

世界初等教育改革動向

中華民國比較教育學會主編

止
初等教育改革動向

中華民國比較教育學會主編
幼獅文化事業公司印行



行政院新聞局核准登記證局版臺業字第〇三號

主編者：中華民國比較教育學會

出版者：幼獅文化事業公司

發行人：胡執

臺北市重慶南路一段66之1號三樓

臺北市漢中街五十一號

郵政劃撥〇〇〇二七三七—三號

印刷者：嘉利印刷有限公司

台北市環河南路2段125巷7弄8號

基本定價：三元二角

中華民國六十九年十二月出版

中華民國七十四年五月再版

序

在各國教育史上，初等教育的性質已有顯著的改變：在傳統社會中，初等教育是低社會地位家庭子弟所接受的教育，初等教育與私人教育或高社會地位家庭子弟所接受的教育，適成一顯著之對照。在現代社會中，初等教育已成爲全民所共同接受的教育，因此，初等教育中的組成分子來自社會各階層，課程、教材、與教法乃必須適應不同教育對象的需要。就制度而言，初等教育不僅成爲全民共同接受的基本教育，同時也成爲全民中等教育的準備。

以目前中華民國的初等教育爲例，在學的學生已占其年齡組合人口的百分之九十九·七。其課程、教材、教法的革新，成爲必然的趨勢。初等教育與中等教育、學前教育的聯繫溝通，也成爲重要的課題。若欲有所改革，其他國家的比較性資料，可以提供重要的參考。本書的編印，主要的目的即在於此。本書各章的著者各就專長，論述我國、美國、西德、日本、蘇俄、瑞士等國的初等教育制度與內容、範圍雖未遍及各主要國家，但各章著者撰寫的觀點及深度，已甚客觀及透澈，專家議論，深具參考價值。

中華民國比較教育學會自民國六十三年成立以來，業經六載。其間曾先後出版世界教育改革動向，世界高等教育改革動向，世界中等教育改革動向等專書。本書爲上列專刊的延續，目前本會也正

邀請專家學者撰稿，編印世界師範教育改革動向一書。比較教育學會希望此類專刊的印行，有助於讀者對於世界各國教育的了解，也希望它有助於教育改革的決策及比較教育的學術研究。

本書的編印承初等教育的學者專家熱心執筆，謹致最高的敬意。本會總幹事師大教授楊國賜博士自始至終擔任催稿及編輯工作，極為辛勞，亦併致謝忱。

中華民國比較教育學會理事長 林清江

民國六十九年十月二十八日

目

序	.....	一
一、我國初等教育改革動向	.....	毛連煜.....一
二、美國小學科學教育改革動向	.....	陳建勳.....一五
三、西德初等教育的現況與發展動向	.....	詹棟樑.....五三
四、德國初等教育之現況及其改革動向	.....	許智偉.....八三
五、日本義務教育改革動向	.....	方炎明.....一〇九
六、日本初等教育動向	.....	何清欽.....一八五
七、中日小學教育發展趨勢之比較	.....	王家通.....二二一
八、蘇俄初等教育現狀與改革動向	.....	徐南號.....二五三
九、瑞士初等教育的現況與發展動向	.....	詹棟樑.....二七一
十、世界主要國家小學課程之比較研究	.....	黃振隆.....三二一
十一、皮亞傑的認知發展理論及其在初等教育上的啓示	.....	王文科.....三七五

我國初等教育改革動向

毛連溫

一、前言

我國學制系統一向分成高等教育、中等教育、初等教育、及學前教育等階段，實施九年國民教育以後，前期中等教育（即中等教育階段前三年）與初等教育合稱國民教育。於是在教育部公佈的「中華民國教育統計」中將整個學制系統劃分成高等教育、高級中等教育、國民教育及學前教育等四個階段，已無初等教育一詞存在。唯依據國民教育法第三條規定，「國民教育分爲二階段，前六年爲國民小學教育，後三年爲國民中學教育。」本文就現況討論初等教育，自以國民小學階段之教育較爲妥當，唯國民教育之實施，已成整體而難於劃分，故在討論本文時，難免涉及國民中學階段之教育，特此申明。

我國國民教育延長爲九年之後，迄今已屆滿十二年。十二年來，全體教育工作同仁恪遵先總統蔣公「實施九年國民教育，乃在培植現代國民，提高其精神與體力、品德與智能、增進其明禮尚義、崇法務實與互助合作、愛國保種的基礎。……九年制國民教育亦非徒爲教育時間的延長，就學機會的普及與均等，更重要的是國民教育內容的充實與改進。」之遺訓，努力不懈，目前已獲致初步成效。

惟教育事業，必須配合時代進步加以修正，才能培養符合現代化生活之國民，且國民教育屬非選擇性教育，產生的問題也最爲錯綜複雜，必須依據現況，檢討改進，才能健全教育基礎，以固國本。茲分別說明現況及改革動向於後：

二、現況概述

(一)教育機會之普及與均等：

1. 設校增班，普及國民教育：自臺灣光復後，國民小學學生人數逐年增加，自民國三十九年的九十一萬增至民國五十七年的二百三十八萬達最高峯，以後因家庭計劃成功而逐年減少，但學校數與班級數仍然有增無減。民國五十六年，國民小學共有二、二〇八所。延長九年國教之後，該年度（民國五十七年）增設卅六所。至民國六十九年，全部國民小學校數爲二四二一所。增加率爲百分之九·六。班級數方面，十二年來增加五、二〇五班，增加率爲百分之一·五二，以普及國民教育設施。

2. 增設小型學校，便利兒童就學，以提高就學率：民國五十六年，十班以下的國民小學有五七六所，至民國六十九年，十二班以下的國民小學有一一二六所。就學生數言，民國五十六年國民小學學生數少於五百名者有七二九校。至民國六十九年，國民小學學生數少於三百名者達六九二校。由於小型學校的設立，使兒童可以就近入學，易於達成普及教育之目標。

3. 對於清寒學生，免費供應其教科書，減免課業費，並設置獎學金以資助其就學，提高學童就學

率：政府遷臺之初（民國三十九年）國民小學學齡兒童就學率為百分之七九・九八，至民國五十六年已達百分之九七・五二。目前（民國六十九年）又升高到百分之九九・六八。國民小學畢業生入國民中學比例在民國三十九年為百分之三一・九九，民國五十六年為六二・七九，目前（民國六十九年）已高達百分之九六・四〇。可知國民教育已相當普及。

4. 專款補助貧瘠縣份教育經費，以齊一教育水準，提高兒童就學率：澎湖、臺東等地方財源較為匱乏之地區，由省府予以補助，以平衡地方預算，有助於學童就學率之提高，民國五十七年屏東縣國民小學學童就學率為百分之九二・六四，國民小學畢業生升入國民中學之比率為百分之七〇・三八。至民國六十八年，該縣學齡兒童就學率已提高到百分之九九・五一。而國民小學畢業生升入國民中學之比率也提高到百分之九四・一四。臺東、花蓮、嘉義等地區在學齡就學率方面也有顯著提高。

5. 加強學校與家庭之聯繫，以減低中途離校率：民國六十七年國民小學中途離校學生達三〇、四九八人。至民國六十八年國民小學中途離校學生減至一三、二五一人。

6. 辦理國民補習教育，增加失學民衆受教機會：各國民中小學依補習教育法之規定，視地方失學民衆實際需要設置國民補習學校，辦理國民補習教育，免收學費，使未受完國民教育之失學國民，有完成國民教育之機會，現有學生四三、七四五人。

7. 發展特殊教育，輔導傷殘兒童就學：實施九年國教之前，多數殘障兒童，失學在家，無機會進入學校接受教育。實施九年國民教育之後，九年國民教育實施條例明定有關實施特殊教育條文，因此，政府便積極規劃發展特殊兒童教育。在視覺障礙兒童教育方面，除設有啓明學校招收盲生外，並

實施盲生混合教育計劃，增加盲生受教機會。在聽覺障礙兒童及肢體傷殘兒童教育方面，除設置特殊學校施教外，另設特殊班教育之。對於智能不足兒童則設啓智班、益智班、或資源教室等施教。此外，尚有不少特殊兒童混合於普通班級中，由級任老師教導之。

(二)教育內容的充實與改進

1. 制訂「國民教育法」及其相關法令：「國民學校法」及其相關法令，自民國卅三年起，陸續公布以來，歷經三十餘年，由於社會變遷，許多條文已不合時宜，適用困難。民國五十七年實施九年國民教育之初，爲應需要，特頒「九年國民教育實施條例」及其施行細則，惟該條例係屬臨時性質，而國民教育又爲國家最根本之基礎教育，不可無適用法令以資遵循。因而訂定「國民教育法」，經立法院三讀通過，於民國六十八年五月奉 總統令公布施行。爲配合國民教育法之實施，同時制定「國民教育法施行細則」、「強迫入學條例」、「課程標準」、「國民小學及國民中學班級編制及員額設置標準」、「國民小學及國民中學教師甄選、儲訓及遷調辦法」、及「國民小學及國民中學特殊教育推行辦法」等，以爲辦理國民教育之依據。

2. 重視民族精神教育、人格教育及生活教育，以培養五育均衡發展之健全國民：是故，國民教育法第七條明定「國民小學及國民中學之課程，採九年一貫制，應以民族精神教育及國民生活教育爲中心。」最近又公布「公民教育實施方案」以加強實施民族教育及愛國教育。

3. 提高教師素質：教育內容之改進，首在提高教師素質，有良好的老師，才有優秀的下一代。光復之初，由於師資缺乏，故進用不少未受專業訓練之教師，同時，晚近教育趨勢，國民小學師資已提

高到專科以上，故自民國五十年起，將師範學校改制爲師範專科學校，並開設專班，供未受專業訓練之教師在職進修，使過去初中或簡師畢業之教師，得經進修而完成師範教育，甚至進修到專科程度。自六十九學年度起，師大師院及教育學院開放夜間部及進修部等供國小教師及國中未具大學畢業資格之教師進修，以提高國民中小學師資至大學程度。同時，師大、師院及教育學院各研究所也利用暑期辦理各種進修碩士學位班，使國中教師具有大學畢業資格者得進入研究所進修。就國民小學師資言，民國六十三年師範學校以上程底者僅四七、七、三人，佔全體教師的百分之七七、五六。到民國六十八年，師範學校以上畢業之教師共六三、〇六二人，佔百分之九二、一八。若就師專以上程底而言，共有五四、六一九人，佔全體國小教師的百分之七九、八四。教師素質的提高，有助於教育水準的提高。

4. 改進課程教材及教學法：爲配合實施九年國民教育，貫徹國民教育課程九年一貫之精神，於民國五十七年修訂國民小學課程標準，但因修訂匆促，疏漏之處，在所難免，乃指定全國國民小學九六年所進行實驗研究工作，根據實驗結果，於民國六十四年再度修訂，經三年之實驗研究，自民國六十七年起，除國語、社會、自然、數學等科採逐年試用修訂與逐年實施方式外，其餘均全面實施。爲溝通編輯委員與教師之意見，以師專爲單位，逐年調訓任課教師，六年內，每位教師均須參加新課程研習。其次，爲增進教學效果，除教科書外，同時供應教學指引，習作及教具。如此，教師不但可參考教學指引，利用教具教學，並可指導學生以習作簿學習。

5. 辦理發展與改進國民教育五年計劃，以改善學校環境，保障學童安全與健康：自政府遷臺以

來，極力推展教育，尤以國民教育發展最爲迅速，故學校建築設備，多屬因陋就簡。蔣總統經國先生於行政院院長任內，鑑於國民教育設施之不足及學童安全健康之重要，乃指示教育部於三年內完成發展與改進國民教育計劃，經擇定(1)改進危險教室，(2)改善照明設備(3)更新課桌椅，(4)更新粉板，(5)改善廚房，(6)改善廁所，(7)改善給水設備，(8)充實體育設備等八項。臺北市已能如期完成，臺灣省限於數量之龐大及經費之短絀，乃報請行政院核轉延長爲五年。五年來共改建危險教室一五、〇七一間，改善教室照明八〇、三三二間，更新課桌椅六九一、一四八套，更新粉板一八、五五四塊，改善廚房二、二一三棟，改善廁所七、二一五棟，改善給水設備二、七九三校及充實體育設備一、八九五校。五年計劃完成後，學校環境煥然一新，學童安全與健康獲得適應保障。

6. 減少班級人數，提高教學效果：就每班平均學生人數及每班最高學生人數言，每年已逐漸降低。民國五十七年，國民小學每班約五十六人，目前每班不超過五十人，平均每班人數亦由每班五一・九九人減至每班四五・二七人。

7. 提高教師編制，增進教育功能：民國三十九年，國民小學每班教師約一人，鑑於教師負擔之繁重，故逐年提高教師編制，至民國五十七年已達每班一・一二人。目前又提高到一・二九人。臺灣省六班以下學校及臺北市、高雄市、金馬地區每班教師編制已達一・五之標準。

8. 重視體育活動，增進學童健康：自民國五十七年實施九年國民教育以來，一方面減輕學生課業負擔，一方面加強體育教學，學童身高、體重因而增加不少。以十二歲組言，男生平均身高增加二・五四公分，女生增加一・八六公分。男生體重增加一・五六公斤，女生增加二・二一公斤。

9. 健全國民教育人事制度：爲改善教育風氣，提高教師水準，特訂定「國民中小學教育人事改進要點」，規定各校教師缺額，除師範院校應屆畢業生外，一律須經甄試方可任用，代理教師及長期代課教師亦然，學校教育行政人員（校長、主任等）亦需經由甄選、儲訓等程序方可任用。各縣間及縣（市）內教師遷調亦需透過介聘或協調等手續，以建立超然教育人事制度，安定教師心理，發揮專業精神。

10. 建立國民中小學評鑑制度，輔導正常教學：自實施九年國民教育以來，除黃昆輝教授曾就國民中學辦理成效加以評估外，其他尙乏系統評鑑資料，故由教育部約集專家學者研討評鑑辦法、評鑑手冊，由國民中學首先開始實施，然後再擴展至國民小學。依評鑑辦法之規定，評鑑工作由縣市或直轄市辦理之，由縣市教育局有關課長、督學及專家學者組成評鑑小組評鑑之，評鑑方式包括自我評鑑、交互評鑑及小組評鑑。評鑑內容包括方針目標、行政管理、課程教學、人員素質、校舍設備、訓育實施及輔導活動等。藉以了解學校現況，供爲各校擬定發展計劃及督學輔導正常教學之依據。

11. 加強基礎科學及科技教育：科學教育必須從小學或幼稚園開始，教育部除繼續自然及數學課程實驗外，並積極採取下列若干措施：

- (1) 指定幼稚園實驗研究辦理幼兒科學教育之方式，以爲推廣實施之參考。
- (2) 加強國民中小學青少年科學研習。
- (3) 辦理國民中小學數學及自然科學優異學生實驗班，以利培養。
- (4) 建立數學科學資優學生研習制度，由學校之研習到縣（市）政府之研習，而達各大學辦理之研

習，經由觀察輔導，發現真正科學資優學生，並予以適當之輔導。

(5)辦理科學及工藝教師在職訓練，由大專或縣市輔導團辦理，共同研究教學改進事宜。

(6)辦理輔導具有工藝性向學生計劃，分別指定臺北市的大同、萬華、苗栗縣的三義、彰化縣的溪頭、臺南縣的麻豆、高雄市的前鎮及屏東縣的大同等國中辦理，使具有工藝性向之學生得以獲得適當之輔導，便於升學或就業。

(7)編製科學性向測驗及工藝性向測驗，便於甄別科學資優及具有工藝性向之學生。

(8)編印青少年科學讀物，一則便利國民中小學學生閱讀，再則供教師教學參考之用。

12.辦理特殊兒童教育，我國自實施九年國民教育以來，便積極發展特殊兒童教育。目前除公立啓明學校三所、啓聰學校四所、仁愛一所、啓智學校一所外，許多私立教養院也收容不少特殊兒童。惟目前趨勢，已逐漸由隔離制朝向混合制，是故盲生混合教育計劃共有盲生七百餘人。國中小智能不足兒童特殊班共三、六二人，肢障班三七八人、啓聰班共二一人。此外，對於資賦優異及特殊才能兒童（包括音樂、美術、體育等）亦擬訂計劃，積極予以培養。

三、改革動向

綜上所述，可知國民教育實施十餘年來，已有相當成效。惟值得檢討改進之處尚多，茲舉數端，以說明我國初等教育改革動向：

(一)擴充並切實實現國民教育目標：我國初等教育目標，原以智、德、體三者爲主。實施九年國教後，增列羣育。國民教育法公布後，再增加美育，故當前初等教育階段的國民教育，依國民教育法第一條規定，乃在培養德、智、體、羣、美五育均衡發展之健全國民。此目標與世界各國初等教育目標相近。例如：美國強調公民教育之實施，培養具有自治精神與自我指導能力之公民。英國則在培養身體健康、精神活潑……智能雙全之國民。義大利的初等教育目標，在培養心胸開闊、工作認真，並竭誠爲國服務的公民。比較各國初等教育目標，都在培養健全國民，但健全國民之要項則有所不同。我國乃以德、智、體、羣、美五育均衡發展爲要件。較之世界各國，則較爲周延、充實。惟在實施上，容有值得加以檢討之處。就德育言，我國國人一向重視私德，講求修身、齊家，而忽略了治國、平天下的公德陶冶，是故，小之於環境髒亂、交通違規、衛生欠佳等，大之於國家觀念與民族意識之淡薄，都有待繼續加強。就智育言，目前我國國民小學學科程度，高於美國小學學生遠甚，但智育的內涵，並不只是學科成績，他如思考、推理、評鑑、判斷、分析、綜合、應用等認知能力的發展都是非常重要的，而這些方面却是我國目前國民小學教育中最感缺乏的。因此，必須改進教師教學方法及評量方式，以激發兒童智能，使成爲能思考、辨是非的好國民。就體育言，近年來，國民小學體育教學及活動已趨正常，國民體力與健康益形增進。惟目前體育活動，仍較重視技能訓練與比賽，因而往往忽視了體育教學的目的，如何促進兒童動作發展、如何藉體育增進智育、德育及羣育，都有待繼續努力。就羣育言，目前國民小學強調羣育訓練、培養團體精神，惟在幼童軍教育及團體活動方面似嫌不足。今後應加強幼童軍教育及團體活動。就美育言，培養學生高尚情操與美的人生觀乃是美育之理想。

境界，也是我國古聖先賢之教育理想。近年來，由於社會變遷，注重現實生活及實利環境，以致忽視美育活動，今後除加強音樂、美術等藝能活動外，尤其注重在各科教學中強化美育功能。總之，今日國民小學雖較過去重視均衡發展，但因受傳統思想之影響，家長與教師仍重視智育之培養，今後應積極加強五育均衡發展之各項措施，認識五育之連環性與交互性，以培養兒童健全的「全人」人格。

(二) 致力實現國民教育全民化之理想：初等教育階段的國民教育是為全民而設的。政府自遷臺以來，便致力提高就學率，使全體國民皆能接受國民教育，已逾學齡未受國民教育者，可受國民補習教育。欲達成初等教育全民化之目標，必須實施強迫性及免費性教育。就強迫性言，目前世界各國實施強迫教育約可分為三類：即極權式、民主式與折衷式。採極權式者，如南斯拉夫一九五八年普通教育法規定七至十五歲之學齡兒童有受小學教育之義務。採民主方式者如美國規定下列情況可免強迫入學：(1) 身心有缺陷者，(2) 曾在家庭或私立學校受教者，(3) 兒童家長距離學校過遠者，(4) 必須從事工作者。採折衷制者如以色列一九五三年強迫教育法規定：「兒童家長有責任確保兒童及青年依法接受認可的學校實施之教育。」我國於民國三十三年公布強迫入學條例，該條例係採極權式與民主式強迫教育精神，故第十一條規定：「學齡兒童如因痼疾或肢體殘廢經指定醫生證明不堪入學者……得准其免學。」該條例第八條又規定不送子女入學者應受罰款之規定。唯此規定並未加以執行，而我國學童就學率却依然繼續提高而達目前的百分之九九·六八。自國民教育法公布後，我國國民教育又進入一個新的境界，強迫入學條例自應加以修訂。此次修正，宜朝民主化方向努力，其重點不在於處罰，而在於如何排除兒童就學的障礙。目前學童就學可能有下列幾項障礙：(1) 住家離學校太遠，無法每天上

學，致輟學在家，(2)家庭貧困，必須留家幫忙家事，(3)特殊兒童、無法適應學校生活，(4)功課太深或太重，學生無法學習致中途離校。爲排除這些障礙，實施強迫教育必須採取下列措施：(1)增設分校分班，使兒童得於就近入學，若有困難，亦應在適當學校興建宿舍，以解決通學問題。(2)實施家庭補助制度，以解決其家庭生活問題。(3)多辦幼稚園及托兒所，使父母親可以專心工作，賺取生活費用。(4)加強辦理特殊教育，以適應特殊兒童之需要。(5)修訂課程標準，減輕課業負擔，便於學生學習。(6)加強辦理國民中小學補習學校，使中途輟學學生得受完國民教育。

就免費教育言，世界各國實施免費教育之程度不一，視各國財力而定，少則如免納學費，多者如提供交通、午餐，甚至給予家庭經濟補助。我國國民小學目前僅做到免納學費，對於貧窮學生免費提供獎學金及午餐。今後視國家財力情況，應逐步走向免費供應書籍、交通工具及午餐等。尤其在可能情況下實施家庭補助制度。如此，方可達成初等教育全民化之目標。

(三)力求國民教育機會均等化。我國憲法第一五九條明定「國民受教育之機會一律平等」。新訂國民教育法第二條也規定「凡六歲至十五歲之國民應受國民教育」。可知我國一向重視教育機會均等之原則，且努力執行之。唯教育機會均等之內涵，根據美國聯邦教育署於一九六〇發表的柯曼報告（又稱教育機會平等報告），應包括下列四項：(1)提供所有兒童免費教育至某一階段，(2)無論學生社會背景如何，一律提供他們共同課程，(3)不論兒童身分如何，應進同一類型學校，(4)同一區域內的教育機會要絕對平等。我國初等教育已徹底實現上述柯曼報告中的二、三兩項，至於第一項，只要財力許可亦無困難。最不容易實現的是第四項。今後應努力的重點是：(1)齊一各校水準，使學生可以受同水準