

從全國教育發展會議談教育發展的新方向

陳清溪/國立教育研究院籌備處主任秘書

壹、前言

1994年4月10日，全國兩百多個民間社團及學界關心教改人士共同發起「四一〇教育改造」運動，開啟近年教改先端。四一〇教改運動聯盟喊出教育改革四大訴求，主張落實小班小校、廣設高中大學、推動教育現代化、制定教育基本法。

1994年9月21日行政院為因應教改人士提出各種教育改革主張，成立了「教育改革審議委員會」，聘請中央研究院院長李遠哲擔任召集人，以兩年時間整合各種教改主張，進行教育改革規劃，於1996年12月提出「教育改革總諮議報告書」，揭櫫教育改革五大方向：一、教育鬆綁（解除教育的不當管制）二、帶好每位學生（發展適性適才的教育）三、暢通升學管道（打開新的「試」窗）四、提升教育品質（好還要更好）五、建立終身學習社會（活到老學到老）（教育部，2003a）。為落實教育改革總諮議報告書之建議，行政院旋即成立教育改革推動小組，由前行政院副院長劉兆玄擔任召集人，負責教改推動時相關政策和資源的整合。

1998年5月行政院核定教育部提出的「教育改革行動方案」，將於五年內（八十八年至九十二年）投入一千五百億元進行十二大項教育改革工作，以落實教育改革，其內容包括：健全國民教育、普及幼稚教育、健

全師資培育與教師進修制度、促進技職教育多元化與精緻化、追求高等教育卓越發展、推動終身教育及資訊網路教育、推展家庭教育、加強身心障礙學生教育、強化原住民學生教育、暢通升學管道、建立學生輔導新體制、充實教育經費與加強教育研究。有關「教育改革行動方案」十二項工作，為教育部重要施政，為落實方案之執行，教育部在教改行動方案執行之初，即訂定年度工作計畫及管考措施，定期瞭解各要項之辦理情形，並定期整理執行成果，成果可謂豐碩。

教育改革推動近十年來，所謂的「教育改革」，是否真的如外界所批評的，造成教師疲於奔命，學生一片茫然，家長的經濟負擔急遽上昇，教育品質持續下滑，值得加以探討。

貳、召開全國教育發展會議之必要性

教改近十年，雖然社會各界對教育現況仍有許多不滿，但教育改革也有若干成效，例如教育機會更為普及、教育現代化促使校園民主化、學生學習品質提升、終身學習社會的建立、教育基本法的公佈實施等。十年的教育改革雖然已經有一些成效，但仍有一些受爭議的因素。例如：一、文憑主義與升

教育與發展

學壓力仍存。二、政策匆促上路，未及建立社會共識。三、教育經費保障不足。四、教育改革方案欠缺長期研究與回饋機制。五、教育行政機關人事更迭頻繁，政策難以有效貫徹。六、社會弱勢之照顧尚須加強。七、師資多元培育，教師供需失調。八、教授治校，權責未能釐清（教育部，2003a）。

尤其，近年來知識經濟的興起，國際環境的改變，國內教育受到國內外政治、經濟環境變遷的影響，也做了一些的改變，卻使得不同價值觀念的教改團體，提出若干的批評，教育部為因應教育改革提出了教育改革行動方案，在此方案即將結束之際，實宜集合各界人士召開全國教育發展會議，針對推動的教改方案檢討、省思，提出一些長遠可行的教育政策，並藉由這次會議凝聚共識，提出第二期教育改革行動方案，據以執行，以解決教育問題，謀求教育之穩定發展。全國教育發展會議終於在九十二年九月十三日、十四日二天，在國家圖書館召開。

參、全國教育發展會議的中心議題及討論題綱

從這次大會的中心議題及討論題綱內容，可以看出未來教育部的重要教育政策走向，其內容如下：

中心議題壹：增進弱勢族群教育機會，確保社會公平正義

討論題綱：

一、關懷弱勢縮短教育差距，促進教育

機會均等。

二、增進教師特教效能，提升身心障礙教育品質。

三、加強身心障礙教育專業團隊之運作，發揮應有功能。

四、尊重原住民主體性，發展原住民族教育。

五、提升民眾素養及社區大學教學品質，落實終身學習。

六、加強外籍配偶及其子女教育，調整文化及學習落差。

中心議題貳：促進高等教育品質及效能，提升國際競爭力

討論題綱：

一、鼓勵建構國際化環境，並提升辦學品質與效能。

二、檢討高等教育目標課程結構，促進通識與專業教育的平衡發展。

三、確立技職教育定位，發展技職教育特色。

四、推動大專校院產學合作，強化與就業市場的銜接機制。

五、輔導私校校務發展，建立多元特色之優質教育環境。

六、檢討高等教育數量，並建立進、退場機制。

中心議題參：回歸國民教育本質，階段性推動十二年國民教育

討論題綱：

一、規劃十二年國民教育體制，提升國民教育素質。

- 二、普及幼兒教育，營造優質幼兒教育環境。
- 三、協助教師專業成長，推動九年一貫課程。
- 四、改善教科書編、審、選機制，提升教科書品質。
- 五、提升學生心理健康，建構新世紀品格教育。
- 六、推展多元創意活動，培養健康活力青少年。

肆、全國教育發展會議的成果

教育部為了辦好這次的全國教育發展會議，可說投入很多的心力、人力，積極籌畫，自今（2003）年元月起開始籌備規劃，安排一系列的研討會、座談會、深入討論各項議題，整合各界意見彙編成冊，再於九月十三、十四日之大會中討論，形成共識，提出具體建議。大會中提供的成果資料計有：「全國教育發展會議 - 第一階段議題研討結論報告」、「全國教育發展會議 - 大會議題討論資料」、「規劃十二年國民教育研究期末報告之結論與建議」、「教育改革總諮議報告書建議執行情形檢討表」、「全國技職教育會議實錄」、「2001年教育改革檢討與改進會議重要結論執行績效檢討報告」、「近十年來教育發展統計分析報告」、「學齡人口變化對教育規劃之影響初步評估報告」、「大學多元入學方案成效檢討報告」、「技專校院多元入學方案成效檢討報告」、「九年一貫課程成效評估

研究」、「高中及高職多元入學方案評估研究期中摘要報告」、「十年樹木 - 近十年教育改革之成效與檢討」。從這些資料中可以發現，教育部近十年來針對教育改革作了很多事情，也顯現了具體的成果，值得加以肯定。

全國教育發展會議經過與會者二天踴躍的發言，針對三大議題熱烈的討論，獲得之結論與建議事項共有115項，可說是成果豐碩。教育部黃榮村部長歸納了這115項結論，在總結報告時，提出了各界普遍表達對下列類別問題之關切（教育部，2003b）：

- 一、在全球化知識經濟時代人才培育問題，如何培育多元發展、具創意活力、具外語與資訊能力的下一代人才，高等教育的國際化，受到極大的重視。
- 二、對基本結構層面問題之注意，如K-12國教學制之建立、中央與地方教育權責的釐清、技職教育的定位與轉型等，但也主張應穩健推進。
- 三、現存問題之改善：如多元入學、九年一貫課程、教科書。
- 四、新興問題：如外籍配偶及其子女教育、失業勞工子女教育、人口減少生源不足對教育生態之影響及因應。
- 五、提升教師教學、輔導專業知能，尊重多元文化及弱勢族群學生的個別差異。
- 六、結合民間，建立強大輔導體系，共同投入多元文化及弱勢族群學生輔

導工作。

伍、各界對教育問題的診斷與改革訴求

重建教育連線（2003）提出「重建教育宣言」，認為要拆穿教改的迷霧計有：一、自願就學方案。二、建構式數學。三、九年一貫課程。四、「一綱多本」的教科書。五、內容空洞的「統整教學」。六、多元入學方案。七、補習班的蓬勃發展。八、學校教師的退休潮。九、師資培育與流浪教師。十、消滅明星高中。十一、廢除高職。十二、廣設高中大學。十三、教授治校。其訴求有：一、檢討十年教改、終結政策亂象。二、透明教育決策、尊重專業智慧。三、照顧弱勢學生、維護社會正義。四、追求優質教育、提振學習樂趣。

九十二年九月七日國立台灣師範大學結合了國內上百位學者專家，召開「教育發展的新方向 - 為教改開處方教改報告書研討會」，針對我國推動教育改革過程所產生的諸多問題逐一檢視，以便瞭解我國教育改革之問題癥結，進行理論與實務層面之探討，提出具體建議與措施。針對總論、學制、入學制度、行政與組織、九年一貫課程、幼兒教育、技職教育、師資培育與甄選、高等教育等議題發表論文及討論，提出未來台灣教育改革的理念：專業的教改、平等的教改、責任的教改、關懷的教改。教育改革的原則：（一）教育改革應兼顧歷史的承傳與現狀的革

新。（二）教育改革不宜躁進，宜以點滴（漸進）的社會工程推行。（三）教育改革需以人為主體的考量。（四）教育改革應強化永續發展的機制。（國立台灣師範大學，2003）

快樂學習教改連線成立宣言提出兩大前提：一、擴大教育資源，資源回歸基層。二、打破菁英思維、摒除形式改革。四大訴求：一、推動十二年國教，廣設公立高中，高中學區社區化。二、落實小班小校，降低科層組織對教育的傷害。三、增設公立大學，質量並重杜絕浮濫。四、保障弱勢教育權：（一）尊重原住民教育體系之自主性（二）經濟、文化弱勢教育平等。

後410教改論壇對十二年國教的主張：它是當前最迫切，最重要的教改政策，它是十年教改中真正能改善結構性問題、舒緩升學壓力、解決教改亂象的教改政策，「免試免費、校校良質，一區一校、城鄉平衡」是十二年國教必須要堅持的根本方向。

全國教師會今（2003）年教師節發動「行動九二八，為孩子出發」遊行活動，提出五大訴求包括「還給孩子快樂和希望」、「阿扁總統要落實政見」、「減輕家長教育負擔」、「傾聽基層教師聲音」以及「改善十年教改亂象」。落實總統教育政見，國小每班教師編制二人，國小每班人數不超過30人（陳康宜，2003）。

台灣地區教改已喊了近十年，如果未能打破階層的藩籬，絕對不會有成功的一天。聯考所帶來的弊端，如考試領導教學，五育

發展不均，教育僵化，學生被訓練成考試機器，過去教育資源少，升學競爭激烈，家長千方百計將子女送往好學校，是社會壓力使然。今天升學機會大增了，家長還是這麼做，原因則不完全為了升學，給子女一個安全而不會學壞的環境，也是為人父母的心願，為了子女進入一所好學校，為人父母所付出的代價比以前更高。薛承泰在「十年教改為誰築夢？」一書中，提出了一些教育的現象與問題診斷，諸如：教科書開放、多元入學、學費、聯考等問題（薛承泰，2003）。

戴維揚（2003）認為二次教改的工作應該回歸給「專業」的教育工作者，「專業教改」才能達到專業的診斷與對症下藥。認為應該從「量的擴充」到「質的提升」，應該在「學校本位」、「教師中心」時，先要求教師專業成長。建構適才、卓越、效能的教改。

總統府（2003）「研商教改問題的解決途徑座談會」結論，目前教改所面臨的問題包括：一、多元入學。二、學費。三、教科書一綱多本。四、師資培育與甄試。五、九年一貫課程。六、高職轉型等六大問題。

陳總統在全國教育發展會議致詞指出，今天教改許多爭議，問題癥結還是在「升學壓力」，升學壓力是教改的根本問題，也是台灣教育能否正常發展的關鍵。九十二年全國高中校長會議，陳總統亦說，「升學主義」還是台灣教育最根本的問題，需有更多說服工作與配套措施來調整及紓解。陳總統期望：考試少一點，書包輕一點，睡眠足一

點，選擇多一點。

陸、未來教育發展的趨勢

「十年樹木 - 近十年教育改革之成效與檢討」報告書提出，未來教改重要課題有：一、因應學齡人口變化的衝擊。二、妥善規劃十二年國教。三、提升國民中小學教育品質。四、強化高等教育的國際競爭力。五、建立教育發展指標（教育部，2003a）。

「教育發展的新方向 - 為教改開處方教改報告書研討會」也提出未來重要的教育議題分別是學制、入學制度、行政與組織、九年一貫課程、幼兒教育、技職教育、師資培育與甄選、高等教育八大議題。

楊國賜、林志鴻、陳國華、方顯璇（2001）認為，學校教育的主要目的在於為學生的未來做好準備，因此下列八個趨勢將引導教育內涵與方式的轉變，值得加以重視：

一、年輕到終身：在未來15到20年之間，伴隨著經濟與科技的新貌，高等教育機構將會有大多數的中高齡、在職、而且非全日上課的學生。

二、專業到關係：不再只強調一個人學到什麼專業知識，而且將更重視在學習過程中建立的人際關係網路，即所謂的社會資本。教育社群很難自外於這股關係連結的資源網路外。

三、標準到個人：專業化教育不再被視為一項優勢，通才教育逐漸受到重視，因為

新組織需要具有高度適應力的人才，擁有多項專才，而且更寬廣的全球視野。

四、 被動到主動：資訊與數位革命加速了學習者由被動的「受」，到主動的「學」的機制轉換。將來由兩類新型態大學彼此合作創造新的教育局勢：研發教學教材媒體，以及負責學位認證機制。可以隨時隨地累積學分，由分散於世界各地的學校聯盟相互認證學位。

五、 依賴到自主：介於公、私立；營利、非營利教育機構中的界限將會逐漸模糊。政府的過度保護與補助是造成教育體系結構遲滯不前的主因。教育體系要轉變成以客為尊的理念，讓每一位學習者發展出創業、創意與創新的精神，進入生活與工作情境中。

六、 科學到倫理：當實證科學解釋再也難以招架漸趨複雜的社會結構時，開放式的公民參與，以及具教育內涵的共識，將是獲致最佳判斷的最佳另項選擇。例如：核四、美濃水庫興建與否議題。

七、 靜態到參與：隨著全球化、主權國家的式微、資金與勞力市場的高度流動性，以及無所不在的數位資訊滲透，在在都影響重新建構我們原本簡單的生活世界，因此公民教育相形重要。未來公民需要更積極參與影響他們生活品質的決策。從初等、高等以致於成人、社區教育也應該能夠連結成網路，有系統、方向的培養出具有強而有力的公民為目的。

八、 資料到智慧：智慧是具有更長遠視

野的知識，資料 - 資訊 - 知識 - 智慧的過程，並非如層疊式金字塔般由下而上的垂直構造。而應是一個考量外在社會變遷與事物本質差異的彈性運用。如何將智慧教育融入基礎教育過程中，是重要的，例如：跨學科式教育、認知研究運用以及多元智慧開發。培養具主動、合作、創意以及為自己未來負責的智慧。

柒、教育發展的新方向（待研究之議題）

綜合以上所言，可以歸納出我國當前幾個重要的教育議題，值得各界加以研究、探討，將研究規劃結果，透過公共論壇方式，深入討論，凝聚共識，形成具體可行之策略或方案，供教育部決策之參考。

一、舒緩升學壓力，減輕中學生課業負擔

民國四十三年八月二十二日，教育部教育研究委員會第一次會議就討論「減輕中小學生課業負擔方案」，可見當時中小學生的課業負擔已經引起各界注意。教育當局一直在解決這個問題，教育學者也研究過這個問題，經過半世紀，學生的課業負擔未見減輕，根本的問題還是在升學主義，如果不能針對升學問題作整體、長期性之研究規劃，提出具體可行方案，中學生之課業壓力將無法減輕。

二、改進入學制度

國中教學不正常，偏向智育，學生變成考試的機器，家長希望子女就讀公立高中（學雜費較低廉）及明星高中，造成學生課業負擔重，其癥結還是在於升學問題。因此，研究規劃實施免試升高中，才是斧底抽薪之計。就讀私立高中者由政府補助學雜費差額，國中畢業生按學區免試分發入學。國立大學多元入學方案改為推薦甄選與登記分發入學二種，國立大學招生名額之70%用於登記分發入學，並按各高中報考人數之比例分配國立大學名額，其餘30%招生名額保留給大學作推薦甄選用，以選取各校所需的人才。如此才能促進高中教育的均質化與優質化，讓校校是明星高中。改進入學制度需有很多的配套措施，及完善的準備，諸如修改相關法令並於公布後四年再實施，以做好配套措施及準備工作。只有大學入學的源頭改變，中、下游的高中、國中教育才有可能正常。

三、發行500億十年期公債，擴充公立大專院校及高中之學生容納量

由教育部發行500億教育建設公債，號召全民購買，用於建築及充實設備等經費（可刺激國內經濟），教育部再逐年編列預算攤還本息，讓公私立大專院校學生逐年達成5比5之目標（90學年度公私立大專院校學生比約34:66），可研究將全國分成六個區域，每一個區域內之國立大專院校整合成一所大型的

綜合型大學，然後再進行教育資源整合，擴充或整合各系及增加班級數，讓該區域應屆高中畢業生就讀公立大專院校比率可達到五成。擴充公立高中學生容納量部分，可研究新設高中、現有公立高中增班、高職轉型為綜合高中或增加高中部、縣立國中改制為完全中學、或協調私立高中改為代用高中（學生就讀代用高中則補助公私立學雜費之差額），以達成鄉鄉有公立高中之目標，國中畢業生則採學區、免試入學。唯有擴充公立大學、高中學生容納量，才是舒緩升學壓力，減輕家庭經濟負擔，促進國中、高中教育正常化的長效藥。

四、增進弱勢族群教育機會，確保社會公平正義

行政院應整合各部會經費、人力、物力等資源，提出長期、穩健的計畫，對於弱勢族群，例如原住民學生、身心障礙學生、失業勞工子女、外籍配偶及其子女，提供充分就學及適性發展的教育機會。根據主計處統計，去（2002）年在我國登記結婚的新人共有17.3萬對，約每四對新婚夫妻中，就有一位外籍新娘，每出生的八個小孩中就有一位是外籍新娘所生。因此，外籍配偶及其子女的教育，將是未來台灣教育的新興問題，應加以研究規劃提出因應方案。

五、促進高等教育品質及效能，提昇國際競爭力

大學是培養人才的場所，也是大部分人

接受正規學校教育的終點，如何培養具外語、資訊等能力的學生，是大學的責任。推動大學整合，充實大學基礎建設及設備，建立各校特色，激勵學術研究，推動共同認可之學分、學位，推動大專院校產學合作，強化與就業市場的銜接機制，加強高等技職教育之特色，培養高級技術人才，改善大學教師待遇僵化及齊頭式平等問題，給予大學人事、會計之彈性自主空間，都是亟待研究規劃的議題。鼓勵各大學訂定短、中、長期校務發展計畫，依計畫補助經費，要求各校辦理自我評鑑，教育部設立專責的大學評鑑單位，對大學實施績效評鑑，以落實績效管理，激勵大學追求卓越。輔導私校健全發展，建立多元特色之優質環境，都是值得加以重視的課題。

六、建立課程永續研發的機制

九年一貫課程實施迄今遭受各界的批評，其癥結在於全然翻新，匆促上路，教師觀念未改變，相關配套措施未落實，導致爭議不斷。因此，速成立常設的課程研究發展機構，針對九年一貫課程綱要進行研修，並從事課程、教材之基礎性、整體性、長期性之研究，針對學生身心發展情形，安排各年級適合學習的科目、教材內容，才能讓師生受益。

七、教科書部編與民編並行制度

教科書應維持部編與民編並行制度，部編本教科書應開放版權及上網，才能降低教

科書及參考書之價錢，減輕家長經濟負擔，改善教科書編、審、選機制，建立教科書評鑑機制，以提升教科書品質。

八、建立終身學習社會及網路學習

加強辦理大學回流教育、鼓勵民眾就讀空中大學、社區大學，提升民眾素養。建構數位化環境，提供網路學習資源，推動學習成就認證制度，授予學分、學位。

九、健全師資培育及教師進修制度

加強大學校院教育學程評鑑、督導學校做好師資培育、實習工作，實施教師資格檢定考試以提升教師素質。推動以學校為本位的教師進修制度，鼓勵教師自我進修成長。

十、釐清中央與地方教育權責

將教育局調整為府外局，教育局長由中央提名經縣市長同意後任用之，讓地方教育避免受到政治干預，提升教育專業。釐清教育部與縣市教育局之權責，賦予地方教育彈性、自主空間，讓教育局負起地方教育的責任。

十一、改進大學、中小學校長遴選制度

校長是學校的領導者，負責辦學成敗，要使其權責相符，擺脫政治、家長、教師的影響，成立超然客觀的遴選委員會，讓具專業及領導能力之人員擔任校長，才是師生之福。

十二、普及幼兒教育，建立公正客觀的幼教評鑑制度

提高五歲幼兒入園率，規劃實施免學費之幼兒教育。長期且全面實施幼稚園評鑑，以提昇公私立幼教機構優質的發展。

十三、提升學生身心健康，建構新世紀品格教育

提升學生體適能，加強學生心理輔導工作，建構新世紀品格及道德教育內涵，以培養身心健全的國民。

捌、結語

「教改總諮議報告書」有一項十分重要的建議：「成立國家教育研究院」，由專業人員對各項教改計畫先作深入的研究並作客觀的評估。事先周詳的研究和實驗是達成教育改革目標的必要條件，也是教育改革工程得以理性進行的唯一保證（黃光國，2003）。今後任何新的教育措施必須經過完整的規劃、試驗或評估，才能全面施行。摒除文化霸權，發展公共論壇，確保正當程序，即先由政府擬定構想，並提出「政策綠皮書」，經過一段時間的實驗及廣泛徵詢修正意見之後，才進一步發展為政策白皮書，其後依循法定程序完成立法，成為正式的教育法案，一旦法案通過，再進一步提出實施策略，並且加強事後追蹤與評鑑工作。建立教育改革回饋評量的機制，才能充分掌握教改的成效（周祝英，2003）。政府應該充實國家教育研究

院的組織架構與成立相關評鑑機構，發揮專案研究、計畫實驗及成效評鑑的專業功能，才能建立推動教育改革的永續發展機制（潘慧玲，2003）。

教育改革推動近十年，顯現了若干的成效，但也出現了一些問題，教育改革的願景，必須能達成永續發展、公平正義、安居樂業的三個目標，讓家長放心，教師安心，學生學習快樂、有信心，教育改革才會穩健發展。教育的根本問題是升學壓力的問題，國中如果不能採學區免試分發入學高中，國中教育的問題，例如：是否常態編班、基本學力測驗是否公布組距、惡性補習、偏重智育的教學、學生變成考試的機器等，將無法順利解決。國立大專校院招生名額之70%，依各校當年度報考大學入學考試人數之比率分配錄取名額，讓每一所高中都是明星高中，將可吸引國中畢業生就近入學當地高中，不必遠赴他鄉，才能促進高中職教育均質化及優質化。入學制度是最複雜的教育問題，需由一個專責單位，集合很多的學者專家，從各個層面去研究、探討，提出周詳、完整的方案及配套措施，透過正當的程序，傾聽基層的聲音，不斷溝通、宣導，凝聚共識，才可能成功。

今天教改的許多爭議，問題癥結還是在「升學壓力」，升學壓力是教改的根本問題，也是台灣教育能否正常發展的關鍵。唯有國中升高中採學區免試入學，以及讓每一所高中都是明星高中，才是舒緩學生升學壓力，減輕課業負擔的良藥，才能實現「考試少一

點，書包輕一點，睡眠足一點，選擇多一點」的美夢。

參考書目

周祝瑛（2003）。誰捉弄了台灣教改。台北：心理。

重建教育連線（2003）。重建教育宣言。2003年10月8日，取自

<http://www.highqualityeducation.com/m3b.htm>。

國立台灣師範大學（2003）。教育發展的新方向 - 為教改開處方教改報告書研討會會議手冊

教育部（2003a）。十年樹木 - 近十年教育改革之成效與檢討。台北：作者。

教育部（2003b）。全國教育發展會議 - 黃榮村部長總結報告。2003年10月3日，取自

<http://www.edu.tw/secretary/2003/discuss/1104.htm>。

黃光國（2003）。教改錯在哪裡？我的陽謀。台北：INK印刻出版公司。

楊國賜、林志鴻、陳國華、方顯璇（2001）。教育與未來。台北：國立空中大學。

潘慧玲（2003年9月）。總論：教育改革的脈絡、理念與課題。簡茂發（主持人），教育發展的新方向為教改開處方。教育發展的新方向 - 為教改開處方教改報告書研討會，國立台灣師範大學。

戴維揚（2003）。多元智慧與英語文教學。台北：師大師苑。

總統府（2003）。研商教改問題的解決途徑座談會結論（新聞稿）。台北：作者

陳康宜（2003）。行動九二八為孩子出發。中央日報九十二年九月二十九日第三版

薛承泰（2003）。十年教改為誰築夢？。台北：心理。