

第六章 由升學到升學主義：政府的理解與對策

從第三章第一節的探討中，可以得知：自 1940 年代後期起，中高等教育已在「教育機會均等」的理念下，朝著開放的方向調整，臺籍學生升學中高等教育的機會較諸日治時期有所增加，大陸來臺學生的入學人數也節節上升。然而，關於「升學主義」的批判也隨之而起，早在 1950 年代初期，相關檢討與改革要求已然蔚為風潮，社會輿論、學界對其成因與「病徵」均有相當多的探討，而政府當局也未置身事外。本章的重點，即在探究政府當局的思維與作為。

關於官方的態度，值得在本章前言先提出來強調的，莫過於蔣中正總統在 1953 年 11 月發表《民生主義育樂兩篇補述》（以下簡稱《補述》）當中的批評；我們今天對於「升學主義」這個歷史問題相關論述的初始印象，率多起自於此一文件。

蔣總統在《補述》指出，過去學校教育的根本缺點有三，第一就是「升學主義」：

這是小學和中學教育的根本缺點。小學的課程是為了升入中學作準備；中學課程是為了升入大學作準備。中小學課程沒有幫助中小學生教他們在家庭中怎樣做子弟，更沒有教那些不能升入中學和大學的中小學生到社會去怎樣求生活。……就四十一年來說，小學畢業生的升學比率是百分之三三點七六，初中畢業生的升學比率是百分之六二點三三，高中畢業生的升學比率是百分之七一點一七。但是我們對於今日台灣省的青少年，就要打算一下，那不能升學的百分之六六點二四的小學生，百分之三七點六七的初中學生和百分之二八點八三的高中學生，他們的學養是不是適應今日台灣的社會生活，更能不能適於建設台灣省為民生主義的台灣省？……

其實在《補述》之前，1951 年 11 月他發表〈改造教育與變化氣質〉時已指出（教育部，1957：12-13）：¹

我總覺得我們的普通中學越多，就損失有用之才越多，也就使從事實際生產的越少，倒反而使社會寄生蟲繼長增高，有加無已。這不但今後是一個非常嚴重的教育問題，也是一個嚴重的社會問題。我看大家現在還只是沾沾於新增添了多少所學校，學生的比率又增加了多少，卻不注重其學校畢業以後的出路如何？其對國家的貢獻又將如何？……

我以為當前台省教育最急要的，莫過於普遍興辦職業教育和技術教育，使人人皆能有一技之長，以從事生產。並提倡勞動教育，使人人皆能惜勞崇儉，掃除士大夫階級的意味。……

對照這兩份文件，蔣總統認為中小學教育問題最嚴重的就是升學主義，而這顯然是來自於傳統士大夫階級的積習；綜觀其論旨，有兩個重點：一、中小學課程偏重升學準備，而輕忽為人處事、就業謀生的教導；二、不能升學的人既無法謀生，又無益於國家建設。

¹ 此文為主持革命實踐研究院第 15 期研究員結業典禮的講詞。

《補述》揭示了「升學主義」這個眾所周知的問題，那麼該如何處理呢？當我們尋繹這份文件的立意與處置問題的方針時，可以發現：除了強調四育並重，關切學生品格與知能的陶冶啓發之外，同時還考量了如何進入工業社會的準備，以及如何落實革命建國的籌畫在內。這樣的立論，徵諸教育行政部門在往後的施政重點，所起的影響應是相當明顯的。本章主要課題，即在試圖經由政府當局處理升學主義時所頒布的政策法令，以及曾經實施過的方案策略之探究，呈現官方的作為與觀點，並嚐試釐清政府針對「升學主義」所進行的理解。

第一節 學校教育實施的要求

政府當局在處理「升學主義」時，最基本的一個出發點是：不能讓學校教育只是專注於升學的準備，只是讓學生升學就算了事，結果卻輕忽了更為重要的教育目標與社會國家的使命。「升學主義」既然扭曲了學校教育的本質與內涵，因此針對學校教育的要求或改革，自然成爲優先的工作。

壹、訓育與生活教育的加強

1950 年代初期，升學主義已被認定會造成精神、思想、意志、體能等方面的偏枯，在當時「反共復國」的政治氛圍下，這是極嚴重的問題，成爲當局亟欲消除、導正的對象。內涵上包括德、體、群三育的「訓育」，於是正式成爲對治升學主義的重要方法。

戰後臺灣學校教育的「訓育」實施，一開始是基於大陸淪陷的教訓，以及反共抗俄的準備；在此目標下，1950 年 4 月訂頒〈臺灣省非常時期教育綱領〉²，6 月又訂頒〈戡亂建國教育實施綱要〉，重點在加強民族精神教育、生產勞動教育、文武合一教育（教育部，1957：14-15）。³教育廳據此訂頒〈本省中等以上學校實施勞動生產辦法〉，規定除利用勞作科教學時間及課外活動時間外，並得於體育課每週時數內撥出 1 小時實施，以應需要。⁴1952 年 3、4 月間，教育部爲了貫徹以上三個基本工作，頒行〈中小學學生實施生產技能訓練辦法大綱〉，及〈戡亂時期高中以上學校學生精神軍事體格及技能訓練綱要〉（教育部，1957：15-16）。臺灣省則於 5 月，依據教育部規定，訂頒〈臺灣省各級學校加強民族精神教育實施綱要〉、〈臺灣省各級學校加強生產訓練及勞動服務實施綱要〉（教育部，1957：250-254）。⁵1953 年 1 月 20 日至 22 日召開的「全省地方教育行政檢討會」，且決議將教育

² 參見教育部（1957），《第三次中國教育年鑑》（上），總頁 250。〈本省非常時期教育綱領〉、〈本省非常時期教育綱領實施辦法〉條文另可參見《臺灣教育輔導月刊》，1(1)，頁 50-51，1950 年 11 月。

³ 另可參見教育部編（1967），《教育法令》。

⁴ 參見《臺灣教育輔導月刊》，1(1)，頁 57，1950 年 11 月。

⁵ 另可參見《臺灣教育輔導月刊》，2(6)，頁 33-45，1952 年 6 月。

改革方案中「生產訓練及勞動服務」成績單獨評定，與學業、操行成績並列。⁶1955年，張其昀接掌教育部後，更恢復「訓育委員會」編制，9月隨即頒發〈中等學校訓育實施要點〉（教育部，1957：196-198、250-254）。

高中、高職則是自1952年度起開始實施軍訓，由中國青年反共救國團主持；1953年度更由行政院核頒〈臺灣省高級中等學校學生軍訓實施辦法〉，予以明確規範。初中學生部分，在校則一律接受童子軍教育，同時並於全省成立男、女童軍團，建構童子軍制度與組織。至於專科以上學校軍訓，則於1954年度實施。⁷

此外，教育部於1951年度在高中增加「三民主義」一科，並自1956年度起，指令將1954年已在師範學校推行的「中國文化基本教材」教學擴大至高中一年級實施，原國文教科書每冊各刪去數課，配合內容依據「四書」輯錄（教育部，1974：313-314）。1963年，省教育廳甚至根據中國青年反共救國團「生活教育研討會」的建議，於11月23日通令各中等學校加強民族精神教育。⁸

以上這些規定，其立意乃至具體的項目，都在《補述》中已有清楚的說明。儘管這些規定均具有在特定時空脈絡下濃厚的政治意識型態，但其廣泛觸及與強化德、體、群三育，實質上確是重視了「升學主義」所忽略的教育範疇。

重視訓育的另一層面考量，來自於對問題學生、「太保」的關注，而這也常是循著批判升學主義之理路而來。1950年代輿論已多所指責：少年犯罪人數激增，與教育上的升學主義和形式主義有關；由於社會以學生學業優劣為評量學校優劣之根據，導致學校只重視學生課業，不重視訓導工作，忽略智育以外的德育、體育、群育的陶冶，導致青少年犯罪的發生。⁹

為了解決這類問題，「生活教育」成為另一個補救升學主義缺失的施政重點。關於「生活教育」目標的設定，教育部長張其昀指出，為了貫徹四育並重，教育部已於1957年3月通過〈中等學校學生課外生活指導實施綱要〉，目的之一即在使中學生能將課內所學之知能，於課外有實際練習應用的機會。¹⁰次月，為能四育兼施，手腦並重，教育部依照〈新生活運動綱要〉及《民生主義育樂兩篇補述》指示，訂定〈中等學校學生課外生活指導實施綱要〉，就生活規範、勞動服務、課外活動、衛生體育四項，詳定實施原則、內容及要點。¹¹1962年，又令頒〈生活教育方案〉。¹²生活教育的實施，主要涵蓋了學校正式課程之

⁶ 參見《臺灣教育輔導月刊》，3(3)，頁53，1953年3月。

⁷ 參見《立法院公報》，第十一會期第三期。另參見臺灣省文獻會編（1969），《臺灣省通誌·卷五教育志·教育設施篇》第三冊，頁247。

⁸ 該研討會希望教育行政機關改進的事項，共12項；其中值得注意的包括：大專入學考試，甲、丙組應加考本國史地；初中入學考試應迅速恢復常識科；中小學教科書應依據三民主義原理及反共抗俄國策，重新編訂；校長及教職員年終考績，請以推行民族精神教育的成績為重要依據等。參見《教育與文化》，312、313期，頁53，1963年12月。

⁹ 例如《教育與文化》，157期（1957年12月），刊載孫亢曾〈「教育功用何在」的一個問題〉（頁10-12），楊希震，〈青少年犯罪的原因與防止〉（頁12-16）；225、226期（1959年12月），張植珊〈國民學校訓導問題的分析〉（頁10-21）；229、230期（1960年2月），錢佚樵〈「太保」學生教育問題芻議〉（頁16-21）。

¹⁰ 參見《教育與文化》，15(9、10)，頁12-13，1957年3月。

¹¹ 參見《教育與文化》，16(1)，頁34，1957年4月。

¹² 參見《教育與文化》，292、293，頁44-48，1962年8月。全文可參見臺灣省政府教育廳編（1997），《臺灣教育發展史料彙編—訓育篇》（下），頁552-558。王煥琛認為〈生活教育方案〉是政府遷臺後為適應動員戡亂時期之各種政策中最為詳盡具體的一種，參見王煥琛編，《教育行政與會議》，頁721。

外的一切，範圍及項目非常廣泛。

上述眾多方案各有其重要的教育理念或價值，有些明白地將處理「升學主義」列為目標之一，至於未曾明言要針對「升學主義」者，若細究其具體措施，有許多都是政府或學界在討論「升學主義」時曾經提出的處理方法。應該加以說明的是：為何處理青少年犯罪問題，在強調推動課外生活指導時，一開始會特別強調與通學的關聯呢？這中間的思路是：因為升學主義造成越區就讀，許多學生耗費大量時間在通學上，以致容易在車站等地發生問題；我們可以從時人論述中瞭解此見解。譬如楊希震（1957）認為青少年犯罪，若從教育方面來探討，應該要歸咎於普遍通學、課業繁重，以及教師待遇太薄等因素；盧紹稷（1957）則更明白地指出在探討訓導工作的加強時，必須充實學生課外活動，並且改革通學制度，組織「校外學生活動指導委員會」，由同一地區同級學校輪流派人於火車、汽車站輔導。此一主張後來成為事實，而這正是 1950、60 年代以來，數十年間每個通勤學生的共同經驗。

由此看來，升學主義、越區就讀、青少年犯罪、校外（課外）活動輔導、生活教育、訓育（或訓導工作）等等，許多環節最後全都可以串聯在一起，並且可以「民族精神教育」涵攝概括；譬如教育部於 1970 年度加強民族精神教育的重點，便計畫「改善導師待遇，加強導師制度、訓導工作及各種課外活動」。¹³

1960 年代中期以後，在訓育與生活教育推行上最重要的指標，第一是蔣中正總統在九年國教開辦前夕，針對小學「生活與倫理」、中學「公民與道德」課程、教科書與教學方法所交下的「總統手令」。究其內容，即在要求必須著重生活教育、人格教育、民族精神教育的落實；同時具體指陳過去教育的失敗，就是「根本不知重視『社會』、『公民』課程，甚至移出上課時間，以補習其他學科，國民教育—德育、群育、體育，一連串之失敗（其實智育亦同樣失敗），此實為其主因」（教育部，1974：19）。

其次，是 1970 年召開的第五次全國教育會議，通過〈復國建國教育綱領〉，加強實施民族精神教育、倫理教育、生活教育、文武合一教育、科學教育等。¹⁴隔年 10 月，因退出聯合國事件，隨即頒布〈民族精神教育實施方案〉。¹⁵之後，「民族精神教育」一直都是重要的教育內容，美國宣布於 1979 年元月一日與我國斷交時，又達另一個高峰。¹⁶1980 年代之後，才逐漸不再特別強調。1983 年修訂通過的《高級中學課程標準》，開始未予明列，可視為一個指標。不過，生活教育、公民教育、防制青少年犯罪等均繼續宣導、實施，構成此後「訓育」工作的主要內涵。而「訓育」所關注的生活輔導或生活教育問題與升學主

¹³ 參見《教育與文化》，391，頁 35，1970 年 6 月。關於「民族精神教育」最為精要的探討，可參見國史館編（1990），《中華民國史教育志》（初稿），頁 177-181。另可參見教育部（1974），《第四次中華民國教育年鑑》（上），總頁 3。

¹⁴ 參見《教育與文化》，392、393，頁 71，1970 年 8 月。同年 1 月 18 日舉行的教育學術團體聯合年會，為特別注重公民教育，則建請加強國中「童子軍訓練」的實施，比照高中軍訓，列為學校主要科目。參見《教育與文化》，385、386，頁 49，1970 年 1 月。

¹⁵ 參見《教育與文化通訊》，1(8)，頁 2-5，1971 年 11 月。

¹⁶ 由於 1970 年代的外交困境，使得民族精神教育格外加強；而以蔣彥士擔任教育部長期間（1972 年 4 月～1977 年 4 月），「民族精神教育」更是提升至最為優先的教育政策。可參見瞿海源（1994）。連 1978 年度全國教育學術團體聯合年會，中國教育學會等 19 個教育學術團體亦聯合提案：〈加強各級學校民族精神教育及文武合一教育全面實施國民精神總動員以適應當前國家情勢案〉。參見《臺灣教育輔導月刊》，29(1)，頁 30-34，1979 年 1 月。此外，生活教育亦同步加強，參見臺灣省政府教育廳編（1997），《臺灣教育發展史料彙編—訓育篇》（下），頁 558。

義之間的關聯，則仍是檢討與防制的重點之一，因為青少年會出現思想或行為偏差，被認定與升學主義息息相關。¹⁷

貳、課程的修訂

1950 年代的課程修訂，一方面是來自於訓育的考量，另一方面則是「課業負擔」問題已引發各方重視，因此開始著眼於課業負擔過重、考試競爭激烈、考題超出課本範圍或過偏過難等三者之間的關聯。重視訓育，有來自於升學主義已造成精神、思想、意志、體能等方面偏枯的疑慮；而基於課業負擔過重等問題的正視，則促成了直接減輕課業壓力、引導教學活動及入學考試的行動。教育廳長陳雪屏在 1952 年 5 月發表的文章，正可涵蓋這兩個焦點。他指出，為配合〈臺灣省各級學校加強民族精神教育實施綱要〉、〈臺灣省各級學校加強生產訓練及勞動服務實施綱要〉等方案的實施，因而推行〈臺灣省各級學校課程調整辦法綱要〉，其原因有三：一、為容納軍訓、勞動生產、公民訓練等科所增加的教學時數；二、減少學生過重的學習負擔；三、加強課外作業的活動，並使課業內容與實際生活密切聯繫（陳雪屏，1952）。換言之，在試圖減輕學習負擔之際，源於訓育考量的科目卻添設了，顯然政府當局並不認為這些新課程會形成課業負擔。

省教育廳訂頒的〈臺灣省各級學校課程調整辦法綱要〉，揭示課程改革三原則：一、注重教育與生活之聯繫，增加實作與其他活動時間；二、刪減科目、時數，及次要或重複教材，減少作業份量，以減輕學生課業負擔；三、改進教學方法，啟發學生自動學習興趣（教育部，1957：250）。隨後亦檢討教科書，認為國校學生不升學者佔 60%，但所用課本卻多以升學學生為主；而中學課本深淺繁減，亦有重加考慮之必要。¹⁸

到了 1954 年 8 月，教育部頒布〈減輕中小學學生課業負擔實施方案〉（以下簡稱〈減輕課業方案〉），更為全面性地調整中小學課程，首先確立了「簡化」原則，包括刪減或合併科目，刪減重複、不重要或艱深的內容，限定課文篇幅及字數，課文一律語體（高一國文部分得用文言）；同時，還特別明文限制中學每週教學總時數，初中以不超過 30 小時、高中以不超過 32 小時、師範及高職以不超過 36 小時為度，這些時數規定均包括軍訓、生產勞動，及酌留的地方自由伸縮時間在內（臺灣省政府教育廳，1984：390-392）。

〈減輕課業方案〉其實已廣泛地觸及「教學正常化」的課題。首先，明定各科作業的種類，並要求減少抄寫工作，儘量增加口頭詢問、練習等形式。同時更進一步明令各級學校課外作業的最大時限：小學低年級，不得規定課外作業；中年級作業份量，每日平均不得超過 30 分鐘，高年級上限是 60 分鐘；初中上限為 90 分鐘，高中上限為 2 小時。¹⁹

其次，留級問題也一直是被家長、學生、社會輿論所關注的問題，一般咸認其與升學

¹⁷ 較為完整的討論及相關法令文獻，參見臺灣省政府教育廳編（1997），《臺灣教育發展史料彙編—訓育篇》（下）。

¹⁸ 參見《臺灣教育輔導月刊》，3(3)，頁 53，1953 年 3 月。

¹⁹ 課外作業部分，教育部事先委託北師附小、女師附小、國語實小三校研究，除了〈減輕課業方案〉上的規定外，對於尚普遍存在的二部制教學，則規定可將課外作業時間酌量增加，低年級最多增為半小時，中年級最多為一小時，高年級則以一小時半為度。參見《臺灣教育輔導月刊》，4(6)，頁 48，1954 年 6 月。

主義有密切關聯。〈減輕課業方案〉裡，也已針對此問題提出因應措施，除了改善升留級標準外，還指出「中小學應酌設春季班及補習班。規模較大之學校，並酌行能力分組」（臺灣省政府教育廳，1984：390-392）。

第三，在教學方式上，計畫要充實各校設備，俾能儘量採用視聽教具，同時規定應少用演講法，「注重自學技術之訓練、思考之啓發、直接經驗之獲致，及解決問題能力之訓練」；平日教學應按規定進度，不得加速趕課。

第四，在考試技術上，則要求平日應經常舉行口問或考查；「考試題宜注重測驗學生之理解與思考能力，避免學生從事對零碎事實與各種不重要人名、地名及年期之機械記憶」。

最後，在緩和升學考試競爭的直接措施方面，即是加強取締課外惡性補習。

至於部分中小學教師採用坊間出版的印有習題的各科作業簿，當成學生功課，教育部、教育廳經檢討後，也決定自 1957 年度起，禁止採用未經審定及已失效之各科作業簿。教育部認為這些作業簿雖不無價值，但因老師未能善盡作業指導責任，致使學生增加學習及經濟上的負擔，尤其涉及書局牟利，問題更加嚴重。教育部的配套措施，是責令教育廳在各科教學指引中插編練習材料，供教師教學之用²⁰。不過，禁令似乎又成具文。10 年後，1967 年 10 月，教育廳甚至必須下達更嚴格的命令，規定各校不得指定購買坊間出版的補習教材，福利社不得出售，教師不得於上課使用，並嚴禁學生攜帶到校。各國校如採用或推銷補習教材，導師及校長予以記過或革職之嚴厲處分。²¹

另一方面，〈減輕課業方案〉也影響了 1955 年的初中課程修訂。時任教育部中教司長蔣建白（1956）指出，新的課程修訂原則是根據《民生主義育樂兩篇補述》之指示，生活中心教育之理論，配合減輕中學學生課業負擔實施方案，並參考世界各國情形。蔣建白並且預期，在國校學生免試升學初中實行之後，初中畢業生不能升學者將會增加，因此必須在初三這一年增加職業選科，以配合就業學生之需要。

儘管有了這些努力，「減輕課業負擔」卻一直是社會各界重複提出的呼籲，始終與補習、升學考試、升學主義等，共同成爲教育議題的焦點，也一直是教育行政當局持續正視的一大課題。²²教育部專門委員孫愛棠（1960）指出 1954 年開始實施的國民學校課程標準，一般教師及家長多認爲課程內容多與實際生活脫節，份量較重，學童負擔吃力，不免影響健康。1959 年，教育部中小學課程標準修訂委員會即決議，將國校課程由現行「雙重圓周制」課程改爲「六年一貫制」，同時也決議國校各科課程份量應就實際情形，酌予精簡。²³1960 年 4 月 6 日，梅貽琦部長在立法院答覆教育委員會質詢，表示惡性補習教育當局仍繼續取締中，「目前治本之法，是修訂中小學課程標準減輕學生負擔，並提高縣立中學水準」²⁴。

關於課程標準、教科書與補習之間的關係，時任臺北市長游彌堅（1958）的意見頗值得參酌。他認爲補習是事實，而且需要的，因爲學生在學校無法將所學充分消化吸收，

²⁰ 參見《教育與文化》，16(1)，頁 35，1957 年 4 月。

²¹ 參見《教育與文化》，358、359，頁 63，1967 年 10 月。

²² 1990 年代以來的「十年教改」，無論民間或官方的方案，減輕課業負擔依然是重要目標，強調「帶著走的能力」則成爲主要的訴求。然而課程的簡化、淺化，近年來已引發諸多批判。

²³ 參見《教育與文化》，222，頁 39-40「文教消息」，1959 年 10 月。

²⁴ 參見《教育與文化》，234，頁 28「文教消息」，1960 年 4 月。

所以非補習不能應考、不能晉級、不能升學。究其原因，一是校舍不足，不得不實行二部制或三部制教學，縮短上課時間，所以自然無法讀完應讀的課程，因此就不能不加以補習；二是教科書的編輯不切實際，課程標準包羅萬象，卻無中心，以致學生負擔過重，無法徹底了解，因此就不能不加以補習。而游彌堅認為的當務之急，是先修改現行課程標準和國定教科書，方能減輕惡性補習。由此可見，「減輕課業負擔」之所以重要，是因為與惡性補習息息相關，又有校舍不足的時空背景，而當局認定課程標準和教科書的編訂應是治本之法。

1960 年代中學課程的修訂，為因應升學競爭問題，初中部分的調整，可以歸納兩個重點。第一，是朝「生活教育」規劃。中教司長王亞權（1961）談及甫完成修訂的中學課程標準草案，指出特色在於規定初中偏重生活教育，發揮統整功能，並為將來延長義務教育作準備，實施全民教育；高中偏重人才教育，發揮分化功能，以從事高深學術研究之準備。此一課程標準另有一特色：為配合發展工業社會之需要，改勞作科為工藝科。另一個重點，是規劃在初三增加職業選科，以配合未升學學生之就業需要，如前述蔣建白的擬議。

1962 年中學課程標準完成修訂公佈後，教育部長黃季陸（1963：3）特別指出：原來的中學課程標準，囿於中學目標的單純化，整個課程設計乃以升學為目的，對於不能升學的青年未做周全思慮；「根據統計，五十學年度，臺灣省初中畢業生五三、四〇八人，其升學率為百分之八一·八；高中畢業生一五、六一四人，其升學率為百分之七六·七五；尚約有一萬初中畢業生及四千高中畢業生未能升學。而前年度未能升學學生所佔比例尤高，計初中畢業生五二、八七九人，升學率為百分之七九·五六，高中畢業生一四、六六〇人，升學率約為百分之七六·三七，尚有百分之二〇·四四的初中畢業生（約一萬人），及百分之二三·六三的高中畢業生（約四千人），既無升學之所，又乏就業技能，成為社會遊蕩份子，造成青年失業問題。此次修訂中學課程標準，乃加強職業科目及選修科目，以適應學生升學及就業之需要。」

規劃在初三增加職業選科的規劃方向，後來在經合會（1966a）就「國民學校畢業生志願就學方案」的研究中，轉變成建議於初三時設立「普通班」、「現代班」，後者應加強工藝教育與職業輔導。不過，等到進入九年國教實質規劃階段時，教育部「延長國民教育工作小組」最後決定，新的國民中學學制將捨棄「現代班」、「普通班」的設置方案，在不分班情形下，加強職業陶冶及工藝教育。²⁵在《補述》中提及的職業教育，1960 年代時已成為中等教育課程及學制調整的政策焦點。

此後，四育並重、民族精神教育、生活教育、減輕課業負擔、職業教育等，漸次成為中小學教育強調的重點，並與解決升學問題息息相關。四育或五育並重的目標一直不曾改變，職業教育的強調在 1970 年代演變成「分流教育」的推動；至於課業負擔問題，則一直到了 1990 年代，才又在教改運動中被大力檢討，並且改以「能力本位」導向來扭轉過往偏重知識本位的課程。

高中教育部份，還有另一個特殊焦點，即「文理分組」議題。1962 年修訂公佈的《中學課程標準》，正式自高二起將課程分為甲、乙兩表，甲表主修自然學科，乙表主修社會學科，著重課程分化，「文理分組」正式宣告成為政策。²⁶

²⁵ 參見《教育與文化》，358、359，頁 62，1967 年 10 月。

²⁶ 參見 1996 年 6 月出版的《高級中學課程標準》「附錄」，另可參考林玉体（1969）。

戰後臺灣高中教育的發展，「文理分組」一直是一大爭議，它涉及了高中教育目標及升學競爭之間的複雜論辯。韋錦周（1964）的分析，能使我們清楚地了解其間的爭議。他指出自 1950 年代起，各高中多已配合大專入學分組考試，在校內進行分組教學；惟此分組於法無據，教育部更曾於 1957 年 4 月，以第 4343 號令，通令各校不得進行文理分組，但各校在「升學第一」的前提下，仍然暗中實行。韋錦周（1964：12）認為：

在升學主義籠罩之下，於是近幾年來許多中學的教務處常有兩種課表，一種是照課程標準編寫，專為應付督學或參觀人士的不分組的合法課表，堂而皇之掛在牆壁上；另一種則是見不得人的『黑市』課表，即各校為學生準備升學的分組課表。這種課表各科教學時數與法令規定有很大的出入：例如甲組增加數理化各科的鐘點，減少史地的鐘點；乙組增加國文史地的鐘點，減少數理化的鐘點；丙組則增加生物化學的鐘點，減少數理及史地的鐘點。……但據說有少數中學暗中分組分得很徹底，不但從高二起就開始分組，而且凡大專入學不考的學科都不再教了：即甲組不教史地，乙組不教理化和解幾，丙組亦不教史地和物理解幾等科。既不教這些學科，那麼其成績如何產生呢？這實在不可思議的事情。

1962 年 7 月頒訂的中學新課程標準，終於回應了高中教學的實際需要，正式規劃可分為「自然」、「社會」兩組教學，將文、理分組教學合法化，「升學」導向更加明確。不過韋錦周（1964）認為，各校還是會依大專聯考方式，分成甲、乙、丙三組教學。

「文理分組」所標示的「分化功能」，隨著 1971 年、1983 年兩次課程標準修訂而更加完備；不過，隨著增加選修，並配合加強輔導評量的政策形成，「選修代替分組」的概念也逐步出現，然而限於各種困難，此一理想迄今幾乎無法實現。晚近即使已實施多元入學方案，各高中最遲在高二起，仍即依照大學入學考試的傳統分類，以一、二、三類組編班，實施由學校以「班級」為單位，代為選取配置的「套裝」、「必選」課程。2001 年之後高中課程改革，原計畫將分組延後至高三實施，最後亦胎死腹中；至於「選修代替分組」的理想，在 2004 年 8 月公佈的《普通高級中學課程暫行綱要總綱》（九五暫綱）、或 2007 年公佈的《普通高級中學課程綱要總綱》（九八課綱），因必修課程實在太多，還是難以落實。

參、補習的規範

一、國民學校部份

1950 年底，即使大局尚未穩定之際，臺灣各地國民學校的教育活動已經逐漸恢復，但是所呈現出來的一些教學現象，卻引起政府的關切；我們從台灣省教育廳所發布的一道命令，可以推測當時的情形。在這道〈改進國民學校校務〉的規定中，省教育廳明列了四項要點：一、上學、放學時間應合理支配，以免妨害學生身心發展；二、必須採用新教育方法，並禁絕體罰；三、應認真考察學生作業成績；四、禁止巧立名目攤派學生費用，加

重家長負擔。²⁷提早上學時間、延後放學時間、體罰、作業批改與成績評量不確實，以及巧立名目收費等情形，當時所呈現出來的這等景象，某種程度上可以解釋為國民學校已經恢復了活力，不過這股活力卻必須導正！

問題出在哪兒呢？同一消息來源中，教育廳特別指出：少數國校教師不明國民教育宗旨，平時未能善盡職責，僅於學生將屆畢業時，為競爭校譽而加重畢業班功課，甚至取消畢業班技能學科及一切團體活動，並於夜間設立補習班，以注入式方法，命學生強記「各科試題精解」及「升學指南」等書，且竟私自徵取升學補習費用，似此情形，不特增加學生家長負擔，且足妨礙兒童身心健康，特令飭各校切實禁止。²⁸在這道尚無任何積極對策的禁令中，可以發現日後所謂「惡性補習」的清晰輪廓；而「惡性補習」，可說是從 1940 年代後期國民學校中就已萌生了。

整個 1950 年代，消除惡性補習的對策，除了 1954 年頒布〈減輕課業方案〉，直接從日常課程與教學活動著手外，最主要的即是採取「導禁兼施」的策略。

首先，1953 年初，教育廳鑒於一再申令禁止，但「以學生升學心切，教師生活清苦，仍多課外秘密補習情形」；因此，計畫將補習合法化，即在課程之內，劃定複習時間，由教師公開為學生複習校內功課，同時並將設法杜絕「題解」等書籍之流傳。²⁹於是，教育廳頒布〈國民學校辦理學生升學就學指導注意事項〉，規定學生自五年級下學期修畢時，得由學校酌情指導複習，複習時間為每日下午課後，以 60 分鐘至 90 分鐘為限；教員所收補習費用每月不得超過 10 元（鄉村學校不得超過 5 元），各校不得再以任何名義徵收費用。³⁰這是導禁兼施的策略，一方面將補習合法化，但規定了時間、地點、收費標準；另一方面則明令禁止課外補習、強迫補習，及採用坊間出版之各科大全或升學指南等書籍。禁令所指稱的，即是當時對於「惡性補習」的界定。

不過，禁令一直未能發揮作用，而當局也發現惡性補習的形成，有源於制度面的因素，因此處理上所涵括的對策，層面日廣。1950 年代後期，梅貽琦出任教育部長，在教育部記者會上的答覆，即相當能反映當時政府對於惡補成因的掌握，以及亟謀解決之道。

梅貽琦（1958：2）認為，在國校方面，除了強迫繳費補習、強迫購置各科大全或作業簿、五年級以下於課外時間補習，以及補習教材超出課程範圍等問題，均須予以嚴禁外，他還指出學校應注重平時教學和成績考核，勿臨時趕課補習，同時政府必須儘速消除若干低年級三、四部制、中高年級二部制教學，並且規範不專以升學考試成績評定學生優劣。重要的是，梅貽琦還針對中學方面，指示了三個重點：一、促進省、縣及私立中學水準漸趨齊一，使學生無須競考省中；二、逐年增設初中，使志願升學者皆可升學；三、改進初中入學考試，試題不得超過國校教科書範圍，難度與深度亦不得超過兒童的理解能力。

若仔細分析梅貽琦的答覆，可以發現：1950 年代後期處理惡性補習的立場，國校方面的重點在於「教學正常化」，這還包括需讓學生的在校學習時間完整（消除二部，乃至多部制），以免得用課外補習彌補。而當時國校的補習是法令所允許的，學校可以安排五、六年級學生在校內、課後進行補習，只是不得強迫、不得超出課程範圍；因此，對中低年

²⁷ 參見《臺灣教育輔導月刊》，1(2)，頁 66「教育消息」，1950 年 12 月。

²⁸ 同上。

²⁹ 參見《臺灣教育輔導月刊》，3(3)，頁 53-54「教育消息」，1953 年 3 月。

³⁰ 參見《臺灣教育輔導月刊》，3(12)，頁 50「教育消息」，1953 年 12 月。

級學生實施補習、強迫補習，以及超出課程範圍等三者，才是當局所謂的「惡補」。至於中學部分，梅貽琦相當精準地指出了重點：初中水準不一（競考省中）、學額不足，以及入學試題太難，是造成惡補的原因。由此亦可發現，初中方面的「教學正常化」還沒成爲焦點，當時所關切的只在「入學」的部分。

當時對於違反禁令進行「惡補」的教師，懲處是很重的。1958 年底，教育廳查獲臺中市篤行國校教員江坤旺在校外補習，濫收補習費，即予以免職處分，且校長因監督不週，亦受連帶處分。³¹

基本上，全面性地增建學校或校舍，改進課程、教學、入學考試等，本來就是 1950 年代教育當局的應辦要項，但在特別意圖要針對惡補的處理效果上，卻連「遏阻」也無法達成。以消除國校二部或多部制爲例，這情形在度過最爲嚴重的 1957 年度之後已逐漸獲得改善³²，但卻對惡補風氣的消除毫無影響。至於自「減輕課業方案」以來各項促進「教學正常化」的作爲，包括改進入學命題等，在 1950 年代後期則多陷入與惡補「僵持」的處境。因此，爲了打破「僵局」，採行更爲嚴格的「禁絕」措施，乃成必然。進入了 1960 年代，政府當局的立場有了明顯轉變；時任省教育廳長的劉真，作爲尤屬積極。

劉真於 1960 年 11 月 5 日列席立法院教育委員會時，宣示了消除惡性補習的決心；他指出，此舉除了替學生設想外，目的亦在整飭學校風氣與減輕家長負擔。³³省教育廳最爲明確的轉變，是於 1961 年 5 月宣布，自新學年度起廢止現行國校補習辦法，不准再收補習費；同時要求各校教師組織研究小組，討論學生作業處理辦法，規定學生作業的方式、份量和難度。此外，還規定取消各縣市的統一考試與公佈考試成績，研討合理、正常的教育措施與考試辦法。³⁴值得一提的是，頒布此一新令之際，教育廳表示：「此項辦法實施後，可能又遭遇到阻力，但政府一定貫徹到底，並希望各縣市教育科局切時督導。」³⁵同年 7 月，教育廳再度申明已正式廢止 1953 年訂頒的〈國民學校辦理學生升學與就業指導注意事項〉及〈改進國民學校校務提示要項〉等兩種有關國校補習辦法，並重新規定應行注意事項：嚴禁徵收補習費用，嚴禁採用教育部審定各科教科書以外的補習教材；各國校每週上課 6 天，如因教室缺乏，須於星期日排課，應報請主管教育行政機關核准，至於每天上課，須依日課表行之，不得提早上課或延遲放學。此外，亦嚴禁「補習班」利用晚上時間，招收國校五、六年級學童補習。³⁶

到了 9 月，新學年開始之際，劉真更發表兩封公開信，分別針對國校教師及家長進行政策說明。在給國校教師的信中，主要採取的是道德勸說。而致家長的信中，除剖析惡補之弊外，還明列了八項治本、治標措施，大抵上不出前文提及梅貽琦部長的觀點，值得注意的差異是關於「增進教師福利」部分。劉真還特別以 1961 年度臺北市初中聯考爲例，

³¹ 參見《臺灣教育輔導月刊》，8(12)，頁 38「教育消息」，1958 年 12 月。

³² 自 1958 年度起，臺灣省決定將原來自然增班每增二班，建一教室的原則，提高標準爲五省轄市每增一班，建一教室，其他縣市每增三班，建二教室，藉以減少多部制教學。臺北市國校二部制教學，預定於 1968 年度全部消除。臺灣省則預定於 1968 年度前，將全省國校三年級以上學生二部制上課現象全部消除。參見《教育與文化》，259，頁 12-17；339、340 期，頁 45；341 期，頁 33-34。

³³ 參見《臺灣教育輔導月刊》，10(12)，頁 50「教育消息」，1960 年 12 月。

³⁴ 參見《教育與文化》，260，頁 38，1961 年 5 月。相關內容可參見《臺灣教育輔導月刊》，11(6)，頁 50「教育消息」。

³⁵ 同上。「負責人」是誰，並未指明，但理解爲劉真廳長，應該是合理的。

³⁶ 參見《臺灣教育輔導月刊》，11(7)，頁 51「教育消息」，1961 年 7 月。

前三名學童均未曾接受惡性補習，證明填鴨式教學、死讀書並無用處，「縱然僥倖錄取，一入初中立刻退步，也無法趕上別人」（劉真，1961b：28-29）。隔年初，劉真在另一政策說明的文章中，再度強調「目前初中入學考試命題技術已改進，初中初職的收容量年來大為增加，惡性補習對於初中入學考試，實已毫無作用。」同時更提到：「最近本廳計畫約請國校各科優良教師，利用中午及晚間在教育電台實施廣播教學，輔導全省兒童在家複習課業，這樣一般家庭更不需要花錢請教師在家補習功課了。」（劉真，1962：8）。

另一方面，在廢止國校補習辦法之後，1963年暑假來臨前夕，教育廳為防止即將開辦的暑期國校學生進修活動淪為惡性補習，因而訂定統一辦法，限國校三、四、五年級學生參加，進修時間共5週，每週教學5天，每天上午4節課，每節50分鐘，但其中有2節限排體育及學藝活動，另2節為知識活動。教育廳還特別規定，學科中必須包含常識科，而學藝及體育活動，則必須選擇一或二種。進修的教材，限複習過去已學習過的，不得採用新學年的課本，更不准採用補習教材，一切教材需由教師自編。至於詳細的進修活動範圍，亦有規定：³⁷

1. 知識活動：讀書（作文）、算術、常識（中年級常識，高年級公民、歷史、地理、自然）。
2. 學藝活動：書法、珠算、圖畫、音樂、勞作、家事、演劇。
3. 體育活動：球類、田徑、游泳、舞蹈。

到了1964年更趨嚴格，除了相關規定比照前一年外，但特別指出參加學童的作業均應在校內為之，不得再有家庭作業。至於每生的收費標準，更明定為講義費10元，課業指導費最高不得超過30元。最值得注意的是，本年度的辦法羅列了懲處的原則：凡收費超過標準，採用新學年教材，不教常識科，使用坊間各種參考書、補充教材、作業簿、習題或試卷，另行開班補習等等，均將予以議處。³⁸

政策上縝密規劃，並自1961年度起雷厲風行，效果如何呢？半年光景，就在1962年初紀海泉提交的《臺灣省區國民教育視察報告》中，不諱言惡性補習之風，在都市學校仍極為盛行。他的分析是：「一方面因部分家長執迷不悟，寧願使其子女受填鴨教育；一方面有部分教師自願尋找學生補習，藉機斂財。補習地點逐漸由學校轉入家庭。」（紀海泉，1962）

惡補風氣持續瀰漫，引發政府與民間的關切，1967年時，教育廳長潘振球還須為此在監察院答覆相關詢問。他提出的治本之法是〈推行國校畢業學生志願就學方案〉，具體作為包括努力增設初中校班、齊一中學水準、準備劃分學區；其次，則是改善教師福利、調整研究費，加強視導工作，注意兒童保健等。至於治標方面，則是放學後延長一小時實施課業輔導，由學生自由參加。³⁹因此，不同的廳長對於惡補的消除，採行的策略可以是完全相反的，國校校內課後補習在1967年度重新合法化。潘振球的理由是：「如果嚴刑峻法禁止補習，在學校是可以禁得了的，然而我們甚難禁絕家庭補習。惡性補習如轉入地下，由於設備簡陋，光線不足，則兒童的健康或將可能遭受更壞的摧殘。」⁴⁰

³⁷ 參見《教育與文化》，309，頁37「文教消息」，1963年8月。

³⁸ 參見《教育與文化》，320，頁40「文教消息」，1964年7月。

³⁹ 參見《臺灣教育輔導月刊》，17(4)，頁39「教育消息」，1967年4月。

⁴⁰ 同上。

新辦法明確指出，「為消除惡性補習」，同意五、六年級學生，得依家長請求，實施課業輔導；上課時間須在正課結束後延長一小時實施，不得超過下午五時三十分。國校教師若不按部頒課程標準授課，採用未經審定之參考書或測驗卷，任意於早晨或中午實施升學輔導，私自額外收費，以直接或間接方式誘致學生參加夜間或任何形式補習，或歧視不參加課業輔導的學生等，按情節輕重議處。對於辦理課業輔導而不收費，或不從事課業輔導之學校及教師，並能隨時關心兒童身心健康，成績優良者，應予以獎勵。⁴¹

二、中學部分

1968 年度九年國民教育實施後，時人多認為小學部分的惡補已可消除，因此焦點轉移至國中階段。不過，有關中學惡性補習風氣的發展，以及相關的防範，其實早在之前都已開始。

1960 年代之後，政府當局對於中學階段「教學正常化」的關切日趨明顯。1963 年底，教育部發現若干公私立中學，擅自挪移體育、音樂、美術、工藝等技能科目時數，改教升學科目，尤以初中三年級、高中三年級特別嚴重，認定是將「惡性補習」帶到中學，因此通令教育廳，指派督學將各校執行中學課程標準情形，列為視導首要項目。⁴²而教育廳為因應中學日益嚴重的惡補風氣，其對治策略，可分兩方面來看。

首先，教育廳採取了不同於禁止國校補習的立場，開始著手中學實施課外補習的規劃，准予自 1964 年暑期起，試辦公私立中學一、二年級學生暑期進修班，「以疏導中學形成的補習之風」；預定先試辦一年，如有成效，再行推廣。開設的科目，高中部為國、英、公、史、地、數、化、生物等 8 科，初中部為國、英、公、史、地、數、理、化、博物、生理衛生等 10 科。參加學生以自願者為限，學校不得強迫或勸誘；開班分為兩類，第一類是未能及格的科目，第二類是已及格但仍願進修的科目，惟不得將新課程標準或新學年度新教材提前講授。教學時間以排在上午為原則，下午可酌排學藝活動，星期例假休息⁴³。到了 1964 年度上學期正式開課時，更同意各中學可辦理初中三年級、高中三年級課外升學指導，惟規定：每周每科目不能超過 2 小時；學生須自由報名，經家長同意；每週每科目教學時數 1 小時，一學期收費不得超過 10 元；指導時間不得妨礙正常教學進行，指導老師不得推銷任何書刊。⁴⁴不得強迫參加、不得教授新課程、不得妨礙正常教學、不得推銷書刊等基本原則，與之前針對國校向來的規範是一致的。

另一方面，教育廳的視導，在 1965 年度上學期掌握更為嚴重的事證，發現了中學教員在校外兼課者為數不少，間有因兼課太多，影響本職課務，甚且發生本課反而託人代理，以致貽誤學生課業的情形。因此，教育廳在 1966 年初頒布〈公立中等學校教員在校外兼課處理要點〉，規定在校外兼課，應報請校長同意，惟現任教員參加辦理補習班、在補習班兼課，或誘迫學生補習，應即報請解聘，如校長及教務主任不予適當處理，均應負連帶

⁴¹ 參見《臺灣教育輔導月刊》，17(7)，頁 43「教育消息」，1967 年 7 月。

⁴² 參見《臺灣教育輔導月刊》，13(12)，頁 41「教育消息」，1963 年 12 月。

⁴³ 參見《教育與文化》，317，頁 33「文教消息」，1964 年 4 月。中學暑期課業輔導後來繼續實施，1966 年還擴及職校，參見《臺灣教育輔導月刊》，16(7)，頁 47「教育消息」，1966 年 7 月。

⁴⁴ 參見《臺灣教育輔導月刊》，14(9)，頁 42「教育消息」，1964 年 9 月。

責任，並從嚴議處。⁴⁵

九年國教實施前夕，關切國中惡補風氣將趨嚴重的討論不絕而耳，教育行政當局也相當正視此一問題。1968 年度開始時，教育部配合頒布〈防止惡性補習實施要項〉，希望切實督導九年國民教育的正常教學，嚴防惡性補習風氣轉移至國民中學。此辦法內容，可說是集歷年來處理「惡補」策略之大全，包括：發展高級中學、妥擬高中入學考試科目及辦法、革新職業教育制度、加強視導、依四育均衡原則修訂學生成績考查辦法、輔導普通補習班轉為職業補習班、提高中小學教師待遇、建立各級學校指導制度、齊一中等學校水準、防止書商惡性推銷補充教材、國中在學學生不得參加補習、教師除課業輔導外不得為在校學生收費補習等。⁴⁶

11 月 5 日，教育部且核定臺灣省政府教育廳所擬「防止國民中學出現惡性補習」規定，明令縣市立國中、代用國中、私立初中若不按規定排課教學，或以公開、隱蔽方式辦理補習，將予以嚴懲；教師則予以解聘，校長受連帶議處；省縣視導人員若知情不報，應連帶議處。⁴⁷隔年 7 月，教育部再頒實施方案，規定：不得擅自變更教學科目與時數；除部定教科書外，不得採用其他課本、教材；禁止國中學生參加補習，國中小教師不得在補習班兼課；同時，將積極改善教師待遇，並且革新職業教育制度，開拓職校生上進之路。⁴⁸

可惜的是，相關禁令、懲處措施，在過去未能讓國校惡補風氣根絕，現在也依然無法遏阻國中階段惡補風氣的蔓延。值得注意的是，不僅中學老師在補習班兼課已是公開的事實，連小學老師在補習班兼課情形也越來越明顯；雖然九年國教實施後，防止惡補已逐漸轉移為國中階段的重点工作，但對於教師的規範，通常均包括小學老師在內。1974 年發生於臺北市的案例，可以為證。

當時，臺北市教育局基於中小學惡補風氣相當嚴重，決定不再姑息。在過去查獲實施惡補的案件中，通常在不願意傷害老師的自尊下，僅記小過處分；此時，教育局決定引用 1970 年教育部令發的〈教育專業人員獎懲標準〉第四條規定：「對學生施予不正當補習者，記大過」，嚴懲實施惡補的老師。嚴令下達後，首批被查獲懲處者，是幸安等數所小學共 14 位老師。⁴⁹

整體而言，經過 1960、70 年代的演變，落實按照課表上課等教學正常化措施，由學校開設放學後、寒暑假期間的輔導課（由學生自由參加、不得教授新課程），以及禁止中小學老師在升學補習班兼課等，成為 1980 年代以後學校課程與教學上的基本規範。⁵⁰

三、升學補習班部分

私立短期補習班在 1950 年代已經出現，且已是補習教育的主流。而據 1956 年的教育統計，各種短期補習班有 501 家，其中教授國、英、數、史、地者，即後來所謂「文理補

⁴⁵ 參見《教育與文化》，339、340，頁 43-44「文教消息」，1966 年 3 月。

⁴⁶ 參見《教育與文化》，369、370，頁 66，1968 年 9 月。

⁴⁷ 參見《教育與文化》，372，頁 29，1968 年 11 月。

⁴⁸ 參見《教育與文化》，379、380，頁 56，1969 年 7 月。

⁴⁹ 參見《教育與文化》，422，頁 87，1974 年 12 月。

⁵⁰ 1980 年代，教育部先後於 1986 年頒佈〈加強高級中學教育正常化重要措施〉，1989 年頒佈〈加強輔導中小學正常教育實施要點〉，檢視內容，仍不出 1950 年代以來的各項規範，並未推陳出新。

習班」，共 112 家，規模尚比職業類少。當時的政策事實上也鼓勵職業類的發展，並限制普通類的增設（教育部，1957：896-897）。不過到了 1960 年代，因為升學競爭劇烈，以升學為目的的補習班大行其道，「在各大城市中如雨後春筍，紛紛設立，且補習班相互競爭亦甚劇烈，尤以台北市為最」。而且，這類補習班數量在台北市所有補習班中所佔不及 30%，但學生人數則遠超過數量眾多的職業類補習班之總和（教育部，1974：1124）。

1960 年代時，升學補習班對於中小學教育的負面影響，已引起政府當局的重視；關於「招收在學學生」之禁止，首先成為基本的政策立場。1965 年 8 月 6 日，教育廳召開「全省補習班座談會」，當時達成的決議是：不得宣傳聯考狀元或錄取學生名單，嚴禁以各種方式向學校拉學生來就讀，公立學校教師如兼任補習班的課以 9 小時為限，並應取得校長同意等。⁵¹

教師可在補習班兼課的規定，在 1968 年 3 月 20 日教育廳訂頒的〈公私立短期補習班設置及管理辦法〉中依然存在，加註的兩條但書是：應徵得原服務學校同意，且該教員不得誘致原任學校學生參加補習。⁵²到了 1969 年，教育部於 1 月 12 日召開的第二次「九年國民教育檢討會議」，旨在研討國民中學升學主義和惡性補習的消弭，會中與「補習班」相關的決議為：限制新設補習班，現有補習班加強管理，並輔導改辦職業補習班。⁵³隔年，教育廳在教育部的禁令下，針對各級各類補習教育研訂發展計畫，關於「短期補習班」，決定督飭各縣市教育局全面檢查，主要原則在於：禁止文理補習班非法招收在校學生，延聘中學教師任教，以免成為惡補的溫床。⁵⁴教育廳關於教師在補習班兼課，態度已轉為「禁止」，而非「限制」。

不過，臺北市的情形略有不同。1971 年 9 月，教育局所發布的通令，依然只是嚴格限制各級中等學校教員在補習班兼課，兼課時數如超過規定的 9 小時，或有「惡性」拉學生至補習班補習，經勸導不聽者，將予解聘。⁵⁵不過，教育局已注意到另一個可能發生弊端的環節，局長高銘輝表示：「補習班往往吸收一女中、建中等校的優秀教師教學為號召，而這些老師參加聯考命題及核卷工作的可能性很大，容易造成弊端，因此將限制。凡在補習班兼課的教師，今後均不得參加聯考命題及閱卷等工作。」⁵⁶

禁止教師在補習班兼課，最後成為各級教育行政當局的基本政策。至於文理補習班的暫緩增設，則自 1972 年起也全面實施（教育部，1984：1115），此一禁令直到 1980 年代中期方才解除，所依據的法令為 1982 年修訂的〈補習教育法〉；1985 年 11 月，教育部據以頒布〈短期補習班設立及管理規則〉。因此，在 1982 年時，文理補習班仍維持在 192 家，到了 1992 年，已增至 1,522 家，以後且持續發展（教育部，1996a：1653-1661）。

至於禁止現任教師在補習班兼課的規定，在此一法令中仍持續維持；但關於招收在學

⁵¹ 參見《臺灣教育輔導月刊》，15(9)，頁 50「教育消息」，1965 年 9 月。

⁵² 參見《教育與文化》，364，頁 41，1968 年 3 月。

⁵³ 參見《教育與文化》，373、374，頁 40，1969 年 1 月。

⁵⁴ 參見《臺灣教育輔導月刊》，20(2)，頁 48，1970 年 2 月。

⁵⁵ 參見《教育與文化通訊》，1(5)，頁 13-14「文教消息」，1971 年 10 月。類似的資料則顯示，臺北市教育局於 8 月 9 日召開短期補習班教育檢討及改進座談會，40 幾位補習班負責人於會中達成約定，包括：在廣告上不得刊登考取學生姓名及人數，以及「保證升學班」、「狀元」等渲染文字；不得以不正當手段，透過學校教師誘導學生補習；教師在補習班授課，時數不得超過 4 小時。參見《臺灣教育輔導月刊》，21(9)，頁 48，1971 年 9 月。兩筆資料雖有出入，但均指出教師可在補習班兼課。

⁵⁶ 同上。

學生的限制則已調整，新的限制是：一、不得招收國小學生；二、不得在學校學期中上課期間招收在學的中等學生（教育部，1996a：1658）。顯然，中學在學學生已可於放學後、假期中至文理補習班上課。

肆、教師風氣的策進

教師與升學主義或惡補風氣的關係，其實是複雜的，有人迎合，有人抗拒。不過，自1950年代起，一直有一個我們目前較易忽略的觀點，在當時實際地對相關政策造成影響。這個觀點是：師資不足、素質太差（尤其縣立中小學），加以待遇微薄，生活艱難，其實也是惡性補習的成因之一（萬子霖，1958）。

師資不足，造成工作負擔沉重，教學難以關照到全部學生，也許就只有較優秀者才能獲得老師的注意。以1959年為例，教育部推估國校因自然增班，以後每年師資不足數額，均在1,500人至3,000人間。中等學校師資不足，來自於須配合發展初中以適應逐年增加學額的升學問題，1959年度中等學校師資不足數額已達1,974人，1960年度將達2,547人，1961年度達4,201人，1962年度達4,814人，1963年度達6,381人⁵⁷。

師資素質太差，教學可能就趨於填鴨式，此外，有志升學的學生或許也無法從學校老師那兒得到幫助，只好藉由補習來補強。這個問題，基本上唯有發展師範教育，方能解決。此外，改變敘薪辦法，也是一個途徑。1965年時，臺灣省政府核准新的〈臺灣省公立各級學校教員敘薪辦法〉，由現行職位薪級制，改為依照學歷敘薪，藉以鼓勵獲有博士、碩士學位人士在中學任教，大專畢業生在小學任教。⁵⁸此後，以學歷敘薪成為定制。

至於待遇太差，則更可能是教師必須兼課補習、推銷書籍的重要原因。1957年的一則「教育消息」指出：「部分中小學教員，在上課時不講授重點，等補習時再教；考試的題目，亦出自補習教材之內，使參加補習的學生能得較高的分數，故不參加補習的學生，不得不向家長要錢參加補習。教育部以此種風氣太壞，特令臺灣省教育廳切實督察，從嚴處分。」⁵⁹此外，教育部對於少數書商勾引學校教職員代為推銷，給付優厚佣金情形，也令飭整頓；一方面以審查和核價方式限制書商，另一方面要求學校教職員不得推銷教科書，自編講義未經政府核定不得對外發行，各科用書需由教務處會同各科教學研究會選用。⁶⁰關於此類情事，當時輿論直言「惡性補習」和「推銷書刊」兩個問題所包含的經濟因素，實比其他一切的因素為重。「惡性補習」禁止不了，是因為教師在補習中可以得到數倍於其本薪的收入；「推銷書刊」禁止不了，也是因為教師在其中可以取得相當酬金。⁶¹

的確，1950年代以來公教人員待遇都很微薄。1950年起實施的公教實物配給制度，即是因為當時物價波動過大，故發給食米、食油（黃豆油或菜子油）等實物，以確保最低生活水準（蔡金樞，1967）。至於薪資方面，1950年代最大幅度的調整，分別是：1958年

⁵⁷ 參見《教育與文化》，「文教消息」，225、226，頁60，1959年12月。

⁵⁸ 參見《教育與文化》，332、333，頁62，1965年8月。據1964年統計，全省公私立中等學校教員24,246人，研究所畢業者僅73人。

⁵⁹ 參見《臺灣教育輔導月刊》，7(5)，頁54，1957年5月。

⁶⁰ 參見《教育與文化》，166，頁33，1958年2月。

⁶¹ 參見《臺灣教育輔導月刊》，10(1)，頁2「論壇」，1960年12月。

8月起，於原支研究費外，每人每月另加發研究補助費 100 元（孫愛棠，1960），以及 1960 年大幅調高薪俸，並新發生活補助費（陳漢強，1961）。時任教育廳長的劉真還曾就「改善教師生活」在省議會做專題報告，將之視為當前實施一切教育改革的前提。⁶²在歷經 1960 年的待遇調整後，劉真（1962）認為教師待遇已較一般公務員優厚，大學畢業生充任一般委任級公務員，月薪是 560 元，如擔任中學教師兼導師，月薪則為 870 元，而師範學校畢業生充任國民學校教師，月薪亦有 750 元。

這樣的待遇，是否真的優厚呢？陳漢強（1961）另從「購買力」的角度來分析。他參照物價指數指出：1960 年 12 月以新臺幣 2.284 元所能買到的東西，在 1952 年時只需 1 元；因此，教師的「真正」薪水並未增加，反而還趕不上物價的上漲。

在薪俸一時無法實質調高之際，教育廳也於 1957 年倡導建立教師福利制度，兩年後成立「臺灣省公立中小學校教職員福利金籌集管理委員會」，運用社會資源，積極安定教師生活。福利金的來源有三，包括自學生家長費中提撥 1/5，由台灣省特種教育基金處理委員會補助，以及社會人士捐贈（臺灣省政府教育廳，1986：841-845）。

1960 年代以來，關於策進教師風氣最具指標性的法令，可以 1968 年 12 月 18 日教育部頒布的〈改善教育風氣實施綱要〉為代表；此綱要第二項是「改進校務、消弭弊端」，第三項是「改善待遇、加強福利」，正是亟謀寬嚴並濟，導正學校教育風氣。第二項要點中，明定：「中、小學教師除規定輔導時間外，不得在校內為學生施行補習，如於晚間擔任家庭教師，亦不得為現所任教之學生補習」；第三項則廣泛地從提高研究費、偏遠地區加給及定期輪調、住宅貸款、子女就學減免、在職進修、遺族撫恤等，具體改善教師生活。⁶³由此可知，政府當局是如何看待改善薪資、福利與策進教師風氣間的關係。

改善教師待遇、福利與策進教師風氣的相關，1969 年的「教育部教育考察督導團報告書」也反映此一觀點。鄭通和、鍾健、吳鼎還特別指出在國小畢業生免試升學後，現有各級學生均已能按照課程標準上課，但「惡補」消除後，部分教員因收入減少，難免影響其情緒及生活；「國民小學教師水準尚佳，惟以待遇菲薄，升遷不易，每月收入，不足以仰事俯蓄。年輕者自修學業參加考試以謀出路，年長者從事各項副業以增加收入，近有從事觀光導遊、開計程車，或其他工商業者甚多，對於教學自有影響。」因此，他們建議應改善教師待遇（鄭通和、鍾健、吳鼎，1969：31）。

1970 年代以來，中小學教師的福利措施多所調整，範圍逐漸擴大，涵蓋了住宅貸款、國內外進修或考察資助、緊急災害補助、婚喪補助、退休補助、康樂活動補助，以及子女教育補助、助學貸款等（臺灣省政府教育廳，1986：847）。至於待遇的明顯改善，起於 1970 年全國軍公教人員待遇調整。教育部首先特別調整了中學導師及小學級任老師每月的輔導費，增加 400 元。⁶⁴自 1971 年起，中小學老師改支較專業加給優渥的「學術研究費」；以後，本薪與導師費隨物價波動調整，學術研究費也多次增加，1980 年代以來中小學老師待遇開始高出一般公務員（教育部，1974：96-97；1984：120；1996a：332-340）。

⁶² 參見《臺灣教育輔導月刊》，9(7)，頁 37，1959 年 7 月。

⁶³ 參見《教育與文化》，373、374，頁 37-38，1969 年 1 月。

⁶⁴ 參見《教育與文化》，389、390，頁 57，1970 年 5 月。

伍、編班方式的調整

中小學的編班方式，在九年國教實施之前，「能力分班」是基本的想法，而且並未引起政策面上的討論；尤其國校自五年級之後分成「升學班」、「不升學班」，一直是司空見慣的情形。⁶⁵我們可以從「藍宇」這位國校老師於1964年投書《臺灣教育輔導月刊》的「教師信箱」，討論「能力分班是否理想」為例，來了解當時一般人的態度。當時「本刊編輯部」的答覆，認為能力分班優點是能適應個別差異，培養學習興趣，缺點是易養成驕傲自大心理，不過這種缺點如與不予分班來比較，則相差得太多了。而若是以「升學」、「就業」來分班，升學者輔導其升學，不升學者輔導其就業，用意未嘗不善，問題的關鍵在於「如果對升學班只重在收取補習費，對就業班則聽其自然淘汰，而美其名曰能力分班，那便難免要受到社會上的指責了」。⁶⁶

編班問題開始引起政府當局關切，主要是基於九年國教實施之後，大批學生進入國中就讀，「編班」方式於是成為確保教學品質的一種手段，這個經驗應與之前實施「免試升學」的體認有關。（參見本章第二節）

正式的官方立場，見諸1969年1月31日教育部公佈的〈國民中學六項編班原則〉：各校可自行參酌依地區、註冊先後、身高次序、能力、平均能力分班，亦可間採二法實施能力分組平均編班。不過，此要點還特別規定，若採能力分班，不得以國民小學成績作為編班依據，而自第二學期以後得以學業成績編班；班名得以「忠、孝、仁、愛……」或「甲、乙、丙、丁……」命名，惟不可以忠班或甲班為最佳班級。⁶⁷數個月之後，教育部公佈〈五十八學年度國中編班辦法〉，明白指示：「一班中學生能力之差異愈小愈佳，同時須注意個別指導，尤須重視天才之發展」，「國民中學編級，以集合智商相類，性向相近之學生為一班，便於教學為原則」。⁶⁸

歸納來看，關於國中編班問題，歷年的狀況如下：

1. 1968年之前，初中以實施階梯式能力分班為主。
2. 1969年，國中實施能力分班。
3. 1979年，嚴禁階梯式能力分班（教育部，1996a：766）。⁶⁹
4. 1981年明令廢止「能力分班」教學，實施學科能力分組教學或混合能力分班，實施後者，可分為兩段，再於各段內實施常態分班，形成所謂「前段班」、「後段班」（教育部，1996a：766-767）。
5. 1985年4月，教育部修正公佈〈國民中學學生編班實施要點〉，規定1985年度起，各年級一律實施常態分班，二年級起應實施部分學科能力分組教學，三年級另依學生志願實施選修分組教學，嚴禁實施固定階梯式的能力分班（教育部，1996a：766-767）。

⁶⁵ 但這並不表示國校的編班毫無爭議，實際上產生的問題很多。參見第五章第二節。

⁶⁶ 參見《臺灣教育輔導月刊》，14(4)，頁29-30，1964年4月。

⁶⁷ 參見《教育與文化》，375、376，頁51-52，1969年3月。《臺灣教育輔導月刊》，19(3)，頁44，1969年3月。

⁶⁸ 參見《教育與文化》，379、380，頁56，1969年7月。《臺灣教育輔導月刊》，19(9)，頁46-47，1969年9月。

⁶⁹ 當時教育部頒布的法令是〈改進國民中學學生編班試行要點〉。

6. 1991 年，規定一、二年級一律實施常態分班，將國三改爲「進路輔導」；各班導師以公開抽籤方式編配（教育部，1996a：766-767）。
7. 2004 年 8 月 19 日立法院三讀通過〈國民教育法〉部分條文修正，正式賦予常態分班法源依據；教育部並據以訂定〈國民中小學常態編班及分組教學準則〉，包括違反常態編班的懲處規定，於 2005 新學年起實施（陳重生、韓國棟，2004）。

值得一提的是，教育部爲了全面消除升學主義，於 1990 年度開始試辦〈國民中學畢業生自願就學輔導方案〉（以下簡稱〈自願就學方案〉），簡要地說，這是一個試圖操控向上一級學校升學的方式（免試升學），來導正下一級學校升學風氣及教學品質的措施，它迫使下一級學校必須「常態分班」，並以相對五分制記分，讓全班成績呈現常態分配。

〈自願就學方案〉所建構的機制之重要處，在於結合了成績考查辦法。教育部透過成績考查辦法的修訂來對付升學主義及其導致的惡性競爭，最關鍵的轉變是在 1984 年修改〈國民中小學成績考查辦法〉，取消智育必須及格的規定，改採德育之外任二育及格即可畢業的新辦法。到了 1992 年，爲了搭配〈自願就學方案〉，公布了新的成績考查辦法，以實施相對五分制記分，用「常態分配」，來落實「常態編班」。

不過，由於〈自願就學方案〉始終處於「試辦」狀態，而且成效不彰，能力分班問題一直無法消除，深爲各界所詬病；經過教改團體多年努力，2004 年 8 月，「常態編班」終於法制化。

然而，在此一過程中，部份家長團體及教育團體認爲推動常態編班，是人本基金會所主導，抹煞學生學習能力殊異的事實，因此聯合立委連署建議教育部修正〈國民中小學常態編班及分組教學準則〉，授權學校可依學生程度於新生入學時即可實施「能力分組教學」，並將違反常態編班的校長「應」議處，改爲「得」議處（凌珮君，2005）。

教育部經過審慎研議，於 2005 年 3 月 9 日部務會報通過〈國民中小學常態編班及分組教學準則〉，明令違反常態編班規定者，校長和相關人員記大過，私立學校則予以減班或停招處分。同時，各縣市應成立 11 至 17 人的「常態編班推動委員會」，由教育局長兼任主任委員，地方教師會和家長會代表出任委員，不得少於 1/3。此外，辦法中同時規定國二、國三可以實施能力分組，但須以兩到三個班爲一個群組，不能以一個年級爲一個群組，以避免成爲變相能力分班（謝蕙蓮，2005）。糾葛數十年的能力分班或常態編班之折衝取捨，至此有了明確的決定。

陸、測驗與輔導制度的引進

測驗與輔導的觀念、工具，以及制度的引入，時間大約是在 1950 年代後期、1960 年代初期，當年基本的想法是藉由加強測驗與輔導工作，區分出適於從事學術研究者，以就讀高中與大學；甚至提出高中、大學之入學，宜參考心理測驗的結果。

1960 年 9 月起，教育部以三個月時間，在全省 125 所公私立中小學校，辦理團體智慧取樣測驗，目的是作爲將來因材施教的依據。國校選擇三、四、五、六年級學生參加，

中學選擇初一、初二學生參加。⁷⁰

當年對於「智力測驗」的重視，可以政治大學政治研究所教授陳大齊的「量智施教」論為代表。他在 1961 年「陽明山第二次會談」中發言，指出偏重普通中學教育，看輕職業教育的現象應予以糾正，而國民教育是最嚴重的，完全是升學主義，失掉原有國民教育的宗旨。他的針砭之道即是「量智施教」，辦法是每年實施智力測驗，依平均智商將學生分為高智、中智、次智三等，國民學校不必硬性規定六年畢業，高智生可縮短畢業年限，智慧較低者得延長畢業年限。公立大專學校及普通中學只收高智學生，公立中等職業學校只收中智學生，各級私立學校則不設限，以宏造就，兼杜升學主義流弊。⁷¹儘管這個建議未獲當局採納，不過智力或性向測驗的實施則成常態。只是，這樣的測驗，到底是有助於消除升學主義，或是反而惡化之，則變成一個很複雜的問題，不似陳大齊當初所論如此單純。

至於輔導觀念與制度的引進，1960 年代應是一個里程碑。《臺灣教育輔導月刊》16 卷 10 期「論壇」，曾探討輔導制度的源起，文中指出：

輔導工作始於四十七年教育部實施僑生教育起推行，四十八年「中國輔導學會」成立，仍為協助教育部僑民教育委員會辦理輔導僑生工作；五十一年以後，該會始與台灣省教育廳合作，由台教廳指定縣市中學七所為輔導實驗學校，進行實驗輔導工作，是為輔導工作在中國正式學校建立關係之始。其後四、五年來，該會繼續與台教廳合作，實驗學校已增至二十五所，且已著有初步成效。教育部於五十四年十一月起，接受聯合國協助，由聯合國文教組織指派專家葛林博士（Dr. Green）來台幫助計畫推行。十閱月來，葛林博士一面實地到全省各地去考察實際情況，一面規劃各種推行方案、學生資料記錄表式等，不遺餘力。教育部根據葛林博士的意見，邀請國內專家學者，組織輔導設計推行委員會，內分「行政課程」、「師資訓練」、「生活輔導」、「教育輔導」、「職業輔導」、「參考資料」六組，計畫於本年秋季開始後，先指定中學四所進行實驗，為國立華僑中學、嘉義縣立東石中學、彰化縣立鹿港中學、新竹縣立第一女中。⁷²

不過，學校輔導制度的推行，最主要的動力應是九年國教的實施。⁷³1967 年 10 月，教育部為配合九年國民教育實施，訂頒〈中等學校加強指導工作實施辦法〉，針對中學生實施生活、教育及職業指導。⁷⁴到了 12 月，教育部提報的〈實施九年國民教育籌備工作報告〉，其中一項亦再度主張：國中課程應兼顧文化陶冶和職業指導，但因為家長升學主義的觀念一時難以改變，所以必須設法加強職業指導的實施，並促進家長對職業教育的重

⁷⁰ 參見《教育與文化》，頁 63「文教消息」，244、245 期，1960 年 9 月。

⁷¹ 參見余倫先紀錄，〈與會人士對於當年一般教育措施之意見〉，《教育與文化》，271、272 期，1961 年 10 月，頁 7-11。陳大齊此議在會議中通過，成為「陽明山第二次會談」的結論之一，教育部則將此案列為「陸續研辦部分」，並不在「優先研辦」之內，參見頁 27-33；另參見本期陳大齊所撰，〈量智施教芻議〉，頁 37-45。

⁷² 參見《臺灣教育輔導月刊》，16(10)，頁 2「論壇」，1966 年 10 月。中國輔導學會之成立，應在 1958 年 12 月，參見國史館編（1990），《中華民國史教育志》（初稿），頁 195。

⁷³ 輔導學者在回顧國內輔導工作發展時，常將 1968 年之後列為「建立期」或「發展期」，視為重要關鍵。參見宗亮東（1983）；宋湘玲、林幸台、鄭熙彥（1985）。

⁷⁴ 參見《教育與文化》，358、359，頁 61，1967 年 10 月。

視。⁷⁵1968年元旦公佈的《國民中學暫行課程標準》，「指導活動」正式設置，成爲一門新課程。

「指導活動」是否該成爲一門課程，在當時曾引發討論，例如吳子我（1969）便指出：此安排非但增加學生負擔，教師也不知如何措手。不過，教育學術團體1970年的聯合年會，則決議建請政府迅即培養各級學校輔導教師，俾在各級學校普遍實施輔導工作。⁷⁶而教育部爲表示重視指導活動，當年即通令：國民中學受過專業訓練的指導老師待遇，應比照教務處、訓導處組長等級。⁷⁷

隨後指導活動的發展，在目標上，相當重要的工作是配合「分流教育」的推行。1970年6月18日，行政院院會通過〈輔導國民中學畢業生升學就業計畫綱要〉，預估明年第一屆國中畢業生將依60%升學率，予以輔導升學，5年內將使高中、高職達4與6之比；而爲達此目標所擬定的配套措施之一，即是推動職業指導活動，改進國中學生、家長、教師及社會大眾的職業觀念。⁷⁸

這樣的思維，也可見諸學術單位。當時，教育廳約請政大教授吳鼎編寫《國民中學怎樣實施指導活動》，書中便指出國中指導活動包括生活指導、學業指導、職業指導三部分；指導活動對於了解學生、實施「因材施教」，有很大的幫助，可以使學生無論才智高下，均能獲得適當的發展。凡適宜升學的，要指導他升學，而升學學生究應升何種學校，必須在真正「了解學生」之後再做妥善安排；如果不適宜升學的，就應指導他就業。⁷⁹臺灣師範大學教育研究所在1975年接受教育廳委託，研究改進高中入學考試；該研究報告對於相關問題的理解，一開始便指出：因爲勞動神聖觀念未普及，文憑觀念又深植人心，因此國中畢業生多競趨於高中以爲升入大學之預備，致使高職及五專成爲高中入學考試落榜者的收容所，「究其原因，輔導的觀念尙未普及，以及國民中學輔導工作尙未臻理想，固爲癥結所在，然而與高級中學入學考試未能作適當的改革，以補偏救弊，亦有相當關連。」由於此研究報告重視重複報考、重複錄取與報到率偏低現象所顯現的問題，因此除了從命題技術、計分方式、招生作業與招生方式做出建議外，還特別強調應注重學生的性向與升學輔導工作，而高中、高職與五專入學考試則應同日分別辦理。（黃昆輝等，1975）

至於高中學生輔導工作推動的時間、原因，也與國中至爲相近。張植珊（1984）指出，一開始主要是爲了因應日益嚴重的升學壓力，教育部於1973年8月公佈〈高級中學學生評量與輔導工作實施要點〉，但隔年訂頒〈高級中學輔導工作實施方案〉，一併將生活輔導與職業輔導含納進來。⁸⁰1975年8月22日蔣彥士部長在總統府月會提出施政報告，也指出爲了配合國家建設需要，應該建立學校輔導體制，高級中學評量與輔導工作的長期目標在矯正學生家長與教師的升學觀念，提前輔導不適宜從事學術進修的學生擇業，並選修職業課程，減輕大學聯招考考生遞增的壓力（蔣彥士，1975）。

1973年開始推動的高中輔導工作，據程法泌（1977）研究，發現1975、1976年參加大學入學考試的考生，連續2年下降；而願依自己性向、興趣轉學五專的高中學生，在

⁷⁵ 參見《教育與文化》，360、361，頁12-35，1967年12月。具體報告有詳細刊載。

⁷⁶ 參見《教育與文化》，385、386，頁49，1970年1月。

⁷⁷ 參見《教育與文化》，391，頁35，1970年6月。

⁷⁸ 參見《教育與文化》，391，頁30，1970年6月。

⁷⁹ 參見《臺灣教育輔導月刊》，21(3)，頁39，1971年3月。

⁸⁰ 兩方案經指定若干學校試辦，而後逐年擴大，1985年始正式公佈〈高級中學學生輔導辦法〉。

1976 新學年第一學期便有 59 人。因此，他認定實際績效已經顯現。隔年，針對惡補，程法泌（1978）更明確主張應借重輔導及測驗專家進行升學輔導，並使用編序教學、改善測驗品質來消除惡補問題。

中小學輔導制度之臻於健全，關鍵在 1979 年〈國民教育法〉及〈高級中學法〉的頒布。1983 年《國民中學課程標準》修訂，「指導活動」改稱「輔導活動」；1994 年的修訂，正式將實施內容界定為學習輔導、生活輔導，及生涯輔導，升學和就業等進路輔導均統整於生涯輔導中。至於高中部分的後續發展，則是 1981 年頒布之〈高級中學學生輔導辦法〉，明訂生活輔導、教育輔導及職業輔導為三大重點，奠定了往後的工作架構（教育部，1996a：1017）。

第二節 升學政策的遞嬗

除了改革學校教育與規範師生活動之外，1950年代起的中小學教育政策，最主要的是擴充初中教育的容量，以適應國校畢業生日增的升學需要，減緩激烈的升學競爭，進而為漸形明朗的「延長義務教育」目標鋪路。在此一政策大方向下，升學政策亦隨之有相當幅度的調整。

壹、聯招考試制度的變革

一、大專入學聯招

1954年6月14日，大專校院聯招在張其昀部長的推動下迅即決定實施。一開始是由國立臺灣大學、省立師範學院、省立農學院、省立工學院等四所公立大學校院聯招，同時代辦陸軍軍官學校招生事宜。⁸¹1956年度，原本的公立大學聯招擴大為文武大專院校聯招，參加學校達26所（公私立大專院校15所，軍事學校11所）（周一夔，1956）。

統一命題、統一閱卷、統一分發的大專聯招，自開辦之後，年年都有檢討的聲浪，而教育部向來的立場是：在未找到更好辦法前，維持續辦；但同時也一直設法調整、修訂辦理方式。⁸²1955年度，聯招開辦第二年，已經採行就前一年考生成績，選定優良中學，其本年度優秀畢業生可免試保送入學的辦法。⁸³

1956年3月，省教育廳為考核各高中教學成效以及提高學生程度起見，決定辦理「高中畢業會考」。5月，奉教育部令頒布〈四十五年高級中學畢業生會考暨專科以上學校入學聯合試驗辦法〉，會考科目訂為三民主義、國文、本國史地，會考成績與學生能否畢業無關。（教育部，1974：462）。6月，教育廳再頒〈四十五年度高級中學畢業生會考相關事宜〉，明確規定1956年度畢業生一律參加會考，而畢業生若志願升學，再參加大學聯考，加考共同科目英語，以及分組科目數學、物理化學、外國史地、化學、生物等科目。

由於舉辦會考的決策距實際施行的時間僅3個多月，因而引發諸多議論。刊載於《臺灣教育輔導月刊》的一篇文章頗值得玩味：⁸⁴

因為現在辦法變更了，應考科目增加了，過去他們為著要參加專上院校入學考試而準備的分組科目不夠了；他們必須增加複習或補習的時間，把以前沒有好好準備的科目加緊複習或補習。其次，會考是全省性的，是由教育行政當局主辦的，一切可能比在原校的畢業考試為嚴格。……學校為著校譽，學生為著前途，可能在這過渡期間產生「疲勞補習」，甚至於「惡性補習」的不良現象，以致損害了他們的均衡發展和身心健康。

⁸¹ 參見《教育通訊》，5(15、16)，頁42-43、54-55，1954年6月。

⁸² 聯招的持續辦理，蔣中正總統的意志極為重要；文武學校聯招，以落實文武合一教育政策，原是其重要考量。詳細的探討，可參見丘愛鈴（1998）。

⁸³ 參見《臺灣教育輔導月刊》，5(5)，頁54，1955年5月。

⁸⁴ 參見《臺灣教育輔導月刊》，「教育論壇」，談高中畢業會考、升學聯合考試，6(3)，頁2，1956年3月。

至於此次會考的成效，據張其昀部長（1956c：35）於 11 月在中央聯合紀念週的報告，指出：「實施此一方案最大的收穫，就是我們藉此得著一個全國性的比較完整的教育統計，以為今後改進中學與大學教育的依據。」

1957 年，教育部改變措施，指示省教育廳於 6 月中旬單獨舉辦高中畢業會考，以代替各校的畢業考試，科目共計十科（國文、英文、公民、三民主義、歷史、地理、數學、物理、化學、生物）（教育部，1974：462）。然而，輿論已指出就各校的反應而言，會考造成的不良影響已見端倪，「各校因要在會考中爭取優勝的地位，對各科教學的進行更著重書本的知識，且隨時揣測當局所擬的考試方法，督促師生準備，一學期中辦法數次更變，真是升學主義與形式主義的最好表現。」⁸⁵

當時大專聯考已經舉辦三年，高中學生分組學習的事實也已經出現，此時教育行政當局辦理統一會考，相當直接地影響學校的日常教學活動，也造成師生更大的壓力，所以輿論指出這反而讓惡性補習、升學主義更為明顯。

中學畢業會考僅在 1956 年辦理一次，隔年旋因考生負擔加重、試務工作繁複、成績計算難求公平等原因而取消。然而，還有更深一層的原因。十餘年後，徐賢修擔任國科會主委時（1973-1981）曾在臺灣省中學校長會議上倡議恢復，但沒有一位校長贊成這個主張；後來他向劉真提到這個現象，劉真回覆的解釋是（劉真口述，1993：149）：

如果舉行中學畢業會考，則全省各中學辦理的優劣立即可以顯示出來，除了少數「明星學校」以外，還有哪一個中學會贊成實施中學畢業會考辦法？

高中畢業會考不再採行之後，教育部對於聯考的改進並未放棄；針對「文理分組」問題，教育部又推出新辦法。先是 1957 年 5 月，教育部通令 1958 年度大專入學聯合考試採用「不分組」辦法，考試科目簡化為六門：三民主義、國文、英文、數學（高等代數、平面幾何、三角）、本國史地、理化。⁸⁶至於考試方式的更張，是因為：

查近年以來，專科以上學校新生入學試驗採分組辦法，致若干中等學校揣摩風氣，捨本逐末，竟有擅改部頒高中課程，私採文理分組，冀以迎合升學考試科目，流弊所及，影響通才教育之實施，破壞學制。本部為糾正起見，除已令飭台灣省教育廳轉飭各中學不得擅行文理分組教學外，並決定自四十七年度起，大專入學試驗不再採分組試驗。

隔年，雖然各界對聯招仍有諸多批判，但教育部在邀集大專院校校長商討後，決定辦理 1958 年度聯招；同時前因配合政策舉行文武院校聯合招生，國防部認為未能收到預期效果，遂擬議分開辦理，會議中亦贊同通過。⁸⁷因此，1958 年度聯招繼續辦理，確定採行不分組方式，且文武院校聯招正式廢止。⁸⁸然而，1958 年度聯招為對付高中私下採「文理

⁸⁵ 參見《臺灣教育輔導月刊》，「教育論壇」，評高中畢業會考制度，7(6)，頁 2，1957 年 7 月。

⁸⁶ 參見《教育與文化》，162，頁 31「文教消息」，1958 年 1 月。該法令文號為：四十六年五月二十八日教育部臺（46）高字第 6851 號令。

⁸⁷ 參見《教育與文化》，176，頁 30，1958 年 5 月。

⁸⁸ 聯考制度的建立，一開始是基於臺籍青年報考軍事學校的意願不高，為了招收足額學生，以備光復大陸

分組」而祭出的「不分組考試」方法，僅一年即廢止，原因為何，目前尚未見有相關史料可予以解釋。

相對於 1957、1958 年的積極，政府當局後來比較保守，但仍對各級教育階段入學的聯招考試制度抱持肯定的態度。以行政院 1960 年 12 月 12 日答覆立法委員質詢的書面資料為例，關於立委質疑「聯考足以阻礙各級學校之均衡發展」的意見，此一答覆書婉轉地表示「似尚不無商榷之餘地」；理由是學校辦學良窳、聲譽優劣，影響因素極多，而學生之志願升入較好學校，亦屬情理之常。聯考辦法只是技術問題，意在減輕家長、學生負擔，與教育政策無涉。⁸⁹

大專院校聯招方式後來在持續的檢討中，又有多次更動。而教育部的立場，大抵在 1960 年代後期已經相當明確。教育部認為，儘管聯招存在著考試機會一年只能一次、錄取科系未能盡符考生理想、評閱標準難劃一等問題，但亦有不少優點，如避免人情干擾、杜絕倖進，減輕學校、家長、考生負擔，合乎公平競爭原則等；在未有更好辦法前，仍宜採聯合招生方式辦理。教育部研擬的改進方案，包括：擴充招生名額，試行複閱制度，成立聯合招生研究改進委員會，以及利用電腦改進閱卷、核計、分發工作等。⁹⁰

至於 1955 年度開辦的免試保送制度，自 1968 年度起正式廢止，因為教育部彙整省市廳局的意見，認為保送制度很難做到絕對公允，而且各校、各班或文理組評分等，均難客觀；學生為求高分，爭取保送資格，常疏忽其他活動，影響正常教育發展；家長和教師則常生不正常心理，為學生的保送鋪路，易肇弊端；學校與學校間由於保送名額不同，無形中分出等級，造成彼此的惡性競爭。⁹¹教育部所指陳的這些弊病，其實也可以認定是「升學主義」的徵候。

歸納來看，1950、60 年代以來，社會各界針對各級學校聯招的批評，主要包括：一、每年只辦理一次考試，並且就以這兩天的考試決定前途，忽視在校多年的努力；二、選才標準過狹，只偏重紙筆考試成績；三、名額的限制，造成激烈競爭；四、命題品質不良，導致僵化的學習活動；五、統一放榜、分發，造成排行榜效應。此外，大學聯招對高中教育另一個不良影響，則是造成「文理分組」現象，形成學習偏廢的問題。

1970 年代，由於大學聯考報考人數逐年累增，競爭激烈，聯考又僅憑總分分發，只能約略甄別學生程度，卻不易鑑定適合就讀哪一科系，同時考生往往也不能就讀合乎志願的科系，加上每年約有 3/5 考生落榜，問題極大。這些問題，促使蔣彥士在擔任教育部長期間，試圖推動「高中學力鑑定考試」，期能及早鑑別學生能力，據以作為輔導升學或就業的資料。（蔣彥士，1973）由於此方案規劃，須經「鑑定」及格的高中學生才可獲准參加大學及獨立學院聯招，因此消息公佈後，各方反應不一，有人認為將會使升學競爭更為激烈，使學生負擔加重，偏遠地區高中則表示疑慮，擔心多數學生須面臨輔導就業。最後在各方質疑中，蔣彥士轉而表示，此測驗目標將作為學生志向輔導之參考，不與聯考發生

與確保臺灣地區安全的需要，因此中央政府規劃各軍事學校與普通的大學校院一起辦理招生考試，並希望明確規定考生均須填一個軍事院校為其入學志願。同時還增加一個誘因，即分發軍事學校學生若體格有缺陷，可轉入普通大學；這一來卻造成有些學生投機取巧，先入軍校註冊，再多方設法申請至普通大學。國防部有鑑於此，過了兩屆之後，即不再參加大學聯招。詳見劉真口述（1993：138-140）。

⁸⁹ 參見《教育與文化》，251，頁 46「文教消息」，1961 年 1 月。

⁹⁰ 參見《教育與文化》，381、382，頁 47，1969 年 9 月。

⁹¹ 參見《教育與文化》，362、363，頁 46-47，1968 年 2 月。

關聯。⁹²

至於大學聯招本身的改革，除了命題持續進行檢討改進外，1972 年起實施大學、專科聯招分離政策，除兩類學校性質不一外，分成兩種招生管道，也可增加考試機會。1976 年，成立了常設機構「大學入學考試委員會」，其下設有試務、研究兩委員會。在研究委員會的專案小組研究下，提出了「先考試，後填志願，再統一分發」的辦法；其後經行政院核定，於 1984 年度起正式實施。

新制依據「先考後招」、「考招分離」原則，辦法是可以跨組報名、選科考試，考後填志願、跨組分發。跨組報名、選科考試的設計，即是希望能消除文理分組問題；而考後填志願，則是希望考生在更充裕的時間及資訊下，填選適合自己的校系，而非在考前依據排行榜盲目選擇（教育部，1984：1033-1035）。⁹³

進入 1990 年代，在教改聲浪中，無論中學或大專校院的聯招制度，持續遭致嚴厲的批判。教育部在 1995 年公布的《中華民國教育報告書》，揭示建立多元入學管道來改進入學制度的政策；行政院教育改革審議委員會於 1996 年提交的《教育改革總諮議報告書》，也確立「多元入學」的改革方向。「多元入學」逐漸成爲各方解決問題的主要策略。

就大學聯招而言，1992 年起，「大學入學考試中心」⁹⁴（簡稱大考中心）已提出「大學多元入學方案」建議書，主要內容包括「改良式聯招」、「推薦甄選」、「預修甄試」。「改良式聯招」即爲「兩階段考試」，包括基礎科目考試和指定科目考試兩部分；「推薦甄選」則透過「高中推薦」和「大學校系甄試」，加強高中和大學校系在大學入學制度中的功能。「兩階段考試」以及「推薦甄選」，成爲 1990 年代以來大學聯招新制的兩大特色（教育部，1996a：1516）。

不過，「推薦甄選」卻非 1990 年代的創舉，教育部早在 1980 年代即曾試圖舉辦。時任教育部政務次長的李模指出：「（按：1982 年時）我們希望在聯考外，另外採用部分的推薦甄試，使僵化的聯考制度稍微活絡一點，居然就有一班班的學生表示反對，家長們甚至打恐嚇電話來」（金恆煒、張文翊，1986：8）。當然，1990 年代的社會氛圍已然不同，經過多時的宣導後，1993 年 9 月「大學入學考試中心」開始發售「大學院校推薦甄選方案」簡章，隔年正式試辦。此一新制度的實施，教育部認爲優點在於能夠顧及大學選才需求，並能引導高中教學正常化（教育部，1996a：1516）。具體而言，最重要的精神是：選擇適合的學生進入適切科系的適當方法，應該有「好多種」，並非只有大學聯招「一種」，而且這樣的選擇權，理應交給各大學院校的學系（黃炳煌，1993a）。此外，在入學標準的採計上，「高中推薦」成爲一項重要措施，此即避免「一試定終身」、「大學排行榜」、「唯智功績主義」的問題，而大學指定甄選的設計，則能落實大學自主選才的精神；同時經由各校「推薦名額」的限制，推薦甄選也具有「促進城鄉高中教育均衡發展」的功能，學科能力測驗的設計則具有矯正「文理分組」的功能（丘愛玲，1998）。

到了 1995 年，大考中心舉辦第三次研討會，初次將「大學入學考試分兩階段實施草案」曝光，引發各界矚目。黃炳煌是此一研究案的召集人，他即指出：以前的招生制度改

⁹² 參見《教育與文化》，405，頁 54，1973 年 7 月；406，頁 72，1973 年 8 月。

⁹³ 這可說是 1980 年代大學聯招最重要的改革。

⁹⁴ 1989 年 6 月，「大學入學考試委員會」功成身退，「大學入學考試中心」成立；1993 年完成財團法人登記。參見教育部（1996a：1514）。

革都只是細微末節的體制內改革，例如加重計分、分組、高低標準、選填志願方式等，而此次所提出的「兩階段考試」方案，在設計上，第一階段考基礎學力，希望打破理組不讀文科，文組不讀理科的現象，至於第二階段考試的自主權，則交給大學的各學系，以便招收合適的學生，第二階段考試科目，研究小組的規劃是零至二科。「兩階段考試」的規劃，目的是希望能達到四項原則：(1)還給各大學自主權；(2)新制度必須能對中學產生良性影響；(3)不應過份增加學生負擔；(4)必須公平、公正（黃炳煌，1996）。

1999年6月，大學招生策進會通過〈大學多元入學方案〉，「兩階段考試」及「推薦甄選」即為主要內容，2002年度方案正式實施，「一試定終生」的大學聯招制度走入歷史。多元入學方案隨後雖有修正，但方針不變。到了2007年，教育部推動大學入學「繁星計畫」，成為一個新的入學管道。教育部推動「繁星計畫」，目的在於實現「照顧弱勢、區域平衡」理念，讓偏遠地區或弱勢家庭學生有機會就讀頂尖大學，因而促使12所獲得「五年五百億」專案補助計畫的大學參與試辦，採取「外加名額、高中推薦保送、大學審查」的方式辦理。⁹⁵大學入學「繁星計畫」未來發展方向未定，不過入學測驗與在校成績如何搭配，如何參照（take into account）或採計（take count），勢將引發議論。

二、高中入學聯招

就沿革來看，從〈中學法〉到〈高級中學法〉向來明定中學入學須通過入學考試之甄選。至於單招或聯招，教育部並未明令規定。抗戰勝利後，中學及大專院校均採單獨招生。政府遷臺後，1952年7月，省教育廳頒布〈臺灣省中等學校舉辦入學試驗應行注意事項〉，推動「聯合考試」制度（臺灣省政府教育廳，1985：294）。到了1954年8月，教育部令頒〈減輕中小學學生課業負擔實施方案〉，「聯合招生」亦列籌辦要項之一，且即定位在「緩和升學考試競爭」（臺灣省政府教育廳，1984：391）。

以最早實施的臺北區為例，一開始是省立、市立中學分別招生，直到1959年度，始決定省市立中學聯合招生，包括八所省立中學（臺北市的成功中學、建國中學、師大附中、第一女子中學、第二女子中學，臺北縣的板橋中學，陽明山的復興中學，桃園縣的武陵中學），五所市立中學，及四個省中分部。⁹⁶當年的初中考生人數，男生11,376人，女8,389人，共錄取165班，每班以50名計，共錄取八千餘名。高中考生人數，男生5,289人，女3,008人，共錄取65班，每班以50名計，共錄取3千2百餘名。⁹⁷若照此數據估算，首屆臺北區初中聯招錄取率約為41.7%，高中聯招錄取率約為39.2%。至於臺北區12所私立中學則另行聯合招生，錄取率為78%強。⁹⁸

⁹⁵ 12所大學包括清華大學、臺灣大學、交通大學、政治大學、陽明大學、中央大學、中山大學、中興大學、成功大學、臺灣科技大學、長庚大學、元智大學等。「繁星計畫」最初是由清華大學創辦，而後才成為教育部的政策。關於申請資格，各校標準不一，大都以學測單科或總級分、在校成績百分比為篩選順位。以單獨招生的清華大學為例，申請標準為：三年皆須於同一學校之在校應屆畢業生、高一至高二四學期學業成績為全年級（或類組）5%內、德行成績每學期均須在80分（或甲等）以上、2007年度學科能力測驗五學科中任兩科達該科頂標、另三科達前標。

此外，科技大學方面，臺灣科技大學、臺北科技大學、雲林科技大學、高雄應用科技大學也開辦「繁星計畫」，但不採記「技專院校統一入學測驗」成績，只看在校成績、技能及面試。

⁹⁶ 參見《教育與文化》，213，頁38，1959年6月。

⁹⁷ 參見《教育與文化》，215、216，頁54，1959年8月。

⁹⁸ 參見《教育與文化》，217，頁33-34，1959年8月。

由於 1961 年度起，時仍為省轄市的臺北市試辦「省辦高中，縣市辦初中」，因此省中與市中又分開辦理聯招。1963 年度時，市立中學聯招，錄取率為 50.3%。⁹⁹1966 年度臺北區省中聯招，男生錄取率為 36.66%，女生錄取率為 41.71%。¹⁰⁰若就臺北區公立高中聯招來看，其錄取率變化可參見表 6-1：

表 6-1 歷屆臺北區公立高中聯招招生概況

組別 數據 年度	男生組			女生組			全體考生			備註
	報名人數 (人)	錄取人數 (人)	錄取率 (%)	報名人數 (人)	錄取人數 (人)	錄取率 (%)	報名人數 (人)	錄取人數 (人)	錄取率 (%)	
1961	4605	1477	32.71	3036	1118	37.54	7641	2595	33.96	省立臺北建國中學、成功高中、師範大學附屬中學、臺北第一女子中學、第二女子中學，共 5 所省中
1966	13234	4791	36.20	9269	3745	40.40	22503	8536	37.93	省立臺北建國中學(含夜間部)、成功高中(含夜間部)、復興中學、師範大學附屬中學(含夜間部)、板橋中學、臺北第一女子中學(含夜間部)、第二女子中學、景美女子中學，共 8 所省中
1971	22346	8850	38.26	17291	6811	39.40	39637	15661	39.51	1. 自 1968 年起更名為「臺北區公立高級中學聯合招生委員會」，一直沿用 2. 1971 年度因第一屆國中畢業生參加，人數大增
1976	25148	9560	38.01	20748	7407	35.70	45896	16967	36.97	
1981	27994	10216	36.49	26135	7814	29.89	54129	18030	33.31	
1986	28347	10634	37.51	25395	8569	33.74	53742	19203	35.73	自 1986 年度開始刊行研究報告，並進行專題研究
1991	31019	10684	34.44	28575	8522	29.82	59594	19206	32.23	
1996	32046	12644	39.46	29878	11925	39.91	61924	24569	39.68	因採先考試後填志願電腦分發，預估流失人數加額錄取
2000	20293	9483	46.73	18433	9634	52.26	38726	19117	49.36	多元入學管道招生名額增加，相對報名人數及錄取人數均減少

資料來源：臺北區公立高級中學 1986 年度以後歷年《聯合招生研究報告》，臺北區公立高級中學歷年招生委員會編印。

除了採行聯招、聯考而面臨類似的批評之外，與大專聯招考試制度所需處理的選才或升學主義問題(特別是文理分組問題)來比較，高中入學聯招考試的辦理相對地單純許多。考察臺北區公立高中聯招從 1958 年至 2000 年間的發展，「統一命題、單一管道分發」是

⁹⁹ 參見《教育與文化》，309，頁 36，1963 年 8 月。

¹⁰⁰ 參見《教育與文化》，344、345，頁 50，1966 年 8 月。錄取率數據，與表 6-1 略有差異。

不變的型態，值得關注的變革是，1992 年度開始採「先考試，再填志願，現場登記分發」制度，設法降低考生盲目填寫志願的現象；其次，則是改採電腦閱卷，自 1993 年度起社會科、自然科正式取消非選擇題型。

以選擇題型命題，改採電腦閱卷，主要是基於客觀、正確、效率的考量。至於轉變為「先考試再填志願分發」，主要是「考前先填志願」舊制，學生及家長常受到學校排名刻板印象之影響，極少考慮個人的相關因素及學校特色，無形中更增加聯考的競爭壓力及考生的挫折感。（蘇清守、黃振球、周繼文、高強華，1994）

攸關聯招考試的重大變革，關鍵還是在法律的修改。1995 年 1 月 18 日〈高級中學法〉修正公布，第二條明定：「高級中學入學資格，須曾在國民中學畢業，或同等學力者，經入學考試合格、甄試錄取、登記、分發或保送入學。」高級中學「多元入學」自此法制化，「一試定終身」的聯合招生考試僅為多元選擇之一。教育部在此基礎上，於 1998 年公布〈高級中學多元入學方案〉，但所訂定的多元入學管道遠超過〈高級中學法〉規範；到了 1999 年 7 月 14 日，總統明令公布〈高級中學法〉之修訂，第三條第一項規定：「高級中學入學資格，須具有國民中學畢業或同等學力者，經入學考試、推薦甄選、登記、直升、保送、申請或分發等方式入學。」各種多元入學管道因此齊備法律基礎（許泰益，2002）。

後期中等教育其他兩類學校高職、五專的多元入學方案，也同步於 1998 年由教育部公佈。高中、高職、五專入學聯招考試於 2000 年走入歷史，2001 年度全面實施「國民中學基本學力測驗」，以「考招分離」模式推動多元入學方案，但全國仍循舊制劃分為 17 個招生區。

後期中等教育多元入學方案目前最大爭議，出現在國中基測的定位、組距是否公布，及量尺公平性的問題。此外，另一個更大的變數則是「十二年國民教育」的推動時程與規劃內容，後續發展尚未完全明朗。

貳、入學考試命題的改進

在聯招賡續改進的同時，入學考試的檢討，包括試務與命題，也是一個焦點。有關入學考試的調整，歸納 1950 年代以來的措施，主要包括三個重點：一、限定不得超出課程標準範圍；二、調整考科；三、改進命題技巧。

一、限定不得超出課程標準範圍

在中學入學仍然單獨招生的時期，命題艱澀、超出小學教科書範圍，已是一個備受矚目的問題，教育廳早在 1940 年代後期已通令要求改進，然而到了 1950 年代，問題依然存在。¹⁰¹1954 年頒布的〈減輕課業方案〉，關於緩和升學考試競爭方面，更將「大中小學入學試題，不得超出課程標準之規定範圍」，列為「立付實行」之措施（臺灣省政府教育廳，

¹⁰¹ 參見《臺灣教育輔導月刊》，1(5)，頁 82，1951 年 3 月。

1984：391)。不過，隔年教育廳蒐集 1954 年度各初級中學入學試題，經研究發現，甚多超出國校畢業生學力及智力負擔。教育廳認為此種事實足以造成國校之惡性補習及入學考試之不合理現象，決定予以嚴格管制；於是規定今後各校招生考試之試題，均須報廳審核，並將命題教師姓名詳報，如發現命題不當，將予懲處，該校之校長亦受連帶處分。¹⁰²

類似的檢討，並未到此為止。教育部於 1958 年邀集專家學者，就改進初中入學考試之命題作出原則性的建議：試題取材應遍及教材各部分，避免冷僻、瑣碎、機械記憶，而能測量兒童了解、思考能力的試題，題數不妨增多，難度應求降低。此外，關於國校教材艱深、份量過重的問題，教育部認為問題出在所謂「補充教材」和「各科大全」係輯過去考試難度較深之試題編成，全係學校和教師自行增加，且均為應付考試之用；這部分不在教育部規定的範圍內，且超過課程標準所訂教學時數與學生作業要求，教育部已一再明令禁止。至於教科書內容偏難部份，教育部已逐年修訂。¹⁰³到了 1961 年初，教育部為消除國校過度補習，再次頒訂兩項改進原則：一、初中入學考試命題、國民學校各科平時測驗及學期考試命題，須以國立編譯館所編或審定的教科書為限，並能兼重理解力及記憶力；二、各地方教育行政機關應責成所屬國校校長及教師，分別負責減輕不合理之過度補習及過多習題，如有故違者，應予以調整或從嚴議處。¹⁰⁴

總的來看，限定入學考試不得超出課程標準與教科書範圍，主要的著眼點是考題艱澀，造成考生必須藉由惡性補習，及種種不合理的教材、學習方法來爭勝，這嚴重違反教育的目標與精神。而同樣的考量與規定，在九年國教實施之後，轉而在高中入學考試出現。例如台北市教育局為防止國民中學惡性補習，在 1968 年已先行規劃改進高中入學考試，其具體措施之一即是入學考試各科命題必須依據國中課本。¹⁰⁵

「限定入學考試不得超出課程標準與教科書範圍」這項基本措施，即便在聯招考試結束後亦持續維持。教育部為避免增加考生負擔，在 2001 年國中基測首度實施前宣布，凡國中課本中加註「*」特殊符號、鋪藍底的「補充教材」內容（英文科除外）及選修教材，都不列為考試題目¹⁰⁶，便是一個顯例。

在〈九年一貫課程暫行綱要〉（2001 年度起實施）、「一綱多本」（高中於 1999 年度起實施，國中於 2002 年度起全面實施）時代來臨後，過去的「課程標準」為「能力指標」或「課程綱要」所取代，入學考試不得超出課程標準與教科書範圍的規定面臨轉變，儘管有「一綱」作為規範，但「學生課業、考試負擔加重」或「對中低社經背景、偏遠地區家庭不利」的質疑仍隨之而起，成為批判「一綱多本」的主要立論。臺北市、臺北縣、基隆市等縣市自 2006 年底起聯手推動「一綱一本」，試圖限定單一教科書版本作為基測的考試範圍，而與教育部立場相左；各方除了法律面的辯論之外，「一綱一本能否減輕課業負擔

¹⁰² 參見《臺灣教育輔導月刊》，5(2)，頁 52，1955 年 2 月。

¹⁰³ 參見《教育與文化》，185，頁 31，1958 年 7 月。

¹⁰⁴ 參見《教育與文化》，254、255，頁 73，1961 年 3 月。

¹⁰⁵ 參見《教育與文化》，369、370，頁 66-67，1968 年 9 月。

¹⁰⁶ 此項規範，乃配合當時統編本教科書的編輯原則辦理。但因各科對於鋪藍底補充教材缺乏一致作法，對於課文加註、選修教材，以及統編本基本教材內容彼此間的定位與區別缺乏共識，導致這項規範在命題時不易遵循。2001 年首次舉辦的國中基測社會科第 40 題，即是屬於鋪藍底教材的題目，最後決議以送分處理，但各方疑慮未止。相關新聞參見當年 4 月、5 月各報。承辦國中基測的臺灣師大心測中心，後來詳細地在國中基本學力測驗專刊《飛揚》第 13 期，以〈九十一年國民中學學生基本學力測驗取材疑義答客問〉說明執行此規範的作法。

或升學壓力」正是輿論主要的爭議所在。

二、調整考科

由於一般咸認升學主義與考試壓力太大有關，因此除了限定考試範圍外，調整考科也是一個策略。這方面，最具指標性的措施是：省教育廳決定自 1961 年度起試行免試「常識」一科，「以消弭惡性補習，減輕兒童課業負擔」（臺灣省政府教育廳，1985：299）。¹⁰⁷時任教育廳長的劉真於日後回憶（劉真口述，1993：76）：

原來小學升初中時，入學考試須考國語、算術、常識三科，我因為當時小學的「惡性補習」極為嚴重，各級民意代表及學生家長為維護學童健康，均要求教育廳徹底取締「惡性補習」；我基於教育的觀點，也認為初中的入學考試科目不宜太多，如能減少「常識」一科，也是對消除學童課外補習的一種釜底抽薪的辦法。

教育廳的函令一方面要求免試「常識」，但同時也指示應加強督導改進「常識」一科的教學。但為什麼要剔除「常識」考科呢？劉真提到了兩個理由（劉真口述，1993：77-78）：

……國民小學高年級常識包括公民、歷史、地理、自然等四科，所用教科書計有十六冊之多，因初中、初職入學試驗規定有常識科目，學生乃不得不死記書本中之人名地名與年代等，內容既異常廣泛，機械記憶又最易遺忘，……而一般教師切望學生升學至對該科教學方法未能依據教學目標著重啟發學生思考，……僅採填鴨式方式強令學生反覆背誦書本上之文字此皆造成國民小學惡性補習之重要原因。

國民小學之國語、算術兩科，屬於工具學科，常識屬於內容學科，初中、初職新生入學試驗旨在選擇程度較高之學生便於接受中等教育，試驗科目自應側重工具學科能力之測量，故免試常識一科，決不致降低學生程度。

常識科試行免試後，引發許多爭議，主要原因正是：高年級常識科教學開始不受重視，以致教學時數被挪為他用；這引發的問題，還在於常識科關係著民族精神教育、公民教育及科學教育，正是教育當局亟欲加強推行的目標。所以教育廳要求各國校應儘量設置常識科科任教師，以免被級任教師挪用；要求各縣市經常派員抽查常識教學情形，並研擬由示範國校統一舉辦學區內各國校常識科月考及期考，公布各校成績，作為任課教師考績之依據；同時計畫修改常識科教科書、製作視聽教具，以及改進教材教法（臺灣省政府教育廳，1985：300）。

1963 年初，各方意見，贊成、反對繼續角力，立法委員亦有所質詢。高雄縣林園鄉中芸國校教師吳興柱還為此而提出了請願案，認為免試常識「足以動搖國本，後果不堪設想」。但教育部以考試即將來到，決定「今夏初中入學考試仍舊免試常識一科」。¹⁰⁸1963

¹⁰⁷ 另見《臺灣省政府公報》，1960 年冬字第 18 期。

¹⁰⁸ 參見《教育與文化》，304 期，頁 34「文教消息」，1963 年 3 月。

年 12 月 21 日，立法院教育委員會還特別爲此進行專題檢討。在這會議上，列席的省教育廳長吳兆棠坦言，免試常識後，確有國校忽視常識教學之現象，例如將其教學時間改授國語、算術等，初一學生有關常識之學科成績也出現低落現象，同時免試常識並未減輕惡性補習，而嚴禁補習的結果，使補習轉入地下，造成師生共同作偽。吳兆棠又引「中國教育學會」的調查研究，指出贊成恢復考試常識者，佔 46.78%，不贊成者佔 39.07%；在補習問題上，有 77.45%的人主張政府應規定適當時間予學童自由參加補習，13.63%主張嚴禁補習。吳兆棠指出此一調查結果，省議會教育組議員和省教育廳均相當重視。¹⁰⁹

關於是否繼續實施免試「常識」，吳兆棠認爲，如果維持免試，則應使常識生活化；如要恢復考試，則範圍必須以國民生活所必須爲限，不可艱澀偏專。但即使要恢復考試，亦應從 1965 年度開始。¹¹⁰不過，常識考科最終還是未曾恢復。

值得注意的是，就在同一時間，省教育廳向教育部建議，初中入學考試應舉行「體能測驗」，以加強國民學校體育之實施，促進學童健康。教育部國民體育委員會表示充分支持，其理由爲：「當前的國民教育，由於過分重視升學，忽視體育教學，實施惡性補習，戕害兒童身心健康，問題至爲嚴重。爲培育民族幼苗，增進未來民族的健康起見，國民學校體育，實有加強必要。」不過，體能測驗不能完全測驗純屬技術性的運動成績，而應確實以其「健康程度」爲要義，「復以健康性的體育項目，制衡學生既不可惡性補習國語、算術，亦不可過度疲勞，惡性補習某幾項運動。」¹¹¹

初中入學考試之所以免試「常識」，是爲了減輕課業負擔、消除惡性補習。而打算增試「體能測驗」，則是爲了導正過度重視升學、忽視健康的弊病；但策劃者也極其謹慎，擔心會因此延伸出「惡性補習某幾項運動」的問題。

之所以會思考增加「體能測驗」，教育部國民體育委員會的報告頗具影響力。該委員會於 1964 年測量 6 歲至 18 歲學生的身高體重，全省受測者共 4 萬人，經統計後，與 1962 年資料比較，發現國校各年級男生體重均呈現退步趨勢，國校 9、10 歲女生體重，平均亦有 0.05 公斤至 0.18 公斤的退步。在城鄉對比中，城市裡 11 至 12 歲男生與 8 至 11 歲女生，體重均不如鄉村同年齡的學童。對於國校學童體重較前退步、城市學童身體發育不如鄉村學童的現象，教育部認爲皆可說明惡性補習對於學童健康的嚴重影響。¹¹²

到了 1967 年，省教育廳決定採取保守的策略，先指定臺北市、新竹縣、臺中市及高雄市，於 1967 年度初中、初職新生入學考試試辦加考體育，目的旨在加強推行學校體育，增進學生身心健康。是項成績最高分爲 10 分，計入總分，則總成績滿分將爲 230 分（國語科 120 分，算術科 100 分，體育科 10 分），不過 1957 年之試辦暫不計入分數，但每生必須參加考試，方可錄取。¹¹³體育或體能測驗的試辦僅只這一次，九年國教實施後即行中止。

至於高中、大專入學考試科目的變動不大。考科變動向來動見觀瞻，例如曾任教育部次長的李模提到，1981 年的大學聯考教育部計畫加考英文作文，便遭遇巨大壓力，連高

¹⁰⁹ 參見《教育與文化》，314，頁 34「文教消息」，1964 年 1 月。

¹¹⁰ 參見《教育與文化》，314，頁 35「文教消息」，1964 年 1 月。

¹¹¹ 參見《教育與文化》，314，頁 36「文教消息」，1964 年 1 月。

¹¹² 參見《教育與文化》，330、331，頁 52，1965 年 6 月。類似的評論亦可參見 341 期，頁 34，1966 年 4 月。

¹¹³ 參見《教育與文化》，353，頁 35，1967 年 4 月。

中校長會議都通過反對這項政策；結果英文作文最後是考了，但命題老師得提示許多成語短句，好讓學生「接龍」（金恆煒、張文翊編，1986：9）。

高中聯招考試向以國文、英文、數學、社會、自然五學科為範圍，大學入學聯招考試則依文、理之別，不同類組考科有所差異。直到「多元入學」觀念形成後，「基本學力」成為實施的基礎，國中基測全面採取選擇題型，作文或問答題等非選擇題型不列為「基本學力測驗」的命題形式；至於大學入學學科能力測驗，則轉為不分類組，一律以國文、英文、數學、社會、自然五學科為測驗範圍，此舉雖使每個學生所需準備的考科增加，但立意即在打破理組不讀文科，文組不讀理科的升學主義現象。

由於國中基測不考作文之後，形成「不考不教」的升學主義亂象，引發國語文能力低落的批判，因此教育部於 2005 年 8 月 3 日公布〈九十五年國民中學學生寫作測驗試辦實施方案〉，希望能藉此增進學生寫作與語文表達能力。¹¹⁴基測「加考作文」並於 2007 年正式列為成績採計。

此外，大學聯招考試末期，2000 年廢考「三民主義」，但這主要是因為政治意識型態的變遷，與減輕課業負擔關連較小。不過到了 2001 年，大學入學考試「學科能力測驗」實施後，「三民主義」儘管配分比例極低，再度成為考科，併入「社會」考科命題。由於「三民主義」已經不再列入「九五暫行課綱」科目，因此「三民主義」考科於 2008 年 2 月學測之後正式走入歷史。另一方面，「九五暫行課綱」新增「公民與社會」學科，在教育部主導之下，2009 年度起「公民與社會」將成為指定考試考科。主張新增「公民與社會」考科者，無論官方或學者專家，都是基於公民素養培養的重要性，同時認為指定考科是大學自行選擇是否採記、考生自行選擇是否應考，因而未必會增加升學負擔。¹¹⁵

三、改進命題品質

教育行政當局在限定命題範圍不得超出課程標準範圍的同時，也亟思改進命題的品質；而一般咸認，尤其是入學考試命題的改進，有助於消除惡性補習現象。1954 年〈減輕課業方案〉中即有關於「改進考試技術」的規定，既要求在平日上課即可舉行口問或考查，也要求考題宜注重測驗學生之理解與思考能力，避免零碎事實的機械記憶。

針對初中入學考試學科的命題要點，臺灣省國民學校教師研習會於 1959 年所發布的一般性要點，指明：試題難度應適合兒童程度，避免冷僻、瑣碎、無關重要者；要能測量兒童思考理解能力，避免測量機械記憶；取材應遍及教材各部分；在測驗時限內，儘可能降低難度，增加題量。¹¹⁶同年，教育廳亦著手改進中學入學考試，訂定各科新生入學試驗命題要點，指定教科書範圍及版本，並研訂改進命題技術（黃季仁，1965）。在官方眼中，初中入學考試命題技術的改進，與初中、初職容量的增加，均足以讓初中入學考試可以免於惡性補習的影響（劉真，1962）。

1960 年代初期，政府當局體認到統一的升學考試業已導致學校及補習班均以因應升學考試內容而準備，因此曾經努力推動「免試升學」。不過「免試升學」的試辦因經費困

¹¹⁴ 參見教育部「國民中學學生基本學力測驗推動工作委員會」官方網頁 <http://www.bctest.ntnu.edu.tw/>

¹¹⁵ 參見〈培育優質的臺灣公民〉（2006 年，3 月 23 日），教育部電子報，198 期，2007 年 3 月 23 日取自 <http://epaper.edu.tw/old/198/main01.html>

¹¹⁶ 《教育與文化》，213，頁 1-6，1959 年 6 月。

難而停辦，「免試常識」又因見解不同而發生論爭，因此關於考試命題技術與分發等問題，遂成爲窮思竭慮的重點。¹¹⁷事實上，當時入學考試命題品質確實備受訾議。劉永讓（1963）羅列 1954 年至 1962 年大專聯考作文題目，具體指陳浮現由白話文而文言文、由生活到義理，越來越深的趨勢。他認爲大專聯考應考學生才 18、19 歲，似乎還無法做「先天下之憂而憂，後天下之樂而樂」（1962 年）這類題目；至於臺北市高中聯招作文試題「大勇與小勇」，用來考 15、16 歲孩子，也是與生活毫無關聯，純粹考死知識。

問題的存在，也持續促使政府採取具體的行動。1963 年度起，教育廳規定命題人員應將試題註明原書出處，以防超出課本範圍。1964 年度起，納入當年不升學學生入闈，參與命題難度試驗。1965 年度起，更規定全省各縣市公立中學於同一日期分區聯合招生，招生工作結束後，須對試題進行分析研究（黃季仁，1965）。

「改進考試方法」，在 1970 年代持續成爲解決升學主義的重要策略之一。1971 年高中高職入學考試。教育廳採取兩項革新措施：一、改進考科分配比例，由 600 分改爲 700 分，命題精神著重德、智、體、群均衡發展；二、採大區域聯合命題。根據初步分析，「新的考試措施，已能使補習歸於無用，乃至使補習者反而吃了點虧」。教育廳的理由是，由於試題多能把握考驗學生思考、推理和綜合的能力，正常接受四育均衡發展教育的學生可以考得好，專門補習某課程、過於重視記誦、只專門準備某課程或冷僻內容者，考得不一定好。¹¹⁸

至於大學聯考的改進，值得注意的有兩項：一、1973 年擴大採用電子計算機處理試務，因此除國文科作文之外，全部採用測驗題型；二、1975、1976 年辦理兩期的題庫編製。前者引發不利於思考等批評，於 1980 年起，各考科又逐步增加非選擇題題型；後者因急就章導致試題品質不佳、保密性不佳，且未隨教科書進行修訂，故難以爲繼（丘愛玲，1998）。

1990 年代，「改進考試方法」出現新的轉變。毛高文於 1991 年擔任教育部長時，鑑於國中教學受高中聯考影響而嚴重不正常，且學生負擔過重，開始提倡唯有將聯考試題簡化、淺化，才能促使教學正常化。毛高文特地在命題老師入闈前，拜託他們把試題出簡單一點，結果當年考生成績大幅提升，第一志願和最後一志願錄取分數差距縮小。¹¹⁹此後，「試題簡單化」在 1990 年代教改風潮中被視爲減輕升學壓力的良方。郭生玉擔任臺北市政府教育局長時，以「試題簡單化」引導 1998 年度臺北區高中聯招考試的命題，也是一個顯例。他強調讓考題簡單的目的，是希望藉此扭轉老師的教學觀念，重視概念、原則的引導，不要讓學生一天到晚反覆練習，囫圇吞棗、鑽牛角尖；同時，試題簡單才能讓學生有更多時間參與課外活動，快樂學習。¹²⁰

國中基測開始推動時，由於測驗的原始目的在評估學生是否具備基本學力，因此題目難度相較於過去的聯招考試來得低。但因基測的定位後來變爲入學甄選分發的依據，「試題簡單化」現象因此得以延續。

¹¹⁷ 參見《臺灣教育輔導月刊》，「論壇」，13(5)，頁 2，1963 年 5 月。

¹¹⁸ 參見《教育與文化通訊》，1(9)，頁 11，1971 年 12 月。

¹¹⁹ 〈龍族考高中 今年落榜生特別多 試題簡單 大家比高分 各校分數差距縮小 第一與最後志願比去年拉近二十幾分〉，聯合報，1991 年 7 月 20 日，14 版。

¹²⁰ 當年錄取分數比前一年大幅提高 50 多分。參見〈北聯錄取分數大幅提高 家長抱怨試題測不出實力〉（1998，7 月 21 日）。聯合報，18 版。

不過，教育部委託「國立臺灣師範大學心理與教育測驗研究發展中心」（簡稱心測中心）推動國中基測，心測中心一改過去各級學校聯招考試命題小組乃臨時任務編組的型態，開啓了長期試題研發、建立標準化測驗題庫的新組織模式；儘管各考科命題老師仍是聘請現職中學老師兼任，但其所組成的小組卻是長期、持續進行題庫研發工作，這對於試題品質及難易度的掌握提供十分穩定的基礎。

參、免試升學的推行

儘管政府當局努力改革聯招，也企圖透過聯招來處理升學主義問題，然而自 1950 年代起，幾乎成爲決定升學唯一方式的聯招考試，所面對的最主要批評，莫過於指控其助長升學主義。面對這樣的訾議，政府當局的回應有一個模式逐漸形成，並且在「延長國教」的思維下強化之，此即「免試入學」與「學區制」；兩者的搭配推行，一般咸認是處理升學主義最爲有效的模式，足以解決惡性補習、越區就讀，以及激烈的聯考競爭等問題。

免試升學的構想，首見於 1955 年 9 月教育部頒佈的〈發展初級中等學校方案〉。臺灣省政府據以訂定「五年計畫」，預期 5 年後國民學校畢業生升學率能達 90%，以作爲延長九年國教的準備。教育部於 1956 年 3 月頒訂更爲具體的〈國民學校畢業生升學初級中等學校實施方案〉，主旨爲「在擴充初中學額，使國民學校畢業生志願升學者，均有繼續求學之機會，以根絕惡性補習之流弊。」（張其昀，1957：5）時任師大校長的劉真回憶（劉真口述，1993：151-153）：

民國四十五年三月一日，教育部部長張其昀鑑於國小惡性補習之風日趨嚴重，遂召開教育研究委員會全體委員會議。……會中張部長首先說明，由於小學畢業生升初中要經過入學考試，許多家長都要求學校在課後為學生補習功課，而校外亦有人開設了很多升學補習班，不僅使學童課業負擔沈重，影響身心發育，且因在校內外補習均須付出甚高費用，小學教師和開設校外補習班者，均樂於為學生補習升學課程貪圖牟利，以致教育風氣日益敗壞，輿論不斷指責，教育部特提出「國小畢業生免試升學方案」，以爲斧底抽薪之計。……三月二日下午陳副總統（誠）打電話約我至其寓所一談。見面後他即問我此一方案的內容，我乃向他報告張部長提出此一方案的動機，主要在消除國小的惡性補習，具有積極意義。陳副總統當即向我表示他的看法。他認為免試升學無異延長義務教育，目前政府財政極爲困難，國小尚實施多部制教學，亟應先謀解決此一問題，「免試升學」並非當務之急，要我向張部長轉達他的意見。……我因奉陳副總統之囑，隔日便至教育部，對張部長轉達陳副總統關切教育經費的意見。張部長說他可運用美援的經費支持新竹試辦免試升學的方案。而當時的省主席嚴家淦，向來為人圓通，雖明知此事困難甚多，但也表示原則上不反對，於是教育部與省政府雙方同意，先選定距台北較近的新竹縣做爲實驗區。

1956 年暑期相關作業完成後，所有志願升學的國校畢業生 4,564 人均升入初中，升學率由 1955 年度的 35.6%，增爲 1956 年度的 51.6%。半年後，教育部提出的初步成效，包

括：惡性補習業已根除；小學教育正常化，課外活動能同時注重，高年級學生體重普遍增加；全縣每鄉鎮均設初中，合計 22 所，學生能就近入學；城市與鄉村並重，地方教育均衡發展；初中教師均為大學畢業生，是為人才下鄉之先聲；五峰、尖石兩山地鄉設立初中，為臺灣教育之創舉；各中學實施編級測驗，公布學生成績，促使各國校可以相互比較。（張其昀，1957）值得注意的是，因為採行免試入學，所以新竹縣各中學均實施編級測驗，採行能力分組或能力分班，以便因材施教。

教育部的樂觀，也有基層校長呼應。時任東門國校校長的楊火木以其執行免試升學方案一學年後的經驗，指出：國校學生的體重恢復正常發展，參與學藝活動比較熱烈，課程外不必要的教材不講授，課業負擔減輕，試題不再偏難等（楊火木，1957）。

此外，監察委員侯天民、李緞、朱宗良也於 1957 年 6 月實地調查新竹縣試辦免試升學初中的情形。從調查報告所載，可知其對整個方案的基本理解（侯天民等，1957：37）：

四十四年度該縣國校畢業生七、六五〇人，志願升學者三、〇七一人，佔百分之四十，考入中等學校者二、七二五人，升學學生佔畢業生百分之三十五，佔志願升學學生百分之八十八。然以各國校畢業生競爭考入省立中學之風氣，極為劇烈，故惡性補習之弊，異常嚴重，……蓋以一般家長盼望子弟升學心甚切，如某校不為學生補習，家長群起要求，甚至責難校長老師。如任其常此演變下去，不僅損害兒童健康，且影響國家前途之命運。

在這份監察院調查報告中，注意到學生程度差距問題，據其分析不外兩個原因：一、國民學校五、六年級向即劃分為升學班和就業班，對於前者拼命予以補習，對於後者的教學稍微鬆懈；二、原來就業班學生因免試升學，部分進初中就讀，而優等生原該進省中，今則入學區初中就讀，兩者程度相距甚大（侯天民等，1957：39）。

依監察委員彙整的正反意見來看，贊成者多從「消滅國校惡性補習」、「促進教學正常化」角度予以肯定；反對者則擔心惡性補習之風可能移轉至初中學生、國校學生恐生怠惰，以及經費、設備、師資之不足等（侯天民等，1957：39）。而進行調查的監察委員之回應，值得注意的是他們主張初中三年級時，應依學生程度分為升學班和就業班，「要之初中學生雖不免需要補習，但儘有方法使不至變成惡性，……且初中學生年齡較大，體格較強，與高小學生不可相提並論，此亦減少惡性之一因。」（侯天民等，1957：40）非難免試升學初中者，確實關切此一政策僅是把劇烈的升學競爭及惡性補習，延遲到初中而已；而贊成者的回應，則不外乎初中學生身心較強健，且人數較國校學生少，受害亦較輕（鄧萃英，1958a）。

然而批評「免試升學」的意見，逐漸佔了上風。1956 年度在新竹縣試辦免試升學方案，基本上是由教育部主導；劉真於隔年接任教育廳長後，隨即發現臺灣省政府及省議會方面均反對此一方案（劉真口述，1993：154-155）：

他們的理由很簡單，就是省政府所轄二十一個縣市地方行政單位所繳納的稅收，不能只讓一兩個縣市單獨辦理此一免試升學方案，換言之，只有新竹縣一縣的小學畢業生

獨享免試升學的「特權」極不公平。……因為省政府與省議會的激烈表示，各大報不斷有專欄報導。先總統蔣公從各方面獲悉此事後，遂指示行政院令知省政府停止新竹縣的「免試升學」措施。

1958年11月，總統府「臨時行政改革委員會」亦提出「檢討國民學校畢業生免試升學政策案」，一開始的宗旨即指陳此一方案之實施，「應以不妨礙正常教育之發展為條件」，認為縣市政府應優先謀求國民教育的改善，俾使兒童得受完整的六年基本教育。針對「消弭國民學校惡性補習」一項，則持批判的態度：「學生為爭取學業成績進步，以便將來考升優良學校，仍多有補習情形。而各國民學校教學，則因學生可以免試升學，反不免鬆懈。」至於不合升學標準而仍依志願分發的學生，在就讀中學後嚴重的留級問題，委員會建議除依能力分組、調整課程、改進教材教法外，應讓這類學生直接接受職業訓練，實施有限度志願升學。而在綜合歸納後，委員會基於「經費無法負擔，且影響國民教育」，建議免試升學不宜擴大試辦範圍（臺灣省政府教育廳，1984：473-474）。

總的來說，免試升學初中的政策，在省及縣市當局是擔心財源問題，初中則擔心將來的學生程度不齊，而部分家長則擔心會損及孩子考取省中的權益（鄧萃英，1958a）。最後是因財政問題，行政院決定於1959年停辦。¹²¹新竹縣各省中依「省辦高中，縣市辦初中」原則，不再招收初中新生。至於停辦後各初中成績較差學生，另予編組，減少英文和數學課程，施以職業技藝教育，但畢業時仍發給初中畢業證書；而首屆免試升學初中的應屆畢業生，其畢業考不得放寬，不及格者仍予留級，施以職業技藝教育。¹²²

雖然新竹縣「免試升學」試辦被迫中斷，但包括增設初級中學和劃分學區的實施方法，則累積了經驗。基本上，只要經費有著落，能夠預先推估國小畢業生志願就學的人數，並在劃定的學區內據以籌設足夠的初級中學，那麼免試升學自然就可行。1964年10月，行政院的專案小組再度提出〈國民學校畢業生志願就學方案〉，隨後省教育廳據以訂頒〈發展初中教育六年計畫作業要點〉，基本策略即是採行學區制和免試升學，以落實「一鄉鎮一初中」的目標，來容納志願升學的國校畢業生。¹²³這樣的政策更張，其背景與條件可從中教司長王亞權當時在立法院的報告得知。她指出目前各級學校升學以國校升入初中最為困難，以1963年度為例，升學率僅53.49%¹²⁴，亟需解決。至於經費方面，〈國民學校畢業生志願就學方案〉已列入中華民國長期教育計畫中的〈發展中等教育六年計畫草案〉，為六個分計畫之一，一併送請經合會，洽美援協助。¹²⁵

〈國民學校畢業生志願就學方案〉主要的政策目標：一在提高人力素質，以配合經濟建設的需要；其次，謀求國校教學正常、擴充國校畢業生就學機會，以消除惡性補習、越區就讀，並作為延長義務教育之準備（臺灣省政府教育廳，1967b）。教育部及省教育廳積極籌辦，調查、推估志願升學人數，將初中、初職大量增班設校，以形成有利的「學區劃

¹²¹ 參見《教育與文化》，203，頁32「文教消息」，1959年2月。

¹²² 參見《教育與文化》，210，頁39「文教消息」，1959年5月。

¹²³ 專案小組於4月組成，召集人為經合會副主委李國鼎，委員包括教育部次長鄧傳楷、行政院組長龍運鈞、國防部司長戴高翔、省政府財政廳長周宏濤及教育廳長潘振球。此研究報告於1964年11月21日由教育部函送省市教育廳局，分別據以草擬實施辦法。參見臺灣省政府教育廳（1984：396-397、415-417）。

¹²⁴ 此處數據與表3-8不同。依照目前可查閱的《中華民國教育統計》，該年度國小畢業生粗升學率是54.42%，淨升學率是54.06%，若依照王亞權之意，比率仍應是偏低的。

分」基礎。¹²⁶關於志願升學人數估計，教育廳調查 1965 年度國校畢業生志願升學者，平均為 62.54%，1966 年度為 65.38%；以後估計逐年增加 1%，1970 年度可提高至 70%。¹²⁷

〈國民學校畢業生志願就學方案〉預定於 1968 年度實施，不過，1967 年 7 月 6 日，行政院院會通過將從明年秋天開始，全面延長國民義務教育至九年，原籌辦國校畢業生自願就學方案的專案小組，改為研辦延長義務教育案。¹²⁸而這個全面推行，影響臺灣教育發展最為深遠的政策，最後的正式名稱是「九年國民教育」，而非「九年義務教育」（劉真口述，1993）；其最基本的精神，即是「免試升學」。¹²⁹

「免試升學」及「學區制」可說是九年國教最主要的實施原則，一般咸認優點可歸納為：一、國小學童越區就讀、惡性補習現象減少；二、促成各國中平衡發展，緩和升學競爭。簡言之，即能促成國民教育正常化。然而，問題並沒有這麼簡單。國中學生惡性補習情形日趨嚴重，而九年國教實施三年，某些市區國中學區內鄰里住戶之劃分已日益縮小，但入學學生卻沒有相對減少。教育廳因而必須一方面函請縣市政府及警察局據實查核戶籍，以貫徹學區制之推行；另一方面，則透過媒體強調各國中的設備、師資、教學成效大致已趨齊一，首屆國中畢業生各校均有學生考取第一志願，且分配平均，與過去初中時代，高中、高職第一志願學校為部份所謂好學校學生所囊括不同。¹³⁰

但另一方面，部分高中面對招生不易問題，則建請劃分學制。不過，教育行政當局的立場就有所不同。教育部長蔣彥士（1973）在省中校長座談會中表示，此議於目前法令下不易辦到，也不宜辦，因為高中教育是選擇的，如果劃分學區，讓一個孩子從小學到高中完全在同一區內就讀，不讓他有進好學校就讀的機會，對兒童公平受教育的原則是相違背的，除非將來改為十二年國教，那樣情形就不同了。

高中「學區制」的劃分，雖因種種考量暫不可行；然而「免試升學」的嘗試，因牽涉較小，終於在 1980 年代後期付諸實行，此即 1989 年教育部公布的〈國民中學畢業生自願就學輔導方案〉（以下簡稱〈自學方案〉）。〈自學方案〉在性質上是要取代高中聯招的「升學篩選方案」，擬以國中學生三年的五育成績，配合其志願，進行後期中等教育階段的分發入學。相對於高中聯招，其具體的變革有三，包括：以三年在學成績取代「聯考」（一次性入學考試），兼重五育成績進而促成「五育均衡」，以各班學生為參照團體進行分發作業進而促成國中「常態分班」（教育部，1992；國立教育資料館，1990、1992）。

教育部在規劃〈自學方案〉時，曾指陳國中教育的弊病：「偏重智育，學生課業繁重，並連帶產生能力分班、越區就讀、惡補、體罰等不正常現象，嚴重影響國中學生身心發展。」同時進一步認為，會造成這種問題，癥結在於高中升學管道太窄，升學競爭激烈，聯考壓力太大所致（教育部，1990）。

依照教育部最初的構想，推動〈自學方案〉是要取消聯考，代以國中在學成績做為升學依據，如此一來，國中教育的弊病即可消除。基本上，這個思維與 1956 年或 1964 年推

¹²⁵ 參見《教育與文化》，325，頁 41，1964 年 12 月。

¹²⁶ 參見《教育與文化》，321，頁 36，1964 年 8 月；351、352，頁 63-64，1967 年 3 月。

¹²⁷ 參見《教育與文化》，217，頁 40-41，1959 年 8 月。

¹²⁸ 參見《教育與文化》，356，頁 39，1967 年 7 月。

¹²⁹ 〈九年國民教育實施條例〉並非充分的法律依據，至於「免試」之外，「免費」、「強迫」這兩個義務教育要件也未有規範。九年國民教育實施適用的法律依據，一直到 1979 年〈國民教育法〉制訂頒佈後才算完備，「免納學費」載明於條文第五條；而〈強迫入學條例〉則要到 1982 年才依據母法訂頒實施。

動國校畢業生〈志願就學方案〉無異。不過，由於〈自學方案〉的企圖太大，而策略又有諸多問題，因此面臨立法院及民間團體嚴格的批判，教育部於 1990 年改以「試辦」進行。自 1990 年到 1996 年止，先後曾有臺北市、高雄市、金門縣、澎湖縣、臺東縣、宜蘭縣參與試辦；1997 年起只剩臺北市，2000 年度最後一次招生，至 2003 年 6 月學生畢業分發後宣告結束。至此，全案亦完全停辦。

2006 年之後，教育部積極推動「十二年國教」，不過「免試升學」並未列入計畫方案之中，在實際操作上，國中基本學力測驗將回歸「門檻」性質，不再是升學甄試的主要工具，在此規劃下，「學區制」的推動反而較「免試升學」優先。

¹³⁰ 參見《教育與文化通訊》，1(6)，頁 11-12「文教消息」，1971 年 10 月。

第三節 辦學政策的調整

本章前兩節主題，一在學校課程等教育措施的規範，一在升學政策及制度的改革；本節主題則在辦學體制及學校設置的更張，這個部份與升學主義的關聯亦相當密切。

壹、「省辦高中、縣市辦初中」的制度變革

1954年〈減輕課業方案〉其實已揭示「縣市辦初中，省辦高中及高職」，以及初中逐漸採行分區入學制度等原則（臺灣省政府教育廳編，1984：391）。1955年9月，教育部公布〈發展初級中等學校方案〉，包括訂定分年增校計畫等，正式確立「省辦高中、縣市辦初中」，發展鄉鎮初中，試行中學學區制度，鼓勵私人興學、充實中學師資與設備等政策。究其精神，主要在於擴充初中的升學機會，並且消除初中入學的升學競爭。時任教育部長的張其昀（1956a：29），特別指出政策制訂的背景：

近年以來，臺灣寶島社會安定，經濟繁榮，尤以實行耕者有其田政策以後，農民生活普遍改善，因之學齡兒童就學比率繼長增高，現已達百分之九十二強。可是，小學畢業生升學初中的比率，在四十四學年度僅為百分之三十九。因為初中學額過少，升學考試競爭激烈，以致發生惡性補習之現象，兒童多感睡眠不足，影響身心健康，其為戕害民族幼苗，固無待言。其不能升學之多數兒童，年齡在十二歲左右，體力智能尚不適於出外工作，在家遊蕩，尤為家長所最感苦惱者。

因此，張其昀指出「省辦高中，縣市辦初中」之推行，目的在使各地區的教育能均衡發展，各中學的水準能趨於齊整，既可貫徹因應時局需求的疏散計畫，又可繁榮地方，充實基層。而此政策一旦落實，自然就可促使學生就近入學，不必長途奔波越區就讀。

關於各中學之間因水準不一，導致在升學競爭中出現「階層化」的現象，1950年代擔任國校校長的楊火木（1957）即清楚地指出：國校畢業生在升學競爭中，首先一部份進省中，其次進縣市中，其次進小鄉鎮所在的縣中，再其次進私立中學或補習學校。面對這樣的現象，政府當局顯然希望透過「省辦高中，縣市辦初中」的推行予以改善。

自1956年度起，新竹中學奉指定試辦〈國民學校畢業生升學初級中等學校實施方案〉（即所謂「免試入學方案」）時，即已準照「省辦高中，縣市辦初中」辦理，而且經當局評估為成效良好（臺灣省政府教育廳編，1984：392）。

到了1958年10月18日，梅貽琦部長在立法院教育委員會報告，他分析惡性補習的成因，主要關切的就是鄉鎮中學師資和設備較差，因此學生才會競爭考入較好的學校；所以他認為要消除惡性補習，首先必須充實各縣市鄉鎮中學，儘量在設備和師資方面予以改善。¹³¹同樣的分析，亦見諸1960年12月12日行政院回應立法委員質詢的書面答覆。在言明因政府財力有限，學校容量仍難滿足學生升學之需求後，此文件指出：

¹³¹ 參見《教育與文化》，196，頁28「文教消息」，1958年10月。

益以同級學校基於其本身所具條件不一，諸如設校之歷史，創立之基礎，學校校長及主任人選，各科師資之素質，教學或實習方法，補充教材及教學設備等之不免有優劣隻差異，以致各校辦學成績亦因有參差。此種情況之形成，固非一日，尤以中等學校更為顯著，學生家長一方面希望子弟升學，而多望能升入辦有成績之優良學校。同時地方各國民學校亦希望學生在升學競爭中佔有較大數字，以爭取所謂『校譽』，於是爭先恐後起而補習，寢假而流於惡性，形成反常現象。¹³²

在這份行政院書面答覆中，明確指出「同級學校之水準不齊」才是惡性補習的主因，因此維持「各級學校量與質之均衡發展」乃成重點工作，在國民學校部份，原則是「增校不增班」，初中部分則是「漸次達成每一鄉鎮設立學區初中一所」，並積極鼓勵私人興學。中教司長王亞權（1961）在回顧 1960 年度工作時，亦將「使每一鄉鎮均能設一學區初中」列為最首要的項目。1961 年初，新任教育部長黃季陸在立法院教育委員會報告，除表示繼續推動「省辦高中，縣市辦初中」政策外，還明確提出小學升初中的比例必須增加，「目前僅百分之五十一，希望自下年度起，每年增加百分之十，數年以後，則惡性補習不消自滅」。¹³³

中央對於「省辦高中、縣市辦初中」的青睞，自然便成為臺灣省的重大教育政策。1961 年度起，教育廳再擇定臺北市及臺南市於試辦。為此試辦，臺北市政府在市長黃啓瑞主持下，召開「改進臺北市中小學教育座談會」，會議結論更且明白指出：此一新制及常識免試，為消除惡性補習之兩項積極性措施。¹³⁴

到了〈志願就學方案〉推動後，教育廳更將「省辦高中、縣市辦初中」列為 1966~1969 年度方案內的應辦重要事項（臺灣省政府教育廳，1967：275b）。由此發展來看，「省辦高中、縣市辦初中」除了被視為對付惡性補習的「利器」外，還具備另一個重要價值。1957 年就任省教育廳長的劉真，在五年多的任期內，「省辦高中、縣市辦初中」及「一鄉鎮一初中」可說是其施政重點；從其角度來看，1957 至 1968 年間是九年國教的準備過程，教育廳促使各鄉鎮均有一所初中，可讓國小畢業生就近有學校可以容納，「這樣水到渠成，中央宣布實施九年國教後，始不致發生教室缺乏問題」（劉真口述，1993：155-156）。所以，「省辦高中、縣市辦初中」雖是一處理惡性補習、緩和升學競爭的政策，但同時又具有推動九年國教的任務。因此劉真（1965：665-672）指出，當年教育廳檢討臺北市及臺南市試辦「省辦高中，縣市辦初中」的成效，主要就在這兩個方面：一是完成延長國民義務教育年限之準備，其次則是初中入學考試越區報考學生大為減少、國校畢業生升學率大為升高、初中入學考試激烈競爭之現象已趨緩和、縣市立中學水準已日漸提高、國民學校學生惡性補習漸趨減輕、私立中學得以順利發展。

從 1956 年度起開始試辦的「省辦高中、縣市辦初中」，最終在 1968 年度九年國教實施時全面落實。教育廳通令省立高中初中部均停招新生，縣市立中學高中部一次撥給省

¹³² 參見《教育與文化》，251，頁 46，1961 年 1 月。

¹³³ 參見《教育與文化》，256、257，頁 67，1961 年 3 月。

¹³⁴ 參見《教育與文化》，246、247，頁 59「文教消息」，1960 年 10 月。出席者包括：教育部中教司長王亞權、國教司長葉楚生、臺灣省政府省教育廳長劉真、臺北市政府教育局長盧啓華等。

中，使縣市專心辦理九年國民教育；縣市立職業學校，則逐年改為省立職校、綜合中學，或改為國民中學。¹³⁵

「省辦高中、縣市辦初中」的推行，其實有一層深意必須指出。1950 年代省立中學的初中部無論在聲望、師資或設備上，均遠較縣市立初中好，這樣的落差，自然會促使家長和學生將省中的初中部列為優先志願，初中入學考試之競爭因而激烈，升學主義諸多負面現象叢生，令人側目。初中若全部改歸縣市政府辦理，基本上各校水準就能較為齊整，再配合學額的增加，則其入學競爭應可減緩。

不過，就在「省辦高中，縣市辦初中」試辦期間，教育廳在地方不斷要求增設高中的需求下，於 1964 年 3 月 22 日頒布「初級中學增設高中部暫行標準」，規定公私立初級中學辦理三年以上，成績足為鄰近初中模範、並獲地方好評者，可申請增設高中，理由是「為使高中教育在質的方面予以提高」。¹³⁶這個說法，其實邏輯頗有問題，而且也與「省辦高中，縣市辦初中」政策矛盾。

在 1950、60 年代諸多重大教育改革方案中，「省辦高中、縣市辦初中」是一直持續推動的政策，並且後來連同高職一併納入；而且，此方案也先後與免試升學、志願就學，以及九年國教等整合，可說是處理「升學主義」問題諸多策略中的一大主軸。

「省辦高中，縣市辦初中」政策在九年國教之後落實，直到 1990 年代開始推動「縣立高中」後遭受修正。

為緩和國民中學學生升學高中的壓力，並均衡城鄉高中教育發展，教育部依 1994 年 6 月「第七次全國教育會議」之決議，研擬〈完全中學試辦計畫〉，於 1995 年 7 月頒訂，並自 1996 年度起試辦（教育部，1995）。¹³⁷教育部評估完全中學的設立，可節省設立高中之龐大設校經費，又能滿足國中學生就讀高中的需求，因此改設國中學為完全中學成為中等教育的重要政策之一。至 2002 年度止，完全中學已有 68 所。¹³⁸

貳、分流教育的調控

1950 年代臺灣社會對於技術人員的需求不高，因此職校畢業生的就業普遍不易。教育廳長劉先雲即曾在立法院報告時，指出社會上多數學生希望就讀中學，但中學容量不足，職校畢業生就業已形成嚴重問題，但政府政策卻期望增設職業學校，因而造成矛盾現象。¹³⁹不過，工、農職業及技術教育在美援運用下，仍持續推動。高等教育方面，加強省立工學院與普渡大學的合作，並於省立師範學院增設工業教育系；中等教育方面，則加強

¹³⁵ 參見《教育與文化》，362、363，頁 49，1968 年 2 月。

¹³⁶ 參見《教育與文化》，317，頁 33-34，1964 年 4 月。

¹³⁷ 1990 年代「完全中學」之設立，始自臺北市於 1992 年將大同國中改制為「大同中學」，招收國、高中生。但礙於「省辦高中，縣市辦國中」政策，各縣市無法準照辦理。到了 1995 年，因為有了「第七次全國教育會議」之決議，教育部開始研擬試辦「完全中學」的政策，而臺北縣在這波教改風潮中，率先在 1995 年即試辦完全中學，比教育部預定的時間提早了一年。參見柯雅菱（2008）。

¹³⁸ 參見《中華民國教育統計》（2003 年版）前言，頁 16。另據《中華民國教育年報》（2006 年版），完全中學校數在 2001 年度時有 61 校，2006 年度時有 67 校。

¹³⁹ 參見《臺灣教育輔導月刊》，5(1)，頁 46，1955 年 1 月。

工、農業職業教育，以及社會中心學校的實驗。¹⁴⁰

1950 年代對於職業教育的重視，應是源於《民生主義育樂兩篇補述》的思維，但尚無「分流教育」的企圖；不過，期望經由職業教育的重視導正升學主義、培養技術人才的目標，則已非常明確。

職業教育的發展，在 1960 年代開始受到高度重視；與此相關的一個議題，則是如何看待職校學生的升學需求。社會輿論與教育部當時的態度均認為應該保留，不宜放寬限制，即便要升學，亦應選擇和原來所習相近學科深造。¹⁴¹而教育部長黃季陸在 1963 年 11 月 8 日修訂職業學校課程標準委員會上，則進一步指出：職業學校的目的在配合經濟建設，培育專業人員，職校學生的升學應以進入新制夜間部，和專科學校為準。普通中學畢業生可升學大學學院，作高深學術研究；兩條路子，必須明確劃分。¹⁴²這個態度，已經具備十足的分流教育構想，但焦點是放在高等教育部份。

關於中等職業教育的規劃，一開始對於「專科」或「高職」何為重點，似乎尚未有共識。省教育廳於 1963 年度成立 4 所專科學校，但卻是將 3 所職業學校停止招生，併入專校或改制為專校。為此，行政院還特別指示，今後高職不再改併為專科，專科學校以新設為原則。¹⁴³

關於高職的發展，1966 年應是一個關鍵，背景則是為配合〈國民學校畢業生志願就學方案〉的實施。根據經合會人力資源小組¹⁴⁴的調查發現，即使就讀初職的學生仍舊傾向升學，因此建議逐年減少初職，最終則是停招；中等職業教育轉而以發展高職為主，全部縣市立職業學校改由省辦，同時應增設或改辦綜合性高級中等學校（包括發展農工及商工高級職業學校），以適應地區特殊需要（經合會人力資源小組，1966a）。

至於後期中等教育到底應發展高中或高職，在 1966 至 1967 年間也有論辯，最後確立了擴充高職的共識。鎮天錫等人（1983：83-84）當時的記錄是：

惟此一時期，由於傳統士大夫觀念的影響和升學主義的壓力，社會人士與部分政府決策人員，對於擴展中等職業教育或普通高中教育的選擇，在人力規劃分組討論時仍有不少爭辯。然而當時就業市場技術人力供需失調的情況，工業發展對於基層技術人力的需求，終使各方優先發展工業職業教育政策的看法趨於一致。

到了 1969 年，行政院核定「第五期四年經建計畫」（1969-1972），正式將「人力發展部門」列為專章，其內容之一即是規劃擴增高職及五專的入學人數，使之與高中入學人數

¹⁴⁰ 參見《臺灣教育輔導月刊》，5(2)，頁 50，1955 年 2 月。

¹⁴¹ 參見《臺灣教育輔導月刊》，「教育論壇」，9(8)，頁 2，1959 年 8 月；12(3)，頁 47，1962 年 3 月。教育部規定從 1962 年起，職校畢業生報考大專院校時，限定只能報考與原習學科性質相近的科系。但 1973 年起，高職畢業生報考大學的科系限制取消，可以任選志願報考。參見《教育與文化》，403，頁 68，1973 年 5 月。

¹⁴² 參見《教育與文化》，312、313，頁 55，1963 年 12 月。

¹⁴³ 參見《教育與文化》，314，頁 37，1964 年 1 月。

¹⁴⁴ 政府人力規劃機構與相關工作之推動，始自 1964 年經合會人力資源小組的成立；其後組織歷經演變，只具幕僚功能。1977 年經建會成立，三年後設置「人力規劃小組」，成為一級單位，並具有決策權，其成員除經建部門官員外，還包括內政部、教育部、國防部、主計處、人事行政局、青輔會等單位的副首長、次長或秘書長等。

比例達成 5:5。五專和高職，最終成爲 1960 年代學校擴充的兩大重點。綜合政府的立場，五專與高職的擴充，除了培養未來經濟建設發展所需的技術人才外，並可藉以消除社會上一般輕視職業教育的觀念；同時，五專的發展也適合青年與家長的心理，可減輕升學壓力，勿須擠向大學之門，從而緩和升學競爭的嚴重現象。¹⁴⁵

至此，一個以五專和高職爲主的技職教育體系，及其在整體學制中的重要地位，正式確立了；而藉以形成後期中等教育分流規劃的條件，也已成熟。

1967 年 5 月間，九年國教政策公佈前夕，教育部爲配合經合會人力資源小組的調查報告，改善基層技術人員嚴重缺乏，而一般大學科系畢業生已漸趨飽和的狀況，決定今後將儘量發展高職及五專；隨即於 5 月 8 日通知教育廳，今秋各省立高級中學招收的新生班級人數將不再增加，並逐年酌予減少，而應儘量增收高職學生，以配合當前經濟發展。¹⁴⁶到了年底，閻振興部長在國民黨第九屆五中全會，報告當前重大教育問題，第一項即提出「中小學畢業生升學及就業問題」。他認爲實施九年國民教育後，初中入學考試競爭即可消除，不過如未預先設法疏導，將來高中入學考試競爭必然十分激烈。因此，教育部計畫打通升學管道：「初中畢業生可以根據志願，投考高中、高職、五年制專科、師範專科、各類技藝訓練中心及高級補習學校。學生的出路既多，去勢已分，投考高中的人數自然減少。」¹⁴⁷

擴充高職、限制高中的政策，於 1966、1967 年間已然確立。隨著九年國民教育的實施，如果順應民情擴充高中教育，那麼便會使進入大學的升學瓶頸更爲惡化，並使高級專業人力更加供過於求，因此將激增的國中畢業生導入高職是必然採行的方法。至於規劃高中、高職學生人數的比例，同時依據產業的人力供需調整高職各類科的招收人數，便成爲最重要的教育政策。

從 1967 年度確定推動九年國教之後，調控高中、高職學生人數比例便成爲常態性工作。高中與高職學生比例，1966 年時是 6:4，以後歷經數個經建計畫與人力發展計畫，最終在第四期人力發展計畫確定於 10 年間轉變成 3:7（鎮天錫等，1983）。此一政策目標，提前在 1982 年度時達成。¹⁴⁸

然而，也就在 1982 年時，人力規劃單位已開始檢討 3:7 的政策目標（孫震，1990）。同時，經建會（1986:71）在〈中華民國台灣經濟建設人力發展部門中長期計畫（民國七十五年至八十九年）〉也提出：爲了增加大學對新生的選擇，以及提高職業教育與訓練所需的基礎教育背景，可酌量增加高中學生人數。

但調整分流政策的跡象，直到 1990 年代中期才更爲明朗。在《中華民國教育報告書：邁向二十一世紀的教育遠景》中，教育部（1995:63-64）指出：

根據行政院經建會的推估，從就業人口之行職業結構來看，服務業將從民國八十二年

¹⁴⁵ 參見《教育與文化》，337、338 期，頁 35，1966 年 1 月；351、352，頁 59，1967 年 3 月。

¹⁴⁶ 參見《教育與文化》，354、355，頁 62，1967 年 6 月。

¹⁴⁷ 參見《教育與文化》，360、361，頁 63，1967 年 12 月。

¹⁴⁸ 另一方面，延續分流政策思維，「六年經建計畫」（1976-1981）規劃國中畢業生之升學率以維持 60% 左右爲原則；高中教育仍定位爲大專的預備教育，繼續採行「限制量的發展，注重質的發展」政策；同時鼓勵高中兼辦職業類科，藉以減少每年高中入學人數 1,000 名，使與職校及五專入學人數最終達到 3:7。這項 3:7 的政策，到了「第八期四年經建計畫」（1982-1985）時依舊維持。

的百分之四十九·四增加至民國八十九年的百分之五十三·六，年平均增加率為百分之三·一，而農業及工業就業人口則逐年相對減少。……再從技術層次而言，高級人力及中級人力所佔比例亦將逐年增加，而基層人力則逐年減少。因此，技職教育之結構確有必要加以調整。

分流教育的調控，至此不再與升學主義的處理有任何政策上的關聯，甚至於反過來已逐漸被批判為助長升學主義的癥結之一。（參見第七章第三節）

在重新檢討高職教育政策時，教育部仿效國外綜合高中（comprehensive high school）制度，於 1996 年度展開綜合高中的試辦，當年共有 18 所學校率先參與，2000 年度達 124 所，2003 年度增為 158 所，成長率為 8.8 倍，學生人數自 6,568 人成長至 95,000 餘人，成長率為 14.5 倍（教育部技職司，2003）。¹⁴⁹

教育部推動綜合高中制度，主要原因之一在於國中應屆畢業生總數從 1993 年度至 2001 年度，不到 10 年間少掉將近 1/4，由 388,064 人降低至 30 餘萬人，國中畢業生就學率因此達到 102%；但同時間，全國高中（含完全中學）學校數從 1996 年度 217 校，到 2002 年度增為 302 校，但 2001 年度高中職缺額比例高達 25.46%，國立暨私立高中職校有 333 所，其中招生在百人以下之學校高達 25 所，招生不理想的學校中，以高職所受的衝擊最大，因此教育部認為高職已面臨重新定位及轉型的問題。另一原因，則是高等教育機會增加，2001 年度大學日間部錄取率約 65%，技專校院約 40%；平均而言，2000 年高等教育升學率，粗估約佔同年齡層 36%，預估未來升學率仍會繼續提升，此項發展促使後期中等教育的定位產生變化（教育部技職司，2003）。

教育部一方面於 2003 年起宣導強調綜合高中升學率不遜高中，更勝高職，另一方面則基於綜合高中學生能夠適性選擇、多元升學等理想，同時配合「高中職社區化」計畫，將綜合高中定位為推動核心，因此成為後期中等教育發展重大政策目標。

參、高中職社區化的推動

高中劃分學區，在九年國教實施後的 1970 年代已經有所提議，若我們回顧初中劃分學區的歷史發展來看，這樣的構想並非不可行，只是需要時間、觀念及相關條件的轉變。如同當年初中劃分學區是在 1950、60 年代「延長國教」理想下推動一般，2001 年 5 月開始啟動的「高中職社區化推動方案」也與 1990 年代以來追求「十二年國教」的理想有所關聯。

然而「高中職社區化」的推動，絕非只是為未來延長國教鋪路而已，它有眼前要落

¹⁴⁹ 教育部於 2001 年 10 月 17 日發布〈教育部補助辦理綜合高級中學課程作業規定〉，廢止〈綜合高中試辦要點〉，並於 2002 年 5 月 3 日第一次修正上述作業規定，主要目的在於明確訂定各校申請辦理或學程增調之時程，以及明確劃分各主管教育行政機關權責之所在。再者，2001 年 10 月 26 日發布〈綜合高級中學實施要點〉，並於 2002 年 5 月 30 日第一修正上述要點以配合〈綜合高級中學課程綱要〉之實行。相關作業規定與要點的發布，主要意義在於：試辦階段正式結束，鼓勵現有高中職轉型辦理綜合高中（教育部技職司，2003）。

實的目標，具體來說包含兩大部分：一、活絡高中和高職課程銜轉機制，在一合宜的地理範圍劃定下，聯合此區域內的後期中等教育機構合作形成「適性學習社區」；二、加強學校與所在社區的互動，一方面結合社區資源以提升校教育品質，二方面則是將學校服務延伸至社區居民，帶動社區學習文化，藉以形成「終身學習社區」。就升學問題的處理來看，「高中職社區化」的第一個目標最為相關，最密切的即是「建立適性入學機制」，具體工作為：¹⁵⁰

1. 研議公立大專院校提供名額予適性學習社區。
2. 推動國中畢業生就讀所在適性學習社區之高中、高職。
3. 檢討與改進高級中等教育升學管道。

在這三項工作中，最能迅速推行的是第二項，教育部為此頒布〈教育部獎勵優秀國中畢業生就讀適性學習社區高中職獎學金實施要點〉，這筆「就近入學獎學金」發放一至三年級，每學期可獲得一萬元。¹⁵¹

「高中職社區化」推動的初期，教育行政當局急於澄清兩個輿論的「誤解」：一是將之視為「學區」的劃定，二是意在消滅明星高中。從教育部的方案規劃來看，「高中職社區化」是要藉由「適性學習社區」的建立，來達成各社區教育資源的均衡化，以及各校間辦學、課程、招生等的均質化。就此而論，其範疇自然不等同於「學區化」。正因如此，教育部強調「高中職社區化」旨在創造更多有特色、高品質的高中職教學環境，俾使每一「適性學習社區」均有「明星學校」。¹⁵²順應此一政策理路，教育部中教司於 2003 年又提出所謂明星學校（優質高中）倍增的「繁星計畫」。

「高中職社區化」旨在讓各校轉型為「社區學校」，依照中教司的初步構想，未來明星高中也應逐漸轉型為「社區高中」；資優學生應該由各社區的明星學校來培養，不必再遠道跨區入學。不過，中教司關於「繁星計畫」審慎地附帶了一個但書：「如果高中職社區化無法在社區中產生新的明星學校，負擔起菁英教育發展的角色，則現有學生家長心目中的明星高中仍應維持現況」。¹⁵³

「高中職社區化」的推動，可說是繼 2000 年度招進末屆新生的〈自學方案〉之後，攸關後期中等教育辦學最為重要的方案之一。如果從歷史回顧來比對，1960 年代的〈志願就學方案〉是從「免試升學」及「學區制」雙管齊下，而自 1990 年起實施的〈自學方案〉，則只就「免試升學」入手；不過，當〈自學方案〉波折不斷之餘，「免試升學」理想暫時無法實現，就升學問題的處理而言，〈多元入學方案〉接手，轉而由入學管道多元化，並搭配「高中學科能力測驗」、「國中基本學力測驗」來進行改革。至於「高中職社區化」的推動，可說是在〈多元入學方案〉的基礎上，以「社區化」的概念來落實「就近入學」與「齊一學校水準」的目標，單就這部分而言，其實還是具有「學區制」意味的。

¹⁵⁰ 參見〈九十二學年度高中職社區化推動工作計畫〉，教育部台技(一)字第 0920082024 號，2003 年 5 月 30 日發布。2007 年 3 月 4 日，取自教育部「高中職社區化資訊網」
http://www.comm.npust.edu.tw/news/bulletin_view.asp?checkid=9

¹⁵¹ 此法令於 2003 年 5 月 2 日，以教育部台技(一)字第 0920055026 號令發布。同年 11 月 19 日以教育部台技(一)字第 0920170046 號令修正發布。2007 年 3 月 4 日取自「教育部全球資訊網」
http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/SECRETARY/EDU0835001/92publicnews/9206/01.htm

¹⁵² 參見教育部或臺北市政府教育局「高中職社區化」相關網站所載的宣導資料。

¹⁵³ 參見 2003.7.20 教育部〈回應「重建教育宣言」：終結教改亂象、追求優質教育訴求〉。2007 年 3 月 4 日取自「臺中市政府教育局網站」<http://www.tceb.edu.tw/WEB/main/file/edu1.doc>

「高中職社區化」也與 1990 年代推動完全中學的精神相契，主要策略皆在於獎勵優秀國中畢業生就近升學，與優先分配名額給學區內的國中畢業生，以直升或推薦方式入學。由此看來，「高中職社區化」可說是後期中等教育改革的關鍵，具備整合綜合中學、完全中學、高中職多元入學，乃至未來十二國教推動的政策機能。

「高中職社區化」方案 2001 年度正式推動之初，有 95 所參與；2002 年度，則有 295 所公私立高中、178 所公私立高職參與，其中臺北市參與學校已佔全體的 83.6%，臺灣省部分則高達 98%（周祝瑛，2003）。在巨額經費補助之下，即使各地所謂「明星高中」也紛紛參與到「適性學習社區」，在招生、課程、資源三方面進行「社區化」。¹⁵⁴

¹⁵⁴ 招生「社區化」，主要是讓社區內的國中畢業生就近入學；學校課程「社區化」，係指學校課程發展應具有社區特色；學校資源「社區化」，係指學校應與社區雙向交流，培養生命共同體意識（方琇瑩，2000；秦夢群，2006；楊思偉，2000）。

本章小結

六十年間政府理解及處理「升學主義」問題的取向，有兩個重要角度：

1. 在復國建國使命下，定位「升學主義」是傳統「傳統士大夫觀念」作祟，對策是加強訓育與生活教育，以及職業教育和技術教育。前者與思想管控息息相關，後者則經由經建計畫思維，建構分流教育體制，管控分配教育資源和機會。
2. 基於教育理想的實踐，將各種因升學競爭所導致的「反教育」現象定位為「升學主義」問題，設法加以禁止或疏導。

至於相關政策的推動，可歸納為三個層面來探究：

在「學校教育實施的要求」上，訓育與生活教育的加強、課程的修訂、補習的規範、教師風氣的策進、編班方式的調整、測驗與輔導制度的引進等，儘管各個要項的內涵或重點多有變更，但藉以消除升學主義的意圖迄今未變。比較而言，教師風氣的策進用以對付升學主義，其階段性的特色最明顯，大約在 1980 年代已「功成身退」。對於補習班的規範，相關法令在 1970 年代大致已經確定。編班方式的變動最具戲劇性，但 2005 年已確定全面實施「常態編班」。其餘三要項則屬於校務中的核心工作，隨時代變遷之改革應會持續。

在「升學政策的遞嬗」上，政府於持續擴充中、高等教育機會的同時，一直希望藉由聯招考試制度的變革、入學考試命題的改進，乃至曾經大力推動「免試升學」，試圖緩和或消弭升學競爭。「免試升學」被視為最具關鍵性，但其與整體教育行政或學制的關連甚大，可謂「牽一髮動全身」，目前關於「延長十二年國教」之討論暫未有「免試」規劃。

在「辦學政策的調整」上，政府主要專注於學制規劃的改革，重要者包括：「省辦高中、縣市辦初中」制度的變革、分流教育的調控，以及晚近「高中職社區化」的推動等。藉由辦學政策來處置升學主義，數十年間的大方向是「延長國民教育」及「推動分流教育」，兩者間又有緊密關連。1990 年代中期之後，「分流教育」漸趨式微，「省辦高中、縣市辦國中」政策在積極擴充、均衡分佈普通高中的大前提下放棄，「高中職社區化」幾乎成為晚近中等教育政策的總方針，並且肩負為「延長十二年國教」奠基的任務。

總體而言，政府處理升學主義的對策，最終面臨的挑戰是中等教育階段學校教育品質的齊一與提升、優質學校均衡分佈，以及升學招生和考試制度的改革等三大課題，而這三大課題其實也正是國家教育發展必須重視的核心工作。換言之，雖然本章焦點在於政府針對升學主義之理解與處置，但探究這些被政府宣稱具備消弭升學主義效果的政策，其實亦可從中掌握數十年間重要教育政策發展的梗概。

