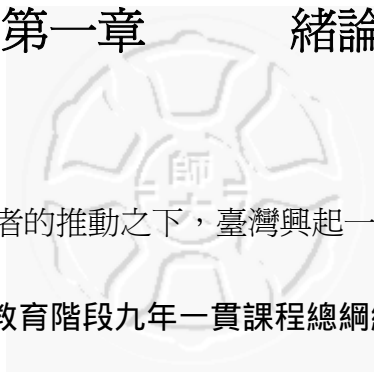


第一章 緒論



近年來，在家長及學者的推動之下，臺灣興起一股教育改革的風潮。1998年，教育部公布了「國民教育階段九年一貫課程總綱綱要」，「九年一貫課程」的相關議題和研究，成為國民中小學師生家長關心的重點，不僅揭示課程決定權的下放、「學校本位」課程發展階段的到來；同時，在課程結構、教學形態及評量方式也有重大的改變；其他配套政策，如廢除高中聯考、基本學力測驗、小班教學、教師進修……等，都已逐漸落實。此一綱要影響所及既深且廣，在實施幾年之後，出現一些無法預期的問題，因而在社會上引發其得失利弊的極大爭議。

事實上，早在1968年(民國57年)1月，教育部公布「國民中學暫行課程標準」，在「國民中學課程標準修訂經過」¹一文中，就指出其特色為國民中小學課程採九年一貫之精神，因此，可從今日所進行之「九年一貫課程改革」回溯過去九年國民教育²實施對於臺灣社會發展的影響，以昔論今，期望能從過去的改革經驗中得到一些啟示，為臺灣的教育改革尋求一個正確的方向。

在變動的社會中，「改革」一向被視為進步的動力；綜觀臺灣現代史，報刊往往是推動改革的急先鋒，不斷地以有形或無形的力量影響政府從事改革。在教育改革方面，報刊的言論一直都與政府的政策保持著微妙的互動關係，以1968年所實施的九年國教為例，其實施前後，報刊總是扮演著轉達社會大眾心聲的角

¹ 教育部中等教育司，《國民中學暫行課程標準》，臺北市：正中書局，1969年，頁761-926。

² 「九年國民教育」，以下行文均簡稱「九年國教」。

色，政府雖未概括承受所有意見，但其隨後所制定的相關計畫往往相當程度呈現「順應社會需要」的色彩。當時仍屬於威權體制的時代，報刊如何在有限度的「新聞自由」之下，適度地針砭政策，這是一個值得探討的論點。如今，九年國教實施已將近四十年，其實施和改進對於臺灣的政治、社會、經濟都有深遠的影響，因此，藉由觀察報刊所展現的輿論³及其與政府的互動，重新檢視九年國教的實施和改進，應可補充過去官方檢討報告之不足。

首先，有必要釐清「九年國民教育」這個名詞起源和意義。所謂國民義務教育，是指政府用法令規定，國民達到某一年齡，有接受國民基本教育的義務。兒童的父母或其監護人，有督促兒童接受國民基本教育的義務，國家對於人民，在學齡期間，有制定法律，強迫其接受基本教育的義務，所以義務教育，又稱強迫教育。就社會來說，社會人士有繳納捐稅、設立學校、供應和維持國民基本教育的義務。所以政府為了實施國民義務教育，有權徵收教育稅捐，來設置公立學校和維持國民基本教育事業；有權制定法律，強迫學齡兒童入學，使國民基本教育普及於全民。所以國民教育、義務教育、強迫教育、普及教育、基本教育等名詞，彼此都有密切的關係，只是各個名詞的著重點不同而已。國民教育著重在教育目標—培養健全國民、建設現代國家；義務教育注重政府和國民所負擔的義務；強迫教育注重推行義務教育的手段；普及教育注重普及國民教育於全民；基本教育注重教育的內容應兼顧德智體群美五育。實際上，這五個名詞所指的是同一件

³ 「輿論」的涵義甚廣，在本文所出現的「輿論」，概指報刊所形成的公眾言論。

事，就是由政府徵集教育捐稅，設置公立學校，並制定法律，強迫學齡兒童入學，接受國家的基本教育，以培養健全的國民，建設現代國家。⁴換句話說，現今所實施的九年國民教育應涵蓋基本教育、義務教育、強迫教育的概念，也具有國民基本教育的精神。⁵

九年國民義務教育之所以稱之為九年國民教育，去掉「義務」二字，時任副總統兼行政院長嚴家淦曾說：「是我向 蔣公提議的，義務教育有強迫性，且要全部免費，恐怕當時財政負荷有困難，改為國民教育有彈性一些。得到 蔣公首肯，才改變。」⁶因之，九年國民教育之名詞就此沿用。

關於義務教育一詞之起源，其釋義原為強迫教育之意。現今世界各國，大多於其憲法明確規定，國民應受教育之權利與義務。其涵義有二：一、為所有適齡兒童，無論貧富貴賤、男女賢愚、健全殘廢，均有接受教育之權利；二、為家長、法定監護人及政府，均負有讓適齡兒童就學之義務。如採廣義的解釋，則某種權力對某一年齡階段的人，要求其接受某種教育之義務者，均包括在內。⁷

至於義務教育發展的歷史，主要有兩個源流，即國民教育的源流和保障受教權的源流：

一、近代國家的出現，代替了傳統教會的統治權，國家一方面需要透過教育來培

⁴ 孫邦正，〈九年國民教育的光明遠景〉，《九年國民教育的展望》，臺北市：臺灣商務印書館，1972年4月，頁2-3。

⁵ 張慶勳，〈國民教育概念之評析〉，《教育政策論壇》，第5卷第2期，南投：國立暨南國際大學教育政策與行政研究所，2002年8月。

⁶ 中國教育學會主編，《九年國民教育實施二十週年紀念文集》，臺北市：臺灣書店，1988年。

⁷ 《中華百科全書》之名詞釋義。取自張其昀監修，《中華百科全書》，臺北市：中國文化大學出版部，1982年，第七冊，頁330-331。

養忠於國家的國民，一方面也需培養可使國力強盛的國民，而義務教育則是最好的辦法，德國的發展即為代表。十八世紀普魯士從教會手中奪回教育控制權後，就陸續頒布許多關於義務教育的法令，其目的在於減少文盲、培育有品德的臣民。1806年的耶拿(Jena)戰敗，菲希特(Fichte)提出一連串的「告德意志國民書」，其中提到「凡是真正的德國人，唯有將他認作是德國人，他才能活下去。挽救德國人的手段，只有教育。」此一觀念是國民教育最早的起源，其後更將這一想法推上最高峰，同一時期普魯士成立「國民學校」，作為一般民眾子弟的義務教育機構。十九世紀民族主義的發達更促成了義務教育的發展，例如法國於1833年通過基佐法(Guizot)，1882年實施強迫入學；英國於1870年通過初等教育法，1880年實施強迫入學；日本自1872年起實施強迫入學的初等教育制度。⁸由歷史發展觀之，可見義務教育來自國民教育的源流。亦即是將教育視為是國民對國家所負的一種義務。國家是主體，對人民推行強迫教育。

二、1948年12月10日聯合國通過一項「世界人權宣言」，其中，第26條有規定：（一）人人都有受教育的權利，教育應當免費，至少在初級和基本階段應如此。初等教育應屬義務性質。技術與職業教育應普遍設立。高等教育應根據成績而對所有人平等開放。（二）教育的目的在於充分發展人的個性，並加強對人權和基本自由的尊重。教育應謀求促進各國、各種族或各宗教及

⁸ 王家通，《初等教育》，臺北市：師大書苑，1994年，頁43。

團體間的瞭解、容忍和友誼，並應促進聯合國維護和平的各項活動。(三)

父母對其子女所應受的教育之種類，有優先選擇的權利。⁹許多國家將人民受教權的內容明訂在憲法中，這就是義務教育來自保障受教權的源流。也就是將教育視為國民向國家要求的一項權利，國家有負擔該教育經費的義務。¹⁰

近世以來，世界各國確知國家之生存端賴全體國民的力量，因而認為只有提高全體國民之知識、技能水準，國家才能步入富強之境，此所謂「富國強兵」之要求，促使義務教育制度成立。時至今日，民主思潮洶湧澎湃，民主國家相繼成立，全體國民均能參與政治，是以如何普及教育，提高全體國民之知識及道德水準，乃成為各國所共同追求的目標。這也是現代國家所以傾注其全力，建立國家教育系統，並相繼延長義務教育年限的主要原因。

至於臺灣的國民教育，早於日治時期奠下基礎，惟當時臺灣總督府為其統治政策考量，限制臺灣人接受中等以上教育的機會，因此，臺灣人追求教育自由的企望特別強烈。¹¹戰後，新增人口和新政權為臺灣的教育帶來了新的變數。自 1945 年接收期間至 1949 年為止，國民教育的推展除了教育經費短缺之外，最感棘手的莫過於師資和校舍設備的不足。影響所及，1946 年所擬訂的國民教育五年計畫無法按進度實施，該計畫原預定從 1946 年起逐年提高兒童就學率，至 1950 年

⁹ 世界人權宣言 (Universal Declaration of Human Rights) 1948 年 12 月 10 日第 217A(III)號決議通過。

¹⁰ 徐南號主編，《台灣教育史》，臺北市：師大書苑，1993 年，頁 173。

¹¹ 吳文星，〈教育篇—始終未能與日人平等共學〉，《日本文摘-第 100 期紀念特刊》，第 9 卷第 4 期，1994 年 5 月。

為止達到完全普及的目標，但事實上，各年度的預定目標均未達到。¹²顯示此一時期國民教育因各項阻礙因素而無法如期推展，使教育工作僅能偏重接收整理與維持。

1949年起臺灣的國民教育邁入另一個新階段，就政府當局而言，臺灣的教育必須以戡亂為前題來發展，因此，1950年代初期教育部提出四大改革方案加以配合，從而衍生出升學競爭及惡性補習等問題。「免試升學方案」即是政府為解決問題的產物，惟在客觀條件尚未成熟的情況下，試辦結果不盡理想，1959年1月行政院遂下令廢止該方案；不過，「免試升學方案」的試辦則成為延長國民義務教育的奠基石。¹³1960年代初期，因為經濟結構的轉變及為了順應國際潮流，延長國教問題再度受到重視，但中央基於財政考量，改革態度仍趨保守，提出折衷的「志願就學方案」以穩健地配合客觀環境的要求，也獲得普遍的支持。當該方案進入準備階段後，蔣中正總統突然宣佈將於1968學年度開始實施九年國民教育，¹⁴基於當時的民意所趨與國家需要，各界對此宣告均表支持，但因準備時間極為匆促，也讓各界對九年國教實施之後的成效及後續問題表示憂心。

九年國教僅經一年的籌辦，即於1968年正式實施，因時間急迫，故實施之後確實出現許多缺失，教育部邀集學者專家進行調查研究後，於1971年召開九年國民教育檢討會議，以擬訂改進之策。進而自1976學年度起，執行「發展與

¹² 臺灣省政府教育廳編印，《十年來的臺灣教育》，臺中縣：臺灣省政府教育廳，1955年10月，頁292。

¹³ 何鳳嬌，《九年國民教育資料彙編》，臺北縣新店市：國史館，2000年，頁1-3。

¹⁴ 原春輝，〈國民教育為一切之根本〉，《蔣總統教育言論類編》，臺北市：中央文物供應社，1958年，頁315。

改進國民教育五年計畫」。¹⁵可見九年國教實施後三年間，政府必定遭遇強大批評的聲浪，因此 1971 年不得不召開會議檢討，而 1976 年即有新的教育改革政策出現。這十餘年間的政策變化與檢討，已有不少相關研究，政府也出版一些相關研討報告，但大都偏向「官方說法」，民間的看法未受到應有的重視。

本文將以 1967 年至~1981 年間的發展為中心，透過當時輿論的觀點，特別是報紙的報導，觀察其與政府政策之間的互動。而民間報紙種類不少，且有黨營和民營之分，黨營報紙為政府的宣傳工具，而民營報業受限於戒嚴體制，言論多所侷限或有政黨派系色彩。惟《自立晚報》從戰後創刊至報禁解除，共經歷了三次停刊，四次改組，六次易址，其中第二次改組接辦的李玉階樹立了「無黨無派，獨立經營」的原則，本省籍的吳三連在第三次改組加入經營，標榜了「客觀、公正、本土」的精神，成為民營報業及台灣本土報業中具有相當影響力的一份晚報。¹⁶因此筆者擬以《自立晚報》為中心來觀察當時民間言論，佐以部分其他輿論之報導，研究其內容，以檢視當時輿論對九年國教的實施與改進是否具監督功能和影響力。雖在戒嚴的時空背景下，輿論的自由度多少受到限制，但依舊能代表那個時代的輿論意義。

由於九年國教實施已三十餘年，相關論著為數不少，其中，多半是對政策的研討或結合政策理論與公共問題所做的實證性專題研究，例如 1980 年周鳳美的

¹⁵ 黃秀政、張勝彥、吳文星著，《臺灣史》，臺北市：五南出版社，2002 年，頁 296。

¹⁶ 自立晚報社報史編纂小組，《自立晚報四十年》，臺北市：自立晚報，1987 年。

〈我國延長國民教育政策之研究〉；¹⁷1990年崔寅泌的〈中華民國九年國民教育政策之決策過程分析〉；¹⁸1991年林尚達的〈蔣中正先生與九年國民教育政策形成之研究〉¹⁹等三篇碩士論文皆屬此類研究。1993年劉淑敏的〈臺灣的國民教育改革與輿論之關係--以自立晚報言論為中心(1955-1968)〉²⁰則是第一本以輿論為中心探討國民教育改革的碩士論文，由於同樣是以《自立晚報》為中心的相關研究，因此可作為本文補充「九年國教」實施前教育改革之重要參考。

本文既以輿論的角度切入有關九年國教的議題，對於傳播史的相關研究也有所關注，2001年呂婉如的〈《公論報》與戰後初期台灣民主憲政之發展

(1947-1961)〉，²¹乃是探討戰後代表性民營報紙《公論報》創辦之過程及經營理念，以及該報在威權統治下，為維護輿論自由的具體表現，藉以略窺戰後初期輿論所扮演的社會角色及其所發揮的影響力。2001年呂東熹的〈臺灣戰後民營報業發展的歷史結構分析--以自立晚報為例〉，²²以《自立晚報》為探討主題，採取歷史結構的分析，透過臺灣政經發展經驗，歸納出臺灣報業發展的特色；同時，

¹⁷ 周鳳美，〈我國延長國民教育政策之研究〉，國立高雄師範大學三民主義研究所碩士論文，1980年。

¹⁸ 崔寅泌，〈中華民國九年國民教育政策之決策過程分析〉，國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文，1990年。

¹⁹ 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。

²⁰ 劉淑敏，〈臺灣的國民教育改革與輿論之關係--以自立晚報言論為中心(1955-1968)〉，東海大學歷史學研究所碩士論文，1993年。

²¹ 呂婉如，〈《公論報》與戰後初期台灣民主憲政之發展(1947-1961)〉，國立臺灣師範大學歷史學研究所碩士論文，2001年。

²² 呂東熹，〈臺灣戰後民營報業發展的歷史結構分析--以自立晚報為例〉，銘傳大學傳播管理研究所碩士論文，2001年。

分析其在報業環境扮演的角色及其發展間的關係，論述嚴謹，為本文之重要參考。2001年楊秀菁的碩論〈臺灣戒嚴時期的新聞管制政策〉，²³利用政府公報及相關出版品，整理戰後臺灣的新聞法規，並利用各時代報刊的報導、評論、立院質詢、議事錄等，以瞭解各項政策的產製過程、實行的情形和所造成的衝擊，清楚地呈現戰後臺灣新聞管制的演變和面貌。

其他教育學者或曾參與九年國教改革的相關官員，也撰寫多篇文章檢討和回顧九年國教實施前後的各項建議，例如林本撰〈國民中學之目標與功能〉、吳鼎撰〈我對九年國教課程的建議〉、孫邦正撰〈九年國教實施後所產生的問題〉、薛光祖撰〈實施九年國民教育後私立初中問題之探討〉、潘振球撰〈臺灣省首屆國中畢業生升學與就業之輔導〉、許水德撰〈九年國教三十年感言〉等均是，相關文章甚多，茲不贅述。

關於九年國教改革與政策研究的專書，以1972年臺灣省政府教育廳彙集出版的一系列叢書最為齊全，本文有許多官方資料皆從此取得。另有1984年李園會的《臺灣光復時期與政府遷臺初期教育政策之研究》，論述光復初期及政府遷臺後的教育政策，並檢討其得失。此外，汪知亭撰《臺灣教育史料新編》、徐南號主編《臺灣教育史》、孫邦正的《九年國民教育的展望》、何鳳嬌編《九年國民教育資料彙編》、中國教育學會主編《國民教育與現代化》、臺灣省政府教育廳編《九年國民教育文獻》、行政院研究發展考核委員會編《發展與改進國民教育五

²³楊秀菁，〈臺灣戒嚴時期的新聞管制政策〉，國立政治大學歷史學研究所碩士論文，2001年。

年計畫個案分析》；教育部編《發展與改進國民教育六年計畫》等都是九年國教的相關資料書。

由以上論著顯示，教育改革實是不斷檢討各界所提出的建議，再由政府衡量社會需要、國家情勢而提出改革政策。改革過程中，常因決策不夠周延而引發各種問題，此時除了專家學者提出建言外，輿論之角色和作用也不容忽視，輿論扮演監督政府的力量。

本文旨在透過輿論與政策的互動，釐清九年國教實施後輿論真正的影響；同時探究戒嚴時期新聞自由和輿論的社會角色，解明兩者之間的關係。

本文將採歷史文獻資料分析方式，以自立晚報的社論和專題為主軸，歸納當時社會對九年國教的期許與檢討，分析其對九年國教政策發展的影響，並搜羅該報有關九年國教政策的報導，對照其他報紙的報導，作比較解讀。

布勞岱爾(Braudel)將歷史的時間問題分為三個層次：(一)短期的層次-時間僅幾年，如針對重大或特殊事件的歷史意義；(二)中期的層次-通常以 10 年、20 年或 50 年為基準；(三)長期的層次-以幾個世紀的觀點和視野來觀照。²⁴本文選擇中期層次作為分析時間，分析其政策變化。

本文共有六章。第一章緒論，說明本文的研究動機與目的，解釋國民教育的意義，檢討向來的相關研究成果，介紹本文的重要文獻資料、研究方法及架構等。第二章，輿論與戰後初期國民教育的改革，擬探討戰後初期的報禁與輿論、國民

²⁴布勞岱爾著、劉北成譯，《論歷史》，臺北市：五南出版社，1988 年，頁 1~4、頁 256~278。

教育改革之演變、輿論對教育改革的反應與期許。藉其究明九年國教宣布實施前國民教育改革的狀況，以及輿論對教育改革的關心。第三章，輿論與九年國教的實施，分為九年國教之實施背景、九年國教實施前一年的輿論與政府之互動二節。擬探討九年國教籌備過程中與輿論的互動。第四章，輿論對九年國教問題之探討，為本文最主要的部分，擬探討師資、課程與教科書、九年一貫學制、私立初中輔導及畢業生出路等問題。藉期究明 1967~1981 年間輿論所反映的九年國教實施成果與缺失。第五章，輿論與「發展與改進國民教育五年計畫」，分為政府的回應—「九年國民教育檢討會議」召開、「發展與改進國民教育五年計畫」的實施、「發展與改進國民教育五年計畫」之執行和輿論的評價三節。擬探討政府五年改革計畫的制定與推行過程中，輿論所扮演的角色和影響。第六章，結論。

