十二年國民基本教育政策之探討

陳清溪*

摘要

十二年國民基本教育經過教育部二十八年來的倡議、研究、規劃、試辦等準備工作,終於在 2011 年由馬英九總統宣布於 2014 年全面實施,這項劃時代的教育創新工程,歷經十三任的教育部長以及眾多的學者專家、家長、教師、教育等團體的努力,十二年國民基本教育才能順利上路。本文主要透過內容分析方式,以教育部目前公布於網站的十二年國民基本教育實施計畫、29 個方案爲分析基礎;其中,入學方式的 4 個方案是學校、家長、學生最關心的議題,在免試入學超額比序項目仍有部分爭議;而學區劃分,是最沒有爭議的。經本文之分析,證實十二年國民基本教育所提之 29 項方案規劃,確能降低各方之疑慮,並能在上述的爭議點上獲得釐清。

2013年4月17日

^{*} 陳清溪,教育部督學

電子信箱: chen5052@mail.moe.gov.tw

來稿日期: 2012年12月4日;修訂日期: 2013年2月26日;採用日期:

An Investigation of the Policy of the National Twelve-year Basic Education System

Chin-His Chen*

Abstract

After 28 years of preparation and experiments the National Twelve-year Basic Education System is finally launched by President Ma Ying-jeou in 2011. It will be fully implemented in 2014. By analyzing the "The Promotion Plan of The National Twelve-year Basic Education" and 29 schemes, this study investigates its history, visions, ideals, and goals as well to clarify its meaning. Among above, the ways of school enrollment attract the most concern due to the controversial examinations-free entrance competition. As conclusion, the study identifies that 29 schemes will efficiently release the doubts from the public and get to a clearer status.

Keywords: The National Twelve-year Basic Education System, free tuition, exam-free admission

E-mail: chen5052@mail.moe.gov.tw

Manuscript received: December 4, 2012; Modified: February 26, 2013; Accepted: April 17, 2013

^{*}Chin-His Chen, Inspector, Ministry of Education

壹、前言

九年國民義務教育是由前總統蔣中正宣布於 1968 年實施,讓每一個國民享有九年義務教育,舒緩了國小升國中的升學壓力,也爲我國經濟發展提供了大量的基層技術人力。實施 43 年後,升學壓力延伸至國中升高中,國中教育無法正常化,五育均衡發展之目標未能達成。十二年國民基本教育(以下簡稱十二年國教)係經過長時間的規劃與準備,終於在 2011 年馬總統元旦祝詞中宣示:「今年開始啟動十二年國民基本教育,分階段實施,先從高職做起。預定 2014 年高中職學生全面兒學費,大部分免試入學」。2014 年全面推動十二年國教,讓我國成爲全球第 30 個實施 12 年以上國民教育的國家。教育部乃積極擬定「十二年國民基本教育實施計畫」,業經行政院於 2011年 9 月 20 日以院臺教字第 1000103358 號函核定「十二年國民基本教育實施計畫」(教育部,2012a)。從元旦祝詞中可以發現,十二年國教從民國 100 年就開始啟動,採分階段實施,並從高職免學費開始,而整個實施計畫的內涵(包括 29 個方案)則在 2011 年 9 月 20 日經行政院核定,以做爲推動十二年國教的依據。

有關延長國民教育年限,長期以來即爲政府及各界關心的議題。 自民國 72 年迄今歷經 13 任教育部長,皆有所努力。歸納十二年國民 基本教育推動沿革(教育部 2012a),可以將整個推動歷程分成下列 四個階段:

第一階段:1983-1992年,延長以職業教育爲主的國民教育

開辦延教班,爲自願不升學之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。民國 78 年將延教班納入學制,改稱實用技能班,積極研議延長國民教育爲十二年之可行性。亦即讓不升學的國中畢業生享受 10-12 年的國民教育,而且是以職業教育爲主,以習得一技之長。

第二階段: 1993-2000 年,推動第十年技藝教育,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。開始試辦完全中學及綜合高中,讓學校型態更加多元。高職自89學年度起採稅試登記入

學,加強補助高中職縮短學校間差距。此階段以開辦國中技藝教育班再衛接一年的實用技能班,以十年技藝教育邁向十年國教目標。

第三階段:2001-2010 年,開始研擬十二年國民基本教育計畫及 推動重要前置措施

完成十二年國民基本教育規劃方案並推動十二年國民基本教育的配套措施,做好相關準備工作,例如:推動「高中職社區化方案」、「高中及高職多元入學方案」、「優質高中輔助計畫」、「優質高職一產學攜手計畫」、「大學繁星計畫」、完成「十二年一貫課程參考指引」、發布「齊一公私立高中職學生學費方案」、成立「行政院十二年國民基本教育推動小組」、「教育部十二年國民基本教育工作小組」。本階段推動之相關方案及前置措施,已爲十二年國教打下良好的基礎。

第四階段:2011年起,馬總統宣布推動十二年國民基本教育

馬英九總統於 2011 年元旦祝詞中宣示:「今年開始啟動十二年國民基本教育,預定 2014 年高中職學生全面免學費、大部分免試入學」。接著行政院成立十二年國民基本教育推動會,教育部成立十二年國民基本教育推動小組,積極研議十二年國民基本教育實施計畫及相關配套措施。終於在 2011 年 9 月 20 日行政院以院臺教字第 1000103358 號函核定「十二年國民基本教育實施計畫(包括 29 個方案)」,並自 2014 年全面實施。2012 年 4 月 25 日教育部召開記者會,公布 29 個方案執行現況及達標作爲、全國 15 個免試就學區免試入學及特色招生作業要點,以展示十二年國教目前的推動成果,並宣示政府如期推動的信心與決心。2012 年 8 月 31 日教育部成立十二年國教諮詢會及十二年國教專案辦公室擴大改組,以廣納各界意見並加強各方案的執行及管考工作。

綜合上述十二年國教的推動歷程,可以發現十二年國教是經過政府長期的研究、規劃、試辦與準備,在既有的基礎上,不斷檢討、修正相關推動方案,以求周詳,終於在2011年9月20日完成十二年國民基本教育實施計畫(內含29個方案),實在是浩大的教育創新工程,有待全民一起努力,以達成「提升中小學教育品質、成就每一個孩子、厚植國家競爭力」之願景。

貳、十二年國民基本教育的願景、理念、目標

為自各界宣示十二年國民基本教育政府準備好了,讓家長及學生安心、放心。教育部乃於2012年4月25日辦理「十二年國民基本教育入學方式說明暨各方案執行展示記者會」,公布全國15個免試就學區免試入學及特色招生作業要點及十二年國民基本教育的願景與藍圖,以下就願景、理念、目標,分別闡述如下(教育部,2012b):

一、願景 (vision)

任何重大教育政策的實施,一定要提出願景,以作爲政府與學校追求的目標及努力的方向。願景可以說是團體的共識、心意所向,或志同道合裡的「志」。願景可以說是一種視野、遠見、想像力、洞察力,提供組織未來發展的方向,也可以建立組織成員的行爲規範。因此,一個好的願景不僅是一個有價值的目標,也能鼓舞組織成員願意接受挑戰,同心協力爲達成願景而努力。真正有影響力的願景,它會說出未來的演變,清楚描繪出圖像,讓所有人看見和了解。組織有了願景,前景才能看好,也才能充滿希望。

教育部已經宣布十二年國教的三大願景,分別是:提升中小學教育品質、成就每一個孩子、厚植國家競爭力,以下分別論述十二年國教的三大願景:

(一)提升中小學教育品質

中小學基礎教育的扎根非常重要,如果孩子的基本知識、技能學不好,該何以應對未來? 2013年1月1日成立教育部國民及學前教育署(簡稱國教署),2013年度的預算約789億元,而整個教育部用來推動十二年國教的29個方案專款約288億元,將可全面提升中小學的教育品質。提升中小學教育品質除了教學設備的充實外,國中、高中職教師教學態度、方法的改變,以及高中職優質化方案的落實推動,才是十二年國教能否成功的兩大關鍵工作。

(二)成就每一個孩子

1955-1966 年我國每年出生人口數維持在 40 萬人左右,爾後逐年減少,2011 年我國出生人口數掉到 196,627 人,減少了二分之一(內

政部戶政司,2012)。在少子女化的趨勢下,如何確保國家生產力, 支撐整個社會的發展,是非常嚴肅的課題。絕對要成就每一個孩子, 對於學習落後的孩子做補救教學,設定基本學習內容,並加以施測, 以了解孩子是否學習到基本功;找到孩子的亮點,尋回失落的自信心, 畢竟這些年幼的孩子是我們未來的依靠,將來的社會需要靠他們支撐 起來,所以必須讓每個孩子成功,找到一片天空。十二年國教是人才 培育的基礎工作,強調適性揚才,透過學校適性教育與輔導,找到學 生的性向、興趣、能力,然後經由教育體系長期、有系統的培育,家 長及社會的資源投入與關心,一定可以成就每一個孩子。

(三)厚植國家競爭力

哈佛大學教授波特的「競爭力理論」指出:「競爭力」(competitiveness)是指一國在世界市場上能創造出每人平均財富的生產力(productivity)。他進一步指出:生產力決定每人平均所得,進而決定生活水平;競爭力愈強,創造財富的能力愈高(高希均,2012)。而國家競爭力的根源就是要有愈多的優秀人才,而人才培育靠教育,十二年國民基本教育是基礎教育,基礎教育辦好,自然就能優質銜接高等教育,成就每一個孩子,讓每一個國民擁有專業的的知識與技能,並具備人文科學素養、多元的軟實力等。當每一個學生都能適性揚才,充分發展潛能,自然就有競爭力,當人才具有競爭力時,生產力提升,創造更多的價值,國家的競爭力自然提升。十二年國教真是厚植國家競爭力的基礎工作。

二、理念

爲了達成三大願景,必須規劃及推動相關方案,因此規劃十二年國教政策內涵時,乃立基於九年國民教育,秉持五大理念:有教無類、因材施教、適性揚才、多元進路、優質銜接,來引導整個 29 個方案的設計,俾利執行時有正確的方向,以達成願景、目標。茲將十二年國教的規劃理念分述如下(教育部,2012c):

(一)有教無類:高級中等教育階段是以全體 15 歲以上的國民 爲對象,不分種族、性別、階級、社經條件、地區等,教育機會一律 均等。

- (二)因材施教:面對不同智能、性向及興趣的學生,設置不同 性質與類型的學校,透過不同的課程與分組教學方式施教。
- (三)適性揚才:透過適性教育與輔導,引導學生了解自我的性 向與興趣,以及社會職場和就業結構的基本型態,以充分發展潛能。
- (四)多元進路:提供多元型態學校及課程,以發展學生的多元智能、性向及興趣,進而找到適合自己的進路,以便繼續升學或順利就業。
- (五)優質銜接:透過十二年國教的實施,讓國中小教育活力多 元創意發展,高級中等教育適性揚才特色發展,讓中小學教育優質發 展,以順利銜接高等教育,爲我國培育優秀的人才,使學生有能力繼 續升學或進入職場就業,並能終身學習。

三、目標

- 十二年國民基本教育的目標,係以國家、社會及學生個人多元角度之觀照,訂定總體目標與分階段具體目標(教育部,2012c),其目標內涵可以歸納如下:
- (一)總體目標:1.培養現代公民素養2.引導多元適性發展3.確保學生學力品質4.舒緩過度升學壓力5.均衡城鄉教育發展6.追求社會公平正義。

總而言之,十二年國教有非常明確及前瞻性的願景,作爲政府、 學校、教師、家長共同努力的目標;而在規劃 29 個方案時,更秉持 有教無類、因材施教、適性揚才、多元進路、優質銜接等五大理念, 來設計各個方案的內涵,包括目標、具體措施及達標作爲等,讓各個 方案得以落實執行。而各個方案也都設定目標,總體目標有培養現代 公民、引導多元適性發展、確保學生學力品質、舒緩過度升學壓力、 均衡城鄉教育發展、追求社會公平正義等六項,以及啟動準備階段、 全面實施階段之具體目標,這些目標提供政府未來努力的方向,以落 實十二年國教的核心精神。

參、十二年國民基本教育實施計畫29個方案之內涵

十二年國民基本教育依據五大理念、六大目標,規劃了 29 個方案,審視教育部公布的實施計畫內容,以 A4 紙張版面計算共有 314頁,計畫周詳完整。本文僅就各方案之目標、具體措施等摘錄重點探討。茲將 29 個方案歸類爲七大面向,分別說明如下(教育部 2012b;教育部 2012d):

一、全面免學費

在「全面免學費」面向共有3個方案,茲分別說明其內涵:

(一)5歲幼兒免學費教育計畫方案

把 5 歲幼兒免學費方案列爲十二年國教 29 個方案之一,乃在彰 顯政府對於幼兒教育之重視,其目標在於減輕家長育兒負擔,提高入 園率;提供滿 5 足歲至入國民小學前幼兒充足的就學機會。

(二)高中職発學費方案

實施高中職免學費方案在於保障教育機會均等、減輕家庭經濟負擔及全面提升國民素質。其實施分為兩階段,第1階段(2011年8月

1日至2014年7月31日):1.家戶年所得114萬元以下,就讀高職(含五專前3年)學生免學費,2.家戶年所得114萬元以下就讀私立高中學生比照公立學校收費,並排除家戶擁有第3(含)筆以上不動產,其不動產公告現值總和超過650萬元者或年利息所得在10萬元(含)以上者。亦即第1階段尚有排富條款。第2階段(2014年8月1日起):「高中職免學費」(含五專前3年)。凡103學年度就讀公私立高中職(含五專前3年)之所有學生均全面免學費,不設排富條款;但仍需繳交雜費、代收代付費、代辦費。

(三)十二年國民基本教育財務規劃方案

教育部兼顧教育需求及國家財力,完整規劃財務,以確保十二年國民基本教育實施計畫順利推動。2012年度編列了288.5億元的十二年國教專款,2013年編列288.96億元,2014年度估計數339.80億元,2015年度估計數368.47億元,2016年度估計數360.39億元,2017年度估計數349.89億元,而其中高中職免學費及學前教育(5歲幼兒)免學費兩筆經費,約占整個專款的6-7成(教育部,2012e)。因此,有人主張2014年時,恢復排富條款,將節省的經費挹注其它方案,但此提議將違背十二年國教的核心精神之一:免學費。

在上述三個方案中,五歲幼兒発學費最沒有爭議,但幼兒教育不是中小學教育,列入十二年國教方案中,似有不妥。高中職免學費方案受到部分人士的質疑,認為將排擠十二年國教其它方案的預算,因而主張排富,希望將經費挪用到高中職優質化方案等,但此舉將違背十二年國教的核心精神,且免學費是教育政策不是福利政策,不應設定排富條款,以減輕家長經濟壓力。也有人憂慮政府財源不足而影響十二年國教的推動,目前教育部已預估完成2012-2017年所需的經費,在統籌調度及確保無虞的原則下應優先編列十二年國教所需的經費。

二、優質化與均質化

在「優質化與均質化」面向共有8個方案,茲分別說明其內涵:

(一)高中、高職優質化輔助方案

高中、高職優質化輔助方案,此兩個方案的目標在於精緻高中職 辦學品質以及促進高中職特色發展,以均衡各地區教育資源,學生都 能就近入學。其推動的具體措施有: 1. 推動高中職優質化輔助方案一促進高中職學校增能。本方案分學年及分期補助經費,輔以專家諮詢及輔導,以達全面提升學校優質化發展。2. 辦理高中職學校評鑑實施方案一認證專業辦學品質。採專家評鑑,參照項目及指標,以最近 1次學校評鑑總成績達 80分以上或相當優等以上,主管機關認證爲優質高中職。本方案在落實 103 學年度全國優質高中職達 8 成以上;各 免試就學區優質學校可提供國中畢業生 100%以上之就學機會,讓每 位學生都能就讀優質的高中職。

(二)高中職適性學習社區教育資源均質化實施方案/高中高職 學校資源分布調整實施方案

這兩個方案之目標在掌握區域資源需求,整合社區教育資源,以提供量足質優之多元化就學區域,提供充分就學機會,其具體措施如下:1.教育資源均質化實施方案一均衡發展免試就學區內教育資源。 探競爭性計畫,分學年補助經費,輔以專家諮詢及輔導,以達校際間資源整合與共享,並辦理學術試探及職涯試探課程活動。2.資源分布調整實施方案一提供各稅試就學區資源分布現況情形建議書。每年4月底完成高中高職學校資源分布現況情形建議書(包含課程類型與招生容量、優質高中職學校比率及高一日校新生就近入學人數比率等項目),以供教育部、各直轄市、縣(市)主管機關及高中職學校了解就學資源,規劃調整科班、發展學校特色之參考。

(三)擴大辦理「大學繁星推薦、技職繁星」方案

辦理「大學繁星推薦、技職繁星」方案之目標在擴大繁星推薦招生名額,以推動高中職就學社區化,引導學生就近入學優質高中職,促進城鄉教育均衡發展。其具體措施爲:擴大大學繁星推薦招生名額、增加技職繁星之國立科技校院招生名額。大學繁星推薦,自96學年度辦理以來,招生名額及錄取人數逐年擴增,招生名額從96學年度的786人增加至101學年度的8,575人,預計106學年度招生名額數增加到17,123人,占整體招生名額的比率達15%。由各大學過去3年來首次錄取之高中數統計,顯示參與繁星推薦招生之各大學,每學年確實錄取較多原來透過甄選入學與考試入學管道無法進入該校的學生,例如國立臺灣大學透過繁星推薦,招收了近3年首度錄取的屏東

枋寮高中、雲林麥寮高中等社區型高中學生,促使優質大學學生來源 更多元化。技職繁星:自96學年度辦理迄今,提供優質科技校院招 生名額,且均衡分配各高職群類別之招生名額,以照顧多元職群之高 職學生。

(四) 高中、高職學校評鑑實施方案

推動高中、高職學校評鑑此兩個方案,在於檢視學校辦學績效、 形塑認證優質學校,其具體措施有:1.實施高中職學校評鑑實施方案, 本方案以5年爲一期程,透過專家 評定學校辦學績效。2.積極辦理優 質高中職認證,最近一次評鑑結果達80分以上,才能被認證爲優質 學校。至100年度止,檢視全國491所高中職學校,計有345所學校 已達優質認證標準,101年度加速辦理169所高中職學校評鑑,以達 全國有8成以上學校經認證爲優質之目標。教育部訂於2013年3月 公告全國優質高中職學校名單。

(五) 高中職發展轉型及退場輔導方案

面對少子女化現象,高中職生源不足情況下,高中職發展轉型及 退場輔導顯得更加重要。教育部針對評鑑成績欠佳、招生情形欠佳或 經營發生困難之學校,實施發展轉型輔導或退場輔導。相關實施要件 如表 1。

表 1 高級中等學校發展轉型及退場輔導實施要件一覽表

輔導類別	發展輔導	轉型輔導	退場輔導
實施要件	1. 學校評鑑 3 領域列 四等。 2. 學生總數少於 600 人。 3. 未符前 2 要件之學 校,得主動申請接	 學校評鑑總成績5 等,連續3次。 學生總數少於600 人、曾接受發展輔 導3次以上。 	1. 學校財務嚴重困難 2. 學校招生嚴重困難 3. 學校嚴重違反法令 4. 專案評鑑建議退場 5. 學校自願辦理退場
	受輔導		

資料來源:教育部(2012b)。十二年國民基本教育入學方式說明暨各方案執行展示活動手冊(頁18)。臺北市:作者。

綜合上述8個方案之內涵,可以發現其政策目標在於透過高中、

高職優質化輔助方案,讓學校優質發展;透過高中、高職學校評鑑認證優質高中職,以確保學校品質;透過高中職發展轉型及退場輔導方案,以面對少子女化問題;擴大辦理「大學繁星推薦、技職繁星」方案,引導學生就近入學優質高中職;透過高中職適性學習社區教育資源均質化實施方案及高中高職學校資源分布調整實施方案,以均衡城鄉教育發展,提供各冤試就學區量足質優之高中職。經由上述8個方案的推動,將可提升高中職教育品,提供優質適性的學習環境。

三、課程與教學

課程與教學是十二年國教的靈魂,影響學生的學習成就及未來的 競爭力,必須加以重視。在課程與教學面向共有 5 個方案,茲分別說 明其內涵:

- (一)建置十二年國民基本教育課程綱要
 - 1. 完成第一波中小學課程之連貫與統整

為統整高中及高職共同核心課程及建構中小學一貫課程體系,教育部先後於2004年完成「後期中等教育共同核心課程指引」及在2006年發布「中小學一貫課程體系參考指引」,完成第一波中小學課程之連貫與統整。依據前述二項課程指引,教育部分別於2008年完成修訂「國民中小學九年一貫課程綱要」、「普通高級中學課程綱要」及「職業學校群科課程綱要」;高中高職部分自99學年度逐年實施,國中小部分則自100學年度開始實施。另於2010年完成修訂「綜合高級中學課程綱要」自100學年度逐年實施。各教育階段的課程綱要的修訂皆經縝密課程發展歷程,並充分反應社會變遷之趨勢,現行課網強調以培養「學生能力」及「適性發展」爲目標的課程綱要架構,符合十二年國民基本教育推動之理念與目標。

2. 2012年10月公布「高中高職實施特色課程具體方案」

因應十二年國民基本教育之推動及學校特色發展的需要,以現行課程綱要及高中職相關法規爲基礎,研訂高中職學校特色課程實施的原則、規範與示例,以達適性揚才之目標。學校可依據該方案規劃其特色課程,另如經評估其特色課程確有辦理術科或學科測驗之需求,則可於2013年3月底前向主管機關提出特色招生申辦計畫書,經特

色招生審查會審查通過後,辦理特色招生。

3. 公布十二年國民基本教育課程發展建議書與課程體系指引

2012年3月啓動「十二年國民基本教育課程發展建議書」規劃 及研究,做爲現行課程綱要修訂的參考,及下一階段課程綱要研訂的 基礎。2012年3月啟動「十二年國民基本教育課程體系指引」規劃及 研究,做爲現行課程綱要調整與後續研議的參考,以及十二年國民基 本教育實施後各教育階段課程之「縱向銜接」及各領域課程之「橫向 統整」的主要規準。

(二)落實國中教學正常化、適性輔導及品質提升方案

本方案之目的在提升國民中學教育品質,促進國民中學教學正常 化之落實,達成五育均衡發展之全人化教育。落實生涯輔導找出學生 最適合的進路,帶好每一位學生。其具體措施有:

- 1. 落實國中教學正常化:修訂相關法令規定、落實學校按照課 表授課、提升教師專長授課比率、辦理偏遠國中增置專長教師方案、 推動共聘制度、提供教師第二專長進修機會、辦理教師專長加科登 記。
- 2. 推動學生適性輔導: 規劃建立國中適性輔導制度、發展學生 適性輔導工具、鼓勵學術單位及民間出版社研發及修訂心理測驗、提 供學生認識現行高中職學生申請適性轉學制度。
- 3. 提升國中教學品質:研發「國中學生學習成就評量標準及實作程序」、落實差異化教學並辦理國中學生補救教學、辦理了解學生學習品質之國中教育會考、修正國民小學及國民中學學生成績評量準則、推動教師專業成長等。

(三)國中小補救教學實施方案

本方案之目標在界定基本學力,有效篩選出學習低成就學生,扶助每一位學習低成就學生,以確保每一位國中小學生的基本學力。其具體措施有:1.界定基本學力:研訂國中小學生在各年級國語文、英語、數學等工具學科中,必須學會的基本知能。2.管控學習進展:每年進行一次篩選測驗及兩次學習成長測驗,以追蹤接受補救教學學生之學習發展。3. 弭平學習落差:優先補助地區性弱勢學校及身分弱勢之學習低成就學生,逐年擴大補救教學服務對象,期達到「扶助每一

位學習低成就學生」之目標。4.提升學習品質:針對補救教學相關教學人員,研發補救教學專業知能研習課程架構及內容,完備教師之專業支持與輔導系統,確保補救教學之品質。5.修法賦予權責:研修「國民小學及國民中學成績評量準則」,明定學習領域成績未達及格者、學校須對其實施補救教學,另七大學習領域有四大學習領域以上畢業總平均成績丙等以上者,學校始得發給畢業證書,俾學生、教師、學校、家長及主管機關正視補救教學之重要性。

(四)提升高中高職教師教學品質實施方案

本方案之目的在強化學校課程發展機制,建置教師進修研習體系,強化高中職教師教學品質,以引航教師專業成長,精進優質教學效能。具體措施包括:透過職業學校群科課程推動工作圈暨14所群科中心辦理教師研習;透過普通高級中學課程課務發展工作圈暨23所學科中心辦理教師專業進修研習等,103學年度前,每一位高中職教師均應接受十二年國教的5堂課(18小時)的研習,以及差異化教學的研習,以具備差異化教學的教學設計及多元教材、評量的能力,以帶好每一位學生。

(五)國中小學生輟學預防與復學輔導方案

本方案之目標在有效輔導高關懷學生,促進教學正常化,推動中 輟預防工作,早期發現與介入降低尚輟人數,強化中輟生通報協尋及 復學輔導工作,提升復學率。具體措施有:推動中輟預防工作,建立 資源整合運作模式,建立協尋與復學輔導資源支援網絡,規劃中輟生 復學輔導就讀機制與多元型態中介教育措施。

綜合上述五個方案,可以發現其政策目標,在建構十二年連貫與 統整之課程體系,讓學習內容能縱向連貫、橫向統整,以培養學生基 本素養;而落實國中教學正常化、適性輔導及品質提升方案,在於確 保國中教學正常化,解決長期因升學而被扭曲的教學方式;適性輔導 攸關學生未來的升學選擇及適性發展,應特別加以重視;落實差異化 教學並辦理國中學生補救教學、辦理國中教育會考、國中教師專業成 長等,都是提升國中教學品質及學生學力品管的重要工作。十二年國 教對經濟及學習弱勢學生特別關心,除了免學費外,在學習部分有國 中小補救教學實施方案及國中小學生輟學預防與復學輔導方案,不放 棄任何一個孩子,以確保每一位國中小學生的基本學力;國中學生免試入學高中職後,教師及家長擔心同一班級學生學業程度差異大,因此,教育部提出「提升高中高職教師教學品質實施方案」,辦理差異化教學的研習,讓教師具備差異化教學的教學設計及多元教材、評量的能力,以帶好每一位學生,讓學生在學習上受益。

四、適性輔導與國民素養

在適性輔導與國民素養面向共有6個方案,其目的在做好國中與高中職學生的適性輔導及高中職學習弱勢學生之補救教學;爲讓學生認識技職教育及習得一技之長,教育部推動產學攜手合作方案、選技職好好讀有前途——技職教育宣導方案、國中畢業未升學未就業青少年職能培訓輔導方案;爲了解實施十二年國教前後,學生素養的變化情形,提出「提升國民素養實施方案」。茲分別說明其內涵如下:

(一)國中與高中職學生生涯輔導實施方案

本方案之目標在政策制度、教育資源等各層面,建構兼具彈性 與支持力的環境條件,協助學生探索與了解自我、認識教育及職業世界、培養生涯規劃與決策能力,以進行生涯準備與生涯發展。其具體措施包括:1.提升相關政策與制度之彈性,增加現行教育學制之彈性規劃(如高中與高職互轉機制),調整與鬆綁課程結構,充實生涯輔導專業人力。2.強化生涯發展教育,落實生涯輔導工作:落實國中生涯發展教育課程及高中職(含五專前3年)生涯規劃課程;協助學生多元進路試探與輔導;建立畢業生進路追蹤與資料分析。3.增益教育人員生涯輔導功能:規劃輔導教師專業培訓,及一般教師進修;建構生涯輔導資訊總平臺;進行研究與發展(如修訂與開發相關測驗,青少年生涯性向發展階段分析)。4.建立家長、社區、團體及企業參與管道:鼓勵家長主動參與生涯輔導工作;推動社區、團體與學校互動機制。5.國中落實適性輔導工作;各國中透過生涯資訊提供、生涯發展教育、生涯團體諮商、生涯個別諮商等工作,落實推動學生適性輔導工作,讓每一位學生繪製自己生涯的藍圖。

(二) 高中職學生學習扶助方案

本方案在縮短高中職學習成就低落學生學習落差,提升學生素

質;全面提供弱勢家庭低成就子女學習扶助,彰顯教育正義。其具體措施如下:每年1月10日前由學校上網塡報,教育部據以審核扶助對象。扶助對象有:1.原住民。2.身心障礙,或身心障礙人士子女。3.低收入戶家庭成員,或免納所得稅之農工漁民子女。4.失親、單親、隔代教養家庭成員或特殊境遇婦女之子女。5.父或母爲外國人、大陸地區或香港、澳門地區人民。6.懷孕。7.其他因父母或法定代理人因失業等原因經教育部或學校認定。扶助要件爲:前一學期學科成績在同一年級中後25%之學生。由教育部每年編列預算,本於專款專用原則,經費悉數運用於扶助弱勢學生之課業輔導。授權學校依據學生實際需求,從寬認定接受學習扶助之學生資格。各校以利用課外時段輔導爲原則,並以校內場地爲優先;學生以自願參加爲原則。

(三)推動產學攜手合作方案

本方案之目標: 1. 縮短學用落差、兼顧就學就業需求,建立以兼 顧就學就業爲基礎之新教育模式。2. 發展技職體系的縱向彈性銜接學 制,以利學生學習一貫化。3. 提供經濟弱勢學生優先就學機會,減輕 負擔。4. 結合證照制度,重視理論與實務教學,彌補重點產業人才需 求缺口。5.建置產業與學校緊密教學實習合作平台,發揚技職教育「做 中學、學中做」實務教育之辦學特色。其具體措施如下:1.發展3合 1(高職+技專校院+合作廠商)及4合1(高職+技專校院+合作 廠商+職訓中心)的合作方式。2.成立產學攜手合作委員會:定期召 開委員會議,硏議課程規劃、學生潾選、升學銜接、資源共享、權利 義務、相互支援、工作輪調、學生輔導及企業人才培育等議題。3. 評 估合作廠商:參與本計畫之合作廠商應經評估合格,以保障學生就學 與就業的權益。4. 規劃學校課程:課程內容強調實作能力之培養、 切合產業之需求,以培育學生成爲合作廠商之正式員工爲課程目標。 5. 強化教學設備:強化各校教學設備, 高職及技專校院亦得應用合作 廠商之設備進行實務性之教學及研究。6. 建立高職、技專及廠商三方 運作機制。

(四)選技職好好讀有前途——技職教育宣導方案

本方案之目標在強化技職教育宣導,使國中學生能了解、認同及進一步選擇技職教育。協助國中畢業生依據個人發展性向與多元智能

專長,做出適性就讀之升學進路選擇。實施系統性技職宣導策略,吸引更多具有技術資賦或實務性向的學生選讀技職教育。其具體措施如下:1.分階段(年級)推動全面性之技職教育宣導策略:規劃從國中7、8、9年級不同年段師生、家長,以「多元滾動、適性選擇」之策略,推動全面性之技職教育宣導策略,俾協助學生及其教師、家長了解技職教育之特性、升學管道與多元發展進路,引導學生依其性向、興趣及能力做出「最適性」的升學選擇。2. 策略聯盟、校校宣導:業將全國各國中學校共933校劃分爲數區,依縣市及各技專校院分布狀況,組成數個策略聯盟組,各組就責任區內所有國中學校進行宣導及辦理體驗學習課程。

(五)國中畢業未升學未就業青少年職能培訓輔導方案

本方案之目標在透過多元職涯輔導措施,培養青少年學習與就業能力;協助青少年返校就學、順利就業或參加職訓。其具體措施如下: 1. 對象: 15-19 歲國中畢、結業或高中職休、退學,目前未升學未就業之青少年。2. 培訓:第一階段培訓輔導期——4個月免費培訓課程及工作體驗。第二階段職場見習期——2個月實際工作職場見習。第三階段後續關懷期——3個月後續追蹤輔導關懷。3. 輔導:結訓後輔導學員返校就學、半工半讀、順利就業或參加職訓。

(六)提升國民素養實施方案

本方案之目標:檢視未來國民素養的內涵,制訂素養評量向度 與指標內容。

其具體措施有:1.成立「國民素養專案辦公室」,研討國民素養內涵,掌握全球人才培育趨勢,建立國民素養指標。2.擬定國民素養白皮書,作爲培養人才方案之依據。3.透過媒體、座談、研討會宣導國民素養概念。4.檢視現有國民素養調查資料庫,建立統整平台,進行學生素養的長期調查。5.根據國民素養調查資料庫,進行國際比較,提出教育政策的施政依據。

綜合以上六個方案,可以發現其政策目標,在於透國中與高中 職學生生涯輔導實施方案,協助學生探索與了解自我、認識教育及職 業世界、培養生涯規劃與決策能力,以進行生涯準備與生涯發展,這 是適性揚才能否落實的重要方案;部分人士質疑九年國教還有部分學 生學力未達應有的標準,十二年國教實施後對於學習低成就學生該如何補救,因此教育部推出高中職學生學習扶助方案,以縮短學習成就落差;部分人士擔憂十二年國教實施後,高職將被弱化,教育部爲解決此憂慮,乃提出產學攜手合作方案、選技職好好讀有前途——技職教育宣導方案,以強化技職教育;爲了大約3%國中畢業未升學未就業之學生,推出青少年職能培訓輔導方案,讓青少年學生習得一技之長,順利就業。曾有學者及教師擔心十二年國教實施後學生的學力及未來競爭力將降低,因此,提升國民素養實施方案將可以了解學生素養的變化情形,作爲修正教育政策的參考,並杜絕爭議。

五、法制作業方案

本方案之目標在整備周全相關法規,打造十二年國民基本教育實施基礎。其具體措施有:1.制定高級中等教育法——賦予實施十二年國民基本教育之主要法律依據。2.修正專科學校法——配合實施十二年國民基本教育,微調專科學校法,使專科學校五年制招生方式亦以免試爲主,得就部分名額辦理特色招生,並增訂專科學校五年制前三年免納學費之規定,以配合十二年國民基本教育之推動。3.修正私立學校法—配合十二年國民基本教育之推動,配套調整私立學校法之規範。私立學校除具自主性外,亦具公共性,應合宜規範私立高級中等學校配合實施十二年國民基本教育具公共性之相關事項。4.完成相關子法之訂修一完成高級中等教育法及相關法律授權子法之訂定或修正。依高級中等教育法等相關法律之授權,應配套訂定或修正之法規命令,檢討結果計有五十二種,於高級中等教育法等立法完成後陸續發布,同時配合該法施行日期,同步施行。

目前高級中等教育法及專科學校法部分條文修正,正於立法院朝 野協商中,此二法乃實施十二年國民基本教育之主要法律依據,雖然 朝野立委對部分條文尚有不同意見,務必於 2013 年 6 月底前三讀通 過,讓十二年國教順利於 2014 年 8 月 1 日正式上路。

六、宣導

十二年國教的宣導工作在於澄清家長、教師對於政策的疑慮,並 建立正確的教育價值觀。唯有家長「萬般皆下品,唯有讀書高」以及 迷戀名校的觀念有所改變;國中老師教學的改變,不再填鴨式教學, 大小考試不斷,十二年國教的目標,才有可能達成。在宣導方面有兩 個方案,分別說明如下:

(一)促進家長參與學校推動「十二年國民基本教育」實施方案本方案之目標在增進家長了解十二年國民基本教育政策理念與實施計畫內涵,並結合家長推動十二年國民基本教育,以協助學生適性輔導與發展。其具體措施有:編印「十二年國民基本教育」宣導課程與教材、辦理「十二年國民基本教育」種子家長研習、辦理「十二年國民基本教育」家長推廣研習及家長官導活動。

(二)十二年國民基本教育官導方案

本方案之目標: 1. 讓學生及家長清楚了解政策內涵,以落實適性發展之理想。2. 讓學校教職員清楚了解政策內涵,以因應課程教學之變革。3. 讓社會大眾清楚了解政策內涵,進而支持十二年國民基本教育政策。其具體措施有: 1. 整合資源訂定年度宣導計畫 2. 建置宣導人才資料庫: 結合學者專家、校長、主任、教師、行政人員及或家長等,籌組宣導團隊; 定期辦理增能課程培訓,強化宣導團種子講師之宣講技能, 掌握宣導活動之成效與品質。3. 甄選設計標誌標語, 並製作統一文宣品: 甄選設計識別標誌與標語, 運用於文宣品, 並針對不同對象,編製客製化文宣品,如: 手冊、摺頁、海報、宣導短片及影音簡報等,適時運用,以達宣導之最大成效。4. 完整規劃並辦理宣導說明會: 依不同對象規劃辦理宣導說明會,讓學校教職員生、家長及社會大眾對政策有清楚的了解5. 規劃多元媒體宣導: 透過平面媒體(報紙、雜誌…)、電子媒體(電視、廣播…)、主題網站平台等多元管道,傳遞十二年國民基本教育之理念、內涵及具體策略等。

十二年國教要成功,政策的宣導與溝通非常重要。從這兩個方案 的內容分析,教育部已做了很多的宣導工作,包括:製作宣導教材、 建置宣導人才資料庫、籌組宣導團隊、甄選設計標誌標語並製作統一 文宣品、辦理說明會、及透過平面媒體、電子媒體、主題網站平台等 多元管道,傳遞十二年國民基本教育之理念、內涵及具體策略等。經 過宣導說明後,國、高中職教育人員及國中學生家長,已大致能了解 十二年國教的政策內涵,宣導工作已見成效,宜持續針對不同對象, 製作客製化的文宣,辦理宣導說明會,讓政策利害關係人充分了解 十二年國教的政策內涵。

七、入學方式

長期以來升學制度是家長最關心的議題,十二年國教入學方式做了一些改變,入學管道分爲免試入學及特色招生兩個管道,茲分別說明如下:

(一) 高中高職免試就學區規劃實施方案

免試就學區規劃不同於九年國民義務教育階段以戶籍所在地(鄉鎮市區)爲劃分基礎,目前規劃以直轄市、縣市行政區,兼採現行登記分發區爲15個免試就學區;並以確保權益、延續發展、彈性漸進及適時調整等原則,考量課程類型多元、教育資源均衡、共同生活圈、學生就學權益、學校招生需求等因素規劃之。五專學校分散且類科屬性特殊,採全國一區。學生因特殊因素需跨區就學時,經專案申請核定後,不受原就讀國中畢業所在免試就學區之限制。15個免試就學區及共同就學區規劃情形如表2。

表 2

15 個免試就學區及共同就學區

15 個免試就學區		規劃共同就學區	
	台南市、高雄市、彰化縣、雲林縣、	1. 位處免試就學區交界學校	
單一縣市	屛東縣、臺東縣、花蓮縣、宜蘭縣、	2. 現行多元入學管道同意跨	
	澎湖縣、金門縣	區招生之學校	
	基北區(新北市、臺北市、基隆市)		
跨縣市	桃園區 (桃園縣、連江縣)		
	竹苗區(新竹縣、新竹市、苗栗縣)		
	中投區(臺中市、南投縣)		
	嘉義區 (嘉義縣、嘉義市)		

資料來源:教育部(2012b)。十二年國民基本教育入學方式說明暨各方案執行展示活動手冊(頁11)。臺北市:作者。

(二)高中高職免試入學及特色招生方案

本方案之目標有:1.引導學牛多元發展,鼓勵學牛滴性入學。2.開 展學生多元智能,舒緩過度升學壓力。3. 強化學校辦學特色,持續推 動創新教育。4. 提供多元入學管道,培育國家優秀人才。其具體措施 有:1.中央訂定入學方式之全國一致性原則:訂定「高中高職免試入 學作業要點訂定及報備查原則」、「高中高職特色招生核定作業要點 訂定及報備查原則」及入學管道辦理流程圖,作爲各直轄市、縣(市) 訂定「高中高職免試入學作業要點」及「高中高職特色招生核定作業 要點」之重要依據。2. 在全國一致性原則下,入學方式作業要點授權 各區因地制官,各直轄市、縣(市)依15個舜試就學區範圍,組成 「高中高職入學推動工作小組」,研擬免試入學及特色招生作業要點 草案、經區內之各直轄市、縣(市)教育審議委員會通過後、再報教 育部備查。3. 審查各區之免試入學及特色招生作業要點,俾使免試入 學超額比序項目符合公平性、教育性及可操作性原則,特色招生的辦 理務求兼顧學生選校及學校選才的需求,以達成適性揚才之目的。各 額的75%以上,惟區內之學校可以有不同的比率,以因應各校的不 同需求。

(三) 五專発試入學及特色招生方案

本方案之目標在提供學生多元入學管道,重視學生學習權及家長選擇權並引導學生多元智能發展,追求適性學習及卓越發展。其具體措施有:1.五專稅試入學:考量五專招生學校分散性及類科特殊等因素,稅試就學區爲全國一區。103 學年度各校提供稅試入學名額之最低比率,占總核定招生名額之比率至少達75%以上。2.五專特色招生之考試分發入學:五專爲全國一區,於稅試入學後辦理。特色招生之甄選入學:與稅試入學同時辦理,招生名額比率以五專當學年度總核定招生名額25%爲上限。經核定採特色招生之學校,其招生缺額不得辦理續招,亦不得流用其他招生管道。

(四)高中職身心障礙學生就學輔導發展方案

本方案之目標有: 1. 適性輔導安置,保障受教權益。2. 保留安置 名額, 尊重多元選擇。3. 個別教育輔導,充分適性揚才。其具體措施 有:專業綜合評估,適性輔導安置,保留安置名額,保障學習權益。 本方案爲現行身心障礙學生 12 年就學安置之延伸計畫,以利配合 12 年國民基本教育政策之推動。期望透過各級政府鑑輔會之專業綜合評 估與適性安置,以滿足學生升學需求;同時尊重學生志願參加其他多 元入學管道之權益,規劃於 103 學年度可保留原先適性安置之學校名 額,讓志願參加免試入學及特色招生之落榜生,能安心回歸原先安置 之學校就讀,以充分保障身心障礙學生之學習權益。

入學方式的四個方案是學校、家長、學生最關心的議題,在學區劃分方面,於 2014 年兒試就學區範圍仍沿用現行的十五個登記分發區,是最沒有爭議的,也不會因住在明星高中旁邊就可以優先兒試進入明星高中,而引發炒房地產或遷戶籍的現象;在入學方面,2014 年可分成兒試入學及特色招生入學兩種方式,分析其內容可說比現行的多元入學方案更加簡化並能促進國中教學正常化及德、智、體、群、美五育均衡發展並舒緩國中學生升學壓力。但在兒試入學超額比序項目仍有部分爭議,基北區特色招生考題類似 PISA,導致補習班開設特色招生班,造成家長及學生的恐慌。十二年國教的入學方式秉持普及、弱勢關懷及菁英的精神來規劃,才設計有兒試入學、特色招生,讓大部分(各區 75% 以上)的學生以兒試入學方式進入高中職,少部分(約 0-25%)學生透過特色招生入學(分爲術科甄選入學及學科考試分發入學)。

肆、結論與建議

本研究以文件分析的方式,探討教育部公布的十二年國教政策內涵,經分析其內涵,獲致下列結論:

一、實施十二年國教可以提升中小學教育品質、成就每一個孩子、 厚植國家競爭力

十二年國教有前瞻性的三大願景、清晰的五大理念、具體明確的 六大目標,作爲政府、學校、教師、家長共同努力的目標。而在規劃 29 個方案時,更秉持有教無類、因材施教、適性揚才、多元進路、優質銜接等五大理念,來設計各個方案的內涵(包括目標、具體措施及達標作爲等)。當 29 個方案落實執行後,「培養現代公民素養、引導多元適性發展、確保學生學力品質、舒緩過度升學壓力、均衡城鄉教育發展、追求社會公平正義」等六大目標及願景必然實現。

二、落實執行 29 個方案,十二年國教才會成功

方案是達成目標、願景的策略,當每個方案落實執行後,就可 以實現六大目標及三大願景。因此,教育部爲廣納各界意見,成立了 十二年國教諮詢會;爲加強各方案之溝通協調及督導考核各方案執行 成效,特別擴大改組「十二年國教專案辦公室」。整合各界人力、經 費、意見,讓資源發揮最大效益,相信在中央及地方政府、學校、家 長同心協力合作下,十二年國教一定會成功。

依據 29 個方案之內容分析及上述結論,本研究提出建議如下:

一、優先編足十二年國教經費,以利29個方案之執行

十二年國教經費中以五歲幼兒兒學費及高中職兒學費支出最多,可考慮將五歲幼兒兒學費方案移出。原來規劃高中職兒學費不排富,不宜有人反對而立場動搖。十二年國教經費宜專款專用,並整合資源,若有不足,應向行政院爭取,以免排擠其他計畫經費。

二、擴大「大學繁星、技職繁星」推薦招生名額達各校招生名額 的 15%

國中升高中入學制度之改革必須大學入學端的改變配合才會成功。十二年國教強調適性揚才、引導學生就近入學優質高中職、促進城鄉教育均衡發展。繁星計畫已發揮分散高中來源、促進地域均衡的功能,可促進高中職優質化均質化方案之實現,因此,擴大「大學繁星、技職繁星」推薦招生名額達各校招生名額的 15% 之目標,須儘速於 2017 年達成 15% 之目標。

三、做好國中教學活化、適性輔導及優質高中職等計畫

十二年國教要成功,國中端的教學一定要活化,不能再爲考試而 教學,要讓學生爲興趣而主動學習,引發學生學習的熱忱;做好適性 輔導,讓國中畢業生能依性向、能力選擇適合的高中、職、五專等學 校就讀,以適性揚才,充分發展學生潛能;落實高中職優質化方案, 讓每一所學校都是優質的學校,讓學生能就近入學。長期且持續地挹 注經費至上述三項計畫,進行典範轉移,並宣導其成果,以擴大影響 面,讓學生受益。

四、加強中小學教師教學知能培訓工作

加強培育師資生及現場中小學教師,具備差異化教學、補救教學及分組合作學習的教學及班級經營知能,才是十二年國教培養學生學習熱忱、提升學習成效、願意與人溝通和合作、終身學習態度等最關鍵的工作。

五、各區免試入學比例逐年達成 85% 以上之目標,免試入學超額 比序項目愈簡化

目前全國 15 個免試就學區,已有宜蘭區等 8 區全區免試入學及 基北區等七區另辦理特色招生。2013 年 3 月底基北區、彰化區試辦國 中教育會考及選填志願模擬,再依據試辦結果,調整免試入學超額比 序項目及計分標準,讓超額比序項目愈簡化,並避免抽籤情形發生。

六、加強督導考核各方案的執行成效,並持續宣導

十二年國教實施計畫業經行政院核定,29個方案已如火如荼的展開,加強督導考核各方案的執行情形,才能達成各方案的目標,對於執行績效優良的單位應給予獎勵,以激勵士氣。對於家長、教師關心的議題應持續宣導,對於政策推動成果宜多加宣導,乘勝追擊,以提升民眾對十二年國教的信心及支持度。

參考文獻

- 內政部戶政司(2012)。中華民國人口統計年刊。臺北市:作者。 [Department of Registration, Ministry of Interior. (2012). The statistical year book of Interior-Population. Taipei: Author.]
- 高希均(2012)。如何做到富民經濟?——提升國民教育品質是關鍵策略。**遠見雜誌,3**,20-21。 [Kao, H. C. (2012). How to attain economy to enrich people: The key strategies to improve the quality of civil education. *Global Views Monthly*, 3, 20-21。〕
- 教育部(2012a)。十二年國民基本教育推動沿革。取自 http://12basic.edu.tw/about05_evo.php [Ministry of Education. (2012a).*The history of promoting 12-Year Compulsory Education*. Retrieved from http://12basic.edu.tw/about05_evo.php]
- 教育部(2012b)。十二年國民基本教育入學方式說明暨各方案執行 展示活動手冊。臺北市:作者。 [Ministry of Education. (2012b). *The entrance program of 12-Year* Compulsory Education activity booklet. Taipei: Author.]
- 教育部(2012c)。十二年國民基本教育發展歷程——理念目標。取自 http://12basic.edu.tw/about03_goal.php [Ministry of Education. (2012c). *The development of 12-Year Compulsory Education—The* Goals. Retrieved from http://12basic.edu.tw/about03_goal.php]
- 教育部 (2012d)。**教育部十二年國民基本教育實施計畫**。取自 http://12basic.edu.tw/draft/index.html [Ministry of Education. (2012d)。*The implementation plan of 12-Year Compulsory Education*. Retrieved from http://12basic.edu.tw/draft/index.html]
- 教育部(2012e)。「十二年國民基本教育實施計畫未來五年經費編列估算」報告。立法院第8屆第2會期教育及文化委員會101年9月27日教育部書面報告。 [Ministry of Education. (2012e). The future 5 year budget estimate of implementing 12-Year Compulsory Education. September, 27, 2012 report of Ministry of Education in culture committee 8th 2 session, Legislative Yuan.]