

# 行政院教改會諮議報告書之評析

謝文全

為落實李總統儘速進行教育改革理想，並具體回應教育改革團體及第七次全國教育會議所提建議，前教育部長郭為藩乃向行政院提出成立教育改革審議會之構想。行政院接受此一構想，於民國83年7月28日通過教育改革審議委員會設置要點，並敦聘中央研究院長李遠哲擔任委員會召集人。該會於民國83年9月21日正式成立，並自即日起開始運作。為行文簡便起見，以下將該會簡稱為行政院教改會。

行政院教改會歷經二年的運作與研究，於民國85年11月30日提出成果報告，名曰教育改革總諮議報告書。本文旨在對此一報告書做一評析；惟在就報告內容進行新析之前，先就教改會運作的得失作一分析。

## 壹、行政院教改會運作之得失

綜觀行政院教改會的運作過程及結果，可發現具有三項主要的優點及貢獻，即樹立教育改革審議的較好模式、凝聚了全民對教育改革的基本共識、及進行了整體性的教育改革規劃。

- 一、樹立教育改革審議的較好模式：教改會對教改方案的研擬，樹立了一個較佳的模式，其嚴謹慎重的程度雖能說是絕後，但卻是空前的。就研擬時程言，總共花了兩年的時間，較能做到慢工出細貨。就委員會的組成分子言，其代表性也頗為普遍。既有學者，也有實務人員；有專業代表，亦有民間代表；有中央政府人員，亦有地方性的代表；有教育部的官員，亦有部會的代表。就研擬的方式言，除採資料蒐集探討外，尚兼採大家談、委員分組會議、專案研究、專題座談、諮議座談、公聽會、通訊回饋、委員會議等方式，可說既多樣化而且公開化。在研擬過程中，還分別於84年4月、84年11月及85年6月出版三期諮詢報告書，將期中的研究結論公開讓各界批判回饋，再據以修正而彙整成為總諮議的報告書。總之，研擬過程是公開、多元參與而且是用心的，樹立了一個前所未有的較佳模式，對未來教育改革方案的研擬頗具示範作用。
- 二、凝聚了全民對教育改革的基本共識：教改會此次為期二年的教育改革研擬工作，凝聚了國民的兩項基本共識，有助於未來教育改革工作的推動與落實。這兩項基本共識是全民對教育需要改革的共識，及全民改革方向的共識。過去政府、民間、學者及實務人員雖也曾不斷提出教育需要改革的訴求，也曾提出不

少改革的方案與方向，但或因提出者勢單力薄、或因方案零碎、或因宣導不力或無等原因，未能引起全民的普遍參與與迴響。本次教改會因隸屬行政院而層級高、召集人的聲望也高、過程公開而且主動邀民參與，加上政府的重視，致媒體爭相報導，各界也紛紛提供意見。如此不只凝聚了教育改革需求的基本共識，也對改革方向有了基本的共識。基本共識雖不是完全共識，但已是大致上的共識，對未來推動及落實教育改革大有助益。

三、進行了整體性的教育改革規劃：教育所包含的因素頗多，這些因素彼此交互作用而構成一個完整的體系。體系中任何一個因素的與變化，均會引起其他因素的連環變化。因此，體系的調整必須是全面性的，不能頭痛醫頭或腳痛醫腳，否則很難成功。本次教改會的改革規劃，基本上是全面性的整體規劃，就學制層級而言，涉及了學前教育、初等教育、中等教育、高等教育及成人教育的改革規劃。就教育的因素言，此次改革規劃涉及了行政、教學、課程、師資、經費、輔導等層面的規劃，可說已相當完整，如此不只符合了系統理論的整體原則，而且有助於未來改革成功的保證。

惟行政院教改會的組成與運作亦有瑕疵存在，其中較主要的瑕疵有兩項，一為組成委員的代表性不夠理想，二是並未充分達成其任務，茲分述如下。

一、組成委員的代表性不夠理想：教改會成員的代表性高低，會影響規劃方案的合理性與可行性，也會影響未來執行時的順利程度，但綜觀這次教改會委員的名單，可發現其代表性仍不夠理想，存有下列缺失：(1)有了中央及縣市政府級的代表委員，卻缺乏省市級的代表委員，省市級對教改推動的成敗具有關鍵性角色；(2)有了高等及中等教育的實務人員代表，卻缺乏初等教育界的代表，今日初等教育的重要性及問題嚴重性並不亞於高等及中等教育；(3)重官員而忽略專家學者及教學實務人員，委員中大多較為機關（構）的正、副首長，而真正從事教學工作的人員則很少，未兼行政職的專家學者代表幾近於零；(4)具專家學者背景者的專業分佈代表性不足，有集中於某些領域（如化學）的現象，有關教育行政、學校制度、輔導等方面的學者頗受忽視。總之，這委員會的組成有些政治化及行政化的傾向。如前面所述，本次教改是全面性的，因此其成員也應盡量涵蓋各方面的代表才對，畢竟隔行如隔山呀！

二、未充分發揮其功能：依行政院公布的教育改革審議委員會設置要點規定，教改會之任務有三，一是關於教育改革方案之擬議及重要教育發展計畫之審議事項；二是關於國家重大教育政策之建議、諮詢事項；三是其他有關教育改革及教育發展之建議與審議事項。綜觀教改會二年來的運作，大致只完成了第一項任務中的「教育改革方案之擬議」而已，至於其他的任務幾乎未見到有任何成果可言。分析其原因，一方面是教育部及行政院太過消極，未能主動研訂重要

發展計畫提交教改會討論；二方面是教改會怠於行使應有職權，未能適時向教育部及行政院提出有關國家重大教育政策之建議。就此而言，教育部、行政院及教改會的行事都有些消極。

## 貳、總諮議報告書內容簡介

在對總諮議報告書作評析之前，先對其內容略作介紹，以供未閱讀過該報告之讀者有所認識，除有助於對本評析的瞭解外，也希望大家一起對該報告進行評析，回饋給政府有關當局做為改善之參考，使未來的教育改革更為完美順利。

報告書除序文及摘要外，共包括五章。

第一章為背景，旨在分析教育現況與教育問題，並說明教改會成立與研擬過程。

第二章為理念，提出五大教育現代化方向、四項教育改革理念及四項教育改革理念及四項教育改革目標。五大改革方向是人本化、民主化、多元化、科技化及國際化。四項教改理念是教育鬆綁、學習權的保障、父母教育權的維護、教師專業自主的維護。四項教育的目標為達成現代化教育的目標、滿足個人與社會的需求、邁向終身學習的社會、促進教育體系的改造。

第三章為綜合建議，共提出五大項教改建議。每項建議之下又提出許多具體的作法如下：

- (一)教育鬆綁（解除對教育的不當管制）：具體作法包括調整中央教育行政體系、重整中小學教育行政和教學、保障教師專業自主權、促進中小學教育的鬆綁、促進高等教育的鬆綁、促進民間興學和辦學的鬆綁、促進社會觀念的鬆綁。
- (二)帶好每位學生（發展適性適才的教育）：具體作法包括革新課程與教學、縮小學校規模和班級規模、落實學校自主經營、激發學生內在自生力量、協助每位學生具有基本學力、建立補救教學系統、加強學生輔導並提供多元進路、重建學生行為輔導新體制、加強身心障礙教育、重視原住民教育、落實兩性平等教育、保障幼兒教育品質。
- (三)打開新的試窗（暢通升學管道）：具體作法包括朝綜合高中發展、發展各具特色的高等教育學府、推動多元入制制度。
- (四)好還要更好（提升教育品質）：具體作法包括提升教師專業素質、強化教育研究與評鑑、有效運用教育資源、提升高等教育品質、促進技職教育多元化與精緻化。
- (五)活到老學到老（建立終身學習社會）：具體作法包括終身學習理念的推廣、終身

教育體系的統整、學校教育改革的配合、回流教育制度的建立、行政措施的配合。

第四章為推動與落實，係將前列改革建議及具體作法排出優先順序，分為近程中程及長程完成項目，以便逐步推動與落實。排列優先順序的原則五有：(1)與利重於除弊，以便為教育改革打下深厚的基礎；(2)可引發教育改革參與熱誠的項目應優先考量；(3)讓有意願學習的國民皆可順利進入學習的管道；(4)教育內容是教育的核心，宜及早規劃改革；(5)立法與修法應先立其大，故應先制定教育基本法和修訂教育部組織法；(6)教育改革以各級學校為主幹，惟亦應項及家庭與社會雙方面的教育功能。

此外，為落實教改建議，本章建議行政院多以從速核定並列管，責成教育部與相關部會儘速實施，並在行政院下成立教育改革推動委員會，負責教改工作之協調及評估。

第五章為塑建教育遠景，提出三項遠景以指引教育改革，包括培養學以致用能力、建立終身教育體系、及投資教育就是投資未來。

### 參、教改總諮議報告的優點

綜觀教改總諮議報告書的內容，可發現具有不少優點，是篇在水準之上的成果報告。其中較主要的優點有下列各項。

- 一、兼列有抽象原則及具體做法：報告書的內容結構頗為嚴謹，先陳述一些教改的抽象理念與目標，以指引教改的大方向，並收執簡馭繁的效果。在抽象的理念與目標之後，接著陳述教改方案的建議。每項建議中又先列出一些原則性的建議；在各項原則性的建議之下，又列出數項的具體作法，層次井然。如此一來，既可使利用報告書的人或機關能掌握教改的大方向，又知該如何去執行而不致流於空談，是個值得肯定的優點。
- 二、文筆流暢而且論點清晰：報告書的文字頗為流暢，少有艱深難懂的文字或術語出現，用的大多是淺顯易懂的文字，頗有助於閱讀者的瞭解，亦有助於本報告書的廣泛流傳。此外，報告書所提出的論點，文末都敘述得很明確，少有模糊兩可的情況出現，顯見方案規劃過程十分用心，而且委員也充分溝通形成明確的共識，頗有助於大家對本報告內容的瞭解與掌握。
- 三、教改方案列有推動優先順序：教改工作是件長遠的工程，非經長期努力便無法完成。而教改的項目繁多，如無先後優先順序的排列，將不知從何著手或做錯順序。有鑑於此，報告書先提出數項決定優先順序的標準，然後為據以列出教育改革優先項目；每一優先項目又依輕重緩急列出近程、中程及長程執行的具

體作法。譬如優先項目之一為「改革高等教育」，報告書進一步列出其近程作法為教育部設高等教育審議委員會及公立大學設董事會，中程作法包括建立高等教育評鑑制度及放寬學費限制與增加獎助學金、貸款，長程作法為公立大學法人化及發展各具特色之高等教育學府。列出教改方案的優先順利頗符合教育計畫理論的原則，頗值得肯定。

- 四、所提建議大部分都算合宜：報告書所提出的建議，不管是教改理念、方向、目標，或是具體的建議與作法，為數頗多。就筆者個人的看法加以分析，發現其中大部分是合宜的，一致能符合教育理論、世界趨勢、及國內的現況，值得教育行政當局及學校參考採行。報告書所提出的建議若能獲得落實，相信我國的教育會有一番新的風貌，雖不敢說能脫胎換骨，但起碼會比現況更好更有效，也更具人性化。當然報告書所提的建議亦有部分是有待斟酌的，這些留待後面討論。
- 五、訂有教育改革的永續機制：教育改革是件需要長耕深耘的工作，最怕時熱時冷或一股作氣後即再而衰，故必須建立永續機制，才能將規劃出來的方案加以執行落實，也才能隨時社會的變遷隨時進行新的研究與規劃，以永保教育的持續改革與發展。有鑑於此，報告書提出建立永續教改機制，建議在行政院之下成立教育改革推動委員會，負責下一階段教育改革工作之落實，並建議透過下列機制來永續推動。這些機制包括爭取官民共識、培育教育改革種子、建立教育資訊管道、強化教師進修制度、成立教育研究與監督組織、建立評鑑制度、召開年度全國權改檢討會議、行政院長定期提出權改施政報告、及加強立法院對權改的監督等。總之，教育改革諮議線報告書能提出這種永續改革的建議，是值得肯定的。

## 肆、教改總諮議報告書的批判

教育改革總諮議報告書雖有上述的優點，但仔細加以檢視後，仍可發現它有了下列缺失或有待進一步斟酌之處。

- 一、所提建議缺乏創意：報告書所提出的建議雖然很多，但這些建議大都是過去專家學者、民間教改運動者或政府當局提過的，只是未加以落實執行而已。換言之，真正由教改會所研創的建議不多，甚至可以說是鳳毛麟角，可見教改會二年來所發揮的功能以蒐集彙整為主，至於激盪創新的功能則鮮有發揮。這個現象可能表示我國的教育該如何改革早就知道，只是未加以執行落實而已。
- 二、缺乏教改重點的具體規劃：報告書所提出的教改理念、方向、目標及具體建議很多，幾乎是包山包海，讀起來像似一本教育百科全書或一本教育論著，不易

感知其重點何在。雖然在第四章有列出現階段教改重要方向，但所提的也只是零碎的原則性建議，並未有深入而系統性的規劃，因此教育主管當局要採用這些建議時，勢須再進一步研擬規劃，不只會拖延執行的時間，而且可能因惰性而賴於研擬規劃，最後可能根本不予理會採行。其實教改會宜針對教育問題，提出關鍵性的建議項目並多系統規劃執行方案，所可能產生的成果會較顯著。

- 三、對現存教育問題的探討只停留在現象上：教育改革方案的研擬，係自現行的教育問題出發，故報告書在旨章即分析出待解決的教育問題，包括教育僵化惰性、教育與社會需求脫節、終身學習社會尚未建立、教育機會不夠均等、偏重智育的常識文化、課程教材與評量有問題、多元師資培育體系仍有缺失、教育資源運用效率不高等。惟這些問題均只是表象，至於造成問題的根本原因何在，則未予深入追究，報告書所提建議也就只有治標而不能治本了。
- 四、對所提的論點或主張之論證不足：報告書對所提的教育問題及建議，均缺乏適當而充分的論證，因此不容易說服別人，也可能使所提的建議流於主觀或偏差。譬如報告書中提到要推動多元入學制度，惟其立論基礎為何，其優點與缺點各為何，均未見陳述，不只難以說服人，而且未經得失評估即下定論，其實施後果之好壞恐坐預測。其他諸如「證照與文憑具有同等效力」、「淡化明星學校」、「私立高中以上學校設立採報備制」、「確認校長為方 教師兼行政 主管之角色」等建議，亦均未見其有任何論證陳述。
- 五、對社會的改革與配合論述極少：教育體系是個開放系統，處處受社會政經文化及價值觀念的影響。因此教育問題的形成必有其社會環境因素，教育改革若不涉及這些社會因素的改革相配合，將無法竟其功。報告書中所提到的建議幾乎全以教育體系內部的改造，極少論及社會應如何配合教改去改革，也鮮少論及應如何去改革社會，以提供教改成功的必要社會條件。為補救此一缺失，有關當局及學校未來在執行教改方案時，有必要注意社會改革的配合。換言之，在推動教育改革的同時，也要推動社會的必要改革。
- 六、教育行政改革建議偏中央而輕地方：我國的教育行政體系分為中央，省（市）及縣（市）三層級，依憲法及教育相關法令的規定，各層級均有其教育上的若干權限。因此教育改革若欲順利推動而成功，必須這三段的教育行政密切配合才行。惟在總諮議報告書中，對中央教育行政如何配合改革或如何去推動改革論述較多，但對省市及縣市教育行政如何配合改革或如何去推動改革則鮮少論及，這樣可能會形成行政一頭熱的現象，亦即形成中央改革而地方不改革的情形。事實上，地方教育行政的重要性及問題題的嚴重性，並不亞於中央，其改革應予同等重視才對。
- 七、教改的方向、理念、目標及願景彼此間層次關係不明：教育改革方案的規劃必

須有高層次的方向或原則來指引，才能使規劃出來的方案具有合宜性與一致性。總諮議報告書因此提出了五項教改方向、四項教改理念、四項教改目標及三項教改願景，來指引教改方案的研擬依據。惟這些方向、理念、目標、願景之間的關係為何，彼此之間是否具有層次性，報告書中未見提及，分析起來也不容易發現其間的邏輯相關性。不知教改會在研擬教改建議方案時，是直接根據那一部分來研擬的，是方向呢？或是理念呢？抑或是目標呢？筆者認為願景、方向、理念、目標彼此是有層次關聯性的，是由抽象到具體，由原則到方案的關係，亦即由願景衍生出方向，由方向衍生出理念，由理念衍生出目標，再由目標衍生出方案，彼此環環相扣。能依此層次關係未擬定願景、方向、理念、目標、方案，才能保證所擬出來的方案均能符合所提出來的願景、方向、理念及目標。由報告書來觀察，教改會對這種層次關係性並未注意到；或雖注意到了，但處理得並不很好。

八、綜合建議中的具體建議顯得繁雜而零碎：報告書中的具體建議後個別從五個重點（即教育鬆綁、帶好每位學生、暢通升學管道、提升教育品質、建立終身學習社會）衍生而來。每個重點之下的具體建議又分別涉及到行政、學制、師資、課程、教學、輔導、經費設備）的改革方案亦然（亦即同樣分散在五處），無法看出行政、學制、師資、課程、數學、輔導、經費設備的改革全貌，只能在各重點之下零星看到一些建議方案。這樣會使教改會在規劃時缺乏整體考量，也會對運用報告書建議的教育行政當局產生困擾。譬如學制該如何改革，在報告書中就看不到全面的整體呈現；同樣地教育行政該如何改革，在報告書中也看不出整體的規劃；其他的師資、課程、數學、輔導及經費設備等層面也是如此。為彌補此一缺點，可在第三章綜合建議中增列第六節，將前五節分散提到的有關行政、學制、師資、課程、教學、輔導及經費設備之建議，分門別類的歸納，並加以系統化，如此可使閱讀者一看就知道行政該怎麼改革，學制該如何改等等。事實上，當初教改會如能依行政、學制、課程、教學、輔導及經費設備等層面來建構改革方案及撰寫報告書，則統整性會比現行方式好得多。

九、部分具體建議的合宜性仍有待斟酌：如前面提高的評析，總諮議報告書所提出的具體建議大多數合宜可行；但仍有一部分的建議有待進一步斟酌，其中笨笨大者如下：

1. 報告書建議制定學校教育法，以同時規範國民教育及高級中等教育。這個建議未將幼稚教育及高等教育納入學校教育法中，將使該法失去完整性。
2. 報告書建議將校長定位為首席教師兼行政主管，有違行政與教學專業分工化的原則與趨勢。這個建議在中型及大型學校實施的可行性很低。

3. 報告書建議高級中等教育以上階段私立學校之設立採報備制，恐不合宜。如此一來可能會降低私立大專院校之水準，並傷及學生的受教權。非正規教育(nonformal education)組織的設立之採報備制則可考慮。
4. 報告書建議對私立學校應依評鑑結果予以獎勵補助，並不予指定用途。這個建議並不完全合宜；對私校除給予獎勵補助外，尚宜給予基本的補助，而且補助可視需要予以指定用途，當然也可不指定用途。彈性應用的效果較單一方式為佳。
5. 報告書建議將目前對私立學校的補助方式，逐步調整為對學生直接補助。這個建議亦不完全合宜，較合宜的方式是補助學校及補助學生兼而用之，視需要彈性運用。
6. 報告書建議將專業證照的效力與學位文憑等量齊觀，恐有不妥。因專業記照強調做事的能力。而學位文憑則兼顧做事與做人的能力，教育與訓練是不同的。證照與文憑各有其不同的效力及適用時機，不必強為一致。
7. 報告書將制定教育基本法列為教改的最優先基礎項目，並不是很合宜，因我國憲法對教育的相關規定已相當充分，只要善加解釋及落實即足夠矣！最優先的項目應是如何去改變國人、政府人員、教育行政人員及教育人員的心態，使之能尊重法理與責任。
8. 報告書將鬆綁及多元化列為重要的改革方向，但對鬆綁及多元化的程度並未訂出一個準則。適度的鬆綁及多元化確有助於教育的改革與發展，但過度的鬆綁及多元化，可能會造成制度紊亂、行政工作繁瑣、效率低落，不公平及有礙整體水準的提升，值得慎思如何求得中庸之道。

謝文全，國立台灣師範大學教育系所教授