

教育改革的重要課題

郭為藩

在社會大眾熱烈期盼下，行政院教育改革審議委員會終於正式成立，今日是第一次委員會議，奉指定就當前各級教育的現況及教育改革的課題提出簡報，深感愉快。

第七次全國教育會議於六月下旬召開過後，教育部除積極整理會議結論與有關建議資料以備在最近期間編印全國教育會議實錄外，並將於明年初發表我國教育發展白皮書，勾勒邁向廿一世紀的教育遠景，提出中長程教育發展的輪廓，俾便關心教育革新的社會人士有通盤的瞭解，進而討論和指教。在這同時，教育部已經成立了九個專案小組，分別就下列主題進行規劃與研討，希望能在短期內提出方案性的初步結論，以便容納於教育發展白皮書中。

1. 研議大學前兩年不分系，日夜間部可互修學分，並在暑期修讀部份學分；
2. 研議綜合中學制度；
3. 研議技職教育體系之重整與彈性化；
4. 研議提高學前教育階段就學率的策略；
5. 研議完全中學的特性與發展方向；
6. 研議開放國小教科書為審定本的措施；
7. 研議修訂社會教育法以容納終身教育體制；
8. 研議修訂「國光、中正獎章獎勵辦法」，並建立體育運動教練證照制度；
9. 研議「教育代金」之適用範圍及設置「大學撥款委員會」之可行方式。

一、學前教育的改革課題

幼稚教育可說是台灣地區各級教育中最弱的一環，以三足歲至未滿六歲這個年齡層人口在學率來看，雖然從民國七十學年度的百分之十四・八七到民國八十二學年度的百分之廿三・〇六已有顯著的成長，但是距離教育發達的歐美先進國家或近鄰的日本，差距相去甚遠，教育部規劃積極提昇學前兒童的就學率，希望在六年內提高到百分之八十以上。

目前國內的幼稚園多數設在都市地區，一方面因為中上階層的家庭較重視子女的學前教育，另一方面也因為經濟負擔的緣故，因為一個小孩就讀幼稚園，每一學期的學雜費、點心費、交通費加起來要在一萬元以上，因此除地方政府獎助績優的私立幼稚園外，大量設立公立幼稚園亦屬當務之急。教育部構想中，一方面鼓勵因學齡人口流失而大量減班的小學利用空出的教室辦理幼稚部，（事實上

，這些地區根本缺乏幼稚園）；另一方面擬以部份中央補助各縣市的國教經費支援地方開設公立幼稚園。教育部在國教補助款的分配上，正推動「教育優先區」的理念，將來教育優先區的重點措施自須包括設置公立幼稚園。此外，大量培養幼兒教育師資與托兒所保育員，也是各地師範學院與設有兒童保育科系的專科學校責無旁貸的任務。當然，如果政府財政好轉，行有餘力，亦可依據政策需要，對低收入家庭子女就讀幼稚園給予教育代金（educational voucher），或者優先給予就讀幼稚園的身心障礙兒童教育代金，以示鼓勵。

二、國民教育的改革課題

在國民中小學教育方面，落實小班小校，應該是當前很重要的政策性措施。只是小班小校，受到政府財政，特別是土地資源配合的限制，非一蹴可及。教育部的規劃，希望每班最高人數由目前略超過四十五人，能在民國八十七年達到不超過四十人，同時希望逐漸降低每班人數，至民國九十年能達到每班不超過卅五人。至於小校的推動將考慮降低設校標準，修訂私立學校法，以利精緻型社區小學的設立。也就是說，此類小學不一定要自己有寬大的操場、禮堂，而可利用社區的公共設施，但是學校人數一定要少。此外，教育部正研訂教育實驗法，將來為教育實驗的需要，小型學校亦會應運而生。

教育部辦理國民中學技藝教育，目前已進入第二年，參與這項技藝教育的國中三年級學生，人數已超過兩萬人，預定在二、三年後，每一年級將有四萬五千人，接受國中技藝教育的對象多係升學意願不高，較具職業性向的學生。過去在升學壓力下，功課往往趕不上，或對準備升學考試的課程沒有興趣，在學校上課常常是一種心理挫折的經驗；如今轉向實用技藝的學習，或到學校附近的高職實用技藝中心接受每週十四節的職業訓練，或在本校技藝教育中心接受職業陶冶課程，到國中畢業後，仍可繼續進入延教班接受第二年的技藝教育課程，學得一技之長，不僅對就業有幫助，而且增進了學習的興趣與信心。教育部希望透過這項國中技藝教育方案，逐步實現十年國教的目標。換言之，十年國教不一定要把國中改為四年，實施同一課程；而是將離校年齡延後至十六歲，凡未繼續進入高級中等學校升學的國中畢業生，要強制接受技藝教育至十六歲始可離校，每個學生至少有接受十年國民教育的權利與義務。

我國中小學教科書的編印，一向以統編制為主，由國立編譯館負主要責任。然而教科書的開放已成大勢所趨，教育部正積極籌劃，預定自八十五學年度起，配合國民小學課程標準的修訂，開放國小教科書為審定制，並鼓勵各縣市自編鄉土教學補充教材。至於國民中學與高級中學兩個階段，鑒於升學競爭的激烈，惟恐教科書開放為審定本會使得學生為準備入學考試而同時參讀同一學科兩三種版本的教科書，增加了課業負擔，所以目前沒有開放為審定本的計畫。

在國民中學教育中最近三、四年來爭議不斷的一個論題乃是教育部自民國七十九年推動的「國民中學畢業生自願就學高級中等學校方案」，目前在台北市、高雄市、澎湖縣、宜蘭縣、金門縣進行局部試辦。此一改革方案的目標係在貫徹國中常態編班，消除明星學校與越區就學的缺失，減少考試次數，落實國中教學正常化，並促進德智體群美五育均衡發展，惟其成效迄今仍見仁見智。教育部在去年經過系統評估後，決定在不擴大規模的原則下，繼續試辦三年，再作一次綜合評估，以決定將來長期的做法，同時在一般學科成績考查上修正採取「五等第九分制記分法」，每學期最後一次定期考查改採年級常模（其他仍採班級常模），並統一命題考試。今後可能將此一免試分發升學的方式納入國中畢業生多元入學制度，成爲一種入學方式，凡是希望減少一次升學考試的學生，可選擇這一途徑。尤其是完全中學的擴大辦理，或許爲必要的配合。也就是說，完全中學國中部的畢業生，應該有相當比例（如百分之四十至五十）可直升本校高中部，有一部份學生亦可在國中部結業時報考其他高級中學，如此使中等程度以上的學生皆有升學的機會，而不必在國中階段承受升學競爭的長期壓力。

三、高中與技職教育的改革課題

根據民國八十二學年度的統計，十二歲至十五歲的國中學齡人口在學率爲百分之九一·六三，而十五歲至未滿十八歲的年齡人口在學率則爲七一·三九，國中升學率爲百分之八七·七八。每年國中約卅五萬畢業生中，升入高中者約爲七萬人，約佔百分之廿，進入五專就讀者，約爲三萬八千人，約佔百分之十一，而就讀高職者多達十六萬人，約佔百分之五十六，其他尚有未升學而就讀補習班或就業者。進入高職的十六萬國中畢業生中，有六萬人係就讀補校（大部分白天做事），就讀夜間部者二萬人，另有一萬人就讀延教班。雖然在高職正規班上學的學生尚不到半數，但是較之其他國家，我國就讀高職學生的比例似乎偏高，何況目前有相當比例的高職學生升學意願頗高，高職畢業生的升學率亦達百分之十八·〇三，而若干城市地區的高職畢業生升學的比率且高達百分之六、七十者。因此，調整國中畢業生就讀高中、高職與五專的比例，確有慎重加以考慮的必要，（另一方面，國內五專錄取學生的報到率高達百分之九十七，而部份高職卻有報到率偏低，招生不足情形）。教育部目前的構想，考慮選擇若干較具規模的高職，試辦綜合中學，一者有助舒緩國中升學的瓶頸，另一可延緩過早的分化，使就讀綜合中學的學生不必太早抉擇就業或升學，走技職教育或走專業進修。

爲了邁向十年國民教育，教育部在最近修訂高中課程標準及高職課程標準時，亦特別注意到如何建立第十學年不同類型學校的核心課程，以打通第十學年結束後轉學的管道。目前多數國中畢業生一旦考入高中、高職或五專以後，要想轉學到其他類型的教育機構，非常困難，所以教育部正大力促使第十學年結束後轉

學的方便。

在落實技職教育一貫體制方面，當前努力的方向在使高職、專科學校在課程開設與修業年限方面，配合職業證照與技能檢定而作彈性的規定，將來高職課程的修業年限不必劃一為三年，而專科學校亦可依專業課程性質開設三年制、四年制、五年制的班級。尤其是當前技術學院與專科學校間的壁壘分明，亦將加以改進，教育部正積極修訂「專科學校法」，擬改稱「技職院校法」，將來，技術學院可設專科部，專科學校較具規模而師資設備條件較佳者，可開設四年制技術學士課程。

鼓勵在職進修，並使技職教育與終身教育體制結合，當為今後教育改革的課題。將來的技職院校宜多招收在職進修的人士，放寬技職院校的入學甄試規定，並使修業年限與就讀方式彈性化，以適應在職者的實際情況。

四、大學教育的改革課題

國內的大學教育在民國六十年代因為暫時停止新設私立院校的申請，而且公立大學院校的擴充也採取審慎的政策，所以在極度穩定中成長。惟自民國七十六學年度以後，國內大學院校學生人數的年成長率又從每年約在百分之三至百分之四左右高升到百分之七或百分之八。這段期間，大學院校增加數超過廿所，其中亦有由專科學校改制為獨立學院或由獨立學院改制為大學者。除了學校升格帶來的擴充外，開放私立院校的新設亦為主因，而客觀條件的配合，特別是這段時間教育經費的顯著成長亦提供公立大學院校發展的良好條件。目前，國內頒授學位的大學院校已達五十八所，其中大學廿三所，獨立學院卅所，技術學院五所。以公私立劃分，公立院校卅二所，私立院校廿六所，學生總人數超過卅二萬人，每年畢業人數約七萬人。如以十八足歲至未滿廿五歲作為高等教育人口，就讀學生數（包括專科學校部份），八十二學年度為百分之二五、六一，而七十學年度只有百分之一一、四七，到七十五學年度達到百分之一四、二三，可見最近七、八年的成長率很快速。目前高級中學畢業生的升學率為百分之六五、四八，單就公私立大學院校日間部聯招的錄取率為百分之四十五左右，就讀大學院校不能算是窄門，升學競爭的激烈主要仍然與大學院校間聲望差距與學系的熱門程度有關。

鑒於現階段大學教育的過速擴充引發兩個令人憂慮的現象，其一為技職教育的動搖，過多高職與專科生專心致意於準備升學或插班大學院校；另一為大學院校畢業生的低就業現象；再加上近兩、三年來留學國外學成歸國人數遽增，人才大量回流；而整個中央政府教育經費也大量緊縮，呈現零成長，何況目前尚在籌設或剛新設的公立大學院校也有六所，私立院校八所。因此，近程階段適度控制高等教育數量的增加顯然有其必要，教育部所擬訂的政策目標是大學本科學生數的年成長率為百分之三，研究生的年成長率為百分之五。今後在增設系所的審查

上採取較嚴謹的策略。

教育部推動大學本科階段的通識教育課程已達十年，惟績效並未彰顯，雖然在課程改革方面，配合課程自主的政策，教育部已決定各大學可自訂其通識教育課程的科目與學分數，納為校定必修科目；但是國內大學院校分系過早，且一般高中學生在缺乏足夠生涯輔導與對大學系組瞭解的情形下選填志願院系，一旦進入大學黉宮，無所適從，這些現象值得我們重視。教育部這兩年有心倡導大學一、二年級不分系（分院或學群），並以鼓勵少數院校先行試辦，視其成效再行全面推廣。教育部亦正審慎研議於第二學年結束時頒授學生高等教育證書（英、法等國皆有此制，美國院校亦有associate degree），以利學生不必一口氣唸完四年課程。

目前國內大學院校學生幾乎全部要四年才能修讀學士學位課程，雖然大學法的修訂已給予學生提早一年畢業的彈性，但是選課方式如缺乏彈性，要提早畢業，談何容易。所以教育部正考慮放寬修課彈性，允許日、夜間部學生可互相修讀部份科目，日間部學生亦可利用暑期修讀部份課程學分。但現行學期制仍予維持。

教育部現正積極推動大學多元入學方案，大學入學考試中心在教育部大力支持下，正推動推薦甄選入學，現正研議的方案尚有改良式聯招入學、預修甄試入學、改進命題與建立題庫、採納高中成績為入學成績一部分等措施。為了使大學入試中心扮演類似美國大學入學測驗機構如Educational Testing Service的功能，教育部支持大學考試中心積極充實員額人力，使其能逐漸負起主導大學入學考試的責任。

此外，為落實大學自主政策，教育部逐步推動大學院校的課程自主，並改進大學院校校長與學術主管的遴選制度。

五、其他研討中的教育改革課題

（一）「教育優先區」的指定辦理

教育部歷年皆有補助地方國民教育的經費預算，從早期的「發展與改進國民教育五年計畫」（六十六——七十一年度）、「六年計畫」（七十二——七十七年度）、「第二期計畫」（七十八——八十一年度）到目前繼續推動的計畫，經費累年增加，八十三會計年度達二百七十二億，其分配多參照各縣市學生數、校數、班級數而依一定比例分配；且採取重點計畫項目，如增改建普通教室、充實專科教室及設備、增修建現代化廁所、改善飲用水設施、充實圖書館室及設備、改善燈光照明、與修建運動場……等等。此種分配方式，對於教育發展特別落後而縣市財源貧乏地區，很難期望能迎頭趕上。所以自本年度起，參照英、法「教育優先區」的做法，對教育環境特別困難的地區，參照一些客觀指標，優予補助，以落實教育機會均等的教育政策。

(二)公私立學校的學費政策與政府補助私校政策的改革

學費政策關係到學生接受高等教育機會的均等，而目前國內有百分之五十四的大學生就讀於私立院校，百分之八十以上專科生就讀於私立專科學校，所以公私立大專院校間學費的顯著差距（私立院校學生繳交的學費約為同性質公立院校學生所繳的三倍），受到社會普遍的議論與重視。另一方面，政府高等教育資源的分配，包括對私立院校補助的情形及提供獎助學金、就學貸款，甚至研議中的教育代金的數額及普遍性，均屬教育改革的主要課題。

(三)學術審議制度與大學評鑑制度的改革

為維持並進而提高大專院校教育品質，學術審議制度與大學評鑑制度的建立確是無可置疑有其必要性。然而國內的學術審議，過去多由政府機關為之，雖然在大專院校教師資格審查方面教育部已採取逐漸開放而授權部份學校自行評審的做法，但是如何徹底落實學術審議的完全開放而繼續保持其嚴謹性與自主性，避免受到外來勢力或人情關說的困擾；又大學評鑑工作可否由目前教育部的主導轉換由專業團體來主辦，並容納美國式的認可制度，均為教育改革值得探討的議題。

(四)高級中等以上學校軍訓護理課程的改革

國內高級中等以上學校實施軍訓護理教育已有三、四十年的時間，雖然軍護課程在這段期間頗多改進，但是目前客觀環境已有相當改變，軍護課程的實施方式值得加以檢討與改革。目前大學軍護課程係屬一、二年級必修科目，將來是否可加縮短，或改為選修，因其牽涉範圍廣闊，涉及役男緩召、成功嶺集訓、預備軍官考選及共同必修科目的修訂，正待參據大學法施行細則由大學院校共同研議來加以檢討。尤其此一改革涉及歷來文武合一教育政策的認定，及「寓戰時於平時」的動員政策，非屬純粹教育政策的課題。何況目前軍訓護理教官在校園中兼負相當關鍵性的生活輔導角色，一時尚無專業訓輔人員可資代替，更使此一論題具有複雜性。

(五)國父思想與三民主義教學之改革

目前實施中的大學共同必修科目表，「憲法及立國精神」一組含有「國父思想」科目，另專科學校與高職高中均講授三民主義。此等課程行之有年，因為中華民國憲法第一條開宗明義標示「中華民國基於三民主義，為民有、民治，民享之民主共和國」，凡是中華民國國民不能不認識立國精神所寄的國父遺教。但是三民主義教學是否維持現有的型態，又大學聯考是否繼續保留「三民主義」一科目，邇來學界頗多討論，也是值得檢視的議題。

(六)留學政策的改革與大量回流歸國學人致用的問題

我國自清末就推動留學政策，政府每年皆考選公費留學生出國進修，所以留學政策已成為我國教育體制重要的一環。然而當前國內外學術環境情況已有很明顯的改變，雖然每年出國留學人數仍高達二萬三千名左右，但公費留學者不到百分之二，加以海外人才大量回流，去（八十二）年學成歸國人數就多達七千人，

其中獲有博士學位者約一千一百人，所以留學政策不能不重新加以檢討。尤其是如何確保學成歸國而具專業長才者學以致用，亦須有制度化措施。

(七)落實師資多元化

立法院在上一會期三讀通過修正原「師範教育法」為「師資培育法」，開啓了師資多元化的大門，今後除了師範院校繼續培養中小學教師外，一般大學院校亦可設立教育系所或教育學程，培養各類科師資。教師的培育亦將以自費為主，公費生將不限於師範院校，而今後教師檢定制度包括初檢與複檢兩個階段，初檢通過後應先接受為期一年的教學實習。今後如何落實此一新制並嚴格管制品質，關係未來教師的素質及中小學教育水準甚鉅。

(八)擴大辦理特殊教育與原住民教育輔導

促進教育機會均等是很多國家推動教育改革的重點，目前國內教育普及，雖然已貫徹有教無類的目標，但是要進一步踐履「因材施教」的教育理念，就需要給予弱勢族群子弟及身心障礙學生特別的照顧，不僅不宜讓他們在教學環境中受到漠視或歧視，而且要進一步實現「積極差別待遇」(positive discrimination)的具體策略，使殘障學生及在社會經濟條件處在弱勢的原住民子弟能在較優厚教學條件下，迎頭趕上，這也是前面提到規劃「教育優先區」的同樣理論基礎。

雖然教育部目前設有「特殊教育委員會」與「原住民教育委員會」，而且也研訂有「發展與改進特殊教育五年計畫」及「發展與改進山胞五年計畫」，但這兩領域的改革措施確是當務之急，仍待大家集思博議，勾勒更前瞻性的方案。

教育改革除了制度上的變革，教育內涵的革新也同樣重要，邇來社會大眾對學校倫理教育的重振寄望殷切，教育部同仁也深切體認除了加速學校體制的調整以因應客觀環境的變遷外，如何維持我國傳統教育良好的本質——人文精神，尤其是如何避免在教育改革過程中付出固有的道德價值為代價，實為不可不戒慎恐懼的課題。今日各級教育工作同仁在本身崗位工作上仍然非常努力，默默奉獻的人尤為多數，但是不可諱言的有不少教育界同仁逐漸疏忽了教育工作的崇高目標，缺乏清晰的目標意識，把教學工作看成一種謀生的職業。因此，個人在很多場合一再呼籲老師們要「找回教育的心」，要用心、耐心、富有教育的愛心，在教育過程中隨時想到要把自己面對的學生教育成什麼樣的一種人。個人特別提醒教學生不僅認識自我，也要關懷別人，由親親、仁民而愛物，有所謂「民胞物與」的情懷；要重視權利，但不宜疏忽義務，權利與義務是不可分的，義務觀念與責任感是倫理道德的基礎；此外，今日的年輕人更應學習怎樣尊重別人，從日常生活中體驗跟別人合作、分享的重要，學習懂得珍惜既有的一切，懂得飲水思源，這一切自須從課程設計與教學方法的革新入手。值茲教育改革審議委員會即將開始運作，不揣謏陋，將教育部同仁研議中的一些改革方向提出，尚請參考指教。

(本文係民國八十三年九月廿一日向教育改革審議委員會第十次委員會議報告稿)

編者按：本文作者為現任教育部部長。