

教育行政論壇

第一卷第二期 2009年12月 頁 49-59

免費乎？免試乎？十二年國教的政策困境與出路

吳明清

摘 要

推動現代化的十二年國教似乎已是當前台灣社會的共同期待，但教育部卻不對十二年國教的實施期程與內容做正式的宣示與承諾。究竟十二年國教是不是好的政策？教育部推動十二年國教的躊躇不前究竟有何難言之隱或實質困難？學生家長及社會大眾宜如何看待十二年國教的規劃與實施？本文從政策的角度，分析十二年國教的困境，並在觀念上尋求可能的出路，藉供主管機關決策與行動之參考。

關鍵詞：國民基本教育、十二年國教、教育政策

Forum of Educational Administration

December, 2009, Volume 1 Number 2, pp. 51-61

Problems and Solutions of the Policy of 12-Year Public Education

Ming-Ching Wu

Abstract

The National Union of Parents' Organizations made an appeal for 12-Year Public Education to the Ministry of Education by taking a demonstration on July 12, 2009. However, the Ministry of Education did not make any promise for a clear timetable for the initiation and implementation of the 12-Year Public Education. Why did the Ministry of Education hesitate to declare her position on the policy of the 12-Year Public Education? Was the 12-Year Public Education in term of policy even strongly desired by parents but not necessary for the educational development? Was the policy of the 12-Year Public Education not feasible under the circumstance that the public was still short of common understanding in the content and form of the 12-Year Public Education? Or the only reason was that the Ministry of Education was not ready to take actions for the policy initiation and implementation? Overall, what would be problems of the policy of 12-Year Public Education? And what would be solutions for those problems? This paper intended to answer these questions and provide personal insight for further thinking on the policy of the 12-Year Public Education.

Keywords: compulsory education, 12-Year public education, educational policy

Ming-Ching Wu, professor and director, the Graduate Institute of Educational Policy and Leadership, Tamkang University.

E-mail : wumc@mail.tku.edu.tw

壹、前言

2009年7月12日，在98年度第二次國中基測結束後的下午，全國家長團體聯盟在台北舉行萬人大遊行，要求政府立即宣布推動十二年國教，並自民國101年起實施，讓「全新的12年國教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）。¹ 唯教育部對於家長團體的訴求並無明確的承諾。

其實，延長國民教育年限之議，自1983年朱匯森先生擔任教育部部長時即已提出，其後歷經10任教育部長，政策基調由「延長以職業教育為主的國民教育」而至「十二年國民基本教育」（教育部，2009）。² 這樣的一個政策議題，居然討論了四分之一世紀，且歷經兩次政黨輪替，仍在原地踏步而毫無進展，確實令人不解。

如果「十二年國民基本教育」是「對的」、「好的」、也是「必要的」，教育部理應克服萬難，積極規劃實施；若因「十二年國民基本教育」之複雜而需長期籌劃與準備，教育部也應說明籌畫內容並宣示實施期程；唯若「十二年國民基本教育」是「不對」、「不好」或是「不必要」，教育部更應向全國人民，尤其是學生家長，說清楚、講明白，斷然擱置議題，以免爭議不息、治絲益棼而虛耗國力。無論如何，十二年國教應/將何去何從，確實耐人深思。有關十二年國民基本教育的理念與實務，學界論述頗多，已有不少建議（施祐吉、黃毅志，2009；陳益興、王先念，2007；楊思偉，2006；陳清溪，2005），本文將從「政策」的角度析論十二年國教的困境與出路，期能為這個經緯萬端且錯綜複雜的政策議題梳理一些思辯的頭緒，也為教育部的政策「作為」或「不作為」提供行動的線索。

貳、何以定名為國民基本教育？

有關十二年國教的政策思維與討論須從「正名」開始，以免名不正則言不順、言不順則事不成。何以十二年國教定名為「十二年國民基本教育」，而不是「十

¹ 摘自全國家長團體聯盟發起遊行的說帖，參見全國家長團體聯盟網站，712全國家長上街頭行前記者會新聞稿。

² 參見教育部十二年國民基本教育資訊網內容之推動沿革。

二年國民教育」？究竟「國民基本教育」和「國民教育」有何不同？教育部的解釋是：法源不同。依國民教育法第 2 條：「凡六歲至十五歲之國民，應受國民教育。六歲至十五歲國民之強迫入學，另以法律定之」（即強迫入學條例）；另依教育基本法第 11 條：「國民基本教育應視社會發展需要延長其年限；其實施另以法律定之。」據此而言，國民教育與國民基本教育的用詞確有不同的法源。

法是人訂的，如政策上需要，立法固屬必要，而修法亦非不可能，故以法源之不同來解釋國民基本教育與國民教育的差異，恐係「合法化」的搪塞之詞。揆諸政策現實，國民基本教育與國民教育雖有不同法源，但應究其內涵與性質的基本差異。概國民教育之「免費」、「免試」及「強迫」的意涵已為國人熟知與認同，而且也有法律依據，故人人皆知國民中學及國民小學併稱為國民教育，是一種強迫性的義務教育，學生免繳學費、依學區入學、升學不必考試。相較而言，國民基本教育雖以教育基本法為依據，惟其具體的實施內涵與形式卻尚待新的法律來定義和規範。教育部將十二年國教定名為「十二年國民基本教育」而不是「十二年國民教育」，是否有意規避國民教育之「免費」、「免試」及「強迫」的條件限制，而讓政策的規劃與實施留下更大彈性，難免引人揣測與質疑。換言之，在法律尚未規範之下，十二年國民基本教育可以是「免費」、「免試」及「強迫」，也可以是「非免費」、「非免試」及「非強迫」，或者在這三個條件做不同程度的搭配。這種不確定的政策規劃彈性固然有利於未來的政策實施，但也是社會爭議之所在。因為：條件太嚴（免費、免試、強迫）政府做不到，條件太寬（非免費、非免試、非強迫）則有違社會期待。

參、十二年國民基本教育是好政策嗎？

決策及其執行均須果斷。好政策必須及時作為，如若今天不做，明天就會後悔；不好的政策則應勇於拒絕，即使壯士斷腕在所不惜。因此，有關十二年國民基本教育的政策思維，須以政策價值為前提，確認十二年國民基本教育是不是「好政策」。

一般而言，政策是「一個組織或機構針對重大政務或特定議題，公開宣示的作為或不作為之意圖，藉相關計畫或方案，表達組織或機構在重大政務或特定議

題的立場與取向，據以反映民意、解決問題、滿足需求以及引導組織或機構未來發展」。³ 因此，基於政策的概念意涵，好的教育政策須能「反映民意」、「解決問題」、「滿足需求」，且能引導教育的「永續發展」。據此評估十二年國民基本教育的政策主張與預期功能，如依教育部十二年國民基本教育網站所載內容，參酌家長團體聯盟的訴求，十二年國民基本教育政策之符應民意、以及解決教育問題的意圖，應可獲得正向的評價。

評斷政策的好壞需要適切的規準 (criteria)。加拿大多倫多大學教授 Michael Fullan (1982) 指出，影響教育改革成敗的主要因素有二：一是「價值」(value)，二是「技術品質」(technical quality)。前者係指改革的目標/目的是否有利於學生學習與教育發展；後者是指改革的方案規劃能否發展出有效的手段、方法與技術，以達成改革的目標、實現改革的價值。歸言之，有價值且有精良方法的改革才會成功。這樣的規準也適用於教育政策的評價。以下將從「價值」與「技術品質」兩項規準來檢視「十二年國民基本教育」的政策目標與執行內容。

教育部在十二年國民基本教育網站中指出，推動十二年國民基本教育之政策目標 包括：(一) 提升國民素質，增進國家競爭力；(二) 促進教育機會均等，實現社會公平正義；(三) 縮小教育落差，均衡城鄉發展；(四) 紓緩升學壓力，引導學生適性發展。至於十二年國民基本教育的實施原則，包括：(一) 入學普及化：提升國中畢業生入學高中職比率，期達百分之百；(二) 教育優質化：逐步擴增優質高中職，全面提升高中職教育品質；(三) 就學在地化：落實高中職社區化，逐步達成在地就學目標；(四) 學習一貫化：銜接高中職、國中小教育，使學生學習經驗與身心發展階段連結；(五) 縮短學費差距：縮短公私立高中職學費差距，減輕弱勢家庭家長經濟負擔；(六) 縮小城鄉差距：補強教育資源不足區之高中職學校資源，提升其競爭力。上述政策目標與實施原則雖屬教育改革與發展的一般性思維與考量，不易彰顯十二年國民基本教育的特殊價值，但其中蘊涵的社會價值與專業理想則值得認同與肯定。

俗云：徒善不足以成事，徒法不足以自行。同理，好的教育政策也不能只憑主政者的「善意」而期其有成。良善的政策目標需要有效的方法來實現，適切的原則也需要精良的技術來執行。十二年國民基本教育的規劃在上述政策目標與實

³ 這是作者自己的定義。

施原則的引導下，構築了一個「十二年國民基本教育先導計畫」網絡，共包括 13 項子計畫與 23 項方案，如：子計畫 1「補助私立高中職學生學費－縮短公私立學費負擔之差距」之方案為「加額補助經濟弱勢私立高中職學生學費方案」，子計畫 2「高中職優質化」包含「高中優質化輔助方案」、「高職優質化輔助方案」、「高中職身心障礙學生就學輔導發展方案」等三個方案。這 13 個子計畫及其 23 項方案分別涉及經費財務、學校品質、師資人力、入學方式、課程連貫等問題，堪稱周備，可視為實現十二年國民基本教育政策目標的手段與方法。惟就內容與預期成效而言，這些計畫與方案都是必須長期投入的「強身補品」，而非藥到病除的「救急偏方」。因此當前社會極度關注以及家長迫切要求的「免費」與「免試」問題，在各項計畫與方案中似未提示有效的解決之道。顯然，十二年國民基本教育政策的技術品質仍有精進與改善的空間。

肆、何以教育部推動十二年國教舉棋不定？

依據上述有關政策價值與技術品質的討論，十二年國民基本教育政策是「不錯」的政策，也具有改革與發展的時代意義。教育部既已建構了一個完整的「先導計畫」體系，也有部分方案已經付諸實施，何以在家長團體聯盟強力訴求明訂十二年國民基本教育推動時程時，卻無積極明確的承諾？究竟教育部有何顧慮而舉棋不定？是何種困境讓教育部身陷其中而喪失決斷力？茲依個人淺見析論十二年國民基本教育政策的困境如下：

一、圖像不明、共識難成

教育部規劃十二年國民基本教育的第一個困境在於缺乏具有共識的明確圖像。雖然教育部一再說明「十二年國民基本教育」不是「國民教育」，但做為國民教育要件的「免費、免試、強迫」，仍然是社會大眾構思十二年國民基本教育圖像的主要基架。如將十二年國民基本教育規劃為免費教育，因事涉國家財政及社會公平，完全免費恐有困難。如將十二年國民基本教育規劃為免試升學的十二年一貫教育，雖有教育理想，也符合多數家長的意向，但未必人人贊同；而且基於主客觀條件，免試升學與學區劃分的技術性問題亦非毫無爭議。至於十二年國

民基本教育是否作為具有強迫性的義務教育，目前比較明顯的社會共識是「非強迫」。綜而言之，由於共識難成，目前十二年國民基本教育仍缺乏一個明確的圖像。在此困境中教育部不敢貿然宣布實施十二年國民基本教育的明確時程，自屬無奈，也是情有可原。

二、眼高手低、問題難解

做為「系統性」(systemic) 變革，十二年國教之龐雜及其規劃之難度可想而知，但教育部卻主動或被動的讓它成為政策議題，而社會大眾也一廂情願的期其有成。孰令致之？惟一可以解釋的理由是：在普遍不滿教育現況而又不知所措的處境中，政府及民間均過度天真 (naive) 的寄望「畢其功於一役」的效果，希望藉一次「大變革」(mega change)，解決沉寂已久的教育問題，開展教育的新境界。其實，畢其功於一役的變革策略，如果沒有十足把握，即需承擔「孤注一擲」的風險。因此，推動十二年國民基本教育必須有充分的配套措施以及精心設計的方法與技術，否則眼高手低，無論計畫再大、方案再多，盤根錯節的教育問題（如升學壓力）仍然無解。如若貿然推動實施，「擦落去」之後，既無法達成政策目標，又不能「逆轉好」，就只好走著瞧了。須知政策推動要的是步步為營，而非跟著感覺走一步算一步。了然於此，即不難體會教育部推動十二年國民基本教育政策之躊躇不前的苦衷了。

三、牽連複雜、前景難卜

教育是社會制度的一環，也是國家政務的一部分，舉凡政治、社會、經濟、文化等因素，在在影響教育發展，故教育的興革不能閉門造車。再者，社會多元開放之後，教育成為公共事務，各種利害關係人 (stakeholder) 透過不同管道與方式參與教育事務，亦相當程度影響教育專業的權威性。在這樣的情境脈絡中，各類因素對教育變革的影響，可以是積極性的助益，但也可能是消極性的牽制或破壞。尤當社會變遷急遽且已趨全球化之際，以專業理性為基礎的教育變革之規劃與推動，已非教育主管部門依賴專業所能掌控。何況，教育專業也有哲學思維與實踐取向的差異，教育主管部門無法憑藉教育權力定於一尊。如若政策的思維取向不同，或者採擇的策略手段有異，則其前途自是有別。據此而言，十二年國

民基本教育政策之規劃與推動雖無須悲觀，但實在是前景難卜。或許這也是教育部不敢貿然宣布實施時程的一種困境。

四、首長更迭、期程難定

雖然大家都認同政策延續的必要性，但揆諸實際，教育政策卻常因教育部門的人事更迭而改變，不僅中央的教育部如此，即連地方政府也有相同情形。依據教育部十二年國民基本教育網站資料的整理，1989年毛高文先生擔任教育部長時，規劃「延長以職業教育為主的國民教育」第三階段計畫，將「延教班」納入學制，改稱「實用技能班」，並積極研議延長國民教育為十二年之可行性，其規劃原則為自願入學、有選擇性、免學費。1999年楊朝祥先生擔任教育部長，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。2003年黃榮村先生擔任教育部長，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。2006年杜正勝先生擔任教育部長，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；並由時任行政院院長的蘇貞昌先生宣布2007年開始推動十二年國民基本教育。2008年鄭瑞城先生擔任教育部長，12月將「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。今（2009）年9月由吳清基先生接任教育部長，尚未提出十二年國民基本教育相關的政策宣示。以上不憚其煩的列述歷任教育部長有關十二年國教的政策作為，或許這種首長更迭的無奈，可以說明十二年國教遲未實施的困境所在。

伍、何處是十二年國教的出路？

十二年國教之規劃、推動與實施均非容易。面臨困境，何處覓出路？以下的淺見謹供教育部門參考：

一、擱置爭議、建立共識

十二年國教的目標人人認同，惟其形式與內容未必沒有爭議。如果想要實現

十二年國教的理想目標，則須在內容與形式尋求共識，否則人各一把號、各吹各的調，即無眾志成城之可能。只要大家對十二年國教的前景仍有所嚮往和期待，無論要不要全免學費，無論用何種免試方式升學，無論如何讓全民都有 12 年的教育，一定要討論出符合國家發展需要以及全民教育利益的共識，否則就快刀斬亂麻，擱置 12 年國教的議題和政策，而致力於全民均質卓越教育的改革與創新。十二年國教育的理想無須放棄，但暫時「擱置」未嘗不是一條出路。

二、揚棄虛名、務實精進

國際上常以國民接受基本教育的年數作為衡量國家進步的指標，故某種意義上，實施十二年國教等同於進步和領先，否則就是落後。教育部在其十二年國民基本教育網站上說明推動十二年國民基本教育的緣起時指出：「根據聯合國教科文組織（UNESCO）的統計，目前全世界實施 10 年以上國民基本教育的國家計有 46 國，……我國實施 9 年國民教育迄今已逾 40 年，實施當時，全世界施行義務教育超過 9 年者不到 10 個國家，我國名列前茅；但現在與先進國家相比，9 年義務教育之年數已屬後段班。」這一段文字充分顯示教育部推動十二年國民基本教育的動機不無虛榮心作祟。目前教育部的十二年國民基本教育政策，既不宣布實施期程，也不輕言放棄，恐怕在意的是虛名。其實，以目前國中畢業生幾近 100% 的升學率而言，我國即使無十二年國教之名，也有十二年國教之實。因此教育政策應務實而且有績效的精進各級教育的實施，無須抱著十二年國教的「神主牌」。

三、化整為零、分進合擊

十二年國教內涵之龐雜以及規劃實施之困難前已述及。因此，教育部應揚棄畢其功於一役的奢望，社會各界與學生家長也不宜抱持過度的期待。或許化整為零並且分進合擊，以收漸進累積的效果，才是當務良策。如果人的健康是靠每一天正常生活的鍛鍊，而不是仰賴一天服食的大補帖，那麼教育的發展也應該在日常的教育活動中求進步才對。教育部提出包含 13 個子計畫與 23 項方案的十二年國民基本教育先導計畫，雖屬前置性的配套措施，其實也有化整為零並分進合擊的意義和效果。如果這些計畫和方案能與十二年國民基本教育的形式框架脫鉤，成為常態化的教育發展計畫，則更能發揮分進合擊的效果。

四、尋求策略、解決問題

追求優質公平的國民教育固為全民的共同願望，但家長對十二年國民基本教育的期待，其實是想藉升學制度的變革，消除學生的升學壓力以及壓力解放後的適性發展。如果這是問題的關鍵，政策上應對症下藥，尋求解決問題的策略，而不是套一頂十二年國教的大帽子，就期待所有教育問題都迎刃而解。不過經驗告訴我們，升學壓力的問題是長期以來的嚴峻挑戰。取消聯考、實施基測、推動九年一貫課程等針對性的國教變革，不但未能有效消除升學壓力，反而有變本加厲的疑慮和感受。許多人質疑：一旦實施十二年國民基本教育，改採免試升學之後，如果升學壓力依舊存在，該怎麼辦？教育部應認真思考這個問題，而且構思對策。

五、系統規劃、目標管理

如果教育部下定決心要推動十二年國民基本教育，在尋求全民基本共識之後，就應明訂實施期程，進行系統性的細部規劃。無論是先導計畫或實質方案，一旦確定即應依計畫執行，並應進行目標管理，確保執行的進度 and 績效。唯其如此才能取信於民。再者，這種管理考核的工作最好提升至行政院層次，一則防止教育部門怠忽職守，二則避免因教育部的首長人事更迭而致政策不能延續。

陸、結語

以上針對十二年國教的政策困境與出路做了粗淺的討論，純屬野人獻曝。畢竟十二年國教不僅是制度性和結構性的變革，也涉及教育內容和方法的功能性設計，有賴操作面的有效執行，更需要適量的財政支援，可說是經緯萬端、錯綜複雜，故非本文之區區淺見能窺其全貌。「為者常成，行者常至」，⁴ 對於國家教育變革與發展的持續關注與建言，乃教育專業社群的共同責任。免費乎？免試乎？十二年國教就是一個值得持續關注與建言的政策議題。

⁴ 引自教育部在十二年國民基本教育資訊網中的自我勉勵語。

參考文獻

- 全國家長團體聯盟十二年國民基本教育網站，[http:// sites.google.com/site/go 12 edu/home/](http://sites.google.com/site/go12edu/home/)
- 施祐吉、黃毅志（2009）。從教育社會學的觀點檢視十二年國民基本教育政策。
教育政策論壇，**12**（3），35-61。
- 教育部十二年國民基本教育資訊網，<http://140.111.34.179/>
- 陳益興、王先念（2007）。十二年國民基本教育政策規劃歷程研析。**教育研究月刊**，**158**，5-15。
- 陳清溪（2005）。十二年國民基本教育相關研究文獻集萃。**研習資訊**，**24**（2），85-93。
- 楊思偉（2006）。推動十二年國民教育政策之研究。**教育研究集刊**，**52**（2），1-31。
- Fullan, Michael (1982). *The meaning of educational change* (pp.13-14). New York: Teachers College Press.