

政府遷台後教育政策 的分析與檢討

／蓋浙生

壹、前 言

政府自遷播台灣以來，已屆四十餘載，教育發展在培植人力資源，促進社會進步方面，提供莫大的助益與貢獻，其成效可從政策的制定而得知端倪。然教育政策亦係公共政策的一環，自不能與公共政策相背離，本文擬先就公共政策的一般概念加以分析，再對當前教育政策加以探討，並剖析其得失。

貳、公共政策的一般概念

一、公共政策的源起

公共政策（public policy）雖於晚近受到重視，並為政府擬訂施政的依據，但此一觀念的採用卻淵源甚早。在我國春秋戰國時代，各國的謀士，或稱為策士，為最早的公共政策專家。至於西方，早在西元前就有所謂的「符號專家」（symbol specialist）利用其知識與經驗，以神祕的或替天行道的方式，向統治者提供意見。希臘時代，柏拉圖（Plato）及亞里斯多德（Aristotle）等大師，均對政治提出其理念，供統治階級採行。到了中古時代，則有所謂之「政客」（politicians），各為其主提供決策建議。

在一九二〇年至一九四五年間，行為科學興起後，對過去傳統重視權威的決策過程表示質疑，認為那種坐在室內經由少數人的主觀判斷而作的決定，已經不符合時代的需要，應該由靜態的、資料分析的方式，走向動態的及以行為為主的研究。

經由行為科學的大力倡導，給予傳統以權力、權威為取向的公共政策很大的衝擊，行為科學者重視分析與研究，主張以決策研究法及行為研究法來分析制定各項決策的過程。



公共政策受到重視並成為一門專門學科，肇始於美國。二次世界大戰結束以後，美國成為民主國家的盟主，為瞭解盟國及其區域內所面臨的問題，乃成立許多區域性研究中心，其主要目的是在針對問題提出政策性的建議。但自一九六〇年始，美國本身亦開始面臨著許多複雜的問題需要解決，特別是在政府財政拮据下，必需對各項問題逐一評估，訂定優先順序，公共政策研究或評估遂成為施政過程中不可或缺的一環。

二、公共政策的界定

(一)政策的意義

政策一詞，意義甚為混淆，政治學家費德烈克（Friedrich, 1963:79）解釋政策是一項有計畫、有目的的行為過程。費氏認為政策必須具備目標（goal）、標的（objective）或目的（purpose）等三項要件。

另外一位政治學者范戴克（Van Dyke, 1968: 27-28）認為政策應包括三個要件，即：（I）目標；（II）達成該項目標所作的計畫或策略，以及草擬行動的規範及步驟；（III）實際的行動。

從上述兩位學者的看法，一致認為政策一定要有目標、計畫或行動方案，否則不能稱之為政策。

如果我們從政治結構的實體來看，政策則是對整個社會權威性的價值分配（Easton, 1965: 358），在此一定義之下，政策涉及到二個問題：其一、所謂權威性的（authoritative），是誰具有權威性，政府官員抑或是專家、學者來制定政策；其二、價值分配則有主客觀不同的觀點，其標準應如何確定，這些問題均值得考慮。不過，此一界說亦充分表示研訂政策必須審慎為之。

若從政治行為的觀點來解釋政策，學者則比較強調目標取向（goal-oriented），政策係指以達成某些特定目的行為，如拉斯維爾與甘布蘭（Lasswell and Kaplan, 1950: 71）二氏，即將政策的意義界定為一個有目的的價值與實踐的計畫綱領，因為政治行為祇有在以目的為出發點下才有意義。

綜觀上述不同學者對政策的闡釋，我們可以歸納出政策的界定應包括下列三項要素：

- (I) 應以目標為取向；
- (II) 要有計畫或方案；
- (III) 考慮執行後的效果。



(二)公共政策的意義

自五〇年代後，以美國為首的一批政治學者從研究政治學的重點逐漸轉移到公共政策的方向上去，他們特別強調政府政策的導向，並對其加以分析與解釋。

政治學家戴氏 (Dye, 1978:3) 認為公共政策係指「凡是政府選擇要做的或者不要做的決定」。依戴氏的定義，明確的指出：(I) 祇有政府具有對整個社會權威性的價值分配的能力，換句話說，也只有政府選擇要做的或者是不要做的決定，才會影響到整個社會。從這一點來看，公共政策即是政府制定的政策；(II) 政府要做的，固然會對整個社會產生很大的影響，同樣的道理，政府不要做的，其對社會的影響亦如政府的作為一樣也是很大的。

另一位學者夏坎斯基 (Sharkansky, 1972:3) 亦認為政府的重要活動即為公共政策。顯見公共政策係指政府所作的決定，唯有政府所作的決定，才能稱之為「公共政策」。

我國學者魏鏞（民 71）指出：公共政策係政府施政為達成某項目標所提出之作為或不作為的一般性、原則性陳述。其內涵為：

(I) 公共政策係政府施政上之表現，故其內容常具有權威性、強制性，與私人部門的政策（如個別企業的政策）有所不同。

(II) 公共政策係政府施政面臨某種問題，為解決此問題，而達成某種目標，所採取的對策，故係問題及目標取向的；與單純的行政行為（如會議的召開、預算的編製、事務的處理等）不同。

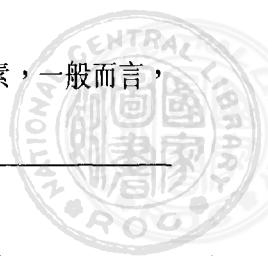
(III) 一般而言，公共問題的產生，乃由於國家資源有限，而政府施政經緯萬端，如何將有限的資源作最適當的配置，以達成施政上的最大效能，滿足大部分民眾的需求，乃是現代政府政策規劃的最核心課題所在。因此而言，公共政策係政府對社會價值所作的一種權威性的分配。

(IV) 公共政策包括政府施政的作為與不作為表現。

(V) 政策係一項原則性的陳述或說明；換言之，政策是一種較高層次的對於目標 (goal) 及策略 (strategy) 的一般性宣示，而並不涉及具體的如何達成目標的實施手段、方法與步驟，這是政策與計畫 (plan) 及實施方案 (program) 的不同所在。

三、制定公共政策考慮的因素

公共政策既然是政府施政的作為與不作為的表現，必有其考慮因素，一般而言，



有下列六種因素，影響到公共政策的制定。

(1)政黨目標

在政黨政治下，某一政黨執政後，將依其政黨的基本信念作為制定公共政策的依據。譬如，英國工黨的社會基礎偏向於勞工及中下階層人士，其公共政策比較注重社會保險、福利政策，以及公平的勞工標準與失業補償等方面，以幫助勞工及低收入家庭。在美國，兩大政黨的基本信念雖然相同，但在施政上仍有差別。

此外，政黨在競選過程中，往往在選民面前作下各種承諾，競選獲勝的政黨成為民意機關的多數黨後，透過民意機關政策的制定，實踐其競選諾言。因此，政黨會對公共政策的制定發揮相當程度的影響力，自不待言。

(2)民意取向

在民主政治下，政府公共政策的制定，應以多數民意為依歸。民意的代表者為民意代表，概言之，民意代表在議會中透過質詢、通過法案以及預算的控制等方式，直接或間接影響公共政策的形成及內容。

值得注意的問題是，既然民意代表能夠參與或影響公共政策的形成，則民意代表本身的投入程度與專業素養相當重要，如果民意代表終日忙於政治活動或選舉活動，自無暇專注於政策制定工作；至於其專業素養的不足，當可甄選學有專精的助理以補其缺失。

(3)利益團體

在民主政治的發展過程中，由於人民具有集會與結社的權利，又由於人民可以基於共同利益所產生的整合力量，因此，我們對於利益團體的產生、成長與發展，就應該重視它的存在。

何謂利益團體（Interest Groups），簡言之，是指一個社會中，態度相同的團體對其他團體所提出的主張，此一主張通常是透過各種的運作，以達成其目的。所以，利益團體的目標十分的明顯，利用壓力團體（Pressure Groups）或者是「遊說者」（Lobbyists），以促進團體的利益。

從決策過程的理論基礎來觀察，任何政策的形成應充分反映民意，因之利益團體充分地反映他們的意見乃是理所當然。不過，如果是真正為了公利，則有其存在的必要；反之，利益團體的活動祇在伸張自己的利益，而利用各種遊說活動，影響到政策的制定，實非我們所樂見。

美國是利益團體最活躍，也是最多的國家，對政府公共政策的制定有相當的影響力，以其利益團體所關注的問題來區分，可以分為九類：商業團體、農業團體、勞工



團體、教育團體、環保團體、資深公民（Senior Citizen）團體、公益團體、公民權利團體及婦女團體等。以教育團體舉例而言，最大的三個團體分別是：

(I) 全美教師聯盟（American Federation of Teachers，簡稱 AFT），

(II) 全國教育協會（National Education Association，簡稱 NEA），

(III) 家長與教師全國總會（National Congress of Parents and Teachers）。

這三個教育團體雖然有其基本的共同利益，而一度考慮結合成一個大團體，但基於地區、種族及福利等的差異，至今仍保持其分離性。

(4) 公共輿論

即透過大眾傳播媒體及民意調查等方式，影響政府的決策行為。在一個開放性的民主社會中，當某項問題影響到民眾的生活及生計時，除透過前述民意代表及利益團體二種方式表達外，亦藉公共輿論以訴其需求。

不過，公共輿論是否真正代表民意或一般社會大眾的取向，尚待進一步的思考。即使是公共輿論與民意一致，我們也無法確知，究竟是公共輿論影響到民意，抑或民意塑造了公共輿論。

(5) 執政者理念

每個執政者都有其不同的政治理念，其政治理念可能來自於不同的政治文化背景、哲學思想；也可能來自於民意、利益團體或公共輿論。不可否認的，政治理念是要借助於政策來實踐。一般而言，執政者為了祛除個人主觀的判斷，在考慮多種因素後，再作決策。

(6) 國際環境

公共政策的形成，不僅受國內各種因素的影響，國外的因素亦往往成為政策釐訂者所必需考慮者。今日各國間，由於交通的快速以及資訊網路的便捷，國與國、政府與政府間，已聲息相通，各國政策制定的經驗以及發展趨向，可資參考。

總之，今日公共政策的形成，已非昔日可比，過去政策的制定，可能是少數權威者所作的決定，今則參與者眾，牽涉且廣。特別是教育普及以後，國民政治知識不僅提高，政治興趣亦日益濃厚，故公共政策的制定與形成，需要考慮多種因素，始臻完善、可行。

四、研訂公共政策的重要

國家在發展過程中，所遭遇的問題愈來愈多，其涉及層面也愈形複雜。因此，政府在施政過程中，對於公共政策的形成與制定，非常重視，理由有下列三點：



(1)解決日趨嚴重複雜的社會問題

社會問題所以由單純而趨於複雜，是基於：

(I) 某一事件不僅與本身有關，亦與其他問題有關，必須整體考量，通盤規劃，才能解決。

(II) 在多元化社會下，對同一個問題，有不同的反映，需要加以整合。

(III) 在民智高漲下，人民有充分的理由表達自己的意見，需要考慮雙方的立場與需要。因此導致社會問題日趨嚴重，及激發學者及政府部門重視公共政策的研訂，俾能對問題的解決有所改進。

(2)讓民眾了解與支持政府的施政重點

任何一項公共政策的制定，均與人民的權益與福祉有直接或間接的關係。其次，公共支出的財源，係來自於全體納稅人，所以必須讓民眾及納稅人瞭解政府施政的重點，並進一步獲得民眾的支持。

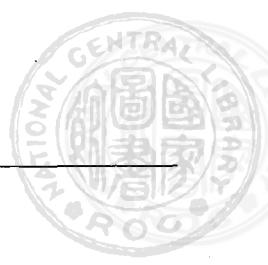
在民主國家中，執政黨能否獲得選民的支持，端視選民對公共政策的認同程度，在野黨亦以執政黨的公共政策作為抨擊的重點。所以，對於公共政策的制定，需要審慎評估。

(3)達成「效果」與「經濟」兩項施政原則

在傳統上，民眾對政府能辦事總是對政府的政績給予樂觀的與積極的評定。然而時至今日，民眾不僅視政府有無政策，還要視政策是否有「效果」(effectiveness)作為施政評定的標準。但是，近代政府施政上卻面臨著一個共同困擾的問題，那就是政策的制訂愈來愈龐雜，而可能使用的資源卻愈形減少。公共政策在規劃上、執行上，都經過審慎的評估，可以降低政策的偏差性與執行的不當，以及資源的誤用，達成「效果」與「經濟」兩項施政原則。

參、教育政策的規劃與執行

教育政策是國家公共政策的一環，與其他公共政策所不同者，教育的主體是「人」，這些被教育者，最後又回到社會，影響到社會的發展，因此，教育政策不像其他公共政策，執行有誤，可以更改，但「人」教育失當，卻不能再重新教育。其次，教育是一種長遠的事業，其功效非短時間內可以立竿見影，所以教育政策的執行，應有其一貫性，不能有「人存政舉、人亡政息」之弊。



一、教育政策的規劃基礎

(1) 哲學的基礎

一國有一國的立國精神、建國理想，此立國精神或建國理想多與其哲學基礎有密切的關係。譬如，共產主義國家的唯物哲學，重物質而輕人性，視人民為達成國家目的的工具，其教育政策則以國家需求為目標，而不重視個人的興趣與需要。在民主國家中，不管是傳統的理想主義、理性主義及唯美主義，到近代的經驗主義與實用主義，均以「人」為中心，強調人的尊嚴與生存價值，故其教育政策的研訂，多能兼及到個人的自我實現及潛能的發揮。

(2) 政治的基礎

政治的理想與教育政策的研訂，二者密不可分。法國的政治理想是自由、平等、博愛，美國的政治理想是民有、民治、民享，在這種政治理想下，教育政策，不僅重視人類尊嚴，承認人類平等，更能發揮個人所長。

我國的政治理想是以三民主義為依歸。達到民族平等、民權普遍及民生發展，基於此一理念，教育宗旨明定為：中華民國之教育，根據三民主義，以充實人民生活，扶植社會生存，發展國民生計為目的，務期民族獨立、民權普遍、民生發展，以促進世界大同。教育政策即應依此宗旨而訂定。

二十世紀以還，民主國家的興起及民主政治的推展，國民開始重視自己受教的權利，以便直接參與各種政治活動，實踐教育機會平等，是民主國家需要達成重要的教育政策之一。

(3) 社會的基礎

教育與社會的關係，不管是「因」、是「果」，二者必需相互配合。從社會的結構上來看，有所謂「一元化」社會與「多元化」社會之分，前者代表的是封閉性的、權力集中的社會，政府具有無限的權威及支配性，政策的研訂與取捨，集中在少數人的手裡。「一元化」的社會中，教育政策多由政府來制定，人民甚少有表達意見的機會。

至於「多元化」的社會，如目前民主國家的社會結構，是一個開放性的社會，政府儘量減少干預，而讓社會大眾擁有較多的支配權力及表達意見的機會。教育政策的取向，多能瞭解民意，配合社會的需求。

(4) 文化的基礎

教育與文化，二者之間有其必然的關聯性，教育需要文化提供教材的內涵；文化更須藉由教育的活動，以使文化內容更為擴大，更為提高，以便趨向於理想的的文化

型式。

在我國憲法上，教育文化，列為基本國策，憲法第一百五十八條規定：「教育文化，應發展國民之民族精神，自治精神，國民道德，健全體格，科學及生活智能」。此一條文，可以視之為二者共具的目的，亦可視為研訂政策的標的。

在民權高漲下，國民已視為接受教育為一項基本權利與義務，教育權利的分享，已是現代社會所揭橥的一項社會指標。文化權利的倡導，在國際社會中亦已逐漸受到重視，如一九六八年聯合國教科文組織（UNESCO）即曾提出「文化權利即人權」（徐宗林，民 68: 18），認為每個國民都有權利去分享社會所繼承的文化遺產，並參與文化的各項活項。所以，教育政策的決定需要受文化政策的參證，也就是說，教育政策的研訂，需要廣泛而穩固的文化政策以作為其骨幹。

(5)財政的基礎

教育活動的推展，需要財政的支持，教育財源的提供，或由政府編列預算來支應，或由民間捐資，一般而言，則係以政府投資為主體。由於政府公共支出日益龐大，各部門所獲得的財源究竟有其限制而無法大量增力，因此，資源必需作合理的分配並有效運用，以提高資源使用的效率。

其次，教育財源的支出，也必需考慮到「公平」的原則，此處所謂「公平」，就個人來講，不因家庭經濟因素而影響到就學機會的多寡；就教育而言，各級教育能夠獲得既得的財源，維持均衡的發展。

二、教育政策的執行

政策執行（policy implementation）是整個政策過程中一個非常重要的階段，任何一項好的政策，如果不能夠順利推展，則終將是徒勞無功，所謂「徒法不足以自行」，所以政令需要貫徹，始能奏效。

政策所以無法落實，其原因實不一而足，譬如：政策本身有其缺陷，政策目標模糊不清，或者是政策未能取得社會的共識，以及政策的模棱兩可等，這一些缺失，在研訂政策時，都需要審慎考慮及規劃。

教育政策是由各級教育行政機關與各級學校來執行，能否確實執行，取決於下列三個先決條件。

(1)事前的溝通

所謂溝通，其一是指「決策者」與「執行者」之間，必須要有良好的溝通，如此，方能確保是項政策能夠依「決策者」的意向推展。在政策制定的過程中，不妨讓

「執行者」參與其事，使「執行者」對政策的目標、執行的方法，能夠充分瞭解與掌握。其二是政策的執行，能夠取得社會大眾的共識，特別是學生與家長對於是項政策的反應與態度，會有相當程度的影響。一項好的政策，由於事情缺乏良好的溝通，反而成為推動該項政策的阻力，譬如，教育部於七十八學年度規劃「國中畢業生自願升學輔導方案」時，一般社會大眾卻誤認為是義務教育的再延長，認為時機不當而引起質疑與反彈，教育部只好先行分區試辦，暫緩實施。

(2) 執行者的態度

政策的執行，最怕虎頭蛇尾，不能貫徹始終。如果執行者態度堅定，視政策的執行為自己的責任，對施政的成敗負責，政策必能達成。

(3) 層級間的配合

教育政策有時要透過下級教育行政機關或各級學校來執行，設若各級教育行政機關及學校缺乏整合性，或是層級間非常分化，對政策的執行有不同的意見，則執行者不僅要花費很多的時間去溝通、協調，同時也會延誤政策的推行。

行政工作要講求效率（efficiency），或因為執行者不能夠充分瞭解推行是項政策的內涵，或是本身專業知識不足，以及沒有做好周遭的準備工作，有時會偏離政策的意旨，需要不斷的修訂，降低了工作的績效。補救之道，其一是政策在執行前，研訂政策者與執行政策者必須做好溝通，瞭解對方的意向；其二是執行者要在工作崗位上不斷的充實自己，掌握政策的趨向。

肆、台灣光復後教育政策的分析

一、培植人力、厚植國力時期（民國卅八年至七十七年）

台灣光復後的教育政策，是教育行政當局針對此一地區政治、經濟、社會與文化的全面發展，以及學生家長的需求，依據教育宗旨與法令規章，確立目標、規劃方案而實施。綜觀過去四十年來（民國三十八年至七十七年）的教育政策，舉其要者，有下列六項：

1. 全面提升人力素質

從整體而言，物質資源與人力資源乃形成一國國力的重要因素，台灣地處海島，四面環海，物質資源缺乏，因此人力資源益形重要。過去四十年，我們在缺乏天然資源的條件下，締造了舉世矚目的經濟奇蹟，其中教育在人力的培育上，扮演了重要的角色。



自民國四十二年始，政府實施第一個四年經濟發展計畫。初期政策，是藉農業生產，促進工業建設，迨至第三個四年計畫結束時，經濟結構已趨轉型，國民生產毛額逐年遞增。依據當年行政院國際經濟合作發展委員會人力發展小組的建議，各級教育發展，應配合社經建設之人力需求。教育部門乃大力普及初等教育，除增班、設校、提高升學率外，復於民國五十七年，實施延長九年國民義務教育，以提升基層人力素質。

民國五〇年代中期，為配合經濟發展技術人力的需求，並將普通高級中學與高級職業學校的比例，由原來的 7:3，逐年調整以達到 3:7 為目標。同時大量擴展專科學校，及適量擴充大學教育，各級人力素質得以全面提高，對經濟、社會發展，提供相當的助益。

2 · 改進各級教育品質

民國五〇年代，教育政策以各級教育「量」的擴充為目標，至六〇年代始，則致力於教育素質的改進。民國六十年，首先研訂「改進國民教育五年計畫」，由中央政府核撥專款，配合省及縣市政府經費，改進國民教育品質，其後，又研訂「發展與改進國民教育第一期六年計畫」與「第二期六年計畫」，充實各項軟、硬體設備。除國民教育外，中等教育、技職教育及高等教育等，亦研訂相關中程發展與改進計畫，以全面提升教育品質。

3 · 建立技職教育體系

四十年來，政府全力推展技術及職業教育，培育了我國在經濟發展過程中所需的各級各類技術人力，對國家整體建設與經濟發展，貢獻殊大。

在技職教育體系上，除調整高中、高職比例外，並大量擴展專科教育，設置二專、三專及五專，公私立專科學校總計七十五所。為提供專科學校畢業生升學機會及提升技術人力素質，並於民國 63 年成立第一所國立台灣工業技術學院，民國 80 年設立國立雲林技術學院，以培養理論與實務兼的中、高層技術人才。

目前，技術職業教育在學制中已自成一體系，在學學生人數已逾七十萬人上。

4 · 培養優良師資

師資的良窳，影響到教育的素質與效果。在小學師資培養方面，光復後逐年增校，至民國四十六年已設師範學校十所，嗣後，為提高師資素質，自民國四十九年起，將師範學校逐年改制為專科學校。民國七十六學年度復將專科學校提升為四年制師範學院，小學師資一律提高至大學程度為目標。

在中等學校師資方面，光復後，僅有省立師範學院一所，民國四十四年將原設的



師範學院改制為省立師範大學，並增加科系，以適應中等學校的需求。嗣後為因應九年國民義務教育的延長，除將省立師範大學改制為國立師範大學外，同時公布「公立大學暨獨立學院設置教育選修科目試行辦法」及「國民中學教師儲備及職前訓練辦法」，對一般大學畢業生有志於從事教職者，施以短期訓練，以補充中等學校師資之不足。

此外，政府為配合中等學校師資的需求，將省立高雄女子師範專科學校改制為高雄師範學院。民國六十學年度又成立省立彰化教育學院，並於民國六十九年將二校改制為國立高雄師範學院及國立彰化教育學院，民國八十年復再將二校升格為大學，以提升中等學校師資水準。

5 · 實踐教育機會均等

教育機會均等，是指全體國民無分種族、宗教、性別及家庭社會經濟背景之差異，於接受相當年限義務教育後，在公平競爭原則下，給予入學機會，接受不同類別的選擇性教育。

我國憲法第一百五十九條規定「國民受教育之機會，一律平等」，政府為執行此一政策，除初等教育階段積極普及國民教育外，並改進國民學校入學制度，規定國民小學一律採行「學區制」，以求國民教育均衡發展。此外，復改革中等教育，先有「發展初級中等教育方案」及「國民學校畢業生免試升學初級中等學校實施方案」，再依「發展初等與中等教育方案」，推行「省辦高中、縣（市）辦初中」及「一鄉鎮一初中」的政策。

民國五十五年，行政院核定台灣省政府所擬訂「國民學校畢業生志願就學方案」。依據此一方案，初級中學實施「學區制」，國民小學畢業生志願升學者，一律分發當地學區初中就學。

民國五十六年，先總統 蔣公明確指示：「我們要繼耕者有其田政策推行成功之後，加速推行九年義務教育計畫」。政府遵此訓示，積極展開規劃，公布「九年國民教育實施條例」，依據該項條例規定，國民教育分兩階段實施，前六年為國民小學；後三年為國民中學，全體學齡兒童，均有接受同等的教育機會。

至於國民中學以上的學校教育，不僅擴增高中（職）及大專校院以增加學生入學機會，復加強並改進特殊教育及補習教育體系，以適應其個別差異及需求。

6 · 改進入學考試制度

入學考試制度不僅影響到受教育機會的公平性，也影響到學校教學正常化的實施。為促進中小學教學正常發展，在高中（職）入學考試方面，台灣省及台北市分別

成立命題改進專案小組及入學方式改進小組，分別從命題技術與入學考試方式上加以改進。

為改進大學入學考試制度，由國內各大學校院聯合設立大學入學考試中心，長期研究改進大學入學考試制度，提出具體可行的改革方案。

二、配合社會轉型，邁向多元時期（民國七十八年迄今）

邇來，在社會型態轉型，邁向多元化後，教育體質亦需要有所改變以求因應，為配合社會對教育求新、求變的期許，教育政策不得不改弦更張，未來教育政策的方向是朝多元化、民主化、精緻化、均等化及分權化邁進，依據此一理念，其施政方針有下列五點：

1. 改進國民教育體質

國民教育目標偏頗一向為社會大眾所詬病，其貽害不僅在扭曲國民教育主張均衡發展的目標，妨礙教學正常化，且導致惡性補習，越區就讀，偏畸的能力分班等怪現象。為導正國民教育正常化，其改進措施有下列四點：

(1)繼續評估「國中畢業生自願就學方案」的可行性

教育部為執行常態編班，教學正常化及消除越區就讀現象，於民國七十九年試辦「國中畢業生自願就學高級中等學校方案」，並選擇台北市、高雄市、宜蘭縣、澎湖縣、台東縣及金門縣等六縣市試辦，試辦期間，各方評價不一，有持支持者，亦有持反對者，教育部除對社會大眾質疑部分（如五等第計分方式）重作修正外，擬繼續試辦並評估其可行性。

(2)國中畢業生入學管道多元化

為緩和升學壓力，今後高中以上各級學校入學管道可以透過考試、甄試、推薦甄選、分發以及保送等方式進行。過去升學管道多以考試為主，對於有特殊才能表現者，亦不能突破傳統考試方法獲得入學機會，在入學模式趨向於多元化後，將更能適應不同資質學生的需求。

(3)研究實施十年國教的可能性

為使學習意願不高，不願意繼續升學的學生有習得一技之長的機會，擬自國中二年級開始，選修職業課程並至高職一年級止，施以技藝教育。至於一般升入普通高級中學及五專一年級學生，均比照高職一年級免納學費。

(4)擴增升學機會，以舒緩升學壓力

國中畢業生以就學普通高級中學及明星學校為優先，由於普通高級中學不敷所



需，造成激烈的升學競爭。教育部為減輕學生升學壓力，滿足社會大眾需求，其因應策略有三：第一，利用大學豐沛的教學資源設置實驗高中，增加第一志願學校的數量；第二，部分條件優異的國中，改為完全中學；第三，調整高中、高職比例，將部份高職改制為綜合中學。

2. 提升教育品質，縮短城鄉差距

今後教育發展，除繼續擴充入學機會外，將以提昇教育品質為施政重點，其措施如下：

(1) 試行「教育優先區」方策

過去中央補助地方國教經費的分配，一向根據各縣市人事費、學校數、班級數等三項因素作比例分配，而未考慮該縣市教育發展的情形及特殊需要，因此，各地方教育發展仍有實質差異。為齊一國民教育水準，今後對於教育資源特別貧乏，教育發展較落後地區，列為「教育優先區」，予以重點優惠補助，以確保享有均等的教育機會。

(2) 國民中小學採「小校小班」制

為達到「小校小班」，規劃國小經營規模以八百人至一千六百人為原則；國中一千人至二千人。至於班級人數，則以每班三十五人為目標，最多不超過四十人。

除班級學生人數外，每一教師平均教導的學生數（師生比），代課教師與任用教師所占比例，均予以調整或降低。

3. 重新分配教育資源，齊一各校水準

涉及教育品質另一備受關注的課題是存在於公私立學校間的資源分配問題。除國民義務教育多為公立學校外，其他各級教育均是私立學校學生人數超過公立學校甚多，私立高職占高級職校的百分之六十；私立專科占專科學校的百分之八十三；私立大學占大學的百分之五十四，所以要提昇教育的品質，不能不重視私立校院的教育素質。

目前，私立學校在學雜費徵收到教育主管機關限制，以及政府補助雜費低微下，造成公私立學校學生，在享有教育資源上有很大的差距。為使公私立學校學雜費差異不宜過大，教育主管單位今後將增加對私立學校的補助，八十三會計年度約占教育部預算的百分之七·二，並逐年提高至百分之廿為目標。

4. 落實教育自由化與民主化

隨著多元社會的發展，要求教育自由化及民主化為推動教育改革的主要訴求，教育當局為因應此一改革理念，其採取措施為：



(1)大學自主法治化

根據新大學法第一條第二款的宣示：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權」。今後大學發展將走向自主法治化。所謂大學自主，包括三個層面：其一，是人事自主，貫徹執行大學校院長的遴選制度；其二，是課程自主，授予各校自訂專業課程、通識課程所占比例；其三，是財務自主，試辦「新制預算」，由各大學自籌經費百分之廿，按不受公庫預算限制，按需要作彈性運用，以發展各校的特色。

(2)師資培育多元化

師資培育法通過後，今後中等學校師資培養將由一元化邁向多元化，由各校設置教育學程供學生選修，以完成職前訓練，通過初檢合格，取得試用教師資格，試用教師期滿，複檢合格後，取得正式教師資格。

(3)私校學費彈性化

為使私立學校發展有其特色，並有與公立學校同等的競爭能力，對私立學校學雜費徵收，將賦予更大的彈性。同時，並放寬學生助學貸款及發給學生教育代金（Educational Voucher）等措施，以協助家境貧困無力升學的學生。

5. 推動教育行政權責均權化

我國公共行政權責劃分，應採取均權制，惟政府遷台以後，基於現行體制，有趨向於中央集權之勢，為落實地方自治，今後教育行政與決策程序的民主體制，將減少中央集權而相對授權地方教育主管部門及教育機構本身享有較多的自主權，包括教育財政與人事權，地方教育行政機關將依其實際需要自行決行。

伍、過去四十年教育政策的檢討

教育政策，是達成教育目標的策略，完成教育任務的指南及實現教育理想的方法，故政策的制定必需審慎、周延，對當前需要、未來發展均能兼籌並顧。

我國過去四十年來的教育政策，不僅對台灣教育發展有著實質的影響，更對國家整體建設提供相當程度的助益，檢討其得失，有下列五點：

一、教育對社會的貢獻值得肯定

台灣自然資源不足，經濟發展所依賴者，惟人力資源。自民國四十二年起，前後共施行六期四年經濟建設計畫，此二十餘年間，正值我國經濟發展關鍵時刻，教育部

門質量之擴張與發展，對於國家經濟之發展，產業結構之改善，及國民所得之提高，有積極性正面價值的貢獻。

在民國五十二年以前，對於國家建設貢獻最大的為各級學校農科畢業生，民國五十二年以後，國家正面臨「經濟起飛」重要階段，對於中層以上技術人力需求甚殷，因此，技術職業教育及大學工科，扮演相當重要的角色。至於理科畢業生貢獻較小，主要原因是國內研究發展未受重視及出國比例較高所致。

二、未能兼及「教育本位」與「實用本位」並重的教育理念

傳統的「教育本位」觀念，將教育本身視為一種目的，國民受教育多總比受教育少好。但站在「實用本位」的觀點，認為教育除達成本身的目的外，還有社會的責任。這種重視「實用本位」的教育理念，從十七世紀英國社會學家史賓塞（Spencer）開始，至本世紀美國社會學家杜威（Dewey）均大力倡導，而影響到教育的發展。

基本上，上述二種觀念在運用上是一種衝突，環顧我國的教育政策，表面上是採取並行的政策，一方面擴充受教育的人口，一方面也強調教育機構所培養的人才需配合社會的發展及需要。實質而論，可能是限於台灣資源的不足及經濟發展的重要，因此，教育政策的釐定與施行，比較偏重於「實用本位」，這可以從高中職校結構的調整，大學科系的增設而窺其端倪。

基於實用本位的原則，我們對於人力運用的效果非常的重視，希望透過教育結構及課程的調整，提高人力運用的效果。不過，我們認為在下一世紀來臨前，社會、經濟環境會有很大的變化，教育政策的釐訂應該要掌握社會的脈動，才不致與社會脫節。

三、國民教育目標不夠彰顯

國民教育，以培養五育並重的健全國民為目標，但是在升學主義影響下，使得學校教育以「智育掛帥」，考試升學為導向，五育未能充分均衡發展。其次，在課程與教材方面，偏重於學業成績較優學生的需要，相對地疏忽了對學習能力較低學生的照顧與輔導，以致前者形成了學生過度學業負荷壓力；後者衍生了今日青少年犯罪問題。

影響國民教育教學正常化的第三個因素是編班制度，民國五十八年原規定係由各個國民中學自行決定編班方式，有「能力編班」者，亦有「常態編班」者，民國七十

二年，教育部鑑於國民中學盛行「能力分班」產生諸多的負面影響，於是公布國中編班辦法，重新規定嚴禁「能力分班」而一律採取「常態編班」。民國七十四年，教育部酌量採納「因材施教」的精神，又修訂「國中學生編班實施要點」，在常態編班的基本原則下，於二、三年級仍可實施部分學科按能力分組教學，希望能兼顧「因材施教」的功效，以減少廢除「能力分班」為編班方式，在這種制度下，讓學生在同一學校內，享受不同的教學資源與待遇。

四、技職教育體制有待釐清與定位

目前技職教育體系，包括延教班、職業學校、專科學校及技術學院等類別，未來並規劃研議成立技術大學，在學制中，國民教育之上，已自成一體系。

揆諸國外技職教育發展大都建立於普通教育基礎上，先施以文化陶冶，再給予職業訓練，以培養具有文化素養的建設人才。我國今後技職教育體制究竟應建立於普通教育基礎之上，為國家整體教育的一環，抑或自成一體制，應予釐清與定位。

五、法令規章不能配合政策推行

教育法規的訂定或修訂，一方面為教育行政工作奠定法律基礎；一方面適應當前民主時代與法治社會的發展趨勢，給予學校更具彈性的運作空間。

教育部許多重要法規多在民國五〇年及六〇年代訂定實施，但在社會急遽變遷及國民對教育需求日益增加下，未能及時儘早訂定或修訂，而影響到政令的推行。民國七十六年，教育部深感現行大學法影響到大學的運作，始著手修訂大學法，繼之修訂師範教育法、高級中學法、國民教育法、國民體育法、社會教育法、補習教育法、私立教育法、幼稚教育法及教育人員任用條例等法令，並訂定教師法、藝術教育法和技術及職業教育法等。上述法令均在行政院及立法院逐一審議中，對政策的革新及推行不無影響。

陸、結語

根據國家發展目標，預計於廿一世紀來臨前，我國將邁向已開發國家，屆時，整個社會、經濟結構均將有所改變，國民平均所得亦將接近二萬元美金，當前教育政策的釐定，即在因應國家未來發展需要，不過，在研訂教育政策時，下列三點值得注意：



一、政策的研訂，應多元參與，一元決定

教育發展，既是公共事務之一，且與社會大眾及家長與學生有關，在政策制定時，應廣納各方建言，在博請眾議後，再由決策當局決定。過去，教育政策的考量多採威權方式，由上而下，不是遭到阻力，就是缺失顯現，影響政策的推行，如能廣納社會建言，建立共識，當有助於政策的執行。

二、政策的推動，應採取漸進方式進行

教育問題，不僅涉及層面甚廣，且與社會脈動息息相關，故有其連鎖性與一致性，所謂「牽一髮而動全身」，故政策制定要周延，推動要漸進，如果急功躁進，不能顧及全貌，可能顧此失彼，遭到抵制與反彈。

三、政策的內涵，不僅「謀其利」更應「計其功」

有些教育政策的制度，站在實利主義立場，可能祇謀其利，但卻不能計其功。譬如，為配合國家發展，大量擴充科技教育，雖然帶動了經濟快速的成長及社會的繁榮，但卻斷傷了教育的真正目標與價值。當前學生急功好利、眼光短視，而缺乏文化涵養及人文思想，即是一例。故教育政策的內涵，不僅要謀利革弊，更要「明其道」、「計其功」，以培養身心健全發展的個體為目的。

（本文作者蓋浙生為國立台灣師範大學教育系所教授）

參考書目

1. 毛高文，民 80 年，*邁向現代化國家的教育革新與發展*，教育部祕書室。
2. 徐宗林，民 68 年，*文化與教育*，台北，文景書局。
3. 魏 鑄，民 71 年，「行政研究與政策的結合」，行政研究方法論文集，行政院研究發展考核委員會。
4. Dyke, Vernon Van, 1968, *Process and Policy as Focal Concepts in Public Policy*, Chicago, Markham.
5. Dye, T.R., 1978, *Understanding Public Policy*, Englewood, Cliffs, N.J. Prentice-Hall Inc.
6. Easton, D., 1965, *A System Analysis of Political Life*, John Wiley and Sons. N.Y.
7. Friedrich, C.J., 1963, *Man and His Government: An Empirical Theory of Polities*, McGraw-Hill Book Company, N.Y.
8. Lasswell, H. and Kaplan, A., 1950, *Power and Society*, New Haven, Yale University Press.
9. Sharkansky, I., 1972, *Public Administration: Policy-Making in Government Agencies*, Chicago, Markham.
10. Starling G., 1988, *Strategies for Policy-Making*, Chicago, Illinois: The Dorsey Press.

