

以色列教育初探*

胡茹萍

台灣師範大學工業教育學系副教授

摘要

藉由對以色列學前教育、初等教育、中等教育、高等教育及教育會考制度之探討，及檢視「2007 年新視界課程計畫」、「2008 年阿裔學校五年計畫」，及「2008 年高等教育革新計畫」等計畫內容及困境後，本文認為借鑑以色列教育政策經驗，台灣政府應從「深耕多元文化素養」、「訂定教育公平指標」、「推動中小學教師專業評鑑」及「強化高等教育定位功能」四個層面，進行教育品質之改善及提升，俾利培育具現代化及具競爭力之人才。

關鍵詞：以色列、教育、教育公平

* 本文曾於 2011 年 9 月 17 日「瞭解當代以色列民主政治」學術研討會中發表，感謝評論人及二位匿名審查人，惠賜寶貴意見。

壹、前言

以色列於 1948 年獨立建國後，其教育系統隨即面臨須妥適安置大量由國外移民至以色列的孩童教育問題（Israel Ministry of Foreign Affairs, 2010）。1950 年代大量來自第二次世界大戰後之歐洲及阿拉伯國家的移民移入，1960 年代來自北美洲所興起之猶太人回歸故土風潮，而於 1970 年代原定居於蘇聯（Soviet Union）之猶太人，開始回歸以色列；1990 年代則多來自於定居蘇聯解體後所成立之各國之猶太人，迄今，每年仍有數千人陸續移入以色列（Israel Ministry of Foreign Affairs, 2010a）。

2010 年以色列人口約 760 萬，其中 75.5% 為猶太裔（Jews）、20.2% 為阿拉伯裔（Arabs），及 4.3% 含德魯茲（Druze）與其他未被依宗教歸類之少數族群等（Israel Ministry of Foreign Affairs, 2010b）。另依經濟暨合作開發組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）2011 年統計資料顯示，以色列每名婦人之生育率為 2.96%，故該國人口數目前呈現穩定成長狀態（OECD, 2011）。

根據 1949 年訂頒之《義務教育法》（*Compulsory Education Law, 1949*）規定，以色列之義務教育適用於 3 歲至 15 歲學童，而自 5 歲開始至 15 歲完成義務教育階段（第 10 年級）皆係免費；此外，義務教育法亦提供 16 歲至 17 歲青少年，及年滿 18 歲但囿於課程安排而未完成第 11 年級者，接受免費教育之機會（Israel Ministry of Education, Culture and Sport, 2008）。由於以色列之人口組成複雜、宗教信仰多元，故學校教育型態亦隨之而有差異。以下本文將先概述以色列教育體系後，再就其近年來之教育革新及所面臨之困境，予以探討，並從中汲取經驗，以利提供我國借鑑省思；但囿於以色列之教育系統複雜，包括官方及非官方認可之系統，例如極端正統猶太教之教育系統（Ultra-Orthodox schools）中，有經官方認可，亦有獨立或未經許可者，因之，本文所述之以色列教育體系，仍以經官方認可者為探討範圍。

貳、以色列教育體系

以色列的教育系統自族群角度區分時，得分為阿拉伯裔以色列人（Arab Israeli）的教育系統及猶太人（Jewish）教育系統二大部分；在猶太人教育系統部分，得再依宗教介入程度，區分為公立學校（State schools）、公立宗教學校（State-Religious schools）及極端正統猶太教學校（ultra-Orthodox schools），另外尚有德魯茲（Druze）、貝都因（Bedouin）等少數族群之教育（Blass, 2010; Hemmings, 2010）。上述類型之區分，尤其在初等教育及中等教育階段，最為顯著。而除極端正統猶太教學校係獨立自主及接受國家部分經費補助外，其餘類型學校則皆受國家監督管理及經費補助。雖然以色列亦有私立學校，但比例甚低（Hemmings, 2010）。

此外，以色列的兵役制度¹對於學生自學校至職場之銜接，或是從中等教育再入學高等教育，皆會因學生於完成中等教育後須先服兵役，而產生一定影響。但另一方面，學生亦能自軍中獲得部分職業知能及技能，有助於未來就業之需。至於高等教育則區分為大學（universities）及學院（colleges），政府對二者之經費補助公式亦不同（Hemmings, 2010）。為進一步了解以色列教育體系，謹就學前教育、初等教育、中等教育、高等教育等階段，及教育會考制度，分別概述如下。

一、學前教育階段

學前教育階段（pre-primary education）主要提供新生兒至 6 歲孩童之教育機會，以色列的義務教育係自 5 歲開始，但家長通常在幼兒滿 3 歲時即將之送入幼稚園，進行學習（Israel Ministry of Education, Culture and Sport, 2005; Schumacher, 2008）。1980 年代前之學前教育主要偏重有關正向社會觀、藝術、手工藝、音樂及節慶等之認識與學習；然而自 1980 年代末期

¹ 以色列兵役制度之實施，係以完成中等教育者為對象，役期為男性 3 年，女性 2 年，而其對象則非全面性，基本上阿拉伯裔以色列人（Arab-Israelis）及極端正統猶太教者（Ultra-orthodox）係免服兵役。

開始，學前教育被視為是協助兒童接受更高教育之準備教育階段，因此，幼稚園之課程內容加入學習算數、科學、生活技能及有關歷史文化等知識，且於 1995 年亦訂定 3 歲至 6 歲孩童課程架構 (Framework Program)，提供公立、公立宗教、阿拉伯及德魯茲幼稚園，施行教學活動；1996 年分別針對特殊幼兒及 2 歲至 3 歲幼兒之幼稚教育，訂定課程架構；另外在 2000 年時，依學前教育基礎課程 (basic curriculum of the pre-primary education system)，訂定並實施相關教育活動 (Israel Ministry of Education, Culture and Sport, 2005a; Volansky, 2007)。

自 2000 年至 2009 年間，學前教育階段之學生人數從 30 萬 934 人增加為 36 萬 7,394 人，增幅達 22.1%，其中公立幼稚園從 13 萬 490 人成長為 13 萬 3,619 人 (增幅 2.4%)，公立宗教幼稚園自 5 萬 2,540 人增為 5 萬 6,555 人 (增幅 7.6%)，極端正統猶太教幼稚園自 6 萬 1,955 人成長為 9 萬 1,376 人 (增幅 47.5%)，及阿拉伯幼稚園從 5 萬 5,949 人成長為 8 萬 5,844 人 (增幅 53.4%) (Blass, 2010)。據前述資料顯示，公立幼稚園學生數占全部學前教育階段學生數從 43.4% 降為 36.4%、公立宗教幼稚園自 17.5% 降為 15.4%，而極端正統猶太教幼稚園則自 20.6% 成長為 24.9%，阿拉伯幼稚園則為 18.6% 增為 23.4%；換言之，極端正統猶太教及阿拉伯二教育部門別之幼稚園學生數未來將逐漸成為學前教育階段學生來源之主力。

二、初等教育階段

初等教育計有 6 年，即第 1 年級至第 6 年級 (6 歲至 11 歲)，其發展主要分成三個階段：第一階段為以色列建國後 20 年間，基於大量移民的關係，為利社會和諧及消彌不同移民、族裔間之差異，在政策上採取熔爐政策 (melting-pot policy)，並訂定統一課程，進行教學活動；第二階段則始於 1960 年代，乃對於統一課程所造成之教學僵化，進行檢討，並轉變成以孩童為中心之教學方法，鼓勵獨立、探索之學習方式，因之，在課程設計中，增加選修、彈性及多元課程結構內容；第三階段則是一方面授權教師、學校依其環境需求及借助科技輔助教學工具，扮演促進者角色

(facilitator)，協助學生學習，但另一方面卻是有感於以色列學生在國際學習表現評比中，處於低標，而逐漸朝向嚴格的教學方法及採取標準化測驗的方式進行 (Blass, 2010; Volansky, 2007)。

目前，第 1 年級至第 2 年級主要強化讀、寫、算數及相關活動，第 3 年級之後，逐步增加地理、歷史、科學及外語課程。在說希伯來語學校 (Hebrew schools)，第 6 年級之外語課通常為英語或法語，而在說阿拉伯語學校 (Arab schools)，在第 3 年級時，所有學生皆須學習希伯來語，而第二外語則安排在第 6 年級，也是以英語或法語為主。至於宗教研修課程則是在各類型學校皆須教導。雖然教學方法由學校、教師自主，然課程內容則由教育當局主導 (Schumacher, 2008)。

自 2000 年至 2009 年間，初等教育階段之學生人數從 74 萬 3,583 人增加為 85 萬 7,956 人，增幅達 15.0%，其中公立小學從 34 萬 2,030 人下降為 33 萬 1,914 人 (降幅-3.0%)，公立宗教小學自 10 萬 7,946 人增為 11 萬 6,105 人 (增幅 8.0%)，極端正統猶太教小學自 11 萬 2,184 人成長為 16 萬 9,121 人 (增幅 51.0%)，及阿拉伯小學從 18 萬 1,423 人成長為 24 萬 816 人 (增幅 33.0%) (Blass, 2010)。據前述資料顯示，公立小學生數占全部學前教育階段學生數從 46.0% 降為 38.69%、公立宗教小學自 14.5% 降為 13.53%，而極端正統猶太教小學則自 15.1% 成長為 19.71%，阿拉伯小學則為 24.4% 增為 28.07%；換言之，極端正統猶太教及阿拉伯二教育部門別之小學學生數未來仍將逐漸成為初等教育階段學生來源之主力。

三、中等教育階段

中等教育共計 6 年，從第 7 年級開始至第 12 年級 (12 歲至 17 歲) 結束。前三年為國中階段 (lower secondary education)，即第 7 年級至第 9 年級；後三年為高中階段 (upper secondary education)，指第 10 年級至第 12 年級 (Hemmings, 2010)。原則上初等教育畢業生有三種進路選擇，其一為進入以學術導向為主的普通高中或稱文法中學 (grammar schools)，

其二為選擇接受職業訓練的技職學校² (technology schools) 就讀，其三為直接進入勞動市場 (Volansky, 2007)。基本上，學生多數選擇就讀普通高中，但也有學生在完成國中後直接進入職場，並於工作時亦參與學校進修 (schools for working youth)，其修讀期限通常為 4 年，即 14 歲至 17 歲。另外，在完成高中階段教育者，得選擇先行服役或就讀 2-3 年制之技職學校，如在服役前就讀者，年齡通常介於 18 歲至 20 歲間，如在服役後就讀者，則男性年齡介於 21 歲至 23 歲，女性年齡則介於 20 歲至 22 歲 (Schumacher, 2008)。

以色列政府於 1960 年代，曾進行教育改革，並修正《義務教育法》，將義務教育延長到 16 歲，另外，並規範學生可接受免費教育直到 18 歲。目前就第 10 年級至第 12 年級 (15 歲至 17 歲) 納入義務教育一事，已逐步實施中 (Hemmings, 2010; Volansky, 2007)。1973 年取消中等教育甄選考試，1979 年並改革大學入學考試制度 (matriculation exam system)，由學校提供更多元之課程設計，例如除必修課程希伯來語／阿拉伯語、英語、數學、科學、歷史、聖經、地理及公民等外，亦增列如動物照護、美容與美體、音樂與藝術、文化與運動等課程。是以，直到 1979 年，學生始能大量進入中等教育就讀 (Volansky, 2007)。

1990 年時，上述充滿創新、特色之課程設計，首先遭逢來自大學質疑的壓力，大學認為高中教育所教授之內容係由學校自行發展設計，並非由政府訂定，其教學之品質堪慮。第二股反對勢力來自「米茲拉希民主彩虹聯盟」(Mizrahi Democratic Rainbow Coalition) 對創新教育方法的反對，該聯盟認為學校教育的過度彈性及變異性，導致那些來自中東地區移民的猶太人後裔學生，相較於來自歐美地區的猶太移民後裔，易被教導進入職業學校就讀，阻礙渠等進一步接受高等教育的機會。第三股勢力，則是「回歸基礎」(back to basics) 的呼籲，其主張應將「非核心學科」(non-core

² 以色列職業訓練學校之主管機關為「工商勞動部」(Ministry of Industry, Trade and Labor)，而非「教育文化運動部」(Ministry of Education, Culture and Sport)，其設立目的為提供學生在高中教育階段另一選擇機會。

disciplines) 予以剔除，並應規範 6 至 7 門學科，要求全以色列學生皆應研讀 (Volansky, 2007)。

2000 年時，教育文化運動部重新修正課程安排及教學活動設計，並要求自第 10 年開始實施，其修正重點略以如下 (Israel Ministry of Education, Culture and Sport, 2005b)：

1. 增進學校自主，包括學生選擇、課程及教學自主；
2. 減少學科數之修習，以利促進個別化之教學；
3. 加強獨立研究課程，以利學生依其興趣廣泛研讀；
4. 鼓勵學校設計統整或跨領域課程；
5. 採用多元化評量方法，以利完成不同評量目標；
6. 加強導師及專門學科教師的角色定位功能；及
7. 強化教學的團隊合作行爲。

依法，小學及國中教育直接由中央政府負責，至於高中教育則主要由地方當局負責，但中央透過經費補助、規範訂定及輔導措施，仍能有效進行管控。另外，所有初等教育及中等教育階段之教師皆應具備並取得經政府認可之教學學院 (teaching college) 所頒授之學位證書資格 (Hemmings, 2010)。

四、高等教育階段

以色列的高等教育階段包括學院 (college) 及大學 (university) 二部分。前者所提供之學程，有些不授予學位；至於後者則提供學士、碩士、博士學位，並受高等教育委員會 (Council for Higher Education) 監督 (Neumann & Finger, 2008; Schumacher, 2008)。目前大學共有 8 所 (含 1 所空中大學)，學院則有 57 所，包括普通學院 (academic colleges) 31 所及教育學院 (colleges of education) 26 所 (Israel Central Bureau of Statistics, 2010)。

以色列高等教育在 1920 年代至 1960 年代主要有 7 所大學創建，耶路撒冷希伯來大學 (the Hebrew University of Jerusalem) 及以色列理工學院 (Technion) 建校於 1920 年代，其他 5 所大學，巴一朗大學 (Bar-Ilan

University)、臺拉維夫大學(Tel-Aviv University)、海法大學(University of Haifa)、班古里安大學(Ben-Gurion University)及魏茲曼科學學院(Wizmann Institute of Science)則陸續於1940年代末期至1960年代成立。1958年則設置高等教育委員會,負責大學監督管理事宜。1974年設立空中大學(Open University)並於1980年被認可為第8所大學;此外,在1970至1980年代間,教師訓練學院(Teacher-training colleges)被許可得授予教育學士學位。1990年代立法通過公立學院(state-supported college)得提供學位課程,並允許私人設立提供學位之學院(private degree-level colleges)。2000年代初期,採取降低學費政策,並節省中央政府公共支出而將經費移撥至高等教育機構。2007年秀恰特小組提出報告(Shochat Committee Report),主張政府應增加教學及研究資源,除部分透過國家預算外,亦要求高等教育機構應自行開源,而其方式則為提高學雜費;此外,該報告亦對於高等教育結構提出一些改革建議,亦即形成其後2008年高等教育革新政策(Shochat Reform)(Hemmings, 2010)。

另外,介於中等教育與高等教育間尚有提供學生修習特定證書,例如合格教師文憑(qualified teacher diploma)而不以取得學位(academic degree)為主之教育型態,以色列稱之為第二種型態之高等教育(tertiary-type B education),亦即一般所謂「中等教育後」(post-secondary education)之教育類型。此類教育內容主要提供學生學習實用技能、職業知能,以利學生直接進入勞動就業市場。其入學之要求,首先須完成中等教育或是已於後期中等教育階段選讀職業教育之學生。另外,工商勞動部所管轄之「技術訓練學院」(institutes for technological training)亦屬於此類教育型態(Israel Central Bureau of Statistics, 2010; Schumacher, 2008)。

五、教育會考制度

以色列的國家教育會考制度分別定在第2年級、第5年級及第8年級,又稱為「麥茲阿福會考」(Meitzav exams),及於第10年級至第12年級間所舉行之大學入學許可資格取得之「巴古魯特會考」(Bagrut)(Hemmings, 2010; Israel Central Bureau of Statistics, 2010)。

麥茲阿福會考在國小二年級時（年齡介於 7 歲至 8 歲間），主要針對學生之希伯來語及阿拉伯語，進行測驗。其後到國小五年級（年齡介於 10 歲至 11 歲間），及國中二年級時（年齡介於 13 歲至 14 歲間），再就數學、英語、科學與技術，進行測驗。自 2007 年起，由於考試引導教學之不良影響，此項會考已修正為依序輪流由學校每二年就考科中的二科舉行外部會考（Hemmings, 2010）。

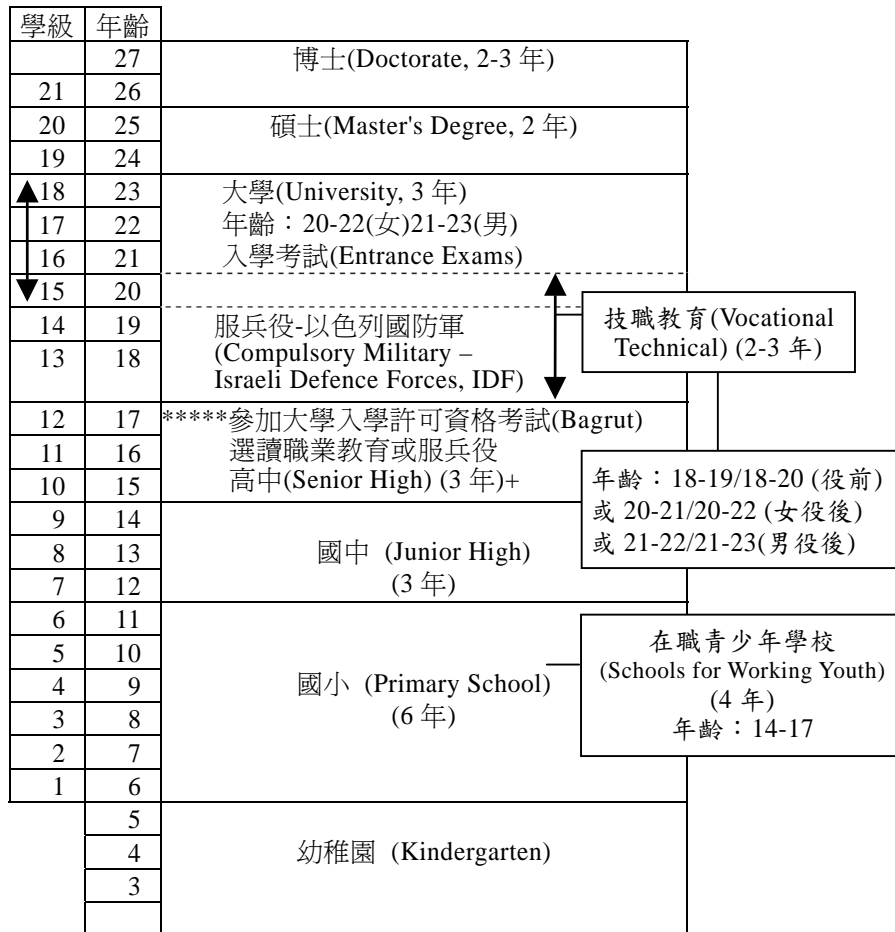
至於巴古魯特會考則是在高中階段（年齡介於 15 歲至 17 歲間）舉行。參加者須經學校推薦，通常為普通高中學生參與，但技職教育學生亦能參與。考試科目為數科核心學科，如數學、母語、英語等，外加二科選修科目。考試評定採等級計算，共分 0 級至 10 級，0 級至 4 級者（0-44%），被評定為不通過，5 級者（45-54%）尚可，6 級者（55-64%）通過，7 級者（65-74%）佳，8 級者（75-84%）好，9 級者（85-94%）很好，10 級者（95-100%）優。獲得 6 級以上者，始通過會考，而能取得大學入學許可資格證書（matriculation certificate，又稱 Bagrut certificate）（Hemmings, 2010; Israel Central Bureau of Statistics, 2010）。

另外，取得大學入學許可資格證書後，各大學或學院仍得據各校需求，再另行對學生要求其他測驗，例如學科測驗或性向測驗等。茲整理以色列學制圖 1 如下。

叁、以色列教育革新及其面臨之困境

誠如上述，以色列教育因為其人口組成複雜，宗教信仰殊異，形成以阿拉伯語講授（阿拉伯裔以色列人）及以希伯來語講授（猶太裔以色列人）二大教育系統，而在以阿拉伯語講授部分，其教育對象包括穆斯林、基督徒、德魯茲人、貝都因人等（Blass, 2010）；至於在以希伯來語講授部分，又因宗教介入程度差異，再細分公立學校、公立宗教與極端正統猶太教學校（Blass, 2010; Hemmings, 2010）。而正因為宗教、語言、種族、族群之差異及歷史之糾葛，在教育政策、資源分配、成就表現及就業上，阿拉伯裔者相較於猶太裔者，顯然較為弱勢，此在部分學者研究中業獲得證實

(Ayalon, Grodsky, Gamoran, & Yogev, 2008; Ben-Simon, 2011; Kanalan & Celep, 2011; Okun & Friedlander, 2006; E.L.A. Committee, 2003)。此外，在民主教育之推動上，除阿裔以色列人及猶太裔以色列人之差別外，猶太裔內部之間，例如極端正統猶太教，或是亞非裔猶太人，或是歐美裔猶太人，亦有不同之態度 (Halperin & Bar-Tal, 2006; Neuberger, 2007)。



資料來源：修正自 Schumacher (2008)。
 註：*：部分職業學校僅提供3年中等教育。 E：各大學各自設立的考試。
 +：部分職業學校僅提供2年中等教育。
 B：Bagrut-大學入學許可資格考試 (Academic Secondary School Leaving Examinations)。
 IDF：以色列國防軍 (Israeli Defense Forces) 女生役期2年，男生役期3年。

圖 1：以色列學制

以色列教育文化運動部為改善上述現象，亦提出相關之革新措施，本文囿於篇幅，僅就施行於國小、國中階段之『2007年新視界課程計畫』(*New Horizon Programme*)、針對改善阿拉伯裔以色列人教育系統的『2008年阿裔學校五年計畫』(*Five-year Plan for the Arab, Druze and Bedouin schools*)，及高等教育階段之『2008年高等教育革新計畫』(*Shochat Reform*)，分別概述如下，同時亦指出其所面臨之困境。

一、『2007年新視界課程計畫』

為強化及提升初等教育及中等教育學生之核心能力 (*core skills*)，以色列政府自 2000 年開始即陸續提出若干革新措施，例如逐步辦理延長義務教育至第 12 年級，即自 5 歲開始至 17 歲或 18 歲，並預定於 2012-2013 學年度全面實施；降低班級學生數，在國小一、二年級部分為每班 20 人，而其餘義務教育階段之每班學生數則為 32 人；自 2007-2008 學年度除基本補助外，開始導入社經指標 (*Strauss Index*)，如學生家庭收入、父母教育程度、移民身分、城鄉差距等，作為經費分配之依據；及改善巴古魯特會考之僵化背誦考試方式，而是強調獨立探索之學習方式。其中 2007 年所推動之新視界課程計畫，則是著重在國小及國中教育階段，希冀藉由三個層面之改革，能提升學生能力，並設定 2012 年之 PISA³ 中在數學及科學領域能從 40 名晉升為 35 名，在閱讀方面能自 39 名晉升為 34 名 (Hemmings, 2010)。

新視界課程計畫係由教育當局及「以色列教師工會」⁴ (*Israeli Teachers Union*) 共同簽署協議，其重點內容旨在將教師每週工作時數從 30 小時延長為 36 小時，而其中須以小組教學方式 (*small-group teaching*) 施行之小時數，在國小階段為 5 小時，在國中階段，則為 4 小時；且建議學校將小組教學所有時數調配為提升一般學習表現占 60%、加強資賦優異學生占

³ PISA 係 *Program for International Student Assessment* 之簡稱，乃經濟暨合作發展組織 (OECD) 所委託之計畫。主要是對 15 歲學生的數學、科學及閱讀進行國際性的評比計畫。

⁴ 以色列有二大主要教師工會，其一為「高中教師組織」(*High School Teachers' Organisation*)，其二為「以色列教師工會」(*Israeli Teachers Union*)。

10%，其於 30%則由學校安排。至於配套措施則是增加教師報酬，但也取消部分基本補助，且教師每年還需要接受 60 小時義務訓練，及每三年要接受評鑑。另外，校長被賦予較多聘用教師權限，且亦能發動解聘教師之程序，同時，並設立專門培訓中小學校長之學院（Hemmings, 2010）。

新視界課程計畫在 2009-2010 學年度時全面實施，官方的評鑑則是委由國家教育測驗評量中心（National Authority for Measurement and Evaluation in Education, RAMA）負責，並採取成就表現資料、問卷及在校觀察等方式，進行之。至於新視界課程計畫能否於高中階段實施，則尚待與「高中教師組織」（High School Teachers' Organisation）進行協調，但因為授課時數延長，且喪失部分補助，所以對高中教師並無太大吸引力；另外，對於國中小教師要接受義務教育訓練之成效如何，亦需進一步探索，而賦予中小學校長更多權限聘用與解聘教師部分，則又有過於主觀行事之虞（Hemmings, 2010）。

二、『2008 年阿裔學校五年計畫』

1980 年代，以色列政府為消彌阿拉伯裔與猶太裔之間之教育差距，制定一系列五年計畫，俾利提高阿拉伯裔以色列人就讀人數及進入大學比例。1990 年代時增加以阿拉伯語教授之學校校數，2003 年時發展對於阿裔教育部門之經費補助公式（Volansky, 2007）。儘管施行幾期阿裔學校五年計畫，然而依 2004 年統計資料顯示，女性接受高中教育之比率，猶太裔者占 42.0%、阿拉伯裔占 22.8%；男性接受高中教育之比率，猶太裔者占 37.9%、阿拉伯裔占 23.4%；家庭為低收入戶之比率，猶太裔者占 17.7%、阿拉伯裔占 44.7%；而就業之人口比率，猶太裔者占 57.0%、阿拉伯裔占 39.0%。另外根據 2007 年之統計資料，高中生取得大學入學許可資格證書者（即通過巴魯特會考者），猶太裔者占 51.0%、阿拉伯裔占 30.0%；而在第 9 年級至第 12 年級中輟者，猶太裔者占 4.7%、阿拉伯裔占 8.3.0%（Zuzovsky, 2011）。從上述數據可知，阿拉伯裔與猶太裔教育部門間之差距仍就存在。

最近一期之五年計畫則自 2008 年開始，其主要重點在於經費補助增加，每年 2,000 萬以色列幣 (Shekel)(約當新臺幣 1 億 5,882 萬 9,203 元)、支援教師教學工作及提供教學輔具、電腦等資源，及興建教室，在此五年計畫中，教育當局規劃自 2007 年至 2011 年間，興建 8,000 間新教室，而其中 3,120 間係專門提供給阿拉伯裔教育部門使用 (Hemmings, 2010; Volansky, 2007)。此外，針對資賦優異學生及高成就表現學生，則提出專門培育計畫 (每年投入 825 萬以色列幣，約當新臺幣 6,750 萬 2,411 元)，以利發展更適合該類學生之教育方式；另外並在一般學校中，朝課程統整方向邁進，而對於學習困難或不利學生，也準備發展早期診斷機制及提供特殊課程；同時擇定 800 所學校試辦提升生活技能 (life skills) 計畫，包括對情意、社交及品德方面的強化及發展 (Hemmings, 2010)。

針對上開五年計畫，教育當局將建立評鑑機制，以利了解正面及負面之結果。另外，教育文化運動部亦準備將五年計畫之各項子計畫皆透過國家教育測驗評量中心 (RAMA) 負責其績效評鑑之工作，以利政府單位能正確掌握實施成效，同時社經指標 (Strauss Index) 將被更廣泛運用於學校之經費補助分配上 (Hemmings, 2010)。

三、『2008 年高等教育革新計畫』

1990 年之前高等教育系統主要以 7 所研究型大學為主，至 1990 年代中期，由於下述五項因素之影響，高等教育結構逐漸朝向多元且對大眾開放，進而促進學院之發展，最終達到 65 所高等教育機構之數量。前述五項因素，其一為擁有通過大學入學考試證書者 (matriculation certificate) 與真正被允許進入大學就讀者間之比例差異過大，以 1990 年為例，35% 學生取得通過大學入學考試證書，但卻僅 20% 得以入大學，尤其亞非裔猶太人 (Mizrachi Jews) 及阿拉伯裔上大學比例偏低；其二為來自中等教育後之專業教育機構 (professional post-secondary institutions) 或學院 (colleges)，要求賦予其得授予學位之認證壓力；其三為傳統科系之篩選嚴格，如法律、心理、醫學等，但鑒於經濟發展多元迅速，亟需其他專業

領域教育機構之設立，以符學生及社會需求；其四為大學學生數快速增加，而為維持大學一定質量，促成學院之發展；其五則為高等教育經費的增加，且發展學院之成本相較於大學為低，故促使學院校數蓬勃發展（Neumann & Finger, 2008; Volansky, 2007）。

是以，自 1990 年代中期以後，大學生人數擴增，至 2006 年時，有 42.1% 高中畢業生進入高等教育機構就讀；然而隨著高等教育機構數量擴增，政府對大學教育經費之補助，相對削減，且師生比也逐漸增高，例如 1990 年代中期時為 1:16，但至 2006 年時則達到 1:25。同時高等教育之品質逐漸受到質疑，來自傳統大學及其他專業人士對教育經費受到擠壓，及憂心教育品質低落之強烈呼籲，大學於 2007 年向政府訴請提高學雜費收費（漲幅 50%）、整併學院、增聘師資、強化教學與研究品質、獨尊大學之研究定位、學院定位為一般教學型學校，及建立外部品質管控系統（Volansky, 2007）。

2007 年秀恰特小組提出『對高等教育結構革新報告』（*Shochat Committee Report*），並於 2008 年經政府、高等教育委員會及高等教育機構共同簽署，成為「高等教育革新計畫」（Volansky, 2007）。革新計畫之內容主要包括（1）強化「大學」及「學院」之功能區分，要求學院主要以大學部為主，僅容少數有能力之學院進行高階教學及進行研究，此外學院需要進行整併，而對偏遠地區之學院則應增加資源；（2）應增聘數百名教師，以提高師生比；（3）提高高等教育學雜費收費，漲幅達 50%，例如 2009-2010 學年度為以色列幣 9,646 元（約當新臺幣 7 萬 6,763 元），則漲至以色列幣 14,800 元（約當新臺幣 11 萬 7,778 元），然而配套措施則是政府提供貸款，故學生先繳交以色列幣 5,800 元（約當新臺幣 4 萬 6,156 元），其餘費用則於畢業 10 年內償還；（4）提供大學教學與研究卓越教師之獎勵措施，而對於學院之優秀人員亦提供特別津貼，且建議應提撥特別預算，鼓勵表現不好之教師盡快退休（Hemmings, 2010）。

依上述革新建議，以色列財政部乃據以調配政府相關預算，然而因為高等教育機構承受來自學生強力反對學雜費收費調高及學校教職員工反對有關成就表現之措施，高等教育機構遂放棄原先之同意革新承諾。所以在

2008-2009 學年度，學雜費調升政策並未實施，且對於相關經費籌措事宜，財政部與高等教育機構間亦齟齬不斷，因之 2008 年高等教育革新計畫於推動半年後，即告中止（Hemmings, 2010）。

肆、可供臺灣借鑑之處

按以色列之義務教育即將於 2012-2013 學年度即擴展為自學前教育階段（5 歲）、初等教育階段（6 歲至 11 歲，即第 1 年級至第 6 年級），及中等教育階段（12 歲至 17 歲，即第 7 年級至第 12 年級）。其情形與我國於本（2011 年）啓動十二年國民基本教育，且將於 2014 年高中高職學生全面免學費，大部分免試入學情形類似（教育部，2011），只是以色列為義務教育，但臺灣後期中等教育階段僅是免學費，尚非屬法定之義務教育。而自上述以色列之教育體系所生現象，及其有關教育革新與所面臨困境顯示，不同語系之間之教育資源存在相當差距，且即便是同語系者，亦仍有核心及邊陲之別，如亞非裔猶太人及歐美裔猶太人之不同。而為提升學生核心能力，教師之專業訓練亦為關鍵；此外，高等教育機構間之定位與功能亦將反映於高等教育之品質，攸關國家人才之培育。基此，對照以色列因族群多元所生之教育問題及其三項教育革新計畫推動時所遭遇之困境，茲提出四個面向，供吾人進一步思索。

一、深耕多元文化素養

雖然臺灣不若以色列人口組成複雜，惟據內政部統計處（2011）就臺灣嬰兒出生數依生母國籍區分資料顯示，自 2001 年起至 2010 年，本國籍對照大陸、港澳地區及外國籍生母人數比率，約為本國籍占 86%至 90%之間，而大陸、港澳及外國籍占 14%至 10%，詳如表 1。然而此數據，亦有須再釐清處，蓋因，內政部統計處之資料對於 2004 年以前生母原屬後者，但已在臺灣定居設戶籍者，即計入本國籍。因此，雙親之一非本國籍之比率應會較目前統計數為高。

表 1：2001 年至 2010 年出生嬰兒數按生母國籍區分

年度	出生數	本國籍 (%)	大陸、港澳 (%)	外國籍 (%)
2001	260,354	89.34	10.66	
2002	247,530	87.54	12.46	
2003	227,070	86.63	13.67	
2004	216,419	86.75	5.18	8.07
2005	205,854	87.12	4.87	8.01
2006	204,459	88.31	5.10	6.59
2007	204,414	89.77	4.95	5.28
2008	198,733	90.40	4.95	4.66
2009	191,310	91.32	4.64	4.05
2010	166,886	91.30	4.90	3.80

資料來源：整理自內政部統計處 (2011)。

承上，臺灣住民結構將逐漸顯現多元文化，則在教育面向中，對於多元文化素養之養成，教育當局應審慎在人權、國際觀、包容、尊重的基本立場上，規劃相應之課程設計及教學活動，自學前教育階段即應予以重視，尤其是《幼兒教育及照顧法草案》業於 2011 年 6 月 10 日完成三讀程序，同年 6 月 29 日公布，並於 2012 年 1 月 1 日正式實施幼托整合政策，幼稚園及托兒所將整合改制為幼兒園並招收 2 至 6 歲的學齡前幼兒，並由教育部門監督管理 (教育部國民教育司，2011；全國法規資料庫，2012)。此際，除行政上之整合外，更應及早研擬與開發相關教材及設計與多元文化教育有關之教學活動，以利向下扎根，自小培養尊重文化差異之態度，並內化為文化素養。

二、訂定教育公平指標

以色列教育不公平現象如上開內容所述，不僅存在於阿拉伯裔與猶太裔之間，即便阿拉伯裔內部間，如阿拉伯裔、德魯茲、貝都因之間，或猶太裔內部間，如亞非裔、歐美裔、極端正統猶太教等，都存有相對不公平

情形。針對教育資源的分配，以色列採取以社經指標作為經費分配依據。然而，教育資源之投入，不應只侷限於社經面向，而應以更廣之社會結構面、法規面及教育專業面，予以解讀。

按 2009 年 7 月國家教育研究院籌備處（國立教育研究院前身）已著手進行為期 3 年「教育公平理論與指標建構之整合研究」。該研究除建立國內教育公平理論架構外，並針對各級、各類教育公平指標，如學前教育、國民小學教育、國民中學教育、後期中等教育、高等教育、弱勢教育、特殊教育、師資教育、技職教育，以及學校、區域（地方）與國家層級等不同層級教育，建構相關指標。並於指標建構後，進行檢討教育公平的議題（如性別、族群、新移民、區域、城鄉、社會階層、社會流動、升學制度、教育資源配置、數位落差、特殊教育、公私立學校教育制度及品質、高齡人口等）與政策檢視（如扶持五歲幼兒教育計畫、教育優先區計畫、攜手計畫—課後扶助方案、發展與改進特殊教育計畫、就學安全網方案、大專校院助學方案、繁星計畫、環境計畫等）（國家教育研究院，2010）。

期待上述整合研究能改善臺灣各級各類教育相對不公平現象，並藉由各級各類教育公平指標之建構，能對精進我國教育政策有所助益。

三、推動中小學教師專業評鑑

教師專業應為廣義課程設計之重要關鍵因素。以色列新視界課程計畫之重要關鍵角色亦著重在教師之專業訓練。按我國教育部自 95 學年度開始實施中小學教師專業發展評鑑，其係以「形成性評鑑」為主，與教師績效考核、不適任教師處理制度及教師進階制度，分開處理。而評鑑之目的旨在協助教師專業成長、增進教師專業素養、提升教學品質，俾以增進學生學習成果。辦理方式採取自願參加，並未強制規範（教育部教育研究委員會，2009）。

根據教育部教師專業發展評鑑輔導支持網絡專案計畫所建置之「教師專業發展評鑑網」所公佈之資料顯示，自願參與評鑑之學校數從 95 學年度 165 所、96 學年度 244 所、97 學年度 302 所、98 學年度 611 所、99 學年度 789 所，至 100 學年度 1,028 所，詳如表 2 所示。雖然參與校數逐年

增加，然而根本之道宜立法規範，誠如大學教師依《大學法》第 21 條規定，大學應建立教師評鑑制度，對於教師之教學、研究、輔導及服務成效進行評鑑，作為教師升等、續聘、長期聘任、停聘、不續聘及獎勵之重要參考，則何以中小學及專科學校教師毋庸規範之，此項議題應可配合社會脈動，進一步探究。

表 2：95 學年度至 100 學年度辦理教師專業發展評鑑校數

單位：所

學年度	總計	國小	國中	高中	高職	特殊教育
95	165	125	23	12	3	2
96	244	166	49	16	11	2
97	302	177	68	40	16	1
98	611	351	116	98	42	4
99	789	455	128	136	64	6
100	1,028	569	166	197	89	7

資料來源：教師專業發展評鑑網（2011）。

四、強化高等教育定位功能

以色列高等教育存在「大學」與「學院」之分，而其對教育功能定位、經費分配亦產生閒隙現象，從 2008 高等教育革新計畫之夭折，即可見端倪。臺灣高等教育部分主要分為二大系統，即普通教育體系之大學與學院，及技職教育體系之科技大學與技術學院。而其區分標準，僅在學校規模、招生來源作為較顯著之區別標準，至於功能定位部分，則無法清楚釐清。

2002 年 1 月教育部訂定「推動研究型大學整合計畫」，希望以專案經費支持研究型大學進行校內、校際整合，俾使具有潛力之研究型大學能在國際水準上作競爭，進一步追求卓越。而根據該計畫之推動，教育部擇定包括：(1) 臺灣大學校內整合計畫；(2) 由清華、交通、陽明、中央大學 4 校提出之臺灣聯合大學系統計畫；及 (3) 成功及中山大學提出之校際整

合計畫。以上 7 校之整合計畫於 2002 年並獲得教育部 7 億 9,976 萬元之補助（教育部，2003）。其後，行政院於 2005 年 5 月 13 日核定「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」，並訂定申請資格、申請程序、審議標準與程序、審議評估機制、績效評估及淘汰機制等內容，而此計畫後經 2008 年 8 月 27 日同意修正在案，該計畫分 2 期，第 1 期自 2006 年至 2010 年，第 2 期自 2011 年至 2015 年，每年新臺幣 100 億，5 年為 1 期，共 2 期，總經費達 1,000 億（教育部高等教育司，2008）。

然除上述計畫有其績效評估及淘汰機制外，目前高等教育則依《大學法》第 5 條規定，大學需要定期對教學、研究、服務、輔導、校務行政及學生參與等事項，進行自我評鑑。而教育部為促進各大學之發展，則應組成評鑑委員會或委託學術團體或專業評鑑機構，定期辦理大學評鑑，並公告其結果，作為政府教育經費補助及學校調整發展規模之參考。目前就實務而言，「大學評鑑」及「技專校院評鑑」係分別進行，評鑑內容亦有差異，然而其法源依據，在大學階段（即普通大學、學院、科技大學、技術學院），則皆係依循《大學法》及《大學評鑑辦法》規定進行，故在法制面部分，實無法了解二者，即普通大學、學院/科技大學、技術學院之功能定位差異。是以，科技大學、技術學院，甚至針對臺灣技職教育整體言，為強化其特色，無論於課程設計、教師資格、師資培育、產學合作及結合職業訓練等層面，皆應與普通教育體系有別，故有研訂技職教育專門立法之必要。

伍、結語

以色列之教育體系相較於臺灣而言，複雜萬分，然而藉由對其學前教育、初等教育、中等教育、高等教育及教育會考制度之探討，及檢視以色列教育文化運動部為改善該國教育體系間之不公平現象，所提出之施行於國小、國中階段之「2007 年新視界課程計畫」、針對改善阿拉伯裔以色列人教育系統的「2008 年阿裔學校五年計畫」，及高等教育階段之「2008 年高等教育革新計畫」等計畫內容及困境後，本文認為應自以色列不同語系

之間之教育資源差距，同語系之間，仍有核心及邊陲之別，如亞非裔猶太人及歐美裔猶太人之不同，及為提升學生核心能力，加強教師專業訓練等事實，予以借鑑，並認為政府應從「深耕多元文化素養」、「訂定教育公平指標」、「推動中小學教師專業評鑑」及「強化高等教育定位功能」四個層面，進行教育品質之改善及提升，俾利培育具現代化及具競爭力之人才。

參考文獻

- 內政部統計處，2011。〈嬰兒出生數按生母原屬國籍分〉 (<http://sowf.moi.gov.tw/stat/gender/ps05-14.xls>) (2011/9/13)。
- 全國法規資料庫，2012。〈幼兒教育及照顧法〉 (<http://http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0070031>) (2012/4/26)。
- 教育部，2003。〈我國高等教育素質與亞洲鄰近國家之比較〉 (http://www.edu.tw/content.aspx?site_content_sn=1108) (2011/9/14)。
- 教育部，2011。〈十二年國民基本教育－推動期程〉 (http://140.111.34.179/about07_date.php) (2011/9/13)。
- 教育部高等教育司，2008。〈發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫〉 (http://www.edu.tw/files/plannews_content/B0066/9708_發展國際一流大學及頂尖研究中心修正計畫書.doc) (2011/9/14)。
- 教育部國民教育司，2011。〈學前教保體制新時代的開端－幼兒教育及照顧法在立法院完成三讀程序〉 (http://www.edu.tw/news.aspx?news_sn=4573) (2011/9/13)。
- 教育部教育研究委員會，2009。〈中小學教師專業發展評鑑介紹〉 (<http://140.111.34.34/main/common/index.php?z=451&zzz=451>) (2011/9/13)。
- 教師專業發展評鑑網，2011。〈各學年度學校類別參與學校數〉 (http://tepd.moe.gov.tw/chinese/04_situation/02_01list.php) (2011/9/13)。
- 國家教育研究院籌備處，2010。〈教育公平理論與指標建構之整合研究源起〉 (<http://www.ed.ntnu.edu.tw/~rujer/equity/modules/tadnews/index.php?nsn=5>) (2011/9/13)。
- Ayalon, Hanna, Eric Grodsky, Adam Gamoran, and Abraham Yogev. 2008. "Diversification and Inequality in Higher Education: A Comparison of Israel and the United States." *Sociology of Education*, Vol. 81, No. 3, pp. 211-41.
- Ben-Simon, Anat. 2011. "Assessment of Middle School Literacy and Achievement in Israel." (<http://education.academy.ac.il/Uploads/BackgroundMaterials/english/Abstracts%20for%20the%20Literacy%20report%20220311-eng.pdf>) (2011/8/19).
- Blass, Nachum. 2010. "Israel's Education System- A Domestic Perspective." (http://taubcenter.org.il/tauborgilwp/wp-content/uploads/E2009_Report_Education_System_Domestic_Perspective_Chapter.pdf) (2011/8/19).
- E.L.A. Committee. 2003. "A Proposal for Structural Reform of Israel's Educational System." (<http://tau.ac.il/~danib/israel/EducationCommitteeReportEng.pdf>) (2011/8/25).
- Halperin, Eran, and Daniel Bar-Tal. 2006. "Democratic Values and Education for

- Democracy in the State of Israel.” *Democracy and Security*, Vol. 2, pp. 169-200.
- Hemmings, Philip. 2010. “Israeli Education Policy: How to Move Ahead in Reform.” (http://cms.eun.org/shared/data/pdf/israel_education_policy20100604.pdf) (2011/8/19)
- Israel Central Bureau of Statistics. 2010. “Statistic Abstract of Israel 2010.” (http://www1.cbs.gov.il/shnaton61/st_eng08.pdf) (2011/9/1).
- Israel Ministry of Education, Culture and Sport. 2005a. “Pre-Primary Education.” (<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Owl/English/Organization/pre-primary>) (2011/8/19).
- Israel Ministry of Education, Culture and Sport. 2005b. “Secondary Education: Organization of the Schedule.” (<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Owl/English/Organization/Secondary>) (2011/8/19).
- Israel Ministry of Education, Culture and Sport. 2008. “Compulsory Education Law, 1949.” (<http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Owl/English/Legislation/Principal/COMPULSORY+EDUCATION+LAW.htm>) (2011/8/1).
- Israel Ministry of Foreign Affairs. 2010a. “Facts about Israel: Education.” (<http://www.mfa.gov.il/NR/rdonlyres/54F5D90A-79AA-488E-A4A7-4F2CCFCB9F8C/0/Education2010.pdf>) (2011/8/10).
- Israel Ministry of Foreign Affairs. 2010b. “Facts about Israel: People.” (<http://www.mfa.gov.il/NR/rdonlyres/0497A85E-7247-4EAE-896A-DBC5EE061B1E/0/People2010.pdf>) (2011/8/20).
- Kanalan, Ender, and Cevat, Celep. 2011. “A Glance to Education in the Middle East under the Shadow of Politic and Ethnic Conflicts in the Region.” *Procedia: Social and Behavioral Sciences*, Vol. 15, pp. 2864-68.
- Neuberger, Benyamin. 2007. “Education for Democracy in Israel: Structural Impediments and Basic Dilemmas.” *International Journal of Educational Development*, Vol. 27, No. 3, pp. 292-305.
- Neumann, Michal, and Nachum, Finger. 2008. “The Israeli Higher Education System: Development, Accreditation and Evaluation.” (http://www.chea.org/pdf/2008_IC_Neumann_Finger_CHEA_International_Conference_Presentation.pdf) (2011/8/19).
- OECD. 2011. “Society at a Glance-OECD Social Indicators.” (www.oecd.org/els/social/indicators/SAG) (2011/8/25).
- Okun, Barbara S., and Dov Friedlander. 2005. “Educational Stratification among Arabs and Jews in Israel: Historical Disadvantage, Discrimination, and Opportunity.” *Population Studies*, Vol. 59, No.2, pp. 163-80.

- Schumacher, Tara. 2008. "The Education System of Israel." (http://handouts.accrao.org/am08/finished/T1100a_Schumacher.pdf) (2011/8/25).
- Volansky, Ami. 2007. "The Israeli Education System." ([http://stwww.weizmann.ac.il/st_seminar8/Volansky%20-%20The%20Israeli%20Education%20System%20\(English%2022007\).pdf](http://stwww.weizmann.ac.il/st_seminar8/Volansky%20-%20The%20Israeli%20Education%20System%20(English%2022007).pdf)) (2011/8/19).
- Zuzovsky, Ruth. 2011. "The Impact of Socioeconomic versus Linguistic Factors on Achievement Gaps between Hebrew-speaking and Arabic-speaking Students in Israel in Reading Literacy and in Mathematics and Science Achievements." *Studies in Educational Evaluation*, Vol. 36, No. 4, pp. 153-61.

A Pre-inquiry towards Israel Education

Ru-Ping Hu

*Associate Professor, Department of Industrial Education
National Taiwan Normal University, Taipei, TAIWAN*

Abstract

Learning from the practice of Israel education system and policy, New Horizon Programme, Five-year Plan for the Arab, Druze and Bedouin Schools, and Shochat Reform, this article suggests Taiwan administration should construct four pillars to improve and promote our educational quality. Those four pillars are “multicultural literacy”, “indicators of educational equity,” “teaching evaluation for primary and lower secondary school teachers” and “differentiating the orientation and function of universities in general or in technological and vocational track.”

Keywords: Israel, education, equity of education