

釐清十二年國教政策爭議

楊朝祥*

摘要

十二年國教政策經過政府長期規劃即將於 103 學年實施，希望能夠解決當前國中教育的重要問題，達到協助弱勢學生成長、紓解升學壓力、適性揚才、多元發展、培育國家所需人才、全面提升國民素質，厚植國力的目標。然因在總體目標方面有「貪多」的趨勢，以致模糊了焦點。本文探討：廢除基測以會考取代，無法達成「紓解升學壓力」目標；以各免試就學區核算特色招生名額上限，助長明星高中高比例特色招生；免試入學使高中職學生異質性加大，教師教學需重新調適；特色招生比例逐年降低，恐使學校特色消失多項爭議。本文建議各個高中職應建立特色，吸引具有專長智慧學生就讀，並應建立社會多元價值觀，改變家長、學生的升學觀念，以及激發教師熱情，十二年國教方才有落實的希望。

關鍵詞：十二年國民基本教育、政策、多元智慧

* 楊朝祥，佛光大學校長

電子信箱：president@mail.fgu.edu.tw

來稿日期：2012 年 12 月 6 日；修訂日期：2013 年 1 月 21 日；採用日期：
2013 年 4 月 17 日

A Clarification of the Policy Dispute on “the National Twelve-year Basic Education System”

Chaur-Shin Yung*

Abstract

The National Twelve-year Basic Education System, with multiple purposes of helping disadvantaged students, alleviating the pressure of entrance examination burden, and developing student's multiple intelligences, cultivating national talents, raising the overall quality of citizens, and improving national competitiveness, is set to be implemented in the 2014 academic year. This article is a clarification of the issues on policy implementation, such as the unreachable target for non-fully open admissions to relieve the pressure of admission, the extinction of schools of great reputation; the widening of senior high school student's heterogeneity; the disappearance of the peculiar characteristics of each school. To deal with these issues, this article recommends that each school should establish a specialty for itself; that a change of the “diploma-only” in the mind of parents; that an enthusiasm among students and teachers should be cultures.

Keywords: The National Twelve-year Basic Education System, policy, multiple intelligences

*Chaur-Shin Yung, President, Fo Guang University

E-mail: president@mail.fgu.edu.tw

Manuscript received: December 6, 2012; Modified: January 21, 2013; Accepted:
April 17, 2013

壹、緣起

民國 97 年，總統競選正進行得如火如荼，包括教師團體、家長團體等與當時的候選人馬英九見面，提出延長國教的呼籲，並要求對十二年國教做出實施的承諾，但因時機尚未成熟，馬總統對十二年國教未做出實施的承諾，就是在其教育白皮書中，亦僅列入「高職免費入學」而已，對十二年國教隻字未提。

98 年 7 月，在第二次國中基測結束後，全國家長團體聯盟在臺北舉行萬人大遊行，要求政府立即宣布推動十二年國教，並自 101 年起實施。全國家長團體聯盟對 12 年國教訴求如下：「以多元價值觀與以學生為學習主體的自由學習空間，培養出全部健康的下一代。」（全國家長團體聯盟，2009）。

經過長期的討論、研議，以及社會各界積極爭取下，在第八次全國教育會議後，逐漸形成十二年國民基本教育的共識。之後，馬英九總統正式於 100 年元旦宣布，十二年國民基本教育自 103 學年起實施。一個研議、討論、規劃近三十年的教育改革方案，過去都停留在「要不要做」的階段，終於拍板定案，即將開始實施。

國教延長雖是研議將近三十年的老議題，但因為每次所提之延長方向、重點、策略、年限均有所不同，以致每次重新提出之後，都是「重起爐灶」、「全新規劃」。不例外的，此次十二年國教政策的提出，與過去的方向，亦有相當大的差異，當然，順應世界潮流、教育趨勢、社會需求，提出嶄新的策略、方法，並無不可，但是因為提出之時間未久、討論不夠深入、社會共識尚未凝聚，配套措施未能落實，許多爭議此起彼落，如最近的一項調查顯示，在各項十二年國教政策中，民眾支持度唯一超過 8 成的是免學費政策，其餘各項包括特色招生、高中職社區化、免試入學超額比序等，都呈現分歧看法，尤其是高教育程度的民眾，往往抱持較負面的態度，對改革充滿疑慮（蔡明學、林信志，2012）。

至於國中及高中職教師對 12 年國教的看法，根據臺灣師大林宜真教授的調查顯示，近 7 成教師反對 12 年國教國中生免試入學比率逐年提高；高達 87% 教師認為實施 12 年國教後，學生程度會下降，

造成「高中國中化、國中國小化」的情形，至於對升高中的方式，近 50% 希望維持目前多元入學，有 43% 選聯考制度，贊成 12 年國教只有 13%（陳智華，2012）。

十二年國教是已研議近 30 年的教育政策，由於規劃時間長，各界不免意見分歧，且每次總是在總統選舉期間被提出做為重要教育政策，因此，常被譏為「政治教育議題」，但綜觀歷任教育部長的規劃，卻是各有各的理念，各有各的政策方向（如表 1）。

表 1

歷任教育部長所提十二年國教政策一覽表

部長	政策
朱匯森	提出「延長以職業教育為主的國民教育計畫」，開始規劃以職業教育為主的國民教育延長計畫。
李煥	繼續推動「延長以職業教育為主的國民教育」第二階段計畫。
毛高文	繼續推動「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」，規劃國中畢業生自願升學方案。
郭為藩	規劃「發展與改進國中技藝教育方案——邁向十年國教目標」，試辦完全中學、綜合高中。
吳京	擴大推動第十年技藝教育，規劃高職免試多元入學方案、高級中學多元入學方案。
林清江	繼續推動高職免試多元入學方案、高級中學多元入學方案，並繼續擴大辦理綜合高中。
楊朝祥	公布教育基本法，規劃高中職社區化方案，規劃國中學生基本學力測驗；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」，積極規劃三年內實施十二年國教。
曾志朗	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」，委託進行「延伸國民基本受教年限規劃研究」。
黃榮村	委託完成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，及十二年國民教育經費需求推估之研究四項計畫，召開全國教育發展會議，達成「階段性推動十二年國民教育」之結論與共識。
杜正勝	成立十二年國民基本教育規劃工作小組及專案辦公室，完成十二年國民基本教育規劃方案。

（續下頁）

部長	政策
鄭瑞城	將「十二年國民基本教育計畫」名稱修正為「十二年國民基本教育先導計畫」，持續推動、修正及研擬各方案。
吳清基	完成當前實施之「十二年國民基本教育計畫」之規劃，並由馬英九總統正式於 100 年元旦宣布，十二年國民基本教育自 103 學年起實施。
蔣偉寧	積極推動「十二年國民基本教育計畫」

資料來源：作者整理自吳明清（2009）。免費乎？免試乎？十二年國教的政策困境與出路，*教育行政論壇*，1（2），49-59；楊思偉、施明發、許照庸、黃棋楓、黃文振（2003）。*推動十二年國民教育辦理模式之研究*。教育部委託專案報告。臺北市：國立臺灣師範大學進修推廣部。

貳、規劃特色

十二年國民基本教育政策的推動，將扮演帶動我國教育邁向新世紀的火車頭，它不只是接受教育人數的增加，及年限的延長，更將帶動整體教育環境的改善與品質的提升。根據教育部的規劃，此次的國民教育之延長，確定名稱為「十二年國民基本教育」，並區分為九年國民教育及後三年高級中等教育，前者與現行九年國教一致，是強迫、義務的教育，但後者考慮到社會需求、教育體制以及實際的需求，性質與內涵上與前九年有所不同，故以普及、免學費、非強迫入學及免試為主（教育部，2011a）。

入學方式為十二年國民基本教育政策推動真正核心之所在，也是民眾最關心的議題，雖然在本項政策確定之前，已有許多的研究與討論，但最後定案的入學方式採免試入學為主、特色招生為輔的方式進行。目前國中學生升學高中職採多元入學方式進行，國中畢業生升學管道自 103 學年度起，整合成「免試入學」及「特色招生」，先辦理免試入學，再舉行特色招生，特色招生只占入學總名額的 25% 以下，75% 以上為名額免試入學。

參加免試入學學生，參酌性向、興趣及能力，可選擇鄰近適性學校入學，不必再參加任何入學考試，亦不採計國中學生學習領域評量。至於特色招生，以各主管機關核准辦理特色招生之高中高職及五

專為發展重點課程，例如自然科學、語文、人文科學、社會學科、藝術、音樂、體育、商業、工程及餐飲等，由班級為單位申請，經主管機關審查核定後辦理招生（教育部，2011a）。

過去在討論國民教育延長時，經常拘泥於傳統「國民教育」的觀念，認為「國民教育」就一定是強迫、義務、免費的教育，且每個學生學習的內容必須一致。但此次十二年國民基本教育政策卻採自願、免費入學，吸引學生就讀；而學校的型態也是公私立高中、高職或五專並存，讓學生自由選擇，不僅對學制的衝擊最少，也更能達成適性揚才的目標。

十二年國民教育政策的制定係由教育部訂定，但在執行的過程中，地方具有相當的自主與彈性，例如以各免試就學區核算特色招生名額上限，因此，各就學區內之學校之特色招生名額上限，可由各地方自行決定。又如教育部雖公布『十二年國民基本教育免試入學超額比序「多元學習表現」採計原則』，但超額比序的採計項目也由各地方自行決定，因此政策的執行頗能符應各地方不同的需求。

參、當前國中教育問題

一個公共政策的推動，必有其社會環境，也有民眾的需求，而更重要的，要解決當前的問題，且讓國家往上提升。十二年國教的實施，也不例外的，固有其社會背景，更有當前重要的教育問題亟待解決，也要提升國家的競爭力。國內教改推動多年，雖解決了部分的教育問題，卻因社會、經濟態勢的改變，產生許多新的教育問題，尤其是以下幾個現象更令人擔憂。

一、升學壓力沉重，正常教學扭曲

許多的研究結果發現，我國中小學生中，約有4分之3希望唸到大學以上的學歷，其中希望擁有碩士學位、完成博士學位比例亦不低。爲了擁有高學歷，升學的意願就極爲濃厚。爲了不要輸在起跑點、甚至於要比別人提早起跑、更勝一籌，補習變成中小學學生不可或缺

的活動，（楊朝祥，2001）而在學校中考試不斷，參考書、測驗卷到處充斥。此外，為增加升學的競爭力，學校中升學考試有關的科目受到過度的重視，至於與升學無關的科目，不是草率應付了事，就是被借課或改為自修，完全破壞學校德智體群美五育並重的課程架構，更有甚者，升學壓力讓教育完全悖離了教育的本質——全人培育，許多學業成績不佳的學生被放棄、被犧牲，變成了社會的邊緣人。目前社會道德敗壞、倫理淪喪、青少年犯罪率提昇，在在與升學壓力脫離不了關係。

二、學生、家長多元價值觀未建立，迷信明星中學

學校本應建立多元學習的特色，不同專長智慧的學生可至適合其學習的學校學習，能促進學生專長智慧的學習就是明星學校，只要在專長智慧上能有所成就，能有所發展就是菁英學生，只要發展得宜，「生生皆英才，校校是明星」（楊朝祥，2003a）。但可惜的是因受社會士大夫觀念的影響，所謂明星學校是升學率高的學校，而學校結構有如金字塔型，在尖端的明星學校數量少，一般性的學校多，在大家都爭相「擠」明星學校的情況下，能進明星學校或明星科系的學生人數極為有限，因此升學壓力仍無法消弭（楊朝祥，2003a）。

最近的一項調查顯示，十二年國教政策下，有 58% 的受訪者同意繼續保有明星高中，但也有 69% 的人支持優秀學生應分散於各校。調查結果顯示民眾對十二年國教政策的態度，有許多矛盾的地方，民眾又希望保有明星高中，卻又同意優秀學生應分散在各校。因受到教育單位宣傳的影響，部分民眾雖漸能接受高中職社區化的理念，但臺灣民眾內心仍肯定明星高中的價值，尤其是較高社會經濟地位的家庭（蔡明學、林信志，2012）。

三、功課壓力沉重，學生身心發展阻礙

教改多年，但學生的課業壓力卻是越改越重，根據「康健雜誌」 「青少年身心健康與親子關係大調查」顯示，超過 6 成的青少年晚上 11 時以後才上床睡覺，一天睡不到 8 小時，主要原因是功課作不完、書念不完。升學成爲他們最大的煩惱，更因爲煩惱無處訴，近 3 成國

中生曾想過自殺，兩成四曾有自殘行爲（黃惠如，2008）。家扶基金會最近的調查也發現 3 成 4 的青少年有情緒困擾的問題，並且還有 1 成 5 的青少年曾經在最近 1 個星期有自殺的想法，其中，造成他們情緒困擾的主要來源，又以課業壓力最大，比起人際壓力、愛情壓力和家庭壓力還要高出 3 倍以上，甚至也有近 5 成的青少年認爲成績不好會受到師長和同儕歧視，而影響身心健康的發展，顯示國內教育體系內的升學壓力極爲沉重，已嚴重影響學生的身心發展（家扶基金會，2012）。

四、弱勢學生越趨弱勢，升學、就業受到阻礙

行政院主計處在 9 月底公布了 100 年家庭收支調查報告，指出：國內前 1/5 高所得家庭的小孩受高等教育的比率升至 84%，創歷年最高，而後 1/5 家庭則停滯在 58.8%；與 97 年相比，最高所得家庭子女受高等教育比率提升 4.4 個百分點，而所得最低的家庭卻降低 6.9 個百分點，顯示貧富之間的受教機會的差距正進一步擴大（任懷鳴，2012）。臺灣教育資源分配朝向富有者傾斜的現象正持續惡化，貧窮家庭子女所獲得的教育資源，愈來愈無法與富有家庭相比，這正是造成貧窮者陷入「貧窮循環」的重要原因。

五、人才荒嚴重，國家缺乏現代化人才

臺灣人才缺乏的狀況並非現今才出現，但卻有越趨嚴重的趨勢。2006 年，臺灣加入萬寶華人力銀行調查，當年有 53% 的企業有人力短缺的問題，2007 年爲 52%，2009 年爲 62%，2010 年略有改善，下降到 41%。全球人力短缺排名，2009 年臺灣是全球第 6 名，2010 年雖有改善，但仍名列第 10，依然是人力短缺最嚴重的地區之一。臺灣教育發達，尤其是高等教育，當前有 165 所高校，在校生高達 135 萬餘人，每年產出的大學生 32.5 萬，碩士生近 6 萬名，博士 3,800 名（教育部，2011b），國科會尙且批評 2012 國內博士班設立太多，產業根本無法吸收。既然每年本土產出這麼多學士、碩士、博士，爲什麼還有人才荒？顯然的，我國人才培育一定出了甚麼問題？

肆、政策目標宜再聚焦

基於以上的國中教育現象，十二年國教實施應聚焦於以下的幾項目標，以期能紓解、解決當前國中教育的重要問題：

一、協助弱勢學生成長

臺灣在家庭經濟背景、接受教育與薪資間的關係，高所得家庭其子女也較多接受高等教育、高教育者的平均收入也較其餘學歷者為高，顯示家庭經濟收入、接受高等教育及獲得較高薪水間出現良性循環現象（沈姍姍，2006），但反之亦然。臺灣經濟、社會發展的結果，造成貧富差距日益加大；而各級教育中，高所得家庭子女也較多接受公立、高品質的教育，低所得家庭子女在各層次的教育中，也成為弱勢，「貧窮複製」、「階級世襲」的現象正在逐漸惡化。而這次，為了推動 12 年國教，每年將挹注 200 億的經費，除提昇全民素質外，更應透過資源重分配，以彌補弱勢者教育資源的巨大落差，進而有機會打破世代之間的「貧窮循環」（任懷鳴，2012）。

二、紓解升學壓力、教育回歸正常

適度的壓力可以刺激學生學習，對教學成效之提升頗有助益，但過度的壓力將使學生身心無法負荷，造成身心的傷害。目前存在於教育體系中的沉重升學壓力不僅戕害學生身心甚鉅，更扭曲了教育的本質，使每個階段的教育都在為下一階段教育的入學考試作準備，學生被訓練成「考試的機器」、「解題的技術工」，該學的知識技能無法達成，教育培育「全人」的功能均被忽略（楊朝祥，2003a）。現今社會中年輕人不知進退應對，國民品德逐漸低落，都是因為受到升學壓力過度沉重的影響。許多教改人士認為升學壓力沉重是因就學機會不足所致，創置更多入學機會就成為解決問題的重要策略，「廣設高中大學」因此成為四二零教改聯盟上街頭訴求的四大目標之一。但是隨著入學機會的增加，升學壓力卻不減反增，顯然的，升學壓力的紓解，應另覓他途以為解決。因此，此次十二年國教的實施，紓解升學壓力，讓國中教育回歸正常，應是當前的當務之急。

三、適性揚才、多元發展

智慧是多元的，但因先天的條件及後天的因素，每個人僅有少數的專長智慧適合發展，因此，學生應及早發掘自我的專長智慧，並作為未來生涯發展的選擇依據。自國民中小學起，學校就應設置多元學習環境，提供學生專長智慧學習的機會。國中畢業後，專長智慧已發掘並且經學習後有專長成就的學生，就應提供專屬的升學管道，進入適合其專長智慧發展的高中職、大專校院繼續就讀，畢業後就成多元人才，以滿足多元社會對多元人才的需求（楊朝祥，2003b）。是以，十二年國教應依「有教無類、因材施教、適性揚才、多元進路、優質銜接」的五大核心理念，設置入學方案，為有各種專長智慧、專長成就的學生分別設置適合入學的管道，引導多元智慧的學生進入另一個階段的多元學習環境學習，達成適性揚才、多元發展的目標。

四、培育國家所需人才

過去，臺灣是以代工製造業作為經濟發展的主力，因此，以填鴨式的教學方式培育出的學生尚能符合企業界的需求，但當高科技、知識產業、服務業成為策略產業，產業的需求已轉向具有創新、創意、獨立思考的管理、研發、品牌經營人才，大學的系所設置、課程、教材都必須因人才需求的改變而改弦易張，而在教學方法上，不能再強調背誦、死記，而是以創新、創意的教學方式，培育產業所需的新人才（楊朝祥，2012）。最近，十二年國教的議題引起社會的熱烈討論，但社會的焦點似乎都聚焦於學區的劃分，入學的方式，特色高中免試的比例，但不要忘掉，延長國教對國家社會而言，是人才培育的希望工程，對個人更是潛能開發的基礎工程，上述的焦點僅是技術面的考量，如果不能從人才培育的長期目標考量，而僅為滿足家長對子女進入理想高中職的夢想，那就從入學制度改革，又何必大刀闊斧的延長國教呢？

五、全面提升國民素質，厚植國力

在越是進步的國家，越需要高素質的國民，臺灣幅員不大，資源

並不豐沛，唯一可以與世界競爭者僅人力一項而已，因此，如何全面提升國民素質，厚植國力，是政府、社會最關心的事項，尤其是出生率的大幅度降低，臺灣已成世界出生率最低的國家，當然也帶來嚴重的少子化浪潮。在人口急速老化，青壯人口比例逐漸下降的態勢下，國民素質更是國力維繫的重要力量。過去，家長及學生一窩蜂的擠向迷信明星高中，許多學術性向較不顯著的學生常被忽視、犧牲。然而，青壯人口比例逐漸下降之時，每個青壯人口都更為重要，必須要接受最好的教育，都要有最佳的品質，也才能維繫國家的競爭力。因此，十二年國教的實施，高中職的優質化，全面提升國民素質應是當務之急，也是厚植國力的必行之道。

伍、實施策略的爭議宜速謀解決

此次十二年國教之實施，事前也有相當完整的規劃，但也許急切的希望在預定的時程上實施，因此，不僅在總體目標方面有「貪多」的趨勢，以致模糊了焦點，就是在實施策略方面，雖有詳盡之規劃與相關之配套措施，但仍有相當多的面向具有爭議性，宜再多聽各方意見，深入討論，研擬對策，以解民眾之疑慮：

一、廢除基測以會考取代，無法達成「紓解升學壓力」目標

103年國中教育會考考試科目為國文、英語、數學、社會、自然及寫作測驗，與國中基測考試的科目並無不同，唯一不同的就是考試結果不再採計級分，除寫作測驗為1-6級分外，其他五科分為「精熟」、「基礎」與「待加強」3個等級。根據規劃，「精熟」程度的學生僅有5%，因會考將影響學生的入學，成績好的學生固然要爭取「精熟」，一般的學生也會拼命設法達到「精熟」程度，因此，目前的補習，用測驗卷、參考書、模擬考的情形不會因實施會考而終止，可預見的，學生的升學壓力依然沉重。此外，103年會考試題含英語科聽力題及數學科非選擇題，唯不納入成績計算，104年起採計，其理由是要增加會考的鑑別度，因會考的成績與入學與否及學校的選擇

有極密切的關係，鑑別度的增加，當然也就增加競爭性，而其結果就是增加升學壓力，綜觀整個會考的設計，僅是基測之變形，對紓解升學壓力並無實質的功效。而另一方面，特色入學，尤其是明星高中的特色入學，仍以學科的測試為主，在明星高中的吸引力以及僧多粥少的雙重壓力下，「紓解升學壓力」目標恐不易達成。

二、以各免試就學區核算特色招生名額上限，助長明星高中高比例特色招生

十二年國教的入學方式，將目前高中職、五專多元入學管道，整合成「免試入學」及「特色招生」兩種，「免試入學」以舒緩升學壓力，促使教學正常化為目標，其名額占該免試就學區招生名額的75%以上；「特色招生」則又區分為甄選入學及考試分發入學兩種，以達到「適性揚才」為目標。無論自然科學、語文、社會學科、藝術、音樂、體育、商業、工程及餐飲等，均可辦理特色招生，特色招生並不是特色學校，更不等於明星學校，只要符合規定經核定的學校就可以辦理特色招生。（教育部，2011a）然而，因特色招生的比例並非以個別學校計算，而是以免試就學區總招生名額的25%為特色招生名額的上限，因此，雖整體的比例符合規定，但許多的明星學校，個別的仍是以高比例的特色招生方式，篩選所要的學生，例如，基北區初步提出的免試總比率為65%，但建中、北一女、中山、成功僅有15%，師大附中則為20%（陳瑄喻，2012），亦就是明星高中有8成以上的學生是藉由學科測驗的特色入學方式入學，這與原想以逐漸增加免試比例以減低升學壓力的構想有所落差。

三、免試在前，「特色」在後，無法達「適性揚才」目標

現今十二年國教規劃，雖然藝術、音樂、體育、商業、工程及餐飲等均可包含於特色招生之內，但社會各界矚目仍是學科的特色，亦就是明星高中的入學，至於音樂、美術等特色，並未受到應有的重視。而先免試後特色的入學制度設計，讓許多具有非學科專長智慧的學生，為了「先求有再求好」，只得參加免試入學的評比，要犧牲專長特色學習的時間，花費大量的精力在學科的學習與比序相關的活動。

就是僥倖得到免試入學的機會，但學生仍然熱愛自己的專長特色，錄取的學校並無自己熱愛的專長特色課程，只得再參加特色的招生入學，讓學習才藝的路走起來更艱辛、更辛苦。是以，在免試的入學管道中，如何以學生之特殊才能作為入學之參酌條件，可能是可以考慮的方向。

四、免試入學使高中職學生異質性加大，教師教學需重新調適

國中屬國民教育階段的學習，因此，學生僅以學區的方式規範，學生不經任何的篩選即進入國中就讀，再加上過去國中課程的設計，都失之過多、太難，與生活脫節，以致有「百分之 80 的學生陪百分之 20 的學生讀書」之譏。免試入學的設計，以舒緩升學壓力，促使教學正常化為目標，因此，在入學上，不僅不採計國中在校成績，若申請人數少於入學名額，則可全數入學，否則以比序的方式篩選，此種方式的入學，將使高中職階段學生之異質性加大，對學生的學習與教師之教學都會造成相當大的影響，尤其是過去已習慣於教導經篩選、同質性較高學生的高中職教師，在教學、輔導態度、方法上若不配合調整、研習，不僅老師難以適應，學生學習困難，當前國中所產生的教學弊端，將逐漸提升至高中職層次，高中職的教學品質將因此而下降。

五、特色招生比例逐年降低，恐使學校特色消失

在多元智慧、多元成就的理念下，學生的專長智慧應有繼續成長的機會，因此，學校要建立特色以吸引具有專長智慧的學生就讀，並獲得成就的機會，如此也才能符應「生生皆應英才，校校是明星」的理想。十二年國教中的特色招生並非特色學校，亦非以扶持學生的特色發展為目標，因此，免試的比例將逐年增加，特色招生的比例要逐漸下降。由於特色招生名額的上限是以各免試就學區總招生名額的比例計算，可預見的，短期之內明星高中特色招生的比例不可能大幅下降，為了調降就學區的特色招生比例，最後犧牲的可能就是藝術、音樂、體育、商業、工程及餐飲等特色班級或學校，恐使學校特色消失。

六、一校兩種入學管道，學生分班、混班上課難安排

高中職入學分免試與特色兩種方式入學，在一校中有兩種不同入學管道的學生，未來到底是分班還是混班上課，都可能引起不同的疑慮。根據規劃，「特色招生」是以「適性揚才」為目標，「特色課程」應以備特色才能的學生就讀最為恰當。原本教育規劃如果學校的特色招生人數多於免試入學人數，就全校一起上特色課程，若特色招生人數少於免試人數，則只有透過特招入學的學生才上特色課程，但學校要建立免試生和特招生的轉班機制。然而，社會一向重視學生受教權的平等，分班可能造成「一校兩制」，混班則又與特色招生的「適性揚才」原意不符，也使得區分為免試與特色兩種方式入學不再具有實質意義。為解決上述的問題，依學生在不同學科的能力，分班、分組教學，可能是可以採取的策略。

七、沿襲舊有招生區的免試就學區規劃，難以達成「就近入學」目標

讓學生就近入學，一向是高級中等教育階段的重要目標之一，不過由於各地區高中職及五專學校分布並不均衡，各校的特質亦有所不同，因此高中職階段過去的招生劃分成 15 個招生區，當然，就近入學的目標也一直無法達成。十二年國教的「免試就學區」仍以現有行政區為基礎，全國仍然劃分為 15 個「免試就學區」，每個「免試就學區」不是以一縣市為單位就是跨兩個以上的行政轄區，以北基區為例，就橫跨基隆、臺北市、新北市等 3 個行政轄區，幅員不可謂不廣闊，雖然學生在就學區內，不必遷戶籍，但因幅員廣大，就是在就學區內也無法真正達到就近入學的目標。

八、免試超額比序設計，增加學生困擾且破壞原有體制

由於學校「均質化」的目標不易達成，將來「免試入學」將不免發生兩種現象，冷門學校將會「等無人」，明星學校則有超額的狀況發生，此時，超額比序就必須派上用場。根據教育部公布之『十二年國民基本教育免試入學超額比序「多元學習表現」採計原則』，「多

元學習表現」可區分為「體適能」、「競賽、技職證照或資格檢定」、「服務學習」、「社團」、「日常生活表現」，及「幹部」等項目。教育部特別強調，各就學區訂定多元學習表現規範時，應符合「適性均衡」、「規範明確」、「流程簡化」、「程序完備」等四個原則，立意雖佳，但在「上有政策，下有對策」的思維下，為讓自己學生有更佳的入學機會，這些比序項目都成為各校爭相「操弄」的對象。「服務學習」、「社團」，及「幹部」等項目造成學生為升學而爭相擔任義工、班級幹部、參加社團活動，「競賽、技職證照或資格檢定」則讓學生參加許多與學習無關但容易獲獎或通過的競賽、技職證照或資格檢定。至於「日常生活表現」，由於獎懲制度並沒有一致的標準，為了不讓學生輸在起跑點上，各校紛紛大開記獎之善門，學生也為爭取記功嘉獎而卯足全力；而若學生犯錯，也一改過去記過的舊習，以各種消過措施取代，不僅獎懲制度公平性遭到質疑，也失去獎懲制度設立的原意，更混淆了老師、學生的價值觀。當前大學的甄選入學個人申請制度，雖有學測的門檻，但各校、各系可以依自訂之標準遴選適當的學生就讀，目前已獲得社會的認同；在未來，當高中職免試入學能獲得家長、學生認同時，比照大學的甄選入學個人申請制度，由各校依自訂之標準遴選適當的學生，可能比免試超額比序設計更為合理、更為可行。

九、配套措施不足，高職將逐漸萎縮

近年來，高職讓人有逐漸「回春」的感覺，這乃拜經濟不景氣、就業困難之賜，如過去招生困難的軍警校院，如今也成青年人趨之若鶩的選擇一般，但若經濟景氣後，也許又是另一番景色。過去，在升學至上，以及技職體系原本就是比一般高中「矮人一截」的傳統觀念下，家長與學生都爭相想要擠入高中就讀。而當前制度的設計，想要升學的高職生，大多僅能在技職校院就讀，機會較少，可是高中生考學測、指考卻有更廣闊的選擇；而想就業的學生，因在高職已屬少數，學校的辦學重點亦不在就業，想要在高職學到就業技能而立刻就業，也有相當的困難度，更使學生裹足不前，再加上當前家長、學生、社會的「士大夫觀念」及「升學主義」意識仍然根深蒂固，難以更改。

十二年國教中的免試入學，家長、學生有相當自由的選擇空間，大部分的學生將會捨高職而選讀一般高中，高職的萎縮、弱化，將在十二年國教實施後逐漸明朗。政府應未雨綢繆，慎重規劃高職的就業課程，讓想就業的學生在畢業之後有足夠的就業力可以順利就業；另外也規劃高職與技職校院 3+4 的升學課程，讓高職畢業生可順利升學，唯有周詳的配套措施，高職方不致萎縮。

十、停辦完全中學，與學校社區化背道而馳

完全中學的設置已有相當時日，如早年的華僑中學、師大附中，都是同時設置國中部與高中部的完全中學。民國 83 年第七次全國教育會議召開，在高中教育方面有規劃設置完全中學，試辦直升制度，減輕升學壓力，促進各地區教育均衡發展之結論（教育部，1995）。之後，高級中學法修正，第七條規定：「為發展社區型中學，各級政府或私人得設立完全中學，提供學生統整學習」，完全中學取得法源的依據。目前全臺有公私立完全中學 188 所，有全國知名度及熱門度極高的學校，也有鮮少考生登記入學的學校，但對社區型中學的發展均有相當層度的幫助。照理，十二年國教鼓勵學生就近入學社區高中職，完全中學更能符合實際需求，但為了擴充免試比例，將逐漸降低完全中學直升比例，規劃針對完全中學的學校型態做轉型，朝獨立高中辦理，若能順利通過修法，預計 103 年完全中學直升管道將會走入歷史。以北市完全中學為例，國中部將在 103 年到 105 年轉型或停止招收，造成社區民眾、教師的反彈，也與高中職社區化、就近入學的理念背道而馳。

十一、招生不足之高中職轉型與退場機制尚未齊備，學生學習品質堪虞

當大家的眼光都置放於免試申請超額的學校如何比序入學之時，事實上問題更嚴重的是招生不足高中職的轉型與退場。由於十二年國教讓家長、學生有更大的選擇自由，因此，學生將更集中於家長、學生心目中的「理想的學校」，由於學生的集中，體質差、偏遠的學校是將受到嚴重的衝擊。此外，少子化的浪潮「鋒面」已達高中職，根

據教育部的統計資料顯示，100 學年度國中畢業生人數有 31 萬 6 千多人，去年（101 年）畢業生少了 4 千人，預估明年會再少 2 萬人，僅 28 萬 5 千多人，後年再降到 26 萬 8 千人，在短短的幾年內已少掉 5 萬人，之後，下降速度驚人，110 年時僅剩 19 萬 9 千人。十年內，高中職高一新生來源少了三分之一，很多學校將面臨招不到學生的困境。近兩年已有 2 校停招，教育部在十二年國民基本教育實施計畫下已訂有「建立高中職評鑑輔導機制」及「高中職發展轉型及退場輔導方案」（教育部，2011c），且將評鑑差、學生不滿 600 人的 15 私立高中職列觀察，將輔導轉型或退場。但因輔導轉型或退場的機制不夠健全，尤其是退場時，學校財產的處理尚未能有較合理的規劃，學校都以「靜觀其變」的態度面對，結果，造就了許多學生不足，資源缺乏、教學品質低落的學校，學校遲遲不退場或轉型，受害的還是在學的學生。

十二、大學入學方式未能全面配合規劃，無法有效吸引學生就讀社區高中職

雖然當前在討論十二年國教時，大家都聚焦於高中職的入學方式，但事實上家長、學生最關心的還是大學的入學，因進入「理想」的高中職後，「理想」的大學或科技大學的入學也已勝卷在握，因此，十二年國教的規劃，若能將大學入學制度一併考量，勢必能達事半功倍的效能，如果能讓非傳統明星高中職的畢業生也有機會進入「理想」的大學或科技大學就讀，家長、學生進入社區高中職就讀的意願勢必大增。「繁星計畫」，推動多年之後，許多社區高中職的學生找到新的希望，因此，也能吸引許多具有潛力的學生就讀，因此，「繁星計畫」的擴大，甚或其它讓非傳統明星高中職的畢業生也有機會進入「理想」的大學或科技大學就讀的制度設計，都是十二年國教的規劃中必須同步考量的方向。

十三、高中職的優質化未能全面實施，將引發激烈入學競爭

我國高中職、五專的入學機會已超過國中畢業生人數，但是在升學競爭的不當壓力下，國人傳統對於少數高中的追求依然熾烈，究

其原因，實為各地讓社會大眾信賴的高中數量不足之故（教育部，2011d）。因此，投入資源、建立機制，促發各區域高中應普遍優質多元發展，使所有具備潛力的學生皆能欣然就近入學，有效紓緩升學壓力，以穩健推動十二年國民基本教育，確有必要。但根據規劃，103年8月入學時，全國優質學校的比率僅達80%，另外20%的非優質化學校將無法吸引學生就讀，勢必引發另一波的入學的競爭，而未優質化的學校亦僅有等著轉型或退場而已。

十四、高中職均質化僅是理想，真正需要的是學校特質化

在推動十二年國教的過程中，優質化、均質化經常被相提並論，反倒是特質化卻較少被提及。優質化是希望各別的高中職能有足夠的吸引力誘導學生入學，而均質化則是希望各類的學校均有相同的吸引力誘導學生入學，因此，均質化包含高中職的均質、公私立學校的均質，以及城鄉學校的均質，然而均質僅是理想，卻是無法達成的目標。試想，高中職學校各具特性、目標不同，如何均質？公私立學校辦學主體各異，管理法規不同，如何均質？而城鄉學校所處區域不同、資源差異，如何均質？姑且不論各類學校的性質各異，無法均質，就是同類學校中，差異性亦極大，如何均質？以99學年度為例，全國高中職共計491所，私校校數超過4成，學生數也接近一半，但私校的教學品質明顯不均，如何達成均質。因此，優質是必要，均質是理想，真正需要的卻是特質化。如果各個學校具有各自的特色，勢必能吸引有興趣的學生就讀，因此，在高中職、五專全面優質化的同時，特色化亦必須隨之進行，然而，特色招生比的逐年降低，將阻礙學校特色化的進行。

十五、私校定位未明，阻礙私校發展

過去，公立學校挾著低廉學費的優勢以及優渥教師待遇的條件，吸引了大量優秀的學生就讀，以致私立中小學的經營陷入兩個極端，一種是學費高昂的貴族學校，另一種則是學生不願就讀、招生困難的弱勢學校。然而，隨著十二年國教的推動，公私立高中職的學費先行齊一，之後均免費入學，也創建了公、私立高中職真正公平競爭的環

境。如今，已有越來越多的家長將子女擠往私校國中部，因為他們疑慮免試入學後，公立高中職學生素質變差、教學品質低落，升學率也下降，讓小孩先到私校國中部卡位，不僅可直升高中，又較沒有被霸凌、勒索的機會，何樂而不為呢？公立高中職失去便宜學費的優勢後，想要繼續維持過去的崇高聲譽，就要提升教學品質、加強學生輔導、建立特色，否則具有特色的私立高中職取代公立的明星高中職的可能性可能會因十二年國教的實施而越趨明朗化。家長及學生的眼睛是雪亮的，誰的辦學績效較優，能給予學生更好的未來，誰就能吸引優秀的學生就讀。

十六、十二年一貫課綱研議遲緩，不符社會期盼

課程是教師教學的依據，也是學生學習的內容，更是達成教育目標的媒介，因此，課程的規劃應是十二年國教實施的重要議題。89年教育部公布九年一貫國民中小學課程綱要，95年及99年教育部公布高級中學課程暫時綱要及課程綱要，雖都可暫時性的應用於兩階段的國民基本教育，但因十二年國教有嶄新的教育理念，而雖分兩階段實施，但兩階段之間將比過去的國民中小學教育與後期中等教育有更緊密的銜接性（articulation），兩階段的課程應整合成完整的十二年一貫課程。由於準備期僅有三年，有太多的制度要重新規劃，有太多的配套措施必須執行，以致十二年一貫課程無法在十二年國教開始實施時同步上路，因此，教育部將先完成高中職實施特色課程的具體方案，且在不變動現行課綱的前提下，微調高中數學和自然領域等共5科，適用103學年度的高一新生。至於十二年國教課程總綱將於103年公布，105年發布各學習領域、學科、群科的課程綱要；因十二年國教分國中小及高中職兩階段實施，故新課綱將不會稱「十二年一貫」，暫時仍稱為十二年國教新課綱。孩子的教育過程是不可逆的，十二年國教103年上路，呼應外界要求新課綱，卻須至105年才能發布，不免予人過程匆促，決策草率之感，尤其是十二年國教課程總綱不「十二年一貫」，十二年國民基本教育的理念將無以落實，那又何必大費周章的實施十二年國教呢？

十七、十二年國教虹吸教育經費，教育經費恐更形拮据

在各項教育部推動的十二年國教政策中，支持度唯一超過 8 成的是免學費政策，教育部也將此政策當作宣傳的重點。然而，近年來因經濟不景氣，國家負債逐年提升，政府經費緊縮，教育經費也受到波及，各項教育經費都已相當拮据，如今，為實施十二年國教，教育部須每年多挹注兩百億的費用，嚴重的擠壓其他教育的發展，因此，在免學費方面，需不需「排富」、私立學校如何補助，優質化的經費如何有效率使用，在在成爲大家爭議的焦點，而其他層次的教育如何也能有足夠的資源支撐以順利發展，其他重大的教育政策，如幼托整合、技職改造、大學卓越如何有足夠的經費而推動，不僅教育界憂心，也是社會共同關心的議題。

陸、結語

多元價值觀念雖在國內崛起的時間已經有段時間，但社會價值觀是文化的一部分，要更改談何容易。雖然社會上有許多非傳統教育體系科班出身的專業人士，在其領域中有傲人的表現，社會也給予嘉許與掌聲，但卻僅是零星的個案而非整體的社會價值氣氛，「萬般皆下品唯有讀書高」的理念仍然在社會各處瀰漫。在這樣的價值氛圍（value climate）下，家長、學生迷信明星高中，升學壓力沒有因入學的機會大量增加而紓解，國中教學正常化落空，創意教學更是空談。

國家既然有魄力。決心開始推動十二年國民基本教育，利用這樣難得的機會，除了建立社會多元價值觀，改變家長、學生的升學觀念外，各個高中職應建立特色，吸引具有專長智慧學生就讀，若能達成「校校有特色、生生均英才」的境界，升學的壓力才能真正的紓解，國家人才也才得以順利培育。

任何教育政策的推動，家長、社會的支持固然重要，但更重要的真正負起教學責任的教師，教師是否真正了解政策的意涵與目標，教

師是否有執行的能力與熱情，關係十二年國教實施的成功，因此，教師的宣導、研習、培訓應全面、有效的推動，唯有教師熱情真正的被激發，十二年國教方才有落實的希望。

參考文獻

- 任懷鳴（2012）。**國家競爭力豈是 12 年國教的首要目的**？取自 <http://www.wretch.cc/blog/alexrh/25813993>。〔Ren, Huaiming (2012). *The National Competitiveness is the Primary Purpose of the National Twelve-year Basic Education?* Retrieved from <http://www.wretch.cc/blog/alexrh/25813993>〕
- 全國家長團體聯盟（2009）。**推動十二年國教**。全國家長團體聯盟十二年國民基本教育網站。取自 <http://www.napo.org.tw/zhong-da-jiao-yu-zheng-ce-tui-dong/tui-dong-shi-er-nian-guo-jiao>〔National Alliance of Parents Organization. (2009). *Promote twelve-year compulsory education*. Retrieved from <http://www.napo.org.tw/zhong-da-jiao-yu-zheng-ce-tui-dong/tui-dong-shi-er-nian-guo-jiao>〕
- 吳明清（2009）。免費乎？免試乎？十二年國教的政策困境與出路，**教育行政論壇**，1（2），49-59。〔Wu, M. C. (2009). Problems and solutions of the policy of 12-year public education. *Forum of Educational Administration*, 1(2), 49-59.〕
- 沈姍姍（2006）。貧窮與教育關係之探討：兼論我國相關之教育政策。**教育研究與發展期刊**，2（3），35-61。〔Shen, S. S. (2006). The relationship of poverty and education: Education policy in Taiwan. *Educational Research and Development Journal*, 2(3), 35-61.〕
- 家扶基金會（2012）。**「大孩子健康權調查報告」**。取自 http://www.ccf.org.tw/?action=news1&class_id=4&did=55〔Taiwan Fund for Children and Families. (2012). *Survey report on the health right to of children*. Retrieved from http://www.ccf.org.tw/?action=news1&class_id=4&did=55〕

教育部 (1995)。中華民國教育報告書——邁向二十一世紀的教育遠景。臺北市：作者。〔Ministry of Education. (1995). *Education report of the republic of China: Education vision towards 21st century*. Taipei: Author.〕

教育部 (2011a)。十二年國民基本教育說帖。取自 [http://140.111.34.179/files/%e5%8d%81%e4%ba%8c%e5%b9%b4%e5%9c%8b%e6%95%99%e7%9b%b8%e9%97%9c%e8%aa%aa%e5%b8%96\(%e5%ae%8c%e6%95%b4%e7%89%88\).doc](http://140.111.34.179/files/%e5%8d%81%e4%ba%8c%e5%b9%b4%e5%9c%8b%e6%95%99%e7%9b%b8%e9%97%9c%e8%aa%aa%e5%b8%96(%e5%ae%8c%e6%95%b4%e7%89%88).doc) 〔Ministry of Education. (2011a). *The persuasive letter of twelve-year compulsory education*. Retrieved from [http://140.111.34.179/files/%e5%8d%81%e4%ba%8c%e5%b9%b4%e5%9c%8b%e6%95%99%e7%9b%b8%e9%97%9c%e8%aa%aa%e5%b8%96\(%e5%ae%8c%e6%95%b4%e7%89%88\).doc](http://140.111.34.179/files/%e5%8d%81%e4%ba%8c%e5%b9%b4%e5%9c%8b%e6%95%99%e7%9b%b8%e9%97%9c%e8%aa%aa%e5%b8%96(%e5%ae%8c%e6%95%b4%e7%89%88).doc)〕

教育部 (2011b)。中華民國教育統計 (100年版)。〔Ministry of Education (2011b). *Education statistics 2011*.〕

教育部 (2011c)。高中職發展轉型及退場輔導方案。〔Ministry of Education. (2011c). *Development of senior high school transition and exit counseling program*.〕

教育部 (2011d)。高中優質化輔助方案。〔Ministry of Education. (2011d). *Senior high school quality auxiliary program*.〕

陳瑄喻 (2012)。免試入學比率出爐，北士商百分百。取自 http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_ID=420718 〔Chen, Xuan Yu (2012). *Free Entrance Examination Ratio Announced, The Taipei Shihlin Senior Business School Hundred Percent*. Retrieved from http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_ID=420718〕

陳智華 (2012)。不看好 12 年國教，87% 教師憂學生程度下降。取自 http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_ID=423473 〔Chen, Chi-Hua (2012). *Not Optimistic on 12-year Compulsory Education, 87% Teachers Worry Students Level Declining*. Retrieved from http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_〕

ID=423473]

楊朝祥 (2012)。政策與大學治理雙管齊下——高階人才培育的問題與對策。取自 http://www.news.high.edu.tw/pages_d.php?fn=forum&id=75。 [Yung, C.S. (2012). *The issues and corresponding strategy on high level talented personal cultivating : A two-pronged approach: Policy and university governance*. Retrieved from http://www.news.high.edu.tw/pages_d.php?fn=forum &id=75]

黃惠如 (2008)。青少年身心健康與親子關係大調查。康健雜誌，113，54-71。 [Huang, H. R. (2008). Survey on physical and mental health of adolescent and the parent-child relationship. *Health Magazine*, 113, 54-71.]

楊思偉、施明發、許照庸、黃棋楓、黃文振 (2003)。推動十二年國民教育辦理模式之研究。教育部委託專案報告。臺北市：國立臺灣師範大學進修推廣部。 [Yang, S. W., Shih, M. F., Xu, C. Y., Huang, C. F., & Wen, Z. H. (2003). *Study on execution model of promoting twelve-year compulsory education*. The report of a project commissioned by the ministry of education. Taipei: Department of Extension Education, National Taiwan Normal University.]

楊朝祥 (2001)。紓解升學壓力，消除教育禍源。國政專論。取自 <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/090/EC-P-090-013.htm> [Yang, C. S. (2001). *Relieve academic pressure and eliminate disaster sources of the education*. NPF Position Paper, National Policy Foundation. Retrieved from <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/090/EC-P-090-013.htm>]

楊朝祥 (2003a)。升學壓力是扭曲教育本質的元凶。國政分析。取自 <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/092/EC-B-092-010.htm> [Yang, C. S. (2003a). *The pressure of the entrance exam is the culprit of distortions of the essence of education*. Retrieved from <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/092/EC-B-092-010.htm>]

楊朝祥 (2003b)。升學壓力的根源與解決之道。國政研究報告。取自 <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/092/EC-R-092-013>.

htm [Yang, C. S. (2003b). *The root of the pressure on the school entrance and its solution*. National Policy Research Report. Retrieved from <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/092/EC-R-092-013.htm>

蔡明學、林信志（2012）。**2011-2012 臺灣地區民衆對十二年國民基本教育議題看法之調查研究**。新北市：國家教育研究院。 [Tsai, M. X., & Lin, H. C. (2012). *Survey on the issue of twelve-year compulsory education in Taiwan (2011-2012)*. New Taipei City: National Academy for Educational Research.]