

迎接二十一世紀的挑戰

——落實國民教育改革

曾憲政

【作者簡介】

本文作者，福建省平和縣人。曾任台灣科技大學化工系主任、台灣科技大學技職教育中心主任、行政院教育改革審議委員會委員兼執行秘書、康乃爾大學機械系訪問科學家。現任台灣科技大學化工系教授。

摘要

本文說明台灣目前國民教育的主要困境，並根據行政院教改會所提「教育改革總諮議報告書」，針對其中有關國民教育的主要改革建議事項，包括(1)教育鬆綁、(2)徹底革新課程、(3)縮小學校規模，落實小班教學、(4)暢通升學管道、(5)落實校長遴選與教師聘任制及(6)建立教師進修成長的機制等六項，擇要引伸說明。

關鍵詞：國民教育、教育鬆綁、課程改革、小班教學、補救教學、縮小學校規模、多元入學、綜合高中、校長遴選、教師聘任、教師進修、教師評鑑。

一、前言

在瑞士國際管理學院一九九六年國家競爭力評比中，我們的總排名是第十八名，但是在教育相關的細項比較上，文盲率高達 6.8%，排名 33；小學與國中師生比，分別排名 36、37，距先進國家的教育環境，有相當大的差距〔參見表一〕（註一）。可以說教育軟硬體的水準，在整體社會的進步中，是屬於落後甚多的劣勢項目。過去三年多的教改熱潮，也讓我們充分瞭解到，教育是最需要加一把勁的地方。

但是令人驚詫的是，一九九七年修憲，卻三讀通過了一〇三號修憲案，廢除了憲法對教科文預算的底線保障。按憲法一六四條之規定：教科文之經費，在中央不得少於預算總額的百分之十五，在省不得少於百分之二十五，在縣市不得少於百分

之三十五。行憲初期，由於政府經費拮据，中央的教科文預算，不但未達憲法規定的百分之十五，甚至還有幾年低於總預算的百分之五。一直到民國七十九年時，才因立法委員的強力抗爭，在灌水的情形下，勉強達到百分之十五〔參見圖一〕（註二、三）。中央對地方的教育補助，也從這年開始，有了巨幅的成長。各縣市因而有餘力逐年取消國小二部制教學、改建危險教室、改善照明、廁所、與飲水設施。在中央補助款的挹注之下，各地方之教育環境雖然已有一些改善，但是由於中央教科文預算未達憲法規定下限，長達四十年之久，教育投資長期的不足，在國民教育基礎建設上，仍有許多亟待改進的地方。

事實上，在國民所得增加、社會走向民主多元之後，國民對於教育的需求急遽增加，過去以粗廉的方式辦教育，無論是在品質或數量上，皆早已不能滿足社會的需求。四十多年來，長期的教育投資不足，早已累積了不少教育問題，特別是在國中教育階段，幾乎已成了老師、學生與家長的夢魘。為了逃避國中教育的折磨而出走外國的小留學生，急遽增加；不願出國或不能出國的，則日以繼夜的忍受各種試煉與煎熬。社會各界對於教育的不滿與日遽增，在一九九四年四月十日的全國教育改造大遊行達到最高點。這個由民間所發起的四一〇教育改造運動，提出了四項教改訴求：訂定教育基本法、落實小班小校、廣設高中大學、以及推動教育現代化。當時的教育部長郭為藩先生因而提出成立教育審議委員會的建議，希望透過一個跨部會的臨時性組織，協助規畫教育改革，以解決長期累積的教育問題。行政院連院長立即回應，在當年的七月通過了設置要點，並邀請中央研究院長李遠哲先生擔任召集人，於一九九四年九月二日正式成立「行政院教育改革審議委員會」（以下簡稱教改會）。

教改會經兩年的積極研議，分期提出了四期諮議報告書，於一九九六年十二月二日向行政院連院長提出「教育改革總諮議報告書」後，正式結束了階段性的任務。總諮議報告書中，說明了教育改革的背景、理念與目標，描繪了新世紀的教育願景，也提出了五項綜合建議：(1)教育鬆綁—解除對教育的不當管制；(2)發展適性適才的教育—帶好每位學生；(3)打開新的「試」窗—暢通升學管道；(4)好還要更好—提昇教育品質；(5)活到老學到老—建立終身學習社會。並依其優先性，列出教育改革方案應優先推動的項目，如表二所示（註四）。這些應優先推動的項目，再依其規模及困難度，預估其中部份項目係屬近程〔2～3年〕即可完成，部份項目則須較長時間，於中程〔3～7年〕或長程〔7～10年〕方能完成。行政院隨後也接受了教改會的建議，在行政院之下成立了一個教育改革推動小組，由行政院副院長召集，成員包括相關部會首長，層級甚高，但是成立15個月，只開過七次會議，

尚未看到具體成效。

二、主要改革建議

由於篇幅所限，本文僅就總諮議報告書中，與國民教育相關的關鍵性建議事項，擇要引伸說明，就教各界。

(一)教育鬆綁

早期，台灣受過高等教育、懂教育的人不多，在威權體制之下，由政府對教育事項訂定周密的法令，進行鉅細靡遺的統一規範，有其時代背景的必然性。然而時至今日，教育水平越來越高，懂教育的人越來越多，對教育多元化的需求也越來越強烈，若不能提供一個大家參與的空間，讓基層的能量釋放出來，是不可能辦好教育的。因此，教改會提出教育鬆綁的理念時，立即獲得社會大眾極大的迴響。在作法上，最關鍵的當然是以鬆綁的理念進行教育體制與法令的大翻修。首先要訂定《教育基本法》，明確揭示現代教育的理念與方向，並闡揚以學習權為核心的教育人權，以提供一套完整進步的教育理念，據以修訂及制訂相關教育法令，包括《教育部組織法》、《私立學校法》、《教師法》、以及《學校教育法》。其中又以《教育部組織法》的修訂最為關鍵，其重點是：(1)明訂教育部執掌，劃分中央與地方之教育職責與權限；(2)設立各專業審議委員會，協助部長做更周延的決策，並維持決策的延續性；(3)規範行政程序，以避免訂定各種細則、規章或職權命令時，有不當擴權的情形；(4)重整部內組織，以符合現代教育的理念。

以上關於教育體制的鬆綁，主要是鬆去教育行政單位對學校、對老師的綁，使基層有更多的發展空間。但若是基層不動，還是無法提昇教育品質的。因此教改會在總諮議報告書中，除了提出教育體制鬆綁的修法建議外，還特別提出許多在觀念上的鬆綁。例如傳統的文憑主義、士大夫觀念、以人力規畫辦教育、智育掛帥、以升學率評斷辦學績效等等。茲以學校內教師的管教觀念為例，略做說明。由於長達四十餘年的戒嚴，社會各階層，包括老師在內，對於威權管制大都習以為常，在政治解嚴之後，各項政治規範已逐漸走向民主開放，但是在校園中卻仍然不自覺的充滿了專制威權的思考與作法，可以說還是在戒嚴之中。就以學生與學校最常發生爭議的服裝儀容檢查而言，教育部早在民國 76 年就已廢止統一規定，但是各校自訂的校規不但沒有放鬆，反而有變本加厲的趨勢：球鞋必須全白，連商標不是白的都不行；全校必須統一換季，遇到突然變天，家長就會為了要小孩加衣服而煩惱；諸如此類的小事情，點點滴滴，在在顯示校園的不民主，完全忽視學生的個別差異。若是老師們不能從威權管理的觀念中鬆綁，要落實現代教育的理念，以學習者為主

體，照顧每位學生的個別差異，使其適性發展，豈不是緣木求魚？再從家長的望子成龍觀念來看，大部份家長希望以龍子龍女為驕人的手段，把子女當成自己追求幸福的工具，不顧子女的性向，一味的鞭策子女補習，要求學校嚴加管教，只要能考上明星學校，什麼犧牲都在所不惜。其實人生的進程，就好比一場馬拉松賽跑，必須依各自的體能狀況做好配速，若一開始就以衝百米的速度跑，雖能暫時領先，也不必高興，因為遲早就會身心俱疲而被淘汰的。我們的少棒，小時了了，到了成棒就不行了，不就是值得深思的前車之鑑嗎？

(二)徹底革新課程

民國五十七年實施九年義務教育，由於準備時間只有一年，許多相關配合措施來不及做，其中最關鍵的就是課程修訂。在實施九年義務教育之前，初中教育屬於菁英教育，只有不到四分之一的小學畢業生，經過篩選後進入初中，課程、教材是為那些少數的菁英份子所設計、編寫的。而九年義務教育則是所有小學畢業生都進入國中，屬於普及教育而不再是菁英教育。但是當時由於時間倉促，來不及修訂課程、教材，而把原為少數菁英份子所設計的課程、教材，給所有國中生一體適用。可想而知，大部份學生無法吸收，毫無學習的樂趣可言；老師們也痛苦萬分，明知這套教材學生聽不懂，卻還是必須照本宣科，度日如年。因而逐漸出現能力分班的作法，前段班激烈競爭，後段班則放牛吃草。在這樣的環境下，學生行為異常乃是必然的結果。試想在教室聽一些聽不懂的課，即使是成年人大概也坐不住一天，何況是 13～15 歲的青少年？更何況不只要坐一天，而是要忍耐三年？因此學生的行為異常，絕大部份不是學生心理不正常需要輔導，而是因為在教室中的挫折感，累積而發洩出來。因此，要解決學生的行為輔導問題就應對症下藥，把課程徹底改革。

現行的課程有什麼問題呢？我們的國中生所學的科目高達 17 科，而日本只有 11 科，歐美只有 8 科；我們的國中生每週要上 37 節課，而日本只上 31 節課；歐美國家幾乎每天排一節體育課，日本每週排 3 節體育，而我們只有 2 節〔參見表三〕（註五、六）；在青少年身心發育期，我們讓學生每週多花那麼多時間反覆背誦、練習一些死知識，不但扼殺了寶貴的創造力，也使得學生們厭惡學習，付出這麼高昂的代價，實在不值得。

那麼課程要怎麼改？其實先進國家大都設有一個負責課程發展的常設機構，長期進行課程發展所需的各項基礎研究，而我們並沒有。因此，國民教育階段學生的認知發展情形，以及最低基本學力指標等資料，均付之闕如。每次課程修訂時，臨時組成一個委員會，委員們依據個人的認知與經驗，要進行科目的統整與時數的調

整，怎麼可能有共識呢？也就難怪過去幾次的課程修訂、教材改編，都無法達到「從菁英教育走向普及教育」的大方向。就以 86 學年度實施的國中新課程而言，科目由原來的 17 科增加到 22 科，教學生如何吃得消？如果要避免重蹈覆轍，政府應趕快設置一個國家級的「教育研究院」或「課程發展中心」，以 5～6 年為期，進行必要的基礎研究以及國際比較，發展一套「課程綱要」，以統整教學科目、減少上課時數、增加活動課程為大方向；讓民間依據此課程綱要編寫教材，掌握由近及遠、生活化的原則，並以培養學生「學習新知的興趣與能力」為主，以落實「從菁英教育走向普及教育」的國民教育。

(三)縮小學校規模，落實小班教學

台灣的小學，每校平均約 900 人，都會地區常多達五、六千人，甚至超過萬人，而法國每校平均只有 96 人，西德 116 人，日本 372 人（註七）。大校對於小朋友而言，並不是理想的學習環境，為求維持秩序，集體管理主義超越了教育理念。為了安靜上課，一致作息、一致行動成為學校的首要任務，完全無法顧及現代教育理念所主張的「重視學生個體發展與個別差異」。事實上，心理學家在行為科學研究上，早已證實：在一個狹小空間成長的小孩，比較容易心胸狹窄、性情暴躁，具侵略性與攻擊性。我們早期經濟情況不好，為了省錢，不能購買校地建新學校，而在原校址往高樓發展，造成今日許多超級大校的現象，早已成為世界奇觀，而大校所帶來的後遺症，也日漸顯現。

但是在都會區，學校預定地早已流失，土地取得相當困難，要達到如 410 教育改造聯盟所主張的先進國家的水準：每校 150～300 人左右，是相當困難的。因此教改會主張先從拆解大校做起，凡超過六十班的大校，應於附近增設新校；同時積極改善大型學校的經營，例如採行「校中校」的措施。在都會地區要縮小學校規模，困難度相當高，民間已提出不少頗具創意的解決方法，黃武雄教授所倡議的：打散原有學校用地，交換小塊土地，成立社區小學的構想，台大城鄉研究所夏鑄九、阮小方已有具體的實施研究案提出，值得中央在法規、經費與土地取得等方面予以協助，以進行實驗。

至於小班教學，其實已是政府與民間的共識。小班教學的目的，並不只是減輕教師的教學負擔，更重要的是提供一個比較人性化的教學環境，讓老師能夠照顧到學生的個別差異，滿足每位學生的教育需求，讓他們都能適性發展。傳統的教學法，是學生配合老師的教材與進度，全班以統一進度學習。幾十年來，我們的國民教育在統一教材、統一進度、統一考試、統一成績考核的制式下，教學的個性死了，教師變成統一工具，教學方法被壓抑、教學熱忱被扼殺，連帶的也抹殺了學生的學

習興趣和創造潛能。事實上，學生是一個個有思想的有機體，雖然屬於同一年齡層，但他們開竅的程度不同、認知的方式與程度也有差異，一個好的老師，應能針對學生不同的反應，一步步引領這些生命去思考問題、探索新知。要達到這個理想的境界，先決條件是班級人數要減少，要實行小班教學。但是到底每班人數多少才算小班呢？根據美國的研究，班級人數由 50 人降至 40 人，或由 40 人降至 35 人，教學效果的改進，並不顯著；由 35 人降至 30 人，或由 30 人降至 25 人時，則有很明顯的差異。其實美國柯林頓總統在 1998 年國情咨文中，就已宣佈要把全國小學一至三年級的班級人數，降到 18 人以下。為了達成此一目標，還要有一些必要的配套措施，包括增聘 10 萬教師，並以減稅方式，協助社區更新或新建 5000 所學校。反觀我們，民間 410 教改聯盟主張，於 92 學年度達成國中、國小每班不超過 25 人的目標，教改會在權衡國家財政負擔及師資培育不足的困境後，建議在 95 學年度之前，達成國中、國小每班不超過 30 人的目標。此一目標已與民間的期盼有所差距，與美國差得更遠。政府若有落實教改的決心，就應積極在經費籌措及師資培育方面努力，協助各縣市地方政府，在學齡人口下降時，不要輕易減班，至少先達到教改會建議的目標，然後再逐年增進，滿足民間的期盼。

但是必須強調的是，班級人數的降低，只是必要條件，而非充分條件，並不能保證教學效果的必然提昇，還需要其他的配合措施才行。目前台灣的小學，約有 22% 的班級（國中約有 4.5%），其學生人數低於 30 人，但是教學效果並沒有明顯優異，一方面是在教材上仍缺乏彈性，另一方面就是缺少小班教學法的配合。事實上，我們的老師們本身就是在大班教學的環境中培育出來的，並沒有小班教學的經驗與知能，若沒有先做好師資進修，提供老師們小班教學的方法與經驗分享，是達不到真正的效果的。

此外，目前學校中有不少高智商、低成就的學生，他們只是一時因為家庭問題或個人情緒問題，而學習落後，若能及時補救回來，就能趕上正常的進度，而不致於自我放棄。但是光靠老師個人的力量，要照顧到全體學生的學習需求，是相當困難的，即使班級人數降低了，也不可能把每位學生帶上來。還需要一個完善的義工支援系統，協助進行補救教學。這裡所說的補救教學，並不是現行的第八節課集體補救教學，也不是到了寒暑假才進行的集中式補救教學。而是針對學習落後者，進行一對一、一對二的個別式、分散式課業輔導計畫，把學生及時補救上來。這個義工系統，可以由退休的老師們為主，再輔以家長、校友，以及社會或大專校院的服務性社團，組織起來，一起努力。美國柯林頓總統呼籲美國的大學生進入國小，協助達成「每位 8 歲學童都能閱讀」的目標。這個措施，值得我們參考學習。

(四)暢通升學管道

減低學生升學壓力，須先暢通升學管道。如果不能改善現在供需失衡的現況，而只是改變入學方式，是緣木求魚，不可能達到減輕升學壓力的目標。在供需方面，先來看國中升學的現況。目前國中畢業生的升學機會甚多，包括進入公私立普通高中、高職、五專、補校、延教班、軍警學校等等，一個國中畢業生大約有 1.2 個升學機會，似乎在量方面已經足夠了。但是升學競爭仍然激烈，主要原因在於學生要爭取理想的學校。而我們的高級中等學校的結構，公立學校數量太少，國中畢業生進入公立高中的機會，只有 16%，每七個學生才有一個能進公立高中；學校的分佈亦不均勻，目前台灣省有四分之三的鄉鎮，沒有任何一所公立高中或高職，城鄉差距非常懸殊；公私立高中職學雜費差距非常大，私立約為公立之五倍，而每位學生所分配的資源，公立則為私立的 2-3 倍；有大約二成的孩子，只能念夜間上課的公私立補校。普通教育與職業教育容量的比例，也不能符合社會的脈動，就以 84 學年度為例，高級中等學校的一年級新生中，普通高中只佔 22.0%，高職 68.6%，五專 9.4%。而鄰近的韓國、日本，普通高中的容量都遠超過 70%。因此調整普通教育與職業教育容量的比例，是刻不容緩的。

在過去廿年來，技職教育對台灣經濟發展的貢獻，是不爭的事實。由於高職與專科學校快速且蓬勃的發展，提供了工商業界質量均佳的基本技術人力，提升了產業的競爭能力，使台灣能在許多發展中國家之中，脫穎而出，擠身亞洲四小龍之列，在經濟發展上，受到世界各國的重視。但是現在國民所得已超過一萬三千美元，家庭經濟的改善，使得大部分家長，不願意其子女在高職或專科畢業後，立即投入就業市場，從事較辛苦的基層勞力工作，而寧願送去補習班準備繼續升學，過去大量培育職校生的政策，可說已達成階段性任務，而現在已到了必須重新檢討的時候了。

從技術人力的供應面來看，日本早就提出菱形結構的主張，認為現代企業所需求的，主要是高級技術人員，是菱形的主體。而菱形結構的上下兩端，則為初級技術人員與科學家，只佔少數。在教育上過早的分流，對於高級技術人力的培育，並非良策。由於科技的快速發展與變遷，高級技術人員應具備靈活而有彈性的應變能力，才能吸收新知、適應新技術並有效的解決問題。在高職（或五專前三年）的教育階段，應加強基本學科能力的學習，而不是熟練一些可能不久就會被汰換的專業技能。目前高職生的國英數基礎不夠，影響其未來學習新知的效果，再加上高職生的就業意願低落，實際投入產業的人力並不多，即使就業，也多半進入服務業，學非所用的情形相當嚴重，造成教育資源的浪費。因此教改會主張減少高職與五專前

三年的學生數，增加普通高中的容量；提昇技職教育品質，讓技職教育精緻化。遠程目標，則應推行以新制綜合高中為主的學區制。

至於產業界所需的基層人力，則應改為由職訓局培育及由業界加強在職訓練計劃，自行培養。教育當局與業界都應充分體認「職業教育」與「職業訓練」所應有的分野。日本的業界，寧願進用高中生，給予在職訓練，也不想用一個看來馬上可用、卻較無發展性的高職生，其理至為明顯。

再從大學層面來看，去年大學聯招各類組的平均錄取率已超過 50%，很多人認為現在大學已經夠多了，不應再設大學。其實我們應先對大學的性質有所了解。在外國有所謂的「學術大學」，這類大學所佔比例不高，多半規模很大，有良好的研究所，學費頗高。另一類則為「普通大學」，所佔比例較高，一般而言，其規模較小、學費低廉、普及性高，提供了大部分人唸大學的機會。反觀我國，則只要設大學，一定是「學術大學」，近年來新設了好幾所大學，規模都不大，有些學校的學生人數甚至還不到 2000 人，但建校經費動輒數十億。成本太高、資源極度浪費，因而使一般大眾產生錯覺，認為不宜再設大學了。其實我們的大學教育學生人口比例，與先進國家相比，仍是相當低的。從大學生人數佔 5-24 歲人口百分比來看，我們只有 5.6%，法國 10.6%，英國 7.5%，美國高達 19.5%，甚至連韓國 10.2%，日本 7.6% 都比我們高（張清溪，「教育與人力規劃」，全國民間教育改革會議論文集，1994 年 1 月）。再從 18 歲年輕人唸大學的機會來看，1993 年的資料顯示我們包括日夜間部只有 18.2%，日本 30.1%，韓國 32.6%，美國 54.7%。我們 18 歲年輕人唸大學的機會這麼少，也就難怪升學壓力這麼大了。就大學的類型而言，我們現在所缺的，應該是類同於日本的短期大學，或美國的社區學院（community college）、初級學院（junior college），以提供普及的大學教育。在這類大學中，只提供大一、大二的普通課程，不需要像學術大學，以高薪聘請專業學科之教授，也不需要太貴重的研究設備，因此辦學成本低廉，學費不會太高，可以達到普及化的目的。

在作法上，不妨由目前專科學校的定位著想。近年來，盛行考插大及技術學院，使得專科學校的教學受到嚴重的影響。有不少學校應學生的要求，特別為插大而開輔導課。各科所開的專業選修課，往往因學生選修意願不高而停開。資料顯示，84 學年度各大學所錄取的轉學生數為 135,118 人，其中有 9,743 人是專科學校畢業的學生，佔了 86.9%。教育當局既無法扭轉此一趨勢，何不慎重考慮讓專科學校的教育目標做適度的調整，包括大學先修、技職教育、及職業訓練，使專科學校的發展更具多元性？

至於高級中等學校的入學方式，教改會在總諮議報告書中建議，於遠程目標做到以綜合高中為主的學區制，真正免除入學考試。而前教育部吳京部長強勢推動於89學年度即實施高職免試入學，在許多配套措施尚未完成之前，匆促實施，恐怕未得其利，反受其害。在普通高中容量未增加，公私立學校差距未拉近，學校分佈未均衡之前，學生選校的升學壓力仍然嚴重，學生對於入學分發仍將斤斤計較，這時實施免試升學，時機並不恰當。

若再仔細瞭解此項免試多元入學方案，其入學排序的主要依據，是國中在學成績加上兩次全區內的統一考試成績。既然還有兩次統一考試，實不能稱為免試。在名稱上冠以免試入學實有誤導之嫌。而國中成績所採用的「固定比例五等第九分法」，其實是爭議甚久的自願就學方案所採用的計分法。此一方法為了考慮校際公平與班際公平，設定每班學生各等第的人數為固定比例。支持與反對此方案的許多論點，例如學生壓力之增減、班級內同學感情之好壞、老師是否會受人情關說或評分不公等等，至今仍是各說各話，沒有交集。其實這種固定比例的五等第制，在世界各國尚無任何一所學校採用，因為它並不符合教育理念，有一些必然會發生的後果，是不容忽視的。

首先，這個方案對於常態編班的實施效果，會有相當不利的影響。因為常態編班集智愚差距甚大的學生於一堂，在教學上本來就非常困難，必須有許多配套措施，才能達到學習上的效果，例如班級人數的降低、師資水準的提升、教材與教學法的改進等等，更重要的是對學習較慢的學生施以補救教學。但是在班級內採固定比例五等第制，卻使得教師不可以進行補救教學，因為對某些學生額外的輔導，使其功課進步、等第提升，在固定配額的限制下，勢必使上一等第的學生往下降，因而各等第的學生都會要求老師施以補救教學，那還有何補救教學可言？就好比裁判在競賽場上，不能給予任何選手輔導一樣，教師若賦以裁判的任務，就不再容許其發揮教練的輔導功能。因此雖達到了常態分班，卻無法實質照顧低成就學生。其次，因國中成績是採三年累計的結果，使學生在國二階段就可能因國一成績落後太多，而提早放棄學習，其失落感與挫折感更重。更嚴重的是，若三年累計的成績不理想，沒有進入理想的學校，這個學生並沒有補救的機會，因為他不可能重唸一次國中，對於15歲的孩子而言，是相當殘忍的。

再就常態分班的基本假設來看：各班均為常態，且各班之水準相近，因此以班級為常模的五等第九分制，才能作為升學分發的依據。此一假設已有不少人提出質疑，其中最具說服力的是中研院林妙香研究員的研究報告，由其中所提供的數據，可以很明顯的看出各班級學生的表現，並非常態分布，而是呈現雙峰型態，這表示

班上有一些學生集中在前段，競爭激烈；也有相當多的學生集中在後段，提早放棄學習。而且班級間之差異相當大，相同的原始分數，換算成五等第後，由於在不同的班級，卻有不同的等第。

上述種種缺失，教育行政單位並非不知，但卻不願誠實面對可能造成的嚴重後果，而奢望先廢除聯考，然後以行動研究法改善五等第計分法。若是為了廢聯考而廢聯考，卻引進另一套更可怕的怪獸，恐非國中學子之福。

其實要減輕學子的升學壓力，政府應有決心投入更多資源，改善高級中等學校的結構與環境，確實暢通升學管道。若受困於經費限制而不肯投資，只是改變成績排序的方法，對於升學壓力的抒解是無濟於事的。

(五)落實校長遴選與教師聘任制

教改會在成立之初，大家就一致認為，如果能找到好的校長與優秀的老師，學校的經營就成功一大半了。先談如何找到好校長。目前中小學校長是經由嚴謹的考核、計分、筆試、口試後，依序按志願分發的，已行之有年，咸認相當公平，為什麼要改呢？因為現行的分發辦法，只是校長自己的單向選擇，學校沒有表達意見的機會，並不符合雙向選擇的理想。其實校長的領導風格、辦學理念，並不是筆試考得出來的。學校需要的應該是適合這個學校發展的校長，而不是考試成績高的校長。一個新設立的學校，或問題叢生亟待整頓的學校，也許需要一個有魄力，有衝勁的校長，大刀闊斧積極改革；而一個歷史悠久，辦學優良的學校，也許需要一個穩重持平、善於溝通的校長，讓學校在穩定中求進步。校長出缺時，若能組成一個遴選委員會，接受有校長資格的人申請，或主動邀請有資格的人來申請，經由深入的訪查、充分的討論，比較有可能找到適合這個學校的校長。例如一個偏遠地區學校，在應徵的候選人中，有一位曾經擔任偏遠學校的主任，輔導原住民學生成效卓著，與原住民家長相處融洽，而且有很高的意願長期在這個學校經營，五年內不會調校。這位候選人，當初校長資格考試的成績也許不是最高的，但卻可能是最適合這個學校的。又如一個學校，學生來自單親家庭的特別多，或者社區環境複雜，而校長候選人中，有一位對於這類問題的處理特別有經驗，那麼這位候選人也可能是最適合這個學校的校長。

也許有人會說，民主時代可以一人一票選總統、選縣市長，為什麼校長不能由學校老師普選產生？其實我們能選總統，或選縣市長，是因為我們具有公民的資格。學校若是普選校長，誰具有學校公民的資格呢？是教職員工嗎？其實教職員工是被聘來執行學校教育事項的，由他們自己普選校長並不合適，否則的話，總統豈不是可由總統府員工普選產生即可？那麼學校的公民難道是學生嗎？顯然也不太適合

，因為中小學學生尚未成年，而且在學時間短，選了校長就畢業也不太恰當。此外，縣〔市〕長普選也與校長普選有很大的不同。普選縣〔市〕長落選的一方，不會出席往後的縣〔市〕政會議，而普選校長，落選者卻往往仍是校內各項會議的成員，對校務發展相當不利。

因此，教改會主張校長應採遴選方式產生。在作法上，可沿用現行校長資格的認定辦法〔或略做修改〕，儲備一些候用校長。當學校校長出缺時，成立校長遴選委員會，依據學校特性，遴選最適合該校的校長。

至於教師的選聘，也應依照雙向選擇的精神，由各校教師評審委員會公開徵選產生，而不是按在校成績或分數之高低分發，或者按年資記點等書面資料調校。因為教師所需具備的人格特質，並不是一紙成績單或其他書面資料所能呈現的。過去行之有年的、看似公平的分發辦法，其實並不合理。常有科別不合，或不具教師人格特質，或甚至精神異常者，分發到校，造成學校長期的困擾。其實是否適合當老師，只要安排一節試教，就一目了然了。因此，過去那套分發的排序辦法，可以當成各校初審的依據，再經過各校的複審，包括面談、試教等程序，應可選聘到較好的師資。至於人情關說的疑慮，其實是多餘的。只要在評分辦法上稍做設計，去掉太離譜的高分或低分並不困難。其實，多數人組成的委員會更不容易受關說的影響，而且可以做為校長抵擋外界壓力的有效關卡。一個新制度的實施並不容易，實施初期難免會有不適應的情形。教育行政單位應本於服務的理念，協助各校教評會的運作，辦理講習會，提供經驗交流的機會，成立教師選聘服務中心，提供各校缺額及求才條件的資訊，讓教師聘任制能順利施行。而各校的教評會委員，也應有正確的體認，盡心盡力為學校找到好的老師，一起經營自己的學校。

(六)建立教師進修成長的機制

任何改革，都要考慮人的因素，徒法是不能自行的。因此，教改會認為教師的認同是教改成功與否的關鍵。我們的教育界，一向有個相當好的傳統，就是可以吸引到最優秀的人才進入教育界服務。早期師範學校所招收到的學生，大多是當時同儕中的頂尖者，但是這些優秀的人才，經師資培育進入教育界工作後，卻受到多如牛毛的教育法令重重束縛，動彈不得，根本無法發揮教育專業自主的功能。再加上受到公務員鐵飯碗的保障，學校已自成一個世外桃源，與社會脫節，逐漸形成一個獨立而封閉的體系，缺乏自我省思與提昇的機制。學校的好壞，只有一個標準：升學率；明星老師也只有一個標準：升學率。由於缺少一套有效評鑑的辦法，使學校逐漸背離教育理想，走向智育掛帥、升學第一的不歸路。曾榮獲諾貝爾物理獎的美國著名物理學家，威爾遜（Kenneth G. Wilson）教授，最近出了一本書（註八

），詳細記載他以五年時間與俄亥俄州中小學教師合作，進行教育改革的心得。他以科學家求真的精神，提出了有別於一般教育專家的新看法，他認為學校教育要學習企業界的自我成長的作法，建立能隨時自我檢討改進的回饋系統，才能持續進步，這真是一針見血之見。其實，歐美的學校，大都訂有一套完善的教師成長與評鑑程序，以台北美國學校為例，分為專業成長(level one-professional growth)與專業觀察(level two- professional probation)兩個層次，在專業成長層次中，每位教師每年都要與校長一起擬定一個書面的教師成長計畫，校長的責任是要瞭解每位教師在教室內外的各項表現，評估教師之專業進展，每三年則要進行一次總結性的評估，包括授課專門科目、專業知能、人際關係、以及校務參與四大項，根據職務描述所訂之目標，進行評估。若教師不能達到所訂目標，則學校須書面告知這位老師，進入專業觀察層次。校長必須明確的告知這位教師，需要改進之項目，由教師擬定改進計畫，學校則提供一切可能的協助，包括在職進修、同儕觀摩等，使教師在此觀察期能有所成長與改進，若成效不彰，則終止聘約。這套作法的主要精神，在維持一定的教學水準，提昇教師之專業素質，協助教師隨時成長。而對於不適任教師，也盡量協助其改進，但為了維護學生的學習權，在必要時仍會採取解聘的手段。

新公佈的教師法，對教師有相當完善的保障，教師只要不犯法，準時上下課，就不得予以解聘。事實上，教師若只是安分守己，但是對所授專門科目之知識不足或專業知能欠缺，則仍然是位不適任教師，而目前各校對於這類不適任教師，幾乎是束手無策，既無法解聘，又不能強迫進修，受教的學生成了受害者，而優秀教師們的努力與辛勞，也都因為不適任教師的存在而大打折扣。因此，從速訂定適當的教師成長與評鑑的辦法，使教師有隨時自我改進的機制，是提昇教育品質的關鍵所在。至於教師之進修，目前的問題是管道狹窄、方式單一，內容更無法反應教師之實際需求。教改會在師資進修方面，建議在教師法修訂時，明訂進修為教師之權利與義務，有關教師進修之預算，應編列部份經費，直接補助至各級學校，鼓勵辦理校內進修活動。

三、結語

台灣過去由於教育的普及，使社會走向民主多元，經濟繁榮，成就了世人稱羨的亞洲奇蹟。俗曰：「十年樹木，百年樹人」，教育的成效不是立即可見的。今日若不能繼續提昇教育品質，則十年後必將嚐到苦果。過去以粗廉方式辦教育，長期的投資不足，已累積了太多的問題。在智育掛帥、急功近利的作法下，所造就的下

一代，在社會關懷、人際溝通、尊重自然、奮發向上等等全人性格發展上，已有所欠缺。而大批學生在國民教育階段被放棄，失去自尊、感受不到教育的愛。出了校門後，成為社會的邊緣人，因而憤世嫉俗、反智、反社會。近期發生的彭婉如事件、白曉燕事件，就是當年種下的因，今日由全社會來承擔這個果。要徹底改善這種狀況，非從教育改革著手不可。上述改革建議項目中，縮小學校規模、落實小班教學、暢通升學管道等等，都需要龐大的經費支應，而今政府財政困難，若沒有很大的決心，是不可能達成的。政府為了建核四、建高鐵、以及眷村改建，每一項建設都至少投入四千億以上的特別預算。那麼為了我們的下一代，為了建立一個祥和的社會，政府是否應認真考慮，分年編列教育改革特別預算，來推動並落實教育的希望工程？投資教育，就是投資未來。對於多年累積的教育問題，政府應有魄力與決心，提供資源、修訂法律、調整組織，以改善教育大環境，並激發教師熱忱，釋放民間活力，讓全民一起攜手共同努力，迎接新世紀的挑戰。

附 註

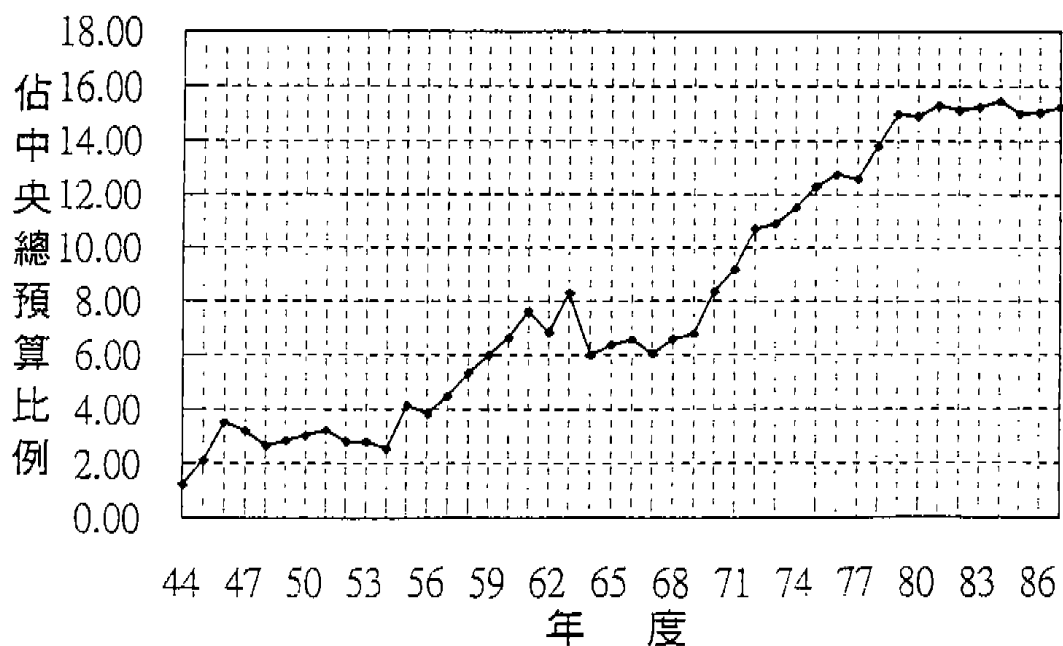
- 1.經建會經濟研究處。瑞士國際管理學院（IMD），1996年國家競爭力評估細分類項目改進之檢討。
- 2.張鈿富（民86）教科文預算下限取消後的教育經費分配策略。政策月刊，26，2-4。
- 3.教育部會計處（民86）。歷年度教科文支出與教育部主管預算核列情形一覽表。
- 4.行政院教育改革審議委員會（民85）。教育改革總諮議報告書。台北市：作者。
- 5.台北日本人學校（民84）。學校要覽。台北市：作者。
- 6.教育部國民中學課程標準編輯審查小組（民84）。國民中學課程標準總綱。
- 7.黃武雄（民84）。台灣教育的重建。台北：遠流出版社。
- 8.凱尼斯·威爾森（1997）。全是贏家的學校（第一版）（蕭昭君譯）。台北市：天下文化。

表一 國家競爭力細項排名

大、中、細項分類	說 明	實際資料排名		排名
		統計	問卷調查	
教育制度	是否符合競爭經濟之所需		7.07	3

中等教育入學率	1992，學齡學生人數／學齡人口， %	95		15
高等教育入學率	1992，20-24歲就學人數／學齡人 口，%	34		20
基本教育師生人數 比	1993，學生人數／教師	25		36
中等教育師生人數 比	1993，學生人數／教師	21		37
平均每人教育公共 支出	1993，美元	654		24
文盲率	1995，成人（15歲以上）文盲人口 數／總人口，%	6.8		33

資料來源：經建會經濟研究處“瑞士國際管理學院（IMD），1996年國家競爭力
評估細分類項目改進之檢討”



圖一歷年教科文預算佔中央總預算比例變化圖

表二 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

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的支持性網絡系統 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

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」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路

*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。

表三、我國與日本國中課程節數比較表

國 別			日 我 國			日 我 國			日 我 國			日 我 國											
年 級			一			二			三			6 學 期 節 數											
年 度			84	74	85	84	74	85	84	74	85	84	74	85									
國 文			5	6	5	4	6	5	4	6	5	26	36	30									
英 語			4	2-3	3	4	4	3	5		1+(1)	26	12-14	14+(2)									
數 學			3	3-4	3	4	4	4	4		2+(2)	22	14-16	18+(4)									
社會 學科	認識 台灣	社 會	4		3	1	4		3			22		6									
		歷 史													1								
		地 理														1							
	歷 史		2			2	2		1	2	10	8											
	地 理		2			2	2		1	2	10	8											
	公民與道德		1	2				1	2	2	1	2	2	6	12	8							
自然 學科	生 物		3	3	3	3			4			20	6	6									
	理 化																	4	4		2+(2)	8	12+(4)
	地球科學																				2	1	4
家政與生 活科技		家 政 生活科技	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	12	12	12								
電 腦								1			1			4									
健 康 教 育				2	2								4	4									
藝 能 學 科	體 育		3	2	2	3	2	2	3	2	2	18	12	12									
	音 樂		2	1	2	2	1	1	1	1	1	10	6	8									
	美 術		2	1	2	2	1	1	1	1	1	10	6	8									
童軍教育				1	1		1	1		1	1		6	6									
鄉土藝術活動					1									2									
輔導活動				1	1		1	1		1	1		6	6									
團體活動			2	2	2	2	2	2	2	2	2	12	12	12									
選修科目					1-2		0-2	2-3	1	10-15	2-5	2	20-34	10-20									
合 計			31	32- 34	33- 34	31	34- 36	35- 36	31	32- 37	30+(5)- 33+(5)	186	196- 214	196+(10)- 206+(10)									

資料來源：

1. 台北日本人學校1995學校要覽
2. 國民中學課程標準總綱74年4月公佈
3. 國民中學課程標準總綱85年7月公佈