

# 十二年國教政策形成研究： 多元流程觀點

鄭永志

## 摘要

十二年國教政策自1982年開始出現，1989年教育部開始積極研議。從發展技職為主的延長國民教育的規劃，歷經發展完全中學、綜合高中的方案、高中職社區化乃至高中優質化輔助方案等，先驅計畫未曾間斷，經過20餘年的政策發展。但是到最近一次2011年馬前總統宣布2014正式實施，民衆對於政策內容一開始是無所悉，進程充滿爭議，最後以執政者意志優勢主導强行上路。究竟長期發展的過程中出現甚麼問題，導致政策與民意間產生明顯的間隙？本研究主要以Kingdon的多元流程模型理論，使用內容分析法針對1982~2014十二年國教正式實施期間採取之政策發展為研究途徑，檢視剖析發展過程的形成與變遷的因素。研究結果顯示政策發展共歷經1989、2007與2011年三次政策窗開啓。政策備選方案除在政策窗開啓後引發社會上的短延時討論外，並未發現有長期在政策原湯醞釀的過程。2014年最後實施方案，是以教育部長身兼政策企業家身分，幾乎不具妥協空間的優勢强力主導，而非循專業官僚及先驅政策發展所規劃。這些未如理論中應齊備的要素，皆為政策實施招致民怨及爭議不斷的原因，因此未來教育政策的制定應注意尊重專業官僚的規劃，並且重視政策備選方案在政策原湯進行激盪凝聚共識的必要過程。

**關鍵詞：**十二年國教政策、政策窗、政策企業家

## **A Study on Policy Formation of 12-Year Basic Education: A Multiple Streams Perspective**

Jeng, Yung-Jyh

### **Abstract**

“12-Year Basic Education Policy” issue was appeared in 1982. The Ministry of Education commenced deliberate planning since 1989, the vocational Programs, complete high schools policy, comprehensive high schools policy, senior high school community policy to high school actualization program included. After more than 20 years’ movement, former president Ma announced in 2011 that the policy would implement since 2014. The general public did not clearly understand the policy contents, so the process was full of disputes and the policy was implemented by administration reign. What were the reasons of the policy still being ambiguous after long-term evolution? The Study is based on Kingdon’s theory and adopt the historical approach to retrieve the policy development. The method used for data collection, e-newspaper, theses, dissertations and official documents from 1982 to 2014, is document analysis. The theoretical analysis of problem streams, political streams, policy streams, policy windows, and policy entrepreneurs are carefully illustrated. According to the results, totally there were three times of policy window triggered opening in the politics stream in 1989, 2007 and 2011. In the policy stream and the policy primeval soup, there were few specific alternatives and inter-correlations among policy communities when the policy window opening. At the implement stage, the Minister of Education, also as policy entrepreneur, dominated the policy with little compromise. The former related projects and planning of policy made by professional bureaucracy were with little function. The study conclude two suggestions: first, the government officials should respect to the professional

bureaucracy as the references when planning public policy. Second, it will put a premium on the maturity of policy that the alternatives should be brainstormed by policy communities at the appropriate time of the evolution of policy.

**Keywords: 12-Year Basic Education Policy, Policy Window, Policy Entrepreneur**

## 壹、緒論

國家整體國力的提升與發展受教育影響甚劇，因此各國在總統大選時，教育改革常見於競選政見。我國自國民政府轉進來臺，與高中教育政策相關的教育改革依序為1968年實施的九年國民義務教育，2001年同時也實施基本學力測驗、推薦甄試、免試入學等多元入學管道取代聯考與2011年馬前總統正式宣布2014年開始實施免學費、免試入學的十二年國民教育政策（以下簡稱十二年國教）。十二年國教是一個從1982年即發芽的教育改革方向，亦即發展近三十年的教育改革政策，這樣的政策理應周延且具有中高度的社會共識，但從2011年馬前總統宣布政策實施時間到教育部端出政策執行方案的過程，卻引爆社會利害關係人激烈的討論。不僅如此，政策方案在公布後短時間內即出現問題，例如：全部免學費政策，政府內部自認經費籌措窒礙難行，以及免試入學政策仍要納入會考成績且基北區分發採計方式會造成為數不少同分需以抽籤決定的困境，最後在顯有執行困難的壓力下才做了修正，實不似一個思慮周延的政策備選方案。政策的發生係為解決問題而產生，教育政策由於對國家社會影響甚巨，因此多會經過較長時間的醞釀，過程中十二年國教政策想解決的問題是甚麼？過程中問題是否始終如一？又是什麼樣的因素使得十二年國教議題形成與發展的過程一波三折，無法形塑一個具有多數共識且有效執行備選方案？本研究係以蒐集十二年國教的新聞文本以及相關文獻進行分析，從政策發展的歷史軌跡，佐以Kingdon的多元流程理論，解構十二年國教政策的發展系絡以及政策企業家在政策發展的角色，並找出政策發展過程的缺陷關鍵因素，以提供未來發展教育政策的參考。

## 貳、文獻回顧

### 一、多元流程模型

多元流程理論（the Multiple Streams）框架的理論是美國著名學者John W.

Kingdon在其1984年出版的著作《議程、替選方案與公共政策》中首先提出，該理論以Cohen等人在1972年提出的「垃圾桶決策模型」為基礎所發展，Kingdon認為政策系統中存在三種不同源流：問題流、政策流和政治流，這三種源流彼此獨立（Kingdon, 2011: 86-88; Zahariadis, 2003: 11-13），直到在某一個關鍵時間點，發生突發焦點事件使這三流匯合，此時問題就會躍上政府議程，此關鍵時點稱之為「政策窗」（Policy Window）。當政策窗開啓時也是政策的倡議者提出其解決問題的備選方案，或是促使特殊問題成為焦點關注的機會。以下分別說明問題流、政治流與議程、政策流與政策企業家、多元匯流與政策窗的詮釋。

### （一）問題流

社會上隨時都存在著各式各樣的問題，這些問題可能發展為政策議題的候選種子，也就是問題流產生之源頭。問題很多，但必須受到政策制定者的關注才有機會成為政策議題。Kingdon（2011: 90-96）認為問題受到政策制訂者意識到的契機可以歸納為「指標（indicator）」、「焦點事件（focusing events）」以及「回饋（feedback）」。其中「指標」是最常見的，指標的建立來源可能是政府與第三部門對社會現象所建立的常態性指標，或者是具特殊性的重要議題研究結果。政策制訂者可藉由指標的變化來發現問題，加以評估後進一步界定問題。其次為「焦點事件」，國內或國際間發生的焦點事件，自然易受到政策決策者的高度關注而無法忽略。

### （二）政治流與議程

政治流的活動影響主要影響因素可以分為三項，首先是國家內部主要氣氛（national mood），也就是國內有大批群眾對同一問題有相同的思考脈絡，此因素可透過傳媒產生效應達到效果。（Kingdon, 2011: 146）Kingdon（2011: 159-162）認為國家內部主要氣氛的變化像是鐘擺擺動一樣，就像是政策的通過、執行、遇到問題、回饋修正、遇到新問題及再回饋修正所形成的循環。其次是政府內部人事更迭及政權轉移所構成。人事調整可同時加入或削減某些政策建議的機會，使某些政策建議加入或離開議程。第三項是利益團體的遊說活動，國會議員經常透過利益團體的反對或贊成勢力作為衡量政治勢力共識或衝

突程度的指標。(Kingdon, 2011: 150-153)綜合三項因素，政治流包括輿情的變動、行政或立法部門人事異動及選舉、利益團體的遊說活動等各種政治力的表現。順應輿情的議題項目往往較容易受到關注，進而有更多的機會進入議程並取得有利位置。

### (三)政策流與政策企業家

不同領域的公共問題，有其特定領域的專業人員所組成的結構性群體，包括研究人員、學者專家、國會幕僚、政策規劃師及利益團體所屬的分析人員等，形成一個來源多元化，以思考為核心專業技術為導向的政策群體，此即為政策社群。對於政策的不同主張與意見會在這些社群間漂蕩游移，Kingdon把這整個意見主張與議論所游移匯聚的範圍內稱為「政策原湯」(the policy primeval soup)。在政策原湯中，任何構想都有可能存在，這些構想可透過創新元素的出現而發生變化，形成新的組合。此即如達爾文提出的物競天擇理論，存在著自然淘汰的機制，淘汰過程中，有賴來自四面八方的「政策企業家」以參與者的身份致力於政策建議與備選方案的催生、倡議和推動。「政策企業家」所扮演的角色與從事的活動均與政策的「催生、倡議和推動」有關，擔任催化劑的角色，彼此間無從屬關係。(Kingdon, 2011: 122-124)

### (四)多元匯流與政策窗

完美的多元匯流中，問題流是社會中一個待解決問題的發展過程，人們在過程中意識到問題的存在與重要性。同時在政策流裡，多元的政策備選方案在政策原湯中漂浮，各相關領域專家及政策企業家們不斷地對提出構想方案進行討論與修正，尋找最適解決之道，並且從政治流中尋找相關政治力量相搭配。受到關注的政策建議形成備選方案且躍上政府議程。最後的關鍵就在於政策窗是否開啓，政策窗的開啓其實是政治流對於問題流的一種反應機制，政策流是否已有適當的備選方案，將會影響政策方案是否有機會成功成為施政的項目。

至於政策窗關閉的原因則有以下數種：1.問題實際上並未獲得解決而只是受到控制，但誤認為問題已解決。2.參與者未能爭取到當局實際的行動，或是自覺行動失敗而不願繼續付出心力。3.引發政策窗開啓的焦點事件熱潮已消逝。4.人事更迭影響政策窗的啓閉，如執政當局的更替與選舉結果形塑的民意

變化。5.缺乏可行的備選方案。除了以上個別的因素。還有一種3和5兩項的綜合體，即當政策窗開啓因為未能適時採取行動而關閉，此時問題的存在會漸漸被習慣。（Kingdon, 2011: 169-170）

## 二、十二年國教政策

1979年立法院通過高級中學法，把高級中學與國民中學有了法源依據的分隔，同時也定義高中與高職教育目標不同，原則上應分別設立的教育政策。（張希哲，1979：7-8）1983年，教育部提出「試辦延長以職業教育為主的國民教後，廖春文（1986：181-182）探討延長以職業教育為主的國民教育，有關實施內容與實施策略方面的意見。結果發現民衆對於政策認識不夠應該加強宣導，並建議將政策方案更名為「國民職業教育」。

1989年8月政府第一次正式宣布計畫延長國民教育年限為十二年，1990年5月被迫叫停改為「先行實驗」。鄭崇趁（1991：48-49）檢討以「自願就學高級中等學校方案」政策內容為標的，結果指出政策決定時應與全體人民意願符合，具體的政策內容應經過全體國民的共同討論或認同。1992年首見延長國民教育可行性的研究，研究結果建議政策方向應該由中央主導統籌兼顧地方實施之條件及需求，決策模式應該具合理性。（陳美玉，1992：164-165）

83學年度起試辦完全中學，85學年度起試辦綜合高中，綜合高中是在民國83年6月第七次全國教育會議結論提出，當時成為一種教育趨勢。（古喬，1996：15）87學年度起陸續實施高中職多元入學方案。許泰益（2003：260-261）指出高中多元入學方案就執行績效層面，明顯與教育部首揭紓解國中學生升學壓力之預期目標相距甚遠，顯見政策規劃與政策目標並不相符。

延長國民教育政策發展了二十餘年，制度上並未發生實質改變，但是其間教育部推動許多的前驅政策，使得政策實施條件發生變遷，例如學校數量增多、少子化等使得升學壓力獲得改善等，但是政策浮出檯面的時機通常是菁英政治理念加上政治考量。（李明穎，2011：i）

### 三、十二年國教政策與多元流程模型

研究長時間發展的公共政策，通常採用的評析理論有Kindon的多元流程理論與Sabatier的倡議聯盟架構。倡議聯盟架構適合發展十年以上且同時有兩個以上次級聯盟發展的條件的政策，十二年國教政策雖超過十年以上，但是其2011年以後才明顯出現兩個以上的次級聯盟，因此本研究捨倡議聯盟架構。關於十二年國教與多元流程模型的研究：〈十二年國教之探究〉雖不是以多元流程理論進行探究，但是該研究在結論時指出十二年國教的推動，政策企業家、專家學者和社會大眾都應該持續關注，政府訂定政策目標和推動的時間表，以過去的實驗試辦所累積的經驗為基礎，「當『機會之窗』來臨時就是全面實施之契機」（韓繼成，2006：95），此顯示十二年國教政策的發展適合多元流程模型理論實踐的政策。在政策論述方面，陳盛賢（2008：253-254）曾指出十二年國教的「問題流程一直存在，只是內涵有所更動」，「政策流程一直都存在，只是版本不同」，「政治流程不一定常常存在者，往往是政策櫥窗打開的關鍵」。孫志麟(2015)歸納陳盛賢研究並向後延伸，指出十二年國教的推動過程共有五次政策窗的開啓：第一次是1989年李煥前教育部長提出希望三年內延長國民教育為十二年、第二次為2000年總統大選前副總統連戰提出三年內完成十二年國教、第三次是2003年前教育部長黃榮村歸結審慎規劃十二年國教，第四次是2007年前行政院長蘇貞昌宣示2009年全面實施十二國教，第五次則是2011年元旦馬前總統宣佈『十二年國教將於2014年正式實施』。惟上述研究僅是研究論述中提及多元流程模型，並非專以多元流程模型架構為研究主軸，因此本研究選擇以多元流程理論為研究主軸。

## 參、研究方法與範圍

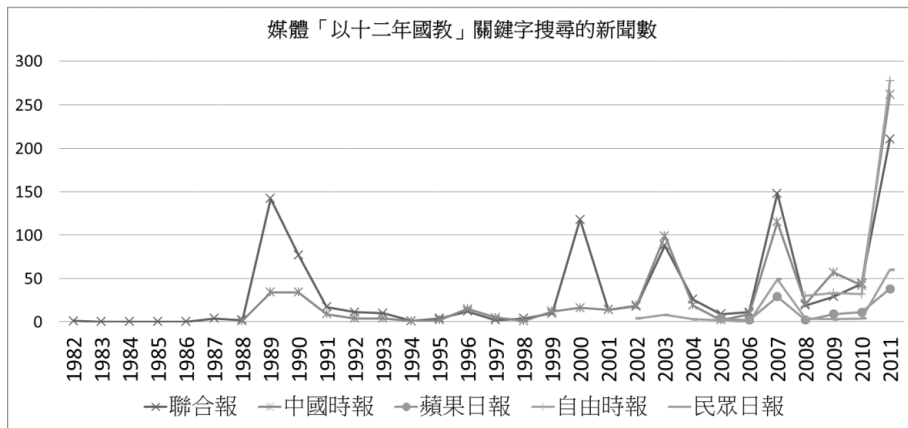
### 一、內容分析法（Document Analysis method）

內容分析法（Document analysis method）最早來自於大眾傳播的相關內容作客觀且系統性分析的研究方法，但目前已廣泛應用到社會科學及行為科學領

域。（吳定，2005：29-30）內容分析一般可從書籍與報章雜誌、現成的組織內部資料或調查報告，以及政府出版資料等來進行資料蒐集，基於可針對具體的訊息內容進行文字形式的分析，方法上注重客觀與系統化，根據內容量的變化推論質的變化，因此其價值不只於描述解說且能推論內容的影響。（王雅玄，2013：207）內容分析法也有缺點，如只能以有紀錄可查的事件為對象、資料內容若涉及解讀評析，則意義可能因人而異或成一家之言、此時可能會影響結論的客觀性。本研究主要是透過分析媒體所描述個時點發生事實的資料，藉以瞭解十二年國民教育政策發展各階段政策發生的政治與社會環境及發展系絡，進而歸納其要義。所使用蒐集的資料內容是取其新聞事件時點與事實，並未涉及個人論述與評論，不致發生客觀性、可信度或成一家之言的可能。

## 二、研究範圍

本研究重點在於利用多元流程模型架構作為十二年國教政策形成分析的基礎，主要關注於時間軸的發展以及政策變遷重要時點的因素探究。研究的時間範圍引用一般常見的說法：自1983年前教育部長朱匯森任內起，至2014年正式實施為止。基於長時間跨距，因此在相關文獻與新聞資料之蒐集，選擇已經數位化並具有全文內容的新聞資料為主：聯合報從1951年即有資料（聯合知識庫全文報紙資料庫），《中國時報》全文則自1988年才有（中國時報知識贏家資料庫），《民衆日報》2002年、《蘋果日報》2005年及《自由時報》2008年（慧科大中華新聞網臺灣版），如圖一，因此選擇以聯合報及中國時報為主。因本研究關注於新聞內容中是討論到事件的事實發生與政策宣示為主，不涉及評論，因此不致產生受媒體立場影響的問題。博碩士論文則以國家圖書館所蒐集的國內的學位論文為範圍。



圖一 主要報紙以「十二年國教」關鍵字的新聞則數

資料來源：本研究整理

## 肆、十二年國教政策多元流程分析

本研究根據已蒐集的資料彙整分析後，將1982年到2011年分為四個時間跨距階段，前三個階段係以政策窗開啓為分界以多元流程理論分析，第四階段則分析最後一次政策窗開啓到正式實施間，政策企業家對於政策方案的影響。以下分別就各階段的分析結果說明。

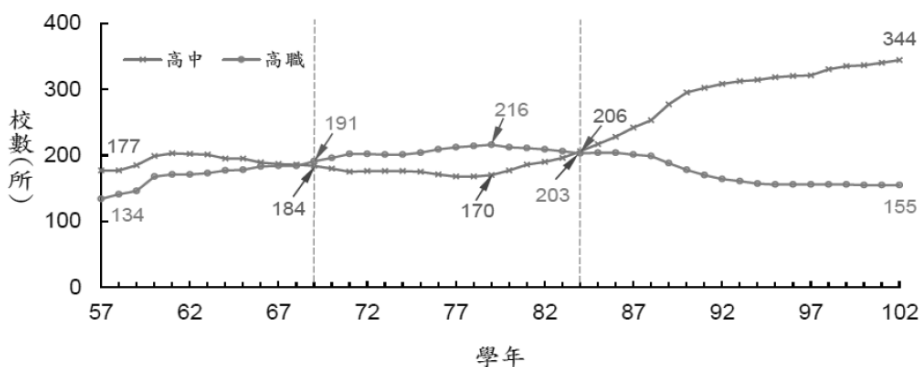
### 一、階段一：1982~1990年

#### (一)問題流

雖然自1968年我國已開始實施九年國民義務教育，但是國中實踐的方式是以學業成績為依據的能力（非常態）編班方式，將學生分為升學班與非升學班（非升學班還有部分學校設有技藝班，當時技藝班被俗稱為放牛班），因此一直被詬病。當時期高中數量不多，全國約180所，如圖二。其中公立高中比例更是低，例如1987年臺北市與新北市公立高中只有十所。當時升學班能考上高中的比例都已不高，因此社會氛圍咸認為非升學班的學生愛玩不念書，學校無

形地放棄這些學生，導致畢業後易發生自我放逐甚至受到幫派吸收。政府認為這是導致青少年犯罪增加的原因，因此當時行政院提出以延長職業教育為主的國民義務教育謀求改善。

行政院院長孫運璿在高雄市巡視地方建設時指示：……。從明年起，教育部將開始試辦「延長以職業教育為主的九年國民義務教育」，期能促進青少年步上正途，以消弭犯罪行為的發生。（1982-10-04/聯合報/02版）



圖二 57學年（1968）~102學年（2013）高中職校數歷年變化

資料來源：取自教育統計簡訊第13號，2014年7月15日

## （二）政治流與議程

中央民意代表認為中央政府應該要將教育經費擴張，並主導實施延長為十二年的國民義務教育，來解決實施九年國民義務教育後，國中過度偏重智育的偏差情形與畢業生承擔的升學壓力。當時還在戒嚴時期，言論是受箝制的，利益團體的意見單獨被傳遞流通的機會不大，所以只有民意代表利用質詢時間來向政府機關傳遞政策需求的聲音的管道。

立法委員簡又新、陳哲男、蔡中涵等分別質詢指出，為配合這項教育經費的擴張，行政院應有魄力延長國民義務教育年限至十二年，以提升國民素質。（臺北訊，1987-04-16/聯合報/02版）

「省（市）辦高中、縣（市）辦國中」是當年政府實施九年國民義務教育時國民教育法，法定的地方自治事項，依法臺北市教育局在1983年首見自行規劃免費的十二年國教。但是從入學方式的視角，當時公、私立高中職的招生，臺北市和臺北縣（已改為新北市）一直是同一聯招區，而北區五專聯合招生考試則是北起宜蘭縣南至新竹縣，因此臺北市教育局自行規劃的政策方案要能納入各種入學方式困難重重，可行性是很低的。新聞見報後，臺北市議員針對政策進行抽樣調查，結果顯示高達八成的市民認為高中入學的方式應該大幅改革。臺北市議員並藉此向教育部長表達此一結果，其主要意義是希望藉此使臺北市擬推動的政策獲得中央的支持，成為全國性的教育政策。但此舉引發1988年教育部主辦的第六次全國教育會議中第一次正式開始討論延長國教的議題。從臺北市教育局，向上反應到中央，此時的政治問題就在於臺灣省教育廳與高雄市教育局。省教育廳在全國教育會議討論後的一年半，也正式發出正面支持性的呼應：轄下學校硬體資源可應付十二年國教。高雄市教育局雖未表態，但其位階為直轄市，資源不會比省教育廳少，所以即便有問題，應該問題也不大，推動十二國教政策的時機於此時似現曙光。

臺北市府教育局擬議從八十學年度開始，將國民教育延長為十二年，國中畢業生可依成績、志願進入高中、高職或五專前三年免費就讀。（1987-09-30/聯合報/06版）

五位臺北市議員昨天下午往訪教育部長，表達對教育改革的期望。……他們的抽樣問卷結果顯示，將近百分之八十的臺北市民認為目前的教育不能達到五育並重，贊成大幅更改高中聯招的分發與成績計算方式。（1987-11-11/聯合報/07版）

第六次全國教育會議，……，國民教育分組來說，政府在九年國教之後，下一步是應往下延伸一年成「十年國教」，往上延伸三年為「十二年國教」，還是兩者兼顧的「十三年國教」？（1988-01-30/聯合報/04版/綜合新聞）

「臺灣省教育廳昨天表示，九年國教如果延長為十二年，臺灣省已有十三個縣市在教室、校地等方面有足夠的能力可立即實施」。（1989-08-06/聯合報/04版/焦點新聞）

### (三) 政策流

在十二年國教政策議題成形以前，是否有政策規劃在政策原湯中漂浮？若有，又是否已經出現最佳的備選方案等待政策窗的開啓？以下摘錄數則相關主要政策討論的內容加以分析：

由於第六次全國教育會議時，才剛解嚴約半年，參加的人員係由教育部規劃高階教育行政人員及學者參加，因此只有官方的聲音。由於民間沒有管道可以發聲，因此對此政策有想法而未能參加的利益團體及相關的利害關係人，決定自行籌辦民間教育會議，討論相關的議題。

即將召開的全國教育會議，各方反應熱烈，紛紛要求參與盛會，也決定另行籌開「民間教育會議」。（1988-01-30/聯合報/04版/綜合新聞）

九年國民義務教育實施時是把國中和高中兩個學制的管轄完全分離，直至1979年高級中學法通過允許完全中學的設立之後才打破藩籬，打破藩籬的完全中學與當時國、高中分治的課程並沒有差別。省教育廳委託研究的綜合高中學制，則是仿效歐美中學制度的一種，與我國固有的高中高職制度有不合之處，此政策規劃方向與現行制度有著差異更應審慎評估。值得注意的是省主席表示他對省教育廳的政策瞭解是來自報紙，也就是說省教育廳所規畫的綜合高中，並非省府內部的共識，此似有違行政常理。

教育廳近年積極為實施十二年國教做準備，除委託學者專家進行研究之外，77學年度起並指定七所學校試行「綜合高中」課程。廳長陳偉民認為，未來我國實施十二年國教可能須以「綜合高中」為主。（1989-08-06/聯合報/04版/焦點新聞）

「邱主席說，實施十二年國教確實須有充分的評估，不過他對此事的瞭解都是從報紙上看來的。」（1989-10-20/聯合報/05版/生活）

針對十二年國教的推動，所有利害關係人最在乎、最需要明確的政策說帖應為入學方式，此包含了成績採計與分發學校兩部分。成績採計的部分，聯考制度以一次考試決定，導致學生必須不斷的練習與重複的背誦，此為亟欲改變的現狀。教育部當時規劃擬以17次段考與一次統一命題的成績作為學科成績採

計，臺北市教育局規劃的是使用在校成績的學期成績以T分數正規化後作為依據。不管是何者，國中在校三年的每次考試都影響升學，雖都可改變一次考試的缺點，但也都無法有效減輕學生考試的壓力。其次是分發學校的方式，當時國中畢業生的升學管道，五專佔有一定的比例，但教育部未經討論的狀況下，把五專排除在分發的制度外，研擬完成適用於全國的高中職入學方案。此時具法定職權並早已完成規畫的臺北市教育局，對教育部所提出的草案直接表達窒礙難行之意。至於劃分招生區由考生填志願序的方式於此時出現，惟當時規劃的志願序為第一優先序中包含數個志願學校。

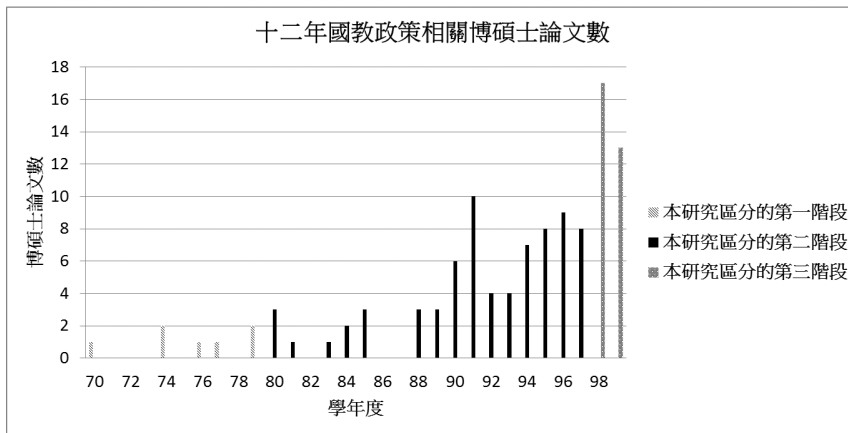
延長十二年國教實施方案，學生和家長最關心的「入學方式」，教育部已研擬完成草案，確立以國中在校成績作為入學分發的依據。……關於在校成績的計算，目前學校及學者傾向於十七次段考加上一次統一命題成績，作為學科成績。  
(1989-12-21/聯合報/05版/社會觀察)

教育部規劃延長十二年國教方案，有關五專定位問題，已原則決定不納入國教體系，不分發學生。(1989-12-15/聯合報/04版/社會觀察)

教育部初步規劃，將全國劃分成十八個或廿一個登記區，各區分別成立招生委員會，……。學生登記學校時，可依「第一優先」、「第二優先」填寫志願。其中第一優先可按順序填寫三個學校或科別（數量目前尚未確定）；……但臺北市政府教育局長陳漢強認為行不通；他說，教育部不必管學生分發方式，應由省市政府自行辦理分發。(1989-12-30/聯合報/14版/大臺北新聞)

臺北市教育局長陳漢強……說明未來十二年國教的後三年（高中高職）是採「自願入學」。依國中在校成績，向擬申請入學的學校登記，依成績高低「擇優入學」(1990-01-05/聯合報/15版/臺北市民生活)

在本階段此政策議題的博碩士論文的研究數量不多，如圖三中第一階段的部分，其中針對教育入學方式一篇（70學年度）、延長職業教育為主的國民教育二篇（74學年度）、延長國民教育的經濟分析一篇（76學年度）、中等教育機會與政策類有三篇（77學年度一篇及79學年度二篇）。從論文的主題分析，主要還是針對已公布實施之延長職業教育的十二年國教政策為主，而並非全面性、具成熟度的十二年國教政策。



圖三 我國歷年研究十二年國教相關政策的博碩士論文數

資料來源：本研究整理

#### (四) 政策窗

##### 1. 政策窗的開啟

在一般情況下政治流、政策流與問題流係相互獨立運作，只有當政策窗打開流程發生匯集，引致政策形成或變遷。1989年9月6日最高行政首長宣布十二年國教的實施時程是為第一次政策窗打開。

行政院長李煥昨天表示，他希望三年內延長國民教育為十二年，是希望儘快讓想繼續升學的國中生有學校可讀。（1989-09-07/聯合報/04版/焦點新聞）

##### 2. 政策窗的關閉

數個民間組織對十二年國教政策提出暫緩陳情書，希望影響政府的態度，顯見當時並無可行的備選方案在列足以說服相關利益團體。時過六日，總統接見教育部長，隨後即由政務次長趙金祁召開記者會宣布暫緩實施。雖然教育部長指稱暫緩實施十二年國教非關總統的決定，但顯然涉及政治人事的異動所影響(1990年5月2日從國民黨內部消息傳出李登輝將任命郝柏村繼任閣揆的消息，6月1日就任行政院院長)。分析此次政策窗關閉的原因，以人事更迭影響

最相關，其次原因則可能是民意的影響與缺乏可?的備選方案。

教育部延長十二年國教方案再遭強烈質疑。科學月刊、消費者文教基金會等八個民間團體，昨提出一份給李總統和李煥院長的緊急陳情書，要求暫緩下學年實施「自願就學高級中等學校方案」。(1990-04-29/聯合報/05版/生活)

教育部長毛高文前天早上獲李總統約見，……，甚至前天下午教育部召開記者會說明暫緩實施延長國教方案……(1990-05-05/聯合報/04版/內閣人事特別報導)

### (五)本階段小結

1988年全國教育會議將十二年國教認列為政策以前，只有臺北市教育局提出將於1991年實施延長國民教育。1989年行政院長即宣布十二年國教的實施時程。在此之前，博碩士論文、本研究搜尋的期刊都未見有相關研究，雖然媒體報導省教育廳陳前局長於1989年指稱「近年來已委託專家學者進行研究」，但是從相關時程及資料狀態判斷，研究案應該是在全國教育會議之後，亦即充其量有的是相關的概念，尚無具體的政策內容，當然也沒有適當的備選方案產生。

## 二、階段二：1991年~2008年

### (一)問題流

1990年政策窗第一次開啓後結果是暫緩並未實施，因此問題流持續存在。但暫緩實施宣布後，包括臺北市政府教育局以完全中學為主的政策、省教育廳的增設綜合高中政策以及教育部正式宣布試辦的方案等前置試辦政策仍持續發展。在學校數的部分，政府仍持續增設高中職，但是另一方面政府對於原本被宣布不納入十二年國教分發的五專也持續的增設，但隨後大專院校也開始廣設，專科學校又開始陸續升格為科技大學，所以實質上五專的招生數是萎縮的。這些前置政策的實施，加上少子化的趨勢，至2000年止，全國公私立高中職學校總容納量與國中應屆畢業生數相比較已是供過於求，教育部轉而開始推動高中職社區化及優（均）質化的政策。亦即問題流隨著社會環境的變遷及前

置政策實施，逐漸轉變成解決因為高中、高職的比率與分布規劃不當，以及廣設大學後，爲了要爭取進入「明星高中」才有更好機會進入頂尖大學的升學壓力。

教育部官員及以選票為念的政治人物，一直以「國中畢業生就學機會率超過百分之百」為幌子，宣傳「廢除聯考」、「十二年國教」的假象，以致錯過了改善高中教育結構關鍵問題的機會。高中、高職學生人數比例，從最惡劣時候的三比七，逐步改善到如今的四比六，但相較於如今絕大多數學生以升普通高中為首先志願，仍有很大的落差要彌補。（2000-06-02/聯合報/2版/要聞）

## （二）政治流與議程

政治流的部分，此段期間共經歷了八位教育部長（依序為毛高文、郭為藩、吳京、林清江、楊朝祥、曾志朗、黃榮村及杜正勝），以下從政府宣示重要的政策方向來分析政治流：

從圖二可知，在1968~1990年間高中的數量消長屬於狹幅震盪，從1990~1995年，高中數量從170所開始持續增加到206所，高職數則是從216所減少到203所，接近1：1。而從數據顯示出李前總統所提示的技職為主的十二年國教與當時教育部的政策規畫方向並不同調。吳前部長在1996年開始擴大推動「第十年技藝教育」，顯示此係政治力所造成的政策轉彎。

李登輝總統昨天主動提示教育部長吳京，要吳京進一步了解教育部曾經研議的「十二年國教從高職開始」計畫。……教育部官員指出，李總統這項提示，可能顯示李總統支持以職業教育為主的十二年國教。（1996-08-20/聯合報/06版/生活）

教育部林前部長開始規畫推動高中職社區化，顯示教育部是朝學區的畫分制度方向規劃，此前置政策才剛起步，因此教育部表示對政策的實施還沒有推動的時間表。從政治流的觀點，如果教育部此時已有政策備選方案的藍圖，應該以政治力推動前置政策的同時，一併提出完整的備選方案使進入政策原湯，在原湯中飄浮、激盪與討論，增加備選方案更周延可行且具社會共識的機會。

教育部長林清江昨天表示，教育部將普查國內各社區中學類型與民衆需求，調整社區中學教育資源，為延長國教至十二年做準備。林清江強調，十二年國教究竟何時實現，教育部沒有預期的目標。（1999-03-01/聯合報/04版/政治）

再次將此政策議題推上議程的原因，其一可能是教育部楊前部長是文官體系出身，對於此政策議題有深入的了解，提出具體規劃實施期程。另一可能的原因，應是隔年（2000年）要舉行總統大選，政務官理所當然為執政黨積極製造推動符合民意需求的政績，成就接棒的執政黨候選人競選的優勢。此都是屬於政治流的活動。

教育部長楊朝祥昨天表示，十二年國民教育最快可望在民國九十三年實現、……，預計民國九十年公布實施方案，希望九十三年能完成立法。（1999-08-06/聯合報/06版/生活）

選舉也是政治流的樣態，2000年3月即將舉行總統大選，當時陳水扁與宋楚瑜兩組候選人也都贊同十二年國教的政策（另一組候選人當時為現職副總統，因此當時政府的政策規劃與其政見的走向相同），但是對於政策內容與政策時程則各有看法。不過具有的政策方向的共識，代表當時不論選舉結果為何，十二年國教政策應該會持續在政府議程上佔有優勢地位。

無黨籍總統參選人宋楚瑜昨天勾勒教育政策綱領，明確表示反對高學費政策、反對沒有配套措施的十二年國教。（2000-01-16/聯合報/4版/政治）

2000年5月政黨輪替改由民進黨執政，中央政府進行人事重組，雖然新政府在選舉政見中也贊同此政策方向，但是遲至2004年以前十二年國教在政府議程中又形同隱沒，直至2005年教育部杜前部長正勝於第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教，以解決目前國中教學不正常現象、國中基測問題」，十二年國教才又在議程中受到注目，使其在政府議程位居明顯的地位。

教育部長杜正勝昨天表示，高中職可先推動課程十二年一貫、高中延後分流、高中職社區化等措施，為未來即將推動十二年國民教育作準備。（2005-08-03/聯合報/C8版/教育·文化）

2007年教育部提出立法的作業時程，顯示政府持續以政治力支持推動政策的決心。但是從實際上看，這和楊前部長在1999年所推動的時空環境有點類似，都是在當時總統的最後一年任期內在推動，這次比當時提早了數個月，距離選舉政見支票充斥還有一段時間。

教育部官員透露，『十二年國教實施條例』也正在緊鑼密鼓草擬當中，預計今年底前，可送行政院審議。（2007-01-19/聯合報/C4版/教育）

### （三）政策流

政策流的部分，在第一次政策窗關閉後，原規劃的「國中畢業生自願就學高級中等學校方案」繼續實驗階段，雖實驗政方案與後續各項中等教育前驅政策未再出現十二年國教的字眼，但是皆可發現與十二年國教政策再出現時息息相關，因此這些演化歷程亦屬於政策流的部分，以下分為政府與學研單位兩部分來說明：

1993年教育部開辦國中技藝教育班以銜接實用技能班，並修訂職業學校法，將實用技能班納入正式學制。1994年4月10日，410教改聯盟提出教改四大訴求（黃武雄教授民間教改團體）：實施小班小校、廣設高中大學、提升教育品質與訂定教育基本法。1994年6月教育部為回應遊行訴求，召開第七次全國教育會議，使十二年國教的政策在政策原湯中激起漣漪。

1991~2008年長達18年間，政府的相關政策除前面政治流中所提的試辦完全中學、綜合高中的計畫外，多元入學方案從1997年起開始推動，2000年全面實施。2001年各區自辦聯考的制度走路歷史，改為由教育部委託國立臺灣師範大學心測中心執行國民中學學生基本學力測驗，並且將高中與高職兩個多元入學方案整合為「高中及高職多元入學方案」。曾前部長與黃前部長主要是推動高中職社區化，新設學校以綜合高中型態為主，改善公私立高中職學生的比

例。另外值得注意的是2003年黃前部長任內舉辦的全國教育發展會議（未沿用全國教育會議的名稱，因此不列屆數以爲區別），將階段性推動十二年國教列爲會議的中心議題，討論題綱爲「規劃十二年國民教育體制」，顯示此政策仍停留在討論規劃階段。2005年教育部籌組專案小組研擬十二年國教前置配套措施事項並規劃決策機制，徵詢家長團體及教師團體之意見希望形成共識，俾便階段性政策推動。2006年教育部完成十二年國教規劃方案及十二年一貫課程參考指引，同年行政院核定大溫暖社會福利計畫中之經濟弱勢高中職學生學費補助計畫，作爲推動十二年國教的重要前置措施。並且由政務委員組成跨部會政策協調專案小組，進行推動相關配套措施之規劃。2007年教育部並推出十二年國教說帖（教育部，2007）。（黃文三等，2012：536-538）

學研單位相關的教育政策研究，以檢討第一次十二年國教政策喊停的原因開始，從制度的推動是否合乎學理（鄭崇趁，1991），第一次推動過程爭議相當多的學區問題（許志文，1996；黃耘，1997；謝建全，1997），以及從課程的觀點探討綜合高中及完全中學在十二年國教如何克竟其功的可行性研究（古喬，1997）。也有評估我國推動延長國民教育的可行性（陳美玉，1992）以及延長技職教育爲主的國民教育對學生的影響的研究。（鄭錫欽，1992年）策略分析、推動模式以及政策設計與經費推估的研究到2000年以後才陸續出現（鄭崇趁，2001；楊思偉，2003；盧延根，2004；陳麗珠，2004；羅春清，2006）等。

#### （四）政策窗

##### 1. 虛擬政策窗的啟閉？2000年1月10日虛擬的政策窗－選舉政見支票

2000年3月將進行總統選舉，連前副總統時兼總統候選人雙重身份，在距離投票兩個月的時間提出的三年內實施十二年國教的承諾，是否可視爲政策窗的開啓？選舉政見造成政策窗的開啓時機是充滿變數的，首先是先獲得勝選才有開啓政策窗的機會，其次是政治人物對於選舉支票的認知態度所決定。果不其然，選舉敗選後。行政院蕭前院長進入看守階段即否認選舉期間所提的十二年國教實施時程只是政見不是政策。此三個月期間相關的議題並未在社會環境中發酵，因此僅能稱爲虛擬政策窗的啓閉。

劉兆玄指出，十二年國教不是現在才提出，早就計畫很久，……，因為感覺已到實施的成熟時機，連戰才提出三年內實施的承諾。（2000-01-11/聯合報/3版/焦點）

一個多月後將卸任的行政院長蕭萬長昨天在教育部表示，總統大選時提出的十二年國教是「政見」，不是「政策」。（2000-04-13/聯合報/6版/社會傳真）

## 2.政策窗的啟閉

在陳前總統任內的最後一年，蘇前院長正式宣布參選總統前定調，此政策窗的開啓場景又是如楊前部長所提出的推動時程類似，差異處在於此時距離進入選舉階段時間較長，蘇前院長拍板之後，杜前部長一連串的政策推動，不僅使之成為議題，還進入準備修法的階段。所以此次雖然其預定實施時程是在大選之後變數仍相當大，但確為政策窗開啓無誤。

蘇貞昌於農曆春節前夕，……，聽取教育部簡報十二年國教，儘管當時教育部還没能完備所有配套，討論結果，行政院與教育部也有很不同的看法，但蘇貞昌「神來一筆」，就拍板定案，要在2009年實施十二年國教。（2007-02-28/聯合報/A2版/話題）

太過接近總統任期終了所推動的政策，基本上都難以避免選舉考量，特別是選舉結果若發生政黨輪替，其因素更為複雜。隨著政黨輪替及人事異動，政策窗隨之關閉。鄭前部長係宣布希望有延後實施的空間，可推知當時的規劃應已具規模，只是基於政黨輪替避免成就對手的政績。

教育部長鄭瑞城昨天表示，……，他說「希望有延後實施的空間」十二年國教也不急著照教育部原訂的實施期程走。（2008-05-22/聯合報/A8版/生活）

## (五)本階段小結

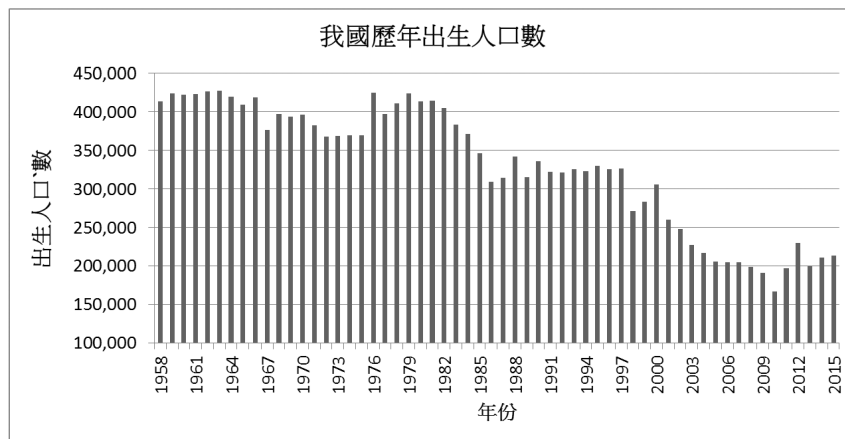
本階段的發展主要是十二年國教政策在政策的政治原湯中的發展，政策再次躍上議程是教育部已有政策具體規劃為推手，但是政策窗的開啓仍直指選舉

的因素產生，所以本次政策窗的啓閉雖然曇花一現，但是因為整個政策環境的發展在這段期間顯然已發展成熟，只缺臨門一腳便可順利達成，但是政黨輪替導致政治流產生變化，此成為是否能持續穩定發展的最大變因。

### 三、階段三：2008年~2011年元旦

#### (一)問題流

從圖二可知，1995年以後由於廣設高中的政策，高中學校數從85學年度開始一路攀升到102學年的344所，而另一方面我國人口的出生數，如圖四，從1996年以後，不斷減少，至2010年最低點已不到17萬人。高中職階段的教育環境，一方面學校數增加，但教育經費並未同步等比例膨脹，導致各校教育經費緊縮。另一方面學生生源減少的情形，使得十二年國教要解決的問題，至此階段已轉換成少子化競逐明星高中追求頂尖菁英教育的壓力。



圖四 我國歷年人口出生數

資料來源：數值資料取自內政部戶政司，本研究製圖

## (二) 政治流與議程

政黨輪替後，關於十二年國教政策的部份，馬政府不是延續前政府所規劃的設門檻的高中職免學費政策，而是先針對高職的部分提供免學費，明顯要與前政府推動的政策方向進行切割。

教育部長鄭瑞城昨天表示，將優先推動「高職免學費」及「五歲免費入學」。  
(2008/05/22 /中國時報/焦點新聞/A5版)

馬前總統執政11個月後，提出擴大免試入學的基礎，朝向發展完全免試的十二年國教。免試確實能解決問題流中國中生的壓力，但是草案還沒有經過政策流中的討論發酵，最後是否能夠順利形成備選方案仍有變數。在此之前都是接近選舉期間才進入議程，此次的時機顯然不同以往，惟公布的時程仍舊是跨越下次的總統選舉時間，似有意藉助政治流在接近選舉期間產生推波助瀾的效能。

升學制度將有重大變革！教育部三日公布「擴大高中職及五專免試入學實施方案」草案，在101年，至少40%的國中生免試入高中職，但最終目標是110年達到全面免試，正式消滅國中基測。(2009/04/04 -中國時報/要聞/A1版)

## (三) 政策流

2008年5月，第二次政黨輪替，新政府開始執政，此時有一民間團體（全國家長聯盟，以下簡稱全家盟）開始有系統性的發聲，對於政策方向的討論開始在媒體平台上產生激盪。

在十二年國教政策首次被提及後的25年，首見國會的民意代表、民間團體與政府一起對前政府規劃的十二年國教方案開始進行對話，瞭解推動的進程延宕的原因。檢討的結果，主要的問題落在學區的畫分及基測轉型的問題，而這問題在於涉及高級中等學校法，蘇前院長與杜前部長規畫由中央統籌辦理，結果被當時的臺北市教育局局長批評這是搞中央集權，所以整個修法的動作因為

有爭議，加上當時的國會最大黨與台北市教育局為同一中央執政的對立政黨，所以力阻法案修正通過並不意外，延宕屬正常的結果。

「高級中等學校法」草案將學區畫分、多元入學招生方式納入教育部權限，臺北市教育局長吳清基批評教育部「中央集權」。(2007-08-25/聯合報/C4版/教育) 全國教師會、……、全國家長團體聯盟、立法委員洪秀柱、翁金珠、教育部中教司專門委員李秀鳳等，昨天共同出席「延長國教行動論壇」，……，指出進度落後的原因，在於學區畫分與基測轉型具有困難(2008-09-06/聯合報/C3版/教育)

高中優質化政策方案從2006年就開始進行，只是未見於報章媒體，2009年開始研究高中職優質化政策相關的博碩士論文陸續出現。(廖崇義，2009；林偉鈞，2010；張育菁，2010) 依照新聞所述，被教育部選定的高中，一年給予300萬的額外補助。但是一般民衆所見所知的優質學校與教育部公告的優質高中並不一致，顯見這個政策的成果不為人民所信任。

為替十二年國教鋪路，教育部昨天發布「高中優質化補助方案」，預計今年遴選出卅所高中，給予一年約三百萬元額外補助。教育部預計在101年時，全國優質高中將超過二百所，屆時十二年國教可「水到渠成」。(2009/01/14 -中國時報/生活新聞/A8版)

教育部拋出政策規劃的免試入學草案，從各明星高中校長的反應，似乎並沒有具體的規劃內容。減輕升學壓力一直是十二年國教政策需要解決的問題，政策方案規畫的方向，始終是朝自願就學（非義務）的方式在進行。全家盟於2009年5月前向馬前總統提出推動時程與內容的建言，惟就時程的部分，教育部長提出規劃啟動的時間是2019年，非全家盟所建議的2014年。在非明星學校免試升學的部分，教育部還是規畫以在校成績來做為免試升學的基礎，並未採納的建議完全不考試也不採計在校成績的方式。政府規劃與全家盟建言相同的部分是明星高中的5~10%的部分，還是可以保留考試選才的方式，最後鄭前部長希望各方能進行討論形成共識後再推動。採學區就近分發的部分，鄭前部長

並未回覆，但就現實情況下，除非高中不分流且朝著最早臺北市府所規劃完全中學的方式，否則以現行的學校制度並無法做到真正完全免試達到就近分發入學的結果。

對教育部高中職及五專免試入學草案，幾所明星高中都持保留態度。

（2009-04-04/聯合報/A3版/焦點）

全家盟建請馬總統宣布推行「12年國民基本教育」，自101年逐步啟動各項方案，並在103年時，達到9成以上國中生免試升上學區內高中職的目標，且免試升學也不應採計任何在校成績。（2009-05-21/聯合報/AA4版/教育）

教育部長鄭瑞城昨天指出，免試、免學費的十二年國教牽涉經費、成績採計、高中職均質化等問題，無法貿然實施，教育部希望這2、3年積極討論相關配套，並尋求社會共識。（2009-07-11/聯合報/AA4版/教育）

2009年9月10日教育部人事更迭，部長改由吳清基擔任，相關議題沉寂下來，直到2010年6月：

從免學費政策方案是否排富引發的事件，可以發現教育部在相關的政策規劃，似乎未與行政院其他單位有橫向聯繫，如果是有計畫系統性的推動，經費的問題應在規劃時即納入考慮，而非宣佈後才開始找經費，由此也可做為此政策時程非為計畫性推動政策的佐證。教育部長吳清基雖說政策並未一變再變，實際上教育部宣布政策時確未排富，到了六月才又宣布排富，其說法難以讓民衆信服。又2007年時，國民黨馬前主席公開批評當時行政院所規劃的排富的十二年國教政策，如今其所推動仍是排富，據此政治力凌駕在專業官僚的政策規劃之上甚明，此更加深人民對於教育部推動此教育政策的疑慮。況且行政院長在立院答辯已表達要排富，教育部長卻宣布不排富，此矛盾與其說是前部長的樂觀主義，或可說是跳過行政院在護主爭功而違反行政倫理更為貼近。

教育部三月曾宣布八月要實施「公私立高職學費齊一方案」，但上周行政院核定的方案卻加了「排富條款」。（2010-06-07/聯合報/A6版/生活）

吳清基說，政策並未一變再變，吳院長一開始在立院答詢時就說要排富，但他自己認為，經費如可自行調節，就儘量不要排富，早一點實施十二年國教，「是我

太浪漫、樂觀主義了」。(2010-06-09/聯合報/A2版/焦點)

國民黨前主席馬英九昨天公開吐槽，強調如果不能免費及強制入學，十二年國教毫無意義。(2007-05-24/聯合報/A15版/綜合)

從檢討會上的發言，可以知道吳前部長並不贊同全部免試，由此也可解釋為何早年他所指導的研究生碩士論文中認可的教育會考方案在最後實施的十二年國教政策中出現。

教育部長吳清基昨天在多元入學工作檢討會，對取消基測孩子可能不讀書感到憂慮。(2010-10-27/聯合報/A2版/焦點)

除了上述依新聞媒體報導的政策內容分析外，陳信智(2009:62-63)針對2007年教育部提出的十二年國教政策四項總目標進行論述，如在促進教育機會均等部分，政策以補助弱勢學生學費，擴充的是「量」的教育機會均等，不一定能帶來「質」的教育機會均等。又十二年國教是建立在政策粗糙的理論基礎，被提出來的方式只像是政績式的宣導而非研議成熟的政策。本段期間，研究十二年國教政策，政策論述、政策評估等的相關博碩士論文相當多，96~99學年共有47篇，如圖三。其中陳盛賢(2012:281-319)針對十二年國教政策做了完整的政策論述，包括從國際發展情勢、實施的相關次級(前置)政策以及明確的政策建議論述，例如免學費部分的漸進式排富方式，升學制度包括學區劃分、菁英高中的存廢問題及基測存廢問題等都有很好的討論與建議。亦有批判政策的論述的研究，如馬向青(2008)針對1990年以後的升學制度進行批判。

#### (四)政策窗

此次政策窗開啓，也狀似為其隔年的大選連任在創造政績，與前次狀況不同的是這次是連任且機會很大，有機會可以順利持續落實。相同的部分是，雖然多了相關十二年國教的議題討論，但是在政策窗開啓時，仍看不出具體的備選方案政策內容。根據文告可知此政策窗開啓時的政策為免學費及大部分免試的方案目標。

馬英九總統昨宣布，臺灣教育將邁入新紀元，今年開始啟動十二年國民基本教育，預定民國103年高中職實施全面免學費、大部分免試入學。（2011-01-02/聯合報/A1版/要聞）

### （五）本階段小結

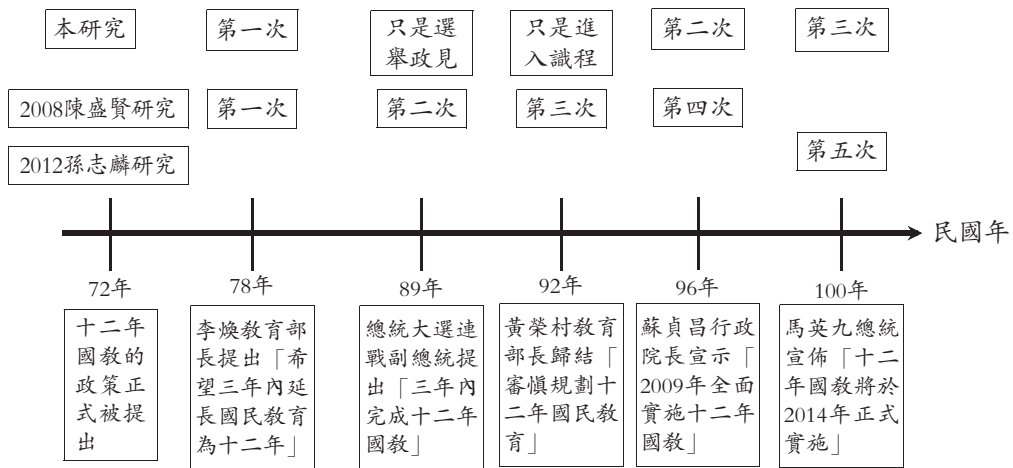
本次政策窗開啓後，十二年國教也確於2014年實施，但是免試入學非免試、免學費政策變成有條件的免學費（排富），也非強迫就學，完全滿足當年馬前主席批評民進黨執政時對十二年國教所批評的「毫無意義的十二年國教」。甚至吳前部長清基當年批評民進黨政府，搞中央集權的部分，最後2013年的修法結果，比杜前部長所規畫的還要中央集權。也就是說，如果最後實施的方案和當年民進黨政府規畫的並沒有很大的差距，那從2007~2014年之間四年的延宕，恐不脫為政治惡鬥的結果。政黨輪替是民主政治的常態，對於與新執政者理念不合的政策，新執政者自可以決定進行調整，而若已成熟規畫且可行的政策則應該延續推動，始有利於國家政務的發展。

## 四、多元流程政策窗分析總結

根據本研究分析後歸納政策窗的開啓計有三次，第一次是1989年9月6日行政院李煥前院長宣布十二年國教的實施時程，1990年因為部分民意團體提出要求暫緩實施的陳情而關閉。第二次是2007年行政院蘇前院長宣布參選總統前定調，預定實施時程在大選之後，大選後政黨輪替政策窗也隨之關閉。第三次是2011年馬前總統宣布2014年實施，雖然也是在選前宣布，但因為成功連任所以本次政策窗開啓成功地導引政策實施。

第一次政策窗的發展受阻主因為政治流的改變及無具成熟的備選方案可以說服利益團體，第二次直觀上是因為選舉的政策在政黨輪替後關閉，但是實際上當時政策方案仍在規劃。第三次的政策窗的成功開啓，備選方案其實亦未同時見於社會經過討論，導致後續過程引發不容忽視的大規模民怨。比較陳盛賢博士至2008年的研究結果（2008：253-254）以及孫志麟（2015）延續補足陳盛賢2008年以後的部份，與本研究的差異主要在於2000年與2003年兩次政策窗

開啓的認定，如圖五，2000年連副總統所提的時機是在其為總統候選人的地位時，後因選舉失利，蕭副總統參選人即明確表明此為政見非為政策。其次，2003年黃榮村前部長只是提出審慎規畫十二年國民教育，此應該屬於政策流的活動。因此本研究否定其具有政策窗開啓的性質。



圖五 本研究與陳盛賢博士及孫志麟教授對於政策窗開啟時機分析的比較

## 五、階段四：2011年元旦~2014年正式實施

當確定在2014年正式實施十二年國教，教育部提出教育會考的制度，並以此制度進行「免試」分發入學，自公布2014年的實施方式之後在社會上引起熱烈的討論，此階段可對應為政策窗理論的政策原湯階段，本階段最重要的角色是政策企業家，因此以下將針對政策企業家的角色與功能進行討論。

十二年國教實施的方案內容，包括教育會考及免試入學方式等，都是由教育部所主動端出預定要實施的內容的政策方案，理論上應該已經過謹慎的研究。但是在教育部公布之前，其實並沒有任何這方面的訊息出現於新聞與研究報告中，特別是關於教育會考，在過去的新聞中僅有1989年教育部曾提出一次統一考試的方式，本研究繼而發現在陳美玉的碩士論文（1992：85-87）中討論79~80學年度國中畢業生自願就學輔導方案試辦模式中出現會考的試辦。據

此可知，教育會考乃源自於國中畢業生就學輔導方案，當時的用意在於測試國中生的基本學力與瞭解國中的辦學績效。（陳美玉，1992：165）從該篇論文的結論可知該研究結果肯認教育會考的必要性，時任指導教授的吳清基前部長，必亦也贊同了此一結論，所以教育部長應是教育會考方案的重要推手，兼有政策企業家的身分。

全家盟（代表人物：謝國清、吳福濱）如前所分析，是長期關注教育議題的民間組織，而十二年國教家長聯盟（以下簡稱國家盟，代表人物：周美里）及國教行動聯盟（代表人物：王立昇）都是在十二年國教政策方案的實施已不可避免後才出現的民間組織，其中國家盟和國教行動聯盟的政策意見較相近，以下列為同一群體分析，資以進一步瞭解政策企業家於政策原湯中的影響能力。

## （一）教育部2011年原始方案

### 1. 教育會考

分為國文、英文、數學、社會、自然五科，成績分為精熟、普通及待加強三等第，另有作文以六級分等第制。

### 2. 免試入學

除特色招生外，皆視為免試入學，且依法免試入學應於特色招生考試之前。免試入學各區可自定其各自採計項目，如志工、競賽等，各區均可兼採教育會考成績進行比序分發，會考成績不能超過三分之一。最大的爭議點是志願序每一志願扣比序總分、同分比序作文為第一比序科目與各科比序均同分時，超額以抽籤為入學的分發方式。

### 3. 免學費

政策一開始宣布為全部免學費，公布後旋即因政府預算問題修正為「自103學年度起逐年實施就讀高職者免學費，就讀高中且家庭年所得在新臺幣148萬元以下學生，亦免學費（補助條件係參考行政院公布之『國民住宅出售出租對象家庭收入標準』中全國最寬標準）。」

## (二)國家盟與國教行動聯盟主張

### 1.教育會考

國家盟和國教行動聯盟認為只分三等第同分比序的人數會遠超過招生人數，均贊成會考成績分為三等第七標示。三等第分成精熟（A）、基礎（B）及待加強（C）三級，七標示是在精熟和基礎級另標示A++、A+及B++、B+。

### 2.免試入學

國教行動聯盟主張在社會未有共識下，應分區分階段推行，沒有爭議的招生區先上路，競爭激烈的招生區先讓學生以志願序或會考成績來試填志願，確定沒出現爭議問題後再實施。對於先免試、後特招的入學順序，其認為會造成學生焦慮，違背適性發展的精神，建議「先特後免」或是「免特同時」。國家盟主張國中會考和特色招生考試太雷同，可都採用會考成績。

### 3.免學費

國教行動聯盟主張十二年國教原則上不應排富，國家盟則認為免學費跳票，根本就失去國教精神。

## (三)全家盟主張

### 1.教育會考

堅持會考成績分三等，不應該增加七標示，訴求「十二年國教不暫緩，反對會考三變七」，認為另外兩個團體是以用基北區的觀點要綁架全國的其他招生區。

### 2.免試入學

主張應訂定完全免試的日出條款，於期限後規定免試入學不得再採計會考成績，讓會考回歸檢測國中學力、補救教學的門檻測驗。

### 3.免學費

原本認同免學費政策，但是在瞭解政府教育經費不足顯有執行上困難後，為了使十二年國教準時於2014年上路，妥協接受了排富條款，但是仍堅持高中

職應該一起實施，並應該增訂排富落日條款，回歸完全不排除富的初始政策。

#### (四)2014年實施的方案

教育會考成績將採三等級、七標示，七標示僅提供有需求的就學區，免試入學：志願序與比序原則接不改變，僅將提供同分超額由抽籤方式改為全部增額錄取。免學費的部分，依照行政院的意见，教育部規畫，十二年國教上路兩年後，高職及五專前三年將全面免學費，高中則以家戶所得148萬為門檻，超過者就不予補助，異動者希。

#### (五)本階段小結

教育部自始推出的政策方案係與該部吳前部長早年指導所研究的成果認可的方式具有延續性的關係，因此教育部在推出其十二年國教方案時，吳前部長其本身的角色不僅為政府行政官僚，同時也是政策企業家。此與Kingdon（2011: 179-180）認為政策企業家可以存在於政治體系（political system）內的很多位置的看法並無二致。從政策方案推出到執行的過程可以發現，儘管出現政策企業家提出不同的政策意見，但是最後實施的版本除了增加七標示外，其餘幾無更動，推測此乃因為教育部身兼政策企業家的地位故能優勢捍衛其政策方案。

### 伍、結論

從多元流程模型的理論分析詮釋，十二年國教政策與多元流程發展理論相符。整個政策發展的時程計有三次政策窗的開啓，第一次政策窗的結束主要是國內教育條件還不足以達實施的條件，且社會上還沒有形成共識。第二、三次都是與總統大選的時間有相關性，第二次政策窗因大選後政黨輪替而關閉，第三次政策窗能就此執行政策的原因是因為大選獲得連任，可見選舉對政治流的影響力極大，即使應具高度穩定性的教育政策仍無法避免。

政策流雖然歷經長時間的發展歷程，但過程卻看不到系統性的發展策略。且教育行政機關在非政策窗開啓時期未能適時提出備選方案，讓各界能有效的討論產生共識，導致每次的政策窗開啓時，民衆對於政府提出的備選方案的感

覺都有如晴天霹靂般，產生的阻力自然不容忽視。

最後一次政策窗開啓，政府提出的方案與當時教育部長早期擔任教授時指導的研究成果相近，故推論身兼政策企業家身分的是政治官員而非專業文官，也因此其他政策企業家的激盪過程幾無作用，除非其所提方案行政機關窒礙難行時始願意修正，為導致最後政策實施爭議不休的主因之一。

教育政策係百年樹人的政策，政府在未來教育政策規劃時，尤其應當謹慎注意以下幾點：首先是政治人物於教育行政機關應秉持政治中立的角色，客觀瞭解問題流的所在，盡量避免以政治力介入政策方案內容，讓政策流的發展尊重專業文官的備選方案規劃。身兼政策企業家時，應積極與其他政策企業家產生互動激盪，讓備選方案能臻於成熟，避免淪為專業與權力的傲慢。當備選方案已然穩定成型的時機，政治流擔任匯集三流的角色，激發政策窗的開啓。如此將能使未來教育政策得以在兼具專業、共識與成效的條件下成就。

## 參考文獻

### 一、專書及期刊論文

- 王雅玄（2013）。內容分析。載於蔡清田（主編），**社會科學研究方法新論**（頁205-227）。臺北市：五南。
- Wang, Ya-Hsuan (2013). Context Analysis, in Tsai, Ching-Tien (Eds), *New Perspectives on Research Methods for Social Science* (205-227), Taipei: Wunan Press.
- 古喬（1996）。集完全中學與綜合高中於一役，**師友月刊**，343，15-17。
- Ku, Yu (1996). Both of Complete High School and Comprehensive High School Collecting in One Battle, *The Educator Monthly*, 343, 15-17.
- 吳定（2005）。**公共政策辭典**（三版）。臺北市：五南。
- Wu, Dinp Ricky (2005). *Public Policy Dictionary* (3<sup>rd</sup> Edition), Taipei: Wunan Press.
- 李明穎（2011）。**尋找政策改變／停滯的因素—臺灣延長國教政策之歷史制度論分析**（未出版之碩士論文）。國立臺灣師範大學教育政策與行政研究所，臺北市。
- Li, Ming-Ying (2011). *Changes and Stagnations of the Extension of Nine-year Compulsory Education Policy in Taiwan (1983 - 2011) : A Historical Institutionalism Analysis* (Unpublished master's thesis), Graduate Institute of Educational Policy and Administration, National Taiwan Normal University, Taiwan, ROC.
- 林偉鈞（2010）。**高中優質化輔助方案執行之個案研究—從利害關係人的觀點探究**（未出版之碩士論文）。國立臺灣師範大學教育政策與行政研究所，臺北市。
- Lin Wei-Jung (2010). *A Case Study of Implementation of School Actualization Program- Viewpoint of Stakeholders* (Unpublished master's thesis), Graduate Institute of Educational Policy and Administration, National Taiwan Normal University, Taiwan, ROC.

馬向青（2008）。臺灣一九九〇年代以後國民中學升學制度改革之批判論述分析（未出版之博士論文）。國立高雄師範大學教育學系，高雄市。

Ma, Hsiang-Ching (2008). *A Critical Discourse Analysis of the Senior Secondary Education Admission System Reform in Post-1990 Taiwan* (Unpublished Doctoral Dissertation), Department of Education, National Kaohsiung Normal University, Taiwan, ROC.

許志文（1996）。中地理論迷思下的入學制度改革—高級中等教育學區制規劃之省思。師友月刊，354，55-58。

Hsu, Chih-Wen (1996), Entrance Institution Reform with Central place theory -- Reflection of region planning for Senior High School, *The Educator Monthly*, 354, 55-58.

許泰益（2003）。我國高級中學多元入學方案政策規劃與執行及研究（未出版之碩士論文）。國立臺灣師範大學教育研究所，臺北市。

Sheu, Tay-Yih (2003). *A Study of the policy planning and implementation of "Multiple Schemes for Entering Senior High Schools" in Taiwan* (Unpublished master's thesis), Graduate Institute of Education, National Taiwan Normal University, Taiwan, ROC.

教育部（1988）。第六次全國教育會議報告。臺北：教育部。

Ministry of Education (1988). *Report of the 6th National Education Conference*, Taipei: Ministry of Education Press.

教育部（2007）。推動十二年國民基本教育說帖。國家圖書館館訊，96（2），18-21。

Ministry of Education (2007). Official Statement to promote the policy of 12-year Basic Education, *National Central Library Newsletter* (in Chinese), 96(2), 18-21.

教育部（2014）。教育部統計簡訊，第13號，民國103年7月15日。

Ministry of Education (2014). *Education Statistics Bulletin*, 13, 2014/7/15.

張育菁（2010）。高級中學優質化的學校經營與作為之內容分析（未出版之碩士論文）。淡江大學教育政策與領導研究所，新北市。

- Chang, Yu-Ching (2010). *A Content Analysis on strategies of School Management of Quality Senior High Schools in Taiwan* (Unpublished Master's Thesis), Graduate Institute of Educational Policy and Leadership, Tamkang University, Taiwan, ROC.
- 陳信智（2009）。評論十二年國教追求促進教育機會均等，社會公平「正義」目的之理論適當性。《學校行政雙月刊》，62，31-43。
- Chen, Hsin-Chih (2009). A Commentary on the Purpose of the Twelve-Year Public Education with References to the Theories of Justice, *Administration Bimonthly*, 62, 31-43.
- 陳美玉（1992）。我國延長國民教育可行性之研究（未出版之碩士論文）。國立臺灣師範大學教育研究所，臺北市。
- Chen, Mei-Yu (1992). *The Feasibility Research on the Extension of Nine-year Compulsory Education Policy in Taiwan* (Unpublished Master's Thesis), Graduate Institute of Education, National Taiwan Normal University, Taiwan, ROC.
- 陳盛賢（2008）。十二年國民教育之政策論述（未出版之博士論文）。國立臺灣師範大學教育學系，臺北市。
- Chen, Sheng-Hsien (2008). *Policy Discourse on the Twelve-Year Compulsory Education of Taiwan* (Unpublished Doctoral Dissertation), Department of Education, National Taiwan Normal University, Taiwan, ROC.
- 陳麗珠（2004）。十二年國民教育政策設計與經費推估之研究。《教育學刊》，22，19-42。
- Chen, Li-Chu (2004). The Policy Design and Cost Analysis for the Twelve-Year Compulsory Education Program, *Educational Review*, 22, 19-42.
- 張希哲（1979）。從高級中學法的制定展望今後我國高中教育。《師友月刊》，143，7-8。
- Chang, Shi-Jer (1979). Prospect the Education of Senior High School after lawmaking of the Senior High School Act, *The Educator Monthly*, 143, pp. 7-8.

黃文三、張炳煌、潘道仁、馬向青、劉靖國（2012）。**中等教育**。臺北：高等教育文化事業有限公司。

Huang, Wen-San, Chang, Ping-Huang, Pan, Tao-Jen, Ma, Hsiang-Ching, and Liu Ching-Kuo (2012). *Secondary Education*, Taipei: Edubook Press.

黃耘（1997）。讓大家都升學？高中校長談高中學區制。**師友月刊**，359，17-20。

Huang, Yun (1997). Does everyone get admission from Senior High School? The Policy of School Enrollment by District Discussed by Principals of Senior High School, *The Educator Monthly*, 359, 17-20.

楊思偉（2003）。十二年國民教育推動模式之初步構想。**師友月刊**，345，0-5。

Yang, Ssu-Wei (2003). Considerations on Promoting the Twelve-Year Public Education Program, *The Educator Monthly*, 345, 0-5.

廖崇義（2009）。高中優質化輔助方案執行之研究（未出版之碩士論文）。國立臺北教育大學，臺北市。

Liao, Chung-Yi (2009). *The Implementation of Senior High School Actualization Program* (Unpublished Master's Thesis), Graduate Institute of Educational Policy and Management, National Taipei University of Education, Taiwan, ROC.

廖春文（1985）。延長以職業教育為主的國民教育實施制度之研究（未出版之碩士論文）。國立臺灣師範大學工業教育研究所，臺北市。

Liao, Chun-Wen (1985). *An Institution Research of the Extension of Nine-year Compulsory Education in Vocational Education* (Unpublished Master's Thesis), Graduate Institute of Industrial Education, National Taiwan Normal University, Taiwan, ROC.

鄭崇趁（1991）。「延長十二年國教」政策之檢討。**師友月刊**，268，48-49。

Cheng, Chorng-Chen (1991). Evaluation of the Extension of Nine-year Compulsory Education Policy in Taiwan, *The Educator Monthly*, 268, 48-49.

鄭崇趁（2001）。「實施十二年國民基本教育」策略分析。**國立台北師範學院**

- 學報，14，261-286。
- Cheng, Chorng-Chen(2001). A Strategy Analysis: The Implementation of K-12 National Education, *Journal of National Taipei Teachers College*, 14, 261-286.
- 鄭錫欽（1992）。「延長以職業教育爲主的國民教育」在校學生職業發展及其影響因素之研究（未出版之碩士論文）。國立彰化師範大學工業教育研究所，彰化縣。
- Zheng, Xi-Qin(1992). *A study of Factors Affecting Career Development of the Student for the Extension of Nine-year Compulsory Education in Vocational Education* (Unpublished Master's Thesis), Graduate Institute of Industrial Education, National Changhua University of Education, Taiwan, ROC.
- 盧延根（2004）。十二年國民教育入學方式的執行困境與因應策略之探究。**臺灣教育**，626，47-52。
- Lu, Yan-Gen (2004). Implementation Barriers and Solution Strategies for the Entrance Path of Twelve-year Compulsory Education, *Taiwan Education Review*, 626, 47-52.
- 謝建全（1997）。高中職入學採學區制之探討。**師友月刊**，356，57-59。
- Shieh, Jiann-Chyuan(1997). Study of the Entrance of Senior High School by School Disctricts, *The Educator Monthly*, 356, 57-59.
- 韓繼成（2006）。十二年國教之探究。**學校行政雙月刊**，44，85-97。
- Han, Jih-Cherng (2006). Study of Twelve-Year Compulsory Education, *School Administration Bimonthly*, 44, 85-97.
- 羅春清（2007）。十二年國教之我見。**師友月刊**，479，55-57。
- Lo, Chuen-Ching (2007). Opinions about the Twelve-Year Compulsory Education, *The Educator Monthly*, 479, 55-57.
- Cohen, Michael D., March, James G., and Olsen, Johan P. (1972). A Garbage Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, pp. 1-25.
- Kingdon, John W. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Pearson: Boston.

Zahariadis, Nikolaos (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy. Political Decision Making in Modern Democracies*. Georgetown University Press: Washington D.C..

## 二、網際網路資料及數位資料庫

中國時報，取自知識贏家資料庫，<http://kmw.chinatimes.com/>

Chinatimes, Visited and Retrieved from *Knowledge-Management-Winner*,  
<http://210.244.82.54/Login.asp>

內政部戶政司，人口資料庫，[http://www.ris.gov.tw/zh\\_TW/346](http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346)

Department of Household Registration of Minister of Interior, *Population Database*,  
Retrieved from  
[http://www.ris.gov.tw/zh\\_TW/346](http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346)

孫志麟（2012年10月6日），從爭議中重新思考教育決策機制【線上論壇】，  
取自<http://case.ntu.edu.tw/CASEDU/?p=2843>，最後瀏覽日期：2016/1/14

Sun, Chih-Lin（2012/10/14），*Rethinking the Decision Scheme of Education from Debates* (Online Forum), Retrieved from  
<http://case.ntu.edu.tw/CASEDU/?p=2843> ,Visited on 2016/1/14

慧科大中華新聞網（臺灣版），

[http://wisearch.wisers.net.tw/ws5/index.do?srp\\_restore=discard&new-login=true](http://wisearch.wisers.net.tw/ws5/index.do?srp_restore=discard&new-login=true)  
Wisers Information Limited, Visited and Retrieved from *WiseSearch* (Taiwan Version),  
[http://wisearch.wisers.net.tw/ws5/index.do?srp\\_restore=discard&new-login=true](http://wisearch.wisers.net.tw/ws5/index.do?srp_restore=discard&new-login=true)

聯合報，取自聯合知識庫，<http://udndata.com/library/>

United Daily News, Visited and Retrieved from *unddata*,  
<http://udndata.com/library/>