

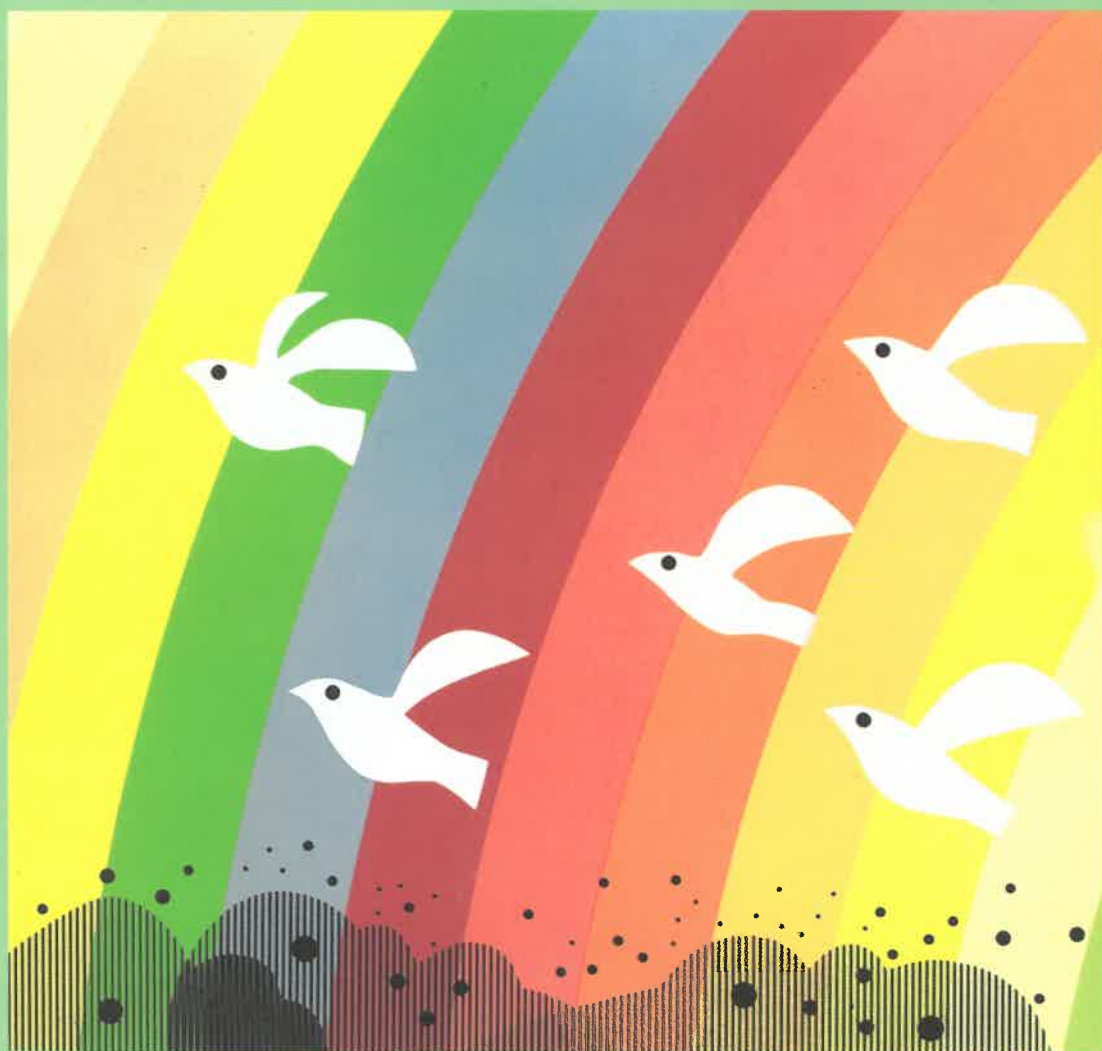
# 教育資料集刊

Bulletin of the National Institute of Educational Resources and Research

## 教育改革專輯

Special Issue of Education Reform

# 23 輯



國立教育資料館 編印  
中華民國八十七年六月  
Taipei. Taiwan. R O C 1998

# 教育資料集刊

Bulletin of the National Institute of Educational Resources and Research

## 教育改革專輯

Special Issue of Education Reform

23輯

國立教育資料館 編印

中華民國八十七年六月

Taipei, Taiwan, R O C 1998



# 國立教育資料館教育資料 集刊

## 第二十三輯

### 目 次

- 一、今日教育改革的基本性質——  
    典範的轉移·····但昭偉、邱世明(1)
- 二、適性教育的心理觀·····簡茂發(13)
- 三、教師專業自主·····劉春榮(25)
- 四、教育改革趨向與影響因素分析——  
    國際比較觀點 ·····沈姍姍(39)
- 五、台灣教改新興勢力——  
    學校教師會 ·····彭富源(55)
- 六、初等教育改革課題之分析·····林天祐(79)
- 七、改革中等教育之省思 ·····劉安彥(107)
- 八、高等教育改革 ·····楊 瑩(125)
- 九、高等教育改革與國家發展 ·····楊國賜(149)
- 十、我國師資培育制度變革之分析 ·····陳奎熹(171)
- 十一、教育改革與特殊教育 ·····吳武典(197)
- 十二、我國成人教育的發展與革新 ·····黃富順(221)

十三、近一、二十年來我國入學考試制度之改革 .....	黃炳煌(241)
十四、解嚴以後教育改革運動之探究 .....	吳清山(261)
十五、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(277)
十六、從社會影響理論談開放教育 .....	吳英璋(291)
十七、良性互動機制下的基礎教育改革 .....	陳善德(313)
十八、迎接二十一世紀的挑戰—— 落實國民教育改革 .....	曾憲政(341)

**附錄：**

教育資料集刊各輯總目次 .....	(359)
-------------------	-------

**索引：**

一、中文索引 .....	(373)
二、英文索引 .....	(381)

# 今日教育改革的基本性質

## ——典範的轉移

但昭偉 邱世明

### 【作者簡介】

但昭偉，湖北省人。英國格拉斯哥大學哲學博士；牛津大學訪問學者；現任台北市立師院副教授兼初等教育系主任。

邱世明，台灣省人。台北市立師院國民教育研究所碩士。現任台北市立師院助教。

## 摘要

本文指出當前的教育改革是生活方式和價值體系典範轉移的過程。在分析過教改總報告書所呼籲的理念之後，作者認為當前教改所倡導的是個人主義、進步主義式的教育觀，但是從台灣教育幾十年來所依循的「教育是富國強兵的機制」、「教育是實現儒家理想的活動」、「教育是求取功名的踏板」等三個主軸來看，作者認為這是社群主義式的教育觀。二者在目的上有著相當程度的扞格，並非僅僅是技術性的問題，因此我們不能急切的要求改革能有立即而明顯的成果。

在教改所指引的方向和當下教育活動實際所依據的內在理路有衝突的狀況下，作者試著找出一些降低教改障礙的可能線索：

- 一、教改的成功與否有賴於行政改革和司法改革的成功。
- 二、切忌躁進。
- 三、把教育工作者當作教改的夥伴。
- 四、制度面所散發的訊息應與教改理念相符應。
- 五、正視左右政策的形成的種種因素。

關鍵詞：典範轉移 (Paradigm shift)、個人主義 (Individualism)、社群主義 (Communitarianism)

## I

在這篇文章中，我們要試著說明的是：當前的教育改革絕不是技術層次的問題

(technical matter)，而是生活方式和價值體系重心轉移的問題；也由於今天的教育改革有著如此這般的性質，我們不能很急迫的要求這樣的教育改革能有立即而顯著的成果。假如我們上述的觀察是正確的話，那麼教育改革是否能夠成功，就端賴台灣社會中主要社會系統（如行政體系、司法體系）步調的一致，以及教育系統本身的努力。

在日常生活語言中，當我們說：「這個問題是個技術問題。」我們是在說：「我們對發生這個問題的社會活動，基本上在性質與目標方面沒有重大歧見。亦即我們對這社會活動所應達成的目標和它應具有的功能，並沒有不同的看法；但我們對如何達成這目標卻有不同的看法。」舉例而言，今天在台灣社會當中，我們對垃圾的處理並沒有重大的歧見，我們都同意應該妥善的來處理垃圾，所謂的妥善大約是指：在經過資源回收的過程後，我們可能予以土掩、或者焚燒、或者填海、或者……但不管用什麼方式來處理，總以不製造二次公害並且不傷害垃圾處理廠所在地的居民為原則。在這個例子中，如何來處理垃圾就是技術性的問題，要將之妥善處理則是目的性的問題；因而在我們台灣社會裡，今天的垃圾問題是個技術性問題，而不是目的性的問題。

當擺在我們眼前的是個技術性問題，我們就會覺得比較容易解決；當然，這並不表示一定可以解決或在解決過程中不會遭遇到重大的阻礙。我們以二個例子來說明這個看法。

在戰國時代，趙武靈王體察到趙國與列國及胡人接壤，如果沒有強大的軍事力量，勢必會有社稷傾頽之危，而組織強大軍事力量的一個可行途徑是「胡服騎射」，於是想要改中國之衣著為胡服，但贊成的大臣很少，大多數的朝臣都不想接受這項變革。其中一個主要理由是：中原諸國的文化水準較高，蠻夷水準較低，今天假如趙國由中國的服飾改為胡服，豈不是取法乎下、斯文掃地而貽笑大方的作法嗎？趙武靈王知道，假如朝中大臣不贊成這項變革，那麼國人接受變革的可能性必然更低，於是他提出二點理由來說服大臣。第一點是：禮儀服飾是約定俗成、因時地而制宜的結果，改中國服飾為胡服不必然是自甘下流的表示；第二點是：趙國的處境困難，只有在具備強大騎兵的條件下才能克服，為了要能繼承先人遺志，延續趙國的社稷，胡服騎射是一條可行之路。在兩點理由中，第二點是較具關鍵地位的，因為趙國大臣也深切了解趙國的處境。這兩點理由果然不被排斥，大臣們於是接受了武靈王的興革提議。改革之後，趙國果然滅了心腹之患的中山國，成為東方的強國（註一）。

在趙武靈王的軍事改革事件中，趙國的朝臣大多同意為了要國家的長治久安，

興革是必要的；他們所不同意的是興革的手段究竟為何。在這一個例子中，我們可以觀察到，改革的提倡者和反對者在目的性的問題上（即應該設法維持一個強大的國家）並無歧見，但在技術的問題上（即如何讓趙國成為強國以及採取趙王提議之後所需付出的代價）有了不同的看法。因此我們可以說，在改革事件中，假如我們碰到的是技術層面的問題，問題的爭議性可能會低一些，改革也可能比較容易成功。

我們前面也提過，當改革是技術層次上的問題時，也並不表示改革一定會成功或從事改革工作的人不會遭遇重大阻礙。王安石的變法就是這樣的一個例子。

北宋開國，在政治及軍事上就遭遇到很大的麻煩，由於讀書人的覺醒，因而引發了中央朝廷的變法。宋朝的變法有二次，二次都失敗；第一次是仁宗時的范仲淹變法，第二次是神宗時的王安石變法。在此值得我們注意的是第二次的變法。

在王安石推行新政之時，所遭遇到的阻礙力量大半來自同朝為官的其他讀書人。他們所反對王安石的並不是他推行新政的目的，企求宋朝的富強還有什麼可以疵議的呢？他們反對王安石的是他的改革內容。換句話說，他們爭的是技術性的問題，而非目的性的問題。例如，王安石對財政的意見是偏重開源的，而其他人則重視節流；王安石認為應增加中央財政的資源，而有人卻認為應藏富於民和地方；王安石看重法的完整性，有人則認為徒法不足以自行，國家興革的重心應在於吏治的澄清；王安石走的是徹底改革的路徑，而反對者認為只有逐步的改革才有可能……（註二）。我們可以從王安石變法失敗的事實中看出，即使改革活動面對的只是技術性的問題，都可能因為技術性的問題龐雜糾纏，加上沒有強而有力的領導和共識，使得大家對究竟使用何種手段（技術）才能達成目的始終沒有定論，導致改革活動無法落實，終而失敗。

我們現在可以問的是：今天我們推行的教育改革所面臨的僅是技術性的問題嗎？我們的答案是：否。我們今天的社會對於教育活動的功能及目的並沒有一個共識。亦即，在一些基本問題上，如：教育活動是什麼？教育的目的是什麼？教育的主要功能為何？這個社會中的人沒有一個共同的立場。也因為如此，我們對於教育改革應努力的方向就有很深的歧見；影響所及，對於究竟應採取何種策略來進行教育改革，當然就是各說各話，莫衷一是了。

## II

我們是根據什麼樣的線索來說當前的教育改革不只是技術性的問題、而是目的

性的問題呢？或換個方式問，我們有什麼證據來說「當前的教育改革是生活方式和價值體系典範的移轉問題」呢？

讓我們先來看看「行政院教育改革審議委員會」（以下簡稱教改會）撰寫的「教育改革總諮議報告書」（以下簡稱總報告書），我們在這總報告書中可以找到對教育活動的目的及功能的一些特定看法，而這種看法極可能就是台灣在邁向廿一世紀當中的指導綱領。我們不妨把這種特殊看法稱之為「個人主義的教育觀」。

當然，總報告書的執筆人可能會反對我們稱他們的教育觀為「個人主義」式的。因為他們一則沒有主張「社會只是個人的集合，故在價值的層級上，個人的重要性優先於社會」；再者他們的確點明了「健全的個人發展，須以健全的社會與自然環境發展為先決條件；同樣的，健全的社會與自然環境發展，亦須以健全的個人發展為重要基礎。」（註三）對於這樣的可能辯駁，我們可以說：也許他們在社會哲學或是政治哲學上沒有「個人主義」的主張，但在他們的教育哲學，他們確實表現出了個人主義的濃厚色彩。這一點可以從他們對什麼是「人本化的教育」以及「教育鬆綁」的說明中看出些蛛絲馬跡。

在對什麼是「人本化的教育」的說明上，總報告書的作者告訴我們，這樣的教育「強調培育學習者的健全思想、情操及知能」，但假如我們問：為什麼要做這樣的強調，其目標何在？總報告書會說：這樣的強調是要使學習者能夠「充分發展潛能、實現自我。」他們更進一步的認為：「人本化教育不會接受職業市場、特定政治目標及意識型態的網綁，而要使每個人發揮內在的理性與尊嚴，瞭解自身所處的本土環境、歷史及文化。」也只有這個目標達成了，我們才得以進一步「建立和諧、守法、富足的社會，創造和平與潔淨的世界。」（註四）從這樣對教育目標的說明，我們應該可以確認在教改會的教育觀中，教育的首要目標在培養健全、能自我實現的個人，接著才是理想的社會和國家。

在對「教育鬆綁」的說明上，總報告書認為在教育改革的策略上，首要的是教育鬆綁。那麼，是要解除什麼樣的管束呢？總報告書指出的是：政黨意識的灌輸、緊扣人力規劃服務的教育政策、文化或性別上的偏見、文憑主義的束縛、軍事訓練的需求等（註五）。我們可以想，當這樣的管制解脫後，教育活動的目的難道不是在培養一個獨立自主的個人（autonomous individual）嗎？這樣的教育不是政治、經濟、國防、或某一特定文化體系或成見的機器，而是專注於成就個人自我實現的活動。這樣的活動目標難道不能算是含有濃厚個人主義色彩的活動嗎？（註六）

假如我們上述的分析無誤，那麼我們馬上就可以察覺到，今天的教改所承擔的

責任是非常沉重的。因為今天的教育改革要改變的是這個社會長久以來對教育活動的目的及功能的認知。這幾十年來，台灣教育的目的及其所承擔的功能絕不是個人主義式的。台灣過去幾十年來的教育，或者被國家、政黨和政府當作是富國強兵的機器，或者被家長和社會大眾當作是求得財富和地位（social good）的進階工具，或者被社會菁英份子和領導人物當作是營造理想人文環境（中華文化）的利器。把教育當作是幫助個人自我成長、實現自我、追求個人志業的活動是最近的事。當然，我們講是最近的事可能也不是完全符合史實，因為自從中國的教育學者接受西方文化和杜威學說以來，把教育當作是成就個人的想法就一直不會在自由中國消失過，但真正想要把這個想法明文化和大規模落實的，則屬此次的教育改革。假如這個分析可以接受，我們就可以說，今天的教育改革所關係的是典範轉移的問題，是想把教育從原有的典範中解放出來，放到另一個典範裡去，或是把原有的教育典範改造成新的教育典範；而不是在原有的典範中作細部技術上的改革。這就無怪乎今天教育改革遭遇到相當的阻力了。

### III

我們在前面問過，有什麼樣的證據說今天的教育改革是教育典範的變動，而不是單純技術上的變革？除了我們可以從總報告書中略窺端倪以外，我們可以進一步了解教育活動在過去幾十年來被賦予的目的和功能，然後再與今天教育改革的呼籲做個對比；從這樣的對比，我們可以獲得更有力的證據。根據我們的觀察，在過去幾十年中，台灣教育活動根據的是三個主軸。第一個主軸是「教育是富國強兵的機制」；第二個主軸是「教育是實現儒家理想的活動」；第三個主軸是「教育是求取功名的踏板」。這三個主軸在在的與當今教改所預設的價值體系不合。我們以下分別說明。

#### 一、教育是富國強兵的機制

在過去幾十年來，台灣的教育大體上籠罩在政府的掌握之下。國民政府在受到重大的政治和軍事挫敗之下，亟思把教育當作是富國強兵進而反攻大陸和統一中國的工具。這項企圖很明顯的表現在民國五十七年時總統蔣中正對實施九年國民教育意義的闡述，他說：「實施九年國民教育，乃為培植現代國民，提高其精神與體力、品德與智能，增進其明禮尚義、重法務實與互助合作、愛國保種的基礎。這不只是為建設三民主義模範省的基本要求，且為建設三民主義新中國的根本大計。……

換言之，我們不只是要求提高知識，以發展國民固有的潛能；而是要提高公德，以造成現代國民的品格；故其先著，乃在求公德的實踐、知能的發揮、群己的辨別。……今天，我們國家建設的步驟，就是要在政治革新、經濟動員的同時，開展現代化、科學化的教育建設，並以現代化、科學化教育的動力來導致中華民族文化的復興，和國家現代化建設目標的達成。」（註七）

在此須特別注意的是：國民教育的主要目的是培養良好的「國民」，故教育的目標與國家的目標，乃至政府的目標是步調齊一的。當國家或政府的施政目標是要建設現代化的國家和復興中華民族文化以便使中國統一，那麼這樣的目標也成為教育活動的目標了。從此一觀點而言，以往國民教育的目的絕不是「發展個性」。國民教育是如此，其他的教育，如職業教育、高等教育也大致是如此。這可以解釋為什麼在各級教育中：

1. 知識的傳授變得最為重要，因為知識就是力量，有力量就可以建設。
2. 應用科學和科技領域在高等教育中佔了較大的份量，人文學科和社會學科相對的不被重視。
3. 在國民教育階段政府採取了中央集權、統一管理的領導模式（如教科書的統一編寫），在高中職教育及高等教育中也採行中央調控的管制，利於經濟發展的大學科系有較多設立機會。
4. 重視在各級教育中各學科教材內容的意識型態控制，如三民主義、國父思想的設置，這些課程並且成為聯考及預官考試、公務人員考試的科目。

而這些具體做法在在都與發展受教者潛能、實現他們的自我，有些扞格不入。換個角度來說，這些教育的作為是在發展個人的「大我」，而不是「小我」。

## 二、教育是實現儒家理想的活動

過去的教育除了受到國家的嚴密管制，成了國家的機器之外，規劃教育的菁英份子，乃至主要的文化潮流，並不支持「個人主義」的精神。根據我們的觀察，台灣社會的主流價值體系至今仍然不脫儒家本色，而儒家的價值體系假如一定要用西方理論的概念來分類的話，它絕不是個人主義傾向的，而是社群主義（communitarianism）傾向的（註八）。

說這話的理由何在？

第一個理由是今天台灣人日常生活的重心，還是在於他們的家庭。儒家強調五種人倫秩序的重要，我們甚至可以說，中國史書當中的重心之一，就是在記載各種人倫秩序的實然與應然。雖然今天台灣社會正處於激烈的社會變遷之中，「父子、

夫婦、兄弟」三倫秩序的維持還是一般台灣人生活的重心。家庭的和樂或「父子、夫婦、兄弟」三倫秩序的完成，還是台灣人判斷一個人是否有幸福人生的重要標準，一個人活得是否有意義也泰半繫諸於那三倫秩序的是否完成。我們可以問我們週遭的人：一個好人、一個道德的人，是不是一個功成名就、能徹底追求自我，而不顧父母、兄弟、妻子的人？答案應該是否定的才對。對於台灣人而言，完成三倫的秩序仍然是我們人生的重要目標，而個人要實現其自我僅是次要目標。一般而言，一個人的自我實現是在人倫秩序完成後才展開的；一些看來是屬於個人追求自我實現的行動（如進京趕考、出門做官、到異地經商），其實也都是為了家族的利益和榮耀而來的努力（如進京趕考或在外作官就是要光耀門楣）。更進一步的說，一個人自我的是否完成，其必要條件在於他有沒有戮力來完成他的人倫角色。在完成人倫角色及追求個人志業之間，一直到今天，前者似乎還是比後者更為重要。

第二，在我們日常生活的道德判斷中，我們對一個人判斷的重點還是在於：他有沒有善盡他的社會責任或扮演好他的社會角色？而不是在於他有沒有實現自我或發展他自己的志業。一個完整的人生是那種能把自己社會角色扮演得完滿的人生。至於個人的興趣呢？是放在社會角色的扮演之後。

以這兩點為基礎，我們因而可以說台灣社會的主流價值體系是儒家的，是偏向於社群主義的而不是個人主義的。

我們當然不否認台灣社會正逐漸的走向西方個人主義，個人主義的價值觀也正在我們社會中逐漸的為人們所接受。（如丟下自己的妻兒，到海外充電一年，作自我充實；離婚率的提高；讓父母住到養老院……）但我們仍然認為台灣社會的主流價值觀仍然是儒家倫理本位的價值觀。假如這個觀察是對的，那麼我們不妨可以推論：在過去幾十年來，我們的教育不得不傳遞儒家的價值體系給學生，而這種「不得不」並不是建立在為政者有意的要以此套價值體系當作反攻大陸的利器，而是基於教育活動是社會整體活動當中的一環，當社會活動的主要價值體系和社會菁英分子所支持的價值體系是同一套的東西，那麼教育行動的整體設計就不得不是儒家的價值體系。而我們也指出了儒家的價值體系和西方近代的個人主義價值體系有不同之處，在對個人自我實現的順序上有不同的安排。

儒家價值體系在教育體系中展現得最清楚的是各級教育活動中的國文和道德教育上，假如我們願意去做文獻探索的工作，我們應可以發現，我們社會裡的大人物在過去幾十年來，對學生所做的諸多訓勉大多環繞著要學生做個有用的人，而不是一個能實現自我的人。

我們以上所做分析的重點在：長久以來的台灣教育是以儒家價值體系為基調。

而我們在前面亦指出，今天改革所預設的價值體系則是類似於西方個人主義。我們於是不難想見，今天教改所想要達成的目標原來與這個社會的內在價值體系有著內部的扞格；而這種扞格不入的情形可能要在長久的文化體質改革成功之後才會消失。在這過度階段中，教改所面臨的任務，可想而知，應是艱鉅非常的！

### 三、教育是求取功名的踏板

第三股與今天教改肯定的個人主義價值觀相衝突的另一勢力是家長對教育活動目的與功能的認知。

在個人主義價值觀的體系中，個人的喜好、興趣和抉擇受到相當大的尊重；個人應該是個人生命當中的主人，他可以決定、也應該決定自己的生活型態和方向。根據 J. S. Mill 的簡單原則（a very simple principle），個人的所思所想、所行所為只要不侵害到他人的重大權益，都是被允許的；但 Mill 也很清楚的說明，這樣的原則只適用於成人世界，對於兒童或特殊的成人，他們的喜好、興趣和抉擇所受到的尊重不能和成人相等齊一（註九）。但這就表示兒童的喜好、興趣、及自我抉擇可以受到相當程度的抹殺和否定嗎？

與個人主義價值觀相互呼應的教育哲學是進步主義（progressivism），而此次教改背後的指導原則之一也就正是進步主義。這個主義最基本的預設就是尊重受教者的興趣，教學活動的起點必須基於受教者的興趣，教育的目標是在幫助個人發展自己的興趣（註十）。

個人主義價值觀搭配上了進步主義的教育觀，就自然而然的會讓人去主張「兒童的喜好、興趣及抉擇」應受到相當的尊重。

假如我們對此次教改背後所預設的教育觀分析無誤，那麼就讓我們來對照一般家長對教育活動的認知和假定。如果我們仔細分析，可以發現：一般家長會把教育當作是協助自己子女取得謀生技能、社會地位和財富的工具。家長之所以有這樣的認知，主要還是基於他們對子女的愛。

一般的父母當然希望自己的孩子過著一個幸福快樂的生活，但一般父母不會把「幸福快樂的生活」看作是孩子眼前輕鬆舒服的日子，他們會就一個長遠的觀點來看這件事。對他們而言，幸福快樂生活的主人翁起碼要有一個像樣的工作，而所謂像樣的工作則是社會一致公認為好的工作（如律師、會計師、醫師，公務員等），或是收入高的工作，或者是受到他人重視的工作（教師就是這樣的職業）。有一個像樣的工作才比較有可能會有穩定的家庭生活、豐富而多彩多姿的社會生活。基於父母對於子女的關懷和愛，天下父母心，就無不希望孩子能在教育活動中會有卓越

的表現，因為這卓越表現往往是孩子能找到像樣工作的踏板。最簡單的想法是：小孩子如果夠聰敏、成績夠好，那麼就可以上好的高中、進而上好的大學，於是就有機會找到較好的工作。

我們以上用「父母情懷」的事實來說明台灣父母基於對子女的愛，往往特別重視教育，而他們的著眼點又往往是讓孩子透過教育的歷程而具有良好的社會競爭力，如此一來，教育的作用就不太可能是讓孩子追求自己的興趣或發展自我。教育的作用和目的對父母而言，反而是幫孩子達成父母親所認定的人生理想，而不是幫孩子來完成自己的人生理想。我們的這個說明也可被借用來說明今天台灣升學主義或文憑主義的緣由。

讓我們再次提醒讀者，這次教改的理論背景所強調的是把孩子的興趣當作是教育的出發點，在教育活動中尊重孩子的喜好、感受和選擇。這些教改者會認為只有在這樣的教育環境下，孩子才會有健康的心靈，而這健康的心靈遠比保證給孩子一個像樣的工作重要得多。所以我們可以看到，在一方面教改所指引、所希望教育走的方向是個人主義式的，是尊重學生抉擇、是鼓勵孩子發展及追求自己興趣的。但在另一方面，對教育活動有相當影響力的父母，卻把教育看作是讓孩子取得較佳社會地位及較佳工作的一個重要工具；這樣的看法會使得在教育活動的進行中，孩子的抉擇、自我、興趣和志業變得相對不重要。這樣一左一右的矛盾很自然的會讓教改工作充滿了困難。因為教改所標示出的方向，並不是當前台灣教育活動內部邏輯所開展出的目標。

教改，乃至任何形式的改革，都具有社會工程（social engineering）的色彩。但在進行社會工程的時候，改革者都一定要了解被改革對象的生態及其活動內在發展的邏輯；若非如此，改革一定失敗。這個道理當然是再簡單不過的，就像亞里斯多德幾千年前說的，你把一顆石頭往上拋，不管這顆石頭被你拋過幾千次，到頭來石頭還是會往地面下落（註十一）；或是像盧梭所說，我們固然可以改變樹木生長的方向，但一旦我們去掉束縛樹木的機制，樹木的生長一定會朝上（註十二）。

同樣的，假如教改的進行不顧及原有社會活動或教育活動的生態，而想要逆勢操作的話，那麼失敗的可能性將會非常的大；即使是成功，這種成功的代價也是相當龐大。

當然，也須附帶說明的是，即使教改者了解社會整體活動乃至教育活動的生態，在改革進行中也願意顧及這樣的生態，這也不能保證教改的活動一定會成功。這是因為社會工程所牽涉到的變數過多，我們很難（甚至是邏輯上的不可能和道德上的不可欲）掌握到所有讓改革成功的變數。但在這種體認之下，我們也可以說，假

如我們了解被改革對象的生態，可能會使我們改革的活動進行得較為順遂！

## IV

在今天教改所指引方向和當下教育活動實際所依據的內在理路有衝突的狀況下，我們如何可能來進行教改？在這裡讓我們試著來摸索一些可能的線索：

### 一、教改的是否成功有賴於行政改革和司法改革的成功

由於社會是呈整體的發展，我們很難在一個不理想的社會架構中單獨謀求教育改革的成功。理想上，行政改革、司法改革和教育改革（或其他的改革）應該是攜手並進的，但現況似乎並非如此，教育改革的很難有所突破，這大概是個重要因素。

### 二、切忌躁進

由於今天教改所肯定的理念體系和長久以來的想法有衝突，所以一時的突破會很難。但衡諸快速的社會變遷讓我們不斷的拋棄以往的想法和做法，今天教改可能成功的希望比以往要來得大。在這樣的時刻中，保持信心（faith）和樂觀的態度（optimism）似乎是兩項最重要的美德。最怕的是「恨鐵不成鋼」和「新松恨不高千尺，惡竹原應斬萬竿」的急迫心態。

### 三、把教育工作者當作教改的夥伴

一提到教改，往往就讓人想到教育體制內的種種都是我們必須改革的對象，包含課程、行政制度，同時也包含教育工作人員。但我們回頭看看前面所提的王安石失敗案例，人的因素是改革成敗的重要關鍵，失去了「人和」，改革已喪失了大半的成功機會。我們前面提過，教改倡導者所依循的個人主義和社會大眾所遵從的信念體系有某種程度的衝突，在這種情形下，教改所應該努力的是如何贏得大眾（包含教育人員）的支持，而絕非將教育人員當成對付的對象。

### 四、制度面所散發的訊息應與教改理念相符應

我們可以從許許多多的教改活動當中發現，不論是行政單位教改領導人的高談闊論，或是民間教改團體的急切呼籲，都一直企圖透過理念的宣導而改變社會大眾的觀念。而這就像不斷呼籲「心靈改革」，卻又讓社會上處處充滿投機功利、奸詐

倖進一樣的自相矛盾。在擁擠的公路上我們可以呼籲大家循序漸進，卻沒辦法撫平守法而堵在車陣中的駕駛對路肩超車者的憤憤不平；在激烈競爭的工商社會中，我們可以呼籲公平競爭奉公守法，但卻沒辦法說明另闢蹊徑鑽營取巧者為何獲利特別多。如果實際事例所發出來的訊息，與我們所高聲倡導的理念大相違背，那麼任何尖銳的改革聲音最終仍會淹沒在無數事例所累積出來的龐大聲浪之下。因此教改倡導者若要說尊重孩子的學習意願是重要的，那麼就必須用鮮明的實例向父母證實：改革後的新制度讓學習意願受到重視的孩子能有更美好的人生。如果制度面所散發出來的訊息，與教改所倡導的方向是一致的，那麼教改大可順水推舟，而不必逆勢操作。

## 五、正視左右政策的形成的種種因素

熟悉立法院議事實況的教育部官員認為：以往一黨執政時代，法案進入立法院即使不是毫髮無損，至少仍然安然無恙；如今則是雖非體無完膚，但也傷痕累累。許多原本立意頗佳的教育決策，最後卻因政黨、壓力團體的影響而扭曲變形。我國國會議員及其他參與影響立法的人，彼此之間形成一種多元且動態的決策環境，截然不同於理性且靜態的「專業決策」過程，因此這種靠社會互動解決問題的決策結果往往是出乎預料的政治化（註十三）。當年教育部準備修正師範教育法，結果法案一進一出之間，成了千瘡百孔的師資培育法，其中最大的影響因素就是政治因素。而這樣創造出來的教育改革，顯然不能成事。這個例子顯示出當勢力團體彼此目的不一，而透過法案進行角力之時，參與角力的每一個人（不論支持變革與否）都必須審慎的留意，最後的決策結果到底是專業理性的藍圖，或是譁眾取寵激情的烏托邦。而決策品質的確保，則必須從決策過程諸多因素進行考量，也唯有令人信服的決策結果，才能成為有效的改革政策。

## V

回想中國歷朝歷代的改革，似乎成功的少，失敗的多。即便是在成功的事例中，推動改革的人其下場也並不令人羨慕（商鞅就是一個例子）。但處在如此歷史時刻的我們，我們有餘地不去進行改革嗎？

## 附 註

1. 參見錢穆，〈國史大綱〉，台北市：商務，民83；司馬遷，〈史記·趙世家〉。
2. 錢穆，〈國史大綱〉。
3. 行政院教育改革審議委員會，〈教育改革總諮議報告書〉。民85，p.11。
4. 同上，pp.11-12。
5. 同上，p.14。
6. 有關個人主義的了解，可參閱 C. Taylor, *The Ethics of Authenticity*, Cambridge: Harvard University Press, 1991.
7. 間引自陳麗華，〈國小實習教師的社會科教學推理之研究-結構與意識的辨證〉，台灣師範大學教育研究所博士論文，未出版，民82。
8. 有關社群主義的說明，可參閱 Will Kymlicka, *Contemporary Political Philosophy*, Oxford: Clarendon Press, 1990。
9. J. S. Mill, *On Liberty*.
10. 參閱 John Dewey, *Experience and Education*.
11. Aristotle, *Nicomachean Ethics*.
12. J. J. Rousseau, *Emile*.
13. 參見中央日報，民87年4月15日第十版。

# 適性教育的心理觀

簡茂發

## 【作者簡介】

本文作者，台灣省嘉義縣人，美國北科羅拉多大學博士，曾任國立台灣師範大學教育研究所教授兼所長、國立台中師範學院院長，現任國立台灣師範大學教務長、國立台灣師範大學教育學系教授兼副校長。

## 摘要

教育最基本的理念就是「有教無類」和「因材施教」。天生我材必有用，人人都是可造就之才。在「教育機會均等」的原則下，學校教師應先深切了解學生的個別差異，然後提供多樣化的學習情境，實行彈性化教學與輔導措施，以發揮適性教育的功能。

基於人本教育理念，尊重學生人格，把每位學生都帶上來；立定「止於至善」的志向，涵養「擇善固執」的主見與「從善如流」的雅量；經由師生或友伴之間的互動歷程，相輔相成，志同道合，敬業樂群，以激發潛能，促進專業成長，並獲致個性與群性的調和發展，達到自我實現的境界。

**關鍵詞：**適性教育、適性教學、因材施教、個別差異、適性發展。

## 壹、前言

為了迎接二十一世紀的來臨，現代世界各先進國家都在積極推動教育改革工作，一方面貫徹實施全民的普及教育，另一方面注重菁英的人才教育，以期人盡其才，蔚為國用。在保障受教者學習權和教育機會均等的原則下，營造適性教育的校園環境，實行彈性化教學與輔導措施，確有其必要。有關「適性教育」的國內外文獻（朱智賢，1989；林生傳，民83；高雄師大教育系，1991；孫邦正，民53；張春興，1989；楊亮功，民60；Anderson, 1995；Berliner et al., 1996；Jackson, 1996；Klausmeier, 1991；Klausmeier et al., 1977；Wang et al., 1985），常

出現「適性教學」(adaptive instruction, adaptive teaching)、「適性學習」(adaptive learning)、「適性測驗」(adaptive testing)、「個別化教學」(individualized instruction)、「個別誘導教育」(individually guided education, IGE)、「個別化教育計畫」(individualized education plan, individualized education programs, IEP)、「電腦輔助教學」(computer-assisted instruction, CAI)等，與「因材施教」、「因勢利導」和「因材施教」的意義相通。

## 貳、適性教育的涵義

國民義務教育最基本的理念與方法，就是「有教無類」、「因材施教」與「因勢利導」，也就是「把每個學生都帶上來」。學齡兒童開始接受正規的學校教育，由於來自不同的家庭社經背景，在身心發展及行為表現各方面，都有個別差異的現象。在當前以班級教學為主的教育體制下，應先充分了解學生個別差異，以便普遍實施適性教育，促使學生各有所長的才華，都能因多樣化的學習情境，而獲得有尊嚴且快樂的成長，這是教育改革關注的重點之一。

學生是教育活動的中心，學生人格應受到充分的尊重。教育情境的安排務必以學生身心的生長與發展為著眼點，舉凡教材的選擇與教法的運用，均須力求配合學生的能力、經驗、興趣與需要。在整個教育進程中，教師必須參照學生個別差異現象，不斷提供符合其發展階段的教育情境，適時給予各種發展機會，使每個學生的潛能得以發揮，並從學習活動中獲得成功的滿足，以加強自信心，保持並增進繼續學習的興趣，謀求自我的充分發展。唯有多彩多姿的學習環境，方能造就多才多藝的學生。

教育以人為本，學校注重全人的教育。基於人本教育理念，教師必須設法營造適性教育的校園環境，開拓兒童及青少年快樂成長的空間，採行人性化的教學與輔導措施，把每個學生當作人才來教育，確信每個學生都有天賦的潛能，經由學習活動可以展現其才華。天生我材必有用，不可放棄任何一個學生，縱使學習落後，暫時趕不上教學進度，只要有不斷向上求進的意志，在稱職教師悉心照應和提攜之下，加倍努力，必能突破困境，化阻力為助力，把個人與眾不同的長處顯現出來，獲致個性與群性的調和發展，達到自我實現的境界。

## 參、學生個別差異之了解與測量

學生的個別差異 (individual difference) 是教育心理學探討的主題之一(林生傳, 民83; 張春興, 1996; Klausmeier, 1985; Slavin, 1997; Woolfork, 1998)。就個人的立場而言, 個別差異可分為兩方面, 即「個體間的差異」(inter-individual differences) 與「個體內的差異」(intra-individual differences); 從心理屬性而分, 個別差異包括「認知特質」(cognitive traits) 和「情意特質」(affective traits) 兩層面。茲就其中與教學相關最密切的「能力」和「興趣」兩項因素敘述於下:

從心理學的觀點來說, 能力 (ability) 是一種認知性特質 (cognitive trait), 包括性向 (aptitude) 和成就 (achievement), 亦即有潛在能力 (potential ability) 和實際能力 (actual ability) 之分。前者指一個人將來如有充分的機會接受最好的教育所能發展出來的能力, 亦即學習的潛能 (what a person could learn); 後者指一個人到目前為止經過學習或訓練後已獲得的知識和技能, 亦即學得的知能 (what a person has learned)。

性向又分為普通性向 (general aptitude) 和特殊性向 (special aptitude) 兩種。前者即一般所謂的智力或智慧 (intelligence), 會表現在各種心智活動之中。由生物學的觀點來看, 智力是個體適應環境的能力; 由教育心理學的觀點來看, 智力是個人學習的潛在能力。智力的高低可藉著智力測驗加以測量。後者是個人在某方面的才能, 可藉著特殊性向測驗得知個人在某一特定領域中的特殊才能, 也可使用多因素性向測驗, 從幾個分測驗的得分中, 予以適當的組合, 可獲個人的性向組型 (aptitude pattern), 得知其在那些領域中有較優越的潛在能量。

至於學習成就的測量與評量, 則有各級學校各種學科的成就測驗可以採用。現行標準化成就測驗依其內容和功能, 可分為綜合成就測驗和單科成就測驗兩類。前者在一套測驗中, 包含多種學科不同性質的試題, 可同時測出學生在各學科上的學習成就, 藉以比較各方面知能的高低。後者以某一特定學科的學習結果作為評量的重點, 除考查學科成績外, 尚可分析學生在學習方面的優點和缺點, 發現其困難所在, 然後予以補救教學或個別輔導。此外, 另有教師自編的課堂測驗, 學校教師必須針對其所進行的單元教學活動, 分析教材內容和教學目標, 然後根據測驗的基本原理, 運用測驗的方法和技術, 自行設計和編製一套切合實用的客觀測驗, 以評量學生的學習成就。

「創造力」(creativity) 即指思考、推理各方面的心智活動是否具有創造發明的趨向。創造力與智力不同，但互有關聯。創造力注重擴散性思考 (divergent thinking)，從心智活動的變通性 (flexibility)、獨創性 (originality)、流暢性 (fluency) 和精密性 (elaboration) 等去了解。創造力的評量與智力性向測驗不同，它沒有固定、正確的答案或最佳的答案，不受現存知識的限制和傳統方法的束縛，而採取開放和分歧的方式，以衍生各種可能的、未確定的構想。例如陶蘭斯 (E.P. Torrance) 的「創造思考測驗」(Torrance Tests of Creative Thinking) 根據受試者在某一圖形或一段文字中的反應，有一定的記分標準而求得變通性、獨創性、流暢性及精密性的量數，從中可知創造發明的能力。

目前在智力、性向、創造力的測量方面，已有一些具相當信度、效度及常模的標準化測驗工具可供使用。了解學生的潛能之途徑，除實施測驗外，亦可由行為的觀察切入。測驗的結果可能受到各種因素的影響，因而不可單憑有限的資料判定學生潛能之高低。潛能可形之於外，只要留心觀察學生各方面的行為表現，由其上課或參與活動的情形，即可了解其反應是否敏捷。為了觀察學生的行為反應，有時必需刻意安排一些情境，讓學生在此情境中有嘗試性的活動，並有所表現與反應，如此可觀察出其行為特徵，加以記錄、分析、研判。惟須作長時期多方面的觀察，有系統的記錄，如此方能得到足夠的資料，再加以比較分析與綜合研判，當可了解該生是否具有某方面的潛能。若只短時間觀察單方面的行為表現，可能會失之「以偏概全」或「先入為主」，由於成見或偏見而使判斷有所誤差。

「興趣」(interest) 是個人對某些事物或活動有所喜好而主動接觸、參與的積極心理傾向。興趣是學習的動力，也是學習的結果。興趣可以激發努力，努力也可以培養興趣。D. E. Super 從測量的觀點指出有下列四種興趣：(一)表述的興趣 (expressed interest) --詢問受試者喜不喜歡某些活動或事物；(二)表現的興趣 (manifested interest) --觀察受試者在不同情境下的行為反應；(三)測驗的興趣 (tested interest) --客觀測量特殊領域的知識或能力，可以看出受試者對其感興趣的程度；(四)量表的興趣 (inventoried interest) --直接對個人實施自陳式的興趣量表 (簡茂發，民86)。個人對日常生活中許多活動有不同的興趣，其範圍和程度皆有差異。興趣無好壞之分，只表示個人興趣的偏向而已。興趣受內在和外因因素的影響而產生改變，是可以在後天環境中培養的。

就「性向」和「興趣」的關係來說，興趣是性向的象徵，個人有某方面的性向，通常就有某方面的興趣。我們可以說性向是一種能力，而興趣是一種動機。有能力而無動機，或有動機而無能力，均無法成大功、立大業；如有深厚的潛能，又有

強烈的動機，只要持之以恆，必能充分發展而達到相當高的成就水準。性向和興趣雖為不同的心理特質，但兩者之間有密切的關聯性，都是學業和職業成功所必需的要害。性向有如能自燃的氫，興趣如同可助燃的氧，兩者互相配合，有了足量的氫，加上充分的氧，始能完全燃燒而產生熊熊的火焰，發出成功的光芒。從教育與職業輔導的立場言之，宜以性向為主，以興趣為輔。我們可以運用教育或環境的影響來培養與性向相符的興趣，但是無法配合興趣而添加性向，蓋因性向是先天的。個人也許由於所接觸的環境有限，雖然具有某方面的性向，但是尚未產生足夠的興趣，在這種情形下，我們可以設法培養其興趣。如果個人的興趣與性向不相符合，就要發掘其真正的性向所在，而不宜朝著沒有性向的方面發展，否則成功的可能性是相當有限的。如果個人接受性向測驗和興趣測驗的結果，發現並無明顯的性向和興趣組型，則必須借助於其他資料予以研判，把個人與環境的各種因素加以充分的考慮，俾作明智的抉擇，以便踏上成功之路。

## 肆、人本心理學的教育見解

人本心理學是現代美國心理學界新興的運動，發展歷史尚短，各家倡說立論，未必完全一致，乃形成許多支派，諸如自我心理學（self psychology）、知覺心理學（perceptual psychology）、存在主義心理學（existential psychology）等。茲僅就各支派之間相同的主要論點，略述於下：

一、積極的人性觀：人的本性是善良的，天賦具有高度的理性與發展的潛能，個人的前途與命運由自己所決定。人本心理學者一致強調個人的尊嚴與價值，把個人視為正在成長中的機能整體，應使其在適當的情境中，不斷謀求自我的充分發展。

二、個人的行為為其當前的知覺場地所決定：所謂「知覺場地」（field of perception），包括：(一)個人對自己的看法，(二)個人對其所在環境的主觀判斷，(三)個人與環境之間的交互關係。人本心理學者認為個人係生活在其經驗世界之中，一言一行均受其自我觀念所影響。因此，欲瞭解個人適應環境的行為，首須認識其知覺歷程及自我在知覺場地中的決定力量。

三、保持與增進自我效能是個人發展的主要動力：一個人自出生至死亡，無時無刻不奮力追求自我的成長與充實，其目的在於保持與增進自我效能，使自己的人格獲致健全而均衡的發展。換言之，凡人皆有充分發展其潛能的傾向，並且設法使自己逐漸達到完美的境界。此種不斷向上求進的意志，乃是個人行為發展的主要動

力。

基於上述的共同觀點，人本心理學者在教育設施方面也有一些相同的主張。茲將其大要分述如下：

一、學生是教育活動的中心：學生人格應受到充分的尊重，教育情境的安排務必以學生身心的生長與發展為著眼點，舉凡教材的選擇與教法的運用，均須力求配合學生的能力、經驗、興趣與需要，以促進學生完整人格的健全發展。

二、學習是學生個人知覺改變的歷程：學習活動應以學生當前的知覺場地為出發點，教師必須輔導學生建立正確的自我觀念，並對其所在環境中各項事物有適當的瞭解，進而教導學生以積極的態度與切實的方法吸收並改造經驗，使個人的知覺經由學習活動而獲致建設性的改變。

三、以學生自我發展為行為的動機：教師應該利用學生自我發展的天賦傾向，使學生自動自發追求進步。在整個教育進程中，教師必須參照學生個別差異現象，不斷提供符合其發展階段的教育情境，適時給予各種發展機會，使每個學生的潛能得以發揮，並從學習活動中獲得成功的滿足，以加強信心，保持與增進學習興趣，謀求自我的充分發展。

綜上所述，人本心理學是美國心理學界異軍突起的第三勢力（Goble, 1970），其觀點與我國人本哲學的主張相近，重視個人的尊嚴與整體性，正符合民主教育的基本原則。人本心理學的理論與技術已漸為美國教育界所採納，尤以學校輔導工作人員服膺此一學說者更多。目前，我國各級學校正積極推行學生輔導工作，以謀求學生健全人格的充分發展，如能酌採此一學派的新觀點，研擬適合我國國情的輔導實施計畫，則可增進其效果。

## 伍、促進適性發展的教學環境

從教育的觀點來說，人人都是可造就之才。唯有精心設計安排的教育環境，才足以提供兒童及青少年充分發展其潛能的機會。兒童及青少年是國家未來的主人翁，其潛能有待教育的啟發與培養，若能有計畫地予以培育，使人盡其才，必能促進國家富強與社會繁榮，為人類共同福祉之增進而奉獻心力。至於如何激發學生的潛能，一向為教育與心理學者所關心與重視。茲從教學與輔導的觀點，論述其可行途徑於下：

## 一、提供適宜的學習環境

學習是學生本份的工作，教師應為學生提供內容豐富、生動變化的學習環境。唯有多彩多姿的學習環境，方能造就多才多藝的學生。欲使學生在學習活動中真正受益，應安排理解性、有意義的學習情境。現代心理學者奧斯柏（D. P. Ausubel）提出「有意的學習」（meaningful learning）理念，強調學生所學的材料內容及方式應力求與其身心發展成熟程度、舊學習知識及當前生活經驗背景密切配合（Ausubel et al., 1978）。因此，學習活動應以兒童為主，考慮兒童能學些什麼及想學些什麼，據此安排各種教學活動，使兒童在適切的情境中，快樂地進行有意義的學習，以激發其學習潛能。

(一)採用啟發式教學法：在學習過程中，由教師相機指導學生靈活運用各種有效的學習方法，並磨練其進一步學習的能力。有些學生屬視覺型，看過的東西會留下深刻的印象，甚至過目不忘，教師應多寫板書，注重圖片或實物的講解；有些學生屬聽覺型，聽過的事物不易淡忘，教師不妨多作口頭講述；有些學生屬觸覺型，必須親自動手去做，從實際操作中去體驗感受，教師宜設計安排動態的情境，使學生從做中學（learning by doing），增進學習的效果。在班級教學中，上述各類型的學生可能同時並存，教師應有教無類，更須因材施教，因勢利導，活用教育專業的知能與技巧，依學生的知覺類型（perceptual pattern）及認知風格（cognitive style），造就各有專長的英才。

(二)給予學生獨立思考的機會：教師應有計畫地把學生帶進刻意安排的問題情境中，使其接觸某些材料，並能加以運用。固然，教師有必要的時候，可以暗示學生探索問題的門徑及思索問題的方向，但勿做越俎代庖的過度服務，更須避免急於告知學生最後的答案。蓋因告知答案雖然可使學生很快學會，但不能得到學習成功的喜悅；如能讓學生由問題探索中，自己進行獨立思考，而發現解決問題的答案，那麼其所得到的成就之喜悅必然較大，如此才能真正領略學習的樂趣。

(三)安排合作學習情境以發揮團體成員之間社會助長的作用：學生之間互相切磋和質疑問難，是促進創造力及學生潛能發揮最有效的途徑之一。教師平時應安排各種合作學習的情境，營造大家一起來的團體動力氣氛，積極鼓勵主動參與，敦促學生多想、多問、多討論、多動手去做，對問題有窮究到底的精神，且能群策群力，精益求精，以達圓滿解決問題的境界。誠然，養成學生發問的能力，能問得切題而有意義，進而針對主題，各抒己見，暢所欲言，則真理愈辯愈明，具有益智啟迪的作用，較諸只追求書本中有限的知識，更有助於潛力之發展。

## 陸、彈性化教學與輔導措施

適性教育之實施，必須營造無障礙的校園環境，為所有的兒童及青少年設想，全校通行無阻，使全體學生都能在最少限制的環境中，獲得最大的發展機會。其教學與輔導策略包括個別化教育計畫、適性課程與教學、個人化教學系統、合作反省思考教學模式、個別化教學輔導要領等（高雄師大教育系，1991）。多元化而富有調適的彈性，多樣化而不走樣，須有全盤的配套措施。

### 一、培養積極進取的學習態度

教師的主要任務在於幫助學生進行順利有效的學習活動，從中獲得成功的經驗，方能真正體會學習的樂趣。有人曾為「求學」或「讀書」的心路歷程進行因素分析，發現其中苦樂參半，但具有苦盡甘來的後續效應。有種種的譬喻：如倒吃甘蔗，可以漸入佳境；如啃橄欖，回味無窮；如品嚐苦瓜的清香，終生樂此不疲。其實，學習的甘苦談，如人飲水，冷暖自知。為了有效激發學習潛能，輔導學生快樂學習，必須協助學生養成良好的學習態度和習慣，進而運用適當的學習方法和技術。

(一)訂定適當的抱負水準：教師若將教學目標訂得太高，學生無法達到此一水準，必然灰心喪志，有失敗及挫折之感。因此，教師所期望於學生的成就水準或學生自訂的抱負水準，較學生現有的能力程度高一點即可，宜循序漸進，慢慢激發其潛能，應避免揠苗助長。潛能發展的過程並非一蹴可及，有時欲速則不達，操之過急，可能適得其反。有些父母或教師對其子女和學生要求過高，奢望他們多才多藝，欲使各項潛能齊頭並進，達到十八般武藝樣樣精通的境界，但一個人的精力畢竟有限，要同時發揮多項才能，可能會負荷太重或顧此失彼，反而效果欠佳，得不償失。

(二)指導有效的學習方法，增進學生的過程技能，磨鍊其進一步學習的能力：從現代教育的觀點而言，基本知識之傳授與技能之訓練固然重要，但更重要的是「學如何去學」（learning how to learn），而能活用過去的經驗，經由思考、推理、判斷等認知歷程，以適當有效的方法，解決各種新的問題。誠然，學習方法的指導，較教材內容的傳授更重要，也更為有效。中小學自然科學的教學有三項重點：①獲得正確的科學觀念和知識；②訓練過程技能（process skills），使學生懂得科學的實驗方法及步驟；③培養科學的態度和精神。其中以過程技能的教學最為重要。除自然科學外，其他學科也應強調「過程技能」的重要性，使學生在學習過程

中，接受方法論的訓練，並磨鍊其進一步學習的能力。有適當的學習過程，當可導致良好的結果。

(三)藉觀察、發問、遊戲等方式啟發學生的思考活動：近來有些學科的課程專家提倡「問思教學法」，與我國古聖先賢所倡導的「博學之、審問之、慎思之、明辨之、篤行之」的治學之道，有異曲同工之妙。教師應讓學生在接觸問題或看到某些現象時，先思索一番，如仍疑惑不解，應有勇氣提出疑難問題，向老師或同學請教。學生必須問與思兩者並用，發問要問得得體，切中要點，且能深思熟慮，逐層加以探討。教師平時必須指導學生養成「問思」的求學態度與習慣，看到各種問題，都能追根究底，以求融會貫通，獲致確實的了解。此外，教師透過各種活動或遊戲方式，以引導學生學習，對學生興趣的維持及動機的激發，必有相當的助益。至於研習的場所，校內校外均可，旅遊參觀有助於拓展視野，增廣見聞，可多接觸一些社會上活生生的現象和日常生活中的實際問題，用敏銳的眼光，在教師的指導下觀察與學習，一定可以增進學習興趣，激發學習潛能。

## 二、採用腦力激盪術、發現學習、探究訓練等方法促進思考能力的發展

(一)腦力激盪術 (brainstorming)：這是創造思考教學的一種方式，利用集體思考活動，促使參與的學生對某一問題的意見相互激盪，引發連鎖反應，藉以導致創造性思考的效果。在教學進行過程中，教師要把握「延緩評斷」(deferred judgement)的原則，鼓勵學生儘量發言，做到「知無不言，言無不盡」，然後加以歸納組合與比較，如此可以集思廣益，產生新主意，對學生潛能的激發，頗有助益。

(二)發現式學習 (learning by discovery)：教師配合教學目標和學生程度，安排學習的問題情境，提出探討的主題，讓學生自行瞭解事實，分析問題所涉及的情境因素之關係，進而尋求解決問題的答案。此種教學法可以引導學生主動自發的學習，易於維持學習動機，且有助於學習遷移，足以促進學生潛能的發展。發現式學習不只能滿足學生的好奇心和求知慾，而且能進一步引發更多的探索、求知動機，使學習活動持續進行，不斷增進解決問題的能力，擴大學習的效果。

(三)探究訓練 (inquiry training)：其主要目的在於養成學生面對問題時有積極求解的心理傾向，能透過自己的思考探索活動，以求充分了解問題，進而解決問題。兒童及青少年接受探究訓練，可經由有系統的探討活動，大家共同切磋，藉著經驗的充分溝通，產生社會助長作用，使潛能在解決問題的過程中，獲致進一步的

發展。

### 三、鼓勵學生參與課外學習及休閒活動

學習不以學校教室內正課活動為限，學生除了正課必須融會貫通以外，應多涉獵課外讀物，常到圖書館及社教機構追求新知，並參與文康休閒活動，以充實生活內容，獲得社會知能，陶冶情操，發展群性，增進身心的健康。

(一)充分利用圖書館：圖書館是「知識的水庫」、「學術的銀行」，裏面有許多寶藏，等待愛知者去發掘和享用。各級學校的圖書館或圖書室藏書豐富，且有多種期刊雜誌，供應精神食糧，是學生靜態休閒活動的好去處，可以好好利用它來充實自己，一定會覺得開卷有益，不虛此行。上課之餘，常到圖書館，也可培養多方面的閱讀興趣，有助於潛能的開展。

(二)培養科學研究的興趣與能力：學如逆水行舟，不進則退。學生必須不斷研究和進修，始能趕上時代潮流。學生在校期間，應接受研究方法的科學訓練，參與有意義的研究工作，協助教師蒐集和處理資料，從做中學，敏於觀察，勤於思考，多方面尋求探究問題的門徑，不囿於成見和偏見，從各個角度不同觀點加以比較分析與綜合研判，進而導致正確的研究結果。如此，在科學研究的過程中，可培養探究問題的興趣，也可增進學術素養和解決問題的知識及能力。

(三)參加學術演講及座談會：學校社團與學會經常舉辦專題演講會，邀請名流碩彥闡釋學術理論或發表研究成果，提供一些寶貴的意見和有組織的資料，可使聽眾獲得系統的專業知識，聽其一席話，有時勝讀十年書。至於各項專題座談會，濟濟多士，聚首一堂，針對主題，各抒己見，暢所欲言，有時相互質疑問難，雖然爭得面紅耳赤，但是真理愈辯愈明，可以澄清觀念，建立共識。經由大家意見的充分溝通，可以集思廣益，孕育新觀念，導致更高層次的創造發展。

(四)積極參與課外活動：一般學校通常比較保守，學生的生活圈稍嫌狹窄，因而平時應多提供團體活動的機會，鼓勵學生積極參與，發揮社會助長作用，使其獲致個性與群性的調和發展，一方面有擇善固執的定力，另一方面也有從善如流的雅量，既能堅持原則，又能廣結善緣，而有「推己及人」、「當仁不讓」、「見義勇為」等社會化品格的行為表現。大家同心同德，朝向「止於至善」的目標而努力。

(五)讀萬卷書、行萬里路，以擴展見識、恢宏氣度：學生在教科書及參考書之外，宜多讀世界偉人傳記；在課堂進修之餘，不妨走出校外接觸社會各階層事務，或到大都會及山川名勝遊覽，擴大生活領域，增進對社會的人文關懷。如此，當可激勵學生「為天地立心，為生民立命，為往聖繼絕學，為萬世開太平」的偉大抱負，

培養「天下興亡，匹夫有責」的時代使命感。

## 柒、結語

教育乃積德之業，亦即成人之美的工作。「人」為教育的核心概念和關鍵因素，教育在本質上就是教人成人的過程。每個兒童及青少年都是可造就的人才，教育應配合各人的秉賦、才華與需求，給予不同的教導，使其身心充分發展。「學生是教育的主體，而學習權則是國民的基本人權。要帶好每位學生，發展適性適才的教育，應該在確認學生的主體性與保障其學習權的基礎上，從事課程、教學與學生行為輔導方式的根本性改革，並在以人為本的校園環境中，重師生倫理，以營建正確教育理念。」（行政院教育改革審議委員會，民85，第三十四頁）

誠然，學生的人格應受尊重與肯定，各種教育設施均須以學生身心的成長及人格的健全發展為主要著眼點。學校教育與輔導工作在「有教無類」和「因材施教」的基本原則下，以全體青少年學生為對象，營造無障礙的校園環境，充實教學與輔導的基本設施，提供多樣化學習情境，基於愛與關懷及對學生個別差異的深切了解，實施適性教育，經由師生互動歷程，以激發潛能，獲致個性與群性的調和發展，達到人盡其才，自我實現的境界。

## 參考文獻

- 行政院教育改革審議委員會（民85）。**教育改革總諮議報告書**。台北市：作者。
- 朱智賢（主編）（民78）。**心理學大詞典**。北京市：北京師範大學。
- 林生傳（主編）（民83）。**教育心理學**。台北市：五南圖書出版公司
- 高雄師大教育系（民80）。**國民中學適性教學國際學術研討會紀錄**。高雄市：國立高雄師範大學。
- 孫邦正（修訂者）（民53）。**教育大辭書**。台北市：臺灣商務印書館。
- 張春興（民78）。**張氏心理學辭典**。台北市：東華書局。
- 張春興（民85）。**教育心理學**（修訂版）。台北市：東華書局。
- 楊亮功（主編）（民60）。**雲五社會科學大辭書第八冊教育學**。台北市：臺灣商務印書館。
- 簡茂發（民86）。**心理測驗與統計方法**（修訂版）。台北市：心理出版社。
- Anderson, L. W. (Ed.). (1995). *International encyclopedia of teaching and*

- teacher education*. (2nd ed.). Oxford, UK: Pergamon.
- Ausubel, D.P., Novak, J. D., & Hanesian, H. (1978). *Educational psychology: a cognitive view*. (2nd ed.). New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Berliner, D.C., & Calfee, R. C. ( Eds. ). (1996). *Handbook of educational psychology*. New York: Macmillan.
- Goble, F. G. (1970). *The third force: the psychology of Abraham Maslow*. New York: Grossman.
- Jackson, P. W. ( Ed.). (1996). *Hanbook of research on curriculum*. New York: Macmillan.
- Klausmeier, H. J. (1985). *Educational psychology*. ( 5th ed.). New York: Harper & Collins.
- Klausmeier, H. J. (1991). *Adapting curriculum and instruction to differences among students in U.S.A*. Paper Presented at the Symposium on Adapting Instruction for Junior High Schools. Kaohsiung : National Kaohsiung Normal University.
- Klausmeier, H.J., Rossmiller, R.A., & Saily, M. (Eds.). (1977). *Individually guided education: concepts and practices*. New York: Academic Press.
- Slavin, R. E. (1997). *Educational psychology*. (5th ed.). Boston: Allyn and Bacon.
- Wang, M.C., & Walberg, H.J. (Eds.). (1985). *Adapting instruction to individual differences*. Berkeley, CA: McCutchan.
- Woolfolk, A.E. (1998). *Educational psychology*. (7th ed.). Boston: Allyn and Bacon.

# 教師專業自主

劉春榮

## 【作者簡介】

本文作者，台灣省嘉義縣人，曾任中小學教師、台北市政府教育局科員、台北市立師院副教授兼總務長；現任台北市立師院國民教育研究所教授。

## 摘要

教師專業自主指教師在教學、學校參與、或教師組織等專業領域內，能依其專業知能，執行專業任務，不受外力干預，以維持專業品質的特性。教師專業自主是教育專業的核心，以分類而言，教師專業自主包括教師個人專業自主、教師團體專業自主等二個向度，以及教室層級專業自主、學校層級專業自主、教師團體層級專業自主等三個層級。就其內涵而言，教師專業自主指教師在專業工作上，能享有專業自由、參與組織決策、免於外力干預、維持專業品質等四個要項。在教育變革潮流中，教師專業自主不論對學校、學校教師、教師會均有相當的啟示。

**關鍵詞：**教師專業自主 專業自由 參與決策 免於干預 教育品質

這幾年來，國內的教育正處於大幅度變革時期。有向傳統學校教育挑戰的毛毛蟲學校，有高唱雲霄的公辦民營學校，有廢除行之有年聯考的呼聲，有破天荒的中華民國教育報告書，有要求大幅改革的行政院教育改革審議委員會總諮議報告，有規範教師權利義務之教師法的頒行，有日益鬆綁講求民主的學校行政、有積極參與學校校務的家長會，有如雨後春筍般成立的教師會……等，各種改革措施陸續進行不一而足。

在變革的歷程中，最該重視的是教育的主體—學生，以及關係變革成敗的學校另一主角—教師。本文旨在探討教師執行教學專業工作中的重要變項—教師專業自主。探討的內容包括：教師是否為專業工作、專業自主是專業的核心、教師專業自主的意義、教師專業自主的分類、教師專業自主的內涵、以及教師專業自主在教育上的啟示與因應。

## 一、教師是專業工作

專業是指一群人在從事一種需要專門技術的職業，這種職業需要特殊智力來完成，他的目的在提供專門性質的服務（Carr- Saunders, 1933）。這個最早期的「現代化專業」意義，經過半世紀的演變及發展，在擴大引申中逐漸周延，專業至少具備以下的條件：1. 專門的知識與能力。2. 以利他服務為導向。3. 成員不斷的進修成長。4. 受社會高度的認同。5. 組有專業團體。6. 團體訂有倫理規範。7. 具有高度的自主性（劉春榮，民86）。

早在1948年美國全美教育學會(National Education Association)，便訂立了教育專業的規準，作為教育邁向專業的努力目標。但在教育發展的過程中，教育是否為專業工作，一直有所爭議，主要爭議焦點有二：1. 教育「應該」是專業；以及2. 教育「實際」是專業等二個問題。本來教育是否為專業，主要視教育是否合乎專業所應具備的規準而定，然而事情並非如此單純，儘管理論上教育是專業工作，但在教育實務上，教育並未完全合乎專業所應具備的條件。直至聯合國教科文組織（UNESCO）1966年在法國巴黎會議，發表關於教師地位建議書（recommendation concerning the status of teachers），建議世界各國將教師視為專業工作後，教師專業才逐漸有了共識。換句話說，教師符合專業的條件儘管仍需不斷的努力，但教師是專業人員，已受國際社會所公認。這也是本文討論教師專業自主的基礎。

## 二、自主是專業的核心

自主是專業的核心特徵之一，專業以自主為重要條件，自主則含有專業的意涵，兩者互為表裡。Kornhauser（1963）認為自主指專業人員能自主的行使判斷及執行其專業任務。Wilensky（1964）認為自主即專業人員依照自己的專業知識作最佳的判斷，所作的專業判斷不受外力的影響。Hall（1969）指自主是專業人員不受其服務對象、非專業人員、及僱用單位等外來的壓力所控制，而能自己作決定的特性。Baldrige等人（1973）以為自主是專業人員主動參與，能夠自行決定工作方式，縱使在科層體制和壓力下，也應擁有的相對自由。Baldrige（1978）再具體的指出專業自主的標準有三：1. 在組織內有主要工作控制權；2. 只有專業才能評鑑同行的同儕評鑑；3. 有免於標準化、有自訂工作時程、和有免於瑣碎行政事務的自由。高強華（民81）認為自主指專業成員的知能判斷和行為表現，完全交由專業成員自行評估，不必經由局外人士參與的狀況。劉興漢（民82）認為自主

指專業人員依其專業特性作重要決策的權力。劉春榮（民85）以自主為專業工作核心，任何專業工作若缺乏自主的特性，便稱不上專業。符碧真（民87）自主是專業的特性，指專業人員自己有主權，不受他方干預。

由此可見，自主是專業工作的重要特徵，專業人員在被認可的條件下，能依據本身所具有的專業知識、技能，行使其專業判斷，執行其專業任務，不受外力干預的特性。

### 三、教師專業自主的意義

自主既是專業的主要特徵，教師又是專業工作，教師便應擁有專業自主。Mcphie & Kinney（1959）將教師專業自主定義為教師依其專業知能執行其專業任務或作專業決定時，不受外力干預，而且能自由地處理與學生有關的事務。Packard（1976）認為教師專業自主表現在教師處理班級事務時的法理權威，其他人員不能妨礙這種權威。Gnecco（1983）認為教師專業自主即教師能自由的或彈性的設立目標、作主要決定以及在最小的監督之下負其職務上的專業責任。Hendley（1983）認為教師專業自主本質上意味著教師在自我規定、自我決定、或行動上，均能感受到獨立的程度。Askling（1991）認為教師自主可分個人的自主和團體的自主，教師個人專業自主指教師在執行教學工作時，個人所擁有的自主；而團體的自主指教師的工作團體所擁有的自主。陳正昌（民82）以為教師在處理班級事務—教學歷程、學習動機、學生管理和評鑑方面，有法理權威，能自由的或彈性的設立目標，作主要決定以及在最小的監督下負其職務上的專業責任，而在依其專業知能執行專業任務或作專業決定時，其他人員無論是同事或行政人員，均不能妨礙這種權威。鍾任琴（民83）認為教育專業自主指教師在教學歷程中依其專業知識、能力所做出來的專業判斷與決定，不受外力的不當干涉與影響。林新發（民87）認為教師專業自主是教師從事有關教學活動或參與組織決定等專業任務時，能基於教育專業知能，獨立自主行使其職權，不受外界不當之干預，以促進教育專業品質的提昇。

綜上所述，教師既是專業人員，理應擁有專業自主權。教師專業自主應指教師在教學、學校參與或教師組織決策等專業領域內，能依其專業知能，執行專業任務，以維持專業品質，及不受外力干預的特性。

### 四、教師專業自主的分類

以不同的角度來看，教師專業自主有不同的分類。有以教師獨立或教師群體行

使自主權來分，認為教師專業自主包括教師個人專業自主及教師專業團體的專業自主二個面向，教師個人專業自主是教師在執行教育工作時，所擁有的自主；教師專業團體的專業自主指教師所屬的教師組織能獨立行使其自主權（Hoyle,1995；符碧真，民87）。有以教師行使專業自主層級來分，認為教師專業自主包括三個層級，一為教室層級的專業自主，其次為學校層級的專業自主，三為教師團體層級的專業自主。就教室層級的專業自主而言，教師專業自主包括訂立教學目標，編選教材、選用教學方法、輔導或管教學生及進行學習評量。在學校層級的專業自主方面，包括參加教師進修、參與學校決策、發展學校課程特色及參加學校教師組織。就教師團體層級的專業自主而言，教師專業自主包括教師所參與的教師組織能參與建立教師聘任資格與聘約、訂立教師倫理規範、改善教師工作條件與待遇、維護教師專業尊嚴、以及形成壓力團體等項目（Raelin,1989；劉春榮，民85）。有以教師專業自主結構來分，將教師專業自主視為一個雙層同心圓，外圈為次級的專業自主，代表專業和它所提供服務大眾的交互作用，這些合作需先訂定欲達成的結果及目標，並評鑑教育課程以決定是否達成目標，以及了解大眾支持教育課程的程度。內圈則為專業應致力的活動稱為基本的專業自主，這個領域是專業人員執行他的任務範圍，不容他人的干擾以達到預期的效果（Kinney,1959；林彩岫，民76）。以下以教師行使專業自主層級的分類作說明：

#### (一)教室層級的教師專業自主

探討教師專業自主，不論是否專注於教師的教學活動，均認為教師的教學活動所表現出來的專業自主性，是教師專業自主的核心。也就是說教室中教師在教學有很大的自主性（Bidwell,1965; Mcclie & Kinney, 1959）。Charters（1976）認為教師專業自主指教師在教學中能免於外力干預、壓力及控制。教師能決定評量學生表現的標準與技術，能控制自己教學的進度，能於教學過程中免於工作壓力，在教學時免於外人的監督，以及能自由的選擇各種教學方法，選擇合宜的教材，應用適當教學理念。Packard（1976）認為教師專業自主是指教師在處理班級事務時，包括教學過程、學生動機、學生的管理和評鑑，所擁有的合法權威，其他人員不論是同事或行政人員，均不能妨礙這種權威。在教學專業化、教學工作的本質及教學空間安排，教師亦具有充份的自主權力。Kamii（1981）指出教師專業自主包括教師在教學時應決定教什麼？如何教？如何評鑑教學的成果？這些是教師專業的權利與責任。Street & Livata（1988）認為獨立的教師，在他們的教室中能保有決定權，以處理教學上所發生的任何事情。Dean（1992）在觀察教師行為時指出，教師專業自主在教室情境中表露無遺，如觀察學生行為、組織學習教案、選

擇教材內容、呈現教材方式、安排學習活動、訓練學生行為、激勵學生、佈置學習環境、評量學習成果及評估教學策略等。林彩岫（民76）以教學責任、自由溝通及研究創新來說明教師專業自主權，教學責任指教師在教學的準備、教室管理、了解學生、教學方法及技術的嫻熟運用、學生學習的規畫、作業的指定與批改、團體秩序的維持、各項糾紛的解決、休閒活動的指導，教師有充分的自主權。在自由溝通上，教師能與學生與同事充分溝通，表達教師在教學上的意見及與教學活動的有關的人士討論教學上的問題，進一步瞭解及幫助學生。在研究創新上，應參加與教學有關的教學觀摩會、座談、研討會、在職進修及研究的意願以提升教學的品質。陳添球（民78）研究教師日常生活的專業自主中所稱的教師專業自主為教師在日常生活的教學情境中，整體環境賦予教師個人的自由及教師在個人教學環境中對某些規範、壓力、法令加以抗拒，媒介或改變以支持其教學規範或信念，而從事各項教學活動，使教師保持一個自由人的程度。羅文基（民78）認為教師專業自主是基於教師是一種專業，因此教師在教學上所作的各種決定，諸如教材的選擇、教學方法的運用、教學進度的安排及對學生學習成效的評量等均應受到尊重，尤其不能以政治或其他外力加以干擾。卯靜儒（民80）界定教師專自主為教師個人能在其教室教學中，不受外在人事物的控制的一種獨立自由和自我導向的感受程度，以及教師在教學專業上受到學校尊重的程度。游淑燕（民82）認為教師專業自主包括有教師對教學上的專業自主意識、教學活動設計上的自由及教學進行時能按計畫進行的能力。郭秋勳（民83）認為教師的專業自主具有超然獨立與自我信賴等特質，教師在處理班級事務如教學過程、學生動機、學生管理的教學評量時，能夠依其專業知能執行任務或作專業決定時，不會受到干預，此種權威確能保持教師教學工作時的自由、獨立與尊嚴。鍾任琴（民83）認為教師專業自主的範圍包括教師處理班級事務、教學歷程、激勵學習動機、學習結果評鑑與管理學生等各方面，教師充分擁有合理的專業權威，不受行政人員、同事或他人的干涉與影響。

因此我們可以瞭解教師專業自主，首踏實於教師依其專業，在教學活動中所表現的自主特性。在教室層級而言，教師專業自主權包括訂立教學目標，編選教材、選用教學方法、輔導或管教學生及進行學習評量等事項。其實教師專業自主不應僅限於教室教學層面，否則這種專業自主權容易流於疏離，而造成教師孤立現象（Feir, 1985; 劉春榮，民84）。

## (二)學校層級的教師專業自主

教師的專業自主除表現在教學層級外，許多學者已注意到，教師專業不應僅限於教室的教學活動，宜擴及至參與學校的決策以提高教學的品質（Hanson,1990;

Mcplie & Kinny, 1959; Raelin,1989; Samules,1970；高新建，民80；黃坤錦，民82)。Mcplie & Kinney (1959) 認為教師專業自主包括基本的自主性及次級的自主性：1、基本的自主性是教師以專業執行教學活動時所擁有的自主，不容他人干擾以達成預期的結果。2、次級自主性指教師和學校或提供服務大眾間交互作用，所表現的自主性。Samules (1970) 認為宜由教師做決定的範圍，教學資源的標準化和例行工作的多寡，和評鑑教師工作績效的方式來衡量教師專業自主性：1. 教師能作決定的範圍愈大教師專業自主性愈高。2. 教師所需的教學資源愈一致，上級所規定的每天例行工作愈多，教師專業自主性愈低。3. 若以教師的教學過程來評鑑教師的成功與否，教師便喪失了運用判斷或臨機應變的機會，則教師的自主性愈低。Raelin (1989) 認為教師除能控制教學的方法與手段外，通常他們必須決定教室外的程度或政策，並參與學校行政事務及策略決定。Hanson (1990) 以交互作用區域模式 (interacting sphere model) 說明學校行政人員與教師間的相對自主性，認為教師專業自主應表現在1. 教師在教學歷程中是最重要的權威，因為教師在教學專門領域中是擁有專門的知識和技能專業者。2. 教師充份的自主權來自安排設計學習的歷程。3. 教師在教室內進行教學活動時，不為學校非合法的規定命令所妨礙干涉。4. 教師對於地區性的教育政策或校長的指導，有表示不贊同的權利與機會。高新建 (民80) 認為教師專業自主宜包括修訂課程標準，編輯教學指引，設計全校性教學方案，編輯各科補充教材、設計教學媒體、研討任課教科目課程、研討任教科目以外課程、參加校內外課程與教學研討會及發表有關課程與教學的文章。黃坤錦 (民82) 認為教師權應包括物質、制度、心理三個層面，物質層面包括教師薪資待遇、教學的工作負荷及教學工作環境。制度層面包括教學內容、教學的方法、教學評量、學生的管教與輔導及學校行政的參與。心理層面包括對教師的關懷與照顧、教學的領導與激勵及對教師的尊重與提供諮詢。

教師專業自主雖重視教師教學方面的專業自主，然不以此為限，應擴大對學校教育決策參與，諸如參加教師進修、參與學校決策、發展學校課程特色等學校層級專業自主。

### (三)教師團體層級的教師專業自主

教師的專業自主除在教學層級和學校層級外，尚包括教師所參加的教師組織的團體專業自主層級 (Hart & Marshall, 1922; Lieberman,1957; Katz,1968; Stinnett, 1968；王為國，民84；林彩岫，民76；陳奎熹，民82；劉春榮，民84)。

Engel(1970)認為專業自主分為專業人員的自主和專業團體的自主。專業人員的自主指專業人員在其控制工作範圍內的決定與活動，而且能自由地處理與服務對

象有關的事務。而專業人員的自主又可分為個人的自主及與工作有關的自主。個人的自主指個人用合於規範的方式，自由的裁可與專業事務較無關的事務；與工作有關的自主指專業人員依其所受的專業訓練，自由的執行其專業任務。專業團體的自主則指專業團體能控制其工作範圍及其團體的決定與活動，或者能自由指導團體的專業活動。Lieberman (1957) 指出專業團體在某些事情上具有自主性，譬如律師專業行為並沒有設立的標準，而是由律師團體自行訂定倫理信條；醫師執行其專業任務時，不受外行人的干預或指示，由醫師團體建立倫理規範；教師專業團體亦應擁有自主權，表達其在專業上的自主性。Katz (1968) 認為專業自主包括二個面向，一為在特殊工作狀態下，個人可以控制自己的決定及工作責任，或處理顧客狀況的自由；一為職業團體或專業團體可以控制它的決定或社會責任，或擁有導引專業活動的自由。Stinnett (1968) 以為專業自主分個人的專業自主及團體的專業自主二類，而專業人員或團體均具有以被認可的權力和義務，來處理具有專業性質的事務。Hart & Marshall (1992) 認為教師的專業自主應分為二個方面：1. 團體的自主性，包括決定參加教師訓練的資格、教師訓練課程的期限和內容、擔任教學工作的資格或免職的條件以及該由誰領導專業和說明專業的內容。2. 個別的自主性，包括決定教什麼科目、教材的使用、決定畢業或留級的標準，以成績單報告學生的進步情形或學校的規定等。林彩岫 (民76) 定義專業自主為一個專業團體或團體裡的專業人員有為人認可的權利和義務，而自行決定及處理具有非常專業性質的事務。陳奎熹 (民82) 將教師自主分為個人與團體兩方面來說明。就個人層面而言，專業自主指專業人員在執行業務時，依其高超的專業素養，作出明智的抉擇與判斷，且對其所負責的事務通常均能全權處理而不受外人的干預。就團體層面而言，係專業人員所組織的專業團體本身有權規定會員的資格與執業的標準，避免外界的干預與控制，包括來自行政機關的監督與管理。王為國 (民84) 認為教師的專業自主包括教室層面、學校層面及教師團體層面的教師專業自主。教育層面的教師專業自主包括教師決定教學目標、選擇教科書、選擇教學方法、決定教學進度、選取補充教材、作業指導、教學評量、班級常規輔導、生活輔導、學業輔導、教學設備選定、課程設計、學生編班。學校層面的教師專業自主包括：參加進修活動、參加專業組織、參與學校行政決策、課程發展。教師組織層面的教師專業自主包括：決定教師擔任教學工作的資格、訂定會員的倫理規範、安排教師專業成長計畫、決定免職的要件、改善成員的工作條件、影響政府的教育決策等事項。

綜上而言，教師專業自主除包括教室層級、學校層級之外，還應包括教師團體的專業自主。就教師團體層級而言，教師專業自主包括教師所參與的教師組織能參

與建立教師聘任資格與聘約、訂立教師倫理規範、改善教師工作條件與待遇、維護教師專業尊嚴、以及形成壓力團體等事項。

## 五、教師專業自主的內涵

由以上教師專業自主分類的敘述，可知教師專業自主含有：教師個人專業自主和教師團體專業自主；也包括教學層級的教師專業自主、學校層級的教師專業自主、和教師團體層級的教師專業自主。然而教師專業自主的內涵，到底包括哪些概念，文獻上卻付諸闕如（劉春榮，民85）。論者於是從教師專業自主各種類中，逐一蒐集有關敘述，採實證研究方式，在台灣地區1054位國民學校教師受試問卷中，抽出四個概念，作為教師專業自主的主要內涵，它們是：享有專業自由、參與組織決策、免於外力干涉、以及維持專業品質（劉春榮，民87）。以下就教師專業自主內涵的意義及具體事項加以說明：

### (一)享有專業自由

享有專業自由指教師在決定教學目標、設計課程、編選教材、採用教學方式、安排教學進度、輔導學生行為、進行教學評量，能本於專業知能，獨立自由進行。

具體的說，教師享有專業自由，包括：教師能決定或選擇教學目標、教師能採用不同的教學方法以應教學需要、教師能視教學情況增減課程或教學內容、教師可自由編選適當的教材、教師可決定教學目標達成的程度、教師可以教學目標及實際情形調整教學進度、教師可選擇對學生的輔導或管教方法、教師有全權處理教學所發生的事、教師能依學生的個別差異採取不同的評量方式等事項。

### (二)參與組織決策

參與組織決策指教師有機會在學校或教師組織中，表達意見參與決定，諸如：學校排課、編班方式、改善工作條件、設計全校課程方案、學校工作計劃的徵詢意見、透過教師會影響決策等事項。

具體的說，教師參與組織決策，包括：教師有機會參與學校排課決策表達意見、教師可要求學校改善教學工作條件、教師能參與設計全校性的課程方案、教師能表達對學校預算與經費分配的意見、教師能參與討論學校的編班方式、學校工作計劃變更時教師會被徵詢意見、參加學校會議教師能事先獲得討論議題及有關資料、教師可自由參加校內外教師組織、教師可透過教師組織影響教育決策等事項。

### (三)免於外力干涉

免於外力干涉指教師進行專業抉擇時，不受外力干擾，也沒有被監視的恐懼。反對學校對班級課程或教學作硬性要求、作非專業的例行性工作，拒絕從事與教學

無關的事務。

具體的說，教師免於外力干涉，包括：教師在教學時能感到獨立自由、教師應減免例行性的事務工作、教師可拒絕與教學無關的工作、教師在教學專業上的抉擇不受外力干預、只有教師同僚才有能評鑑教師的教學活動、教師可自由的與學生共同約定教室管理規則、教師在教學時沒有被監視的恐懼、教師組織宜自訂教師服務倫理規範、教師能透過教師組織制訂擔任教師的基本資格等事項。

#### (四)維持專業品質

維持專業品質指教師應經常反省自己的教學，尋求更好的教學方式，敏銳察覺學生的行為變化，規劃本身專業成長，不斷的研究進修，並積極的維護學生的受教權益。具體的說，教師維持專業品質，包括：教師設計適合學生的課程、教師能敏銳察覺學生行為變化、教師能依據學生個別差異採取不同的評量方式、教師能積極的維護學生受教權益、教師能經常反省自己的教學尋求更好的教學方式、教師能規畫自我專業成長計畫、學校應尊重教師進修意願、學校應重視教師教學或研究的成果、教師應樂於與同僚、家長或行政人員討論學生的學習情形等事項。

## 六、教師專業自主在教育上的啟示與因應

教師專業自主概念近年來不斷的發展，已逐漸的周延成熟，尤以教師法頒布施行之後，更蔚為風潮，對國內教育的開放與發展，產生相當的啟示作用。

### (一)對教師的啟示與因應

#### 1.教學是教師專業自主的核心

教師專業自主雖然有教室層級、學校層級、和教師團體層級，但教師在決定教學目標、設計課程、編選教材、採用教學方式、安排教學進度、輔導學生行為、進行教學評量，所表現的專業自主行為，才是教師專業自主的核心。

#### 2.教師專業自主不限於教室層級

儘管教師專業自主的核心在教學工作，假設教師專業自主僅限於教學工作，則教師專業自主將流於疏離，而造成教師孤立的現象。教師享有專業自由，不但要擁有教室層級的專業自主，也應擴大至學校層級和教師團體層級的專業自主。

#### 3.教師專業自主的精神重在參與

教師專業自主的精神重在參與，教師要能對教育工作認同，投入班級教學、輔導學生行為。也要參與學校在課程、教學、行政等各項決定。同時能參與教師專業組織，群策群力貢獻力量，爭取教育有利條件與資源。

#### 4.教師專業自主的目的在提昇教育品質

教師在享有專業自由、參與組織決策、免於外力干預，均可視作教師專業自主的歷程目標，其最終目的在提昇教育品質。教師專業自主應與學生的受教權相提並論，教師的專業自主若離開了學生受教權的考量，便失去了運作的基礎，所以教師專業自主的目的在提昇教育品質，使學生獲得成長，提昇教育品質。

## (二)對學校的啟示與因應

### 1. 學校要體認教育潮流的變遷順勢而為

教學是種專業工作，教師原就具有自主的特性，只是長期以來此一特性未受到應有的重視，教師法頒布施行以來，情況已大為轉變。學校要體認教育潮流的變遷，了然教師專業自主的時代已經來臨，凡事不必巨細靡遺的規定，掌握大方向、大原則即可，給予教師專業自主運作的空間。

### 2. 學校要增加教師參與學校決策的機會

學校是一種扁平的組織結構，也是具備科層與專業的雙系統組織。學校不宜強調科層體制，應讓教師多參與學校決策，增加教師對學校的認同與歸屬感，教育是需要群策群力的，學校領導人員當察覺到教師專業自主，在當今學校發展的重要性。

### 3. 學校要導引教師專業自主的發展方向

學校教師專業自主的發展，在初期免不了與現有的體制有所扞格，衝突有時候並非壞事，它能促使學校同仁深一層省思，調適自我重新建構合宜的方向。學校領導人員要密切注意教師專業自主發展的方向，勿使教師專業自主的過程或手段變為目標，而戕害學校教育發展。

### 4. 學校要鼓勵教師成立各種專業自主團體

學校開放之後，教育變得更多樣化，課程彈性增加、教材由部定改為審定，教學方式多樣化、學生學習管道增多、家長對學校參與更加深入。面對這樣的學校教育變革，學校宜鼓勵教師成立各種專業自主團體，強化教師專業自主的能力與體驗，以為因應。

## (三)對教師會的啟示與因應

### 1. 教師會應提倡教師對專業自主的知覺

教師從傳統的教學過渡到能發揮專業自主的教學方式，恐需經歷一段調適期，教師難免會有徬徨，從而影響到教學工作，甚或關聯到生活的腳步。如何縮短這段調適期，在於教師對教師專業自主概念有充分的瞭解，對教師專業自主願意面對，能有策略。教師會在這方面宜扮演積極的角色。

### 2. 教師會應建立學校教師專業倫理

專業的特性之一在訂有專業倫理，用以規範專業團體成員，在執行專業工作時應有的態度與道德標準。有人擔心提倡教師專業自主，會使教師的教學失去規準，而無法約束教學的品質，教師會應建立學校教師專業倫理，免除這層疑慮，讓教師專業自主是教學品質的保證，是學生快樂學習的開始。

### 3. 教師會應阻斷外力對教學的干預

免於外力的干預是教師專業自主的重要內涵，教師在教學上應能享有充分的自由，唯在現今的學校體制上，教師仍處於相對的劣勢地位，儘管教師法頒行之後，教師有拒絕與教學無關工作的權利，有時教師很難拒絕行政上的要求，教師會宜釐清學校教師權利與義務的細節，阻斷外力對教學的干預。

### 4. 教師會應發揮教師團體專業自主的力量

教師專業自主的行使，有教師個人的專業自主，也有教師團體的專業自主二方面。教師會是學校教師的專業團體，應匯聚教師的共識形成力量，主動出擊為教師爭取應有的權利，獲得良好的教學條件，使教師全力投入教學工作，提昇教育品質。

## 參考文獻

- 王為國（民84）。**國小教師專業自主：一所國小的個案研究**。未出版碩士論文，台中師範學院初等教育研究所，台中市。
- 卯靜儒（民80）。**學校科層化及教師專業自主與專業自棄關係之研究**。未出版碩士論文，高雄師範大學教育研究所，高雄市。
- 林彩岫（民76）。**國民中學教師專業自主性之研究**。未出版碩士論文，台灣師範大學教育研究所，台北市。
- 林新發（民87）。**如何促進教師專業自主**。發表於87.6.10台灣師範大學主辦促進教師專業自主座談會。
- 高強華（民81）。**教育社會化研究及其在師資培育上的意義**。載於中華民國師範教育學會主編：**教育專業**。台北市：師大書苑。
- 高新建（民80）。**國小教師課程決定之研究**。未出版碩士論文，台灣師範大學教育研究所，台北市。
- 陳正昌（民82）。**國小教師之專業自主及其影響因素**。**現代教育**，30期，第53-73頁。
- 陳奎熹（民82）。**教育社會學研究**。台北市：師大書苑。

- 陳添球 (民78) 。國民小學教師教學自主性之研究。未出版碩士論文，東吳大學社會研究所，台北市。
- 符碧真 (民87) 。促進教師專業自主。發表於87.6.10台灣師範大學主辦促進教師專業自主座談會。
- 黃坤錦 (民82) 。教師權的理念。高市鐸聲，4(1)期，第13-17頁。
- 郭秋勳 (民83) 。教育專業的發展。載於葉學志主編：教育概論。台北市：正中書局。
- 游淑燕 (民82) 。國民小學教師課程決定權取向及其參與意願之研究。未出版博士論文，政治大學教育研究所，台北市。
- 劉春榮 (民84) 。教師專業自主權與學生受教權之關聯。發表於84.11.22台北市立師院主辦現代教育論壇。
- 劉春榮 (民85) 。教師專業自主知覺與教師組織功能需求及其關聯之研究。初等教育學刊，5期，65-122頁。
- 劉春榮 (民85) 。國民小學教師專業自主知覺、教師組織功能需求與教師專業承諾研究。高雄市：復文圖書出版社。
- 劉春榮 (民86) 。教師專業自主與學校教育革新。載於高強華主編：學校教育革新專輯。台北市：台灣師範大學。
- 劉春榮 (民87) 。教師專業自主。發表於87.6.10台灣師範大學主辦促進教師專業自主座談會。
- 劉興漢 (民82) 。我國台灣地區大學教師專業自主權之研究。台北市：台灣書局。
- 羅文基 (民78) 。教育權價值取向及其相關因素之研究—理論建構與實證分析。未出版博士論文，政治大學教育研究所，台北市。
- 鍾任琴 (民83) 。國小實習教師教育專業信念發展之研究。未出版博士論文，政治大學教育研究所，台北市。
- Askling, B. (1991). *Structural and organizational contexts of the teaching profession*. Paper presented in the Annual Meeting of the American Educational Research Association (ERIC No. ED 355353).
- Baldrige, J. V. (1978). *Environmental pressure, professional autonomy, and coping strategies in academic organizations*. (ERIC No. ED062244)
- Baldrige, J. V.; Curtis, D. V.; Ecker, G. P. and Riley, G. L. (1973). The Impact of institution size complexity on faculty autonomy. *The Journal of Higher Education*, v.44 n.8, 532-547.

- Bidwell, E. E. (1965). The school as a formal organization. In J. G. March (Ed.), *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally.
- Carr-Saunders, A. M.(1933). *The profession*. Oxford : Clarendon Press.
- Dean, J. (1992). *Organizing learning in the primary school classroom*. London: Routledge.
- Engel, G. V. (1970). Professional autonomy and bureaucratic organization. *Administration Science Organizations*, 15 (1), 12-21.
- Gnecco, D. R. (1983). *The perceptions of autonomy and job satisfaction among elementary teachers in southern Maine*. Unpublished doctoral dissertation, George Peabody College for Teachers of Vanderbilt University.
- Hall, R. H. (1969). *Occupations and the social structure*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Hanson, E. M. (1990). *Educational administration and organizational behavior (3rd ed.)*. M. A.: Allyn and Bacon.
- Hart, S. P., & Marshall, J. D. (1992). *The question of teacher professionalism*. (ERIC No. ED 349291).
- Hendley, H. H. (1983). *Perceived teacher autonomy and situation characteristics of school organizational level and principal's managerial philosophy*. Unpublished doctoral dissertation. The University of Georgia.
- Kamii, C. (1981). Teachers' autonomy and scientific training. *The Education Digest*, 47(2), 9-15.
- Katz, F. E. (1968). *Autonomy and organization: The limits of social control*. New York: Random House.
- Kornhauser, W. (1963). *Scientist in industry*. Los Angeles: University of California Press.
- Lieberman, M. (1957). *Education as a profession*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Mcphie, W. E., & Kinney, L. B. (1959). Professional autonomy in education. *The Journal of Teacher Education*, 10(3), 285-290.
- Packard, J. (1976). *The norm of teacher autonomy / equality: measurement & finding*. Oregon University, Eugene. Center for Educational Policy

- and Management. (ERIC No. ED 143135).
- Raelin, J. A. (1989). How to give your teachers autonomy without losing control. *Executive Educator*, 11(2), 19- 20.
- Samules, J. J. (1970). Infringement of teachers' autonomy. *Urban Education*, 5, 152-171.
- Stinnett, T. M. (1968). *Professional problems of teachers*. (3thed.) New York: The MacMillan.
- Street, S., & Livata, W. (1988). *Supervisor expertise, teacher autonomy and environmental robustness*. Paper presented in the Annual Meeting of the American Educational Research Association. (ERIC No. ED 299697).
- UNESCO (1966). *Recommendation concerning the status of teachers*. Record of the conference.
- Wilensky, H. L. (1964). The profession of everyone? *The American Journal of Sociology*, 70(2), 137-158.

# 教育改革趨向與 影響因素分析 ——國際比較觀點

沈姍姍

## 【作者簡介】

本文作者，江蘇省如皋人。英國倫敦大學教育學院博士。現任新竹師範學院初等教育系教授。

## 摘要

教育改革自1980年代普遍在世界各國進行以來，在將近二十年的歲月裡，各國教育改革因世界經濟、資訊與科技全球化之影響，似乎出現了聚合的過程，並顯現出類似的發展趨勢與模式。本文即試著自引發世界國家主要之改革因素、各國針對二十一世紀規劃之教改藍圖，及這些改革內容究竟有那些值得國際間及吾人省思之點進行分析討論。

在引發世界國家教改的主要因素方面，大致包括國際間的經濟競賽、資訊科技的變革以及全球化趨勢的需求。而在世界各國預估二十一世紀需求之學生能力方面，則普遍要求基礎讀寫算能力之專精外、配合資訊社會之資訊處理及運用能力、適應變遷社會與複雜社交的人際溝通能力、彈性機智的問題解決，以及適應產業發展所需之技術等能力。而各國教改較相似的內容則有終身學習，廣泛接納工商業及家長參與教改、強調教育成就水準及變革教育管理制度等項目。至於各國教改引人省思之處，作者則提出教改之鐘擺現象、以英美為前瞻之教改方案、功能論為主的教改意識形態、教改的「品質」與「均等」難以兼顧之困境、及教師角色定位及教改評鑑制度建立之必要性。

**關鍵詞：**教育改革、全球化趨勢、終身學習、家長選擇、市場導向。

## 本文

教育改革自1980年代掀起浪潮以來，至今仍在世界大多數國家波濤洶湧或餘波盪漾。究竟是什麼樣的因素使得教改的熱潮一波接著一波？又是怎樣的動力使得世界領袖人物如美國總統克林頓、英國首相布來爾在大選時均以政治上較冷門的教育事項做為訴求之主題呢（註一）？又世界國家的教育改革是否能找著共同之趨向或模式？而主導一波波的教改方案或策略的意識形態為何？成效如何評估？而潮來潮往、變動不居的教改策略對頻頻「接招」的教師又有何影響呢？以下即以前述問題為脈絡，對世界一些國家及台灣的教改進行概覽與分析（註二）。

### 一、教育改革之動力與因素

#### (一)國際經濟競爭與壓力

由於經濟的國際化趨勢，全球各國間相互依賴加深，彼此的競爭也益形激烈。而冷戰結束後的國際政治權勢也就依恃經濟競爭力的強弱做為重要指標。由於教育的知識往往被視為確保一個社會具有高生產勞動力、經濟成長與科技發展的動力（Benavot, 1992），因而執行教改以達成此目標不論是已開發國家或開發中國家均深信不移。

美國教育改革動機即源於焦慮競爭力之衰弱。1983年「國家在危機中」即以美國在商業、工業、科學及技術之競爭力落後為由，訴求回歸「基礎學科」及提昇學業成就標準的改革。一九九四年通過，又於一九九六年修正的「目標2000年：美國教育法」也屢出現以提昇教育品質、關切國際競爭內容與學生成就水準為目的之條文（如在第二節法案目的4(B)、(D)；6(B)、(C)）；而培育學生具備高學術與職業成就水準乃係為未來職業成功及公民參與做準備（(5)）；此外增加科技之學習應用及增加技能標準與證照制度也均以增加勞動力為目標（6(F)、7）。而在其詳列的國家教育目標中更明確陳述美國教育在邁向下一世紀係以培育學生為未來的公民責任、再學習（further learning）與從事生產性職業作準備，並以參與全球經濟競爭與行使公民權利與負擔義務做為改革之標的。

英國自1988年教育改革法案施行以來，其蘊含於該法的概念，如屈服於自由市場壓力、強調競爭、私有化、效率、成本效益、金錢價值、選擇等均反映市場理論與消費者主義。其教育目標重視為成人社會及為就業準備，顯現濃厚之經濟考量而非發展本質之教育價值（Basini, 1996）。1992年教育白皮書「選擇與多樣化—新

學校架構」中所陳述的教育原則，也期許英國教育創造成功的未來，故教育應提供未來的勞動力及建立英國經濟發展與競爭之基礎（DFE, 1992）。此外當比較國際教育成就測驗的結果，英國學生在數學及科學方面之表現相對弱於亞太區域（Pacific Rim）及歐洲大陸國家之後，英國即積極反省並借鏡其他國家教育經驗，其動機也以惟恐數理教育成就低落將造成經濟競爭劣勢為主要憂慮（OFSTED, 1996）。一九九七年「學習社會中的高等教育」（Higher Education in the Learning Society, summary report, p.13）白皮書，也明確指出：「隨著已開發及開發中國家之競爭益形激烈，以及由於通訊與資訊科技發達而產生商機處處之需求，因而吾人必須進行人力之投資以使其具足參與競爭行列之能力」

### （二）資訊科技改革學習的歷程

快速的發展與使用資訊與溝通科技已經對現代人類生活的各層面產生巨大影響。傳統的電子媒體、出版、電信、電腦與資訊服務業各自獨立的疆域已經打破，而知識的創造、散播與應用不斷進展所創造之新典範已然產生。由於資訊科技根本改變了工作與生產組織的本質，社會、經濟、政治與文化等吾人生活的各層面莫不受其影響，這也是造成教育不得不更新之一大驅力。

資訊科技的發達顯著地影響了與生產相關之活動以及教育及訓練，將「學習制度」（learning system）與「生產制度」（producing system）緊密連結在一起，使得在工作世界與學習（或訓練）世界出現了相當的聚合現象。在「資訊社會」裡，師生關係因教學法之改變由以往較為被動轉變成互動作用；且經由網路可立即獲得知識，以及享有學術、研究與企業界快速接觸之便利。然而資訊學習也可能有缺失，如透過教育軟體媒介，人的學習是否會降至只要獲得知識的「基本共同要素」，而失去歷史、地理及文化之薰陶。歐洲聯盟一九九五年在比利時舉行的七國高峰會議中主張應加強歐洲教育軟體之生產，即源於對歐洲文化在學習網路下式微的憂慮（European Commission, 1995）。

### （三）全球化趨勢的需求

在現今全球變遷與資訊、交通暢流的時刻，各國教育均不能一成不變的堅持區域文化傳統及各別國家意志。在全球化發展趨勢影響下，全球性的瞭解與教育（global understanding and education）即成為各國教育改革所不可或缺的。聯合國執行秘書 Boutros Boutros-Ghali 1995年在澳洲雪梨「全球多樣文化」研討會中提出全球文化三大柱石是和平、發展與民主的文化。這些全球文化也是國際教育局（International Bureau of Education）自一九九四年開始進行的世界公民教育研究中所訴求的目標，除了和平、發展與民主之外，再加上對人權之強調。

在此全球文化之倡導與全球瞭解的需求下，重新檢視教育之內涵、原則與傳輸之策略與方法，乃成為許多跨國與個別國家的重點研究課題，如一九九三年六月於維也納召開之世界人權會議、加拿大有持續性的全球教育計畫、德國在聯合國教科文組織贊助下進行的學校計畫係以促進人權、消滅貧困、保護環境及尊重人我差異為目標。在此趨勢下教育內涵往往會增加討論多元文化、國際瞭解及全球教育等學科或內容，而增加外國語文的能力也就成為此趨勢下教改的基本訴求了。

歐洲聯盟的區域整合中，賦與教育相當的使命去完成其政經整合之目標，如課程中強調歐盟國家的語言學習、以及認知歐洲的知識等，以促使學生對歐盟文化之認同（Brock & Tulasiewicz, 1994）。我國的教改議題，不論是政府的教育報告書、教育改革審議委員會的諮議報告書或民間之教改建議書，其改革動力之一也係意識到「全球化」或「國際化」的發展趨勢，乃是吾人無以迴避的。其指出「到達二十一世紀，日新月異的資訊與傳播科技會將地球村更緊密地綁在一起，即使意識形態的區隔與主權領域的分立仍然存在，國際化將是無可阻遏的，經濟共同體的形成，亦將是大勢所趨。……我們的學校教育還能故步自封於今日的現狀嗎？」（教育部，中華民國教育報告書，1995 P.1）、「為因應二十一世紀社會的特點與變遷方向，教育現代化更應配合主體性的追求，反映出人本化、民主化、多元化、科技化、國際化的方向」（教改會，總諮議報告書，1996，P.摘2）、「在國際化社會中的教育，應以培養學生的世界觀為重點，使學生具有國際交流的知能、關懷世界的情操和以天下為己任的胸襟」（台灣師大教育研究中心，新世紀中小學教育改革建議書，1995，P.15）。由於上述這些教改之驅力，世界國家乃積極勾勒新世紀的藍圖並進行未雨綢繆之準備。

## 二、國際教改藍圖與設計

### (一)二十一世紀需求的學生能力

檢視今日所遭遇到的教育難題並預估未來社會狀況以邁入二十一世紀係世界大多數國家勾勒教改藍圖之思考模式（Husen, 1990）。雖然各國所遭遇的教育問題或這些問題迫切解決的優先順序有所差異，然而體認到「資訊社會」、「學習社會」與「全球經濟競賽」之必然，世界國家認定的未來學生能力卻是大同小異。

Dalin & Rust (1996) 認為由於資訊發達與知識革命不斷將新的知識帶入學校，且學生的需要也不斷變化，所以設計一套完整的綜合課程以適應未來的社會是不太可能的。未來課程內容的詳細綱要將不再那麼重要，反而是找出需要深入研讀之知識比較要緊。Christie (1996) 歸納了許多學者的研究指出，當普遍世界朝

向技術密集生產發展，需求較多符合資格的勞動力，其要求之教育內容則以具備完整的普通知識，能夠變換之工作技能、多才多藝、具有彈性、解決問題以及團隊合作之能力為主。Kauffman 也提出六個能力領域宜包括於未來的課程內：(1)接觸資訊、(2)清晰思考、(3)有效溝通、(4)瞭解人類環境、(5)瞭解個人與社會、(6)增加個人能力 (摘自 Ornstein & Hunkins, 1993, P.399)

未來世紀所需求之能力其實已或多或少反映在自一九八〇年代各國課程改革所訴求之目標中。紐西蘭一九九三年修訂的「新紐西蘭課程架構」(The New Zealand Curriculum Framework) 提出八個重要的能力如：溝通的能力 (communication skills)、算數 (numeracy)、資訊 (information)、問題解決 (problem solving)、自我管理與競爭能力 (self-management and competitive skills)、社交與合作能力 (social and cooperative skills)、運動技能 (physical skills)、工作及研究能力 (work and study skills) (Haynes & Chalker, 1997, P.52)。美國在「目標二〇〇〇年」中所強調的能力為運用理性能力 (ability to reason)、解決問題、應用知識、書寫溝通，以及會使用一種以上語言的能力。Werner (1995) 在檢視了英國、美國、加拿大、德國及紐西蘭所要求之能力之後，發現具有頗多共通處，如普遍要求溝通、資訊蒐集、分析與組織、計劃、人際社交、算數、問題解決能力及技術等，而澳洲特別之處乃在要求「文化瞭解」(cultural understanding) 之能力，異於其他國家。

以上資料顯示，不論是預估新世紀需求之能力，或現今一些國家已在培育之能力，均具有頗多之相似性。除強調基礎讀寫算能力之專精外、配合資訊社會之資訊處理及運用能力、適應變遷社會與複雜社交的人際溝通能力、彈性機智的問題解決，以及適應產業發展所需之技術等能力均為各國所肯定 (沈姍姍 (1998b))。

## (二) 教育改革的主要趨向

### 1. 終身學習的要求

當吾人邁入所謂的「學習社會」(the learning society) 時，教育的提供不再限於學校之內。家庭、職場及休閒場所均是學習的所在。也就是個人在社會中隨時隨地在學習，終身均是一位學習者 (黃政傑, 1997)。在此學習社會中，每個人隨時需要有變換工作、更新知能的準備。傳統一人終身從事一份工作的時代已然消逝，是以學校教育及課程，特別是高等教育須擔負部份在職訓練與教育之功能。傳統的教育與訓練二元之隔離，在高教機構與工商企業密切合作下被打破，而中學以下的學術與職業課程之分野，在未來強調非特定技能或學科知識的趨勢下，亦將益形消褪。

歐洲聯盟（European Commission）1995年的教育白皮書「教與學—面向學習社會」（Teaching and Learning - Towards the Learning Society, PP. 49-72），即認知到學習社會之來臨，而提出具体的教育目標與方案：

目標 I—廣博獲得新知：更新認知技能、鼓勵學生「行萬里路」之經驗、推廣歐洲多媒体教育軟體；

目標 II—增強學校與工商部門之合作：採行學徒制度、增加在職或新職訓練；

目標 III—容納異己（Combat exclusion）：提供再次機會學校（second chance school）（回流學校）、歐洲自願義工服務（European voluntary service）公益事項；

目標 IV—專精三種聯盟語言：外國語學習最好始自學前教育、職前及在職訓練均應強調外語學習；

目標 V—人力投資與訓練投資同等重視：投資人力資本、精算訓練經費。

我國新任教育部長林清江上任後所提出的第一份教育白皮書「邁向學習社會」（87.3.18），也是以建立回流教育制度做為達成終身學習的重要途徑。而目前研擬的方案如試辦終身學習卡、學分累積與轉移制度、全民學習外語及普設終身學習場所等與歐盟的策略也頗能相互印照（中國時報，87.3.19）。英國則在符應歐盟的方案與己國之意志下，在 Leeds 建立了第一所的「再次機會學校」（second chance school），於1998年3月5日正式運作。教育大臣 Blunkett 指出：「過去我們讓許多學生挫敗，4萬5千人在離開學校時未具資格。我們應提供人們學習及再學習的機會。學校教育失敗對一個人來說彷彿被判終身失業與貧窮的無期徒刑」（The Independent, 1998. 3.6）

## 2. 廣泛的社會參與

商業團體與家長普遍參與教育改革也是主要國家教改方向之一。在市場化導向的潮流下，英美等國出現了「教育券」（voucher）、「開放學額」（open enrollment）及「家長選擇權」（parental choice）等以消費者意識形態為主的改革趨勢；法德兩國中等教育的「觀察階段」及「定向階段」原本由教師決定學生升學類別的制度，也增加家長得以為其子女選擇學校的彈性（沈姍姍1998a）。此廣泛給予企業及家長參與教育，除反映民主化趨勢外、教育權力自中央或行政官僚中釋放，回歸家長教育權力之擁有，確是一大進步。

## 3. 教育成就的強調

英語系國家（英、美、紐、澳等）的教育自一九八〇年代以來因市場導向的

改革趨勢 (Boyd, 1996; Mitter, 1996) 而強調教育之「品質」、「績效」與「卓越」(excellence)。美國自一九七〇年代提出「回歸基礎」(back to the basic) 學科及能力之呼籲；一九八三年「國家在危機中」(A Nation at Risk) 要求提昇學術水準及強調基本科目科學與數學的重要，反映出美國教育深為學生學業成就低落所困擾，而出現了第一波的教育改革，企圖藉規範全國性教育目標及實施標準化測驗等策略提昇教育品質。澳洲一九八〇年代的教育改革也以追求教育品質，提昇國家競爭力為目標 (Chapman, et al, 1996)。紐西蘭自一九八〇年代末期起開始進行教育制度的再建構，係根據個人主義的新自由主義原則 (neo-liberal principles of individualism)、鬆綁策略、企業主義 (corporatism) 及私有化 (privatization) 而進行公共財貨與勞務的市場化分配。於此改革下也頒行國定課程，以建立國家之企業文化及提昇競爭力 (Peters, 1995)。英國自一九八八年教育改革法案以來所施行的國定課程及全國性評量測驗制度，也企圖以一致性與規格化之教改策略來提昇全國教育的成就水準。一九九七年工黨久違後再度執政所發表的第一份教育白皮書「卓越學校」(Excellence in Schools) 更十分強調提昇教育成就對國家經濟與社會整合的重要性，故以消除教育低成就 (educational underachievement) 為首要目標。

如此對於教育成就的強調反映在實際的教改策略上即是重視基礎核心課程與全國性與國際性成就測驗結果。由於對未來世紀學生能力有類似期望與對教育成就之重視，使得世界國家在基礎課程的設計上出現頗為相似的內涵。就各國基礎教育之科目來看，美國「目標二〇〇〇」中提出的英語、數學、科學、外國語、公民與政府 (civics and government)、經濟、藝術、歷史、地理等學科；英國國定課程強調的英文、數學、科學、技術、歷史、地理、藝術、音樂、體育與現代外語；紐西蘭則以語言、數學、科學、技術、社會學科、藝術及健康與體育為其基礎教育學科。這些國家的學科或有名稱及科目數之些微差異，但基本上所涵蓋之能力領域並無不同。王家通 (1997) 在比較我國、日本、法國與美國的中學課程設計與改革趨勢，也指出就前期中等教育的課程來看，大都注重普通教育，且多為必修，很少選修，也是頗為一致。而由於各國均相當在意全球間國力的競爭，因此普遍為世界國家認定與國力密切相關的學科如科學、資訊、技術、數學與外國語等更受到相當的重視與強調。

#### 4. 教育管理制度的變革

原本屬於中央集權制的教育管理型態，其改革往往趨向使地區或地方教育行政機構獲得較多權力。其所持改革理由通常為：加強行政效率、促進學校效能、增加

地方參與及民主化等，如法國、挪威、西班牙、瑞典、匈牙利。而原本屬於地方分權制的教育管理型態，其改革則趨向使中央擁有較多權力，如英、美，其理由往往是因為地方自行負責的教育水準參差不齊、以及教育支出過於耗費等(OECD，1996)。我國近年來教改的「鬆綁理念」也係因政府長久以來對教育管制過多，而要求教育權力的適當釋放或轉移予地方、學校或家長，也是由集權朝向分權的修正。

### 三、國際教改的分析及討論

#### (一)教改係以不滿現狀為出發點，故出現鐘擺現象。

世界國家教育改革最普遍的動力往往是對現狀的不滿，而最直接的訴求也是朝相反方向的修正，這說明為什麼在過去二十年間世界一些國家教育權力在集權與分權之間擺盪。美國在一九五〇年代驚訝於前蘇聯人造衛星之發射，反省長久以來強調兒童中心所帶來「弱式教育」的缺點，因而通過「國防教育法」以加強基本學科：數學、科學、外國語文，雖說如此，但美國並不是全面否定「進步主義」的教育價值；而當英國普遍發現學生基本學力低落，而埋怨學校過於自主與教師任意決定課程內容，而規範了全國一致的課程與評量時，也並不全盤否定地方分權的優點；而當匈牙利在授權學校與教師的地方分權化制度實施沒多久，又因缺點出現，而出現「再次中央集權」(re-centralization)的政策方向時，也不一定就是認定中央集權便是最好的行政制度(Halasz, 1993)。這裡說明的是各國教改的思考方向，往往從問題表徵缺陷而進行修正，並不是以否定原有制度的革命方式去全部推翻。然而由於局部的變革或修正，或只是順應民意或政黨意見的零碎式改革，有時也會有改革的「見樹不見林」，或「鐘擺搖晃」卻不知所為者何之缺失。

#### (二)以英美為前瞻的世界教改出現聚合現象

Green (1997) 指出現在任何國家的教育改革提議，很少有不參考外國的經驗，而數以千計的國際刊物在解釋國家教育制度的結構複雜性及各國教育成就表現也給予決策者諸多參照。而許多國家的政策決定者在面臨類似的經濟與社會問題，也都會尋求教育途徑去解決，如此使得各國教育制度頗為相似。此顯示全世界的教育制度出現聚合(convergence)的過程，至少就結構及教育目的而言。而英美兩國因國際語言或國際強權之優勢，使其國家之教改方案往往成為其他國家觀摩仿效的對象。Sarason (1991) 在探討美國教改時即以美國在國際影響力為由，說明領導正確教改之必須。

我國近年來的教育政策或教改策略即出現明顯的他國影響，如教育改革審議會

(日本臨時教育審議會)、教育優先區(英、法)、完全中學(美)、綜合高中(美、英、德)、社區學院(美)、師資培育審議委員會(英、日、美)等(沈姍姍, 1997c)。

### (三)以功能論、市場導向為主流之教改意識

世界大多數國家視教育為促進經濟成長、科技與社會發展的重要策略。不論是開發中或已開發國家大多以教育對社會之貢獻與功用的結構功能論之觀點來看待教改。Benavot (1992) 在分析開發中國家課程改革強調數學與科學教育時指出，支配這些國家的意識形態即是認定學校教育內容與經濟成長、科學生產力 (scientific productivity) 與科技進展有密切關係。而英國在其「卓越學校」(1997) 教育白皮書及與歐盟「教與學—面向學習社會」白皮書中，均重申在新的知識社會中「人力資本」投資的重要性。此皆顯現濃厚的功能論之教育意識形態。

Paulston (1977) 以結構功能論來分析教改而指出教育與社會交互作用的五個步驟，可做為吾人瞭解世界大多數國家教改之思考模式：

1. 社會產生需求
2. 學校被指派去滿足此需求
3. 教育結構產生改變去適應此新功能
4. 學校須扮演新角色
5. 新教育功能使社會產生些微或顯著改變

市場化導向的教改即視教育制度及學校為整體經濟的一部份，適用於經濟的供需律則，對其所提供的服務標價，並在「教育市場」內與其他的「供應商」競爭。就此觀點來看，學校本身即是一事業單位 (enterprise)，在可獲得的資源內，以最有效率的方式，達成最可能的產出。在此市場內，顧客的需求須予以滿足，而教育服務的提供最終也是由顧客所決定。此由「消費者主義」意識形態所支配的教育改革，特別顯現在高等教育的招生與課程提供方面(OECD, 1996)。Mitter 歸納過去十年來有關世界國家市場化教育改革文獻有三大主要訴求：1. 以家長及學生自由選校之方式，取代國家當局分配入學；2. 提昇私立教育機構，以其較公立教育更具效能及效率；3. 去除國家對於教育的支配壟斷 (Mitter, 1996)。

### (四)品質與均等欲兼顧卻難成之困境

教育「品質」與「均等」的理念是教改的兩大訴求，不必然有所衝突。然而在優先順序的考量下，「均等」理念似乎有為「績效」、「卓越」等目標所超越，而引起焦慮。如賦予家長或學生選擇學校之自由，是教育市場化改革中一重要元素，然而卻也可能增強教育機會不均等與社會之分化。Brown 論述目前英國以「家長

選擇權」為主的教育改革為第三波的教改，係以家長之財富（wealth）及期望（wishes），而非學生的能力（ability）及努力（effort）為學生接受教育之依據。教育的選拔機制係建立在社會階層之基礎上。第三波的教育改革並非但增加了教育的不平等，且並未增加父母對於學校課程的控制能力，反而是加強了中央政府對課程之干預（Brown, 1997）。

給予選擇學校之權力乍聽之下似乎家長獲得了相當大的權力與享受了選擇的自由，然而社會階層的因素卻也在此過程中突顯。自由選擇的前提，係假定個人是理性的，基本上會關心自身利益之追求，且在市場內會使用自由去追求自己之利益（Lauder, 1997）。因而家長會主動關心學校辦學績效，蒐集相關資訊以為其子女覓得最好學校。然而自階層文化所帶來的影響來判斷，中上階層之家長較可能如此積極主動。其次交通、地理及社會因素等均使得學校的選擇不若吾人想像之自由。Adler 等人對於蘇格蘭地區之調查結果顯示：大多數家長只自學區內之學校做小幅度之選擇，而非考量所有可能之學校；又其選擇會受到學校與住家之遠近、學校一般聲望等非教育因素影響。此外受歡迎的學校大多是原本中產階級聚居區域的選擇性中學（文法中學），而會流失學生之學校則多屬較貧乏邊緣之區域。是以賦予家長選擇權之教改，似有強化學校間不平等及回歸選擇性中學之疑慮，而教育因社會階層所影響的不平等將更顯現（Boyd, 1996；Lauglo, 1996）。

#### （五）教師角色重新定位之必要性

任何教改須以教師行動及權威（authority）為基礎。教師的角色在行政的科層體制下未獲適當的自主權，且未出現認同教改之心態轉變（mind-shift），則所有教改總有難以落實之慨嘆。美國在1975-85第一波教改將學生成就低落歸因於教師教學績效不彰，因而採取規範機制（regulatory mechanism）要求教師遵從。事後證明此舉非但未能增加學生成就，且引發一些優良教師因痛恨過於一致的標準及外部控制而離職，因而引發第二波以學校本位管理及增加教師權力（teacher empowerment）的改革方案。由是可知適當增加教師參與校務、課程等方面之決策權力是確保教師熱忱的重要措施。

然而在學校科層體制與教師專業間存在著難以相容之衝突。專業自主乃在對於當事人（學生）之處理具有高度技巧與彈性，以適應不同之需求；然而科層體制的權威則來自標準化、效率以及制式之流程。是以在科層體制學校組織內的教師若以專業自居，必然經常感受到角色之衝突。化解此衝突的方式似乎得從學校權力結構之重建，確定教師之角色定位出發。

面對一波波教改方案的「潮來潮往」，教師或許質疑與徬徨，這一波的熱潮何

時退去？類此對改革的疑惑與困境在美國使得一些教師寧可選擇不做改變（not to change）。其理由包括：未能證明改變後會更好、目前狀態已甚佳、改革的熱潮極易消退毋須在意、以及改革總易增加干擾等（Radnofsky, 1994）。在面對這些教改壓力下，教師建立本身的教育理念與面對教改的原則，或能擺脫「隨波逐流」的困境。

#### (六)教改成效評鑑制度之建立

教育方案提出並不難，在有資源供應與權力支配下去執行也容易，但是一波波的教改究竟該如何評估其成效呢？是根據教改方案目標做為評鑑指標？亦或應以更高層次的教育目標，即超越狹義的教育的經濟或社會功能而思考教改之意義與價值呢？然而由於每個人對於所謂的「理想教育（good education）的定義不同（Barcharach, 1990），又該如何尋得對教改評價之共識呢？

Sarason（1991）認為美國在過去五十年內投諸數以億元在學校改革上，但少有成效。如輟學率依然居高不下，而數學與閱讀能力也無法比上其他工業化國家。究竟這許多的教改方案與策略為何不見成效？Sarason指出係長期的教育結構，伴隨不同的利益團體與權力運作阻撓了改革成效。故教育改革若不克服社會、組織與結構的障礙，則難以克竟其功。而教育不應只在培育公民與勞動力，而應重新檢視教育目的，以培育學生認識自己、他人及世界為訴求。Futrell（1990）認為美國教育不應只作為國際貿易競爭之武器，過度強調教育之經濟價值而輕忽教育本身價值如品格的提昇、公民責任、道德、審美及對音樂與藝術之喜好。Ball（1994）則批評英國以市場壓力、管理主義與國定課程置於學校組織與教師工作中，是促使或加深社會之不均等與摧毀教育中的公民德性。

我國教改方案在歷任教部長推動下均曾如火如荼地展開，然而卻較乏有系統的評鑑，如「國中畢業生自願就學方案」由大力宣導、實驗、試辦至終止，顯現出教改方案缺乏評鑑的回饋與反省。因而建立一套完整的教改評鑑制度乃是教改過程之重要一環。

## 結 語

教育改革的浪潮一波波湧至，雖有時波濤洶湧，但也有平緩流動之時。吾人熱情激動參與教改行列，但也須省思每一步伐之穩健與持久，否則熱情消退後之惆悵與殘局將更難令人消受。教育改革是只要有教育活動的存在，其動態狀況即是持續進行，吾人或許應視教改為一種常態，而不必追求「畢其功於一役」的終結點。「

他山之石可以攻錯」的他國經驗，固然提供吾人更寬闊的思考空間與縮短錯誤嘗試的時間，但終究「橘」與「枳」的差異，就在於是不同水土與環境之產物了。

## 附 註

1. Cliton 於一九九六年總統大選時強調二十一世紀時教育的重要性及強調中小學生使用電腦網路係基本的教育要求。一九九七年 Tony Blair 於英國大選時也以施政的三大優先順序：教育、教育及教育為訴求，也贏得工黨失去十八年的執政權。
2. 受限於資料與語言，本文所論述的國家基本上係以英語系的英國、美國、澳洲、紐西蘭及歐洲的法德為主。

## 參考文獻

- 王家通（民86）。**中學課程設計與改革趨勢的國際比較**。台北市：師大書苑。
- 台灣師大教育研究中心（民84）。**開放與前瞻—新世紀中小學教育報告書**。台北市：漢文。
- 沈姍姍（1997a）。**教師專業與教師自主權之社會學探討**。國科會專題研究計畫 NSC 85-2413-H-134-010。
- 沈姍姍（1997b）。**自家長教育選擇權看教育機會均等**。「現代教育論壇」研討會：教育選擇權與教育機會均等，12月17日，台北市立師範學院。
- 沈姍姍（1997c）。自「借取」與「依賴」觀點探討台灣教育發展的外來影響，國科會專題研究計畫 NSC 86-2517-H-134-001。
- 沈姍姍（1998a）。教育機會均等理念之式微？—自教育改革趨勢探討。載於中國教育學會與中華民國比較教育學會（主編），**社會變遷中的教育機會均等**。台北市：揚智。
- 沈姍姍（1998b）。**國際課程改革趨勢探討**。第二屆教育課程改革亞太國際會議，2月6日，日本東京成蹊大學。
- 教育部（民84）。**中華民國教育報告書：邁向二十一世紀的教育遠景**。台北市：作者。
- 行政院教育改革審議委員會（民85）。**教育改革總諮議報告書**。台北市：作者。
- 黃政傑（民86）。**課程改革的理念與實踐**。台北市：漢文。

- Bacharach S.B. (Ed.). *Education reform - Making sense of it all*. Boston: Allyn and Bacon.
- Ball, S.(1994). *Education reform - A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- Basini, A.(1996). The national curriculum: Foundation Subjects. In J. Docking(Ed.), *National school policy - Major issues in educational policy for schools in England and Wales, 1979 onwards*. London : David Fulton in association with Roehampton Institute.
- Benavot, A.(1992). Curricular content, education expansion, and economic growth. *Comparative Education Review*, 36(2), pp.150-174.
- Boyd, W.L.(1996) The politics of choice and market-oriented school reform in Britain and the United States: Explaining the Differences. In Chapman, J.D. Boyd, W.L. , Lander, R. & Reynolds D.(Eds). *The Reconstruction of Education—Quality, Equality and Control*. London: Cassell.
- Brock C. & Tulasiewicz W.(Eds.)(1994). *Education in a single Europe*. London: Routledge.
- Brown,P.(1997). The 'third wave' education and the ideology of parentocracy. In A.H.Halsey, H.Lauder, P.Brown & A.S.Wells(Eds.). *Education - Culture, Economy, Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Carter, D.S.G. & O'Neill, M.(Eds.)(1995). *International perspectives on educational reform and policy implementation*. London: Falmer.
- Dalin P., & Rust V.(1996). *Towards schooling for the Twenty-First century*. New York: Cassell.
- Department for Education (1992). *Choice and Diversity—A New Framework for Schools*. London: HMSO.
- Department for Education and Employment (1997). *Excellence in Schools*. London: The Stationery Office.
- European Commission (1995). *Teaching and learning—Towards the learning society*. Luxembourg: ECSC-EC-EAEC.
- Futrell, M.H.(1990). Preparing students for tomorrow's political world, in S. B.Bacharach (Ed.). *Education reform—Making sense of it all*. Boston:

Allyn and Bacon.

Ginsburg, M.B.(Ed.).(1991). *Understanding educational reform in global context*. New York: Garland.

Goals 2000: Educate America Act (1996). H.R. 1804. 103rd. Congress, 2nd Session. <http://www.ed.gov/legislation/GOALS2000/TheAct/usa>.

Green, A.(1997). *Education, globalization and the nation state*. London: MacMillan.

Halasz, G.(1993). The policy of school autonomy and the reform of educational administration - Hungarian changes in an East European perspective. *International Review of Education*, 39(6), pp.489-497.

Husen, T.(1990). *Education and the global concern*. Oxford: Pergamon.

Lauder, H.(1997). Education, democracy, and the economy. In A.H.Halsey, H.Lauder, P.Brown & A.S.Wells(Eds.). *Education—Culture, Economy, Society*. Oxford: Oxford University Press.

Lauglo, J.(1996). Forms of decentralization and their implications for education. In J.D. Chapman, W.L.Boyd , R.Lander & D.Reynolds (Eds). *The Reconstruction of Education—Quality, Equality and Control*. London:Cassell.

Mitter, W. (1996). State and Market in Education: Opponents, Competitors, Partners? A Historical and Comparative Approach. Paper presented in 1996 International Symposium on *Educational Reform—From Tradition to Postmodernity*, Chinese Comparative Education Society-Taipei.

NCIHE (1997). *Higher education in the learning society*, NCIHE /97/849.

OECD (1996). *Evaluating and reforming education systems*. Paris: OECD.

OFSTED (1996). *World apart? A review of international surveys of educational achievement involving England*. London: HMSO.

Paulston, R.(1977). Social and educational change: Conceptual frameworks. *Comparative Education Review*, 21(2/3),: 370-95.

Radnofsky, M.L.(1994). Empowerment and the power not to change: Teachers' perceptions of restructuring. *International Journal of Educational Reform*, 3(2), pp.12-18.

Sarason, S.B.(1991). *The predictable failure of educational reform*. San Francisco: Jossey-Bass.



# 台灣教改新興勢力

## ——學校教師會

彭富源

### 【作者簡介】

本文作者，台灣省新竹人。曾任國小教師學年主任、台北市教育局科員、台灣省國民學校教師研習會輔導員、新竹市政府教育局督學。現任職教育部國教司。

### 摘要

本文為了強調「新興勢力」，因此特指依教師法成立之「教師組織」，亦即「教師會」。教師法公布後，學者認為教師法的最大特色在教師會且特別為教師們所關注，並預期學校教師會對學校行政必有相當的影響。事實上，學校教師會之籌組對學校教育也的確產生不小的衝擊。行文首先從教師會的立法目的探討學校層級設立教師會之緣起；其次，論述學校教師會定位為「既是公會也是工會」以及「屬於人民團體法中的職業團體」；再次，歸納理想的學校教師會任務應包含教師、學生、學校和社區四方面；復次，探討學校教師會與教師專業自主的幾種關係及兩個學校教師會運作個案；最後，以期待學校教師會朝向「享權利盡義務、既自主又自律」之教師專業組織作結。

**關鍵詞：**學校教師會（teachers' association in school）、  
教師專業自主（teachers' professional autonomy）、  
教育改革（educational reform）

### 壹、前言

二十一世紀即將來臨，各國為能在國際站有一席之地，莫不以提昇國民素質、增進國家競爭力為首要工作。值此各國戮力檢討教育實施之際，我國的教育改革亦風起雲湧展開，並且發展成一種「社會運動」，而居教育改革核心關鍵者是身在第一線的教師。（薛曉華，民85，頁323）但在社會控制下，教師專業發展被禁錮了，更糟的是專業自主越封閉，越無法覺察到權威的束縛，就將馴服在文化霸權之下

，這無助於教師專業成長，甚至反使教師成為教育改革的抗拒者。（陳美玉，民85，頁74）但許多研究者也提出超越控制的構想，其中以教師組織展現教師社群之團結力量算是較具影響作用者。（王為國，民84，頁183；范信賢，民84，頁113；陳惠邦，民87，頁1-9）

將上述教師組織概念置入台灣的脈絡下，可以是教師人權促進會、中華民國全國教育會或以學術為導向的教師專業團體，但本文為了強調「新興勢力」，因此特指依教師法成立之「教師組織」，亦即「教師會」。教師法公布後，學者認為教師法的最大特色在教師會且特別為教師們所關注，（吳清山，民84，頁2；歐用生，民84，頁40）並預期學校教師會對學校行政必有相當的影響。（吳清山，民84，頁4；林天祐，民84，頁19）事實上，學校教師會之籌組對學校教育也的確產生不小的衝擊。（彭富源，民86，頁88-116；蔣興儀，民86，頁111-114）以下將集中探討學校層級教師會的相關概念以及在台灣的發展情形。

## 貳、學校教師會緣起

綜觀各國教師組織的分級，幾乎找不到以單一學校為單位所組成的教師組織。（彭富源，民86，頁3）所以，我國法令規範可籌組學校層級教師組織——學校教師會堪稱創舉，實有必要且有興趣了解其緣起。以下先從我國教師會的立法談起，再進行學校層級設立教師會意見的分析。

### 一、教師會的立法

林紀東在《法學緒論》中認為研究法律有一個很重要的基本概念就是理念的認識重於概念的認識，不能僅停滯於某一法律內容及某條含義的了解；又從現代法學的觀點來看，法律為社會生活的規範，前者為手段後者為目的，研究法律時當注意法律和社會之間的關係。（林紀東，民83，頁172-174）因此在研究教師會的立法時，當把握教師法的精神並且要將其置於整體社會脈絡裡來思考。

首先闡述教師法的立法精神，茲舉教師法案議事紀錄有關教師法第一章總則的討論：

行政院（教育部）版本為：

「本法以明定教師權利義務，保障教師生活為宗旨。」

陳哲男委員所提為：

「本法定以提昇教師專業地位，明定教師權利義務，保障教師工作與生活為宗旨

。」

謝長廷委員提案條文為：

「本法依據憲法精神，明定教師權利義務，以提昇教師專業地位，保障教師工作權，維護教育自主權確保教育品質為宗旨。」

何智輝委員提案內容為：

「本法之制定以確保教師權益及福利，彰顯教師專業角色為宗旨。」（立法院秘書處，民84，頁316）

不過，前述四條並未獲通過，現條文為：「為明定教師權利義務，保障教師工作與生活，以提昇教師專業地位，特制定本法。」是由洪冬桂委員提修正案成立後方通過，其說明詳見議事紀錄：

「本席認為，在行政院提案的條文中，『保障教師生活』的『生活』二字是廣義的，若要求文字順暢，則陳委員哲男的提案不失為一個較好的選擇。不過，本席建議將第一條文字修正為：『為明定教師權利義務，保障教師工作與生活，以提昇教師專業地位，特制定本法。』之所以把『工作』與『生活』一併提及，乃是為凸顯本法不是只為保障教師退休而已。同時，老師需要的不只是工作與生活的保障，更重要的是教師專業地位的提昇……。」（立法院秘書處，民84，頁324-325）

洪委員修正意見的末句，指出教師法的主精神。其實在質詢過程中也有幾位委員問及教育部為何不把教師專業字眼寫入草案第一條。（立法院秘書處，民84，頁265-329）由此可見，在教師法的立法過程中，委員們頗關心提昇教師專業地位的問題，這種思考將影響整部法律的立法，第八章教師組織之教師會亦不在話下。

因此，教育部結合學者專家、社政單位及中小學教師代表編撰的教師會手札（丁志仁等，民86，頁41）寫道：

「由於教育權的開放與下放，教師必須有團結教育從業人員的組織，才能對內形成共識，建立專業規範，對於各種關心教育改革勢力，進行良性的互動，而且維持教師在教育事業上的主體性與自主性。」

教師法立法精神影響教師會的立法可見於另一方面。一位長年推動教師法立法的義工認為教師會的精神和教師法訂定時考量公教分途有相當大的關聯，他說：「教師由準公務員的關係改成民法上的契約關係，依民法僱用契約關係走的時候，無可避免的，聘約變得很重要。老師要是沒有協商權的話根本不可能運作，天底下的東西只有公平才能行之久遠。老師非公務員時，鐵飯碗將被打破，以往是準公務員還有保障以茲平衡，在碗已破的情況下豈不是政府佔盡便宜嗎？所以教師會的成立是事理之必然。」（彭富源，民86，頁78）

由上可知，教師法「確立教師為專業人員」及「公教分途」的立法精神對教師會立法的影響。教師既然是專業人員就必須像醫師、律師等專業人員應組成公會；又因為教師非公務員則不再適用公務員不得組工會的規定，故教師有團結權及協商權，然仍未被賦予爭議（罷教）權。（陳順和，民85，頁35-36）此教師組織之名，經協商確定為「教師會」（註一）。（劉炳華，民84，頁37）

剩下不到三年，人類社會就要踏進二十一世紀。當各國競相倡議教育改革以提昇國民素質之際，台灣也不落人後，不管是政府、民間、學界，紛紛提出其報告書及建議書，表現出全民參與的氣氛。雖然各方皆有立場，而提出諸多觀念及制度面向的教育改革策略，但不可否認，最後仍取決於基層第一線的教師之實際運作，教師是這波教育改革的關鍵成為無庸置疑的共識。居此重要位置，教師所扮演的角色呈現多元的面貌，但以「專業人員」尤為重要，因為要提昇全民素質，就必須把教育的主體完全指向學生，而專業人員對顧客的高品質服務，正是教師能把每個孩子帶起來的最核心且令人信任的保證。在促使教師邁向專業化中，教師組織絕不可少，（翁豐珍，民84）不僅因其為是否符合專業的規準，更因為在台灣現況下教師以組織化力量來推動改革是重要方法之一；當認定教師要朝向專業走、教育的品質要改善，則一定要有一健全的教師組織，因此教師會應這次教師法而生，其立法目的正如教師法第一章所言—保障教師工作與生活及提昇教師專業地位。

## 二、學校層級教師組織的支持與反對

教師會的立法目的如前述說明，各界對教師會的成立已有共識但對是否在學校設立教師會仍有歧意，以下將繼續探討支持與反對學校教師會的幾點重要看法：

### （一）支持

民國八十三年九月二十八日教師節，台北地區一群推動教師會立法的教師成立了「台北市教師會籌備會」，後來為同時籌備台北市教師會及台北縣教師會而改組為「台北教師會籌備會」，在所編的教師會手冊中談到教師會發展的兩個困難，一是老師的自我形象太軟弱，二是人性中對權力和名利的慾望，他們認為要解決第二點的唯一辦法是：

「只能靠老師們管住選出來的理監事和代表。這就是為什麼教師組織的第一層理監事，非得在學校裡選不可的道理。在學校裡選，大家看得到這個人，知道這個人，可以要求這個人對大家作交代。」（台北教師會籌備會，民84，頁15）

在許多教師的認知裡，以往教育會的功能未發揮。（張鈿富，民75；傅瑜雯，民82）因應此國情，日後教師組織要由教師自己來掌舵及決定方向，而且面對未來

權力下放的趨勢。當教育決策過程由下而上、教育資源流入校園中的時候，一定要有人去善加利用或監督，這是學校教師的責任。（吳靖國，民84，頁85-86）

前台北市教育局吳局長以理性的民主社會觀點暢談其支持學校教師會的理念如下：

「民主社會之所以可愛是不必等英明的領導人，在這種情況下我們不可能一直期待每校有一位英明的校長、教師會會長。而是可以有一個制度、一個運作的程序方式可以處理，能夠集結大多數人的智慧這就是民主。這種情況下，一個學校怎麼可以沒有教師會，一定會有教師會，讓它來集合大多數老師的意見。」（引自彭富源，民86，頁82）

綜上所述，學校教師會的立法時值民國八十三年民間教育改革呼聲震天價響之際，由下而上的決策模式在台灣社會已成為強勢訴求。（台北教師會籌備會，民85）而美國之學校本位管理（school-based management）、參與決定、教師授權（teacher empowerment）等觀點亦給學校教師會的設立提供理論基礎。總之支持在學校設立教師會者係基於以下幾點原因：一是「從基層起由基層管」；二是「學校的權將越來越大，校內要有懂教育者監督」；三是「讓教師習慣組織生活，才能發揮組織應有功效」；四是「學校內要有一個組織來凝聚教師的共識，它就是學校教師會」。前兩點是站在監督立場而言，後兩點可融合言之，就是真正發揮教師組織彙集教師意見、智慧的功能。

## （二）反對

張鈿富（民84）在一場「教師組織定位與展望」的研討會中指出贊成設立學校教師組織，好像是針對學校行政體制而來，但事實上，學校行政體制在設計上是協助教師的，並無衝突對立的必要，因此學校教師會有必要設置嗎？有關反對學校教師會設立的聲浪，以下就筆者所蒐集到的文件摘錄如后：

教育部次長在審議教師法草案的教育法制第十七次聯席會議中表示：

「在學校成立所謂教師會定會引起很大的困擾，因各校情況不同……」（立法院秘書處，民84，頁599）

一份長期傳播教育情勢資訊的報刊寫道：

「為了因應教育部要刪去教師法中老師得組學校教師會的規定，從根本上瓦解教師團結的可能（教師結束一盤散沙的狀態，是教育掌權者最大的惡夢），台北教師會籌備會連續開了兩次會議……」，「教育部要把「自治組織」改成「專業組織」，「教師會」改成「教育會」，學校、地方、全國三級改成縣、省、全國三級。」（振鐸學會、台北教師會籌備會編，民84a）

「廖福本認為教師法中的罷教條文該刪除，也主張教師會要以鄉鎮作為基本單位來組成，而不是如教師會籌備會所訴求的以學校為基本單位來組成。」（振鐸學會、台北教師會籌備會編，民84b）

台北教師會籌備會遊說團所寫的遊說紀要指出：

「首先利用二月二十六日「教師與教育改良研討會」成功地進行了一次民意展示，促成了台北市議會三黨聯手提案「台北市教師會設置辦法」。而台北市一定會成立教師會的情勢也促成立院教師法二讀前協商的突破。……協商的進行，卡在學校教師會的設立。……所以雙方相持不下，形成僵局。最後，協議的結果是二十班以上的學校，可以組學校教師會，二十班以下的學校必須幾校聯合組聯合學校教師會。為什麼訂二十班？因為國小教師的編制是每班一點五人，二十班就超過三十個人，已經突破人團法成立社團必須有三十個人以上的人數下限，要限制老師他們不可以組社團也不可能。而台北市市政府和市議會都已表明要支持教師組織教師會，再擋下去也擋不了多久。台北市一做，台北市、縣佔全台超過四分之一的人口規模，這兩處一變，就足以撼動全局。」（振鐸學會、台北教師會籌備會編，民84b）

台北教師會籌備會第六次會議紀錄：

「因為目前立法院教育委員會的成員多數是在野人士，國民黨失去主控權，所以教育部對教師法採用拖延戰術。……要使教育部「拖得越久，損失越大」，我們先推動組成「學校教師會」，如同推動設置家長會一樣，從市議會開始，先草擬「台北市教師會設置辦法」，尋求老師及教育改革人士連署，展現社會實力，再遊說議員送進議會三讀。中央不立法，由地方先推動，看誰先改變現況，其他人就必須遷就，尤其年底又有立委選舉，立法委員不敢把民間現有的東西拿掉」（吳靖國，民84，頁115）

綜上所述，從反對學校層級設立教師會的訊息來看，在推動教師會人士眼中，最大的反對者為教育部及執政黨（國民黨），若結合教師法議事紀錄上下輯之內容，正面地說，他們係顧及「校園安定」，不希望連以往最穩定、最保守的校園，因為派系或黨會，而分裂、混亂不堪。他們擔憂學生受教權益受損，也覺得教師將因此反噬原來享有的社會地位與聲望；負面地說，執政當局擔心教師組成學校教師會後，將因為教師的團結而排拒掌控，當身為國家體制代言人的教師脫離監控，所有的結構性制約及文化霸權將難以正常運作。

### （三）評析

支持者認為在學校成立教師會可牢牢掌握在教師手中，許多意見才可聚合並由下而上反映出最真實的民意，進而促使學校教育目標的達成。此大多數人認為學校

教師會有成立必要與吳清山等人（民84）的研究相符可視為成立學校教師會的益處。至於反對者認為在學校設立教師會將無法輕易的駕馭教師，校園中將產生騷動。但即使在以前未成立教師會的時代，教師被結構制約時就已經有互動論之自主性因應策略的論述。（孫敏芝，民84）因此國家其實也沒有完全掌控教師，所以目前成立學校教師會，從政府的觀點來看，應可以讓教師團體經營者透明地由同事或大眾來監督。換言之，此作法可增加正向效果減少負面影響。在勢不可擋的情況下，學校教師會可以設立了。但成立不代表結果，仍應視其運作的情況。Ozga & Lawn（1981）曾建議國家應在教師組織成型期間助長（foster）教師的專業意識（professional consciousness），或許這是現況下最有利的積極作為。

經由上述的分析得知，成立學校教師會之支持論述及益處所致生的疑慮尚可獲得解決，而反對成立學校教師會的說法，亦遭到批判、駁斥。因此，筆者認為學校層級有籌組教師會的必要。至於教師會之分級，目前的三級制算是合理可行的分法。因為若沒有學校層級教師會，則要教師跨校成立學校教師會都困難的情況下，令其如何直接成立地方教師會；而地方層級的教師會若消失，則學校教師會無法凝聚力量對抗行政機關的不當干涉；若沒有全國教師會，要去撼動中央層級最終的箝制則為空談。是以，全國、地方、學校三級制是一種完整的設計，惟其各級執掌應予明確劃分，以各司其職。

## 參、學校教師會定位

在探討我國學校教師會的屬性定位前，應先對教師組織的一般概念進行分析，因此從教師組織意義及分類談起，之後再論述學校教師會定位。

### 一、教師組織的意義：茲列舉幾位學者的看法如后

依據韋布（Webb,1920，p.1）對於 union 的定義，教師組織是由教師組成，是訂有會員資格限制的長期性組織，其目的在維持或改善其教師的工作條件。傅瑜雯（民82，頁7）解釋教育組織意義為由教師所組成的長期性團體，訂有入會標準及組織規範，主要目的在為成員爭取福利，並能協助成員提高專業水準。綜上所述得知，教師組織係指由教育人員（包含教師及行政人員）所組成，並訂組織章程及入會標準的長期性團體，其宗旨為促進教師專業化及爭取權益。教師組織的成員，廣義而言包含教師及教育相關人員，狹義則僅指教師，前者如全美教育協會、日本教職員組合、中華民國教育會等；後者如美國教師聯盟、英國全國教師聯盟等。

## 二、教師組織的類別

傑薩 (Jessup, 1985, p.9) 對教師組織的分類如后：

1. 工會傳統 (the labor union tradition)：強調廣大的社會目標，特別是指引發成員的認知 (consciousness)、產生力量 (energy)，以集體壓力來改善其工作狀況。

2. 專業傳統 (the professional tradition)：較強調對顧客 (clients，此處指學生) 服務的重要性及職業團體 (occupational group) 對於服務品質的責任。

謝文全 (民76，頁9) 認為教師組織可分為兩類，說明如后：

1. 專業團體：如美國全美教育協會、英國全國校長協會。

2. 兼具專業及公會團體：如美國教師聯盟、英國全國教師協會，均加入勞工聯盟。

由上述學者對教師組織的分類，筆者歸納教師組織的類別，共分為三大類：

1. 教師公會組織：公會組織是由行會演變而來，行會的功能有二：一是提高工作品質；二是保障會員權益。一般而言，傾向公會性質的教師組織，立場較為中庸，主要朝「提高教師工作品質」方面而努力。

2. 教師工會組織：工會係由受雇人組成之團體，以爭取及維持更有利之工作與工資條件為主要目的。有些國家的教師為學校雇用，他們與學校為勞資關係，故成立屬於工會性質的教師組織，通常採取較激烈的手段來達成其訴求。

3. 學術研究組織：學術團體性質的教師組織，是由學科或更專門領域組成的團體，目的在於從事純粹的學術研究，使教育理論更精進完善。

## 三、學校教師會的定位

教師法審議之提案版本有四：分別是陳哲男、謝長廷、何智輝三位立法委員及行政院之提案，四案內容都差不多，唯獨陳哲男委員案中直接主張成立教師「工會」，其他各案均主張成立教師專業團體，亦即希望教師組成的是「公會」，不過謝委員案之教師組織實質內涵仍為工會性質，只是為迴避工會法規定教師不得組織工會的限制，故而不用「工會」之名。(立法院秘書處，民84) 行政單位或支持教師成立專業團體者，不願教師組工會之主要原因有三：其一是教師為專業人員 (professional)，應如醫師、律師成立公會；其二是依工會法第四條「各級政府及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會」之限制；最後也是最重要的一點是邏

輯思考：不能承認教師是勞工而可以組工會，因為是勞工就有勞動三權，就可以罷教，而罷教是有害學生的（也有損師道）。因此查看立法院有關教師法的立法記錄即知，為何在審議教師組織一章時一再提到罷教議題。當然視教師為勞工者，也不能滿足於教師組織僅為公會，渠等認為如此將步入「教育會」的老路，而無法達成教師法所訂的宗旨，所以主張教師會應享勞工的完全權利。經數度折衝協商，終於達成不能罷教但給予爭取權益的工具——協議權之共識，也就是教師法第二十七條規定教師組織之基本任務的第二款「與各級機關協議教師聘約及聘約準則」；然而，也仿其他專門職業（註二）於同條第六款規定其任務在「制定教師自律公約」，足見學校教師會包含「工會」與「公會」的屬性。（教育改革審議委員會，民85）

依人民團體法第四條規定：「人民團體分為左列三種：一、職業團體。二、社會團體。三、政治團體。」學校教師會較不涉及政治議題所以非政治團體，但其究為職業團體或社會團體仍待考量。在該法第三十五條敘明：「職業團體係以協調同業關係，增進共同利益，促進社會經濟建設為目的，由同一行業之單位、團體或同一職業之從業人員組成之團體」；同法第三十九條規定：「社會團體係以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的由個人或團體組成之團體」學校教師會是由「同一職業之從業人員所組成之團體」且若將教師視為一種職業，而教師基於增進共同利益來組成團體，以維護教師權益，實屬合情合理之事，故應屬於人民團體法規定的職業團體。（吳清山，民84；林天祐，民84）而教師法施行細則第二十五條即明定學校教師會「係指各級學校專任教師所組成之職業團體」。然而吳清山（民84）認為依據人民團體法、工會法及相關勞工法令，教師組織可視為職業團體，但卻與真正職業團體之性質有些距離。

綜合而言，學校教師會的組織定位具雙元特色——「既是公會也是工會」；法律定位是「屬於人民團體法中的職業團體」。

## 肆、學校教師會理想任務

以下從法律規範、學校教師會章程以及學者專家的見解綜合說明之：

### 一、法律方面

教師法第二十七條規定教師會之基本任務為：「1. 維護教師專業尊嚴與專業自主權。2. 與各級機關協議教師聘約及聘約準則。3. 研究並協助解決各項教育問題。4. 監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜。5. 派出代表參與教師聘任、

申訴及其他與教師有關之法定組織。6. 制定教師自律公約。」(註三)

## 二、學校教師會章程方面

今舉備受推崇之台中縣豐原國中的教師會章程為例，該章程第五條規定其任務如下：「1. 維護本校教師專業尊嚴與專業自主權。2. 代表本校教師與學校協議教師聘約事宜。3. 研究並協助解決本校各項教育問題。4. 監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜。5. 推舉代表參與教師聘任、申訴及其他與教師有關之法定組織。6. 制訂本校教師自律公約。7. 積極維護學生之權益。8. 改善學校教學及輔導環境。9. 促進教師進修。10. 舉辦其他對本校教師之服務活動。」1-6項與教師法之規定相同，7-10項增加有關學生之權益與教育環境以及有關教師之進修與服務事項。

## 三、學者專家方面

Bloomer (1980) 認為教師組織具有提昇成員專業發展、提高教師地位及保障教師利益等功能。Jessup (1985) 指出教育組織主要功能在改進成員不滿意的工作條件及維持成員已滿意的福利。Shavelson (1985) 則指教師組織具有增進教師福利及影響教育政策及與實施的功能(引自劉春榮, 民86)。謝文全(民79)認為教師組織的功能有：1. 制定專業公約約束成員，以發揮專業自主自律之專業精神；2. 提供進修機會，已提高教育人員的素質；3. 從事研究以促進教育革新及發展；4. 發行專業刊物，以增進教育人員之溝通；5. 為成員舉辦休閒活動，以促進教師身心健康；6. 遊說政府立法部門通過有利於教育發展的法案；7. 利用各種方式為教師謀福利；8. 提供服務，如提供法律顧問；9. 促進學校與社區之相互了解與合作；10. 支持親本教師組織的人競選各種公職，以擴大教育的影響力。黃坤錦(民83)認為教師專業團體對內的功能是自制自律、自我成長，對外是自主自治展現力量。林天祐(民84)指出學校教師會的主要功能定位在學校教師專業自主權、學校聘約規定、教師權益的保障、學校教師行為的自發性規範、學校興革事項的建議、學校校務決定的參與，以及導引教師法中未禁止而相關團體擁有的事項。丁志仁等人(丁志仁等, 民86)認為成立學校教師會之重要性為：1. 協助教改良性發展；2. 確保學生的受教權；3. 促進教師專業成長；4. 維護教師的專業地位；5. 建立教師的專業倫理；6. 有效爭取教師合法權益。並將教師會的任務分為三類：1. 法定任務(依教師法第二十七條規定的內容)；2. 組織自主性任務(例如：辦理進修研習活動、參與學校發展之規畫、參與各類交涉與決策、發展校際交流)；3. 服務性業務(如：辦理刊物、聯誼活動、新進教師認輔制度)。

綜合上述，理想的學校教師會之任務（功能）為：

1. 在教師方面：可再分為：(1)促進教師專業自主自律：專業自主自律包含個人層面及團體層面，前者是指教師自我決定不受他人干涉；後者是指學校教師會可以自主運作、自行決定會員入會資格不受學校行政單位的支配。(2)就聘任事宜與學校進行協議。(3)提供研究、進修與服務。(4)爭取維護教師福利事項、保障教師權益。(5)制定教師自律公約。

2. 在學生方面：學校教師會應盡力維護學生權益及改善教學與輔導環境，使學生能在最佳的氣氛中獲得最良善的學習效果。教師會可直接要求學校行政單位重視有關學生學習的任何事情；也可透過教師集會宣導學生學習權等概念。

3. 在學校方面：對學校而言學校教師會應協助解決教育問題、提出興革建議並參與學校校務決定，學校教師會也可派出代表參與教師評審委員會、申訴評議委員會及其他與教師有關之法定組織。

4. 社區方面：學校教師會若能規劃在社區層面的任務（功能）則更能呈現其全方位性，例如：促進學校與社區相互了解與合作；以組織力量提醒家長或社區重視家庭教育，俾充分連結學校教育而提升學習成效。

## 伍、學校教師會運作

### 一、學校教師會與教師專業自主

學校教師會係教師法一環，其設立應符合該法總目標——「為明定教師權利義務，保障教師工作與生活，以提昇教師專業地位，特制定本法」，而要達到完全專業地位之關鍵在於擁有專業自主。（Hall，1969；Lieberman，1956；Stinnett，1968；王為國，民84；高強華，民85；陳奎憲，民79）以下筆者根據研究心得說明學校教師會與教師專業自主之關係的幾種模式：（彭富源，民86:117-137）

#### （一）維護促進的觀點

教師教學的情境被整個社會結構所制約、控制，教師在此洪流中必須團結，方不致被沖垮。因此有志者起而喚起教師的共同意識、結合更多教師，組成專業團體以抵抗結構性制約與國家文化霸權對教育體制和教師生活世界不當的介入與控制，使教師專業自主展現實質意義。其模式如下

教師 → 教師組織  $\xrightarrow{\text{超越、抵抗}}$  結構性制約、文化霸權 → 擁有專業自主。

### (二) 規範控制的觀點

專業組織一般都會訂有自律公約，相同的，教師所組成之組織也應訂定自律公約。張鈿富（民85）強調專業組織的定義應重在對內部有自制自律的功能，若一味地圖組織和成員的利益為出發點，不僅稱不上是專業組織，更無法為社會大眾所接受，終難逃沒落的命運；陳奎熹（民79）歸納各國教育倫理信條指出，其內容大致包括對學生、對學校、對同事、對專業團體、對地方社會與整個國家社會表明負責的態度與應有行為的約束。不過，教育團體雖訂有自律公約、倫理信條，但對於違背的教師卻往往沒有懲戒或予以開革的權力。教師法第二十七條規定各級教師組織之基本任務，其中第六款為「制定教師自律公約」以監督、規範教師。也就是說教師組織與教師專業自主的關係，其實係透過自律公約的形式，其模式如下：

**教師組織 → 自律公約 → 教師專業自主。**

### (三) 衝突協調的觀點

歸納學者的研究，可將教師專業自主分作兩類：個人方面與組織方面。（Asklings, 1991；Hart&Marshall, 1992；王為國，民84；孫敏芝，民84；劉春榮，民85）前者係指教師依其專業知能來從事教學有關工作時能自由作決定、不受他人干擾或控制。後者則指由教師所組成的專業團體，應有權規定會員的資格與職業的標準，包括：會員的倫理規範、決定擔任教學的資格、決定免職的條件等。

當中央集權教育體制釋放部分權力時，是教師團體取得決策權而非個別教師，一旦加強團體行動則個人自主的空間將會縮小，並且突顯出集體自主與個人自主之間的潛在衝突，其簡圖示意如下：

**教師個別專業自主 → ← 教師組織自主。**

另外，教師組織與教師專業自主關係有所衝突，係產生於組織定位為工會與教師身為專業者的特徵。Demitchell & Barton (1996) 曾以問卷調查法對五州五十五校135位教育專業人員進行研究，發現校長視集體協商為改革之阻礙；而工會代表則認為協商是改革的助力。工會之起是基於自我利益（self-interest），而此自我利益不會擴充至專業的活動（professional activities）。教師們不認為工會和教學的核心活動有關。

Bascia (1994) 在「教師專業生活中的工會」一書中曾指出一九八〇年代末至九〇年代初，工會的領導者所從事的策略，較強調給予老師工作本質上的支持。教師期望一個有關工作保障、經濟議題的工會角色。(Ota,1985)

最近幾年來，在討論專業的文獻中，組織層面以及專業組織爭取權力的過程已逐漸受到重視。強調專業組織必須對外爭取地位，其作法是與監督機構建立良好的關係，以得到他們的支持而授予專業自主權。(郭玉霞，民81；Freidson，1986；Larson，1977) 問題在於西方目前教師組織傾向工會的表現及形象與專業組織仍有一段距離。大眾及政府機構短期內將難以改變這種認知。郭玉霞指出美國在教學專業化的努力已達一百多年，在認知、規範及組織層面皆有不少作法，其中在組織層面由於學校教育本質以及教師聯盟所承載之歷史包袱，所遇到的困難將是最難克服。她建議美國教師聯盟工會化傾向的缺點宜避免。

綜上所述，其模式如后：

**教師為專業人員 → 專業自主 → ← 偏工會之教師組織。**

#### (四)反向思考的觀點

前述是側重於教師組織能對教師專業自主如何的分析，本小節將由另一方向進行反向思考。

侯禎塘(民84)闡述其研究心得指出，教師組織的出現需要社會、政治、文化、經濟環境的配合，才能醞釀成形與發展，觀國內社會，民主政治是必然的趨勢。各地亦如火如荼展開教師會的籌組，教師們也戮力不斷地倡導教師專業自主行動，然而以目前學校教師自主性弱、專業自主意識缺乏及教師工作環境穩定的情形，再加上教師法中規定的繁複程序，近期內教師會欲有所作為，恐非易事。

張鈿富(民85)從專業自主自律的觀點提出一個重要的概念，他認為教育界如果要建立一個高度自主性組織，來發揮自治自律的功能，則成員之專業倫理的建立與提昇為首要之務。這種內在規範的建立是邁向專業化的必備條件，否則學術自由、專業自主可能淪為學術探討的名詞而已。

當教師的專業能力足夠時，其專業自主程度才有可能高，因此，當我們認定教師專業自主對教師會有幫助時，其中專業能力，如：揭發教育理念、編製問卷或辦理研習進修等教育專業表現，將是助益會務運作最多者。有些教師對專業自主有強烈需求，但在政策的驅動下，卻有許多來自行政的要求，如：製表冊、寫開放日記、配合辦理活動，令教師們覺得無關教育實質事項的限制、束縛太多，致使教師專

業自主意識更高漲、更想讓教師會強起來對抗不合教學專業自主的要求。(彭富源, 民86, 頁136-137)

綜上得知, 教師專業自主意識會引發成立教師會的動機, 而成員的自律性及專業能力, 對於學校教師會的運作則具有重要的影響。其模式如下:

教師專業自主 { 意識——→教師組織成立動機  
自律、專業能力——→教師組織運作良窳

## 二、學校教師會的實際運作分析—兩個個案

筆者曾研究台北市兩個學校教師會的運作, 一是中小型學校(甲校)、一是大型學校(乙校), 茲提供參考如后:

### (一)甲校

本個案是中小型學校的一種情形, 限於法令或現實狀況, 這類學校已成立學校教師會者並不多, 而已成立者未必配合本研究之進行。因此當校長同意且熱心聯繫教師會會長與家長會副會長給予機會, 筆者除雀躍外, 只有一聲聲的感謝。以下分為組織架構與活動、影響因素及運作模式二部分分析如后:

#### 1. 組織架構與活動

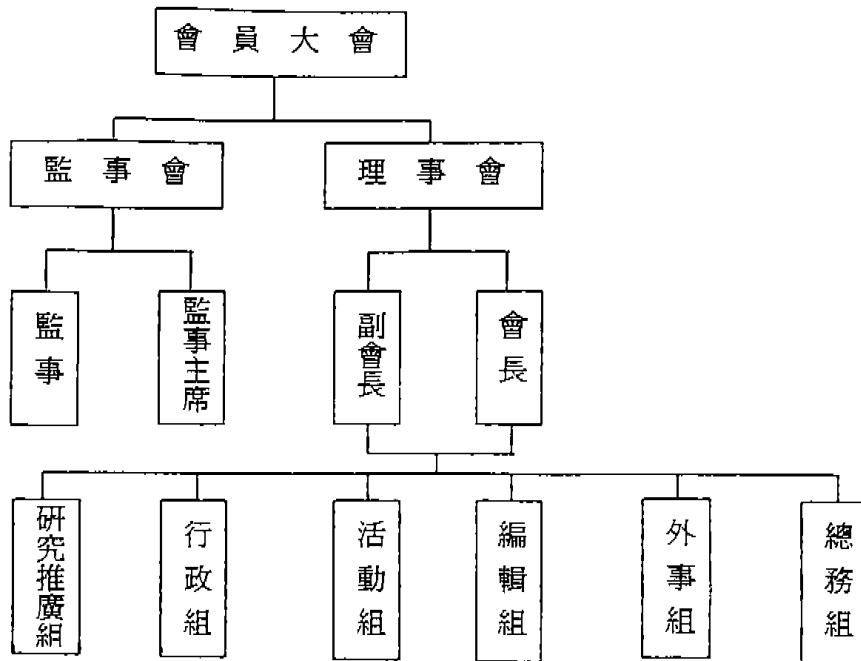
(1)該校教師會組織架構圖, 如下頁圖:

(2)各組活動:

- a. 總務組: 本組共兩人, 其活動包括統籌支付各項財務支出、經費收支及帳冊整理與保管、財產清點與保管、規劃並提出年度預算案、各項庶務採買、各項會議活動場地佈置。
- b. 外事組: 本組僅一人, 其工作包括聯繫各級學校教師會、推廣本會對外聯繫及維繫會員與學校間和諧互動
- c. 編輯組: 本組僅一人其活動包括編手冊、編簡訊、影印摘引資料、海報製作與張貼、刊物編寫與出刊。
- d. 活動組: 本組僅一人, 其活動包括擬定年度活動企劃案、規劃辦理各項活動事宜、運作校務會議。
- e. 行政組: 本組僅一人, 其工作內涵包括會員入會出會登記與檢核、製作會員名單、會務資料存檔與保管、各項會議紀錄、各項文書信函收發、製作開會通知及會務訊息聯絡與公布。
- f. 研究推廣組: 本組僅一人, 其活動包括研究並提供各項教育問題協助、統籌

各項教學相關研究、各類教材彙集與整理、法規探究與收集、會員意見彙集與整理、提出階段性各類研究報告。

各組視業務情況得邀請其他會員當義工協助處理組內事務，該校教師會編組算齊備且任務的劃分已相當明確，形式上這樣的設計能兼顧教師福利及專業的需求。以下再檢視其實際運作。



甲校學校教師會組織架構圖

## 2. 影響因素及運作模式

### (1) 影響學校教師會運作之因素

會長認為教師會其實無絕對影響力量，端視校長態度而定。因此，在現任會長的領導下，再加上教師會幹部多為主任等行政人員的情況下，有受訪者指出教師會近乎聊備一格，但不認為臣服於學校行政之下。而這也是許多學校成立後所面臨的運作困境。因此，當在外面宣講的市教師會理事及關心教師會發展的人士，總是提醒教師會成立後要知道如何走下去？而存在於該校的另一現象是新舊任校長領導風格有相當大差距。受訪者表示現任校長較尊重教師意見，譬如以下例子：「我們這次換學生制服的事，校長其實可以不用問教師意見，但他徵詢了，雖不是我們的事，可是我們感覺受尊重，要是以前那位可能說改就改」因此學校目前洋溢著和諧的氣氛，老師們覺得已經比以前好多了。況且因為校風的關係，其配合意願就頗高，所以只要不侵犯到個人權益，教師是什麼都好。最後一項影響因素，是時間、經費

的不足，因國小老師的課業負擔重且活動也多又需補課，所以沒有足夠時間推展會務；因為經費少，是以第一年只能多看多聽，到第二年時才要開始執行。從以上的陳述發現幾項影響該校學校教師會運作的因素是「會長及幹部等教師會領導者」、「校長的領導風格」、「學校氣氛」及「時間與經費」等。

## (2)運作模式

會長認為沒有重大事情不會一個月開一次理事會，可能二個月才召開會議。若有事情會向校長借晨會後時間，有時會爭取星期三下午，但該時段以學校活動為主。據一位教師表示：「沒有聽過教師會的報告，一件都沒有，也不知道理事會何時開會？」所以該校學校教師會的主要運作較不屬於大規模的動員，因此必須透過會長口中才得以了解教師會的實際作為。他說：

「多溝通是非常重要的，不要太堅持小節，要抓住大原則。教師會並非和學校對立，很多時候是為學校減少問題，為教師解決問題。主任不好意思說，由教師會來傳達，所以校長只要接受教師會，學校一定會很和諧、人性化。其實很多事情都可交給教師會。」

分析言之，該校學校教師會的運作，就目前而言是「問題解決」導向，若細分之其實包含兩套模式：

(a)教師面臨問題→個人無法解決→反應到學校教師會→會長決定代表教師會出面→問題正式化→問題對象正視問題→溝通協商。

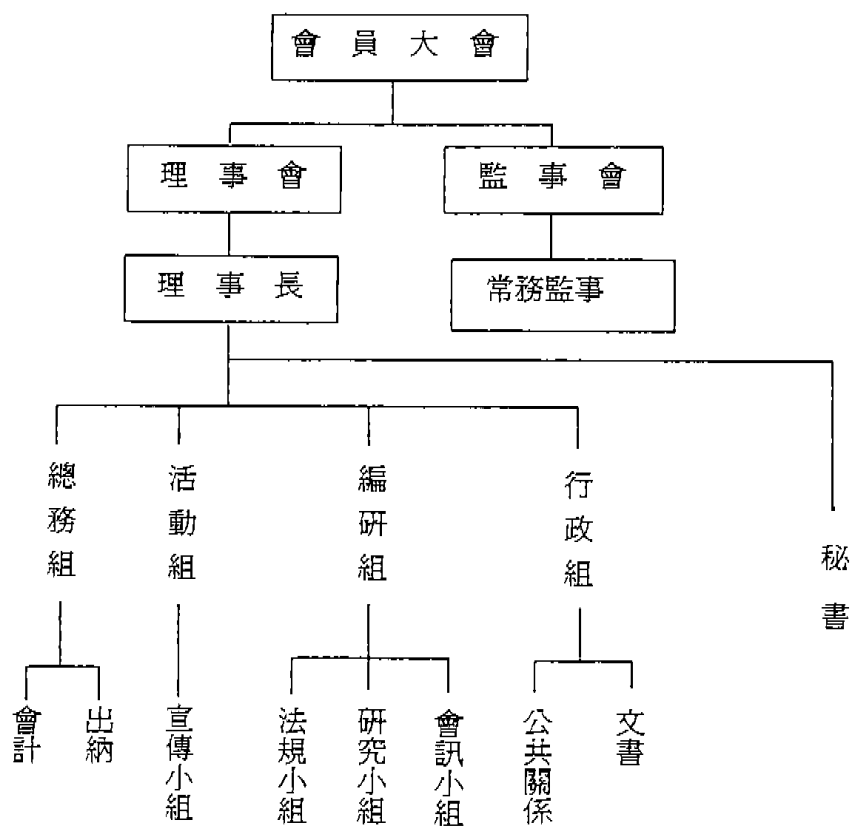
(b)學校工作推展→教師有不接受之虞→行政人員請教師會出面溝通、傳達。

當組織運作以個別領導人為軸時，它所負擔的風險極高，而且往往有「人在政舉，人去政亡」的顧慮，是以制度的建立成為迫切的需要。其原則應該讓責任分攤，做到享權利就要盡義務。另外，學校教師會處於被動狀態，等到有問題的時候才動起來、要有狀況才看得出效果，消極是按照章程確實執行，甚至有受訪者認為應該有套機制來檢核，就是「不管是一學期或一學年也好，一定要定期檢討反省」；積極方面要去思考學校教師會的時代意義、扮演的角色及藉由校際交流獲得組織運作新途徑。

## (二)乙校

### 1.組織架構與活動

(1)該校教師會組織架構圖，如下頁圖：



乙校學校教師會組織架構圖

(2)各組活動：

- a. 總務組：經費保管及運用、編列會計項目、財產管理、協會書籍案櫃管理。
- b. 行政組：召開會議、文書檔案管理、會務資料整理與電腦化、參加對外活動，其實際工作除了成立大會資料報社會局，尚有教師申訴處理、遠見雜誌不實報導請予更正、推動教審會之成立、與行政部門及家長會溝通協調等。
- c. 活動組：推動教師研習組訓活動、規劃辦理各項活動，可具體分為三類：一是校內聯誼，二是校外踏青，三是充電成長活動。
- d. 編輯組：整理各科教學理論與方法、協助探討各項教育問題、會訊發行與交流。

依據研究者所蒐集的文件、訪談的結果與參加該會理事會的觀察，各組由三名理事負責，並以認組方式讓會員參與各組事務。經費方面在歷次會員大會的手冊上也都作了清楚交代；各項運作後的表件（非指成立時），建立得頗為完整，亦按照章程開會或加開臨時會（會訊第五期）；而且也士氣高昂地辦了數次大型教師戶外參觀活動及校內教師專業研習或校內聯誼；（會訊第五期）在分析文件時，該校也

有研究者最喜愛閱讀的各期會訊。綜合而言，該校學校教師會依其組織架構運作，人有事做，事有專責。

## 2. 學校教師會的成長歷程及運作

理事長（該校教師會領導人職稱為理事長）認為一路走來，教師會的運作已漸趨穩定並有一些成果，回顧一年半的光景，教師會從摸索到正常運作，可以半年為單位，予以劃分三期：

「1. 摸索期：這是指剛開始前半年，全部都是靠幾個理事，綜覽全會的事務。其他會員是會參與，但管道及意願上都不足。2. 整理期：老師知道有一個這樣的教師會，能團結的發出呼籲並得到學校迴響，以改善應興應革者，所以老師知道教師會有這份力量。本來教師們會觀望，現在幾乎百分之九十以上加入。老師們對教師會觀察了半年以後開始有信心，也是因為理事所做的決定能得到會員的信賴。3. 正常運作期：回顧以往、眺視未來，很多事情依然在爭取，也把理念以會訊傳達給家長、社會大眾，老師也因有教師會組織及會訊而團結在一起，老師工作情緒上會比較安定、模式穩固、動員能力穩定（對決議要徹底執行）、意見表達方式及運作模式會員都比較清楚，提昇不少教師了解未來走向。努力試著改變完全由行政主導的情況，由教師會自行規劃更符合自己的需求。」

因此，以一種歸納式的邏輯方式來陳述，教師會籌組後先要釐清定位，然後爭取信任與支持，最後壯大精實、穩定運作。其內部運作模式有二：

「當問題非關教師權益或臨時事項由會長決定。」

「有較多時間或重大事件應交由理事會開會議決。」

上述係以單一角度看組織發展，以下將教師會置於學校脈絡中來了解其運作方式：

根據筆者搜得的資料顯示，八十五年四月至六月有兩件重大的爭議事件。四月末五月初是教評班設置的問題，六月份是有關教師會受理四封匿名舉發校長損害教師權益事件。前項問題引發來自教師、家長及校長近十篇文章的論戰，後者則以校長「如果我有錯，我願意道歉」收場。經查教師會成會日期為八十五年元月二十六日，以上事件發生於教師會的第一期—摸索期，就對校長而言是「陣痛期」。理事長回首過去，覺得：

「這些爭議是不應發生的，談那段時間的對錯是荒唐的；就像有些二十年前被關的理由一樣，有其時間因素。這件事主要是行政的強勢，其部分權力為教師會取代所引起的不適應。此事和當時家長會長也有關，其不尊重

教師的作風與自視甚高的態度，也令教師不能認同。」

筆者認為教師會的興起，整體而言是權力重組的開端，也是各方面臨重新定位的階段。在這樣的情境中，教師再怎麼顛覆現況、行政再怎麼維護科層原則，都應以學生受教權保障為依歸。而家長則要以平常心來看待教師發展其組織。

剛開始教師會並未擁有所有教師，八十五年的後半年到八十六年年初，教師會正式融入教師生活中，除了前半年的會務工作及領導者展現令人滿意的成果外，更舉辦了大崙頭踏青、觀霧知性之旅及歲末踏青等校外活動，也辦理過幾場充電成長的專業活動，博得教師們的信任並拉攏不少觀望者。從整體來看，教師會逐漸成為教師文化的一部分，為下一階段累積實力。

筆者作一項訪談交叉比對發現：家長會長覺得教師會和學校行政的關係緊張，而校長認為家長會與教師會有對立的味道。教師會理事長也指出有前述情形，但對於家長會的溝通讓理事長體會到「不太看得出效果」。教師會在第二階段開始即曾和家長會對談過，到目前第三階段仍持續進行，這似乎是某種型態的集體協商。其作法如下：

「我們在圖書館對談編班的問題，雙方各有十個人，採座談方式。我們開會並且推派一個主席，兩團體輪流。因為彼此對立且認為我們的地位比較低，所以只能談談不能有什麼具體的決議，譬如兩岸關係，中共視我們為地方政府般。」

他認為教育不是做買賣，是無法殺價的，它很多時候為是非題，對錯分明。目前至少每學期座談一次。

至於和行政的關係及協議權的發揮是去參加每星期一學校行政會報或相關臨時協調事項。由於主任在其中算是校長的幕僚人員往往無意見，因此教師會理事長就有不小的建議功能，但與前述失落權力的不適應同樣理由，校長仍有防衛心態，還無法照著教師的建議去執行。茲摘錄下列訪談對話說明協議權的行使和校長無法接受意見之一例：

筆者：「請教你有沒有為了教師會的事情，實際跟行政人員有所協商？」

受訪老師：「目前沒有，因為我們把這樣的工作交給理事長。我們提計畫，由他去行政會報作說明。所以我沒有直接去，但私底下的協商是有的，譬如說我要用禮拜三下午辦活動，組長不願意釋放出來這個時間。所以，我私底下去拜託教務主任，跟他說教師會要辦跟鄉土教學有關的一個活動並說明如何辦理，他說：『好，這個星期三可以』。要是到了，不過，開學的時候，校長不同意，所以，這個部分我沒有直接去面對，是由理事長在行政會議上去跟他們有蠻爭執的一個協商情形……」

綜合上述可以看到教師會正常運作期如何在校園中與行政及家長互動，至於其集體協議的運作，尚有很長需要走的路，目前只是雛形及相互瞭解階段。

## 陸、結論與建議

### 一、結論、期待

學校教師會運作中的同時，不僅台北市新版（84年修正）家長會設置辦法與台灣省各級學校學生家長會設置辦法頒布施行，突破家長不可干預學校行政的限制；（王威傑，民86，頁51；台灣省政府，民86）就連教師法及其相關辦法亦同意家長參與教師之聘任事項，使得學校教育生態由行政獨大思維或「老師（學校）—家長」、「老師（專業）—行政（科層）」雙線思維轉變為「學校行政—家長會—教師會」三角思考模式。學校成為一種共同經營架構，涉入其中的每個分子均負成敗責任，和諧溝通、相輔相成是上策。任何獨攬、孤意的企圖都會遭到壓制。

由學校教師會緣起的分析應很清楚教師會成立的正面意義，並認為教育決策過程已改成由下而上，學校的經營應以教師為主體，此雖使行政單位不太能適應（以往是行政為主），但這就好像以往不可能想到總統可民選，要以人民為主體。然而當學校教師會不清楚其定位及應扮演角色時，行政單位有可能展開合縱連橫，其方式之一是透過真正的教育主體—學生學習權的伸張來導正，而國小學生的代言人即是其父母。此時家長的參與、選擇權就會更積極進入校園及籠罩整個教育界。希望學校教師會、家長會及學校行政三者能釐清各自定位、各司其職且相互協調，營造和諧的校園環境，使受教主體—學生獲得最大利益。

質言之，和諧的校園氣氛永遠被期待，三團隊交互作用的結果終究會顯像於學生。以一種長遠的眼光、寬大的視野來看，這是非常深刻的潛在課程，而把握每一次教育改革機會，就是徹底落實教育改革、全面提昇教育品質的踏實作法。學校教師會這股新興教改勢力方興未艾，衷心期待他們「慎始」—享權利盡義務、既自主又自律。

### 二、建議

#### （一）有關學校教師會的定位與運作方面

1. 教師應對教師會設立的宗旨與基本任務有明確的認識，不要把教師會視為與學校對立的團體。

2. 有目標無運作是空的，建議學校教師會莫當學校民主化的櫥窗，應主動發現問題。

3. 學校教師會負責人應先營造一種學習的文化，並且要建立一個便捷、高效能的意見蒐集及自我調整機制。

4. 建議學校教師會以教學為重，應減少工會屬性的活動，擴充專業活動領域。

#### (二)有關學校教師會的任務方面

1. 教師法第二十七條，部份基本任務並不適合由學校層級教師會執行，建議依據各層級教師會之性質予以釐清，使全國教師會、地方教師會與學校教師會各有其任務。

2. 依據結論，未來在修訂教師法第二十七條時，建議將學校教師會的任務訂在學生、教師、學校、社區四方面，方能落實教師專業組織精神。

## 附 註

1. 經查立法院秘書處編印之教師法案議事錄，早期名稱為教師工會（陳委員哲男提案）與教師專業團體（謝委員長廷、何委員智輝提案及行政院提案），立法委員對工會、專業團體各有堅持。至民國八十三年五月二十六日立法院第二屆第三會期教育法制第十七、十八次聯席會賴委員英芳提案第八章之章名及條文始提出「教師會」一詞並獲認同，詳見議事錄,pp.585-647。
2. 我國專門職業中律師法第十五條、醫師法第三十九條、建築師法第三十六條及技師法第三十二條均有規定公會章程應訂立倫理規範或會員應遵守之公約，詳見林紀東等編（民82）新編六法參照法令判解全書，pp.2397-2540。
3. 教師法教師組織任務之條文於教育、法制兩委員會併案審查後，仍保有「審查各級教師自治組織之罷教動議」，但於二讀會時由葛委員雨琴等提案刪除，經記名表決以66票比46票通過刪除動議，後又以「教師不宜罷教」為理由，刪除相關條文，（其中反對刪除者以民進黨籍委員為主）詳見立法院秘書處編印議事錄，p882-887

## 參考文獻

### 壹、中文部分

- 丁志仁等 (民86) 。**教師會手札**。台北：教育部。
- 王威傑 (民86) 。**國民小學家長會組織及其運作**。國立台灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版。
- 王為國 (民84) 。**國小教師專業自主：一所國小之個案研究**。國立台中師範學院初等教育研究所碩士論文，未出版。
- 台北教師會籌備會編 (民84) 。**教師會手冊**。台北：編者。
- 台北教師會籌備會編 (民85) 。**十天成立學校教師會簡則**。台北：編者。
- 台灣省政府 (民86) 。**台灣省各級學校學生家長會設置辦法**。
- 立法院秘書處 (民84) 。**教師法案上、下輯**。**立法院法律案專輯第一百八十二輯**。台北：作者。
- 吳清山 (民84) 。**教師組織的定位與發展**。國立教育資料館、台北市立師院：**現代教育論壇--教師組織定位與展望研討會論文集**。
- 吳清山、湯梅英、張煌熙、林天祐、曾燦金、黃旭鈞 (民84) 。**我國教師組織之功能、運作之規劃研究**。台北市立師範學院初等教育研究所。
- 吳靖國 (民84) 。**「民間教育改革」意識型態之研究**。國立台灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版。
- 林天祐 (民84) 。**學校教師會與學校行政：競爭與合作？**國立教育資料館、台北市立師院：**現代教育論壇--教師組織定位與展望研討會論文集**。
- 林紀東 (民82) 。**新編六法參照法令判例全書**。台北：五南。
- 林紀東 (民83) 。**法學緒論**。台北：五南。
- 侯禎塘 (民84) 。**英國教師專業組織研究**。行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書。
- 范信賢 (民84) 。**文化霸權的運作機制：對小學教師學校生活世界的探討**。國立清華大學社會人類學研究所社會學組碩士論文，未出版。
- 孫敏芝 (民84) 。**國民小學教師自主性與教學因應策略之探討**。國立台灣師範大學教育學系：**「教育改革：理論與實踐」國際學術研討會中文論文集**。
- 振鐸學會、台北教師會籌備會編 (民84a) 。**教育公佈欄第十五期**。

- 振鐸學會、台北教師會籌備會編（民84b）。**教育公佈欄第十六期**。
- 翁豐珍（民84）。**我國教師組織專業團體之研究**。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版。
- 高強華（民85）。教師社會化研究及其在師資培育上的意義。輯於中華民國師範教育學會主編：**教育專業**，頁53-88。台北：師大書苑。
- 張鈿富（民75）。**我國教師專業組織之研究**。國立政治大學教育研究所碩士論文，未出版。
- 張鈿富（民84）。教師組織的目的與運作屬性。國立教育資料館、台北市立師範學院：**現代教育論壇—教師組織定位與展望研討會論文集**。
- 張鈿富（民85）。教育專業問題與展望。輯於中華民國師範教育學會主編：**教育專業**，頁349-365。台北：師大書苑。
- 教育改革審議委員會（民85）。**第四期諮議報告書**。台北：作者。
- 郭玉霞（民81）。美國教學專業化運動的分析。**教育研究雙月刊**,26,74。
- 陳奎熹（民79）。**教育社會學研究**。台北：師大書苑。
- 陳美玉（民85）。**教師專業實踐理論與應用**。台北：師大書苑。
- 陳惠邦（民87）。當前教育改革運動中一些省思。輯於**新竹市虎林國小教育改革座談會手冊**，頁1-9。新竹：虎林國小。
- 陳順和（民85）。淺釋教師法。**教育資料與研究**，10，34-37。
- 傅瑜雯（民82）。**我國教師組織之研究**。台灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版。
- 彭富源（民86）。**學校教師會與教師專業自主**。國立台灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版。
- 黃坤錦（民83）。強化教師組織，發揮專業功能。**教師人權**，58，4-5。
- 劉春榮（民85）。教師專業自主權與學生受教權之關聯。**教育資料與研究**，10，42-44。
- 劉春榮（民86）。教師對教師組織的期待。**國教月刊**，43，5,8-14。
- 劉炳華（民84）。教師結社權之探討。**國民教育**，36(2)25-38。
- 歐用生（民84）。教師法的內涵及其因應。**師友**，342，38-41。
- 蔣興儀（民86）。**權力、溝通與責任—教師會組織運動之研究**。國立政治大學教育研究所碩士論文，未出版。
- 薛曉華（民85）。**台灣民間教育改革運動—「國家與社會」的分析**。台北：前衛出版社。
- 謝文全（民79）。美國教師專業組織。**教師人權**，23，4-10。

## 貳、西文部分

- Askling,B. (1991) . *Structural and organizational contexts of the teaching profession*. (ERIC Document Reproduction Service No.ED335353)
- Bascia, N. (1994) .*Union in teachers' professional lives : Social, intellectual, and practical concerns*. New York : Teacher College Press.
- Bloomer,K. (1980) .*The teacher as professional and trade unionist*. New York. :Nichols Publishing.
- Demitchell,T.A. & Barton,R.M. (1996) .Collective bargaining and its impact on local *educational reform effects*. *Educational Policy*,10,(3), 366-378.
- Freidson,E. (1986) .*Professional powers: A study of the institutionalization of formal knowledge*. The university of Chicago Press.
- Hall,R.H. (1969) .*Occupation and the social structure*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Company.
- Hart,S.P.& Marshall,J.D. (1992) .*The question of teacher professionalism*. (ERIC Document Reproduction Service No.ED349291)
- Jessup,D.K. (1985) .*Teachers, unions, and change*. New York: Praeger Publishers.
- Larson,M.S. (1977) .*The rise of professionalism: A Sociological analysis*. Berkeley: University of California press.
- Liberman,M. (1956) .*Education as profession*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Ota ,H. (1985) . Teacher unionism : An assessment of teachers' motives for joining unions. ( Doctoral Dissertation , University of Illinois at Urbana- Champaing , 1985) .*Dissertation Abstracts International-A* 46 /11,p.3213) ( AAC8600279)
- Ozga,F. & Lawn,M. (1981) .*Teachers, professionalism and class: A study of organized teacher*. London: The Falmer Press.
- Stinnet,T.M. (1968) .*Professional problems of teachers*. New York: The MacMillar Company.
- Webb,B. (1929) .*History of trade unionism*. New York: Longman ,Green.

# 初等教育改革課題之分析

林天祐

## 【作者簡介】

本文作者，台灣高雄縣人，美國紐約州立大學水牛城校區教育行政學博士，曾任國中教師、台北市政府教育局科員、股長、專員等職；現任台北市立師範學院初等教育系、國民教育研究所教授。

## 摘要

本文從教育規劃的觀點，先採用 SWOT 的分析模式，依據國內初等教育發展現況以及國外的發展趨勢，析本國初等教育的內外條件之優勢（strengths）、劣勢（weaknesses）、契合（opportunities）、衝擊（threats），並據之找出三十項重要的改革課題。其次透過可行性分析的途徑，依據需求程度、急迫程度、達成的可能性、人員配合程度、經費配合程度、以及完成所需時間等六個指標，逐一分析各個改革課題的重要性與可行性，分析結果以供政府教育決策之參考。

關鍵詞：初等教育改革、教育規劃、SWOT 分析

## Abstract

The SWOT technique was used in this paper to examine the internal and external environments of elementary education systems in Taiwan. Key strengths, weaknesses, opportunities, and threats were investigated based upon domestic and international information. The SWOT identified thirty essential subjects to be improved. These subjects were further weighed against indispensability, eagerness, target achievable, personnel support, expenditure support, and time span. The result measures were tabulated and served as references for policy makers.

Key words: elementary education reforms, educational planning, SWOT

## 壹、前言

我國現階段正邁入全面性教育改革階段，其中有關初等教育的改革措施以及改革建議方案甚多也甚具價值。惟改革的項目眾多，務期有效，必須分析優先順序以便運用有限的資源達到最大的效果。本文從教育規劃的角度，透過 SWOT 以及可行性評估的方法，分析當前初等教育改革課題的重要性及可行性，以供教育決策參考。

初等教育是指個人接受正式教育的最初教育階段，初等二字主要是與其上的中等教育及高等教育相對的稱呼。就初等教育的歷史發展而言，由於最早的初等教育體系由國民小學組成，因此，初等教育通常是指國民教育階段的國民小學教育。隨著教育的普及，國外許多實施初等教育的學校體系也隨著擴大，分別向下及向上延伸到相當於我國學制中的幼稚園及中等教育的前半段，其初等教育體系已包含幼兒及部分中等教育階段。我國現制並未將幼稚園教育納入正式的國民教育體系，兼具國民中小學教育功能的完全中學也並未普遍，因此，現階段我國的初等教育仍以國民小學教育階段為主，本文所稱初等教育也以國民小學教育為範圍。

## 貳、初等教育的特性

初等教育為整體教育的一環，不論在制度上、組織上、教育主體上、教育內容及過程上，都有其獨特的一面，為論述初等教育改革之前必須先予以釐清的。

### 一、初等教育是全民必須接受的免費之基礎教育

由於初等教育屬於個人接受正式教育的最初階梯，因此屬於基本教育，也因為是基本教育，因此，世界主要國家將其定為全民都必須接受的義務教育。既是全民普及的義務教育，國家必須免費予以提供，因此，是免費的教育。

### 二、初等教育是組織最龐大的教育體系

初等教育是全民必須接受的義務教育，凡達到受教育的年齡都要接受初等教育，沒有選擇的餘地，因此，學校數、教師數、學生數為數眾多，成為教育體系中最為龐大的系統。

### 三、國民小學教師工作內容最為繁雜

國民小學的教育對象是活潑、好奇、可塑性高的兒童，因此，當一個國民小學的教師必須「十八般武藝」樣樣精通，才能勝任教學的工作。國內外學者的研究均指出，國民小學教師必須具備多項專業知能、專業態度以及專門學科等素養（吳敏雪，民86；張玉成、李宗薇、林永喜、林曼麗、林新發、徐超聖、黃秀霜、黃萬益、萬家春、劉湘川、劉錫麒、熊召弟、蔡義雄，民83；簡茂發、李虎雄、黃長司、彭森明、吳清山、吳明清、毛連塢、林來發、黃瑞榮、吳敏雪；民86；Schulman, 1986）。

### 四、國民小學學生具多樣、發展、動態性

國民小學屬於義務教育，沒有經過選擇，所以學生之間的異質性高，加上國民小學學生橫跨六至十二歲的六個年齡層，不同年齡階段的兒童具有不同的特徵，呈現多樣、發展以及動態的特性。

低年級的學生基本上是好奇、好動、好問、自我中心而且想像力相當豐富的。但是他們經常注意力比較不集中，感官與動作不協調，易生氣，無法做抽象思考，服從及懲罰導向。中年級的學生開始注意別人的看法，注意力可以維持較長的時間，透過具體的操作，會有「以牙還牙」的想法，開始喜歡組織性的遊戲，肢體動作的協調性也有進步。高年級的學生已經可以進行抽象思考，開始重視同輩的規範，並喜結交固定好友，生理的成長開始進入高峰期，但容易與成人衝突，並開始會有犯罪的行為產生。

### 五、國民小學的學習內容是以兒童為中心的生活教育、品德教育課程

課程是教師選擇教材以供學生學習的依據，因此也是學校施行教育的最高指導原則。國民小學階段的學生，是個人發展階段中可塑性最高的時期，而生活知能以及道德行為是實踐個人發展的基礎，因此，各國在初等教育階段無不重視生活教育以及品德教育的課程。我國自政府遷台以來自民國八十二年，雖然已先後五次修正國民小學課程標準，但是生活教育以及道德教育一直是國民小學課程標準的核心。民國八十二年發布的國民小學課程標準在總綱的目標中即明確指出：「國民小學教育，以生活教育及品德教育為中心，培養德、智、體、群、美五育均衡發展之活潑兒童與健全國民為目的。」

## 六、初等教育階段重視彈性、多元化的教學方法

有效的學習除了必須教材內容的配合之外，彈性、多元的教學方法也是必備的重要條件。初等教育階段，由於學生第一次接受正式的教育，學生異質性高、個別差異大，學生學習的內容廣泛，所以更需要透過彈性、多元的教學方法，以啟迪學生的學習興趣，並提升學習效果。彈性實施教學方法，可以隨時調整學習活動的流程，進行加深加廣或附加的學習；使用多樣的教學方法，可以提高學生學習興趣及學習效果。

## 七、初等教育階段是影響個人行為發展的關鍵期

初等教育階段是個人生涯發展中記憶最為深刻的階段，因此，許多名人在回憶往事時，常會提到國小時期的人、事、地、物。另外許多研究也發現，一位成功的人物，通常在小學階段就已經展現其過人之處，並經適當的引導而至有成，而作奸犯科之輩在小學階段也已經顯露出異常行為的徵兆，但由於缺乏及時的輔導，最後步入歧途而不能自拔。所以，初等教育階段對於個人行為發展的影響至為鉅大，為世所重視。

## 八、國民小學以發揮社會化及保護功能為要務

學校是教育的主要場所，扮演著重要的教育功能。根據學者的分析，學校主要扮演著社會化、選擇以及保護的功能。社會化的功能使得個人在接受教育的過程當中，接受社會的共同價值觀念，成為國家社會中健全的一份子。選擇的功能使個人依據自己的條件，發展出自己的特色。保護的功能使個人在接受教育的過程當中，生理及心理方面都獲得適當的發展。初等教育階段重在基礎教育的實施，因此，尤其重視社會化以及保護的教育功能。

## 參、國內發展現況

我國近年來初等教育的發展極為迅速，以下就學生、教師、教育行政組織、學校、教育經費（統計資料請參閱：教育部，民86）以及發展課題等分項探討。

### 一、學生方面

我國國民小學學齡兒童的入學率，自七十五學年度至八十五學年度的十年間均

維持在99.50%以上，依據教育部民國八十五年九月的統計，全國六歲兒童進入國小一年級就讀的比率為99.65%，僅1,142名學童未報到入學。八十五學年度國小學生淨在學率（6-11歲國小學生數/6-11歲人口）為94.27%，粗在學率（全體國小學生/6-11歲人口）為101.12%。升學率方面，自七十五學年度至八十四學年度，國小畢業生升學國中的比率維持在99%以上，但八十五學年度卻首度打破99%下限，降至98.89%。

就統計數據來看，國小學生有逐年減少的趨勢，如七十五學年度國小學生人數為2,364,438人，八十學年度減少為2,293,444人，到八十五學年度再減至1,934,756人，總計十年間減少429,682人，約減少18.2%。每班平均學生數也由七十五學年度的43.88人，降至八十學年度的40.95人，八十五學年度再降為34.17人，十年來每班學生人數降低9.71人。全體國小學生佔總人口數的百分比也有下降的趨勢，從七十五學年度的12%，降為八十學年度的11%，八十五學年度再降到9%。換言之，現在約每一百人當中有九位是小學生。

另就生理發展狀況來看，依據教育部八十七年四月公布的資料（楊惠芳，87年4月18日），國小一年級男生的平均身高為122.1公分，平均體重為24.9公斤，四年級男生平均身高137.9公分，平均體重35.3公斤，六年級男生平均身高150.2公分，平均體重44.3公斤。國小一年級女生平均身高121.0公分，平均體重23.7公斤，四年級女生平均身高138.7公分，平均體重34.4公斤，六年級女生平均身高151.4公分，平均體重44.2公斤。與民國八十四年的調查結果相比較，不論在身高或體重方面，都有增加的現象。至於身體質量指數、坐姿體前彎、仰臥起坐、立定跳遠及跑走等體能狀況，則同時初步建立常模。學生視力方面，八十五學年度的1,923,790位小學生當中，視力正常人數（兩眼均達0.9以上）有1,269,047人，視力不良人數有654,743人，約佔34%，換言之，每三個小學生當中就有一位視力有問題，而且隨著年級的增加，不良的比率也隨著增加，一年級僅佔21%，到五年級增為42%，六年級為47%，增加一倍以上。

## 二、教師方面

國小教師的人數每年有穩定增加的趨勢，從七十五學年度的74,838人，增加到八十學年度84,304人，八十五學年度增加到90,127，十年間增加15,289人，增加率為20.4%。

教師學歷方面，自七十五學年度以後，國小教師絕大部分具備師範、師專以上資格，但是八十四、八十五學年度不具備師範、師專學歷的教師人數有增加的現象。

教師性別方面，女教師的人數比率有逐年穩定增加的趨勢。七十五學年度國小女教師約佔全體國小教師54.3%，八十學年度增加為60.4%，八十五學年度再增為64.0%，十年間增加9.7%。

由於教師總人數逐年增加，學生總人數逐年減少，因此，每位教師平均教導學生的人數也逐年相對減少。如七十五學年度國小每位教師平均教導31.59位學生，八十學年度為27.20位學生，八十五學年度已減至21.46位學生。

### 三、教育經費方面

國小教育總經費自七十五年度的31,004,799,000元，增加為八十年度的70,574,725,000元，到八十五年度增加為123,607,646,000元。但就教育經費比率而言，國小教育總經費佔各級教育（含教育行政機構）總經費的比率相當穩定，如七十五年度佔22.48%，八十年度佔23.45%，八十五年度佔24.53%。

就八十五年度來看，公立小學的教育總經費為122,306,325,000元，私立小學教育總經費為1,276,640,000元，公、私立小學教育經費分別約各佔99%與1%。

由於學生人數的減少，因此，每位國小學生教育費用也相對的增加。七十五學年度每校平均每生教育費用為13,765元，八十學年度增加為34,745元，八十四學年度增加至62,699元（尚無八十五學年度資料）。

### 四、教育行政機關方面

我國教育行政組織，從中央的教育部到省政府、直轄市以及縣（市），均依法設置辦理國民小學教育之機構。在中央主要為教育部的國民教育司，省政府主要為教育廳的第四科，台北、高雄兩院轄市主要為教育局第三科，縣（市）政府為教育局。

依據我國中央辦大學、省辦高中、縣（市）辦國民教育的原則，我國國民小學教育主要由縣（市）政府教育局以及直轄市教育局推動，但各教育局的規模變動不大。八十五年度台北市政府教育局編制內員工人數為215人，編制外聘僱人員14人，高雄市政府教育局編制內員工人數為104人，編制外聘僱人員2人，其餘各縣市政府教育局平均編制內員工人數為19人，編制外聘僱人員26人。

### 五、學校方面

國民小學學校數量的發展相當穩定，七十五學年度有2,486校，八十學年度有2,495校，八十五學年度為2,519校。十年間增加33校，但因為人口出生率降低，因此

每校平均人數自然降低。

就學校分布而言，也與人口分布情形相當一致。以八十五學年度來看，台北市國小學校數佔全部國小的5.97%，高雄市佔3.13%，台北縣佔7.94%，宜蘭縣佔3.01%，桃園縣佔5.93%，新竹縣佔3.17%，苗栗縣佔4.41%，台中縣佔5.80%，彰化縣佔6.73%，南投縣佔5.97%，雲林縣佔6.21%，嘉義縣佔5.41%，台南縣佔6.81%，高雄縣佔6.01%，屏東縣佔6.65%，台東縣佔6.39%，花蓮縣佔4.33%，澎湖縣佔1.64%，基隆市佔1.60%，新竹市佔1.04%，台中市佔2.08%，嘉義市佔0.72%，台南市佔1.64%。如以區域別來看，北區佔28.66%，中區佔31.30%，南區佔32.02%，東區佔8.02%。

以每平方公里為單位來計算，台灣地區平均每平方公里有69.31所小學。就縣市別而言，台北市每平方公里平均有548.26所小學，高雄市507.81所，台灣省63.75所，其中台北縣96.46所、宜蘭縣35.09所、桃園縣121.22所、新竹縣55.34所、苗栗縣60.43所、台中縣71.66所、彰化縣156.37所、南投縣36.28所、雲林縣120.08所、嘉義縣70.99所、台南縣84.32所、高雄縣53.71所、屏東縣59.81所、台東縣26.17所、花蓮縣23.33所、澎湖縣323.19所、基隆市301.30所、新竹市249.76所、台中市318.18所、嘉義市299.85所、台南市233.42所。就區域別而言，北區每平方公里平均有97.32所國小，中區74.33所，南區79.88所，東區24.56所。

就國民小學學校組織及編制而言，依據國民教育法及其施行細則之規定，十二班以下之學校除校長外，設教導、總務二處及輔導室或輔導人員，教導處分設教務、訓導兩組。十三班到二十四班之學校教務、訓導、總務三處及輔導室或輔導人員，教務處分設教學、註冊二組，訓導處分設訓育、體育、衛生三組，總務處分設文書、事務兩組。二十五班以上之學校設教務、訓導、總務三處及輔導室。教務處分設教學、註冊、設備三組，訓導處分設訓育、生活教育、體育、衛生四組，總務處分設文書、事務、出納三組，輔導室得設輔導、資料二組。國小教師編制以每班置教師一點五人為原則。

## 六、重要措施與成果

自教育部於民國八十四年公布「中華民國教育報告書」以及行政院教育改革審議委員會於民國八十五年完成「教育改革總諮議報告書」之後，行政院於民國八十六年核定教育部所提的「教育改革總體計畫綱要」，國民小學的教育發展已有明確的走向，並獲致相當的成果，以下分就課程與教學方面、教師方面以及教育行政方面分項敘述。

### (一)在課程與教學方面

教育部先於民國八十二年修正發布國民小學課程標準已自八十五學年度起自一年級新生實施，目前進入第二年的實施階段。此一課程標準強調生活化、人性化、彈性化、國際化、統整化的國民小學新的教育原則（教育部，民82）。隨後教育部又於民國八十六年宣佈研訂國民中小學九年一貫的課程綱要，並預定自九十學年度實施。此次的修訂將目前的課程「標準」改為較具彈性的課程「綱要」，以利審定本教材的編訂，並縮減上課科目和上課時間，加長藝能科的活動時間，另外賦予學校彈性的授課時間，基本課程占七成，彈性課程占三成。此外，該項課程係以每週上課五天為規劃的原則。根據九年一貫制課程綱要小組的規劃，現行的中小學課程將統整為語文、數學、自然、社會、藝能、活動及選修課程等七個領域，而英語也將因應國際化列入國小課程之中（韓國棟，87年5月12日）。

開放民間編輯教科書、提供學生多元選擇的機會為另一重要國小教育措施。我國國民中小學教科書自民國五十七年實施九年國民教育以來，即由國立編譯館統一編印。民國八十三年以來，由於受到民間及民意機構的強烈要求，因此教育部乃決定自八十五學年度起配合國小新課程逐年開放國小教科書，由過去的統編本改為審定本。自八十五學年度以來，民間參與編印國小教科書相當熱烈，國小教科書也突破過去「一言堂」的模式，進入多元開放的境界。

鄉土教材正式納入國民小學課程標準，是我國教育課程的另一項重要突破。遠在民國六十四年公布的國民小學課程標準中的社會科課程標準第三條總目標，即指出指導學生認識鄉土地理以及我國自然環境，以養成熱愛鄉土的情懷，惟鄉土課程一直未單獨設科。民國八十年，國內鄉土文化意識興起，政府為因應社會的需要，於八十二年修正發布的國民小學課程標準正式增列鄉土教學活動一科，包含鄉土語言、鄉土歷史、鄉土地理、鄉土自然、鄉土藝術等五大類，積極推動鄉土教學，鄉土教材由各縣市政府及各校自行編輯。

### (二)在教師方面

國小教師與其它各級教師一樣改為聘任制，為國小教師任用制度的一大變革。教師法公布以前，國民小學教師與一般公務人員一樣均由政府派任，民國八十四年公布的教師法規定，高級中等以下學校教師均採聘任制，由各個學校成立之教師評審委員會審查通過後，由校長聘之。國民小學教師之任用乃由舊制派任制改為聘任制。負責審查的學校教師評審委員會成員包括教師代表、學校行政人員代表、及家長會代表一人，其中未兼行政或董事（私立學校）之教師不得少於總額的二分之一。此一規定，使過去由行政人員負責教師任用的權利，下放到教師以及家長之手中。

，其變動不可謂不大。

學校教師會法定地位的確認，對國民小學教師而言，是另一個重大變革。雖然教師法規定各級學校均得成立教師會，但民國八十四年教師法公布之後，成立學校教師會的學校以國民小學最為踴躍。教師會的主要任務一方面在透過專業的談判以維護教師的正當權益，另一方面在透過教師公約以協助並要求教師提升專業水準，促使教師團體走向專業化（張鈿富，民85）。目前台北縣市、高雄市以及台中市等都會區的學校教師會較為活躍，並積極舉辦各項活動提供教師各類服務與協助。

專業自主權的尊重為國小教師的另一項重大突破。過去國小教師使用統一的教材、相同的教具，並經常受到不當的行政或外力干擾，使教師教學自主權受到剝奪。教師法第十六條第六款規定，教師之教學及對學生之輔導依法令及學校章則享有專業自主。國小教師因此在教材的選擇、教法的運用、教學地點的決定以及輔導學生的方式等專業領域，依法享有自主權。同時第十六條第七款也規定，教師得拒絕參加教育行政機關或學校所指派與教學無關之工作或活動，過去國小教師經常奉命擔任投開票所工作人員或協助戶口普查等事，因與教學工作無關，政府已不得再強行要求教師為之，教師從事教學的專業工作也進一步受到保障。

教師在職進修的義務化為當前政府重要的教育措施之一。過去國小教師參加在職進修活動以志願方式為主，教師不論為提高學歷、或為改進教學方法、或為參加校長、主任甄試，基本上都出自於教師當事人的志願，換句話說，對教師而言在職進修是一種權利而非義務。但八十四年公布實施的教師法第十六條規定，在職進修是教師的一種權利，同法第十七條規定，在職進修是教師的一種義務。因此，在職進修不僅是教師的權利也是一種義務。民國八十五年，教育部發布高級中等以下學校及幼稚園教師在職進修辦法，該法第九條規定，教師在職期間每一學年須至少進修十八小時或一學分，或五年內累積九十小時或十八學分，教師在職進修義務化因此乃告確定，並由各校實施當中。

國小師資來源的多元化，為政府提升教師素質的重要錯施。國小教師過去主要來自師範、師專及師範學院等師範體系，民國八十三年師範教育法修正為師資培育法之後，開啟師資培育多元化的大門，民國八十五年師資培育法第六條修正之後，國小教師的來源由原來的師範校院擴增到有教育院、系、所之一般大學、經教育部核准設置教育學程的一般大學、以及經教育部核准開設學士後教育學分班的一般大學，國小教師來源因而更為寬廣。目前培育國小師資的機構包括九所師範學院、政治大學以及靜宜大學。

### (三)教育行政方面

目前教育部正積極進行的國民教育法的修正工作，為國民小學首要的相關教育行政措施。由於國民教育法自民國六十八年公布迄今已近二十年，二十年來由於國內外社會的急遽變遷，多數規定已不符國家、社會的需要，因此必須適切修正。依據國民教育法修正草案，國民教育法的修正重點將包括：增加家長對於國民教育的責任、加強民主法治教育、落實國民中小學九年一貫課程、增置校務會議、訂定教育實驗的法源、延長第十年技藝國教、試行國民教育公辦民營。這些修正事項如果都能順利通過，對於國民小學的課程、教學、學制、學校行政以及學校類型等都將產生巨大的影響。

國民小學小班小校的規劃，為當前國民小學教育的另一個重要措施。民國六十八年公布的國民教育法第十二條即規定：「國民中學及國民小學，以採小班制為原則」，惟因都市化的結果，部分學校學生人數劇增，致產生大班及大校。民國八十四年民間教育改革團體提出「小班小校」的訴求，教育部為提高學生人際互動，以達因材施教的目標，因此也相繼研擬推動中小學小班小校計畫。民國八十四年提出分三階段於民國九十年達成每班學生平均低於三十五人以下的目標，民國八十五年教育部將計畫修正為於八十八學年度國小一、二年級每班低於三十五人的目標，以後每兩年降低一個年級到三十五人，到九十六學年度止，國小一律以三十五人編班。民國八十七年三月教育部長林清江上任之後，指示國教司「加速」推動小班制，分別從以下三個方向評估修正：(1)計畫時程不變，但班級學生人數再降低；(2)維持原計畫人數，但縮短執行年限；(3)班級人數再降低，執行年限也縮短（楊惠芳，87年3月13日），並列入八十七年度行政院重要列管事項。

教育優先區的推動，為另一項與國民小學息息相關的教育措施。教育優先區的推動在於解決國民教育城鄉發展失衡的問題，尤其是特殊偏遠地區、地理環境特殊、交通不便、人口逐漸減少、班級數較少、教師流動率過高等文化不利地區的國民教育問題。自民國八十四年推動教育優先區以來，教育部共補助地震區、地層下陷區、山坡離島地區、弱勢族群學生比率偏高、隔代教養或單親家庭學生比率偏高、中輟學生比率偏高、國中升學率偏低、青少年問題積極輔導區、學齡人口流失率高、教師流動率高、教學基本設備不足之學校，新台幣七十三億元，文化不利地區的國民小學均獲得相當額度的經費補助。

近年來，政府鼓勵家長積極參與教育事務，對於國民小學教育生態造成相當大的衝擊。過去政府為發展身心障礙學生潛能，參考國外教育措施，積極鼓勵家長參與學生學習活動，以期發揮整體的教育力量。但隨著國民知識水準的提高以及小家庭的發達，家長遠比過去重視及關心子女的教育，家長參與教育事務的需求乃伴隨

而起，國民小學階段尤為家長關切以及參與的焦點。目前在中央法規方面，僅有教師法在第十一條明文規定家長會代表參與學校教評會，台北市以及台灣省則相繼於民國八十三年、八十五年修正通過中小學學生家長會設置辦法，允許家長會代表參與學校重要校務，以結合學校、家長以及社會的力量，改進學校教育。家長參與學校教育事務獲得法定的地位之後，部分學校的學生家長也開始積極投入學校經營的行列。

國民小學親職教育的加強實施，為政府當前的重要教育措施。早在民國七十九年，教育部即聘請專家學者成立「家庭教育研究規劃委員會」，積極規劃並落實實施家庭教育與親職教育。教育部在民國八十四年公布中華民國教育報告書中，將國民中小學親職教育列為計畫重點，自八十五學年度起學校於每年新生報到後安排家長舉行二個小時的親職基礎教育，並印發親職教育手冊給家長，教導家長如何協助子女生活及學習，未能在當天接受親職基礎教育的家長，由學校在開學之前安排一至二次補足的機會。教育部希望在公元兩千年達成國民中小學學生家長普遍接受親職基礎教育之目標。

## 肆、國外發展趨勢

世界教育先進國家初等教育階段的發展已經相當成熟，惟各國為了奠定國民良好的教育基礎，無不持續致力於初等教育的改革發展。綜觀各國初等教育的發展，主要呈現十種趨勢。

### 一、致力於學生關鍵能力的提升

過去十餘年來，教育先進國家發現中小學學生基本能力有明顯下降的趨勢，各國為確保其競爭優勢，掀起一波波的教育改革運動，以提升學生基本能力。連一向強調地方教育自主的美國聯邦政府，也積極介入中小學教育事務，透過經費補助的方式，引導州政府及地方學區提升學生基本能力。

美國克林頓總統在1994年簽署生效的「邁向公元2000年美國教育法案」授權聯邦補助各州提升中小學學生學業表現，同年修正通過的「初等及中等教育法案」(ESEA)，該法案要求各州訂定具有挑戰性的學習標準及學業表現標準。克林頓在1997年及1998年的國情咨文中，兩度提出建立第四年級學生閱讀及第八年級學生數學關鍵能力的重要性，並責成聯邦教育部全力推動。英國1988年教育改革法案授權教育與科學部訂定國定課程標準，並強調七歲、十一歲、十四歲以及十六歲階段

關鍵能力建立的重要性，並透過考試評估學生學習成效。日本自1980年代以來也進行一連串的教育改革，其中臨時教育審議會扮演相當重要的角色，該會在第四次審議報告書中，強調小學階段要特別重視讀、寫、算等基本能力的學習。

## 二、降低師生比例

初等教育階段是個人接受教育的奠基期，而適切的師生互動是影響兒童學習的關鍵，教育先進國家為促進教師與學生的良性互動，無不從降低師生人數比例著手。依據教育部（民86）編印的中華民國教育統計指標之資料顯示，大多數教育先進國家初等教育階段學生人數與教師人數的比例低於20，如1995年初等教育階段教師人數與學生人數比率为1：21，美國1993年的資料顯示，教師人數與學生人數的比率为1：14，加拿大在1992年教師人數與學生人數的比率为1：17，英國在1992年教師人數與學生人數的比率为1：20，法國及德國在1993年教師人數與學生人數的比率分別為1：19與1：16。

## 三、統一訂定課程架構或課程綱要

課程標準或課程綱要是教學實施的依據，因此，在最近的教育改革運動中也備受重視。美國是典型的教育分權國家，教育的實際實施主要由地方學區負責，但是近年來美國各州為了提高中小學學生的學習表現，相繼研訂統一的課程綱要或課程架構，以供編訂教科書及學校教學之參考。英國1998年通過的教育改革法案，授權中央政府訂定全國統一的公立中小學課程綱要，明確規定中小學應提供的課程科目名稱及學習目標，但對於各個科目的授課時數並無統一規定。德國屬於邦聯國家，教育事務主要由各邦負責，因此，中小學課程內容因邦而異，但是透過邦教育廳長常設會議，各州之間的教育事務仍可達到相當的一致性。法國對於教育事務一向採取統一的策略，1991年的教育法令統一訂定國小三大教育目標、七門教學科目，目前小學全年上課三十六週，每週上課二十六小時。日本在最近的教育改革中，亦力求將課程標準大綱化，以允許教師更多發揮的彈性空間。

## 四、積極提升教師素質

教師是教育的第一線工作者，教師素質的良窳直接關係到教育的成效。過去美國比較關心的是教師的數量問題，一九八〇年代以後中小學教師素質問題才受到重視（單文經，民84），並透過提高待遇、加強檢定以及績效責任制度，以吸引優秀人才投入教師工作的行列，並激勵現職教師提升教學品質。法國過去的小學師資主

要由師範學院培育，一九九〇年以後，小學師資與中學師資改由新設立的大學師範學院負責培育，大學畢業生再經二年的教育專業訓練始具有中小學教師資格，相當於碩士班的程度（劉賢俊，民84）。日本在提升中小學教師素質的努力方面，則著重於師資培育課程、教師證書制度、教師甄選制度、初任教師輔導以及強化教師在職進修體系的改進（宋明順，民84）。

## 五、強調學生及家長的教育選擇權

教育選擇權是教育先進國家當代的重要教育改革思潮，其目的在提供學生家長為子女選擇就讀學校的彈性，以保障學生的學習權以及教育機會均等的理想。美國在一九九〇年代的布希政府時期，就以增加家長為子女選擇中小學的機會做為重要的教育施政措施，繼任的克林頓總統也支持家長為子女選擇公立中小學的做法，並透過實施教育券的方式，補助學生因選擇學校而必須額外支出的教育費用（沈姍姍，民86；吳清山、林天祐，民86；張德銳，民86）。英國1988年的教育改革強調中小學採開放式的入學方案，讓家長有更多自由選擇的權利，同時鼓勵學校建立特色、容許學生跨區就讀，並提供上下學交通工具或交通津貼，以增加家長選擇的可能性（楊瑩，民84）。日本最近也在思考擴大學區範圍、放寬越區就讀的可行性，以漸進增加家長為子女選擇就讀學校的機會。

## 六、以公立學校為主軸的多元開放學制

初等教育階段為基礎教育以及義務教育，各國為確保全體國民都能普遍接受良好的初等教育，大都由政府廣泛設置公立學校為之。但由於各國文化背景的不同，因此發展出來的學制也不盡相同，但大體朝開放多元的方向發展。如美國各州的公立小學雖然大致以六歲為入學的年齡，但是有的州修業年限為六年，有的州為五年，也有四年的。另就學校型態而言，從傳統的公立學校到新式公立學校（如磁性學校、另類學校、理念聯合學校），到私立學校、在家教育，以及最近的公辦民營學校（如特許學校），都在美國小學系統中都佔有一定的地位。英國初等教育學生入學年齡為五歲，修業年限則因公、私立別及地區的不同而有差異，英格蘭及威爾斯將公立初等教育機構分為兩階段，蘇格蘭則不分階段，修業年限總共七年，私立學校則因性別不同而修業年限各異，男生為九年、女生七年。德國兒童滿六足歲一律進基礎學校（小學）就讀，接受義務教育，修業年限以四年為主（柏林及布蘭登堡為六年）。法國小學入學年齡為六歲，修業年限五年，並以公立學校為主。日本小學則招收六歲至十二歲的學齡兒童。

## 七、提高教師專業自主權

過去中小學教師並不像大學教師般享有充分的自主權，自從聯合國教科文組織於1966年所發表的「關於教師地位之建議書」中，建議各國將教學建立為一種專門職業之後，中小學教師專業能力以及專業地位的建立已成為各國努力的目標。教師具有專業能力以及地位之後，即可在專業行為上獲得充分的自主權，並因而保障學習者的學習權（行政院教育改革審議委員會，民85）。但是自主是建立在工作專業以及工作行業之上，缺乏專業能力以及專業規範，便無自主的權力。因此，各國在提高教師專業自主權的具體措施，主要包括提高師資培育的品質、協助教師專業發展、輔導教師專業自律，後二者更透過活躍的教師組織來達成。教師自主的項目則涵蓋課教材的選擇、教法的運用以及教學時間的彈性等。美國小學教師在強大的教師會支持下，擁有相當高的教學自主權；德國基礎學校的教師在教法上享有絕對的自主權，各邦並允許學校三週不排教學進度，由教師自由運用。法、日兩國小學教師也享有一定的教學自主權，並有健全的教師組織。

## 八、採行學校自主行政管理及績效責任制

學校是執行教育的最基本單位，在過去，各國為確保中小學教育品質，經常透過層層法令及人事、經費分配權，來掌控教育。但是政府長期掌控學校的結果，使得各校習於聽命行事，扼殺學校創意的空間，另外由於政府理念與學校現實脫節，造成徒法不足以自行的窘境，因此，以政府為中心的學校行政管理近年來受到強烈的質疑（張德銳，民84）。為激發學校的潛能，並善用教師的專業知能，教育先進國家在中小階段已經走向學校自主經營的途徑。其中美國是主張中小學學校自主經營最烈的國家，並透過學校本位管理運動的推動，賦予中小學人事、經費及行政運作的自主權（曾燦金，民85），英國、澳洲等國家也相繼響應推動。在推動學校自主行政管理的同時，學校也必須為經營績效負責，以達到權責相符的目標。

## 九、資訊教育向國小紮根

二十一世紀將是一個高度資訊化的社會，因此，及早培養國民獲取資訊、運用資訊以及提供資訊的能力，便成為本世紀末各國教育改革的重點。而資訊教育的實施也就從過去的大學、中學，往下延伸到小學教育階段。美國是資訊教育最發達的國家之一，近年來，不分公立、私立學校，也不分高等、中等或初等教育階段，全面加速推動資訊教育，目前有百分之六十五的學校連上網路，百分之十四的教室已

經可以直接上線。美國克林頓總統在1998年度國情咨文中再度強調，將於公元兩千年來臨之前，達成每一教室以及每一所圖書館均可直接上網，並消除資訊文盲。英國在一九八八年的教育改革法案中，將「科技學科」列為公立小學必修的基本課程，法國也將「科學與技術」列為小學七項學科之一。日本一九八五年以後的中小學教育改革，則強調學生因應二十一世紀資訊化社會應變能力的培養。

## 十、重視國小學生外語能力的陶冶

科技的發達，縮短了國與國之間的距離，加上國際間政治、經濟、文化活的頻繁，如何培養具有國際觀以及處理國際事務能力的公民，乃成為各國當代教育的改革的重要課題。而外語能力的運用則為培養國際觀以及國際事務能力的主要工具，因此，外語能力的學習已成為學校教育的重要的學習內容。由於語言能力愈早接觸學習效果愈好，所以各國有將外語學習向下延伸到國小階段實施的趨勢。雖然英語是國際間強勢的語言，但是美國政府對於小學生外國語言的學習還是相當重視，有些州還提供第二外國語的學習。英國一九八八年的教育改革中，雖未把「現代外語」列為小學六大基礎科目之一，但卻列為中學基礎科目。德國自一九六四年起即要求五年級的學生開始學習外語，如拉丁、英語，一九九二年起決定三年級學生得學習英文或法文，部分的邦甚至允許學生三年級之前即可學習外文。

## 伍、內外條件分析及討論

近十年來，我國初等教育的發展不論在量以及質的方面都有長足的進步，但是世界各國也都在持續進步之中，因此，有必要進一步分析本國條件的優劣以及教育先進國家的發展趨勢對我國的契合或衝擊，以作為改革策略的依據。以下依據SWOT分析模式（Burton, 1994），分項分析本國初等教育的內外條件之優勢（strengths）、劣勢（weaknesses）、契合（opportunities）、衝擊（threats）。

### 一、特性方面

我國初等教育與其他教育先進國家一樣，都是免費的義務教育，不過各國對免費範圍的界定不太一致，有的國家以學費為限，有的則擴及教科書費用，而我國目前則僅限學費免費。

初等教育階段不論是學生數、學校數、教師數或是教育總經費，都高居各級教育之冠，因此，只要牽涉到初等教育系統的變動，影響的層面就相當深遠。此一特

性影響所及，使得各國政府一方面非常重視初等教育的改進，另一方面對於初等教育改革的步伐也顯得相當慎重，學校改革動力也為之消弱。

國民小學學生未經篩選，個別差異很大，不僅同一班級內學生有差異，班與班之間，校與校之間，以及地區與地區之間，都具高度的異質性，加上國小階段多屬包班制，所以國小教師必須十八般武藝樣樣具備，才能把一個班級經營的很好。也因為國小教師工作繁重，所以國小教師工作壓力相當大。教育先進國家透過實施小班制以及排除瑣碎行政事務的方式，以減少教師工作負擔。

生活教育與品德教育是國小教育的重點，但是由於受到升學競爭的影響，許多國小學生已經面臨相當大的學業壓力。政府企圖經由統整課程內容在，活潑教學方法、增加高中以上學校升學管道等方式，以紓解學生的課業壓力，這些努力都還需要一段時間的等待。

彈性、多元化的教學方法是國小教育工作的重點，各國為激發教師的教學創意，均以鼓勵教師教學實驗的方式來達成。我國各類教學實驗都是由政府指定辦理，無法激發教師主動變革的動機，對於教師的創意教學，也無對等的獎勵措施，因此，無法普遍引發教師進行教學革新的意願。

國小階段是個人行為發展的關鍵期，如果在國小階段就能發現學生的優良或不良行為徵兆，並加以適切的輔導，就可以發揮因勢利導與防患預房的功能。我國對於國小階段的學生行為特徵並未特別重視，經常到了國中發生問題之後才思欲補救，此時為之不僅事倍功半，而且可能為時已晚。教育先進國家已經把學生引導的系統性措施向下延伸到國小階段，值得我們參考。

## 二、學生方面

就國小一年級新生的入學率而言，十年來都高於99%，可說難能可貴，但最近（八十五）學年度的統計資料卻呈現低於99%的現象，甚值憂慮。如與教育先進國家100%的入學率相比較，更顯示我國在國小新生入學率方面，仍有改進的空間。另就在學生在學率來看，不論就淨在學率或粗在學率而言，均不比教育先進國家遜色，畢業生接近100%的升學率也值得肯定。

就國小學生總人數來看，有穩定減少的趨勢，對於減少平均每班學生人數有正面的影響。但以八十五學年度國小平均每班34.17人，與教育先進國家每班平均20至25人相比，則有相對偏高的現象，值得正視。

另就國小學生體能來看，雖然八十七年的檢測結果顯示男女學生的平均身高體重均有成長的現象，但是整體體能項目與美國、大陸、日本、南韓等國家相比，都

顯得遜色，因此，有必要積極改善。而從一年級學生約有三分之一視力不良，到六年級接近一半的學生視力不良的事實來看，國內的學習環境確實堪慮。

### 三、教師方面

我國小學教師人數逐年增加，學生人數逐年減少，因此，師生比例也隨著大幅降低，對於提升教學品質有相當大的幫助。但八十五學年度國小師生1：21.46的比率，與美國的1：14，加拿大的1：17，法國的1：19，德國的1：16，以及日本的1：19相比較，仍有差距。

我國小學教師素質近年來已提升至大學程度，並開放多元化的師資培育管道，對於促進師資培育機構的良性競爭有正面的效果。惟如與部分教育先進國家將中小學師資提高到研究所層級，並採中小學師資合流培育的相比較，仍然有待努力。

### 四、教育經費方面

國小教育經費十年來約增加四倍，總經費約佔教育總經費四分之一弱，為數相當可觀，增加的倍數也與物價上漲的比例不相上下。但以國小學生人數佔各級各類學校（含特教及補校）學生總人數的37%，校數佔各級各類學校總校數的34%，教師數佔各級各類學校教師總人數的36%來看，國小教育經費都有增加的空間。如僅就居絕大多數的公立學校來看，國小學生人數佔總學生數的51%，學校數佔49%，教師數佔47%來看，我國國小教育經費與合理的比率相距甚遠。

### 五、教育行政機關方面

我國教育行政機關依行政區域分別設置，目前台灣地區（不含金、馬）有二個直轄市政府以及二十一個縣（市）政府設施教育局，直接負責督導國民小學教育的實施，不另外獨立設置教育行政機關，有精簡組織的功用。但也因此容易受到非教育專業行政人員的掣肘與不當干預，加上我國各縣市學校數量及學生人數眾多，傳統上又賦予教育行政機關管理與督導的角色，因此，業務相當繁重。部分教育先進國家採小型教育行政區制，以提升行政效率，或採審議制，教育行政機關獨立於一般行政體系之外，以增加社區的參與，也值得我們借鏡。

### 六、學校方面

整體而言，國民小學學校分佈大致與台灣地區縣市人口的分佈一致，並以都會區及其鄰近區域學校數量最多，頗能符合民眾的需求，如台北縣市的國小數量約佔

全國14%，高雄縣市約佔全國10%。但如進一步就縣市別分析，學校密度最高的縣市為台北市、高雄市、桃園縣、雲林縣、澎湖縣、基隆市、新竹市、台中市、嘉義市、台南市。除了院轄市及省轄市地區學校密度高經費或可支應外，其它三個縣市政府總預算已捉襟見肘，加上高密度學校所需的教育經費，更使其經費運用雪上加霜。

就學校編制而言，國小依功能分處辦事，職掌分明。但因為行政事務分類辦理的結果，也造成各處室間本位主義的盛行，以及學校行政人員與教師之間的對立。此外，原學校行政人員的編制分十二班以下、二十四班以下、二十五班以上三類，但二十五班以上的學校規模相距很大，而行政人員的編制是一樣的，小型學校教師人數甚少，且行政人員由教師兼任，造成大型學校行政人員疲於奔命、小型學校則人人兼辦行政工作，弄得人仰馬翻。教育先進國家多將教師與其他教育專業人員分開設置，教師以教學以及教學行政為主，其他教育專業人員負責行政支援事項，使學校教師得以充分發揮教育專業能力。

## 七、重要措施方面

首先就國小課程綱要的研訂而言，修正中的中小學九年一貫課程綱要，一方面強調國民中小學課程的連貫性，另一方面重視課程的統整，同時留給學校彈性排課的空間，加上將以課程綱要而非課程標準的方式呈現，與教育先進國家的改革方向頗為一致。但是此一變化相當巨大，又要在兩年之內實施，學校環境、教師以及學生家長恐難調適，而教科書的編印在倉促情況之下，也難有週全的準備，是否會發生當時實施九年國教造成的副作用，值得深思。教育先進國家有關課程綱要的訂定大都經由長期演化而成，或經過不同團體同時研發統合而成，而且在執行之前經過充分的準備，執行當中定期研討，以避免產生不必要的副作用。而英語教學列入國小課程也已符合國際教育潮流，但是在師資、教材、設備付之闕如的情況下，必須審慎規劃。

其次就教科書由部編本開放為審定而言，也與教育先進國家的發展一致，達到促進教科書多元化的目標，增加學校與家長選擇教材的機會，而且許多書商積極投入教具、教學媒體的研發，讓學校教師可以更生動活潑的進行教學。教育先進國家強調教師的專業選擇權，教科書僅是教學的參考，而我國各種審定本教科書及其教師手冊對於教師教學準備、教學方法、教學評量等項都予以詳細的指導，造成教師對於教科書的「專業」依賴，長期而言，對教師的專業成長將有不利的影響。

國小教師任用改為聘任制度之後，各校得以透過教師主導的學校教評會，自主

遴聘學校所需的教師，此舉與教育先進國家強調學校自主行政管理的趨勢是一致的。但是學校教評會在評量教師申請人的條件時，由於缺乏客觀的評鑑指標以及適當的遴選程序，遴選結果常引起相當大的爭議。至於即將實施的教師績效評鑑，也將因缺乏類似的評鑑標準，而無所適從。教育先進國家為建立客觀的評鑑指標，除建立教師專業能力標準之外，並成立常設的評鑑機構，進行評鑑的研究與實施。

學校教師會成立之目的，在於仿效教育先進國家制度，保障教師合法的權益以及協助教師專業自律與專業成長。但學校教師會成立迄今，仍停留在積極爭取教師權益方面，對於協助教師專業自律與成長方面卻毫無建設。教育先進國家對於教師組織多採積極輔導的政策，協助其茁壯成長，使其成為自律的專業成長團體，有能力舉辦各項研討會、出版教育書籍或研究報告。

國小教師在教師法的保障之下，初次嚐到「專業自主」的甜蜜果實。自主必須在專業的範圍內為之，而且必須以專業知能為後盾，但是教師在獲致自主權之後，忽視自主的範圍，也忘記以專業表現為依據，因而，常常以參與學校決策為由，樂與學校行政衝突，影響學校的整體運作。

教師在職進修是促進專業成長、達成專業化的重要途徑，因此，政府把在職進修定為教師的義務是一種前瞻性的作法，也與教育先進國家的做好相吻合。但是政府並未建立健全的教師在職進修網路，民間教育專業團體又無法像教育先進國家一樣，提供多樣化的進修方案，因此，教師進修義務化之後，教師在職進修收穫有限，未來容易落致進修形式化，值得注意。

師資培育多元化之後，理論上國小教師的來源得以增加，由於競爭的結果，教師素質自然提升。但是目前國小師資仍供不應求，加上教師檢定的工作並未落實，實習制度沒有適當的配合措施，新制師資培育制度是否能達到提升教師素質的預期目標，仍非定數。教育先進國家為提升教師素質，或提升中小學教師資格為碩士階段，或改進師資培育的過程，或加強教師檢定措施，或落實初任教師的輔導，此類措施均值得借鏡。

國民教育法公布實施至今已近二十年的歷史，因此，修正國民教育法以符應國家變遷的需要以及國際教育潮流，為政府刻不容緩的工作。目前進行中的國民教育法修正重點與教育先進國家的發展趨勢相當一致，應加速進行，否則國際情勢瞬息萬變，稍有延誤恐又無法迎頭趕上。

政府推動小班小校的政策雖然不變，但是四年來推動的時程卻一再更迭，顯示此一政策仍充滿高度的不確定性與困難度。實施小班小校必須龐大經費的支持，而且都會地區即使有足夠的經費也因校地難尋而困難重重，這些因素都不利於小班小

校的推動。

教育優先區的補助，對於改善文化不利地區學校環境有相當大的助益，也是實現公平正義原則的重要措施。但是各校執行教育優先補助款項的進度卻相當落後，而且就國外實施情形來看，僅靠教育的力量對於此類文化不利地區的改善還是相當有限，必須從政治、社會等整體角度去思考，方能有效。

小學階段的學生家長，對於學校的教育措施最為關心，因此，如能善用家長的力量，對於學校教育功能的發揮將有相輔相成的效果。但是目前家長參與的項目大都停留在幫學校打雜的層面，對於學校教育功能幫助不大。在教育先進國家，學生家長扮演重要的角色，不僅參與協助行政事務，而且在學校以及在家庭中，都肩負起教學的責任。

至於其它教育先進國家重視的學生關鍵能力的提升、多元開放的學制以及資訊教育等措施，我國均遠遠落後，必須急起直追加緊展開。

依據上述有關初等教育本質、學生方面、教師方面、教育經費方面、教育行政機關方面、學校方面以及重要措施方面分析所得，我國當前初等教育的改革宜考慮以下課題：增加免費的範圍及項目、激發學校整體改革動力、減低教師工作壓力、紓解學生課業壓力、革新教學方法、加強學生行為的引導、提高學生入學率到100%、減少班級學生人數、降低師生比率、改善學生體能與視力、提高教師素質、增加教育經費比例、進行教育行政機關組織再造、補助部分縣市教育經費、進行學校行政組織的再造、完成及落實實施課程綱要、重新定位教科書的功能、建構教師專業能力評鑑標準、協助教師組織的發展與成長、具體界定教師專業自主的意涵、建立教師在職進修網路、強化師資培育制度、加速完成修正國民教育法、全力推動小班小校、持續推動教育優先區計畫、建立家長參與及實施親職教育的機制、重視學生關鍵能力的提升、規劃多元開放的學制、推動外語教學與資訊教育。

## 陸、改革課題的可行性分析

初等教育的改革課題眾多，但為充分有限的資源，理應排定優先順序以利達成。以下採用需求程度、急迫程度、達成的可能性、人員配合程度、經費配合程度、以及完成的時間等幾個指標（Lewis, 1983；Norris, & Poulton, 1991），逐項進行分析如下（詳如表一）。

## 一、初等教育特性方面

增加免費的項目及範圍方面，國內民眾的需求性及需求的急迫性並不高，但國際實施比率高；只需經費的配合即可達成，而以憲法修正條文有關國民教育經費優先編列的精神，達成性相當高，而且可以在短期之內完成。

激發學校整體改革動力方面，就國內外情勢來看都具高度的需求性及急迫性，但因牽涉的人、事、經費極為廣泛，因此達成的可能性並不樂觀，要達成也需要相當長的時間。

減低教師工作壓力方面，不論就國情或國外發展趨勢來看，其需求性及急迫性均高，只要相關措施的配合，達成的可能性也高。但減少教師工作負擔相對的將增加龐大的教育經費，因此，經費的配合度偏低，也無法在短時間之內達成。紓解學生課業壓力是一個高需求性以及急迫性的課題，但因同時牽涉到課程的統整以及升學管道的擴充，因此達成的可能性並不高。而在升學主義濃厚的氣氛之下，人員配合度不高，但課程統整及擴充升學管道所需經費的配合度高，但並非短期即可完成。

不論國內或國外，教學方法的革新都是一個既重要又急切的課題，只要有足夠的誘因，要全面達成教學革新是可能的。但因教師為數眾多，所面對的學生個別差異又大，全面引導教師進行教學革新所需經費龐大，因此，推動的困難度相當高，所需花費的時間也相當長。

加強引導國小學生行為是一個需求性高而又急切的課題，而且只要建立起健全的體系，其達成的可能性相當高。但是以現有國小教師專業能力以及其他教育專業人員的缺乏，實無法充分的配合實施。至於經費方面所需並不龐大，應可充分配合，也可以在短期之內達成。

## 二、學生方面

提高國小新生入學率至百分之百，雖然是一個重要的課題，但因為現階段的入學率大都維持在99%以上，因此此一問題並不十分急切。如能依據強迫入學條例落實實施，此一課題也不難達成，而人員的配合以及經費的配合方面均應無問題。只要落實去做，達成的時間指日可待。

國小平均班級學生人數偏高的現象，為必須解決的重要課題。但以學生人數穩定下降、班級數增加的趨勢來看，降低平均班級學生數是可以達成的，但需要較長時間去完成。

國小學生體能雖有增進的現象，但與其它國家相比卻仍顯遜色，尤其為數甚多

且隨著年級急速增加的視力不良學生比率，最需急切改善。學生體能的改善隨著家庭環境的改善，會有明顯的改善，但視力方面，以學生學習環境惡劣以及學校缺乏適當醫療人員的情況之下，即使編列巨額預算也很難達成改善的目標，改善學生視力還需要一條很長的路要走。

### 三、教師方面

與教育先進國家相比較，我國小學師生比例有偏高的現象，由於師生比例高低會影響教學品質，因此必須及時予以降低。降低師生比例是可以做到的，但是必須龐大經費的支出，因此，無法在短時間之內迎頭趕上先進國家的標準。

我國國小師資素質已提升到大學程度，但如與教育先進國家的做法相比較，我國國小師資素質仍有進一步提升的空間。透過審慎的規劃與設計，教師素質可以逐年提高。但在現行條件之下，恐怕無法在短期之內完成。

國民小學所佔教育經費比例太低，必須即刻調整。在國民教育經費優先編列的政策之下，提高國小教育經費比例應該是可以達成的，而且應該可以在短期之內完成。

我國地方教育行政機關長期以來並未隨著社會變遷的需要，而做結構性的改變，其組織型態以及運作方式都急需隨著教育的進行而進行重整。但是我國各級教育行政組織變動不易，加上變動牽涉的單位及人員甚廣，因此，在人員配合不易之下，恐難順利達成。因此，此一再造工程可能有賴時間來完成。

部分縣市學校眾多，因先天條件不足，教育經費卻明顯不足，因此必須及時給予充分的補助。依據政府過去補助縣市政府的經驗，此一補助行為應可持續為之，並列為例行補助，不能缺乏。

我國國小學校行政組織僵化，學校行政事務繁瑣，嚴重影響學校教學品質，必須立即進行調整。但學校行政組織的調整為政府組織調整的一環，而且國小學校數量龐大，因此，達成的可能性並不高。加上調整必定帶動眾多人員的變動與重新調適，是一項高難度的改革工程，也非短期之內可以完成的。

### 四、重要措施方面

與教育先進國家相比較，我國宜盡速完成中小學九年一貫的課程綱要。但是課程綱要的落實實施是一件巨大的工程，充滿著相當大的不確定性。從課程綱要的訂定來看，達成的可能性很高，但就課程綱要的執行來看，還是一條長遠的路。

國小教科書開放審定僅兩年，已產生類似過去教師過度依賴教科書的現象，但

因現行教科書的內容及方式均比過去進步，因此並不急著去重新定位其功能。況且教師長期依賴教科書也非一朝一夕可以改變，重新定位教科書事宜可以留待時間來完成。

建構國小教師專業能力評鑑標準在現實環境的需要之下，為一刻不容緩的課題。專業能力的評鑑標準，可以透過客觀的分析與討論來建立，而且所需花費的時間亦不多。

我國教師組織正處萌芽階段，急需政府的支持與協助，以謀求其健全發展。但因學校成員各異，達成的可能性不高，並有待時間的觀察。

教師專業自主權的界定是另一個重要的課題，但因整體教師的行為仍相當自律，因此，並不是特別的急切，但是可以在短期之內完成。

建立教師在職進修網路、促進教師自主進修，是極其重要而且相當急切的教育改革課題。但以國內現實條件來看，民間教育專業團體尚無能力提供系統的進修活動，以政府有限的力量要提供長期、多樣的進修管道，實難達成實質進修的目的。此一改革方案需要長期的規劃與發展。

師資培育新制無論在培育過程、教師檢定、或教育實習等方面，都必須重新檢討修正，才能達到預期的目標。此一修正屬於行政命令的修正並未涉及法律的層面，因此相當容易達成。

國民教育法已與社會現狀及世界潮流相距甚遠，必須盡速完成修法工作。但以我國過去通過立法或修法的經驗來看，國教法的修正通過恐怕又是另一條漫長的路途。

小班小校的推動既是民眾的願望，也是世界的潮流，更是國小教育的理想，必須全力達成。以政府推動小班小校的決心來看，雖然需要長期的推動，但經費的配合度高，惟都會地區及新興地區不易達成。

從維持公平正義原則來看，教育優先區計畫必須持續推動。由於此計畫符合當前政府的政策走向，因此在經費方面並無困難。但執行人員以及執行效果都會遇到相當大的難題，短期之內很難達成。

學生家長參與學校事務以及親職教育的實施，有助於學校教育功能的延續與發揮，而且是一項可以達成的任務。但因現行學校生態及家長工作條件的限制，要達到預期目的困難度相當高，必須要長期經營。

與教育先進國家相比較，提升學生關鍵能力是一個必須立即推展的重要課題。提升學生關鍵能力是可以達成的，但是必須經過長期研訂關鍵能力的界定以及關鍵能力的評量。

目前我國小學學制不具彈性，使學校缺乏創意的空間，規劃開放多元的學校制度是一個值得考慮的發展方向。在以公立學校為主流的前題之下，允許其他型態學校的存在應大有可為，但可以逐步規劃實施。

國小外語教學以及資訊教育，已經列為教育先進國家的改革重點，因此，推動外語以及資訊教育，是當前國小教育必須重視及積極進行的課題。以國內現有條件，要達成外語學習及資訊教育絕無困難，但要達成預期效果可能需要一段時間。

表一 初等教育改革課題可行性分析

課 題	需求程度	急迫程度	達成的可能性	人員配合程度	經費配合程度	完成所需的時間
1. 增加免費的項目及範圍	低	低	高	高	高	短期
2. 激發學校整體改革動力	高	高	低	低	低	長期
3. 減低教師工作壓力	高	高	高	高	低	長期
4. 紓解學生課業壓力	高	高	低	低	高	長期
5. 革新教學方法	高	高	高	低	低	長期
6. 加強學生行為引導	高	高	高	低	高	短期
7. 提高學生入學率到100%	高	低	高	高	高	短期
8. 減少班級學生人數	高	高	高	高	高	長期
9. 降低師生比率	高	高	高	高	低	長期

10.改善學生體能與視力	高	高	低	低	高	長期
11.提高教師素質	高	低	高	高	高	長期
12.增加教育經費比例	高	高	高	高	高	短期
13.進行教育行政組織再造	高	高	低	低	高	長期
14.補助部分縣市教育經費	高	高	高	高	高	短期
15.進行學校行政組織再造	高	高	低	低	高	長期
16.完成及落實實施課程綱要	高	高	高/低	高/低	高/低	短/長期
17.重新定位教科書的功能	高	低	高	高	高	短期
18.建構教師專業能力評鑑標準	高	高	高	高	高	短期
19.協助教師組織的成長與發展	高	高	低	低	高	長期
20.具體界定教師專業自主的意涵	高	低	高	高	高	短期
21.建立教師在職進修網路	高	高	低	低	低	長期

22.強化師資培育制度	高	高	高	高	高	短期
23.完成修正國民教育法	高	高	低	低	高	長期
24.推動小班小校	高	高	高	高	高	長期
25.持續推動教育優先區計畫	高	高	低	低	高	長期
26.建立家長參與及親職教育的機制	高	高	低	低	高	長期
27.提升學生關鍵能力	高	高	高	高	高	短期
28.規劃多元開放的學制	高	低	高	高	高	長期
29.推動外語教學	高	高	高	高	高	長期
30.推動資訊教育	高	高	高	高	高	長期

## 柒、結語

依據國內條件及國外發展趨勢，現階段我國初等教育的改革課題應包括三十項。再依據 SWOT 分析以及可行性分析結果，理論上絕大多數的項目均有高度的需求性及急迫性。可以達成的項目也居大多數，但涉及龐大組織、人員以及經費的事項，則在執行上會有相當程度的困難。類此事項可以依據時間需求的長短加以排定優先順序，如以急迫性高以及短期之內可以達成的項目優先執行，必須長期經營的事項則排定優先順序逐年重點執行。相信在政府的努力下，我國初等教育在邁入二十一世紀時，將可展現新的風貌。

## 參考文獻

- 行政院教育改革審議委員會(民85)。**教育改革總諮議報告書**。台北市：作者。
- 吳清山、林天祐(民86)。**教育選擇權**。**教育資料與研究**，16，82。
- 吳敏雪(民86)。**中小學教師應具備的基本素質**。**教育研究資訊**，5(3)，1-13。
- 沈姍姍(民86)。**自家長教育選擇權看教育機會均等**。**教育資料與研究**，21，8-10
- 宋明順(84年5月)。**日本第三次教育改革：中小學階段**。歐用生(會議主持人)，**日本教育改革**。邁向新世紀教育改革中小學教育階段專題演講，國立台灣師範大學。
- 張玉成、李宗薇、林永喜、林曼麗、林新發、徐超聖、黃秀霜、黃萬益、萬家春、劉湘川、劉錫麒、熊召弟、蔡義雄(民83)。**迎向二十一世紀國民小學教師應具備之基本能力和素養**。教育部人文及社會科學教育指導委員會研究報告。未出版。
- 張鈿富(民85)。**教師組織的目的與運作屬性**。**教育資料與研究**，8，11-12。
- 張德銳(84年4月)。**美國地方學區的教育改革—重建學校運動**。黃炳煌(會議主持人)，**美國教育改革**。邁向新世紀教育改革中小學教育階段專題演講，國立台灣師範大學。
- 張德銳(民87)。**學校選擇權的實施經驗與啟示—以美國為例**。**教育政策論壇**，1(1)，86-101。
- 教育部(民82)。**國民小學課程標準**。台北市：作者。
- 教育部(民86)。**中華民國教育統計指標**。台北市：作者。
- 單文經(84年4月)。**美國的教育改革—州的作法與地方學區的因應**。黃炳煌(會議主持人)，**美國教育改革**。邁向新世紀教育改革中小學教育階段專題演講，國立台灣師範大學。
- 曾燦金(民85)。**美國學校本位管理及其在我國國民小學實施可行性之研究**。台北市立師範學院初等教育研究所碩士論文(未出版)。
- 楊惠芳(87年3月13日)。**加速推動小班制 教部有新規畫 降低每班人數或縮短執行年限甚至兩者都辦理** [線上查詢]。**國語日報**，焦點新聞。
- 楊瑩(84年3月)。**一九八八年後英國的教育改革**。伍振鶯(會議主持人)，**英國教育改革**。邁向新世紀教育改革中小學教育階段專題演講，國立台灣師範大學。
- 劉賢俊(84年5月)。**法國教育改革機構**。黃正鵠(會議主持人)，**法國教育改革**。邁向

- 新世紀教育改革中小學教育階段專題演講，國立台灣師範大學。  
韓國棟(87年5月12日)。國民中小學必修科將大幅縮減 [線上查詢]。中時電子報  
，資料來源：<http://210.71.221.245/scripts/chinatimes/iscstext.exe>  
簡茂發、李虎雄、黃長司、彭森明、吳清山、吳明清、毛連塹、林來發、黃瑞榮、  
吳敏雪(民86)。中小學教師應具備的基本素質。教育研究資訊，5(3)，1-13。  
Burton, C.(with N. Michael)(1994). *A practical guide to project planning*.  
East Brunswick, NJ: Nichols.  
Lewis, J., Jr.(1983). *Long-range and short-range planning for educational  
administrators*. Boston: Allyn & Bacon.  
Norris, D. M., & Poulton, N. L.(1991). *A guide for new planners*. Ann  
Arbor, MI: The University of Michigan, The Society for College and  
University Planning.  
Schulman, L.(1986). Those who understand: Knowledge growth in teaching.  
*Educational researcher*, 15, 4-14。

# 改革中等教育之省思

劉安彥

## 【作者簡介】

本文作者，台灣省嘉義人。曾任中學教師、大學助教、助理教授、副教授。現任美國密州傑克森州立大學心理學教授。

## 前言

教育的層次和界面十分深廣，光以正規的教育來談，由學前，初等，中等到高等和研究所，一路晉升上來，大概要佔去整個人生的三分之一，若要推展到終身教育，那末活到老、學到老的描述，倒是相當切實得體的。教育體系既是如此龐大，欲加改革，其複雜困難可想而知，基于此一理解，本文擬針對中等教育之革新，闡釋個人的淺見，以就教大家。若能拋磚引玉，有助全面教改之推展，自是喜出望外，衷心感激。首先讓我們探討幾項相關的議題。

## 一、根本考量

### (一)義務乎？權利乎？

根據現有的教育制度，中等教育包括國民中學和高級中學兩階段，國中教育是國民教育的一部份，屬義務教育，這在美國是叫強迫教育(Compulsory education)，義務或是強迫，乃是以國家和政府的考量為出發點，政府為了「塑造」符合某些條件的國民，立法要求孩童必需接受某種程度的正規教育，克盡身為國民的義務。義務教育之年限與內涵，基本上由政府制定、執行和控制。

但是，從受教育的立場而言，國民教育的經費，主要來自納稅人(國民)的血汗錢，接受「良好的」教育，乃是納稅人之子女的一種權利，而不只是滿足政府要求所應盡的義務。既然是一種權利，享有該等權利者，是否有權決定其內涵和方式呢？權利乎？義務乎？如何去求取兩者間的平衡與和諧，應該是中等教育改革的一個很重要的考量，因為這直接牽涉到教育基本目標的認定，一個獲得共識的教育目標乃是指導任何教改策略的根本原則和方針，中等教育目標共識之凝聚，仍有待大

家來努力。

### (二)改「禁」，改進

「教育鬆綁」乃是多數熱心教改人士的一項重要訴求，破除各種不合時宜的禁制與束縛，以及許多不當的直接的和間接的干預，自然也是改革中等教育的當前要務。教育體制之是否能配合理想的教育目標，其彈性與適應性的高低，乃是一大決定因素。

衡量目前中等教育的成果，其實也並不是沒有什麼值得我們高興的地方，這尤其是以學業成就和規矩行為較為突出，也最為國外人士所稱羨。當然，這些成果的獲得，我們的學生是付出相當的代價的；但是，不可否認的一個事實，我們也不應該一筆勾銷、輕易忽視，那就是「權威式」的教育體制之要求與做法，多少對教育效率是具正面影響的。當我們力求改革之際，如何地「去蕪存菁」、「興利除弊」，堅毅、穩定地去推行「改進」的工作，則有賴大家的智慧。否則，過度強調受教者個人權益的後果，很可能是教育品質的下落和眾多行為欠缺規範的個人主義者；個人相信，這些絕不會是大家致力於教育改革之後，所希望看到的成果。

我們的絕大多數的學生，都能努力向學，花很大工夫於學習來自課本的知識；而我們的家長們也都很重視子女的學校教育，這種大環境的優點長處，並不是所有的社會都普遍存在的，這應該很值得我們去珍惜，去善加利用，以期獲得更多、更大的教育成果。不過，我們的學生，有很多真的是唸書唸得很辛苦，而且考試、升學的壓力，剝奪了他（她）們很多很多成長過程中的樂趣；再加上「人人子女都能成龍成鳳」的迷思誤解，多元化因材施教的基本教育原則，包括教師，家長們在內的大部份成人，真正切實付諸行動者，幾乎是不存在的。談到教改，這許多問題絕不容我們再忽視。

### (三)革「心」，革新

教育改革不應該是一種敵對的抗爭或作戰，不過，「攻心為上」的策略運用，乃是教改成功的有利做法。這裡的「心」，指的是當事人的心態 (attitude)，心態本身包含有認知的、感受的和行動的三要素，心理學家們將此稱之為 ABC'S of attitude。一個人的心態，以該個人的知識、信念和觀點為基礎，引發對某一人、事、物的喜、惡、趨、避之情緒感受，再進而左右其行為動作。「攻心」、「革心」之所以重要，乃是因為它直接影響到行為動向的改變。

與教改有關的當事人，不只是教育主管人員，不只是教師，不只是教改運動人士，不只是學生，不只是學生的家長或監護人，其他還有很多的人士，是否願意正面地參與教改的大工程，這將直接地影響到教改之是否能圓滿成功。如何去改變這

許多「當事人」的心態，凝聚共識，將是推動教改的一大要務。也是任何教改措施能否成功的關鍵性要素。

教育一向是大家熱衷討論的事務，各方意見之多，幾與汗毛可比，見仁見智，莫衷一是。在這種情況下，我們如何去獲得共識呢？首先，我們必須肯定並推崇「多元」，肯定多元，也就是承認「紛歧」的必然存在，依此我們就要兼容並蓄，不但不能致力於「消除異己」，而且還必須要強調「寬容包涵」的情操和心態。其次，大家需要一致認定「教育改革」是一個待解的大難題，除非大家同心協力，抱持雙贏，甚或都贏的心態，破除敵對和對抗的看法與手段，為獲得難題的圓滿解決共同努力，少數人的吶喊，少數團體的示威、抗爭，都是不可能達成預期效果的。何況各種利益團體的許多壓力，有時會誤導民意，並進而造成教育主管當局決策上的偏失。

## 二、延伸國中年限

目前教育問題的最大癥結乃是受教機會的嚴格不足和限制。國民好學，但追求更多教育的意願卻無法得到適當的滿足，大家為了爭取相當有限的受教機會，使得升學主義的盛行和壓力，一直沒能趨緩，也得不到有效的控制。九年義務教育的實施，似乎只有達到緩衝的效果，將升學的壓力延遲到國中階段而已。

徹底解決升學壓力的最直接有效的方法，就是受教機會的充份提供，因此延伸國中教育年限到高級中學程度，應該是順理成章的事。此一教育改革當然是茲事體大，牽涉良多；但是，想想過去為了延長六年國民教育為九年的努力和成效，筆者個人深信，以我們現有的國力和民情，十二年的義務（或許該稱「權利」）教育，是很值得我們一起來賣力推動的。有些人也許會認為，這樣做只能消除升學高中的壓力，它並不能消除升大學的壓力，這話誠然不虛，這也就是為什麼增加大專就學機會也是改革教育的一大要項。

十二年國民教育的實施，除了馬上可以舒解中學生的升學壓力外，很多目前困擾各界的教育難題，也會因此而消失或得到相當程度的改善。例如國中常態分班教學將不再遭受強大阻力；五育並重的教學也將較易推動；正常、多元化的國中教育，將可增加更多的學生贏家；而因過度競爭和僵化教育所造成的許多青少年適應不良、甚或是破壞性、暴戾性的行為，也將因快活學生人數的大量增多而遞減；青少年問題所衍生的許多負面的相關社會問題，也會相對地得到改善；親子、師生間人際關係的和諧也會有所提昇改良。

### (一)高中、高職教育的整合

國民教育延伸到高中階段，高中、高職教育必須做必要的整合，目前政府基于經濟發展的考量，嚴格限制學生接受高中或是高職教育的比例和人數，而完全忽視受教者的意願，以及其個人生涯發展的總體機會，這樣的教育措施，基本上是有違為民服務、締造福利的施政原則。

高職教育的過度偏重，對受教者個人生涯的總體發展是有相當的負面影響的，這尤其是以目前國家的財力以及一般人民的生活程度之富裕來衡量，更為突出明顯。試以貧困落後地區（國外其他地方）的童工之充斥為例，除非家境貧窮，會有多少父母願意自己的小孩年紀輕輕就得以「一技」謀生呢？十五、六歲的小孩，硬要他（她）們在成長、發展的青少年期，為個人前途去做一個相當僵固又無奈的決定，這難道是一個公平的安排？若再以職校畢業生就職「本行」的意願來看，那就更令人懷疑過早定形的技職教育之功利好處了。

回顧我們社會的變遷與發展，以代步工具為例，從早年的腳踏車而到機車，而汽車阻街，高速公路被阻塞成停車場，其進步之速，以一日千里而喻之，絕不為過。而在教育的領域裡，師範教育之由早年的高職程度，而師專，再進而為大學四年制的師院，這也是很令大家心感驕傲的成就。但反觀其他技職教育的發展，卻仍然停留在早年的僵化模式，以「謀生糊口」為基本指導原則，而置受教者的個人意願和理想於度外，這不是顯得相當落後了嗎？

再以最近大家所提倡的大學「通識教育」來比較評估，高職教育存在的矛盾，則更是昭顯畢露。過去的大學教育，十分重視主修科系的認定，而其教學內涵也以主修直接相關科目而定，所謂的通識教育和選修，幾乎是不存在的。對一般人而言，四年的高等教育乃是整個人生過程中正規教育的最後階段，但為其個人之日後發展，我們並不以狹窄的「專精」為滿足，我們何忍讓（要求）十五、六歲的小孩局限於某一技職的訓練呢？「一試定終身」的詬病，早為人所不齒，難道「一技定終身」的教育制度，我們還要繼續去接受？

國民教育提昇為十二年，高職教育也就沒有繼續存在的道理與必要。國民教育既然是基礎性的全民教育，過早的技職分化訓練是有欠妥當的。不過，高中階段的國民教育，必須為受教者提供嚐試和探索個人日後生涯的良好教育，因此個人生涯規劃教育必須予以增強擴充，生活教育的加強也是不可忽視的。為落實生涯規劃，高中階段的國民教育應在周全的通識教育上，加強受教者的職業認知，提供受教者有利的探討個人職業性向的機會，並培養受教者的職業興趣。對於那些已確定個人未來職業的受教者（已決定高中畢業後不繼續升學者），則應提供其選習與個人職業興趣有關的技職課程之良好機會，輔導他（她）們為即將面對的就業大事做一妥

善的準備與安排，除了相關技藝的學習之外，適應性之日常生活行為與態度，也要積極地進行輔導和培養。

## (二)學校體制的重組

國民教育延伸為十二年，基于國民教育乃是全民教育的理念，各地區國民中學（包含目前的國中和高中）的品質應力求均衡，保持最低的一致標準，消除城鄉間的差距，落實學區制的平等精神，動用必須的人力、物力以及財源，重點改善偏遠地區的教育環境，力求達成教育機會實質均等的理想。

現有國中學區，實行有年，已具相當規模，跨區就學的現象雖無法絕對避免，但基本上已不再是一大困擾。中學教育延伸為六年，應以目前三年國中原有之學區為基礎，根據地緣與實際需要，將現有的附近高中、高職學校歸入原有之國中學區，成為該一學區國民中學（六年）的一部份，專責後三年的中學教育。若因地緣重疊，造成同性質學校在某些學區有過多之情事時，則可暫時安排為其他學區之高中（國中後三年），負責其他學區之中學教育。

目前各地區（縣市）歷史悠久，校譽卓著之高中和高職，為因應擴增高等教育機會之需求，宜將之升格為兩年制之社區學院，專責大學前二年之普通和通識教育，以及技職專科教育，為附近國中學區的畢業生提供大一、大二之共同必修課程；為有意就業的高中畢業生提供技職和專科教育，其受教期限之長短，可依技職和專科之不同而定，但以不超過兩年為原則。社區學院的畢業生（修畢大一、大二共同必修課程者），則可申請轉學四年制大學院校，主修某一科系，繼續完成四年的高等教育。其他完成技職和專科教育者，則協助輔導他（她）們獲得必要的專業證照、就業貢獻所長。

國民教育學區之劃分，應同時考慮現存地方行政區域以及學區內學生人數之多寡而做妥善安排，為了落實小校、小班的理想，各級學校（包括國小國中及高中）體制上的全面改組（以學區為依據），有時是必要的。教育資源的分配，則以每一學生為單元，依全部受教學生數之所需，進行均等合理的統籌劃分，以期教育品質和社會的均衡發展。

## 三、「促進健全成長」的教育設計

不管是從國家經濟發展、社會祥和安樂，或是個人身心健全成長的角度來看，良好的國民教育（提昇到高中階段），乃是現代化國家所不可或缺的一項重大建設，此一教育建設，其工程十分浩大，這裏我們所要探討的，只是局限於與國中教育直接有關的一些基本原則，或可為此一階段之教育設計，提供省思和參考。

### (一)初中教育的獨特性

從小學升上初中，對一般青少年而言，乃是一個重大的轉捩點，初中生所必須適應的，不只是與過去小學截然不同的學校環境，而且更要面對個人身心、社會和情緒多方面的顯著變化。初中階段乃是整個人生成長過程中的一個具關鍵性的時期，從消極的觀點來看，這是一個「青黃不接」，充滿矛盾和衝突的階段，而迅速變化的身心成長又沒有多餘的緩衝機制，一旦遭受挫折，往往對日後的發展造成難以彌補的傷害；另從積極的角度而言，這又是一個充滿契機和深具可塑性的成長時期，若能循循善誘，正確輔導，持續健康的未來發展，一般是可拭目以待的。

初中教育應該是一個有利於身心急速發展中青少年健全成長的教育。這種教育必須密切配合青少年的心智的、情緒的、以及社會人際方面的特殊需要，並力求此等需求的滿足，以期達成青少年健全成長的主要目的。健全成長中的青少年，基本上必須要能感受個人存在的價值與尊嚴，也要能對個人光明和充滿生機的未來深具信心。此等心態的培養，有賴於初中教育的深入改革。又基於對多元文化之體認與尊重，面對社會與科技的急速變遷，和諧共處、做明智決定、持續追求新知、有效解決問題、尊崇道德倫理、以及擔當良好國民等一系列的知識與行為方式之學習與培養，乃是基本學力以外的一些很重要的國民教育任務。如何有效地去完成這許多重要的任務，則是今後改革國民中等教育時所必須慎重考量和用心的。

### (二)改革初中教育的基本要項

初中（國中）教育既然是國民教育的一環，每個國民不但有接受教育的義務，而且也有接受適當和適性教育的權利，如此心態的快速形成，乃是改革國民教育之最根本、最重要的第一步。除非施教者、受教者，以及家長和其他教育有關的所有「當事人」，都抱持這樣一個健康的心態，根本的教育改革是不容易達成的。有了這種心態做基礎，教育改革的設計與推展，可依下列數原則來進行。

#### 1. 豎立學生「要」學、「能」學，教師「會」教、「願」教的信念與倫理

這兒的「要」，包含兩種不同的意義，學生上學，就必須「要」從事學習的活動，「要」學到某些東西，這是內在與外在的共同需求；「要」也是一種意願和動機，願意用心去學習。同樣地，「能」也有兩種意義，一方面是自我的肯定，深信自己可以、能夠學到東西；另一方面則是別人的期許與寄望，認定每個學生都可以學到某些東西（當然不可能每個人都能學得一樣多、一樣快），有能力從事學習的活動（學生能力有高低之不同，但這並不表示能力低就不能學）。

在尊重每一個人（學生）的最高準則下，教師必須要「會」教各種不同能力，不同學習方式的不同學生，這也就是我們一向所強調的「因材施教」的好本領，幫

助不同的學生去達成適性、適才的學習目的。為人師表者，不但需要有教學的好本領，而且要有「春風化雨、誨人不倦」的情操，「願」意盡全力來幫助所有的學生達到其求學的目的，這種教師職業倫理的能否儘速全面建立，乃是教改是否成功的一大決定因素。

## 2. 營造以學生為中心的教學環境

以學生為中心的教育，在基本上可以說是適才、適性的一種教育，以配合與促進每位學生健全發展（身心並重）為主要目的的一種教育。這種教育的推行，有賴多項重要條件的密切配合，這些條件包括對學生身心發展之正確和深入的瞭解、合適的課程與教材、有效的教學方法，以及有利的教學環境。

目前國人對教學環境所最關心 and 強調的，似乎是小校、小班的設計之落實。這尤其是以國小和國中階段之落實小校、小班最為大家所重視。小校、小班的教學環境到底有那些好處呢？根據美國的一些研究結果，這種環境與較少的不良學生行為有關，學生輟學的比率也較低，較高的學生參與程度，學生可以學到較多的東西，而且也較能順利地完成學業而畢業。相關的研究還發現，小校、小班的教學環境對能力較差，學習較多困難的學生，助益最大。

學校以及班級大小本身並不是造成上述各項好處的直接原因。小校、小班所能提供的個人化接觸，較具反應性的人際互動，以及小團體的親切感，乃是最重要的有利因素。而這許多有利的因素，使學校成為一個友善的教學場所，使與教學有關的當事人（不只是學生而已）較樂意去參與有關的教學活動，投入個人較多的心血。小校、小班的友善環境，提高了學生本人及其家長的參與教學之意願，而此等意願的提昇，也提高了教師的教學熱忱和效率，由此而提高了學生的學習效果。

小校、小班並沒有絕對的數量標準，也沒有越小越精緻、有效的絕對關聯。以美國的法定標準而言，班級學生人數一般以25人一班為正常，至於一個學校的學生總人數，有些人認為以不超過五百人為宜，這樣的數量標準之達到，並不是一件易事，教室與教師數量的必定大增，絕對不是三年、五年短期內能夠完成的改革。若再以目前國內以國小35名，國中40名為一班的標準做比較，此一教改之難度，可想而知。除非大家應允全力投入，漫長的路還有得走。

目前國內學生人數超過一千人的各級學校，可以說是比比皆是，絕非例外。而增建「迷你」小型學校，又非輕而易舉，在這種情況下，所謂「校中校」的權宜設計，頗值我們考量推行。校中校的設計，是把人數眾多的大型學校，在同一校區之內劃分為幾個小型的學校，如此做法之主要目的是在營造「校內每個人都能相互熟識」的有利學習環境，這種人際關係密切的教育社區，乃是一般人所稱道的理想教

學環境。

理想有利的小型學校，其社區成員對個人所屬團體的強烈認同可以營造「同舟共濟、守望相扶持」的理想教學情境，獨特校風的養成，將有助於「團隊精神」的發揮。不過，小校、小班的建立，並不意味上述諸多好處的自動來到，其他條件的配合，是絕對不可忽視的。

校中校措施的提倡，除了營造有利的親密人際關係（並不限於師生間之關係而已，其他相關當事人的有利互助也包括在內）和團隊精神，以增進教育成效之外，提供學生與家長較多學校選擇(School Choice)的基本構思，其意義可能更為重大。從最基本的層面來看，學校選擇可以說是教育多元化的另一種訴求；但若從教育改革的目的是與功能來看，校中校的安排與設計，乃是根據優勝劣敗和去蕪存菁的基本發展原則，為學生及其家長提供一種「各取所需」的選擇教育之機會。創建新學校，校地以及建築物等硬體設備所需之經費相當浩大，而且也要花相當長的一段時間去完成，因此就有了運用現有校區和設備，而致力於教育內涵改革之校中校設計。

理想有效的校中校設計，乃是一種由下而上的改革措施，而不是由上而下的分權安排，這種改革措施是經由自動志願的方式，在行政當局的支持和鼓勵下來推動進行，而主要的推動者則是任教校內的一群教師，這種做法早在二十多年前，就在美國的紐約市之第四學區嚐試成功。如何去給那些熱心籌設小校的教師們必要的（時間和資源方面）協助和支持，乃是決定此一做法之是否能順利進行和成功的重要因素之一。小校之教師選聘，學生入學條件和手續，以及學校行政上的安排，也都要有詳細的規劃，而且大校中的每一個小校，都應享有充份的獨立和自主權，以便其營造獨特校風和教育內涵，而吸引不同的教師和學生來成為該一教育社區的重要成員。

學校選擇的其他措施不包括有教育券和籌設專案學校，這些措施乃是針對美國許多教育環境相當差的公立學校而來，教育券主要是為那些不願在差勁的公立學校就讀的學生，提供學費補助，讓他（她）們可以選擇其他的私立學校（或是教會學校）入學受較良好的教育，如此措施一方面在補助那些自己有困難擔負昂貴私立學校學費的貧窮家庭之子女，使他（她）們有選校的能力與機會；但反對者則認為如此措施將導致公立學校的更加惡化，失去改革教育的本意，這些人認為教育券會造成公立學校經費的嚴重流失，更無法去從事必要的革新，教師團體也大多反對教育券的措施，因為公立學校學生人數的可能大量減少，將直接負面地影響到教師們的權益。

專案學校( Charter School )的措施，則是運用公共教育經費來籌設不受常規約束的特別學校，這種學校由民間人士以專案籌設，經主管教育之董事會和行政部門核准而設立。籌設這種學校的人士，一般為教師、家長，或對教育持特別理念者。由於這種學校的經費是由公款支持，學生不必另付學費，但學校的教學、運作則享有充份的自主和獨立，如此做法可以擺脫教育主管機構的很多牽制，以便營造獨特的校風和教育內涵，增加學生另一種選校的機會。

以「校」為單位的教改，目前仍遭到相當大的各方面阻力，這在享有很大自治空間的美國既是如此，再看中央集權色彩十分濃厚的我國教育，若想能夠順利地去推動上述的選校措施，還有待大家努力教育鬆綁的重大改革，有了充份的鬆綁，才有可能談到充份的自主與自治，而充份的自主與自治，乃是任何由下而上的改革所必要的。基于此種認識，現階段推動教育改革，似乎仍得顧慮到現存學校體制的必然牽制，在現有的架構內，致力於其教育內涵的革新，而這種教育內涵的設計和改革，應以輔導和促進學生身心全面的健全發展為最重要的考量，這也就是「以學生為中心」的真諦所在。

### 3. 帶好每位學生，厚植基本學力

帶好每位學生可以說是至聖先師孔夫子「有教無類」的新口號。既然國中教育是一種全民的教育，帶好每位學生乃是義不容辭，大家必須全力以赴的教改大目標。也許有些人會認為「帶好每位學生」是唱高調，因為這些人認為有些學生是「無藥可救」的，但這絕對是極少數的，何況對這種「病」人，醫護人員以及親屬們一般絕不會將之置之不理，等待「壽終」，再看看所謂「後段班」，「問題學生」所獲得的「教育」待遇，難道不令人感嘆萬分？

我們到底該如何去進行「妙手回春，再現生機」的重大工程呢？首先我們還是需要從「心理建設」來着手，儘速建立有利的「反彈回生心態」(resiliency attitude)。這種心態的具體行為表現，乃是對那些課業落後，或遭受其他困擾和適應欠佳的學生，以口頭和非語言的各種方式，傳達同情和同理之心靈感受，強調目前所面對的挫折和困境，乃是人生道路上的一些絆腳石，而不是窮途末路；只要我們(師生和其他重要有關人士)共同努力，一定可以為那些極需幫助的學生，找到「柳暗花明又一村」的新生佳境。這種心態不僅是堅信「起死回生」的可能，也是不斷地去追求、培育和增強任何「一線生機」的行動模式。

以上述的有利心態為基礎，學校、家庭以及社區等機構，還要從事多項不同的努力來促成「浪子回頭」的願景之落實。第一，增加學生與任何善良人士或有益活動的接觸和結合，而這些接觸與結合並不只限於校內，其他許多校外和課餘的活動

(如藝文、體育和社區服務等等)，也是增加這種接觸和結合的好契機。因材施教，以學生為中心的教學活動和環境，也可以大幅度地增加學生與學校和學習間的密切結合。其次，明確界定學生的行為規範，並且公告週知，切實執行；並儘量多讓學生參與界定與執行的工作。若必須懲罰學生時，則要抱持寬恕關切的心情，循循善誘，糾正誤差，而不以懲罰為報復、為發洩。

第三，學校必須教導生存的技能。這些技能必須包括人與人間和平相處的道理，如何去互助合作，和平解決糾紛、衝突，培養自信和堅毅的耐力，如何有效解決問題，如何去做最佳的判斷、決定和選擇，以及處置應付生活壓力和挫折的良方。這許多生活技能的教導和學習，在減少青少年不良行為方面，是大有助益的。而青少年不良行為的消滅，也是促進學校有利教學的重要因素。第四，提供必須的關切和支持。這一措施可能是最具關鍵性的。所有從事教育工作者，必須要設法讓每一位學生都能感受到個人存在的重要性，這種互相尊重、彼此疼惜、信賴和託付的師生人際關係，乃是任何有效教學活動的基石。基於愛與信賴，一般人都會為所關切的他人做出更多、更大的奉獻和實力，優良師生關係之大大有利於教學活動，其道理在此。再由於彼此關心疼惜，一般人（包括成長中的青少年）也將儘量避免傷害他人或引人不悅。

第五、要培養和增強「能學」、「要學」的信念。讓每位學生瞭解學習的重要，讓他（她）具有「能夠學習，能夠學好」的自信，而且還要有「必須要學好、學會」的投入，也要讓每一位學生深信「我（教師）決不輕易放棄你（學生）的託付與承諾，善盡為每位學生「解惑」（解決學習上和生活上的問題）的崇高「為人師表」之重責大任。為達到對每位學生的高度期許，我們必須淡化人與人間的強烈競爭，而致力於促進個人身心健全發展，以學生為中心的教學活動。

最後，為學生提供積極有益的參與機會。為化阻力為助力，教育工作者必須要把學生視之為一種有利的資源，而不是令人頭痛的問題和困擾。有了這種基本的認識，教師應讓學生多多介入學校的事務，讓他（她）們參與和學校教學運作有關的問題之解決，擬定相關計劃，設定某些目標，以及幫助他人等等（如當小老師輔導低年級或進度落後的同學）。適當地授權于學生，一方面可以培養學生的責任感，另一方面也可以學習如何去有效地參與貢獻個人所長，體會並經由成就感來提昇自重、自尊以及自我能幹感（self - efficacy），這些都是促進身心健全發展和有利學生學習的優良效應。

在厚植「基本學力」方面，讀、寫、算方面的最根本之學力，自當協助每一位學生達到某種熟練的程度，而且也要為未來三年的高中學習，奠定良好的基礎，否

則將來必會面臨許多學生輟學、退學，或是跟不上的嚴重困擾。預防遠勝於治療補救，既然我們要求學生接受教育，儘一切努力來帶好每位初中生，讓他（她）們不在學校混日子，這將是我們必須去面對和克服的一大挑戰。另外，除了基本學力之學習培養外，溝通能力也是很重要的，一個口才不好的人，在與他人互動交往時大多會佔下風的。如何來培養「能言善道」的年青一代，也是一個刻不容緩的重要課題，因為獨立思考、明智抉擇、以及優良理念、建議等等，都有待語言的表達，而且「說」總要比「寫」來得直接方便。若是要培養有作為的領袖人才，那末「雄辯滔滔」的本領之習得，也絕對是不可或缺的。

### (三)課程與師資的考量

在升學競爭的強大壓力下，目前國中的實際教學，似乎完全是以考試為唯一根據和指標。部訂課程標準又是升學考試的內容規範，所有的教學活動，幾乎無一不是為準備升學考試而設計安排，日以繼夜的模擬考試，背得滾瓜爛熟的課本知識，以及補習再補習的走火現象，在在顯示了目前國中教學的嚴重偏差。

一紙行政命令，可以在一夜之間就完全消除了星期六上課教學的要求，上學時日的減少是否就意味着學生們將會有更愉快的學習生活呢？這可是有待進一步去觀察評估的。不過，如果學校課程要求並沒有因教學時日的減少而減少，學生的課業壓力之相對加重，這似乎也是理所當然的。中學課程過份繁重，過份重視和強調嚴謹的知識架構，這早為有識之士所詬病，因之而有簡化中學課程標準的教改呼聲；不過，這樣的教改方式，是否能夠滿足應付新世紀和急速變遷的社會之需求，這確是頗值商榷的。

從農業到工業，由工業而資訊科技，社會不斷地在變遷，而且其變遷的速度似乎是越來越快，資訊、科技的發達，大大地縮小了人際、社區和社會間的距離，如此密切相互接觸的後果，乃是兼容並蓄、共存共榮的多元化價值觀。由上而下的部訂課程標準，不但無法含納急速擴充、增加的知識內涵，而且也無法滿足和適應多元化價值所推崇的眾多不同的需求（來自不同的個人、社區以及族群、社會）。一言堂的課程設計勢必造成許多的不滿和困擾，而學習到這種課程內容的實用價值，也是相當令人懷疑的。資訊、科技的發展和發達，已突顯學習課本知識的極有限用處。高科技的資訊時代所要求其社會成員者，已不再是「罐裝式」的課程所能培養造就。一個不能處理繁雜事務，不能尋找和運用各種資源，無法繼續學習新的科技、新的方法以及新的職業的人，其在現代社會所擁有的生存空間是十分有限的。

時代與社會的快速和顯著的變化，也給教育帶來了一個新的使命，這個使命乃是要求學校不但要負起教學的責任，並且要協助每一位學生學習到生存於現代社會

所必須的各種知識和技能。這種教育使命的改變，直接影響到教育改革的基本方針，強調開展學校和教師善盡教導學生的重任之資源和能力，而且力求學校和教師的教學活動與課程內容，能和學生個人與社區的需求、興趣以及所關切的其他事務，密切地配合，適當地反應。

這種新的教育設計所需的優秀師資，應該如何來培訓養成呢？目前師資培訓，為因應教育改革的需求，將面臨兩項重大的挑戰，一方面為落實小班的訴求，必須大量增加教師的人數來應付增班的需要，將來再提昇高中階段為國民教育的一部份，那末如何來提供所需的高中教師，教育主管當局應該早日籌劃，大量增加大學院校教科系與招生人數；另一方面，教科系和學程的實際內涵，也必須針對改革教育新設計所要求的師資素養，進行全面的革新。

過去教師培訓，一向重視任教主科之學力養成，例如國文系的學生（師範院校為例），必須修習很多國文、語言、詩詞等主科，相形之下，有關教育方面的學分比例較低，尤其是與日常教學相關密切的學科，如教育心理學、發展心理學、青少年心理學、學生輔導與諮商、教室經營與管理，以及教材、教法等等，一般都沒有特別地加以重視。加上前面我們提過，教改的一個重大課題乃是教學內涵以及教學目的的重大調整，特別強調訓練學生在獨立思考、解決問題、明智抉擇、縝密判斷、追求和運用相關資源、適應變化迅速的資訊科技新世紀等各方面的能力，以及養成不斷追求新知的終身學習之良好習性。師資的培訓，也必須要針對上述的新教育目標做必要的補充和增強。

國內中、小學教師的進修意願一向都很高，這是有利於教育改革的一項重要資源，政府應該好好地加以運用，以促進教育改革的步伐，提高教育品質。教師們有強烈的慾望進修，追求較高的學歷和學力，政府絕對沒有製造阻力的道理，因此暢通進修管道，充份提供教師進修之機會，乃是義不容辭、理所當然的。由於開設教育學程的大學院校已快速增加，這些相關科系，也應付予並負起提供在職教師的進修課程之重任；而且更應積極鼓勵更多的教師去進修，學習更多有益教學工作的各樣新知和方法，高級學位的授與，絕不應該再受到無理的阻撓和拒絕。

#### 四、高中教育的革新

隨着一九九八年的來到，兩項新的規定分別在國內和美國開始執行，一個是國內所推出的周休二日制；另一個則是美國喬治亞州（一九九六年夏季奧運會主辦都市——亞特蘭大的所在地）「沒有高中文憑，無法擁有汽車駕照」（No High School Diploma, No Driver's License）的新「花招」。周休二日在國內大家已

有相當的認識，此一新措施對教改將會產生什麼樣的影響，目前自然言之過早。不過，此一新措施所引發的新旅遊推銷計劃和策略，倒是筆者深感興趣的。根據媒體的報導，航空公司和旅行社已積極籌劃三萬元台幣消費額的二日休假案套，由此看來，三萬元的二日遊消費，已是一般上班族所能享受的，其所顯示的乃是國內社會繁榮富裕的可喜現象，但是從另一個角度來看，大人們投資在青少年正規教育的經費，是否相形地顯得不夠大方、充足？

美國喬州的新規定，對國內大聲急呼的教改又有何意義呢？這個新規定的主要目的就是要消除高中學生大量自動退學、輟學的教育困境，以期人力素質的全面提昇。由於美國的高中教育是一種強迫性的國民教育，青少年有義務修畢高中的學業，但因各種不同的個人和家庭、社會因素，有很高比例的高中學生中途自動輟學、退學；也有另一部份的學生，在修完三年的高中課程後，卻無法通過高中基本學力的檢定考試，而不能獲得高中畢業文憑。為了治療這種「教育重病」，因而有了這項新的立法規定。新年的新規定確實引起筆者很大的感觸，充份提供國內青少年接受良好進階的教育機會，現在該是時候了！國民教育延伸到高中三年，絕對不是一項奢侈的主張。如果我們要在短時期內顯著地提昇國力和競爭力，基本人力素質的全面提昇，應該是刻不容緩的一項大工程，一個有作為的政府，必須要帶領全民，一起來出錢出力、打拼造就。國內的兒童、青少年們，一般聽話、好學的優良習性，我們應該多加珍惜、善導；再看看美國兒童、青少年們有學校上，卻不好好把握如此良好的受教機會之不肖行徑，以及美國大人們的用心良苦，軟硬兼施，力求所有青少年們完成高中學業的各種努力。相形之下不知會有多少國人因「虧待」（未能提供充份的就學機會）青少年而汗顏、內疚？

提供充份的教育機會，並不等於教育品質以及人力素質的「自然」提昇，延伸到高三階段的國民高中教育，應該如何來設計落實，務期如此龐大的教育投資獲得最高的報酬和效應呢？筆者為免淪於「再創輪軸」（re-invent the wheel）之譏，這兒將借重一份名為「破除成規」（Breaking Ranks: Changing an American Institution）的專案報告，拮取其改革高中教育的高見和精義，提供大家參考，或許可以產生「他山之石」的正面作用。

這份專案報告於1996年由美國全國中學校長聯合會（National Association of Secondary School Principals）所提出，此項專案所需的經費主要來自民間團體卡內基基金會（Carnegie Foundation），該基金會在過去二、三十年曾投入大量的財力和人力，為美國的中、小學教育做出顯著的貢獻和影響。這項專案由校長聯合會主持，邀請包括八位校長和二位學生在內的各界人士共20人成立研究委員會

，自1994年開始，就目前美國高中教育進行全面的檢討，並為即將來到的二十一世紀之高中教育提供改革的建議，八十多項的原則性建議，是以青少年的福祉為最重要考量，以青少年準備於高中畢業後能享有一個「快樂又具建設性的人生」為至上標的。這是一個充滿潛力的設計藍圖，現在就讓我們來探討一下相關的幾項重要議題。

### (一)九大教育目標

1. 高中乃是一個學習社區( learning community )，每一所高中都要致力於每位學生都達到一種為公眾所認可的學業成就水準的教學成果。
2. 高中階段乃是人生的一個過渡時期，高中應為每位學生的下一階段之人生做好準備，至少應於高中畢業後能自力謀生。
3. 高中既是一個過渡時期，其教育就要以不同學生日後的各種不同發展做好不同的、適應個人的多種準備。
4. 高中必須把每位學生教成終身的學習者。
5. 高中必須要培養崇尚自由民主的好國民。
6. 除了學業外，高中要培養學生的社交能力，以做為良好人際關係的基礎。
7. 高中需要培養學生適應新科技生活的能力。
8. 高中必須培養學生與各種不同個人(國內與國外)互助相處的能力。
9. 高中必須是一個致全力去為學生爭取權益福利的機構。

### (二)高中教育革新要項

#### 1. 統整課程，改善教學

釐定高中畢業所需的最基本學力要求，並儘量統整各單一學科，力求課程內涵生活化、具聯貫性；為使學生對學科內容有深入的理解，各學科所包括的主題不宜太多，並應力求深入探討，重質不重量。課程的內涵與設計也要強調實用性，以發揮「高中教育為日後人生做良好準備」的重要功能。二十一世紀將是一個以科技為主軸的新世紀，高中課程的規劃，應就此一趨勢做適切妥當的安排，培養每個學生運用新科技的技能，而且每所高中都應該充份地運用新的科技來增進其教學功能。

帶好每個學生乃是國民教育的最高指導原則，也是努力改善高中教學的至上目標。良好有效的教學，並不只是任教專科知識的講授，更重要的是：教師必須要能引發每位學生的學習興趣，誘導學生熱衷學習活動，適應不同學生的不同能力和差異的學習方式，務求每位學生都能對個人所任教的學科知識有深入的理解，而學生所學到的不但要能為其未來做良好準備，而且也是社會所期待慾望的能力和本領。高中教學並不只是為有意上大學的學生做必須的學業方面的準備，對於那些不馬上

於畢業後就上大學的學生，或是無意願升學者，更要為他（她）們未來求職謀生做良好的準備，培養下列的基本技能：有效運用資源，能與他人共處同事，取得和應用資訊，思考、理解抽象關係，以及利用新科技的基本能力。

目前國內高中學生缺乏選修的機會，類似工廠大量生產的傳統高中教學模式，必須立刻進行改良，否則奢談有教無類、因材施教就失去意義。一個以學生為中心，推崇多元化的高中教育，必須面對顯著個別差異的問題，做最妥善的安排和因應。小校、小班的訴求，除了可以改善師生互動關係外，其最大的好處乃是為個別教學提供一個有利的環境；除了硬體的設備外，軟體的課程和教學活動，也必須密切因應配合，才能達到預期的良好後果。另外，為了落實高中教育生活化，教學活動就要擴展到較廣大的社區，如此做法不但可以充份地運用社區的很多資源來幫助學校的教學，而且也讓學生有實際運用個人在教室內所學到的知識和技能之歷練機會。

灌輸知識的授課方法很難營造學生積極、主動熱衷參與的教學情境；再反觀體育運動方面的教練，他們不但指導學生如何投籃、揮棒，而且必定要求學生積極地參與練習，而所預期的乃是傑出的球技，可以締造佳績的球隊。學科教師若能好好地做效體育教練的教學方法，這在改善教學方面應可產生很大的助益。

## 2. 切實考核，明定權責

學生學業成績的考核，絕非一個簡單的考試分數或是第等（甲、乙、丙…）就能窺全貌。更切實有意義的考核，應明確地指出學生到底學到那些知識和技能（直接的操作表現），是否達到課程標準中所定的基本學力？不知是否因「嚴師出高徒」觀念的作祟，國內有很多教師喜歡用繁難艱深的題目來「考倒學生」，用以凸顯個人（教師）學力的高深，這是很值得大家反省改進的。考試本身乃是一個衡量的工具，應依原定的某些標準和目的來進行測量考核，考的應該是教過的東西，而不是一些離奇古怪的難題。考核結果的報告，也應該是對學生家長，大專院校入學審核，工商界人事主管，以及學生本人，提供有益資訊的文件。考核的內容力求週全，教師在這方面的能力也得加以增強和充實。

畢業生基本上可以視之為學校的「成品」，就像一部新出廠的汽車，任何產品在生產的過程中都要經過審慎、切實的檢視和考核，以確保成品的優良品質。雖然這樣的生產過程並不可能確保成品完美絕無毛病，但製造產商大多願意擔負修理新產品缺陷的有限保證。高中對其畢業生「成品」，是否也該負起類似的責任？這頗值得我們去深思。必要時，新近的畢業生是否也能回「廠」進行某些「修理」（補習）的工作？如果我們的答案是肯定的，這一方面將強化切實考核，努力製造優良

產品的動機和意願，以免召回或被迫修理缺陷產品的難堪和困擾。在另一方面，這種保證，也將為補習教育提供一個常軌，而有利於教育的整體改革。

考核學生，瞭解其學業各方面的進展自是重要（這是以個別學生為單位的考核），另一項重要的考核工作，乃是學校整體成就的年度考核。一個考核學校整體成就的報告，應該為學生家長及社區人士提供有關教師、學生、經費、及其他事項的重要資訊，讓外界對學校的辦學績效能做明智的評估；也可為教育主管當局提供學校是否善盡提昇教育品質，改良教學措施等職責之重要資料，以做為日後進行改革的參考與依據。目前國內對某一高中教育品質的整體考核，似乎光以該年度畢業生的升學率和考取之學校為單一考核項目，並依此來認定某些高中為「明星」高中，這也就難怪升學主義長期掛帥、獨尊，造成很多教育和教學上的嚴重偏差。

除了學校本身所做的年度考核外，每隔五年應邀請外界人士組成評審委員會，針對學校的運作和建樹績效，進行全面性的深入考核，並根據考核所得，向社區大眾提供書面的和口頭的會報。此一評審委員會的成員以六至八位校外人士為準，這些人士應包括學生家長、外校教師、政府人士，以及社區代表。另外，也要邀請在他校就讀的高中生（一位），來參與此項評核工作。

學生對教師及教學也要進行持續性和例行性的各種考核，以幫助教師瞭解其教學的效率，並依此做改進的工作。學校的校長和各處室主任，以及其他任教同類學科的資深教師，也要對學校的教師進行縝密切實的例行性和持續性考核，這些考核的主要目的，也是在幫助教師改良其教學和其他專業性的工作。相對地，教師們和其他校內工作人員，也要對校長和其他主管人員進行例行性和持續性的考核，一方面評估學校的工作進展，另一方面則提供改革所需的資訊。這許多考核工作之實施，都要秉持開誠佈公，重視專業倫理的大原則，大家一起來為學校的改良和再進步打拚賣力，絕不應淪為私報恩怨的惡劣勾當。

### 3. 鼓勵進修，實現潛能

我們所處的乃是一個變遷快速的時代，一個多元而又息息相關的社會大環境，置身於此的學校，如何能去順應這種社會大環境的要求，教育工作人員擔負着重大的責任。學校校長、教師，以及其他工作人員專業素質的維護和提昇，直接影響到教育品質的優劣。有鑑於此，我們必須儘力鼓勵教育工作人員進修，以便維持和提昇優越的教育品質，也可以借此來協助教育工作人員來實現自我的潛能，向完美的人生邁進。

每一所高中將成為教學以及其他校內工作人員的學習社區，這種社區珍重其成員的智慧發展，並提供促進此一發展的各種機會和機制。學校教職員（包括校長等

主管人員在內)的進修和專業發展，在積極推展各項重大教育改革的這個時候，益形重要。以學校為學習社區的專業發展和進修，應以實現為學生所擬訂的教育目標為主要考量，教職員經由各種專業發展和進修活動，提昇其協助學生達到教育目的之專業知識和技能。每一位教師(或其他職員)都將擬訂一套個人進修計劃，並依實際情況需要，隨時做必要的修訂，並定期地追蹤考核進展之情況，這與考核學生之學業進步相類似，以確保研修目的之如期逐步完成。

整個學校也應擬訂一套全盤的、長期的教職員進修計劃，並編列一定比例的學校總預算，做為教職員進修所需的經費，以鼓勵教職員進修。為進修所需的時間，也要設法妥善安排，有一長遠的全盤計劃。很短的在職進修訓練，其效果往往相當有限，而且對於每位教師的個人進修計劃之全盤進展，也不可能產生連貫性的發展效益。

一校之長，除了應為校內教職員之表率外，在督導教職員之進修外，也應為個人擬訂一套全盤、長期的個人進修計劃，不斷地吸取新知以及辦學的相關能力之持續培養，一方面藉以提昇全校之教育品質，另一方面則為個人專業生涯做更上層樓的妥善準備，以期實現個人之潛能。

## 五、結論

自民國五十七年開始實施九年國民教育迄今，整整三十年過去了，在這將近三分之一個世紀之長的時期，我們的國民教育可以說是根本上沒有什麼改變，際此各界高呼教改之時，筆者大膽地提出延伸國民教育為十二年的訴求。如此重大的改革，是不是太唐突了？太冒然呢？也許過去三十年間我們在交通和居住方面的快速進展與奇蹟式的成就，可以為大家提供答案和信心。由吃力的腳踏車，方便省事的機車，到平穩舒適的四輪轎車，不知有多少人有过唐突貿然的感受和置疑？再看看林立各處的大廈公寓，華麗的山莊、新邨，以及方便、衛生又舒適的廚廁、電器設備，也不知有多少人有过唐突貿然的感嘆或質疑？

為了徹底解決深為各界所長久詬病的升學主義和聯考，以及其所引發的許多青少年問題，為了確實發揮教育的強大功能，將國力及其競爭力做進一步的提昇，為了滿足國民強烈的求學、受教意願，為了落實多元化、共榮都贏的祥和富裕社會美景、願景，目前正是政府和民眾共同投入，鉅量投資，把「機車」升級到「小轎車」的時候了。提昇國民教育到高中三年級階段，這當然是一個很重大艱巨的建設工程，但是筆者深信只要大家能凝聚共識，下定決心，全力以赴，奇蹟式的成就，應是可以拭目以的。

## 參考文獻

- 行政院教育改革審議委員會 (民85) 。**教育改革總諮議報告書**。台北市：作者。
- 教育部 (民84) 。**中華民國教育報告書**。台北市：作者。
- 國立教育資料館 (民84) 。**當前教育問題與對策**。台北市：作者。
- 國立教育資料館 (民86) 。日本教育改革。**教育資料與研究**，15，96-100。
- 劉安彥、陳英豪 (民83) 。**青年心理學**。台北市：三民。
- Bhagavan, M. (1996). The discourse of school choice in the United States. *The Educational Forum*, Summer, 317 - 325.
- The Carnegie Council on Adolescent Development. (1995). *Great transitions: Preparing adolescents for a new century*.
- Clinchy, E. (1997). *Transforming public education*. New York: Teachers College Press.
- Darlinh - Hammond, L. (1993). Reframing the school reform agenda: developing capacity for school tranformation. *Phi Delta Kappan*, 74 (10), 753 - 761.
- Henderson, Nan. (1997). Make resiliency happen. *Principal*, 77, 10 - 17.
- National Association of Secondary School Principals. (1996). *Breaking ranks: Changing an American institution*.
- Raywid, M. A. (1997). Big ideas for downsizing schools. *The School Administrator*, 54, 18 - 23.

# 高等教育改革

楊 瑩

## 【作者簡介】

本文作者，浙江省吳興縣。現任國立暨南國際大學比較教育研究所教授

## 摘要

高等教育在各國的學校教育體系中都是列屬於最高的階段，居於學制金字塔的尖端，各國政府對其高等教育的發展也通常都給予極大的關注。由於任何教育改革的有效進行，都必須以達成其預定的教育目標為標的，因此，本文在討論高等教育的實際改革前，即先以英國為例，就其高等教育的目標演變內涵進行闡述；其後檢視主要國家近年來高等教育的重要改革，最後在作簡扼結論之前，則針對我國高等教育改革面臨的重要課題進行簡扼的歸納分析。大體而言，在邁向二十一世紀開放、多元化社會及國際間普遍朝向學習社會發展之際，我國高等教育改革面臨的重要課題，首先即在於思考如何配合終身教育的實施，修改相關的教育法令，以明確釐清高等教育的目標與功能。其次，為繼續增加民衆接受高等教育的機會，我們則應透過回流教育制度的建立，檢討如何與加強學習成就的多元肯定制度，配套開闢高等教育多元入學管道。第三，為使高等教育的資源能夠做合理的調整與分配，如何建立一套適當的資源分配指標或模式，以及如何提供充分誘因，鼓勵民間企業的積極投入，也是不可忽視的要項。最後，為確保及維持教育改革的成效，如何在尊重學術自主的前提下，促成中央教育行政體系與大學內部組織結構的適當調整，更是關鍵課題。

關鍵詞：高等教育改革、回流教育、終身教育、學習社會

## ABSTRACT

Higher education reforms have taken place in many countries throughout the world in recent decades. The contents of these reform policies

mainly depend upon the aims of higher education, defined by its society. So, this paper titled "Higher education reform" begins with an introduction of changes in the aims of higher education in British society, summarized mainly from the Robbins Report (1963) and the Dearing Report "Higher education in the learning society" (1997). Next, a summary of major trends in higher education reforms in many countries, such as the United States of America, France, Germany, Australia, New Zealand, Japan, The Asian 'tiger economies', and other countries in Europe, etc., has been given in the second part of this paper. The third part of this paper then focuses on the analysis of several key issues in higher education reform in the current Taiwan society. Thereafter a brief conclusion has been drawn in the final part of this paper. In short, it is believed that higher education in the past has not only contributed to the intellectual development of students, but also made a distinctive contribution to the development of a learning society. Therefore, in response to the growing demand for the creation of a society committed to learning throughout life in the world, future reforms in higher education should be dedicated to the creation of a learning society, in addition to the pursuit of excellence in the intellectual world.

**Keywords:** higher education reform, recurrent education, lifelong education, learning society.

## 壹、高等教育的目標

目前世界各國對高等教育的目標雖有不同的界定方式，但整體而言，高等教育在各國的學校教育體系中都是列屬於最高的階段，居於學制金字塔的尖端，各國政府對其高等教育的發展也通常都給予極大的關注。由於任何教育改革的有效進行，都必須以達成其預定的教育目標為標的，因此，本文在討論高等教育的實際改革前，即先討論高等教育的目標，並期藉英國最近所作有關高等教育目標重新定義的嘗試，為我國在進行高等教育改革規劃時，在目標界定方面提供另一可省思的方向。

綜觀各國高等教育的發展，早期所謂的「高等教育」指的主要是大學教育，它不但具有高等選擇性的色彩，而且也多半蘊含有菁英教育的特性。以英國為例，其大學教育素以菁英培育之特色稱著於世。大學所享有的高度學術自主，更使其大學

教育的推展，長久以來得以免除行政人員之操縱，而深受學術人員之左右。英國1963年公布且以發展高等教育為重點的羅賓斯報告書（Robbins Report），是其首次提出應將高等教育納入整體教育體系建議的嘗試，該報告書當時曾經指出，高等教育的功能不單是在於培養英國上層社會所期盼的紳士與淑女而已，也不僅是在訓練個人言語用辭優美高雅的表達方式，反而高等教育的功能是多方面的。它不僅包括知識、技能的傳授，尚包括品德之薰陶。而且高等教育的發展必須與社會文化相互契合。更詳細言之，羅賓斯委員會當時指出英國高等教育應具有下述四大目的（Robbins，1963：6—7；林清江，民61：102—103；楊瑩，民83）：

- 一、技能的傳授應配合社會分工的需要。
- 二、知識的傳授，應以增進學生一般的心智能力的方法進行。換言之，高等教育的目標，除了要養成專門人才之外，更要注重培育受過良好文化薰陶的公民。
- 三、應致力於高深知識與真理的追求。
- 四、應注重共同文化的建立及傳遞，以及共同公民權標準之建立。

上述目的雖然提出時日已久，且高等教育的定義也從早期的大學擴充至中等教育以上的範疇，但迄今此四項內容仍常為學者論述高等教育目的時所引用。不過，自1988年教育改革法案與1992年的擴充及高等教育法案相繼公布以來，英國的高等教育已歷經一連串的改革。前者將多元技術學院及其他學院從地方教育當局手中脫離而出，成為一獨立的法人組織，不再受地方教育當局的管轄；後者更允許多元技術學院改名為大學，廢除了英國聞名的高等教育雙軌制。1996年5月10日英國政府邀請狄林爵士（Sir Ron Dearing）為主席，組成一委員會針對英國高等教育目標、形式、結構、範圍大小、經費補助等多方面進行檢視，1997年夏此委員會公布其報告書（除摘要報告書外，整套狄林報告書尚包括十六篇不同主題之報告及四冊附錄）。狄林報告書中曾明白表示，羅賓斯報告書所提的前述目標雖然大致仍可適用，但目前這些目標有必要加以重新界定及擴大（Dearing Report，1997，Report 1：3）。尤其狄林報告書指出，往昔羅賓斯報告書所指增進學生一般的「心智能力」（powers of the mind）目前雖然仍有其重要性，但有鑑於現代社會的高度複雜性以及「不可預測性」（unpredictability），它有必要加以重新陳述（reformulated）並擴大至包括一般「行動的力量」（powers of action）（Dearing Report，1997，Report 1：3）。更具體而言，狄林報告書強調，面對社會快速及巨大變遷的衝擊，從國家需要的觀點來看，高等教育的目標應該旨在「支持一學習的社會」（sustain a learning society）（Dearing Report，1997，Summary Report：13）。基此，狄林報告書乃明白的建議將英國高等教育

目標重新歸納為下述四項 (Dearing Report, 1997, Summary Report : 13)

:

一、激發並促使個人能夠終其一生發展其最大潛能，以使得每一個人能有智能上的成長，能夠具備作的能力，俾有效地貢獻社會並獲致個人的實現 (to inspire and enable individuals to develop their capabilities to the highest potential levels throughout life, so that they grow intellectually, are well equipped for work, can contribute effectively to society and achieve personal fulfilment)。

二、為個人本身所需著想，增進其知識及理解力，培育其足以將所學應用於經濟及社會利益的能力 (to increase knowledge and understanding for their own sake and to foster their application to the benefit of the economy and society)。

三、滿足地方、區域及國家三種層次經濟上的需求；而且此處所稱的經濟應具有可調適的、可延續的、與以知識為基礎的特性 (to serve the needs of an adaptable, sustainable, knowledge—based economy at local, regional and national levels)。

四、在模塑一民主、文明及具包容性社會的過程中扮演一重要的角色 (to play a major role in shaping a democratic, civilised, inclusive society)。

在英國，高等教育應擔負培育學習社會的責任這種想法，事實上並非由狄林報告書首創。早在1994年，英國大學校長委員會 (CVCP) 在其所發表對當時英國教育部 (Department for Education) 高等教育檢視報告的反應時，即係以《為變遷而學習：為新紀元建立一大學體系》 (Learning for Change: building a university system for a new century) 為其報告之標題。在該報告中，大學校長委員會曾以羅賓斯報告書所提高等教育目標為依據，指出其所認定的未來十年內英國高等教育的目標應修訂為 (CVCP, 1994: 4—5)：

一、為學生提供一個他們選擇的學習經驗，使其能夠 (to provide students with a learning experience of their choice which enables them)：

1. 發展其心智的能力，並協助個人能夠發展及獲致自我的成就滿足。
2. 為未來的生涯及職業與社會變遷所衍生的挑戰預作準備。
3. 透過終身學習獲得其在工作職場扮演有效角色所需之最新知能。
4. 對國家經濟的繁榮及社會與文化環境的改善有所貢獻。
5. 在各種種族、宗教、文化傳統併存的民主化與多元化社會中扮演一積極充分的角

色。

二、促進教與學方法論上最高程度的進展 (to promote advances in the methodology of teaching and learning at the highest levels)：此項目的主要是透過在師資與設備方面適當的投資 (包括新學習技術的探索及發現) 而達成。

三、協助培育一學習社會的發展 (to help foster the development of a learning society)：透過與教育機構以及其他職業訓練機構的聯繫，大學將有需要在提昇民眾教育期望及創造一學習社會深厚基礎的前提下培育地方與區域的領導人才。

四、透過下列途徑，促進研究與知識轉移的改進 (to promote the advancement of research and knowledge transfer, by)：

1. 維持一足以進行基本及受好奇心驅使 (curiosity—driven) 下的各種研究的堅強能力。
2. 培育及促成在包含人文、社會、自然、科技、醫學等廣泛領域上的高品質研究。
3. 為滿足工商業及雇主的需，儘可能在各不同領域中培訓充分的研究人才。
4. 為地方、區域及國家提供足以協助增加經濟競爭力，並提昇社會生活及公共政策品質的專業人才。
5. 發展與工業、社會及文化有關的應用研究與諮詢服務。

五、透過擴展教育與文化的機會及與應用工業相關的知識及專才，服務地方及區域性社區 (to serve local and regional communities by extending educational and cultural opportunities and by applying industrially—relevant knowledge and expertise)。

六、透過下列方式，在研究與教學兩方面積極地參與國際的高等教育工作 [to participate actively in international higher education work (both research and teaching), by]。

1. 培育學生具備足以將其所學應用在國際上的技能與資格。
2. 充分參與和國際教育有關的活動，包括歐盟的方案，尤其是那些能夠促進學生交流的方案。
3. 在國際市場發掘並輸送高品質的教育資源。

除了明白陳述其認定的高等教育目標 (aims and purposes) 外，英國大學校長委員會同時指出要使各大學能夠達成上述的目標，政府在財政經費上的充裕支

援是一個不可或缺的要項；而且影響未來高等教育發展規模的最重要因素之一就是其民眾未來對終身學習機會的需求。而為使英國的高等教育能夠適應當前快速變遷社會的需要，具有足以與世界上其他先進國家競爭的能力，大學校長委員會同時指出，英國的高等教育（尤其身居領導地位的大學）就必須朝更多元化及彈性化的方向發展（CVCP，1994：5—6）。

由上可知，在英國當前的社會，面對外在環境快速變遷的激烈挑戰，不但高等教育已不再僅拘泥於傳統所謂「高深學術或專門人才」的培育；而且終身學習（learning throughout life）的目標也已不再像以往是僅見諸於成人教育領域的口號，它已開始逐步融入各級教育體系中，成為整體教育規劃的指標。尤其若綜觀近幾年來國際學術界間有關終身教育與學習社會的熱烈討論，例如：歐盟（European Union）為導引1996年歐洲終身學習年的各項學習活動與策略於1995年發表的《教與學：邁向學習社會》白皮書，以及聯合國教科文組織的二十一世紀國際教育委員會（The International Commission on Education for the Twenty-first century）亦繼而於1996年發表的《學習：內在的財富》（Learning: The Treasure Within）報告書（吳明烈，民87），我們就不難了解為何英國1996年組成的狄林委員會在其1997年發表的報告書中將英國沿用已久的羅賓斯報告書所主張的高等教育目標作如上的修正。

## 貳、主要國家高等教育的改革

首先，就英國觀之，狄林報告書在回顧英國高等教育的發展後指出，在過去二十年來，英國的高等教育有下述重要的改變（Dearing Report，1997，Summary Report：11）：

一、英國高等教育的學生人數在近二十年來已增加超過一倍。目前英國每年接受高等教育的人口約占中等教育離校青年人口的三分之一；而且年長學生（mature students）的人數逐漸較年輕的中學應屆畢業生為多，且比部分時間方式進修者增加的速度更為驚人。根據英國高等教育統計局（Higher Education Statistics Agency）的資料顯示，1995年進入高等教育機構就讀全時學士學位課程一年級英國本國新生中有將近十分之一年齡超過三十歲；而以部分時間方式進修的英國本國新生中，年齡超過三十歲者更高達56.1%（HESA，1997a：10）。

二、就實質金額而言，近二十年來英國政府在高等教育的經費補助已增加45%；依據英國高等教育統計局最新之統計，1996年時英國各高等教育經費補助委員會

(Higher Education Funding Councils) 補助其高等教育機構的經費為44.5億英鎊，比1995年的經費增加了1.3% (HESA, 1997b: 7)。

三、英國高等教育機構學生每生單位成本近二十年來已下跌40%，根據英國教育與就業部最新之教育統計顯示，1990—1年時英國高等教育機構全時學生每生單位成本約為6,310英鎊，1993—4年降為5,230英鎊，1994—5年再降為5,100英鎊，至1995—6年則更降為為4,980英鎊 (DfEE, 1998: 13)。

四、英國政府在高等教育經費的支出，若以其占國內生產毛額 (GDP) 的比率觀之，近二十年來大致仍維持一定，未有太大變化 (約1%左右)。

狄林報告書除了針對英國高等教育進行檢視並對其未來高等教育之發展提出建言外，並將其所研究的若干不同國家的高等教育現況與發展摘要歸納整理於其報告書之附錄五中 (Dearing Report, 1997, Appendix 5: Higher Education in Other Countries)。在此附錄報告中所探討的國家，主要可分為三大類 (Dearing Report, 1997, Appendix 5: 1)：

第一類是目前已是英國在國際舞台上主要競爭對手的國家，包括美國、日本、及其他歐洲聯盟會員國 (European Union Countries)。

第二類是在未來近二十年內很可能成為英國在國際舞台上競爭對手的國家，這些包括其所稱「亞洲小龍經濟圈」 (The Asian "Tiger Economies") 的南韓、臺灣、香港、新加坡、及馬來西亞等國家。

第三類是近幾年來其高等教育已進行與英國高等教育發展相關的重要改革的國家，這些包括澳洲、紐西蘭、及荷蘭等國家。

狄林報告書有關前述其他國家高等教育的分析是由該委員會成員以兩種方式進行資料的蒐集：一是赴各該國家實地考察訪問，包括：日本、澳洲、法國、德國、荷蘭、紐西蘭，以及美國 (訪問兩次)；另一是請各國教育主管部門提供書面或相關文獻資料的分析。

根據狄林報告書的分析，上述各國高等教育的發展，大致有下述主要的特徵 (Dearing Report, 1997, Appendix 5)：

## 一、高等教育入學機會大幅增加

首先，在英國隨著多元技術學院的改組為大學，高等教育的機會不但已大幅擴充，而且此種擴充的趨勢未來亦將持續。另外，為滿足民眾漸增的高等教育需求，狄林報告書特別建議，在政府進行有關高等教育擴充規劃時，大學部學位課程全時學生的招收人數可逐年緩慢增加，但低於大學部學位課程 (sub-degree) 全時

學生的招收人數卻應立即大幅擴充，且其目標是要使45%的學齡青年人口能夠進入高等教育機構就讀。其次，以澳洲為例，1996年進入高等教育機構就讀的學生人數約有63.1萬人，此數字不但較1988年增加了50%，更較1983年增加了80%。再就法國觀之，其學齡人口中目前約有三分之一進入高等教育機構就讀，根據法國本身的預估，至2005年時，其就讀高等教育機構的學生人數將較1988年增加48%。另外，德國就讀高等教育機構學生人數有著更驚人的成長，若與1960年代比較，德國高等教育學生人數大約增加了三倍，目前德國高等教育學齡人口的就學率約為30%；其高等教育機構（含大學）學生人數，目前約 210萬人。至於仍然維持雙軌制的紐西蘭，1995年時其進入大學就讀的學生人數約較1988年增加了44%；而進入其多元技術學院就讀的學生數也有類似比率的增長。就美國而言，1994年時在其約二百五十萬的高中畢業生中，有62%進入高等教育機構就讀。在亞洲地區，即使在入學競爭激烈的日本，1994年時其十八歲的年齡組人口中，也有約62%左右的青年進入高等教育機構就讀，包括大學、短期大學、專科學校、技術學院、高等專門學校或專修學校等。南韓高等教育人口的參與率也呈跳躍式的成長，它從1955年的 5%，增至1980年的18%、繼至1984年的34%，再至1992年的43.5%。新加坡大學的參與率在1985年與1995年間，由 9%增至20%；多元技術學院的參與率在相同期間，則由15%增至37%。馬來西亞高等教育的參與率目前約11%，不過，其政府已宣告未來將致力於高等教育機會的擴充，計劃在2020年時將其高等教育的參與率增至約40%。至於在歐洲其他國家，高等教育的入學機會也有明顯的成長。奧地利大學的入學率在1970年及1991年間增加了260%。葡萄牙高等教育的學生人數也由1980年的8萬人增至1995年的29萬人。芬蘭目前的高等教育參與率約為51%，惟其政府已計畫在2000年時將此高等教育參與率增至60—65%。

## 二、高等教育的品質漸受重視

隨著高等教育學生人數的大幅增加，為使其培育出的人才能夠具有一定的能力水準，大多數國家都開始注意高等教育品質的維持與提昇。許多國家透過設立一品質管控的單位專責辦理，如澳洲、紐西蘭、荷蘭、瑞典、丹麥、西班牙、法蘭德斯（Flanders）等。部分國家則透過高淘汰率來維持其高等教育的品質，如法國、德國等。也有部分國家鼓勵其高等教育機構進行自我檢視及評鑑，如日本、新加坡、奧地利、瑞士等。

### 三、高等教育使用者付費的觀念漸趨盛行

除法國（學生僅需繳交少許的註冊費用）及北歐國家不收學費外，大多數國家受到公共教育經費緊縮及市場導向觀念的雙重衝擊，其高等教育已逐漸接納使用者付費的原則，開始徵收學費或調高收費標準，即使長久以來以免收學費聞名的德國為例，近年來在 Baden Wurttemberg 亦引進徵收入學費用（enrolment fees）制度，其收費金額由原先的每學期一百馬克，目前將漲至一千馬克；同時其由聯邦政府提供的獎助學金，亦已逐步改為以資產調查式的給付及貸款方式辦理。英國高等教育機構來自於學費及政府獎助學金的收入在1996年時比前一年高了10.8%，約占其總收入的23.5%（HESA，1997b：7）。狄林報告書也大力鼓吹使用者付費的觀念，建議積極引進學生助學貸款措施，並提出四種建議方案要求學生畢業後依據其就業或家庭收入多寡逐步償還其貸款（雖然狄林報告書建議所得高者可要求其負擔百分之百的教育成本，但平均而言，大多數學生需償還的金額約為25%的教育成本）。前述由學生在畢業後償還受教期間教育成本的作法，澳洲早在1989年即已引進實施，稱為「高等教育繳費方案」（Higher Education Contribution Scheme，簡稱 HECS）。學生畢業後所負擔的大約為其受教時23%的教育成本，目前學生畢業後年所得達28,500澳幣者即須依規定償還其就學期間的教育成本，所得未達此數額者則採自願繳費的方式辦理。紐西蘭 Todd 委員會在1994年發表的報告書中曾針對高等教育學生繳費方案提出兩種建議方案，第一種建議方案為以至2000年時學生負擔約25%的教育成本為目標逐年調整繳費標準；第二種建議方案則以至2000年時以學生負擔50%的教育成本為高限，並同時依個人所得多寡拉大學生畢業後繳費差距；結果由於紐西蘭政府採取第一建議方案，因此1996年時，學生負擔的教育成本已達22%。荷蘭最近也引進高等教育學費徵收的方案，目前每年學費約為一千英鎊，至於政府提供的獎助學金，則是採資產調查方式辦理。葡萄牙政府最近已研擬調整其高等教育機構學費的長程計畫。在西班牙，學生繳交的學費約為高等教育成本的20%。而在亞洲地區，大多數國家，如日本、臺灣，南韓等，其高等教育多年來都是採取收費制度，近年來受到經濟不景氣及通貨膨脹的影響，學費調整的幅度也增大。南韓政府早期曾對私校徵收費用設限，但現已取消其收費高限之規定，授權私立學校自行決定。

### 四、高等教育與工商企業間之關係漸趨緊密

首先英國自1995年其中央教育行政主管部門與就業部門合併改組為教育與就業

部 (Department for Education and Employment, 簡稱 DfEE), 以及高等教育經費補助機構改組後, 英國高等教育與工商企業的配合程度已因高等教育經費補助委員會成員中加入工商業界人士而更趨密切; 為爭取經費 (尤其研究經費) 上的支援, 許多學校已漸減少純理論性質的學術研究, 而開始進行應用性質的研究; 根據英國高等教育統計局資料, 1995年時英國高等教育機構來自工商企業的建教合作的研究經費, 約占其研究經費收入的11%。而為使學生在校所學與工商企業配合, 學校也鼓勵學生至工廠或公司實務界實習, 以三明治方式進修。根據英國政府的統計, 1997年時英國有經濟活動力人口 (16—59歲) 在義務教育以上階段參加與工作相關的教育訓練者共有485萬餘人, 占其有經濟活動力人口的13.6% (DfEE, 1998: 49)。荷蘭的「高級專業機構」(Higher Professional Institutes, 簡稱 HBOs) 近年來也試行三明治方案, 學生在學期間可至工廠或公司工作, 以增加實務經驗, 工作期間學生可領取工作津貼。而除了教育制度方面的改變外, 部分國家並透過其就業制度的配合來加強高等教育機構與就業市場的聯繫, 如法國即規定員工人數超過十人的公司必須提撥1.5%的人事經費於職業訓練, 同時法國政府也表示其未來高等教育的改革將重視基本技能的教導、有效就業輔導的提供, 以及高等教育的發展將反映勞動力市場的需要。在德國方面, 高等教育與經濟市場間應維持良好關係的看法長久以來即被視為理所當然, 不但許多高等教育機構內設有技術中心, 協助學校加強技術人才之培訓, 而且其師資也有部分係自工商業界延聘, 另外, 許多企業也訂定有工作若干年後必須在職進修的規定。而在美國的研究也發現工商業雇主較偏好雇用有工作經驗的畢業生, 較不喜歡雇用直接由學校畢業毫無工作經驗者, 因此近年來美國有些高等教育機構已嘗試將實務工作列為教育過程的一部分, 或建立建教合作方案, 以加強學生實務經驗的培訓; 此種與工商業界合作的情形在社區學院更為顯著。亞洲地區的南韓在1992—1993年當其經濟成長率大幅滑落時, 工商業界對高等教育人才培育是否與其人力需求配合的問題尤表關切。部分國家嘗試透過人力規劃掌控高等教育與工商業人才需要間的配合度。葡萄牙為改善高等教育與經濟市場間之互動關係還在1989年成立了一高等教育與工業界的合作委員會負責擬訂及督導相關的合作方案。瑞士的雇主組織不但是派代表參與其聯邦與地方的議會, 而且也參與大學的委員會。在丹麥由於雇主組織派代表參與其大學委員會的比例極重, 因此甚至有時高等教育機構新課程的規劃也要徵詢雇主組織的意見。而鼓勵學校與企業界緊密結合不但是歐盟「邁向學習社會」白皮書中所提出的發展目標之一。鼓勵大學透過多元化教育的提供發展成為職業證照的提供者, 也是二十一世紀國際教育委員會所認定的大學應扮演的角色之一。

## 五、高等教育國際化的趨勢已日益明顯

首先，在爭取外國學生進入其高等教育機構方面，澳洲政府的表現非常積極，透過澳洲國際教育基金會（Australian International Education Foundation）在海外的大力宣傳與推銷，其高等教育機構所招收的外國學生已由1988年的18,000人增至1995年的52,000人，增加幅度幾達三倍。同時，雖然澳洲政府已宣告將於2000年時刪除對此基金會的經費補助，但在此之前此基金會的國際宣傳工作仍會持續運作，且依澳洲就業、教育與青年服務部（Ministry for Employment, Education and Youth Services）之預估，至2000年時，這些海外的教育收入將增加二至四兆澳幣。另根據媒體報導，1995年時外國學生在澳洲的直接消費支出幾乎達二兆澳幣，而澳洲高等教育機構透過此基金會在海外所提供的教育方案也為其增加了一億二千五百萬澳幣的收入。平均而言，每名外國學生在澳洲的教育及生活費用支出每年約二萬三千澳幣。在英國，1996年時其高等教育機構學生中，外國學生人數幾乎較1981年增加了十二倍之多。英國所增收的外國學生絕大多數是來自歐盟（European Union）會員國學生；而同一期間英國高等教育機構來自英屬聯邦（Commonwealth）國家的外國學生人數也約增加了40%（Social Trends 28，1998：63）。根據英國高等教育統計局之資料，在1995年英國高等教育機構全時學生繳交的學費收入中，來自非英國本國生部分首度超過五千萬英鎊，其金額較1994年增加約11%（HESA，1997b：5）。不過值得一提的，純粹外國學生人數的增加在英國並不必然會增加其教育收入；根據英國政府的統計，歐盟會員國學生留英（進口）的人數遠超過英國學生赴歐陸國家留學（出口）的人數，進出人數之差距每年約四萬五千人，加上歐盟會員國學生至英國高等教育機構就讀，基本上是比照英國本國學生繳費，因此歐盟國家學生大量進口的結果使得英國每年要花費在這些學生身上的教育成本支出補貼幾達一億英鎊。基此，英國教育與就業部主管高等教育的官員（Tony Clark）呼籲英國高等教育機構在招收外國學生時，應對來自歐盟會員國學生的申請從嚴審核，減少招收歐盟會員國的學生（The Times Higher Education Supplement，20th March 1998：11 & 52），以達到雙方平衡的學生交流。

誠然，高等教育國際化除了從外國學生的交流層面觀察外，尚可從其他層面探討。尤其，由於高等教育的市場，嚴格來說並無地域上的疆界限制，它在本質上是一全球性質的市場（global market），因此，近年來各國高等教育機構的成員經常透過各種可能的管道，維持國際間學術領域的知識分享與經驗交流，更常見

的是各國相關領域之學者往往藉由合作研究或學術交流計畫之進行，致力於新知之探求。這種情形隨著資訊科技的快速發展，與隔空教學的發展，進一步的打破了地理疆域與國家間之限制與藩籬，其中若干國際性質的學會團體、跨國之學術研究機構，或聯合國、歐盟等附屬機構（如：OECD等）的努力尤其功不可沒。而為促成學習社會的實現，二十一世紀國際教育委員會（The International Commission on Education for the Twenty—first century）在其所發表的《學習：內在的財富》報告書中也曾特別強調應在地球村中加強國際合作，認為國際合作乃是一種雙贏的策略，大學應廣開門戶，以滿足那些在文明生活領域中想要再學習或更新發展個人知識的成人再學習終身學習的喜好。

## 參、我國高等教育改革的重要課題

我國社會近十餘年來受到學術自主浪潮的衝擊，高等教育的問題倍受關注。民國83年9月21日行政院成立的教育改革審議委員會已分別於民國84年4月28日、11月4日、民國85年6月28日、12月2日提出四期諮議報告書並將四期報告書之內容加以統整、補充，於民國85年12月2日提出總諮議報告書，為我國教育政策提供了許多改革的建議。教育部最近較重要的政策是將今（民國87）年定為終身學習年，並於三月提出《邁向學習社會》白皮書。因此，若就前述英國高等教育目標修改內容以及主要國家高等教育的改革特徵觀之，並以終身學習及學習社會的概念為主軸，當前我國高等教育改革的重要課題大致上可歸納如下：

### 一、透過通盤檢討我國各級學校教育的體系，重新釐訂我國高等教育的目標與功能。

任何教育改革政策的擬訂，基本上均應以明確且具前瞻性之政策目標為依歸，為因應近年來國際間各級教育發展已與終身學習理念相融合的潮流趨勢，我國各級教育之目標與功能勢應進行整體通盤的檢視。在此種大環境背景的衝擊下，高等教育目標與功能的檢討更不能不加以重視。

就高等教育目標的修訂而言，首先必須了解的是近年來我國不但技職教育體系中專科學校改制為技術學院，技術學院改制為科技大學已蔚為趨勢，而且在一般教育體系中，獨立學院改制為大學的情形也甚為常見。因此，高等教育的目標與功能勢應朝多元化方向規劃發展。就目標來看，長久以來我國大學教育均係由教育部作

主導規劃，因此有關大學教育目標的界定似乎就鮮有爭議。例如，舊的大學法規定我國大學教育目標為「研究高深學術」及「養成專門人才」，而民國83年1月立法院修訂三讀通過的新大學法中又明訂「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」，儘管新、舊大學法所定大學教育的「正式」目標有相當程度的差異，但此二項明定的大學教育目標似乎始終朝著經濟發展與國家建設的導向所影響，大學成了人力規劃下，符合就業需求的場所；至於從事學術研究，養成探究真理的獨立思考的判斷能力，培養完整個人的「自主性」教育目標，以及目前盛行的終身教育理念反而在新大學法中並未觸及。教育部雖然在87年3月所公布的《邁向學習社會》白皮書中也曾明白指出：「根據終身教育的理念，學校教育的目的，不應重在既有知識的提供，以及一技之長的培養，因為現存的知識技能很快就會淘汰。相對而言，學校教育的目的，應重在終身學習者的培養，即注重學生終身學習的態度、方法、技能及習慣的養成，使其在離校之後仍然終身不斷學習，個人的知識和技能才可能永續提升。」（教育部，民87：21）。但是，可惜的是該白皮書並未就既有法規針對高等教育的目的提出具體的修改建議。因此，如何配合達成學習社會的理想，重新界定理想的大學或高等教育目標，促成「全人」的發展，並落實至實際教學過程，誠為當前我國高等教育必須設法解決的一大課題。

再就高等教育的功能來看，教學、研究及服務三大功能的兼具往往是高等教育機構被視為理所當然的功能。為因應擴充高等教育的策略，教改會的四期諮議報告書在高等教育學府的分類上雖不盡相同，但基本上教改會認為規劃各類型不同功能的高等教育學府，以提供學生多元選擇的機會是必要的。其改革建議指出我國高等教育學府的類型與功能大致上包括：（註一）

- (一)各種不同功能之大學，其功能以教學或研究為主（或教學與研究並重）。
- (二)技術學院，其功能以專業技術教育為主。
- (三)社區學院，其功能包括教學、技術職業教育、服務等。
- (四)專科學校，其功能以職業技能的教學為主。
- (五)開放大學，其功能以運用隔空學習的方式，進行成人教育為主。

前述將高等教育學府依功能分類之想法立意雖佳，但因前述類別之區分，隱含有水準高低之排行比較，以致如何將我國現有的各大學校院作清楚的歸類，已成為教育行政主管部門最棘手的問題。教育部前述《邁向學習社會》白皮書中曾將「發展多元型態的高等教育機構」列為建立終身學習社會的具體途徑之一，而且該白皮書也明確指出我國高等教育機構未來可朝研究型、教學型、科技型、社區型及遠距

型等五種型態發展（教育部，民87：23）。此五種型態之分類雖與教改會建議之名稱略異，但基本理念可說是大致相通。更詳細言之，在該白皮書中，教育部的具體構想是（教育部，民87：23）：

第一、發展研究型大學：先進國家一流大學，如美國哈佛、耶魯、史丹佛、柏克萊大學、英國的牛津、劍橋大學、法國的巴黎大學等，莫不以學術研究著稱，而執世界牛耳。我國未來宜重點培植數所大學，成為國際一流的研究型大學，以培養高級學術研究人才，在競爭日趨激烈的國際社會占一席之地。

第二、推動教學型大學：研究型大學以發展高深學術、培養研究人才為主；教學型大學則以發揮教學功能、培養社會各行各業所需專業及領導人才為主。研究型大學需要改善研究環境；教學型大學則需充實教學環境。二者難截然二分，例如研究型大學仍須教學，教學型大學亦需研究；然而，二者在發展目標、重點及經費應用上宜有所區隔，以建立各自特色，發揮不同功能。

第三、推展科技型大學：技職教育是在普通教育以外的第二條重要教育管道。為擴充技職教育機會，暢通升學管道，近年來辦學優良之專科學校尋求改制技術學院，條件成熟之技術學院申請改名為科技大學。對於提升國家競爭力而言，科技人才是不可或缺的人力資源；對於發展學習社會而言，科技教育體系也是極為重要的一環。未來宜繼續推展科技型大學及學院的成長，以厚植國家科技實力。

第四、建立社區型大學：目前在我國高等教育體系中，社區型大學的發展是較為欠缺的一環。睽諸先進國家，諸如社區學院、擴充教育學院或民眾高等學校之發展，不僅行之有年，而且為數眾多，提供社區民眾極為方便的高等教育機會。此種社區型大學，在學習社會中扮演相當重要的角色。我國未來宜鼓勵辦理社區學院或社區大學。此種社區學院或大學，招生對象宜兼顧成人學生及青年學生的需求；同時，學生畢業後應能銜接轉移至前述之研究型、教學型或科技型大學，以形成一彈性且能滿足社會需要的高等教育體系。

第五、設置遠距型大學：在資訊科技及教育工學的影響之下，先進國家發展出開放及遠距教學型態的大學。遠距型大學又可分為三種型態：一是獨立設置的遠距教學大學，如英國及其他國家的開放大學（包括我國的空中大學）；二是實施遠距教學的一般大學，先進國家有愈來愈多的大學，在傳統教學以外，採用遠距型態實施教學；三是遠距教學服務網路課程，如舊金山的電子大學網路（Electronic University Network）以及英國的全國推廣學院（National Extension College）等。遠距型大學雖有不同型態，但是其共同特色則是：招生條件開放、課程設計及選擇極具彈性、採用衛星、有線電視或電腦網路實施教學。遠距型大學將是未來

學習社會中的一個重要支柱，值得我國借鏡推展。

此《邁向學習社會》白皮書接著指出，高等教育型態的多元化，已成為建立終身學習社會的一個必然趨勢。配合回流教育制度的建立，以及高等教育入學管道的多元化，高等教育機構的型態必須朝多元化方向調整擴充，才能有效因應各種變遷的挑戰與衝擊；終身學習社會的建立也才有實現的一天（教育部，民87：23—24）。

上述有關研究型與教學型大學的區分，理論上立意雖佳，但因其類別之區分迄今尚乏明確之指標與共識，而且這些年來由於我國各大學校院之間缺乏特色，不同大學同一類系所雖因師資、學生素質、設備而有程度上的差距，但尚未能顯現出系所或學校之間所具有的特殊之處。何況現有各大學常擔心因歸類之差別而影響資源之分配，遂競相爭取成為研究型或綜合大學，是以，鼓勵各校依其需要與專長發展其本身特色理論上雖有其必要，但實際上在付諸實施時輒因評鑑參考指標之欠缺，卻有相當大的困難。因此，在普通教育與技職教育體系目前尚未充分整合，且教育部對如何將終身教育理念融入高等教育體系尚未有具體方案之現階段，我國高等教育機構應如何依其功能定位，以模塑其特色，就不是一件單純的分類問題。

## 二、透過回流教育制度的建立，檢討並積極開闢高等教育多元入學管道，增加民眾接受高等教育之機會。

眾所週知，我國大學入學制度這些年來透過大學多元入學方案的實施，已朝向多元管道的方向發展。在量的擴充方面，自39學年度的七所大專院校及大學附設之研究所三所，學生 6,665人，迄85學年度，不但已增至校數137所，附設之研究所709所，而且所收學生人數也已增至 795,547人。是以，我國高等教育機構數及其招收學生人數均已有大幅度的增加。近年來為改進大學入學考試制度，暢通升學管道，教育部除擴大大學校院的招生名額外，並積極推動大學多元入學方案，包括改良式聯招、推薦甄選、預修甄試、甚至申請入學等。換言之，大學入學制度的改進包括如何招收高級中等學校畢業生，如何招收社會人士，及各高等教育學府之間如何互轉等課題之研議，其目的在使學生在人生的不同階段都有入學就讀的機會。若以教改會有關高等教育數量擴充的建議觀之，其各期諮議報告書雖然原則上都建議我國應繼續擴充高等教育的機會，但在具體政策建議方面則略有出入。例如教改會在第一期諮議報告書中曾表示（教改會，民84a：34），不論從社會或個人需要觀察，我國高等教育機會都需要繼續增加。不過究竟以何種速度增加，研究所、大學

、和專科之間，結構如何變化，則不易決定。教改會表示，任何規劃都必有相當程度的武斷。最好的做法是政府掌握公立學校部分，加以規劃，而讓私立學校部分自由調節，以適應社會的需要。

其次，在第二期諮議報告書中，教改會則改以較具體的方式表示（教改會，民84b：7—8）：我國高等教育的量必須擴充。其擴充應以運用民間資源，且以發展側重實務性校院為主。同時政府應減少民間興學的障礙，以健全私校之彈性經營空間。政府應導引側重實務教學大學之發展，以改變大學盲目發展「學院派」研究的態度，建立實務教育的尊嚴與社會地位，促使高等教育的功能多元化。

教改會在第四期諮議報告書論及高等教育數量的擴增時，雖然重申（教改會，民85b：68）我國高等教育的數量有繼續擴充的必要，但此報告書中又同時表示（教改會，民85b：70），「公立大專校院之發展，由政府視國家需要規劃，目前暫停增設，新設立者逐年擴充至適當之規模」。至於教改會總諮議報告書之建議則為「暫緩增設公立研究型大學，既設者應促其發展至適當之規模；新設或鼓勵現有專科學校改制為社區學院，以進修級及職業技術教育為主（教改會，民85c：78）。

由上可知，高等教育機會的繼續擴充，當是教育部未來有關高等教育規劃的不變政策，只不過在《邁向學習社會》白皮書中，教育部是以建立回流教育制度為基礎而化為具體的行動方案。在教育部前述白皮書中將建立回流教育制度列為其達成學習社會目標的首要具體途徑。教育部指出，回流教育制度的建立，可以透過下列途徑進行：首先是各級學校應擴充教育機會給非傳統學生（即那些曾經失學、或離開學校一段時間，想重回學校進修的學生）。由於這些學生多半已經成人，而且具有相當的工作經驗，因此學校應提供給他們的第二次教育機會，在國民中、小學是加強辦理成人基本教育；在高中職及專科學校是以夜間及週末進修的方式，加強辦理成人進修教育；在大學及獨立學院方面，可以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。其次，各級學校應改變招生策略及調整學生結構，包括：在傳統考試入學方式外，增加其他多元化途徑的招生策略；在青少年及兒童學生外，增加成人學生的比例；在傳統正規教育課程學生外，增加短期證書課程的學生比例；在全時就讀的學生外，增加部分時間進修的學生比例。第三項配套措施即建立學分累積與轉移制度，使學生的學習過程，可以在不同的時段間續進行，學習的成就可累積成為文憑或學位，並在轉移時獲得承認或抵免。另外，此白皮書也建議工作場所應提供員工帶薪進修的教育假（教育部，民87：17—18）。

至於在開闢彈性多元入學管道方面，教育部在《邁向學習社會》白皮書中也明

白指出可透過下列途徑辦理（教育部，民87：20）：

第一、擴大推薦甄選入學管道：高中及五專入學管道，除考試以外，應增加推薦甄選入學或其他多元管道；高職可先辦理推薦甄選，然後逐步擴展成免試入學；高中職及專科進修補習學校部分，宜研酌取消入學考試，改以申請入學取代；大學及獨立學院可擴大辦理推薦甄選，將甄選對象由應屆畢業生擴及有工作經驗的成人。

第二、規劃預修甄試入學管道：高中職及專科以上學校，可建立預修甄試制度，透過進修補習教育或推廣教育，開設一至二年預修課程，通過預修甄試之後，取得正式入學資格。

第三、開放進修及推廣教育學分入學管道：高中職及專科以上學校，透過現有進修補習教育及推廣教育途徑，辦理各種可以累積及轉移的學分課程，提供授予學歷或學位證書的入學管道。入學辦法可採推薦甄選或其他方式入學。

第四、增闢職業證照學力鑑定入學管道：由於持有職業證照資格者，其在工作上之經驗與技能已獲肯定，因此各級學校應允許持有職業證照者，透過學力鑑定途徑，取得相當等級之入學資格。惟學力鑑定必須由具有公信力之認證機構，在維持水準的情況下實施。同時，學校如認為學生基礎知識不足，得在其入學後，要求補修基礎課程或學分。

整體言之，教育部在擴增高等教育機會的具體方案是計劃採取配合回流教育制度的建立，在積極開闢高等教育多元入學管道，以及加強學習成就的多元肯定的前提下，以配套的方式辦理。就實際面而言，由於這種方式的改革目前除招生名額各校尚有待教育部核定外，其他部分有些（如預修甄試、推薦甄選，及推廣教育等之辦理）是已授權由各大學校院自主決定的範疇，以致其政策推動的成效並非完全可由教育部掌控，尚賴學校的配合。因此，如何提供充分的誘因，促使各校在模塑本身特色之際，併朝向其既定的方向進行配合性改革，誠為當前教育部推動高等教育改革必須正視的課題。

### 三、建立適當的資源分配指標或模式，合理改善高等教育資源的分配。

近年來教育部受到財政緊縮及國民教育經費排擠效應的影響，其可用於高等教育的經費已面臨縮減，因此，在調整高等教育資源的分配方面，勢須整體擴大教育經費之籌措與改善資源的運用效率。對於公立大學校院之經費，教改會第二期諮議

報告書（教改會，民84b：7 & 46）曾建議，政府應根據其性質、區位、學生人數等，訂定一套嚴謹、適當的資源分配指標，據之提供學校基本運作之經費。

在調整高等教育資源的分配方面，教育部近年來雖已在公立大學校院逐步推行校務基金，但似因囿於相關法令尚未完全配合修改，致使公立大學校院自籌之經費（尤其學雜費），尚未能完全交由學校自由運用；是以，如何協調主計單位，寬籌高等教育預算經費，並儘早落實及擴大公立高等教育機構校務基金制度，就值得思考。尤其教改會曾建議在校務基金制度運作成熟後，公立大專院校應進一步法人化，成為權利、義務之主體，以確立公立大學校院自主的法律基礎。教改會並建議在公立大學法人化之前，可先考慮先在公立大學成立董事會，代政府監督審議經費運用、遴選校長及其他學校重要發展等事項。因此，目前如何及早就公立大學校院法人化的步驟與相關措施作妥善的規畫，並就其成為法人後相關的定位、財產、權利與義務一併透過法制化先加以釐清，誠為教育部有待努力之事項。

至於私立大學校院方面，教改會雖曾建議教育部應為其提供彈性經營空間，考慮允許私校自訂學費標準，但近年來，由於教育部似將縮小公、私立校院之收費差距列為首務，致限制私校調整其學雜費徵收標準，因此，教育部應如何在增加獎助學金及擴大就學貸款的配合措施下，逐步授權私校自訂學費標準，促使私校建立更透明化、制度化的財務運作與人事制度，使社會大眾對私立學校有更充分的信賴與支持，亦為必須正視的課題。

另外，在合理分配高等教育資源方面，教育部似可採多方面同時進行的方式辦理，首先在建立適當的資源分配指標或模式上，教育部可邀請專家學者組成相關委員會或專案研究小組負責研訂建立適當的高等教育資源分配指標與模式。其次是組成專案評鑑小組負責訂定高等教育機構公正與客觀的辦學評鑑效標。由於高等教育之發展是以學術自主為基礎，因此其評鑑制度的完整建立，就包括學校本身內部的自我評鑑及外部評鑑。而不論內部或外部的評鑑，最重要的是為達到評鑑的目標且使評鑑具有公信力，評鑑之前應公布評鑑的效標與評鑑的方式，評鑑之後除應公布評鑑的過程與結果，就定點時間各校或系所辦學績效作橫切面的比較外，並應對各校或系所應改進的事項進行時間縱貫面之追蹤考核；然後再針對改進之績效給予適當的賞或罰。最後，在建立高等教育評鑑制度之際，教育部應可考慮配合其組織法的修改，採納教改會之建議成立「高等教育撥款委員會」或「高等教育委員會」，負責辦理政府對公、私立大專學校補助經費分配工作，並負責評鑑補助經費使用之成效。

近年來在政府財源緊縮的情況下，教育部一方面呼籲高等教育機構向外募款，

籌措所需經費。另一方面並鼓勵學校透過推廣教育或建教合作提供服務，收取適當的費用。教改會亦曾建議教育部應設法使民間對私立學校的捐助，能夠受到對公立學校捐助同樣稅賦減免之優惠。這種透過募款、建教合作及推廣教育增加學校經費的作法，近年來雖已成為高等教育機構普遍的趨勢，但或許由於國情之殊異，我國民間或大眾在高等教育上的投資意願較歐美等國家仍屬偏低。是以，如何為民間企業提供充分誘因，促成其積極參與，以及如何促成高等教育機構將其科技研發的成果商品化，增加收益，用於教育與研發，將是教育部在開源方面所需面對的問題。

最近在《邁向學習社會》白皮書中，教育部特別指出為鼓勵民間企業提供學習機會，政府必須訂定有各種的優待與獎勵辦法，包括：主管教育行政機關應給予大學自主活力，配合回流教育的制度，為建教合作的委託企業辦理最合適的課程，以及透過規劃及立法途徑，協助企業建立帶薪教育假制度等（教育部，民87：26—27）。因此，未來我國高等教育資源的合理分配應不限於政府的預算經費而已，如何促成工商企業界的積極投入也當是不可忽視的一環。

#### **四、在尊重學術自主的前提下，促成中央教育行政體系與大學內部組織結構的適當調整。**

教改會的總諮議報告書，在教育鬆綁方面，首先即建議調整教育行政體系。其內容包括重組部內組織，教育部職掌應予重新明定，行政程序應予規範，回歸憲法精神，擴大地方權限；且除部內組織應予調整外，並建議設立各種相關教育專業審議委員會，使教育決策更具專業取向。前述成立「高等教育撥款委員會」或「高等教育委員會」的建議即為其一。最近大法官會議對大學法及其施行細則中有關軍訓室的設置作成違憲的解釋，已使教育部組織中有關軍訓處的定位與存在必要性面臨檢討，加上其體育司在體育委員會成立後所凸顯的功能重疊問題，以及一旦「高等教育委員會」成立，現行高等教育司是否即將裁撤或兩者權責如何分工等，更使得中央教育行政體系已面臨不得不調整的壓力。另外，教改會有鑑於教育部現有若干附屬單位，如教育部之教研會、國立編譯館、教育資料館等）彼此各自為政，缺乏統整，曾建議成立國家級的教育研究院，俾有助於提昇我國之國家競爭力。是以，在中央教育行政體系而言，如何依據我國教育的長期需求，針對未來此國家級教育研究院的組織架構、人員延聘、經費運用等進行周詳及前瞻的妥善規劃，亦為當務之急。

至於在大學內部組織結構及運作規範方面，教改會的諮議報告書曾經指出現行

大學法對於大學內部組織的設定過於僵化，無法因應各校不同的需求，更難彈性適應社會的變遷。上述大法官會議對軍訓室違憲的解釋，以及要求教育部及各大學自行檢討體育室及體育課程的存廢，已勢將使大學校院開始針對內部組織進行檢討與調整；何況，若前述教改會有關公立大學校院法人化的建議一旦被教育部接受成為改革的方案，則我國高等教育體系所需面臨的調整與改變，必然勢在必行。

## 肆、結語

長久以來，我國高等教育體系最為人所詬病的是制度過於僵化，政府過分干預。在邁向二十一世紀開放、多元化社會及國際間普遍朝向學習社會發展之際，我國高等教育改革面臨的重要課題，首先即在於思考如何配合終身教育的實施，修改相關的教育法令，以明確釐清高等教育的目標與功能。其次，為繼續增加民眾接受高等教育的機會，我們則應透過回流教育制度的建立，檢討如何與加強學習成就的多元肯定制度，配套開闢高等教育多元入學管道。第三，為使高等教育的資源能夠做合理的調整與分配，如何建立一套適當的資源分配指標或模式，以及如何提供充分誘因，鼓勵民間企業的積極投入，也是不可忽視的要項。最後，為確保及維持教育改革的成效，如何在尊重學術自主的前提下，促成中央教育行政體系與大學內部組織結構的適當調整，更是關鍵課題。簡言之，教育改革是一種動態的、持續的歷程，它蘊含著追求進步、高品質、與高效率的取向。本文先以英國為例，就其高等教育的目標演變內涵進行闡述；其後檢視主要國家近年來高等教育的重要改革，最後則針對我國高等教育改革面臨的重要課題進行簡扼的歸納分析。因應全球朝向學習社會發展的潮流趨勢，教育部最近繼發表《邁向學習社會》白皮書後，又積極推動十二項教育改革方案，並獲行政院教育改革推動小組於本（87）年 4 月 4 日核定在 88—92 此五年度內投資一千五百億元，以落實這些教改工程。因此，可以預見的，若教育部這十二項教改方案均能有周詳且前瞻性的規劃，且能有計畫的逐步實施，則我國未來的教育發展必將有一番新的氣象。囿於篇幅，本文並未對我國近年來高等教育發展的實況與特徵作詳細介紹（此部分之資料，煩請讀者參閱楊國賜所作〈高等教育改革與國家發展〉一文），致粗漏難免，尚祈先進學者不吝惠予賜教。

## 附 註

行政院教育改革審議委員會第一期諮議報告書與第四期諮議報告書對第一類大學之

分類說明略異，前者所標示之第一類大學係「以教學或研究為主」（頁37）；後者則為「以教學為主或教學與研究並重」（頁69）。其總諮議報告書在建議發展各具特色的高等教育學府時，則將高等教育學府略分為「綜合型大學、研究型大學、技術學院、多元技術學院、科技大學、開放大學、社區學院等」（頁摘13）。

## 參考文獻

- 行政院教育改革審議委員會（民84）。**第一期諮議報告書**。台北：行政院教育改革審議委員會。
- 行政院教育改革審議委員會（民84）。**第二期諮議報告書**。台北：行政院教育改革審議委員會。
- 行政院教育改革審議委員會（民85）。**第三期諮議報告書**。台北：行政院教育改革審議委員會。
- 行政院教育改革審議委員會（民85）。**第四期諮議報告書**。台北：行政院教育改革審議委員會。
- 行政院教育改革審議委員會（民85）。**教育改革總諮議報告書**。台北：行政院教育改革審議委員會。
- 林清江（民61）。**英國教育**。台北：台灣商務印書館。
- 吳明烈（民87）。一九九〇年代兩項重要的學習社會報告書。**成人教育雜誌**，42，42—50。
- 教育部（民84）。**中華民國教育報告書—邁向二十一世紀的教育遠景**。台北：教育部。
- 教育部（民86）。**中華民國教育統計—民國八十六年**。台北：教育部。
- 教育部（民87）。**邁向學習社會白皮書**。台北：教育部。
- 楊 瑩（民81）。**英國大學教育改革對我國高等教育的啟示**。國立臺灣師範大學教育研究中心大學教育學術研討會引言報告。載於歐陽教、黃政傑主編，**大學教育的理想**（53—124）。台北：師大書苑。
- 楊 瑩（民85）。**現代化過程中我國國大學教育改革的重要議題**。載於中華民國比較教育學會主編，**教育改革—從傳統到後現代**（251—292）。台北市：師大書苑。
- 楊 瑩（民86）。**我國大學教育的檢討與改革建議**，**理論與政策**，11(2)，96—110。

楊 瑩 (民86) 。近年來英國大學教育制度重要改革，**研考雙月刊**，21(3)，34—45

楊國賜 (86年12月) 。高等教育改革與國家發展。中國教育學會主辦，**高等教育與國家發展學術研討會**。國立臺灣師範大學。

Committee of Vice—Chancellors and Principals of the Universities of the United Kingdom—CVCP (1994). *Learning for Change—building a university for a new century: CVCP response to the DfE review of higher education*. London: CVCP.

Committee on Higher Education (under the Chairmanship of Lord Robbins) (1963). *Higher Education Report*, (5). London:

DfEE. (1998) *Education and Training Statistics for the United Kingdom*. (1997 edition). London: The Stationery Office.

Higher Education Statistics Agency. (1997a). *Students in Higher Education Institutions—1995 / 96*. Cheltenham: HESA.

Higher Education Statistics Agency. (1997b). *Resources of Higher Education Institutions—1995 / 96*. Cheltenham: HESA.

Higher Education Statistics Agency. (1997c). *First Destinations of Students Leaving Higher Education Institutions — 1995 / 96*. Cheltenham: HESA.

The National Committee of Inquiry into Higher Education (Dearing Report) (1997). *Higher Education in the learning society*. London: NCIHE. including:

Summary Report,

Report of the National Committee,

Report of the Scottish Committee,

Report 1: Report on National Consultation,

Report 2: Full and part—time students in higher education: their experiences and expectations,

Report 3: Academic Staff in higher education: their experiences and expectations,

Report 4: Administrative and support staff in higher education: their experiences and expectations,

- Report 5: Widening participation in higher education by ethnic minorities, women and alternative students,
- Report 6: Widening participation in higher education by students from lower socio—economic groups and students with disabilities,
- Report 7: Rates of return to higher education,
- Report 8: Externalities to higher education: a review of the new literature,
- Report 9: Higher education and regions,
- Report 10: Teacher education and training: a study,
- Report 11: The development of a framework of qualifications: relationship with continental Europe,
- Report 12: Options for funding higher education: modelling and policy analysis,
- Report 13: Individual learning accounts and a learning bank,
- Report 14: Methods for funding tuition,
- Appendix 2: New approaches to teaching: comparing cost structure of teaching methods,
- Appendix 3: The need to invest in research in the humanities and arts,
- Appendix 4: Consultation with employers,
- Appendix 5: Higher education in other countries.
- Office for National Statistics. (1998). *Social Trends*. (28), 1998 edition. London: The Stationery Office.
- Times Higher Education Supplement. (1998, march20) ◦



# 高等教育改革與國家發展

楊國賜

## 【作者簡介】

本文作者，台灣台中人，國家教育博士，英國倫敦大學研究二年。曾任國立台灣師範大學教授兼社教系主任暨研究所所長、教育部社教司司長、主任秘書、高教司長。現任教育部常務次長。

## 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，居於學制金字塔的尖端，培育促使社會變遷的酵母，誘發導引社會進步的動力，地位最為重要。故其制度組織是否健全，教育內容是否充實，教學實施是否有效，關係民族的命脈，國家的前途，至深且鉅。

高等教育係以培養高級人力為鵠的，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、管理及文藝人才。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供應，俾使物質建設與精神建設齊頭並進，以免步先進國家過於趨向功利主義與偏重物質生活的覆轍。

誠如英國羅賓斯(Lord Robbins)「高等教育委員會報告書」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。由此可知，高等教育除了培養具有生產力，能勝任愉快，從事某一專業工作的「專門人才」與「技術人力」，最重要的還在培養具有政治意識、民族精神、社會責任、文化涵養的「人」。尤其是，今天國家處境困難，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）。

自政府遷臺以來，積極發展高等教育，藉以培育優秀的人才，為國家建設提供

有用的人力資源，作為社會、政治、經濟、文化等方面的基本動力。其實，近三十年來我國高等教育的發展，在全方位現代化的目標指引下，為提昇文化素養與國家建設的進步，也為擔負跨世紀建設工程的大任，使高等教育所培育的人才更能蔚為國用。

## 貳、國家發展的目標與方向

近年來，面對社會的急遽變遷、政治的開放民主、經濟的迅速成長、產業結構的改變、以及價值觀念多元化的衝擊，教育的傳承功能與主導地位面臨新的挑戰。為使今後教育的發展，能適應多元社會發展的需求，我國教育工作將有新的突破，並積極作適切調整與前瞻規劃。為期有效而澈底地發揮教育功能，政府宜以漸進的方式，主動積極的規劃，穩健推動教育改革，力求教育精進與發展，開拓教育的新境界，邁向二十一世紀的現代化國家。

「建設現代化國家」為政府施政的總目標。政治民主、經濟發展、科技發達、教育普及、文化創新、社會進步，皆是現代化的正確方向。因此，教育發展工作必須是全面的、持續的、均衡的齊頭並進，為社會、為國家培養身心健全的國民，建設「富而好禮」的社會。

美國學者柯門 (James S. Coleman) 曾說：「教育是開啟通往現代化道路大門的鑰匙」。教育的現代化乃是配合國家社會的需要，產生許多新的措施，使教育事業在國家建設的過程中，發揮積極的觸媒作用，進而加速推動國家的進步與社會的發展。

建設現代化國家，必須從振興教育著手，經由教育的有效發展，為國家作育英才，為社會培植中堅，國家建設才會有鞏固的基礎。政府的國家現代化架構，是具有宏觀的視野，人文關懷的胸襟，其理想的方向可由下列三個途徑來探求：

### 一、要建設成為一個自由、平等、民主的多元社會

當前我國社會逐漸走向民主開放的時代，學校教育日益受到社會的關注與影響。現代民主思想，從承認個人的價值與尊嚴出發，肯定教育為一種基本人權；務使個人德、智、體、群、美各方面均獲有充分發展的機會，不容以任何外在的理由，加以抑制。而邁向自由多元的社會，乃是必然的趨勢。

其實，「自由」是尊重市場調節機能，減少不必要的干預。「多元」是提供多種不同的方式以供選擇，「自由」與「多元」是現代教育的趨勢。許多教育政策在

此理念的衝擊下，孕育而生。同時，提供多元進步的價值觀念，使國人富有前瞻包容的胸襟，以消弭主觀本位的偏見，減少不必要的社會對立，促進社會的和諧進步。因此，加強民主法治教育，建立國民正確的民主觀念，培養民主的態度與精神，守法負責的習慣，以培育具有民主素養的現代化國民。

## 二、要建設成為一個富有創造力的科技社會

科技是帶動國家建設的火車頭，二十一世紀的競爭，致勝的關鍵也在於一國科技的水準。因此，提昇科技能力乃是國家提昇競爭力的重要關鍵因素。哈佛大學波特(M. Porter)教授在「國家競爭優勢」(The Competitive Advantage of Nations)書中指出，在全球競爭激烈的世界，傳統的天然資源與資本不再是經濟優勢的主要因素，新知識的創造與運用更為重要。麻省理工學院(MIT)教授梭羅(L. Thurow)在其名著「世紀之爭」(Head To Head)及「資本主義的未來」(The Future of Capitalism)均指出「科技」是人造的競爭優勢，是下一世紀國家競爭力的基礎。因此，加速推動科技教育，培養科技人才，配合國家建設的需要。同時要充實各級學校科學儀器設備，研究課程教材的改進，提高國民科學知識水準，以養成具有科技素養的現代化國民。

## 三、要建設成為一個富而好禮的社會

二十一世紀將是科技的新世紀，可能導致現代人心靈趨於標準化與刻板化，因此宜即早採取適當的因應措施。因此，面對未來所需培養的就是具備人文素養，有品德、有品質、有品味的好國民。任何的教育與革都應朝此方向規劃，始能培養獨立自主的人格，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，更應促進人文建設與科技平衡發展，培養通識人才，提升文化素養，方能建設一個富有好禮的社會。尤其是，培養國民具有適應現代社會生活的態度、價值及行為模式，增強國民的實際參與和適應變遷的能力。此外，要重視生活教育，培養國民重視社會倫理，富有公德心，養成勤儉樸素，朝氣蓬勃的生活，形成和諧有序的社會。

從上所述，可見國家現代化是已開發國家建設的必然趨勢，而提高國民生活素質，培養現代化的國民，則是促進國家現代化的重要課題。所以，教育改革在現代化過程中，經常扮演相當重要的角色，不僅要培養各級各類的優秀人才、從事各項國家建設、領導科技的發展和學術的研究，而且還要擔負轉移社會風氣、建立社會良好規範的責任。尤有進者，教育發展應能促成政治的民主和穩定，協助經濟成長

，形成社會流動，並能導引文化的創新和進步。

## 參、世界性的高等教育改革

當前世界教育改革的趨勢，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，自不能僅侷限於學校教育，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，以及社會經濟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。他們的改革可以概分為兩個方向：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技、經濟及社會發展之需要，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；尚且也促成了教育內容、教學方法及研究體制的革新。

美國的高等教育係採取大眾教育的原則，儘量提供機會給多數人學習。故高等教育的擴充非常迅速，幾為世界之冠。雖然入學容易，但畢業率卻很低。這是因為各大學對學術水準都希望維持一定的標準，以免降低素質。其實，美國教育行政制度採地方分權制，所有改革並非聯邦政府可以統一規定，而是由於專家學者、教育人員及社會人士的建議。尤其由於聯邦政府的領導與補助，以推展各種教育改革的計畫，所以教育的改革往往是從局部的實驗，緩慢的進行。茲就聯邦政府各項計畫及許多教育著作中，仍可發現目前的改革動向，歸納如下：(1)促進教育機會真正平等；(2)教育範圍趨向廣泛，尤其大學辦理成人教育趨向更加普及與有效；(3)教育改革基於科學的研究與應用；(4)教育發展趨向教育素質的提高。

英國今日高等教育，一方面要配合社會變遷的需要，培養大批的技術人才與專業人才，故倡導學術的統合，以提高技術教育。另一方面又不願有「文化失調」現象的發生，故計畫協調技術教育與人才社會科學教育平衡發展。由此可見，英國高等教育的發展方向：(1)質與量並重；(2)教育目標統整化——即技能的傳授、心靈的陶冶，高深學術的研究及文化的傳遞與良好公民的教育；(3)強調學與術並重。最值

得注意的一點，英國強調今後高等教育機關不要拘泥或墨守成規，應該自由發展具有個別的特徵。

近年來，英國高等教育在現實社會和經濟的雙重壓力下，再加上政治因素，自不能不受多方面評鑑而自求調適。因此，今後英國高等教育的發展，要把握卓越(excellence)、機會(opportunity)與關聯(relevance)三項原則，作為今後努力的方向。也就是說，要如何在經濟極度困難中能維持高等教育優越的水準，並不斷擴充青年成人教育的機會，以及更有效的適應社會與經濟的需要，而與現實發生關聯。由此可見，英國一般社會重視現實，又懷戀傳統，保持大學學術自由與行政自主的想法，還時時作衝破現實藩籬的挑戰。

法國教育改革，亦以民主化(含有依照能力)求擴展教育機會之趨向。「智者進焉，愚者止焉」，即此之謂。教育愈高深，選擇愈顯著，故以分化課程為根據。最近法國高等教育改革的重點，在建立「自主而多學科的大學」，並導致大學的分權分化。最值得注意的，是一九六六年十一月中旬在法國鞏城(Cane)大學舉行的座談會，討論大學制度的全面改革，與會者多為開明人士，曾提出十五點建議，可視為後來「高等教育指導法案」的藍本。這些建議包括：(1)取消歷來講座之專權與壟斷，改採學系制，系主任定期改選；(2)增加大學自治權；(3)取消每個大學區只設一大學的限制，使大學由競爭而自求改進，發展專長領域，表現特色；(4)每一大學人數應有適當的限制，以不超過二萬人為宜；(5)增進大學與企業界的聯繫，加強建教合作。

法國高等教育改革迄今，體制漸已底定，今後法國的大學將以自主而分化的新姿態出現，拋棄傳統大學孤立的態度，強調大學的社會角色，注重大學在社會建設中的貢獻，以適應急速變遷的社會。

德國高等教育的重要改革，始於一九六〇年代。這種改革主要是大學傳統精神(即大學自由與大學自治)的轉變，大學擴建與新型學院的創建，以及師範教育的變革。

由於大學不再能夠全部容納年年增加的升學志願者，德國大學自一九六三年開始甄選新生，並自一九六〇年代，德國政府根據高級中學畢業證書成績的平均數來甄選大學熱門科系的新生，因而限制了德國高級中學畢業生可以任意升學、選校，與選系的「大學自由」。雖然德國政界與教育界對目前錄取新生的方式不滿意，但這種方式在最近將來不會有很大的變化。

同時，德國的聯邦學術審議會(Wissenschaftsrat)於一九六〇年提出有關擴充大學教育的研究報告，建議增設新大學並進行各類教育實驗，其中一項實驗工作

即聯科整合的實驗，在新設的波宏大學(Bochum)，取消實施已久的學院制度而將相關系科合併而成立組系( Abteilung )，其他大學則稱集系( Fachberieh )，例如將教育、哲學與心理學合為一組系，歷史、藝術史、考古與音樂合為一組系，社會學、社會心理、政治、社會與經濟史等為一組系。由此可知，這種組系除了重視科系整合外，在課程設計上亦有其不尋常的意義，與人文主義博雅教育的理念相吻合。

此外，德國大學的傳統精神，除「大學自由」之外，也表現於由教授治理學校的「大學自治」的制度，但在這種「大學自治」中，各「學院」教授構成特權階級，輪流擔任「校長」，並且把持學院內的人事、研究、發展計畫……等等大權。為使大學內部結構合理化與民主化，現在大學可設「大學總裁」以取代「校長」，廢除「學院」，並且新設「學域」( Fachbereiche )以替代過去的科系。各「學域」的全體教授以及非教授身分的教師、助教與學生代表們共同組織「學域會議」，來議決「學域」內有關人事、教學、考試、研究、發展計畫……等事項，並使「學域」成為大學的自治單位。

其實，德國的大學，素以注重學術研究，培養英才為目的。一般大學以理論之研究及教學為主。不過，最近德國各邦為擴充高等教育機會，已創設了「第二教育進路」，俾高級中學以外的學校畢業生，亦有機會進入大學。但一般說來，德國大學與英美大學的最大區別，在於注重研究方法的訓練，及早培養學生獨立做學問的能力。所以，討論、做實驗、寫報告與論文，便構成大學求學過程中的主要部分。

綜觀上述，各國高等教育擴充極為迅速，及受人口膨脹的壓力與民主浪潮的影響，於是高等教育之門大開；但各國學生中之中途退學、留級或延期畢業者頗多。今後各國在高等教育方面的努力方向，仍在如何使質與量兼顧，學與術並重，以期高等教育健全發展。

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：從經驗中學習教訓」( Higher Education: 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 )。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，仍是大學的重要工作。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，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已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，以提昇高等教育的品質。

## 肆、我國高等教育發展與轉變

三十年來，各級教育均有顯著擴充，尤以高等教育在數量上的膨脹最為矚目。我國高等教育，包括專科學校、獨立學院、大學及研究院。專科學校之教育教授應用科學，養成技術人才為宗旨；獨立學院、大學及研究所則以研究高深學術，養成專門人才為宗旨。

根據教育統計資料顯示，民國三十九學年度時，中華民國臺灣地區僅有大專院校七所，其中包括大學一所，獨立學院三所，專科學校三所，及大學附設之研究所三所，學生共六千六百六十五人，其後由於經濟建設之發展，各類專門人才需求量不斷增加，政府及民間均大量增設大專院校，至八十六學年度，校數已增達一三九所，其中大學三十八所，獨立學院四十所，專科學校六十一所，及附設之研究所七六六所，校數增加十八點九倍；學生增至八十五萬六千一百八十六人，增加一二七倍。為能達到終身教育目標，於大學校院及研究所開辦多種在職進修課程，提供進

修機會。由此可見，我國當前高等教育的普及。茲將學生人數、師資、教育經費成長情形說明如下：

## 一、學生人數的成長

我國高等教育學生人數四十餘年來成長之情形列表如下：

高等教育學生數成長狀況分析表

學年度	大 學			專 科	合 計	佔現住人口 千分比
	博士生	碩士生	大學本科			
40	0	12	6,057	2,140	8,209	1.04
50	12	501	29,524	8,366	38,403	3.42
60	207	2,697	100,455	119,146	222,505	(11.00) 14.75
70	800	6,555	158,181	192,901	358,437	(15.18) 19.70
75	2,143	11,294	184,729	244,482	442,648	(17.72) 22.69
80	5,481	21,306	253,462	332,127	612,376	(24.18) 29.72
85	9,365	35,588	337,837	412,837	795,627	(29.75) 35.19
86	10,013	38,606	373,702	433,865	856,186	(33.97) 39.38

註：佔現住人口千分比中（ ）數字為扣除五專前三年

顯然五〇及六〇年代期間以專科生的成長為主，七〇年代則以大學生的成長最為快速，最近十年期間，研究生人數的成長尤其顯著。從七十六學年至八十六學年間，博士班在學學生人數成長了三點七倍，碩士生亦成長了近三點一倍。整體高等教育在學學生人數佔人口的千分比，已達千分之三十三點九七。

## 二、師資的成長

民國四十年，國內大專院校專任師資人數僅一、一一八人，至八十六學年度已達到三八、八〇六人，成為國內最重要的智庫。就專任教師人數與學生人數的比例來看，八十六學年度，大學校院為一比一六·〇五，專科學校為一比十九·八七。

再就師資結構分析，八十六學年度專任師資中，具有博士學位者佔百分之三五·二〇，副教授以上者佔專任師資的百分之四二·九七。若與七十六學年度比較，

大學校院專任師資中具有博士學位者從百分之二九·五七，提高為百分之四七·一三；副教授以上者從百分之五三·八〇，提高為百分之五六·二五。專科學校專任師資中具有博士學位者從百分之二·八一，提高為百分之九·三四；副教授以上者從百分之三十一降為百分之十四·一六。

### 三、教育經費的成長

由於經濟快速成長，人口不斷繁衍，基於實際需要，政府與民間共同致力於教育事業之擴展，教育經費逐年增加，四十會計年度時，教育經費僅占國民生產毛額1.73%，至八十六會計年度已達6.85%。

教育經費占國民生產毛額之比率

會計 年度	國民生產 毛額金額 (億元)	教 育 經 費					
		計		公 立		私 立	
		金額 (千元)	占 GNP %	金額 (千元)	占 GMP %	金額 (千元)	占 GMP %
四十	123.21	213,082	1.73	213,082	1.73		
四五	372.61	844,838	2.27	844,838	2.27		
五十	662.20	1,671,962	2.52	1,470,169	2.22	201,793	0.30
五五	1,174.20	3,959,628	3.37	3,234,989	2.76	724,639	0.62
六十	2,454.25	11,236,766	4.58	9,065,121	3.69	2,171,645	0.88
六五	6,425.37	25,377,015	3.95	20,952,991	3.26	4,424,024	0.69
七十	16,341.20	74,112,578	4.54	60,262,157	3.69	13,850,421	0.85
七五	26,804.83	137,899,432	5.14	112,949,397	4.21	24,940,045	0.93
八十	46,539.11	300,965,051	6.49	247,488,080	5.34	53,476,971	1.15
八五	72,463.30	503,919,893	6.95	409,595,911	5.62	96,323,982	1.33
八六	78,381.08	537,186,226	6.85	420,905,497	5.37	116,280,729	1.48

說明：四十七年度起會計年度改制。

其次，近年來我國大學教育的結構與環境亦深受整個社會環境變遷的影響，舉

凡從政治上的解除戒嚴，到經濟上的快速成長，都直接對大學教育產生衝擊，並朝著下列四個方向轉變：

## 一、高等教育性質從精英教育轉向普及教育

由於人口膨脹，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看成精英教育的傳統，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十八點六倍。八十六年度大學聯招錄取已超過百分之六十，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

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

近年來為因應社會開放後所呈現多元化的特性，大學教育制度已逐漸調整，規劃彈性的學制，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，包括建立各校發展特色、入學管道多元化、學制彈性化、各校自行規劃課程、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。

## 伍、現階段高等教育面臨的問題

近三十年來，我國高等教育的發展，無論在量的擴充，或質的提昇，均有相當顯著的成果。其所培育的高級人力資源，對整體社會、政治、經濟、文化等各項發展也有積極的貢獻。但近年來，由於社會急遽變遷的過程中，高等教育卻面臨了鉅大的挑戰與衝擊，導致高等教育問題叢生，使得社會大眾要求大學教育改革的期望日益殷切。尤其是，民國八十三年一月五日大學法修正公布，正反映了此一改革的趨勢，也為未來大學教育的發展，建構了一個新的基礎。

從前述高等教育發展的概況及其轉變，目前高等教育所面臨的主要問題，略述如下：

### 一、量的擴充與社會人力供需失衡

這種數量的擴展，我國教育學者林清江認為，高等教育機會普及，有更多的人接受高等教育，可以避免教育機會不均等的影響，也可以避免人才浪費的現象。其次，很多專業工作或半專業工作，均可找到合適的人才，社會經濟發展所需要的技術人才，也可不虞匱乏。可是在消極方面，過度的膨脹會引起水準的問題，也引起學位或文憑貶值和畢業生失業的問題。這種失業的問題，經濟學者稱之為「教育性的失業」(The educated unemployed)。

我國教育性失業可分為二方面來說：第一、畢業生找不到工作，這是指教育制度培養出來的畢業生不能為社會所吸引，這是「總體性的教育性失業」。第二、社會上有各種工作機會，但教育制度訓練出來的人，不能與這些工作所需之技能配合，亦即一方面有失業的大學生，一方面有找不到人才的工作，這即是一般通常所謂「結構性失業」。此外，大專畢業生即使有工作，但不是擔任合適的工作，這是結構性的教育失調（如學非所用與大才小用即是）。政府為了避免其消極的影響，乃採取計畫的方法控制數量的過度擴展，其措施如下：第一是停止設立新的大專院校。第二是新增研究所、學系、或學科，均以社會——經濟發展需要為最主要之衡量原則。第三是各校各研究所、學系、或學科的招生名額，參考人力資料來決定。第四是就不同的教育領域，從事較長期的計畫。

此外，從過去幾年國內高等教育數量的急速擴充，直接顯現的問題有：

1. 高等教育資源排擠的效應。由於政府財源有限，在量的不斷擴充，導致教育資源產生排擠的效應，也使得近年來國立大學校院之經費均呈現明顯負成長的現象。

2. 就業市場人力供需的失調。大學畢業生人數激增，就業市場無法吸納，造成近年來高學歷人才失業率明顯上升的趨勢。

3. 整體教育結構所產生的衝擊。文憑主義的盛行，形成大學教育的擴充，導致技職教育體系造成學生大量的流失，以及技職教育功能的扭曲。

## 二、教育資源調整的壓力

過去在三級教育行政體系的劃分中，中央政府負責高等教育，但由於地方財政的困難，使得中央政府必需負起對地方國民教育經費補助的責任。同時，對於公私立大學之間資源的合理調整，也是社會普遍關注的問題。尤以公私立教育資源分配不均，最受矚目。在目前政府公務預算的會計體系下，公立大學校院仍擁有較充裕的財政資源，但其資源的分配與運用存在著下列問題：(1)預算制度僵化，經費使用缺乏彈性；(2)資源分配強調一致性標準，造成假性的公平；(3)過於重視硬體資源的擴充，忽略軟體經費的成長；(4)資源形成過度分散，造成相當程度的重疊與浪費；(5)公立大學較不重視經營的績效與責任。而私立大學校院的資源來源，主要依賴學生學雜費的收入，收費標準仍受教育部的限制，加上國內捐款興學風氣未開，不但使私校財務困窘情形相當嚴重，同時公私立大學資源分配不均問題也浮上拾面，備受關注。

## 三、高等教育素質提昇的需求

在素質方面，高等教育發展的課題，不僅是如何或繼續提高大專院校的學術與專業水準問題，而且是高等教育應該培養何種專門人才與高級知識份子的問題，及這些未來社會的中堅應有何種器識、胸襟與抱負，又高等教育如何引導社會改革，塑造社會理想的問題。因此，政府在大專院校科系的增設方面，採取從嚴審核的政策。同時，積極推動高等教育的評鑑工作，以期發現目前高等教育的利弊得失，作為提昇高等教育水準的主要依據。

至於影響大學教育素質的因素涉及：

1. 教師結構問題：過去國內教師分為四級，學術上歷練時間太短，對於師資素質的提昇不利。目前新修正大學法中已調整師資結構，增列助理教授一級，並設立「講座」制度，以期提昇師資素質。

2. 人事待遇過於僵化：公立大學在公務預算體系下，人事待遇缺乏彈性，而私立大學則受限於財源不足，待遇上僅能跟隨公立學校標準，因此難以吸引尖端優秀人才任教。此外，對於教師教學研究各方面實際成就，也無法提供一個真正公平的待遇。

3. 行政支援人力不足：國內大學校院行政人員及技術人員之編制普遍不足，在支援教學研究工作上無法發揮功能，同時由於待遇上亦普遍偏低，也難以吸收優秀人才。

4. 教師評鑑制度難以推行：目前國內大學校院尚未建立理想的教師評鑑制度，對於教師工作品質的掌握，以及整體教育品質的提昇都有不利的影響。

5. 高等教育評鑑制度尚待建立：我國高等教育評鑑工作，始於六十四學年度，評鑑工作首先由教育行政人員及重要學術人員組成策劃委員會，決定評鑑原則，並計畫重要評鑑事宜。然後由各類科海內外專家學者組成評鑑小組，依序進行：先行蒐集書面調查資料，再實施訪問評鑑，繼以研討分析，並提出評鑑報告。評鑑內容包括：師資、課程、教材、教學方法、教學及研究設備、經費及人事、行政、學生就業及深造情形等。目前雖積極進行八十六年大學綜合評鑑工作，但完整的高等教育評鑑制度尚未建立，實屬遺憾。其實評鑑結果可作為規劃未來高等教育發展、調整系科、核定學校申請案，及輔導學校改進，以提高教育水準的重要依據。

#### 四、大學自主與社會互動的關係

近年來國內大學要求自主的呼聲日益高漲，大學法修正公布後，有關「大學在法律規定範圍內享有自治權」的規定，並不能真正解決現階段大學運作與發展的相關問題。由於對大學自治的概念、目的、範疇在認知上仍存在許多的模糊現象，而其他相關法令規章也不盡完備，使得國內大學運作產生許多問題，甚至使得社會上對此過渡階段所形成的亂象感到憂心。

再者，若因強調大學自主，卻造成大學更封閉的運作型態則完全違背大學設立的宗旨及大學自主的目的。因此，如何調整大學運作的型態，並增加大學與社會之間良性的互動，值得我們加以重視的問題。

### 陸、我國高等教育改革的策略

教育是百年大計，我國未來高等教育的發展，應策訂一中長程計畫，就國家整體建設需要，作一全國性的整體規劃。因為高等教育在國家全面現代化過程中扮演

著相當重要的角色，不僅要培養各類專門的人才，從事各項國家建設，領導科學技術的發展和學術的研究，而且還要擔負轉移社會風氣，建立社會良好的規範，以及推動各項社會建設與心理建設。尤其是，應能促成政治的民主與穩定的發展，協助經濟發展，形成社會流動，並能導引文化的革新和進步。因此，如何促進高等教育的持續發展，並提供高等教育發展的良好環境，以加速國家現代化建設的腳步，實為未來高等教育發展刻不容緩的課題。據此而論，個人以為今後我國高等教育的發展，宜因應新的情勢，針對問題，把握目標，從事通盤的規劃，以求高等教育的改進。其改革的策略，有下列幾項：

## 一、策訂高等教育長期發展計畫，以促進國家整體建設

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，改進大專院校科系的組合，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，但是高級人力的培育與運用，仍必須要從國家建設整體發展來考慮，始能人盡其才，蔚為國用，進而達成建國的理想。

## 二、加強與調整高級人力培育的規劃

因應大學教育發展的規模漸趨飽和，對未來大學教育的擴充宜持審慎的態度。但因應教育自由化的趨勢，對於私立學校的發展，不宜有過多的限制，同時應提供充足的市場資訊作為私校經營的參考。

1. 限制公立大學校院的增設：目前公立大學校院已有四十一所，預計至西元二千年將增至四十五所。以政府有限的教育資源，不宜因公立學校的增設導致人力市場供需的失衡。因此原則上今後五年內將不再新設公立大學校院。

2. 調整及合併公立大學校院：整體上，對於公立大學之發展，將以「調整」取代「擴充」針對無法符合社會發展需求的類科，將逐步予以調整或合併。對於部分規模過小，缺乏經營效率及競爭能力的學校，配合整體發展需求，考慮與其他學校合併。

3. 建立高等教育市場人力供需資料庫：有關就業市場對高級人力需求的推估，大學教育學生來源的推估，現有大學教育在各類科培育人力的狀況等建立完整的資料庫，供學校擬訂發展規劃，以及政府規劃人力培育計劃的主要依據。

### 三、建立多元彈性的教育體系

1. 提供多元入學管道：隨著高等教育自由化的趨勢，並保障入學機會的公平性與適當性，教育當局設立了大學入學考試中心，積極著手改進現行大學聯招方式，研擬各種入學管道，如推薦甄選入學，預修甄試入學，改良式聯招等方式，避免「考試領導教學」及「一試定終身」。

2. 規劃彈性多元的課程及修業年限：為因應開放社會多元化的特性，提供更適性發展的教育機會，以及配合社會變遷的需求，大學課程與修業年限宜採彈性與多元的策略，包括下列具體措施：

- (1) 各大學根據本身發展特色，自行規劃課程，提供學生選擇修習課程的參考。
- (2) 規劃彈性學程，打破學系僵化的區隔，使學生在課程的修習有更大的彈性。
- (3) 以學分制取代學年學分制，打破修業年限的限制。
- (4) 擴大校際選課的彈性，並使開設課程更加彈性，如跨校、跨院選課、暑期開課、以及遠距教學等彈性措施。

#### 3. 學制的多元化

- (1) 試辦大學第一年或前二年不分系之制度，以提供學生選擇更適性教育的機會。
- (2) 設置大學後二年之科系，以實務為取向，招收專科學校畢業並有實務經驗者入學，為其規劃適合的學程。
- (3) 規劃試辦大學前二年的終結性課程，類如美國的社區學院，使學生於兩年課程結束後，可選擇就業或繼續就學。
- (4) 打破學術性大學與技術性大學之間明顯的區隔，並使兩種體系之間有更大的轉換及交流的彈性。

### 四、合理分配教育資源

#### 1. 調整公立大學預算制度

- (1) 在公立大學校院設置校務基金，除政府預算補助外，學校亦應自籌部份財源。
- (2) 政府對公立學校預算之補助，原則上以占學校總經費的百分之八十，其餘由學校透過募款、建教合作、委託研究、推廣教育、及其他作業收入支應。
- (3) 成立「大學撥款委員會」，負責審議分配政府對公立大學補助預算。

#### 2. 調整公私立學校資源的差距：

(1)檢討學費政策，縮小公私立學校學費差距，並逐步放寬學費的限制，使各校在學費的訂定上有較大的彈性，逐步使其反映市場的機能。

(2)健全私校財務結構，減輕對學雜費的依賴程度，逐步使學雜費占學校財務收入的比例降到百分之六十，其餘則由政府補助、學校募款、作業收入等……提供，以擴大私校財源，提昇教育品質。

(3)調整政府對私立大專院校之獎助經費，使該經費占學校經常性支出的比例提高為百分之二十，並將重點加強對學生直接之獎助，包括學生獎助學金、貸款及工讀金，以協助清寒學生解決經濟上的困難，同時規劃教育代金之制度。

(4)強化私立學校募款能力，輔導成立「私立大專院校募款興學基金會」透過該基金會對私立學校捐款者給予更大的稅賦減免優惠。

3. 規劃高等教育網路，促進資源共享。

(1)規劃全國為北、中、南、東四個高等教育網路，按照各地區的狀況，輔導學校發展及建立特色，並達到互補互利的功效，促進各地區教育的均衡發展。

(2)建立各網路區內學校，資源共享之制度，以使有限的資源發揮最大功效，並提供教師及學生擁有更好的教學研究環境。

## 五、提昇大學教育品質，強化國際競爭力

1. 提昇大學師資素質

(1)調整師資結構，配合修正後之大學法，增加「助理教授」一級，同時規劃設置講座，輔以「博士後研究員」制度，以吸引優秀人才至大學任教，發揮整合性教學研究功能，提昇教學與研究品質。

(2)突破僵化人事待遇制度，在公立校院所分配之人事費預算，允許學校彈性訂定待遇支給標準，按學術上的能力與成就，支給相對應的合理待遇，以激勵教師重視教學研究工作。

(3)輔導各校建立教師聘任及教學評鑑制度，使教師在適度的壓力下提昇專業素養。

(4)改善大學研究環境，獎勵創新之研究成果。

2. 提昇大學生的教育品質

(1)在大學教育目標上，重視「全人教育」的理想，強化「通識教育」的功能，使得大學教育所培養的人才，除具備專業的知能外，能有更寬廣的人生觀與世界觀，以因應未來社會變遷。

(2)在大學入學管道擴大後，仍應維持大學教育的品質，「入學從寬，畢業從嚴

」，讓學生有適度的學習壓力。

(3)在教學課程的設計上，因應國際化社會的趨勢，加強外語能力的訓練，以及對於國際現勢的瞭解。

### 3. 加強國際間的學術交流合作

(1)輔導各校成立辦理學術交流合作的專責單位，並提高其在學校組織的層級，以利推動相關工作。

(2)在平等互惠原則下，慎選國際學術交流合作的對象，推動多元且實質學術交流合作活動，對於交流活動的實際成效辦理評鑑。

(3)遴選優秀師生至國外一流大學及學術研究機構，選擇專題，做中長期之研究工作。

## 六、促成大學自主，建立大學運作的規範

### 1. 釐清大學自主的概念與範疇

(1)在尊重大學學術自主的前提下，對於「人事」「財務」「課程」方面均逐步促成各校自主。為達此目的，應繼續修訂相關法規與制度，釐清自主的理念與範疇，以建立法制化的運作規範。

(2)對於自主所衍生的責任，應於相關法規中加以釐清。教育部將改變目前所扮演的直接「規範者」角色，未來教育部與大學校院間的關係將以間接「監督者」角色來定位，其權責亦應一併加以確認。

(3)賦予大學在自主化後，所應擔負的經營責任，研究對公立大學「法人化」的可行性，一方面減少對學校經營的限制，另一方面亦釐清自主化後「教師」的定位，減少制度上約束及保障。

(4)加強對於社會大眾觀念的宣導，使其明確瞭解大學自主的意義與目的，在尊重大學自主的前提下，以社會的公共監督及評價來促成大學的有效運作。

### 2. 調整大學內部組織及運作架構

(1)在大學自主後，必需重新建立大學內部運作的制衡機制，強化教學專業人員的專業權威，以發揮大學自主的正面功能。

(2)強化大學行政單位的功能。打破以往系所、學院間僵硬的分界，行政單位除扮演協助教學研究功能外，亦應發揮其整合及經營的功能。

(3)調整各大學組織具有充分彈性，以因應學校自主化經營的需求，進而有助於學校發展各自的特色。

### 3. 釐清學生的角色定位，確保其權益

(1)從「教育」的觀點，釐清學生在學校所扮演的「學習者」角色，使學生與學校保持良好的互動關係，並從保障「學習權」的立場，提供更人性化的教育環境。

(2)輔導各校在校內相關規章中，明確界定學生在學校相關事務參與的學習機會，使學校各種設施與制度更能配合學習的需要，提昇學習的效果。

(3)責成學校加強輔導「學生自治團體」的組成，並對學生自治的範圍與方式，各校應透過相關制度的建立，為學生提供充分的申訴保障。

## 七、加強大學與社會的互動

### 1. 促進大學運作資訊的透明化

(1)建立高等教育資料庫，將各大學運作的制度、現況、辦學特色、辦學成效等相關資訊納入資料庫中，便於社會大眾的瞭解，以發揮社會監督效果。

(2)加強大學評鑑工作，建立多元、客觀、嚴謹的評鑑程序與指標，逐步委託公正性的學術專業團體辦理評鑑工作。同時評鑑指標中應重視大學畢業生在產業界的評價，且各項評鑑結果應予以公布。

### 2. 推動大學與產業界的建教合作

(1)修訂相關辦法，使大學與產業界間增加人才、設備、資訊的交流，並加強為產業界提供人才培訓及研究開發工作。

(2)鼓勵教師及學生到產業界從事研究及實務訓練課程，相關資歷予以採認，同時其訓練課程亦納入正式學程的一部份。

(3)協調相關部會訂定優惠措施，讓產業界與大學合作所投入之研究開發及人才培訓經費，能在稅賦上抵減，以激勵產業界提昇競爭能力。

### 3. 強化在職進修功能，促進與社區之互動

(1)規劃大學在終身教育體制中的定位，讓大學開設更多元，彈性的課程，提供在職人員及社區民眾進修機會，凡有需要及意願者均可前往修讀。

(2)調整大學夜間部為進修推廣單位或第二部，在多元化教育體制下，夜間部可由學校視本身的發展規劃調整其定位，部份可調整為完全歸屬在職進修教育，另訂入學管道、課程，並在修業年限方面提供更彈性的學程。

(3)輔導各大學加強與社區的互動，規劃其在社區中所扮演的角色功能，提昇社區文化的品質，以促進社會的進步繁榮。

## 柒、高等教育未來的展望——代結論

未來國內高等教育的發展，將面臨極大的轉型，舉凡高等教育的理念、經營的型態、制度的變革等，將遭遇重大的挑戰與變革。我們深信，同時也殷切期許，有關高等教育的改革構想，如能順利進行，將有利於整個社會的發展。預期在邁向二十一世紀之際，我國高等教育將開創新的境界，其主要發展方向略述如下：

### 一、多元化的高等教育

1. 學生的多元化：包括一般學生，全時或部分時間在職進修的學生、社區的民眾，修讀學位者、修讀學分者、修讀課程者等。屆時，國內大學將可因應不同類型學生，提供不同的學習機會，滿足其需求。

2. 入學方式多元化：在考量「公平性」及「適性化」的原則下，各大學入學方式將有多樣化的管道，以因應學生及學校的需求。

3. 課程多元化：透過多元化的學程規劃，學生可以有更多元選擇的彈性，且其修業年限將更具彈性。

4. 學制多元化：透過一般學術與技職教育體系的互通與轉換，全時與部分時間教育制度的併存、推廣教育與正規教育的並行，學制將更為彈性化。

5. 學校定位多元化：透過各校特色的形塑，各校可配合本身的條件與需求，尋求適度的定位，並在制度、資源分配、學校組織、師資、課程、招生等方面配合調整。

### 二、自主化的高等教育

1. 大學的自主：在學術領域上，透過課程、財務、人事等充分授權，大學將有更大的自主性，並在「自治」與「自律」間尋求適切的平衡機制。

2. 市場機能的調節：透過經費的獨立自立，大學在擔負起經營成敗的責任後，將在市場的機能下調整發展方向，並與社會取得更密切的良性互動。

3. 學習選擇空間擴大：國內各大學除透過課程的彈性安排，提供學生更多的學習選擇空間外，亦將在民主化制度的基礎下，為學生提供更多校務參與的機會。

4. 教育資源分配合理化：透過大學經費分配委員會的設置，將教育資源做更有效合理的分配，擺脫以往偏重形式上平頭式的分配。

### 三、國際化的高等教育

1. 大學經營國際化：各大學與國外大學的交流合作日益密切，經由平等互惠的原則，進行各種實質的學術交流活動。

2. 大學品質國際化：在國際資訊流通及客觀評鑑制度的配合運作下，國內大學教育的水準，將可提昇至國際上認可的標準。

3. 國際觀人才的培育：透過外語教學及國際現勢相關課程的推廣，以及「全人教育」理念下，對學生人格的陶冶，大學所培育的人才將更具有充分的國際觀，並能因應未來國際市場競爭的需求。

### 四、社區化的高等教育

1. 透過建教合作的有效開展，大學與產業界間將可建立理想互動關係，資源相互共享，並促成社會的繁榮與進步。

2. 透過推廣教育的實施，大學將成為終身教育體系中的重要樞紐，提供多元的開放課程，滿足社區民眾的不同需求。

## 參考文獻

- 中華民國比較教育學會（主編）（民66）。**世界高等教育改革動向**。臺北市：幼獅文化事業公司。
- 中華民國比較教育學會（主編）（民75）。**教育革新的趨勢與展望**。台北市：臺灣書店。
- 中國教育學會（主編）（民66）。**近五十年來之中國教育**，臺北市：復興書局。
- 行政院教育改革審議委員會（民85）。**教育改革總諮議報告書**。臺北市：作者。
- 行政院國家科學委員會（民86）。**中華民國科技白皮書**。臺北市：作者。
- 教育部（民86）。**中華民國教育統計**。台北市：作者。
- 教育部（民77）。**第六次全國教育會議報告**。台北市：作者。
- 教育部（民83）。**第七次全國教育會議實錄**。台北市：作者。
- 教育部（民84）。**中華民國教育報告書——邁向二十一世紀的教育遠景**。台北市：作者。
- 國立教育資料館（編）（民83）。**我國大學教育發展現況與評估之研究**。臺北市：作者。

- 周祝瑛。從世界高等教育的改革趨勢談我國高等教育改革的方向，載黃俊傑（編）（民86）。**大學理念與校長遴選**。臺北市：中華民國通識教育學會。
- 楊國賜（民72）。**社會變遷與教育危機**。臺北：百科文化事業公司。
- 楊國賜（民84）。**現代化與教育革新**（三版）。臺北市：師大書苑。
- Coombs, Philip H. (1985). *The world crisis in education: the view from eighties*. New York & Oxford: Oxford University press.
- Pelikan, Jaroslav (1992). *The idea of the university: a reexamination*. New Haven & London: Yale University press.
- Solomon, Robert & Solomon, Jon (1993). *Up the university; re-creating higher education in America*. Addison-Wesley publishing Co.
- The World Bank, (Ed.).(1994). *Higher education: the lessons of experience*. Washington, D.C.: The World Bank.



# 我國師資培育制度 變革之分析

陳奎熹

## 【作者簡介】

本文作者，台灣省彰化縣人。曾任中小學教師、台灣師大助教、講師、副教授，現職台灣師大教育系教授。

## 摘要

自「師資培育法」於民國八十三年公布施行以後，我國師資培育制度產生重大的變革：確立了我國師資培育多元化的制度。本文旨在探討我國師資培育制度變革的發展過程。首先，回顧我國師資培育制度變革的歷史；其次，從政治、經濟、與文化三個層面分析我國師資培育制度變革之背景；再次，探討相關改革文獻的重要內容；最後，對今後師資培育制度的發展作一綜合評析。

**關鍵詞：**師資培育、師範教育、教育實習、在職進修。

## 前言

自「師資培育法」於民國八十三年及「教師法」於民國八十四年相繼公布施行後，我國師資培育制度邁入一個新的里程。這次有關師資培育的重大變革，確立了我國師資培育「多元化」的制度，除原有的師範校院外，其他一般大學校院亦得設立教育院系或教育學程，培育中小學校及幼稚園教師，從此師資培育進入多元競爭的時代。

除了師資培育「多元化」外，其他變革包括：師資培育以「自費」為主，教師資格取得將「檢定制」，教師培訓採「儲備制」，而教師任用則改為「聘任制」，均為其特色。由於這是一種前所未有的變革，許多新制並無前例可循，教育行政主管機關、師資培育機構以及中小學校的有關同仁只能在不斷的摸索與嘗試之中，逐

步累積經驗，克服困難。回顧三年來的努力，我國師資培育制度，在革新的路上固然獲得相當可喜的成效，但也同時面臨許多亟待解決的問題。

本文旨在探討我國師資培育制度變革的發展過程。首先，回顧我國師資培育制度變革的歷史；其次，從政治、經濟、文化三個層面分析我國師資培育制度變革之背景；再次，探討相關改革文獻的重要內容；最後，對今後師資培育制度的發展作一綜合評析。

## 壹、我國師資培育制度變革之歷史回顧

在民國八十三年新制「師資培育法」公布以前，我國師資培育制度幾乎等同於師範教育制度。在民國七十年代，教育部進行「師範教育法」修訂時，與會的專家學者，對於未來師資養成方式的看法，始終意見分歧，爭論激烈，並出現所謂一元閉鎖與多元開放的拉鋸戰。民國八十三年，「師範教育法」更名「師資培育法」公布後，師範教育乃成為師資培育制度的一部分。因此，這種變革，顯示了師範教育與師資培育之間的區別性。雖然如此，我國師範教育與師資培育制度之間，仍有密不可分的关系。究竟我國師資培育制度緣起為何？發展過程歷經那些變革？而其間師範教育所扮演角色與影響又如何？茲從台灣光復以後，師資培育制度的變革歷程略加分析。

### 一、台灣光復初期師資培育制度

台灣光復初期師資培育制度，一則承續大陸時期的師範教育制度，二則將日據時代師範學校更名，或新設師校，以求健全師資培育。為提高師資素質，充實師資來源，原日據時代總督府台北、台中、台南三所師範學校改為省立台北、台中、台南師範學校。民國三十五年，省教育當局鑑於國校師資需要迫切，乃將台中師範學校新竹分校及台南師範學校屏東分校，分別擴充改為省立新竹與屏東師範學校。（汪知亭，民67，頁219）新設師範學校部分，則包括民國三十四年於台北市設立女子師範學校，三十七年省立台東及花蓮師範學校亦分別成立。至於中等學校教師的養成機構，則於民國三十五年在台北市創立台灣省立師範學院（為國立台灣師範大學前身）。所有師範校院均為公立，師範生均享受公費待遇，並有服務義務。

在民國三十四年至三十八年間，政府遷台前，為解決嚴重「師資荒」現象，乃採取徵選、考選、訓練與講習……等速成管道，以補充師資之不足。（李園會，民73）

## 二、政府遷台三十年間的師資培育制度

政府遷台後仍維持師範校院公立、公費的制度。此時師資培育速成的窘況有了改善，除了發展正規師範教育為主外，並致力於中小學教師素質之提昇。民國四十三年增設高雄女子師範學校，民國四十四年台灣省立師範學院改為台灣省立師範大學，國立政治大學設立教育學系。（教育部，民63，頁9）民國四十六年又增設嘉義師範學校。民國四十九學年度起，師範學校陸續升格為三年制師範專科學校、招收高中（職）畢業生；民國五十二年，則相繼將三年制師範專科學校，改為五年制師範專科學校，招收初中（職）畢業生，培養小學師資。民國五十六年台灣省立師範大學改制為國立，省立高雄女子師範學校改制為師範學院，民國六十年增設彰化教育學院，培育中學師資。總之，台灣此期有九所專門培養小學師資的師範專科學校，及二所師範（教育）學院、一所師範大學、一所普通大學教育系，用以培養中等學校師資。

民國五十七年因九年國教倉促實施，中學師資需求量遽增，教師素質再出現參差不齊的情況。民國五十六年教育部指定台大、政大、成功及中興大學開設教育選修科目，並規定只要修滿教育科目十六學分以上者，即可擔任中等學校教師。此外，師大（院）並對擬任國中教師卻未曾修習教育專業科目者，施以職前訓練。總之，九年國教的驟然施行，加劇了中學師資培育速成的情況，有礙我國師資培育制度邁向專業化的努力，且降低了師資的素質。此種負面影響，在往後逐年中學師資數量呈現飽和，及民國六十八年「師範教育法」公布實施後，才稍為獲得改善。

## 三、「師範教育法」公布後的師資培育制度

以往台灣師範教育的發展，主要是依據國民政府民國二十一年制定的「師範學校法」，民國三十六年修正公布的「師範學院規程」，民國三十八年的「大學法」，及其他各相關的法律及行政命令。師範教育有其培育師資的獨特功能，但在法出多源的情況下，卻有礙師範教育功能的彰顯。例如：師範學校改制為師專時，是比照專科學校辦理。因此，各方有單獨為師範教育立法的呼聲。

教育部於民國六十五年開始籌劃師範教育法，於民國六十八年經立法院通過，總統公布施行。該法全文二十三條，其要點如下：(1)師範教育由政府設立之師範校院及其他公立教育院系實施之。（第二條）(2)師範校院課程應著重民族精神之涵泳、道德品格之陶冶、專業精神及教學及知能之培養。（第十三條）(3)師範校院學生免繳學費，並以給予公費為原則。（第十五條）(4)師範校院公費生修業期滿成績及

格者，由教育行政機關分發實習及服務；在規定服務期限內，不得從事教育以外之工作或升學。（第十六、十七條）(5)師範校院及教育院系得招收大學畢業生，施以一年之教育專業訓練。（第五條）(6)師範校院應與教育行政機關合作，輔導該區內之中小學及幼稚園。（第十四條）(7)加強教師在職進修活動。（第六、十九、二十條）。

有人批評「師範教育法」乃基於一元閉鎖理想，欲師範校院及教育院系囊括師資培育，事實上亦有其困難。因為師範教育並無法承擔各級學校各類科所有師資培育事宜。就師大而言，為擴增師資培育管道，乃採取第二部方式，招收普通大學畢業生，施以一年的教育專業訓練，以應實際需求。直至民國八十三年師資培育多元開放以前，各師範校院歷年均透過教育學分進修，招收非師範生，以彈性遞補中小學各類科所需師資。

在民國七十年代，為提昇師資素質的實際行動，則包括民國七十一年實驗、民國七十二年於八所省立師範專科學校實施的「能力本位」師範教育，以及民國七十六年九所師範專科學校（八所省立、一所市立）改制為師範學院，使往後初等教育師資學歷，提昇至大學程度。民國七十八年，高雄師範學院與彰化教育學院分別改又為高雄師大與彰化師大，民國八十年，八所省立師範學院改為國立，使師範教育的經費更為充裕，而師資培育素質亦大為提昇。

#### 四、「師資培育法」公布後的師資培育制度

民國七十六年政治解嚴之後，台灣社會除了承續多元開放之外，更加强自由化傾向。正如前述，由於師範校院無法培育職業類科師資，加以普通大學若干科系畢業生出路未臻理想，他們也想「分享」師資培育的權益，故極力爭取開放。（黃光雄，民84）民國七十六年送立法院審議的「師範教育法」修訂草案，經過七年的延宕，待政治體制變革大致底定後，立委們將之改頭換面，新制「師資培育法」終於在民國八十三年三讀通過，並經總統公布施行。

「師資培育法」全文共計二十條，其主要特色，可歸納為下述四個重點：(1)師資培育管道「多元化」：以往高中以下學校師資多由師範校院及教育院系培養。現在一般大學均可申請設立教育學程，共同參與師資培育工作。(2)師資培育以「自費」為主：過去師範校院以公費培育師資，現在改以自費為主。公費生則以就讀師資類科不足之學系，或畢業後自願至偏遠地區學校服務學生為原則。(3)教師資格採「檢定制」：以往師範校院學生結業後分發至中小學實習一年，成績及格者，即可登記為合格教師。現在修畢師資職前教育課程後，均須經過初檢、實習一年、複檢，

始能取得教師資格。(4)師資培育採「儲備制」：以往師資採取公費計畫培育方式，以期達到師資供需平衡。現在採自費的儲備方式培育，藉由市場機能調節師資供需。

師資培育法之主要精神在開放、自由化、多元化、市場導向，以及自費原則。在法案討論過程中，除專家學者之外，民意代表、各種國會遊說團體、民間組織、社會輿論，皆積極表達意見或爭取介入。師資培育由一元閉鎖制轉為多元開放制，在歷經充分討論後已取得共識。但觀諸法案前後變革之過程，則因社會、政治、經濟背景的變化，使其在短期之內，形成大幅更張。因此，變革後成效如何，則有待施行一段時間後，加以評估。

總之，我國師資培育制度歷經了師資不足階段、師資補足與素質提昇階段及師資來源充足階段，其間多次的變革，除了在尋求制度本身的健全成長之外，亦必須隨時反映當時社會對教育的需求與期待。以台灣師資培育的發展歷程而言，至民國八十年代的趨勢，顯然已由一元閉鎖邁向多元開放，由公立轉向公私立，由公費為原則改為自費為主，由計畫培育轉變為市場導向。在研析台灣師資培育制度的變革時，除了探討制度本身的發展之外，也必須注意師資培育制度變革過程中，其所存在的社會背景（包括政治、經濟、文化因素）。這些背景因素，確實具有相當的影響力。

## 貳、我國師資培育制度變革之社會背景

研究我國師資培育制度，除了瞭解其歷來變革的現象，探討其相關的變革措施，尚須將其變革置諸各時期特殊的環境脈絡中，亦即探究其政治、經濟、文化背景，才能瞭解師資培育制度產生變革的緣由。

過去幾十年來，台灣師資培育制度，包括職前教育、實習、任用、在職進修…等，向來是一種由教育部主導，以師範校院為主體的所謂「一元閉鎖制」。但是隨著社會快速變遷，政治上的解嚴、經濟上的自由化、教育的市場化取向，以及社會多元價值的發展，使得政府的師資培育政策及其所維護的師範教育體系，受到相當嚴厲的質疑與挑戰。民國八十三年「師資培育法」的公布實施，就是這種社會背景下的產物。

影響台灣師資培育制度變革的因素不外兩大類：一類是師資培育制度本身的因素；另一類是師資培育制度以外的因素，亦即社會結構的因素：如政治、經濟、傳統價值等。（翁福元，民85）茲分別從政治、經濟、文化三方面探討台灣師資培育

制度變革之原因。

## 一、政治背景

從政府播遷來台至民國八十年代，台灣政治情勢的發展，約略可以分為三個時期來說明：一是戒嚴時代早期（民國三十八年至民國六十年）；二是戒嚴時代後期（民國六十一年至民國七十六年）；三是解除戒嚴以後的時期（民國七十六年以後）。每期政治情勢不同，對師資培育制度的影響亦異，茲分別略述如下：

### （一）戒嚴時代早期台灣政治背景及其對師資培育制度的影響

戒嚴時期台灣的師範教育，基本上被認為是一種「精神國防」。薛光祖（民69，頁46）在其所撰的「當前師範教育問題之研討」一文中，有如下的一段話：「教育為推行政治及發展經濟最有效的方法，視師範教育為精神國防教育，教師為國家文化政策的鬥士，所以教師應如軍事國防幹部一樣，由國家以公費來培育。」

政府遷台早期全力準備反攻大陸，必須團結內部、安定社會秩序以備戰，於是首先於民國三十八年頒布戒嚴令，限制人民的言論、出版、講學、集會、結社等自由。原本相當慌亂的國內外局勢，隨著國民黨政權的順利掌控及國際韓戰爆發，美國協防及援助台灣，而漸漸穩定下來。由於政局轉趨安定，才使師資培育制度在速成、彌補師資不足的階段，卻能致力於發展並改進專業培育師資的師範教育。

無可諱言的，由於國內外反共立場的一致與強化，當時的師範教育的確擔負重要的政治功能。執政黨的政治意識型態，在憂患時局中，受到相當的合理化與強化；所有師資培育制度（師範教育為其主流）皆負有服務政治的工具性角色。易言之，師範教育負有重要的「政治社會化」（political socialization）的任務與功能。（Lipset, 1960）

當時總統蔣中正認為大陸失敗的主要原因在未能樹立三民主義的中心思想。因此，政府透過他的訓詞、手令、談話，以及各種文宣管道及文教法令，強力推行三民主義的教育政策。而師範教育既屬教育的一環，其所培育的人才將是教育工作的落實者，自然受到極大的重視。民國四十四年蔣中正要進一步提出「師資第一，師範為先」的口號，明確指出師範教育的重要地位。民國四十七年教育部遵照此一指示所令頒的「師範學校學生訓練標準」中，所規畫的德智體群目標，即密切結合政治背景的期望與需求。早期師資培育制度在目標、法令、課程、生活教育各方面均顯現政治社會化的特色；而整個師資培育制度所樹立的師道、師表等社會形象與社會聲望，皆在政治體制的期望下，有計畫地加以塑造，並以當時強人總統的指示作為政策決定與施行的藍本。政治因素影響師資培育制度，固然有其可議之處，但是

當時政治背景重視師範教育，而政府亦將提昇師資素質，作為施政目標之一，則是事實。因此政治力的介入，在一定程度上，是幫助師範教育不斷改善的支柱。例如，政府為安定師範生的經濟生活，使其能安心於學業，因此維持一貫的師範生公費政策，並隨時調高公費。政治因素的考慮，對早期亟待振興的師資培育制度提供了一個安定的有利環境，助其重建與發展；而政治背景為師資培育制度樹立的聲望與地位，則有助於優秀人才的吸引，也是另一種貢獻。

### (二)戒嚴時代後期台灣政治背景及其對師資培育制度的影響

民國六十一年蔣經國擔任行政院長，民國六十四年蔣中正逝世，民國六十七年蔣經國繼任總統，民國七十三年蔣經國提名台籍學者李登輝競選副總統。此期政治本土化的政策，已開始使國民黨領導階層產生「量變、質變」的效果，使政治過程更能反應台灣的民意取向。（彭懷恩，民79，頁170）

在教育方面，此期政治因素透過一元閉鎖的師範教育，對於師資培育制度的政治化，仍具有相當的干預力。不過一人獨裁的政治風格已略有改變；此期師資培育制度的變革也顯現由一人決策改趨集思廣益的決定過程，因此有助於師資培育制度發展與變革的民主化與週延性。例如，民國五十九年第五次全國教育會議中，曾有儘速研訂「師範教育法」的建議，由於各方不斷反應，政府乃於民國六十五年成立「師範教育法研訂小組」積極謀求解決師資培育的法令問題。民國六十七年，師範教育法研訂小組完成草案，隨即送立法院審議。民國六十八年完成立法程序，而我國此期師資培育政策，亦因而確立於法規中。

民國六十八年的「師範教育法」正式確立閉鎖式的師資培育制度；師範教育的特色，包括：公立分區設校、計畫招生、師範生公費培育、鼓勵教師在職進修、但師範畢業生任教義務年限內不得從事教育以外的工作或升學，師範課程除重視專業科目，並加強民族精神教育。

大體而言，此期台灣師資培育制度仍然擔負著政治功能；政治持續穩定，亦有助於師資培育制度的改進。尤其「師範教育法」的公布實施，使師資培育在實施時有較週詳的法律依據。然而教育界對於師資培育制度的變革，仍處於被動接受，而政策上全然一元閉鎖的師資培育構想，有違實際的可行性，引起各方爭議。（嚴育玲，民84，頁55-56）於是民國八十年代激起了師資培育多元開放的呼聲。

### (三)解除戒嚴以後台灣政治背景及其對師資培育制度的影響

民國七十六年解除戒嚴之後，民國八十年總統宣告終止動員戡亂時期，國家統一委員會通過「國家統一綱領」，兩岸關係進入交流互動階段。此期台灣政治更趨民主、開放，政黨政治開始運作，多黨興起取代一黨獨大。人治的色彩逐漸褪去，

依法而治的政治體制則取而代之。人民在言論、出版上，亦獲更多的自由。民間團體興起，人民政治參與則轉趨活絡。（張茂森，民81；陳陽德，民81）

此期師資培育制度的重大變革，是民國八十三年「師資培育法」的實施，確立了師資培育多元化的制度。

雖然早在民國七十六年教育部已開始進行「師範教育法」的修訂工作，但從民國七十六年至民國八十三年，法案在立法院被凍結了七年之久。其後隨著政治體制上紛爭的解決，在開放、多元、民主法治的共識下，民國八十二年六月，終於進行師範教育法的審議。（教育部，民82a，頁47）

由於過去師範教育擔負精神國防、配合執政黨政策的角色受到疵議。自民國八十一年國會改選後，來自立法院及大學教育改革團體，要求廢除師範教育法的聲音愈來愈強烈。（李瓊月，民82，4版）最後教育部主動與審案的立法委員進行協商之後，民國八十二年十月才以「師資培育法」取代「師範教育法」，解決法案保留問題。（教育部，民82b，頁38）初審通過的「師資培育法」，在內容方面充滿許多妥協與讓步的色彩。例如：開放一般大學設置教育院系或教育學程及設立附屬學校，師資培育以自費為主兼採公費及助學金，民族精神之涵泳改為民主法治之涵泳，以及相關職前、實習、在職進修機構的開放等。（教育部，民82c，頁33）民國八十三年立法院終於三讀通過「師資培育法」。

總之，民國八十年代以後，台灣師資培育制度，已經不再擔負政治任務，擺脫意識型態、精神國防的形象。在要求開放與多元的呼聲下，師資培育制度朝向多元化進行，就某種政治意義看來，可謂新興政治勢力與執政顯得勢力爭取權力重新分配的結果。師資培育制度的變革似乎也是促進各個政治勢力互相制衡的一種手段。伍振鸞（民84，頁50）認為：台灣師資培育制度或政策的改革，是政治的考量壓倒學理的主張；而且他相信這樣的改革，使教育專業化的理想遭到嚴重的挫折。顯然，有些學者對於這種變革仍持質疑的態度與看法。要之，「師資培育法」雖在民主開放社會中產生，卻也是妥協、磋商下的政治產物。由於台灣立法與專業素養不足、壓力團體對專業團體的干預、以及其間利益分配的制肘，使協商後法案的合理性、可行性與利弊得失，皆有待以後加以評估。

## 二、經濟背景

台灣經濟發展背景對師資培育制度的影響，可分：(1)戒嚴時期與(2)解嚴以後，兩個階段加以說明：

### (一)戒嚴時期台灣經濟背景及其對師資培育制度的影響

第二次世界大戰後，台灣所採取的經濟發展政策，具有所謂「國家統合主義」(statist corporation)的色彩：即國家(政府)在形成權力分配及指導經濟發展方面，扮演了優勢且自主的角色。此種政策不是源於補救資本主義施行後的弊端，而是源於滿足人民期望經濟改善的需求。這種追求經濟發展的國家統合主義，往往採取威權政治(authoritarianism)，即以政治過程來控制經濟發展方向，並反對自由貿易政策。(彭懷恩，民79，頁67)這種具有保護色彩的經濟政策，直到政治解嚴之後，才轉變為開放競爭的自由市場。

從民國三十八年至七十六年，台灣經濟發展有下面四個特色：(1)由殘破至茁壯的過程；(2)受政治主導的經濟計畫；(3)不同時期的經濟背景對人力需求有顯著的差異；(4)長期成功地維持相當的國民所得水準，貧富差距不大。(嚴育玲，民84)這些經濟因素對師資培育制度的影響如下：

1. 經濟發展階段不同，影響師資培育的水準：早期民間經濟能力較差，多數國民沒有機會接受高等教育，因此國小師資的教育水準，無法提昇；僅以師範學校或師範專科學校，招收初中(國中)程度學生，施以三年至五年的教育。民國七十年代後期以後，由於民間經濟富裕，接受高等教育的人口增加，而且高學歷就業市場競爭，因此國小師資水準，得以提昇至大學程度。

2. 社會經濟的寬裕程度，影響公費的作用與意義：社會普遍貧窮時，師資培育制度中師範生的公費待遇，顯然有助於師範校院吸收優秀的清寒學生就讀。但是，在社會經濟普遍趨於寬裕時，公費對多數學生而言，則猶如錦上添花。而且享受微薄的公費後所須承擔的義務，反而被視為升學或轉業的障礙。因此，社會經濟富裕之後，顯現出公費的負面作用；給予全面公費的意義既已喪失，公費制度的存廢或改革，乃引起廣泛的討論。

3. 經濟發展快速，暴露出師資培育政策的若干缺失：茲以職校師資培育問題為例，民國五十、六十年代，各級各類職校配合經濟發展而大量設立時，即出現職校師資嚴重不足問題。及至民國七十年代，經濟發展對職業技術人才益加需求時，師資培育制度對此問題仍然無法妥適解決，而僅以師範校院第二部方式，勉強應付。因此，隨著經濟發展的情勢，凸顯一元化師資培育制度，無法滿足各種不同師資需求問題，加上此時高等教育大量擴充，畢業生就業困難，謀求教職也是出路之一，因此，有開放師資培育管道的呼聲。

4. 經濟景氣的良窳，影響師資供需的推估：民國六十年代以前，台灣經濟尚在起步階段，各種初級產業或輕工業之待遇水準與工作條件，尚不及教職，所以師資不易流失，其供需推估亦無困難。但是民國六十年代以後，隨著經濟的蓬勃發展，

社會上其他工作的吸引力，超過教職；教師改行轉業的可能性增高，因而影響師資供需的推估。尤其在金融投機、股價狂飆的時期，更影響師資培育制度在供需上的推估。

## (二)民國七十六年解嚴以後經濟發展及其所對師資培育制度的影響

民國七十六年至八十三年，台灣經濟發展有下面的特色：(1)民國七十年代經濟面持續多年的不景氣；(2)經濟政策大幅採行市場競爭的作法；(3)逐漸採行由公營轉向民營或公營開放民營的政策；(4)經濟發展多樣化，使職業類別再加多元化；(5)經貿、金融自由化、國際化；(6)加強科技產業升級。（嚴育玲，民84）這些經濟發展因素對師資培育制度的影響如下：

1. 經濟不景氣，工作難求，要求師資培育管道開放的呼聲增高：此一時期台灣高等教育一直持續的穩定成長，其學生數也不斷增加。雖然政府不斷努力創造就業機會，可是大學畢業生的失業率仍然有逐年升高的趨勢，產生結構性失業的問題。

（翁福元，民85）尤其在經濟不景氣，工作難求的情況下，大學畢業生對從事教職有強烈的意願。因此，要求師資培育制度多元化的呼聲，受到相當的重視與支持；尤其是一般大學教育改革人士都主張要開放師資培育管道。

2. 採取自由市場理念規畫新的師資培育制度：台灣舊制師範教育係由國家（政府）主導，中小學師資多由公立師範校院以公費採計畫式培育，以期力求師資供需穩定平衡。此期（新制）師資培育制度則逐漸受商業化社會、著重市場競爭等觀念的影響，改趨市場導向的作法；新制師資培育採自費為主的「儲備制」方式，藉由市場機能調節師資供需。（陳奎熹，民85）一般認為師資市場開放，大家公平競爭；師資培育機構大量培育師資，在「供應」大於「需求」的情況下，才有篩選師資、去蕪存菁的可能。不過，也有人認為太過強調市場取向，而放棄其應有理想，可能產生不利師資培育制度的後果。

3. 經濟水準提高、大眾生活富裕，公費制度失去吸引力：生活富裕的環境，提高了人民接受高等教育的能力，不需依賴公費即可順利升學就讀。加上政府的公費預算龐大，但分給所有公費生後，每人所得為數十分微薄。因此，此期師資培育制度欲繼續以公費吸引優秀學生的效果不彰，修訂師資培育公費政策，乃勢在必行。

4. 經濟發展國際化、多樣化，職業類別增多，促成師資培育多元開放的必要性：由於台灣經濟邁向國際化、多樣化，擴充了發展的格局。以產業結構而言，自民國七十七年起，新興服務業顯然已成為國內最大產業，而策略性工業的發展，亦繼續受到政府的大力推動。此期各類人才需求孔急，而各級職校在設科、新增教師的專長上，也因此有多元的必要性。此期師資培育制度必須正視此一現象，才能配合

經濟發展的需求。易言之，多元開放的師資培育制度始有能力培育足夠的合格職校師資，徹底解決長期以來職校師資缺乏、素質不齊的問題。

5. 人民生活品質提高，教師專業形象亦受重視：由於人民生活品質提高，對師資素質的要求隨之提昇。因此，一般認為僅完成職前教育課程的經歷，尚不足以勝任教師工作。為提高教師專業化形象，此期新制師資培育對於教師的實習、資格檢定、證照取得、在職進修等均有較明確與嚴格的規範，用以維持教師素質，提昇教師的專業地位，並凸顯了對教師在職期間專業成長與生涯規畫的重視。

### 三、文化背景

台灣文化發展背景對師資培育制度的影響，亦可分為(1)戒嚴時期與(2)解嚴以後兩個階段，加以說明：

#### (一)戒嚴時期台灣文化背景及其對師資培育制度的影響

民國三十八年政府遷台後，為積極配合反共抗俄的政治目標，除了加強國語推行之外，政府對台灣的文化重塑亦趨積極，使台灣的文化背景在政治力的大幅介入下，凸顯策略一元文化的特色。此期政府的文化政策包括：(1)加強認同中國，重視民族精神教育；(2)推行中華文化復興運動，係針對民國五十五年中共發動「文化大革命」而發起；(3)十二項建設中增加文化建設，計畫在五年內，分區完成每一縣市的文化中心；(陳奇祿，民70，頁70) (4)三民主義結合中華文化再生運動，以推行三民主義教育為台灣文化再生的指標。

與上述改革導向的文化背景相對應的是一種大眾文化(mass culture)的產生。根據宋明順(民77，頁157-8)的描述，台灣大眾文化產生的背景，包括：(1)新中產階級(白領階級)大量出現，並扮演重要角色；(2)國民教育水準提高，產生對文化的新需求；(3)科學技術的高度發展，生產力提高，一般大眾開始享受閒假生活；(4)大眾傳播媒介迅速發展，大量提供知識與娛樂內容；(5)民主政治的推行，形成大眾民主制度，輿論展現舉足輕重的地位；(6)高度的生產技術，實現大量生產(mass production)時代的來臨。總之，台灣社會文化在六十年代之前，在政治力的規範下，政策性文化一直佔有強勢的地位，隨後由於大眾文化的產生，遂使文化的發展逐漸轉趨活絡與多元。

此期文化背景對師資培育制度的影響如下：

1. 師資培育制度負有「文化再製」的工具性任務：政策性一元文化以政治上的意識型態為文化發展的目標，其推廣落實的對象之一，即是擔負精神國防的中小學教師。因此，透過課程的安排與生活教育的施行，政策性一元文化影響了師資培育

制度實施的內涵，從師資培育制度在三民主義教化的最高目標下，扮演執政黨意識型態再製的工具性角色。例如：課程方面，歷年師範校院課程均在共同必修科目中列有三民主義（後來改為國父思想）、四書、國音、中國近代史……等；生活教育方面，民國四十七年公布「師範學校學生訓練標準」，以後陸續公布各種民族精神教育與生活教育方案……等。這些措施都是透過當時的師範教育體系從事政治意識型態的形塑，因此，戒嚴時期的師資培育制度，實負有政策性「文化再製」（cultural reproduction）的重要任務。（Bourdieu, 1973）

2. 大眾文化背景的變遷對師資培育制度的變革影響有限：台灣在民國六十至七十年代，由大眾文化所帶來的正面貢獻，大致可列舉如下：(1)享有大致相同經驗與價值觀的大眾，較易取得共識與共感；(2)關懷鄉土、反應現實，貼切生活環境的文化發展，較政策性文化更易引起共鳴，引發多元文化的發展；(3)輿論逐漸擺脫政治灌輸的影響力，有助於減少政治力在文化發展上的干涉。不過，由於此期師資培育政策仍由執政黨主導，在政治力操控下，此種大眾文化背景對師資培育的影響卻十分有限。這種缺乏自主性、反省性的師範教育，顯示當時師資培育制度不但無法領導時代文化的變遷，甚至必然處在落後於時代文化的困境。

3. 傳統注重師道的觀念仍影響師資培育制度：政策性一元強勢文化，雖對師資培育過程有保守封閉、思想僵化的負面評價，但從另一個角度而言，它卻有其正面的貢獻：在政治對儒家傳統倫理道德思想的大力提倡下，對尊師重道觀念的培養，卻有一定程度的效果。此外，在師資培育措施方面，對師範生活禮儀規範的重視、對教師專業形象的塑造，則有助於校園倫理的增進，對提昇教師社會地位，並吸引優秀青年從事教育工作，也有正面的貢獻。

4. 形成「閉鎖式」師資培育的合理化藉口：我國「天、地、君、親、師」的文化背景對教師賦予崇高的人格期許、職業神聖的地位。一般認為教師人格陶冶必須要從認知及日常生活著手，也就是要透過培育良師的文化環境作用，逐漸潛移默化才能達成。因此，專門負責培育師資的師範校院，顯然較能達成如此的目標。易言之，此時文化背景有助於「閉鎖式」師資培育制度的施行。

## (二) 解嚴以後台灣文化發展及其對師資培育制度的影響

一九五〇年代世界各國族群問題並不嚴重，政治文化理論是崇尚「國家整合」的年代。但是，隨著一九六〇年代西方世界族群意識的逐漸增強，並造成日益尖銳的種族衝突之後，西方各國與學者便開始重新檢討一元文化與文化同化的整合觀。一九七〇年代以後，文化多元主義的理論，已逐漸取代一元整合理論。（葛永光，民80，頁4-7）透過國際文化交流的影響，多元文化的觀念在台灣也逐漸獲得民間

的重視呼籲與政府的積極迴響。

民國七十六年台灣解嚴以後，多元文化的發展環境，出現了大幅的改善。尤其大眾文化的蛻變，呈現新的風貌，其中並包含了新的困境。

解嚴以後台灣文化發展的特色，概括言之，包括：(1)大眾多元文化蓬勃發展；(2)精神與物質文化發展失調；(3)比諸經濟發展水準，精神與物質文化的內涵皆有待提昇；(4)缺乏本國特色的文化發展。（嚴育玲，民84，頁176-7）此期文化背景對師資培育制度的影響如下：

1. 多元文化發展帶動師資培育制度多元化趨勢：民國八十年代以後，台灣多元文化的發展趨勢至為明顯：從多種來源、多種類型、多種管道的文化發展看來，大眾文化已顯現多元、包容、與活絡的特質。舊制師範教育與這種多元文化價值顯得格格不入，它無法配合此期文化豐富而多樣的需求。師範教育常被認為可能培養出同質性高的師資，不符教育改革的時代潮流。當時，社會大眾多數接納多之開放的社會價值，對師資培育一元閉鎖的認同程度，不如往昔。而民國八十三年對師資培育制度的大幅變革，從文化觀點而言，也就其來有自了。

2. 激發舊制師範教育的批判與反省：舊制師範教育以公費公辦為原則，這種制度在過去曾發揮相當的功能，如：幫助許多清寒優秀學生完成師範教育；師範校院能吸引成績優秀高中畢業生……等。但這種制度也有一些後遺症：(1)部分性向不宜或無意擔任教職者，考進師範校院後，一律享受公費，頗不合理。(2)師範校院師生受到過度保障，缺乏競爭與反省的動力；長期累積的若干缺失，沒有加以質疑與挑戰。多元文化既然在內容上趨於豐富多樣化，因此，新的價值觀念與新的思維模式，必然對於過去習以為常或認為「理所當然」的事情，加以質疑。如此看來，多元文化的發展對師資培育制度從事批判反省，具有相當的裨益。

3. 過度強調外國文化移植，相對忽略本國特色的變革：由於此期文化發展仍在眾多紛擾的階段，尚未在多元價值中，凝聚出適合我國的新模式。因此，許多開放論者在引入國外所重視的自由、開放、平等、兒童本位、學生權……的同時，對傳統的師道觀少予珍視。他們舉出世界先進國家的師資培育制度多採開放制為例，認為多元開放為師資培育的世界潮流，相對忽視本國傳統重視師道、教師職業聲望高於西方國家的事實。（林清江，民84；陳奎熹，民79）要之，國外制度與經驗作為我國教育制度改革的參考有其必要，但在未深入瞭解國內教育情況，又未釐清國外之所以施行之理由與條件，就大力提倡國外的作法，相對輕忽本國自我特色，這種改革常易引起許多爭議。（黃光雄，民84）

4. 多元價值社會對師資培育制度的變革，常有爭議：民國八十三年公布的「師

資培育法」，確立師資培育多元化制度，一般多持肯定的態度。唯新制師資培育是否保留過去師範教育的特色？則有不同的看法。市場導向的師資培育，是否會帶來功利傾向？多元開放的師資培育，如何有效落實教師資格檢定制度，以確保師資水準？今後師資培育制度的規畫，是由各大學自主，或仍由教育部主導？也都有見仁見智的看法。總之，新制師資培育的多元開放精神已經由「師資培育法」的公布，確立了制度。唯有關師資培育的細部規畫，仍待進一步解決。雖然教育部陸續頒布各種法規，但在多元價值的現代社會中仍會有許多爭議性問題，不斷出現。任何變革，均須兼顧世界潮流與國內文化背景；多元開放並非自由放任，如何建立共識，進而追求「多元而卓越」的師資培育理想。（林清江，民84）才是大家是關心的課題。

## 叁、相關改革文獻的探討

自民國八十三年二月七日「師資培育法」公布施行以後，政府陸續發表和師資培育制度有關的文件，包括：(1)第七次全國教育會議，有關「改進師資培育」的研討結論（民83、6、25）；(2)「中華民國教育報告書」（民84、2）；(3)行政院教育改革審議委員會「第一期諮議報告書」（民84、4、28）(4)行政院教育改革審議委員會「第二期諮議報告書」（民84、11、4）；(5)行政院教育改革審議委員會「第三期諮議報告書」（民85、6、28）；(6)行政院教育改革審議委員會「總諮議報告書」（民85、12、2）。茲分別加以摘要敘述如下：

### 一、「師資培育法」（民83、2、7）

「師資培育法」全文二十條，其主要內容包括：師資培育的宗旨（第一條）、師資及其他教育人員的界定（第二條）、師資培育的過程（第三條）、師資培育的實施機構（第四條）、師資培育的課程（第十條）、師資培育的方式（第十一條）、教師資格的取得（第七、八條）、教育實習的機構（第十三、十四條）、在職進修的機構（第十五、十六條）及地方教育輔導（第十七條）。如果將過去「師範教育法」和「師資培育法」作一比較，新制師資培育有下述特色：(1)從一元化的師資培育制度到多元化的師資培育制度；(2)從以公費為主的師資培育到以自費為主的師資培育；(3)從教師的登記制到教師證照制度；(4)從教師派任及介聘制到教師聘任制；以及(5)從進修部無設立法源到進修部法制化。（卓英豪，民84，頁2）

教育部原來只是希望對「師範教育法」做部分修訂，但是立法院教育和法制兩

委員會卻認為「由於社會結構急遽變遷，政經文教大幅改變，其中若干規定已不能適應當前實際需要；通盤加以檢討修正，誠屬必要。」（立法院，民83，頁3）由此可知，立法院之所以把教育部所提之「師範教育法修正草案」全盤改為「師資培育法」，是因為社會結構和政經文教變遷的緣故。易言之，社會多元價值觀念促成師資培育制度多元化。

## 二、第七次全國教育會議有關「改進師資培育」的研討結論 （民83、6、25）

第七次全國教育會議分兩階段進行，第一階段分區座談，有關改進師資培育議題，共分五個場次舉行。第二階段則於六月二十二至二十五日在台北市召開，第四分組議題「改進師資培育」研討的結論，包括：(1)建立師資培育多元化制度，因應中小學教育發展需要；(2)研究發展師資培育課程，教育具有專業知能之優秀師資；(3)建立教師資格檢覈證照制度，提昇師資素質；(4)強化教師實習制度，增進教師專業成長；(5)強化教師在職進修，提高教師專業精神；(6)加強大專暨職業學校教師實務經驗，提昇教學品質，以配合國家經濟發展。

由於第七次全國教育會議的召開適值「師資培育法」公布不久，而其施行細則及相關子法仍待研訂，所以各方均寄以高度關切。其中具體的重要結論，就師範校院方面而言，包括：「加強師範校院師資培育任務之調整與多元發展之規畫，以發揮師範校院之特色」、「在多元化之師資培育制度中，宜保留過去計畫性培育制度之特色與優點」。在一般大學方面，則建議「審慎規畫一般大學設立教育院系所或教育學程，以培育優秀之中小學師資」。在教師資格檢定方面，「初檢、實習、複檢應有效管制，以確保專業水準」。此外，並建議在教育部成立「師資培育司」與「師資培育審議委員會」。（陳奎憲，民84，頁7-12）這些建議對於以後師資培育法施行細則及相關子法之訂定，均具有一定的指標作用。

## 三、「中華民國教育報告書」（民84、2）

教育部於民國八十四年二月發表「中華民國教育報告書：邁向二十一世紀的教育遠景」（簡稱教育白皮書）。其中第八章師資培育，教育部舉出十項重要措施：(1)建立師資培育多元制度，因應中小學教育發展；(2)成立師資培育審議委員會，釐訂師資培育政策；(3)研訂大專校院教育學程師資及設立標準，樹立師資培育專業制度；(4)發揮師範校院特色，強化教育研究功能；(5)規畫特約實習學校，落實實習輔導制度；(6)建立教師資格檢定制度，確保師資素質；(7)強化教師在職進修制度，提

高教師教學知能；(8)建立在職進修網路，落實教師終身教育的理念；(9)加強培育特殊類科師資，實現有教無類理想；(10)完成訂定教師法，樹立教師專業地位。

從以上十項重要措施的內容加以分析，可見「中華民國教育報告書」對師資培育的改革，規畫了頗為週詳的藍圖，從教師的培育、實習、檢定、進修、及生涯發展都做了詳細的討論。此一報告書延續第七次全國教育會議有關結論與建議，對現有師範校院仍然採取保護政策，以發揮師範校院的特色；此一保護政策，有人認為不僅未能達到其目標，反而限制了師範校院的發展。（翁福元，民85，頁14）

#### **四、行政院教育改革審議委員會「第一期諮議報告書」**

**(民84、4、28)**

行政院教育改革審議委員會（簡稱教改會）第一期諮議報告書有關師資培育政策的建議，包括：(1)對教師素質的要求，建立正確的專業共識與標準；(2)建立多元而卓越的師資培育管道；(3)建立合理的進修制度；(4)建立合理的校長遴選及任期制度；及(5)各校設教師審議委員會，處理任用及相關事宜。（行政院教育改革審議委員會，民84a，頁48-9）

從以上的介紹歸納，行政院教改會「第一期諮議報告書」對師資培育改革建議，集中在：師資素質、師資培育管道、教師進修、校長遴選與教師聘任。前三項都在教育部教育白皮書中可以找到，而且是政府經常在推動的工作。第四項與第五項是新的構想，其中第五項在民國八十四年八月九日公布的「教師法」中已有各校設「教師評審委員會」的規定。

#### **五、行政院教育改革審議委員會「第二期諮議報告書」**

**(民84、11、4)**

行政院教改會「第二期諮議報告書」有關師資培育的重點在探討教師專業素質的提昇。（行政院教育改革審議委員會，民84b，頁57）這一期報告書指出：幾十年來台灣師資培育問題的癥結所在——極端中央極權化及一元化的教育政策和行政運作。它們使「自主性」和「專業化」對教師而言是一種奢侈品，也使得教師們養成「萬能政府」的心態，或對於「教育鬆綁」的趨勢，感到茫然不知所措。本期諮議報告書建議從啟發師範生的專業自覺、教育行政部門應將權力下放、鼓勵教育人員成立各種自主性的專業團體、及修訂統整與師資教育與任用有關之各種法令，來重建教師之自主性。另外，從師範校院之招生，專業教育課（學）程、教育實習、及教師生涯發展等方面，討論教育專業化的重建。

## 六、行政院教育改革審議委員會「第三期諮議報告書」 (民85、6、28)

行政院教改會「第三期諮議報告書」有關師資培育改革的重點在：確定師範校院的發展方面，改進一般大學教育學程。該報告書首先分析台灣當前師資供需的現況及問題，其次探討前面的問題對師範校院的影響以及可能面臨定位及轉型的問題，最後檢討一般大學開設教育學程之後所產生的問題及因應之道。

至於具體的改革建議，在師範校院方面：(1)教育部宜在短期內寬列師範校院經費及增加員額編制，以改善其體質；在中長期方面，則主動規畫並協助其整合或轉型。(2)師範校院可採另類招生，而不參加大學聯招，招收以教學為職志之學生，以提昇教師專業精神。在大學教育學程方面，(1)教育部宜寬列經費主動補助公私立大學，鼓勵及協助各校對教育學程的內容隨時檢討、修正，以利教學品質的提昇。(2)一般大學教育學程宜搭配兩種以上教育學程，中小學師資可合流培育。(3)對一般大學師資培育規範宜採「先寬後嚴」策略，對教育學程的課程規範應予放鬆。(行政院教育改革審議委員會，民85a，頁84-6)

總之，行政院教改會「第三期諮議報告書」之建議主要在落實師資培育多元化，主張師範校院教育資源之統整與一般大學教育學程功能之發揮，並建議中小學師資合流培育。

## 七、行政院教育改革審議委員會「總諮議報告書」 (民85、12、2)

行政院教改會之「總諮議報告書」中提到目前師資培育的問題主要有三：

第一、過去師資培育一元化的時代，無法反應現實社會及市場需求；而目前師資培育多元化之後，師範校院地位不明，又受經費及法令諸多限制，功能不易發揮。至於一般大與所設教育學程，亦面臨著課程缺乏彈性，學校配合措施不夠，經費與員額編制不足等問題。

第二、過去的實習制度由於師範校院實習指導教授負擔太重，很難做好實習輔導與督導工作，以致實習輔導制度流於形式；現今公布施行之「師資培育法」及相關規定，雖圖對此一缺失有所改進，但相關的配合措施並不夠，如經費及員額編制不足的問題，對實習學校的補助與誘因不足，這些使得實習制度顯得不夠落實。

第三、進修對於教師生涯發展，教學成長及學生之學習皆相當重要，而且有關法令也都強調進修的重要性。但是目前教師的進修管道不夠寬廣，進修課程內容也

無法反應教師的實際需求，因此教師進修管道亟待改善。（行政院教育改革審議委員會，民85b，頁54）

該總諮議報告書，在最後，就「提昇教師專業素質」提出具體建議如下：（頁58-59）(1)鼓勵各校辦理具有特色之師資培育課程；(2)強化實習制度；(3)合理規畫教師檢定辦法，確保教師素質；(4)建立教師進階制度，提供多元進修管道；(5)鼓勵師範校院的整合或轉型，以發揮師範教育的功能。

## 肆、今後發展的綜合評析

### 一、確立師資培育多元制度，因應教育發展需求

我國自民國八十三年「師資培育法」公布施行以後，已確立了師資培育多元化的方向。此不僅因應社會變遷、政治、經濟、文化發展的時代背景，同時也反映師資供需調整的客觀需求，實有利於師資培育制度的健全發展。今後師範校院與一般大學共同擔負中小學師資培育的任務。兩者相輔相成，並作良性競爭。如果師資培育是一種權利，則權利大家共享；如果是一種責任或義務，則責任大家分擔。因此，各方認為師資培育多元開放，是一個必然而正確的方向。

一般大學現行教育學程，因係我國師資培育的革新性首創，在開辦初期，確有許多缺失亟待改進。例如：教育學程的組織與定位、師資與經費、課程與教學、學生甄選、實習輔導……等方面，均有值得檢討改進的地方。（王九達，民85；楊景堯，民85；黃坤錦，民85）不過各校教育學程負責人對未來的發展，多抱樂觀的看法和進取的態度（約佔85%）看來，前程頗有可為。（黃坤錦，民85，頁76）一般大學開辦教育學程後，申請進入教育學程學生非常踴躍；目前已有三十三所大學開設四十一個教育學程，學生共約八千人，可見新制師資培育具有相當的號召力。教育學程的優點是：(1)學生均經挑選，有一定的水準；(2)辦理彈性大，每可調整人數；(3)自主性強，可依本身條件與理想，培育另具特色的師資。惟教育學程亦有其困境：(1)師資不足，課程難以妥適安排，（尤其是分科教材教法與教學實習課程）；(2)類科分散，經費負擔重，甚至無以為繼；(3)除教學與實習，又要分擔地方教育輔導與在職進修，學程教師深感心餘力絀；(4)由於對就業前景具有不確定感，若干學生無意獻身教育工作，只是謀求多一種就業機會而已。

除了上述問題亟待改善以外，今後教育學程的課程設計，如何在專門學科知能中結合教育專業素養、教學方法與技巧，甚至在校園文化的潛在課程中，塑造具備

敬業精神的良師，都是值得深思的問題。否則，如果只是為了解決大學畢業生就業問題，勉強湊足二十幾個教育學分，以便於他們謀得教職，在強調教育專業的時代，實在是一大諷刺。

就師範校院師生而言，面對新制的衝擊，在觀念上必須有所調整，必須有「讀師範不一定拿公費，唸教育不一定當老師」的體認，放棄「精神國防」的保護傘，以開闊的心胸與作法，接受新的挑戰。（陳奎熹，民85）目前台灣共有三所師大、九所師院，似嫌過多；從資源有效運用來看，一方面將若干院校予以合併、整合，（如改為教育大學，或併入一般大學為教育學院），另一方面則考慮轉型為綜合大學，皆不失為因應之道。（行政院教育改革審議委員會，民85a，頁84）師範校院雖然整合或轉型，但在教育學術研究領域，仍應建立其領導地位。

師資培育雖多元，但亦應統整；大家要共同負責：為培育良師建立共識，並形成全面性協調系統。教育部應及早成立「師資培育司」，（目前師資培育由中等教育司負責，頗不合理），而「師資培育審議委員會」也應發揮功能，協調各師資培育機構、實習學校、與各級行政機關，將職前教育、實習導入、資格取得、與在職進修，建立一貫的制度。必要時，中小學師資也可合流培育。

多元管道培育之後，師資來源大量擴充，好處是供需日趨活絡，惟師資素質是否能維持一定水準，令人擔憂。這些師資能否在質與量方面配合中小學教育發展需要，端賴師資培育課程、實習、檢定、甚至在職進修各種制度的妥善規畫。

## 二、建立教師資格檢定制度，確保師資素質

「師資培育法」規定，教師資格之取得須經初檢、實習、複檢等手續。其規定類似德國實習教師前後之第一次與第二次國家考試，（楊深坑，民78）以確保師資素質之意。在第七次全國教育會議的結論中曾建議：「初檢」採全國性標準考試（如美國 NTE），「實習一年」與「複檢」應該結合成為形成性評量，兼具實習輔導與資格檢定的功能。同時建議：教師資格檢定方式應包括筆試、口試，與教學演示，筆試科目應包括專門科目與教育專業科目。以上建議均主張教師資格檢定應該從嚴，以提昇師資水準。

但是，民國八十四年八月公布實施的「教師法」卻規定：初檢採「檢覈」方式辦理，而複檢得授權地方成立「縣市教師複檢委員會」辦理。教育部「教育白皮書」更具體提出以下構想以呼應「民意」的要求：(一)初檢採學歷證件審查方式……，由省市政府教育廳局辦理，審查通過者，發給實習教師證書。(2)複檢：實習教師於實習期間由實習輔導機構及實習學校負責輔導，並評定其實習成績，成績合格者，

由各該管教育行政機關造冊函報本部核發合格教師證書。

從以上措施看來，可見，所謂「初檢」與「複檢」已經流於形式上的審查手續。雖然，教育部於民國八十四年十一月公布的「高級中等以下學校，及幼稚園教師資格檢定及教育實習辦法」第三十二條規定「複檢」手續改為「實習教師之各項實習成績，由師資培育機構彙總，……函報教育實習機構所在地之省（市）政府教育廳（局）複檢合格後，轉報教育部發給合格教師證書。」但是，對於複檢的方式，亦無任何規範。易言之，修畢職前教育的學生，不必經過任何「初檢」考試，即可取得「實習教師」證書；而一年實習成績及格者，並等於「複檢」及格，自然取得「合格教師」證書。如此一來，期望師資培育多元化後透過初檢、複檢把關，以確保師資水準的原意，已喪失殆盡。

事實上，民國八十三年黃光雄等人（黃光雄等，民83）曾接受教育部委託進行「教師資格檢定辦法研究」，綜合各方意見，該研究結論建議：教師資格檢定宜採「初檢從嚴，複檢從寬」原則。而楊龍立（民84）更進一步分析：「我國教師資格檢定辦法，雖規定了初檢與複檢，若檢定的實施都採保送式的，不是淘汰效力的檢覈方式，所謂的檢定，可說是名存實亡。最理想的檢定是初檢與複檢皆嚴格淘汰，其次是初檢嚴格而複檢較寬鬆些，再其次是初檢寬鬆複檢嚴格，最差的情形是初檢與複檢皆寬鬆。不幸的是，我國的教師資格檢定相當可能屬於較差的兩型之一。」而實際情形看來，目前所採行的是最差的一種型式。

許多有心之士，在失望之餘，乃寄望於「落實」為期一年的教師實習制度。

### 三、落實實習輔導制度，發揮「複檢」把關功能

師資素質的提昇，除了健全完善的職前教育課程外，更有賴於嚴格切實的實習歷練；如此才能使實習教師明智地將職前教育所習得的理論轉化為實際的教學活動，而成為稱職的教師。

晚近世界各國師資培育之改革，莫不重視實習工作之加強。美國除了採用全國性考試(NTE)，並以實習輔導所作之形成性評量作為授證之依據。最近根據霍姆斯報告書(Holmes Report)的建議，更設置「專業發展學校」(Professional development school)以加強大學與中小學之專業互惠關係。(Holmes Group, 1986, 1990；楊思偉，民83)英國一九八八年教育改革法案通過後，一連串的師資培育建議報告，均強調實習的重要性。修習師資培育課程的學生在實習方面，須達到要求的水準，否則不發給文憑。(DES, 1990; Great Britain. Department for Education, Office for Standards in Education, 1993)德國行之百餘年之兩年階

段的師資培育方式，更以兩次嚴格的國家考試，與密集的實習輔導網路作為控制教師人數與素質之措施。（楊深坑，民78）

教育部於民國八十四年十一月公布「高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定及教育實習辦法」，全文三十九條，其中與教育實習有關者共二十三條之多，對於如何實施初檢後一年之教育實習，有相當具體而詳盡的規定。如果能貫徹實施，的確非常理想；較之先進國家的制度，毫不遜色，甚至可謂世界一流。只可惜徒法不足以自行，由於其他配套措施不如預期理想，試辦一兩年來，滋生頗多疑慮，甚至有些是難以克服的問題。例如：(1)實習教師的地位模糊，既非學生亦非教師，每月只領七千多元津貼的，其法律地位與權利義務，均尚未釐清。(2)實習輔導整體規畫，由師資培育機構負責；因各校缺乏資源與誘因，須靠私人關係尋覓特約實習學校，終非長久之計。(3)每年數千實習教師須參加為期七天的研習活動，教師研習機構無法配合，已流於形式。(4)若干特殊類科的實習，無法找到合格的實習輔導教師。(5)師資培育機構（尤其是一般大學教育學程）師資不足，經驗不夠；他們一方面要擔任職前課程，參與實習輔導，另一方面又要從事地方教育輔導與教師在職進修工作，實在力不從心。如還要從事研究，撰寫升等論文，則更有不勝負荷之感。

依照規定，師資培育機構（大學校院）要為其修畢職前教育的學生，統籌負責初檢、實習一年、複檢等手續，直到他們取得教師資格。有人從企業化觀點稱之為對其產品的「售後服務」，也許這正是新制師資培育多元開放、市場導向、與各校自主的最佳註解。

無論如何，除各校基於多元自主的理念，必須設法自行克服困難，謀求解決外，教育部似應衡酌實際困難，適度修改法令，並在經費與員額編制上，協助各校落實實習輔導工作。對於熱心參與實習輔導的中小學校教師也應給予適當的獎勵。總之，教育實習要發揮其應有的功能，作為「複檢」的把關工作，必須要落實「輔導」與「評量」的制度。雖然，師資培育機構負責統籌，但還要與教師研習機構、特約實習學校，甚至各級行政機關共同負起責任，才能確保師資素質。否則，「檢定」已經流於形式，而「實習一年」再放水，其後果不想可知了。

#### 四、鼓勵教師在職進修，協助教師生涯規畫

教師的在職進修與職前教育，是師資培育制度上的一體兩面。唯有實施在職訓練，方能鞏固職前教育的基礎；也唯有加強在職進修，方能發揮職前教育的成效。在職進修的功能在於：(1)補充職前教育的不足，提高師資水準；(2)解決當前教學問題，謀求教材教法的改進；(3)配合科學知識的進步，適應時代潮流；(4)激發教育研

究興趣，培育專業精神；(5)透過在職進修，協助教師生涯規劃，並實現終身學習的理想。

民國八十五年十月教育部依據「師資培育法」規定，重新訂頒「高級中等以下學校及幼稚園教師在職進修辦法」（簡稱「教師在職進修辦法」）。依此一辦法之規定，「教師在職進修」係廣義地包括「在職進修」和「在職研究」二項。「在職進修」指進修學分、進修學位或資格而言；「在職研究」則包括：從事有關之研究、著作、翻譯、創作；此外，並包括參加研習、實習、考察等。「教師在職進修辦法」中並規定：教師在職期間每一學期須至少進修十八小時或一學分，或五年內累積九十小時或五學分。（第九條）為教師在職進修訂定了一個全國性的下限標準，讓教師有所遵循。

國內教師的在職進修活動雖然非常盛行，但仍存在若干問題，亟待檢討改進。例如：具有濃厚的文憑主義及形式主義色彩；（王家通，民83）偏重教育專業科目的進修，相對忽略任教專門科目的進修；（黃炳煌，民83）盛行集中式的研習，以至進修成效欠佳。（林素卿，民81；張明寮，民82）此外，該進修的教師不想來或進不來，不必進修者爭著來；教師進修影響學校行政與班級教學（以致校長不樂，學生不利）；行政管理雜亂，缺乏完整進修制度……等，都常引起批評。

第七次全國教育會議的結論中曾建議：各級教育行政機關應增設教師研習中心，並推廣「以學校為中心的進修制度」，以加強自我進修的功能。同時鼓勵教師專業團體辦理教師在職進修活動，俾教師進修方式多樣化。此外，教師進修課程，應以有助於改進教學之內容為主；教師進修活動，應以不妨礙正常上課為原則。這些都是正確的努力方向。教育部在「教育白皮書」中，更以「建立在職進修網路，落實教師終身教育的理念」為目標，擬擇北、中、南、東各一所師範學院改為進修學院，專責辦理教師在職進修，並設立「教學碩士」學位課程。

為維護師資水準與鼓勵教師在職進修，似有必要實施「定期（十年）換證」制度或教師「分級制度」。這些制度的推動，在目前仍有爭議。唯如能付諸實現，將有助於提昇教師專業水準，激發教師進修動機，並有利於教師生涯規畫，落實終身學習的理想。

最後，教育部似應建立一套完備的教師進修體系（包括法令與制度），鼓勵所有師資培育機構、教師研習中心、教師專業團體、以及中小學校加強辦理在職進修工作。

## 結語

面對急遽變遷的現代社會，師資培育制度如何作有效的調適與革新，是非常重要的課題。本文首先探討我國師資培育制度變革的發展過程，再從政治、經濟、與文化三個層面分析變革的背景，並探討相關改革文獻的內容，最後對今後師資培育制度的發展趨勢作一綜合評析。

筆者肯定師資培育多元化是正確的、必然的趨勢，但應著眼於為下一代培育良師。最近各界對教師資格檢定的看法，則頗為紛歧；根據各種法令的規定與行政機關的規畫，想要透過初檢與複檢來確保師資素質的用意，恐將落空。唯有寄望於職前教育、一年的教育實習、與在職進修等完善的課程設計與有效實施，才有助於維護教師專業水準。

師資培育問題甚多，本文僅就較受矚目者加以討論評析。其他如：大專暨職校師資、特教師資、幼教師資……等問題均有其重要性。本文因篇幅所限，無法討論，尚請見諒。

## 參考文獻

- 王九達（民85）。一般大學中教育學程的檢討。中國教育學會等主編：**師範教育的挑戰與展望**，頁45-59。台北市：師大書苑。
- 王家通（民83）。突破教師進修的瓶頸。台北市教師研習中心編印：**教師天地**，68，頁23-27。
- 立法院（民83）。**立法院議案關係文書**。院總字1028號。
- 伍振鸞（民84）。「師資培育法」的變革與衝擊。中華民國師範教育學會主編：**教師權力與責任**，頁47-53。台北市：師大書苑。
- 行政院教育改革審議委員會（民84a）。**第一期諮議報告書**。台北市：作者。
- 行政院教育改革審議委員會（民84b）。**第二期諮議報告書**。台北市：作者。
- 行政院教育改革審議委員會（民85a）。**第三期諮議報告書**。台北市：作者。
- 行政院教育改革審議委員會（民85b）。**教育改革總諮議報告書**。台北市：作者。
- 宋明順（民77）。**大眾社會理論—現代社會的結構分析**。台北市：師大書苑。
- 汪知亭（民67）。**台灣教育史料新編**。台北市：商務印書館。
- 李園會（民73）。**台灣光復時期與政府遷台初期教育政策之研究**。高雄市：復文圖

書出版社。

- 李瓊月 (民82) 。教育部擬定「教育人員培育法」。自立晚報，10月17日，4版。
- 林清江 (民84) 。多元與卓越。師友月刊，335，頁35-40。
- 林素卿 (民81) 。國民中學教師進修課程需求之調查研究。台灣省中等學校教師研習會專案研究報告。
- 卓英豪 (民84) 。師資培育制度之變革與展望。國立台北師院編印：師資培育法規資料選輯，頁85-89。
- 張茂森 (民81) 。兩千萬人的抉擇。台北市：台灣日報社。
- 張明寮 (民82) 。台灣省國民中學師資現況暨教師在職進修問題之研究。高雄市：復文圖書出版社。
- 教育部 (民63) 。第四次中華民國教育年鑑。台北市：正中書局。
- 教育部 (民82a) 。教育部公報。224期，頁47。
- 教育部 (民82b) 。教育部公報。227期，頁38。
- 教育部 (民82c) 。教育部公報。228期，頁33。
- 教育部 (民83) 。第七次全國教育會議實錄。台北市：作者。
- 教育部 (民84) 。中華民國教育報告書：邁向二十一世紀的教育遠景。(簡稱教育白皮書)。台北市：作者。
- 翁福元 (民85) 。九〇年代初期台灣師資培育制度改革的反省：結構與政策的對話。中國教育學會等主編：師資培育制度的新課題，頁1-24。台北市：師大書苑。
- 陳奎熹 (民79) 。教育社會學研究。台北市：師大書苑。
- 陳奎熹 (民84) 。全國教育會議有關「改進師資培育」之建言與評析。台灣教育，533，頁7-12。
- 陳奎熹 (民85) 。競爭與挑戰：新制師資培育面面觀。師大校友雙月刊，285，頁2-4。
- 陳奇祿 (民70) 。民族與文化。台北市：黎明文化事業公司。
- 陳陽德 (民81) 。台灣當前三大政治問題。台北市：自立晚報文化出版部。
- 黃光雄、陳奎熹、張煌熙、楊龍立 (民83) 。教師資格檢定辦法研究。國立台灣師範大學教育研究中心專題研究。
- 黃光雄 (民84) 。我國師資培育的動向。師大校友雙月刊，277，頁2-4。
- 黃炳煌 (民83) 。我對國內中小學在職進修的一些期盼。教師天地，68，頁13-16。

- 黃坤錦 (民85)。現行教育學程的檢討與展望。中國教育學會等主編：**師範教育的挑戰與展望**，頁61-77。台北市：師大書苑。
- 彭懷恩 (民79)。台灣發展的政治經濟分析。台北市：風雲論壇出版社。
- 楊深坑 (民78)。西德師資培育制度之歷史回顧與展望。國立台灣師範大學教育研究所集刊，31，頁25-55。
- 楊思偉 (民83)。美國荷姆斯小組「教師專業發展學校」之探討。中華民國師範教育學會主編：**師範教育多元化與師資素質**，頁17-33。台北市：師大書苑。
- 楊龍立 (民84)。教師資格檢定之意見調查。**台灣教育**，533，頁38-44。
- 楊景堯 (民85)。我國現行教育學程之檢討與展望。中國教育學會等主編：**師資培育制度的新課題**，頁77-88。台北市：師大書苑。
- 葛永光 (民80)。文化多元主義與國家整合。台北市：正中書局。
- 薛光祖 (民69)。當前師範教育問題之研究。中華學術院編：**教育學論集**，頁450-7。
- 嚴育玲 (民84)。我國師資培育制度變革的社會背景分析。國立台灣師範大學教育研究所碩士論文。
- Bourdieu, P. (1973). Cultural reproduction and social reproduction. In R. Brown (Ed.) *Knowledge, education and cultural change*. pp.71-112. London: Tavistock.
- DES (1990). *The treatment and assessment of probationary teacher*. Administrative Memorandum, No. 1 / 90.
- Holmes Group (1986). *Tomorrow's teachers: A report of the Holmes Group*. East Lansing: The Holmes Group.
- Holmes Group (1990). *Tomorrow's schools: Principles for the design of Professional Development Schools*. East Lansing: The Holmes Group.
- Lipset, S.M. (1960). *Political man*. London: Heinemann.
- Great Britain. Department for Education, Office for standards in Education (1993). *The new teacher in schools: A survey of HM Inspectors in England and Wales*. 1992. London: [H.M.S.O.]



# 教育改革與特殊教育

吳武典

## 【作者簡介】

本文作者，台灣宜蘭人。曾任小學、初中教師；台灣師大助教、講師、副教授、教授；特殊教育中心主任、特殊教育研究所所長、系主任；中華民國特殊教育學會及中國測驗學會理事長、世界資優教育學會主席。現任台灣師大特殊教育系教授、中國輔導學會理事長。

## 摘要

教育改革運動中，特殊教育是不可忽視的一環；其實，特教改革往往領先普通教育改革，對普通教育產生啟發和促進作用。美國94—142公法（1975）揭開了特教改革的序幕，其三大保證（零拒絕、個別化教育方案、最少限制的環境），已成舉世的圭臬。IDEA1997修正案更指出融合教育的方向。聯合國UNESCO於1994年的薩拉曼卡宣言，進一步推銷融合教育的理念，但也指出配合的條件（教育生態的革新）。資優教育的革新，隨著卓越教育的尋求，也不甘落後。1993年美國的「國家卓越性」報告，如暮鼓晨鐘，加速了美國培養跨世紀人才的腳步。我國的特殊教育改革序幕從特殊兒童普查及特殊教育立法開始，全國身心障礙教育會議的十大建言與教育改革總諮議報告書的四大訴求，提示了政策性的努力方向；修正特教育法（民86）則綜合反映了全民的期待與未來的遠景，頗具前瞻性與涵蓋性。其十五大特色對於我國未來特殊教育的發展，將產生深遠而實質的影響，然亦有若干瑕疵，有待改進。縱觀世界潮流與我國背景，我國特殊教育的未來發展趨勢如下：優障兼顧、多途並進、無障礙環境、早期介入、義務特教、生涯發展、功能診斷、科技輔助、通識師資、融合教育。

**關鍵詞：**特殊教育、教育改革、零拒絕、個別化教育方案、最少限制的環境、融合教育、卓越教育

## 一、國際特殊教育改革運動

教育改革運動在國際上正方興未艾，在我國也是如火如荼。在教育改革上，縱有爭議，並不是「要不要改」的問題，而是「如何改」及「如何落實」的問題。特殊教育作為教育的一環，且屬傳統上的弱勢教育，在教育改革浪潮中，基於「公平」（equality）與公義（equity）的基本訴求，自然成為重點之一。

### （一）美國的倡導

其實，從歷史上看來，特殊教育改革運動比普通教育改革運動更早開始。如果說美國教育改革運動正式肇始於1983年聯邦政府教育部發布著名的「國家在危機中——教育改革的迫切性」（A Nation at Risk: An Imperative for Educational Reform）報告，那麼美國正式的特殊教育改革運動便早已於1975年展開。如所周知，美國國會於1975年通過「所有殘障兒童教育法」（Education for All Handicapped Children's Act），即所謂94—142公法，揭開了美國特殊教育的新幕，也指引了世界性的特殊教育改革運動。該法案被稱之為重要的殘障者公民權法案，最被人稱道的是對3至21歲殘障者提供三大保證（吳武典，民86a，民86b）：

#### 1. 零拒絕（Zero Reject）

相當於我國的「有教無類」，更學術性的說法是「教育沒有下限」。即不能因為殘障而拒絕其入學，也不能因為殘障而拒絕給予其工作機會。例如智能障礙雖也是一種殘障，但無論是輕度、中度、重度或極重度，都應給予受教育的機會。

#### 2. 個別化教育方案（Individualized Education Program）

相當於我國的「因材施教」，目的在使學生能夠接受到適性的教育。個別化教育不一定是一對一的教學，但不可能是大班級的教學，有時候也可用小組的方式進行。在個別化教育方案的要求下，所有學校不但不能拒絕身心障礙者入學，而且在入學後一個月內，要為這位學生擬定個別教育計畫（IEP）。如何擬定呢？要為每個學生組成一個IEP小組，小組成員包括特教老師、心理學家、測驗專家、醫生、輔導人員以及家長等，經過家長簽字後生效，並至少一年要修訂一次。如果沒有執行或執行不力，家長可以提出申訴或控訴。

#### 3. 最少限制的環境（The Least Restrictive Environment）

即必須把各種環境的限制加以排除，使身心障礙者能夠接近各種社會資源，能夠參與各種社會活動。這些限制有些是有形的，有些是無形的。有形的如交通的限制和建築的障礙，當然還有課程的障礙、教學的障礙、態度的障礙，這些都必須排除。最少限制的環境，原指的是普通的教育環境，即是一個師資設備齊全，每個學

生都可受到良好照顧的環境。讓身心障礙兒童儘量回到普通的教育環境，意為「不剝奪」，手段是求「統合」(integration) 或所謂回歸主流 (mainstreaming)，目的還是希望真正幫助有特殊困難或特殊需要的學生。「最少限制的環境」向前推進一步，就變成「最大的發展機會」。所以它的目標應是「最大的發展機會」，「最少限制的環境」只是過程而已。「最大的發展機會」不但對殘障者適用，對資賦優異者更適用，這時其意義便是「教育沒有上限」了。

94—142公法在1975年頒布之後，歷經若干次的補充修正，1986年的修正案 (99—457公法)，將適用年齡向下延伸至零歲。1990年的修正案 (101—476公法)，更改名稱為「殘障者教育法」(Individuals with Disabilities Act；簡稱 IDEA)，強調轉銜服務的必要性，並擴大服務對象，增加自閉症 (Autism)、大腦損傷 (Traumatic Brain Injury) 及發展遲緩 (Development Delay，適用3—5歲) 三類。

1997年 IDEA 再次修正 (105—17公法)，又有突破。根據美國特殊教育協會 (CEC, 1998) 最近的一本專書「使 IDEA 修正案落實」(IDEA97: Let's Make It Work)，這個影響美國580萬障礙兒童教育權益的重要法案之修正目的有五：(1)使專業人員 (尤其教師) 更有權力和彈性，使行政人員和決策者得以較少的花費提供特教服務；(2)讓家長在其障礙子女的教育上更有發言權和參與機會；(3)使學校更安全一些；(4)減少書面作業，強化實質幫助；(5)設計各種方案以強化學校服務障礙兒童 (含嬰幼兒) 的潛力。

根據名律師 Linda R. Parks 在1998 CEC 年會上 IDEA 修正案工作坊上的分析，新 IDEA 與舊 IDEA 相較，有二十九處的不同 (修正或強化)，其主要者有下列幾項 (吳武典，民87)：

表一 美國 IDEA 法案前後兩版之比較

	IDEA (1990)	IDEA 修正案(1997)
1. 學生成就目標與指標	無	由州來規定
2. 特許學校 (Charter Schools)	無	特許學校得接受政府補助
3. 受刑人的特教服務	無	有規定

4. 使非障礙兒童受益	無	特教及相關服務必要時得同時施於非障礙兒童
5. 學校本位的改革	無	允許學校自提計畫並獲得補助
6. IEP	有規定	更詳細規範，包括優點陳述、行為管理及溝通的語言等
7. 發展遲緩	適用3—5歲	適用3—9歲
8. 轉銜服務	16歲開始	14歲開始
9. 學生公共危險行為處理	未明確規定	有明確界定及處置規定，原則上非因障礙而生之公害行為，比照一般學生處理（停學、退學等），但須由IEP小組作決定。

上述的若干改變反映出融合教育（Inclusive Education）的影響，一方面特教改革要與普通教育改革同步，學校本位的改革係以全體學生為對象，自然照顧到特殊兒童；另一方面，障礙兒童在融合教育下，若有暴力、縱火等公共危險行為者，其處理必須兼顧特教需求與校規，以免造成特教、普教兩敗俱傷的場面。

## (二) 聯合國的宣言

聯合國對殘障者教育權的關懷始於1948年的人權宣言（Universal Declaration of Human Right），1990年以「全民教育」（Education for All）為主題的世界教育會議宣言（The World Declaration on Education for All）強調兩點：(1)人人有教育的權利，不因個別差異而有不同；(2)殘障者應有平等的教育機會。1994年6月7日至10日聯合國教科文組織（UNESCO）在西班牙薩拉曼卡（Salamana）召開世界特殊教育會議（World Conference on Special Needs Education），以「接近與品質」（Access and Quality）為主題，會後發表薩拉曼卡宣言（The Salsmana Statement），除了重申殘障者（特殊需求者）的教育權外，特別推銷「融合教育」的理念，有下列重要的宣示：

基本主張：

- 每位兒童應有機會達到一定水準的學習成就。
- 每位兒童有獨特的特質、興趣、能力和學習需求。
- 教育制度與教育方案應充分考量兒童特質與需求的殊異性。

- 特殊需求兒童應進入普通學校，而普通學校應以兒童中心的教育滿足其需求。
- 融合導向的普通學校最有利於建立一個融合的社會，達成全民教育的目標，對全體兒童與教育效能也有助益。

呼籲各國政府：

- 把改進教育制度，促進全民教育，列為最高的政策，並在預算上優先考慮。
- 在教育方法與政策上採取融合教育的原則，除非有特別的理由，原則上應讓所有兒童在普通學校就讀。
- 發展示範性方案，鼓勵國家間融合教育經驗的交流。
- 特殊教育的規劃、監督與評鑑，應採分權制，共同參與。
- 鼓勵家長、社區和殘障者團體參與特殊教育的規劃與決策。
- 加強早期鑑定、早期療育及在融合教育中的職業輔導。
- 系統地辦理職前與在職的師資培育工作，俾使教師在融合式學校中提供特殊教育服務。

### (三)資優教育改革

在資優教育方面，1993年美國聯邦政府教育部教育研究與發展處首度發布資優教育白皮書，名為「國家的卓越性：發展美國才能之道」(National Excellence: A Case for Development America's Talent) (U.S. Department of Education, 1993)，談到如何尋求卓越與發展才能。這份政策性宣言有三項重點：第一點談到美國現在教育上有一個寧靜的危機(Quiet Crisis)，例如，和其他工業化國家比較，美國頂尖的學生，在參加很多國際性測驗競賽上成績落後；美國學生在學校裡接觸的課程非常鬆散，他們讀的書很少，家庭作業很少，中學畢業生進入工作的世界，準備也不足；在全國教育成就評量(National Assessment of Educational Progress)上，屬於最高層次的學生人數也很少。這表示美國學生的成就偏低，這是美國教育的危機，然而卻是大家未注意到的，故稱為寧靜的危機。事實上，這個「寧靜的危機」早在1991年即被著名的資優教育專家Renzulli夫婦所指出來(Renzulli & Reis, 1991)。

其次，這個報告指出資優生在此危機中是受害者。因為他們在入小學前已經對所要學的課程掌握了三到五成，入學後，還要學一些已經會的，非常浪費時間；而大多數普通班的老師，都沒有對資優學生提供任何特別輔導，造成資優學生厭煩學習；大多數成績優異的學生每天用於學習的時間不到一個小時，也就是說不用怎麼努力，就可以得到高分，而因為得高分太容易，所以資優生就不會太努力；在教育投資方面，若教育經費有一百元，則資優教育(從幼稚園到高中)只用了兩分錢(

共佔0.02%)，可見政府對於資優教育投資非常少。這說明在美國的教育體制下，資優生並沒有受到很充份的照顧，似乎跟我們想像的不一樣。

我們總覺得美國資優教育辦得很好，執世界之牛耳。美國人自己檢討，覺得他們自己很差，覺得他們還要努力改進，這點倒是很難得。至於努力的方向，該報告書提到下列幾點：

1. 把課程標準提高，發展出更具有挑戰性的課程標準（這點正好和我們相反，我們是要設法降低標準，減輕學生課業負擔，讓學生快樂一些）。
2. 要提供更具挑戰性的學習經驗給資優生，因為目前的學習經驗太無聊了。
3. 加強早期教育。要早一點來發掘資優生，早一點讓他們接受資優教育。
4. 增進對社經文化地位不利及少數族群資優學生學習的機會。很多的美國教育方案，也都顯示出類似的人道精神和普遍化原則。
5. 擴展資優的定義。不是智力高就是資優，廣義的說，還有人事智力（Personal Intelligence）、情緒智力（EQ）等，擴展資優的涵義，乃是因為有更多的人需要發掘，有更多的人需要更好的學習。
6. 在師資方面，應提昇教師的素質，包括提供教師進修的管道。
7. 向國外取經，也就是學習外國提昇學生程度的方法。

## 二、我國特殊教育改革的序幕

### (一)從特殊兒童普查開始

為了解我國身心障礙兒童的教育狀況及其需求，我國曾先後舉辦過兩次特殊兒童普查。

第一次全國特殊兒童普查完成於民國六十五年，在6—12歲學齡兒童中，有34,001名身心障礙兒童，出現率為1.27%。第二次全國特殊兒童普查，大體依據第一次普查模式，但年齡範圍擴大為6—15歲，障礙類別也依特殊教育法（民73年）並參考殘障福利法（民79修訂），由六類擴大為十一類。其目的方面固然在了解學齡階段身心障礙兒童之出現率，另一方面更在於作為特教行政規劃及就學輔導的依據，進一步作為就醫、就養、就業等服務之重要參考。

此次調查對象來自四方面：國民中小學、特殊教育學校、殘障福利機構及失學兒童。

普查結果顯示台灣地區身心障礙兒童共有75,562人，各障礙兒童人數依序為智能障礙31,440人，學習障礙15,512人，多重障礙7,315人，性格及行為異常7,089人，肢體障礙3,456人，語言障礙2,916人，聽覺障礙2,876人，身體病弱2,111人，視覺障

礙1,931人，自閉症598人，顏面傷殘318人。

此次普查結果顯示：在3,561,729名學齡兒童人口中，身心障礙兒童出現率僅為2.121%（如計入領有殘障手冊而未參加複檢之464人，則共為76,026人，出現率為2.135%），與理論之推估相距甚遠，其主要原因為輕度障礙者多數在初查時即被遺漏或過濾了。

至於教育安置狀況：大多數身心障礙兒童在一般學校普通班就讀（約佔80%），尤以顏面傷殘（97.80%）、學習障礙（96.29%）、性格及行為異常（95.53%）、語言障礙（94.51%）、身體病弱（93.65%）、肢體障礙（89.15%）及視覺障礙（88.04%）等為然，較未統合於普通班的為自閉症（33.78%）及聽覺障礙（38.94%）。

資料顯示：特殊教育的服務主要採用特殊班、特殊學校與資源教室等型式。其中以安置於特殊班的最多（占全體身心障礙兒童的10.89%），次為特殊學校（2.65%）與資源教室（0.89%）。

換言之，約有94%的身心障礙兒童安置在學校體系中，但大多未得到特殊的照顧；僅約有將近15%的身心障礙兒童接受特定的特殊教育服務。安置於學校系統外的為數不多，其中在教養機構的佔2.3%，在家自行教育者佔0.79%，至於失學的身心障礙兒童則僅有1946人（佔2.58%）。

此次普查結果之身心障礙兒童出現率雖有低估的可能，但所得資料在提供教育及相關的服務上，甚有意義；作為行政規劃及追蹤輔導的依據，亦極具價值。由於身心障礙兒童絕大多數「混合」在普通班中，顯示了兩種迫切的需求：(1)擴增安置資源（特殊學校、特殊班、資源教室等），使其接受特殊的特殊教育；(2)如何改善普通教育環境，使「混合」的身心障礙學生獲得「融合」，也就是接受不太特殊的特殊教育。後者一方面迎合「融合教育」思潮，一方面也因應現實的需要——在可預期的未來，政府恐無財力作迅速的資源擴充，且家長的選擇權也是不容忽視的因素。

第二次特殊兒童普查之後，教育部有若干行政措施因應而生，包括：(1)擬定「發展與改進特殊教育五年計畫」（82年7月—87年6月）；(2)研修特殊教育法及相關子法（修正特殊教育法已於1997年5月正式頒布，施行細則及各項子法也正研訂中）；(3)成立「特殊教育學生鑑定、安置、輔導工作推動小組」，積極輔導各縣市根據普查結果與經驗進行相關服務；(4)推展身心障礙學生第十年技藝教育；(5)舉辦身心障礙教育會議（84年5月30日至6月1日舉行，是年12月發布「身心障礙教育報告書」）。臺灣省政府教育廳則成立了台灣地區第一個特殊教育專責單位（省教育廳

第一科設置「特殊教育股」），並在三年內新增了五所啟智學校（目前台灣地區共有17所特殊學校，其中九所以收智障學生為主），且在各縣市成立特殊教育資源中心。台北市也發布「特殊教育白皮書」，規劃成立特殊教育科，並將於87年7月正式掛牌運作。相較於第一次特殊兒童普查，有了許多後續動作，使特殊教育展現了新氣象。其中尤以全國身心障礙教育會議、教育改革總諮議報告書的提出及特殊教育法的修正，影響最為深遠。

## (二)全國身心障礙教育會議的建言

民國八十四年五月三十日至六月一日教育部在台北市國家圖書館舉辦全國身心障礙教育會議，以「充分就學，適性發展，開創特殊教育新紀元」為主題，是年12月教育部發布特殊教育白皮書—「中華民國身心障礙教育報告書」（教育部，民84），內容廣泛，切中時弊，乃是我國特殊教育發展史上的重要文獻，可作為釐定我國特殊教育政策的重要依據。該報告書首先指出，我國身心障礙教育的推展，面臨下列的困境：

1. 事權不統一，缺乏專職人員。
2. 政府財政困難，民間投入有限。
3. 專業人力欠缺，服務效果待加強。
4. 師資數量短缺，素質有待提昇。
5. 評量工具缺乏，發展尚待時日。
6. 特教設施不足，安置過程僵化。

為實現有教無類、因材施教、充分就學、適性發展的目標，該報告書就我們應秉持的理念與政策性課題，分別提出看法。在理念方面，提出九項：

1. 零拒絕的教育理念
2. 人性化的融合教育
3. 無障礙的教育環境
4. 適性化的潛能發展
5. 關鍵性的早期介入
6. 積極性的家長參與
7. 協同式的合作關係
8. 彈性化的多元安置
9. 支持性的自立自強

在政策性的課題方面，該報告書共提出十大項、四十四小項建言：

1. 健全行政措施，提供特教服務

- (1)加速修訂特教法令，以利身心障礙教育推行
  - (2)健全特教組織，有效推展特教業務
  - (3)加強鑑輔會功能，落實身心障礙鑑定輔導
  - (4)寬籌特教經費，促進身心障礙教育發展
  - (5)加強計畫執行評鑑，增進身心障礙教育成果
2. 建立彈性學制，實現終身學習
- (1)落實彈性學制，促進學生適性發展
  - (2)實施幼兒早期教育，普及學前特殊教育
  - (3)提供多元教育機會，貫徹教育機會均等
  - (4)加強學業生活輔導，提供終身教育機會
3. 平衡教師供需，提昇人員素質
- (1)師資培育多元化，提昇教師素質
  - (2)充實師資培育內涵，陶冶教師專業精神
  - (3)落實師資培育實習制度，增進特教教師實習成效
  - (4)規劃多元進修網路，提昇教學品質
  - (5)推動師資合流培育，暢通供需管道
4. 改進鑑定評量，強化多元安置
- (1)健全學生鑑定制度，奠定妥適安置基礎
  - (2)改善學生安置工作，提供適性發展機會
  - (3)落實在家教育，達成零拒絕目標
5. 調整特教課程，活潑教學方法
- (1)規劃各類教育課程，達成適性教育目標
  - (2)研製優良教材教具，激發學生學習動機
  - (3)落實個別化教育方案，協助學生適性發展
6. 重視技職才藝，促進潛能發展
- (1)加強職能評估工作，落實職業輔導
  - (2)配合就業市場需求，設置適當職業類科
  - (3)融合特教專長，多元化培育職教師資
  - (4)結合社政與職訓單位力量，建立就業輔導安置制度
  - (5)採行具體措施，發展學生特殊才藝
  - (6)促進潛能發展，培養就業技能
7. 加強特殊體育，增進身心健康

- (1)研修法規，建立特殊體育制度
  - (2)建置資訊，掌握特殊體育訊息
  - (3)健全組織，發揮特殊體育功能
  - (4)改進教學，落實特殊體育功效
  - (5)研編教材，充實特殊體育教學資源
  - (6)培育師資，提昇特殊體育師資素質
  - (7)改善設施，提供特殊體育適性環境
  - (8)發展學術，提高特殊體育專業素養
  - (9)推展活動，增加學生活動機會
  - (10)培訓選手，激發學生運動潛能
8. 鼓勵家長參與，提高教學效果
- (1)研訂法令，鼓勵家長參與
  - (2)強化家長會組織，建立家長參與制度
  - (3)評估家長參與需求，確立親師合作關係
9. 善用支援系統，增進教育成效
- (1)加強硬體設施，建立無障礙學習環境
  - (2)規劃軟體措施，營造人文環境
  - (3)建立輔助系統，提昇學習效果
10. 整建輔導網路，分享特教資訊
- (1)統整輔導資源，發揮特教輔導功能
  - (2)充實資訊網路，提供特教最新資訊

最後，該報告書勾繪了一幅新世紀我國特殊教育遠景，共有下列十項：

1. 在各級教育行政機關設專責單位或專人辦理特教工作。
2. 加強學前特殊教育，提供普及、免費的教育。
3. 建立無障礙環境，增進國人的的人文關懷。
4. 修訂特殊教育法，貫徹零拒絕的教育。
5. 研究開發特殊教育教材教具與殘障輔具，嘉惠身心障礙。
6. 加強鑑定工具的研發，充實鑑定輔導的內涵。
7. 加強國民教育後特殊學生的輔導，做好生涯發展準備。
8. 採大分類方式培育特教師資，提昇師資素質。
9. 推廣身心障礙成人教育，實現終身學習理念。
10. 推展特殊體育，激發學生潛能。

下列是該報告構設的新世紀特殊教育藍圖的一些動人描述：

- 身心障礙兒童都能和普通兒童一樣，享受同等的機會教育，透過特殊服務的提供，使能適性發展潛能，成為社會上有用之人。
- 每一位兒童自出生之後，如果被鑑定為身心障礙兒童，立刻由相關單位提供早期療育。
- 為身心障礙兒童的父母所提供的各種親職教育活動將廣續實施，使父母親都能負起教育子女的責任，和教師一同合作發展兒童的潛能並補救其缺陷。
- 除有特殊困難的學生之外，大多數的身心障礙學生均被安置在普通班級中，因此，普通班教師必須具備特殊教育的基本知能。
- 資源教室紛紛設立，隨著學科「分分合合」的學習型態，將逐漸展開。下課時普通兒童偕同身心障礙兒童，在普通教室與特殊教室、資源教室間走動的情景，將一一映入眼簾。
- 特殊班的教師必須是特殊教育的專業師資，不僅有特教知能，更有愛心和耐心。
- 特殊老師與普通老師，經常交換學生的學習與適應的問題，以及探討個別化教育方案的經驗或心得。
- 以社區或學校為中心所設立的療育和復健機構紛紛設立，由特殊專業人員提供必要的服務，以補特殊教育之不足。
- 沒有入學的特殊學齡兒童，仍然應該依照強迫入學條例的規定強迫入學；不過，家長可以申請在家教育，以免喪失受教權。
- 畢業後未再升學的身心障礙學生，也和普通學生一樣，接受第十年技藝教育訓練，學習一技之長。部分身心障礙學生，亦有機會就讀高中高職的普通班或特教班，或進入大學校院就讀。
- 無論是政府機關或是私人企業舉辦的各類考試，試務單位都會為身心障礙者提供特別的服務；未能參與正規教育的身心障礙者，政府將本著終身教育的理念，透過補助、獎助等方式，提供進修學習的機會。
- 由於身心障礙學生的家長及家長團體不斷的參與，並協助學校推動有關措施，因此，每個特殊班都可見到家長和老師在共同製作教具，佈置教室，或參與教學活動。
- 由於各地殘障機構不斷的增加，每至假日，家長帶著水果、大專學生帶著玩具，帶著祝福走進校園，走入院中，與身心障礙學生一同遊戲、一同學習，形成一幅美麗和樂的美景。
- 寒暑假期間，全國性的殘障活動將陸續展開，博物館、藝術館、美術館等文藝機

構，成群結隊的身心障礙團隊，時可見之。定點式的露營、旅遊活動，也不難見到。而各專業協會或民間團體，為身心障礙學生舉辦的各種休閒活動、園遊會、趣味競賽等，都將紛紛登場。

- 課程發展將呈現一番新面貌，全國特殊教育資訊網路已開發完成，各種輔助工具不斷的更新；身心障礙學輔具展示中心於焉成立。
- 因著大眾傳播工具的宣導及無障礙環境措施的加強，政府及民間的各項建築，都將充分考量到身心障礙者的實際需求。身心障礙學生不再擔心「走投無路」，也不再畏懼遭人「指指點點」，而能走出房間，走進社會。
- 有才藝的身心障礙學生，透過各式各樣的職能訓練，在各行各業逐漸嶄露頭角，將與普通人並駕齊驅平分秋色。
- 對於身心障礙兒童的鑑定診斷或是醫療服務，將有更大的突破與改善。各種輔具的研製，也將朝實用化與精緻化的方向發展。
- 身心障礙教育仰賴語言治療師、音樂治療師、心理復健師、職能訓練師、學校社會工作師、臨床心理師、醫師及社工人員及電腦科技人員的機會大增。本著科技整合的精神，小組合作的方式，發揮整體力量，為殘障同胞服務。象徵專業能力與專業品質的證照制度將會推動。
- 國家基本建設（N.I.I.）次第完成後，身心障礙同胞將與普通正常人一樣，可享受全國及全球資訊的快速服務。
- 行政院所屬的身心障礙協調會報成立之後，將統整就學、就醫、就養、就業等各項計畫及各類經費的有效應用。
- 隨著國人觀念的進步、社會不斷的成長，政府與民間對於身心障礙教育的重視將與日俱增，以一步一腳印的踏實態度，推動著身心障礙教育的發展，實現「有教無類、因材施教」與「充分就學、適性發展」的目標。

### (三)教育改革總諮議報告書的訴求

民國八十五年十二月二日正式發布的「教育改革總諮議報告書」揭櫫了五大改革重點：(1)教育鬆綁（解除對教育的不當管制）；(2)帶好每位學生（發展適性適才的教育）；(3)暢通升學管道（打開新的「試」窗）；(4)提升教育品質（好還要更好）；(5)建立終身學習社會（活到老學到老）。如前所述，該報告書對資優學生與資優教育隻字未提，但對身心障礙教育卻表現極大的關懷，在「發展適性適才的教育：帶好每位學生」一節中的「(九)加強身心障礙教育」中，提出下列十一項建議：

1. 各級教育行政主管機關設置專責單位與人員，並積極規劃推動身心障礙教育。
2. 在五年內，做到零至六歲兒童的免費身心健康檢查，以早期發現並提供適當的醫

療與教育措施。

3. 在一定年限內，促成身心障礙學童義務教育就學率達到普通學童就學率95%的水準，並研訂身心障礙教育指標。
4. 中央宜結合地方及民間力量，進行普查，儘速建立全面三至五歲身心障礙幼兒之早期療育系統，並承諾將身心障礙兒童之免費教育在五年內往下延伸至三歲。
5. 建立社區身心障礙教育中心，並成立區域性身心障礙教育輔導中心，提供並整合各項資源。
6. 儘速在「國家資訊通訊通信基本建設」規劃中，建立無障礙資訊環境，對身心障礙教育提供全面性服務。
7. 身心障礙學校之設立以小班、小校為原則，並朝社區化發展，目前規劃中之大型身心障礙學校，應即停止籌畫或興辦。
8. 設置完善之通報與評鑑系統，發展評鑑工具；確保身心障礙學童自三歲以上至中學後期之各級教育，能有良好的銜接與照顧，除不得拒絕入學外，亦應提供多元的安置型態。
9. 中小學應普設資源教室與資源班，落實資源教室方案，尤其師資、教材、教法、教具與設施，應儘速全面檢討，完整規劃，並落實評鑑，追蹤輔導。
10. 為充裕身心障礙教育容量，應儘速研擬公辦民營、提供誘因等方式，以鼓勵民間投入。在擴大獎勵民間參與方面，可採中央、省、及縣市三對等方式補助人事費，或其他專案方式辦理。
11. 訂定時程，擴充身心障礙教育之師資培育管道與容量，另為落實輕度障礙學童回歸主流教育，對普通班師資應速提供基本身心障礙教育知能之培育與進修措施。

其實，教改總諮議報告書的五大改革重點，對特殊教育的發展（包括障礙與資優兩類）皆具有意義（吳武典，民86）。茲分析如下：

1. 「教育鬆綁」與特殊教育鬆綁的目的是為了「發展」，基本原則是多元、彈性與自主。特殊教育強調「最少限制的環境」（即提供「最大的發展機會」），強調「多元而彈性的安置」，強調發展個性、創新課程與教材，不贊成「大鍋飯」（課程），「齊步走」（教學），皆與「教育鬆綁」有密切關係。
2. 「帶好每位學生」與特殊教育「帶好每位學生」意謂「發展適性適才的教育」，正符合特殊教育的基本原理「有教無類」與「因材施教」；不但不放棄任何一位學生（所謂「零拒絕」或「教育沒有下限」），而且提供免費適性的教育（free appropriate ducation）。其具體作法則是個別化教育方案（IEP）的實施與支援系統（support system）的提供。

3. 「暢通升學管道」與特殊教育透過聯考以外的管道（如保送甄試、推薦甄選、申請入學）升學，可使資優生免受升學主義的影響，保存求學的元氣與活力，也使障礙生有機會表現其潛能，獲得進修的機會。這種特殊的方法，並非特權，而是求其合理與公正。教改會的這一訴求，對特殊教育需求學生皆如及時雨，提供了最大發展的機會。

4. 「提昇教育品質」與特殊教育教師專業化、提供相關服務、小校小班、科技輔助、協同教學、個別化教育方案等皆是特殊教育的重要策略，也是提昇教育品質之道。教育改革這方面訴求的實現，恐需借鑑特殊教育。另一方面，普通教育革新（Regular Education Initiative），當然也促進了特殊兒童在普通教育情境中的可容性與發展性，進一步促成普教與特教有意義的結合—融合（Inclusion）

5. 「建立終身學習社會」與特殊教育特殊教育服務向下延伸到三歲至零歲，向上延伸到國民教育以後，是先進國家的做法；特殊需求學生的生涯發展與轉銜服務已是教育的重點。除了個別教育計畫（IEP）之外，還需有個別轉銜計畫（Individual Transitional Plan；ITP），意義即在於此。因此，任何學習型社會，皆不能排除障礙者的參與，且應規劃他們也可達、可進、可用的成人教育或補習教育措施。

#### （四）修正特殊教育法的特色

民國八十六年五月十四日總統明令頒布的修正特殊教育法，可說是針對身心障礙教育報告書（教育部，民84）及教育改革總諮議報告書（行政院教改會，民85）的具體回應，並且也反映出美國 IDEA（1990，1997）的精神。可說是頗具前瞻性的法案，對我國未來特殊教育的發展，將產生深遠而實質的影響。修正特殊教育法共有三十三條，筆者分析其特色如下：

1. 優障兼容，但以障礙為重修正特教法仍將資優教育與障礙教育合併立法，但不明列資優教育與身心障礙教育章，且顯然以障礙教育為重：(1)在文字順序上，先優後障；(2)在條文數上，障多優少；專屬障礙教育者有10條（3,9,14,17,20,21,22,24,25,27），專屬資優教育者只有3條（4,28,29），共屬者20條；(3)在預算上，以障礙為先，「地方政府編列預算時，應優先辦理身心障礙學生教育」（第三十條第二項）。因此，我國特教立法仍維持優障合併的特色，然而在政策取向上，是「並進不並重」，仍以障礙教育為重。

2. 擴大服務對象與原特教法（民73）相較，身心障礙增加二類（自閉症、發展遲緩），將性格異常與行為異常合併改為「嚴重情緒障礙」，另加「其他顯著障礙」（愈來愈受到關切的注意力不足/過動與腦性麻痺或可歸入此類）共有十二類。其

中，發展遲緩（Developmental Delay）係根據美國 IDEA 公法（1990）而來，IDEA1997修正案以之指稱3—9歲不易或不必細分類別的障礙兒童。有功能性診斷及不分類（或大分類）的政策性意義。就資賦優異而言，增加二類（創造能力領導才能），改特殊才能為「藝術才能」，另加「其他特殊才能」（機械、電腦、棋藝、橋藝等或可歸入此類），共有六類。

3. 特殊教育行政專責化多年來，我國特殊教育行政組織虛弱、人員單薄的現象可望在特教法落實後獲得根本的改善。新法第十條規定：「為執行特殊教育工作，各級主管教育行政機關應設專責單位，各級政府承辦特殊教育業務人員及特殊教育學校之主管人員，應優先任用相關專業人員。」將來，教育部設特教司，省（市）設特教科，縣（市）設特教課，皆非不可能。此外，直轄市及縣（市）應續設特殊教育學生鑑定及就學輔導委員會（第十二條），增設「身心障礙教育專業團隊」（第二十二條）及「特殊教育諮詢委員會」（第三十一條）。突然間，特殊教育行政組織與人員有暴增之勢，似乎形勢大好。然而，能否真正落實，也成了大家關注的焦點。

4. 特殊教育工作人員專業化、廣義化修正特教法對特教師資有甚高的的期待：(1)「為普及身心障礙兒童及青少年之學前教育、早期療育及職業教育，各級主管教育行政機關應妥當規劃加強推動師資培訓及在職訓練。」（第十七條第一項）；(2)「特殊教育學校（班）、特殊幼稚園（班）應視實際需要置特殊教育教師、相關專業服務人員及助理人員。」（第十七條第二項）；(3)「資賦優異教學」得聘任具特殊專才者為特約指導教師。」（第二十九條第一項）。由此可知，特教工作人員應有專業訓練，其性質也不限於「教學」，還包括相關專業服務（如心理諮商、語言訓練、定向行動、聽能訓練、職能訓練、運動機能訓練、社會工作、臨床心理或學校心理）及助理人員（如生活輔導員或教師助理）；在資優教育方面，更可廣闢「師源」，網羅「奇才異能」之士，作為學生的「師傅」（mentor）。

5. 保障特殊教育經費預算：在我國憲法於民國八十六年的修正案中刪除教育科學及文化預算保障條款後，修正特殊教育法便成為我國唯一設定比率保障特定用途預算的法律了：「特殊教育預算，在中央不得低於當年度教育主管預算百分之三在地方政府不得低於當年度教育主管預算百分之五。」（第三十條第一項）。此外，「中央政府為均衡地方身心障礙教育之發展，應視需要補助地方人事及業務經費以辦理身心障礙教育。」（第三十條第三項），這樣「厚待」特殊教育，世所罕見，具有高度政策性的意義，意在保障特殊教育的發展。

6. 免費身心障礙教育向下延伸至三歲：教育改革總諮議報告書（行政院教改會，民

85) 建議在五年內將身心障礙兒童之免費教育往下延伸至三歲，充分獲得修正特殊教育法的回應：「…對身心障礙國民，除依義務教育之年限規定辦理外，並應向下延伸至三歲，於本法公佈施行六年內逐步完成。」（第九條第一項）換言之，至遲到民國九十二年五月所有身心障礙幼兒（三至五歲），皆有權利享受免費特殊教育（但不宜解釋為「免費且強迫」的義務教育）。這一方面是肯定早期介入（早期發現、早期療育）的重要性，一方面配合國家發展幼教的政策，另一方面也是迎頭趕上先進國家（美國與日本早已分別於1975、1979達到此一境界，今日我們才做，已經慢了二十多年）。

7. 家長參與權法治化：此次特教育法的修正，受到家長團體關注與壓力甚大。顯然，殘障兒童的家長站出來了，且發揮很大的政策影響力，其情況一如美國二十多年前94—142公法公佈前後的景象（吳武典，民79）。今後，家長勢必依法在特教上有更多的參與：(1)參與各縣市鑑輔會（第十二條）；(2)參與學校家長會（至少應有一名特殊學生家長代表）（第二十六條）；(3)參與IEP的擬定（第二十七條）；(4)參與各級主管教育行政機關之特殊教育諮詢委員會」（第二十一條）。

8. 個別化教育計畫法制化美國1975年的94—142公法，即規定所有經過鑑定的殘障兒童，必須在鑑定後三十天內組成一個至少包括學區官員代表、教師、父母或監護人的小組，研訂合適的IEP，經過家長同意後生效（吳武典，民79）。該項規定在三年準備後，於1978年全面強制實施。我國在二十年後，也終於立法使IEP法制化：「各級學校應對每位身心障礙學生擬定個別化教學計畫…」（第二十七條）。因此，IEP將不只是教育名詞，也是法律名詞了，而有其強制性質。如果教師不執行或執行不當，恐會面臨被家長控訴或申訴的局面。

9. 強調相關服務的提供：對身心障礙學生的相關服務之有無及其品質，關係到特殊教育（尤其融合式的特殊教育）的成效，修訂特殊教育法對此著墨甚多：(1)教育補助：對於身心障礙學生，在國民教育以上者，給予獎助學金或教育補助費（第十九條第一項），在國民教育階段者，給予教科書及教育輔助器材（第十九條第二項），對於就讀幼兒教育機構者，得發給教育補助費（第二十五條第二項）；(2)交通補助：「身心障礙學生於接受國民教育時，無法自行上下學者，由各級政府免費提供交通工具；確有困難，無法提供者，補助其交通費。」（第十九條第二項）；(3)考試服務：「各級學校入學試務單位應依考生障礙類型、程度，提供考試適當服務措施…」（第二十一條第二項）；(4)輔助器材及相關支持服務：「學校應依據其學習及生活需要，提供無障礙環境、資源教室、錄音及讀報服務、提醒、手語翻譯、調頻助聽器、代抄筆記、盲用電腦、擴視機、放大鏡、點字書籍、生活協助、復健醫

療、家庭支援、家長諮詢等必要之教育輔助器材及相關支持服務」(第二十四條)

。

10.強調專業團隊的服務方式：要保證特殊教育服務的品質，必須有各種專業人員參與，且能分工合作，修正特殊教育法特別強調此一在先進國家行之有年的服務方式：(1)「身心障礙教育之診斷與教學工作，應以專業團隊合作進行為原則，集合臨床醫學、教育、社會福利、就業服務等專業，共同提供課業學習、生活、就業轉銜等協助」(第二十二條)；(2)「為提供身心障礙兒童及早接受療育之機會，各級政府應由醫療主管機關召集，集合醫療、教育、社政主管機關，共同規劃及早辦理早期療育工作。」(第二十五條)。

11.加強學制、課程與教學的彈性：原特殊教育法(民73)已強調特殊教育學制、課程與教學的彈性，修正特殊教育法仍保持此特色：(1)課程上保持彈性：「特殊教育之課程、教材及教法，應保持彈性，適合學生身心特質及需要…」(第五條)；(2)對障礙學生的學制保持彈性：「…對身心障礙國民，除依義務教育之年限規定辦理外，並向下延伸至三歲…」(第九條第一項)，「身心障礙學生因故休學者，得再延長其修業及復學年限。」(第九條第二項)；(3)對資優學生的學制保持彈性：「…對資賦優異者，得降低入學年齡或縮短修業年限…」(第九條第三項)，「資賦優異學生經學力鑑定合格者，得以同等學力參加高一級學校入學考試或保送甄試升學；…縮短修業年限之資賦優異學生，其學籍及畢業資格，比照應屆畢業學生辦理」(第二十八條)。

12.規劃普通班的特教方案，朝向融合的理想：在修正特殊教育法中，雖然沒有用到回歸主流、統合、融合等字眼(一如美國特教法案中從未用到 mainstreaming 的字眼)，但在策略上，已明確顯示盡量統合、朝向融合的取向：(1)「…身心障礙學生之教育安置，應以滿足學生學習需要為前提下，最少限制的環境為原則…」(第十三條)；(2)「為使就讀普通班之身心障礙學生得到適當之安置與輔導，應訂定就讀普通班身心障礙學生之安置原則與輔導辦法。…」(第十四條第一項)；(3)「為使普通班老師得以兼顧身心障礙學生與其他學生之需要，身心障礙學生就讀之普通班應減少班級人數。…」(第十四條第二項)；(4)「各級主管教育行政機關應結合特殊教育機構及專業人員，提供普通學校輔導特殊教育學生之有關評量、教學及行政支援服務…」(第十五條)。

13.照顧弱勢資優：由於資優與障礙可能並存，而並存時資優特質與需求常被忽視的事實，美國1978年的資優兒童教育法(95—561公法)及1988年的資優學生教育法(100—297公法)皆注意到弱勢族群(身心障礙、文化殊異、少數民族)的資優學

生之發掘與教育問題。修正特殊教育法也針對此種兼具優障特質的學生之教育方案有所提示：「各級學校對於身心障礙及社經文化地位不利之資賦優異學生，應加強鑑定與輔導。」（第二十九條第二項）。

14.重視殘障國民的終身教育：在建立終身學習社會的教育政策下，對於障礙國民的終身教育問題，修正特殊教育法也有所規範：(1)對於失學之身心障礙國民，「各級政府應劃實施免費之成人教育…」（第五條第二項），「應擬定各級學校學力鑑定辦法及規劃實施成人教育辦法…」（第二十條第二項）；(2)對於升學的保障，「完成國民教育之身心障礙學生，依其志願報考各級學校或經主管教育行政機關甄試、保送或登記、分發進入各級學校，各級學校不得以身心障礙為由拒絕其入學…」（第二十一條第一項）。

15.重視研究、發展與評鑑：在研發與評鑑方面，修正特殊教育法有若干具體規定：(1)成立全國性特殊教育研究發展中心（第六條第二項）；(2)委託相關單位研究改進特殊教育課程、教材、教具（第六條第一項）；(3)透過「特殊教育鑑定委員會」，研議特教發展事宜及處理各項權益申訴事宜（第二十一條第一項）；(4)特教通報與年報：「各級主管教育行政機關應每年定期舉辦特殊教育學生狀況調查及教育安置需求人口通報，出版統計年報，並依據實際需求規劃設立各級特殊學校（班）或其他身心障礙教育措施及教育資源的分配…」（第二十三條）。

修正特殊教育法雖然有以上值得讚許的特色，也若干瑕疵，筆者以為最值得檢討與改進之處，有以下四點：

#### 1.師資培育與進用問題

根據修訂特殊教育法〈民86〉，關於特殊教育師資之資格及任用，僅有第十七條之兩項規定：(1)「…各級主管教育行政機關應妥當規劃加強師資培訓及在職訓練。」〈第一項〉；(2)「特殊教育學校〈班〉、特殊幼稚園〈班〉應視實際需要置特殊教育教師、相關專業服務人員及助理人員。特殊教育教師之資格及任用，依師資培育法及教育人員任用條例之規定；相關專業服務人員及助理人員之遴用辦法，由中央主管教育行政機關定之。」〈第二項〉。相關專業服務人員及助理人員之遴用辦法正由教育部研擬中。惟特教教師之資格及任用，不另訂定辦法，反而依師資培育法及教育人員任用條例〈民83修正〉，勢必衍出許多問題。雖然教育部依師資培育法第四條之規定訂定了特殊教育學分及課程〈民85〉，但分階段、分類、分學科之培育方式，幾乎與普通教育沒有差別，咸認為缺乏彈性，爭議性甚大；至於任用方向，則除了限制修特教學程者不得轉任普通教育教師外，並無彈性規定。因此，由於該二法均未考量特殊教育之特殊狀況，對特殊教育師資之供需，極為不適、不

利。原依特殊教育法〈民73〉訂定之「特殊教育教師登記及專業人員進用辦法」〈民76〉，雖也規定「特殊教育教師之登記，依申請擔任教學之類別、科別及各特殊教育階段別辦理之。」〈第六條〉，但至少賦予啟智類一絲彈性：「但啟智類以擔任教學之階段別辦理登記」〈亦第六條〉，即可不依學科別登記。若依修正特殊教育法及師資培育法和教育人員任用條例，該唯一彈性似亦可能消失，值此特教師資供應不足又流失嚴重之際，此一法制上之漏洞，亟待彌補。

最好的辦法是再度修訂特殊教育法第十七條，即仿照原特教法（民73）第八條規定：「特殊教育教師及所需專業人員之進用，其辦法由教育部定之。」加一項「特殊教育教師之資格及進用，由教育部另定之」。並且，宜把相關專業人員及助理人員，一併規範，統稱為「特殊教育工作人員」。

## 2. 身心障礙者學制彈性問題

修正特殊教育法（民86）對資優學生的學制彈性與舊法相同（得降低入學年齡或縮短修業年限），對於障礙學生的學制彈性則加以緊縮，原有之三種彈性（提早入學年齡、降低入學年齡、延長修業年限）減縮為「半」種，即「身心障礙學生因故休學，得再延長其休學及復學年限」（第九條第二項）。「降低入學年齡」之彈性可因六年內逐步完成向下延伸到三歲之規定（第九條第一項）而獲得事實上之維持與加強。惟「提早入學年齡」與「延長修業年限」兩種彈性之減縮，似有斟酌之必要，宜在修法或訂定相關子法時加以補救。

## 3. 轉銜服務問題

修正特殊教育法在「向下延伸」方面有重大突破，在「向上延伸」方面，則未有強力主張，僅在失學身心障礙國民之成人教育與升學考試權益保障及支援服務方面，稍有規範，甚為可惜。美國 IDEA 法案（1990,1997）已將轉銜服務列為特教服務之一環，且提前自14歲開始規劃實施，延伸至學校畢業後之職場或職訓機構、上一級學校、家庭與社區等。轉銜服務方案（如支持性就業）的規劃及專業人員的培訓與進用，皆需通盤規劃，各領域協調合作。特教的績效唯有在學生離校之後才能評估出來。轉銜服務的法制化實在有其必要。這有待未來修法或行政補救。

## 4. 行政組織統整與落實問題

修正特殊教育法為了凸顯強化行政組織的重要性，增列了好幾種組織名稱——在原有之鑑輔會（功能性組織）外，又加縣市「專責單位」、「專業團隊」、「諮詢委員會」等，若再加上各縣市之特教資源中心，國教輔導團特教小組，實在非常熱鬧。吾人更關心的是：(1)是否能夠落實？(2)如何統整？若虛而不實、多而紊亂，皆非吾人所樂見。重要的是：要有專責單位，要有專人負責，要有專門預算，三

者缺一不可；重要的是：要有核心組織（「專責單位」），要有支援系統（其他外圍組織），構成有機的網路。這恐需在子法研訂及行政規劃上多費心思了。

### 三、我國特殊教育趨向分析

綜上所述，可知特殊教育似已成了教育中的「顯學」。此一「顯學」，未來的發展如何？吾人努力的方向為何？根據世界潮流及本土的文化背景和社會需求，似可作以下的蠡測：

#### (一)優障兼顧

在學理上，特殊教育的對象包括資賦優異與身心障礙兩大類，已無庸置疑；在法律上，台灣地區的國民教育法（1979年）第十四條規定：「國民教育階段，對於資賦優異、體能殘障、智能不足、性格或行為異常學生、應施以特殊教育或技藝訓練。」特殊教育法（1984，1997），兼有資賦優異教育與身心障礙教育兩部分，均顯示特殊教育應優障兼顧。雖然兩者不必並重（仍宜以障礙教育為重，1997修正特教法也已明白揭示此點），但不能偏廢。兩者之間，其實也有可融合之處。

傳統上，我們對資優兒童強調發揮其長處，實施充實性教育；對殘障兒童強調補救其缺點，實施補償性教育。事實上，資優兒童因情緒困擾、經驗不當或環境不利，亦可能產生學習障礙，需要補救教學；殘障兒童亦可能在普通智能或特殊才能方面稟賦優良，而需要接受充實教學。特殊兒童之優點與短處並非是絕對的，優異與障礙並存是可能的事實，充實教學與補救教學並進，也是必要而可行的，只是在程度上容或有輕重之別而已。如果只見其長不見其短，或只見其短不見其長，便難免使特殊教育發生偏頗，無法使兒童獲得真正的適性發展（吳武典，民79）。

#### (二)多途並進

即利用各種方法來辦理特殊教育，首先應公私並進。依目前情況來看，政府沒有力量完全做到義務的特殊教育，必須借助民間的力量，這是基於現實原則；另一個是善意原則，即使政府有力量，也不必完全包辦。只要民間機構團體有愛心，有足夠的力量，政府應不見外地加以接納、鼓勵。其次，醫院學校、養護機構、特殊學校、特殊班、資源教室、巡迴輔導等多元模式應該並存，以適應不同種類、不同程度、不同需要的兒童。其收納對象亦可重疊，比如：輕度的一部分到資源教室，一部分在特殊班；中重度的一部分在特殊班，一部分在特殊學校；極重度的一部分在特殊學校，一部分在養護機構。這些都可視進步的情形做彈性調整，或向上遷置到比較隔離的機構，或向下回歸到資源班、普通班。

#### (三)無障礙環境

現代文明社會強調「無障礙的生活環境」，包括交通、建築、學習、工作、社區等各方面，強調「可及性」(accessibility)，包括「可達」、「可進」、「可用」。基本上含涉的範圍有兩個層面，一是有形的物理環境，如交通、建築、休閒、教育場所等設施設備；另一是無形的人文環境，如接納的、尊重的心理態度等。為增進殘障者的福祉，吾人亟應兼及物理及人文環境兩方面，做全面性、階段性的改進改善，以提供殘障者最適宜的生活環境，使殘障者也能出入自得、安身立命、進而充分自我實現其生命的極致(吳武典，民83)。

在學習環境方面固然要做到「不以殘障為理由而拒絕入學」，以符合「有教無類」的理念，另一方面也要排除校園內各種有形與無形的障礙，使身心障礙學生也能夠和一般學生一樣享用各種教育資源，進而接受「適性教育」，以達到「因材施教」的目的。

#### (四)早期介入

產前的計畫生育、孕婦保健、產後的健康檢查、親職教育等，都應是重要的預防工作。而特殊兒童的「早期診斷、早期療育」，已證實極具功效，美國對於特殊兒童學前「啟蒙計畫」(Head Start Program)之重視及從零歲開始的99—457法案(1986)之頒行，是最典型的範例。特殊兒童的診斷與調查似應從三、四歲，甚至更早就開始，並且立刻採取行動，從醫學、教育等方面，積極進行，以免問題趨於嚴重，所費不貲，而效果有限。台灣師大特殊教育中心與台北市教育局於1980年起合辦學前聽障班，接受三、四歲的聽障兒童，實施早期介入計畫，自1988年起並將中重度智障兒童實驗班也改為招收學齡前的智障兒童，期望及早診斷，及早療育，可說已踏出了重大的一步，也為後來台北市普遍設置幼兒特殊班開其先河。

#### (五)義務特教

美國早在1975年公布「殘障兒童教育法」(94—142公法)實施免費教育(包括交通、輔具等)，日本在1979年已做到80%以上的殘障兒童接受免費教育，均認定提供完全免費的國民教育給身心障礙兒童是「政府的義務」。特教義務化可說是特教的發展趨勢。台灣地區的憲法增修條文第九條第六項規定：「對於殘障者之保險與就醫、教育訓練與就業輔導、生活維護與救濟，應予保障，並扶助其自立與發展。」即朝這個方向前進。讓所有學齡殘障兒童都能進到學校來，不但享有至少和普通兒童一樣的教育成本，進而因殘障所需付出的額外費用，也全由政府負擔，這才是真正的身心障礙者義務特教。

#### (六)生涯發展

無論障礙或資優，「生涯發展」的理念均值得大力推展。生涯教育的實施對身

心障礙者而言，強調生活中心、實用技藝與能力本位的特質，不但學習如何謀生，且學習如何學習，學習如何生活，不但使之從學校順利轉銜（transition）到社會，且能適應社會生活，享受人生樂趣，美國1990年國會通過的「殘障者教育法（即 IDEA 公法），即把「轉銜服務」列為重點。對資賦優異者而言，生涯發展的課題不但是獲得自我充分發展，且能透過工作實踐一個有價值的人生——包括建立一個以服務為矢志，以助人為樂的人生觀。

### (七)功能診斷

前面提到「及早診斷、及早療育」，其意是孩子小，可塑性大，及早給予教育和幫助，會事半功倍。但及早診斷有時會造成標記，構成傷害；而不診斷、不標記，卻又無法做特別的處理、給予特殊的權利，這是很矛盾的事。最好的辦法應是改進或健全社會態度，個人即使有標記，人們也不予以歧視或拒絕。其次，則是儘量不做「標記式的診斷」，而強調「功能性的診斷」，即對障礙很具體的列出來，如溝通上、行動上、情緒上等，而不予以一個籠統的標籤，即使用到標籤，我們可以用「教育障礙」這個較不刺激的字眼。在教育障礙之下再診斷，區分困難之所在，使診斷具有教育的意義。

### (八)科技輔助

「特殊教育科技」（special education technology）正日新月異的發展，對身心障礙者的生活、學習和工作發生了巨大的變化。由於「高科技」（特別是電腦的應用）的介入和低科技的普及，使殘障者的學習能力、職業技能和行動自由度大為擴增，不但使其潛能得以發展，就業條件得以強化，也大大提昇其成就感和價值感，馴至於休閒娛樂或運動，也可不致於缺席或躲避，大大增進了生活情趣，「障而無礙」將愈來愈不只是一個夢想。

### (九)通識師資

有些智障教育的老師半開玩笑地說，自己愈教愈像智能不足啦。這一方面說明他（她）可能太投入了，以致被學生「同化」，一方面也可能是因為做某一件事情做久了而鑽牛角尖，只知啟智，不知教育；只知教育，不知社會文化、政治、軍事、經濟。其實每位特教老師除了特教教師的角色之外，還在家庭中、社會上扮演各類角色，故須有現代人開闊心胸與廣博知識。這種素養對特殊教育本身也有很大的幫助，因為有了通觀之後，便可為自己找到一個定位，也更能肯定自己，郭為藩教授對啟智教育教師曾有一篇講詞：「從事啟智教育的共識與通識」，提到「做老師的人如果喜歡音樂、喜歡花卉、喜歡園藝，在生活上多采多姿，他才能夠滋潤他的學生。」實在很有道理。未來的特殊教育教師不應把自己侷限於狹小的領域內，致

使心胸窄化、知識窄化、生活窄化。而應多充實自己，如閱讀書籍、雜誌，參加各種進修活動。對於音樂、美術、舞蹈、展覽等活動，也儘可能多多參加，以增廣見識，培養興趣，增進生活情趣，從而增進活力，增強信心。

另一方面，普通教育教師也需有基本的特殊教育知能，以便處理隨時可能遇到的特殊問題，並對特殊教育予以關懷和支持。美國和英國對此均有規定，可做榜樣（郭為藩，民75）。

#### (十)融合教育

如前所述，「融合教育」(Inclusive Education)，是目前國際思潮的主流(Ainscow, 1994; Podemski, et al., 1995)，其陳義雖高，對海峽兩岸的特殊教育卻均有實質的意義。規畫融合教育的實施方案，透過整個學校環境的小小改變，和教師的積極參與，使身心障礙兒童在自然環境中獲得支持，使其能力(ability)浮現，障礙(disability)減除，也即是「透過變異教導殊異」(Teaching diversity through variety)，應是今後我們共同努力的重要目標

## 參考文獻

- 行政院教育改革審議委員會(民85)。**教育改革總諮議報告書**。台北市：作者。
- 吳武典(民79)。**特殊教育的理念與做法(增訂版)**。台北市：心理出版社。(參見第四章，美國個別化教育方案實施概況；第十章，家有殘障者，父母該怎麼辦；第三十二章，重視資優的殘障者之教育。)
- 吳武典(民83)。**殘障朋友潛在人力資源開發與配合措施**。**特殊教育季刊**，51，頁1—8。
- 吳武典(民85)。**教育改革與資優教育**。**資優教育季刊**，63，頁1—7。
- 吳武典(民86a)。**特殊教育的發展趨勢**。載於黃政傑主編，**當代師資培育的發展與趨勢**(頁173—190)。台北市：漢文書店。
- 吳武典(民86b)。**從特殊兒童的教育安置談特殊教育的發展**。**中國特殊教育**，15，頁15—21。
- 吳武典(民87)。**出席1998年美國教育研究學會與特殊教育協會年會報告**。(未發表)
- 吳武典、韓福榮、林純真、林敏慧(1998)。(即將出刊)。**我國特殊教育師資培育與進用政策之分析與調查研究**。**特殊教育研究學刊**，16。
- 特殊教育法(民73)。中華民國73年12月17日華總(一)義字第6692號令公佈。

特殊教育法 (民86) 。中華民國86年5月14日華總(一)義字第8600112820號令修正公佈。

郭為藩 (民75) 。從事啟智教育的共識與通識。 *特殊教育季刊* , 20 , 頁1—5。

教育部 (民84) 。 *中華民國身心障礙教育報告書：充分就學、適性發展*。台北市：作者。

教育部特殊兒童普查執行小組 (民82) 。 *中華民國第二次特殊兒童普查報告*。台北市：教育部教育研究委員會。

Ainscow, M. (1994) . *Special needs in the classroom: A teacher education guide*. London: Jessica Kingsley Publishers.

Council for Exceptional Children (1998) . *IDEA1997: Let's make it work* . Reston, VA: CEC.

Podemski, R. S., Marsh, J. G. E., Smith, T. E. C., & Price, B. J. (1995) . *Comprehensive administration of special education* (2nd ed.) .Englewood Cliffs, N. J.: Prentice—Hall.

Renzulli , J.S., & Reis,M. (1991) . The reform movement and the quiet crisis in gifted education. *Gifted Child Quarterly*,2, 26—35.

UNESCO (1994) . *Final report of the world conference on special needs education: Access and quality*. UNESCO.

U.S. Department of Education , Office of Educational Research and Improvement (1993) . *National excellence: a case for developing America's talents*. Washington , D.C.: The Office.

# 我國成人教育的發展 與革新

黃富順

## 【作者簡介】

本文作者，雲林人。曾任國立台灣師範大學社會教育系所教授、國立中正大學成人及繼續教育研究所所長。現任國立嘉義師範學校校長。

## 摘要

本文探討近年來我國成人教育的發展與改革途徑。全文計分為歷史發展、實施的政策面與執行面、學術領域的發展、發展趨勢及革新途徑等五大部分。首先提出近年來成人教育的實施，可分為補習教育、成人教育的萌芽及發展、終身教育及學習社會建構等四個時期。實施情形則就基本教育、進修補習教育、短期補習教育、遠距教育、推廣教育、讀書會活動、高齡者教育、及婦女教育等八部分分別探討。學術領域的發展則從成教研究所設立、成教學會的推動及政府發展及改進計畫的實施提出，最後提出八項發展趨勢及七項革新途徑，包括：成人基本教育的實施宜採多元化方式、國中小補校的課程宜建立一貫制，並相互銜接、成教人員專業化亟待進行、加強中央與地方成教主管的統整與協調、充裕成教推展經費及設立新型態成人教育的機構等。

**關鍵詞：**補習教育、成人教育、終身教育、學習社會。

## 一、前言

終身教育，目前已成為世界教育改革的新趨向。它是各國教育改革的原動力，也是教育革新的指導原則。我國在此種世界教育思潮的激盪下，終身教育運動正如火如荼展開，蔚為一股新興的社會運動。終身教育，從橫向看，它包括正規、非正規、非正式的教育活動；自縱向而言，它涵蓋家庭、學校及社會教育。非正規、非正式教育的實施，主要在成年階段中進行，由成人教育中落實；而社會教育的重心，更是以成人教育為主。因此，成人教育近年來在我國的社會中甚受關注，其發展

正方興未艾。終身教育，強調教育延續於一生中。人生的每一階段，都需要教育，各有其重點。教育，已非兒童與青少年的專利品。

成人教育的產生，在我國社會中源遠流長，但正式有組織、有計畫的成人教育，則為近年來的事。成人教育名詞的使用及推廣，也是近十餘年來始逐漸的普及漸為人知。成人教育學術領域的發展，與其他教育領域相比，亦屬相當遲緩，一直到最近始行發展，而為教育學術領域中不可忽視的一環。

近年來，我國政府與民間均致力於教育改革。行政院特於民國八十三年成立教育改革審議委員會，網羅社會各界菁英，積極進行教育革新與改進的研究。歷經二年的研討，提出了三期諮議報告書及總諮議報告書，特別揭櫫今後我國教育改革的五大方向為：教育鬆綁、不放棄每一個學生、提升教育品質、暢通升學管道及建立終身學習社會等。可見建立終身學習社會，為我國未來教育發展的願景，也是社會發展的目標。終身學習社會，將成為未來我國成人教育發展的方向。本文旨在探討我國成人教育實施的現況、發展趨勢與改革途徑，以期實現明日的教育願景。以下特就我國成人教育的歷史發展，成人教育實施的政策層面與執行層面、學術領域的發展、成人教育發展趨勢與革新途徑等分別探討如下。

## 二、我國成人教育的歷史發展

我國成人教育的事實，源遠流長，但有計畫、有組織的成人教育，則屬近十餘年來的事。尤其是民國七十年以後，始有明顯的發展。民國七十四年，國立台灣師範大學設置社會教育研究所，決定該所的宗旨以成人教育學術研究的重點之一，這是我國成人教育發展的重要里程碑。由於該所的設立，開設了「成人心理與學習」、「比較成人教育」、「成人教育活動設計」等的課程，成人教育的學術研究，正式進入了正規高等教育的機構，成為研究的主題之一。在該所的倡導之下，成人教育理念不斷在有關的刊物、期刊、專著中出現，逐漸廣為人知；同時成人教育的學術研究也在該所師生的推動下，逐步邁開腳步向前發展，引起整個教育學術界的注意，同時也引發了政府在政策上的關注，開啟了成人教育一連串的政策訂定與實務工作的推展。

民國七十七年，教育部召開第六次全國教育會議，會中討論通過了各級各類教育長期發展計畫，其中第六案即為「社會教育發展計畫」，共分為七大計畫項目，第一個計畫即為「建立成人教育體系，達成全民教育及終身教育目標」。該計畫項目主要包括三項，即研訂成人教育基本法規、建立補習教育制度及建立空中教育制度等。在此一政策指示下，教育部乃於民國七十八年邀請學者專家及部、廳、局主

管組成專案小組，進行「社會教育工作綱要」的研訂。至七十八年四月，先後訂定發布四種與成人教育有關的計畫，包括老人教育實施計畫、婦女教育實施計畫、休閒教育實施計畫及台灣地區公立社會教育機構推行環境教育五年計畫。其後為促進成人教育的全面開展，又研訂「教育部獎勵及補助成人教育活動實施要點」，鼓勵成人教育有關活動的開展。

民國七十九年二月，教育部正式訂頒「社會教育工作綱要」，除總綱外，包括成人教育、家庭教育、文化教育、藝術教育、大眾科技教育、交通安全教育、圖書館教育、博物館教育、視聽教育等九項。在成人教育的部份，包括目標、範圍、實施策略、工作項目、權責區分、經費、評估等七項。綱要中指出成人教育的目標，在於增進成人生活基本知能，提高成人教育程度；訓練成人就業技能，提供職業新知，增進工作知能，適應其工作及轉業需要；培養成人具有保護環境、休閒娛樂之正確觀念與知能，以追求健康快樂之生活；協助成人充實生活內涵、調適生活轉變，以達成個人發展之目標。成人教育的範圍則涵蓋國民補習教育、繼續教育、職業教育、休閒教育、環境教育、老人及婦女教育。在實施策略上，提出經由各級各類學校、社教機構、大眾傳播機構、民間團體等途徑推廣之。至此，有關成人教育之目標、範圍及實施策略等大致確立。

民國八十年，行政院大力推動「國建六年計畫」，教育部各單位也紛紛提出要大力推展的工作計畫。社教司在司長楊國賜的領導下，提出「發展及改進成人教育五年計畫綱要」，是我國在成人教育方面第一個較完整、有系統的成人教育推展方案。該計畫奉行政院台八十教一三〇九八號函核定後正式施行。綱要內容包括計畫依據、成人教育現況分析與檢討、計畫目標、計畫範圍、實施策略、計畫項目及內容、實施期間、經費預算、預期效益及績效評估等十項，內容相當完整而週全。在此一計畫綱要的推動下，五年內各項成人教育活動陸續展開，是成人教育的發展時期。八十年十月，教育部為掃除文盲，提高失學民眾的識字能力，增進其基本知能，特別頒定「新民專案—加強成人基本教育五年計畫」，以年滿十五歲以上未達小學畢業之失學國民為對象，施以成人基本教育。

民國八十三年，教育部舉行第七次全國教育會議，其中第六分組議題為「推展終身教育」，其主要內容包括：(一)建構終身教育體系，落實整體教育理想；(二)開放正規教育機構，促進教育資源共享；(三)調整非正規教育制度，提供多元學習機會；(四)運用非正式教育途徑，普及全民終身學習風尚。所提內容雖名為終身教育，實則大部份為成人教育。可見，成人教育逐漸涵蓋在終身教育的名稱中。民國八十四年教育部發表「中華民國教育報告書—邁向二十一世紀的教育遠景」。在社會教育的

主要課題中列有「規畫生涯學習體系，建立終身學習社會」，以建立學習社會為依歸。

民國八十三年底，政府為回應民間教育改革的主張，特於行政院下成立「教育改革審議委員會」，羅致社會各階層的菁英代表為委員，包括政府官員、民間企業代表、學者專家、中、小學教師、校長等，由中央研究院院長李遠哲擔任召集人，進行我國教育改革的研究工作。歷經二年的研究，提出三期諮議報告書及總諮議報告書。在總諮議報告書中，提出建立終身學習社會為我國教育改革的五大方向之一。終身學習社會是我國教育發展的遠景與美景。報告書中指出現代社會的幾個現象，促成了終身學習社會的來臨。包括：(1)個人生理壽命的延長，知能壽命的縮短；(2)知識與資訊量迅速膨脹，傳輸管道便捷、快速；(3)社會開放與民主，個人學習權受尊重，參與決策機會多，須具備廣博的知能；(4)社會富裕，個人對第二次接受教育的需求強烈。該報告書更具體提出建立學習社會的五大方向為：推廣終身學習理念、統整終身教育體系、學校教育配合改革、建立回流教育制度及行政措施的配合等。至此，推展終身教育，建立學習社會，已成為未來我國教育改革的方向，也是教育革新的願景。

民國八十五年教育部為延續先前的「發展及改進成人教育五年計畫綱要」，提出「以終身教育為主的成人教育五年發展計畫」。該項計畫的主要內容有十項，包括研訂及研修成人教育相關法規、強化成人教育機構、建立成人教育體系、建立成人教育人員專業培訓與任用制度、革新成人教育課程教材教法，因應成人學習需求；整合民間資源，共同辦理成人教育；利用多元媒體加強終身學習理念宣導，以建立學習網路；促進並鼓勵成人參與學習活動；開拓社會不利處境者學習機會，促進成人教育機會均等；加強成人教育研究、發展及評鑑工作的進行（教育部，民85）。由該項計畫來看，雖名為成人教育的改進與發展計畫，但仍在推展終身教育的大範圍中，配合終身教育的推展規劃。

民國八十六年，教育部提出「推展終身教育，建立學習社會」中程計畫，將成人教育的推展要項，融入了終身教育的範疇中。民國八十七年二月，教育部部長改由倡導終身學習最力的林清江博士接任。為要達成行政院教育改革審議會所提出的「建立終身學習社會」的教改主張，教育部乃訂定一九九八年為「終身學習年」，並提出「邁向學習社會白皮書」，發布一系列有關推展終身學習的政策與措施，正式展開學習社會的建構工程。

經由上述我國成人教育推展的歷史性追述，可以發現由於社會、政經、文化等外在因素的影響，成人教育的實施，各時期各有其重點。茲就近年來演變的經過，

將成人教育的實施歸結為如下四期：

#### (一)補習教育時期

在民國七十四年之前，成人教育的實施以補習教育為重點。補習教育，主要包括國民補習教育及進修補習教育兩大類。國民補習教育，由國中、國小附設補校辦理，以實施成人基本教育為主。進修補校，則由高中（職）及專科學校附設進修補校實施之。故此一時期的重點，在於各級補校數量的擴充，以及補校完整體系的建構。

#### (二)成人教育的萌芽及發展時期

此一時期自七十四至八十三年間，為成人教育在國內生根發展的時期。成人教育的名詞開始在台灣地區出現，成人教育期刊出版，各種學術研究陸續進行，成人教育活動逐漸推展。成人教育在此時期開始萌芽，並由於教育部各種成人教育發展計畫的推動而逐漸獲得發展。

#### (三)終身教育時期

我國終身教育理念的提出相當早。在民國六十九年所修正頒布的「社會教育法」中，第一條就明文揭示：「社會教育以全民教育及終身教育為宗旨」。但其後，終身教育理念並未在整個社會中生根發展。在此過程中，雖有若干學者為文鼓吹或少數著作的出現，但均未獲得普遍的回響。至民國八十三年第七次全國教育會議，始正式將「推展終身教育」列為研討子題之一，這是終身教育受到政府機關重視的開始。民國八十四年教育部所發表的教育白皮書—「邁向二十一世紀的教育遠景」，亦提出「建立終身學習社會」的工作計畫。八十五年底行政院的教育改革審議委員會所提出的諮議報告書及總諮議報告書，亦有建立終身學習社會的專章探討，並以此為我國教育發展的五大方向之一。民國八十六年教育部提出「推展終身教育，建立學習社會」中程計畫，同年十月四日經行政院教育改革推動小組審議通過。

#### (四)學習社會的建構時期

民國八十七年，教育部為落實教育改革審議會的主張，訂定一九九八年為「終身學習年」，發布「邁向學習社會」白皮書，並提出十四項具體途徑及十四項行動方案。終身教育由理念的宣導，正式進入了具體推展的時期。成人教育也逐漸納入終身教育的領域中，成為其中的一環，且是極重要的一環。

### 三、我國成人教育的實施現況

要瞭解我國成人教育的實施現況，可從政策面及執行面著手。政策層面提供發展方向及執行依據，制度面及執行面則為落實政策或理念的具體步驟。茲分述如下

### (一)政策面

有關我國成人教育的政策，由上述歷史發展的追述，可以獲得初步的瞭解。當前我國成人教育已逐漸納入終身教育的範疇中，成為其中極重要的一環。我們從最近教育部所訂定的有關終身教育推展計畫，可以清楚地瞭解，其中相當多的工作均屬成人教育的範圍。茲就下列四種重要的計畫或報告書加以分析，以瞭解當前成人教育在政策面的走向。

1. 行政院教改會諮議報告書有關推展終身學習社會的部分：教育改革審議委員會的諮議報告書中，有關終身學習的部分，分別在第二期及總諮議報告書中。在第二期的諮議報告書中指出，基於配合世界教育潮流、導正國人一次完成教育的偏差觀念、解決過份偏重學校教育所帶來的問題、暨回應及引導個人成長的強烈需求等，必須建立終身教育體系。並提出可朝向：(1)訂定終身教育政策、確立行政專責機構；(2)訂頒終身教育相關法令與辦法；(3)建立終身學習體系；(4)學校教育終身化之轉型；(5)發展回流教育，建構教育第二近路；(6)訂定脫盲計畫，改進功能性文盲知能，加強偏遠及弱勢族群的成人教育；(7)成立社區學院，提供社區民眾進修機會；(8)鼓勵企業員工進修，採取租稅獎勵措施；(9)培養全民終身學習習慣，提升生活所需各種知能（行政院教改會，民84）。在總諮議報告書中，提出建立學習社會的五大方向，包括終身學習理念的推廣、終身教育體系的統整、學校教育改革的配合、回流教育制度的建立及行政措施的配合等（行政院教改會，民85）。其中除學校教育改革的配合外，其餘大多項目均與成人教育有密切相關，均屬成人教育的改進部分。其舉凡大者，包括正規、非正規、非正式統整機制的建立、家庭、學校、社會教育的整合、學習網路的建立、學習成效認可機制的建立、及成人回流教育制度的建立等。

2. 教育部「以終身學習為導向的成人教育中程發展計畫」：本項計畫係經教育部85,7,15台（85）社（一）字第八五五一一九〇八號函核定。該計畫為期五年，自八十六會計年度至九十會計年度。預期要達成的目標為：(1)降低文盲人口比率至2%，達已開發國家指標；(2)提供成人多管道及多樣化的教育機會，使受教成人人口達百分之三十以上；(3)逐步增加空中及開放教學受教人口，達成50%成人人口經常受教於各類型空中及開放教學活動；(4)提升就讀高中職、專科進修補習教育人口，達目前的1.5倍，並提高品質；(5)所有成人教育專業人員，均輔導參與成人教育專業訓練或在職進修；(6)編印成人自學教材、活動規劃及學習資源手冊共十五種；(7)輔導直轄市及每一縣市成立成人教育資源中心；(8)辦理國際及兩岸成人教育研討會每年

一次，建立合作交流機構十五個。促進國際及兩岸成人教育交流，提升我國成教研究水準；(9)輔導設立成人教育發展基金會，支持及推動成人教育發展活動。主要的工作項目共有十項，包括法規、機構、人員任用培訓、課程教材教法、資源整合、網路學習、弱勢團體的學習、成人基本教育、研究發展及評鑑工作的改進與發展。

3. 教育部「推展終身教育，建立學習社會」中程計畫：該計畫經行政院教改推動小組於八十六年十月審議通過。計畫期程自八十六年七月至九十一年六月。該計畫的目標在於培養國人終身學習理念、增進終身學習機會，配合改革學校教育，妥善規劃行政配合措施、健全終身教育師資、改進課程、教材及教法、建立回流教育制度及建立終身教育完整體系等。其主要的工作項目包括建立終身教育法制、培養國人終身學習理念、統整終身教育體系、增加終身學習機會、建立回流教育制度，營造「第三教育國道」、改進成人教育課程、教材及教法、妥善規劃行政配合措施、進行終身教育之有關研究及評估、及配合從事學校教育的改革等。

4. 邁向學習社會白皮書：教育部為積極推展終身教育，建立學習社會，乃訂定一九九八年為「終身學習年」，並提出「邁向學習社會」白皮書，明確宣告政府在終身學習年具體要推動的工作，這是一項有關建立學習社會的政策性宣告。該報告書主要分為四部分，即我國邁向開發國家的挑戰、開發國家的教育願景、我國建立終身學習社會的具體途徑以及附錄等。在第一部分，我國邁向開發國家的挑戰中，指出我國在經濟奇蹟、社會富裕之後，面臨了持續提升國家競爭力的挑戰、人文關懷的失衡、國際化的挑戰、個人發展機會的提供等問題，教育正是因應或解決這些挑戰的重要手段。在第二部分開發國家的教育願景中，指出未來的社會必定是終身學習的社會，而教育的制度也將展現與現在不同的新面貌。終身學習社會的發展目標，包括鼓勵追求新知、促成學校轉型、鼓勵民間參與、整合學校內外的教育體制、培養國際觀及地球村知能、激發學習型組織的潛能，保障全民學習權及認可全民學習成就。第三部分，係提出建立終身學習社會的具體途徑，包括建立回流教育制度、開闢彈性多元入學管道、推動學校教育改革、發展多元型態的高等教育機構、推動補習學校轉型、鼓勵民間企業提供學習機會、發展各類型的學習型組織、開拓弱勢族群終身學習機會、整合終身學習資訊網路、加強民眾外語學習、成立各級終身教育委員會、完成終身學習法制、建立認可全民學習成就制度、加強培育教師終身學習素養。第四部分為附錄，提出在終身學習年要推展的重要措施，共計十四個方案，包括全面整合學習資訊、研究試辦發行終身學習卡、放寬入學管道與調整課程教學、推動企業內學習組織，結合圖書館推動讀書會活動、建立回流教育制度、普設終身學習場所、推廣全民外語學習、推動公務人力學習型組織、推展矯正機構

內學習型組織、推展學習型家庭、學習型社區、統整相關法規、研訂終身教育法、研究建立學習成就認可制度方案等。

由上述我國成人教育政策層面的分析，可以發現現階段我國成人教育推展的重點係以「推展終身教育，邁向學習社會」作為政策的重點，將成人教育融入於此一大的政策架構中，從終身教育的觀點來建構成人教育的實施。換言之，係以整體、宏觀的觀點來規劃成人教育的實施。蓋教育是整體的、一貫的、不能分割為片斷而各自獨立的部分。此種做法，實為一種進步的象徵。目前我國成人教育的重點，乃在全面配合終身學習年的到來，以及「邁向學習社會」白皮書所勾劃的要項，朝向回流教育制度的建立、補習學校的轉型、學習型組織的建立、學習卡的發行及學習成就的認可等方面進行，這也是當前我國成人教育的重點工作。

## (二)制度面及執行面

政策面規畫了我國成人教育的重點及發展方向，制度面及執行層面，則在於將政策的重點予以落實，確實付諸實施。因此，整個制度面及執行層面更關係到實際的績效。在制度面及執行層面上，近年來主要的發展及重點可以歸結如下各項：

1. 加強實施成人基本教育：為使早年失學的國民能有接受基本教育機會，加強成人基本教育一直是近年來政府推展成人教育的重點工作。所謂成人基本教育，係指為已超過基本教育入學年齡者所提供的一種補救性質的教育活動。其內涵通常包括識字及基本技能的學習。由於我國的義務教育年限為九年，故成人基本教育的範圍應包括國中及國小兩階段。目前辦理成人基本教育者，計有成人基本教育班、國小補校、國中補校等三種類型。

(1)成人基本教育班：政府為掃除文盲，特於民國七十九學年度訂定辦法，鼓勵學校、社教機構、民間組織等開辦成人基本教育班，以「識字」教育為重點，並包括一些生活基本知能的傳授。每班為期二個月，每週授課六節。施教場所以學校居多。修業三期者，可轉入國小補校高級部繼續就讀。所需經費由教育部補助，每年受教人數達三、四萬人次。

(2)國小補校：附設於國民小學內，分初、高兩級。初級部修業一年，高級部修業二年，修讀期滿可取得國小畢業資格。國小補校免收學費，其教科書由政府免費提供。教師類皆由國小教師兼任。授課時數每週十二節，每週上課三天，於隔天的夜間實施，每次四節，一週共十二節。

(3)國中補校：招收年滿十五歲以上具有國小畢業或同等學力之民眾，免試入學。國中補校附設於國民中學內，每週上課六天，每天四節，一週共二十四節。教材採用國中課本，教師亦類皆由原校教師擔任。修業三年，成績及格者，可取得國中

畢業之資格證明書。

為加強成人基本教育，提供失學民眾接受基本教育機會，教育部曾於民國八十年訂定「新民專案－加強成人基本教育五年計畫」，其重點工作為研訂失學國民識字標準、逐步增設國中、國小補校達到每一鄉鎮至少有一所的目標、建立失學國民檔案、修訂國小補校教科書、研訂補校課程標準大綱、辦理教師研習活動、輔導各縣市成立成教輔導團，辦理教學觀摩、購置適合成人學生使用之課桌椅，訪視國中、國小補校及成人教育班；錄製宣導短片，鼓勵失學國民就讀、編印補校基本教材等。以上工作要項，大多在五年中陸續實施或完成。例如識字標準已於民國八十三年研訂並發布，其標準為一般民眾能識得一千六百八十字及會作簡單的應用文者。國民中、小學補校課程標準大綱已於八十五年訂頒，其他如補校教科書的修訂及補充教材的編訂，均已付諸實施。補校及成人基本教育教師的研習活動，更是每年經常在成教研究所、教師研習中心及各縣市分別展開。同時國中、國小補校的校數已呈現大幅增加的現象。八十五學年度止，共開設成人基本教育班一千五百四十七班，受教學員三萬七千七百七十五人。而國小補校數也由七十九學年度的一三八校，增至八十五學年度的三百六十四校；國中補校也由七十九學年度的一百六十四校，增至八十五學年度的二百八十校（教育部，民86）。無論是成人基本教育班、國小補校及國中補校，其校（班）數均呈現大幅增加的現象。

2. 辦理進修補習教育：進修補習教育，旨在提供在職青年進修，授予其職業知能，陶冶職業道德，從而提高其人力素質，增進生產能力為目的。進修補習教育分高中（職）及專科二級，分別由高中（職）及專科學校附設進修補習學校實施之。

(1) 高中（職）進修補習學校：以招收國中畢業或具同等學力者，修業三年。於夜間施教，每週六天，每晚四節。高中進修補校分自然及社會兩類。高職補校則包括商業、家政、海事水產、工業、農業等類科。修業期滿，成績及格，經主管教育行政機關舉行資格考驗，及格者可取得高中、職畢業之資格。八十五學年度共有高中補校三十九所，學生五千七百六十八人；高職補校二百二十四所，學生十五萬九千一百四十三人（教育部，民86年）。

(2) 專科進修補習學校：自民國六十六年開始辦理，由公私立專科學校附設專科進修補習學校實施之。修業三年，於夜間或週末的時間施教，或採空中教學方式實施。學生修業期滿，成績及格，可取得二年制專科學校畢業資格。專科進修補習學校開辦初期，原只限於公立大專學校附設辦理，故原先只辦理工業、商業及行政三類。工業類係由當時的台北工專、雲林工專及高雄工專附設，現三所學校均已改為台北科技大學、虎尾技術學院及高雄科學技術學院，仍繼續附設工專補校或提升為

進修補習學院；商業類係由台北商專、台中商專及成功大學附設辦理，採空中教學方式辦理；另台中商專亦辦理週末時間之商專進修補校。行政類原由政大附設，自八十一年後改由空中大學附設，亦採空中教學方式實施。

由於在職青年，對於專科層級之進修教育最感迫切需要，教育部乃於八十四學年度起，開放私立專科學校附設專科進修補校，提供在職青年進修，計有和春工商、高苑工商、環球商專、永達工商、景文工商、中州工商、美和護專、東方工商、遠東工商、吳鳳工商、精鍾商專、復興工商、醒吾商專、親民工商、樹德工商、嶺東商專、南開工商等十七校申請辦理。八十六學年度更大幅開放，陸續有崑山技院、萬能工商、中國工商、中華工商、正修工商、龍華工商、德明商專、致理商專、東南工專、台北商專、勤益工商等十一校申請辦理。故截至八十六學年度止，專科進修補校已增至三十六所，其中採空中教學者，計有四所，其餘三十二所均採到校上課方式辦理。截至八十五學年度止，共有學生三萬四千一百四十三人。預計八十六學年度的再度開放申請設校，學生人數將更大幅遽升。專科進修補校學生，修業期滿，成績及格，依規定須經教育行政機關的資格考驗，及格者始能取得二專資格。自八十四學年度起，由於立法委員的主動修法，資格考驗已被取消，形成目前專科補校不必資格考驗，但高中（職）補校以下均須參加資格考驗的現象，亟待解決。目前附設有大學進修補習學院者有國立高雄科學技術學院一所。另國立台北科技大學、虎尾技術學院亦考慮申請設立。

3. 調整短期補習教育：短期補習教育由短期補習班辦理之。短期補習班可由學校、機關、私人設立，以補充國民生活知識，傳授實用技藝為目的。學生入學沒有任何學經歷的限制。修業期限自一個月至一年六個月不等，視所習科目及教材內容而定。上課時間極具彈性，可在白天、夜間、週末實施，亦可採按日制、間日制等，一般以在夜間實施居多。學生修業期滿，成績及格，可由補習班發給結業證明書，但不具任何學歷之證明。

目前短期補習班的設立以私人居多。就課程而言，以語文及職業類居多。目前全國共有短期補習班四千二百六十六班，其中文理類有二千七百二十四班，技藝類有一千五百四十二所。技藝類中，商業類有三百八十四班、家政類三百八十六班、藝術類四百八十一班、資訊類一百四十四班、工業類有六十四班、運動類有二十三班、其他類有六十班。學生數達一百五十萬零五千四百九十四人（教育部，民86）。短期補習教育，以提供民眾增進生活及職業知能為主。依據教育部八十七年所公布的「邁向學習社會」白皮書的構想，教育部輔導短期補習班，調整轉型為終身學習中心之構想。未來如果此項構想能夠實現，短期補習教育將展現新的面貌。

4.加強遠距教育：遠距教育係指由教師與學習者在空間阻隔下，藉由函授或其他型態之科技媒體（如廣播、電視、衛星、電腦、電子郵件等）而得以進行學習的教育方式。國內目前有關遠距教育的實施，有藉由電視、廣播、網路等方式進行，大多屬於非正規的成人教育，而其中較具組織規模及正式學歷者，當屬空中學校。目前的空中學校計有二十大類，一為空中專科學校，另一為空中大學。空中專科學校，屬補習教育性質，目前計有台北商專、台中商專及成功大學附設辦理，共有學生二萬六千二百九十七人。空中大學依大學法第七條規定設立，係屬正規的成人高等教育學府。目前計有國立空中大學及高雄市立空中大學二所。另台北市立空中大學則正積極籌備中。國立空中大學，目前設有人文、社會科學、商業、生活科學、公共行政及管理與資訊等六系，全修生共二萬九千三百一十人，選修生九千六百四十二人。高雄市立空中大學自八十六年二月正式設立招生，將開設文化藝術、外國語文、大眾傳播、工商管理及法政等系，現有選修學生二千七百人。

另行政類的空中專科進修補校係於民國六十六年開辦，由國立政治大學附設辦理，旨在提供在職公教人員進修，以提高公務人員素質。自民國八十一年八月起，移由國立空中大學附設辦理，其施教方式與空中商專補校類似。目前共有學生七千六百七十八人。遠距教育的優點，在於可以突破時間及空間的限制，未來在我國邁向學習社會的發展過程中，將更具重要。尤其是透過網路的教學，目前已為正規高等院校所採行，成為大學院校正式課程的一部分，未來其潛力無窮。

5.大學院校推廣教育的擴展：大學院校辦理推廣教育，係由大學院校開設實用課程提供一般社會青年就讀。一般可以分為學分及無學分兩類。授予學分之課程，須具有高中（職）之學歷，累積規定之學分，可獲得學位。非學分的課程，則沒有學歷資格之限制。目前大學院校所辦理的推廣教育大致可分為九大類：文、理、法商及管理、農、工、醫事與海事、教育、資訊及其他，其中以文、法商及管理、教育、資訊等四類之學生人數較多。文科方面，以語文課程為主，尤其以英、日語居多；法商及管理類，以企管課程為首；教育類，則以中、小學教師進修為主，十二所師範院校為主要辦理單位。資訊類，是目前快速發展的課程，以電腦的學習為主，幾乎每校均有辦理。至於辦理的方式，以採寒暑假定期進修班、短期或臨時講習班及夜間或週末進修班等三種方式居多。

依據民國八十六學年度的統計，大學院校除師範院校辦理甚多中小學教師進修的班別外，其他辦理較多推廣教育班別的學校為靜宜（九十六班）、中山（五十六班）、世新（四十四班）、文化（四十三班）、逢甲（三十班）、東海（二十四班）、中華（二十三班）、義守（二十班）、長榮（二十班）等，可見仍以私立學校

辦理較多。八十六學年度，除師範院校外，其餘各大學院校共辦理推廣班六〇三班，參與學生達三萬餘人（教育部高教司，民86）。

6. 辦理讀書會活動：讀書會是近年來迅速崛起的一種自動自發的民間學習活動，已成為「邁向學習社會」重要的一環。讀書會，係由一群人定期聚會，針對一個主題或問題進行有計畫的學習。讀書會是最能彰顯成人自動、民主及相互學習的教育特質的組織。近年來，由於受到政府的鼓勵與支持，特別是教育行政機關及文建會等的關注，各種領導人培訓活動經常舉辦，博覽會活動也次第舉行。因此，讀書會有如雨後春筍，迅速擴充，全國有數千個之多。每一讀書會成員通常以11至20人最多，每週聚會一次，在週一至週五的晚上選取一天進行，每次約二至三小時，地點則以選在學校或圖書館居多，主題內容以自我成長、親子關係、人際關係居多，參與者的年齡以三十至四十歲較多，成員通常以女性為主體，職業以家庭主婦居多。有特定領導人者，約佔四分之三，經費則以會員收費為主（邱天助，民84）。教育部新近公布的「邁向學習社會」白皮書，在行動方案中亦有「結合圖書館推動讀書會活動方案」，提出未來將輔導每一村里至少成立一個讀書會，並提出要認同讀書會的學習成效。其行動步驟，包括：(1)鄉鎮市區圖書館體系在其服務轄區內推動讀書會；(2)學校圖書館依其學區輔導成立讀書會；(3)推展讀書會活動至各部門；(4)獎勵民間團體全面投入讀書會運動（教育部，民87）。在「邁向學習社會」白皮書政策的推動之下，未來讀書會的活動將更趨發展，成為台灣地區最普遍的學習團體，為書香社會、祥和社會奠定良好的基礎。

7. 高齡者教育的實施：由於人口壽命的延長，台灣地區社會老化的現象正加速進行。目前台灣地區六十五歲以上的老人人口已達一百六十九萬人，約佔百分之八，預估至公元二〇二五年，將佔16.5%（中國時報，86,9,30）。因此，老人人口的急遽增長，已是一項不爭的事實。由於老人人口的增多，也連帶促進了老人教育的迫切需求與發展。其主要原因在於現在的老人具有三項與過去老人所不同的特徵，即健康良好、教育程度高及經濟有保障。基於這些特徵，而使得他們熱衷追求教育，踴躍參與學習活動。因此，老人教育活動，近年來迅速發展，各地區老人大學、長青學苑、松柏學苑、遐齡學苑等有如雨後春筍，紛紛應運而生。這些老人教育組織，大都為民間所設立，如各地老人會或老人教育協會類皆設有此種學習組織。由政府部門所設立的，則主要為教育及社政二單位所辦理。此外，各地區大學院校的推廣教育部門亦有開設老人教育的課程，提供高齡者就讀。為鼓勵老人參與學習活動，教育部更於八十七年宣佈對六十五歲以上老人參與空大及空中專科學校免收學費，同時亦鼓勵各大學院校的推廣教育課程亦採同樣的措施。這是一項明智的政策

，它不但顯示對老人教育的關注，更是一項實質激勵的措施。蓋老人參與學習活動，有時常因付不起或不願付費而造成參與的障礙。預期今後老人教育在此一政策激勵之下，當會有更蓬勃的發展。

8. 婦女教育的開拓：台灣地區對於婦女成人教育，目前尚無專責機構，一般皆列入成人教育中同步實施。目前辦理婦女教育活動，大多在教育、農政及社政體系中進行。在教育體系中，婦女教育納入補習教育、空中教育及大學推廣教育中實施。在農政體系中，主要由農會的農事推廣班推動，辦理各種婦女的成長、研習活動。其主要的對象為農村婦女。社政單位在民國六十年代，亦以一般家庭主婦為對象，推展「社區媽媽教室」。這些課程內容，主要以親職教育、衛生保健、休閒娛樂、手工藝與家政指導為主。近年來，此一活動擴展到社區家庭教育，兼顧不同族群婦女的特殊需求。此外，民間組織對婦女教育的推動，更屬功不可滅。包括「婦女新知」、「晚晴協會」、「婦女救援基金會」、「主婦聯盟」等婦女團體，亦均熱衷於婦女教育機會的提供，是婦女教育實施的重要層面。不過這些團體所辦理的婦女教育，較偏向有關婦女意識覺醒方面。最近，社會青少年問題日趨嚴重，犯罪年齡層日漸下滑，婦女與親職教育問題再度備受關切，未來婦女、親職教育將是政府推展的重點。在婦女教育方面，如何有效整合政府與民間資源及提升品質，亦是未來推展婦女教育要解決的課題；而特殊婦女族群的教育如何落實，亦有賴政府與民間的共同努力。

#### 四、成人教育學術領域的發展

我國成人教育學術領域的發展，與其他教育領域相較，顯然是較為遲緩的。在民國七十四年之前很難看到「成人教育」一詞，也沒有探討成人教育的專文，或成人教育的相關論著，在整個學術領域中，呈現一片荒蕪。這種現象至民國七十四年之後，始逐漸改變，隨著國立台灣師範大學社會教育研究所的設立，成人教育的課程正式在正規教育體系中出現，成為被探討的主題之一。從此，成人教育的專著、研究、論文等逐漸出現，成人教育名詞亦逐漸為人所熟知，成人教育也逐漸成為教育學術領域的一環，而有逐漸擺脫邊陲地位的現象。此種改變，與成教所的設立、成教學會的成立及政府一連串成教發展計畫的實施有密切關連。

##### (一)成人教育研究所的設立

國立台灣師範大學社會教育研究所於民國七十四年設立，以成人教育作為該所的探討重點之一，並開設「成人心理與學習」、「成人教育教材教法」、「成人教育活動設計」、「比較成人教育」等課程，鼓勵研究生進行有關成人教育主題的研

究，開啟了成人教育研究的先河，這是成人教育學術領域在台灣地區生根的開始。至民國八十二年，國立中正大學及高雄師範大學均同時成立「成人及繼續教育研究所」及「成人教育研究所」，專門以成人教育作為研究重點。從此，成人教育學術領域在該二所師生的投入後，積極展開，有很多的研究進行，學術專著及論文不斷地出現，各種國內外學術研討會也陸續舉辦，成人教育學術發展有欣欣向榮的現象。至八十五年，台灣師大社教研究所設立博士班，而中正大學的成人及繼續教育研究所及高雄師大成教所，也核定自八十七學年度起開始設立博士班。因此，成人教育的學術研究體系，可說已建構完成。八十八學年度，並將有國立暨南大學設立成人教育研究所，玄奘人文及社會科學院也將自八十八學年度開始設立社區及成人教育系，中正大學也預定自八十九學年度設置成人教育系。這些系所的增置，對成人教育研究及人才的培育，均將有重大的影響。未來成人教育學術領域，由於有更多的人才投入，預期將會有新的發展出現。

## (二)成人教育學會的推動

成人教育學會於民國七十九年十一月成立，這是結合成人教育研究及實務工作人員的專業性民間團體。該學會成立之後，即熱心於推動成人教育的學術研究，進行國際交流及出版專著等，並定期出版「成人教育」雙月刊。在學術研究方面，由該會所負責進行的專案研究，包括「我國大學院校辦理成人教育可行性研究」、「大陸地區成人高等教育研究」、「設立婦女教育會館可行性研究」、「國民中小學辦理成人教育之研究」、「我國成人學習需求研究」、「我國成人識字教育的研究」、「空中大學學位授予問題研究」、「台北市成人教育實施現況與需求研究」、「我國失學國民脫盲識字標準及脫盲識字字彙之研究」、「成人教育師資專業培訓課程規劃之研究」、「大陸地區大學成人教育辦理現況之研究」、「研訂終身教育法可行性之研究」、「台北縣設置社區學院可行性之研究」等數十種之多。此外，為便於資料流通及研究工作的進行，該會並結合海峽兩岸及香港成人教育學者編印「兩岸三地中文成人教育資料彙編」一書，提供兩岸三地成教資訊。民國八十四年，該會網羅國內成教學者編印「成人教育辭典」，對成人教育名詞的統一及研究工作的進行，亦有相當的助益。在國際及兩岸學術交流方面，該學會成立後，即申請加入全球性及地區性成人教育組織，並參與活動。目前已申請加入的國際性組織有「國際成人教育協會（ICAE）」、「亞洲及南太平洋成人教育總會（ASPBAE）」、「東亞成人教育論壇（EAFEA）」、並加入美國成人及繼續教育學會（AAACE）。在兩岸交流方面，已辦理兩岸成人、老人、基本教育等四次學術交流活動，並組團前往大陸北京、東北、福建、上海、山西等地展開學術交流。在專

著及出版方面，該學會自成立後，每年均出版成人教育專書一冊，迄今已出版八輯，包括「老人教育」、「婦女教育」、「中國大陸的成人教育」、「大學成人教育」、「有效的成人教學」、「成人教育專業化」、「終身學習與教育改革」、「回流教育」等，對成人教育學術領域的發展有重要的貢獻。此外，該會成立後，即在八十年五月發行「成人教育」雙月刊，報導成人教育訊息、提供研究心得發表及經驗交流、分享的機會，並介紹新書及最新資訊等，是台灣地區目前最受矚目的成人教育期刊。因此，成人教育學會的成立，對我國成人教育學術研究，頗具貢獻。

### (三)政府有關成人教育發展及改進計畫的實施

為發展及改進成人教育，教育部自八十一年開始，即訂定各種成人教育的發展及改進計畫，包括民國八十一年開始的「發展及改進成人教育五年計畫」、民國八十五年的「以終身教育為主的成人教育中程發展計畫」、民國八十六年的「推展終身教育，建立學習社會中程計畫」、民國八十七年的「邁向學習社會白皮書」。在這些發展及改進計畫的推動之下，而有成教所的成立、成教資源中心的設立、成教研究中心的附設及各縣市成教中心的出現。而在各該計畫中，均列有成人教育研究一項，積極鼓勵及獎勵有關成人教育的研究事宜。教育部並採取委託或經費補助的方式，鼓勵研究工作的進行。例如民國八十一年，教育部就曾委託學者專家對北高兩市及台灣省各縣市的「成人教育現況、需求及可行模式」進行全面性的研究。台灣地區成人教育的研究得到教育部支持或補助的不下數十種。可見教育部各種發展與改進計畫的實施，對成人教育學術及研究的發展，具有相當重要的幫助。

## 五、我國成人教育的發展趨勢

以上分別就近年來我國成人教育的實施現況作簡要的探討。茲就近年來我國成人教育的發展，歸結其主要趨勢如下：

### (一)由成人教育至終身教育

就成人教育的發展而言，民國八十五年之前，以成人教育本身的實務與理論為主；至八十五年之後終身教育、終身學習的思潮逐漸在社會中生根發展，此時的成人教育已逐漸納入終身教育範疇內，配合整體教育的發展。八十七年度，教育部「邁向學習社會」白皮書公布，成人教育已涵蓋在建立終身學習社會的發展目標下，成為其中重要的一環。這是成人教育發展重點與方向的改變。

### (二)成人基本教育仍為推展的重點

成人基本教育，自民國七十五年成人教育積極推展以來，一直受到重視，成為實施的重點。從「新民專案」、「五年發展及改進計畫」到「推展終身教育，建構

學習社會」、「邁向學習社會」白皮書等，均列有加強辦理成人基本教育一項。歷年來，在實務及執行層面上，成人基本教育班、及國中、國小補校也不斷地增設，識字標準及字彙並已公告，各地區域成人基本教育教材也陸續編製完成。歷年來受教失學民眾每年均達二、三萬人，其成效有目共睹。行政院教育改革審議委員會及邁向學習社會白皮書中，亦均強調要使我國的文盲率下降至2%，故成人基本教育未來仍將為實施的重點。

### (三)性質由「補救」到「繼續」

早期成人教育的推展，係屬一種補救及補充的性質，為失學國民或過去失去教育機會者提供一種補救或第二次教育的機會，故整個成人教育的推展以補習教育為重點。其後隨著成人教育範圍的擴大，成人教育的內涵逐漸被瞭解，成人教育為充實個人生活及工作知能所必需，是個人繼續成長的重要因素。學習成為個體在人生各個階段的一種基本人權。在最近公佈的「邁向學習社會」的白皮書中，明示揭示此種主張與看法，這是一種進步的現象。因此，成人教育是一種繼續性質的教育，學習為個人的基本權力，已逐漸獲致共識。

### (四)學術研究體系建構完成

成人教育的學術研究，自民國七十五年台灣師大設立社教所開始奠下基礎，至八十二年中正大學、高師大成教所成立，而逐漸充實，至八十五年八月台灣師大社教所設立博士班，八十七年中正大學、高師大成教所亦設立博士班，整個學術研究體系的建構已臻完成。未來隨著其他大學成教所、成教系的設立，成人教育學術領域及人才培育的進一步發展，應可預期。

### (五)兩岸成教交流熱絡

兩岸間成人教育的交流活動，隨著兩岸政治情勢的和緩而逐漸穩定的發展。民國八十二年，兩岸首開成人教育學術交流之先河，其後類似的交流活動分別在兩岸間舉行，包括研究的合作、著作的交流、期刊的交換、人員的互訪及實務工作經驗的分享等，對兩岸學術及實務工作均互有助益。

### (六)國際成教交流活動頻繁

在近十餘年來成人教育在我國的發展過程中，有一項明顯的事實就是與國際成教的交流持續不斷，不但可以分享他國經驗，更可使我國的成教發展能緊扣國際發展趨勢，而與之並駕齊驅，隨時掌握國際脈動。十餘年來，我國參加了各種全球性、地區性、或雙邊性成教活動，也曾在國內辦理甚多國際性的成教活動，或邀請國際間著名的學者來訪，作短期的訪問講學，提升了我國成教在國際間的地位與水準。

### (七)遠距教育範圍更加擴大

早期遠距教育的推展，係以空中教育為主，主要採取電視、廣播等方式進行。故隔空教育以辦理空中學校為主，包括空中大學、空中商專、空中行政等進修補校。近年來隔空教育的範圍已擴大到各種遠距的學習，包括網路學習，電傳視訊、電子郵件等，使民眾的學習更加便捷，學習機會更為增加，參加學習人口更多。

### (八)老人教育持續發展

由於社會迅速的高齡化，老人人口的急遽增加，老人受教需求的強烈，近年來老人教育持續發展，由各地區教育、社政等提供的老人教育機會相當多。連帶的在老人教育的研究上，也不斷地進行，包括老人教育需求、學習動機、教育參與、教育態度、發展任務……等，充實老人教育文獻，並解決老人教育的實務問題，引領老人教育的正確發展。未來隨著社會的高齡化，此一趨勢將更加明顯。

## 六、我國成人教育的革新途徑

近年來，我國成人教育發展確實有相當的成就，但不可諱言地，也存在著若干發展上的問題，有待改進與革新。茲就目前成人教育有待改進之處歸結如下：

### (一)成人基本教育的實施宜採多元化方式

降低我國的文盲率，一直是近年來成人教育的推展重點。行政院教育改革審議委員會，提出要把我國的文盲率從目前的6%下降至2%。但目前成人基本教育的實施，僅採國民補習學校或成人基本教育班的型態，可能難達預期目標。因這兩種方式皆屬到校上課方式，可能無法吸引更多失學民眾前來就讀。成人基本教育的實施，應採多樣化的方式進行，包括自我導向學習、配對學習、隔空教學及與企業機構的合作等，多管齊下，方能有效降低我國文盲率，而達先進國家的水準。

### (二)國中、國小補校的課程宜建立一貫制並相互銜接

目前補習學校體系，雖已建立由國小、國中、高中（職）、專科而至大學層級，形成完整的體系。但是各級之間的銜接顯然極待加強。尤其是國中、國小階段，同屬國民義務教育階段，課程應採一貫制，內容更須相互銜接。但目前國小、國中補校的課程，有相當的落差存在，二者內容未能銜接，讀完國小補校者，無法繼續就讀國中補校。故失學民眾無法依補校系統循序而上，俾接受第二次教育的機會，亟待改進。

### (三)進行補習學校的調整與轉型

過去的補校教育，負擔補救與補充的功能，目前除國中、小補校外，它扮演了提供生活與工作新知的功能，是個人的第二次教育機會，也是回流教育重要的一環

。因此，補習教育宜調整為繼續或進修教育的機構，改進課程內容與教學方法，改變入學方式，排除入學的阻礙，使之真正發揮回流教育的功能，擔負第二次教育機會的作用。此外，「補習」兩字也不適合轉型為新角色的進修學校，宜儘速修法將「補習」兩字廢除，補校更名為進修或繼續學校。

#### **(四)成教人員專業化亟待進行**

成人教育既為一門專業的學門，無論是實務人員或教學人員均宜有專業的訓練，才能因應需要，發揮高度的效果。目前擔任成人教育的實務人員，無論是活動規劃、推廣或評鑑人員，均未經專業的訓練，影響效果的發揮；而教學人員亦普遍缺乏成人教學的專業訓練，亟待施以在職訓練，才能發揮教學的效果。因此，基於成人教育績效的提升，教學效果的發揮，成人教育人員專業化的工作亦亟待進行。

#### **(五)加強地方與中央成人教育主管機關的統整與協調**

目前有關成人教育的推展，常有中央一頭熱，地方不太關心的現象。中央經由各種計畫的推動，而積極推展；地方則未有相對的配合措施，人員及經費俱無，形成事事仰賴上級的補助，否則無以為繼的現象。此種現象，無法使成人教育在地方生根，基礎不固，自無法開花結果。這是我國推展成人教育發展的隱憂，亟待改進。

#### **(六)充裕成人教育的推展經費**

教育部自民國八十一年開始，訂定五年的成人教育發展及改進計畫，其後陸續推出「以終身教育為主的成人教育五年計畫」，以及「推展終身教育，建立學習社會」中程計畫、「邁向學習社會」白皮書。有關計畫相當多，內容亦頗為充實周全，但因未有相對經費的配合，以致計畫的實施大打折扣，有些計畫僅成為空中樓閣，不能落實。例如八十一年開始的五年發展與改進計畫，每年經費僅為二億元，杯水車薪，成效自然受影響。而其後所推出的「以終身教育為主的成人教育五年計畫」、「推展終身教育，建立學習社會」的中程計畫，均沒有相對的經費配合，成為聊備一格的書面作業。而新近公布的「邁向學習社會」白皮書，亦欠缺專案經費的配合，其能否落實與貫徹，亦令人擔憂。

#### **(七)新型態成人教育機構亟待設立**

環觀先進國家，在推展成人教育的過程中，均有發展出符合自己社會實況的成人教育機構，如北美地區的社區學院，英國的擴充教育學院、鄉村學院，丹麥的民眾高等學校、瑞典的讀書會、挪威的函授學校等。我國在成人教育的推展過程中，有關成人學校或機構，類皆採取附設的方式辦理，不受重視，形成可有可無的現象，以致成效不彰。今後宜根據我國文化歷史背景及當前社會現況，發展出一種符合

社會需要的新型態成人教育機構，方能發揮功效。因此，最近教育部林清江部長上任後，積極推動社區學院的構想，如能實現，將可使我國成人教育的實施，帶入到一個新的境界。我們期望此一新型態、具特色的成人教育機構能夠早日在我國社會生根發展。

## 七、結語

以上本文分別就成人教育的歷史發展、實施現況、發展趨勢加以探討，並提出今後改進的途徑，包括成人基本教育實施的多元化、國中及國小補校課程的銜接與一貫、補習學校的調整與轉型、加強成人教育人員的專業化、地方及中央成教主管機關的統整與協調、充裕成人教育推展的經費、設立新型態的成人教育機構等。在當前我國教育改革聲中，成人教育為整體教育的一部份，其改進與革新，自是刻不容緩的工作。儘管成人教育近年來的發展已有相當的成就，但不可諱言，亦有若干現象與措施亟待改進的。我們期望成人教育的革新與發展，進而帶動社會整體的進步，而使學習社會的建構能早日實現。

## 參考文獻

- 中國時報。86,9,30，三版。
- 行政院教育改革審議委員會（民84）。**第二期諮議報告書**。台北：作者。
- 行政院教育改革審議委員會（民85）。**教育改革總諮議報告書**。台北市：作者。
- 邱天助（民84）。台灣地區讀書會的現況與未來發展。**社教雙月刊**，85，6-15。
- 教育部（民85）。**以終身學習為導向的成人教育中程發展計畫**。
- 教育部（民86）。**「推展終身教育，建立學習社會」中程計畫**。
- 教育部（民86）。**中華民國教育統計**。台北市：作者。
- 教育部（民87）。**邁向學習社會**。
- 教育部高教司（民86）。**大學院校辦理推廣教育班、學分數統計表**。



# 近一、二十年來我國 入學考試制度之改革

黃炳煌

## 【作者簡介】

本文作者，台灣省南投縣人，美國哥倫比亞大學教育博士，大考中心副主任，前行政院教改會委員；現任政大教育學系教授

## 壹、前言

在一片教育改革聲中，聯招制度之改革始終是最受各界矚目與關注的焦點。若說聯招制度之存在乃是我國一切教育病態之根源，恐不能為各界所認同，但聯招之助長我國教育之歪風，使台灣的教育無法正常化（更不用說卓越化），應是不爭之事實。

因此一、二十年來，改革大學聯招和中等學校入學制度之議，此起彼落，不絕於耳。本文因受篇幅所限，擬僅就爭議最大，影響最深的四大改革方案：(一)大考中心所推出的三大改革方案：推薦甄選、改良式聯招和預修甄試，(二)國中畢業生自願就學方案，(三)台北區高中多元入學方案，以及(四)教育部所擬的「高中免試多元入學方案」加以介紹、評析，最後並指出未來可能的發展趨勢，以及個人對入學制度改革的一些建議。

## 貳、大學入學制度之改革

現行之大學聯招制度實施迄今已達四十四年之久，其間為了因應社會變遷及考生之需求，在考試之技術上雖曾有過幾次的修改，但若提到重大的變革，應屬教育部於民國70年10月12日成立的專案研究小組，經一段時間的研究之後所提出的「先考試後填志願，再統一分發方案」。此一方案於民73年正式付諸實施，至其內容則包括下列幾個要點：

(一)根據大學各學系的要求，劃分考試組別，並由各學系提出有關採用高低標準及加權計分之學科要求。

(二)考試組別分為文、法、商、理(甲)、理(乙)、工(甲)、工(乙)、農(甲)、農(乙)、醫等十類。上述理、工、農三類中(甲)、(乙)間之主要區別為：理(乙)、工(乙)較理(甲)工(甲)多考生物一科；農(乙)較農(甲)多考物理一科。

(三)大學各學系除決定上述考試科目外，並可要求對於重要學科採高低標準及加權計分。

(四)考生報考時，只選考試類別及其科目，而不先填志願。對於選考類別不作任何限制，可以選考一類，也可以選考一類以上。

(五)考生接獲成績通知單，了解自己的能力和，並參考大學預先公布的要求和各項統計資料後，再填寫志願。

(六)考生所填志願申請卡，交由電腦一次分發完畢。

(七)考生報考十類的考試科目如下表。

類 別	考 試 科 目
文	三民主義、國文、英文、社會組數學、中外歷史、中外地理
法	三民主義、國文、英文、社會組數學、中外歷史、中外地理
商	三民主義、國文、英文、社會組數學、中外歷史、中外地理
理(甲)	三民主義、國文、英文、自然組數學、物理、化學
理(乙)	三民主義、國文、英文、自然組數學、物理、化學、生物
工(甲)	三民主義、國文、英文、自然組數學、物理、化學
工(乙)	三民主義、國文、英文、自然組數學、物理、化學、生物
農(甲)	三民主義、國文、英文、自然組數學、生物、化學
農(乙)	三民主義、國文、英文、自然組數學、生物、化學、物理
醫	三民主義、國文、英文、自然組數學、生物、化學、物理

根據專案研究小組成員之一的林清江之見解，本方案有如下三個特點：

(一)可協助改進現行大學聯招之若干重大缺失：一方面，大學各學系經由自行決定考試科目、重要科目之高低標準及加權計分，並事先公布，可收到較為合適之學

生。另一方面，考生經由志願類別之彈性選擇，及參酌考試成績等資料填寫志願，進入較為合適之學系。此外，高中因為學生之跨組準備考試科目及未來可能之加考部分科目，可以形成教學正常化之一項有利條件。

(二)具有高度的可行性。此種可行性見諸下列三方面：一是大學、考生、家長及高中均能適應，可獲得普遍的支持，在改革過程中沒有太多的阻力。二是實施的技術，包括電腦分發，表格設計等等，均經由事先模擬，預先了解其可行性。三、凡是理想明確但實施條件尚不具備者，均列為進一步改革的重點，暫不列入此次改革方案中。

(三)因其對未來具有前瞻性，留有充分改革的餘地，可於實施後繼續改進。大學入學考試最受人關切的一點，即是考試所用的工具能否預測學生未來的成就，而不僅限於衡量學生過去的成就。目前大學聯招的命題與所有測驗內容，均屬未經標準化的成就測驗，其科學性實有待進一步改進。目前兼顧大學要求及學生志趣，先考試後填志願的制度若能順利建立，並為考生及家長所接受，則日後成立常設機構，不斷研究改進，建立更科學化的測驗體制，成為大學與考生之間的重要橋樑便大有可能。此乃大學入學考試進一步的改革方向，而目前的改進方案正為此種改革鋪築坦途。

至於本方案所欲達成之目的或預期的效果，依據林清江的說法，亦有如下四點：

(一)協助大學招收到較合適的學生，以充分發揮大學的功能。

(二)給予考生較多選擇的機會，並提供其從事選擇的參考資料，以便其進入較為合適的學系，充分發展本身的潛能。

(三)協助高中教學之正常化。

(四)建立合理的考試架構，裨益於大學入學考試的遠程革新。

林氏同時也指出，上述四種目的或預期效果能否真正達成或產生，仍受大學入學考試制度之外的其他多種因素之影響。例如，大學功能的發揮，除受學生性質的影響外，更受大學本身水準及教學、行政措施的影響；學生之進入適當的學系，除受入學考試措施之影響外，更受教育決定、校長領導、教學內容與方法，及家長價值觀念之影響。大學入學考試的改進，雖能為解決當前的教育問題提供有利的條件，卻不能單獨解決所有的問題（註一）。遺憾的是，即因其他條件未能充分配合，以致原訂的目標並未充分實現。

大學聯招之所以無法有根本上的突破，與國人（尤其是教育最高主管當局）對它的態度有關。毛高文以前的歷任教育部長，常掛在嘴上的一句話便是：「在還沒找出更好的辦法之前，我們絕不輕易改變聯招。」這句話等於在說：「迄今為止，

聯招還是最好的辦法！」心態如此，我們怎會積極地去尋求改進之道呢？但是毛高文教育部長時却不作如此想。他曾經公開對外宣稱：「我要發動大學圍剿、打倒聯招此一怪獸」（註二）。而我國的第一個改進大學入學制度的常設機構——大學入學考試中心——便是在他的催生與積極支持之下，於78年7月1日正式成立的。大考中心花了三年時間，透過無數次的研討會、座談會、委員會議以及專案委託研究，終於81年5月30日向教育部提出「我國大學入學制度改革建議書——大學多元入學方案」。

所謂「大學多元入學方案」係指「改良式聯招」、「推薦甄選」和「預修甄試」三者而言。茲分別介紹如下：

## 一、改良式聯招

改良式聯招係為絕大多數的考生而設計者，其方案設計有如下幾個特色：(一)考科分為基礎科目和指定科目兩部分。基礎考科旨在引導高中教學正常化，而指定考科則在配合各系選才之需要。(二)成績處理之方式有三——即採計、檢定與參酌。(根據原設計、基礎科目考試成績之採納方式有五種組合的方法，後來則演變成第一階段的基礎科目考試一律採檢定方案，到了第二階段的指定科目考試才用「採計」方式，遇到同分超額時才用到「參酌」方式。)(三)成績改成「級分制」，其用意在一方面使學生不必「分分計較」，「過渡學習」，另一方面也在提高同分超額之可能性，而使「參酌」的功能充分發揮。至於「改良式聯招」與「現行聯招」之主要差別，則可列成下表。

表一、改良式聯招與現行聯招之差異比較表

現行聯招	改良式聯招
1. 考招合一	1. 考招分離
2. 大學缺少招生自主權	2. 大學擁有較多之招生自主權
3. 一次考試	3. 兩階段考試
4. 各類組有不同考科	4. 一律要考國、英、數、自(然)、社(會)五科
5. 成績之處理只用一種方式——採計	5. 成績之處理方式有三——除「採計」外，亦可採「檢定」和「參酌」之方式
6. 成績之計算採「百分制」	6. 採「級分制」
7. 分發方式，四大類組固定	7. 各校系自主

改良式聯招雖有上述諸種特點和優點，但是基本上它還是「智育」或「學術」取向（因其不考慮其他表現，如德、體、群、美等育），也不顧及學生在整個高中三年的學習歷程。大考中心的研究小組並非不知道這些內在的缺陷，而是認為若一開始就把高中三年的五育成績統統列為升學的依據，不但在設計上過於複雜，而且一下子難為考生及其家長所普遍接受。

按照大考中心原先之規劃，改良式聯招本應於86年7月正式實施，而當時的教育部長郭為藩也頗為支持該改良方案。但由於大學招生策進會（為一大學之間的常設組織，不同於每年臨時編組之聯招會）對改良式聯招方案在技術方面仍存諸多疑慮，再加上接任之教育部長吳京個人並不太欣賞改良式聯招，因此，實施日期一延再延，迄今仍是「前途未卜」。現在部長林清江雖未正式表達其對「改良式聯招」之態度，唯鑒於採行「改良式聯招」也是前教改會總諮議報告書中的建議之一，而林清江即為教改委員之一，且身兼報告書總執筆人，因此，想來總不致於像吳京那樣帶頭反對才是。

對於「改良式聯招」之疑慮，大半是屬於技術層面的問題，其犖犖大者，約有如下數端：

第一、不少的高中校長及教師憂慮，改良式聯招既採兩階段進行（原方案經迭次修改後，變成第一階段之基礎科目考試在高三第一學期之前的暑假，和之後的寒假舉行兩次；而第二階段之指定科目考試則在第三學年之六月舉行），則通過第一階段考試之學生將再也無心於後續的課業，而未通過的學生則將傾全力去準備基礎科目之考試。如此一來，勢將大大影響高中教學之正常化。

第二、該方案原先只計劃每年舉行一次之基礎科目考試，後經各方之要求乃改為每年舉辦兩次。但是不同於美國ETS之做法——考生可以一年考好幾次，且可拿最高分的那一次成績做為申請入學之依據——大考中心為了技術上的考慮却硬性規定：「不管成績之高低如何，考生只能以第二次之成績為計算之依據」。此一要求，招來了「缺乏彈性」，「未為考生之福祉著想」等負面之批評。

第三、大學聯招是分組考試，每組只考六、七科，而改良式聯招則不分類組，國、英、數、自然（包括物理、化學、生物、地科）、社會（包括歷史、地理、三民主義）統統要考，勢必大大增加考生的負擔。

第四、分級制固有其優點，但由於大學各學系均缺乏此一經驗，恐因拿捏不準，而導致級數訂得太高，發生招生不足額之現象；若訂得太低，則又恐因及格人數過多而徒增第二階段之試務負擔。

關於第三個疑慮，大考中心的說法是，考試是否增加學生的負擔，不在考科的

多寡，而在命題的方式。如果考試的內容盡是一些瑣碎事實的記憶，那麼科目的增加必然會增加學生的負擔；但是若考的只是一些基本的概念和一些基本原理原則的應用，那麼只要學生能透徹了解那些基本概念和原理原則，他對任何題目皆能應付裕如。而幾年實施下來，同樣要考五科基礎科目的推薦甄選，由於它所考的均為一些各科的重要基本概念，而且常在試題中附帶提供一些必要的資料（如計算公式、圖表等），因此，並未聽到如原先所料的，「會增加學生負擔」的怨言。

關於第四個疑慮——分級標準很難拿捏——這一點，大考中心認為只要從各系歷年來之入學分數著手研究，應可為各系提供日後分級的參照標準。

至於比較嚴重的第一個疑慮，那應該是屬於各高中本身的問題。如果各高中均能堅守正確的教育理念——教育歸教育，考試歸考試——以及平日能切實正常教學——而非如一般所言，在第二學年末即將三年的學術性課程全部授完，而將最後一年供作複習和準備聯考之用——則高三學生怎會拒絕上課？再者，如果我們的大學也都如國外大學一樣，事先嚴格規定：「如果未修完規定的學業（分），並成績及格，則即使申請獲准，亦不准入學」，那麼考生又怎會拒絕繼續上課？

總之，冀望一種盡善盡美的入學考試的設計，去治癒教育上的百年陳疴，不僅是「不可能」，也是「不應該」的。有些疑慮可能會「成真」，但也可能只是「想像的」而已。如自學方案實施之前，很多家長疑慮，國中教師的評分會有不公平的現象，但實施的結果却證明「事實並非如此！」

個人的看法是，只要新方案本身「利多於弊」，而且它又比所欲取代的舊制「利多弊少」，則此一新方案即值得一試。至於在實施過程中產生的問題，則只有等待真正了解實況及原因後，才能設法一一加以克服。

## 二、推薦甄選

相對於改良式聯招之「命運多舛」，推薦甄選却實施得「一帆風順」。「推薦甄選」此一入學方案（以下簡稱「推案」）乃是為因應學生的特殊才能和性向，鼓勵特殊學生向學的動機而推出的另一入學管道。

依據「八十四學年（一九九五）度大學推薦甄選入學招生簡章彙編」，推案之要點如下：

(一)高中推薦：限定普通高中，或高職附設之普通科。職業學校或高中之職業科不含在內。

(二)推薦名額：高中其應屆畢業班級在14班以下者，得對招生每一學系推薦兩名學生。15班以上者，可以三名。參加甄選學生只能被推薦至一個學系。

(三)高中推薦條件：分為「推薦具體條件」、「高中成績」及「特別條件」三類。其中，「具體條件」與「特別條件」應由訓導處、導師或學校指定人員具名為證。「成績」則由教務處查證，其成績係指高一、高二之學年成績平均。

成績分為兩大類：第一類：德、體、群育成績採級分制，共分為五級，依序是：4級分（優等）、3級分（甲等）、2級分（乙等）、1級分（丙等）、0級分（不及格）。第二類為智育及單一學科成績，採學生位於現在班級分數排名之百分比。兩類成績都必須符合大學科系基本條件標準。

(四)甄選程序：

1. 推薦資格審查：由大考中心負責。
2. 學科能力測驗篩選：未能通過各校系所定之篩選標準者，不得參加指定項目甄試。
3. 指定項目甄試：由各大學校系於規定時間內辦理。
4. 錄取決定：各大學依考生成績及錄取名額，訂定錄取標準、決定錄取。
5. 學科能力測試科目內容：

學科能力測驗包含如下：（高中現行課程）

- (1)國文（五學期）（即高一到高三上學期結束）
- (2)英文（五學期）
- (3)數學（四學期）
- (4)自然（基礎理化兩學期、基礎生物一學期、基礎地科一學期）
- (5)社會（三民主義上學期為主，歷史四學期、地理四學期）

推案頗獲各方好評之情況，從下表可見一斑。

### 83-87學年度大學推薦甄選入學招生

#### 各項統計人數一覽表

學年度	83	84	85	86	87
大學校數	42	47	49	52	53
系組數	217	331	461	549	641
招生名額	1410	2820	4684	6491	9873
報名學校數	167	192	210	215	225
報名學生數	8224	22596	32551	41625	51638

通過資格審查 學生數	7404	21071	31956	41455	51471
通過學科能力 測驗篩選人數	4661	7791	11138	15311	19808
參加指定項目 甄試人數 (放棄參加甄 試人數)	---	7527 (264)	10622 (516)	14634 (677)	18591 (1217)
錄取人數	1103	2274	3679	5622	7745
放棄錄取人數	51	56	102	119	
實際錄取人數	1052	2218	3577	5503	

資料來源：大學入學考試中心，1998。

由上表可知，自83學年度推案正式實施迄本年度為止，在短短的四年之間，參加之大學校數增加了約25%，參加之系組數增加三倍，招生名額更擴增了七倍，而報名學生數也膨脹了六倍以上。由於推案之叫好又叫座，導致一些學校要求大考中心准許——把名額提高到50%，甚至不要限定名額，而教育部也傾向繼續擴增推案之百分比（至40%）。但由於大考中心堅守大學多元入學方案之原設計理念——推案乃是為少部分具特殊才能與性向的學生而設計，至於大部分之學生則應經由改良式聯招入學——再加上部分身兼大學招生策進會委員的大學校長之反對推案招生名額之不斷擴增，大學招生策進會已在最近一次的委員會議中自下學年度起推案之招生名額將不超過大學總招生數之20%（註三）。

推案之所以如此「叫好又叫座」，其原因約有如下數端：

(一)對考生而言，推案等於為他們多開了一道入學之門，多增了一次入學之機會，即使失敗了，仍有參加聯考之機會，對他們來說，可謂「有利無弊」、何樂而不為？

(二)推案在付諸實施之前，係經一番精細的設計，而在實施過程中，大考中心又不斷地舉辦各種研討會、說明會，以求集思廣益並促進大學與高中相關人員之溝通與了解。此外，大考中心又編了不少參考資料，設立專線、積極為參與推案之大學和高中提供必要之協助。當然，教育部在幕後大力支持，也是功不可沒。

(三)推案實施之第一年其招生名額僅佔各學系招生人數之10%，由於對其他考生收益之影響不大，故反對之阻力也不大。（到了第二年因成果顯著，其所佔名額便提高到20%，到最近一次竟放寬到40%！）

(四)由於推薦條件包括高中成績、具體條件和特殊條件，因此在傳統的大學聯招下常被忽視的一些所謂「副科」（即聯考不考的科目，如藝能科、第二外語等）以及社團活動，班級服務等開始逐漸受到學生和校方的重視，可謂真正活化了高中之教學。

(五)由於推案所重視者乃學生之特殊才能和性向，因此一些從未在傳統的大學聯招上榜的學校，竟也有一些特殊學生被錄取，其效應便是逐漸拉平城鄉高中和校際之間的差距。

當然，推案亦並非盡善盡美，毫無缺點。各界對它的批評有如下幾點：第一、許多高中、學生與家長抱怨，一些學系自辦的口試不盡客觀，甚至有「人情關說」之嫌。第二、無視於高中之間的水準不齊，硬性規定「每所高中對大學單一學系僅能推薦二名（若畢業班數達15班，則又推薦三名）」，對水準較高的高中學生不公平。第三、推薦甄選之及格名單放榜後（約在三月底），上榜者多半無心上課；而落榜者也常發生「心理適應不良」之現象，二者均增加校方在課業和心理輔導上的負擔，甚至困擾。第四、一些學系常發現學生的資料（尤其在特殊的具體表現方面）有造假的現象。第五、一些高中人員埋怨，辦理推案增加了他們不少的工作負擔。尤其對於學系辦理「甄選」時可收費，而他們辦理「推薦」則毫無報酬，更是迭有怨言。上述諸點，有些是屬於技術層面的問題（如一、三和四），多用點心思應不難克服；有些是屬於「觀念」（如三）和心態（如五）的問題，對這些只有從「革心」一途去設法解決了。

### 三、預修甄試

大考中心所提出的「大學多元入學方案」，除了上述的「改良式聯招」和「推薦甄試」兩方案之外，另一方案即為「預修甄試」。預修甄試方案之適用對象為非應屆之高級中等學校畢業生。凡高級中等學校畢業或具同等學歷者，經基礎科目考試及格一年後，即有資格報考預修甄試。至其考試科目則均屬大一修習之若干基本科目。實施初期只辦理社會科學類組「考科包括心理學、社會學、經濟學，法學緒論等大一基本科目」，由專責機構統一命題。其他特色包括：(一)基礎科目考試成績只作檢定之用，而大一基本科目之甄試成績則取「採計」方式，至於是否亦採「級分制」則未做最後決定。(二)考生可到大學推廣教育單位，選修與預修甄試考科相關

之基本課程，亦可經由空中大學或以自修方式從事進修。(三)各大學可自行決定，是否准許經此一管道入學之學生，抵免一部分相關之大學學分，並縮短其修業年限。

預修甄試預期之成效或優點為：(一)失學青年不因離校時間之長短而影響其進入大學之機會。(二)高級中等學校畢業一年後始准報考之設計，可減弱中學教育中升學主義之火焰。(三)考科性質對考生更具實用價值，即使未能順利考上，對其人生與事業亦有益處。

按照原先之構想，預修甄試本應於84年7月正式推出，但時隔三年該案仍被束之高閣。究其原因，乃在前幾年大考中心的工作重點還是放在辦好推案，並積極為推動涉及絕大多數考生的改良式聯招作各種準備。因此，對於只牽涉到少部分非應屆畢業生的考試權益之預修甄試，便不會感到有什麼急迫性。唯因現任部長林清江把終身教育之推動列為他施政的主軸，預修甄試便開始出現「翻身」之契機。

#### 四、申請入學制

申請入學制本不在大考中心所提出的「大學多元入學方案」之內。但是，大考中心早就預測我國的大學入學考試，最後還是會走上申請制一途。至於推案、改良式聯招和預修甄試，皆是由傳統的大學聯招走入申請制的一些中途站而已。有鑑於此，大考中心乃於83至85年的三年期間，在信誼基金會的贊助之下，連續舉辦了三次有關「各國大學入學制度」之學術研討會，其中有二場即涉及申請制。其辦理之主要目的，即在引進有關申請制之種種理念與作法，使國人在心態上早做「應變」之準備，俾日後真正實施申請制時，能事半功倍。

86年9月19日教育部函知各大學，自87學年度起各校可試辦「申請入學制」，唯其名額以各校招生總名額之10%為原則。根據教育部之統計，到86年10月9日為止，已有中山大學等21校（約佔大學校院總數的三分之一）表示有意試辦申請制。由於推動伊始，吾人對申請制仍無法遽作一番完整的、系統的評估。唯一些初步的正面效果之出現，已足令人為「申請制」的前途感到樂觀：(一)全國第一所開辦「申請入學制」的中山大學，共有五千多人向其領取報名表，經審查符合資格者共有二千零九十四人，而實際錄取者僅十六人而已。（錄取率低到0.76%！）(二)以榜首而被中山大學資管系錄取的胡舜元，曾獲美國高中科展第一名，亦曾在哈佛選修過，但他却連續二年在大學聯考中鍛羽（註四）。申請制功能之大，在此展露無遺！至於「申請制」之缺失則在各校之篩選標準不一。因此各方均期盼早日出現「學科能力標準測驗」一類的評量工具，俾使申請制更具客觀性及經濟性。而前任教育部長吳京更於87年1月19日在逢甲大學舉行的大學校長會議上公開宣布：「要請某大學

與大考中心合作發展學科標準測驗，以供申請制之參考」。這真是令人振奮的好消息。

## 參、高中入學制度之改革

近十年來，有關高中入學制度之改革，其最主要者計有「國中畢業生自願就學輔導方案」、「台北區高中多元入學方案」、以及「高級中學免試多元入學方案」等三種茲分述如下：

### 一、國中畢業生自願就學輔導方案(以下簡稱「自學案」)

自學案自七十九學年度起，在台北市、高雄市及金門縣三個地區開始試辦。翌年，台灣之宜蘭縣、澎湖縣及台東縣亦加入試辦。自學案之主要內容為：

#### (一)目標

1. 增加國民接受高中及五專之教育機會，提高國民素質。
2. 紓緩升學壓力，並促進國中教學正常化，培養五育均衡發展之國民。
3. 平衡城鄉教育及公私立學校之發展，促進教育機會均等。
4. 整體規劃高中及五專入學學生之容納機會，培育國家建設人才，厚植國力。

#### (二)原則

1. 自願升學：凡國中畢業生自願升學者，由政府按教育資源及國家人力需求，充分提供就學經驗。
2. 免入學考試：廢除高中、職入學考試，改以國中在校成績作為登記入學之依據。
3. 免納學費：參與本案之學生，其學費由政府補助，雜費則仍由學生自行負擔。

#### (三)實施學校

1. 各校均得參與試辦
2. 限男女合班
3. 學校申請參加試辦學生達八成以上之學校可全年級試辦（不參加者可轉入臨近學校）。

#### (四)編班方式

一律常態編班，升二年級時如有必要，可重新再做常態編班。

#### (五)成績考查與計算

1. 成績考查依一般學科、藝能學科及綜合表現三項成績辦理。其中一般學科採年級常模及班級常模混合制，綜合表現與藝能學科則採班級常模。

2. 考查分定期與日常考查，其內容兼顧認知、技能及情意等領域。

3. 成績考查過程除綜合表現以實際分數計分外，其餘以百分法計分，學期結束時，換算成「五等第九分制」記分。

#### (六)入學分發

##### 1. 分發學校及名額

(1) 分發學校含公私立高中、高職及五專。

(2) 高中、高職之分發名額，依參加試辦學生比例計算。

(3) 五專之分發辦法依教育部之規定辦理。

##### 2. 入學分發成績計算

(1) 各學科五等第九分制成績依課程標準所訂之每週授課時數加權計分，綜合表現成績則採乘以四之加權計分。三年級選修科目一律以十二節列計。

(2) 學生申請入學分發，依下列各年級之比重計算其成績：一年級成績乘以20%，二年級成績乘以40%，三年級成績乘以40%。

##### 3. 分發原則

(1) 入學分發依成績總分高低順序，再依所選填的志願辦理分發。

(2) 成績總分相同時，其錄取之先後依序經加權後之三下、三上、二下、二上、一下、一上學期、綜合表現之成績高低。若再同分則增加該志願分發名額。

依據吳明清之研究報告，自學案試辦之結果已出現如下幾個正面效果：

(一) 落實常態編班、按功課表上課及五育並重之教育目標之達成，已稍具成效。

(二) 學生能活潑的學習，班級氣氛融洽，有較高之凝聚力，品性惡劣之學生大為減少，考試形式日趨多元化。

(三) 家長及學生（台北市）大多肯定方案之試辦情況，且認為學生加入免試班利多於弊。

(四) 學生認為有課業壓力者皆有半數以下，尤其國三學生課業壓力顯著紓緩，並無如外界所擔心之壓力加重或放棄學習的現象

至其發現之缺失則有：

(一) 在學生學習動機之維持上，大多呈現優劣兩極化反應，且學生平均素質較低落之地區班級，學生之學習意願似較低落。

(二) 維持原來教學方式之教師仍佔大部分，足見教學方法多元化之成效尚不盡理想。  
。（註五）

教育部也在84年12月22日成立「國民中學畢業生自願就學輔導方案綜合評估委員會」進行綜合評估工作，這份報告在86年12月9日正式對外公布。根據該報告的說法，自學班升學壓力較普通班小，學生補習人數、科目、上第八節輔導課、上補習班、使用參考書或是花在家庭作業的時間都比普通班少，有較多時間從事休閒活動。同時，自學班較能依課表上課，較能適應個別差異，老師教學方法也較多元，自學班的學生除了智育外，德、群、體、美育表現都比普通班優，但在學習態度比不上普通班。

該報告最後也建議自學方案得為多元入學方式之一，但認為自學案所試辦的五等第九分制評分方式有缺點，建議教育部研擬可替代的評分方式。（註六）

官方的說法雖如此，但民間自始即對自學案持「質疑」，甚至「否定」的態度。反對「自學案」的主要理由約有如下數端：

(一)許多教育學者和專家（包括前教改會委員）認為，配以固定比例的「五等第九分制」評分法，不但有違教育之本質（引人向上、向善），且將使對弱勢學生的補救教學成為不可能。

(二)成績之計算以班級為常模，會導致同班同學之間的惡性競爭，甚至造成彼此間的敵意。

(三)五等第九分法之計算方法相當複雜、不易為家長所理解。

(四)不少家長對部分教師評分之客觀性及公平性仍有存疑，尤其對於較富主觀成分之德育和群育之評量更是如此。

(五)分發的依據既是「國中三年在校成績」（十八次段考），則學生一進入國一，便開始進入「備戰狀態」，更會造成學生之心理負擔。

(六)在班際及校際差異普遍存在之情況下，自學案卻要以相同的比例分發學生入學高中，被認為有失公平。

(七)在不同地區出現「局部試辦」與「全面試辦」的兩種情況之下，學生的受教權及教育機會均等的理想是否受到影響，也引起相當的爭議。

在所有有關入學考試制度之改革方案當中，引起的爭議最多，遭遇的阻力最強的，莫過於「自學案」。縱使教育部在86年12月9日所公布的「自學案綜合評估報告」，仍對它多所肯定，並認「可行性頗富」，但擺在眼前的冷酷事實是：到目前為止，除了台北市仍在繼續試辦之外，其他縣市均已停辦。

## 二、台北區高中多元入學方案

民國八十四年五月台北市教育局成立了高中多元入學研究小組，開始積極研究

改進高中聯招入學方式。經過一年的研究，該小組提出包含推薦甄選、申請入學、聯考加採國中在校成績的多元入學方案研究結果。

首先介紹一下推薦甄選之內容大要。根據「台北區八十六學年度推薦甄選入學高中方案實施計畫」，推案之目的在於兼顧學生選校，高中選才之自主性，協助學生適性發展，建立學校特色，擴充多元入學管道。至其主要內容則為：

#### (一)推薦資格

被推薦學生須為台北縣、台北市公私立國民中學八十五學年度之應屆畢業學生。

#### (二)推薦條件

含「具體條件」、「在校成績」、「師長推薦函」及「特別條件」四部份。

1. 具體條件：係指學生前五學期之各項活動表現，分「團體活動」、「競賽成果」及「學生幹部」三項，皆須繳交足資證明之文件影本或照片（加蓋學校證明章或查證人員章）。

2. 在校成績：係指該學生前五學期的成績，含一般學科、藝能學科、綜合表現等項成績，採五等第五分制記分法。

3. 師長推薦函：係指由曾擔任該學生一學期（含）以上之任課教師、活動指導教師或導師所書寫之推薦信函。

+

4. 特別條件：係指各高中特別要求之條件或注意事項，如志趣或學習背景等。

#### (三)推薦名額

1. 各高中提供推薦甄選名額，八十六學年度限定為各校高一奉准招收新生總人數之10%至20%。

2. 各國中參加推薦之學生，每人只能選擇一個志願學校。

3. 各國中向每一所高中推薦之名額不得超過各國中八十五學年度畢業總班級數。

#### (四)甄選項目及程序。各校舉行甄試時，應依左列規定辦理

1. 甄選項目由各校自訂，各校可就筆試（學科能力測驗）、面試、實驗操作、小論文或其他項目自行審慎研擬。

2. 筆試（學科能力測驗）範圍以國中一年級至三年級上學期教材為限，並得自訂各科加重計分比例。

3. 各校得依學校狀況，自行訂定採計國中在校成績之科目及佔分比例。

4. 甄試項目超過一項時，各校可自訂各項之佔分比例。

5. 甄選總成績相同時，各校可自訂同分參酌方式以決定錄取優先順序。惟參酌項目成績一律取為整數（若有小數，取其第一位四捨五入）再行比較。若有加重

計分或列有佔分比例者，依規定計算後再行合計。參酌至最後一項成績仍相同，且錄取人數超出招生名額時，則超額之同分參酌者均予錄取。

八十五年九月第一次推動推薦甄選入學高中方案時，台北縣市共有六十所公私立高中參加，提供名額為各校總招生名額10%—20%。實際報名人數25127人，錄取2667人，報到2438人，報到率91.41%（公立高中部份報到率為95.09%）。

由於第一年之試辦極其順利，八十六學年度乃擴大辦理該案，共有台北縣市六十五所公私立高中參加，名額則提高為各校總招生名額之15%—50%，預定錄取人數8157人。

北市推案之得以順利推動，據該案推動小組召集人台北市立中正高中校長丁亞雯之看法，約有如下數端：

(一)七十九年開始自學案的大力宣傳，及其後在台北市的賡續辦理，不斷的宣導與推動，使得社會大眾對聯考的刻板印象有了相當程度的鬆動，從而提供了願意接受入學方式改變的彈性空間。

(二)為配合自學案的推動，國中成績評量方式改採相對五分制。此一標準化的成績處理方式，為家長提供了一個客觀、可檢驗的成績考查辦理，增加了家長對採計國中成績的信賴度。

(三)整個社會的發展不斷向家長傳遞一個訊息——朝向多元發展乃是潮流所趨。家長基本上對改革表現出較開放的接納態度。

(四)教育界人士亦均體認到，高中入學方式乃是決定國中教育之方向與內容的重要因素。此一環節若不加突破，所有的課程革新與教學方式之改革皆無法落實。改革之共識既已形成，則改革之動力須沛然莫之能禦。

(五)八十二年開始，台北市教育局先後從事了三個「改進入學方式」之研究工作。而在研討及宣導方案之過程中，國中教育同仁及社會人士均有相當程度之參與、充分之討論，讓不同意見有充分表達與溝通之機會，逐漸形成必要之共信與共識。事實上，在推案及申請制付諸實施之初，北市陳水扁市長甚至堅持要作民意調查。結果，不管是問卷調查或電話抽問，各界之贊同率均達八成左右。

(六)北市教育局邀請到黃炳煌及曹亮吉兩位先生擔任指導教授。而兩位教授一為大考中心之前副主任，一為現任之副主任，對入學制度之改革均有多年之經驗。因此乃能在各方面，包括：理念及問題的釐清與導引、研究方法之指導、改革策略之選擇，以及對教育同仁及社會大眾傳統刻板印象的破除，均起了最大的指導作用。

(七)在前教育局長吳英璋正確的政策領導下，教育局同仁對改革方案大力予以協助及推動，有效地引導了教育夥伴及社會家長的觀念，形成積極的態度與行動，使

得方案在推動時，獲得良好的支持與助力。

按照台北教育局原來之計劃，繼推薦甄試之後推出的第二個改革方案應是「聯招加計國中成績」，但是，由於推案的推動意外的順利，而且在推案中已有不少學校根本沒實施筆試或面試，這無異是「申請制」的隱身，因此，教育局乃改變初衷，第二年即大膽推出「申請制」。

依據「台北區八十七學年度申請入學高中實施辦法」之說明，申請制之目的在於擴充多元入學管道，導引國中教學正常化，減輕升學壓力，促進學生五育均衡發展。

而所謂「申請入學」，係指「國中應屆畢業學生（不限台北縣市），依據參加本方案之台北區各公私立高中所訂之申請條件，向所選高中提出入學申請，經該高中審查合格後，予以錄取，報到入學」而言。

申請制所秉持之原則為：

(一)高中選才自主：申請制係以學生國中在校成績為主要入學依據，並得考量其他方面之學習表現。至其採納方式為「檢定」、「參酌」或「採計」，則由各高中自行決定。再者，高中可自行決定名額，唯上限不得超過各校總招生名額百分之十。高中直接對學生之申請資料進行審查篩選，可不足額錄取。

(二)學生志願選校：本方案由學生依其志願自行申請。凡合乎申請之高中所定條件之學生均可提出申請，申請時不限制學校數。

申請制之對象為：參加學生以八十六學年度國中應屆畢業生及國二越級跳考生為限。唯學生原就讀學生卻不以台北縣市國中為限。

由於申請制正在辦理中，而且要到87年5月26日才會公告錄取名單，是故對其成效尚無法作一判斷。

### 三、高級中等學校免試多元入學方案

在「自學案」受阻之後，為了繼續推動「紓緩升學壓力、促進教學正常化」之政策目標、教育部乃於85學年度開始規劃，並預定於87學年實施「高職免試入學」以及88學年度實施「高級中等學校學區制」兩大方案。前者由於目前的高職容量已足夠接受有意入學之學生，故實施起來應無困難；至於後者則由於目前的高中有公私立之分，而其彼此之間或本身之內，水準又參差不齊，因此，阻力不少。教育部在一次問卷調查之後，發現「高中學區制」之支持度不高之後，便立刻改變推出「高級中等學校免試多元入學方案」。並預定自九十學年度起全面實施。所謂多元方案係指原已有之的(一)保送直升，(二)自學案，(三)資賦優異及特殊身分學生保送，和(四)

去年北市剛推出的「推薦甄選」，以及新推出的(五)免試登記（實為高中學區制之化身），和(六)申請入學制。

教育部已對「免試多元入學方案」做過問卷調查，並自八十六年十二月下旬至八十七年一月十六日止，在台灣地區共舉辦了十場公聽會。一般的反應集中在如下幾點：

首先很多人（包括方案推動小組之成員）對於方案名稱中之「免試」二字便不表認同。因為所謂「免試」只是免「聯考」，但在推薦甄選、免試登記和自學方案中，學生還是要參加某種型式的較小規模的、統一考試。第二、入學方式多達六個，其中有些入學方式（如免試登記與自學方案），其彼此間之目標與功能之區分並不十分明顯。有些推動小組的委員便說：「如果連我們委員本身就對它們不甚瞭然，如何去向一般大眾宣導？」第三、有人認為即使聯招應予廢除，也不應該「驟然叫停」。而且，教育部既然主張「入學方式多元化」，那麼「聯招」也應保留為「多元之一」（如台北區之多元入學方案之設計，便把「聯招加採在校成績」列為入學方式之一。）總之，這些人的看法是，聯招的範圍（或比重）固可逐漸縮小，但却不可驟然全部予以廢除。第四、最讓教改團體不能苟同的是，國中成績之計算先採「五等五九分法」之後，再加定額分配的作法。因為這種設計既不符教育的現實，更違反教育的本質（引人向上、向善的發展）。

為使改革方案更能順利推動，本人曾於87年1月25日之自立晚報上提出如下幾點建議：

(一)方案名稱取消「免試」兩字，以免引來「名實不符」，甚至「欺瞞消費者」之批評。

(二)簡化方案內容：依個人的分析，六種方式若再加上聯招，其方式實可分為兩大類：一為「免試類」，二為「有試類」。免試類又可分成：申請制（教育部之「申請入學制」及「自學方案」屬之）與「保送制」（原案中之「直升保送」及「資優保送」屬此）。至於「有試類」則可分成「全依統一考試成績入學」（即聯考），與「統一考試加其他條件」（原案中之「推薦甄選」及「免試登記」屬之）。此種分類法若用文字表述，可能仍嫌冗贅，但若採「列表式」却可「一目了然」。

(三)在多元方案中多增「聯招加採在校成績」一元，並逐年減少聯招成績之比重，最後達到聯招自行萎縮，以致全然消失之最終目標。

(四)成績雖仍可採取等第法，但却千萬不可加以「定額分配」。若想符合「入學之公平性」此一原則，則應另尋其他更佳之辦法。譬如，可參考各校所有考生在當年聯招之表現（如平均成績、錄取率等），以及各校歷屆畢業生在入學學校之平均

表現，作為該校國中生在校成績轉換為入學成績之參照基準。（經數年努力後，各校應可逐漸建立此等參考資料才是。）（註七）

值得欣慰的是，現任教育部長林清江一上任之後，即公開表示：將繼續推動多元入學方案，唯將取消「免試」二字，並把「現行高中聯招」納為其中之一元，且將繼續研究尋找代替「五等第」之記分方式。

## 肆、結論與建議

從近十年來有關我國高中及大學入學制度之種種改革方案之演變過程，我們大致可獲得如下幾點結論或啟示：

一、「公平」的概念始終是學生、家長以及一般大眾所最堅持的一個「價值」，任何改革方案若違背此一價值，則必招來強烈的反對。

二、多元的方案多半會受到歡迎，而單一的方案（如高中學區制）多半會落得「一波三折」（如自學案），甚至「胎死腹中」（如高中學區制）。

三、凡是事先能做到「充分溝通」者（如大考中心之推薦甄選和北區之多元入學方案），要比「事後才去強力宣導」者（如自學方案），其成功的可能性較大。

四、聯招可能會再繼續一短時期，但最後終將為推薦甄選和申請制所取代。為使今後的入學制度之改革進行得更為順利，個人特別提出下列幾點建議，供各界之參考：

(一)教育部應徹底認清今日潮流之所趨——大學自主及地方自治——不該再去強力主導國內入學方式之改革，而應把權力充分授給各大學及地方政府。最多也只能獎勵民間和專業團體，去研擬「有創意」的改革方案，而後提供給各大學和各縣市政府參酌。

(二)理念的澄清（如何謂「公平」？「公平」之外是否也應該顧及「社會正義」？）與突破，可能要比考試技術的克服要來得重要。

(三)加緊縮小城鄉與各高中之間的差距，早日促成「高中學區制」之實現。

(四)早日成立國家級之教育研究院（或委託大考中心），積極從事「中小學學科標準測驗」之研發，以利日後申請制及推薦甄選之推動。

(五)各大學應增設「招生課」（admissions office），而各高中也應增加專職人員，負責處理與入學相關之業務。

總之，唯有對涉及入學方案改革之諸種因素加以整體性的考量，並對相關研究作長期性的投資，入學制度之改革才有真正成功的一日。

## 附 註

1. 林清江 (民72) , 我國大學入學考試的改進 : 載於中華民國比較教育學會主編 : 世界各國大學入學制度之改革動向。台北市, 五南圖書出版公司, 八一—八七頁。
2. 見聯合報, 81、5、25第廿九版, 教育專刊。
3. 見聯合報, 87、3、5第廿版。
4. 見中國時報, 86、12、30, 第十六版。
5. 吳明清等 (民83) , 我國國民教育發展現況與評估之研究。台北市, 國立教育資料館編印, 十七頁。
6. 見中央日報、86、12、10, 「文教新聞」第十六頁。
7. 黃炳煌 (民87) , 整體考量, 長期投資——評高級中等學校免試多元入學方案, 載於87、1、25之自立晚報, 第十版。

## 參考文獻

- 楊景堯 (民85) 。**教育變遷與教育理念**。高雄市: 麗文書局。
- 黃炳煌 (民80) 。**我國大學入學制度之研究**。台北市: 中華民國大學入學考試中心。
- 中華民國大學入學考試中心 (民81) 。**我國大學入學制度改革建議書——大學多元入學方案**。台北市: 作者。
- 吳明清等人 (民83) 。**我國國民教育發展現況與評估之研究**。台北市: 國立教育資料館編印。
- 林文瑛 (民81) 。**家長對升學方案的選擇意願之研究**。台北縣: 輔大應用心理學系。
- 行政院教育改革審議委員會 (民85) 。**教育改革總諮議報告書**。台北市: 教改會出版。
- 王震武、林文瑛 (民85) 。**教育改革的台灣經驗——國民教育政策及行政措施分析**。台北市: 業強出版社。
- 台北市教育局 (民86) 。**台北區八十六學年度推薦甄選入學高中實施報告書**。台北市: 作者。



# 解嚴以後教育改革 運動之探究

吳清山

## 【作者簡介】

本文作者，台灣省雲林縣人，曾任台北市政府教育局秘書、台北市立師範學院初等教育系副教授兼主任，現任台北市立師範學院國民教育研究所教授兼所長。

## 摘要

教育改革已成為當前政府重要施政項目之一。本文為探究解嚴以後之教育改革運動，首先從就政治體制、社會結構和校園民主分析其背景因素；其次說明教育改革發展之三階段—萌芽期、成長期和熱絡期；接著剖析民間教育改革訴求與政府回應；最後提出解嚴以後教育改革運動對於教育發展之正面和負面的影響。

**關鍵詞：**戒嚴、解嚴、教育改革

## Abstract

Educational reform is one of important agendas in Taiwan. Firstly, this article examines the background of the educational reform movement after Martial Law lifted (1987) in Taiwan. Then, it analyzes the development of three stages in the educational reform movement. Next, it discusses the appeals of the educational reform from the people and the reflections from the government. Finally, it describes the positive and negative influences of educational reform movement.

**Keywords:** Martial Law, Martial Law lifted, Educational reform movement

## 壹、前言

民國76年，蔣故總統經國先生排除萬難宣佈解嚴，可謂劃時代的憲政改革。行

政院配合總統指示，在7月2日院會時通過「解除戒嚴令」；而且也通過「國家安全法施行細則」，於同月15日零時起實施。長達三十多年的戒嚴時期，總算成為歷史。

解嚴十多年來，除了影響到政治面外，它也直接影響到經濟面、社會面、教育面和文化面，今天台灣之所以能夠逐步向民主化的大道邁進，同時也締造經濟發展的奇蹟，解嚴應該是一項很重要的因素。當然，也有人批評因為解嚴，導致社會治安不斷的惡化，其實此種論點，有待斟酌，因為治安的惡化，是由很多內外因素所造成，例如：外來文化的侵襲、大眾傳播媒體的渲染、民眾不當的仿效、家長未能負起管教責任、個人的缺乏自制…等，都可能使民眾鋌而走險，觸犯法令，所以不能單純歸咎於解嚴因素所造成。

長期的戒嚴，人民缺乏言論表達的自由，有些人都會感受到白色的恐怖，活在白色恐怖的陰影之中，深怕隨時都有生命的危險，所以不敢組織各種社會團體，當面批判政府各種政策。隨著戒嚴的解除，原有的「非常時期人民團體法」經立法院修正為「動員戡亂時期人民團體法」，總統於78年1月27日加以公布，後來在81年7月27日總統令修正「動員戡亂時期人民團體法」為「人民團體法」，提供人民團體之組織與活動的法令依據，各種各類的社會團體紛紛成立。

由於長期的戒嚴，導致教育產生過多或不當的管制，使得教育的政策始終停留在國家化、一元化的規劃上，甚至很多人還批評政黨化、威權化色彩太濃，很難看到教育多元、開放和活潑的一面，一旦戒嚴解除，一股教育改革的声音也就開始不斷的湧現出來。所以，在一九八七年以後，很多與教育直接關係的民間團體陸續成立，它們激起了整個教育改革的風潮。因此在近代中國教育史上，解嚴以後的教育改革運動的發展、影響及成效，實在有研究和探討的價值。

基於此，本文將從解嚴以後教育改革運動之背景分析、發展、訴求與回應、影響等方面加以說明之。

## 貳、解嚴以後教育改革運動之背景分析

1980年代是台灣政治轉型劇變的時代；也是教育改革運動開啟動力的時代。任何一個時期的教育改革運動，基本上都有其背景因素的存在。高承恕(1989)就以政治結構、經濟結構和社會結構三方面變遷因素來解釋台灣新興的社會運動。薛曉華(1996)亦以該架構說明台灣民間教育改革的相關背景因素——政治背景、經濟背景和社會背景。當然，這些背景因素很難各自獨立，經常糾纏在一起，交互影響到台灣社會運動。個人試從下列三方面因素，說明解嚴以後教育改革運動之背景。

## 一、政治體制的轉型

台灣政治的轉型，除了推及黨外運動及1979年的「美麗島」事件的影響之外，1986年9月28日「民主進步黨」宣佈成立，1987年7月15日零時起解除戒嚴，使台灣政治體制產生本質上的變化，由軍事戒嚴邁向民主憲政、從一黨獨大走向多黨競爭(羊憶蓉，1994)。這種政治體制的轉型，提供教育改革的環境，激勵教育改革的種子，由於政治民主化的呼聲，喚醒了人民的權利意識；當然也使教育界及社會大眾進一步要求教育自由化和民主化。為了達到此一訴求，就必須加以組織，才會產生力量，因此教育改革團體開始形成。例如：教師人權促進會(1987)、中華民國全國教育會(1987)，前者較重於體制外的改革，主張軍訓教官退出校園、籌組教師工會；後者較重於體制內的改革，主張教師福利的爭取。是故，政治體制的轉型，滋長了教育改革的動力。

## 二、社會結構的重塑

在政治轉型的過程中，可能衍生了很多的社會問題和教育問題，社會要能正常運作，它必須不斷的自我調適，因此在整個社會結構中，也就必須從解構中重新再建構；為使社會在建構過程中，不會趨於解體，它就必須尋求一套機制來配合。這套機制需要從制度面和規範面來著手；換言之，也就是要從社會的「法律」層面，重新建立一套大家共同遵循的規範。由於社會結構的重塑，八十年代的教育改革運動都會尋求「法律」、「制度」面的解決與改善。例如：大學校園民主化的運動，要求修訂「大學法」；教師人權運動，要求制定「教師法」；打破師資培育一元化運動；要求修訂「師範教育法」；鼓勵民間興學運動，要求修訂「國民教育法」和「私立學校法」(薛曉華1996)；當然也有學者從社會問題看社會運動，蕭新煌(1989)指出：「已被建構的社會問題會引發社會運動，而透過社會運動更可以建構新的社會問題。」(第31頁)。例如：教師權益保障問題引起了教師人權運動，這是從另一種觀點看教育改革的社會背景因素。

## 三、校園民主的覺醒

解嚴之前，大學師生之言論多多少少遭受牽制；到了1982年，校園民主觀念慢慢萌芽，當時台大社團就以「普選」為訴求，作為校園民主化運動的議題，開啟校園民主化的先聲。至於造成校園大規模且連續性民主風潮的開端，應該是1986年台大學生「自由之愛」運動。基本上，該運動是由於台大「大新社」參與反杜邦運動

，刊登了未經事前審稿許可的文章，遭致校方懲處及停社事件，引發了學生爭取言論自由的運動（羊憶蓉，1994）。隨後，各大學紛紛發行地下刊物，以「校園民主」作為改革大學教育之訴求，例如：興大的「春雷」（1987.3）、高醫的「青年社」（1987.3）、東海的「東潮」（1987.5）、輔大的「野聲」（1987.5）、北醫的「抗體」（1987.5）、中央的「怒濤」（1987.5）、逢甲的「民風」（1987.6）等，一時蔚成風潮，帶給政府改革大學教育的一股壓力。

至於一般學者所談的社會運動與經濟背景因素的關係，偏重於「政經勾結」，導致特權橫行，激起民眾不滿，因而產生社會改革運動。這種論點，在解嚴以後的教育改革運動影響似乎不大；因此，也就略而不談。

## 參、解嚴以後教育改革運動之發展

解嚴以後，社會運動不再遊走法律邊緣，民眾也開始依據「人民團體法」成立各種社團，以組織的力量表達對政府施政的意見。很多教育有志之士，也開始成立教育改革團體，慢慢形成教育改革風潮。茲將解嚴以後教育改革運動之發展，分為萌芽期、成長期、熱絡期三階段說明之。

### 一、萌芽期（1987-1988）

1987年的解嚴、1988年的報禁解除，教育民主運動開始萌芽。此時期各類民間教育改革團體紛紛成立；政府亦於此時期舉辦「第六次全國教育會議」。

#### (一)民間教育改革團體的成立

此時期成立民間教育改革組織，計有「振鐸學會籌備會」（1987）、「教師人權促進會」（1988）、「人本教育基金會」（1988）、「主婦聯盟」（1988）等。振鐸學會最初成立目的在於研究改良教育理論與實務，而不是以「教育改革」為訴求，後來才慢慢參與教育改革行列；教師人權促進會則以「推動教育改革、保障教師權益、維護教師尊嚴、尊重學術自由」為宗旨，由於大部分成員都是屬於被壓迫的一群，所以對於教育改革主張較為激烈，非常強調教師的基本人權；人本教育基金會的目標為「結合家庭、學校、社會的力量，協助教育當局，革除當前教育積弊，共同推動以人為本的教育」，相當重視學生受教權及學習主體性，反對體罰；主婦聯盟亦以「推動親職教育、改善教育環境、建立家長會的組織與功能、尊重父母教育權」為其教育改革訴求。這些民間團體啟動教育改革的列車。在1988年1月31日，由人本教育基金會、主婦聯盟聯合三十二個民間團體召開第一屆「民間團體

教育會議」，針對當時教育弊病提出建言，可說是教育改革活動的第一波。

## (二)第六次全國教育會議

由於已經有十八年未舉辦全國教育會議；加上當時教育改革聲音不斷，教育部乃於1988年2月1日起一連五天假國立中央圖書館舉行「第六次全國教育會議」，會中研討議案計有：幼兒教育發展計畫、國民教育發展計畫、高級中學發展計畫、技術及職業教育發展計畫、高等教育發展計畫、社會教育發展計畫、體育發展計畫、各級學校課程架構研究發展計畫等八大類。會議決議也成為後來教育改革的基礎。教育部為落實本次全國教育會議決議事項之辦理，特於80年6月22日召開檢討會，邀集第六次全國教育會議各分組召集人及各有關單位代表討論辦理績效(教育部，民85)。

## 二、成長期 (1989-1993)

1989年以後，民間教育改革團體逐漸增加；也逐漸形成氣候，對於政府教育政策也形成一股很大的壓力，不僅重視大學教育改革；而且也致力於中小學教育改革。此時期重要教育改革活動計有：

(一)民間教改團體陸續成立：本時期陸續成立教改團體，主要有：1.「大學教育改革促進會」(1989)成立，以「改革大學教育、維護學術自由、培育學生自治、推動校園民主」為宗旨；2.台灣教授協會(1990)成立以「結合學術界認同台灣主權獨立之專業人士，促進政治民主、學術自由、社會公義、經濟公平、文化提昇、環境保護、世界和平」為宗旨。

(二)民間森林小學的開辦：人本教育基金會為了追求「人本教育」的具體實踐，開創國內教育的新氣象，創辦了以「尊重人」為原則，造就健全的「人」為目標，提供完整的學習內容，於1990年建立了「森林小學」(人本教育基金會，1997)，由朱台翔擔任校長。「森林小學」的成立，為當時教育改革運動投入很大的漣漪，也因為涉及到私立學校法之規定，政府始終無法予以立案，一般常將其稱之為「體制外實驗學校」。隨後，「毛毛蟲兒童教育基金會」亦在1994年開辦「毛毛蟲親子學苑」(即今之種籽學苑)，宜蘭縣森林學苑、新竹縣雅歌實驗小學、苗栗縣全人教育學校、台南縣沙卡小學、高雄縣錫安伊甸學園亦相繼成立，這些學校都是以人本森林小學型態進行實驗的學校，每校大約有數十名不等之學生。

(三)二屆民間教育會議：共舉行三次，分別於1989年2月舉行「小學課程研討會」，討論修訂不合時宜之國民小學課程標準，6月舉行「教育品質研討會」，討論師資培育多元化及教師在職進修等課題，9月舉行「教育評鑑研討會」提出成立全

國家長會及教師會，評鑑及參與教育政策等訴求。

**(四)救救下一代行動聯盟：**1991年3月，「婦女兒童安全保護協會」成立，4月與人本教育基金會決議籌組「救救下一代行動聯盟」，5月發生一連串學生自殺事件，深感教育問題嚴重，遂採取「學生自殺與體罰事件」請願行動，8月提出「救盟行動宣言」（1.改革教育，拯救下一代，已是刻不容緩的最後關頭；2.教育是全國民眾的教育，改革必須大家共同參與推動；3.教改的大潮流方向：走向多元，走向分權；4.全國民眾必須站出來，表達對教育改革的高度期望，才能改變政府官員、民意代表對教育問題的敷衍態度），10月至教育部請願，要求儘速訂定「降低中小學班級人數時間表」。

**(五)推動各類教育法案審查：**此時期正值「大學法」、「師資培育法」、「教師法」等各類法案之審查，民間團體相當關心這些法案，以派員進駐立法院、遊說和抗爭的方式，試圖去影響立法院之法案審查。是故，立法院所通過的這些法律案多多少少有這些民間團體的影子；也充分讓社會大眾了解到民間教改團體的影響力。

### 三、熱絡期（1994-迄今）

1994年以後，可說是教育改革的熱絡期；不管是政府或民間都在積極推動教育改革工作。此時期重要的改革活動計有：

**(一)第七次全國教育會議的召開：**八十年代以後，國內無論在政治生態、社會結構、經濟條件以及國民的思想觀念方面，均有很大的變化。教育部體認到時代的脈動及教育革新的必要性，乃於民國83年6月召開第七次全國教育會議，以「推動多元教育、提昇教育品質、開創美好教育遠景」為會議主題，在此一主題下，討論了八項議題：「教育資源分配」、「建立彈性學制」、「革新課程發展」、「改良師資培育」、「提昇大專品質」、「推展終身教育」、「推動全民教育」、「兩岸學術交流」（教育部，民83）。此次會議決議，成為教育部推動教育改革工作重要依據。

**(二)地方政府實施開放教育：**地方政府受到民間及學者們積極鼓吹開放教育理念的影響，台北縣從83學年度開始選定20所學校辦理，84學年度增至85所，85學年度起，全縣全面同步實施（鄧運林，1997）。台北市政府教育局於80學年度開辦實施「田園教學」，83學年度倡導「回歸教育本質」的教學；開始試辦「教學評量改進班」，也是一種開放教育的作法。

**(三)行政院教育改革審議委員會的成立：**政府為加速教育改革、促進教育健全發展；特於1994年9月21日正式成立行政院教育改革審議委員會，由中央研究院院長

李遠哲博士擔任召集人。在二年的運作期間，激起了很多教育改革的討論；同時也提出我國教育改革之重點建議——教育改革總諮議報告書，成為我國教育改革史上的一件大事。

**(四)學校教師會的成立：**教師法於1995年8月9日總統明令公布，正式授予學校教師得以組織教師會的權利；這是我國教育史上前所未有之事。所以，各校教師也開始積極籌組教師會，多多少少也加速了教育改革的動力。學校教師會成立之後，各縣市地方教師會也陸續成立，投入教育改革行列。

**(五)教育部出版各類教育報告書：**1995年以後，教育部為提供關切教育發展人士了解教育行政部門教育改革的政策，先後出版各類教育報告書。1995年出版「中華民國教育報告書——邁向二十一世紀的教育遠景」、1995年出版「中華民國身心障礙教育報告書——充分就學·適性發展」、1997年出版「中華民國原住民教育報告書」、1998年出版「邁向學習社會——推展終身教育，建立學習社會」教育白皮書，揭櫫整個教育發展方向。民間紛紛提出教育建議書：1994年4月，台灣研究基金會、澄社及人本教育基金會共同舉辦「全國民間教育改革會議」，邀集國內學者專家針對「教育權與教育資源」、「教育政策與教育改革」、「技職與高等教育」、「師資、課程與教育改革」、「教育問題與社會文化」等主題加以討論(羊憶蓉，林全等著，1994)。84年12月國家政策中心舉辦「民間教育改革建議書」研討會，以教育改革另類思考為主題，共發表了「大轉換時期的教育改革」、「主體性與教育權」、「多元文化教育——其理論、政策與課程」、「學校組織關係的轉化」、「高等教育與社會競爭力」、「原住民教育政策的改革」、「身心障礙教育體系的建立」、「教育資源分配與社會正義」、「終生學習體系的建立」、「私人興學」等十篇論文。此外，國立台灣師範大學教育研究中心與財團法人泰山文化基金會亦在84年9月共同舉辦「開放與前瞻——新世紀中小學教育改革建議書」研討會。

**(六)中華民國教育改革協會的成立：**1997年各地方性及議題性教改團體聯合組成「中華民國教育改革協會」，最初是由十五個盟員團體組成，目前已有十九個團體加入(中華民國教育改革協會，1998)。該協會主要任務有四：1. 結合全國地方教育改革力量，站在民間的立場，對各層級政府部門的教育相關政策之研擬及推動提出建言，並要求參與教育公共政策之決策過程。2. 架構並維持教育界聯絡網，提供教育改革相關資訊。3. 扮演民間與官方教育溝通橋樑，帶動全國與地方教育事務的研究與發展。4. 結合國內外相關教育團體，聯合推動共通性教育改革議題。從該協會的組織及運作來看，民間教育改革團體已逐漸走向整合化和組織化，更能發出教育改革聲音。

(七)搶救教科文連線行動：1997年7月16日國民大會三讀通過凍結憲法第164條對教科文預算的下限保障，引起全國各界譁然。隔日即有十餘名民間團體代表與學者赴國民大會要求「復議」，18日247個民間團體在台北、台中、花蓮、高雄、台南五地同步召開記者會，譴責國大的歷史罪行，教師團體首次提出以罷課程、罷教表達抗議；19日人本教育基金會、410教改聯盟等團體決議組成「搶救教科文連線」，決定9月27日舉行大型群眾運動；927活動展開，全台展開罷課程遊行活動（江昭青，民86年9月28日）。計有北中南百萬師生參與罷課程，近兩萬參與遊行（中國時報，民86年9月28日），可視為有史以來一次最具規模的教育改革運動；事後，蕭院長保證教科文預算不會縮水予以回應。

(八)確定「教育改革行動方案」：行政院於87年5月14日院會決定，五年內挹注一千五百七十一億七千餘萬元，推動十二項教育改革方案：健全國民教育、普及幼兒教育、健全師資培育制度及教師進修制度、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、推展家庭教育、暢通升學管道、強化原住民學生教育、加強身心障礙學生教育、建立輔導新體制、充實教育經費與加強教育研究等，這項方案自八十八年度至九十二年度實施（聯合報，民87年5月15日）。這項教育改革方案，可視為跨世紀教育改革最大的艱鉅工程。

## 肆、解嚴以後教育改革運動之訴求與回應

從解嚴以後教育改革運動的發展來看，最初是民間團體不滿意政府的教育作為，紛紛要求各項教育改革，政府為回應民間團體教育改革的呼聲，也開始有了教育改革的作為；但可說是仍處於被動的地位；後來，政府感受到社會需求、時代潮流，加上各國積極從事教育改革的壓力；深覺教育改革已是刻不容緩之事，這時政府已是化被動為主動，教育改革成為政府首要施政工作，正凸顯政府教育改革的決心。

### 一、民間教育改革之訴求

從民間教育改革團體成立的宗旨，以及民間教育改革建議書來看，民間教育改革之重要訴求，可以歸納如下：

#### (一)理念方面

1. 推動教育現代化：「推動教育現代化」係為四一〇教育改造運動的四大訴求之一，其基本精神為：1. 尊重個人的自主與創造，強調個體發展。重視各族群與弱

勢階級的主體性教育。並由此發展多元文化教育政策。2.教育的主要課題不再把人分類，把人分等，把人分級。正好相反，它的目標是健全教育環境，提供教育資源，盡量讓每個人都能透過其自由選擇，求取最大的內在發展。較進步的現代國家，皆鼓勵其多數公民盡量去接受完整的現代教育（大學教育），而不是反過來再加以限制（黃武雄，1995），這項理念支配了整個教育改革運動的訴求。

2.推動教育自由化：教育權主要可分為國家教育權和國民教育權；前者立論在於國家擁有統治權力，自然有教育權；後者係從國民自由權引導出來，政府應該尊重國民的自由選擇，減少對教育的介入。一般認為國民教育權有五個主要範疇：父母教育權、兒童教育權、教師教育權、住民教育權、私校教育權（馮朝霖、薛化元，民84）。在民間教育改革訴求中，對國民教育權的重視遠大於國家教育權，所以也反應到教育自由化的訴求。

### (二)法規制度方面

1.制定教育基本法：此亦為四一〇教育改造運動四大訴求之一，其目的在於做為指導修正各級教育法的方向（黃武雄，1995）。是故，此項之訴求，將使教育基本法具有引導和規範的作用，其法律位階可說是僅次於憲法，對於整個台灣之教育制度及實施，勢必產生深遠的影響。

2.修訂重要教育法規：民間教育改革運動除了要求制定教育基本法外；而且也要求儘速修訂「師範教育法」、「大學法」、「國民教育法」、「私立學校法」，因為這些法律無法符合開放、自由社會之所需。

3.建立彈性學制：我國小學至高中的學制為六三三制，常被批評定位不明、過於僵化、缺乏彈性與過早分化，難以符合未來社會之所需。因此，民間建議幼兒教育劃入正式學制系統、建立多型態的中等學校、建立彈性的修業年限，打破普通教育與職業教育的藩籬（國立台灣師範大學教育研究中心與財團法人泰山文化基金會，民84）。

4.鼓勵私人興學：遵守憲法第11條、第162條、第167條對私人興學之保障與獎勵，並修正私立學校法及相關法規，使私人興學享有更大的自主性，讓私人能夠願意加入辦學的行列（朱敬一、葉嘉興，1994；周志宏，民84）。

### (三)國民教育方面

1.落實小班小校：此亦為四一〇教育改造運動四大訴求之一，其目的是為了在環境上發展出人性化的師生關係，另一為消除管理主義（黃武雄，1995）。這項訴求，也獲得其他民間教改團體的支持。

2.全面開放教科書：由於中小學教育長期受到中央政府的管理與控制，教科書

大都由國立編譯館編輯，教材內容須予統一。因此，民間紛紛建議應該全面開放，以提供多樣化的教材（國立台灣師範大學教育研究中心與財團法人泰山文化基金會，民84）。

#### (四)中等教育方面

1. 廣設高中：此亦為四一〇教育改造運動訴求之一，其目的是為了打開升學窄門而設（黃武雄，1995）。這項訴求也引起不同的看法，部份人士認為高中教育應注重質的提昇與城鄉教育的均衡發展；而不是只有量的擴充。

2. 調整高中高職之比：目前高中與高職為三比七的比例，已不符合學生的需求與時代的趨勢，有必要做適度的調整。初期的措施以增加高中學生的比例為主，由現行的三比七漸次調整為五比五、六比四、七比三，最後則配合全面設置綜合高中，取消人為分配比例作法（國立台灣師範大學教育研究中心與財團法人泰山文化基金會，民84）。

#### (五)高等教育方面

1. 廣設大學：此亦為四一〇教育改造運動訴求之一，其目的是為了打開升學窄門而設（黃武雄，1995）。此項訴求亦有不同的看法，有人擔心廣設大學不僅增加政府財政負擔；而且也會衍生學生畢業後就業上的問題。

2. 教授治校：無論由大學教授或學生所組成的教改團體，都相當關切校園民主化，所以特別以「學術自由、教授治校」作為改革的訴求；也展現出大學教育改革的活力。

#### (六)師資培育方面

1. 打破師資壟斷：依照「師範教育法」之規定，師資係以師範校院培育為主；此種獨占式的做法，引起民間極大的批評，不斷的要求消除此一壟斷式的做法，讓一般大學校院亦可培育師資；也就是要使師資培育一元化改為多元化。

2. 保障教師權益：過去部分教師經常受到學校不合理的對待，權益受到侵害時也投訴無門。因此，在解嚴後教師所組成的教育改革團體，特別致力於教師權益的維護與保障，所以它們在制定教師法過程中也花費了不少心血。

#### (七)資源分配方面

1. 合理分配各級教育經費：台灣過去教育經費之分配，過於偏重高等教育，此種經費分配的不合理，導致基礎教育之發展受到限制，引起社會很大的非議。是故，一些民間教育改革團體要求政府正視此項問題，各級教育經費之分配應重新做一個合理的調整。

2. 放鬆教育資源管制：政府對於教育資源的管制與介入，使得教育市場的機能

無法活絡。因此，民間教育改革團體和學者專家建議政府應該放鬆對教育資源的管制，才能出現學校之間的良性競爭，以提昇教育品質；此外，也必須鼓勵學生家長積極參與教育改革活動，敢於表達消費者的需求（林全、吳聰敏，1994）。

## 二、政府教育改革之回應

經過民間教育改革團體及學者專家積極倡導教育改革，的確給政府帶來相當大的壓力，因此必須對於他們的訴求有所回應，否則可能會流於更嚴重的社會運動。政府在此波的教育改革呼聲中，主要的回應有兩大項：

(一)回應民間教改訴求，編印教育報告書：教育部首先於84年2月出版「中華民國教育報告書——邁向二十一世紀教育遠景」，明確指出政府在幼兒教育、國民教育、高中教育、技職教育、大學教育、社會教育、師資培育、體育衛生、訓育輔導、文教交流等方面的革新做法，其中在國民教育、大學教育和師資培育方面可說積極回應民間教育改革團體的意見。該年12月出版「中華民國身心障礙教育報告書——充分就學·適性發展」說明政府推展身心障礙教育的政策。1996年出版「中華民國原住民教育報告書」揭示政府的原住民教育政策，後兩篇報告書顯示政府對於弱勢族群及多元文化教育的重視，也可以說是回應民間教改團體所提出的「社會正義」的教育訴求。

(二)參酌民間教改聲音，出版教育改革諮議報告書：行政院教育改革審議委員會綜合社會各界之意見，在85年12月出版「教育改革總諮議報告書」，內容提出了教育改革的五項重大建議，分別為：1.教育鬆綁：解除對教育不當的管制；2.發展適性適才的教育：帶好每位學生；3.打開新的「試」窗：暢通升學管道；4.好要更好：提昇教育品質；5.活到老學到老：建立終身學習社會。此份報告書成為政府推動教育改革的重要依據。

## 伍、解嚴以後教育改革運動對教育發展之影響

解嚴以後的教育改革，可說是教育史上的一件大事，無論從民間團體的積極推動或政府積極的回應，都具有相當可觀的成效，對整個教育發展之影響極為深遠。其正面及負面影響如下：

### 一、正面影響

(一)教育逐步走向民主、開放與多元：不可否認的，戒嚴時期的教育環境處於管

制時期，所以較為威權、封閉與保守，教育改革的速度也較慢；但是經過解嚴後，十多年在民間教育改革團體、學者專家以及政府推動教育改革下，教育改革的運動慢慢活絡起來，從法令制度、課程教材到師資培育等各方面，都已有顯著的成果。尤其法令的鬆綁、教科書的開放、師資培育的多元化、校園的民主化，更帶來教育很大的衝擊，這一波的教育改革，可說是奠定教育走向民主、開放與多元的動力。

**(二)法令修正能夠反應時代需求：**法令的制定與修訂，可以說是這一波教育改革的重大成就之一，例如：大學法的修正，激勵了校園民主化；教師法的制定，保障了教師的權益；師資培育法的修訂，確立了師資培育多元化；私立學校法的修訂，反應私人興學的需求；特殊教育法的修訂，印證對身心障礙教育的重視；這些法令都成了教育改革的重大依據，影響教育發展甚鉅。在未來的一、二年內，可能陸續完成教育基本法的制定、原住民教育法的制定、技術及職業教育法的制定、幼兒教育法的修訂、國民教育法的修訂、高級中學法的修訂，整個教育改革將會趨於成熟和完整。

**(三)弱勢族群教育受到重視：**在戒嚴時期，一些文化不利、身心障礙、原住民學童，大都未受到應有的重視，有違「社會正義」及「教育機會均等」原則，這些弱勢族群學生必須給予優先的協助，否則將來仍會更為弱勢。解嚴之後，在民間教育改革團體及弱勢族群團體的努力下，這種情勢已大為改觀，政府逐漸從法令的保障、政策的制定，來維護弱勢族群學生的教育；例如：特殊教育法的修訂、中華民國身心障礙教育報告書的提出、中華民國原住民教育報告書的提出、教育優先區的推動等，顯示這一波的教育改革中，弱勢族群教育和多元文化教育比以前更受到重視。

**(四)本土教育逐漸受到重視：**在戒嚴時期，中小學生所受的教育，大都偏重於大中國意識，對於整個台灣本土不甚了解，引起很多的批評。所以，在這一波的教育改革潮流中，本土教育雖然引起很大的爭議，但是也激起社會大眾對於本土教育的重視，在國民小學課程標準和國民中學課程標準的修訂，也做了相當大的突破；例如：國民小學課程標準中增設「鄉土教育」課程；國民中學課程標準中增設「認識台灣」課程。

**(五)教師和家長參與校務影響力日增：**在解嚴時期以前，學校校長享有很大的法職權，學校決策大都是在貫徹校長的個人意志，一般教師和家長們對於校務發展少有表達意見機會。但是經過教師法公佈之後，教師和家長參與校務影響力日增，從教師人事遴選到校務行政決定，都可看到教師及家長的參與，校務運作也慢慢走向民主化的方向，整個學校組織權力結構和生態環境也為之丕變。

(六)中小學生班級人數的降低：經過民間教改團體的不斷呼籲「小班小校」，以及政府積極推動降低班級人數，國民中小學班級人數逐年降低，是有目共睹的；尤其大部分小學班級人數都已降至35人以下。是故，這一波的教育改革中，國民教育階段班級人數的降低，可以說是最顯著的效果，對於學生學習品質的提昇，助益甚大。

(七)學生受教權益受到重視：學生受教育的主體性，常常是過去所忽視的。但是，隨著解嚴以後的教育改革運動，教育界也開始重視學生教育權，尊重學生學習的個體，維護學生學習的權益，不再把學生視為受支配的對象，他（她）是一個活生生的個體，應該讓他（她）有自我選擇的機會，以激發其學習潛能，這一波的民間教改團體和政府，在保障學生教育權益方面，的確投入不少心血。

## 二、負面影響

不可否認的，在教育改革的過程中，難免會產生一些陣痛；也有一些後遺症產生；最常受到所大家的批評如下：

(一)校園亂象橫起：自從解嚴之後，個人自由意識逐漸抬頭，本來最單純、最安定的校園也慢慢的趨於複雜、混亂。民間教育改革團體促進校園民主化，可謂功不可沒；但是我們所看到的是，部份人士徒有爭取民主形式，卻無民主素養，甚至號稱有理性的教師，也不例外。只要大家意見跟他不合，就被扣上保守、迂腐的帽子，使得校園亂象橫起，整個校園倫理為之斲傷；尤其大學校長普選方式，更是投入一粒亂象的巨石，使得校園無法保持和諧安定。再看看中小學的校園，其氣氛和文化也異於往昔，隨著教師會和家長會力量的介入校務運作，但是又未能保持尊重態度與做好溝通協調工作，加上彼此角色認識不清，心態也未能有效調適，常常堅持己見，互不退讓，落得兩敗俱傷地步，導致校園運作機制失靈。當然，今日校園之景象，不能完全歸咎於教育改革運動，有些是整個社會大環境所使然。

(二)政治干擾教育：有人批評國內教育長期受政治所支配，但是從解嚴以後的教育改革運動來看，此種情形並未消除，尤其部份民間教育改革團體仍具有濃厚的政治色彩，其推動教育改革的目的，乃是借助教育手段，達成其政治目的，教育改革的動機因而遭受質疑，也使教育改革流於泛政治化，增加教育改革的複雜性。故此時期的教育改革，有時是一種政治角力的結果，而不是只有單純的教育改革。這樣的教育改革，常常造成不斷的紛爭，使得教育改革治絲愈棼；也對教育發展產生不良的影響。

## 陸、結論

教育改革是促進教育進步與發展的必要條件，世界任何國家為了提昇教育品質，都不會忽視教育改革的重要性。

解嚴以後的教育革新，可以說是政府遷台以後最大的教育成就，部份應該歸諸於民間教育改革團體的努力與投入，部份也要歸諸於政府體認到社會需求和時代潮流願意從事教育改革的迫切性。

綜觀整個教育改革運動的背景、發展及其訴求，的確帶來教育改革的動力與活力，不管是民間要求進行體制外的改革或政府本身推動體制內的改革，基本的前提就是要使教育好還要更好，讓下一代得到優質、美好的教育；換言之，彼此手段不同，但是目的相同，都是為了下一代的教育而努力。

任何國家或任何時期的教育改革，都可能產生積極的效果；但也有可能產生負面的影響，因此如何將負面影響降至最低程度，這也是未來教育改革運動所需深思的課題。

總之：解嚴後的教育改革運動，其成效是有目共睹，雖然有些後遺症，但是就整個教育長期發展而言，民間教育改革團體和政府的努力是不容置疑的；所以對於他（她）們所投入的心血應該表示肯定與讚許。深深期盼這一波的教育改革，能使下一代學童在新世紀的時代裡，享受到高品質的教育。

## 參考文獻

- 人本教育基金會（1997）。**以教育耕耘台灣的人本基金會**。台北市：作者。
- 中國時報（民86年9月28日）。**927歡喜討債，全台同步走**，第1版。
- 中華民國教育改革協會（1998）。**中華民國教育改革協會簡介**〔線上查詢〕。資料來源：<http://ultra.hsjh.edu.tw/~2.htm>
- 羊憶蓉（1994）。**教育與國家發展——台灣經驗**。台北市：桂冠。
- 江昭青（民86年9月28日）。**教科文預算不打折，蕭揆保證兌現**。中國時報，3版。
- 朱敬一、葉嘉興（1994）。台灣的私人興學。載於羊憶蓉、林全等著。**台灣的教育改革**（106-159頁）。台北市：前衛。
- 行政院教育改革審議委員會（民85）。**教育改革總諮議報告書**。台北市：作者。
- 林全、吳聰敏（1994）。教育資源的分配與管制。載於羊憶蓉、林全等著。**台灣的**

- 教育改革** (81-105頁) 。台北市：前衛。
- 周志宏 (民84) 。**私人興學**。「民間教育改革建議書」研討會：教育改革另類思考，12月17-18日，台大法學院國際會議廳。
- 教育部 (民83) 。**第七次全國教育會議：美好教育遠景**。台北市：作者。
- 教育部 (民84) 。**中華民國教育報告書——邁向二十一世紀教育遠景**。台北市：作者
- 教育部 (民85) 。**第六次中華民國教育年鑑**。台北市：正中。
- 高承恕 (1989) 。**台灣新興社會運動結構因素之探討**。載於徐正光、宋文理(主編)，**台灣新興社會運動** (9-19頁) 。台北市：巨流。
- 黃武雄 (1995) 。**台灣教育的重建**。台北市：遠流。
- 馮朝霖、薛化元 (民84) 。**主體性與教育權**。「民間教育改革建議書」研討會：教育改革另類思考，12月17-18日，台大法學院國際會議廳。
- 薛曉華 (1996) 。**台灣民間教育改革運動**。台北市：前衛。
- 鄧運林 (1997) 。**開放教育新論**。高雄市：復文。
- 聯合報 (民87年5月15日) 。**推動教改，5年挹注1571億**，6版。
- 蕭新煌 (1989) 。**台灣新興社會運動分析架構**。載於徐正光、宋文理 (主編) ，**台灣新興社會運動** (21-31頁) 。台北市：巨流。



# 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

### 【作者簡介】

本文作者，台北市人。曾任台北市政府教育局科員、股長、專員、督學、台北市立啟聰學校校長、台北市立士林高商校長。現任國立台灣師範大學教育學系副教授。

## 壹、前言

委辦學校（Charter School）是近年來美國教育體制上的一項創舉，也是美國近來教育改革所強調鬆綁（deregulation）和彈性（flexibility）下的產物（劉慶仁，民86:1）。

本文擬先引介美國委辦學校的特色；次就委辦學校運動的緣起和發展加以說明；另敘述委辦學校運動的現況、委辦學校的相關研究及其對我國學校教育改革的啟示，以供關心學校改革及教育改革之相關人士的參考。

## 貳、委辦學校的特色

委辦學校是由教師、家長、社區人士或有關的團體或機構，和州教育董事會（State Board of Education）或地方教育理事會（Local Board of Education）訂定契約而辦理的學校。

委辦契約中明訂有關的規定，包括學校教育規劃、預定達到的具體教育成果、如何實施學生評量及學校行政管理等相關細節（U.S. Department of Education, 1995）。

經核定為委辦學校之後，學校的自主性即提高，可以免除實施許多地方學區及

州政府所規定的課程；亦可自行決定教學方法、教學設備及人員任用等事項。惟委辦學校須對其自身的教育成效負完全責任；如未達成預定的績效，其委辦契約則可能因而終止。整體而言，委辦學的特色可歸納如下（江樹人，民85：1）：

- (1)委辦學校之設立，可促進校際間之競爭，進而提升學校教育品質。
- (2)委辦學校所受之限制較小，具有相當的彈性空間，可進行學校教育的改革。
- (3)委辦學校招收特殊背景與需求的學生，可達成教育機會均等的理想。
- (4)委辦學校具有經費使用效益的壓力，可減低公立學校的惰性。
- (5)委辦學校較能重視教育目標及教育計畫的管制與達成。
- (6)委辦學校重視教師的自主與授權。
- (7)委辦學校符合家長為子女選擇學校的權利。
- (8)委辦學校的教育成本較低。

此外，委辦學校以新的教學理念擺脫形式主義，各項教學措施亦掙脫傳統官僚的羈絆；另由於委辦學校的經費，係由州政府直接撥付學校，不再經由學區分配，省去了中間層級的節制與繁瑣的申請表格，以及公文往返的程序；而委辦學校校長則被賦予更大的人事自主權及預算裁量權；委辦學校教師的待遇也較一般公立學校為高，惟須分擔更多的教育責任。然而，委辦學校普遍受到家長的肯定，每當有新的委辦學校成立時，即有大批家長擁來報名（李勝富，民86：1）。

## 參、委辦學校的緣起與發展

一九九一年，美國明尼蘇達州（Minnesota State）通過一項授權地方學區可設立委辦學校的法案，至一九九六年夏天，已有二十五個州以及哥倫比亞特區（District of Columbia）已經通過立法，並普遍設立委辦學校（江樹人，民85：1；Nathan, 1996:1）。

實際上，早在一九八五年至一九八八年間，明尼蘇達州已成為第一個通過增加家長對公立學校選擇權（Public School Choice）的法案，此一法案允許家長對子女所就讀的公立學校有其選擇權，而委辦學校即是由此一法案衍生而來，也同時擴大了家長對於子女就讀公立學校的選擇權。

委辦學校在設立初期，曾遭受各方的質疑與反對，在法案審查過程中，亦出現許多反面的意見，包括（江樹人，民85:1）：

- (1)委辦學校所造成的競爭並無法促進教育的改革。
- (2)委辦學校太重視降低經費支出，將減低學生學習的深度與廣度，進而導致教

育品質的低落。

(3)委辦學校可以自行選擇學生、課程及教學方式，因此，可能成為少數菁英學生就讀的學校；並且可能造成種族、階級、性別、語言、宗教及政治信仰的分裂與對立。

(4)委辦學校係接受州政府對公立學校學生的補助經費，如此將導致公立學校經費的不足。

(5)委辦學校辦理初期的不穩定性，將影響學生的適應能力及教育效果。

(6)委辦學校如直接對州教育董事會負責，將影響地方學區的監督力量。

(7)委辦學校可能受到利益團體的影響，造成學校教育目標的泛政治化，並具有排他性。

儘管有上列各項反對設立委辦學校的意見，然而委辦學校仍成為美國教育改革的主流，並蔚為運動。而委辦學校仍然是由各州主導，聯邦政府僅在經費補助與分配方面，撥付辦理委辦學校的各州。

例如，美國聯邦教育部長 Richard Riley 於一九九五年九月宣佈各州委辦學校計畫，將獲得總數超過五百萬美元的補助，經費係撥付給亞歷桑納州（Arizona State）等辦理委辦學校的十個州政府，然後州政府再依實際需要或各校辦理績效，補助各校之經費。另外，各州如已通過立法允許委辦學校超越各州法律的管制，則亦可參與聯邦公立委辦學校計畫（Public Charter School Program），柯林頓政府已在一九九六會計年度撥款二千萬美元支持此項計畫（江樹人，民85:2）。

至於各州辦理委辦學校的情形，首先應通過立法，以加州（California State）為例，加州於一九九二年九月間通過委辦學校的立法，此一法案允許全州可設立一百所委辦學校，但每一學區（local district）不得超過十所；而以個人名義申請設立委辦學校必須獲得學區內10%教師的支持，或校內50%教師的支持。

州政府在受理委辦學校設立申請的三十天內，教育董事會必須就委辦契約條款舉辦公聽會；另在受理申請的六十天內，教育董事會必須作出是否核准的決定。如未經核准申請人仍有申訴的機會。在受理申訴後，州政府必須成立一評估小組，此一評估小組的成員必須包括來自其他學區的三名教師，評估小組可決定是否由教育董事會重新審查；如果仍遭到否決，則申請人可要求舉行另一次公聽會，由公聽會的參與人員投票決定是否委辦。

截至一九九六年初，美國已經有四十個州設有委辦學校或正在制定委辦學校的相關法令。依照美國聯邦教育改革中心（The Center for Education Reform）

一九九五年十二月的統計，全美已有十個州和中美洲的波多黎各共和國核准271所委辦學校的設立（Association for Supervision and Curriculum Development, 1997:1）；而至一九九七年四月，並已有491所委辦學校開辦，其中206所已被聯邦教育部所認可（The Center for Education Reform, 1997）。

在聯邦政府層級，一九九四年的二項重要法案，也提供對委辦學校的支持：

(1)「改進美國學校法案」（The Improving America's School Act），提供一千五百萬美元的聯邦基金，支持各州辦理委辦學校。

(2)「目標二千年法案」（The Goals 2000: Educate America Act）允許各州以聯邦基金來促進委辦學校的發展（ASCD, 1997:1）

目前，委辦學校運動正隨著「目標二千年法案」的教育改革而方興未艾，委辦學校的出現也代表一種公立學校的改革，並且有取代研議多時的「教育券」（vouchers）以及「公辦民營」（privatization）計畫的趨勢。

## 肆、委辦學校的類型

委辦學校提供美國家長選擇子女接受學校教育的機會，以及提供具有專業理念的教育人員經營更具效能之學校的機會。委辦學校運動不僅促進了學校教育的革新，也同時促進了公共教育制度的改革。

以下則以明尼蘇達州的四所委辦學校為例，說明委辦學校的類型：

### 一、O'Farrell 社區學校（O'Farrell Community School）

位於聖地牙哥地區的 O'Farrell 社區學校，於一九八八年創立，是一所由公立中等學校改制的委辦學校，其教育目標強調：重建（restructuring）、對教師和社區的授權（empowerment）、跨機構的合作（interagency collaboration）以及科際整合的教學（interdisciplinary teaching）。

校長 Bill Clinton 被派至 O'Farrell 校園向全校師生宣佈該校係第一所運用聯邦基金所成立的委辦學校。

該校共招收都市地區6-8年級1,400名學生，其中三分之二的學生可獲得減免學費及優惠價格的午餐供應。1,400學生中約有36%為非洲裔學生；37%菲律賓裔學生；16%西班牙裔學生；4%亞洲裔學生以及8%的白人學生。

該校由每150名學生和6名教師組成一「教育家庭」（Educational Families）；O'Farrell 的校委會每週開會一次，參加人員包括教師、學生、家長、社區機

構代表以及學區教育行政官員等，共同參與決定學校事務，O'Farrell 社區學校也和其他公立學校一樣，希望能獲得更多自主決定的機會和預算運用的權力。例如，O'Farrell 社區學校可以自行聘用全時的助理教師，並且可以由代課教師的經費項目中支付其薪資。

另一方面，O'Farrell 社區學校也逐漸將其影響力擴及至校外，例如全國教育協會（National Education Association, NEA），則請該校教師 B. Kiug 去協助其他公立學校教師成立委辦學校；另外，該校也進行與大學的合作教學，一九九五年就有27名聖地牙哥州立大學的教授支援該校的教學活動（Nathan, 1996:1-2）

## 二、明尼蘇達新鄉村學校(Minnesota New Country School)

該校係一所新設的委辦學校，由三位原服務於 Henderson 地區公立科技中學的教師所創辦，這三位教師在他們原服務的學校和 LeSueur 鎮的學校合併之後，希望能提升學校的科技教學效果，但幾經努力無效後，決定申請辦理委辦學校。經過二次的申請，終於獲得核准並接受委辦學校基金的支持。

該校從社區學習中心（Community Learning Centers）之「新一代美國學校計畫」（New American School Project）獲得開辦基金；另外，亦從西南明尼蘇達州學校變革中心（the Center for School Change）獲得贊助基金；而當地的企業界也請該校師生協助利用網際網路訓練他們的員工，並給予該校經費上的贊助。

這所委辦學校招收鄉村地區的六至十二年級共約九〇名學生，學校建築外觀和其他的學校不太一樣，該校的三棟主要建築，以前是 LeSueur 主要街道的店面，在核准成為委辦學校後，由教師、家長和學生利用開學前的暑假加以整修。

學校教職員在八月份時，和每一位學生及他們的家長面談商討其子女未來一年的學習計畫。該校無統一的學習進度，而是依照教師和學生家長共同商定的學習計畫指導學生學習，確實做到了家長參與課程設計的理想。

進入該校時，訪客會以為是進入一家公司，但卻會發現所有的從業人員都是十來歲的年輕人。該校每一個月，都會在社區中心舉辦「展演之夜」（Presentation Nights），由學生報告他們的學習成果。另外，該校教師也會巡迴輔導學生，檢視他們的進步情形並提供他們相關的建議。畢業時，學生必須就其所學習之基本領域的技能，如寫作、公開演講、數學或藝術等內容進行示範或表演。

該校學生經常參與校外教學活動和實習，有一項在明尼蘇達河畔的校外教學中，學生發現許多青蛙出現二、三或五條腿的畸形情形，於是學生們蒐集資料並作成

紀錄，而且進一步和明尼蘇達環境污染防治局連繫。他們發現青蛙的畸型可能是河川污染的信號，因此持續對河水加以測試，而明尼蘇達州議會和環境污染防治局也撥款給該校繼續該項研究。該校的青蛙計畫也因此受到全國的注意及引起專業科學家的研究興趣。

另外，電腦科技也是該校的重點之一，學校動支相當多的經費購置電腦，以提供學生更好的學習環境。美國 ABC 新聞網甚至請該校師生協助訓練有關攝影人員的電腦專業知能 (Nathan, 1996:2-3)。

### 三、城市學院 ( City Academy )

城市學院係位於明尼蘇達州 St. Paul 地區的低收入區，為了協助該校的開辦，Northern States Power 公司捐贈該校電腦並提供設校基金予該校，另亦承諾雇用該校的畢業生。

St. Paul 市政府提供一處原為青少年假日休閒活動中心的場所，作為該校的設校地點，在城市學院設立前，該處一直是空著。

城市學院招收六〇名不同種族的學生，年齡從五歲到二十一歲，學生多半是中途輟學的學生，該校係由 Milo Cutter 和 Terry Kraabel 兩位教師所創辦，他們指導學生學習建築，並且在建築工會的協助與監督之下，自力完成了好幾棟學校建築。

Cutter 和 Kraabel 認為委辦學校規模愈小愈合適，因為大型學校必須花費許多經費在雇用警衛及裝設鐵門窗上面，而小型學校則可以節省許多開支。

在城市學院中，不允許有暴力的行為，學校鼓勵學生彼此有誤會時，應該說出來。而且，學生也反映在城市學院比在其他大型學校受到比較好的照顧。另外，學生也可以協助學校制訂校規，充分顯示校風的民主，但也不是可以隨心所欲。

Cutter 和 Kraabel 邀請教師同仁和業界共同訂定學生的畢業資格，學生除了應學會讀寫算的基本技能外，必須自行擬訂升學計畫，並且在畢業時提出。

全國教育協會也要求 Cutter 以及另一位該協會的成員，協助其他教師開辦另一所委辦學校，並且也選拔 Cutter 為傑出教師。城市學院經 North Central Association of School and College 所認可，St. Paul 市教育委員會則於一九九五年十一月以七票對〇票通過該校未來三年之委辦契約 (Nathan, 1996:3-4)。

### 四、學院委辦學校 ( Academy Charter School )

一九九三年九月，科羅拉多州 (Colorado State) Castle Rock 地區的家長

和教師們共同創辦了學院委辦學校。這所學校距離 Danver 南方二五〇哩處，以前是家雜貨店，該校招收幼稚園到八年級共315名學生，其中包括身心障礙和資賦優異學生在內。

進入學校之後，可以看到學生正以樂高積木搭建巴森農神殿（parthenon），而其他的學生則在排演希臘神話劇。學校將傳統的課程內容和革新的教學法結合在一起，家長們也認為該校的教學，不僅使學生熟悉教材內容，也習得生活技巧，充分表現出實用主義（pragmatic）的課程特色。

此外，家長們也對於道格拉斯郡學區（Douglas County School District）的支持委辦學校表示讚揚，科羅拉多州學校委員會協會執行主席 Randy Quinn 指出，委辦學校的設立可以協助學區提升公立學校的競爭力。

該校學生經過一年的努力，在標準成就測驗的分數表現上提升不少，經測試結果有9%的學生數學成績進步；4%的學生語言表現進步；3%的學生閱讀能力進步，並且均持續進步中。

一九九六年春天，道格拉斯郡教育委員會也延長了該校的委辦契約二年；州教育廳並且將該校列為卓越學校之一（Nathan, 1996:4-5）。

以上四種類型的委辦學校在明尼蘇達州以外的其他各州，也可能出現相同的類型，然而，許多州的委辦學校較其他公立學校，有更高比例的學生是來自於低收入家庭、少數民族及英語條件不利的學生。

另外，也有相當的證據顯示委辦學校的設立，也刺激了公立學校的改革，例如（Nathan, 1996:5-6）：

(一)麻塞諸塞州制訂委辦學校法令之後，允許委辦學校申請人直接接受州的經費贊助；在六十四項申請案中即有十八項是波士頓（Boston）地區公立學校教師和教師工會所提出的申請案。

(二)科羅拉多州通過委辦學校法案後，許多學區的家長和教育人員合作開辦委辦學校，並且發覺學校董事會更為配合學校的一切運作。

(三)明尼蘇達州許多學區的家長，原先堅持州政府應辦理公立的蒙特利梭利學校，而在委辦法案通過之後，他們聯合起來開辦了學區委辦的蒙特梭利學校，並且和公立學校相互競爭。

## 伍、委辦學校的相關研究

有關美國委辦學校的成效方面，聯邦教育部在國會的建議之下，曾經作了一次

全國性的委辦學校研究 (U.S. Department of Education, 1997)。

此一研究係由聯邦教育部委託國立教育研究所及幾個有關學生成就、課程和評量的研究機構所共同合作進行的研究，明尼蘇達大學應用研究和教育改革中心也參與此項研究，此一研究的全部經費為二百一十萬美元。研究期間為四年，研究的內容包括：

- (1)四年中每年對全部的委辦學校進行一次調查。
- (2)對72所分層隨機取樣的委辦學校進行民族誌研究 (ethno-graphic study)。
- (3)對72所委辦學校的學生學業成就進行縱貫式的研究。
- (4)對28組經選配的學校進行實地訪查和進行學生成就抽測。

以下則分就本項研究之目的、對象、步驟、主要研究發現等加以析述 (U.S. Department of Education, 1997: 1-10)

## 一、研究目的

本項委辦學校研究的主要目的，在於：

- (一)了解委辦學校的數量與類型。
- (二)了解影響委辦學校運作的因素及其困難所在。
- (三)分析委辦學校的教學和學生成就間的關係。
- (四)分析委辦學校制度對州及地方學區公立學校的影響。

## 二、研究對象

(一)以一九九六年一月一日仍在運作的二五二所委辦學校為研究對象；並依學校大小、性質 (新設或改制)、年級等取樣作為實地訪查的依據。

- (二)對一九九四～一九九五學年度已開始運作的委辦學校進行實地訪查。
- (三)先以電話訪查全部252所委辦學校，以建立各校之基本資料。

## 三、研究步驟

(一)為深度了解委辦學校如何開辦，如何運作及有何困難等，採取電話訪問及實地訪查等方式，分階段進行。

(二)蒐集學校教育計畫、組織架構、管理和經費分配情形、學生成績評量及考核程序等項資料，並先以電話對主要項目進行訪查。

- (三)實地參觀各委辦學校教學情形，並就前項資料進行核對。

## 四、主要研究發現

(一)委辦學校因州和地方學區的不同，而有顯著的差異。

(二)州政府在委辦學校的設立可能性上，扮演極重要的角色；而各州的審核方式也各有不同。

(三)多數的委辦學校均屬小型學校，但卻招收與公立學校相同之多種族及不同經濟背景的學生。

(四)委辦學校的開辦者（包括學校教育人員、家長和社區人士）指出，委辦學校提供他們實現教育理想的機會，由於較少的限制及較穩定的經費支持，使委辦學校更具效能。

(五)新設立的委辦學校所面臨的挑戰為缺乏開辦經費、籌辦時間匆促、如何吸引優秀教職員任職及吸引學生就讀等；面臨舊校改制的委辦學校，則需面對州政府及地方學區有關法令的限制（有些州對委辦學校的規定鬆綁；而有些州則更趨嚴格）。

(六)各州有關委辦學校法令的差異情形：

1. 一九九六年已經開辦委辦學校的二十五個州當中，有十六個州對委辦學校之開辦學校之開辦條件有所限制；其餘九個州則無任何限制。

2. 有十二個州規定地方教育委員會是委辦學校唯一的贊助機構；其餘十三個州和哥倫比亞特區，則允許有數個機構同時贊助委辦學校。

3. 有22個州和哥倫比亞特區允許設立新委辦學校；而各州均同意由公立學校改制為委辦學校；另外，有六個州同意私立學校改制為委辦學校。

4. 有十五個州和哥倫比亞特區允許設立新委辦學校自行聘用教職員；其餘十個州則對教師資格加以限制（或針對新設委辦學校加以限制）。

5. 有十三個州的委辦學校可以參與集體協商制定法令；另外六個州則不被允許；其餘六州則允許將集體協商的安排納入委辦契約的一部分。

(七)委辦學校與公立學校的差異：

一九九六年已經開辦委辦學校的十個州當中；委辦學校和其他公立學校間有些差異存在，包括：

1. 多數委辦學校均屬小型學校；其中60%的委辦學校，學生人數在二〇〇名以下；其他的公立學校則僅有16%屬於小型學校。

2. 60%的委辦學校屬於新設學校；其餘則為公立學校改制，其中有10%的委辦學校之前身為私立學校。另外，有75%的新設委辦學校學生人數在200名以下；而

公立學校改制的委辦學校，僅有50%的學校，其學生人數在200名以下。

3. 委辦學校不同種族學生人數的組成，和各州的平均人口比例相似，而委辦學校之有色人種學生的比例則較其他公立學校為高。

4. 明尼蘇達州和威斯康辛州的委辦學校，招收身心障礙學生的比例較其他各州為高。

5. 明尼蘇達州和麻塞諸塞州的委辦學校招收英語條件不利學生的比例較其他各州為高。

6. 各州委辦學校所招收之低收入家庭學生的比例均較其他公立學校為高。

7. 多數委辦學校均接受「改進美國學校法案」 Title I 的經費補助。除了科羅拉多州、夏威夷州（只有二所委辦學校）和威斯康辛州（只有五所委辦學校）之外，其餘各州的委辦學校均接受聯邦該項基金的補助。

#### (八)不同類型的委辦學校有其不同的理念

1. 幾乎所有新設的委辦學校均試圖實現其教育願景和服務特殊的學生，包括行為偏差學生、英語條件不利學生、身心障礙學生及少數民族學生等。

2. 大多數的公立學校改制為委辦學校，乃希望從州政府及地方學區獲得更多的授權，以提高其自主性。

3. 多數私立學校改制為委辦學校，為的是爭取更多的經費，並服務更多元化的學生。

#### (九)委辦學校所面臨的困難

1. 缺乏開辦經費是最好普遍的困難之一，約59%的委辦學校有此困境。另外，新設立之委辦學校中，約有68%缺乏設立基金。就整體而言，約有70%的委辦學校面臨經費困難的問題。

2. 某些委辦學校和其他機構間存在著衝突的現象，由於委辦學校普遍受到家長的歡迎，因而遭到教師協會的強力反對和抵制。如密西根州的教師協會即全力運作，圖在議會中扼殺委辦學校法案之立法；加州教師協會則試圖限制該州委辦學校的數量。此外，由於委辦學校直接接受州政府的補助，也引起地方學區的暗中抵制，不肯提供各項支援造成委辦學校開辦及運作的困難，更由於利益團體的阻撓，各州開辦委辦學校基金設置條例很難獲得通過，形成委辦學校的困境（李勝富，民87:1; U.S. Department of Education, 1997:8）。

3. 委辦學校經常有法令方面的難題，這些法令包括聘用教師的嚴格限制、教職員健康保險的規定、經費補助規定、教職員退休規定及州政府的績效考核規定等有關的規定太過繁瑣及嚴格。

## 五、下一階段的研究重點

本項全國性的委辦學校研究，提供各界瞭解委辦學校的初步概況，其研究結果著重在事實的描述，而該項研究的進一步研究，將針對委辦學校對於學生學習成就的影響，以及對州及地方學區公立學校制度的影響進行全面性的分析。

一九九七年該研究小組將開始對學生的學習成就進行縱貫式的評量研究，該項研究計畫採取密集式的實地訪問，並且也計畫蒐集州政府和地方學區開辦委辦學校的相關資料。

## 陸、委辦學校對我國教育改革的啟示

美國委辦學校運動對於各州及地方學區公立學校制度造成不小的衝擊，由於委辦學校的強調績效責任，更提升了教育品質，也帶動了公立學校間的良性競爭。

截至一九九七年四月，全美已經有四九一所委辦學校設立，其中二〇六所並已獲得聯邦教育部的認可（The Center for Education Reform, 1997:1-2）。可見委辦學校已獲得家長普遍的支持，「他山之石可以攻錯」，目前我國正積極推展教育改革工作，經綜合分析委辦學校的特色及作法，其可供我國教育改革及學校改革參考者如下：

一、委辦學校制度強調法令鬆綁、學校自主、課程及教學彈性、重視績效責任等，和我國目前教育改革的訴求十分接近，亦是委辦學校制度之精神與內涵，可供我國學校改革參考的主因。

二、委辦學校具有「公辦民營」的特色，由熱心教育事業的教師、家長、社區人士或有關機構提出申請，並和州政府或地方學區簽訂委辦契約。經核准後依公立學校之經費標準撥付委辦學校作為辦學基金，委辦學校亦可接受企業贊助經費。

目前我國政治體制正擬實施「凍省」，而省立學校未來改隸問題亦是研議的重點之一，如能參考美國委辦學校的作法，採取委辦的方式，鼓勵民間參與辦學並統由教育部或學校所在地之縣市政府和申請之個人或機構或學校董事會簽訂委辦契約，亦為可行之方式。

另外，目前各縣市政府均感地方教育經費的負擔過重，且修憲的結果又將教科文預算的下限取消，未來教育經費不足乃必然的現象，因此，各縣市政府如能採取委辦學校的方式，將可有效解決教育經費短缺的現象。

三、美國委辦學校的規模均不大，更由於法令的富於彈性，工廠廠房、公司辦

公室及雜貨店等均可改為設校地點，未來如能視實際需要修改相關法規，則「小校小班」的理想應可比較順利地達成。

四、委辦學校制度經評估結果如屬可行，在委辦過程中應加強委辦成效的考核，尤應避免各校升學競爭的作法，因此，初期可採試辦的方式，經評鑑辦理成效之後，再逐漸擴大辦理。

五、由於美國委辦學校直接接受聯邦政府及州政府的經費補助，致引發地方學區對委辦學校的排斥，未來國內如果可能採行委辦制，則經費補助的程序，應讓縣市政府參與，以免造成地方教育行政機關對委辦學校的抵制；惟應特別簡化預算執行的程序，避免影響委辦學校的行政效率。

六、美國委辦學校的辦學績效，普受家長肯定，造成委辦學校和公立學校爭取學生來源的現象。未來如採委辦學校制度，則如何妥為規劃學區，或採取公平合理的學生入學辦法，則是事前應詳加規劃的事項。

## 參考資料

- 江樹人（民86）。美國委辦學校運動的緣起與發展 [線上查詢]。資料來源：  
<http://www.houstoncul.org/ecmdir/ecs/ecs-18.txt>
- 李勝富（民86）。「委辦學校」構想為美國公立中小學帶來新希望 [線上查詢]  
。資料來源：<http://www.houstoncul.org/ecmdir/ecs/ecs-17.txt>
- 劉慶仁（民86）。美國委辦學校運動現況 [線上查詢]。資料來源：<http://www.houstoncul.org/ecmdir/ecs/ecs-16.txt>
- Association for Supervision and Curriculum Development (1997). *Charter Schools: An Infobrief Synopsis* [Online]. Available: <http://www.ascd.org/issue/infochrt.html>
- Bierlein, L. A. (1996). *Charter School: Initial Findings*. Denver: Education Commission of the States.
- Nathan, J., and J. Power. (1996). *Policy-Maker's Views of the Charter School Movement*. Minneapolis: University of Minnesota Center for School Change.
- Nathan, J. (1996). Early Lessons of the Charter School Movement. *Educational Leadership*. 54(2) [Online]. Available: <http://www.ascd.org/pubs/el/oct96/nathan.html>

- Quinn, R. (1993). “*Charter Schools: Now What?*” CASB Agenda: 2.
- The Center for Education Reform (1997). *Charter School Highlights and Statistics* [Online] . Available: [http:// edreform.com / pubs / chg /  
ance.htm](http://edreform.com/pubs/chg/ance.htm)
- U.S. Department of Education (1997). *A Study of Charter School: First Year Report* [Online] . Available: [http:// www.ed.gov / pubs /  
charter / execsum.html](http://www.ed.gov/pubs/charter/execsum.html)



# 從社會影響理論談 開放教育

吳英璋

## 【作者簡介】

本文作者，台北市人，曾任台北市立療養院心理測驗室主任、台大心理系副教授、台大醫院精神科（合聘）臨床心理師、台北市政府教育局長。現任台大心理系（所）教授。

## 摘要

本文試從社會影響理論探討開放教育。選擇學習理論（含兩種制約學習、模仿學習、以及認知學習等四種基本學習歷程）、說服假說、認知失調假說、反彈假說、以及規範性影響假說等五類社會影響理論，作為探討的基礎，再將教育場景分為一位老師與一位學生、一位老師與一班學生、一所學校、縣市教育局與教育部、以及師資培育機構等五種教育場景，分別解析五種教育場景中，社會影響所可能發生的功能。依據上述之解析，應可相當程度地釐清教育活動或教育歷程的實際現象。而開放教育的基本理念是回歸教育本質：幫助每位學生獲取更好的成長環境，以促進潛能的更有利之開展，與提供更多自我實現的機會。為了落實這項理想，每位專業教師應有能力設計其所參與之教育場景中的各種社會影響功能，用以讓每位學生都有機會朝對他自己最有利的方向改變與成長。因此，本文主張推展開放教育除了在教育的態度上能更開闊、更能接納與欣賞每個人的個別差異；在課程、教材教案、以及教學方法應有更統整，但更有彈性的設計，以符應個別差異的需求；在教學空間（含教室與整個校園）、教學設施上求恰當的更張之外，更要能瞭解日常生活中各項社會影響的功能，用以預測並檢驗各項教學活動、各項教育行政措施，以及教育政策與制度等，對學生的實際功能為何。

**關鍵字：**社會影響、教育場景、開放教育

**Keyword:** Social influence、Education Context, Open Education

近幾年來教育改革的聲音甚囂塵上，其中有一股主張強調「學生為中心」的教育，在某些情況下也被稱為開放教育。學者的描述中有人主張開放教育是制度開放

的教育，不強迫或限制學生必須進入學校體系接受教育；有人主張是以孩子的身心與社會差異性為基礎的教學設計；有人強調開放課程、開放教材、多元教學、多元評量；還有人強調老師的教學態度才是開放教育的重點。

台北市三年來試著在較無升學歷力的國小階段討論並實施開放教育，從學校建築、談到戶外教學（田園教學），從統合課程、到潛在課程與空白課程，從教學理念、教學態度、到教學方法，從協同教學、到個別化與個性化教學；在相當具有學術意涵的正式討論會裡，在跨學校的研習裡；以演講的方式，分組討論方式，以及小團體長時間互動方式，全面展開。在這些經驗當中，發現了一個盲點：小學裡，學生報到後與某一（些）老師緊密互動的時間長達兩年，這位（些）老師如何影響著孩子？整個班級又如何影響某位學生？學校是否亦有對個別學生之整體性的影響？教育局的角色對個別學生有影響嗎？這些影響是否會累積？如果互相有矛盾又會如何影響該學生？這些問題似乎可以從教學現象的微觀分析（microanalysis）著手，將教學現象剖析開來後，或可以對這些問題的可能回答有某種程度的推測。本文即嘗試以社會影響理論為分析工具，進行這項剖析的工作。首先選擇五種社會影響理論與簡要說明其功能，再以五種教育場景為例，分別解析於該場景中的社會影響歷程，最後回歸到社會影響功能分析對開放教育之各項問題的可能推論。

## 壹、社會影響理論簡介

教育是一種「社會影響（social influence）」歷程的累積，是一群被稱為老師（教育人員）的人，有計畫地影響一群被稱為學生的人，朝對學生有利的、好的方向改變（註一）。「老師」是一種社會角色，被社會期待能有計畫的影響學生朝有利的方向改變。每一瞬間老師對學生的直接與間接的影響都是一個多重社會影響歷程，而老師與學生的互動必然有一相當長的時間，所以老師對學生的影響是每一個社會影響歷程的累積。相對於每一個影響歷程，以及這些歷程的累積，老師被期待「有計畫」，亦即是學生被影響的結果是可以被預期的。這也就是對「老師」的專業性的期待。

「社會影響」指稱的是：「他人的作為造成某個人的改變，可以是行為的，感受的，思想的改變，也可以是態度的改變。」生存在社會裡，每個人都無法避免他人的作為對自己的影響，有些影響令自己引以為誡，另一些影響則可能是自己樂意遵從，甚至是企圖認同及模仿的。社會影響歷程中，一般常將其內容分成「影響者」，「被影響者」，以及「影響標的（事件）」三部分，將其歷程分成「學習（

learning)」、「說服(persuasion)」、「認知失調(cognitive dissonance)」，「反彈(reactance)」，「規範性影響(normative influence)」等。影響內容中，影響者與影響標的可以是同一個，如某甲影響某乙改變對甲的看法或感覺；被影響者與影響標的也可以是同一個，如某甲影響某乙改變對乙的看法或感覺。同理，影響者，被影響者，影響標的亦可能是同一個，如某甲說服自己改變對自己的看法。不過在大部分情況下，這三者並不重複，例如老師教小朋友算數，影響者是老師，被影響者是學生，而影響標的是算數。至於影響歷程則分別簡述如下：

## 一、學習

影響歷程中的學習包括制約學習(conditioning)，模仿(modeling)，以及認知學習(cognitive learning)。經常帶著笑容，精神愉快的老師，較易得到學生的好感。「笑容、精神愉快」，可以引起別人反射性的(reflexively)舒服的感覺，所以前者是非制約刺激(unconditioned stimulus, UCS)，後者是非制約反應(unconditioned response, UCR)；此狀態下，「老師」是制約刺激(conditioned stimulus, CS)，經過與 UCS 在時空上接近的配對出現(即 UCS-CS 連接出現)，形成了類似 UCR 的制約反應(conditioned response, CR)「覺得舒適」；此項制約學習的完成即為：老師(CS)的出現引起學生舒適的感覺(CR)。這一類型的學習稱為古典制約學習(classical conditioning)。

前項場景也可能形成另一種學習。一位學生首次面對一位新的老師，心理總是存有某一程度的「存疑」，不知道自己的作為會引起老師的何種反應；當看到笑容滿面的老師心理覺得舒服時，他勇敢的向老師提出問題，如果也得到了老師的肯定，未來他就更敢向老師提出類似的問題了。於此過程中，「看到老師」是環境中的核心刺激(salient stimulus, S)，「向老師提出問題」是工具性的行為(instrumental response, R)，「得到老師的肯定」是增強作用(reinforcement)，學習的結果是未來更敢向老師提出問題。這一類型的學習稱為工具性制約學習(instrumental conditioning)，「反應(R)」可以視為一種工具，用以獲得某項結果。不過這個例子還可以細分出兩方面的學習，首先是「向老師提出問題」這個行為其實包含了兩個行為：「向老師」是一個嘗試接近老師的行為，「提出問題」則是另一個行為，如果老師肯定學生的這個複合式行為，則老師同時造成學生在未來更容易接近老師，也更敢「以該種方式，提出該類型的問題」。如果老師的反應是面帶笑容，點點頭說：「我很高興你能提出問題來，不過你的意見我不太贊成，我的理由是……」，則這位老師對學生做了分別的增強，肯定學生接近老師的

行為，但不接受他所提的內容，未來學生會繼續提出問題，但提出的內容則會有改變。又如果老師的反應是面帶笑容，點點頭說：「你的問題問的很好，我很高興你能提出問題來，不過你問問題的方式可以更好一些……」則老師的分別增強可能強化了「接近老師的行為」，「提出類似內容」，但是問問題的方式會有所改變。

第二，這項學習歷程中，還包含了古典制約學習。亦即「看到老師」是 CS，「得到老師」的肯定是 UCS-UCR（被肯定（UCS）可以反射性地引起愉快的反應（UCR）），所以結果是老師可以反射性地引起愉快的感覺（CS-CR）。由此可見老師與學生互動的任何一個互動段落（stroke）都可能是一複式的學習。

模仿學習與制約學習相較，是種較為間接的學習。前述之制約學習一定是學習者本人「有反應」才有學習，而模仿則是「看別人如何如何，我也仿同他」。被觀察的人可能正在進行古典制約學習或工具性制約學習，觀察者並未直接參與其中並表現出「有反應」，僅憑觀看，亦「學會」了該項刺激與反應的連結。因此模仿學習亦常常被稱為代理學習（vicarious learning）。這種類型學習的特性是需要將「學會」與「表現」分開。例如常被議論的暴力影片，影片中的主角是被觀察者，所有的觀眾是觀察者，看過影片後，大家都學會了那些暴力的行為（不一定會做出百分之百相同之行為，而會做出類似的行為，意即「學會」的意思是本來一個人的行為倉庫中並沒有此類行為，現在有了），但並不見得所有的觀眾都會「去做」暴力行為。模仿學習可亦細分為四個依序的次歷程（subprocess）：注意歷程（attentional process）、保留歷程（retention process）、產出歷程（production process）、以及動機歷程（motivation process）。

注意歷程說明的是觀察者的發現（exploration）與形成知覺（perception）。討論的相關變項包括觀察者當下的認知能力與相關的心理行為特徵、被觀察者心理行為特徵與其當下的表現、觀察者與被觀察者的關係、以及觀察情境的結構性安排。保留歷程討論的是前述之知覺如何轉化成記憶裡的心理表徵（representation），成為符號化的概念（symbolic conceptions）而成為行為的內在模式（internal models）與規則（rules）。於此歷程中，牽涉到的變項主要是觀察者的認知能力與相關心理行為特徵。產出歷程指稱的是觀察者有意的組合各單一行為成為一組新的行為組型（response pattern）以符應內在模式的行為規則，這個歷程可能的影響因素除了觀察者的認知能力外，還包括了他的行動能力（physical capability）。最後是動機歷程，這個歷程決定了經由前三個歷程學會了的內在模式或規則，以及新的行為組型，是否會被使用。這個歷程包含三方面的影響因素：外在環境誘因（incentives），被觀察活動過程中的誘因（亦即被觀察者的

反應結果)、以及觀察者的內在誘因(包括個人的偏好,內在行為標準,社會參照標準等)。

協助學生經由模仿建立各類型的行為是最經濟而有效的方式。學生的各項行為習慣如果都要經由制約學習,就必須安排足夠的刺激環境讓他們皆有機會「做出行為」,並且還要有足夠的時間令這些行為一一地重複出現,才可能建立穩定的習慣。而經由模仿,可以同時安排相當數量的觀察者,且在有計畫的結構之下,可以形成個人內在模式與規則,用來導引多樣的行為組型。

認知學習大致上可以分為兩大類,第一類是「行為的認知控制(cognitive control of behaviors)」,例如前述模仿學習歷程中的保留歷程:「知覺轉化成的心理表徵,成為符號化的概念,形成內在模式規則」,此項認知活動決定了下一歷程的行為組型。古典制約的學習與工具性制約的學習可以在認知中,形成「連結鏈(association link)」的認知期望或「行為-信念表徵(behavior-belief representation)」的認知期望。前者指稱的是某事件A會引發或抑制事件B,後者則指稱行為A會導致增強作用B的信念(「如果A,則B」的信念)。這些認知期望或內在模式與規則儲存在記憶裡,形成了個體對外環境的具體的與抽象的結構(structure),因此這一類認知學習亦討論記憶的結構、記憶的發生、以及記憶的儲存(感覺記憶、短期記憶、長期記憶等三類記憶與其儲存與運作的特性)。

第二類認知學習討論的是概念學習(concept learning)、問題解決(problem solving)、做決定(decision making)以及語言學習(language learning)。一個人的思考大體上是可以分為這四類活動,因此這一類的認知學習亦常被稱為思考學習。

以上說明的學習歷程是社會影響歷程中,最基本,也最重要的歷程,因為在任何一个社會互動段落裡,都可能發生這四種基本的學習歷程。說服、認知失調、反彈、規範性影響等亦皆為社會互動歷程,所以這四類歷程中,自然也可能發生前述之四種學習歷程,不過這四種社會互動歷程,各有其特徵。

## 二、說服

『說服』討論的是『誰對誰、以什麼方式、說什麼、有什麼作用(Who says what in which channel to whom with what effect?)』。這方面的研究通常將『敘說者』、『受話者』、『內容』、以及『方式』四者視為獨立變項,而將『效果』作為依變項進行研究。對受話者而言,『說服』會經歷一秩序性的認知歷程。例如耶魯說服性溝通模式(Yale model of persuasive communication)將之

分成六個歷程：暴露於說服性訊息，注意它，瞭解它，接受它，保留它（在記憶裡），行諸於行動等。McGuire's 的訊息傳遞模式則將之細分成十二個認知歷程。因此四類獨立變項對『效果』的作用，可以分別在六個歷程或十二個歷程之每一個次歷程中，進行研究。研究結果除了嘗試說明敘說者的那些特性、受話者的那些特性、內容呈現方式的那些特性、以及內容本身的那些特性較易形成那個階段（如：令受話者曝露於訊息中、另受話者注意它等）的某種作用外，『受話者是被動地瞭解訊息』或是『主動地建構該訊息』亦成為研究的爭論焦點。目前的實徵研究較傾向於認為『受話者是主動地建構該訊息』的主張。亦即說服的歷程其實是一個自我說服（self-persuasion）歷程，因為受話者並不直接受該訊息內容的影響，而是由之形成的自己的心理反應（如：思考、感受等）決定了自己的『被說服』。研究者即指出這項自我說服可能是由針對著該訊息內容的心理反應決定的（稱為中央路徑(central route)），也可能是由非針對該項內容（如敘說者的長相，情緒性的敘說方式）的心理反應決定（稱為邊緣路徑(peripheral route)）。

### 三、認知失調

認知失調指稱的是個人所擁有的某種看法、認識或信念與現在接受到的認知訊息形成矛盾；這種矛盾狀態對個人而言是不舒服的，可能會引發個人改變原來的看法或信念，以解決這種不舒服的狀態。Festinger 於1957年提出這項假說，主要說明的是個人於社會影響下的態度改變之一種路徑；提出後，即受到社會心理學研究者的重視，數以千計的研究論文將這項假說分成兩個部分：失調的激發狀態（dissonance arousal）與失調的動機狀態（dissonance motivation）。失調的激發大致上包含了下列的心理歷程：（依現在的認知訊息作出）行為→評估結果→結果是嫌惡（aversive）的且無法補償或改善的→評估責任歸屬→接受責任（是個人應負的）→認知失調激發。若評估結果認為是非傷害性或非嫌惡的（nonaversive），或結果是可以補償或改善的，則這個心理歷程就不會再運作下去；另一方面，如果運作到評估責任時，個人不以為責任是屬於自己的，此心理歷程亦即中斷。形成失調激發後的心理運作歷程則如下：失調激發狀態→將此激發狀態認知（label）為負向的→歸因為個人應負的責任→失調動機狀態→態度改變→（依新的態度）視行為結果為非嫌惡的。如果認知為正向的、或歸因為個人是受外力影響，不得不如此行為，則都不會形成失調動機，也不會造成態度的改變。

在學校或班級裡，學生常被要求要養成正確的求學態度，正確的對待長上的態

度，正確的交友態度等等，而學生於入學之前，通常已累積了與這些主題相關的看法或信念，因此，他們『被要求』作出某些師長們認為該做的行為，但卻不一定能養成『正確的態度』，這種現象似可從認知失調的研究中，得到解釋。

#### 四、反彈

反彈指稱的是當個人接受到限制個人行動自由度的訊息時，會引發反彈的心理狀態，而主張與該訊息相反的看法。前述之認知失調歷程中，心理運作的起點是個人依現在的訊息行動，而現在的訊息與個人原有的看法或信念並不一致。譬如 Festinger 與 Carlsmith 於1959年的實驗是要求受試者去告訴別人，某項實驗工作很有趣，其實受試者本身認為是很無趣的。他們安排的行動自由度是某一組受試如果答應這麼做，將獲得一美元的酬勞，另一組則可以獲得二十美元的酬勞。『一美元』組的自由度較大是因為其價值較小，很少會有人是因為一美元而決定他的行為的，而二十美元則不然。二十美元組的行動自由度較受限，受試會形成反彈，因此也不會接受『某項實驗工作很有趣的』這項訊息。依此類推，或許可以解釋為什麼公費師資培育制度不容易培養出對教育有熱忱的老師。

反彈的假說也常被運用於：(1)在行政管理上，由上而下的命令或規定，若未做事先的溝通與真誠的諮詢，常常造成『上有政策，下有對策』；(2)人際衝突的協調中，極端而激烈的說詞，只會造成更大的對立；(3)如果期望說服他人，最好的作法就是讓對方以為這項決定是由他自己主張的（說服者的主張是從被說服者的嘴裡說出來的）。

#### 五、規範性影響

『規範』通常的定義是『說明某情境下的恰當行為之明文或非明文社會規則』。如果個人是屬於這個社會的一份子，則會接受到團體所給予的壓力（因為個人期待被團體接受），而遵從這些社會規則。此即為規範性影響。

規範性影響的發生，基本的條件是個人認同該團體，希望被團體接受，因此個人的團體從屬感（sense of belongingness）、團體的凝聚力（coherence）、團體的溝通形式（communication network or style）等等與團體動力相關的因素，都會影響個人接受規範性影響的程度。規範性影響可以發生在團體裡（當其他團體成員亦在場時），也可以發生在團體外（當其他團體成員並不在場時）。前者的影響力較直接且較強烈，甚至個人的看法與主張可能原先並不是如此，但在團體壓力下，會遵從團體的共同主張（形成認知失調，但較少出現反彈，通常較易形成

態度的改變)；後者的影響力就較不明顯，影響的大小與個人對團體的認同強度有關，認同強度高的較可能在團體外仍遵從團體的規範。

以下即進一步分析這類社會影響歷程，於五種本文所欲討論之教育場景 (context) 可能發生的功能。

## 貳、從社會影響歷程分析各類教育場景的功能

### 一、一位老師與一位學生的教育場景(註二)

任何一位學生與某一位老師都會形成一種特殊的社會互動關係。以學生為定點做分類，這項互動關係可以被分為：「他是我的導師」，「他是我某科的老師」，「他是隔壁班的老師」，「他是我們學校的老師」等。這種「名分」決定了該生與某位老師互動的機會 (包括時間的長短，互動的可能內涵等。)

前文於討論學習基本歷程時，已說明了任何一個師生互動的段落，都是一種複式的學習，四種基本學習歷程都可能發生。這樣的說明是以第三者的立場較客觀地觀察師生的互動，亦即以一個隱形 (不為老師或學生知覺到) 卻又能全面觀察的外在 (非參與該社會互動之內) 的觀察員，記錄並解釋師生的互動。一位學生與一位老師的互動，在一節課短短四、五十分鐘裡，可能就有上百個段落。對某位學生甲而言，當老師以愉悅、有精神地、積極地引導學生的注意力，有結構地呈現資訊讓學生容易建構出他的了解，其間還夾有眼光的接觸之際。雖然甲只是坐在那裡聽講，但老師的積極的、愉悅的、有精神的表情與行為是非制約刺激(UCS)，可以反射性地引起甲的集中注意的、正向的非制約反應(UCR)，於是「老師」這項制約刺激(CS)，也在一次又一次的配對學習歷程 (四、五十分鐘內，老師的這類行為段落極可能有數十次)，穩定地引起學生集中注意的、正向的反應 (CR)，並且轉換成連結鏈式的認知期望：「這位老師 (事件 A)」會引發「集中注意力、正向的情緒 (事件 B)」。

建構出個人的了解，可以減少或消除不確定感(feeling of uncertainty)，形成正向的感受。所以老師以有結構的方式呈現學科相關的資訊，讓學生容易地建構自己認知，「有結構地呈現」是 UCS，「老師」仍是 CS，在配對後，即能引起學生對老師的反應 (CR) 是「引發知，減少或消除不確定感，正向的感受」。如果老師的講課會引起學生的「無法建構成知，增加不確定感、負向 (如挫折) 的感受」。因此，可以推論當老師以愉悅、積極的態度講授，但學生卻難掌握老師所傳授

的內容，將引起學生的矛盾的感受，轉換成的認知期望包含了「老師-正向感受；老師-負向感受」的矛盾預期，根據認知失調假說，這是種不舒服的嫌惡狀態，學生會重新整合這項認知期望，如「這位老師很認真，人很好，可惜不會教。」

人際互動的研究指出適當的眼光接觸（eye contact）（如：接觸的時間不會太長；兩人的距離不會近到形成壓迫感）是種正向的經驗，而又由於老師與學生的相對社會角色的關係，師生的眼光接觸，是引起學生形成「被關注到」的正向感受。所以老師藉由與學生的眼光接觸，亦可以形成正向的制約反應。

學生甲坐在那裡聽課，也會有模仿學習歷程發生。譬如歷史老師講到某段史料即表現出心情沉重，講到另一段史料則慷慨激昂，老師的情緒反應與感受兩者與史料之間是一種制約學習的結果，不同史料引起不同制約反應（不同的情緒感受）則是分辨學習（discrimination learning）的結果，學生甲經由觀察即可能發生模仿學習，亦會形成類似的學習結果。又如數學老師在回答學生乙的發問時，仔細地聽、以尊重的態度協助乙整理並澄清他的問題，謝謝乙的提出問題，才開始進入解題的程序。甲坐在那裡，除了會形成前述親身立即的制約學習外，也會經由觀察而學習到行為信念表徵之認知期望：「仔細聽，會引發別人好的回應」、「尊重的態度，會引發別人舒服的反應、尊重的反應」、「如果這般地思考，則問題會被釐清」等等。這些認知期望若保留在甲的認知歷程裡，可能就會繼續進入保留歷程之後的產出歷程，集合成新的行為組型以符應保留下來的認知表徵；而若「老師」這項刺激可以穩定地引起甲的正向反應（甲的內在誘因），則這項模仿學習會繼續進入動機歷程，亦即會表現出類似數學老師的這種行為。

經由制約學習與模仿，會有第一類的認知學習，而老師傳授時的語言內容，則會有第二類的認知學習。甲建構出自己的意義或自己的知（了解），是一種概念學習（concept learning）；他建構出概念 A、概念 B……再將這些概念整合成新的意義時，即形成了一個較高階的概念 N。老師所呈現的語言內容如果能清楚說明各種概念的屬性，則學生較容易完成初階的概念學習；而如果老師能讓學生有機會表達他所學會的概念（從另一個角度看，是他所建構的概念），即較容易協助學生整合出高階的概念，而有所謂深化的學習留在記憶裡。而這種認知學習的歷程，也可以說是種老師對學生說服的歷程。

所以，甲坐在那裡聽講，即發生了多樣而豐富的學習。需要注意的是，即使老師的教學是不認真的、刻板的、甚至是不恰當的，前述之多樣而豐富的學習依然會進行，只是留在記憶裡的認知期望有很大的不同而已。

如果老師直接與甲互動，引發甲的反應之後，再給予老師的反應，則甲的學習

就更豐富了。除了會發生工具制約學習之外，認知失調與反彈的心理歷程也可能發生在這些直接的社會互動裡。（篇幅的關係，本文即不再舉例說明這幾項社會影響歷程）

對甲而言，某位老師所累積的社會影響如果在認知期望裡，有清楚的結構且沒有矛盾，甲應可形成與這位老師相關的情境 A 該如何行為、情境 B 該如何行為等清楚的規則。如果認知期望的結構較模糊或有矛盾，則甲會有某程度的「不知如何與這位老師相處」的感受，因而避開與這位老師直接互動的場合。

甲在學校裡必須面對的老師不只一位。如果甲與這些老師的互動，累積下來的社會影響是清楚結構且沒有矛盾的認知預期（反映出這些老師有教育理念上與教學態度上的共識與一致性），則他只需要有一套「規則」與所有的老師互動，而不必逃避與任何一位老師的直接互動。當情況不是如此，甲必須發展出許多套與不同老師互動的規則，他就必須面對較大的心理負荷與挑戰，尤其是不同套的規則相互之間有矛盾的時候。而當甲無法發展出整套的規則時，他只好逃避或抗拒與老師的互動。

## 二、一位老師與一班學生的教育場景

一位老師與一班學生的社會互動關係主要分成「他是我們班的導師」與「他是我們班某科的老師」兩種教育場景。由於老師的角色是被期待為較具主導性的，（所以能有計畫的影響學生），因此他是全班學生形式上的領導人。他對個別學生影響的總和，並不等於他對全班學生的影響，這中間的差距是「有意經營」的團體動力性互動，與「自然發生」的團體動力性互動的結果。諸如「班級氣氛」，「班級意識」，「班級價值觀」，「班級紀律」，「班級精神」，「班級文化」等概念性的描述，說明的就是這項團體動力性互動歷程或結果。「導師」與「某科老師」的差別也只是形式上互動機會的區分而已，（有些科任老師對班級的影響，實質上比導師還大，所以這種區分是形式上的分別而已。）

一位老師與一班同學的互動一定包含了前述之一位老師與一位學生的、所有的社會影響，因此本節即專注於團體動力性的互動。一位老師與一班同學組成的是一個所有成員皆可能與任何另一成員進行面對面溝通的小團體，形式上的領導者是老師，形式上的團體目標是接受教育學習成長，因此相對於團體目標擁有最多資源的是老師。就領導上的資源假說而言，老師亦是團體資源的提供者與領導者。

不過，「接受教育學習成長」這項團體目標是種很籠統的概念，當導師向全班學生說明：「各位同學上了國中，除了要好好唸書、重視功課之外，更要多多發掘

自己的特點、長處，也要多多了解自己的興趣……；了解自己也要了解別人，認識別人的特長與興趣會更容易對照出自己的特性，也可以更清楚我們每一個人都有特徵……我們就要尊重別人是與我們不一樣的，……我們還要學習與別人合作……。」他直接宣示了團體目標，以語言說明了「接受教育學習成長」這個概念的屬性。如果之後的班級經營也都是朝這個概念運作，那麼全班學生即能夠很快地釐清這個概念的界限，但是，這終究是導師「交待」的。如果導師在與同學們有初步的熟悉後，問大家：「你們要不要說說看，國中的這三年你們想要完成什麼？有沒有心中的打算？每個人都說說看，但並不是說出來之後，就不可以改變，只是說你現在的想法，以後隨時可以調整……。」結果可能就會是所有的成員共同參與訂定團體的目標。團體動力的研究指出所有成員共同參與訂定團體目標的方式，通常更容易形成規範性影響（normative influence），因而較容易強化團體的從屬感，有利於團體凝聚力的增長，有利於班級之經營。目前，我們也不難看到導師將「接受教育學習成長」定義成：「我這一科你們一定要給我好好地唸，否則我就沒面子當你們導師……。」表面上的概念屬性是「我教的這一科要好好唸」，隱於後的概念屬性則是「競爭，我這一科要贏其他科」與「你們要為了我唸我教的這一科」。這是相當窄化的概念屬性說明，但還是會有老師無意之間形成了這樣的團體目標。

團體目標與個別成員的目標如果能融合或並行不悖，通常會形成個別成員對團體的滿意度較高。班上同學每個人都可能有他自己意識到的個人需求或目標，也都有從身心發展上（本人可能意識不到）的個人需求與目標，所以導師如何定義「接受教育學習成長」的概念屬性，會直接影響到整個團體的動力性互動。

團體動力的研究變項還包括：溝通網路（communicative network）建立的形式與溝通的方式（style of communication）、領導形式（style of leadership）、團體規範（group norm）、團體遵從（group conformity）、團體凝聚（group coherence）、團體從屬感（sense of belongingness）等等，而這些項目也包含了諸如個人在團體內的角色，溝通、協商與衝突的處置，團體的表徵（symbols），成員一致性（sameness），成員對團體的滿意度等的了解。

從團體動力的角度了解一個班級的社會影響，是較偏向歷程（process）的了解，而從班級經營的角度看，則是較偏向內容（content）的了解。若能於這種了解過程中，加入前述之四種學習歷程、說服、認知失調、反彈、以及規範性影響等較微觀的分析，則一位導師可以對他的班級形成團體歷程、團體內容、以及社會影響三向度的了解，將更有利於進行教育的設計。

科任老師的角色與導師角色的不同，若就以上之說明，其實並沒有太大的不同

，其差別應只是形式上安排的互動時間長短之不同而已，而若就團體的發展而言，科任老師即使一星期只與班上同學互動一小時，一學期十八周左右的時間，應已可發展出「某位老師與班上」的成熟的團體。在這種情況下，一個班級與不同的老師長期互動的結果，可能形成數個只有領導者不同的團體。不過領導者不同就可能形成不同的團體規範，不同的溝通形式，不同的從屬感等。這方面的：『不同』，對成長中的學生（尤其是國中與國小的學生）而言，往往不利於他們的『自我認同（self identity）』的發展，所以，許多教育專業的論述與教改的主張傾向於建議同一班學生的老師應有協同教學（註三）的準備與實行。

### 三、一所學校的教育場景

一所學校是由許多個「老師與一班學生」的基本團體組合而成的，且這些基本團體會因為科任老師任教不只一般而重疊。除此之外，任何一位老師也必然躲不開老師們相互間的正式非正式的小團體，或家長間的正式或非正式的小團體，或與行政人員形成的小團體等的影響。所以與一所學校相關的所有大人，都可能對學生形成影響。這項教育場景與前兩項的差異是在於其影響的發生是較不直接的，如藉由校規的規定影響學生，藉由集會或學校活動影響學生，藉由老師對行政人員的要求或行政人員對老師的要求而影響學生，以及藉由家長對學校的要求或學校對家長的要求而影響學生。雖然這項影響是較間接的，但卻也是隨時且長久存在的。「學校氣氛」、「學校文化」等概念性描述，即說明了這項影響的存在。

對某位學生而言，他的班級是他的基本團體（primary group），而他的學校則是次級團體（secondary group），因為整個學校這大團體中的成員，很少有可能與團體中的任何一位其他成員都能夠進行面對面的互動。基本團體對個人的影響自然比次級團體的影響要來得直接且有力量，所以學校這個次級團體對個人的影響是較不直接的。

學校對學生的直接互動可以分成：(1)這個學校的校規或規定，如：制服的規定、儀容的規定、作息的規定、獎懲的規定等具有「條件或限制」的規範；(2)全校或跨班級的活動，如：整潔比賽、秩序比賽、書法比賽、演講比賽、校慶活動、運動表演會等人際競爭、班際競爭、以及儀式性的活動；(3)代表學校參加校際性的活動；(4)校園環境的設計與建置，包括飲水設施、餐點的提供、校園的使用等等。

這四類直接的互動如果以命令的形式要求學生執行，除了前面已有許多討論的四種基本學習歷程會發生之外，此處試從說服、認知失調、反彈、以及規範性影響四種社會影響歷程討論之。

依耶魯模式的六個歷程，說服的完成是讓被說服者暴露於說服性訊息，歷經注意、了解、接受，保留在記憶裡，最後行諸於外。穿制服的規定是不是單純只是「規定要穿制服」一項訊息而已？有沒有其他的教育意涵要傳遞給學生？譬如制服的設計表徵出學校的校訓；不同的校服（日常服裝、體育服裝、實驗服裝）是為了上課的需要；相同的服裝可以強化團體精神（經由同一性（sameness）促進團體的凝聚力與從屬感）；穿制服可以簡化每天花在服裝上的思考，而能較專心於學習；制服可以拉平貧富或社會地位的差距，還可以培養同學間平等的對待與相互的尊重等等；這些訊息（換個角度看，是學校教育目標的一部份）都可以伴隨「規定穿制服」出現在學生面前，若能夠有設計地令學生注意到這些訊息，了解並接受它（不只是單純要求學生穿制服而已），則學生會主動穿制服，甚至喜歡穿制服。

「主動穿制服」對某些原來並不認為學生一定要穿制服的人來說，會形成認知失調，亦即「學生不一定要穿制服」與「我主動穿制服」的兩種認知是相矛盾的，所以主動穿制服的行為傷害了原本主張「學生不一定要穿制服」的我與相同主張的伙伴（嫌惡的結果），而這項責任是自己應該擔負的，因此會朝向改變原來的態度而主張學生應該要穿制服，並接受所有有關於穿制服的訊息。

相對的，如果學生被要求一定要穿制服，他極有可能形成反彈，即使是穿了制服，認知的內容將會是「我是不得已才穿的」，而不會是制服代表校訓等等的訊息。

而當全校同學都穿制服時，自然地形成了規範性的影響，令每位學生傾向於從眾（conformity）。但是從眾可能也是一種外力，會引起反彈，也可能是大家的一致性行為（穿制服）背後的認知都一樣是「我是不得已才穿的」。

由以上的分析，可以了解平凡的一件「穿制服的規定」，其實即有許多的教育意涵可以伴隨著發生，這就要依賴學校的設計了。學校的各種活動經過設計，應成為最好的教育活動，如：主動地維持整潔與秩序，成為生活上的好習慣；經由比賽學習欣賞別人的優點，補強自己的缺點；培養認同比賽的目標，代表團體是種榮耀，支持團體的代表也是與有榮焉的從屬感等等。如此，則較不會變成學校的活動都必須「派」學生參加，而不是打從心裡高興成為參與活動的代表。

學校裡的社會互動有更多的機會是行政人員、老師、家長互動後，才由某些人（通常是導師）轉給學生，如果這些大人們本身沒有理念上的共識，或在傳遞過程中有了扭曲，則很難達成學校對學生的教育效果（即學校有設計的對學生的影響），甚至因每位老師在相同議題（教育主題）上，對每個學生形成不同的教育內涵，而造成小團體間（或班級間）的壓力，或小團體與大團體間的壓力。這種狀況通常對學生而言是不利的。

#### 四、縣市教育局與教育部的教育場景

縣市教育局與教育部對學生的影響當然大部分是間接的。但是，由於她擁有訂定法規與政策並要求執行的權力，擁有管理與督導學校教育人員（含職員工）的權力，以及擁有分配資源（含經費、人事調動、在職進修等）的權力，這種間接式的影響是絕對不能忽視的。一個國家是否能集結成某種教育上的共識（或教育哲學觀），一個社會是否可以將社會的需要（社會變遷的需要）融入於教育當中，一個國家可否協助學生去因應未來的社會，皆有賴於這兩個層級教育體系的努力。

教育局與教育部對學校的影響一方面是透過資源的分配（含人的資源與經濟的資源），另一方面是教育理念與教育政策的主張並使之成為教育工作者的專業理念。資源的分配必須有其原則或條件。如果將該原則訂為「學生學習的需要決定資源的分配」，則教育部（局）首要工作就是了解學生的需要，如：學生的個別差異是否形成不同的學習需求，地方文化的不同是否造成學生學習上需求的不同，現在與未來學生的需求是否不同等。而這些學生的學習需求可以再經由前三節的社會影響分析，討論外顯課程與潛在課程（或再加上空白課程）的設計，並進而討論老師們與學校行政人員應有的教育專業之準備。這項教育專業需求與老師或行政人員的個人需求即與學生學習需求共同成為教育部（局）擬定分配資源原則的基礎。

如果將該原則訂為「製造社會各領域所需要的人才」則首要工作就是分析社會各領域現在需要什麼人才、未來需要什麼人才；學校的設計必須配合這種人才培養的設計，教育專業的訂定也必須以是否可以培養出各種人才為依歸（不過，教育歷程中社會影響功能的了解與實行能力，仍舊與課程設計、教案教材設計、以及教學活動三者一般，是教育專業中不可或缺的元素，只是必須加上對各領域人才培養的了解與實行能力）。

採行這兩種原則之一，或融合兩原則成為一個新的原則，或以類似方式訂定此類原則，其實也是一種教育理念的主張方式。如果教育部（局）能夠令這種主張轉化成老師與教育行政人員的專業信念，則這種專業信念將有效地引導教育人員主動表現出相關的專業行為。又如果這些大家都接受的教育理念，以一種清晰的邏輯關係連結到各項教育政策或教育法規上，則教育政策或教育法規的執行就較容易是制度化的運作，而不受個人自由心證或人情的影響。

反過來看，當某種教育理念並不是大家共同的信念，或者教育人員相互間、或整個社會對教育理念並沒有共識（譬如：整個大社會實際的理念是學歷主義、是升學主義，表面上卻主張尊重人的教育理念；某些老師默默地以行動表現出尊重學生

的教育理念，卻有許多所謂的明星老師以行動表現出「販賣知識」的教育理念），則任何的教育政策與教育制度都無法有效地達成某種教育目標。

教育部（局）常在有形無形的操作上，藉資源分配來「管理」學校，要求依照政策執行教育工作，往往忽略了建立起共同教育理念的重要性。這種作法容易引發「反彈」的社會影響歷程。教育部（局）似乎應該多考慮「說服」的社會影響歷程，建立起教育共識，並藉由「認知失調」與「規範性影響」兩種社會影響功能，令所有的教育人員建立專業性的教育態度，避免管理方式所可能形成的反彈。

## 五、師資培育機構的教育場景

師資培育機構目前分為一般大學所設立的教育學程與單科師範學院或大學，因此亦應擁有前述一、二、三、等三節的教育場景所說明之社會影響功能；除此之外，由於這些機構設立的目標是培育「教師」，是培育專精於如何有計畫的影響學生的人，所以「專精於有計畫的影響他人」，以及「充分瞭解並且知道如何判斷，何謂對學生有利的方向」應是這類機構的最重要、也是最特殊的教育場景。舉例而言，師資培育機構中的物理系與一般大學的物理系相較，前者應該較精於如何將物理學的知識或方法（或科學精神）傳授給不同年齡、不同特性的學生。而如果面對的是國中以下的學生，則還要專精於如何藉由物理的學習，培養各種生活中用得到的科學能力，培養學習物理的興趣，培養團隊合作的態度與做法等。一般大學的物理系也有教育的責任，只是通常是較有限的，因此可能較著重於物理知識的傳授，而不是「如何對某類學生教物理最有效」。

因此，師資培育機構不只是一要了解各種教育活動（所有的社會互動）中，社會影響的功能，它還必須把如何體認社會影響歷程、了解其功能，並能夠設計及有效運作各類的社會影響等，做為機構的教育目標。亦即師資培育機構必須能有效地設計其社會影響歷程，影響學生產生改變，朝向體認社會影響的本質，了解其功能，且能夠設計社會影響歷程與有效運作各種社會影響歷程。

將教育本身視為一種歷程，注重的是「教」的歷程，「學」的歷程，以及「教學」的歷程。「教」的歷程指的是相對於某種課程目標的設計，包含了教學理念與教學期望於此設計中的運作，也包含了「設計可能發生的學習經驗」於此設計中的運作。「學」的歷程是種主動建構與改變的歷程。暴露於某項環境刺激（教學環境、教學訊息、教學活動等構成的刺激）之下，個人將這些刺激建構出自己可以了解的「知」，而形成較穩定的改變。這項改變可能是認知中之知識內容的改變，可能是學習方式的改變，也可能是學習態度的改變；而這項改變也成為下一個學習歷程

的準備狀態。「教學」歷程指的是「教」和「學」的互動歷程，強調教學過程任何一瞬間的「教」對「學」的影響與「學」對「教」的影響。對學生較敏感的老師，較容易將學生的「學」融合在他的「教」理，而有豐富的「教學」歷程；對學生較不敏感的老師則可能只有「教」的歷程而無「教學」歷程。

將教育視為一種內容或結果，強調的是「教了什麼」與「學了什麼」。如果以學生為出發點思考這項內容，分析的是「學了什麼」：學會了哪些知識，學會了哪些技能，增長了哪些感情，成為一個什麼樣的人。於國民教育階段裡，重視的是「成為什麼樣的一個人」，而這個目標的達成，必須重視「教」、「學」、與「教學」的三個歷程。以這三個歷程為「經」，以社會影響歷程為「緯」，可以架構出教學過程中的較整體的「現象」。教育人員與教育環境佈置了一個由時間與空間串成的學習隧道，學生在這個隧道裡選擇並運作某些訊息，建構成個人的「知」；而他建構的「知」也決定了他所擁有的知識、他對事情與人情的態度、他的情感生活、以及他的行為習慣。具專業敏感度的老師可以提供豐富的「教學」歷程，而熟悉社會影響歷程的老師則可以更有設計的協助學生發展他的「知」。

「一位老師和一班學生」與「一所學校」兩種教育場景的分析，皆重複指出老師本人表達其教育理念的一致性，與不同老師或學校裡的所有大人們是否有教育理念上的共識，對學生身心健康的成長與成熟，有很大的影響，所以教學上應重視協同教學的理念。

目前師資培育的設計中，各師院傾向於學習三所師範大學，朝向分科的方式建立其培育體制。這樣的設計，可以預期其影響的結果就是目前三所師大的科與科之間的相互競爭、無法合作、以及重視學科（如：物理、英文、衛生、音樂）遠超過重視教育本身。若就前三節的分析，以學生為本位的教學考慮的是「學生好學」，老師或學校對學生的社會影響應求其統整與一致性，如此，則師院的分科是否應再斟酌？

## 參、社會影響歷程與開放教育

開放教育理念並沒有一定的範疇，許多學者在檢討她的源起時，寧可將她定義為「反傳統教育與制度」的教育理念。西方文化的發展至十九世紀已經有相當穩定而豐富的人本思想，相對於工業社會的經濟發展，以人為探討中心的哲學主張一再被提出。二次世界大戰後聯合國1948年宣示的人權宣言是一個具體的結果；但戰後的社會重建工作也是種沈重的工作。這兩方面的社會需求亦皆反映在教育理念與教

育制度的思考上。強調社會重建的學者較支持傳統的教育理念與制度，某種程度裡將學校視為製造「社會人」的大工廠；另一方面強調人本（人權）的學者則重視孩子本身的身心發展需求與本身的意志，主張教育制度的自由化、彈性化，以及「以學生為本」的教學理念。後者，即為開放教育的催生者。

「以學生為本」的思考建立在「孩子本身的身心發展需求」與「孩子本身的意志」兩大基礎上。前者說明的是孩子在成長的任何一個階段裡，都有他的身心成長工作（developmental tasks）要求完成；如果環境恰當，這類身心成長即能順利達到。譬如：神經系統與肌肉系統發展到六、七個月，孩子會哇啦哇啦地開始講她的話，但沒人聽得懂；如果給她恰當的機會，到一歲多她就會講她的話並且以語言與他人溝通。四、五歲的孩子逐漸有具體運作（concrete operations）的心理表徵（基模）的能力，假裝性的遊戲（fantasy play，如辦家家酒）是她最好的「工作」，充分的提供各種遊戲機會，將令孩子的具體運作基礎得到最好的分化（differentiation）。依據這樣的思考，則學校應該是提供恰當且足夠的環境機會的地方，讓每個孩子就他本身的發展情況自然地做他最該做的活動。所以，有一些學者即主張學生身心發展的瞭解，是所有教育設計的起點。

「孩子本身的意志」強調的是孩子本身有意識的主張（相對地看，「身心發展的需求」有許多部份是孩子本身意識不到的），包括孩子的喜好與意願。順著個人的喜好與意願學習，從另一個方向看，即為「不受壓抑」。這種推論常令較保守的學者擔心孩子不會成為一個接受社會規範的「社會人」，不過，支持這種主張的學者以為在恰當的社會情境安排下，孩子會很快瞭解並習得與人相處的道理與技巧，因為這對每個孩子來說，都是最有利的狀況。依據這項思考，則教育的思考應儘量減除對孩子的壓抑，亦即不要有外加的規定。

由這兩項基礎往前推論，可以得到：(1)教育人員的教育理念與教育期望是開放教育的基石；(2)課程的設計要兼顧不同孩子的不同身心發展需要，以及孩子的興趣與性向；(3)教材、教案、與教學活動的安排應有足夠的彈性或自由度，令孩子喜歡參與且自由發揮其潛能；(4)教育體制的設計應能有效地反應前三項需求。

所以，開放教育不可能是「制式化」的；她可以有課程標準與原則，但不應是課程的統一規定；可以有典型教材教案，但只供教學參考之用；有教學活動或教學法的建議，但不需要有統一規定。

簡單說明了開放教育的原則性思考，以下即分成五種教育場景，藉社會影響歷程的微觀分析討論開放教育的內涵。

由一位老師與一位學生的社會互動分析，可以瞭解到任何一個互動段落都可能

有四種基本學習歷程在進行著，也可能同時發生說服、認知失調、反彈、規範性影響等社會影響歷程。而老師在一節課堂中極可能與學生有數以百計的社會互動，如果計算一天七節課，每週五天半，每學期20週，老師對學生的影響可以是非常鉅大的。將師生互動置於這種微觀歷程中，可以想像某位老師若想有意地設計所有的師生社會互動，他必然要花費相當鉅額的時間與精力去完成它。基本上，這是不可能的。因此某位老師最好是「自然而然」地就做到了他該做的種種教學工作，而令學生有效地學習並成長。順著這個前提推論下去，某位老師最好具備：(1)正確而有效的教學觀念與態度；(2)充分的教材與教學活動；(3)敏感於孩子身心變化的心；(4)習慣性地在學生面前扮演影響者的角色。一位老師的教學理念與教學態度存放在他的認知系統裡，會決定了他的各項教學活動（請參見認知學習的說明）；如果他的思考與態度都符合開放教育的原則，則他的一舉一動會由這些原則決定，而不悖離開放教育應有的作為。

除此之外，他最好有一個很好的監控系統（方法）可以有效地發現自己做得不恰當，甚至錯誤的地方，而能適時的改進或向學生認錯以改正原先錯誤的學習。因為教學上，老師通常先預設某種教學活動會形成某類學習經驗，而如果孩子們有了這些學習經驗，則可以達成某項設定的課程目標。老師在做這項準備工作時，他思考的原則是符合開放教育的原則的，但是，實行之後的學生實際獲得的學習經驗卻不一定完全與原先的預設學習經驗相同。所以，老師最好能發展出一個很好的監控系統，有效地檢驗自己做得不恰當之處。這項說明，亦預先假設任何老師都可能做出不恰當的行為，這是件很自然的事；不過，如果犯錯是無法避免的，當老師的就必須有「找出自己的錯誤並改進之」的本事。而這項「本事」，亦應是學生應該學習的；所以當老師「反省自己，不怕在學生面前認錯，更重要的是在學生面前改錯」時，應是學生最好的模仿榜樣（model）。

一位老師與一班學生的教育場景與前述一對一的教育場景之不同，是在前者還增加了許多由團體動力所可能引發的社會影響歷程。同儕（peers）對任何一位學生在任何一個身心發展階段都是非常重要的。譬如對國中生來說，這階段的自我發展（self development）的重要發展工作是達到較清晰的自我認同（self identity），而達到這項工作的最佳途徑就是經由同儕團體的社會比較（social comparison）。社會比較歷程指稱的是個人藉由與自己相似（或自己主觀認定）的人們（或團體）之比較，評量自己的特徵、個性、能力、性向、興趣等身心特性，也藉以評量自己的各項行為是否恰當。在這個過程當中，如果個人對他的參照團體（reference group）有相當清楚而客觀的認識，則他對自己的認識也會較清楚，就

如同一面清晰而平坦的鏡子能夠較清楚地映出個人的影像一般。欲達到這項目標，除了個人的社會認知（social cognition）能力的發展與社會溝通技巧的習得是重要的因素外，個人是否為團體接納（accepted）也是一項非常重要的因素。團體的接納讓個人有機會較深入的認識團體裡的每一個成員，同時也讓個人有從屬感而覺得安全，第三方面還可以肯定個人的各項作為而讓個人建立起穩定的自我價值觀與行為原則。

開放教育的基礎思考之一就是提供孩子健全地發展身心的機會。依據前面的說明，國中的導師如何引導全班學生相互地接納，學習恰當的社交技巧，以及建立恰當的社會認知能力，應是教學的重點。

開放教育是以學生為中心的尊重學生的教育理念，所有的教育人員對學生的尊重，理論上應會讓學生也模仿老師們的尊重的態度，不過，實際上常有些誤差，其原因大致上是表達尊重的行為是需要學習並形成習慣，才能夠穩定地表現出尊重的行為和態度。所以開放教育中，亦不能缺少表達尊重行為的學習。這種學習，在團體中才能實施。

由此可見，一位老師如果熟悉團體的動力性歷程，有效地經營一個班級，應是實施開放教育的能量來源。

一所學校的教育場景說明了「師生個別的互動」與「老師與班級的互動」外，還有整個學校與學生的互動。在開放教育的理念下，學校經營的出發點仍是「學生的身心發展需求」與「學生的意志」。理論上，最瞭解學生的應是直接與學生互動的老師，尤其是導師，所以教學設計的主導者應是老師，學校的主要角色應是支援教學。

學校對老師們的支援教學可以分成：

(1)教學設施與教學資源的準備與建置。欲滿足每位學生的不同需求，提供充分的機會讓每位孩子都能發展其潛能，則教學的活動應有相當的彈性與多元性，因此必須準備相當多的教學輔具。這項工作如果由個別老師自己負責，一定造成老師沈重的負擔，所以最好學校能統籌，與老師們共同設計、一起準備，令老師們方便使用。學校建築的專業學者提出「學校本身就是教具」的主張，以為學校硬體的建設本身就是個最大的教具，因此一般教室的規畫是否有利於協同教學，各科教室的規畫是否有利於個別化與個性化教學，教師的教學準備空間與辦公室是否方便老師與學生的直接與間接互動，校園的設計是否方便老師進行戶外教學等，也可以反應出開放教育的理念。

(2)教育專業上的支援。教師在課程設計、教案與教材的編製、以及教學活動的執行三者除了需要有前述設施與資源的協助外，更需要專業上的協助。這方面包括

了教學問題的發現、研究、與解決。如何安排並建立校內老師相互切磋、共同探討並解決教學問題應是最根本的作法，邀請專家學者的指導，或做短期的進修亦應植基在教學問題的發現與探討上。在這種觀點上，校內的教務、訓導、總務、輔導四處室的工作原則上亦應是支援老師的教學。

(3)有限資源的體認與無限可能的開發。任何一所學校所能擁有的資源一定是有限的，不論是人的資源或經費的資源皆有其限度。可是開放教育的理論是要滿足孩子身心發展的需求以及不壓抑他們的意志，因此最理想的情境應該是學校能在任何一位孩子提出其學習的需求時（或老師敏感到孩子有這份需求時），皆有辦法提供恰當的學習情境給他。實際上，這種理想很難達成，學校本身的資源是很有限的。體認這項有限性，學校可以向外發展嘗試建立教學資源網路（亦稱為輔導網路；惟此處之「輔導」指稱的是「所有教育活動在生活中的落實」），以求取無限可能的開發。

除了上述三方面的教學支援之外，學校也可以協助老師發展教學的監控功能，不管是協助個別老師發展自己的監控能力與習慣，或是老師自行組成小組建立共同的監控功能，或是學校整體有制度的作法，三方面都是教師專業成長上的必須。這方面的協助，如果成為學校的文化，成為無形的團體規範（norm），「發現並面對自己的錯誤，是對自己的尊重，也是對別人的尊重」即會轉化成大家教育專業上的態度，而更強化開放教育的理念。

教育部（局）的教育場景可以視為學校教育行政的擴大，首要原則仍是支援學校之教學。上文提及，部（局）均掌握較多的資源，遠超過一所學校所能提供的，因此資源分配的同時也蘊含了「權力」的使用，所以其教育理念是否統整而清楚，其各項作為是否與其教育理念有清楚的邏輯關係，應該有最仔細的考量，否則容易流於「辦事」而非「辦教育」。譬如教育部揭示的國民教育目標是以品德教育與生活教育為核心的、五育均衡的教育，培養出活潑健康的國民，但是在很多措施上，卻又臣服於社會的升學主義之下，未做積極的導引，甚為可惜。部（局）應積極向社會宣導其教育目標，充分利用說服、認知失調、反彈、規範性影響以及基本學習歷程等五大社會影響歷程建立整個社會對國民教育總目標的認同，如此則回歸教育本質的開放教育即能推展得較順利些。

至於師資培育機構的教育場景應強調本身即為一個典範。如果該機構的教育理念是開放教育，則整個學校的經營與運作最好就是一個開放教育的典範。除此之外，她亦應該擔負起隨時檢驗某項教育理念的時代意義的責任。如：「開放教育理念在網際網路革命之後的二十一世紀裡，其時代意義應為何」這類問題的研探與傳播。

## 後記

開放教育的討論越來越受重視，從學校裡的老師到社區裡的家長，到研究教育的學者專家，都有許多主張被提出。有從教育理念、從課程設計、從潛在課程與空白課程、從教材教案設計、從教學活動的設計、從教學評量、從個別化教學與個性化教學的分辨、從老師的協同教學、以及從學校建築等各種觀點討論開放教育，但是卻尚未看到從剖析教學現象的角度提出意見的。本文試藉社會影響歷程之各種假說（理論）為解剖刀，剖析五種教育場景，並藉由這項對現象本身的認識，討論開放教育觀點下的可能內涵。由於作者本身對教育的認識尚有限，且亦未能以心理學整體的研究結果為解剖刀（僅止於社會影響的範疇），提出之見解必然有疏漏之處。不過，因喜於見到目前有許多關於開放教育的各種討論被提出，亦希望能做點拋磚引玉之工作，故不揣淺陋提出個人之看法，期待更多的討論。

## 附註

- 註一：為了節省篇幅，本文將只列出主要參考文獻，而不在文中一一列出參考文獻。
- 註二：任何一個教育場景皆可以從不同的立場進行描述與解析，如學生立場，教師立場，學校立場，家長立場，社區立場等。本文儘量以學生立場進行五種的教育場景的討論，而暫不涉及其他立場的觀點。
- 註三：協同教學不只是在科目上的合作教學，更重要的是參與協同教學的老師在教學理念上的互相融合。

## 參考文獻

- 台北市政府教育局（1995）。**開放教育與學校建築研討會論文集**。台北市：作者。
- 台北市政府教育局（1996）。**回歸教育本質的先導**。台北市：作者。
- 台北市政府教育局（1997）。**回歸教育本質的開放教育**。台北市：作者。
- 台北市政府教育局（1998）。**海闊天空的開放教育**。台北市：作者。
- 吳英璋，鄭春美，蕭仁釗（1997）。**台北教改之路：推動全體教育工作者的心靈改革**。台北：台北市教師研習中心。
- 高雄市政府公教人力資源發展中心（1997）。**開放教育**。高雄市：作者。

- 國立教育資料館 (1997) 。**有效能的學校**。台北市：作者。
- 黃世孟 (1996) 。**開放教育實施計劃中學校建築設施規劃之課題**。國科會專題研究成果報告 (未發表) 。
- Aronson, E.(1978). "The theory of cognitive dissonance: A current perspective. In L. Berkowitz (Ed.), *Cognitive theories in social psychology*. New York, NZ: Academic Press.
- Atwater,E.(1992). *Adolescence* (3rd ed ). Engl ewood Cliffs, NJ: A Simon and Schuster Comp.
- Bandura, A. (1986). *Social foundation of thought and action*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Coher , A. R.(1964). *Attitude change and social influence*. N. Y.: Basic Books.
- Cooper, J., & Fazio, R.H.(1984).A new look at dissonance theory. In L. Berkowitz(Ed.), *Advances in experimental social psychology*. Orlando: Academic Press.
- Eagly,A.H., & Chaiken, S.(1984). Cognitive theory of persuasion. In L. Berkowitz(Ed.), *Advances in experimental social psychology*. Orlando: Academic Press.
- Johnson, D.W., & Johnson, F. P.(1991). *Joining together: Group theory and group skills* (4th ed ). Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Klein, S. B. (1991). *Learning principles and application*. New York, NY: McGraw-Hill.
- McCown , R., Driscoll, M., & Roop, P. G. (1996). *Educational psychology* (2nd ed ). Needham Heights, MA: A Simon and Schuster Comp.
- Oskamp, S. (1991).*Attitudes and opinions*.(2nd ed.) Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Oskamp, S., & Schultz, P.W.(1998). *Applied social psychology* (2nd ed.). Upper Saddle River, N J: Prentice-Hall.
- Shaw, M.E. (1976). *Dynamics of small group behavior*. New Delhi: TATA McGraw-Hill Pub.
- Zimbardo ,P.G., & Leippe, M.R. (1991) . *The psychology of attitude change and social influence*. New York, NY: McGraw-Hill.

# 良性互動機制下的 的基礎教育改革

陳善德

## 【作者簡介】

本文作者，台灣省嘉義縣人。曾任製造業品質主管、國際採購公司駐台品質主管、英國 IRCA 登錄課程 ISO 9000 主導稽核員訓練課程主辦及講師、英國 EARA 登錄課程 ISO 14000 環境管理系統稽核員訓練主辦。現任德仕國際有限公司總經理（國際採購/品質檢驗/品質與環境教育）、英國 IRCA 登錄課程 ISO 9000 主導稽核員訓練講師。

## 摘要

本文的寫作目的，在於辯證基礎教育系統應用「客戶與供應者良性互動」PICS（註）機制的適切性，以及此機制在基礎教育改革進程中，可能提供的重要貢獻。

除了簡要的闡述基礎教育的執行原則——「帶好每一位孩子」，本文第一階段對於基礎教育在「客戶與供應者良性互動-PICS 機制」中，以社會為「客戶」、以學校為「供應者」及以家庭為「分包者」的概念，做了一定程度的辯證與釐清，以建立教育系統內在自生力量，以及建構品質保證系統的環境基礎。

本文第二階段則在基礎教育的目標、過程與績效檢討的細節上做必要的釐清，以正確地進行基礎教育「品質保證系統」的技術建構。第三階段則介紹 ISO 9000 與 TQM 的技術，以及應用在基礎教育的「製造概念」品質保證系統模式，並簡介在良性互動機制之下，可以採行的基礎教育評鑑制度，落實基礎教育的良性互動，以建立一個「全人教育」的「有效能」學校。

**關鍵詞：** PICS、客戶與供應者良性互動、品質保證、ISO 9000、TQM、特殊製程、教育品質保證系統。

## 壹、前言—系統整合是教改的重要議題

自一九九四年以來，教育改革成了台灣社會極為關注的議題之一。行政院教育改革審議委員會在一九九六年十二月結束運作後向行政院提出教育總諮議報告書，算是對於各界的關注，給了一個比較正式的總結與交代。政府順應教改會的要求，成立跨部會的教育改革推動小組，以落實教改會各項建議案。

然而一年多來，大家都注意到教改的列車時而步履蹣跚，時而碰碰撞撞，並因此而招致各界的責難。教改的領導高層不得不大聲疾呼，要民間動起來，以對教育行政單位形成一種壓力。看起來，教育改革似乎仍缺少一股無形的推力或壓力。

教改的領導高層是對的。問題在於，誰才是教育行政與執行機構的推力（或壓力）根源，以及如何才能夠把這種推力（或壓力）形成實質與恆久的機制，讓基礎教育的改革意願自主產生。這才是當今教育改革的重要議題。

不管是政府或民間，多數的教育改革推動者，均投注時間在教育的技術改善之上，而教育機構的系統整合與建構則甚少被提起。其實，教育機構的系統整合與建構是改革進程中的首要工作。一旦教育機構的系統基礎建構了起來，並開始其良性與合理的互動，教育技術的開發與改善，是教育機構內部自發性的活動，外界的協助不是非常必要的。

換句話說，教育改革不能停留在教育系統內部的技術性改進，而必須以更宏觀的角度，包括就社會各階層與教育機構之間的權責做出釐清。教育改革工作也許可以簡單的區分為兩項，包括教育內容的導正與教育品質的保證。這兩大教育改革議題，都可以透過教育機構的系統整合，獲得相當程度的進展。

而此一系統整合，將會在影響教育成效最深的三大要素-社會、學校與家庭之間進行。這三者之間的權責與互動關係釐清之後，才有機會凝聚共識，整合基礎教育的目標，並建構一個品質保證的有效能學校。

因此，本文提及的議題大部分屬於教育機構的系統整合，而較少部分是教育機構運作的技術討論。同時，由於教育改革的議題涵蓋範圍過於廣大，本文將著重於基礎教育領域（國民小學與國民中學）的探討。大多數人都會同意，基礎教育是整個教育的核心部分。

## 貳、基礎教育的系統整合

### 一、帶好每一位孩子

每一位孩子都是社會的責任，因此「帶好每一位孩子」是檢驗社會是否履行其責任的基本指標。這一個基本的指標，在現有的基礎教育觀念與體制之下，是否有達成或體現的可能呢？答案幾乎是否定的。

社會（包括學校本身）的普遍想法是，把學生當成學校的「客戶」（Customer）。這樣的想法承襲下來，做為客戶代表的家長們，當然可以介入並主導基礎教育的內容。以台灣為例，聯考制度延襲已久，在強勢家長的影響之下，「考試能力」的訓練自然成了基礎教育的重要內容。學校一旦成了菁英教育的溫床，五育並重的普及化教育就會被忽略，後段孩子被放棄則是必然的。

類似以學科成績為基礎的「能力編班」等等制度，就會順理成章的產生，因為客戶覺得那是對的，有利於應付升學。反而是政府的干預，包括「常態編班」要求，是一種不尊重客戶意願的行為。結果，正規基礎教育機構的功能與補習班沒有區別，孩子們的學習生活變得壓抑而沒有尊嚴。

在這種觀念之下，要學校對每一位孩子負責是不公平的。小孩子的天生資質差異很大，只要百分之八、九十以上的孩子達到目標，學校的教育責任就算大功告成。這是常態分佈的問題，誰也不能有意見。

於是，基礎教育像極了修道場，所謂的「師父引進門，修行看個人」。因為學校是在「服務」學生，學校當然可以對乖張的客戶停止「服務」，因此學生遭到「退學」或「開除」就變得合理。而另一方面，「客戶」也可以選擇不接受「服務」，「輟學」當然是學生的「權利」之一。社會上有「輟學」或遭學校「退學」與「開除」的邊緣人，對堅持「有教無類」原則的基礎教育來說是一個諷刺。

這是一個爭議了已久的議題。事實上，基礎教育的目標很簡單，就是要把每一位孩子都帶到期望的基礎，讓這些孩子長大了以後，在社會上擁有平等的生存機會，同時與其他的社會成員形成互利的共生體。當然，這樣的期望基礎，絕對不是學科成績與考試能力，而是身心的健康、群體良性互動與生存的能力等等。

學校提供的教育資源與執行的培育計劃，其實只是一個「過程」而已，它真正的責任在後頭。也就是說，學校要把每一位孩子都帶到一定的基礎水準，包括健康，正面的人格與生存能力等等。孩子的資質有差異，學校必須以技術來克服，包括

安排校內的專業輔導，或轉請其他特殊教育機構幫忙等等。

最近，台灣因為中輟學生引發了嚴重的社會案件，政府開始考慮召回中輟學生，做補救教學，這是亡羊補牢，做得太晚了。我們看問題，不能只看表面，比如說，今天有現行犯是學齡的孩子，引起注意而開始重視中輟生問題，其實那只是表象而已。只要深入瞭解，我們就會發現，即使是成年現行犯，大部分也是當年的中輟生或問題學生。只是問題的浮現有早晚差異，教育失敗的本質是一致的。

因此，導正基礎教育的目標與內涵，是教改的重要工作。不過，教育品質的「保證標的」釐清，尤為優先。保證「教育的過程品質」與保證「帶好每一位孩子」，對學校來說，是差異很大的不同教育責任。現在的社會觀念，仍然停留在要求學校「保證教育過程」的議題之上，因此只能照顧到前段孩子，後段孩子被放棄是自然的。

學校不是在提供教育訓練的「服務」而已，學校是在「培育」達到教育目標的孩子，而且必須「把每一位都帶好」。這樣的觀念修正，將促成「教育品質保證系統」的實質改變，由「服務概念」修正為「製造概念」，教育資源的分配也會將重點轉向未達目標的孩子（所謂的後段學生）身上，而不是那些成長順利的孩子（所謂的前段學生）身上。

成長順利的孩子，其實不太需要我們去做錦上添花的工作。我們要幫助的是未達目標的孩子。如何改變社會觀念，重新分配教育資源，並要求學校保證「帶好每一位孩子」，應是這一波教育改革行動的主要目標。

## 二、讓社會來代表真正的「客戶」

台灣早年在威權體制之下，教育仍然保有一定程度的秩序。解嚴十一年，教育的問題卻顯得異常複雜。基礎教育的行政人員如校長或地方教育主管們一直有其無奈之處。他們要用掉很多的工作時間，直接或間接地處理不斷湧入的家長抱怨與申訴，包括承受來自於上級因家長申訴所加諸於學校的壓力。他們也一直嚐試著讓這些事件圓滿解決。但是事後他們卻發現那是一場沒有著力點、沒有贏家以及永遠沒有結果的混亂戰爭。

問題的癥結，就在於錯把家長當成了學校的「客戶」。家長是有權對學校提出抱怨與申訴，但是他們往往弄不清楚自己真正的角色與定位。孩子在教育過程中，大部分扮演著「材料」的角色，很明顯的不具備成為客戶主體的條件，這不只是能力的問題。家長雖然擁有孩子的監護權，並不代表擁有了「孩子」這個「資產」。他們既不是成長孩子的「使用者」，也不是基礎教育的「付費者」，它們當然不是

學校的客戶。他們真正的角色是代表著國家社會去維護孩子的身心健康與安全，以及確保其接受足夠的法定教育。

這樣的觀念沒有釐清，衍生的問題還不只在於以上的抱怨與責難。台灣的教育，最偏差的是教育的內容與目的的錯誤認知與走向。為了聯考，多數父母（家長）要求學校協助他們的小孩考試拿到好成績藉以考上「好」學校，其他都不重要。學校把家長當成客戶，而滿足客戶需求是學校當然的努力目標。於是學校的教學變成以「智育」為重點的模式，與補習班沒有差異，訓練「考試機器」變成了教育的主要目標。

現在的社會風氣敗壞，基礎教育的失敗是整個脫序現象的根源。這麼多的暴力犯罪如搶劫、強暴與擄人勒索，已經到了無法無天、滅絕人性的地步。大部分的受害者，無辜的付出了難以彌補（包括生命）的代價，社會大眾免於恐懼的自由被剝奪殆盡。罪犯的父母們如果是學校客戶，他們可會因為學校教育在他們子女身上的失敗而蒙受重大損失？

社會大眾繳稅，透過政府支付了基礎教育的大部分經費，而成長後的孩子，將在社會扮演積極角色，是進步社會的寶貴資產。社會大眾兼具了基礎教育的「付費者」與「使用者」的身分。因此社會大眾才是學校的真正客戶，道理非常明顯。孩子與家長也是社會的組成分子，但是在基礎教育的相關議題上，他們不能越俎代庖的全面取代社會大眾發言。

如果把基礎教育的內容與目標的決定權，交還給學校真正的客戶—社會大眾，結果會完全不同。社會大眾期望的教育成果，是孩子的健康身體、群體社會生活的正面人格特質，以及適當的自我謀生與發展能力等等，因為擁有這些素質的住民才是社會需要的，也才符合孩子的個人利益。學科的考試成績好不好，並不重要。

歐美國家的教育系統導入所謂的「市場機制」已有多年，學校也已安於其「供應者」（Supplier）身分，努力的表現以期獲得客戶的滿意。可惜的是，他們在客戶的認同上也犯了類似的錯誤。歐美國家的學校把孩子與家長們當成了客戶，基礎教育的內容，也不可避免的被家長們帶到偏狹的方向，而來自不同家長的回饋意見更是因此而難以整合。

台灣現存的家長會組織，事實上沒有替代此一機制的條件。除了家長會的成員們均為單一的家長身分之外（代表性不足），其他的原因還包括部分的家長會組織，被賦予了某種程度的政治意圖，或者是被某些政治利益團體所利用。家長委員的產生有時候是眾所詬病的。家長委員會似乎與「捐款」一事同時存在，而捐款的金額又與委員的職務高低形成正比。其實，學校不應該接受與鼓勵家長委員們的捐款

，如此會造成學校與家長委員間的奇怪互動，除了政治性影響的考量之外，部份的家長委員們因此而介入學校對於教師的安排，或者以其影響力讓學校與教師對其小孩特別照顧等等。這種情況只會讓教育改革的進程雪上加霜。

總之，我們可以確定的說，基礎教育的客戶是「社會」不是「家長（或學生）」，而由於「社會」是一個抽象名詞，建立客戶代表機制就顯得極其重要，否則還是流於空談。台灣的立法院在形式上也是「社會大眾」這個客戶的代表，但是像基礎教育這樣細緻的運作機制，立法院事實上無法扮演完全與正確的客戶角色。特別是在「客戶與供應者良性互動—PICS」中比較專業的活動，諸如評估與選擇合適的教育機構來執行教育，稽核教育過程的系統運作與最後的教育成果，以及向教育機構提供改善意見等等。

因此，重新整合與建立一個有效的客戶代表機制，是現階段教育改革的重要工作。我們要建立的客戶代表機制，不只是觀念的修正而已，它必須是一個實質的機制，以能積極的進行與個別學校之間的良性互動。它到底是用什麼方式或組織呈現，則需要大家用智慧來解決。

### 三、回歸「供應者」定位的教育體制鬆綁

包括前行政院教改會提出的總諮議報告書，都提到我們要激發學校的內在自生力量（行政院教育改革審議委員會，1996）。而到底學校的內在自生力量源自哪裡呢？是一個值得探討的議題。

傳統上，台灣的基礎教育一直是由上而下的威權定位，而百姓們更被灌輸並認定教育是所謂的崇高事業與良心事業。這樣的威權定位與觀念，在戒嚴時期有其存在的空間，是政府控制教育內容以教化順民的重要手段。但是它不符合「客戶與供應者」的互動原理，基礎教育的活力，其實一直都不存在。

台灣已經解嚴十一年，社會也轉型到了自由民主體制。學校與社會（包括孩子與家長）之間的關係已經拉回到原來的「客戶與供應者」互動關係。也就是說他們依賴的是一個互有所需的雙向互動機制，教育機構必須以滿足客戶需求獲得生存，而無法仍舊依附在政府的保護之下辦學。

基礎教育之所以存在，是基於社會大眾的共同需求。基礎教育稱之為「義務」，是起源於人民有「義務」接受教育，才有政府的「義務」去提供教育。基礎教育的需求來自於社會，由社會大眾支付大部分成本，因此也應該由社會大眾來決定教育的內容，以及檢驗教育的成果。基礎教育機構的設立不是一項國家恩賜的德澤，它不是神聖而不可挑戰的權威。學校只是一個「供應者」，它接受社會的委託，它

必需對社會負起履行契約的責任。

因此，教育改革的首要議題，是如何給予教育執行機構正確定位，並建立與落實其「必須」自我持續改善的良性互動機制，祛除教育體系的僵化與惰性（行政院教育改革審議委員會，1996），讓學校的內在自生力量穩固發展。要達到這樣的目標，目前的制度、成規與社會共識都需要重新調整，包括必要的修法以落實教育機構之「必須」持續改善與發展的環境基礎。

以下的兩個例子代表了政府的過度保護與干預，讓學校無法回到原來的供應者定位，應該及早立法修正：

#### (一)教育資源的封閉讓學校內在自生力量建立不起來

學校既然是供應者，社會大眾是客戶，政府就不應該以行政命令讓學校變成獨占或壟斷的資源。社會大眾不應該被剝奪其擁有選擇學校的權利。沒有充分的市場與競爭，就沒有品質與效率。另一方面，自由選擇供應者本來就是客戶的基本權利。

學區的開放是促使學校開始良性競爭的起步。有些人認為，目前的學區限制是徒具型式，社會大眾還是有辦法替小孩安排學校。其實，問題一直無法解決的根源是台灣特有的「大校大班」現象。即使學區開放了，家長的選擇仍然是極其有限的。

因此，政府應該同時規劃「小班小校」，而在各地社區實質的增加學校設立數目。除了可以強化教育效果之外，主要的目的是讓家長與孩子在住家的附近，有較多的教育資源選擇，以符合「客戶與供應者良性互動—PICS」原則。此一措施落實之後，目前各大型學校的區域壟斷優勢將立即喪失，而為了生存，不得不調整經營方式，提升品質以面對競爭。在高等教育方面，廣設高中與大學也是開放教育資源的一個重要步驟。

教育體制鬆綁，不必然包括對於私人興學的放任。私立中、小學，包括體制外實驗小學之設立，應該與公立學校一樣，接受社會這個客戶的監督與認可。否則，這些學校很可能走向以家長為客戶對象的商業性質教育，偏離了社會的期許目標，後果難以逆料。

為強化學校的專業自主，提昇教育的品質與效能，可以採行的方式是，有限度地開放基礎教育非營利性質的公辦民營，以突破現行體制（過度保護）的瓶頸，以及擺脫某些地方利益團體對公立學校行政首長所強加的政治干預。

#### (二)教師工作權的過度保障是教育品質與效率低落的主因

教育的成敗，教師的素質是主要關鍵。教師之所以受到尊重，不應該緣於傳統

的「尊師重道」觀念，而是來自於他們本身所展現的專業素養。教師擁有的如果是一個「鐵飯碗」，生存沒有壓力，就會失去追求品質與效率的動力。

由學校內部來看教師與學校的關係，教師是供應者，學校的管理階層是客戶。教師工作權受到政府過度的保障，其實就是在限制客戶選擇與管理供應者的權利。教師的任免應該交由一個以學校為單位的管理機制來處理，否則無法要求學校對教育的成果負責。

對於教師新聘的處理，台灣已經開始實施新制，並試圖以「教評會」的組織導入比較公開的聘任作業。但是教評會的組成（多數是教師）及其運作的方向，與合理的權責管理機制仍有一段距離。「教評會」本身並不必對學校的營運與管理績效負責，卻要它來決定關係教育品質最大的教師聘用事宜，是權責不符的制度。

新的「教師法」對於教師的保障，則更顯得突兀。那種僅僅設定消極條件（不犯法則不得解聘）的教師聘雇原則，對於學校的管理階層來說，等於要他們放棄對於教育人力資源與執行過程的管制與監督，學校如何去保障教育的品質？

最近幾年，政府提倡「教師專業自主」（行政院教育改革審議委員會，1996），也可以看成是政府對於教師的另一種形式保障。教師的地位在威權時代，緣於傳統的尊師重道觀念，形式上是被保護與肯定的，但是教育的專業執行卻是被宰制的，包括教育被利用為服務政府的工具等等。「維護教師專業自主」，有其一定的時代意義，它可以用來打破舊時代國家由上而下的威權指導，以保障教師的專業與尊嚴。但是戒嚴解除多年，這一代的教師仍在高喊「維護教師專業自主」，其目的與訴求就值得商榷了。

政府漠視問題的存在，讓教育工作者刻意模糊「維護教師專業自主」的原始意涵，而要求保障教師之教育過程不受管制，包括來自於學校管理階層的專業約束等等，是今天教育品質低落的重要原因之一。現在，學校裡優秀的教育人才，不願意接受升遷，擔任較高層的管理工作，與它們將要面對教師們扭曲的「專業自主」主張，及其延生的管理困境有關。「教師專業自主」的口號，變成了教改進程中的重大障礙，是應該檢討以及設法排除的。

#### 四、讓家庭做個盡職的「分包者」

很多人認為，家庭、學校與社會是決定教育成敗的三大要素。因此，儘管學校的教育品質再如何的提昇與改善，如果家庭與社會對孩子的影響是負面的，教育的最後成果仍然很難掌握。

教育工作者習慣把社會的影響，作為教育失敗的主要因素之一。這種說法可以

理解但是並不負責。因為，大家認定會影響孩子的社會負面現象，其實是來自於先前學校的教育失敗。這兩者之間互有因果關係。也正因为如此，教育才被作為此一因果循環中振衰起弊的重要起點，以漸進地導正社會的負面現象。如果教育無法超越現實社會的負面影響，教育的存在是沒有意義的。

如此一來，真正要負起教育責任的只有家庭與學校而已。進一步探究，可以發現家庭教育與學校教育在很多領域是重疊的。家長對孩子的利益關注，被假設與社會的關注是非常接近的，因而兩者對於教育目標的看法，也應該是一致的。事實則不然，除了家長對自己孩子的關注，與社會的廣泛期許有一定差距之外，多數的家長對自己小孩懷有相當程度的自私考量，與無可改變的寵溺與偏愛。家長期望的教育目標自然不會等同於社會。然而，英國政府卻又嘗試著告訴人民，「教育小孩是父母親的完全責任，而學校是家庭教育的分包者（Sub-contractor）」。看起來家庭要負的責任比學校還大。一直到今天，英國人自己不得不承認，目前的基礎教育是失敗的。不過他們可能不知道，上述的教育責任概念是他們基礎教育使不上力的主要原因。

當教育機構扛不下全部教育工作的時候，可以解決問題的方法當然是採用合作分包的辦法。英國的分包觀念沒有錯，它們錯在把最後的教育成果寄望在無法掌握的眾多家庭身上，反而讓專業的教育機構變得不負責任。事實上，台灣在解嚴後產生的紛擾秩序之下，我們不可能要求家庭來主導基礎教育的進行，即使是正常家庭，家長們對教育的了解有限，技術上也是個問題，何況還有為數不少的問題家庭、單親家庭以及某些隔代扶養的家庭等等。

由管理概念來看，作為一個供應者，學校必須對於教育成果負起品質保證的完全契約責任，是無庸置疑的。重點是如何讓家庭擔起「分包者」的責任。也就是把家庭納入學校的分包對象，以協助學校完成基礎教育內容與過程的不足部分。供應者與分包者的觀念與定位釐清了，學校與家庭才會進入良性互動的和諧關係。

談到教育分包的內容與執行方式，我們可以把它分成「橫向分包」與「縱向分包」。採用校外的專業機構，執行特定的教育課程，以節省學校的人力資源，是所謂的「橫向分包」。很多熱心的家長投入在學校，協助或分擔正課教師的部分工作，也是「橫向分包」。開放教育中，有所謂的親師合作，因而有親師協會的設立。不過活動的內容仍然屬於「橫向分包」的部分，嚴格來說它不在家長的義務範圍之內，因此我們稱這些熱心的家長們為「義工媽媽」或「義工爸爸」。

分包觀念的另一種形式是，所有家長們都適用的所謂「縱向分包」。因為，除了學校生活以外，孩子大部分的時間仍然是待在家庭裡面，而學校規劃的教育過程

多數具有時間的延續性，必須在家庭生活中獲得持續關照。因此，家長應該負起協助與分包的工作，包括輔導與追蹤，以及監督教育成效，並向學校回報等等。「縱向分包」不是義工性質，它是家長們不可逃避的責任與義務。

要落實這種觀念，政府能夠做什麼呢？既然家庭是基礎教育的「分包者」，理應享有與學校這個「主供應者」類似的合理待遇，包括對於擁有學齡兒童的家庭，給予較合理的減稅與額外的津貼等等，讓家長在「分包」的外加責任之下有合理的補償。這樣做了以後，學校與社會在對家長們提出分包的相關作業要求時，才有立足點。歐美國家在這方面的做法，顯然是比台灣進步很多。

由家長們組成的家長會可以在這樣的分包關係之下，做一個非常積極的溝通橋樑，把所有的「小分包者」合起來成為一個「大分包者」，發揮整體力量。在必要時更可以應用團隊合作的力量，協助有特殊困難的小分包者（單親家庭或問題家庭等等），讓分包任務順利完成。我們在幫學校的忙，其實也就是在幫所有的小孩一起成長。家長會的工作重點，如果擺在督促家長們的各自縱向分包工作——協助自己孩子，以及鼓勵一部份家長們(義工)去協助需要幫助的孩子，比起要求家長們投入時間在學校，參與支援其他活動項目（橫向分包），意義是比較大的。

分包的觀念建立與落實之後，學校與家庭之間的各種合作，就不只是傳統的溝通與聯誼而已，它是學校正規教育過程的一個部分。在「縱向分包」方面，學校可以明確而具體的向家長提出書面要求，包括家庭應該提供的相關配合資源與教育過程，以及必要的回饋等等。學校也可以據此而進行家庭配合程度的監督與評估，並在必要時向家長提出合理的改善要求。讓這樣的角色與責任成為良性互動機制中的一部份，學校品質保證系統的建立才會有完整的著力點。

## 五、建構基礎教育的「客戶與供應者良性互動—PICS」機制

當「客戶」、「供應者」與「分包者」的角色產生了以後，是否意味著我們即將走入商業化的市場機制呢？這是很多人心中的疑慮。

從有人類開始，「交易」的活動就已存在，而客戶與供應者的互動也接著產生。當這樣的互動逐漸成熟了以後，也就是客戶與供應者互動走入了良性的循環，人類的和諧與相互依賴關係，及人類的文明與進步就此順利展開。直到今天，人類的大部分活動都仍然建立在「客戶與供應者良性互動—PICS」的基礎之上。這樣的互動機制其實在人類社會是一直存在著，且具有很重要的意義，只不過很少被人提起。製造業與商業的買賣互動是一般人看得到的比較明顯例子。

「政府」，是因應人類社會的互動與發展需求而產生的組織。當然，政府的運

作也應該在此一互動模式之內。也就是說，政府是供應者，人民是客戶。民主自由社會是這種良性互動的具體代表，而進步與文明則是此一良性互動機制運作的結果。反過來說，如果政府控制了這一個互動的進行，讓自己變成威權，人民變成被宰制的對象，不是客戶。此一良性互動關係就會停止，人類的進步與文明就會停滯。獨裁專制的社會制度就是一個明顯的例子。

不過，即使在民主社會裡也有不當的政府施政，讓社會的某些活動產生停滯，甚至於倒退的現象。原因就是政府限制了「客戶與供應者良性互動」，而這樣的例子在民主社會裡仍然不勝枚舉。早年台灣政府對於教育的管制，就是一例。今天來評價人類社會裡政府的施政表現，其實可以從這種「客戶與供應者良性互動—PICS」的現象存在多寡與品質來決定。

大家熟悉「市場機制」這個名詞，但是它不應該被用來與「客戶與供應者良性互動—PICS」混為一談，因為「市場機制」強調的是自由競爭與優勝劣敗原則，忽略客戶與供應者之間積極面的互動建構。簡單的說，「市場機制」是競爭，「客戶與供應者良性互動—PICS」是合作。做這樣的概念區隔，在討論人類社會的進步與文明時非常重要。

依賴「市場機制」的運作，在一定時間的失敗與學習，也許可以達到類似的期望效果。不過，在人類的大部分活動中都不適合放任的「市場機制」，特別是在「教育」這一項重要的人類社會活動，因為教育是不可以失敗重來的。施教者可以在下次改善，但受教者已是一生。同時，人民無法承擔政府在時間上的浪費，以及在教育失敗之後，所必須付出的高昂代價。人民需要的是有效率與高品質的政府。

因此，如何跳過「放任的市場機制」，建構一種「良性的客戶與供應者互動—PICS」，是教育改革的重要議題。仔細分析，所有活躍與進步的人類社會互動例子，也就是成功的「客戶與供應者良性互動—PICS」，都是在「合作夥伴」的觀念與原則之下，具備了以下的幾項重要活動：

#### 在客戶方面

- (一)明確提出需求內容—決定需求的內容，向供應者提出明確的品質需求。
- (二)選擇合適的供應者—對供應者進行能力評估，以決定適當的合作對象。
- (三)確認成果與需求相符—監督與稽核供應者的系統、過程以及最後成果。
- (四)主動協助供應者改善—向供應者提供改善意見，協助其成長。

#### 在供應者方面

- (一)依需求訂定營運目標—探尋與瞭解客戶的需求，並訂定作業標準與目標。
- (二)建構合適的品質系統—建構一個能滿足客戶需求的品質保證與管理系統。

(三)自我監督確保品質—自我監督管理系統與過程，確保成果符合客戶需求。

(四)持續改善追求客戶滿意—持續改善管理系統與過程，以確保客戶滿意。

以上活動的產生與進行，如果來自於主動意願，或者來自於其權責關係上的需求（包括形之於某種方式的契約），此一「客戶與供應者良性互動—PICS」將得以確保。客戶與供應者之間，將因此而轉變成長期的合作夥伴關係，終而創造雙贏的結局。

基礎教育應用「客戶與供應者良性互動—PICS」機制的正當性與合適性是無庸置疑的。政府可以做的是，除了讓基礎教育鬆綁之外，透過行政立法與人民的再教育，讓「社會為客戶」、「學校為供應者」及「家庭為分包者」的概念落實，並且建構實質與恆久的「客戶與供應者良性互動—PICS」機制。學校的內在自生力量將可以在這樣的良性互動機制之下產生。

## 參、基礎教育的品質保證

### 一、整合客戶的真正需求

「帶好每一位孩子」是教育的基本原則已有共識，但是到底要帶到什麼樣基礎與程度呢？這是台灣長久以來爭議不斷的議題。

台灣基礎教育訂定的目標，就像新課程標準（國民小學新課程標準的精神與特色，1995）規定中所提的，看起來簡單明瞭，但是並不完全符合實際的社會需求。例如新課程標準中提到：

「國民小學教育，以生活教育及品德教育為中心，培養德、智、體、群、美五育均衡發展之活潑兒童與健全國民為目的」

在此基本原則之下，同時強調了七項重要目標，例如：

- (一)培養勤勞務實、負責守法的品德，及愛家、愛鄉、愛世界的情操。
- (二)增進了解自我、認識環境及適應社會變遷的基本知能。
- (三)養成良好生活習慣，鍛鍊強健體魄，善用休閒時間，促進身心健康。
- (四)養成互助合作精神，增進群己和諧關係，發展服務社會熱忱。
- (五)培養審美與創作能力，陶冶生活情趣。
- (六)啟迪主動學習、思考、創造及解決問題能力。

(七)養成價值判斷的能力，發展樂觀進取的精神。

這些由政府與教育系統訂定的基礎教育目標，隱含著以國家為中心的保守味道，出現像「健全國民」、「守法」、「愛鄉」、「愛世界」等字眼，並不足為奇。因為，他是以國家的需求與立場訂定，傾向於照顧國家的利益。教育改革必須跳脫傳統窠臼，回歸以人為本，及以個人在群體中互動的利益出發，才能真正的走出新格局。

基礎教育的客戶不是「國家」，是「社會大眾」。依照「客戶與供應者良性互動—PICS」原則，教育的成果必須以客戶（即社會）的需求來訂定。同時基礎教育的成果與標準，必須照顧到個人生存的利益，及個人在群體中互動的利益等等。這是第一個原則。

整合基礎教育的成果需求時，應該依據各項需求的重要性，擬定優先順序，讓教育資源的投入，有最正確與有效的規劃，同時亦可據此做為教育成果的評鑑指標，這是第二個原則。

基於以上兩個原則，作者初步建議如下：

(一)人權條款：任何一個孩子，其安全、自主及尊嚴在教育的過程中，應獲得完全的維護、尊重與保障。

(二)教育目標：協助孩子成長，並把每一位孩子都帶到具備以下身心條件，包括特質、能力與知識的一定基礎。

優先性 項 目 內 容

- |     |      |  |
|-----|------|--|
| (1) | 安全要求 | 對於他人身體與財物，無實質或潛在的侵害可能。   |
| (2) | 身 體  | 擁有健康身體，以及維護其不受侵害的能力。   |
| (3) | 人格特質 | 擁有群體互動所需的正面人格特質。如：<br>同理心：理解、尊重、關懷、慈悲、尊重生命。<br>俠義心：誠信、公正、道義、負責、勇敢、堅持正義。<br>虛懷心：禮貌、寬容、忍讓、自省、欣賞、肯定與接納他人。<br>完美心：整潔、和諧、嚴謹、自尊、品質、效率、追求完美。<br>穩定心：自信、熱情、樂觀、沉著、勤奮、堅持、穩定。 |
| (4) | 能 力  | 擁有群體互動的技巧與生存能力。如：<br>溝通力：語文、表達、理解、溝通、協談（談判）。<br>整合力：思考、邏輯、分析、歸納、整合、規劃。   |

準確力：專注、準確、效率、決斷、價值與重要性判斷。

創造力：創新、藝術、科技產品使用。

群聚力：領導、群體相處、團隊合作。

免疫力：預防與處理危機、承受失敗與挫折、排除負面影響。

(5) 自我發展 擁有具個人特質的正面生活方式。如：  
生涯規劃、終身學習、自我空間、休閒及社會服務等等。

(6) 其他知識 獲取及能應用必要的知識與概念。如：  
健康與安全、生態與環境、地球村概念、品質與效率、科學與藝術、生活與倫理、數理與空間、歷史與地理、人文與天文、宗教與信仰、工作與休閒，以及其他基礎知識與概念。

以上只是作者提供的初步建議，需要進一步研究以尋求共識。另外，教育的目標也需要不斷的調整或增加，以因應時代變遷所產生的不同需求。如前所述，在擬定教育目標時，同時定出優先順序，有助於教育資源的正確投入。比如說，孩子對其他人的身體與財物可能的侵害行為必須完全排除，是教育的絕對要求，也是孩子個人與社會未來的最大保障，應該投入最大的教育資源。孩子的身體健康與正面人格的培育，也是優先的項目。其次才是能力訓練以及其他知識的獲取。這樣的簡單分類與規劃，在現有的課程標準中沒有被強調，實在非常可惜。

目前的基礎教育與社會需求，存在著嚴重的差距，教育文化因而走向「考試主義」、「升學主義」、「功利主義」、「菁英主義」等等錯誤方向。學校與社會大眾應該重新檢討，把基礎教育的目標回歸「以人為本」的教育原則。

## 二、釐清教育品質的達成指標

「品質」一詞的定義，眾說紛紜。根據國際標準 ISO 8402，品質（Quality）是：「一個實體的特性總和，具有滿足明定與潛在需求之能力」（Quality is the totality of characteristics of an entity that bear on its ability to satisfy stated and implied needs），其中「實體」一詞的定義是，「能夠個別考慮與描述者」，可以是一個活動、流程、產品、組織、系統或一個人或這些全部或部分的綜合體。（ISO 8402，1994）

麥克羅賓遜（Mike Robinson）的說法比較簡單而且容易理解：品質就是符合客戶的需求—不管是現在還是未來（Quality is meeting the requirements of customer - now and future）。製造業有兩個名詞很能詮釋所謂「現在」與「未

來」的觀念，也就是「零小時品質」(Zero Hour Quality)與「可靠度」(Reliability)。零小時品質是指產品在完成之後、使用之前，所進行的短時間檢驗中展現的品質情況。而可靠度是指產品在實際使用時，及其使用壽命中所展現的整體質穩定狀況。從客戶的立場來看，零小時品質重要，可靠度更重要。

談到教育，「孩子」是品質概念中所謂的「實體」。據以延伸，孩子在階段教育完成之後的表現，只是教育成效的初期證據，是所謂的「零小時品質」。我們真正關心的，其實是教育成效在孩子身上維持長時間，乃至於全生命週期的發揮，也就是所謂的「可靠度」。前者是容易見到的短期成效，而後者是我們追求的教育極致。

這樣的品質概念將導出兩個領域的探討，也就是教育的執行與教育的驗證。一個討論過程，一個討論結果。教育的執行技術是教育界投入最多的研究領域，目的在於激發孩子學習的意願，以及強化學習的成效。

作者嘗試著用簡單的原則，來分析教育的執行技術。有三種大家熟悉的訊息「傳達」模式，以及其可能達到的教育效果，有如下所示的區別：

- (一)講解的方式—「聽過了忘記。」 (I hear, I forget)
- (二)展示的方式—「看過了有印象。」 (I see, I remember)
- (三)實做的方式—「做過了才了解。」 (I do, I understand)

傳統的講解方式，顯然是層次最低的教育方式，孩子能夠記得的將非常有限，更不用談如何去應用它。帶著孩子去看的教育方式，可以大幅提高教育效果，不過仍然不及帶著孩子去嘗試的方式，讓他們刻骨銘心，並且有機會成為終生受用的學問。如果用「零小時品質」與「可靠度」的概念來檢驗以上的教育方式，我們會發現，只有等到孩子「了解」以後，才有機會談到教育品質的達成指標。因為，「有印象」的吸收，事實上還不到可以應用的程度，這是很容易理解的簡單道理。如何利用此一教育原理，推動有效的教育方式，是提昇教育績效的重要課題。

至於教育成果的驗證，可能是教育活動中最難突破的瓶頸。因為教育的成效無法在教育執行之後被完全測驗得知。對孩子的測驗與評量只能提供一定程度的參考，以做為教育疏失的預防與矯正之用。換句話說，測驗與評量的目的是在於幫孩子達到教育目標，它是一個協助的過程，它不是教育結束時的一個分級辦法。學校對於孩子是否達到目標，如果依賴一種制式的測驗與評量方法，偏重於「知識傳授」的記憶結果，也就是所謂的教育「過程」測驗，結果是不完整與不正確的，因為它無法涵蓋以上所說的「零小時品質」與「可靠度」的重要部分。造成今天這種偏重學科的記憶測驗方式，根源於長期對教育目標的錯誤認知，以及新的測驗與評量技

術未被開發等等。

然而，「學科測驗」的存在價值仍然是確定的，只不過它代表的意義不在於全部孩子的橫向比較，而在於個別孩子的縱向比較，因為學科測驗在於孩子知識上的獲得，意義其實不大，重點在於孩子的人格特質培養，如沉著、嚴謹、穩定、接納、勤奮、追求完美等等。因此，孩子達到目標與否，必須經過一種縝密的縱向評估，而不是簡單的橫向測驗。評估的技術（包括測驗與評量），也與驗證產品的合格與否有很大的區別，考量面與餘裕空間也有相當大的彈性，這包括對於人的基本價值、性向差異及獨立思考與判斷等的尊重。在這一方面，台灣的多數教師顯然是需要改善的。

當然基礎教育管理制度改革只是整體教育改革的一環，其後續高等學校的相關制度，例如升學管道—高中、專科與大學的入學甄試方法與標準，也應該跟著作大幅變革，放棄以學科成績為重點的方式。這樣的做法，可以導正教育選才的適切性，同時避免社會（特別是家長們）對於基礎教育的內容與品質的要求，向變態的現實妥協。

帶好每一位孩子既然是教育的基本原則，對於未達到目標孩子的輔導與協助，則是在評估之後必須徹底執行的重要活動。補救教學是目前大家比較熟悉的做法，儘管它代表的意義，常常被誤解，或者是被錯誤的執行在學科方面的落後補強，這是亟待修正的。

### 三、重視教育「特殊過程」的本質

教育目標訂定以及其達成指標釐清了以後，接下來的問題是，如何確保教育的過程依規劃執行。談到這裡，我們需要為教育的過程釐清其本質。在國際品質系統標準 ISO 9002的4.9章節中，有一段關於「特殊製程」的詮釋是這樣的：

「凡製程之結果，無法經由隨後的產品檢驗與測試，得以完全查證者，如製程不當所產生之缺失，僅能在產品使用時方可顯現，則此等製程通常被視為 [特殊製程] (Special Process)」 (ISO 9002:1994)。在 ISO 9002的標準中同時提到，對於此類「特殊製程」的進行，必須嚴格執行下列管制，以確保品質：

(一)製造過程與設備應事先檢定其能力，並經過核准。

(二)由鑑定合格的專業人員執行。

(三)製造的過程應有監控與管制。

(四)製造過程作業（包括相關設備與人員）之任何驗證要求，應予以規定。

以上的敘述，雖然是在說明製造工業的有效品質管理，不過它對於教育事業在

追求品質保證的過程中，代表的意義卻是非常深遠。為什麼呢？讓我們用生活中的其他例子來做個說明。

「漢堡」是多數人吃過的食物，雖然它的製作過程並不複雜，但是它符合「特殊製程」的條件。比如說，漢堡做好了以後無法透過檢驗得知它的品質，除非我們擷取漢堡的一部份去做化驗與測試，但是這樣的過程已經破壞了漢堡的完整性。另外，漢堡的品質包括質感、口味、衛生等等，其實只有等到真正去食用它以後才能分曉。而這個時候如果發現漢堡的品質（特別是衛生）有問題，就已經來不及了。因為它已經被吃到肚子裡去了。

「教育」正符合這樣的特性，教育的品質好壞在教育過程中是無法完全被測驗得知的，只有等到孩子長大以後進入了社會，與其他個人或群體互動，才知道教育的內涵在孩子身上產生了什麼效果。而教育的內容與過程，如果有某種缺失，包括孩子與社會，所可能受到的傷害也是無法補救的。教育對於任何一個生命個體來說是無法重新來過的。

因此，讓我們明確的定義「教育」就是所謂的「特殊過程」，而我們將可以從製造工業品質管理技術中的「特殊製程」概念得到一些啟示。當然，這裡使用的「教育特殊過程」字眼，不是指教育系統裡的「特殊教育」，而是在詮釋整個基礎教育的過程「特質」。讓我們來引申與應用工業界對於「特殊製程」的管制原則，如果要確保教育的品質，我們將不能忽視以下的管制：

- (一)教育過程的規劃與執行要事先檢討其效能，並經過專業的評估與核可。
- (二)教育過程要由訓練有素與鑑定合格的教育專業人員執行。
- (三)教育過程的執行要有嚴謹的監控與管理。
- (四)教育過程的相關作業（包括設備與人員）之任何驗證要求，要有清楚規定。

在這個大原則的指導下，我們可以歸納出幾個管制方向，包括課程的規劃與執行，教師的訓練、檢定與管理，以及教育過程的監控與管制。

談到課程規劃，大家都同意應該在既定的教育目標之下，以孩子的生活為中心，進行整體的規劃。但是一直到今天，我們看得到的課程改革，多數仍然停留在以學科為中心的技術整合，忽略其他重要教育目標的配合進程，例如身心健康與社會基礎互動能力的訓練等等，非常遺憾。課程的改革是否完整與有效，應該以教育目標是否能達到為檢驗標的。這一點是應該事先透過專業來評核的，因為教育是不能實驗的。

至於教師的專業能力問題，大家都瞭解，一個教師就涵蓋了一個階段的完整教育過程，因此教師的素質有絕對的標準與管制需求。教育人員（含校務人員）的言

行舉止及其與孩子的互動，都將深遠的影響孩子的人格特質（即教育目標的重要部分）。因此，教育人員的言行舉止，及其與孩子的互動應明確定義為教育過程。學校必需備有書面的程序予以規範，含教師資格評核，教育與校務人員行為準則等。教育人員行為準則類似期望的人格特質，學校應該明確訂定並嚴格監督。

「教師專業自主」往往被教師錯誤引用，並曲解為教育過程不受管制，是造成教育品質與效率低落的主要原因之一。教師的專業能力必須透過訓練與評核的制度建立起來，而其在執行教育的過程中，依照「教育特殊過程」概念，仍需要接受專業的規範約束與管理。政府應該強調是教師的專業責任，以提昇教師的專業素養。這樣的觀念轉變，才能符合「教育特殊過程」的意義。

「教育特殊過程」的最後管制階段，是紀錄教育的執行與驗證過程，以確保教育的過程在充分的掌握之中。這類的過程與結果紀錄，同時可以作為未來教育過程改善的重要參考依據。

#### 四、推動基礎教育的品質保證系統

今天的消費者已經覺醒，知道如何向供應者取得產品或服務的品質保證。反過來說，無法提供品質保證，或者出了問題不願負責的供應者，將無法在市場上生存。客戶與供應者之間，雖然存在著一種良性互動的合作夥伴關係，但供應者仍不可避免地必須面對品質的最後考驗。這是人類社會中互動的基本正義，也是進步與文明的動力。

基礎教育，這種介入在每一個孩子成長過程中「無法重新來過」的事業，我們可以不需要品質保證嗎？或者因為它是「良心」事業，我們可以網開一面嗎？其實，作為一個「供應者」，教育事業與人類社會的其他任何組織或團體一樣，沒有權利免除其對客戶提供「品質保證」的責任。

「品質保證」，它不只是一項書面的承諾，它是「一種依計劃進行，以便對實體將能達成品質要求提供信心的作業技術與活動」（ISO 8402: 1994）。它是一個全員參與，以及在一個嚴謹規劃的系統之下執行的的作業。建立一個「品質保證系統」是供應者永續經營的重要條件之一。

基礎教育中所謂的「實體」，就是「成長的孩子」，客戶是「社會」。因此，基礎教育的品質保證，是在於對「社會」提供「每一位孩子達成特定教育目標」的保證，不是對「家長或學生」提供「期望的教育內容與教育過程」的品質保證。

當教育目標訂定之後，學校應該規劃達成此項目標的作業細節。「品質規劃」是供應者為確保客戶要求之達成，所制定的重要文件。品質規劃在品質保證系統中

是非常重要的一个部分。在教育的质量保证系统中，为达到社会大众对于教育成果的满意，教育质量规划应包括以下两个重点：

(一)明确订定所需的教育资源（包括设备、教材、人员、技术、环境），与教育的执行过程（课程规划）等等。

(二)明确订定教育成果品质的管制办法，以及验证教育成果的技术之使用与开发，并釐清所有与教育成果验证（包括测验/评量）有关的特性因素，及其验证的标准。

教育质量规划书，可以作为学校提供给社会的「契约」的一部份。此类文件应说明学校如何达到客户（社会大众）的期望，包括教育目标，教育内容，教育材料与设备，教育人员（教职员名单与背景），教育方法，教育环境，课程时间表，测验与评量方法等等。

学校应确保教育质量规划的内容，已经与客户（社会）沟通清楚，并以书面的方式说明，教育成果与成长孩子的素质等等应儘量具体。学校对于教育当局所订定的课程标准应检讨其是否与要求的教育目标一致。学校应该确认其现有资源与能力足以达成合约要求，否则必须补足。其他的规划可能包括了缩小学校和班级规模，改进课程与教育方法等等。

对于教育资源（包括设备、教材、人员、技术、环境）的分包管理，同样采用「客户与供应者良性互动—PICS」机制概念，此时学校变成了客户，而资源的提供者变成了供应者。道理一样，供应者要了解客户的品质要求，并且持续改善以赢得客户满意。

由于教师是影响教育质量的重要部分，对于教师的规划、聘用、培育与考核，是学校最重要的管理活动，必须授予学校完全的自主权。教师的考核，其结果不应该只作为纪录，而应该正面而积极的去协助改善，含教育训练以促使教师的潜能得以发展。学校的训练需求涵盖所有教职员及支援人员等等，因为所有的教职人员都会影响教育的质量。

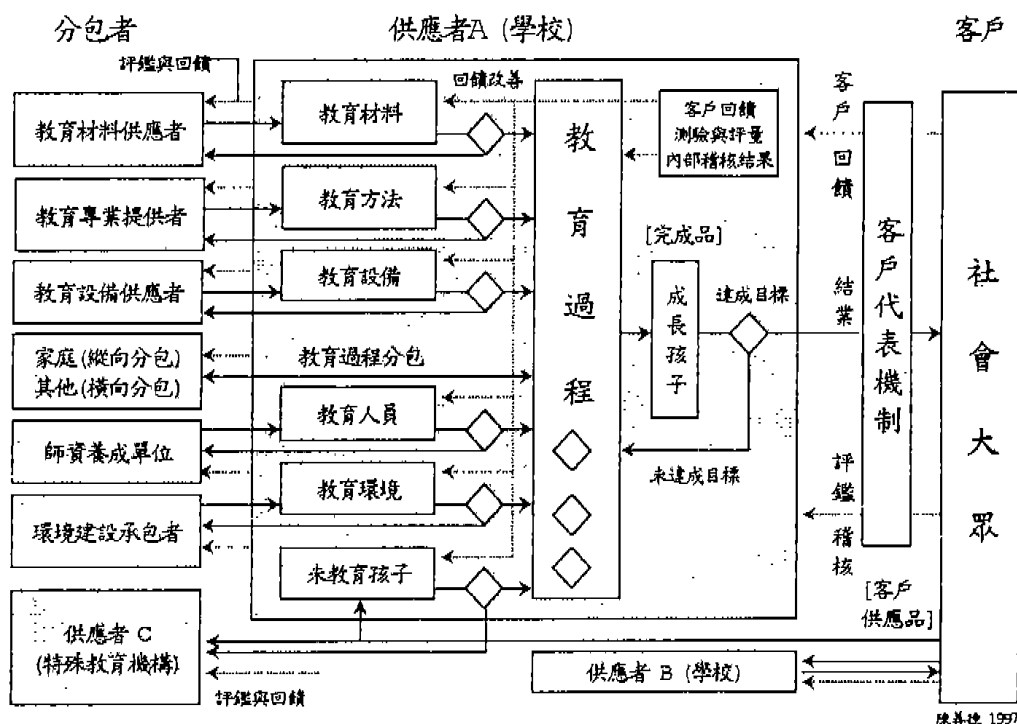
至于教育的规划与执行，则可以透过不断的查核、检讨与改善，达到品质与效率的提昇，以及客户满意的目的。在教育系统裡面，可以从三个方向取得改善的依据：(一)学校的内部自我稽核结果，(二)社会的回馈与反映，以及(三)学生达成教育目标的各类评估。

有缺失就要进行矫正，这些都要透过回馈的系统，以修正原定计划与执行的方向。当修正后的计划被执行之时，要进行另一次的检讨与改善等等，如此构成「持续改善」的环圈，也就是所谓的「戴明原则」：计划(P)-执行(D)-检讨(C)-改善(A)，最

終達到完美的境界。

以下的模式圖（圖一）提供了一個簡單的概念，以詮釋在「客戶與供應者良性互動—PICS」機制及「製造概念」之下的基礎教育品質保證系統的運作與循環流程。

客戶與供應者良性互動機制(PICS)及製造概念之  
基礎教育品質保證系統模式圖



圖一：基礎教育品質保證系統模式圖

## 肆、基礎教育的品質保證系統與評鑑

### 一、ISO 9000與TQM

基礎教育的目標與過程釐清了以後，建立一個有效的「品質保證系統」，是接下來的重要議題。因為，「品質保證系統」的建立是供應者確保品質達到客戶要求的必要條件，也是「客戶與供應者良性互動—PICS」的系統基礎。

對於組織管理有涉獵的人都知道，應用在組織的品質保證模式使用的原則都是一致的。它們都建立在一個共同的邏輯概念上，也就是以「持續改善」的技術與方法，提升組織的績效，以達到「客戶滿意」的最終目標。所有已開發的品質保證模式都在試圖突破這個瓶頸，以達到最高的經濟效益。

談到品質保證與管理模式，比較值得提的是企業界熟悉的 ISO 9000與 TQM。ISO 9000起源於英國的 BS 5750國家標準，而於一九八七年為歐洲的國際標準組織採用，並為世界各國所接受。此一品質保證模式的條款內容，在一九九四年做過修正之後，它的結構更趨於成熟而接近實用的程度。現在各界所使用的 ISO 9000系列，都是一九九四年更新的版本。但是多數人都忽略了，ISO 9000的管理模式再理想，仍然是架構在「品質保證」的單一訴求，而且僅僅是管理的制度面基礎。

基本上，ISO 9000是從客戶的角度來制定的供應者品質保證模式，可以做為評鑑的依據，以決定是否採購此供應者的產品或服務。此一模式完全沒有涉及供應者的其他重要層面，如人力資源管理，領導統御，策略管理，甚至於更高層次的營運目標與理念等等，因為這些不是客戶關心的細節。事實上，客戶只要求供應者能提供準時而符合期望品質的產品或服務即可。

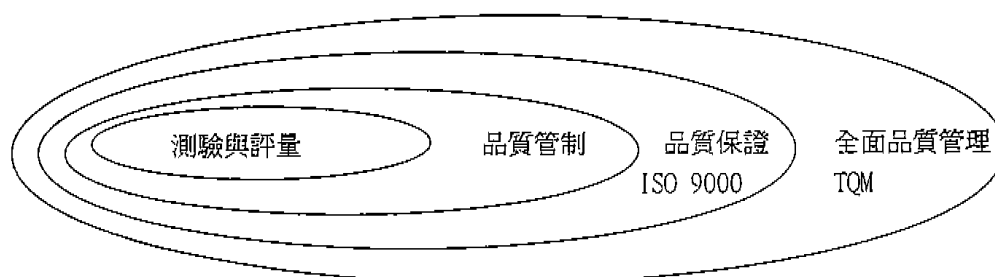
因此，站在組織（供應者）的立場來看，ISO 9000的模式架構對整體績效的貢獻是有限度的。然而一般人，甚至於導入 ISO 9000系統的企業經營者，常常以為取得 ISO 9000的認證，就意味著企業已經達到了管理的極致。其實這是對 ISO 9000非常偏頗的理解。

相形之下，TQM（全面品質管理）的技術就提供了比較有利於供應者的概念。在作者接觸過的文獻中，英國的MR. MARSH (Managing Quality in School, 1994)在一九九二年對 TQM 提出的是一個不錯的註解，作者簡略翻譯如下：

「TQM（全面品質管理）是一套有效的管理哲學，經由組織內全體同仁的參與，應用最有效的工具與製程，建立持續改善的組織文化，並因而達到客戶滿意與愉悅的最終目標。」初看這樣的註解，會以為 TQM（全面品質管理）與 ISO 9000（品質保證模式）是很類似的東西。例如，它們都提到了製程管理、持續改善與客戶滿意等等。仔細推敲，TQM 事實上有高明於 ISO 9000的地方。例如它多了「全員投入」與「組織文化」，它要求的最後目標不只是「客戶滿意」而已，而是更高層次的所謂物超所值的「愉悅」（delight）。

讀者也不要誤解，以為 ISO 9000品質保證模式與 TQM 全面品質管理是兩種不同的管理模式，而 TQM 優於 ISO 9000。其實它們是相容而相輔相成的，雖然 TQM 定位在組織較高層次管理概念，但是它少不了 ISO 9000的品質保證系統作為管理基礎架構。

以下的示意圖（圖二），可以提供一個簡單而易懂的概念，瞭解 ISO 9000與 TQM 的定位：



圖二：ISO 9000 與 TQM 的關係

ISO 9000與 TQM 在某些方面是有重疊的。但是，屬性上兩者有很大的區別，ISO 9000是制度面的建構，而 TQM 則是策略性的運作。ISO 9000是監督型的模式，而 TQM 是領導型的。ISO 9000的導入動機是維持工作紀律，而 TQM 則在於提昇組織文化。兩者的屬性、定位與目標不同。但是，兩者並不互相牴觸，ISO 9000是組織的制度基礎，而 TQM 是較高層次的領導與策略。兩者是相輔相成。

台灣教育界投入很多時間，研究全面品質管理在教育系統的應用（吳清山、林天佑，1994），緣於對教育品質的追求，是非常正面的做法。全面品質管理的概念與工具應用，可以促進教育人員的全面參與，對於績效的達成有正面的幫助。

## 二、ISO 9000在教育系統的應用與瓶頸

ISO 9000被企業界接受與應用其實已經有十年以上的歷史，而作為商業往來的品質保證系統評鑑與認證標準，ISO 9000是有其積極的意義與應有地位。把ISO 9000應用到教育訓練的管理系統，國外已有很多先例，而國內也有不少教育機構（特別是大專院校）開始在動。不過，國內嘗試將ISO 9000應用到基礎教育的管理系統，則鮮有所聞。

以學校的立場來看，ISO 9000模式其實是一個不錯的選擇。因為ISO 9000可以提供組織一個程度的品質保證系統基礎，並因此而產生持續改善的積極效果。它當然不是唯一的選擇，但是它比較簡單而且容易瞭解。另一方面，懂ISO 9000的人也比較多，人力資源容易取得。

學校實際導入ISO 9000時，選用的標準是ISO 9002不是ISO 9001，因為學

校對社會並不提供「設計」的服務。道理很簡單，如果拿「成長的孩子」當成教育的「成果」來比喻，學校事實上不能幫社會來「決定」或「設計」孩子成長後的模樣。學校只被賦予在既定的教育目標之下執行教育任務而已。

應用 ISO 9000品質保證模式到教育系統，有些細節必須克服或釐清：

#### (一)放棄傳統的教育威權定位

ISO 9000 應用在企業界是順水推舟，輕而易舉，源於其定位清楚的「客戶與供應者互動」基礎。高等教育機構導入 ISO 9000，除了教授階層需要溝通之外，難度也不高，因為高等教育的客戶概念比較成熟。但是，在基礎教育系統裡面，導入 ISO 9000 的品質保證模式卻會產生嚴重的適應不良。

基礎教育系統的封閉，是導入 ISO 9000的最大瓶頸，包括了政府對於學區的限制與教師的工作權保障，以及其他的政治干預等等。政府應該修法，讓學校走入「客戶與供應者」的互動模式，並落實其「供應者」的原來角色與定位，才有機會談 ISO 9000。這不只是管理模式的簡單取捨問題，同時是學校從「威權」走向「互動」的重大改革進程。

#### (二)引用「製造模式」的管理系統

基礎教育的品質保證系統，使用的是「製造模式」不是「服務模式」。因為學校不是在提供教育訓練的「服務」而已，學校是在「培育」達到教育目標的孩子，跟製造業一樣，「每一位都要帶好」。

這是非常重要的關鍵，可惜很多國家都引用了錯誤的模式，因而在做法上遇到很多瓶頸。英國的國家標準 BSI 文件 QGN /9320/401/ Issue 2在這個議題上，也犯了同樣的錯誤，以「服務」概念來詮釋 ISO 9002在學校的品質保證系統，遇到很多瓶頸。（BSI QGN /9320/401/ Issue 2，1994）

引用製造概念，會產生一種迷思，認為教育事業與製造業特徵不同，何以放在一起討論。比如說，學生這種「材料」是無可選擇的，同時是可變的。事實上，因為採用的是製造概念的品質系統，對於資質差異較大的學生，我們有義務進行篩選，並且安排「特教學校」等的教育資源，以不同的「製程」來處理不同的「材料」。對於資質差異較小的學生，我們則以教育執行時的技術來解決。系統上仍然是「製造概念」的。

#### (三)把「系統整合」與「技術改善」區分開來

引用「製造概念」的管理系統，大家立刻聯想到沒有人性的產品製造業。其實，系統與技術是兩回事。一般人看問題，往往只考慮單純的「技術層面」細節，忽略重要的「系統層面」整合。教育是人類社會中結構特殊，運作複雜的活動，在改

革的過程中，如果沒有把「系統」與「技術」議題分開來探討，很難獲得突破。

談教育的「管理系統」時，必須用嚴謹的「製造概念」，我們才有機會帶好每一位孩子。而談「教育技術」時，用的卻是「服務概念」，與一般人的想法沒有兩樣。因為教育的品質「管理標的」是「人」，不是「物質」。如果沒有「愛」、「信任」、「尊重」與「關懷」等等教育技術，會把人給「物化」了，並因而不可能孕育出期望的人格特質，以及有理性、有尊嚴的獨立個人。教育技術上，可以把學生的角色由「材料」(Material)轉換成共同的「工作者」(Worker)，以強化教育效能。因此，系統與技術引用的概念釐清，是導入 ISO 9000的成功關鍵。

#### **(四)釐清教師專業自主的原始意涵**

教師是學校最重要的資源，也是影響教育品質的最大關鍵。教育工作者刻意模糊「維護教師專業自主」的原始意涵，而要求保障教師之教育過程不受管制，包括來自於學校管理階層的專業約束等等。它不只會降低教育品質，也會是基礎教育導入 ISO 9000的最大阻礙。

教師的專業能力必須透過訓練與評核的制度建立起來，而在執行教育的過程中，依照教育的「特殊過程」概念，教師尤其需要接受專業的規範約束與管理。教師們應該放下身段，遵循全面的教育品質規劃，追求教育的高效率與高品質目標。

#### **(五)要全面導入品質保證系統**

ISO 9000不是萬靈丹。有很多教育機構的高層，為了不碰觸教師的專業自主議題，退而求其次試圖把 ISO 9000導入行政部門而已，以為這樣就可以視為導入了 ISO 9000。放棄 ISO 9000最重要的教育過程管制部分，包括教師的訓練與考核，教育過程，測驗與評量等等管制，是一種捨本逐末的做法。

#### **(六)ISO 9000與 TQM 應該同時推動**

學校的管理階層不能忘記，教職人員是學校的最重要資產。學校的績效改善能否成功，所有教職人員的共識與投入是最重要的關鍵。因此，除了品質保證系統的建構之外，學校的管理階層必須兼顧理念的訴求與教職人員的激勵管理，以建立一種良性循環的文化與環境，而 TQM 的積極意義在這裡就可以完全顯現。TQM 與 ISO 9000同時推動，學校的教育成果與績效才可以彰顯。

### **三、ISO 9000認證與基礎教育評鑑**

讓我們先來看看幾種不同形式的稽核 (Audit) 或評鑑 (Assessment) 所代表的意義及其影響，再來談教育的評鑑制度如何建立。

我們把「供應者」作為主體並把它稱為「第一者」(First party)，與它往

來的「客戶」稱為「第二者」(Second party)，而與供應者及客戶無直接往來關係的個體或團體稱為「第三者」。外面的獨立評鑑(Assessment)與認證(Certification)公司通常被歸類為「第三者」(Third party)。

供應者在實施品質管理與品質保證系統的時候，為了確保系統執行的完整性與有效性，由組織內部同仁(沒有直接業務責任者)進行定期的內部自我查核，即所謂的「第一者稽核」，是組織績效改善措施中最直接而有效的做法。即使供應者聘請外面的專業人士對組織內部作全面的稽核，以作為組織體質的改善依據，也屬於「第一者稽核」的一種。

如果由客戶提出稽核的要求，並由客戶或其代表執行此項稽核，藉以建立對供應者提供滿意產品或服務的信心，此類稽核被稱之為「第二者稽核」。無論是何種行業，供應者的營運目標都是在訴求最終的「客戶滿意」，因此導入品質管理與品質保證系統，以及接受客戶的稽核，是客戶與供應者良性互動—PICS關係之中非常正面的作法。

第二者稽核是由客戶或其代表執行，而成本也由客戶自己負擔。除了稽核的內容比較切合實際需要之外，客戶可能提供改善建議。供應者如果採納客戶的建議，並積極落實改善，客戶的權益將因此而得以保障。這是正面而雙贏的良性循環，供應者可以因此而強化組織體質，並加強與客戶之間的互信夥伴關係。

至於第三者稽核，是由獨立的第三者無(往來與利益關係者)來進行評鑑與追蹤，以督促內部品質系統的落實。第三者稽核的機構，通常是在更高層次的國家級組織管理之下，以維持其客觀與公正性。目前盛行的第三者評鑑與認證就在這個架構之下因應產生。

「認證」的設計，最初是有它的正面意義，但是後來供應者發現通過第三者認證機構的評鑑，所帶來的商業廣告利益，遠超過其品質系統執行的實際績效，因而盲目的導入ISO9000以爭取第三者認證，其目的是為了獲得一張認證合格證書，而系統的執行反而變成了虛應故事。

事實上，第三者認證機構(Third party certification body)並沒有完全獨立於客戶與供應者之外，它們仍然是商業團體，而其稽核(評鑑)的成本，是由供應者(即提出此項評鑑要求者)負擔。第三者認證的機構眾多，由於市場競爭關係，這些機構不得不向市場妥協以爭取客戶。其稽核的實用性與客觀性，已經在這樣的惡性循環之下，失去其了原來的正面價值。儘管第三者認證單位以及少數不負責的輔導公司介入，導致一般人對於ISO 9000的應用產生疑慮，ISO 9000系統精神仍然是值得信賴的。真正的關鍵在於，組織導入ISO 9000的原始心態必須是自發

性的，是為符合客戶要求與自身永續發展而做的。

另一方面，第三者認證單位已經意識到了潛在的生存危機，而開始採取自保的措施。比如說，歐洲的 EQNet 在一九九七年一月，改組成立 IQNet (The International Certification Network) 的國際性組織，以整合世界各地國家級的認證機構，試圖擺脫客戶對於第三者認證機構的負面印象。這些國家級的機構包括，英國的 BSI，德國的 DQS，日本的 JQA 以及瑞士的 SQS 等等。台灣目前還沒有完成 IQNet 的互認，不過，做這樣的努力是必要的。

教育界談的「教師評鑑」，其實與前面提到的「評鑑」(Assessment) 無關。所謂的「教師評鑑」充其量只能稱為教師「評核」(Evaluation) 而已，是學校對於教師個人專業能力的一種評估。「評鑑」這個字眼使用的範圍則比較廣泛，它包括了對於組織的系統完整性與有效性評估與鑑定，是一門獨立的學問。

傳統的所謂「教育評鑑」，也仍然侷限在教育系統內部的自我運作，也就是所謂的「第一者稽核」，是教育系統的管理階層，對於執行單位的一種考核過程，內部可以參考，對外不具公信力。現在大家談如何改進「視導制度」，其實仍在「第一者稽核」的範圍之內，對於推動完整有效的教育評鑑制度，仍然沒有幫助。

在威權時代裡，學校的客戶是政府，執行「教育評鑑」的適切性與有效性都是值得質疑的。但是在今天，大家仍然習慣使用「教育評鑑」這個字眼，並延襲其一貫做法與方式，卻不知道它已經混淆了事實的本質與意義，確實需要檢討。

只要瞭解了錯誤在哪裡，就知道下一步怎麼走。傳統的「教育評鑑」，我們已經知道，最大的問題在於學校的真正「客戶」，被排除在評鑑的活動之外，客戶與供應者間的良性互動因此而中斷。導入第三者的觀念又如何呢？學校不是營利單位，其導入 ISO 9000 的出發點與一般企業有很大的區別。因此，學校不適合以追求商業性質（廣告利益）的第三者認證。教育行政單位也不應該在這方面作要求或干預。

因此，要執行正確的教育評鑑，除了學校內部的自我稽核（單位間相互考核），以及由上而下所謂的「視導制度」之外，我們建議讓社會這個「客戶」擔任比較積極的角色，執行務實的教育評鑑，以監督學校建立與維持一個符合社會需求的品質保證系統。如果考慮到社會組成的教育評鑑組織，在技術與專業方面有實際的困難，可以交由國家級的認證機構處理。但是，執行過程必須由社會推派的專業代表參與或者監督其作業，以確保評鑑的實效。

最後要強調的是，學校的整體教育績效評估與認定，仍然在於學校營運的最終成果——也就是受完教育的孩子長大以後在社會上的正面表現。教育評鑑只是一個過

程，不是目的。

## 伍、結語——基礎教育的改革之道

每一位孩子都是生而獨立的，不是家長擁有的「資產」。每一位孩子長大以後，都將走入社會，成為社會的一員。「帶好每一位孩子」，不只是在幫孩子個人的忙，也符合社會大眾的共同利益。

無論我們把它稱做基礎教育、義務教育或者是國民教育，社會大眾都將是它的「客戶」。家長是孩子的監護人，擁有的大部分是責任與義務，不是權利。因此，如果學校是一個「供應者」，家庭則是學校共同的事業夥伴——「分包者」。

經由行政立法與觀念推廣，讓社會、學校與家庭之間的互動基礎——「客戶」、「供應者」與「分包者」的身分落實。在客戶與供應者（含分包者）機制下，正確地扮演他們原來的角色，進入積極與良性的互動。

因此，基礎教育的改革之道，將可以簡略的規劃如下：

(一)成立客戶代表機制，以代表社會（不是家長）提出基礎教育的品質要求，讓基礎教育的目標獲得有效的整合。

(二)解除行政的保護與干預，打破傳統的威權迷思，同時也賦予學校自主的管理權限（包括教師的聘用）。讓學校以「供應者」身分，提出教育品質規劃，與社會簽訂嚴謹的契約，並且直接向社會負責。

(三)透過觀念的修正與法律的保障（減稅與津貼等），讓家長扮演一個稱職的「分包者」，接受學校的專業指揮與約束，讓基礎教育的過程持續而完整。

(四)學校建立與維持一個「製造概念」的教育品質保證系統，把所有可用的資源重新做合理的分配，以達到「帶好每一位孩子」的最終教育目標。

(五)實施一種具有社會（客戶）監督功能的教育評鑑制度，以引導與督促學校走入「持續改善」的環圈，促進教育品質的提升。

基礎教育的改革，也許可以在「客戶與供應者良性互動—PICS」機制與「製造概念的品質保證系統」兩大主軸的指導之下走出來。學校的內在自生力量，將可以在社會、家長與學校的權責定位清楚之後建立起來，進而達成教育品質提昇與社會大眾滿意的目標。

## 附 註

PICS，乃作者為簡化「客戶與供應者良性互動」一詞而立。英文敘述為「Positive Interaction between Customer and Supplier」。

## 參考文獻

Bowring - Carr, C. & West - Burnhan, J.(1994). *Managing Quality in School*. London: Longman Information and Reference.

BSI (1994). QGN /9320/401/ Issue 2 *Guidance Notes for the Application Of BS EN ISO 9002 for the Management System of School*. London: British Standards Institution.

International Organization for Standardization (1994). ISO 9002:1994 *Quality Systems- Model for quality assurance in production, installation and servicing*. Switzerland: Author.

International organization for standardization (1994). ISO 8402 *Quality management and quality aseurance - Vocabulary*.Switzerland: Author.

BSI (1992/1994). *BS7850 -Total Quality Management*. London : Author.

中國國家標準(民84)。CNS12682 品質系統—生產、安裝與服務之品質保證模式。台北：中央標準局。

行政院教育改革審議委員會(民85)。教育改革總諮議報告書。台北：作者。

台灣省國民學校教師研習會(民84)。國民小學新課程標準的精神與特色。台北縣：作者。

吳清山、林天祐(民83)。全面品質管理及其在教育上的應用。初等教育學刊。台北：市立師範學院。

# 迎接二十一世紀的挑戰

## ——落實國民教育改革

曾憲政

### 【作者簡介】

本文作者，福建省平和縣人。曾任台灣科技大學化工系主任、台灣科技大學技職教育中心主任、行政院教育改革審議委員會委員兼執行秘書、康乃爾大學機械系訪問科學家。現任台灣科技大學化工系教授。

### 摘要

本文說明台灣目前國民教育的主要困境，並根據行政院教改會所提「教育改革總諮議報告書」，針對其中有關國民教育的主要改革建議事項，包括(1)教育鬆綁、(2)徹底革新課程、(3)縮小學校規模，落實小班教學、(4)暢通升學管道、(5)落實校長遴選與教師聘任制及(6)建立教師進修成長的機制等六項，擇要引伸說明。

**關鍵詞：**國民教育、教育鬆綁、課程改革、小班教學、補救教學、縮小學校規模、多元入學、綜合高中、校長遴選、教師聘任、教師進修、教師評鑑。

### 一、前言

在瑞士國際管理學院一九九六年國家競爭力評比中，我們的總排名是第十八名，但是在教育相關的細項比較上，文盲率高達 6.8%，排名 33；小學與國中師生比，分別排名 36、37，距先進國家的教育環境，有相當大的差距〔參見表一〕（註一）。可以說教育軟硬體的水準，在整體社會的進步中，是屬於落後甚多的劣勢項目。過去三年多的教改熱潮，也讓我們充分瞭解到，教育是最需要加一把勁的地方。

但是令人驚訝的是，一九九七年修憲，卻三讀通過了一〇三號修憲案，廢除了憲法對教科文預算的底線保障。按憲法一六四條之規定：教科文之經費，在中央不得少於預算總額的百分之十五，在省不得少於百分之二十五，在縣市不得少於百分

之三十五。行憲初期，由於政府經費拮据，中央的教科文預算，不但未達憲法規定的百分之十五，甚至還有幾年低於總預算的百分之五。一直到民國七十九年時，才因立法委員的強力抗爭，在灌水的情形下，勉強達到百分之十五〔參見圖一〕（註二、三）。中央對地方的教育補助，也從這年開始，有了巨幅的成長。各縣市因而有餘力逐年取消國小二部制教學、改建危險教室、改善照明、廁所、與飲水設施。在中央補助款的挹注之下，各地方之教育環境雖然已有一些改善，但是由於中央教科文預算未達憲法規定下限，長達四十年之久，教育投資長期的不足，在國民教育基礎建設上，仍有許多亟待改進的地方。

事實上，在國民所得增加、社會走向民主多元之後，國民對於教育的需求急遽增加，過去以粗廉的方式辦教育，無論是在品質或數量上，皆早已不能滿足社會的需求。四十多年來，長期的教育投資不足，早已累積了不少教育問題，特別是在國中教育階段，幾乎已成了老師、學生與家長的夢魘。為了逃避國中教育的折磨而出走外國的小留學生，急遽增加；不願出國或不能出國的，則日以繼夜的忍受各種試煉與煎熬。社會各界對於教育的不滿與日遽增，在一九九四年四月十日的全國教育改造大遊行達到最高點。這個由民間所發起的四一〇教育改造運動，提出了四項教改訴求：訂定教育基本法、落實小班小校、廣設高中大學、以及推動教育現代化。當時的教育部長郭為藩先生因而提出成立教育審議委員會的建議，希望透過一個跨部會的臨時性組織，協助規畫教育改革，以解決長期累積的教育問題。行政院連院長立即回應，在當年的七月通過了設置要點，並邀請中央研究院長李遠哲先生擔任召集人，於一九九四年九月二一日正式成立「行政院教育改革審議委員會」（以下簡稱教改會）。

教改會經兩年的積極研議，分期提出了四期諮議報告書，於一九九六年十二月二日向行政院連院長提出「教育改革總諮議報告書」後，正式結束了階段性的任務。總諮議報告書中，說明了教育改革的背景、理念與目標，描繪了新世紀的教育願景，也提出了五項綜合建議：(1)教育鬆綁—解除對教育的不當管制；(2)發展適性適才的教育—帶好每位學生；(3)打開新的「試」窗—暢通升學管道；(4)好還要更好—提昇教育品質；(5)活到老學到老—建立終身學習社會。並依其優先性，列出教育改革方案應優先推動的項目，如表二所示（註四）。這些應優先推動的項目，再依其規模及困難度，預估其中部份項目係屬近程〔2～3年〕即可完成，部份項目則須較長時間，於中程〔3～7年〕或長程〔7～10年〕方能完成。行政院隨後也接受了教改會的建議，在行政院之下成立了一個教育改革推動小組，由行政院副院長召集，成員包括相關部會首長，層級甚高，但是成立15個月，只開過七次會議，

尚未看到具體成效。

## 二、主要改革建議

由於篇幅所限，本文僅就總諮議報告書中，與國民教育相關的關鍵性建議事項，擇要引伸說明，就教各界。

### (一)教育鬆綁

早期，台灣受過高等教育、懂教育的人不多，在威權體制之下，由政府對教育事項訂定周密的法令，進行鉅細靡遺的統一規範，有其時代背景的必然性。然而時至今日，教育水平越來越高，懂教育的人越來越多，對教育多元化的需求也越來越強烈，若不能提供一個大家參與的空間，讓基層的能量釋放出來，是不可能辦好教育的。因此，教改會提出教育鬆綁的理念時，立即獲得社會大眾極大的迴響。在作法上，最關鍵的當然是以鬆綁的理念進行教育體制與法令的大翻修。首先要訂定《教育基本法》，明確揭示現代教育的理念與方向，並闡揚以學習權為核心的教育人權，以提供一套完整進步的教育理念，據以修訂及制訂相關教育法令，包括《教育部組織法》、《私立學校法》、《教師法》、以及《學校教育法》。其中又以《教育部組織法》的修訂最為關鍵，其重點是：(1)明訂教育部執掌，劃分中央與地方之教育職責與權限；(2)設立各專業審議委員會，協助部長做更周延的決策，並維持決策的延續性；(3)規範行政程序，以避免訂定各種細則、規章或職權命令時，有不當擴權的情形；(4)重整部內組織，以符合現代教育的理念。

以上關於教育體制的鬆綁，主要是鬆去教育行政單位對學校、對老師的綁，使基層有更多的發展空間。但若是基層不動，還是無法提昇教育品質的。因此教改會在總諮議報告書中，除了提出教育體制鬆綁的修法建議外，還特別提出許多在觀念上的鬆綁。例如傳統的文憑主義、士大夫觀念、以人力規畫辦教育、智育掛帥、以升學率評斷辦學績效等等。茲以學校內教師的管教觀念為例，略做說明。由於長達四十餘年的戒嚴，社會各階層，包括老師在內，對於威權管制大都習以為常，在政治解嚴之後，各項政治規範已逐漸走向民主開放，但是在校園中卻仍然不自覺的充滿了專制威權的思考與作法，可以說還是在戒嚴之中。就以學生與學校最常發生爭議的服裝儀容檢查而言，教育部早在民國 76 年就已廢止統一規定，但是各校自訂的校規不但沒有放鬆，反而有變本加厲的趨勢：球鞋必須全白，連商標不是白的都不行；全校必須統一換季，遇到突然變天，家長就會為了要小孩加衣服而煩惱；諸如此類的小事情，點點滴滴，在在顯示校園的不民主，完全忽視學生的個別差異。若是老師們不能從威權管理的觀念中鬆綁，要落實現代教育的理念，以學習者為主

體，照顧每位學生的個別差異，使其適性發展，豈不是緣木求魚？再從家長的望子成龍觀念來看，大部份家長希望以龍子龍女為驕人的手段，把子女當成自己追求幸福的工具，不顧子女的性向，一味的鞭策子女補習，要求學校嚴加管教，只要能考上明星學校，什麼犧牲都在所不惜。其實人生的進程，就好比一場馬拉松賽跑，必須依各自的體能狀況做好配速，若一開始就以衝百米的速度跑，雖能暫時領先，也不必高興，因為遲早就會身心俱疲而被淘汰的。我們的少棒，小時了了，到了成棒就不行了，不就是值得深思的前車之鑑嗎？

## (二)徹底革新課程

民國五十七年實施九年義務教育，由於準備時間只有一年，許多相關配合措施來不及做，其中最關鍵的就是課程修訂。在實施九年義務教育之前，初中教育屬於菁英教育，只有不到四分之一的小學畢業生，經過篩選後進入初中，課程、教材是為那些少數的菁英份子所設計、編寫的。而九年義務教育則是所有小學畢業生都進入國中，屬於普及教育而不再是菁英教育。但是當時由於時間倉促，來不及修訂課程、教材，而把原為少數菁英份子所設計的課程、教材，給所有國中生一體適用。可想而知，大部份學生無法吸收，毫無學習的樂趣可言；老師們也痛苦萬分，明知這套教材學生聽不懂，卻還是必須照本宣科，度日如年。因而逐漸出現能力分班的作法，前段班激烈競爭，後段班則放牛吃草。在這樣的環境下，學生行為異常乃是必然的結果。試想在教室聽一些聽不懂的課，即使是成年人大概也坐不住一天，何況是 13～15 歲的青少年？更何況不只要坐一天，而是要忍耐三年？因此學生的行為異常，絕大部份不是學生心理不正常需要輔導，而是因為在教室中的挫折感，累積而發洩出來。因此，要解決學生的行為輔導問題就應對症下藥，把課程徹底改革。

現行的課程有什麼問題呢？我們的國中生所學的科目高達 17 科，而日本只有 11 科，歐美只有 8 科；我們的國中生每週要上 37 節課，而日本只上 31 節課；歐美國家幾乎每天排一節體育課，日本每週排 3 節體育，而我們只有 2 節〔參見表三〕（註五、六）；在青少年身心發育期，我們讓學生每週多花那麼多時間反覆背誦、練習一些死知識，不但扼殺了寶貴的創造力，也使得學生們厭惡學習，付出這麼高昂的代價，實在不值得。

那麼課程要怎麼改？其實先進國家大都設有一個負責課程發展的常設機構，長期進行課程發展所需的各項基礎研究，而我們並沒有。因此，國民教育階段學生的認知發展情形，以及最低基本學力指標等資料，均付之闕如。每次課程修訂時，臨時組成一個委員會，委員們依據個人的認知與經驗，要進行科目的統整與時數的調

整，怎麼可能有共識呢？也就難怪過去幾次的課程修訂、教材改編，都無法達到「從菁英教育走向普及教育」的大方向。就以 86 學年度實施的國中新課程而言，科目由原來的 17 科增加到 22 科，教學生如何吃得消？如果要避免重蹈覆轍，政府應趕快設置一個國家級的「教育研究院」或「課程發展中心」，以 5～6 年為期，進行必要的基礎研究以及國際比較，發展一套「課程綱要」，以統整教學科目、減少上課時數、增加活動課程為大方向；讓民間依據此課程綱要編寫教材，掌握由近及遠、生活化的原則，並以培養學生「學習新知的興趣與能力」為主，以落實「從菁英教育走向普及教育」的國民教育。

### (三)縮小學校規模，落實小班教學

台灣的小學，每校平均約 900 人，都會地區常多達五、六千人，甚至超過萬人，而法國每校平均只有 96 人，西德 116 人，日本 372 人（註七）。大校對於小朋友而言，並不是理想的學習環境，為求維持秩序，集體管理主義超越了教育理念。為了安靜上課，一致作息、一致行動成為學校的首要任務，完全無法顧及現代教育理念所主張的「重視學生個體發展與個別差異」。事實上，心理學家在行為科學研究上，早已證實：在一個狹小空間成長的小孩，比較容易心胸狹窄、性情暴躁，具侵略性與攻擊性。我們早期經濟情況不好，為了省錢，不能購買校地建新學校，而在原校址往高樓發展，造成今日許多超級大校的現象，早已成為世界奇觀，而大校所帶來的後遺症，也日漸顯現。

但是在都會區，學校預定地早已流失，土地取得相當困難，要達到如 410 教育改造聯盟所主張的先進國家的水準：每校 150～300 人左右，是相當困難的。因此教改會主張先從拆解大校做起，凡超過六十班的大校，應於附近增設新校；同時積極改善大型學校的經營，例如採行「校中校」的措施。在都會地區要縮小學校規模，困難度相當高，民間已提出不少頗具創意的解決方法，黃武雄教授所倡議的：打散原有學校用地，交換小塊土地，成立社區小學的構想，台大城鄉研究所夏鑄九、阮小方已有具體的實施研究案提出，值得中央在法規、經費與土地取得等方面予以協助，以進行實驗。

至於小班教學，其實已是政府與民間的共識。小班教學的目的，並不只是減輕教師的教學負擔，更重要的是提供一個比較人性化的教學環境，讓老師能夠照顧到學生的個別差異，滿足每位學生的教育需求，讓他們都能適性發展。傳統的教學法，是學生配合老師的教材與進度，全班以統一進度學習。幾十年來，我們的國民教育在統一教材、統一進度、統一考試、統一成績考核的制式下，教學的個性死了，教師變成統一工具，教學方法被壓抑、教學熱忱被扼殺，連帶的也抹殺了學生的學

習興趣和創造潛能。事實上，學生是一個個有思想的有機體，雖然屬於同一年齡層，但他們開竅的程度不同、認知的方式與程度也有差異，一個好的老師，應能針對學生不同的反應，一步步引領這些生命去思考問題、探索新知。要達到這個理想的境界，先決條件是班級人數要減少，要實行小班教學。但是到底每班人數多少才算小班呢？根據美國的研究，班級人數由 50 人降至 40 人，或由 40 人降至 35 人，教學效果的改進，並不顯著；由 35 人降至 30 人，或由 30 人降至 25 人時，則有很明顯的差異。其實美國柯林頓總統在 1998 年國情咨文中，就已宣佈要把全國小學一至三年級的班級人數，降到 18 人以下。為了達成此一目標，還要有一些必要的配套措施，包括增聘 10 萬教師，並以減稅方式，協助社區更新或新建 5000 所學校。反觀我們，民間 410 教改聯盟主張，於 92 學年度達成國中、國小每班不超過 25 人的目標，教改會在權衡國家財政負擔及師資培育不足的困境後，建議在 95 學年度之前，達成國中、國小每班不超過 30 人的目標。此一目標已與民間的期盼有所差距，與美國差得更遠。政府若有落實教改的決心，就應積極在經費籌措及師資培育方面努力，協助各縣市地方政府，在學齡人口下降時，不要輕易減班，至少先達到教改會建議的目標，然後再逐年增進，滿足民間的期盼。

但是必須強調的是，班級人數的降低，只是必要條件，而非充分條件，並不能保證教學效果的必然提昇，還需要其他的配合措施才行。目前台灣的小學，約有 22% 的班級（國中約有 4.5%），其學生人數低於 30 人，但是教學效果並沒有明顯優異，一方面是在教材上仍缺乏彈性，另一方面就是缺少小班教學法的配合。事實上，我們的老師們本身就是在大班教學的環境中培育出來的，並沒有小班教學的經驗與知能，若沒有先做好師資進修，提供老師們小班教學的方法與經驗分享，是達不到真正的效果的。

此外，目前學校中有不少高智商、低成就的學生，他們只是一時因為家庭問題或個人情緒問題，而學習落後，若能及時補救回來，就能趕上正常的進度，而不致於自我放棄。但是光靠老師個人的力量，要照顧到全體學生的學習需求，是相當困難的，即使班級人數降低了，也不可能把每位學生帶上來。還需要一個完善的的義工支援系統，協助進行補救教學。這裡所說的補救教學，並不是現行的第八節課集體補救教學，也不是到了寒暑假才進行的集中式補救教學。而是針對學習落後者，進行一對一、一對二的個別式、分散式課業輔導計畫，把學生及時補救上來。這個義工系統，可以由退休的老師們為主，再輔以家長、校友，以及社會或大專校院的服務性社團，組織起來，一起努力。美國柯林頓總統呼籲美國的大學生進入國小，協助達成「每位 8 歲學童都能閱讀」的目標。這個措施，值得我們參考學習。

#### (四)暢通升學管道

減低學生升學壓力，須先暢通升學管道。如果不能改善現在供需失衡的現況，而只是改變入學方式，是緣木求魚，不可能達到減輕升學壓力的目標。在供需方面，先來看國中升學的現況。目前國中畢業生的升學機會甚多，包括進入公私立普通高中、高職、五專、補校、延教班、軍警學校等等，一個國中畢業生大約有 1.2 個升學機會，似乎在量方面已經足夠了。但是升學競爭仍然激烈，主要原因在於學生要爭取理想的學校。而我們的高級中等學校的結構，公立學校數量太少，國中畢業生進入公立高中的機會，只有 16%，每七個學生才有一個能進公立高中；學校的分佈亦不均勻，目前台灣省有四分之三的鄉鎮，沒有任何一所公立高中或高職，城鄉差距非常懸殊；公私立高中職學雜費差距非常大，私立約為公立之五倍，而每位學生所分配的資源，公立則為私立的 2-3 倍；有大約二成的孩子，只能念夜間上課的公私立補校。普通教育與職業教育容量的比例，也不能符合社會的脈動，就以 84 學年度為例，高級中等學校的一年級新生中，普通高中只佔 22.0%，高職 68.6%，五專 9.4%。而鄰近的韓國、日本，普通高中的容量都遠超過 70%。因此調整普通教育與職業教育容量的比例，是刻不容緩的。

在過去廿年來，技職教育對台灣經濟發展的貢獻，是不爭的事實。由於高職與專科學校快速且蓬勃的發展，提供了工商業界質量均佳的基本技術人力，提升了產業的競爭能力，使台灣能在許多發展中國家之中，脫穎而出，擠身亞洲四小龍之列，在經濟發展上，受到世界各國的重視。但是現在國民所得已超過一萬三千美元，家庭經濟的改善，使得大部分家長，不願意其子女在高職或專科畢業後，立即投入就業市場，從事較辛苦的基層勞力工作，而寧願送去補習班準備繼續升學，過去大量培育職校生的政策，可說已達成階段性任務，而現在已到了必須重新檢討的時候了。

從技術人力的供應面來看，日本早就提出菱形結構的主張，認為現代企業所需求的，主要是高級技術人員，是菱形的主體。而菱形結構的上下兩端，則為初級技術人員與科學家，只佔少數。在教育上過早的分流，對於高級技術人力的培育，並非良策。由於科技的快速發展與變遷，高級技術人員應具備靈活而有彈性的應變能力，才能吸收新知、適應新技術並有效的解決問題。在高職（或五專前三年）的教育階段，應加強基本學科能力的學習，而不是熟練一些可能不久就會被汰換的專業技能。目前高職生的國英數基礎不夠，影響其未來學習新知的效果，再加上高職生的就業意願低落，實際投入產業的人力並不多，即使就業，也泰半進入服務業，學非所用的情形相當嚴重，造成教育資源的浪費。因此教改會主張減少高職與五專前

三年的學生數，增加普通高中的容量；提昇技職教育品質，讓技職教育精緻化。遠程目標，則應推行以新制綜合高中為主的學區制。

至於產業界所需的基層人力，則應改為由職訓局培育及由業界加強在職訓練計劃，自行培養。教育當局與業界都應充分體認「職業教育」與「職業訓練」所應有的分野。日本的業界，寧願進用高中生，給予在職訓練，也不想用一個看來馬上可用、卻較無發展性的高職生，其理至為明顯。

再從大學層面來看，去年大學聯招各類組的平均錄取率已超過 50%，很多人認為現在大學已經夠多了，不應再設大學。其實我們應先對大學的性質有所了解。在外國有所謂的「學術大學」，這類大學所佔比例不高，多半規模很大，有良好的研究所，學費頗高。另一類則為「普通大學」，所佔比例較高，一般而言，其規模較小、學費低廉、普及性高，提供了大部分人唸大學的機會。反觀我國，則只要設大學，一定是「學術大學」，近年來新設了好幾所大學，規模都不大，有些學校的學生人數甚至還不到 2000 人，但建校經費動輒數十億。成本太高、資源極度浪費，因而使一般大眾產生錯覺，認為不宜再設大學了。其實我們的大學教育學生人口比例，與先進國家相比，仍是相當低的。從大學生人數佔 5-24 歲人口百分比來看，我們只有 5.6%，法國 10.6%，英國 7.5%，美國高達 19.5%，甚至連韓國 10.2%，日本 7.6% 都比我們高（張清溪，「教育與人力規劃」，全國民間教育改革會議論文集，1994 年 1 月）。再從 18 歲年輕人念大學的機會來看，1993 年的資料顯示我們包括日夜間部只有 18.2%，日本 30.1%，韓國 32.6%，美國 54.7%。我們 18 歲年輕人念大學的機會這麼少，也就難怪升學壓力這麼大了。就大學的類型而言，我們現在所缺的，應該是類同於日本的短期大學，或美國的社區學院（community college）、初級學院（junior college），以提供普及的大學教育。在這類大學中，只提供大一、大二的普通課程，不需要像學術大學，以高薪聘請專業學科之教授，也不需要太貴重的研究設備，因此辦學成本低廉，學費不會太高，可以達到普及化的目的。

在作法上，不妨由目前專科學校的定位著想。近年來，盛行考插大及技術學院，使得專科學校的教學受到嚴重的影響。有不少學校應學生的要求，特別為插大而開輔導課。各科所開的專業選修課，往往因學生選修意願不高而停開。資料顯示，84 學年度各大學所錄取的轉學生數為 135,118 人，其中有 9,743 人是專科學校畢業的學生，佔了 86.9%。教育當局既無法扭轉此一趨勢，何不慎重考慮讓專科學校的教育目標做適度的調整，包括大學先修、技職教育、及職業訓練，使專科學校的發展更具多元性？

至於高級中等學校的入學方式，教改會在總諮議報告書中建議，於遠程目標做到以綜合高中為主的學區制，真正免除入學考試。而前教育部吳京部長強勢推動於89學年度即實施高職免試入學，在許多配套措施尚未完成之前，匆促實施，恐怕未得其利，反受其害。在普通高中容量未增加，公私立學校差距未拉近，學校分佈未均衡之前，學生選校的升學壓力仍然嚴重，學生對於入學分發仍將斤斤計較，這時實施免試升學，時機並不恰當。

若再仔細瞭解此項免試多元入學方案，其入學排序的主要依據，是國中在學成績加上兩次全區內的統一考試成績。既然還有兩次統一考試，實不能稱為免試。在名稱上冠以免試入學實有誤導之嫌。而國中成績所採用的「固定比例五等第九分法」，其實是爭議甚久的自願就學方案所採用的計分法。此一方法為了考慮校際公平與班際公平，設定每班學生各等第的人數為固定比例。支持與反對此方案的許多論點，例如學生壓力之增減、班級內同學感情之好壞、老師是否會受人情關說或評分不公等等，至今仍是各說各話，沒有交集。其實這種固定比例的五等第制，在世界各國尚無任何一所學校採用，因為它並不符合教育理念，有一些必然會發生的後果，是不容忽視的。

首先，這個方案對於常態編班的實施效果，會有相當不利的影響。因為常態編班集智愚差距甚大的學生於一堂，在教學上本來就非常困難，必須有許多配套措施，才能達到學習上的效果，例如班級人數的降低、師資水準的提升、教材與教學法的改進等等，更重要的是對學習較慢的學生施以補救教學。但是在班級內採固定比例五等第制，卻使得教師不可以進行補救教學，因為對某些學生額外的輔導，使其功課進步、等第提升，在固定配額的限制下，勢必使上一等第的學生往下降，因而各等第的學生都會要求老師施以補救教學，那還有何補救教學可言？就好比裁判在競賽場上，不能給予任何選手輔導一樣，教師若賦以裁判的任務，就不再容許其發揮教練的輔導功能。因此雖達到了常態分班，卻無法實質照顧低成就學生。其次，因國中成績是採三年累計的結果，使學生在國二階段就可能因國一成績落後太多，而提早放棄學習，其失落感與挫折感更重。更嚴重的是，若三年累計的成績不理想，沒有進入理想的學校，這個學生並沒有補救的機會，因為他不可能重唸一次國中，對於15歲的孩子而言，是相當殘忍的。

再就常態分班的基本假設來看：各班均為常態，且各班之水準相近，因此以班級為常模的五等第九分制，才能作為升學分發的依據。此一假設已有不少人提出質疑，其中最具說服力的是中研院林妙香研究員的研究報告，由其中所提供的數據，可以很明顯的看出各班級學生的表現，並非常態分布，而是呈現雙峰型態，這表示

班上有一些學生集中在前段，競爭激烈；也有相當多的學生集中在後段，提早放棄學習。而且班級間之差異相當大，相同的原始分數，換算成五等第後，由於在不同的班級，卻有不同的等第。

上述種種缺失，教育行政單位並非不知，但卻不願誠實面對可能造成的嚴重後果，而奢望先廢除聯考，然後以行動研究法改善五等第計分法。若是為了廢聯考而廢聯考，卻引進另一套更可怕的怪獸，恐非國中學子之福。

其實要減輕學子的升學壓力，政府應有決心投入更多資源，改善高級中等學校的結構與環境，確實暢通升學管道。若受困於經費限制而不肯投資，只是改變成績排序的方法，對於升學壓力的抒解是無濟於事的。

#### **(五)落實校長遴選與教師聘任制**

教改會在成立之初，大家就一致認為，如果能找到好的校長與優秀的老師，學校的經營就成功一大半了。先談如何找到好校長。目前中小學校長是經由嚴謹的考核、計分、筆試、口試後，依序按志願分發的，已行之有年，咸認相當公平，為什麼要改呢？因為現行的分發辦法，只是校長自己的單向選擇，學校沒有表達意見的機會，並不符合雙向選擇的理想。其實校長的領導風格、辦學理念，並不是筆試考得出來的。學校需要的應該是適合這個學校發展的校長，而不是考試成績高的校長。一個新設立的學校，或問題叢生亟待整頓的學校，也許需要一個有魄力，有衝勁的校長，大刀闊斧積極改革；而一個歷史悠久，辦學優良的學校，也許需要一個穩重持平、善於溝通的校長，讓學校在穩定中求進步。校長出缺時，若能組成一個遴選委員會，接受有校長資格的人申請，或主動邀請有資格的人來申請，經由深入的訪查、充分的討論，比較有可能找到適合這個學校的校長。例如一個偏遠地區學校，在應徵的候選人中，有一位曾經擔任偏遠學校的主任，輔導原住民學生成效卓著，與原住民家長相處融洽，而且有很高的意願長期在這個學校經營，五年內不會調校。這位候選人，當初校長資格考試的成績也許不是最高的，但卻可能是最適合這個學校的。又如一個學校，學生來自單親家庭的特別多，或者社區環境複雜，而校長候選人中，有一位對於這類問題的處理特別有經驗，那麼這位候選人也可能是最適合這個學校的校長。

也許有人會說，民主時代可以一人一票選總統、選縣市長，為什麼校長不能由學校老師普選產生？其實我們能選總統，或選縣市長，是因為我們具有公民的資格。學校若是普選校長，誰具有學校公民的資格呢？是教職員工嗎？其實教職員工是被聘來執行學校教育事項的，由他們自己普選校長並不合適，否則的話，總統豈不是可由總統府員工普選產生即可？那麼學校的公民難道是學生嗎？顯然也不太適合

，因為中小學學生尚未成年，而且在學時間短，選了校長就畢業也不太恰當。此外，縣〔市〕長普選也與校長普選有很大的不同。普選縣〔市〕長落選的一方，不會出席往後的縣〔市〕政會議，而普選校長，落選者卻往往仍是校內各項會議的成員，對校務發展相當不利。

因此，教改會主張校長應採遴選方式產生。在作法上，可沿用現行校長資格的認定辦法〔或略做修改〕，儲備一些候用校長。當學校校長出缺時，成立校長遴選委員會，依據學校特性，遴選最適合該校的校長。

至於教師的選聘，也應依照雙向選擇的精神，由各校教師評審委員會公開徵選產生，而不是按在校成績或分數之高低分發，或者按年資記點等書面資料調校。因為教師所需具備的人格特質，並不是一紙成績單或其他書面資料所能呈現的。過去行之有年的、看似公平的分發辦法，其實並不合理。常有科別不合，或不具教師人格特質，或甚至精神異常者，分發到校，造成學校長期的困擾。其實是否適合當老師，只要安排一節試教，就一目了然了。因此，過去那套分發的排序辦法，可以當成各校初審的依據，再經過各校的複審，包括面談、試教等程序，應可選聘到較好的師資。至於人情關說的疑慮，其實是多餘的。只要在評分辦法上稍做設計，去掉太離譜的高分或低分並不困難。其實，多數人組成的委員會更不容易受關說的影響，而且可以做為校長抵擋外界壓力的有效關卡。一個新制度的實施並不容易，實施初期難免會有不適應的情形。教育行政單位應本於服務的理念，協助各校教評會的運作，辦理講習會，提供經驗交流的機會，成立教師選聘服務中心，提供各校缺額及求才條件的資訊，讓教師聘任制能順利施行。而各校的教評會委員，也應有正確的體認，盡心盡力為學校找到好的老師，一起經營自己的學校。

#### (六) 建立教師進修成長的機制

任何改革，都要考慮人的因素，徒法是不能自行的。因此，教改會認為教師的認同是教改成功與否的關鍵。我們的教育界，一向有個相當好的傳統，就是可以吸引到最優秀的人才進入教育界服務。早期師範學校所招收到的學生，大多是當時同儕中的頂尖者，但是這些優秀的人才，經師資培育進入教育界工作後，卻受到多如牛毛的教育法令重重束縛，動彈不得，根本無法發揮教育專業自主的功能。再加上受到公務員鐵飯碗的保障，學校已自成一個世外桃源，與社會脫節，逐漸形成一個獨立而封閉的體系，缺乏自我省思與提昇的機制。學校的好壞，只有一個標準：升學率；明星老師也只有一個標準：升學率。由於缺少一套有效評鑑的辦法，使學校逐漸背離教育理想，走向智育掛帥、升學第一的不歸路。曾榮獲諾貝爾物理獎的美國著名物理學家，威爾遜（Kenneth G. Wilson）教授，最近出了一本書（註八

），詳細記載他以五年時間與俄亥俄州中小學教師合作，進行教育改革的心得。他以科學家求真的精神，提出了有別於一般教育專家的新看法，他認為學校教育要學習企業界的自我成長的作法，建立能隨時自我檢討改進的回饋系統，才能持續進步，這真是一針見血之見。其實，歐美的學校，大都訂有一套完善的教師成長與評鑑程序，以台北美國學校為例，分為專業成長(level one-professional growth)與專業觀察(level two- professional probation)兩個層次，在專業成長層次中，每位教師每年都要與校長一起擬定一個書面的教師成長計畫，校長的責任是要瞭解每位教師在教室內外的各項表現，評估教師之專業進展，每三年則要進行一次總結性的評估，包括授課專門科目、專業知能、人際關係、以及校務參與四大項，根據職務描述所訂之目標，進行評估。若教師不能達到所訂目標，則學校須書面告知這位老師，進入專業觀察層次。校長必須明確的告知這位教師，需要改進之項目，由教師擬定改進計畫，學校則提供一切可能的協助，包括在職進修、同儕觀摩等，使教師在此觀察期能有所成長與改進，若成效不彰，則終止聘約。這套作法的主要精神，在維持一定的教學水準，提昇教師之專業素質，協助教師隨時成長。而對於不適任教師，也盡量協助其改進，但為了維護學生的學習權，在必要時仍會採取解聘的手段。

新公佈的教師法，對教師有相當完善的保障，教師只要不犯法，準時上下課，就不得予以解聘。事實上，教師若只是安分守己，但是對所授專門科目之知識不足或專業知能欠缺，則仍然是位不適任教師，而目前各校對於這類不適任教師，幾乎是束手無策，既無法解聘，又不能強迫進修，受教的學生成了受害者，而優秀教師們的努力與辛勞，也都因為不適任教師的存在而大打折扣。因此，從速訂定適當的教師成長與評鑑的辦法，使教師有隨時自我改進的機制，是提昇教育品質的關鍵所在。至於教師之進修，目前的問題是管道狹窄、方式單一，內容更無法反應教師之實際需求。教改會在師資進修方面，建議在教師法修訂時，明訂進修為教師之權利與義務，有關教師進修之預算，應編列部份經費，直接補助至各級學校，鼓勵辦理校內進修活動。

### 三、結語

台灣過去由於教育的普及，使社會走向民主多元，經濟繁榮，成就了世人稱羨的亞洲奇蹟。俗曰：「十年樹木，百年樹人」，教育的成效不是立即可見的。今日若不能繼續提昇教育品質，則十年後必將嚐到苦果。過去以粗廉方式辦教育，長期的投資不足，已累積了太多的問題。在智育掛帥、急功近利的作法下，所造就的下

一代，在社會關懷、人際溝通、尊重自然、奮發向上等等全人性格發展上，已有所欠缺。而大批學生在國民教育階段被放棄，失去自尊、感受不到教育的愛。出了校門後，成為社會的邊緣人，因而憤世嫉俗、反智、反社會。近期發生的彭婉如事件、白曉燕事件，就是當年種下的因，今日由全社會來承擔這個果。要徹底改善這種狀況，非從教育改革著手不可。上述改革建議項目中，縮小學校規模、落實小班教學、暢通升學管道等等，都需要龐大的經費支應，而今政府財政困難，若沒有很大的決心，是不可能達成的。政府為了建核四、建高鐵、以及眷村改建，每一項建設都至少投入四千億以上的特別預算。那麼為了我們的下一代，為了建立一個祥和的社會，政府是否應認真考慮，分年編列教育改革特別預算，來推動並落實教育的希望工程？投資教育，就是投資未來。對於多年累積的教育問題，政府應有魄力與決心，提供資源、修訂法律、調整組織，以改善教育大環境，並激發教師熱忱，釋放民間活力，讓全民一起攜手共同努力，迎接新世紀的挑戰。

## 附 註

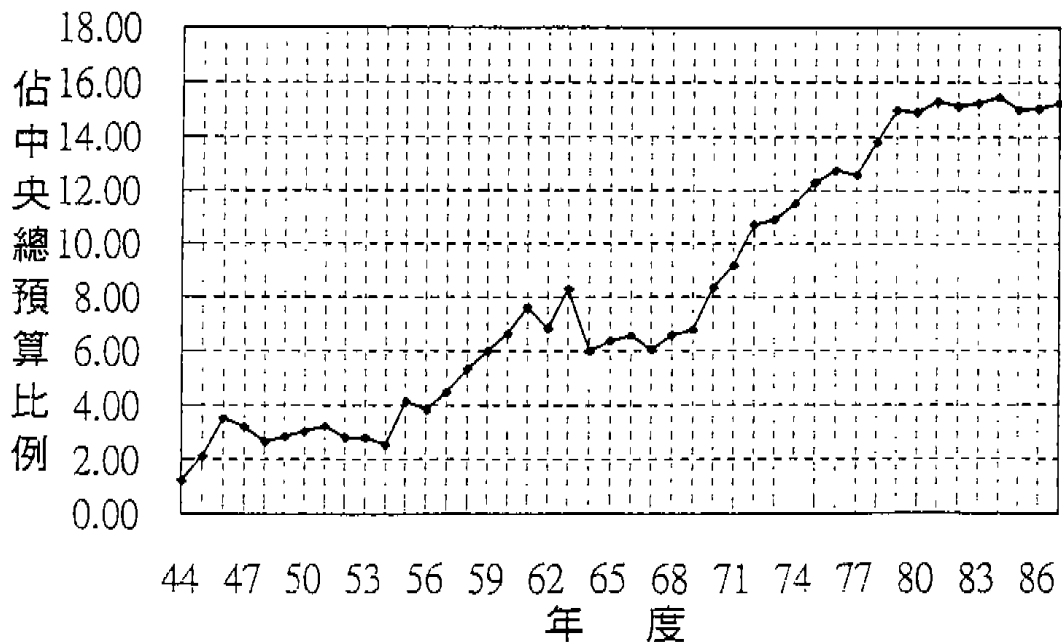
1. 經建會經濟研究處。瑞士國際管理學院（IMD），1996年國家競爭力評估細分類項目改進之檢討。
2. 張鈿富（民86）教科文預算下限取消後的教育經費分配策略。政策月刊，26，2-4。
3. 教育部會計處（民86）。歷年度教科文支出與教育部主管預算核列情形一覽表。
4. 行政院教育改革審議委員會（民85）。教育改革總諮議報告書。台北市：作者。
5. 台北日本人學校（民84）。學校要覽。台北市：作者。
6. 教育部國民中學課程標準編輯審查小組（民84）。國民中學課程標準總綱。
7. 黃武雄（民84）。台灣教育的重建。台北：遠流出版社。
8. 凱尼斯·威爾森（1997）。全是贏家的學校（第一版）（蕭昭君譯）。台北市：天下文化。

表一 國家競爭力細項排名

大、中、細項分類	說 明	實際資料排名		排名
		統計	問卷調查	
教育制度	是否符合競爭經濟之所需		7.07	3

中等教育入學率	1992，學齡學生人數／學齡人口，%	95	15
高等教育入學率	1992，20-24歲就學人數／學齡人口，%	34	20
基本教育師生人數比	1993，學生人數／教師	25	36
中等教育師生人數比	1993，學生人數／教師	21	37
平均每人教育公共支出	1993，美元	654	24
文盲率	1995，成人（15歲以上）文盲人口數／總人口，%	6.8	33

資料來源：經建會經濟研究處“瑞士國際管理學院（IMD），1996年國家競爭力評估細分類項目改進之檢討”



圖一歷年教科文預算佔中央總預算比例變化圖

表二 教育改革方案優先推動項目建議表

教育改革 重點項目	完 成 期 程			配 合 考 量 措 施
	近程完成	中程完成	長程完成	
一、修訂教育法令與檢討教育行政體制	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 制定〈教育基本法〉</li> <li>2. 修訂〈教育部組織法〉</li> <li>3. 修訂〈私立學校法〉</li> <li>4. 制定〈原住民教育法〉</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 修改各級學校之人事與會計制度</li> <li>2. 制定〈學校教育法〉</li> <li>3. 制定〈親職教育法〉</li> <li>4. 修訂〈大學法〉</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 修訂〈教師法〉</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 〈教育基本法〉制定理念與〈教育部組織法〉修訂原則，宜參考教改會方案由教育部提送行政院轉立法院立法與修法</li> <li>2. 〈教師法〉之修改及其他教育措施之改善，應以能提升教師專業素質與激發基層教師教育熱忱為主要考量</li> <li>3. 各級學校之人事與會計制度的修訂，包括校長對人事與會計主管及人員之任免或任免同意權、學校在人事與經費額度內之調度運用權、推廣實施各級學校之校務基金制度等</li> </ol>
二、改革中小學教育	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 革新課程、教材與教學</li> <li>2. 實施國民教育小班制</li> <li>3. 促使國教經費支出比例符合先進國家標準</li> <li>4. 提升教師專業素質，研擬激發教師教育熱忱方案</li> <li>5. 營造適性教育之校園環境</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 建立補救教學系統</li> <li>2. 增加高中容量</li> <li>3. 建立教育評鑑制度</li> <li>4. 成立國家級教育研究院</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 建立以綜合高中為主的學區制</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 課程與教材之重整與編訂，教學方法之改進，應兼顧學生學習能力與追求卓越的要求，培養學生手腦並用及學以致用的能力。並應速予開放中等學校教科書為審定制</li> <li>2. 小班制可先從國小一、二年級全面做起；並優先處理國中每班超過40名、國小每班超過35名的額滿學校；超過60班之學校應予縮小</li> <li>3. 綜合高中之設立，包括新建、改制與轉型等方式</li> <li>4. 配合教師評鑑與進階，擴充教師進修管道</li> </ol>

<p>三、普及幼兒教育與發展身心障礙教育</p>	<p>1. 滿足五歲幼兒80%入園需要，確保幼兒在各類教保機構中均能接受一定品質的幼兒教育 2. 特殊學校之設立，以小班小校為原則，並朝社區化發展 3. 學校特殊班應力求普及</p>	<p>1. 逐步實施普及且免費的幼兒教育，並保障其受教品質 2. 實施0~6歲幼兒的免費身心健康檢查 3. 結合家長、教保機構及社會資源，建構有利於幼兒發展的支持性網絡系統 4. 擴充身心障礙教育教師供應量</p>	<p>1. 身心障礙學童義務特殊教育就學率，達到普通學童就學率95%的水準</p>	<p>1. 近程以任務編組方式，由相關主管單位組成「幼教聯合督導會報」，進而設置幼教專責單位 2. 採部會署合作方式推動0~6歲幼兒的免費身心健康檢查，並應配合提供適當的醫療與教育措施，以奠定身心障礙教育的良好基礎 3. 在教育行政體系設置推動身心障礙教育的專責單位與人員 4. 提高身心障礙學童義務特殊教育就學率，應訂定分程達成目標</p>
<p>四、促進技職教育的多元化與精緻化</p>	<p>1. 調降技職學校對普通高中之人數比例 2. 落實多元而彈性的技職教育制度 3. 建立多元化技職師資審查體系</p>	<p>1. 加強技職學校學生的基本學科能力 2. 加強高等技職學校學生的通識教育</p>	<p>1. 強化專業證照之公信力</p>	<p>1. 促進技職教育多元化與精緻化，包括有因應經濟及產業發展需求、輔導轉型、加強獎助私立技職學校以拉近公私差距等項</p>
<p>五、改革高等教育</p>	<p>1. 教育部設高等教育審議委員會 2. 公立大學設董事會</p>	<p>1. 建立高等教育評鑑制度 2. 放寬學費限制，增加獎助學金與貸款</p>	<p>1. 公立大學法人化 2. 發展各具特色之高等教育學府</p>	<p>1. 教育評鑑之落實，應先訂定院系所科之辦學成效指標。評鑑結果應予公布並當為獎助之重要依據</p>

<p>六、實施多元入學方案</p>	<p>1.推動大學多元入學方案 2.推動高級中等學校多元入學方案</p>	<p>1.高等教育學府入學改採以申請為主之制度</p>	<p>1.擴充高級中學及大學之容量 2.提昇各校之教育品質</p>	
<p>七、推動民間興學</p>	<p>1.推動民間興辦國民教育 2.加強私立學校校務制度化、人事與財務透明化</p>	<p>1.各級政府設立「私立學校審議委員會」大幅增加私立學校獎助，並逐步調整為直接補助學生</p>		<p>1.放寬各級各類私立學校之設立標準 2.加強辦學誘因（包括土地取得方式） 3.落實私立學校評鑑</p>
<p>八、建立終身學習社會</p>	<p>1.推廣終身學習理念 2.中央與地方設立專責機構，負責推動、協調與統整終身學習相關工作</p>	<p>1.統整正規、非正規及非正式教育系統，並建立承認個人在非正規及非正式教育系統學習成效的必要機制 2.訂定並推動整體回流教育制度 3.普設現代化圖書及資訊系統 4.廣設各種社區學院</p>		<p>1.社區學院主要係提供就業人員與社區公民之進修管道，可新設，亦可循改制方式推動設立 2.各級學校回流教育制度之建立中，以高等教育階段之回流教育為首要 3.教育部設終身教育司 4.普設現代化圖書及資訊系統，以便有效建立學校內外的學習網路</p>

\*註：本表所列皆為應即優先推動之教育改革項目，不同項目皆應同時推動，但因各種主客觀條件之限制，可預估其完成的期程會有所不同，有些是推動後在近程即可望完成者，有些則是經推動後在長程期程內才可望完成。

表三、我國與日本國中課程節數比較表

國 別		日 我 國			日 我 國			日 我 國			日 我 國			
年 級		一			二			三			6 學 期 節 數			
年 度		84	74	85	84	74	85	84	74	85	84	74	85	
國 文		5	6	5	4	6	5	4	6	5	26	36	30	
英 語		4	2-3	3	4	4	3	5		1+(1)	26	12-14	14+(2)	
數 學		3	3-4	3	4	4	4	4		2+(2)	22	14-16	18+(4)	
社 會 學 科	認 識 台 灣	4		社 會	4			3			22		6	
				地 理										1
				歷 史										1
	社 會 學 科	歷 史		2			2			1	2		10	8
		地 理		2			2			1	2		10	8
		公 民 與 道 德	1	2		1	2	2	1	2	2	6	12	8
自 然 學 科	生 物	3	3	3	3			4			20	6	6	
	理 化					4	4			2+(2)		8	12+(4)	
	地 球 科 學								2	1		4	2	
家 政 與 生 活 科 技	家 政	2	2	2	2	2	2	2	2	2	12	12	12	
電 腦						1			1				4	
健 康 教 育		2	2									4	4	
藝 能 學 科	體 育	3	2	2	3	2	2	3	2	2	18	12	12	
	音 樂	2	1	2	2	1	1	1	1	1	10	6	8	
	美 術	2	1	2	2	1	1	1	1	1	10	6	8	
童 軍 教 育		1	1		1	1		1	1		6	6		
鄉 土 藝 術 活 動			1										2	
輔 導 活 動		1	1		1	1		1	1		6	6		
團 體 活 動	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	12	12	12	
選 修 科 目			1-2		0-2	2-3	1	10-15	2-5		2	20-34	10-20	
合 計		31	32-34	33-34	31	34-36	35-36	31	32-37	30+(5)-33+(5)	186	196-214	196+(10)-206+(10)	

資料來源：

1. 台北日本人學校1995學校要覽
2. 國民中學課程標準總綱74年4月公佈
3. 國民中學課程標準總綱85年7月公佈

# 國立教育資料館

## 教育資料集刊各輯總目次

### 第一輯 (民國六十五年十二月)

#### 各國高等教育專輯

發刊辭	熊先舉
我國大學教育的社會學分析	林清江
英國高等教育近貌	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：	

孔孟荀教育思想比較研究 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 (民國六十六年十二月)

#### 各國師範教育專輯

我國師範教育應趨的途徑	林 本
我國中等學校師資養成教育之檢討	瞿立鶴
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	陳奎憲
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
日本師範教育制度之演變及現狀	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 (民國六十七年六月)

#### 技術職業教育專輯

當前主要國家專科職業教育發展之研究	蔡保田
技術人力培育之規畫	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)教育之規畫	廖季清
論我國工業職業教育師資培育	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材實驗	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 (民國六十八年六月)

#### 中等教育專輯

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

近三十年來我國中等學校師資之培養與進修	瞿立鶴
近三十年來我國中等學校事務管理研究	杜源芳
近三十年來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
近三十年來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 (民國六十九年六月)

#### 國民教育專輯

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	吳武興
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	梁尙勇
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	
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 (民國七十年六月)

社會教育專輯

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	馬驥伸
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
近三十年來臺灣省各級學校兼辦社會教育述要	鄭騰輝
推展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錄	本館

第七輯 (民國七十一年六月)

特殊教育專輯

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

近三十年來臺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 (民國七十二年六月)

#### 推廣教育專輯

我國推廣教育之演進與檢討	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推廣教育	周談輝
近三十年來我國中等學校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校院推廣教育之發展	王煥琛
特載：	
清末教育行政制度之演變	雷國鼎
民國七十一年教育論文索引	本館

### 第九輯 (民國七十三年六月)

#### 留學教育專輯

我國留學政策之演進	李炎
清末留學教育之演進	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 謚
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 (民國七十四年六月)

#### 體育專輯

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探討	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
我國棒球運動的發微與展望	詹德基
我國高爾夫運動的發微與展望	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 (民國七十五年六月)

美術教育專輯

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
近三十年來我國國民小學美術教育發展與現況	吳隆榮
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錄	本館

第十二輯 (民國七十六年六月)

音樂教育專輯

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

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錄	本館

### 第十三輯 (民國七十七年六月)

#### 幼兒教育專輯

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錄	本館	

### 第十四輯 (民國七十八年六月)

#### 科學教育專輯

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錄	本館

### 第十五輯 (民國七十九年六月)

#### 國語文教育專輯

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之探討	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 蕪
民國七十八年教育論文索引	本館
教育資料集刊各輯總目錄	本館

第十六輯 (民國八十年六月)

社會 (學) 科教育專輯

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
四十多年來我國的中學地理教育	石再添 李薰楓
四十年來我國高級中等學校三民主義學科教育	朱 謨
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錄	本 館

第十七輯 (民國八十一年六月)

視聽教育專輯

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
教育工學的理論基礎	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錄	本館

### 第十八輯（民國八十二年六月）

#### 商業教育專輯

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錄	本館

第十九輯 (民國八十三年六月)

工業教育專輯

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	蕭錫錡
民國八十二年教育論文索引	本館
教育資料集刊各輯總目錄	本館

第二十輯 (民國八十四年六月)

環境教育專輯

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錄	本 館

## 第二十一輯 (民國八十五年六月)

### 資優教育專輯

資優教育的基本理念	毛連塏
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——以台灣省高中數理資優教育評估為例	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錄	本 館

## 第二十二輯 (民國八十六年六月)

### 師資培育專輯

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——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
國小學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錄	本館

# 索引

## 一、中文索引

### 一畫

一元閉鎖制 175, 177, 182

### 二畫

人本化教育 4

人本心理學 17, 18

人本教育基金會 264

### 三畫

大眾文化 181, 182

大眾教育 152

大學多元入學方案 139

大學自主 161, 165

大學自由 153, 154

大學自治 154

大學自治權 153

大學法 263, 269

大學總裁 154

小班小校 88, 97, 101, 319, 342

小班教學 345, 346, 353

工具性制約學習 293

工具性的行為 293

### 四畫

中華民國全國教育會 263

中華民國教育改革協會 267

五等第九分制 252, 253, 349

公立學校選擇權 278

公教分途 58

公辦民營 280, 319

分包者 321, 322, 339

分辨學習 299

升學管道 347

文化再製 181, 182

文化瞭解 43

文化霸權 60, 65

### 五畫

主婦聯盟 233, 264

代理學習 294

可靠度 327

古典制約學習 293

四一〇教育改造運動 268, 269, 270, 342

市場導向 44, 47

民族誌研究 284

民間團體教育會議 265

生涯發展 217

田園教學 266

申請入學制 250, 257

目標2000年：美國教育法 40, 43, 45, 280

### 六畫

全美教育學會 26

全國教育協會 239, 281  
全國教師會 61  
全球化 41, 42  
因材施教 13, 14, 19, 198  
回流教育 139, 226, 227  
回流教育制度 140, 141, 143, 144  
回流學校 44  
    參見 再次機會學校 44  
回歸教育本質 266  
地方教師會 61  
在家教育 205  
在職進修 177, 185, 191, 192  
多元化 167  
多元文化 42, 182, 183  
多元彈性 163  
存在主義心理學 17  
成人教育 221, 222, 225, 234  
成人教育學會 234, 235  
早期介入 217  
有教無類 13, 14, 198  
有意的學習 19  
自主化 167  
自我心理學 17  
自我認同 302  
自律公約 64, 65, 66  
自願就學方案 241, 253, 257

## 七畫

行為的認知控制 295  
免於外力干涉 32  
完全中學 47  
戒嚴 177, 178, 262, 272

技職教育 347  
改良式聯招 241, 244, 245  
改進美國學校法案 280  
狄林報告書 127, 131, 133  
私立學校法 343

## 八畫

使用者付費 133  
供應者 317, 322  
典範轉移 1  
制約反應 293  
制約刺激 293  
制約學習 293  
協同教學 292, 302, 306, 309, 311  
委辦學校 277, 278, 283  
    參見 專案學校 115  
延緩評斷 21  
性向組型 15  
知覺心理學 17  
知覺場地 17  
知覺類型 19  
社區化 168  
社區型大學 138  
社區學校 280  
社區學院 47, 111, 226, 348  
社區學習中心 239, 281  
社會工程 9  
社會互動 161  
社會系統 2  
社會認知 309  
社會影響 292  
社會影響歷程 292

社群主義 1, 6  
 空白課程 292, 311  
 初級學院 348  
 初等級中等教育法案 89  
 非制約反應 293  
 非制約刺激 293

## 九畫

品質化 154  
 品質保證 314, 326, 330  
 客戶 315, 316, 322, 339  
 客戶與供應者良性互動機制 318, 319  
 , 322, 323, 324, 325, 331, 332,  
 339  
 建教合作 153  
 政治社會化 176  
 研究型大學 138  
 科技型大學 138  
 科際整合的教學 280  
 科層原則 73  
 科層體制 48  
 美國聯邦教育改革中心 279  
 英才教育 152  
 英語教學 96

## 十畫

降低師生比例 90, 100  
 個人主義 1, 4, 6, 7, 45  
 個別化教育方案 198, 205, 209  
 個別化教育計畫 14  
 個別化教學 14  
 個別化與個性化教學 292, 309, 311

個別差異 15  
 個別誘導教育 14  
 家長參與 88, 89  
 家長選擇權 44, 47  
 師資培育 171  
 師資培育法 171, 174, 178, 266  
 師範教育 172  
 師範教育法 172, 173, 178, 263,  
 269  
 弱式教育 8  
 振鐸學會 264  
 校長遴選 350  
 校園民主 263, 264  
 核心刺激 293  
 特殊性向 15  
 特殊過程 329  
 特殊製程 328, 329  
 高中多元入學方案 241, 253  
 高中免試多元入學方案 241, 256  
 高等教育 126, 149, 158, 159, 162  
 , 167, 168  
 高等教育行政體系 158  
 高等教育改革 149, 152, 161,  
 高等教育制度 158  
 高等教育素質 160  
 高等教育評鑑 161  
 高等教育繳費方案 133

## 十一畫

國民生產毛額 157  
 國防教育法 46  
 國家發展 150

- 國家競爭優勢 151
- 國際化 42, 154, 168
- 專業成長 13, 64, 97
- 專業自主 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 48, 55, 66, 65, 67, 68, 97, 98
- 專業品質 32, 33
- 專業倫理 34, 35
- 專業意識 61, 68
- 強迫教育 107
- 情意特質 15
- 探究訓練 21
- 推薦甄選 241, 246
- 推薦甄選入學 141
- 教改評鑑制度 39, 49
- 教育安置 203
- 教育行政體系 160
- 教育改革 39, 40, 43, 152, 161, 262, 264, 271, 287
- 教育改革行動方案 268
- 教育改革總諮議報告書 4, 42, 85, 136, 145, 184, 187, 208, 225, 271, 314, 342
- 教育改革運動 264, 268
- 教育改革團體 263, 264
- 教育券 6, 238, 280
- 教育性失業 159
- 教育家庭 238, 280
- 教育基本法 343
- 教育現代化 342
- 教育部組織法 343
- 教育場景 298, 300, 302, 304, 305, 309
- 教育評鑑 338
- 教育會 59, 63
- 教育資源 160, 163
- 教育實習 184, 185, 187, 190
- 教育與就業部 133
- 教育學程 187, 188
- 教育機會均等 13
- 教育選擇權 91
- 教育優先區 47, 88, 98, 101
- 教育鬆綁 4, 108, 186, 222, 271, 208, 209, 342, 343
- 教育權 57
- 教師人權促進會 263, 264
- 教師人權運動 263
- 教師工會 263
- 教師工會組織 62
- 教師公會組織 62
- 教師角色定位 39
- 教師法 33, 55, 56, 57, 75, 86, 97, 186, 343
- 教師專業自主 320, 330
- 教師授權 59
- 參見 教師權力 48
- 教師組織 28, 55, 56, 57, 58, 64
- 教師評鑑 161, 338
- 教師進修 351, 352
- 教師會 34, 55, 56, 57, 58, 59, 67, 73
- 教師聘任 350
- 教學型大學 138
- 啟發式教學法 19

淨在學率 83  
 第一者稽核 337, 338  
 第七次全國教育會議 179, 185, 223  
 , 266  
 第二者稽核 337  
 第二教育進路 154  
 第三者認證 337  
 第三者稽核 337  
 第三教育國道 227  
 第六次全國教育會議 265  
 粗在學率 83  
 統合課程 292  
 組系 154  
 終身教育 107, 152, 221, 224, 225  
 終身學習 39, 43, 128, 130, 136,  
 205, 206, 342  
 終身學習年 136, 224, 225  
 規範 297  
 規範性影響 293, 297, 301  
 通識教育 110, 111, 165  
 陶爾斯 16

## 十二畫

最少限制環境 198  
 創造思考測驗 16  
 普及教育 158, 344  
 普通性向 15  
 森林小學 265  
 發現式學習 21  
 短期大學 348  
 結構性失業 159, 180  
 結構性制約 60, 65

菁英教育 158, 344  
 視導制度 338  
 評鑑 336, 388  
 評鑑制度 142  
 進步主義 1, 46  
 開放教育 266, 291, 306, 307, 309  
 , 311  
 開放學額 44  
 集系 154  
 微觀分析 292

## 十三畫

新一代美國學校計畫 281  
 概念學習 295, 299  
 義務特教 217  
 義務教育 107  
 聘任制 171, 184  
 腦力激盪術 21  
 補救教學 346  
 解嚴 179, 261, 262, 264, 268, 271  
 資訊教育 92, 98  
 跨機構的合作 238, 280  
 電腦輔助教學 14  
 零小時品質 327  
 零拒絕 198, 204, 205, 206  
 預修甄試 241, 249  
 預修甄試入學 141

## 十四畫

實用主義 283  
 實際能力 15  
 精神國防 176, 181

綜合高中 47, 349  
認知失調 292, 296  
認知風格 14  
認知特質 15  
認知學習 293, 295  
認證 337  
遠距型大學 138  
遠距教育 221, 231

## 十五畫

價值體系 1, 5, 6, 7  
增強作用 293  
廣設高中大學 342  
彈性 277  
模仿 293  
模仿學習 294  
歐斯柏 19  
潛在能力 15  
潛在課程 74, 292, 311  
稽核 336  
課程架構 90  
課程綱要 86, 90, 96, 98, 100, 345  
課程標準 30, 81, 86, 90  
適性教育 13, 20  
適性教學 14  
適性測驗 14  
適性發展 8  
適性學習 14

## 十六畫

學力鑑定 141  
學生關鍵能力 89, 98

學系制 153  
學校本位管理 59  
學校自主 92  
學校教育法 343  
學校教師會 55, 59, 60, 61, 62, 68  
    , 74, 75, 87, 97, 267  
學區 237, 279  
學域 154  
學域會議 154  
學習社區 120  
學習社會 129, 137, 42, 43, 221  
學術大學 348  
學術協定 155  
橫向分包 321  
機會 153  
融合教育 200, 201, 203, 204, 219  
親職教育 89

## 十七畫

儲備制 171, 175, 180  
檢定制 171, 174, 189  
縱向分包 321  
聯合國教科文組織 26, 200  
聯邦公立委辦學校計畫 279  
邁向公元2000年美國教育法案 89  
邁向學習社會白皮書 136, 139, 140  
    , 143, 224, 225, 227, 228, 230,  
    235, 236, 238  
擴散性思考 16

## 十八畫

職業證照 141

轉銜服務 199, 215, 218

雙線思維 74

鬆綁 235, 277

羅賓斯報告書 127

關聯 153

關聯化 154



## 二、英文索引

## A

Abteilung 154  
 Academic pact 155  
 Adaptive testing 14  
 Aptitude pattern 15  
 Assessment 328

## B

Brainstorming 21

## C

Center for Education Reform 279  
 Charter school 115, 277, 278, 283  
 Classical conditioning 293  
 Cognitive control of behaviors 295  
 Cognitive dissonance 292  
 Cognitive traits 15  
 Communitarianism 1  
 Community college 348  
 Community learning centers 281  
 Competitive advantage of nations 151  
 Concept learning 295, 299  
 Cultural reproduction 182

Customer 315

## D

Dearing Report 127  
 Department for Education and Employment (DfEE) 134  
 Deregulation 277  
 Discrimination learning 299

## E

Educated unemployed 159  
 Educational families 280  
 Empowerment 280  
 ESEA 89  
 Ethno-graphic study 284  
 Excellence 153  
 Existential psychology 17

## F

Fachbereiche 154  
 Fachberieh 154  
 Field of perception 17  
 Flexibility 277

## G

General aptitude 15  
 Goals 2000 : Education America Act 280

## H

Higher Education Contribution  
Scheme (HECS) 133

## I

Improving America's School Act  
280

Inclusive education 200

Individual difference 15

Individualism 1

Individualized education plan, (IEP) 14  
*See also* Individualized educa-  
tion program 198

Individualized instruction 14

Inquiry training 21

Instrumental conditioning 293

Instrumental response 293

Interagency collaboration 280

Interdisciplinary teaching 280

Internationalization 154

ISO 9000 332, 333, 334, 335, 336  
, 337

## J

Junior college 348

## L

Learning by discovery 1

Learning community 120

Learning society 43

Lifelong education 152

Local district 279

## M

Mass culture 181, 182

Meaningful learning 19

Microanalysis 292

## N

National Education Association  
(NEA) 281

New American School Project  
281

Normative influence 293, 301

## O

Open enrollment 44

Opportunity 153

## P

Paradigm shift 1

Perceptual psychology 17

PICS 318, 319, 322, 323, 324,  
325, 331, 332, 339

Political socialization 176

Potential ability 15

Pragmatic 283

Privatization 280

Professional consciousness 61

Public charter school program  
279

Public school choice 278

**Q**

Quality 154

**R**

Reinforcement 293

Relevance 153 , 154

Reliability 327

Robbins Report 127

**S**

Salient stimulus 293

School-based management 59

Second chance school 44

Self identity 302

Self psychology 17

Social cognition 309

Social engineering 9

Social influence 292

Special aptitude 15

Sub-contractor 321

Supplier 317

SWOT 79 , 80 , 93 , 104

**T**

Teacher empowerment 48 , 59

Teachers' association in school 55

Teachers' professional autonomy  
55

Total Quality Management (TQM)  
333 , 334 , 336

**U**

UNESCO 26 , 200

**V**

Vicarious learning 294

Voucher 44 , 280

**Z**

Zero hour quality 327

Zero reject 198

# BULLETIN

## OF THE

National Institute of Educational Resources and Research

Vol. X X III

~ Special Issue of Education Reform ~

---

### Contents

1. The Nature of Taiwan's Current Education Reform—A Shift of Paradigm  
.....Jau - Wei Dan & Shih - Ming Chih (1)
2. Adaptive Education Perceived from the Viewpoint of Psychology  
.....Maw - Fa Chien (13)
3. The Teacher's Professional Autonomy  
.....Chun - Rong Liu (25)
4. The Trends and Factors of Educational Reform—International Perspectives  
.....San - San Shen (39)
5. New Influence to Educational Reform in Taiwan—School Teachers' Association  
.....Fuh - Yuan Perng (55)
6. Key Subjects of Elementary Education Reform in Taiwan  
.....Tien - yu Lin (79)
7. Reform Secondary Education — Some Reflections and Thoughts  
.....An - Yen Liu (107)
8. Higher Education Reform  
.....Ying Chan (125)
9. Reform in Higher Education and Country Development  
.....Kuo - Shih Yang (149)

10. The Reforms of Teacher Education in Taiwan .....	Kuei - Hsi Chen (171)
11. Educational Reform and Special Education .....	Wu - Tien Wu (197)
12. The Development and Innovation of Adult Education in R.O. C. .....	Fu - Shun Huang (221)
13. The Reform of Entrance Examination Systems in R.O.C. for the Past Two Decades. .....	Ping - Huang Huang (241)
14. A Study on Educational Reform Movement after Martial Law Lifted ( 1987 ) in Taiwan .....	Ching - Shan Wu (261)
15. A Successful Example of School Reform——Charter School Movement and Its Related Studies in U.S.A. .....	Ming - Huei Chang (277)
16. On Open Education——From the Viewpoint of Social Influence Theories .....	Yin - Chang Wu (291)
17. The Reform of Fundamental Education Under The PICS Mechanism .....	Alder Chen (313)
18. Compulsory Education ( 1 - 9 ) Reform Essential to Meeting the Challenges of the 21 <sup>st</sup> Century .....	Hsieng - Cheng Tseng (341)
Appendix :	
Contents in All Previous Volumes .....	(359)
Index :	
1. Chinese .....	(373)
2. English .....	(381)

〈封面故事〉 以五彩繽紛的亮麗天空，象徵教育改革的藍圖壯闊、  
教育改革的推動永無止境，有如遨翔的飛鳥一般，充滿機會與希望。  
指導／陳秋瑾教授 設計／曹玉明

國家圖書館出版品預行編目資料

教育資料集刊，第二十三輯／教育改革專輯：  
Bulletin of the National Institute of Educational  
Resources and Research : special issue of education  
reform／國立教育資料館編。--初版。--臺北市：  
教育資料館，民87  
面；公分  
ISBN 957-02-2025-2（精裝）。-- ISBN 957-02-  
2026-0（平裝）

1. 教育改革—論文, 講詞等  
520.7

87007955

### 國立教育資料館教育資料集刊（第二十三輯）

編者：國立教育資料館  
發行人：毛連塢  
出版者：國立教育資料館  
地址：台北市南海路四十三號  
電話：(02) 2371-0109  
印刷者：文芳印刷事務有限公司  
地址：台北市復興南路2段327號7樓  
電話：(02) 2738-1717~9  
中華民國八十七年六月

ISBN 957-02-2025-2(精裝)

ISBN 957-02-2026-0(平裝)

工本費：精裝一冊300元  
平裝一冊200元

統一編號

006339870101



ISBN 957-02-2026-0



9 789570 220261