

第二章 本次研議之教育改革理念

本會研議教育改革的問題，各個階段都是兼顧改革理念與改革項目的探討。因此，以往的兩期諮議報告書，皆曾同時報導這兩方面的研議成果。在改革理念方面，第一期諮議報告書闡述了當前教育改革所應採取的基本方向、目標及理念，其中不但揭櫫了現代社會中教育改革應加遵循的五大方向（教育人本化、教育民主化、教育多元化、教育科技化、及教育國際化），澄清了當前教改的八項重要原則，釐訂了當前教改亟需加強的十數項教育目標，也強調了教育鬆綁在當前教改中的必要性。第二期諮議報告書則以「推動終身教育，建立學習社會，落實學校教育改革」作為改革理念的主調，暢析終身學習與終身教育在現代社會中的意義及重要性，並指出建立學習社會的可行途徑。除了前兩期所闡述的各項改革理念，還有幾方面的教改理念亦已研議有成，其中兩者將在本章中加以說明。

本章所要闡述的兩項重要教育改革理念，一是關於教育的個人功能與社會功能，一是關於教育的中立自主。有關兩項教育改革理念的研議成果，將在以下兩節中分別加以說明，其主要內涵最後將納入總諮議報告書。此處亦應指出：本章所述者皆是本會在第三階段所獲得之有關教育改革理念的研議成果，下章所述則是第三階段所獲得之有關改革項目的研議成果，兩者同時並陳，後者雖不違背前者，但卻並非僅只依據前者所擬定。

第一節 教育的個人功能與社會功能

壹、教育是目的也是手段

1980年代中期以後，配合經濟發展規劃人力的觀念，受到學術界和教育行政部門日益強烈的質疑。反對者主要的論點在於教育有其本身的目的，不應當作或至少不應只當作促進經濟發展的手段。教育的

目的，在於培養完美的人格，增益知識，啓發潛能。換言之，教育工作是以人為本，而不是把人當作達成另一目標的工具來發展。

不過，從經濟的觀點看，教育有其作為手段的意義，也有其作為目的的意義。把教育當作手段，它是一種投資，藉以提高生產力，增加所得；而把教育當作目的，則是一種可以直接享受的消費。更準確的說，我們所享受的是經由教育所產生的知識。隨了經濟的成長與平均每人所得的增加，我們的社會會有更多的人，將教育中更多的部分，當作目的來看待，或當作消費來享受。

經濟學者很早就重視教育和經濟發展的關係。教育使生產力增加，促進經濟成長，係經由兩個途徑：一為使知識存量增加，包括科技水準上升，一為使國民素質提高。不過知識並非都是經濟或生產導向，除了經濟的功能之外，教育尚有在社會其他部門方面的功能。從社會的觀點看，教育不是目的，而是手段，用以達到國家在政治、經濟、社會、文化等各方面的目的。從個人的觀點看，教育有手段的成分，也有目的的成分。個人藉教育增強謀生能力，教育幫助個人提升社會和經濟地位；教育也使個人內涵充實，更能成為一個獨立自主的個體，而有純屬自己的追求與執著。

社會賦予個人各種目的，讓我們各自努力去追求。個人追求這些目的時，通過社會機制的運作，同時也達成了社會的目的，如社會的生存與發展、文化的延續和發揚、全民福祉的增益等。從個人看是目的，從社會看正是手段，或只是一種中間目的 (intermediate end)。當然，任何社會都有若干成員，不受世俗價值的拘束，視富貴如浮雲，追求學問只為成就高潔完美的人格，知識對他們而言，誠然本身就是一種目的，不在社會機制的運作之中。對這種目的的追求如果過多，勢將減損社會的效率，但在一定程度內，反而可以舒解若干競爭的壓力，使社會更能在和諧中運轉。塑造理想的典型，避免社會過分流於功利，何嘗不可以視為另外一種手段。

當然，在任何時代，都有人把教育只當作目的來追求，而不是作為達到任何目的的手段。這些目的有時候只是社會所期許的一些目標，實際上正是社會誘因制度(incentive system)的一部分。個人常以為是自己的主人，實際上往往是社會的奴隸，在名韁利鎖的支配下，為了社會目的而辛勞不息。然而也有一些目的，超越社會的功名利祿，就像「田園將蕪胡不歸」、「不為五斗米折腰」的陶淵明，嚮往「採菊東籬下，悠然見南山」的境況。

貳、教育功能與資源分配

社會運作的基本原則，是藉著個人追求其個別的目的，以達到社會整體的目的；而社會的目的無非是有效促進全民的福祉。教育是達成個人目的的重要手段，為自己的教育付出代價，不論視教育為投資(手段)或消費(目的)，都是最公平也是最經濟的負擔方式。所謂「天下沒有白吃的午餐」，凡有支出，一定有人負擔，由社會負擔個人的支出，必然有浪費和過度消費的現象。

不過，如果社會貧窮，或所得與財富分配不均，若干家庭無力追求教育，以致社會上很多成員潛在的能力和才華，得不到教育的開發，不僅是這些個人的不幸，也是整個社會的損失。因此所有現代國家，基本的國民教育都是義務教育，由政府負擔費用。

教育成果超越個人的收穫而產生所謂外部利益(external economies)或社會公益時，其成本的一部分甚至全部應由社會負擔。最顯著的例子如醫師、工程師、科學家，儘管他們自己可能已經得到滿意的經濟和社會報償，然而他們當中有很多人，其為社會所創造的利益，遠不是個人的利得所能衡量。訓練這種人才的現代高等教育，特別是研究生階段，非常昂貴，至少一部分成本應由社會負擔。

其實每一階段的教育，從小學到研究所，如與社會的發展相配合，都會產生或大或小的外部利益，促進經濟與社會的發展。就此而

言，政府對每一階段的教育，都應考量個人與社會的需要、教育的成本、民眾的負擔能力、政府的財政狀況，給予適當的補助。

不過，政府所支付的每一分錢，都來自社會全民的負擔，而租稅在人民之間的分配未必十分公平，同時在徵收或支付的過程中，都免不了有很多成本。因此不宜慷他人之慨，輕易放棄來自受教育者個人與社會私人部門的財源。私人部門負擔的費用增加，公共部門的預算就可以減少，或用於更多的用途。

第二節 教育的中立自主

教育的中立自主是指教育應獨立於政治之外，不應受到政治的不當干預；同時，教育也不應受到宗教或任何社會意識型態的不當影響。在一個成熟與進步的社會裡，教育的意義應著重「個人成長的教養」，社會因素的約制要儘量減少。就像西歐各國的教育，其主要目的並不在成就人力（manpower），而在成就人性（manhood）。

政治及其他外在勢力對教育的不當控制，主要是在經費、人事及教材三方面。經由這種控制，這些勢力可影響教科書的內容，排斥不同的主張與意見。在民主政治之下，政黨更迭執政乃是常規，不再有任何政黨能永遠以公權力為利器，侵害教育的自主。但在政黨更迭執政時，也許出現在朝在野的力量，不斷進出校園，爭奪對個別學校的控制。這種拉鋸戰的情勢，對於校園也許會造成更大的不安與更多的干擾。甚至地方派系及不肖民意代表，也可能對於中小學校施加壓力，在選用課本及安排人事方面，多所干擾。

為了保障教育的中立自主，比較合理的方式，應是以公權力分配資源時，學校單位取得的資源，應有適當的隔絕，以獲得必要的保障，儘可能脫離政治及其他外在因素的不良影響。若能如此，則在經費、人事及教材等方面，教育單位應能獲得較為完整的自主，而不必受制於政治及其他外在的勢力，教育當可避免許多來自政治的不當干擾。

有關經費方面，在中華民國目前的制度下，各級公立學校的經費都是列在教育經費項下，由各級教育行政單位（教育部、教育廳、教育局）分配給各校。學校經費之運用，所遵循的法規，也與政府其他部門相同，並接受同樣的審計制度監督，於是教育單位就如同政府業務單位一樣，失去應有的彈性，也不能做長程的規劃。行政系統的牽制與議會的壓力，甚至個別民意代表的關說，都使辦教育的人不能不時時有政治的考量，而無法單純的從教育角度來處理專業的問題。

為了避免政治與行政的不當干涉，應當設置類似英國及香港的高等教育撥款委員會（University and Polytechnic Grants Committee，簡稱UPGC）的組織，以及地方級的教育委員會。撥款委員會與教育委員會的組織，必須儘可能具有專業性與代表性。在私立學校方面，則建議成立「聯合教育發展基金」，由社會人士、企業界、及各種社會團體聯合捐獻，集合各方資源成立「聯教基金」，獨立於政府體制之外，補助私立學校發展與改進的經費。

在人力資源的分配方面，教育所用的人力，質的要求應大於量的分配。在中華民國的現行制度下，公教人員等量齊觀，都納入同樣的銓敘考核的文官體系。在敘薪升遷方面，教學人員雖有些特定法規，整體說來，仍是齊頭的平等，而年資又重於實際的表現，缺乏良性競爭之道。疏解之道，不但應與政府一般公務人員的人事制度隔離，更需教育界自己建立審核與檢定人才的專業尺度，改善專業師資的培養辦法。這兩樁事可以合著處理：將教育人力資源釋放給自由競爭的市場原則，如此才能導致教育的真正自主中立。

在課程方面，首要在於教材內容的確定，因為政治的干預與意識型態的控制都可經由教材內容而達到目的。所以，編寫中小學課本，最根本的辦法是採用審定制，也就是由教育當局訂定概括性課程內容要點與大綱，編著者可根據要點編成不同版本之課本，供各校自行選

用，且將審定權賦予地方教育機構或相關學術單位，杜絕統一課本之弊端。在大學方面，課程（包括共同必修科目）應由各校自主制定，充分發揮各校之特色，並滿足各別的需要，以達多元價值之課程目標。但在教科書籍的教材內容真正擺脫政治干預之前，有若干根本的條件亦應先獲得解決，然後課程上的改革才能更為順暢，其中包括教育目標是精英或全民教育、國家定位、學制的提前或延後分化、以及師資的配合等等，這些都與其他教改項目息息相關，在在都是應該努力先予解決突破的。