

## 第一章

---

### 背景

二十一世紀即將到來，人類面對政治、經濟、社會、文化各方面的急遽變遷，眼前充滿挑戰，不免要思考這樣的問題：我們需要具備什麼樣的基本能力來應付未知？我們需要培養什麼樣的新觀念以創造未來？

本世紀以來，人類社會發生很多基本變化。一方面，工業化、現代化、科技化的步調在加速之中，為人類創造前所未有的物質文明。但另一方面，各國之間政治意識形態對立，世界貧富差距加大，自然環境遭到難以回復的破壞……種種問題叢生，使人類感受到身為地球公民的責任和自覺。在新世紀即將到來前夕，全世界在民主化浪潮影響之下，對環保、人權、區域合作、文化多元主義等議題，尋求共識與解決方案。當「地球村」的概念形成，資訊技術使人際距離縮短，國際間各種競爭更加劇烈，但合作也越發顯得必要。

在這樣的世界趨勢之下，各個國家都在思考同樣的問題，即如何培育新觀念、新技術、新視野的個人，以加入新世紀的競爭與合作。一方面，各國都希望強調自身的文化特色和競爭優勢，以尋求在國際上的有利定位；但另一方面，新世紀的個人必須關懷世界共通議題，以便能加入國際對話。為了發揮個人潛能，培育新觀念和新技術，這個重任由教育和文化體系來承擔，因此形成了舉世可見、各國都不敢稍加落後的教育改革。從資本主義發達的歐美國家，到儒家傳統之下的東亞新興工業體，全球各地的百年樹人工作都

以前瞻二十一世紀為目標。也就在這樣的背景之下，台灣的教育改革工作於焉展開！

歷經戰後五十年的發展，我國已由傳統農業社會逐漸轉變為現代工商社會。民國76年解嚴之後，政治上更向民主化邁進，人民自主性逐漸顯現。民主化、工業化、都市化的浪潮正衝擊著政、經、文化各層面。在二十一世紀即將來臨前夕，我國各方面都面臨著結構性的調整與重建，教育改革正是其中影響最深遠，牽涉最廣泛的一項。現階段的教育改革，對二十一世紀我國的自我定位、社會意識的凝塑、未來新文化的建立及國家競爭力的發展，都有關鍵性的影響。

教育改革是一項全方位的運動，在全民的共識與社會呼籲下，政府於民國83年9月在行政院成立「行政院教育改革審議委員會」，從事有關教育改革及教育發展之研議與審議。本委員會歷經兩年的研究及審議，提出本《教育改革總諮議報告書》。

本章主旨在於提供本報告書中各項改革建議的社會、教育、文化背景，其內容包括教育現況、教育問題與研議過程等。

## 第一節 教育現況與教育問題

由於我國的自然資源較為缺乏，在下世紀全球的競爭能力比較上，我們最大資產將是高素質的國民，因此教育環境的改善與教育品質的提升，都是重要的課題。教育改革首先要對於過去的教育成效及當前的教育問題有明確的認知，方能對未來做有效的規畫，本節即對此加以說明。

### 一、教育成效

我國經濟發展的成效，舉世有目共睹。五十年來，國民平均所得從美金五十元左右，升至一萬三千美元；從最貧窮的國家之一，躍升為世界第二十五名的富有國家，其中一項重要因素就是教育的普及與人民素質的不斷提

升。由於教育普及，使人民知識水準普遍提高，成就動機增強，各類研究發明不斷，從而創造經濟發展的有利條件。

近五十年來，由於教育的充分發展，我國已經成爲一個教育性的社會。民國40年，我國每7.16人中有一個學生，1.73%的國民生產毛額用於教育投資。至84學年度，每4人中有一個學生，6.75%的國民生產毛額用於教育投資；3-5歲年齡組合人口的淨在學率爲23.44%；6-11歲爲99.06%；12-14歲爲94.14%；15-17歲爲79.15%；18-21歲爲27.79%。

由於教育普及，對台灣的發展有幾個重要的影響。首先是有利於社會流動，使得不同階層、背景的人，獲得平等的教育機會，能夠憑著個人的貢獻而得到社會的肯定。其次是有利於國家的現代化發展，因爲教育增進了個人的現代化態度，使人較容易適應變遷和樂於迎接挑戰。

## 二、教育問題

過去的教育成效，提供了未來進步的基礎，但多年以來的因循累積，也使我國教育問題錯綜複雜。目前社會公眾對教育有更高的期望，對於教育的哲學、品質與機會有較大的不滿。歷年來，社會對教育問題不斷進行檢討，綜合分析，約有以下主要項目：

### (一)教育僵化惰性必須祛除

台灣的教育制度，時常被批評爲僵化、改革緩慢、不能跟上社會變遷的腳步。這類現象，或由於教育體系的封閉，或由於教育的過度管制，或由於立法的緩慢，使得許多教育問題無法及時解決，民間的教育需求也無法充分反映。教育現代化應使具有惰性的教育制度，轉變成爲具有適應變遷前瞻性的教育制度。教育制度的改革應成爲一個持續不斷的工作。教育制度的僵化與惰性已使其顯得落伍而亟須改革。因此建立前瞻改革機制，祛除教育制度的惰性，是一項重要的問題。

## (二)學校教育與社會需求脫節

推動教育的現代化，應將教育體系從基本教育延伸至中等教育、大學教育及研究所教育；從普通教育、職業教育發展至文化休閒教育。在過去政府集中管制下，學校一致化，形成僵化體系，缺乏與社會的良性互動，學校體系已在多元社會中與社會需要脫節。如何建立前瞻而多元的教育體系，已成為當前的重要課題。

## (三)終身學習社會尚待建立

因為終身教育體系尚未建立，成人及繼續教育無法有效推廣，以致專重學校教育的社會未能轉變為不分年齡與職業均可終身學習的社會，對民主自治的公民社會之形成，有相當不利的影響。

## (四)教育機會均等亟須增進

教育現代化已將我國從文盲眾多的社會轉變為教育性的社會，惟未受充分照顧的教育對象卻仍明顯存在。此類對象包括學前教育對象、特殊教育對象、少數民族、國民教育中的低成就學生、及近一百萬亟須接受基本補習教育的文盲等。如何有效擴充他們的教育機會，是一項重要的問題。

## (五)偏重智育的考試文化仍待導正

受到社會傳統文化、升學主義及文憑主義的影響，使學校、家庭、教師及學生幾乎將全部資源導向考試，形成一種考試競爭的奇特學校文化，忽略正常的教育目標與理想。這種偏重智育、以考試為重心的學校教育，使得其他教育面向，如建立生活規範、建立人生觀的生活教育、強調研究創新的科學教育、形成民主法治價值觀的公民教育、發展特殊才能與個人興趣的藝術教育及體育等，相對受到忽略。

#### (六)課程、教材與評量方式亟待改進

推動教育的現代化，應使學校課程、教材、教法反映整體文化內涵，而非反映部分特定的文化內涵；使教學方法既發揮教師的專業影響，又重視學生的尊嚴與權益；並發展多元的評量方式，以改進傳統單一紙筆考試方式。目前我國學校的課程分科太細，缺乏統整；教材太難，不夠生活化；上課時數太多，教學方法及評量方式亦過於僵化，亟待改進。

#### (七)多元師資培育體系猶待改進

教育改革之成敗，有賴多元而專業的教師參與，目前我國正擬以多元的師資培育體系，培育更開放及更高水準的教師，改變學校文化，促成社會進步。此項改革尚待結合多元卓越的教育條件與政府經費之支援，方能培養出高素質之師資。

#### (八)教育資源運用效率有待提高

台灣過去教育投資不足，雖然〈憲法〉中明定教科文的預算比率，但多年來教育預算並未達到理想，直到近年來才達到〈憲法〉規定的占中央總預算15%的規定。但與投資不足的問題相比較，另一更嚴重的問題在於教育資源分配不合理、無效率。這都不利於教育機會均等的理想及高品質教育的實現，如何使教育經費增加並有效利用，是當前教育改革的重要課題。

### 第二節 本會之成立與研議過程

未來的社會要求每個人具備怎樣的知識，接受什麼品質的教育，早已是社會關心的課題。最近數年來，民間與教育專業團體更積極的從國際經驗、我國教育積弊與應有之前瞻性規畫等觀點，提出改革的訴求與建議。因此教育已不只是教育專家處理的專業事務，而且是全體社會成員所密切關心的課

題。民間對我國教育的全面關懷，終於透過民國83年4月10日的「教育改造大遊行」，明確的表現出來。教育部前任部長郭為藩先生則於同年6月，在召開「第七次全國教育會議」後，提出仿日本「臨時教育審議會」之做法，建議成立教育改革審議委員會。行政院積極回應該建議，於民國83年7月28日通過「教育改革審議委員會設置要點」，要求該委員會每半年就教育改革方向或具體方案，向行政院提出諮議報告書，並經行政院核定後，分行有關機關辦理。依設置要點規定，教育改革審議委員會的任務有三：1.關於教育改革方案之擬議及重要教育發展計畫之審議事項。2.關於國家重大教育政策之建議、諮詢事項。3.其他有關教育改革及教育發展之建議與審議事項。

行政院教育改革審議委員會於民國83年9月21日正式成立，並期以兩年時間，就國家教育改革及教育發展事項提出建議。在此期間，每半年就教育改革方向或具體政策建議，向行政院提出諮議報告書。第一、二、三期諮議報告書已分別於84年4月22日、11月4日及85年6月28日提出。85年11月將提出第四期諮議報告書，並將第一、二、三、四期諮議報告書之內容予以統整、補充，提出《總諮議報告書》。本會在兩年期間，研議過程簡列如下：

## 一、委員大會

本會在兩年期間，共召開34次委員大會。

## 二、分組委員會議

除委員大會外，分組委員會議亦陸續召開。兩年中，「教育理念與終身教育組」召開41次、「中小學與學前教育組」召開65次、「高等教育組」召開30次，「綜合與特殊議題組」召開13次，而「分組委員聯席會議」共召開12次。此外，各組分別召開之座談會共計14場。

### 三、教育體制檢討小組工作會議

由一位委員擔任召集人，聘請十位研究委員組成之「教育體制檢討小組」，從85年1月起即針對重要教育法令積極進行檢討，至同年六月底止，共召開小組工作會議37次。小組研議成果並以公聽會的形式公諸大眾，邀請各界提供意見，前後共舉辦6場。同時，為彙整意見，另召開了1場座談會。

### 四、議題整合小組會議

針對《總諮議報告書》之內容大綱、過去諮議報告書之統整與銜接，「議題整合小組」共召開會議22次。

### 五、行政支援單位運作情形

本會除置執行秘書一人、副執行秘書二人外，並設有行政、溝通、研究三組，以支援審議工作之進行。

#### （一）出版《教改通訊》

每月月底出版，定期報導本會之重要活動，以及專家學者與社會人士對教育改革之意見。至民國85年12月，共出版27期。每期原發行一萬二千份，自17/18期開始，增加發行量至一萬八千份。

#### （二）設置電子佈告欄

為讓各界了解本會的工作成果，激發更多的討論，於85年1月起陸續將各項重要議題之研究報告、委員大會之會議記錄及資料、各期諮議報告書、各項會議記錄、《教改通訊》，及「教育大家談」、「教改巡迴開講」等座談會資料放入「電子佈告欄」及中央研究院學術網路。

### (三) 研究成果

本委員會在兩年期間，進行委託研究案47案，舉辦研究成果發表研討會42場。近期內研究報告將彙編成《教改叢刊》出版，並贈送各大學圖書館及研究機構，以利保存及運用。

### (四) 舉辦「教改專題論壇」

針對「教育大家談」所呈現的問題，從不同層面，邀請學者專家、民眾，與媒體記者進行深入討論，共舉辦16場，討論結果並以整合報告形式，結集成冊。

### (五) 溝通協調

為使教育改革成為全民共識，本會在這兩年期間也致力於各種溝通協調討論工作。計有：

1. 「教育大家談」座談會共計20次。
2. 設立社區聯絡人制度，573人正式登記為本會聯絡人，於各地辦理座談271場。
3. 「教改巡迴開講」分別在各縣市舉辦24場次。每一場次由本會李召集人遠哲、曾委員兼執行秘書憲政，及二、三位委員參加，與出席之教師、校長、家長做雙向溝通。
4. 與省教育廳合辦諮議座談會，邀請校長、教師、教育行政人員等，就諮議報告中有關國民教育部份進行研討。
5. 舉辦「教改之回顧與前瞻」檢討會，邀請學者專家與民間團體代表，針對本會之運作及諮議報告書之內容提出檢討與建議。
6. 第一、二、三期諮議報告書出版之前皆舉辦大型研討會，共3場。
7. 社區聯絡人座談會4場。



8. 社區聯絡人系統推展說明會7場。
9. 教改議題研習會10場。
10. 教育關懷者研習營6場。
11. 原住民教改社區座談會7場。
12. 編印《教育關懷者實務手冊》供各界索閱。
13. 編印《新世紀的教育方向》與《塑建教育共同願景》兩本宣傳小手冊。
14. 編印《有關教改會評論報導文獻索引彙編》上下兩冊。

#### (六) 資料庫與資料保存

本會於成立之後，即致力蒐集教育改革資料，成立資料庫，並對外提供閱覽及查詢服務。此外，會內所有會議資料近期內將彙編成《教改檔案》，贈送各大學圖書館及研究機構，以利保存及研究。