

荷蘭義務教育發展趨勢之 分析與啟示

何心蕊*

摘要

延長國民教育為世界潮流，亦是當前臺灣積極推動之教育政策，本文透過資料蒐集，從官方文件與學術研究之文獻分析，了解長達 13 年之荷蘭義務教育制度的特色、現況與近年的發展與變革。換言之，從世界最長義務教育年限、完全自由的家長學校選擇權、普及的私立學校，到早期分流的技職教育等面向，分析荷蘭義務教育制度的特色，討論荷蘭近年所面臨的高中輟率、族群隔離、教育機會不均及平庸文化等教育問題，進一步探討荷蘭政府確保學生學習的質與量，逐步降低中輟率及落實資優教育方案等因應政策；最後，反思我國十二年國民基本教育政策之相關議題，並提出延長義務教育非解決教育問題的萬靈丹，以及教育改革應兼顧品質和公平等結論。

關鍵詞：荷蘭、延長義務教育、十二年國民基本教育、教育改革

* 何心蕊，國立臺北教育大學教育經營與管理學系助教

電子郵件：gice@tea.ntue.edu.tw

來稿日期：2014 年 4 月 8 日；修訂日期：2014 年 5 月 2 日；採用日期：2014 年 5 月 22 日

An Analysis and Its Implication of the Compulsory Education Development in the Netherlands

Hsin Jui Ho*

Abstract

Extending the length of compulsory education is a global trend and also a major educational policy of Taiwan currently. By means of literature review, official documents and relevant research paper analysis, this paper discusses the development and implementation of the 13-year compulsory education system in the Netherlands. The special characteristics of the Dutch education system, such as the world's longest compulsory education, the maximum range of parental choice, the vigorous private schools, and the early tracking system are introduced. Meanwhile, the challenges such as the high dropout rate, unequal opportunities, segregation, and culture of mediocrity are discussed, along with some measures taken by the government as an effort to seek solutions. Finally, referring to the Dutch experience, this paper reflects on the recent 12-year Basic Education policy in Taiwan. It is concluded that extending the length of compulsory education is by no means a panacea for educational problems. Educational reforms have to consider both issues of quality and equity at the same time.

Keywords: Netherlands, extend compulsory education, 12-year basic education, educational reform

*Hsin Jui Ho, Administrative Staff, Education Department of Educational Management, National Taipei University of Education

E-mail: giece@tea.ntue.edu.tw

Manuscript received: April 8, 2014; Modified: May 2, 2014; Accepted: May 22, 2014

壹、緒論

十二年國民基本教育政策宣導的第一條指出「延長基礎教育年限是世界趨勢」，期望跟上較長義務教育年限的歐美國家，同時減輕學生的升學壓力及協助青少年適性發展（教育部，2012）。歐洲的小國——荷蘭（The Netherlands）之義務教育年限 13 年，是世界上國民義務教育年限最長的國家；該國國土面積小、人口數不多僅有 1,669 萬人與天然資源缺乏，此等背景與臺灣相似，然而其在「國際數學與科學學習成就趨勢調查」（Trends in International Mathematics and Science Study, TIMSS）和「國際學生能力評量計畫」（Programme for international student assessment, PISA）之國際教育評比表現是歐盟國家的資優生。本文從國際觀察的角度，以荷蘭為對象，分析荷蘭教育特色、改革動向與發展趨勢，俾作為我國推動十二年國民教育之借鑑。

荷蘭位於歐洲西北部，瀕臨北海，與德國、比利時接壤，國土海拔低，很多地方地勢接近甚至低於海平面，因此用來抽取積水的風車是一般人的荷蘭印象。荷蘭國土面積為 41,526 平方公里，人口數不多，人口密度約為每平方公里 400 人，比臺灣的 600 人低。荷蘭人均國內生產毛額（gross domestic product per capita）為 45,635 美元（折合新臺幣約 136 萬元），臺灣是 19,847 美元（折合新臺幣約 60 萬元）（IMF, 2013）。

荷蘭教育在各項國際測驗的表現持續在歐洲國家中維持不錯的成績（Scheerens, Luyten, & Ravens, 2011）。在經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）所舉辦的國際學生能力評量計畫中，荷蘭多年來各項評比多維持在前 10 名，如 2006 年數學排名第 5 名、科學排名第 9 名，2006 年及 2009 年閱讀排名第 10 名，2012 年數學排名第 10 名（OECD, 2007a；2010；2013）。

2012 年，聯合國公布《全球快樂國家報告》（World happiness report），該報告調查全球 156 個國家包括經濟、教育、衛生、治安、

社會關係及整體健康等情況，指出全世界最快樂、幸福的人，其中荷蘭排名第 4，臺灣則排名 46 名（United Nations, 2012）。

除了經濟發達，人民幸福外，荷蘭社會對於安樂死、同志、性交易、墮胎、大麻煙等社會爭論的議題亦有其先進和獨到的見解與應對。舉例來說，性交易在荷蘭是合法的行為，到荷蘭的旅客通常會前往首都阿姆斯特丹（Amsterdam）的紅燈區（red light district）去見識在玻璃櫥窗中打扮得性感動人的美艷女郎；或者在咖啡館中合法嘗試大麻煙的滋味，這些特殊的風情為荷蘭帶來相當大的觀光商機，然而，開放的態度和市場並沒有為荷蘭帶來不可收拾的後果；相反的，當許多國家煩惱未成年青少年懷孕問題時，荷蘭靠著落實性教育達到全歐洲青少年生育率及青少年感染性病最低的比例（黃淑怡，2013）。綜此，荷蘭的先進和獨特值得我們對該國教育制度有更多的認識，本文先介紹荷蘭的學制，並分析荷蘭義務教育的特色，接著討論荷蘭近年來義務教育的發展趨勢與挑戰。最後，根據荷蘭經驗，反思國內十二年國民基本教育政策，透過國際比較的角度，探查延長國民教育年限後仍須努力的方向。

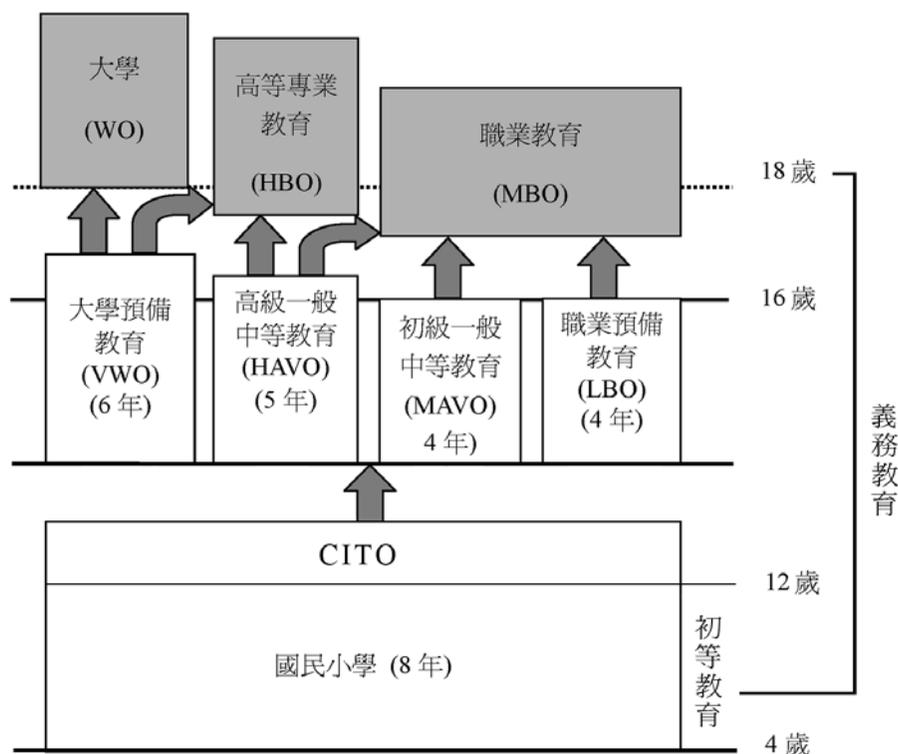
貳、荷蘭的學制

在分析荷蘭義務教育特色與發展趨勢之前，本文先說明荷蘭的學制。荷蘭的義務教育從 5 歲開始，到 18 歲為止，共 13 年，初等教育從 4 歲開始，到 12 歲，分 8 個年段。惟 4 歲幼兒的教育不屬於強迫教育，家長可以選擇是否讓孩子進入學校接受學前教育；12 歲小學畢業時需參加全國統一標準的八年級學生「基礎教育成就測驗」（Centraalinstituutvoortoetsontwikkeling, CITO），所得的成績對申請未來就讀中學具有決定性的影響。

12 至 18 歲是中等教育階段，由於教育目的的不同，中等教育有三種路徑：第一，四年制的職業預備教育（pre-vocational secondary education, 荷蘭文簡稱 VMBO）含初級一般中等教育（junior general secondary education, 荷蘭文簡稱 MAVO）和職業預備教育（pre-

vocational education, 荷蘭文簡稱 LBO) 兩種；第二，五年制的高級一般中等教育 (senior general secondary education, 荷蘭文簡稱 HAVO)；第三，六年制的大學預備教育 (pre-university education, 荷蘭文簡稱 VWO)，荷蘭學制圖參見圖 1。

圖 1 荷蘭學制圖



資料來源：Tieben, N & Wolbers, M. H. J. (2010). Transitions to post-secondary and tertiary education in the Netherlands: A trend analysis of unconditional and conditional socio-economic background effects (p.87), *High Educ.*, 60.

荷蘭從 5 歲到 18 歲都是免學費的義務教育 (Government of the Netherlands Website, 2013)。全時制的 (full-time) 義務教育至少到 16 歲，16-18 歲的義務教育則可以選擇半工半讀 (part-time) 的學習方式，每週一天在學校，其他時間進職場實習，然而這個階段的學生大多選擇全時制學習，只有少數學生會選擇半工半讀的職業教育

(Scheerens, et al., 2011)。

高等教育主要分專業應用與學術研究。中學生就讀不同中等教育課程將影響其畢業後所能選擇的高等教育方向；再者，荷蘭職業教育與學術教育體制壁壘分明。若中學時期就讀四年制職業準備教育者，其欲繼續升學，則可進入中等職業教育（MBO），此類學校類似臺灣的技職專科學校；五年制中等普通教育（HAVO）畢業生則可進入高等專業教育（HBO）就讀；中等教育修讀六年制大學預備教育（VWO）的學生，畢業後可進入大學（WO），接受科學教育研究訓練，取得學士，甚至碩士或博士學位（劉家瑄、林貴美，2011b）。

一般來說，荷蘭的學制屬多軌制，從小學畢業後即分流為四，而看似複雜的教育制度其實奉行的是「因材施教」的理念，學校和家長根據學生的學習狀況和興趣，指導其未來進路，旨在培養每個孩子將來進入社會的能力和專長，並非致力於讓所有學生都擠進高等教育窄門的升學競爭。

參、荷蘭義務教育的特色

對荷蘭的學制有上述基本的認識後，本文歸納以下三項荷蘭義務教育的特色：

一、義務教育年限長

荷蘭的義務教育在 1900 年為 6～12 歲，到 1969 年《義務教育法案》（the Compulsory Education Act）提出後，向上延長至 6～16 歲，1985 年的《初等教育法案》（the Primary Education Act）再向下延長，為 5～16 歲，共 11 年（Education Encyclopedia - StateUniversity.com, 2013）。

從 2008 年開始，荷蘭義務教育再次向上延長至 18 歲，義務教育前後長達 13 年。根據聯合國教育科學及文化組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）的統計，目前全世界義務教育最長的國家為荷蘭、德國、比利時與阿根廷，均

爲 13 年 (UNESCO, 2013)。

荷蘭初等教育自 5 歲開始，屬於義務教育階段。事實上，年滿 4 歲即可選擇入學接受教育，但這只是政府提供入學機會，而非強迫入學，然而幾乎所有的家長都選擇讓 4 歲孩子入學 (Scheerens et al., 2011)。除了提早起步、向下延長外，荷蘭的義務教育也有「向上延長」的特色，2007 年 8 月 1 日起，政府規定所有 18 歲以下的青年都必須在學，除必須參與全時制的教育至 16 歲，及半工半讀的職業教育至 18 歲外，即使已經超過 18 歲，仍需要獲得中等教育基礎證書，才算完成義務教育，例如學校會採開放校門、簡化復學手續、提供半工半讀課程等類似補校等的漸進方式，協助中輟生完成義務教育 (劉家瑄、林貴美, 2011a)。

二、私立學校系統和自由選擇學校

「教育的自由選擇」和「提供公私立學校相同的教育經費」是荷蘭教育體系的重要特色。家長對自由選擇學校權具有普遍共識，學生入學不受居住地或學區的限制。

荷蘭《憲法》第 23 條：(The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, Article 23) 明訂：保障人民選擇學校的自由，家長有權利因宗教信仰或個人信念等因素，自由選擇小孩就讀的學校，而政府需補助公私立學校相等的經費 (Government of the Netherlands Website, 2013)。

目前荷蘭小學超過 6,800 所，中等學校 700 多所 (Government of the Netherlands Website, 2013)，其中 2/3 的學校爲依賴政府資金補助的私立學校。此所謂「私立學校」，指非由政府設立營運，而由獨立委員會或組織，根據宗教信仰或特別教育理念所設立的學校，如天主教學校、猶太教學校、伊斯蘭教學校、蒙特梭利學校等 (De Boer, Minnaert & Kamphof, 2013; Scheerens et al., 2011)。每個學校委員會可能經營不同數量的學校，以阿姆斯特丹地區來說，40 多個學校委員會共經營超過 200 所小學 (Fiske & Ladd, 2010)。

學校有高度的自治權，政府只規定必修課程和總教學時數，其他課程均由各校自主安排。政府的資金會依照學生人數，加上父母教

育程度、移民背景、城鄉差距等各項不利條件之權重計算（Weighted student funding）結果，分配各公立學校之經費（Fiske & Ladd, 2010）。

三、早期分流加強職業教育

由於荷蘭國土面積小，與海爭地，加上自然資源缺乏等不利的生活條件，「務實」遂成為荷蘭人思想中非常重要的特點。荷蘭人崇尚務實的思想也落實於其教育制度中，從中學起，國家即以因材施教的方式提供未來的國民定向輔導，幫助學生選擇學術研究或技職專業之進路，確保每個人都能成為社會可用的人才。荷蘭教育分流開始得相當早，小學 8 年級（12 歲）時，學生會收到學校提供的學習能力的報告，根據學生的興趣、在校表現和 CITO 測驗的成績，學校會建議適合學生的中學路徑，但這僅為參考，並非強制性的，學生和家長仍然可以向有興趣的中學提出申請，而中學方面除了參考 CITO 成績，亦可有額外的機制篩選學生，例如要求學生面試或做性向測驗等，再綜合考評是否接受該生入學（劉家瑄、林貴美，2011a；Government of the Netherlands Website, 2013）。在分流的機制中，不論是學生或學校都保有選擇的自主性，而 CITO 測驗成績則作為分流機制中最主要的參考標準。

全國統一標準的 CITO 測驗方式為選擇題，內容包括語言、數學、學習能力和社會知識（Scheerens, Ehren, Slegers, & Leeuw, 2012）。CITO 成績是學生進入中等教育四種路徑（HAVO、VWO、MAVO 及 LBO）的主要依據，成績最好的可以進入以升學高等教育為目標的科學準備教育中學（VWO）或高級一般中等教育（HAVO），其他的則進入以非升學高等教育為目標的初級一般中等教育（MAVO）或職業預備教育（LBO），接受職業訓練和就業準備（Scheerens et al., 2011）。荷蘭的學生在小學畢業階段就必須做出未來教育銜接之路的決定，職業與學術的雙軌教育體制，壁壘分明，且在不同學制軌道的轉換並非開放的，通常只能由學術教育體制向職業教育體制轉換，而不能由職業教育轉向學術取向的大學。基本上，取得大學預備教育（VWO）文憑的學生才有資格進入大學（WO）就讀（Tieben &

Wolbers, 2010)。

至於中等義務教育階段(12-16歲)，則有超過65%的青少年參加職業準備教育，接著進入職業教育課程(MBO)(Onstenk & Blokhuis, 2007)。根據經濟合作暨發展組織研究荷蘭高等教育的報告(OECD, 2008a)及Tieben和Wolbers(2010)的文章指出，荷蘭學生能進入高等教育的比率不到50%。荷蘭的高等教育包含43所專業取向的高等專業教育學校(HBO)，13所學術與研究取向的綜合大學，其中包含3所科技大學，另有一所開放大學(Open University)(Government of the Netherlands Website, 2013)。在荷蘭就讀專業取向高等專業教育的學生占2/3，就讀研究型大學的學生只占1/3(Statistic Netherlands, 2013)。

整體看來，荷蘭中等教育和高等教育階段的重點在於培養就業能力，就讀職業和專業取向教育的學生超過八成(Casey, 2013)，此與臺灣普遍著重升學準備的情況不同，荷蘭學生從小學畢業時，就須依據學習狀況和興趣，做出生涯定向的抉擇，為未來就業所需的能力做準備。

肆、荷蘭義務教育的發展趨勢

一、確保學習的質與量

荷蘭義務教育在「質」和「量」兩方面發展，除了加長義務教育的年限到世界最長的13年，也以學生評量成績的回饋機制，和對學校的視察制度等方式，確保學生的學習品質。

義務教育年限延長的方式有「向下延伸」及「向後延長」兩種，除了提早在4歲即可免費接受教育外，法律規定所有18歲以內的青年都必須在學，否則家長會被處以最高3,700歐元(折合新臺幣約15萬元)的罰款；每個人都必須取得各類型中等教育證書，是最基本的學歷，如高級一般中等教育(HAVO)或大學預備教育(VWO)的畢業證書，或完成2年職業教育的基本要求(Ministry of Education,

Culture, and Science, 2011)。

雖然荷蘭教育的供給充足，但學生的高輟學率一直是荷蘭教育的困擾。一般來說，父母的教育程度越高，子女的輟學率越低，並且研究 (Scheerens et al., 2011) 也指出，在國際評量中，如 PISA、TIMSS 和 PIRLS (國際閱讀素養評比, progress of international reading literacy study) 成績差的國家，其學生輟學比例較高，然而荷蘭國際評量成績頗佳，但輟學生的比例卻未顯著低於歐盟的平均，以 18 至 25 歲未取得基本學歷的青年比例來看，荷蘭從 2000 年的 15.4% 降至 2010 年 10.1%，歐盟的平均則是從 17% 降至 14% (Ministry of Education, Culture and science, 2012)。除了學生個人的家庭和學習落後因素外，在大城市及移民學生比例高的學校，中輟問題更為明顯 (數據參見表 1)，這也是下文繼之欲討論的荷蘭教育的不公平現象。

荷蘭政府從 1990 年代開始處理輟學率問題，自 2000 年開始，輟學率始緩步下降 (參見表 1)，荷蘭政府的教育研究報告《關鍵數據 2007-2011》(Key figures 2007-2011) (Ministry of Education, Culture and Science, 2012) 指出，中輟生越少，代表有越多受到良好教育的青年可以為自己在社會和勞力市場中找到一個位置。因此，荷蘭政府非常重視未取得基本學歷即離開學校的中輟生 (early school-leavers)，並且積極處理該項教育問題，將降低中輟學生數量列為重要的教育政策，對於已經輟學卻未取得最低學歷資格的學生，地方教育單位應設法讓他們回到學校或參加各種形式的教育，以助其取得基本學歷。

分析荷蘭中輟生的背景發現，大多數中輟生來自職業教育 (MBO) 階段 (Ministry of Education, Culture, and Science, 2011; 2012)，尤其在阿姆斯特丹及鹿特丹 (Rotterdam) 兩大城市，中輟生的比率更高。從表 1 可以看出，從 2001~2010 年，中輟生的數量已逐年下降，政府教育政策的目標訂在 2016 年中輟生人數降至 2 萬 5 千人 (Ministry of Education, Culture, and Science, 2011)。

表 1

2002 ~ 2010 年荷蘭中輟生人數與比率

	2002	2004/05	2005/06	2008/09	2009/10	2010/11
全國中輟生人數 (人)	71,000	58,600	52,681	41,785	39,941	38,568
中輟比率 (%)	5.5	4.6	4.1	3.2	3.0	2.9
中輟率 (%) (阿姆斯特丹)			7.8	5.3	6.1	5.0
中輟率 (%) (鹿特丹)			7.0	6.3	6.0	6.0

資料來源：From *Key Figures 2007-2011* (p.47), by Ministry of Education, Culture, and Science, 2012, Netherlands: Author. Copyright 2012 by Ministry of Education, Culture, and Science.

荷蘭政府運用各種策略，試圖防止中等教育階段學生的中輟，其中包括進行輔導，協助其完成學業；擴大輔導團隊，採取同儕輔導教學；開放校門，隨時歡迎中輟生歸隊，並鼓勵其繼續接受高等教育；只要 18 歲至 30 歲仍在中學就讀者，就屬於義務教育範圍，學生家庭可享有退稅待遇（劉家瑄、林貴美，2011a）；另一方面，職業教育與訓練課程也不限於學校，荷蘭的職業教育相當多元，且具彈性，兼顧學習和工作，實習或半工半讀的職業教育課程均強調實用性；Onstenk 和 Blokhuis（2007）指出，工作現場學習（workplace learning）是其中重要的管道，符合勞力市場的需求，也是提升學生學習動機的方式，然而，發展學校與工作場所接軌和結合實習的制度的學習實施起來並不容易，尤其學習品質的提升仍然有待努力。

除了延長教育年限、確保學生就學率、學業完成率等「量」的指標外，荷蘭教育也積極追求「質」的提升，其中最重要的評量指標乃是全國國小畢業生必須參加的標準測驗，即「基礎教育成就測驗」（CITO），是項測驗的成績不但是學生學習生涯的重要指標，自 1998 年起，將該項成績亦公布在網路上，做為對學校教育品質的重要評斷，用以提升學校的績效責任；學校也會依據該成績，改進教學內容和方法；此外，家長在選擇學校時，也會參考該資訊，故此測驗成績也相當受荷蘭媒體的關注（Luginbuhl, Webbink & Wolf, 2009）。

除了以全國性的國小學生畢業會考成績作為評斷學校教育品質的外，從 1998 年開始，荷蘭即在初等教育階段導入視察制度（inspection regime），4 年 1 輪，每所小學的訪視都標準化，此標準化的訪視包括觀課、檢視學校課程教材、對學生 / 家長 / 教師進行訪談，然後對學校提出教育品質改進建議書等。以 2002 年為例，有 2% ~ 3% 的學校評鑑成績不及格，而凡不及格者，將再接受第二次視察；如果仍然無法通過，教育主管機關就會介入，並提供協助，此等視察制度不只是增加學校的績效責任，更要提供學校改進的建議（Luginbuhl, Webbink & Wolf, 2009）。

二、面對教育不公平現象

荷蘭與世界許多國家相同，追求教育品質和公平（quality and equity）是目前各項教育研究和改革的重點。有關公平性的教育爭議，可以從三個方面討論：包括族群 / 移民的問題、家庭社經背景問題、及教育分流制度問題。

首先，荷蘭也面臨移民增加，及移民家庭學生帶來的教育挑戰。2009 年荷蘭教育統計（Statistics Netherlands, 2013）顯示，荷蘭境內少數族群共 328 萬人，約占總人口的 20%，其中 166 萬人為第一代移民，162 萬人為第二代以上移民；具西方白人背景的移民約占 45%，土耳其裔約占 11.5%、摩洛哥裔（Morocco）和蘇利南（Suriname）約各占 10.3%、荷屬安地列斯與阿魯巴（Neth. Antilles and Aruba）約占 4%。從 1980 年代開始，許多文化背景差異、宗教信仰不同的移民進入荷蘭，例如信仰印度教或伊斯蘭教，在荷蘭宗教自由和多樣的學校選擇環境下，少數族群學生進入不同宗旨的學校就讀，逐漸產生了族群隔離的現象，並且從 PISA 2006 年的資料分析（OECD, 2007a; 2007b）顯示，具移民背景的荷蘭學生有學習成就落後的現象。

荷蘭長久以來就一直在處理教育落差的問題，「不利」（disadvantaged）的定義隨著時代而調整，過去，移民或不同族群背景的學生並不會直接被視為學習不利兒童，因為二戰後有許多從其他西歐國家來的白領移民；但父母教育程度低，不具有高等教育文憑，則會被視為學生學習不利的因素（Scheerens et al., 2011）。近年來，

移民來源多元，部分移民和少數族群學生家長的教育背景雖然不斷提高，但某些移民族群家長的教育程度仍普遍低於荷蘭本地的家長，當所有學生的學習成就均提升時，許多移民及少數族群背景學生與本地學生的學習落差仍然存在，表 2 為各族群學生在荷蘭國小畢業會考（CITO）的成績，而成績較差的土耳其裔和摩洛哥裔學生的背景就是 1970 年代大量從土耳其和摩洛哥移民到荷蘭當低階客工（*guest worker*）的後代，其家庭社經背景較差。

雖然從 1995 年到 2008 年的資料看來，移民背景學生在分數上稍有增加，與荷蘭本地學生的差距也略顯縮小，但相較於荷蘭本地學生進入高等教育預備中學（VWO 及 HAVO）的比率約占 50%，具移民背景的學生約只有 20-30%（Scheerens et al., 2011）。究其原因，乃因荷蘭教育機會不均的現象表現在不同教育軌道的銜接和升學抉擇上，家庭社經背景好的學生中，進入高等教育的比率較高；而社經背景較低的學生，即使學業能力佳，其成績雖可以選擇更高的學校，但其仍然傾向於進入就業市場，或接受職業教育。

Tieben 和 Wolbers（2010）分析此現象的背後因素發現，其一是低成本、低風險（*low-cost-low-risk*）的觀念，對低社經背景的學生影響很大，他們對於教育可投資的金錢和時間都有較保守的態度，傾向於選擇職業教育或就業，放棄追求更高學歷；相對的，來自高社經背景家庭的學生，其升學所需付出的成本和風險也相對較低；其二，一般父母都致力於維持家庭社經地位，因此高社經背景的學生傾向追求更高的教育成就，相對的，低社經背景的學生只求維持比其家長稍高的教育程度，因此也比較缺乏教育企圖心。如前所述，在荷蘭，父母的教育程度是判斷學生學習背景不利與否的指標之一，Tieben 和 Wolbers（2010）的研究也指出「高等教育的受教機會」和「學生社經背景」的相關中，父母教育程度這一項的影響最大。

表 2

荷蘭 1995 ~ 2008 年國小各族群學生畢業會考 (CITO) 平均總分一覽表

年	土耳其裔 Turkish	摩洛哥裔 Moroccan	蘇利南裔 Surinamese	荷蘭 (不利) Dutch (disadvantaged)	荷蘭 (一般) Dutch (others)
1995	524.1	525.1	527.1	531.9	538.0
1997	525.2	526.4	527.4	531.2	537.4
1999	526.9	526.9	529.2	530.6	536.9
2001	527.3	527.4	529.8	530.5	537.3
2003	527.9	528.3	529.9	531.0	537.4
2005	527.0	527.7	527.9	528.9	536.2
2008	527.0	529.1	529.1	529.2	536.2

資料來源：*Perspectives on educational quality: Illustrative outcomes on primary and secondary schooling in the Netherlands* (p.94), by Scheerens et al., 2011, Dordrecht: Springer Briefs in Education. Copyright 2011 by Springer Briefs in Education.

除了學業成績落後外，具少數族群背景的學生也有較高的輟學率，也花較長的時間來完成學業。如前文所述，荷蘭中輟生有相當高的比例來自職業教育 (MBO) 階段，而分析中輟生的族群背景，也能看出族群背景與學生中輟現象的高度相關。從表 3 可知，其移民背景的學生較荷蘭本地學生有更高的中輟率，尤其以安地列斯裔學生的中輟率 17.7% 最高，約為荷蘭本地學生的 2 倍 (Scheerens et al., 2011)。

表 3

荷蘭 2005 ~ 2008 年職業教育 (MBO) 學生族群背景之中輟率統計表

單位：%

	土耳其裔 (Turkish)	摩洛哥裔 (Moroccan)	蘇利南裔 (Surinamese)	安地列斯 (Antillean)	荷蘭 (Dutch)
2005	18.6	17.7	19.5	20.1	11.7
2006	15.5	15.7	16.5	17.0	10.0
2007	14.7	15.9	15.6	17.4	9.6
2008	13.5	15.8	15.7	17.7	9.4

資料來源：*Perspectives on educational quality: Illustrative outcomes on primary and secondary schooling in the Netherlands* (p.95), by Scheerens et al., 2011, Dordrecht: Springer Briefs in Education. Copyright 2011 by Springer Briefs in Education.

Herwijer (2008) 指出，少數族群學生高度集中是中輟的高風險因子。尤其，在外來人口聚集的阿姆斯特丹及鹿特丹等大城市，有 40% 的學校，移民背景學生所占的比率超過八成，而族群背景學生比例高的學校，其中輟生的問題更嚴重，也更難改善 (Scheerens et al., 2011)。

高度自由的家長學校選擇權和各種以宗教背景設立的學校似乎也強化荷蘭更多族群分立的現象，此不但不利社會融合，也出現某些族群學生的成績落後及失業率較高等問題。因此，目前減少隔離被視為荷蘭教育的一項重要任務，荷蘭社會開始討論，在多元族群背景的社會現況，學校教育應該成為整合不同文化和宗教背景的重要方式和場所，扮演建立和導入社會基本價值的角色。為解決族群隔離問題，荷蘭部分地區曾經提出實驗性的政策，如提供某些社區交通服務 (bussing scheme in Gouda)，以改變不同背景族群學生的組成比例，但該政策很快便告終止，更常見的方式是依據學校內不利學生的背景和數量，政府給予較高權重的教育經費分配 (Merry & Karsten, 2011)。

除了族群背景的差異外，社經地位不同所造成的教育不公平，亦是荷蘭當前所面臨的教育問題。Luyten (2008) 以家中圖書數量作為文化資產 (cultural capital) 多寡的指標進行研究，其研究結果顯示，荷蘭小學階段學生的學業成績與文化資產存在正相關，中學階段的正相關更高。此外，Scheerens 等人 (2011) 從 PISA 測驗的成績分析，荷蘭學生成績在學校內的差異不大，學校間的差異較大，此乃荷蘭教育早期分流的產物。

許多國家都遭遇教育不公平的問題，而荷蘭不同於其他國家的最大特點在於其實施早期分流，決定的關鍵時刻是小學畢業時，因為一旦選定某條升學軌道，則將直接影響其後續的中等教育，甚至高等教育的方向。雖然近年來荷蘭中等教育的延長有助於減緩教育不公平的現象，但是這只是將社會選擇機制的瓶頸延後至高等教育階段，高社經背景的學生仍有較多的資源去取得最好的高等教育。可見，早期的教育分流制度不但維持，且強化了教育成就的不公平 (Tieben & Wolbers, 2010)。

三、維持高度的學校自治

荷蘭的教育行政層級大致分為四級：最上層乃中央教育行政機關，即教育文化科學部（Ministry of Education, Culture and Science），設部長 1 人和州秘書長 2 人，負責立法、經費提供、稽查、全國考試、教師資格，及教育創新等業務；其次，另設有一個國家層級的教育委員會（Education Council, Onderwijsraad），提供教育政策和法令的建議；至於省級教育行政單位則負責監督和評鑑業務；市級教育行政單位則扮演公私立學校的地方教育主管單位，並負責公立學校經營的協調和協助兩種角色。

荷蘭教育包括教學方式、教材、資源使用分配、人事聘僱等的主要決定權在學校，學校只受法律和政策的約束，例如中央政府規定必須用荷語教學、必修課程和總教學時數、教師資格和薪資等均受法律約束，其他方面則由各校自主。雖說公私立學校同樣接受政府的資助，但是學校仍然可以從家長的贊助等其他管道爭取更多資源，以創造各校特色，但是政府規定不可以在教材中置入廣告（Scheerens et al., 2011）。

對荷蘭教育而言，該國《憲法》第 23 條扮演相當重要的角色，因為受到此法律的保障，中央政府意圖干預教育內容、程序和結果都會受到強烈的批評（Scheerens et al., 2011）。從國際比較觀點看來，荷蘭的學校享有相對較高的自治權，OECD 2008 年的調查結果亦顯示，學校在「教學組織」和「人事管理」這兩個項目的自主權已達到 100% 的完全自主（OECD, 2008b）。雖然荷蘭近年來的教育傾向去中央化，將更多教育的決定權和自主權交由學校決定，但是中央教育行政單位仍試圖經由全國性的考試和稽查制度，管控學校的品質，並監督學生的學習成就，一旦學校違反規定或教學品質無法達到標準，即會面臨被關閉的命運（Merry & Karsten, 2011）。

四、改變平庸文化

歐盟國家中，荷蘭學生在 PISA 測驗中的成績表現一向不錯，但在 2009 年的測驗中有些微下滑的跡象，荷蘭的教育界注意到亞洲國家學生的優秀表現，並開始檢討荷蘭的平庸文化，學者們（Aya,

2009；De Boer et al., 2013）指出，荷蘭學生中普遍有一種 C 的文化（culture of C's, culture of mediocrity, 荷蘭文：zesjescultuur），即只要及格就好，不必爭取更優異成績的態度，質言之，學生缺乏企圖心，也不主動追求更好的表現。

綜合分析上述 C 文化現象的可能來源有四：第一，荷蘭傳統文化向來不熱烈追求卓越，「表現正常」（act normal）被奉為規矩和教條，想要有突出表現的人反而會受到挫折，此即荷蘭人常說的「不要突出」（don't stick out）、「好就夠了」（good is good enough）的態度；第二，相較於其他國家，過去荷蘭的教育之所以有令人滿意的表現，主要來自廣大中間族群的正常表現，然而整體而言，卻非常缺乏頂尖的一群；第三，中央教育稽查和監督制度的目標在於處理落後、低於標準的學校，而非表揚傑出者，因此，學校行政發展也將目標設定在過關即可，不會努力去爭取更好的表現；第四，由於荷蘭教育體制的自由選擇學校和私校系統發達，各校大抵以特殊的教育理念或宗教背景為教育號召，而學校和家長並非以教育品質或學校排名為選擇學校的主要考量，因此，追求卓越的學業表現就不是各校追求的主要目標（De Boer et al., 2013；Ministry of Education, Culture, and Science, 2011）。

由於上述教育議題近來備受關注，2011 年開始，荷蘭教育文化科學部正式提出資優教育方案的政策，提出一個名為「李奧納多」¹ 的概念（Leonardo concept），進行學生分群，提供資優學生特別的教育課程，即在不同學習階段給予前 15-20% 的學生不同的教育課程，以協助這群資優學生達到卓越（De Boer et al., 2013；Ministry of Education, Culture, and Science, 2011）。

雖然社會對此資優教育方案也有質疑，但他們表示（Boomkens, 2007），荷蘭的國族文化不同於美國那種不斷追求（rat-race）的文化，「競爭」向來不是荷蘭民族的本質。但在全球化的浪潮下，沒有任何

¹ Leonard concept 是荷蘭針對資優學生所提出的一項教育方案，是以文藝復興時期的博學家李奧納多達文西（Leonard da Vinci）為命名進行構想，提供義務教育階段（4-18 歲）資優學生獨立的李奧納多學校，或在一般主流學校內提供特別的教育計畫，協助資優學生發展潛能（Ministry of Education, Culture, and Science, 2011）。

一個國家可以拒絕國際間的競賽，2011 年夏天，荷蘭教育文化科學部長 Marja Van Bijsterveldt 即公開表示，已經設定讓資優和有天賦的學生能在荷蘭教育系中獲得各種機會，以達到最佳表現的目標和政策（De Boer et al., 2013）。

伍、啟示與結論

根據對荷蘭教育發展特色的分析和觀察，以及對我國國民教育發展的理解，本文最後提出以下結論：

一、延長國民教育並非解決教育問題的萬靈丹

今適逢臺灣十二年國民基本教育上路，引發若干紛擾，本文遂從國際觀察的角度，省思教育年限相對較長國家的教育動向，也思考臺灣十二年國民基本教育政策符合世界潮流、減輕學生升學歷力的基本主張。觀察荷蘭近期的教育發展後，發現其義務教育的年限並非教育發展的重點，延長義務教育絕非百益而無一害的教育措施。以荷蘭的現況來看，延長義務教育並沒有改善教育機會不均等的問題，只是將不公平的現象從中等教育階段延後至高等教育階段，低社經背景的學生進入高等教育的機會仍然偏低，這顯示教育提供的社會流動功能依然難以彰顯。

此外，義務教育延長後，伴隨而來的是學生中輟率提高，其中以低社經背景學生在技職教育後段（MBO）的中輟現象最為明顯，即使荷蘭家長在孩子 18 歲前完全不需要負擔學費，但仍有很多學生因為各種原因而無法取得最基本的學歷要求。針對此問題，荷蘭政府將降低中輟率列為重要政策目標，不但投入留住和找回中輟生的經費，也積極開發各種與職場結合的教育方案：例如「彈性時間的教育」、在「工作現場學習」、「產學實習」（apprenticeship）等方案（Ministry of Education, Culture, and Science, 2011; Onstenk & Blokhuis, 2007）。

延長義務教育政策實施後仍存在若干教育主管機關、學校、教師、家長和學生必須面對的問題，例如教育經費分配、分流制度、課

程銜接等。相對的，臺灣延長國民基本教育的政策爭議卻只是在分配、分發、比序和評量的問題上打轉，對於其他與學生學力、能力或就業發展規劃相關的議題，則少見被討論。其實，延長國民教育對於臺灣目前供過於求的教育現況而言，未必能有實質的助益。既然要跟上世界的腳步，則臺灣教育在達成量的擴充後，應該更積極投入質的提升，以免國家、社會、家庭和個人在投注更多資源和心力後，仍然無法從全球青年高失業的泥沼中脫身而出。

二、教育的品質和公平均是改革的核心

與世界先進國家相同，除了教育年限的擴增外，荷蘭教育改革的重點也落在品質的提升和公平性的展現。自由選擇學校在荷蘭受到憲法保障，也被荷蘭家長視為不可侵犯的權利，因此，各種教育理念和以宗教教義辦學的學校，提供家長和學生多樣化的選擇，其用意本良善，然而自由選擇卻出現相同宗教或種族背景的學生集中於特別理念的學校就讀，造成族群隔離現象，成為荷蘭社會的隱憂。在堅持自由、開放、選擇的理想下，荷蘭政府必須處理提升品質和維持公平的難題，儘管政府提供各種經費和資源，教育機會不均等和不同族群學生學業成就落差仍未獲解決。

臺灣也步上多元族群的社會，多元化豐富臺灣的文化內涵，卻也帶來新的教育挑戰。如前所述，荷蘭的學生分流方式主要根據國小畢業前的全國性會考（CITO）成績、學生興趣和在校表現等由學校建議升學的途徑，研究顯示，學校給予的升學建議其實與 CITO 成績有高度的關連（Scheerens et al., 2012），荷蘭社會對此並沒有太多爭議。

反觀我國在十二年國民基本教育的免試入學主張下，不但仍然要以會考成績作為升學比序依據，更多了各種志願序、就近入學、多元表現等篩選機制，雖然看似採用了多元評量的理念，然而複雜的遊戲規則，反讓家長和學生擔心擁有較少文化和社會資本之低社經背景因素，將導致學生更無法公平的參與升學的競賽遊戲。臺灣要如何減少學生升學壓力與維持公平升學的機會，並無法單純從延長義務教育制度或調整考試方式中獲得解決。從荷蘭經驗看來，更應從教學活化、強化技職專業、適性生涯輔導和發展未來生存能力等面向，來逐步改

變升學至上的迷思。

三、持續不斷的教育改革和發展

世界各國家的教育發展大都充滿爭議。由於全球化下國際競爭的壓力不斷，也由於教育本身追求更好的發展，因此，教育改革在世界各國均持續不斷的進行，各個國家的教育政策也大都產生若干爭議，改革方向也如同鐘擺般，在極端中擺盪：如，追求卓越或維繫公平？教育自由選擇或族群融合？專業分流培育或重視學生性向探索的彈性？

荷蘭教育政策之延長義務教育、家長自由選擇學校、開放教育市場、建立特色私立學校、強化技職管道等，都是臺灣教育政策改革經常被提出者，然而本文也指出，此乃目前荷蘭教育所面臨的困難和挑戰。可見，教育政策的方向並沒有唯一正確的路，每個國家因為文化背景和社會發展的不同，所面對的教育問題也不一樣，故他國教育成功之處雖值得我國借鏡，卻不能全盤引用，畢竟，相同的教育政策在不同國家，也可能發展出不同的結果。總之，了解他國的教育經驗旨在協助我們釐清自己的問題，掌握自身的核心價值，調整前進的方向與步履，讓教育更臻理想。

參考文獻

- 教育部（2012）。國民教育十二年，適性學習展笑顏（教育部 101 年 8 月印製單張摺頁）。臺北市：作者。〔Ministry of Education (2012). *Twelve-year basic education program pamphlet*. Taipei: Author.〕
- 黃淑怡（2013）。「我寧願她帶男朋友回家過夜」淺談荷蘭性教育。網氏／岡市女性電子報，取自 <http://www.frontier.org.tw/bongchhi/?p=21295> [Huang, S. Y. (2013). I'd rather she brought her boyfriend home for night. *Bongchih E-news*. Retrieved from <http://www.frontier.org.tw/bongchhi/?p=21295>]
- 劉家瑄、林貴美（2011a）。荷蘭中等教育制度之特色分析。教育資料

- 集刊，50，173-198。〔Liu, C. H., & Lin, K. M. (2011). An analysis of the features of the secondary education system in the Netherlands. *Bulletin of National Institute of Educational Resources and Research*, 50, 173-197.〕
- 劉家瑄、林貴美 (2011b)。荷蘭高等教育體制之分析及其啓示。教育資料集刊，52，113-134。〔Liu, C. H., & Lin, K. M. (2011). The higher education system of the Netherlands and an analysis of its features. *Bulletin of National Institute of Educational Resources and Research*, 52, 113-134.〕
- Aya, R. (2009). *From where I sit—Low country, low standards*. Retrieved from <http://www.timeshighereducation.co.uk/comment/from-where-i-sit/from-where-i-sit-low-country-low-standards/406219.article>
- Boomkens, R. (2007). *Debate on “zesjescultuur” detracts from the real issues: University of Groningen/people and perspectives/opinion*. Retrieved from <http://www.rug.nl/news-and-events/people-perspectives/opinie/2007/opinie30>
- Casey, P. (2013). *The vocational education and training system in the Netherlands*. Rotherham, UK: Commission for Employment and Skills.
- De Boer, G., Minnaert, A. & Kamphof, G. (2013). Gifted education in the Netherlands. *Journal for the Education of Gifted*, 36(1), 133-150.
- Education Encyclopedia—StateUniversity.com (2013). *Netherlands—Educational system overview*. Retrieved from <http://education.stateuniversity.com/pages/1067/Netherlands-EDUCATIONAL-SYSTEM-OVERVIEW.html>
- Fiske, E. B. & Ladd, H. F. (2010). The Dutch experience with weighted student funding. *Phi Delta Kappan*, 92 (1), 49-53.
- Government of the Netherlands Website (2013). *All issues: Education*. Retrieved from <http://www.government.nl/issues/education>
- Herwijer, L. (2008). *Gestruikeldvoor de Start. De school verlatenzonderStartkwalificatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. In

- Scheerens, J., Luyten, H. & Ravens, J. (Eds.) (2011). *Perspectives on educational quality: Illustrative outcomes on primary and secondary schooling in the Netherlands*. SpringerBriefs in Education.
- International Monetary Fund (2013). *Data and statistics: Gross domestic product per capita*. Retrieved from <http://www.imf.org/external/data.htm>
- Luginbuhl, R., Webbink, D. & Wolf, I. (2009). Do inspections improve primary school performance? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 31(3), 221-237.
- Luyten, H. (2008). Empirische Evidentievoor Effecten van vroegtijdige Selectie in het Onderwijs, Literatuurstudie in Opdracht van het Ministerie van OCW. Enschede: Universiteit Twente, Faculteit Gedragwetenschappen, In Scheerens, J., Luyten, H. & Ravens, J. (Eds.) (2011). *Perspectives on educational quality: Illustrative outcomes on primary and secondary schooling in the Netherlands*. Springer Briefs in Education.
- Merry, M. S. & Karsten, S. (2011). Pluralism and segregation: The Dutch experience. *Canadian Issues*, Spring 2011, 83-86.
- Ministry of Education, Culture, and Science. (2011). *Overcoming school failure, policies that work—Background report for the Netherlands*. Den Haag, Netherlands: Ministerie OCW.
- Ministry of Education, Culture and Science. (2012). *Key figures 2007-2011*. Retrieved from <http://www.government.nl/documents-and-publications/reports/2012/07/24/key-figures-2007-2011.html>
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2007a). *PISA 2006, science competencies for tomorrow's world, volume 1: Analysis*. Paris, French: Author.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2007b). *PISA 2006, volume 2: Data/Données*. Paris, French: Author.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2008a). *OECD Reviews of tertiary education—Netherlands*. Paris,

- French:Author.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2008b). *Education at a glance 2008*. Paris, French: Author.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2010). *PISA 2009 results: Executive summary*. Paris, French: Author.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2013). *PISA 2012 results in focus*. Paris, French: Author.
- Onstenk, J. & Blokhuis, F. (2007). Apprenticeship in the Netherlands: Connecting school and work-based learning. *Education & Training*, 49(6), 489-499.
- Scheerens, J., Luyten, H. & Ravens, J. (eds.) (2011). *Perspectives on educational quality: Illustrative outcomes on primary and secondary schooling in the Netherlands*. dordrech, Netherlandst: SpringerBriefs in Education.
- Scheerens, J., Ehren, M., Slegers, P. & Leeuw, R. (2012). *OECD review on evaluation and assessment: Frameworks for improving school outcomes: Country background report for the Netherlands*. Retrieved from http://www.oecd.org/edu/school/NLD_CBR_Evaluation_and_Assessment.pdf
- Statistics Netherlands. (2013). *CBS Stat Line—Population; key figures*. Retrieved from <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/home/default.htm>
- Tieben, N., & Wolbers, M. H. J. (2010). Transitions to post-secondary and tertiary education in the Netherlands: A trend analysis of unconditional and conditional socio-economic background effects. *High Educ*, 60, 85-100.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2013). *Education system: Duration by level of education*. Retrieved from <http://data.uis.unesco.org/?ReportId=163>
- United Nations. (2012). *World happiness report*. New York, NY: Columbia University, The Earth Institute.

