

教育改革總諮議報告書

臺灣省國教研習會



0035575

行政院教育改革審議委員會

中華民國八十五年十二月二日

6.192
18

行政院教育改革審議委員會成立於中華民國83年9月21日，在全國各界支持與鞭策下，得以匯聚全民的意見，做為研議我國教育改革方案的基礎。在經過兩年審慎研議後，彙整對我國教育改革之重點建議，謹提出《教育改革總諮議報告書》。本委員會誠懇地期望在當前全民已燃起對教育改革的熱情下，各級政府、教育機構與社會各界，能以實際行動促成教育的大幅改革，重塑我國的教育願景。

行政院教育改革審議委員會

召集人	李	遠	哲	李遠哲	
副召集人	張	京	育	張京育	
委員	牟	中	原	牟中原	
委員	何	壽	川	何壽川	
委員	余	陳	月	瑛	余陳月瑛
委員	李	亦	園	李亦園	
委員	李	國	偉	李國偉	
委員	沈	君	山	沈君山	
委員	周	麗	玉	周麗玉	
委員	林	明	美	林明美	
委員	林	清	江	林清江	
委員	施	振	榮	施振榮	
委員	章		端	章端	

委	員	孫		震	孫震
委	員	殷	允	芃	殷允芃
委	員	馬	哲	儒	馬哲儒
委	員	張	清	溪	張清溪
委	員	曹	亮	吉	曹亮吉
委	員	陳	伯	璋	陳伯璋
委	員	陳	其	南	陳其南
委	員	游	錫	竝	游錫竝
委	員	黃	炳	煌	黃炳煌
委	員	黃	榮	村	黃榮村
委	員	黃	鎮	台	黃鎮台
委	員	楊	國	樞	楊國樞
委	員	楊	國	賜	楊國賜
委	員	萬	家	春	萬家春
委	員	劉	兆	玄	劉兆玄
委	員	鄧	啓	福	鄧啓福
委	員	簡	茂	發	簡茂發
委	員	兼	曾	憲	曾憲政
執	行	秘	書		

序

在二十世紀即將接近尾聲的時候，全世界的政治、經濟、文化都產生急速的變化。而我國順應世界潮流，從威權走向民主的開放過程中，雖然暴露了不少長期潛伏的弊病，但同時也展現出一股旺盛的生命力。如何提升國民的素質，使得既能承襲前人創造的台灣奇蹟，更能取得立足新世紀的競爭優勢，關鍵在於教育是否成功。但是我國的教育卻發生了一些問題，逐漸成為社會變革中受人矚目的焦點。回顧過去半世紀以來，我國各方面突飛猛進的背後，教育工作者確實做出他們該做的重大貢獻。但是時代在變，環境在變，民眾的思想與價值觀也在變。不論政府機構或民間團體，都興起非常響亮的教育改革呼聲。教育現代化已經成為即刻要行動，不能再延宕的工作，也是包括教育工作者在內，社會上每個人都該關心參與的大事。

兩年多前，當時的教育部長郭為藩先生首先倡議組織「教育改革審議委員會」，以檢討改善教育面臨的困境。感謝行政院連院長的誠意，邀請我擔任教改會的召集人。我雖然一生從事教育與科學工作，培養了不少非常傑出的科學家，也曾經參與過一些與科學教育相關的改革，但畢竟不是研究教育的專家，對我國的教育改革雖有旁觀者清的優勢，可是也有經驗累積不足的弱點。同時我深切地體會到，教育的問題環環相扣，教育改革其實也是社會改革的工作，如果沒有全國上下長期的共同努力，就不會看到令人滿意的成果。加上當時我剛回國不久，正擔負著中央研究院院長的重任，是否有足夠的時間與能力，接受連院長的託付，我確實猶豫過一陣子。

解嚴之後，社會的活力釋放出來，許多有心人開始體認到，只要經過一

番努力，改革是有希望實現的。而我們的社會裡，確實也不乏有能力、有經驗、滿懷理想抱負，準備為改革奉獻心血的人。願意同這群人並肩合作，共同打拼，為我國教育改革的大業，盡一分綿薄的力量，是促使我接受教改會召集人的重要理由。

教改會在民國83年9月21日正式成立，根據委員會的設置要點，教改會應向行政院院長定期提出諮議報告書，經行政院核定其改革方向與具體方案後，即分行各有關機關辦理。此一原則，使得參與教改會的委員們，感受到政府對教育改革的重視，不至於把兩年努力的成果束之高閣，或發交部會研議而轉回原點。此外，李總統與連副總統兼行政院長，把教育改革列入當前四大改革項目之一，在許多場合裡，宣示教改的重要性與政府對教育改革的決心，更帶給教改會非常大的鼓舞。如果我們能對當前教育的問題做出正確的診斷，鼓起第一線教育工作者的熱忱，進一步促成全民的共識，並建立良好的制度，那麼教育改革的工作就有希望成功，而高品質教育的永續發展更將指日可待。

在兩年的教改會工作中，我個人有一些寶貴的收穫：

一、因為有機會接觸到許多真正關心教育的專家學者，向他們請益學習的結果，使我對教育理論與實務的認識，在短期內有了相當大的進步。

二、由於到全國各地巡迴演講，有機會與家長及基層教師交換意見，接受到大量的第一手訊息，使我對台灣教育與社會的真實面貌，逐漸有了更深刻的瞭解與感受。

三、教改會對教育上遭遇的問題及其對策，曾經發表過不少的看法。在每次的諮議報告書裡，也提出了具體建議。社會大眾對我們的見解，都有非常熱烈的回應。從大家的意見中，我不僅吸取了很多寶貴的經驗，也彌補了若干的疏漏。

四、最讓我永誌難忘的是與教改會委員們的相處經驗，我從每一位委員那裡都學了很多，學到在我們的社會裡做事的基本原則，學到怎樣在理想與現實之間構築橋樑。我認為教改會其實是一個終身學習的模範例證，在不同

背景成員的觀念激盪下，開拓出兼顧理想性與可行性的大格局，除了對國家社會做出貢獻，也豐富了每一位參與者的生命內涵。

很多世界先進國家沒有的教育問題，如過度管制、聯考、大班大校、小留學生、不正常教學等等，都是妨礙我國教育品質提升的負面因素。教改會在面臨這些無例可循的困境下，幾經思辯研議，總算走出一條自己的道路，經過兩年的努力，完成了教育改革的總諮議報告書。雖然這本總諮議報告書是全體委員們勤勉努力的結晶，是許多夜晚與週末不辭辛勞奮鬥得來的成果，但它不可能是完美的，一定還會找出不少可以再改進的地方。不過我們非常有信心地說，總諮議報告書所呈現的意見，是整合教育體系、民間教改團體、以及專家學者們的意見，而不是幾個人的個人見解。總諮議報告書的內容都是委員們經過仔細研議後，得到共識的結論。在我擔任教改會召集人之初，並沒有正確預估教育改革的艱難程度，所幸兩年來，每位委員似乎都越戰越勇，才能使教改會順利完成各項工作。就因為有教改會全體委員、工作同仁、以及社會上關心教改人士的通力合作，今日終於能把成果奉獻給國人，希望大家稟持共同的信念，開始積極行動起來。

社會上還有許多人不完全瞭解，教改會只是一個為期兩年的臨時編組，負責重大教育改革方案或政策的擬議、審議、建議、諮詢等任務，而不是長期執行教育實務工作的單位。雖然教改會能夠接受各界的意見，也努力鼓舞社會對教育改革的熱忱，但真正落實教育改革的工作，卻要行政院各部會，尤其是教育部的繼續努力。切盼行政院能成立「教育改革推動委員會」，積極推動總諮議報告書的各項興革建議。也期盼立法院教育委員會能代表民意，認真監督教育改革的進展。如果總統繼續堅持教育改革是心靈改革的治國大政，則社會追求現代化、高品質教育的意願會更順利實現。

新聞界的朋友們，兩年來不但與教改會共同努力攜手成長，而且經由他/她們的媒介，使教育改革的觀念種子，散播到全國各個角落，所以他/她們也是值得我們致敬的教改先鋒。還有許多年輕朋友，明知教改會的工作只有兩年，兩年後他/她們必須各奔東西，但仍然熱心地加入教改會的隊伍，做出不

可或缺的貢獻。我衷心地感激這些年輕人，也將珍惜共同努力的歲月所留下的記憶。最後我要感謝這兩年來，各界關心教育改革人士的鼓勵與寶貴意見，以及教改會所有委員及工作同仁們的無私奉獻。我特別要向教改會執行秘書曾憲政委員致上最高謝意，因為如果沒有他卓越的組織與協調能力，我們不可能順利完成行政院交付的任務，也很難在不寬裕的經費與人力條件下，匯集了大量的教育改革相關資料，委託完成了許多關鍵的研究計畫，促進了民間多采多姿教改團體的活動。

教改會在交出這本總諮議報告書後就功成身退了，委員們也將各自回到原來的工作崗位上。希望教改會描繪的美好教育願景，成為政府與社會各界共同努力的目標，在不久的將來，我們可以看到每個人從幼到老都在學習中成長，都在充滿機會的社會裡發揮自己的潛能。

李遠哲

摘要

壹、教育改革的背景

當人類社會邁向二十一世紀時，世界各地在社會、政治、經濟、文化上都發生重大的變遷。這些變遷固然是全球性的，也是國家性的。在劇烈變動的世界中，各國都了解教育文化的重要性，先後進行教育改革，以激發個人潛能，傳遞優良文化，促進社會進步。

歷經戰後五十年的發展，我國已由傳統農業社會轉變為現代工商社會，政治、經濟、文化均受到現代化、工業化、科技化的衝擊，面臨結構性的調整和重建。教育改革正是其中影響最深遠、牽涉最廣泛的一項重大改革，影響新世紀國家的自我定位、社會意識的凝塑、未來新文化的建立及國家競爭力的發展。有鑑及此，政府乃於民國八十三年九月成立行政院教育改革審議委員會(以下簡稱本委員會)，負責教育改革及教育發展之研究和審議，兩年期滿，本委員會提出《教育改革總諮議報告書》。

當前我國經濟發展的成效，舉世有目共睹，民主政治的發展亦倍受世界各國讚揚，其中主要的促成因素就是教育普及與國民素質提升。經過五十年的努力，我國教育已有長足發展，成為一個教育性社會。由於教育普及，國民知識水準普遍提高，成就動機增強，各類研究不斷，從而創造政治、經濟、社會發展的有利條件。然而多年來的教育發展也出現許多問題，並由於因循累積，未能徹底解決，使得問題變得更加錯綜複雜。

目前亟待積極從事改革之事項，如：祛除教育之僵化與惰性、彌補學校教育與社會需求之脫節、建立終身學習社會、增進教育機會均等、導正偏重智育的考試文化、改進課程教材與評量方式、改善多元師資培育體系、提高教育資源運用效率等。教育改革對社會和個人影響至鉅，必須深思社會變遷動向，熟慮價值判斷基準，將社會文化之發展趨勢反映於教育改革之上，而不是輕舉妄動、率性而為。

貳、教育改革的理念與目標

一、教育現代化的方向

目前社會各階層、各領域都在逐步加強自主能力，主體性的追求成為現代社會的明顯趨勢，這種趨勢使指導式的教育越來越不能充分符合需求。家長、社區對教育事務要求有更多、更廣泛的參與，公民也要求更多終身學習的機會。為因應二十一世紀社會的特點與變遷方向，教育現代化更應配合主體性的追求，反映出人本化、民主化、多元化、科技化、國際化的方向。

人本化的教育是全人的教育，強調培育學習者的健全思想、情操及知能，使其能充分發展潛能、實現自我。

民主化能建立教育的自主性，創造更多自由選擇機會。但國民的社會責任感、守法精神及基本選擇能力，仍應透過教育歷程加以提升。

多元化要尊重社會上的少數或弱勢群體，而提供適才適性的教育。多元化後，人人從自己的基礎上追求卓越。

科技化要普及科技知識，推廣科學精神，並要培養各種關鍵能力與解決問題的能力。

國際化既促使國民理解、欣賞、尊重各種文化與族群的傳統，也要發揮本土文化的優點，建立對本土的熱愛與珍惜。

二、教育改革理念

教育改革的工作既要矯正現有體制的弊病，更要建立新的秩序與價值。在理念上，首要的措施應該是教育鬆綁，不僅要解除教育體制上的不當管制，還應該祛除錯誤觀念與習慣的束縛。其次應該由保障學習權出發，讓學習者的主體性得到尊重。為維護未成年人的學習權，父母的教育權應給予適當的保障。而另外從施教者的立場看，教師的專業自主也必須加以維護。

(一) 教育鬆綁

表面上看來，教育上的管制措施，目的在於保證、進而提升教育的品質。然而經過長時間的運作後，高度管制的不良副作用已日漸凸顯出來。教育鬆綁無須從高度管制的極端，走向完全放任的另一極端。任何教育的管制措施，應以達成教育自身的目標為最優先考慮，而不是為非教育因素提供服務，回歸教育是重建合理規範的基本方向。重建教育體系的合理規範更應回歸憲法，落實憲法的民主精神與地方自治原則。並應尊重與教育相關的各種國際協定、公約與宣言。

教育鬆綁是一種符應社會民主化、多元化的全方位重建工程，可從推動制訂〈教育基本法〉開始，再及於教育法令體系的檢討與修訂，最後到各種教育活動的調適。在教育鬆綁的進程中，要特別強調自律與負責。涉及教育機會均等的管制措施，應能達成提供弱勢者更多機會為原則。

(二) 學習權的保障

學習權可視為一種具有創造性的基本人權。為滿足學習權而實施的教育，不該成為宰制人的手段，也不該成為阻礙追尋真理與自由的工具。基於此，公共教育體系應避免為特定的意識形態服務，也不得強迫學習者接受或拒絕特定的政治或宗教主張。國家也應要求施教者不可濫用權威的方式，使

學習者處於被支配的從屬地位，施教的內容也不應只為特定的社會階層及其價值觀服務。

(三) 父母教育權的維護

兒童身心發展尚未成熟，缺乏主張基本學習權利的能力，必須由父母代為爭取，肯定父母在教育上的權利便是間接保障了兒童的學習權。國家除要求父母盡義務讓子女接受國民教育之外，對於家長選擇不同教育型態和參與各種教育決策，也應予以保障。國家對於私人興學應加鼓勵，俾便發展各種型態的學校，提供選擇的機會。

(四) 教師專業自主權的維護

教師的專業自主權雖不屬於基本人權，但教師為遂行其職務，需要就其專業知識運用自由裁量權。教師團體也應參與課程、教材、教法、評量等的選擇與制訂。唯教師專業自主權若不能產生積極作用，反而阻撓學習者的發展時，便失去存在的價值。因此保障教師專業自主時，應該同時強調教師團體的自律，個別教師應該接受專業團體的規範。

教師的專業自主除了重視自律外，尤應強調專業的重要性。教師的專業素養應重視培育運用科技知識與方法的能力，也應從珍視本土文化的立足點出發，開展國際化的視野。

三、教育改革的目標

(一) 達成現代化教育的目標

現代教育目標在基本知能方面，除了讀寫算之外，應提高有效使用多種語文和電腦的本領，加強適應變遷和解決問題的能力，養成手腦並用的做事

習慣，兼顧科技知能、科學精神和態度、敬業精神和工作倫理之學習。此外，還應促進自我瞭解、自我實現的能力與情操，培養人文素養、審美品味和休閒嗜好，養成終身學習的意願、習慣和能力。在與人相處方面，宜積極培養設身處地、容忍、關愛和尊重他人、為自己的行為負責和團隊合作的精神。在公民職責方面，應特別培養對社會的公德心、關懷心和責任感。最後還要培養地球村民意識，促進對全球一體、世界一家的理解、尊重與關懷。

(二) 滿足個人與社會的需求

我國各種教育的數量與類型設計上，受人力規畫觀念影響甚深，因此個人的發展方向與機會，受到極大的限制。教育改革要將思想方向，回歸到替每個人創造機會，使個人可以自主的因應社會變遷與需要，作適性的選擇。如此一來，人人覺得自己有前途、有出路，而社會也不會缺乏所需的人才。

(三) 邁向終身學習的社會

現代社會資訊發達，知識領域不斷擴充，學校教育不足以提供個人終身的需要。個人在各種環境及機構中學習，各種型態的學習與學校教育相互統整。終身學習的理念認為，經由自發而有意識的選擇學習機會與方式，可使個人在急速變遷的社會中，不僅具備適應環境的能力，且能充分發展潛能和促成自我實現。

(四) 促成教育體系的改造

教育改革應先落實修改教育法令，使得教育行政單位能恰如其分地發揮功能。學校的設立、組織與運作，要以促進學生學習成效為依歸。師資培育的多元管道要暢通，師資素質也應不斷地提升。學制的設計需保留彈性，以避免過早把學生分流定向。課程內容應該由近及遠，脈絡相承，建立統整的

認知，培養適應變遷社會的必要能力。總之，教育體系應該有一次全面的診斷，然後重新加以改造，以適應現代化教育的需要。

四、教育改革的社會動員

半世紀以來，教育的決策與實踐皆由政府主其事，這種由上而下的運作方式難免有其局限性。時至今日，教育已成全民的事業，民眾關心教育的程度日益增強，民間的教育改革團體亦日益增多，在在顯示民眾對官方的教育決策與作法有不同意見。今後政府進行教育改革，必須虛心聽取與採納民間的意見。如欲期許教育改革有所成效，必須激發全民的支持，先建立好共識，才能逐步達成改革的目標。

參、綜合建議

根據前述分析，本委員會提出教育改革的綜合建議，分成教育鬆綁、帶好每位學生、暢通升學管道、提升教育品質、建立終身學習社會五大方向。茲分述如下：

一、教育鬆綁

(一)調整中央教育行政體系

在教育鬆綁方面，首先建議調整教育行政體系。教育部職掌應予重新明定，行政程序應予規範，回歸憲法精神，擴大地方權限。設立教育專業審議委員會，包括撥款審議委員會、高等教育審議委員會、學校教育與課程審議委員會，以及其他依法設置的各種委員會，使教育決策更具專業取向。部內組織應予調整，設置學校教育司、終身教育司、地方教育服務處、教育統計資訊中心。軍訓處和訓育委員會不必設置，國立編譯館不必單獨設館、全國

體育活動的推動，宜在部外另行建制。

(二)重整中小學教育行政和教學

中小學學校教育行政和教學的重整，包括訂定〈學校教育法〉，取代現有的〈國民教育法〉、〈高級中學法〉和〈職業教育法〉。〈學校教育法〉的訂定，應強調保障學生學習權與學校專業自主權，並促成組織彈性化、權責區分與多元參與等。

(三)保障教師專業自主權

教師專業自主的保障，包括修訂〈教師法〉，使其內容涵蓋〈師資培育法〉，且容納〈教育人員任用條例〉中有關中小學教師部分。新的〈教師法〉應規範中小學與幼稚園教師之培育、資格檢定、聘任、權利義務與進修等。

(四)促進中小學教育的鬆綁

中小學教育的鬆綁，包括成立教育法規改革小組、建立以學校為中心的管理方式、修訂並簡化教育法規；中小學設置學校諮議委員會，負責有關學校教育之諮詢、申訴、考核和教育目標之訂定等事宜；中小學校長由遴選委員會負責遴選，任期四年，得在原校連任；建立各級學校之校務及教學評鑑制度，及教師之彈性薪給和獎金制度，校長對校內人事及會計主管享有任免同意權。

(五)促進高等教育的鬆綁

高等教育的鬆綁，包括高等教育容量應繼續增加(研究型大學除外)，高等教育學府的類型和功能宜多元化，合理分配教育資源，擴大民間資源投入，逐步放寬學費限制等。

(六)促進民間興學和辦學的鬆綁

民間興學和辦學的鬆綁，包括政府應提供誘因，擴大民間資源投入教育事業；儘量給予私人興學和私校辦學的自主空間，國民教育之外的教育內容不予管制；在開放私校設立之前提下，私校學費不予管制；私人得辦各級各類學校，並得不依現行學制設校，設立者不限於財團法人，亦不受一校一法人之限制；國民教育階段，私立學校之設立採許可制，但應大幅放寬設立標準；高級中等教育以上階段學校，考慮採取報備制，並由政府隨時公布認可和未認可之學校，供學生及家長選擇之參考；允許國民教育階段之實驗學校及非學校型態之私教育形式存在，其受教者得請求國家鑑定後認可其學力；修訂私立學校法以容納上述改革建議，設立「私立學校審議委員會」，負責私立學校之評鑑和適法性監督。

(七)促進社會觀念的鬆綁

應予鬆綁的社會觀念，包括對聯招公平性之再思考、升學主義與文憑主義之消弭；按不同學程發給不同文憑，以建立文憑多元化的體系；儘量避免在用人、陞遷方面，以文憑作為唯一或主要依據；強化專業證照的公信力和價值；宣導中等學校的升學率和大專學校的聯考排行次序並非辦學成效的重要指標的觀念。

二、帶好每位學生

由於目前中小學教育的僵化，統一的制度和課程，加上長期資源投入不足，以及不正常教學與升學主義之影響，使學校內未受到充分照顧的學生明顯存在。這些學生在教育初期，就無法奠定良好的學習基礎，隨後又在大班教學中，得不到適時和充分的照顧，因此各方面表現都比一般學生相差甚多，成為學校相對弱勢者。

帶好每位學生的改革方向，旨在發展適性適才的教育，兼顧有教無類和因材施教的理想，提供每位學生最適性的教育。其改革重點在於改革課程與教學、營造學校成為學習社區、保證教學品質、推展多元文化教育等項，本委員會分別提出下列具體建議：

(一)改革課程與教學

在課程與教學改革方面，宜以生活為中心進行整體課程規劃，掌握理想的教育目標，訂定課程綱要取代課程標準，強化課程的銜接與統整，減少學科數目和上課時數。國中階段合併地理、歷史、公民為「社會科」，合併理化、生物、地球科學為「自然科」或「綜合科學」。國小「健康與道德」科亦可與自然科、社會科或其他生活教育活動等合科。國小之團體活動、輔導活動和國中鄉土教育等，應融入各科教學或學校活動之中，不宜單獨設科教學。課程與教學的改革，希望加強培養學生學以致用的能力，可以手腦並用、解決問題、適應變遷、適性發展。課程實施應與科技相結合，建立網路學習環境，並充分發揮圖書館功能。國小學生應學習英語字母之辨認與書寫。積極規劃與準備國小學生必修適量英語課程。研議通用標音系統之可能性，以減輕國小學生學習國語、母語、英語不同標音系統之負擔。

(二)縮小學校規模和班級規模

應均衡學校規模，超過60班之大校，於附近增設新校。小班教學是政府與民間教育改革的共識，應積極努力於87學年度達成每班學生數低於40人的目標，95學年度前達成每班30人以下的目標，實施時可由國小一、二年級做起。學校應改善班級經營，從事教學實驗，發展教材教法，以落實小班教學的效果。同時應該積極改善大型學校的經營，解決小型學校藝能科目教師不足的問題。

(三)落實學校自主經營

為落實學校自主經營，宜廢除影響學校專業自主的法規和行政命令，賦予學校組織架構的彈性，研訂適切的校長遴選和任用辦法，落實校長責任制，並專案設置國小專任職員，減除國小教師之非專業負擔。

(四)激發學校內在自生力量

為激發學校內在自生力量，宜重建校園倫理，設法提高教師從事教育改革意願，提高師生比例。適當區隔教學行政和事務行政，建立教學與輔導支持系統，發揮教學研究會功能。實施現代化學校管理，善用社會資源經營學校。淡化明星學校，建立學校辦學績效指標，打破以升學為唯一明星指標的看法。

(五)協助每位學生具有基本學力

應積極研究學生的基本學力，提供相關資料，供學校對新生進行學力鑑定，以便及早實施補救教學或轉介特殊班或學校。為使基本學力的要求更能落實，宜研修成績考查辦法，建立畢業成績之最低要求，或建立分級授證之學習評量制度。對義務教育階段之學生，選擇適當時機進行學力調查，亦有其必要。

(六)建立補救教學系統

補救教學的規畫，除應研發基本學力指標與鑑定工具之外，並應由師資培育、課程設計、教材教法、成績考查辦法、專科教室與教具設備、發揮圖書館功能等方面努力。補救教學系統的建立，宜建立義工制度，利用社會資源，補充師資之不足；發展各類補救教學之教材、教法與學習評量工具。補救教學具有多元、適應個別差異的特質，應充分給予學校在課程、教學和成

績考核之彈性。

(七)加強生涯輔導，提供多元進路

中小學教育應養成學生職業認知，探討職業性向，培養職業興趣，進行職業教育時，應兼重生活輔導與職業輔導。為使學生瞭解自己的性向與能力，應提供不同課程和活動供學生選擇和試探，擴大辦理學年學分制，並積極研究規劃彈性學制，實施多元入學方式，使學生在不同學制間或不同類型學校間得以轉換進路。

(八)重建學生行為轉導新體制

學生行為輔導，應整合目前中小學之訓導處與輔導室，重建學生輔導新體制，統整中小學之訓導和輔導資源，統一事權，增設專業人員，並落實教師普遍參與輔導學生之理念。修改訓育、輔導法令及各級學校規程，以符時代之需求。此外尚應落實團體活動和學生自治團體的實施。

(九)加強身心障礙教育

加強身心障礙教育方面，應於五年內做到零至六歲的兒童免費身心健康檢查，並於一定年限內，促成身心障礙學童義務教育就學率達普通學童就學率之95%。設立專責機構，規劃推動特殊教育之發展與研究，研訂身心障礙教育成效指標，擴充身心障礙教育師資之培育管道和容量。建立社區身心障礙教育中心，成立區域性身心障礙教育輔導中心，提供並整合各項資源。設立身心障礙學校時，以小班小校為原則。普及資源教室、資源班與特殊班之設置，拓展民間和官方教育資源。在〈國家資訊通信基本建設〉規劃之中，納入對身心障礙者之全面性服務。

(十)重視原住民教育

在發展原住民教育方面，應訂定〈原住民教育法〉，保障原住民教育發展。提高原住民大專、高中職就學率，使其與一般人口平均水準相符。擴充師資之編制和來源，延長偏遠地區教師之服務年限。修改課程標準，訂定雙文化認同取向之目標，融入族群關係、多元文化教育與原住民文化之內容。

(十一)落實兩性平等教育

落實兩性平等教育方面，應成立「兩性平等教育委員會」，處理、監督兩性平等相關事件，並制度化地推動兩性平等教育。全面檢討中小學教材及讀物的兩性刻板印象，增加女性素材。各級教育課程不應以性別為區隔，師資培育應加強兩性平等教育的研習，並應促進有關兩性的研究與教育。

(十二)保障幼兒教育品質

提高幼教品質方面，宜設置專責單位，負責規劃、協助及監督幼兒教育的發展；結合家長、教保機構及社會資源，共同建構有利於幼兒發展的支持性網絡系統。現階段宜成立「幼兒教育聯合督導會報」；積極從事幼教發展之相關調查與研究；鼓勵設置相關研究所；儘速賦予各園所辦理教育事業的地位，並明訂教保人員為教育人員身分；儘速滿足五歲幼兒80%之就近入園需要，並透過師資、課程與設備等各方面的規範，保障每一幼兒獲得適宜品質的教育，進而實施普及且免費的幼兒教育。

三、暢通升學管道

升學問題是當前教育問題的根源之一，應是教育改革的重點。升學問題除了學校招生容量外，尚須考量學生主觀的意願、學制分流與入學制度。問題的焦點在於學校教育品質不一，學生競爭進入明星學校，普通高中教育機

會遠低於技職學校之教育機會，而中上學校的入學招生主要採取聯招制度，引導學校教育偏重升學考科有關的課程和教學，致使五育難以均衡發展。此外，目前普通教育系統和技職教育系統涇渭分明，高級中等教育過早實施分流和分化的現象應加以改變，促使升學管道暢通。

(一)朝綜合高中發展

為使學制分流與課程分化能滿足未來的需求，高級中等學校應朝綜合高中的方向調整，建立以綜合高中為主體的高級中等教育制度，擺脫標準課程的束縛，採行學年學分制，妥善規劃綜合高中課程，積極進行綜合高中課程實驗。為落實綜合高中、職業學校或五專職業課程之實施，宜增設地區性職訓中心或技能實習中心，做為這些學校實習訓練的共同基地。高職及五專前三年的學生數和普通高中學生數的比例宜逐年降低，其適當比例不宜由政府硬性規定。完全中學的設置應給予學制年限之彈性，其高中階段亦宜採綜合高中課程之規劃。藉由綜合高中之普遍設置，最終實現以綜合高中為主的學區制。

(二)發展各具特色的高等教育學府

發展各具特色的高等教育學府，包括綜合型大學、研究型大學、技術學院、多元技術學院、科技大學、開放大學、社區學院等，容納更多有心接受不同型態高等教育的人口，滿足終身學習的需求。各類高等教育學府之間也應設計良好的制度，以利學生相互轉學。

(三)推動多元入學制度

學生入學，可分基礎科目考試和其他項目表現兩方面進行評量。積極推動大學多元入學方案，包含改良式聯招、推薦甄選、預修甄試等，並應發展

一年多次之各種分類分科測驗，讓考生依個人需要應試。大學入學制度包括如何招收高級中等學校畢業生，如何招收社會人士，及各高等教育學府之間如何互轉等。高中、高職、五專招生之辦理，亦可參考前述之兩類評量方式和多元入學方案辦理。

四、提升教育品質

教育品質的提升，除著眼於中小學課程教學之改革外，亦應自師資素質、教育研究發展與評鑑、教育資源的有效運用等方向去努力。對於高等教育發展和技職教育發展所遭遇的問題，也應設法予以解決。

師資培育與教師素質上所面臨的問題，在於師資培育功能未充分發揮、實習制度有待落實、教師進修管道亟須改善。教育資源分配與運用的問題，主要在於資源不足、資源分配不均、教育經費補助失當等方面。教育研究發展與評鑑方面的問題，主要在於教育基礎性研究薄弱、缺乏國家級教育研究機構、教育評鑑及視導功能不彰。高等教育發展的問題，主要是政府對高等教育的負擔過重，高等教育學府功能定位不清、大學運作體系失衡，對私立大專校院的激勵及輔助太少，大學教學品質未能提升，以及大學評鑑未落實。技職教育發展的主要問題是，技職教育功能式微，技職學生基本能力不足，及技職教育體系過於單一。

(一)提升教師專業素質

在提升教師專業素質的改革方面，應鼓勵各校院辦理具有特色之師資培育課程，教育部應尊重各校開設具有特色的師資培育課程，並提供充分誘因，改善教學、實習及進修制度。為強化實習制度，亟須加強師資培育單位、實習學校和地區性教師研習單位之間的配合，並在行政和經費上予以充分支援。合理規劃教師檢定方式、內容和標準，確保師資素質。建立教師進階制度，提供多元進修管道，協助教師生涯發展。提供必要協助，鼓勵師範校院

的整合或轉型。對不適任教師（如從事惡性補習者）的處理，政府應速訂定辦法，各校確實執行。

(二)強化教育研究與評鑑

在強化教育研究與評鑑方面，宜於短期內儘速整合現有相關單位為「課程研究發展中心」，視成果再逐步擴大為國家級教育研究院，以從事教育基础性研究、教育政策與制度之研究、課程教材之研發、學力指標和教育發展指標之建立、教育研究資訊之服務及國際教育之比較等；設置專責機構或委由民間學術單位進行各級學校及各種教育評鑑，以落實教育評鑑功能；改革教育視導制度，明定視導人員的角色，提升其地位，修訂遴用、培育和進修辦法，擴充其編制，以發揮其功能。

(三)有效運用教育資源

為充分支應教育改革所需，亟待大幅增加民間資源的投入，政府資源亦待充實。在教育資源分配方面，宜獎勵私人興學，合理修訂設校標準，開放私立學校設置，誘導民間資源投入各級各類教育；建立教育資源分配指標與模式，避免教育資源運用的僵化；提高國民教育經費的支出比例，以提升國民教育水準；依專業能力和成就訂定彈性教師薪給標準，鼓勵教師之教學與研究。同時，教育資源運用效率的提升，亦是提高教育品質的立即可行手段，應有專責機構持續推動。

(四)提升高等教育品質

在提升高等教育品質方面，宜在擴增數量的過程中，彰顯各類學府的獨特功能；在大學自主的過程中，教育部應成立「高等教育審議委員會」，做為諮議之用，在法令制定、全國教育發展規劃、教育資源分配上，負起主導

和監督責任；建立自律規範及善盡責任的機制，兼重學術自由與校園倫理，做為提升大學水準的支持力量；公立大學應朝法人方向規劃，在此之前，可成立公立大學董事會，負責大學政策之監督、審議和校長遴選工作；學術事務方面應由教授組成學術評議會，提供諮議意見。此外，建立妥善的高等教育品質指標和評鑑制度，重視高等教育學府國際化措施，適度集中資源成立一流的研究群，維持適當的高等教育學府規模以發揮應有效益，都是促進高等教育學府活力、提升教育品質的具體做法。

(五)促進技職教育多元化與精緻化

在促使技職教育精緻化方面，宜降低高職及五專學校數、學生數及招生類別，以配合產業結構和人力需求的改變，且學校類型和類科亦須因應市場需求而彈性調整。落實多元而彈性的技職教育制度，學制上宜形成多元而有彈性的技職教育體系，教學宜重實務取向，入學制度宜開放在學和在職人員的學習及進修管道。重視學生的基本能力與通識教育，使具備良好的應變能力、溝通知能、語文和數理基礎、解決問題能力和職業道德。重視技職師資的實務能力，其任用資格之規定及審查，應依不同類科及性質建立多元審查制度。強化專業證照的公信力，破除學位文憑的迷思。

五、建立終身學習社會

現代社會中終身學習理念的興起，乃為因應社會變遷過程中人類所遭遇的問題。其主要者為個人生理壽命延長，知識壽命卻大為縮短；知識與資訊迅速膨脹，須加以批判和統整；民主開放潮流之下個人學習權普受尊重，個人參加公共決策機會增加，需要具備廣博知能；社會日益富裕，為追求卓越，充實工作、文化和生活品質，進而重新學習或持續學習，變得更為可能。

終身學習社會的教育改革重點，是透過終身學習的理念和原則，重新檢視現有教育體制，整合一切具有教育功能的機構和體系，包括正規、非正規

和非正式的教育，建立不同型態的學習機制。目標在於增進個人參與學習的動機，建立適當的社會價值觀念，培養國民之審美、道德、樂群及科學素養。終身學習的精神必然帶來教育的民主化，促進教育和地方社區的關係。終身學習是由幼齡到老年連成一體的教育過程，同時也將家庭教育、學校教育和社會教育連成整體的教育體系。

建立學習社會須從下列五方面努力：

(一)終身學習理念的推廣

終身學習理念的推廣，包括建立主動學習的意願、態度和能力，熟悉多元的學習管道、學習網絡和工具，有效掌握學習機會，兼重學歷與文憑以外的學習，養成迅速獲得資訊並加以彙整批判的習慣，培養規劃學習生涯的能力等。

(二)終身教育體系的統整

中央教育主管單位應即規劃正規、非正規和非正式教育相互統整的有機教育體制；重新定位家庭、學校與社會三方面的教育，落實跨越人生全程的學習，發揮協助和協調的功能，建立學校內外的學習網絡，提供各種學習機會的資訊；政府主管機構應訂定脫盲的識字標準和明確計畫，在二十一世紀前控制文盲人口在總人口的百分之二以下；建立承認個人學習成效的機制，以肯定個人的學習努力。

(三)學校教育改革的配合

學校教育目標應以學生為主體，培養其自我學習能力，教導自我學習的方法和價值觀，終身保持主動學習的動機和習慣，課程宜適量，增加學習者的實際經驗，創新課程和學習的型式。各級學校應調整經營理念，擴大其與

社區機構的教育交流。高等教育類型應予以調整，俾設立社區學院及增加開放大學，擴充學習機會。

(四)回流教育制度的建立

教育主管機關應全面調查回流教育的需求，及相關的社會經濟因素，建立兼顧高等教育、成人教育和高級中等教育三方面的回流教育體系，其中高等教育階段宜列為首要。高等教育機構的回流教育措施及入學制度的改革，應研究以工作年限及成就代替入學考試的方式。其他成人教育機構及其所提供的教育機會、企業在職教育也應大幅擴充。回流教育對十五至十八歲的人口也十分重要，應加強規劃實施。

(五)行政措施的配合

終身教育理念應化為政策，迅速以立法和行政措施貫徹。為推動終身教育，中央和地方社區應設立終身教育的專責機構或協調統整的單位，提供全民終身學習的管道。為鼓勵民間資源和力量投入終身教育工作，政府宜採適當的獎勵措施(包括租稅的減免、興學或辦理推廣進修的有利獎勵、民間自發義務組織與努力的鼓勵獎助)。同時，對於全民終身學習過程的教育經費，給予各學習階段定額抵扣當年所得稅之獎勵。

肆、改革之優先次序與目標

教育改革方案的項目繁多，為求改革的重點項目得以相互關聯，必須依據幾個優先考量的原則：

1. 興利重於除弊，以便為教育改革打下深厚的基礎。
2. 可引發教育改革參與熱誠的項目應優先考量。
3. 讓有意願學習的國民皆可順利進入學習的管道。

4. 教育內容是教育的核心，宜及早規劃改革。
5. 立法與修法應先立其大，故應先制定〈教育基本法〉和修訂〈教育部組織法〉。
6. 教育改革以各級學校為主幹，惟亦應顧及家庭與社會雙方面的教育功能。

茲就本委員會所提教育改革方向，建議應及時推動教育改革之八大重點優先項目。預期各項目之近程、中程、長程完成之目標如下：

一、修訂教育法令與檢討教育行政體制：

近程：完成制訂〈教育基本法〉、修訂〈教育部組織法〉、修改〈私立學校法〉、制定〈原住民教育法〉。

中程：目標為完成修改各級學校之人事與會計制度、制訂〈學校教育法〉、制訂〈親職教育法〉、修訂〈大學法〉。

長程：完成修訂〈教師法〉。

二、改革中小學教育：

近程：完成革新課程教材與教學、實施國民教育小班制、促使國教經費支出比例符合先進國家標準、提升教師專業素質，研擬激發教師教育熱忱方案、營造適性教育之校園環境。

中程：完成建立補救教育系統、增加高中容量、建立教育評鑑制度、成立國家級教育研究院。

長程：完成建立以綜合高中為主的學區制。

三、普及幼兒教育與發展身心障礙教育：

近程：完成滿足五歲幼兒80%入園之需要、特殊學校朝小班小校和社區

化方向發展、力求普及學校特殊班。

中程：完成逐步實施普及且免費的幼兒教育，並保障其受教品質，實施0-6歲幼兒免費身心健康檢查，結合家長、教保機構及社會資源，建構有利於幼兒發展的支持性網絡系統，擴充身心障礙教育師資供應量。

長程：完成提高身心障礙學童義務特殊教育就學率，以達普通學童就學率95%的水準。

四、促進技職教育的多元化與精緻化：

近程：完成調降職業學校對普通高中之人數比例、落實多元而彈性的技職教育制度、建立多元化技職師資審查體系。

中程：完成加強職業學校學生的基本學科能力、加強技職學生的通識教育。

長程：完成強化專業證照之公信力。

五、改革高等教育：

近程：完成教育部設置高等教育審議委員會、公立大學設置董事會。

中程：完成建立高等教育評鑑制度、放寬學費限制、增加獎助學金與貸款。

長程：完成推展公立大學法人化、發展各具特色的高等教育學府。

六、實施多元入學方案：

近程：完成推動大學多元入學方案、推動高級中等學校多元入學方案。

長程：完成建立高等教育學府入學改採以申請為主的制度。

七、推動民間興學：

近程：完成推動民間興辦國民教育、加強私校校務制度化和人事、財務透明化。

中程：完成各級政府設立私立學校審議委員會、大幅增加私校獎助並逐步調整為直接補助學生。

八、建立終身學習社會：

近程：完成推廣終身學習理念、設立推動終身學習相關工作的專責機構或協調統整單位。

中程：完成統整正規、非正規及非正式教育系統；訂定並推動整體回流教育制度；普設現代化圖書及資訊系統，建立學校內外之學習網絡；廣設各種社區學院。

為求上述教育改革優先項目得以逐步實現，必須訂定更具體的計畫，保證確實履行。其一為制訂中小學教育改革計畫，包括革新課程教材與教學、推動小班制及其配合措施、研提特別預算與充裕教育經費、研提激發教師教育熱忱方案與建立各級教育評鑑制度。其二為研提促進技職教育多元化與精緻化的方案，以建立職業教育的尊嚴與價值。其三為研提高等教育改革計畫。其四為研訂擴增民間教育資源投入方案。其五為訂定教育法令修訂時程。

伍、永續教改機制之建立

為期本委員會所提教育改革建議得以落實，特建請行政院予以從速核定並列管，責成教育部與相關部、會、署儘速實施，並建議在行政院之下儘速成立「教育改革推動委員會」，以落實下一階段的教育改革工作，其工作項目為：

1. 與教育部及相關部會署協調、合作、評估推動中之教育改革措施及成效。
2. 對行政院核定之教育改革項目，進行跨部會協調並研提配合措施。
3. 規劃並舉辦年度檢討會議。
4. 研訂評鑑教育改革推動成效的指標與制度。

該委員會的重點工作雖以推動為主，但因面對教育改革事務須透過跨部會合作的本質並未改變，故仍以設在行政院下，並做為行政院長推動教育改革的重要諮議委員會為宜。

本報告書所提許多改革建議，今後尚應透過下列必要的機制來推動：

1. 宜透過宣傳、遊說與動員等方式爭取政府與民間認同，並培育教育改革種子做長期推動。
2. 建立教育改革資訊管道及促進教師進修之制度，鼓勵教師投入永續教育改革。
3. 推動民間與各級學校成立研究與監督組織，獎勵優良教育改革方案，設立國家級教育研究院，研究重大教育改革議題，供教育決策之用。
4. 建立評鑑制度，評估教育行政機關和學校推動教育改革之成效。
5. 教育及其他行政部門應建立研議、規劃與決策之內部妥適機制，使教育決策專業化和制度化。
6. 召開年度性全國教育改革檢討會議，評估教育改革執行成效和改進方向。
7. 行政院宜就全國關切之重點教育改革項目予以核定、列管和執行。
8. 行政院院長每兩年應就全國關切之教育改革項目、執行成效和未來藍圖，提出教育改革施政報告。總統亦宜於適當時機表達對教育改革和人才培育的關切。
9. 為促使教育改革的永續發展，社會全民的監督力量若能隨時透過立法院予以表現，當能獲致更有效的成果。立法院教育委員會宜發揮監督功能，適時反應民眾需求。

目次

序	李遠哲	序1
摘要		摘1
第一章 背景		1
第一節 教育現況與教育問題		2
第二節 本會之成立與研議過程		5
第二章 理念		11
第一節 教育現代化的方向		11
第二節 教育改革的理念		13
第三節 教育改革的目標		17
第四節 教育改革的社會動員		20
第三章 綜合建議		21
第一節 教育鬆綁：解除對教育的不當管制		21
第二節 發展適性適才的教育：帶好每位學生		34
第三節 打開新的「試」窗：暢通升學管道		46
第四節 好還要更好：提升教育品質		53
第五節 活到老學到老：建立終身學習社會		63

第四章 推動與落實	71
第一節 現階段教育改革的重要方向	71
第二節 教育改革重點項目的核定與列管	79
第三節 成立「教育改革推動委員會」	79
第四節 建立教育改革的永續機制	80
第五章 塑建教育願景	85
索引	89

第一章

背景

二十一世紀即將到來，人類面對政治、經濟、社會、文化各方面的急遽變遷，眼前充滿挑戰，不免要思考這樣的問題：我們需要具備什麼樣的基本能力來應付未知？我們需要培養什麼樣的新觀念以創造未來？

本世紀以來，人類社會發生很多基本變化。一方面，工業化、現代化、科技化的步調在加速之中，為人類創造前所未有的物質文明。但另一方面，各國之間政治意識形態對立，世界貧富差距加大，自然環境遭到難以回復的破壞……種種問題叢生，使人類感受到身為地球公民的責任和自覺。在新世紀即將到來前夕，全世界在民主化浪潮影響之下，對環保、人權、區域合作、文化多元主義等議題，尋求共識與解決方案。當「地球村」的概念形成，資訊技術使人際距離縮短，國際間各種競爭更加劇烈，但合作也越發顯得必要。

在這樣的世界趨勢之下，各個國家都在思考同樣的問題，即如何培育新觀念、新技術、新視野的個人，以加入新世紀的競爭與合作。一方面，各國都希望強調自身的文化特色和競爭優勢，以尋求在國際上的有利定位；但另一方面，新世紀的個人必須關懷世界共通議題，以便能加入國際對話。為了發揮個人潛能，培育新觀念和新技術，這個重任由教育和文化體系來承擔，因此形成了舉世可見、各國都不敢稍加落後的教育改革。從資本主義發達的歐美國家，到儒家傳統之下的東亞新興工業體，全球各地的百年樹人工作都

以前瞻二十一世紀為目標。也就在這樣的背景之下，台灣的教育改革工作於焉展開！

歷經戰後五十年的發展，我國已由傳統農業社會逐漸轉變為現代工商社會。民國76年解嚴之後，政治上更向民主化邁進，人民自主性逐漸顯現。民主化、工業化、都市化的浪潮正衝擊著政、經、文化各層面。在二十一世紀即將來臨前夕，我國各方面都面臨著結構性的調整與重建，教育改革正是其中影響最深遠，牽涉最廣泛的一項。現階段的教育改革，對二十一世紀我國的自我定位、社會意識的凝塑、未來新文化的建立及國家競爭力的發展，都有關鍵性的影響。

教育改革是一項全方位的運動，在全民的共識與社會呼籲下，政府於民國83年9月在行政院成立「行政院教育改革審議委員會」，從事有關教育改革及教育發展之研議與審議。本委員會歷經兩年的研究及審議，提出本《教育改革總諮議報告書》。

本章主旨在於提供本報告書中各項改革建議的社會、教育、文化背景，其內容包括教育現況、教育問題與研議過程等。

第一節 教育現況與教育問題

由於我國的自然資源較為缺乏，在下世紀全球的競爭能力比較上，我們最大資產將是高素質的國民，因此教育環境的改善與教育品質的提升，都是重要的課題。教育改革首先要對於過去的教育成效及當前的教育問題有明確的認知，方能對未來做有效的規畫，本節即對此加以說明。

一、教育成效

我國經濟發展的成效，舉世有目共睹。五十年來，國民平均所得從美金五十元左右，升至一萬三千美元；從最貧窮的國家之一，躍升為世界第二十五名的富有國家，其中一項重要因素就是教育的普及與人民素質的不斷提

升。由於教育普及，使人民知識水準普遍提高，成就動機增強，各類研究發明不斷，從而創造經濟發展的有利條件。

近五十年來，由於教育的充分發展，我國已經成爲一個教育性的社會。民國40年，我國每7.16人中有一個學生，1.73%的國民生產毛額用於教育投資。至84學年度，每4人中有一個學生，6.75%的國民生產毛額用於教育投資；3-5歲年齡組合人口的淨在學率爲23.44%；6-11歲爲99.06%；12-14歲爲94.14%；15-17歲爲79.15%；18-21歲爲27.79%。

由於教育普及，對台灣的發展有幾個重要的影響。首先是有利於社會流動，使得不同階層、背景的人，獲得平等的教育機會，能夠憑著個人的貢獻而得到社會的肯定。其次是有利於國家的現代化發展，因爲教育增進了個人的現代化態度，使人較容易適應變遷和樂於迎接挑戰。

二、教育問題

過去的教育成效，提供了未來進步的基礎，但多年以來的因循累積，也使我國教育問題錯綜複雜。目前社會公眾對教育有更高的期望，對於教育的哲學、品質與機會有較大的不滿。歷年來，社會對教育問題不斷進行檢討，綜合分析，約有以下主要項目：

(一)教育僵化惰性必須祛除

台灣的教育制度，時常被批評爲僵化、改革緩慢、不能跟上社會變遷的腳步。這類現象，或由於教育體系的封閉，或由於教育的過度管制，或由於立法的緩慢，使得許多教育問題無法及時解決，民間的教育需求也無法充分反映。教育現代化應使具有惰性的教育制度，轉變成爲具有適應變遷前瞻性的教育制度。教育制度的改革應成爲一個持續不斷的工作。教育制度的僵化與惰性已使其顯得落伍而亟須改革。因此建立前瞻改革機制，祛除教育制度的惰性，是一項重要的問題。

(二)學校教育與社會需求脫節

推動教育的現代化，應將教育體系從基本教育延伸至中等教育、大學教育及研究所教育；從普通教育、職業教育發展至文化休閒教育。在過去政府集中管制下，學校一致化，形成僵化體系，缺乏與社會的良性互動，學校體系已在多元社會中與社會需要脫節。如何建立前瞻而多元的教育體系，已成為當前的重要課題。

(三)終身學習社會尚待建立

因為終身教育體系尚未建立，成人及繼續教育無法有效推廣，以致專重學校教育的社會未能轉變為不分年齡與職業均可終身學習的社會，對民主自治的公民社會之形成，有相當不利的影響。

(四)教育機會均等亟須增進

教育現代化已將我國從文盲眾多的社會轉變為教育性的社會，惟未受充分照顧的教育對象卻仍明顯存在。此類對象包括學前教育對象、特殊教育對象、少數民族、國民教育中的低成就學生、及近一百萬亟須接受基本補習教育的文盲等。如何有效擴充他們的教育機會，是一項重要的問題。

(五)偏重智育的考試文化仍待導正

受到社會傳統文化、升學主義及文憑主義的影響，使學校、家庭、教師及學生幾乎將全部資源導向考試，形成一種考試競爭的奇特學校文化，忽略正常的教育目標與理想。這種偏重智育、以考試為重心的學校教育，使得其他教育面向，如建立生活規範、建立人生觀的生活教育、強調研究創新的科學教育、形成民主法治價值觀的公民教育、發展特殊才能與個人興趣的藝術教育及體育等，相對受到忽略。

(六)課程、教材與評量方式亟待改進

推動教育的現代化，應使學校課程、教材、教法反映整體文化內涵，而非反映部分特定的文化內涵；使教學方法既發揮教師的專業影響，又重視學生的尊嚴與權益；並發展多元的評量方式，以改進傳統單一紙筆考試方式。目前我國學校的課程分科太細，缺乏統整；教材太難，不夠生活化；上課時數太多，教學方法及評量方式亦過於僵化，亟待改進。

(七)多元師資培育體系猶待改進

教育改革之成敗，有賴多元而專業的教師參與，目前我國正擬以多元的師資培育體系，培育更開放及更高水準的教師，改變學校文化，促成社會進步。此項改革尚待結合多元卓越的教育條件與政府經費之支援，方能培養出高素質之師資。

(八)教育資源運用效率有待提高

台灣過去教育投資不足，雖然〈憲法〉中明定教科文的預算比率，但多年來教育預算並未達到理想，直到近年來才達到〈憲法〉規定的占中央總預算15%的規定。但與投資不足的問題相比較，另一更嚴重的問題在於教育資源分配不合理、無效率。這都不利於教育機會均等的理想及高品質教育的實現，如何使教育經費增加並有效利用，是當前教育改革的重要課題。

第二節 本會之成立與研議過程

未來的社會要求每個人具備怎樣的知識，接受什麼品質的教育，早已是社會關心的課題。最近數年來，民間與教育專業團體更積極的從國際經驗、我國教育積弊與應有之前瞻性規畫等觀點，提出改革的訴求與建議。因此教育已不只是教育專家處理的專業事務，而且是全體社會成員所密切關心的課

題。民間對我國教育的全面關懷，終於透過民國83年4月10日的「教育改造大遊行」，明確的表現出來。教育部前任部長郭為藩先生則於同年6月，在召開「第七次全國教育會議」後，提出仿日本「臨時教育審議會」之做法，建議成立教育改革審議委員會。行政院積極回應該建議，於民國83年7月28日通過「教育改革審議委員會設置要點」，要求該委員會每半年就教育改革方向或具體方案，向行政院提出諮議報告書，並經行政院核定後，分行有關機關辦理。依設置要點規定，教育改革審議委員會的任務有三：1.關於教育改革方案之擬議及重要教育發展計畫之審議事項。2.關於國家重大教育政策之建議、諮詢事項。3.其他有關教育改革及教育發展之建議與審議事項。

行政院教育改革審議委員會於民國83年9月21日正式成立，並期以兩年時間，就國家教育改革及教育發展事項提出建議。在此期間，每半年就教育改革方向或具體政策建議，向行政院提出諮議報告書。第一、二、三期諮議報告書已分別於84年4月22日、11月4日及85年6月28日提出。85年11月將提出第四期諮議報告書，並將第一、二、三、四期諮議報告書之內容予以統整、補充，提出《總諮議報告書》。本會在兩年期間，研議過程簡列如下：

一、委員大會

本會在兩年期間，共召開34次委員大會。

二、分組委員會議

除委員大會外，分組委員會議亦陸續召開。兩年中，「教育理念與終身教育組」召開41次、「中小學與學前教育組」召開65次、「高等教育組」召開30次，「綜合與特殊議題組」召開13次，而「分組委員聯席會議」共召開12次。此外，各組分別召開之座談會共計14場。

三、教育體制檢討小組工作會議

由一位委員擔任召集人，聘請十位研究委員組成之「教育體制檢討小組」，從85年1月起即針對重要教育法令積極進行檢討，至同年六月底止，共召開小組工作會議37次。小組研議成果並以公聽會的形式公諸大眾，邀請各界提供意見，前後共舉辦6場。同時，為彙整意見，另召開了1場座談會。

四、議題整合小組會議

針對《總諮議報告書》之內容大綱、過去諮議報告書之統整與銜接，「議題整合小組」共召開會議22次。

五、行政支援單位運作情形

本會除置執行秘書一人、副執行秘書二人外，並設有行政、溝通、研究三組，以支援審議工作之進行。

（一）出版《教改通訊》

每月月底出版，定期報導本會之重要活動，以及專家學者與社會人士對教育改革之意見。至民國85年12月，共出版27期。每期原發行一萬二千份，自17/18期開始，增加發行量至一萬八千份。

（二）設置電子佈告欄

為讓各界了解本會的工作成果，激發更多的討論，於85年1月起陸續將各項重要議題之研究報告、委員大會之會議記錄及資料、各期諮議報告書、各項會議記錄、《教改通訊》，及「教育大家談」、「教改巡迴開講」等座談會資料放入「電子佈告欄」及中央研究院學術網路。

(三) 研究成果

本委員會在兩年期間，進行委託研究案47案，舉辦研究成果發表研討會42場。近期內研究報告將彙編成《教改叢刊》出版，並贈送各大學圖書館及研究機構，以利保存及運用。

(四) 舉辦「教改專題論壇」

針對「教育大家談」所呈現的問題，從不同層面，邀請學者專家、民眾，與媒體記者進行深入討論，共舉辦16場，討論結果並以整合報告形式，結集成冊。

(五) 溝通協調

為使教育改革成為全民共識，本會在這兩年期間也致力於各種溝通協調討論工作。計有：

1. 「教育大家談」座談會共計20次。
2. 設立社區聯絡人制度，573人正式登記為本會聯絡人，於各地辦理座談271場。
3. 「教改巡迴開講」分別在各縣市舉辦24場次。每一場次由本會李召集人遠哲、曾委員兼執行秘書憲政，及二、三位委員參加，與出席之教師、校長、家長做雙向溝通。
4. 與省教育廳合辦諮議座談會，邀請校長、教師、教育行政人員等，就諮議報告中有關國民教育部份進行研討。
5. 舉辦「教改之回顧與前瞻」檢討會，邀請學者專家與民間團體代表，針對本會之運作及諮議報告書之內容提出檢討與建議。
6. 第一、二、三期諮議報告書出版之前皆舉辦大型研討會，共3場。
7. 社區聯絡人座談會4場。

8. 社區聯絡人系統推展說明會7場。
9. 教改議題研習會10場。
10. 教育關懷者研習營6場。
11. 原住民教改社區座談會7場。
12. 編印《教育關懷者實務手冊》供各界索閱。
13. 編印《新世紀的教育方向》與《塑建教育共同願景》兩本宣傳小手冊。
14. 編印《有關教改會評論報導文獻索引彙編》上下兩冊。

(六) 資料庫與資料保存

本會於成立之後，即致力蒐集教育改革資料，成立資料庫，並對外提供閱覽及查詢服務。此外，會內所有會議資料近期內將彙編成《教改檔案》，贈送各大學圖書館及研究機構，以利保存及研究。

第二章

理念

第一節 教育現代化的方向

目前社會各階層、各領域都在逐步加強自主能力，主體性的追求成爲現代社會的明顯趨勢，這種趨勢使指導式的教育越來越不能充分符合需求。家長、社區對教育事務，要求有更多、更廣泛的參與；公民也要求更多終身學習的機會。爲因應二十一世紀社會的特點與變遷方向，教育現代化更應配合主體性的追求，反映出人本化、民主化、多元化、科技化、國際化的方向。

一、人本化：全人發展，實現自我

個人相對於社會與自然環境，應該是彼此交融而非對立的系統。健全的個人發展，須以健全的社會與自然環境發展爲先決條件；同樣的，健全的社會與自然環境發展，亦須以健全的個人發展爲重要基礎。因此，通過教育的方式，提升人的素質，使個人過著有意義、有尊嚴、有貢獻的生活，並且使人類具有綿延不斷的生物與文化的命脈，就是「人本」的取向。

人本化的教育是全人的教育，強調培育學習者的健全思想、情操及知能，使其能充分發展潛能、實現自我。人化本的教育不會接受職業市場、特定政

治目標及意識形態的捆綁，而要使每個人發揮內在理性與尊嚴，瞭解自身所處的本土環境、歷史及文化，進一步建立和諧、守法、富足的社會，創造和平與潔淨的世界。

二、民主化：民主參與，守法樂群

教育的民主化，必然會瓦解威權式的管制措施，從而建立教育的自主性，創造更多自由選擇的機會。在民主自由的趨勢下，國民的社會責任感、守法精神及基本選擇能力，尤須透過教育歷程加以提升，以培育能自主且合群的下一代國民。

三、多元化：多姿多樣，活潑創新

開放社會的特徵，是對多元價值的寬容，並能尊重社會上的少數或弱勢群體，而提供適才適性的教育。為達成此目標，在族群、地區、收入、性別、體質或心理等方面，居於弱勢地位的學習者，其受教育的權利、機會及待遇，會受到更多更好的關注與保障。因此在保持菁英教育的水準之外，尤應重視普及教育的提升，亦即在發展教育功能的同時，又能維護社會的公義。

社會在政治理念、職業選擇、消費需求及人生成就等價值判斷上多元化後，每個人能從自己的基礎上，不斷精益求精、發揮潛能、追求卓越。這種奮發向上的動力，目的不在於促使每位學習者與同儕激烈競爭，而是要肯定社會上多元的成就與價值，這種多元取向有利於整體國家與社會創造力的提升。

四、科技化：知識普及，能力導向

未來社會與國家的活力，將建立在民眾的行動能力與解決問題的能力上。教育歷程必須改變偏重智育、以考試為重的文化，轉向培養各種「關鍵

能力」。在讀、寫、算之外，有關分析、組織、與解決問題的能力，與人溝通的能力，團隊合作的能力，均會獲得更大的關注。現代教育尤其會以普及科技知識，推廣科學精神為要務，在知識之前，理性與專業將受到較大的尊重。因此教育過程中應重視科技的運用及培養使用科技知識的能力，惟有科技融合人文思維，才能帶領人類走向更寬廣的未來。

五、國際化：立足本土，胸懷世界

交通與資訊的發展，使國際間交往愈加密切，世界的隔閡無形縮小。現代人應敞開胸懷，接納不同的文化，以建立一個具有國際觀的現代社會。在國際化的衝擊下，人們更會珍惜本土固有文化，以維護國民的自信與自尊。教育國際化具有雙重意義，一方面促使國民理解、欣賞世界各地歷史文化、尊重其他族群傳統，另一方面亦應發揮本土文化的優點，建立對本土的熱愛與珍惜，並將本土之優良文化推廣至世界各地。

第二節 教育改革的理念

教育改革的工作既要矯正現有體制的弊病，更要建立新的秩序與價值。在理念上，首要的措施應該是教育鬆綁，不僅要解除教育體制上的不當管制，還應該祛除錯誤觀念與習慣的束縛。其次應該由保障學習權出發，讓學習者的主體性得到尊重。為維護未成年人的學習權，父母的教育權應給予適當的保障。而另外從施教者的立場看，教師的專業自主也必須加以維護。

一、教育鬆綁

我國教育上的一個明顯的失調現象，便是加諸教育太多不必要的束縛。因此在進行其他細緻改革之前，須先將此一阻礙發展的因素解除。

表面上看來，教育上的管制措施，目的在於保證、進而提升教育的品質。

然而經過長時間的運作後，高度管制的不良副作用已日漸凸顯出來。特別是一些非教育的因素對教育的約束，更是迫切須要鬆解，例如政黨意識的灌輸、為人力規畫服務的教育政策、文化或性別上的偏見、文憑主義的束縛、軍事訓練的需求等等。但教育鬆綁無須如鐘擺般，從高度管制的極端，走向完全放任的另一極端。教育既然是一種公共的事務，適當的管制仍難以完全避免。但任何教育的管制措施，應以達成教育自身的目標為最優先考慮，而不是為非教育因素提供服務，回歸教育是重建合理規範的基本方向。

重新建立教育體系的合理規範更應回歸憲法，落實〈憲法〉的民主精神與地方自治原則。〈憲法〉裡有關教育的思想應該有合理的衍伸與解釋，以配合時代變遷的需要。另外，與教育相關的各種國際協定、公約與宣言，我國雖然無法參與制定，但是仍然應該尊重國際社會對教育的基本共識。

依循回歸教育、回歸憲法的方向，教育鬆綁是一種符應社會民主化、多元化的全方位重建工程，可從推動制定〈教育基本法〉開始，再及於教育法令體系的檢討與修訂，最後到各種教育活動的調適。使得教育能在合理合宜的規範下，創造出健康多元發展的空間。

在教育鬆綁的進程中，要特別強調自律與負責。鬆綁的事項也應該視具體的時空條件與成熟度，妥善規畫執行。其中涉及教育機會均等的管制措施，應能達成提供弱勢者更多機會為原則。

二、保障學習權

教育的出發點必須是對於人性的信心，相信人有向善的秉性，這也是教育人本化的基礎。因此教育的原動力必須回歸到教育的主體，也就是自我改善與自我實現中的個人。就教育而言，個人最根本的意願便是學習，學習權應該被視為一種基本的人權。

聯合國教科文組織1985年發表〈第四次國際成人教育會議宣言〉，對學習權的意涵界定相當廣泛：「學習權就是：閱讀和書寫的權利；提出問題和

思考問題的權利；想像和創造的權利；瞭解人的環境和編寫歷史的權利；接受教育資源的權利；發展個人和集體技能的權利。」該宣言進一步認為：「學習的權利不僅僅是發展經濟的工具；而應該被承認是基本的權利之一。學習的行為是教育活動的中心，事實上，學習行為使人從受事件支配的客體狀態變為創造自己歷史的主體地位。」

學習權既然可視為一種具有創造性的基本人權，為滿足學習而實施的教育，就不該成為宰制人的手段，也不該成為阻礙追尋真理與自由的工具。具體來說，國家至少要維護下列有關教育中立性的主張：

1. 公共的教育體系不得為特定的意識形態服務，也不得強迫學習者接受或拒絕特定的政治或宗教主張。
2. 施教者不可濫用權威的方式，使學習者處於被支配的從屬地位；施教的內容，也不應只為特定的社會階層及其價值觀服務。

三、父母的教育權

因為兒童的身心發展尚未成熟，無法依賴自我學習的方法實現其學習權，因此保障兒童受教育的權利就是在保障兒童的學習權。但是兒童缺乏主張基本權利的能力，必須由父母（或監護人）代為主張和爭取，於是肯定父母在教育上的權利，便是間接保障了兒童的學習權。

聯合國1959年發表的〈兒童權利宣言〉中明確指出：「有責任教育及指導兒童者，應以兒童之最佳利益為其指導原則。此責任首先應屬家長。」父母對子女利益的判斷，應該比國家居於較優先的地位。國家可以防止父母權利的濫用（如父母忽視或傷害子女正當受教育的機會），但不應限制或阻礙父母對子女教育的正當參與。雖然我國〈憲法〉第二十一條訂有「人民有受國民教育之權利與義務」，但在父母盡義務讓子女接受國民教育之外，父母的教育權還可再從兩方面加強：

1. 對於教育型態的選擇：〈世界人權宣言〉訂有：「父母對其子女所應

受之教育，有優先抉擇之權。」但是我國〈國民教育法〉第四條第一項規定：「國民教育，以由政府辦理為原則。」相當程度減損了父母為子女選擇教育型態的權利。現在因為教育資源愈來愈豐富與多元化，傳統的較大規模的學校教育型態將逐漸鬆解，在相當的空間內，代之而起的將是各種小規模、以社區為中心、或以志趣相近而結合、富彈性、富變化的實驗型態學校。父母在考慮兒童最佳利益的情形下，選擇適合其子女的教育型態的權利應予保障。教育選擇權的合理擴充，會涵蓋到辦學權，在不妨礙教育機會均等的原則下，國家對於私人興學應加鼓勵。

2. 對於教育決策的參與：父母對子女教育既然有優先抉擇權，在子女進入學校後，對於教學活動的安排與設計，也應有適當參與和瞭解的機會，這種參與可藉由家長會或其他適當組織來達成。另外，父母的角色也可擴及到社區的居民，也就是讓社區居民能加入本社區教育活動的決策制訂過程裡。

四、教師的專業自主

聯合國教科文組織1966年發表〈關於教師地位之建議書〉，其中提到：「教學應被視為一種專門職業：它是一種公眾服務的型態，它須要教師的專業知識以及特殊技能，這些都要經過持續的努力與研究，才能獲得並維持。此外，它須要從事者對於兒童的教育以及其福祉，產生一種個人的以及團體的責任感。」因此教師的專業自主應得到適當的保障，使學習者的學習權得以伸張。

教師的專業自主並不屬於基本人權，而是遂行其職務所必備的條件，亦即職務上根據專業知識所運用的自由裁量權。惟教師的教學自由若不能激發學習者的潛在能力，反而阻撓或減低學習者獲得真理的機會，那麼，教師的專業自主便失去其存在的意義與價值。因此在保障教師專業自主的同時，應

該強調教師做為專業人員所必須堅持的自律。教師團體應參與課程、教材、教法、評量等的選擇與制訂，但個別教師則應該接受專業團體自律的規範。

教師的專業自主除了重視自律外，尤應強調專業的重要性。缺乏專業的自主，將導向盲動。為因應科技化的趨勢，教師的專業素養應重視培育運用科技知識與方法的能力。此外，也應從珍視本土文化的立足點出發，開展國際化的視野。

在高等教育階段，教師團體的自律表現在大學自治，而專業自主更應著重維護學術自由與學術倫理。民國83年元月修正實施的〈大學法〉第一條第二項已訂有「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。」而在民國84年8月公布施行的〈教師法〉第十六條第六項中也列有：「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。」不過此二法的內容，對於落實學術自由、學術倫理、大學自治、專業自主的具體規範，仍然有許多令人議論之處。如何把理念付諸實踐，須要社會更深入的討論，以謀取共識，然後研修或訂定更健全的相關法律。

第三節 教育改革的目標

一、達成現代教育目標

在邁入二十一世紀之際，為積極培養學習者有效適應現代生活，並有能力促進社會良性發展，當前教育改革更應強調達成以下的教育目標。

1. 基本能力與知識方面：除了讀、寫、算的能力外，應提高有效使用多種語文與電腦的本領，並加強分析、推理、判斷、抉擇及綜合等適應變遷、解決問題的能力，也要養成手腦並用的做事習慣。現代人更應具有一定程度運用科學與技術的知能，同時培養其科學精神與科學態度。

2. 自我瞭解與自律方面：增進對自己的稟賦、能力、情緒及需求的瞭解，並且重視自我調適與自我實現能力的培養。在道德品格上，應注重養成自律性（相對於他律性）道德原則的情操。
3. 個人品味習慣方面：培養人文素養與精神，提升審美品味與格調，養成良好休閒嗜好。為適應不斷變遷的社會，更應培養終身學習的意願、習慣及能力。
4. 與他人相處方面：積極培養設身處地瞭解、容忍及尊重他人的意願，和為自己行為負責的態度。也應培養關愛他人的習慣，及以人道方式對待他人的心意，以形成有情有義的社會環境。在團隊生活上，更應克制自私自利的動機，增進認同與一體的感情，發揮團隊合作的效能。
5. 公民職責方面：培養對社會的公德心、關懷心及責任感，並加強對民主與法治的理解，和對公民權利與義務的認識。養成以民主程序與方式處理事務的習慣，並培養法律認知與守法精神。
6. 地球村民意識方面：深切體認世界為一整體，各處人類生活息息相關，並應增進對世界各地歷史文化及其差異的理解與欣賞，加強尊重世界上其他族群的態度與行為。在對自然環境的態度上，消極面應革除忽視、凌虐及破壞生態的行為，積極面則應建立關懷環境的觀念，培養保護環境的習慣，使人與環境、人與世界和諧交融。

二、滿足個人與社會的需求

戰後我國教育事業的發展，受經濟發展相關的人力規畫觀念影響甚深。因此在各種教育的數量與類型設計上，大多把教育當作手段，視之為提高生產力、增加所得的投資。在這種做法下，個人的發展方向與機會，不免受到極大的限制。教育改革並非不考慮就業問題，而是將思想方向回歸到替每個人創造機會，讓每個人得以發揮自己的潛能。個人可以自主的因應社會的變遷與需要，作適性的選擇。如此一來，人人覺得自己有前途、有出路，而社

會也不會缺乏所需的人才。

三、邁向終身學習的社會

現代社會資訊發達，知識領域不斷擴充，學校教育不足以提供個人終身的需要。個人在各種環境及機構中學習，各種型態的學習與學校教育相互統整。個人每一階段的學習成效只具有相對的意義，不能作為區分社會組成分子的指標。終身學習的理念認為，經由自發而有意識的選擇學習機會與方式，可使個人在急速變遷的社會中，不僅具備適應環境的能力，且能充分發展潛能和促成自我實現。聯合國教科文組織從1965年起積極推展終身教育，已引起各國的熱烈迴響。衡量我國經濟與社會的條件，推動終身學習的社會，是當前應積極努力的方向。

四、促成教育體系的改造

今日教育體系的管理，最常為人詬病的現象是瑣碎而活力不足。教育改革應先落實修改教育法令，使得教育行政單位能恰如其分地發揮功能。學校的設立、組織與運作，要以促進學生學習成效為依歸。師資培育的多元管道要暢通，師資素質也應不斷地提升。學制的設計需保留彈性，以避免過早把學生分流定向。課程內容應該由近及遠，脈絡相承，建立統整的認知，培養適應變遷社會的必要能力。總之，教育體系應該有一次全面的診斷，然後重新加以改造，以適應現代化教育的需要。教育的理念與目標雖然有一定程度的恆常性，但是如何用來解決層出不窮的具體問題，仍然需要不斷的研究發展。因此，改造教育體系時須要建立一種機制，使得一個階段的改革可以促進與推動下一個階段的改革，只有在永續的改革動力下，任何教育上的偏差才能及時獲得矯正。

第四節 教育改革的社會動員

教育改革雖以加強個體的發展與實現為主，但也應兼顧群體的發展與實現。教育的個人功能與社會功能應該獲得良性的調節與合理的平衡。此外，當前教育改革雖以有效培養學習者的現代人特質與能力為重，但也須兼顧不受社會變遷影響的人類基本德行與情操。在無害於適應現代生活的原則下，應注意傳統文化優良特質的保存或轉化，以及傳統特質與現代特質的銜接與交融。特別是中華傳統文化裡，「有教無類」、「因材施教」的寶貴與光輝的教育思想，更應在整體考量與全民參與的原則下發揚光大。

半世紀以來，教育的決策與實踐皆由政府主其事，這種由上而下的運作方式難免有其局限性。時至今日，教育已成全民的事業，民眾關心教育的程度日益增強，民間的教育改革團體亦日益增多，在在顯示民眾對官方的教育決策與做法有不同意見。今後政府進行教育改革，必須虛心聽取與採納民間的意見。如欲期許教育改革有所成效，必須激發全民的支持，建立共識才能逐步達成改革的目標。

第三章

綜合建議

爲了統整前述對教育改革所提出之理念、目標與方向，並闡揚以學習權爲核心的教育人權，本會建議，首要之務爲制定〈教育基本法〉。〈教育基本法〉的制訂，可提供一套完整進步的教育理念，除可據以修訂及制定相關教育法令外，並可相當程度補足〈憲法〉「教育文化」專章中，未予突顯之學習權、家長教育權與教師教學權等類權利的保障。

本會經過兩年的研議過程，已就我國教育的實質問題，依據教育理念並參酌社會需求與國際經驗，撰寫完成四期諮議報告書。本章將以四期諮議報告書中之具體建議爲基礎，經過統整與補充後，分依下列五大重點予以闡述：(1)教育鬆綁；(2)帶好每位學生；(3)暢通升學管道；(4)提昇教育品質；(5)建立終身學習社會。

第一節 教育鬆綁：解除對教育的不當管制

我國的教育活動，基於種種歷史背景，長期以來受到大幅的不當管制，其中有的來自政治因素，有的則來自經濟發展與當時社會觀念的制約，不可一概而論，無疑地都對教育發展造成阻礙。爲使我國教育改革能在恢宏的大環境下，進行實質的多元改革，必須先去除長期以來的不當管制，方能期待

教育改革的美好前景。

一、教育長期管制的背景與影響

我國教育活動遭受長期的不當管制，實有其複雜的背景，大約有如下述：

(一)長期戒嚴層層捆綁

政府遷台以後，在長期戒嚴期間沿用國民政府時期的法律，並以發布行政命令方式規範教育，凡二十餘年。民國六〇年代以後，才漸朝教育制度法制化的方向改善，但因屬戒嚴期間，教育立法仍在配合國家政策的方向上訂定。總計在此期間，教育法規凡千餘種，政策制定亦乏行政程序規範，國家對教育活動的進行予以層層捆綁。一直到解嚴之後，方有〈大學法〉及〈師資培育法〉的大幅修改，與〈教師法〉之制定。

教育管制的實際運作，係透過教育行政體系，對人事、經費與教育內容進行管制，其中最主要的執行機構則為教育部及人事與審計單位，將學校當成政府機關予以管制。在〈教育部組織法〉中，賦予教育部相當大的權力可以掌管全國之教育文化事務，而教育決策又缺乏行政程序予以規範，因此地方與民間力量一直難以自主地發展出來。數十年來，國家透過教育部不僅介入過多的地方教育事務，也介入過多的教育實質運作，使各級學校教育難以發展出自主、多元、開放與專業的特色。凡此種種政治力的運作，對教育活動造成了長期的捆綁。

(二)九年國教及相關政策衍生問題

民國57年開始興辦九年國教，對我國教育水準之普遍提升大有助益，大幅降低十二歲以上的失學人口比率。但因配合措施在急促籌備施行之下難以周全，出現若干應速予改善的問題。首先是加速了國教層級教科書編訂的一

元化。其次是師資培育逐步走向一元化，一直到民國83年通過〈師資培育法〉後方始解禁。而依據〈國民教育法〉，國民教育以由政府興辦為原則，惟教育部在民國61年以行政命令暫緩私校興辦，至民國80年才稍放鬆，但迄無民間法人申辦國小與國中。

上述原屬九年國教興辦後的短期因應措施，竟逐漸變成長期的管制，包括課程、教材、師資、成績考查、私立學校興辦與經營等，皆受到教育部的層層管制。

(三)部分教育措施已與時代脫節

在過去我國社會經濟條件艱困下，教育機會均等與社會公平理念特別受到重視，並在多項教育措施上具體化，確已發揮其社會正義與社會公平的功能，使甚多中下家庭及其子女深獲其利，亦對社會整體的均衡發展大有裨益。但長期以來部分教育措施未依社會經濟條件變遷、社會需求及國際潮流予以修正，亦是形成對教育多元化發展造成捆綁的來源之一。如過去的低學費政策確實有助於消弭城鄉差距與社會經濟階層差距，但時至今日，國民年平均收入及民間教育經費支出占國民生產毛額（GNP）比例均已大幅提高，且受該項低學費政策補貼最多的，反而多為中上家庭，已失去當年所揭櫫的社會正義原則，亟待改善。而在人力規畫觀念下，大學及普通高中之容量偏低，已不能滿足國民追求更多教育的需求，造成升學瓶頸與壓力。各級聯考，數十年來雖促成了升學選才的公平性，但時至今日，社會大眾已瞭解到，一成不變的聯考方式，將難以改善聯考領導教學、製造為數眾多後段班的弊端，亟待改朝多元化入學的方向發展。另外，教育過程在當前國際潮流下，也須兼顧追求卓越的需求。這些都需要社會及人民在觀念上予以鬆綁，才有可能大幅改善。

(四)人力規畫主導技職教育

爲因應國家發展所擬定的人力規畫方案，在我國工商業與社會各階層需求人力的培育上，曾經做出相當大的貢獻。但人力規畫觀念時至今日已對各級學校之設置、類別與容量的自主需求產生過多限制，亟待改善。回顧人力規畫的歷史，在民國49年頒布〈獎勵投資條例〉，民國53年行政院國際經濟合作委員會成立人力資源小組，民國57年行政院國際經濟合作委員會擬定〈人力發展計畫修訂草案〉，開始調整高中高職比例，訂定各級教育學生人數，當時規畫在民國66年達成四六比；在民國62年〈第四期人力發展計畫草案〉中，則擬定三七比，並在民國69年時達成目標。其後又分別在民國65年與民國76年擬定〈技術及職業教育配合發展經濟建設六年計畫〉與〈技術及職業教育十年發展計畫草案〉等，各期經建計畫及人力發展計畫。由此可見，強制性分流教育的推動，係由經濟建設部門而非教育部門主導。除此之外，高等教育也在人力資源供需推估下，受到嚴格的數量管制，學校與科系所的設立增減，皆須在人力供需的推估下接受嚴格的檢視。長期以來，該類管制的結果，已使得過去職校學生的平均單位培育成本與升學進修管道低於一般高中生，又因職校泰半爲私立，學生須付出數倍於公校生的學雜費。類此管制不僅無法滿足社會上對進階教育的需求，也對技職體系學生產生不良影響。

上述各項因素所造成對教育的不當管制，皆各長達數十年。國家介入教育管制的正面意義，係在於遵循社會正義準則，使人民利益的重新分配更爲公平，而且能更有效率地消滅民間與地方自行運作所可能產生的不良後果。教育管制本身只是手段，改善立足點的平等、促進對人的尊重與提升社會福祉才是目的。依此看來，過去長期的教育管制，無論是透過政治力、行政力、社會流行觀念或是人力規畫方式，都有待以今日民主法治的觀點及教育理念來予以鬆綁，做大幅的精進。

二、教育鬆綁的具體建議

如前所述，我國長期教育管制的背景因素甚多，故在推動教育鬆綁時，宜針對不同成因尋求對策。一般而言，由於政治因素所造成的教育捆綁，在今日解嚴後的民主法治社會中已逐漸放鬆，所需者只是加快腳步而已，其中包括中央管制的放鬆、軍訓制度的廢止、課程教材的自主、加強本土化、去除非教育因素的干預等項，皆須由教育行政體系來主導推動，儘速在短期內擬定方案促成之。至於過去因政府經建部門強調「人力規畫」所形成的教育管制，主要反映在高中高職學生比例的政策上，更應早日予以改正。因社會觀念所形成對教育多元自主性的捆綁，係屬最難鬆綁的部分，如彈性學費政策與多元入學方案等項，皆宜透過民間自發性的教育論壇來促成改變；而社會上一直太過依賴「大有為政府」來代行公民權的觀念，也顯得太過消極被動，亟待改善。最後則是教育行政權力過分集中所造成的長期捆綁，希望能藉由檢討教育法規、政策與行政單位等方式，儘快完成鬆綁的過程。其具體作法建議如下：

(一)教育行政體系的調整

檢討教育法規與教育政策中的不當管制部分，予以廢止或增修，其中尤以修改〈教育部組織法〉與制定〈學校教育法〉為首要。〈教育部組織法〉的修改重點應從下列四點著手：

1. 明定教育部職掌：教育部的職掌，理應回歸〈憲法〉第一百零八條（中央政府事項）、一百一十一條（中央與地方權限分配原則）、及第十三章第五節（教育之基本國策）的規範。並依第一百零九、一百一十條（省縣自治事項）與一百一十一條之精神，凡非中央政府明列之事項，均為地方權限。
2. 設立教育專業審議委員會：為使權責明確，教育部仍為首長制，但輔

以若干獲有相當程度授權、具專業取向、依一定法律程序設立之審議委員會。審議委員會除了各種專業審議之外，並負責審議所有與該專業相關之法律對教育部的授權。審議委員會之決議，經教育部長核定後交相關司、處、室執行；部長亦得在「負政治責任」下予以否決。依憲法精神與教育性質，教育部應設置之審議委員會，有「撥款審議委員會」、「高等教育審議委員會」、「學校教育及課程審議委員會」，以及其他依法律設置之審議委員會。其中，「撥款審議委員會」因職權重大，其審議程序及標準，應另以法律定之。

3. 規範行政程序：教育部各司、處、室發布職權命令，應訂立行政程序以之規範。行政程序可依以下精神訂定：教育部及其相關單位，依據法律之授權訂定各項命令、規則或標準時，應舉行聽證，主動以書面通知或依聲請邀請有關機關或利害關係人，參加聽證及給予言詞表示意見之機會，並以聽證會之記錄為重要參考作成決定。
4. 重整部內組織：教育部內之組織，應依教育部明定之職掌，重新規劃。其中，技職司、國教司與中教司應合併為「學校教育司」；社會教育應重新定位為推動終身學習的教育，故社會教育司可改為「終身（或生涯）教育司」；另外應設立「地方教育服務處」與「教育統計資訊中心」。此外，為因應教育部內司、處、室之調整，專業審議委員會的設立，與教育部依〈憲法〉所作的職掌規範，部內若干單位亦須作裁撤或另作處理。例如，軍訓室與訓育委員會之類的專責單位皆不必在中央部會設置，其所負責之學校軍事教育與學生生活輔導業務，應分別另謀新制及回歸一般的學校教育事務方式處理；體育司原轄業務中，學校體育應回歸教育，由各相關司處負責，全國體育活動可考慮由民間負責或在教育部外另行建制（如體育部）；國立編譯館的教科書編輯業務，在統編制改為審定制後，可以把工作交給民間，少數特殊且缺乏市場的教科書編輯亦不必單獨設館，由相關司處委託編輯即可；至於政府應如何介入翻譯工作，有必要再深入研究。

(二)中小學學校教育行政與教學之重整

重新制定〈學校教育法〉以取代現有的〈國民教育法〉、〈高級中學法〉與〈職業教育法〉。〈學校教育法〉以公立高級中等以下各級學校為規範主體；私立高級中等以下學校應享有更自由的教育空間，宜另以〈私立學校法〉明定之；專科以上學校教育之規範，則應另以法律定之。

〈學校教育法〉建議以下列原則制定之：

1. 保障學生學習權：為保障學生的學習權，學校應合理設定教育目標、提供適合學習的環境、建立對學生基本人權與學習權的制度性保障；而且當這些保障引起家長疑慮時，應允許家長擁有教育的選擇權。學生成績考查係屬教育專業事項，其辦法應由學校依學生學習上的需要自訂之。
2. 學校專業自主：教育部只宜就設校及學校編制訂定「最低標準」，而非「統一標準」，以尊重設校之各級地方政府的自治權，保留辦學的彈性空間。學校的事務應儘量由學校自行作主；教育主管機關及各級教育行政機關應在維護學生的學習權之前提下，對學校居於監督、評鑑與協助的地位，尊重學校教育的專業自主。教育部負責制定國民教育課程之「最低標準」，各地方教育主管機關得就部定最低標準增訂之，並賦予教師專業團體有較大之自主權；高級中等學校之最低課程標準則均由該級教育主管機關定之。然不論國民教育或高級中等教育，教科書之擇用權均在學校。
3. 組織彈性化：為了維持學校組織之彈性，以期各地方能各自發展適切的學校運作模式，中央政府僅須規定學校的最基本組成單位。學校校務會議得在預算範圍內自訂學校組織規程，並自行在基本組織架構上變更或設置其他學校單位。另外，基於資源的有效利用，應允許地方政府或學校設置數校共用的學校教育人員，共同使用、管理設施及設備；其所節省之經費得由地方政府用於獎勵學校，或由學校自行運用。

於教學之研究發展。

4. 權責區分與多元參與：校內組織應有明確的權責區分，並促進多元參與教學活動。學校為校長責任制，校長對學校教育負成敗責任，校長應對教師之教學及服務有協助、監督及評鑑之責。明定教師、家長、社區參與學校決策的管道，以促進多元參與。同時，也要明定教師與學生在學校中的權利與義務，以建立合理的師生關係。

(三)教師的專業自主

修訂〈教師法〉條文，內容包括〈師資培育法〉，且容納〈教育人員任用條例〉中有關中小學教師部分。如此，新〈教師法〉將規範中小學與幼兒(稚)園教師之培育、資格檢定、聘任、權利義務與進修等；私立學校、兼任、代課、專業與技術科目與專科以上之教師，以及研究人員，則部分適用本法。〈教師法〉之修訂準則包括：

1. 培育中小學師資之機構，均應共同適用「教育學程」之規定；教育學程由中央政府訂定其最低設置基準與各領域的學分要求，其課程由學校自訂。
2. 師資之檢定方式與證照發給，應採地方分權方式行之：或由省市政府負責，或由設置教育學程之大學負責。教師證照全國適用。
3. 聘任分初聘、續聘與長聘，聘任、不續聘、解聘與停聘均由各校以校長為召集人的教師評審委員會負責。停聘與解聘須符合法定要件。
4. 教師之權利與義務，應基於保障教師專業性與維護學生學習權之原則，在〈教師法〉中明定。
5. 教師進修為教師之權利與義務，〈教師法〉應明定最低進修要求，但進修與研究方式，教師應有自主權；各級政府應編列經費，省(市)及縣(市)應設立進修機構，以提供教師進修之充分管道。

(四)中小學教育的鬆綁

1. 各級主管教育行政機關應成立「教育法規改革小組」，整理並大量簡化學校行政之相關辦法，進行實質的鬆綁工作，並推動建立以學校為中心之管理方式。
2. 設置「學校諮議委員會」，由地方教育督學、教師、家長、社區人士及校長組成。其功能為諮詢、申訴、考核及參與校長遴選、協助訂定學校教育目標，及與教育當局之溝通。此項設計須先經由少數學校實驗，然後經立法程序訂定其組織與功能。
3. 校長定位為首席教師兼行政主管，應重視教學領導，非教學部分之行政工作應予減少；校長應具教育理念及現代化管理知能，每聘任期為四年，得在原校連任。校長採遴聘制，遴選宜採委員會方式，而非一普遍參與式之普選。宜成立遴選委員會，依據評鑑結果進行遴選適當候選人，報請主管單位聘用。校長遴選辦法之訂定，宜邀請教育行政單位、學者、教師、社區參與為原則。
4. 學校應有足夠自主與彈性空間，在最低標準之規範上規劃課程，以落實「教師共同經營課程」的辦學理念。另亦應減少智育課程，每週時數以不超過20節為原則，至於增加之活動及空白課程則由學校自行規劃。課程改革細節，應由相關人員進一步研究，以便落實，並研究出漸進改革之策略。應建立課程及教學評鑑制度，使課程能有持續改革的機制。
5. 建立彈性獎金與薪給制度，以持續根據教師評鑑結果，獎勵優秀教師，淘汰不適任教師。
6. 校長應享有對人事及會計主管之任免同意權，並在總人事經費額度之範圍內，得經由校務會議自行調整內部行政組織架構。在預算編列上宜以大項而非細目編製，在預算額度內享有更大彈性之流用權。

(五)高等教育的鬆綁

1. 從社會整體及個人的需要觀察，我國的高等教育都應繼續擴充。最好的做法是由政府掌握公立學校部分，加以規劃，而讓私立學校部分自由調節，以適應社會的需求。
2. 合理分配高等教育資源，擴大民間資源的投入，逐步放寬學費限制。允許對私立高等學府的捐款比照公立學校享有同等的稅賦減免。強化高等教育的市場機能，並提供私立大專學校彈性經營空間。
3. 在教育部成立具有諮議功能的「高等教育審議委員會」。
4. 公立大學未來可朝法人化方向規劃，其法人之相關地位及權利義務關係，應修訂〈大學法〉，循法制化之程序予以釐清。
5. 校長應享有對人事及會計主管之任免同意權，並在總人事經費額度之範圍內，得經由校務會議自行調整內部行政組織架構。在預算編列上宜以大項而非細目編製，在預算額度內享有較大彈性之流用權。
6. 設立由教授組成之學術評議會，提供學術發展諮詢意見，由校長充分尊重。
7. 建立彈性薪給制度，以持續根據教師評鑑結果，獎勵優秀教師，淘汰不適任教師。

(六)民間興學與辦學的鬆綁

1. 學校雖有公私之分，人才之培育應無公私之別；政府應本公平原則，制定對私立學校的政策及補助方式。教育政策應確保講學自由，在維護學生學習權及教師專業自主權之原則下，儘量給予私人興學與私校教學的自主空間。另外，在開放私立學校設立之前提下，對其學費應不予管制，但政府應獎勵學校廣泛提供獎學金、助學金、助學貸款等各種就學補助措施。

2. 私立學校宜在正規的財務監督與辦學評鑑下，回歸〈憲法〉上宣示之「講學自由」，切實開放，以促成各級私立學校之自主運作與發展。政府應在公辦民營、土地取得、共用社區資源、設校面積、學費收取、課程與教材編訂等項上，提供更自由且具誘因的政策環境，以促進民間資源投入教育事業。在具體推動民間參與興辦國民教育上，更須有各項鬆綁措施配合，包括修改〈國民教育法〉（或制定〈學校教育法〉）與〈私立學校法〉，加強鼓勵民間興學之政策性宣示。
3. 私立大專校院之創校宗旨與發展的特色各有不同，法律有關董事會之規範，應賦予較大之自主空間。董事會遴選校長之權，應受尊重。私立學校之校內人事自主權，如私立大專校院各級單位副主管之設置、高級中等以上學校教師之聘任，政府應予尊重。
4. 私人得辦各級各類學校，包括國民學校與宗教學校；私立學校之設立得不依現行學制設校，其設立者不限於財團法人，亦不受一校一法人之限制。
5. 允許國民教育階段之實驗學校（不符合準則要求者）及非學校型態之私教育形式（在家教育、私塾、講堂等）存在。高級中等以上未經認可之私教育，得以各種型態出現，國家不予管制；高級中等以下階段之私教育受教者，得請求國家適時鑑定後認可其學力。
6. 國民教育階段私立學校之設立採許可制，但應大幅放寬設立之標準；其設校之「最低」標準，由教育部依〈憲法〉保障私人興學之精神訂定之，其學籍並應經主管教育機關認可。高級中等教育以上階段私立學校之設立採報備制，由各級政府依評鑑結果，認可其學籍並給予經費補助。政府對於認可與未認可之學校應隨時公布，以供家長及學生參考。
7. 對私立學校應依評鑑結果予以獎勵補助，但不宜指定用途，以提高利用效率，並以事後評鑑方式評量私校對補助之使用適當性；為求教育機會均等之保障，應考慮將目前對學校補助之方式，逐步調整為對學

- 生直接補助。
8. 國民教育階段之私立學校，其教育內容應適用公立國民教育同樣之最低標準；其餘各階段私立學校之教育內容則不予管制，包括各種宗教課程。
 9. 各級政府應建立對私立學校評鑑之制度與適法性之監督，並設立「私立學校審議委員會」負責之。
 10. 私立學校應加強校務制度化及人事透明化。在財務方面，政府主管機關應定期公布包括年度預、決算在內之財務狀況，以提高私立學校之公共性。
 11. 修改〈私立學校法〉，回歸憲法，以建構私人興學的藍圖，並將前述建議納入新法。
 12. 各級政府應確實檢討過去監督私立學校成效不彰之原因，並提補救措施。

(七)社會觀念的鬆綁

1. 多元入學制度的建立，有賴於先減輕對聯招制度的依賴，須先打破「聯招」是「最公平」的基本認定，並依現代社會的特質來重新修訂「公平性」的意義。
2. 社會上對聯招制度觀念的牢不可破，來自升學主義的盛行，但升學主義盛行的根本癥結，在於社會上充斥的「文憑主義」。為消除文憑主義的負面效應，可從下列幾項作法著手：
 - (1) 建立文憑多元化的體系，按不同的學程，而有不同的文憑，代表不同的意義。此一部分可從技職教育體系開始做起。
 - (2) 在考試、用人、陞遷時，儘量減少以文憑為取決的單一或主要依據，文憑應非參加各種國家考試之必要條件。〈公職人員選舉罷免法〉條文中，對競選若干公職的候選人有所學歷限制，受專家批評為以

學歷來限制人民一律平等的參政權。日後修法時，應考慮人民平等權，及避免助長文憑主義這兩因素，儘量減低或取消學歷限制，作為修法依據。

(3)強化專業證照之公信力，將學位文憑與專業證照並立，肯定專業證照的價值，達到證照與文憑具有同等效力的目標。

3. 社會上應了解到統一管制無法促成多元特色的發揮，亦無法保證品質的獲得。
4. 鬆綁不應等於放任，經過民主程序而取得共識部份，應即形成規範；但在需要多元發展的部份，則應立即鬆綁。
5. 中小學的升學率和專科、大學聯考之排行榜，並非辦學成效的重要指標。

教育鬆綁常係藉由重建新制度來達到鬆綁的目的，因此在重建教育行政體制、中小學辦學與教學方式、技職體系的加強、大學自主、推動民間投入等項新制度時，必須時時檢討是否會再掉入重新捆綁的陷阱，並小心避免重蹈覆轍，才能真正達到教育鬆綁的積極功能。

在教育鬆綁過程中亦應同時研訂補強措施，其中包括辦學與教學評鑑、財務監督、教育決策制定上的行政規範等。惟有加強這些補強措施，才能保證教育鬆綁的成效，使鬆綁後的教育環境不只能促成教育的多元發展，且能促使教育品質的提升，並保障各類弱勢者得有更好的教育機會。

在鬆綁的同時，也要強調自律與負責。鬆綁並非意謂毫無規範，而有效且正面的規範不僅須要外在的行政補強措施（如辦學與教學評鑑、財務監督等），更須從內部反省作起。在鬆綁之後，如何建立起自律與負責的心態，視鬆綁為一起始點而建立起對人的尊重，並發展出重視受教者主體性與學習權的教育措施，將是教育鬆綁後最重要的重建過程。

教育鬆綁也不能只靠教育行政單位來作，過去事事都指望由教育部與政府部門負責處理解套的「萬能政府心態」，尤宜去除。教育改革更需要各級

學校教師、家長、學生與民間一齊努力，如此才可望教育鬆綁得以在更廣大的基礎上，勉力回歸憲法及教育本質，創造更美好的教育前景。

第二節 發展適性適才的教育：帶好每位學生

在國民義務教育階段，學齡兒童開始接受正規的學校教育，由於來自不同的家庭社經背景，在身心發展及行為表現方面，有個別差異的現象。最基本的理念與方法，就是「有教無類」、「因材施教」、「因勢利導」與「發展潛能」，也就是「帶好每位學生」。

目前中、小學教育，由於僵化、統一的制度與課程，加上長期資源投入不足，以及不正常教學與升學主義之影響，使學校內未受到充分照顧的學生明顯存在。他們常在教育的初期，就無法奠定良好的學習基礎，隨後又在編班與強調學業成就的大班教學中，得不到適時、充分的照顧，因而生活習慣、學習態度、是非判斷及基本讀、寫、算能力，都比一般學生相差甚多，變成學校相對的弱勢者。

教育應該帶好每位學生，使每個人不同的潛能與特質都受到尊重，並獲得充分發展的機會。尤其是國民義務教育階段，我們既要求每個國民有義務接受全人的基本教育，國家就應該提供每個學習者充分的試探機會，肯定其特質與多元價值，發展出健全的人格。

一、改革方向

學生是教育的主體，而學習權則是國民的基本人權。要帶好每位學生，發展適性適才的教育，應該在確認學生的主體性與保障其學習權的基礎上，從事課程、教學與學生行為輔導方式的根本性改革，並在以人為本的校園環境中，重塑師生倫理，以營建正確教育理念。

(一)改革課程與教學

我國現行課程過度重視智育，又由於受到升學主義的扭曲，以致活動課程不受重視，師生關係不佳，群育不易進行，因此無法落實全人教育。今後為適應社會變遷與現代化生活，應該使學生有生活的基本能力，養成手腦並用的習慣，達成學以致用的目的。在德群兩育方面，既能自律也要能樂群；在體美兩育方面，要有健康的身心，也要有人文的素養；在智育方面，要有基礎的能力，也要有廣泛的興趣；另外，也應特別注重技藝的培養。如此方能順利踏入社會，也具備了終身學習的基本素養。課程設計也應反映以上的教育目標。

目前中小學課程大抵上偏重「知識」的灌輸，並且教師與學生缺乏課程選擇的自主權，因而產生科目林立、知識零碎的後果，造成整體學習的障礙，同時也常流於主、副科的爭辯，無法落實適性的學習。因此在課程發展方面，今後應注意在學科方面的統整與簡化，以及學年及各級教育階段之間的連接。

在大班教學的體制下，教師無法顧及每位學生的特質與差異，再加上統一教材、進度與考試，更無法達成因材施教的理想。而單調講授的教學形態，也使學生失去學習的趣味與變化的刺激。許多在學習過程中落後的學生，更因無法得到適切的協助而放棄學習，成為教育過程的淘汰者和犧牲者。落實小班制，同時徹底改變傳統的教學形態，並容許學生有彈性的學習進度與學習內涵，是照顧每位學生使其能適性發展的必要措施。

(二)營造學校成為學習社區

在整體學習社區營造的觀點下，學校所有的教育設計應配合學生成長活動之需要而規劃。家長、教師以及社會人士都應熱心參與，形成相互支持的有機體，提供學生學習的支持網絡，營造豐沛自由的學習生活空間，以促進

學生人格健全發展，潛能充分發揮。

在傳統上，中小學校是屬於行政體系的一部分，在管理上是科層體制上對下的關係。學校在繁瑣的法令及統一的教材下，執行著相同而一致的制度與政策。因此，學校注重形式，封閉、保守、僵化，缺少生機，而當社會環境快速改變時，學校便顯得格格不入，無法滿足社會的需要。

教育的主體是學生，辦學的主體則是教師。教師是決定能否帶好每位學生的關鍵。因此，以學校為中心的經營，其基礎應建立在教師的素質與專業自主上，而學校教育品質的提升，則取決於教師對學校改革參與的機會與熱誠。

學校的改善，應以來自學校內在的力量為主導。經由校內老師自發性的自我檢視，或相互間的對話與討論，形成自我成長、進步的驅動力。促成學校內在自生力量的激發，最重要的是改善學校內部的文化和人際關係。學校如有明確的目標，透過清楚理念的引導，全校師生即可彼此相互學習，自我追求成長，進而改善學校教育的品質。

(三)保證教學品質

目前中小學低成就學生形成的原因相當複雜，但未能及早對新生進行基本學力（生活能力及學習能力）的鑑定，並即時給予補救，則是其中重要原因之一。此種現象亟待改善。

由於經濟快速成長、社會結構改變及雙薪家庭增加等因素，幼兒托育的需求日益增加。但因政府相關法規、師資供應、課程規畫、教材教法與設備以及其他相關配合措施欠完備，以致幼兒教育的發展一直無法健全。尤其一些弱勢族群之幼兒，更未能獲得合理的教育。為使每個學生都有良好的開始，宜確立以「幼兒為本位」的理念，建構結合家庭、教保機構及社會資源的支持性網絡系統，共同協助幼兒獲得身心健全的教育。

身心障礙教育之全面化與適性化，已成為現代進步國家教育的重要指

標。近年來，我國積極推展特殊教育，行政院並於民國85年1月4日通過〈特殊教育法〉之修正。未來若能配合相關措施，落實立法理念與條文，則身心障礙教育的全面推動才有完成之可能。

(四)推展多元文化教育

多元文化教育的理念，在於肯定人的價值，重視個人潛能的發展，使每個人不但能珍惜自己族群的文化，也能欣賞並重視各族群文化與世界不同的文化。在社會正義的原則下，對於不同性別、弱勢族群、或身心障礙者的教育需求，應予以特別的考量，協助其發展。此處我們特別提出現代多元文化教育的兩個重要主題，一為原住民教育，二為兩性平等教育。

在時代與社會的變遷中，原住民社區已由一個政經文教自足的社會體，分割為缺乏聯結的社區；學校的教育內容、教學方法等都與其族群文化脫離，無法與當地族群文化融合為有機的生命共同體。

由於平地化政策的影響，教育措施未能全面顧及原住民的特性；原住民在融合的學制中，難以適應偏重智力及升學競爭之教育方式。因此，雖然扶助性措施一再加強，原住民與一般國民在教育程度上的落差卻逐漸拉大，形成惡性循環。在原住民地區的學校，因專業教師極為欠缺、素質參差不齊、且流動率高，已嚴重影響教學效果。

近年來，校園性騷擾事件、婚姻暴力、兩性衝突事件頻傳，其原因除性別歧視等意識形態的問題之外，兩性未能充分相互瞭解也是重要原因之一。目前各級學校在課程設計、教材內容、師生互動、空間分配等各方面，仍呈明顯性別差異與不合理的現象。

兩性平等的真義，在於承認個人能力的發展並無男女之別，應給予平等的培育及選擇機會。教育應由此出發，促成環境的改善，使兩性在公平的環境中，充分發展，相互尊重，以創造和諧、共榮的社會。

二、具體建議

(一)革新課程與教學

1. 國民中小學課程，應以生活為中心，整體規畫，並以強健體魄，促進個體充分發展與增進群己關係為目標，培養生活基本知能，建立生活基本態度與習慣，奠定其終身學習的基礎。
2. 政府應速建立基本學力指標，從事有關課程發展的基本問題研究，並建立課程綱要的最低規範，以取代現行課程標準，使地方、學校及老師能有彈性的空間，因材施教或發展特色。
3. 課程實施應與科技相結合，積極推展資訊教育，建立網路學習環境，並充分利用其成果與社會資源，包括電腦、視聽器材、博物館、圖書館與科學館之運用，以實施多元化的教學，促進教學成果。
4. 積極統整課程，減少學科之開設，並避免過分強調系統嚴謹之知識架構，以落實生活教育與學生身心發展的整體性，減少正式上課時數，減輕學生課業負擔。增加活動課程，對於目前生活上的重要課題，如環保、倫理、道德、民主、法治、世界觀等生活教育內容，應加以重視，並整合於各科教學與活動中。目前國中地理、歷史、公民，可合併為社會科；理化、生物、地球科學可合併為自然科或綜合科學。國小健康教育，亦可與自然科或其他生活教育活動等合科。國小之團體活動、輔導活動或國中鄉土藝術活動等，應使學生落實於生活中，不宜單獨設科教學。
5. 語文及數學課程，應重視其作為表達、思維與應用的工具性。自然科、社會科等偏重知識之課程，應由近及遠，強調生活與實用。教學時以引起興趣為優先考量，重視學會如何學，而不過分強調學術性之完整，以達通識教育之目的。藝能學科除陶冶、鑑賞能力之養成外，亦應特別注重生活技藝訓練，包括家用生活科技器具之使用方法與簡便維修

技術，及手工工具的運用等。

6. 各學校應檢討、研修成績考查辦法，鼓勵自我進步，學習欣賞別人、與人合作，培養分享的情懷；應避免以班級為常模，訂定固定等第比率方式來評量學生，以減低學生間相互競爭的壓力。教學評量應重視其做為教學診斷的功能，積極導正分數與排序觀念，並研訂過程評量與多項目學習評量方式，發展多元價值。
7. 國小學生應學習英語字母之辨認與書寫。積極規劃與準備國小學生必修適量英語課程。研議通用標音系統之可能性，以減輕國小學生學習國語、母語、英語不同標音系統之負擔。

(二)縮小學校規模，落實小班教學

1. 應均衡學校規模，超過60班之大校，於附近增設新校。
2. 小班教學是政府與民間教育改革的共識，應積極努力在87學年度，達成每班學生人數低於40人的目標；最遲至95學年度達成每班30人以下的目標。實施時可先由國小一、二年級做起。
3. 目前應優先處理國中每班超過40名，國小每班超過35名的額滿學校。同時積極改善大型學校的經營（例如採行「校中校」的措施），並解決小型學校藝能科目教師不足與配課問題。
4. 學校應改善班級經營，從事教學實驗，發展教材教法，以落實小班教學的成果。在未能達到小班制理想之前，學校應積極以軟、硬體設施協助改善教學環境，例如班內實施小組學習，班際發展協同與合作教學。利用教具、設備或社區義工、退休老師等資源，推展多樣活動。使教學生動、活潑，達到良好的教學品質。

(三)落實學校自主經營

1. 重新檢討各項法規與行政命令，廢除各種影響學校專業自主之規定，

並賦予學校組織架構彈性。

2. 確認校長為首席教師兼行政主管之角色，並釐清其權責，以落實校長責任制；研訂校長遴選（而非普選）與任用辦法。
3. 專案增設國小專任職員，辦理專業行政，減除教師之非教學工作負擔。

(四)激發學校內在自生的力量

1. 激發教師改革意願

教師是教改成功的關鍵。應建立亦師亦友的現代教師角色，提高師生比，合理調整教師授課時數，研擬合乎獎勵原則的薪給制度，鼓勵教師自發性的自學與研究。並透過彈性的進修制度，使具實務經驗的教師能轉任師資培育機構或教學視導，以活化並激發教師改革意願，為教改注入活水源頭。

2. 建立教學與輔導支持系統

積極培養各科種子老師，以發展各科教學中心學校，協助區域性之教學與輔導網絡等支援系統的建立。並結合、健全教育輔導團的組織以發揮應有的功能，確實有效的進行各科教學實驗與觀摩，心得分享，提供必要的支持與協助，以真正提昇教學與輔導的品質。

3. 發揮教學研究會功能

教育部門有關教師進修的預算，應編列部分經費直接補助至各級學校，辦理校內進修活動，以落實發揮教學研究會功能，使教師的在職進修在教育專業成長中真正日新又新、教學相長，增進專業知能，更提昇教學品質，有效達成教學目標。

4. 實施現代化管理

校長是學校的領航者，應具備教育專業與現代經營管理知能。學校組織架構與運作規範應賦予彈性，使教育行政、學校行政職責明確，並適當區隔教學行政與事務行政，同時以人性化、科學化的行政管

理，塑造優良校風，使學校成為師生快樂的學園；而校長適時的激勵，更是成就教師奉獻的重要動力。

5. 善用社會資源

生活即是教育，教育與社區息息相關。激勵社區提供人力與經費以協助學校發展並改善教學環境，學校也開放場所並積極參與社區活動，使學校與社區有良好、密切的互動，既能有效實施親職教育，也能導正觀念，形成共識。善用並發揮社會資源，使學校課程發展與社區生活確實結合。

6. 淡化明星學校

學校教育宜有使命感。建立學校辦學績效指標，重點輔導發展學校特色，定期公布評鑑結果，引導正確的教育理念與做法，使每個學校都成為辦學績優、各具特色的知名學校。打破以升學為唯一明星指標的迷思，重建多元價值觀念，使學校有尊嚴的辦學，師生有尊嚴的學習，以確實全面提升教學品質，使學校內在自生的力量得以充分的發揮。

(五)協助每位學生具有基本學力

1. 學生的基本學力（包括生活能力，及讀、寫、算的基本學習能力）應即積極進行研究，提供相關資料，供學校對新生進行基本學力鑑定，以便及早提供補救教學，或轉介特殊班或學校。
2. 在標準化評量工具未能完成之前，學校可自編測驗工具，舉行評鑑或測驗，及早提供補救教學，以確保國民教育之品質。
3. 為使基本學力的要求能具體落實，可研究修改成績考查辦法，規定畢業成績的最低要求，或建立分級授證之學習評量制度。亦可考慮於義務教育階段，選擇適當時機辦理全國基本學力鑑定。

(六)建立補救教學系統

補救教學的規畫，除應積極研究發展基本學力指標與鑑定工具，並建立制度之外，師資培育、課程設計、教材教法、成績考查辦法、專科教室與教具設備等，皆應審慎規劃。

1. 師資為補救教學之首要條件，現階段學校應可由下列方式，補充師資之不足：
 - (1) 研擬多校合聘教師，及校際分享設備教材等之可行辦法。
 - (2) 有計畫實施教師在職進修，使每一學科教師都有從事不同程度的補救教學能力，並賦予補救教學之責任。
 - (3) 建立義工制度，利用社會資源，鼓勵家長、大學生及退休教師，協助個別補救教學。
 - (4) 結合資訊業者，將課程及教材進階化、視聽化，協助學生自學。
2. 應積極由校內、校際與其他單位等不同層級和方式，發展各類補救教學教材、教法與學習評量工具，發揮圖書館功能，以隨時提供補救教學之所需。並在國小、國中至高中形成完整的聯絡系統，相互支援。
3. 補救教學具有多元、適應個別差異的特質，應充分授予學校在課程、教學與成績考核處理之彈性。

(七)加強生涯輔導，提供多元進路

1. 國民教育階段應以通識、生活教育為主，並重視現代生活技藝之訓練與職業倫理之培養。
2. 配合生涯教育發展，中小學教育應養成學生職業認知，探討職業性向，培養職業興趣，落實職業類課程之選修，以奠定國民未來生涯規畫之基礎。
3. 進行職業教育時，應兼重生活輔導與職業輔導，除提供技藝教育外，

也應養成學生良好的行為與態度。

4. 加強進路輔導，使學生瞭解自己的性向與能力，並提供不同課程與活動供學生選擇與試探。
5. 擴大辦理學年學分制，並積極研究規劃彈性學制，使學生能在不同學制間或不同類型學校間，有橫向互通的轉換與進路管道。
6. 提供保送、甄選入學等多元入學方式。
7. 積極提升技職學校教學品質，並使其與社會需求相結合，發展學校特色，保障技職學校學生之就學與就業權益。
8. 建立隨時可進修與鑑定學力的制度，以使正規學校教育與非正規教育相結合。

(八)重建學生行為輔導的新體制

1. 應以輔導而非管理學生的原則，統整目前中小學的訓導與輔導資源，並增設專業人員。合併目前中小學之訓導處與輔導室，重新設立學生行為輔導新體制，以使事權統一，並落實教師普遍參與輔導學生之理念。
2. 對於現行之訓育、輔導法令及各級學校規程，有不合時代需求或窒礙難行者，應速予檢討廢除或修訂。例如：〈訓育輔導綱要〉、〈導師工作細則〉與〈學生獎懲辦法〉等。
3. 學校應設計各種團體活動，提供不同潛能與性向的學生發展的機會，重視學生特質與需求。
4. 協助學生成立自治團體，建立申訴管道，以營造民主法治的和諧校園環境，培養自尊、尊人的品德。

(九)加強身心障礙教育

1. 各級教育行政主管機關設置專責單位與人員，並積極規畫推動身心障

礙教育。

2. 在五年內，做到零至六歲兒童的免費身心健康檢查，以早期發現並提供適當的醫療與教育措施。
3. 在一定年限內，促成身心障礙學童義務教育就學率達到普通學童就學率95%的水準，並研訂身心障礙教育指標。
4. 中央宜結合地方及民間力量，進行普查，儘速建立全面三至五歲身心障礙幼兒之早期療育系統，並承諾將身心障礙兒童之免費教育在五年內往下延伸至三歲。
5. 建立社區身心障礙教育中心，並成立區域性身心障礙教育輔導中心，提供並整合各項資源。
6. 儘速在〈國家資訊通信基本建設〉規畫中，建立無障礙資訊環境，對身心障礙教育提供全面性服務。
7. 身心障礙學校之設立以小班、小校為原則，並朝社區化發展，目前規畫中之大型身心障礙學校，應即停止籌畫或興辦。
8. 設置完善之通報與評鑑系統，發展評鑑工具，確保身心障礙學童自三歲以上至中學後期之各級教育，能有良好的銜接與照顧，除不得拒絕其入學外，亦應提供多元的安置型態。
9. 中小學應普設資源教室或資源班，落實〈資源教室方案〉，尤其師資、教材、教法、教具與設施，應儘速全面檢討，完整規畫，並落實評鑑，追蹤輔導。
10. 為充裕身心障礙教育容量，應儘速研擬公辦民營、提供誘因等方式，以鼓勵民間投入。在擴大獎勵民間參與方面，可採中央、省、及縣市三對等方式補助人事費，或其他專案方式辦理。
11. 訂定時程，擴充身心障礙教育之師資培育管道與容量，另為落實輕度障礙學童回歸主流教育，對普通班師資應速提供基本身心障礙教育知之培育與進修措施。

(十)重視原住民教育

1. 立法保障：制定〈原住民教育法〉，保障原住民教育發展。
2. 提供免費學前教育，加強原住民學生之補救教育、升學、就業和職訓計畫。
3. 提高原住民大專、高中職就學率，使其與一般人口平均水準相符。
4. 師資擴充計畫：根據「教育優先計畫」，擴編教師員額，延長偏遠地區服務年限。
5. 發展雙文化教育：修改課程標準，將族群關係、多元文化與原住民文化社會題材，融入各級學校課程與教材，並編纂各族補充教材。訂定「雙文化認同取向」教育目標，兼顧原住民族群文化傳承與現代社會生活之適應潛能。
6. 研擬於都市成立原住民「雙文化中心」，指定原住民重點學校。鼓勵大學設置原住民文化研究中心、系所或學院，加強原住民研究。

(十一)落實兩性平等教育

1. 各級政府暨學校應成立「兩性平等教育委員會」，以落實兩性平等教育，並處理、監督兩性平等之相關事件。
2. 全面檢討現行中小學校教科書、童書、漫畫，除修正傳統男女刻板印象之內容外，並應增加女性素材，以達性別平衡。
3. 各級教育課程不應以性別為區隔，必修與選修科目應提供兩性平等的學習機會，尊重學生個別的選擇，鼓勵學生依性向充分發展潛能。
4. 師資養成與在職進修，應包括兩性平等教育課程，加強教師對男女平等之認知及教學方法之運用。
5. 成立「兩性／婦女研究學程」，暨婦女成人教育機構，以加強兩性研究，並推動婦女成人教育的改革。

6. 政府應規劃成立，或補助相關大學、民間成立兩性教育發展中心，積極從事兩性平等教育之師資、課程、教材、教法與設施之研究。

(十二)保障幼教基本品質

1. 設置專責單位，負起規畫、協助、監督幼兒教育發展的責任。現階段得以任務編組方式，由相關主管單位組成「幼教聯合督導會報」，並加強對未立案教保機構的查訪與取締。
2. 積極從事幼教發展的相關基本調查與研究，鼓勵設置相關研究所。
3. 將〈幼稚教育法〉更名為〈幼兒教育法〉，加以修訂，並以此法為核心，統整修訂其他相關法令，以確認幼兒教育為教育制度的一環，使其設置辦法、師資素質、課程實施、設備充實等，均受到合理的規範與保障。
4. 儘速滿足80%以上五歲幼兒之就園(所)需求，保障一定品質，並逐步實施普及與免費的幼兒教育。
5. 推展親職教育，制定〈親職教育法〉，協助父母發揮良好的親職，進而結合政府與民間力量，共同建構有利於幼兒發展的支持性網絡系統。

第三節 打開新的「試」窗：暢通升學管道

一、背景

升學問題除了學校招生容量外，尚須考量學生主觀的選擇意願。現有高中、高職及五專的總招生名額，其實已達應屆國中畢業生人數的90%，大學日夜間部的總招生名額更是早已接近應屆高中畢業生人數，但升學競爭仍然如此劇烈，主要原因在於不是所有學校或學系都是人人有興趣的，而部分學校（或學系）卻又炙手可熱，競爭激烈。

除了招生容量和考生主觀的選擇意願外，在升學的問題中，還須要考量學制分流與入學制度；學制分流係指將高級中等教育體制做明顯的區分，譬如現制分為普通高中與職業學校，入學制度則是選擇的機制。兩者的目的都在使學生能適才適所，得到適性發展。適才指基本能力強或有特殊才能者有發展的空間；適所則指學校（或學系）與學生的雙向選擇。

在學制分流方面，學生於國中畢業之後，分別進入高中、高職或五專。近幾年來，由於經濟結構的轉變，科技的快速發展，以及終身學習的需要，技職教育的目標、教學內容與學生數均亟須重新調整。而每年有近兩萬名高職畢業生想要擠進大學之門，加上二專五專畢業生大量報考大學轉學招生，這些現象佐證了技職教育的內涵亟須重新檢討。

在入學制度方面，現行各級學校的入學招生，以聯招為主要制度，這種制度其實是單一的標準和管道，包括統一考試與統一分發。學生應試，聯招會憑其成績分發，雖有客觀公正的一面，但從教育多元化的觀點來看，聯招所帶來的不良影響亦為不爭之事實。

現行聯招制度使教學偏重智育課程，學校教育發展因而受到扭曲，也窄化了學生的興趣與志願，容易養成不良的讀書態度與習慣，視野無法開展。盲目的升學主義，重考現象嚴重，造成教學資源的浪費與升學管道的阻塞，也使適才適所及造就多元自主人才的目標大打折扣。而由於高中、高職及五專招生壁壘分明，大學、四技二專的招生也涇渭分明，顯現了分流與入學制度的僵化，也造成了升學管道不暢。

二、分流與分化必須重新考量

我國於57年開始實施九年國民義務教育，同時廢除初職，國中生繼續升學者，可進入高中、高職或五專，接受高級中等教育；教育體系中的分流從此延至國中之後開始。高中與職校學生比例，在56學年度為6:4，其後政府為了經濟發展，需要較多的基層技術人力，遂經由高職五專等之設校、增科、

增班策略，使高中與職校學生比例，逐年發展至71學年度的3:7而趨於穩定。根據教育部的教育統計，84年6月國中畢業生人數約有三十八萬三千，當年九月各類高級中等學校新生入學人數（包含補校）約三十八萬二千，已接近百分之百，其中普通高中約九萬三千（24.4%），高職約十八萬五千（48.4%），五專約四萬（10.5%），補校六萬七千（17.5%）。

高比例的職校畢業生，雖曾提供工商業界質量均佳的基層技術人力，在我國經濟發展上有其一定的貢獻。但由於國民所得大幅增加，使得民眾普遍有能力、有意願做較多的教育投資，大部分家長不願意其子女在高職或專科畢業後，立即投入基層勞力工作的就業市場，而寧願送他們到補習班準備繼續升學。而且部分學生爲了升學，在畢業前一年無心學習專業科目，使學校教學無法正常化。由此可知，過去大量培育職校與五專生以供應就業市場人力的政策，已到了必須重新檢討的時刻。

隨著產業技術的發展與經濟型態的轉變，在即將邁入二十一世紀的年代，職業變遷將更爲快速，個人一生中可能面臨多次行業轉換，因此教育體系應培養的是，更一般、更有調適能力的人，而不是更專業、更難以轉換的人才。爲適應此一產業升級的人力結構趨勢，應培育具有紮實語文與數理基礎者，使他們能吸收新知，適應新技術，擁有靈活的應變能力，良好的溝通知能，並有效地解決問題。在高職教育（或五專前三年）階段，加強學生基本學科能力的學習，培養適應能力與學習能力，加強職業倫理與敬業態度的涵養，而不只是熟練那些可能不久就會被淘汰的技能。簡言之，此階段的職業教育，主要是在爲其就業做基礎的準備，而非特別爲從事某一行業而做的職前訓練。

由於整個社會多元化、科技化、國際化的走向，教育應更重視通識與終身學習能力的培養。普通中學不應在高二即行分組，造成文理偏廢的現象；在教學內容上，亦應加強手腦並用的能力，並注重知識取得的過程，而不必過分強調知識本身。高職部分則應投入較多的資源，改善實驗設備，並加強基礎學科訓練，使高職學生的後續教育能銜接順暢。因此，高中與職校教育

功能應有其共通之處，整個高級中等教育的學制分流與課程分化，乃須有所變革。

根據教育部的教育統計，84年6月高中畢業生人數約為七萬五千，當年大學日夜間部新生人數合計七萬一千；而高職畢業生約為十五萬八千，四技二專日夜間部招生名額約為八萬八千。84學年度五專與二專的畢業生人數各約為三萬四千及六萬四千，其中約有九千七百人經轉學考試進入普通大學。

我國受高等教育的在學人數(包括大學與專科日夜間部)，83學年度約占同年齡人口比率44.9%，與世界各國相較不算太差。但是若只比較大學日夜間部的入學機會(不含專科)，則明顯偏低。以83學年度為例，18歲人口數約為四十一萬三千，大學日間部新生人數約為六萬，夜間部為一萬三千，入學比率為17.7%，(日本近30%，韓國超過35%，美國、加拿大則超過50%)。從數據上分析，我國高等教育的量雖不算太低，但在結構上，專科生的比例頗高，而大學的容量則偏低，還有擴充的必要。

由於社會的多元化，各大學、學院、技術學院及專科學校等，可有不同的辦學方向。社區學院與開放大學也有待發展，以進行成人教育並服務社會。如何規劃與發展各種類型的高等教育，以滿足量的需求及多元選擇，已迫在眉睫。

三、入學制度必須有所改革

聯招制度最爲人所稱道的是公平，但公平的觀念有兩個層次，一是理念的，一是技術的。而現在一般人所關心的所謂公平問題係屬於技術層次。而理念層次的公平，指的是學生能夠升學到適當的學校(或學系)——即所謂適才適所。

以現行各級學校聯招設計分析，學校選才主旨爲考試得高分者，上哪個學校(或學系)則以學生的選擇爲依據，學校(或學系)幾無選擇權，而學生的選擇受排行榜影響，因而造成大量的轉系或重考現象，根本談不上適才

適所。

現行各級學校聯考只用少數考試科目評量考生能力，招生則完全依據考試的成績與志願，因此對考生的評量只限於部分智育領域，其他的智育能力及德體群美各育的表現，顯然無法顧及，學校教育發展因而受阻，甚至遭到扭曲。分發以成績高下及志願順序為準，學校（或學系）的排行與學生興趣志願的窄化，造成兩者之間的惡性循環，使得部分學校（或學系）招生不足額，加上已考上的學生一再重考，形成招生名額的浪費。

現行聯招的缺失，一言以蔽之：只顧技術層次的公平，因循單一制式的做法，因而造成負面的教育效果及招生名額的浪費。

四、具體建議

就高級中等教育而言，暢通升學管道的第一個步驟是調整普通高中與高職學生人數比例，並且改進課程。就高等教育而言，量的適度成長與規劃各種類型的高等教育體系應同時並行。就入學制度而言，多元入學方案配合學制的分流，將使學生能夠適才適所。

(一)朝綜合高中發展

為使學制分流與課程分化能滿足未來的需求，高級中等學校應朝改制為綜合高中的方向邁進，但為顧及現有師資及教育結構的轉型與適應，使改變所造成的衝擊降至最低，茲就法律修訂與具體措施及其時程兩方面建議如下：

1. 檢討「高級中等學校」的教育理念，並據以修訂現有法律，將〈高級中學法〉、〈職業學校法〉及〈國民教育法〉予以修訂，合併為〈學校教育法〉，建立以綜合高中為主體的高級中等教育制度。
2. 高職及五專前三年的學生人數與普通高中學生比例，宜逐年降低。其適當比例不宜由政府硬性規定，可考慮下列方式：

- (1) 鼓勵部分公私立高職轉型為綜合高中，增設普通科班數，以增加高中招生容量。
 - (2) 依據招生經驗，適度減招高職生。但應儘量採取減少班級人數而非減班的方式，並開辦職業類科教師之進修課程，以提升教育品質。
 - (3) 利用各職校逐漸釋出的職業類科教師員額，辦理推廣教育或在普通高中開設職業課程或增設職業類科。各校所開設之職業課程或職業類科，應允許各校自主。
3. 對現有高職及五專，應擴大其類科調整的彈性，提升師資素質，更新實習設備，提高學生單位成本，以改善其教育環境與內涵，使技職教育精緻化。
 4. 應擺脫標準化課程觀念的束縛，積極進行「綜合高中」課程實驗。課程分共同必修與選修，除開授基礎必修科目以培養基本能力外，也開授有關學術知能與職業知能科目供學生選修，但各校的發展方向可自行選擇，可以是全高職導向、全高中導向或某種程度的綜合，使學生經由課程的延後分化，達到自然分流。

完全中學的設置，應給予學制年限之彈性，其高中部分採綜合高中之課程規畫。再配合綜合高中之普遍設置，做為未來採行學區制之基礎。

5. 在中程方面，高中、高職及五專一年級的課程應以國、英、數及自然、社會等一般基礎科目為主。高中課程則應加強動手的能力，人文與自然組課程之分化宜延至高三實施。研擬「綜合高中」的共同核心課程，實施學年學分制，並要求各高級中等學校自行規劃各類選修課程，推動各校「綜合高中化」。

增設地區性職訓中心，或選擇績優高職附設「地區技能實習中心」，提供各高中、高職、綜合高中及五專學生集中實習，俾使實習資源做最有效的運用。

6. 在長程方面，推行以「綜合高中」為主的學區制；高職成為少數且精

緻的技藝高中，可對較大區域招生；而部份名額、學校則可因需要而採取某種形式的單獨招生。

(二)發展各具特色的高等教育學府

1. 各大學與學院在教學與研究方面應各自發展其特色：以專業技術教育為主要功能的技術學院，應逐漸發展為多元技術學院型態，其具規模者得改為重視實務之技術大學；以新設或改設方式成立社區學院，發揮教學、技術職業教育、服務社區等功能，容納更多有心接受不同型態高等教育的人口；專科學校以職業技術的教學為其主要功能，部分專科學校可考慮改制為技術學院，也可以發展為社區學院。空中大學的教學方式，不應限於電視及廣播，亦得視需要改為開放大學。各類高等教育學府應提供更多推廣教育，以滿足終身學習的需求。
2. 各類高等教育學府之間應協商設計良好的制度，使學生得以視需要相互轉學。

(三)推動多元入學制度

1. 學生入學可分兩部分加以考量，第一部分為基礎科目的能力，可經由統一考試評量，做為門檻或篩選淘汰之用；第二部分則為其他項目的表現，可用多元的方式評量。考試不必等同於招生；考試可由學校單獨施考，或採聯合方式（狹義的聯考），招生則各校（或學系）可有彈性做法（包括部份名額不分系招生），就長程目標而言，基礎科目成績、在學成績、社團表現、競賽成果、介紹信等，均可詳加考量，也可加考特殊科目。考試評量應積極做命題研究工作，避免不良試題誤導學校教學。
2. 積極推動「大學入學考試中心」研擬的〈大學多元入學方案〉。除繼續辦理推薦甄選外，聯招方式亦須漸進改良，使考科、計分與分發更

有彈性，而向兩階段考試的改良式聯招邁進。「改良式聯招」與「推薦甄選」應相輔相成，使聯招與單招各自的優點顯現，達到大學選才的效果，並使高中教育受到良性影響。另外應積極推廣「預修甄試」的招生管道，使終身教育的理念更能落實。

3. 未來「大學入學考試中心」應擇期將〈大學多元入學方案〉中之各種統一考試，發展成一年舉行多次之各種分類分科測驗，考生可依個人需要選擇應試。各高等教育學府可自訂考量學生表現之方式與標準，由考生持其測驗成績與其他相關資料向各大學提出申請，期使高等教育學府之入學制度有根本性的變革。此一變革之明確時間表由教育部、各高等教育學府及大學入學考試中心商定後宣布，並積極推動，定期完成。
4. 大學入學制度包括如何招收高級中等學校畢業生，如何招收社會人士，及各高等教育學府之間如何互轉等。前瞻性的制度變革，宜由各高等教育學府彼此聯合協調，以為因應。
5. 高中、高職、五專招生，可因地區不同而各自成立招生區，可採兩部分評量方式做多元設計（參考第一項之說明）。入學分發時，短期內應避免以班級常模、固定比率五等第方式，計算學生在校成績，做為唯一之依據。就長期言，入學分發時則應放棄以班級常模、固定等第比率方式，做為依據。

第四節 好還要更好：提升教育品質

教育改革不僅要實踐社會正義，讓每個人有公平受教育的機會，更要在學習的歷程中追求卓越，讓每個人都能充分發揮潛能，得到適性的發展。戰後我國教育的發展，雖然在量的擴充方面有所成就，但教育的品質卻仍未臻理想。教育品質的提升從橫的層面來分析，包括課程與教學（參見本章第一、二節）、師資素質、教育研究發展與評鑑、教育資源的有效運用；從縱的層

面來分析，則包括幼兒教育、中小學教育、技職教育及高等教育。諸多關於中小學及幼兒教育品質提升的問題與建議，已在本章第二節中述及，本節中不再重覆。

一、背景與問題分析

(一)師資培育與教師素質

1. 師資培育功能未充分發揮：長期以來，我國師資培育係採計畫教育，由師範校院負責，既無法反映現實社會及市場需求，又因師範生長期受到過度保障的結果，缺乏競爭及學習激勵，教育專業精神未能提升，造成師資素質未臻理想。而目前師資培育多元化之後，師範校院定位不明，又受經費及法令的諸多限制，功能不易發揮。至於一般大學附設的教育學程，亦因經費與員額編制不足，課程缺乏彈性、學校配合措施不夠，師資培育尙未因多元化而有所改進。
2. 實習制度有待落實：以往師範校院學生的實習，係依在學成績分發並占實缺，對實習教師有相當保障與保護，且實習輔導教授之負擔過重，不易善盡實習輔導之責，因而實施成效不佳。現行〈師資培育法〉及相關規定，雖對此項缺失有所改進，但師範校院及一般大學缺乏相關措施之配合（如經費、員額編制），以及對實習學校補助與誘因不足，在實習成效的提升上仍不甚樂觀。
3. 教師進修管道亟須改善：教師進修為其生涯發展所必須，〈師資培育法〉及〈教師法〉皆強調進修的重要性，同時確定進修為教師的權利也是義務。然而目前教師進修管道狹窄（尤其是國小教師與代理代課教師）、方式單一、內容無法反映教師實際需求，因此亟須建立較完備之進修制度，以滿足教師終身學習與生涯發展的需求。

(二)教育研究發展與評鑑

1. 教育基礎性研究薄弱：長久以來，我國教育基礎性研究頗為缺乏，因此每當擬定重要教育政策或修訂課程標準時，常無法及時獲得關鍵性資料以協助解決問題；反觀其他國家的教育基礎性研究則較為蓬勃，有助其教育改革。今後在基礎性研究方面，例如各學科學力指標，教育發展指標，以及教育統計資料之建立等，均有待加強。
2. 缺乏國家級教育研究機構：歐美及亞洲各國大多設有專門的教育研究機構（如日本的國立教育研究所、韓國的教育開發院），長期從事課程研究、修訂與發展，同時也進行各國教育比較、教育政策評析……等研究工作。這些機構的成立，部分隸屬中央，部分為獨立的財團法人，皆長期從事教育研究。目前我國高等教育學府雖有相關研究進行，但缺乏系統性、長期性及全面性，所能提供之研究成果有限。至於教育部雖設立「教育研究委員會」負責課程修訂及有關之研究，但僅止於行政協調，實質研究工作仍以臨時委託方式進行，至於實驗、評鑑等工作，亦無整體計畫。
3. 教育評鑑及視導功能不彰：教育發展需要評鑑與視導的機制，以發揮檢視的功能，目前我國教育視導大多偏重行政考核性質，缺乏教學專業的視導。加上客觀的教育評鑑制度尚未確立，學校的績效考核，常流於主觀及表面層次，無法深入探究教育問題，發揮評鑑與視導的應有功能。

(三)教育資源的分配與運用

1. 資源有限：我國教科文預算雖受〈憲法〉保障，然近年來由於政府公共支出規模日益擴大，債務急速升高，未來擴增政府教育預算確屬不易。而國人對教育的需求（無論質或量）卻日益增加，因此今後教育

發展必然面對資源有限的問題。

2. 資源分配不均：目前高等教育由中央政府負責，高中高職由省市級政府負責，國民教育(包括國中與國小)由縣市政府負責。在現行中央與地方財政收支劃分的制度下，省市與地方政府歲收大量不足，有賴中央補助。近年公立大學擴張迅速，經費需求殷切，而教育部對地方教育的補助亦逐年增加，中央與地方均感經費不足。如何將有限的教育資源做合理分配，是教育發展必須面對的課題。

我國教育資源的分配，一向重視高等教育，國民教育的經費相對偏低，城鄉間及公私立學校之間的差別亦大，這些問題亟待改進。

3. 教育經費補助失當：我國各縣市政府財政的自主性收入低，而教育支出又高，因此依賴中央政府的補助已為常態。但各縣市差異性極大，如何使補助反映其需求並符合社會正義原則，則值得進一步探討。目前政府採指定用途補助，各校硬體建設大多有所改善，然而在軟體方面補助的比例仍偏低。此外各縣市人事費負擔過重，校地徵收太慢，對整體教育環境的改善，相當不利。再則，教育經費使用效率的問題，也有待進一步探究與改善。
4. 教育資源運用有待提升：教育資源包括校地、資產、師資、設備、經費，有待充分運用，以求最高效果。目前資源低度運用，甚至閒置的狀況，必須立即改善，由專責機構擬定項目持續推動。

(四)高等教育的發展

1. 政府對公立高等教育的負擔過重：近年來，高等教育在量的方面急速成長，而政府對公立高等學府的支出負擔也隨之日益加重。
2. 高等教育學府功能定位不清：各類型的高等教育學府，宜各自發展其不同的功能。然而我國高等教育學府大多想轉型為綜合型大學（尤其是研究取向），造成資源浪費，且無法發揮人才培育的功能。

3. 大學運作體系之失衡：現行〈大學法〉對大學內部組織的設定過於僵化，無法因應各校的不同需求，尤其人事與財政制度的運作，常因受消極限制而不能充分發揮組織運作的功能。由教授治校理念所形成的校務會議組織，一則效率不彰，二則常有誤用及濫用權力的情形。在大學外部運作方面，因〈大學法〉未明確釐清大學自主的範疇，造成政府監督與管理失當。此外，公立大學法人化仍未成熟，教育行政體系也尚未能配合大學運作，這些因素都使大學運作無法發揮功能，有待進一步探討及解決。
4. 對私立大專校院激勵及補助太少：以往政府對私立校院之申請設置、招生類科、人數、學費收取，規範嚴格，對私立校院的發展極為不利。
5. 大學教學品質未能提升：我國高等教育雖在課程與自主性方面不斷提升，然因大專學生的淘汰率低，學校未能充分輔導學生生活與學習，人格陶冶亦未落實。教師在課程研發及教學方法革新方面亦較少投入，因此教學品質仍不甚理想。
6. 大學評鑑未落實：為了解各大學教育的成效，教育部曾進行多次評鑑，針對大學教育目標，教學、學術研究、服務推廣及行政效率加以評量。然而由於評鑑方式、工具、標準及評鑑解釋與結果公布所產生的諸多疑問與批判，未能發揮應有的功能。

(五)技職教育的發展

1. 技職教育功能的式微：我國技職教育，不論學校數、學生數、職業類科等，均深受人力規畫的影響。然而這種模式已無法適應社會變遷的需求，不僅技職學校學生繼續升學的比率增加，職業類科的教學也無法使學生在就業市場上充分發揮所學。特別是技職教育受普通教育的影響，忽視了應以實務為導向的人才培育，使得技職教育體系成為普通教育的附屬，無法建立技職教育的尊嚴與價值。

2. 技職學校學生基本能力不足：技職教育過分強調單一技術的學習，忽略基本能力的培育，在科技快速變遷的社會中，不易因應職業轉換的需求。為使技職學校學生能因應未來生涯發展的需要，基本能力的加強實有其必要。
3. 技職教育體系過於單一：技職教育體系大都為「封閉性」，無法與普通教育系統交流，本身亦缺乏彈性，學生轉學不易，為升學而必須重考，學制銜接不易，造成人力與資源的浪費。

二、具體建議

(一)提升教師專業素質

1. 鼓勵各校辦理具有特色之師資培育課程：師範校院及設有教育學程的一般大學皆負師資培育之責，教育部應尊重各校開設具有特色的師資培育課程，並提供充分誘因（如經費及人員），改善教學、實習及進修制度，以促進教師教學知能及專業素養的提升。
2. 強化實習制度：〈師資培育法〉已針對過去實習制度的缺失加以改進，但有關實習教師的地位、待遇及輔導措施仍然不足。亟須加強師資培育單位與實習學校及地方性教師研習單位間之相互配合，並在行政及經費方面予以支援，如此才能發揮實習之成效，培育素質較佳且勝任教學之教師。
3. 合理規劃教師檢定辦法，確保教師素質：教育部應放寬對教育學程之限制，以及本科系與輔系之認定。在初檢及複檢時，採合理之檢定方式、內容和標準，以確保師資素質。
4. 建立教師進階制度，提供多元進修管道：教師生涯發展中應以積極性進階制度鼓勵進修，才能不斷提升教師教學品質。因此進階制度必須建立，並暢通進修管道。此外，對不適任教師（如從事惡性補習者）

的處理，政府應儘速訂定辦法，各校確實執行。

5. 鼓勵師範校院的整合或轉型，以發揮師範教育功能：師範校院設校條件不如一般大學，在追求較大效益前提下，一方面可將有關校院加以歸併、整合（如改為教育大學，或併入一般大學而成為教育學院），另一方面亦可考慮轉型為綜合型大學，使其發揮較大效益。

(二)強化教育研究與評鑑

1. 成立國家級教育研究院：為求課程與教材的改革及發展，以及各種學科學力指標與教育發展指標之建立，須強化教育基礎性研究並做長期有系統地修訂、研究，因此有必要設立專責研究單位加以統整。此外如教育政策、教育制度之研究、教育研究資訊之服務及國際教育之比較等，均賴此一機構負責執行。惟在短期內可先調整或合併相關單位成為課程研究發展中心，再視其成果逐漸擴大為國家教育研究院。
2. 落實教育評鑑：現行各級學校及各種教育評鑑，大多為行政單位委託辦理，時間、人員配當及實施方式皆不甚理想，今後應設置專責機構或委由民間學術單位負責，並實施評鑑後之追蹤輔導，以落實評鑑功能。
3. 改革教育視導制度：視導制度對教育實施成果的評鑑及教育革新的促進皆有正面作用。今後應明確訂定視導人員的角色，提升專業地位，修訂遴用、培育及進修辦法，擴充員額編制，並提升視導技術，方能充分發揮其功能。

(三)合理分配教育資源

1. 鼓勵民間資源投入各級各類教育：獎勵私人興學，開放私立學校設置，應合理修訂設校標準，協助私立學校土地取得，並訂定具體鼓勵辦法，提高捐款與興學誘因，以擴增整體教育資源。

2. 建立教育資源分配指標與模式：為避免教育資源運用的僵化，提升教育補助效果，應積極建立一套合理嚴謹的資源分配指標與模式。
3. 提高國民教育經費的支出比例：政府應適度增加國民教育經費，以協助提升國民教育水準。為妥善運用有限的經費，對增設公立大專院校的類型應慎重選擇，並研議適度歸併現有校院之可行性。
4. 訂定彈性的教師薪給標準：各級教師應依其專業能力與成就，支給合理待遇，以鼓勵教師之教學與研究，提升其教學品質。

(四)提升高等教育品質

1. 在擴增容量的過程中，彰顯各類學府的獨特功能：為滿足未來各類高等教育需求，高等教育容量的適度擴充允宜持續；其中公立學校的成長宜減緩，私立學校則可以較大幅度擴增。在擴增過程中，各種不同類型的高等教育學府宜因應需求，平衡發展，或以教學為主，或以研究為主，或以社區服務為主，或以隔空推廣教育為主，或以綜合型態發展，不宜率皆朝研究型大學方向發展。
2. 在大學自主的原則下，政府對高等教育之權責應有適度之規範：政府之權責包含教育法令之制定、全國教育發展之規畫及教育資源之分配上，負起主導責任並依法監督。其餘事項則由大學自主。另可成立具有諮議功能的「高等教育審議委員會」。
3. 公立大學應朝法人方向規劃：大學法人化為落實大學自主所必須，在此之前可考慮成立公立大學之董事會（或委員會），從事公立大學經費運用之監督，發展方向之規畫、審議，以及校長之遴選。在大學自主的過程中，須同時建立自律規範的機制。大學內部運作，應採分治（shared governing）方式，學術與行政體系分工合作。由教授組成學術評議會，就學術方面有關事務，提供諮議意見，校長應予尊重。現行〈大學法〉有關校務會議為最高決策會議的規定，應本上述精神修改，

以便建立董事會、學術評議會及行政體系協同運作的機制。

4. 兼重學術自由及校園倫理，以擴增高等教育學府進步的活力：學術自由是學術發展不可或缺的條件；但學術自由不應損害社會的利益。各高等教育學府宜根據各校特色與傳統，釐清教師的權利與責任，闡明校園的基本倫理，確立學術專業倫理規範，明載於各校教師手冊中。
5. 建立妥善的高等教育評鑑制度，以維護高等教育品質：政府應結合大學及民間學術團體的力量，建立高等教育品質指標，規劃專業化及多元化的評鑑制度，促使學校自我評鑑，並儘量由學術團體進行外部評鑑。其中對於課程研發、教學方法革新及各院、系、所、科的發展特色，應列為重點。政府可依據評鑑結果，決定監督高等教育品質的措施，並公開各高等教育機構品質的相關資訊，激發進一步提升品質的動力。
6. 重視高等教育學府國際化措施，增強其進步的競爭動力：政府與高等教育學府應結合其資源，推動具有前瞻性的國際交流工作，包括師生交流、研究合作與評鑑參與等。各高等教育學府尤宜培育學生宏觀的國際視野、處理國際事務的能力及充分的外語知能。
7. 適度集中資源，成立一流的研究群：高等教育學府應發揮教學、研究、推廣等功能，培植優秀師資，提升品質；教師應善盡教學、輔導、研究與推廣的職責。政府與高等教育學府則應共同努力，建立彈性薪給制度，持續根據教師評量結果，獎勵優秀教師，建立長聘制度，淘汰不適任教師，此亦適用於研究人員及技術人員。另外應集中資源，根據各校特色及既有成就，成立人員及經費均甚充足之一流研究群，此可與中央研究院及其他國立研究機構相互配合，以提升研究水準。
8. 公立高等教育學府應維持適當規模，始得顯現其應有的效益：現有公立高等教育學府，部分規模太小，以致教育資源重複，難獲應有之效益，可考慮予以合併或擴充至適當規模，以有效運用資源，提升品質；對於已有相當投資之國立大學，應逐步促使其發展至適當規模。

(五)促進技職教育多元化、精緻化

1. 調降高職及五專學校數、學生人數及招生類別：基於未來產業結構的改變，基礎技術人力的需求將逐漸減少，且所需技能亦有所不同，在學校類型及類科方面，須因應市場需求彈性調整；且職校與高中學生數宜由目前的7:3逐年調降，其適當比例不宜由政府硬性規定。
2. 建立多元而彈性的技職教育制度：在高等技職校院方面，應著重實務取向，同時配合經濟及產業發展的需求。在學制方面，包括大學附設二技、技術學院附設專科部、多元技術學院等，都應積極設立，形成多元而彈性的高等技職教育體系。在入學制度方面應有彈性，並對在學及在職人員均應提供學習及進修管道，進而提升技職人力素質。
3. 重視學生的基本能力與通識教育：為使技職學校學生能適應未來產業升級及人力結構調整的趨勢，應培育具備靈活而有彈性的應變能力，良好的溝通知能，以及紮實的語文與數理基礎，使其具備吸收新知、適應新技術及有效解決問題的能力。在高職（或五專前三年）教育階段，應加強基本學科能力，培養其適應能力與學習能力，加強其職業倫理與敬業態度，而非熟練一些不久即可能被汰換的技能；在高等技職教育方面，通識教育也應加強。
4. 建立多元化技職師資審查體系，重視技職師資的實務能力：技職校院教師應具有實務經驗，而非一味走向只重理論的「學院派」模式。因此其任用資格之規定及審查，應依不同類科及性質建立多元審查制度。
5. 強化專業證照之公信力：積極提請考試院配合推動專業證照之落實，以肯定專業證照的價值，破除學位文憑的迷思。

第五節 活到老學到老：建立終身學習社會

一、形成背景

現代社會所形成的幾個現象，促成終身學習社會的來臨：

第一個現象是個人生理壽命延長，知識壽命卻大為縮短。四十年來，我國人民的平均壽命已延長二十歲。我國老年人口已超過總人口數的8%，逐漸邁向高齡化的社會。但相對地，科學技術、醫學知識、心理知識……等，卻迅速更新。在這種社會中，一個人如果停滯不再學習，很快就會進入知識半衰期。他的基礎知識仍然可用，其他約有一半的人類新知則已完全落伍。個人惟有繼續學習，才能充沛活力，永遠發展。

第二個現象是知識與資訊量迅速膨脹，傳輸管道便捷、快速，社會成員竟日面臨不同的資訊，須加以批判與統整。我國已屬知識膨脹的社會，除了迅速出版的平面書刊以外，錄影帶、播音、電視、國內外電腦網路、光碟資料庫等數位化的電子出版資料，每年均迅速增加。資訊高速公路完成以後，網際網路將使資訊的傳輸、流通與交換，唾手可得，對個人的學習型態，造成根本改變。

第三個現象是社會開放的趨勢，使民主成為潮流，個人的學習權普受尊重，且有更多參與公共決策的機會，自須具備更為廣博的知能。在開放社會中，決策型態日趨多元及合理化，意見獲得公開表達的機會。個人在獲得權力後，更要盡社會責任。惟有透過終身學習，才能培育更多善盡社會責任所需的才識。

第四個現象是社會日益富裕，基於不同目的或原因(如追求新知、職業轉換、早期學習失敗後的再學習、停止工作後再工作的需要、專業成長、社會地位的提升、職業或工作成長過程中的升遷、教育機會均等的需求、休閒及維護個人尊嚴的需要等)，增加個人對第二次接受教育的不斷需求。另外，國民品質的提升及文化生活的充實，亦為追求卓越所必須。惟有建立終身學習

的社會，才能滿足這些需要。

上述背景，使現代社會成為學習社會。在學習社會中，個人所需要的不僅是學校教育，而且是終身教育。聯合國教科文組織從1965年起積極推展終身教育，已引起各國的熱烈回響。衡量我國的社會經濟發展，終身教育體系早應建立完成，但事實上卻仍停留在偏重學校教育的階段。今後教育改革若能積極推展終身學習的理念，建立完整可行的終身教育體系，不僅能帶動整個社會價值觀的重建，也可使目前教育的根本問題獲得合理解決。

二、終身學習社會的教育理念

終身學習社會中的教育理念，開始有根本的改變，它們包括：

1. 接受教育、工作與休閒階段的界限趨於模糊，人生不能明確畫分為接受教育、謀職工作及退休安享餘年等階段，而是在每個不同階段都有學習的需要。工作、休閒與學習，會在個人一生中交替進行。
2. 個人的學習管道多元化，從傳統的學校到沒有門牆的開放大學，從正規教育到非正式教育，都是個人學習的管道，學校只是眾多教學管道的一種。
3. 學習社會中的學校教育亦須加速改革，使學校教育多培養個人主動學習的意願、態度及能力，少灌輸既成的知識或施予壓力。而且學校教育與各種學習管道統整，使個人的學習歷程，成為具有創意而沒有外在壓力的人生旅程。
4. 學習過程中任何階段的成敗，尤其是某一階段入學考試的成敗，都只有相對的意義，而無絕對的價值。
5. 每個人在每一階段學習之後，應更有科學觀、歷史觀及前瞻意識。

終身學習社會的教育改革重點，是透過終身學習的理念和原則，重新檢視現有教育體制，整合一切具有教育功能的機構和體系，包括正規、非正規和非正式的教育，建立不同型態的學習機制。其目標在於增進個人參與學習

活動的動機，建立適當的社會價值觀念，培養國民之審美、道德、樂群及科技素養。

終身學習的精神，必然帶來教育的民主化，並加強教育和地方社區的關係。地方和社區擁有豐富的學習資源，地方人力的再開發，民間活力的再運用，產業的振興和社區生活環境的營造，均須依賴地方性終身學習社會的建立。

終身學習是將幼齡到老年連成一個繼續性的教育過程，同時也是將家庭教育、學校教育和社會教育連成整體的教育體系。對學習主體而言，它提供隨時隨地、人人都可學習的教育內容。終身學習強調對學習主體的尊重，提供所有學習者一生學習的機會，強調全人教育，重視個人自由發展，使教育擴展人生的意義與目標。終身學習可以減輕對文憑和學歷的偏執，緩和升學主義的壓力，並有利於學校教育功能的發揮。

三、具體建議

建立學習社會須從五方面努力：一、推廣終身學習的理念，二、統整終身教育的體系，三、配合從事學校教育的改革，四、建立妥善的回流教育制度，五、提出有效的行政配合措施。以下分別提出具體建議：

(一)終身學習理念的推廣

終身學習理念的推廣，是建立終身學習社會的首要工作。教育主管單位應透過各種管道(大眾傳播媒體尤為可運用之重要媒介)，全面推廣終身學習理念，培養全民終身學習的習慣。其推廣的理念包括：

1. 建立主動學習的意願、態度及能力；
2. 熟悉多元學習管道，及學校內外的學習網路；
3. 能有效掌握各種學習機會；
4. 兼重學歷與文憑以外的學習；

5. 樂於具備並充分運用終身學習所必備的器材，如電腦等；
6. 養成迅速獲得資訊，並加以彙整、批判的習慣；
7. 能從事整體綜合內涵的終身學習，規劃學習生涯，並在每一階段獲得終身學習的成就感。

(二)終身教育體系的統整

1. 中央教育主管單位應即規劃，將正規、非正規、非正式教育相互統整，形成有機的教育體制。正規教育（**formal education**）是依年齡分級的學校教育體系；非正規教育（**nonformal education**）是學校教育外，各種有組織的教育活動；非正式教育（**informal education**）是經由日常生活及大眾媒體協助個人獲得知能的活動。正規教育、非正規教育及非正式教育之間，宜有橫向流動與轉換的管道，以突破目前封閉的體系，加強協調互通，俾適應個體各階段的發展需求，及因應生活與工作上的需要。
2. 終身教育是跨越人生全程的學習，它包含了家庭、學校與社會三部分。教育主管單位應從終身學習的觀點將三者重新定位，並加以整合。其中對於重振家庭教育功能，並將其視為終身學習的重要單位，尤應儘早推動宣導工作。
3. 政府應負起責任協助及協調不屬正式學校的相關機構，提供適當的學習機會，並對其貢獻予以肯定。對於全國性及各地方相關學習機會的資訊，政府應儘早建立，普遍提供。
4. 政府應建立學校內外的學習網絡（包括學校、圖書館、博物館、天文台、運動場、文化中心、社區電台、文教團體…等），並配合國家資訊高速公路的建立，提供更廣闊的學習網絡。
5. 教育主管單位應規畫建立承認個人學習成效的必要機制，任何個人的學習成就應受肯定。政府對於正式學校文憑與個人終身學習成就的認

證，應逐漸等量齊觀，以便激發個人終身學習的意願。個人在學校外的學習成就經認證後，應能有機會接續相當程度的學校教育。

6. 教育主管機構應訂定脫盲識字標準及明確計畫，有效推動消除文盲的工作，以期在二十一世紀前將我國文盲比率降至總人口的2%以下。

(三)學校教育改革的配合

1. 根據終身學習的理念，學校教育的目標應以學生為主體，培養其自我學習的能力，終身保持主動學習的動機和習慣。學生應具備發現及解決問題的能力，及安排自我學習的方法。在每一學校教育階段後，學生應有愉快的學習經驗及繼續學習的能力。
2. 中小學正式課程宜適量，不宜太多，除重視基礎與工具學科外，應讓學習者在真實世界學習，課程內容除知能傳授外，尤應教導自我學習的方法及適當的價值觀念。課程和學習形式也要依不同年齡階層和對象而有所調整，例如運用電腦輔助教學、隔空教學等方法，協助個人和團體順利學習。
3. 為配合終身學習體制的建立，各級學校(尤其是中小學)應調整經營的理念，與當地社區就教育場所、人力資源、教育內容、活動型態和學習計畫，充分交流運用。
4. 政府應調整高等教育類型，俾便設立社區學院及增加開放大學，並加強高等教育的推廣，發揮繼續教育的功能，以滿足更多成年人口的高等教育需求。

(四)回流教育制度的建立

1. 欲建立回流教育制度，必須以充裕的就學機會為基礎，高等教育學府及中等學校宜放寬入學條件，改變入學方式，研商以工作年限及成就代替入學考試的方式，確實提供個人工作後返校進修機會，建構教育

的另一條進路。

回流教育強調個人在工作中應隨時有重回學校接受教育之機會，使學習、工作與休閒在個人一生中持續循環。回流教育是達成終身教育的重要策略，也是個人在現代社會的一種生活方式。個人完成義務教育之後，在任何適當的時間，都應該有機會獲得進一步接受教育的機會。各種設施應能滿足個人在任何須要受教育時，都得到適當的教育。每個人應有權利在留職及維持權益的前提下，獲得部分帶職進修的機會。工作及其他社會經驗，應被視為入學條件或設計入學條件的一項基本要件。獲得學位與文憑不應被視為教育生涯的最後目標，而僅是終身教育、終身生涯發展過程中的一個階段。

2. 我國回流教育的需求，總數量尚無明確調查，教育主管單位應全面調查回流教育的需要及相關的社會經濟因素。建立回流教育體系，除了考慮教育因素外，還要兼顧社會經濟因素；在我國更要特別注意人民普遍要求接受較高教育的期望，這些都應有明確的調查研究，以供訂定回流教育計畫之參考。
3. 我國回流教育體系的建立，高等教育階段應列為首要，主要是社會經濟因素及接受較高教育的文化期望所形成。為建立此一體系，高等教育的推廣措施及入學制度都應有所改革，其他成人教育機構及其所提供的教育機會、企業在職教育等，也應大為擴充。

除了高等教育階段的回流教育體系外，對於十五至十八歲的年輕人而言，無論他們是否就業，回流教育機會的提供，對他們未來提升生活品質與社會地位，以及知識與技能的獲得，也有積極的貢獻。

我國在建立回流教育體系的過程中，一定要兼顧高等教育、成人教育、高級中等教育等三個階段。

(五)行政措施的配合

1. 教育主管單位應協調政府立法及其他行政部門，將終身學習的理念化為政策，並迅速以立法及行政措施貫徹。
2. 在推動終身教育，建立學習社會的理念下，中央應設立終身教育專責機構或協調統整單位(例如將社教司改為終身教育司)，負責全國終身教育相關事務之推動、協調和統整工作；地方社區也應有專責單位，有效協調、統整各類學習資源，以提供國民終身學習的管道。無論中央或地方，專責機構的名稱應以終身教育或終身學習為名，較能名副其實。
3. 民間資源及民間力量的運用，是建立終身學習社會的重要工作。政府方面的適當鼓勵(包括租稅的減免、興學或辦理推廣進修的有利獎勵、民間自發義務組織與努力的鼓勵獎助)，均可使大量的民間人力與物力資源，投入終身教育的行列。政府在理念、政策方面的改變及具體獎勵措施方面的配合，將是民間企業組織推動終身教育的強大助力。

第四章

推動與落實

第一節 現階段教育改革的重要方向

教育改革方案的項目繁多，須依據幾個基本考量，方能將重點項目相互關聯，圖 1 乃根據下列考量整理而成的關聯圖：(1)「興利」重於「除弊」，以便為教育改革打下深厚的基礎；(2)可引發關心教育之團體與個人願意積極介入的教育改革項目，應優先考量；(3)有學習意願的國民，應能透過各級學校及終身學習的機會，可以順利找到學習的管道；(4)「教育內容」是教育改革的核心，應及早規劃，故「革新課程、教材與教學」的發展至為重要；(5)立法與修法上應先立其大，包括制定〈教育基本法〉與修訂〈教育部組織法〉，以此帶動其他的教育立法與修法；(6)教育改革的主幹包括各級學校及其應行之興革為重點，但亦應強化家庭與社會所擔負之功能；家庭教育與高級中等以下教育息息相關，社會中的繼續教育，透過整體回流教育制度，進入高級中等以上學校，完成各級回流進修。整個教育主幹流程所強調的目的，則在於建立終身學習社會。

由圖 1 之概念架構，可再依其優先性，列出教育改革方案應優先推動的項目，如表一所示。表一主要以本諮議報告書所提出的教育改革重點項目為

分類依據，各類再規劃若干應優先推動之項目，這些應優先推動的項目，依其規模及困難度，又可預估其中的部分項目係屬短期或近程即可完成，部分則須較長時間於中程或長程方能完成者。表一應可視為教育改革項目的目標管理依據。

爲了順利推動表一所列的教育改革優先項目，並促成圖 1 所示之概念架構的逐步實踐，在推動策略上，可採取至少包括下列項目在內的促進方案：

一、制訂中小學教育改革計畫

中小學教育係當前教育改革的核心，宜採下列方式促進之：

1. 革新課程、教材與教學。

參考本會建議，針對國民教育與高級中等學校的特質，革新課程、教材與教學，以帶動具實質教育內容的改革。

2. 推動中小學（尤其是國民教育部分）小班制及其配合措施。

國中小應努力在87學年度將每班降至40人以下，最遲至95學年度達成每班30人以下的目標，並先從國小一、二年級開始實施。每年應提出增校與增班計畫，並調整教師編制、教師每週任課時數、教學方式，以確保小班制之達成，並提升其品質。在師資來源方面，除十二所師範校院外，必須積極促成一般大學教育學程、學士後教育學分班等高品質及高數量的師資培育，以應付小班制的增額需求。在學校用地的取得上，則中央應即推動全國教育用地保護計畫、清查全國現有及潛在之教育用地，並以修改中央地方財政收支畫分法、預算補助（含教育部補助地方國教經費、省市平衡基金在內）、編列特別預算，協調各縣市不得在土地重畫時萎縮教育用地，並規劃具彈性之學校設計與聯合經營方式。

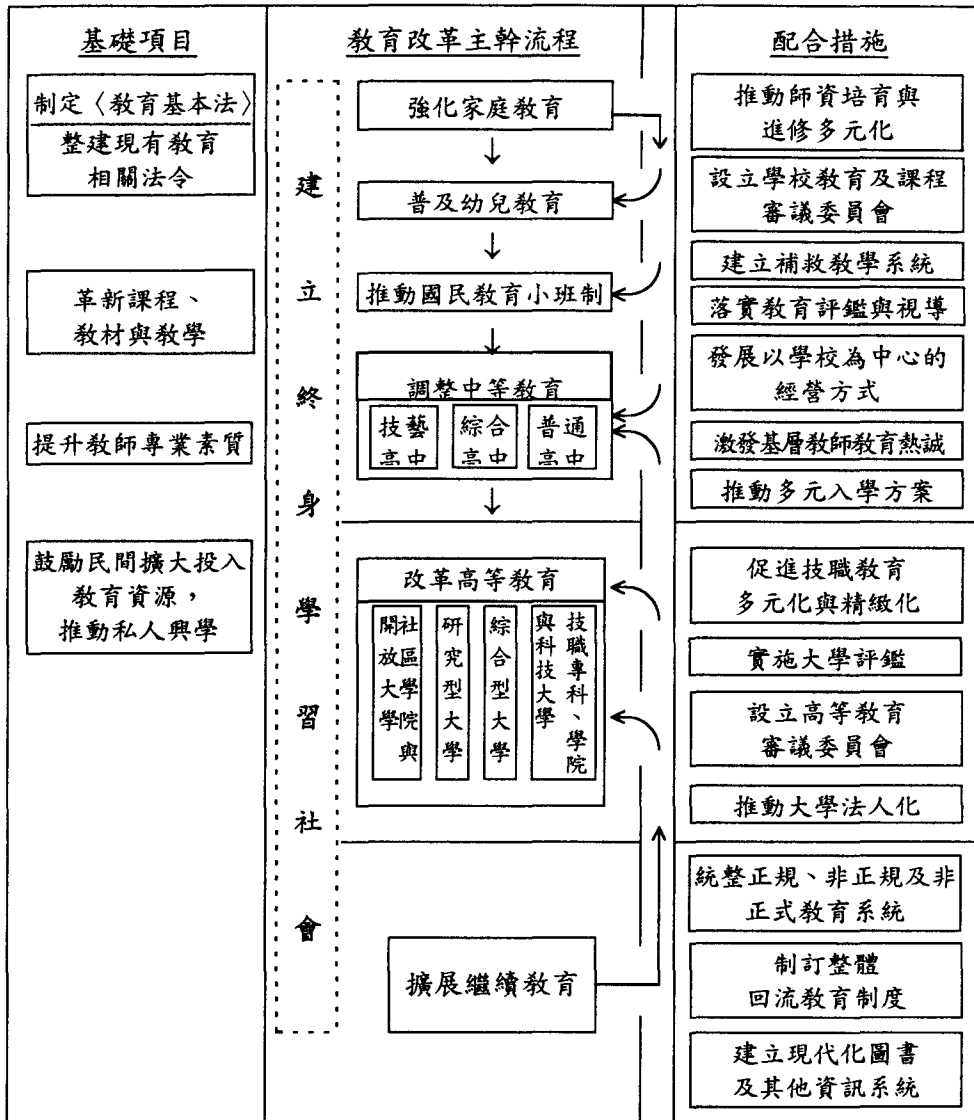


圖1 教育改革方案重點項目關聯圖

表一 教育改革方案優先推動項目建議表

教育改革 重點項目	完成期程			配合考量 措施
	近程完成	中程完成	長程完成	
一. 修訂教育 法令與檢 討教育行 政體制	1. 制定〈教育 基本法〉 2. 修訂〈教育 部組織法〉 3. 修訂〈私立 學校法〉 4. 制定〈原住 民教育法〉	1. 修改各級學 校之人事與 會計制度 2. 制定〈學校 教育法〉 3. 制定〈親職 教育法〉 4. 修訂〈大學 法〉	1. 修訂〈教師 法〉	1. 〈教育基本法〉制定理念與 〈教育部組織法〉修訂原 則,宜參考教改會方案由教育 部提送行政院轉立法院立法 與修法 2. 〈教師法〉之修改及其他教 育措施之改善,應以能提升教 師專業素質與激發基層教師 教育熱忱為主要考量 3. 各級學校之人事與會計制度 的修訂,包括校長對人事與會 計主管及人員之任免或任免 同意權、學校在人事與經費額 度內之調度運用權、推廣實施 各級學校之校務基金制度等
二. 改革中小 學教育	1. 革新課程、 教材與教學 2. 實施國民教 育小班制 3. 促使國教經 費支出比例 符合先進國 家標準 4. 提升教師專 業素質,研 擬激發教師 教育熱忱方 案 5. 營造適性教 育之校園環 境	1. 建立補救教 學系統 2. 增加高中容 量 3. 建立教育評 鑑制度 4. 成立國家級 教育研究院	1. 建立以綜合 高中為主的 學區制	1. 課程與教材之重整與編訂,教 學方法之改進,應兼顧學生學 習能力與追求卓越的要求,培 養學生手腦並用及學以致用 的能力。並應速予開放中等學 校教科書為審定制 2. 小班制可先從國小一、二年級 全面做起;並優先處理國中每 班超過40名、國小每班超過 35名的額滿學校;超過60班 之學校應予縮小 3. 綜合高中之設立,包括新建、 改制與轉型等方式 4. 配合教師評鑑與進階,擴充 教師進修管道

* 註：本表所列皆為應即優先推動之教育改革項目，不同項目皆應同時推動，但因各種主客觀條件之限制，可預估其完成的期程會有所不同，有些是推動後在近程即可望完成者，有些則是經推動後在長程期程內才可望完成。

表一 教育改革方案優先推動項目建議表（續）

教育改革 重點項目	完成期程			配合考量 措施
	近程完成	中程完成	長程完成	
三. 普及幼兒 教育與發 展身心障 礙教育	1. 滿足五歲 幼兒 80% 入 園需要，確 保幼兒在各 類教保機構 中均能接受 一定品質的 幼兒教育 2. 特殊學校之 設立，以小 班小校為原 則，並朝社 區化發展 3. 學校特殊班 應力求普及	1. 逐步實施普 及且免費的 幼兒教育， 並保障其受 教品質 2. 實施 0 ~ 6 歲幼兒的免 費身心健康 檢查 3. 結合家長、 教保機構及 社會資源， 建構有利於 幼兒發展之 支持性網絡 系統 4. 擴充身心障 礙教育教師 供應量	1. 身心障礙學 童義務特殊 教育就學 率，達到普 通學童就學 率 95% 的水 準	1. 近程以任務編組方式，由相關 主管單位組成「幼教聯合督導 會報」，進而設置幼教專責單 位 2. 採部會署合作方式推動 0 ~ 6 歲幼兒的免費身心健康檢 查，並應配合提供適當的醫療 與教育措施，以奠定身心障礙 教育的良好基礎 3. 在教育行政體系設置推動身 心障礙教育的專責單位與人 員 4. 提高身心障礙學童義務特殊 教育就學率，應訂定分程達成 目標
四. 促進技職 教育的多 元化與精 緻化	1. 調降技職學 校對普通高 中之人數比 例 2. 落實多元而 彈性的技職 教育制度 3. 建立多元化 技職師資審 查體系	1. 加強技職學 校學生的基 本學科能力 2. 加強高等技 職學校學生 的通識教育	1. 強化專業證 照之公信力	1. 促進技職教育多元化與精緻 化，包括有因應經濟及產業發 展需求、輔導轉型、加強獎助 私立技職學校以拉近公私差 距等項
五. 改革高等 教育	1. 教育部設高 等教育審議 委員會 2. 公立大學設 董事會	1. 建立高等教 育評鑑制度 2. 放寬學費限 制，增加獎 助學金與貸 款	1. 公立大學法 人化 2. 發展各具特 色之高等教 育學府	1. 教育評鑑之落實，應先訂定院 系所科之辦學成效指標。評鑑 結果應予公布並當為獎助之 重要依據

表一 教育改革方案優先推動項目建議表（續）

教育改革 重點項目	完成期程			配合考量 措施
	近程完成	中程完成	長程完成	
六. 實施多元 入學方案	1. 推動大學多元入學方案 2. 推動高級中等學校多元入學方案		1. 高等教育學府入學改採以申請為主之制度	1. 擴充高級中學及大學之容量 2. 提昇各校之教育品質
七. 推動民間 興學	1. 推動民間興辦國民教育 2. 加強私立學校校務制度化、人事與財務透明化	1. 各級政府設立「私立學校審議委員會」 2. 大幅增加私立學校獎助，並逐步調整為直接補助學生		1. 放寬各級各類私立學校之設立標準 2. 加強辦學誘因（包括土地取得方式） 3. 落實私立學校評鑑
八. 建立終身 學習社會	1. 推廣終身學習理念 2. 中央與地方設立專責機構，負責推動、協調與統整終身學習相關工作	1. 統整正規、非正規及非正式教育系統，並建立承認個人在非正規及非正式教育系統學習成效的必要機制 2. 訂定並推動整體回流教育制度 3. 普設現代化圖書及資訊系統 4. 廣設各種社區學院		1. 社區學院主要係提供就業人員與社區公民之進修管道，可新設，亦可循改制方式推動設立 2. 各級學校回流教育制度之建立中，以高等教育階段之回流教育為首要 3. 教育部設終身教育司 4. 普設現代化圖書及資訊系統，以便有效建立學校內外的學習網絡

3. 研提激發教師教育熱忱方案。

為促成中小學教師成為推動教育改革的核心，須擬定一套確實能激發教師教育熱忱的方案，包括：建立提升教師專業素養之獎勵機制，鼓勵教師自發性地辦理研習活動，協助建立教師之進修、進階與評鑑制度等項。

4. 建立各級教育評鑑制度。

為促成辦學與教學能夠發揚教育理念，並達成將每個學生帶上來的目的，應速建立各級教育評鑑制度，並以差別誘因的方式，提升教育評鑑所應發揮的功效。

5. 充裕教育經費並提高資源運用之效率。

(1) 提出特別編列之預算，以充裕中小學教育資源為主，包括小班制的分段推動（先從國小一、二年級做起）、購置為推動小班制所需之都會區土地、增加國小行政員額、編列教師退休經費、協助取得民間興學土地以推動公辦民營政策、興辦社區學院、增加大學容量、補助私立學校、設置國家級教育研究院、全面落實身心障礙教育、普及幼教等。年度經費概算則宜由行政院主計處會同教育部估算後提出，專款專用於本會建議之教育急迫改進項目。

(2) 依〈憲法〉應有之教育經費，應避免被挪用、重複列計與流失。

(3) 研議各級教育經費之調整方式，以促使國教經費支出比例能符合先進國家標準。但為避免對其他重要教育項目產生排擠效應，國教經費支出所增加的比例，應由特別編列之預算予以挹注。

(4) 當所編列之常規教育經費與特別編列之預算，仍不敷教育急迫改進項目與國教經費支出之用時，可考慮提高營業稅率一個百分點，從現行之5%增加到6%，應可增加約400億之稅收，專款專用以收調節之效。

(5) 指定專責機構負責檢查教育資源使用效率，務求達成最高教育效果，對於低效率、不經濟的資源運用，應予糾正。

二、研提促進技職教育多元化與精緻化的方案

為配合我國由勞力密集轉變為技術密集的產業形式，與當前社會上對一般高中教育的需求，技職教育體系應朝更多元、更精緻化的方向推動，其目的則在於建立職業教育的尊嚴與價值。此一促進技職教育多元化與精緻化的方案，應包括調降技職學校對普通高中之人數比例、改善實習制度、加強技職學校學生的基本學科能力、強化專業證照之公信力等項。

三、研提高等教育改革計畫

1. 從速推動不須耗費太多資源也不需大幅更改法令，即可做到之高等教育改革計畫，例如在教育部設高等教育審議委員會、推動高等教育之學術與教學評鑑、公立大學設董事會、公立大學朝法人化方向發展等項，均為不須耗費太多資源即可進行有效改革的項目。
2. 暫緩增設公立研究型大學，既設者應促其發展至適當規模；新設或鼓勵現有專科學校改制為社區學院，以進修及職業技術教育為主。
3. 發展不同類型的高等教育學府，以充分發揮教學、研究或服務功能。
4. 合理分配高等教育資源，並擴大民間資源投入高等教育。
5. 高等教育學府依據教師評量結果，建立彈性薪給制度。

四、研訂擴增民間教育資源投入方案

擴增民間教育資源之投入，可先從推動私人興學（包括民間興辦國民教育）與捐贈教育學術機構做起。在執行教育改革計畫時，即宜由民間擴大投入來支應，以紓解國家財政之困窘。為促使民間資源大力投入，須先建立能讓民間有意願投入之誘因環境。誘因環境之建立，則應透過部會與民間之協商。民間興學可帶動政府與民間在實質教育推動上良性

的雙元競爭，並建立優良的私立學校傳統，可能是教育改革得以成功的重大契機，值得視其為政策工具來帶動，並速提供具體有效可讓民間大幅投入之誘因，包括放寬申請資格與設校標準、協助土地取得、公辦民營、開放民間購置原有之學校預定地等項，皆應儘速透過修訂〈私立學校法〉以促成之。

五、訂定教育法令修訂時程

本會所提出之〈教育基本法〉、〈教育部組織法〉、〈私立學校法〉、〈原住民教育法〉、〈學校教育法〉、〈教師法〉、〈親職教育法〉、公立大學法人化、人事會計法規之立法與修訂建議，皆尙待教育部及相關部會署進行具體洽商，就細節研議後，由教育部提送修法或立法。這些法案的修訂，影響教育改革成效至為巨大，應循不同管道積極促成之。

第二節 教育改革重點項目的核定與列管

本會依據兩年研議成果，提出最急迫應予辦理的優先項目，如表一所示。為確保這些項目得以順利推動，另研提制訂並推動教育改革計畫（宜以三年或五年方式編訂）、推動民間擴大投入教育資源（先從鼓勵私人興學及民間參與興辦國民教育作起）、法案之立法與修法等三項具體建議。我國的教育改革，亟須發展出一套大格局的視野，將表一所列優先項目與上述三項具體建議，儘快付諸實行。因此，本會於提出這些改革建議時，特建請行政院予以從速核定並列管，責成教育部與相關部會署儘速實施，為教育改革大業立下可大可久的良好基礎。

第三節 成立「教育改革推動委員會」

行政院核定並列管優先教育改革項目與重大推動措施後，建議考慮成立

「教育改革推動委員會」，負責下一階段的教育改革工作。政府宜續有促進教育改革之機制，以具體推動下一階段及永續教育改革，「教育改革推動委員會」之設立，乃該機制中的重要一環，承擔評估、協調與推動之責。但該委員會所欲發揮之功能，與行政院教育改革審議委員會以尋求共識並以規畫為主要的功能並不相同，故其成員之組成方式，應與行政院教育改革審議委員會有所不同，宜以強調教育專業與行政協調為最主要考量。其工作項目包括：(1)與教育部及相關部會協調、合作，評估推動中之教育改革措施及成效；(2)對行政院已核定之教育改革大項，進行跨部會協調並研提配合措施；(3)規劃並舉辦年度檢討會議；(4)研訂評鑑教育改革推動成效的指標與制度。

本會所提諸項建議，經行政院核定並列管後，應即交由相關部會署從事細節規畫，馬上付諸實行。至於接手下一階段教育改革之「教育改革推動委員會」，應設於何一層次、規模與成員為何、時限多久等項，皆宜就如何發揮實質功能，以履行上述各項要求為最主要考量。以目前狀況觀之，則以設在行政院下，並當為行政院長推動教育改革之重要諮詢委員會為宜。教育改革審議委員會兩年前設立時，即考量教育改革事務須透過跨部會協商才能有效推動，因此設置於行政院之下，從事教育改革的規畫工作。「教育改革推動委員會」的重點工作雖以推動為主，但所面對之教育改革事務，須透過跨部會合作的本質並未改變，因此仍以設在行政院下為宜。

「教育改革推動委員會」之設置宜採任務編組方式，俟教育部建立研議、規畫與決策之內部妥適機制（包括成立各類專業審議委員會、建立行政程序規範等項），教育決策之制訂朝向專業化與制度化，不致因首長更迭而變動應行政策之連續性後，即可完成階段性功能並予解散。

第四節 建立教育改革的永續機制

為了促使教育改革能朝向永續方向發展，必須使教育改革溶入成為整體性社會改革的一部分，使政府、學校與民間皆能認同，戮力以赴。教育改革

難以立竿見影，但一有改善即能影響深遠，在此體認下，務必要能使教育改革的理想與實踐，變成社會全民生活中的一部分，才能為教育改革大業立下可大可久的永續基礎。圖 2 列出理想中應能促使教育改革永續發展的機制，該圖明顯的說明了教育改革應是一種全民的事業，也是整體社會改革的一環。圖 2 的部分項目已於上文中提及，不再贅述，茲就尚未特別提及的部分，補充如下：

1. 教育改革方案與其他相關措施推出後，應透過宣傳、遊說與動員等方式，爭取民間認同，對於民間所提有益教育發展的教改方案，政府應盡心主動配合，以培育教育改革種子，做長期的推動。教育改革的成功與否繫於其是否能轉化為一種社會改革，因此民間的認同及參與，具有相當關鍵的促成功能。
2. 協助建立教師獲得教育改革資訊的管道，並建立能讓教師提升其專業素養之獎勵機制，鼓勵教師自發性的辦理研習活動，投入永續性教育改革。協助建立教師之進修、進階與評鑑制度，讓教師在提升素質且無後顧之憂下，合作推動，使中小學動起來，當為制度化永續教育改革的主力。教師是推動教育改革的核心，是推動各級教育改革的主力，必須協助其提升專業素養，並解除其後顧之憂，然後再激勵其致力於教育改革，使各級學校動起來，讓每個在第一線的工作者，成為整體社會改革中最重要的一部分。
3. 推動民間與各級學校成立研究與監督組織，獎勵優良的教育改革方案，以協助建立教育改革的永續性。在政府層次，建議設立國家級教育研究院，對相關的重大教育改革議題作深入研究，以提供決策及推動上的重要參考。
4. 各級機關（含教育行政機關及相關部會署）與各級學校，應建立定期評鑑制度，以評估其推動教育改革之成效。
5. 教育及其他行政部門應建立起研議、規畫與決策之內部妥適機制（包括成立各類專業審議委員會、建立行政程序規範等項），促使教育決

策朝向專業化與制度化，在經過審慎周延之研議程序後，即付諸實行，不致因首長易人而變動應行政策之連續性。

6. 召開年度性全國教育改革檢討會議，由推動單位報告進度，評估執行成效；並由民間團體、教師、家長、教育專業人士提出應繼續著力及努力之方向。
7. 行政院宜就全國關切之重點教育改革項目予以核定列管，並促使教育行政機關及相關部會署有效的執行。
8. 行政院院長宜就全國關切之教育改革項目執行成效及未來藍圖，每兩年向立法院提出「教育改革施政報告」。總統宜在適當時機，表達對教育改革與人才培育大業的關切。政策與政治上的定期宣示，應可相當程度協助提升教育改革的速度與幅度。
9. 為促使教育改革的永續發展，社會公民的監督力量若能隨時透過立法院予以表現，當能獲致更有效的成果。立法院教育委員會宜發揮監督功能適時反映民間需求。

教育改革在每一階段都有須要達成的目標，但該一階段目標的完成，往往指出尚有更大的目標要在下一階段完成，因此教育改革的推動可說是一種永無止境的過程。教育改革與國家發展息息相關，當國家發展到一定程度，就會要求教育做出回應；當教育發展到一個階段，就會催促國家往前多走幾步。這是一種良性的循環，但要維持並加速良性的循環，則必須靠全民將教育改革放到心中最優先的地方，使教育改革能夠永續發展，創造出光明的前景！

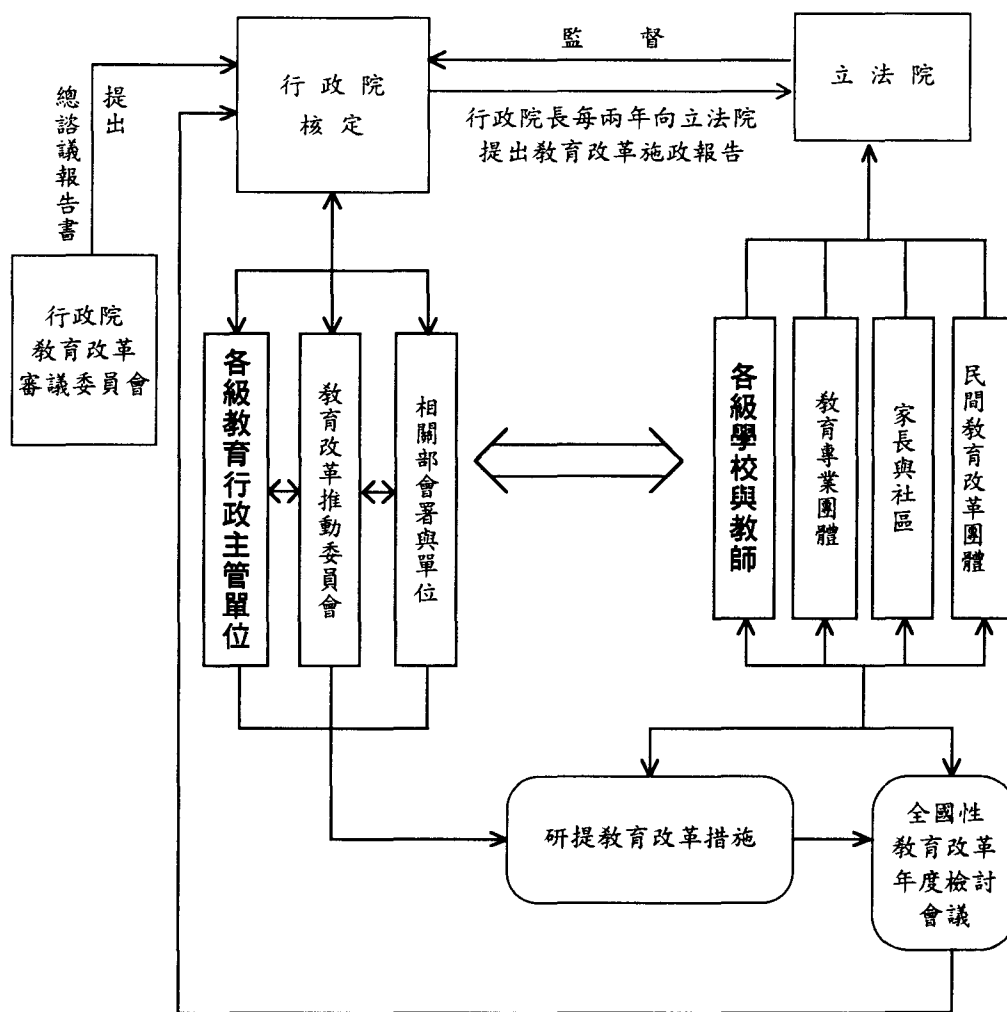


圖2 教育改革的永續機制

第五章

塑建教育願景

未來的世界，將是一個變動急遽，充滿挑戰與競爭，也充滿機會與希望的世界。

科技的發展一日千里，國際間關係更加密切，人對自主性和自我尊嚴的要求不斷升高，民主化與多元化已成為不可抵擋的潮流。

如何使下一代國民能在這多變的世界裡安身立命，愉快生活；如何能妥為因應這些新趨勢而不斷提升國家和社會的競爭力，是世界各國紛紛大力推動教育改革的主要原因。

培養學以致用能力

站在二十一世紀轉折點上的我國，累積過去的經驗與成績，也承擔了過去的束縛與壓力，如何大步邁向更光明的未來，大刀闊斧地推動教育改革，是當前最迫切、最重要的全民工程。由於資訊爆炸、知識技術的迅速推陳出新，傳統靠背誦知識、發展智育為主的教育模式已經落伍。許多行之經年的教育觀念，許多承襲已久的教育體制，許多習以為常的教育做法，都要從根本改變起。

為了因應快速的變遷，學校教育除傳授基本知識外，更須要能夠學以致

用，能將知識轉化為因應各種生活挑戰和工作所需的關鍵能力。譬如，面對浩瀚的資訊汪洋，重要的不再是知道多少資訊，而是能否有蒐集及分析、研判、整合、運用資訊的能力。不再只是擁有多少數學、科學的知識，而是能否有運用數學和科技的能力，以及面臨困難時，能否有手腦並用、解決問題的能力。

在未來多變的世界裡，年輕人要有獨立自主的心靈，而不隨波逐流；瞭解自己的長處和優點，而自信地適性發展；學習欣賞美的事物，有健康的身心；具備創造思考、批判反省、適應變遷的能力；懂得如何與自己相處，做一個能自律而樂觀進取的人。

由於人本化、科技化、國際化、民主化、多元化的趨勢，未來與陌生人相處共事的機會增加，因此年輕人要懂得如何與人相處。要會與人溝通、能團隊合作、樂於助人，能尊重不同的習俗、文化和意見。必須熱誠而有理想，能發揮人道精神、尊重弱勢，對社會群體的和諧有所貢獻。

今天世界上資源分配不均、人口爆炸、生態破壞等問題已成為人類必須共同面對、共同關心的課題。未來的年輕人不僅能欣賞自然，也要會和自然環境和諧相處，使人與自然可以共生共榮。

建立終身教育體系

為了能邁向這樣的理想願景，為了使下一代的年輕人能適應變遷，迎向未來，全面提升教育品質不僅必要，而且也是全民必須優先關注的問題。教育改革，必須在教育理念、體制、和做法三方面同步大力推行，才能奏效。

在理念上，教育的目標不再只偏重知識的傳授，而是培養個人生活、工作、成長和不斷學習的能力。經由教育，也應協助建立多元價值觀，使社會不再僅以金錢、名位來衡量一個人的成就，而重視適才、適所、適性發展的快樂服務人生觀。

在體制上要鬆綁，要解除各種不必要的束縛管制及不當的干預。教育的

體制要以學習者為中心來考量，容許私人興學、師資培育、學制畫分、課程教材設計的彈性空間，以及修正打破僅以筆試為主的聯招制度，建立多元的升學管道。

在做法上要修改課程與教法，使每個年輕人都能適性發展，成為不同領域中的人才。課程設計和教法上，也要由近及遠。一方面使年輕人能親山親水、愛護鄉土，尊重歷史文化的傳承，建立自信；另一方面也培育出前瞻思想、國際視野，開闊而包容。在人格養成的國中國小義務教育階段，要儘速實行小班制，以培養學生自發學習的興趣，培育出良好的與自己相處、與他人相處的能力。

老師的角色，在未來也將有巨大的轉變。老師不再只是知識的傳授者，而是協調者、督導者、學習環境的設計者。老師和學生共同學習，不斷啟發學生的好奇心和探索新知、探索新事物的能力。教育改革成功的關鍵在老師，因而協助老師建立一個可以持續成長學習、相互支援的教學環境成為必要。

而更重要的變革是，要建立一個終身教育的體系。未來是一個須要終身學習的學習型社會，學校教育只是終身教育體系裡的一環。未來的學習環境，將由封閉的學校體系，開放為和家庭、社區、企業，甚至和世界互動學習的交錯網絡。教育不只是學校的責任，而是家庭、社會和企業的共同責任。學習不再只限於學校，而可以隨時隨地，向不同對象學習。離開學校、踏入社會，是另一階段學習的開始。

投資教育就是投資未來

未來人類面對的，是一個急遽變遷的社會，一個腦力密集的時代，一種無國界的競爭。迎向新世紀的我國，無論是國家競爭力的提升、社會的和諧凝聚、自然環境的永續發展、人民能力素質的提升和生活品質的改善，成功的關鍵都在教育。協助個人有尊嚴的成長，社會有秩序的進步，也要靠教育。投資於教育，就是投資於未來。

邁向二十一世紀，我們期望下一代的年輕人都能適性發展、學以致用，自信地、快樂地學習、成長和生活；老師都能有更大的教學自主空間、樂在學習、充滿關懷；學校、家庭和社會連結成為相互支援的終身學習體系。

美好的願景，不只靠政府、也靠大家一齊來彩繪塑建。我們要有什麼樣美好的未來，就看我們有多少熱情、理想、共識、智慧和堅毅的精神，來共同推動教育改革。

索引

- 九年國教, 22, 23
人力規畫, 14, 18, 23, 24, 25, 57
人本化, 11, 14, 86
人事與會計制度, 74
入學方式, 43, 67
大學外部運作, 57
大學多元入學方案, 52, 53, 76
大學自主, 33, 57, 60
大學自治, 17
大學法, 17, 22, 30, 57, 60, 74, 75, 79
大學教育, 4, 57, 72
大學評鑑, 57, 73
小班小校, 75
小班制, 35, 39, 72, 73, 74, 77, 87
不適任教師, 29, 30, 58, 61
中等教育, 4, 27, 31, 47, 49, 50, 68, 73
五專, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 62
五等第, 53
公平, 23, 24, 30, 32, 37, 49, 50, 53
公立大學, 30, 56, 57, 60, 75, 78, 79
公辦民營, 31, 44, 77, 79
分化, 47, 49, 50, 51
分流, 19, 24, 47, 49, 50, 51
升學主義, 4, 32, 34, 35, 47, 65
升學進修管道, 24
升學管道, 21, 46, 47, 50, 87
文憑, 4, 14, 32, 33, 62, 65, 66, 68
文憑主義, 4, 14, 32, 33
父母的教育權, 13, 15
幼兒教育, 36, 46, 54, 73, 75
本土化, 25
正常教學, 34
民主, 1, 2, 4, 11, 12, 14, 18, 24, 25, 33, 38, 43, 63, 65, 85, 86
民主化, 1, 2, 11, 12, 14, 65, 85, 86
民間資源, 30, 31, 59, 69, 78
民間興學, 30, 31, 76, 77, 78
生活教育, 4, 38, 42
生涯教育, 42
全人教育, 35, 65
回流教育, 65, 67, 68, 71, 73, 76
地方分權, 28
地方自治, 14
地方教育服務處, 26
在職進修, 40, 42, 45
多元入學方案, 25, 50, 52, 53, 73, 76
多元文化教育, 37
多元師資培育, 5
多元價值, 12, 34, 39, 41, 86
成人教育, 14, 45, 49, 68
成績考查, 23, 27, 39, 41, 42
自我實現, 14, 18, 19
行政程序, 22, 26, 80, 81
低成就學生, 4, 36
低學費政策, 23
助學金, 30, 75
完全中學, 51
技術學院, 49, 52, 62

- 技職教育, 24, 32, 47, 51, 54, 57, 58, 62, 73, 75, 78
- 技藝高中, 52, 73
- 改良式聯招, 53
- 私人興學, 16, 30, 31, 32, 59, 73, 78, 79, 87
- 私立大專校院, 31, 57
- 私立學校, 23, 27, 28, 30, 31, 32, 56, 59, 60, 74, 76, 77, 79
- 私立學校法, 27, 31, 32, 74, 79
- 私立學校審議委員會, 32, 76
- 身心障礙教育, 36, 43, 44, 75, 77
- 兩性平等教育, 37, 45, 46
- 宗教學校, 31
- 招生, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 57, 62
- 法人, 23, 30, 31, 55, 57, 60, 78
- 法人化, 30, 57, 73, 78
- 法治, 4, 18, 24, 25, 38, 43
- 直接補助, 32, 40, 76
- 社區學院, 49, 52, 67, 73, 76, 77, 78
- 社會正義, 23, 24, 37, 53, 56
- 社會教育, 26, 65
- 社會資源, 36, 38, 41, 42, 75
- 空中大學, 52
- 空白課程, 29
- 初檢, 58
- 長聘制度, 61
- 非正式教育, 64, 66, 73, 76
- 非正規教育, 43, 66
- 城鄉差距, 23
- 省市平衡基金, 72
- 研究所, 4, 46, 55
- 研究型大學, 60, 73, 78
- 科技化, 1, 11, 12, 17, 48, 86
- 科學教育, 4
- 英語課程, 39
- 軍訓室與訓育委員會, 26
- 首席教師, 29, 40
- 倫理, 17, 34, 38, 42, 48, 61, 62
- 原住民教育法, 45, 74, 79
- 家長會, 16
- 家庭教育, 65, 66, 71
- 師生倫理, 34
- 師生關係, 28, 35
- 師資培育法, 22, 23, 28, 54, 58
- 師範校院, 54, 58, 59, 72
- 弱勢, 12, 14, 33, 34, 36, 37, 86
- 校中校, 39
- 校長責任制, 28, 40
- 校長遴選, 29, 40
- 校務基金, 74
- 校務會議, 27, 29, 30, 57, 60
- 特別編列之預算, 77
- 特殊教育法, 37
- 班級常模, 53
- 能力導向, 12
- 財務監督, 31, 33
- 追求卓越, 12, 23, 53, 63, 74
- 高級中學法, 27, 50
- 高等教育審議委員會, 26, 30, 60, 73, 75, 78
- 國民教育, 4, 8, 15, 16, 23, 27, 31, 32, 41, 42, 50, 56, 60, 72, 74, 76, 78, 79
- 國民教育法, 16, 23, 27, 31, 50
- 國民義務教育, 34, 47
- 國立編譯館, 26
- 國家級教育研究院, 59, 74, 77, 81
- 國教經費, 72, 74, 77

- 國際化, 11, 13, 17, 48, 61, 86
- 基本人權, 15, 16, 27, 34
- 基本能力, 1, 17, 35, 47, 51, 58, 62
- 基本學力, 36, 38, 41, 42
- 基本學力指標, 38, 42
- 專業自主, 13, 16, 17, 27, 28, 30, 36, 39
- 專業團體, 5, 17, 27
- 專業證照, 33, 62, 75, 78
- 帶好每位學生, 21, 34, 36
- 帶職進修, 68
- 推薦甄選, 52
- 推廣教育, 51, 52, 60
- 教材, 5, 17, 23, 25, 31, 35, 36, 37, 39, 42, 44, 45, 46, 59, 71, 72, 73, 74, 87
- 教育人員任用條例, 28
- 教育大學, 59
- 教育中立, 15
- 教育內容, 22, 32, 37, 38, 65, 67, 71, 72
- 教育目標, 4, 17, 27, 29, 35, 45, 57
- 教育行政, 8, 19, 22, 25, 27, 29, 33, 40, 43, 57, 74, 75, 81, 82
- 教育改革, 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 33, 39, 53, 55, 64, 67, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 88
- 教育改革方案, 6, 71, 73, 74, 75, 76, 81
- 教育改革推動委員會, 79, 80
- 教育決策, 16, 20, 22, 33, 80, 82
- 教育制度, 3, 22, 46, 59
- 教育法令, 7, 14, 19, 21, 60, 74, 79
- 教育法規, 22, 25, 29
- 教育品質, 2, 21, 33, 36, 51, 53, 60, 61, 76, 86
- 教育型態, 15
- 教育政策, 6, 14, 25, 30, 55, 59
- 教育問題, 2, 3, 55
- 教育基本法, 14, 21, 71, 74, 79
- 教育現代化, 3, 4, 11
- 教育統計, 26, 48, 49, 55
- 教育部, 6, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 30, 31, 33, 40, 48, 49, 53, 55, 56, 57, 58, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80
- 教育部組織法, 22, 25, 71, 74, 79
- 教育發展指標, 55, 59
- 教育視導, 55, 59
- 教育資源, 5, 15, 16, 30, 53, 55, 56, 59, 60, 61, 73, 77, 78, 79
- 教育學程, 28, 54, 58
- 教育機會, 3, 4, 5, 14, 16, 23, 31, 33, 63, 68
- 教育選擇權, 16
- 教育優先計畫, 45
- 教育鬆綁, 13, 14, 21, 25, 33
- 教育權, 13, 15, 21
- 教育體系, 3, 4, 14, 15, 19, 47, 48, 50, 57, 58, 62, 64, 65, 66, 68, 86, 87
- 教育體制, 7, 13, 64, 66, 85
- 教師法, 17, 22, 28, 54, 74, 79
- 教師專業素質, 58, 74
- 教師進修, 28, 40, 54, 74
- 教師進階制度, 58
- 教師團體, 17
- 教師檢定, 58
- 教師薪給標準, 60
- 教授治校, 57
- 教學方法, 5, 37, 45, 57, 61, 74
- 教學研究會, 40
- 教學評量, 39

- 教學實驗, 39, 40
 統一教材, 35
 統一標準, 27
 終身(或生涯)教育司, 26
 終身教育體系, 4, 64, 66, 86, 87
 終身學習, 4, 11, 18, 19, 21, 26, 35, 38, 47, 48, 52, 54, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 71, 73, 76, 87, 88
 脫盲識字標準, 67
 通識, 38, 42, 48, 62, 75
 最低標準, 27, 29, 32
 單位培育成本, 24
 就學補助措施, 30
 普通高中, 23, 47, 48, 50, 51, 73, 75, 78
 普通教育, 4, 57, 58
 智育, 4, 12, 29, 35, 47, 50, 85
 菁英教育, 12
 視導, 40, 55, 59, 73
 評量, 5, 17, 31, 39, 41, 42, 50, 52, 53, 57, 61, 78
 評鑑, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 41, 44, 53, 55, 57, 59, 61, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81
 貸款, 30, 75
 開放大學, 49, 52, 64, 67, 73
 義工制度, 42
 義務教育, 34, 41, 44, 47, 68, 87
 群育, 35
 董事會, 31, 60, 75, 78
 補習班, 48
 補習教育, 4
 解決問題的能力, 12, 17, 62, 67, 86
 資訊教育, 38
 隔空教學, 67
 預修甄試, 53
 實習, 51, 54, 58, 78
 綜合型大學, 56, 59, 73
 綜合高中, 50, 51, 73, 74
 輔導網, 40
 審議委員會, 2, 6, 25, 26, 30, 32, 60, 75, 76, 78, 80, 81
 彈性學費政策, 25
 獎勵補助, 31
 複檢, 58
 課程, 5, 17, 19, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 61, 67, 71, 72, 73, 74, 87
 課程研究發展中心, 59
 課程標準, 27, 38, 45, 55
 適性教育, 74
 適性發展, 35, 47, 86, 87, 88
 學力, 31, 36, 38, 41, 42, 43, 55, 59
 學力指標, 38, 42, 55, 59
 學力鑑定, 41
 學分制, 43, 51
 學制, 19, 31, 32, 37, 43, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 58, 62, 68, 87
 學前教育, 4, 6, 45
 學校教育, 4, 16, 19, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 34, 36, 41, 43, 47, 50, 64, 65, 66, 67, 74, 79, 85, 87
 學校教育及課程審議委員會, 26, 73
 學校教育司, 26
 學校教育法, 25, 27, 31, 50, 74, 79
 學校諮議委員會, 29
 學區制, 51, 74
 學習社會, 64, 65, 69, 71

- 學習者, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 34, 65,
67, 87
- 學習權, 13, 14, 15, 16, 21, 27, 28, 30, 33,
34, 63
- 學術自由, 17, 61
- 學術倫理, 17
- 學術評議會, 30, 60
- 學費, 23, 25, 30, 31, 57, 75
- 憲法, 5, 14, 15, 21, 25, 26, 31, 32, 34, 55,
77
- 親職教育, 41, 46, 74, 79
- 諮議報告書, 2, 6, 7, 8, 21, 71
- 遴選委員會, 29
- 聯合國, 14, 15, 16, 19, 64
- 聯考, 23, 33, 50, 52
- 聯招制度, 32, 47, 49, 87
- 講學自由, 30, 31
- 職訓中心, 51
- 職業教育, 4, 24, 27, 42, 48, 52, 78
- 職業學校法, 50
- 雙文化教育, 45
- 鬆綁, 13, 14, 21, 23, 24, 25, 29, 30, 31, 32,
33, 86
- 藝術教育, 4
- 體育, 4, 26