

選擇與控制： 學校教育改革的理念與統合

林新發

國立台北師範學院初教系教授

近幾年來，民間教育改革的呼聲日高，政府順應政經社會之改變，亦提出了各種教育改革的方案，其中較引人注意的有大學法、師資培育法和教師法等，雖然這些改革方案有的正在推動實施，有的尚在規劃相關的施行細則或子辦法，各項教育改革的實際成效目前尚不得而知，但可以肯定的一項事實是：我們的教育體制中，的確存在一些不甚合理的現象，必須藉改革加以合理轉化（rational transformation），使未來的教育能夠更加合理，透過教育改革的策略和作法，使更臻於合理完善的境界。

改革基本上代表一種事務狀態的改變。依耶塔巴克（Altabach, 1991, p.261）的看法，所謂教育改革是指教育基本結構、組織或課程本質的改變，它包含教育目的的適當修正，以及創新措施的提出。由上可知，教育改革是指一種教育狀態的改變，它包含教育目的或目標的改變、教育結構的重組、學校組織的變更、選擇控制權的調整、以及課程與教學的改變等。教育改革不僅是教育形式的改變，同時也可能是教育本質的改變。教育改革往往源自於對不合理現象的問題意識或危機意識，然後經由新的、更合理的觀念、行動或方案的提出，改變原有不合理的事務狀態，以解決問題或化解危機（胡夢鯨，民82，頁22）。就教育改革而言，在有限的資源和條件下，學校提供太多的選擇和參與的權力，意味著控制力的降低，最後亦可能造成實質上或個人選擇機會的減少。同樣的，在有限的資源和條件下，學校提供較少的選擇和參與的權力，意味著學校控制力的加強，群體或個人亦有可能在某方面形成實質上選擇機會的增加（以學校運作、教師法、教師分級或道路系統使用為例加以說明）。由於教育發展的歷程，是一種辯証衝突而非直線演進的歷程。主客觀環境不斷的變化，原本合理的教育觀念、行動或制度，有可能因為事過境遷或時空改變而變得不再合理；也有可能受到非教育因素的支配和影響，在合理的教育狀態中，可能會產生許多不合理的狀態。這些不合理的教育現象，必須予以合理轉化，否則將影響教育的正常運作和理想目標的實現。所以教育改革可以視作為教育本質、教育目的、結構與方法合理轉化的一個長期歷程，只要教育實踐歷程中存在不合理的現象，教育改革就有進行的必要。

目前台灣地區學校教育體系相當龐大，依83年郭部長為藩於行政院教育改革審議委員會簡報資料，包含有210餘萬國小學生、110餘萬國中生、20餘萬高中生、50餘萬高職生、36萬左右專科生、32萬左右大學院校生，平均每一個家庭就有一人以上在學校教育體系中，接受對其一生影響深遠的教育歷程。而在學校任教之教師，國民小學有專任教師8萬餘名，國民中學有教師5萬餘名，高中、高職、專科及大學院校亦各有專任教師1萬餘名（郭為藩，民83，頁5）。在學校教育改革的過程中，改革工作之推動能否順利

，學校成員中教師和學生實扮演著重要的角色。

任何教育改革，必須奠定在二種合理性的基礎之上：其一是實踐合理性（practical rationality）；其二是溝通合理性（communicative rationality）。根據哈伯瑪斯（Habermas, 1984, p.168）的看法，所謂「實踐合理性」，指的是行動主體學習控制環境時所依據的一些標準。以目的的選擇言，手段是合理、有效的，目的也必須根據某些價值而做合理的選擇。手段的合理選擇是工具合理性，目的的合理選擇是選擇合理性，二者結合在一起，就成了形式合理性。所以形式合理性的行動，是同時考量手段與目的如何選擇的行動。而實質合理性是根據行動者的終極信仰或價值取向來衡量，行動如果符合主觀的價值信念才是合理的，就此意義來看，行動的手段和目的，必須能夠經由行動者理性的選擇，才是合理的；凡受情感或傳統支配、無個人選擇餘地的行動都是不合理的。實踐合理性是一種使用方法、設定目的、朝向價值的合理性，在此一合理性中，融合了手段、目的、後果和價值諸方面的通盤考量；表現在外的，就是一種講求方法、合理的生活行為。如果行動者只根據其興趣或偏好，設定某些目的，選擇適當手段，卻罔顧行動後果或價值信念，這種形式上合理的行動當然很可能與某些價值相衝突。但是，如果在手段與目的的合理考慮之外，還能同時衡量行動後果，參照某些價值標準，則此種行動就能兼具形式與實質上的合理性，提高其合理性的程度，超越「形式上合理、實質上不合理」的辯證困境（胡夢鯨，民82，頁24—28）。教育改革不能僅就教育的形式手段講求變革，而不顧教育的終極目的和實質意義；也不能為堅持某種教育信念而不計成本或代價的去達成此一目的。換言之，任何教育改革均必須同時謀求形式手段或工具效果的改進，以及謀求實質意義和價值的提昇。能夠同時兼顧形式與實質合理性的教育改革，亦即符合實踐合理性的改革，才是真正合理的改革。其次，教育改革還必須建立在溝通合理性的基礎之上。任何教育改革方案或行動，無論在形成之前、規劃之中，或實施之後，均須提供充分溝通的機會，讓與改革行動有關的人，能理性參與溝通和論辯，讓改革的觀念、措施或行動，公開接受批判，使改革的理由能經過論辯而形成共識，進而為各方所接受。教育改革如果能建立在溝通的合理性基礎之上，則一方面可免流於主觀性、獨斷或命令式的改革；另一方面可經由凝聚共識而形成更為主觀性的改革動力，加速教育的完成。

教育問題錯綜複雜，教育改革工程浩大。雖然目前政府所推動的教育改革，多屬局部性改革。但是，即使是某個部份的改革，牽涉的範圍亦極為廣泛，教育改革如欲獲致成效，則至少需從教育觀念、計畫行動、法令執行、組織制度等幾個層面，同時進行改革，否則將使改革成效大打折扣。

教育觀念的合理轉化，必須是全盤的轉化，否則，任何單方面的努力均難收效。無論傳統或現代、政府或民間、學校或社會、正式課程或潛在課程，任何部門的教育觀念若屬非理性教育觀念，均須進行合理轉化。教育觀念的合理轉化，是一件費時而龐大的教育工程。全面性的觀念轉化雖非易事，但仍有一定的步驟可循。同時，由於觀念對計畫行動、法令執行、組織制度等，均有原發性的影響教育觀念的合理轉化，仍然是必須而且是首要的（以師資培育法加以說明）。整齊劃一的學校組織和制度，原本有其特殊功能和實用上的方便，例如：受教者不論居住地區、家庭背景或天賦資質，均能在公平的機會下接受一樣的教育內容，享受有教無類的待遇。人事與經費標準的齊一化，方便行政上的計算和分配。統一命題的聯考制度，具有高度客觀公平性，可以控制不同學校教育的差異，並使學生減輕多次入學考試的負擔。這些齊一化學校制度的優點，實不容

抹煞，但也造成一些不合理的影響（以聯考制度加以說明）。

教育機會均等與教育品質是教育改革必須考慮或解決的兩大問題，也是在構想改革策略或調整時，應予正視的課題。有人常把兩者絕對地對立起來，強調要犧牲教育機會均等換取教育品質，要犧牲教育品質以實現教育機會均等。其實，教育機會均等與教育品質如同選擇和控制一樣是對立統一的關係，機會均等的實現有利於教育品質，而教育品質的提高則反過來提高機會均等的水準。因此，片面強調教育品質第一，忽視機會均等的重要性是錯誤的；片面強調機會均等第一，忽視教育品質的提高也是錯誤的。在現實的社會中，選擇和控制以及教育機會均等與教育品質二者的權衡尺度，應隨時間、空間的變化而有所不同，在不同時期、不同領域應有不同的作法（吳以國，1991，頁20）。

是故，社會生活中應在促進教育品質提高的前提下，體現教育機會均等。提出教育機會均等優先，無視教育品質的決定作用是錯誤的。但是強調教育品質絕對第一，忽視機會均等的反作用，勢必要流於偏頗。因為在一定時期、一定領域，教育機會均等也會被提到優先地位。可見，不能籠統地用誰先誰後單一的尺度，指導複雜的教育改革。在教育規劃或改革調整中，應尋求教育機會均等與教育品質之間的動態、立體的結合。所謂動態，指對兩者的權衡尺度應隨時間的變化而變化。所謂立體，指這種權衡尺度應隨空間、地點、領域的不同而不同（吳以國，1991，頁22）。也就是說，不同的時期、不同的領域、同一時期的不同領域和同一領域的不同時期都應有不同的尺度。

教育機會均等或公平反映了一個社會穩定性參數，教育品質和效率則反映了該社會的發展性參數。從理論上分析，一個社會運行不僅要有發展機制，且要有可靠的穩定機制，所以必須兼顧教育機會均等與教育品質。在現實中，如何尋求教育機會均等與教育品質之間的最佳平衡點，走出一條機會均等與教育品質兼得、穩定與發展並舉的現實之路？關鍵在於目標調整與機制轉換，在教育機會均等與教育品質這兩大類目標中，亦可嘗試改變以往教育機會均等與教育品質的交替系列，兼顧兩者，並尋求兩大目標的協調，即在保證最必要的教育機會均等或公平的同時，最大限度的提高教育品質或效率（鍾堅，1991，頁10）。要實現教育機會均等與教育品質的雙重目標，就必須逐步建立和完善幾個環節的教育機制——教育競爭機制、教育控制機制、教育調節機制，或採取次優策略，以下提出幾點意見和作法供參考。

一、民主社會如欲追求教育品質，就必須實行差別待遇

民主社會提供較多選擇以及發揮能力與創意的機會，相對地，民主社會趨向劣質粗俗的可能性也較大。與極權社會相比較，民主社會較缺乏外在權威的控制，自我管理或自我縱容的機會均大，由於民主社會不斷面臨走下坡，喪失品質，附庸庸俗等威脅，因此健全民主社會需不斷強調和控制教育品質，設定教育應達成的標準，實行差別待遇。欲區分等級優劣，必須培養判斷力。根據研究結果切題且公開的判斷各種形式的教育成就或品質。此外，追求教育品質就得放棄舒適與安逸，善用人力物力，以發揮最大的功效。

二、差別待遇應與當事人的真正差異相符合

分析教育機會均等就涉及不同智能、性向兒童的待遇。大多數人談教育機會均等不是指給予一致的教育措施。我們可以慎重地主張給予不同學生不同待遇以增加教育機會

均等，而且升級能真正代表學生的表現並與其能力相等。有謂依據學生的興趣提供不同課程亦能增加教育機會均等，但我們能提供到何種程度？此種作法是否會增加更多不合理的現象。有些機構在入學甄試（選）作業上，就採取差別待遇，這些學校可能為延續學校傳統、爭取家長支持，發展學校特色等原因而選擇他們所要的學生，其作法標準不完全符合機會均等的要求，但其教育結果或品質仍值得衡量其價值。此即學生差異明顯，且十分重要，所以給予不同待遇，而且差別待遇的程度必須與相關方面的差異程度相稱，其程度也必須能加以評量與批判（Nash, 1966, pp.167-210）。

三、差別待遇所依據的規準必須公開且一致

欲提高教育品質，追求個人傑出成就，國家或政府須適度干預教育，有計畫的推展教育或予經費補助。支持弱者且培養強者，而非採取劃一一味控制的模式，因此宜賦予教師與學校較多選擇或參與決定權，我們並不希望所有的人在各方面都受到平等待遇。例如：我們希望依據性別、能力給予不同教育與訓練，又如我們並不希望一位合格教師對所有學生採取同樣教法與教材。人們要求的平等是政治與法律的平等，不是資質的平等或一致的待遇。也就是享有合法的權利，並不表示就擁有真正機會，仍要看社會及經濟狀況而定。教育措施初始所倡導的選擇或機會均等若沒有實際作法支持選擇或機會均等的觀念，最後很可能導致更大的不平等。機會均等並不表示給予所有人一致的待遇，大多數人希望在某種情形下給予不同人不同的待遇。任何補償性待遇，必須投資在文化不利團體的子女身上，給予他們成就發展的機會。

受教育的平等權利與受平等教育的權利兩者意義不同，前者係源於相稱的原則以對抗量的平等。教我們必須區分結果的平等與程度的平等，教育的過程必須公正、公平，差別待遇必須公開、一致，我們不能毫不考慮地一味追求機會均等，也不能為去除所有不平等現象而安排一致的教育程度。實施差別待遇所依據的規準必須公開，了解差別待遇的程度。才能進行預測及計畫。凡是合於某種標準的個人或團體就應該接受相同的待遇。若發生特殊案例，顯示既定的標準不公平，就必須修改原訂的標準，以示合理對待該特殊個案。欲兼顧教育機會均等與教育品質，我們不主張更大的平等待遇，而主張在改變差別待遇的種類情況下維持不平等。某些不平等現象所以不合理、不恰當，原因在於其運用不切題、不相稱、秘密進行或執行不一致，故應設法讓差別待遇更為合理。

四、在提高教育品質的原則下，促進教育機會的均等

為兼顧教育機會均等與教育品質，以下三種標準在進行教育規劃或改革時，應予以考慮（黃昆輝，民61，頁106）：

（一）生產力的標準（Criterion of productivity）

就學生的選擇而言，學生的學習能力互有高低，性向各異，何種學生應接受更進一步的學校教育，應以其能預測到潛能發展為主要參照。就社會全面發展而言，何種職業人力可能將來最重要的，何種類型的教育最有利社會的發展，應先加考慮。就經費而言，何種決定為可能獲致的經費所能支持，亦應行注意。

（二）優先的標準（Criterion of priority）

學校教育的提供，應以教育的投資能激發最大的反應的地區或次級團體為主要或第一對象。換句話說，對於學校教育愈熱心的次級團體或地區，對於學校的支持愈強烈，在基本教育之上，學校的設置與辦理應以上述地區或團體為優先。有人認為此一標準似

有違教育機會的均等原則。但是，由於教育的費用日在提高，政府的財力的確有限，地方的力量與支持勢將不可或缺。因此，在「均等」與「品質」之間，宜有適當的選擇。

(三)經濟的標準 (Criterion of Economy)

經濟的標準也就是績效責任 (accountability) 的標準。更清楚地說，學校教育的提供，應以其最具利潤的等級 (level)、種類及地區為最需要，也就是說，以教育的收益超過教育的費用為進行決定的準則。

齊一化學校制度所造成最明顯的問題是：組織結構缺乏彈性；組織功能刻板僵化；經費分配形式上合理、實質上不合理；中小學師生對教學內容沒有足夠選擇的自由；過度重視標準答案的記憶，限制創新思考的可能性，齊一化制度實施的結果，學校難以建立特色，師生難以發揮潛能。故在應有的規範或秩序中，給予學校適度的彈性和自主，在合理的標準下，給予師生適度的選擇和自由，使學校或師生能依理想或需要；適時調整其制度措施或教學行動（以大學法之精神加以說明）。

此外，為配合我國今日民主法治和多元開放的社會，教育法令的規範系統，實有必要進行下列的合理改革：(一)將過多的限制性轉化為適度的激勵性，以法令規定激勵教育的正常發展；(二)將明顯的支配性轉化為適宜的支援性，以法令規定支援教育的健全發展；(三)將過高的統一性轉化為適當的開放性，在法令規定範圍內，給予各校適度的自主性；(四)將繁瑣的細節性轉化為基本的原則性，法令僅做原則性規定，部分細節授權學校自行訂定（胡夢鯨，民82，頁34—39）（以兩岸教育改革實例加以說明）。為增進教育改革的合理性，實有必要透過理性思考的加強，建立主體理性批判的能力；透過符號、溝通系統的調整和建立，轉化教育價值觀念；透過媒體宣導和法令的修訂，形成團體改革的動力。

參考文獻

1. 中華民國八十四年七月十三日立法院第二屆第五會期第三十七次會議通過，八十四年八月九日華總(一)義字第5890號令公布之「教師法」。
2. 吳明清（民84），選擇與控制：學校教育改革的理念爭議。現代教育論壇，引言資料。頁1—12。
3. 吳以國（1990），淺析公平與效率的結合。東北師大學報（哲學社會科學版），第4期。
4. 林新發（民84），教育與學校行政研究—原理和實務分析。台北：師大書苑。
5. 林新發（民84），兩岸中小學教師在職進修制度之比較。八十四年兩岸師範教育學術研討會發表之論文。
6. 胡夢鯨（民82），論教育改革的合理性基礎與實踐方向。教育研究：第29期，頁21—40。
7. 胡夢鯨（民80），從教育合理性的詮釋與批判論教育的合理轉化。國立台灣師範大學教育研究所博士論文。
8. 郭為藩（民83），教育改革的重要課題。教改通訊，第1期，頁5—6。
9. 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：編者。
10. 黃昆輝（民61），論教育機會均等。載於方炳林、賈馥茗主編：教育論叢。台北：

文景。

- 11.鄭淑玲整理紀錄（民83），教育改革何去何從？（一）。師說，第73期，頁1—9。
- 12.鄭淑玲整理紀錄（民83），教育改革何去何從？（二）。師說，第74期，頁1—11。
- 13.鍾堅（1991），調整與轉換：尋求公平與效率兼得的現實之路。華中師範大學學報（哲社版），第6期。
- 14.謝文全、林新發、張德銳、張明輝（民84），教育行政學。台北：國立空中大學。
- 15.總統八十二年二月七日華總（一）義字第0694號令公布之「師資培育法」及行政院八十四年一月二十五日台八十四教字第03089號函核備之「師資培育法施行細則」。
- 16.Altabach, P.G. (Ed.). (1991). International higher education: An encyclopedia. Chicago: St. James Press.
- 17.Habermas, J. (1984). The theory of communicative action: Reason and the rationalization of society (T. McCarthy, Trans). Boston: Beacon Press (Original work published 1981).
- 18.Nash, P. (1966). Authority and freedom in education. N. Y. : John Wiley & Sons, Inc.

淨掃塵埃
惜爾蒼苔
任門前紅葉鋪階
也堪圖畫
還有奇哉
有數株松
 數竿竹
 數枝梅

O sweep thy yard, but spare the mossy spots!
Let petals bedeck thy steps with purple dots.
As in a painting! What's more wonderful:
 Some pine trees—
 And bamboos—
 And apricots!

——林語堂譯