

# 大陸小學教育政策之研究

黃政傑·高建民

本研究的目的是在探討大陸小學的主要政策、決策體系及決策過程。透過文獻分析與實地訪談等研究方法，本研究發現，在近年來簡政放權的趨勢之下，為了達成普及小學教育的歷史任務，目前大陸小學的主要措施包括學制改革、課程決定權下放、教師隊伍質量提昇、教育經費擴增、管理權下放至地方與學校；至於其小學決策歷程是循「以黨領政」的模式。本研究並分析了大陸小學在各項主要政策及決策上所面臨的問題。

## 壹、緒論

### 一、研究動機與目的

民國七十六年政府宣布臺灣地區解嚴，接著開放民衆至大陸探親。民國七十九年政府更進一步成立國家統一委員會，並於次年制訂「國家統一綱領」，規劃兩岸未來交流的近中遠程目標；於行政院下設大陸委員會，並由民間成立「海峽交流基金會」，以處理兩岸互動過程中所衍生的事務性問題。八十一年五月，政府正式宣布廢止「動員戡亂時期臨時條款」。在此同時，兩岸在教育文化方面的交流亦日趨熱絡。

由於國內過去對大陸教育的研究並未投入太多心力，故了解有限，在交流過程中缺乏初步參考資料。為了解大陸教育狀況，近年來已有研究機構或學者針對大陸義務教育、中等教育、高等教育、職業教育、師範教育及學制與教育行政制度進行研究，提出報告；在大陸中等教育及教育行政方面，亦正進行研究中。整體觀之，大陸各級教育的面貌將逐漸透過研究展現在國人之前。

在大陸各級教育中，小學教育階段擁有最多的學校及學生，以一九九〇

1994.9  
2卷6期  
教育研究資訊  
頁1~20

三為例，計有學校 766,072 所、學生 122,413,800 人。換言之，在大陸十一億人口中，每十個人至少有一人是小學生。小學生人數既屬全世界最高，則大陸小學教育之重要性不言可喻。小學教育政策攸關國家整體政策之發展，為了增進區人對大陸教育發展之認識，以因應未來勢必更加頻繁的兩岸教育文化交流，實有必要對大陸小學教育政策進行研究。

基於此，本研究之具體目的如下：

- (一) 分析當前大陸小學的重要教育政策及爭議。
- (二) 瞭解大陸小學教育決策體系。
- (三) 探討大陸小學教育的決策過程。

## 二、研究問題

本研究所關注的問題有六：

- (一) 大陸過去小學教育政策的背景及轉變情形如何？
- (二) 目前大陸有何重要小學教育政策？
- (三) 大陸小學教育政策有何爭議？
- (四) 大陸中央及地方的小學教育行政體系及主管機構為何？
- (五) 大陸主管小學教育行政運作的體系與其他體系（一般行政體系、黨務系統）有何關係？

## 三、研究範圍及名詞界定

本研究所稱「大陸」或「大陸地區」，係指中共所轄中國大陸廿二省、三直轄市與五個自治區。其現行學制中之「小學」，包括五年制及六年制二種。

至於「教育政策」一詞，是指主管教育的機構及人員，考慮教育內外部因素，經由一系列的決策過程，所制定之方針、原則或法令規章、方案，以作為教育實施的準則或依據。內部因素包含教育理想與目標、教育環境的發展和需要、教育理論之依據、教學設施、制度與師資的配合等。外部因素包含政治、社會、經濟等層面的影響。在政治層面又可分政治制度及人等兩項影響因素，在大陸地區，「人」的影響因素通常指有政治權力的人，特別是共產黨的領導人。

「教育決策體系」主要係指大陸地區中央及省級參與教育政策制定的黨政機關。

## 四、研究方法

本研究以文獻分析為主，另輔以實地參觀訪問與座談。前者係以大陸出版之書籍、年鑒、期刊為主要分析對象，藉以了解其現況與問題。後者則是由部分研究人員個別前往大陸北京、長春、瀋陽等地進行實地訪問，了解該地實際狀況，以彌補文獻之不足。

## 貳、政策內容

普及小學教育是大陸地區一貫的教育政策，自一九四九年以來即一再強調。然而受到師資、經費等條件的限制，迄今仍未能完全普及小學教育，甚至連小學學制究應為五年或六年仍未能確定。

另一方面，大陸地區近年來實施「簡政放權」，並將原「中央統一領導、分級管理」的管理體制改為「地方負責、分級管理」，具體措施即表現在將教育統籌權及決策權「下放」給地方教育行政部門及學校，並在課程方面採用「編審分開」、「一綱多本」的方式。

歸納言之，目前大陸地區的小學教育正朝「普及小學教育」及「簡政放權」兩大方向努力，具體政策項目包括學制改革、課程決定權下放、教師隊伍建立、教育經費籌措、學制改革及管理權下放至地方與學校（見圖一）。茲就學制、普及小學教育、課程、師資、教育經費、學校管理體制、小學決策體制等七方面說明本研究之重要發現。

三為例，計有學校 766,072 所、學生 122,413,800 人。換言之，在大陸十一億人口中，每十個人至少有一人是小學生。小學生人數既屬全世界最高，則大陸小學教育之重要性不言可喻。小學教育政策攸關國家整體政策之發展，為了增進國人對大陸教育發展之認識，以因應未來勢必更加頻繁的兩岸教育文化交流，實有必要對大陸小學教育政策進行研究。

基於此，本研究之具體目的如下：

- (一) 分析當前大陸小學的重要教育政策及爭議。
- (二) 瞭解大陸小學教育決策體系。
- (三) 探討大陸小學教育的決策過程。

## 二、研究問題

本研究所關注的問題有六：

- (一) 大陸過去小學教育政策的背景及轉變情形如何？
- (二) 目前大陸有何重要小學教育政策？
- (三) 大陸小學教育政策有何爭議？
- (四) 大陸中央及地方的小學教育行政體系及主管機構為何？
- (五) 大陸主管小學教育行政運作的體系與其他體系（一般行政體系、黨務系統）有何關係？

## 三、研究範圍及名詞界定

本研究所稱「大陸」或「大陸地區」，係指中共所轄中國大陸廿二省、三直轄市與五個自治區。其現行學制中之「小學」，包括五年制及六年制二種。

至於「教育政策」一詞，是指主管教育的機構及人員，考慮教育內外諸因素，經由一系列的決策過程，所制定之方針、原則或法令規章、方案，以作為教育實施的準則或依據。內部因素包含教育理想與目標、教育環境的發展和需要、教育理論之依據、教學設施、制度與師資的配合等。外部因素包含政治、社會、經濟等層面的影響。在政治層面又可分政治制度及人等兩項影響因素，在大陸地區，「人」的影響因素通常指有政治權力的人，特別是共產黨的領導人。

「教育決策體系」主要係指大陸地區中央及省級參與教育政策制定的黨政機關。

## 四、研究方法

本研究以文獻分析為主，另輔以實地參觀訪問與座談。前者係以大陸出版之書籍、年鑑、期刊為主要分析對象，藉此以了解其現況與問題。後者則是由部分研究人員個別前往大陸北京、長春、瀋陽等地進行實地訪問，了解該地實際狀況，以彌補文獻之不足。

## 貳、政策內容

普及小學教育是大陸地區一貫的教育政策，自一九四九年以來即一再強調。然而受到師資、經費等條件的限制，迄今仍未能完全普及小學教育，甚至連小學學制究應為五年或六年仍未能確定。

另一方面，大陸地區近年來實施「變政改權」，欲將其「中央統一領導、分級管理」的管理體制改為「地方負責、分級管理」，具體措詞即表現在將教育統籌權及決策權「下放」給地方教育行政部門及學校，並在課程方面採行「編審分開」、「一綱多本」的方式。

歸納言之，目前大陸地區的小學教育正朝「普及小學教育」及「簡政放權」兩大方向努力，具體政策項目包括學制改革、課程決定權下放、教師隊伍建立、教育經費籌措、學制改革及管理權下放至地方與學校（見圖一）。茲就學制、普及小學教育、課程、師資、教育經費、學校管理體制、小學決策體制等七方面說明本研究之重要發現。

#### 四、研究方法

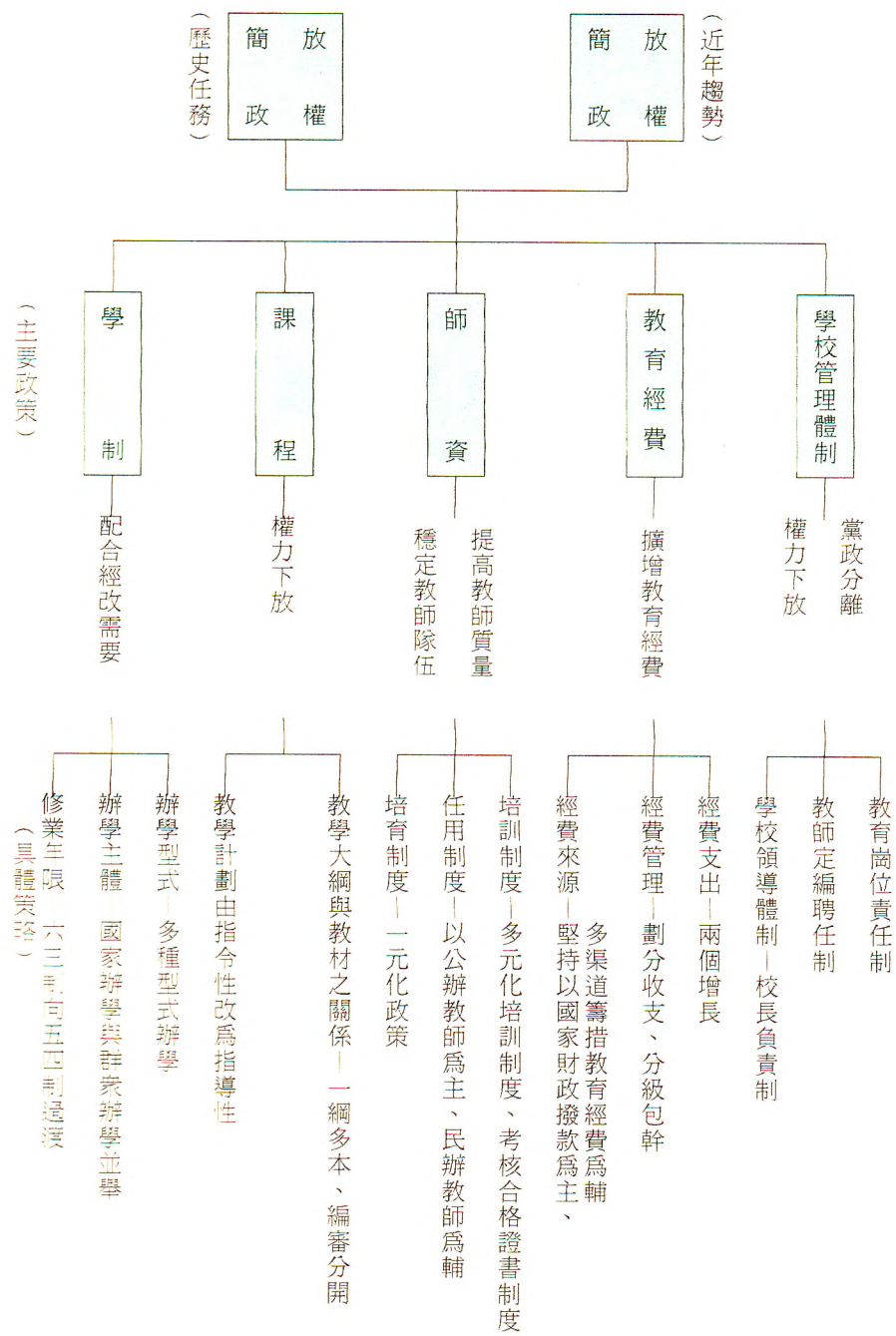
本研究以文獻分析為主，另輔以實地參觀訪問與座談。前者係以大陸出版之書籍、年鑑、期刊為主要分析對象，藉此以了解其現況與問題。後者則是三部分研究人員個別前往大陸北京、長春、瀋陽等地進行實地訪問，了解該地實際狀況，以彌補文獻之不足。

### 貳、政策內容

普及小學教育是大陸地區一貫的教育政策，自一九四九年以來即一再強調。然而受到師資、經費等條件的限制，迄今仍未能完全普及小學教育，甚至連小學學制究應為五年或六年仍未能確定。

另一方面，大陸地區近年來實施「簡政放權」，欲將其「中央統一領導，分級管理」的管理體制改為「地方負責，分級管理」，具體措施即表現在將教育統籌權及決策權「下放」給地方教育行政部門及學校，並在課程方面採行「編審分開」、「一綱多本」的方式。

歸納言之，目前大陸地區的小學教育正朝「普及小學教育」及「簡政放權」兩大方向努力，具體政策項目包括學制改革、課程決定權下放、教師隊伍建立、教育經費籌措、學制改革及管理權下放至地方與學校（見圖一）。茲就學制、普及小學教育、課程、師資、教育經費、學校管理體制、小學決策體制等七方面說明本研究之重要發現。



圖一 現行大陸小學教育政策

### 一、學制政策方面

大陸小學的學制政策，可從修業年限、辦學主體及辦學形式三方面加以分析。

- (一)就修業年限而言，一九四九年至一九七八年間，基本上是搖擺於五年制與六年制之間，農村地區有些則短至四年。一九七八年迄今，則是五年制與六年制並行的狀況（張健，1984，頁130）。由於經過實驗，大陸當局發現五四制優於六三制，因此希望未來能由六三制還原到五四制。至於九年制義務教育的學制（人民教育出版社，1988，頁67-68），有關少數民族地區的學制，大陸歷來未作統一的規定，目前小學修業年限仍是五年制與六年制並存。
- (二)就辦學主體而言，所謂「國家辦學」與「群眾辦學」兩個提法，是大陸在普及小學教育時的一貫方針（張健，1984，頁130）。由國家辦理的小學，稱為「公辦小學」；由集體或個人集資辦理的小學，稱為「民辦小學」（但非私立學校）。此外尚有群眾辦理、國家資助的「民辦公助小學」（汪學文，民71，頁64；顧明遠，1990a，頁76-77）。有關辦學主體的政策，自從一九五八年中共中央、「國務院」正式把國家辦學與群眾辦學定為兩條腿走路的辦學方針後，一直執行這套（顧明遠，1990a，頁78）。未來欲普及義務教育，大陸仍將遵循此一政策。
- (三)就辦學形式而言，大陸小學學制若以辦學形式及辦學時間而言，大體可分為全日制和非全日制二類（張健，1984，頁130）。全日制小學包括重點小學和普通小學兩類；非全日制小學，則是在顧及地區差異與群眾需要的情況下，所辦理的半日制、隔日制、巡迴制、早午晚班等多種形式的簡易小學或教學班（組）（汪學文，民71，頁63；何秀珠，民80，頁200；張健，1984，頁130）。大陸自一九四九年以來，一直維持全日制與非全日制兩種辦學形式，而且一直維持非全日制這種多形式的辦學方式，以期普及小學教育。未來大陸仍將採取多形式辦學的政策，在經濟發達地區以全日制小學為主，在農村則以半日制、巡迴制、早午晚班制等形式為主，至於少數民族地區，則可能以寄宿制為主。

### 二、普及小學教育政策方面

普及小學教育，自一九四九年以來，是大陸黨和政府的一貫方針，而其

## 一、學制政策方面

大陸小學的學制政策，可從修業年限、辦學主體及辦學形式三方面加以分析。

(一)就修業年限而言，一九四九年至一九七八年間，基本上是搖擺於五年制與六年制之間，農村地區有些則短至四年。一九七八年迄今，則是五年制與六年制並行的狀況（張健，1984，頁130）。由於經過實驗，大陸當局發現五四制優於六三制，因此希望未來能由六三制過渡到五四制。至於九年制義務教育的學制（人民教育出版社，1986，頁67-68）。有關少數民族地區的學制，大陸歷來未作統一的規定。目前小學修業年限仍是五年制與六年制並存。

(二)就辦學主體而言，所謂「國家辦學」與「群眾辦學」兩條腿走路，是大陸在普及小學教育時的一貫方針（張健，1984，頁123）。由國家辦理的小學，稱為「公辦小學」；由集體或個人集資辦理的小學，稱為「民辦小學」（但非私立學校）。此外尚有群眾辦理、國家資助的「民辦公助小學」（汪學文，民71，頁64；顧明遠，1990a，頁75-77）。有關辦學主體的政策，自從一九五八年中共中央、「國務院」正式把國家辦學與群眾辦學定為兩條腿走路的辦學方針後，一直執行迄今（顧明遠，1990a，頁78）。未來欲普及義務教育，大陸仍將遵循此一政策。

(三)就辦學形式而言，大陸小學學制若以辦學形式及辦學時間而言，大體可分為全日制和非全日制二類（張健，1984，頁130）。全日制小學包括重點小學和普通小學兩類；非全日制小學，則是在顧及地區差異與群眾需要的情況下，所辦理的半日制、隔日制、巡迴制、早午晚班等多種形式的簡易小學或教學班（組）（汪學文，民71，頁63；何秀珠，民80，頁200；張健，1984，頁130）。大陸自一九四九年以來，一直維持全日制與非全日制兩種辦學形式，而且一直維持非全日制這種多形式的辦學方式，以期普及小學教育。未來大陸仍將採取多形式辦學的政策，在經濟發達地區以全日制小學為主，在農村則以半日制、巡迴制、早午晚班制等形式為主，至於少數民族地區，則可能以寄宿制為主。

## 二、普及小學教育政策方面

普及小學教育，自一九四九年以來，是大陸黨和政府的一貫方針，而其

具體政策有三項（張健，1984，頁123-125）：(一)堅持「兩條腿走路」辦學的方针，(二)實行多種形式辦學，(三)貫徹黨的知識份子政策，建設穩定、合格的教師隊伍。

至於其政策的實施，大體可分為七個時期：

- (一)國民經濟恢復時期：一九四九年至一九五二年。
- (二)發展國民經濟第一個五年計畫時期：一九五三年至一九五七年。
- (三)發展國民經濟第二個五年計畫時期：一九五八年至一九六二年。
- (四)兩條腿走路、兩種教育制度時期：一九六三年至一九六五年。
- (五)文化大革命時期：一九六六年至一九七六年。
- (六)四個現代化時期：一九七七年至一九八五年。
- (七)實行九年義務教育時期：一九八六年迄今。

綜觀大陸歷來普及小學教育政策的各項指示，其特色有二：一是未明訂普及的標準，二是強調因地制宜。至於其實施成效，至一九九〇年止，大陸小學的學齡兒童入學率已達97.8%，通過普及初等教育檢查驗收的縣達1,455個，約佔70%（中國教育報，1991）。但要全面普及，尚有一段遙遠的距離。

### 三、課程政策方面

大陸地區歷來的小學課程政策，基本上是由中央統一制定的。此點見諸《中國人民政治協商會議共同綱領》（一九四九年）、《小學暫行規程（草案）》（一九五二年）、《全日制小學暫行工作條例（草案）》（一九六三年）及《中華人民共和國憲法》（一九八二年）等法規中，此種中央集權的課程管理方式，主要表現在由中央編訂教學計畫、教學大綱及教科書（合稱「三教」）。

這種全國一致的課程，並不能適應各地差異。因此自一九八五年後，開始將部分課程決定權交由地方負責。此點主要見諸《關於教育體制改革的決定》（一九八五年）及《中華人民共和國義務教育法》（一九八六年）。其具體政策有二：一、教學計畫由指令性文件改為指導性文件；二、教學大綱與教材的關係，由「統一版本、編審合一」，改為「一綱多本，編審分開」。

所謂「教學計畫」，是指依據一定的教育目的和各種類型學校培養目標制定的教學和教育工作的指導性文件。它決定著教學內容總的方向與結構，並對有關學校的教學、教育活動、生產勞動、課外與校外活動等各方面作出全面安排，具體規定各級各類學校的課程設置、學科的教學順序、時數和學分等（張念宏，1988，頁40）。觀其性質，近似本地的課程標準總綱。

大陸自一九五二年起，將課程標準改稱教學計畫後，先後共頒發十份教學計畫。現行教學計畫分別是一九八一年所頒《全日制五年制小學教學計畫（試行草案）》及一九八四年所頒《全日制五年制小學教學計畫（草案）》（分城市及農村兩種）。至於一九八八年所頒《義務教育全日制小學、初級中學教學計畫（試行草案）》，訂自一九九三年秋季起實施。由於教學計畫的性質，由指令性轉為指導性，因此省、市、自治區可依當地情況和需要作必要的調整，在報中央批准後頒行。惟教學計畫對學校而言，仍是指令性的，必須嚴格執行、不得更動（王文湛，1986，頁18；沈培新、孫成城，1989，頁136）。此種放寬與授權是前所未有的。

所謂「教學大綱」，是指依據教學計畫中規定的各門學科的目的、任務而編寫的指導性文件。它以綱要的形式，具體規定每門學科知識、技能的範圍、深度及其體系、結構，同時規定教學的一般進度和對教學法的基本要求（董純才，1985，頁150）。觀其性質，近似於本地的分科課程標準。現行教學大綱是一九八七年所頒《全日制中小學十八個學科的教學大綱》（自一九八八年所發《義務教育全日制小學及初級中學廿四個學科的教學大綱（初審稿）》，預定自一九九三年秋季起實施。

有關教科書，主要是依各科教學大綱寫成。一九八六年以前，大陸地區對小學教材實施編審合一制度。之後，改採編審分開方式（張煥庭，1989，頁113）。大陸地區除高校外，各種教科書是由「國家教育委員會」（簡稱「國家教委」，前身為「教育部」）所轄的北京人民教育出版社（簡稱人教社）負責編寫，然後由各地新華書店印行。迄今已出版八套教材，現行教材是第七套，至於目前正在編寫的義務教育全日制小學教材是第八套，這是針對兩種學制、三種層次所編寫的。該教材必須通過「全國中小學教材審定委員會」審查，才能於一九九三年秋季正式向全國發行。

除了前述人教社可以編寫教材外，依一九八五年所頒《全國中小學教材審定委員會工作條例（試行草案）》規定，可分別設立全國性及省、市、自治區的中小學教材審定委員會，並鼓勵地方、高校、科研單位、學者專家或教師個人依教學大綱編寫教材，如屬全國通過教材，須送前者審查，至於鄉土教材及小學勞動課程教材及當地用補充教材，則須送後者審查，通過後始得發行使用。此種「一綱多本、編審分開」的政策，可使未來課程具多樣性且可適應地區需求。

### 四、師資政策方面

大陸自一九五二年起，將課程標準改稱教學計畫後，先後共頒發十份教學計畫。現行教學計畫分別是一九八一年所頒《全日制五年制小學教學計畫（試行草案）》及一九八四年所頒《全日制五年制小學教學計畫（草案）》（分城市及農村兩種）。至於一九八八年所頒《義務教育全日制小學、初級中學教學計畫（試行草案）》，訂自一九九三年秋季起實施。由於教學計畫的性質，由指令性轉為指導性，因此省、市、自治區可依當地情況和需要作必要的調整，在報中央批准後頒行。惟教學計畫對學校而言，仍是指令性的，必須嚴格執行、不得更動（王文湛，1986，頁18；沈培新、孫成城，1989，頁136）。此種放寬與授權是前所未有的。

所謂「教學大綱」，是指依據教學計畫中規定的各門學科的目的、任務而編寫的指導性文件。它以綱要的形式，具體規定每門學科知識、技能的範圍、深度及其體系、結構，同時規定教學的一般進度和對教學法的基本要求（董純才，1985，頁150）。觀其性質，近似於本地的分科課程標準。現行教學大綱是一九八七年所頒《全日制中小學十八個學科的教學大綱》，至於一九八八年所發《義務教育全日制小學及初級中學廿四個學科的教學大綱（初審稿）》，預定自一九九三年秋季起實施。

有關教科書，主要是依各科教學大綱寫成。一九八六年以前，大陸地區對小學教材實施編審合一制度。之後，改採編審分開方式（張煥庭，1989，頁113）。大陸地區除高校外，各種教科書是由「國家教育委員會」（簡稱「國家教委」，前身為「教育部」）所轄的北京人民教育出版社（簡稱人教社）負責編寫，然後由各地新華書店印行。迄今已出版八套教材，現行教材是第七套，至於目前正在編寫的義務教育全日制小學教材是第八套，這是針對兩種學制、三種層次所編寫的。該教材必須通過「全國中小學教材審定委員會」審查，才能於一九九三年秋季正式向全國發行。

除了前述人教社可以編寫教材外，依一九八五年所頒《全國中小學教材審定委員會工作條例（試行草案）》規定，可分別設立全國性及省、市、自治區的中小學教材審定委員會，並鼓勵地方、高校、科研單位、學者專家或教師個人依教學大綱編寫教材，如屬全國通過教材，須送前者審查，至於鄉土教材及小學勞動課程教材及當地用補充教材，則須送後者審查，通過後始得發行使用。此種「一綱多本、編審分開」的政策，可使未來課程具多樣性且可適應地區需求。

#### 四、師資政策方面



「穩定師資隊伍、提升教師質量」，是歷來大陸小學師資的主要政策。此一課題，可從培育制度、任用制度及師資培訓措施三方面來分析。

(一)就師資培育制度而言，在層級上分為師範學院、師範大學，師範專科學校及中等師範學校三類，由於採中小學師資分離培養政策，故小學師資是由中等師範學校負責培養，招收初中畢業生，修業三至四年。中等師範學校由地級（市、州）政府設立，屬公辦性質，招生制度採「定向招生」、「定向分配」，師範生在學期間，則享有「人民助學金」（顏慶祥，民80a，頁48-49）。

(二)就師資任用制度而言，大陸是採取「公辦教師為主，民辦教師為輔」的政策。小學所需師資，基本上是由國家培養與分配，但是由於小學教師待遇差、地位低，以致師範畢業生人數往往不足，造成各地師資嚴重不足。在不得已的情況下，在農村地區大量進用「民辦教師」（吳榮鎮，民80c，頁60-62；顏慶祥，民80a，頁54）。這是指在大陸鄉村的中小學裡，既要教學，又要務農的教師。他們通常由學校推薦，經主要教育行政機關審查通過即可任用（汪學文，民79b，頁48-49；蕭文海等，1989，頁30-31；顏慶祥，民80a，頁58）。目前中小學約有三百多萬民辦教師，佔總人數的三分之一，而民辦教師中，還包括素質更差的留用民辦教師和代課民辦教師（李鍵，1991，頁261；顏慶祥，民80a，頁58）。一九九〇年大陸小學教師約有五百五十八萬人，其中中等師範以上畢業者，只佔73.9%。

影響大陸小學師資任用制度的重要因素之一，是教師的待遇低。大陸教師的待遇，自一九八五年起採取「結構工資制度」，其總額為：基礎工資＋職務工資＋基礎工資與職務工資之和的10%＋工齡工資（每年0.5元，四十年為止）＋教齡津貼（沈培新、孫成城，1989，頁201）。雖然逐年待遇有所提高，但在大陸十二行業中仍排名第八，以致仍缺乏誘因。至於民辦教師待遇更差，往往不及公辦教師之半，甚至有領不到薪資的現象（汪學文，民79b，頁49）。

為了改進整體教師的任用制度，大陸當局除了設法提高教師的待遇與福利外，亦自一九八六年起實施專業技術職務聘任制度，小學亦在實施之列，其要點包括設崗、確定職務結構、聘任及職務工資四項。據此，小學教師職務設：高級教師、一級教師、二級教師及三級教師等四級，其中高級教師為高級職務，一級教師和二級教師為中級職務，三級教師為初級職務（顧明遠，1990b，頁281）。之後，便展開工作，希望能使

教師的聘任、考核上軌道。

(三)就師資培訓措施而言，面對如何提昇教師質量，大陸是採取「多元化的培訓方式」及頒發「考核合格證書」等方式。首先就師資培訓機構而言，包括：1. 教師進修學校、2. 師範院校、3. 綜合大學和中等專業學校、4. 廣播電視大學、5. 講師團等（吳榮鎮，民80b，頁118-119；張健，1984，頁201；顏慶祥，民80a，頁106-107）。至於培訓的方式，包括：1. 教師自學、2. 學校自培、3. 學習教材教法的短訓班、4. 舉辦講座或報告會、5. 系統進修高師、中師課程培訓班、6. 師範院校函授班、7. 業餘大學、電視大學、廣播講座、8. 高校自學考試（張健，1984，頁201；顏慶祥，民80a，頁107-108；顏慶祥，民80b，頁88-89）。除上述措施外，自一九八六年頒發《中小學教師考核合格證書試行辦法》，並自翌年開始試行。其中規定暫設「教材教法考試合格證書」和「專業合格證書」兩種，此法適用於不具合格學歷的小學教師，希望藉此逐步提昇其素質（汪學文，民79b，頁47；顏慶祥，民80a，頁122）。

總括而言，大陸地區在師資培訓上（即職進修）的工作重點，是如何使不合格的教師變成合格，而非提昇合格教師的素質。

## 五、教育經費政策方面

普及小學教育，教育經費始終是關鍵問題之一。針對此一問題，所採取的具體政策有三項：(一)在經費來源方面——堅持以國家財政撥款為主，多渠道籌措經費為輔。(二)在經費管理方面——實行劃分收支、分級包幹的管理體制。(三)在經費投資方面——國家用於義務教育的財政撥款增長比例，應高於財政經常性收入的增長比例，並使按在校生人數平均的教育費用逐步增長，亦即「兩個增長」。

首先，就經費來源言，目前大陸小學教育經費的來源分為六類：1. 政府的教育撥款，2. 廠礦企業營業外支出的教育費，3. 小學勤工儉學的收入，4. 教育費附加，5. 學生家庭負擔的教育費，及6. 社會力量集資興學（沈培新、孫成城，1988，頁215-216；吳榮鎮，民80a，頁19-21；袁連生，1988，頁24）。而其中以第一項為主。

其次，就經費管理言，大陸地區教育經費管理體制的改變，歷經三階段（沈培新、孫成城，1988，頁216-223；張健，1984，頁96-98）：1. 第一階段，自一九五〇年至一九五三年，實行中央統一財政、三級管理體制；2. 第二階段，自一九五四年至一九七九年，實行「條塊」結合，以「塊塊」為主

教師的聘任、考核上軌道。

(二)就師資培訓措施而言，面對如何提昇教師質量，大陸是採取「多元化的培訓方式」及頒發「考核合格證書」等方式。首先就師資培訓機構而言，包括：1. 教師進修學校、2. 師範院校、3. 綜合大學和中等專業學校、4. 廣播電視大學、5. 講師團等（吳榮鎮，民80b；頁118-119；張健，1984，頁201；顏慶祥，民80a，頁106-107）。至於培訓的方式，包括：1. 教師自學、2. 學校自培、3. 學習教材教法的短訓班、4. 舉辦講座或報告會、5. 系統進修高師、中師課程培訓班、6. 師範院校函授班、7. 業餘大學、電視大學、廣播講座、8. 高校自學考試（張健，1984，頁201；顏慶祥，民80a，頁107-108；顏慶祥，民80b，頁88-89）。除上述措施外，自一九八六年頒發《中小學教師考核合格證書試行辦法》，並自翌年開始試行。其中規定暫設「教材教法考試合格證書」和「專業合格證書」兩種，此法適用於不具合格學歷的小學教師，希望藉此逐步提昇其素質（汪學文，民79b，頁47；顏慶祥，民80a，頁122）。

總括而言，大陸地區在師資培訓上（即在職進修）的工作重點，是如何使不合格的教師變成合格，而非提昇合格教師的素質。

## 五、教育經費政策方面

普及小學教育，教育經費始終是關鍵問題之一。針對此一問題，所採取的具體政策有三項：(一)在經費來源方面——堅持以國家財政撥款為主，多渠道籌措經費為輔。(二)在經費管理方面——實行劃分收支、分級包幹的管理體制。(三)在經費投資方面——國家用於義務教育的財政撥款增長比例，應高於財政經常性收入的增長比例，並使按在校生人數平均的教育費用逐步增長，亦即「兩個增長」。

首先，就經費來源言，目前大陸小學教育經費的來源分為六類：1. 政府的教育撥款，2. 廠礦企業營業外支出的教育費，3. 小學勤工儉學的收入，4. 教育費附加，5. 學生家庭負擔的教育費，及6. 社會力量集資興學（沈培新、孫成城，1988，頁215-216；吳榮鎮，民80a，頁19-21；袁連生，1988，頁24）。而其中以第一項為主。

其次，就經費管理言，大陸地區教育經費管理體制的改變，歷經三階段（沈培新、孫成城，1988，頁216-223；張健，1984，頁96-98）：1. 第一階段，自一九五〇年至一九五三年，實行中央統一財政、三級管理體制；2. 第二階段，自一九五四年至一九七九年，實行「條塊」結合，以「塊塊」為主

的管理體制。「條」指各級政府教育行政部門上下之間的關係，至於「塊」是指同級政府中教育行政部門與財政部門間的平行關係；3. 第三階段，自一九八〇年迄今，實行「劃分收支，分級包幹」的財政體制，俗稱「分灶吃飯」。各省、市、自治區教育事業所需的經費，由各自的人民政府安排。此一階段，又可以一九八五年劃分為兩期，前期是採中央與省兩級財政，普及教育所需經費，由省、市、自治區黨委及政府統籌安排，中央指導。一九八五年依《決定》進行「地方負責、分級管理」的教育體改後，兩級財政變成多級財政，普通教育的國撥經費主要通過縣、市財政年度預算安排。換言之，實際負責管理在縣級，中央負責掌握基本原則，省級負責指導、監督和援助（沈培新、孫成城，1988，頁220-221）。

最後，就經費投資言，可分從整體教育投資與分配、小學教育經費投資，及投資標準三方面加以說明。

1. 就整體投資而言，大陸地區的教育經費可分為教育事業經費（含人員經費與公用經費）及教育基本建設經費兩大類。有關歷年來大陸對教育的投資，可從經費總額以及教育經費佔其他經費指標的比率（如國家財政收入、支出、國民生產毛額GNP，國民收入等指標）兩方面分析。
  - (1) 就教育事業經費總額而言，由一九五〇年的三億七千六百萬元人民幣，增加至一九九一年的三百九十六億五千七百萬元人民幣，增加幅度不可謂不大。特別是自一九八六年起，總額即突破三百億元人民幣。（張健，1984，頁98）
  - (2) 就教育經費佔其他指標的比率而言，①教育經費佔國民生產毛額GNP的比例，依一九八〇年至一九八七年的統計，八年的平均值為2.74%，低於3.31%的國際水準（楊崇龍，1990，頁128）。②教育經費佔國民收入的比率，依一九七七年至一九八七年間的統計觀之，十一年的平均值為3.18%（袁連生，1988，頁24-25）。③教育經費佔財政收入的比率，依一九五二年至一九八七年間十一次統計數言，可說是逐漸增長的，其平均值為10.46%（楊崇龍，1990，頁128。）④教育經費佔財政支出的比率，依一九五二年至一九八七年間十一次的統計，其平均值約為10.33%。
3. 就整體經費的分配而言，可從全國平均每人所享教育經費（大陸稱為「人均教育經費」）及教育事業經費與教育基建經費的比率分析。就前者言，依一九八八年統計，大陸每人平均教育經費為26.70元人

民幣，其中最高為北京，達87.34元人民幣，最低為河南，僅16.70元人民幣（楊崇龍，1990，頁130）。就後者言，教育事業費與教育基建費的比率，由一九八一年的87.1%與12.9%，轉變為74%與26%（吳榮鎮，民80a，頁24）。若再分析教育事業費中，人員經費與公用經費的比例，自一九八〇年以來約為六比四，惟有轉變為七比三的趨向，由此可知人事費的比重不小。

2. 就小學教育經費的投資而言，可分從大中小學三級教育經費分配的結構與小學教育經費的分配兩方面來說明。
  - (1) 就三級教育經費分配的結構言，①在三者投資比率方面，依一九八〇年至一九八五年六年間的統計觀之，初中等三級教育經費平均比率分別為38.8%，38.2%與23%（王善邁、孫三祥，1988，頁100）。②在三級教育學生單位成本方面，以一九八七年為例，六年級學生的單位成本，依序為2814.7元，1410元與555元（單位：人民幣）（楊崇龍，1990，頁131）。由此可看出大學生所分配的經費最高。
  - (2) 就小學教育經費的分配而言，在教育事業費方面，依一九八三年至一九八七年間十次統計觀之，人員經費與公用經費的平均比率為74%與20.6%，換言之，近八成的教育事業費是用來支付人事費，且比重有增加傾向（楊崇龍，1990，頁131-132）。又在城市小學生的教育支出方面，以一九八八年為例，城市為133元，或鎮為121元，農村為125元（單位：人民幣）（吳榮鎮，民80c，頁24）。由此可知城市小學生在教育上的總支出高於農村甚多。
3. 就教育投資的標準而言，在鉅觀的「國家」層面，是依照「兩個增長」的原則，至於在微觀的「學校」層面，則是依照「一無兩有三配套」的原則（按指校校無危房、班班有教室、學生人人有課桌椅，及校舍配套、設備配套與師資配套）。

## 六、學校管理體制政策方面

所謂「學校管理體制」，包括學校內部的領導體制、管理機構和管理制度，其中又以領導體制為根本（蕭宗六，1988，頁40）。

首先就小學內部的管理組織與制度言，(一)在管理組織方面，大致由三類機構組成（蕭宗六，1988，頁56）：1. 黨支部及其領導的教育工會、教職工代表大會及少先隊；2. 校長領導下的審議機構、行政組織和辦事機構，包括校務委員會、教導處、總務處、校長辦公室、校辦工廠、農場；3. 校長、教

民幣，其中最高為北京，達87.34元人民幣，最低為河南，僅16.70元人民幣（楊崇龍，1990，頁130）。就後者言，教育事業費與教育基建費的比率，由一九八一年的87.1%與12.9%，轉變為74%與26%（吳榮鎮，民80a，頁24）。若再分析教育事業費中，人員經費與公用經費的比例，自一九八〇年以來約為六比四，惟有轉變為七比三的趨向，由此可知人事費的比重不小。

2. 就小學教育經費的投資而言，可分從大中小學三級教育經費分配的結構與小學教育經費的分配兩方面來說明。

(1) 就三級教育經費分配的結構言，①在三者投資比率方面，依一九八〇年至一九八五年六年間的統計觀之，初中高三級教育經費平均比率分別為38.8%，38.2%與23%（王善邁、孫玉萍，1988，頁100）。

②在三級教育學生單位成本方面，以一九八七年為例，大中小學生的單位成本，依序為2314.7元，141.2元與59.96元（單位：人民幣）（楊崇龍，1990，頁131）。由此可知以大學生所分配的經費最高。

(2) 就小學教育經費的分配而言，在教育事業費方面，依一九六五年至一九八七年間十次統計觀之，人員經費與公用經費的平均比率為79.4%與20.6%，換言之，近八成的教育事業費是用來支付人事費，且比重有增加傾向（楊崇龍，1990，頁131-132）。又在城鄉小學生的教育支出方面，以一九八八年為例，城市為185元，鄉鎮為150元，農村為125元（單位：人民幣）（吳榮鎮，民80c，頁61）。由此可知城市小學生在教育上的總支出高於農村甚多。

3. 就教育投資的標準而言，在鉅觀的「國家」層面，是依照「兩個增長」的原則，至於在微觀的「學校」層面，則是依照「一無兩有三配套」的原則（按指校校無危房、班班有教室、學生人人有課桌凳，及校舍配套、設備配套與師資配套）。

## 六、學校管理體制政策方面

所謂「學校管理體制」，包括學校內部的領導體制、管理機構和管理制度，其中又以領導體制為根本（蕭宗六，1988，頁40）。

首先就小學內部的管理組織與制度言，(一)在管理組織方面，大致由三類機構組成（蕭宗六，1988，頁56）：1. 黨支部及其領導的教育工會、教職工代表大會及少先隊；2. 校長領導下的審議機構、行政組織和辦事機構，包括校務委員會、教導處、總務處、校長辦公室、校辦工廠、農場；3. 校長、教

導主任領導下的教學機構，包括各科教學研究組、教育科學研究室和年級、班。若將內部機構性質作分析，可發現三項要點：1.若視學校為一管理工作系統，則其包括黨的系統和行政系統等兩大系統以及其下的次系統（佟勛功，1986，頁595）；2.若從職務層級觀之，可分為校級管理層（校長與校黨書記）、中級管理層（教導主任與總務主任）與基礎層（教職工）（佟勛功，1986，頁595）；3.若從性質觀之，則分為決策性、執行性和諮詢性三類（韓樹昌，1988，頁141）。

(一)在管理制度方面，這是指小學管理的規章制度而言，若就對象分，有針對教職工與學生兩類；若就性質分，包括工作制度、學習制度及會議制度三種（吉林教育學院）《教育基本教程》編寫組，1987，頁541-542）；若就來源分，有上級教育行政部門制頒及學校自定兩種。

其次，就學校領導體制言，一九四九年以來歷經七種領導體制：（蕭宗六，1988，頁40-41）：1.校務委員會制（一九四九年至一九五二年），2.校長責任制（一九五三年至一九五七年），3.黨支部領導下的校長負責制（一九五八年至一九六二年），4.當地黨委和主管教育行政部門領導下校長負責制（一九六三年至一九六六年），5.革命委員會制（一九六七年至一九七六年），6.黨支部領導下的校長分工負責制（一九七七年至一九八五年），7.校長負責制（一九八六年迄今）。

所謂「校長負責制」，是要糾正以往領導體制中黨政不分、以黨代政、黨政關係不協調缺失（蕭宗六，1988，頁45-47；韓樹昌，1988，頁126-127）。其涵義包括：上級機關領導、校長全面負責、黨支部保證監督、教職工民主管理、校務委員會審議五種內涵（吳振成等，1987，頁295-296；蕭宗六，1988，頁47-54）。

## 七、小學教育決策體系方面

小學教育決策體系主要包括決策機構與歷程兩部分。原先大陸小學教育是採取「中央統一領導、地方分級管理」的方式，但自一九八五年《決定》頒發後，改為「地方負責、分級管理」的方式。因此要分析其決策體系可從中央與地方兩方面入手。

(一)就中央決策體系而言，在政策機構方面主要包括三方面：1.中國共產黨，其依權力高低分為五層次；最高領導人、中央政治局常務委員會、中央政治局、中央書記處、中央委員會。日常決策核心在中央政治局常務會。（張健，民80）2.「全國人民代表大會」（簡稱「全國人大」），按

《憲法》為大陸最高「國家」權力機構，下常設「全國人民代表大會常務委員會」（簡稱「人大常委會」）及七個專門委員會，「教育科學文化衛生委員會」即其中之一。（呂平，民80，頁5）3.「國務院」，即「中央人民政府」，按《憲法》是「全國人大」的執行機關，亦是最高「國家」行政機關。在「國務院」之下，設有四十一個部委，其中「國家教委」負責教育方面的決策，而專責小學教育政策的是「基礎教育司」（李鍵，1990，頁51-53；張健，1988，頁37）。上述機構在形式上，是黨政分離，彼此獨立的，實際上，是以黨領政，按重要性順序是中央、中央、「國務院」、「全國人大常委會」。

至於在中央的決策歷程方面，可分為黨中央與政府兩部分：1.中央方面，以一九八五年所頒《決定》的決策歷程為例，可發現六項要點：(1)教育體改是配合經濟體改而來，其推動力量來自中共中央領導人鄧小平。(2)負責規劃部門在黨而非政府，即由總書記直接領導，即中央政治局常委參與，決策層次甚高；(3)負責起草政策的中央書記處，其他各部門只是配合。(4)該案最後是由中央政治局常務委員會討論後才定案的，可知真正決策關鍵在政治局常務會；(5)該案通過後，是由中共中央直接公布下達，而非與「國務院」會銜發布，或「全國人大」制定法律公布，充分反映以黨領政的精神。

2.政府方面，其決策歷程可透過法規制定的方式與歷程來說明。大陸地區的教育法規，主要分為「教育法律」、「教育行政法規」及「教育規章」三類。(1)教育法律，分為教育基本法與其他教育法律兩類，係由立法機關（「全國人大」）制定，其一般程序分為：提案、審議、通過、公布四階段。其中提案權分為機關提案及代表提案兩類，而「國務院」享有的是機關提案權。(2)教育行政法規，這是指由「國務院」所發布的，亦即條例。(3)教育規章，這是由「國家教委」所發布的。後兩者制定的程序分為：編制規劃、起草、審定和發布四階段。（張鑫，民77）。

(二)就地方決策體系而言，在小學教育面，主要是由省一級（省、市、自治區）負責。首先就其決策機構言，包括「省級共黨委員會」（簡稱省委）、省級「人民代表大會」及省「人民政府」三部分。其中「省人大」下亦設「省人大常委會」、「教育科學文化衛生委員會」（最高人民法院研究室，1989）；而省級「人民政府」下設「教育委員會」、「教育廳」或「教育局」，負責掌理省級教育行政事務，至於小學教育或由普通教



《憲法》為大陸最高「國家」權力機構，下常設「全國人民代表大會常務委員會」（簡稱「人大常委會」）及七個專門委員會，「教育科學文化衛生委員會」即其中之一。（呂平，民80，頁5）3.「國務院」，即「中央人民政府」，按《憲法》是「全國人大」的執行機關，亦是最高「國家」行政機關。在「國務院」之下，設有四十一個部委，其中「國家教委」負責教育方面的決策，而專責小學教育政策的是「基礎教育司」（李鍵，1990，頁51-53；張健，1986，頁57）。上述機構在形式上，是黨政分離，彼此獨立的，實際上，是以黨領政，按重要性依序是中共中央、「國務院」、「全國人大常委會」。

至於在中央的決策歷程方面，可分為黨中央與政府兩部分。1. 中共中央方面，以一九八五年所頒《決定》的決策歷程為例，可發現六項要點：(1)教育體改是配合經濟體改而來，其推動力量來自中共中央領導人鄧小平。(2)負責規劃部門在黨而非政府。(3)由總書記直接領導，部分政治局常委參與，決策層次甚高。(4)負責起草作業的中央書記處，其他各部門只是配合。(5)該案最後是由中央政治局常委會討論後才定案的，故知真正決策關鍵在政治局常委會。(6)該案通過後，是由中共中央直接公布下達，而非與「國務院」會銜發布，或「全國人大」制定法律公布，充分反映以黨領政的精神。

2. 政府方面，其決策歷程可透過法規制定的方式與歷程來說明。大陸地區的教育法規，主要分為「教育法律」、「教育行政法規」及「教育規章」三類。(1)教育法律，分為教育基本法與其他教育法律兩類，係由立法機關（「全國人大」）制定，其一般程序分為：提案、審議、通過、公布四階段。其中提案權分為機關提案及代表提案兩類，而「國務院」享有的是機關提案權。(2)教育行政法規，這是指由「國務院」所發布的，亦即條例。(3)教育規章，這是由「國家教委」所發布的。後兩者制定的程序分為：編制規劃、起草、審定和發布四階段。（張鑫，民77）。

(二)就地方決策體系而言，在小學教育面，主要是由省一級（省、市、自治區）負責。首先就其決策機構言，包括「省級共黨委員會」（簡稱省委）、省級「人民代表大會」及省「人民政府」三部分。其中「省人大」下亦設「省人大常委會」、「教育科學文化衛生委員會」（最高人民法院研究室，1989）；而省級「人民政府」下設「教育委員會」、「教育廳」或「教育局」，負責掌理省級教育行政事務，至於小學教育或由普通教

育處、初等教育處或小學教育處掌理（沈培新、孫成城，1989，頁56-57）。至於三者之間的關係，仍依循以黨領政的原則，按重要性依序為省委、「省人民政府」、「省人大」。

其次，就省級的決策歷程而言，有關立法方面，「省人大」或「省人大常委會」可制定地方性法規，而「省人民政府」可發布地方性規章（最高人民法院研究室，1989）。但省級重大政策、方針、任命等之決定，仍在於省委。

## 參、問題分析與檢討

根據前述章節的分析，發現大陸在普及小學教育時，無論政策本身或其他配合措施，都存在一些問題或困難，茲分別討論如後。

### 一、學制政策方面

有關學制政策所遭遇的問題，可分從修業年限、辦學主體與辦學形式三方面來分析。

(一)就修業年限而言，大陸目前因客觀條件所限，是維持五年制與六年制並存的狀況，然而修業年限不一，給教材編寫、教學內容銜接、師資培育等造成許多困難。雖然未來的政策，是由六三制向五四制過渡，但是要實施五四制，在初中階段會遇到經費與師資兩個關卡，短期之內很不易克服。至於未來希望由普及小學教育，提升至普及九年制義務教育，仍有許多困難需克服，特別是教育經費方面。

(二)就辦學主體而言，雖然大陸當局一直採取「國家辦學」與「群眾辦學」兩條腿走路的辦學方針，但是對此類「民辦小學」的管理與領導，仍未完善。以致無法控制其辦學的質量或效益。而且企業辦學經費來源並不穩定，易受盈虧影響。故未來如何在鼓勵企業辦學的同時，使其管理工作上軌道，是大陸當局亟待解決的一項課題。

(三)就辦學形式而言，嚴格而言，非全日制小學的存在，只是一項權宜措施，其教學質量與全日制小學均有一段距離。大陸未來如何在普及義務教育的同時，能設法提昇非全日制小學部分的素質，甚至完全取消之，將是一項不易克服的難題。

### 二、普及小學教育政策方面

雖然大陸目前正積極推展九年義務教育，但其普及小學教育的歷史任務仍未達成，遭遇到的主要問題有三：(一)流失生問題嚴重，(二)《義務教育法》的法律地位不明確，(三)亟需其他措施配合。茲簡析如後：

就第一項而言，雖然大陸學齡兒童的入學率，一九〇九年已達98.3%，但是學生的流失率，一九八八年是3.7%，一九八九年是3.6%，而其中西藏高達18.9%，貴州則是10.5%。造成學生流失的原因十分複雜，同時受到學校內外部雙重因素的影響。其中經濟因素，則是關鍵之一，未來在提高普及率的同時，如何同時降低流失率，是大陸當局必須面對的問題。

就第二項而言，雖然《義務教育法》是大陸目前僅有的兩部教育法律之一，且是專門規範中小學的法律，這種相當重要且完全被遺漏，自然會許多人視之為「軟法」，意即強制力不足，究其原因有二：一是法律中條文多為原則性規定，法律用語不明確；二是人民自身的教育法觀念不足，以致不能誤解其義，便是置之不理。

就第三項而言，普及小學教育的政策要落實，有待課程、經費、學校管理體制等方面的配合，惟這些方面也都存在一些問題，因此阻力甚多。

### 三、課程政策方面

這方面的主要問題有四，茲簡析如後：

(一)課程文件變動頻繁

自一九四九年以來，教學計畫、教學大綱、教材歷經多次更動，其中教學計畫前後已十次，平均每四年頒發一次，此易對教學產生不利影響。

(二)未明訂地方對教學計畫的調整權限

雖然自一九七九年以後所頒教學計畫，性質已由指令改為指導性，但是並未明確訂定省、市、自治區調整計畫的權限或原則，如此不利課程決策權的下放。

(三)一網多本的方式造成升學考試命題缺乏統一依據

「一網多本」的政策，旨在適應地區差異，惟目前大陸小學生升初中，尚無；法全面免除入學考試，為了配合考試，使得在同一地區的小



## 二、普及小學教育政策方面

雖然大陸目前正積極推展九年義務教育，但其普及小學教育的歷史任務仍未達成，遭遇到的主要問題有三：(一)流失生問題嚴重，(二)《義務教育法》的法律地位不明確，(三)亟需其他措施配合。茲簡析如後：

就第一項而言，雖然大陸學齡兒童的入學率，一九〇九年已達97.8%，但是學生的流失率，一九八八年是3.7%，一九八九年是3.2%，而其中西藏高達18.9%，貴州則是10.5%。造成學生流失的原因十分複雜，同時受到學校內外部雙重因素的影響。其中經濟因素，則是關鍵之一。未來在提高普及率的同時，如何同時降低流失率，是大陸當局必須面對的問題。

就第二項而言，雖然《義務教育法》是大陸目前僅有的兩部教育法律之一，且是專門規範中小學的法律，理應相當重要且完全被遵循，但卻有許多人視之為「軟法」，意即強制力不足，究其原因有二：一是法中條文多為原則性規定，法律用語不明確；二是人民自身的教育法制觀念不足，以致不是誤解其義，便是置之不理。

就第三項而言，普及小學教育的政策要落實，有待課程、師資、學制、經費、學校管理體制等方面的配合，惟這些方面也都存在一些問題，因此阻力甚多。

## 三、課程政策方面

這方面的主要問題有四，茲簡析如後：

### (一)課程文件變動頻繁

自一九四九年以來，教學計畫、教學大綱、教材歷經多次更動，其中教學計畫前後已十次，平均每四年頒發一次，此易對教學產生不利影響。

### (二)未明訂地方對教學計畫的調整權限

雖然自一九七九年以後所頒教學計畫，性質已由指令改為指導性，但是並未明確訂定省、市、自治區調整計畫的權限或原則，如此不利課程決策權的下放。

### (三)一綱多本的方式造成升學考試命題缺乏統一依據

「一綱多本」的政策，旨在適應地區差異，惟目前大陸小學生升初中，尚無；法全面免除入學考試，為了配合考試，使得在同一地區的小

學，仍必須選擇同一套教材，如此則有違「一綱多本」的原意。

#### 四、學生課業負擔仍然沉重

大陸小學生課程負擔重、升學壓力大是長久以來的問題。雖然教育當局一直想透過教學計畫的修訂以減輕學生負擔，但是許多學校師生受到「片面追求升學率」的觀念所影響的情形不減反增，以致學生課業負擔益形嚴重。大陸方面試圖透過法令要求及實施免試升初中的方式來消除此一現象。

#### 四、師資政策方面

大陸小學師資現存的問題，主要在於教師數量的不足，以及素質有待提高二項。

(一)就數量不足而言，大陸自一九八〇年至一九八九年止，中師平均每年約招廿一萬人，而畢業約十九萬人，在供給上已感不足，若加入離退休、拔高分配的人數，則更加無法平衡。造成供應不足的原因，教師的待遇低和地位低則是主因。大陸當局的對策，一方面是設法提高教師的待遇與福利，但受限於整體經濟條件，短期內不易大幅提高。另一方面則訂定教師節開始，表彰優良教師，希望能樹立尊重重道的風氣。至於其成效，乃待觀察。

(二)就素質待提高而言，由於目前大陸小學中民辦教師數量龐大，以致整體教師素質亟待提昇。雖然大陸當局力努力透過「多元化培訓管道」及「考核合格證書制度」等措施來改善，亦舉辦民辦教師轉公辦教師的考試，但是進修機構受限於容量，每年培訓人數有限；而民辦轉公辦的考試，又受限於政府經費無法開放太多公辦教師名額，以致在整體上無法於短期內大幅提升小學民辦教師的素質。

#### 五、教育經費政策方面

有關教育經費政策所遭遇的問題，可從來源、管理及投資三方面來分析：

(一)經費來源方面，問題是缺乏法律規範。鼓勵「多渠道籌措教育經費」，是大陸小學主要的經費政策之一，但未明訂法規，以規範經費籌措的方式與標準，致使各地各行其是。例如各校依「勤工儉學」要求，積極進行「創收」，卻忽略了教學責任；又如學校會以各種名目向人民攤派費用，以因應向社會集資辦學的要求。

(二)經費管理方面，問題有二：一是管理權隸屬問題，二是浪費問題。就第

一項而言，管理權隸屬有以下爭議：1.教育財政究竟應由財政或教育部門負責？2.農村中、小學究竟由縣級或鄉級政府主管？就第二項而言，經費浪費情形嚴重，辦學效益低落。此一問題，表現在以下幾方面：1.教育機構過於龐大，冗員太多；2.教師利用率過低；3.教學點過多；4.重覆教育現象嚴重；5.挪用教育經費情形甚多。未來如何在擴充教育經費的同時，有效地管理經費的使用，對大陸教育當局而言，是同樣重要的課題。

(三)經費投資方面，問題是患寡又患不均。就患寡而言，雖然「兩個增長」是主要政策之一，但是一九八五年至一九八七年間，教育經費增加幅度均低於財政收入增加幅度。就患不均而言，一是三級教育經費分配不均，大學生最多，中學生次之。二是城鄉教育經費分配不均，城市多於農村。

#### 六、學校管理體制政策方面

有關學校管理體制所遭遇的問題，可分從管理組織與制度及學校領導體制兩方面來說明。

(一)管理組織與制度方面，問題有二：一是「教育管工責任制」政策有待評定，實施此制能否提高教職工之工作績效，尚待觀察。二是學籍管理制度不健全，致使許多學生受升學觀念影響而大量轉學，造成部分學校爆滿。

(二)學校領導體制方面，問題有二。一是此制歷來更動深受政治形勢的影響。雖然自一九八五年起，實施校長負責制，但一九八九年六四事件後，許多地方教育行政部門與學校擔心是否會繼續，結果只有高校改為「黨委領導下的校長負責制」，中小學則維持不動。然而此種因素的干擾，今後仍不可能避免。二是校長負責制欠缺法律依據。由於此一缺陷，致使校長在協調上級領導機關、校內黨組織、教職工代表大會及校務委員會四者的關係時，遭遇許多困難。

#### 七、小學教育決策體系方面

雖然大陸自一九八五年起，逐步朝黨政分開、簡政放權、依法治教等方向努力，但是此決策體系上仍存在若干問題。

(一)以黨領政仍是主要決策模式

雖然黨政分開是近年來努力的方向，但是以黨領政的基本原則並未改變。自一九七八年以來重大教育決策，都是黨中央先有構想，再交

一項而言，管理權隸屬有以下爭議：1. 教育財政究竟應由財政或教育部門負責？2. 農村中、小學究竟由縣級或鄉級政府主管？就第二項而言，經費浪費情形嚴重，辦學效益低落。此一問題，表現在以下幾方面：1. 教育機構過於龐大，冗員太多；2. 教師利用率過低；3. 教學點過多；4. 重覆教育現象嚴重；5. 挪用教育經費情形甚多。未來如何在擴充教育經費的同時，有效地管理經費的使用，對大陸教育當局而言，是同樣重要的課題。

(二) 經費投資方面，問題是患寡又患不均。就患寡而言，雖然「兩個增長」是主要政策之一，但是一九八五年至一九八七年間，教育經費增加幅度均低於財政收入增加幅度。就患不均而言，一是三級教育經費分配不均，大學生最多，中學生次之。二是城鄉教育經費分配不均，城市多於農村。

## 六、學校管理體制政策方面

有關學校管理體制所遭遇的問題，可分從管理組織與制度及學校領導體制兩方面來說明。

(一) 管理組織與制度方面，問題有二。一是「教育崗位責任制」成效仍待評定，實施此制能否提高教職工之工作績效，仍待觀察。二是學籍管理制度不健全，致使許多學生受升學觀念影響而大量轉學，造成部分學校爆滿。

(二) 學校領導體制方面，問題有二。一是此制歷來更動深受政經形勢的影響。雖然自一九八五年起，實施校長負責制，但一九八九年六四事件後，許多地方教育行政部門與學校擔心是否會繼續，結果只有高校改為「黨委領導下的校長負責制」，中小學則維持不動。然而此種因素的干擾，今後仍不可能避免。二是校長負責制欠缺法律依據。由於此一缺陷，致使校長在協調上級領導機關、校內黨組織、教職工代表大會及校務委員會四者的關係時，遭遇許多困難。

## 七、小學教育決策體系方面

雖然大陸自一九八五年起，逐步朝黨政分開、簡政放權、依法治教等方向努力，但是此決策體系上仍存在若干問題。

(一) 以黨領政仍是主要決策模式

雖然黨政分開是近年來努力的方向，但是以黨領政的基本原則並未改變。自一九七八年以來重大教育決策，都是黨中央先有構想，再交

「全國人大」立法，或「國務院」執行。無論是中央的中央政治局常委會，或地方的省委，始終是決策核心所在。

(二) 省級教育行政部門未能適應體制改革

依《決定》實施「地方負責、分級管理」體制以來，多數省級政府已設立「教育委員會」，負責決策、統籌和督導。但實際運作後，仍以執行系統最強，決策監督系統較弱。

(三) 教育決策深受經濟因素制約

大陸現階段的教育體制改革，主要是配合經濟體制改革。但是過分強調配合經政，一方面可能造成教育失去本身的目標與功能，而淪為純為經濟服務的現象，另一方面則無法避免功利思想的產生。

綜上所述可知，大陸近年每年需面對超過一億兩千萬的小學在校生，而每年政府部門投入的總教育經費也超過三百億元人民幣，其教育當局未來如何一方面能繼續普及小學教育，進而實施九年義務教育，另一方面能在擴增數量的同時，亦能提昇教育的品質，前述政策、課程、師資、學制、經費、管理體制及決策體系等方面諸多問題，都亟待一一克服。

## 參考書目

- 人民教育出版社(1986)：《教育改革重要文獻選編》。北京：人民教育出版社。
- 王文湛(1986)：關於《義務教育全日制小學、初級中學教學計劃(初稿)》的幾個問題。《人民教育》，274期，頁16-18。
- 中國教育報(1991)：一九九〇年教育事業發展統計公報。《中國教育報》，1991年3月19日。
- 王善邁、孫玉萍(1989)：五十個國家三級教育投資結構變動分析。《教育學》，1期，頁97-101。原載於《SU1》北京師範大學學報(社科版)，1988年，6期，頁79-83。
- 吉林省教育學院《教育基本理論教程》編寫組(1987)：《教育基本理論教程》(SUO)。長春：吉林教育出版社。
- 王 平(民80)：《中國大陸政制手冊》。台北：日知堂出版社。
- 李 冀(主編)(1990)：《中國教育年鑒(1989)》。北京：人民教育出版社。
- 李 冀(主編)(1991)：《中國教育年鑒(1990)》。北京：人民教育出版社。
- 何香珠(民80)：中共義務教育研析。《新竹師院學報》，5期，頁185~219。

- 吳振成等(主編)(1987)：《校長手冊》。長春：吉林教育出版社。
- 佟勤功(1986)：中學管理決策幾個問題的思考。《教育學教學諮詢》，頁593-593。北京：人民教育出版社。原輯於《東北師大學報》，1986年，2期。
- 沈培新、孫成城(編著)(1989)：《普通教育行政學》。合肥：安徽教育出版社。
- 吳榮鎮(民80a)：中共義務教育經費籌措與分配結構之研究。《共黨問題研究》，17卷，3期，頁19-30。
- 吳榮鎮(民80b)：《中共義務教育之研究》。國立政治大學東亞研究所碩士論文。未出版。
- 汪學文(民71)：《當前中共教育改革之研究》。台北：台灣商務印書館。
- 汪學文(民79)：當前大陸教師之素質與處境。《中國大陸研究》，33卷，3期，頁43-56。
- 袁連生(1988)：論我國教育經費的匱缺—1977至1987年我國教育投資的數量和比例的分析。《教育研究》，7期(總100號)，頁22-27。
- 張 健(主編)(1984)：《中國教育年鑒(1949-1983)》。北京：中國大百科全書出版社。
- 張 健(主編)(1986)：《中國教育年鑒(1980-1984)》。長春：吉林教育出版社。
- 張 鑫(民77)：《大陸法制之現狀、問題》。台北：麗理法律。
- 張念宏(主編)(1988)：《教育百科辭典》。北京：中國長春科技出版社。
- 張煥庭(主編)(1989)：《教育辭典》。南京：江蘇教育出版社。
- 黃政傑等(民80)：大陸地區高等教育制度之研究。國立臺灣師範大學教育研究中心專案研究成果報告。
- 黃政傑等(民81a)：大陸地區高中教育制度之研究。國立臺灣師範大學教育研究中心專案研究成果報告。
- 黃政傑等(民81b)：大陸現行學制與教育行政制度之研究。國立臺灣師範大學教育研究中心專案研究成果報告。
- 黃政傑等(民82)：大陸初中教育政策與教育內容之研究。國立臺灣師範大學教育研究中心專案研究成果報告。未出版。
- 最高人民法院研究室(1989)：《司法手冊第四冊》。北京：人民法院出版社。
- 董純才(主編)(1985)：《中國大百科全書(教育)》。北京：中國大百科全書出版社。
- 楊崇龍(1990)：關於教育投資問題。《教育學》，6期，頁119-135。原載於《教育評論》，1990年，2期，頁19-22。
- 閻 淮(民80)：中國大陸政治體制淺論。《中國大陸研究》，34卷，8期，頁

- 吳振成等（主編）（1987）：校長手冊。長春：吉林教育出版社。
- 佟勳功（1986）：中學管理決策幾個問題的思考。教育學教學諮詢，頁593-593。  
北京：人民教育出版社。原輯於東北師大學報，1986年，2期。
- 沈培新、孫成城（編著）（1989）：普通教育行政學。合肥：安徽教育出版社。
- 吳榮鎮（民80a）：中共義務教育經費籌措與分配結構之研究。共黨問題研究，17卷，3期，頁19-30。
- 吳榮鎮（民80b）：中共義務教育之研究。國立政治大學東亞研究所碩士論文。未出版。
- 汪學文（民71）：當前中共教育改革之研究。台北：台灣商務印書館。
- 汪學文（民79）：當前大陸教師之素質與處境。中國大陸研究，33卷，3期，頁43-56。
- 袁連生（1988）：論我國教育經費的匱缺—1977至1987年我國教育投資的數量和比例的分析。教育研究，7期（總102號），頁23-27。
- 張健（主編）（1984）：中國教育年鑒（1949-1981）。北京：中國大百科全書出版社。
- 張健（主編）（1986）：中國教育年鑒（1982-1984）。長沙：湖南教育出版社。
- 張鑫（民77）：大陸法制之現狀、問題。台北：蔚理法律。
- 張念宏（主編）（1988）：教育百科辭典。北京：中國農業科技出版社。
- 張煥庭（主編）（1989）：教育辭典。南京：江蘇教育出版社。
- 黃政傑等（民80）：大陸地區高等教育制度之研究。國立臺灣師範大學教育研究中心專案研究成果報告。
- 黃政傑等（民81a）：大陸地區高中教育制度之研究。國立臺灣師範大學教育研究中心專案研究成果報告。
- 黃政傑等（民81b）：大陸現行學制與教育行政制度之研究。國立臺灣師範大學教育研究中心專案研究成果報告。
- 黃政傑等（民82）：大陸初中教育政策與教育內容之研究。國立臺灣師範大學教育研究中心專案研究成果報告。未出版。
- 最高人民法院研究室（1989）：司法手冊第四冊。北京：人民法院出版社。
- 董純才（主編）（1985）：中國大百科全書（教育）。北京：中國大百科全書出版社。
- 楊崇龍（1990）：關於教育投資問題。教育學，6期，頁119-135。原載於教育評論，1990年，2期，頁19-22。
- 閻淮（民80）：中國大陸政治體制淺論。中國大陸研究，34卷，8期，頁

13-40。

曹文海等(1989)：民辦教師的文化素質待提高。人民教育，10期，頁30-31。

曹宗六(1988)：學校管理學。北京：人民教育出版社。

韓雲昌(主編)(1988)：學校管理學。北京：中國展望出版社。

顏慶祥(民80a)：中共師範教育改革之研究(一九七八~一九八九)。國立政治大學教育研究所碩士論文。未出版。

顏慶祥(民80b)：大陸中小學教師在職進修教育之改革。中國大陸研究，34卷，5期，頁82-94。

顧明遠(主編)(1990a)：教育大辭典第一卷。上海：上海教育出版社。

顧明遠(主編)(1990b)：教育大辭典第七卷。上海：上海教育出版社。

註：本研究主要係依據下列研究之經驗與成果撰寫而作，感謝原先其他研究成員的參與：李春芳、周恩文、林阿糸、王錦珍等(民81)，大陸小學教育政策與教育內容之研究—教育政策組，國立台灣師範大學教育研究中心專題研究報告。

黃政傑，美國威斯康辛大學哲學博士，現任台灣師大教育研究中心主任。

高建民，台灣師大教育碩士。

# 大陸小學語文科教育內容之研究

歐用生·吳敏師

本研究旨在了解大陸小學語文教育之沿革，並依語文課程理論(包含文化意識取向、文學取向、語言學取向、語文技能取向、發展心理學取向)分析語文教材的形式及知識內容，進一步探討教材中的政治與性別意識型態。研究方法主採文獻分析及內容分析法。重要結論包括：1.大陸小學課程文化意識取向最濃；2.語文教學大綱簡要而清楚；3.政治、性別意識型態內容甚多；4.重先於國家；5.教學內容反映教育政策。最後提出相關建議，俾供參考。

## 壹、緒論

### 一、研究動機與目的

由於長久來的隔絕和禁忌，有關大陸小學語文教科書的研究文獻本來就不多，有的完成時間已相當久，有的分析方法不嚴謹，有的只重內容的分析，忽視了形式的探討。本研究將採用文獻分析和內容分析法，分析大陸現行的語文教科書之形式和內容，以了解學生學些什麼，及其與教育政策的關聯。

具體言之，本研究的主要目的有二：

- 一、了解大陸小學語文課程的理論取向；
- 二、分析大陸小學語文教材的形式及知識內容。

### 二、文獻探討

#### (一)語文課程理論取向

##### 1.文化意識取向

語言是思想的外殼，文化薪傳的媒體。不過，各國的語文教材雖然都有思想薰陶、潛移默化的目標，在具體內容、分量和手段上都有