

第三章 輿論與九年國教的實施



第一節 九年國教實施之背景

1960年代的臺灣教育改革，因國內外局勢的變化，而邁入一個新的階段。就國內情勢而言，經濟發展和社會輿論的推波助瀾；加上國外新觀念的輸入¹及國際組織的推動，²使得義務教育的延長成為廣泛討論的話題。九年國教的正式實施，不僅使臺灣教育，產生很大的變化，對臺灣的經濟、政治、社會及國防都產生不同程度的影響。而九年國教的實施牽涉廣泛，需動員龐大的人力、物力、財力；同時，更要解決土地、校舍、師資、設備等問題，從宣布籌辦到正式開學僅花一年時間準備。本節擬探討九年國教實施的背景。

關於九年國教實施的背景，據方炎明主編的《九年國民教育實施二十年》³一書提到之重點，略可分為以下幾點：

一、世界潮流的趨勢

第二次世界大戰後，世界各國競相發展國民教育，以充實國力。國民教育不

¹ 1960年薛爾茲(T.W. Schultz)教授提出「人力投資」說法，主張人力素質的改善是促進一國經濟成長的主因—摘自高希均，教育經濟學導論，《教育經濟學論文集》，台北：聯經出版事業公司，1977年1月，頁8。

1962年日本文部省提出《教育白皮書—日本之成長與教育》，以歷史的角度從教育投資的觀點來闡明教育與經濟發展的關係。- 摘自日本文部省調查局著，林本、施金池譯：《日本之成長與教育—教育之展開與經濟之發達》，台北：臺灣開明書店，1963年10月，前言，頁1。

² 聯合國教育組織在1959年12月在巴基斯坦首都喀拉蚩召開亞洲地區的基本教育會議，擬定為期20年之教育改進計劃，亦即所謂「喀拉蚩計劃」(Karachi plan)，該計劃之主要目標在協助亞洲地區15個國家的義務教育於20年內至少延長7年。--摘自彭駕驛，喀拉蚩計劃與我國國民教育，《臺灣教育輔導月刊》，第16卷第1期，1966年1月，頁22。

³ 方炎明主編，《九年國民教育實施二十年》，臺北市：教育部國民教育司，1988年，頁11-19。

僅能提高國民的知能水準，健全國民的體格，更能提高國民的精神，加強國家的力量；因此世界各國不惜大量投資於國民教育。茲列舉若干主要國家的國民教育發展情形於下：

1876 年英國國會通過小學教育強迫法案，規定 5 歲至 10 歲的兒童須接受義務教育。1918 年國會通過費休法案(Fisher Act)，延長義務教育年限為 9 年。1944 年國會通過議案，延長義務教育年限為 10 年，迨 1972 年又延長義務教育年限至 11 年(即 5 歲至 16 歲)，16 歲以後，離校就業的青少年仍需接受部分時間的補習教育，至 18 歲為止。

1882 年法國實施強迫教育，規定義務教育年限為 7 年。1936 年國會通過議案，延長義務教育為 8 年，而以八年制小學為實施義務教育的機關。小學畢業後，就業者須接受部分時間的補習教育，至 18 歲為止。1947 年，法國國會通過義務教育年限延長為 12 年，但因經費與師資困難而未能實現。1959 年，法國政府公布實施 10 年義務教育，義務教育可到 16 歲。

1736 年德國頒布「普通教育令」，規定 5 至 13 歲的兒童，必須接受強迫教育，並且規定各鄉鎮設立小學校。1919 年，德國聯邦憲法規定義務教育年限為 8 年，已受完義務教育、年齡在 18 歲以下青少年，尚須接受部分時間的職業補習教育。第二次世界大戰後，西德各邦大部分已將義務教育年限延長為 9 年或 10 年，至 15 歲或 16 歲為止。

1886 年日本開始實施義務教育，最初年限為 4 年。1907 年，延長為 6 年。

第二次世界大戰後，日本改革教育，1947年延長義務教育年限為9年，實施義務教育的機關為小學校及中學校，實施效果相當良好。

美國各州頒布義務教育法令先後不一，義務教育年限也互有出入。1852年，麻薩諸塞州頒布義務教育法令，規定8至14歲的兒童，每年必受12週以上的教育。其後，各州相繼頒布強迫教育法令。迨至1920年代，各州大多訂有強迫入學的規定。其義務教育年限之長短，常視各州的財力及人民對於教育重視程度而定，各州並不一致，大約為9年至12年不等。而18歲以下的青少年就業前，則須受部分時間的職業補習教育。

由上可知，先進各國都十分重視國民義務教育，第二次世界大戰後，義務教育年限已延長為9-12年。當時臺灣急欲跟上世界的腳步，當然無法自外於世界的潮流。

二、現代社會的需求

九年國教的實施，是根據社會的需要而產生的。就當時臺灣的社會觀之，之所以必須延長國教的因素，可分為幾個層面探究。

首先，隨著經濟發展，國民生活逐漸富足，原有的知能和生活方式已不敷所需，因此藉由教育提高自身的知識和能力，成為國民迫切的需要。例如1960年代的臺灣農村，已不再是不識字的農民即可經營。「耕者有其田」政策推行成功之後，農耕工具普遍機械化，舉凡機械工具操作、品種的改良，土壤肥料的使用等，都需要具有知識基礎。除農業外，其他如山林、畜牧、漁業、果產、花卉等，

也都需要知識與能力；加上工業逐漸發達，各個工廠需才甚殷，但此類人力須具備基本的知識與技術，已非國小畢業生所能勝任，需要更長的國民教育來加以培養，因此延長國民教育以提升國民的知識水準，顯然勢在必行。

此外，就政治、國防的需求而言，國家需要賢能的人才從政，賢能人才需從基礎的國民教育開始培養；同時，政府要推行地方自治，建立法治社會，就必須全體國民具備政治修養，擁有行使政權的能力、良好的公民道德和生活習慣、奉公守法與互助合作的精神，這些美德都是靠較長期的國民教育培養，才能有所成效；人民接受較高的教育，才能順利行使四權，選賢與能，促進政治清明；教育的力量被視為能激勵國民意志、發揚民族精神、培養愛國觀念、完成國民心理建設等，加以軍事科學日有進步，新武器的使用需較高的教育才能勝任，故國教之延長實有其必要性。

就兒童身心發展而言，1960年代由於經濟水準提高，國校畢業生大多選擇志願升學，而原來的初中容量有限，造成嚴重的升學競爭和惡性補習問題。兒童為了升學，不惜犧牲一切活動，身心健康受到戕害；同時，青少年的就業也成一大問題，由於工商業的發達，很多工作，必須有較高知能才能勝任，小學畢業才12、13歲，所擁有之知能不足，且身心發育未成熟，甚難找到合適的工作，許多孩子常因無事可做在外遊蕩，形成嚴重的青少年問題。故實施九年國民教育，可使學校教育正常化，保障兒童身心健康的發展；而接受較長的教育，提高知識能力，方有就業的機會，對於社會秩序的安定也產生很大的力量。

綜上可知，為了國家的發展、民族的健康、農村的進步、工業的發達、政治的革新、青少年成長等，政府應該積極推行九年國民教育。

三、學者專家之建議

1957年8月臺灣師範大學教授林本應中國教育學會之邀請，講演「國校畢業免試升學問題」，深入剖析國校畢業生升學問題，以及因升學競爭而產生的惡性補習問題。1958年2月，林本進而發表「我國義務教育期限應否即予延長」一文，表示照聯合國文教組織之議定原則，凡義務學齡學童就學率已達75%之地區，即須考慮義務教育年限之延長。此種情形適足以構成延長義務教育年限之條件，其必須考慮延長，已無徘徊顧瞻之餘地。⁴認為我國已具備延長義務教育年限之條件，必須立即考慮延長。

1960年中國教育學會出版義務教育專刊。鄧萃英主張延長義教年限為九年，以解決社會上的不良少年問題及國民學校五、六年級的惡性補習問題。⁵蔣建白更強調：「延長教育年期，已為世界各國一致的願望，並在努力達成此一願望。各國的歷史背景，社會環境，政治制度和經濟實況容有不同，但此一迫切需要，則無人可以否認。」⁶又說：「目前小學畢業生，絕大多數希望升學，家長更希望其子女能夠升學，平心而論，此種希望實有其事實上的需要。十三歲畢業的兒童，就知識說，所知幾何？就其體能說，十二、三歲兒童，正在青年初期發育階

⁴林本，我國義務教育期限應否即予延長，《臺灣教育輔導月刊》第8卷第2期，1958年2月15日，頁3-4。

⁵鄧萃英，緒論，中國教育學會年刊《義務教育研究》，臺北市：正中書局，1961年，頁11。

⁶蔣建白，我國延長義務教育年期的展望，中國教育學會年刊《義務教育研究》，臺北市：正中書局，1961年，頁224。

段，能力有限，給予繼續學習的機會，即所以充實其知能，擴大其生活經驗，養成其優良習慣，為做人做事的準備。現在小學因升學競爭，竟分為升學組與不升學組，不升學的聽其自然，水準低落，完全失去國民教育的意義。正本清源，仍在疏導。疏導之方法有二：一、先辦志願升學，使小學畢業生之志願升學者均有機會入學，則國民學校教育可納入正軌，不致變質，而惡性補習亦可自然消除。二、延長義務教育年期為九年，使初中教育亦為義務教育。」⁷

第四次全國教育會議召開時，中國教育學會更提請政府：「從速擬其延長臺灣省義務教育年限計，積極分期實施，以適應社會需要，訓練健全國民，增強建國力量案」。由上可知，延長義務教育年限政策實已在弦上。

四、教育必然的發展

1967年，學齡兒童就學率已達到96%，可說已達到飽和狀態。但是，據1962學年度統計，國校畢業生升學率僅為52.3%，亦即是能升入初中者僅占半數，以致形成激烈的升學競爭，產生惡性補習的怪現象。延長義務教育年限乃是順應此一教育趨勢自然的發展。

加以國校畢業生問題甚多，例如(一)學生畢業年齡太小，離校後不能升學，無法就業，流浪街頭，薰染惡習，甚至墮落而淪為太保流氓，釀成嚴重的社會問題。(二)初級中學雖年有增加，但容量仍有限，致使許多國校畢業生志願升學者無法如願，導致升學競爭激烈，產生教育上種種反常現象。(三)現代社會生活日

⁷蔣建白，我國延長義務教育年期的展望，中國教育學會年刊《義務教育研究》，臺北市：正中書局，1961年，頁228。

益複雜，工商業日漸發達，國校畢業生所具備的知能已不能適應現代社會的需求。(四)6歲至12歲的學齡兒童，基於求知慾的旺盛及其家長的願望，幾已全部入學，學童平均入學率已達95%以上，大都市更高達98%以上。在在顯示延長義務教育年限的必要性。

1962年，中國教育學會建請政府從速擬具延長臺灣省義務教育年限，其所持的兩點理由：其一，延長義教年限，直接可提高國民知識水準，間接更可提高國軍素質，增強反共復國力量，對鞏固國本及復國大業影響甚鉅。其二，今日教育的普及實況，人民經濟生活的充裕，現代社會的進步等，絕非十餘年前中國大陸時期之情形可比。

由上可知，當時各方面的條件均已成熟，九年國教的實施實已箭在弦上，但「萬事俱備，只欠東風」，九年國教的實施牽涉廣大、困難重重，若非有徹底的決心，實難以完成。此時代表國家最高當局決定推動九年國教之關鍵人物就是蔣中正總統。

五、國家當前的需要

1967年6月27日蔣中正總統在總統府國父紀念月會上訓示：

我們要繼耕者有其田政策推行成功之後，加速推行九年義務教育計劃。以我們現階段整個社會經濟發展的成果來解決九年義務教育問題，一定可以樂觀厥成。現在世界各國民智大啟，我們已經不能再滿足於六年義務教育的現狀。我們每一個家庭，都有兒女，每一個父母也都希望自己的兒女受

到良好的教育，政府只要根據「取之於民，用之於民」的原則，結集社會上的力量，就可以辦好這一保育下一代民族根苗的義務教育，亦就可以根本消除惡性補習的痼疾病根，以實現三民主義模範省的教育建設，而也就是保證耕者有其田與平均地權的成果於可大可久，貫徹我們均富的主張，實現 國父民生主義理想的大政至計。⁸

以上宣示成為教育部展開九年國教籌備工作的契機，並積極進行籌備工作。九年國教之所以如此迅速付諸實施，取代當時正進行的所有教育實驗計畫，實與當時蔣中正的教育政策態度密切相關。蔣氏謂：「『中興比開國艱難』，就是說復國的戰爭，更要比衛國的戰爭艱苦慘烈，所以必須採取政治、經濟、文化的總體戰爭方式。」⁹蔣氏也表示：

須知「反共抗俄」的工作，在本質上是一種「戰爭」；在戰爭持續的狀態中，以求得勝利，為唯一的目標，如此當然一切工作，都要以戰爭為中心了。戰爭這個名詞，在反共抗俄的今天，應用起來，其涵義非常廣泛而深入；不像過去只以單純的軍事為範圍，而是除了軍事武力戰以外，所有政治戰、經濟戰、外交戰、文化戰、情報戰，都在其內，可以說沒有一時、一地、一人、一物不在戰鬥範圍之中。我從前說：「我們日常的衣、食、住、行，隨時都是在作戰。」這句話的意義，大家在當前的時機，格外容易體會出來了。大家要知道，在共產主義的制度，與共產匪徒的勢力

⁸ 閻振興，實施九年國民教育的主要政策及其精神，《中華日報》，1968年10月8日。

⁹ 蔣中正，國防研究要旨，收在張其昀主編《先總統蔣公全集》，臺北市：中國文化大學出版部，1984年，頁2620-2621。

存在一天，我們就永遠沒有停止戰爭的時候。¹⁰

在當時國共對峙的緊張時代，蔣氏念茲在茲於反共大業，只要任何有利於國家富強的政策，蔣氏總是當機立斷地即刻實施，期待能增強國力，早日反攻復國。因此，據研究者¹¹指出，蔣中正總統之宣示與九年國民教育決策之關係概有：(一)實施九年國民教育是蔣中正反攻戰略的一環；(二)實施九年國民教育為了加強反共意識形態教育；(三)實施九年國民教育為了加強民主政治教育；(四)實施九年國民教育為了生聚教訓厚植反攻國力；(五)實施九年國民教育因為有了土地改革的成功經驗做後盾；(六)實施九年國民教育為了加強民族精神教育；(七)實施九年國民教育為了解除臺灣教育的大病：升學主義和惡性補習；(八)實施九年國民教育為了迎頭趕上先進國家而與「列國並爭」；(九)實施九年國民教育是為了培育反攻作戰之精壯兵源；(十)實施九年國民教育乃為了貫徹蔣先生的「強人意志」。

蔣中正總統在 1949~1975 年期間掌握國家力量，他就是所謂的「強人」，其所推動之政策常一呼百應、不計損益地執行，因此，若沒有蔣氏的決定，教育年限的延長可能還得再拖延一段時間。由以上所論，九年國民教育的順利實施，可說是蔣氏強人意志的貫徹。上述幾點從政治、經濟、社會、軍事乃至蔣中正個人的意志層面探討結果，可知為何當時九年國教似有非辦不可的趨勢，蔣中正總統確實為關鍵的人物。

¹⁰ 蔣中正，〈組織的原理與功效〉，收在張其昀主編《先總統蔣公全集》，臺北市：中國文化大學出版部，1984年，頁2139。

¹¹ 林尚達，〈蔣中正先生與九年國民教育政策形成之研究〉，國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文，1992年1月。

第二節 九年國教實施前一年的輿論與政府之互動

政府宣布將實施九年國教後，輿論即積極且持續關切，本節擬探討輿論與政府籌備九年國教過程中的互動關係。

一、輿論的期許與建議

茲以《自立晚報》的言論為中心，佐以其他各大報的相關社論，觀察當時輿論是否能適當地扮演監督與提供建言的角色。

九年國教展開籌辦的一年間，《自立晚報》關於教育之社論中對國民教育議題的關心占近一半，顯示國民教育為該報關切之重點(參見表 3-2-1)。

表 3-2-1：1967~1968 年《自立晚報》關於教育之社論

	教育重點(A)	國民教育(B)	B/A %
1967	55	30	48.4%
1968	40	16	

資料來源：《自立晚報》1967~1968 年社論

政府宣布籌辦九年國教後，《自立晚報》除了以社論表達其對教育的關切，同時也進行九年國教系列專題報導，提供給政府更多應該注意的面向及可能出現的問題，該報的相關報導如表 3-2-2：

表 3-2-2：1967~1968 年《自立晚報》關於九年國教之專題報導

年	月	日	版	《自立晚報》專欄報導或文章
1967	7	14	2	延長義教的幾個問題（一）
	7	15	2	延長義教的幾個問題（二）
	7	17	2	教材法令問題不大，行政困擾最難解決，學區劃分極易發生偏差，私中出路也是荊棘滿途-延長義教困難重重，中教司長條分縷析（三）
	8	18	2	延長義教的兩個問題

	8	23	4	延長義務教育芻議-談劃分學區與齊一初中水準
	8	26	4	論新制後三年國民教育之強制性
	8	29	4	辦好大台北市教育-期望於劉先雲邱家溥兩先生
	9	10	4	私中不可輕言徵用
	9	25	4	也談義教的幾個問題
	10	26	4	當前國民學校的兩個惡現象
	11	8	4	建立健全教育制度，加強國民經濟發展，黃杰主席省議會施政報告全文
	12	23	4	國民中學校長任用年齡質疑-謹向劉先雲局長進數言
1968	1	19	2	九年國教實施條例，立院今三讀通過
	4	17	2	北市實施九年國教，絕對不徵收教育捐，財政局長鄭重否認外間傳言
	5	8	2	實施九年國教必須克服一些困難-土地難找，價錢昂貴；部分學校未興建（上）
	5	9	2	實施九年國教私立初中何去何從-有的可能「走投無路」，有的將成「暴發戶」了（中）
	5	10	2	千位國民初中老師往那裡去找？-校長人選，沒有客觀的標準，姑且不去談它；但是，甄選教員，可不得不審慎！（下）
	5	22	2	國中教材將要實驗些什麼？
	8	17	2	國中教師訓練班做些什麼？
	8	27	2	草創維艱！介紹國中規模，增進信任瞭解-共同努力培育下一代
	8	28	2	國中簡介之一：南門國民中學，深得地利人和，接收優秀學童，施以生活教育
	8	29	2	國中簡介之二：螢橋國中計劃，決定重視學生性向，認真執行導師制度
	8	30	2	國中簡介之三：建中踞市中心，借址設校，德智體群四教，備有一套
	8	31	2	國中簡介之四：介壽國中學生素質良好，民生國中設有特別教室
	9	1	2	國中簡介之五：西松國中注重體育倡導早起，永春國中軍眷子弟加強晚讀
	9	2	2	國中簡介之六：長安國中教職員宿舍難覓，違章建築待拆除，校地狹小。北安國中按智能分班，實驗自然科，訓練淑女

	9	3	2	國中簡介之七：民族國中門戶開放服務大眾，推廣社會教育。興雅國中小巧玲瓏，注重性向智能。
	9	4	2	國中簡介之八：造就現代女性，陶冶固有婦德。大理國中四育並進，新舊合一。交通不便，環境太差，是該校面臨的兩大難題。
	9	5	2	國中簡介之九：民權國中推行早讀、加強輔導、注重體育。明倫國中接送學生、維護安全、分班選科。
	9	6	2	自古成功在嚐試，辦好國中有信心，草創維艱，缺點難免，大家合作，培育下代。
	9	8	2	【台北話廊】國民中學明天開課，強收費用說不過去，「劍俠唐璜」普查人民團體，「名存實亡」將要受到整頓
	9	27	4	九年國教的技術上問題之一-如何改善國中收費
	9	28	4	九年國教的技術上問題之二-部份國中籌備主任出路的解決之道
	10	10	9	實施九年國民教育的主要政策及其精神
	10	10	12	為什麼延長國民教育。九年國民教育籌辦經過。延長國教的經費來源。
	11	27	2	國中所面臨的幾個問題-如何分班，應否留級（一）
	11	28	2	國中所面臨的幾個問題-師資缺乏，人安其位，提高素質（二）
	11	29	2	國中所面臨的幾個問題-課程問題，份量太多，需要實習，適應性向（三）
	11	30	2	國中所面臨的幾個問題-提高入學比率，樹立學校信譽，減輕長負擔，策定將來措施（全文完）
	12	31	2	老師勾引良家學生私下惡補，家長望子成龍心切，請人惡補。東補西補，於身心何補？

資料來源：1967~1968年《自立晚報》專題報導

由表 3-2-2 顯示，在九年國教實施前後，《自立晚報》提出不少議題，其中最特別的是為了九年國教的推動，該報作了一系列的國中簡介，報導臺北市各個國中的特色和辦學理念，使讀者更了解延長國教之目的與內容，也讓家長較有信心將孩子送進國中就讀。其論述重點在於惡性補習、學制、師資、國中素質，以及私立初中的輔導問題。綜合《自立晚報》社論及專題報導，輔以其他各報之相

關內容，輿論所關心的重點如下：

(一)惡性補習問題：九年國教實施之前，國校的「惡補」已是眾所周知必須解決的嚴重問題，只是雖然當局三令五申，但「禁者自禁，違者自違」，《自立晚報》指摘此乃在上者虛應故事，在下者陽奉陰違的結果，呼籲監察院能介入查緝「惡補」，以收實際之效。¹²隨後，全省教育行政會議通過「課業輔導辦法」，加強「疏導」，滿足家長要求學校替學生補習的需要，延長下午上課一小時，最長不得超過 5 時 30 分，課業輔導費用由家長自行商定。對此一決議，《自立晚報》評為是將「惡補」化暗為明、非法變為合法；認為不宜一味「疏導」以治標，而是宜採治本之策解決激烈的升學競爭問題，要求教育廳謹慎考慮，三思而行。¹³此外，該報指出「惡補」情形在初高級中學也普遍存在，不只是在國校猖獗而已，提醒政府不應只取締國校「惡補」，也要注意初高級中學的教學正常化，別讓國家設立的教育機構變成私人謀利的學店。¹⁴由上可知，該報認為「惡補」不但傷害學童健康，也是國家教育進步最大的絆腳石，於是不斷反映現狀並提出建言，希冀政府儘快策劃有效的解決方針，俾使教育發展邁向正軌。其他各報之意見有的與《自立晚報》相似，有的具有補充之作用，例如《聯合報》擔心惡補之風可能從國小升級到國民中學，有必要預採有效防範措施。

¹⁵亦建議適當調整教師待遇，並制訂相關規範以嚇阻之。¹⁶《臺灣日報》則建議

¹²《自立晚報》，1967 年 2 月 18 日，1 版，社論：虛應故事陽奉陰違-國校惡補盡而未絕的因素之一。

¹³《自立晚報》，1967 年 3 月 7 日，1 版，社論：惡補啟容制度化。

¹⁴《自立晚報》，1967 年 3 月 20 日，1 版，社論：中等學校也有惡補。

¹⁵《聯合報》，1968 年 9 月 1 日，短評：對國中的三點意見。

政府該努力使教學正常化，謀求革新課程標準，依國家經濟發展所需要的人力，切實推行「建教合一」計劃，以粉碎資格主義與文憑觀念，糾正盲目升學思想，則惡性補習自難存在。¹⁷要之，輿論一致認為延長國教是解決小學惡補之風最好的方法，但也預見該風氣可能將在國中發展，因此希望政府能未雨綢繆。

(二)改革學制：此項是《自立晚報》最特殊的建議，該報自 1966 年起即力倡的教育改革意見。為杜絕升學主義、考試主義盛行，以及惡性補習之後遺症，該報大聲疾呼宜實行教育大改革，著手改革學制，以延長義務教育作為改革學制的基礎，將現行六、三、三、四學制，簡化為八、六制，即國校延長為八年，廢除初高中，大學預科兩年加大學教育四年，以兩級學制的一貫教學減少升學競爭，消除惡補，並避免複式教學，節省時間，期許政府拿出土地改革的決心和勇氣，接納建言，徹底執行學制改革。

(三)師資不足問題：教育部為配合志願就學方案所產生的大量師資需求，在部分大學增設教育學科課程，以培養師資。不過，《自立晚報》認為師資不足的癥結不在於缺乏師資，而是教師待遇太低，使得教育界留不住優秀教師，人才也不願進入教育界所致。建議教育當局宜從根本做起，改善教師待遇，留住人才，進而達到教育素質的提升。¹⁸教師待遇微薄的問題存在已久，如前所述，1950 年代《公論報》已不時呼籲當局提高教師待遇，認為唯有提高教師待遇，才能

¹⁶ 《聯合報》，1968 年 9 月 1 日，短評：對國中的三點意見。

¹⁷ 《臺灣日報》，1968 年 7 月 15 日，1 版，社論：改進教育應求實質效果。

¹⁸ 《自立晚報》，1967 年 4 月 8 日，1 版，社論：中學師資荒的癥結。

安定教師生活，教師才能安心地為教育事業奉獻；同時，當教師待遇足夠之後，比較不須為生活開銷所苦惱而從事課後補習，從而能改善盛行的「惡補」風氣。

《自立晚報》承襲上述觀點，再度強調解決師資不足的辦法並非一味增設培養師資的機構，根本的做法在於提高待遇以吸引優秀人才投入教育工作，如此師資不足問題自然迎刃而解。《民眾日報》亦主張以好的待遇使好的師資能安於其位，認為向來公教人員的待遇微薄，使得教師流動率大，不能留住優良教師，若能使教師有安定的生活，則很多人才都願為教育而服務，教師能專心教學，教育改革的推動自更加順利。¹⁹

(四)齊一初中水準：延長國教後，最大的問題在於各地初中水準不齊，有的師資設備俱優，有的則是連最基本的校舍都不足；因此，在此狀況下家長無不想盡辦法將子女送進條件較好的初中，形成各憑本事拚進「好學校」的怪異現象。

《自立晚報》認為義務教育本是每一國民所應享之權力，自然有權要求國家給予公平的待遇，延長國民義務教育，不僅要使每一兒童擁有免試入學接受教育的機會，而且應該給予同等的待遇；若分發兒童進入程度有差等的學校就讀，無疑是不公平的，所以，如何齊一初中的水準，是延長義務教育必須注意的準備工作之一。²⁰

(五)私立初中問題：由於公立中等學校的容量不足，實施九年國教勢必要先解決這個問題，其中，私立初中改為代用國民中學為解決方式之一。但《自立晚報》

¹⁹ 《民眾日報》，1967年9月6日，1版，社論：國中教育的期望。

²⁰ 《自立晚報》，1967年7月23日，1版，社論：齊一初中的水準—實施延長義教所應注意的問題之一。

憂心的是教育當局一直未提出具體的方策。針對私立初中未來將何去何從的問題，該報建議解決方式有二：一是維持現有狀況，改為代用國民中學，學生一律按照國民中學標準收費，由政府就其容量分發學生；二是將所有私立初中，改為私立高級中學，以適應未來延長國教後原有公立高中不足以容納國民中學畢業生升學的需要。但不論是採哪一種方式，都必須先要求私立初中的設備和師資與公立學校齊一水準。該報建議教育當局，立即訂定明確的標準，使所有私立初中能有所依循而作抉擇。²¹

綜上可知，《自立晚報》較偏重制度層面的改革，尤其是學制的改革，該報大膽地提出「八、六制」之新學制，雖然當局未必照單全收，但可看出該報對教育問題確實有獨到見解。而對「惡補」及師資不足問題，該報也不斷凸顯其嚴重性並建議根本解決之道，俾有助於九年國教之實施。

至於《自立晚報》議論較少而為其他各報所提出者，尚有經費和質量並重問題。首先，關於經費問題：延長義務教育，最大的問題乃為經費的支出。《民聲日報》鑑於各縣市財政普遍困難，增加教育經費勢所難能。故建議除了仰賴中央補助之外，大部縣市宜開征教育捐來解決。²²《徵信新聞》則提出宜善用社會經濟成長所累積的國家財源，籌措出巨額的經費，以應延長國教之所需。²³概言之，輿論對國教經費的籌措大致抱持雖艱辛但必定能度過難關的樂觀態度，肯定政府的決心與勇氣。其次，注意質量並重：國教的延長代表教育上量的擴充，而量的

²¹ 《自立晚報》，1967年11月19日，1版，社論：今後私中的出處問題。

²² 《民聲日報》，1967年7月8日，1版，社論：欣聞即將延長義務教育。

²³ 《徵信新聞》，1968年7月16日，1版，社論：切實辦好九年新制國民教育。

擴充是否會影響到質的提高？《臺灣新聞報》提醒政府宜同時兼顧量的擴充和質的提高，以「倫理、民主和科學教育」為提升教育素質的最高原則，以及今後教育發展的唯一途徑。²⁴《徵信新聞》一面肯定當局所標榜之提高師資素質、健全教育行政機構、改進中小學課程標準、革新教學方法等方針；一面具體建議宜有計劃地培養新的師資、儘快完成新的課程標準與教材、認真推行建教合作等。

綜上可知，《自立晚報》及其他報刊對延長國教均充滿期待，希望能透過延長國教的方式革除過去既存的教育弊病；同時，對九年國教的實施充滿不安定感，因此，從各個層面找出應改進之處並提出建言。

二、政府的回應與準備

在輿論提出建言後，²⁵政府面對龐大的九年國教事務，也的確朝向輿論所提的問題方面來解決，其重點確實在於經費和師資，從相關部會隨後的作為來看，政府在一定程度上回應了輿論的建言，也朝著其所反映的大眾期待來進行九年國教的準備。

(一)九年國教國教實施前的準備工作

九年國教能以一年時間即籌備完成並如期開學，之前的實驗及計劃實為其奠下良好基礎，在準備的期間，相關部會即不斷地以召開座談會、成立籌畫小組和專案小組等方式，針對各式問題提出相關回應，同時對於輿論所拋出的議題，也

²⁴ 《臺灣新聞報》，1967年7月25日，1版，社論：倫理、民主、科學教育的重要。

²⁵ 《民眾日報》，1967年9月6日，1版，社論：對國中教育的期望。

「……茲將延長國教後最應注意的幾個問題提出，以就教關心教育問題的人士。

(一)惡性補習不容進入國民中學。……

(二)國中學區的劃分，……

(三)校舍的興建：……

(四)廣設清寒優秀學生獎學金。……

(五)其他如品德教育、衛生教育、體育、音樂與美術教育的推行，科學教育的加強，都是國中教育所應積極辦理的事。……」

慎重地放入議程中，一件一件解決，例如經費、師資來源及儲訓等，雖非對輿論正式的回應，但可從其依序所提出的相關計劃及實際施政來看，輿論所提出的看法對於政府在正式實施九年國教前的準備，具有相當的影響力。以下，就九年國教實施前所提出的實驗與計畫，概略整理其脈絡。

政府為配合聯合國教科文組織亞洲各國教育部長會議決定義務教育延長 7 年的計劃，擬定為期 18 年的長期教育發展計劃，自 1965 年開始，至 1982 年完成。²⁶其目標如下：1.提高學齡兒童就學率：自 96.71%提高至 99%。2.提高國校學童畢業率：自 85%提高至 90%。3.逐年增班增校：每班增設一間教室，每班人數不得超過 50 人。各縣市不足教室，分期予以補建，逐漸達到三、四年級一律全日教學。4.加強國校教師之在職訓練，以提高國校師資水準。5.改善國校教材教法，充實教學設備，加強兒童身心訓練，生活知能的傳授，培養兒童創造負責的精神，以及手腦並用習慣，以厚植國力。

至於教育部擬定之國民教育長期發展計畫，其主要內容可分為以下幾個部分：

1.國民學校增校增班計畫：依照需要增設班級，並減少每班學生人數，以便教師施教。擬逐年增加班數，減少班級學生，至 1979 年達到每班平均 44 人為目標。建築國校教室，拆除危險教室，並減少二部制：至 1970 年以前，需增建教室 103,210 間。縮小學區，增建小型國民學校以便兒童就學：限制國校班級數量，48 班以上者逐年減少，36 班以上者不得增班，另設小型國民學校容納學生，偏

²⁶司琦，《九年國民教育》，臺北市：臺灣商務印書館，1975 年 4 月，頁 83-84。

遠地區增設分校分班或小型國校，以利兒童就學。

2. 盲聾兒童教育及貧苦學童補助計畫：在盲聾兒童教育方面，擬在六年內於桃園、新竹、彰化、高雄、花蓮選定國校試辦附設盲聾班，以便盲聾兒童就學；並於以上五鄉市編列特殊兒童教育預算，以購置助聽器及點字課本。提高貧苦兒童補助金額，在各縣市增列專門經費，準時發放。
3. 教師的培養與進修計畫：師專增設一百班以培養國校教師；舉辦國校教師研習會，選國校教師 1,200 人，作為時三週的研習；實施重點輔導，透過教學設計、作業改進、教具充實、教學佈置的加強，以提高教師教學效率；在臺北、臺中、臺南三師專辦理暑期學校，以供在職教師進修。
4. 課程教材及教法的改進計畫：在課程研究及修訂方面，教育部恢復國民教育委員會，並組織國民教育課程研究委員會，以從事定期研究。為促使教學方法的改進，於各縣市設立教學研究中心，並採用分科教室、實施分組教學、運用視聽教學方法等，務使達到教學方法的革新與進步。
5. 加強衛生與營養教育計畫：為改善學校環境衛生，補助 850 校興建小型給水設備、補助 1,000 校增設廁所，分 6 年完成。在學童保健方面，補助購買身高體重計每校一臺，共計 1,200 校；並調訓護士或為衛生導師，每校分派一人。為確保學童午餐的供應，自 1964 年度起，增加 156 校之午餐供應並逐年再增加；補助興建廚房倉庫 1,200 間，分 6 年完成。加強衛生教育的推廣，編印衛生教學參考資料、編製衛生教育幻燈片 12 種、編印每月一期衛生教育刊物。

6.加強地方教育行政與輔導計畫：加強地方教育行政機構，將教育科一律改為教育局，擴大編制，推展業務，教育經費一律由教育局辦理。輔導工作之推廣，首先建立輔導網，以密切配合，並召開各種輔導會議以資改進，加強社會中心教育之輔導，改善當地社區生活。

以上為政府發展國民教育長期計畫之概略與方向，本著質量並重的原則，努力實施，實為九年國民教育的先導。從計畫中所列之細項可看出，國民教育之進行，準備工作千頭萬緒，硬體方面小至購買身高體重計、大至校舍的籌建，軟體方面則從教材教法的改進、師資的培訓等，都有所規定；因此，對照前述輿論對於國民教育的期許，政府有關部門已朝著符合社會大眾需要的方向，進行長期國民教育的籌畫。

1967年6月12日蔣中正總統宣布將實施九年國民教育後，6月30日，召見教育部長、臺灣省政府主席、臺灣省教育廳長、臺北市教育局長等，指示籌劃延長九年國民教育有關事宜。中央、省市隨即展開規劃工作。

教育部根據蔣中正總統對籌劃延長九年國民教育的指示，於1967年7月10日擬訂「九年義務教育實施綱領草案」，包括「學區劃分要點草案」、「輔導初中要點草案」，與「前屆國校畢業生就學處理要點草案」三項，經行政院審議通過，改稱為「九年國民教育實施綱要」，並於8月15日公布，作為九年國民教育實施之依據。²⁷

²⁷臺灣省政府教育廳編印，《臺灣省實施九年國民教育文獻第五集-九年國民教育籌備工作及其主體計劃之實施》，臺中縣：臺灣省政府教育廳，1973年11月，頁8。

教育部與財政部會同，依據「九年國民教育實施綱要」擬定「九年國民教育實施條例草案」，經立法院審議通過後，總統於 1968 年 1 月 28 日明令公佈「九年國民教育實施條例」，其要點如下：²⁸

- 1.國民教育年限延長為九年。
- 2.國民教育分為兩階段，前六年為國民小學階段，後三年為國民中學階段。其課程採九年一貫之精神，取消重複部分，加強銜接連貫。
- 3.國民中學劃分學區，分區設置；學區內國民小學當年畢業，免試分發入國民中學。
- 4.私立初級中學應依照國民中學課程標準辦理之，辦理成績優良者，得指定為代用國民中學。
- 5.國民中學學生免納學費，其他法令規定之費用，清寒學生免收；另設獎學金名額，獎勵優秀學生。

(二)九年國教經費的籌措²⁹

九年國民教育的實施，需要大量的經費。對於經費的籌措，採「取之於民，用之於民」的原則，經費由省(市)、縣(市)政府盡量籌措，不敷之數，再由中央支援。蔣中正指示應以 36 億元為籌措目標。因此，臺灣省編列 2,855,510,700 元、臺北市編列 744,489,300 元，省、市共計編列 36 億元。1968 學年度至 1970 學年度，臺灣省及臺北市實施九年國民教育所需經費如表 3-2-2 所示。每年之經費數

²⁸臺灣省政府教育廳編印，《臺灣省實施九年國民教育文獻第五集-九年國民教育籌備工作及其主體計劃之實施》，臺中縣：臺灣省政府教育廳，1973 年 11 月，頁 19-20。

²⁹司琦，《九年國民教育》，臺北市：臺灣商務印書館，1975 年 4 月，頁 163-168。

額不同，用人及辦公費逐年增加，土地及設備費則是以第一年支出最大，其後逐年減少，行政費及私校補助費則視該年狀況而各有增減。

表 3-2-3：實施九年國民教育經費支出表 (單位：新臺幣百萬元)

項目		總計	用人及辦公費	土地及設備費	各項行政費及私校補助費	預備金
合計	小計	3,600.0	1,366.4	1,430.5	267.6	535.5
	1968 學年度	1,217.3	282.5	682.4	85.9	166.5
	1969 學年度	1,198.0	458.7	476.0	81.9	181.4
	1970 學年度	1,184.7	625.2	272.1	99.8	187.6
臺灣省	小計	2,855.5	1,174.2	1,021.4	228.4	431.5
	1968 學年度	873.0	245.6	424.0	71.5	131.9
	1969 學年度	970.8	394.2	359.9	70.0	146.7
	1970 學年度	1,011.7	534.4	237.5	86.9	152.9
臺北市	小計	744.5	192.2	409.1	39.2	104.0
	1968 學年度	344.3	36.9	258.4	14.4	34.6
	1969 學年度	227.2	64.5	116.1	11.9	34.7
	1970 學年度	173.0	90.8	34.6	12.9	34.7

資料來源：摘自司琦：《九年國民教育》，臺北：臺灣商務印書館，1975 年 4 月，頁 166。

經費的來源包括下列各項：

1. 田賦加徵：按現行賦額，每賦元加徵稻穀實物 0.65 公斤，至應徵收稻穀 27 公斤。其加徵部分歸國民教育。
2. 地價稅及土地增值稅超征部分：地價稅收入超過 1967 年度實徵部分，及土地增值稅收入超過 1967 年度實徵部分，均撥充九年國民教育費用。
3. 營業稅：按營業稅法，除第三類之倉庫業及代辦業已達稅法規定限額外，均按現行營業稅率加徵 25%。
4. 房屋稅：契稅、屠宰稅、筵席稅、娛樂稅，一律按法定稅率徵收地方教育捐 30%。
5. 增加高中高職學生學費，每人每年 220 元。

6.中美基金³⁰所贈校舍建築費，臺灣省為 599,000,000 餘元，臺北市為 86,910,000

餘元。詳見(表 3-2-4)。

表 3-2-4：實施九年國民教育經費來源表 (單位：新臺幣百萬元)

項目		總計	教育捐	賦稅	調整高中 學雜費	中美基 金贈款	補助 收入
合 計	小計	3,600.0	797.6	1,617.5	181.2	686.5	317.2
	1968 學年度	1,251.7	245.1	493.1	60.4	347.4	105.7
	1969 學年度	1,142.6	265.3	540.5	60.4	170.7	105.7
	1970 學年度	1,205.7	287.2	583.9	60.4	168.4	105.8
臺 灣 省	小計	2,855.5	797.6	965.9	175.2	599.6	317.2
	1968 學年度	1,003.5	245.1	275.9	58.4	318.4	105.7
	1969 學年度	894.4	265.3	323.3	58.4	141.7	105.7
	1970 學年度	957.6	287.2	366.7	58.4	139.5	105.8
臺 北 市	小計	744.5		651.6	6.0	86.9	
	1968 學年度	248.2		217.2	2.0	29.0	
	1969 學年度	248.2		217.2	2.0	29.0	
	1970 學年度	248.1		217.2	2.0	28.9	

資料來源：摘自司琦：《九年國民教育》，臺北：臺灣商務印書館，1975 年 4 月，頁 163-168。

由上表可知，九年國教所需經費甚鉅，政府因財政困難，採取加稅以籌措延長國教之財源，輿論對此予以同情的理解，但人民的稅負已相當沉重，乃建議政府加稅要有所限度；「地方財政收支劃分法」通過後，對教育捐的徵收應由省統籌辦理，以免各地徵率不一而發生逃漏稅之事，並能杜絕繁瑣重複之缺失，若干貧瘠的縣市，也不致再以爭取補助困擾省府，可謂一舉數得。³¹

³⁰ 趙既昌，《美援的運用》，臺北市：聯經，1985 年，頁 56、72、212。

「根據 1948 年『中美雙邊協定』，美國政府以物資、勞務及其他援助贈與我國政府後，我國政府應以等值之國幣，以我國政府名義存入設於中央銀行之特別帳戶(中央銀行未復行前，存入臺灣銀行)，作為相對基金，以供再運用；此為相對基金之來源。至 1965 年初，決定於美援中止後設置『中美經濟社會發展基金』，將截至 1965 年 6 月 30 日止之美援結餘款項，以及嗣後所可收回原應存入美元特別帳戶之款項，全部轉入此一新設立之基金，繼續支援我國各項經濟及社會發展計畫之用。」由此可知中美基金乃美援相對基金之延續。延長國教所需之經費，由中美基金補助建築及設備費、在職教師訓練費等。

³¹ 《民聲日報》，1967 年 10 月 19 日，1 版，社論：籌關可靠財源，辦好延長國教-對全省行政會議的幾點建議。

(三)國民中學師資的甄選與儲訓

1968 年實施年國民教育以來，學校數目及學生數量大增，所需的教師亦大量增加。預計自 1968 學年度至 1971 學年度三個學年，臺灣省及臺北市需增加國民中學教師 2 萬餘人。

至於各科教師需要情形，前三年所需師資 2 萬餘人中，以國文、數學、自然科學、史地、英語、公民、體育等科師資需要較多，其中，國文需 4,158 人，數學需 2,262 人，自然科需 1,130 人，體育需 1,130 人，職業選修科目需 1,124 人。

實施九年國民教育既然需要如此大量的師資，而師範大學每年畢業生僅有千人左右，加上檢定考試及格人員，仍相差太遠。教育部特訂定「國民中學教師儲備及職前訓練辦法」³²，辦理國民中學教師之調查、儲備登記、甄選、訓練及介聘工作。

國民中學教師的調查及儲備登記工作，由臺灣省教育廳及臺北市教育局共同委託行政院青年輔導委員會辦理。該會調查及登記的結果：³³

1.參加國民中學教師儲備登記者共 13,155 人。其中研究所畢業者 15 人、大學或學院畢業者 6,761 人、三年制專科畢業者有 3,042 人、二年制專科畢業者 791 人、五年制專科畢業者 27 人、其他檢定考試及格人員 435 人、師範專科畢業者 2,084 人。

³² 見「國民中學教師儲備及職前訓練辦法」(教育部五十七年四月三日臺(57)中字第九三二七號令公佈)。摘錄自臺灣省政府教育廳編印，《臺灣省實施九年國民教育文獻第五集-九年國民教育籌備工作及其主體計劃之實施》，臺中縣：臺灣省政府教育廳，1973 年 11 月，頁 47-50。

³³ 教育部編，《教育部實施九年國民教育籌備工作報告》，臺北市：教育部，1968 年 9 月，頁 81。

2.教師登記人員希望任教之科目，以英語 3,079 人最多，數學 2,238 人、自然學科 1,315 人、國文 1,698 人、公民 342 人、歷史 619 人、地理 490 人、健康教育 342 人、體育 107 人、童訓 25 人、音樂 146 人、美術 252 人、工藝 367 人、指導活動 51 人。

1968 學年度國民中學教師的甄選，臺灣省與臺北市之聘用程序及甄選方式不同。臺灣省是先聘(草聘)後訓，由各國民中學校長自行甄選聘用。臺北市則採先訓後聘之程序，並以甄試方式辦理，經職前訓練後，由臺北市教育局統一介聘各校任教。

臺灣省於 1968 學年度增聘國民中學教師 4,945 人，經分發聘用者如下：1.分發師範大學日間部結業生 816 人。2.介聘師大夜間部結業生 173 人。3.分發政大等校經選修教育科目者 47 人。4.介聘退除役官兵檢定考試合格人員 115 人。5.聘用普通大學大專學校畢業生，經教師職前訓練合格人員 2,069 人。6.聘用檢定考試合格或依規定不須受職前訓練人員 1,711 人。

臺北市於 1968 學年度新增國民中學教師 1,053 人，經分發聘用如下：1.分發師範大學日間部結業生 192 人。2.介聘師大夜間部結業生 51 人。3.分發公立大學畢業經選修教育科目者 11 人。4.原為初級中學教師轉任國中教師者共 40 人。5.聘用甄試及格人員 552 人。6.國民中學自行聘任者 15 人。³⁴

由上顯示，師範大學畢業之合格教師，臺灣省僅占 1/5，臺北市占 1/4，教師

³⁴教育部編：《教育部實施九年國民教育籌備工作報告》，臺北市：教育部，1968 年 9 月，頁 82。

出身多元且參差十分明顯。

另據統計，1968 學年度臺灣省共有國民中學教師 16464 人，其中，大學畢業者 8536 人，佔 50%。專科學校畢業者 5235 人，占 34%。其他檢定考試合格者 2693 人，佔 16%。四年制大學畢業者僅占半數，顯然教師程度有待提升。

由上可知，九年國民教育的實施是非常艱鉅的事業，動員了大量的人力、物力、財力，經費籌措高達 36 億元之多，在數十年前，是相當龐大的數字，短短的一年間籌措如此龐大的經費實在不容易。1968 年度 9 月，臺灣省國民中學 428 所、臺北市國民中學 38 所，一律如期開學。³⁵而在籌備的過程中，其籌畫項目已包含輿論所建議之經費、師資等問題，而九年國教實施之目的就在於解決國小惡補問題，因此，看似政府對於輿論之建議多已進行處理，但仔細探究實施後接下來的發展，輿論所關心的惡性補習和升學主義問題，政府並未作適當的回應，雖然輿論已預見惡性補習有可能「升級」到國中，而籲請政府應該及早準備，促使國中教學正常化，但政府仍未有適當措施，導致其後惡性補習在國中階段更加蔓延。輿論呼籲注意國中質量並重的問題，實施後量大為增加，但未能兼顧質的維持，國中的品質問題備受詬病，社會出現「齊一國中水準」的強烈期待，在家長對國中欠缺信心的情況下，使優秀學生競相爭取入學私立初中，造成另一種「升學惡補與競爭」。另《自立晚報》提倡的改革學制，以義務教育九年制加上大學六年(大學二年制預科和四年本科)的兩階段學制，停辦高中教育，藉以減少升學

³⁵中國教育學會主編：鄭西谷，九年國教育推行之觀感，《九年國民教育研究》，臺北市：臺灣商務印書館，1969 年。

考試的次數，自然可以舒解「惡補」的情況，也可讓學童的負擔減輕。³⁶不過，此一學制改革之建議立意雖佳，但牽涉太廣，不但行之有年的「六、三、三、四」學制必須整體改變，所有公私立高中也都面臨停辦命運，困難度太高，因此未被採納。

就九年國民教育籌備過程觀之，輿論相當稱職地預先為政府指出實施九年國教所必須面對的問題，並提供解決之道。但就政府角度觀之，籌備事務千頭萬緒，本就難以面面俱到，雖然輿論所提出的問題都很重要，但需區別輕重緩急，先進行最急迫的軟硬體設備之建置，其餘的留待「日後再議」，因此出現輿論期待與政府施政之差距。

³⁶ 《自立晚報》，1967年7月7日，1版，社論：教育的新紀元、國家的新境界。

