

編輯的話

從歷史的角度看九年國民教育的規劃與實施

由於史觀的改變，歷史真理是否存在於今日出現爭議，歷史學者的歷史書寫不再等於事實，隨著觀看視角的不同，相同資料可能會有不同的解釋與評價。吾人研究往事，可以「從古看今」，以古鑑今，借古諷今；也可「以今觀古」，見前人所未見，找出新義。

1967年6月27日，蔣中正總統於總統府紀念月會宣布，加速推行九年義務教育。7月6日，行政院正式通過自1968年秋起全面延長國民義務教育為九年。經過一年準備，1968年9月開學，國一新生開始接受九年國民教育。實施迄今，正好屆滿50週年。從歷史演變角度觀之，這當是中央政府遷臺以來，學制上的重要改變，下一次則是2011年元旦馬英九總統宣告自103學年度起實施十二年國民基本教育。這段期間，國中教育究竟發生何種重要、根本性變化？實施成效如何？未來發展方向又為何？是本刊關注的焦點。

過去學者對於九年國教的實施成效各方評價不一，許多人都批評該政策準備時間甚短，倉促上路，以致實施後產生不少後遺症，其中師資素質不佳尤其為人所詬病。因為國中各科教師理應具備大學以上學歷，且經過師範教育的培養，但是因為培育不及，所以政府讓許多未受過專業訓練的人先上場執教，再利用暑假回到大學，以密集訓練方式補修教育學分，然後再取得合格教師證書；更甚者，連三專及五專夜間部的畢業生最後也獲聘上陣任教，以致師資素質水準差異甚大，山地、偏鄉及離島的教育品質受此影響甚巨。而此種救急的權宜性措施持續了近30年才結束。

不過，當吾人將時間放長，以更宏觀的角度，回顧過去50年的國中教育演變，究竟哪些面向是因為延長國民教育而與之前的初中教育時期有了明顯的不同？值得探究。有鑑於此，本刊編委會於2017年委以本人擔任客座主編規劃專刊，以此為專題，一方面公開徵稿，一方面也邀請相關學者專家撰稿，希望能從學術角度檢視此一巨變，既回顧過去的演變，更希望展望未來發展。準此，專刊規劃以下五個討論主題：一、政策推動；二、國中課程；三、國中學校建築（校

園規劃)；四、國中教育機會均等；五、國中學生輔導。之所以選擇這五個主題，是因為如從這五個面向去觀察50年來國中教育的變化，可發現不僅與之前初中教育有明顯的不同，且實施後也有明顯的變化，並深深影響50年間的國中教育發展。

從教育政策推動面向言，1968年以前的義務教育是六年，之後的十多年間並未實施強迫入學，直到1982年《強迫入學條例》公布施行後，義務教育才成為九年，此段期間國民教育的內涵是兼具公辦、普及、強迫、免學費、普通、免試入學等特質。103學年度起，「國民基本教育」延長為12年，依法其概念包括原有的九年國民義務教育，以及後三年的高級中等教育，而後者的內涵，礙於相關條件所限，與之前不盡相同，係自願而非強迫、部分免學費、普通與職業兼重、公私並立。高中職的入學制度，與國民義務教育階段的作法明顯不同，原本是國小畢業後透過考試實施分流，自57學年度起延後至國中畢業，國小畢業生免試經過學區分發升入國中。但自103學年度起，國中畢業生升入高級中等學校以免試入學為主。從課程面向而言，1968年以前，採取初中、初職分流，初中是菁英教育，課程程度偏深偏難，與生活脫節，之後轉為普及教育，內容難度有所調整，且開始加強職業試探與陶冶課程；法規上訂有剛性的課程標準、課程組織方式，維持學科中心。直到2000年實施九年一貫課程以後，才有重大變革，由課程標準改為課程綱要，學科導向也改為能力本位導向；學科分科改為學習領域，且強調教學統整。2014年起，配合十二年國民基本教育的實施，而新課綱將於108學年度實施，再從能力本位導向改為核心素養導向。從學校建築與校園規劃面向言，此點在以往討論九年國教課題時，很少受到關注與討論，但是它卻長期影響生活於其間的師生。1968年時，建築是採統一標準化的設計，直到1991年以後，才受到較大關注，也出現重大變化。2001年以降，更開始配合教育理念改變與課程教學的需求，而有更多元的發展。就教育機會均等面向言，在1968年實施前，國小畢業生的升學率偏低，只有少數菁英經由考試升入初中。由於升學競爭激烈，補習問題嚴重，不只扭曲國小教育，也嚴重影響學童身心健康，致使政府決心延長國教以為改進。至1967年時，國小升學率雖提高至68%，但依然影響弱勢學生的受教機會。時至今日，雖已提高逾99%，明顯已從菁英教育轉為普及教育，在量上已可謂達教育機會均等指標，但是在質上，因為評斷指標不同而有不一樣的評

價。最後，就學生輔導面向而言，在實施九年國教前完全沒有此種安排，國小畢業生或直接就業，或透過初中、初職入學考試而分流；初中畢業生再通過高中或高職入學考試，進一步分化，而學生的前途幾乎完全由考試成績決定。然自1968年國中教育成為普及教育，學生分流延至15歲，國中首次增加「試探」功能，因此行政組織上增設輔導人力，課程上增設「指導活動」科目，希望能發揮各項輔導的功能。不過，該項工作長期受到國中升學壓力的影響，以致學校輔導功能不彰，特別是性向試探與職業輔導遲遲無法落實，直到實施十二年國民基本教育後，特別強調「適性揚才」的理念及推動生涯輔導，國、高中現場才出現重大變化。從歷史角度而言，這些轉變都是值得教育界重視與討論的。

最初，2017年6月先後邀請五位相關學者專家撰稿並獲應允，同時亦公開徵稿；惟至2018年截稿時，仍未獲投稿，而邀稿部分，二位撰稿者因個人因素所限無法撰成，僅有三篇完成初稿，其中課程及教育機會均等兩主題成為遺珠之憾。初稿經過嚴格審查程序及多次修改後，依審查結果，分列安排於本輯的「研究論文」及「議題與趨勢」單元。三位作者，分別屬於教育政策、學校建築及學生輔導領域內的重要學者，不僅具備堅實的學理素養，且對教育現場也有一手實務經驗，因此在討論有關主題時，能夠兼顧理論與實務、理想與現實等多個角度。雖然邀稿之初，曾建議撰稿者論述時，盡量從歷史視角入手，掌握並凸顯50年來的關鍵變化，並能與當前十二年國教有所關聯、討論，以展望未來；但是這種歷史書寫的期許，以僅有二萬五千字的篇幅而言，也許要求太多；且史學亦非各家所長，以致原有理想不易達成。再者，所送請之審稿者均為各該領域的專家，故多從其領域角度出發來進行評析，而未盡能顧及本刊欲從歷史視角切入的初衷，以致各稿間不易看到共同特點。然各篇各有獨到之處，茲分簡述如後。

在兩篇「研究論文」中，首先，教育政策一文，作者借用「回溯式政策分析」的理論架構，主要借重官方文獻與文件，依序分析九年國教與十二年國教的形成背景、法律依據、政策規劃與執行（包括定位、目標、入學方式、課程及教學、經費及學費、師資），最後則是實施成效評估。該文值得注意的幾點有：一、形成背景中指出，九年國教的影響因素除了學界所熟知的「適應國家經濟建設」的經濟因素外，也含括「以阿六日戰爭教育啟示」的軍事因素及「延長教育振興中華文化」的政治文化因素，此兩點是過去學界所較少提及的。另從與十二

年國教實施做對比，點出入學考試制度是影響新制實施的關鍵，並以親身參與決策及推動的經驗，提出中肯的改進建議。二、政策規劃與執行中指出，推動兩大政策所涉及的經費財源問題，是影響政策決策的關鍵因素，文中說明了當時蔣總統如何政策指示克服困難。三、政策實施評估中指出，入學制度是九年國教與十二年國教的核心，但是傳統價值觀、升學主義與壓力及入學考試制度的改革，卻一直是各界關注的焦點，也是壓力與爭執的所在，進而左右了實施的成敗。

其次，學校建築與規劃一文，作者透過官方的法規與文件，根據國中學校建築的政策、法規、案例和成效，將50年的發展分為安全和標準化時期（1960～1970年代）、創意和新建築時期（1980～1990年代）、優質和複合化時期（2000～2010年代）等三時期六階段，這是學界首先倡議的。文中揭示各時期的建築原則或特色，並附以自拍相片做為佐證（如1960年代波浪式屋頂）；1980年代臺北市等新設國中建築在造型色彩、庭園景觀、休憩空間、教育情境與社區融合上，已呈現出創意。宜蘭縣自1989年起，新設（修）學校呈現出無圍牆設計、造形幽雅、設計精緻、開放空間、鄉土意境、低造價等特色。1990年代因為強調人權維護，注重學校無障礙環境的建置，同時也開始重視學校的人文教育環境、本土教育環境、學校文化環境的建構。2001年以後，受到九二一大地震影響，多校損毀後進行重建與修復，校園建築強化耐震設計。再者，也受到全球永續發展理念的影響，學校引進綠建築設計的作法。另，受少女子化影響，閒置空間需進行活化再利用，以及性別主流化與資訊化等，也都影響校園設計。2011年以後，受到數位化、工業4.0影響，臺北市率先開始打造數位學習環境、建構智慧校園。而校園委外經營、複合用途及資源共享，亦皆成為校園建築營運的新課題。該文不僅揭示50年來國中學校建築風格數度改變與其特色，也點出校園建築實受美、英、日發展與國內學校建築研究影響，以及國內經濟條件變化的約制，更進一步揭示校園規劃理念的改變，主要自1990年代開始倡議開放教育，空間開放成為重要元素之一，由國小延伸到國中，加以特殊教育無障礙、校園安全事件、友善校園等理念都因人權理念漸受重視的影響，而從單純的學校建築設計轉向整個校園的空間規劃。

在「議題與趨勢」部分，學生輔導一文，作者首先以時間為經，綜覽國中學校輔導工作的歷史發展與變革；再以主題為軸，舉出過去輔導工作的重要內涵與

特色進行分析；第三，則以影響輔導工作推動的關鍵因素之一：輔導教師，分析其角色地位及培育與任用；之後，在過去基礎上，前瞻學校輔導工作的發展趨勢與挑戰。該文作者首先嘗試將過去50年的發展分為三階段，並揭示其中變化與特徵，其要點如後：一、1950~1970年代，從早期輔導概念萌芽、試驗，進到輔導活動課程之設置與持續。由此可知，就輔導課程地位言，從原本單獨設置「指導活動」一科，之後改為「輔導活動」科。2000年實施九年一貫課程後，新設「綜合活動學習領域」課程，「輔導活動」與童軍及家政兩科分別或協同進行教學。二、1980~1990年代，學校工作內涵與重點已從輔導活動課程持續實施，進到學生心理成長議題挑戰之因應及轉型。由於此時期臺灣社會快速變遷，青少年犯罪問題日增，中輟、藥物濫用、性騷擾與侵害、霸凌、毒品防制等問題，深深影響校園，因此政府先後推動璞玉、朝陽、春暉等專案，以及認輔制度、攜手、家庭輔導、生涯輔導、網路輔導等計畫，使學校輔導工作量備增且難度日高。三、2000年後迄今，從輔導工作的法制化，進到輔導諮商的專業化。原本輔導工作的法源，是分別規定在《國民教育法》等相關法規中。配合十二年國教的實施，2014年《學生輔導法》公布施行，提供完整的法源基礎；另外，也開始精進輔導教師與人員的輔導諮商專業知能。該文指出，在50年中，國中輔導工作內涵呈現五項特色：一、扣合社會脈動；二、開始重視文化敏感；三、強調彈性多元；四、以法律規範工作內涵；五、友善共好與適性揚才。其中，值得注意的重要改變有：一、長期以來，政府政策及學校輔導工作的心力，多用於學生負向行為的輔導，但2012年以後轉向積極正向成長活動的推動。二、國、高中生涯輔導開始受到重視與落實。從九年國教實施之初，由於國中生畢業將面臨分流，無論升高中、高職、五專或就業，都要適度輔導。但是在強大升學壓力下，職業輔導工作一直無法落實。2014年十二年國教實施後，國中生涯輔導工作開始受到重視，而在少子化壓力下，高中職端也樂意與國中配合，於是出現與以往不同的狀況。學生選擇生涯進路，無論是升學或就業，都開始重視適性發展。有鑑於長期以來國中學校輔導工作的成敗，輔導人員的良窳是關鍵因素，因此該文進一步檢討輔導教師的專業定位、職前培育、考試與任用、繼續教育與督導等課題。最後，揭示未來發展兩項趨勢是：生態系統觀的導入與專業跨領域的合作；至於將面對的兩項主要挑戰，則是輔導教師需具備多元文化觀點與多種能力，以及學校督導制度

的建立。

總之，經由以上九年國民教育、學校建築與規劃及學生輔導三個面向的討論，吾人確實可以發現1968年實施九年國教後，歷經50年的歲月，與之前的初中、初職階段相比，國中校園無論在宏觀與微觀面向上，都與實施前有重大變化。但是當初的決策是否正確？此種變化的結果，究竟是利或弊、是好或壞、是得或失？或許因為評斷觀點、角度、立場與檢討時間點的種種差異，以致言人人殊、評價不一，但都無法否認前述諸項改變已經發生的事實。

除專刊議題相關的三篇論文外，本期也刊載一篇「研究紀要與學術評論」——「知之為不知，不知為知之，學習也：論不知本位教與學」，有別於專刊的歷史考察文章性質，該文比較知識本位與不知本位教學模式的差異，強調未來更多研究應該探討如何不知的知識論引入教學。

簡而言之，本期收錄的四篇文章，有回顧過去與前瞻未來的企圖。然而，教育的意義與價值，究該如何評價與定義，本刊的立場，則是將此工作留給日後讀者自己決定。

教育研究集刊客座主編 周愚文 謹誌
2018年12月