

教改「總體檢」論壇成立緣起

◎黃光國整理

(國立台灣大學心理系教授)

自1996年政府成立教改會，公布教改總諮議報告書至今，已歷經十年。十多年來在五花八門的教改方案下，校園硬體變得更光鮮，學習活動更豐富，教授內容也變得更多元。可是，在另一方面看到中小學生們的書包也比以前變得更沈重，補習人數愈來愈多，學生程度兩極化情況嚴重、大學學費日增，延畢人數愈來愈多，企業界普遍感嘆用人困難，許多原本對教改寄予厚望的人們都感到十分擔心。

2003年，國內百餘位知識界人士共同發表「終結教改亂象，追求優質教育」教改萬言書，發起大規模的反思教改活動，提出十三個亂象與四大訴求，呼籲政府檢討十年教改，終結政策亂象。當時許多媒體追問主持教改的中央研究院院長李遠哲：教改到底有沒有錯？是否願意為教改道歉？李遠哲始終未作正面回應。直到最近，在立法委員李敖不斷追問之下，李遠哲院長表示：願意為教改並沒有減輕學生壓力而道歉。這雖然是一次遲來的道歉，但也是道歉。可以作為一個起點，讓大家冷靜下來，徹底反省教改對我們社會造成的後果。

教育改革的許多缺失，包括：與原先教改會初衷不符、基層意見不受重視、配套措施不足等等，都須要積極正視與檢討。然而，迄今政府主管機關仍未全盤深入地調查現有的教改後遺症，並提出具體的解決方

案。隨著少子化社會來臨，許多大學都已經面臨招生不足的危機，我們更需要立刻重新評估過去的教改政策是否合宜。在李遠哲院長公開表示道歉的今日，摒除意識型態的糾葛，回歸教育專業，對於教改進行總檢討，應當是一個很好的時機。

為了喚起社會大眾關心教育問題與教育長期發展、匯聚各方智慧，重新找回教育的核心價值，國內近十個民間團體自發性相互合作，經過熱烈討論之後，決定秉持「開明、公義、品質、效能」四大主軸，邀請全民參與二〇〇六「教改總體檢、大家一起來：對話、反思、再出發」的一系列論壇，希望藉由分享著作、對話、討論、參訪等方式，結合各界力量，確立教育基本價值觀，回歸教育本質，包容並廣納多方意見，以超然於政治的立場，釐清過去教改的爭議，並指出今後台灣教育應走的方向。

目前該論壇至少已經有十個團體參加，包括：中華民國中宗社、中國教育發展學會、台北國際法律事務所、台灣省教育會、台灣教師專業發展學會、全國家長團體聯盟、全國家長教育協會、全國教師會、重建教育連線，這些都是論壇的發起成員。目前論壇仍然陸續邀請其他團體與個人參與，希望各界人士與關心教改的團體捐棄成見，共同攜手一起為國內教育而努力！

「由一綱多本談教改癥結」

一、前言：「十年教改」或永續改革？

促成教改的背景因素，主要是經濟生活與社會的變遷。當社會的生產方式改變之後，市場、消費文化、意識形態等也跟著重組，社會的整個大環境需要新的知識，知識半衰期也愈來愈短。在2000年時，工程界的知識半衰期最短的只有六個月，現在有人說：「根本沒有半衰期」，連半衰期的概念都已經過時。現代公民就必須適應這樣的社會。歷史學家湯恩比曾說：歷史的動力是挑戰與回應。當社會、經濟、文化產生一波波的變遷，就會產生不斷的挑戰，教改應該是回應挑戰的創意與實踐的過程。可是，當社會中少數的創造者變成了統治者，如果觀念僵化，就可能產生問題；當統治者帶著實踐者去創造時，其中竅門該如何拿捏，更是十分重要。

1. 民國八十三年之前，教育部推動的重大改革方案。

十年教改通常是指民國83年四一〇大遊行，同年九月行政院成立教改會後，所推動的一系列措施。其實每一任教育部長都有改革意願，例如，李元簇前部長在任的十個月內，推動教師換證；李煥前部長推動師專改制師範學院；而毛高文前部長推動的改革更是時勢所造成：他一接任沒有兩天，政府便宣佈解除戒嚴，整個社會氣氛不論是自主的或是被動的，都要求改革。毛前部長快卸任時，高等教育的改革已經有雛型，當時他還有一個大膽的改革，即是國中自學方案，五等第計分法。當我接任時，每到一個地方，就聽到許多意見。比起當前的九年一貫課程，過去的改革措施更多。舉凡三專改制、法令的修訂、課程自主、人事自主、財務自主等，都是從毛前部長任內開始推動。

2. 回顧若干重要的教育改革法案

教改的功過是非需要看當時的情況，客觀的來評斷。從83年後推動的改革，大多集

中在中小學，例如九年一貫課程、一綱多本政策，但這些都和四一〇教改的內容沒有太大的關係。一綱多本當初主要是由立法院所推動的，這些教改的措施，不能由一個單位來概括承受。

3. 行政院教育改革委員會之成立背景

教改會的成立是爲了邁向新世紀而規劃，當時日本，韓國都有類似的組織。當年七月舉辦全國教育會議，我將這個狀況向李前總統報告，到九月，即邀請當時聲望極高的李遠哲先生出面主持。當時教育部正在處理高爾夫球場、電動玩具等問題，弄得焦頭爛額；除此之外，還在推動教育優先區、技職教育等政策，有了教改會，爲教育部分擔了許多的責任及困擾。

4. 責任之檢視：「概括承受」或個別政策評鑑

二、教育改革功能失調的癥結

1. 改革方案多未先做可行性評估

教改會發表了四次諮議報告書，教育部應該要有所回應，看什麼事可以做，什麼事不能做。基本上，教改的諮議報告書也像英國的教育報告書一樣，建議將來由各領域的專家的來評估教育的問題。其實很多的改革方案原意是好的，但沒有做可行性的評估。例如：一綱多本政策，當時有82年、83年、84年課程標準，但因為政策改變，被九年一貫課程取代，改革策略又忽視應有的配套措施，師資培育機構仍然是以分科方式培養師資，原先應進行課程研究的國立教育研究院，只聞樓梯響，到今天都沒有成立。我們可行性的評估做的不夠。

2. 教育人事變動頻繁促使決策急躁求功

其實83年原先的構想是在教育部成立教改會，最後卻變成在行政院成立。在教育部推行，可以累積經驗，設在其它組織，又是新的東西。

3. 選舉政治因素介入教育改革的過程

很多學校的升格改制，都受到政治力量

的干預；很多教育改革都和政治有關係。

三、從一綱多本決策的曲折背景

1. 八十三年立法院教科書開放政策的論戰

1994年，基於教育鬆綁的政策要求，決定以課程綱要代替課程標準，把教科書開放為審定本。其實當時教育部是持反對立場。到了1994年，立委召集開會，專案討論。教育部基本上贊成國小教科書開放，但對國中教科書開放，則持反對立場。但是立委卻反對教育部的看法，利用預算審查的附帶決議，希望兩年內開放教科書。

2. 何以教育部的基本立場動搖失守

到了1997年，立法院對吳京前部長施壓，當時教育部的立場開始動搖。因為九年一貫課程有些採取合科教學，教育部也沒有把握。其實很多作法都太牽強而忘了配套。後來教育部退守了，開放國中、高中教科書，但一直到2000年，教育部才頒布相關的教科書圖書審定辦法。

3. 九年一貫課程與一綱多本兩項政策間的關係

四、一綱多本的背景因素

1. 解除政治意識型態的控制：有人認為國編本有意識型態，害怕一黨專政，必須廢掉國編本。

2. 利益團體的國會遊說：過去教育部一年編印七千萬本教科書，是很大的市場，有很多的書局靠教科書來支持。：為了搶食教科書大餅，書商無法再等待，這當中可以看出有很大的遊說。

3. 多元價值的教育理念：不同政治、宗教、社團，都企圖以教育為工具，倡導自己的價值；有人認為民間可以編得更好、更漂亮，因此最後開放了教科書市場。

五、一綱多本的策略失當

1. 大躍進式的變革：九年一貫濃縮成四年一貫

教育當局沒有聽體制內的建議，教改會鄙視教育專業，有些人對於教改空有熱忱，但是忽略孩子的個別差異。教育可以有主體性，但是不能脫離專業而獨立。當初推展以為會成功，結果卻失敗。從一綱多本政策的改變來看，現在教育部又要編數學、自然的教科書，搞了許多年後又回到原點。正應了中國的一句順口溜：奮鬥四十年，回到出發點。

2. 不摸石頭就過河：教材未經實驗試用，直接進入教室現場

雖然可以肯定多元價值，但是利益團體不斷遊說開放教科書市場，教科書開放之後，因為課程綱要實施的年段不同，九年一貫變成四年一貫，教科書沒有經過實驗試用，直接進入教室現場，學生要用課本，下學期的教科書卻還沒編出來，造成很大的問題。

3. 一個綱要各自解讀：課程綱要看起來像是課程的憲法，但是它卻沒有大法官會議，當有爭議時，有些綱要委員各說各話，對於綱要有不同解釋。各領域之綱要委員、審查委員、教科書編者、現場教師對能力指標也是各自解讀，莫衷一是。

六、一綱多本的影響

(一) 正面影響

1. 民間培育出教育產業的研發與行銷人才：但有些出版社投入教科書市場，也有幾乎破產的狀況。

2. 活化教科書，呈現多元風貌：基測和心測中心強調：會以各版本的交集來命題，這樣一來，考題雖然沒有爭議，但是也沒有鑑別度。

3. 造就縣市的區域性策略聯盟：過去台北市推動多元入學方案時，是先進行研究，民調八成以上同意，才開始推行。但是教育部推動的一綱多本，卻沒有經過這樣的調查。各縣市只好進行策略聯

盟，上有政策，下有對策各自為政。

4. 領域共同研習時間、各種教育獎項，提供優秀教師教學創新空間。

(二) 負面影響

1. 造成教師能力兩極化，有些教師動嘴不動腦，教具、考題都由教科書廠商提供。
2. 產生教育風紀的問題，教師無法做知識的創造者甚至是傳播者。
3. 加重家長經濟壓力：雖然讀一個版本教科書就夠了，但是有80%的家長不相信，一綱多本政策迫使家長不得不花錢買教科書，讓孩子補習。
4. 增加學生課業負擔，結果甚至有七成五的家長贊成恢復聯考。

七、一綱多本造成的癥結問題

1. 文化價值和社會性格的差異

素有台灣經濟之父美譽的李國鼎先生生前說過：台灣在教育上交錯了一個朋友，那就是美國。因為許多教育體制在美國行的通，在台灣卻無法移植，例如：目前備受爭議的一綱多本政策學自美國，在引進時卻忽略了美國地廣人稀，州與州之間各自發展，不像台灣地狹人稠，校與校之間容易發生嚴重升學競爭，兩者國情有明顯的差異。因此，任何教育改革都需要務實，即使有良好的計畫，也必須考慮到本國的特質與人民的習慣。推動任何計畫皆應本著謙卑的態度，面對現實。尤其政府在舉辦教改公聽會時，遇有基層的意見，應該多傾聽而不是站在政策宣導與說服民衆的立場，如此才成廣納各方意見，做出較為務實的判斷。

教改實施要配合文化的價值觀、社會性格、現實環境，建立合理的回饋系統。從一般人的價值來看，美國人重視的個人主義，和我國重視家庭的觀念是不同的。美國人重視個人選擇的權利，而我們重視的是個人對

家庭的義務。教育不是一個人的事情，而是全家人的事情。社會上普遍重視的是：升學、甲等、功利以及受尊重、有財富、愛面子。這些價值對推行一綱多本政策有哪些影響？事實上，一綱多本政策在美國可能做得不錯，但是，這個政策移到了國內，光是數學就有教科書、習作、評量，父母若要孩子考得比別人好，孩子就必須讀得更多，書包也就更重。當知識半衰期越來越短，課程、教學內容日新月異，一綱多本會不會造成更大的負擔？一綱多本的政策可能立意良好，可以有多元的選擇，但是擺在現實中思考，或許給教師更好的教學手冊效果會更好。不然聽到的聲音都是家長在比較：孩子讀了幾本？評量做了多少？

從社會的性格來看，國內學生在學校和同儕相處時，個我主義強，團體性弱；是權威導向而非同儕導向；自戀、自我意識強；有虛擬性格，及憂鬱傾向。華人的父母主導性很高，孩子一直到讀大學、結婚，還有很多父母親需要學習如何讓孩子單飛。教育一方面要陶冶孩子正確的觀念，另一方面也要顧及現實。過去到各縣市談教育政策，其實是在進行說服，而不是了解基層的需要。現在的孩子使用網路、電腦，造了人際適應有問題。另外要注意的是，現在的孩子憂鬱的特質越來越多。我們要檢視這樣的狀況，還要看課程改革造成的後果，才能做得更好。

2. 道德教育的荒疏

一綱多本政策不僅忽略了實驗的過程，而且不再重視過去的優點。十年教改將原來各校中的道德教育及中心德目取消掉了，其用意是希望將德育融入各科教學，實施幾年下來卻變成爲三不管地帶，道德教育最後好像「溶掉了」，在我們學校中蒸發了。相對於美、日等國家，美國在1994年成立品格教育科目，日本也重視道德教育。我國過去有道德教育，但是推動教改後，現在在國民教育法中，已經沒有德育了。

基本上我們反對體罰，但懲罰不等於體

罰。西方國家的中小學也會使用懲罰，然而，他們通常是懲罰學生的不良行為。對於學生的學業表現，他們主要是獎勵學生的成績優良，而不會懲罰學生的成績欠佳。然而，由於儒家文化傳統認為：讀書是學生應盡的義務，以往也有不少教師會用體罰的方式懲處學生。有些民間團體反對體罰，讓老師誤以為所有的懲罰都不可使用，不敢再管教學生，造成道德教育的荒疏。將來應當提倡品格教育，成立獎懲委員會，允許教師作公平客觀的懲罰，讓學生懂得反制、自律。我們應當支持教師，家長管教，但是反對體罰。

3. 職業教育受到壓縮

教改十多年來，在投入大量資源後，整體學生的素質理應有所提升，事實上兩極化的情形卻益嚴重。由於教改強調鬆綁與市場化，結果中小學教科書的內容淺化了，需要額外補充、加工的地方也增多了。有些學生有家庭及社區的額外資源，能力確實有所提升。另一方面，弱勢學生卻因缺乏各種資源而落後。原本教育體制中職業陶冶的部分受到擠縮，不僅在國中小階段的職業陶冶課程不被重視，在高中職以上的升學管道，職業教育也明顯受到壓抑縮減。教改之前，職業高中與普通高中的比率曾為7：3和5：5。教改之後，由於普通提倡廢高職論，廣設高中大學、及帶好每個孩子等概念，職業教育更變成弱勢，在現有的體制下，原有適合實用就業導向的學生受到排擠，即使是進入到綜合高中，也因為職業陶冶課程不足、實用性內容不夠，而產生嚴重的挫敗感，升學管道多元，學制單一化的後果，造成了「人才錯置」的後遺症。最明顯的是，原先職業學校系統的學生，因為有一技之長，通常較有出路，所以人生有望，對人也比較有感情。現在各種職業升學管道受到壓縮，大多數學生不論其志趣，都進入普通高中及一般大學就讀，於是產生高學歷、高失業率的問題，許多大學生甚至盛行大學延畢，或遭遇畢業

即失業的困局。

中學生的職業教育，應當在中學階段，就讓學生有職業試探的機會，而不是到了大學才進行。新加坡實施國小畢業分流教育，雖然受人批評，但是如果站在適性教育的立場，應當讓中學生有機會了解並選擇適合性向的學習項目，而不是像在教改之後，前半段的學生學習重點差別不大，但後半段的學生的職業生涯卻被犧牲掉。當年「教改總諮議報告書」強調「把每個孩子帶上來」，由於定義不清，很多人以為是要讓每個孩子都能唸高中、大學，卻忽略其應有的涵義應當：讓具有各種不同職業性向的孩子，能夠找到適合自己個性發展的領域，而不是大家一起擠進普通高中，就讀抽象性的學業。教改之前，我國原本正在實施延長以職業教育為主的義務教育，十年教改，卻把它給改掉了，而以廣設高中大學來取代，幾年下來，國中基測呈現兩極化現象，許多學生在升學過程中，因為不知自己未來發展為何而普遍缺乏信心，反而具有更深的挫敗感。

如果教育改革無法在道德教育與職業陶冶這兩部分，重新加強，那麼不僅是升學的壓力會比以往更大，許多另類的孩子也將迷失在不屬於自己的天空下。我們更大膽預測：如果十年教改不儘快進行總體檢，並做出具體的調整方案，不久將會產生另一個大型的社會運動，我們的大學生會像流浪教師一樣，回頭向政府要工作權，許多年輕人會因擔心下一代缺乏競爭力何在，更不敢生養，而使人口出生率更為下降。

七、總結

(一) 對於教改經驗的三個肯定：

1. 肯定教改帶動全民關懷教育；2. 肯定教改的願景與項目；3. 肯定教改的推動加速現場的變動。

(二) 對於教改的三個批判：

1. 不該有意識型態的偏執；2. 不該有個人價值的偏執；3. 不該有鄙視專業的偏執。

(三) 從四大主軸批判教改

1. 表象開明、卻實質威權：教育部尊重教育改革人士，兩者卻以威權對待基層教育工作者。
2. 追求公義、卻遠離公平：強調教育機會均等，卻加深弱勢學生不利的地位。
3. 期待品質、卻忽視歷程：決策過程粗糙，無法帶來優質教育。
4. 將就效能、卻講求效率：急功近利，將改革搞成革命。

(四) 對四大主軸的詮釋

1. 開明與效能必須兼顧：不可徒託空言而忽略實際的危害。
2. 公義與品質相輔相成：「過猶不及」，最忌偏執的意識型態作祟。
3. 以四大主軸為基礎的教育資源分配體制：應當是「績效本位資源分配」與「積極的區別待遇」並重。
4. 落實教育審議委員會體制以踐現四大主軸的精神
審議委員會指定專案小組進行研議 →

報告書公開與社會討論 → 決策當局表示立場並完成可行性評估 → 確定執行方案 → 局部實驗或試辦 → 政策評鑑並決定是否全面推廣實施

(五) 具體建議

1. 教育部要有政策方向感，有具體的改革方向。
2. 國家教育研究院要成為教育政策智庫。
3. 尊重教育學者專業，研究案要慎選專業強、格調高的學者。
4. 教改方案之規劃、設計、推動要三合一：相關的研究小組不能夠解散，而是要繼續推動教育改革工作，建立權責相符的系統。
5. 決策歷程要有民主機制，政策內涵要回歸教育本質：要用發展及永續經營的概念看教育改革工作。
6. 教改方案要長期舉辦論壇，真誠討論要取代辯論技巧：真實的讓社會知道推行教改方案有何影響，不要只有宣導而沒有對話。