

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、毛連塏、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将產生巨大的影響。

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、文化活動的頻繁，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速度也顯得相當慎重，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未然的功能。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迄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改革的進行而進行重整。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。