

國民教育政策檢討與策進

吳清山、賴協志

【作者簡介】

吳清山，曾任臺北市立師範院校長、主任秘書、國民教育研究所所長、初等教育學系主任。現任臺北市立師範學院國民教育研究所暨教育行政與評鑑研究所教授、財團法人高等教育評鑑中心基金會執行長。

賴協志，臺北市立教育大學國民教育研究所博士班研究生。

摘要

為促進國民教育的健全發展，實有必要進行國民教育政策檢討與策進。本文先就當前主要國民教育政策的發展過程和實施狀況進行說明，接著檢討其優劣得失，最後提出下列十二項國民教育政策的改進途徑：1.訂定「國民教育革新方案」，擴大國民教育實施效果；2.發行「國民教育統計年報」，以利社會大眾了解實施狀況；3.改進九年一貫課程內容，擴大九年一貫課程實施成效；4.持續推動降低班級學生人數政策，提升學生學習成效；5.採行部編本與民編本併行制，以利提升教科書品質；6.建立完整編班監督機制，有效管控各校編班依法行事；7.持續改進國中基本學力測驗命題品質，提升基測效果；8.持續辦理教育優先區政策，縮短城鄉教育發展差距；9.消除政治力介入校長遴選，有效遴選優秀學校校長；10.建立教師遴選標準化作業流程，公開透明遴聘教師；11.開辦國民教育幼兒班，以利及早開發幼兒潛能；12.建立外籍配偶子女教育輔導機制，以利教養其子女。

關鍵詞：國民教育政策、九年一貫課程、基本學力測驗、常態編班政策

Examination and Improvement On The Compulsory Education Policies

Ching-Shan Wu, Hsieh-Chih Lai

ABSTRACT

To promote the healthy development of the compulsory education, we explore the examination and improvement on the compulsory education policies. First, we explain the evolution and implementation of the main compulsory education policies in this article. Next, we examine the advantages and disadvantages of them. Finally, we provide improvable solutions of the compulsory education policies. The solutions are listed below: 1. Drawing up "the innovation program of compulsory education" to expand the executive effects of compulsory education. 2. Issuing "the statistical yearbook of compulsory education" to let the people understand executive condition. 3. Improving the contents of nine-year integrated curriculum to expand the executive effects. 4. Boosting the policy of class size reduction continuously to enhance students' learning effectiveness. 5. Adopting unified editorial institution and open editorial institution to improve textbooks' quality. 6. Establishing the normalized class assignment policy in schools to administrate schools to do as the regulations from law. 7. Improving the quality of the basic competence test for junior high school continuously to enhance the test's effects. 8. Implementing the Educational Priority Area plan continuously to shorten the differences of city schools and country schools. 9. Eliminating political intervention on the principal selection to select excellent principals effectively. 10. Establishing the standardized procedures of the teacher selection to select teachers publicly. 11. Opening pre-school classes of the compulsory education to develop children's potential early. 12. Establishing the counseling system to breed children of the immigrant mothers.

Key words: the compulsory education policies, nine-year integrated curriculum, the basic competence test, the normalized class assignment policy

壹、前言

國民教育的健全發展，是一切教育的穩固磐石。歐美先進國家為提升國民素質，增進教育品質，紛紛致力於國民教育的改進與革新。

我國政府亦不例外，自民國五十七年推動九年國民教育以來，一連串提升國民教育品質的革新政策接續啟動，尤其近十餘年來，隨著教育改革如火如荼的展開，國民教育改革構想大量湧現，相關政策不斷推陳出新，這可由政府所公布的「中華民國教育報告書——邁向二十一世紀的教育遠景」、「教育改革總諮議報告書」、「教育改革行動方案」，以及全國教育發展會議的結論與建議事項中，皆可看到國民教育各種革新政策。

這些國民教育革新政策相當多，舉凡推動九年一貫課程、降低班級學生人數、實施教科書一綱多本、實施五育均衡教育、建立終身學習社會、加強弱勢族群教育、推動教育優先區、採行教師聘任制度、實施校長遴選制度、家長參與校務運作、實施教育評鑑……，在投入龐大資源後，使國民教育在量的增加與質的提升上，均有一定的成效與進展，也使國中小教育環境展現出不同於以往的嶄新風貌。

就在政府戮力推動教育改革，堅持改革不應走回頭路之際，被喻為「教育改革推手」的中央研究院李遠哲院長，於民國九十四年十月十三日至立法院科技及資訊委員會報告相關業務，並接受李敖委員質詢時，為教改未能紓解學生升學壓力、未能達到社會大眾的期待而公開道歉（李遠哲為十年教改道歉，2005），顯然這一波國民教育改革，與所要達成目標仍具有一段距離。持平而論，臺灣的國民教育原本就非十全十美，不能因為這樣的道歉而認定過去教育改革完全失敗，一無是處，似乎太過武斷，有失公平，仍需秉持客觀公正的心態，持續進行反省檢討，並思索解決之道，方為上策。

國民教育政策的推展，係屬教育改革重要的一環，相關政策施行後有值得肯定的成效，亦有尚待改進的缺失，為促進國民教育的健全發展，實有必要進行國民教育政策檢討與策進。因此，本文透過相關文獻探討，首先就當前主要國民教育政策內容進行分析，其次檢討當前國民教育政策的得失，最後提出當前國民教育政策的改進途徑。

貳、當前主要國民教育政策內容分析

當前實施中的國民教育政策繁多，林林總總，令人目不暇給，筆者從當前已實施的國民教育政策中，就其影響層面與社會關注性，選擇其中十項重要政策，包括：九年一貫課程政策、降低班級學生人數政策、教科書開放政策、國中常態編班政策、國中基本學力測驗政策、教育優先區政策、校長遴選政策、教師聘任政策、國民教育幼兒班政策和加強外籍配偶子女教育政策，分別就其發展過程和實施狀況進行說明分析。

一、九年一貫課程政策

九年一貫課程政策的推動，被社會各界視為是近四十年來臺灣最大的課程變革，對於課程設計、教師教學、學生學習及學校文化，均產生深遠的影響。茲將我國九年一貫課程政策的發展過程和實施狀況說明分析如下：

（一）發展過程分析

為滿足社會大眾的期待與國家發展的需求，政府積極進行教育改革，並在「教育改革總諮議報告書」中，規劃了改革課程與教學的建議，行政院依據此報告書內容，要求教育部擬定相關計畫實施；而鑑於國民中小學課程標準有檢討修正之必要，教育部於八十六年四月成立「國民中小學課程發展專案小組」，研訂國民中小學課程發展及修訂的共同原則、應有的學習領域、授課時數比例等課程結構；另外，八十六年四月十七日立法院教育委員會審查教育部八十七年預算時附帶決議事項：「教育部必須在八十八年九月完成國民中小學九年一貫課程綱要之研訂，並於九十年起全面實施，否則凍結相關預算。」又於審查八十八年度中央政府總預算有關教育部分之附帶決議：「教育部應確實依立法院民國八十七年度預算附帶決議，於民國八十七年九月之前公布九年一貫課程總綱，至遲不得拖延超過八十八年九月之後；並將公布之新課程總綱，提供立法院教育及預算委員會委員。」（林殿傑，1999）。教育部遵照該決議，著手進行「國民教育階段九年一貫課程總綱綱要」的擬定，並於八十七年九月公布實施；接著於八十七年十月成立「國民教育各學習領域綱要研修小組」，研訂各學習領域課程綱要；在各領域綱要草案完成後，隨即於八十八年十二月成立「國民中小學課程修訂審議委員會」，審議各學習領域課程綱要內容之適當性，並研議推動新課程之各項配合方案，於民國八十九年九月公布「國民中小學九年一貫課程暫行綱要」；在持續檢討修正後，於民國九十二年一月公布「國民中小學九年一貫課程綱要」。依據上述課程綱要（教育部，民1998a、2000a、2003a）的

規定，從九十學年度起，九年一貫課程開始於國小一年級實施，九十一學年度於國小一、二、四年級及國中一年級實施，九十二學年度於國小一至五年級、國中一至二年級實施，至九十三學年度國中小各年級已全面實施。

（二）實施狀況分析

為有效推動新課程計畫的各項工作，並整合各界資源，教育部於民國八十九年成立「國民中小學九年一貫課程推動工作小組」，定期召開會議，掌握各項工作進度，且將九十二年度定為「九年一貫課程深耕年」，推動大規模的「課程深耕計畫」，該計畫係由各縣市成立「國民教育課程與教學輔導團」，在新學期開學後遴選組成「深耕種子團隊」，並建置由績優校長回任教師所擔任的課程督學，自九十二年度起，各縣市正式啟動教學輔導功能，預計連續辦理三年，每年協助各縣市培訓優秀種子教師與課程督學，負責各縣市九年一貫課程推動事宜（國立教育資料館，2004）。此外，教育部為表彰九年一貫核心價值，並尋找推動九年一貫課程出色之學校團隊、教師團隊、家長、社區團隊，持續辦理「標竿100——九年一貫推手」活動，透過該活動的舉辦，讓九年一貫課程的理念與精神更加落實。

二、降低班級學生人數政策

班級學生人數多寡深深影響到教學品質；一般而言，學生人數過多的班級，不僅造成學生活動空間的擁擠；而且也減少了師生互動的機會，降低了學生學習的效果（吳清山和蔡菁芝，2001）。因此，為了有效提升學生學習成效，降低班級學生人數政策的實施，有其必要性。以下針對我國降低班級學生人數政策的發展過程和實施狀況進行說明分析。

（一）發展過程分析

隨著經濟成長與都市化發展的結果，人口大量向都市集中，多數都會地區學校的學生班級人數始終居高不下，無法達到「國民教育法」第十二條規定：「國民小學及國民中學，以採小班制為原則。」的要求，造成學生受教品質大受影響。教育部（1988）在第六次全國教育會議中，即決議應逐年減少班級人數至四十人以下，然並未規劃實施期程；從民國八十年「救一救下一代行動聯盟」大聲疾呼「降低中小學班級人數」，以及民國八十三年「四一〇教育改造聯盟」提出教育改革的四大訴求之一「落實小班小校」，呼籲政府必須在五年內達到中小學每班不超過三十人，國內輿論開始對於中小學班級規模人數過多的情況加以批判；於是教育部（1995）在

「中華民國教育報告書」中，提出「降低班級平均人數至三十五人，且每班最多不超過四十人」，且研訂分三階段進行的「降低班級學生人數計畫」，自九十學年度降至每班平均三十五人為目標。此外，行政院教育改革審議委員會（1996）所提出的「教育改革總諮議報告書」摘要部分指出：「小班教學是政府與民間教育改革的共識，應積極努力於民國八十七學年度達成每班學生數低於四十人的目標，九十五學年度前達成每班三十人以下的目標，實施時可由國小一、二年級做起」。

（二）實施狀況分析

教育部承接後續改革工作的實際推動者，並於民國八十七年正式提出「教育改革行動方案」，將「降低國民中小學班級學生人數，並提升小班教學效果」列入該項方案之中，計畫從八十七學年度到九十六學年度實施，而且在八十八年度至九十二年度，動支三百六十九億七千九百五十一萬元，達成下述兩項目標：（1）九十六學年度國中小班級學生人數降至每班三十五人；（2）補助地方政府增班所需各項硬體建設及增聘教師人事費；同時教育部並預計花費十八億元發展小班教學精神計畫原則，內容包括下列八項：規劃小班教學示範計畫、加強小班教學師資研習、營造小班教學學習環境、改進小班教學課程與教材、改進小班教學教法與評量、成立小班教學輔導諮商單位、評鑑小班教學成效、推廣小班教學作法、宣導以學生為中心的小班制教學精神（教育部，1998b、2003b）。當前政府仍繼續執行「降低國民中小學班級學生人數計畫」，使國中小每班學生人數持續降低，希望能達成預定的目標。

三、教科書開放政策

國中小教科書是課程設計的具體展現，是教師教學的重要依據，亦是學生學習的主要來源，其開放政策實施後，對學校教師、學生及家長均產生直接的衝擊。茲將我國教科書開放政策的發展過程和實施狀況說明分析如下：

（一）發展過程分析

國民小學和國民中學教科書編輯正式有法律依據，係民國六十八年總統公布「國民教育法」第八條第二項規定：「國民小學及國民中學之教科圖書，由教育部編輯或審定之。」根據該法規定，教育部既編輯教科書，又審定教科書，難免有「球員兼裁判之嫌」，引起社會各界所批評，因而改革之聲時起。教育部（1998）在第六次全國教育會議中，即建議中小學教科書應考慮逐年開放為審定制。民國七十八年，教育部著手進行國民中小學課程標準的修訂，並分別於七十八學年度和八十學

年度，開放國中、國小藝能學科和活動類科教科書為審定本。八十三年六月立法院教育、法制、財政三委員聯席會議紀錄中，周荃委員及陳光復委員臨時提案：「教育部應於二年內全面開放審定本教科書，並向立法院提出報告，其審定標準由教育部定之。」結果在場人數十六人中，贊成者九人。教育部面對立法院壓力，八十三年十一月成立「研議擴大開放國民小學教科書審定事宜專案小組」，其中小組研究重要結論為：「國民小學各科教科書均自八十五學年度起逐年開放為審訂本，惟國立編譯館仍應繼續編輯國語、社會、道德與健康三科與民間之審訂本併行，必要時再增編自然及數學，以為調節。」並向部長簡報，所做決議與小組研究重要結論大同小異。而八十四年底立法院教育委員會通過決議，要求國中小教科書全面開放民編。因此，國小和國中教科書乃分別於八十五年 and 九十一年全面開放民編，統編本乃逐漸淡出教科書市場。

（二）實施狀況分析

國中小教科書開放為審定制後，教育部於八十九年四月委請國立編譯館辦理九年一貫課程教科書審查工作，並於八十九年六月公布「國民小學及國民中學教科圖書審定辦法」，為教科書審查作業辦理的依據，其中第八條規定，審定機關應組成審定委員會，依教育部發布之課程綱要及各學習領域審查規範審定教科書；據此，國立編譯館於八十九年九月開始受理國小一年級語文（國語和英語）、健康與體育、生活、數學、綜合活動等學習領域教科圖書的送審。當前國中小已全面實施九年一貫課程，教科書的審定範圍為教育部發布之課程綱要所定語文（不包含閩南語、客家語、原住民語等鄉土語言）、健康與體育、社會、藝術與人文、數學、自然與生活科技及綜合活動等七大學習領域（教育部，2004a）。目前通過審定的國中小教科書版本眾多，包括：康軒、南一、翰林、仁林、育成、牛頓……。

四、國中常態編班政策

學校環境是培育人才的搖籃，不能忽視所有學生的學習；而國中常態編班政策的實施，乃是為顧及每位國中生的學習，其重要性不言可喻。以下針對我國國中常態編班政策的發展過程和實施狀況進行說明分析。

（一）發展過程分析

在升學主義的影響下，國民中學為求升學率的提升而實施能力分班教學，不僅加重前段班學生的課業壓力，也使後段班學生因能力分班後的「標籤作用」，產生放

棄學習的情形，甚至引發諸多校園問題和青少年犯罪事件；教育部正視此問題的嚴重性，逐步落實國中常態編班政策，於民國六十八年訂頒「改進國民中學學生編班試行要點」，首次明定：「嚴禁固定階梯式能力分班。」民國七十一年訂頒「國民中學學生編班實施要點」，規定一年級一律常態編班，二年級在常態編班的基本班級下實施學科能力分組教學或二段式混合能力編班，三年級除技藝教育班外，不得分編固定式的就業班或升學班；該實施要點經民國七十四年、八十年、八十一年、八十六年、八十八年及九十三年多次修訂，當中皆禁止能力分班；民國九十四年三月，教育部依據民國九十三年九月一日修正公布的國民教育法第十二條第二項規定：「國民小學及國民中學各年級應實施常態編班；為兼顧學生適性發展之需要，得實施分組學習；其編班及分組學習準則，由教育部定之。」訂頒「國民小學及國民中學常態編班及分組學習準則」，要求國中小務必依照規定實施常態編班。

（二）實施狀況分析

當前教育部以獎懲方式及訪視學校來落實國中常態編班政策，除了函請各縣市政府確實填報「國中常態編班實施情形總表」、「國中常態編班督導紀錄季報表」及「國民中學編班方式調查表」外，若發現有違反學校編班作業相關規定者，依「教育專業人員獎懲標準」議處學校失職人員；並組成訪視小組，自九十二年十月起，赴各直轄市、縣市政府及學校進行訪視，亦於訪視後安排常態編班說明會，邀請各國民中學校長、教師會代表及家長代表出席，共同研商以解決問題；另外，依據「國民小學及國民中學常態編班及分組學習準則」第五條規定，教育部要求直轄市、縣（市）政府組成「國中小常態編班推動委員會」（設置十一至十七名委員，由教育局局長擔任主任委員，其餘委員由教育局人員、國中小校長、地方教師會代表、學生家長會代表及學者專家組成，其中地方教師會代表、學生家長會代表各不得少於委員總人數之三分之一），貫徹執行常態編班政策。

五、國中基本學力測驗政策

在觀念日益開放、價值日趨多元的社會中，考試選才方式必須回歸教育本質，重視個別差異，兼顧過程與結果，方能符合真正的公平；而國中基本學力測驗即是為達到實質的公平所推動的新政策，對我國升學考試制度而言，實是一項新變革。茲將我國國中基本學力測驗政策的發展過程和實施狀況說明分析如下：

（一）發展過程分析

政府遷臺後，於民國四十五年開始實施國中畢業會考，至民國九十年廢止高中聯招制度，前後共計四十五個年頭，長期以來為臺灣社會的莘莘學子建立一套公平的篩選機制，實有其不可磨滅之貢獻，然而，其一元化的評量方式，導致嚴重的教學偏差，抹煞學生的創意，僵化學生的思維模式，為人所詬病，隨著教育改革的推動，行政院教育改革審議委員會（1996）在「教育改革總諮議報告書」中，建議政府儘速建立基本學力指標，協助每位學生具有基本學力，積極進行學生基本學力之研究；為使基本學力的要求能具體落實，可以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。於是教育部開始著手規劃相關事項，於民國八十七年七月頒布「高級中學多元入學方案」，並明確表示，從民國九十年起，全面實施國中基本學力測驗。

（二）實施狀況分析

為有效推動高級中學多元入學方案，實施國中學生基本學力測驗，教育部委託國立臺灣師範大學心理與教育測驗研究中心成立「國民中學學生基本學力測驗推動工作委員會」，該委員會共分為試題發展組、題庫發展組、資訊組和行政組，積極進行試題的研發及題庫的建立。當前的招生方式可由民國九十三年八月十一日教育部所公布的「九十四年高中及高職多元入學方案」中得知，包括：1.甄選入學：提供各類資賦優異學生、具有特殊才能或性向學生入學；2.申請入學：提供對有特色之學校或科別具有興趣之學生就近入學鄰近高中職或直升入學，以落實高中職社區化；3.登記分發入學：提供非經由前兩項方式或其他經主管教育行政機關核准之方式入學學生依其志願分發入學（教育部，2004b）。另外，原本國中學生基本學力測驗試題均為單選題，教育部為增進學生寫作與語文表達能力，將於九十五學年度的測驗中增加寫作測驗題型，並訂定「九十五年國民中學學生寫作測驗試辦實施方案」，研擬「九十五年國民中學學生試辦寫作測驗試題示例說明」，於九十四年八月三日召開記者會進行介紹與說明。

六、教育優先區政策

早在1950至1970年代，英、美、法等先進國家的政府便積極介入解決該國文化不利地區、學校或學生的教育問題，以實現教育機會均等的理想；而我國政府參酌先進國家的作法，積極推動教育優先區計畫，自八十四年度起試辦，八十五年度開始實施。以下針對我國教育優先區政策的發展過程和實施狀況進行說明分析。

（一）發展過程分析

近十年來，中央政府以協商方式、百分比公式（民國八十二年）起、教育經費基本需求公式來撥補地方政府的教育經費，強調的是「水平公平」原則，所以學生數、班級數多的縣市，所獲得的經費也相對較多，在此種分配方式下，對於位處偏遠、交通不便、教師流動率高、學齡人口流失、規模過小的學校，以及原住民、低收入戶、低成就、單（寄）親家庭、隔代教養家庭、中輟、行為適應不良等不利條件的學生而言，所受到的照顧相對較少，未能符合真正的「垂直公平」原則。有鑑於此，教育部於八十四年度補助臺灣省教育廳試辦教育優先區計畫經費八億元，就「地震震源區或地層滑動區」、「地層下陷地區」、「山地及離島地區需要特別建造」、「試辦國中技藝教育中心」及「降低班級人數急需增建教室」等五項指標給予學校專款補助，以改善師生安全衛生及攸關身心發展的教育環境，並充實其教學設備。秉承八十四年度的試辦經驗，教育部自八十五年度起擴大辦理「教育優先區計畫」，擬定十項教育優先區指標：1.弱勢族群學生比例偏高之學校；2.離島或特殊偏遠交通不便之學校；3.隔代教養及單（寄）親家庭等學生比例偏高之學校；4.中途輟學率偏高之學校；5.國中升學率偏低之學校；6.青少年行為問題較嚴重地區；7.學齡人口嚴重流失地區；8.教師流動率及代課教師比例偏高之學校；9.特殊地理條件不利地區；10.教學基本設備不足之學校。該指標逐年修正，至九十三年度，補助指標計有七項，包括：「原住民及低收入戶學生比例偏高之學校」、「離島或偏遠交通不便之學校」、「隔代教養、單（寄）親家庭學生及外籍、大陸配偶子女比例偏高之學校」、「中途輟學率偏高之學校」、「學齡人口嚴重流失之學校」、「教師流動率及代理教師比例偏高之學校」及「國中學習弱勢學生比例偏高之學校」（教育部，2005a）。

（二）實施狀況分析

教育部為落實「教育優先區計畫」，自八十四年試辦，八十五年起正式實施以來，教育部已投入數百億元的經費，受補助的學校不計其數，以九十三年度為例，經費補助共638,208,118元，其中補助經費最多的縣市依序為：花蓮縣、屏東縣、嘉義縣、臺東縣與臺北縣，其共同特色為：偏遠地區多、規模偏小的學校多及原住民人口多，而獲得補助經費最少的縣市依序為：連江縣、嘉義市、新竹市、臺中市與高雄市，除了連江縣係因為幅員過小，補助亦少，其餘則都屬都會地區，不利學生人數較少所致（教育部，2005a）。此外，教育部為了解受補助縣市推動教育優先區的執行成效，於九十三年四月發布「教育部九十三年度教育優先區計畫實施情形訪

視計畫」，於民國九十三年九月三十日起至十一月十九日止，依據訪視計畫，針對各直轄市、縣（市）政府及九十一、九十二年度接受教育部「教育優先區計畫」補助之學校，進行教育優先區計畫執行情形之訪視，並於九十四年三月公布訪視結果報告。

七、校長遴選政策

舉凡校園環境的經營擘劃、校園文化的建立更新、組織氣氛的營造確立及學校教育的成敗得失，校長扮演者關鍵的角色；而校長遴選政策的實施，攸關能否選出優秀且適當的學校領導者，促進學校教育的進步與成長。茲將我國校長遴選政策的發展過程和實施狀況說明分析如下：

（一）發展過程分析

民國八十八年二月三日國民教育法公布施行前，我國國中小校長的任用係經「甄選考試」、「儲訓後列冊候用」、「遇出缺由地方政府核派」之程序辦理，實施多年，肯定認同者有之，然而，萬年校長和不適任校長的存在、遴用過程缺乏公正性、教師及家長缺乏管道表達意見等問題的產生，再加上大學校長遴選制度的衝擊，改革之聲湧現；行政院教育改革審議委員會（1996）在「教育改革總諮議報告書」中建議校長採遴聘制；民國八十八年二月三日國民教育法修訂案通過後，落實了行政院教育改革審議委員會對國中小校長任用制度的建言，使得中小學校長任用方式由原先的官派改為現行的遴選制度，其中第九條的規定是國中小校長遴選制度的法源依據，包括：1.國中小校長採任期制，在同一學校得連任一次；2.國中小校長任期屆滿得回任教師；3.國中小校長將由地方政府組織遴選委員會就公開甄選、儲訓之合格人員、任期屆滿之現職校長或曾任校長人員中遴選後聘任之；4.遴選委員會應有家長會代表參與，其比例不得少於五分之一。據此，從八十九學年度起，全國國中小已全面實施校長遴選制度。國民教育法第九條分別於九十二年二月六日（另增訂第九條之一至第九條之四）、九十三年九月一日修正公布，第一項加列了原住民、山地、偏遠、離島等地區之學校校長任期，由直轄市、縣（市）政府定之；第三、四項中，加入連任任期已達二分之一以上之現職校長可參加他校校長遴選的規定。

（二）實施狀況分析

關於當前國內二十五縣市國民中小學校長遴選的實施狀況，可由各縣市主管教育行政機關訂定之國中小校長遴選規定中探其究竟；依據文超順（2001）、吳財順

(2004)的研究發現，在法令名稱上，各縣市所訂定的名稱並不一致，臺北市和花蓮縣稱之為校長遴選自治條例；基隆市、苗栗縣和屏東縣稱之為校長遴選作業辦法；其餘各縣市稱之為校長遴選作業要點；在委員會設置方式上，除了新竹市（九十一年度以前）設置校級委員會外，其他縣市均設置縣級委員會，其中臺北市、臺中市、臺南市和宜蘭縣有浮動委員的設置；在委員會組織成員類別上，各縣市均有設置家長代表及教育行政機關代表，而規定設有學者專家者計有二十二個縣市、設有教師代表計有二十個縣市、設有社會公正人士者計有十五縣市、設有校長代表計有七個縣市；在委員會委員人數上，以基隆市等十一個縣市所規定的十五人最高，以嘉義市所規定的五人為最低，其餘均介在九至十三人；在主任委員（或召集人）人選上，除臺北縣、新竹市、苗栗縣、臺中市和宜蘭縣等五個縣市未明文規定外，其餘二十個縣（市）多係由縣（市）行政或教育首長擔任；在遴選程序上，多數縣市採用由委員會獨力完成之一階段作業程序，而部分縣市採用由委員會遴薦一至三人，再由縣市長擇聘的二階段作業程序；在遴選方式上，部分縣市無規定，而有規定者也諸多差異，包括：資料審查、積分審查、實地查訪、書面報告、筆試、口試、面談、學生家長及學校教師得列席表示意見、教育局提建議案等方式。由此可知，各縣市關於校長遴選的規定差異性頗大，呈現出多樣面貌。

八、教師聘任政策

民國八十四年八月九日教師法公布施行後，對於教師資格檢定與審定、聘任、權利義務、待遇、進修與研究、退休、撫卹、離職、資遣、保險、教師組織、申訴及訴訟等均有所規定；其中聘任制度對國中小教師產生直接且深遠的影響。以下針對我國教師聘任政策的發展過程和實施方式進行說明分析：

（一）發展過程分析

教師法公布施行前，國小初任教師依其在校成績，選填志願予以分發，調校者則依積分高低（積分以服務年資、遷調戶籍地、記功嘉獎等項目計算之）選填縣市，由臺灣省政府教育廳、臺北市政府教育局及高雄市政府教育局統一介聘分發；而公立國中教師之任用，雖名為校長聘任，但實際上與國小教師相同，學校並無選擇教師之權力。教師法施行後，使國中小學教師之任用有了很大改變，該法（九十二年一月十五日修正）第十一條第一項規定：「高級中等以下學校教師之聘任，分初聘、續聘及長期聘任，除依師資培育法第十三條第二項或第二十條規定分發者外，應經教師評審委員會審查通過後由校長聘任之。」另外，教育人員任用條例

（八十六年三月十九日修正）第二十六條第一項規定：「各級學校教師之聘任，應本公平、公正、公開之原則辦理。」其中第一款規定「高級中等以下學校教師除依法令分發者外，由校長就經公開甄選之合格人員中，提請教師評審委員會審查通過後聘任。」由此可知，高級中等以下學校教師除公費生之外，皆由派任改為聘任方式，聘任的權限，也由主管教育行政機關轉移至學校教師評審委員會。

（二）實施狀況分析

教師聘任制自八十六年八月一日實施至今，各方議論紛紛，尤其在聘任教師上，各縣市乃至各學校實施方式皆不相同，而各縣市學校教師評審委員會之運作，可概分為五種方式，即各校教評會自行辦理、聯合數校一起辦理、委託縣市教育局辦理、成立「選聘服務作業中心」介聘及混合前幾種方式辦理（吳裕文，1997；金振鏞，1999）。另外，由民國八十六年三月十九日公布實施的「高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法」第二條規定中可了解，各校教師評審委員的任務包括：關於教師初聘、續聘及長期聘任之審查事項；關於教師長期聘任聘期之訂定事項；關於教師解聘、停聘及不續聘之審議事項；關於教師資遣原因認定之審查事項；關於教師違反本法規定之義務及聘約之評議事項；其他依法令應經教師評審委員會審查之事項等。由葛立慈（2001）、林信志（2001）的研究發現，學校教師評審委員會執行任務的比例，以審查教師的初聘為最多，其次是教師的續聘、長期聘任，而對於教師之解聘、停聘、不續聘及淘汰學校之不適任教師則較少涉及。

九、國民教育幼兒班政策

國民教育幼兒班政策之推動，是對當前幼兒教育檢討後所推動的教改政策之一，對國小及幼稚園均有不小的影響。以下針對我國國民教育幼兒班政策的發展過程和實施方式進行說明分析。

（一）發展過程分析

五歲幼兒教育納入國民教育體系是教育發展過程中常被探討的議題之一，例如：民國七十二年教育部成立「學制改革小組」，建議政府可參考財力及社會需要，將五歲以上之兒童納入義務教育的範疇；七十七年二月所舉辦的第六次全國教育會議中，教育部擬定「幼兒教育發展計畫」之實施方案，將幼兒教育公立化與義務化列為發展方向之一（教育部，1988）；八十三年六月舉行的第七次全國教育會議議題中，將幼兒教育列為主要革新領域之一，針對將五歲之幼兒教育納入國民教育體

系進行討論（教育部，1994）；民國八十七年教育部於「教育改革行動方案」中，將「提高五歲幼兒入園率達百分之八十以上」列入該項方案之中，動支三億元經費，由八十八年度至九十年年度執行（教育部，1998b）。在「二〇〇一年教育改革檢討與改進會議」的結論與建議事項中，「要求推動幼托合一，國民教育向下延伸一年並納入正規學制」被列為優先推動項目之一；而在「二〇〇三年全國教育發展會議」之結論與建議事項中，確定「五歲幼兒納入國民教育正規體制」之政策目標與實施步驟（教育部，2003c）。依據上述二項會議之結論與建議事項，教育部於九十三年四月二十二日提出「國民教育幼兒班實施計畫」（草案），然參據行政院審議意見，並考量國家整體財政、幼教機構供需現況等因素，於民國九十四年一月將該計畫（草案）修正為「扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫」，做為國民教育向下延伸之近程計畫。

（二）實施狀況分析

由教育部（2005b）所提出的「扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫」中可知，國民教育幼兒班政策的實施，是分階段、依學年度進行，並以公立幼稚園為主要供應者，供應量不足地區納入私立幼稚園及公私立托兒所，而就讀公立國幼班每生每學期最高補助學費2,500元，就讀私立國幼班每生每學期最高補助學費10,000元，在經費配置上，九十三年度所需經費為82,700,000元，九十四年度為395,900,000元，九十五年度為625,400,000元，九十六年度為655,300,000元，九十七年度為639,500,000元。目前已於離島地區（金門縣、連江縣、澎湖縣、臺東縣蘭嶼鄉、綠島鄉、屏東縣琉球鄉）及原住民地區五十四個鄉鎮市實施，完成第一階段（自九十三學年度起），持續推動第二階段（自九十四學年度起）；而第三階段（自九十五學年度起），復納入全國滿五足歲之經濟弱勢幼兒（包括低收入戶幼兒及中低收入戶幼兒）為辦理對象；第四階段，未訂定時程，須待幼托整合後，國家整體財政充裕及配套措施研訂周全，再研議全面辦理國民教育向下延伸一年。

十、加強外籍配偶子女教育政策

近年來國人與外籍人士結婚比率逐年升高，外籍配偶及其所生子女人數激增，由於語言和文化的差異，使相關的教育問題浮現，為了國家未來的發展，外籍配偶子女教育問題必須加以正視。以下針對我國外籍配偶子女人數的發展過程及實施狀況進行說明分析。

（一）發展過程分析

「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」、「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」和「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法」為兩岸人民往來及通婚的重要法律依據；基於人道考量與輿論壓力，政府對於返臺定居的規定逐漸鬆綁，相關政策逐漸放寬，兩岸交流與互動更為頻繁，使得不少大陸新娘嫁到臺灣；另外，政府自民國八十三年實施「南向政策」後，引進東南亞外籍勞工，且公開鼓勵臺商至東南亞投資，帶動外籍配偶來臺人數逐漸增多；隨著大陸籍與外籍配偶來臺人數的增加，其所生的子女人數明顯成長不少，而進入國中小就讀的人數也就相對提高；依據教育部（2004c、2005c）的統計資料可知，九十三學年度國中小的學生數為2,840,460人，外籍配偶子女人數為46,411人，與九十二學年度相較，學生數減少了29,616人，而外籍配偶子女人數卻增加了16,371人，所占的比率由1.05%（九十二學年度）提高至1.63%（九十三學年度），小幅上升了0.58%，雖然所占比率並不高，但是若依行政院主計處發布資料相對照，未來的比率將越來越高，到了一〇〇學年度，國小一年級學生可能有三分之一是屬於外籍配偶所生的子女。為因應持續增加的國中小外籍配偶子女人數，教育部（2003c）於臺北市國家圖書館召開「二〇〇三年全國教育發展會議」時，將「加強外籍配偶及其子女教育，調整文化及學習落差」列入討論題綱之一，並提出包括「開創多元學習管道，結合縣市家庭教育中心及民間團體等相關單位辦理外籍配偶成人教育」等十一項結論與建議事項；據此，教育部提出相關措施來解決當前外籍配偶子女的教育問題。

（二）實施狀況分析

教育部配合行政院經濟建設委員會提出的「現階段外籍與大陸配偶移入因應方案」，正積極推動加強外籍配偶及其子女教育政策，以強化族群融合、性別平等與文化尊重的觀念；在外籍配偶家庭方面，積極補助縣市家庭教育中心辦理外籍配偶家庭學習活動，並結合縣市政府、學校單位、民間團體及外國駐臺單位之人力與資源，辦理「外籍配偶家庭終身學習成果博覽會」；在外籍配偶子女方面，辦理優先進入公立國小附設幼稚園就讀措施，開辦學習輔導班，實施輔導活動方案，舉辦國際日活動，與縣市政府教育局及第一線教師研討最適合弱勢跨國家庭子女之教育方式，並結合相關學者專家與第一線教師或退休教師的力量，共同研發適合多元文化之教材；在外籍配偶方面，辦理外籍配偶成人教育班，進行外籍配偶成人基本教育師資培訓及參考教材研發，並舉辦全國外籍配偶成人基本教育教材教法研習觀摩會（教育部，2004c）。

參、當前主要國民教育政策實施成效檢討

政府為推動上述十項國民教育政策，付出相當大的經費與心力，是社會各界有目共睹，實施後也略見成效；但由於社會潮流瞬息萬變、資訊科技高度發展、民主思潮蓬勃開放、國家政權輪替更迭、家庭教育和社會教育未能整合等因素，衍生諸多問題，因而引起社會大眾的諸多質疑和批評；為有效化解社會各界的疑慮，使政策的推動更加順利，實有檢討之必要。以下分別針對上述十項國民教育政策進行檢討，並臚列如下：

一、九年一貫課程的基本理念符合教育潮流，但民眾對其實施成效不滿意，係因疑慮未除所致

由國民中小學九年一貫課程綱要（教育部，2003a）中可了解，新課程的基本理念為培養具備人本情懷、統整能力、民主素養、鄉土與國際意識，以及能進行終身學習的健全國民，透過「語文」、「健康與體育」、「社會」、「藝術與人文」、「數學」、「自然與生活科技」和「綜合活動」七大學習領域的課程安排，並結合學校和社區資源，發展學校本位課程，培養現代化國民所需的基本能力。據此了解，九年一貫課程的基本理念符合時代趨勢和教育潮流；然而，多項的民意調查報告均指出，社會大眾對其實施成效並不滿意，例如：TVBS民意調查中心（2005）的調查結果顯示，有近六成（59%）的學生家長對於目前國中小的九年一貫教育不滿意；國立教育資料館（2005）的研究指出，社會大眾對推動九年一貫課程的看法，在國小方面，有六成七（67.1%）的民眾表示不滿意，且高達七成六（76.2%）的民眾對九年一貫課程有疑慮，在國中方面，有七成三（73.4%）的民眾表示不滿意，且高達八成二（81.9%）的民眾對九年一貫課程有疑慮；張鈿富和葉連祺（2005）的研究亦顯示，有四成五（44.72%）的民眾認為九年一貫課程的實施沒有成效；顯然理想和實際執行結果有甚大落差，主要可能在於民眾對課程統整和合科教學的可行性、分段能力如何落實到實際教學產生疑慮所致。

二、各地區國中小平均班級學生人數有逐年降低的趨勢，但部分縣市仍然偏高，未達預定的目標

關於我國各地區國中小執行小班制的情況，根據教育部（2004d、2005d）的統計資料所示，臺北市在八十學年度國小平均每班為39.63人，國中為38.79人，至九十三學年度國小平均每班減少為29.07人，國中減少為33.36人，高雄市在八十學年度國

小平均每班為42.30人，國中為44.49人，到了九十三學年度國小平均每班減少為32.38人，國中減少為36.73人，臺灣省在八十學年度國小平均每班為41.10人，國中為44.68人，至九十三學年度國小平均每班減少為29.62人，國中減少為36.41人，金馬地區在八十學年度國小平均每班為28.15人，國中為35.80人，到了九十三學年度國小平均每班減少為19.67人，國中減少為27.53人；由此可見，各地區國中小平均每班學生人數有逐年降低的趨勢，是可喜的現象，對於學生學習效果的提升有所助益。然而，教育部（2005c）的統計數據亦顯示，九十三學年度仍有十個縣市國小的平均班級學生人數超過三十人，由多到少依序為：臺南市（33.08人）、嘉義市（32.82人）、臺中市（32.56人）、臺北縣（32.54人）、高雄市（32.38人）、桃園縣（32.05人）、新竹市（31.91人）、臺中縣（30.76人）、基隆市（30.52人）、彰化縣（30.04人）；而各縣市國民中學中，除離島的澎湖縣及金馬地區外，其餘各縣市的平均班級人數均在三十人以上，其中十四個縣市甚至超過三十五人，由多到少依序為：臺南縣（38.40人）、臺中市（38.13人）、臺北縣（37.71人）、桃園縣（37.57人）、嘉義市（37.33人）、臺南市（36.97人）、臺中縣（36.88人）、高雄市（36.73人）、彰化縣（36.27人）、基隆市（35.98人）、屏東縣（35.64人）、高雄縣（35.63人）、雲林縣（35.25人）、新竹市（35.19人）；據此了解，有十四個縣市的國中平均每班班級人數並未達到「中華民國教育報告書」及「教育改革行動方案」中所提出降至三十五人的目標，而有十個縣市國小及二十二個縣市國中的平均每班班級人數尚未達到「教育改革總諮議報告書」中所提出的降至每班三十人以下的目標。

三、教科書全面開放民編本後，提供親師更多選擇機會，但民眾的支持度與滿意度偏低，實因諸多問題叢生所致

早期教科書的編輯工作係由國立編譯館負責，屬於獨占事業，全面開放民編本後，形成教材多元化的局面，書本的印刷品質比統編本精美，內容亦較生動活潑，教師和學生家長有多樣選擇教科書機會，的確具有正面意義。然而，由國立教育資料館（2005）的研究指出，社會大眾對實施教科書一綱多本的看法，在國小方面，僅四成四（44.4%）的民眾表示支持，僅二成九（29.1%）的民眾表示滿意，在所調查的三十三項國民教育政策中的支持和滿意程度都敬陪末座，在國中方面，僅三成六（35.7%）的民眾表示支持，僅二成二（21.8%）的民眾表示滿意，在所調查的三十五項國民教育政策中的支持和滿意程度也是敬陪末座；此項資料顯示，社會大眾對實施「教科書一綱多本」政策，負面大於正面，究其原因，包括：1.書價偏高，家長經濟負擔加重；2.內容疏失，編印過程不夠慎重；3.版本更換，不利學生系統學

習；4.一綱多本，增加學生學習壓力（吳清山，2005）。

四、實施國中常態編班，能促進教學正常化，但部分國中為提高升學率未依規定實施，且人情關說依然存在

關於民眾對國中生編班方式的看法，依據張鈿富和葉連祺（2005）的研究發現，常態編班是近六成（59%）民眾的共識，其中二成三（22.99%）認為應再加上能力分組的配套措施（此為現行教育法令所許可），此與教育部於九十四年三月訂頒「國民小學及國民中學常態編班及分組學習準則」，提出常態編班（指於同一年級內，以隨機原則將學生安排於班級就讀之編班方式）及分組學習（指依學生之學習成就、興趣、性向、能力等特性差異，將特性相近之學生集合為一組，實施適性化或個別化之學習）的作法不謀而合，有助於教學正常化目標的達成；然而，由國立教育資料館（2005）的研究指出，仍有三成八（38.3%）的民眾表示當前國民中學未依規定實施常態編班；主要原因在於學校受到升學主義的影響，為求升學的輝煌成果，不顧教育當局的三令五申，依舊變相實施能力分班教學；此外，民意代表介入關說、家長代表及學校教師要求為其子女選班的人情壓力等情形，時有耳聞，不禁讓人對常態編班政策的落實有所質疑。

五、紓解國中升學壓力是多元入學方案的首項目標，但施行結果，學生課業壓力依舊沈重

理論上而言，國中基本學力測驗，應視為一種入學門檻，然而依「高級中學多元入學方案」的規定，卻成為分發入學依據實施，顯然與學理不盡符合。依教育部（2000b）指出該方案欲達成四個目標：1.紓解國中升學壓力，促進國中教學正常化；2.輔導各高中改進入學制度，建立符合時代及地區需要的多元入學方案；3.鼓勵高中發展特色，吸引國中畢業生就近升學，以奠定社區型中學的基礎；4.結合社區資源與文化特色，發展學生及家長社區意識，以建設具有特色的文化生活圈。其中，紓解國中升學壓力為首項目標；然而，由TVBS民意調查中心（2005）的調查結果顯示，有五成四（54%）的學生家長認為多元入學方案壓力大於聯考制度，有五成一（51%）的受訪學生表示目前面臨的課業壓力大；國立教育資料館（2005）的研究指出，有近七成（69.7%）的社會大眾表示當前國中學生課業壓力太大；張鈿富和葉連祺（2005）的研究亦顯示，有高達八成八（87.58%）的民眾認為目前學生升學壓力大。據此得知，多元入學方案實施後的結果，學生課業壓力依舊沈重。

六、各縣市推動教育優先區政策的成效未臻理想，城鄉教育發展及資源分配不均的問題非常嚴重

關於推動教育優先區的成效，由教育部（2005a）公布的「教育部推動教育優先區計畫九十三年度實施情形：訪視結果報告」中得知，各縣市訪評成績（分特優、優等、甲等、不列等四種）特優部分從缺，獲優等的縣市有：高雄縣、雲林縣、南投縣、新竹縣、桃園縣、臺中市，獲甲等的縣市有：臺北縣、花蓮縣、屏東縣、嘉義縣、澎湖縣、臺東縣、臺中縣、臺南縣、彰化縣、宜蘭縣、高雄市、臺南市、臺北市，其他縣市不列，顯示各縣市推動教育優先區政策的成效未臻理想；另外，由國立教育資料館（2005）的研究指出，有七成六（75.8%）的社會大眾表示當前國小的城鄉教育差距擴大，有七成五（75.2%）的社會大眾表示當前國中的城鄉教育差距擴大；而張鈿富和葉連祺（2005）的研究亦顯示，有近八成（79.59%）的民眾認為臺灣城鄉教育發展不均衡；據此得知，雖然政府用相當龐大的教育經費於教育優先區，但是這些偏遠地區有其先天上的限制，相對的文化資源少、社會刺激少，至今城鄉教育發展的差距仍是存在，問題非常嚴重（吳清山，2001）；而教育政策不斷向市場化傾斜，致使在教育改革過程中，弱勢族群發聲機會相當有限，因而弱勢族群學童並未從這波教育改革受益，反而更處於不利地位（吳清山，2004）。

七、校長遴選制度的實施，最能發揮淘汰不適任校長，消除萬年校長心態的正面功能，但也有政治力介入遴選等負面影響

當前國民中小學校長遴選制度實施的結果，各方褒貶互異，李文章（2001）的研究指出，五成以上的受試者認為校長遴選制度實施後的正面影響依序為：1.保障適任校長淘汰不適任校長（70.9%）；2.消除萬年校長心態（67.2%）；3.校長更加尊重家長、教師意見（62.2%）；4.提升校長素質（53.9%）；5.增加家長教育參與權；而負面影響依序為：1.校長過度重視公關（73.7%），容易造成政治干預（60.6%）；曾長庚（2001）的研究發現，五成以上的受試者認為校長遴選制度實施後的正面影響依序為：1.淘汰不適任校長，消除萬年校長的心態（64.6%）；2.依學校辦學需求，遴選到學校所需要的校長（55.4%）；而負面影響依序為：1.校長過度重視公關，忽視學校的經營、領導、管理、與教學（74.0%）；2.地方政治勢力干預校長遴選，如縣市長選舉後，可能對遴選造成的影響（72.5%）；3.容易形成惡質的選舉文化（如黑函、賄選）造成校內派系紛爭與衝突（62.1%）；4.家長會、教師會容易擴權，可能形成「利益共同體」「近親繁殖」等現象（56.6%）；吳財順

(2004)的研究結果發現，在校長遴選制度實施後的正面影響方面，受試者均以「消除萬年校長心態」的同意程度最高，並以「提升校長積極辦學的態度」的同意程度次之；而在負面影響方面，包括：「政治力介入遴選」、「校長辦學時人際取向重於專業取向」、「不良遴選風紀」、「校園派系對立與衝突」等。綜上所述，國民中小學校長遴選制度的實施，最能發揮淘汰不適任校長，消除萬年校長心態的正面功能，但負面影響也不少，包括：政治力介入遴選、校長過度重視公關、容易形成惡質的選舉文化、校園派系對立與衝突等。

八、教師聘任政策的實施，主要目的是讓各校依其需求選聘合適教師，然關說請託嚴重，造成不公平現象

教師之聘任由各校「教師評審委員會」決定，教師聘任制度的變革，可以肯定教育自由化的時代已經來臨，教師法所揭櫫的師資培育多元化、教師聘用民主化，正是落實教育自由化的具體表現（蔡炳坤，1996）；其實施的主要目的是讓各校依其需求選聘合適教師（吳順火，1995；陳慶瑞，1996；葛立慈，2001；劉炯意，2003）；此外，可發揮學校團體共同參與決策的功能，並促進教師專業自主權的提升（吳順火，1995；吳鐵雄和李坤崇，1997），具有其正向立意；然而，曾榮華（1997）的研究顯示，有五成八（57.7%）的現職教師不滿教師聘任制度，主因是容易形成請託關說等不良風氣；秦夢群（1999）的研究指出，教師聘任制度實施後的問題有：1.人情取向造成不公平現象；2.資訊不足、遷調成本與重複錄取教師遷調問題；3.偏遠地區學校教評會運作問題；4.教評會的監督問題；5.教師代表水率高低不一問題；6.家長會代表的素質問題；李正琳（2000）的研究指出，學校教評會聘任決策過程中，面臨問題以關說最嚴重，且教師對擔任教評會委員參與聘任決策的意願不高；張志明（2001）的研究發現，實施教師聘任制度的問題：1.缺乏具體明確的聘任標準；2.缺乏具體的實施步驟；3.缺乏甄選教師的專業能力；4.缺乏績效評量機制；5.容易造成人情關說；6.教師調動不易；7.社會成本過多。由上述研究結果可知，教師聘任政策實施後的最大問題是關說請託嚴重，造成不公平現象。

九、國民教育幼兒班政策的實施，對於五歲弱勢幼兒有更多照顧，民眾支持度頗高，但尚未訂定全面辦理的時程

目前國民教育幼兒班政策僅於離島地區（金門縣、連江縣、澎湖縣、臺東縣蘭嶼鄉、綠島鄉、屏東縣琉球鄉）及原住民地區五十四個鄉鎮市實施，是為全面辦理

國民教育向下延伸一年做準備，對於原住民及離島地區之五歲弱勢幼兒有更多照顧，且能減輕該地區的家長經濟負擔，實應給予嘉許；此外，由國立教育資料館（2005）的研究顯示，社會大眾對擬議中的國民教育幼兒班政策，有高達八成三（82.6%）的民眾表示支持，僅一成二（12.3%）的民眾表示不支持，而表示不知道者只占5%；據此可知，該項政策有全面辦理之必要，然而，由教育部（2005）所提出的「扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫」中可知，國民教育幼兒班政策的實施時程僅至九十五學年度，納入全國滿五足歲之經濟弱勢幼兒（包括低收入戶幼兒及中低收入戶幼兒）為辦理對象，對於全面辦理的時程，尚未訂定，只提到待幼托整合後，國家整體財政充裕及配套措施研訂周全，再研議全面辦理國民教育向下延伸一年。

十、加強外籍配偶子女教育政策的推動，使其在校學業表現與生活適應均明顯改善，但外籍配偶因語文能力的限制無法輔導其子女

有關當前外籍配偶子女的學習與生活適應情形，根據教育部（2005e）的研究發現，外籍配偶子女在語文、數學、自然、社會與藝文五大類的學業表現能力，優良的皆占47%至54%，表現稍差及差的僅介於14%-27%之間；而在「師生之間溝通」、「同儕之間溝通」、「上課學習互動」、「團體生活適應」以及「環境適應能力」等五項在校適應狀況，優良的皆占53%至65%，適應不佳的也僅介於5%-15%之間；據此可知，外籍配偶子女在學業表現上並無偏低的現象，且在校適應狀況頗佳，學校環境並未造成學童心理的不適應，此乃加強外籍配偶子女教育政策推動的成果。而吳清山（2004b）指出外籍新娘子女主要的教育問題之一，是語言溝通障礙，子女學習發展受限。由教育部（2005e）的研究顯示，外籍配偶無法輔導其子女，主要原因是其語文能力差（占33.7%），其次是忙於為生活打拼（占32.5%），再其次則是由於本身教育程度較低（占20.0%）；林璣萍（2003）的研究發現，外籍配偶的語文能力對子女的學校適應有影響；蔡奇璋（2004）的研究指出，中文識字能力仍是外籍配偶參與其子女學習的最大障礙；許殷誠（2005）的研究發現，外籍母親由於中文能力不足，對參與孩子課業的學習多呈現心有餘而力不足的現象。據此了解，外籍配偶無法輔導其子女的主因乃是語文能力的限制。

肆、當前主要國民教育政策的改進途徑

政府多年來投入相當多人力與經費，致力於國民教育革新工作，所推動的各項政策，雖有一些成效，但不可否認地，亦遭遇一些瓶頸，降低國民教育政策執行成效。為了未來國民教育政策推動，更能發揮其效果，茲提出下列改進途徑，以供參考。

一、訂定「國民教育革新方案」，擴大國民教育實施效果

國民教育發展是一項持續性工作，必須隨著時代潮流、社會脈動、教育趨勢和民眾需求調整其政策。國人近年來對於提升國民教育品質的呼聲有增無減，而國民教育政策實施滿意度卻有滑落現象，政府必須正視此一現象，針對社會大眾對於國民教育政策不滿意的部分，作為優先革新的項目，並結合教育發展趨勢，研擬「國民教育革新方案」，作為政府未來革新國民教育的依據。這項方案的訂定，宜邀集學者專家、教育行政人員、基層教育人員和家長代表共同組成專案小組，進行審慎研議，且召開公聽會說明方案草案，以擴大參與，並收集思廣益之效，同時可爭取社會大眾對於國民教育革新方案的支持，以利未來之實施。

二、發行「國民教育統計年報」，以利社會大眾了解實施狀況

國民教育屬於義務教育，亦是屬於普及教育，其受教學生居於各級教育之首多，其受社會大眾關心層面最廣。因此，為了讓社會大眾了解整個國民教育政策實際狀況，實有必要發行「國民教育統計年報」，其內容可包括全臺及各縣市歷年來的學校數、班級數、學生數、教師數、教師資格、學歷、經費等資料，亦可將重大政策、重要活動、大事紀、重要法規等納入年報內容，一方面可反映當年國民教育發展動態，有助社會大眾了解國民教育政策及其重要施政措施，一方面可提供政府未來擬定國民教育政策之參考。此外，未來國民教育政策之訂定，應該以研究為基礎，以數據為依據，才能減少政策執行的困難。

三、改進九年一貫課程內容，擴大九年一貫課程實施成效

九年一貫課程總綱綱要自從於八十七年九月發布後，教育部分別於八十七年十月、八十八年十二月成立「國民教育各學習領域綱要研修小組」和「國民中小學課程修訂審議委員會」，研訂「國民教育各學習領域課程綱要」，審議並確認各學習領域課程綱要內容之適當性；並於八十九年九月發布「國民中小學九年一貫課程暫行綱要」，隨後於九十學年度起開始實施，至九十三學年度，國中小各年級已全面實施，迄今已達四年之久。實施以來，褒貶互有，較為人詬病者，在於理想性過高，與實際教育環境有落差，以及配套措施不足，致使實施效果有限；目前九年一貫課

程目標較不易達成者，包括：十大基本能力難以達成、課程統整流於形式、協同教學不易進行、領域教學有名無實等，均有必要進行調整與改進。由於九年一貫課程政策不太可能全盤推翻，較為務實的做法，乃是逐一分項列舉不可行部分，加以局部修正或廢止，例如：十大基本能力過於理想化，就應該修正，倘若領域教學不可行，就應廢止。唯有如此，才能讓九年一貫課程精神有效落實。

四、持續推動降低班級學生人數政策，提升學生學習成效

自從民國八十七年正式提出「教育改革行動方案」，將「降低國民中小學班級學生人數，並提升小班教學效果」列入該項方案之後，迄今已有七年多，雖然各地區國中小平均班級學生人數有逐年降低的趨勢，但部分縣市仍然偏高，仍未達到「國民教育法」規定：國民小學及國民中學，採小班制之目標。因此，教育部宜針對班級學生人數偏高之縣市採行追蹤管制，並要求於期限內達成降低班級學生人數，否則，將扣減教育補助款。值此人口少子化的今天，學生入學人數日趨減少，降低學生班級人數應不是困難之事。必要時，可要求班級人數偏高縣市先從低年級調降至三十人為原則，以利逐年降低班級學生人數。

五、採行部編本與民編本并行制，以利提升教科書品質

我國中小學教科書政策，已經從過去的統編制走向開放審定制，有助破除一元化思想，使教材內容更加活潑，同時可發揮教師專業自主，以及提供師生多種選擇教科書機會。然而教科書開放後，問題一一浮現，包括：教科書價格昂貴、教材品質下降、增加學生學習壓力等。因此，有必要重新檢討教科書審定制政策，建立教科書正常運作，才能達到教科書政策開放的目的。未來要解決教科書開放後的相關問題，除了加強教科書編輯、審查、選用及採購過程之運作，並建立教科書評鑑制度外，應該重新建立部編本和民編本雙軌制的教科書政策，一則可抑制教科書售價偏高現象，再則透過兩者相互競爭，有助於提升教科書品質。

六、建立完整編班監督機制，有效管控各校編班依法行政

國中過去採行能力分班，造成極大流弊，嚴重影響到教育機會均等，相當受到詬病。教育部依據國民教育法的授權，於九十四年三月發布「國民小學及國民中學常態編班及分組學習準則」，規定九十四學年度起實施，國小一、三、五年級與國中一年級編班時，都要依照準則進行編班，同時規定各縣市應成立「國中小常態編班推動委員會」，委員會將負責規劃評鑑制度，並且建請縣市政府依常態編班實施結果

辦理獎懲。此項準則展現教育行政機關實施國中常態編班的決心，為使這項政策能夠真正落實，避免部分學校假借各種特殊班或實驗班之名，暗中進行能力分班之實，教育行政機關仍須嚴格把關各校申請特殊班或實驗班，否則能力分班仍將死灰復燃。當然，為了嚴防各校於編班前後動手腳，除了建立標準化編班作業流程之外，在編班前和編班後都要建立監督機制，嚴格控管各校編班作業，一旦學生班級確定後，不得任意調動。

七、持續改進國中基本學力測驗命題品質，提升基測效果

自從民國九十年全面實施國中基本學力測驗，至今已達五年之久。由於此項測驗結果作為學生分發入學依據，深深影響升學機會，故其命題必須格外謹慎小心。高中及高職多元入學方案的實施，已是大勢所趨，不可能再回頭走過去聯招的老路，所以只能就其方案實施結果，加以檢討改進，換言之，只能做局部性微調，短期間內不可能重新建立一套新的制度。為使高中多元入學方案，確實達到多元評量學生學習成就，使學生適性發展，以培養五育並重之國民，基本學測的命題品質顯得格外重要。因此，未來教育部應要求「國民中學學生基本學力測驗推動工作委員會」確實做好命題品質把關工作，同時每年公布命題品質報告，一方面作為檢討改進之用，一方面徵信社會大眾。

八、持續辦理教育優先區政策，縮短城鄉教育發展差距

「教育優先區計畫」於八十四年度試辦，八十五年度正式實施以來，迄今已有十年之久，教育部已投入數百億元的經費，對文化資源不利地區及相對弱勢群體之協助，以及促進「教育機會均等」之實踐，的確發揮一定的功能。惟目前國內貧富與城鄉差距，卻有逐漸加大的現象，部分文化資源不足地區及相對弱勢族群學生之學習弱勢的教育問題益形嚴重。為有效解決地區性的教育問題及縮短城鄉差距，教育優先區政策仍有持續推動之必要，透過這項政策的實施，以有效改善文化不利地區之教育條件，解決城鄉失衡之國教特殊問題。此外，為了解教育優先區之實施成效，應每年辦理評鑑，同時對於教育優先區之指標及實施項目，也應隨著社會需求做一調整。

九、消除政治力介入校長遴選，有效遴選優秀學校校長

自從民國八十八年二月三日國民教育法公布施行後，國民中學和國民小學校長採任期制，在同一學校得連任一次。其遴選方式改由直轄市、縣（市）政府組織遴

5 國民教育政策檢討與策進

選委員會就公開甄選、儲訓之合格人員、任期屆滿或連任任期已達二分之一以上之現職校長或曾任校長人員中遴選後聘任之。這項校長遴選制度的改變，雖有助於淘汰不適任校長和消除萬年校長心態，但卻造成政治力介入遴選、校長過度重視公關、容易形成惡質的選舉文化等現象，大大影響到遴選制度正面功能的發揮。由於部分縣市長或民意代表介入校長遴選甚深，導致校長必須與縣市長或民意代表做好公共關係，阿諛奉迎，有損教育清譽。為使國民中小學維持一股清新景象，縣市長和民意代表應該簽署公約，不介入校長遴選，完全交由校長遴選委員會依法秉公處理。

十、建立教師遴選標準化作業流程，公開透明遴聘教師

「教師法」於民國八十四年八月九日公布施行後，有關教師之聘任，分初聘、續聘及長期聘任，需經教師評審委員會審查通過後由校長聘任之。實施迄今，已有十年光景，雖有助於各校依其需求選聘合適教師，然關說請託嚴重，不公平現象依然存在，教師甄選涉及洩題及甄試不公之情事，時有所聞。為減少教師遴選不公平情事發生，教育部之「中小學教師甄選作業督察小組」應全力追查教師甄選不公或違法的檢舉案。雖然教師法授權各校成立教評會辦理教師遴選工作，仍可經各校教評會同意後，委託由縣市統一辦理或鼓勵縣市聯合辦理教師遴選，未來為減少遴選流弊及減輕學校工作負擔，宜鼓勵各校委由縣市辦理教師遴選；而對於自行辦理教師遴選之學校，教育行政機關宜要求各校建立標準化作業流程，讓教師遴選確實做到公開、公正、公平。

十一、全面開辦國民教育幼兒班，以利及早開發幼兒潛能

目前政府推動的國民教育幼兒班政策僅於離島地區（金門縣、連江縣、澎湖縣、臺東縣蘭嶼鄉、綠島鄉、屏東縣琉球鄉）及原住民地區五十四個鄉鎮市實施，屬於試辦性質。由於此項政策，對於原住民及離島地區之五歲弱勢幼兒有更多照顧，且能減輕該地區家長的經濟負擔，頗獲肯定。雖然尚無法完全評估試辦實際成效，但是此項政策仍有全面實施之必要。觀諸英美先進國家為及早開發幼兒潛能，不僅從五歲起接受幼兒免費教育，而且也積極推動「Head Start」（如美國）和「Sure Start」（如英國），讓弱勢幼兒有及早接受教育的機會。為了保障幼兒受教權益，改善幼兒受教品質，未來應全面開辦國民教育幼兒班，並訂定全面辦理的時程，以做為規劃及實施國教向下延伸一年之準備。

十二、建立外籍配偶子女教育輔導機制，以利教養其子女

近年來，我國與世界各國之政治、經濟、貿易、社會、文化交流日趨頻繁，伴隨而來的是國人與外籍或大陸地區人士聯姻的情形日益增加。這種跨國聯姻及兩岸通婚，有幸福美滿的個案，但也衍生出一些問題，例如：婚姻穩定性不足、社會支持網絡薄弱、子女教養不易（臺北市政府民政局，2005）。目前國內外籍配偶子女就讀國中小學生人數和比例有逐年增加趨勢，由於外籍配偶偏重於弱勢族群居多，對於其子女教育相對不利。因此，建立完整的外籍配偶子女教育輔導機制，幫助外籍配偶能夠很快融入國內文化環境，實屬必要。此外，目前政府所開辦的推廣生活適應輔導班、外籍與大陸配偶接受國民補習教育、外籍與大陸配偶之成人基本教育研習班等措施，宜積極辦理，並持續進行外籍與大陸配偶成人基本教育師資培訓及參考教材研發。唯有先教好外籍配偶，才能有效教好外籍配偶的下一代。

伍、結論

國民教育政策的有效實施，關係到國民教育品質，同時也影響到國家未來人力素質。因此，國民教育政策的規劃及制定，必須考慮其價值性和可行性。由於當前實施中的國民教育政策繁多，故僅就其影響層面與社會關注性，選擇其中十項重要政策，包括：九年一貫課程政策、降低班級學生人數政策、教科書開放政策、國中常態編班政策、國中基本學力測驗政策、教育優先區政策、校長遴選政策、教師聘任政策、國民教育幼兒班政策和加強外籍配偶子女教育政策，分別就其發展過程、實施狀況及成效進行分析和檢討。

本文根據上述分析，乃提出下列十二項國民教育政策的改進途徑：1.訂定「國民教育革新方案」，擴大國民教育實施效果；2.發行「國民教育統計年報」，以利社會大眾了解實施狀況；3.改進九年一貫課程內容，擴大九年一貫課程實施成效；4.持續推動降低班級學生人數政策，提升學生學習成效；5.採行部編本與民編本併行制，以利提升教科書品質；6.建立完整編班監督機制，有效管控各校編班依法行事；7.持續改進國中基本學力測驗命題品質，提升基測效果；8.持續辦理教育優先區政策，縮短城鄉教育發展差距；9.消除政治力介入校長遴選，有效遴選優秀學校校長；10.建立教師遴選標準化作業流程，公開透明遴聘教師；11.開辦國民教育幼兒班，以利及早開發幼兒潛能；12.建立外籍配偶子女教育輔導機制，以利教養其子女。

參考文獻

- TVBS民意調查中心(2005)。教育政策與九年一貫教育調查。2005年10月15日，取自
[http://www.tvbs.com.tw/FILE_DB/DL_DB/yijung/200505/yijung-20050527155939 .pdf](http://www.tvbs.com.tw/FILE_DB/DL_DB/yijung/200505/yijung-20050527155939.pdf)
- 文超順(2001)。國民中小學校長遴選規準之研究——以宜蘭縣遴選委員會為例。國立臺北師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 行政院教育改革審議委員會(1996)。教育改革總諮議報告書。臺北：作者。
- 吳財順(2004)。國民中小學校長遴選制度之研究——以臺北縣與新竹市為例。國立臺北師範學院教育政策與管理研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 吳清山(2001)。教育發展研究。臺北：元照。
- 吳清山(2004_a)。教育發展新思路。師友，450，14-17。
- 吳清山(2004_b)。外籍新娘子女教育問題及其因應策略。師友，441，1-12。
- 吳清山(2005)。中小學教科書開放：部編本與民編本之拔河。師友，460，37-42。
- 吳清山和蔡菁芝(2001)。中美兩國降低班級人數政策之研究。初等教育學刊，10，1-27。
- 吳順火(1995)。教師法與教師。北縣教育，10，32-34。
- 吳裕文(1997)。當老師找學校，學校找老師——教師選聘與調動問題一籬筐。師說，105，32-49。
- 吳鐵雄和李坤崇(1997)。因應教師法變革，再創和諧校園倫理。國教之友，48(4)，3-12。
- 李文章(2001)。苗栗縣國民中小學校長遴用制度之研究。國立新竹師範學院學校行政碩士班碩士論文，未出版，新竹。
- 李正琳(2000)。臺北縣國民小學教師參與學校教評會聘任決策之研究。國立臺北師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 李遠哲為十年教改道歉(2005年10月14日)。聯合報，A1版/要聞。
- 林信志(2001)。我國公立國民中小學教師檢定與聘任制度之研究——以臺北縣市為例。國立政治大學教育研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 林殿傑(1999)。九年一貫課程之政策規劃與因應策略。載於中華民國教材研究發展學會主編，邁向課程新紀元——九年一貫課程研討會論文集(394-418頁)。臺北：康軒文教。
- 林璣萍(2003)。臺灣新興的弱勢學生——外籍新娘子女學校適應現況之研究。國立臺東大學教育研究所碩士論文，未出版，臺東。
- 金振鏞(1999)。國民小學教師聘任制度之研究。國立嘉義師範學院國民教育研究所碩士

論文，未出版，嘉義。

秦夢群（1999）。學校權力的重組：中小學教評會之研究。**教育政策論壇**，4，63-77。

國立教育資料館（2004）。**中華民國教育年報（九十二年版）**。臺北：作者。

國立教育資料館（2005）。二〇〇四年國民教育政策與問題調查研究。臺北：作者。

張志明（2001）。「學校本位經營」之教師聘任制度。**學校行政雙月刊**，12，34-42。

張鈿富和葉連祺（2005）。二〇〇四年臺灣地區教育政策與實施成效調查。**教育政策論壇**，8（1），1-24。

教育部（1988）。第六次全國教育會議報告。臺北：作者。

教育部（1994）。第七次全國教育會議報告。臺北：作者。

教育部（1995）。**中華民國教育報告書：邁向二十一世紀的教育遠景**。臺北：作者。

教育部（1998a）。國民教育階段九年一貫課程總綱綱要。臺北：作者。

教育部（1998b）。教育改革行動方案。2005年9月5日，取自<http://www.edu.tw/action87/minis-ter/1-3-1.htm>

教育部（2000a）。國民中小學九年一貫課程暫行綱要。臺北：作者。

教育部（2000b）。臺北區九十學年度高級中學多元入學實施計畫。臺北：作者。

教育部（2003a）。國民中小學九年一貫課程綱要。臺北：作者。

教育部（2003b）。教育改革行動方案修正說明。2005年9月5日，取自http://www._WEB/EDU_MGT/E0001/EDUION001/menu03/sub02/03020201-2004.doc

教育部（2003c）。全國教育發展會議決議處理情形表。臺北：作者。

教育部（2004a）。國民小學及國民中學教科圖書審定辦法。臺北：作者。

教育部（2004b）。94年高中職多元入學方案條文。臺北：作者。

教育部（2004c）。外籍配偶子女就讀國中小學生人數分析（九十三學年）。2005年10月3日，取自http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/report/son_of_foreign/son_of_foreign_93.htm?search

教育部（2004d）。**中華民國教育統計**。臺北：作者。

教育部（2005a）。教育部推動教育優先區計畫九十三年度實施情形訪視結果報告。臺北：作者。

教育部（2004b）。扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫。臺北：作者。

教育部（2004c）。國民中小學校概況統計。2005年9月3日，取自http://www.edu.tw/EDU_

WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/service/sts43.htm?UNITID=139&CATEGORYID=260&FILEID=112834&open

教育部（2005d）。重要教育統計資訊。2005年9月3日，取自http://www.edu.tw/EDUW-B_/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/overview/brief/index.htm?UNITID=142&CATEGORYID=263&FILEID=126373&open

教育部（2005）。外籍配偶就讀國小子女學習及生活意向調查報告（九十三學年度）。臺北：作者。

許殷誠（2005）。從國小教師觀點探討影響外籍配偶子女學校適應之因素。國立屏東科技大學技術及職業教育研究所碩士論文，未出版，屏東。

陳慶瑞（1996）。教師法隱涵問題之探討。國教天地，118，5-10。

曾長庚（2001）。國民中小學校長遴用制度之研究。國立臺中師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版，臺中。

曾榮華（1997）。教師聘任政策與國民小學教師工作士氣之研究。臺北市立師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版，臺北。

葛立慈（2001）。國民小學教師評審委員會現況及意見之調查研究。國立臺中師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版，臺中。

臺北市政府民政局（2005）。臺北市新移民照顧輔導政策及實施方案。臺北：作者。

劉炯意（2003）。我國中小學教師聘任制度及聘任契約之研究。國立中正大學法律學研究所碩士論文，未出版，嘉義。

蔡奇璋（2004）。外籍配偶參與國小子女學習的障礙及其解決途徑之研究。國立中正大學成人及繼續教育研究所碩士論文，未出版，嘉義。

蔡炳坤（1996）。「教師法」的省思：教師資格檢定與聘任。國教輔導，35（3），41-43。