

## 第六章

# 從日本臨教審經驗談台灣的教育改革

### 一、前言

台灣的教育之必須全面加以改革，已是近年來各界人士一致之共識。近年來各項與教育改革有關之研討會，如雨後春筍般地召開，但究其內容多半集中在對現有體制的修補或調整，如教育資源的分配，彈性學制之建立、課程發展之革新、師資培養之改進、大專教育品質之提昇、終身教育之推展等問題，均是教育部所認定應加興革之課題。第七次全國教育會議也以上述各項作為議題。但是，民間的教育改革人士卻不以上述問題之改革為已足。他們最近在 410 運動中，提出「410 四大訴求」：(1) 落實小班小校；(2) 廣設高中大學；(3) 推動教育現代化；(4) 制定教育基本法。在 1994 年 6 月 22 日教育部主辦之第七次全國教育改革開幕之日，民間人士也發表〈教育改造之火已在民間燃燒——民間教育會議聲明〉專文，呼籲推動中小學教育改革工作。

在此同時，由澄社和 410 教育改造聯盟舉辦「民間教育會議」公佈一項「百餘位經濟學者看台灣的教育管制」問卷調查，結果顯示：有八至八成九受訪經濟學者，不同意教育部以限制大學的設立與系所的增設，來維持教育品質或避免大學生失

業；亦有七成至八成五受訪者，不同意及非常不同意對公私立大學招生人數、學費進行管制，同時多數學者主張，教育部若要真正照顧低收入子女則應以直接學費補助來解決，而不必故意壓低學費。他們呼籲解除目前國內的教育管制包括：「私人興學」、「教育課程」、「師資」、「高中、高職比例」、「學費」、「文憑學籍」、「專上系所擴充」及「教育經費」。在近年來朝野各界的爭議中，教育改革是極少數雙方取得共識的公共議題之一。教育改革審議委員會的成立，正是朝野人士一致的期待。

但是，教改會在推動台灣教育改革工作之前，很有必要參考其他國家的改革經驗。近十餘年來，世界各國為迎接二十一世紀的來臨，均大力進行教育改革之工作。例如美國總統雷根在 1983 年 4 月 30 日，在休士頓廣播發表「面臨危機之國家」的教育改革報告，呼籲全美各界配合改革行動；法國執政社會黨在 1981 年 6 月取得政權之後，就推動教育改革，並於 1984 年 1 月 26 日由密特朗總統公布「高等教育法」；西德在 1984 年由聯邦教育部長韋爾門（Dorothee Wilms）所推動的大力發展技術學院的教育改革，也是由施密特總理所指示。因為策劃指導的政府層次極高，所以，近年來世界各國教育改革的推動比較能夠發揮實務效果，其中對台灣而言較具有參考價值的是日本的臨時教育審議會（簡稱「臨教審」，1984 年 8 月成立時原名「教育改革特別審議會」，9 月 5 日正式改稱「臨時教育審議會」，1987 年 8 月 7 日解散）的工作經驗。

日本臨教審所推動的教育改革，是日本近百餘年來歷史上

第三次的教育改革運動。近代日本第一次教育改革運動是在1872年（明治5年），以「太政官布告21號」所建立的新教育體制，以國家主義為特質，為明治維新與日本近代化奠定了教育的基礎。第二次教育改革則是第二次世界大戰結束的次年（1946年，昭和21年），隨著戰前舊體制的崩潰，日本的教育制度再次大幅改革，為戰後日本經濟的快速發展奠定基礎。這次臨教審的教育改革是第三次，在三年的工作期間內共對首相提出四次審議報告，涉及政策面及制度面的改革事項不勝枚舉，對此後日本教育的發展勢必產生重大的影響。

本章寫作的主旨在於歸納日本臨教審工作經驗中所呈現的思考傾向、改革的基本方向及其方法，以作為台灣推動教育改革的參考，並就台灣教育改革所面對的問題與對策，提出初步意見。

## 二、日本臨教審改革的經驗： 思考傾向、改革方向及推動方法

### （一）思考傾向

從臨教審所推動的具體工作來看，臨教審思考教育問題的思想傾向在於：**對形式主義（formalism）的批判與超越**。所謂「對形式主義的批判與超越」是指臨教審努力於突破戰後以來日本各種形式主義的框架如學歷主義、文憑主義、過度重視正式教育系統……等，而尋求更具本質性而不受形式所拘束的新

教育，為教育系統注入新的活力。

這種思考教育問題的傾向，早在臨教審正式成立之前，就已經在日本社會醞釀發酵，日本企業界所熟知的「學歷無用論」可以視為日本社會對形式主義的不滿的一種表現。1984年2月，日本首相中曾根康弘在國會致辭時說：「依我看來，戰後以來的教育太過偏重及依賴學校教育。我們似乎忽略了從更廣泛的角度來看綜合性教育的重要性。這種教育包括家庭教育、社會教育以及其他教育形式」，中曾根首相在這段話中，很明顯地透露出對正式學校教育系統的不滿，在他主導下所成立的臨教審，就一直秉承這種思想傾向進行教育改革。

臨教審成立後，再細分為四個委員會（稱為「部會」），分別研討邁向21世紀的教育政策、社會教育、中小學教育以及高等教育等四個方面的改革。這四個委員會的改革工作，幾乎都共同地展現對戰後以來形式主義教育體制的批判。舉例言之，第二部會工作的主要內容在於矯正日本社會的學歷至上主義，企圖建立「終生學習的社會」；第三部會負責檢討中小學教育，建議成立所謂「學分制高中」，以因應社會人士之需求；第四部會負責改革大學入學考試制度，打破「一試定終生」之考試方法，力求入學制度的多元化。凡此種種，都可以看出：臨教審因應日本社會對僵硬的、形式主義的教育體制的批判，而有心於超越形式框架，建立動態而多元的新教育系統。臨教審在1985年6月26日對首相所提出的第一次報告書中，以「教育的一片荒土」形容日本教育。所謂「荒土」，殆即指形式主義教育的僵

化而言。

## （二）改革方向

從四次的審議報告書來看，臨教審改革工作的總方向在於：從一元性（所謂「劃一主義」）邁向多元性（所謂「個性主義」）。整體而言，雖然在臨教審前後三年的工作期間，委員以及各方人士對於「教育自由化」這個名詞頗有爭議，但是從四次的改革報告書的內容來看，「教育自由化」一詞大概仍可以稱為臨教審改革的總方向。

「教育自由化」的改革方向，其實是從自民黨內部醞釀出來的。在 1984 年 8 月，當時日本自民黨文教制度調查會長兼日本政府文部大臣海部俊樹就一再呼籲，教育不應忽視個別性向，而在同一模式裡略異而求同。他認為，小學及初中是義務教育，應維持一定教育水準，注重基礎學力。但是在高中、專科、大學以後，就不應有太多限制，應給予學生充分的選擇機會，使學生的才能及興趣都能充分發展，鼓勵人盡其才。海部俊樹主張在共同而穩固的義務教育之上，日本教育應力求多樣化。這類意見具體地落實在臨教審的工作之中。臨教審在歷次報告書中指出日本的教育制度過於僵化與一元化，必須予以鬆綁。在高等教育方面，臨教審主張應使高等教育更加多元化，文部省固然可以規定一些教育品質的最低標準，但應該允許地區性的變化。在中小學教育階段，全國性的「指導要領」應該重視基本知識及技能以及道德教育，但是也要鼓勵各地區依據

各地不同的環境而發展各校的課程。臨教審也主張應重視具有特殊目標與原理的私立學校，並鼓勵增設私立的中小學校。

臨教審所提倡的「教育自由化」新政策，近年來逐漸在各級教育中的落實，以高等教育為例，文部省自 1993 年起改訂「大學設置基準」，在「大綱化」原則之下，改革大學教育。1994 年 6 月間，我獲緣赴日本七所大學訪問，觀察各大學的通識教育狀況，就發現日本各大學的通識教育課程的實施，很能體現「納多於一，同中存異」的精神。在這種精神之下，各大學安排通識課程多半以類科領域取代科目名稱，作為規範共同課程之依據，以避免意識型態的爭議，而且各校都相當重視外國語之教學（多數學校均規定學生應修習兩種外國語）；各校也很重視通識教育與專業教育之連貫性，各大學的各學院在課程規劃上擁有更大的自主性；並且重視學生對課程選擇的自主性，提供各科目任課教師授課主要內容、成績考查方式等充分資訊供學生選課之參考。由此一端可以反映，臨教審的「教育自由化」政策正逐步落實在各級教育系統之中。

### （三）推動方法

日本臨教審推動改革，態度積極，步驟細密，成立第一年全體委員會就召開 24 次，委員會之下四個分組每年至少開會 24 次，其推動方法有兩項特點：（1）多面向，（2）多層次。

先講多面向的工作方法。臨教審成立後二個月，立即再細

分為四個分組委員會，分別推動四個面向的教育改革工作：

- 1.第一部會主題：展望廿一世紀的教育方針
- 2.第二部會主題：社會各教育機構與功能的活化性
- 3.第三部會主題：初等及中等教育之改革
- 4.第四部會主題：高等教育之改革

由於各個分組負責的工作非常明確，所以工作績效顯著。1985年6月26日臨教審向首相提出第一次報告書，日本文部省就在10天之後（7月5日）成立了教育改革推進本部，在本部下分設四個計劃小組：（1）學歷社會問題計畫小組，（2）六年制中學計畫小組，（3）學分制高級中學計畫小組，（4）大學入學制度計畫小組等四個小組，依據臨教審第一次報告書內容推進教育改革。

臨教審多面向的改革工作，除了內部的分工之外，也與美國政府合作研究教育改革。1983年，美國總統雷根與日本首相中曾根舉行會談，同意由美日雙方共同合作對彼此國家之教育現況從事研究。這兩項研究獲得「美日文化教育交流會議」（United States-Japan Conference on Cultural and Educational Interchange）的支持。美方研究日本教育的計劃，是由當時美國教育部主管高等教育的助理部長（Assistant Secretary）金伯苓博士（Dr. C. Ronald Kimberling）所主持，撰成《日本教育研究報告書》，這項報告書是由美國教育部所屬的「教育研究及改進署」（Office of Education Research and Improvement）負責進行研究

並草擬。雙方的研究都在 1984 年 10 月開始，正是日本臨教審如火如荼地展開改革工作之日。

再說「多層次」的工作方法，臨教審秉承首相所提出的原則：教育改革要反應各階層人民的期望，同時也盡量採納人民的意見，所以臨教審的成員共有二十五普通委員及二十名專家委員，包括中小學教育、高等教育、勞工及工商界業各階層代表。而且在推動改革工作的過程中，臨教審也在全國各地舉辦地區性的公聽會以及全國性公聽會。也在《臨教審通訊》上，特闢專欄，或廣徵各界人士申論對教育改革看法之論文，或邀請各界人士及學者專家對談教育問題。在進行教育改革的同时，臨教審也在大眾傳播媒體上安排各界人士對談教育問題。經過這樣綿密而多層次的溝通，臨教審的改革就比較容易落實。

### 三、當前台灣教育的基本問題及其改革對策

#### (一) 基本問題

當前台灣教育問題叢生，但是最具本質性與關鍵性的問題是：過去 50 年來在實用主義與功利主義取向的教育政策主導之下，教育部門乘載了過多的非教育目標。從歷史上看，民國 40 年代台灣的教育是爲了培養「反攻大陸」的人才，民國 50 年代以後教育是爲了經濟起飛而努力，到了 70 年代以後促進產業升級提昇高科技水準，則又成爲教育目標。光復以來，政府部門基本上都是從「人力規劃」的觀點擬定教育政策並分配教育資

源，國防部及經建會均設有人力規劃部門，就是這種教育觀點最具體的展現。

在這種以「人力規劃」為主導的教育政策之下，50年來台灣的教育最大弊病有二：一是教育政治化；二是教育商品化。我首先必須說明，教育部門在任何國家都不可避免地與政治部門及經濟部門發生關係，並與它們交互影響。但我在這裡所指陳的是，戰後50年來的台灣教育在相當大幅度之內為特定的政治意識形態服務，甚至淪落為政黨的工具，這是我所謂的「教育政治化」的實質涵義。我所謂的「教育商品化」，是指教育部門在過去數十年經濟掛帥的政策之下，已淪落為經建人才的職業訓練所，使「教育」只剩下商品價值。不論是「教育政治化」或「教育商品化」，其直接的結果都是：造成教育部門主體性的失落，在教育部門內造成「自我異化」的效果，使台灣的教育完全背離教育的根本目的——促成「人之所以為人」的自覺，培養受教育者主體性的覺醒，使他們不再是其他主體的奴隸。光復以來，台灣的非教育部門常運用國家預算的分配作為手段，迫使教育部門為非教育部門提供服務。

## （二）改革對策

針對上述台灣教育的基本問題，現階段教育改革的基本對策有二：

（一）就教育改革的方法而言，我們應該將**教育改革**作為

**全民運動**來推行。從日本臨教審的經驗來看，教育改革的成功奠定在全民的共識與參與之上。在後戒嚴時代的台灣，任何改革運動（包括教育改革）的推動，都必須以多面向、多層次的方式，全方位地展開，始克其功。教改會的改革工作絕對不是 31 位委員的「精英運動」，而應該是一種全民運動，應邀各階級、各族群、各職業、各年齡人士，廣泛參與，逐漸從全社會的草根基礎上，凝聚教育改革的共識，如此才能水到渠成，克盡厥功。

（二）就對教育本質的重新認識來看，現階段**教育改革工作應作為一種文化運動**來推動。戰後 50 年來，台灣的教育一直被當作是達到非教育目的的手段。造成這種惡果的原因不止一端，但功利主義的教育觀與文化觀實居於主導的地位。今天我們應將教育改革當作是台灣文化改造運動中的一個部分，只有台灣文化從功利主義的窠臼中解脫出來，重新回到以人為本位，對人自身的重視而不是對人以外的國防建設、經濟發展或政治轉型的重視，台灣的教育改革才真正取得了穩固的文化的基礎。

總而言之，現階段台灣教育改革必須一方面作為一種全民運動，另一方面作為一種文化重建運動，才能徹底矯正過去數十年來教育工具化所帶來的教育政治化與商品化的弊病。

#### 四、結論：教育改革的新挑戰

在力求改革的台灣，各方面都在進行結構性的調整與重建，教育改革正是其中影響最為深遠而牽涉方面最為廣袤的一項改革。現階段的教育改革對二十一世紀台灣的自我定位的建立、社會意識的凝塑、國家認同的形成，以及未來新文化的建立，都有關鍵性的影響，值得全民戮力以赴。

展望二十一世紀，當前台灣的教育改革所面臨的新挑戰是：如何在新舊時代交替的歷史十字路上，在各種極端之間維持動態的平衡？這是我們應加深思問題。更具體地說，這項新挑戰在下面五個方面展現：

- (1) 從教育內容的改革來看，如何在一致性（uniformity）與個別性（individuality）之間維持動態平衡？
- (2) 從教育目標的改革而言，如何在建立台灣主體性與開拓新的中國文化視野與世界眼光之間維持動態平衡？
- (3) 就教育方法的改革而言，如何在管教與放任之間獲得平衡？
- (4) 就教育資源的重新分配而言，如何在中小學（及學前）教育與高等教育之間獲得平衡？
- (5) 就教育的實施方式而言，如何在「正式結構」（指各級正式學校教育）及「非正式結構」（指非學校系統的家庭、社會教育以及其他潛在性的教化過程而言）

之間，努力於創造動態的平衡？

讓我們以無比的信心和愛心，期待台灣的教育經過我們這一代人的改革而脫胎換骨，綻放異彩。(1994年10月29日本書作者在教改會第二次委員會議專題演講稿)