

教改卅年的總檢討

但昭偉

臺北市立大學退休教授

摘要

這篇文章由過去卅年教改是否失敗、誰要為教改的結果負起責任談起。作者指出，大學擴張所造成一連串的結果最為社會大眾所詬病，也是教改被認定失敗的主要因素。這些結果包括了：升學壓力並未減輕、大學招牌的蒙塵、原有技職教育的解體、高中學生學力的降低等。作者也檢討了教改及一些外部因素對國民教育的一些負面影響，如校園權力生態的失衡、教師無法致力於教學本務、師資培育的不理想、政治干擾教育活動、年金改革促使革新不易推動等。作者最後交代該檢討的地方，並表達了對新教育部長的期許。

關鍵字

教改卅年，410 教改，高教擴張，教育中立

壹、教改失敗了嗎？教改失敗是誰的責任？

西方有句諺語說：「成功有很多父母，失敗是個孤兒」。用這句諺語來形容當下臺灣對教改 30 年的檢討，真是再恰當不過的了！已故李登輝總統及好多的論者把教改的失敗歸諸李遠哲；李遠哲則反過來，把教改的失敗推給已故總統李登輝的用人不當。他辯稱，教改實際推動的政策，並不是他拿定的主意，他只是建言，他的建言與實際推動的教改政策並不一樣。由此來看，臺灣這 30 年的教改的確是個孤兒，沒有人肯為它負起責任。

其實，沒有檯面上的人物願意為這失敗的教改負起責任，也不是一件難以理解的事。人類社會當中，事務或事件之間的變數複雜，一件事情的成功或失

敗，本來就難歸因，也因此很難究責。即使教改真的被認定是一個失敗的改革，誰要為這失敗負起主要責任，也並不是一件眾口就可鑠金的事，即便是後代的偉大史學家也只能給個一家之見，沒有什麼蓋棺論定的事；同樣的，即使教改成功了，我們也很難說這成功可以歸因於哪一個人或哪一群人。教改原來就是共業，我們很難說誰有責任或誰有功勞。

再從另一觀點來說，教育改革與政治改革、經濟改革，或醫療體系的改革有不一樣的地方，那就是教育改革要面對的是社會當中最根本、最根深蒂固的文化、思想、習慣與價值信念，這些最基本的東西是我們賴以生活的基礎，不是二時三刻就可以變動得了。教育改革的失敗，毋寧是再自然不過的事，要讓哪一個人或哪一群人扛起責任，並不是那麼厚道。

另外，從一個大歷史的眼光來看，此一時的失敗，未必不是打下彼一時成功的基礎。即使像是文化大革命這樣巨型的災難，也有人說，那場浩劫替後來幾十年中國大陸的改革開放，奠下了一個契機。難道我們不能在認定這 30 年教改失敗之餘，樂觀一點的期許，在假以時日之後，這失敗會為臺灣的良善蛻變扎下一個堅實的基礎？塞翁失馬，焉知非福？塞翁得馬，焉知非禍？

言歸正傳，大家異口同聲的說臺灣的教改失敗，這大家根據的是什麼樣的標準？粗略的說，判斷臺灣教改成敗的標準，往往會追溯到 1994 年 410 教改聯盟的四個倡議。這四個倡議是：落實小班小校；廣設高中大學；推動教育現代化；制定教育基本法。在這四個倡議當中，大家對廣設高中大學最有意見，其他三個看起來則都還好，受到的批評並不嚴厲。小班小校在少子化的影響下，在國中以下起碼是個事實；教育現代化本來就是個模糊高遠的口號，它的具體內涵究竟為何，大多數的人不想深究，也因此不是對教改持負面態度的人想追打的問題，更何況，現代化究竟是好是壞，也都沒有定論，難怪這屬於深水區的問題沒有太多的討論；教育基本法在 1999 年制定，確立了學習者為教育主體及教育中立的理念，大家對這兩個理念並不反對，雖然在實踐上不無問題，但一般討論教育的人並不會把教育基本法拿出來當作箭靶，這基本法反而成為關心教育的人用來批判當權者的利器。

在廣設高中大學這一個項目之下，批評者說了很多不好聽的話。他們批評

的起點通常是大學的擴張。

貳、大學擴張的結果

臺灣大專校院從 1994 年左右的 116 所（大學 21 所、學院 20 所、專科 95 所）逐漸擴張，到了 2010 年左右到達最高峰，共有 164 所（大學 105 所、學院 44 所、專科 15 所）。當下臺灣的高中／職生們，擁有高達 125% 的入學機會。根據國發會的統計，我國大學以上教育程度的人口比例（38.6%）較 OECD 的國家平均值（34%）還要高。大學擴張背後的動機一片良善，而其本身也不必然的就是問題。但問題在這擴張的過程中，引發了許多副作用和惡果，主其事者也沒有辦法掌握大學的品質，連帶的導致社會大眾對高教擴張的一片負評。

廣設大學的起初動機大致有二：一是滿足一般人想要接受大學教育，以及家長希望自己子女能夠接受大學教育的希望；二是減輕升大學的壓力，讓高中教育正常化。如此的出發點可說是再良善也不過的了。

「萬般皆下品，唯有讀書高」是華人社會當中長久以來的文化理想；接受大學教育也會是弱勢家庭子女翻身的一個機會。一般家長期望孩子去讀大學是理所當然；一般在年輕時錯過讀大學或取得更高學位機會的人（如一些政治人物），在有機會時也會想去得到一個高級學位。高等教育的文憑不只是裝飾品，它除了是力爭上游的利器，也是品味和權力施展具有正當性的象徵。廣設大學正好可以滿足社會多數人各式各樣的希望。每個人都有機會接受大學教育其實是臺灣社會的一個重大成就，也是華人社會幾千年來沒有做到的事，原來值得我們大大的肯定。

在臺灣社會有廣設大學的條件下，廣設高中也就理所當然。有好長一段的時間，在發展經濟的思維主導下，臺灣的高中與高職的數量比率一直維持在 3：7；推動教改之後，高中與高職的校數比逐漸從 5：5 轉變到 7：3。廣設高中大學的結果的確讓所有想讀書的人都可以進入高中或大學，也由於想進高中或大學的人都可以如其所願，所以在理論上，升大學或升高中的壓力就會降低。

但很遺憾的是，在高等教育機構擴張之後，被認定為一、二線的大學，或就業展望良好的大學及系所，注定仍然處於僧多粥少的情況。也就是說，對高中和高職生而言，不管他們想不想進入上述的大學或系所，他們的升學壓力並沒有因為廣設大學而減輕。同理，由於許多家長希望他們讀國中的孩子能進入所謂好的高中（也就是那些能讓學生有比較多機會進入好大學的那些高中），在如此高中的數量也注定不足的前提下，國中升高中的升學壓力也並沒有減輕，即使教育當局採取了許多新的措施（如社區高中、多元升學管道等）來降低升學壓力也都沒有用。總之，廣設高中大學能降低升學壓力及國高中教育的正常化的目標並未達成。

大學數量的擴張雖然能滿足許多人取得更高文憑的願望，但在關心教育的人及大學教師的眼中，這種擴張產生了許多的問題。我在此可輕易地列出幾點。

第一、大學招牌的蒙塵。這個社會裡年紀稍長者對什麼是大學有一定的想像，他們傾向於把大學想像是在有學問教授的引領下，一群有朝氣年輕人求真、求善、求美的所在；而在這種狀況之下，大學生在受完大學教育之後，就會有美好的前程和健康的人生。但大學的普及化讓他們看到好多的大學生竟然不去上課，不認真學習，只要繳了學費就可順利畢業，即使畢業，能拿到的薪水也很少，少到讓年輕人處於不敢交友、不敢結婚、不敢生子的窘狀。學習縮水、學生學習狀況的惡質（讓許多大學老師有被侮辱的感覺）、學歷貶低、大學畢業生低薪化的結果，讓許多人對大學擴張的結果只有惡感。

第二、由於大學必須自籌經費，學生人數須維持在一定的規模。大學的擴增使得許多大學在招生上產生了困難。大學在招生上的彼此競爭、境外招生的不順利及少子化的影響，使得許多大學很難維持應有的規模，結果是大學不敢淘汰學生、許多私立大學的退場（這是從來沒有發生過的事）、許多私立大學的老師還額外增加了招生的工作。大學經營團隊的企業化及逐利化，種種的作為在在讓人感到大學擴張帶來的是大學的沉淪、斯文掃地及不務正業。

第三、由於教改的主導者有意將大學區分為研究型大學、教學型大學及社區型大學，這樣的意圖在高教現場當中也的確產生了作用。雖然學生同樣得到

學位，但社會大眾會很自然地將大學文憑做等級上的區隔，市場中的企業主也知道不同大學畢業生的文憑含金量會有很大的不同。但臺灣的研究型大學始終沒有如教改倡議者和執行者所期盼的晉身世界一流大學之林；不僅如此，在各種國際大學排行榜上還節節敗退，這使得一般人對教改的領袖人物和執行者大失所望。

第四、大學的擴張與原有技職體系的裂解看來也有密切的關係。如此的結論是這樣推出來的：臺灣的技職系統（高工、高職和技術學院）原來承擔著臺灣經濟發展的角色，提供了大量有技術的勞工。但在大學與高中的擴增及升格後，原有高職和高工難以維持，大量的學生轉到高中體系；而既有技術學院升格為科技大學後，為了符合大學體制及評鑑的要求，聘進了許多有博士學位、具學術研究能量但無職場技術的教師。諸多因素的相加相乘，使得原來技職教育的品質和內容大異於以往，無法和臺灣現有的職場接軌。

第五、在大學擴增之前，高中教師對高中生的學業表現有較高的要求，但在大學之門洞開之後，高中生的基本程度及水準日漸降低。這是許多大學教師，尤其是理工科系的教授，抱怨的重點之一。

參、教改三十年對國民教育帶來的影響

持平的說，由於大學教育是整個社會的焦點，大學教授對外表達意見的管道較多，他們不滿的聲音因此格外受到傳播媒體的看重與報導。在高教當中發生令人不快的現象，相較於高中以下的教育問題，就格外容易被放大，但這並不表示教改 30 年對高中以下教育的負面影響就較小。在此也舉出幾點。

第一、教育基本法確立了人民為教育權主體的精神，在這精神之下，學生的受教權與家長選擇權不斷的強化。相較之下，教師的專業自主權受到了質疑及較多的節制，教育法規、政策及行政的運作，很明顯地偏向學生與家長的權利。教師的相形弱勢，讓他們無法和學生、家長及教育行政系統形成夥伴關係（partnership）。這種權力的失衡讓教師進退失據。他們一方面要滿足學生與教育行政單位的諸多要求，另外一方面也須面對家長的投訴與控訴，這些種種，影響了他們的教學士氣，他們的教學表現與品質連帶受到波及。

第二、在社會各界對國民教育求好心切及掌權者試圖透過教育來實現他們對選民的承諾之下，各級教育行政機構三不五時地啟動許多的新作為。九年一貫課程、素養導向的 108 課綱、雙語教育（其實是英語教育的強調）、本土語文教育、資訊素養教育、素養導向命題等措施，都是這種壓力之下的產物。種種新的教育作為，都需要學校老師的配合，這使得他們必須於原有的教學本務工作之外，抽出一些時間來應付上級單位的要求，影響學生的受教品質應該就會是合乎情理的認定。長期下來，教師對新的教改措施逐漸麻木，也間接促使他們對任何改變都採取了消極敷衍的態度。在「上有政策、下有對策」的心態下，不管教改表面上是如何的風光或敲鑼打鼓，教師實質的作為大多紋風不動。趕教學進度、處理學生的問題、忙於與家長的溝通和製作上級需索的資料，是他們日常生活的主要工作。

第三、國民教育當中老師的素質也深受教改的影響。高中以下的師資本來採公費制度，由特定師範校院擔任培養的工作。但在臺灣民主化的過程中，師範體系被認為是國民黨主導的黨國體制一部分，於是在裂解黨國體制的要求下，轉而成為今天的師培制度。也就是凡是有意願設立師資培育學程的大學，只要符合相關規定都可以設立；學生完成師培訓練之後，通過國家的教師資格檢定，然後再參加各地區的教師甄選工作。新的制度徹底打破由師範體系壟斷教師供應管道的舊制度。兩種師資培育制度的孰優孰劣本是見仁見智的問題，但兩者之間的差異點之一，在於領公費的舊制師培生，在同齡學生當中的基本學力要高於新制的師培生。這種差異本可透過設計與運作得宜的師培課程來彌補，但現實狀況卻不是如此。當下師培教育的運作為人詬病之處甚多，常見的是不易吸引優秀的人才進入師培學程，也不易培養出優秀的國民教育工作者。

肆、讓教改成為代罪羔羊的外部因素

在此也需特別強調，造成教改失敗的原因，並不完全來自於 30 年前教改啟動之後的連串作為。有些外部因素，如少子化的浪潮，其實才是讓教育現場產生許多問題的原因。我在此不談少子化對教育所造成的影響，我要談教育人員的年金改革及教育民主化對教育現場所造成的影響。

民進黨政府的年金改革對教育有相當大的影響。很明顯的，公教年金的

縮減拖延了許多教師的退休年齡，這使得各階層教育當中的教師年齡平均數偏高。在大學中，年長教師的偏多也許還不構成太大的問題，但在國民中小學裡，卻出現了俗稱的土地公和土地婆。這些老師在學校中長期任教，他們熟悉學校生態、人脈豐沛、對教學有其固定的看法與做法、任何校長或學校行政人員都要與他們妥協，教育局處或教育部的教育作為對他們而言，往往只是具文，無法產生實質的作用，他們往往自外於教育的革新與新趨勢的發展。

臺灣社會的民主化也驅動了公部門教育的民主化。民主化工程本來是件好事，但在實踐上卻可能會產生我們不樂意看到的結果。比如說，大學當中教授治校的理念，引發了大學校長由選舉而產生的設計，長期下來形成「校長政治化、教授派系化、職員騎牆化、學校只有山頭而無學派」的現象。大學當中往往是會選舉的教授出任校長，他們的政治性格會讓他們對不真、不善、不美的事情輕易妥協，對有政治權勢者、金主、中央層級的行政官員傾向於配合和臣服，他們選用的主管也大多如此。這使得大學加速了世俗化，使得它無法成為社會的良心。火上加油的是教育部對大學及大學教師的評鑑，教育部以競爭型的經費申請辦法作為貫徹其節制大學的手段，在在使得大學及大學教師就範於教育行政官僚體系，讓臺灣的每一所大學都成為教育部的「大學」，讓大學教師無法成為公共型的知識份子，也無法發揮引領社會進步的作用。大學如此，公部門的中小學似乎也難逃如此的命運。

伍、我們該痛定思痛的幾點

之前我提過，「究竟誰要為教改的結果負起責任？」的追究也許是不必要的，這是共業，大家都有責任。但確定的是，這 30 年教改過程當中的確有一些值得我們反省檢討的地方。如此的反省也許可以避免將來我們犯同樣的錯誤。

李家同教授日前在報端為文指出，教育部對於自己過去的作為沒有檢討的習慣。我贊同李教授的批評。我們因此可以責問教育部，難道教育部忘了「前事不忘，後事之師」的道理？難道忘了「計畫、執行、考核」是行政學的 ABC？此外，在教育政策形成及制定的過程當中，主其事者都有相當粗糙的地方。108 課綱及雙語國家的政策說帖，都讓人有慘不忍睹的印象。

劉源俊教授在檢討教改的文章當中指出，教育部本身就有違憲和違法的事實。不管是在觀念與心態、組織建置及運作、乃至人事任用上，教育部都有問題。所以在教改當中，最該改革的就是教育部本身。我支持劉教授的看法。教育部管大學教育管了幾十年，但臺灣卻沒有一所大學名列全球百大之林，連擠進亞洲名校之內也顯得無比吃力。為什麼臺灣可以有全球一流的企業，但卻沒有全球一流的大學？可見教育部當下管控大學發展的做法和思維是行不通的。教育部應重新思考它在教育改革當中的角色。

政治人物不當干擾教育的發展及變革也應是我們反省檢討的重點之一。兩個例子可以來說明政治人物干擾教育造成的笑話及惡果。第一件是賴清德擔任行政院長時，很快的就端出 2030 雙語國家政策，但不久之後，這政策就變更為雙語教育政策。掌權者往往有自認英明的傾向，他們很想把他們偉大的想法迅速的付諸實踐。在這件事上，賴清德似乎分不清楚雙語國家與雙語教育在本質上有很大的不同！好在後來政府做了修正，笑話沒有繼續鬧下去。另外一例是國民教育當中歷史科教材內容的問題。國民黨來臺執政之後，歷史教育就受到政治的操控。但在 1999 年教育基本法制定後，照理教育就應保持中立，但很可惜的是，而後的執政黨並沒有照著立法精神來施政，以致歷史科教材往往成為社會對立及紛擾的源頭，一直到今天都還是如此。如何落實教育基本法的精神是我們該思考的問題。

陸、對新部長的期望

如今，我們有了一個新的教育部長。新的部長學經歷豐富，不管是在教育學術、教育行政、大學治理、乃至政治手腕等各方面，都有人肯定。也常聽人提起：「以一學教育出身的學者能在綜合性大學擔任校長，實在不是一件容易的事，可見此君有過人之能」。另外，也曾聽見有人說：「新部長有察納雅言的肚量」。從各方面來看，新部長的確給人帶來新的希望。我個人希望新部長能在憲政民主的框架下，秉持教育基本法的精神來代領教育部團隊，替中華民國奠定良序社會繼續發展的基石。

A General Review of the 30th Anniversary of Educational Reform

Jau-wei Dan

University of Taipei (Retired Professor)

Abstract

This article starts by discussing whether the educational reform in the past thirty years has failed and who should be responsible for the results of the educational reform. The author points out that the series of consequences caused by the expansion of universities are most criticized by the public and are also the main factors considered the failure of educational reform. These results include: the pressure to enter higher education has not been relieved, universities downgraded, the original technical and vocational education disintegrated, and the academic ability of high school students being educational reform process reduced. The author also reviews some of the negative impacts of education reform and some external factors on national education, such as the imbalance of campus power ecology, teachers' inability to devote themselves to teaching, unsatisfactory teacher training, political interference in educational activities, and the difficulty in promoting innovation due to pension reform, etc. The author finally spells out some drawbacks revealed in the educational reform process that should be corrected, and expresses his expectations for the new Minister of Education.

Keywords

Thirty years of education reform, 410 education reform, expansion of higher education, educational neutrality
