

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82a）。

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82a）。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，以縮小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）。