

第四章 現階段我國教育制度發展狀況之評估

10-101

本章根據上面兩章的分析結果，試就我國現階段教育制度的重要成就及問題檢討提出個人的看法，供討論及決策之參考。

第一節 教育行政制度

99-108

壹、重要成就

一、均權制的行政設計

我國現行政治體制採均權制，凡事務有全國一致之性質者劃歸中央；有因地制宜之性質者劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權。為了實現此種體制，憲法且在第一百零七條規定中央立法並執行之事項；一百零八條規定中央立法並執行或交由省縣執行之事項；一百零九條規定由省立法並執行或交由縣執行之事項；一百一十條規定由縣立法並執行之事項。又如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣一致之性質者屬於縣，遇有爭議時，由立法院決定之（第一百一十一條）。教育行政亦不例外。依照上述憲法規定，「教育制度」為由中央立法並執行或交由省縣執行之事項；「省教育」係由省立法與執行或交由縣執行之事項；「縣教育」係由縣立法並執行之事項。如此設計，既不偏於中央集權，亦不偏於地方分權，可謂相當理想的制度設計。

二、人事行政與會計行政由獨立單位負責辦理

我國行政體系從中央到地方，人事行政及會計行政均由獨立系統負責管理，不屬於業務單位管轄範圍。如此可以超然管理人事業務及會計業務，而避免業務單位或機關首長違反法令的不當用人或經費開

支行為。雖然在業務單位或機關首長來講，有時會有礙手礙腳的感覺，但正由於凡事無法方便行事，而產生某種程度的牽制作用，可以避免很多違法亂紀的情事。尤其在中國社會，此種制度實有其必要，如果妥為運用，應該會有很好的效果。

三、重要法律的修訂

我國教育行政，過去有一個不好的習慣，就是法律制定以後即懶於修訂，遇有不適用的條文，就把它擺在一邊。等到有一天完全不能用了再拿出來大修，這一修就把舊的法律幾乎都廢了，重新公布一項新的來代替。這種習慣，近年以來在法治化的要求底下，已經慢慢在改。過去未修訂的法律均一一拿出來修改。例如九年國民教育雖早在民國五十七年即已實施，但當時除了緊急公布「九年國民教育實施條例」以外，其他法律並未配合修改。一拖就是十年，到民國六十八年才公布「國民教育法」及「高級中學法」，同時廢止「國民學校法」（民國三十三年公布）、「中學法」（民國二十一年公布）及「九年國民教育實施條例」。進入民國七十年代以後，政府修法的態度更為積極，先後提出「大學法」及「師範教育法」的修訂草案，並擬訂「教師法」草案。目前「大學法」已經立法院三讀通過，總統公布實施，「師範教育法」亦經立法院三讀通過，並修改為「師資培育法」。至於「教師法」草案則仍在立法院審議當中。另外目前教育部並在研擬「高級中學法」、「國民教育法」及「教育人員任用條例」等的修訂案當中。可見這六年來，教育部比過去更積極地在修訂過時的法律條文，以建立依法行政的基礎（本文撰寫時間為民國八十三年元月）。

四、擬訂「教師法」草案

近年來教育部為了統一規範各級學校教師的權利、義務，並保障其生活，草擬了「教師法」草案，經行政院會議通過並送立法院審議。

我國教師的權利與義務，過去只有部分散見於不同的法令裏面，一方面沒有系統，另一方面也很不完整。尤其聘任教師，連最基本的

工作權都幾乎沒有一條法令予以保障。

這一次教育部所提的草案，容或有其不盡週延之處，不過就提出法案本身，即應予以肯定。在這之前，立法院尚有陳哲男委員，謝長廷委員及何智輝前委員等三人亦分別提出一份「教師法」草案。相信立法院會將四案一併審查。

教育部所提的「教師法」草案，總共有三十二條，分成十章予以規定，分別為：第一章總則；第二章資格檢定及審定；第三章聘任；第四章服務；第五章俸給；第六節進修；第七章績效評量；第八章專業團體；第九章申訴；第十章附則。此一法案如果能夠獲得立法院修正通過，我國教師的身分、地位以及權利、義務將會有更完整的規範。

五、各級學校行政主管選用的制度化與民主化

這裏所謂各級學校包括大中小學；所謂行政主管係指校內的單位主管及各級學校的校長。

首先就中小學而言，國中、國小的主任、校長均早已採取甄選制度（包括服務年資等之績分、筆試及口試），過程客觀，已大致獲得一般人的信任。高中校長，台灣省亦已逐漸走向制度化，而採取甄選（筆試、口試及服務年資方面的考績）的方式進行，北高兩市相信也會跟進。至於大學，新大學法尚未通過以前，出缺校長的大學，已經開始根據新大學法的精神，由學校自己遴選，或與教育部共同遴選。新大學法通過後，各大學的自主權將會在大學法的規範下落實下來。

六、教師進修機會的擴充

近年來政府已為中小學教師開闢了許多進修的機會。小學教師自從師專改制師院以後，即設置進修部提供五專畢業生修讀學士學位的暑期班。近年又開始成立初等教育研究所，供取得學士學位的國小老師進修深造。中等教育方面則有相當於碩士課程的暑期、週末及夜間四十個學分進修班。只是這些進修班由於沒有專任教師的編制，絕大部分由日間部的教師兼任，因此，不免增加教授的負擔而影響研究；有時遇到教授不願增加太多負擔，則該研究所的進修班即辦不起來。

為保持大學教育的品質，進修部與正規班的教授不宜重疊太多；亦即進修部應當有一部分本身的教師編制較好。

七、成立國民教育輔導團

我國視導制度一方面由於人數太少無法實施分科視導，另一方面由於督學必須具備公務員資格，因此在任用時無法顧到教學方面的視導能力。雖尚有少數的聘任督學，但人數既少，任用上亦無一套健全的制度，因而常常變成酬庸或任用私人的管道，因此，亦無法成為教學視導的督學。總之，我國督學幾乎無法視導教學工作，而成為教師的教師。

為了補救這種督學制度的缺陷，乃有所謂「國民教育輔導團」的設立。目前在台灣省政府教育廳設有「台灣省教育廳國民教育巡迴輔導團」，台北市、高雄市及台灣省各縣市亦均設有各該縣市的「國民教育輔導團」，負責輔導各科教學。在組織上，各輔導團均設有國中組及國小組；兩組均由國中、國小教師中甄選教學優良的老師擔任輔導員。純從理論上言，此種制度設計，應該可以發揮教學輔導的效果，而實際上，亦有部分效果展現出來。尤其台灣省教育廳的省團，不但在巡迴輔導方面有其表現，而且也製作了許多教學媒體及介紹教學方法的專書，贈送各校使用，惟縣市輔導團似乎尚未充分發揮功能。

雖然如此，國民教育輔導團目前仍存在著諸多問題，容後再述。

貳、問題檢討

一、普通行政過分干預教育行政的問題

綜合行政雖然是大部分國家共同的發展趨勢，但在綜合行政底下，如何謀求教育行政的相對獨立也是相當重要的問題。此種問題在民主化較為成熟的國家大致已不成問題，像美國地方教育獨立於普通行政之外當然不用說，即使教育行政不獨立的德國，對於教育行政的管理亦分為外部事項與內部事項；外部事項即建築設備，係由一般行政所主管，內部事項即教育的專業領域，係由教育專家所主管（天野，

1989)。日本則採半獨立的方式處理，即都道府縣的教育委員會委員，由都道府縣知事（即縣長）提名經議會同意後任用；任用之後教育人事權即歸教育委員會所有，以保障教育人事權的相對獨立。惟教育經費基於綜合行政的觀點仍由知事所掌控（地方教育行政組織及運營相關法律）。我國地方教育行政隸屬於普通行政，一向沒有獨立運作的權利，極容易受普通行政的干預，同時亦容易受政治的影響。如能參照日本的教育委員會制度而加以改進，以適合我國情況，相信能使教育行政保持相當程度的獨立。

二、落實地方自治的問題

我國憲法對於政治體制除了規定採取均權制外並規定省、縣採地方自治（憲法第十一章）。雖然目前自治的法規尚不完備，惟地方政府（尤其縣市政府）對於自治要求卻相當強烈。過去用威權的方式行得通的辦法，現在已愈來愈難行了。地方自治要求的是，由各級政府管理各該級教育行政的事務，可是目前有部分事務仍採家父式的方式，由上級政府代為決定。其中尤其人事制度最為敏感。例如台灣省政府於民國七十一年二月四日以行政命令頒布的「台灣省各縣市教育行政人員遴用辦法」，規定教育局長、主任督學、督學均由教育廳遴選合格人員報請省政府任用。課長則由縣市政府遴選合格人員，報請省政府任用；課長懸缺三個月未遴選者，教育廳且得遴選合格人員報請省政府任用（第十六條）。另外「教育人員任用條例」（民七十四年四月十九日立法院通過）則規定：縣市立國民中學校長，由省教育廳遴選合格人員報請省政府核准後任用之。這些規定實與地方自治不盡吻合。這種規定在過去威權時代或許還行得通，但近年來已出現窒礙難行的窘狀；今後相信會更加困難。似宜儘速謀求解決，以建立教育行政的地方自治。上級政府只要監督其是否依法行事即可。

三、保障教師的工作權問題

我國聘任教師的工作權一直未能獲得應有的保障。依照教育人員任用條例規定，專科以上學校教師之聘期，初聘為一年，續聘第一次

為一年，以後續聘，每次均為二年；中等學校教師之聘期，初聘為一年，以後續聘，每次均為二年。換言之，我國中等以上學校教師，任期只有二年。比起公務員的長期保障，不可同日而語，甚至勞工都不如，因為勞工還有勞動基準法的保障（王家通，民81 a）。或謂教師如果沒有重大過失，學校也不能隨便予以解聘或不續聘。其實教育人員任用條例只規定：學校在聘約有效期限內，除教師違反聘約或因重大事故報經主管教育行政機關核准者外，不得解聘。至於不續聘的條件則完全沒有規定；只有在教育人員任用條例施行細則中規定：各級學校對聘約期限屆滿之教師不予續聘時，應於聘期屆滿一個月前，書面通知當事人，並報請主管教育行政機關備查（第十九條）。換言之，對於不續聘之教師，校長只有聘期屆滿一個月前通知的義務（王家通，民81 a）。

這種不合理的制度始終未能獲得改善。一直到最近教育部才頒布一項叫做「教師申訴評議委員會暫行設置要點」的行政命令，思以保障教師的權益，可是也由於法的位階太低，發揮不了作用（王家通，民82 a）。目前教育部所提「教師法」草案，裏面已經注意到這一點，而有不續聘的條件限制，寄望教師法公布後對於教師工作權能獲得法律上的保障。（本文完稿時為民國八十三年元月，教師法尚未通過）

四、督學制度的問題

督學制度的問題相當多，首先，目前我國各級教育行政機關中，僅台灣省政府教育廳及北高二院轄市教育局設有正式的督學室，其他中央的教育部及縣市的教育局均無法定的督學單位及編制。既無法定的單位及編制，則人員及經費的運用將受到影響而無法發揮其功能。

其次，我國督學的職位一向隸屬於一般公務人員的系統。可是由其工作性質而言，督學最重要的職責在於視察並輔導教師的教學及校長的辦學，因此其專業素養甚為重要。在這種情形下，如果把督學定位在一般公務人員，則必然產生兩種不良的後果。第一，既然強調公務員資格，則難於兼顧專業素養。專業素養無法顧及則督學的功能將

隨之落空。因此，今天的督學幾乎都無法指導教師的教學，而需要國民教育輔導團的協助。第二，把督學定位在一般公務人員，則其待遇自然依照一般公務人員的系統敘薪。可是目前，教師被定位在專業人員的系統，因此其專業加給比一般公務員為高。在這種情況下，一位優秀的教員考上了高考又考上了督學，走馬上任的時候，薪水立刻減少數千元乃至於一萬元以上。理論上講不合理，實際上也會導致督學不安於位的結果；有辦法者一有機會，寧願降調為校長；因為校長不但屬於專業體系，而且專業加給比老師還要高。如果我們能將督學劃歸專業人員的系統而改為聘任，並如同校長的專業加給高於老師一樣，讓督學的專業加給也高於校長，則遴選出來的督學就能指導老師改進教學了；也不會一心想當校長。當然要擔任這樣的督學，除了要有深厚的素養外，也要有自己的特殊專長。這也是鼓勵老師進修的一條敘述，同時也是優秀老師升遷的一個管道；不必一味想當主任或校長。最後要強調的是遴選辦法要合理化、科學化及客觀化。

我國督學制度之不能發揮功能，除了上述任用制度上的問題以外，還有一個人數太少的問題，環觀世界各國，以英國督學制度最為完善，其皇家督學人數即達五百人之譜，另外還有地方的督學（林武，民79）。這麼多的督學才能兼顧到行政的視導、教學的視導，以及其他專門領域的視導。我國省市督學及縣市督學人數太少，根本無法做學科視導。理論上講，每一學科應該都有人視導才對，可是我國，學科視導完全付之闕如，而依賴國民教育輔導團的協助。因此，督學人數應該大量增加到足以做學科視導為止。或者有人說，督學人數增加這麼多，必然增加政府財政的重大負擔，在這個人事減肥的時代，根本缺乏可行性。筆者認為不然，督學人數增加，並不會增加財政的太大負擔。因為目前督學缺乏學科專長，無法輔導各學科教學，已經調用一批現任學校教師出來擔任國民教育輔導團的團員，協助他們輔導各學科的教學。但輔導員不能一人當兩人用，他們一出去，他的教學工作即須另請代課教師代上。雇用這些代課教師縣府自然需要再發一

份薪水。因此即使這些輔導團員統統變成督學，政府亦不必增加太多開支。換言之，以輔導團的名額來聘請督學，政府的開支並不致大量增加。不但如此，還可以避免學校好不容易聘請到一位優秀的教師，卻因被調去擔任輔導團團員而變成一個代課教員擔任實際教學的現象。

五、國民教育輔導團的制度問題

在督學制度有諸多缺失的狀況中，能創設國民教育輔導團的制度出來協助，實在是相當好的一種構想。不過為了進一步發揮其功能，在甄選過程及制度上可能有需要做一些改進。首先就甄選過程而言，目前大多只根據推薦，而沒有經過科學、客觀的甄選。因此，是否已網羅了最優秀的老師值得懷疑。筆者認為省市教育廳局應採公開招募，並接受推薦，然後組織各科輔導團員甄選委員會，聘請各科教材教法的專家學者與資深優良的輔導團團員共同根據客觀的標準進行評審。這樣才能甄選到真正優秀的團員；到各校輔導才能受到歡迎。

其次，國民教育輔導團應建立制度成為正式的組織，團員雖可調用，但調用後應不再佔學校的編制。筆者認為團員平常可集中在教師中心負責教師進修的指導。教師中心應該多起用輔導團員擔任教師進修的指導員。再者輔導團團員應該有專業上的額外待遇，不能只叫他們犧牲奉獻而沒有報酬，否則你用什麼好的方法去遴選，人才還是不會來。制度的建立當然不只這些，應該多研究，多思考；制度不健全，功能即無從發揮。

六、缺少審議制度的問題

我國教育政策之制定往往由上而下，先由部長提出構想，然後交給底下的人去研究實現其構想的途徑。雖然其間也會聘請一些委員參與規劃，但是這些委員常是臨時聘請，很少進行長時間的深入研究而提出意見。因此常常導致政策因人而異；過程倉促，而能考慮周延的現象。

一般民主國家則並非如此，他們一般都設有審議機構，教育部長

只是提出問題，解決辦法應該交由審議機構去研究、審議，然後向部長提出建議。例如日本除了設有一個綜合性的中央教育審議會外，尚設有理科教育及產業教育審議會、教育課程審議會、教科用圖書檢定調查審議會、教育職員養成審議會、學術審議會、測地學審議會、保健體育審議會等（文部省組織法及組織令）。遇有相關教育問題發生時，即交審議會進行研究審議，然後向文部大臣提出建議。由此所做成的決策當然比較穩固，不致像我國常常是邊做邊改，搖擺不定或倉促實施的弊病。因此我們認為中央應該建立審議制度，協助政策之形成。

七、缺少教育研究機構的問題

從教育政策的形成過程而言，教育研究機構與教育審議制度就如同車子之雙輪，缺一不可，現在我們雙雙均付闕如。一般民主國家，除了上述審議制度外，大都設有教育研究機構。例如上述日本即在文部省下設有國立教育研究所，從事教育的實際及基礎的研究工作，為文部省提供決策的參考資料。另外並設有國立特殊教育研究所及國立社會教育研究所，均屬於文部省所管轄，並發揮與國立教育研究所相同的功能。

除了上述日本所設有的教育研究機構外，其他主要國家也多設有類似的機構。如德國設有德國國際教育研究所，及聯邦職業教育研究所；法國設有國家教育研究所，英國則設有全國教育研究基金會（顧明遠等，1992）。

我國由於缺乏教育的研究機構，因此，教育行政當局在形成政策時，往往即由官員草擬，最多再請幾位大學教授參與討論而已，很少以充分的研究做為政策形成的基礎。固然，教育行政當局，有時也會委託某些大學教授做專業研究，但是這種情形，一方面由於大學教授對於政策需要可能不甚瞭解，研究結果不一定能適合決策當局的需要，另一方面，大學應該作一些獨立性的研究，而不是政策導向的研究。

基於以上之認識，吾人認為教育部底下應該成立一個國立教育研究所，廣泛研究當前的教育問題，提供教育研究所得資訊，給教育行政當局，做為政策形成的參考。

第二節 學校制度

108-119

壹、重要成就

一、國民教育就學率高

我國國民教育階段的就學率已接近完全普及的程度。根據教育部統計，我國六歲十一歲之學齡兒童就學率已達99.79%（民國八十一年度）（教育部，民82 a）。除了特殊兒童以外，幾乎已達完全就學的程度。至於國中階段的就學率，根據教育統計，其八十一年度國民小學畢業生的升學率亦達99.54%。如果就淨在學率（該級教育相當年齡學生數／該級教育相當年齡人口數；以下同）及粗在學率（該級教育學生數／該級教育相當年齡人口數；以下同）來講，則八十一年度國民小學分別為98.70%及100.99%；國民中學分別為91.70%及100.23%（教育部，民82 a），大致而言已達到相當高的程度。惟仍有不少部分輟學、休學等現象，仍應進一步設法瞭解其原因，並協助其就學（王家通，民82 c）。

二、高級中等教育的在學率已進一步提升

根據統計高級中等教育的淨在學率及粗在學率已分別由民國七十六學年度的68.43%及83.84%提升到民國八十學年度的72.93%及90.28%（教育部，民82 a）。依此推估，則高級中等教育階段同一年齡人口的實際在學率應已達75%。換言之，我國高級中等教育階段同一年齡人口四人中已有三人進入某種高級中等學校（含補校、特殊學校及延教班）就讀，雖不如日本之95%，但已接近教育先進國家的程度。

三、高等教育已大幅度普及並逐漸兼顧均衡發展

我國大學院校的校數已由民國七十六學年度的 39 所增至八十一學年度的 50 所，六年間增加 11 所（其中九所為師專改制），增加率達 28%。專科學校方面由於過去增設較多，在這期間僅增加 6 所；而由七十六學年度的 68 所增至八十一學年度的 74 所，增加率為 9%。

就學生數而言，大學院校由七十六學年度的 20 萬餘人增至八十一學年度的 30 萬餘人，增加率高達 46%；專科學校學生數則在同一期間由 25 萬餘人增至 34 萬餘人，增加率亦達 36%。由此可見近六年來，高等教育的人口數顯然已大幅度增加（教育部，民 82 a）。

近年來，不但高等教育在量的方面有大幅度的成長，在地區性的分布方面亦逐漸兼顧南北及城鄉的均衡發展。例如國立的中山大學、中正大學、雲林技術學院、及籌設中的暨南大學、東華大學等均已遠離台北。惟新成立的大學，學校規模較小學生數較少，因此，就學生數而言，南北及城鄉之間仍有相當大的差異。

目前台灣地區 124 所大專院校中，公立者佔 43 所，私立者佔 81 所。其中台北市有公立 13 所、私立 12 所，共 25 所；高雄市有公立 4 所、私立 2 所，共 6 所；其餘公立 26 所，私立 67 所，共 93 所，分設在台灣省各縣市（教育部，民 82 a）。就整體而言仍有南不如北，東不如西的現象。

四、大學法修正通過

我國大學法自民國三十七年制定以後，歷經民國六十一年及民國七十一年兩次修訂。近年來教育部為了配合社會的變遷，乃做了第三次修訂，修改不合時宜的條文。經過六年的審議，雖然其中部分條文仍有爭議，不過終於在民國八十二年十二月七日由立法院三讀通過，總共三十二條條文。其修訂要點如下：

1. 大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。
2. 大學校長之產生應由各校組織遴選委員會遴選二至三人，國立者由各大學報請教育部組織遴選委員會擇聘之；公立者，由各該主管政府層報教育部組織遴選委員會擇聘之；私立者，由董

事會組織遴選委員會遴選，經董事會圈選，報請教育部核准聘任之。

3. 大學應設學生事務處，掌理心理輔導、生活輔導、課外活動指導、衛生保健及其它輔導事項。
4. 大學應設軍訓室，負責軍訓及護理課程之規劃與教學。
5. 大學設校務會議，為校務最高決策會議。
6. 大學為增進教育效果，應由經選舉產生之學生代表出席校務會議，並出席與其學業、生活及訂定獎懲有關規章之會議。
7. 大學教師分教授、副教授、助理教授、講師，從事授課、研究及輔導；大學得設講座，由教授主持；大學為教學及研究工作之需要，得置助教協助之。
8. 大學教師之聘任分為初期聘任及長期聘任兩種。教師經長期聘任者，非有重大違法失職之情事，經系（所）務會議議決，並經教師評審委員會裁決不得解聘或停聘。

上述修正要點中以第四點大學設軍訓室爭議最大，在立法院內曾動用表決解決爭議，在院外則有學生及教授的強烈抗議。

五、大學入學制度的改進

教育部為了改進大學的入學制度，於民國七十七年成立「大學入學考試中心」。該中心自成立以來即積極從事大學入學制度之研究。截至目前為止，最明顯的成就是「推薦甄選入學」的辦法。該辦法將自八十三學年度開始實施，目前已在推薦過程中。依照該辦法，高級中學（不含高職、高中附設職業類科及補校）每年得推薦適合各大學各學系選才條件的應屆畢業生參加甄選入學。

根據「八十三學年度試辦推薦甄選入學大學校院方案實施要點」之規定，各高中應成立推薦委員會，辦理推薦事宜；同時各大學亦應成立甄選委員會，負責甄選事宜。各大學所提供的推薦甄選入學的名額定為原聯招班級名額的百分之十（原招生名額在50名以下者為外加；50名以上或新增班級則為內含）。

我國聯考制度一向為人所詬病，其主要缺點在於：(1)學校缺乏自主性；(2)將學校等級化；(3)考試領導教學，影響中等教育的正常教學。如果推薦甄選入學制度實施成功，將可解決部分上述問題，不過究非根本辦法，要徹底解決，恐須從聯招本身謀求改進。

六、促進城鄉教育的均衡發展

近年來，鑑於地方教育經費的拮据，中央乃大幅度提升地方教育的補助經費，以縮短城鄉教育設施的差距。其主要計畫包括：國民教育方面的「發展與改進國民教育第二期計畫」、「充實偏遠地區國民小學教育設施計畫」、「台灣省交通不便生活艱苦地區國民中小學教師試辦教學獎助支給辦法」；中等教育方面的「發展與改進高級中學教育中程計畫」；職業教育方面的「發展與改進技術及職業教育中程計畫」、「偏遠地區職業學校改進計畫」、「山胞職業教育改進計畫」；社會及文化教育方面的「發展與改進成人教育五年計畫」、「加強推行家庭教育、強化親職教育功能計畫」。另外還有補助中小學推行環保教育及資訊教育等等。

以上這些計畫都是教育部對於地方教育的發展，以及城鄉均衡發展所做的努力，值得肯定。根據統計，近年來教育部投入地方教育補助的經費，已大幅提高。

七、改進師資培育制度

為了改進師資培育制度，政府近年推出幾項重要措施。首先自民國七十六學年度起將九所師範專科學校升格為師範學院，又自民國八十學年度起將台灣省八所師範學院改制為國立。其次研擬修訂師範教育法修訂草案，計劃將師資培育多元化。目前該草案已在立法院三讀通過，將名稱改為「師資培育法」。為了解決國小師資之不足並在各師範學院辦理國小師資班招收大學畢業生給予一年（夜間）的專業訓練，經甄試後充任國民小學師資，也可說是國小師資培育多元化的一項措施。接著，為保障教師的權益，已研擬完成「教師法」草案送立法院審議當中。同時訂頒「教師申訴評議委員會暫行設置要點」，以

謀求解決教師與學校間的爭議。雖然其中尚有若干問題，不過政府解決教師問題的用心，值得肯定。

貳、問題檢討

一、公立幼稚園嚴重不足的問題

我國幼稚園兒童絕大部分就讀於私立幼稚園。根據教育部的統計，民國八十一學年度公立及已立案的私立幼稚園總共有2,420所，其中公立者只有716所，佔總數的29.6%；換言之，公立幼稚園只佔總數的30%左右而已。再就兒童數而言，同一年度幼稚園學生總數有231,124人，其中就讀於公立幼稚園者只有48,563人，佔總人數的21%而已；換言之，幼稚園的學生數中只有五分之一左右就讀於公立的幼稚園，其他五分之四均就讀於私立幼稚園（教育部，民82a）。

以上所述就公立幼稚園及已立案之私立幼稚園而言，如再包括就讀於未立案之私立幼稚園，則就讀於公立幼稚園的比例將更低。因為根據調查，目前我國五歲兒童已有約96%（王家通，民82b）就讀於某種形式的學前教育機構，而其中就讀於公立或已立案之私立幼稚園者只有37%左右而已（王家通，民81a）。可見大部分的兒童仍就讀於未立案的私立幼稚園或托兒所裏面。由此可見我國公立幼稚園嚴重缺乏。

二、部分國民小學學校規模太大的問題

根據統計，民國八十一學年度，我國公立國民小學總共有2,487所，學生數2,175,449人，平均每校學生數為874人（教育部，民82a）。與其他主要國家比較，顯然偏多。例如日本小學，平均每校學生為362人(1992)；美國六年制公立小學，平均每校470人(1989)；英國公立初級學校平均每校196人；法國公立小學，平均每校只有91人(1990)；德國公立基礎學校則每校平均187人。我國平均每校學生數為日本的2.4倍；美國的1.9倍；英國的4.5倍；法國的9.6倍；德國的4.7倍（日本文省部，1993）。

如就學校規模的分布狀況而言，我國公立小學2,487校中，有843校為六班以下的小型學校，約佔總校數的34%；換言之約有三分之一的國民小學為六班以下的小型學校。如果包括12班以下的學校則達1,328班，佔總校數的53%；換言之，我國國民小學有一半以上為12班以下的小型學校。另一方面，49班以上的大型學校則有314校，達總校數的13%；其中達61班以上的學校為198校，約佔總校數的8%。可見，我國國民小學以中型學校及小型學校最為普遍，大型學校所佔比例並不大，但是其規模卻是很大，甚至大到一所學校3000人以上（共有145校）（教育部，82a），最大者且有一萬人以上的學校。

次就國民中學而言，我國八十一學年度總共有公私立國中709所，學生數1,179,028人，平均每校1663人。此一學校規模如與其他主要國家比較，則情況如下：日本的中學校，每校平均約為446人（1992）；美國公立中等學校每校平均約為502人；英國公立中等學校每校平均約為716人；法國的國民中學（考萊治College）每校約為511人；德國的主幹學校平均約為187人，完全中學的每校平均學生數則為644人（日本文部省，1993）。我國國民中學每校平均學生數約為日本的3.7倍；美國的3.3倍；英國的2.3倍；法國的3.3倍；德國主幹學校的8.9倍，完全中學的2.6倍。

再就學校規模的分布情形而言，國民中學12班以下的學校只有171校，佔總校數（709校）的24%而已，而大部分學校都集中在13~48班之間，61班以上的大規模學校則佔了18.9%。可見國中的情況與國小略有不同，其學校規模有普遍偏大的現象。

由上所述可以瞭解，我國國民小學除了都會區學校規模偏大外，其他一般地區的學校規模大致適當。至於國中部分則大多規模偏大。其中學生數1801人以上的學校就佔了三分之一。這些學校規模太大的情況亟待改進。

三、部分國民小學班級學生數偏多的問題

我國國民小學平均學生數近年來雖有逐年減少的趨勢。但截至民

國八十一學年度為止，國民小學每班平均仍達 40 人，國中則達 44 人。與其他主要國家比較顯然有偏多的現象。例如以日本為例，其 1992 年度小學每班平均學生數約為 29 人，中學校則為平均每班 34 人（日本文部省，1993），均比我國約少 10 人。再就師生比例來看，民國八十一學年度(1992)我國國民小學為 1：26，國民中學約為 1：22（教育部，民 82 a）。至於日本則小學為 1：20(1992)，中學校為 1：18(1992)（日本文部省，1993）。可見我國小學師生比仍比日本為大。不過如就每班教師數來看，我國民國八十一學年度平均已達 1.52（法令規定為 1.5 人），國民中學則達 1.97 人（法令規定為 2 人）；而日本則為小學每班平均 1.43 人，中學校每班平均 1.91 人，均比我國為低。可見我國極需減少班級人數，而每班教師人數則不必再行調高。

四、高級中學地區分佈不均衡的問題

我國近年來由於聯合招生帶來後遺症，使得鄉下高中無法生存而逐漸兼辦職業類科，繼而乾脆廢掉普通科而改辦職業學校，以致普通高中愈來愈少。另一方面為了避免普通高中的學生愈來愈少，政府乃又陸續在大都市或其周邊地區新設普通高中，而使得原來即已不均衡的高中更加雪上加霜，益加集中於大都市。由第三章表八可以看出，台灣地區八十一學年度，就讀高中的機會為前三年（78～80 學年度）國中畢業生數的 21.07%，可是台北市卻有 41.83%，高雄市有 23.68% 的機會，至於台灣省平均則只有 17.59% 的機會。可見台北市及高雄市國中畢業生均較台灣省國中畢業生有較多就近就讀高中的機會，尤以台北市為然。而在台灣省裏面又以五個省轄市就近就學機會較多，例如基隆市有 30.98%、新竹市有 36.57%、台中市有 32.86%、嘉義市有 46.41%、台南市有 33.97% 的就學機會，均比台灣地區總平均 21.07% 高出甚多。至於縣份，除了台南縣(23.19%) 超過台灣地區總平均(21.07%)，宜蘭縣(21.79%) 勉強達到台灣地區總平均而外，其餘各縣均比台灣地區總平均的就學比率(21.07%) 為低，其中嘉義縣只有 5.73% 的機會與台灣地區總平均相去最遠。

上述高中分布的不均衡，嚴重違背憲法中教育應該均衡發展的規定，亟待政府設法解決。解決此一問題亦應從聯招制度的改進著手，才是根本的辦法。

五、高中、高職學生數差異過分懸殊的問題

我國現行學校制度雖然是在民國十一年模仿美國制而成，但經過數十年來演變的結果，高級中等以上學校卻愈來愈走向歐陸國家的雙軌制。其最大的特色為高中、高職分別設置，而且高職學生數顯著多於高中（王家通，民81c）。我國近年高中、高職的發展就是一個典型的例子。政府在高中、高職三比七的政策底下，強力壓制高中的發展而擴充職業學校的學生數。果然近年來高中、高職學生數大致維持31%與69%的比例，六年來沒有太大的變化。這樣的比例有兩個問題：一個是高職的比例是否太大的問題；另一個問題是職業學校畢業生是否真有意願擔任基層技術人員（職業學校的目標）的問題。就第一個問題而言，現代科技發達一日千里，面對二十一世紀的來臨，是否需要如此大量的基礎技術人員，實值得懷疑；再就第二個問題而言，據調查職業學校學生並非真想當基層技術人員，他們有很大一部分仍是想升學的，尤其一些都市地區歷史較久的公立高職學生，成績好的多在準備升學。既然想升學，為什麼不讓他們接受升學的教育呢？

再從比較的觀點來看，也可以瞭解，我國職業學校學生數所佔的比例實在太大。例如我們的鄰國日本，其高等學校職業類科的學生比例只佔總數的約四分之一而已；美國與日本類似，其高中階段選讀職業、技術課程者，不到總數的三分之一。法國近年來，高級中等教育階段也是以就讀三年制的里賽(Lycée)為最多（王家通，民81c）。根據一九九〇年資料，法國三年制里賽（高中）的學生數達124萬人，而就讀二年制職業里賽(Lycée professionnel)的只有53萬餘人而已（日本文部省，1993）。

六、聯合招生的問題

我國目前高級中等教育及大專院校，除了少數院系科外絕大部分

係採聯合招生方式選拔學生。由於聯招帶來諸多後遺症，因此常常有人主張廢止，而改用其他方法招生。但是這種建議很難獲得大家的共鳴，而一直維持到現在。

聯招的最大問題有兩個，一個是它造成學校的不同等級，使學生程度高的學校，程度越來越好，成績低的學校越來越差。另一個問題是它造成考試領導教學，而使學校教學無法正常化。

以高中為例就第一個問題而言，「聯招」是一部非常科學的機器，它透過一種精確的篩子叫「聯考」，把學生的能力清清楚楚地加以區分，然後毫無誤差地，將成績最好的學生分配給第一流的明星高中，把成績較次的學生分配給第二流的高中，而把成績最差的學生分配給升學率最低的高中（大學亦然）。如此，年復一年連續惡性循環的結果，升學率高的高中，成績越來越好，成績差的高中則越來越差，終至無人願意來讀。最後迫於招不到學生，這些成績差的高中只好改辦職業學校。另一方面，由於鄉下高中陸續消滅，為了不使高中錄取名額減少，政府乃在大城市或其周邊地區增設高中，如此一來，原即已不均衡的高中，乃益加不均衡，有違憲法的規定。

另一方面，由於聯考競爭的激烈，國中教育及高中教育均受到影響而無法維持正常，惡性補習、能力分班、放牛班等等不正常現象乃一一出現。

為了解決這些問題政府遂提出各種對策，在高中入學制度方面，教育部曾經提出所謂「國中畢業生自願就讀高級中等學校方案」（簡稱自願就學方案）；大學聯招方面，教育部目前正在試辦「推薦甄選入學招生制度」。上述兩種改進措施以後者較有可行性，前者則反對聲音很大。其實，以分發方式而言，自願就學方案與聯考並無很大差異，都是以成績作為分發的依據，自學方案只是以國中成績代替聯考成績而已。此種方式最多只能解決國中的能力分班及明星國中問題，對於整體性教育問題的解決並無太大的幫助，做不好的話，可能還會有副作用產生（吳英章，民82）。最重要的是它不能解決明星高中存

在的問題。解決這種問題外國的作法或許可供我國參考。韓國的作法最為徹底，他們雖有聯考，也參照國中在學成績，但錄取後係採抽籤入學，不像我國依成績及志願分發。因此可以消滅明星高中，教學自然容易正常化（台灣省教育廳，民82）。近日(82.12.31)在電視上看到教育部長宣稱將來大學入學甄選將採二階段制，第一次與目前的聯考相同，第二次則由各大學依自己的特性與需要個別考試。近日報紙又登載大學入學考試中心提出未來大學入學考試的藍圖，可能採類似托福考試的方法，由大考中心舉行考試，學生可拿大考中心的考試成績申請入學（中國時報，民82.2.3）。這種做法，與美日的制度類似，以前也有人主張過，但是一直只停留在少數人主張的階段，未來如果能付諸實施，或許可以避免一些聯招的弊病。

七、師資培育法通過以後的問題

我國師資培育法已在立法院三讀通過。師資培育法公布後我國中小學師資培育將邁入新的里程，由封閉式走向開放式。

封閉式師資培育與開放式師資培育有一項重要的差異，亦即在封閉式師資培育制度底下，師範院校畢業生即為當然的合格老師，但是在開放式師資培育制度底下，則需要一套檢定（或檢覈）的辦法及標準。例如日本於第二次世界大戰以後，模仿美國學制，實施開放式的師資培育制度，隨即公布「教育職員免許法」。本法相當於我國「教師登記及檢定辦法」而不等於我國的「師資培育法」，裏面詳細規定各級各類教師的資格及其應修的科目領域及學分數。美國亦同樣在各州的法規裏面規定各級各類教師應修的科目領域及學分數。可惜我國師資培育法對於各級各類教師應修的科目領域及學分數卻全無規定而委由教育部訂定。將來教育部訂定應修科目表及其學分數時應當審慎為之，否則很容易降低師資水準。首先我國以本科系、相關科系及輔系來認定教師資格即值得商榷。如能像美日兩國，全以選修學科及學分數來認定，而不管畢業學系，則較合理。

八、學校教育的彈性化與自由化的問題

我國學校教育經過數十年來不斷調整的結果，已經富有相當的彈性。如大中小學均有縮短年限提前畢業的彈性，學校與學校間的轉學與插班，以及高等教育階段學分的互相承認亦具有相當的彈性。不過仍有一些規定，可以進一步彈性化。例如高等教育階段可不可以完全採學分制；各階段學校是否可以廢除一律採考試入學的制度，使各學校招生可以自由化；教科書更應廢除國定制，而讓民間也有如同一般民主國家一樣發行教科書的權利；大學必修科目可否由各大學自行決定等等均應進行研究。另外私人興學亦可進一步放寬限制，以求興辦學校的自由化，開放大學的窄門。

九、學校教育與終生教育的關係問題

近年來終生教育(lifelong education)（或稱生涯教育）的落實已成為各國教育的發展趨勢。終生教育，顧名思義，乃是從出生到死亡的整个人生過程的教育。從這個觀點來講，學校教育應該做的有下列幾項：(1)謀求學校制度的彈性化；(2)基本能力的培養；(3)實施補償性教育；(4)學校教育的開放。就第一項學校制度的彈性而言，學校應讓學生入學方便，學習方便，不要過份拘泥於形式；例如調查的高等學校及大學均設有函授制，近年更創設一種完全採單位制（即學分制）的高等學校；另外自一九七五年開始又將一部分「各種學校」改制為專修學校，其中比較制度化的並承認其學歷。凡此種種均為我國所沒有而值得我們參考。其次就第二項基本能力的培養而言，問題主要在於中等教育，例如國中，依照目前規定如果實施技藝教育，則可減修或免修英、數、理化等科目（教育部，82 b），而這些又是升學必需的學科，如果將來年齡稍長以後想要繼續升學，則悔之已晚。因此在國民教育階段最好不要犧牲主要學科來實施技藝教育；再就高級中等教育而言，我國高中、高職向來分別各自制定課程標準，而無共同必修的規定。揆諸美、日等國，在高中階段，無論就讀普通課程或職業課程，都必須修習比較基本的幾門共通課程，如此則比較有利於生涯發展。再就第三項實施補償性教育而言，為了保障學生的生涯發展，對

於在國中階段或高職階段因接受技藝教育或其他原因而荒廢了升學所需要的基本學科，則在其有意願升學時，政府應設置適當的學校或班次，實施補償性教育使他們有能力繼續升學完成高等教育，歐洲實施雙軌制或多軌制中等教育的國家即常有這種補償性教育機構，德國（西德）的所謂第二條進路可供參考（天野等，1989）。最後，第四項學校教育的開放也是實施終生教育的有效辦法，例如中小學的國民補習教育及進修補習教育，大學的推廣教育及成人教育均應更積極地辦理。這一方面，英國的制度可供參考（黃富順，民77）。

參考書目

- 王家通（民81 a）：「初等教育」。台北：師大書苑。
- 王家通（民81 b）：「教師工作權未能保障的癥結在那裏」。師說47期。台北：全國教育會。
- 王家通（民81 c）：「兩個類型的高級中等教育」。台北：台灣書店。
- 王家通（民82 a）：「教師申訴評議委員會暫行設置要點評析」。高雄市教師研習中心：高市鐸聲。
- 王家通（民82 b）：「國民小學學童入學前就讀學前教育機構狀況調查」報告。台中：台灣省政府教育廳。
- 王家通（民82 c）：「台灣地區國民小學學生輟學狀況調查」報告。台中：台灣省政府教育廳。
- 中華民國憲法。
- 中國時報：民83.2.3。
- 天野正治監譯(1989)：「西ドイツの教育のすべて」。東京：東信堂。
- 日本文部省(1993)：「文部統計要覽」。
- 台灣省政府教育廳：八十一年度「長青專案」獎勵績優教育人員短期出國考察成果報告書。
- 台灣省政府教育廳編印（民75）：台灣教育發展史料彙編—教育行政篇。
- 吳英章（民82）：「自願就學方案對群育的影響及其因應之道」。高雄：高雄師大「群育教學與輔導學術研討會」發表論文。
- 林武（民79）：「各國教育視導制度比較」。高雄：復文。
- 周以順主編（民82）：最新教育人事法規釋例彙編。台北：康軒文化事業有限公司。
- 兼子仁等編(1993)：「教育小六法」。東京：學陽書房。
- 黃富順（民77）：「比較成人教育」。台北：五南。

教育部（民82 a）：「中華民國教育統計」。

教育部（民82 b）：八十二學年度試辦「推動國中技藝教育執行措施簡介」。

顧明遠等(1992)「教育大辭典」第十二卷「比較教育」。上海：上海教育出版社。