

附錄二

21 世紀台灣的教育改革

林明煌
國立嘉義大學·台灣

摘要

本研究的目的是在於，透過文件分析法，以 1987 年解嚴為基準點，從歷史脈絡來考察和分析 21 世紀台灣教育改革的現況與課題。研究發現：執政黨的政治意識形態領導台灣的教育改革；教育部藉由課程改革來符應社會需求；利用翻轉教學來突破傳統教學的限制；透過教師資格檢定考試來管控師資的質與量；藉由教師專業發展評鑑來提升現職教師的專業素養等。吾人認為，要提升教育改革的成敗其關鍵在於課程改革，而課程改革的成敗關鍵在於配套措施的完善與否；至於配套措施的執行成效常受到教師素養高低的影響，而有效的教學才是提升學生學力的根基，而不是在翻轉教學上。

關鍵字：教育改革、課程改革、教師素養、翻轉教學、有效教學

The Educational Reform of Taiwan in the 21st Century

LIN, MING-HUANG

National Chiayi University, Taiwan

Abstract

The purpose of this research is to investigate and analyze the current situation and issues concerning educational reform in Taiwan through document analysis method from historical perspectives starting from the time of the lifting of martial law in 1987. The result of the research shows that the ruling party's political ideology has led the educational reform; the Ministry of Education has responded to the needs of the society through curriculum reform; flipped teaching has been adopted to break the limits of traditional teaching methods; teachers' qualification tests have been conducted to control the quality and quantity of teachers; the evaluation of teachers' professional development makes sure that all teachers keep promoting their professional knowledge and skills. I think that the key to the success of educational reform lies in curriculum reform, and a successful curriculum reform relies on whether necessary measures are taken into consideration. As to the execution of those needed measures, it is greatly influenced by teachers' ability. Effective teaching is the root of enhancing students' academic performance, not flipped teaching.

Key Words: Educational Reform, Curriculum Reform, Teachers' Quality, Flipped Teaching, Effective Teaching

21 世紀台灣的教育改革

林明煌
國立嘉義大學·台灣

壹、緒論

教育是一切的根本，也是社會進步與發展的原動力，更是提升國家競爭力的重要基石，因此教育改革成為了各國政府施政的重要策略之一。而教育改革的面向包羅萬象之外，它也必須符應當代的教育思潮、社會需求與既有的施政規範。然而，教育改革的理念與策略常會隨著政黨輪替有所差異，執政黨企圖透過由上而下的官方式命令，有意或無意地將政治意識型態融入各項教育政策中，以便達成其政治目的(譚光鼎，2000a；張建成，2002；陳盈宏和張建成，2012)。於是，與執政黨意識型態相左的在野黨，便結合民間改革勢力，利用各式各樣的社會運動，以點連線、以線成面的方式，形成執政黨教育施政的制肘力量，藉此達成政黨再次輪替的目的。當教育改革變成了政爭的工具或手段，所以教育的本質、理念與目的常成了政爭下的犧牲品。

第二次世界大戰結束後至今，台灣的教育改革從日本的殖民地教育、國民黨的大中華思想教育到民進黨的本土化教育，每次改革皆反映出當代執政黨的利益與意識型態。1987 年解嚴後，進入民主化時代的台灣，在國民黨與民進黨兩黨的政爭下，教育改革變成了政爭的實驗對象，長期造成教育政策上的不連貫、理論與實務間的相互矛盾、以及課程目標與學習成效之間的差距加劇等現象發生。例如：自 1998 年公布、2001 年正式全面實施的中小學九年一貫教育改革，因理論建構的矛盾、各項配套措施的不完善、教師專業素養的不足、以及對新課程認知的不夠，加上倉促的實施，於是造成了社會上民怨載道、學校端哀鴻遍野的慘狀。儘管如此，教育當局仍沉浸在自我滿足與自圓其說的夢境中，猶如國王的新衣，認為九年一貫教育改革成效卓越，便以此做為十二年國民基本教育政策的基石，並從 2015 年度起正式啟動實施。

進入 21 世紀以後，先進國家皆面臨著少子化、高齡化和國際化的問題，如何透過課程改革來解決上述的問題，成為了當今社會的重要教育議題。因應上述的教育議題，同時也為了強化國家競爭力，台灣保留了傳統的升學主義制度，在課程發展和設計上，融合了經驗主義的理念，企圖在「由上而下」、「中央到邊陲」的管理方式下，追求由下而上的學校本位課程發展模式，並透過教師專業發展評鑑來提升教師的素質，藉此收到教育改革上最佳且最大的效果，以便彰顯執政的

績效。於是，台灣從 2006 年開始，第一次參加 PISA 國際學生學力的評比，結果顯示數學素養國際排名第 1，科學素養排名第 4，閱讀素養排名第 16，其成績皆高過於 OECD 的平均值。當時執政黨以此作為九年一貫課程改革的重要績效之一，在報章媒體上大肆宣傳，並編列預算，成立了補救教學、夜光天使與閱讀理解等的改善或推進計畫，藉此來提升台灣低成就學生的競爭力，以解決台灣日趨 M 型化的學力亂象。但是 2009 年與 2012 年 PISA 學力評比結果，卻不盡理想，甚至每況愈下，其造成的原因為何？值得吾人深思與反省。吾人從以下的面向來探討 21 世紀台灣的教育改革現況與課題。

貳、政治意識型態領導教育改革

當意識型態若為一種無價值偏見的概念時，它可視為是想像、期望、價值及假設的總合。若衡量到政治的層面，則意識型態將是「所有政治運動、利益集團、黨派乃至計畫草案各自固有的願景的總和」。在社會研究中，政治意識型態是一組用來解釋社會應當如何運作的觀念與原則，並且提供了某些社會秩序的藍圖，而政治意識型態大量關注如何劃分權力，以及這些權力應該被運用在哪些目的上。

1987 年台灣解嚴以來，百姓對教育改革的訴求日以俱增，在社會輿論強大的壓力下，教育改革的大旗正式展開。但是，教育改革的核心與價值卻因政黨輪替而搖擺不定，且政黨的政治意識型態常常凌駕教育專業，造成教育從業人員只能在「忙、茫、盲」中渡過；教育改革原本是一種教育手段，但每當政黨輪替後，教育改革從手段變成了目的，教育的本質與理念隨之變得模糊不清且令人無所適從(周祝瑛，2003)。

近年來，台灣教育改革議題眾多且討論熱絡，其中台灣地位未定論、高中國文、歷史課綱的爭議、以及中國人是外國人還是本國人，中國文化是本國文化還是外國文化的爭議，無一不與教育相關。這些教育爭議令許多人開始質疑台灣教育的中立性。若按照美國教育社會學家 Michael Apple 的說法，教育從來不是一個中立的事業，不論教育從業人員本身是否覺知到教育的本質或目的，就已經使得教育從業人員涉入了政治行動之中(扶志凌，2004)。吾人可以從以下幾個案例中，瞭解政治意識型態領導台灣教育改革的現象。

一、教育部長任用方式

一般而言，教育部長是教育體系中最高行政首長，他所堅持的教育理念對於整體國家教育的影響，自有其不可忽略的重大影響力。不管是解嚴前的傳統威權時代(1987 年以前)，或是解嚴後的民主開放時代(1987 年以後)，教育部長都是貫徹執政者政治理念的最重要推手。因此教育部長的人選，無一不是與政府高層關係密切，能徹底宣揚執政理念者。吾人從歷任台灣教育部長的派任方式中，即可看出教育與政治力之間的關係是密不可分的。

在陳水扁執政時期(2000 年-2008 年)，杜正勝先生曾經是國民黨員，但是其政

治立場長期偏向台灣獨立。在他上任教育部長之初，統派的學者專家及媒體及民意代表，皆強烈質疑他的獨派思想是否會影響教育的公正性，畏懼他利用職權來灌輸學子特定的意識型態。但是陳水扁還是堅持派任杜正勝為新任教育部長。由此可見，正如 Michael Apple 所言，教育與政治之密不可分，教育從來都不是獨立於政治之外。相同的情形也發生在 2008 年和 2016 年的政黨輪替以後。

2008 年總統大選民進黨大敗後，失去 8 年政權的國民黨終於再次變成了執政黨。剛上任的馬英九總統，在國民黨有心人士聯手力推下，任用了非教育體系的蔣偉寧先生來擔任第一波的教育部長。蔣偉寧乃土木學者專家，雖然當任過大學行政職務，但他對種種的教育政策或教育措施並不熟捻，過去也未曾涉入幼兒教育、初中等教育、高等教育或社會教育等任何的相關研究或執行計畫。儘管如此，馬英九總統仍然堅持任用蔣偉寧先生為教育部長，讓他來處理當時棘手的十二年國教和幼托整合的問題。因是生手，在每次教育相關事務的爭議中，總是引起全國教師會、全國家長團體聯盟、人本教育基金會及在野黨學者專家和民意代表的強烈抨擊。2014 年 7 月，因研究學術倫理的問題，遭 SAGE 撤銷論文事件，蔣偉寧辭去部長一職，黯然下台。

2014 年 8 月，政治大學校長吳思華先生接任馬英九時代的第二任教育部長。吳思華先生是一位管理學者，試圖用管理學的角度，來解決高中國文、社會領域課程綱要微調的意識型態問題。因高中社會領域課程審議委員會成員以傾中學者為主流¹，因其政治意識型態太過偏藍(統一派)，且審議過程資訊不透明，遭台灣教授協會和台灣人權促進會等台獨團體，一狀告到行政法院。經法院的審理後，判決教育部敗訴。然而，吳思華認為，法院之判決教育部敗訴之因，係指課綱審議程序之資訊是否應該公開，非指課綱微調之內容與程序，所以此判決並無損微調課綱之法律效力，並如期於 104 年 8 月 1 日起實施。但是，此一決策便掀起了高中生反課綱微調的抗議浪潮。當時，以高中為主的反課綱微調學生，強烈反對中國化國族思想的課綱內容。他們認為少數老人不能決定年輕人的歷史觀和未來發展，於是學習「太陽花學運」的方式，透過網路社群，於 2015 年 7 月 5 日發起了有史以來的高中生示威遊行，並打算佔領立法院或教育部，但最後功敗垂成。此隨學運浪潮，隨著 2016 年第三次政黨輪替後，民進黨執政下的潘文忠教育部長宣布廢除課綱微調之後，課程微調事件才終告落幕。

二、課程內容的修訂

不管是民進黨或是國民黨，在執政時，皆會將黨的政治意識型態強壓在各階段教育的課程修訂中。第二次世界大戰後至 2000 年第一次政黨輪替止，台灣的教育課程改革皆是在國民黨權威統治下，以某些御用教育學者為中心，因應統治者的

¹ 課綱微調的成員包含中國統一聯盟副主席的王曉波、兩岸統合學會理事長的王亞中和秘書長謝大寧、夏潮聯合會的陳昭瑛、潘朝陽、黃麗生與李功勤以及馬英九執政核心幕僚的包宗和、朱雲鵬等等。

需求，不定期且無章法體系地進行課程標準的修訂，而所修訂的課程內容皆以中國化的國族概念為核心（陳盈宏和張建成，2012）。例如：國文科教科書內容幾乎完全以中國文學為選用對象，減少見台灣本土文學的作品；社會科教科書內容雖包含「本國史」（台灣史和中國史）和「外國史」，但是在本國史中，中國史所佔比例高達 9 成以上；同樣地，地理科教科書內容雖然有「本國地理」（包含台灣地理和中國地理）和「世界地理」，但是本國地理的內容幾乎都在介紹中國地理；在公民科教科書方面，內容以三民主義為思想，欠缺多元的社會需求外，有關國民黨政府侵害人權的「二二八事件」或「白色恐怖事件」等，皆不列入公民科人權教育的內容中，而取而代之的是中國共產黨的竊國、暴虐施政與濫殺無辜等（張世宗，1997）。於是，生活在台灣的學子們，每天上課所學的內容，皆是與生活不相連繫且完全不熟悉的古代中國文學、歷史、地理與共產黨的不是等，其目的在於透過課程與教科書的轉化再製，意圖達到政治社會化的目的（袁頌西，1969；王浩博，1989；王前龍，2002；張建成，2002）。

(一)陳水扁執政時期(2000 年-2008 年)

2000 年第一次政黨輪替後，民進黨的陳水扁主政，「中國化」與「台灣化」的政治意識型態爭議不斷地浮出檯面（王甫昌，2001；卯靜儒、張建成，2005）。當台獨意識型態濃厚的杜正勝就任教育部長以來，初等教育和中等教育的課程內容發生了質變，他提出「同心圓理論」，要求修改現有地圖，讓台灣橫躺在地圖上，以彰顯台灣的主體性，並以台灣為中心，去思考台灣的重要性。又，從小學開始，推行鄉土課程和母語教學，其原意在於尊重本土文化與多元文化的價值，但是主政者卻為了選票考量，刻意把推行本土化，與去中國化畫上等號，強調台灣優先。

例如，堅持採用只有台灣在使用的通用拼音，而揚棄世界大多數國家採用的漢語拼音，甚至在國家考試中，出現以閩南語命題，以彰顯去中國化的怪異現象。另外，根據政治大學選舉研究中心的身分認同調查顯示，1996 年起，台灣民眾認為自己是「中國人」的比例急速下降，認為自己是「台灣人」的比例逐年上升，於是在 2000 年度起，民進黨政府開始縮減或縮編國民黨的中心思想「三民主義」的內容，並在 2006 年《高中課程暫行綱要》（簡稱 95 暫綱）中，廢除了「三民主義」的教學。其實，這些教育政策或主張，雖然有其創意與獨特性，但是背後仍然跳脫不出意識型態的束縛，其終極目的還是以貫徹執政者的政治目的，即以台灣獨立的思維作為施政的最優先的考量。

(二)馬英九執政時期(2008 年-2016 年)

2008 年台灣地二次政黨輪替，學者出身的馬英九先生高票當選第十二任總統，四年後續任第十三任總統。中國化國族觀強烈的馬英九，首先迫不及待地要將台獨意識型態濃厚的前任總統關入大牢外，更企圖透過新的課綱修訂與頒布，來扭轉陳水扁執政下台灣化的國族觀，藉此來提升台灣百姓對中國化國族觀的認同。首先，他大量任用學術圈內的友人或心腹擔任國家的部會首長，例如：先後

任用了非教育專家的蔣偉寧先生和吳思華先生來擔任教育部長，讓他們擔負起教育改革的重任。同時，教育部任用中國化國族觀強烈且非教育專家的學者擔任課綱微調的成員，允許成員繞過教育部，以直達天聽的方式，向馬英九總統報告，希望總統直接介入課綱微調，藉此來奠定中國化國族觀的核心地位。於是，將消失九年的「三民主義」納入 2009 年修訂頒佈的《高中課程綱要》(簡稱 98 課綱)中；在初、高中國文教科書內容裡，增加了中國文學的比例，減少台灣文學的份量；在歷史教科書中，區隔了所謂「外來政權」的概念，讓鄭成功、清朝與國民黨的統治，回歸到「正統」的地位；強調台灣在各時期與中國本土的關係，也強化了日本殖民統治對台灣壓榨剝削的本質，意圖掩蓋日本在台灣現代化措施的貢獻；不再以「政經分離」的方式，來處理國民黨權威統治時期的功過問題²。

針對上述的教育改革措施，當時人本教育基金會執行長馮喬蘭曾表示，教育部用過時又威權封建的課綱強暴台灣教育，呼籲所有教師挺起來，退回這種封建課綱；同時，台中市教育局長顏慶祥也認為，新課綱對國家認同的涵養卻是違反民主、民意與社會發展的威權時代產物，完全是教育的大退步。曾參與 95 課綱和 98 課綱的編製的台大歷史系教授楊樹獻(2010)也認為，台灣的中國史基本教義派對能開拓台灣高中生世界視野的世界史興趣缺缺外，也對世界史的認知觀點相當陳舊；因為課綱內容不符合馬英九政府的意識型態，於是擱置了 98 課綱，將台灣高中歷史教育精神與內涵將會倒退到過去一黨專制時期。至於課綱微調之真正原因是中國化的國族觀作祟，而非歷史教育或是任何學術上的理由(吳俊瑩，2015)

總之，執政黨的意識型態常常引導著課程改革。在國民黨威權時代，三民主義課程的施行，是執政者利用意識型態去影響課程的明證。在解嚴後的民主時代，執政者也千方百計，企圖利用意識型態影響課程，進而透過教育去影響人民，以達到永續執政的目的。而高中歷史課程綱要引起如此多的爭議與討論，也與執政者是否有權，藉由課程修訂或教科書的編製，來灌輸人民特定意識型態，有莫大的關係(宋佩芬、張韡曦，2010)。如同 Michael Apple 所言，教育其實並不是中立的，其教育政策、課程內容或教科書的編製等，實際上都受到統治者意識型態的影響。也就是說，現代學校教育受資本主義與統治階級的宰制，經由符號語言的教導，再製統治階級文化暴力與中產階級的文化資本，藉以維持統治權威的正當性(譚光鼎，2000b)。

參、藉由課程改革來符應社會需求

1987 年台灣解除長達三十多年的戒嚴，在政治體制的轉型下，社會風氣隨著民主開放，社會各界紛紛提出改革訴求。在教育方面，民間教改團體也陸續成立，為當時的教育問題提出建言，自此，台灣的教育改革開始進入風起雲湧的階段。

² 有關課綱微調的中國化國族觀認同問題及其微調方式與內容，請參考課綱微調小組成員謝大寧(2009/2014/2015)發表於中國《海峽評論》和《台灣研究》等文章。

1988年1月31日，第一屆民間團體教育會議由人本教育文教基金會、主婦聯盟等32個民間團體召開，於1994年4月10日發起大規模遊行活動，並成立410教改聯盟，持續推動教改，引起了社會各界廣大的回響。為了因應此社會需求，當時行政院通過了《教育改革審議委員會設置要點》，於9月21日成立了〈行政院教育改革審議委員會〉。該委員會乃任務行編組，在1996年12月2日向行政院提出了《總諮詢報告書》後，隨即解散。之後，時任副總統兼行政院院長連戰下令行政院成立跨部會「教育改革推動小組」，繼續推動課程改革。

一、國民中小學九年一貫課程改革的重點與問題

因上述總諮詢報告書的內容與教育改革推動小組的建議，教育部分六階段著手進行國民中小學九年一貫課程的規劃與建構，並於1998年9月30日公佈了「國民中小學九年一貫課程總綱綱要」，明定2001年9月以後，分階段逐年實施。而此次課程綱要的修訂與實施，主要反映了台灣20世紀末的時代精神，即「反極權(反權威)」、「反知識本位(反專業)」以及「反菁英導向」的教育思維(陳伯璋，2001，頁6-7)；其課程改革的重要理念包含了「學校本位」(school-based)、「課程統整」(curriculum integration)、「空白課程」(null curriculum)、「能力本位」(competency-based)和「績效責任」(accountability)的概念(陳伯璋，2000，頁32-35)。根據上述課程改革的理念，九年一貫課程改革的主要特色如下：

(一)由下而上的學校本位課程發展

課程發展有很多模式，若從課程控制的角度切入，可區分成「中央一邊陲課程發展」(center-periphery curriculum development)模式和「學校本位課程發展」(school-based curriculum development)模式。所謂的「中央一邊陲課程發展」模式，是一種由下而上的模式，主要以中央為課程發展的主體，著眼於全國性課程方案的建構，舉凡政策指示、課程標準、學習資源、教材編撰、教學時數和評鑑方式等規定皆鉅細靡遺，學校或教師的唯一任務便是奉命行事，扮演課程實施的角色(張嘉育，1998)，這便是1998年以前台灣課程發展的模式。此課程發展模式因決策權在於中央，將教師視為課程的傳遞者、執行者或教書匠，造成了課程發展與課程實施的分離，加上教師對課程發展的誤解與抗拒，使得課程實施的成效效果不彰。

「學校本位課程發展」是學校在計畫(plan)、執行(do)和評鑑(see)下的一切學生經驗之決策，它以學校為主體，整合校內外的所有學習資源，重視課程發展歷程中所有學校成員的參與、學習和專業成長，以收課程發展的最大效果。此課程發展的途徑，便是所謂的「由下而上」的「草根模式」。而九年一貫課程改革便是利用草根模式課程發展的精神，要求各學校成立「課程發展委員會」和「各學習領域課程發展委員會」，進行學校本位課程或各學習領域課程的規劃和審查以及教材的編輯、審查和選用，藉此來符應當時

課程改革的思潮和台灣的社會需求。然而，在實施的過程中，常因學校教師對學校本位課程發展的不理解或抗拒以及課程專業上的不足，導致課程改革的成效大打折扣。

(二)七大學習領域的課程統整

1970 年代，台灣受到美國學科主義的影響，課程的發展與設計大都採用學科的方式進行，於是教科書內容的編製主要圍繞在學科專業知識的學習上，導致日後學生所學的知識過於片段、零碎且無法統整與類化。又，在升學主義及考試領導教學的氛圍下，學生下課後必須揹著沉重的書包，奔波於各補習班之間，導致了學生及家長長期陷入升學考試的痛苦深淵中。為了解決此問題，九年一貫課程改革打破了過去傳統的學科主義課程，採用廣域課程的概念，將過去的學科內容重新進行統整，新創了七大學習領域(如表 1)。此七大學習領域分別為「語文學習領域」、「數學學習領域」、「社會學習領域」、「生活與自然科技學習領域」、「藝術與人文學習領域」、「健康與體育學習領域」及「綜合活動學習領域」。除此之外，也增設了每週 2-6 堂的「彈性學習節數」，讓學校能自主發展出有特色的學校本位課程。

表 1-九年一貫課程的七大學習領域及其發展階段(整理自教育部，1998)

年級 學習領域	一	二	三	四	五	六	七	八	九
語文	本國語文		本國語文		本國語文		本國語文		
			英語		英語		英(外)語		
健康與體育	健康與體育		健康與體育		健康與體育		健康與體育		
社會	生活		社會		社會		社會		
藝術與人文			藝術與人文		藝術與人文		藝術與人文		
自然與生活科技			自然與生活科技		自然與生活科技		自然與生活科技		
數學	數學		數學		數學		數學		
綜合活動	綜合活動		綜合活動		綜合活動		綜合活動		

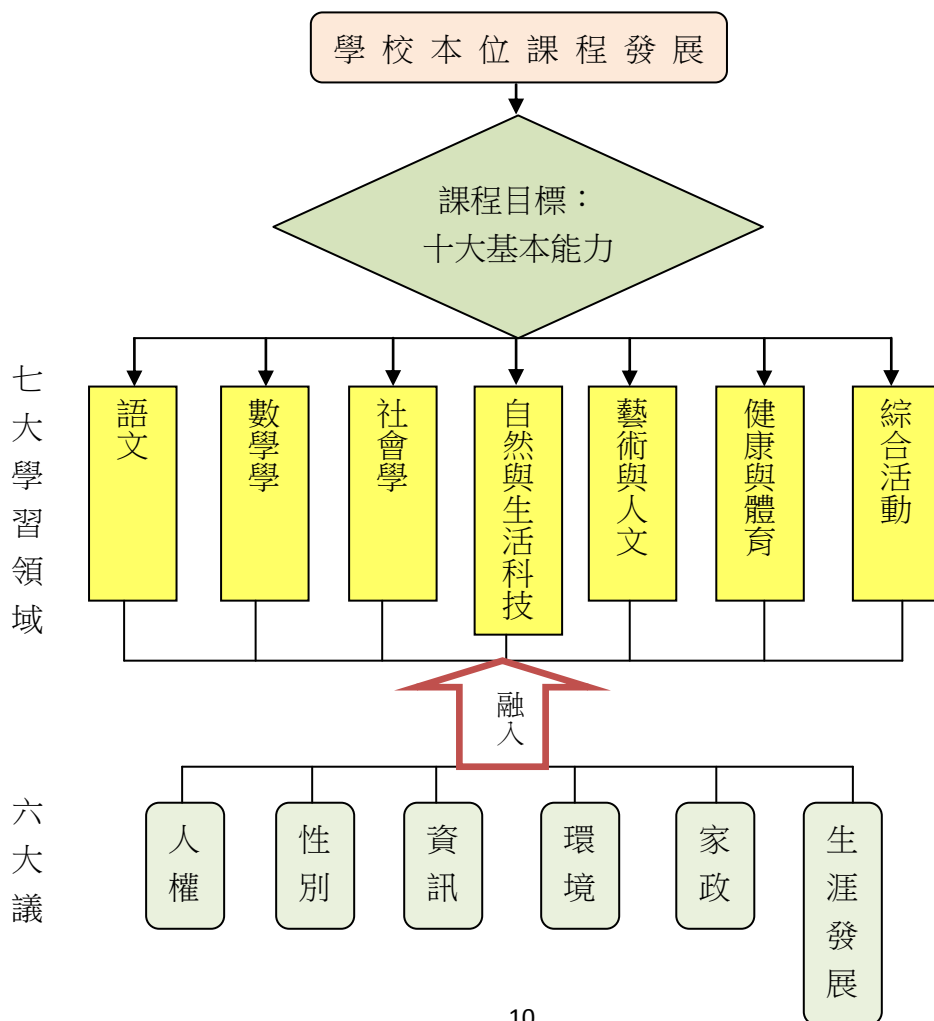
但是，七大學習領域的內容卻有換湯不換藥、課程統整不實的情形發生。例如：「語文學習領域」理應進行全語文知識的統整與彙編，重新編制語文學習領域專用的教科書，但實際上卻是「本國語文」、「本土語言」和「英語」等三大學科的組成，卻不見任何課程統整的跡象。同樣的情形也發生在初中的「社會學習領域」上。初中的「社會學習領域」教科書內容，只不過是歷史、地理與公民等三學科的組合，完全看不到所謂的課程統整之意義。

另外，「綜合活動學習領域」與「彈性學習節數」之間，在課程的功能上，有重複之嫌。例如：《九年一貫課程綱要總綱》中曾提到，「綜合活動指

凡能夠引導學習者進行實踐、體驗與省思，並能驗證與應用所知之活動。包含原童軍活動、輔導活動、家政活動、團體活動及運用校內外資源獨立設計之學習活動」。而在總綱的「實施要點」中提到，「彈性學習節數由學校自行規劃辦理全校性和全年級活動、執行依學校特色所設計的課程或活動、安排學習領域選修節數、實施補救教學、進行班級輔導或學生自我學習等活動」。若從自行設計課程、團體活動或輔導知能的角度來看，二者之間的課程角色與功能是一樣的。而學校在實際的課程實施上，也通常將綜合活動課程域和彈性課程常視為一體，在校本課程發展中共同規劃的。

(三)六大學習議題的課程融入

「空白課程」又稱「空無課程」或是「懸缺課程」，係 1979 年美國史丹福大 E.W.Eisner 所提出的課程概念，意指學校該教而未教的學習經驗，包括觀點、概念及技能等，諸如人權、性別、資訊、環境、家政或生涯發展等教育議題雖然重要，但是卻無法被納入過去的學科課程內容裡。為了將「空白課程」變成「實有課程」，1998 年的九年一貫課程綱要要求各級學校，在設計學校本位課程時，必須將上述的六大教育議題融入七大學習領域的課程裡，並要求在每學年或每學期的學校本位課程計畫書中，羅列並說明其融入的情形、實施與評鑑的方式(如圖 1)。



題

圖 1-學校本位課程發展架構圖

然而，因配套措施不足，臨危受命的學校教師們，只能且戰且走，從錯誤中學習，從經驗中累積相關的知識與技能。儘管如此，因周休二日的關係，各學習領域每週的上課時數縮減外，七大學習領域的教學內容還必須包含六大教育議題的內容，加上教師專業素養的不足，所以常造成新課程的實施成效無法達到國家預期的目標。

(四)十大基本能力的課程目標設定

九年一貫課程強調培養學生十項「能帶著的基本能力」，以拋棄過去「背不動的書包和繁雜的知識教材」。為了培養學生十大基本能力，課程發展必須「以學校為本位」，課程設計必須「以學生為主體」，藉以導正傳統以教科書為中心，以教師為主體的教學缺失。於是，九年一貫課程綱要中，揭示了十大基本能力，要求各學習領域的課程設計，必須符應此十大基本能力，設定學習領域的分段能力指標(如表 2)。此課程發展的理念與方法相當符合學理，也因應了時代的教育精神與先進的課程發展模式，但是在十大基本能力的架構內涵與學習領域分段能力指標的形成上，似乎存在著許多疑問或矛盾。

表 2-本國語文分段能力指標及其因應的十大基本能力(整理自教育部，1998)

學習領域 分段能力指標 十大基本能力	本 國 語 文
1.瞭解自我與發展潛能	應用語言文字，激發個人潛能，發展學習空間。
2.欣賞、表現與創新	培養語文創作之興趣，並提升欣賞評價文學作品之能力。
3.生涯規劃與終身學習	具備語文學習的自學能力，奠定終身學習之基礎。
4.表達、溝通與分享	應用語言文字表情達意，分享經驗，溝通見解。
5.尊重、關懷與團隊合作	透過語文互動，因應環境，適當應對進退。
6.文化學習與國際理解	透過語文學習，體認中華文化，並認識不同族群及外國之文化習俗。
7.規劃、組織與實踐	應用語言文字研擬計畫，及有效執行。
8.運用科技與資訊	結合語文與科技資訊，提升學習效果，擴充學習領域。
9.主動探索與研究	培養探索語文的興趣，並養成主動學習語文的態度。
10.獨立思考與解決問題	應用語文獨立思考，解決問題。

從課程管理的角度來看，十大基本能力與分段能力指標皆由教育部所召集的專家學者所擬定，同時要求各學習領域教師在設計課程或教案時，必須羅列出課程或單元目標如何符應分段能力指標和十大基本能力，因此扼殺了學校本位課程發展的精神，也限制或剝奪了教師的教學創造權。其實，這種課程發展歷程存在著「中央一邊陲」課程發展模式的影子，其目的不外乎是，

基於績效責任的觀點，企圖透過課程目標的控制，來掌控各地方中小學課程發展的成效，以收全國學力或競爭力的統一。

另外，十大基本能力從何而來呢？九年一貫課程發展專案小組採「他山之石可以攻錯」之理，從英、美、澳等國教育的關鍵能力中整理而出，最後形成了這十大基本能力，也符合所謂「十全十美」的觀點。但是，為何是這十大基本能力呢？它們彼此之間的邏輯架構又如何？這十大基本能力是基於何種原理原則被區分成學習者自己、社會與自然等三個面向？仍然存在著眾多待解的問題。

又，各學習領域課程發展小組因應十大基本能力，研擬了各學習領域的分段能力指標，並集結成冊發行到全初中小學。然而，分段能力指標又根據何種理論來編製呢？它應該是位階較高的抽象目標？還是具體的學習目標？每一個分段能力指標可以內含數個學習目標嗎？還是只限一個學習目標？教育部面對這些問題，並沒有提出充分的說明或解釋。於是，學校教師只能騎驢找馬，在設計課程或教學目標時，一方面要符合國家的規定，另一方面又要有自己的獨創性，有時覺得兩面不是人。這就是台灣課程改革所追求的「中庸」之道吧！即，在中央由上而下的管控下，收到由下往上的課程發展效益，藉由「中央一邊陲模式」和「草根模式」的結合，期待收到最大且全面性的課程改革成效。然而，聰明的愛因斯坦與美麗的瑪麗蓮夢露結婚，所生出的兒女並非個個既聰明又美麗啊！

(五) 績效責任下的學校本位課程評鑑

績效責任(accountability)係針對個人或團體所負責的行為或工作的狀態與表現，經過評估之後，給予適當獎懲的歷程。而此歷程是一個動態的過程，個人或組織必須承擔他們的任務的權責，而且必須輔以檔案資料、評鑑實施、權責劃分以及回饋改進，作為判斷的參考依據(吳青山、林天佑，2003)。在教育方面，績效責任則是指，學校為了建立權責相稱的理念，進而提升教育成效，達成教育理想，學校和學生及家長各自負起教育和學習成敗的責任，透過科學化的管理，並對工作表現加以評鑑與獎懲，從而發現其達成教育目標的程度與謀求改進之道，它具有自發性、義務性、判斷性、動態性和發展性等特性(吳青山，2000)。

九年一貫課程設定了十大基本能力以及各學習領域的分段能力指標，作為學校本位課程發展的績效責任指標，依中央、地方和學校劃分績效責任的範圍，依權責實施課程評鑑。在中央層面，教育部必須建立並實施課程評鑑機制，評估課程改革及相關推動措施成效，作為未來課程改進的參考，同時也要評鑑地方和學校課程實施的成效。在地方層級方面，縣市教育局(處)必須定期了解學校推動與課程實施的問題，並提出改進對策外，規劃及進行教學評鑑，以改進並確保教學成效和品質，也要輔導所屬學校舉辦學生各學習領域學習成效的評量。在學校層面上，則學校教師必須負責課程與教學評

鑑，並進行學習評鑑。其評鑑方式必須採多元化方式實施，兼重形成性和總結性評鑑，而評鑑結果必須有效利用。

然而，依筆者連續四年參與台中市中小學課程評鑑的經驗發現，地方教育局非常認真地執行上面所交付的任務，企圖藉由種種的評鑑措施，來管控各學校課程發展的品質，完成上面規定的績效責任。可是，一部分的學校教師對校本課程的發展與評鑑其認知是錯誤的、執行是被動的或反抗的、過程是無持續發展性且無回饋性的、資料是無意義堆砌的。因此，學校層級的課程評鑑是事不關己的、非自願性、非自發性和非自主性的，導致教師工會常利用媒體對課程評鑑進行無情的抨擊與抗拒，透過市長選舉，要求停止學校課程評鑑。在台中市長選舉後，因政黨輪替，連續維持四年的課程評鑑，最後功敗垂成。儘管如此，仍有許多教師在此評鑑的過程中，也漸漸能接受並體會到課程評鑑的重要性。

(二)十二年國民基本教育的特色與議題

孫文曾云：要有建設之前，就先要有破壞。九年一貫課程改革就是一種破壞式的改革，首先打破過去傳統的學科課程，基於課程統整思維，以新的學習領域課程取代舊的學科課程。此課程改革強調「鬆綁」為主軸，並做了三大變革：即以「能力本位」取代「學科知識本位」；在「中央—邊陲」課程發展模式下追求學校本位課程的特色；在順應全球化與本土化的潮流下，小學增設英語與母語課程。然而，因課程改革的配套措施不足，實施方法太過躁進且無邏輯性，加上學校教師的抗拒，造成了鬆綁教育不鬆綁、升學主義更加橫行、補習教育更猖獗、九年一貫課程不連貫、課程統整流於形式、課程發展歷程矛盾等教育亂象的發生。

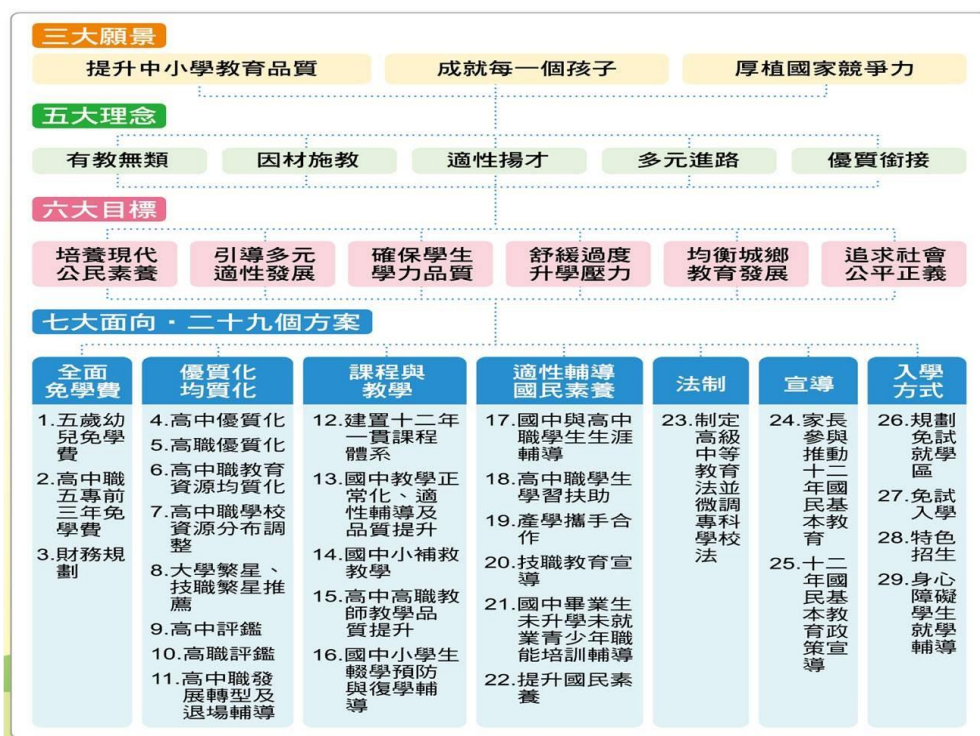


圖 2-十二年國民基本教育系統架構圖(引自教育部，2014)

2003 年 7 月，由台大教授黃光國和政大教授周祝瑛等人發表了《重建教育宣言》、《教改萬言書》等，並發起了〈重建教育連線〉及〈終結教改亂象，追求優質教育〉等全民聯署運動。他們指出教改各方案都是以〈打倒升學主義、減輕升學壓力〉作為首要考量，痛陳自願就學方案、建構式數學、師資培育、流浪教師、統整課程、廢除高職、廣設高中和大學及教授治校等教改亂象(見周祝瑛，2003)。之後，2009 年 7 月 12 日，全國家長團體聯盟和人本教育基金會等民間教改團體也發起了〈我要十二年國教〉的大遊行，終於催生了十二年國民基本教育的實踐。

十二年國民基本教育乃基於九年一貫教育，從三大遠景、五大理念、六大目標，七大執行面向、二十九個執行方案，來執行十二年國民基本教育政策(如圖 2)。因應此教育政策，教育部〈高級中等以下學校課程審議委員會〉於 2014 年 10 月 27 日審議通過了《十二年國民基本教育課程綱要總綱(草案)》，同年 11 月 28 日正式發布課程總綱，規定 2014 年 8 月起，新課程依不同教育階段逐年實施。有趣的是，依時程的角度而言，課程改革的步驟應是課程綱要的研擬→實驗→修訂與公布→推廣和普及等歷程才合乎學理，但十二年國民基本教育課程改革歷程卻是，實施普及→研擬草案→修訂課綱→公布實施，足見其倉促上路之事實。

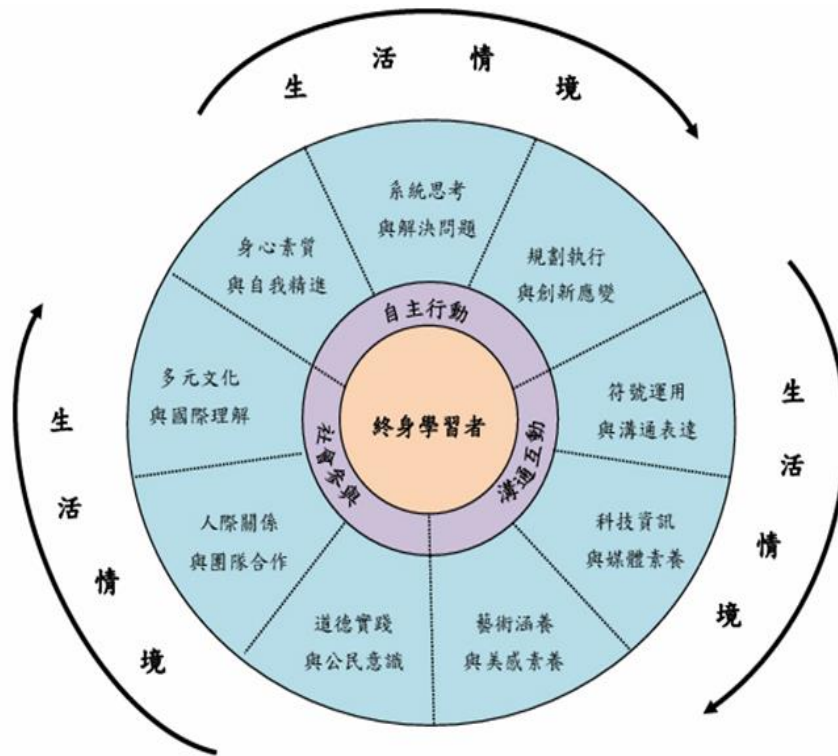


圖 3-十二年國民基本教育課程素養的滾動圓輪意象(引自教育部，2014)

在課程改革方面，十二年國民基本教育課程乃延續九年一貫課程改革，將過

去九年一貫課程的系統架構、理念、目標與實施方式融入到十二年國民基本教育課程中。具體而言，將學制重新規劃為 5 個學習階段：國民小學一、二年級為第一學習階段；三、四年級為第二學習階段；五、六年級為第三學習階段；國民中學七、八、九年級為第四學習階段；高級中等學校十、十一、十二為第五學習階段。各階段教育以終身學習為關鍵要素，依據三大面向、九大核心素養，循序漸進，均衡發展現代國民素質(如圖 3)。同時，將九年一貫課程中的七大學習領域修(語文、數學、社會、自然與生活科技、藝術與人文、健康與體育及綜合活動)增訂為八大學習領域(語文、數學、社會、自然科學、科技、藝術、健康與體育及綜合活動)。另外，在「社會學習領域」內容方面，初中的歷史、地理和公民等三部分結合成冊的教科書，到了高中職時，則依三學科各自編製教科書，於是課程統整的精神已幻化成泡影。

同樣的情形也發生在「自然與生活科技學習領域」上。在九年一貫課程初中教育階段，「自然與生活科技學習領域」包含了七年級的生物和八、九年級的理化，而理化的教科書則採一課物理、一課化學的方式，進行內容編排。但在十二年國民基本教育課程改革裡，「自然與生活科技學習領域」被分成「自然科學」和「科技」兩個學習領域，其「自然科學」下轄過去既有的物理、化學和生物等三大學科內容，各學科各自擁有教科書，且彼此之間並不存在所謂的課程橫向連繫。換句話說，十二年國民基本教育課程改革並沒有真正因應九年一貫課程的所留下的課題，來進行合理的改革或有效的改善，仍然是新瓶裝舊藥，只見紙上談兵，不見具體成效。

2014 年度上路的十二年國教，是台灣近半世紀以來，最大的教改工程。但目前只見口號，不見執行與合理的配套措施，不但課綱沒確定，師資也缺乏培訓。因爭議不斷、倉促上路，造成家長憂、老師慌、學生怕的窘境。雖然，除升學制度之外，教育部早已將十二年國教，畫出完整的關係圖，包含三大遠景、五大理念、六大目標，執行策略上則有七大面向，涵蓋二十九個方案(見圖 2)。但二十九個方案卻流於紙上作業，在執行上，出現極大落差；許多明星高中校長批評，十二年國民教育實施方案雖立意良善，但在實務實行面上是窒礙難行的(林倖妃，2014)。這套立意良善、卻沒有準備好的教育改革制度，將把近兩百萬中小學生，帶向何方？這值得吾人去省思和關注的課題。

肆、利用翻轉教學來突破傳統教學的限制

根據 2006 年、2009 年與 2012 年 PISA 的學力評比結果發現，台灣學生學力日趨 M 型化、學習毅力與信心不足、問題解決的開放性和自我概念偏低、以及高焦慮感和低學習規畫、低監控與反思等因素，造成了數位數學素養和數位閱讀素養不理想、科學素養有退步的現象發生(林煥祥，2008；台灣 PISA 國家研究中心，2010/2014)。儘管如此，台灣學生仍具有高自我效能、高內在動機、高活動參與感等學習特色。近年來，為了改善上述傳統化教學的缺失，提升學生學習成效，強

化教師教學素養，「翻轉教學」(flipped teaching)迅速成為台灣教育的發燒顯學，其核心概念包含了「以學生學習為中心」、「小組學習」、「自主學習或自我調整學習」、「問題解決學習」或「批判思考與創造」等。目前在台灣盛行的翻轉教學模式包含了美國的「翻轉課堂」(flipped classroom)和「合作學習」(cooperative learning)、日本的「學習共同體」(learning communities)及台製的「學、思、達」等。

一、翻轉課堂

翻轉課堂源自於 2007 年，美國科羅拉多州洛磯山林地公園高中 (Woodland Park High School) 化學老師 Jon Bergmann 與 Aaron Sams 的教學模式。他們為了改善同學缺課的情形，使用螢幕擷取軟體來錄製 PowerPoint 簡報與講解旁白。之後，再把錄製好的影片上傳到 YouTube 網站上，讓學生自學。當此教學模式顯現出成效後，兩位老師更改了一些步驟，首先讓學生先在家看影片講解，再設計課堂互動時間來完成作業，或為實驗過程中學生遭遇的困難和解惑的方式進行教學。此改良模式也同樣獲得良好的反應，故此教學模式被定名為「翻轉課堂」。此翻轉教學模式因 Khan 學院創辦人 Salman Khan 在 TED 大會的演講，漸漸受到眾人所矚目。因翻轉課堂是將課室和家中的學習活動翻轉過來，且使用資訊科技的門檻不高，所需的教學設備也不多，所以就算對資訊科技不熟悉的教師也可以輕易嘗試。又，此教學模式能賦予學生更多的自由，把初階認知知識傳授的過程放在教室外，讓大家選擇最適合自己的方式接受新知識；而把高階認知知識內化的過程放在教室內，以便同學之間、同學和老師之間有更多的溝通和交流。因此，能促進學生的自主學習、合作學習，以及自我批判思考成為了翻轉教學的特色。

儘管許多文章與評論大肆宣揚翻轉課堂的好處與成效，但翻轉課堂絕不應被膨脹為提升教學品質與成效的「萬靈丹」，因為翻轉成功的背後，舉凡學生的數位落差、教師的資訊素養與教學風格、學科與課程屬性、師生面對教與學變革的心理調適，乃至校方對教學設計團隊的支持等，都是教學創新與改革必須考量的前提，這些也是攸關翻轉教學實施成敗的關鍵(劉怡甫，2013)。

二、學習共同體與學、思、達

除了翻轉課堂的教學模式之外，近年來日本佐藤學所提倡的「學習共同體」，隨著東京大學台灣校友的介紹與推廣，從 2012 年開始，由台北市和新北市引進到台灣來，透過地方教育行政體系，由北而南地漸漸地擴散開來。為了要瞭解學習共同體的意義與內涵，各地方政府曾數次邀請佐藤學到台灣演講，並針對台灣學習共同體的實施情形，提出針貶的意見。其實，學習共同體只不過是以學生學習為中心，追求教育的民主性、公共性和卓越性的一套哲學理論，只要符合此套教育哲學理論的教學模式，皆可稱為學習共同體，所以模仿自學習共同體的「學、思、達」翻轉教學模式，便可歸類在學習共同體的教學方法論裡。

學、思、達教學法是一套完全針對學生學習設計的教學，真正訓練到學生自「學」、閱讀、「思」考、討論、分析、歸納、表「達」、寫作等等能力。透過全新

製作新的問題導向的講義，透過小組之間「既合作又競爭」學習模式，將講臺還給學生，老師轉變成主持人、引導者，讓學習權完全交給學生。其目的在於促進學生的學習興趣，增加學生的學習能力，並增進學生的閱讀、思考、表達、寫作等能力。這種以學生學習為主題的教學法，符合了學習共同體的哲學理念。根據提倡者張輝誠(2015)所言，學、思、達教學法主要在促進學生自學能力、思考力、溝通表達能力和閱讀寫作能力等高認知階段能力的培養，而此能力絕非以教師為主的傳統中文教學法所能培養而成的。他以明星學校中山女高的學生為對象，利用此套自創的教學法，在國文科教學歷程中，訓練學生的自學、閱讀、思考、討論、分析、歸納、表達和寫作等能力，而獲得好評。然而，這種事先要求學生必須具備自我調整學習能力的教學法，果真能適用於低自主學習能力的低成就學生身上?此點令人感到懷疑。

至於，佐藤學的學習共同體因符應了翻轉教學的教育思潮，在《親子天下》雜誌的介紹、佐藤學著作的中文翻譯及東京大學畢業台灣 OB 的推波助瀾下，從北到南風靡了整個台灣。其實，學習共同體應是一套草根式的學校改革理念，藉由以學生學習為主的教學觀，透過教師的備課、觀課和議課等共學歷程，來提升學生的學習成效和教師的專業素養，並利用由下而上的方便來達到翻轉學校的目的。然而，台灣教育界卻把學習共同體是為一種翻轉教學的方法論，要求課堂教學必須進行異質性分組，男女四人一組，採 U 字型的座位安排；教學方式採小組討論的方式進行，要求學生能敞開心胸，進行學習對話，希望透過師生共同追求卓越，讓學力伸展跳躍等等。然而，台灣與日本在文化背景，教師素養、學校改革需求和教育行政體制的不同，學習共同體並不能照本宣科地從日本移植到台灣，它必須改良成適合台灣體質的學習共同體。至目前為止，台灣教育問題叢生，有些學者企圖引進日本學習共同體的藥來治療台灣的教育疾病，用藥時若不思量合台灣人的體質，可能有藥到命除的危機。

三、合作學習

源自於美國的合作學習的教學方法論，在 1990 年代時，已風靡全台。合作學習是結合教育學、社會心理學、團體動力學等的一種分組教學設計，主要是利用小組成員間的分工合作、互相支持，去進行學習；並利用小組本位的評核及組間比賽的社會心理氣氛，以增進學習成效，其目的在使學習活動成為共同合作的活動，其成敗關係團體的榮辱(林生傳，1992)。在學習歷程中，教師的角色是協助者，經由教師的協助和學生同儕的扶持進行學習活動；小組為了共同目標一起合作，以完成個人和團體學習目標，進而從中習得各種技能(林達森，2002)。而合作學習大都包含五項要素，即「積極互賴」、「面對面的助長式互動」、「個人學習績效責任」、「人際與小組溝通技巧」和「團體歷程」等(黃政傑、林佩璇，1996)。根據此五項要素所發展出來的教學模式眾多，諸如：以教師為中心的「六六討論法」(Phillips-66)、「配對討論法」(pair-share)、「學生小組成就區分法」(STAD) 和「共同

學習法」(LT)等，而以學生為中心的「相互教學法」(RT)、「小組遊戲競賽法」(TGT)、「小組輔助個別化學習」(TAI)、「合作整合閱讀與寫作」(CIRC)、「拼圖法第二代」(Jigsaw II)以及「問題本位學習法」(GI)等等，實在不勝枚舉(國家教育研究院，2015)。這些教學模式有其共同的特色，即能提升學生的學業成就、培養學生學習的互助能力和社會溝通技巧、整合並連貫學生人格的特質及陪養學生獨立思考的態度與價值等。在教學的歷程中，教學成功的關鍵要素包含了「共同目標的設定」、「師生彼此支援」、「學習中互動」、「鼓勵個人的參與」、「訂定分組的原則」、「強調合作的社交技巧」和「檢視合作的過程」等(陳惠美，2000；國家教育研究院，2015)。

合作學習起源於 60 年代的美國，在 80 年代時引進台灣，80 年代後期開始，成為台灣教育的顯學。到了 90 年代後期，合作學習日漸勢微，直到 21 世紀初，在民間引進學習共同體後，它又透過教育部的行政體系，重現了江湖。

在台灣，合作學習的專家學者們一致認為，學習共同體只不過是合作學習的日本模式而已，其教學模式或教育功能也與合作學習相仿或雷同，所以主張合作學習也是翻轉教學的方法論之一，值得全國推行與運用。因此，合作學習的專家學者們說服了教育部相關單位，透過行政命令，要求各級學校教育，必須向中央提出合作學習的教學計畫和實施報告。針對此點，佐藤學和台灣的擁護者們卻認為，學習共同體和合作學習二者之間因教育哲學的不同，所以學習共同體所發展出來的教學模式和教育功能有別於美式的合作學習，不能將二者相提並論。然而，此兩股翻轉教學的改革勢力卻引起了學校教學上的混亂。學校教師們一方面要依照地方教育命令，在課堂教學中導入學習共同體，另一方面要接收教育部的命令，提出合作學習的成果報告，因分辨不清楚何者是學習共同體?何者是合作學習，所以造成了教師們怨聲載道。

有關合作學習和學習共同體的論爭，在教育心理學的「適性處遇交互作用原理」(Aptitude-Treatment Interaction)下，其實是多餘的且不足取的。在教育領域裡，從古至今就已經存在著許許多多的認知領域教學法，例如：講述法、發表法、發現教學法、思考教學法、創造教學法或問題本位學習法等等，各教學法都有其哲理、實施步驟與教學利弊，然而成功的教學在於老師專業素養的高低，非在單一教學方法的使用上。「適性處遇交互作用原理」乃教師要依照學生的性向之不同而調整教學策略，其基本精神是學生因有個別差異存在，舉凡能力、性向、成就、人格特質各不甚相同，故教師須依學生的程度來調整教學目標、教材內容和教學法。換言之，不同學習性向的學生，教師應予不同的教學處理，也就是所謂的因材施教。例如：因程度好的學生在啟發式教學情境中較易獲益，而程度差的學生則要由傳統的講授教學中了解教材。所以教到程度好的學生時，教師應採用啟發式教學，但是如果教的是程度差的學生，則較宜採用講授教學。所以，在有效教學的觀念下，合作學習與學習共同體的論爭是無意義的。

伍、透過教師資格檢定考試來管控師資的質與量

1994 年以來，台灣師資培育政策因應多元價值的社會變遷，產生了跨時代的變革，從師範教育體系為主的「計畫式」培育方式，改成「儲備制」；「一元化」的師資培育制度變成「多元化」；師培生的身分從公費變成自費；教師證取得從 1 年教育實習結束後自然取得，到半年教育實習結束後考試取得；初任教師的工作由分發變成甄選。

過去台灣的師資培育制度是一元化的模式，依照《師範教育法》由各師範院校負責培育師資，師範生皆為公費，畢業後由政府分發到各中小學任教。1994 年 2 月 7 日，《師資培育法》公布後，師資培育由採「儲備制」，以自費為主，一般大學均可以申請教育學程，成立師資培育中心，參與師資培育的工作。它確立了台灣師資培育多元化的道路。師資培育法歷經幾次修正後，其內容增加了設置師資培育審議委員會、規費師資培育機構、明定師資培育職前教育課程、確立半年教育實習課程、設立教師資格檢定委員會等規定。

然而，儲備制的師資培育原本是要讓師資的培育權下放到各大學，而中小學校可從儲備的師資中選出較優秀老師，但在教育部缺乏有效管理的情況下，師資培育中心的設置成了不少大學「招生」的新賣點，又教育學程開設浮濫，師資培育學生（簡稱師培生）大增，使教師甄試開始出現僧多粥少的情況。近年來，台灣少子化問題浮現，學校開始減班，地方政府凍結教師缺額或改聘代理代課教師，來因應教師超額的情形，造成師培生就業更加困難、流浪教師大量的出現，呈現出人力供需嚴重失衡的狀況，也造成教育資源的浪費。

2005 年 6 月 12 日，由實習教師與流浪教師發起「拯救國教大遊行」，抗議教育部師資培育政策失當，讓大批具有資格的教師找不到工作，並提出「確實落實小班制度，班級人數降至每班 30 人」、「提高師生比，每班 1.5 名教師提高至 2.0」、「3 年內減 50% 以上師資培育機構暨招生名額，教師課稅可用以增加教育經費」、「修定並落實教師評鑑指標」、「教師甄試缺額應在簡章發售時公佈以維護考生權益」等 6 項訴求。為了解決流浪教師過多的問題，當時主管單位教育部「中等教育司」（2013 年以後改稱為「師資培育及藝術教育司」）採兩種策略，一方面透過大學評鑑結果來刪減各大學師培生的數量，另一方面要求師培生通過〈教師資格檢定考試〉（2005 年度開始實施），方能取得合格教師證，之後才能參加各縣市政府所舉辦的教師甄選考試。又因少子化問題的日趨嚴重，班級人數逐年自然降到 30 位以下，而小學師生比也透過預算的追加，逐年調升到 2.0。

以 2012 學年度到 2013 學年度為例，初等學校師培生核定人數從 2,253 人降至 2,081 人（實際人數為 2,018 人），中等學校師培生核定人數從 4,566 人降至 4,559 人（實際人數為 4,465 人）；而修畢師資職前教育者，初等學程只有 1,600 人，中等學程剩下 2,748 人；其中，初等教師資格檢定考試合格率为 63.48%，中等教師資格檢定考試合格率为 66.06%（教育部，2016）。換句話說，2012 學年度，修習初等教育學程的

師培生 2,018 人中，只有 1,015 位可以拿到教師證，而修習中等教育學程的師培生 4,465 人中，只有 1,815 人可以順利拿到教師證。殘酷的事是，這些拿到教師證的未來老師，必須通過合格率只有 2%-5%的教師甄選，方能擠進教師行列的窄門。

陸、藉由教師專業發展評鑑來提升現職教師的專業素養

1995 年 8 月 9 日，《教師法》公布。其基本精神為確立公教分途原則、保障教師工作權益、提升教師專業自主、增進學校校園民主，確立了教師資格取得與教師任用方式，並明定教師權利義務、規範教師解聘、停聘與不續聘之條件。《教師法》使教師的權益獲得法律的保障，能促進教師專業的有效提升。又，因校園民主化後，能打破以往校務由校長一人主導的情況。但是，法令中缺乏教師評鑑制度，導致不適任教師無法解聘，優質老師無法獲得相對的獎勵，整體氛圍形成了教師教學沒有績效責任的概念。最後，因評鑑可能導致干擾正常教學，且學校內部容易產生派系鬥爭，影響校園和諧氣氛，又家長權力擴充，校務往往陷入行政、教師、家長三方角力的情況，加上教師公會組織的強烈抗拒，於是教師評鑑制度至今仍無法順利展開。

為了讓教師評鑑制度順利上路，教育部委託當時國立新竹教育大學校長曾憲政教授進行「教師專業發展評鑑」的規劃與實施，並於 2009 年公布了《教育部補助辦理教師專業發展評鑑實施要點》。其主要目的在於，協助教師瞭解教學的優缺點，進一步改進教學並提供適當的專業成長計畫，以促進教師專業發展、增進教師專業素養、提升教學品質及增進學生學習成果等等。換句話說，教師專業發展評鑑以教師專業發展為主軸，鼓勵學校申請試辦，希望老師們自願參加，藉此鼓勵教師以自我省思及同儕專業互助為成長途徑，引領學校行政走向教學領導及學校本位視導與評鑑(教育部，2015)。

教師專業發展評鑑的內容包括「課程設計與教學」、「班級經營與輔導」、「研究發展與進修」和「敬業精神與態度」等 4 大層面，2015 年以後修改成「課程設計與教學」、「班級經營與輔導」和「專業精進與責任」等 3 大面向，其中內涵 10 項指標和 28 個檢核重點(嘉義縣政府，2016)。而教師專業發展評鑑的執行方式採教師自願參加，鼓勵學校組成教師專業學習社群，期待透過由點到線、由線到面的推展方式，藉由評鑑氛圍的營造和渲染，為未來教師評鑑的實施進行準備(教育部師資培育及藝術教育司，2016)。

根據教育部(2016)的統計資料，教師專業發展評鑑從 2006 學年實施至今，參加評鑑的初中等學校從 173 所(佔整體的 4.4%)增加到 2015 學年度的 2,432 所(佔整體的 64.24%)；參與教師的人數從 3,445 位(佔全體的 1.6%)，增加到 2015 學年度的 76,890 位(佔全體的 36.5%)。也就是說，教師專業發展評鑑的實施成效逐年遞增，漸漸的受到學校教師的認同與肯定。然而，因過去教育政令常常朝令夕改，導致初還有 6 成以上的教師，抱持著觀望態度，甚至根本就不願參加教師專業發展評鑑。到目前為止，教師評鑑制度的正式啟動面臨著萬事俱備、只欠東風的窘境。

因為學校老師擔心評鑑結果會直接反映在薪資上，所以透過教師工會組織和各種政治管道，要求在立法院裡擋下了《教師法》的修訂，期待讓教師評鑑制度胎死腹中。

柒、結論與建議

教育改革本是一種追求優質教育的手段，每當政黨輪替後，手段就變成了目的，於是教育的本質與理念也就日趨模糊，難以適從。1987 年解嚴後，台灣雖然進入民主時代，但是教育改革卻一直受到執政黨意識型態所控制。2000 年第一次政黨輪替後，民進黨的本土化國族觀取代了國民黨的中國化國族觀。2008 年第二次政黨輪替，在國民黨執政下，企圖利用各種手段，恢復過去的中國化國族觀。2016 年第三次政黨輪替，民進黨是否會讓本土化國族觀重現江湖？這將是教育學者們未來關注的話題。

戒嚴後，台灣正式邁向民主國家。社會風氣隨著民主的開放，民間教改團體如雨後春筍般地出現，不管是透過示威和遊行，或是利用各種媒體手段，要求教育部進行各種教育改革。其中，升學主義下的學科課程與教學最令人所詬病。行政院匯集了學者專家、民間教改團體和社會賢達人士的意見，提出了《教育改革審議委員會總諮詢報告書》。根據此報告書的建議，教育部於 1998 年 9 月公布了《國民中小學九年一貫課程綱要總綱》，並於 2001 年開始分階段實施。此課程改革的主要特色有：(一)由下而上的學校本位課程發展；(二)七大學習領域的課程統整；(三)六大學習議題的課程融入；(四)十大基本能力的課程目標設定；(五)績效責任下的校本課程評鑑等。然而，因配套措施不足，實施方法太過躁進且無彈性，加上學校教師的抗拒與反彈，造成了學生升學壓力加劇、補習教育猖獗，使得課程縱向和橫向不連貫，課程統整流於形式，且課程發展歷程矛盾等亂象發生。

於是，民間教改團體發出了怒吼，要求教育部實施十二年國民基本教育。教育部為了服應社會需求，將塵封已久的十二年國民基本教育政策搬上檯面，於是設定了三大願景、五大理念、六大目標、七大執行面向和二十九個執行方案，來顛覆社會各界對九年一貫課程改革的批判。然而，事與願違，理想和實踐之間總是有那麼一段距離。台灣社會各界仍然認為，十二年國民基本教育政策只流於紙上作業，在實務執行面上根本是窒礙難行的。雖然立意良善，但沒有做好充分準備的十二年國民基本教育改革，今後何去何從？實在令人萬分的擔心。

台灣在 PISA 國際學力評比上，雖然世界排名在前半段，但是結果顯示，台灣學生的學力日趨 M 型化、對學習的信心與毅力不足、問題解決的開放性和自我概念偏低、且高焦慮感、低學習規劃、低自我監控與反思等現象發生。為了改善上述傳統化教學的缺失，提升學生自我調整學習的能力，強化教師專業素養，於是「翻轉教學」成了台灣教育的發燒顯學。不管是美國的「翻轉課堂」或是日本的「學習共同體」，不管是退流行的「合作學習」還是個人自創的「學、思、達」教學法，全部都搭上了翻轉教學的熱潮。它們如餓乞丐吃熱番薯，狼吞虎嚥又燙嘴，

令人感到吃相有些難看。吾人認為，這些翻轉教學的模式都有它們的利與弊，教師必須基於教育專業與專門知能，利用「適性處遇交互作用原理」，選用是當的教學方法或模式，方能帶給學生最佳的學習效果。

在 1994 年《師資培育法》公布以後，台灣的師資培育制度採多元化模式，基於「儲備制」的精神，開放各大學成立「師資培育中心」，以學生自費的方式，大量招收師培生，進行教育專業與教育專門的訓練。然而，在教育部缺乏有效管理之下，大學師資培育中心四處林立，教育學程開設浮濫，師培生大量增加，加上少子化的影響，各縣市政府凍結教師缺額或聘代理代課教師，造成過關斬將的未來教師們，無法順利通過教師甄選的窄門。吾人認為，教育部理應每年應提供適當的公費生名額給優質的師資培育大學，以確保優質師資的養成與獲得，因此過去的公費生制度不可廢除。

1995 年，《教師法》公布後，教師的工作權益受到保障，教師的專業自主受到尊重，學校的校園民主受到肯定，但是卻沒有具體明定教師評鑑的制度與方式，導致了不適任教師無法解聘，優質老師無法獲得相對的獎勵，整體氛圍形成了教師教學沒有績效責任的概念。為了營造教師評鑑制度實施的氛圍，2006 學年度開始，推動「教師專業發展評鑑」，它以教師專業發展為主軸，鼓勵學校申請試辦，希望老師們自願參加，藉此鼓勵教師以自我省思及同儕專業互助為成長途徑，引領學校行政走向教學領導及學校本位視導與評鑑。到目前為止，教育部投注了許多的經費、人力與資源在「教師專業發展評鑑」上，其成效卓著、皆獲肯定。但是，教師工會組織的反彈與抗拒，導致教師評鑑制度的修法，在立法院無法三讀通過，使得教師評鑑制度的啟動，面臨著萬事俱備、只欠東風的窘境。吾人認為，若是教師法修訂通過後，教師評鑑制度如何與教師專業發展評鑑接軌？將成為課程評鑑與教學評鑑上的重大課題之一。

參考文獻：

- 王甫昌(2001)。民族想像、族群意識與歷史—《認識臺灣》教科書爭議風波的內容與脈絡分析。**臺灣史研究**，8(2)，頁 145-208。
- 王前龍(2002)。台灣中小學課程政治意識型態分析的回顧與省思。國立台南師範校務發展文教基金會和台灣教育社會學學會主編，**九年一貫課程與教育改革議題：教育社會學取向的分析**，頁 101-134。高雄：復文
- 王浩博(1989)。國小社會科心教材與政治社會化。中華民國比較教育學會主編，**各國教科書比較研究**，頁 183-208
- 台灣 PISA 國家研究中心(2010)。台灣 PISA2009 精簡報告。2016 年 9 月 17 日載自
http://pisa.nutn.edu.tw/download/data/1207_2009PISA_REPORT.pdf
- 台灣 PISA 國家研究中心(2014)。台灣 PISA2012 精簡報告。2016 年 9 月 17

日載自

<http://pisa.nutn.edu.tw/download/data/TaiwanPISA2012ShortReport.PDF>

卯靜儒(2001)。台灣近十年來課程改革之政治社會學分析。台灣教育社會學學會主編，**台灣教育社會學研究**，第一卷第一期，頁 79-101

卯靜儒主編(2009)。課程改革—研究議題與取徑。台北：學富文化

卯靜儒、張建成(2005)。在地化與全球化之間—解嚴後台灣課程改革論述的擺盪。**台灣教育社會學研究**，5(1)，頁 39-76

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：行政院

扶志凌(2004)。以 MICHAEL W. APPLE 《Ideology and Curriculum》觀點—探究意識型態與課程關係。**網路社會學通訊期刊**，第 43 期。2016 年 9 月 9 日載自
<http://www.nhu.edu.tw/~society/e-j/43/43-14.htm>

宋佩芬、張韡曦(2010)。台灣史的詮釋轉變：國族歷史與國家認同教育的省思。**教育科學研究期刊**，55 卷 3 期，頁 123-150

林生傳(1992)。新教學理論與策略。台北：五南圖書。

林倖妃(2014)。十二年國教問題在沒有配套。**天下雜誌**，第 523 期。2015 年 9 月 16 日載自 <http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5049470>

林達森(2002)。合作學習在九年一貫課程的應用。**教育研究資訊**，10(2)，頁 87-103。

林煥祥主編(2008)。台灣參加 PISA2006 成果報告。2006 年度行政院國家科學委員會專題研究報告書。編號：NSC 95-2522-026-002

黃政傑、林佩璇(1996)。合作學習。台北：五南。

吳俊瑩(2015)。關於課綱「微調」，謝大寧坦白告訴國中的，我們怎麼理解？2015 年 12 月 6 日載自 <http://98history.blogspot.tw/>

吳清山(2000)。學校基效責任的理念與策略。**學校行政**，6，頁 3-13。

吳清山、林天佑(2003)。教育小辭書。臺北市：五南圖書出版公司。

周祝瑛(2003)。台灣教育改革之研究。發表於上海華東師範大學主辦之民辦教育研討會。2016 年 9 月 7 日載自

<http://www3.nccu.edu.tw/~iaezcpc/C-%20The%20research%20of%20taiwan%20education%20revolution%201.htm>

袁頌西(1969)。政治社會化：政治學中一個新的研究領域。**思與言**，第 7 卷第 4 期，頁 216-226

教育部(1998)。國民中小學九年一貫課程綱要總綱。台北：教育部

教育部(2014)。十二年國民基本教育課程綱要總綱。台北：教育部

教育部(2015)。103 教育部教師專業發展評鑑區域人才培育：雲嘉南澎地區進階評鑑人員研習手冊。台北：教育部

教育部(2016)。中華民國師資培育統計年報。2016 年 9 月 19 日載自

<http://yearbook.inservice.edu.tw/main.htm>

教育部師資培育及藝術教育司(2016)。105 年教育部教師專業學習社群召集人講師

- 培訓研習手冊。台北：教育部。
- 國家教育研究院(2015)。第 4005 期「104 年度教師專業發展評鑑輔導委員研討會研習資料」。台北：國家教育研究院。
- 張世宗(1997)。台灣地區中等教育階段公民學科教材之研究(1991-1997)：政治社會化之內容分析。國立臺灣師範大學三民主義研究所碩士論文，未出版
- 張輝誠(2015)。學、思、達：張輝誠的翻轉實踐。台北：親子天下
- 張建成(2002)。批判的教育社會學研究。台北：學富文化
- 張嘉育(1998)。認識學校本位課程發展。中華民國課程與教學學會主編，學校本位課程與教學創新，頁 23-48。台北：楊智文化
- 陳伯璋(2001)。新世紀課程改革的省思與挑戰。台北：師大書苑
- 陳盈宏、張建成(2012)。台灣小學社會科教科書中國族概念的變動。台灣教育社會學研究，12(1)期，頁 119-162
- 陳惠美(2000)。合作學習。教育大辭典。台北：國立教育研究院。2016 年 9 月 18 日載自 <http://terms.naer.edu.tw/detail/1304588/>
- 楊樹獻(2010)。新政府高中歷史課綱的修訂是「向上提升」?抑或「往下沉淪」?2016 年 9 月 14 日載自 http://98history.blogspot.tw/2010/02/blog-post_4786.html
- 嘉義縣政府(2016)。教師專業發展評鑑政策方向與規準宣導說明會資料手冊。嘉義：嘉義縣政府
- 劉怡甫(2013)。翻轉課堂—落實學生為中心與提升就業力的教改良方。評鑑雙月刊，第 41 期。2016 年 9 月 18 日載自 <http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2012/12/26/5915.aspx>
- 潘慧玲、李麗君、黃淑馨、余霖、薛雅慈(2015)。學習領導下的學習共同體進階手冊 2.0 版。
- 潘慧玲、李麗君、黃淑馨、余霖、薛雅慈(2016)。學習領導下的學習共同體入門手冊 1.2 版。
- 謝大寧(2009)。台灣的國族建構與國文課綱修訂。海峽評論，225 期，頁 26-29
- 謝大寧(2014)。兩岸問題不解，台灣永無寧日平新獨派的政治戰略思考。海峽評論，282 期，頁 55-61
- 謝大寧(2015)。台灣歷史課綱所牽涉的認同問題及其發展。台灣研究，第 4 期。2016 年 9 月 15 日載自 <http://qk.laicar.com/Home/Content/39619>
- 譚光鼎(2000a)。教育政治學。國家教育研究院主編，雙語詞彙、學術名詞暨辭書資訊網。2016 年 9 月 15 日載自 <http://terms.naer.edu.tw/detail/1310049/>
- 譚光鼎(2000b)。文化再製。國家教育研究院主編，雙語詞彙、學術名詞暨辭書資訊網。2016 年 9 月 15 日載自 <http://terms.naer.edu.tw/detail/1303214/>