87	88	89	90	91	92	93
班級數	1290	1440	1480	1450	1290	—	1122	1043	1171*
									1183#
學生數	41119	45790	46266	38079	31628	—	26981	25310	27885*
	(10.8)	(12.6)	(13.3)	(11.3)	(10.4)		(8.6)	(8.1)	28450#

資料來源：85-89年資料取自技藝教育改方案，91-93年資料取自教育部中部辦公室。  
註釋：（費）為佔當學年度畢業生總人數的百分比率，\*為第一學期資料，#為第二學期資料。

表4 民國85-93學年實用技能學程辦理的情形

經費單位：萬元

	85	86	87	88	89	90	91	92	93
學校數	—	—	—	—	159	157	154	147	142
班級數	505	549	797	603	539	509	455	413	362
學生數	20464	21438	28301	24314	21117	19792	17703	17213	15237
	(5.4)	(5.7)	(7.8)	(7.0)	(6.3)	(6.5)	(5.9)	(5.5)	(4.9)

資料來源：85-89年資料取自技藝教育改方案，91-93年資料取自教育部中部辦公室。  
註釋：（費）為佔前學年度畢業生總人數的百分比率，\*限於臺灣省的資料。

88-90學年度的資料零亂，難免誤差，僅供參考。

筆者歷年來參與技藝教育的訪視、諮詢輔導，走訪近百所國民中學與高級職

校。經由資料查閱、師生座談，深刻體認技藝教育對國中學生的重要性。學術性向低落的學生，英數理化考試不及格，在技藝教育班的表現，往往令人刮目相看。環境不利、學習有障礙的學生，因為在技藝班的學習，獲得成就感、重建自信心而繼續升學，甚至進入國立科技大學深造。就重建學習信心、充分發展潛能的目標而言，技藝教育的效能（effectiveness）確實值得肯定。

其次，技藝教育對學生基礎職業知能、職業興趣、職業道德的培養，雖然沒有客觀、精準的測量或評鑑，很難論斷究竟成效如何。不過，一般人都相信，青少年時期培養的興趣、道德及價值觀念，對個人成長，乃至於終身發展，都具有深遠的影響。因此，推展技藝教育，似乎應該著重如何強化、如何評估技藝教育對學生基礎職業知能、職業興趣、職業道德的培養。但是，民國90年修訂的技藝教育改革方案，其適切性（appropriateness）卻令人擔憂。該方案以生涯試探為國中技藝教育的核心功能，將國中技藝教育的授課時數，自原有的6-14小時，大幅縮減為每週3-6小時。如此短暫的授課時數，基礎職業知能的培養，當然不可能，即使職業興趣、職業道德的培養，恐怕也值得商榷。

在生涯教育、回歸主流的大纛之下，為學術性向低落學生提供的另類學習機會，正在逐漸消失。即使實用技能學程，也為了符應後中等教育的規範，而增列了不少普通科目。就學校制度、教育行政的觀點而言，能夠有劃一的標準，確實是便於行政管理。但是，就教育的觀點而言，人的特質就是那麼多元化，怎麼可能要求數以十萬計的學生適用同一個標準。學校制度、教育行政原本是為培育學生而設，理應採用寬廣的視野，提供多元的學習管道，藉以充分發展學生的多樣化的能力。

生涯教育、回歸主流、適性發展的理念並不衝突。不過，在推動技藝教育的實務上，一談生涯教育、回歸主流，卻讓適性發展的理想褪色了。筆者深信：生涯教育不可或缺，每一位國中學生都需要接受生涯教育。但是，技藝教育原本就是為特定學生所規劃、設計，不需要回歸主流。建立學校制度的是我們，從事教育行政管理的也是我們，試問：你我能否認同不再強求學術性向低落的學生枯坐板凳，學習他們難以理解的英、數、理、化等學科，而給予他們每週6-14小時的另類學習。

至於技藝教育是否有助於降低輟學率與青少年犯罪率，平心而論，在一個開放的社會裡，影響學生輟學，或者青少年犯罪的因素實在不勝枚舉。只能理所當然地採用邏輯推理，學生在學校的學習有興趣、有成就感，逃課、輟學、浪蕩街頭的機會降低了，滋事犯法的行為自然也會減少。除此之外，似乎沒有人深入探討技藝教育的推動，對降低輟學率與青少年犯罪率，究竟有多少貢獻。如果能夠進行精密的評估，並獲得具有說服力的數據，對爭取技藝教育的預算，相信會有莫大的助益。

因為，大家都很清楚，青少年犯罪的社會成本難以數計，青少年矯正教育的成本也高得驚人，如果推動技藝教育，能夠防患於未然，實在是非常值得。

還需要一提的是，民國87年以後，國中技藝教育與高職實用技能學程的班級數、學生數及經費，都呈現逐年遞減的現象。尤其，國中技藝教育的經費，自民國88年的約5億9千萬，銳減至民國93年的約1億1千萬（民國88年經費的18.6%），高職實用技能學程的經費，則自民國87年的約6億，銳減至民國93年的約2億3千萬（民國87年的38.3%）。目睹如此的經費縮減幅度，再對照動輒十億、百億的高等教育卓越計畫，不免令人疑惑，照顧弱勢族群與環境不利學生的教育政策，究竟是真是假。

## 伍、結語

進入21世紀，臺灣的技職教育體系，面臨了科技的持續快速發展、社會型態愈趨複雜、多元化，傳統產業外移，學齡人口急遽減少等衝擊。技職教育如何調整才能因應變遷，培養職業市場所需的技術人力，已經是迫在眉睫的議題。

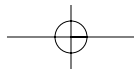
未來的技職教育，有必要以「精緻化」的理念，取代升級、擴充的概念。盲目的升級、擴充，在學齡人口急遽減少的衝擊之下，極可能導致教育資源不均、教育品質低落及人力結構失調，進而製造連串的社會問題。因此，技職教育的推展，必須體認社會運轉的平順、無阻，不能只依賴少數優秀的高階層人力，而是需要每一個階層的人力都能夠稱職。技職教育的辦理，不妨聚焦於如何讓現有師資、設備、教材及教法的品質更完善，而不是徒求名稱高一級、數量多一倍。

其次，在民主、自由、多元的社會中，「適性發展」不只是教育的理念，也是學生的權利，更是教育工作者的義務。不過，很難有一種制度能夠迎合所有人的需求，也沒有任何一項計畫能夠完美無缺。因此，保留實驗、試辦的彈性，或許是必要的措施。實驗、試辦，就是一種小規模、漸進式的嘗試，有助於尋求最合理、最可行的途徑，並且避免全盤盡墨的窘境，以及突然變革的衝擊。

本文論述、評析彈性調整技職學制、辦理綜合高中教育及加強國中技藝教育等三項重要的技職教育政策，以管窺豹，難免疏漏。不過，筆者忝為技職教育領域的一份子，體會良深，因而不揣淺陋，野人獻曝一番，冀望能夠拋磚引玉，為技職教育的發展克盡棉薄之力。

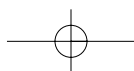
## 參考文獻

- 行政院教育改革審議委員會（1994）。教育改革總諮議報告書。臺北市：行政院。
- 吳清山等（2004）。中華民國教育年報（民國九十二年）。臺北市：國立教育資料館。
- 吳清山等（2005）。中華民國教育年報（民國九十三年）。臺北市：國立教育資料館。
- 李淑玲（編）（2003）。高雄市91學年度推動國中技藝教育成果報告。高雄市：高雄市政府教育局。
- 侯世光、黃進和（2002）。中華民國教育年報（民國九十年）——技術及職業教育篇。臺北市：國立教育資料館。
- 孫仲山、趙育玄、劉金泉（2005）。臺灣技職教育發展及其社會經濟背景分析。發表於臺灣技術與職業教育專題學術研討會。中國大陸浙江省：寧波職業技術學院。
- 翁興利（1996）。行政革新應建立客觀的評估標準。國策期刊，130。2005年11月，下載自<http://www.inpr.org.tw:9998/inprc/pub/journals/130-9/no130.htm>
- 教育部（1998）。教育行動改革方案。臺北市：教育部。
- 教育部（2000）。追求卓越的技職教育——技職教育白皮書。臺北市：教育部。
- 教育部（2001）。2001年教育改革行動方案實施三年成效評估：新思考、新行動、新願景。臺北市：教育部。
- 教育部（2005）。重大教育政策發展歷程——技職教育。2005年11月，下載自<http://history.moe.gov.tw/policy.asp?id=4>
- 教育部（2005）。教育部部史。2005年3月，下載自<http://www.history.moe.gov.tw/>
- 教育部技職司（1993）。發展與改進國中技藝教育方案——邁向十年國教目標專案報告，未出版。臺北市：教育部。
- 教育部統計處（2005a）。各級學校校數。2005年11月，下載自[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/data/serial/seriesdata.htm?open](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/data/serial/seriesdata.htm?open)
- 教育部統計處（2005b）。綜合高中概況。2005年11月，下載自[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/data/serial/comprehensive.htm?open](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/data/serial/comprehensive.htm?open)
- 張明輝（2001）。中華民國教育年報（民國八十九年）——技術及職業教育篇。臺北市：國立教育資料館。
- 經建會人力規劃處（2003）。臺灣技職教育定位問題研析。臺北市：行政院經建會。
- 樓玉梅等（2002）。臺灣科技人力供需問題研究。臺北市：行政院經建會。
- 蕭錫駒（2004）。技藝教育改革方案課程教材組國中技藝教育學程專案計畫報告，未



14技職教育政策檢討與策進

出版。彰化縣：國立彰化師範大學。



# 師資培育的供需問題 與平衡機制探討

張鈿富、王世英、周文菁

## 【作者簡介】

張鈿富，國立臺灣師範大學教育學士、國立政治大學教育碩士、美國哥倫比亞大學教育行政博士，國立政治大學教育系所教授、現為國立暨南國際大學人文學院院長、教育政策與行政學系教授。

王世英，國立彰化師範大學工業教育所博士。曾任臺北縣國小教師、輔導室主任；臺北縣教育局課員、督學、課長；省教育廳股長、專員、視察；桃園縣教育局局長、參議；總統府參議、秘書、參事。現任國立教育資料館館長兼教育部教育研究委員會執行秘書、國立臺灣師範大學工業科技教育系兼任助理教授。

周文菁，國立暨南國際大學教育政策與行政學系碩士、教學卓越計畫聯合辦公室主任助理。

## 摘要

師資素質與供需平衡問題是近年來教育改革的重要議題，兩者的兼顧面臨理想與現實的拉拒。隨著師資培育多元化的政策，大量開放師資培育，造成師資供過於求的問題，已引起社會廣泛的重視。本文以近年來師資培育供需問題為主軸，探討師資培育相關政策的演變以及面對供需的平衡策略。

文中探討的主題分別為師資培育問題的根源、師資培育政策演變、師資供需失衡問題、以及供需的平衡機制等。最後提出有關師資培育的認知與建議以供相關決策參考。

關鍵詞：師資培育政策、師資供需、供需機制

## Exploring the Supply and Demand Problems of Teacher Preparation and its Balancing Mechanism

Dian-Fu Chang, Shin-Ying Wung, Wen-Ching Chou

### ABSTRACT

The quality of teachers and how to balance the supply and demand of teachers are selected as main issues in recent education reform. The problem is we must face how to reduce the differences between the ideas and its realities in these issues. Following the multiple teacher preparation policy, the government opened the new teacher preparation programs for the public and private universities looks unlimites. It has raised the public concerns that the teacher over-supply problems.

In this paper the authors addressed the problem of supply and demand of the teacher preparations, analyzed the policy change, and proposed a new strategy for balancing supply and demand of teachers.

The main topics in this paper are as fellows: The problem of teacher preparation, teacher preparation policy changes, the problem of supply and demand of the teacher preparations, and the balancing mechanism for the supply and demand of teachers. This paper also provides related knowledge and suggestion for the policy makers.

Key word: teacher preparation policy, supply and demand of teachers, supply and demand mechanism

## 壹、前言

民國80年代醞釀的教育改革，把傳統的師範教育訂定了新的發展基調，以多元化開放的方向來培育臺灣教育所需的師資。近年來在這種革命性的變化，也產生許多陣痛。例如，新的機構已經設立了，傳統的師資培育機構仍然弦歌不斷，許多改制的技術學院悄悄的都設立了教育學程。在多元化的前提下，師資供需平衡問題似乎不那麼被強調。隨著這兩年的經濟發展急劇轉為惡化，師資培育的供給大過需求。在教師職場「一位難求」的困境中，師資培育政策的轉變，讓許多投身於教育工作的青年，未蒙其利反受其害。

在教育系統內，教育改革要求於教師者多，而讓教師參與改革、發出自己聲音的機會則少。這也難怪在民國九十一年九月二十八日星期六的下午，全國教師會因取消免稅的爭議中演變成不滿教改的街頭運動，號稱10萬教師要爭取工會組織、爭取尊嚴與尊重、爭取對學校教育事務更多的發言權。教育改革、課程改革乃至師資培育政策的調整，看似單一事件，這些改革都是牽一髮而動全身。師資培育制度的健全與否，對未來國力的興衰也可能扮演舉足輕重的角色。

本文主要目的是以臺灣的師資培育政策演變來分析供需問題，並就當前師資培育面臨的問題以師資供需機制建立為重點提出建議。主要探討內容包括師資培育政策演變與檢討、供需失衡問題的解讀以及如何建立有效的供需機制。

## 貳、問題的根源

民國80年代後期我們似乎在執行一個理想與現實無法契合的師資培育政策。理想上，多元化是為了提升教師的素質，但是多元而盲目開放的結果，教師的來源讓人感到擔憂。師資培育多元化與供需已顯現下列問題：

### 一、大量開放的迷思

自民國84年「教師法」和「師資培育法」頒行以來，教育界即陷入前所未有的混亂局面。根據中華民國流浪教師協會的觀察，問題的根源包括教育權下放，地方分權，縣市長掌握遴選校長的資源，而「有權無責，無法監督」的教評會則形同脫韁的難以駕馭。各級師資供需失調，師資培育多元化，固然打破師範體系壟斷

#### 4 師資培育的供需問題與平衡機制探討

局面，卻也因為許多大學廣設教育學程，大量培育中等教育師資，以致高、國中、幼教師資供給過剩，出現「一位難求」的現象，國小師資則供不應求，偏遠國小多數缺乏合格教師，以致代理代課教師長期占缺（中華民國流浪教師協會公文文號20000731公文總號890036，2000年7月31日）。

這是過渡的現象還是供需混亂的開始？民國94年縣市舉辦的教師甄試已有多各縣市國小教師缺額為零。主要的原因是為因應學齡人口的減少，避免新聘教師成為次年的超額教師，各縣市都採取保守的措施。

## 二、供需失衡

近年來師資培育產生相當大的改變，民國83年2月通過「師資培育法」，84年6月公布「大學校院教育學程師資及設立標準」後，准由一般大學申辦各級教育學程（包括中等教育、國小、幼教、特教四類），開始師資培育多元化。84學年度第一學期通過辦理中等學校（含高中、高職、國中）教育學程之一般大學，共招收一千六百餘位學生，若再加上第二學期與85學年度新開辦校院，每年可能達三千人。教育部擬在一年內進行評鑑，以為各校院擴大辦理之依據，擴大後在三年內可達到每年四千人以上之規模。若再加上三所師大每年約三千畢業生，90學年後師資市場上每年將有七千餘人，競逐不到兩千名正式師資名額。這也難怪91學年以後的教師職位出現一位難求的現象，形成嚴重的供需失衡。之後雖然政府鼓勵教師50歲或55歲優退，但是教師的退休量仍不抵不過想進入學校系統的量。教師的供需從簡單的失衡已變成了供需嚴重的扭曲。

## 三、一元政策師資多源

師資培育多元化似是一種萬靈丹，但是多元化的同時也帶來社會資源的浪費。在開放師資培育的過程中很少人從數據中去看問題。只空談理念，理念有了感覺就跟著感覺走。在教改過程中，感覺變成了「敢」覺。「只要您敢」、「敢去喊」、「敢走上街頭」的人就能影響或主導政策。社會瀰漫著這種氣氛，教育專業因此被邊緣化，專業人士似乎完全棄守，甚至被掛上罵名。

事實上，在一元化與多元化的爭論中，很少人真正在看待師資來源的結構。臺灣的中小學教師結構中師範院校所培育的教師雖占多數，但是其他管道的畢業生進入此一領域所占的比率也不小。就以師資培育法修定當時來分析，83學年度（1994-1995）的教育統計資料顯示，國民小學教師非師範院校者占16.96%；國民中學教師非師範院校者占43.22%；高級中學教師非師範院校者占46.08%；高級職業學校教師

非師範院校者占53.48%，以上的比率只採計大學院校一般系畢業及其他專科畢業者（教育部，1995）。這些數據說明在一元化政策的時期，也有多元的師資來源。

因此，在解構師範院校的運動中，衝擊最大的是培育小學的師範學院，其次才是以培育國中師資為主的三所師範大學。但是多元開放的結果帶來什麼樣的結果？要如何為師資培育政策把脈？誰要為這些政策負責？這些問題在師資培育政策中是相當模糊的，最後的結果導致空有很多培育師資的理想，但是師資培育與學校教師的需求之間並沒有直接關連的嚴重問題。

## 參、師資培育政策演變

我國的師資培育向來是由師範體系擔負責任，在一元化政策時期公費性質的師範體系建立形成主要的特色。政府主導一切師資培育的工作，一般大學及私立學校不能參與師資培育的工作。由師範院校負起師資培育的主要工作，主要的理由包括：以單純的師校環境，培育高尚的專業精神；以一元化的政策充分掌握教師需求，避免人力浪費；易於控制師範生素質（孫邦正，1985）。

### 一、一元化邁向多元化

一元化政策在種種的反對聲音下朝向多元化的師資培育。民國68年公布的「師範教育法」至民國83年已被修定為「師資培育法」，除了確立師資培育多元化的制度之外，把保有傳統歷史使命的「師範」改為「師資」。臺灣的「解嚴」不但是政治的解構，也把教師的傳統角色期望給了結了。主張多元開放師資培育制度的人士認為，透過自由競爭將可提升教師素質，而許多人希望擔任教職，反對師範生獨佔的要求，更加速多元化師資培育政策的落實（高強華，2000）。

### 二、行動方案與施政方針

在教育改革中，師資培育政策主要的執行是「教育改革行動方案」。在教育改革行動方案中的第三項以健全師資培育與教師進修制度為主。提出具體的執行內容與說明，也標示執行的時間與投入的資源，如表1（教育部，2001a）。

表1 師資政策：健全師資培育與教師進修制度

## 6 師資培育的供需問題與平衡機制探討

執行事項	執行內容與說明	執行期間	經費(千元)
(一) 加強多元師資培育制度充實師資來源	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 適時檢討修正師資培育法規。</li> <li>2. 給予開設教育學程之國立大學合理的資源。</li> <li>3. 加強師資多元培育管道，落實師資培育職前教育。</li> <li>4. 配合國小、國中實施小班制，鼓勵大學開設國小教育學程或教育學分班，增加師資培育。</li> <li>5. 配合加強身心障礙學生教育，強化特殊教育師資之培育。</li> </ol>	八十八年度至九十二年度	一、六九二、〇二五
(二) 健全師資培育機構組織與功能	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 委託公正、專業團體進行師資培育機構評鑑，健全師資培育機構組織與功能。</li> <li>2. 協助師範校院規劃轉型與發展。</li> </ol>	八十八年度至九十二年度	六二〇、〇〇〇
(三) 落實教育實習制度及功能	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 強化師資培育機構實習指導功能。</li> <li>2. 強化教育實習機構實習輔導功能。</li> <li>3. 落實教育實習評量制度。</li> <li>4. 加強各級主管教育行政機關辦理教育輔導宣導及督導工作。</li> <li>5. 考核評鑑教育實習輔導機構及人員之辦理成效。</li> <li>6. 通盤檢討教育實習津貼制度。</li> </ol>	八十八年度至九十二年度	五、六六〇、〇〇〇
(四) 建立教師終身進修制度	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 研修「教育人員任用條例」、「教師法」、「教師研究進修獎勵辦法」及「高級中等以下學校及幼稚園教師在職進修辦法」等相關法規，建立教師終身進修法制。</li> <li>2. 結合中央及地方主管教育行政機關、教師研習進修機構、師資培育機構、各中小學，共同推動教師終身進修體系。</li> <li>3. 鼓勵各省市、縣市成立(增設)教師進修研習中心並強化組織功能。</li> </ol>	八十八年度至九十二年度	七五六、一〇〇

	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. 鼓勵對教師研習進修制度、模式及內容之研究與研討。</li> <li>5. 研究配合教師在職進修及教師生涯成長，建立專業成長積分獎勵及教師分級制度。</li> <li>6. 結合進修獎勵或激勵措施，與教師專業成長之需要，規劃設計教師生涯進修進程。</li> <li>7. 協調並鼓勵各師資培育機構、教師研習進修機構、一般大學校院及民間團體，辦理各項教師在職進修活動，以增闢教師終身進修多元途徑。</li> <li>8. 規劃教師進修方式，鼓勵教師以進修學分、學位、遠距教學、網路進修、研究發明、著作、短期研習、修習第二專長學分等方式進修，以配合教師不同階段的進修需求。</li> <li>9. 協調各教師進修中心功能區分與輔導責任範圍。</li> <li>10. 強化各中小學資訊電腦網路系統，輔導教師透過網路運用資訊。</li> <li>11. 研究並建立教師進修網路系統，鼓勵教師網路進修。</li> <li>12. 鼓勵學校建立「以學校為中心」之進修模式，以因應學校需要並進而建立學校特色。</li> <li>13. 鼓勵教師從事「行動研究」以解決學校實際問題。</li> <li>14. 研究配合教師分級制度，辦理「以學校為中心」之進修工作，建立以資深教師為研究進修主持人，帶領資淺教師從事教學理論與實務進修之模式。</li> </ol>		
--	--	--	--

有關師資培育的方針，根據近年來教育部公布的「重要政策」與師資培育有關的要項如下：

#### 1. 教育部90年度施政方針

提升教師專業自主權，落實教師之自主性；健全師資培育機構，加強多元師資培育；落實教育實習制度；建立教師終身進修體系，提升中小學師資素質。

## 8 師資培育的供需問題與平衡機制探討

2. 教育部91年度施政方針：未特別提列師資培育政策。

3. 教育部92年度施政方針（九十二年一月至十二月）

加強中小學各領域師資培育，推動中小學師資合流培育制度；協助師範校院轉型，邁向卓越發展；建立師資檢定之篩選機制；落實教育實習及教師終身進修（教育部，2002b）。

以92年師資培育政策推動的重點來看，檢定制度的建立、師院轉型以中小學合流培育都將有產生深遠的影響。

傳統的師資培育中小學是採分流培育的，師資培育機構反應中小學的課程發展。因此，民國91年正式起動的九年一貫課程，標榜的是九年一貫，採領域劃分。有人認為中小學的師資培育在某種程度上應該採取合流培育。近年來教育部對師資合流培育的制度，已逐漸有鬆綁的跡象。例如自民國87學年度起，師範學院特教實施中小學合流培育，同時也開放部分中學學程（國北師之美術學程），其後對藝能科目也漸開放。而師範大學也考慮可設小學學程（陳伯璋，2000）。課程設計上既是九年一貫，在師資的培育政策方面中學學程與小學學程劃分的檢討也需要做更周詳的考量。

4. 教育部93年度施政方針

建立師資檢定篩選機制，以提升師資品質、調整師資培育課程，加強各領域師資培育、協助師範校院之轉型，朝向綜合大學發展。

5. 教育部94年度施政方針

（1）減少師資培育數量

師範校院部分：為輔導師範校院轉型發展，93學年度核准師範校院增設調整系所案計69案，其中屬非師資培育系所者達38案。另為減少師資供需落差，於核定94學年度各師範校院師資培育數量時，係以各校93學年度核定人數為基礎，減少師資培育學系大學部培育總量10%，研究生修習教育學分人數比例亦由60%減為40%。

大學校院教育學程部分：92、93學年度已從嚴審核大學校院教育學程申設案，並對已設立之各類科教育學程，減少每班學生人數以45人為限，且暫緩增班。

學士後教育學分班部分：已大幅減少學士後一般國小及中等學校教師教育學分班名額達1,350名，並提前公告94學年度學士後教育學分班核定名額至多1,500名，且以國小英語、中等特教及幼稚園教師之班別為優先核定班別。

（2）強化教育學程評鑑機制

除持續辦理教育學程評鑑，對辦學績效不佳者，建立減班、停招或停辦之機制外，並修正「大學校院教育學程評鑑作業要點」，加強評鑑規準及評鑑結果之後續處

理，包括：進退場機制、追蹤與管考等，以切實掌握師資培育大學辦學品質。

### (3) 修正發布大學校院辦理教師在職進修相關法規

教育部分別修正發布「大學校院辦理高級中等以下學校及幼稚園教師在職進修學分計畫審查要點」及「大學校院辦理高級中等以下學校及幼稚園教師在職進修學位班審核作業要點」，以提供大學校院辦理教師在職進修班次之依據。

### (4) 加強中小學教師在職進修

除建置「教育部終身學習資訊網、社教博識網」，提供教師終身學習資訊查詢外，配合九年一貫課程之實施，補助各師資培育之大學開設領域教學學分班及專長增能學分班。截至93年7月底已核定領域教學學分班73班，專長增能學分班222班。至國中小教師參加各縣市政府辦理之九年一貫課程研習已達700,000人次。此外，亦辦理中小學英文教師在職進修，93年核定開設47班，約計1,000名教師參與，並由其中擇優選出40名教師組成海外英語研習營，於暑假安排赴美國研習。

### (5) 強化教師在職進修中心功能

協調師資培育之大學成立12所教師進修區域中心，定期彙整各區域教師在職進修班次，並設置教師在職進修中心區域網站，提供全國中小學教師查閱參考。

## 肆、師資供需失衡問題

在臺灣，師資供需失衡是一直存在的問題，民國57年延長九年國教，嚴重的師資不足。之後在一元化的培育規範下大致維持著需求大於供給的局面，讓不足的教師由其他管道自然進用。行之多年，一般中小學主要的抱怨是分發來的師範生未必是學校需要的教師。

### 一、供需失衡的性質

師資供需的失衡與教育政策的推動有密切關連。但是供需機制的建立與維繫也顯得相當的重要。師資供需失衡反應的是兩種問題，一種是總量的過與不及，另一種則可能是師資適配的問題，類科之間的供需不平衡、不適切問題。例如，民國57年延長九年國教後，因中學師資缺乏，准臺大、政大、中興、成大四所大學開設教育學分以培育師資，這是補充數量的不足。

民國68年「師範教育法」通過後，限由師範校院培育師資，四所大學除了政大因設有教育系可適用「師範教育法」外，皆停開教育學分，形成師資培育一元化局

## 10 師資培育的供需問題與平衡機制探討

面。一元化之後，造成的是師資供需體系中，類科間的師資供給不適切，時有所聞。

民國80年前後，政府鑑於偏遠國中小乃至許多私立學校進用沒有修讀教育學分的教師，人數眾多，又委託師大、政大、彰師大、高師大等校開辦教育學分班，以期讓進入學校系統任教但尚未取得教師任用資格的人就地合法。之後又為了國小開設英語，教育部遴訓了3,000名英語師資。補充國小開設英語所需的師資。

## 二、多元化之後的失序

師資供需失衡問題雖由來已久，但是問題比較嚴重的是實施多元化培育政策之後，大量培育師資所造成的就業壓力。以91學年度核定招生數來看，共計73個師資培育機構，可以培育21,700名師資。其中，中等學校師資約9,100名、國民小學師資約9,600名、幼稚園教師約2,000名、特殊教育師資約1,000名，可以說是創下師資培育數量的最高峰。相關統計數據如表2所示。

表2 91學年度核准的師資培育機構數及人數

屬性\區域	北區	中區	南區	合計
機構數	29	19	25	73
中等教育	3400	2762	2100	9100
小學教育	3700	2037	3900	9600
幼兒教育	670	540	700	2000
特殊教育	500	260	170	1000

民國90年前後縣市政府所面對的問題是待退教師人數眾多，但礙於縣市政府的財政問題，一時之間無法滿足申請退休教師的需求。如此一來學校教師的缺額開不出來，也直接影響新進教師的工作機會，這是供需失衡的種課題。如果以學校的自然退休人數來推估，民國90學年度55歲以上的待退教師國民小學占6.99%，約7,100人；55歲以上待退國民中學教師占6.67%，計3295人，如表3、表4所示（教育部，2001a）。實際上90學年度申請退休的教師有9,241人，核退人數為6,870人。民國93年是近年來核退人數最多的一年，有9,033人獲准退休。教師供需失衡的壓力與地方縣市政府財政緊縮似乎顯現息息相關。如果能讓這批待退教師全數退休，仍無法滿

足師資培育機構培育出來的待業準教師充分就業。

表3 國民小學師資的年齡結構

2000-2001	總計	公立	私立
年齡組	101581	100669	912
未滿25歲	6284	6246	38
25歲至未滿30歲	19692	19549	143
30歲至未滿35歲	22846	22722	124
35歲至未滿40歲	16189	16084	105
40歲至未滿45歲	11580	11475	105
45歲至未滿50歲	10626	10526	100
50歲至未滿55歲	7263	7133	130
55歲至未滿60歲	3741q	3641	100
60歲以上	3360	3293	67

表4 國民中學師資的年齡結構

2000-2001	總計	公立	私立
年齡組	49394	49144	250
未滿25歲	2489	2463	26
25歲至未滿30歲	7545	7508	37
30歲至未滿35歲	7694	7659	35
35歲至未滿40歲	7158	7130	28
40歲至未滿45歲	6911	6879	32
45歲至未滿50歲	8048	8023	25
50歲至未滿55歲	6254q	6223	31
55歲至未滿60歲	2101	2082	19
60歲以上	1194	1177	17

之後，教育部提出鼓勵待退教師的優惠措施，雖有顯著效果，但是需要負擔的成本相當的沈重。舉例來說，一位優退的教師如果選擇領月退俸，薪水依舊，但是他的工作得另外聘一位新老師來替代。也就是說退了一位教師，政府需負擔兩份的薪水。如果該教師健康狀況良好，活得越久領得越多，長此以往，整個師資的退撫系統將面臨財政上的崩盤！

## 伍、供需的平衡機制

民國90年教育部主動辦理「教育改革之檢討與改進會議」，其中有關師資培育的檢討方面也提出了許多的建議。例如子題一「改進師資培育制度」的結論暨建議事項即強烈的指出建立更嚴謹的培育制度，以提升中等以下學校師資水準。在改進行多元師資培育制度，確保師資培育品質方面，與會的專家學者建議（教育部，2002c）：

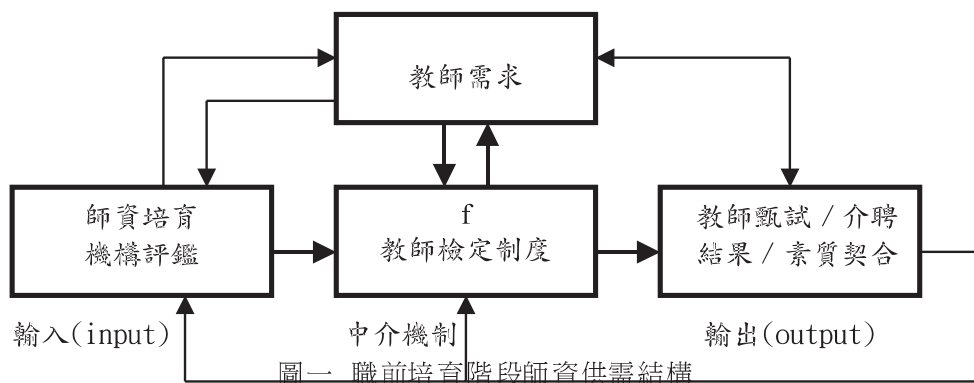
- （一）嚴格審查師資培育機構之增設及建立有效淘汰評鑑機制，以維持質量並重之師資培育制度。
- （二）建議研修師資培育法暨相關法規，將公費之給予改為由各縣市依特殊需求與公費學生簽約，明訂權利義務。
- （三）師範校院轉型發展，除重視各校歷史發展外，並應配合各校未來轉型的目標、原則及功能定位而規劃，建議朝鼓勵師範校院與鄰近大學校院合併為綜合大學，或改制為綜合大學或教育大學之方向發展。
- （四）推動中小學師資合流培育制度，以整合師資培育資源，靈活師資培育方式與管道，以利師資培育機構發展。
- （五）修改研究生修習師資職前教育課程得酌減學分數之政策，以確保師資品質。
- （六）建議明確規定各教育階段別、各類別師資培育專門課程及教育專業課程所需的學分數，以建立合理而優質的課程。
- （七）檢討比較師範校院、一般大學教育學程、學士後學分班等各種方式培育師資之優劣，並鼓勵師資培育機構研發新的師資培育模式。
- （八）建議各師資培育機構建立教育學程之教學評鑑機制。

這些建議有的著重師資培育機構本位的思考，有的建議是屬於比較執行技術面的問題。對整體師資供需與品質的問題較少著墨。

### 一、回應改革的要求

師資的供需要平衡是一種理想，不過供過於求的設計有利於各級學校聘請到更優秀的教師。但是供需之間應維持何種對應關係？有人認為師資供需是一種非函數對應。「一對一」或「多對一」是函數關係，而「一對多」或「一對無」則不是函數關係。

職前培育階段師資的供需如果要建立一種機制，以維持品質與供需平衡為導向，則此一系統的建制必須考慮培育政策、外部檢定制、教師職場需求以及素質契合程度，如圖一。在師資供需的體系中，如果能以教師需求為導向，則整個師資培育政策落實的可能性將大大的提高。



## 二、供需機制的三部曲

### 1. 供給＝需求。

教師供需的理想狀態是供給等於需求。供給等於需求的兩條件是：

- (1) 數量式的滿足。
- (2) 素質上的契合。

### 2. 供給＞需求。

## 14師資培育的供需問題與平衡機制探討

供過於求的狀態，從正面來看，學校可以聘請到素質更高的教師。供過於求的負面是，許多培育師資的機構及準教師們抱怨教職一位難求。近年來的發展較趨近於此。

### 3. 供給 < 需求。

這種現象要為教育品質付出未來的代價。教師的供給小於需求反應兩種問題。其一是，教師的數量不足。例如可能類科教師嚴重缺乏、偏遠地區教師缺乏、新專長教師的需求增加，造成師資不足。其二是，素質不合。

從學校或是學生的角度來思考，如何建立教師的供需機制，而機制的運作又能滿足：「供給 = 需求」或是「供給 > 需求」而仍能為社會所接受。

## 三、政策與機構的評鑑

近年來許多新設大學、私立科技大學及新設技術學院紛紛申請設立教育學程，為畢業生多謀一條就業之路。許多力量的介入難免在公權力的行使方面有些扭曲。因此，就師資培育的政策、師資培育機構的設立、運作應加強評鑑。

師資培育政策要如何評鑑？如何免於壓力的進行師資培育政策的評鑑？考慮師資培育政策所植基的理念、所面對的問題以及所應用的方法。按孔恩典範的概念，可以分別就locus、focus以及modus三者來思考，以協助如何進行師資培育政策的評鑑（丘昌泰，1995）：

1. Locus（理念重心）：釐清政策的理念重心為何？
2. Focus（問題焦點）：確立政策解決問題的焦點為何？
3. Modus（方法途徑）：教育評鑑所採行的方法途徑為何？

在機構的評鑑方面，除了理念、問題的釐清之外，下列評鑑的原則運用可供參考（Guba & Lincoln, 1990）：

1. 評鑑看成是一個參與及合作的歷程。以評鑑對象達成評鑑共識為目標，而此目標必須由所有的利害關係人參與才能實現。使所有利害關係人或團體達到所謂的「同意他們所不同意」（agree to disagree）的結果。
2. 評鑑是一個教學與學習的歷程。利害關係人教（teach）評鑑者或關係人彼此有關的建構（constructions），而評鑑者再將這些建構與個人或團體間做溝通。評鑑者在協助每一個團體澄清其建構的同時，亦從中學得了另一個觀點，這是一個雙向的教育歷程。
3. 評鑑是一個不斷更新（emergent）的歷程。除了一般的歷程外，評鑑是無法事先設計的。因為利害關係人會提出那些訊息，或是彼此對建構或方法達成何種共

識，都無法事先預測。在不斷更新的影響，只有整個評鑑終結時，才能了解其整組設計、方法的選定以及問題的認定。

如果師資培育的政策與師資培育機構能定期進行相關的評鑑，則將拉近政策與機構之間的契合度、增進師資培育機構與市場需求之間的均衡性。

#### 四、評鑑功能與結果處理

教育部於民國93年12月23日公布修正「大學校院師資培育中心評鑑作業要點」，每年辦理評鑑，適時公布評鑑結果，以做為調整師資供需、獎勵及退場機制之重要參考。預計評鑑三次之後，減少師資培育數量之50%，達成師資培育減量政策。

根據中央社民國94年09月30日報導，九十五學年度教育學程招生人數將減少七六五人。減招的原則是依據教育部公布的各大學師資培育中心評鑑結果。受評二等的師培中心九十五學年度減招百分之二十，受評三等的明年起停招。教育部在師培中心評鑑結果記者會中說明，被評為三等的師培中心共有五所，核定招生員額為兩百七十人，被評為二等的師培中心共有三十五所，民國95年減招百分之二十，相當於減招四百九十五人。因此，大學教育學程招生人數為六千三百四十五人，減少七百六十五人。

由於少子化的趨勢，社會人口結構出現變化，因此，師資培育量也得逐年縮減。依照教育部規劃，95學年度師資培育總人數為一萬兩千五百零一人，其中，師範校院佔五千四百八十一人，教育學程六千三百四十五人，學士後學分班為六百七十五人。96學年度師培總量將減少為一萬零一百四十四人，師範校院佔四千七百零八人，教育學程五千零七十六人，學士後學分班佔三百六十人。與93學年度相較，96學年度師培總量將為93學年度的一半。

師資培育評鑑被評定二等的中心，民國95年必須繼續接受評鑑，受評為三等的中心民國95年起停招。這些學校的師資培育中心如果想「敗部復活」，繼續辦理招生，則須重新向教育部提出申請設立教育學程，也就是「一切重頭開始」。至於評鑑一等的師培中心，四年後再度接受評鑑（中央社，2005年09月30日）。

面對師資供需的平衡問題，教育部的作法終於跨出了一大步。以政府主導的評鑑來管控師資培育的數量與素質，將逐漸在臺灣落實。

## 陸、改革的認知與建議

從以上的探討可知師資培育政策在確保師資素質與師資供需的穩定性。在師資

## 16 師資培育的供需問題與平衡機制探討

培育政策從一元化走向多元化的過程中，會面臨過渡的時期，目前的發展即處在管制與鬆綁調整之間的陣痛。師資培育未來應何去何從？本文提出下列的認知與建議：

1. 師資培育政策應從宏觀的角度出發，不應只侷限在短暫供需失衡、供過於求的特殊狀況，臺灣的師資培育宜朝更理性的方向邁進，走出數量控制要求絕對的「供需平衡」轉而為適度供過於求的「儲備制度」。
2. 如何確保進入師資培育機構的學生素質仍是一大課題。臺灣未來的師資素質應不斷往上提升，而不是往下沉淪。之前大量開放師資培育的結果，許多新設立的學院、大學亦紛紛設立教育學程培育師資，此一作法相當值得商榷。師資培育機構需要有起碼的水準，基本上，進入師資培育機構的學生素質不應低於傳統師範體系的水平，如此才能符合師資培育改革開放的理想。如果不以專業性來考量，只屈從政治的現實，將讓整個師資培育淪為討價還價的籌碼，將使師資培育的供需陷入混亂。
3. 師資培育供需均衡是一種理想，供需機制的建立在追求品質與數量理想的實踐。供需機制建立的原則要以教師素質、教學品質的契合為主。如果過度強調校際培育的均等性，將扭曲師培培育機構吸引更多優秀人才進入體系的美意。
4. 未來的發展在機構開放方面，除了慎選優質的培育機構之外，更需要建立培育機構之外的檢定機制，以確保質優的教師進入中小學任教。或許檢定通過率的多寡可以做為判斷師資培育機構績效的一種指標。

總之，師資培育政策是產生高素質師資的依據。如果師資培育開放是一股無法抵擋的力量，開放的原則、機構評鑑機制、以及教師檢定制度的落實將扮演重要的角色。因此，未來的發展如果要將師資供需維持在合理的範圍內，應在機構評鑑與教師檢定制度方面好好把關，讓民眾重新對學校教師產生信賴感。

## 參考文獻

- 中華民國流浪教師協會（2000）。中華民國流浪教師協會公文文號20000731公文總號890036，2000年7月31日。
- 丘昌泰（1995）。公共政策：當代政策科學理論研究。臺北：巨流。
- 李隆盛（2000）。科技與人力教育的進展。臺北：師大書苑。
- 孫邦正（1985）。經師與人師。臺北：臺灣商務。

高強華（2000）。新制師資培育與教師專業發展。刊於中正大學教育學院主編，**新世紀的教育展望**（247-264頁）。高雄：麗文文化。

教育部（1995）。**中華民國教育統計**。臺北：作者。

教育部（2001a）。**中華民國教育統計**。臺北：作者。

教育部（2001b）。**國民中小學九年一貫課程暫行綱要**。臺北：教育部。

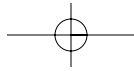
教育部（2002a）。**教育部資訊網**。擷取自：<http://www.moe.gov.tw/>

教育部（2002b）。**教育部重要政策**。擷取自：<http://www.edu.tw>

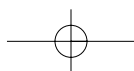
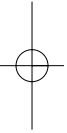
教育部（2002c）。**教育改革之檢討與改進會議**。擷取自：<http://www.edu.tw/eduadm2001/ed00/ed03.htm>

陳伯璋（2000）。從九年一貫課程教師角色的再定位談師資培育因應之道。刊於中正大學教育學院主編，**新世紀的教育展望**（235-245頁）。高雄：麗文文化。

Guba, E. G., & Lincoln, Y. S.（1990）。*Fourth generalization evaluation*（3<sup>rd</sup> ed.）。Newbury Park, CA：SAGE.



18師資培育的供需問題與平衡機制探討



# 新世紀高等教育政策規畫 與改革動向

楊國賜

## 【作者簡介】

楊國賜，國家教育博士，英國倫敦大學教育研究所研究。曾任國立臺灣師範大學教授兼社教系系主任暨研究所所長、教育部社教司司長、主任秘書、高教司司長、常務次長、政務次長、嘉義大學校長。現任淡江大學教育政策與領導研究所教授。

## 摘要

本文旨在探討教育當局宜以前瞻、創新與務實的態度，重新規畫高等教育發展的架構，藉以營造理想的高等教育發展環境，邁向二十一世紀的現代化國家。

本文包括六部分，第一部分，說明高等教育環境的變遷及其衍生的問題；第二部分，討論影響我國高等教育政策規畫的因素；第三部分，剖析世界高等教育改革的方向；第四部分，探討我國高等教育的發展與轉變；第五部分，提出我國高等教育改革的因應政策。最後，本文強調政府要積極執行所提出的各項因應措施，發揮新功能，全面提升高等教育的品質與競爭力，建立臺灣高等教育永續發展的基礎與動力，追求卓越，迎向國際。

關鍵詞：高等教育、政策規劃、改革、趨勢

# Higher Education Policy Formulation and Reform Trend in the New Century

Kuo-Shih Yang

## ABSTRACT

The aims of this paper focus on the education authority in Taiwan should anticipate and adopt an innovative and practical approach for a new higher education development scheme, which creates a promising ideal environment for higher education, and for Taiwan to move towards being a modernized society in the 21st century

This paper includes six parts, first of all, it explains the changing environment in higher education; secondly, it discusses some factors effecting the planning of higher education policy in Taiwan; thirdly, it analyzes the higher education reform trend in the worldwide; fourthly, it explores higher education development and transformation in Taiwan; fifthly, it proposes some concrete measures to accelerate the promotion of higher education reform and development of higher education. Finally, this paper pay emphasis on taking action and make progress on the measures and policies proposed by the government, in order to exercise the new functions and improve the overall quality and competitiveness of higher education that is the drive forces and foundation of sustainable development for higher education in Taiwan, which is the pursuit of excellence towards internalization.

Key word: higher education, policy formulation, reform, trend

## 壹、前言

高等教育是以研究高深學術及培養專門人才為要務，亦為推動國家現代化的核心動力。現代化乃是整體性的國家建設，不僅需要科技人才，尤需政經、管理及藝文人才。因此，高等教育一方面應配合國家建設與科技發展的需求，積極發展科技教育，一方面對社會科學與人文藝術的發展，也應兼籌並顧，才能使社會各項建設所需的人才均能充分培育與致用，俾使物質建設與精神建設齊頭並進，促進社會的和諧發展。

誠如英國羅賓斯（Lord Robbins）「高等教育委員會報告書」（The Report of the Committee on Higher education）的建議，高等教育的任務應以下列四項為依據：一、技能之傳授；二、心靈之陶冶；三、高深學術之研究；四、文化之傳承及善良公民之培育。而民國83年修訂之大學法中亦明言：「大學以研究學術、培育人才，提升文化、服務社會、促進國家發展為宗旨」。由此可知，高等教育除培養具有生產力，能勝任愉快，從事某一專業工作的「專門人才」與「技術人力」外，最重要的是培養具有民族精神、社會責任與文化涵養的「人」。尤其是，當前國家處境艱困，人類文化危機隱伏，接受高等教育的知識份子，在立身處世上也應該有其見識與抱負，有民胞物與的胸懷（一種社會責任感），與繼往開來的志節（一種歷史使命感）（楊國賜，1999：233-234）。

二十一世紀是一個知識經濟的世紀，也是一個全球化的新時代，更是一個競爭激烈的社會。高等教育的傳承功能與主導地位正面臨新的挑戰。為使今後高等教育能適應多元社會的需求，高等教育應有新的突破，力求高等教育的精進與發展，開拓高等教育的新境界。因此教育主管當局宜以前瞻、創新與務實的態度，重新規畫高等教育的發展，一方面必須調整與各大學之間新的運作關係架構，另一方面又必須因應社會變遷與發展的需求作適時而必要的調適，藉以營造更前瞻性與理想的高等教育發展環境，積極邁向二十一世紀的現代化國家。

## 貳、高等教育環境的變遷

近年來，面對社會變遷加速，政治開放民主，經濟迅速成長，產業結構改變，以及價值觀念變化的衝擊，高等教育必須加速改革的步調，以因應當前與未來社會發展的需求。其實，教育改革工作錯綜複雜，經緯萬端，一方面須適應瞬息萬變的

#### 4 新世紀高等教育政策規畫與改革動向

時代要求，一方面又須適應變動不居的社會需求，同時復須根據推陳出新的高等教育理念的原理。因此，高等教育改革工作需以「目標導向」，針對國家發展的需要，進行有組織、有系統的改革，研擬最佳的可行方案，以利解決高等教育問題，進行加速推動國家的進步與社會的發展。

事實上，高等教育的发展通常涉及一些重要的內在與外在的因素，且彼此交互影響。尤其是外在環境對整個高等教育系統的影響與衝擊最為深遠（Tien, 1999:4-6）。茲就近年來影響高等教育發展的整體環境變遷及其可能衍生的問題剖析如下：

### 一、知識經濟時代終身學習的需求

在知識經濟的時代裡，一個國家經濟的發展愈來愈依賴知識的生產、積聚、應用，尤其是知識進步與更新的能力。誠如加州大學柏克萊分校教授羅莫（Romer, 1994；轉引夏道源等譯，1999:3）認為經濟增長要素理論，其核心思想就是將知識作為經濟增長的更重要的要素。而世界管理大師杜拉克（Drucker, 1993）在其「後資本主義社會」（Post-capitalist society）書中也指出「世界上沒有貧窮的國家，只有無知的國家」。由此可知，在知識社會中，知識，特別是高級知識，除可在學校教育中獲得，也可以在正規教育之外獲得，這一趨勢越來越明顯。

為迎接知識經濟時代的來臨，強化人力素質，提升國家競爭力，乃是現代政府責無旁貸的職責。面對這樣的時代，每一個人人都必須是終身學習者，期能擷取新知識，充實新能力，以配合新社會的脈動，才不至於被快速的社會變遷所淘汰。因此大學教育的提供，不但可以擴增成人再學習的機會，以獲得大量的知識，激勵民眾不斷的成長，進而全面提升人民的生活，社會的生存和國家的發展。

面對終身教育新思潮的衝擊，以及未來學習社會新時代來臨的挑戰，大學面臨終身學習衝擊與挑戰，其採取的因應與調適的措施，將影響大學在未來社會中的生存，也關係到大學在未來社會的發展。因此，大學在知識經濟的時代中如何因應新的情勢，除重新定位，調整教育功能與學習內容，加速培養具有創造力的人才，兼具人文的科技專業，並從通盤規畫加強與社會互動的方案，以謀大學的永續發展。

### 二、資訊時代的學習革命

眾所周知，人類已進入一個嶄新的世紀——資訊時代（information age）。從科技觀點言，今天世界巨變的動力來源，乃是今天的世界爆發了一場「傳播革命」（communication revolution）（韓玉蘭譯，1983）。一場繼工業革命之後，進一步改變人類歷史的大革命。尤其是第二次世界大戰結束以來，幾乎每隔數年，就有傳播

科技上的重大突破。促成傳播革命的兩項新發明，一是打破距離限制的電子通訊，既可傳播聲音，又可傳播影像；二是打破時間限制的電腦，它不只是能夠大量儲藏消息或資訊，加以處理和供人使用，而且操作的速度通常是以千分之一甚至十億分之一秒（nanosecond）（即光線通過依英呎距離所需的時間來計算）。這些新科技的突破創新，包括電腦、衛星、磁碟、微處理機、新式電話與無線電設備等結合使用，已引起了資訊的大量膨脹。這是邁向一種嶄新的生活環境，大大的改變了人類的生活方式。這種由大眾傳播媒介扮演重要角色的新社會，社會學稱之為「資訊社會」。事實上，今天我們已經感覺到資訊時代的來臨。

在這資訊社會中，德爾道佐斯（Dertouzos,2000）即認為由於資訊科技的介入，使得人們不僅能夠穿越時空的限制，彼此相互溝通，而且能夠利用機會在任何時空環境進行互動。尤其是各種傳播科技經過整合服務數據網的連線作用，包括多功能電話機、傳真機、電視、視訊、網際網路等，均可透過單一插口的網路中與任何其他用戶通訊。因此人類可免除舟車勞頓，就能在家中購物、上班、上學、開會（包括國際會議）。由於當前各種傳播科技的突破創新，人類社會的學習活動正在產生一項新世紀的學習革命（Vos & Dryden,1994；林麗寬譯，1997）。在這場學習革命中，高等教育機構無論在學習觀念、學習方法、學習型態、學習內容或學習評量等，甚至透過遠距教學，也可以協助師生在網路上討論功課，辯論相關議題，以及進行專案研究等工作。其實，目前臺灣許多大學校院早已運用電腦、網路等資訊科技從事教學與行政業務的革新，諸如E化行政、E-learning等（淡江大學高等教育研究與評鑑中心主編，2004）。

### 三、全球化時代國際競爭的激烈

戴曉霞、莫家豪、謝安邦等（2004）學者在「高等教育市場化」一書序言中，曾深刻地指出全球經濟、科技、社會、文化都正在發生根本性變化。隨著資訊科技的迅速發展，貿易、金融、運輸及通訊，都超越了國界和地域的限制。在國際交往上，越來越頻繁，經貿合作也愈加相互依賴的狀態下，許多學者認為市場法則將統治一切，並宣稱全球化（globalization）將呈勢不可擋的潮流。誠如美籍日裔學者福山（Francis Fukuyama）在「歷史的終結」（The end of history）一書中指出，由於全球經濟的趨同化與地域的一體化，「民主市場資本主義」的浪潮，不僅對經濟和政治造成深遠的影響，而且也對高等教育產生間接和直接的衝擊。

在全球化的時代，國際間的競爭益趨激烈。同時全球化的競爭的關鍵，在於「創意」、「速度」和「品質」（宋丙洛，2001；金東日譯，2003:104-110）。質言之，

其實就是人才的競爭。尤其我國於二〇〇二年一月一日加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）之後，與全球經貿體系的關係更加密切，但也對國內經濟、產業、教育、文化及個人的衝擊，亦日趨嚴重。根據WTO的協定，臺灣必須對外開放高中職以上的教育市場，在「對等承認」與「學術認定」的情形下，勢必對臺灣高等教育的經營與發展形成嚴峻的挑戰（教育部，2001）。

面對全球化的國際競爭，世界各國的高等教育也逐漸打破藩籬，使大學的運作模式與教育功能產生了衝擊與變化（Sadlak,1998:100-107）。現代高等教育的國際化，是指各國的高等教育機構跨越了種族、國界、文化、思想等有形無形的界限，透過各種管道推行各類的學術交流活動。藉由高等教育的國際化，可以培養出具有國際視野，全球化意識並能尊重多元文化的人才，也可使教育思想、課程規畫、教育內容、教學方法等方面產生交流與融合，互相分享知識與經驗，進而提升高等教育的品質，創造出競爭力，而顯現出一種理想的大學模式。

尤其是，由於國際競爭的激烈，各國政府採用高薪禮聘國際級大師前來講學，或參與研究。因此，人才流動已無國界限制，而高等教育能否獲得優勢，其關鍵也在於「創新」和「品質」。至於未來高等教育市場勢必更加開放，有可能導致各國高等教育的競爭更為劇烈。

#### 四、新公共管理與新自由主義的挑戰

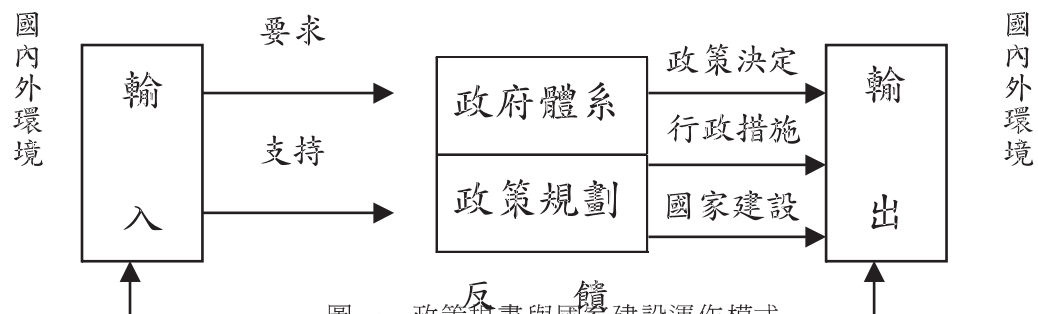
高等教育的發展在1980年代以後，因受到新公共管理及新自由主義思潮的影響，不少國家高等教育改革政策逐漸採用市場機制，走向高等教育大眾化的趨勢（莫家豪，2004:36-37;Parsons,1995:8-9）。其實，教育市場化是指大學經營管理的手段透過市場化機制，更加重視效率、效益、效能，將學校治理達到充分發揮引進資源的績效，提升教育資源運用的效率，以提供實現大學理念與精神的充分條件。

近年來，西方各國政府預算赤字大幅增加，嚴重威脅到經濟發展。因此各國政府紛紛尋求將公共服務於以分權化、簡化原則、發展專門知識及採用新的管理方法加以因應。這種發展趨向正對著高等教育領域產生影響，尤其當大學高度依賴政府預算贊助時，大學必須引進新管理主義，參採私人企業的管理法則，賦予執行部門更多的自主與責任，強化大學內部資源的有效管理與應用，以顯示出績效責任，此種發展情勢已日趨明顯，導致大學的組織必須加以重組與革新。

### 參、影響我國高等教育政策規畫的因素

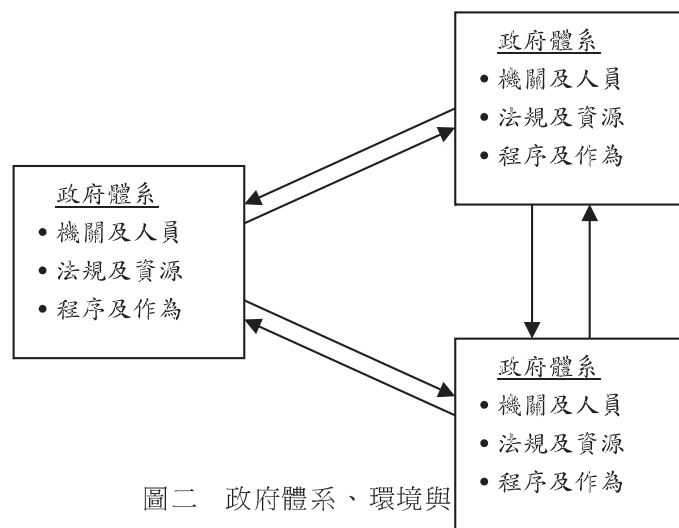
政策一詞常與方案 (programs)、計畫 (proposals)、決定 (decisions)、法律 (laws)、準則 (standards) 等詞相互為用。筆者認為政策乃是執行行動的指引。廣義的政策，係指政府、團體及個人所決定採行的行動路線或方法。狹義的政策，則只國家或政黨為謀實現政治上某種目的，所採取的具體行動路線、基本原則或方針。而高等教育政策，即為達成高等教育的具體目標之策略，完成國家教育任務的指南，同時也是實現高等教育理想的方法。由此可知，政策之內涵包括作為者、計畫及方案本身（資源分配）、行動過程（決定作為或不作為、作為之相關活動）及結果（預期目標或目的）。

其實，政策規畫乃是政策形成的一部分。學者林水波與張世賢（1991）認為政策規畫的意義，係指「針對未來，為能付諸行動以解決公共問題，發展中肯且可接受的方案之動態過程。」事實上，政策規畫所應考慮的因素極為複雜，且成為政府決策過程的主要部分。茲以系統理論 (system theory) 觀點剖析政府行政體系運行的模式，藉以了解其與環境、效果之間的互動關係（楊國賜，1995:127）。圖示如下：



圖一 政策規畫與國家建設運作模式

資源來源：行政研考會（1983）。政策規畫的理論與實務，二頁。



圖二 政府體系、環境與  
資料來源：行政院研考會，同上，三頁。

從圖一所示，在政府行政體系的政策規畫過程中，其主要輸入（input）是來自國內外環境因素（廣泛地涵蓋經濟、政治、社會、文化等）所形成的「要求」（demand）與「支持」（support）。政府行政體系的規畫則以各種要求與支持之強弱與多寡，妥為配置各項有限的資源，形成各種可行方案，進而為決策層級採納便為「政策決定」，目標付予實施而採行各種「行政措施」，以推展各項國家建設，此構成「輸出」（output）的層面。在政府行政體系產生「輸出」後，又對國內外環境造成若干衝擊，而有所「回饋」（feedback），以致形成新的「輸入」或修正、改變原有的各項要求與支持。如此整個運作程序循環不斷，綿延不息，由輸入而有政策規畫，作為政策決定，再推動國家建設。

此外，政府各部門政策規畫的效能，當以國家有限資源之適切配置以達成既定目標為其衡量指標。因此，在一般政策規畫過程中，必須重視所謂「政策環境」，始能促進運作的精密性與有效性，進而妥適地處理各項繁雜的政策問題或公共問題，且引導國家社會的整體建設走向正確有效的途徑。所以，政府體系、環境與政策等三者之間，具有相互影響循環運作的密切關係，如圖二所示。政府行政體系指各級機關及人員、各種法規及資源，以及各種行政程序與作為。環境則包含經濟性及非經濟性的條件因素，以及國內外相關情勢，至於政策則包含政策規畫、政策決定、政策執行與政策評核等項。

綜上以觀，影響我國高等教育政策規畫之因素，歸納言之，有下列五方面：

## 一、政治民主化的衝擊

我國於1987年月1日宣布解除戒嚴以來，加速民主化的腳步，大幅推動革新開放的措施。由於社會逐漸走向多元開放的時代，高等教育日益受到社會的關注與影響。因此，「校園民主」、「校園自治」、「教授治校」的呼聲，甚囂塵上，尤以大學校園最受矚目。其實，現代化社會的教育發展方向，更強調民主化與自由化，這也是先進國家教育發展的趨勢。而教育民主化則意味著權威式管制的破除，教育自主權的建立，以及更多自由選擇的機會。

尤有進者，民主化教育的內涵，包括平等的教育與自由的教育。前者是教育權的平等享受，各人按照自己的能力，受到適合其能力的教育，使人能盡才。後者即是天賦能力的自由發展，在學習歷程中，要求個性的充分發展（楊國賜，1999:148-150）。如此才能儘量發展各人的潛在能力，培養獨立、創造、合作的精神和責任心，二者實相輔相成。因此，今後高等教育更須朝向民主化與自由化的途徑努力邁進，以迎合新世紀多元開放社會的需求。

## 二、經濟富裕化的挑戰

近年來，臺灣經濟的快速成長，對於提高人民收入，改善生活品質，具有直接的增進力量。尤其是知識經濟所帶來的挑戰，形成一股洶湧澎湃的浪潮，迫使大學必須走出學術的「象牙塔」，擴展大學教育的功能，重建大學的體制，以適應時代的脈動和社會的需要。

在知識經濟的時代裡，一個國家經濟的發展愈來愈依賴知識生產的水準，知識進步的發展，以及知識創新的能力。而知識經濟的精髓，在於「創新」與「人力素質」的提升（Thurow，1999；齊思賢譯，2000）。尤其是，大學是知識的寶庫，學者薈萃的地方，也是研究學問、追求真理的場所。因此，大學在知識上追求「創造性的學問」，在人類不斷進步、創新與突破的歷程中，大學如何扮演更為重要的角色，實為新世紀高等教育所面對的重要課題。

## 三、文化精緻化的提升

古人有言：「衣食足而後知榮辱，倉廩實而後知禮義」，足見增進經濟生活的富裕，乃是提高文化水準的先決條件。但物質生活條件獲得改善以後，亦有可能產生許多隨之而來的副作用，諸如國民物質慾望高漲，講究奢華，追逐享受；道德觀念淡薄，心理苦悶；社會規範與價值體系削弱，犯罪案件迭有增加。這些副作用反而

使文化活動的推展滯礙難行。

事實上，大學向來作為社會的一股清流，引導我們向上向善的方向發展。對於新世紀的現代人心靈趨於空虛與貧乏，人際關係冷淡，彼此缺少關懷，尤其對人生意義缺乏正確的認識，也應及早採取適當的因應措施。大學在面對新世紀青年學生所需培養的人文素養，其實就要是有品德、有品質、有品味的好國民。任何的教育興革都應朝此方向積極規畫，始能培育獨立自主的人格，引導人類走向「精神自由」與「思想創造」的生活方式。因此，加強人文精神的陶冶，推廣藝文活動，增進人性尊嚴，倡導高尚休閒文化，更應促進人文與科技平衡發展，培養通識人才，提升文化素養，促進國民身心健康與平衡，以提高國民生活品質。

#### 四、社會秩序化的重建

當前臺灣的社會現象，高希均（1993）有相當精闢的分析。簡言之，就是「貪」的人心，「亂」的社會，「鬥」的權力結構與「爭」的意識型態。因此社會上不斷發生違法脫序的現象，嚴重擾亂了社會秩序，也危及社會的和諧與安定，讓我們感到憂心如焚。

我們要建設一個富而好禮的社會，首先要從改變社會觀念做起。尤其是要培養青年學生具有適應現代社會生活的態度、價值及行為模式，增進青年學生的實際參與和適應變遷的能力。因此，大學教育除傳授專門知識與培養專業能力外，尤要重視生活教育，使青年學生都能過現代化的生活，亦即能承認和尊重他人的尊嚴；能推己及人，站在他人的立場看問題；不自以為是，守秩序、重公德；這種現代化生活的目的，在高等教育活動中極須陶冶學生形成適合現代生活的行為規範與道德倫理，期能以培養高尚的品德，修己善群的個人，俾能群策群力，形成一個和諧有序的美好社會。

#### 五、終身教育的挑戰

近二十年，在歐美先進國家出現了一個新的教育過程，就是「終身教育」（life-long education）。這個新觀念對於傳統學校的優越地位，及其與日常生活脫節的學習產生新的挑戰。聯合國教科文組織（UNESCO）於1972年所出版的教育計畫報告書中，已將終身教育視為「教育政策的主要觀念」，且將成為未來全世界教育改革的動力（楊國賜，1995:286）。

其實，終身教育的目標是長期性的，其所提供的繼續性的教育機會，係以不同型式來滿足不同年齡層的需求，亦即包括人生的不同階段與生活領域中，以正規的

或非正規的學習方式，獲得與提高知識來達成人生最充實的發展。尤其是，它能提供更多的教育機會，使更廣大的人群獲得新知與技能，有助於個人的成長與社會的進步。

眾所周知，知識必藉教育或學習而來，面對知識經濟時代的衝擊，國內高等教育亟需採取因應的策略。尤其當前我國高等教育已從精英教育走向大眾化教育，在大學教育環境的快速轉變過程中，發展多元類型的高等學府，以滿足終身學習的需求。因此積極倡導終身學習的觀念，建立學習社會，提供更多的學習機會與管道，規畫正規（formal）、非正規（non-formal）與非正式（informal）三者整合的終身學習制度。使大學更融入社會，對社會的進步發展扮演更進步的角色，乃是當前國內高等教育發展中亟待解決的課題。

從上所述，可見高等教育改革在現代化國家發展過程中，扮演著相當重要的角色。不僅要培養各級各類的優秀人才，從事各項國家建設，領導學術研究和科技發展，而且還要提高人力素質，建立社會良好規範的責任。尤有進者，高等教育的發展也應能促成政治的民主和穩定，協助經濟成長，形成社會流動，進而導引文化的創新和進步。

## 肆、世界高等教育改革的方向

當前世界教育改革的趨勢，楊國賜（1999:234）指出：自一九五〇年後期以來，約有三項特徵：一、最初的教育改革特別著重確保人力資源數量的擴充；二、逐漸注重提高人力素質；三、最近則重視人格陶冶的重要課題。展望一九八〇年代的教育，自不能侷限於學校教育，而應該著重於「終身教育」（lifelong education）才行。因為人類處此瞬息萬變的社會，於一定的期限在學校接受定量的知識，已無法滿足人類的求知慾與進取心，所以人人自幼至老，都須繼續不斷地學習，以適應進步不已的社會。

二次大戰以後，由於人口膨脹，教育民主化的浪潮，以及社會經技發展對人力資源的要求，遂打破了多年來將高等教育看成英才教育的傳統，而迅速擴充高等教育機構，成為世界各國努力共同趨勢。但同時對於維持高等教育的學術水準，各國仍不遺餘力。各國高等教育的改革可以概分為兩方向：一是強化高等教育系統的內部效能，另一是兼顧高等教育的外在目的。前者旨在力謀於適應量之快速增加的同時，又能顧及到質的提高；後者則在設法使高等教育所造就的人才能夠配合科

## 12 新世紀高等教育政策規畫與改革動向

技、經濟及社會發展之需求。這種改革方向，不但改變了高等教育傳統的目的、結構及功能；而且也促成了教育內容、教育方法及研究體制的革新。

最近，在國際上關於高等教育改革出版了兩份重要文件：一是世界銀行（World Bank）在一九九四年所發表的「高等教育：經驗中學習教訓」（Higher Education: The Lessons from Experience）；另一是聯合國教科文組織（UNESCO）在一九九五年所提出的「高等教育的轉變與發展政策」（Document of Policies for the Change and Development）。前者，係由經濟學家所起草，強調大學，尤其是公立大學，是當前社會問題的一部分；而後者大多基於人文主義的觀點，認為大學本身具有解決社會問題的能力。二者的基本立場雖有不同，但對當前世界高等教育現況與改革的分析，強調在跨世紀之際，高等教育改革的三個重要方向，亦即，關聯化（relevance）、品質化（quality）及國際化（internationalization）（周祝英，1997:186-187）。茲歸納其重點，藉供參考。

一、強調高等教育機構本身的角色扮演與回應社會期望的能力，尤應加強高等教育入學的民主化、擴大各年齡層就讀高等教育的機會、增加學校教育與工作場所的關聯性，以及善盡為社會提供學術服務的職責。因此，亟需建立具有高度彈性的高等教育系統，因應就業市場變化快速所帶來的挑戰，使高等教育在新時代中，獲得更彈性更活潑的發揮。

二、重視學術自由與大學自主，尤應加強學術工作的責任，此涉及嚴守學術道德規範，增加研究與教學工作的自我評量，以提高大學的績效。此外，品質的維持，仍是大學的重點工作。除教學研究與推廣服務外，尚包括學生的素質與學術環境。無論經由自我評估、同儕評鑑或專業機構的評估，均應朝向建立系統化的評鑑工作。

三、確保國民素質的提高與教育機會的公平性。高等教育在民主化、全球化的衝擊下，過去傳統式的精英教育以無法滿足社會多元的需求，因此，強調終身教育觀念的確立與全人教育體系的完成。今後高等教育不僅以提供新知，符合工作需要為滿足，更重要的是如何喚醒大學生主動參與的公民精神，強化社會倫理、道德的價值觀。

四、尋求高等教育的國際共同合作，以因應當前及未來人類追求持續發展的需求。在一連串高等教育的發展與變革中，儘快尋找出新「學術協定」（academic pact），透過各種學術管道，與國際間科學界、學界保持知識分享、經驗交流以提升高等教育的品質。

## 伍、我國高等教育發展與轉變

根據教育部統計資料（教育部，2005）顯示，近十年來國內高等教育數量的擴充極為快速，83學年度大學校院數合計60所，至93學年度增至145所，10長逾140%；而學生數在83學年度為341,320人增至94學年度為1,115,672人，成長逾192%；而專科生在83學年度為378,850人，至94學年度減為180,886人，減少約56%；至於專任師資數量從83學年度的29,541人增至92學年度為44,802人，成長51.8%。

至於高等教育資源的籌措，由於國防、社會福利預算之成長，使整體教育經費之成長受到限制。政府對大學教育預算之成長，不如新設立大學院校的大量成長與學校規模快速的擴充及其他各級各類教育，諸如國民教育、技職教育、特殊教育等經費預算成長需求量之增加，致使我國高等教育經費逐年下降。政府高等教育預算89年度計編列728億5千8百餘萬元增至91年度的774億241百餘萬元，此後則逐年下降至94年度的744億千8百萬餘元。此外，值得一提的是，近十年來公私立大學院校學雜費比值差距逐年縮短，已由84學年度的1：3降至93學年度的1：1.827。而公私立大學單位學生經費，85至93年度公立大學校院從224萬元降為118萬元，而89至93年度私立大學校院亦從2.14萬元降為1.97萬元，顯示公私立大學單位學生經費差距仍然過大，值得政府單位的重視。

其次，近年來我國高等教育系統除深受前述外在環境因素的衝擊外，亦受國內整體社會變遷的影響，其中尤以政治的民主化，經濟的富裕化，文化的精緻化，社會的秩序化以及教育的終身化等因素的衝擊帶動了我國高等教育改革的契機。同時也影響高等教育改革的規畫與進行，並直接對高等教育產生衝擊，且朝著下列方向轉變（楊國賜，1998:38）：

### 一、高等教育性質從精英教育轉向普及教育

由於教育民主化的浪潮，社會經濟發展對人力資源的需求，以及民眾接受高等教育的期望提高，遂打破了多年來將高等教育視為精英教育的傳統，而迅速擴充高等教育機構，成為世界各國努力共同趨勢，我國也不例外。

從上述統計數字顯示，近年來高等教育機構數增加已逾140%，且九十四年度大學聯招錄取亦超過百分之八十，我國的大學教育已逐漸脫離傳統精英教育的色彩，轉向普及教育的方向發展。

### 二、高等教育體系從封閉轉為開放

## 14 新世紀高等教育政策規畫與改革動向

近年來，隨著高等教育數量的擴充，對大學教育在供需上產生相當程度的改變。由於社會日益開放且走向多元化，社會大眾期望大學能提供更多學習機會，發揮推廣服務的功能，因此大學與社會的互動日益頻繁。同時，國內各大學開始重視招生的宣傳，以吸引優秀學生到校就讀。另外，大學開始重視募款工作，向社會、產業界以及畢業校友爭取支持。這些足以顯示，我國大學教育已由傳統封閉的型態，邁向開放體系發展。

### 三、高等教育制度從一元化轉為多元化

為因應社會開放所呈現多元化的特性，大學教育制度已逐漸調整，規畫彈性的學制，促進大學的多元化發展，除了可以增進教育資源的有效運用外，也能讓各校有更大的發展空間。其中較重要的改變，包括建立各校發展的特色、入學管道多元化、學制彈性化、各校自行規畫課程以及師資多元化等，足以顯現大學教育朝向多元化發展。

### 四、高等教育行政體系由中央集權轉向大學自主

大學朝向自主化發展，乃是近年來高等教育最重要的變革。大學法於民國八十三年一月完成三讀立法程序後，賦予大學在法律規定範圍內的自治權。大學的師生對校務參與及關心的程度已逐漸提高。為因應此種趨勢，教育部也進行若干政策上的改革。一方面調整以往由上而下的中央決策模式，另一方面亦嘗試使決策過程透明化，將重要議題交付公開討論。諸如，大學校長遴選制度化、教師資格及學生學籍審核開放授權、大學入學方式的改進等，均顯現大學的自主必須直接擔負更大的社會責任。

## 陸、我國高等教育改革的因應政策

眾所周知，教育發展的動力，係源於持續不斷的努力，教育的進步也不是革命式的激進推動，而是有賴政府、地方及學校教育人員的共同努力，以及家長和社區人士的參與，甚至於大眾媒體或民間組織等各類利害關係人的協同合作，循序漸進形成壘增（incremental）的效果。其實，教育事業乃是一種永無止境的不斷改進過程。

當前臺灣高等教育的發展，正從菁英走向普及，從管制走向開放，從一元走向

多元。同時，由於社會的變遷，產業的轉型，觀念的更新，對大學教育產生衝擊。放眼全世界的高等教育，各國亦朝著更開放的方向發展，儘可能讓更多的國民共享學習的機會。因此，教育主管當局亟須謀求調整並建立大學新的運作架構，且因應社會變遷與發展的需求作適時而必要的全面調適。尤其是，新世紀的高等教育宜營造更具有前瞻性、理想性與務實的發展環境，以適應新時代、新社會的需求，使大學更能發揮其應有的功能，服務社會，進而引導社會進步。

時值高等教育面臨知識經濟的衝擊與全球化的激烈競爭，高等教育能否健全發展，將是影響國家競爭力提升的重要關鍵。而追求卓越、提升高等教育的品質亦為當前世界先進國家高等教育發展的主流。有鑑於此，教育當局尚能以宏觀的思考，前瞻的規畫，積極的作為，邀請專家學者參與各項政策之研擬，並以白皮書、報告書或計畫書之形式，提出具體可行的對策，以加速推動高等教育改革，促進高等教育健全發展。爰臚陳重要報告書之因應策略略述如下：

## 一、公布「邁向學習社會白皮書」

教育部有感於我國已進入二十一世紀開發國家的行列，也面臨國家競爭力亟待提升、富裕社會的人文關懷、國際化的衝擊、以及個人發展的強力需求等問題，乃於民國八十七年三月十八日公布「邁向學習社會白皮書」，明確宣示建立學習社會是我國教育發展的願景，並藉此解決若干根本的教育問題，促成社會的進步。

白皮書內容包括三部分：第一部分說明我國在邁向開發國家過程中所面臨的挑戰及必要的回應；第二部分闡明開發國家的教育願景及建立學習社會的目標；第三部分則提出建立終身學習社會的具體途徑。其中涉及高等教育部分主要為推動回流教育與發展多元型態的高等教育機構（教育部，1998）。前者，強調如欲建立終身學習社會，推動回流教育則是重要策略之一。具體措施包括要求專科學校加強辦理成人進修教育，以夜間或週末進修的方式，提供相當層級的學歷教育機會；而大學及獨立學院則加強辦理在職人員的推薦甄試，以及學位、證書或學分證明的推廣教育，以提供成人回流參與高等教育的機會。後者則建議我國高等教育機構未來可朝向研究型、教學型、科技型、社區型及遠距型等五種型態發展。

## 二、頒布「大學教育政策白皮書」

教育部因應新世紀的需要，勾畫國內大學教育發展的願景，以作為推動大學教育措施及各大學規畫本身校務發展之依據，達成追求大學教育卓越化的目標。同時為了讓社會大眾對現今大學教育政策與做法有更多的了解，特研訂「大學教育教育

## 16 新世紀高等教育政策規畫與改革動向

政策白皮書」(楊國賜主編, 2001)。白皮疏於民國八十八年八月開始進行規畫, 歷經二年多的努力, 其間邀請多位關心高等教育發展的學者專家, 共同參與撰擬工作並提供建言, 高教育司同仁也積極參與蒐集相關資料, 經過各分區座談會及多次學者專家諮詢會議討論修改, 終於在民國九十年七月完成我國首部「大學教育政策白皮書」。

白皮書主要內容, 係針對目前我國大學教育的發展現況進行分析, 就大學教育質量失衡、資源的排擠、大學運作機制的調整、國際化程度不足、大學與社會互動及評鑑機制的建立等問題加以探討, 並據此擬訂近程與中程之具體做法及建議, 諸如大學的學位、資源的籌措與分配、大學運作法制化、人才培育、提升國際競爭力、擴增成人回流教育參與高等教育的機會, 追求大學卓越發展等。

白皮書的公布, 可以說是我國大學教育政策新的肇始, 也代表國家對知識經濟發展的期許, 它將引領大學提升知識創新與國際競爭力, 邁向卓越, 並與國際一流大學並駕齊驅。尤其面臨瞬息萬變的國內外環境, 必須持續檢視所揭示的目標及策略, 並適時加以修訂, 期使我國大學教育發展能夠在社會變遷與衝擊中調整因應, 突破侷限, 與時代並進。

### 三、訂定「大學學術追求卓越發展計畫」

行政院於民國八十七年十一月依據教育部的「教育改革行動方案」與國科會擬定的「大學追求卓越發展計畫」, 核定為「大學學術追求卓越發展計畫」(簡稱卓越計畫), 由教育部與國科會共同推動, 原先定為執行期間四年, 後來延至民國九十五年, 總預算新臺幣一百三十億元。另為提高大學通識教育水準, 自九十年度一併推動卓越計畫之子計畫為「提升大學基礎教育計畫」, 至盼此計畫的推動, 有效的提升我國大學的學術水準, 進而爭取國際學術的能見度。

### 四、推動大學法的再修正

民國八十三年一月政府公布施行新修訂之大學法, 揭示學術自由、大學自主、教授治校及學生自治的精神, 大學面對此一新的運作機制, 也產生許多制度面設計不當的情形, 以致失序現象層出不窮。為導正此一現象, 高等教育的學者專家紛紛提出建言, 並希望教育部蒐集各方面意見進行大學法的再修正。(最近一次於民國九十二年初公布修正草案) 教育部能察納雅言, 並配合卓越計畫, 於是組成專案小組積極推動大學法的再修正, 其重點在推動公立大學行政法人化, 並為大學系統取得法源。此外, 對改革大學校長的遴選方式亦有相關修文的修正, 且明定教育部應

組成評鑑委員會或委託具有公信力之民間學術團體辦理大學評鑑，並公布結果。同時，大學法修正草案中亦歸定教育部應設高等教育審議委員會，負責審議高等教育政策、高等教育資源分配及對公私立大學之補助與獎助事項。

## 五、擬訂「提升大學國際競爭力計畫」

眾所周知，大家以為各國知識創新與人力資源的競技場，大學競爭力即為國家競爭力的重要指標。為全面提升大學國際競爭力，教育部乃積極研擬本計畫之推動，協助各大學改善教學品質，發展特色，提升研究水準，促進校際整合以資因應。

本計畫推動重點如下：加強學習環境國際化，設立臺灣獎學金，吸引國際學生來臺研習進修；鼓勵各校部分學程以英語授課；鼓勵大學參加國際性或區域性評鑑組織的評鑑方案；提高大學的國際知名度及研究水準；鼓勵大學與國外大學聯合開設學程獲建立聯合學位機制；強化各校網路環境建置，善用網際網路工具學術交流，以提高國際學術競爭力。

## 六、規劃「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」

教育部為具體落實提升國際競爭力，集中資源支援重點大學進行拔尖措施，乃積極研擬本計畫，提報行政院審核通過一項五年五百萬經費預算的方案。其重點包括：1.輔導國內具有潛力的研究型大學躋身國際一流大學（教育部設定五年內至少有十五個重點系所排名亞洲第一，十年內國內有一所大學排名世界名校排行榜一百名內）；2.輔導各類型大學中優異者，發展頂尖系所及設置跨校研究中心；3.延攬國內外教學研究優異人才。此外，教育部亦編列經費，鼓勵各大學與國外學術聲望卓越、具有指標性之大學和研究機構及相關學者專家建立實質學術交流。

## 七、設立「大學宏觀規畫委員會」

為保持臺灣在新世紀中的競爭力，其關鍵因素在於是否擁有優質人才，而臺灣的高等教育如何能培養二十一世紀中國家所需的高級人才，將是我們最大的挑戰。有鑑於此，行政院科技顧問於民國九十一年一月在行政院科技會報中提出建議，經院長裁示成立「行政院高等教育宏觀規畫委員會」，就我國高等教育未來之發展，進行宏觀之規畫。委員會除全體九位委員定期開會討論外，並分五個小組分別討論各項議題，包括大學願景及目標，大學分類及定位，大學運作機制及法制，大學產官學合作，以及私立大學特色發展等，以一年時間舉行數十場次大小會議，廣徵學者

專家意見，最後完成「高等教育宏觀規畫」報告書。該報告書內容重點摘陳如下：

1. 強調現代大學的任務有二：一為推動教研、創造新知識，為未來國家競爭力爭取優勢；另一為廣泛提供中學畢業生接受大學教育的機會。這兩項任務應由不同類型的大學在其特色範圍內，各自追求卓越。

2. 建議大學分為四類型：即研究型、教學型、專業型及社區型等四類型大學。各大學宜根據自身條件、資源及特色加以明確定位，有助於整合學校資源，發展自己特色。

3. 建議大幅修改大學運作的機制：首要突破法令制度，改善日前平頭式的薪資制度；成立獨立的大學評鑑機制；建立分類有效諮詢制度；給予大學更大的人事、財務自主運作空間；盡快完成公立大學法人化等。

4. 推動高教產學合作：積極規畫學程發展以配合產業；鼓勵大學教師成立以產業技術平臺為導向的研發中心；鼓勵大學教師及研究人員擔任產業界顧問；鼓勵產業與學校建立夥伴關係。

5. 建立合理高教供應政策：建議教育部依權責調高私立學校增設之條件，公立大專校院的設立亦應比照辦理，藉此提高優質教育水準；推動公立大學校院整併，以集中教育資源，提升教育品質，因應學齡人口教育規模縮減的衝擊。此外，總量控管大學增設，調整系所班級及招生名額，並加強落實回流教育。

## 柒、我國高等教育的改革動向

高等教育的成效，將是決定國家競爭力的主要關鍵。根據前面的析述，我國教育未來的發展，政府與大學校院應充分合作，大幅推動各項革新措施，以突破現階段高等教育發展的瓶頸。在崇高理想與前瞻性的目標引導之下，當前的教育改革已為未來高等教育的发展描繪出一幅美好的遠景。

### 一、建立開放競爭的高等教育市場

高等教育市場未來會更開放，更具挑戰性。我國大學數量已趨飽和，雖不應再擴充，但政府亦不宜管控人力培育的規畫，宜尊重市場自由競爭的機制。今後應避免過度擴充和競爭造成教育資源浪費和人力供需失衡而產生負面衝擊，品管才是更重要的課題。

1. 各大學運作的資訊應更公開，透過網路提供社會了解各校辦學之現況，以發揮

市場監督的機制。

2. 建立學校退場的機制，對於無法持續經營的學校，讓學校有整併的機會。
3. 配合國際化的趨勢，引進國外一流大學來臺設校，促進國內大學教育水準的提升。

## 二、建立彈性人力培育管道

因應知識經濟時代的來臨，大學對人才的培育及課程的規畫，必須掌握更大的彈性機能，才能因應產業快速變遷的需求，滿足產業發展所需的人力資源，進而掌握發展的先機，提升國家的競爭力。

1. 設置彈性學程，允許學程招生並授與學位，逐步打破系所僵化的結構。
2. 採行學年制與學季制並行之規畫，提升學校資源的使用效率並縮短學習的年限。
3. 調整大學內部組織，破除系所山頭主義，系所僅作為提供課程之單位，學生不歸屬特定之系所，以因應彈性學制發展之需要。

## 三、加強科技人才的培育、延攬與運用

在全球化知識經濟的時代，知識的創新、運用及推廣，已成為未來大學教育發展的重要方向。「創新」、「再學習」、「網上學習」以及「科技知識素養」，將是我國提升競爭力的關鍵性指標。

1. 研訂大學加強培育人才方案，並結合科技產業，建立研發團隊。
2. 在研究型大學與研究機構建立良好的行政支援系統及生活、語言環境，以利招收外籍學生，攻讀博士學位。
3. 建立與國外大學或研究機構合作，以培育高級科技人才的培育機制。
4. 放寬國籍限制，以利延攬國外高科技人才，充實大學師資陣容，裨益知識經濟發展。

## 四、鼓勵大學整併與發展重點特色

大學應講求最適經營規模的發展，以有效運用教育資源並兼顧教育的效能。因此，政府亟需鼓勵大學整合資源，使最少投資，發揮最大經濟規模之效益，全面提升教學品質追求大學的卓越發展。

### 1. 校際合作

大學基於教學、研究、推廣的需要，從資源的整合、交流、互動開始，例如系

## 20 新世紀高等教育政策規畫與改革動向

所規畫、師資聘用、運動設施、校際選課、研究計畫等事項，皆為校際合作的可行方向。

### 2. 策略聯盟

提出具體的共同運作計畫，整合數個有潛力的研究中心或具有跨校性之發展方向、特色等進行規畫，逐步整合可互補之大學校院成為一個新大學系統。

### 3. 學校合併

鼓勵同區域或同性質可以互補的國立大學校院合併，呈為一個規模更大、資源更充裕及更具競爭力的大學。

## 五、追求大學學術的卓越發展

隨著教育自由化與國際化的趨勢，大學教育的發展應以追求卓越的目標，培養與國外大學相互競爭的能力。

1. 建立大學多元評鑑制度，引導各校調整學校發展的定位，使國內逐步發展出各種不同類型的高等教育學府，滿足大學功能分化的需求。

2. 重點選擇具備發展潛力的大學特定領域，提供特別的協助，以發展達國際一流水準。

3. 加強國際學術交流合作，選擇國外重點大學，建立直接而密切的合作關係，並尋求共同培育人才及合作研究的計畫。

4. 推動各大學共同合作成立國際研究學院，採英文授課，吸引國外優秀學生到國內留學。

5. 提供制度上的協助及相關誘因，引進國外一流大學在國內設立分校，以發動國內大學教育品質的提升。

6. 重點發展部分研究型大學達到國際一流大學的水準，成為國際的學術研究重鎮。

## 六、提升大學知識創新競爭力

大學為培育國家高等人才，研究發明與創新科技的主要場所，其績效與品質，為二十一世紀國家競爭力的一項重要表現指標。因此，如何使大學成為知識產業的殿堂，能夠創發知識，善用知識，以培育出具有創造力的研發人才，全面提升大學知識創新與國際競爭力。

1. 建構各領域知識平臺，促進知識創新、運用與傳播。

2. 強化大學研究中心和創新育成中心的功能，促進產學合作，有效爭取民間資

源，提升學術品質，並運用知識創新成果，協助產業發展。

3. 獎助專業學術期刊國際化，並獎勵大學師生積極從事知識創新與創意教學。

## 七、加強大學與社會互動

隨著高等教育的開放，大學與社會宜建立良好的互動關係，由社會提供大學發展所需的資源，使大學教育更能配合社會發展的需要。

1. 促進大學運作資訊的公開，使社會了解大學運作的現況一方面達到社會監督大學運作的目的；另一方面也提供社會了解及運用大學資源的參考。

2. 邀請產業界參與各項教育規畫，舉凡大學評鑑課程修訂，乃至人力培育等規畫，亦可邀請相關產業界代表參與，俾充分掌握產業界的需求。

3. 落實大學推廣服務的功能，針對學校特性、特色及地區的需要，加強大學與社區的聯繫，以爭取社區對大學發展的支持。

## 八、研訂高等教育中、長期發展計畫

近年來，我國社會經濟結構已有顯著的改變，為因應經濟的成長和社會的發展，亟需調整高等教育產出的結構，改進大學校院系所的組合，使各類高級專業人才獲得適時的供應，俾益於經濟發展和國家建設。雖然高等教育的目標是多元的，但高級人力的培育與運用，仍須從國家建設整體發展加以考量，方能人盡其才，蔚為國用。

## 捌、結語

近十年來，由於社會急遽變遷，加速社會朝向多元開放的發展，更由於國際化的激烈競爭與全球化的巨大衝擊，在邁向新世紀的我國高等教育，尤應儘速採取適當的因應措施，針對問題，把握目標，從事通盤的政策規畫，進行重大的轉型，舉凡高等教育的理念、經營的型態、制度的變革、課程的創新等加以積極改革，以突破現階段高等教育發展的瓶頸，期能適應新世紀知識經濟社會的期望。

綜觀國內高等教育的發展，在自由化、民主化及國際化的挑戰與衝擊下，亟需運用新的思考模式，採納新的管理機制，建立新的價值觀，期能形成具有活力的新大學文化。尋求共識，並經由政府與高等學府的良性互動，有效整合資源，並積極落實執行上述政府或民間所提出的各項因應政策，才能發揮整體的新功能，因而提

升高等教育的品質與競爭力，奠定我國高等教育永續發展的基礎與推展動力。

## 參考文獻

- 中央研究院社會問題研究推動委員會（1999）。大學教育改革研討會。臺北：該會。
- 中華民國比較教育學會（主編）（2004）。教育整合與競爭力。高雄：復文。
- 行政院研究考核委員會（編）（1983）。政策規畫的理論與實際。臺北：該會。
- 行政院教育改革審議委員會（編）（1996）。教育改革總諮詢報告書。臺北：教育部。
- 行政院高等教育宏觀規畫委員會（編）（2003）。高等教育宏觀規畫報告書。臺北：該會。
- 朱志宏、丘昌泰（1995）。政策規畫。臺北：國立空中大學。
- （韓）宋丙洛（2001）。金東日譯（2003）。全球化和知識化時代的經濟學。北京：商務印書館。
- 林水波、張世賢（1991）。公共政策。臺北：五南。
- 周祝瑛（1997）。從世界高等教育的改革趨勢談我國高等教育改革方向。載黃俊傑編，大學理念與校長遴選。臺北：中華民國通識教育學會。
- 高希均（1993年10月1日）。再論臺灣的根本危機。聯合報。
- 淡江大學高等教育研究與評鑑中心主編（2004）。21世紀高等教育的挑戰與回應——趨勢、課程、治理。臺北縣：淡江大學出版中心。
- 莫家豪（2004）。中國大陸、香港、臺灣高等教育市場化：源起與理解。載戴曉霞、莫家豪、劉安邦主編（2004），高等教育市場化。北京：北京大學。
- 郭為藩（2004）。轉變中的大學；傳統、議題與前景。臺北：高等教育。
- 陳伯璋、蓋浙生（主編）（2005）。新世紀高等教育政策與行政。臺北：高等教育。
- 湯堯、成群豪（2004）。高等教育經營。臺北：高等教育。
- 教育部（1995）。中華民國教育報告書：邁向二十一世紀的教育遠景。臺北：教育部。
- 教育部（1998）。邁向學習社會白皮書。臺北：教育部。
- 教育部（2003）。我國加入WTO有關教育服務業達成之共識。見<http://www.edu.gov.tw-wto>
- 教育部（2003）。我國高等教育發展規畫研究專案報告書。臺北：教育部高教司。
- 教育部（2005）。教育統計。臺北：該部。
- 楊國賜（1985）。系統分析在教育革新上的應用。臺北：水牛。

楊國賜(1995)。世界主要國家終身教育的發展趨勢。載楊國賜，*社會教育的理念*。  
臺北：師大書苑。

楊國賜(1993)。從世界教育改革動向論我國教育制度的改進。*臺灣教育*，509。

楊國賜(1995)(三版)。*社會教育的理念*。臺北：師大書苑。

楊國賜(1998)。高等教育改革與國家發展。*教育資料集刊*，23。

楊國賜(1999)(四版)。*現代化與教育革新*。臺北：師大書苑。

楊國賜(主編)(2001)。*大學教育政策白皮書*。臺北：教育部。

戴曉霞(2000)。*高等教育的大眾化與市場化*。臺北：揚智。

戴曉霞、莫家豪、劉安邦主編(2004)。*高等教育市場化*。北京：北京大學出版社。

Anderson, J. E.(1994). *Public Policymaking : An Introduction*. Boston : Houghton  
Mifflin.

Dertouzos, M. L.(2000). *The Unfinished Revolution*. N.Y. : HarperCollins.

Drucker, P. F.(1993). *Post-capitalist Society*. New York : Haper Business.

Duderstadt, James J.(2000). *A University for 21St century*. The university of  
Michigan Press. 劉彤等譯(2005)。*21世紀的大學*。北京：北京大學。

Parsons, Wayne(1995). *Public Policy : An Introduction to The Theory and Practice  
of Policy analysis*. Cheltenham : Edward Elgar.

Sadlak, Jan(1998). *Globalization and Concurrent challenges for Higher Education*.  
In Scott, Peter(ed.)*The Globalization of Higher Education*. Open University.

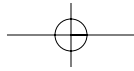
Tien, Chang-Lin(1999). *Innovation and Reform in Higher Education*. 載中央研究院  
社會問題研究推動委員會，*大學教育改革研討會*。臺北：該會。

The world Bank.(1994)(ed.)*Higher Education : The Lessons from Experience*.  
Washington, D.C. : The World Bank.

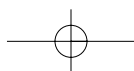
Thurow, Lester(1999). *Building Wealth*. 齊思賢譯(2000)。*知識經濟時代*。臺北：時報文化。

Vos, J. & Dryden, G.(1994). *The Learning Revolution*. 林麗寬譯(1997)。*學習革命*。臺北  
縣：中國生產力。

Williams. F. , *The Communication Revolution*. 韓玉蘭譯(1998)。*傳播革命*。臺北：允晨文化。



24 新世紀高等教育政策規畫與改革動向



# 招收海外僑生回國升讀大學 之回顧與展望

蘇玉龍、李信

## 【作者簡介】

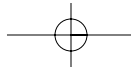
蘇玉龍，美國俄亥俄州立大學博士、美國普林斯頓大學博士後副研究員；曾任國立臺灣大學教授；現任國立暨南國際大學教授兼教務長、大學暨僑大先修班海外聯合招生委員會總幹事。

李信，中國文化大學兒童福利研究所碩士；現任國立暨南國際大學助理研究員兼通識教育中心組長、大學暨僑大先修班海外聯合招生委員會秘書組執行幹事。

## 摘 要

本文主要在探討50年來招收海外僑生回國升讀大學之政策、法規及措施，分析僑生人數、志願傾向，及其報到入學與學習適應表現。綜觀招收海外僑生回國升讀大學政策、措施之演進，自有其歷史脈絡可循的特色；而來自不同地區的僑生，其志願傾向、報到情況及其學業表現等均有明顯的差異。藉由海外聯招實務經驗的統整，本文亦提出有關校系名額、研究所招生管道、海外招生宣導等具體建議，強調招收海外僑生回國升學，是我現階段強調與國際接軌，積極擴大招收外籍生不可或缺之珍貴經驗！

關鍵詞：僑生、海外招生、僑教



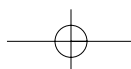
## Reflections and Projection in Recruiting Overseas Chinese Students to Study in Taiwan Universities

Yuhlong-Oliver Su, Hsin Lee

### ABSTRACT

Recruiting overseas Chinese students to study in Taiwan colleges has long-standing reputation for fifty years. This article is concerned with the policy, regulations, measurements, and achievements. Students from different areas have been investigated about the numbers, orientation, adaptation, and academic performance. The recruitment process could provide valuable help in channeling international education, especially in facilitating foreign student exchange. An increase in the student number in addition to graduate programs is thus proposed.

Key words: overseas Chinese students, recruit overseas students, overseas Chinese education



## 壹、前言

我國僑教政策係基於憲法精神、歷史淵源、文化傳承、國家長遠發展及整體利益而訂定，秉持「凡中華兒女均應有就學的機會」、「華僑為革命之母」、「無僑教即無僑務」之理念，推展僑教政策。僑教工作是海外華僑和臺灣之間血脈維繫的臍帶，輔導僑生回國升學更是僑教政策中最重要的一環（僑務委員會，2005a）。自40學年度起至93學年度為止，海外華僑子弟回國升學人數已達16萬人次，遍布五大洲，近70個國家地區。根據統計資料顯示：93學年度在學僑生共計10,321人，其中就讀於大專院校者達9,014人（教育部統計處，2005），顯示僑生回國升讀大學校院者佔絕大多數。

僑教政策之目的在於培養海外華裔人才，促進中華文化在海外延續傳承與發揚。僑生畢業返回僑居地，50多年來已在當地政經文教各界綻露頭角，有了卓越的成就，成為我國在海外的無形資產，對我國外交經貿，均有極為顯著的貢獻。因此，持續鼓勵僑生回國升學，具有社會文化、政治外交及經濟三種政策層面意義。而「僑生回國就學及輔導辦法」乃是招收及輔導僑生回臺升學最重要的法規，早於民國47年，即由教育部及僑務委員會會銜發布，其間因應僑情及僑教需要、或配合相關法令修訂等變遷，先後於民國51年、53年、57年、62年、72年、77年、80年、88年、90年、92年、93年共歷經11次修定（目前教育部仍正召集會議研議修法中），其主要內容涵蓋了僑生身分資格的認定、回國就學的條件、申請就學的方式、優待、分發、在學及畢業輔導等各項措施，乃為僑務委員會、外交部駐外單位、教育部各司處、入出境管理局、海外聯招會以及各級學校等機構單位據以辦理招生或輔導僑生的重要規章。

我國所稱之僑生，50年來均廣泛地指「旅居海外僑居他國，不論是否已取得當地國籍，甚或在海外出生之華裔子弟，統稱為『僑生』」（郁漢良，2001）。亦即，依據「僑生回國就學及輔導辦法」第2條規定，凡在海外出生連續居留迄今，或最近連續居留海外8年以上，並取得當地永久或長期居留證件及能獲得當地政府發給回程簽證者，得依本辦法申請回國就讀各級學校。香港、澳門情況特殊，得比照僑生之既有權益。本文所指之「僑生」，乃「港澳生」及「僑生」之統稱。

輔導僑生回國升學是政府一貫的既定政策，僑生回國升學的正面功能，亦普遍受到肯定（劉興漢，1991）。50多年來，無論在招生宣導、海外測驗、成績採計、分發方式等等，已建構了許多因應僑情需要、或配合時勢發展的重要制度及招生經

#### 4 招收海外僑生回國升讀大學之回顧與展望

驗。本文以「海外僑生回國升讀大學」為題，主要在探討歷年來招收海外僑生回國升讀大學之政策、法規及措施，分析僑生參加海外聯合招生的校系志願傾向，及其報到入學與學習適應表現。期能在當前競爭激烈的國際教育市場中，將臺灣招收海外僑生的經驗，提供強化高等教育輸出，增加優勢與競爭機會，作為政府研擬全球招生政策、建構招生工作模式的建言，同時，亦希望能提供臺灣各公私立大學與高等教育機構，進行海外招生與升學輔導之參考。

## 貳、招收海外僑生的歷史沿革

翻開我國僑民教育史（朱敬先，1973；趙林，1998；張希哲，1991；郁漢良，2001；夏誠華，2005），鼓勵僑生回國升學，肇始於<sup>3</sup>清光緒33年（1907），兩江總督端方自歐洲考察歸來，奏請在南京成立暨南學堂，專收南洋各地回國升學僑生。民國成立以後，政府對於海外華僑益加重視，僑生回國升學者漸多。民國3年（1914）教育部即頒布第9號部令，公布「僑民子弟回國就學規程」，是為辦理僑生回國就學準則之發軔。民國7年暨南復校（民國16年正式更名為國立暨南大學），仍以專收海外華僑子弟為主；民國9年鑑於僑生程度參差，教育部遂指示北京大學設置收容僑生班課程，給予僑生學業特別輔導，同時每年又分發僑生到中山等大學就讀，此皆為僑生回國升讀大學之始。

政府完成北伐統一全國後，為獎勵及倡導華僑教育起見，於民國16年特設華僑教育委員會，專司其事，並公布「華僑子弟回國就學辦法」。至民國20年，中央政府正式設僑務委員會，專責輔導僑務工作，同時訂頒「指導僑生回國升學章程」，以為辦理僑生回國升學之法源依據。

民國30年冬，太平洋戰事爆發，東南亞各國僑校大都停辦，教育部遂於31年分別在中山大學等校開設「華僑先修班」，同時通令國立各大學分設保送名額，從寬錄取回國升學僑生，並提供僑生膳食貸金，當時獲此救濟者，高達12,811人。僑務委員會為回國僑生辦理升學介紹、考選升學、分發升學及學歷證明等工作，並商請有關機關學校予以優待，從寬錄取，就各校名額內儘量分發，再由校方甄試編級。爰此，教育部與僑務委員會會商訂定「回國升學僑生獎學金辦法」（1946）及「華僑學生優待辦法」（1947）等輔導僑生回國升學及從寬錄取的法規。民國31年至35年底依前述法規回國升學的僑生共達14,685名。

政府遷臺後，為發揚中華文化，培養僑社人才起見，開始在臺恢復招收海外僑

<sup>3</sup> 若溯及更早，《華僑志·總志》曾引述《隋書》有關隋唐時期旅日僑生回國就學的紀錄。（夏誠華，2005）

生。首先，教育部於民國39年公布了「僑生投考臺省專科以上學校優待辦法」，從寬錄取在國外出生或僑居國外3年以上之海外僑生，規定各校對錄取僑生之國文國語程度較差者，應設法另予補習。民國40年僑務委員會制訂「華僑學生申請保送來臺升學辦法」，海外華僑高中畢業生得依規定申請保送，分發各大專院校就讀。

前美國副總統尼克森（Richard M. Nixon）於民國42年訪臺，對我僑教計畫極為讚佩，為阻止中共滲透僑社進行統戰活動，建議予我美援支助。亞洲基金會（The Asia Foundation）先行捐贈回國僑生生活補助費6年，共計20萬美金。僑務委員會在美援經費下，設置了「僑生助學金」以補助清寒僑生生活費。為爭取更多僑生回國升學，保送回國升讀大專院校僑生之入學資格、成績標準及名額限制，遂酌予放寬。民國46年又為照顧北越、印尼、緬甸等地區撤僑難僑子弟回國升學，奉准比照師範生公費待遇項目給予救助。51年起僑務委員會訂定「海外回國升學大專院校優良僑生獎學金」，獎勵清寒優秀僑生，給予來往旅費，並補助其生活費。至民國54年美援停止，12年間美援僑教經費共計新臺幣3億餘元，招收僑生之各大專院校，藉以新建教室、宿舍，並大量擴充圖書儀器等教學設備，設置僑生助學金及醫藥補助費等。當時，各大學為能獲得美援補助，競相爭取僑生分配名額（高信，1989），且均為額外增列，不佔本地生名額。而東南亞地區僑生只要有忠貞僑團保送，加以測驗合格之高中畢業生，便可來臺入學。

港澳地區情形特殊，學制與我相當。民國43年曾公布「港澳學生來臺就學須知」（1968年修正為「港澳學生來臺就學辦法」，2004年9月1日已廢止），規定港澳地區學生來臺升學者，應在香港參加中文專科以上學校入學考試，其成績及格者，如志願來臺，國內各專科以上學校均准予認可，作為審查學生入學之標準。民國45年，又訂頒「港澳高中畢業生成績優良學生保送辦法」，鼓勵港澳應屆畢業生申請保送，以成績最優者依次第保送分發，並規定香港珠海書院等校已立案之先修班保送學生回國升學，比照本辦法辦理。

教育部於44年增設國立僑大先修班及國立華僑實驗中學，以擴大輔導僑生回國升學，46年為安置越南撤運來臺僑生，於臺北蘆洲特設國立道南中學（至1962結束）。民國47年依據當時輔導僑生回國升學情況，教育部、僑務委員會會銜公布了「僑生回國就學及輔導辦法」。美援中止後，政府基於培育海外僑生責無旁貸，毅然決然繼續招收僑生回國升學，並單獨訂定招收僑生總名額及各大專校院（含各科系）招收僑生名額分配表，分送各有關機關學校辦理，以分散分發各公私立大專校院就學為原則，而僑生回國升學在學期間生活費用、旅費等均須自理。民國65年，教育部訂頒「教育部清寒僑生公費待遇核發要點」，擴大補助清寒僑生。民國68年，訂定

## 6 招收海外僑生回國升讀大學之回顧與展望

「當前僑生教育改進措施」，加強僑生課業輔導，編列經費輔助各校辦理僑生輔導工作，協助僑生順利完成學業。民國69年教育部訂頒「僑生輔導綱要」，規定僑生輔導工作項目包括僑生入出境、居留、戶籍、在學社團活動輔導、參觀訪問及畢業僑生聯繫等。

直至民國79年，教育部完成「僑生（港澳生）回國升學優待改進方案」，一改過去三、四十年來由教育部各相關司處人員組成分發小組來決定僑生分發，而成立了「僑生及港澳生甄選委員會」，由國內公私立7所大學校長、教育部及僑務委員會等共同組成，共同辦理僑生考選及分發工作，提高僑生教育素質，保障僑生權益。

民國84年7月1日國立暨南國際大學在各方期盼下成立，肩負著僑教任務與歷史使命。85學年度開始招收學士班學生，初期以招收30%僑生為原則，於新學系設立第一年即開始招收僑生入學。又根據大學法精神，民國84年起由各大學組成「大學（僑大先修班）海外僑生（港澳生）聯合招生委員會」。除第一年由臺灣大學擔任主任委員學校（總會）外，自85學年度迄今，皆由國立暨南國際大學校長擔任主任委員，統籌辦理海外僑生招生事宜。海外聯招會於89年訂定招生辦法及組織要點報請教育部核定，更名為「大學暨僑大先修班海外聯合招生委員會」（以下簡稱為「海外聯招會」），據以辦理海外僑生各項招生工作。

教育部僑民教育委員會體察僑生人數遞減，於86年擬定了「積極拓展僑教領域開創僑教新境界擴大招收海外華裔子弟來臺升學」因應方案，包括「擴大辦理海外招生宣導」、「擴大開放各大學、研究所僑生名額」、「試辦開放科技大學（含技術學院）僑生名額」等等。同時，為獎勵優秀僑生來臺升學，91年訂定了「教育部獎勵海外優秀華裔學生回國就讀大學校院獎學金核發要點」，試辦期間針對申請海外聯招會之馬來西亞、港澳、僑大先修班等三梯次分發僑生，其分發成績為各類組之前三名，且符合優異條件者，第一學年註冊入學即核發新臺幣12萬元整，在學期間學業總成績在全班最高10%以前，每學年核發新臺幣10萬元整。該辦法於94年6月正式修正，除提高入學獎勵金額為15萬元，在學期間獎金12萬元外，亦擴大適用對象至所有分發梯次僑生。

自95學年度起，部分技職校院正式納入海外聯招會組織，共同招收海外僑生，除能提供僑生更多系組選擇之外，藉以符應僑居地之發展需求，並擴大國內大學校院的招生層面，期能擴充生源，廣收來自世界各地的華裔子弟來臺升讀大學。此外，為擴大招生層面，提高僑生教育層級，符應海外僑生需求，教育部正研擬修正「僑生回國就學及輔導辦法」有關招收研究生之部分條文，將予以放寬規定。

## 參、僑生回國升讀大學管道及分發方式

基於歷史的傳承與演變，以下擬針對海外僑生身分資格認定、來臺升學途徑、海外聯招組織及其運作、考選方式及採計科目、名額分配及分發方式等項，逐一探討。

### 僑生身分資格認定

僑生身分資格之認定，係依據教育部及僑務委員會會銜發布之「僑生回國就學及輔導辦法」（93.11.15修正）規定辦理。凡海外出生連續居留迄今，或最近連續居留海外8年以上，並取得當地永久或長期居留證件及能獲得當地政府發給回程簽證（特殊地區除外）者，得依該辦法申請回國就讀各級學校。

僑生身分認定的假設前提之積極面在於鼓勵離國多年之僑民重拾本國文化之學習，消極面則在防止假藉僑生之身分以獲取升學之優待，致而有損僑教政策（劉興漢、謝金青，1998）。僑居年限之規定，曾有多次的變革與修正。最早出現於教育部在民國39年公布的「僑生投考臺省專科以上學校優待辦法」，訂有得予從寬錄取對象之一為：「畢業於國外僑民中學，持有僑生身分證明（國外出生證或僑居國外3年以上之居留證）者」。民國50年，僑務委員會修訂「華僑學生申請保送回國升入大專學校肄業辦法」，加入僑居最近5年的規定（郁漢良，2001）。但到了民國60-70年間，海外僑生人數回臺升學者眾多，國內高等教育價值亦廣受重視，部分國人誤以為僑生侵佔了有限的教育資源，又有所謂「假僑生」一說，屢屢引起社會關注爭議的焦點，民國76年立法委員曾建議將原居留年限由5年增為10年，案經協商後於77年12月修正為8年。後因政府南向政策之推動，臺商子弟日益增加，海外僑民頻頻建議修正縮短居留年限，87年教育部邀集相關單位再度研商，但基於維護聯考之公平性，仍維持原規定8年。僑務委員會曾於91年提出因臺商子弟大多未能符合僑生8年之資格，程度又無法與國內學生競爭，基於海外各地區僑生教育均衡發展的原則，建議調整僑居年限，以鼓勵僑生人數較少之中南美、非洲等地區僑生回國升學（僑務委員會僑生輔導室，2002）；教育部亦於94年6月及11月先後召開會議研商，初步擬修正縮短為6年，惟申請醫學、牙醫系組者，仍需符合8年之規定。

至於僑生資格認定的主管機關，民國35年「華僑教育權責管理劃分辦法」規定：「僑教屬於海外者由僑務委員會主管；屬國內者由教育部主管。」民國47年，僑務委員會組織「保送僑生聯合審查小組」，會同相關單位審查僑生申請表件。民國

## 8 招收海外僑生回國升讀大學之回顧與展望

62年行政院對「回國僑生教育及生活輔導等業務權責劃分」復規定：「僑務委員會主管海外招生簡章之訂定、收受並審查報名表件，……」沿襲至今，僑生身分之認定仍屬僑務委員會之權責，並於每年5月間召開跨部會之聯審會，以審定僑生身分資格。

### 海外僑生來臺升學途徑

就僑生升讀大學而言，依據「僑生回國就學及輔導辦法」，目前可取二大途徑來臺升學：

- 一、自海外申請之僑生（第5、6條）：經駐外館處或僑務委員會指定之單位，核驗其僑生身分及各項表件，符合本辦法及相關法令規定者，函送僑務委員會核辦，僑務委員會審查各生申請表件並加註意見後，應將申請表件於每年五月底前，轉送海外聯合招生委員會統籌辦理分發。
- 二、自行回國僑生（第10條）：參加學校招生之優待方式有
  - （一）參加考試分發入學者，其指定考科依各校錄取標準降低原始總分20%；如未達錄取標準，經再降低5%達一定標準者，可進入國立僑生大學先修班就讀。
  - （二）參加推薦甄選及申請入學等其他方式入學者，由各校酌予考量優待。

此二種途徑自有其歷史的淵源。民國20年僑務委員會成立訂頒之「指導僑生回國升學規程」，即有「經介紹報考」及「回國自行報考」兩種。民國40年「華僑學生申請保送來臺升學辦法」訂有受理申請審查及保送核准分發的規定。民國54年僑務委員會訂頒「海外學生回國升學保送小組工作要點」訂定在未設置使領館之地區，分別委託當地熱心僑教人士組織保送小組，受理申請並負責保送事宜，僑生報名申請表件經保送小組簽註意見後，送交僑務委員會召開聯審會審查後，將申請表件轉送教育部（現送海外聯招會），再依僑生志願及各校系名額，統一辦理分發。

依上述第二種「自行回國升學」途徑者向來較為零散，近年來以此升讀大學者，幾乎已無人採用（僑務委員會，2005b），且多以原就讀本國高職或專科學校畢業之僑生升入技職校院為主（梁文進、周昌弘，2003）；而屬第一種途徑直接「自海外申請」，亦即由海外聯招會統籌辦理分發者，向為大宗。近年來，自海外地區透過海外保薦單位申請來臺升讀大學，包括僑大先修班結業生在內，海外聯招會每年辦理分發者逾4,000人。

### 海外聯合招生組織及其運作

「海外聯招會」的前身即為民國79年依據「僑生（港澳生）回國升學優待改進方案」成立的「僑生及港澳生甄選委員會」<sup>4</sup>，當時的委員會成員為國內公私立7所大學（臺大、政大、師大、成大、興大、淡大、東吳）校長、教育部及僑務委員會代表組成，共同辦理僑生考選及分發工作。

依據海外聯招會設置要點第3點規定，主任委員由國立暨南國際大學擔任，校長即為主任委員，對內負責召集會議，對外代表聯招會，並置有常務委員若干人，由主任委員協商指派委員學校擔任。常務委員會議之主要任務有：（一）審定招生簡章；（二）決定工作計畫、預算及決算；（三）決定工作分配及委辦事項；（四）決定分發基本原則。近年來海外聯招會委員學校（招生校數）及招生系組、名額均逐年增加中，95學年度有27所技職校院加入，將使系組及名額數大幅提昇（詳如表1）。

表1 90-94學年度海外聯招會常務委員、招生校數、系組及名額

		90學年度	91學年度	92學年度	93學年度	94學年度	95學年度
常務委員校數 (含僑大)		14	16	18	18	19	22
大學	招生校數	58	59	61	66	66	93
	招生系組	966	974	1,0771	1,1611,28		預估>1,300
	招生名額	7,324	7,005	7,3398	8,1418,391		預估>9,000

海外聯招會另置總幹事一人，由主任委員學校教務長擔任，下設試務、命題、閱卷、查核、分發及秘書六組，由常務委員學校相互推選。近年來皆由臺大、師大、逢甲等分別負責命題組、閱卷組及查核組，其餘各組皆由暨大接任，工作分組各設執行幹事一人，助理若干人。

海外聯招會於每年10、11月間成立，依招生辦法修訂該學年度之招生簡章及相關工作計畫。教育部於年底前核定翌年各公立大學各系組以及私立醫事校系的僑生招生名額，私立大學各系組名額則以該校招收新生總名額10%為原則，此為各校系提供僑生申請的所有名額。海外聯招會按各校提供之系組名額，先予分析出僑生熱門校系組，據以預先分配至各分發梯次，並公告之。

海外僑生於每年招生報名期間，檢附就學申請表、學歷證件、海外出生連續居

<sup>4</sup> 民國79年以前係由教育部高教司司長、副司長、僑教會主委及指定參事、督學等組成「分發小組」，專責辦理僑生分發作業。

## 10 招收海外僑生回國升讀大學之回顧與展望

住證明文件、體格檢查表、回國入境申請書、填妥之志願表等，向我國駐當地使領館或機構（即保薦單位）申請。海外保薦單位受理申請並進行審查後，將申請表件函送僑委會（港澳生資料送教育部大陸工作小組）核辦，會同有關境管局、外交部等單位審查核轉海外聯招會辦理分發。需施以海外測驗者，由命題組委請國內高中教師命題，製卷後交由試務人員赴海外施測，測驗完畢立即攜回閱卷組閱卷評分；港澳生部分則由港澳試務委員會之閱卷委員閱卷，成績評定造冊後送回聯招會續辦；其餘各地區以申請方式申請入學者，則依常務委員會制定之「成績採計及分發作業細則」查核換算其中學成績或SATII成績，以採計其分發成績。

海外聯招會分梯次作業，依據該梯次僑生分發成績，分別決定錄取標準，並按其所填志願及校系名額，依序分發，擇優錄取。錄取名單經主任委員核定後，於暨大及僑委會網頁公告之，分發通知書則函請僑委會轉送各保薦單位通知各生，並轉請各校辦理錄取生入學事宜。僑生於接獲分發通知書及各校發給之入通知書後，即可持向駐外單位辦理入境手續，來臺註冊入學。

### 考選方式及採計科目

「申請制」及「測驗制」為目前海外聯招會的主要招生方式。這兩種方式並非聯招會自創，可循線回溯自民國40年起一般僑生的免試「保送制」、港澳的「考選制」及亞洲地區各國的「測驗制」開始（朱敬先，1973；郁漢良，2001）。

「保送制」肇始於民國40年的「僑生申請保送來臺升學大專辦法」，海外僑生高中畢業得依規定申請保送，分發各大學就讀。民43年因美援而更擴大辦理，至民國70年間，海外保送地區以歐洲、美洲、非洲、大洋洲等人數較少的地區為主，值此同時，僑生回國就學成為社會爭議的焦點，導致逐步修正源自美援時期過度優待僑生的種種措施，「保送制」成為當時高等教育資源匱乏年代的一大箭靶。海外聯招會成立之後，立將備受爭議而早無實質作法的「保送」二字更改為「保薦」，原保送單位即為「保薦單位」。若不在當地舉行測驗，則以採計僑生高中三年成績作為分發的依據，其中馬來西亞採計華文獨立中學統一考試證書（簡稱獨中統考）成績為主，美、歐、非、大洋洲等地採計其中學最後三年成績或SATII成績，僑大先修班、馬來西亞春季班及印尼輔訓班則採計其在臺結業成績。此皆為現今「申請制」之適用對象。

「考選制」則特別是指參加港九私立中文專科以上學校聯合招生考試成績及格者，如志願來臺升學，各大專院校得認可其成績，作為審查分發之標準。試題由我教育部洽聘大專教授命題，密封寄港，試卷彌封考生號碼，試後送交當地考試委員所聘之閱卷人員評閱，拆彌封後登記成績寄臺，由臺灣組成之分發小組選錄分發。

考試科目與臺灣舉行之大專聯考相同，考試過程及手續嚴謹縝密，與當時國內大專聯考一樣達到絕對的公正。此類考選制可視為現今港澳地區與其他海外「測驗制」的前身。

至於早期的「測驗制」，乃為因應各地僑校之不同，即使同一地區之僑校，亦有辦理績效不同、給分標準不一的狀況，民國53年由僑務委員會訂定「學生來臺升學學科測驗辦法」，委託駐外使領館或當地僑民團體組織學科測驗委員會辦理。參加學科測驗者，以辦理保送手續而合於規定者為限。學科測驗除考國文、英文、數學三科外，甲組（理工農醫等）及乙組（文法商教育等）分別考中外歷史及地理、物理化學等，各組均考5科。彼時，在日本、韓國、泰國、菲律賓、越南5地區共分11個地點考試於指定之時間內同時舉行。試題由國內命題，密封寄發，試卷則由各地區依照規定格式自行印製密封，試後由當地組成之學科測驗委員會聘請適當人員評閱，成績密封寄回（或因防弊，隨後已改為試卷密封航寄回國內集中評閱），以作為分發學校之依據。此後每年陸續增加，至58年高峰期，測驗廣布8國9地區20餘點。但自59年起東南亞地區各國先後與中共建交，因與我國中斷外交關係而全面停辦。目前海外聯招會採「測驗制」者為僅存香港、澳門、日本、韓國、新加坡、泰國<sup>5</sup>、菲律賓以及海外臺灣學校高中畢業生。為求公平嚴謹，各地區之測驗工作，皆由海外聯招會派員攜卷赴海外辦理，試卷經彌封後攜返集中閱卷<sup>6</sup>。但近年來，部分地區申請人數稀少，為擲節出國經費，提高招生效益，已逐步朝減少測驗地區方向調整，亦同時開放以SATII成績採計申請。

招收僑生之各校系組之學群歸屬，主要參考國內慣例及各校自行認定為準，區分為「第一類組」文、法、商類學系組；「第二類組」理、工、科學類學系組；及「第三類組」農、醫學類學系組。各地區各類組測驗或成績採計科目皆不盡相同：有在僑居地施測（如日韓新泰菲等），也有來臺測驗（如緬甸）；至於採申請制者（以馬來西亞及美、歐、非、大洋洲等地區為主），亦以採計相當之科目為主，依據招生辦法及各地區招生簡章規定，各地區各類組成績採計或測驗科目以94學年度為例<sup>7</sup>，如表2-1至2-3：

5 自95學年度起泰國地區已改為免試申請地區，不再舉行測驗。

6 但港澳地區係將題目以外交郵帶寄達，製題、製卷及試後之閱卷工作，皆在港澳辦理。

7 資料來源：94學年度大學暨僑大先修班海外聯合招生委員會第二次委員會議紀錄（94.09.26）。

## 12招收海外僑生回國升讀大學之回顧與展望

表2-1 海外聯招會申請或測驗採計科目（第一類組）

	馬來西亞	一般免試	SAT II	僑大結業	印尼輔訓	馬春班	港澳	日本	韓國	新泰菲	緬甸	泰北	台校	泰國台校
中文	●	●	●				◎	◎	◎		◎	◎	◎	◎
英文	●	●	●				◎	◎	◎		◎	◎	◎	◎
數學	●	●	●				◎	◎	◎		◎	◎	◎	◎
歷史	●	●	●				◎	◎	◎				◎	
地理 史地	●	●	●				◎	◎	◎		◎	◎	◎	
中英數										◎				
僑大結業成績				●	●	●								

●表採申請制之採計科目 ◎表採測驗制之測驗科目 ○表選考科目

表2-2 海外聯招會申請或測驗採計科目（第二類組）

	馬來西亞	一般免試	SAT II	僑大結業	印尼輔訓	馬春班	港澳	日本	韓國	新泰菲	緬甸	泰北	台校	泰國台校
中文	●	●	●				◎	◎	◎		◎	◎	◎	◎
英文	●	●	●				◎	◎	◎		◎	◎	◎	◎
數學	●	●	●				◎	◎	◎		◎	◎	◎	◎
歷史	●	●	●				◎	◎	◎				◎	
地理 史地	●	●	●				◎	◎	◎		◎	◎	◎	
中英數										◎				
僑大結業成績				●	●	●								

表2-3 海外聯招會申請或測驗採計科目（第三類組）

	馬來西亞	一般免試	SAT II	僑大結業	印尼輔訓	馬春班	港澳	日本	韓國	新泰菲	緬甸	泰北	台校	泰國台校
中文	●	●	●				◎	◎	◎		◎	◎	◎	◎
英文	●	●	●				◎	◎	◎		◎	◎	◎	◎
數學	●	●	●				◎	◎	◎		◎	◎	◎	◎
歷史	●	●	●				◎	◎	◎				◎	
地理	●	●	●				◎	◎	◎				◎	
史地											◎	◎		
中英數										◎				
僑大結業成績				●	●	●								

●表採申請制之採計科目      ◎表採測驗制之測驗科目      ○表選考科目

此外，為因應申請制地區包含來自5大洲、30餘所不同國家的學制及評分等第基準不一（如採4分制、7分制、9分制等），其學歷得否銜接等問題，經過海外聯招會多年來調查、分析、試算、比對結果，已研發出一套不同國家學制之成績等第分數換算對照標準，作為換算分發評比成績的重要依據。

### 名額分配及分發方式

為爭取僑生回國升學，配合海外學制之銜接，並顧及當地大考時間或提前放榜等不同需求，各地區報名或測驗時間難以統一，亦造成無法於同一時間統一辦理分發作業。經過多年來的多方考量下，海外聯招會依據傳承，分多個梯次辦理分發，93學年度最高曾分成8個梯次作業，94學年度起則予以減併為（一）馬來西亞（5月分發）；（二）一般免試，即美洲、歐洲、非洲、大洋洲等免試申請地區（6月初分發）；（三）海外測驗，即包含港澳及日本、韓國、新加坡、泰北、菲律賓及海外臺灣學校高中畢業生等於海外施以學科測驗或綜合學科測驗之地區（6月底分發）；（四）僑大結業生，指僑大秋季班結業生，於僑大至少修業一年，取得結業資格者

## 14招收海外僑生回國升讀大學之回顧與展望

(7月中分發)；(五)在臺測驗或結業，指印尼輔訓班結業生、僑大馬來西亞春季班結業生以及緬甸生來臺測驗(8月底分發)等5個梯次。

由於不同梯次按時間先後辦理分發，預先分配各分發梯次名額有其必要性。海外聯招會未成立以前，教育部所設之「分發小組」及「僑生及港澳生甄選委員會」即開始針對熱門科系如醫科等，酌予分區規定名額分發(郁漢良，2001)。海外聯招會成立之初，亦沿襲此制，亦即將熱門醫學校系名額固定分配至固定地區，若該學年度有新增系所名額，則逐一討論分配至申請人數增加的地區。鑑於校系名額採固定分配制，未能考慮到僑生人數之增減、以及各年度各地區僑生程度之差異，經過海外聯招會多年來的研發比對，自88學年度起開始採用「核定率」<sup>8</sup>作為分配名額的基準。當核定率愈高時，可分發至核定名額的機會愈高，同時分發至僑生熱門校系之機率亦愈高；反之則愈低。將名額預先分配至各梯次，用以維護各梯次僑生分發校系的公平原則，以免前一梯次將熱門校系名額用罄，影響後梯次者的錄取機會。自94學年度起，亦將名額預先分配結果於報名選填志願前，公布於網頁，使全球各地僑生得以事先了解名額分配情況。

綜上觀之，各地區僑生不論以測驗制或申請制，其分發成績採計科目及成績換算標準之系統相當繁複且完整，絕非一般統一命題考試或一次聯合分發即可比擬辦理。因應不同地區沿革之歷史背景及僑教需求，各地區成績採計或測驗科目發展至今，海外聯招會亦能不斷地修正與改進，期能評定出不同地區的僑生相對程度，保障各地區僑生熱門校系組的錄取機會。

## 肆、僑生來臺升讀大學之現況分析

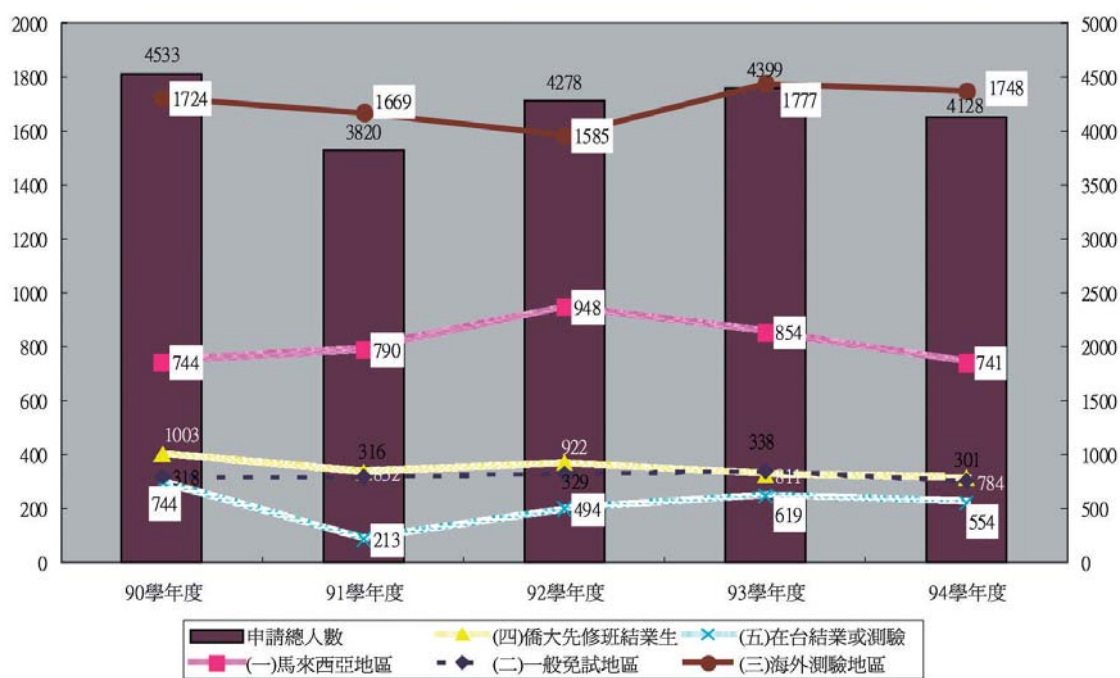
僑生來臺升學由來已久，其招生方式亦有其傳承以往的獨特性。在政府持續鼓勵招收僑生、新設大學系組不斷提供更新更多僑生名額的情況下，以下將針對僑生來源人數消長、大學錄取率及名額使用情況、不同地區僑生之志願傾向、僑生報到率以及入學後學習適應狀況等進行分析。

### 僑生來源及其人數消長

僑生來源向以東南亞及港澳地區居多，按分發梯次別統計，海外測驗地區92年人數最少，93年以後略有起色；馬來西亞恰巧相反，於92學年度逐漸增加後，93以

<sup>8</sup> 核定率是核定名額與申請人數的比例。其中包含部定名額與熱門私校名額。部定名額係指教育部核定之公立大學及私立大學醫學校系名額，此外，聯招會亦發現，除公立大學校系名額及私立醫事相關科系外，部分私立大學校系名額，亦非常受到僑生的喜愛與競爭，因此自90學年度起，聯招會開始統計僑生所填寫的校系志願，將排名前50名

年卻有減少之趨勢；一般免試地區及僑大先修班結業生逐年略為減少，因緬甸地區91年停招，92年以後來臺測驗，人數有回升的跡象。各梯次間增減互見，總體來說，申請人數互有消長，而每年申請海外聯招分發之總人數約在4,000人左右（如圖一）。



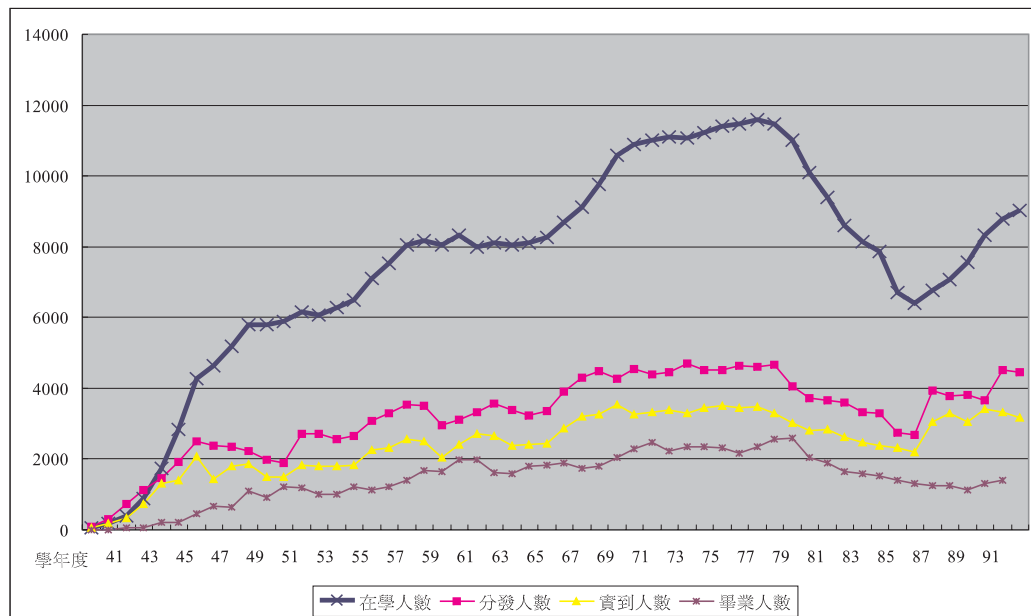
圖一 近5年來海外聯招會各梯次申請人數<sup>9</sup>

復依據教育部統計處（2005）資料顯示，93學年度僑生及港澳生就讀大學校院在學人數達9,014人；40學年度累計至92學年度止，從大專院校畢業之僑生人數已達76,613人。由圖二得知，僑生人數持穩定成長，大專院校在學僑生人數於78學年度為巔峰期，但87學年度竟降到54年以前之標準，創下歷史新低。而自87學年度以後，大專院校實到及畢業僑生人數之差距逐漸拉大，恐與近年來各大學採「入學從寬，畢業從嚴」之學習輔導策略有關。

且其僑生名額用罄之私立大學的校系（稱為熱門私校名額）亦納入前述核定校系的名額中，併同先予分配至各分發梯次。

<sup>9</sup> 同註5。

## 16招收海外僑生回國升讀大學之回顧與展望

圖二 歷年來大專院校僑生分發、實到、在學及畢業人數<sup>10</sup>

僑生人數的消長，顯然是僑居地及海峽兩岸之間隨著政經情勢變化，所產生的「推力」及「拉力」的交互作用過程（陳金雄，2001），歸納起來有以下幾點原因（教育部僑民教育委員會，1996；高崇雲，1999；教育部僑民教育委員會，2001；李信、張進福，2002；林若雱，2003；夏誠華，2005）：

- 一、 經濟的因素：由於臺幣升值，物價上漲，取消減免僑生學雜費等原因，導致僑生在臺生活費用負擔趨重。加上近年來國內各大學得自訂學雜費調漲比例，公立大學與私立大學的費用差距日益縮小，但也代表公立大學的學雜費較以前提高許多，比起歐美紐澳，來臺所需的費用低廉的誘因不再，使僑生開始選擇轉往他地升學。
- 二、 政治的因素：東南亞部分地區或基於政治因素及民族情結，不承認我國學校的文憑，導致僑生學成返回僑居地後，出路受限；又如緬甸軍政府不時關閉大學，來臺僑生人數激增，卻因局勢變化，90學年度僑生錄取後無法順利出境，導致91學年度暫緩招生，僑生總人數因而銳減；至於國內政治生態改變，部分人士對輔導僑生來臺升學之措施質疑，以為僑教佔用本土學生教育資源，以致

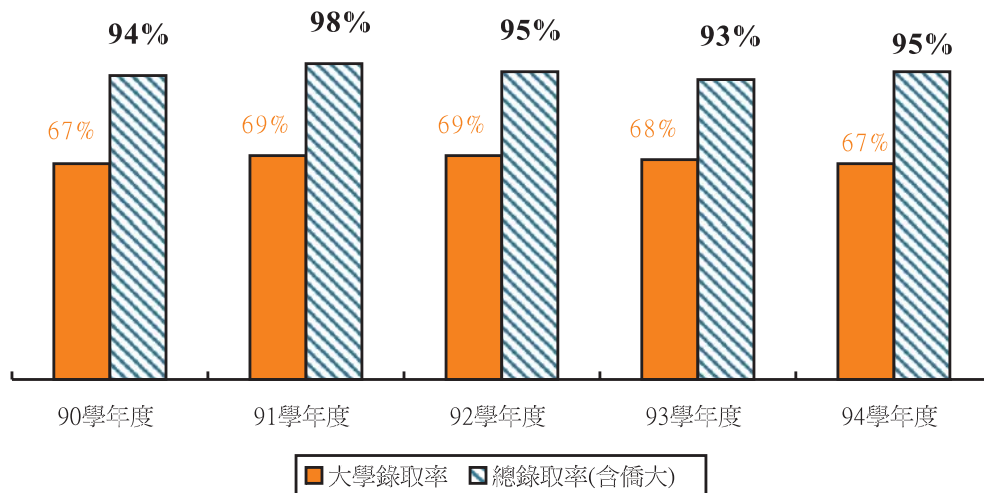
<sup>10</sup> 資料來源：教育部統計處（2005）。

影響僑生來臺升學意願。

三、學制改變升學管道增加：東南亞地區部分學校與歐美紐澳等大學訂有雙聯學制（twin college）的合作關係，學生可留在當地修習前二年課程，後二年始出國留學，並取得國外文憑；又如香港近10年來新設的大學激增，學制亦已改變，加上九九之後，以往回國升學為最大宗的港生來臺人數明顯銳減；反觀澳門地區，九九之後來臺升學人數則持續增加中；至於馬來西亞已有華人子弟前往大陸升學，新加坡亦屢對馬來西亞釋出大筆獎助學金或就學貸款。而大陸方面，則積極以各種優厚條件向海外招生，目前大陸已開放北京大學等數十所重點大學招收海外學生，其學雜費及生活費等又較國內低廉，形成一大誘因。

### 錄取率及名額使用率

僑生申請人數雖有消長，但在大學廣設且新增系組快速成長的情況下，近年來僑生錄取大學之比例多維持在不超過70%之間，若合併錄取僑大先修班計算，總錄取率均在95%左右（如圖三）。



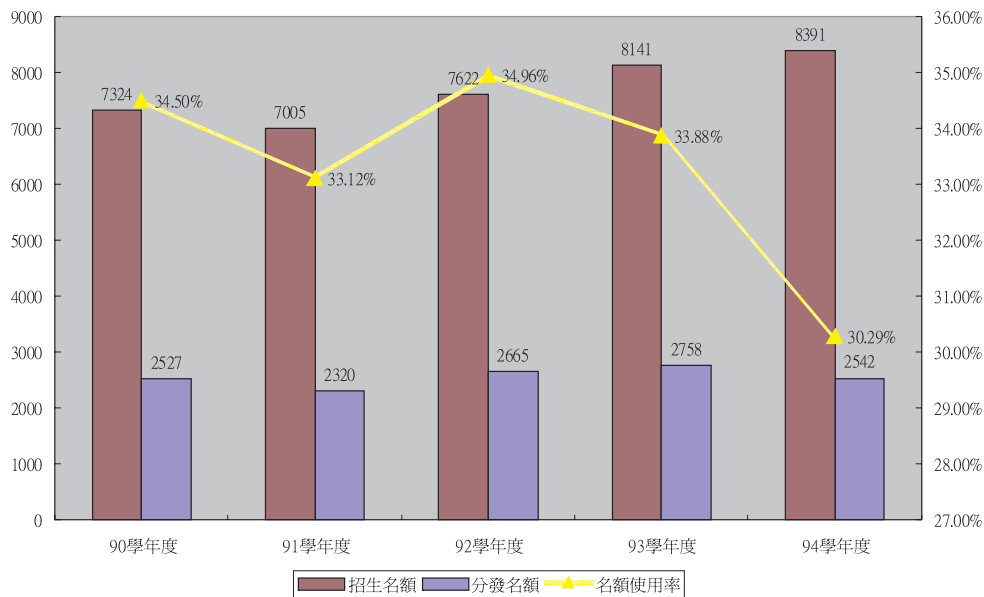
圖三 近五年來海外聯招會錄取率<sup>11</sup>

隨著高等教育的蓬勃發展，大學校院提供的名額亦逐年增加，僑生申請人數未有大幅進展，而略顯下降的趨勢。由圖四得知，海外聯招會（不含僑大先修班）提

<sup>11</sup>同註5。

## 18招收海外僑生回國升讀大學之回顧與展望

供給僑生的名額自93學年度起已超過8,000名，但名額使用率卻僅約33-34%之間，而94學年度更降至30%，顯示目前提供的僑生招生名額總數，遠遠超過申請所需，充分顯示出「粥多僧少」的奇特現象，然而自95學年度起，20餘所技職院校的加入，預期僑生報名人數未必立即大幅增加，而其名額使用率將更創新低。



圖四 歷年海外聯招會招生名額使用率<sup>12</sup>

再進一步分析僑生熱門校系分發名額使用率，名額使用率達百分之百的學校以僅提供第三類組醫事科系名額的學校居多（如國防大學、陽明大學）或名額提供甚少的學校（如臺北師範學院、體育學院等）；其次，公立學校普遍高於私立學校；新設學校亦多偏低。至於僑生選填的熱門校系為何，經海外聯招會分發組的分析比較，僑生目前共可選填70個志願，為統計累算出僑生的熱門校系，凡選填為第一志願的校系得70分、第二志願的校系得69分、第三志願得68分，依此類推換算，將全部僑生的志願校系得分累加起來，即得各校系的總得分，再依總得分高低排序，即得僑生熱門校系排行榜。

觀察海外聯招會統計資料<sup>13</sup>發現，熱門校系排行榜三年來僑生的志願傾向略有不同。

<sup>12</sup> 同註5。

<sup>13</sup> 同註5。

同，進一步分析其結果，以下就各梯次「系組志願傾向」、「錄取志願序」等分析說明之：

一、系組志願傾向：採用教育部對大學系組分類標準進行分類<sup>14</sup>，首先就「大分類」整體來看，僑生熱門志願第一類組為「商業及管理類」、第二類組為「工程學類」、第三類組為「醫藥衛生學類」。若以「中分類」進一步分析，則發現各梯次僑生在不同類組之志願傾向分別為：

(一) 第一類組：馬來西亞地區僑生最喜歡「企業管理學類」，其次為「一般大眾傳播學類」；一般免試地區僑生獨鍾於「外國語文學類」，其次才是「企業管理學類」；海外測驗地區與一般免試地區僑生一樣，最喜歡「外國語文學類」，但與「企業管理學類」的喜好程度無分軒輊；僑大先修班結業生及在臺測驗或結業僑生之興趣差異程度，不如其他梯次明顯，志願喜好程度依序均為「企業管理學類」名列第一，「外國語文學類」則為第二。商業管理實用科系受各地區僑生普遍歡迎，唯獨來自較多英美語系的一般免試地區僑生，竟優先選擇可能較能適應的「外國語文學類」。

(二) 第二類組：「電算機科學類」除馬來西亞地區之外，均為各梯次僑生之首選，其次均為「電機電子工程學類」；至於馬來西亞僑生喜好系組相近，但其順序不盡相同，依序為「電機電子工程學類」及「機械工程學類」。電機電子科技掛帥的實用系組，著實廣受各地區僑生的青睞。

(三) 第三類組：一般免試地區及海外測驗等二梯次的僑生均將「醫學類」列為最喜愛的系組，尤其一般免試地區僑生的喜愛程度遠超過第二志願的「生物學類」；馬來西亞及在臺測驗或結業僑生均最喜歡「生物學類」，其次才是「醫學類」；至於僑大結業生對各類系組喜好程度較無明顯差異，對「醫學類」、「生物學類」幾乎同等喜好，其次才是「復健醫學類」。與一般印象相當，美加地區僑生多將醫科視為回國升學的首選。

二、錄取志願序：92-94學年度「馬來西亞地區」的錄取志願序平均為6.51，顯示「馬來西亞地區」僑生能以較前面的志願選到較理想的科系，其次為「在臺結業或測驗」的僑生，平均為6.83個志願，但「僑大結業生」及「一般免試地區」的僑生，平均錄取志願序各為9.80及9.34，相對分發到較後的志願。

此外，經海外聯招會統計選填志願人數與招生名額過於懸殊的資料顯示<sup>15</sup>，例如政治大學財管系有927人選填，該系組僅有5個名額，其他尚有政治大學資管系(473人選填，僅1個名額)等，均顯示出僑生喜好、但名額卻少的現況。

14 同註5。

15 同註5。

## 僑生報到率及其學業成績表現

為了解自89學年度起採用「核定率」新制，分發僑生之在學情形及其學業表現，海外聯招會分別於92年、93年向各大學進行調查89及90年分發僑生之報到在學情況及其學業表現（詳見附錄），有以下幾個重要發現<sup>16</sup>：

- 一、「未報到率」是僑生分發錄取後隨即放棄大學入學的直接表現（含改分發至僑大）之人數比。相較於89學年度，90學年度之未報到率普遍較低，顯示僑生報到入學的情形，略有改善。不同年度各地區僑生未報到率均在2成左右；從類組別來看，第三類組有4成未報到，其中又89年分發之一般免試地區未報到率最高（達76%）。
- 二、「淨在學率」乃排除曾保留入學資格、曾休學、或休學中、已退學等情況，仍正常在學之人數比。整體來看，淨在學率高低依序為印尼輔訓班、馬來西亞春季班及僑大先修班結業生，此現象與其均已在臺，決心升讀大學有關。淨在學率較低以90年緬甸地區最為特殊（僅4%），但其未報率為29%，顯示緬生於入學後流失甚多。其他值得注意的是一般免試地區，89年分發第三類組的淨在學率到大四時，僅存17%。
- 三、「平均排名比」可看出僑生在班上的相對成績排名序，以其在班上的排名除以全班總人數，得分越高者表示排名愈後。整體而言，僑生隨著年級的增加，其平均排名比得分愈低，亦即其學業表現愈好，這結果與60及80年代所做過的調查結果相當（張希哲，1991；陳伯駒，1994）。同時，各地區僑生以馬來西亞地區表現最為優異，89學年度分發之大四馬來西亞生平均排名比高達0.46，與本地生表現無異，尤其第三類組竟高達0.19，將本地生遠拋在後。但緬甸地區僑生成績實為不理想（約0.80）。

## 伍、結論與建議

綜觀50年來招收海外僑生回國升讀大學政策、或重大措施的演進及現況，可大致歸納出幾個特色：

- 一、是長期投入一脈相傳的：歷經時代的演變及整體大環境的轉移，政府招收僑生回國升學的投入精神，從未改變；對僑生多元輔導、全面照顧的原則與方法，延續傳承。
- 二、是及時彈性訂修規章的：因應僑情需要及時勢變遷，相關法規之制定及修正

<sup>16</sup> 資料來源：93學年度大學暨僑大先修班海外聯合招生委員會第二次常務委員會議紀錄（93.05.06）。

皆能及時反應，以符應不同時期與不同需求。

- 三、是鼓勵兼具輔導性質的：提供多元的校系組選擇，除獎勵優秀華裔子弟來臺升學之外，亦針對來自落後地區或學習成效不佳的僑生，予以加強輔導，並鼓勵畢業後返回僑居地服務。
- 四、是採用因地制宜原則的：因應不同僑居地區之學制、僑情反應及其歷史因素之特殊情況，海外僑生來臺升學方式、考試科目、成績採計等，皆能允許有所不同，採取分梯次方式，辦理分發。
- 五、是跨部會機關學校合作的：以海外聯招會、教育部、僑務委員會為主，尚需仰賴其他部會相關業務之銜接合作，並超越國內高教與技職體系長久以來之區隔，共同招收海外僑生入學。
- 六、是一優惠保障的入學方式：各校名額以外加方式提供給海外聯招統一分發，考慮各梯次分發時間之不同，將熱門校系名額預先分配，在招生名額遠超過申請人數、且錄取率保持一定水準的前提下，對僑生是一種優惠而有保障的升學管道。

進一步觀察海外聯招會運作之實務層面得知，僑生的人數消長、志願傾向及其入學情況、學業表現等發現，例如：馬來西亞地區僑生在校成績表現最好，但來臺報到入學者卻未達5成，選填志願錄取分發序亦最為前面，命中率最高，可惜的是，其回國人數卻漸漸減少中；此外，包括港澳地區及亞洲數國採測驗制的地區，其在學成績表現皆不盡理想，而港澳成績表現稍好一些。至於一般免試地區往往以醫學類組為優先選擇，但未報到率偏高，顯現並未得到理想的科系而放棄來臺，淨在學率還有不到2成，且其成績表現平平而已。因此，藉由海外聯招實務經驗的統整，在此提出幾點建議供參：

### 針對不同地區需求提供校系名額

招收僑生的名額總數供過於求，但選填熱門校系者非常集中，在各地區僑生的志願傾向有所差異的情況下，應就各地區需求之不同，適度地調整熱門校系的分配名額。例如馬來西亞政府近年來已陸續承認國內幾所醫學院的文憑，如臺大、陽明、北醫、高醫、中國、中山等，但對於新興的部分醫學校系，則尚未予以承認。是故分發校系名額分配時，若能考量各該地區之需求及特性，將能提高僑生的申請意願，吸引優秀僑生回國就讀。

陳金雄（2000）曾對僑大先修班僑生返國就學行為進行調查研究，發現「大學分發名額」的考慮是被該校僑生最為重視的，其次才是語言及生活容易適應等項。

## 22 招收海外僑生回國升讀大學之回顧與展望

此已透露出僑生咸認為自僑大結業，較容易取得熱門校系名額的訊息，而海外聯招會的確也對僑大結業生給予較高的核定率，其分配名額的結果已獲僑生的肯定。同時，有鑑於東南亞部分地區僑生家境清寒者頗多，就讀私立大學因學雜費用較高，往往因經費無著而放棄回國升學，若能參照各地區之需求，適度調撥國立大學名額，提高國立大學之名額使用率，將可改善此一現象。

此外，建議政府僑教主管單位若能提供各校招收僑生的誘因，而非僅是消極地要求配合僑教政策提供固定名額，進而積極地鼓勵（甚至獎勵或補助）各大學校院提供僑生熱門系組的名額，如此才能適當滿足僑生的需求，吸引僑生來臺升學，進而提高僑生入學報到率。

自95學年度起技職校院將納入海外聯合招生體系，改變以往單打獨鬥的方式，整合招生資源。僑生亦可視其興趣志向，自由地選填更加多元實用的校系組。如此不但公立大學名額增加，亦相對地提升僑生的選擇機會及其錄取率，可望提高僑生回國升學意願，回國升學人數亦可能隨之增加。

### 廣開研究所招收僑生管道

教育部（2004）在我國研究所教育定位及未來發展專案報告中指出，研究所教育之目標主要在培養學術研究、創新研發之高級人才，我國目前推動學術卓越、產業升級、發展高科技領域，亟需大學程度以上之高級人力。依據經建會之科技人力推估報告，面對未來資訊化社會之發展，就業市場所需科技人力將偏重研發及高級人力，碩士以上程度之人力仍屬供不應求。就海外僑居地，尤以東南亞新興開發快速的國家亦然。目前僑生自大學校院畢業之人數已達8萬人，為提高僑教水準，提供教育機會，建議儘早廣開碩士、博士班招收僑生的管道。依據近來教育部召開研修「僑生回國就學及輔導辦法」會議決議，對於第12條「在外國大學畢業，具有碩、學士學位僑生，得申請回國就讀大學各學系、所」之規定，將予以放寬，初步已達成全面開放研究所招收僑生，取消曾在臺大專校院畢業者不得申請之規定，改以畢業返回僑居地至少2年，得申請回國就讀研究所，並以名額外加方式，鼓勵各大學招收僑生研究生。

### 持續加強海外招生宣導

海外聯招會自85學年度起陸續分赴馬來西亞、日、韓、港澳、印尼、緬甸、中南美、南非、美加等地辦理招生宣導，由主任委員學校校長或教務長（總幹事）親自率團或由常務委員學校組團，宣導團得成員多為常務委員學校校長、教務長或招

生主管同仁，並由教育部、僑委會主管僑生業務者隨行。10年來累計出團達171團次，舉辦宣導說明會上百場，到場參與宣導說明會之僑校教師、僑生及其家長已達數千人次。

經由到海外實地的了解，對於聯招業務，也逐年做了若干的改進，以方便考生為主，同時也使各項規定更加明確，便於聯招業務之推動（袁頌西，1999）。與僑生及海外保薦單位面對面的交換意見及溝通，不僅澄清了試務工作的盲點，也解除了對回臺升學的一些困擾或疑慮。宣導團所到之處，常有當地媒體報導，以及僑界人士的傳播，在在使得宣導的效果加倍、影響層面加廣。

除了赴僑居地宣導，直接面對面說明溝通，邀請畢業僑生經驗分享，增進回臺升學意願外，另建議可加強運用各地留臺校友會組織辦理招生活動，以鼓勵或補助方式，建置各地留臺校友會積極製作留臺升學網頁，輔導成立有關工作團隊加強宣導，以東南亞僑生人數眾多之地區為基點，逐步擴大到其他地區（例如中南美洲新僑人數漸漸增加，應加強宣導），以期升學輔導工作由各個單點，逐漸擴大到整體面。

招生宣導的內容宜多強調國內高等教育蓬勃發展的現況，及各校各系的發展特色，並且著重介紹各種優惠及僑生輔導配套措施。今年（民95年）技職院校加入海外聯合招生之際，提供僑生更多認識新設校院的機會，具體說明公私立大學各具特色，以激發僑生考量的興趣，進而選填更多校系，增加錄取的機會。並俟招收僑生研究生規定放寬之後，更須針對研究所招生廣為宣導，落實培養高等教育之菁英教育，提供海外僑生更高更好的升學機會，也充實國內的研究人才。

### 拓展聯招會實務經驗，廣收外籍生

海外聯招會基於過去50年來政府積極招收僑生的具體作法與配套輔導獎勵等措施，已發展出一套穩定的招生系統，足以針對不同地區、對象，施以考試測驗或採計其申請成績的不同方式。特別是處理廣大的一般免試地區（如美國、加拿大、中南美洲、歐洲、紐澳等各國），即使同一國家內的不同學制（如英制中學五年或美制六年等）、或不同的評分等第標準（例如4分制、7分制、9分制、20分制等或SATII、或持會考成績單等），海外聯招會已累積研發出一套「成績等第分數換算對照標準」，可逐一比對換算成百分制成績。此將可作為招收外籍生，藉以了解其來源國家之學制以及成績標準，對評比外籍生的學力程度，有更貼切、更客觀的參考依據。

同時，海外招生會豐富的招生宣導經驗，足跡已遍布東南亞、東北亞、美加、中南美、南非等地，與駐外單位及當地留臺校友，已建立了相當程度的信任關係與

## 24 招收海外僑生回國升讀大學之回顧與展望

工作默契。海外聯招會曾於94年2月參加香港貿易發展局在會議展覽廳舉辦國際級的高等教育博覽會，並動員各大學派員共同前往，結合駐港單位的支持及挹注、傑出校友等參與及資源的提供，以新聞發布會、師生座談會、專題演講、說明會、宣導短片、主題文宣印製發送、校友現身說法等等多元傳播方式，宣揚中華民國的高等教育成就。此等經驗與工作模式，均可作為赴海外宣導招收外籍生或參加、舉辦教育展的重要參考。

總之，在因應全球化高等教育市場競爭與提昇國家競爭力的雙重挑戰下，吸取海外僑生招生經驗與制度，必能有助於外籍生的招生工作，藉由擴大其應用範圍與區域，把臺灣的高等教育，帶上全球競爭的舞臺。僑生，除了黃皮膚、黑眼睛的血脈相連之外，其實與外籍生一樣，帶來異國文化的經驗與衝擊、國際化的拓展與融合，僑教，更意味著歷史的傳承與使命。招收海外僑生回國升讀大學，歷史久遠、來源廣博、方式多元、配套齊全……是我現階段強調與國際接軌，積極擴大招收全球外籍生不可或缺之珍貴經驗！

## 參考文獻

- 王仁宏（2003）。擴大招收海外華裔子弟返臺升學應有之思考及作法。第五屆僑民教育學術研討會，3-37、3-46頁。臺北：淡江大學。
- 朱敬先（1973）。華僑教育。臺北：臺灣中華書局。
- 李信、張進福（2002）。招收僑生回國升學之加強。華僑教育論文輯第49輯，1-32頁。臺北：中華民國僑政學會。
- 林若零（2003）。奮鬥、融入與展翅：亞洲留臺同學在國際社會的成就與發展淺析。第五屆僑民教育學術研討會，2-50、2-62頁。臺北：淡江大學。
- 高信（1989）。中華民國之華僑與僑務。臺北：正中書局。
- 高崇雲（1999）。我國僑民教育現況與展望。僑民教育學術講座，17、32頁。臺北：教育部僑民教育委員會。
- 袁頌西（1999）。國立暨南國際大學成立後在推展僑教方面所扮演之角色，第一屆僑民教育學術研討會會議。南投：國立暨南國際大學。
- 郁漢良（2001）。華僑教育發展史。臺北：國立編譯館。
- 夏誠華（2005）。民國以來的僑務與僑教研究。新竹：玄奘大學海外華人研究中心。

- 張希哲 (1991)。中華民國的僑生教育。臺北：正中書局。
- 教育部 (2004)。我國研究所教育定位及未來發展專案報告。http://www.edu.tw/EDU\_WEB/EDU\_MGT/E0001/EDUION001/menu01/sub05/930419.htm - 2
- 教育部統計處 (2005)。九十三學年度回國升學僑生概況統計。
- 教育部僑民教育委員會 (1996)。教育部僑民教育委員會八十五年度委員會議會議資料。
- 教育部僑民教育委員會 (2001)。僑生教育。臺北：教育部僑民教育委員會。
- 陳金雄 (2000)。僑生大學先修班在僑生教育上所扮演之角色及其績效之研究。行政院國家科學委員會專題研究計畫，計畫編號：NSC 89-2413-H-226-001。
- 陳伯駒 (1995)。僑大先修班結業生與海外直接分發大學僑生學校適應及學業成就之比較研究。行政院國家科學委員會補助專題研究計畫，計畫編號：NSC-84-2413-H-2263001。
- 陳金雄 (2001)。擴大招收華裔子弟來臺升學策略與作法之研究，第二屆僑民教育學術研討會會議實錄。臺北：教育部僑民教育委員會。
- 梁文進、周昌弘 (2003)。談擴大招收海外華裔子弟返臺升學策略——以國立屏東科技大學為例。第五屆僑民教育學術研討會，3-16、3-35頁。臺北：淡江大學。
- 僑務委員會 (2005a)。僑教是華僑和臺灣血脈維繫繫帶，2005年10月26日，張富美委員長應「臺馬美教育發展與合作展望研討會」之邀發表「臺灣僑教政策之回顧與前瞻」演講新聞稿http://www.ocac.gov.tw/dep3new/01\_news/news.asp?selno=13787
- 僑務委員會 (2005b)。當前僑務施政報告。2005.10.05立法院外交及僑務委員會第六屆第二會期僑務委員會張富美委員長報告。
- 趙林 (1998)。近五十 (一九四八至一九九八) 年來中華民國的華僑教育政策，華僑教育學術研討會會議實錄，37-60頁。南投：國立暨南國際大學。
- 劉興漢 (1991)。設置華僑大學可行性之研究。教育部委託研究計畫。
- 劉興漢、謝金青 (1998)。臺灣地區大學僑生教育之現況檢討展望，華僑教育學術研討會會議實錄，253-269頁。南投：國立暨南國際大學。

26招收海外僑生回國升讀大學之回顧與展望

附錄 89及90學年度海外聯招分發各梯次僑生學業表現情形

類組	總計		第一類組(文法商系組)		第二類組(理工系組)		第三類組(醫農系組)			
	90年 (大三)	89年 (大四)	90年 (大三)	89年 (大四)	90年 (大三)	89年 (大四)	90年 (大三)	89年 (大四)		
總計	總人數	2319	2101	1213	1078	1078	571	477	535	546
	未報到率	0.19	0.24	0.16	0.16	0.16	0.17	0.21	0.30	0.42
	淨在學率	0.62	0.64	0.62	0.69	0.68	0.63	0.64	0.61	0.53
(一)馬來西亞	總人數	246	306	90	139	139	65	78	91	89
	未報到率	0.44	0.46	0.36	0.40	0.40	0.40	0.35	0.56	0.66
	淨在學率	0.50	0.49	0.59	0.53	0.54	0.51	0.60	0.41	0.33
(二)測驗地區	總人數	83	87	43	42	42	14	18	26	27
	未報到率	0.22	0.24	0.26	0.21	0.21	0.14	0.28	0.19	0.26
	淨在學率	0.64	0.59	0.56	0.62	0.55	0.57	0.50	0.81	0.59
(三)一般地區	總人數	171	231	85	90	90	24	31	62	110
	未報到率	0.37	0.52	0.35	0.26	0.26	0.17	0.42	0.48	0.76
	淨在學率	0.51	0.41	0.56	0.68	0.64	0.54	0.42	0.42	0.18
(四)港澳地區	總人數	513	423	242	180	180	136	121	135	122
	未報到率	0.30	0.43	0.26	0.36	0.36	0.26	0.40	0.41	0.55
	淨在學率	0.62	0.53	0.64	0.61	0.62	0.67	0.52	0.56	0.43
(五)僑大先修班	總人數	919	771	540	458	458	209	154	170	159
	未報到率	0.03	0.01	0.03	0.02	0.02	0.03	0.01	0.03	0.01
	淨在學率	0.78	0.81	0.77	0.80	0.78	0.73	0.75	0.89	0.91
(六)印尼輔訓班	總人數	76	65	27	28	28	46	28	3	9
	未報到率	0.03	0.05	0.07	0.00	0.00	0.00	0.04	0.00	0.22
	淨在學率	0.87	0.88	0.74	0.86	0.86	0.93	0.93	0.93	0.78
(七)馬來春季班	總人數	76	100	43	63	63	22	22	11	15
	未報到率	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.14	0.00	0.00	0.00
	淨在學率	0.80	0.77	0.86	0.76	0.75	0.64	0.68	0.91	0.93
(八)緬甸地區	總人數	235	118	143	78	78	55	25	37	15
	未報到率	0.29	0.25	0.27	0.23	0.23	0.36	0.12	0.30	0.54
	淨在學率	0.04	0.53	0.03	0.49	0.49	0.04	0.72	0.08	0.36
平均排名比	0.79	0.82	0.79	0.81	0.76	0.65	0.82	0.88	0.94	0.84

說明：1.本調查對象為89學年度及90學年度海外聯招分發至部定名額校系及熱門系組之僑生4420人次(89學年度2101人及90學年度2319人)。調查時間分別為92年3月間及93年3月，89學年度分發者，調查有五及七個學期(至大三及大四上學期)的成績表現及在學情況資料；90學年度分發者，則有五個學期(至大三上學期)之資料。  
 2.「未報到率」係指該學年度錄取後放棄入學資格(含改分發至僑大)之入學人數比。  
 3.「淨在學率」則指至目前為止仍正常在學之入學人數比，未包括已休學或已退學者，且已扣除曾休學或曾保留入學資格者。  
 4.「平均排名比」係指在學僑生在班上的排名除以其班總人數之平均數。

# 日本幼兒教育政策發展的 回顧與啟示

邱瓊慧

## 【作者簡介】

邱瓊慧，日本上智大學教育學碩士、日本上智大學教育學博士。曾任國立臺北護理學院師資培育中心助理教授兼教學組組長、學務處課指組組長，臺北市、臺北縣、基隆市公私立幼稚園評鑑委員。現任國立臺北護理學院師資培育中心助理教授。

## 摘要

本文旨在回顧日本幼兒教育政策的發展歷程以及探討目前日本幼兒教育現況，深入了解日本幼兒教育相關政策和制度的最新動態。內容包括日本幼稚園教育的沿革、日本幼稚園教育政策發展的特色以及日本的幼兒教育現況。在日本的二元幼教體系中，從早期立法定位幼稚園教育，之後陸續制定各項幼稚園教育相關法令、到推動各項振興幼兒教育相關措施與計畫，日本政府為提升幼教品質，促進幼兒教育發展，進行多次與多項的幼兒教育政策改革方案。

本文以日本的幼兒教育政策改革經驗為基礎，提出臺灣制定幼兒教育的新思維，以供臺灣政府於未來制定幼兒教育政策時參考之用。

關鍵詞：日本幼兒教育政策、日本幼稚園師資培育、教育政策

來稿日期：94年09月05日  
修訂日期：95年03月16日  
採用日期：95年03月28日

# A Review Study and Revelation of Early Childhood Education Policy in Japan

Chiung-Hui Chiu

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to review the history of the early childhood education policy in Japan and to explore the trend of the early childhood education in Japan. The history of early childhood education shows that both Japan and Taiwan suffer from the obstinate conflict of dual early childhood education system. Based on Japan's experiences of early childhood education reform, the present paper proposes new prospects regarding early childhood education policy formation for Taiwan.

Key words: early childhood education, Japan's education policy, teacher education of early child hood

## 壹、前言

近幾年來，臺灣幼教界一直圍繞著「幼托整合」、「國教向下延伸」及「幼小銜接」、「幼托機構公設民營」等議題，沸沸騰騰地討論著。從這些議題可以了解臺灣政府改革幼兒教育的用心和決心，並建構一個符合臺灣社會以及生活在其中的臺灣之子的好教育環境。

其中，「幼托整合」的議題引起學界及業界極大的聲浪。學界及業界皆有各自的憂心之處，學界擔憂幼教品質及師資整合的問題，相對地，業界則擔憂招生來源及權益受損的問題。但是不論學界或業界的發聲，最終的決策者仍是政府相關單位，希冀政府能夠廣納建言，制定符合大眾需求的政策。

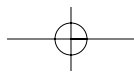
幼稚園教育的定位長久以來模稜兩可、模糊不清，總是被認為是一個尾大不掉的教育包袱。在討論國民教育時，總是「忘了」將幼稚園教育一併進行討論，或偶爾僅以括號附帶提及的方式將幼稚園教育包含在討論範疇之內。教育乃百年大計，幼兒教育又是所有教育之根本，因此更必須從長計議。教育政策的制定必須具有整體性與前瞻性的規劃和考量，同時展望未來社會的發展。

他山之石可以攻錯，與臺灣地理位置相近，人情文化相似的日本，在幼兒教育的政策和制度上的改革，已經歷多年，且已有所結果。和臺灣一樣，日本的幼兒教育也是採幼稚園和保育所（即臺灣的托兒所）雙軌二元的方式。同時，日本近幾年來，針對幼兒教育改革提出了部分的對策和方案，包括「幼保一元化」、「幼托機構公設民營」、「幼小連攜」（幼小銜接配合）等。這些問題中，和臺灣目前幼兒教育所面臨到的議題有著重疊性和重複性。

日本幼兒教育政策發展的特色，可從幾個方面來談。一、重視幼稚園相關立法，二、重視幼稚園師資培育，三、重視幼稚園教師在職進修，四、重視幼稚園與保育所合作。因此，檢視日本的幼兒教育政策改革經驗與歷程，能夠讓臺灣政府在制定幼兒教育政策時，預知可能遭遇到的問題或情況。

本文希冀藉由回顧日本幼兒教育政策改革經驗及其發展歷程，以及對目前日本幼兒教育現況的探討，深入了解日本幼兒教育相關政策和制度的最新動態，以供臺灣政府於未來制定幼兒教育政策時參考之用。

## 貳、日本幼稚園教育的沿革



#### 4 日本幼兒教育政策發展的回顧與啟示

日本從1870年代的明治時期（1868-1912）起便有幼稚園的設立，其後歷經了大正（1912-1926）、昭和（1926-1989），到現在的平成時期（1989-迄今）。雖然歷經了四位天皇的四個不同時代，但是，日本幼兒教育的改革與推動，卻是不曾間斷過。這可從回顧日本幼稚園教育的沿革中窺得。

明治時期，日本政府於1872年頒布的「學制」，確立了日本近代的學校制度，並在「學制」第22章中將幼兒教育機構以「幼稚小學」的名稱稱之，訂定幼兒機構的相關規定。「學制」定義所謂「幼稚小學」的招生對象為滿六歲入小學前的男女童。日本的幼稚園教育雖然因為「學制」的頒布而定位為學校制度，但卻未見落實。

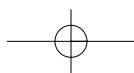
1879年，制定「教育令」，廢除了「學制」，「教育令」將公私立幼稚園列入文部卿（相當於現在的教育部）管轄。1890年修訂「小學校令」，該法的規定也適用於幼稚園。在幼稚園教育發展近二十年後，1899年制定「幼稚園保育及設備規程」，為日本幼稚園最初的單獨法令（文部省編，2002，學制百二十年史）。該規程中並明文規定幼稚園入園幼兒的年齡、保育時間、師生比、保育的要旨、保育項目以及相關設備。

1900年，日本文部省制定「小學校令施行規則」，在「類似幼稚園及小學校的各種學校」一章中，明文規定幼稚園得設置園長，以及幼稚園設置的目的、保育項目、保育時間、保母資格（乃今「幼稚園教師」之意）、錄用、解聘、幼稚園的規模和設備等相關規定。1911年修訂「小學校令施行規則」時，刪除保育項目的內容規定，增加保育時間由管理者或設立者自行訂定後報府縣知事認可、須通過檢定始能取得保母免許狀（保母證書）、幼稚園的招生名額等規定。

1926年，公布「幼稚園令」和「幼稚園令施行規則」，同時修訂「小學校令」和「小學校令施行規則」。「幼稚園令」第一條規定，幼稚園是以促幼兒身心健全發展、培養善良的性情以及補足家庭教育之不足為目的；第二條規定，幼稚園的保育項目為遊戲、唱歌、觀察、談話、手技等。1941年，日本文部省公布「國民教育令」，同時修訂「幼稚園教育令」。1941年12月太平洋戰爭爆發。1947年3月公布「教育基本法」和「學校教育法」，並同時廢除「幼稚園令」，規定新學制為「6、3、3、4制」<sup>1</sup>，且於同年1947年4月開始施行。迄今，「學校教育法」最近一次的修訂於2002年完成。

## 參、日本幼稚園教育政策發展的

<sup>1</sup> 「6、3、3、4制」為日本學制改革後的學校制度，指稱小學六年、初中三年、高中三年、大學四年。



## 一、立法定位幼稚園教育

日本政府致力於發展幼兒教育，且積極為其制訂相關法令規章。從沿革中可得之，從1926年即為幼稚園單獨立法，確立幼稚園在學校教育中的定位。之後於1943年制定「學校教育法」，將幼稚園列入文部省（教育部）管轄。之後訂定「幼稚園教育要領」和「幼稚園設置基準」定位幼稚園教育，並規範教育課程內容和相關的設置條件。以下針對「學校教育法」、「幼稚園教育要領」、「幼稚園設置基準」作扼要的說明。

### （一）「學校教育法」

日本於1947年頒布的「學校教育法」中明訂幼稚園為學校，在第一章總則第一條學校範圍中，明文規定該法所指稱學校包括小學、中學、高等學校、中等教育學校、大學……以及幼稚園，將幼稚園納入學校教育體制中，清楚定義幼稚園為「學校」。同時在該法的「第七章幼稚園」中明文規定幼稚園的設置目的、目標、保育內容、入園資格、園長和教職員編制等相關規定。

有關幼稚園授課時數，則於「學校教育法施行規則」中的「第七章幼稚園」第七五條規定，幼稚園每學年的授課週數不得少於39週。

### （二）「幼稚園教育要領」

日本現行的幼稚園教育要領源起於1948年3月日本文部省刊行的「保育要領——幼兒教育指引」，於1956年2月改為「幼稚園教育要領」之後，迄今歷經了三次的修訂，修訂的方向也從過去以學科領域分類制定教學內容之相關規定，修改為從幼兒發展觀點出發。

1956年2月刊行「保育要領幼稚園教育」中修訂幼稚園教育的內容為「健康」、「社會」、「自然」、「語言」、「繪畫製作」、「音樂律動」等六大領域。之後的第一次修訂為1964年2月公布施行的「改訂幼稚園教育要領」，其中明確指示為了達到幼稚園教育的目標，必須在幼稚園教育結束前確實執行六大領域的課程內容。因此受到幼教實務界的反彈聲浪，認為這六大領域的課程內容，與小學以上的學科領域相似，容易流於經驗主義式的形式操作教育。隨著時代社會的快速變遷，幼兒的發展和生活型態以及幼稚園的生態環境也隨之變化，幼兒教育的內容以及方法也面臨到極大的挑戰與變革，因此於1989年第二次修訂「幼稚園教育要領」，課程內容則從幼兒發展的觀點出發，修訂為「健康」、「人際關係」、「環境」、「語言」、「表現」等五大領域。

## 6 新世紀高等教育政策規劃與改革動向

之後，為了迎接與面臨二十一世紀的到來，日本文部省根據了1998年「因應幼兒生活環境變化的保育內容和方法」

以及「因應時代變遷的今後的幼兒教育」

的兩分調查報告，於1998年12月14日進行「幼稚園教育要領」的第三次修訂（並於2002年11月施行，此次修訂的重點著重在提供幼兒豐富的自然體驗機會、社會的體驗機會以及促進幼兒的道德發展等各項變化（に対応した今後の幼稚園のあり方について））

### （三）「幼稚園設置基準」

自1956年制定「幼稚園設置基準」以來，歷經三次的修訂，分別於1966年、1971年及2002年進行修訂。在2002年第三次修訂的「幼稚園設置基準」中，第二條之二規定幼稚園為求提升教育品質和水準，有義務針對自己的幼稚園的各項教育活動和營運狀況進行自我評鑑，並對外公開自評結果；第三條之三並規定，幼稚園必須積極向家長提供幼稚園內各項教育活動的相關訊息。

就此兩條款來看，日本政府希望各幼稚園能夠做到自我評鑑、自我改善，同時促進幼稚園與家庭的交流與配合，積極主動地提供幼稚園的相關訊息給家長，與家長保持密切的聯繫，同時讓家長了解和參與幼稚園的各項活動。

此外，師生比例在「幼稚園設置基準」第三條規定，幼稚園一個班級的師生比為1：35。反觀臺灣，目前臺灣幼稚園一個班級的師生比為2：30，相較於日本，臺灣每位幼稚園教師負責照顧的幼兒人數僅為日本幼稚園教師的一半，臺灣幼稚園教師的負擔可說是較少於日本幼稚園教師。

## 二、 幼稚園師資培育多元化

### （一）幼稚園師資培育

日本的幼稚園受到「學校教育法」的規範為正式學校體制的一環，因此，欲於幼稚園任教者，必須取得「免許狀」（亦即教師證書）者，始得在於幼稚園任教。取得幼稚園教師免許狀的途徑有二，其一是修畢教職應修學分且大學畢業者，其二是透過各大學的通信函授課程、講習等修習應修學分畢業者。修畢應修學分或畢業者，必須向日本各都、道、府、縣的教育委員會申請後，才可取得免許狀。依學歷之不同，所取得的免許狀種類亦不同。免許狀共分三級，分別為2種免許狀、1種免許狀、專修免許狀。短期大學或專門學校畢業者取得2種免許狀，四年制大學畢業者取得種免許狀、研究所畢業者取得專修免許狀。

表1 日本幼稚園教師免許狀種類及應修學分數

免許狀的種類	基本資格	教科科目學分	教職科目學分	教科或教職相關科目學分
2種免許狀	準學士	6	35	34
資料來源：日本2002年修訂「教育職員免許法」，文部科學省。	學士	6	35	30
專修免許狀	碩士	4	27	0

(二) 2005年開始施行「幼稚園教員資格認定試驗」新制度

為促進幼稚園和保育所合作，日本文部科學省制定了「幼稚園教員資格認定試驗」制度，自2005年起開始施行。此試驗分為兩個階段進行，2005年9月進行第一次考試，第一次考試合格者於當年10月中旬繼續參加第二次考試。此制度的目的在提供已經在各兒童福利機構從事保育3年以上有經驗的保育士，能夠取得「幼稚園教諭免許狀」（幼稚園教師證書），而特別制定的政策，進而促進幼稚園和保育所的進一步合作。通過此認定考試者，可以向日本都道府縣教育委員會申請，取得「2種免許狀」。

有關應試者的條件資格，有下列兩種（幼稚園教員資格認定試驗案內，2005）：

1. 大學（含短期大學）2年以上在學者，且已經修畢62學分以上者，或是高等專門學校畢業者，以及其同等學歷資格者。

2. 高等學校畢業，已具有其他大學（含短期大學或文部科學大臣認定的教師養成機關）入學資格，於2005年4月1日止年滿20歲以上者。

這個新制度的施行，可以說是幼稚園師資培育制度改革上的一大進步，不但提供保育所保育士取得幼稚園教師資格的便利管道，同時落實日本目前積極推動的幼保一元化政策（即臺灣目前推動的「幼托整合」政策），積極解決幼保一元化中師資整合的問題。

### 三、幼稚園教師在職進修義務化

教師必須藉由不斷的進修研習，提升自己的專業能力，同時吸取最新的專業知

## 8 日本幼兒教育政策發展的回顧與啟示

能。日本政府重視教師在職進修的程度可從以立法規範每位教師皆有進修的義務中窺知。在「教育公務員特例法」(2002年修訂)中，更以一章的篇幅來規範教師進修研習的相關事宜，且於第十九條「研修」中，明文規定「教育公務員為了盡其職責，必須不斷地致力於研究和修養。」

### 四、積極推動各項改革措施與計畫

#### (一) 日本幼兒教育振興計畫

日本對於幼兒教育政策的推動與提升幼兒教育品質的工作，一直是不遺餘力的。在即將邁入二十一世紀前，日本政府就積極思考二十一世紀日本的未來發展方向，以及為迎接二十一世紀的到來，日本國民應具備的素養，因此在經濟發展政策、教育政策等方面，日本政府規劃了新的發展藍圖。

就教育政策面，自2001年1月6日起，日本政府的行政組織革新，將原來的文部省與科學技術廳整併為文部科學省（即臺灣的教育部），積極推動各項教育振興與科學技術工作。在幼兒教育政策的改革與投入，可從探討日本政府提出振興幼兒教育的各項計畫中了解。

以幼兒教育振興計畫而言，日本政府早於1963年即發表了「幼稚園教育振興七年計畫」，再於1971年制訂「幼稚園教育振興七年計畫」，然後1991年再制訂「幼稚園教育振興計畫」。

2001年日本文部科學省提出充實幼兒教育的相關看法，並擬訂最近一次的「幼兒教育振興計畫」，藉以落實提升幼兒教育之品質。此次的計畫是從2001年到2005年為期五年的計畫，以強化幼稚園教育為主，內容包括充實幼稚園的教育活動與教育環境、充實幼稚園的育兒支援、推動幼稚園與小學的銜接與合作等，並指示積極充實家庭教育以及社區的育兒支援政策。此計畫包含了三點「基本想法」以及兩點「具體施策和目標」，茲分述如下（幼兒教育振興計畫，2001）：

##### 1. 「基本想法」

- (1) 基於幼兒期乃是人格形成的重要時期，力求家庭與幼稚園的相互配合。
- (2) 滿足3-5歲幼兒皆能進入幼稚園的需求，積極展開各項相關施策。
- (3) 充實幼稚園教育的同時，應重視家庭教育的重要，以及建構能夠提供幼兒思考和體驗生活的社區社會。

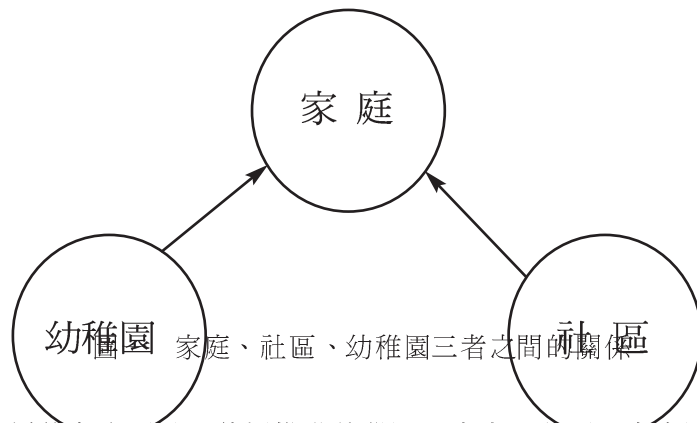
##### 2. 「具體的施策及目標」

## (1) 振興幼稚園教育

1. 充實幼稚園教育活動和教育環境
2. 充實幼稚園支援家長育兒制度
3. 推動幼稚園和小學的聯繫與配合
4. 推動幼稚園和保育所的聯繫和配合

## (2) 充實幼兒期的家庭教育，以及社區支援家長育兒的環境

從上述「幼兒教育振興計畫」的「基本想法」與「具體的施策及目標」中可以看出日本政府振興幼兒教育的方向。其概念是以家庭為中心，學校（幼稚園）和社區都是處於支援家庭的角色（如圖一）。因此，日本的幼兒教育振興計畫從兩方面出發，一方面從社區支援的角度出發，另一方面從正式的教育制度觀點出發，以達到家庭、學校、社區三方共榮共存。



從社區支援的角度而言，積極推動幼稚園、家庭、社區三者之間的聯繫與配合。幼稚園和社區則在空間和時間上提供家庭育兒的相關支援活動。

從教育制度的觀點而言，日本政府從縱橫兩面雙管齊下，積極地推動「幼保一元化」以及「幼小連繫」。一方面橫向整合了幼兒教育的相關資源——幼稚園和保育所，另一方面縱向連貫了教育制度的傳承和延續——幼稚園和小學，達到具有完整性和連貫性的教育目標。

(二)「<sup>推</sup>規制改革及民間開放推進會議」

## 10 日本幼兒教育政策發展的回顧與啟示

日本內閣府成立了「規制改革及民間開放推進會議」審議會，同時於2004年3月19日內閣會議通過了「規制改革・民間開放推進3年計畫」(2004-2007)，並於2005年3月25日再次修訂通過「規制改革・民間開放推進3年計畫(修訂)」(2004-2006)。在2004年的第一次「規制改革・民間開放推進3年計畫」(2004-2006)中提出幼稚園和保育所的一元化政策，其目的在因應地方及社區設置「學前的教育和保育一體的一貫性綜合機構」的需求，第一年(2004)彙整相關的概念和想法，第二年(2005)進行試辦以及相關法令的制定等的各項準備工作，預計於2006年正式實施。幼稚園和保育所方面則有義務提供保育服務的相關訊息以教育實施者為對象(捉えた一貫した総合施設)。

「規制改革及民間開放推進會議」審議會的前身為「綜合規制改革會議」審議會，從2001年到2004年為期三年結束，之後由於日本政府全面性的行政革新和制度改革，因此自2004年起改為「規制改革及民間開放推進會議」審議會，除了延續前身的各項審議之後，特別針對國家的國公營事業轉由民間團體或企業團體營運的相關政策進行審議。同時，也針對幼稚園的教育以及保育所的保育問題提出了相關的措施，且在逐步施行中。

「綜合規制改革會議」審議會於2003年3月28日內閣會議決議通過「規制改革推進三年計畫」中提及，從進一步地促進幼稚園和保育所的聯繫和配合的觀點而言，有必要建立一個讓具有實務經驗的保育士能夠取得幼稚園教諭免許狀的管道，將於2005年實施「幼稚園教諭資格認定試驗」。有關「幼稚園教諭資格認定試驗」的部分，容後於幼稚園師資培育中再加以論述說明。

### (三) 有關日本今後的幼兒教育發展方向的中間報告書

日本的幼兒教育改革有了初步的結果，2004年的10月29日提出了「因應幼兒生活環境變化的今後幼兒教育」

(中間報告)(以下稱「中間報告」)。在「中間報告」中，對於具有幼兒教育功能的相關設施與機構(包括保育所)，有了整體的規劃，並統稱兩者為「幼稚園等設施」。(「子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた今後の幼児教育のあり方について」)

「中間報告」是由兩個章節構成：第一章，因應幼兒生活環境的變化，探討今後幼兒教育未來的發展方向；其中包含(1)以「幼稚園等設施」為核心，與家庭、社區共同推動幼兒教育的重要性，(2)充實符合幼兒生活的連續性以及發展與學習的連續性的幼兒教育的必要性。第二章則延續了第一章的基本想法，為了充實今後的幼兒教育，提出以幼稚園相關政策為中心的幼兒教育具體方案的建言與建議。此

外，同時針對2006年將開始實施的「學前的教育和保育一體的一貫性綜合機構」進行審議。

根據「中間報告」，提出幼兒教育的範疇包括幼稚園/保育所的教育、家庭的教育、社區的教育等廣義的教育概念。其中，家庭、社區、「幼稚園等設施」的教育，發揮各自的教育功能、彼此保持平衡，負責擔任支持幼兒健康成長、幫助幼兒獨立自主發展的重要任務。幼兒在家庭、社區、「幼稚園等設施」三者間生活，彼此間互相聯繫，唯有此三者互相配合，才能保障幼兒健康成長的發展。

日本政府更希望以此「中間報告」為契機，冀望社會各界對幼兒教育的重要性能有更進一步的認識與了解，同時引起社會各界對幼兒教育的重視以及廣泛討論。

## 肆、日本的幼兒教育現況

日本的幼兒教育採幼稚園與保育所雙軌進行的二元化制度，分別隸屬於文部科學省（即臺灣的教育部）和厚生勞動省（即臺灣的內政部）兩個不同體系的行政機關，其依循的法律分別為「學校教育法」與「兒童福祉法」，實施教育之準則分別依據「幼稚園教育要領」與「保育所保育指針」進行施教。

日本幼稚園受到「學校教育法」的規範，明文指出幼稚園為學校的一環，訂定每天授課時間為四小時，與以保育為主要目的的兒童福利機構保育所有所不同。茲將日本幼稚園與保育所的比較臚列如下表：

表2 日本幼稚園與保育所的比較

	幼稚園	保育所
法源	「學校教育法」	「兒童福祉法」
定位	學校	兒童福利設施
管轄單位	文部科學省	厚生勞動省
保育內容依據	「幼稚園教育要領」	「保育所保育指針」
保育者資格	幼稚園教諭免許狀	保育士資格證明書

## 12 日本幼兒教育政策發展的回顧與啟示

設立標準依據	「幼稚園設置基準」	「兒童福祉施設最低基準」
設立者	國家、地方公共團體、學校法人	地方公共團體、社會福祉法人
設立目的	提供適切的环境，協助幼兒身心健全的發展。(「學校教育法」第77條)	每日接受父母的委託，照顧需要協助托育的嬰幼兒。(「兒童福祉法」第39條)
招生對象	滿3歲至入小學前的幼兒，設立者決定入園對象。	父母選定保育所後，向市町村(縣市政府)提出申請。
保育費	設立者自行決定，保育費直接繳交幼稚園。	縣市政府首長依據父母收入課稅狀況訂定保育費，保育費繳交縣市政府。
時間	原則上以一天四小時為標準，可以課後托育。每學年的教學週數不得少於39週。(「學校教育法施行規則」第75條)	原則上一天八小時可以延長保育時間。(「兒童福祉施設最低基準」第34條)
師生比	35:1 (「幼稚園設置基準」第3條)	一歲以下-3:1 滿一歲以上三歲未滿-6:1 滿三歲以上四歲未滿-20:1 滿四歲以上-30:1 (「兒童福祉施設最低基準」第33條第2款)
註：參考日本「學校教育法」及「兒童福祉法」製成。		
供餐	設立者自行決定	義務供餐

近幾年來，日本全國的幼稚園園數不但沒有成長，反而逐漸朝減少的趨勢發展。從下列的日本全國幼稚園的園數(表3)和幼兒就讀幼稚園的人數(表4)兩分日本官方統計資料中，可以了解近年來日本幼稚園的發展以及幼兒就讀幼稚園的現況。

根據日本政府所做的學校基本調查的統計資料得知，2005年日本幼稚園總數為13,949園(國立49園，公立5,546園，私立8,354園)，比前年度(2004)14,061園少了112園(參照表3)，幼稚園的園數呈現逐年負成長的現象

表3 日本幼稚園數(1995-2005)

(單位：校)

年度	總計	國立	公立	私立
1995	14,856	49	6,168	8,639
2000	14,451	49	5,923	8,479
2001	14,375	49	5,883	8,443
2002	14,279	49	5,820	8,410
2003	14,106	49	5,749	8,389
2004	14,061	49	5,649	8,363
2005	13,949	49	5,546	8,354

資料來源：日本文部省，2005年學校基本調查調查結果概要。http://www.mext.go.jp/b\_menu/toukei/001/04073001/003/006.pdf

2005年就讀幼稚園的幼兒約有173萬9千人（男88萬3千人，女85萬6千人），比前年度（2004）175萬3千人，約少了1萬5千人（參照表4），前述的日本全國的幼稚園數一樣，呈現負成長的現象。

表4 日本幼稚園班級數及幼兒數（1995-2005）

年度	班級數	幼兒數				
		總計	男	女	3歲	比例(%)
1995	72,615	1,808,432	917,838	890,594	341,515	18.9
2000	72,898	1,773,682	898,537	875,145	370,237	20.9
2001	73,306	1,753,42	887,924	865,498	381,798	21.8
2002	73,834	1,769,096	895,623	873,473	398,626	22.5
2003	73,774	1,760,494	891,753	868,741	400,243	22.7
2004	73,759	1,753,703	889,003	864,478	410,228	23.4
2005	73,834	1,769,096	895,623	873,473	398,626	22.5

資料來源：日本文部省，2005年學校基本調查調查結果概要。http://www.mext.go.jp/b\_menu/toukei/001/04073001/003/006.pdf

有鑒於幼兒教育的重要性，日本政府特別重視幼稚園與家庭和社區的配合與結合。於是，日本文部科學省為了提升幼兒教育制定了一系列的相關措施，這樣的提升政策包括了從幼稚園的量的擴充到幼兒教育的質的提升。日本中央教育審議會更

## 14 日本幼兒教育政策發展的回顧與啟示

在2000年4月17日的「少子化與教育」的報告中，提出「從少子化觀點出發的幼兒教育的整體施策是更具效果的」概念，進而以幼兒教育專業設施的幼稚園為中心，再將家庭、社區的幼兒教育納入考量的整體性政策才是最重要的。

雖然日本政府相當看重與了解幼兒教育的重要性，但是日本的幼稚園教育卻有者區域不均衡的現象，亦即城鄉差距的問題存在。舉例而言，目前在日本就有將近一千多個市町村（縣市）沒有任何一間幼稚園。由於日本的保育所屬於社會福利機構，由政府單位統籌辦理設立，因此在鄉間地區，雖然多有政府相關單位設立的保育所，但卻少有幼稚園。此點與臺灣的幼兒教育現況實有很大的落差。

如前所述，雖然日本政府了解幼兒教育的重要性，且重視家庭、社區、「幼稚園等設施」三者間的配合與合作，但現實狀況中，卻未見家庭、社區、「幼稚園等設施」三者間的配合與合作確實落實。因此，日本文部科學省強調必須站在家庭、社區、「幼稚園等設施」者的立場，重新省思下列兩個現況。其一，雖然在幼兒的生活中，家庭、社區以及「幼稚園等設施」三者間是具有相關聯性的，但是在幼兒教育中，家庭、社區以及「幼稚園等設施」三者間的配合卻未見落實。其二，在「幼稚園等設施」中，對因應社會變化的認知不足、與家庭、社區或者與小學之間的合作或支援並未積極地落實。因此，重新檢視幼兒的生活現狀與背景，制定能保障幼兒健康成長、健全發展的政策，成為日本幼兒教育發展的重要課題。

## 伍、結語

由以上的論述得知，日本政府於推動教育改革之際，一直不遺餘力地從教育的根本，也就是幼兒教育的改革著手，並且思考一系列有系統、有規劃的改革方案，同時逐步地擬出相關配套措施，且漸進式地落實幼兒教育改革。

就幼兒教育而言，日本雖然與臺灣相同，在幼兒教育體制採幼保二元化方式進行，呈現幼托二元化的現象，亦即幼稚園與保育所二元化的幼托現況。但不同於臺灣，日本強調幼稚園與保育所的相關法規之間的整合性。如日本在「保育所保育指針」中明文規定，保育所中三歲以上幼兒的教育，必須與「幼稚園教育要領」保持整合性。

臺灣目前幼托整合方案仍在持續推動中，雖然已於2004年11月提出了規劃結論報告（兒童局，2004），但卻未見整體落實。反觀日本，已經找到了幼保一元化政策的出口，同時逐步地進行幼稚園和保育所兩個幼托機構間的硬體和軟體的整合，且

已達到幼托機構的師資整合目標，落實了幼托人員資格互取的政策。

日本自2004年開始，即開放具有幼稚園教諭免許（幼稚園教師證書）者報考保育士試驗時，可以免除發展心理學、教學原理、教學演示等三科考試科目。其目的在免除幼稚園教師與保育所保育士兩項檢定考試中的同質性考試科目，利於幼稚園教師取得保育士資格。且自2005年開始施行「幼稚園教員資格認定試驗」，提供具有保育士資格者取得幼稚園教師資格的便利管道。

日本在提供幼稚園教師與保育所保育士兩者間資格互取的管道上，已付諸實際行動。幼稚園教師和保育所保育士的資格互取的便利管道是雙向的，而非單向的。亦即，並不因為認定教師資格的水準高於保育士，反之，或是認定保育士資格凌駕於幼稚園教師之上，對彼此的任一方皆沒有歧視之意。不但意識到幼兒教育與幼兒保育間的高同質性，同時也尊重彼此專業領域上的特別專業素養。

回顧日本幼兒教育政策改革經驗及其發展歷程，了解日本政府在制定幼兒教育政策時的前瞻性和整體性考量，如注重幼稚園與家庭的配合、幼稚園和家庭以及社區三個生命共同體的育兒支援系統的建構以及幼保一元化政策中師資資格互取的便利性等。希冀前述的日本的幼兒教育政策經驗能夠激盪臺灣幼兒教育制定的新思維。

## 參考文獻

### 一、中文部分

翁麗芳（1998）。臺灣幼教源流之探討——論日本、中國大陸與臺灣的幼兒教育關係。

臺北：心理。

陳燕南（1997）。日本的教育改革計畫。日本東京：臺北駐日本經濟文化代表處。

楊思偉（1996）。日本臨時教育審議會的教育改革，輯於黃政傑主編：各國教育改革動向，頁223-251。臺北：師大書苑。

幼托整合規劃結論報告書（草案）——簡明版，內政部兒童局。資料來源：<http://www.cbi.gov.tw/fileDownloadAction.do?filePath=/files/download/05/921212.pdf>

## 16 日本幼兒教育政策發展的回顧與啟示

## 二、日文部分

日本文部省（1981）。學制百年史。日本：帝国地方行政学会。

日本文部省（1999）。幼稚園教育要領解説。

保育所保育指針（1999）。フレーベル館。

湯川嘉津美（2001）。日本幼稚園成立史の研究。東京：風間書房。

日本文部省（2002a）。幼稚園指導資料第2集——家庭との連携を図るために。

日本文部省（2002b）。幼稚園指導資料第3集——幼児理解と評価。

日本文部省（2002c）。學制百二十年史。日本：ぎょうせい。

秋田喜代美（2002）。幼少連携のカリキュラムづくりと実践事例。日本東京：小學館。

小豊田、笠間浩幸、柏原栄子編著（2003）。保育者論。日本京都：北大路書房。

太田悦生編（2003）。保育内容総論。岐阜：みらい。

少子化と教育について（報告案）その1，2000年4月18日，<http://www.nicer.go.jp/lom/data/contents/bgj/2000041804031.pdf>

少子化と教育について（報告案）その2 参考図・表，2000年4月18日，<http://www.nicer.go.jp/lom/data/contents/bgj/2000041804031.pdf>

幼児教育の充実に向けて～幼児教育振興プログラム（仮称）の策定に向けて～（報告）の概要。資料來源：<http://www.nicer.go.jp/lom/data/contents/bgj/2001020701007.pdf>

幼稚園教員の資質向上について——自ら学ぶ幼稚園教員のために——（幼稚園教員の資質向上に関する調査研究報告）。資料來源：<http://www.nicer.go.jp/lom/data/contents/bgj/2002062401005.pdf>

幼児教育の振興に関する調査研究について。資料來源：<http://www.nicer.go.jp/lom/data/contents/bgj/2000022802003.pdf>

「幼児教育の充実に向けて——新しい時代の幼稚園教育を実現するための施策提言——」幼児教育の振興に関する調査研究協力者会合（中間報告案のポイント）。資料來源：<http://www.nicer.go.jp/lom/data/contents/bgj/2000072405027.pdf>

就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設について（中間まとめのポイント）。資料來源：<http://www.nicer.go.jp/lom/data/contents/bgj/2004082703010.pdf>

「子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた今後の幼児教育の在り方について（中間報告）」。2004年11月29日，日本文部省中央教育審議会報告書。[http://www.mext.go.jp/b\\_menu](http://www.mext.go.jp/b_menu)

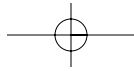
/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/041027.htm

「平成17年度幼稚園教員資格認定資格の実施について」。2004年10月28日。http://www.

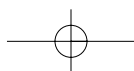
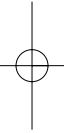
nicer.go.jp/lom/data/contents/bgj/2004110402003.pdf

日本文部科学省，2005年學校基本調査調査結果概要。http://www.mext.go.jp/b\_menu/toukei

/001/04073001/003/006.pdf



18日本幼兒教育政策發展的回顧與啟示



# 全球在地化視野下的 高職轉型政策

劉曉芬

## 【作者簡介】

劉曉芬，國立政治大學教育學博士。研究興趣為教育政策、教育行政及技職教育等。曾任高中教師、教育部專員、視察及科長及兼任國立政治大學、國立臺灣藝術大學、國立空中大學助理教授等職。目前為國立臺北科技大學技術及職業教育研究所專任助理教授。

## 摘要

邇來全球化（globalization）與在地化（localization）的辯證成為學界關注的焦點。其中「全球在地化」（glocalization）作為一種新的思考取向，對職業教育的改革而言，開啟了嶄新的視角與批判的空間，協助吾人重新思考技職教育的價值與意涵。基於上述意圖之展開，本文將聚焦於職業教育改革面向中的高職轉型政策，首先探討全球在地化的內涵及發展趨勢，其次檢視高職轉型政策的現況，最後將以全球在地化視野來探討未來高職轉型可能的發展方向。

關鍵詞：全球化、全球在地化、高職轉型

# An Analysis of the Transformation Policy of Vocational Senior High School In the View of Glocalization

Hsiao-Fen Liu

## ABSTRACT

The dialectic of globalization and localization has been a major focus of attention for researchers recently. Glocalization, a new approach, has created a critical space to reflect the value and meaning of vocational education. This paper focuses on some debates of the transformation policy of vocational senior high school. As a beginning, it is attempted to analyze the content and trend of glocalizations. Then, the transformation policy and strategies of vocational senior high schools will be examined. Finally, in the context of glocalization, the author would like to discuss what the possible alternative futures are.

Key words: Globalization, Glocalization, Transformation of Vocational Senior High School

## 壹、前言

關於高職轉型或存廢的議題近年來成為各界關注的焦點，此固與中研院李遠哲院長於2002年12月提出的呼籲有關，同時也意味著作為教改對象之一的高職面臨不得不變革的關鍵時刻。在鉅觀的政策面，贊成大幅改革者大抵從新公共管理（New Public Management）的角度切入，強調政府失靈、市場自由競爭及成本效益等觀點，反對者則多著墨於高職過往在國家人力培育之需求與成就。而在微觀的策略面，許多研究採取橫切面的處理，以高職課程、師資、設備、招生策略作為研究主軸，鮮少以縱向的角度來進行高職本質的哲學思辯。

究竟該採取何種視野來觀照臺灣後期中等職業教育的制度變革？目前高職轉型的政策規劃是否為有限理性的結果？高職轉型的方向是否符合社會真正的需求？有否置放在本土特定的時空環境作思考？如何重新理解高職教育的發展軌跡？基於上述之問題意識，本文擬從邇來被熱烈討論的全球化（globalization）議題出發，並以「全球在地化」（glocalization）作為思考核心，除反省國內後期中等技職教育的政策規劃及問題類型外，亦期望對高職轉型提出可能的改革方向。

## 貳、全球化對後期中等職業教育的影響

全球化雖是晚近盛行的概念，但其興起的時間卻有著許多不同的看法（劉阿榮，2002），如Wallerstein認為全球化浪潮並非始於今日，而是緣起於15、16世紀西方世界體系的形成；Giddens則認為全球化代表著西方文明的擴張，此乃18、19世紀資本主義高度發展與分割市場的結果。近期的論述如Heldy（2001）則將1980至90年代民主與共產世界結束東西陣營的對峙視為全球化的開端。

從意涵來看，全球化大體上有二類定義，其一係指「世界透過不斷增加的國際貿易、生產與金融市場的相互國際化、由持續增加的網路化全球電傳系統所促進之商品文化相互國際化等，而迅速地整合為一個經濟空間的過程」（Gibson,1996；引自張家銘、徐偉傑，1999；楊洲松，2002）；其二則是Giddens（1990）所指：「全球化乃連結遠處各地之世界性社會關係的增強，致使在地事件被遙遠異地發生的事件所型塑，反之亦然」。前者強調全球同一步調及空間的鄰近感，而後者則是從時間與空間關係改變的理論來思考。綜言之，全球化是一種由資訊與傳播科技和資本主義推動的世界壓縮，亦即一種時間、空間與社會關係的壓縮、連結與互相依賴，

#### 4 全球在地化視野下的高職轉型政策

而此種壓縮導致導致政治、經濟、科技、文化工業、媒體及生態環境等諸多面向逐漸呈現跨國趨勢，構成了全球化以利益追求為尚、跨國化、同質化、相依化的特質（洪雯柔，2002）。

全球化對我國的教育環境究竟產生何種衝擊？在高等教育部分，戴曉霞（2000）指出外國人士來臺設校的衝擊、教育市場化的問題、學校競爭力與國際化的挑戰、本土文化的衰退或變質、大陸學歷採認的問題、遠距教學的影響、資訊產生的變化、觀念的改變以及知識經濟的正視等均屬之。而在中小學部分，全球化的議題衝擊到家長選擇權、九年一貫課程的修訂、英語教學等課題（黃瓊微，2004）。作為銜接上游初等教育與下游高等教育兩種學制的後期中等（職業）教育而言，自然難以自外於全球化的考驗，在此擬從與全球化相關的新自由主義（Neo-liberalism）與新經濟（New Economy）思潮兩部分做進一步說明。

### 一、新自由主義與全球化

所謂「新自由主義」常與「新右派」（New Right）視作同義詞，此乃針對西歐國家福利主義的反省及對1930年以來凱因斯（Ketnes）計畫經濟失靈的反動。1970到80年間由於全球經濟衰退喚起了人們對於標準、金錢的價值、社會福利改革及資源減少的關切，Hayek及Friedman等倡議的自由經濟學說逐漸受到英、美諸國的青睞，無論是英國的柴契爾主義或是美國的雷根經濟學，均致力提倡自由市場價值、個人理性選擇、績效責任、功績制及資本主義等理念。新自由主義的倡議者均認為國家應讓市場、個人以及非國家組織和家庭來充分發揮福利提供者的角色（莫家豪、羅浩俊，2001；George & Wilding,1993），於是政府及國家的角色起了根本性的改變，從主要服務的提供者變成監督者，同時亦採取新公共管理所強調的三個E，即經濟（economy）、效益（efficiency）與效能（effectiveness）的思維來營運公部門（戴曉霞，2001；Whitty,1997）。

新自由主義與全球化的關係在於「其意識型態取代或排擠政治行動的現象」（Beck著，孫治本譯，1999），在新自由主義市場的宰制下，全球化的多面向被簡化成為經濟面向，其他環保的、文化的、政治的、公民社會的全球化則被置於世界市場體系的支配之下。由於新自由主義的意識型態排擠或取代了其他全球化的可能，藉著全球化的優勢迅速散播市場價值。從正面角度來看，市場機制為學校教育帶來品質與績效責任的壓力，類如表現指標與評鑑、追求卓越、整併及資源整合、進退場機制等名詞紛紛變成教育部門及學校的經營方針，但市場邏輯同樣也造成校園生態巨大的轉變，例如Slaughter和Leslie（1997）便以「學術資本主義」（Academic

Capitalism) 來形容大學為求生存被迫交由市場來決定學術的研究主題與方向。而在國內教改方面，王秋絨(2003)也指出，許多教改人士，往往藉由自身社會精英的「殊異性經驗」，透過「眾數集體意志」發展出教育改革的新統一意識，以「多元化」、「自由化」、「自主化」、「平民化」作為教改的核心概念，卻忽略各區域文化水平的差異、師生的個別差異及家長與教師的混沌與焦慮。

以高職發展來看，自1996年12月行政院「教育改革總諮議報告書」中建議：「高級中等學校，應朝綜合高中的方向調整，建立以綜合高中為主體的高級中等學校制度」以來，高職轉型在政策導引上便強調以綜合中學為發展主軸。然而深究綜合中學理念之形成，乃源自於美國「學校本位」(school based)的經營模式，強調所謂彈性、自主、開放、民主、多元、均等及人文等特質，此與教改倡言之市場化與鬆綁的理念一致，因此高職轉型為綜合中學被視為符應當前世界潮流及主流思潮的象徵。但事實上綜合中學制度實施迄今，連教育部(2003)也不得不坦承「綜合高中原揭之精神理念，可能太偏美國綜合高中的原有『基本精神』，我國實無固執守住原有的『理想典範』的必要，因此，應在辦學模式中給予更多的彈性，以建構『本土型』的綜合高中型態」。

## 二、新經濟與全球化

「新經濟」此一名詞原先係用來描述美國於1993年以後所呈現出新的經濟型態，前主席Greenspan稱新經濟時代的來臨會影響全球經濟與各國競爭力的發展，因為新經濟的運作必須依賴知識的累積、應用及轉化(高希均，2000)，和傳統經濟訴求實體物、有形的資產及產品相較，新經濟更強調內建的軟體智慧，其內涵則包括了低通貨膨脹、低失業率、資訊和通訊科技地位急速提高、高科技對GDP的貢獻度上升以及生產力的提高等(吳天方、樊學良，2003)。

新經濟的特性當中有一明顯的特徵便是分工方式的改變，對照傳統經濟所強調的嚴格分工模式，新經濟更強調彈性分工。自19世紀工業化以來，受到Taylor科學管理原則的影響，產品及工作流程的標準化成為主流觀念，至20世紀初期汽車大亨Ford集其大成，強調有效明確的分工才可以提高產能大量生產，此一思潮後來被泛稱為「福特主義」(Fordism)(林永豐，2002；戴曉霞，1999)。但自1980年以後，由於全球金融市場的壯大，經濟的發展逐漸從「工業化模式」朝向「資訊化模式」轉型，傳統福特主義的分工方式、組織型態均受到嚴厲的挑戰。目前興起所謂的「新福特主義」(neo-Fordism)強調專門化的小量生產、「後福特主義」(post-Fordism)則強調員工的多元能力、扁平組織的相互合作及彈性分工模式均可視為因

## 6 全球在地化視野下的高職轉型政策

應新經濟的思維轉變 (Mathews,1999,引自林永豐,2002)。

此外Brown 和 Lauder在對照「福特主義」經濟與「後福特主義」經濟時的差異也指出,「後福特主義」經濟的特性,包括彈性的生產體系、藉由發明創新而競爭、以在服務部門就業為主、對「知識勞工」的大量需求以及因技術變遷與經濟不穩定而帶來對勞動力市場的不可預測性等,這些社會經濟特性所對應的教育體制,也涵括了延緩分流、強調個人與集體的智力與成就、學術/職業教育的分化不再適用等現象(引自林本炫,2002)。具言之,隨著分工方式的轉型,其對勞動力所要求的知識和能力也會不同,中、低技能勞動市場持續萎縮,技能的水準和廣度必須大幅提升,才可促使國家獲得高素質、低工資的勞動力,在國際分工上取得優勢,此亦意味著普通與職業教育的分際將更形模糊,「大腦的教育」(education for mind)和「雙手的教育」(education for hand)要進一步整合(Grubb,1995,引自林永豐,2002)。其實目前臺灣所面臨高職轉型及技職教育的上移化、模糊化等問題,部分即是新經濟思潮影響職業教育的結果。

綜上可知,全球化所挾帶的新自由主義與新經濟思潮不僅影響各國的政治、經濟與社會,也深刻地影響到教育文化的層面,在此氛圍下在地的或本土的社會文化脈絡將扮演著何種角色?對於高職轉型的影響又會是如何?高職除了轉型為綜合中學外是否存有其他更加的選擇?此皆為嚴肅且迫切待解的課題。

## 參、全球在地化的意涵及啟示

回顧前述有關全球化的描述,全球化係指涉全球性行動的動態連線,此行動並非普遍化或單一類型發展的命題,而是牽涉到多采多姿、異質多元文化的內涵(周桂田,2001)。基此,全球化其實不應只是西方為主、經濟掛帥的單一全球化,而是具有社會正義與人道色彩的批判性全球化。尤其在文化層面許多研究已觀察到,在全球化的潮流中,我們並未看見文化同質化的發展,反而看到各地在地文化日益受到重視與保護,全球化同時也促成了在地化,二者的關係比我們想像來的複雜(邱貴芬,2003)。

「全球在地化」的概念原是1980年代日本企業集團發展出來的行銷策略,為了滿足各地多樣的消費者和接近當地市場(徐偉傑,2003;Ohmae,1990;Robertson,1992、1995)。Robertson於1992年正式提出了「全球在地化」此一名詞即具有較為深刻反省與批判的意涵。渠認為「全球在地化」可以用來超越「地方主義——全球主義」

(localism-globalism) 二元對立的神話，今日的世界已無法單用核心、邊陲或全球、地方二元對立的觀點來了解全球化的趨勢，因為在地文化與全球文化在碰撞中已展開了相互雜化、涵化與新生的關係，並建議以此名詞來取代文化全球化的基本概念（莊坤良，2001；薛曉華，2004；Robertson,1992、1995）。

依據陳伯璋及薛曉華（2002）的歸納，全球在地化具有以下幾項特色：

一、全球在地化是一種批判性的全球化，重視差異、抗拒、民主的自我決定，而非全球文化工業的宰制，係強調「由下而上的全球化」過程。

二、全球在地化是全球化與在地化爭論中的第三條路，二者互為辯證相生而存，特別傾向維持文化的和諧與共生。

三、國家角色面臨轉變，地方得以跨越國家與全球對話。地方不僅能從更大的範圍獲取資源，也因國家功能的減低，而使得地方、社區或公民社會的各種團體必須承擔解決問題的責任。

四、全球在地化中是文化混血與文化多元，全球化不僅是歐美強勢文化同質化全球的過程，也包括其他在地特殊文化向世界散播和抗爭其價值、象徵意涵的異質化過程。

五、全球在地化中是普遍主義和特殊主義並存，世界性的制度、象徵和行為方式和地方文化之認同、防衛並非必然對立。

從這種具有批判性質的全球在地化的觀點出發，可以看出弱勢團體可藉由科技、媒體、網際網路產生抗拒的草根運動並散播到世界各地的「由下而上的全球化」來對抗具有經濟優勢、以國家或跨國企業所主導之「由上而下的全球化」。

目前以全球在地化的觀點來探討臺灣現況的研究已逐漸增加，如徐進鈺、鄭陸霖等（2001）在「全球在地化的地理學」一文中揭示全球化現象中不同生產組織安排之間接軌所產生的機會與限制。有別於經濟地理學與社會學中習於將全球化與在地化當作二元對立的觀點，該文藉由將之視為組織場域之間接軌的角度，予以整合，並進一步探討與產業長期競爭優勢相關的技術學習策略，以及廠商組織型態在這全球在地化過程中的可能形式與面臨的張力。而余家哲（2005）則從「環境資訊運動」的全球在地化著手分析，並指出透過思想、制度與工具的改變，促使特殊性的環境資訊普遍化，傳播至全球社會，次而與在地的文化脈絡結合，將普遍化的環境資訊特殊化。在教育領域，薛曉華（2003）指明全球在地化乃是一種樂觀的「第三條路」思維，有別於帝國霸權式的全球化，其強調沒有多元的在地文化就沒有全球文化。因此中小學藝術及人文領域課程應以優質的本土文化出發，進一步拓展其全球視野。楊國德（2004）則以全球在地化觀點討論開放的社區學習體系之原則與

## 8 全球在地化視野下的高職轉型政策

策略，並建議該體系應展現出「思考全球化，行動在地化」的特點；劉建基（2004）則將焦點轉向臺灣的英語教學，除指出全球在地化的觀念提供我們對於強勢語言的省思，亦分析英語教學如何順應全球文化的流動。藉由上述觀點的啟發，本研究認為全球在地化對高職轉型的啟示可從以下幾個方向思考：

### 一、國際比較觀點

回顧相關文獻（徐昊杲、張其清、陳政偉，2002；黃秀霞，2001；劉源俊，1996）可知，國內對於高職轉型除了綜合高中的途徑外，尚有若干建議轉型為社區學院或專科者，惟後者除了少數護理及海事類科學校外並未真正落實。從國際比較或可看到不同的思維，以英國2000年以年來的改革為例，綜合中學在最三年內轉變為「專門學校」（Specialist College）的數量日增（林永豐，2000、2003），所謂專門學校係自1996年開始推行，鼓勵中學以發展某一科專長為特色，並接受政府津貼補助的學校類型，其目的是要讓義務教育的最後兩年（14-16歲）變得較有彈性。英國首相Blair便指出，自1970年以來的綜合中學所標榜的「包容」（inclusion）精神已經逐漸變質，變成為包容而包容，而非幫助學生找出性向來發揮潛能。基此遂提出了所謂「後綜合中學論述」（post-comprehensive argument），包含多元、標準、學歷及自主等四個要項（林永豐，2003）。而目前在美國許多州實施有「技術準備計畫」（Tech Prep），其目標拯救後面50%的學生，做法則是整合至少兩年的中等教育及後期中等教育，亦即發展一套能夠整合綜合中學和社區學院、四年制大學及各類訓練機構之間的課程計畫，提供學生從事工程技術、應用科學、農業、健康管理的職業準備，因此其具有整合就業、升學、終身發展、提高技術水準的多重目標，其具體的做法如2+2模式（高二至社區學院），並給予副學士學位的配套措施（石偉平、徐國慶，2004；Hull & Crevelle, 1998）。與我國相近的日本，雖也曾仿效美國的綜合中學制度，但卻有獨自轉變的特色，自1989年推動「綜合學科」，至2001年全國高校5000餘所中僅163校設置此科，其速率不僅穩健，對於學程及課程採取大領域的整合方式，同時亦對普通類科與職業類科加以保留，強調和綜合學科互相統整（饒達欽，2003）。

反觀我國的綜合高中自1996年開始試辦，1999年正式推動，是否結合在地社會文化的特性？晚近國內已有學者開始質疑綜合高中在歐美各國發展的學理背景經過創造轉化應用在臺灣的教育現況時，其理論基礎的適切性、是否存在著政策主觀的偏見或人力規劃的盲點、甚至悖離教育機會均等的公平正義（楊瑞明，2001）。而目前國內高中或高職的學生皆以升學為導向，實難看出綜合中學的原始理念被真正

落實過，同時近來在缺乏政府補助經費的持續挹助下，此一熱潮似已消退。

## 二、社會鑲嵌觀點

組織社會學者Granovetter（1985）認為一個組織之所以會採用特定的制度形式必須從較寬廣的文化環境來理解，因為制度是鑲嵌（embedded）在特定時空環境之中的。Schotter（1981）也認為制度非僅遊戲規則，而是個人與社會長期互動下學習策略不斷變遷的結果，亦即制度不僅是有形的規則、程序或規範，更是符號體系（symbol system）、認知圖像（cognitive scripts）與道德模板（moral templates）的集合體，可供作為解釋人類行為的意義框架（引自林洸民，2002）。基此，高職作為一種教育制度，其存廢或轉型的議題亦非僅橫向的技術面問題，很可能涉及更多結構性與制度性層面的探討。以下擬借用目前政治經濟學界所興起的鑲嵌觀點，並以全球在地化作為論述主軸分析之：

### （一）臺灣本土對於「技術」的誤解

關於本土對於「技術」的理解，吳泉源在（2001）在「一個看不見『技術』的社會」一文當中曾提出一個關鍵性的看法：

……臺灣一直以來，不論是產官學界或是社會大眾，常以一種貶抑的態度來認知臺灣的技術發展，且將長久以來的技術成就視為只是借助與抄襲外來技術的結果，尤其在強調產業升級的呼聲下，政府每年投入高科技產業之研發經費極為可觀，卻只有高科技的研發才被看成是先進的指標，技術反而是次要的、從屬的。……這種貶抑與忽略技術史的態度，不僅造成歷史紀錄的消逝，更使得這些沒有原創性的生產活動與從業人員欠缺技術實踐的主體性，也無法構成一個吸引人的模範角色，因此「黑手」或「工程師」只是臺灣社會向上流動的過渡範疇，並沒有專業或社會價值上的自主性與尊嚴……廢高職的想法其實只是整個社會鄙視技術，看不見技術的冰山一角。

曾孝明（2004）也指出國內產官學界對於短、中、長期的技術需求並沒有深入且系統的了解。其實技術發展的關鍵在於內在設計理念與外在社會環境的接合，任何理論、設計或創發的觀念，不管內在的完整性與原創性，在發展成為一個社會有用的、可掌握的技術以前，最關鍵的過程在如何從脈絡化的限制中善用資源，尋找適當的接合點。然而在臺灣，由於對技術知識之脈絡化特質的忽視導致不少奇特的現象，例如學術界積極發展人造衛星或航太工業這類的重點科技計畫，但產業界的

基本技術及機械、組件卻持續依賴進口（吳泉源，2002、2003）。

再從俗民誌的方法論來看，學習一項技能的過程非如實證論的主張一般，係從特殊情境中慢慢整理出一般性的原理原則。許多重要的基礎研究的突破，反而是源於實用目的所誘發的問題意識與過程。真正的技術可說是脈絡性（*context-bound and context-driven*）的經驗與能力（*mastery*）。然由於我們採取實證取向的偏見，常認為技術是獨立存在於觀察者之外的客觀實體，可用利用某些客觀標準加以測量或形式化。像是人力資本理論最常強調在職進修的年限、教育年數等指標等，因而導致但真正的技術無法被看見，甚至遭受貶抑或低估。因此技術史家建議吾人需重新理解技術，並以一種比較寬廣的視野來看待草根技術與學院知識之間的互動關係、正視並且深入地去了解草根技術操作者的在地觀點與在地經驗（吳泉源，2002、2003；Edgerton,1999）。

## （二）技職教育發展的歷史性觀察

其實技職教育被工具化、手段化由來已久，從歷史角度觀察，近百年來臺灣教育一向瀰漫著濃厚的功利色彩（陳舜芬，1996；黃俊傑，1997）。例如臺灣的高等教育肇始於劉銘傳於1887年在臺北大稻埕設立的西學堂與電報學堂，實用教育是主要特色。日據時代殖民政府對農工實業教育頗為重視，1945年臺灣光復後，在經濟掛帥的背景下，中等及高等教育均強調以職業為導向，以人力規劃的概念作為制定教育政策的重要依據。五〇年代中期，中等學校高中高職分流政策之實施，高等教育增設就業導向之系所；六〇年代起高等教育為配合經濟發展，設立大量五專；七〇年代中期，由於國內經濟快速成長，社會日趨多元開放，民眾接受高等教育的需求意願及消費能力增強，促使政府開放對私立大學的籌設及新設國立大學，並將所有三年制專科學校輔導升格改制為學院。在政策的主導下學校被賦予過多的非教育功能。在這樣的時空背景下，技職教育對社會公平發展的效果值得檢討，因為技職教育無法提供學生整全的教育理念，刻意忽視影響一個人生產率和收入的因素乃是生產過程中所具備的靈活性、領悟力、可培訓性，反而過度強調技術理性，以致產生大量知識基礎窄化的勞動人口，使他們逐漸變成Herbert Marcuse所稱的「單面向的人」（*one dimensional man*）。

基於上述背景，技職生為求改變社會階層與向上社會流動，整個高職的學習歷程及生涯選擇上均被導引至以升學為主，或許在華人文化的深層結構裡，唯有讀書高，技術不過是補充的、附屬的「雕蟲小技」。甚至教育部的相關改革政策，如所謂的「第二條國道」的架設，其背後隱藏的蘊義也是以暢通升學管道、解決升學壓力

為主，並非著重於探索學生的真實需求。近年來高等技職教育機構雖然快速擴充，但無論是系所設置、課程設計乃至師資延聘率皆與普通大學看齊，除了難以顯示技職體系的特色外，制度設計也導致了招生策略的傾斜，目前技專校院大多傾向延攬招收高中畢業生入學，致使高職生的處境更顯弱勢。產業界亦然，許多重視國際競爭與實戰能力的高科技公司，無論人員晉用與敘薪也是以學歷為起準。凡此種種均顯現出技職教育擺盪在普通教育與人力資源的箝制之中，欠缺主體性的思維與特色的建立。

## 肆、代結語

關於高職轉型的議題，基於前述的分析形成以下建議：

### 一、高職轉型應留意鑲嵌於本土文化的特定意涵

近年來政治學界提出的社會鑲嵌觀點提供了吾人嶄新的思考方向，蓋一項制度的引進，必須注意到如何與本土的社會文化脈絡相互接軌，並不能天真地認定在國外實施有效的制度，自然也會在不同的社會中發揮同樣的功能（顧忠華，2003）。未來高職教育的變革亦須將之置放於臺灣產業環境的文化特性中加以考量，從對社會脈絡的掌握來發展配套制度，而非盲目地以世界潮流為依歸以致水土不服。

### 二、高職改革應重視草根知識的在地觀點

全球在地化的觀點提醒我們應正視草根技術操作者的在地觀點與在地經驗，亦提點我們審慎思考高職、技職校院及產業界之間對於技術知識的理解，學院知識與草根知識之間未必存在著單向、線性的移植關係，很可能各自有其歷史發展軌跡與結構性差異。尤其落實在職業教育的課程設計上，剛剛發布不久的技職一貫課程綱要及產學合作等問題，在形成的過程中是否體悟到草根經驗與學校經驗的落差並加以克服？是否充分地將草根經驗涵化於其中？我們似應採取更嚴謹的態度來加以檢證。

### 三、高職改革應釐清技職教育的形式與價值

技職教育的形式與價值若未能充分釐清，勢將難以擺脫工具化的陰影，而其主體性亦無法彰顯。首先要反省的是偏狹的職業教育系統是否是一短視的做法？近來

## 12球在地化視野下的高職轉型政策

許多實證研究 (Colletta, 1966、Ziderman & Horn, 1995、Belanger & Tuijman, 1997、Xiao & Tsang, 1999, 引自蕭今、黎萬紅, 2000) 均發現, 在職的成人教育及企業所實施的在職訓練, 通常較具立即性成效, 甚至成本比學校要低廉許多。而在亞洲國家的數據顯示, 企業培訓的成本是學院教育的45% 左右。也就是說從職業教育的成本與效益來評估, 正規職業教育的投資報酬率是被質疑的。再以技職教育的課程與工作關聯之對口問題來看, 受到新經濟的影響, 中等職業教育有加速過期的現象。職業教育並無法改變勞動市場的結構性問題, 高層之白領仍傾向雇用普通體系的畢業生, 使得職業教育易流於「學術成績失敗的收容所」(蕭今、黎萬紅, 2000)。上述觀點並非意味著高職衰亡的命運, 而是提醒我們須認清職業教育與職業訓練的差異。因此本文建議採取較為寬廣的觀點來看待技職教育的形式與價值, 改變職業教育過於強調訓練及工具理性的狹隘觀點, 將職業教育納入生涯教育與通識教育的一環, 從而發展教育目標、課程規劃與輔導進路, 讓學生有機會依其天賦、能力選擇「聞道」與「專攻」的時機。

### 四、高職轉型應有更多彈性的選擇

高職轉型除了綜合中學選項或選擇退場之外, 似乎可以重新思索其他學制的可能。以專科學制為例, 目前技職校院口徑一致地要求停辦專科發展四技、甚至研究所, 美其名是配合產業升級、提升競爭力, 實則是欠缺對技職教育核心價值的理解。到目前為止仍有許多人緬懷昔日臺北工專、高雄工專的培育模式, 蓋專科教育具有其獨特的價值, 既可做為銜接中等與高等教育的過渡, 亦可單獨形成終結性教育。而從社會正義的角度, 並非所有的學子都適合從理論的學習來認識實務, 也都適合進入大學, 真正的公平是要讓學生能適性適才的發展。近年來世界各國多要求其本國的護理、海事類科之專業人員應提升至專科以上水準, 而目前國內學位授予法亦完成修法頒授專科畢業生副學士學位、乃至於當前教師取得博士學位者大幅增加, 或許主管教育機關宜審慎思考如何在政策上重新賦予專科學制在地化的新意, 進而規劃學生、家長、學校及企業界相關配套措施與誘因, 以創造真正的多贏局面。

### 參考文獻

王秋絨 (2003)。我國教改的大迷思——「新」極端統一。社教雙月刊, 117, 41-42。

- 方俊育(2000)。解構臺灣戰後「工業復興史」——兼論技術的實踐意涵。臺灣歷史學會通訊，10，43-52。
- 石偉平、徐國慶(2004)。世界職業教育体系的比較。2004年11月23日，取自：[http://www.inpr.org.cn/inprc/pub/journals/130-9/m131\\_5.htm](http://www.inpr.org.cn/inprc/pub/journals/130-9/m131_5.htm)
- 邱貴芬(2002)。尋找「臺灣性」：「草根全球化」與鄉土想像的基進政治意識。發表於臺灣師大主辦：第一屆文化研究國際學術研討會。2004年11月18日，取自於：[http://140.114.113.118/twsss/articles/art\\_003.htm](http://140.114.113.118/twsss/articles/art_003.htm)
- 余家哲(2005)。全球在地化的環境資訊運動：對臺灣環境資訊協會探索性的分析。論文發表於國立中山大學主辦之「第二屆中山學術與社會科學學術研討會」，高雄市。
- 林本炫(2002)。教育資源分配與社會正義。2003年7月18日，取自<http://netcity1.hinet.net/UserData/lin66/paper5.htm>
- 林永豐(2002)。新經濟對後期中等教育的影響——論技職與普通教育分流的轉型趨勢。臺灣教育社會學研究，2(1)，79-112。
- 林永豐(2003)。英國的後期中等教育及其改革。教育研究，108，91-112。
- 林洸民(2002)。新制度主義的迷思：我國全民健康保險制度之分析。東海大學政治學系碩士論文。
- 吳天方、樊學良(2003)。新經濟時代兩岸高等教育產業之比較研究。教育研究資訊，11(1)，1-22。
- 吳泉源(2001年12月8日)。一個看不見技術的社會——回應李遠哲「廢高職」的想法。中國時報，15版。
- 吳泉源(2002)。技術與技術研究在臺灣——艾傑頓(David Edgerton)教授來訪的一些省思。當代，58(176)，64-73。
- 吳泉源(未署日期)。高等教育與社會競爭力。2004年11月22日，取自：[http://www.inpr.org.tw/inprc/pub/journals/130-9/m131\\_5.htm](http://www.inpr.org.tw/inprc/pub/journals/130-9/m131_5.htm)
- 周桂田(2002年2月28日)。全球化與全球在地化——現代的弔詭。中央日報。
- 洪雯柔(2002)。全球化、本土化辯證關係中的比較教育研究。比較教育，53，79-128。
- 高希均(2000)。知識經濟的核心理念。載於高希均、李誠(主編)，知識經濟之路，1-20，臺北：天下文化。
- 孫治本譯(Ulrich Beck著)(1999)。全球化危機。臺北：商務。

## 14 球在地化視野下的高職轉型政策

- 徐昊杲、張其清、陳政偉（2002）。因應知識經濟時代來臨的高職教育發展策略。技術及職業教育雙月刊，67，8-12。
- 徐進鈺、鄭陸霖（2001）。全球在地化的地理學：跨界組織場域的統理。都市與計畫，28，4，391-411。
- 徐偉傑（2003）。全球在地化：理解全球化的一條途徑。2004年12月18日，取自：<http://www2.thu.edu.tw/~trc/goble.doc>
- 張家銘、徐偉傑（1999）。全球化概念的發展：一個發展社會學脈絡的考察。東吳社會學報，8，79-121。
- 張康齡（2003）。再論高職存廢問題——雙重偶連性觀點。人文及社會學科教學通訊，14（3），76-87。
- 莫家豪、羅浩俊（2001）。市場化與大學治理模式變遷：香港與臺灣比較研究。教育研究集刊，7（47），329-359。
- 陳舜芬（1997）。戰後臺灣地區大學教育的發展。載於黃俊傑（編），大學理念與校長遴選，161-170。臺北：中華民國通識教育學會。
- 陳伯璋、薛曉華（2002）。全球在地化與教育發展的遠景。理論與政策季刊，15（4），49-70。
- 曾孝明（2004）。臺灣產業的對焦與失焦。臺北：御書房。
- 教育部（2003）。綜合高中之昨日、今日、明日。2005年6月15日，取自：教育部綜合高中資訊網：<http://chs.chvs.hcc.edu.tw/chs/chs.htm>
- 教育部（2004）。綜合高中之檢討、改進與未來發展。2005年6月15日，取自：教育部綜合高中資訊網。<http://chs.chvs.hcc.edu.tw/chs/chs.htm>
- 黃秀霞（2001）。高職轉型社區學院之可行性研究。技術及職業教育雙月刊，64，29-33。
- 黃俊傑（1997）。當前大學教育困境及其對應策略。載於黃俊傑（編），大學理念與校長遴選，213-230。臺北：中華民國通識教育學會。
- 楊洲松（2002）。教育哲學研究新議題——全球化理論初探。教育研究月刊，93，116-122。
- 楊瑞明（2002）。臺灣綜合高中未來發展之研究。佛光人文社會科學學院未來學研究所碩士論文。

- 楊國德 (2004)。以全球在地化觀點規劃開放的社區學習體系。成人及終生教育，1 (1) ，3-10。
- 劉阿榮 (2002)。全球化浪潮與社會科學。社會教學通訊，3。
- 劉建基 (2004)。從文化觀點論臺灣的英語教學——由全球在地化談起。外國語文研究，創刊號，21-31。
- 劉源俊 (1996)。從終身教育看教育分流——析論高職改高中之議。2005年8月1日，取自於：<http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea8/j10/17.html>
- 薛曉華 (2003)。從全球在地化趨勢談中小學藝術與人文領域的新挑戰。臺灣教育，624，9-21。
- 戴曉霞 (1999)。市場導向及其對高等教育的影響。教育研究集刊，42，233-254。
- 戴曉霞 (2000)。高等教育的大眾化與市場化。臺北：揚智。
- 戴曉霞 (2001)。全球化及國家／市場關係之轉變：高等教育市場化之脈絡分析。教育研究集刊，47，301-327。
- 顧忠華 (2004)。大學評鑑的顯性和隱性功能。當代，203，28-37。
- 饒達欽 (2002)。綜合高中需綜覈名實。國政評論：教文 (評) 091-091號。2005年6月15日，取自：<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/091/EC-C-091-091.htm>
- 蕭今、黎萬紅 (2000)。職業教育：爭議的關注點及發展趨勢。Educational Journal，28 (2)，117-134。
- Dale, R. & Roberson, S.(2002).They varying effects of regional organizations as subjects of globalization of education. *Comparative Education Review*, 46 (1),10-36.
- Edgerton D.(1999). From innovation to use: Ten eclectic theses on the historiography of technology. *History and Technology*, 16, 111-136.
- George, V. & Wilding, P. (1993). *Ideologies and Welfare*, London: Harvest Wheatsheaf.
- Giddens,A.(1990).*The Consequences of Modernity*. Cambridge : Polity.
- Granovetter, M.(1985). Economic action and social structure : The problem of embedded ness.*American Journal of Sociology*, 91, 481-510.
- Hull, D. & Crevelle, J.(1998). *Tech Prep : The Next Generation*. Waco : Cord.
- Mok, K.H.(2000). Impact of globalization : Assurance systems of higher education in Hong Kong and Singapore. *Comparative Education*, 44, 148-174.

## 16 球在地化視野下的高職轉型政策

- Mok, K.H.(2003). Globalization and higher education restructuring in Hong Kong, Taiwan, and Mainland China. *Higher Education Research & Development*, 22(2),115- 129.
- Ohmae, K.(1990). *Borderless World : Power and Strategy in the Interlinked Economy*. London : Collis.
- Roberson, R. (1992). *Globalization : Social Theory and Global Culture*. London : Sage.
- Roberson, R. (1995) . *Globalization : Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity*, in *Global Modernities*, Featherstone, M., Lash, S. and Roberson, R (Eds.), 25-44. London : Sage.
- Slaughter, S. & Leslie, L.L.(1997). *Academic Capitalism : Politics, policies, and the entrepreneurial university*. Baltimore : John Hopkins University Press.
- Suissa, J.(2004). Vocational education : a social anarchist perspective. *Policy Futures in Education* , 2(1) , 14-30.
- Whitty, G.. (1997).Creating quasi-markets in education, in M.W. Apple(Ed.)*Review of Research in Education, Volume 22*. Washington : American Educational Research.

# 從意識型態觀點 探索教育政策的執行

黃乃瑩

## 【作者簡介】

黃乃瑩，美國俄亥俄州立大學教育行政哲學博士，曾任臺灣省中等學校教師研習會副研究員、國立中興大學教育學程中心副教授、國立臺灣師範大學教育學系副教授。現任國立臺灣師範大學教育學系教授兼教育研究中心主任。

## 摘要

本文旨在進行意識型態對於教育政策執行影響之探索。教育政策執行與意識型態息息相關，又意識型態具正面與負面的特質，正面意識型態會產生正面的教育政策執行機制；反之亦然。而正面的教育執行機制，包括教育政策推動的倫理性、效力性及反省性；反之亦然。基於此，有助於教育政策執行的策略，包括成立教育政策推動委員會、建立教育政策推動智庫、建立教育政策執行者支持網絡及進行轉化的教育政策領導，值得加以運用。

關鍵詞：教育政策執行、意識型態

## in Implementation through the Perspective of Ideology

Nai-Ying Whang

### ABSTRACT

The study is to explore how ideology influences the implementation in education policy. In fact, implementation in education policy is related to ideology. And the influence of ideology on implementation in education policy includes positive and negative dimensions, because ideology has the positive and negative characteristics. As a result, the positive mechanisms of implementation in education policy, including ethics, efficacy, and reflection. Based on the discussions, the paper suggests some strategies to facilitate implementation in education policy, including establishing teams, assigning professional consultants, establishing the network of support for implementers, and exercising transformational leadership.

Key Words: Implementation in Education Policy, Ideology

## 壹、緒論

教育政策作為教育改革的工具，會經由意識型態，呈現實際的執行狀態 (McLaughlin, 1991a)，因此意識型態與教育政策執行息息相關，有必要對於其細節詳加討論，以利形塑合理的教育政策執行條件，促進教育政策理想的落實。

教育政策歷程需促進人本價值的民主參與 (Taylor, Rizvi & Henry, 1997)，原因在於後現代思維的廣被，就消極面而言，人們不願意在充滿權力濫用的氛圍中，參與教育政策的推動。反之，就積極面而言，後現代的民主參與本身就是一個探索合理權力的歷程，基於教育是由各種權力遊戲所組成，且其具有生態的特質 (Firestone, 1985)，因此若人們參與教育政策歷程有一環節出現不合理的權力遊戲，則也會影響其它環節之權力遊戲出現不合理的特質，而危害教育政策品質。

是以，當權力遊戲出現不合理的特質，所形成的教育政策便會呈現權力的偏見，導致利害關係人或執行者對於教育政策產生負面的觀感，進而壓制執行教育政策的心靈能量，不利於教育政策的執行，使得教育政策的理想難以落實。而因為權力的特質，讓人們對於教育政策有正負面的觀感，是意識型態的議題，因此教育政策會透過意識型態作媒介，來影響教育政策的執行效益。故從意識型態觀點來探索教育政策執行，益形重要。

通常意識型態會指涉價值體系 (van Vijk, 1988)，可以分為正面與負面兩個向度 (陳文團, 1999)。正面的意識型態對於教育政策執行有正面的影響；負面的意識型態對於教育政策執行有負面的影響，而探索教育政策之正面意識型態的構成價值，有助於瞭解促進教育政策執行的機制，以利規劃配套來提升這些機制，亦是一項重要的工作。

當澄清有助於教育政策執行的機制之後，管理者必須據以提出推動策略，來形塑有利於教育政策執行的條件，而且這些策略必須能夠提升人們信守之教育政策意識型態能具正面的特質，方能提升教育政策執行效力。有鑑於此，提出意識型態觀點之有助於教育政策執行的策略，可以促進教育政策的推動，構成教育改革成功的必要途徑。

本文從教育政策的意義，去討論教育政策會經由意識型態作媒介，來影響教育政策的落實狀態，然後再探索教育政策意識型態之正面價值，勾勒出教育政策執行的有效機制，最後據以提出有助於教育政策執行的策略。

## 貳、教育政策的意義

談論教育政策執行與意識型態的關係，必須先澄清教育政策的意義，以利往後的討論把教育政策視為常識性的概念來行文，使得討論與理解流於表面，因此本文先行對於教育政策意義進行澄清，以方便從教育政策的本質及發展邏輯，來理解意識型態與教育政策執行的關係。

教育政策制訂的原因，起因於教育體系成員對於現存現象的不滿足，若不加以化解的話，則教育體系便會失序而產生問題（Greenfield, 2004），使得教育專業規範難以引導教育系統的發展，也就是某種利害關係人無法認同現存教育體系的權力秩序，而發出不平之鳴，以致社會關係難以繼續維持，便會產生教育問題。例如過去國中實施能力分班，導致後段班學生無法獲得合理的教育資源，結果學生的抗議行為使學校班級經營趨於困難，因此政府提出常態編班的政策，即在解決教育體系失序的問題。由此觀之，教育政策提出之目的，旨在克服權力正當性不足的問題，讓利害關係人對於教育體系具更道德性的認知（Mitchell, 1992a）。由於教育政策是教育改革的工具，因此教育改革的目的是，旨在提升教育體系利害關係人間更合理的權力關係。

既然，教育政策是一種權力的議題，為了解決教育體系權力正當性不足的問題，所有教育政策的規劃攸關於教育決策歷程，故另一個爭議性話題必須加以討論，那就是一種誰有權代表別人來作決策，稍有不慎，又會陷入另一場無止境的權力遊戲，帶來的是教育體系更大的失序狀態。除此之外，教育政策的形成更要注意誰沒有參與決策，但它卻對於教育政策方向產生實質的影響力。例如媒體對某種教育施為的質疑，容易引發人們對於教育體系的信心危機，因此教育決策歷程也必須加以回應。這兩種教育決策機制若運作得當的話，則對於教育政策之克服權力正當性不足的功能，助益很大。

除此之外，教育政策的提出，起因於某種利益關係團體對於教育體系的不認同，所以教育政策的啟動常會由政府或管理者召集專家研擬出一套理念系統（Fowler, 2000），包括建立目標及擊劃工作完成之程序（McDonell, 1991），這是啟動教育改革之意義所在。當然，教育政策的理念也包括政府或管理者選擇不做某些事務的意義（Dye, 1992）。由於這個理念系統乃診斷教育系統之所需的產物，加上隱喻是一種理念系統（Lakoff & Johnson, 1980），因此教育政策推動具隱喻運用的特質，但是所有的隱喻皆有偏見，特別是專家系統及官僚體系立場，或者某個隱喻預設管理者沒有選擇其他理念的可能，這樣的特質也常是教育政策引發紛爭的原

因。例如九年一貫課程改革強調協同教學的理念，對於學校層級而言隱含某種程度的偏見。

由於教育政策之隱喻在回應教育系統所欠缺的部份，本身即代表教育系統的利益，但對於信守不同價值之利害關係人而言，可能導致壓迫的狀態，因此這樣的歷程，會出現推動教育改革無法整合意見的問題。有鑑於此，教育政策的推動必須對於隱喻加以探索，以了解隱喻之權力關係的不合理性，因此透過各利害關係人對於隱喻之不同意義解讀的確保，並激勵利害關係人間的對話，形塑共同景，此乃是教育政策推動之換喻歷程，目的在加強利害關係人間對於教育政策有不同感受的整合 (Smith, 1982)。

進一步而言，Stephen Ball 將教育政策分為「政策即文本」與「政策即論述」兩層意義 (Walford, 2003)。所謂把教育政策當作文本是指教育政策推動所提出來的計劃，包括文件、方案或工作步驟等等。例如教育改革總諮議報告書、高中課程暫行綱要學科中心方案或高中課程暫行綱要推動期程之構想，即是把教育政策當作文本的例示。把教育政策視為文本即會勾勒因教育系統的需求，會由政府或者管理者提出 (含委託智庫所提出的計畫)；所謂把教育政策當作論述，是指在教育政策推動過程中，透過語言的重新架構，來啟蒙政府或管理者所規劃出來的政策文本，本身所存在的權力偏見，而論述會透過考慮利害關係人對於政策文本認知意義差異，並激勵利害關係人間的社會互動進行整合。因此教育政策即論述會強調管理者接受發聲進行鉅觀之權力結構的質疑，同時暗示管理者應激勵對話，透過微觀社會互動來進行整合 (Putnam, Phillips & Chapman, 1999)。是以，完整的教育政策必須同時考慮上述這兩個層次，因為它們決定教育政策理念的合理性，並決定教育政策落實的狀態，故教育政策之所以具備解決問題的效益，必須顧及理念及執行的關係，藉以提升教育政策的合理性 (Seeley, 1985)。

綜觀上述，教育政策之推動，旨在改善失序的社會關係、加強利害關係人的整合及提升權力的正當性，皆與利害關係人對於權力階層的感受息息相關，由於意識型態是指利害關係人回應權力階層的感受 (van Vijk, 1988)，因此談論教育政策不能忽視關鍵的議題，那就是意識型態，故本文從意識型態來談論教育政策的成效，有其重要性。

## 參、教育政策會透過意識型態來呈現執行狀態

教育政策會由管理者所提出的理想理念加以啟動，加上教育政策的目的是在克服權力正當性的不足，理念旨在轉化現存社會權力結構之不合理關係，而意識型態是指規劃出來理念進入已存社會權力關係之轉化的歷程與結果 (Bell, 1988)，會以另一種理念來呈現，它決定教育政策推動的實際狀態，因此教育政策的推動必會透過意識型態作為媒介，並對於教育政策方向產生實際的影響，並常引發預期範圍之外的結果 (Taylor, et. al, 1997)；常見教育政策的推動本來要解決某種問題，但是卻衍生更複雜的問題，即是意識型態影響所致，因此在教育政策推動的過程中，應致力於合理意識型態的探索，以建立良好教育政策執行條件，來增進問題解決的效益 (黃乃燊, 2005)。簡單來說，教育政策是教育改革的工具，而教育改革是指因應教育系統需求的新理念，加上意識型態是一套價值體系會指涉理念 (van Dijk, 1998)，又教育政策執行的實際狀況受到意識型態所影響 (McLaughlin, 1991a)，因此教育政策必會透過意識型態呈現落實狀態。有鑑於此，透過意識型態觀點來探索教育政策的執行，益形重要。

教育政策推動會由管理者或自己、或召集專家規劃所提出，故管理者是教育改革之優勢階級，而意識型態是由利害關係人回應理念所形成的一套價值，由於理念提出者會著重自我利益的維護，因此他們回應管理階級所形成的認知，即深植於其心靈的價值體系，就是所謂教育政策的意識型態 (Bell, 1988)，會影響教育政策執行者的實際表現。從這樣的角度來看，它暗示著管理者要其所擊劃出來的教育政策理念，原原本本呈現於實際的狀態，恐過於樂觀。

事實上，教育政策意識型態之揭露可以發現新理念背後的利益歸屬，並有助於判讀意識型態之功能性 (Bell, 1988)，而利益分配越合理，會獲得更多執行的助力，原因是意識型態架構人們認知，並決定教育政策的執行方式 (Paris & Renold, 1983)，當對於教育政策的認知愈正面，所產生的執行效益越貼近原先的理念，是以，意識型態對於教育政策的推動之所以重要至少基於兩個理由 (Fowler, 2000)：一則它形塑人們定義問題的執行方式，一則它決定人們解決問題的執行方式。假若人們的認知越正面，則他們對於教育政策的支持度越高，教育政策也越容易成功；反之亦然。深入來看，因意識型態影響之故，人們對於教育政策的抗拒、調適及接受程度不同，而對其產生不同意義的詮釋，進而影響他們的執行意向 (Walford,

2003)。是以，就執行層次而言，教育政策之推動不僅應致力於實體因果關係的討論，同時，對於社會權力結構合理性進行探索更為重要 (Wildavsky, 1979)。而讓人們能夠展現詮釋的行動，藉以揭露教育政策執行的意識型態，能夠診視教育政策執行方向與原本規劃理念之落差，並重新修訂教育政策內容，會提升問題定義的品質 (Stone, 1988)。

一般而言，教育政策之結果不僅受到即刻的文化脈絡所影響，也受某種政治權威關係所形成的理念所影響 (McDonnell, 1991)。若教育政策的推動忽略現存的文化脈絡及管理者官僚權威之偏見，會產生不對稱的權力關係，則導致政策執行者產生無力感的問題 (Taylor, et. al, 1997)，執行者也會尋找保護自我的理由，作為教育政策執行的機制，基於人們有追求立即存活下來的本能，當教育政策所形塑的環境惡劣，執行者產生仇視教育政策的情緒，更導致其脫離教育政策規範的決心，使得教育政策因執行的支離破碎，而無法回應教育政策的理想目標。例如常見「上有政策、下有對策」的問題，即意識型態作祟的產物，且此意識型態具負面的特質。準此而言，將管理者、專家與教師明確區分角色容易讓教育政策執行陷入困境，因為教師扮演執行落實的關鍵角色，容易憎恨專家的優越感 (Mitchell, 1992b)，故就執行的觀點而言，專家與外行人探索彼此立場的價值性，來形塑教育政策的理念，會讓教育體系所有成員有更多的尊榮感，並提升教育政策的承諾，促進人力潛力開發的執行力。

有鑑於此，教育政策的推動能夠把人力視為資本，藉以提升人們的尊榮感，常能確保人們信守之意識型態對於工作推動有正面的影響。當人們能秉持正面意識型態來執行教育政策，能確保微觀之執行行為對於鉅觀的教育體系有良好影響 (Smith, 2003)，教育系統也因此得以永續發展。反之，具霸權特質的意識型態會讓教師容易抱怨，並為自己找到不必為教育改革失敗負責任的藉口 (Beach, 2003)，進而出現執行者對於教育問題冷漠以對的態度，結果是每進行一次教育改革、就會累積永遠不願解決的問題，反諷的是，教育改革竟成為加速教育系統腐化的原因。綜合言之，意識型態會提供教育政策執行的實際意義，並讓執行者正當化自己的行動 (Giroux, 1997)，但此正當化具有人們故意往教育政策理想或積極配合教育政策理想來行動，而產生無效執行及有效執行兩層意義，顯示意識型態對於教育政策執行而言，有一體兩面的價值。

## 肆、意識型態觀點之教育政策正面的執行機制

教育政策係由管理者召集專家所規劃出來的理念所啟動，就教育政策的屬性而言，管理者位於上層權力階級，而且教育政策的推動也必會伴隨著權力關係，乃形塑意識型態的基礎。所謂意識型態乃個體回應權力階級所形成的一套價值體系或信念體系，進而個體會對於權力階級產生某種觀感。而回應之意義在強調回應管理者權力運作的歷程與結果，也就是說意識型態包括歷程與結果（陳文團，1999）。基於此，教育政策意識型態是指教育政策價值體系形成的歷程與結果。

深入來看，當個體回應權力階級時，會出現兩種現象，一則個體對教育政策的觀感是權力階級教化的產物，所以個體所持之價值反應權力階級利益的產物，而且個體也常不自覺，而形成K. Marx所稱的錯誤意識，所指涉的理念也是錯誤的；一則個體對教育政策的觀感是批判權力階級的不務實，所以個體所持之價值係修正權力階級偏見的產物，所以指涉的理念會較具正確性。因此教育政策意識型態可以分為正面與負面兩種（陳文團，1999），正面的意識型態指涉正確的理念，所衍生的執行行動也較為積極；反之，負面的意識型態指涉錯誤的理念，所衍生的執行行動也較為消極。

是以，教育政策價值體系形成的歷程與結果，若具批判性，則因為批判會以探索更合理的權力關係為目的（Fay, 1987）；以建立共識為手段（Habermas, 1987）；以促進他人超越自我價值或檢測自我偏見為動機，加上合理權力關係會使教育政策推動具倫理性（Jameson, 1983）、共識會使教育政策推動具效力性（Ricouer, 1986）、超越傳統或察覺自我偏見會使教育政策推動具反省性（Boudon, 1989），所以教育政策之正面意識型態可由倫理、效力與反省三種價值所構成，且自成一個體系，倫理為意識型態的目的；效力為意識型態的手段；反省為意識型態的動機，乃影響教育政策執行的正面價值。

反之，教育政策價值體系形成的歷程與結果，若具教化性，則因為教化會以宰制為目的（Ricouer, 1986）；以疏離為手段（Williams, 1988）；以醜化他人為動機（Boudon, 1989），加上宰制會使教育政策推動不具倫理性；疏離會使教育政策推動不具效力性；醜化會使教育政策推動不具反省性，所以教育政策之負面意識型態由無倫理性、無效力性及無反省性的價值所構成，乃影響教育政策執行之負面價值。

基於此，在教育政策推動的過程中，需要共通性的價值來引領教育改革，以凝聚教育改革的方向，而教育政策的目的旨在解決教育系統的失序現象，又社會秩序之所以能夠維持，在於共通性的價值能夠讓執行者有正面的認知（Greenfield, 2004），以發揮具續航性的執行力，來達成教育改革的理想。而倫理、效力及反省是三種價值能夠提升教育政策執行者的正面認知，是構成教育政策執行的重要機制。以下茲就各種價值的特質分述如下：

### 一、教育政策執行之倫理性機制

就教育政策之意識型態的倫理性價值而言，它強調教育體系利害關係人間權力關係的合理性，會提升教育政策的執行力，來促進教育改革的成功（Murphy, 1991）。事實上，教育改革最重要的價值莫過於倫理（Irigaray, 1993），因此提升教育政策的倫理性，益形重要。是以，教育政策之真理必須建立在對於權力的質疑，目的在提升更合理的權力關係（Wildavsky, 1979），而能提升更合理權力關係之機制，至少包括提升執行者的自主性（Fowler, 2000）、提升利害關係人權力平衡關係的建立（Tobert, 1991）、擴大執行者自我調節空間（muddling through）（Lindblom, 1959）、增加利害關係人的公平機會（Wildavsky, 1979）等等。茲就其詳細意涵分述如下：

首先就提升執行者的自主性而言，它強調教育政策執行者自我決定空間的重要性，以免各種文化價值受到壓抑，進而產生執行者無法對於教育改革提升興趣的問題。Foucault（1993）就認為教育政策所以能夠順利推動，不在於管理者的權力貫徹，而在於推動的權力基礎，來自於各種不同文化體系之利害關係人的認同（Seeley, 1985）。除此之外，管理者所規劃出來的教育政策理念，會有忽略學校或班級現實之虞，若能夠提升其自主空間，則會確保教師的專業實踐，提升教育政策執行的成效（McLaughlin, 1991b），主要原因在於執行者的最大選擇空間，能夠提升教育政策的認同度，能夠累積解決困境的行動能量。難怪Lenin（1971）會認為意識型態之所以能夠提供執行者正面的行動驅力，在於它具自我決定的特質，執行者的自主成為教育政策執行的重要機制。例如為落實高中課程改革，於全國高中建置23個學科中心，負責23個學科課程改革的推動，但因為學科屬性差別大，必須讓其有自主決定機制的空間，否則要求大家一致的結果，某些學科中心恐陷入執行的困境。其次就提升權力平衡關係而言，它強調各種利害關係間權力對稱關係的重要性，藉以促進價值分配的合理性，以免無謂的對抗，產生教育體系內耗的狀況，讓執行者能夠在一個獲支持的環境來工作，以提升教育政策的執行成效（黃乃燊，

2005)。

再次就擴大執行者自我調節空間而言，它強調透過利害關係人之目的來回應教育政策，以建構行動範圍的重要性，旨在讓利害關係人能根據自己的處境，調整自己的行動範圍，以免自己的權益受到嚴重剝奪，並維護自己之長期利益，此乃重要的倫理實踐原則 (Lindblom, 1959)。由於它能降低教育改革所帶來的焦慮感，並提升教育政策的認同感，因此能夠增進利害關係人之教育政策執行力。最後就提升利害關係人公平等機會而言，公平常是避免權力濫用的機制 (Scott, 1992)，故可以提升更合理的權力關係。由於教育政策推動能夠讓利害關係人有公平的機會，可以避免某些利害關係人對於管理階層仇視、或產生利害關係人間彼此仇視的現象，因此教育政策執行過程不會受到其他利害關係人的干擾，甚至能夠獲得其更多的協助，進而促進教育政策目標的達成 (Wildavsky, 1979)。

## 二、教育政策之效力性機制

就教育政策之意識型態的效力性價值而言，新教育政策的提出，必會引發管理者與利害關係人間的衝突，管理者必須對衝突加以回應，否則各種抗爭的運動會蜂擁而至，導致政策不出門的結果，故教育政策之所以有效力，在於權力階級間矛盾能夠獲得整合。由於它是教育政策能夠獲得支持的必要途徑，更是實現教育政策目標的必要途徑 (Taylor, et. al, 1997)，因此教育改革要能夠成功，必須妥善解決權力階級間的矛盾關係 (Stone, 1988)，這是教育政策推動之所以必須化解抗拒的命題，會提升教育政策執行力。而提升權力階級間的整合機制，必須至少包括效率的彰顯 (Fowler, 2000)、利害關係人文化意圖的回應 (Wildavsky, 1979) 及利害關係人滿意度的提升 (Beach, 2003)。茲就其詳細意涵分述如下：

首先就效率的彰顯而言，它可以從三方面來加以說明，一則需正確地投入資源，它容易促使管理者在作決策時，避免應做但未去做的事情，以消弭某些特定群集的利害關係人的反彈，來加強權力階級間的整合。二則需合理地投入資源，以提升利害關係人能夠體會到自己擁有之成本已經足夠，以免產生不公平的認知，而開啟不該有的衝突，因此若未能將資源投資於實質有助於教育改革效益的提升，或若耗費太多資源 (Stone, 1988)，表示教育政策推動效率不彰，則教育政策的品質堪虞 (Wildavsky, 1979)。三則需掌握工作推動的速度與節奏，它容易促使人們能夠感受到的具體成果，而提升他們教育改革的信心度，來降低未來工作推動之不確定感的焦慮，以增加利害關係人對於管理者的認同度。

其次就利害關係人文化意圖之回應而言，教育政策的推動應回應客觀的需求，

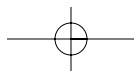
但同時必須考慮人們的主觀意圖 (Wildavsky, 1979)，故教育政策推動必須建立在現有組織條件之上 (Taylor, et. al, 1997)，否則教育改革若以強勢壓迫執行者脫離原先文化生活的狀況，教育政策所勾勒出未願景，會驅動權力階級間激烈的衝突，而無法產生權力階級間整合的效力。須知，教育政策推動的實際權力來源，不是政府部門擁有多大的行政權力，而是權力是否能夠得到不同文化價值利害關係人的認同，因為它是凝聚教育改革向心力的必要途徑，而就意識型態的觀點來說，因為凝聚教育改革向心力是整合的重要機制，故其是教育改革具效力的重要特色 (Williams, 1988)。

最後就利害關係人滿意度的提升而言，新教育政策的推動需要利害關係人或者執行者脫離原先的文化生活慣例，基於人們已經熟悉各種典章制度，故管理者與執行者間必會產生衝突，因此要執行者能夠配合教育政策的推動，重點不在於它們要做什么，而是如何做方能使他們配合教育政策的理想，而提出相對的鼓勵措施，是重要的工作。因此教育政策的推動必須進行資源的籌措，並著手細膩的分配，使其能夠因教育改革而得到更多的利益，包括教師因而能夠獲得更多的教學資源來改善教學環境等。

### 三、教育政策之反省性特質

就教育政策之意識型態的反省性價值而言，教育政策的提出是管理者召集專家精心擘劃的產物，因此推出以後常以專業理想實踐者自居，而不願意務實地看待執行的可行性，並回頭檢測自己所規劃出來的理念是否有偏見，結果會產生專業理想是對的，但是就現實來講，卻出現貶抑執行階層文化價值的現象，進而激發執行者之悲憤的反彈情緒，使得教育政策的推動阻力重重。反之，教育政策的提出乃因為教育系統有所不足，但是執行者或因為既得利益所致，或因為心態慵懶，而墨守成規，而使得教育系統的陳痼，永無改善的一日。Stone (1988) 就認為教育政策推動的過程中，若信守舊有文化假定本身就是一種病態，則教育政策推動之更新力量難以彰顯。例如現在進行的高中課程改革，希望能夠增加學校開課的彈性，並增加選修空間，若第一線教師仍然以升學作為辦學的基礎，信守既存的價值，則會以無反省性的意識型態來執行教育改革，則再多選修科目的規劃，亦徒呼枉然。基於此，教育政策意識型態之反省性機制，包括能提出讓別人感興趣的事物 (Giroux, 1997)、能提升歷史意識 (黃乃熒, 2000) 及能接受質疑 (Mitchell, 1992b)。茲就其詳細意涵分述如下：

首先就能提出讓別人感興趣的事物而言，它的重點在於提升執行者的專業動機

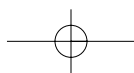


## 12 從意識型態觀點探索教育政策的執行

與個人動機 (McLaughlin, 1991b)。教育政策推動能提升教師的專業動機，在於提供的事物，能夠提升教師教學的便利感、並增進學生學習的意義感，以避免教師及家長負面的情緒，對於管理者進行無情的攻擊 (Giroux, 1997)；教育政策推動能提升教師個人的動機，在於提供之事物，能關照到不同角色之處境，以免因其不利的處境，而產生情緒性的抗拒。例如女性教師對於面對教育改革所需的負擔會比男性教師重，因為無論就生理因素、或者家庭因素而言，女生的負擔常重於男生，因此教育改革應提供女性教師的支持網絡，來減輕其負面的認知。須知，組織本身不能執行教育改革，而是個人能執行教育改革，而個體之所以願意為政策執行負起責任不僅來自制度的誘因，更重要是專業與個人的動機，讓教育改革成為教師發揮專業實踐的助力以及透過教育改革編織互相支援的網絡，會讓教育改革所提出之事物能夠提升別人的興趣 (Beach, 2003)。

其次就能提升歷史意識而言，它的重點強調歷史生活既是教育改革的資產，也是教育改革的負債。深入來看，若管理者能以謙遜的態度面對自己所規劃出來的理想理念，則較能尊重教師或執行者的歷史生活，會增加執行者的愉悅度，進而喚起執行者的熱情，累積最大的行動來實現教育政策目標 (Giroux, 1997)。反之，若執行者能以自我超越的態度來面對自己歷史生活的盲點，則能累積追求理想的熱情，讓教育政策的執行能夠克服重重的困難，累積最大的行動能量來回應教育政策的理想目標，故管理者透過鼓勵措施來促進執行者歷史生活的解放，以利教育改革的事半功倍。基於此，在教育政策推動的過程中，充分的社會互動會同時提升管理者及執行者的反省力，會促進人們之執行熱情的展現 (Fowler, 2000)，原因在於此歷程會對於管理者的權力立場加以探索 (Mitchell, 1992b)，也會對於執行者的歷史生活進行啟蒙，特別對於其過去的成功經驗進行啟蒙 (Wildavsky, 1979)，以提升執行者自我改變的意願，來提升教育政策的成效。

最後就能接受質疑而言，它強調管理者提出新理念之後，若能夠接受質疑，並對理念進行修正，則因為回饋機制的建立，教育政策推動能夠融入執行者的價值，以利其能夠本諸教育改革方向的大前提之下，根據自己所處的環境條件，找到最便利的執行途徑，進而有助於提升人們對於教育政策執行的意願 (Mitchell, 1992b)。因此在教育政策推動的過程中，若管理者能夠接受質疑，能夠透過各種差異聲音的尊重，以規劃利於不同利害關係人生活的條件，則能產生巨大的影響力，來提升教育政策理想實現的全面助力，來提升教育政策品質 (McLaughlin, 1991a)。



## 伍、意識型態觀點之有助於教育政策執行的策略

意識型態會影響教育政策執行，而良好教育政策推動策略，會形塑良好的教育政策執行條件，進而產生正面的認知，來提升教育政策的執行能量。而有效的策略包括成立委員會（Daft, 1989）、成立專業智庫、建立執行者之支援網絡（McLaughlin, 1991b）及進行轉化領導（Giroux, 1997）。茲就其詳細意涵分述如下：

### 一、成立教育政策推動委員會

教育政策的推動可以說是一個複雜的工作，而教育政策之意識型態的倫理性特質，強調權力分配的合理性，加上教育政策之目的，旨在促進教育體系利害關係人之權力分配的合理性（McDonnell & Elmore, 1991），因此成立教育政策推動委員會是首要之務，以容納受教育改革影響而牽動利益改變的利害關係人，並維護利害關係人之利益，故此委員會應該是實質決策的單位，因為它會促進利害關係人間權力平衡關係及公平機會的探索，來確保教育政策實踐方向的倫理性。基於此，教育政策推動應成立多個委員、建立多個委員會間連結栓機制（Likert, 1961）、部分委員會的組成是專案特質、委員的組成應具代表性及委員會的組成份子應具溝通的意願性。茲分別就其詳細意涵分述如下：

首先就成立多個委員會而言，教育政策的推動是一件非常複雜，教育改革所牽動的利害關係亦非常複雜，所以應組成各式各樣的委員會，以利委員會的決議能夠確實反應利害關係人的權益，來提升教育政策意識型態之倫理性特質，促進教育政策執行的效果。從另外一個角度來看，教育政策推動僅成立一個委員會，因為組成成員不能無限上綱，使得利害關係人的聲音無法充分反應，所以其所做的決議難以實質顧及所有利害關係人的權益，讓教育政策推動難以產生倫理性的效應。例如進行課程改革時，除了成立以管理單位、課程專家、教師、家長、學校行政人員所組成的委員會之外，著重實際推動之現實考量，更要組成以學科代表為主的課程改革委員會，著重課程份量的合理分配與專業檢測，以利提升教育決策者的代表性，促進公平、對稱權力關係的建立，增加利害關係人配合教育政策方針的意願。

其次就建立多個委員會間的連結栓機制而言，由於當成立多個委員會來推動教育政策，委員會間之利害關係考量具有矛盾性，因此在委員會間建立水平及垂直的

## 14 從意識型態觀點探索教育政策的執行

連結栓機制，使各委員會所考慮的利害關係重點，能夠得到充分的溝通（Likert, 1961），更能確保提升利害關係人間權力平衡及公平對稱的關係，同時也能夠檢視某類利害關係人是否得到應有的自主空間及協助、關懷，來提升教育政策意識型態之倫理性特質，促進教育政策執行的效益（Seeley, 1985）。

再者就部分委員會應具有專案特質而言，由於教育政策推動要能夠順暢，必須要創造有力的條件來實現理想，而不是讓條件來限制教育改革目標的達成，某些條件乃源於現存的法令規章，因此應成立具專案特質的委員會，以為合理的利害關係分配建立更好的條件。例如高中課程改革應成立一個委員會，來研議教官如何能合理取得國防通識教師資格的相關工作，以確保教官、學生、專家之利益，來提升教育政策意識型態之倫理性特質，進而促進國防通識之精神，能獲得利害關係人的支持，並在執行的過程中確實落實。

再次就委員應具代表性而言，委員會成立的主要目的，在於提升教育政策推動之合理權力分配，因此委員應能代表其所處的利害關係團體，益形重要。

基於此，委員的聘任應由各界來推薦，而非由管理者直接聘任，同時也應由社會公正人士進行審查，審視其是否具代表性，以利教育決策能考慮所有利害關係人的權益，並增加教育政策推動的透明性，來提升教育政策意識型態之倫理性特質，促進教育政策執行的效果（Fay, 1987）。

最後就組成份子之溝通意願而言，既然委員會的組成目的在提升利害關係人權力分配的合理性，所以委員會之進行常容易產生激烈的攻防，而出現不願意妥協的現象。須知，教育政策必須讓遊戲生態能維持權力平衡，否則會影響教育政策執行效益（Firestone, 1985），因此管理者所聘任之委員應確保其溝通的意願性，使教育改革因為溝通的活絡，以提升思考創意，來增進利害關係人間資源的合理分配，提升教育政策推動的倫理性（Luhmann, 1990）。事實上，教育政策要能夠提升執行成效，應增進其公共性及透明性，原因在於它能提升教育政策推動的倫理性（Wildavsky, 1979）。

## 二、建立教育政策推動的智庫

教育政策的推動是複雜的工作，必須要有完善的規劃，而且不是一蹴可幾，因此教育改革必須進行長時間的規劃，以利所提出的教育政策方案更周延，也更專業性。由於管理者所要處理的事務繁多，非僅處理特定的教育改革，其忙碌的狀態使其心力不及對某一個議題有深入的專研，因此有必要借助教育政策推動的智庫，以對某個教育改革議題能有長期性及專業性的專研。其主要角色功能包括專業研

究、推廣、行銷及諮詢。茲就其詳細意涵分述如下：

首先就專業研究而言，教育改革皆有議題性，但它所牽動卻是系統性的改革。例如九年一貫課程旨在加強學生的適性學習，以此為本的教育政策卻也牽動教育組織結構的改造。因此教育改革應該要有長期的投入研究，方能考慮周到。

因此將一套嚴謹研究的規劃，若提到教育政策推動小組能夠獲得各種利害關係人的認同，則有助於提升教育政策的正當性，來提升教育政策的倫理性，以利教育政策的執行。除此之外，教育政策推動能基於專業性的研究，特別理念層級的縝密規劃，又教育政策執行者常是專業人士，故其思維未必見得都會基於自我利益的考量，所以完善的規劃便會對執行者產生較大的啟蒙效益，會增加教育政策意識型態之反省性特質，故能提升其教育政策執行的讓情，完成教育政策的目標。

其次就專業推廣而言，教育政策規劃的專業性，必須要能夠提升執行者的有利條件，故教育政策推動智庫所扮演的角色除研究以外，也應扮演推動的角色，透過推動過程的資料蒐集及回應，除可以啟蒙執行者之外，也可以透過回饋進行修正，以提升教育政策規劃的可行性，並檢測管理者的理想偏見，來提升教育政策意識型態之反省性特質，以促進教育政策的執行力。由於教育改革的專業規劃具務實、可行性，這會讓教育改革的理想，充滿操作性的價值，容易促進管理者與執行者矛盾的整合，以減少教育改革理想與實際的落差（Jeffrey, 2003），因此它可以增加教育政策意識型態之效力性特質，來提升教育政策執行的成果。例如教育政策的推動可以透過公聽會的舉辦，將智庫的專業規劃廣徵各界意見，若將此意見加以分析呈給管理者作參考，藉以修正專業人士規劃出來的理念，則可以提升管理者作判斷的務實性，來增加教育政策推動的可行性。須知，完全專業化或會出現人們感受不到執行意義的危險，並且官僚體系會將專業做為執行者必須配合執行的說辭，而過分擴大其應有的權力運用（Seeley, 1985）。由此顯示，教育政策推動的智庫應透過管道，來蒐集執行者對其專業規劃的意見，能提升教育決策的品質。除此之外，教育政策智庫若能規劃周詳，則可以化解執行者的疑慮。兩者皆可以增進教育政策的反省力，來提升教育政策執行的成果。管理者與執行者皆具反省力，加上反省本質上超越自我價值體系的行動，會促進分享的互動，以提升管理者與執行者間的互信關係（Taylor, et. al, 1997），作為權力階級間的整合機制，可以增進教育政策意識型態之效力性特質，來提升教育政策執行的成果。值得說明的是，舉辦公聽會的時候，對於某些聯盟的嚴厲抨擊，應該先視其有發聲的正當性，不能因其強力訴求、態度激進，就醜化其為不理性。須知，就教育政策推動而言，為自己權益發出聲音，是一種正常的現象，而且教育政策智庫應該有義務向公聽會與會者報告規劃的理念，

## 16 從意識型態觀點探索教育政策的執行

並說明維護其權益的決心，來爭取其對教育政策的支持。

再次就專業行銷而言，教育政策的推動必須要有生態觀，也就是說它必須全面獲得利害關係人的支持，方能避免教育政策執行過程中，利害關係人間互相掣肘，或者透過彼此的支持，來提升教育政策執行的效益。基於此，透過教育政策行銷，讓所有的利害關係人能充分了解教育改革的需要性、價值性與前瞻性，會增進教育政策意識型態之反省性特質，來促進教育政策的執行效益。值得說明的是，教育政策行銷為何由智庫、而非由管理者來進行，原因在於不要讓執行者產生官僚教化的印象，進而衍生教育政策之負面的意識型態，以提升教育政策的執行效益。是以，教育政策行銷可包括平面媒體、廣播媒體、電子媒體、海報、交通工具等等來進行，而且對象要包括家長、教師、學生及社會各界，以利形成教育改革必要性的氛圍，來形塑支持教育改革的生態，促進教育改革能夠順利執行。

最後就專業諮詢而言，教育政策推動過程中，充滿脈絡性、動態性，所以要運用一套準則專業準則來回應利害關係人是困難的工作，所以教育政策智庫應能提供學校本位之教育改革實踐的諮詢，並與管理者取得某程度的默契，允許學校本位差異的執行行動，促使教育政策執行者不會因為專業規劃之無意義感，而對教育政策的大方向持否定的態度，並提升教育政策意識型態之倫理性特質，來提升教育政策執行的效益。是以，教育政策的智庫，可以透過網路的建置、面談或電話來對執行者進行專業諮詢。除此之外，管理者也應對智庫進行諮詢，特別除了改革議題相關專業諮詢之外，也要對於教育改革本身進行專業諮詢，以利教育政策意識型態更具反省性的特質，來增進教育政策執行的效益。

### 三、建立教育政策執行者支持網絡

教育政策的推動會讓執行者增加工作負擔，包括心理負擔與生理負擔。所謂心理負擔是指教育改革對當前自我的生活方式是否衝擊太大；所謂生理負擔是指教育改革會增加執行者新的工作負擔。由於讓執行者有自我調整的空間，是教育政策倫理性的指標，因此管理者應該建立執行者的支持網絡 (McLaughlin, 1991b)；特別是教師的支援網絡，以增加自我目的與教育政策理想的密合性，以促進教育政策的倫理性，來增加教育政策執行的成效。事實上，教育政策的推動建立必須透過關懷，所建立的新文化制度方具倫理性，使教育政策實踐方向正確，並能提升教師對於教育政策的承諾，來提升教育政策執行的效果 (Pellicer, 2003)。除此之外，透過支援網絡的建立，會讓執行者利益受損的認知減少，而增加管理者與執行者整合的可能性，以增加教育政策的效力性，促進教育政策執行的成效。基於此，教育政策

推動應建立問題回饋機制、疑問解答機制、資訊傳遞機制問題解決協助機制、進修機制。茲就其詳細意涵分述如下：

首先就建立回饋機制而言，在教育政策執行的過程中，會發現諸多理念不可行之處，因此透過回饋機制的建立，可以幫助管理者澄清所提出理念在實務上的盲點，以增進教育政策推動的反省性，來重新修定教育政策的實質內容，更可以直接關注到班級實施的具體成效，來提升教育政策執行的可行性（McLaughlin, 1991b）。例如教育部目前成立全國性的學科中心，有一主要任務是要蒐集九五高中暫行綱要的意見，以利修正綱要更具務實性。

其次就建立疑問解答機制而言，在教育政策執行的過程中，人們常會面臨各式各樣的難題，若這個難題無法給予明確的答案，則其會累積很多情緒，進而抗拒教育政策的推動，故建立疑問解答機制具有舒緩執行者情緒的功能，容易促進管理者及執行者整合，來提升教育政策意識型態之效力性特質，增進教育政策執行的成果。例如因應高中暫行課程綱要所設置的學科中心，應該扮演某科課程執行的難題供疑義解答的角色。

再者就訊息傳遞機制而言，在教育政策執行的過程中，執行者必須有充分的資訊方能配合教育改革方向。須知，教育改革要能夠成功必須要全國所有教師、家長的支持，因此管理者必須提供完整的資訊，使其有所遵循，特別這些資訊必須涵蓋教育的理念基礎，來對教育政策執行者進行啟蒙，以利提升教育政策推動的反省力，促進教育政策執行的成功。例如教育政策推動的過程中，應該編制Q & A手冊，把教育改革理念、釋疑訊息、人力網絡等等訊息納入，讓全國教師人手一冊，以利隨時翻閱參考；又如管理者透過學科中心將全國教師電子傳播網路建立起來，隨時將教育改革的相關訊息傳遞給執行者。

再次就建立問題解決協助機制而言，在教育政策執行的過程中，執行者會因為學校條件不夠、或因為能力不夠之故，必須有賴於管理者的協助，因此在達到教育政策理想境界之前，常會有一些協助性的配套措施，以免執行之後發現不可行，從此以後對於該教育政策產生負面的刻板印象，而抗拒改革，進而阻礙教育政策推動的效力。例如高職課程改革強調學校本位的精神，無奈學校本位的課程是一個新理念，學校教師不知道如何來進行學校本位課程的研發，因此管理者應該召集專家，幫助學校發展一套學校本位課程來參照，以利學校教師遵循，也減少教師焦慮，作為達到理想狀態的過渡。事實上，學校面對教育改革實踐之社會增強結構的建立，會增加管理者與執行者的溝通意義，來增加教育政策執行的動機，促進教育政策意識型態之反省性特質（Seeley, 1985）。Beach（2003）就認為教育政策型態要能提

## 18 從意識型態觀點探索教育政策的執行

升文化實踐力，必須強化其權變的社會歷程，便是此一意義。特別當某一些學校的情境特殊，對於教育政策某一面的執行窒礙難行，除了建立共通性的執行原則之外，對於個殊性執行處境也應提供特別的協助，尊重差異反而是重新建立新秩序的重要途徑（Giroux, 1997）。

最後就建立教師進修機制而言，教育政策的推動是基於提出新理念，所以要完成這種新理念，必須幫助教師提升新的能力。須知，越無能者對於教育改革抗拒力越大（Giroux, 1997），故難以提升教育政策意識型態之效力性特質，而阻礙教育政策的執行效益。基於此，管理者應召集參與教育改革者，規劃出一套足以提升執行者能力的課程，然後利用各種管道辦理研習，如協調師資培育機構、社教機構、輔導團或學校來辦理各種研習，當教師具備執行教育改革的能力，其抗拒的心態便會減少。但值得說明的是，管理者不能一味認為執行者有配合教育改革的義務，而是應提出合適的誘因，來促使執行願意來參與研習，累積教育政策執行的熱情，增進教育政策執行的效益。

### 四、進行轉化的教育政策領導

教育政策要能夠推廣出去，管理者的領導風格也扮演舉足輕重的角色，因為無論利害關係人的組成為何，管理者常扮演教育決策的關鍵角色。由於轉化領導強調管理者透過良好條件的建立，作為改變執行者的機制，並藉以反省自我，因此管理者與執行者共演化關係的建立可作為推動教育改革的機制（Bateson, 1997）。事實上，管理者在各式各樣的教育決策會議皆可扮演主導者。由於管理者進行轉化的教育政策領導，強調執行者有利條件的建立，能夠回應弱勢者需求來提升教育政策的倫理性、建立共演化關係來提升教育政策的效力性、激勵彼此之修正來提升教育政策的反省性，因此它可以促進教育政策之正面意識型態，來提升教育政策的執行效益。基於此，由於轉化的教育政策領導強調執行條件不利者的回應，會檢測教育改革生態已存之不對稱的權力關係，故會對於教育改革生態進行賦權（Bottery, 2000）；它會激勵執行者的批判行動，來揭發執行的不利條件，故會激勵執行者展現轉化性的才智（Giroux, 1997）；它會回應執行者必須重新調適的情緒，故會對執行者進行焦慮的管理（James, 2004）。茲就其詳細意涵分述如下：

首先就對教育改革生態進行賦權而言，教育改革生態是教育政策推動前就已經存在了，但是這生態會存在某種不合理的權力關係。例如性別權力關係的不對稱性；社會階級權力關係的不對稱性；種族權力關係的不對稱性等。因此當管理者進行轉化的教育政策領導時，為了提升教育政策之正面意識型態，不僅注意教育政策

推動權力關係合理性的探索，更要從生態不合理關係的改善作起。基於此，教育政策的推動必須同步進行教育改革生態的改善，方能提升教育政策之正面意識型態，來提升教育政策執行效益。例如教育政策推動過程中，應該納入更多的女性教師作為委員代表，能將其處境充分發聲，以利管理者為其建立更有利的條件，提升其教育政策的正面認知。

其次就激勵教師轉化性的才智而言，管理者進行轉化的教育政策領導時，著重執行者轉化性的才智，並藉由執行者批判行動的激勵，使得管理者與執行者能建立共演化的相互成長之關係，以利提升教育政策意識型態之倫理性特質，進而使得制度產生具體的轉化效益，以利教育政策理想落實於實際（Giroux, 1997）。除此之外，執行轉化性才智的激勵，其衍生之批判性行動，會對於已存強勢價值對於合理性教育政策實踐方向之干擾進行挑戰，並累積克服困難的讓情，以增進教育政策意識型態之反省性特質，來提升教育政策執行的效益。

最後就對執行者進行焦慮的管理而言，教育政策的推動會牽動利益的重新分配，或者提升未來的不確定感，會引發利害關係人的焦慮，因此管理者應把他人焦慮的排除作為自我超越的機制。基於此，管理者進行轉化的教育政策領導應該著重界限管理、抑制焦慮的管理及喚起想像（James, 2004）。茲就其詳細意涵分述如下：

第一、就界限管理而言，管理者應讓執行者或教師之內在經驗所產生的防衛行為，能夠維持對教育政策的意義感，這是一種不斷調整政策內涵的舉動，能夠增進教育政策之正面意識型態，來提升教育政策執行效益。除此之外，管理者應該澄清教師角色行動可能界限，並檢討角色行動範圍的合理性，以免執行者在面對教育改革時，會以為自己的責任無限上綱，而有受壓迫的認知，而產生教育政策之負面的意識型態。還有管理者應讓執行者儘可能有自我決定行動範圍的空間，以免執行者所要完成的事情是超過其能力範圍，而產生教育政策之負面的意識型態，阻礙教育政策的執行。第二、就抑制焦慮的管理而言，管理者在推動教育政策的過程中，應該創造讓執行者反省的條件。須知，要讓執行者具備反省能力是件困難的工作，而且基於人類行動具有慣性在，故執行者難以有熱情去執行教育改革，因此管理者應該提供機制，讓執行者願意反省。例如高中課程改革公民與社會一科，與三民主義舊課程差異大，為因應教育改革，這些教師必須進行研習，可是量太大，恐會影響教師之意願，因此針對公民與社會一科建立換證制度，但也允許其可不換證，但不能應徵至他校的條件，必會提升教師參與研習的意願。第三、就喚起想像而言，管理者應該進行主、客體立場異位的教育政策推動，一則能開展管理者的想像力，來建立良好的教育政策執行條件；一則可以開展教育政策執行者的想像力，來提升宏

觀教育發展的使命感，以利增進教育政策之正面意識型態，來提升教育政策執行的效益。例如管理者可以召集相關人員至學校現場進行協同教學，更能體會第一線教師對於如此改革的困難所在，進而提出更合理課程改革執行策略；又如管理者召集相關高中學科會議時，能把第一線學科教師納入，並導引其角色對國家發展之重要性，來開啟其熱情，並鼓勵其對教育政策進行宣導。

## 陸、結論

教育政策理念會經由意識型態來決定實際採用理念的狀態，因此意識型態與教育政策執行息息相關，故從意識型態的觀點來探索教育政策的執行，益形重要。

意識型態會指涉正、負面的價值體系，對於教育政策執行也會有正負面的影響，而正面的意識型態由倫理、效力及反省性的價值所構成；反之亦然。

由於意識型態是歷程、也是結果，因此教育政策推動的歷程與結果，應該加強它的倫理性、效力性及反省性特質，以利人們能夠信守正面的價值來執行教育政策，促進教育政策理念的落實。

有鑑於此，有助於教育政策執行的策略，包括成立教育政策推動委員會、建立教育政策推動的智庫、建立教育政策執行者支持網絡及進行轉化的教育政策領導。而要能彰顯正面意識型態的形塑，各種策略應具備優質的特質，茲就其細節分述如下：

首先教育政策推動委員會的特質，應包括同步成立多個委員會、委員會間應建立連結性的角色、委員會應具專案特質及委員應有溝通的意願，旨在提升教育決策的品質。其次教育政策推動智庫的特質，應包括其應扮演專業研究、推廣、行銷及諮詢之角色，旨在避免管理者不當權力的介入。再者教育政策執行者支持網絡的特質，應包括建立回饋、問題解答、資訊傳遞、問題解決協助及教師進修等機制，旨在提供立即性的支持，增加教育改革的信任度。最後，轉化的教育政策領導特質，應包括對於教育改革生態進行賦權、激勵教師轉化性的才智及對執行者進行焦慮的管理等，旨在形塑有利於執行者的條件，來提升教育政策執行的效益。

## 參考文獻

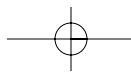
陳文團(1999)。意識形態教育的貧困。臺北：師大書苑。

- 黃乃燮(2000)。學校行政永續發展的理念與實踐。師大學報，教育類，45(2)，1-16。
- 黃乃燮(2005)。學校組織變革之意識型態研究——以一所國民中學為例。師大學報，教育類，50(1)，101-121。
- Bateson, G.(1997). *Steps to an ecology of mind*. New York: Ballantine.
- Beach, D. (2003). The politics, policy and ideology of school mathematics. In G. Wal-ford (Ed.), *Investigating educational policy through ethnography* (pp.17-45). New York: JAI.
- Bell, D.(1988). *The end of ideology: On the exhaustion of political ideas in the Cambridge*, MA: Harvard University Press.
- Bottery, M.(2000). *Education, policy and ethics*. New York: Continuum.
- Boudon, R.(1989). *The analysis of ideology*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Daft, R.L.(1989). *Organization theory and design(3rd)*. New York: West Publishing Company.
- Davies, L.(1990). *Equity and efficiency? School management in an international Context*. London: The Falmer Press.
- Dye, T. (1992). *Understanding public policy*. Englewood Cliff, NJ: Prentice-Hall.
- Fay, B.(1987). *Critical social science*. Cambridge, MA: Polity Press.
- Firestone, W. A.(1985). Educational policy as an ecology of games. *Educational Re-searcher*, 18(7), pp.18-23.
- Fowler, F. C.(2000). *Policy studies for educational leaders: An introduction*. Columbus, OH: Merrill.
- Foucault, M.(1993). Excerpts from the history of sexuality: volume I: An introduction. In J. Natoli & L. Huchon(Eds.), *A postmodern reader*(pp.333-341). Albany, NY: State University of New York Press.
- Giroux, H. A.(1997). *Pedagogy and the politics of hope: Theory, culture, and Schooling*. Oxford, CA: Westview Press.
- Greenfield, T. B.(2004). Theory about organization: A new perspective and its Impl-ications for school. In H. Tomlinson(Ed.), *Educational management: Volume I*(pp.71-94). New York: Routledge Falmer.

## 22 從意識型態觀點探索教育政策的執行

- Habermas, J.(1987). *The theory of communication: VII*. Boston: Beacon Press.
- Irigaray, L.(1993). *An ethics of sexual difference*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- James, C. (2004). The work of educational leaders in building creative and Passionate schools and colleagues. In H. Tomlinson(Ed.), *educational management: Volume I*(pp.263-276). New York: Routledge Falmer.
- Jameson, F.(1983). *The political unconscious: Narrative as a socially symbolic act*. London: Methuen.
- Jeffrey, B.(2003). Performativity and primary teacher relations. In G. Walford(Ed., *Investigating educational policy through ethnography*(pp.131-151). New York: JAI.
- Lakoff, G., & Johnson, M.(1980). *Metaphors we live by*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lenin, V. I.(1971). *What is to be done?* New York: International Publisher.
- Likert, R.(1961). *New patterns of management*. New York: McGraw-Hill.
- Lindblom, C.(1959). "The science of muddling through", *Public administration Review*, 19(1), 79-99.
- Lindblom, C. E.(1990). *Inquiry and change*. New York: Yale University Press.
- Luhmann, N.(1990). *Essays on self-reference*. New York: Columbia University Press.
- McDonell, L. M.(1991). Ides and values in implementation analysis: The case of Teacher policy. In A.R.Odden(Ed.),*Education policy implementation* (pp.241-258). Albany, N. Y.: State University of New York.
- McDonell, L. M., & Elmore, R. F.(1991). Getting the job done: Alternative policy Instrument. In A.R.Odden(Ed.),*Education policy implementation* (pp.157-183).Albany, N. Y.: State University of New York.
- McLaughlin, M. W.(1991a). The rand change agent study: Ten years later. In A.R. Odden(Ed.),*Education policy implementation*(pp.143-155).Albany, N.Y.:State University of New York.
- McLaughlin, M. W.(1991b). Learning from experience: Lessons from a policy implementation. In A. R. Odden(Ed.),*Education policy implementation* (pp.185-195).Albany, N. Y.: State University of New York.

- Mitchell, B.(1992a). *Notes take in Class ED P & L 846*. Columbus, OH: The Ohio State University.
- Mitchell, S.(1992b). *Innovation and reform: Conflicts within educational change*. North York Ontario, Canada: Captus Press.
- Murphy, J. T. (1991). Title I of ESEA: The politics of implementing federal Education reform. In A. R. Odden(Ed.),*Education policy implementation* (pp.13-37). Albany, N. Y.: State University of New York.
- Paris, D. C., & Reynolds, J. F. (1983). *The logic of policy inquiry*. New York:Longman.
- Pellicer, L. O.(2003). *Caring enough to lead: How reflective thought leads to moral leadership*(2rd). Thousand Oaks, CA: Sage Publication.
- Putnam, L. L., Phillips, N., & Chapman, P. (1999). Metaphors of communication And Organization. In S. R. Clegg, C. Hardy, & Nord, W. R.(Eds.), *Managing organizations* (pp. 125-158). London: Sage Publication.
- Ricouer, P. (1986). *Lectures on ideology and utopia*. New York: Columbia University Press.
- Scott, W. R.(2003). *Organizations: Rational, natural, and open systems* (5rd).Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Seeley, D.S.(1985). *Education through partnership*. Washington, D. C.:American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Smith, K.(1982). Philosophical problems in thinking about organizationalChange. In P. Goodman( Ed.), *Change in organizations*(pp.316-374).San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Smith, K. B.(2003).*The ideology of education: The commonwealth, market, And America' s schools*. Albany, NY: State University of New York.
- Stone, D. A.(1988). *Policy paradox and political reason*. Lempster, NH: Harper Collins.
- Taylor, S., Rizvi, F., & Henry, M.(1997). *Educational policy and the politics of change*. London: Routledge.
- Tobert, W. R.(1991). *The power of balance: Transforming self, society, and scientific inquiry*. Newbury Park: Sage Publication.



24 從意識型態觀點探索教育政策的執行

---

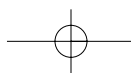
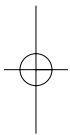
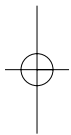
van Dijk, T. A.(1998). *Ideology: A multidisciplinary approach*. London: Sage Publications.

Walford, G. (2003). *Introduction: Investigating education policy*. In G. Walford (Ed.), *Investigating educational policy through ethnography*(pp.1-15).New York: JAI.

Wildavsky, A.(1979). *The art and craft of policy analysis*. London: Macmillan.

Williams, H. (1988). *Concepts of ideology*. New York: ST. Martin's Press.

(感謝審查教授細心審閱並提出諸多寶貴的意見)



# 後現代狀況下的全球化教育 隱憂與出路

陳文團<sup>1</sup>、溫明麗

## 【作者簡介】

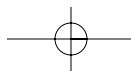
陳文團，奧地利茵斯布魯克大學哲學博士。現為國立臺灣大學哲學系教授，著有《我國當前的哲學教育》、《批判理論與政治意識形態批判》、《馬克斯與基督宗教衝突的研究》等書。

溫明麗，國立臺灣師範大學教育學博士、英國倫敦大學哲學博士、訪問學者，獲頒為2000年國際傑出領導者及20世紀傑出學者。美國華盛頓大學訪問教授。現任國立臺灣師範大學教育系教授。

## 摘要

本文主要透過對後現代思潮的興起和其要旨，論述後現代所標榜的多元文化與全球化兩者間是否能夠相容。借用分析、詮釋、批判和現象學的方法，本文發現，全球化已經成為時代和教育活動的鴉片，但是全球化若非建立在誠正信實的基礎點上，則全球化不但無法凸顯多元自主和差異，反而讓教育被另一股更龐大的威權，以「全球化」的美名，蠶食鯨吞了人的本質，也混淆「多元文化」和「多元文化主義」，並以多元文化主義強奪了文化多元的發展性。本文也呈顯後現代主義者認為，多元文化主義乃有效遏止全球化惡夢的唯一武器。然而，本文認為此充其量是個夢想，難以實現，因為在全球化或多元文化主義的名義下，如美國和其盟國等強勢文化，將執掌文化的決定權杖；另一方面，若多元式的全球化可以存在，則人類又將陷入另一種無法彼此溝通的窘境中。因此，本文除了分析此全球化的隱憂外，也提出活絡思維的革命性，以落實主體自由、創造和批判的本質和能力之建議，即對全球化採取「多元文化」的觀點，但卻容許個人對各種面臨的文化，都可以自主地、批判地調適和吸納，而不必然進入某種集體式的全球化，因為「文化因個人生命力的源源不斷而富，個人的生命也因著文化的豐富而充實。」總之，本文相信，處於

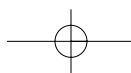
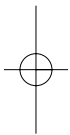
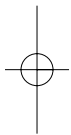
<sup>1</sup>本文主要的理念來自與陳文團教授的討論，以及其書籍的影響，並將之與自己的教育理念結合而成，撰寫後再送交陳教授修改，然後由作者依照陳教授的意見加以修正和潤飾。身為陳教授的學生，已經好長一段時間未再受教於他，此次為了撰寫此文，得以再度受教，本人甚為珍惜此機會，並感與有榮焉。



## 2 後現代狀況下的全球化教育隱憂與出路

全球化的教育必須在不失自我主體的前提下，批判地面對各種文化，能如此，則臺灣教育在面對全球化之際，將更能以合理、理性、適切、包容和容易溝通的態度，面對問題，解決問題。

關鍵詞：多元文化主義、多元文化、全球化、後現代主義、後現代的教育

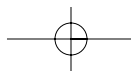


# Education for Globalization in The Postmodern Age-Problem and solution

Van-Doan Tran, Sophia M.L. Wen

## ABSTRACT

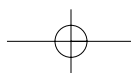
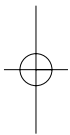
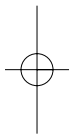
Total globalization extravagantly claims a uniformed society of a monological thinking with the same ways of acting as well as human common desires and needs. If human world is shaped in this way then the one who dictates the process of globalization would command the world. Determined to defend individual freedom and human creativity, postmodern thinkers strongly object to any form of globalization. They push forth a certain form pluralism, according to which each society has its own culture and each individual has his own way of thinking and acting. In a word, postmodernists believe that cultural pluralism is the unique weapon effectively fighting the oncoming globalization-nightmare. Postmodern solution seems to be rather utopian. How can cultural pluralism be possible when the strong culture of consummation is the law of the day, and when it is heavily defended and prosecuted by the superpowers like the United States of America and its European allies? Suppose that postmodern solution is tenable then it is equally dangerous. It would lead human world into the abyss of non-communication. Difference is an essential characteristic determining personality, and the particularity of a culture. It would become an obstacle for human communication, however. Not quite satisfied with the postmodern solution that we find equally dangerous, this article argues for a pluralistic culture and for an education for it. Pluralistic culture is a permanently and newly emerging form of thinking, acting and hoping that we acquire and construct in the process of encountering other cultures. The more one encounters with other cultures, the more one enriches oneself. Cultural richness is seen in human capacity of expanding and conserving oneself. At the moment of encountering, one discovers not only one's own difference but, at the same time, human commonality, solidarity, and consequently, one's own



#### 4 後現代狀況下的全球化教育隱憂與出路

responsibility to society and to other human fellows. That means, one "globalizes" oneself without falling into the danger of being totalized and uniformed. In this context, a sound education with critical thinking in the global age must be an education for pluralistic culture:the educated knows how to encounter other worlds and cultures, how to enrich oneself without losing one's own identity.

Key words:Cultural Pluralism, pluralistic culture, globalization, Postmodernism, education in the postmodern age



## 壹、前言

教育向來都無法「硬」起來獨立對抗外在的潮流，包括政治的威權，也涵蓋經濟的牽制，也因為如此，教育的自主性一直都是教育工作者企圖極力爭取的「權利」(rights)。隨著自然科技的工具理性受到質疑，以及後現代浪潮之來勢洶洶，教育能否在這一波呼聲高漲的後現代狀況中找回自主性，端賴教育工作者能否掌握並善用「機會」，且展現智慧的判斷和行動而定。

從近年來各國所出版的書籍、文章、研究專案，以及各類的研討會得知，不論我們是否喜歡，後現代的思潮已經席捲20世紀末的哲學界，且迄今仍餘波蕩漾(Papastephanou, 1999: 420)。臺灣教育在後現代思潮的推波助瀾下，能否從中獲取實質的效益或理念的啟迪？本文從全球化的觀點多少也可以彰顯，後現代思潮對於臺灣教育政策和實踐活動所產生的影響力。

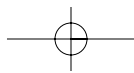
如上所述，無論我們對於後現代抱持何種態度，教育工作者都必須對它有所了解——不僅僅理解其意義，更需要懂得如何「去蕪存菁」，防微杜漸，乃至於化險為夷。本文作者認為，對於後現代思潮，除了理解之外，更需要加以反省和批判，並採取「以其人之道，還治其人之身」的態度以對<sup>2</sup>，方能透過自己的生命，彰顯後現代思潮對教育的意義。

反之，若教育工作者未能意識到後現代的來臨及其潛在的隱憂，則教師又如何讓學生、家長和社會對後現代思潮的衝擊，建立起問題意識的共識？既無問題意識，則又如何理解並反思後現代思潮的衝擊？教師又如何在教育活動中，透過師生的理性論辯，敏感的掌握時代的機遇和全球思潮的脈動？果如此，則教育工作者又如何保證，「讓人人生活得更好」的教育目的必能達成？更甚者，若對後現代思潮的教育影響不知不覺，則教育又如何在後現代思潮的衝擊下，轉危為安，化危機為轉機，為教育注入另一股新血輪？

有鑑於此，本文首先擬闡述後現代的興起，釐清與分析其要旨，並藉著掌握後現代的特質，進而思考化解後現代多元發展、講求差異等觀點所引發之「缺乏共通語言」及其所造成之溝通和對話的困難；繼之，本文作者與讀者之間，也將因為共通語言的建立，進而對後現代的理解，建立起對話的「視域融合」。一言以蔽之，「視域融合」乃搭建溝通橋樑的過程與結果。最後，本文將繼而論述，教育所面對之全球化的危機能否利用後現代的觀點來達成。

析言之，本文欲質問的是：全球化能否容忍多元文化？全球化彰顯的是後現代

2 此所謂的「以其人之術，還治其人之身」並不是要以牙還牙，而是要擷取其彰顯主體、關注差異、尊重多元的精神，俾對於權威不至於只是沈默以對，而且要批判權威的合理性，當然也需要時時心存對「他者」（無論是他人讀other 或形而上的Other）的關懷。如此才是真正善用了後現代思潮對教育的挑戰，而且讓教育所含蘊之「人」的本質更為落實。



## 6 後現代狀況下的全球化教育隱憂與出路

的多元化、去中心化？抑或建立另一個具現代主義本質的「主宰中心」？全球化在本質上是否也只是尋求問題解決的一種工具？若此，則工具理性化的全球化思維能否逃脫科技宰制的窠臼？此乃呼應後現代之多元化思想衝擊下，教育、社會與文化在追求全球化時應思考的重要議題。

為了確立後現代狀況下的全球化走向，並藉以反思全球化教育的隱憂與趨勢，本文首先釐清下列相關理念，包括：「多元化」指的是何種多元化？是經過自我主體融合為一，具有辯證合特性的多元化，抑或各自為政、互不相容的多元化？因為，對多元化所抱持的觀點不同，將是多元化與全球化兩者之間是否產生矛盾的關鍵。再者，若教育全球化是21世紀必然的趨勢，則教育又該如何化解全球化和多元化之間存在的「不可共量性」？

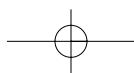
本文作者認為，理念乃化解矛盾最大、且最持續的力量，因為理念決定行動的方向和方法，更是設定目標的端點。因此，本文主要從理念上論述全球化、現代性及受後現代衝擊之教育相關問題，而非直接從教育的實際活動去省思其應興應革之道。質言之，本文偏重理論的論述多於實際活動或政策的檢討。雖然作者了解，勞動和活動都是教育實踐不可或缺的要件，但是仍要強調，若能透過省思，建立適切的價值體系，仍不失為替教育改革或教育問題尋求良策的重要里程碑。此可以從回顧中國歷代政治史上，多少萬古流芳的政策都因為謀士理念的落實<sup>3</sup>，得窺一二。本文不敢媲美古人，只期盼能在教育高喊全球化之際，盡一份教育工作者的棉薄之力，也算是盡教育工作者的言責。

總之，本文主要探討下列三部分：首先，從後現代的興起，釐清後現代的本質和其主要內涵，並藉此定位本文論述的範圍和「語言」<sup>4</sup>；其次，作者要論述已經被喊得漫天價響的全球化，應該可以藉著後現代思潮所強調之多元文化的推波助瀾，讓全球化更能發揮其正向力量，進而也能間接促使教育更具人文性與民主性。當然此論述有其條件，本文也將以區分「多元文化主義」和「多元文化」的理念最為論述的據點；最後，本文將接著上述的論述，回歸教育的觀點，探討後現代多元狀況對全球化趨勢可能造成的阻礙，提出思（thinking）、覺（feeling）、行（acting）、盼（wishing）之辯證融合的解決策略。

人云：山不轉，路轉；路不轉，人轉；人不轉，心轉。若在後現代狀況下，多元文化真的難以容忍全球化，也無法與全球化連通一氣，和平相處，則教育工作者不但無需氣餒，更應該採取辯證性思維以為因應。本文拋磚引玉，企圖為後現代狀況的全球化，提出問題思考的重點和模式，期能激發同好，齊心建立論辯的語境，俾為教育的自主性和發展性，排除「無知」所造成之遲緩教育向前邁進的各種因

<sup>3</sup> 此部分歷史上的例子很多，如蕭何、姜太公、諸葛孔明等人對其所奉之主所獻之諸多政策均屬之，因非本文重點，不再加以贅述，有興趣的讀者不妨自行閱讀相關的史料，即可驗證。

<sup>4</sup> 後現代對於論述的語言相當重視，此處所稱之「語言」，指對後現代本質的共識，並非真正探索後現代的語言結構或語言詮釋等觀點。



子，包括理性、情性、主體性、人文性、殊異性、和諧性、民主性和互為主觀性等教育本質，是否已經淹沒於人云亦云的口水中隱而不見。

## 貳、後現代的興起及其要旨

後現代絕不只是一種單純的系統或理論，此乃因為「後」有兩種意思：一為時間上的先後次序；其次為思想上的再批判，即對「現代」的思考邏輯或方法提出質疑。就此而言，後現代應該在現代之後，後現代思想也應該興起於現代思考之後<sup>5</sup>；同時，後現代就是對現代性思維的質疑、批判和重建，但此絕不是為反對而反對的對立或否定思維。例如，對工具理性的批判、對文明威權的批判、對因果邏輯思維的批判、對絕對與普遍化深信不疑的批判等均屬於對現代主義思潮的反思 (Racevskis, 1993: introduction; Løvlie, L. & Standish, 2002: 317, 320-321, 329-331)。

就時間的先後言之，後現代興起於現代之後的說法，爭議不大；相對的，對於現代主義之思考、邏輯和理性掛帥等的批判，才是真正促使後現代意涵變得多元且複雜的主因；同時，對後現代性的理解，也隨著個人批判現代主義所持的觀點而有所不同<sup>6</sup>。由此可推，後現代思想的定義所以眾說紛紜，也是必然的現象。畢竟，後現代並不易以一個周全普遍的定義來為之界定，這也是後現代被描述為「衝突和挑戰的時刻」(the moment of contraction and challenges) (Usher & Edwards, 1994: 1) 之主因。

依據柯諾 (Stephen Connor) (1989:6) 的說法，後現代在1970年代以前，尚未形成較為穩定而紮實的概念，此表示後現代的發展和內涵，在1970年代以後才愈來愈講求具體特性，但是，無論後現代如何蓬勃發展，並不表示現代因為後現代的興起而死亡或完全終止。一言以蔽之，現代與後現代兩種思維可以同時並存，甚至是如影隨形。

現代性的發展雖然對人類生活的便捷和進步貢獻良多，尤其現代科技產品的創發，更使人類加速的超越時空的限制；再者，人類的生活也因為現代科技的發達而

5 大抵言之，現代乃以啟蒙運動為最具象徵性的年代，而更早的足跡是文藝復興時期對人及人之主體理性的呼籲。文獻的記載大抵是1750年代起，尤其是1890年到1945年；至於二次大戰之後，尤其是1968年以降，後現代就如如火如荼的展開了 (Gromala & Bicket: 1998: 1)。依據R. Appignanesi (Appignanesi, 黃訓慶譯, 1998:1) 一書的資料顯示：最早使用「後現代」一詞的人是R. Pannwitz，他於1917年就使用過該詞，其次是1970年代英國的藝術家J. W. Chapman；不過，「後」學的開端則應該從1880年代的「後印象派」(Post - impressionism) 和1914-1922年的「後工業」(Post-industrial) 開始算起。

6 此可參考國內外諸多關於「後現代」之論述或哲學的書籍，較早一本針對後現代的教育論述，則可以參考中華民國比較教育學會主編，由楊深坑主導撰述與討論後出版的《教育：傳統、現代化與後現代化》一書。

## 8 後現代狀況下的全球化教育隱憂與出路

更富裕且具績效，也更加的舒適。然而，我們卻不能因此而論斷現代主義的思維就是人類思想的至善。質言之，現代主義之思考的過程和結果，對人類產生的影響並非只有正面，其仍具有負面效性，舉凡工具理性和實證科學對人類生活面向的窄化，均屬於此等負面效應；而且人類的思想更不是在現代化之後，就永恆的停滯不前，反而進一步反思現代主義的單面向理性，及其科技產品對人類產生的宰制。此等對現代主義理性的警覺、質疑、反省和批判，也是對人文性逐步被現代科技削弱的現象提出警訊。

存在主義和法蘭克福學派對現代主義理性的批判就是此等案例。質言之，現代性思想無論在理論上或實際上，都存在被批判、被改變、甚至被推翻的空間，接踵而至的，乃另一種反省現代主義思維及其科學邏輯的思潮——後現代思潮就是其一。易言之，除了存在主義和批判理論的學者外，後現代思潮也批判現代思維中的二元對立，也批判現代科學講求精確與恆定的封閉式理性。此等批判亦是構築後現代講求多元、注重差異，並致力於去中心的思維體系的動力。

總之，後現代雖然緊接在現代之後，但並不意味著後現代必須等待現代完全「走完」之後才發生；相對的，後現代之興起，乃於現代走了一段路之後，有鑑於現代理性產生的偏失和不充足，尤其是自然科學理性彰顯的封閉性、絕對性和普遍性所提出之質疑，並思解放現代主義思想而另闢蹊徑所興起的<sup>7</sup>。故當後現代思潮興起之後，現代主義不但未完全消失，後現代思潮反而只是部分取代和重建現代主義之不足而開展起來。日常生活中有諸多現象可以說明，此等現代與後現代之辯證關係。例如，大眾文化逐漸受到青睞，並撼動傳統之古典和精緻文化在人類心目中的地位；同理，人類試圖在政治、經濟和科技中嵌入美學、文學和主體的內涵和創意，以豐富其內涵等的現象均為此例。

綜上所述，後現代的時間點，應該在資本主義後期，即針對資本主義物化人性之思想，並造成人性疏離等現象提出挑戰；並對瓦解真實生活的工業化社會和文化現象加以批判，後現代也因此又被稱為「後工業」的資本主義時期（*post-industrial capitalism*）（Irvine, 1998）。由此可見，後現代基於反思的立場，扮演反省和解放的角色，因而較常出現對立、抗拒、顛覆、去中心、解構或再重構的形式和現象<sup>8</sup>。

易言之，後現代發展至今，也逐漸彰顯其清晰明確的共識，如去中心化、多元化、去一元化（普遍化）、小敘事、重差異、混沌性、不穩定等概念。後現代性的教育特色也常與下列的名詞有關，其中較常出現的用詞大抵如：片段（*fragment*）、弔詭、隱喻、詩的語言、意識型態、論辯／論述（*discourse*）、權力、解構、解放、無

7 Lyotard在比較現代與後現代時，也提出「毫無疑問的，後現代是現代的一部分」（Lyotard, 1986:79）之見解。

8 此去中心和再重構的現象，衍生為全球性多元文化的形式。（Irvine, 1998: 5）

序<sup>9</sup>、隨性、當下、衝突（或對立）、美學、大眾、變革、遊戲、去霸權、後工業、後殖民、反整體（anti-totalitarian）、去主流、在地化、重情感、關係取向、多元文化等；而較常和後現代相提並論的理論則有：存在主義、現象學、詮釋學、結構主義、建構理論、解構主義、後結構主義、馬克斯主義、語言遊戲、女性主義、批判理論、殖民與後殖民理論等。至於涉及後現代理論之學者大抵有：Karl Marx (1818-1883)、Friedrich Nietzsche (1844-1900)、Antonio Gramsci (1881-1937)、Ludwig Wittgenstein (1889-1951)、Martin Heidegger (1889-1976)、Hans-Georg Gadamer (1900-2002)、Jacques Lacan (1901-1981)、Jean-Paul Sartre (1905-1980)、Maurice Merleau-Ponty (1908-1961)、Louis Althusser (1918-1990)、Jean-Francois Lyotard (1924-1998)、Gilles Deleuze (1925-1995)、Michel Foucault (1926-1984)、Jean Baudrillard (1929-)、Jurgen Habermas (1929-)、Jacques Derrida (1930-)、Richard Rorty (1931-)、Anthony Giddens (1938-)、David R. Griffin (1939-) 等人，其中尤其以女性主義更被譽為後現代教育的主流思想<sup>10</sup> (Hill, McLaren, Cole & Rikowski (Eds.), 2003: 1)。

尼采 (Friedrich Nietzsche, 1844-1900) 曾宣稱：上帝已死 (God is dead)<sup>11</sup>！就西方文化和思想言之，上帝扮演知識、理性和正義的主宰者或普遍性判準，故必須在上帝死亡之後，人類方可能真正擁有自我，真正的發揮自我的意志，並展現自我決定的自主性和主體性。唯有存在自我的真理，才能算是真正由人類自行決定、自行建構並自我負責的真理。

無論尼采或李歐塔均深刻的反思人類認識真理的意志和權力：前者提出追求真理就是追求權力 (Will to truth leads to will to power)；後者則選擇語言遊戲的途徑，一方面從巴赫松 (T. Parsons, 1902-1979) 社會連結與功能論的觀點，反省現代性知識的「功能性主義」(Functionalism) 呈顯的偏狹；另一方面更反對馬克斯 (K. Marx, 1818-1883) 物質辯證論，及其所論述的「機械化人性論」(cybernetics) (Lyotard, 1986:11)。質言之，李歐塔 (Lyotard, 1986:11-12) 認為，無論是功能論或機械論，均誤導人去相信，只有現代化之理性系統，方是確保人類需求普遍獲得

9 「無序」不等於失序，只是未必完全遵循既定的社會秩序而言，故其意思更接近「混沌」的概念。

10 本文所列出的名字並非全部，亦未將相關的論文和出版的書籍列入。因為本文主要在於透顯後現代的發展早在十九世紀已經萌芽，至二十世紀可以說蓬勃發展，並以法國為大本營，故本文之目的並非在於列舉後現代或研究後現代的學者，因而也未將國內研究者列入，更如本文所述，亦無窮盡所有的研究和相關的學者。若有不敬之處，於此向國內研究後現代的學者們致歉。

11 尼采在《查拉圖斯如是說》(Thus Spoken Zarathustra) 中 (Nietzsche, 1961)，曾大聲呼喊著：「正是您和我，就是我們把上帝殺了！」(We have killed him - you and I.) 而且「上帝已經死了，永遠死了！」(God is dead. God remains dead.) 其實此句話最早出現在《Gay Science》第108節的「新挑戰」(New Struggle)，再度出現在125節的「瘋人」(The Madman)，最後在《查拉圖斯如是說》一書中又出現。

## 10 後現代狀況下的全球化教育隱憂與出路

滿足的有效機制；此外，現代性思維並樂觀的視人類社會猶如製造物品的工廠一樣，可以建立起輸出→輸入的生產體系，將社會化約為一個能有效自我統整、自我管控的自動化之和諧體系。此等現象和思維方式就是霍克海默所批駁的「理性的偏執」（paranoia of reason）（Horkheimer, 引自Lyotard, 1986:12）。簡言之，後現代所批判的現代主義，就是透過一種建立於假設命題基礎上的系統性思維，及有效決定人類社會和生活之緣起緣滅的機制和權力（Lyotard, 1986:53）。一言以蔽之，後現代思維不僅反對現代主義的理性思維方式，也質疑人類理性具有形塑無限上綱真理之能耐。

波伯（K. Popper, 1902-1994）在其《開放社會及其敵人》（*The Open Society and Its Enemies*, 1966:3）一書中提及，一種思潮不是一蹴可及，而是逐步緩慢形成。此猶如開放社會一樣，後現代的概念迄今仍相當模糊，而且，社會是否真的隨著現代理性的開展而更為開放？更為民主？此仍存在爭議。後現代的定義也因此被諷為「一人一義，十人十義」，此其實是一種思潮形成過程中的必然現象。

綜上所述，後現代代表一種反思現代的思維和作法，是一種強化反向思維的辯證思考（即走向「反向」的辯證合），也是一種既尊重多元，又重視差異的思路。

艾維尼（Martin Irvine）（1998）將「後現代」與「現代」兩者之特質，作了系統的整理，本文在瞭解其真諦後，對之重新詮釋與分析，並提出下列後現代的五大特質和其相對應的問題，作為思考教育邁向全球化的方向。此五大問題分別是：（一）尊重差異產生的認同問題；（二）強調偶發與在地化產生的片斷和零碎問題；（三）注重多元產生的失根問題；（四）標榜解構產生的失序問題；（五）強化個性產生的主流消弭問題。上述五大問題亦有助於激發我們思考全球化和多元文化的關係與其特質和內涵。

人類長久以來，一直追求完美思路的思考方向是否正確？對人類的發展和進步是否也有必要採取逆向思考的方式？後現代是否真的如波伯所言，將追求完美修正為對抗邪惡（Popper, 1966: 157-168）？依據上述的思維，以下將以批判和辯證性思維，討論後現代狀況下的全球化能否容忍多元文化的發展？本文對此問題的簡單答案是：「是！但也不全是！」此端賴我們是否採取辯證性思考的方式，來處理全球化和多元文化的概念和其實踐活動而定。其理由何在？

## 參、全球化能否容忍多元化？

後現代所以強烈的批判現代主義對人類心靈的宰制是其道理的，尤其藉著電腦

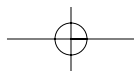
資訊、科學產品以及大眾傳媒等工具，將大量資訊塞進人類的心靈；同時，人類也因為超越時空的限制，遂擴增了人類隨心所欲的自由度，但是人類的自律性是否也隨著自主性而提升？則卻又在未定之天。

析言之，資訊科技的快速發展，促使大量的資訊瞬間湧入人類的眼中，也幾乎完全占滿人類的腦子和心靈，於是人類再也難以撥出時間來思考；同理，人類也因為電腦資訊的發達，以及數位時代的來臨，網路資訊取代人腦的決定和運算。長此以往，人類不但需要依賴資訊科技幫我們下決定，也仰仗資訊科技代替我們採取行動。目前，這些現象在我們日常生活中，已經習以為常，並變得不足為奇。但是，這些人類自以為是文明進步的表徵和活動，卻在在顯示人類心靈的空虛，思想的孤立無援，以及人際關係的疏離。易言之，人類的身體已然成為自然科技產品的棲身所，而心靈卻也因此而被腐蝕。

簡言之，現代啟蒙理性所追尋的主體性，不但未因科技的發達而更為突顯，反而隨著科技的發達，而黯然無光，甚至消失於無形。更可悲的是，人類不但毫不自覺，還沾沾自喜於科技產品所提供的生活便捷、經濟效應和精確目的。人類的確無法否認科技產品對於改善生活品質的貢獻，但是，也不能因此而忽略人類生活的內涵，除了物質層面以外，還存在另一個更深層、更珍貴的寶藏——那就是人類的精神文明和心靈文化。

科技產品屬於文化的一環，但絕不是文化的全貌。因此，試圖以科技產品作為衡量人類文化內涵，並作為衡量文化進步的唯一判準，不但過於化約，而且更凸顯人類思維的單面向和工具性。更何況科技是否真能成為激發人類進步的動力？仍為未定之天。法蘭克福學派的霍克海默（Max Horkheim, 1895-1973）和阿德諾（Theodor W. Adorno, 1903-1969），於反省現代科技對人類的影響之後，提出其犀利的批判。他們（Horkheimer & Adorno, 1972）認為，科技產品如水一般，可以載舟，亦可覆舟，科技雖然使人進步，但也使人退步和腐化。此所謂的「進步」，指的是物質層面上的實用性、經濟性和便捷性；相對的，所謂的「退步」，則指人類理性、心靈和精神層面的枯竭和僵化。

笛卡爾（Rene Descartes, 1596-1650）提出「我思，故我在」的明晰性和精確性原則，作為人類認知的起點，開展人類理性思維的先鋒。康德（Immanuel Kant, 1724-1804）繼之，更以純粹理性來掌握先驗和超驗的知識，繼續護衛並弘揚人類的理性。但是，人類生活在科技的牢籠之中，是否真的能夠發揮「自主性」？只有科技面向的人生，是否真的能夠讓個人和社群的生活都過得有意義、有價值，而且很充實？



## 12 後現代狀況下的全球化教育隱憂與出路

對於科技與人生的問題，作者並不如現代科學家那麼樂觀；相對的，作者比較同意批判理論學者的觀點，也在臺灣經濟成長的歷程中警覺到，當科技悄悄的關上人類批判思考的心門之後，人類的生活不只變得單面向，而且還使得啟蒙理性所標榜的自我、自由和自主性，都隨著科技的量產，和科技在日常生活中的無所不在而全盤崩潰，自我也因此而物化成人「無心的人」，人際之間也因而更顯得疏離。

後現代重拾尼采的自我存在、認同差異和多元的觀點。此觀點多少化解人類過度信賴理性所導致的偏執危機。然而一旦人類意識到，科技產品已經如鴉片一樣的吸引著我們不放時，人類也將逐漸習慣與科技共存，甚至對之依賴，且無法自拔。此時人類的心靈和理性，已經和理性啟蒙初期為爭取主體自由的精神相去甚遠，甚至背道而馳。

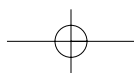
就此而言，後現代雖然提供人類一個新的希望，然而因為此希望仍建立在理性的不確定性之上，故也會因為其難以精確的預測，未來人類能否免除理性全面被圍殺的危機；同時，人類理性也對此不確定性和多元性有所質疑。因此，理性對人類的發展，到底是福音呢？還是詛咒？

同理，後現代所標榜的差異、弱勢、多元、情感、自我、片斷、創生等，是否也和理性的發展一樣，雖然可能是福音，但是也可能是詛咒？果如此，則全球化的趨勢，在多元文化和數位時代的催生下，是否也存在一刀兩刃的困境？若此困境無法解除，則人類又該如何確定後現代對於人類生活的禍福？

隨著科技產品的資訊化，人類生活逐步邁向數位化；數位化的生活模式，加速了全球化的腳步。本文所稱之「全球化」，指「一個無法勝數，也是紛擾複雜的世界，在此世界中，沒有單一的理念，也沒有唯一的方法，更沒有獨一無二的知識可以與之呼應。」(Tran, 2005: 14) 例如，每個人的求生之道，會有不同；大家對柏拉圖的解讀，也存在差異。更廣泛的說，各種不同的文化，充斥在生活世界中，就此言之，全球化無異於要人人去接受一個可能是全然「不可共量」的新世界觀。易言之，是多元的，然而全球化就是期望人類在具有多元特色的世界中，建立起一個可以完全被認同的「同一性」或「統一體」。

就此論之，全球化雖然可能因為多元共容而開展出一個比現在更為開放的世界，但是另一方面，它也可能因為每個人陶醉於個人的意識型態中，而變得更為保守、更封閉，甚至更自我中心，或者因為某個強勢文化「統領」了其他的文化，而形成中心與邊陲相對應卻又並存的另一種型式的霸權宰制文化。此即全球化和多元化之間能否相容性，及其可能衍生的問題。

本文在論述後現代所發展的全球化，可能淪為人類追求另類新文化的鴉片之



際，也質疑受後現代思潮衝擊的全球化，是否會因為未能真正凝聚地球上各種族、各文化、各族群的心，反而背負著多元化的包袱，以致於無法向前邁進？如此一來，全球化的進程也會因為人與人之間無法捨下自我利益，無法合心協力，而粉碎全球化的美夢。更重要的，無論企圖在多元文化之下，豎立另一個跨時空的掌控中心，或一味的追求多元化，均可能促使全球化的思維產生負面效應。例如，全球化不但無法帶動人類的進步，反而因為其在實質上未能帶領人類衝出現代科技宰制的牢籠，反而更擴大科技理性對人類宰制的威權和範圍。質言之，若全球化無法讓後現代發揮求變和自我創發的力量，則全球化不但可能開時代的倒車，甚至會成為另一個宰制人類理性自由和主體發展的大怪獸。

雖然全球化可能導致文化多元發展的負面效應，但是本文並不因此而反對全球化，其實也無力反對全球化思潮排山倒海般一湧而入的強大趨勢，故本文的重點僅在論述全球化潛藏的危機，並鼓勵人類無需逃避，不但應該勇敢的面對，而且切勿採取視而不見的鴛鴦心態。畢竟，全球化的趨勢並不會因為我們對之避而不見就不來臨；相對的，它就像颱風一樣，不是我們不願意它發生，它就不會發生。更何況，人類更應該發揮引以為傲的現代啟蒙理性，開展省思和解決問題的能耐，理性地思考如何因應後現代和全球化衝擊的有效策略，此才是積極的態度。

以下先行論述全球化潛藏的危機，再思考教育對此危機可以採取的態度和作法。

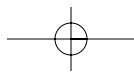
### （一）全球化可能成為消解多元化的父權

人類的生活模式隨著科技的發展而受到改變，傳播媒體也隨著數位時代的來臨，對人的生活產生更顯著的影響，甚至於可以說，媒體已經在不知不覺中成為人類生活的必需品。此等現象顯示，人類的心靈將點點滴滴<sup>12</sup>的被媒體所滲透，尤其當數位世紀來臨之際，此等現象將更加迅速、更為鮮明。

全球化的概念大抵約於1960-1970年代，源自美國<sup>13</sup>。一向跟著美國腳步前進的我們，可想而知，也會高聲應和，以顯示自己和國家的先進。此種不實事求是的態

12 此所稱的「點點滴滴」不同於波伯在《開放社會及其敵人》(The open society and its enemies)中所稱的「點滴工程」(piecemeal social engineering) (Popper, 1966: 89)。波伯所欲闡述的是，人類切莫以單一的系統來理解社會，應該一步一腳印的逐步建構社會，以免造成一有錯誤，即落得無法回首的遺憾。但是本文於此所稱的「點點滴滴」，雖然也是一步一腳印，日積月累的歷程和成果，且具有辯證發展的概念，並非特別指方法論上的系統謬誤。權力 (Vinnie's online, 2005)。

13 「全球化」一詞的意思很多，該詞也急速的成為大家耳熟能詳的名詞，直到1944年，才正式被納入韋氏字典中。所謂的「全球化」原意指地理位置的擴展延伸，但此地理位置的向外擴展，卻對各種地方性的生活產生影響，也因此全球化的意涵也隨之擴增。尤其，1950年代以後，亞洲和非洲的被殖民國家，加入聯合國，在經濟上也合法的具有其獨立性，且1989年美國冷戰之後，全球化的勢力挾著後工業的資本主義思潮，可以說已經瓦解了國家的



## 14 後現代狀況下的全球化教育隱憂與出路

度，無疑的已經造成臺灣民眾思想的淺碟，以及人云亦云，疏懶於縝密思考的「吞文化」。試想：每個人的生命若是貧瘠的，則該社會或國家的文化又如何能豐富呢！全球化的真諦本在於讓文化因為能吸納多元而更豐富，但在資本主義和強勢文化的霸權下，以及其所造就出來的一些不具批判性思考的吞文化氛圍下，全球化的概念不是變得模糊不清，就是誤導人類的理解，乃至於造就一個「換湯不換藥」之後現代主義的新宰制。一言以蔽之，即以「多元文化主義」混淆「多元文化」，以致於任何事情都要多元，卻罔顧個人的主體性。

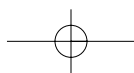
人與人之間的距離，雖然在全球化和網際網路之資訊科技的賜福下大大的縮短，國與國之間的界線也日益模糊。然而這些科學產品對人類是福？是禍？仍在未定之天，端賴人類能否善用之而定。析言之，人類若能善用科技，則科技將是造福人類的福音，否則人類將可能為蒙科學之福，卻先受其害。此等現象在今日已經多如毛牛，不可勝數。本文於此也不必多加贅述。

人類雖然無法精確的預料明天會發生的事，但是對社會和人類的未來有所關懷，也該謹慎的思索，並好好的規劃自己的人生，這些都是身為人不可推卸的職責。因此，處於資訊科技時代，人類更應該未雨綢繆的思考：一旦科技產品真的成為人類日常生活的必需品時，則目前人類生活的能耐是否會被科技所取代？人類對科技產品的需求，是否也會引發人類更大的貪慾？面對知識爆炸的資訊時代，人類自我思考的時間和能力是否也隨之被剝奪？隨著精益求精的科技知能和過度充斥的資訊，人類是否會像球一樣，依照早已被設定好了的軌道，循序的被推進預設的球洞中？果如此，則後現代所標榜的全球化，並未真正的吸納多元文化，只是被某種強勢文化所吸納，因而也喪失其主體性和自主決定權。

韋伯 (Weber, in Gerth and Mills, 1972: 293)、海德格 (Martin Heidegger, 1889-1976) (1977:14) 以及法蘭克福學派的學者 (Horkheimer & Adorno, 1972) 均對科技提出強烈的批判，而且對人類提出如下的警惕：科技已經癱瘓了人類的自由、增添人類心靈無盡的痛苦，甚至更關閉人類思考的靈魂。

毫無疑問的，科技的確解開人類不少知識之謎，也為人類彰顯不少的真理，但是，就人類生活世界言之，實證主義所宣稱的真理，充其量只是部分的真理，而非真理的全部<sup>14</sup>。實證主義和科技產品，單面向的宰制人類的生活和思考，其中最明顯的現象是系統化、規格化和單一化思考模式和行為機制。正是此系統化、規格化和單一化的原則，窄化了人類思考和生活的面向。於此，作者欲質問的是：全球化的浪潮是否也像實證主義一樣，逐步的工具理性化人類的思維和心靈？

14 「真理」並非本文論述的重點，故對於何為真理，真理的判準，是否存在普遍真理等，均不在本文論述之內，此所言之「真理」僅概括的泛指一般被驗證過為真的知識。



面對全球化大趨勢的圍攻，人類能否在兼容多元化下，穩住主體性和差異性？後現代所強調的差異和多元，是否有助於人類在全球化和講求差異的多元文化之間，取得一個和諧而穩定發展的辯證合？此乃全球化與多元化是否會形成對立態勢？能否化解此對立的關鍵因素。

近年來，「全球化」的呼聲也在臺灣喧囂塵上。說得更明白一點，無論政治、經濟、教育和文化幾乎都全面地籠罩在全球化的雲霧中。此等被全球化浪潮掩沒的現象，逐漸麻醉並僵化人類的心靈和思考。此不難從臺灣社會各層面對全球化的熱中可以窺見一二。例如，企業、政治和教育，不論公、民營機構，均不斷的以追求全球化為個人或機構「朝聖」的目標。此等現象從書局對於「全球化」為題的出版品為數之多，亦可見一斑<sup>15</sup>；當然更可以從平面與有聲媒體的傳播中看到和聽到，臺灣民眾對於「全球化」一詞是多麼耳熟能詳。但是又有多少人真正深思：何謂全球化？全球化的本質為何？何以會產生全球化？全球化的目的何在？全球化對人類生活和社會文化會造成哪些衝擊？全球化對我們到底是福是禍？我們又該如何因應？在全球化的趨勢推擠下，人類有該何去何從？

上述概念若未能釐清，則全球化將會趨於成為「口號」。一旦口號維繫一段時間之後，該口號就很容易被視為「理所當然」的社會發展趨勢，該口號的本質也會因此而逐漸被淡忘，甚至再也不會去追究其真諦。如此一來，留在人們心中的「全球化」，將只剩下口號所殘留的「標準化」機制和日常語言的常識性意義。若無法還原全球化概念的本質，則全球化也會像科學一樣，沈澱為21世紀的意識型態。

雖然臺灣從全球化運動中獲得「好處」<sup>16</sup>；但是相對的，當人類向全球化挺進之際，卻也同時降低人類自我選擇的權利和自我決定的自主性。就此而言，康德(Kant, 1983)所強調的「理性」，和黑格爾(Hegel, 1977)宣稱的「精神」，無庸置疑的，也將在全球化的意識型態下，不僅被化約為科技產品，更會被化約為經濟，甚至是金錢及其含攝的權力。此等把思考化約和窄化為物化的現象，已經迫使人類的心靈愈發乾涸。此等現象從存在主義和批判理論等學派對工具理性的批判俯拾皆是。一言以蔽之，全球化若只是經濟和金錢的代名詞，則全球化將使後現代追求差異、主體和多元的努力化為烏有，因為包圍生活世界的就僅剩下工具理性和物質面向了。

就人類的「共通性」言之，差異性因為語言和文化的融合而縮小，全球化應該

15 僅僅就韋伯文化在1999-2000年間所出版與「全球化」相關的書籍觀之，至少就有十五本之多；讀者若再查閱一下近幾年來的學術論文、一般性柯普和管理的文章和會議等，冠上「全球化」一詞者為數不少。就此現象言之，我們應該意識到，無論人類是否需要全球化、是否願意全球化，全球化實際上已經席捲了全球，任誰也阻擋不住。

16 此所稱的「好處」，指的是物質生活的便捷、經濟的利益、甚至是文化的交流，但是利弊得失之間衡量的依據何在？然而短程的利益也未必保障長程的利益，此也是臺灣追逐全球化之際，應該謹慎思索者。

## 16 後現代狀況下的全球化教育隱憂與出路

會導致人類彼此相互依存的關係更為緊密，資訊科技正是促使全球化最直接、也最迅速便捷的手段。就此而言，全球化代表的則為「去中心化」、「相通化」和「虛擬化」。然而，當全球化讓地球上每個角落的每個人都開始「去中心」之際，是誰企圖成為全球化的主宰，轉化相通為新的「一致性」？

就資本主義社會言之，此主宰者即代表著權力、結構和經濟的龐大中心。當此中心成形之後，全球化卻又將轉變為「中心主義」的總樞紐。例如，目前世界各地成立的「『全球』經融中心」、「『全球』政治中心」、「『全球』文化中心」、「『全球』物流中心」等林立，即顯示一種新權力結構的移轉，卻未意識到此可能掩蓋全球化「去中心化」並保留「差異性」的精神。

析言之，當全球化成為權力中心重新洗牌的樞紐之後，有的致力於「去中心」，相對的，有的卻因為推動全球化，而將他人去中心的權力和利益移轉，全數囊括到自己的口袋中，成為世界最大的「權力中心」。柏林圍牆倒塌後，東西德的合一、歐盟的興起、中國的急起直追等，是否都在爭取資本和政治的權力？抑或單純的為了全球的和平和福祉？或者兩者兼而有之，不可分離。若屬後者，則多元與差異乃一體的兩面。然而事實上，全球化與差異性（或多元文化）卻仍存在對立與矛盾，所以有所謂的「主流」和「邊陲」之別。

若全球化本身即為一種意識型態，一種大權併吞小權的爭權遊戲：小權者在全球化的糖衣包裝下，喪失其自主性，也壓縮其主體發展的自由空間；相對的，強權者面不改色的從中獲取最大的權力和利益。若此，則全球化能否與多元文化相容，則只需簡單的問一問下列後設性的問題，答案即昭然若揭。試問：全球化指的是誰的全球化？全球中心又是誰的中心？由誰來主導該中心的運作？誰來訂定該中心運作的遊戲規則？又是誰從該中心獲益最多？上述問題，顯示全球化如同後現代一樣，存在自身的矛盾。此矛盾即彰顯在，人類試圖透過全球化達成某些個人或社群的增權，並藉著宣稱差異和容忍多元，以達成其一統全球的目的。政治有此現象、經濟亦然，教育文化有何嘗沒有此現象！

繼之，我們仍需要追問：何以全球化會被認定為，個人增權和維繫差異之唯一有效的武器？李歐塔（Lyotard, 1986: xxv）提及：「後現代的知識不僅僅是威權的工具，而且會更細膩的敏感到差異，並擴增我們對不可共量性的接受性和容忍度。」若全球化也像後現代的知識一樣，能透過容忍差異，找出共同的模式，並以之作為共同追尋的目標，不斷的吸納和同化差異，則全球化即可容忍多元性。反之，全球化將成為一種新的宰制意識和工具，也會如實證科學一般，視化約或預設之目的以及由歸納而來的原則為普遍的真理，並完全擁抱它、且對之深信不疑，此時全球化

的結果將可預期人類的發展將會邁入死胡同。

質言之，無法容納多元性的全球化，原緣起於企圖終結科技的宰制及單一理性的歷史，但它卻又弔詭的強迫新的歷史納入所謂的「全球中心」的體系。全球化因此也不僅無法達成解放文化之故步自封的功能，還可能轉變為普遍的「中心主義」式的父權封建文化。嚴格言之，此等具父權文化本質的全球化，只是本文所闡述之全球化下之隱藏性且具宰制性意向的意識型態。

若全球化既充滿矛盾，又會步上意識型態宰制的結局，則人類何以又汲汲營營的對全球化趨之若鶩？難道是眾人皆醉？抑或此乃人類無可逃脫的宿命？自啟蒙運動以降，人類一直企圖與天道爭鬥命運的主導權，科學就是人類自以為戰勝天道的最大明證。然而伴隨著人類理性勝利的科學副產品，是否讓承載著自主性和自由度的主體性更為彰顯？抑或讓啟蒙理性停留在科學工具理性的無底深淵中？此由歷史發展的足跡和社會的脈動，我們已經清楚的看到，也身陷其中。然而人類非但未能對科學發明和成就而知足，相反的，人類在享受科學成就帶來的生活便捷和經濟效益之後，更永不止息的思考如何進一步無止境的開展科學的成效。網際網路和基因科技就是當今最明顯的例子。思考不斷的進步固然是件好事，也是人類所以不斷創造歷史的動力因和目的因，本文所批判的不是不斷求發展的動力因，而是牽動動力因的動機和目的是否同時兼顧維繫人類主體的存在意義和價值。

但是隨著資訊科技和數位時代的來臨，溝通和自省愈難以深入，主體性和人文性的消融也將更為無形、更讓人類無法知覺或不知不覺。數位時代的來臨，縮短了世界的距離，也加速了知識的傳遞，但是人類對於知識的理解或詮釋是否具有「視域融合」，則難以檢證。此一則因為當我們處在數位環境下，便難以確認說話者真正的身份；另一方面，縱令我們可以確認說話者的身分，但說話者隨時都可以改變其身份，甚至改變其已經說出去的語言，故人類的歷史變得不再無法竄改（Lyotard, 1986: 15）。此乃後現代主張多元化所體現的現象之一：即在後現代的思維中，歷史可以不存在，人類也可以自創歷史，當然改變歷史也就輕而易舉。

反之，現代性的思維雖然也高唱人類可以創造歷史，強調歷史存在的脈絡不容忽視，但是卻不容任意更改被創造出來的歷史。因為若人類都能隨時各自任意的更改歷史，則也表示人類永遠都能顯現差異性，而且何時會產生差異也無法預期、難以捉摸。如此一來，全球化如何可能？全球化將只是南柯一夢，永遠無法實現。反之，若全球化所欲彰顯的是完全的個別差異，則此說明全球化雖宣稱應尊重個人的主體自由，卻難以達成主體性和社群性之兼容並蓄的境界，因為，此等一人一把號的全球性，雖符合多元化的思路，卻會讓人因為無法溝通而窒息，也將阻礙全球化

## 18 後現代狀況下的全球化教育隱憂與出路

的順利發展。然而若能保有自我的主體性，又能透過理性的溝通論述，則將有助於全球化不至於淪為「一言堂」。

德里達（Derrida, 1978）認為，多元主義所宣稱的自由，乃藉著維繫差異來抗拒一統。如前所述，隨著數位時代和科技的突飛猛進，差異性和多元化已經成為後現代捍衛主體的具體作法，也是當代後現代思潮的共識。所謂「既來之，則安之」，對於揭發差異和多元的後現代主義而言，人類也應該勇於面對多元化和全球化矛盾與對立的尷尬和困境。

問題是：人類的理性能否一方面高呼多元和差異，另一方面又護衛全球化的大一統結局？人類的理性如何處理此兩者的對立？如果人類的理性無法化解此全球化與多元化不相容的危機，則康德等人所宣稱的啟蒙理性，將因為人類有所「不能」，而成為世紀的謊言；同理，理性的自由和人類的自主，也將只是個永不可能實現的白日夢或烏托邦式的「空思夢想」。再者，當全球化無法容忍多元化，即顯示出人類理性的不成熟，以及人類對自主性的過度期望，此亦是理性未臻成熟的表徵。

「全球化宛如人類的鴉片」（Tran, 2005: 2）。此種說法若依照全球化的普遍性和一致性特質言之，一點兒都不誇張，但是此等全球化正是本文所批判的。此等上癮式的全球化還真不少，無論政治、經濟、軍事、教育和文化的領域，處處充斥著全球化的呼聲，似乎只要有人不談全球化，就會被視為落伍一樣，可見全球化已經成為「流行文化」的一環了；教育亦無力獨排眾議，也傾全力企圖步入全球化，教育改革即可視為呼應全球化的一個結果，教育改革中強調的「國際化」便是其中明顯的例證。

但是更重要的，我們是否清楚的了解到，教育何以需要全球化？教育到底在追求全球化的過程中想獲得什麼？全球化是否為人類需求獲得滿足的唯一管道？若全球化像科技一樣地被化約為生活的全部和發展的終極關懷，則對全球化的反思將猶如人類對科技理性的批判一般，人類對之將存著又愛又怕、既愛且恨的弔詭情懷。

若欲反思上述全球化、多元化和後現代之間的弔詭問題，則清晰明確的理性和縝密地思維乃不可或缺者。不幸的是，倘佯在全球化的「時尚」中，人類的思考力已經呈現出麻痺與僵化的現象，視全球化猶如偶像一樣的崇拜。試想，此時若欲要求一個已經麻痺多時的腦袋重新思考，是件多麼困難的事。故在追求全球化的過程中，教育的首要之務，不是帶領學生為全球化作準備，而更需要致力於喚醒學生沈醉的心靈，並醫治好他們已經被媒體麻痺和被科技宰制的腦袋。質言之，當務之急，教育必須先破除學生迷戀科技的偶像崇拜心態，建立學生獨立思考的信心，並提升其批判思考的能力，俾讓學生們可以自行建構其具有主體性的社群和諧體，免

於為了追求一致性而喪失主體性。

人類在追求全球化的過程中也需要辯證性思考，以兼容並蓄的為全球化和自主性的對立開出處方，化解全球化被化約為大一統之單一理性或成為具宰制性之意識型態。易言之，教育需要解放單一性和習慣性的思維方式外，也同時需要承受因為解放長久倚賴科技所引發的心靈苦楚，此乃因為任何改變對人的習性多少會產生衝擊，尤其在無法預測改變的結局時，則心理的負擔就會更大，也難免因之萌生自衛與抗拒。無庸置疑的，天下沒有白吃的午餐，人類若欲獲得自主和自由，就必須自己去爭取，自己去承擔，並且自我決定和自我實現，否則人類極可能淪為意識型態宰制的籠中物。

人類為進步付出代價是必然的，故人類需要勇敢地、真誠地面對殘酷現實的考驗，方能逃脫身陷科技的囹圄，免於淪為科技僕人的宿命。本著此等「我承擔，故我存在」的價值觀，人類方在追求全球化的過程中，將更能開闊心胸、江納百川，既包容後現代強調之差異，又能擁抱因為差異而產生的多元共容。

本文透過反省全球化的內涵，論述在後現代狀況下全球化可能成為資本主義物化人性的工具，或淪為市場自由化之消費商品的幌子，故若教育未能及時喚醒學生去意識到全球化可能的危機，則將來學生也難以逃脫強權的魔掌。質言之，若全球化無法透過自主和民主的認同，則無法容忍差異和多元共容；再者，若人類欲強行將多元歸併為一元時，則全球化充其量也會複製出強權和宰制力。

## （二）全球化可能瓦解主體的自主性

何以全球化既可能產生強權和宰制的危機，也可能瓦解主體的自主性？隨著全球化的大趨勢，國際間的接觸愈形頻繁，差異性和自主性的內涵，也隨之有所更迭。當人與人之間的距離縮短，則接觸更為容易，隔閡和陌生感理應更為降低，彼此間的互動勢必益形頻仍，差異性也因而愈形降低。就此而言，全球化的確有助於消解彼此的差異性；而差異性的降低，當有助於增進彼此的理解。若人與人之間彼此能夠深層的理解，則已經滿足建立共識所必備之視域融合的先決條件；如此一來，全球化的理想就不再只是烏托邦，而是指日可待。

只是，全球化之共通性一旦形成之後，各個不同文化的主導者是否能真誠的化解自我——他者的對立壁壘，同心協力完成全球化的目標？抑或如維根斯坦的語言遊戲一樣，仍會各自重新建立不同文化生活的遊戲規則，據地護衛其各自的文化，並爭相成為全球文化的「共主」？上述兩種不同產生新文化共主的方式，直接間接的決定全球化和自主性之間的和諧或對立關係。析言之，若新文化的共主乃「有心

## 20後現代狀況下的全球化教育隱憂與出路

人」刻意操作的結果，則全球化將瓦解主體的自主性；反之，若新文化的共主是透過論辯後產生的共識所建立者，而各個在地化都能視此共識為共同的目標，則全球化不但不會抹殺個人的主體性，還能在論辯的過程中彰顯出個別主體性，並將自我認同融入全球化的氛圍中。各地的麥當勞雖同樣打著麥當勞的旗幟，也有同類型的食品但卻可以有不同樣式的招牌，不一樣的經營方式等，即為此等融入全球化之後所產生之新自我認同的例證。

姑且不論人類建立的新遊戲規則是否適用？其適用的範圍又如何？我們可以從人類的經驗中加以驗證：新規則可以不斷的產生，但是無論規則如何完美，總會有不盡人意處。此一則顯露人類理性的有限性，也是經驗主義迄今難以跳脫的瓶頸；再則也為人類必須時時自省提供合理性的基礎。另外，此等現象也透顯理性論述的弔詭——即人類以不甚完美的理性，卻企圖建構和驗證理性的適切性與普遍性。溫區（Peter Winch）（Winch, 引自Carroll, 1957: 56）提醒我們：理性與邏輯一樣，都迫使人類不得不去接受和面對它。溫區的觀點一則指出理性同時兼任球員和裁判的不合理現象，即理性一方面訂定規則，另一方面又回過頭來反省其所訂定的規則；然而此正彰顯理性的自主性和自律性，但也提醒我們，理性可能存在獨斷性，此亦是現代主義最為人詬病之處。

現代化理性倡導的是整全的理性（totalitarian）——即透過一定的程序，便可以預期的掌握或推斷必然的結果。然而整全的理性卻是不整全之理性本質，因為它隱含視而不見的形上預設。此形上預設即科學的必然性。就此而言，現代主義的理性啟蒙難怪會走入自欺欺人的迷思（Horkheimer & Adorno, 1972: 6, 11）。析言之，若人類視理性等同於宰制，或試圖以理性宰制他人或客體，則理性既不合乎邏輯，也無法呈顯其自我的整全性。因為，整全理性及成熟的理性，其所講求的是理性的自主性和同一性，而不是宰制和被宰制之不對等的權力遊戲。

因此，若全球化是理性批判和論辯的產物，則全球化不但不會成為某人或某個集團宰制他人的工具，也不應該由某一中心或某一機構完全取代各個在地的多元特質。如此一來，全球化不但不必致力於消弭差異，也不必刻意削弱各個在地的主體自主性。質言之，全球化若站在理性的基礎上，則將可以凝聚全球的共識，緊密彼此的關係，而且也不會因為形成一個強大的世界中心，而消弭個人或地方的自主性。總之，全球化所以會成為自主性的殺手，乃因其違反理性自主原則，並欠缺理性論辯可以發揮之審議式民主社群生活所致。

全球化、差異性和多元性皆屬後現代主義者反省現代科技宰制的產物。但是若全球化在統整了地方的差異後，未能留給個人和地方社群因應殊異的自主性和自由

度，則後現代所肯定的差異性，將只是片斷的、暫時性的主體，也無法掩蓋全球化的霸權心態或作風；此等具霸權式的全球化也隱藏著現代科學追求普遍化、一體化和總體性的陷阱和威權。若不反省此等霸權式的全球結果，則後現代狀況下的全球化，充其量只是現代主義的延伸；全球化的大眾化特質，也將如工具理性壓迫人文性一樣，人類在全球化的洗腦下，人文性和主體性也將被困死在現代科技理性和拼政治和拼經濟的歷史洞穴中不見天日。

舉例言之，英語已經成為世界通用的語言，但是若英語無法容忍各種不同文化和種族的口音，而且設定獨一無二的規範，作為「標準英語」的唯一範本，則此等全球化的英語不但不符合後現代追求多元共容的本質，更彰顯其以某種「自命高人一等」的傲慢，壓抑英語以外之其他文化的發展。一言以蔽之，此種強求英語標準化的思維，仍是現代主義的思維，不是後現代所強調的主體性，也不是後現代尊重差異性的思維模式。總之，此等全球化無異於開展大一統的霸權，無異於成為現代主義文化霸權的同謀。

由上可知，全球化必須彰顯主體性才具備後現代趨勢下經過理性反思和批判的合理性。主體性的本質，除了自主性之外，也包含責任和義務。後現代透過解放和反思，挖掘其解構後的創新符碼，顛覆主流文化，並反對文化的複製與再現，因此，大一統的核心價值並非後現代所追求的全球化。當然全球化也不能盲目的倚賴科學邏輯的技術理性，其所追求的應該是一種新舊文化不斷辯證發展的融合性文化，且此融合性文化的核心精神，就是自我的主體性。隨著此新文化的產生，新的社會規範將伴隨而至；相對於舊有的文化和規範，新的文化規範對於人類行為的規範力開始時會比較薄弱，但是，卻也因為此等約束力較為薄弱的文化規範的存在，使得各文化間的界線不再像舊有文化一樣的清晰明確，也使得各地方性的文化更有機會「趁」此混沌之際，除了自我認同和自我定位外，亦可因為接觸新文化，而擴增或促進各種不同文化間彼此共容的機會和可能性。數位時代對「全球化」頻頻招手，就是此等全球化歷程的案例。

然而，如同孔恩（Thomas Kuhn, 1922-1996）所稱之「典範轉移」的現象一樣。一旦新的共容文化形成一股強烈的連結棒（bond）之後，規範的強制性也連帶的被強化。相對的，各文化的自主性自然也隨之降低。析言之，當全球化的連接點愈形鬆散，則主體的自主性相形愈大；反之，當全球化與各文化間的連接點愈形緊密，則各地方文化的自主性也就愈為微弱。此猶如化學元素一般，物質結構愈穩定，則各元素之間的自由度就愈小。由此可知，為了提升主體的自主性，全球化的腳步必須加速，全球化的內容更需要加速變革，否則文化的發展性將受到限制：即

## 22 後現代狀況下的全球化教育隱憂與出路

若非受到「保守性全球化」<sup>17</sup> 思維的限制，就是因為各地方文化的自主性薄弱，以致於降低各文化生命自我建構和創生的動力。一旦文化的生命力不再持續旺盛，文化的變革性也會隨之降低，文化的發展性和進步性也會因此而變得較為遲緩。簡言之，當全球化透顯其保守性時，文化的多元性將逐步喪失，文化的差異性也將隨之削弱，甚至導致文化的停滯和死亡，此猶如進化論一般，同種綿延的結局將導致滅種。一言以蔽之，欠缺主體自主性的文化是全球化的奴隸；不斷變革的自主性文化，雖然是異質文化的彰顯，卻更是全球化永續發展的要件。

不同文化的融合與自我認同是全球化和主體自主性關係的另一個議題。現代主義講求的是文化的連續性，因此沒有文化認同的問題；但是，後現代強調的是文化的地域性（local）和可能性（contingent）<sup>18</sup>，故後現代的學者認為，人類難以依據過去的歷史和影像，就可以準確的而握現在；同理，後現代思想者也質疑人類文化和歷史的可再現性（representation），不但認為文化無所謂「高級文化」或「大眾文化」之別，而且人類具有文化健忘症（cultural amnesia）（Irvine, 1998: 3），故永恆的文化並不存在。因而縱令地域文化成為全球化之後，也同樣會遭到解構，不會成為亙古不變的文化，正因為如此，全球化才不至於擴張為另一個宰制的霸權文化。

然而後現代的不確定性文化觀將引發人類自我認同和對某種特定文化認同的混淆或矛盾。因為，自我認同所肯認的是地方性的文化；相對的，對迎面而來的異種文化便容易產生視而不見的心態，表面上異種文化並存，但本質上並不相融，在此自我認同的心理抗拒下，自我肯認的文化將隨著對自我的堅持，而趨於自閉。目前臺灣社會在社群、國家和文化上顯現的認同多元，甚至彼此對立，就是一種文化自閉的徵兆，此可能導致全球化目標的破局，臺灣欲步入全球化的範圍和可能性也會縮小。若欲破除此多元文化與自我認同對立產生的危機，必須先建立自信心，啟發主體理性，開放的批判，讓自己的文化在接觸多元文化時能去蕪存菁，甚至更為豐富。

現代主義講求系統性和一貫性，現代主義的學者也相信理論有其統整性，而且理論本身也是個可以無所不包的大敘述體系，因此，就現代主義言之，理論可以涵蓋所有的知識、歷史、科學和文化。若依此觀點推論之，則全球化乃資訊科技時代

17 此所謂「保守性全球化」指穩定性極高，且內部規則相當明確而難以變動的文化融合。此等文化具有較強的科學邏輯理性；相對的，此等全球化常化約規則為具有普遍性特質，且其所具的系統性也更周全。因此，此等全球化持續發展的可能性較低，對於異質性文化大多採取視而不見的態度，故在此等保守性全球化的社群中，邊緣文化和弱勢文化難以轉變為主流文化或被認可為「常態文化」。

18 「contingent」在邏輯上，指的是一種存在可能性，但卻非必然性的現象。因此，若該事件屬於必然的，或完全不可能者，就非「contingent」。就此而言，「contingent」一字的意義，具有有條件的可能或在某種條件下存在必然性。

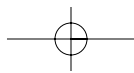
必然的趨勢，而且此等全球化的體系具有普同性，故此全球化的文化發展趨勢，不致於產生文化認同的問題；相對於現代主義的理性觀，後現代主義學者既不認定固有歷史的存在和意義，亦反對將文化的理解視為方法的系統化（Irvine, 1998: 4）；因此，後現代狀況下的全球化也不會強調文化背後的思維邏輯必須要具有一貫性和系統性的特質，此理念將有助於確保文化在邁向全球化之際仍能彰顯主體的自主性。

由上可知，對於文化所抱持的觀點不同（現代 vs. 後現代），亦會呈顯出不同類型的全球化思維；全球化思維類型的不同，不但影響文化主體之自主性的彰顯，也會影響多元文化相互融合之可能性的多少。質言之，若全球化欠缺地方主體文化的生命動力，則該種全球化縱令其暫時存在，也無法永續發展，因為該種全球化只是另一種威權的彰顯；相對的，若全球化能顧及地方文化的主體自主性，則全球化的本質雖然不變，然而其內涵將因為地方文化融入多元文化的特質，而與時推移的改變其自身文化的內涵，故也會豐富其文化的生命力。此即彰顯地方文化的自主性和多元文化間之辯證的歷程與結果。全球化是否斷傷地方文化的主體自主性，端賴人類對全球化和地方或本土文化抱持的態度，以及其面對不同文化時能否採取辯證與批判的思維而定。

教育該如何因應此後現代思潮下的衝擊？處在全球化趨勢推擠下的教育活動又該教導社會公民具有何種視野？依據上文的論述，我們必須謹慎的區分「文化的多元主義」（cultural pluralism）（簡稱「多元文化主義」）和「多元主義下的文化」（pluralistic culture）（簡稱「多元文化」）：前者強調護衛文化的差異性和自我認同，即文化的差異和獨特性不容消蝕；後者則主張文化是在差異當中，不斷的變化和發展，如同羅馬的軍國民文化吸納希臘的自由民文化後，形塑出更優質的新羅馬文化，但此新羅馬文化既非完全等同於希臘文化，也不完全只有舊有的羅馬文化。前者主張獨斷的文化觀；相對的，後者的主張比較具有發展性。前者的思維方式將成為阻礙全球化永續發展的包袱；後者則為推動全球化發展的舵手。教育在面對全球化的大趨勢下，該如何在邁向全球化的同時，也能兼顧維繫本土文化的自主性，下文將提出若干化解的可行性策略和思維。

## 肆、教育面對全球化危機的思維和作法

全球化既然存在上述的危機和轉機，教育在全球化的趨勢下，無可避免的，也將面臨類似的危機。後現代狀況下的教育危機是什麼？若以大學教育言之，教育的



## 24 後現代狀況下的全球化教育隱憂與出路

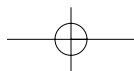
危機，或甚至於說大學教育的最大敗筆，乃因為大學本身失去其主體性，無法彰顯其獨有的特色，也因此既淪為平庸，更欠缺大學追求學術自由的傳統風格。其實不僅是大學，各級學校亦是如此。

近年來政府持續推動「學校本位課程」(school-based curriculum)，其用心在於期盼學校能建立起各校的特色，以免因為平庸辦學而走入被邊緣化的命運。然而反觀各校所提出的學校特色或願景，是否具有教育的主體自主性和人文性？此所稱之「教育的主體自主性和人文性」，除了指古希臘自由民所強調的自由、文雅的教育意義外，更指稱透過教化和思考的行動，激發個人自我形塑出某種期待達成的特質和模式，即德文所稱之「Bildung」<sup>19</sup>。若各學校無法經營出各自的特色，則培養出來的學生可能大同小異；若此大同小異尚符合社會或時代的主流需求，則教育的危機暫時性還不明顯；反之，一旦培養出來的學生清一色的都是社會的邊緣人，又缺乏自我創生的能力，則不但學生自己的生存和發展顯現危機，國家的發展危機更為驚人，此時國家就像瀕臨絕種的動植物一樣，難以禁得起任何內外考的考驗。

為了化解此教育危機，我們可以藉助後現代思潮的衝擊，激發出「革命性的思維」，推動教育改革的大旗。例如，我們可以先解構傳統或固有之不合理的教育政策和制度，然後培養獨立思想和批判的能力，更根本的解構不合理政策背後的邏輯思維和教育內容，繼而以追求和創造更大的自由空間的精神和毅力，也更具信心地以更開放的胸襟，健全地去面對多元的挑戰。然而教育不是單純的活動，而是以人為中心，以倫理為軸心的複雜活動；教育既是人的活動，則教育活動也不會是個靜止的客體，而是具有生命活力的動態綜合體，因此教育績效無法只依賴一套制度或某種量化或質化的方法，就企圖精確的衡量其高低好壞和問題癥結所在，故無論現代、後現代、多元文化或全球化等所提出的主張，均無法單獨作為解決教育問題的普遍法則，畢竟任何一種思維，都只是針對若干問題所下的處方。

同理，當教育面對全球化的衝擊時，既不能只解決教室或學校圍牆內的問題，也不能忽視圍牆外的社會市場機制所產生的決定性力量，故教育工作者應意識到，教育活動難以脫離國家或政治的威權，但此並不是要教育工作者卑躬屈膝的臣服於威權之下，而應該更關切此難以逃脫的宿命，教育本身應該先喚醒師生的自我意識，俾透過自我反省，解構僵化、化約、過時與傲慢的自我，並對來自四面八方的威權加以質疑和批判，期能在建立自我認同的基礎點上，更深入的反省和重建新的自我主體性與學校的新文化<sup>20</sup>。

19 2002年《英國教育哲學雜誌》以「教出人文性：具後現代性特質的教育」(Educating humanity: Bildung in post-modernity)為題出了一本專刊，此一則可見後現代思潮的熱浪到21世紀仍未消逝，而且也讓教育重新反省在後現代狀況下，教育應該彰顯的本質，該本質乃植基於人之主體性和自主性的人文性和民主性，尤其是自我教育，生命教育、情意教育和品格教育更為重要。"Bildung"是"bild"的名詞，意指依據某種形象陶塑而成的過程與結果 (Journal of Philosophy of Education, 2002: 317-512)。



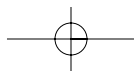
教育的本質應該具有因應變遷、不斷自我創新、自我進步和永續發展的活動體。若教育政策的制訂者和決策者欠缺自我的主體性，則教育很可能成為決策者達成其工具理性目的之棋子。也因為如此，處在現代主義猖獗的資本主義制度下的教育被工具理性化，或成為達成國家製造「精良機器人」之加工廠的可能性也大為增加；值此後現代的挑戰不斷襲擊人類的思想和社會文化之際，教育似乎脆弱得足以隨時被任何「勢力」終結，也成為隨時可以被任何權力擁有者把玩的玩具一樣，遭逢隨時有被撕裂、被丟棄的危機；更甚者，教育問題可能因為一直未被重視而被冰封，如同潘朵拉的盒子時時期待被人所關注，重新燃起世界的希望。這樣的教育難怪有人會哀嘆：既沒有明天，也沒有可以倚靠的堅實樁柱（Baudrillard, 1987: 69-70）。教育在此境況下又怎能繼續沈睡，而不思自我奮發！

教育活動既是人的活動，更是教化整全個人的活動，故任何教育活動或制度，均應該也可能發揮「牽一髮而動全身」之效，因而我們不能如後現代主義者任教育中的每個人都隨性而發，也不能走一步算一步的認定「路是人走出來的」或「天生我才必有用」，而應該因為已經意識到教育未來的難以預測，故教育決策者和施教者更不能依賴某單一的思維邏輯，就企圖客體化或普遍化教育的活動和發展；相反的，教育決策者必須採取接受變化球的思維來思考，了解教育主體的「不確定性」，又同時能尊重教育理論與實踐具有某種程度的穩定結構，如紀洛斯（Henry A. Giroux）（Giroux, 1988: 125）所主張的，教育決策者和施教者均應秉持開放的心胸，接受批判並自我反省，以營建民主、自我發展、開創可能性的教育文化。

質言之，教育活動應該培養具有批判性思考能力的人，而不是一些死守某些教條主義的人。為達成此目的，教師也應該是「轉化型的知識份子」（transformative intellectuals），隨時準備接受瞬息萬變的文化變革和挑戰，教師再也不能淪為製造機器人的工廠或技工（Giroux, 1988: 121），而且更應積極地參與社會的變革，隨時思考如何結合課程與社會的脈動，讓不具生命的課程轉化為具有建構自主生命力的活教材。尤其當教育面臨全球化浪潮的衝擊之際，教育專業人員更需要本著「能力可以隨時創生，舊思維可以隨時丟棄」之「準邏輯」（para-logy）<sup>21</sup> 的思維模式，即時批判具意識型態的教育結構、政策和活動，洞燭機先的掌握教育改革的契機，不受制於任何標準化的窠臼，並以主動代替被動，審慎地批判和省思問題的癥結，勇於面對各種可預期和不可預期的挑戰。

20 批判性思考能力的提升，國內除了本文作者外，近十年來也有不少論文和專家學者進行各領域的研究和開展，也與創造力緊密的結合，因此，對此有興趣的學者可以上網查詢相關書籍和研究，讀者應可從中找到更多的理念和更具體的作法。於此作者更竭誠地歡迎大家加入共同耕耘批判性思考及其教學研究的園地。

21 「para-logy」意指一種尚未成形，卻可能成為合乎某種邏輯思緒的邏輯。其具有後現代主義思潮所強調的「contingent」一樣的特質。故於此譯成「準邏輯」，因為其邏輯性雖然尚未成形，但卻以經是正在成形的過程中，隨時都可能形成某種邏輯。



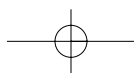
## 26 從意識型態觀點探索教育政策的執行

為了使教育不淪為「只知如何解決問題 (know how)，卻不知其所以然 (know why)」的工具或技術性活動，教育應該有所堅持，有自己的骨氣，師生也要展現出自我的風格。一言以蔽之，教師不但必須是位具有自主性自律能力者，他／她也必須善用質疑、反省、解放、重建之心靈辯證能力的學習者、參與者、思考者、行動者、研究者、關懷者和知識轉化者。此即是教育面對全球化和多元文化的衝擊所亟待形塑的形貌。

質言之，永恆主義的教育觀已經面臨落幕，後現代衝擊下的教育不再存在絕對的價值。史賓塞 (Herbert Spencer, 1820-1903) 所謂「最有價值的知識」，其內涵也應該隨著時代的腳步而改變。更重要的，教育所建構的世界文明或主流文化是否和多元文化的發展矛盾？多元化能否容忍在地化？全球化能否接受多元化？全球化到底是「一」的概念？抑或是「多」的屬性？此等問題均是教育工作者面對後現代思潮的挑戰應該深思的課題。

教育的目的在於創發人類的文明，教育活動更應該明確的掌握「變」與「不變」之間的「轉捩點」(trade-off)，則無論面對古文明的文雅思想、或迎戰啟蒙的辯證、抑或面對資訊科技的虛擬世界時，教育才不會六神無主。就歷史言之，人類的戰爭隨著文明的興盛有愈演愈烈的趨勢，但是任誰也無法確定，曾經是人類福音的文明，何時會變成人類不幸的禍源；在地文化和多元文化之間的拉扯亦是如此的弔詭。在地文化標榜文化的自我主體性，多元文化則尊重文化的自主性；然而若主張多元文化，卻不容許主流文化的存在，則此多元充其量也只是另類的霸權；同理，在地文化若無法融入「他者」的文化，則在地文化也是一種獨裁的意識型態，此等文化將難有發展，更難以永續。以生物學的觀點言之，文化的單一性將導致文化滅亡的高危險性。總之，教育應該批判的就是那些只能容納多元，或只能接受在地化，或只關懷全球化的「唯一」或「獨大」式思維，因為這些都是意識型態的表徵，也都會阻礙全球化和文化的發展。此等現象與論述更凸顯提升師生批判性思考素養的迫切性。

文化是人類活動的歷程和結果，此活動包括人與人、人與自然，以及人與內在的自我和形而上的心靈或精神。所以，若人類一直抱持「河水不犯井水」或「自掃門前雪」的自私和冰冷態度，則全球化的理想勢必無法達成；相對的，如本文所論述的，全球化也不能一直停留在某個時空點上，而必須與在地文化維繫一種動態的平衡關係，否則全球化將因為欠缺革命和生成的動力，導致文化的純化和單一化，乃至於步上枯竭和毀滅之途。那麼教育在此全球化的趨勢和後現代的衝擊下，該如何確保融入全球化，而不失其自我的主體性？既能保有主體的獨特性，卻也不會喪



失其發展性？除了上文所強調的提升批判性思考素養，改變師生教和學的思維和方式外，教育活動還需要返回思想的創新，而不是止於產品的創新；應該尊重各個主體的真實感受，避免範限主體的想像力；此外，也應該儘速建立更合理、更理性、更適切和更便捷的溝通管道和民主開放的教育文化氛圍，方能促進彼此深層的理解，進而相互的尊重和疼惜，同心攜手為全人類謀幸福而自我強化（self-empowerment）。畢竟，只有建立起相互理解和彼此疼惜的氛圍，教育致力於每個人的自立自強才不會淪為霸權式的意識型態，也才不會被威權宰制卻不知不覺，或只能無聲無息默默承受。

俗云：有奶便是娘；會抓老鼠的就是好貓。這種現代績效的思維有其存在的必要性和價值，但不應是教育活動的全部，更不能是教育的終極關懷。但是教育也不能因為全球化或後現代的衝擊，就完全放棄追求效益和培養實用的能力；相反的，正因為教育面臨全球化和後現代的考驗，故更需要提升效益，更需要強化人的轉化能力，也更需要提升問題解決和批判性思考的能力，方足以因應變化多端的多元世界。

除了上述技術性的知能外，教育更應該強化結合創新、應用、轉化和想像的能力，以及關懷、包容、開放和心中有他者的利他思想和情懷，以因應多元社會層出不窮、難以預測的問題。若欲提升上述能力、胸襟和遠見，教育絕不能忘記其啟蒙理性、涵化情性、展延生命意義和價值的本質，尤其是實證科學無法證明，但卻在生命中「發聲」的「神秘經驗」<sup>22</sup>。析言之，教育面對的是生命，生命不是一元和單面向的發展，而是含納慾望、意志、關懷、愛與情感等生生不息之身心靈統合為一的辯證體，故教育活動在發展人類能力的同時，也應該融入誠正信實和包容感恩的倫理情懷，並提升批判和創發的生命活力，俾能因應瞬息萬變的世界，並在文化和時空的萬變流轉中，仍能堅持邁向美好生活的終極關懷。

無庸置疑的，教育活動無論在思想上、政策上、制度上、課程上、教學上和評鑑上，都應該打破追求固定、單一、絕對的結構性迷思，開放的吸納多元的方法和思想，方能因時、因地、因人、因情境，而有適切而創新的制宜之策，也方不致於陷入僵化、偏執的意識型態牢籠中而無法自拔。教育決策者更應如此，才能在面對複雜的教育問題時，從容的思考，並提出兼顧績效與生命、理性與情性、全球與多元的辯證性方略。

雖然因應後現代和全球化最大的力量不是科技、不是策略，也不只是行動，而是改變思維的批判和反省能力，但是光說不練是無法解決問題的，因此，本文針對

22 實證主義認為，無法證明的知識就不存在，縱令存在也毫無價值（Tran, 2002:2）。但是人的經驗中，尤其宗教層面，以及催眠狀態所「經驗」到的現象，在日常生活中卻難以推翻其存在的真實性。催眠不是睡眠，而是將潛藏於潛意識中的存在「挖掘」出來，或讓這些留在潛意識的「記憶」「再現」。雖然實證主義無法證明這些知識的真實性，但是，我們也不能完全否認這些形而上的「知識」的確存在的事實。畢竟無法驗證，並不能證明不存在。我們或許只能說，此等神秘的形上存在是無法採用實證科學的方法去驗證。

教育需要之開放心胸和批判能力，提出下列建言，與教育工作者共勉，並願意與教育伙伴們共同為人類真善美聖的理想而奮鬥。為達此目的，教育工作者在教學上，除了需要嚴謹的研究和廣博的閱讀，以豐富個人的專業和專門的知識外，也需要不斷的提升民主開放的心胸，方能在教學活動中留有讓學生思考和探索的不確定空間，並鼓勵學生批判性的思考和論辯，甚至不僅是落實「學生中心」的教學，更能抱持「以學生為師」的學習態度。

教師的專業除了展現在教學之外，也展現於課程設計上，尤其是在課程設計上所彰顯出來的理念，便展現教師自己的教育觀。處於後現代狀況下，為因應全球化的趨勢和時代變局，課程設計的主要目的在於提升學生批判思考、圓熟生活、自愛愛人和自覺覺人的智慧，故課程設計亦應涵蓋此等內容，教師本身也應該朝此方向努力。上述智慧主要包括以下五大知能，此五大知能不僅師資培育機構需要能納入教育目標，教師本身也要將此落實在教學中，並以此為終身學習的重要內涵。

第一，積極培養接受新思維的能力；

第二，提升解決和敏銳的意識問題的能力；

第三，能更多元的建構自己的生活，並能往真善美的方向擴展自己的視野；

第四，培養批判性思考的能力，讓能適切的規範自己的需求和慾望，避免淪為科技的奴隸；

第五，培養尊重他人文化的胸襟，以及理性融合他人文化優點的能力。

綜上所述，終身學習將成為全民共同的課業，具辯證性特質的批判思考能力和人格特質，更是面對多元文化和全球化不可或缺者。其實此能力也是強化自身，免於陷入科技牢籠，並從心靈上過濾媒體和雜多污染思考源的過濾網。然而，世界上沒有一步登天的成就，人類的文化和人格的圓熟都必須仰賴教育點點滴滴的耳提面命和苦口婆心的諄諄教誨，尤其絕不能教育學生成為自私自利、目中無人、無法傾聽他人意見、也無法與他人理性溝通、或沒有能力去愛他人的「洞穴人」(the man of cave)。本文願以此與關心教育的朋友們共勉！

後記：藉此機會，作者欲向審查委員致謝，感恩其提供本文修改時的寶貴意見，讓本文在論述和文字的潤飾上均更臻圓熟。

## 參考文獻

中華民國比較教育學會主編（1995 / 1996）。教育：傳統、現代化與後現代化。臺北：師

大書苑。

Aggignanesi, R. (1998). *Postmodernism*. 黃訓慶譯 (1998)。後現代主義。廣州：廣州出版社。

Baudrillard, J. (1987). *Forget Foucault*. New York: Semiotext.

Carroll, L. (1956). 'What the tortoise said to Achilles, in *Complete works*. London:None-such Press.

Connor, S. (1989). *Postmodernist Culture: An introduction to theories of the contemporary*. Cambridge: Basil Blackwell.

Derrida, J. (1978). *Writing and difference*. Bass, A. (Trans.) Chicago: University of Chicago Press.

Kant, I. (1784). What is Enlightenment? in *Perpetual Peace and Other Essays*. Humphrey T, (trans.) (1983). (Indianapolis: *Hackett Publishing Company*).

Gerth, H. & Mills, C.W. (1972) (Eds. and trans.) . *Max Weber: essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.

Giroux, H. A. (1988) . *Teachers as intellectuals: Toward a critical pedagogy of learning*. Westport, Connecticut and London: Bergin & Garvey.

Gromala, D. & Bicket, D. (1998) . *Modernism and postmodernism*. Retrieved from <http://www.geneseo.edu/~bicket/panop/modpomo.htm> on 2003/09/19

Hegel, G.W.F. (1977) . *The Phenomenology of spirit*. Miller, A,V. & Findlay, J.N. (Trans.) (1977) Oxford: Oxford University Press.

Heidegger, M. (1977) . *The questions concerning technology and other essays*. Lovitt, W. (trans.) New York: Harper Torchbooks.

Hill, D. McLaren, P. Cole, M & Rikowski, G. (Eds.) (2003) . *Postmodernism in educational theory: Education and the politics of human resistance*. Retrieved on 2003/09/17 from <http://www.tpress.free-online.co.uk/postmodernism.html>

Horkheimer, M. & Adorno, T. W. (1947) . *The dialectic of enlightenment*.

Cumming, J. (1972) .New York: Continuum Publishing Co.

Irvine, M. (1998) . *The postmodern, postmodernism, postmodernity*. Retrieved from <http://www.georgetown.edu/faculty/irvinem/technoculture/pomo.html> on 2003/09/19

## 30 從意識型態觀點探索教育政策的執行

Journal of Philosophy of Education (2002) . Special issue for educating humanity: bildung in postmodernity. In *Journal of philosophy of education*. 36 (3) . 317-512. Oxford: Blackwell.

Liotard, Jean-Francois (1979) . *The postmodern condition: A report on knowledge*.

Bennington, G. & Massumi, B. (trans.) (1986) . Manchester: Manchester University Press.

Nietzsche, F. (1961) . *Thus Spoke Zarathustra: A book for all and none*. Translation and with an introduction by R.J. Hollingdale. London: Penguin Books Ltd.

Nietzsche, F. (1968) . *The will to power*. New York: Vintage Books.

Papastephanou, M. (1999) . Discourse theory and its implications for philosophy of education. In *Journal of philosophy of education*. 33 (3) . 419-434. Oxford: Blackwell.

Popper, K. (1951, 1966) . *The open society and its enemies*. London: Routledge & Kegan Paul.

L φ vlie, L. & Standish, P. (2002) . Introduction: bildung and the idea of a liberal education. In *Journal of philosophy of education*. 36 (3) . 318-340. Oxford: Blackwell.

Tran, Van Doan (2002) . The mystical experiences of reality. In *The Journal of Philosophy and Religion*. 3 (1) . 1- 21.

Tran, Van Doan (2005) . *Towards a pluralistic culture: essay on cultures in the postmodern era*. Washington, D.C.: The Council for Research in Values and Philosophy.

Vinne's online, (2005) . *A quick guide to the world history of globalization*. Retrieved from <http://www.sas.upenn.edu/~dludden/global1.htm> on 2005/11/13

Winch, P. (1957) . *The idea of a social science and its relation to philosophy*. London: Routledge & Kegan Paul.

# 附錄一：

## 國立教育資料館

### 教育資料集刊各輯總目次

第一輯 各國高等教育專輯  
(民國六十五年十二月)

發刊辭.....	熊先舉
我國大學教育的社會學分析.....	林清江
英國高等教育全貌.....	孫亢曾
美國高等教育之新趨勢.....	王煥琛
聯邦德國大學制度與問題.....	嚴翼長
法國高等教育概說.....	費海璣
日本戰後高等教育制度.....	方炎明
韓國高等教育.....	朴致聖
書評：	
孔孟荀據玉思想比較研究.....	警 雷
學政全書.....	陳道生
民國教育記事.....	本 館
民國六十四年教育論文索引.....	本 館
行政院國家科學委員會獎助費研究專題彙編	
[附：研究人研究專題編號及服務單位索引].....	本 館

第二輯 各國師範教育專輯  
(民國六十六年十二月)

我國師範教育應趨的途徑.....	林 本
我國中等學教師師資養成教育之檢討.....	瞿力鶴

## 2 教育資料集刊第三十一輯

我國小學師資教育.....	陳梅生
英國師範教育之現況與發展趨勢.....	陳奎熹
美國的師範教育.....	王煥琛
聯邦德國的師範教育.....	嚴翼長
法國的師範教育.....	郭為藩
日本師範教育之演變及現況.....	徐南號
書評：	
近十年來出版教育書刊之評介.....	王煥琛
民國教育記事.....	本館
民國六十五年教育論文索引.....	本館

第三輯 技術職業教育專輯  
(民國六十七年六月)

當前主要國家專科職業教育發展之研究.....	蔡保田
技術人力培養之規劃.....	余煥模
我國當前工業職業教育與職業訓練.....	夏漢民
我國的職業補習教育與進修教育.....	王華林
我國建教合作情況與當前的問題.....	唐智
我國世銀教育貸款計畫與工業專科暨職業教育發展.....	劉學斌
教育部改進農業及海事〔水產〕教育之規劃.....	廖季清
論我國工業職業教育師資培養.....	周談輝
工業技術學院體制可行性之研究.....	馬道行
工業專科學校課程與教育實驗.....	張志良
教育書刊介紹：	
我國教育史選介.....	陳道生
民國教育記事.....	本館
民國六十六年教育論文索引.....	本館

第四輯 中等教育專輯  
(民國六十八年六月)

我國國民中學的目標、制度及行政.....	司 琦
我國中等學校輔導工作之問題與改革途徑.....	鄭熙彥
近三十年我國中等學校課程之演進.....	呂愛珍
近三十年我國中等學校師資之培養與進修.....	瞿立鶴
近三十年我國中等學校事務管理研究.....	杜源芳
近三十年我國高級中等教育之發展	
教育目標、學制，學校行政與發展趨向.....	王煥琛
近三十年我國高級職業學校教育之發展	
教育目標、學制，學校行政與發展趨向.....	王煥琛
教育書刊介紹	
我國教育史選介.....	陳道生
特載：	
國立教育資料館教育資料管理流通辦法.....	本 館
民國教育記事.....	本 館
民國六十七年教育論文索引.....	本 館

第五輯 國民教育專輯  
(民國六十九年六月)

國民教育之目標與功能.....	黃堯仁
國民教育中的學生輔導工作.....	洪有義
國民教育與學生健康及學校衛生.....	晏涵文
我國國民中小學特殊教育的設施及其檢討.....	吳武典
台灣光復以來國民小學教育方法的革新.....	崔劍奇
我國國民教育的演進.....	孫邦正
近三十年我國國民教育課程之演進.....	司 琦
近三十年我國國民教育投資之分析.....	梁尚勇
近三十年我國國民教育研究的成果.....	王煥琛
我國國民教育現況與未來展望.....	毛連塏
當前國民教育重要法令.....	毛連塏
教育書刊介紹	

## 4 教育資料集刊第三十一輯

我國教育史選介.....	陳道生
民國教育記事.....	本館
民國六十八年教育論文索引.....	本館

第六輯 社會教育專輯  
(民國七十年六月)

近三十年來我國社會教育行政制度及法令.....	李水源
近三十年來我國的特殊教育.....	王振德
近三十年來我國的補習教育.....	黃富順
近三十年來我國的空中學校之發展.....	王煥琛
近三十年來我國的新聞事業.....	馬驥仲
近三十年來我國的廣播電視.....	陳世敏
近三十年來我國的音樂發展.....	許常惠
近三十年來我國的美術進展.....	王秀雄
近三十年來我國的社會體育活動.....	吳文忠
近三十年來我國的社會教育館.....	李建興
近三十年來我國的科學教育館.....	陳石貝
近三十年來我國的公共圖書館.....	宋建成
近三十年來我國的博物館.....	郭麗玲
近三十年來台灣省各級學校兼辦社會教育述要.....	鄭騰輝
推廣我國成人教育的途徑.....	楊國賜
教育書刊介紹	
我國教育史選介.....	陳道生
民國六十九年教育論文索引.....	本館
教育資料集刊各輯總目次.....	本館

第七輯 特殊教育專輯  
(民國七十一年六月)

我國特殊教育之演進及其展望.....	瞿立鶴
近三十年來我國特殊教育行政組織與法規.....	杜源芳

近三十年來我國特殊教育師資之培養.....	許天威
近三十年來我國特殊教育實驗研究及其成就.....	林寶貴
近三十年來我國特殊教育學術活動及國際學術交流.....	郭為藩、王振德
近三十年來台灣省特殊教育之實施及其展望.....	趙幼勤
近三十年來台北市特殊教育之實施及其展望.....	張碧麗
高雄市特殊教育之設施及其展望.....	陳梅生、古萬喜
近三十年來我國出版之特殊教育圖書索引.....	蔡崇建
特載：	
自閉症兒童心理與教育.....	楊景堯
教育書刊介紹	
我國特殊教育圖書選介.....	王振德
民國七十年教育論文索引.....	本館

第八輯 推廣教育專輯  
(民國七十二年六月)

我國推廣教育之演進及其展望.....	瞿立鶴
近三十年來我國國民小學推廣教育之實施.....	樊景周
近三十年來我國國民〔初級〕中學推廣教育之實施.....	丁文生
近三十年來我國高級中學推廣教育之實施.....	譚光鼎
近三十年來我國職業學校之推廣教育.....	周談輝
近三十年來我國中等學校教育師資養成教育機構之推廣教育.....	瞿立鶴
近三十年來我國專科學校之推廣教育.....	周談輝
近三十年來我國師範專科學校辦理推廣教育之概況.....	熊光義、陳壽航
近三十年來我國大學院校推廣教育之發展.....	王煥琛
特載：	
清末教育行政制度之演變.....	雷國鼎
民國七十年教育論文索引.....	本館

第九輯 留學教育專輯  
(民國七十三年六月)

## 6 教育資料集刊第三十一輯

我國留學政策之演進.....	李 炎
清末留學政策之演進.....	瞿立鶴
民國以來之留學教育.....	王煥琛
我國留學教育.....	謝文全
我國留英教育.....	詹火生、楊 瑩
我國留日教育.....	劉焜輝
我國留法教育.....	朱 謙
我國學生留學韓國之概要.....	林秋山
近三十年來我國留德教育.....	許智偉
土耳其歷史與教育發展之簡介及我國留土學生概況.....	高苓苓
政府輔導海外學人留學生回國服務措施及其成就.....	姚 舜
民國七十二年教育論文索引.....	本 館

第十輯 體育專輯  
(民國七十四年六月)

近三十年來我國體育政策的演進.....	羅開明
近三十年來我國大專院校體育發展與現況.....	王同茂
近三十年來我國高級中等學校體育發展與現況.....	蘇雄飛
近三十年來我國國民中小學體育發展與現況.....	吳萬福
近三十年來國軍體育發展概況與未來之瞻望.....	郭 慎
近三十年來我國社會體育運動團體組織的發展.....	魏香明
近三十年來我國民俗體育活動發展與現況.....	樊正治
我國體育學術研究動向研討.....	許義雄
我國運動競技水準提升芻議.....	劉勝賢
我國全民運動的發展與現況.....	邱金松
我國全國各項運動紀錄.....	詹德基
我國參加歷屆奧運(夏季)、亞運概況.....	湯銘新
我國棒球運動的發展與展望.....	詹德基
我國高爾夫運動的發展與展望.....	楊雅雲
從臺灣省運動會到臺灣區運動會.....	蔡特龍

## 民國七十三年教育論文索引.....本館

第十一輯 美術教育專輯  
(民國七十五年六月)

美術教育的功能探討.....	王秀雄
我國美術教育政策發展之探討與展望.....	張俊傑
近三十年來我國大專院校之美術教育.....	張德文
近三十年來我國專科學校之美術教育.....	張志良
近三十年來我國高級中學之美術教育.....	凌嵩郎
近三十年來我國高級職業學校美術教育之發展與現況.....	羅慧明
近三十年來我國國民中學(含初級中學)之美術教育.....	王建柱
近三十年來的國軍美術教育.....	吳道文
近三十年來我國博物館之美術展覽活動.....	沈以正
全國美術展覽的回顧與前瞻.....	張俊傑
民國七十四年教育論文索引.....	本館
教育資料集刊各輯總目次.....	本館

第十二輯 音樂教育專輯  
(民國七十六年六月)

音樂教育的功能與我國音樂教育政策.....	李永剛
我國近代音樂教育之發展及趨向.....	張己任
我國音樂師資培育之探討.....	郭長揚
我國音樂資賦優異教育.....	蔡永文
近四十年來我國大學院校之音樂教育.....	許世青
近四十年來我國專科學校之音樂教育.....	張大勝
近四十年來我國高級中學之音樂教育.....	盧昭洋
近四十年來我國高級職業學校之音樂教育.....	彭聖錦
近四十年來我國國民中學之音樂教育.....	范儉民
近四十年來我國國民小學之音樂教育.....	張統星
近四十年來我國學前教育階段之音樂教育.....	林育偉、蔡春美

## 8 教育資料集刊第三十一輯

近四十年來我國國軍之音樂教育.....	劉燕當
近四十年來我國社會音樂教育之發展.....	汪精輝
近四十年來我國之傳統音樂教育.....	董榕森
民國七十五年教育論文索引.....	本館
教育資料集刊各輯總目次.....	本館

第十三輯 幼兒教育專輯  
(民國七十七年六月)

幼兒教育理論基礎.....	黃迺毓、簡淑真
六國幼兒教育的目標與功能——中日美英法德幼兒教育之比較.....	羅淑芳
近四十年來我國幼兒教育師資之培養.....	蔡春美
四十年來我國幼兒教育之課程.....	王靜珠
近四十年來我國幼兒教育之教材及教法.....	盧素碧
近四十年來我國幼兒教育之環境設計.....	田育芬
近四十年來我國托兒事業之發展.....	張秀卿
日本的幼兒教育.....	吳貞祥
我國幼兒教育之現況分析.....	林惠雅
我國幼兒教育發展的途徑.....	陳漢強
民國七十六年教育論文索引.....	本館
教育資料集刊各輯總目次.....	本館

第十四輯 科學教育專輯  
(民國七十八年六月)

我國明日科學教育政策的走向.....	黃季仁
近四十年來我國國民中小學之科學教育.....	方炎明
科學教育目標之探討與展望.....	許榮富
科學教育學術研究的規劃與推展.....	郭允文
科學教育研究的方法論.....	鄭湧涇
我國小學自然、數學兩課程實驗研究.....	陳梅生
近二十年我國國民中學自然科學課程之發展.....	楊榮祥

我國國民中學數學課程之發展.....	陳冒海
近二十年來我國高級中學自然科學課程之發展.....	魏明通
我國高級中學數學課程之發展.....	李恭晴
我國科學教學評量的改進.....	黃寶鈿
科學師資培育的理念與實務設計.....	許榮富
我國中學數學師資培育.....	陳昭地
電腦輔助教學的研究與推廣展望.....	毛松霖
少年科學研習活動的探討與展望.....	黃武鎮
民國七十七年教育論文索引.....	本館
教育資料集刊各輯總目次.....	本館

第十五輯 國語文教育專輯  
(民國七十九年六月)

我國國語文教育的目標與演進.....	王天昌
我國國語文教育的目標、功能與特色.....	周 何
我國國語文師資的培育與訓練.....	劉兆祐
作文教學的理論與實際及學生作文之評量.....	陳品卿
學前兒童語文教育問題的探討.....	鄭 蕤
我國小學國語課程的演進.....	林國樑
國民中學國文教材的演變及檢討.....	董金裕
近四十年來我國高中高職國文教材教法的回顧與展望.....	黃錦鋼
近四十年來我國專科學校國文科教材教法的檢討.....	張雙英
當前大學國文教學改進之觀察與省思—— 以清華大學、政治大學、台灣大學為例.....	何寄澎
海峽兩岸及香港地區國小、國中國語文教育的比較.....	李威熊
近四十年來海外華僑國語教育的檢討.....	趙 林
中共簡化漢字對語文史地教學之影響.....	汪學文
社會國語文教育的回顧與展望.....	徐漢昌
我國國語文教育未來發展之方向.....	李 鑾
民國七十八年教育論文索引.....	本館

教育資料集刊各輯總目次.....本館

第十六輯 社會（學）科教育專輯  
（民國八十年六月）

社會科教育目標與功能之研究.....	黃炳煌
四十年來我國國民小學的社會科教育.....	屠炳春
四十年來我國國民小學社會科教科書的演進.....	司琦
四十年來我國國（初）中歷史科教育—— 以教科書的編纂為討論中心.....	黃秀政
四十年來我國中等學校公民科教育.....	陳光輝
四十年來我國的高中歷史教育.....	呂實強
四十年來我國高級中學學校三民主義學科教育.....	石再添、李薰楓
社會科課程設計的基礎.....	黃政傑
國民小學社會科實驗課程主要教學方法分析.....	秦葆琦
我國國民小學社會科學課程發展與實驗.....	王浩博
我國中學社會（學）科教學方法的改進.....	李緒武
我國社會（學）科的教育成績考查方法.....	李聰明
我國社會（學）科教育的發展途徑.....	楊國賜
民國七十九年教育論文索引.....	本館
教育資料集刊各輯總目次.....	本館

第十七輯 視聽教育專輯  
（民國八十一年六月）

四十年來我國視聽教育的演進.....	陳梅生
四十年來視聽教育在小學教育中之實施與發展.....	陳杭生
視聽教育在中學教育中之實施與發展.....	崔劍奇
教學媒體在職業教育之發展.....	余鑑
我國高等教育中視聽教育的發展.....	張霄亭
終生學習時代的社會教育與視聽教育.....	陳淑英
視聽教育與我國隔空教學之發展.....	楊家興

教育工學的理论基礎.....	趙美聲
教學設計的哲學省思——由客觀主義到建構主義.....	侯志欽
電視系統在教學上的運用.....	關尚仁
教學設計於在職訓練上的應用.....	朱湘吉
電腦輔助教學在我國的實施與展望.....	吳鐵雄
從電腦教學到超（串連）媒體.....	李世忠
教育工學在我國發展的方向——從教育科技的架構談起——顏秉璵... 沈中偉	
民國八十年教育論文索引.....	本館
教育資料集刊各輯總目次.....	本館

第十八輯 商業教育專輯  
（民國八十二年六月）

四十年來我國經濟發展與商業教育的關係之剖析與檢討.....	康龍魁
四十年來我國商業教育政策、目標與課程發展之檢討與展望 .....	林聰明、李然堯
四十年來我國商業教育師資培育之發展檢討與展望.....	孫步儀
四十年來我國商業經營發展趨勢及人才培訓之檢討與展望.....	吳慶堂
四十年來我國金融發展趨勢及人才培訓之檢討與展望.....	倪成彬
四十年來我國國際貿易發展趨勢及人才培訓之檢討與展望.....	許柯生
四十年來我國商業文書及秘書發展的趨勢及人才培訓之檢討與展望 .....	張世祿
四十年來我國租稅教育之評析與展望.....	周玉津
我國會計師專業發展之回顧與前瞻.....	林維珩、鄭丁旺
我國大專及商業觀光餐旅教育發展之探討.....	紀潔芳、吳武忠
我國參與國際珠算文化活動概述.....	田餘秀
商業人力資源之培育趨勢與大專院校商業推廣教育.....	郭崑謨
我國商業進修補習教育之過去與未來.....	王紹楨
我國空中商業教育之過去與未來.....	吳仕漢、陳鎮
我國商業資訊化與人才培育之評析與展望.....	邱光輝
民國八十一年教育論文索引.....	本館

教育資料集刊各輯總目次.....本館

第十九輯 工業教育專輯  
(民國八十三年六月)

我國技術學院教育之演進與展望.....	劉清田
我國工業專科教育之演進與展望.....	張天津
四十年來工業職校教育之演進與展望.....	許瀛鑑
四十年來我國工藝教育發展之沿革.....	葉俊偉、李大偉
我國工業教育目標之探討與展望.....	林聰明、李然堯
我國工業教育行政組織的探討與展望.....	江文雄
我國工業教育師資之培育與進修.....	康自立
工業教育課程發展之理論與實際.....	楊明恭、高明敏
我國工業教育教學評量之檢討.....	鍾瑞國
我國工業職業教育對職業訓練發展之影響.....	楊啟棟
我國工業教育建教合作教育之探討.....	蕭錫鈞
民國八十二年教育論文索引.....	本館
教育資料集刊各輯總目次.....	本館

第二十輯 環境教育專輯  
(民國八十四年六月)

環境教育發展史.....	楊冠政
環境教育的定義、目標與內涵.....	王懋雯
環境價值教育.....	楊冠政
環境教育的生態學基礎.....	周昌弘
應用大眾傳播於環境教育——理論與實務.....	黃淑貞
各級學校環境教育的內容與教學法.....	王佩蓮
強調人文的環境教育課程發展和其架構.....	楊榮祥
我國現階段環境教育政策與措施.....	鄧銘、劉佳鈞
環境教育人才及培訓.....	余秀琴、孫一先
社會環境教育之推動與落實.....	汪靜明

環境教育理念的生活實踐.....	柯淑婉
幼稚園的環境教育與兒童戶外環境教育.....	王 鑫
環境教育之未來展望.....	楊冠政
環境教育與人口教育.....	鄭惠美
教育資料集刊各輯總目次.....	本 館

第二十一輯 資優教育專輯  
(民國八十五年六月)

資優教育的基本理念.....	毛連璦
資優學生身心特質與評量.....	陳美芳
資賦優異學生的鑑定與教育安置.....	郭靜姿
資優教育方案設計.....	陳長益
資優教育的評鑑——以台灣省高中數學資優教育評估為例.....	謝建全
資優教育研究的回顧與檢討.....	林幸台
資優教育的師資培育.....	王振德
我國一般能力資賦優異教育的回顧與前瞻.....	張世慧
我國數理資優教育.....	魏明通
國民中學「語文類」資優教育.....	溫怡梅、張大勝
我國音樂資優教育.....	范儉民、鍾萬梅
中美兩國美術資優教育實施近況之比較與問題研究.....	林仁傑
我國中小學舞蹈資優教育實施現況.....	賴秀月
特殊族群資優教育.....	盧台華
學前資優兒童教育.....	陳龍安、金瑞芝
資優生親職教育——透過家庭影響提高孩子的成就.....	蔡典謨
教育資料集刊各輯總目次.....	本 館

第二十二輯 師資培育專輯  
(民國八十六年六月)

我國師範教育的回顧.....	伍振鷺 黃士嘉
師資培育研究應走的方向及關心的課題——	

## 14教育資料集刊第三十一輯

以1960年以來英國師資培育理論的發展為例.....	但昭偉
師資培育的理念與目標.....	詹棟樑
師資培育的理念取向與典範之評析.....	饒見維
師資培育與教師專業承諾研究.....	劉春榮
師資培育法及相關法規內容評析.....	吳清山
我國師資培育機構之組織與行政.....	林天祐
新制師資培育制度之建立.....	卓英豪
國小師資培育制度和課程的改革.....	歐用生
我國中學師資培育制度與專業教育課程.....	湯維玲
特教師資培育制度與課程.....	林寶貴
多元化師資培育中的潛在課程.....	張芬芬
我國師資培育制度現代化的展望.....	吳明清
教育資料集刊各輯總目次.....	本館

第二十三輯 教育改革專輯  
(民國八十七年六月)

今日教育改革的基本性質——典範的轉移.....	但昭偉、邱世明
適性教育的心理觀.....	簡茂發
教師專業自主.....	劉春榮
教育改革趨向與影響因素分析——國際比較觀點.....	沈姍姍
台灣教改新興勢力——學校教師會.....	彭富源
初等教育改革課題之分析.....	林天祐
改革中等教育之省思.....	劉安彥
高等教育改革.....	楊瑩
高等教育改革與國家發展.....	楊國賜
我國師資培育制度變革之分析.....	陳奎熹
教育改革與特殊教育.....	吳武典
我國成人教育的發展與革新.....	黃富順
近一、二十年來我國入學考試制度之改革.....	黃炳煌
解嚴以後教育改革運動之探究.....	吳清山

美國學校教育改革的成功案例——委辦學校運動及其相關研究.....	張明輝
從社會影響理論談開放教育.....	吳英璋
良性互動機制下的基礎教育改革.....	陳善德
近接二十一世紀的挑戰——落實國民教育改革.....	曾憲政
教育資料集刊各輯總目次.....	本館

第二十四輯 終身教育專輯  
(民國八十八年六月)

終身教育的意義、源起與實施.....	黃富順
終身教育的理論基礎與建構.....	王政彥
遠距教學與終身教育.....	黃明月
終身教育的學習環境.....	楊國德
終身教育政策法制之探討.....	柯正峰
終身學習教師的發展與培育.....	蔡培村
國民教育階段推展終身學習策略之探究.....	吳清山、張素偵
終身教育與社會教育.....	林勝義
原住民終身學習體系的建構.....	李瑛
特殊教育與終身教育.....	林幸台
終身教育與社區總體營造.....	林振春
日本終身教育的現況檢討與未來展望.....	黃振隆
德國的終身教育.....	詹棟樑
加拿大成人教育的課題.....	單文經
我國終身教育現況檢討與未來展望.....	楊國賜
教育資料集刊各輯總目次.....	本館

第二十五輯 道德教育專輯  
(民國八十九年十二月)

海峽兩岸德育沿革與現況之比較.....	李琪明
教師道德推理與教學關係之初探.....	張鳳燕
台灣中小學公民教育與「台灣人」意識的型塑.....	單文經

## 16教育資料集刊第三十一輯

生命智慧與道德教育.....	孫效智
環境倫理與生態道德教育.....	郭實渝
宗教與道德間的關係——兼論多元社會中的宗教與道德教育.....	方永泉
美感與道德教育：論道德教學的審美判斷.....	林逢祺
後現代與道德教育.....	蘇永明
兼論道德氣質的成分與道德教育的策略.....	單文經
正義倫理與關懷倫理的論辯：女性倫理學的積極意義.....	簡成熙
透過解放與批判獲得智慧與德性之重建.....	溫明麗
多元文化主義觀點之下的道德教育與評量——一項初步的觀察.....	但昭偉
國民小學道德教學媒體的研發與省思.....	范信賢
日本2002年後道德教育課程內容的研究.....	梁忠銘

第二十六輯 生命教育專輯  
(民國九十年十二月)

生命教育的哲學基礎.....	黎建球
生命教育的倫理學基礎.....	孫效智
生命教育的宗教學基礎初探.....	陳德光
孔子的生命教育思想.....	朱榮智
基督宗教與生命教育.....	鄔昆和
「生命教育」的生命.....	但昭偉
社會關懷教育與生命教育.....	曾煥棠
佛教的生命教育理念與實踐.....	陳木子
在自然科學和環境教育議題教學中落實生命教育之理論與實務.....	王佩蓮
從殯葬角度看生命管理.....	黃有志
學習，從生命開始——九年一貫課程中生命教育規劃與實施.....	陳浙雲
建構生命願景，彩繪亮麗人生——談青少年的志業與工作世界.....	鄭崇趁
人間有溫情，生命有資源——談生命教育的社會資源網絡.....	張德聰
國小生命教育課程統整之設計.....	丘愛鈴
生命教育之班級經營.....	錢永鎮
國中生的生命教育——從死亡概念與態度論國中階段生死教育之實施	

.....	張淑美
生死取向的生命教育：教學成效之探討.....	吳庶深、黃禎貞

第二十七輯 學校社區化專輯  
(民國九十一年十二月)

我國學校社區化政策之探討.....	柯正峰
學校社區化的社會學理論基礎.....	張德永
衝突理論在學校社區化之運用.....	劉子利
從社區教育理論談學校社區化策略.....	林振春
以知識經濟、知識社會的觀點論如何提升學校社區化之教育效能..	王如哲
成人教育在學校社區化的角色與功能.....	楊國德
大學社區服務的理念與策略.....	楊國賜
台灣地區社區大學的發展與省思.....	黃富順
高中職社區化之推動與發展.....	邱玉蟾
國民中小學學校社區化的重要理念與實施策略.....	吳清山、蔡菁芝
美國中小學學校社區化之內涵分析及其對我國之啟示.....	張德銳、丁一顧
強化學校與社區關係、增進學生學習機會：美國的作法.....	單文經
英國學校與社區的互動關係及其對我國學校社區化的啟示.....	王政彥
日本推動學校社區化之政策分析.....	李聰明
學校社區化在理念與實踐上的發展趨勢.....	林明地
生命教育專輯之回應：生命教育之推動困境與內涵建構策略.....	孫效智

第二十八輯 教師專業發展專輯  
(民國九十二年十二月)

後現代思潮與教師專業發展.....	黃乃熒
實務現象學的乙種嘗試——從Schon行中反省的反省到教師專業發展	
.....	林建福
英國的教師專業發展與管理主義.....	黃嘉莉

從實踐知識論觀點看師資生的專業學習與發展.....	陳美玉
實習教師的專業發展——文化的觀點.....	吳麗君
中小學初任教師的教學困境與專業發展策略.....	張德銳
課程創新與教師的自我創化——系統演化的觀點.....	詹志禹
教師在訓輔知能的專業成長策略.....	劉春榮
國民中小學教師之行政專業知能成長內涵和策略.....	林新發、王秀玲
國民中小學教師教學專業發展標準及其資源檔之研究 .....	丁一顧、簡賢昌、張德銳
教師在職進修與教師專業發展.....	黃坤錦
從教師專業發展導向論實施教師評鑑的策略.....	顏國樑
教學領導與教師專業發展.....	楊振昇
教師職級制度的內涵及實施取向.....	蔡培村、鄭彩鳳
中小學教師檢定政策評鑑模式之建構和應用—— 以促進教師專業發展為核心.....	葉連祺
誰能不在乎課程理論——教師課程理論的覺醒.....	歐用生
台灣教師參與行動研究之趨勢與評析.....	謝寶梅
教師敘事與當代教師專業的開展.....	周淑卿

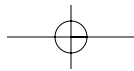
第二十九輯 教育評鑑專輯  
(民國九十三年十二月)

教育評鑑的概念與發展.....	吳清山、王湘粟
教育評鑑實施過程與方法的專業化.....	林天祐
教育評鑑的後設評鑑.....	游家政、曾祥榕
質性教育評鑑之探討.....	黃政傑
教育評鑑方案之建構.....	劉春榮
高中校長辦學績效評鑑指標.....	林新發、林上渝
專業發展導向教師評鑑的規劃與推動策略.....	張德銳
學校評鑑的內與外——初探學校本位評鑑、 自我評鑑與內部評鑑概念區隔.....	郭昭佑
課程評鑑概念分析.....	黃嘉雄

社會學習領域教科書審查歷程之分析.....	歐用生、洪孟珠
發展中小學教師評鑑工具之研究.....	張新仁、馮莉雅、邱上真
教育行政與管理評鑑的回顧與前瞻—— 一位教育行政老兵的見證與省思.....	江文雄
幼稚園評鑑——組織自動轉的系統建構.....	盧美貴
高等教育評鑑——英國1996年大學研究評鑑作業的回顧與啟示.....	王如哲
技職教育評鑑的展望.....	李隆盛、賴春金
我國特殊教育評鑑及相關研究.....	王振德
師資培育評鑑的反省：一些尚待探討的實務與研究課題.....	高熏芳
學校建築評鑑：用後評估的發展與模式.....	湯志民
日本教育評鑑相關問題之探討.....	楊思偉
英國高等教育評鑑制度.....	楊瑩
各國後期中學教育階段學習成就評鑑制度之比較.....	鍾宜興
我國教育評鑑的問題、發展與展望.....	蕭霖

第三十輯 創造力教育專輯  
(民國九十四年十二月)

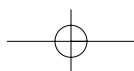
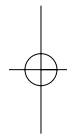
道家的創造之道.....	郭有適
易經與懷海德的創造思維.....	俞懿嫻
當創造與智慧相遇：臺灣華人文化中創造力與智慧的關係.....	楊世英
智力與創造力：人類心智析論與強化.....	蔡崇建、高翠霞
我國創造力教育發展史.....	陳昭儀、吳武典、陳智臣
從演化觀點看創造力教育政策的推動—— 以「創意教師成長工程」為例.....	詹志禹
新／心教育的追尋——以諾基亞CQ工程為例.....	吳武典
發問技巧與學生創造力之增進.....	張玉成
創造思考的策略與技法.....	陳龍安
創造力的測量與共識衡鑑.....	邱皓政
當代台灣傑出企業家的創業發展研究： 一種傳記資料分析.....	丁興祥、邱惟真



20教育資料集刊第三十一輯



傑出作家創造性人格特質之探析.....陳昭儀



# 附錄二：索引

## 一、中文索引

### 二畫

人力資本論 54頁

### 三畫

大腦的教育 230頁

上帝已死 273頁

上帝已經死了，永遠死了！ 273頁

### 四畫

文化 22頁

手段 22頁

公共政策決定 37頁

公平 127頁

方法途徑 152頁

方案 163頁

支持 164頁

反整體 273頁

文化健忘症 286頁

文化的多元主義 287頁

不知其所以然 290頁

### 五畫

目的 5頁

去中心化 19頁

目標管理 47頁

由上而下 48頁

由下而上 48頁

以千分之一甚至十億分之一秒 161頁

世界銀行 168頁

幼兒教育振興計畫 214頁

包容 232頁

片段 272頁

功能性主義 273頁

正是您和我，就是我們把上帝殺了！ 273頁

可能性 286頁

可再現性 286頁

只知如何解決問題 290頁

### 六畫

尼高邁倫理學 22頁

自為目的的 22頁

合法性作用 24頁

全局的視野 25頁

吉尼係數 51頁

充足 127頁

回應 127頁

同意他們所不同意 152頁

全球化 161頁、225頁、227頁

世界貿易組織 162頁

回饋 164頁

因應時代變遷的今後的幼兒教育 212頁

因應幼兒生活環境變化的保育內容和方法 212頁

因應幼兒生活環境變化的今後幼兒教育 216頁

## 索引2

在地化 225 頁  
 全球在地化 227 頁  
 全球主義 231 頁  
 地方主義 231 頁  
 自我調節空間 249 頁  
 行 270 頁  
 地域性 286 頁  
 多元主義下的文化 287 頁  
 多元文化 287 頁  
 多元文化主義 287 頁  
 自我強化 291 頁

## 七畫

決定 21 頁、163 頁  
 決策 21 頁  
 完全卓越 23 頁  
 更新 152 頁  
 系統理論 163 頁  
 技術準備計畫 232 頁

## 八畫

卓越 23 頁  
 社會關係的力量 23 頁  
 批判理論 24 頁  
 法律 163 頁  
 非正規 167 頁  
 非正式 167 頁

## 九畫

後現代主義 19 頁  
 政策科學：範圍與方法之最近發展 21 頁  
 思維過程 23 頁  
 政治學的一支 23 頁  
 政策設定 37 頁  
 後結構主義 24 頁  
 政策德懷術 45 頁  
 計畫評核術 47 頁  
 建構 152 頁  
 後資本主義社會 160 頁  
 計畫 163 頁  
 要求 164 頁  
 品質化 168 頁  
 亞洲基金會 185 頁  
 保育要領——幼兒教育指引 221 頁  
 後福特主義 229 頁  
 後綜合中學論述 232 頁  
 後印象派 271 頁  
 後工業 271 頁  
 後工業的資本主義時期 272 頁  
 查拉圖斯如是說 273 頁  
 洞穴人 292 頁  
 思 270 頁  
 盼 270 頁

## 十畫

個人的善 23頁  
 馬克思主義 24頁  
 效率 127頁  
 效能 127頁、129頁、131頁、135  
 頁、228頁  
 效益 228頁  
 高等教育委員會報告書 159頁  
 高等教育：經驗中學習教訓 168頁  
 高等教育的轉變與發展政策 168頁  
 脈絡性 234頁  
 能力 234頁  
 追求真理就是追求權力 273頁

### 十一畫

教育政策 19頁、35頁  
 教育行政決定 21頁  
 教導 22頁  
 理智系統 23頁  
 異化狀態 24頁  
 專業主義 25頁  
 教育行政決定 21頁  
 教育行政 35頁  
 理智系統 23頁  
 設定 37頁、46頁  
 教 152頁  
 問題焦點 152頁  
 理念重心 152頁  
 終身教育 166頁、167頁

規畫正規 167頁  
 國際化 168頁  
 專門學校 232頁  
 符號體系 233頁  
 理性的偏執 274頁  
 理性 284頁  
 連結棒 285頁  
 教出人文性：具後現代性特質的教育288頁

### 十二畫

集體的善 23頁  
 虛飾作用 24頁  
 創造 37頁  
 測試 37頁、43頁  
 階層分析法 45頁  
 勞倫茲曲線 51頁  
 單面向的人 234頁  
 開放社會及其敵人 274頁、277頁

### 十三畫

當代批判理論 24頁  
 意識形態 23頁、24頁  
 意識形態批判 24頁  
 腦力激盪法 39頁  
 零基預算 47頁  
 資訊時代 160頁  
 傳播革命 160頁  
 準則 163頁

## 索引4

新公共管理 227頁  
 新自由主義 228頁  
 新經濟 228頁  
 新右派 228頁  
 凱因斯 228頁  
 新福特主義 229頁  
 道德模板 233頁  
 新挑戰 273頁  
 準邏輯 289頁  
 解決問題 290頁

## 十四畫

管教 22頁  
 實質化作用 24頁  
 管理實踐 47頁  
 福特主義 229頁  
 認知圖像 233頁  
 瘋人 273頁

## 十五畫

養育 22頁  
 範疇失誤 26頁  
 標準有效能 127頁  
 適切 127頁、129頁  
 適切性 131頁、135頁  
 經濟 228頁  
 衝突和挑戰的時刻 271頁  
 論述 272頁

論辯 272頁

## 十六畫

機體哲學 25頁  
 選擇 37頁、43頁  
 檢視 37頁、48頁  
 歷史的終結 161頁  
 輸入 164頁  
 輸出 164頁  
 聯合國教科文組織 166頁、168頁  
 學術協定 169頁  
 學前的教育和保育一體的一貫性綜合  
   機構 216頁  
 學術資本主義 229頁  
 學校本位 229頁  
 機械化人性論 273頁  
 學校本位課程 288頁

## 十七畫

點滴工程 277頁

## 十八畫

騎術 22頁  
 雙聯學制 197頁  
 雙手的教育 230頁  
 轉化型的知識份子 289頁  
 轉捩點 290頁

十九畫

關聯化 168頁

二十畫

覺 270頁

二十二畫

權利 269頁

二十五畫

觀念的科學 24頁

壘增 171頁

鑲嵌 233頁

## 二、英文索引

## A

A branch of politics 23頁  
 A condition of alienation 24頁  
 A science of ideas 24頁  
 Analytical Hierarchy Process 45頁  
 AHP 45頁  
 Appropriateness 127頁、129頁、131  
 頁、135頁  
 Adequacy 127頁  
 Agree to disagree 152頁  
 Academic pact 169頁  
 Academic Capitalism 229頁  
 Acting 270頁  
 Anti-totalitarian 273頁

## B

Brainstorming 39頁  
 Bond 285頁

## C

Collective goodness 23頁  
 Culture 22頁  
 Complete excellence 23頁  
 Critique of ideology 24頁  
 Critical theory 24頁  
 Categorical mistake 26頁  
 Creation 37頁

Choice 37頁、43頁  
 Constructions 152頁  
 Communication revolution 160頁  
 Cognitive scripts 233頁  
 Context-bound and Context-driven  
 234頁  
 Cybernetics 273頁  
 Contingent 286頁  
 Cultural amnesia 286頁  
 Cultural pluralism 287頁

## D

Decentered 19頁  
 Decision-making 21頁  
 Decision-making in educational-  
 administration 21頁  
 Discipline 22頁  
 Discourse 23頁、272頁  
 Dissimilation 24頁  
 Delphi Technique 45頁  
 Down-top model 48頁  
 Decisions 163頁  
 Demand 164頁  
 Document of Polices for the  
 Change and Development 168頁  
 Discourse 272頁

## E

Ends 22頁  
 Educational policy 19頁、35頁  
 Excellence 23頁  
 Equity 127頁  
 Educational adiminstration 35頁  
 Efficiency 127頁、228頁  
 Effectiveness 127頁、129頁、131頁、135頁、228頁  
 Emergent 152頁  
 Effectiveness 228頁  
 Economy 228頁  
 Education for mind 230頁  
 Education for hand 230頁  
 Embedded 233頁  
 Educating humanity: Bildung in post modernity 288頁

## F

Focus 152頁  
 Feedback 164頁  
 Formal 167頁  
 Fordism 229頁  
 Feeling 270頁  
 Fragment 272頁  
 Functionalism 273頁

## G

Gini index 51頁

Globalization 161頁、225頁、227頁  
 God is dead 273頁  
 God is dead. God remains dead 273頁

## H

Holistic perspective 25頁  
 Human capital theory 54頁  
 Higher Education:The Lessons from Experience 168頁

## I

Individual goodness 23頁  
 Instruction 22頁  
 Ideology 23頁  
 Installation 37頁、46頁  
 Ideologue 24頁  
 Initiation 37頁  
 Information age 160頁  
 Input 164頁  
 Informal 167頁  
 Internationalization 168頁  
 Incremental 171頁  
 inclusion 232頁

## K

Ketnes 228頁  
 Know why 290頁  
 Know how 290頁

## L

Legitimation 24頁  
 Lorenz curve 51頁  
 Locus 152頁  
 Laws 163頁  
 Lifelong education 166頁、167頁  
 Localism-globalism 231頁  
 Localization 225頁  
 Local 286頁

## M

Means 22頁  
 Marxism 24頁  
 Management By Objectives 47頁  
 Modus 152頁  
 Moral templates 233頁  
 Mastery 234頁  
 Muddling through 249頁

## N

Nurture 22頁  
 Nicomachean Ethics 22頁  
 Nanosecond 161頁  
 Non-formal 167頁  
 New Public Management 227頁  
 Neo-liberalism 228頁  
 New Economy 228頁

New Right 228頁  
 Neo-Fordism 229頁  
 New Struggle 273頁

## O

Output 164頁  
 One dimensional man 234頁

## P

PERT 47頁  
 Project Evaluation and Review  
   Technique 47頁  
 Postmodernism 19頁  
 Policy science 21頁  
 Policy-making 21頁  
 Post-structuralism 24頁  
 Professionalism 25頁  
 Public policy-making 37頁  
 Post-capitalist society 160頁  
 Proposals 163頁  
 Programs 163頁  
 Post-Fordism 229頁  
 Post-comprehensive argument 232頁  
 Post - impressionism 271頁  
 Post-industrial 271頁  
 Post-industrial capitalism 272頁  
 Paranoia of reason 274頁  
 Power 275頁

Piecemeal social engineering 277頁  
 Pluralistic culture 287頁  
 Para-logy 289頁

## Q

Quality 168頁

## R

Reification 24頁  
 Review 37頁、48頁  
 Responsiveness 127頁  
 Relevance 168頁  
 Rights 269頁  
 Representation 286頁

## S

Self-end 22頁  
 Systems of intelligibility 23頁  
 Social relations of domination 23頁  
 System theory 163頁  
 Standards 163頁  
 Support 164頁  
 School based 229頁  
 Specialist College 232頁  
 Symbol system 233頁  
 School-based curriculum 288頁  
 Self-empowerment 291頁

## T

The policy science: Recent Developments  
 in Scope and Method 21頁  
 The art of riding 22頁  
 The philosophy of organism 25頁  
 Testing 37頁、43頁  
 The Practice Of Management 47頁  
 Top-down model 48頁  
 Teach 152頁  
 The Report of the Committee on  
 Higher education 159頁  
 The end of history 161頁  
 The Asia Foundation 185頁  
 Twin college 197頁  
 Tech Prep 232頁  
 Thinking 270頁  
 The moment of contraction and  
 challenges 271頁  
 Thus spoken zarathustra 273頁  
 The Madman 273頁  
 The open society and its enemies 274頁、  
 277頁  
 Totalitarian 284頁  
 Transformative intellectuals 289頁  
 Trade-off 290頁  
 The man of cave 292頁

### 三、日文索引

#### U

UNESCO 166頁、168頁

#### W

World trade Organization 162頁

WTO 162頁

World Bank 168頁

Wishing 270頁

Will to truth leads towill to power  
273頁

We have killed him - you and I 273頁

#### Z

Zero Based Budgeting 47頁

ZBB 47頁

#### こ

子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた今  
後の幼児教育のあり方について 216頁

#### し

就学前の教育・保育を一体として捉えた  
一貫した総合施設 216頁

時代の変化に対応した今後の幼稚園のあ  
り方について 212頁

#### そ

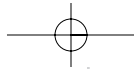
その後の幼児を取り巻く状況の変化に対  
応する 保育内容・方法について 212頁

#### ほ

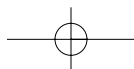
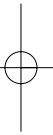
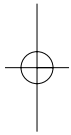
保育要領——幼児教育の手びき 211頁

#### よ

幼児教育振興プログラム 214頁



索引11



◎版權所有·請勿翻印◎

國立教育資料館教育資料集刊——教育政策（第三十一輯）

編者：國立教育資料館

發行人：王世英

出版機關：國立教育資料館

臺北市大安區（106）和平東路一段181號

電話：（02）2351-9090

電子郵件信箱：rs@mail.nioerar.edu.tw

出版年月：民國九十五年四月

版次：初版

電子出版品：本書同時登載於國立教育資料館網站

網址：<http://www.nioerar.edu.tw>

工本費：新臺幣200元

印刷者：亨利紙業有限公司

電話：（02）2969-3919

展售處：五南文化廣場：臺中市中山路2號

國家書坊：臺北市八德路三段10號 B1

法律顧問：劉祥墩律師

ISSN 1680-5526