

他山之石：開發中國家的社區「適用教育」

賴雨陽譯

內容概要

「適用教育」(Relevance education) 是試圖結合「學術」和「實務」以滿足第三世界鄉村居民的需求，並以社區為基礎的教育 (Community-based education)。本文的重點是「適用教育」的特殊個案之一，即坦尚尼亞的「自我信任教育」(Education for Self-Reliance，以下簡稱ESR) 及其執行情形，許多執行適用教育方案的一般指導方針都會列舉坦尚尼亞的個案，最後，本文強調「教育的」問題需要擺在更廣泛的社會政治環境中加以考量，並建議結合中央不同部會首長和地方政府主管的努力以克服鄉村發展的困境。

「自我信任教育」

坦尚尼亞的「自我信任教育」(ESR) 有下述目標：為了減少菁英主義和學校的聯結，為了提供適當的教育給獨特「需求」的鄉村社會，為了使學校具有更符合經濟性地自我信任，為了激發農業工作的喜好態度，為了幫助減少城鄉之間移動的發生，為了協助學校和社區之間的整合(Saunders and Vulliamy, 1983: 351-352)。另可參閱 Cooksey, 1986: 183。「自我信任教育」和其他具有相似目標的方案，常被一些工作者歸類視同「適用教育」。

尼雷雷(Nyerere)總統的政策指出，一九六七年的「自我信任教育」是針對不論種族、性別、宗教或地理區域，皆能平等分配教育設施，學校所強調的是分工合作優先於個人進取心，以阻止學術菁英的比例過多(O'Connor, 1974: 75)。學校與工作場合聯結，純為知識的理由變得很牽強，課程內容從

社區實際問題中產生(Mimoxi, 1979: 206)，學校農場和工廠將提供食物給社區居民，並增加國家收入(Saunders and Vulliamy, 1983: 355)。

執行過程是由上而下(top-down)的權力策略，指揮系統的運作並未有改革的目標羣衆(target audience)投入，在阿諾夏宣言(Arusha Declaration)之後(主要計畫在建立一個社會主義的坦尚尼亞社會)，尼雷雷總統的「自我信任教育」政策指示，在教育部長達爾·沙南(Dar es Salaam)召集下舉行教育首長會議討論執行策略，總統親自出席，決議內容包括改變學校的作息時間表，以配合地方農作季節，允許農作年度全年使用，變更小學(Primary School)為基礎學校(basic school)的設計，以減少父母或學生對受進階教育的期待，重新賦予教師(包括坦尚尼亞人和移居者)，新的需要，並經由自助計畫(Self-Help projects)的方法整合學校和社區(Minari, 1979: 206-208)。

不同教育層級也作了特定決議，包括在小學方面變更其課程內容，改變測驗由一般入學考試(General Entrance Examination)為小學畢業考試(Primary School Leaving Exam)(以減少對進入更高學府的期待)，改變學校的作息以適應農忙時期，和改變入學年紀允許輟學者投入生產行列。初級中學的改變方面包括以實務計畫的介紹鼓勵自我信任，和有意的公告地方性學校畢業考試。決議也包括在師範教育更謹慎的選擇學生(標準包括教學能力、人格特質、和為國服務的意願)。為了自我信任訓練更具生產性的活動加入政治教育，改變課程和測驗方式(Minari, 1979: 208; Malyamkono, 1980: 339-341)。大學教育的改變亦接踵而至，為了對大學入學嚴格限制，申請入

學者必須具有智慧和能力和保證認同並服務他們的社區 (Mmari, 1979: 212)。

他山之石：執行方針方面

本文作者介定許多影響坦尚尼亞執行過程的因素，他們以概化的標題呈現，可作為各地相似的教育改革的借鏡。

一、中央政府立法措施抵銷革新意圖

ESR 方案由總統擬訂，他的意圖散佈全國，在此氣氛下國家最高當局權威的合法性從一開始即具備，在政策指示發布前並未努力與教育部其他官員磋商 (Saunders 和 Vulliamy, 1983: 356)，只有教育部長了解 ESR 的細節。甚至，著手推動 ESR 並未與課程改革相互呼應（在實務上）依然是資料內容充塞和以考試為基礎，不管尼雷雷總統的修正案如何，課程的改革自當與其他部會官員相互協調 (Saunders 和 Vulliamy, 1983: 358—359)。

ESR 較有效率的執行方式是總統和教育部官員先前的溝通，尼雷雷總統驟然宣佈不允許有適當的時間去針對行政責任加以確立：誰將負什麼責任？

二、計畫過於集權常導致失敗

O'Connor (1974: 78) 支持地區團隊的建立，認為可以預先執行他們的計畫，並以達成地方參與作為方式，儘管小學教育成為地區團隊的責任，但超過八十%的支出，用在老師薪資上面，且經費分配保持中央極權 (Centrally-administrated) (O'Connor, 1974: 39)，初中和師範教育維持教育部的責任，依據 O'Connor 的看法，最大的限制在於地方政府缺乏領導和管理能力。

多元化 (diversification) 和職業化 (Vocationalization) 的過程先在計畫階段缺乏教師和學校行政人員參與，在教育部門、其他部門和訓練制度之間的協調也是個問題，大部份的決策都由教育部決定 (Cooksey, 1986: 196)。

Saunders 和 Vulliamy (1983: 356) 認為 ESR 是文化性宣示 (Cultural statement) 超過課程政策公文 (Curriculum policy document)，計畫過程缺乏地方參與產生一般文件無法逐日記載行動而為學校參考採行，「自我信

任教育」的陳述是複雜的、普遍的，和教師現有的實務和期望頗不一致，作者認為教師是最重要的聯結，應給予清楚的介定和詳細的程度，或者恢復改革之前的狀況，他們也認為以學校為基礎的課程發展政策是最好的，因為這樣的政策反應了地方需求的多樣化 (Saunders 和 Vulliamy, 1983: 362—63)。

此外，分權 (Decentralization) 是較有利的，可允許在計畫階段加入革新的觀念給目標人口 (Target population)，任何分權化的革新都需要對潛在使用者宣導相關方案的資訊，這些可經由不同方式完成，包括在教師雜誌撰文宣導，在職課程和學校行政會議上通告給教師知道，使用廣播報紙可以達到告知一般大眾的過程（包括，尤其是學生的父母）(Hawes, 1979: 121)。雖然在坦尚尼亞採納中心式課程是現成事實，但是宣導（再教育）的策略在促成順從不見得不具有功效，權力（強制）策略的執行如無法提供基本背景資料，將可證明不會有所成效。

在分權的優點上，坦尚尼亞政府努力的問題在對小學層級的教育決策加以分權 (Maliyankono, 1980: 343—344)，教育行政體系的重組（需要國家、地區和部門間的協調）在建立政府行政體系的指揮聯結，這是行政問題的結果。例如，區域教育局是肩負區域發展的主管單位，但同時接受教育部指揮中心的指示，指示常常有衝突，除此之外，在某些區域，政府結構的分權結果是創造控制地方的機器甚至允許他們參與決策 (Maliyankono, 1980: 343—44)。

另外，集權化是比較會忽略地方需求，Mmari (1979: 216) 認為最困難的問題是學生、父母和社會其他成員要能接受變遷的需要，這些 ESR 的新「案主」有他們自己的認知，集權化政策的改變是不需提議的，為了說服他們接受新課程的價值，他們將會確信舊課程不符時宜，但是，事實上，學術課程似乎是坦尚尼亞社會進步最好的動力，優先對鄉村學生和他們父母給予學術教育將能奠下良好基礎 (Koloko, 1980: 29)，結構性不平等一直存在，喚回鄉村地區的學生從事工作不斷的被忽略 (Cooksey, 1986: 193—200)，最後，鄉村——都市間收入的差距一直未改善，而不管方案外在目標會形成不平等程度的縮水 (Ergas, 1982: 577)。

Kassam 認為執行 ESR 的困難部份起因於案主（他習慣在社會政治環境

下，激勵個人成功的動機）的意識型態和改革不協調，要求個人需要擺在社區之後，產生了對社會主義的原則缺乏了解和認同（Kassam, 1983: 63）。尼雷雷總統拉近了ESSR和傳統非洲家庭結構的距離（莫基在所謂的社會主義原則的分享），當作推銷其政策的工具，却忽略了可能性，並不是所有傳統非洲家庭都可以接受社會主義的意識型態。例如，McFerson 研究喀麥隆 Baniike 地方，顯示個人進取精神在現代和傳統非洲家庭結構的重要性（McFerson, 1983）。

Havelock 和 Huberman (1978: 262—63) 倡導「計畫結合」(planned linkage) 政策，政策結合有三種基本構想：(a) 了解使用者系統 (user's system)，(b) 在了解的基礎上謹慎計畫，(c) 使用者和其他有關資源和團體的對話，依據這些作者的意見，執行的策略必須開放和具有彈性，導引至使用者問題解決的過程和需求，明智的在必要和合理的地方使用權力，在社會體系之中，擇取研究優點散佈革新觀念（Havelock 和 Huberman, 1978: 264）。

三、執行未具技術水準產生危險計畫

坦尚尼亞正面對具有「實用」科目（“practice” subjects）教學能力的教師短缺的問題，具技術性的工作需求，却很少誘因可吸引這些人進入教學專業。ESSR 一如成人教育般，現任教師大都未具資格即開班授徒，O'Connor (1974: 78—80) 指出時間的限制對小學教師都已有過重的負荷，ESSR 教學上經常使用的詢問基礎教學方法 (inquiry-based methods) 很少被採用，他們經常恢復原來使用的正式和舊有的教學方法。

行政人員、督學、主管和教師全部經由重新訓練以執行新的課目，訓練內容包括告訴他們為什麼要改變，改變什麼，改變會產生什麼結果。依據 Hawes 所言，師範教育是第一個絕對必需成功的執行（Hawes, 1979: 121），所有坦尚尼亞國立大學以成人教育方法加進他們的課程中並併入強制訓練（Kassam, 1979: 63）。

四、計畫成功端賴適當的人員徵募政策和誘因結構

其中對有關教育成功執行最重要的要求是適當甄選人才和提供適切的誘因，這些領導類型對成功是非常重要的，教師經常被認定為主要指標，因為他們負有在日常基礎上達成預定改革計畫的重責，許多理由（包括拒絕與鄉村地區的低下階層居民聯合，試圖以教學作為獲取較高地位的工具，與定居在鄉村地區引起的普遍不滿）期待所有教師同心協力是不切實際的，除非是將他們視為變遷媒體 (Change agents) 加以衡量，以增加他們接受的程度。

對教師和其他執行者使用適當的誘因，以促使他們投入有關的教育計畫是很重要的，不過對鄉村地區的教師加薪可能有問題，不同薪資等級會增加對鄉村地區被視為落後教育的認知，所以才需要以金錢為誘因吸引教師，Hawes 注意到肯亞使用的另一種選擇策略，為了促成目標的達成，也許要了解參與社區活動的動機（Hawes 1979: 140）。

一旦教師被徵用，對計畫評估者而言，精細的評量他們做為改變體系和意見領袖的效果是頗為困難，功效差距是很重要的主題之一——儘管教師在自我評量報告中反應熱烈，但他們在實際教室的表現無法反映出官方政策的指導方針，為了他們可以接受，教師幹部特別經過挑選，也許在忠誠地、有計畫地意識型態基礎下才能保證這是有有效的方式，教師也才適合作為學生的典範。上述作法為「能提供給小學教育，坦尚尼亞制定了一個突破性教師訓練方案 (Crash teacher training program)」，其受訓學員選取標準不看學術水準，且品德亦經鄉村委員會評估，候選人必須證實他們是地方社區的佼佼者，並且能够且願意參與在自我信任活動中，地方教師通告文件上儘可能的努力鼓勵教師投入他們的社區 (Ankrah-Dove, 1982: 78—79)，分配教師返回自己社區服務的政策作為變遷媒體，也許在增加他們的效果上有很大的用途。

五、財源和現存的下層結構不合革新

坦尚尼亞的經濟是依賴經濟，在執行上有嚴重的物質短缺，如無世界銀行在一九七〇和一九八〇年間二億三千萬美元的貸款，ESSR 的執行將由於缺乏資源而無法推展學校課程必要的多元化和職業化，科技大樓、實驗室和技術工廠都增加了初中教育每位學生的成本，如此大規模的貸款，是「完全違背了E

SSR當初宣稱要自我信任的精神」(Cooksey, 1986: 193—195)。

初中的「偏差」學校("bias" school) (他們的重點科目在農業、商業、家庭經濟和技術類科)其設備需要大量的經費，很少部份的初探研究顯示，學校為特定目的的設計會輕忽他們實際的適應力(Saunders和Vulliamy, 1983: 366)。

坦尚尼亞藉由學校自我信任教育籌募經費以試圖部份補助ESSR，但在自我信任計畫和學術之間缺乏整合，導致在許多方面對ESSR計畫的認知被視為僅是全然的賺錢計畫更勝於促進學術能力的策略。

財務計畫應謹慎考慮審慎分析國家的經濟狀況和地方有用資源的物品清單，低估通貨膨脹或完全剝削地方有用資源會產生嚴重的透支結果。

六、政治反對立場抵銷了執行成效

不顧ESSR的外在目標——建立一個社會主義社會，所謂沒有階級的社會畢竟只是神話，階級分化持續存在，且社會階級較高者拒絕ESSR。在一個社會主義的Ujamaa村落，依然存在著擁有較多土地的地主，雇用其他人工作。除此之外，收入的差異也甚具顯著意義。一九七八年時，坦尚尼亞政府藉由抑制新的私立學校產生以示決心「凍結」("freeze")私人教育，但却未試著對已存的私立學校國有化，大部份的理由似乎是因為來自官僚體制階級的抵制，他們對階級重造(Class reproduct)的興趣高於其他(Ergas, 1982: 580)，似乎所有私立學校都將被迫關門，但是，由於決策者本身也是統治菁英的一員，使他性政策的形成未必可以成功。

Joel Samoff 在一九六八—一九六九和一九七四年使用資料蒐集法所得的結論是在Kilimanjaro地區統治團體的家庭，其子女接近初中教育遠比他們的鄰居成功，這種差異持續存在「這些領導者能够闢說教育部官員讓他們的子女

有第二次機會參加初中入學測驗」Samoff 結論是「集中的本意是在國家教育體系上克服區域和階級分離，如同菁英取向般，如果發展機會受限，課程修正似乎都無法成功」他建議最重要的是學校的學生和教些什麼，都經由入學考試篩選(Samoff 1979: 53—79)。

社會主義原先看法是一番好意，但後來却遭到地方統治階級的反對，不管坦尚尼亞的「領導箴言」(Leadership Code)強調阻止領導者累積財富和剝削村民，但領導者依然有辦法成功地培育他們自己的利益(Ergas, 1982: 591)。

七、無充份資源提供計畫維持會產生計畫瓦解

Fullan 和 Pomfret 指出資源支持和回饋機制(feedback mechanism)兩者在計畫維持上的重要，資源支持反應了缺乏時間和物質的普遍抱怨，阻礙了執行過程。回饋機制協助認定執行過程中藉由開放對行政人員、教師、諮詢者、學生、父母和其他人員的溝通管道得知普遍遭遇的問題(Fullan和Pomfret, 1977: 373—74)。這些發起人委託召集的在職訓練(比單單只是在工廠或職前訓練好)作為維持的策略，除了提供教師示範模式和經驗，在職訓練也提供教師心理增強(psychological reinforcement)促成再社會化的過程，以帶動改革課程的成功(Fullan和Pomfret, 1977: 373)。

在坦尚尼亞，高度的集權對ESSR的支持和存在是一項阻碍(Saunders和Vulliamy, 1983: 361)初級中學直接接受教育部管轄，形成回饋困難，地方教育行政者，在區域的層級對初級中學只有很少的控制能力，他們被迫由教育部直接支持和指導地方事務。

ESSR計畫的資源支持來自教育部和地方或區域發展基金會二者，但在許多團體、組織和村落間對這些資源存有嚴重的競爭，職前或初始訓練被賦予比

在職訓練和提供誘因更優先的地位，並經常集中教學上明顯的目標在對陳述政策的形成勝於對逐日實務上產生的問題。儘管教室方式，像團體工作，在政策形成受到重視，但是，整合教室學習和實務工作的聯合方式却不是初始訓練的一部分 (Saunders 和 Vulliamy, 1983: 361—62)。

地方機構在執行上扮演很重要的維持功能，Hawes 建議一些方法可以促成新課程的維持，機動教師訓練者 (Mobile teacher trainer, MTT's) 經常在北 Nigeria 接受委任和維持兩個階段發生功效，他們的工作包括介紹有關的文章給學校，提供回饋給教師，和在計畫試驗和傳播階段訓練教師，由於每位 MTT 只負責六所學校，使 MTT 對每位教師知之甚詳。另因 MTT 不是督學，容易得到教師的信任。MTT 的介入成為集權發展 (centrally-developed) 課程適應地方需求的工具 (Hawes, 1979: 125—31) 坦尚尼亞採用相似的訓練者，比未具同情心的督學好，可以幫助排除教師在地方層級對管理集中課程所面對的問題。

Hawes 也建議使用教師團體或協會，並在一般的基礎上擁有工廠，當教師中心經由網絡連結 (包括幹部學校和師範學院) 可以達成令人印象深刻的結果，肯亞的 Siriba 和 Machakos 中心經營課程和工廠，並在他們自己的中心和學校中討論，他們將產品加以組合並散發印刷刊物，除此之外，也給予教師諮詢，提供教師圖書服務和工廠設備，以協助其教學發展。

最後，任何維持的策略都將包括提供持續性具體的評估，以介定執行的問題和評估方案符合目標的程度。

結 論

儘管採用的決策是集權本質，代表著權力策略，但這篇報告建議在 ESSR 的執行上使用再教育的策略。相關資訊的散佈，基本上是為了使上層官員 (所

有投入的官員都具合法性) 和地方使用者 (擴大他們參與計畫和著重其特殊需求) 了解和投入，訓練的價值是為了改善執行的技巧 (尤其是教師)，誘因設計是在鼓勵持續性地順從，這些都被提出來討論，最後，考量財務和資源的限制和政治反對勢力是頗為重要的，方案的維持也值得注意。

從執行「自我信任教育」所學到的主要課題是，教育改革不能自立於深植的巨視社會——政治環境之外 (參閱 Fullan 和 Pomfret, 1977: 386—90) 這篇論文對策略的建議也許是有用的，明顯地，係導因於教育體系和職業結構間密切的聯結 (Court, 1976: 666—672)，這些策略在他們本身沒有足以改變目標人口對適用教育方案的態度，只要白領職業的價值超過鄉村工作，企圖對課程革新將使他們的目標自暴其短。坦尚尼亞和其他國家所提出類似適用教育方案在試圖對教育體系加入更多的改革，進而，鄉村居民正被要求接受社會主義思想，儘管，這種思想在都市 (甚至鄉村) 菁英中被明顯拒絕，想建立一個社會主義社會却缺乏基本的認同感，「自我信任教育」的執行者是建立在他們本身自我創造出來的「需求」("Needs") 上，或許在教師、學生和行政人員身上最被期待的是以外在行動表現出他們的順從，為了達成廣泛的態度改變，需要協調徵募中央政府有關人員努力以赴，並經由提供更好的就業和貸款機會增強對鄉村地區的吸引力，如要完滿達成任務，適用教育方案最成功的推展和執行策略是使衝擊保持最小。

(譯者現任職內政部社會司)

(本文譯自：Glenn Le Blanc, Lessons Learned: Guidelines for the Implementation of "Relevance Education," in *Developing Countries, Community Development Journal*, Vol 25, No. 2 April 1990, Britain: Oxford University Press)