

# 教育放權：台灣 20 年改革探索

教育鬆綁的要求早期是旨在調整過去教育部門對教育許可權的過度管制，賦予地方和學校更大的自主權，最終達到保障基層教師專業自主權的目的。

中小學“校務會議”成為學校真正的決策機構，舉凡校長的遴用、學校預算、校務發展計畫、教科書選用、學生獎懲規定、成績考查等專案，都要經過校務會議討論。

當前臺灣亟須努力融入世界網路之內，同時保留現有的新移民等多元文化與尊重少數族群的特色。

## 臺灣教改前奏曲

1987 年 7 月，臺灣地區解除長達三十多年的戒嚴時期，改變過去在教育目標、經費編列、入學方式、學校體制、師資培育、招生人數、課程規劃、教科書編纂等各方面，一條鞭式的集權指揮方式。隨著解除戒嚴後，臺灣社會從政治上的解嚴，擴及最高層級的民意代表改選，到銀行金融業管制的解除等，一時之間臺灣社會各行各業，進入了風起雲湧的大轉變階段。且伴隨著各式各樣的新興社會運動，人民的自主意識逐漸抬頭。

在上述社會轉變過程中，許多民間教改團體也應運而生，當時重要的教育事件如：1987 年 9 月通過“教師人權促進會章程草案”及“教師人權宣言”。1988 年元月教育部門研擬大學法修正草案，2 月份召開“第六次全國教育會議”。1990 年取消戒嚴時期維護各級校園安定的機構。同年由教育主管部門成立“教師申訴管道研究小組”，奠定日後各級學校教師申訴制度的基礎。同年“大學教育改革促進會”透過對“立法院”審議時尋求支持，提出大學法修正案，致力於校園民主的推動。同年，教育主管部門進行教科書內容檢驗，為日後教科書開放及研究立下先例。

至於在兩岸關係方面，1988 年底，教育主管部門公佈臺灣人至大陸參與國際會議的辦法，同意民間與個人可至大陸參與各種學術文化活動，惟官員不得前往。同時，1990 年 4 月，大陸大學開始對港澳臺招收學生。1993 年 9 月，大學改革促進會提出一份非官方性質、檢討臺灣高等教育的著作：“高等教育白皮書”，標舉“憲法”揭示的“講學自由”精神，追求將校園自治的民主理念，影響來年“大學法”的修訂。

總之，臺灣解嚴後最初七年(1987-1994)的教育變革提供了醞釀爾後教改的社會養分，當時也是臺灣經濟蒸蒸日上時刻，國民平均所得（GNP）逐漸提高到一萬美元，教育經費充裕。除了醞釀修改“大學法”，並鑒於當時大學生人數僅占 18-22 歲人口總數 20%，提升大學生比例，透過後來台糖公司釋放土地及地方當局合作，紛紛設立許多公私立大學，卻也埋下日後大學數量過多的後遺症。

當時在政治體制轉型外，社會結構的重新塑造也是影響教育改革的一個重要因素。最典型的案例如：1990 年代初期，大學校園民主化運動中要求制定“大學法”、教師人權運動要求制定“教師法”、打破師資培育一元化運動要求制定“師範教育法”、鼓勵民間興學運動者要求“國民教育法”與“私立教育法”等，如雨後春筍般紛紛產生。這些都是在整個社會結構重新塑造的過程中，人民對於教育法律制度層面方面的要求。因此，臺

灣近二十年來的教育改革可說是在“政治體制轉型”“社會結構重塑”“校園民主覺醒”三種運動的結合下，出現的教育改革成果。

綜觀自 1994 迄今臺灣的教育發展，可看出在追求“多元”與“卓越”改革目標下，持續著推動“鬆綁”與“放權”的教育政策。尤其受到“教育改革諮議報告書”（1994-1996）藍圖的影響，在改革進程的規劃以及改革策略的選擇上，首先以制度鬆綁為優先，透過各種法律的修訂，來鬆綁管制，達到教育的“多元”發展。

## 教育鬆綁

教育鬆綁的要求早期是以教育民主化和多元化為焦點，旨在調整過去教育部門對教育許可權的過度管制，賦予地方和學校更大的自主權，最終達到保障基層教師專業自主權的目的。

教育鬆綁的政策首先反映在“大學法”的修訂（1994 年修正公佈，該法自 1948 年即制定公佈），以大學自主、教授治校和學生自治為三大主軸，使大學脫離教育部門的控制，自行決定大學

教育事務（包括校長選舉）。

其次，1996 年訂定“師資培育法”，開放整體師資培育市場，改變傳統師資培育及數量由當局管控的方式，讓各大學得以參與中小學師資培育工作。

第三，1995 年又公佈“教師法”，以“教師專業自主權”為核心，規範教師的權責和保障，對於教師的影響甚大。1999 年仿效德國，公佈“教育基本法”，具有“教育憲法”的位階，規範其它教育法規之作用，內容提倡教育參與、教育中立、照顧弱勢學生、尊重學生權教師權和家長權等理念，深具意義。

另外，“國民教育法第八條”中規定教科書開放民間編寫，帶來了中小學教科書的全面開放。以及若干地方政府曾經推動過的提供學生較多自由思考的“開放式教學”與辦理體制外學校等實驗計畫，這些法令與措施都使臺灣教育朝向鬆綁、開放的多元方向發展。

## 暢通升學管道

為了減緩升學壓力，暢通升學管道亦從許多層面著手。

首先，擴充高等教育入學機會，例如開拓“三條教育國道”，其中第一條教育國道是學術教育系統，學生由小學初中升入高中；第二條教育國道則是廣設職業專業教育，如：四年制的技術性大學與二年制專科、二年制技術學校，讓職高和專科學校畢業生能夠進入就讀；第三條教育國道則是各大專院校進修部門，提供社會人士進修機會的回流教育。

其次，為逐年提升高中學校與人數比例，除新設普通高中外，另評選適合的初中改制為完全中學（國、高中合校），鼓勵職業學校及普通高中改辦類似美國的綜合高中，借此朝向社區高中發展，讓學生能就近入學，改善越區就讀等問題。

另外，改革高中與大學的入學制度，實施多元入學方案，廢除聯考(中考與高考)制度，以其他人學方式取代，讓不同學生能夠選擇適合的入學方式參加。這些入學方式包含：推薦甄選、申請入學、自願就學方案、資優學生保送甄試入學、特殊學生入學等。實施的對象包含：高中、職高、五專、四技二專、二技及一般大學等類學校的招生。此外，全面推動初中生基本學力測驗、技專校院及大學考招分離方案等。

至於在追求“卓越”方面，包括：教育的制度與法令，學校的環境與設施、課程與教學，以及校園中的各種教育品質的提升。換言之，教育改革要追求的卓越教育，就是要讓全部學生都具有基本的學力、有效的學習態度與方法、民主的素養、體貼的情感、文化的關懷，以及國際的視野。

## 帶好每一個學生

追求“卓越”的具體做法相當多元。以“保障教育人權”為例，由於受到國際人權教育的影響，臺灣開始強調尊重學生受教權和家長教育選擇權。如1987年“教育權利宣言”及學生人權宣言等，大多以要求學生基本人權、自治權和學習權等之保障。至於在家長權益方面，除了爭取家長的權利(後來各級學校成立實際參與校務的“家長會”)，也希望解除私人興學的限制，設置更多私立學校，及給予私人辦學自主權，使家長教育選擇權確實得以體現。另一方面，在爭取教師權益上，1994年“教師法”訂定後，各級學校得以成立教師評審委員會與各種教師組織，如：“教師會”與“全國教師工會”，教師權益更受保障。

至於在保障弱勢族群教育上，例如：**(1)**加強原住民教育，設原住民委員會，並制定公佈“原住民族教育法”，保障原住民教育經費。

**(2)**在各機關成立性別平等教育，成立“婦女權益促進委員會”；在教育部門成立“性別平等教育委員會”。在教科書審定方面，更納入性別平等的審查標準等。

**(3)**改善身心障礙學生教育，包括加強軟硬體建設。

**(4)**增設母語教學，在小學推動母語教學，使學生有機會學習母語，保存母語及其所代表的文化。

**(5)**提倡鄉土教育，將鄉土文化納入小學與初中課程中，增進學生對鄉土的認識和愛護，以促進各地區鄉土文化的保存與發展。

## 提升教育品質

為了改善教育品質，首先全面提升職前師資培育工作，加強現職小學、初中、高中、職高師資在職進修，與工作環境及待遇的改善。此外，為了促進大學學術發展，補助大學追求學術卓越計畫，並於2005年推出五年五億頂尖大學計畫；而大學與技職院校的教育評鑑與教學卓越計畫的相繼推出，也成為提升高教品質之重點。

至於在中小學課程方面，自2001年起實施九年一貫課程，提出十項現代國民所需具備的能力；打破傳統學科組織，將課程統整為語文、數學、社會、健康與體育、藝術與人文、自然與生活科技及綜合活動七大

學習領域。強調課程統整與協同教學；並自小學五年級起實施英語教學；降低各年級上課時數；實現學校本位的課程發展。此外推動小班教學實驗，調降初中小學班級學生人數至每班 35 人以下。

而“國民教育法”修訂後，讓中小學“校務會議”成為學校真正的決策機構，舉凡校長的遴用、學校預算、校務發展計畫、教科書選用、學生獎懲規定、成績考查等專案，都要經過校務會議討論。

## 建立終身學習型社會

強調推廣終身學習理念及統整終身學習體系、建立回流教育機制。如在技職教育體系建立彈性多元學制，通暢學生進路管道，規劃科技大學、技術學院、社區學院、專科學校、職業學校、綜合高中及初中技藝班之一貫體系，打通技職教育的瓶頸，以提高學生就讀意願。此外，教育部門並公佈實施終身教育白皮書，建立學習型社會組織。尤其值得一提的是自 1998 年以來全台各地設立了將近百所社區大學，推動終身學習風氣，成為民眾活到老、學到老的進修機構，對提升民眾素質功不可沒。

總之，從 1994 年開始，臺灣公佈了一連串相關教育法案如：“大學法、師資培育法、教師法、國民教育法、教育基本法、教職員退休及撫恤條例、家長會設置辦法”等，讓臺灣教育發展朝向更加多元與卓越目標前進。

其中，除了中小學的校長改為遴選，教科書開放民編、部審、校選，開放另類國民教育等外，也對高等教育進行財務改革與結構調整，鼓勵民間捐款，成立校務基金，減少國家補助，要求國立大學自負部分財務責任，增加對私立大學的補助，拉近公私立大學的教育成本和學費差距。

2005 年以來推動的 5 年 500 億“頂尖大學及教學研究中心”“大學教學卓越”計畫等。2014 年更實施十二年基本國民教育，讓公私立高中職學雜費一律相同，達成減輕中學生升學與經濟等負擔。

## 最大挑戰之一在於被邊緣化

臺灣近二十年來的教育改革如同一場社會革命一般，除了教育體制的重大變革外，其實更涉及人民觀念的調整與轉變。例如：傳統教育體制下的父母與師長，對於教改政策（如：課程上的一綱多本、高中與大學入學制度上改為多元入學）與理念（減輕升學壓力與減少補習）的支持度？而一連串民間教改等社會運動過後，教育制度的設計是否符合民意的需求而日臻完整？配套措施是否足夠？另外，愈來愈多的教育政策朝向以“競爭型計畫”，來選拔績優團隊的機制，是否足以帶動全體教育人員的士氣與創意精神？

目前臺灣經常可以看到教科書實施一綱多本後，出現許多具有創意的教師團隊，在創意教學、課程設計、網頁架設上具有傑出的表現。尤其九年一貫課程實施後，透過校本課程與小班小校精神，讓學生認識鄉土特色與周邊的社區環境。

“教師法”實施後，教師會的成立激發更多關心公共事務的教師發聲；“教育基本法”通過後如鼓勵家長參與校務及擔任校園義工，甚至出現許多體制外的教育實驗與在家學習等嘗試。臺灣青少年在歷次國際學科競賽中（如：PISA、TIMSS、Olympiad 數理等），在設計、美食等國際才藝大獎中經常獲得佳績，這些都是教育改革之後所陸續發生的變化。

另外，地處天然災害頻仍的臺灣，近年來歷經各種地震、颱風等侵襲，透過民間動員與主管單位的協助，透過校園重建中解構了傳統學校建築的窠臼，重新形塑人與自然共存的永續校園精神。尤其在高齡化時代來臨之際，宣導“活到老，學到老”的社區大學，更是成為學校體制以外的異軍突起。

此外，對於母語（包括外配）的提倡及本土文化的認識，也是在全球化、英語化等強勢文化侵襲下，有助於本土意識的抬頭與反思。

尤其現階段臺灣社會面臨少子女化、人口高齡化、新移民等情況，加上全球化浪潮下加速了都市化所產生的犯罪、單親家庭、網路色情氾濫等問題，傳統的宗教與道德不再被重視，以及新人類出現迥異於往昔的價值觀念，增加了學校重新建立公民教育、建立正向價值觀的困難度。

此外，隨著大陸的崛起，兩岸自由貿易協定的簽署，臺灣如何一方面向世界開放、招攬人才與投資，另一方面因應區域型經濟組織的崛起，如因應招收陸生等挑戰，這一連串的衝擊皆有賴透過教育，重新厘清本身的價值與定位。

當前臺灣亟須努力融入世界網路之內，同時保留現有的新移民等多元文化與尊重少數族群的特色。更應積極培養下一代具有全球移動的能力與視野，同時又能發揮臺灣特有的文化中國等創意，進而成為可以行銷的資產。期待有朝一日臺灣的教育，也可以成為島外競相觀摩之典範。

為此，如何強化未來知識經濟社會中人民應具有尊重多元文化的認知，擁有健康與終身學習的現代公民素養，積極檢討現階段臺灣教育體制與資源利用，提升高等教育與教師專業品質，結合產業需求培育人才，促進兩岸與國際文教交流，以建構弱勢關懷與青少年適性揚才、尊重個別差異的學習環境與升學制度，提升教育效能與保障社會公義。

最後，誠如臺灣師大吳武典教授所言：近二十年來臺灣的教育改革的最大成效應該是，社會普遍肯定教改推動者的用心和教育改革的必要性。然整體而言，臺灣的教育改革過程出現了如與華人期望與社會現實脫節、教育決策過程不夠周全，與事後缺乏教改政策成果評估等問題，值得記取經驗。