

# 教育政策制定程序建議書

計畫主持人：王立昇(國立臺灣大學應用力學研究所教授)

共同主持人：黃光國(國立臺灣大學心理系教授)、

吳武典(國立臺灣師範大學特殊教育系名譽教授)、

孫志麟(國立臺北教育大學教育經營與管理學系  
教授兼系主任)

研究助理：張家瑋(國立臺北教育大學碩士班研究生)

臺灣大學公共政策及法律研究中心

中華民國 101 年 12 月 17 日

## 目錄

一、教育政策制定程序建議書	2
二、附件一、十二年國教與教育決策程序論壇計畫書	11
三、附件二、十二年國教與教育決策程序論壇發言稿	13
四、附件三、十二年國教與教育決策程序論壇會議記錄(略)	45
五、附件四：十二年國教發展歷程	69
六、附件五：各國教育改革實例	73

# 教育政策制定程序建議書

## 壹、緒論

民國 76 年，臺灣結束了長達近四十年的戒嚴時期，黨禁、報禁紛紛解除，教育改革的思潮也風起雲湧地衝擊臺灣教育體制。民國 83 年 410 教改遊行後，行政院於當年 9 月成立教育改革審議委員會，兩年後提出《教育改革總諮議報告書》。行政院並於民國 86 年成立教育改革推動小組，陸續推出多項政策，包括：多元入學方案、建構式數學、九年一貫課程、廣設高中大學等，希望能減輕升學壓力、帶好每位學生、提升教育品質。但實施至今，各界普遍反應學生壓力未減輕；升學補習班家數自十年前約三千五百家成長至今年近一萬一千家；許多大學教授及高中老師都感覺學生程度明顯降低；產業界找不到人，而許多年輕人找不到事。我國人才政策甚至被新加坡副總理費達曼先生引為負面教材，臺灣「公益平台基金會」董事長嚴長壽先生亦提出警告：台灣目前在人才上在吃昨日存糧。顯然，過去十幾年投入一千五百億的教改未能達成預期目標。原因何在，迄未認真檢討。

教改問題尚未解決，現在政府又強力推動十二年國民基本教育（以下簡稱十二年國教），每年將再額外投入超過 200 億的經費，以免學費、大多數免試等方式，冀望能成就每一個孩子、提升教育品質及國家競爭力。但這樣由上而下的政策，決策機制不夠透明、缺乏嚴謹諮議機制，是否能使得臺灣的教育「向上提升」？臺灣的競爭力能否轉強？預期的目標真能達成嗎？

從民間團體到政府官員，幾乎每一位過去參與教改的人士都是滿腔熱忱、無怨無悔、積極投入，但結果卻不如預期。是那一個環節出了問題？是否過於民粹而使得教育本質無法落實？是否過於急躁而使得重大教改工程尚未準備就緒即匆促上路？是否未能做好民主深化而使得決策過於粗糙？從教改的過程與結果觀之，教育政策的制定程序顯有未盡完善之處。我們是否應研擬教育政策制定的標準程序及諮議機制？以避免因粗糙甚至錯誤的決策過程而誤了孩子及國家的未來。

為探究十二年國教決策程序及其可能衍生的問題，並研議可採行之決策機制與程序，臺灣大學公共政策與法律研究中心於 101 年 10 月 6 日及 13 日辦理了兩場「十二年國教與教育決策程序論壇」。第一場邀請了臺灣大學黃光國教授、臺灣師範大學吳武典教授、國立臺北教育大學張新仁校長及孫志麟教授、全國中小學校長協會薛春光理事長、全國教師會吳忠泰副理事長、全國家長團體聯盟吳福濱理事長、中華民國振鐸學會創會理事長丁志仁先生等教育工作者或社會人士，討論十二年國教及相關教育政策之決策過程及其可能發生的問題，並提出改進建議。

第二場論壇則邀請到蕭前副總統萬長先生、現任教育部蔣偉寧部長、前任教育部吳清基部長、前政務委員林萬億教授、前政務委員朱雲鵬教授、前東吳大學劉源俊校長以及吳武典教授，就第一場提出的問題及建議作出回應，並研議具體教育政策制定的標準程序及諮議機制。

經過約 320 位與會人士的熱烈討論，兩場「十二年國教與教育決策程序論壇」達成以下

重要結論：

- 一、確實推動適性教育。
- 二、教育政策的制定要有系統化及全面性的思考，避免隨興式或民粹式的決定。
- 三、教育政策制定要排除政黨、利益的考量。應成立公正超然的中央級教育審議委員會。
- 四、重大教育政策應經立法院立法，執行結果應由監察院監督，並形成一具回饋之閉迴路校正系統。
- 五、教育政策的制定要多元，要考慮各方面的意見，特別是政策利害相關人(如學生、家長、老師、校長等)的想法。可進行慎議式(Deliberative，或譯為審議式、協商式)民調掌握民意，真正做到民主深化。
- 六、教育政策的擬定與推動應穩健進行，並應遵守信賴保護原則。

以上六點共識點出了十二年國教與教育決策機制應具備的重要條件。

有了前述論壇結論，本計畫工作團隊即據以檢討十二年國教的推動過程及其效應，我們認為：十二年國教的政策雖然立意良善，但制定過程及執行上顯有多處不符前述之六點結論，詳見第貳節的討論。

然我國教育政策制定程序應為何呢？所謂「他山之石，可以為錯」，我們收集了美國、英國、日本、澳大利亞、芬蘭等國教育決策過程的資料，彙整於第參節。在參考各國教育決策機制後，我們即依前述結論及我國國情，訂定我國教育政策制定應有之程序，該程序從教育問題檢討與研析著手，到監察院追蹤執行成效，構成一具回饋之閉迴路動態校正系統，共有十個步驟，詳述於第肆節。

期望本計畫所擬之教育政策制定程序能成為政府未來推動教育政策之重要參考。該程序若得以嚴謹執行，相信十二年國教及其他重大教育政策必能順利推動，真正達到終結教改亂象、提升教育品質、成就每一個孩子，以及提高國家競爭力的總體目標。

## 貳、十二年國民基本教育政策發展過程與檢討

依據教育部官方網站(網址：[http://12basic.edu.tw/about05\\_evo.php](http://12basic.edu.tw/about05_evo.php))，十二年國教之規劃可追溯至民國 72 年研擬之「延長以職業教育為主的國民教育」計畫，之後歷經十位教育部長，但總因規劃不夠周延、遭遇許多反對聲浪和財務困窘等因素而未曾正式實施。民國 95 年，教育部成立十二年國民基本教育規劃工作小組及專案辦公室，行政院蘇貞昌院長並責成林萬億政務委員組成跨部會政策協調專案小組，密集召開會議，進行推動十二年國教相關配套措施之規劃。民國 96 年 2 月 27 日行政院蘇院長宣布 98 年全面實施十二年國教，但後來因仍有爭議且政黨輪替而未能施行。

民國 99 年 8 月 28 日，教育部召開第八次全國教育會議，會中達成設立「十二年國民基本教育跨部會專案小組」的共識。民國 100 年元旦，馬英九總統於建國百年文告中宣示：「今年開始啟動十二年國民基本教育，預定民國 103 年高中職學生全面免學費、大部分免試

入學」，為十二年國教的實施拍板定案。

民國 100 年 2 月行政院成立十二年國民基本教育推動會，由吳敦義院長擔任召集人，教育部則成立十二年國民基本教育推動小組，由吳清基部長擔任小組召集人，積極研議十二年國民基本教育實施計畫及相關配套措施。同年 9 月 20 日行政院核定「十二年國民基本教育實施計畫」，宣佈自民國 103 年開始實施。民國 101 年 4 月 25 日，教育部舉行「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」，公告了 7 大面向及 29 項配套方案。

在立法方面，行政院院會於 100 年 10 月 20 日通過《高級中等教育法》草案，並於 101 年 3 月 22 日修正，將「落實適性教育」納入法條，再送立法院審議。該案於 101 年 5 月 21 日經立法院教育及文化委員會初審通過，但現在仍在立法院院會審議中，立法程序尚未完成。

在課程方面，雖然政府宣佈十二年國教將於民國 103 年實施，並適用於民國 103 年進入後期中等學校(高中、高職)的學生。但依教育部規劃，民國 103 年高一學生將使用舊課綱及教科書。十二年國教新課綱要到 105 年方能定案，而民國 107 年進入高中的學生才能使用到新版的教科書。

由上述程序觀之，十二年國教的政策雖然立意良善，但制定過程及執行上顯有多處不符前述論壇結論：

- 一、在大多數學生免試進入高中以後，學生程度的差異將使得教學困難度大為增加。課綱必須及時調整與鬆綁，教學方法亦必須配合更新，方能真正做到適性教育，目前規劃於 105 年方有新課綱，而教學方法尚在實驗階段，顯然不符學生學習需求。
- 二、十二年國教政策的制定未經系統化及全面性的思考，流於單面向或民粹式的決定。
- 三、雖然教育部要求各縣市政府之入學辦法需經各縣市教育審議委員會通過，但中央層級卻無公正超然的教育審議委員會，政策的制定過程缺乏管控機制。
- 四、十二年國教措施尚未經立法院審議立法，即進入全面實施的階段。未有足夠法律依據、又未達成全民共識的政策恐難以順利推行。
- 五、固然教育部在全國各地舉辦多場說明會或公聽會，但其所公告之方案造成許多學生、家長及教育人員的不安，顯然方案之規劃未能廣納民意，未能解除家長和教師的疑惑。
- 六、政府或以為十二年國教在 103 年才實施，所以認為各項配套方案的研擬與修改是被容許的。殊不知在 103 年實施的後期中學入學制度顯已影響 100 年國中入學學生的學習。後中入學辦法的不確定及不公不義嚴重違背了教育政策穩步推動及信賴保護的原則。

依前所述，目前十二年國教政策的制定過程及執行顯然不符教育政策制定之精神與原則，然則何種程序方能符合人民的需要與期待？我們先就各國教育決策程序實例作一整理，再研擬我國可採行之方案。

## 參、各國教育決策程序實例

教育乃跨國界所關心的議題，教育改革的氛圍亦受到國際環境的影響。所謂「他山之石，可以為錯」，本節將探討美國、英國、日本、澳大利亞、芬蘭等國的教育決策程序及教育改革過程，作為規劃我國教育決策程序的重要參考。

### 一、美國教育政策制定過程

美國是一個多文化、多種族的移民國家，民主制度發展成熟。美國教育決策權主要保留給各州，而聯邦政府對教育的介入主要是通過聯邦立法的形式來實現，一般經過下列步驟：

1. 政府部門與民間學術團體或基金會共同研擬法案。
2. 眾議院審議。
3. 參議院審議。
4. 參眾兩院協商委員會審議。
5. 參眾兩院批准協議。
6. 總統簽署。
7. 授權撥款。

在美國教育政策的制定過程中，民間學術團體和機構扮演了重要的角色，幾乎每一項教育政策和法律都不是由政府機構來負責起草，而是由各種學術團體和基金會研擬。後者可經過自己的研究，匯集教育政策議題，直接提交給政府部門，然後再交由國會眾議和表決。政府部門亦可將教育問題委託學術團體或基金會做調查研究，並據以擬定法案。

美國教育政策制定之特點包括：

1. 聯邦教育政策制定不僅有嚴格的程序，而且已經形成了完善的立法制度。
2. 政策制定主體(國會、行政與司法部門)間的權利分立與制衡有利於確保聯邦教育法的穩定性和連續性。
3. 政策制定過程有廣泛的民眾參與。
4. 政策制定受到多方利益集團的外在壓力。
5. 政策制定前注重調查研究和專家的作用，使美國的教育政策更具可行性和科學性，真正發揮保障教育改革的作用。
6. 聯邦教育法的特性：宏觀性、非強制性、經濟性、時效性、可變性。
7. 決策諮詢機制具包容性、互動性，並已制度化。

### 二、英國教育政策制定過程

英國教育決策主體由三大機構組成：教育與就業部、內閣與樞密院、議會。教育與就業部提出國家教育政策的建議，也是執行政策的主要部門。內閣則由首相及重要部門的首長或大臣組成委員會，向議會提出教育法案、經費，制定或核定重要的國家教育政策，以及監督中央教育行政機關的運作。內閣所做的決定還要經過樞密院的通過，議會則進行法案之審

議。

教育立法是英國教育宏觀決策的一個主要方式，一般程序如下：

1. 成立專門委員會：成立屬於中央教育行政部門的各種委員會，以及由內閣、樞密院及中央教育行政機構設立的專門調查委員會。
2. 發布研究報告：經過訪問、會議、調查、取證、分析和研究等一系列的工作後，撰寫報告並發布。
3. 發布諮詢報告：政府依據調查委員會研究報告提出改革構想和政策意向，同時諮詢公眾、利益團體之意見和建議，撰寫諮詢報告並發布。
4. 形成法案：在發表政策諮詢報告及徵求公眾意見後，政府擬定法律草案送交議會。
5. 議會審查：兩院(上議院、下議院)進行審查，兩院意見一致方定案。
6. 國王批准後正式成為法律。

英國教育政策制定過程的特點包括：

1. 中央教育機構主導決策。
2. 以立法的形式進行重大決策。
3. 教育決策的民主化：採取「漸進式」的社會變革方式，在面臨矛盾和衝突時儘可能以辯論、談判和妥協等方式達成共識，避免引發激烈的階級對抗與社會動盪。在教育宏觀決策上，注重決策的民主化，以開放的態度充分考慮公眾和社會的需求，聽取專家及專業組織的意見。
4. 教育決策的科學化：堅持根據事實做出決策，其次是對決策各個要素儘可能深入了解，正確地估計每個行動方案的可能結果，再次是對決策的原理和方法儘可能熟練地掌握。而各種政策建議、方案及影響分析的提出，則更加有助於決策者和決策機構做出判斷和選擇，從而提高政策選擇的正確性和政策實施的有效性。

### 三、日本教育政策制定程序

日本自二次大戰以來，教育行政逐漸走向中央和地方均權的教育管理體制，主要特色是民主化、中央與地方均權制。文部科學省為中央教育行政機構，負責全國教育、科學、文化等事務之行政指導和扶持。中央則設教育審議會及成立「教育再生會議」，分工方式為：「教育再生會議」研議教育建言，教育審議會則根據教育再生會議之決議修訂日本國、高中《學習指導要領》，作為後續課程規劃、教科書編撰與教學實施之指導原則。

日本教育決策雖無具體立法程序，但其教育法規體系以憲法和教育基本法為基礎。在決策過程中，議員、媒體、財經界、教育團體等均扮演重要角色，其特點包括：

1. 外部對教育政策的影響力逐漸擴大：逐步形成了以內閣為核心，自民黨文教組（議員）和文部省聯手制定教育決策的格局。地方在教育決策的參與也逐漸擴大。
2. 教育決策過程較為漫長：有利於避免因倉促造成決策的失誤。
3. 政策諮議機構在教育決策中發揮重要作用：有利於促進教育決策和行政的民主化、科

學化、公開化。

4. 教育決策過程公開：教育決策受全體國民的監督。

#### 四、澳大利亞教育政策制定過程

澳大利亞的教育政策由聯邦政府制定，各省和地區政府負責執行，其過程簡述如下：

1. 提出問題：涉及國家未來發展和競爭力的問題，或是國民切身利益而被廣泛關注的問題才會被列為聯邦政府處理的問題。
2. 媒體發布：政府確定即將進入政策修改程序的問題後，由教育部長出面召開記者會發布。
3. 專家報告：確定問題後，政府組織專家團隊，對所提出的問題進行調查研究，成員一般由大學、企業和諮詢相關機關的資深專家組成。
4. 社會諮詢：專家團隊走訪相關單位和個人，徵詢意見。社會各界亦可通過各種途徑充分表達對自己有利的意見或提出建言。
5. 政策形成：專家報告完成後，形成政策，過程與英國類似。

澳大利亞教育政策制定之特點包括：

1. 面向世界與未來：在政策制定過程中努力做到兼顧短期和中長期目標，使政策具有現實性和前瞻性，同時具有持續發展能力。
2. 集思廣益，尋求創新。
3. 調查研究，科學決策。
4. 面向全體，易於實施：目標是使得最大範圍的人群受益。

#### 五、芬蘭「高中無年級制」決策過程

芬蘭於1980年以前採取德國式的學、職雙軌制，學童在四年級，也就是十歲的年齡，就必須決定其前途是往升學發展，還是接受職業訓練、準備投入職業市場。1980年，芬蘭修改其十歲分流的雙軌制，並開始進行高中階段「無年級制」教育制度的規劃。1982年起，芬蘭進行小規模「無年級制授課制」實驗，一些高中將三年制畢業改成二～四年制，學生可依自己的性向、興趣與能力選課，修滿120個學分即可畢業。

1994年，芬蘭全國教育委員會頒布《芬蘭高中教育課程架構大綱》，全國約三分之一的高中實施無年級化制度。許多高中實施成功後，芬蘭在1999年1月頒布了《芬蘭高中教育法案》，全面推行無年級制授課制，打破了長期以來有固定班級、固定課程內容、固定教師和單一灌輸型的教學管理模式，「高中無年級制」全面施行。

芬蘭高中「無年級制」教育政策極為特別，其制定過程相當慎重，從試辦到全面施行前後歷經約17年。此一制度提供了學生適性選修的機會，學生可依個人的需要調整學習的內容與進程，深符「因材施教」、「適性教育」的理念。不論「無年級制」是否適合我國國情，其推動方式及「適性選修制」的彈性課程設計實可為我國推行十二年國教、實現「適性



揚才」理想之借鏡。

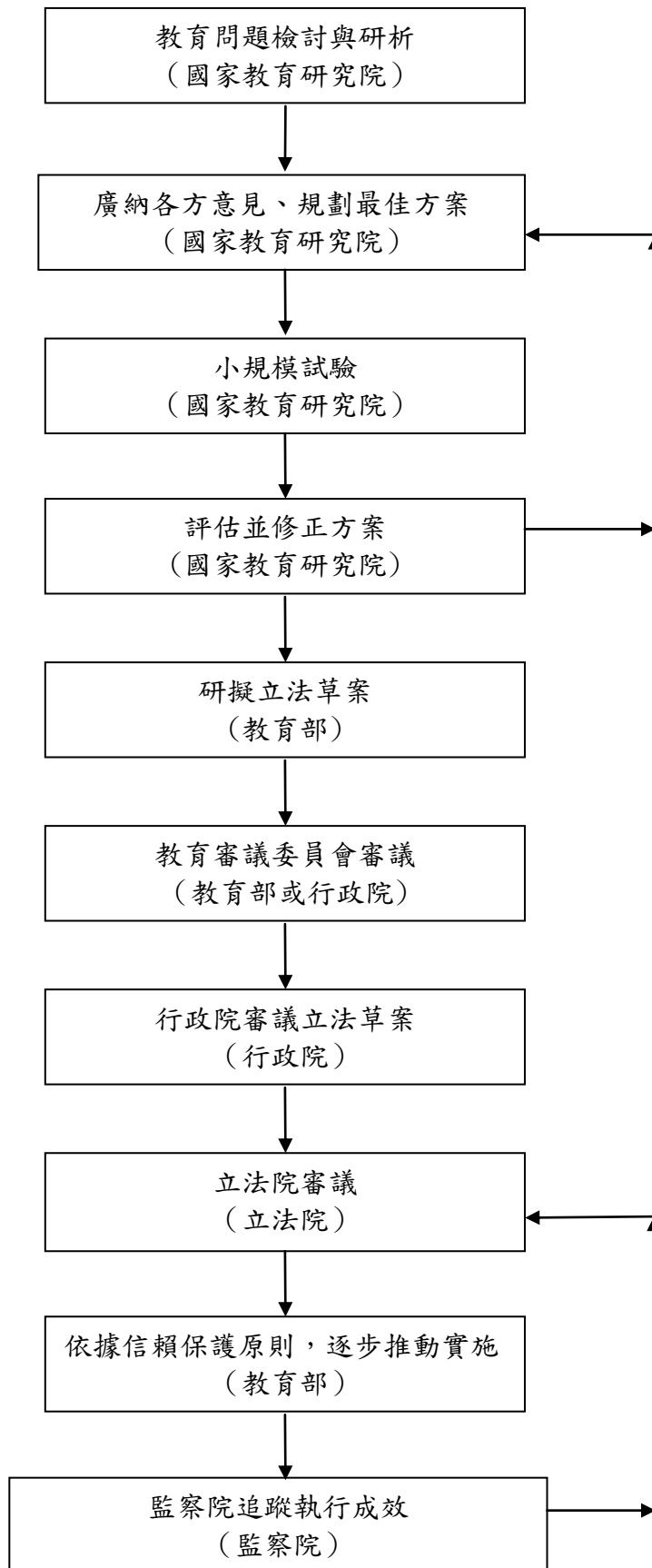
## 肆、我國教育政策制定標準程序擬議

檢討了我國十二年國教推動程序及參考各國教育決策程序後，我們依據「十二年國教與教育決策程序論壇」結論及我國國情，擬訂我國教育決策應有之程序如下：

- 一、**教育問題檢討與研析**：針對影響國計民生或學子成長的重大議題進行深切檢討與系統研析。此階段工作應責成國家教育研究院辦理，必要時得委託學術團體、基金會協助辦理。
- 二、**廣納各方意見、規劃最佳方案**：社會的多元意見要有充分表達的機會，特別是政策利害相關人(如學生、家長、老師、校長等)的想法，並要做到民主深化，要能真正聽到人民的聲音。徵詢意見時，資訊要透明公開，不可預設立場。
- 三、**小規模試驗**：可先選定部分區域進行小規模試驗，檢視規劃方案之可行性。
- 四、**評估並修正方案**：依據試驗狀況，評估方案得失，以科學精神修正規劃方案。
- 五、**教育審議委員會審議**：成立公正、超然、常設的中央層級教育審議委員會，審議重大教育政策，尋求最大的共識或作成最適切的建議。
- 六、**研擬立法草案**：依據確實可行之方案擬訂教育法案。
- 七、**行政院審議立法草案**：教育政策牽涉的範圍甚廣，教育部所訂法規草案需經行政院會審議，依據各部會綜合評估意見進行修正。
- 八、**立法院審議**：法規草案再經立法院審議，將各方意見再作一次整合而定案。
- 九、**依據信賴保護原則，逐步推動實施**：立法院通過之教育法案經總統公告後施行，但必須逐步推動，並遵守信賴保護原則。
- 十、**監察院追蹤執行成效**：教育政策執行成效應由監察院追蹤檢討，檢討報告送立法院及教育部參考，作為修正法案的依據，形成一個具有回饋與校正機制的決策閉迴路系統。

以上完備之程序必須輔以權責相符之執行機構方得以竟其功。依據《教育改革總諮議報告書》之建議，國家教育研究院由專業人員組成，對各項教改計畫先作深入研究，並作客觀的評估。為落實該建議，上述十個步驟中的第一至四項應由國家教育研究院主政；第五項則由教育部或行政院主政，視教育審議委員會所在層級而定；第六、九項由教育部主政；第七項由行政院主政；第八項為立法院之權責；第十項由監察院辦理。

上述決策流程及主政單位如圖一所示。



圖一、教育政策制定標準程序流程及主政單位

## 伍、結論

教育為「百年樹人」的大業，其決策必須系統思考、全面審酌，規劃需有前瞻性，推動必須循序漸進，既不可因循苟且，亦不宜躁進盲動，庶幾可達成移風易俗、適性教育及提升競爭力的總體目標。雖然十二年國教已準備或醞釀了近 30 年，但「準備很久」不等於「準備好了」。依前述分析，政府在民國 100 年宣布自 103 年實施之十二年國教政策，顯然多處不符重大決策應有的「大作為」和應遵循的「大原則」，亟須進行大幅度的調整。

本建議書依據廣納多元意見的論壇結論，參考多國教育決策體制，擬訂符合我國國情之教育政策制定標準程序。若此程序得以嚴格執行，相信十二年國教及其他重大教育政策必能順利推動，真正達到終結教改亂象、提升教育品質、成就每一個孩子、以及提高國家競爭力的總體目標，使得人民幸福的願景得以早日實現。

十二年國教與教育決策程序論壇  
計畫書

# 附件一、十二年國教與教育決策程序論壇計畫書

## 一、目的：

探究十二年國教決策程序及其可能衍生的問題，並研議可採行之決策機制與程序，提供政府未來推動教育政策之參考。

## 二、主辦單位：臺灣大學公共政策與法律研究中心

## 三、本案共同主持人：

黃光國(國立臺灣大學心理系)、  
吳武典(國立臺灣師範大學特教系)、  
孫志麟(國立臺北教育大學教育經營與管理學系)、  
王立昇(國立臺灣大學應用力學研究所)

## 四、論壇時間：

第一場：101年10月06日(六)下午一時三十分至五時三十分  
第二場：101年10月13日(六)下午一時三十分至五時三十分

## 五、論壇地點：臺灣大學社科院國際會議廳

## 六、對象：全國關心教育人士

## 七、主持人：王立昇

## 八、邀請貴賓：

第一場引言人：黃光國(國立臺灣大學心理系教授)、  
吳武典(國立臺灣師範大學特教系名譽教授)、  
孫志麟(國立臺北教育大學教育經營與管理系主任)

與談人：張新仁(國立臺北教育大學校長)、  
薛春光(全國中小學校長協會理事長)、  
吳忠泰(全國教師會副理事長)、  
吳福濱(全國家長團體聯盟理事長)、  
丁志仁(中華民國振鐸學會常務理事)

第二場引言人：蕭萬長(前副總統)、  
蔣偉寧(教育部長)

與談人：吳清基(前教育部長)、  
林萬億(國立臺灣大學社工系教授)、  
朱雲鵬(國立中央大學經濟系教授)、  
劉源俊(前東吳大學校長)、  
吳武典(國立臺灣師範大學特教系名譽教授)

十二年國教與教育決策程序論壇  
發言稿

## 附件二、十二年國教與教育決策程序論壇發言稿

### 『頭腦外包』的政府決策

黃光國 臺灣大學心理系教授

中央研究院翁啟惠院長為了準備在「國家科學技術發展計畫（民國 102-105 年）草案暨第九次全國科學技術會議」「如何提升臺灣的學研地位？」的專家論壇上，作「學術評鑑制度之重新設計」的主題報告，特別委請政治大學科管所吳豐祥教授作了一項研究，並在今（2012）年 7 月 30 日，邀請 19 位專家學者，針對此一計畫的初步報告提供意見，希望能夠集思廣益，使這項報告更為完美。

在發給與會者的「會議資料」中，他們指出：「我國對於具不同屬性及體制的機構之評估，也因所採用的準則並無太大的差異，所以無法呈現學校類型、領域、學門以及計畫目標的差異，而部分技職學校的教師升等審查上甚至仍僅著重論文發表，而忽略了技職學校的真正使命。再者，我國在計畫審查機制上也不夠多元，各類型審查委員的成員皆以學界為主，同時在審查委員的聘請上也不具延續性，因此，難以根據計畫的目標及成果進行適切的評估；而在許多研究計畫目標不明確的情況下，遂產生評估準則過於強調論文產出的現象。再加上很多計畫成果多半缺乏長期追蹤，以致於研究成果對社會及經濟的貢獻都無法顯現出來。」

乍看之下，這份報告對這些問題似乎真的想要有所作為了。可是，細看這項「會議資料」的第二部份「國外作法」，列表比較德國、日本、歐盟、韓國、中國大陸等「國外學術評鑑」的「發展目標」、「多元面相」及「機制」，但對我們自身的情況卻是隻字不提。比方說，日本有「二十一世紀卓越中心計畫」，韓國有「南韓腦力 21 工程」，中國大陸有「科學技術-577 戰略計畫」，我們也有「學術研究追求卓越計畫」、「五年五百億」計畫。但在翁院長的報告中，卻是「只談別人，不講自己」。這種不敢指出具體對象，避免針對現實問題的作法，怎麼能夠解決實際問題呢？難道翁院長也怕得罪主導政府相關部門的「科技權貴」嗎？

教育部曾經委託黃寬重、章英華、呂妙芬、蘇國賢等人做了一項「建立適合人文社會學科學術發展之評鑑」的兩年期研究計畫，於今（2012）年 4 月底完成。這個計畫的主持人出身於中研院，章、呂二位教授目前任職於中研院。奇怪的是，翁院長的報告不僅對其機構成員的研究成果視若無睹，對國內其他相關研究的發現也一律不提，而寧可「捨近求遠」，從頭作起。

嚴格說來，學術評鑑制度的檢討和設計，應當是教育部的職責。目前「國家教育研究院」的院長曾經擔任評鑑機構的主管，從事此一問題的研究工作，應當是駕輕就熟，當仁不讓。目前國家教育研究院也有六、七十位專職研究人員。可是，從該院的「年報」來看，該院去年所完成的 18 項「整合型研究計畫」中，15 項的主題涉「課程及教學」，2 項涉及「測驗及評量」，其內容大多屬於「累積數據資料」，而不是要「解決問題」。真正屬於「政策與制度」領域的研究計畫，僅只有一項：「東亞暨華人區域義務教育政策之研究」，其內容居然也是在收集中國大陸、香港、澳門、新加坡、馬來西亞等各地區義務教育之資料，跟翁院長

發給大家的「會議資料」有異曲同工之妙！

按理說，國家教育研究院應當是研究國家教育政策的「智庫」。怪異的是：政府的「智庫」不作政策研究，碰到問題就找一些「位高權重」的大牌教授，來承包計畫，然後再「大包轉小包」，不斷收集「實徵資料」，讓數據自己「說話」。結果政府在下決策的時候，就像患了「失憶症」或「腦性麻痺」的人一樣，研究經驗沒有累積，政府官員也不曉得該如何作決策。請問：這種「頭腦外包」的政府，如何可能作出正確決策？



## 十二年國教的推動需「明、快、準」

吳武典 國立臺灣師範大學特教系名譽教授

十二年國民基本教育（簡稱十二年國教）的推動需要群策群力、大刀濶斧、除舊布新，但是目前的進展，很令人擔心，一言以蔽之，缺少推動重大政策所需的「明、快、準」。

「明」就是公開透明，十二年國教的法律基礎是薄弱的，行政組織是混沌的，決策機制是不夠透明的。政府應仿照九年國教前例，制定《十二年國民基本教育實施條例》，俾利全民總動員投入十二年國教大建設；教育部應有專責的「十二年國教辦公室」、有效能的「十二年國教課程發展會」和公正超然的「十二年國教審議會」，並有發言人制度，每月向人民報告進度，以增進溝通、建立共識、避免誤解。目前看起來，一方面像是教育部中教司在唱獨角戲，有「寡頭決策」之虞；另一方面，相關單位又都忙得團團轉，出現「多頭馬車」的混亂局面。十二年國教的行政組織和效能實在有待強化。

「快」就是迅速果斷，十二年國教的進度太過緩慢、意見太過分歧了。例如「K-12 一貫課程體系的建置」，仍採發包式的研究案進行，因此要到民國 109 年才完成課綱（按，現調整為 105 年完成，仍遠遠趕不上 103 年首屆十二年國教新生之需），簡直是「急驚風遇到慢郎中」，令人蹙腳！為何不組成任務取向的工作小組（Task Forces）來加速進行呢？號稱準備了近三十年的十二年國教，難道其課程規劃從零開始嗎？又如免試入學的「超額排序」標準，各招生區（就學區）從 5 小項（基北區）到 12 小項（臺南區），不一而足，差異如此之大，等於漫無標準！為何不能建立「可」與「不可」的簡明、合理而可行的「大同小異」的標準呢？

至於「準」，我要多說一些，因為這涉及十二年國教 29 項配套的精確性。29 項配套是在匆促之下推出的，審議程序不夠嚴謹完備，雖經行政院核定，仍有甚多有待修正或增益之處。例如，基測是需要轉型的，為了學習品質管制，基測轉型為「會考」，仍採全國統一試題、統一標準的模式，忽視城鄉差距、無助減輕升學壓力，未必比基測持續改進但減少考科高明。其實從學生「減壓又不失成就感與競爭力」的角度來看，各學區或各校最需要的是多套具有診斷功能的標準參照認知成就測驗，以檢視學習效果並作為補救教學的依據。基測轉型為具入學篩檢功能的「會考」，這個方向很有可能反而助長升學補習和造就超級明星私立學校。如果轉型為測驗服務，扣緊因材施教、診療教學的功能，協助減縮 M 型化社會產生的學習落差，就可愛多了。現有基測亦不妨考慮轉型為學術型特色高中的初檢工具，規模大幅縮小，科目亦減為國、英、數三科或如 PISA 的閱讀素養、數學素養、科學素養三者。再如，教育部堅持「先免試後特色」的入學方式，乃基於「十二年國教以免試為主，而且免試比率逐年提高」的原則，似乎義正詞嚴，其實並不精確。根據「適性教育」的觀點及後中學生比國中學生殊異性大的事實，先「適性」再「普及」，亦未嘗不可，在操作上亦較容易；況且，特色招生未必要考試（亦可以透過申請、推薦及實作），考試亦未必使用如基測般標準化的紙筆測驗（可以採用多元評量、多元標準，使補習業破功）；尤其，「先免後特」勢必使學生在選擇上更感困難，造成重複選擇及大量缺額的混亂現象，使家長與學生更感不安。99 年北北基「高分低就」的窘境殷鑒不遠，教育部不妨放空思考，重新考量「先特後免」的合理性和可行性。

就「準」而言，最鮮活的負面例子是「K-12 一貫課程體系的建置」配套規劃。這項重大而根本的工程既未顯示課程發展的標準程序，亦沒有對現行九年一貫課程或高中課綱作任何檢討，毫無課程重整與教學革新的企圖，卻一仍舊貫地要把九年一貫課程中深被詬病的「十大基本能力」貫穿全程，缺乏「適性揚才」所需的區分性設計（如多層次課綱、區分性課程、適異性教學、多元評量），充分顯露拼湊、將就的心態，令人擔心將重蹈九年一貫課程失敗的覆轍！十二年國教的推動給予九年一貫課程與高中〈職〉課綱重整的契機，應及時

把握，為何怯於（惰於）明快有效地進行 K-12 課程大重整呢？十二年國教標榜「適性揚才」，沒有課程重整與教學革新，將是空談！

## 附錄：那年，全民總動員的九年國教

### 九年國民教育

吳武典

【載於：百年風華編輯委員會主編（民 100）。《百年風華》（190-192 頁）。臺北：行政院新聞局。】

華燈初上，正是倦鳥返家，享受天倫之樂的時刻，一群群 11、12 歲的莘莘學子，卻在匆匆用餐後，背著沉重的書包，踏上第二次的上學之途。到了教室，燈火通明，教師忙發考卷，學生忙答考卷。限時答完後，學生相互交換考卷，跟著老師宣布的標準答案評分，然後進行賞罰、講解答案。

算術題做完了接著做國語，國語題做完了背誦常識，直到 10 點左右，才拖著疲憊的步伐回家。日復一日，禮拜天也不例外，直到初中入學考試放榜；考不上的接著去考初職（工、商、農）……

這是到民國 40 至 50 年代，國民學校（即小學）的景象。讀初中，要考試，錄取率低，競爭十分激烈；孩子們不但苦，由於讀初中要繳學費，窮家子弟即使成績優異也不一定讀得起。

要擠進初中窄門不容易，相伴而來的是惡性補習。惡補、體罰幾乎成了連體嬰；考試後，「按分數打手心」成為提升成績最迅捷的手段。為了升學考試，老師忙著刻鋼板、印講義、編考卷。學生還得加買參考書，多做參考書練習題；老師要設計模擬考題，借課做練習，晚上和週日為學生惡補，辛勤傳授的是「應試教育」；學生辛苦接受的是填鴨、趕鴨、板鴨的「填鴨式教育」。

民國 50 年，留日教育家林本教授在一次教學研討會上感慨地說：「日本教育是五花八門、生機勃勃；臺灣教育是千篇一律、死氣沉沉。」蔣中正總統為了導正教育，特別指示國民教育要陶冶「活活潑潑的好學生、堂堂正正的好國民」。這兩句話被奉為圭臬，許多學校將之嵌在校門口門柱上，橫匾標語則是共同校訓「禮義廉恥」，有些老校至今還保留這些「遺跡」。

後來教育部宣布「免考常識」、增設初中，稍紓解了升學壓力和課業負擔，但並未根本解決「僧多粥少」的升學問題。蔣夢麟在《西潮》一書中即指出，那時的中小學教育多側重升學，事實上不能升學的學生反而居多。因此主張改革學制。為了消弭升學主義衍生的惡補，並恢復正常教學，學者紛紛提出建言，「九年國教」呼之欲出。

另一項關鍵因素是 56 年以色列向埃及、約旦、敘利亞及巴勒斯坦解放組織發動「六日戰爭」，6 天之間大獲全勝，震撼世界。以色列在阿拉伯國家環伺之下，卻能以小搏大，蔣中正認為此與實施九年國民義務教育、提升總體國力有密切關係，因此決定排除萬難，將 6 年國民義務教育延長為 9 年。

當年潘振球擔任臺灣省教育廳廳長，一年內就要改制，最棘手的是必須新增 140 多所國中，政府一方面撥用公有地、變更都市計畫的保留地，一方面鼓勵民眾捐地；為避免地方政治勢力介入教育，由省教育廳統籌校長遴選。57 年 9 月 9 日，全國國民中學在這一天舉行聯合開學典禮，「九年國教」正式上路。這是國民政府遷臺後最大的教育改革行動，影響深遠。潘振球也因此被譽為「九年國教的推手」。

九年國教是強而有力的決策，但也是匆促的決策。當時所有校地、財政、師資、課程、編班等都未準備就緒。所需增加師資，臺灣省與臺北市總計 2 萬 495 人；經費部分，第一年省、市共編列新臺幣 36 億元、動用中美基金 6.8 億元，中央動支預備金 5 億元，因經費龐大，財政首長李國鼎曾警告「教育拖垮財政」。

中研院研究員黃芳政的〈九年國民義務教育之回顧與其教育面、經濟面之影響〉研究報

告指出，九年國教後之世代平均人力資本存量相對較高，其邊際生產力均較高於九年國教前之世代的邊際生產力。咸信政府推動的十大建設獲得成功，與九年國教提升人力素質有密切關係。如今各個教育階段中，國小學生不受升學競爭的煎熬，是最活潑快樂、最富有創造力的一群。

九年國教並非一帆風順，撇開校地、經費等因素，2萬餘名的教師缺額如何補足（師範大學每年畢業生僅有1,000餘人）？參差不齊的國中生如何施教（是否應採取能力分班）？都是棘手問題。九年國教實施後，出現了憂喜參半的現象。

由於需要大量教師，乃採速成方式，號召大專畢業生投入國教行列，甚至五專、二專都來者不拒。57年暑假起，省教育廳連續3年委託師範大學於暑假開設「國中師資訓練班」，8週修足16學分，成績及格即取得國中教師資格。另一管道是透過「教師資格檢定考試」，讓小學教師取得國中教師資格。這批新進教師良莠不齊，遂有「國中教師素質普遍不如國小教師」的評論，也使其後的在職進修益顯重要。

初級職業學校走入歷史，國民中學普及化，也單一化，課程也有了新的樣貌，以生活教育、職業教育、民族精神教育為中心。為因應國中生的生涯和適應問題，國中不但設「指導室」（後改為輔導室），新增「班級指導活動」（後改為班級輔導活動）一科，每週一節，而且開設各種職業陶冶課程，供學術性向薄弱的學生選修，並鼓勵建教合作。

由於學生程度參差，如何處理班內的「鷄鶴同群」，成了教師最大的挑戰；編班更煞費周章，58年教育部頒布「國民中學編班原則」，由各校依鄰里、依註冊先後、依身高、平均能力等方式自行決定；後來根據30所學校實驗結果，學校多採用能力分班，以適應學生的個別差異；能力分班最初採階梯式，後來改為兩段式（前段、後段），再變成三段式（前、中、後段）。由是衍生出「好班」與「壞班」之分。由於標記感太強，乃再調整為「學科能力分組」（適用國、英、數等主科，學生需跑班）。

為了提高升學率，很多學校將最好的資源都給了升學班，後段班形同被放棄，被稱為「放牛班」。這種現象一再被揭露、批評，臺大教授楊國樞即指出「能力分班是萬惡之源」。就像鐘擺一樣，最後回到原點，教育部通令全採常態編班，嚴禁能力分班，最近並將此一政策寫入修正的「國民教育法」。然而，常態編班、能力分班的爭議並未就此消失；在升學主義魔咒下，理想與實際的落差仍然存在。

**註：**遠流/智慧藏《百年風華》一書由新聞局委託，於民國100年出版，內容包括約170則主題故事、大事紀、圖像集錦，全書共計450頁，以溫馨、感人、趣味性的筆觸，記錄民國100年來最具代表意義的人事物，預期將是除了學術界/政大《中華民國發展史》之外，慶祝建國百年最重要的出版品。

# 從爭議中重新思考教育決策機制

孫志麟 國立臺北教育大學教育經營與管理學系主任

## 跳脫「支持」或「反對」的立場

十二年國民基本教育是政府預計自2014年8月1日起全面推動的重要政策，對於下一代的教育影響深遠。在政策架構上，十二年國民基本教育包括三大願景、五大理念、六大目標、七大面向，以及29個方案，構成一個由上而下的系統網絡（教育部，2012）。然而，十二年國民基本教育的相關措施及配套尚在趕工中，部分家長、學生、教師，以及專家學者對此一政策仍有所質疑。根據臺北市教師會（2012）於2012年6月14-15日針對七年級國中生（N=1257）進行的調查結果指出：七年級學生對「十二年國教高中職入學制度」的支持度只有16%，而近80%的七年級學生不認同十二年國教的實施可以降低或紓解學生的升學壓力。另據《親子天下》雜誌（2012）於2012年8月針對國中教師（N=2880）進行的調查結果顯示：國中教師面對十二年國教雖然想要改變，但是「意願」和「行動」脫節，最重要就是因為不知該怎麼改，再加上信心不足。可見，對於十二年國民基本教育政策，政府與民間的觀點存有落差，截至目前為止，還沒有建立共識。

一個國家的成熟與否，可以從其制定的公共政策加以體現，不僅是政策內容，更重要的是決策機制的建立。個人無意陷入「支持」或「反對」十二年國民基本教育的爭論中，只是想透過此一政策的決策歷程，打開教育決策的黑箱，藉以反思我國當前教育決策的問題，以作為未來政府制定教育政策的借鏡與啟示。

## 歷經五次的政策之窗

繼1968年實施九年國民教育之後，教育部於1983年開始提出延長國民教育的政策構想，整理近30年的政策檔，初步可以歸納十二年國民基本教育政策的發展脈絡，歷經了五次關鍵的政策之窗（教育部，2012；陳盛賢，2008）：

第一次政策之窗：1989年李煥教育部長提出「希望三年內延長國民教育為十二年」

第二次政策之窗：2000年總統大選連戰副總統提出「三年內完成十二年國教」

第三次政策之窗：2003年黃榮村教育部長歸結「審慎規劃十二年國民教育」

第四次政策之窗：2007年蘇貞昌行政院長宣示「2009年全面實施十二國教」

第五次政策之窗：2011年元旦馬英九總統宣佈「十二年國教將於2014年正式實施」

十二年國民基本教育的推動，走過近30年，歷經數次改朝換代、經手多任教育部長，雖然討論延長國民教育年限為共通目標，但各時期提出的版本在政策面上卻有明顯的差異。其中，除目前版本外，其餘版本即便喊出時程或其他細節，但皆在提出後不久便不了了之。事實上，若是馬英九總統不宣佈於2014年要全面實施十二年國教，第五次政策之窗也不會被開啟，而延長國民教育的政策也將持續停留在規劃中。

問題是：「這樣的決策模式，合理嗎？」、「十二年國民基本教育的決策機制在那裡？」

教育部雖然曾委託專家學者進行「延伸國民基本受教年限規劃研究」（2001）、「實施十二年國民教育理論基礎比較研究」（2003）、「推動十二年國民教育辦理模式之研究」（2003）、「十二年國民教育之教學資源及課程研究」（2003）、「十二年國民教育經費需求推估」（2003）等多項研究，但這些研究結果又有多少發現或證據可以支撐教育部目前對於十二年國民基本教育的政策主張？國家教育研究院的角色在那裡？民間智庫的功能及作用呢？教育專業團體的聲音呢？大學校院的教育政策研究呢？

## 期待教育決策新模式

教育決策是一個動態的過程，正當程序（due process）是確保教育政策品質的支柱。「程序」主要是指按照一定的順序、步驟進行的活動過程。在法理學中，程序是從事法律行為作出某種決定的過程、方式和關係。在教育決策活動中，程序價值所要解決的核心問題是教育決策活動如何進行，亦即「由誰決策」、「如何決策」、「怎樣實施」。教育決策程序規範力求民主與科學，一方面透過公眾的廣泛參與，使教育決策充分表達和滿足民眾的需要，獲得民眾自願、非強制的認可，從而獲得政策的合法性；另一方面則透過科學的決策程序，遵循教育發展的客觀規律和思維的邏輯規律，使教育決策獲得合理性。教育決策機制存在缺失，就難以保證制定好的教育政策。就十二年國民基本教育的推動來看，我國教育決策模式主要是一種精英決策模式，政策利害關係人不參與決策過程，由政府及其官員做出政策選擇。十二年國民基本教育政策中所體現的是有利於城市地區、高社經者，而不利於偏遠地區、低社經者，這就是精英決策模式的選擇結果。

事實上，教育差距擴大的主要原因之一是來自於政策設計。有些教育政策在制定時就存在偏差或設計不佳；有些政策制定時卻忽略社會條件已經發生變化，但仍然使用不合時宜或不能反映社會進步要求的政策；有些政策經過努力創造條件本來可以得到明顯的改進，但是，由於沒有完善的決策機制，造成延滯的政策難以得到調整，於是政策實施的負面效應得以累積。因此，在教育決策中，必須兼顧決策的過程與結果，同時考量政策的程序與內容；政策的過程與結果、程序與內容，都存在著緊密的聯繫，沒有正當程序，也就很難得到理想的結果，實現預期的目標。況且，正當程序本身就具有自身的價值，對沒有經過正當程序而制定的教育政策，人們是有理由懷疑其合法性與正當性。

教育決策合法性與合理性的實現，端賴教育決策能否按程序來進行。教育決策程序規範了教育決策者應該、必須、只能如何去制定教育政策，這是一種屬於教育決策系統的防錯、糾錯機制，也有助於公開、公正地進行教育決策。惟目前教育決策者主要是掌握在國家元首、行政院、教育部及其主管部門手中，教育決策過程具有一定的恣意性，許多的規章、方案、計畫或措施往往採取緊急的形式發出，很少經過充分的討論，以及嚴謹的系統研究；若干教育政策形成的過程，人們不清楚，透明度低；社會公眾對教育政策的認知不足，教育政策實施的效果也很難進行客觀評估；教育評估監督沒有與決策制定分離，甚至未建立監督機制。關於十二年國民基本教育政策，符合正當程序的決策機制在那裡？教育政策諮詢制度呢？一般民眾、民間組織、政策研究機構等參與決策、監督決策、評估決策的制度是否已經建立了呢？

## 參考資料

教育部（2012）。十二年國民基本教育。取自<http://12basic.edu.tw/>。

陳盛賢（2008）。十二年國民教育之政策論述。國立臺灣師範大學教育系博士論文（未出版）。

臺北市教師會（2012）。十二年國教高中職入學制度七年級學生支持度。取自<http://www.cooloud.org.tw/node/69341>。

《親子天下》雜誌（2012）。十二年國教老師大調查。取自<http://www.parenting.com.tw/article/article.action?id=5043025>。

# 推動十二年國教的關鍵～教師的再學習

張新仁 國立台北教育大學校長

目前中小學教師計有 20 萬人，推動十二年國民基本教育（以下簡稱十二年國教）能否達成有教無類、因材施教、適性揚才，教師教學的改變則是關鍵。《親子天下》雜誌今年 6 月針對全國 5 都 17 縣市國中老師調查發現，在回收 2880 份問卷中，九成五的老師認同推動十二年國教，老師應該在教學和課程設計上有所改變；實際上，卻只有一成七的老師表示已經在教學和課程上做改變。老師茫然：很想改變，但誰告訴我怎麼改（陳雅慧，2012）。顯見教師的再學習是推動十二年國教的關鍵。然而，教師的再學習重點為何？再學習的方式應如何有效進行？教育部長期以來推動的教師在職進修與專業發展相關措施要如何因勢利導？培育教師的源頭—師資培育大學又當如何積極起帶頭作用？

既然十二年國教旨在達成有教無類、因材施教、適性揚才，教師的再學習應聚焦於有效教學策略、多元評量、補救教學、適性輔導等能力。其中，有效教學策略包括一般具有實證研究依據的有效教學策略、有效班級經營策略、有效學習策略，適用於不同教材性質與學科特性的教學方法，以及以學習者為中心、能符合差異性需求的教學策略。事實上，這些並非是實施十二年國教才需要，而是所有任教於不同教育階段的教師都應具備的基本功或稱核心能力，推動十二年國教是再次檢視、調整與再學習的重要時機。

以往推動教師再學習以全面辦理教師研習為主，這對於宣導政策理念有幫助，然而，教師要能將研習內容，尤其是涉及教學的改變，容易引起不安與排斥，要想具體落實於任教學校與班級，則需要同步建構「教學實踐系統」、「行政支援系統」、「專業培訓輔導系統」、「師資培育系統」四大系統，共同積極推動。

以「教學實踐系統」而言，教師參加相關校外研習，屬於抽離式再學習，研習的內容未必適用於任教的學校與班級。此外，如果只有學校內少數老師想改變教學，也孤掌難鳴不易持久。因此，最好的方式是在校內組成「專業學習社群」，進行課堂教學研究（在日本稱之為 lesson study，美國稱之為 common planning time），來共同再學習、共同備課與觀課回饋，並以協同行動研究檢核成效。也就說，以團體的智慧與力量再學習，才能結合任教學校與班級的需求，具體落實。

以「行政支援系統」而言，包含教育行政單位的督導推動，以及中小學行政單位的運作服務兩者。就教育行政機關而言，所推動的教師進修與專業發展相關政策與措施，例如：中小學精進教學計畫、教師專業發展評鑑、教師專業學習社群、教學卓越團隊獎勵、校長卓越領導遴選、閱讀試辦計畫、高中職優質學校計畫，都應扣緊十二年國教再學習的主題，透過政策積極引導與鼓勵教師改變教學。此外，前往國外教學觀摩是開拓視野，並激起「別人能，我們也能」(Yes, We Can!) 的再學習動機。然而，引導教師如何做(how to do)更重要，包括如何設計教學流程，如何自行研發教材，如何取得教學資源。也就是說，當老師很想改變時，要即時引導怎麼改。動機引發很重要，具體實踐更需要支持系統。教育行政單位可補助彙編相關的手冊、拍攝如何設計的教學影帶，以及教學示例影帶。為引起風潮，可獎勵或補助書籍與影帶出版商出版一系列的教學資源，並邀請期刊雜誌與媒體報導成功的案例。尤其是補救教學，更需要政府與民間攜手合作，開發一系列的適用教材與教法。

學校行政人員要起帶頭作用，尤其是校長要優先參加研習瞭解，並發揮教學領導的作用，鼓勵全校教師再學習動，並尋求支援以及標竿與楷模學習對象。

以「專業培訓輔導系統」而言，中央課程與教學輔導諮詢教師團隊、地方教學輔導團、學校教學輔導教師等，責無旁貸要積極承擔協助研發與示範的作用。換言之，「專業培訓輔導系統」優先要再學習，並具體分工，按年度計畫逐一自我增能和分層負責協助學校。

以「師資培育系統」而言，師資生的職前培育課程應檢視是否將十二年國教的主軸列為

師資生核心能力，其課程、教學與評量是否僅扣之，並及時進行調整，包括開設跨領域增能學程，例如補救教學學程。此外，師資培育的源頭，更要能與時俱進，同樣可組成專業學習社群再學習，並加強教材教法與教學實習的內容，開設 open course，希望十二年國教可以從師資培育紮根。師培機構教授責無旁貸承擔起地方輔導的重責大任。

唯有大家一起來，全面動起來，「教學實踐系統」、「行政支援系統」、「專業培訓輔導系統」、「師資培育系統」四大系統同步再學習，教師才不再茫然，學生不再逃離學習，教室裡的春天則不遠矣！

**參考資料：**

陳雅慧(2012)。12年國教來了，9成5國中老師想變，不到2成有行動。親子天下雜誌，38，<http://www.parenting.com.tw/article/article.action?id=5043025>。

# 十二年國教政策決策過程評析

薛春光 全國中小學校長協會理事長

近來震動教育界重大議題—政府推動十二年國教，即將於一百零三年全面上路，不管贊成不贊成，如期推動實施，也因此，各種意見、看法、觀點如雨後春筍紛踏接踵而來，形成殺戮戰場，讓人感覺教育的專業不知道在哪裡？甚至是無專業可言，持平而論，教育的可貴，在於包容性，行為科學強調價值性與對人的尊重，因之，對於教育政策的訂定與推動，此乃正常現象，但要回歸政策本質來探討，才能窺其堂奧。

談到「政策」，其意涵，最通俗的說法：指政府的作為與不作為皆可謂政策。其次，政策的提出、研擬、訂定，皆有一定的歷程，而非急就章法可完成，研擬政策模式，從學理上來探討，有理性模式、漸進模式、菁英模式、合作模式、垃圾桶模式..等等，但因應各種環境、時間、問題、背景殊異，各種模式的應用，各有其優劣，例如，以理性模式來說，強調有限理性，以最大滿意為依歸，也無法皆大歡喜，換言之，以多數人利益為最大思考主軸。因之，無法以一種模式放之四海皆準，因此，對於政策的研擬、訂定、推動必需謹慎，並做政策的評析，方不至於「未謀其利先受其害」，僅就十二年國教，提供幾點陋見如下：

## 一、正當性

政策的「正當性」強調研擬政策的最終理想與價值，必需符合：(一)手段一目標的正當性；(二)手段一歷程的正當性。**就以手段一目標的正當性來說**：十二年國教目標何在？是因應少子化，中小學空餘教室越來越多，活化空間使用全面免試入學；或是時代潮流歐美國家多數已提升到十二年國教；或是為了緩和升學壓力採用學區制，打破明星高中。上述這些**目標應該清楚說明白，才不至於疑義不清，引起多方揣測**，也許目標不只這些，有更深遠的目標。其次，如果藉由十二年國教的推動，為了緩和升學壓力採用學區制，打破明星高中，目標是否能達成，是否正當？是值得懷疑探討。最後，**就手段一歷程的正當性來說**，是否遵照政策的程序來訂定？人員代表是否恰當（官員、民意代表、學者、老師、校長..）？是否召開公聽會，各界的看法如何？對於利害關係人（學生、家長）的看法如何？，必需廣泛的收集、整理、歸納、資訊並公開化，凝聚各界共識，才完成政策的訂定，強調廣泛性與周延性。

## 二、價值性

英國哲學家皮德斯對教育的規準提出：合乎認知性、自願性、價值性，教育政策的訂定，攸關孩子未來的發展，影響深遠，更不應背離教育的規準，否則反教育。**十二年國教的推動，更應強調孩子的適性發展**，不管高中、高職皆是孩子喜歡的不應該有所偏頗，舉凡，師資、環境設備、交通、經費補助、孩子入學..皆應秉持教育規準，不應有城鄉差距、複製更嚴重的弱勢，因而影響孩子的未來與國家的競爭力。

## 三、相容性

相容性此乃強調：(一)現行法令規章是否相容？；(二)利害關係人是否相容？十二年國教的推動，必須先完成法令的修定、檢討，才能依法行事，舉凡，課程綱要的修訂是否完成？學區劃分是否妥當？入學申請比率如何？特色招生如何？學區內學校環境設備師資是否齊全？北市、新北市學區經費是否有差異？...皆應清楚明白規範準備妥當，是故與現行法令規章不相容之處，應積極修法調整。其次，**利害關係人是政策的主體，孩子的需求？家長的需求？**十二年國教的推動是否對孩子有利的影響？避免複製更嚴重的弱勢？這些都應該對家長孩子實施調查、宣導說明或舉辦公聽會，廣泛努力傾聽孩子、家長的聲音。更其次，**學校的老師、行政、校長也是次要關係人**，十二年國教的推動成功與否？與學校息息



相關更應傾聽，不應忽視。因此上述這些有關現行法令規章與利害關係人—學生、家長、老師、行政、校長，更是十二年國教政策推動成功與否的重要關鍵所在，也是攸關十二年國教的推動成功與否的重要推手，應受到重視。

#### **四、配套性**

任何新的教育政策的推動，強調進步，更符合教育性，因此並非一蹴可成，難免有研擬思慮不足之處，或推動之後衍生之問題，因此，事先研擬具體可行的行動方案，乃成為必要之配套性，例如，國高中如何銜接？國高中教學方式的調整如何？才能滿足孩子的需求，都是要有事先嚴謹的配套性。

十二年國教的推動，一百零三年即將啟航，是政府近年來的一項重要教育政策，攸關未來孩子的教育競爭力與國力提升，受到各界的重視與關注，紛紛提出不同觀點與建言，但是從政策的觀點，應回歸於政策本質的探討與評析，因此提出：正當性、價值性、相容性與配套性作為評析的規準供參考。

## 十二年國教之決策機制

吳忠泰 全國教師工會副理事長

12年國教的依據，是由於100.01.01馬總統在元旦文告中宣示，所以103年12年國教上路，看來不能不做，而100.09.20行政院會通過施政計畫後，一切皆順著施政計畫發展。

用行政院院會決議當作依據，十分脆弱—96.03當時的行政院院會也曾通過12年國民基本教育的計畫，但是等不到97年的大選結束，而是在96.05原行政院長辭職後，整個教育部的執行就緩下來，也沒有人去追究原訂98學年度實施為何延宕。

假設今年一月的總統大選不是馬總統連任，結果會如何？雖然蔡英文的政見也列12年國教，但其十年政綱明顯的沒有時間表，如果蔡當選而決定延到106學年實施，人民是否接受？是否可以抗議違反信賴保護原則？

十二年國教的真正法源，不在高級中等教育法或國民教育法，而在教育基本法第十條第一項：「國民基本教育應視社會發展需要延長其年限，其實施另以法律訂之」。（因此前部長認為在實施前完成下列立法即可）

在法制整合上，高級中等教育法被認為最為舉足輕重，已在101年上半年完成政院版審查，正等待協商中，而立委提案版的「十二年國教推動條例」屬於補充性質，應該會和前法一併處理。

在法制配套上，則以教育經費編列與管理法、私立學校法、學校教職員退休條例等為主，包括教育經費要實質擴大、被補助的私校付薪給已退休的公校教職人員的正當性、私校定位董事會要重新釐清等。

由於過去對於入學制度若有重大改變，有「三年前需先公布」的慣例。去年六月畢業的國中生其在校成績確定不採計及基測停辦，是重大關鍵，原本自九十八年至一百零二學年度尚有參採在校成績的免試入學，以及至少有一次基測當登記分發或申請，既然在100.09之前沒有宣布恢復採計在校成績或維持基測之下，則人民也會有信賴保護的問題，現在誰再要求都已回不去。

現階段的確有法制補強的問題，以及方案修正的問題，例如「高級中等教育法」或是提高私校公共性的問題，如果在今年底未完成立法，雖不是違法，至少稱得上是法制基礎脆弱。

政治性處理教育，早有前例，如有縣市首長挾其優越資源要抵制十二年國教，不是不可能——雖然高中法第三條、職校法第四條在98年11月修正，已經賦予中央政府較大空間處理入學秩序與規則，但從一綱一本爭議過程中可知，某些地方首長若認定反對12年國教可得到民意支持，則12年國教可能遭受新的挑戰。

少子化是實施免學費的好時機，要提昇下一代就學品質無可厚非，但以學費補助為首要手段，卻變成總統100.01.01宣布後最重要承諾，不僅沒有研究報告支撐，且未經和地方或個團體會商，周延討論，不但沒有設定條件，也不管是否允許不接受補助者另行處理。另外國中教育與高中職連動，在高中職學費變成公私一致減免之下，豈容許私立國中以考試招生再直升，可見過去代用國中的經驗或教訓也未獲重視。

至於課程綱要是否要全面翻修，才能實施12年國教，個人持保留意見，因為後三年屬於權利而非義務，而民國九零年代的課綱修正剛告一段落，包括分數理甲乙版的落實，還在進行，而大考中心和技專統測的題庫也在配合修訂或建立中，更重要的是：從來不是課綱帶來教學改良，課綱治理有中央層級、地方層級、學校層級和個人層級，後面兩者更為重要。若要因課綱而宣告十二年國教沒有正當性，則首先應批判去年已宣布要12年國教，卻硬將四書塞進必選的人，是那次作為，使目前課綱學校本位發展空間或學生選修空間變得更小！我們期待完整的談課程治理，而是再吵十二年國教課綱如何在103年誕生。別忘了，實施九

年國教時，課程標準根本幾乎是未改，更不值得拿來比較。

## 期待十二年國教，改善台灣教育失衡

吳福濱 全國家長團體聯盟理事長

最近一則新聞，臺灣 15~24 歲人口，失業率 12.9%，可是平均薪資倒退回 13 年前水準，但是台灣產企業界卻疾呼，找不到適用人才，似乎失業率並非全然經濟低迷因素，而是教育體系從政策規劃以及執行都出了大問題，這也似乎找到國家競爭力衰退的主要因素了。

臺灣長久以來在教育的投資，並非是世界的後段班，而九年義務教育，提升了國民素質，創造了幾十年經濟榮景，但是義務教育之外的後中、大學教育，在資源分配、教育品質，都有許多不公不足之處，造成國中小階段的教育，錯失了多元學習、正常教學，以及學生性向探索，培養學習興趣的契機，學生大量補習，超長時間的學習，卻學不到有用知識，只是應付不斷考試，一切為了分數成績的青少年生活。

拉起每一位小孩，成就每一個孩子生命，是全家盟基本主張，為了改善國中不正常教學，多元學習並探索性向，改善升學壓力帶來的痛苦，延常國教年限經過歷次部長、以及全國教育會議、民間的遊行呼籲，在今年馬總統正式宣布 103 年正式實施，只是配套措施似乎過於急就章，經費編列仍然無著落，讓社會大眾對十二年國教重大教育工程，有很深的憂慮，如何改善並符合多數家長需求，是教育單位無可迴避的責任。

教育是需要改革魄力，但需要有更充裕的時間，更多的參與來做更妥切的評估，並制定各式法規及辦法。至於變革直接影響的各方意見，包含學生、家長、老師、學者，各方的意見整合，必須更進一步透過參與平台，來將入學方式、經費需求、師資素質、課程課綱、優質資源分配等意見納入滾動式的政策修正，達成十二年國教以全體學生權益做為原則的期待！

# 常民政治與十二年國教推動

丁志仁 中華民國振鐸學會常務理事

零、請大家到 [12edu.org/money/](http://12edu.org/money/) 關心一下財劃法修法

## 壹、常民政治

### 一、常民政治的簡單說明

1. 定義：一不當官二不參選的普通老百姓，參與、監督公共政策。
2. 功能：與「職業政治」互補。職業政治必然：
  - 職業政治人物必須以自己政治生命的延續與拓展為優先考量。
  - 抓大放小，力求站在贏者圈，常常強凌弱、眾暴寡。
  - 由權力帶來「官大學問大」的迷思。
  - 對經費的使用，趨向「靡費」。
  - 受科層文化拖累：不擅長因應變局，人的動能較低。
3. 常民政治的特性：
  - 可以優先考量國計民生。
  - 有較多扶弱濟傾的思考，必須堅持道德底線。
  - 影響力來自：「對訴求的反覆考驗」以及「勤勞的溝通」。
  - 對經費的使用，極其講求效能。一塊錢當三塊錢用。
  - 通常用 work team 的方式工作，擅長創新與應變，人的動能較高。
4. 一但陷入「小號的職業政治」就不會成功，因為人民與其支持小號的職業政治，不如去支持正牌、專業的職業政治，回報還較大。
5. 不是民粹，講求：程序正義、制衡、透過代議及專業審議、考慮政策的外部性、考慮公共財的消長。
6. 也不是慈善工作：認為公共政策的改良，重要於個人的善行。
7. 臺灣是適合常民政治發展的地區：沒有大國麻木，位於全世界情報輻輳焦點之一，政府與民間實力對比不大，人民靈活。

### 二、臺灣教育社運中的常民政治

1. 自 1984 年起，時間約 28 年。
2. 目標：由最早的「走出戒嚴」，進入「走向公共」，到目前的建構「福留子孫」社會。
3. 對臺灣下一代立足於世界的看法：應培養下一代情報綜合能力，組織情報建構解決方案的能力，終身學習的工具能力。認為用學科考試建立學校金字塔與學生金字塔會破壞這三者。
4. 和臺灣所有社運一樣，都有「去偏袒」的個性。
5. 在基本面上的成就：教育團體星羅棋布，情報交流透明流暢。這是臺灣教育社運在常民政治上的最大成就與最大資產。

### 貳、馬英九時期關於十二年國教推動的常民政治

1. 2008 年總統選舉各教育團體共同訴求，前置討論四次以上，其中的訴求五：充實經費，正確推動十二年國教。2008.3.1(六)拜會馬英九先生。
2. 2008.4.19(六)七個教育團舉辦正確推動十二年國教座談。
3. 2008.8.1(五)至 2008.12.12(五)各教育團體於立法院舉辦九場「延長國教行動論壇」，題目分別為：12 年國教與人口趨勢及實施期程、12 年國教的本質與主張類別、12 年國教能解決什麼問題，不能解決什麼問題？、教育部現有 12 項子計畫與 22 項方案之檢視(含預算編列)(一)、教育部現有 12 項子計畫與 22 項方案之檢視(含預算

- 編列)(二)、讓孩子滿意教育—從高職教育做起、後中過去各方案的誠實檢討、如何縮短國中學生之學習落差、基測與國中生升學制度改變、12年國教之融合教育。
4. 2008.12.12 教育部中小學教育永續發展委員會第三次大會通過：「分階段推動十二年國民基本教育」案。決議：請中教司及行政組持續研議，本委員會持續討論，並建議教育部將十二年國教列為重要部務，積極推動。
  5. 2009.1.9 教育部中小學教育永續發展委員會行政組整備組第8次會議決議，推派丁志仁委員、謝國清委員、楊秀碧委員、洪龍秋委員及本組吳召集人武典，加上教育人力組與課程學習組兩位召集人（吳鐵雄委員及周麗玉委員）等，成立專案小組，進一步討論。同時建議升學制度審議委員會也成立對應窗口，俾便協同研議。
  6. 2009.1.31 至 2009.10 各教育團體在全國各地辦理 20 場「十二年國教基層座談」。
  7. 2009.4.24，17 個全國性團體 35 個地方性團體由全家盟召集，組建「我要 12 年國教聯盟」，並於 2009.7.12 舉辦遊行。
  8. 2010.6.23，良質教育研討會中舉辦「推動十二年國教行動方案」座談。
  9. 2010.8.28/20，第八次全國教育會議第四議題為「升學制度與十二年國民基本教育」。
  10. 2010.10.29 至 2011.5.25 各教育團體舉辦九場「十二年國教對策論壇」，題目分別為：行動籌備、縮小臺灣教育的金字塔、十二年國教的界定、關於十二年國教的他山之石、就學與入學、正反論點與社會溝通、共識凝聚聚會、立法事宜、學習典範轉移。其中 2011.04.27 立法事宜討論修正《教育經費編列與管理法》、《高級中等教育法》二十條版、《高級中學法》、《職業學校法》三法並立。
  11. 2011.1.1 總充宣布推動十二年國教。
  12. 2011.6.12 良質教育研討會舉辦「十二年國教」300 分鐘大議程。
  13. 2011.5 至 2011.9 各教育團體與洪秀柱委員辦公室、翁金珠委員辦公室討論《教育經費編列與管理法》修法與《十二年國民基本教育推動條例》（之前的《高級中等教育法》二十條版）立法。
  14. 2011.9.26 至 2011.10.10 舉辦「正確推動 12 年國教參見同胞列車」，一場記者會及 16 場地方座談。
  15. 2011.12.28 立法院通過《教育經費編列與管理法》修法。
  16. 2012.3 月至 5 月，各教育團體與各智庫、林淑芬委員辦公室、陳學聖委員辦公室討論 10 條版《十二年國民基本教育推動條例》，法案架構由三法並立，走向兩法互補。
  17. 2012 均優學習論壇於 4.28 討論「私校如何公共化」，4.29 舉辦「宜蘭十二年國教規劃」座談。
  18. 2012.5.5/12 師大舉辦十二年國教研討會。
  19. 2012.9.6 先辦「法國教育與臺灣教育」座談，接著 9.16 至 9.30 舉辦「正確推動 12 年國教民間巡迴座談」15 場地方座談。

# 十二年國教與教育決策程序論壇引言稿

蕭萬長 中華民國第 12 任副總統

大家好，非常高興應邀擔任今天這場論壇的引言人。

大家都知道教育是國家建設最重要的基礎工程，因此教育問題一直也都是大家共同關注的議題。今天主辦單位邀請到現任的教育部長以及卸任不久的前任教育部長，同時，還有多位資深的大學教授、校長和我們一起討論教育議題。所以，今天這一場討論會非常值得期待，一定可以讓我們對於十二年國教的政策理念、決策過程以及未來實務上的運作程序能有更清楚的理解。

臺灣所面臨的教育問題，其實和鄰近的日本、韓國很類似，都面臨著：

- 1，難以緩和的升學競爭與考試主導的教學。
- 2，技職教育的快速衰微與青年勞動市場的崩解。
- 3，大學量的飽和與質的下降。
- 4，附隨於貧富差距擴大，所帶來的教育資源分配不均。

也就是說，目前臺灣所面臨的教育危機，並不是臺灣特有的問題，毋寧是一種東亞甚至世界共同的現象。例如，湯瑪斯·傅立曼(T. L. Friedman)在《世界是平的》(The World is Flat)一書當中就明言「21世紀是全球化 3.0 時代」。相對於由國家和多國際企業主導的全球化 1.0 和 2.0 時代，全球化 3.0 時代將是由競爭的個人所主導的時代。

如果傅立曼的說法值得參考的話，全球化 3.0 時代將由「企業的/硬體的全球化」逐漸變化到「個人的/軟體的全球化」。在這樣的變化當中，重視個人獨特性同時又不能忽視與他人協調的「共生型」教育就更顯得重要，也將更重視在知識經濟網絡中，個人是否具有妥善處理人際關係的協調能力。也就是說，毫無疑問，全球化 3.0 時代重視的是**個人教養（全人教育）與職業教育的平衡**。當然，在這樣的時代，「建立優質的教育系統」和「培養具競爭力的下一代」將是國家保有國際競爭力的最重要課題。

最後，利用這個機會，針對十二年國教的實務性作法，提出兩點意見。

## 1， 政策說明需更清楚

預定於民國 103 年上路的十二年國教政策，其核心價值在於推動「機會均等」與「適性發展」的國教體制，這在理念上完全沒有問題。我們也知道在教育部的努力之下，各項配套齊全，準備工作也已逐漸完成。不過，雖然教育部多次如此強調，但是家長、民間、甚至學界也仍有不少疑慮。個人認為決策需有嚴謹程序，政策形成前需有完備的研究及諮詢機制。面對此一現象，我們應該採取怎麼樣的作為，積極說明政策，及早化解家長及社會各界的疑慮，以免民怨不斷累積，影響政策的施行。

## 2， 技職必須再造 產學更應接軌

「優質化」高中職與「技職再造」將是十二年國教的重點工作。本人長期對於國內技

職教育的衰微，感到憂心。雖然欣見教育部在十二年國教中，提出了技職教育再造的方案，但是對於目前國內「技職大學化；大學技職化」所造成的第一線基礎人才質量不足的現象，恐怕仍然難以解決。施振榮先生經常提及的「學士黑手」概念，可以說就是產業界對於臺灣基礎技術人才養成最深沉的呼喚。我想，爲了國家經濟的再發展以及基礎技術人才的養成，「技職教育的結構改革」有必要在政府內部認真檢討。

以上是我的引言，謝謝大家。



# 十二年國教教育決策程序論壇引言稿

蔣偉寧 教育部長

## 一、引導學生多元適性發展是十二年國民基本教育的核心目標之一

- (一) 十二年國民基本教育在課程規劃、教師教學、入學方式等，皆強調以學生為學習主體，落實學生性向探索與生涯輔導，引導多元適性升學或就業。
- (二) 學生不論透過何種管道入學，學校應提供適性之就學環境，本公平、公正、公開之原則進行編班。
- (三) 為符應學生間個別差異之學習需求，數學、英文、基礎物理可進行分版授課，賦予各校可依據學生學科能力的速度快慢不同，提供不同難度與廣度的課程。
- (四) 學生進入高中高職或五專就讀後，倘若發現就讀科(班、組)與其性向不符時，可參加高中高職五專轉銜機制，進入適性學校(班級)就讀。

## 二、十二年國民基本教育係經多年研議、規劃完善並廣徵各界建言

十二年國民基本教育歷經多年的倡議、規劃，社會各界對於實施十二年國民基本教育具有高度的共識，非倉促形成之政策。

## 三、十二年國民基本教育政策制定組織完善且各區關鍵入學議題均已提至各直轄市、縣(市)教育審議委員會審議通過

- (一) 目前行政院已由院長組成跨部會之「十二年國民基本教育推動會」，本部設有十二年國民基本教育推動小組、專案辦公室及諮詢會。
- (二) 其中十二年國民基本教育較受關注的入學制度，包含免試入學、特色招生及免試就學區規劃等，本部訂定全國一致性原則，授權由各免試就學區之直轄市、縣(市)主管機關規劃該區辦理之細節
- (三) 目前直轄市、縣(市)政府均已成立高中高職入學推動工作小組，將研擬的作業要點草案送各該直轄市、縣(市)之教育審議會審議，均已於101年4月前審議通過後公布，並報本部備查。
- (四) 目前除基北區免試入學多元學習表現之獎懲項目仍待討論外，其餘免試就學區均已公布修正之版本。

## 四、十二年國民基本教育實施法源「高級中等教育法」已送至立法院審議

- (一) 本部整合現行高級中學法及職業學校法，制定高級中等教育法及專科學校法，以完備十二年國民基本教育之法源。
- (二) 高級中等教育法草案及專科學校法草案已於101年5月21日完成一讀，並已列入立法院第8屆第2會期優先審議法案，近期將進行協商。
- (三) 本部依法接受監察院對本部之執行業務監督。

## 五、已成立「十二年國民基本教育諮詢會」作為對外溝通平臺

- (一) 十二年國民基本教育諮詢會，由部長擔任召集人，邀請家長團體代表、教育團體代表、中小學及五年制專科學校代表、專家學者代表、企業界代表及地方政府代表及本部及相關部會代表等，總計70位委員。
- (二) 諮詢會下設「入學制度組」、「學校均優質組」、「適性輔導組」及「課程與教學組」等四組，將適時邀請學生代表與會表達意見，各組將針對十二年國民基本教育的關鍵題進行討論。

## 六、十二年國民基本教育以穩健推動、逐步落實為原則

在十二年國民基本教育完整的政策架構下，本部會穩健的推動29個方案，並依據各項KPI指標(如免試入學力率、全國優質學校比率及生涯發展績優學校比率等)持續落實，

並定期檢討及管考，目前管考點總計 1,006 點。

七、已委請國家教育研究院持續規劃十二年國民基本教育課程綱要

- (一) 有關十二年國民基本教育實施之課程規劃，本部已委請國家教育研究院持續審慎研議課程綱要，預定 101 年 10 月完成高中高職實施特色課程具體方案。
- (二) 另在不變動現行普通高級中學課程綱要總綱的前提下，以 103 學年度高一新生為適用對象，由國家教育研究院負責協調相關學科中心及學者，針對現行普通高級中學數學及自然領域(物理、化學、生物及基礎地球科學)課程綱要，進行微調及相關配套措施，於 102 年 6 月底前循行政程序完成修訂發布事宜。
- (三) 預計 103 年公布十二年國民基本教育課程總綱並於 105 年發布十二年國民基本教育各學習領域/學科/群科課程綱要。

# 推動十二年國民基本教育正是時候

吳清基 臺灣教育大學系統總校長

## 一、前言：從那一刻談起—人民的心聲被聽見了

1. 民國九十九年八月二十八日上午，第八次全國教育會議在國家圖書館召開的時候，隔著臺北市中山南路，二百多名老師、家長帶著孩子，站在中正紀念堂自由廣場牌樓前，對著馬總統、行政院吳院長喊話：「我們要實施十二年國民基本教育，沒有實施十二年國教，我們不敢結婚，結婚也不敢生小孩……。」這一幕，相當感人，人民的心聲被聽到了。
2. 因為國中基測，帶給了國中生太大的升學壓力，影響了家有國三生一家人的正常生活起居，也影響了國中正常教學的實施。
3. 國家教育研究院的民國九十九年民調顯示，百分之八十二國人支持十二年國民基本教育之實施。百分之十八國人則持反對看法。

## 二、投資教育：就是投資國家的未來

1. 臺灣自然資源不多，天然災害不少，能有今天的國際競爭力靠的就是教育人力資源的優勢。依內政部統計處 101 年 8 月資料顯示，臺灣人口 2,327 萬 6,441 人，占世界總人口 0.33%，面積約 3 萬 6191.5 平方公里，占世界 0.024%，但卻能成為世界外匯存底第四位，世界第十四大經濟體國家。瑞士國際管理學院（IMD）之國際競爭力評比 2011 年世界第六，2012 年世界第七；世界經濟論壇（WEF）之國際競爭力評比為世界第十三（其中八項指標為世界第一）。
2. 民國五十七年八月，政府實施延長九年國民教育的時候，實施的準備期只有一年，的確，太過匆促，人民抱怨不少。但今天看來，延長九年國民教育，提昇了國人生活素質和國家競爭力，也才有今天國家的榮譽。當年實施九年國民教育的國家不到二十個國家。今天全世界實施十年以上的國民教育之國家地區已超過八十七個以上國家地區。如：泰國實施 3 歲到 18 歲免費義務教育，馬來西亞也實施十二年國民教育，歐洲更多十二年國民教育實施的國家。

## 三、延長十二年國民基本教育是政府長期的準備

1. 民國五十七年八月實施九年國民教育，十五年後國人開始有延長國民教育年限之倡議。從民國七十二年，歷任十三任教育部長朱匯森、李煥、毛高文、郭為藩、吳京、林清江、楊朝祥、曾志朗、黃榮村、杜正勝、鄭瑞城、吳清基、蔣偉寧等部長，均在為延長實施國民教育努力。不分政黨，不管政權輪替，大家都一同在為延年國民教育實施而努力。
2. 其中，朱匯森、李煥、郭為藩部長較偏重以延長職業教育為主的國民教育實施。毛高文、林清江部長則以國中志願升學方案為主，採計國中學習成績，免試升學高中職及五專而受人重視。
3. 事實上，民國八十八年以前，主要聚焦在以職業教育為主的延長國教實施，如：七十二年延教班開辦，七十八年積極研議實用技能班，八十六年擴大推動十年技藝教育。
4. 民國八十八年開始進行高中職社區化方案規劃，積極規劃研擬推動十二年國教，二〇〇〇年連戰、宋楚瑜、陳水扁三位總統候選人皆有延長十二年國民教育的政見主張。
5. 民國九十年，進行「延伸國民基本受教年限規劃研究」。
6. (1) 民國九十二年，正式推動「高中職社區化方案」，委託進行「實施十二年國民教育理論基礎比較研究」等相關研究。

- (2)同年全國教育發展會議，將規劃十二年國民教育列為討論議題，並達成「階段性推動十二年國民教育」之結論與共識。
7. 民國九十三年，籌組「推動十二年國民教育工作圈」，積極進行推動十二年國民教育規劃工作。
  8. 民國九十四年，籌組專案小組研擬十二年國民基本教育前置配套措施事項。
  9. 民國九十五年，完成十二年國民基本教育規劃方案，並擬訂經濟弱勢私立高中職學生學費補助計畫。
  10. 民國九十六年二月二十七日，行政院宣布開始推動十二年國民基本教育實施計畫，包括十三個子計畫，二十二個實施方案。
  11. (1)民國九十七年六月，成立中小學永續發展委員會及升學制度審議委員會，針對升學制度等進行討論研議。決議調高高中職申請入學比率及確立地方自辦入學測驗之原則。  
(2)11月，另為避免社會大眾對十二年國民基本教育實施與否產生質疑，遂將「十二年國民基本教育實施計畫」之名稱，修正為「十二年國民基本教育先導計畫」，各方案內容未改變。
  12. (1)民國九十八年四月，發布「高中職適性學習社區教育資源均質化實施方案」，爰將「十二年國民基本教育先導計畫」修正為十三項子計畫、二十三個方案，增加一個方案。  
(2)九十八年九月，發布「擴大高中職及五專免試入學實施方案」，自九十九學年度起實施，原擬議之「國中基測轉型暨申請入學實施方案」由本方案取代。
  13. (1)民國九十九年六月，發布「齊一公私立高中職（含五專前三年）學費方案」並自99學年起高一至高三全面實施。（加額補助經濟弱勢私立高中職學生學費方案，則予以廢止。）  
(2)民國九十九年九月，行政院跨部會成立十二年國民基本教育推動小組，教育部也跨部會成立十二年國民基本教育工作小組。
  14. (1)民國一〇〇年一月一日，馬總統於元旦文告宣示：「今年開始啟動十二年國民基本教育，分階段逐步實施，先從高職做起。預定民國一〇三年高中職學生全面免學費，大部分免試入學。」  
(2)一〇〇年九月二〇日，行政院核定十二年國民基本教育實施計畫。  
(3)一〇〇年十二月九日，立法院三讀通過修訂，「教育經費編列與管理法」，增加1%政府歲入預算作為延長國民基本教育年限準備經費。

由上可見，延長十二年國民基本教育之實施，是政府長年來一直在努力之教育政策實施，不分政黨、不分官方和民間，大家一起努力追求教育理想的實現。

#### 四、十二年國民基本教育推動之願景

1. 十二年國民基本教育有三大願景：
  - (1)提升中小學教育品質
  - (2)成就每一個孩子
  - (3)厚植國家競爭力
2. 十二年國民基本教育有五大理念：
  - (1)有教無類
  - (2)因材施教
  - (3)適性揚才
  - (4)多元進路

- (5) 優質銜接
- 3. 十二年國民基本教育有六大目標：
  - (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

## 五、十二年國民基本教育的因應措施：

為落實十二年國民基本教育的實施，將分七面向，二十九個方案來推動。

- 1. 面向一：全面免學費  
有三方案：
  - (1) 五歲幼兒免學費
  - (2) 高中高職五專前三年免學費
  - (3) 財務規劃
- 2. 面向二：優質化、均質化  
有八方案：
  - (4) 高中優質化
  - (5) 高職優質化
  - (6) 高中職教育資源均質化
  - (7) 高中職學校資源分佈調整
  - (8) 大學繁星、技職繁星推薦
  - (9) 高中評鑑
  - (10) 高職評鑑
  - (11) 高中職發展轉型及退場輔導
- 3. 面向三：課程與教學  
有五方案：
  - (12) 建置十二年一貫課程體系
  - (13) 國中教學正常化，適性輔導及品質提升
  - (14) 國中小補救教學
  - (15) 高中高職教師教學品質提升
  - (16) 國中小學生輟學預防與復學輔導
- 4. 面向四：適性輔導國民素養  
有六方案：
  - (17) 國中與高中職學生生涯輔導
  - (18) 高中職學生學習扶助
  - (19) 產學攜手合作
  - (20) 技職教育宣導
  - (21) 國中畢業生未升學未就業青少年職能培訓輔導
  - (22) 提升國民素養
- 5. 面向五：法制  
有一方案：
  - (23) 制定高級中等教育法並微調專科學校法
- 6. 面向六：宣導

有二方案：

(24)家長參與推動十二年國民基本教育

(25)十二年國民基本教育政策宣導

7. 面向七：入學方式

有四方案：

(26)規劃免試就學區

(27)免試入學

(28)特色招生

(29)身心障礙學生就學輔導

## 六、結語－創新教學，培育更有競爭力的下一代

九年國民教育實施四十四年餘，我們看到了國民人力素質的提昇，肯定教育是一個國家最有利的投資。但九年國教的升學壓力，揮之不去，國中基測考試影響了正常教學，限制了學生創意的有效學習。希望未來十二年國民基本教育的實施，沒有國中基測的考試壓力，國中教師找到了學生個人性向、興趣和能力的學習亮點，用創新教學帶領學生創意學習，讓我們的青年學生能見證知識經濟社會中「創意力等於競爭力」的優勢，讓我們的下一代能不再為準備考試而讀書，而是為自己興趣去作主動創意的快樂學習。讓我們的教育，能培養更有競爭力的下一代，去創造國家社會更美好的未來。

# 我所參與的十二年國民基本教育決策

林萬億 臺灣大學社會工作學系教授

## 前言

民國 95 年 5 月 20 日行政院蘇貞昌院長邀請我加入行政院團隊，主責社會福利、教育、勞動、衛生、青年、退輔、原住民等事務的政策協調。蘇院長明白交付的任務是整合包括二代健保、國民年金、長期照顧、人口政策、幼托整合等在內攸關國家未來人口老化、社會發展的重大議題，這些都是作為一位社會福利學者責無旁貸的神聖使命。到任之後才知道，不只廣義的社會福利，還包括五年五百億的頂尖大學教育、人口販運防制、國家語言推廣與發展等，都屬於我的業務範圍。

95 年 7 月 27-28 日行政院召開「臺灣經濟永續發展會議」，這是我到任之前就已開始籌劃的大型政策討論會議。我接手社會安全組-完善社會安全體系的協調工作。目的是針對少子女化、高齡化及移民等三大社會人口議題，提出因應對策。在盤整討論議題時發現，必須把教育納入考量，包括人口變遷可能引發的教育問題，如國民中小閒置教室與學校、教師人力過剩、教育制度的變革、高等教育供給過剩等。同時，也發現十二年國民教育也是其中一項籌劃已長達 23 年的教育改革政策。「臺灣經濟永續發展會議」會議結論略曰：「政府應重新配置教育資源投入及調整教師觀念，進行教育轉型，推動教育精緻化，以創造高品質教育。」就此，我被蘇院長委以規劃大溫暖社會福利計畫的責任，並接著組成跨部會政策協調小組，規劃十二年國民基本教育。而在大溫暖社會福利計畫中先將補助經濟弱勢高中職學生學費納入，作為推動十二年國民基本教育的前置措施。96 年 2 月 27 日蘇貞昌院長在立法院宣布 3 年內開始推動十二年國民基本教育。就這樣地掀起了國內另一波教育改革。

## 壹、當時為何要推動十二年國民基本教育

### 一、世界在進步，我們不能落後

我國教育普及久為世人所稱頌，然於民國 57 年起全面實施九年國民教育以來，迄今已近 40 年，當年世界上僅有少數國家實施超過 9 年以上的國民教育，如今已有 46 個國家辦理 10 年以上的國民教育，相較之下，我們已落入國民教育年限的後段班。此外，我國國民教育仍存在著學生升學壓力沉重的問題；高中職教育更是呈現學費負擔不一、城鄉差距、資源不均、參差不齊等現象。為了提升國民教育水準，紓緩學生升學壓力、縮短城鄉/貧富差距，增強國家競爭力，實施十二年國民基本教育乃是國民殷切期盼的教育大工程。遂立下以下政策目標：

- (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。

### 二、規劃已久，政策已漸成熟

我國早在民國 72 年起即有延長國民教育之議，並小規模試辦「延長以職業教育為主的國民教育班」，經過 20 年的討論、試辦、評估，反覆嘗試，終於在 92 年 9 月召開的「全國教育發展會議」上達成「階段性推動十二年國民教育」的結論與共識。93 年起教育部已組成推動十二年國民教育工作圈。94 年已啟動多項研究，並藉以研擬十二年國教前置作業配套措施；並徵詢家長團與教師團體意見，逐步形成共識。95 年並成立十二年國民基本教育規劃工作小組及專案辦公室。在教育部的規劃與本人的協調下完成 12 項子計畫，22 個方案，這就是今天教育部十二年國教推動的基礎。

記得當年請教育部把過去 23 年推動為何窒礙難行的原因找出來。發現政策缺乏整合、

政府決心不足，以致欠缺配套措施是主因。特別是在 88 年楊朝祥部長任內即有規劃三年內實施十二年國教的政策宣示。經過了 7 年的準備，時機已更成熟。

## 貳、為何政策一再延宕至今仍搖擺不定

### 一、是政黨輪替的錯嗎？

87 年林清江部長時期推動高職免試入學、高級中學多元入學方案時，當年競選臺北市長的馬英九先生，即在參選市長時的行動白皮書「教育篇」中，提出 8 年內達成十二年國民教育的競選承諾。於是，隔年（88 年）教育部就推出三年內實施十二年國教的政策。

89 年政黨輪替，民進黨執政。當年陳水扁總統的競選政見，並沒有十二年國教。接手的歷任教育部長，曾志朗、黃榮村、杜正勝，的確沒能如預期在三年內實施十二年國民教育。回顧歷史，88 年國民黨政府留下的十二年國民教育政策規劃還很初步。也就是作為 89 年總統選舉政見的成分居多。當然，當年的教育部長楊朝祥不認為十二年國教是純粹的選舉政見，他嘗言：「有人常說十二年國教是因總統選舉才被提出的教育「政見」，事實上是自七十年代初期就開始努力的「政策」。自七十二學年度開始實施的「延長以職業教育為主的國民教育計畫」，其主要目的就是創造更多國中畢業生可以升讀的機會，使國中畢業生想升學者都有升學的機會，不想升學者也能接受職業進修補習教育，為十二年的國教做好奠基的工作。」這也是事實，十二年國民教育構思的確已久。

95 年夏天，杜正勝部長告訴我十二年國民教育的規劃已較成熟，只要有人加以整合（因為涉及財政、主計、經建、經濟、勞動等部會），加上推動的決心一定可以做到，而且也該是時候了。就這樣國民黨政府時期奠基的十二年國教沒有死在第一次政黨輪替。也顯示，十二年國教是兩個主要政黨都有共識的議題。

### 二、十二年國教成為再次政黨輪替的犧牲品

97 年第二次政黨輪替，國民黨再度執政。當年馬總統並沒有將十二年國民教育列入政見。他已忘了 87 年即誇下海口要在 8 年內讓十二年國教在臺北市實現的一段歷史。他甚至可能誤以為十二年國教是蘇貞昌的政策主張。

缺乏馬總統政見背書的十二年國教，就這樣在教育部裡默默地等待時機。不但經費沒著落，規劃組織也縮編，推動更緩慢。其實，今天的教育部常次陳益興當年是中教司長，是我規劃十二年國教時的工作團隊成員之一，理應記憶猶新。一再延宕，火大的民間團體於 98 年 7 月 12 日大熱天發動「我要免試的十二年國教遊行」。

100 年元旦文告，馬總統宣布推動十二年國教，又是接近 101 年總統選舉了。期程也是 3 年，荒廢了將近 3 年的十二年國教才又積極動起來。最關鍵的調整高中職入學方式白等三年，最後又因未能完全免試與以直轄市或縣(市)劃分為一招生區，衍生出超額比序的問題，讓家長焦慮萬分。早就應該規劃的建置十二年一貫課程體系，也因沒進度而被認為不宜草率上路。看來馬總統是知道十二年國民教育是重要的，不然不會在 87 年的市長選舉就列入政見。但是，為何看到民進黨政府在幫他實現政見時，反而抵制十二年國教，直到另一次選舉快到了，就讓行政院二度將十二年國教列入院會通過。為何行政院於 96 年初已經通過一次的十二年國教，按計畫 99 年要全面推動，到了 100 年不但沒有檢討失敗原因，還需要再次經院會通過，三年完成呢？國家教育百年大計就在政客們的算計之下，蹉跎至今，誰該負責？



# 十二年國教與慎議式民主

朱雲鵬 國立中央大學經濟系教授

現代的民主制度，多為代議政治或直接透過公投，都面臨到同一個問題——選民或公民對議題的不了解。而真正的民主決議，本應透過「慎議」(deliberation)的過程，將議題透過深入剖析與辯論的形式顯現出來。所以慎議式民主 (deliberative democracy) 可以使民主制度下的決策更具正當性；引入公民決策過程，可以對立法之外的公共議題透析出更確實的公共選擇，近年來許多國家已經先後施行，如英國針對犯罪議題及丹麥加入歐元區議題的慎議式民調 (Deliberative Polling®)、浙江溫嶺澤國鎮和新河鎮的公共工程預算民主懇談會、台灣的全民健保公民會議…等，雖然施行方式不甚相同，但是結果都相當豐碩。

十二年國教這樣重要且爭議性高的公共議題，就非常適合採用慎議式民主的方式。長久以來，學者專家、教師、家長、學生、關心議題人士各有觀點；對一般大眾而言，教改涉及高度專業，普通人很難透過媒體全盤了解，也不見得有興趣、有時間；民意代表則因為教育議題吃力不討好，常不願意觸碰。而慎議式民主透過辯論及深入剖析議題，讓不同意見的團體擁有公平闡述意見的機會；公開的過程也讓社會大眾有機會熟悉議題，增進知識，進而形成自己的意見；對政府而言，大眾透過媒體關心慎議式民主會議進行，也會形成更理性的民意，而透過隨機抽樣抽出的民眾代表，經了解議題後做出結論，當然也更具有代表性及正當性。

隨機抽樣之慎議式民主程序說明如下。第一，先對利害關係人或有權力決定的公民，就本爭議性議題做抽樣調查；調查的同時並抽出會議參加者，抽選方式為先加倍抽樣，再詢問是否願意參加會議。第二，會議舉行之前先將平衡性的簡報資料發送給與會者，同時也公諸於大眾。第三，邀集樣本中的成員舉行會議，一起討論議題；與會樣本分成小組，並在專業主持人的引導下做討論，並形成相關問題。這些問題隨即在大會中由不同陣營的專家代表與政治人物回答、辯論，並和參與者一起討論。在一連串的討論結束之後，再針對先前抽樣問卷同樣的問題再做一次調查。結果顯示意見轉變的話，就表示民眾在有機會充分了解議題資訊之下，會做出不同的選擇。當然，會議結論也應當成為政策制定的重要參考。

謹以此種實驗為引玉之磚，提供對梳理、討論、進而解決十二年國教爭議的另一種思考方向。在此呼籲大家鄭重考慮，以慎議式公共政策的參與方式來討論十二年國教的爭議議題。

# 論「十二年國民基本教育」與教育決策

劉源俊 東吳大學物理學系教授

今日教育界面臨的種種困境，實種因於「教育改革」約二十年以來的一連串錯誤或粗糙決策，其中包括「廣設高中大學」、「建構式數學」、「推行綜合高中」、一二四七並進的「國教九年一貫課程」、「國中基本學力測驗」、減少國文課時數、「通用拼音」、英語教學向下延伸、「一綱多本」、「高級中學九五課綱/九九課綱」、「大學申請入學」、「大學追求學術卓越計畫」、「頂尖大學計畫」、「大學評鑑指標化」、……等等。

以上每一步改革幾乎都衍生困擾。究其原因，歸納為五點：一、教育政策缺乏紮實而長期的研究，例如甚至昧於「少子化」的現實（教育研究院遲遲才成立，任務不明，品質堪憂）。二、教育政策推動與執行者（包括行政院院長、副院長、教育部部長、司長等）更換頻繁，政策不連貫。三、「教育行政人當家，人家行政當教育。」或止諫塞聽，或迎合擇報。四、少數不具代表性的利益團體及個人在教育部及立法院強力運作，綁架決策。五、政治人物為討好選民，追求速效；謀未定而先動。

關於國民教育，教育界前輩田培林寫：「國民教育的發展，不但受民族主義的影響；而且國民教育以民族主義為基礎。」<sup>1</sup>「所以任何國家的國民教育，都必須具備下列幾項特徵：第一、執行國民教育的學校一定要是『國民學校』。……第二、國民教育必須是『義務教育』和『強迫教育』。……第三、國民教育的主要課程必須是『國語訓練』。……第四、國民教育必須是一種普遍的『基本教育』。……」<sup>2</sup>「……所以『免費教育』並非國民教育的基本特徵。……」<sup>3</sup>以上是關於「國民教育」的基本知識。至於是否「免升學考試」，則又與國民教育無關。

「國民教育」一詞始於陳立夫教育部長任內，當時的時代背景是國民黨的訓政，是對日抗戰（民國二十九年）。但以現今臺灣而言，則民族主義早已名存實亡；所實施的「九年國民教育」，也與前三個特徵大相逕庭。就連「國民」的意義都有分歧，兩個主要黨卻聯手推行「十二年國民教育」——後期中等學校分流還進一步違反前述第四個特徵，居心令人叵測！何以立意為善的政策，卻落得意見紛紜，難獲共識？孔子早有明訓：「名不正則言不順，言不順則事不成。」更嚴重的是，「十二年國民教育」至今於法無據，大家卻以「十二年國民基本教育」之名自欺！教育界對於以上，應知之甚詳，當局為何還要走下去？原因是當局被好幾群不同的人綁架，無以自拔。

查當今世界各國之教育，有小學教育、初級中等教育、高級中等教育之名，鮮有用「國民教育」者。<sup>2</sup>九年國民教育的實施固有法律依據，<sup>3</sup>其上分流為普通高中教育與的技職教育，也有法律依據及「因材施教」與「人盡其才」的理論基礎。正在立法院審議的《高級中等學校法》將高級中等學校分為普通高中、技術高中與綜合高中是重要的步驟，希望盡快落實，賦予法源。至於兩黨委員連署提出的《十二年國民基本教育推動條例》兩個版本，其重點竟不約而同地綁架到「免試入學的時程」上去，真是莫名其妙！這一條例所製造的問題當比解決的還多，政府絕不可讓盲目無知的立法院通過它！

高中階段的技術教育極是重要，也是國家發展的命脈所寄。但未來在「少子化」的趨勢下，推行當局以為其精神是分流的「十二年國民基本教育」，將有使技術高中教育在無聲中萎縮之虞，主事者必須慎重其事。扭轉民眾對於技術教育的偏見，並關閉一些普通高中及國

<sup>1</sup> 以上見田培林，〈國民教育的歷史發展與民族主義〉，《教育與文化（上）》，五南，1995.01。

<sup>2</sup> 世界各國中，稱初等教育或中等教育為國民教育（national education）的只有少數國家——新加坡、北韓——都是比較獨裁的。香港今年因推行「國民教育科」——只是一科，便引起軒然大波。實施強迫教育十二年的，也只有比利時、北韓、以色列、波蘭、香港等少數國家或地區。

<sup>3</sup> 關於九年國教實施的經驗，請參見劉源俊，〈當年的九年國教是怎麼辦成的？〉，《臺灣教育評論月刊》第1卷第10期，2012.08。

立大學，實刻不容緩。

任何一項教育改革，必須先提出課程設計構想，這可說是天經地義。然而，當教育部去年宣布將於103年開始實施「十二年國民基本教育」時，所提出的「實施計畫工作要項及方案」七大項共十個方案中，竟不包括「課程規劃」，只將「中小學課程連貫與調整」當成十一項「配套措施」的十七個方案之一，註明其「主政單位」是國家教育研究院。該院到今年才開會，原先預定在108年，最近在各方催促下才打算提早到105年，由教育部發布新總綱及課綱。換言之，所謂103年開始實施「十二年國民基本教育」竟是虛有其表！再說，明明是「9+3」的「Y型分流課程」，所謂「連貫課程」，也可能引起誤解。<sup>4</sup>

咸所周知，國家教育研究院的專長並非高級中學課程。筆者在此鄭重建議，由教育部責成「科學教育指導會」與「人文及社會學科教育指導會」於一年內完成總綱及課程指引（Guidelines），並發布實施。總綱及課程指引是要務；至於各科的課綱（Outlines），因為高級中學根本不屬「國民教育」，開放由民間編寫教材，孰謂不可？<sup>5</sup>亟待改革的是，例如：每星期的科目數必須少於十科！至於課程指引，有各國資料可參考，不過是教育決策的問題，有賴在位者的擔當。

高級中學教育的種種問題與大學入學考試的方式息息相關。早在民國81年，大學考試中心所提出的《建議方案》就明確指出，未來的測驗應朝「鑑定考試」的方向走。在此也建議教育當局重新重視這項建議，逐步將「學科能力測驗」諸科改為一年多試的鑑定測驗。至於進階的考試，則應大幅增加閱讀題與申論題。說得嚴重些，若我們將來培育出來的高中生沒有論述與讀書的能力，若干年後，臺灣各方面人才將枯竭，恐怕連想改革的人都寫不出一份像樣的文字來！到時，目前奢談任何形式的「十二年國教」都成了空談！

---

<sup>4</sup> 關於新高級中學課程，請參見劉源俊，〈說高級中學課程〉，《臺灣教育評論月刊》第1卷第10期，2012.08。

<sup>5</sup> 事實上，高中教師鮮少使用課本，高中生也幾乎沒有人好好讀過教科書，這已是多年來大家秘而不宣的事實。

# 教育發展的「大問題」與「大決策」

吳武典 臺灣師範大學特教系名譽教授

## 一、我們需要健康的教改

1. 誠實以對，切實檢討
2. 透明決策（程序標準化）
3. 回歸教育專業
4. 結合教研，追求優質教育

## 二、期盼：以「十二年國教」帶動全面教育革新

1. 記取教訓
2. 穩健推動
3. 十二年國教成敗的關鍵問題
4. 教育發展的「大問題」
5. 十二年國教的「大決策」

## 三、記取教訓：過去教改決策的六大誤失

1. 政策形成草率
2. 外行領導內行
3. 目標迷失
4. 政策搖擺不定
5. 宣導口徑不一
6. 缺乏績效評估

## 四、十二年國教成敗的關鍵問題

1. 社會價值的重整：改變升學導向的價值觀
2. 立法永續經營：制定《十二年國民基本教育實施條例》
3. 保障穩定經費來源：未來十年每年約 300 億專款
4. 決策機制的整合：成立中央層級「教育審議委員會」
5. 連貫課程的規劃：建構「6+6」十二年連貫課程
6. 完備相關配套措施：入學制度、特色學校、課程重整、教學創新等

## 五、「大決策」的思維

1. 系統思考
2. 全面觀看
3. 前瞻規劃
4. 循序漸進

## 六、十二年國教應有的「大作為」

1. 落實「適性教育」政策，減除各種特殊教育落差（機會和品質）。
2. 建制多元適性安置系統，朝向拔尖、扶弱兼顧的理想。
3. 系統發展學校教育課程，建置十二年連貫體系。
4. 配合標準本位師培制度，培育優質專業師資。

5. 制定並落實十二年國教相關法案，建置完整支持系統。
6. 規劃辦理各類型「特許學校」(charter school)，帶動教育實驗與創新。

#### 七、結語：教育發展的「大問題」

1. 在教改洪流中，如何兼顧「快樂」與「卓越」、「自由」與「責任」？
2. 在權力鬆綁下，教育決策如何堅持「專業」，避免「民粹」？
3. 在升學壓力下，學校經營如何兼顧理想與現實？
4. 在常規要求下，校園如何兼顧和諧與效率？
5. 在外力污染下，學校如何發揮教育的影響？
6. 在全球化運動下，如何保持與發揚地方的特色？
7. 在本土化訴求下，如何與國際接軌？
8. 在現代化趨勢下，傳統文化如何去蕪存菁、更求精進？
9. 在多元化趨勢下，如何維持教師素質與專業精神？
10. 在民主化衝擊下，教學與管理如何兼顧師生的權益和立場？
11. 在高教普及化下，如何維繫大學水準，培育具有競爭力的人才？
12. 在公平(equality)主流價值下，如何關懷弱勢、縮短教育落差，實現一個公義(equity)的社會？

## 十二年國民基本教育政策發展歷程

## 附件四：十二年國民基本教育政策發展歷程

資料來源：教育部官方網站(網址[http://12basic.edu.tw/about05\\_evo.php](http://12basic.edu.tw/about05_evo.php))

年度	大事記要	教育部長
72 年	規劃實施「延長以職業教育為主的國民教育」計畫。開辦延教班。	朱匯森
75 年	1. 規劃實施「延長以職業教育為主的國民教育」第二階段計畫。 2. 調整延教班，為自願不升學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。	李煥
78 年	1. 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，積極研議延長國民教育為十二年之可行性。 2. 規劃原則：(1) 自願入學 (2) 有選擇性 (3) 免學費。	毛高文
79 年	規劃國中畢業生自願升學方案。部分地區部分學生試辦國中畢業生自願升學方案。	毛高文
82 年	規劃「發展與改進國中技藝教育方案—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。修訂職業學校法，將實用技能班納入正式學制。	郭為藩
83 年	1. 83 學年部分地區開始試辦完全中學。 2. 85 學年開始試辦綜合高中。	郭為藩
86 年	1. 擴大推動第十年技藝教育，高職自 89 學年起採免試登記入學。 2. 規劃高職免試多元入學方案、高級中學多元入學方案。高中、五專、高職自 90 學年起採多元入學方式。	吳京
87 年	繼續推動高職免試多元入學方案、高級中學多元入學方案。配合免試多元入學方案，加強補助高中職縮短學校間差距。	林清江
88 年	1. 繼續擴大辦理綜合高中。開始加強辦理高中職評鑑。87 年委託臺師大心測中心進行國中基本學力測驗題庫研發。 2. 教育基本法公布施行，繼續辦理高中職評鑑，規劃高中職社區化方案，規劃國中學生基本學力測驗，規劃 三年內開始實施十二年國教。 3. 繼續委託臺師大心測中心進行國中基本學力測驗題庫研發。 4. 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」，積極規劃研擬推動十二年國教。	楊朝祥
90 年	1. 積極推動高中職社區化，訂定高中職社區化推動方案，以充實公私立高中職教學設備、鼓勵優秀國中生就近升學及高中職課程教學區域合作。 2. 全面實施高級中學多元入學方案及高級職業學校多元入學方案。以申請入學、甄選入學及登記分發入學方式，配合國民中學學生基本學力測驗及參採國中在校表現，全面取代傳統聯考。 3. 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	曾志朗

	<p>學方案」。</p> <p>4. 委託進行「延伸國民基本受教年限規劃研究」。</p> <p>5. 8月起全面補助就讀私立高中職學生學費每年一萬元。</p>	
92年	<p>1. 正式推動高中職社區化方案。訂定「高中職社區化建構適性學習社區實施補助要點」、「教育部獎勵優秀國中畢業生就讀適性學習社區高中職校獎學金實施要點」。</p> <p>2. 委託進行「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」、「十二年國民教育經費需求推估」。</p> <p>3. 全國教育發展會議將規劃十二年國民教育列為討論議題，並達成「階段性推動十二年國民教育」之結論與共識。</p>	黃榮村
93年	<p>籌組「推動十二年國民教育工作圈」。積極進行推動十二年國民教育規劃工作。</p>	黃榮村
94年	<p>1. 持續推動高中職社區化中程計畫(92至97學年度)。</p> <p>2. 部長於第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，並審慎評估對大學教育階段之影響，尤其高中教學內涵的調整應以能與大學教育銜接及品質提升為前提，提出具體規劃與策略。」</p> <p>3. 委託進行「國中畢業生國民中學學生基本學力測驗表現暨升學狀況之研究」及「高中高職學校轉型及入學學區劃分之研究」。</p> <p>4. 籌組專案小組研擬十二年國教前置配套措施事項。</p> <p>5. 籌組十二年國民基本教育規劃決策機制，研擬實施方案，並徵詢家長團體及教師團體之意見，形成共識，俾階段性推動。</p>	杜正勝
95年	<p>1. 成立十二年國民基本教育規劃工作小組及專案辦公室。</p> <p>2. 完成十二年國民基本教育規劃方案。</p> <p>3. 推動優質高中輔助計畫。</p> <p>4. 推動優質高職－產學攜手計畫。</p> <p>5. 推動大學繁星計畫。</p> <p>6. 擬訂經濟弱勢私立高中職學生學費補助計畫。</p> <p>7. 完成十二年一貫課程參考指引。</p> <p>8. 繼續推動高中職社區化中程計畫。</p> <p>9. 國立高中職校老舊危險校舍改建及教育資源不足新興工程計畫。</p> <p>10. 行政院召開臺灣經濟永續發展會議(95年7月27-28日)中將「政府應重新配置教育資源投入及調整教師觀念，進行教育轉型，推動教育精緻化，以創造高品質人力」列為共同意見。</p> <p>11. 行政院核定大溫暖社會福利計畫(95年9月20日)中之經濟弱勢高中職學生學費補助計畫，作為推動十二年國民基本教育之重要前置措施，並積極完成規劃方案，始正式啟動十二年國民基本教育。</p> <p>12. 行政院蘇院長責成林萬億政務委員組成跨部會政策協調專案小組，密集召開會議，進行推動十二年國民基本教育相關配套措施之規劃。</p>	杜正勝



96 年	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 2 月 5 日向行政院蘇院長簡報十二年國民基本教育。</li> <li>2. 2 月 27 日行政院蘇院長宣布 2007 年開始推動十二年國民基本教育。</li> </ol>	杜正勝
97 年	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 6 月成立升學制度審議委員會-高中職升學職制度小組針對高中職升學制度進行研議。</li> <li>2. 12 月「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</li> </ol>	鄭瑞城
98 年	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 4 月 30 日發布方案 3-3「高中職適性學習社區教育資源均質化實施方案」，十二年國民基本教育先導計畫修正為 13 項子計畫 23 個方案。</li> <li>2. 9 月 4 日發布 4-1「擴大高中職及五專免試入學實施方案」，原擬議之「國中基測轉型暨申請入學實施方案」由本方案取代。</li> </ol>	鄭瑞城
99 年	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 6 月 17 日發布方案 1-2「齊一公立高中職學生學費方案」，並自 99 學年起高一至高三全面實施；另廢止方案「1-1 加額補助經濟弱勢私立高中職學生學費方案」。</li> <li>2. 9 月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。</li> </ol>	吳清基
100 年	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 馬英九總統於建國百年元旦祝詞宣示：「今年開始啟動十二年國民基本教育，預定民國 103 年高中職學生全面免學費、大部分免試入學」。</li> <li>2. 2 月行政院成立十二年國民基本教育推動會，由吳敦義院長擔任召集人，教育部成立十二年國民基本教育推動小組，由吳清基部長擔任召集人，積極研議十二年國民基本教育實施計畫及相關配套措施。</li> <li>3. 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」，並自民國 103 年開始實施。</li> </ol>	吳清基

## 各國教育改革實例

## 附件五：各國教育改革實例

### 南韓平均化教育

(張家瑋整理)

年度	大事記要
1972 年	成立「韓國教育發展協會」，為解決不斷困擾韓國人的教育問題，試著從長期的遠景得到問題的根源，規劃平均化教育改革。
1973 年	公佈新高中入學制度。
1974 年	全面推行平均化教育。
1985 年	成立「教育改革審議會」，針對平均化教育所呈現的種種問題進行檢討。
1990 年	部分地區取消平均化政策。
1994 年	成立「教育改革委員會」，重新認知廿一世紀韓國教育改革的必要性。
1996 年	修訂平均化教育政策，普通高中經由雙重申請或抽籤系統選擇學生。
1999 年	通過「英才教育振興法」，重回英才教育的路線。
2002 年	實行「英才教育振興法」。 根據英才教育振興法第 10 條：當英才教育對象的保護者需要將英才教育對象編入英才學校或英才班時可向市、道的教育局要求指定或分配學校。

## 日本寬鬆教育

(張家瑋整理)

年度	大事記要
1972 年	日本教職員組合(日教組，又稱日本教育工會，是民間最大的教師公會)提出「寬鬆教育」以及「學校 5 日制」。
1977 年	全面修改學習指導要領。
1980 年	邁向寬鬆教育路線實施。
1984 年	中曾根政權時成立臨時教育審議會(臨教審)著手擬定寬鬆教育的方針。
1989 年	再次全面修改學習指導要領。
1992 年	強化寬鬆教育路線實施。
1996 年	文部省、中央教育審議會(中教審)委員採用重視「寬鬆」的學習指導要領。
1998 年	再次全面修改學習指導要領，完成《國中學習指導要領》公告。
1999 年	發布《高中學習指導要領》。
2001 年	隨著日本中央部會的整編，中央教育審議會納入過去專司教育課程改革任務的「教育課程審議會」。
2002 年	部分地區修改寬鬆教育路線。
2006 年	指導要領外的學習內容以「發展性內容」的名稱重新編入教科書。成立個人教育改革諮詢機構，名為「教育再生會議」。
2007 年	首相安倍晉三主政時，以「教育再生」之名，開始著手改革寬鬆教育，不過日教組主張維持「促進寬鬆教育」。
2008 年	公布「新國中學習指導要領」、「中學校學習指導要領」。
2011 年	實施「新國中學習指導要領」、「中學校學習指導要領」，脫離寬鬆教育路線。

## 美國 STEM 教育改革

(張家瑋整理)

年度	大事記要
1994 年	美國參眾議院審議通過《目標 2000 年：教育美國法》和《改革美國學校法》開始對各州和地方提供經費補助。
2001 年	美國參眾議院審議通過《沒有兒童落後法》(No Child Left Behind, NCLB)
2006 年	美國總統布希在其國情咨文中公佈一項重要計劃——《美國競爭力計劃》。
2009 年	修改《美國振興及投資法案》，以及「奔向顛峰」中強調科學(Science)、科技(Technology)、工程(Engineering)及數學(Mathematics)，即 STEM 的重要性。
2010 年	三月美國教育部教育技術辦公室發佈第四個國家教育技術計畫。
2011 年	歐巴馬總統推出旨在確保經濟增長與繁榮的新版的《美國創新戰略》。
2012 年	美國總統歐巴馬預告十萬教師百萬人才新科技教育計畫。

## 芬蘭高中無年級制教育

(張家瑋整理)

年度	大事記要
1970 年	教育制度：二次世界大戰之後，芬蘭採取德國式的學、職雙軌制。
1980 年	修正十歲分流的雙軌制，取而代之的是7到16歲的綜合義務教育；同時開始進行無年級制教育制度規劃。
1982 年	開始在一些高中實驗「無年級制」，將三年制畢業改成二~四年制。
1993 年	正式在全國高中、技職學校推行，高中職不再分年級，也沒有固定的班級。
1994 年	國家教育委員會制定國家核心課程綱要。 芬蘭全國教育委員會頒布《芬蘭高中教育課程框架大綱》。 全國約三分之一的高中實施無年級化制度。
1999 年	頒布芬蘭高中教育法案。
2004 年	國家教育委員會制定國家核心課程綱要。
2005 年	實施國家核心課程綱要。

## 德國分流教育

(張家瑋整理)

年度	大事記要
1920 年	帝國教育會議決議設置基礎學校，所有兒童都需接受4年基礎學校教育，而後再進入不同類型的學校就讀，因而形成中等教育的分流設計。
1955 年	西德聯邦和各邦政府聯合設置「德國教育制度委員會」，聘請獨立的學者專家研擬教育改革方案。
1959 年	「德國教育制度委員會」提出《改革與統一普通學校制度的綱領計畫》。
1964 年	各邦共同簽屬的「漢堡協議」，中等教育階段為分流設計，分為文理中學、實科中學、主幹學校(職校)等類型。
1970 年	為了延緩分流，倡議設置綜合中學。
1982 年	綜合中學成為各邦相互承認的正式學制。
2007 年	舉辦統一的高中畢業會考。
2012 年	總理梅克爾開給歐債問題的六大藥方之一，就是推行德國二元分流制的教育制度。