

俄羅斯聯邦教育改革與發展

鍾宜興

【作者簡介】

鍾宜興，俄羅斯教育科學院教育理論暨教育學博士、高雄師範大學教育學系博士，專長為俄羅斯教育與比較教育理論。著作有《比較教育發展與認同》、《俄羅斯教育研究》；主編《各國中等教育比較》；翻譯維高斯基原著之《行為簡史》，現任國立暨南大學比較教育學系副教授。

摘要

本文探討自俄羅斯聯邦成立以來教育改革之基本思維。從 1992 年 2006 年，俄羅斯領導人由葉爾欽總統轉交給普丁總統。兩任總統期間，俄羅斯中央教育行政主管機關經歷三次改組，而義務教育階段的課程綱要也修訂三次。每次改革皆有其社會、經濟與政治背景，而在教育改革的措施中可以歸納出改革的基本思維。本文經過分析與討論發現，俄羅斯中央教育行政主管機關的改革出現組織精簡與強化控制的趨勢；課程綱要的變革則可看出中央政府提升學生學力的用心，與維持地方及學校自主空間的作法。基於以上的發現，本文歸納俄羅斯聯邦的教育改革基本思維，主要有兩項，即是自由民主路線的持續與國家控制機制的回復。

關鍵詞：俄羅斯教育、教育改革、中央教育行政制度

Educational Reform and Development of Russian Federation

Chung Yi Hsing

Abstract

In 1992, Soviet Union collapsed. What left to the new government, Russian Federation, was a worsening financial situation. How to keep the schooling functioning became an urgent task and a tremendous challenge for Russian society. From 1992 to 2006, the Russian central government has initiated a series of educational reform to meet the social and economical needs. This article explores the fundamental thoughts of educational reform since establishment of Russian Federation. Under the leadership of two presidents, Yeltsin and Putin, Russian society has experienced reconstruction of central education administration and renewal of compulsory education curriculum three times in different social, political and economical contexts. Through examining official documents of these reforms, two fundamental reform thoughts can be concluded. Namely, Russian Federation insisted the free and democratic line of reform and tried to re-enforce the monitoring mechanism of schooling.

Keywords: Russian education, education reform, central education administration

壹、前言

二次世界大戰後，逐漸形成美蘇兩大強權對抗，民主世界與共產世界壁壘分明的世界局勢。在強權競爭的國際政治局勢裡，蘇聯為左右世界的重要勢力。蘇聯由十五個加盟共和國組成，領土橫跨歐亞大陸，為全球第一，但人口不及3億，地廣人稀。1985年，蘇聯在戈巴契夫（Михаил Сергеевич Горбачёв, Mikhail Sergeyevich Gorbachev）執政下開始進行各項政治與經濟改革。蘇聯最後因改革失敗，終於消失在世界舞台上，成為歷史名詞。

俄羅斯聯邦於1991年年底成立，取代蘇聯原有的地位。聯邦成立迄今，在政治上歷經葉爾欽（Борис Николаевич Ельцин, Boris Nikolaevich Yeltsin）與普丁（Владимир Владимирович Путин, Vladimir Vladimirovich Putin）兩位總統；在經濟上，從1990年代的恐慌動盪，過渡到千禧年之後的逐漸平穩發展；在社會思想方面，從封閉朝向開放邁進，強調競爭與市場機制。近年來，在國際石油價格不斷高漲的情況下，俄羅斯藉著石油的輸出，改善國家財政，各項建設逐漸展開。在國際外交上，普丁總統展現出強勢作為。動盪與變遷中，俄羅斯社會承繼著蘇聯的教育傳統與思維，十分注重教育發展。過去蘇聯的教育基礎，諸如學校設施、學校制度與師資等等，也延續至俄羅斯聯邦。

隨著俄羅斯中央政府財政的盈虛，社會思潮的轉變，教育實際措施也有所更迭。聯邦政府財政的困頓，促成俄羅斯聯邦進行教育改革，力圖振興教育；財政的改善，則展現出積極提升教育水準的企圖。隨著社會日漸開放，各地主體意識升高，中央必須回應地方的需求。俄羅斯聯邦政府成立至今十年有餘，曾進行多次教育改革。葉爾欽總統於任期內（1993年至1999年），在蘇聯的教育傳統下，進行法令的修改，中央教育行政機關的重組，課程的變革，展開「新」國家與「舊」傳統之間的對話。2000年之後普丁總統執政，更是教育新氣象的開始，課程再度修改，中央教育行政機關大幅變動，顯示俄羅斯聯邦進入新世紀的教育思維。

貳、俄羅斯教育改革的進程與內涵

俄羅斯教育改革項目甚多，其中，中央教育行政機關的改革代表著教育行政權力運作的思維，顯示中央控制或是權力下放的情況。中小學課程的改革則是教育現場實際運作重要的依據，反映了學校教學的自主空間。這兩者的改革顯示出，中央權力的改變以及中央、地方與學校現場的實際互動。本文著重於此兩部分的探討，並從這兩方面重大改革的探討當中，分析與歸納出俄羅斯教育改革的基本思維與意義。

教育改革受政治、經濟與社會情勢的影響，不同時期的環境有著不同的教育變革。因此，以下將分成葉爾欽總統時期與普丁總統兩個時期論述俄羅斯聯邦的重大教育變革。在兩時期的教育改革中，先說明改革脈絡，接續以央教育行政機關與中小學課程的改革為主要之探討對象，說明俄羅斯教育改革的內涵。

一、葉爾欽總統時期

(一) 教育改革背景

當戈巴契夫宣布辭去蘇聯總統一職之時，共產黨早已是非法政黨。葉爾欽從俄羅斯共和國的總統轉變為俄羅斯聯邦總統之際，民主政體仍在蹣跚學步。聯邦成立，首先遭遇國家財政的窘境及經濟環境的惡化，盧布大幅貶值。從 1993 年一美元兌換約 2,000 個盧布，至 1997 年為一美元約 6,000 個盧布；1998 年進行幣值改革，1,000 個盧布貶值為 1 個盧布，1999 年年底盧布美元的兌換，約在一美元換 25 個盧布至 30 個盧布之間。

財政與經濟狀況的惡化造成民生條件的下降，影響生育率、死亡率以及人口數。在生育率方面，1992 年的新生兒有 158 萬 7,000，1995 年有 136 萬 3,000，2000 年則是 126 萬 6,000；1992 年的死亡人數為 180 萬 7,000，1995 年 220 萬 3,000，至 2000 年 222 萬 5,000 人（俄羅斯國家統計委員會網站，2006a）。生育人數降低，死亡人數升高，俄羅斯人口呈現下降的局面。1993 年的俄羅斯人口約為 1 億 4,860 萬人；至 2001 年的統計，人口降低為 1 億 4,630 萬人，共計 8 年之間人口減少 170 萬人（俄羅斯國家統計委員會網站，2006b）。生育率下降的情況，在 2000 年以後逐漸反映在學生數目上，連帶著學校與師資需求也逐漸的減少。

俄羅斯普通教育¹的學生人數，在 1992/1993 年為 2,050 萬 3,000 人，學校數目為則為 68,270 所；至 1999/2000 年，則為 2,064 萬 1,000 人，學校數目為 66,367 所（見表 1）。事實上，1997/98 年普通學校學生數為 2,168 萬 3,000 人，與 1999/2000 年的 2,064 萬 1,000 人相比，便減少約 100 萬人；而 1998/99 與 1999/2000 年的普通學校入學新生則是在 1993 年前後出生。在學生人數下降時，教師人數也減少。另外，1993 年所公布的教育法賦予私立學校法源基礎。從 1993 年至 2000 年間私立學校由 368 所增至 607 所，增加家長選擇的空間。

高等教育階段的數據也反映出社會的變遷。在學校數目方面，不論是公立或是私立學校²，從 1993/94 年就不斷地增加；學生數目也呈現上升的現象（見表 2）。在六年之間，俄羅斯高等教育學生人數從 261 萬 3,000 人增加到 407 萬 3,000 人，增加 146 萬人，擴增的速度極為驚人。這些現象反映出就業市場的緊縮，若無高等教育學歷很難獲取工作。然而，急速的成長卻也引發素質低落的憂心。

¹ 俄羅斯普通教育（общее образование）乃指非職業教育；就學習階段而言，包含初等教育、前期中等教育以及非職業教育的後期中等教育。

² 蘇聯時期並無私立學校，1993 年所公布的教育法，承認「非政府」學校的成立，給予私立學校設立的法源基礎。

表 1 1992 至 2000 年俄羅斯普通教育學生數、學校數及教師數

學年	1992/ 93	1993/ 94	1994/ 95	1995/ 96	1996/ 97	1997/ 98	1998/ 99	1999/ 2000
學生數（千人計）	20,503	20,565	21,104	21,521	21,682	21,683	21,429	20,641
公立普通教育學 校數	68,270	68,110	68,187	68,446	68,259	67,862	67,321	66,367
私立普通教育學 校數	—	368	447	525	540	570	568	607
公立普通教育教 師數（千人計）	1,579	1,641	1,683	1,705	1,797	1,798	1,796	1,787

資料來源：俄羅斯國家統計委員會（2001：115）。

表 2 1993-2000 年俄羅斯高等教育學校數與學生數

	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000
學校總數	626	710	762	817	880	914	939
公立	548	553	569	573	578	580	590
私立	78	157	193	244	302	334	349
學生數（千人 計）	2,613	2,645	2,791	2,965	3,248	3,598	4,073
淨就學率 (10,000 人)	176	179	189	202	222	247	279

資料來源：俄羅斯國家統計委員會（2001：120）。

整體而言，基礎教育與高等教育的發展令人憂心。中央財政困難，地方負擔的中小學教育出現危機。教師的薪資從 1990 年代以來都在國民平均薪資之下；許多地方無法支付教師薪資，甚至於部分地區的老師將近一年未能領到薪水（鍾宜興，1998：153）。校舍破損卻無經費修繕，學生在危樓中上課。時序入冬，暖氣遲遲未能供應，師生在冷風中哆嗦，穿著厚重衣物抵抗惡劣天候，而知識的傳遞似乎也凝凍在空氣中。

難以進行。科技研發上有困難，高級人才的快速流失，科技發明數的減少以及科技方面的投資下降等（鍾宜興，1998：148-149）。在在都顯示出俄羅斯在科學教育發展上的困境，國家競爭力急遽衰退。

（二）中央教育行政機關改革

1992年，俄羅斯聯邦新政府將蘇聯時期的國家教育委員會裁撤，改由教育部與高等教育委員會負責中央教育行政業務。前者負責學前教育、普通教育與師資培育業務；後者則主掌高等教育及職業教育事務。因應政局的改變而建構的兩個中央教育行政機構，在變動的俄羅斯社會中運行四年。但是，俄羅斯聯邦成立之後，教育事務更為複雜，許多問題更加嚴重。例如私立學校的出現，必須進行管理與監督的工作；教師員額的不足；經費欠缺等。兩個部會的設計出現運作上的困難。

俄羅斯聯邦在1996年進行政府內部改組，強調精簡人事，強化管理，提升行政效率。在教育方面，原有的教育部與高等教育委員會合併為「普通暨職業教育部」。普通暨職業教育部部長總理全國教育行政事務，負責教育政策擬定與執行。下設首席次長兩位與次長七位，各有其專屬職司工作。在各司處中又以高等教育司、普通中等教育司管理的業務較為複雜，所以由兩位首席次長分別擔綱負責。

原來的「最高學位評議委員會」（Высшая аттестационная комиссия，BAK）則改名，增加國家兩字成為「國家最高學位評議委員會」。1998年三月，俄羅斯總統葉爾欽下令解散內閣，教育部長易人。原本與教育部平行，同為一級機構的「國家最高學位評議委員會」改組，並改隸教育部，成為教育部的下屬機構。無形之中，國家最高學位評議委員會的地位下降。儘管如此，最高學術評議委員會仍具有相當獨立色彩，負責高等教育學位的審查工作，俄羅斯境內所有副博士與博士學位皆由其負責審查與頒授（甚至業已在學校通過學位口試者，在該委員會認為該生論文水準不足或程序有瑕疵的情況下，可以駁回其申請文件，令其重新進行口試）。

根據以上的變動，繪製葉爾欽總統時期的俄羅斯普通暨職業教育部職掌圖（請參考圖1）。

另外，中央教育審議委員會（Коллегия）負責相關教育政策的研擬以及接受諮詢，其成員除了有教育部官員外，尚有大學與中學校長、學者專家以及下議院「教育與學術委員會」的主席。至於驗證委員會（Аттестационная коллегия）與學校評鑑委員會（Аккредитационная коллегия）等皆屬於獨立性較強的委員會。驗證委員會主要決定私立高等教育學府的學生畢業資格；而學校評鑑委員會的職責在評鑑公私立學校的教育水準。針對高等教育機構學生的學習情況以及學校實際教學，則有國家督學（Государственная инспекция по аттестации）進行監督與考察的工作。綜上所述，普通暨職業教育部的業務範圍，除了負責各級各類教育的推動外，也擔負各級各類教育的評鑑與私立學校的評鑑與審查工作。

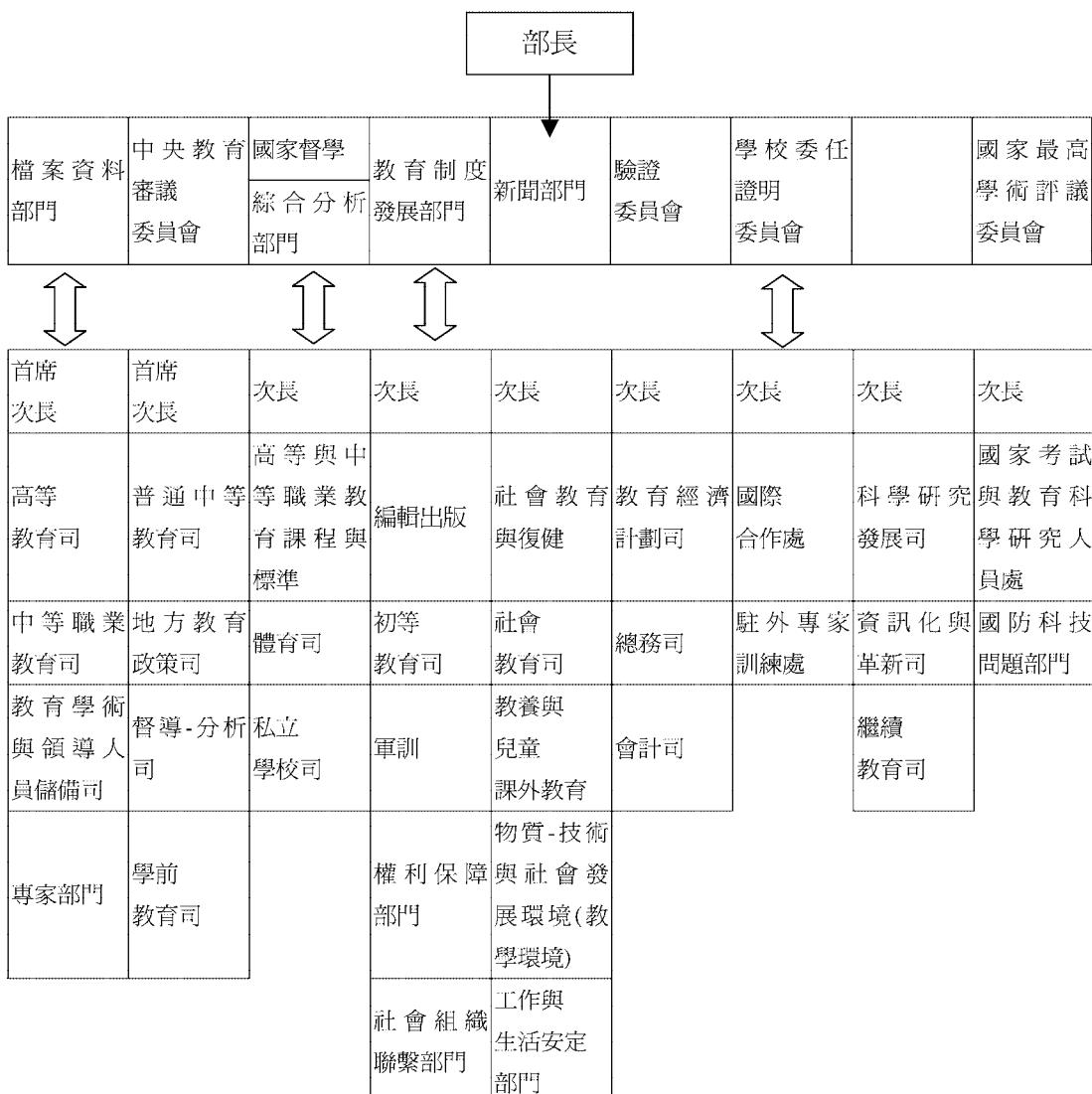


圖 1 葉爾欽總統時期的俄羅斯普通暨職業教育部行政組織圖

資料來源：鍾宜興（2003：188）。

(三) 課程綱要改革

葉爾欽總統任內課程綱要歷經兩次改革。第一次是在 1993 年，適逢聯邦成立，新政府需完成綱要修訂，讓各地方政府與學校有所依循。第二次則在 1998 年，面對新的需求而進行課程綱要的修訂。此兩次的改革分述如後。

1.1993 年的修訂

俄羅斯於 1993 年公布《普通學校基礎課程綱要》（базисный учебный план общего образования）（請參見表 3）。並於 1995 年公布「聯邦政府對於初級、基礎、中等普通教育國家標準的理念」文告，再次闡釋課程設計的意義。

1993 年的課程綱要，俄羅斯普通暨職業教育部僅規定聯邦的課程，其餘則為地方與學校自行設計的空間。留給地方或學校的時數，每週約為 5 至 8 節之間，實際執行上，以 6 或 7 節居多，佔所有教學時數的 1/5 左右。地方或是學校的課程設計大約有兩種，一是開出若干課程，必須從中選擇某些科目，稱之為必選課程；其次是完全由學生選擇的課程，稱之為選修課程。大體而言，前者所佔的教學時數比後者為多一些，畢竟此階段仍屬於義務教育，學生選課的自由空間較小。

語言與文學一科為所有學生必修科目，教學時數相當高。語言與文學一科可有三種實施方式，分別為俄國語言與文學、世界語言與文學（即為外語）或是地方的語言與文學。第一種狀況可以包括俄語為官方語言、母語、母語文學、外語與文學。第二種狀況，俄語為教學語言、（地方）語言與文學、文學、外語。第三種狀況，俄語為教學語言、文學與外語。在強調俄國文學的學校中，輔以俄語課程，則小學學生每週接受俄語教學的時數可能達到 8 節（小學修業年限為三年）或是 7 節（小學修業年限為四年）³；五年級更是高達 11 節。語言與文學一科也可進行外國語的教學活動，一般而言，每週約有 2 小時。至於外國語言的教學活動，主要是從五年級開始，但是並未禁止學校從一年級便進行外語教學。對此，基礎課程綱要做成建議，供學校參考採用。惟其所建議的綱要表中，外語授課時數從一年級至九年級皆是每週 2 小時。

數學科維持在每週 4 節與 5 節之間，內容則包括幾何、統計、代數與三角測量等等。社會學科包括本國史、世界通史、法律、人類與社會、現代文明基礎、現代世界、公民、世界經濟與社會地理、政治、經濟、社會與其他學科，上述科目皆由地方與學校視其需要而決定。自然學科包括自然科學概論、生物、物理、天文學、化學、生態學與其他科目。在小學階段，實施統整課程，而周遭環境的認識與博物兩科便是自然與社會學科的統整。

自然學科或是社會學科，在小學階段大都為合科課程。但是，進入前期中等教育階段，從五年級開始則進行分科教學活動，而且教學時數逐年增加。自然科學的教學時數從七年級開始更是大幅攀升，九年級則為每週 8 節。

³蘇聯於 1987 年開始實施新學制，讓小學新生提早從六歲入學，小學學習年限從三年改為四年。但是，此項新制度卻因為國家財政的拮据，無法普遍實行，出現兩種制度並存的現象。

表 3 1993 年俄羅斯義務教育階段基礎課程綱要（每週上課時數）

年級	一	二	三	一	二	三	四	五	六	七	八	九
俄語（官方語）	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3
文學	4	4	4	4	4	4	4	8	8	6	5	5
藝術	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
社會科學	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	4
自然科學								2	3	6	8	8
數學	5	5	5	4	4	4	4	5	5	5	4	5
體育	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
科技	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
小計	19	20	21	19	19	19	19	26	27	28	30	30
必選	5	4	3	1	3	5	5	3	3	4	2	3
合計	24	24	24	20	22	24	24	29	30	32	32	33
選修	2	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3
總計	26	27	27	22	25	27	27	32	33	35	35	36

資料來源：鍾宜興（1998：108）。

至於科技從一年級到七年級皆為每週 2 節，八年級與九年級增為 3 節。依照傳統，俄國人相當重視製圖課程，在工藝課中有製圖教學的要求。科技在小學部分可以進行有關勞動的教學或是進行統整教學，例如數學與設計、造形藝術與藝術創作、博物與田野生活勞動等。至於在高年級的部分則可以教授勞動與職業、製圖、科技為人類生活環境等，在八年級與九年級則必須進行製圖教學。

體育與藝術兩科不論年級，各為 2 節；惟 9 年級並無藝術課，所餘時間撥給數學與社會學科。藝術則包括音樂、造形藝術、世界藝術文化與各地方的藝術傳統等等。大致而言，藝術主要是以音樂與美術教學為主。體育課程則可以涵蓋下列範圍：體育基礎教學、體操、生活安全基礎或進行統整教學。

整體看來，三年制小學的一年級，每週上課 26 節或 27 節；四年制小學一年級的學

生（年齡為六歲），每週僅上課 22 節。五年級以上課程時數逐步增加，從從每週 32 節，到九年級為 36 節；以每週上課五天計算，每天約有 6 節到 7 節。事實上，在官方公布的基礎綱要文件中，明確規定上課五天的學校，從七年級以上每週聯邦必修科目授課時間不得少於 30 小時。

2.1998 年改革

1996 年成立的普通暨職業教育部，經過一年半的運作，頒布新的課程綱要。根據俄羅斯普通暨職業教育部 1998 年 2 月 9 日第 322 號令，此次修訂係以統整課程的理念建構綱要（見表 4）。以數個教育領域作為主軸，在各領域內安排適當的科目。科目之間是否能夠完成統合則可由學校決定，或是將部分科目調整，或是運用時間的變化達成。新綱要分為兩部分，全國統一，不得變更者和可依照地方與學校需求而改變者。全國統一部分包括語言、數學、自然科學、社會科學、藝術、體育和科技。其中除數學領域中的數學與資訊兩科，以及自然科學領域的物理與化學兩科不得變更之外，其餘皆可再撥出 10% 至 15%，變更為地方或學校自行設計的課程，以達成統整目的。

語言領域方面，包括俄語作為官方語言，為全國學子皆必須修習俄語的基本時數，每年級皆為 3 節。至於《語言與文學》一科，遵從 1993 年《語言與文學》的慣例，地方與學校可視其需要加強地方或是世界語言與文學。如果地方與學校強調俄語，則學生每週學習俄語與文學的時間可以高達八、九節以上。比起 1993 年的課程綱要，這個部分的教學時間有所增加。

1998 年新設週遭世界一科，以統整的概念將小學的社會科學與自然科學介紹給學生。至於社會科學與自然科學，則在五年級以上進行分科教學。社會科學包括歷史、社會科學導論與地理；自然科學則為生物、物理與化學。與 1993 年相比較，1998 年的課程綱要增加社會科學的教學時間，相對地減少自然科學時間，使得兩者的時間較為相等。

體育領域中則內含生活安全基礎一科，此為新設立的科目。另外，科技領域涵括科技、勞動與製圖。事實上，科技的部分主要在教授學生電腦知識與技能，但如果學校方面欠缺設備則可以勞動課程代替。至於製圖課程則是所有學生皆要學習的。藝術領域則明白規定為音樂與造型藝術，其中造型藝術包括甚廣，舉凡繪畫、雕塑、設計等等皆屬之。

聯邦規定整體的教學時數，在小學部分為每週 20 節；五年級為 26 節，然後逐年增加，最後九年級為 30 節。留下選修與必選修的課程時間，上課為五天者，則有兩節課，占所有授課時數的 6% 到 10% 之間；上課為六天者則較多，約有五節，占 20% 到 14%。大致而言，這個部分比起 1993 年稍微減少。

表 4 1998 年俄羅斯聯邦義務教育階段課程綱要（每週上課時數）

教育領域	教育科目	一	二	三	一	二	三	四	五	六	七	八	九
語言	俄語（官方語）	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
	語言與文學	6	5	5	6	6	5	5	8	7	7	5	5
數學	數學	5	5	5	4	4	4	4	5	5	5	5	5
	資訊科學												
社會科學	歷史												
	社會科學												
	地理								2	4	4	5	6
	周遭世界		1	1	1	1	2	2					
自然科學	生物								2	2	4	6	6
	物理												
	化學												
藝術	音樂與造形藝術	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
體育	體育生活安全基礎	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
科技	科技												
	勞動教學	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3
	製圖												
總計		20	20	20	20	20	20	20	26	27	29	30	30
選修與必選修（每週六天）		5	5	5	2	5	5	5	5	5	5	5	5
最高上課時數（每週六天）		25	25	25	22	25	25	25	31	32	34	35	35
選修與必選修（每週五天）		2	2	2		2	2	2	2	2	2	2	2
最高上課時數（每週五天）		22	22	22	20	22	22	22	28	29	31	32	32

資料來源：鍾宜興（2003：198）。

二、普丁總統時期

（一）教育改革背景

2000 年三月總統大選，原先的代理總統普丁正式獲選為總統。根據美國中央情報

局的調查資料顯示，從 1998 年金融風暴以來，至 2005 年底為止，俄羅斯經濟發展已經連續七年呈現成長的趨勢，平均成長率為 6.5%。尤其在普丁總統執政下，著重金融秩序的維護，加強投資，強調顧客導向的經濟活動。固定資產的投資平均每年超過 10%。盧布幣值自 2000 年的一美元兌換 28.13 庫布，至 2003 年的 30.69 庫布，維持匯率之穩定。在外債方面，俄羅斯極力降低所占比率，外債與國民生產毛額的比率，從 1998 年的 90% 降至 2003 年的 28% 左右，至 2005 年幾乎已經清空外債。外匯存底也因為石油的輸出而達到 2005 年的 1800 億美元。在股匯市穩定，外債降低的情況下，俄羅斯經濟出現回春的跡象（美國中央情報局網站，2006）。

普丁的表現為其 2004 年總統大選奠定勝選的基礎。近年來，因為國家經濟發展逐步上軌道，教育經費也逐漸穩定。但是，經濟的回春，國家財政的改善並未能減緩人口下降的趨勢，反而加劇。其中，出生率雖有所回升，從 2001 年的 131 萬 1,000 人到 2005 年的 145 萬 7,000 人，約增加 13 萬人，不過死亡人數仍然高居不下，相關數據如下表 5。至於新生兒的增加，還未反映在教育措施上。

表 5 2001 年至 2005 年新生與死亡人數（千人計）

年度	新生人數	死亡人數
2001	1,311.6	2,254.9
2002	1,397.0	2,332.3
2003	1,477.3	2,365.8
2004	1,502.5	2,295.4
2005	1,457.4	2,303.9

資料來源：俄羅斯國家統計委員會網站（2006b）。

整體而言，俄羅斯人口持續減少中。2002 年人口數為 1 億 4,560 萬人；2006 年初則為 1 億 4,280 萬人，在短短 4 年間減少 280 萬人。俄國在積極尋求經濟發展過程中，教育的改善亦為其工作要項。在普丁總統上任兩年後，俄羅斯教育部 2002 年 2 月 11 日第 393 號命令公布《有關俄羅斯教育至 2010 年現代化的構想》（О Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года）。該構想中提出俄羅斯必須進行教育改革，朝向現代化的目標前進，提升國民素質，回復國力，以面對國際的競爭。因此，俄羅斯在教育上的投資日漸增加。2005 年國家財政預算中，社會與教育經費為 20,093 億盧布占 GDP 的 9.3%，其中的教育經費為 7,899 億盧布，已是俄羅斯聯邦有史以來的新高記錄（俄羅斯國家統計委員會網站，2006c）。

表 6 2001 年至 2005 年俄羅斯普通教育學生數、學校數及教師數

學年	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
學生數（千人計）	19,821	19,190	18,440	17,323	16,168	15,185
公立普通教育學校數	65,899	65,665	64,508	63,362	62,174	61,497
私立普通教育學校數	635	683	707	708	726	—
公立普通教育教師數 (千人計)	1,751	1,732	1,719	1,684	1,633	1,594

資料來源：俄羅斯國家國家統計委員會網站（2006d）。

儘管教育財政改善，但是許多客觀的數據仍然標示著教育發展的困境。學生數與公立普通教育學校數持續下降。2000/2001 年，學生意人數為 1,982 萬人，公立普通教育學校數為 65,899 所，至 2005/06 年學生意人數為 1,518 萬人，學校數為 61,497 所。五年之間，學生意人數減少約 470 萬人，學校數目約減少 4,400 所。公立學校的教師人數也在減少之中，從 2000/01 年的 175 萬人，至 2005/06 年降低至 159 萬人。至於在高等教育方面，學校總數持續增加，學生意人數也不斷攀升。在 2005/06 年時，高等教育的淨就學率居然高達 10,000 人中有 495 人。

表 7 2001-2005 年俄羅斯高等教育學校數與學生數

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
學校總數	965	1,008	1,039	1,046	1,071	1,068
國立與市立	607	621	655	654	662	655
非公立	358	387	384	392	409	413
學生數（千人計）	4,742	5,427	5,948	6,456	6,884	7,064
淨就學率（10,000 人）	327	376	415	448	480	495

資料來源：俄羅斯國家國家統計委員會網站（2006e）。

(二) 中央教育行政機關改革

2004 年的總統大選完後，普丁總統整頓國家發展的企圖心更是展露無疑，而其新任期便以行政部門的組織再造為開始。根據 2004 年 3 月 9 日的總統命令，俄羅斯進行中央行政部門的改組工作。有關中央教育行政主管機關的改組係以同年的 6 月 15 日所發布第 280 號命令為法源，以教育科學部⁴（Министерство образования и науки）取代原先普通暨職業教育部。教育科學部下有四個主要單位，分別為：發明事務、專利與專利商標署（Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам）、教育與科學督導署⁵（Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки）、科學署（Федеральное агентство по науке）和教育署（Федеральное агентство по образованию）（俄羅斯教育科學部網站，2006）。教育科學部與教育有直接相關的部門為教育署和教育與科學督導局。根據 2004 年 6 月 17 日第 288 號《關於聯邦教育署》（О Федеральном агентстве по образованию）命令，正式成立教育署。教育署置有署長一人，下有四名副署長（見圖 2）。依照業務之需要劃分各司，其中包括學校教育司（Управление учреждений образования）、國際教育與合作司（Управление международного образования и сотрудничества）、青年事務司（Управление по делам молодежи）、教育發展規劃司（Управление программ развития в сфере образования）、經濟與財物司（Управление экономики）、財務司（Управление бухгалтерского учета и финансового контроля）、聯邦資產與物資－科技基礎發展司（Управление федерального имущества и развития материально-технической базы）和行政法規司（Административно-правовое управление）。

教育與科學督導署由署長負責各項業務的推動。署長之下設有兩位副署長，分別負責行政法規司（административно-правовое управление）、教育品質控制司（управление контроля качества образования）、教育法實行監督司（управление государственного надзора по соблюдению законодательства Российской Федерации в сфере образования），此司設有國家督導處，負責督學視導業務）、發證、資格審查與評鑑司（управление лицензирования, аттестации и аккредитации образовательных учреждений）以及公務人員與教師資格審查司（управление государственной аттестации научных и научно-педагогических работников）。

⁴ 目前教育科學部部長為福爾新科（Fursenko Andrei Aleksevich, Фурсенко Андрей Александрович）（1949 年出生），1990 年獲得化學數學博士，原任實業、科學與科技部部長。

⁵ 雖然俄文標示出此四個單位的名稱不同，前兩者用 служба，後兩者用 агентство，但是彼此為平行的單位，並無上下隸屬關係，因此本文統一翻譯用「署」稱呼。

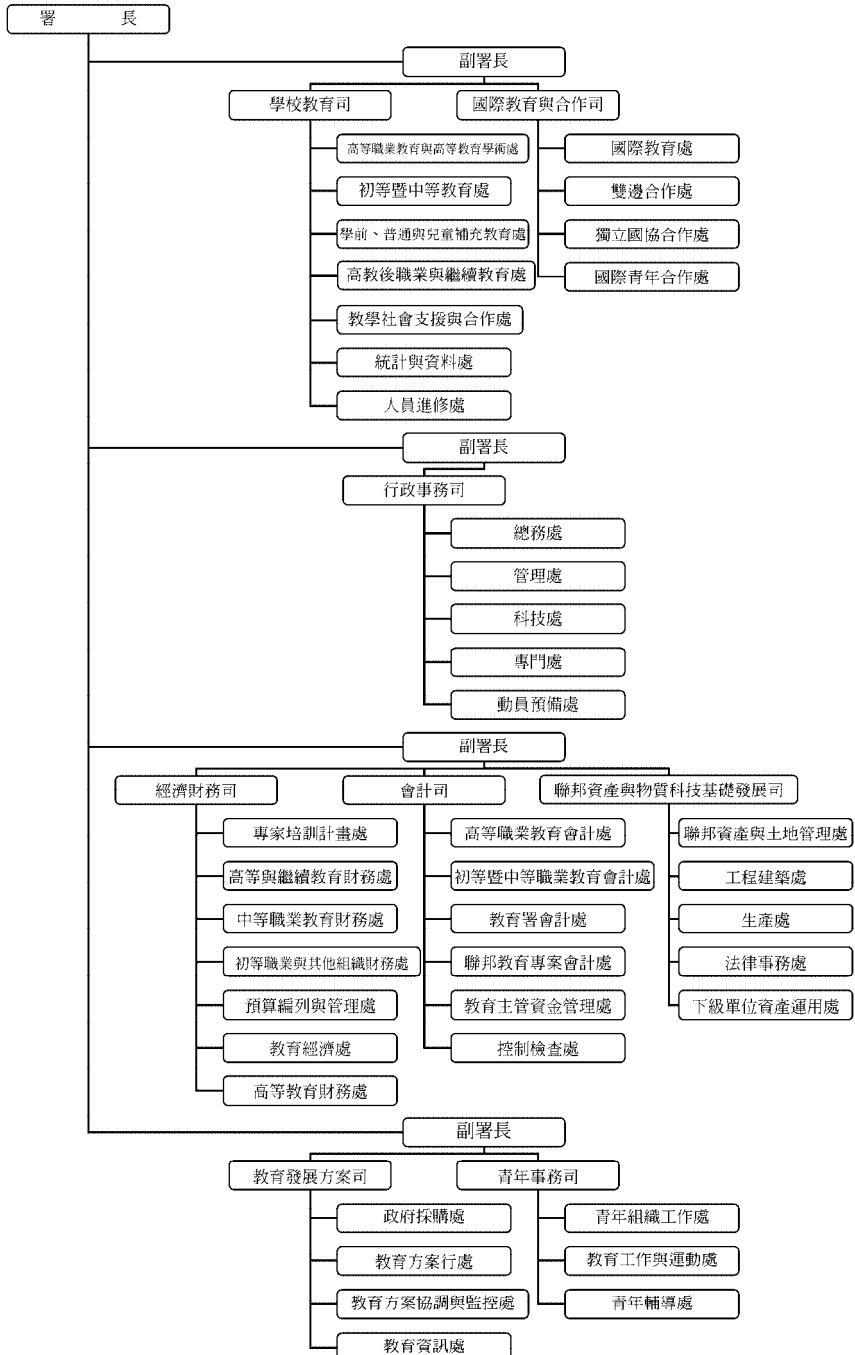


圖 2 俄羅斯教育署行政組織圖
資料來源：俄羅斯教育署網站（2006a）。

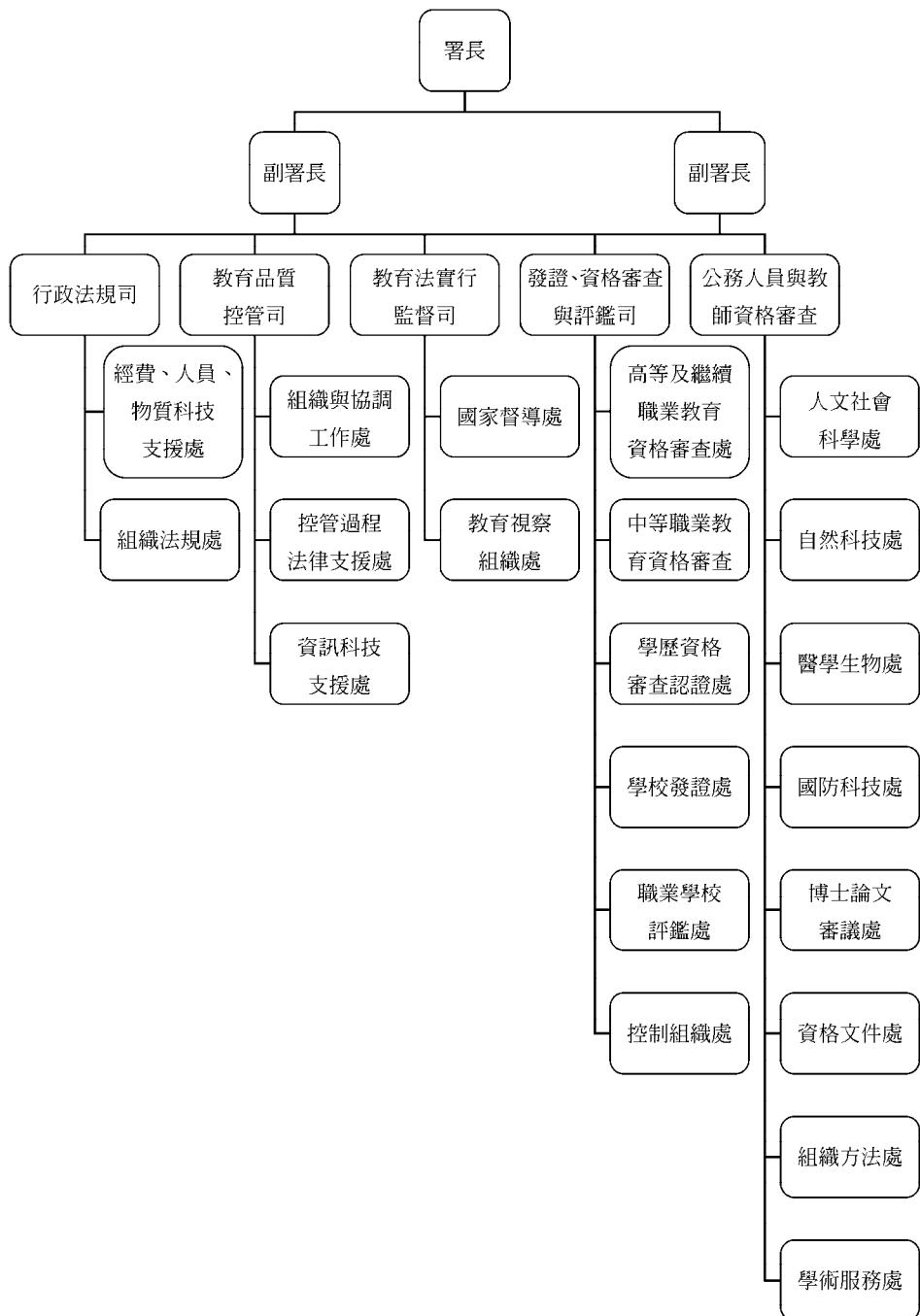


圖 3 俄羅斯教育與科學監督署行政組織圖
資料來源：俄羅斯教育與科學監督署網站（2006）。

(三) 課程綱要改革

俄羅斯中央教育主管機關於 2004 年 4 月 24 日發布新的課程綱要（俄羅斯普通暨職業教育部網站，2004）。此次的課程改革主要從授課語言的角度著手。因此，在一個普通課程規定之下，中央教育主管機關仍會訂出俄語授課以及非俄語授課（母語授課）兩種不同課程綱要版本。該綱要確認自 1987 年起正式實施的四年制小學，至於三年制小學則並未列出，以符合教育法令規定。在一年之中上課週數，一年級需滿 33 週，二到四年級則不得少於 34 週。一年級每節上課時間為 35 分鐘，二至四年級為 35 至 45 分鐘。至於前期中等教育階段照規定修業年限為五年。每年上課週數為 35 週，但是地方及各學校有權依照實際狀況而有所增減，上課週數應在 34 週至 37 週之間，每節的教學時間為 45 分鐘。至於每週授課天數為五天或六天，則由學校決定⁶。

此次課程改革將課程分為三個重要部分，分別為聯邦課程、地方課程以及學校課程。其中聯邦課程占所有授課時數的 75%，地方與學校課程分別不得少於 10%。地方或是學校的課程部分，可以就聯邦所規定的課程進行加強教學，或是另設立新課程（可以為選修或必修課）。綱要建議《母語與文學》的教學可以採取以下幾種形式進行：以俄語為教學語言的學校，初等教育階段《俄語》教學不得少於 270 小時；在前期中等教育階段不得少於 245 小時；另外，應有 202 小時的《文學閱讀》課程。在母語授課的學校中，《俄語》在初等教育階段不得少於 34 小時，前期中等教育階段不得少於 105 小時的俄語課，至於《文學閱讀》課則不應少於 245 小時。外語課從二年級開始至九年級，學校可以加強該科教學每週為 6 小時，其目的在使學生得以自由運用外語。

《周遭世界（人、自然與社會）》從一年級到四年級每週為兩小時。該科為統整課程（интегрированный，intergrated），可採模組的設計原則（по модульному принципу）安排課程，可朝社會人文的方向設計，也可以當作生活安全基礎一科的部分課程。《資訊學與資訊溝通機械學》（Информатика информационно-коммуникационные，ИКТ）科目，主要在教導電腦知識，從三年級起便可進行教學，從八年級開始可以成為獨立的科目。在此之前，仍採取統整或是納入某些科目，例如《科技與勞動》課中；《博物》（Природоведение）從五年級開始，但學校可決定從六年級才開始學習（兩小時），此時可與《地理》（一小時）與《生物》（一小時）整合。《科技》端視地方與學校的需求，可採模組的設計原則安排課程，九年級時該科便需注意學生個別需求，進行職業試探。

《體育》屬於地方課程時數，每週為三小時，若仍要增加，則可從學校課程時數抽出。《藝術（造形藝術）》（每週一小時）與《科技（勞動）》（每週一小時）的

⁶ 有關學校一週採取五天或是六天的教學天數相關規定，則見諸俄羅斯聯邦政府於 2001 年 3 月 19 日所頒布的第 196 號令《普通學校基本規定》（Типовое положение об общеобразовательном учреждении），資料來源：俄羅斯法律彙編（Собрание законодательства РФ）（2001，3；1252）。

教學時數可以由學校決定，採行統整課程的方式進行，合併的新課程名稱為《造形藝術與藝術勞動》（每週兩小時），接近藝術創造的教學。如此一來，原有的《藝術（造形藝術）》與《科技（勞動）》兩科，可改以《音樂》、《科技》與《造形藝術與藝術勞動》三門課的選擇，但是在教學時數上則隨著年級不同而有所改變。一年級的學生《音樂》為 33 小時、《科技》一門課則融入《造形藝術與藝術勞動》之中，而無《科技》一科。《造形藝術與藝術勞動》有 66 小時。三年級的學生，則《音樂》、《科技》與《造形藝術與藝術勞動》三科，教學時數分別為 34 小時、34 小時與 68 小時。當然學校也可以照表操課無須更動。

《社會科學》（Обществознание）為六年級至九年級的課程，教學時間為每週兩小時至四小時，學校視其需要增加時數，以統整方式教學，其內容包括《社群》、《人類》、《社會面向》、《政治》、《經濟》與《法律》。《地理》一科在七至九年級時，可整合自然地理與經濟地理，放入《社會科學》內，而授課時數減為 1 小時。《生物》縮減為一小時，將動物與植物的部分減少，但在《人類》這部分的課程加深加廣。《生活安全基礎》在前期中等教育開始教學，在八年級時可以獨立，教學時數為每週 1 小時。傳統上這門課的教學內容涉及服兵役的義務問題，但已移至《社會科學》。

在前期中等教育階段，地方的教學內容，以地方誌為導向（краеведческой направлениности），安排相關課程。六年級的《地理》1 小時，《生物》1 小時，八年級的《藝術》有 1 小時，《科技》有 1 小時；九年級《歷史》1 小時。上述時間的安排可以將之整合而成為《方誌導論》（Краеведение），或是以方誌模組的方式，放入聯邦所規定的課程中。

學校以俄語為教學語言，但俄語又非該地區的母語時，建議該校可將學校的教學時數用於俄語的加強，每週上課六天，以及彈性運用《母語言與文學》教學時間。一年級時，可將《科技（勞動）》或《藝術》的時間挪為《母語言與文學》，從二年級至九年級逐漸補回上述課程所減少的時間。

參、俄羅斯教育改革的重點

上述針對兩位總統任內的中央教育行政機關與中小學課程改革進行說明。以下則進一步對中央教育行政機關與中小學課程的變革加以歸納整理。

表 8 2004 年俄羅斯義務教育課程綱要（每週上課時數）

年級	一	二	三	四	五	六	七	八	九
俄語	3	3	3	3	3	3	3	3	2
文學閱讀	2	2	2	2	2	2	2	2	3
母語與文學 **	(4)	(4)	(3)	(3)	(6)	(6)	(5)	(3)	(3)
外語	0	2	2	2	3	3	3	3	3
數學	4	4	4	4	5	5	5	5	5
周遭世界（人、自然與社會）	2	2	2	2					
資訊學與資訊溝通機械學					0	0	0	1	2
歷史					2	2	2	2	2
社會科學（包括經濟與法律）					0	1	1	1	1
地理					0	1	2	2	2
博物					2	0	0	0	0
物理					0	0	2	2	2
化學					0	0	0	2	2
生物					0	1	2	2	2
藝術（音樂與造形藝術）	2	2	2	2	2	2	2	1	1
科技（勞動）	1	1	2	2	2	2	2	1	0
生活安全基礎					0	0	0	1	0
體育	2	2	2	2	2	2	2	2	2
總和	16	18	19	19	23	24	28	30	29
地方（民族－地方）課程（每週六天）*	(4)	7	6	6	8	8	6	5	6
總授課時數（每週六天）*	(20)	25	25	25	31	32	34	35	35
地方（民族－地方）課程（每週五天）	4	4	3	3	5	5	3	2	3
總授課時數（每週五天）	20	22	22	22	28	29	31	32	32

(*) 根據 2002 年 10 月 5 日通過的復健—疾病醫療法令（СанПиН 2.4.2. No 1178-02），一年級僅每週僅只能有 5 天上課日。所以採取每週六天課程的學校必須將之平均分配在五天之內。

(**) 在聯邦規定的時數裡，有關《母語與文學》部分也可劃歸為地方與學校的教學時數。

資料來源：俄羅斯教育署網站（2006b）。

一、中央教育行政機關

俄羅斯中央教育行政主管機關經過三次重大的變革。1992 年在時間緊迫的情況下，將蘇聯的國家教育委員會裁撤，代之以教育部與高等教育委員會。此種處理方式，類似 1988 年之前的中央教育主管機構設計，由三個單位（教育部、職業技術教育委員會、高等與中等專業教育部）負責教育行政事務。然而此種多頭馬車的窘況，促成 1988 年中央教育行政主管機管統一事權的改革。

聯邦成立後，中央教育行政委由兩個單位的執行，亦出現效率不彰，運作困難。於是在 1996 年精簡成為一個單位。普通暨職業教育部職掌兼有全國教育的監督之責，而這些業務委由獨立性質的委員會執行。但是在普丁總統銳意加強教育建設，著重教育水準的提升的施政方針下，2004 年俄羅斯再度進行教育行政部門的組織調整。2004 年設立教育科學部，將科學發展與教育結合，顯示出普丁總統提振國力的企圖。在強化科學發展，提振國力的作為下，教育行政機關將有關監督的職掌移出，另行設立教育科學監督署，全權負責教育與科學發展的監督事宜。國家對於「監督」工作的重視至為明顯。

這些中央行政制度的改革轉變主要原因在於：

- (一) 自蘇聯解體以後，中央控制地方的能力降低。例如，各出版社可以依照課程綱要，撰寫教科書，再經由教育科學部審查；而各個學校有選擇教科書的權利。由於無法有效掌握紛亂的局面，中央運用監督機制強化控管能力。
- (二) 近幾年來，學生素質下降成為學界與社會熱烈討論的話題。俄羅斯政府正加強標準化測驗的實施。但畢竟標準化測驗是在學生畢業或是升大學時實施，為總結性評量；且未能針對高等教育的學生進行。所以，將項教育措施的監督機制獨立於教育署之外，希冀達成嚴格把關的目的。

從以上三次中央教育行政機關的改革可以發現，俄羅斯正朝向組織精簡，強調績效責任的方向發展。葉爾欽時期，讓各地方與學校意識指頭；在普丁政府施政下，逐漸回復中央控制的現象，權力的鐘擺又從地方擺向中央，去中心化的趨勢已趨減緩，而中央化的現象增強。

二、中小學課程

在義務教育階段課程綱要的轉變，可以看出俄羅斯政府的堅持與改變：

- (一) 在科目安排方面：語言與數學仍為重心，著重學力的維持

從 1993 年至 2004 年，俄羅斯中央教育行政主管機關所頒布的課程綱，教學時數最多的科目皆為語言及數學。維持學生的學力一直是俄羅斯課程改革所關切的重點。兩科目佔整個課程綱要的授課時間將近一半左右，比例相當高，尤其是語言的部分，在小學階段每週高達 9 小時，在前期中等教育甚至為 11 小時；數學的授課時間在小學階

段則依照不同學制為 5 小時與 4 小時，在前期中等教育階段則為 5 小時。

（二）在課程決定權方面：課程決定權有逐步下放的趨勢

在 1993 年的課程綱要裡，非常明確規定全國統一的課程部分，要求各地方與學校不得更改，必須遵守。但是在 1998 年的課程綱要中，卻容許地方或學校在部分科目上有 10% 至 15% 的教學時間可以更動。地方與學校掌控課程安排的空間加大。至於在可變動的部分，1998 年新課程綱要比 1993 的課程綱要明顯的增加，給地方與學校留下更多可運用的時間。但是在 2004 年的課程綱要，則回復以各科分別列出教學時數的方式，以致於學校與地方彈性運用的空間較為縮減。

俄羅斯聯邦成立初期，儘管國家可以在一夕之間易名，但是在教育制度與措施方面，卻無法在短時間內完成更新的工作。因此，1993 年公布的課程綱要是依據 1989 年的蘇聯課程綱要設計精神加以修訂而成，同時也反映出當時的社會現象與觀念。1980 年代末，蘇聯中央無法繼續高壓控制各民族與地區的不同聲音，各民族爭取自己文化與民族認同，各地方強調其特色。蘇聯中央在各方聲音迭起下，決議將課程分為聯邦、民族—地方與學校三大區塊，地方與學校得以有設計課程的空間。不過，在千禧年後，俄羅斯在經濟好轉，強調教育品質的理念下，逐步強化課程上的管控能力。課程回到以往各科時數明確訂定的安排，且中央所規定的科目較 1998 年的課程綱要更多。

肆、俄羅斯教育改革的基本思維－代結語

從葉爾欽到普丁，俄羅斯聯邦走過十幾個寒暑，而歷經經濟與社會的變動，教育也經歷多次改革。回首過去十幾年間的俄羅斯教育改革，從中央教育行政機關的三次改組與中小學課程綱要的三次修訂，本文歸納出兩項教育改革的基本思維。

一、自由民主路線的持續

儘管普丁總統在教育上有權限緊縮，展現出回歸中央的趨勢，但並未回復至蘇聯時期，中央大力介入教育的情況。整體而言，蘇聯解體之後，共產集權思想不再，俄羅斯聯邦不能忽視地方與人民的聲音。不論是葉爾欽總統或普丁總統，教育改革必須尊重地方與學校的需求，自由民主為其改革的基本路線。

二、國家控制機制的回復

從 1993 年到 1998 年的課程改革，中央釋放更多的權力給地方與學校，使其得以自行設計課程；但從 1998 年至 2004 年，中央收回部分的學校與地方運用時間。至於中央教育行政機關方面，2004 年的改革將監督單位獨立出來，另行設立專責機關。以上兩

項改革都可看出俄羅斯政府強化國家控制機制的基本思維。在俄羅斯教育改革過程中，以上兩種基本思維互有消長，兩者成為俄羅斯聯邦改革的動力。在自由市場機制，開放民主的制度運作的環境中，在市場機制無法確保的品質要求時，便需要國家的介入。唯近年來，國家介入的跡象日漸升高。

參考文獻

- 俄羅斯國家統計委員會網站（2006a）。俄羅斯新生與死亡人數。2006年9月10日，取自 http://www.gks.ru/free_doc/2006/rus06e/05-04.htm
- 俄羅斯國家統計委員會網站（2006b）。俄羅斯人口數。2006年9月10日，取自 http://www.gks.ru/free_doc/2006/rus06e/05-01.htm
- 俄羅斯國家統計委員會網站（2006c）。俄羅斯教育經費。2006年9月12日，取自 http://www.gks.ru/free_doc/2006/rus06e/22-03.htm
- 俄羅斯國家統計委員會網站（2006d）。俄羅斯普通教育資料。2006年9月14日，取自 http://www.gks.ru/free_doc/2006/b06_11/08-04.htm
- 俄羅斯國家統計委員會網站（2006e）。俄羅斯高等教育統計。2006年9月14日，取自 http://www.gks.ru/free_doc/2006/rus06e/08-09.htm
- 俄羅斯教育署網站（2006a）。俄羅斯教育署組織圖。2006年9月15日，取自 <http://www.ed.gov.ru/min/struk/str/1479/>
- 俄羅斯教育署網站（2006b）。俄羅斯課程綱要。2006年9月9日，取自 <http://www.ed.gov.ru/ob-edu/noc/rub/standart/bup/bup.doc>
- 俄羅斯教育與科學督導署網站（2006）。俄羅斯教育與科學督導署組織。2006年9月15日，取自 http://www.obrnadzor.gov.ru/struktura_FS/
- 俄羅斯普通暨職業教育部網站（2004）。俄羅斯普通教育課程綱要。2006年8月20日，取自 <http://www.ed.gov.ru/ob-edu/noc/rub/standart/bup/bup.doc>
- 俄羅斯國家統計委員會（2001）。俄羅斯統計資料。莫斯科：作者。
- 美國中央情報局網站（2006）。俄羅斯情資。2006年9月10日，取自 <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/rs.html#Econ>
- 鍾宜興（1998）。當代俄羅斯教育改革之研究，1985-1995。國立高雄師範大學教育學系博士論文，未出版，高雄市。
- 鍾宜興（2003）。俄羅斯教育制度。載於王家通（主編），各國教育制度（頁179-226）。
- 台北市：師大書苑。

（本文作者感謝國科會的補助（93-2413-H-260-003），得以收集有關俄國課程改革的相關資料。）