

「教育改革」評析 解構—鬆綁—再建構的觀點

林生傳

壹、前言

「行政院教育改革審議委員會」（以下稱教改會），在召集人李遠哲先生的領導之下，經過34次委員大會，149次的分組委員會，12次的分組委員聯席會議，14場次的座談會，以及各種形式的與大眾溝通座談，終於在兩年又兩個月後的現在（85年11月），提出了「教育改革總諮議報告書」。報告內容包括五章，依序為背景、理念、綜合建議、推動與落實、與塑建教育願景。其中，第三章的「綜合建議」揭示教育改革五大方向：一為教育鬆綁：解除對教育的不當管制；二為發展適性適才的教育：帶好每位學生；三為打開新的「試」窗：暢開升學管道；四為好還要好：提升教育品質；五為活到老學到老：建立終身學習的社會。第四章意在催使改革能夠實現，因此特別列舉重點項目：一、修訂教育法令與檢討教育行政體制；二、改革中、小學教育；三、普及幼兒教育與發展身心障礙教育；四、促進技職教育的多元化與精緻化；五、改革高等教育；六、實施多元入學方案；七、推動民間興學；八、建立終身學習社會。各分別預訂完成期程—近程、中程、長程，並建議列管教育改革重點項目，責成教育部與相關部會署儘速實施，且促成立跨部會「教育改革推動委員會」，直隸行政院，負責務實推動，分別由立法院與行政院各統合民間與政府的力量，互相監督，建立成教育改革的永續機制，勢非成功不可。最後，則以感性的呼喊，熱心的關懷，呼籲大家一起來彩繪塑建教育改革的「願」景作結。其中有理性的論述，有感性的期望；有客觀的分析，也有主觀的判斷；有務實的方案，也有美麗的迷思；有可行的辦法，也有天真的理想；有柔性的關愛，也有權謀的運用；有科學求真的態度，也有政治運作的設計。真可說是內容豐富，宏微通觀，建議夠力，鏗鏘有聲。雖未必體系嚴整，也未必深入精確，更未必全具新義。然而以一位純科學大師，領導大多非屬教育專業人士組成的委員會，如此用心良苦，廣泛蒐集各種聲音，與各階層溝通討論，且矢志教改成功，則足令吾人敬佩。

貳、研擬教育改革的策略

教改會所建議進行的教育改革是一件重大的工程，也是一項偉大的運動，如果說它是一種「教育革命」，也未嘗不可。在教改會各期的報告，以及總諮議報告書中，不斷出現「教育鬆綁」的字眼，在意涵之間，也處處意會得出解構、重組的意思。教改會實採用「解構」、「鬆綁」的策略，是先鬆解被認為是已經「僵化」的、「過時」的現行教育系統，破解已經無法有效適應現代社會並迎合新世紀需求的教育結構，然後加入新的元素，補增新的點子，重新再造成新的教育系統與結構。到底我們的教育系統是否真的那麼亟待解構？我們的教育系統是否必須即時予以鬆綁？其解構與鬆綁的方式為何？是否可能？所提出的新點子是否可行？可能的效應如何？所擬重新建構再造的教育新系統是什麼樣的系統？是否可能有效運作？其可行性如何？在計畫已定，待執行之初，有必要大家表示關心並提出意見。

參、我國教育須待鬆解？

我國的教育制度係誕生於非常時期，歷經曲折坎坷的階段，形成的一種特殊的系統與結構。在外族佔領的殖民地時期，教育制度的合理性與有效性自不必說。之後，多年處於戒嚴時期，視教育為塑造特定的政治意識型態的精神國防；為發展國力，實施一期又一期之經建計劃，配合經濟發展的需求，來規劃學校教育的數量與類別的發展；復以中興漢室，作為大漢文化的主軸。凡禮儀、規範與價值思想，無論合不合時宜，皆為教育文化建設傳遞維護的目標。益以五十七年度，倉促之間延長國民教育為九年，條件未備，因陋就簡。四、五十年來，教育這樣受制於威權的政治體制，不斷追求成長率的經濟、復興大漢文化所構成的社會環境，以發揮政治社會化，訓練技術人力，促進文化建設的功能。我國教育確實顯現其「結構功能」的本色，也符合社會衝突論的「符應原理」，基本上教育自主性向來未受到適當的尊重，教育確實受到相當的宰制與束縛。

這種委屈於宰制束縛的教育系統，面對近年來社會急遽的變遷，原已累積沈潛的問題，一一浮現，看來簡直病態叢生，應變無力，以致受盡指責。一場成功的「寧靜革命」，使民主政治更進了一步，政黨政治逐步形成，民主社會中的公民教育要求更為殷切；幾十年來經濟發展迅速，締造了經濟奇蹟，近年來投資環境卻趨惡劣，資金競相外移，經濟發展轉趨緩慢；益以高等教育急速發展，結果釀成教育性失業問題。社會自解嚴以後，漸脫離封閉，走向開放，社會呈現自由化、多元化，族群意識抬頭，利益團體各立山頭，提出種種訴求，對於教育機會不均等刻意突顯，並迭起抗爭，教育資源重新分配的要求不絕於耳，釀成社會運動。而教育內部惡補依舊，校園內受社會風氣的助燃，迭有抗爭，暴力事件頻頻發生。面對這種社會急遽的轉型，成長於威權社會、委屈控制的教育制度無力回應，似給人以足夠的理由要求迅速予以解構、改造、變型。況且前瞻新世紀的到來，各種思潮與訴求

紛起，使人生活得更有意義的人文化、自由化；珍視自己文化並與各社會文化加速交流的國際化與本土化；活用科技，主宰利用科技的科技化與新人文主義。在此種情勢下，教育更應加速應變，從傳統的框框中脫胎換骨。教改會趁此機會，運用解構、鬆綁的策略，確有相當的理由，應是深思熟慮之後所作的決定，本人也表示有條件的贊同。

肆、解構教育體系之道

教改會諮議報告衝著我國教育系統中央集權的行政權力控制，統一標準的知識控制，師資培育的專利化，教育資源的壟斷與貧乏，以及工具的控制，擬利用下面九大策略來鬆解。

第一，擬制定「教育部組織法」限制教育部職掌，縮減中央教育行政的權限。裁併國教司、中教司、技職司為「學校教育司」、與社教司（改稱為終身教育司）並列，裁撤軍訓室、體育室、訓委會等。規範教育部的行政程序，使教育部不再是萬能的教育部，全國各級學校的衙門機關。

第二，弱化中央、省、縣一以貫之的行政系統結構與指揮事權體系。保留地方、社區較大彈性，並留給學校自治的空間。

第三，打破由來已久，控制各級學校教育內容的「課程標準」，並開放教科書統編的方式。未來教育部只能規定最低的課程需求，不再訂定共同遵行的「課程標準」。

第四，改革功能分枝型的高級中等學校制度，模糊高級中學與職業學校的區分，使兩者漸趨合一，發展成為綜合型的高中。

第五，腐蝕中等學校之階層化結構，淡化明星高中，模糊升學競爭的目標。

第六，貫徹多元化師資培育制度，終結師範校院為主的專利型師資培育制度。

第七，打破單一類型的高等教育學制。

第八，終結自學方案，並逐步廢除入學聯招。

第九，改變教育機構人事會計的任用制度，以靈活運用教育資源，解除辦學的工具控制。

伍、鬆綁教育束縛的方法

如何鬆綁教育？整理教改會的諮議，約略有下列方法：

1. 解構設校標準的統一規定，留給各地方自治政府彈性空間。

2. 解除學校編制的統一標準，留給各校自由裁量的空間。
3. 放寬私立學校設校限制，私人得辦各級各類學校，其設立者亦不限於財團法人，亦不受一校一法人的限制。
4. 解除宗教教育學校設立之限制。
5. 各級主管教育機關應成立「教育法規改革小組」，整理並簡化學校行政相關辦法，消除不必要之控制。
6. 稀釋外在權力對學校經營的限制。
7. 改變學校行政人員統一由主管教育行政機關分發任用的規定，改為遴選產生。
8. 放鬆對學校課程內容的要求，簡化並統整課程。
9. 減輕學生之負擔，智育課程不超過 20 節為原則。
10. 解除教科書、課程、傳播媒介的性別刻板印象，推動婦女教育改革。
11. 減少校長與教師的非教學部分的工作負擔。
12. 放寬師資聘任制規定，准予多校合聘。
13. 對技職師資的審查標準，應予放寬，不再拘守一元化的審查制度。
14. 改變教師統一薪給標準。
15. 放鬆班級人數的限制。
16. 調整職校與普通教育的比例，以配合社會的需求。其適當比例不宜由政府硬性規定。
17. 放寬各類高級中等教育學校的課程規定與修業年限規定。
18. 放寬高等教育數量發展之限制。
19. 改變傳統教學型態，倡行多元化的教學。
20. 開放學生橫向互通的轉學管道。
21. 改變一元化的教育與辦學評價觀念。
22. 放寬對教育學程之限制，以及本科系與輔系之規定。
23. 改變傳統一元化之入學考試方式。
24. 避免繼續再以自學方案的班級常模，訂定固定等第比率方式來評量分發學生，以減低同學間互相競爭的壓力。
25. 彈性大學內部組織，解除大學經營之限制。
26. 避免外部及政府對大學之組織運作及設校給予太多的限制，尊重大學自主。
27. 改善身心障礙教育條件，放寬特教經營的限制規定。

28 改善原住民教育文化環境與保障原住民教育發展。

陸、鬆綁解構之後，如何？

果真照教改會所設計的策略來解構鬆綁，我國的教育系統與制度立刻鬆弛分解。教育部再也沒有足夠的權威主導與掌管整個的教育事業，對於地方的教育事業，各地方都有自己的決策與空間；地方教育行政人員與學校行政人員過去「有法依法、無法依例、無例請示」的辦事方式已無法通行。國家政府不再是主要的設校辦學的主體，私人、法人、團體皆可以自由辦學設校，政府必須責無旁貸的給予支持，而非只嚴加限制，私立學校所受到的重視程度大為增加，地位大為提高，因此各式各樣的學校林立，好壞各自負責。教育部對各縣市、各學校既無完全的監理權責，也無法負其成敗得失之責。

課程已不再是循國家畫一的標準來設計，教育部只規範最低的要求標準與綱要。各校教那些科目，並不統一，內容更不一致，再也見不到統編的國定本教科書，連編譯館都將裁撤，各級教師，無論小學、國中，高中、職，要自己負責決定科目，設計課程，選編教材，設計教學，才能順利施教；教科書固然各坊間到處都有，但其課程內容不同，科目名稱也不見一樣，新編選教材所代表的文化與知識，有很大的差異與紛歧，絕非遵照統一的課程標準要目編輯而成，學校與教師如何選用，教師如何補充，也將見仁見智，時有爭論。統一會考、或升學考試時，如何取材，考誰的知識，重視何族群的文化，忽視何族群的文化，將迭見爭執，如各持己見，如何解決，將爭論不休。不像過去，查據教科書了事。習慣照本宣料，依課本教科書的老調兒，再也不能重彈了！如何取得共識？如何作教學決定？

教師的專業責任，自己負責，學校的成敗自己負責，地方社區教育好壞也怪不了教育行政當局。教師的待遇，學校的經費不再齊頭均分，學校財政經費無論公私立並非全由教育行政機關負責與統一規範，自己也負籌措的責任。教師待遇也非統一支給，教學績效好的，人際關係好的，可能給予較高的待遇，某方面表現差的，可能隨時有招致解聘的命運。如何決定？同樣，學校辦學的好壞績效，也不是全由教育部、廳來考評核定，更不是以升學率高低為單極的效標來評定，各學校的成敗好壞，各人可能用不同標準來評斷，恐怕將爭論難休？

柒、佈新與再造— 再建構一個新的教育系統，可行？有效？

教改會基於所謂的教育人本化、民主化、多元化、科技化，「保障學習權」、

「父母的教育權」以及「教師的專業自主」的理念，以達教育滿足個人與社會需求，邁向終身學習的社會，促成教育體系的改造，達成現代教育的目標，在解構鬆綁之後，力主應建立「教育基本法」及「教育部組織法」為教育事業管理及實施之基本規範，並諮請建立教育專業審議制度，規劃大學法人化，中、小學社區化，實施小校小班制，校長遴選制，並貫徹教學專業化，務期把每位學生帶上來，建立彈性薪給制，高等教育學制多種類型化、綜合化中等教育、暢通入學管道，以及建立基本學力與評鑑制度。以求改造佈新，構建成為新的教育系統。其要簡述于后：

一、決策與監督體系

建立教育專業審議制度：教育部依法律程序增設各種審議委員會，至少有「撥款審議委員會」、「高等教育審議委員會」、「學校教育及課程審議委員會」，輔助教育部的決策事宜。教育部雖仍為首長制，但一切決策不再是部長及政次獨立自主判斷，須尊重法定各審議委員會的決議，否則必須動用「否決權」而負政治責任。

各公立大學應成立「大學董事會」，負經營監督、發展方向之規劃、審議及校長之遴選。大學內部運作，採行政與學術分治方式，有關學術諮議事宜另由教授組成學術評議會負責。

至於中、小學也需設置「學校諮議委員會」，由地方政府代表、社區民間代表、校長、教師、家長組成之，負諮詢、申訴、考核、及校長遴選事宜，並協助訂定學校教育目標。

對廢除武功的教育部，與弱化了的教育行政系統及學校行政體系，在決策、規劃、監督、任用等權責方面，增設或強化審議、諮議、議會等性質的委員會輔助教育部門作明智開放的決策，是民主化、專業化的表現。此等委員會在形式上確較能代表民意，惟在今日的政治生態環境裡面，實際上，能否真正代表民意，仍有疑問：第一、是否能真正發揮預期的功能？第二、是否會陷入另一種多數暴力專權之中？第三、與原來的各級民意機關，如何劃分權責？第四、在中、小學是否會在不經意之間，讓地方政治勢力進入清靜的學校權力核心，致學校教學與專業自主相離更遠？皆值得深思。

二、學校組織管理與教學系統

在學校組織與經營方面，主張：

(一)中小學社區化，家長、社區人士可透過「學校諮議委員會」參與遴選校長、決策來共同管理學校組織。中、小學校規模採小校小班制，最遲在87學年度各班班級

人數降至 40 人以下，至 95 學年度降至 30 人以下。學校規模儘量縮小，必要時得在同一校區採聯營制。

(二)大學規模得繼續擴大，以增進資源使用效益；公立大學限於財力，無法再繼續增設。在經營管理上，大學應朝「法人化」規劃發展，成立「董事會」，負責大學之經營與發展。

(三)大學應注重學術發展，在治理上採學術與行政分治，學術評議會應另由教授代表組成之，負責大學學術決策及發展事宜，與「校務會議」分別負責學術與行政自治。

在教學方面，應實施適性教學，力求貫徹「有教無類」、「因勢利導」與發展潛能，「帶好每位學生」。

有計劃地落實小班教學，透過學習進度與學習內涵的個別化，達到因材施教的效果，把「每個學生帶上來」。發揮教學研究會功能，實施在校的進修，來提高教師教學素質，並維護教學自主的目的。且須從速建立「基本學力指標」，辦理全國基本學力鑑定，以為課程與教學的最低規範，確保教學的品質。

此外，從速建立補救教學系統，由校內、校際與其他單位等不同層級和方式，共同合作發展補充教材、評量工具，便利教師實施補救教學。為增進教師教育意願並提高工作效率，研擬激發教師教育熱忱方案，評量教師教學績效，建立彈性薪給制度，獎勵優秀教師，並淘汰不適任教師，改進教師進修制度，使更能勝任教師的重任，也使具實務經驗的教師有機會轉任師資教育機構或教學視導，活化激發教師的改革意願。

在學校的經營與教學方面，此等新招，事實上，在教育學術界已經是老生常談，許多次的座談會、研討會、論文，甚至在專著方面皆提示再三，一再建議，惟終究只停在議論階段，今由教改會正式提出，如能真正實現，對於提高教師工作熱忱，發揮專業自主，必有幫助。實施個別化教學，認識每位學生的心理特性，學習的式態，為他們提供最適宜的學習環境，選用最有效的學習方法，將有助每位學生潛能的發展與自我的實現，五育自然都能得到完滿的發展。不過在彈性薪給方面，如何能夠鑑定教師的教學與工作表現，以差等薪俸待遇，須先建立有客觀標準，才不致於反而引起怨恨不平。另外，為順利推行適性教育教學，落實小班制，財力的困難必須先設法解決因應。

三、教育經營與財政

為因應教改所需的財力需求，教改會提出幾項方案：

1. 鼓勵民間投資教育事業，推動私人興學。

2. 考慮提高營業稅率1%，從現行5%提高到6%，以新增加稅收，指定為教改專款。
3. 加強稽核教育資源使用之效益，糾正不合理又無效益之教育資源使用方式。
4. 調整教育經費的分配方式，使國民教育經費支出比例能符合先進國家的標準。

重新分配各級教育資源，空間已愈益狹窄，近九年來高等教育經費成長率甚小，學生成長率則相當快速，兩者不成比率。過去以為肥了國立大學而瘦了國民中、小學教育的情形，已不符事實。各級教育在財源方面普遍都有呈現不足的情形。上面所提的教改方案處處需要龐大的經費，沒有充裕的經費，一切將流為幻想而已。至於增加營業稅來作為教改專款，雖確實有效，但易點燃不滿的火種。教改本來就是牽涉全民的工程，在改革過程當中，難免某些團體或部分家長學生可能暫時會吃虧。吃虧的團體或家長必然會藉稅額的提高來煽動不滿的情緒，形成教改的阻力。營業稅與教育稅課「稅」在一起，對於教育改革的清譽也有不利的影響，此外，營業稅的提高，可能間接助長物價的波動，影響民生問題。且在今天投資意願低落，經濟景氣不佳的時段，加稅並非執政者所願意嘗試的辦法。

四、學制的重建與入學管道

在學制的重建方面，教改會的構想主要者為：

1. 普及幼兒教育，實施0~6歲幼兒的免費身心健康檢查，使80%五歲幼兒接受幼兒教育，並重視特殊教育，發展成為義務特殊教育。
2. 在中學階段，從長程來說，要建立以綜合高中為主體的高級中等教育制度，並實施學區制。就近程說，擬調減高職比例，僅維持少數高職發展為「技藝高中」。普通高中文理不分組，並增設實用性課程，延緩高級中等教育階段的分化、分流。
3. 職技教育系統，除了原有高職與專科學校之外，將建立多元而具彈性的學校制度：包括大學附設二技、技術學院附設專科部，發展多元技術學院等，並強化專業証照之公信力，保障技職學校學生的就業。
4. 大學教育發展為不同類型的學府：有研究型大學、教育型大學、社區型大學等，分擔不同功能。
5. 在繼續教育方面，擬統整正規、非正規、及非正式教育學院，建立終身學習社會，推動整體回流教育，普設現代化圖書及資訊系統，廣設社區學院。

在入學考試方面，為暢通升學管道，教改會反對現行聯招入學考試制度，擬推動多元入學制度：

1. 建立多元化選擇標準—包括基礎科目成績、在校成績、社團表現、競賽成果、介

紹信等。

2. 考試與招生分別實施。
3. 現階段積極採用「大學入學考試中心」研擬的「大學多元入學方案」，大學入學方式可任採推薦甄選、預修甄試、聯考。
4. 長程來說，大學採「申請制」；高級中等學校採行「學區制」。

上述中等教育漸趨綜合化，調整高中與高職的比例，模糊兩類學校的界限，建立綜合高中為主的學區制高級中等教育，這種改革仍有待商榷。學校之設置一方面要適應個人之性向差異及才智高低，二方面應配合社會各級人力需求的結構。今日學生家長確有許多不顧子女資質性向，執意想念高中，再升大學。這並不表示每個人人才性資質都足以勝任大學課程的學習，恐怕只是求一時之虛榮心的滿足而已。隨著學業的失敗，情形終將會改變。日前，我們的社會人力供求情況是基層人力顯然不足，逼得業者、甚至一般家庭不得已引進外勞。反之，高級人力市場卻有供過於求的現象。設法淘汰高職，或使高職很快地或過度地轉化為高中，似乎漠視了社會今日人力需求之實況，而只是討好家長之喜好而已。如果使教育真正在發揮人格發展及人力選擇分配的功能，特具功能的高職仍需相當程度地給予保留。固然隨著科技的進步，需要製造的更多高級人力，以應需要。但唯有人人就業，業業有人做，國家競爭力才會提高。因此，我們亦不能忽視目前的社會仍有百業需要基層人力，但今日我們發現有不少青少年寧可失業而不就基層工作。這是因為我們對他們教育不夠成功，未能養成他們從事基層工作的習慣與能力，正須加強我們的基層人力的教育，而非從基層人力的教育中退卻。

學校教育除最基本的教育以培養做人的基本道理，養成基本的習慣以外，學校教育性質愈富異質性愈有益於因材施教，與適才適用，並愈有利於民主社會、自由經濟社會之自由競爭。故所謂淡化明星高中，也沒有必要，執意淡化目前的明星高中，明日一樣會標有新星高中出現。後段中等教育階段學制的改革重點應在於使學校更各具特色，課程更具異質性，俾能發揮適性教育的功能與符應人力需求的需要。

高等教育規劃為多種類型化發展，較能適應個別差異，也有利於社會各種人才的培養，是正確的設計。然而，如果意在降低升學競爭的壓力，卻一方面多類型化高等教育，一方面又綜合化中等教育，結果必將是事與願違，重演過去 57 年時改制為綜合型的國民中學教育，反而加劇高中升學競爭的往事。

個人以為中等教育階段之學校分化仍不能執意消除，但分化應著重在學校性質、功能、課程的多樣化與特色而非僅在同樣科目分數的排名先後。這種功能需求差異與分化應反映在選擇新生的制度。所擬的「多元化升學管道」，應即先落實於國中畢業生升高級中等學校的階段的入學選擇上面。無論高中、職各校皆可就本校

的發展重點自訂選擇新生的標準，以「多元化的標準」來選擇學生，包括採用聯合入學考試不同科目的選擇組合，在校各科目成績的不同選擇組合、特殊表現、五育成績的不同評量，觀察輔導紀錄，甚至可以免試。如此各高中、職都有權自己選學生，學生也有權選高中、職，才能盡到「選擇」與「把每個學生帶上來」的理想。

「多元化標準的入學選擇制度」試行成功之後，進一步自可延伸到高等教育各類學校選擇新生上面，如此一方面可以疏解升學高等教育的壓力，一方面也可以在高中、職階段即完成某種程度的終結教育功能。

準此，教改會擬在未來將建立以綜合高中為主的高級中等教育制度，未嘗不可。惟其轉化速度不宜太過快速，且高職仍需適度保留；尤其重要的，不能把綜合高中辦成清一色的普通高中，而應該是能為每位學生提供適性課程，在統整與分化功能的搭配上能夠拿捏得宜的彈性高中；在師資、設備、課程設計上應足以真正完成升學準備與就業準備的全能高中。

五、考核與評鑑

教育鬆綁之後，原已效果不彰的系統如何能維持教育的品質？改進教育的實效？既不能再仰賴行政當局的行政管理與考核，教改會在許多章節，建議應強化與應用評鑑來從事品管與考核的工作。

以評鑑的方式來考核各級學校教育辦學的成效與教師教學的成績，過去曾做過若干次，但成效並不明顯。是否未來能夠藉評鑑來有效發揮考核與品管的功能是頗令人憂慮的課題。

國人向來習慣於上令下達的科層體制的考核。學校情願接受督學或長官的督導管理，對於臨時任務編組而成的評鑑工作小組或評鑑委員會，都未能讓他們充分發揮預期的功能，同樣的，評鑑委員也常由於覺得反正不是主管官員不便作無保留的盡情評鑑。但是解構鬆綁後的教育，評鑑制度如果不能確實建立起來，並充分發揮功能，則教育事業的考核與監督改進頓失憑依與準據；尤其是高等教育的評鑑更要切實講求，否則高等教育的品質與水準，實在無人把關固守。

評鑑制度必須建立在大家的共識上面，肯定並認同評鑑制度的功能與價值；其次，要建立正確的效標，作為評鑑的依據；並物色適任的評鑑人員，且賦予明確的權責，並作有力的組織。選擇適當時間，定期並隨機進行評鑑，並應有效運用評鑑的結果。此外，更重要的，必須形成評鑑的生態環境與機制，否則，評鑑的運用依然無效，教育系統的考核功能一樣無從發揮。

捌、綜合評論與建議（代結論）

教改會所提的總諮議報告書，按上面的分析，顯示所擬推動的教育改革是一澈澈底底的根本性改革（而不像一般的枝尾末節的技術性改革）；期望由傳統具中央集權色彩的教育行政體制變成傾向地方分權的教育行政體制；由學校外部經營管理變成學校內部管理，並萎縮行政權威，膨脹專業權威；將官辦教育為主易為公、私立並重的教育；由功能分枝制的中學轉換成為綜合型中學；轉化單一型高等教育成為多種類型高等教育；大班制進步為小班制，大型中、小學變成小型中、小學；小型大學擴大為大型大學；單一管道入學制度改成多元化入學制；官僚管理考核制度變成評鑑制度；同工同酬制改成彈性俸給制……等等。改革層面很廣，包括決策、行政、管理、學校制度、經營、班級編制、課程、教學、入學方式與考核評鑑等，層次包括全部各級各類學校教育，甚至包括家庭教育、社會教育。這是一項根本的、重大的、全面的澈底改革。此種性質的改革之成敗與社會人心、意識型態、社群性格、文化深層的轉變密切相關。如果此等精神的、文化的、心理層面未變，這種性質的教改，成功機會不大，也很難把握。國人以及其他大部分的東方人，傳統上習慣於由上而下的決策及管理模式、精英型的教育制度；至於這種植基於多元化價值觀念系統，由下而上的、多元化的、開放型的教育系統之建立是否隨著近來社會開放，民主政治日漸成型，已到水到渠成的時候，是否能夠很快生根？有待觀察。

其次，教育改革是長遠的歷程，是長年的工作，也是人類生活的一重要部分，更是文明進步的主要憑藉。為教育工作者，及對教育關心的人都應該贊同並身體力行參與教改工作。教育改革計畫原為指導並催化、加速教育改革而製訂的，自有其必要性與價值。然而，由於教育的發展是結構性的、動態的發展；有時候甚至是辯証性的發展。所循的路線有可能是直線的，但也有可能是非直線的，因此，改革是否能預先作完全的固定的計劃，令人質疑。教改會所提的教改計畫自是蠻完整的，且自我期許相當高，有意成為教育建設的偉大藍圖；日後，教育部及推動各單位皆應儘可能照單執行。可是，似乎教改會並未對教育演變的複雜性與不可測因素給予應有的注意。如果我們的社會、我們的人心、我們所處的世界循過去十年來的變化，作直線性的推估未來的演變的話，這個教育改革諮議書所揭示的未來我國教育走向是一個相當具有可能性的建設藍圖，如若不然，由於外在世界以及社會人心的變化，直線推估就可能失之毫釐，差之千里了。那末，隨時檢討、校正、修訂則不能免。未知教改會有無注意及此？抑或教改會自有理想，期望教改一定如此進行，不論世事變化如何；且堅信藉由這樣的教改可以用來主導一切的變化。這樣的信心並非錯誤，但成功的機率不免降低！教改會諮議中雖用心於建立教改永續機制，擬成立「教育改革推動委員會」，揣摩其明示或暗示意涵，意在推動執行，而不在對教改計畫的修訂與檢討。建議設置「教育改革評鑑委員會」，在執行的適當時間作定期的評核與檢討和修訂的工作，如此才能增加成功的機會。

再次，教育改革要有目標，有主軸，有核心；目標要明確，主軸要一貫，核心要精準，才能打動家長的心、學生的心、社會大眾的心。全體動員，出錢出力，配合專家及主事者，各崗位工作者的智慧與努力，才容易進行。本次教改會的諮議報告書，目標尚不夠明確，主軸也不夠堅定，核心也欠精準。事實上，教改會的諮議報告許多地方多少顯示有共同一致、或前後一貫、甚至一脈相承的趨向，如倡議學習權、教育選擇權、教師專業自主、學校辦學自主空間、地方自治權、彈性化課程標準……等等，都非常難能可貴，極具號召力，且頗能表現當今教育改革的精神與旨向，惜未能以鮮明的軸線貫串起來，標明為其主軸，並明示其導致的目標極致。所以，覺得內容豐富但略嫌冗雜，建議甚多，方法甚多，但前後不夠統整，組織也欠嚴密，給學者專家看，尚可；一般人看不來，大官也未必有心力仔細研閱。也許本是彙整各種不同來源的意見的緣故。建議出版簡式及針對不同對象設計的版本。教改是全民的事，全部學生與家長的事，也是全部教師的事。如果教改不能打入基層，讓全民了解並相信，將無法進行，也不易收效。教改會過去曾舉辦多場座談會，多僅限於特定對象參加，仍然不夠。有不少民衆反映於民調，不清楚教改會要改什麼，怎麼改，可為証，所以有待再作易簡工夫與深耕工夫。

教改會所提出請諮議推動的，不論是解構、鬆綁、與佈新，純粹是新解者不多，絕大部分是在教育學術界與教育界討論過、議論過、建議過、甚至曾嘗試過。惟未知是人微言輕，還是時機不對，抑或立場預設，或本位主義作祟，過去所言，總未引起大家太多的注意。可見我們的有關各界不重視專業，應加檢討。如今有重量級如李院長遠哲先生，能夠以任重道遠的精神，捨科學家的清譽於不顧領導教改會，蒐集各方高見，舊牘新案，整合為總報告，並且盡力為教改請命奔走，他的貢獻很偉大，精神也很可佩。建議應視教改為國家生命的一部分，社會生存的一部分，經常性的開放管道集合意見，並使國家教育研究院能夠如教改會所建議真正成立，長年負起教改研究的任務。

教改會的教改諮議之流程，依循鬆綁→解構→佈新→重新建構來完成。鬆綁、解構是消極的除舊工夫，佈新重新建構才是積極的工夫。鬆綁解構之後如果沒能積極佈新重新建構，可能非僅改革沒有完成，反而使原來的教育系統癱瘓，所以未能有效把握佈新之前，不能輕予鬆綁解構。新點子的佈局，新制度的建立比較困難，必須先作研究，並加試驗，並評估所必需的條件並評估可能發生的效應。許多新點子，如評鑑制度、彈性薪給制度，過去曾嘗試過，皆因績效不佳或執行不易而中輟；適性教育，不知談論與嘗試多少，終究未能真正落實，如今欲求真正全面落實實施，皆有待徹底研究，詳細設計，否則教改難以有效。

教改會經過兩年的苦心研議，提出洋洋灑灑二十萬言的總諮議報告書，按預定任期兩年，也該是功成身退的時候了。這個任務編組的教改會解散之後，所提的建

言，經行政院核定後應如何實施呢？按一般慣例，應交由教育部責成執行。教改會惟恐教育部不能切實執行，同時也為爭取更大財源，特別在諮議報告書中建請成立跨部會的「教育改革推動委員會」，隸行政院負責推動教改。但是，如此一來教改的實際權責單位到底是教育部？還是擬議成立的「教育改革推動委員會」？也將成為爭論的問題。將來成敗責任誰屬亦屬未知的變數。教改會總諮議報告，洋洋灑灑，鬆綁甚多，新點更多，獻策已夠，如果遇到教育部也是富於創新、新點子不斷，「天才教育部」遇上「天才教改會」，各有主見，如何決策？其間的衝激與複雜性，可想而知；如果教育部經改造漸趨弱化而拙於行政，則眼高手低，力不從心，恐不能免，勢將呈現「跛腳教育部」面對「天才教改會」的情形。「知」與「行」、「想」與「做」、「出點子」與「真執行」權責分工，應該如何？權宜的辦法可是教育改革權責還是應回歸教育部，由教育部實際負責教革的工作。「教育推動改革委員會」側重在以較高層級負協調各都會爭取充裕的教育資源，使教育改革更容易實現，並負責定期檢討與策劃評鑑工作。這仍有待更高層的設計與折衝，否則教改諮議報告仍是漂亮的文獻與動聽的「講」「演」而已。

最後，誠如上述面所提，教育改革並非一次大的規劃所能竟其功；教育改革的大方向也不是直線的，須不斷檢討與校正；教育改革非常複雜，含涉的因素至多，其細節與技巧更待仔細研究，每項改革所依據的學理，發展趨勢，應具備的條件應先作學理推敲，可能發生的效果與衍生的效應，也有待試驗評估。凡此均須要教育學術界的學者專家來參與研究。權責單位如果能認清此一工作的重要性，廣邀教育學者專家參與，尊重教育學術界的意見與回響，必有助於教育改革的推動。另一方面，教育改革無論如何建構，層級再高，內涵再多，最後必須落實在教學上面，對學生發生正面的效果，才算成功。所以教育的第一線工作者—各級學校教師—才是教育成敗的決定者。師資養成機構的教授—教師的教師—是教育改革的媒介者。教育改革計劃必須設法得到這兩種人物的認同與接受，合力推動。並應重視與支持教學革新的研究與實驗，期能藉由教學的革新來利用教改所帶來的較佳教育環境，在教改的過程中並應隨時檢視教學的效果與效應作為教改得失成敗的指標，才不會虛有其表，捨本逐末。

林生傳，國立高雄師範大學教育研究所教授