

邁向十二年國民基本教育—— 由繁化簡的高中、職 免試入學方案

周祝瑛*

摘要

本文旨在探討十二年國民基本教育以及高中、職免試入學方案之內涵。首先檢討教改政策後之高中多元入學方案，評析其實施至今之優缺點以及所引發的爭議，藉以探討高中多元入學的實施成效。由於現行之高中多元入學方式無法有效減輕學生之升學壓力，因此，教育部積極於研擬十二年國民基本教育，成立教育部升學制度審議委員會，規劃高中、職免試升學草案，擬分為三個階段實施，並預計自一〇一學年度起，逐步擴大以全區招生為辦理範圍。最後，本文釐清十二年國民基本教育與九年義務教育之異同，並以其他實施十二年以上國民教育之先進國家做為借鏡，說明我國實施十二年國民教育之重要性與迫切性。

關鍵詞：高中多元入學方案、十二年國民基本教育、教育改革

*周祝瑛，國立政治大學教育學系教授

電子郵件：iaezpc@nccu.edu.tw

來稿日期：2009年6月6日；修訂日期：2009年6月15日；採用日期：2009年6月16日

Toward a Twelve-Year Basic Education Program in Taiwan

Chuing-Prudence Chou*

The main topic of this study is to review the twelve-year basic education program and its possible impact on Taiwan education. First of all, the paper reviews the development of the multiple-phased high school entrance program which took place in 2001 and analyzes the pro and con of the program. Owing to the increased entrance exam pressure, the Ministry of Education initiated a twelve-year basic education program with the hope of providing more educational opportunities to teenagers and alleviating examination pressure.

Keywords: multiple-phased high school entrance program, twelve-year basic education, high school entrance exam. in Taiwan, educational reform

*Chuing-Prudence Chou, Professor, Department of Education, National Cheng-Chi University

E-mail: iaezpc@nccu.edu.tw

Manuscript received: June 6, 2009; Modified: June 15, 2009; Accepted: June 16, 2009

壹、多元入學管道之緣起

近年來在我國推動的多項教改政策中，聯考制度的廢存始終備受各界矚目，多數人認為這個制度是導致我國中學教育無法正常發展的原因，因此改革高中、職與大學的入學方式，往往成爲重點（黃炳煌，1997）。例如「中華民國教育報告書」中曾提出改進高中入學制度，建立多元入學管道，研議「高中學校學區制」的構想（教育部，2005）。1998年分別發布「高級中學多元入學方案」及「高級職業學校多元入學方案」，九十學年度廢除聯考制度，合併高中高職與五專三管道成爲高中多元入學方案，實施，透過「國民中學學生基本學力測驗」（簡稱國中基測）作爲入學門檻，以此改變傳統用聯考成績篩選分發方式，希望導引國中教育正常化。

然而高中多元入學方案實施迄今已8年，當初規劃的各種多元升學管道仍以國中基測量尺分數作爲分發篩選之依據，其他多元能力評量（如在校成績等）參採比重偏低，申請入學名額比例較少，高中、職混合選填志願，基測量尺設計鑑別度受質疑，登記分發2次基測成績擇優採計等措施，造成明星高中升學競爭壓力加劇，高職申請入學名額報到率偏低，學生未能適性選讀高職類科，學生補習競考第二次基測人數仍多，升學考試仍然宰制國中常態教學等問題。尤其原來期以基測評量作爲能力檢定門檻，以申請入學導引適性分流，以多元管道實現多元選才等理念，並未落實（教育部，2009a）。

回顧十多年前教育部規劃的「高中多元入學管道」原本包括六項：

- 一、基本學力測驗分發入學；
- 二、推薦甄選入學；
- 三、申請入學；
- 四、自願就學輔導方案分發入學；
- 五、資賦優異及特殊身分學生保送入學；
- 六、直升入學等。

其中爲了維持原來統一考試的公平性與公信力，採用「國中基本學力測驗」及「考招分離」來肯定學生平時的努力，並讓各高中自選招生方式，自訂招生標準，來增加大家對多元入學的信心。因此，在原先的規劃中，國中基本學力測驗只是一個用來檢定國中畢業生基本能力的門檻，不是高中入學招生的主要依據。不料，2000年多元入學管道公布之後，各校強調在校各項成績，造成升學壓力加劇，由於國中入學六大管道中，都需採在校成績，增加學生的負

擔的說法，立即引起整個社會廣大的迴響。教育主管當局在面對當時輿論的壓力下，最後決定取消採計國中在校成績，使得國中基本學力測驗變成入學的唯一依據。雖然國中基測每年舉辦2次，學生可從中選擇成績較好的一次作為升學的標準，但這樣的調整，已影響國中基測原本的定位，成為所謂的「超級大聯考」。從2001參加基本學力測驗的人數來看，從30萬6,000人、29萬9,000人，到今（2009）年的31萬5,408人（國語日報，2009），如此大規模的考試，變成全台眾所矚目的制度。這樣的轉變，最重要的原因是整個社會仍然充斥升學主義、分數主義至上的概念，並且懷疑在校成績的公平性，認為國中在校成績，因為班際、校際之間的差異，評量缺乏標準，尤其是教學不正常與成績不客觀，容易造成偏差。因此教育部在當時的輿論下，只好取消採計在校成績。

貳、簡化升學管道

對於上述升學制度的大轉變，究竟是歷史的必然，還是歷史的偶然？在高中多元入學方案受到輿論的壓力後，2000年八月份將原先的六項升學管道簡化為三個途徑。

一、高中與高職多元入學方案，採計國中基測成績做為入學的申請依據，入學管道有三：

（一）甄選入學

每個學生只能向參加甄選招生區，單一學校或聯合甄選委員會報名。經主管機關核准設立的音樂、美術、舞蹈、戲劇、體育等特殊才能班，及各單科的高中及高職、海事、水產、護理、藝術同業類科等，可以採取跨區的報名，招考的學校可以依據招生的科別，學生在校的才藝表現，綜合表現或特殊事蹟等評量。並且視實際的需要可以就實作、口試、小論文、表演或術科等方式選擇辦理，但不得加考任何學科紙筆測驗。

（二）申請入學

各校除以基本學力測驗分數為申請依據，並採用學生在校成績（限直升入學及入學方案、特殊才能及優良品德、綜合表現等表現）。各高中、職也可依據地緣關係，提供鄰近國中若干名額。這項申請入學方案主要是採用書面審查方式辦理，不得辦理任何形式的紙筆測驗。

(三) 登記分發入學

以學生當年 1 次國中基測分數為依據，並於登記分發報名時選擇一個登記分發區參加分發。至於各高中、職入學管道招生比例，高中部分登記分發以當年新生中的 70% 為登記對象。如果同時學校採取上述三種方式分發，則登記分發比例就可降至 60%。而高職主要為登記分發根據上述招生名額的 40% 為原則（教育部，2002）。

二、五專、四技二專及二技等技職體系多元入學方案

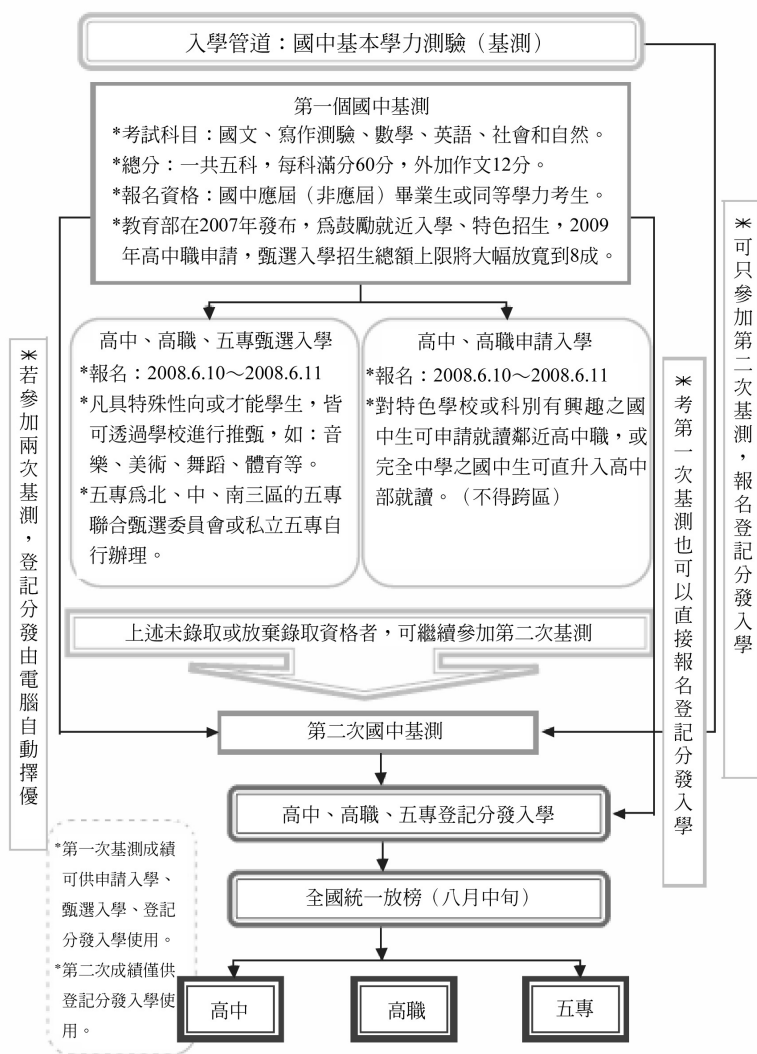


圖 1 高中、高職及五專的三項多元入學管道圖
資料來源：周祝瑛（2008）。

以五專多元入學方案為例，採計國中基測做為入學的申請依據，入學管道有二：（一）甄選入學及登記分發入學，由北、中、南三區之五專聯合甄選委員會，（二）由私立五專自行辦理。

以下謹就高中、高職及五專等技職體系的多元入學管道流程羅列如圖 1（以 2008 年為例），來說明整體升學流程與相關入學之條件規定。不過從圖 1 可見，不論是高中、職或五專等技職院校，也不管是甄選、申請或及登記分發，都必須採計國中基測的分數作為依據，這也是目前十二年國民基本教育免試入學研議規劃中最需要突破之處。

參、傳統聯考 vs. 多元入學方案

多元入學方案主要是為了解決長期以來，國內中等教育淪為考試領導教學，考生備受一試定終身的煎熬而來。不過自推行以來，仍有不少之爭議。以下謹以圖 2 來說明及比較傳統聯考制度與多元入學方案的優缺點。

肆、多元入學方案之主要爭議

從上述各階段與各類型學校的入學方式，可以看出其中的複雜程度。儘管多元入學方案具有多元的選才效果，以及避免完全以筆試定江山的問題，但實施 8 年以來，也遭受不少的質疑與批評，如：九十一學年度的國中基測國文科不考作文乙事，引起社會上許多反彈聲音。當時不考作文的主要原因是認為，一般家長質疑作文的評量的標準受閱卷者主觀影響較大；其次，人工閱卷太趕，因為這兩次的基測中相隔不到 2 個月，尤其又是 30 多萬人的考卷；第三、認為作文的評分標準不一，不容易看出學生的程度。因此，九十一學年度廢除原有的作文考試。結果這項做法影響了全國國中學生的作文能力，以致連中研院院士許倬雲都提出質疑與批評（自由時報，2002 年）。對於國中學校的作文課程，以及國文教師的教學時數與導師制度，都出現一些負面現象。更重要的是國中生的語文能力是否會因此而下降？當時都備受爭議，於是自九十五學年度試辦加考作文，於九十六學年度又重新恢復國文科作文考試迄今。

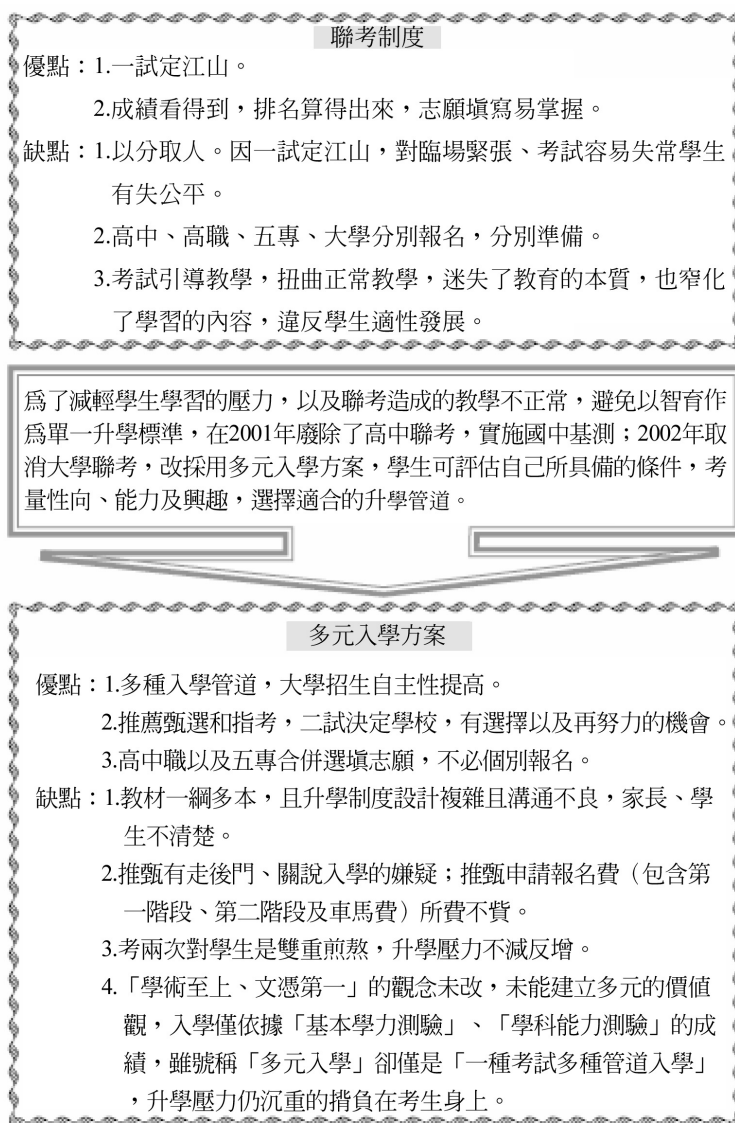


圖 2 聯考制度與多元入學方案之比較圖

資料來源：周祝瑛（2008）。

其次，我國的多元入學管道主要是參考美國的多元入學方式。以美國為例，美國公立初中到高中通常為免試入學，雖然部分學區仍保留少數菁英式高中，需要以考試方式來遴選優秀學生，絕大多數的高中都是在學區內申請就可以入學。由於美國高中的主要型態以綜合高中為主，輔以部分的職業技術學校、

另類學校（alternative school）與磁性學校。綜合高中能夠滿足學生升學與就業的需要，而私立高中的學生大概只占全美國高中學生的 10%（周祝瑛，2003a），以升學為主，較注重入學成績的比較，加上需要面談、推薦信、初中成績單、品德與社會關懷度等考察。所以基本上美國學生升入高中並不像我國一樣需要入學考試。由此可見，我國國內的多元入學其實仿效美國制度，但兩國的國情不同、升學條件不一：

一、以台灣國中畢業升學情況來說，台北地區只有 2/5 的國中生能夠升入公立高中或高職就讀，尚有 3/5 的學生需選擇私立學校或就業，而私立學校的學費又比公立學校高出 4、5 倍之多（台北市教育局，2009），資源也不如公立學校豐富，這種情況與美國初中生幾乎是 100% 可進入公立學校，相當不同。

二、由於美國幅員廣大，各個學區之間距離相當的遙遠，所以大部分其就讀高中都在其自己的社區中就讀。至於我國因城鄉教育資源差距大，都會區地狹人稠，但邊遠地區學校不足，學區制較難落實。

三、美國的申請入學推薦函十分重要，可以考核學生歷年表現，如果學生入學後表現不如預期，則推薦函的公信力就大打折扣，影響該校未來的高中名額。因此，各高中在處理時，都相當戒慎恐懼。此外，美國相當重視個人參與社會的態度與表現，高中生參加社團與社區服務的情形比較普遍。相對台灣而言，在升學壓力下，中學生的社團參與及社區服務相當有限，如何評定入學推甄資料的真實性，是一大挑戰。

此外，高中、職多元入學經常遭受「多錢入學」（自由時報，2008 年）的批評。以推薦甄試為例，由於整個甄選的過程，與過去的考試制度不同的，其中加入許多考試技巧、資料準備、學生特殊才能等，因此家庭的因素變得更為重要，對弱勢家庭子女、弱勢族群相當不利。另外，舉辦的時間、口試的過程也免不了會有人情的介入，影響了原來入學制度的公平性。

這幾年來的多元入學方案中，發現家長們的衝擊相當大，認為在新的制度下，孩子求學的環境，並沒有使他們壓力減輕，功課依然沉重；而學校的教育花樣百出，也是家長苦不堪言的地方（張鈿富、葉連祺，2004）。目前家長對教育改革信任不夠的原因，多元入學方案其實是一個重要的項目。根據一項調查統計（台灣教育長期追蹤資料庫，2006）多元入學方案對國中生的功課不但沒有獲得紓解，反而有一再增加的壓力。甚至高達到 90% 必須參加補習。從這些國中家長的反應中可看出，在升學主義下，學生所面對無數次的小聯考，更甚於過去一次的聯考制度，尤其是教改的整個目標與方向雖然都標榜著孩子求

學的美景，實際上實施以來，所遭遇的困難相當的大，反彈聲也不少。例如：2006年消基會公布國內消費者痛苦指數調查中，教育學習的痛苦指數竟然分別與「居家及住屋」與「醫療」並列前茅，包括教科書、補習費、媒體等教育學習類的商品，都是造成消費者痛苦指數的來源（消基會，2009）。

伍、現階段教育部十二年國民基本教育相關規劃

有鑑於上述的升學壓力未減，於是近年來重新研議十二年國民基本教育的可能性。自實施九年國民義務教育41年以來，國人素質有顯著的提升。但因升學主義與社會價值的影響，造成國中教育發展受到扭曲。於是在李煥、毛高文執掌時期（詳見表1），開始積極研議延長國民教育計畫，稱之為「延長國教初期計畫」。由表1可看出，延長國民教育年限似乎是一種趨勢，但過去對十二年國民義務教育雖然多有討論，然而在細節部分並沒有完整的規劃，且每每因為教育改革運動者的反對及財務困窘等因素，而停留在紙上作業階段，甚至改採其他替代方案，如後來實施13年的「自願就學方案」即是其中的一項（周祝瑛，2003b）。

目前，教育部推動十二年國民基本教育有幾個理由：第一，《教育基本法》中規定「得視社會需要，延長教育年限」，可見延長國民教育基本年限是法律規定；第二，為了減輕升學壓力；第三，開展學生潛能，提供適性教育機會；第四，則是促進教育機會均等，讓更多清寒學生享有受教權，進而也相對提升國民素質。然而要進行十二年國民基本教育的推動，其涉及的議題相當複雜，除了預算經費的問題外，尚有其他：高中、職的學區劃分，入學形式、師資培訓及課程整合問題，公私立學校問題及明星學校存廢等，這些都需經過事先縝密的規劃協調（張鈿富、林素鈺，2006）。因此，教育部曾透過無數專案進行相關研究，包括成立現階段的教育部高中、職升學制度委員會等單位推動十二年國民基本教育必須針對理念與體制、經費負擔、制度與實施模式及教學和資源等部分加以仔細研議。其中相關之十二年國民基本教育先導計畫，迄2008年十二月止，已先後實施「加額補助經濟弱勢私立高中、職學生學費」及「高中優質化輔助方案」等17個方案（教育部，2009b），因此希望2012年能全國實施。

表 1 我國歷任教育部長推動十二年國民基本教育沿革表

年度	大事記要	教育部長
1983 年	規劃實施「延長以職業教育為主的國民教育」計畫；開辦延教班。	朱匯森
1986 年	1. 規劃實施「延長以職業教育為主的國民教育」第二階段計畫。 2. 調整延教班，為自願不升學國中畢業生開辦年段式課程，依意願選擇一年、二年或三年之課程。	李煥
1989 年	1. 規劃「延長以職業教育為主的國民教育」第三階段計畫。將延教班納入學制，改稱實用技能班，積極研議延長國民教育為十二年之可行性。 2. 規劃原則：(1) 自願入學；(2) 有選擇性；(3) 免學費。	毛高文
1990 年	規劃國中畢業生自願升學方案；部分地區部分學生試辦國中畢業生自願升學方案。	毛高文
1993 年	規劃「發展與改進國中技藝教育方案——邁向十年國教目標」，開辦國中技藝教育班以銜接實用技能班；修訂職業學校法，將實用技能班納入正式學制。	郭為藩
1994 年	1. 八十三學年部分地區開始試辦完全中學。 2. 八十五學年開始試辦綜合高中。	郭為藩
1997 年	1. 擴大推動第 10 年技藝教育，高職自八十九學年起採免試登記入學。 2. 規劃高職免試多元入學方案、高級中學多元入學方案。高中、五專、高職自九十學年起採多元入學方式。	吳京
1998 年	繼續推動高職免試多元入學方案、高級中學多元入學方案；配合免試多元入學方案，加強補助高中、職縮短學校間差距。	林清江
1999 年	1. 繼續擴大辦理綜合高中；開始加強辦理高中、職評鑑；1998 年委託台師大心測中心進行國中基本學力測驗題庫研發。 2. 教育基本法公布施行，繼續辦理高中、職評鑑，規劃高中、職社區化方案，規劃國中學生基本學力測驗，規劃 3 年內開始實施十二年國民基本教育。 3. 繼續委託台師大心測中心進行國中基本學力測驗題庫研發。 4. 組成「延長國民基本教育年限政策諮詢小組」、「延長國民基本教育年限規劃委員會」、「工作小組」及「研究小組」，積極規劃研擬推動十二年國民基本教育。	楊朝祥
2001 年	1. 積極推動高中、職社區化，訂定高中、職社區化推動方案，以充實公私立高中、職教學設備、鼓勵優秀國中生就近升學及高中、職課程教學區域合作。 2. 全面實施高級中學多元入學方案及高級職業學校多元入學方案。以申請入學、甄選入學及登記分發入學方式，配合國民中學學生基本學力測驗及參採國中在校表現，全面取代傳統聯考。 3. 整合高中多元入學方案及高職多元入學方案為「高中及高職多元入學方案」。 4. 委託進行「延伸國民基本受教年限規劃研究」。 5. 2001 年八月起全面補助就讀私立高中、職學生學費每年新台幣 10,000 元。	曾志朗
2003 年	1. 正式推動高中、職社區化方案；訂定「高中、職社區化建構適性學習社區實施補助要點」、「教育部獎勵優秀國中畢業生就讀適性學習社區高中、職校獎學金實施要點」。 2. 委託進行「實施十二年國民教育理論基礎比較研究」、「推動十二年國民教育辦理模式之研究」、「十二年國民教育之教學資源及課程研究」、「十二年國民教育經費需求推估」。 3. 全國教育發展會議將規劃十二年國民教育列為討論議題，並達成「階段性推動十二年國民教育」之結論與共識。	黃榮村
2004 年	1. 籌組「推動十二年國民教育工作圈」；積極進行推動十二年國民教育規劃工作。	黃榮村

表 1 我國歷任教育部長推動十二年國民基本教育沿革表（續）

年度	大事記要	教育部長
2005 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 持續推動高中、職社區化中程計畫（九十二至九十七學年度）。 2. 部長於第 547 次部務會議指示：「為利國家長期發展，我國應及早規劃十二年國民基本教育，以解決目前國中教學不正常現象、國中基測問題，並審慎評估對大學教育階段之影響，尤其高中教學內涵的調整應以能與大學教育銜接及品質提升為前提，提出具體規劃與策略。」 3. 委託進行「國中畢業生國民中學學生基本學力測驗表現暨升學狀況之研究」及「高中高職學校轉型及入學學區劃分之研究」。 4. 籌組專案小組研擬十二年國民基本教育前置配套措施事項。 5. 籌組十二年國民基本教育規劃決策機制，研擬實施方案，並徵詢家長團體及教師團體之意見，形成共識，俾階段性推動。 	杜正勝
2006 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 成立十二年國民基本教育規劃工作小組及專案辦公室。 2. 完成十二年國民基本教育規劃方案。 3. 推動優質高中輔助計畫。 4. 推動優質高職——產學攜手計畫。 5. 推動大學繁星計畫。 6. 擬訂經濟弱勢私立高中、職學生學費補助計畫。 7. 完成十二年一貫課程參考指引。 8. 繼續推動高中、職社區化中程計畫。 9. 國立高中、職校老舊危險校舍改建及教育資源不足新興工程計畫。 10. 行政院召開台灣經濟永續發展會議（2006 年 7 月 27—28 日）中將「政府應重新配置教育資源投入及調整教師觀念，進行教育轉型，推動教育精緻化，以創造高品質人力」列為共同意見。 11. 行政院核定大溫暖社會福利計畫（2006 年 9 月 20 日）中之經濟弱勢高中、職學生學費補助計畫，作為推動十二年國民基本教育之重要前置措施，並積極完成規劃方案，始正式啟動十二年國民基本教育。 12. 行政院蘇院長責成林萬億政務委員組成跨部會政策協調專案小組，密集召開會議，進行推動十二年國民基本教育相關配套措施之規劃。 	杜正勝
2007 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2007 年 2 月 5 日向行政院蘇院長簡報十二年國民基本教育。 2. 2007 年 2 月 27 日行政院蘇院長宣布 2007 年開始推動十二年國民基本教育；2009 年全面實施。 	杜正勝
2008 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 初期將朝高中、職學生免費和國教向下延伸到 5 歲幼兒著手，且不贊成消弭明星高中。 	鄭瑞城

資料來源：教育部（2009b）。

然而，教育部原先預定於 2009 年開始實施十二年國民基本教育，但因其中涉及問題甚多，因此在 2008 年五月政黨輪替後，成立三個「永續發展委員會」，其中之一為教育部升學制度審議委員會下的「升學制度委員會」，初期先以「國民中學學生免試申請升學實施方案」來銜接十二年國民基本教育，其初步規劃草案如下（參見圖 3）（教育部，2009b）：

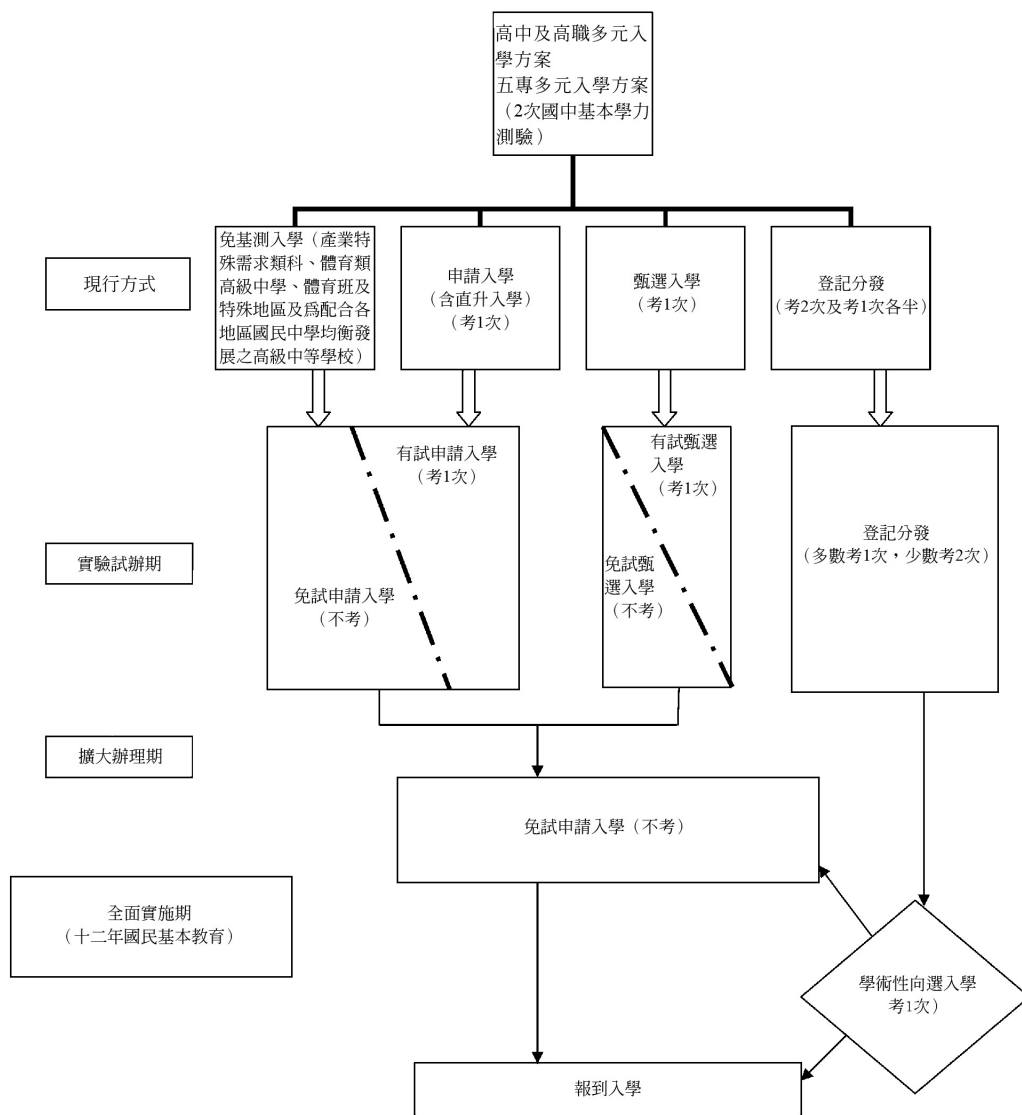


圖 3 高中、職及五專入學管道草案圖
資料來源：教育部 (2009b)。

一、學區規劃

十二年國民基本教育學區劃分以現行高中、職 15 個登記分發區為依據，且根據：（一）學校之類型（如高中、高職、公立、私立）；（二）資源均衡分配（學校數量及招生容量）；（三）生活機能考量及（四）通學車程遠近，以此研議，訂定學區劃分依據。

二、非強迫入學

目前推動延長的國民基本教育（15 歲至 18 歲）指的是非強迫入學（非義務）的普及入學、低學費教育。

三、實施期程

分為以下三個期程漸進推動：

（一）實驗試辦期：九十八至一〇〇學年度，以自願試辦之招生區、適性學習社區或學校主動提出試辦計畫辦理；由各主管機關訂定相關鼓勵措施。

（二）擴大辦理期：一〇一學年度起，逐步擴大以全區招生為辦理範圍。

（三）全面實施期：配合十二年國民基本教育之全面實施，於全國各地推動高中、職免試升學。

四、入學方式

本草案擬合併「高中及高職多元入學方案」及「五專多元入學方案」之申請入學、甄選入學及登記分發等三種入學管道，成為以免試申請入學為主，考試登記入學為輔之入學方式。

其中各主管機關需依地區及主管學校之發展特色，積極輔導轄屬學校逐步擴大辦理免試申請入學，並以最小比率辦理考試登記入學為原則。

五、配套措施

有鑑於擴大辦理免試申請入學的複雜性，目前考慮到的配套措施包括：

（一）成立性向探索實作評量及心理測驗專責機構，提供各地政府、學校相關測驗工具及試務諮詢服務，並受委託辦理招生試務作業。

（二）結合地區教學資源，辦理性向探索課程，作為國三學生選擇高中、職、及五專之參考。

(三) 加額補助私立學校學生學費，縮短公私立學校學費差距。

(四) 持續擴大推動高中、職學校優質化方案，加強社區高中、職校與社區內國中之垂直教育合作機制，體現中等教育六年一貫優質之理想。

(五) 加強社會宣導及溝通機制，建構多元價值體系，期能達成學生適性分流、因材施教之目標（教育部，2009b）。

六、如何以在校學習表現與能力取代知識或學業成績？

如何積極扶助與提升弱勢族群，城鄉落差或文化不利等之教育機會？並配合研修高中、高職暨五專多元入學方案等相關法規，這些都是相關單位必須整體研議之處。

陸、十二年國民基本教育與九年義務教育的差異

儘管上述的討論與政策，都是圍繞在希望透過高中、職免試升學，來推動十二年國民基本教育。不過，究竟什麼是「十二年國民基本教育」？與「九年義務教育」有何不同？仍須加以釐清，一般而言，國民教育具有「義務教育、免費教育、強迫入學、就近入學及等量同質」等特性（張鈿富、林素鈺，2006）。國民教育是培養健全的國民的一個重要途徑。許多先進國家也在進行國民教育年限的延長，但大多會先考量到整個國家社會的發展需要才去推動，因為國民教育的延長，一方面固然可以增加國民的基本能力，讓教育更加正常化，促進教育機會的均等，進而提升全民的素質和國家的競爭力；但也可能造成在政治上，政府過度介入人民教育選擇權的後遺症，像北韓可說是最早實施十一年國教，在這十一年中，所需的學雜費、文具費由國家負擔。國家每隔2年免費發放一套校服給小學生。中學生的校服，則是家庭繳納20%的費用，其餘80%的費內由國家負擔之。高中畢業之後，要進行高考（大學入學考試），採擇優錄取方式，大約有50%的高中生可以進入大學學習。在大學就學期間，由國家提供大學生助學金。儘管北韓全國人民早就獲得十一年義務教育，但由於其教育上充滿黨化色彩，強調意識型態灌輸，社會上缺乏言論自由與多元化思想。因此，在這樣高壓的統治下，北韓的十一年義務教育對全國的經濟發展影響十分有限（葉永烈，2009）。

由此可見，如果缺乏相對的配套措施，貿然延長國民教育，除非有特殊的政治目的，否則後果將不僅是增加國家和人民財政的負擔，下一代的教育水準，乃至於未來的國力也可能受到嚴重的考驗。

另外，根據聯合國教科文組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）教育統計中心 2005 年報告顯示，2002/2003 年主要國家義務教育年限從 9 年到 13 年不等，如表 2。德國是義務教育最長的國家，在 13 年的義務教育中，包括普通義務教育與職業義務教育，即 6—10 歲的基礎學校教育、10—15 歲中學教育及 15—18 歲的後期中等職業教育。（UNESCO, 2005）。

表 2 2002/2003 主要國家義務教育年限表

國家名稱	義務教育年限	起始年齡	終止年齡
澳洲 (Australia)	11	5	15
加拿大 (Canada)	11	6	16
中國 (China)	9	6	14
法國 (France)	11	6	16
德國 (Germany)	13	6	18
義大利 (Italy)	9	6	14
日本 (Japan)	9	6	14
韓國 (Republic of Korea)	9	6	14
俄羅斯 (Russian Federation)	10	6	15
英國 (United Kingdom)	12	5	16
美國 (United States)	12	6	17

資料來源：UNESCO (2005)。

此外，依據聯合國教科文組織 2006 年統計，在該組織 198 個會員體中，計有 46 個國家已實施超過 10 年以上的國民教育（UNESCO, 2005）。另 2006 年世界經濟論壇全球競爭力（World Economic Forum, WEF）排名前 26 名之半數國家皆實施 10 年以上非義務、低學費之國民教育。為迎頭趕上國際教育潮流、提升國民素質、增進國家競爭力、促進教育機會均等、縮小教育落差、紓緩升學壓力，我國確有實施十二年國民基本教育之迫切需求。在目前我國政府財政吃緊的狀況下，倘使政府所提出的十二年國民基本教育是依據上述條件來定位，無疑需花費更大的預算成本，甚至發生經費排擠效應的問題。所以有學者建議，

應不妨將十二年國民基本教育定位為一種權利而非義務，強調「免試」、「免費」、「非強迫」，然後逐步規劃、循序漸進落實。

其次，是法源基礎的問題。雖然《教育基本法》中第 11 條明訂，國民教育應視社會發展需要延長年限。然而國內曾有不少學者就十二年國民基本教育的法規問題表示，由於實施十二年國民基本教育影響層面相當廣泛，若只是用《教育基本法》作為延長國民教育的法源基礎，其實是不夠的，必須在原有的《國民教育法》中，重新制訂十二年國民基本教育的法規。另外也有不少人提出：師資再造與課程規劃將是十二年國民基本教育成功關鍵的呼籲，認為後期中等教育比國中階段更複雜，如何兼顧學術和技職雙軌制的運作，需要更細緻的設計及多元的參與（十二年國教論壇師資課程是成功關鍵，2007）。

再者，學校體制的改變也是實施十二年國民基本教育後的必然結果。未來高中、職及五專的型態走向如何？而綜合高中和完全中學及其他類型的學校，又將如何進行統整？將來學區的劃分又將如何規劃？城鄉差距和教育資源分配不均的情形又將如何解決？增加私校補助與廢除明星高中，是否就能徹底解決升學競爭途徑？這樣的方式是不是有可能影響教育水準？至於往後學生人口下降的比例、現行高中、職容量，甚至世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）國外學校來台設校及招生的競爭壓力，都是需要長期、通盤的考量和全面、精準的評估。

柒、結語

總之，從當前十二年國民基本教育中高中、職免試入學方案的研議過程中，我們可以發現若干問題，值得國人注意。首先是延長教育年限與擴充教育的數量，是否就代表提升教育素質，達成教改目標？有待商榷。其實教育質量的提升，不能只憑延長教育年限或增加教育經費，而需要對於既有的政策與制度加以檢討。例如：已經推動 7 年的九年一貫課程與高中、職社區化推動成果是否應該檢討？綜合高中與完全中學的實施成效如何？至於與現今十二年國民基本教育中高中、職免試入學方案關係密切的「國中自願就學方案」，是如何在實施 13 年後予以結束？這些改革措施有無進一步的落實、修正、檢討與評估？如果延長十二年國民基本教育達到高中、職免試入學，在資源與師資培育上必須更加妥善的研議、規劃與執行，以降低全國各級教師與家長的隱憂。此外，延長國民教育年限，是否意味著人民受教選擇權利的相對被剝奪？政府對

人民控制力的延伸？這些疑慮尚有見仁見智的看法。根據研究顯示（蘇建勳，2001），世界上許多競爭力排行前幾名的國家，主要是因為教育品質優良，可以培養出眾多具創意的研發人才，而不僅僅是中等教育在學率的擴充與就學年限的延伸。這也就是為什麼全世界將十二年國民基本教育列為義務教育範圍的只有十多個國家；反觀早已延長十二年國民基本教育的北韓，則是基於政治統治考量，卻與提高國民競爭力的理想無關。

另外，十二年國民基本教育可以讓國中生免試及就近升學、使國中教學正常化、解決升學壓力等問題。這不僅牽涉到社會發展條件及國家經濟負擔等問題，更關係到教育資源分配的公平性及全體國民的受教權利。對於如此影響深遠的教育政策，有待教育主管單位就相關議題作更縝密周延的討論及規劃，並且先採取分區試辦方式，再逐一檢討與修正。相關的配套措施務必須要研擬周全，且最好在社會上引起廣泛的討論，形成公共論述。如此全民才能真正享有高中、職免試升學與十二年國民基本教育帶來的益處。

參考文獻

- 十二年國民基本教育論壇師資課程是成功關鍵（2007，5月5日）。2009年6月22日，取自 <http://pr.ntnu.edu.tw/news2.php?no=538>
- 王震武、林文英（1996）。**教育改革的台灣經驗——國民教育的政策及行政措施分析**。台北市：業強。
- 台北市教育局（2009）。**教育統計分析**。2009年6月22日，取自 <http://newweb.tp.edu.tw/public/public.asp?SEL=258>
- 自由時報（2008，5月14日）。**是多元入學？還是多錢入學？**2009年6月22日，取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/may/14/today-education5.htm>
- 吳武典（2005）。**台灣教育改革的經驗與分析——以九年一貫課程和多元入學方案為例**。*當代教育研究*，13（1），35-68。
- 技職校院入學測驗中心（2008）。**歷年四技二專統一入學測驗各類別報名人數統計**。2008年2月1日，取自 http://www.tcte.edu.tw/four/maj_count_4y.php。
- 周祝瑛（2003a）。**羊年談教改心願**。*師友*，429。1-2。
- 周祝瑛（2003b）。**誰捉弄了台灣教改？**台北市：心理。
- 周祝瑛（2008）。**台灣教育怎麼辦？**台北市：心理。
- 消基會（2009）。**走馬上任滿週年消保政績慘兮兮！**2009年6月2日，取自

- <http://www.consumers.org.tw/unit412.aspx?id=1184>
- 國語日報 (2009, 6月4日)。基測高分群考生增寫作決勝負。2009年6月22日, 取自 <http://enews.tp.edu.tw/epptyplst.aspx?MSTCDE=EPA2009060408230101M&TYPCDE=EMT20061023181415SBT>
- 張鈿富、林素鈺 (2006)。十二年國民教育之定義與詮釋。研習資訊, 23 (1), 5-12。
- 張鈿富、葉連祺 (2004)。2003年台灣地區教育政策與實施成效調查。教育政策論壇, 7 (1), 1-18。
- 張錦弘 (2007, 11月26日)。甄選入學6系至少萬元。聯合報, C3版。
- 教育部 (2002)。九十一國中畢業生多元進路宣導手冊。台北市: 作者。
- 教育部 (2005)。中華民國教育報告書。2009年6月22日, 取自 <http://history.moe.gov.tw/important.asp?id=3>
- 教育部 (2009a)。教育部高中、職升學制度小組第20次會議: 附件3。台北市: 作者。
- 教育部 (2009b)。教育部十二年國民基本教育網。2009年6月2日, 取自 http://140.111.34.179/about07_date.php
- 郭昭佑 (1999)。高職免試入學政策之相關問題研究。教育與心理研究, 22 (1), 61-85。
- 黃炳煌 (1997)。九年一貫社會科課程綱要之研究。台北市: 教育部委託專案研究。
- 葉永烈 (2009)。世界上唯一拒絕市場經濟的國家。2009年6月22日, 取自 <http://blog.udn.com/MONHER/2878212>
- 蔡文山 (2005)。台灣高中、職與大學升學機制之教育社會學探究。國民教育研究期刊, 13, 147-161。
- 蘇建勳 (2001)。全球化下歐美與台灣社會的教育改革。國立台灣大學國家發展研究所碩士論文, 未出版, 台北市。
- Butterworth, G. & Butterworth, S. (1998). *Reforming education: The New Zealand experience (1984-1996)*. New Zealand: Dunmore.
- Gasser, R., & Mills, A. (2006). *World Economic Forum 2006: Civil Society's Parallel Events*. Retrieved June 22, 2009. from <http://www.casin.ch/web/pdf/wef06.pdf>
- Pearson, I. (Ed.)(1998). *Atlas of the future*. UK: Routledge.
- UNESCO (2005). *2002/2003 education statistics*. Retrieved June 5, 2009, from <http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/html/Exceltables/education/compulsory.xls>