

第四章 未來研議方向與範圍

前言：整體環境與教育改革—邁向多元的學習社會

在第三章本委員會報告了一些教育上比較急迫的問題。在委員會中也達成一些初步解決問題的共識。在未來一年半中，將考量的是：本國教育改革整體結構的一些根本性問題與提議。本委員會對此擬訂了一些未來研議方向與範圍。

本委員會未來關心的焦點，將是整體教育環境之改革。教育關乎個人成長及國家整體社會發展。教育改革目標能否達成，與整體大環境有密切的關係；教育改革成功，可以帶來社會的變遷。可是，社會和政治環境的制約，也可能妨礙教育改革的方向與步調。兩者之間的關係，有待進一步的釐清。整體環境的因素包括社會價值觀與成就動機、政府和民間企業用人制度、學校制度、政府各部門行政、憲法及相關法令的配合、公眾與政治人物的示範作用，以及家庭和社會生活習俗和行為模式的影響等。教育改革顯然必須考慮到這些因素的配合與互動關係，因此每一主題都要考慮到理念與目標、整體制度以及相關法令。以下是本委員會經過初步研討，所擬訂的一些研議方向。

一、學制—多元發展

1. 教育之個人功能與社會功能

教育究應以個人功能(如受教者的自我發展與實現)為重，還是以社會功能(如培育經濟發展所需要的工作人員)為重，一直是社會上關心教育者爭論不休的問題。這一基本問題不僅涉及教育理念，而且涉及意識型態。其中之基本理念的分析與澄清，是教育改革政策所不可或缺的。相關未來研議議題包含：國家在教育中的角色、教育之分流與分化、終身學習理念等。

2. 民間辦學基本理念

在教育改革聲浪中，民間或私人辦學之聲甚囂塵上，但大家對民間辦學的道理或理由，仍有爭議。私人興學，本是承接中國自古優良之義學傳統，近世則因國家介入教育而受限制。於此，一方面要考慮其活化整體教育資源，另一方面要考慮教育機會均等理念。應否大幅開放私人辦學(尤其是國民教育階段的私人辦學)，事關重大。必須在理念上從事認真而有系統的分析，俾獲得深入的瞭解，以加強教育決策的依據。

3. 高級中等教育之分流與分化

目前國中畢業生之進路，進入職業教育之比例，較之先進國家明顯偏高。教育部於最近發表的教育報告書中，雖已提出「以調整高中、高職學生的比例為 50% 為原則」之構想。但是從世界各國就學人口結構來看，我國即使職業教育學生比例調降至 50%，還是明顯偏高。

其實，在教育上過早的分流，對於技術人力的培育，並非良策。以今日科技的快速發展與變遷，各級技術人員均應具備靈活而有彈性的應變能力。因此基礎學科之訓練不能偏廢，才能吸收新知、適應新技術、並有效的解決問題。在普通高中，大多自高二起就分化，文組學生不讀數理科目，自然組學生不讀社會科目，造成學生知識的兩極化，無法培育具有均衡的人文與數理知識的人才。因此，在學制上如何分流，在課程上如何分化，極為重要。

研議項目將可包括綜合高中、完全中學之設置，高職改制綜合高中之條件、規模，以及相關高等學府入學制度之配合。

4. 幼兒教育

幼兒教育的發展是人生教育的重要基石，也是國家社會進步程度的重要指標之一；因此，一直是教育改革中的一個主要議題。唯因諸多原因，致使各項幼兒教育改革方案僅止於紙上談兵，未能真正落實在正常的軌道中。是以本委員會擬彙整國內外相關論述與意見，配合整體教育改革方向，對未來幼兒教育的發展，做一全盤性的思考。尤其要針對，影響過去幼教發展的核心問題：幼兒園在學制中的定位、與幼教行政運作與資源等，進行深入且具體的研議。

二、教育品質—追求卓越

5. 課程與教材之改革

課程與教材為學校教學之主要依據。目前各級學校課程，規劃僵硬，使學校辦學理念，沒有發揮的餘地；科目與授課時數均偏高，基層教師少有教學自主之空間。而教材之編纂，亦常有銜接不良，且與目標不合之處；其內容也常傾向學術化，而與生活實用脫節。本委員會將提出：課程設計之主要理念、審議課程標準之訂定程序、教材出版開放之原則，以提昇教與學之品質。

6. 教育評鑑

教育行政當局，未來須逐步的從管理角色調整為監督立場。教育評鑑就成為未來非常重要的工作。教育評鑑包括學校評鑑、課程評鑑、教師評鑑及學生學習評量。除了可發揮評估和診斷功能外，一方面可改進教育措施，另一方面也可促進教育人員的專業成長。未來在民間興學、教育視導、教育專業自主及教育資源分配之發展上，都有賴於一個良好的教育評鑑制度之建立。本委員會將考慮教育評鑑與教育指標之實施原則，常設評鑑團體之功能，以及其與各級教育目標之關係。

7. 學生行為適應與輔導

青少年處於人生轉變關鍵期，面對社會變遷，學校功能轉變，校園內學生行為與師生關係都轉為複雜。反映在少年犯罪、校園暴力、師生衝突等問題，亦廣受社會關切。

這些有行為問題的學生，在校園中往往受到較少、或較負面的關注。本委員會在此次諮議報告，特別提出照顧校園中弱勢學生，其著眼點為達成教育上的正義。基於同樣理念，委員會將進一步探討學生行為適應及問題行為形成原因、學校輔導工作之困難，並檢討目前已進行的各種輔導方案，以期在後續的諮議報告書中，提出學生輔導改革方向。

三、教育資源—機會均等

8. 教育資源分配

我國總體教育資源雖已有提昇，但投資到初等及中等教育的經費，在國際比較上仍屬偏低。另外，在高級中等學校（含一般高中與技職）部份，則私立學校之教育資源分配，明顯低於公立學校。在國民教育部份，則未能就弱勢族群與教育實驗部份，給予較優之教育資源。凡此問題，依社會正義之原則，不但中小學教育應不分公立私立，且應對弱勢優予照顧；故有必要對下述問題做一深入探討，並提對策：

- (1). 研訂中小學教育中，學生之單位培育成本應當多少，才算能達到基本的教育目標。據以判斷目前中小學教育資源之分配是否偏低，並試擬應予以重新分配之範圍與數量。依此，當可調整中小學教育經費所佔之合理比例。

- (2). 在照顧弱勢學生、加強技職教育、補助私校之前提下，研議：應如何讓民間來分攤提昇教育品質的經費。
- (3). 研擬中央對地方之教育資源分配，應如何彈性利用，方能獲得最大效益，並改正目前之缺失。

9. 高等教育資源與學費

國內高等教育的發展，由過去的「計畫」導向，逐漸朝向「市場」導向。在這種轉變的過程中，勢必對高等教育的供給與教育資源的分配，產生重大衝擊。近年來，政府高等教育資源面臨緊縮的壓力，對於教育品質的提昇，產生負面的影響。如何擴大高等教育的資源，吸引民間資源投入高等教育市場，如何就政府有限的資源做合理的分配，如何提昇資源的使用效率，如何營造私立學校合理的發展空間及與公立學校合理的競爭條件等，都是政府迫切需面對的課題。同時，在資源的取得及分配上所涉及學費的問題，逐步使學費自由化，已是可預見的趨勢；故如何在照顧弱勢的條件下，營造學費自由化的環境，亦需顧及。凡此，均需審慎評估：從現況到理想目標之間，所涉及的相關問題。

10. 多元文化教育

在自由開放而走向民主的社會，必然面對多元化的衝擊。不僅教育的目的，應反映多元化的價值及理想，其課程教材的內容，更應顧及不同族群及文化體系的期望，而在制度上也要因應多元化的需求。

國內有關原住民教育的問題，教科書中以漢民族意識型態為中心的思想，主智主義的價值觀，青少年次文化的問題等，都應更深入探究其問題及可能改革的途徑。

11. 特殊教育

特殊教育之對象，包括資賦優異與身心障礙兩大類，須以「有教無類」精神求其普遍(量的擴充)，以「因材施教」方法求其品質(質的提昇)。目前我國特殊教育的發展，質量均不及先進國家甚遠。特殊教育之改革，應包括特殊教育法之修訂、專責單位之特殊教育設施，以及師資管道之擴大。未來研討之重點，將在身心障礙兒童之義務教育制度。

四、行政與法令－專業中立

12. 「教育基本法」理念分析

過去幾年來，迭有立法委員及民間教育改革團體，呼籲制定「教育基本法」，並提出不同版本的「教育基本法」草案。為使教育改革獲得更堅實的基礎，在現有的憲法體制下，應否制定「教育基本法」？「教育基本法」的性質與功能如何？「教育基本法」與現行憲法的相對定位如何？凡此等等問題，皆須從長計議，進行冷靜而理性的分析。

13. 「教育中立」基本理念

在戒嚴時期，政府、政黨及政治，對教育的干預及支配頗多，使教育缺乏獨立性或中立性。解嚴後，教育自由化或教育鬆綁已成教育改革的必然趨勢；教育獨立或中立，成為民眾所關心的課題。政府與教育、政黨與教育、政治與教育之間的關係究應如何？教育在哪些方面，應有足夠的獨立性或中立性？這些問題所涉及的理念，應作徹底而有系統的分析與澄清。

14. 教育專業自主

在開放多元的社會中，學校教育和社會的互動日益頻繁。在變動的社會中，教育欲發揮其功能，首賴教育人員專業化角色的建立。任何教育改革工作的成敗，均繫於教育人員的素質；提昇教育人員的素質，更需朝教育人員專業化的目標努力。由於國內現行教育人事體系缺乏彈性，未來，對於教育人員專業養成進修制度的建立，教育專業團體組織與功能的強化，教育人員專業標準的確立，教育人員對自我的規範，乃至行政運作體系上對於教育人員專業的尊重等，都是必須再加速改革的重點。本委員會將考慮以下改革方向：

台灣在過去四十年，教師之「公務員」身分一直有所爭議，相關法律及大法官會議解釋都不明確。實際運作中，則因教育專業團體之缺乏及教師習於學校內部由上而下之單向溝通，形成行政領導凌駕專業領導。教師專業自主性不能彰顯，大多只能在升學洪流中隨波逐流。改革方向將在法源及措施上，明定教育人員之專業性，走上「公教分途」與「專業自主」。

另外，我國近年來，地方教育發展受到政治影響日增，此為教育專業自主發展最大的隱憂。未來調整地方教育行政的運作，設置教育委員會以維持教育運作的中立性，應為可行之做法。但涉及該委員會的組成事宜，其與教育行政機關及地方議會之間的互動關係、如何維持其獨立的運作、如何監督其履行對教育的責任，又是否需訂定相關法令等等事項，則需再做深入的研究。

15. 教育視導

教育視導在傳統的功能與角色上，教育品質的監督方面有一定的貢獻，唯因列編於公務人員任用系統中而成為體制中的一個中級職位，其專業權常被行政裁量權所削弱。早期省市級督學，與科長、縣市教育局長同一等階，尚能吸納資深校長、局長擔任督學，從事學校視導，發揮教育專業視導功能。自從民國64年大幅提昇學校教學人員待遇之後，與公務員體系之俸給產生落差，遂使教育行政人才流向逆轉，資深督學反而營求擔任校長之機會。督學淪為教育行政部門施政計畫的查核人員，在品位式的公務員體系下，教育視導功能逐漸式微。

教育改革趨勢，將促使學校在推動教育工作上，有更高的自主權。從社會期望而言，毋寧說是對學校期許相對的責任，使教育工作成為可評鑑，可期待，符合公平與正義原則的公共服務。

五、高等教育－自主彈性

16. 高等教育學府的內部運作

在大學法修正公布後，尊重大學學術自由，已為必然的趨勢。舉凡大學的所有權，校務會議在學校中的定位，校長及學術行政主管的產生及其權責的釐清，大學的組織架構如何配合學校發展需求作彈性調整，如何區隔「學術行政」與「事務行政」的功能、決策及運作模式，學生在學校行政運作中的定位與角色，乃至財務與人事如何配合大學內部運作的需求等等，均有必要再做深入的探討，以期提昇大學運作的效率以及教學研究的品質。基本上，本委員會並非意圖建立一套固定的模式，而是希望能發掘問題的癥結，引導各大學思考本身未來調整的目標與方向。

17. 高等教育學府的外部運作

高等教育學府是社會的智庫，政府應給予各校充分自主的發展空間，但其為社會的公器，各校在自主的前提下，亦不能忽略其對社會應有的責任。大學法修正公布後，教育行政機關與大學的關係，從管理調整為監督與輔導，其間的分際如何釐清？84年2月行政院通過，各校得設立自籌運作基金，國立大學與政府之關係步入另一階段。大學在「財務自主」「人事自主」「學術自主」「運作自主」等方面，與教育行政機關的關係及其相互權責如何釐清？還有，除了大學與教育行政機關之間的關係外，大學與其他外部單位，如民意機構、其他政府機構及產業界之運作關係，大學將扮演很重要的角色，其互動關係對大學之發展將有重大的影響。本委員會對這些問題，希望能再做更深入的探討。

18. 私立大學運作與發展

我國大學教育中，私立學校在學學生人數，約佔全部大學在學學生人數的百分之五十四，私立學校在大學教育中扮演極為重要的角色。私立學校在現行體制下，由於制度的設計，防弊重於興利，目前私立學校的發展、組織，乃至於學校開闢多元財務管道，都受到相當多的限制。而在過去，政府以就業市場人力供需，控制大學數量的成長，卻也間接對既有的私立學校形成保障。隨著教育市場的開放，政府對既有的私立學校不宜再給予過當的保障；同樣的，也應該給予私立學校更大的經營彈性空間，以市場機能決定私立學校的發展。有關私立大學未來的運作與發展，有必要給予更多的關切，並深入評估相關問題。

19. 專科教育定位與發展

在我國目前的高等教育，專科學生人數約佔百分之五十三，專科教育在學制上又包括五專、二專兩種學制。專科教育以教授應用科學與技術，養成實用專業人才為目標。在社會變遷的過程中，由於民眾接受大學教育意願的提昇，在大學教育擴充的過程中，直接衝擊專科教育的體制。以實務為主的師資並未受到應有的重視，社會上對文憑的刻板追求，加上證照制度未能真正落實，均是專科教育發展所面臨的嚴重危機，專科教育必需重新思考其發展的定位。另一方面，目前專科教育階段，私立學校學生佔了百分之八十三，其所面臨資源不足的問題與私立大學亦相同，如何調整資源以配合其發展的需求，也是亟待面對的問題。

六、終身教育—學習社會

20. 終身教育的基本理念

在現代化的社會變遷過程中，適應生活與實現自我，所需要的思想、知識及技能，不斷改變，也不斷複雜化。以不變應萬變的學習觀念及方式，已難以應付。在此新的社會環境中，必須及早培養終身學習的觀念，並展開終身學習的途徑。但關心教育改革者，尤其是一般社會大眾，對終身學習的觀念，大都缺乏瞭解。當此之時，針對終身教育的理念，從事有系統的分析，應屬十分必要。

21. 建立終身教育新體制

臺灣在三、四十年來，歷經最劇烈的經濟、政治、資訊和價值觀的變遷，加上高齡人口比重、休閒時間和類型的成長；原有學校正規教育及社會教育體系所涵蓋的範疇和照顧的對象，已經嚴重落後。因此有必要規劃新的終身教育體制，促進終身教育的組織化及體系化，提供不同階段的學習成長機會；以消除文憑主義及政府和民間用人制度所造成的弊病，也幫助高齡人口適應現代資訊社會的需求。其內容應包含各級政府終身學習體制的建立、擴大學習機會、調整社會教育相關法令、提昇和擴充社會教育行政組織和經費預算、結合終身教育與地區休閒、文化、環境和產業資源等。

22. 教育與社區結合

有鑑於整個社會環境的變遷，家庭、學校與社區的關係，實有必要重新檢討，進行更廣泛的開放與整合工作。學校人力、空間和知識資源，可對鄰近社區居民開放，並提供支援；學區居民應進一步參與，並支援學校教育有關的事務；提昇學校與社區的認同意識，並充份利用彼此之資源。這些項目包括：家長會運作方式之改善，終身教育社區學習課程之提供，教師參與社區社會事務之模式，文化、藝術、休閒和體育活動資源之共享，家庭、學校與社區教育功能之強化，兒童及青少年社區社會意識之培養等。

結語：

教育改革實乃極為複雜困難之工作，各級教育皆有其個別困難之處。針對各個問題，過去政府也曾提出許多方案，然而教育問題環環相扣，一問題之解決方案，往往本身也陷於其他諸種問題之爭議中。

本委員會以為，首先應設法解除此種因「環環相扣」所產生之困境，使各級教育能有相對之自主性，各自發揮其功能。因此，本委員會成立之初，首先提出「鬆綁」之原則。其目的不只在造成教育上之自由競爭，更在使各教育部門層級，取得相對自主性，從而實踐各自負責之教育目標。我們不應期望一個「大有為政府」解決所有教育問題。「鬆綁」之目的，在使教育革新，能從下而上，從民間到政府，蔚為全民運動，持續進行。

政府在教育事務上應該負責的，主要是「照顧弱勢」與「提昇教育品質」。過去在教育資源缺乏時代，國家處於追趕國際水準時，教育措施可能較為忽視弱勢族群。在未來，本委員會建議一方面自由化，另一方面則努力積極照顧社經地位弱勢之教育需求，期望民間與政府資源，相輔相成，而達成教育機會均等之目標。教育改革之目標，最終在提昇教育品質。未來政府的角色，應定位在提昇教育評鑑視導之功能，以提供人民良好之教育服務。

本委員會預期，未來會在以上二十九個議題上，包括現已提供建議的七個議題，做詳盡的理念分析，並提出建議。另視實際發展狀況，進行議題整合，亦將考慮加入與學校教育相關之其他宏觀議題，如文官制度、社會影響因素、家庭教育……等議題。在未來一年半期間，本委員會亦期望政府相關部門與民間關心教育者，提供意見與建議，以使教育改革成為政府與人民共同的全民運動。則在二十一世紀時，一個現代化、高品質的教育服務，是可以期待的。