

震後與選後的教育重建

黃榮村*

壹、從哪裡出發：教育改革的原則性共識

目前談論台灣的教育改革，有兩個難以說清楚的關節，一是在表面上台灣教育成就的統計數字足可傲人（參見圖 1；引自 Huang, 1999），且在未加細究下，亦頗具有「國際競爭性」。猶記得在六年前台灣展開風起雲湧的教改行動之後的第二年，即有英國 BBC 電視台記者來訪，一直無法了解何以國人對教育現況好像有很多不滿，他們一直認為台灣的教育相當普及，而且做到了立足點平等（egalitarian）的要求，當他們知道台大在台灣相當於牛津與劍橋大學之在英國，即很渴切地要求我是否能幫他們找到幾位計程車司機小孩就讀台大的個案，這件事當然不難辦，隔天他們就興奮地作了專訪，還向我保證台灣的國民教育與台大學生的專訪，將是他們說服英國人將台灣當為教改典範的學習對象之依據。世界銀行在一本專書中也將台灣的教育成就，當為是從開發中國家轉型為已開發國家的主要論證之一（The World Bank, 1999），且多所揄揚。

另一個難以突破的關節，則在於六年來的教改行動持續進行，社會上的反對聲浪已明顯變少，看起來大家都可侃侃而談，當年曾引起爭議的小班小校、教育鬆綁、廢除聯招等項，現在看來就如船過水無痕，已經廣被社會所接受。猶記得六年前大規模的四一 教改行動，我兒子當時正就讀國中三年級，自己跟一些他的「大學好友」參加遊行，還高舉「廣設高中大學」（四

* 本文作者為台灣大學心理系教授。

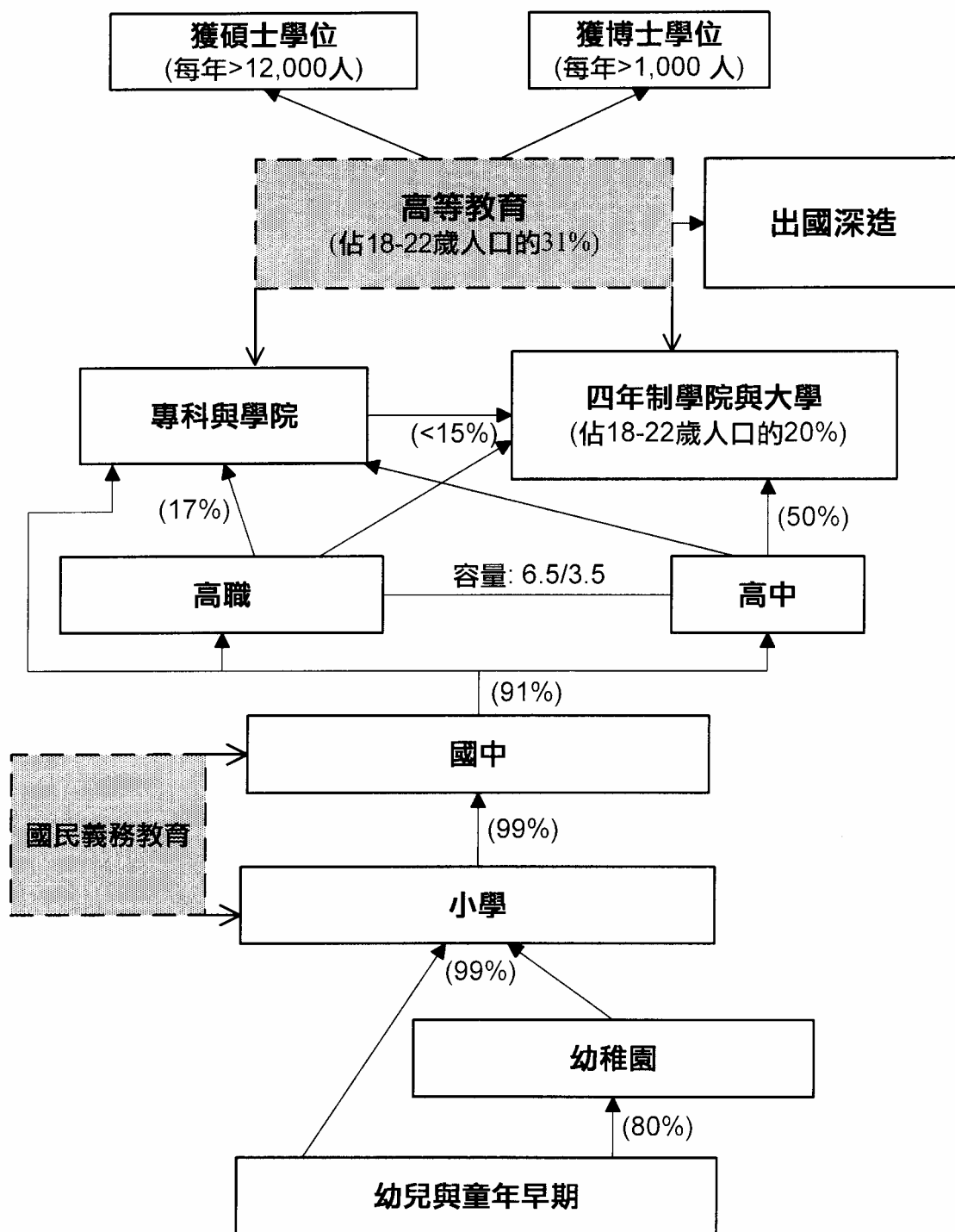


圖1 台灣教育的多重升學管道及淨就學率

一 四大訴求之一) 的布條，一路前行，臉上仍難掩羞澀之情。時至今日，他已是一名活躍的大三學生，回看來時路，他必有一番心情可以告人。而當

年推動及參與諸人，皆早已各自回到自己崗位，講起當年激情，環伺在旁的未參與者泰半瞠目以對，不知如何給予「同情式的了解」，這些不是都已成大家的共識了嗎？

其實，台灣的教育在蓬勃發展的表象下，真的沒有隱憂嗎？現在雖然共識性大，不再有太多具有巨大爭議強度的教育議題，但是實質的進展卻相當有限，很多具體的提案好像都是打在棉花上，因為談論時大家都相談甚歡，但在實際推動的時候，就不容易拿出資源，應該是教改主角的學校與教師早已是諸事纏身，難以兼顧。這些多年來的進展與困境，以及應該改革的重點，我已在另一篇文章中說明（黃榮村，2000），不再贅述，本節祇擬指出幾點應該是具有共識性的教改原則，以當為進一步討論的基礎：

一、教改需有哲學。本國過去在推動中小學教育時，最令人詬病的就是在就學機會均等（egalitarian）的外衣下，暗行菁英主義（elitism）之實。表面上各級學校的聯考聯招是機會均等，但由於上一級高中（而非高職）與四年制大學的容量有限（由圖 1 即可看出端倪，但必須放在 OECD 國家的標準上予以考量），因此在多年來社會經濟條件逐漸好轉，一般家庭子女競爭有限配額之下，下一級學校競爭激烈，其實是暗行菁英主義教學之實，縱使在逐漸改向多元化入學方式之後，仍不能免除該一困境。教改針對這一點所凝聚的共識不外是兼具下列三項判準：（1）教育過程應達成有相同立足點的機會均等；社會經濟不利與身心障礙的學生應先依社會正義原則予以補強，以促使其能在更多的照顧之下走到相同的立足點之處。（2）校園與學校應回歸教育本質，教育本身應即是目的，而非升學的手段。（3）應發展培育下一世紀人才的時代視野，不能抱殘守缺，形成封閉的系統，而自外於國內外的發展趨勢。為了能同時滿足上述三項判準，我們必須深入教育體系之中，具體地找出改善的關鍵點，這項診斷與解套的工作，其實就是目前最為難的地方，因為教育實務工作者雖然皆可認同這些原則，但卻難以敏銳地找出實務

上應予改進之對應措施，而且每個人的看法可以各自不同，時間就耗在這些判斷與對策之上，一轉眼學生就畢業了。

二、教改需在比較的基礎上予以定位。當教育界推動小班小校、課程改革、與語言教學政策時，其實都涉及古今中外的比較，若對過去的大班大校、舊課程教材、與語言教學的歷史性弊端，以及國際比較上的不足，沒有明確認識時，推動起來是沒有什麼熱情的。祇有在這些比較的基礎上，認清改革的必要，教改才可能獲得適當的定位，教改的大方向也才可望面貌清楚，成為大家戮力以赴的目標。

三、教改應重視配套措施。以中小學小班小校之推動為例，雖然社會上在國際比較的觀點下，已逐漸形成共識，教育部也已在「教改十二項方案」中將小班制的改革列為重點，但很明顯的，要促成小班制真的能夠成功的關鍵，還需要考量相關的配套措施，至少包括有推動民間興學、在師資培育多元化下增加中小學師資、規劃小班教學與課程、推動教師進修、在社區取得學校用地、確保教育經費等項（參見黃榮村，1996）。台灣教改的困境之一，即在於每有一項主張，依現在開放的氣氛，很有可能會去推行，但往往忘了或不去規劃執行相關的配套措施，日後該單一措施即有可能變成招怨的對象，良法美意徒落人口實，並非提議教改的初衷。

四、教改需由下往上，才能符合需求。當教改倡議回歸教育本質，把每位學生帶上來時，我們必須了解學校與教師面對的是不良的升學環境，本身的工作負擔也甚為繁重，但是他們才是真正能推動教改的主體，因此若不能先替他們解套，教改的進度是相當難以掌握的。真正阻礙教改的關鍵，從事現場教學實務工作的人最清楚也最有體會，若能由下往上再予以協助，當能事半功倍。

上述四項原則雖卑之無甚高論，但卻是教改行動六年來似乎具有共識的改革原則，至於有關教學內容的意識型態以及校園內外的政治中立問題，在

過去亦深受重視，唯自解嚴十餘年來，教育系統已逐漸一改過去封閉式的作法，在大家監督下隨著社會與政經情勢的轉變，不再成為國人口誅筆伐的對象，因此也沒有必要在此特別標舉出來，當時代往前進，該成為歷史的就讓它過去吧！

貳、大選之後的教育格局

本次大選中多位候選人都提出教育政策白皮書，很多立論都是在三、四年前教改會所提「教育改革總諮議報告書」，與民間教改主張之基礎上，依當前情勢予以增刪。「選教育當總統行動連線」在選前依幾項評鑑指標，包括確保教育資源、教育財政改革、教育行政再造、扶助教育弱勢、與教育土地政策等項，予以品評，但對於也應該屬於總統級之關懷項目，如教育品質、教育內容、教育基礎環境（infrastructure）與人才培育哲學等項，則因大部分候選人著墨不多，而難以評估。

選後我們當然以檢視總統當選人的教改主軸為主要對象。在這份教改白皮書上，首揭全球化新世紀的教育使命為培養創造力與領導力，認為「國家競爭力導向」的教改，與「人本導向」的教改，其實是沒有矛盾的。在當務之急的改革上，則提出：（1）強化校園安全、杜絕校園暴力；（2）把學習弱勢和適應不良學生列為關懷首位；（3）讓災區學校重建為最先進的校園示範。在具體政策上，則提出低收入戶學前教育免費、減低大學生學費負擔、鼓勵設立希望產業大學等項。其他在教改方向的設定，以及主張教師是教改主體等項，大體上與民間教改的主張相去不遠。

我們關心選後的教育重建，其實並不在於這次又多出了多少教改項目，大家毋寧更關心新政府能實踐多少六年教改的共識？它們得以成功的契機在哪裡？由上述總統當選人的主張，可知今後的教改是兼顧競爭力與人本關懷的取向，基本上與過去六年來的共識並無二致，因此如何有效地實踐，將

是多年參與教改的人士、教師、教育行政單位、與關切教育發展的公民，不容迴避的歷史責任。

參、教育改革的試金石

教改事項的繁雜非一般人所能想像，但有效改革的作法，總要在各項限制條件下，釐清其重要性與優先性，方足成事。今特列舉數項，以供今後推動之參考，或可謂當為教育改革的試金石：

一、教育資源之籌措與立法。目前已進入立法院審查的「教育經費保障、編列運用及管理法」(教育部所送法案名稱為「教育經費編列與保障基準法草案」)，係在憲法增修條文廢掉政府教科文預算保障底線之後，依去年公布的教育基本法第五條為法源，重擬足資保障教育經費的相關法案。該法案要點旨在以 GNP6% 保障政府教育預算下限，設置全國性教育經費分配委員會，對國民教育、偏遠地區、原住民、與身心障礙教育從寬優先編列，以及獎勵民間興學等項。本國教育經費的下限保障一波三折，過去是憲法明訂但未能滿足底線要求，且屢以灌水項目權充教科文經費，前一陣子終於做到底線規定，但旋即廢掉底線條文，馬上發生教育經費挪用與短缺情事。過去四一 教改與行政院教改會，皆主張應在每年常規預算(依原憲法底線編列)之外，另行額外編列每年 400~700 億經費，至少持續 6~10 年，以呼應重大教改項目之需求，但期望年年落空，在勉強推動教改項目時，又排擠到其他常規教育項目。就此觀之，本項立法雖然祇是在恢復過去憲法保障的數額，但仍然具有重大的指標意義，亟待努力完成立法，以充裕教育資源的籌措。

二、九年一貫課程改革的推動。國民中小學九年一貫課程綱要已於本年三月公布各領域第一階段的內容，包括語文、健康與體育、數學一至三年級、生活、綜合活動一至二年級，以及小學五、六年級的英語課程綱要，並自九十學年度自國小一年級正式實施。雖然英美等國的教改課程往往在開始實驗

逾十年後仍未定案，但本國教育界與民間、家長皆「望治心切」，在短短三年內即已推出第一波的正式改革行動，雖只公布第一階段，但預期將造成重大的影響。該課程改革的進度已不容回頭，我們希望原課程研發小組的主要成員，能儘速組團赴英美日蒐集相關的課程改革資料，親身觀摩這些先進國家如何在作世紀大業，以當為修正之參考。而即將陸續頒佈的後續綱要內容，則宜先送外面作專業審查，匯總之後再與第一階段的實施狀況合併考量，當為後續修正之參考。課程改革乃教改大業的核心，多花幾年也是值得的。另外，即將從事九年一貫教學的老師逾十餘萬人，他們應依國小前三年、國小後三年、國中三年分批培訓，以充實其準備性（readiness）。由於新課程有近 20% 的空白課程，若未事先規劃提供多元化學習資源，以供學校與教師的參考，則將陷這些老師於不義。諸如此類的配套措施，實係新課程改革是否能夠成功的關鍵，亟待全力推動。

三、重塑高中與大學的風貌。四一 教改行動首揭「廣設高中大學」的主張，在社會上引起不少爭議，其主因係認為大學錄取率已逐年增高超過 50%，而技職（高職）教育對國家產業發展亦貢獻良多，不應過度減量。但由圖 1 可知，本國高中與高職的容量比約為 3.5 與 6.5，四年制大學淨在學率約 20%，以 OECD 國家的平均水準來說都是很理想的結構，而台灣應屬 OECD 級中上水準的國家，在這方面的指標仍屬中下，實有極大的改進空間。若能在此認識下，加速擴大高中容量（包括綜合高中），則四年制大學的錄取率必急速下降，反過來又有增設之需求。

至於大學教育部分，則教育部刻正研修大學法，提出多項重大的變革，包括明訂大學應設立董事會、取消校務會議為最高決策機構之條文、得設大學教育審議委員會、系所院主管由上一級組遴選委員會遴選、校長或學術單位主管得向法院或校級教師評審委員會提出有關教師解聘、停聘、不續聘及資遣之提案等。與 1994 年的修正案相比，本次大學法研修較依賴大學校長

及教育行政單位的意見，修法項目中也不乏新意，如公立大學設董事會可以是大學公法人化的準備階段，當年教改總諮議報告書也是如此建議，但是該修法草案中並未明訂董事會之產生與經費籌措方式，又取消校務會議為最高決策機構之條文，顯係出自大學校長對當前校園民主與校務會議雜亂無效率下的一種反彈情緒，其情可憫，但還需要再把細節弄清楚。其他若干條文的重要修正，也不免讓人有所疑慮，亟待重新徵求各方意見，方不致使大學法再度變為限制大學發展的法案。

大學教育的發展不可能依賴大學法的修訂，事關大學品質與規模提升的作法，更是本國大學是否能擠身國際一流水準的保證。目前已積極進行的大學與教師評鑑、大力鋪陳追求學術卓越的誘因、大學合併或作策略聯盟等項，皆屬可行方案。但尚有多項工作亟待進行，如在國際學界之急速發展下，兼併或裁撤系所、設置尖端科學研究中心、設置校級學術諮詢委員會（包括國際級傑出學者）等項，都有其迫切性。最近清華、交大、陽明三所大學與國家衛生研究院擬組成策略聯盟，並研商進一步之實質合併方案，形成一股往上提昇的動力，且在具互補性下予以推動，實為本國大學在國際壓力下不能不走的路。但這種策略聯盟的作法應該還可再予擴大，如台大與中央研究院雖分屬兩種隸屬系統，但其互補性確有可能在策略聯盟之下，互相激勵，走出一條具有國際一流水準的路來。

四、震後教育重建。本次九二一大震後，至少三百餘所中小學校需要作大幅的硬體重建與修繕，總經費高達二百餘億（含民間認養部分即近百億），顯見過去學校建築問題亟需趁此機會徹底檢討，並應對非災區的中小學校建築擬就補強方案，儘速分年完成。在災區的學校重建中，應有落實學校校區化與小班小校的空間，為了讓重建後的學校能夠與社區更密切地結合，應該好好規劃學校要放在哪裡，考量是否應多設幾間較小的學校（原則上應小於48班），如此重建的意義才能彰顯。

災後的教育工作舉步維艱，學生的受教權與教育品質都會受到嚴重影響，縱使在升上上一級學校時給予配額優惠，亦不能免除這些影響。目前教育部已編列四年內支援災區學校教學及學生輔導計畫，總經費近 20 億元，若能儘快完成各受災縣市的需求評估，進行實驗之後，全面付諸實施，且多找民間（如慈濟）參與推動諮詢，則應有相當助益，另並可將災區學校列為「教育優先區」，以作優先優惠之處理。災區老師因受制於學校在災後的各項不利條件，且本身也可能是受災戶，能發揮的功能 < 1 ，學生則顯然需有 > 1 的照顧，因此學校教學人力顯有不足，且難以因應災後社區化之需求。目前國小每班 1.5 名教師，國中為 2.0 名，若平均在四、五年內至少增加 10% 以上人力，則災區中小學應多給予 700~1,000 名教師人力，多出的支援人力，應可考量具有中小學教師「資格」的大學生（含師院、師大、一般大學教育學程畢業男性大學生），在服兵役時以替代役方式支援災區不足的教師人力。

綜上所述，震後與選後的教育重建千頭萬緒，但優先性的項目其實在多年的教改經驗下，並不難認定，所需者恆為決心與實踐的智慧，我們不能祇將這些問題視為對新政府的考驗，其實它們又何嘗不是對全民的決心與智慧之考驗！

參考文獻

黃榮村 (1996)。 當前教育困境與教育前景。理論與政策， 10 卷 2 期， 頁 73-83。

黃榮村 (2000)。 教育基礎環境的改善與教育品質的提升。見時報文教基金會叢書「邁向公與義的社會 (下)」， 頁 176-190。台北市：時報文化出版公司。

Huang, J.T. (1999). Education reform: Implications for competitiveness, equity and democratization. Paper presented to the Conference on State, Market, and Democracy in East Asia and Latin America, November 11-13, 1999, Santiago, Chile.

The World Bank (1999). World development report: Knowledge for development. New York: Oxford University Press.