

教改會應該做得更多與更好 ——行政院教改會總諮議報告書之評析

呂俊甫、張芳全

本文擬分三個部分：第一部分對行政院教改會的「教育改革總諮議報告書」（民國85年11月30日出版）作一重點式的簡評，供無暇閱讀全文者作一「快餐式」（速食）的瀏覽；第二部分為對該報告書的較詳評析，供欲深入探討的讀者細閱；第三部分則以一項教改方案為例，以反映教改會報告書中所呈現的對教改方案的認知，以供真正關心教改的人士作進一步的省思。

壹、重點式簡評

根據行政院教育改革審議委員會（簡稱教改會）的設置要點，該會「應向行政院院長定期提出諮議報告書，經行政院核定其改革方向與具體方案後，即分行各有關機關辦理（總諮議報告書序）」。教改會雖在「改革方向」上有頗多的研議，而於總諮議報告書（下稱報告書）中有明確陳述與宣示；但在「具體方案」之研擬方面，則乏善可陳。雖然報告書中亦「有方案」一詞，但所指並非真正的「具體方案」；教改會做過委託研究案47件，但大多是對現有問題的解析，全未針對核心問題研擬出具體解決的方案。報告書雖主張推動多元入學制度（頁52-53），但全依賴大學入學考試中心研擬的方案，教改會本身提不出任何具體方案。

報告書認為偏重智育的考試文化應予導正（頁4），應減少智育課程（頁29），批評聯考只以少數考試科目評量考生，且限於部分智育（頁50），這些觀點極為正確，也擊中了台灣教育問題的核心，可惜提不出具體可行方策來解此一核心問題。

教改會召集人李遠哲博士曾數度透過媒體抨擊聯考與我國教育的病根，報告書中也力陳聯招（包括聯考）之弊（頁47），卻不敢大膽建議廢除聯考，等於明知病根之所在，卻不敢連根拔除，這與報告書所言「許多習以為常的教育做法，都要從根本改變起」的理念（頁85），顯然並不相符。教改會的各位委員和研究人員究竟顧慮什麼？令人費解，報告書中未見說明或解釋。

報告書將教育鬆綁列為五大教改重點之首（頁21），但聯考是最大的綁，教改會卻在「鬆綁」中避而不提。有關教育鬆綁的具體建議以「中央管制的放鬆」列

於首位（頁25），但對於各項鬆綁的措施，又說「皆源由教育行政體系來主導推動」（頁25），二者似相矛盾。鬆綁的項目中也包括「課程教材的自主」（頁25），然而由教育行政體系來「主導」，是否又會被指為「管」（制）得太多？擬筆者與教育部官員接觸時所聞，他們很怕聽到「主導」二字，因怕議會又在管人或管制什麼。其實教育改革仍需行政體系（尤其是教育部）的主導始能推動，因為我國的文化傳統仍屬「權威主導」型，權威越高的人或單位，越易領導，因此報告書要「中央管制」鬆綁，恐怕不符文化傳統，因為我們的民主化程度還不能與西方國家（如美國）相比，故鬆綁對「在短期內擬定方案促成之」（頁25）。

報告書最後一章有一段說的很好：「年輕人要有獨立自主的心靈，…自信地適性發展；學習欣賞美的事物，有健康的身心；具備創造思考、批判反省、適應變遷的能力；懂得如何與自己相處，做一個能自律而樂觀進的人」（頁86），但要如何方能實現此一「願景」（該章標題是「塑建教育願景」），教改會並無具體可行的方案。

貳、較詳的評析

為期二年又二個月的行政院教改會（83年9月—85年11月），在85年11月2日在行政院長提出總諮議報告書後，便卸下了教育改革審議的重任。回顧二年多來，教改會毀譽參半，各方對於教改會功過評論不一。此處擬對教改會總諮議報告書作一評析。

總諮議報告書的內容是綜合前四期的諮議報告書的內容而來，先從我國教育問題現況與背景出發；其次指出我國教育現代化方向、教育改革的理念、教育改革的目標和教改的社會總動員；其三是提出教改的綜合建議——(1)教育鬆綁：解除對教育的不當管制；(2)發展適性適才的教育：帶好每位學生；(3)打開新的「試」窗：暢通升學管道；(4)好還要更好：提昇教育品質；(5)活到老學到老：建立終身學習社會。最後，教改會也提出了推動與落實的建議及策略，如現階段我國教育改革的重要方向、教育改革重點項目的核定與列管、成立教育改革推動委員會，以及建立教育改革的永續機制，以期塑建教育的願景。

如此的教育改革使命感，對於四十餘年來台灣威權體制的政治型態影響下的教育事業，實有以下幾點啓示與貢獻：

首先，四十餘年來，官方第一次以「教改」組織指出我國各項教育問題及缺失。其次，報告內容指出了教育改革理念及教育改革所應遵循的方向——人本化、民主化、多元化、科技化和國際化；而教改理念上，說明了教育鬆綁理念、指出保障學習權、教師專業自主權的重要，並提到向來為人所忽視的父母教育權的問題。其

三，教改會總諮議報告書中更確立教育改革的目標，包括要達成現代化教育目標、滿足個人與社會需求、邁向終身學習的社會及改造教育體系等，頗能發人深省。其四，諮議報告書中要求教育改革的社會總動員，更令人感受到教育改革中全民支持的重要，它也凸顯出歷年來我國教育改革制定及執行上缺乏民意基礎的盲點。最後，總諮議報告書中也指出我國教育改革未來推動的重要方向—中小學教育改革、技職教育多元化與精緻化、高等教育改革、民間投入教育資源和修改法令；改革項目列管；成立教育改革推動委員會；建教改永續機制等，都是我國四十餘年來前所未有的，值得喝采。

然而，縱觀總諮議報告書內的各項改革建議亦有以下幾項疏失，值得進一步研議。

首先，縱觀教改會諮議報告書內的各項教育改革理念及主張，甚少有教育理論（學理）作為基礎，許多教育改革主張只憑教改委員們的個人經驗及目前教育現況的癥結而提出教育改革主張。這種教育改革理念或主張，一來缺乏學理的支持，二來受個人經驗法則影響，對於未來能否實際推動及落實，令人質疑。例如，主張「小班小校」，小班小校的教學效果會最好嗎？教育經濟學中就曾指出：在規模經濟理論下，才會讓邊際效用達到最大。申言之，小班小校的教育改革理念是在一般人的經驗法則中誤認為教師在班級人數少時，較好處理教室管理問題；這從教師的角度看雖是有利，但對學生而言，可能因班級過小而影響其人際關係的發展，因為大班較像社會的縮影，也較易常態編班，對學生未來適應社會的能力較有助益；同時像美國心理學家兼國際教育評論家史迪文生(H.W. Stevenson)便曾稱許台灣大班教學的好處。顯然教改會的教改理念只是直觀式的及經驗法則式的教育改革理念，缺乏學理基礎。又如，諮議報告書中主張國小學生應學習英語，這項主張對我國學語義的學理根據為何，亦未說明。教育學家杜威(J. Dewey)就曾指出「哲學是教育的原理，教育是哲學的實驗」，依據個人直觀及經驗法則而產生的教改理念只是常識性的教改理念而已，並無明確的哲學基礎。若要長久與永續地將某一教改理念主張付之推廣與檢証，就必須有教育學理的基礎（如教育哲學、教育心理學、教育社會學、教育經濟學的基礎）。

其次，總諮議報告書中所提出之教改理念與建議多是未經實際調查研究或客觀証驗而來，此種改革政策未免流於主觀及武斷，對於日後能否落實，令人質疑。例如，報告書中有關革新課程學教學之建議，主張增加國民中學活動課程，如環保、倫理、道德、民主等教育內容，但並未皆實際調查國民中小學學生的實際需求，即以主觀論斷，並條列式的指出國民中小學應加入的課程內容，這種提出改革建議的方式，就不免武斷，易言之，它是「由上而下」的理念陳述，並不能真正代表學生、教師及基層教育工作員的需求。倘若僅以「開會」方式或僅以「研討」方式而

形成教育改革的政策，並預期其具體可行，那也未免太天真了！

我們認為在教育改革方案或政策的擬定上，固然文獻分析和開會決議是制定政策及方案的策略之一，但若缺乏相關的實証研究——如透過大規模的調查訪問受教主體、教師、行政人員對於目前教育體制內問題的認定，需求及反應，很難掌握教育改革的現實面問題、而落實教育改革。諮議報告書之建議，例如高職及五專前三年的學生人數與普通高中學生比例的調整（頁50）以及建立終身學習社會，強調回流教育制度的建立（頁67），報告書對於高中職學生人數比例的調整，乃以高職轉型為綜合高中，適度減招高職生及允許各類高中職校自主性開設課程為策略，但是問題就出在：這三項策略有何實際研究結果或調查為根據呢？抑只是教改委員之臆測或開會決議來呢？表面上，它根據了主觀假定的「市場法則」為改革方向，但是市場機制雖以自由競爭為手段，但是否考量過當教育市場失調時，又如何因應？簡言之，教育市場因有別於一般經濟市場，供給者（主管教育機關）及需求者（受教主體）呈現相互制衡的關係。換言之，總諮議報告書中特別強調學習權（即學習者的學習需求）的保障中（頁14），但是整個教育改革諮議報告書中卻看不到對我國高中職學生的學習意願調查和學習需求的研究，而直接以「想當然耳」的主觀和直覺方式，擬定改革策略，實有欠妥。

又如，要推廣「回流教育」（頁67），並建立回流教育制度，可是，並未進行當前社會大眾的學習需求調查，因而究竟社會大眾的學習需求何在，並不清楚。教改會指出要高等教育機構配合，但高等教育機構在不了解大眾的教育需求（如課程內容、上課時間等）又怎能推廣回流教育？教改會雖設有研究組，卻未對有關理念與建議先作足夠的實証研究。

其三，總諮議報告書中，雖勉強列出教育改革應優先推動的項目（頁74-76），但是所謂「優先順序」的根據何在，我們卻看不出來。一來，它雖列出教改項目近程，中程及遠程的順序，但對某一時程之改革方案卻沒有列出所欲達到目標的標準。例如，改革中小學教育所涉及的提升教師專業素質，研擬激發教師教育熱忱方案以及營造適性教育的校園環境（頁74），究竟激發教師熱忱方案的鑑衡的標準何在？又什麼是適性教育之校園環境？如何衡量？二來，有些教改革方案限在某一時程完成，令人不知其究何所依擬？如在改革高等教育項目中（頁75），將建立高等教育評鑑制度列為中程完成，我們真難理解，教改會為何會列出此一中程目標，因目前教育部對國內各大學校院即有固定評鑑年限，依據教育指標進行評鑑，並不一定要列入中程。同一改革項目中又列出「發展各具特色之高等教育學府」（頁75）為長程目標，我們無法理解高等教育學府的「特色」是什麼樣的特色。

再者，所指的近、中、遠程目標，我們認為應有時間表。依據教育政策執行的原理言，近程目標應在一年或二年內完成。可是令人質疑的是，縱使在摒除政治意

識型態、本位主義和阻擾教育改革的因素下，諸多報告書內之「近程」改革方案也無法如期達成。例如，制定教育基本法、修改教育部組織法及制定原住民教育法等修法工作，皆難對在一、二年內完成。又如列為近程的調降技職學校對普通高中之人數比例（頁75），即使在符合教改會所提的教育市場鬆綁的條件下，也無法在三、五年內完成，因為，調整學生人數比例所牽連的相關因素仍有師資、設備、軟體和學生輔導進程的安排等；它並非短期內所能完成。因此，對於報告書中所列出的改革優先順序，表面上，有了改革的眉；但實際上，未來若要推動所列舉之項目，仍需進一步評估，再化為更具體可行的順序策略。

其四，發人深省的是——教改會曾在成立時便曾指出：「要痛下針砭，對教育問題所形成之社會、文化、經濟、政府及教育因素進行分析，提出教育改革策略。」（教改會第一期諮議報告書，頁18）然而，由總諮議報告書內容看來，卻只限於「教育因素」見樹不見林的以管窺天之探討。我們看不出教改各期諮議和總諮議報告書中對教育問題形成之經濟面、文化面、及社會面探討了多少？換言之，總諮議報告書內之改革理念和問題都在「教育因素」中打轉，對於教育問題形成背後的文化社會和經濟層面的因素都忽略了，我們真難想像在此種不完整訊息的狀況討論問題，所提出來的改革理念或策略，未來如何解決教育問題，更遑論社會改造。

其五，對於總諮議報告書內之所謂「改革策略」，事實上，只是改革理念而已！而且，這些改革理念，主管教育機關早已明白列出做為未來改革方向。例如，總諮議報告書中建議我國學制的改革（五二四制）與教育部組織的改組——將技職、國教和中教司併為「學校教育司」，社會教育司改為「終身教育司」，另外成立「地方教育服務處」與「教育統計資訊中心」以學制改革言，教育部就曾於民國73年邀集專家學者深入檢討過（教育部公報，民73）；而就調整教育部組織而言，民國79年教育部就曾提出修改教育部組織法，要分別成立「國際教育事務署」、「體育署」、「輔導署」（由訓委會改制）等三個署；新設五個司：師範教育司、藝能教育司、特殊教育司、邊疆暨山地教育司、教育企劃司。另高教司改名為「學術及大學教育司」、國民教育司及中等教育司改為「普通教育司」、僑民教育委員會改為「僑生教育委員會」、電算中心改為「資訊中心」（教育部公報，民79）由教育部本身所指出的修改教育部組織法也許更能反映教育的需求。最後，總諮議報告書中指出應讓我國教育改革成為全民的事。這一項目標及宣示也令人質疑。其理由如下：

(一)根據85年11月8日中國時報（第4版）對於全台民衆個樣的抽樣調查，有五成的民衆沒聽過教改會；並有四成的民衆對教改會的改革不具信心。在教改會兩年多來聲勢浩大且耗資六千萬，集會不下百場、媒體不斷宣傳下，民衆對教改會的知悉與信任程度只是如此而已！如今教改會任務已告結束，又如何能如總諮議報告

書所言使教改成為全民事業？

(二)對於教改，民衆無法動員並不足為奇，身為教師及基層人員的認知若無法與教改會之教改理念相契合，則擬推動教改總動員更是天方夜譚。根據張芳全（資料待索）對教改會巡迴開講教師及教育行政人員反應問題事項及次數之統計，可看出教改會的改革理念與教師之需求的比較下，二者呈現頗大落差。（教師及行政人員最关心的前五項問題是教育人員、課程與教學、學校行政、師資培育與進修以及學校教育，這些問題的共有現象是與他們切身的專業密切相關。而相對於總諮議報告書對這些問題的改革策略卻並不適切。因此教育改革的總動員能否實現，令人懷疑。）

參、方案的認知

在本文第一部分，我們評論報告書中的理念和建議雖好，但無任何具備實施細節的可行方案。教改會對教育部既有的教改方案也不予支持，甚至強烈批評。此外想以受部分教改會委員及其部分研究人員始終反對的國中生自願就學方案（簡稱自學案）為例，說明該等人員在認知上的偏差，他們的立場也反映在報告書中，值得予以評析。

好在教改會尚有其他委員不完全反對自學案，故報告書中的有關文字有「短期」與「長期」之分：「高中、高職為專職生，…入學分發時，短期內應避免以班級常模、固定比率五等第方式，計算在校成績，做為唯一之依據。就長期言，入學分發時則應放棄以班級常模、固定等等比率方式，做為依據（頁53）。報告書雖未明指自學案，但其用意甚為明顯，意即短期內不宜以自學案為「唯一」的分發依據，以後（就長期言）則應廢除自學案。報告書完全忽視自學案是當今「唯一已經試自辦六年而頗具成效的國中教改方案」此一事實。

自學案究竟應否廢除或停辦，為了避免個人意見間的爭議對決，教育部自學方案評估委員會的效果評估小組，最近完成了五項評估研究，以多種方法作序方面的研究，(a multimethod and multiphasic approach)，包括有關文獻的內容分析(content analysis)與統合分析(meta analysis)，五縣市（北、高、宜、東、金）153所試辦自學案的國中之問卷調查，三縣市（北、高、宜）84位試辦自學案的學校行政人員及教育局官員之個別訪談，以為北高二市自學生家庭社經地位調查。

以上五項對於自學案試辦效果的評估研究，皆以自學班與聯考（普通）班或自學方案與聯考制度相比較的方式進行，在研究設計上頗似「準實驗設計」(quasi-experimental designs)，結果發現所得數據(data)有高度交集(high convergence)，除自學生在學科的智育考試成績較聯考生（普通班學生）略遜，有其他評估指標（如

升學壓力、五育均衡、教學正常化等）方面，自學班均優於普通（聯考）班。研究發現，自學案可減少越區就讀，縮小城鄉差距，兼做弱勢學生（包括鄉郊、原住民及家庭社經地位較低的學生），符合教改會報告書所強調的社會正義（頁 23,37,53）與教育機會均等（頁 23,31,33）的原則。

上述自學案的研究結果，其實與教改會總諮議報告書中所宣示的一些理念不謀而言；例如全人教育（頁 35）機會均等（頁 16），淡化明星學校（頁 41）——這些理念都可在自學方案中獲得相當程度的實現。然而始終反對自學案的教改會部分委員及其部分研究人員卻缺乏對自學案的正確認知，他們只因自學案中某些技術上的設計不符合他們的主觀判斷而全盤否定自學案的眾多優點（如上述研究所証實的優點）。

如同前文所引述的報告書（頁 53）中的話，他們因「班級常模」與「固定比率五等第」計分法而全盤否定自學案，卻不知此設計可以達致常態編班、避免在能力分班下放棄後段班的學生，且可縮小校際及城鄉差距，淡化明星學校，減少越區就讀，建立社區學校，符合社會正義與教育機會均等的原則。筆者認為，班級常模是必要的，但五等第計分法可以修改（實際上近年已改為五等第為分制，較原來的五分制有彈性）。教育部很重視教改會的報告書，但也會在推動中的高職免試入學和高級中學學區制兩個方案中採用自學案，因為自學案的理念與目標十分接近教改會報告書中的構想，二者並不衝突。

總之，從本文以上三個部分的評析，七萬字左右的總諮議報告書反映了一個事實：教改會兩年多來投入了六千萬元的財力和近百人（包括委員和研究人員）的人力，應該做得更多與更好，才不負國人的期望。

呂俊甫，政大教育研究所教授

張芳全，政大教研所博士生，任職經建會人力處