

主題演講

台灣教育改革的經驗與分析

吳武典

教育學院院長
教育政策與行政研究所所長
台灣師範大學

摘要

台灣自 1994 年以來，教改運動風起雲湧，至今餘波盪漾，舉凡多元入學、九年一貫課程、師資培育多元化、廣設高中大學、高中職社區化、校園民主化、教育本土化（含鄉土語言教學）等教育革新大工程，均涵括在內。十年來，雖獲得了若干成效，卻也製造了更多的問題，雖未正式宣布失敗，但確實尚未成功，亟待重整。「教改與教育脫了節」、「教改程序有問題」應是問題的重要關鍵。

本文首先探討台灣教改運動的緣起與脈絡，分析有關迷思與問題癥所在，然後以多元入學方案、九年一貫課程、師資培育等三項眾所矚目的教改方案為例，進行深度剖析和檢討，最後提出綜合性的看法，期待重建教育新秩序，結合教改、教育與教研，形成緊密的三連環，環環相扣，以達到優質教育的理想。畢竟，健康的教改，要有勇氣，更要有智慧——專業智慧。

一、前言

台灣的教育改革運動雖然可追溯至 1987 年解嚴（周祝瑛,2003），但真正轟轟烈烈地展開，一般認為始自十年前（1994）五萬人上街頭為教育而走的「四一〇大遊行」，約比美國 1983 年發布「國家在危機中」白皮書，開始第一波全面性的教改，晚了十年。十年來歷經的重大事件如下：

1994 年 4 月 台大黃武雄教授發起民間「四一〇教改大遊行」，提出四大訴求：1. 廣設高中大學，2. 落實小班小校，3. 制定教育基本法，4. 推動教育現代化。隨即組成「四一〇教育改造推動聯盟」。

1994 年 6 月 第七次全國教育會議，決議建請政府成立教育改革審議委員會。

1994 年 9 月 行政院成立行政院教改會，由李遠哲院長擔任召集人



1996年12月 行政院教改會提出「教育改革總諮議報告書」教育改革總諮議報告書(1996)，提出五大訴求：1.教育鬆綁(解除對教育的不當管制)，2.帶好每一個學生(發展適性適才的教育)，3.暢通升學管道(打開新的「試」窗)，4.提升教育品質(好還要更好)，5.建立終身學習社會(活到老學到老)。

1997年1月 行政院成立教育改革推動小組。

1998年5月 行政院通過十二項教改行動方案，編列1,571億元預算作為五年內執行之用。

1999年9月 九二一大地震，全民賑災，經費挹注，多項教改行動方案停擺或大幅縮水。

2000年5月 政黨輪替，人事更迭，教改議題頻生爭議，批評檢討聲浪日高。

2001年8月起 多項教改方案同時啟動，亂象漸生。

2002年2月 新任教育部長黃榮村急忙上路搶救「教改災區」(天下雜誌,2002)；迄今，仍然烽煙四起、烽火連天。

八年內，教育部長換了六位。

2003年7月 「重建教育連線」、「快樂學習聯盟」等批判教改亂象的團體成立，引起廣大迴響。

台灣自1994年四一〇教改大遊行以來，教改運動風起雲湧，至今餘波盪漾，舉凡多元入學、九年一貫課程、廣設高中大學、高中職社區化、師資培育多元化、校園民主化、教育本土化(含鄉土語言教學)、多元族群教育、幼托整合等教育革新大工程，均涵括在內。十年來，獲得了若干成效，諸如：班級學生人數減少了(主要拜出生率下降之賜)，學校硬體設備改善了，學生升高中大學的比率提高了(現在要考不上高中、大學都很難)，教育基本法制定了，國中小校園內不同學科教師間對話機制建立了，整個教育環境活化了...。然而，教改真正成功了嗎？恐怕很少人敢說是。甚至，普遍的感覺是：教改愈改愈亂，教育危機愈陷愈深，教科書「一綱多本」、多元入學方案與九年一貫課程等，便是最典型的例子。2000年起，台灣的教改運動遂進入批判與反思的階段(周祝瑛,2003)。

二、慘痛的經驗

(一) 前教育部長們的省思

台灣教改問題近年來吵得沸沸揚揚，1984年傳遞教改聖火第一棒的前教育部長郭為藩於2003年8月接受聯合報記者訪問時坦承，教改十年來的確出了很多狀況，

多元入學和聯考其實無差，九年一貫做法卻不一貫，歷任部長在位時間不長，在未有足夠時間研擬配套方案就貿然推動新方案，是教改出問題最重要的原因。

他指出，九年一貫、多元入學、開放民編教科書、小班小校等，都是教改會於他任內時所提出的建議，當時他就極力主張，在未有足夠配套措施前不宜貿然實施推動，其中只有民編教科書在立委與社會壓力下被迫開放，但他也只開放國小教科書而已，所以外界批評他是「保守派勢力」。

「現在回頭來看當時一些教改政策，就可證明我的看法是對的。」郭為藩說，在升學主義影響下，只開放教科書卻沒對升學制度做改革，家長把各種版本教科書全都買回家，結果造成學生的課業壓力比以前還大，「這是所有教育家都看得出來的問題。」

至於九年一貫課程，郭為藩說，原本在他任內的1993、1994、1995年分別訂定新的國小、國中、高中課程標準，並應在1995、1996、1997年間制訂新教材，結果繼任者（指吳京）並未制訂新教材，反而直接推動九年一貫課程，使得學生、家長、老師無所適從。

「九年一貫的立意良好，方向也沒錯，卻錯在過於急躁。」郭為藩指出，九年一貫強調根據學習領域作統整性教學，但在師範校院培育的仍是分科師資的情況下，師資來源出現嚴重斷層，九年一貫也跟著狀況百出。

他也批評現行多元入學方案，其實跟傳統升學管道其實「大同小異」，推甄、申請就像以前的保送入學，考試分發更是與以前的聯考一模一樣，因為社會觀念仍著重智育成績表現，結果連音樂、美術、公益服務這些項目，也同樣流於上補習班惡補，甚至包紅包造假的弊端。

郭為藩並對現今高中、大學數量過多的情形感到憂心。他指出，當年教改會提出「小班小校」的構想，是想藉廣設高中與大學方式，讓明星學校自行消滅，導致的結果卻是數量變多，在嚴重分散教學資源的排擠效應下，使得教學品質下滑。

「為何一定要消滅明星學校？為何不能讓所有學校都變成明星學校？」郭為藩說，教育的目的是提高學生素質，投資國家未來的競爭力，明星高中的存在有其正面價值，因不同秉賦的人應有不同的培養方式，智育成績好的人可以去念傳統明星學校，對技藝有興趣的學生，則應以好的技藝教育培養其專長，讓所有學生都能獲得適性的發揮。

郭為藩強調，從現今各種教改問題來看，政府應繼續常設教改審議機構，隨時提出建言供教育部參考，而社會各界也應改變觀念，不應將教改成果二分為「成功」或「失敗」，或是將教改的責任全歸咎於少數倡導者，讓教改只流於批評而已，如此台灣的教育問題將很難解決。

任期不足一年，於 2000 年 5 月因政黨輪替而下臺的前教育部長楊朝祥，對當前教改也有沈痛的檢討，他指出當前教改有十大迷思（楊朝祥，2004）：

1. 企圖透過教改，解決社會問題所衍生的教育問題。
2. 引進國外制度，產生南橘北枳效應。
3. 決策人士欲圓自己的夢，未能設身處地為莘莘學子著想。
4. 過於民粹，教育專業者參與不足。
5. 頭痛醫頭，腳痛醫腳，解決部分問題，製造更多問題。
6. 過於急功近利，政策功敗垂成。
7. 決策爭功諉過，教師成代罪羔羊。
8. 經費不增反減，教育品質堪虞。
9. 上下溝通不良，延宕教改時機。
10. 宣導不足，社會、家長配合不良。

提到當前教改顯現的問題，他指出下列十四項（楊朝祥，2004）：

1. 幼托整合失序，幼教品質良莠不齊。
2. 漠視全人教育，國民素養沈淪。
3. 高中職五專定位未定，學生無所適從。
4. 技職教育政策不明，專業尊嚴盡失。
5. 大學過度擴充，高教品質日益低落。
6. 終身教育制度空幻，民眾受益不多。
7. 忽視家庭教育、社會教育，學校教育事倍功半。
8. 打壓補習教育，浪費社會教育資源。
9. 多元入學，教科書一綱多本，升學壓力不減反增。
10. 九年一貫躁進，學生、家長、教師難以適應。
11. 師資培育多元，流浪教師充斥。
12. 大學升格、整併，學校特色盡失。
13. 教師擠退、搶退，教育嚴重失血。
14. 市場供需失調，青年失業嚴重。

（二）重建教育宣言

2003 年 7 月 20 日，由台大心理系黃光國教授發起，一百餘位教授組成的「重建教育連線」，共同發布「終結教改亂象，追求優質教育」宣言，透過網站 (<http://www.highqualityeducation.com>)，短時間內獲得上萬名各界人士的連署，造成極大的震撼。該宣言指出當前教改十三大亂象，批評十年教改帶來「四不一沒有」的苦果，並提出四大訴求。

當前教改十三大亂象在於：

1. 自願就學方案
2. 建構式數學

3. 九年一貫課程
4. 「一綱多本」的教科書
5. 內容空洞的「統整教學」
6. 師資多元化
7. 多元入學方案
8. 補習班的蓬勃發展
9. 學校教師的退休潮
10. 消滅明星高中
11. 廢除高職?
12. 廣設高中大學
13. 教授治校

「四不一沒有」是：

1. 政府不負責
2. 老師不支持
3. 家長不放心
4. 學生不快樂
5. 畢業沒頭路

四大訴求是：

1. 檢討十年教改，終結教改亂象
2. 透明教育決策，尊重專業智慧
3. 照顧弱勢學生，維護社會正義
4. 追求優質教育，提振學習樂趣

(三)「誰捉弄了教改？」

檢討與批判教改的論著自 2001 年起，紛紛出爐，其重要者依時間順序如下：

- 吳明清 (2001)：教育向前跑 (續) -- 教育改革的思維與實踐。
- 黃武雄 (2001)：臺灣教育的重建 -- 面對當前教育的結構性問題。
- 黃政傑 (2001)：大學教育改革。
- 潘慧玲主編 (2002)：教育改革的未來。
- 程振隆 (2002)：給教育一片新淨土。
- 程振隆 (2003)：給教育一片新願景。
- 太史簡 (2003)：教改野火集。
- 周祝瑛 (2003)：誰捉弄了臺灣人教改？
- 薛承泰 (2003)：十年教改為誰築夢？
- 黃光國 (2003)：教改錯在那裡？ -- 我的陽謀。



臺灣師範大學教育政策研究小組策劃、主編（2003）：**教育改革的新方向--為教改開處方**。

其中，最嚴謹而有體系的是潘慧玲教授主編（2002）的「教育改革的未來」，係根據國科會專案研究彙整改寫而成。其次為台灣師大主編（2003）的「教育改革的新方向--為教改開處方」，係集合師大教育政策研究小組成員研議而成。最辛辣、生動的是一群第一線國中小老師以太史簡（2003）為筆名的集體創作：「教改野火集」。對教改進行抽絲剝繭，著力最深、剖析最入微、最轟動的是周祝瑛（2003）教授的「誰捉弄了臺灣教改？」最有思想深度的當推黃光國教授（2003）的「教改錯在那裡？--我的陽謀」。

現任教育部長黃榮村（2003）在立法院教育委員會也發表了「國內教育的回顧與前瞻」報告。李遠哲院長（2004）幾番思索推出的「教改省思錄」，也於2004年3月5日正式發表。

（四）最新民意調查

最近，台北市教師會委託民間民意調查中心 TVBS 於 2003 年 12 月 13 至 2004 年 1 月 16 日，以台灣地區國中及國中小班級級任教師為抽樣調查母體，採用郵寄自填問卷方式進行問卷調查，共計回收有效樣本 1,317 份。

調查結果顯示，有九成四受訪教師認為政府制定教改政策，未考量基層教師意見，且有八成七受訪教師不滿意政府投注的基層教育預算；雖然七成八受訪教師認為自己了解九年一貫課程教學內容，但有八成教師對目前實施的九年一貫課程表示不滿意；七成受訪教師希望恢復以前的聯考制度；九成二教師不滿意整體教改成果，且一綱多本、九年一貫課程、多元入學方案等三項教改方案，均有超過一半以上教師認為是目前最需要改進的政策。整體來說，教育改革的實施內容及成果，並沒有獲得基層教師的認同，教改仍然有許多需要改進的地方。

這項調查結果與先前的類似調查研究結果相當一致。例如，多元入學反而增加學生升學壓力（六成八，2,512 台閩地區成人樣本）（群策會，2002），九年一貫課程並不會減輕學生課業壓力（六成二，1,084 台灣地區成人樣本）（台灣師範大學教育研究中心，2003）。

美國二十年來的教育改革以追求卓越教育、提高學生的學習成效為主軸（U.S. Department of Education, 1983, 1993, 2001），臺灣十年來的教育改革以鬆綁、快樂為主要訴求，走完全不同的方向。兩國國情不同，固難以評斷孰對孰錯，但臺灣的孩子在十年教改的衝擊下，快樂不可得，程度卻逐漸下滑，形成雙重失落，令人感慨和憂心。

（五）李遠哲的教改省思

幾經長考後，咸認對台灣近十年教改運動關係最大、影響也最大的中央研究院李

遠哲院長，於今年(2004年)3月5日在中央研究院的網站發表了「關於教育改革的一些省思」萬言書，全文共九篇，對台灣近十年的教改疑點和質疑作了若干澄清和檢討。他首先為「教改會」多年來受到的抨擊叫屈：

「教改會在民國八十五年十二月二日提出《教育改革總諮議報告書》，完成了既定的任務之後就解散了。我在《教育改革總諮議報告書》的〈序〉中特別提到，「社會上還有許多人不完全瞭解，教改會只是一個為期兩年的臨時編組，負責重大教育改革方案或政策的擬議、審議、建議、諮詢等任務，而不是長期執行教育實務工作的單位。」不幸的是，事隔多年之後的今天，還是有人「不完全瞭解」教改會的任務與功能。

此外，過去幾年教育上的大小改革，不一定是出自於教改會的建議，像大家討論得很多的「建構式數學」，或者像「九年一貫課程」，只要讀過《教育改革總諮議報告書》，就知道教改會從來沒有做過這些建議（按，此點與事實有出入；事實上《教育改革總諮議報告書》確實強烈建議後來「九年一貫課程」中採用的「合科教學」、不重視學科知識架構的「能力本位課程」及「語文、數學等科上課時數大幅縮減」的設計，詳見本文「九年一貫課程問題」部分「源起」的說明。）。儘管如此，因為教改已經喧騰多時，社會上已經有了過高的期待，像「建構式數學」和「九年一貫課程」之類的課程改革，就在缺乏深思熟慮，未經充分討論與準備之下，便以急就章的方式匆匆上路，即使與教改會毫無直接關係，但由於教改會的設立營造了教改的環境與期待，教改會也因而間接成為眾矢之的。」

-- 社會變遷與教育改革(二)

關於「多元入學」，李遠哲說得很坦白：

「其實聯招從未廢止，只是被改良而已。聯招實施了數十年，不論功過，是我們千千萬萬人集體記憶的一部分。」

「目前只有百分之十八的學生是以新制入學的(按，指「推薦甄選」和「申請入學」)，絕大部分的學生還是經由改良式聯招進入大學。」

-- 多元入學的積極性(五)

關於台灣有史以來最大的教改工程--「九年一貫課程」，李遠哲有相當痛切的批評：「...整個課程的起草、規劃、推動並沒有遵行課程發展的標準程序，以致在躁進之下擬定課程目標與綱要，也沒有經過發展實驗教材、試教及教師研習新教材的過程...」

詳見以下一段：

「...九年一貫課程」只是其中一個例子。其實「九年一貫課程」在下放課程決定權，促進教學專業自主，減少授課科目，落實生活教育等方面，不失其正面意義，可惜整個課程的起草、規劃、推動並沒有遵行課程發展的標準程序，以致在躁進之下擬定課程目標與綱要，也沒有經過發展實驗教材、試教及教師研習新教材的過程，便全國採行所謂的「一二四七方案」，要求第二年起國小一年級、二年級、四年級與國中一年級（或稱七年級）同時實施。由於前置作業不夠周延，這個有史以來更張最大、牽連最廣的課程改革，至少就部分課程而言，很遺憾地也是個從教學目標到課程概念與綱要，再到教科書的撰寫與師資的培訓都環環不相扣的方案。記得當年在各地分區座談會中，我一再強調要將老師們視為推行教改的動力而非阻力；很不幸的是，「九年一貫課程」卻讓有些老師群情洶湧，激憤不已。課程改革本來就是教改的重要環節，然而改革如果沒有按部就班或步步為營，就可能發生問題。」

-- 新的問題與新的知識典範(八)

這篇省思文的最後總結是：

「今天已經踐行的若干教改措施，七折八扣之後，其實與《教育改革總諮議報告書》所描繪的遠景相去已有距離。若干已在實踐中的措施也不像有些人所抨擊的那麼不堪或一無是處；在執行的過程中若有不盡理想的地方，也不是不能修正或予以改善。社會觀念的調整、社會價值的改變是任何改革必須面對的最大挑戰，教改也不例外，我們只能以更大的耐心與決心去面對這些挑戰。」

-- 社會關懷的實踐(九)

以下分就最為各方關注的多元入學方案、九年一貫課程、師資培育三項教改方案進行分析和檢討，最後再提出綜合性的看法。

三、多元入學方案問題

(一) 源起

長期以來，聯招一直是高中職、專科與大學與最主要的招生方式，也是最重要的升學管道。聯招不僅維持一個公正、公平、客觀、正義的表象與形式，更是相對省錢、省時、省力的制度。但實行以來，聯招對高中、大學乃至社會，也造成許多負面的影響，其中包括：1.「一試定終身」的升學方式；2.聯招考科的僵化；3.考試與教學都過份強調制式答案；4.明星高中與大學科系的排行，使學生難以適性選校系，校系難以適材選學生；5.聯招由各學校輪流主辦，經驗傳承不易；6.競逐明星學校所造成的升學主義問題並未解決。

多元入學方案確實能改變聯考時代智育掛帥的情況，而從較為全人教育的觀點辦理教育（丁亞雯，1998）。最主要的是其能順應教改趨勢，及紓解升學壓力促進多

元發展（陳英豪，1998）。然而，秉持良好目的而實施之多元入學方案，短短兩年竟成了莘莘學子痛苦的來源，更成了父母的夢魘，這是始料未及的。教育改革的美意究竟出了什麼問題？秦夢群、郭生玉、吳武典（2002）曾做了深入的分析，發現其中癥結所在。茲據以分析這些問題，再提出改革的對策。

（二）問題分析

多元入學方案實施以來引發之諸多問題，各界已提出不少檢討改進之議。歸納輿情反應與實徵研究，各界對高中職、專科與大學多元入學方案的質疑與批評，可綜述如下：

整體而言

1. 多元入學方案的設計方向明顯偏差

目前無論高中職、專科與大學的入學制度設計，均著重在「多管道」的思維，因此，入學方式就有推薦甄選入學、申請入學、考試分發入學（又分甲、乙、丙三案）等各種管道，少則採用三種管道，多則五種管道。實際上，多元入學的基本精神，應從「多元資料，多元標準」方向思考，才具有更大的教育意義。歐美國家僅採用一種申請入學制，即建基於此種精神。

加上，台灣多元的入學方式，各管道多沒有明確的定位，幾乎所有考生都可嘗試各個管道，多試結果可能造成多次壓力、多次挫折、多次傷害、多次花錢，弊多於利，故被批評為「多錢入學方式」。

2. 教學非但沒有正常化，反而加重學生負擔和壓力

多元入學方案的實施，原希望能促進學校教學正常化，紓解升學壓力，落實適性教育的理想。這些目標實現了嗎？以紓解升學壓力而言，多數學生認為實施多元入學方案不但沒有減輕反而加重了升學壓力。依據台灣師大教育研究中心（2001）對一千多名中小學教師的研究發現：認為能「促進學生的適性發展」的僅有 40%；認為可以「紓解升學壓力」的僅有 18%（參見中央日報，2001.12.12）。換言之，有八成以上的教師認為高中多元入學方案無法達到升學減壓的效果。吳武典（2001）對四百多名教師和二千多名國中學生的調查研究也發現：不同意可以「降低升學競爭壓力」的師生分別為 73%和 63%；認為可以「讓我的老師教學更活潑創新」的只有 29%。

陳淑丹（2002）的研究中也發現高中多元入學方案之目標達成程度以「紓解升學壓力」最低，調查研究發現多數的學生準備高中多元入學時感覺「壓力十分沉重」、「沒有時間作其他事」、「讀書變得乏味」。多元入學遭到很多學生及家長批判，「多元」已變成「壓力多到全家動員」，考試多，補習多，版本多，升學制度多，報名費也多，而且制度反反覆覆，各界怨聲載道。



多元入學制度的確使得國中校園產生諸多變化，例如各國中為培養學生申請和推甄必須具有的條件，紛紛增加社團活動、舉辦各類比賽，學生也搶著出任班級與社團幹部，固然提升了學生智育以外的才能，但也助長了一股「功利主義」的風氣。顯見仍有許多學校和教師面對多元入學方案並未相對調整教學心態與教材教法，依據個人性向協助學生適性發展，將教育回歸其本質，而僅是依循傳統升學觀念，提供學生競逐菁英教育的機會。而為求特殊才藝表現，坊間補習班亦生意興隆，除了補學科測驗之外，還補口試、補才藝，多元入學似乎成了多元補習，補習費與之後各項升學管道所需的報名費用，也使得多元入學被喻為「多錢入學」。

在考試競爭壓力未解的情況下，學生似乎又增加了新的壓力，甚至出現家長僱人或教師代作科展的現象，不但扭曲了多元入學的本意，也可能擴大城鄉差距與貧富差異所帶來的教育機會不均。

若以大學多元入學制度來看，情況也好不了多少。丙案為各大學採用最多方式，2003年所提供的招生名額（四萬兩千多）及志願數（808個），遠超過甲、乙案總數，因此，大多數學生均傾向參加此案。而且，此案所指定的五或六種考科，皆為比較艱難的內容，幾乎專用於篩選「菁英」的學生，學校的教學也因而越教越難。依方案的設計，為了增加自己錄取和選擇校系機會，大部份的考生都會報考學科能力測驗，加上報名指定考科越多，可以選填的校系數也越多，故選考丙案的學生，合計來總共須準備至少十科以上的考試，難怪學生的負擔和壓力不減反增。

3. 違反台灣社會的「公平」主流價值

甄選入學或申請入學，各校除採用學科能力測驗成績之外，亦採納在校成績、競賽成績、服務表現或其他書面資料和口試等，甄審標準亦由各校自訂，似乎完全合乎「多元資料，多元標準」的意義與精神，值得大力推廣。然而，最受社會各界批評的是嚴重違反台灣社會的主流價值—公平性。在甄審過程中，人情關說與壓力，紛至沓來，甚至徇私舞弊情事，時有所聞。甄審標準缺乏客觀公平的原則，其公信力因而遭受各界的質疑。目前入學制度中，仍以考試分發入學方式為主，恐怕與此原因有莫大關係。

根據TVBS在2001年5月14日至17日做的民意調查，在多元入學方式的公平性問題上，59%的受訪家長認為目前的多元入學方案不公平，僅有18%表示多元入學方案是公正的。其原因即在於家長對於申請入學與推薦甄試過程中人情關說的疑慮並未消除。

4. 政策一改再改，令學生與家長無所適從

雖然教育部因應各界的反應，每年均做檢討，並對多元入學制度進行改革。但也因為如此，家長面對年年的改變往往疲於奔命，學生則變成實驗室裏的白老鼠，如此重重打擊了多元入學制度的公信力。

就高中職及五專多元入學部分而言：

1. 國中基本學力測驗定位遭受質疑。
2. 明星高中迷思未除。
3. 甄選與申請入學管道未釐清。

就大學多元入學部分而言：

1. 設計太過複雜，改革目標形同迷失。
2. 考試分發入學制換湯不換藥。
3. 專責招生部門之闕無。
4. 一網多本的問題並未解決。

(三) 改革策略

無論高中職、五專多元入學或大學多元入學，首先應維持公平的基本要求（過去聯招最大的優點），但要真正做到簡化（今日多元入學制度最為人詬病之處是「複雜」，尤以大學入學為然）；至於多元，應強調多元標準（資料），而不是多元管道。具體而言，分述如下：

1. 觀念的釐清

(1) 學校教學正常化：升學制度之改變同時，學校教育也應做某種程度之改變來配合。例如：學校老師不再強調升學導向的教學方式，而採取獨立思考、自主學習、小組研究、創新教學的型式。

(2) 破除明星高中的迷思：我們雖然也同意明星高中之存在可作為各學校辦學時的典範，且成為各校追求進步的動力。然而，一旦明星學校成了大家爭相搶進的對象，則降低升學壓力的美意便無法達成。因此，教育行政主管機關可採取一些措施來因應，例如「申請入學與甄選入學」之名額逐年提高，「登記分發入學」之名額逐年降低，以緩和激烈的升學競爭，讓學生能就近入學。

(3) 恢復基本學力測驗的美意：國中基本學力測驗原本只用來作為能力檢測的門檻，其用意旨在了解國中生基本學力達成的情形。而今，卻用來作為分發入學的主要依據，甚至惟一依據，不但不符當初的原意，更是一種換湯不換藥的分發形式，應當儘速改善。

(4) 宣導多元入學的理念與做法：研究發現約有九成的家長及五成的教師對高中職、五專多元入學方案並不熟悉（許定邦，2002），在此情況下，老師與家長變得無所適從，方案之實施才會顯得進退兩難。行政主管機關應當掌握時機，應為宣導多元入學之理念，以使方案之實施順暢。

(5) 高中職與大學的入學制度應分別加以討論：高中職多元入學方案的目的是建立學生均可就近升學的學區制，與大學多元入學方案之選才理念不同。故就政策



發展而言，高中職多元入學方案之特色應為融合學區制的精神，重建入學新制度，朝向學校社區化的方向發展。

以下分就高中職、五專與大學多元入學制度分別提出改革的策略：

2. 高中（職）五專多元入學的改革策略

- (1) 簡化入學方式為「甄選入學」與「考試分發入學」兩種。
- (2) 一次考試，各區試題大同小異。
- (3) 甄選入學明確定位。
- (4) 第二試定位為人性化的補救測驗。

3. 大學多元入學的改革策略

- (1) 簡化入學方式為「甄選入學」與「考試分發入學」兩種。
- (2) 採用甲案，捨棄乙、丙兩案。
- (3) 甄選入學明確定位。
- (4) 推動聯合甄選制。

(四) 結語

多元入學政策取向正確，然而無論根據實徵研究或輿情反映，均顯示問題重重。各種批評聲音，諸如「多元入學，多錢入學」、「多元入學，多元壓力」等，皆為需要面對的事實。分析問題癥結，顯示多元入學方案的設計方向偏差、設計太過複雜、考試分發入學制換湯不換藥、相關措施違反台灣社會的「公平」主流價值，且政策一改再改，令學生與家長無所適從。改革之道，除釐清觀念外，我們建議：

(1) 無論高中職、五專入學或大學入學，均簡化入學方式為「甄選入學」與「考試分發入學」兩種；(2) 無論高中職、五專入學或大學入學，「甄選入學」均應明確定位；(3) 在高中職、五專多元入學方面，應採用「一次考試，各區試題大同小異」原則，第二試定位為人性化的補救測驗，限制與試條件；(4) 在大學多元入學方面，考試分發入學應採用甲案，捨棄乙、丙兩案，並應推動聯合甄選制；(5) 無論高中或大學，「甄選入學」名額應至少提昇至百分之三十，以符合多元入學的精神。

四、九年一貫課程問題

(一) 源起

1993年與1994年教育部分別修正頒布國民小學與國民中學課程標準，分別於1996年及1997年逐年實施。

1996年「教育改革總諮議報告書」中建議：「積極統整課程，減少學科之開設，並避免過分強調系統嚴謹之知識架構，以落實生活教育與學生身心發展的整體性，減少正式上課時數，減輕學生課業負擔。增加活動課程，對於目前生活上的重要課題，如環保、倫理、道德、民主、法治、世界觀等生活教育內容，應加以重視，並整合於各科教學與活動中。目前國中地理、歷史、公民，可合併為社會科；理

化、生物、地球科學可合併為自然科或綜合科學。國小健康教育，亦可與自然科或其他生活教育活動等合科。國小之團體活動、輔導活動或國中鄉土藝術活動等，應使學生落實於生活中，不宜單獨設科教學。」（「綜合建議」，38頁）

1997年4月，在吳京部長任內確定九年一貫政策，成立「國民中小學九年一貫課程專案小組」，研訂課程總綱架構。

1999年2月，林清江部長邀集九年一貫課程七大領域綱要召集人研商實施期程，決定在四年內實施完成，採行所謂的「一二四七方案」，要求第二年起國小一年級、二年級、四年級與國中一年級（或稱七年級）同時實施，以因應時代需求，落實教改目標。9月，修訂基本架構和授課時數比例，完成「國民教育九年一貫課程」總綱，正式推出「十項基本能力」和「七大學習領域」。

2000年3月，楊朝祥部長公布「九年一貫課程暫行綱要」，規定三種鄉土語言在小一到小三就要學音標。

2000年12月，曾志朗部長確定九年一貫課程具體實施期程，2001學年度只實施小一，2002學年增為小一、二、四及國一，2003學年只剩小六及國三不實施九年一貫，2004學年全部實施。他並提出「九年一貫，教學創新」的新口號。

2001年3月以後，黃榮村部長遵照前人方向，延續推動，2003年1月提出「九年一貫課程與教學深耕計畫」，期於三年內培訓全國3,500所國民中小學的教師與家長。

（二）內涵與特色

十項基本能力

1. 了解自我與發展潛能
2. 欣賞、表現及創新
3. 生涯規劃與終身學習
4. 表達、溝通與分享
5. 尊重、關懷與團隊合作
6. 文化學習與國際了解
7. 規劃、組織與實踐
8. 運用科技與資訊
9. 主動探索與研究
10. 獨立思考與解決問題

七大學習領域

1. 語文：包含本國語文（含母語）及英語。
2. 健康與體育
3. 社會



4. 藝術與人文
5. 自然與生活科技
6. 數學
7. 綜合活動：包含童軍活動、輔導活動、團體活動和家政等。

特色

1. 以「基本能力」取代學科知識
2. 國小自五年級開始實施英語教學（亦可提前自三年級甚至一年級開始）
3. 重視學習領域的統整
4. 注重學校本位課程的設計
5. 完整結合課程教學與評鑑工作

（二） 上游：理論與架構

理論基礎：統整課程、潛在課程、空白課程、多元文化課程發展模式、多元智能等。

「國民中小學九年一貫課程暫行綱要」明白揭示：跨世紀的九年一貫課程應該培養具備人文情懷、統整能力、民主素養、鄉土與國際意識，以及能進行終身學習知健全國民。此外，在九年一貫課程的變革相關項目以及暫行課程綱要所顯示的改革特色中，包含下列教育理念（陳伯璋，2002）：

1. 以課程綱要代替課程標準，提供教科書與教材編輯的彈性；
2. 以七大學習領域和重要議題整合科目分立；
3. 以十大基本能力統整知識、技能與情意的學習目標；
4. 以彈性自主節數發展學校特色；
5. 以學校課程發展委員會推動學校本位課程發展；
6. 以協同教學增進學校成效；
7. 以鄉土語言及英語課程增進學生鄉土情與國際觀；
8. 減少授課節數以促進學校教育活潑化；
9. 重新訂定學習階段以強化課程的一貫和銜接。

從這些變革的項目及其理念，不難領會九年一貫課程的改革善意與理想。然而，國民中小學九年一貫課程作為一項全盤性、甚至於是顛覆性的課程改革，雖然具有改革理想，但具體的措施與做法能否實現改革理想，卻有不少質疑（陳伯璋，2002）：

「九年一貫課程綱要的訂定，不僅在過程中較少教育專業人士的參與，而在理論與理念方面，也顯得缺乏完整的理論體系和合理性基礎。例如，九年一貫課程最大的變革、也是爭議焦點，在於學習內容的結構形式，由傳統分科學習轉變為統整式合科學習。何以必須如此轉變？合科式的領域教學一定優於分科教學嗎？又

如能力教學的設計，何以必須是「十大基本能力」？九項或十一項能力就不理想嗎？諸如此類的爭議，都涉及複雜的理論論述，但九年一貫課程的推動這並未說清楚，故缺乏說服力，自然就有爭議。例如基本能力指標的轉化，因無明確的概念架構與領論引導，操作上自然困難。其餘有關課程統整、協同教徐等核心概念的轉化與實作，也面臨相同的困難。」(399 頁)

(四) 中游：配套與宣導

1. 配套方面：

與歷次課程改革相較，九年一貫課程的變革幅度最大，也最為複雜。其中包括：傳統的「課程標準」簡化為「課程綱要」，單一「科目」合併為「學習領域」，教學型態由各別教學變為協同教學。對基層教師而言，這樣的變革意謂教學方式要重新調整，許多教師因此頓失依據，產生調適上的困難。

再者，九年一貫課程強調「學校本位」，所以學校必須陳報「學校課程計畫」，老師們必須編寫教材，並進行「協同教學」。此外，根據九年一貫課程的「能力指標」，教學必須創新，評量必須多元。這些變革的幅度，實際上已擴及學校教育的全面更新。

過去的課程改革大都以課程內容之增刪為主，學校教師只要了解課程內容的增刪部分，即不難在教學活動中因應調適。但是九年一貫課程變的不是課程內容，而是課程結構型態及運作方式的全盤變革。因此學校與教師的因應調適，既需要觀念與態度的轉換，更需要課程與教學專業能力的增進與提升。教師的再教育、提供足夠的教材教法、減少教師的行政負擔等，便成了重要的配套措施。

2. 宣導方面：

教育主管機關推動九年一貫課程的作為，大都理念「宣導」為主，而忽略學校實施新課程的方法與困難。因此，我們看到的現象是：教改理念朗朗上口，課程實施卻叫苦連天。此非宣導不力，卻是宣導的限制。如果不了解課程問題的複雜性、不致力於提升基層教師的專業知能，單靠「理念宣導」很難發揮效果。可惜教育主管機關昧於課程改革問題的複雜性、不思改弦易轍，仍執著於九年一貫課程的「理念宣導」，加上宣導階段的匆忙，缺乏共識，更有相互矛盾的說明，「人人一把號，各吹各的調」，使得教師、家長及社會人士們不僅「霧裡看花」，更因而產生誤解，增加實施的阻力和困難。(陳伯璋，2002)

(四) 下游：教學與評量

國中實施九年一貫課程遭遇到的最大困難是「排課」問題。在九年一貫課程的七大學習領域架構下，傳統的單科教學消失了，因此教師排課必須以學習領域為依據。歷史老師變成社會領域老師，理化老師也成為自然與生活科技領域老師，甚至於工藝老師也成為自然與生活科技領域老師。理論上具有不同學科專長的社會領域教師必須協同教學，具有不同學科專長的自然與生活科技領域教師已應該協

同教學，才符九年一貫課程的統整精神。但揆諸實際狀況，由於學校教師長期以來習慣於單科教學，一下子要改行協同教學，實在不容易。因此也有學校採用「包領域」方式排課，由一名教師擔任一個領域的全部教學。這種排課方式雖有行政上的便利，但因教師學科專長有限，不但造成教師教非所長的心理壓力，也實質影響教學品質。

「九年一貫課程綱要」要求每個領域課程綱要，都要依照十項基本能力列出作為編輯教材、設計教學參照。這種情況往往反而造成了限制。九年一貫課程強調多元評量，且要把能力指稱轉化為教材與評量。基礎層教師普遍缺乏這種能力。事實上，能力指標過度分化，即成為知識化或分子化了，有違統整與彈性原則。

（五） 檢討與改進

檢討

1. 十大基本能力的迷思

十項基本能力的設計有很多盲點：

- (1) 「十大」其實不十大，細數有二十四！
- (2) 「基本」也不基本，其實大多很高層且抽象，不易界定與操作。「讀、寫、算」或「認知、記憶、理解」等道地的基本能力怎麼不見了？難道這些是「帶不走」的能力嗎？
- (3) 怎麼不見層次？既云基本，應有層次。
- (4) 「十大」都是能力嗎？其實，有的屬於目標（如：發展潛能），有的屬於內容（如：文化學習與國際了解），有的屬於原則（如：終身學習）……邏輯上很有問題！

2. 課程統整流於形式

課程統整是九年一貫課程的核心概念之一。但它對長期以來習慣於單一學科教學的教師而言，是一大考驗，更是嚴苛的挑戰。由於課程統整需要打破學科疆界，進行跨學科、跨領域的教學設計，各教師們如無法熟悉多學科的教材與教法，或不能在教師同儕間形成課程與教學發展團隊，即無法進行課程統整。即使小學教師們較習慣多學科整合的教學生態，然而在新課程實施時，不問教材內容為何，一窩蜂演練「主題統整」的教學模式，造成「為統整而統整」的偏差，使課程統整與統整教學逐漸流於形式。

國中教師面對課程統整的要求，實際教學倍覺艱辛。由於國中教師大多不諳協同設計及教學的精神與方法，而且多年來幾已定型的分科教學習慣，以致難以實施領域教學。再者，由於教科書的編輯雖有統整之名，但無統整之實，使國中教學益形困難。至於鄉村偏遠之小型學校（尤其學校規模只有六班者），更無法在教師團隊的分工與合作機制下來進行課程統整與協同教學。由此可見，課程統整的立意甚佳，也有部分教師（尤指國小）具有這些能力，但整體而言，現實與理想的落差甚大。若此現象持續惡化而無改進與補救的措施，教師挫折感日增，信心日減，九年一貫課程便很難平坦地走下去了。

3. 學校本位的課程發展並未落實

課程發展需要行政的支援，尤其是行政法規、人事、經費的鬆綁。但是目前即使學校可以在員額總量管制的原則下，調整學校行政二級單位，但是縣市政府財主單位未能配合。尤其在經費上的管制仍未適度鬆綁。

此外，學校本位的課程發展，意味著課程自主性的提高，但也伴隨著績效責任、團隊合作的考驗。這對於習慣於「執行」角色的教師，以及單兵作戰的教學文化也會產生不少阻力。因此，學校本位的課程發展，需要積極追求績效的「學校文化」來支持。

4. 教科書編輯問題重重

九年一貫課程實施後，國中、小的教科書全部開放民間編輯。自此之後，國立編譯館專責教科書審查業務，不再插手國民中小學教科書的編輯。

市場上教科書「一網多本」的現象，卻已造成書商編書、學校選書以及家長買書的若干困擾。國民中小學教科書是一龐大的「市場」，也成為相關出版商競逐利益的「戰場」。書商無法在短期內編出既叫好（具有專業水準）又叫座（符合商業利益）的教科書，只好捨棄專業而就利益，因此常見錯誤百出。學校也缺乏教科書評鑑知能，也沒有全套已編好的教科書可供詳加評選，加以利益迴避考量，不敢全校各年級採用相同教科書版本，以致同年級各科目的版本不同，同科目各年級的版本也不同，形成教材系統的紊亂，也造成教和學的困擾。家長也有困擾，往往不放心只買一個版本的教科書，連帶還要加買比教科書更貴的參考資料或補充教材，費用不貲，家庭不富裕者，叫苦連天。實施九年一貫課程而開放教科書編輯，確實已衍生不少問題。

其實，教科書的主要問題在於品質不夠好，編寫的方式及內容無法反應九年一貫的精神與特色，而不利於領域統整教學。凡看過新版國中教科書的人都十分感慨，社會領域的教科書居然是歷史、地理及公民三科教材的合併，而非教材結構的統整；自然與生活科技領域以及人文與藝術領域的教科書，也有類似的缺失。這種分科彙編式的教材結構，如何引導學校教師實施領域統整教學呢？如果連具有教科書編輯專業團隊的書商都編不出領域統整的教科書，怎能要求學校教師憑一己或數人之力自行編輯統整教材呢？如果學習領域的教材統整不僅是九年一貫課程的精神，也是九年一貫課程的必要形式，那麼就必須編得出能充分反應統整精神與統整形式的教科書，否則課程改革將成為口號和形式（陳伯璋，2002）。

5. 配套措施仍顯不足

九年一貫課程所牽涉層面甚廣，因此極需配套措施的搭配，舉凡人力、物力、經費、時間的配合，如果行政機關（部、局、學校）沒有良好的規劃、分工、執行的能力，那麼新課程的實施是無法成功的。然而從試辦二年及正式實施一年的經驗來看，課程管理的機制並未建立，尤其縣市層級的配合及觀念調整仍有相當程度的落差，而縣市人事、主計單位的配合也有所不足。

此外，研習課程及實施成效並不顯著，課程評鑑及研究的長期發展單位（如國立教育研究院）尚未成立，高中多元入學方案的爭議尚未解決，在在均影響九年一貫課程的推動成效。如果這些相關的配套措施不及時加以改進，那麼新課程的實施將無法達成預期目標。

改進建議

1. 實施時程的調整

教育界同仁都有同感，九年一貫課程之實施，小學部分因變革較少而較無困難，但國中則因分科教學幾已根深蒂固而難調適。目前國中一年級實施九年一貫課程，既無適當的教科書引領統整教學，也不熟悉協同教學的方式與技巧，而單一學科專長又不足以勝任包領域的教學，老師們可說是苦不堪言。因此，為避免課程實施的偏差，確保課程改革的實質效果，教育主管機關應審慎評估是否調整九年一貫課程的實施時程。如果主管機關堅持依照原定進度實施，亦須在推動實施過程中，強化師資培育功能，提升學校教師領域教學素養與能力，讓老師們有能力，讓改革有成效。

根本解決之道是：中、小學區分，小學繼續推行領域式統整課程，絆進行必要之微調，國中則停止領域課程與合科教學，而恢復分科形式，實施分科式統整，即強調教學上的功能統整，鼓勵科際間教師的對話與合作，並規劃與高中（職）課程連貫，以利於十二年國教的準備；即國小六年一貫，中學六年一貫，六六各一貫。

2. 課程結構的調整

七大學習領域應只是課程統整的參考架構，而不必成為教材教法的限制，也就是「眼中有領域（如七大學習領域），腦中有主題（統整的、創新的）、手中有模組（實用的、可行的）、心中無疆界（不受限放領域）」；「領域內統整」固然很好，「跨領域統整」又有何不可？我們應強調的是自然的統整、自發的創意。

3. 「一綱多本」教科書制度的改進

當前教科書的審查，係委由國立編譯館主其事，組成各學習領域（或各學科）審查委員會，其運作仍然存在若干問題，例如由編譯館承辦此一業務的適切性，審查委員會審查基準及其與出版社的互動關係，都有改進的空間。

至於出版社兼負編選、印製及出售的一貫作業，加上與學校教師間的利害關係，都使得商業利益影響教育價值的神聖性。因此若能朝向編、印、售三者分離，而非一手包辦，或許可以杜絕目前所指責的弊病—不當利益的掛鉤。

在學校選用教科書方面，應改進教科書選用制度，避免不當利益的涉入，朝向更公開、更客觀的評估過程，以建立家長對學校及教師的信心。

國立編譯館亦應恢復統編本，提供學生物美價廉的教科書，與民編本並行，給教師和家長多一項選擇的機會。

4. 教學創新與在職進修

教學創新是提昇教學品質、確保課程改革成效的基礎。除了建立教師教學創新及教學績效評估的鼓勵措施之外，也可透過有效的研習，使教師「增權賦能」(empowerment)。

5. 配套措施的加強

新課程的實施需要各級政府提供較為有利的配套措施，諸如法令的鬆綁(如人事、會計制度)、教師專業成長的研習、新舊教材的銜接、加強新課程實施的宣導工作、相關經費的補助、辦理績效考核等。這些工作教育部都已積極進行中，然而成效則有待評估(教師研習的成效有許多負面批評)，又如人事、會計的鬆綁只是口惠而不實(如學校人事總量管制的彈性及支援仍不足)，而教育部與縣市政府教育局間的協調機制仍未臻理想。此外，數位學習環境是未來提升學習成效的重要方式之一，教學資源的流通和分享，可以彌補實體資源之不足，對資源不足區域應優先提供輔助的學習管道。

(七) 結語

陳伯璋(2002)在群策會國政研討會發表的「中小學課程改革」一文中對九年一貫課程有如下的總結：

「中小學課程改革是教改的重點。國民中小學九年一貫課程由於上路匆促、配套尚有不足，故徒具改革理想，執行卻多困擾。主管機關應審慎評估是否調整實施時程，並加強配套工作，以營造實施新課程的有利條件與環境，確保課程改革的實施成效。」(394頁)

教育改革需要群策群力的配合和努力，它不可能只靠理想或理念的「吶喊」，它需要顧及改革的問題及困境，不能流於主觀的熱情，而是需要明確合理的理念和架構，也需要標準化的程序和有效的方法。不可諱言的，九年一貫課程是「激進而全面」的改革，上、中、下游都出了一些問題，如何改善體質，形成共識，行政當局及學校都仍有很大的努力空間。尤其在提供更多的配套措施和支援系統方面更該加把勁。如果先天不足，後天又失調，亦應誠實以對，及時採取果斷措施，以免問題與弊病一發不可收拾。

五、師資培育問題

(一) 源起

中華民國過去師範教育的發展，主要是依據 1932 年公布的「師範學校法」。1947 年修正發布的「師範學校規程」，1976 年公布的「師範教育法」，基本上都是採取「一元化」和「公費制」的師資培育方式。在那個漫長的時代，師資培育是由師範體系擔負責任，一般大學及私立學校不能參與師資培育工作，師範體系的學生都享有公費。由師範院校負起師資培育的主要工作，主要的理由包括：以單純的師校環境，培育高尚的專業精神；以一元化的政策，充分掌握教師需求，避免人力浪費；易於控制師範生素質(孫邦正，1985)。

一元化政策在種種的反對聲音下朝向多元化的師資培育。1994年「師範教育法」被修定為「師資培育法」，除了確立師資培育多元化的制度之外，把保有傳統歷史使命的「師範」改為「師資」。台灣的「解嚴」不但是政治的解構，也把教師的傳統角色期望給了結了（張鈿富，2002）。主張多元開放師資培育制度的人士認為，透過自由競爭將可提升教師素質，而許多人希望擔任教職，反對師範生獨占的要求，更加速多元化師資培育政策的落實（高強華，2000）。

在教育改革中，師資培育政策主要執行的是「教育改革行動方案」。在教育改革行動方案中的第三項以健全師資培育與教師進修制度為主。提出具體的執行內容與說明，也標示執行的時間與投入的資源，如表一（教育部，2002a）：

表一：師資政策：健全師資培育與教師進修制度

執行事項
1.加強多元師資培育制度充實師資來源
2.健全師資培育機構組織與功能
3.落實教育實習制度及功能
4.建立教師終身進修制度

傳統的中小學師資培育是採分流培育的，師資培育機構反映了中小學的課程發展。因此，2001年正式起動的九年一貫課程，標榜的是國民中小學九年一貫，以學習領域代替分科課程；因此，遂有人認為中小學的師資培育在某種程度上應該採取合流培育。近年來教育部對師資合流培育的制度，已逐漸有鬆綁的跡象。例如自1998學年度起，師範學院特殊教育實施中小學合流培育，同時也開放部分中學學程給師範學院。而師範大學也可設小學學程。課程設計上既然強調九年一貫，在師資培育方面中學與小學是否仍要嚴格劃分，也就被提出來檢討了。

至於教師與校長的角色，1995年「教師法」公布實施以後，發生了很大的變化：校園裏教師會、教評會及家長會三會鼎立，挑戰傳統行政權威，校長的權力大為削弱。後來，校長也改由遴選產生，有了民意基礎，也受到民意的牽制，校園行政生態丕變；校園是民主化了，校長的權力也愈來愈被架空了。由於行政系統和教師會之立場與認知不同，角色與利害衝突事件時有所聞。至於家長會，在教育基本法公布之後，有了參與校務運作的法律基礎，也是利弊互見；若干學校的家長會積極參與校務運作的同時，也讓地方政治派系介入校園，妨礙了學校的專業自主。

縣市級的教師會和全國教師會在「教師法」公布實施以後，也積極運作，除了維護教師權益，也參與教育政策協商，成為社會上舉足輕重的壓力團體。2002年9月28日教師節，全臺國教師會發動四萬名教師上街大遊行，提出「尊嚴」、「團結」的口號，要求組織工會、擁有罷教權，聲勢浩大，史無前例。雖然協調後並未達成組織工會和擁有罷教權的目的，但已給社會帶來極大震撼，給政府帶來很大的壓力。

(二)「師資培育法」的特色

1994年修正公布的「師資培育法」和1995年公布的「教師法」，把整個師資培育制度和教師角色做了相當幅度的調整與改變。其中在「師資培育法」二十條中，包括了下列五項重要內容（參見伍振鷺，2002；吳清山，2002）：

- 1. 師資培育管道多元化：**昔日師資的培育，以三所師範大學、政治大學教育系（培育中等學校師資）及九所師範學院（培育小學師資）為主體。今日師資培育機構已包括既有的師範校院，一般公私立大學教育相關學系、教育學相關之研究所及教育學程中心等四類。今日台灣一百五十餘所大學校院中，近半數（迄2004年2月，有74所）已成為準師資培育機構，連同尚存的十所師範校院，每年出爐的合格教師數在二萬名之譜，遠超過實際所需，教職競爭空前激烈。
- 2. 師資培育方式採自費為主：**過去師範校院學生免繳學費，並享受公費，且有服務的義務；享受多少年公費，就要服多少年的務。現在則是以自費為主，兼採公費及助學金方式實施。公費生以就讀師資類科不足之學系或畢業後志願至偏遠或特殊地區學校服務之學生為原則，惟名額已逐年減少，2003學年已剩象徵性的一百餘名而已。由此觀之，新師培政策係將原以公費為主的制度，改由市場供需決定的自費為主；公費生則因具有特殊任務，僅係輔助性質而已。
- 3. 教師資格取得採「檢定制」：**以往師範校院學生結業後分發實習一年，成績及格者，即取得合格教師。根據1994年的師培法，則是所有師資生必須在修畢教育學分或學程後，參加初檢合格，取得實習教師資格，經實習一年成績及格參加複檢合格，方能取得合格教師資格。換言之，對師資素質嚴格品質管制，藉此建立教師證照制度，逐漸走向專業化之發展。
- 4. 中小學師資培育得合流培育：**過去中小學師資培育係採分流培育，師範大學培育中等師資，師範學院培育小學師資。根據現行師培法，師範大學可設小學學程，培育國小師資；師範學院亦可設中學學程，培育中學師資。另一種設計是修足合流學分（目前的規畫是五十個學分），加上實習與檢定之後，即可同時取得中小學教師資格。
- 5. 師資培育採「儲備制」：**過去師資培育採取公費制的計畫培育方式，需要多少，便培育多少，以期達到供需平衡。現在採取自費制，屬於儲備方式，透過市場機能調解供需。因此，師培法公布施行之後，臺灣的師資培育正式朝向「多元」、「開

放」、「自費」、「合流」和「儲備」方向邁進，與過去的封閉式師資培育制度形成強烈的對比。

「師資培育法」修正公布迄今已將近十年，中間又配合社會發展及教育需要，多次修正，最近修正公布的是在 2002 年 7 月 14 日，條文由原來的 20 條增加為 26 條，變動較大者有下列四項：

1. 師資培育法目標在於充裕教師來源，並增進教師專業知能；
2. 各大學培育師資須成立「師資培育中心」；
3. 教育實習課程由原來的外加式一年改變為內含式的半年，並且不再支給實習津貼；
4. 廢除初檢和複檢檢定程序，改為參加教育部主辦的「教師資格檢定考試」，及格後授予教師證書。

新制適用對象除了 2003 年大一新生，八、九月開始修讀教育學程的大二學生與教育學分班、師資學分班、學士後師資班學生，也一體適用。

目前中小學師資供過於求，擁有教師證書已不能保證擁有「鐵飯碗」，今年師範校院公費生名額並創下歷年新低，僅 165 名；且隨著師資培育法修正案 2002 年 7 月公佈實施，八大配套子法（包括眾所關心的「教師資格檢定辦法」）已大約制定完成，師資培育制度即將有一番新面貌。

新制與舊制最大的不同，在於實習與教師資格檢定方式（參見表二）。2003 年 8 月上路的新制度，改為大學四年修完教育學分後還不能畢業，得在加修半年（一學期）教育實習，實習成績及格才准畢業，使大學修業時間從四年拉長到四年半；且實習期間因為仍是學生身份，將沒有實習津貼可領，還得照樣辦理註冊，繳交四學分的實習學分費。

而通過實習的大學畢業生，如欲取得教師資格，必須參加國家級的「教師資格檢定考試」，考試通過後才能取得中小學或幼稚園合格教師證書。

表二：新舊師資培育制度對照表

	新制	舊制
實習階段	畢業前	畢業後
實習時間	半年一學期	一年兩學期
大學修業時間	四年半	四年
實習身份	學生	定位不明
實習津貼	無	每月 8,000 元
教師資格取得方式	檢定考試通過	實習成績及格
適用對象	今年入學的大一新生、八月起修讀教育學程、教育學分班、師資班的學員	目前已在修讀教育學程、教育學分班、師資班或正在實習者

由於新制變化頗大，考生選填志願時，務必先了解實習與檢定方式的改變，以及未來教師就業市場的供需狀況，才能做出正確判斷。這種變革的立即影響是：2003 年學士後師資班考生人數銳減，師範學院新生錄取水準大幅下降。學士後小學或中學師資班是未修習教育學分又想當教師者取得教師資格的唯一管道。2003 年共有一萬零一百多人報考學士後國小師資班，雖然為數仍然不少，但比去年少了五千多人，是歷來報考人數減少最多的一年，教職難覓是主因。由於師範生公費名額大幅減少，師範生就業沒有保障，競逐有限教職名額，難度愈來愈高，師範校院（尤其師範學院）對青年學子已愈來愈不具吸引力了。

新的中小學師資培育制度於 2003 年 8 月全面啟動，所有師資生（含師範生和師培生）必須通過檢定考試才能取得教師證書。雖然第一批新制適用對象今年才開始修教育學分，修完學分還得實習半年才能參加檢定考試，但在新舊制過渡期間，教育部開放舊制學生可自由選擇採用舊制或新制，因此，最快 2003 年 8 月 1 日開始實習的學生，即可選擇實習一年、不考試即取得教師證書，或經由實習半年後參加檢定考試取得教師證書。

由於新的實習制度只需實習一個學期，預估大多數學生都會在上學期參與實習，因此未來師資檢定考將安排在寒假結束的三、四月份舉辦，且每年辦理一次。

而基於若舊制生選擇採用新制，最快 2004 年 2 月即可結束實習，教育部正規劃明年三或四月舉辦首次中小學教師資格檢定考試，開放完成新制實習的學生報考。但學生必須在實習前就選定採用新制或舊制，不能中途轉換，例如舊制生不能實習到一半，突然決定參加新制的師資檢定考試，試圖縮短實習時間。

至於檢定考的形式，將由國立教育研究院（籌備處）負責命題，師範校院與設有教育學程的一般大學擔任試務工作，考試科目共四科，皆屬教育專業科目，包括國語文基本能力、教育原理與制度、課程與教學、發展與輔導。每科滿分一百分，不設定檢定通過人數或通過率，只要四科平均成績達六十分及格，且沒有一科零分、至少三科分數達到五十分（及最多只能有一科低於五十分），就算通過檢定，由教育部發給合格教師證書，然後可以參加甄選成為正式教師。

（三）「教師法」的特色

1995 年公布實施的教師法具有下列的特色：

1. 是學校教師的專業組織

目的在維護教師專業自主、規範教師專業行為，並且提升教師專業能力。

2. 是學校教師的自律組織

一方面制定教師自律公約，一方面代表教師和校長等行政人員溝通，監督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜，爭取相關權利，以提升教師的工作條件和滿意度。

3. 參與校務

例如校長與新任教師的遴選、聘任和處理聘任申訴事宜。

4. 採三級制

除了學校教師會之外，還包括各縣市的教師會和代表全國教師的全國教師會。

校園中成立教師會後，產生了下列的影響（周祝瑛，2003）：

1. 教師從半專業人員變成專業人員。
2. 藉由教師會建立教師集體溝通方式，也能對外發聲。
3. 建立申訴管道。
4. 從權威走向合議制，使得教師自主意識抬頭。

（四）問題與挑戰

當前臺灣地區中小學教師有二十二萬人之多，其素質雖有逐年提高的趨勢，但並不意謂著師資素質沒有提昇的空間，尤其當前教育面對自由化、民主化、本土化、國際化、資訊化和多元化的衝擊，師資培育是否能有效的因應，值得深思；其次，教師專業的定位、角色與功能，是否能夠符合社會大眾的期待，值得探討；教師的權益與福利如何獲得合理的保障，亦有待研議。

茲將當前師資培育與教師專業之問題癥結綜合分析如下（參見：中國時報社論，2003.7.17；吳清山，2002；周祝瑛，2003；張鈿富，2002）：

1. 師資供需失調、「流浪教師」日增

師資培育多元管道，符合師資儲備制精神，但是因為教育學程及教育學分班擴展過於快速，導致師資供需產生嚴重失調現象；就辦理教育學程之學校而言，多達七十餘所，每年所培育的師資人數已經供過於求。以九十二年而言，待業教師有三萬五千多人（中國時報社論，2003.7.17），國中小教師實際缺額僅三、四千人，且多為偏遠地區國小英語或資訊教育教師，而且扣除公費生分發名額二千三百一十三人後，自費生可競逐的機會只有一千多名，競爭之激烈可想而知。以致取得教師合格證書，找不到工作者比比皆是，馴至成為「流浪教師」，而且數量日增。這不但是人才的浪費，師範教育投資的浪費，也是潛在的社會危機。最可憐的是師院自費生，除了教書，並未裝備其它專長，實在難以想像他們在求職失敗之後，怎麼生活下去！優秀有熱忱的青年師表，竟成「游民」，情何以堪！未來取得教師資格者累積之數愈來愈多，「失業」或「待業」的問題將會愈來愈嚴重。

2. 學校教師的退休潮

目前一個荒謬的現象是：有一大批想當老師的年輕人，在各地「流浪」，求一教職而不可得，但另有一大批想退休的老師退不下來，地方政府以財政困難為由，強迫他們留在崗位上。根據統計，迄九十二年七月申請退休而無法退休的教師，共約有一萬兩千人（中國時報社論，2003.7.17），而且想退休的人數愈來愈多。有兩大原因加速教師想退休：第一、政黨輪替後，教師對未來的保障缺乏信心，寧可現在先退，以保障教師退休基本權益；第二、許多老師（尤其資深教師）對層出不窮的教改花招，缺乏認同，對於新課本、新方法，很難適應，在疲於奔命之餘，又常被定位為被改革的對象，專業尊嚴喪失殆盡（中國時報社論，2003.7.17）。目前台灣各縣市教師都湧現了前所未有的退休潮，「五五優惠專案」取消在即，也引起不少待退教師的關切。一位有三十一年服務年資的台北縣女教師申退被拒後，跑到教育部去跪地痛哭陳情，引起了社會嚴重的關切，也使行政院與教育部開始重視教師退休問題。

3. 師資培育機構定位不明

目前師資培育機構包括三大類：一、師範校院；二、設有教育院、系、所之大學校院；三、設有教育學程之大學校院。難道它們的客觀條件和角色功能都一樣嗎？其中師範校院的定位與發展，一直是各校關心的課題。值此師資培育多元化的時代，雖然各師範校院具有優良傳統和師資的優勢，但是政府對於師範校院的投資，比起一般公立大學差距甚大，而師範校院自籌校務基金的能力不足，使得師範校院的競爭力日益薄弱。今年師院自費畢業生成功獲得教職的比率空前低落，學生出路既無保障，自然難以吸收優秀學生，以致今年師院自費新生錄取標準空前低落，已落在許多私立大學校院之後。長此下去，師範學院優勢盡失，恐有崩盤之虞。三所師大雖然情況較好，如果未能投入更多的資源和作適當的轉型，未來發展也不樂觀。

4. 教師資格檢定方式流於形式

依現行「高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定及教育實習辦法」規定，教師資格檢定採取初檢和複檢方式，修畢師資職前教育課程及格者，即得初檢資格；而實習成績及格者，複檢合格後，由教育部發給合格教師證書。這套程序看似很合理，但許多人批評流於形式，達不到篩選和品管的功能，因為實習成績不及格者所佔比例甚低。2002年7月24日修正公布的「師資培育法」，已經將初檢和複檢的規定條文加以刪除，改採統一的檢定考試方式，並委由國立教育研究院統籌辦理。國立教育研究院其實仍在籌備階段，定位不明，人力不足，是否能夠承擔此一劃時代的重責大任，不無疑問。

5. 教育實習缺乏妥善完整規劃

師資培育法明定修畢師資職前教育課程取得實習教師資格者，應經教育實習一年，而且有實習輔導教師輔導，實施效果仍頗受批評。新修正公布的師培法已將教育實習減為半年，可能使實習工作更無法落實。

6. 教育學程資源不足

一般大專院校院所開辦的教育學程普遍面臨人力和物力資源不足、教師工作負擔繁重、學生學習資源有限等問題，導致學生學習效果大受影響，整個學程辦學品質呈現嚴重參差不齊的現象。臺灣是否需要那麼多師資培育單位，已愈來愈受到懷疑。

7. 教師遴選弊端叢生

自從教師法公布之後，各校依法成立教師評審委員會，辦理教師聘任相關事宜。此種象徵「學校本位管理」的精神，的確有其時代的意義。然而實施多年的結果，各種弊端紛紛出現，例如：人情關說、黑箱作業、內定說、不適任教師擔任委員，時有所聞，甚至還有送紅包、暗盤交易的傳聞，民怨日深，同時也讓應徵者疲於奔命，可謂勞民傷財！

8. 教師進修未能符合實際需求

雖然政府和各校都在積極推動教師進修，但是成效有限，而且也面臨到一些瓶頸。例如：進修內容五花八門，種類繁多，無助於改進教學；教師利用上課期間從事進修活動，影響正常教學活動進行；偏遠地區教師進修缺乏適當支援；無意參加進修教師缺乏監督機制等。

（五）新局的因應

臺灣的師資政策已走到一個新的十字路口，新制的理想尚未實現，舊制的優點已逐漸在腐蝕，面對新局，有識之士憂心忡忡，紛紛提出建言，茲綜合各方意見，提出下列因應策略：

1. 建立師範系統為骨幹的多元師培政策，有效調節師培人數

為了確保師資的品質、避免教育投資浪費和製造「流浪教師」，師資培育政策應兼顧「開源」、「節流」、「儲備」和「激勵」，而不是只強調開源（師資來源多元化，大家來分餅）和儲備（多多益善，透過自由市場競爭，來個優勝劣敗）。換句話說，如以經濟制度來比擬，寧採計劃經濟，而不迷信自由市場經濟，適度的管制和調整是必要的。

師範體系既以師資培育、教師進修和教育研究為其設立宗旨，且為其優勢所在，也是我國優良傳統，自應作為師資培育的主體，應至少負責中小學半數師資的供應。

對於一般大學校院師資培育中心的設置申請，應在兼顧「市場需求」和「質重於量」原則下，從嚴審查，並檢討學士後師資班的設置，以有效掌控師資培育人數。對於現有七十餘個師資培育中心（原教育學程中心）師資、物資條件及辦理績效欠佳者，應儘速透過評鑑，建立退場機制，預期三年內減少一半。對於師範院校，也應加強考核、評鑑和支援。

無論師範校院、設有教育院、系、所之大學校院或設有師培中心之大學校院，凡經評鑑辦理不善者，應要求限期改善，如仍未達改善標準者，勒令減少招生人數或停止招生；經評鑑績優者，給予經費補助和獎勵。

2. 協助師範校院轉型，強化其競爭能力

師範校院仍是師資培育的主力，關係到師資培育與進修品質，政府應該明確其定位與發展，除了積極充實各師範校院之軟硬體設備外，也要採取多元轉型模式，訂定轉型辦法，並由各師範校院配合社會環境變遷及自身特色和需要，整合校內成員、校友及社會人士之意見，積極進行改革，以有效提升其競爭力。

目前三所師範大學，宜朝向以師資培育和教育研究為特色的綜合大學轉進，在師資培育方面，以培育中學師資為主、小學師資為輔，並得合流培育；七所師範學院，由於規模較小，宜優先鼓勵與鄰近大學整併，在師資培育方面，以培育小學師資為主、中學師資為輔，亦得合流培育。

3. 整體規劃提升師資生與教師品質

首先，應強化師資生專業能力，提升其專業素養。未來的師資生除了具備教學專業知識之外，外語能力和資訊能力，都是必備基本能力之一，當然對於師資生人格特質的了解和專業精神的涵養，也要列入課程內容。此外，應該辦理師資生基本能力的檢測。

其次，加強教育實習督導工作，確保學生教育實習品質。教育部應邀集各師資培育機構、地方教育行政機關、教師研習機構和實習學校，重新研議未來只有一學期的教育實習方式及內容，共同負起實習督導責任，以落實教育實習效果。

對於在職教師，可行策略為實施教師換證制度，有效激勵專業成長。透過教師換證機制，積極方面可收到激勵教師進修和提升教師專業水準之效；消極方面，可淘汰不適任或不求上進之教師。

另一可行策略為辦理教師多元進修認證，確保教師進修研習品質。為了便於教師進修多元認證的執行，宜成立一個多元認證的統合單位，訂定多元認證辦理程序（包實施原則、實施方式、認證單位、審核標準、實施程序等），以為遵循的依據。

鼓勵教進修的另一項重要配套措施是成立區域性教師研習中心。務實的做法是：教育部鼓勵各師資培育機構規劃區域性方案，並補助運作所需經費，有系統地整體規劃和統籌地方政府之教師進修活動，並配合現有國民小學教師研習會、中等學校教師研習會、師資培育機構、學校本位進修及民間團體等，辦理教師進修，以充分運用社會資源，建構一個完整的教師進修體系，發揮教師進修功能。

4. 成立常設機構辦理教師證照考試

為了有效檢驗教師專業知能，必須辦理具有公信力的國家級教師證照考試。此種考試應符合專業、公平、合理、經常、便利和多樣的原則。目前教育部規劃的考試科目共四科，全屬教育專業科目，包括國語文基本能力、教育原理與制度、課程與教學、發展與輔導，完全忽視任教的專門科目或學習領域，且皆採筆試方式，是否能符合上述原則，不無疑問，應輔以口試、試教或實作。此外，配合教育實習減為半年的新制，教師資格檢定考試以一年辦理兩次為宜，而非一年一次。

目前教育部規劃由國立教育研究院（籌備處）負責命題、師範校院與設有教育學程（師培中心）的一般大學擔任試務工作，完全是權宜性的考量，是否能符合上述原則，也很令人懷疑，以目前國立教育研究院（籌備處）的條件來說，恐力有未逮。較適當的做法應是制度化地成立類似「大學入學考試中心」的「教師資格檢定中心」常設機構，綜理命題及試務工作，俾確實遴選優秀合格教師。

5. 建立教師聯合遴選機制，改善現行教師遴選缺失

過去各縣市辦理教師聯合甄選、遴聘與介聘，行之有年，堪稱公平，大家稱便。現在依據修正「教育人員任用條例」，教師遴選權力下放至各校，並不切實際，且弊病叢生，為各界所詬病，已如前述。若干學校（尤其是小型學校）已務實地委託縣市教育局統一辦理遴選。為使各校辦理教師遴選能夠慎重和警惕，建議在未修法前結合社會各界成立「監督教師遴選聯盟」，處理舉發教師遴選不公案件，俾使學校遴選教師能夠朝公開、公正、透明方式進行。根本之道為修正「教師法」與「教育人員任用條例」，恢復聯合甄選、遴聘與介聘制度；必要時，可與學校自辦遴選制度並行。

6. 提升高中（職）教師至碩士學位，提高教學品質

目前高中（高職）課程內容都有其深度和廣度，教師沒有豐富的學知能，很難勝

任教學工作。所以，提升高中(職)教師至碩士學位，應該成為未來師資培育重要政策之一。

7. 建立教師「榮退」制度，促進正常新陳代謝

由於輿論的壓力，最近由行政院出面答應了編列三百億元特別預算，分三年編列，由中央與地方分攤，以支應教師退休所需。預定中央政府約補助地方六成，由地方自籌四成。屆時地方政府是否負擔得起這四成預算，還在未定之數；即使籌得出來，這一點為維持師道尊嚴而編的三百億，恐怕還是不夠的。因為這是筆「特別預算」，很可能會讓已經有退休資格的教師爭相申請退休。這三百億用完了，說不定就沒了。職是之故，教師的退休潮不會就此結束。其實，教師退休並非壞事。具有退休資格的人，讓他們退休，應是最自然不過的事；有輪替，才有新血輪，待業教師才有機會實踐他們的教育理想。政府不應該將之視為財政負擔，而有通盤考量，將之視為教育投資、教育改革的一環（中國時報社論，2003.7.17）。

通盤考量，建立教師「榮退」制度，促進正常新陳代謝，才是正本清源之道。根據「學校教職員退休條例」的最新修正，即將取消教職員年滿五十五歲或服務滿二十五年加發五個基數的「五五專案」規定，未來將比照公務員退休法辦理。其實教師在乎的，並不是五五專案能多領五個基數退休金，而是能早一點退休，並且有選擇一次退或月退的自由；同時希望不是只有這三年想退休的教師都能退休，而是未來可以維持下去。現在很多地方政府都在喊窮，過去教師若選擇在五十五歲時退休，因為有五五專案，地方政府都不會阻擋；現在取消，萬一地方政府又拿不出錢來，勢必造成教師必須等到六十五歲屆齡時才能退休，反而影響教師的權益，也阻礙了正常的新陳代謝。因此，教育部應加緊和地方政府協調，以免「錢不夠」成為良法美意不能落實的原因。此外，教師退休金百分之十八優惠存款利率政策，仍應繼續維持，以符合信賴與保護原則。

8. 確實推動小班教學制度，解決超額教師問題

教育部為推動小班教學制度，往年編班人數明訂「以不減班為原則，每班至少 30 人」；增班原則為「國小每班 35 人，國中每班 38 人」。2003 學年起，由於政府財源緊縮，為縮減教育人事經費，這項「不減班為原則」的規定突然被取消了，不少學生來源不足的學校，無法比照上學年依每班 30 人編班，出現嚴重超額教師問題，排擠新進教師入列機會，也與小班教學理念背道而馳，對國教資源分配勢必出現重大衝擊，衍生嚴重的後遺症。

針對 2003 學年開學前夕教育部驟然改變國中小編班制度，造成減班、嚴重超額教師問題，許多縣市措手不及，實在無從因應，紛紛建請教育部檢討這種做法。教育部表示，牽涉人事經費問題，暫維持原案；但同意另組專案小組深入研議，三個月後再訂編班制度。但三個月後學校都已開學，造成的問題已無法挽回。無奈，若干縣市只好考慮概括承受所有教師人事費用，仍依舊制編班，以消化超額教師，未來再採退而不補方式逐年縮減人事。這種「中央舞劍，地方受創」的不負責任、

又不合理的決策模式，不但枉顧民瘼，也違背教改初衷，應請監察院予以糾正。目前我國嬰兒出生率降低、生源減少，正是推動小班教學制度的大好時機，其所需的經費，政府不但不能剋減，甚至應該順水推舟，樂觀其成，從寬編列才對。

（六）結語

台灣師資培育全面多元化以來，師資市場空前熱鬧，教師專業卻也空前混亂。其中，師資供需嚴重失衡，師資生到處流浪、一職難求的窘境，是前所未有的。追根究底，由於師資培育鬆綁得太大、太快了。一個被忽視的現象是：師資培育機構是多元化了，但定位不明。師範院校傳統優勢漸失，若未能投入更多的資源和作適當的轉型，恐有崩盤之虞。

我們正在執行一個理想與現實無法契合的師資政策。理想上，多元化是為了提昇教師的素質，但是多元而盲目開放的結果，教師的來源、師資培育機構的素質，均讓人擔心；師資的新陳代謝也出了問題。臺灣的師資政策已走到一個新的十字路口，新制的理想尚未實現，舊制的優點已逐漸在腐蝕，面對新局，令人憂心，亟須在確保師資培育「專業化」和「優質化」的前提下，通盤檢討與重整。

如果師資開放、專業自主是一股無法抵擋的力量，則開放中有節制、自主中有責任，應是我們應掌握的原則。機構評鑑與進退場機制的建立，教師實習制度、檢定制及教師福利制度的落實，將扮演重要的角色。

六、綜合檢討

（一）教改尚未成功

台灣的教育改革雖未正式宣布失敗，但確實尚未成功，而且問題重重，亟待重整。

我參與共同發起「終結教改亂象，追求優質教育」重建教育萬言書連署，動機非常單純：痛心教改，痛惜教育！

曾是教改龍頭之一的劉兆玄先生曾痛心地說：「教改與教育脫了節！」我深有同感。最近，許倬雲院士（2003）在「也談教改」一文中談到教改最大的失誤，可能是在整個改革過程中，缺少評議與試驗，的確一針見血。換言之，教改的程序出了問題。相對地，有人卻說：「教改沒問題，是教育有問題。」就顯得缺少反省力，當然也就缺乏說服力。

照理說，就是因為教育有問題，所以才需要教育改革。改革（尤其是如當前巨幅的改革）的過程中如果不獲教師、家長和學生的支持，改革的結果如果是學生更不快樂，程度反而下降，畢業後沒頭路，甚至窮孩子上不了學，那麼改革本身難道沒有問題嗎？

（二）教改與教育脫節

問題出在那裡？「教改與教育脫了節」、「教改程序有問題」應是重要的關鍵。這兩者又跟「教改與研究評鑑脫節」有關。試想：台灣十年來的教改運動，有沒有照教育原理來搞呢？有沒有嚴謹的程序規劃呢？有沒有參考教育研究的結果呢？有沒有試驗、檢驗與效果評估呢？就以教改第一大工程「九年一貫課程」來說，答案恐怕都是否定的。

如果是「亂中有序」，也就罷了，偏偏又很難令人有這種感覺。

（三）民粹掛帥，成就教改新貴

那麼，教改是亂改嗎？這種說法又似乎對許多熱衷教改的人士和案牘勞形的主政者不公。但種種跡象顯示：「教改脫離了教育，反而結合了民粹」。這聽來很荒謬。教改的目的在解決教育問題、提昇教育品質，教改如果脫離了教育，那它還剩下什麼？難道為教改而改嗎？難道教改只為成就教改新貴嗎？這個問題必須釐清，否則教改一定走不下去；硬要照民粹路線走下去，一定帶來教育災難！

（四）教育決策粗糙、急躁

1. 政策形成草率：許多教改措施被批評為出早產兒，急就章；匆促上路，不夠成熟；粗糙，急躁！（以九年一貫課程、「一綱多本」教科書為最典型）
2. 外行領導內行：如九年一貫課程，外行當建築師、繪藍圖，師範院校包工程（承包商），再訓練一批批推銷員（種子教師）。結果是：藍圖不好，營建不易，貨色欠佳，推銷困難，顧客（學生）難以消受，店員（老師）頻受責難。教師本應是改革者，卻成了被改革者。工程幾近停擺，這時，推手們一個個抽身而退，主政者仍在硬拗，學校只好苦撐。
3. 目標迷失：或為改革而改革（如多元入學方案和師資培育多元化，主要為了廢除「聯考」和「壟斷」），或受政治力的介入（如語言教育政策—小一即要學三種音標），忽視了改善的本意，也扭曲了教育的本質。教育改革成功的指標似乎侷限於消極的「開放」（多元）和「快樂」，結果是快樂不可得，連原有的程度或成就也失落了，而開放多半流於形式，「混亂」反而成為其代名詞。難怪有人批評「教育改革反教育！」
4. 政策搖擺不定：「政策」原應是「可大可久」的主張，可是為了順應一時一眾的民意（民粹），教育政策常是一夕數變，令人霧煞煞，故有「教改像月亮，初一十五不一樣」的流言。
5. 宣導口徑不一：九年一貫課程推展不順，教育當局與教改主導者往往歸因於宣導不足，因此想盡辦法加強宣導，那知這種宣導往往是「人人一把號，各吹各的調」，教基層人員愈聽愈迷糊，不知何去何從。難怪有人批評「九年一貫不一貫！」這當然與九年一貫課程本身理念不清、結構欠佳也有關係。

6. 缺乏效果評估：九年一貫課程試辦期間，號稱有一百多所學校進行實驗（每校有三百多萬元的補助），可是始終沒看到教育實驗設計，也沒看到完整而嚴謹的實驗成果報告。然而，這項台灣光復以來最大的教育改革工程，卻在無實證支持的情況下，全面推行了！美其名為「邊做邊改，邊改邊做」的行動研究，其實很不負責任。今日，很多調查報告與實際資料均顯示它窒礙難行，甚至已成為師生和家長共同的夢魘。其他如多元入學方案、建構式數學、「一綱多本」、「廣設高中大學」、「英語及母語教學」及師資培育多元化等政策，莫不如此。這一代的兒童與青少年何辜，竟成為不成熟教育實驗的犧牲品（白老鼠）！

七、結語：我們需要健康的教改

教育問題，千頭萬緒，環環相扣；十年教改，愈改愈亂，有待重建。

（一）**誠實以對**：我們應面對現實，一齊來重建教育新秩序，該停則停，該改則改！以最大的兩大教改工程為例：

1. 九年一貫課程：

問題是：(1)理論缺乏，(2)指標空泛，(3)配套不足，(4)銜接困難，(5)統整流於形式，(6)國中合科不易。

根本解決之道是：中、小學分開，小學繼續推行統整課程，國中則停止領域課程與合科教學，而恢復分科形式，但強調教學上的功能統整，並規劃與高中（職）課程連貫，以利於十二年國教之規劃。

2. 多元入學方案：

問題是：(1)實質上仍是大聯考；(2)考科無法涵括所有學習科目；(3)「考」、「教」太黏，致考試內容與形式太遷就教材；(4)「多元」的管道並不真正多元，絕大部分仍然依賴單一的「考試登記分發」入學，所憑的只是考試分數而已；(5)「一綱多本」增加學生負擔和命題難度；(6)國中基測已成篩選工具，而非僅作為門檻之用。

解決之道是：整修這個方案，包括：(1)簡化現有入學方式為「甄選入學」與「考試分發入學」兩種，並增加「甄試保送」方式；(2)「甄選入學」應明確定位為適性適才的另類評量；(3)在高中職、五專多元入學方面，應採用「一次考試，各區試題大同小異」原則，第二試定位為人性化的補救測驗，限制與試條件；(4)高中職、五專入學考試（基本學力測驗）乾脆只考國、英、數三科，以求簡化；(5)在大學多元入學方面，應推動聯合甄選制。

（二）透明決策（程序標準化）

1. 確立教改目標：(1)快樂，(2)程度（成就），(3)充分照顧弱勢。
2. 國立教育研究院儘速掛牌運作，以作為教育部的參謀本部。

3. 成立教改會診與監督小組。
4. 重建決策程序：重大決策須經謀（規劃）、聽（公論）、試（試驗）、定（決策）、評（評估）、省（反省）的過程

（三）重建教改與教育的關係

教育改革是全民共識，而且也是家常便飯，當然不能停；我們要設法制止的是「亂象」，更重要的是重建教改與教育的關係，追求優質的教育。也就是：1.革新本來就是教育活動中很自然的一環，隨時要微調，但一定要避免「教育大革命」；2.教師必須成為改革者，不要把他們（也是我們）定位為被改革者；3.教改的目標不止是讓學生快樂地學習，而且要有效地學習（有成就），並且弱勢學生的教育機會受到充分的保障；4.教育研究與評鑑必須融入教育決策中，成為其重要依據。

（四）結合教研，追求優質教育

就最後一點而言，我們很遺憾地發現，政府每年投資了許多經費補助或委託教育研究專案。但研究結果不是沒有下文，就是束諸高閣，其中包括許多目標導向、與教育改革攸關的報告。是主政者無暇（無心）參閱？還是研究報告本身沒有參考價值？抑或是研究本來就是為消化預算或顯示學者本色的遊戲，彼此心照不宣而已？無論如何，教改與教育和研究評鑑脫節的現象必須檢討、改進。

我深深覺得當前政府教育決策基礎脆弱，決策程序紊亂，致教育改革亂象與病態叢生。各種教育專題研究中，不乏攸關教育改革的議題，且不乏佳作，若能定期（或及時）加以整理、提煉，公諸於世，應是美事一樁，而且很有必要，對納稅人也才有所交代。教改、教育與教研必須形成緊密的三連環，環環相扣。這樣的教改才是健康的教改，才可能達到優質教育的理想。

個人以為任何變革均應事前審慎規劃，顧慮週全，並有準備與宣導期。一旦決定，不宜朝令夕改，徒增困擾。不穩重、不周延的變革，是改革的票房毒藥；急躁、粗糙的改革，也是不負責任的行為。舉足輕重、動見觀瞻的大人物，更要謙恭謹言，避免如美國著名教育學者 Kauffman (2002) 所言：「聰明人有時對教育說著蠢話」(Bright people sometimes say stupid things about education)。畢竟，教育改革要有勇氣，也要有智慧——專業智慧。

參考文獻：

- 丁亞雯 (1998)：改變考試入學的歷史：高中多元入學方案。**高中教育**，2，22-24。
- 天下雜誌 (2002.5)：考驗教育部--黃榮村搶救「教改災區」。252期。
- 中央日報 (2001.12.12)：高中多元入學八成教師：無法減壓。取自：
<http://www.cdn.com.tw/live/2001/12/12/text/901212e4.htm>
- 太史簡等 (2003)：教改野火集。台中：領行文化出版社。
- 中國時報社論 (2003.7.17)：教師沒有輪替，教育如何改革？
- 行政院教育改革審議委員會 (1996)：教育改革總諮議報告書。台北：作者。
- 伍振鷺 (2002)：師資培育政策與供需機制建立之探討。載於：中華民國師範教育學會主編：師資培育的政策與檢討(1-28頁)。台北：學富文事業有限公司。
- 吳武典 (2001)：我國中等教育階段創造力教育政策規畫期末報告。(未發表)
- 吳武典 (2002)：教育改革要勇氣也要智慧。中央日報，「全民論壇」，2002.3.18。
- 吳武典 (2003)：九年一貫課程的評析與重整建議。(未發表)
- 吳武典 (2003)：我們需要健康的教改止亂象。中央日報，「全民論壇」，2003.8.13。
- 吳武典 (2003)：師資培育秩序，亟待重整。聯合報，第14版，2003.12.27。
- 吳武典 (2004，付梓中)：師資培育與教師專業的新貌與挑戰。載於：中國教育學會與中華民國師範教育學會聯合年刊。
- 吳武雄 (2001)：多元入學方案下資優教育何去何從：問題與對策。資優教育，79，1-3。
- 吳武雄 (2001)：灣地區高級中學入學方式之研究。國立高雄師範大學教育學系碩士論文。
- 吳明清 (2001)：教育向前跑(續)--教育改革的思維與實踐。台北：師大師苑。
- 吳清山 (2002)：中小學師資培育。載於群策會編印，邁向正常國家：群策會國政研討會論文集(330-352頁)。
- 李遠哲 (2004.3.5)：關於教育改革的一些省思。台北市：中央研究院網站：
<http://www.sinica.edu.tw>。
- 周祝瑛 (2003)：誰捉弄了台灣教改？台北：心理出版社。
- 重建教育連線 (2003)：「終結教改亂象，追求優質教育」宣言。台北：作者。
- 高強華 (2000)：新師資培育與教師專業發展。載於：中正大學教育學院主編，新世紀育教展望(247-264頁)。高雄：麗文文化。

- 高新建、吳武典 (2003)：九年一貫課程的檢討和建言-發展以學習者為中心的高品質中小學課程。載於：國立台灣師範大學教育政策研究小組策劃主編：教育改革的新方向--為教改開處方 (81-115頁)。台北：心理出版社。
- 徐明珠 (2002)：從生涯發展觀點談大學多元入學方案。國家政策論壇，2 (3)，115-118。
- 馬向青 (2001)：我國高級中等學校入學制度之研究。國立高雄師範大學教育學系碩士論文。
- 孫邦正 (1985)：經師與人師。台北市：臺灣商務。
- 秦夢群、郭生玉、吳武典 (2002)：高中及大學入學制度的檢討。載於群策會編印：邁向正常國家：群策會國政研討會論文集 (284- 303 頁)。台北：財團法人群策會。
- 張鈿富 (2002)：師資培育政策與供需機制建立之探討。載於：中華民國師範教育學會主編：師資培育的政策與檢討 (51-72 頁)。台北：學富文事業有限公司。
- 黃光國 (2003)：教改錯在那裡?--我的陽謀。台北：INK 印刻出版社有限公司。
- 黃武雄 (2001)：臺灣教育的重建--面對當前教育的結構性問題。台北：遠流出版社。
- 黃政 (2001)：大學教育改革。台北：師大師苑。
- 黃榮村 (2003)：國內教育的回顧與前瞻。立法院院聞，31(4), 46-67。
- 曹亮吉 (1994)：大學多元入學方案之建立。教育研究資訊，2 (2)，1-11。
- 許定邦 (2002)：中高職實施多元入學方案後國中生學習困擾及學習態度之研究。彰化師範大學教育研究所碩士論文。
- 許倬雲 (2003)：也談教改。中國時報，「論壇」，2003.8.4。
- 師資培育法。中華民國 91 年 7 月 24 日華總一義字第 09100133720 號令修正公布。教育部 890930 台 (2000) 國字第 89122368 號令公布「國民中小學九年一貫課程暫行綱要」。
- 教育部 (2002a)：教育部資訊網。擷取自：<http://www.moe.gov.tw>
- 教育部 (2002b)：教育部重要政策。擷取自：<http://www.edu.tw/eduadm2001>
- 郭生玉 (1998)：談聯考取消後。高中教育，1，4-7。
- 陳伯璋 (2002)：「中小學課程改革」。載於群策會編印：「邁向正常國家：群策會國政研討會論文集」(393-411 頁)。



- 陳英豪 (1998)：多元入學開創新，*高中教育*，2，8-9。
- 陳淑丹 (2002)：高中多元入學方案目標達成及其對國中學生選校的影響之研究。國立台北師範學院國民教育研究所碩士論文。
- 國立台灣師範大學教育研究中心 (2001)：台灣地區國民中小學教育調查報告。台北：財團法人李連教育基金會。
- 國立台灣師範大學教育政策研究小組策劃了主編 (2003)：教育改革的新方向--為教改開處方。台北：心理出版社。
- 國立台灣師範大學教育研究政策研究小組 (2003)：重大教育議題民意調查結果報告。台北：作者。
- 程振隆 (2002)：給教育一片新淨土。台北市：鼎洋文化事業有限公司。
- 程振隆 (2003)：給教育一片新願景。台北市：鼎洋文化事業有限公司。
- 楊朝祥 (2001)：中職多元入學變革六面向總檢討。*國家政策論壇*，1(3)，147-152。
- 楊朝祥 (2004)：跨越斷層教改再出發。(演講大綱)
- 群策會 (2002)：教育改革民意調查。載於群策會編印：*邁向正常國家：群策會國政研討會論文集* (284-303 頁)。台北：財團法人群策會。
- 劉祐彰 (民 90)：國中基本學力測驗之後--高級中學多元入學方案的反思與檢視。*訓育研究*，40 (1)，63-67。
- 潘慧玲主編 (2002)：教育改革的未來。台北：高等教育文化事業有限公司。
- 薛承泰 (2003)：十年教改為誰築夢？台北：心理出版社。
- 蘇德祥 (民 91)：高中多元入學決策過程之研究。國立台灣大學國家發展研究所碩士論文。
- Kauffman, J.M. (2002). *Education deform: Bright people sometimes say stupid things about education*. Lanham, MD: The Scarecrow Press.
- U.S. Department of Education, National Commission on Excellence in Education (1983). *A nation at risk: An imperative for educational reform*. Washington, D.C.: The author.
- U.S. Department of Education, Office of Educational Research and Improvement (1993). *National excellence: A case for developing America's talents*. Washington, D.C.: The author.
- U.S. Department of Education, Office of the Secretary (2001). *No child left behind*. Washington, D.C.: The author.