

行政院教改會總諮議報告書之評析

王文科

壹、評析的主要基準

在國內、外諸項因素的交互激盪之下，國內教育正步入面臨更張的十字路口，改革已蔚為必然的趨勢。即使任何教育的變革，未必給社會帶來進步，但是唯有透過變革，社會才會有進步、發展的契機。過去台灣教育的發展，並非未曾經歷變革的洗禮，而是泰半處於被動的作為，因此如何透過此次由行政院主的教育改革，化被動為主動，使教育成為導引社會變革的主要動力，甚至因而紓解或克服教育發展的困境，可能已是全民共同的期望。

教育改革列車的啓動，固然令人鼓舞，但是在一陣改革聲浪中，如何做好掌舵的工作？或析述改革的基本方針，或可用來作為評析該「報告書」的基準，也許亦具有指引的作用，就後者而言，筆者以為評析該分報告書，可資引用的主要基準，至少有如下五項：

1. 整體性：教育改革應具有基於整體的考量，切忌作片斷，枝節式的處理，因此宏觀與微觀兼顧，體制內外呼應，確有必要。
2. 承續性：教育改革宜體認承續關係，蓋教育發展所衍生的問題與獲致的成就，必由過去的作為所導致，若不找出源頭，只拼命另起爐灶，不顧過去，堂皇有餘，終易淪為烏托邦式的規劃，難以發揮承先啓後的功能。
3. 可行性：即教育改革重視改革的時間與空間因素。過去不被視為迫切改革的方案，今天可能已是迫在眉睫，到了非改不可的地步；過去推動不了的改革，現在已是易如反掌，改革時間的掌握，即在於此。美國可行的改革策略，台灣未必可行；台灣已見成效的改革，日本未必能達到類似的效果。任何教育改革，如未有如是體認，俟至橘逾難而為枳，再思圖補救，恐時已晚！
4. 人本性：教育的對象是「人」，而非「物」，因此未經妥善的設計，不宜驟進、貿然進行「實驗」。與其若獲致不良結果，可說毫無「還原」之機會。這或許教育改革步調需採審慎進行的主鍵，絕非惰性、保守、框架所能代罪的，蓋處於開放社會之中，已不允許怠惰、守舊的念頭繼續存在。
5. 目的性：教育改革宜合目的性，為了達成目的，需採取若干的手段或因應策略，此種「手段一目的」的關係宜一併考量，才能觸及改革的核心，否則手段、目的

不分，以手段為目的，效果必然大打折扣。

整體性、承續性、可行性、人本性和目的性機成本文分析的重要焦，本應藉諸評析整本報告書，但受限於筆者的能力，只做舉隅式的處理，或亦可從中到舉一反三之效。

貳、有關教育成效與教育問題背景評析

任何時空的教育活動，必然會有教育問題的衍生，同時亦具有若干成效。成效固須設法維持，問題則有待解決，以求平衡。但在問題解決之前，若未經分析，以探尋可行策略，即使解決了某（些）問題，難免又導致另類新的、待理的新課題出現。於是教育活動→教育問題→解決策略→導致成效與發生新問題→尋求對策……，如是循環下去，周而復始，永無終止。因此，在進行教育改革之前，對教育成效與問題的分析，便顯得格外重要，以作為借鏡的參考，充分掌握整體性與承續性的基準。該份「報告書」似乎已作了如是的安排。

如就該分報告書在該主題上的內容予以探討，不難發現，不重成效但凸顯問題，或許是其特色之一；缺乏深入報導，只作膚淺、表面的析述，應是特色之二；只作靜態數據的陳述，卻無動態資料的深入分析，則是第三個特色。該分報告書的陳述，普遍缺乏時間系資料作為佐證，難免有主觀、武斷之虞，因而獲致的結論與一般的陳述無異，缺乏客觀式的說服力，亦即如是的教育問題的提示，與「新瓶裝舊酒」的做法無殊。問題雖然呈現了，但了無新意，無法找出問題的真正癥結所在，如何下好對症的處方、策略？可能是影響教育改革成效所要面臨的「問題」之一。

撥諸事實，無論從學理或實務的角度考量，當前教育成與問題的發現，欲求得具體的佐證並不困難。因國內近年來的學位論文或專案研究報告可供參考者，可說汗牛充棟，只是這多寶貴研究成果，束諸高閣無人聞問，難免令人感到惋惜！只好捨本求末，從些表面上文字的陳述，終究聲勢稍嫌太多弱！

參、有關改革理念的評析

教育現代化的方向，應是以人本化，達到自我實現為理想的終極目標，內容則為本土化與國際化，方法講究科學化，過程強調民主化，大致是正確的，惟民主化將易導致多元化，是以多元化似可省略；科學化似比科技化要理想，否則以科技化申述知識的普及能力的導向，似有凝聚不足之感。

至於教育改革的理念、目標，應針對既有問題而作出呼應，並力求與現代化方

向結合，否則不易理出理念發展的脈絡，更難以解析改革的目標，是否基於整體性的周全考量而得。具體言之，即使該分報告書提示的教育問題與過去大家的論見，沒有多大出入，且有承續的關係；現代化方向也符合時、空背景，具有可行性，但從中卻不易掌握它們改革理念門戶性，無異是各自割離內容的組合，因此而衍生的目標，雜著理想、目標、策略混淆不清的瑕疵。撥諸事實，教育改革的目標中所列滿足個人與社會的需求、邁向終身學習的社會、促成教育體系的改造，應只能視為與教育改革理念中的教育鬆綁、保障學習權等有某種程度的重疊性，不符合列為目標的要旨。

上述的分析首在說明理念一章的陳述，流於一般文字鋪陳的缺失，內容固然洋洋大觀，但卻含混籠統，不無可措，若能輔以圖示法展現，便易發現其間的缺失之處，補救不致有困難，整體性、承續性、可行性、目的性，就可昭然若揭。

肆、有關綜合建議的評析

「綜合建議」一章應為該分報告書的精髓所在。綜觀其內容，亦是獨樹一幟，自成特色，可說琳瑯滿目，鉅細靡遺，應有盡有，但也因而流於廣泛、瑣碎有餘，整體性不足的現象，甚至各項「建議重點」的分析難與後的「具體建議」形成有機的聯結，所言多為一般見解的彙整，並無多大的「創見」；有些量化的主張（如小班人數），並無具體的根據，即作成結論，更不問時空的限制，一幅理想國的圖畫，雖然勾勒出來，但其效果如何？可能言之過早，當然吾人不能過度遷就現實而放棄理想，但畫餅充飢，只是讓人興奮一下而已！

繼就其瑣碎性而言，其一、是重點的體系不清，有重疊之處，若予以仔細思想，如是重點，事實上是可統整為以下四項：教育行政體系的調整、終身學習社會的營造，多元文化教育共識的凝聚與實施、教育數量的增加與素質的提昇。教育行政體系的調整與終身學習社會的營造兩項與該分報告書的看法，是屬於比較一致、爭議較少的部分。至於多元文化教育 (multicultural education) 一項的主要目標，論者以為在於增進性別、不同族群與文化群體，以及特殊學生的平等 (Banks, 1994, p6)；甚至可為學生生活在多元文化的社會而作預備，協助他們體認與了解生活在地球上所有人類生命共同體的理念，達成世界觀教育 (global education) 理想 (Banks, 1994; Becker, 1979)。為了達成如是的目標，課程設計與教學的規劃，即可列為其中的細目之一；又多元文化教育涉及性別、文化團體與族群和特殊學生，一一予以列入，再視需要分列不同教育層級或類型，便可綱舉目張地涵蓋該份報告書的多項建議。

至於該分報告書的瑣碎性部分，值得再言者為：對教育問題的解析，淺嘗則

止，只憑依不甚周全的問題分析，即視之爲因，進而開下處方。有把問題簡約（成一對一）的傾向，在一個開放的社會中，欲釐清問題的「因—果」關係，本就不似實驗室研究那麼簡單，某因果的顯現，可能是由無數重要的因、若干相關的因、甚至一些無關的因，錯綜交織形成的複雜網路，在未理出頭緒之前，即貿然進行瑣碎式的改革，未脫頭痛醫頭、腳痛醫腳的窠臼，以爲是在進行一場實驗處理，效果恐難達成，但這並非意味著抗拒改革，而是主張更應該徹底地做整體性，周延性的更易，才是根本之道。此外，即使在進行一項教育的實驗，其規模不宜求其大，且要充分考慮類似實驗研究的「倫理」問題，如何爲接受實驗的學生群體提供適當的保障作爲因應，似乎是當前從事教育改革時，不容漠視且應積極正視的課題。

其次論及教育數量的增加與素質的提昇部分，亦可涵蓋整份報告書的大部分內容，該部分如果能先就數量與素質的關係作一闡述，並引述國內當前教育的實況作爲佐證，進而分別提出現階段與學生有關的指標、與教師有關的指標、與設備有關的指標、與輔助服務有關的指標，作爲因應的建議，或許可以收到宏觀調控、微觀處理兼顧的效果，軟體建設與硬體充實兼備的利益，否則一味在數量的增加方面努力，不易凸顯素質提昇的宏效。

又，若不計較該分報告書的瑣碎、廣泛性，單就其提及的內容解析，仍有不少值得斟酌之處，試舉例說明如下：

- 一、教育制度是整個社會制度的一部分，應視爲一個開放的組織系統，除了輸入(input)與輸出(output)之外，絲毫不能漠視環境的影響因素(Ballantine, 1993)。教育與政治、經濟、家庭、文化等結構，有密不可分的關係。因此，論及教育改革的建議時，可能只提「面對政治、經濟、社會、文化各方面的急遽變遷」，而採取的因應策略，究竟其間的縱橫關係如何？如何因應？需作成明確的交待。否則，可能只會流於因應策略繁多，卻理不出頭緒的弊病或煩惱，不但解決不了現存的問題，可能又會衍生更多的問題，使情況更加惡化。綜合建議一章雖約略提及環境的因素，但仍嫌不夠充分，甚至只作原則性、片斷性的說詞，不足以使教育與其他社會體系形成有機的聯結。類似含混籠統的分析，頗難以激發強而有力的支持。
- 二、正規教育與非正規教育的發展，甚至各正規教育內部的推動，應有平衡作用較爲理想，否則失之偏頗，勢必使教育朝極端發展的方向推進，終非理想。該分報告書提及諸多正規教育的改革之外，仍積極策劃終身學習的教育系統，乃是平衡作用的彰顯。但在特殊教育的發展方面，則非如此。特殊教育依現行《特殊教育法》之規定，主要包括身心障礙教育與資優教育兩大類，應各有其重要性。但該分報告書只建議「加強身心障礙教育」，未見資優教育的倡導，乃是不平衡的現象。國民基本教育水準的維持，是一個國家辦理教育的最低調要

求，身心障礙者是國家的成員，如何保障他們獲得最起碼的教育，乃是政府責無旁貸的義務。另一方面，國家的優異分子，亦有賴政府的培育，潛能始可發揮，進一步對社會、國家作出傑出的貢獻。今日資優教育的實施，固然因人為操縱的不當，而滋生不少缺失，但不能因而不寄予關注。蓋資優人力是國家的瑰寶，也是促進社會進步的主要因素之一，唯有社會的進步，始有足夠的力量（資源、人力）支持身心障礙教育的落實，是以身心障礙教育與資優教育的實施絕不致於發生排擠效應，反有相輔相成的功效。況且身心障礙者中，尚有不少「殘障資優學生」，如果一味重視「障礙」，漠視「資優」，這些學生的潛能亦難以實現。因此，身心障礙教育的加強確是教改革的重點，可是漠視資優教育的改革與強化，未嘗不是一項缺失。

- 三、推動國民中小學小校小班的建議，是提昇教育素質的具體作法，值得倡導。但是相關的措施，如師資素質的提昇與保證、設備的充實與運用等若無法同步獲得處置，可能只流於形式、表面的改革。吾人只要有時間到較偏遠地區考察，當可發現台灣若干地區的國民中小學，小校小班的情形相當普遍，但是其教育素質不佳，則是有目共睹的事實，學校素質不佳，學生、家長極易對之喪失信心，如是的小校小班，如不設法予以改善或調整，使失去意義，靜態的數據可以傲人，但是隱藏在背後的動態資料，難免令人心酸。蓋小校小班只是一種手段、策略，並不是教育改革所要達成的目的。
- 四、教育改革若過度遷就人力推估，在實際的運作上，可能會造成學生從事錯誤的或過量的職業預備工作，推估的準確性，也會引人質疑等缺失（王文科，民84）；此乃該分報告所批評的重點之一，且極力倡導滿足社會需求的策略。教育改革採社會需求的觀點，可以滿足個人接受教育層級的願望，避免因利用教育力量以實踐個人及經濟目標而形成的各種爭議，減少對人力推估及技術的懷疑，是其優點，但若一味側重社會需求觀點，進行教育改革，易造成人力供需的平衡；漠視國家資源分配的原則；甚至會因低估教育成本而導致投資於學生的單位成本不足，影響教育水準的提昇與素質的維持。學以致用可能有功利色彩，學而無用的象徵價值，也違背國家育才、個人自我實現的目標。該分報告書似較偏社會需求的立場，也可能為教育改革的績效，投下無法預估的變數。與其一味抨擊人力推估與教育供給面之關係的不是，作為鬆綁教育取向之一，並非允當，如何就人力推估與社會需求二者之間，取得平衡點，使人民的教育需求得達成適度的滿足，國家的經濟能夠賴以繼續發展，共同塑造「個人與團體目標」均可獲致實現的雙贏策略，才是正確的取向。

伍、報告書的特色舉隅

「教育改革總諮議報告書」內容或有不少缺，然亦有若干值得讚許的特色，或許會因個人背景的差異，而有不同的觀點，但試舉一些特色，以示其貢獻與值得稱道之，亦為求取平衡分析的必然。

一、多元參與的結構體系

教育改革報告書的提出之前，曾發行《教改通訊》，報導專家學者與社會人士對改革的意見，分區辦理「教育大家談」座談會，「教改巡迴開講」活動、「教改之回顧與前瞻」檢討會等，於蒐集民意，讓各界人士意見能有表達之機會方面，均本諸多元參與的理念而來，其用意與安排值得肯定。

二、改革方案的優先順序

物有本末、事有終始。在國家資源有限、及時空背景不同的情況之下，任何改革方案勢必本諸輕重緩急，予以釐訂優先順序，才是可行。該分報告書就各項改革重點項目，依完成期程，分別近程、中程與長程三個階段，並分別配合措施，頗為完備，惟其間任一階段實施過程遭遇障礙時，需隨時予以調整，並進而修正其中程與長程的項目。

三、集權行政的突破

中央集權的教育行政體制，造成僵化、一元化的教育型態，失去因時因地制宜的及時反應功能。在地方分權需求日殷的今天，由教育部獨攬大權的地位，已發生動搖，該分報告書主張調整教育部組織結構與職掌、打破行政與學術界限不清的混沌狀態，使之轉型為監督、評鑑與協助的角色，乃是常態的動向。否則應有角色功能不彰，只作些消極性的箝制，不但無助於教育的多元化發展，反而有礙於各地、各校呈現教育特色的作用。

四、學校本位課程曙光的展現

該分報告書主張教科書的使用與選擇權，回歸到學校，方向正確，摒除傳統的獨占、霸權作為，賦予學校專業自主的空間，如此一來，《教師法》規劃的提昇教師專業地位的理想，始有落實的希望。尤其中、小學教科書採審定制，委託民間審定的作法，有其益處，但如何真正擺脫一元化獨占的市場取向制，仍有一段漫長的

路要走。有朝一日，如能真正落實「學校本位課程」發展的理想，才是值得稱道。

陸、結語

該份報告書的優點與有待努力之處，囿於筆者的能力，實難提出周延性的分析，因此只能作舉例式的陳述，或有不當。然而，欲求台灣教育改革達到理想境界的目標，則無二致。有鑒於此，筆者以為，基於整體性、承續性、可行性、人本性、目的性的考量，任何教育改革報告書提出之前與以後，須有的前置與後續工作，該等工作，除上述涉及該分報告書優點一、二兩項外，提出以下七項，藉供參考：

- 一、為避免教育改革報告書流於烏托邦式的理想或泛論，須蒐集時間系列資料(time-series data)，並經分析處理，以作為提出建議或分析的有利佐證。
- 二、蒐集國內與教育改革相關的學術、專案研究報告或學位論文，分門別類，予以彙整，從中或亦不難理出可以找尋的方向。
- 三、仿效美國蓋洛普組織每年執行一次的「美國人對公立學校態度的民意測驗」(Gallup poll of public's attitudes toward the public schools)方式，定期整理類似的民意測驗，以探討教育問題的類別及其癥結之所在，以為推動改革的依據。
- 四、改革報告書的提出，不是工作的結束，而是動態改革的開始，如何建立評核體制，充分掌握改革的進度，以建立監督、評估的功能，則是追蹤的必要程序。
- 五、教育改革有階段性任務，一旦完成之後，並非因此就告終止，而應有迎接另一階段的教改革報告書提出的準備，使得教育得以永續發展，真正發揮迎合與導引社會變遷的功能。
- 六、充分掌握先進國家教育改革的趨向，即透過「比較教育」的研究，獲致有系統的、明確的具體結論，以為改革本國教育的借鏡，摒除過去斷章取義、一知半解式的陳述，使教育改革真正能符合本國需求與世界潮流所趨。
- 七、為避免因好大喜功帶來的流弊，今後教育改革似可周延而精緻地按教育的性質或階段，提出改革報告書，如職業教育改革報告書或高等教育改革報告書，較易深入且有效。

參考書目

- 王文科(民84)，**教育計畫與教育發展策略**。台北：心理出版社。
- Ballantine, J.H.(1993). *The sociology of education: A systematic analysis* (3rd.ed.). New York: Prentice.Hall, Inc.
- Banks, j.a.(1994). Multicultural education: Characteristics and goals. In J.A. Banks & C.A.M.

行政院教改會總諮議報告書之評析

Banks(Eds.), *Multicultural education: Issues and perspectives*. Needham Heights, MA: Allyn & Bacon.

Becker, J.A.(Ed.)(1979). *Schooling for a global age*. New York: McGraw-Hill.

王文科，國立彰化師範大學特殊教育學系教授