

教育研究集刊
第六十四輯第四期 2018年12月 頁1-36

近50年來國民教育發展之探究： 九年國民教育與十二年國民基本教育 政策之分析



吳清山

摘要

1968年實施的九年國民教育和2014年實施的十二年國民基本教育，可說是我國跨世紀最重要的教育工程，影響我國教育發展極為深遠。本文旨在探究近50年來國民教育之發展，並以九年國民教育和十二年國民基本教育政策為例，就其發展背景、法律依據、政策內涵、成效檢討等部分進行說明。首先，探究其發展背景，兩者都是基於社會發展、教育潮流和人才培育的背景而來，但九年國民教育政策之推動，有強人主導，雖規劃時間較短，但比十二年國民基本教育要來得順利；其次，就其法律依據來看，九年國民教育是以《九年國民教育實施條例》為依據，而十二年國民基本教育則以《國民教育法》和《高級中等教育法》為依據；第三，就其定位、目標、入學方式、課程及教學、經費及學費和師資分析其政策內涵；最後，就其實施成效進行檢討，其中以入學方式最受關注，而九年國

吳清山，臺北市立大學教育行政與評鑑研究所教授

電子郵件：wchingshan@gmail.com

投稿日期：2018年03月29日；修改日期：2018年07月20日；採用日期：2018年11月19日

民教育和十二年國民基本教育雖能有助於人才培育，但就減輕學生過度學習壓力的政策目標而言，效果實屬有限，此為十二年國民基本教育必須改進的重要課題。

關鍵詞：九年國民教育、十二年國民基本教育、教育政策

Basic Education Development in the Past 50 Years: An Analysis of the 9-year Compulsory Education and the 12-year Basic Education Policy Implementation in Taiwan

Ching-Shan Wu

Abstract

This paper explores the development of basic education in Taiwan during the past 50 years, focusing on the implementation of the 9-year compulsory education and the 12-year Basic Education. The former, being put into effect since 1968, includes six years for elementary education and three for junior high education. The latter, being carried out since 2014, include nine years for compulsory education and additional three for senior secondary education. Both were the most important educational policies in Taiwan across the century, and had extremely far-reaching impact on the development of education in Taiwan. The backgrounds, legal bases, policy contents, and effectiveness of both systems are reviewed in this paper.

Keywords: 9-year compulsory education, 12-year basic education, educational policy

Wu, Ching-Shan, Professor, Institute of Educational Administration, University of Taipei

Email: wchingshan@gmail.com

Manuscript received: Mar. 29, 2018; Modified: Jul. 20, 2018; Accepted: Nov. 19, 2018.

壹、緒論

國民教育為一切教育的基礎，亦是培育人才的根本。因此，國民教育在社會發展和國家建設上均扮演著相當重要的角色，國民教育的制度與政策必須隨著社會變遷而不斷地調整，方能符應社會發展之需求。

自中央政府1949年遷臺以來，迄今將近70年之久，對於教育建設不遺餘力，但影響國民教育發展最為深遠的兩項政策：一是1968年實施的九年國民教育，另一是2014年實施的十二年國民基本教育。此兩者為跨世紀的教育工程，開啟我國教育發展新的里程碑。

隨著九年國民教育的實施，擴大國小畢業學童免試就讀國中的機會，促進國民教育的普及化，對於人力素質提升具有一定的貢獻；而十二年國民基本教育的實施，亦增加國中畢業學生依其適性分發進入高中職就讀的機會，讓學生能更多元和適性地發展。

九年國民教育實施至今，已逾半個世紀，對於人才培育、社會建設和國家發展等方面均有其貢獻，撫今追昔，重新檢視九年國民教育政策之實施背景、重要內涵、成效檢討，並與十二年國民基本教育政策相對照，實有其教育意義和價值。

國內學者專家對於九年國民教育的實施，已有不少的論述（司琦，1975；李園會，1985；林清江，1983；孫邦正，1972；許智偉，1983；黃春木，2014），但對於十二年國民基本教育政策的研究，則可能實施期間較短，論述較為有限（吳清山，2016，2017；李建興、盧宸緯、陳星貝，2014；楊思偉，2006；楊朝祥，2014；顏國樑、任育騰，2014）。但不論是九年國民教育政策或十二年國民基本教育政策的實施，在入學制度、教育經費、師資培育、課程與教學、校園環境等各方面均有改變。因此，對於這二項重大政策進行有系統和深入的探究，不僅有助於了解近50年來國民教育發展脈絡及內涵，而且對於未來國民教育政策走向亦有指引的參考價值。

國民教育政策為教育政策重要的一環，亦屬公共政策探究的重要議題。Dye（2017）曾提到，從公共政策分析的教育議題中，可以了解在教育中做了哪些，

以及政策執行的原因和結果；而Kraft與Furlong（2013）也提及，政策分析是用來檢視政策形成和政策執行的過程；Dunn（2008）亦指出，政策分析屬於一種應用性科學，具有描述性、評估性和處方性的目標，因而政策問題、政策行動、政策結果、政策績效、政策未來成為政策分析的重要架構。依此而言，教育政策制定過程中，都會涉及到政策形成背景、政策規劃、政策執行和政策評估制定過程及價值。由於九年國民教育和十二年國民教育政策實施已有一段時間，本文乃參酌Dunn所提及之回溯性的政策分析（retrospective policy analysis）做為分析架構，採用歷史轉變觀點，透過相關檔案文件資料分析及文獻探討方式，以了解政策行動執行後的相關資訊與成效。本文首先分析九年國民教育政策和十二年國民基本教育政策形成背景，其次說明兩者政策的法律依據，接著詮釋兩者政策規劃及執行內涵，最後說明兩者實施的成效評估檢討。

貳、九年國民教育和十二年國民基本教育政策形成背景

世界先進國家就其社會需求和經濟條件，延長其國民教育年限，最高者達13年，例如：德國、荷蘭、比利時；其次12年者，例如：美國、英國、紐西蘭；有些國家為11年者，例如：加拿大、法國、澳洲；有些國家為10年者，例如：芬蘭、丹麥、俄羅斯；有些國家為9年者，例如：中國、義大利、泰國等（NationMaster, n.d.）。我國是在1968年將六年基本教育延長為九年國民教育，到了2014年又將九年國民義務教育延長為十二年國民基本教育，成為教育發展史上的大事。基本上，九年國民教育和十二年國民基本教育發展政策形成背景並不相同，茲說明如下：

一、九年國民教育政策發展背景

依據《中華民國憲法》第160條規定：「六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育。」基本教育具有義務教育性質，憲法只規定六年（六歲至十二歲）的基本教育。然隨著社會發展及人才培育之所需，六年基本教育已不符國民受教育之需求，因而延長基本教育年限，有其時代需求。我國於1968年實施九年國民教

育，實有其教育趨勢，以及政治、經濟和社會發展等各種背景。李園會（1985）曾提到，九年國民教育實施的背景，包括順應世界各國延長義務教育的趨勢、延長國民教育年限的條件日趨成熟、政治及國防建設的需要、解決社會及經濟發展所引起的問題。而許智偉（1983）亦提到類似的背景，包括世界各國延長義務教育之趨勢、政治及國防建設之需要、社會及經濟發展之影響、教育革新的需要。因此，茲將九年國民教育實施背景歸納說明如下：

（一）順應延長義務教育趨勢

我國在1967年以前仍舊實施六年基本教育，然主要先進國家在二次世界大戰之後，紛紛延長其義務教育，例如：英國於1967年延長義務教育為十年、法國亦自1959年起實施十年義務教育、日本則在聯軍主持下改為九年義務教育，而美國很早就實施九至十二年不等的義務教育（李園會，1985；許智偉，1983）。顯然，我國義務教育的年限要比先進國家為短，實有延長之必要。此外，根據教育部（1968）「中華民國教育統計」資料顯示，國民小學校數從39學年度的1,231所，到了56學年度，已經增至2,208所，為39學年度時之179.37%；至於學生人數則從39學年度的906,950人，到了56學年度，已經增至2,348,218人，為39學年度時之258.91%，學齡就學率高達97.52%（教育部，1968）。從這項數據顯示，已達延長國民教育年限的條件。

（二）解決國民教育發展問題

在1968年以前，國民小學升入初級中學，必須參加初中聯招，競爭非常激烈，導致國小「惡性補習」風氣相當盛行，即使當時積極推動省辦高中、縣市辦初中、一鄉鎮一初中的措施，以減輕學生參加初中、高中聯招的競爭壓力，然在升學主義及家長追逐明星中學的助長下，效果仍屬有限。因而國小的「惡性補習」所造成的學生學習夢魘，成為國民亟待解決的重大問題。所以，政府乃毅然決定地在1968年實施九年國民教育。1967年6月27日，蔣中正總統在總統府國父紀念月會中鄭重地宣示：

我們要繼耕者有其田政策推行成功之後，加速推行九年義務教育計畫，以我們現階段整個社會經濟發展的成果，來解決九年義務教育問題。……，結集社會上的力量，就可以辦好這一保育下一代民族根苗的

義務教育，亦就可以根本消除惡性補習的痼疾病根。（司琦，1989，頁366）

由此亦可看出當時推動九年國民教育的背景和決心。

（三）提升國民教育素質水準

教育發展與國民生活素質具有密切關係，從世界各國教育發展而言，義務教育年限愈長的國家，國民生活素質也愈高，因而世界各國經濟發展到一定的水準之後，紛紛延長其義務教育年限，以提供國民更多接受義務教育的機會，亦有助於教育機會均等的實現。蔣中正總統於1968年9月9日對國民教育九年制開始實施及國民中學開學典禮訓詞特別提到：

九年制的國民教育，亦非徒為教育時間的延長，就學機會的普及與均等，更重要的，乃為國民教育內容的充實與本質的改進；換言之，我們不只是要求提高知識，以發展國民固有的潛能；而是要提高公德，以造成現代國民的品格。（蔣介石、秦孝儀，1984，頁223）

由此可知，九年國民教育的實施，除了提高知識之外，道德層次的素養水準，亦屬重要目的。

（四）適應國家建設發展需要

教育發展為社會、政治和經濟發展的基礎，亦是國家建設發展有力的保證。尤其「教育投資」的觀念，在當時已為大家所接受，教育可以說是最好的人力投資，有助於促進經濟和國家建設發展，而延長義務教育年限，提高國民知識水準，具有其迫切性和必要性。蔣中正總統在國民中學開學典禮訓詞曾提到：

政府在此反共救國期間，不計財政困難，乃毅然決然，將國民教育自六年制延長為九年制，並決定從五十七學年度起，貫徹實施，這就是鑒於教育為培植現代國民，建立現代國家與社會的根本要圖。而此一國民教育之延長，不徒為國民教育水準的提高，實亦為整個教育革新的開端，特別是為復興中華文化的起步。（蔣介石、秦孝儀，1984，頁222）

當時之所以延長九年國民教育，就是著眼於國家建設發展需要。因此從《九年國民教育實施條例》第1條規定：「為提高國民教育水準，適應國家建設需要，實施九年國民教育」，更可看出延長九年國民教育對國家建設發展的重要性。

（五）以埃六日戰爭教育啟示

延長九年國民教育，除了社會、經濟和歷史背景因素之外，軍事和世界局勢的轉變亦屬重要因素之一。當時曾經參與九年國民教育的省政府教育廳主任秘書薛光祖回憶到：

決定辦理九年義務教育的關鍵點，在1967年的「以埃六日戰爭」，以色列六日戰役，解決與埃及的紛爭，這個結局引起世界震驚，老總統一心想反攻大陸，於是派了親信到以色列了解戰況。他親信回報給老總統的答案是：「以色列的勝利是因為他們的教育普及而且很先進」。這則報告，引起了老總統更加關切，延長義務教育的必要性。（羅秋昭，2012，無頁碼）

顯然延長九年國民教育，多少受到以埃六日戰爭刺激所致。

（六）延長教育振興中華文化

教育與文化具有密不可分的關係，文化的保存、傳承與發揚光大，皆有賴教育的力量。1966年，中共發動文化大革命，嚴重破壞中華優良傳統文化，部分有志之士痛心疾首，乃於1967年7月28日成立中華文化復興運動推行委員會，當時總統蔣中正擔任會長，臺灣和海外推行中華文化復興運動。吳明（2016）曾提到，自1969年始，臺灣為推動文化復興運動，把義務教育從六年延長至九年，不僅提高了全民素質，有助於經濟騰飛，也為傳統文化在社會生根埋下種子。因此，當時積極延長九年國民教育，文化背景仍屬重要因素之一。

值得一提的是，九年國民教育實施之前，對於採用「義務教育」或「國民教育」一詞，亦有所爭議，從蔣中正總統的宣示，到行政院의 規劃，都採用「義務教育」，而後來轉為「國民教育」，主要是考慮到採用「義務教育」可能涉及到「修憲」問題，因憲法只有「國民教育」、「基本教育」用詞，並無「義務教育」用詞；加上當時孫邦正（1972）的觀點，認為「國民教育」的目標注重培育

健全國民、建設現代國家，而「義務教育」注重於政府和國民所負擔的義務（黃春木，2014），九年國民教育一詞遂正式確定。

二、十二年國民基本教育政策形成背景

九年國民教育實施之後的十多年，國小升入國中人數已接近完全入學人數，而國中畢業生升入高中的比例約占七成，已奠定國民教育再延長的基礎。林清江（1983）提到：

九年國民教育實施十一年來，數量方面及實質方面的成效，已經形成更進一步擴充教育機會的事實，自須在教育體系的向上延伸方面，預為規劃。（頁266）

為促進產業升級、提升技術水準，教育部乃於1980年開始研擬「延長以職業教育為主的國民教育實施計畫」，經行政院於1983年起公告實施，該計畫的目標有四：（一）充分提供意願升學之國中畢業生就學機會；（二）鼓勵自願不升學之國中畢業生接受職業進修教育；（三）促進學生適性發展，提升人力素質；（四）奠定延長國民教育年限之基礎（行政院研究考核委員會，1992）。1989年教育部積極研議延長國民教育年限為12年之可行性，行政院則於1990年核定頒布「延長國民教育初期計畫——國民中學畢業生自願就學高級中等學校方案」，開啟延長國民教育的先河。然「延長國民教育初期計畫——國民中學畢業生自願就學高級中等學校方案」屬於試辦性質，但因有其推動困難，也無法擴大實施。隨後，1993年教育部提出「發展與改進國中技藝教育方案——邁向十年國教目標」，此乃顯示延長國民教育年限是有其需要，但方式仍是舉棋不定，始終無法定案。

1999年6月23日《教育基本法》總統公布施行，其中第11條規定：「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」，國民基本教育總算化解了憲法「基本教育」規定和《國民教育法》規定間的不同。隨後，國民基本教育也成為政府國民教育延長年限的用詞。

隨著社會發展需要及順應教育潮流，2001年以後，延長國民教育的呼聲愈來

愈高，教育部乃進行「延伸國民基本受教育年限規劃研究」，以及實施十二年國民教育的理論基礎、辦理模式、教學資源及課程與教育經費需求推估等四項議題的研究，並積極推動十二年國民教育，包括2004年教育部成立「推動十二年國民教育工作圈」、2007年教育部成立「十二年國民基本教育工作小組」、推動十二項前置準備措施及完成《十二年國民基本教育規劃方案》。2007年，行政院宣布開始推動十二年國民基本教育，並決定自2009年起全面實施，然隨著政黨輪替，社會各界對十二年國民教育有諸多疑慮，該政策暫緩實施，到了2010年8月第八次全國教育會議中心議題「升學制度與12年國民基本教育」中對於延長十二年國民教育已有共識，2011年馬英九總統在元旦祝詞中，宣布自此啟動十二年國民基本教育，教育部遂於2011年訂定「十二年國民基本教育實施計畫」，宣布自2014年8月1日起全面實施，並經行政院核定實施，復經2013年立法院三讀通過《高級中等教育法》，並經總統公布施行，同時亦確立十二年國民基本教育實施法源依據。從九年國民教育到十二年國民基本教育的發展過程，如附錄一所示。

在「十二年國民基本教育實施計畫」中提到，其緣起計有下列四點：（一）歐美國民教育權的理念已由義務說轉為兼具義務與權利說。（二）我國國民教育因應時勢從初等教育延長至高級中等教育。（三）大幅增加高級中等教育投資以帶動新世紀整體教育革新。（四）建立延長國民基本教育的共識與啟動（教育部，2011）。歸納整個十二年國民基本教育政策的規劃背景，來自於下列六項因素（吳清山，2016，2017）：

（一）回應社會各界期待：自從1968年實施九年國民教育以來，將近半世紀之久，隨著臺灣經濟發展和社會進步，不管是學者專家或家長團體，均在各種會議中不斷地呼籲政府應盡快實施十二年國民基本教育。1994年，第七次全國教育會議將「發展與改進國中技藝教育方案——邁向十年國教目標」列入討論議題；1999年7月12日，全國家長團體聯盟、人本基金會、教改協會等團體於在中正紀念堂集合出發遊行，要求盡快實施「真正的十二年國教」（林思宇，2009）。到了2010年第八次全國教育會議討論延長十二年國民基本教育已有共識，經過一連串的討論，實施十二年國民基本教育，已成為社會各界所期待。

（二）符應國際教育潮流：世界各國為提供學生更好的受教機會和品質，就其社會需求和經濟條件，逐漸延長國民受義務教育年限，例如：德國、荷蘭、

比利時等國家已達13年，而美國、英國、紐西蘭等國家也達12年，至於加拿大、法國、澳洲等國家亦有11年。顯見，延長義務教育年限已經成為先進國家教育發展重要潮流。臺灣教育發展的品質與學生成就表現，並不輸給先進國家，例如：臺灣參加國際學生能力評量計畫（the Programme for International Student Assessment, PISA），在2006年的數學和科學分別為居第一和第四，在2009年則分別為第五和第十二（臺灣PISA國家研究中心，無日期），皆屬十二年國民基本教育實施之前學生的成就表現。因此，延長國民基本教育年限，不僅符應國際教育潮流，而且亦有足夠的教育條件。

（三）提升國家競爭能力：二十一世紀的國際競爭，是人才的競爭，具有高素質的人力，國家才具有競爭力，而人才素質的高低，則有賴教育的培育。因此，教育在國家競爭力上扮演非常重要的角色。國民教育是一切教育的基礎，高品質的國民教育，可以確保高品質的技職教育和高等教育。為了國家未來長遠發展和提升國民素質，延長國民教育年限，實有助於提升國家競爭力（楊朝祥，2014），投資國民教育，就是厚植國家競爭力的關鍵要素。歐美先進國家積極致力於國民教育的革新和提升國民教育品質，其因即在此。

（四）因應少子女化趨勢：臺灣人口生育率逐年降低，近10年來更為明顯，根據內政部人口統計資料顯示，2000年的人口出生數仍維持在305,312人，但到了2005年則降至205,854人，至2008年則已跌破20萬人，為198,733人，2010年更降至166,886人，達歷年來人口出生數最低點，2011年回升為196,627人（內政部戶政司，無日期）。由此可見，少子女化已為大勢所趨，教育必須有所因應，而十二年國民基本教育的實施，是一種教育體制的改造與再造，正好可思考未來在少子女化環境下，國民教育該如何調整，讓國民教育更為精緻、更符合人口結構改變的需求。

（五）配合產業轉型需求：隨著資訊科技的進步，各種產業不斷轉型，教育亦須有所因應，其中，高職教育以基層技術人力為目標，自然也必須隨著產業轉型而調整其結構、課程、教學與學生學習。高職於教育發展過程中，曾面臨到存廢的爭議（吳清山、高家斌，2008），但因其具有產業發展的功能以及對臺灣經濟發展的貢獻，因而繼續維持下來。為了做好十二年國民基本教育實施的準備，教育部於2003年起，開始規劃推動與高職教育有關之十二年國民基本教育相關計

畫，例如：「高中職社區化中程計畫」及「優質高職產學攜手計畫」之前置準備措施（馮丹白、陳信正，2007），以及自98學年度起推動之「高中職適性學習社區教育資源均質化實施方案」，這些作為除了因應產業轉型的需求，亦為做好十二年國民基本教育實施的奠基工作。

（六）基於人才培育需要：教育最大功能在於培育人才，不管是九年國民教育時代或在中等教育階段，對於培育人才都做了相當大的貢獻。然因社會發展過於快速，以及資訊科技高度發展，在原有的教育體制下進行人才培育，仍有所不足，尤其考慮到未來社會所需人才，國民教育和中等教育應該進行更緊密的結合，促進學生多元發展和適性發展，培養學生應該具備的素養，方能為社會所用。因此，建立國民教育與中等教育學習的一貫體制，實有其培育人才之需，十二年國民基本教育的準備與實施，亦在此以時代人才培育需求而成為重要的教育政策之一。

基於以上之說明，九年國民教育與十二年國民基本教育政策形成背景，都是基於社會發展需求和人才培育，但其發展過程有其差異：九年國民教育政策的形成時間相當短，大約一年左右，即使在師資、校舍、設備等配套措施不足下，但有強人政治的主導，並未遇到多大的阻力，反而能順利推動；至於十二年國民基本教育政策的研議，從最初延長以職業教育為主的國民教育實施計畫到後來定案的十二年國民基本教育實施計畫，走了三十多年之久，期間也歷經政黨輪替，兩黨執政時都將十二年國民基本教育的實施做為重大政策，但一波三折，紛紛擾擾，總算在2011年初定案，2014年8月實施。

就九年國民教育和十二年國民基本教育政策規劃而言，從決策者角色和決策歷程來看，兩者略有不同，前者具有強人政治領導之總統意志力執行的意味，決策者扮演主導者角色，屬於菁英決策模式，在決策過程中，參與決策人員偏重於政府官員，基層教育人員和家長少有機會發聲，雖有高效率，但思慮難免不夠周延，導致初期有部分學生無校舍可上課；後者雖展現決策者之總統意志力，但在教育民主化過程中，決策者則扮演引導者和溝通者角色，仍須親自和指示所屬到各地行銷十二年國民基本教育的目標和內涵，傾聽人民的聲音，化解人民疑慮，減少執行的阻力。九年國民教育只有一年的準備期；而十二年國民基本教育政策的規劃，雖已累積不少規劃經驗，但至少也有三年準備期，充分顯示不同時代的

政治背景、主政者的風格和決策歷程，深深影響國民教育政策的規劃。

參、九年國民教育和十二年國民基本教育政策的法律依據

九年國民教育的實施，係政府於「耕者有其田」推行之後的另一個國家重要政策。1967年8月28日，行政院臺（56）教字第6635號令國民教育之年限應延長為九年，其內容如下：

奉總統本（五十六）年八月十七日（56）臺統（一）義字第五〇四〇號開：「茲為提高國民智能，充實勤亂建國之力量，特依照動員戡亂時期臨時條款第四條之規定，經交動員戡亂時期國家安全會議第三次會議決定：國民教育之年限應延長為九年，自五十七學年度起先在臺灣及金門地區實施，關於實施九年國民教育之有關事項其需以法律定之者，應提案制定依特別法以資適用，希遵照上項決定迅速辦理。」（臺灣省政府教育廳，1973，頁18）

依此而言，九年國民教育政策的實施，法律的訂定至為重要，唯有如此，才能讓政策順利推動。同樣地，2014年實施的十二年國民基本教育政策，雖係因應社會、政治和經濟變遷的需求，仍必須有法律依據。

九年國民教育政策實施的依據，係1968年1月27日總統令公布的《九年國民教育實施條例》，計有16條，分別就教育階段、學生來源與學區劃分、學生費用、成立組織、課程實施、師資來源、經費來源、建校土地和代用國民中學條件等加以規範。

為了讓九年國民教育更健全發展，實施11年後，在1979年5月23日總統公布之《國民教育法》中，第2條第1項規定：「凡六歲至十五歲之國民，應受國民教育；已逾齡未受國民教育之國民，應受國民補習教育。」此外，為使國民教育具有義務性質，乃在該條第2項規定：「六歲至十五歲國民之強迫入學，另以法律定之。」《強迫入學條例》亦於1982年5月12日總統令修正公布施行，讓國民教

育具有免試、普及和義務的性質，解決當初九年國民教育有關義務性的爭議。

國民教育政策的延長，其名稱採「十二年國民教育」或「十二年基本教育」或「十二年國民基本教育」，各界有不同的看法。倘若採行「十二年國民教育」，則必須符合國民教育免費、免試和強迫的特色，然國民教育政策的延長，在高中職採強迫方式，有其難度；倘若採行「十二年基本教育」，則涉及到《國民教育法》修法問題，茲事體大，即使《憲法》第160條有基本教育的規定，仍無法解決國民教育延長名稱的問題，為求名稱的解套，乃以《教育基本法》規定為依據，該法第11條規定：「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。」因而國民教育政策的延長，遂以「十二年國民基本教育」名稱定調。吳明清（2009）曾論及國民教育與國民基本教育的用詞確有不同的法源，其理亦在於此。

是故，政府並未比照九年國民教育所定的條例，當初考量在十二年國民基本教育的實施上，原有的《國民教育法》仍可適用，只要另訂《高級中等教育法》，即可成為十二年國民基本教育政策實施依據，因此該法第2條規定：「九年國民教育及高級中等教育，合為十二年國民基本教育」即為此意。

《高級中等教育法》於2013年7月10日總統公布施行，計有9章（包括總則，設立、類型及評鑑，校長聘任及考核，組織及會議，教職員任用及考核，學生資格、入學方式及就學區劃分，課程及學習評量，學生權利及義務，附則）67條，其中與十二年國民基本教育相關之規範內容如下：（一）九年國民教育，依《國民教育法》規定，採免試、免學費及強迫入學；高級中等教育，依本法規定，採免試入學為主，由學生依其性向、興趣及能力自願入學，並依一定條件採免學費方式辦理；（二）高級中等學校應採多元入學方式辦理招生；（三）直轄市、縣（市）主管機關應自行或會同其他主管機關考量行政區內或跨行政區各校新生入學來源、區域共同生活圈、交通便利性、學校類型及分布等情形，規劃高級中等學校就學區；（四）課程規範：中央主管機關應訂定高級中等學校課程綱要及其實施之有關規定，做為學校規劃及實施課程之依據；中央主管機關應設課程審議會，為審議課程綱要。

理想上，十二年國民基本教育政策的實施，應該制定《十二年國民基本教育實施條例》，實屬完備法源依據，但因涉及後期中等教育招生方式爭議和學校類

別相當複雜，無法採現行《國民教育法》方式處理，乃採取權變作法，就是另訂《高級中等教育法》取代原有的《高級中學法》和《職業學校法》，以利2014年能夠如期推動十二年國民基本教育。

肆、九年國民教育和十二年國民基本教育政策 規劃和執行的內涵分析

九年國民教育的實施，是我國教育史上劃時代的改革，亦是最重要的教育政策之一，在教育目標、課程與教學、師資培育等各方面均有重大革新。依據臺灣省政府教育廳（1973）出版的《九年國民教育籌備工作及其主體計畫之實施》，九年國民教育之政策規劃包括法令、經費、師資、校舍及增班、學區劃分等事項。而行政院核定的《十二年國民基本教育實施計畫》包括了七大面向（入學方式、就學區、免學費、優質化及均質化、適性輔導、財務規劃、法制作業）和29個方案（其中19個方案屬於配套措施）（教育部，2011），則為十二年國民基本教育政策執行之依據。為利於國民教育發展及政策之規劃和執行，茲將九年國民教育和十二年國民基本教育政策之定位、目標、入學方式、課程及教學、經費及學費、師資等方面說明如下。

一、定位

九年國民教育依《九年國民教育條例》第4條規定：「國民小學當年畢業生，由主管教育行政機關，分發所在學區國民中學入學。」具有義務教育的免試特性，而第6條：「國民中學學生免納學費，其他法令規定之費用，清寒學生免收之。」亦具有義務教育免費的特性，但因可能當時校舍容納有限，並未在《九年國民教育條例》中規定義務或強迫接受國民教育，直到《國民教育法》規定另訂《強迫入學條例》，國民教育才有強迫入學規定，總算符合義務教育的免試、免費和強迫的三大特性，由此亦可看出九年國民教育的定位所在。

至於十二年國民基本教育，則是在九年國民教育的基礎下，延長至高中職階段，兩者的性質略有不同。依《高級中等教育法》第2條規定：

九年國民教育，依國民教育法規定，採免試、免學費及強迫入學；高級中等教育，依本法規定，採免試入學為主，由學生依其性向、興趣及能力自願入學，並依一定條件採免學費方式辦理。

依此而言，九年國民教育屬於免試、免學費、強迫、普及的教育；而十二年國民基本教育的高中職教育屬於免試為主、有條件免學費、非強迫、普及的教育。

基本上，普及主要在於提供學齡學生均等之教育機會；但免試在九年國民教育階段與高級中等教育階段，則有所不同，前者入學不必參加任何考試，但後者則有免試入學和特色招生方式。至於學費，在國民教育階段，免納學費；但在高級中等教育階段，則是高職全面免納學費，高中依一定條件免學費。依此而言，十二年國民基本教育中，國民教育階段和高級中等教育階段在定位上之普及特性具有共通之處，但在學費、免試、強迫與否仍有差異之點。顯然，十二年國民基本教育無法完全達到其一貫之定位，由此亦可看出後期中等教育階段的複雜性，無法讓十二年國民基本教育政策一步到位。

二、目標

1968年實施九年國民教育，國民中學教育取代了初級中學教育。依《國民中學課程標準》規定，國民中學教育目標規定如下：

國民中學教育目標，在於繼續國民小學之基本教育，發展青年身心，陶融公民道德，灌輸民族文化，培育科學精神，實施職業陶冶，充實生活知能，以奠定其學習專業技能或繼續升學之基礎，並養成忠勇愛國之健全國民。

而在1979年總統公布施行的《國民教育法》第1條規定：「國民教育依中華民國憲法第一百五十八條之規定，以養成德、智、體、群、美五育均衡發展之健全國民為宗旨。」由此可見，培養健全國民仍為九年國民教育的重要目標。

至於十二年國民基本教育的教育目標，依「十二年國民基本教育實施計畫」所列的總體目標：（一）提升國民基本知能，培養現代公民素養。（二）強化國

民基本能力，以厚植國家經濟競爭力。（三）促進教育機會均等，以實現社會公平與正義。（四）充實高級中等學校資源，均衡區域與城鄉教育發展。（五）落實中學生性向探索與生涯輔導，引導多元適性升學或就業。（六）有效舒緩過度升學壓力，引導國中正常教學與五育均衡發展。（七）強化國中學生學習成就評量機制，以確保國中學生基本素質（教育部，2011）。

復依《高級中等教育法》第1條規定：「高級中等教育，應接續九年國民教育，以陶冶青年身心，發展學生潛能，奠定學術研究或專業技術知能之基礎，培養五育均衡發展之優質公民為宗旨。」

綜合以上之說明，無論九年國民教育或十二年國民基本教育，最主要的目標均在培育五育均衡發展的優質健全國民。

三、入學方式

依《九年國民教育實施綱要》，國民教育主要是分成兩階段，前六年為國民小學教育，後三年為國民中學教育，劃分學區，當年國民學校畢業生一律通知免試分發入學。按此規定，將原有「初級中等學校」的入學考試規定取消，使國小畢業生可以直接按戶籍學區分發入學，真正達到九年國民教育免試入學的政策。因而，當時的全國初中、初職及五年制職業學校，均停止招生。

至於十二年國民基本教育的前九年國民教育階段，仍維持免試依學區分發入學，但在高級中等教育階段的學校類型多元，且公私立、城鄉均有其教育差距，因而無法採取依學區分發的免試入學方式，而是採取多元入學方式辦理招生，即以免試為主，兼採特色招生。依《高級中等學校多元入學招生辦法》第6條規定：「學校辦理免試入學，不得訂定申請條件。學生報名人數未超過學校核定招生名額者，全額錄取，超過者，採比序方式錄取；其比序項目及模式，應納入各區免試入學作業要點規定。」至於比序規定主要有二方面：（一）比序項目：國民中小學九年一貫課程綱要所定健康與體育、藝術與人文、綜合活動三學習領域在校評量成績之及格與否，得予採計。其他語文、數學、社會、自然與生活科技等四學習領域在校評量成績，不得採計。（二）國中教育會考成績得列為比序項目；其列為比序項目者，應以採等級、等級加標示或運用加權採計方式為限，且比序比重不得超過總分三分之一。這項規定，主要用意在降低過去基測時代對於

學科成就測驗過度的依賴。

四、課程及教學

依《九年國民教育實施綱要》規定，國民教育課程採九年一貫之精神，除注重文化陶冶之基本科目外，並應加強職業科目及技藝訓練，兼顧升學及就業準備之需要。由於當時補習風氣頗為盛行，導致教學不正常，特別規定國民小學應就原有國校基礎，促進其設施及教學正常化，並督導各校嚴格按照課程標準實施，讓兒童身心均衡發展。由於時間緊迫，在1968年1月教育部分別頒布《國民小學暫行課程標準》和《國民中學暫行課程標準》，取代1962年頒布的《國民學校修訂課程標準》，而《國民小學暫行標準》科目包括生活與倫理、國語、數學、社會、自然、體育、音樂、美術、勞作、團體活動、健康教育等。至於《國民中學暫行標準》科目包括公民與道德、健康教育、國文、英語、數學、歷史、地理、自然科學、體育、美術、工藝（女生家事）、職業簡介、職業選科、童子軍訓練、指導活動等（吳清山，2016）。當時，國民中學的課程增設「健康教育」及「指導活動」兩科，以迎合世界教育潮流，課程也更彈性化和多樣化（林本，1980）。

《國民中小學九年一貫課程綱要總綱》係於2008年發布，2011年實施，依據該總綱之規定，國民教育階段的課程設計應以學生為主體，以生活經驗為重心，培養現代國民所需的基本能力，當時至2014年，只有三年之久。鑑於日本和歐美其他先進國家之課程修正約在8至10年之間，原有修正發布的課程綱要，仍有其適用性，並未與十二年國民基本教育政策實施同時發布「十二年國民基本教育課程綱要」，到了2014年才發布《十二年國民基本教育課程綱要總綱》，做為研訂各領域課程綱要之依據。在總綱中特別提到：

此次研修係就現行課程實施成效進行檢視，並本於憲法所定的教育宗旨，盱衡社會變遷、全球化趨勢，以及未來人才培育需求，持續強化中小學課程之連貫與統整，實踐素養導向之課程與教學，以期落實適性揚才之教育，培養具有終身學習力、社會關懷心及國際視野的現代優質國民。（頁1）

因而這次總綱乃從《國民中小學九年一貫課程綱要總綱》的「基本能力」轉變為「核心素養」的課程發展主軸，並以「自發」、「互動」及「共好」為理念，課程類型主要分為二大類：一為「部定課程」（由國家統一規劃，以養成學生的基本學力，並奠定適性發展的基礎）；二為「校訂課程」（由學校安排，以形塑學校教育願景及強化學生適性發展。），包括八大領域，分別為語文（國語文、英語文、本土語文、新住民語文）、數學、社會、自然科學、藝術、綜合活動、科技、健康與體育（教育部，2014）。

十二年國民基本教育課程綱要原定於107學年度實施，但因課程審議延誤，已延後到108學年度實施。

五、經費及學費

任何一項新政策的順利推動，涉及到經費的投入，確保經費來源無虞是必要的條件，九年國民教育和十二年國民基本教育政策亦是如此。根據《九年國民教育籌備工作及其主體計畫之實施》所提，臺灣省和臺北市實施延長義務教育所需經費，如表1所示。

表1
臺灣省和臺北市實施延長義務教育所需經費

單位：新臺幣／元			
項目	臺灣省	臺北市	總計
57學年度	755,999,000	315,834,000	
58學年度	840,549,000	196,367,000	
59學年度	875,988,000	141,073,830	
合計	2,472,536,000	653,275,680	3,125,811,680

資料來源：九年國民教育籌備工作及其主體計畫之實施（頁25），臺灣省政府教育廳，1973，臺中縣：作者。

根據表1資料得知，九年國民教育經費係臺灣省和臺北市分別編列，57學年度到59學年度所需經費為新臺幣3,125,811,680元，這些經費用於用人及辦公費、修繕設備費、土地購置預備金、私立學校補助費、各項行政經費和預備金等方

面，但以修繕設備費和用人及辦公費占大宗。就當時財政而言，屬於龐大的支出，但因係屬重大的國家政策，加上蔣中正總統明確宣示：

行政院自五十七年度開始，應即以延長國民教育與發展科學作為施政重點，而國家總預算，亦以此為第一優先。

關於經費由縣市政府儘量去籌，不足由中央支援。（教育部教育年鑑編纂委員會，1976，頁332-333）

且財源籌措亦較為順利，來自於中央撥款、中美基金、地價稅、牌照稅、營業稅、田賦、教育捐等方面，值得一提的是，當時臺灣省政府原列省預算金全部免費供應教科書，但經「延長國民教育有關經費會商結論報告」，則調整為僅免費供應貧寒學生，三年可節省新臺幣8,640萬元（臺灣省政府教育廳，1973），也算是一筆不小的經費，亦足以看出當初決策者的經費有效運用。

十二年國民基本教育之實施，需要經費支持才能可大可久。依據《十二年國民基本教育實施計畫》，在財務規劃有三大原則：（一）符應總體計畫需求：以十二年國民基本教育整體實施計畫估算經費需求，並由中央與地方政府依協商之負擔比率，各自循預算程序納編辦理。（二）社會理解支持：將經費籌措事宜清楚說明，尋求社會理解支持。（三）配合實施期程，分兩階段按會計年度逐年編列（教育部，2011）。由於十二年國民基本教育跟九年國民教育一樣，皆屬國家重大建設，因而經費籌措相當順利。103至107學年度十二國民基本教育預算，如表2所示。

從表2資料得知，103學年度十二年國民基本教育經費約在新臺幣387億元，到了104學年度增加學費支出，經費亦增加418億，後來預估少子女化，學生在學人數減少，學費支出亦隨之降低，預估到了107學年度，所需經費降為新臺幣393億元。整個經費支出，若扣除五歲幼兒免學費項目新臺幣78億元，顯然真正用於十二年國民基本教育約在新臺幣300多億元。

九年國民教育是採取免學費政策，而十二年國民基本教育是採取有條件免學費政策，《高級中等教育法》第2條規定第1項規定一定條件免學費，並在《高級中等學校向學生收取費用辦法》明訂，主要有兩部分：一是高職及就讀綜合高

表2

十二年國民基本教育103至107學年度教育經費概況

單位：新臺幣／億元

項目及學年度	103	104	105	106	107
1. 入學方式	3.93	3.93	3.93	3.93	3.93
2. 實施高中職免學費	189.76	220.36	220.36	208.16	195.86
3. 推動高中職優質化及均質化	66.58	76.13	68.83	65.08	64.43
4. 落實國中教學正常化、適性輔導及品質提升	31.79	37.52	33.14	30.89	30.50
5. 制定高級中等教育法及相關子法	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06
6. 學前教育（五歲幼兒）免學費（註1）	78.06	78.06	78.06	78.06	78.06
7. 中小學課程連貫與統整	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99
8. 學生生涯規劃與國民素養提升	7.08	8.99	7.53	6.78	6.65
9. 精進高中職師資人力發展	4.36	6.27	4.81	4.06	3.93
10. 高中職評鑑與輔導	0.46	0.46	0.46	0.46	0.46
11. 技職教育與產業發展	25.21	25.21	25.21	25.21	25.21
12. 推動大學繁星及技職繁星（註2）	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30
13. 高中職身心障礙學生就學輔導	5.58	5.58	5.58	5.58	5.58
14. 促進家長參與推動十二年國民基本教育	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13
15. 政策宣導	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25
合計	387.84	418.44	412.64	406.24	393.94

註：1. 有關「學前教育（五歲幼兒）免學費」未包含內政部兒童局2013年度移撥32.17億元。

2. 推動大學繁星及技職繁星計畫主要係行政經費，另尚有「大學校院協助高中高職優質精進計畫」0.8億元。

資料來源：未來教育發展（頁77），吳清山，2017，臺北市：高等教育。

中職業學程全部免學費；而普通高中是有條件免學費，以家庭年所得總額新臺幣148萬元為門檻。

當初十二年國民基本教育學費政策之研訂，亦有所爭議，教育部原先規劃為符合國民教育特性，就讀高中職和五專前三年採免學費，但部分人士認為錢應用在刀口上，對於富有家庭採免學費，不僅為德不卒，而且有失社會公平，應採排富條款，經過行政院召開多次會議，後來決定採取排富條款。然如何排富呢？其

條件為何？教育部後來研訂免學費原則，因為中低收入家庭就讀職校較多，因而決定高職和五專前三年採免學費；而高中則採下列兩個方案：方案一：考慮子女數：一名子女在學，家戶所得114萬元；二名子女同時在學，家戶所得134萬元；三名（含）以上子女同時在學，家戶所得154萬元。方案二：全面拉高：不管子女數，一律調成家戶所得138萬或148萬元（何哲欣、李英婷、蔡永彬，2013）。為使方案較為單純、家長利於理解，乃以臺北市國宅出售出租的家庭年收入標準新臺幣148萬元為依據，此為決定有條件免學費的相關背景和原因。

六、師資

九年國民教育的實施，國民學生數量大增，根據教育部教育統計，在56學年度初中學生數為499,843人，到了57學年度已增加至617,225人，對於教師需求量大增，而當時仍屬於師資培育一元化政策，師資來源只有國立臺灣師範大學、省立高雄師範學院，以及臺灣省所舉辦的檢定考試及格人員，仍不敷需要（臺灣省政府教育廳，1973），為因應實際需求，教育部訂頒下列兩項辦法應急：（一）《公立大學及獨立學院設置教育科目試行辦法》，特別規定選修科目學分（教育概論四學分，心理學六學分，包括普通心理學和教育心理學，分科教材教法四學分，教育實習四學分，普通教學法二學分，哲學概論或教育哲學及近代教育思想二學分，教育與職業輔導二學分），選修科目成績合格，由各該院發給學分證明書，得折抵中等學校教師檢定考試中相同之應考科目，具備國民中學教師資格。當時教育部指定的學校，計有國立臺灣大學文理學院各學系、國立政治大學文理學院各學系、臺灣省立成功大學文理學院各學系、臺灣省立中興大學中國文學系、化學系、植物學系及應用數學系（教育部教育年鑑編纂委員會，1976）。（二）《國民中學教師儲備及職前訓練辦法》，規定師範大學或師範學院各系科畢業生及教育部指定之公立大學文理學院畢業生，經照部頒辦法修習教育科目十六學分以上者，就具備國民中學教師資格。其中，教育科目包括必修科目（教育概論四學分，分科教材教法四學分）和選修科目（心理學三學分，教育心理學三學分，普通教學法三學分，哲學概論、教育哲學或近代教育思想各為二學分，三科中任開一科，教育與職業輔導二學分），這二項辦法暫時紓解當時師資不足的困境。

到了十二年國民基本教育實施，師資培育多元化政策已實施多年，亦造成師資培育過剩現象，因而沒有遇到九年國民教育師資不足的現象。在《十二年國民基本教育實施計畫》中，與師資有關部分計有下列四項：（一）提升教師專長授課比率。（二）規劃建置全國中小學教師員額系統。（三）辦理偏遠國中增置專長教師方案，改善各學習領域（學科）師資。（四）提供教師第二專長進修機會，辦理教師專長加科登記（教育部，2011）。是故，十二年國民基本教育較重視師資素質提升，而不是九年國民教育所強調量的增加。

就以九年國民教育和十二年國民基本教育政策內容之完整性相比較，十二年國民基本教育要比九年國民教育更為周延，尤其包括19個配套措施，可以看出政策之思慮較為謹慎。但就實際執行面而言，十二年國民基本教育政策的29個方案過於龐大，導致執行人員流於過多的書面作業；此外，學前教育免學費屬於幼兒教育階段，並非屬十二年國民基本教育，列入政策執行內容，實有商榷之必要。

伍、九年國民教育和十二年國民基本教育政策 實施評估檢討

九年國民教育政策，雖只經過一年多的規劃，在強人政治領導下，如期在57學年度實施，是相當不容易的事。就國民小學畢業生升學率，的確有顯著的增加，在57學年度實際入學學生達229,037人，占上學年度國校畢業生71.94%，較56學年度初中初職收容國民學校畢業生升學率超過14%強（臺灣省政府教育廳，1973）。然因過程過於倉卒，推動之初即衍生空間不足、師資系統浮濫、教學資源貧瘠等弊端（臺灣省諮議會，無日期）。黃昆輝（1978）在「國民中學教育實施成效」的調查研究中，發現擁有專科畢業以下之比率高於三分之一，未受教育專業訓練者所占比率尚有四分之一，以本科登記為合格教師者所占比率為半數強。由此可知，當時實施九年國民教育，師資是一大問題；此外，當時國小合格教師紛紛轉至國中任教，使小學師資供需失調，產生嚴重的教師荒現象（李園會，1985）。

九年國民教育的實施最明顯的成就，就是當時國小畢業生除了有身心障礙或其他因素外，皆可免試升入國中就讀，已達到增進國民受教育機會的目標，因

而在提升人力素質和培育人才上，是有其貢獻。國家教育研究院（2012）曾發行《教育讓夢想起飛～九年國教風雲榜》，分別介紹九位九年國民教育實施後的第一屆國中生的不同成就表現，包括媒體工作者李四端、棒球國手及教練高英傑、視覺藝術創作者陳秋瑾、國宴名廚陳兆麟、大學校長賴鼎銘、影像工作者黃黎明、行政部門首長黃富源、教育學者湯志民，以及財經專家楊雅惠。目前為居高位的蔡英文總統和作者，也都是屬於第一屆國中生，九年國民教育的實施，有其歷史地位。

當初，蔣中正總統之所以強力推動九年國民教育，一方面為提升國民知識水準，另一方面則為消弭「升學主義」的風氣，根絕「惡性補習」的病痛。然而實施多年來，提升國民知識水準的成效，是可以看得到，但在消弭「升學主義」，顯然效果有限。根據1992年、1999年、2004年和2010年四次的「國民教育政策與問題調查報告」資料顯示，國民小學較為嚴重的問題，包括學生課業壓力太大、學生越區就讀；國民中學則是學生課業壓力太大、學生越區就讀、未依規定實施常態編班等）（毛連塏、吳清山、劉春榮、陳明終、湯志民，1992；吳清山、劉春榮、林天祐、陳明終，1999；吳清山等，2005；吳清山等，2012）。楊朝祥（2015）提到，九年國民教育的推動雖紓解了國小學生升學的桎梏，但僅將升學壓力延緩至國中而已，也是造成現今國中升學壓力的主因，顯然九年國民中學政策的實施，對於減輕學生學習壓力是相當有限，這種現象與傳統的升學主義觀念和家長追逐明星學校具有密切關係，是很難透過教育制度的調整就可以改變的。

十二年國民基本教育的實施，歷經三十多年規劃與研議，終於在102學年度實施，從《十二年國民基本教育實施計畫》中啟動準備階段，共計有七大工作要項、10項方案，且還有11項子計畫和19個方案的配套措施（教育部，2011），規劃可謂相當周詳，但因方案高達29個，難免有過於瑣碎之感，其中將「學前教育免學費」列入方案計畫，顯然與十二年國教並不吻合。

十二年國民基本教育實施計畫主要仍在於法制作業、入學方式、經費、課程、高中職優質化等重大議題，其中法制作業皆能如期完成，經費皆能到位，執行過程無多大問題，但在入學方式、新課程研議和高中職優質化等關鍵問題，仍有改善空間。根據103至106學年度全國15個就學區免試入學放榜錄取的新聞稿資料顯示，免試入學錄取率約在93%至98%左右，顯示免試入學有逐年提高的現

象。

十二年國民基本教育實施以來，對於擴增學生學習機會、適性入學與適性輔導、提升高中職教育品質等方面，也看到初步成效。根據國家教育研究院（2015）進行之「104年度十二年國教適性入學議題民意調查」，以104年度高中職登記入學新生為調查對象，結果發現如下：一、有84%的受訪者對其即將就讀的高中（職），符合學生的興趣與未來發展之情形表示同意；二、有89%的受訪者對其即將就讀的高中（職）感到滿意與期待之情形表示同意；三、有63%的受訪者對推動十二年國民基本教育入學制度後，降低學生對升學考試壓力之情形表示不同意。而吳清山、王令宜、林雍智、陳大魁與張永傑（2017）針對「高級中等學校免試入學制度的實施成效及未來改進研究」發現，高級中等學校免試入學制度的實施成效最高者為國中學生能夠就近升學至高中職或五專，但在紓緩國中升學壓力則成效最低；以及高級中等學校免試入學制度的面臨問題最高者為超額比序項目繁瑣（包括志願序、就近入學、扶助弱勢、畢業資格、均衡學習、適性學習、多元學習、教育會考等），而共同就學區地方政府協調困難之問題最低。從以上研究發現，十二年國民基本教育免試入學方式對於減輕國中升學壓力，尚未看到效果，顯然國中教育會考仍帶給國中生很大的學習壓力，主要原因在於傳統的明星學校還在，家長和學生追逐明星高中的現象並未減弱，很難透過免試入學加以打破。

十二年國民基本教育政策中以入學制度最受關注，而改變的幅度亦大，原來適應於國中基測的入學方式，突然轉變為國中會考，加上特色招生，無論學生、家長和教育人員，均須重新適應新制度，的確難度甚高。在第一年所實施的高級中等學校入學制度，即先免試後特招，因為免試分發和特色招生分發未採同步分發作業，導致第一次免試分發，接著特色招生分發，因為還有分發名額，又辦理第二次、第三次免試分發，導致8月底部分高中職學生尚未就定位，頗受批評；此外，志願序計分問題以及超額比序的作文順序問題，社會檢討聲浪不斷，監察院（2015）亦針對十二年國民基本教育，對教育部提出糾正案文，內文曾提到：

超額比序項目包括「學生志願序」等8大項及其細項，概念複雜，加以前述時程緊迫，致多數家長難以理解，分發情形混亂，更造成嚴重爭議

與民怨，甚至部分學生遲至開學前仍無法就定位，難以及時補救教學及課程銜接，嚴重影響學習權益。

所幸，實施第二年之後，立即進行檢討改進，雖仍維持先免後特方式，但採一步分發到位，而且針對超額比序項目序位和志願序計分重新調整（教育部，2015），爭議部分已大為減少，學生、家長和教育人員也漸漸適應此一制度。

基本上，十二年國民基本教育仍是以免試入學為主、特色招生為輔，其中特色招生主要有兩大類：學科考試分發入學和專業群科甄選入學。根據103至107學年度的特色招生簡章資料，歷年來辦理學校及招生總名額如表3所示。

表3
103至107學年度的特色招生校數及總名額

學年度／項目	學科考試分發入學		專業群科甄選入學	
	校數	總名額	校數	總名額
103	96	14,987	32	2,677
104	8	910	44	5,203
105	11	992	55	6,760
106	9	910	65	8,661
107	11	855	70	9,726

資料來源：本表係由教育部國民及學前教育署提供。

從表3資料得知，十二年國民基本教育學科考試分發的特色招生中，除第一年有眾多的學校參與外，爾後都是在8至11校之間，且總名額亦未達千人，屬於小眾。值得一提的是，在十二年國民基本教育實施之前，家長或學生都是先選高中後選高職，但隨著十二年國民基本教育的實施，部分家長則將高職列入首選，有增加的趨勢；103學年度只提供2,677名，到了107學年度增加至9,726名，錄取名額增加三倍之多。此乃顯示，家長觀念有改變之現象，對於十二年國民基本教育政策，實有助力。

十二年國民基本教育政策的實施，過於關注免試入學，反而忽略了政策「適性發展和適性揚才」的目標。其實，未來應該更關注於學生學習環境和學生學習

內容，亦即高中職品質的全面提升，讓每個學生可適性就讀鄰近優質的高中職，而不是過度追逐明星學校。此外，新課程的實施攸關未來學生的競爭力，然因課綱審議過程一再延誤，導致教育部宣布延後至108學年度起實施，對於學生學習實屬不利，的確需要加以檢討改進。基本上，十二年國民基本教育政策的落實，缺乏優質高中職和新課程的配合，其效果將大打折扣。

總之，九年國民教育和十二年國民基本教育政策執行各發揮其政策目標，但國人的傳統觀念和升學主義影響，加上部分家長過於追逐明星學校，導致這二項政策在紓解學生過度學習壓力方面的效果大打折扣，實屬有限。此外，就以九年國民教育和十二年國民基本教育政策執行效果而言，九年國民教育的力道較強，而且地方政府皆能全力配合，較易看到政策立即效果；而十二年國民基本教育政策執行因涉及到中央與地方的權責，難免有意見不一致現象，造成政策目標與執行結果產生落差，此以入學制度最為明顯。

陸、結論

自九年國民教育的正式啟動，到十二年國民基本教育的實施，歷經四十多年之久，可見過程的艱辛，可說是半世紀以來的最重要的國家建設，亦是跨世紀教育的里程碑。

九年國民教育籌備時間為時較短，僅有一年多的時間，以當時的師資、校舍和設備的不足，很難想像可以如期實施。當然，強人的主導是重要因素之一，但是當時的社會普遍有共識，即使有「義務教育」和「國民教育」學理之爭，但仍能就憲法規範和實際需求，找到合理的平衡點，接受「國民教育」之實，而不堅持「義務教育」之名，加以政府又能有效籌措財源，終於讓九年國民教育政策順利推動，是有其可取之處。

九年國民教育實施以來，在培育人才和提升人力素質、促進國家和經濟建設上，扮演著重要的角色，也具有積極的貢獻，雖然在消除升學主義和減輕學生學習壓力上，仍然未發揮顯著效果，但就國小階段「惡性補習」的消除和正常化教學，仍是有其政策的實質價值。

十二年國民基本教育的規劃與實施，要比九年國民教育更為艱困，雖然師

資、校舍都不是問題，但入學制度的改變衝擊甚大，加上高中職的公私立素質不一，而且明星學校依然存在，因而第一年實施，社會大眾過於關注免試入學的缺失，影響到政策帶來其他正面的效益，諸如適性輔導的重視、就近入學比率增高……等，到了第二年實施之後進行檢討與改進，目前已逐漸穩定下來，爭議問題亦日趨減少。

從九年國民教育到十二年國民基本教育政策的推動，實施以來對於強化人才培育功能和提升國民素質水準是有其貢獻，然就舒緩學生過度學習壓力，在國中端仍未達顯著效果，顯然未來在高級中等學校免試入學制度仍有其改善的空間，包括擴大免試入學名額、評估採計國中在校成績可行性等方面，是值得加以思考的課題。至於十二年國民基本教育新課程的實施，不僅影響到學生的學習內容，也攸關十二年國民基本教育實施成效，雖已延至108學年度實施，但教育行政機關和學校在教師專業發展、行政支持、資源提供、課程發展、教學實施、學習評量與應用、家長參與等各項工作必須做好完整的配套措施；必要時，可在中央和地方政府成立「十二年國民基本教育課程督導委員會」，檢視各校新課程的執行情形，並給予適切的協助和輔導，讓新課程能夠真正落實。

此外，未來十二年國民基本教育應致力於高中職的全面優質與新課程的實施，讓學生擁有優質的學習環境，以及培養學生具備適應未來社會所需的知識、能力與態度，如此十二年國民基本教育的功能才能大大彰顯出來。

DOI: 10.3966/102887082018126404001

參考文獻

內政部戶政司（無日期）。歷年人口統計資料。取自<https://www.ris.gov.tw/346;jsessionid=9E76DDE01020152F0F929605AD12795C>

[Department of Household Registration. (n.d.). *Historical demography*. Retrieved from <https://www.ris.gov.tw/346;jsessionid=9E76DDE01020152F0F929605AD12795C>]

毛連塏、吳清山、劉春榮、陳明終、湯志民（1992）。國民教育政策與問題調查報告。臺北市：國立教育資料館。

[Mau, L.-W., Wu, C.-S., Liou, C.-R., Chen, M.-J., & Tang, C.-M. (1992). *Survey report of*

compulsory education policy and issues. Taipei, Taiwan: National Institute of Educational Resources and Publishing.]

司琦（1975）。九年國民教育。臺北市：臺灣商務。

[Shi, J. (1975). *Nine-year education*. Taipei, Taiwan: The Commercial Press.]

司琦（編）（1989）。劉真先生文集（第一冊）。臺北市：臺灣商務。

[Shi, J. (Ed.). (1975). *Mr. Liu Jen's anthology* (Volume 1). Taipei, Taiwan: The Commercial Press.]

行政院研究考核委員會（1992）。延長以職業教育為主的國民教育第三階段計畫實施查證報告。臺北市：作者。

[Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan. (1992). *Report on extending compulsory education based on vocational education*. Taipei, Taiwan: Author.]

何哲欣、李英婷、蔡永彬（2013）。國教排富門檻確定148萬。取自<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20130619/35094012/>

[He, J.-S., Li, Y.-T., & Tasi, Y.-B. (2013). *The threshold of the twelve-year basic education plan is 1.48 million*. Retrieved from <https://tw.appledaily.com/headline/daily/20130619/35094012/>

吳明（2016）。「文革」時蔣介石在復興中華文化。新紀元週刊，48。取自<https://www.epochweekly.com/b5/482/16535.htm>

[Wu, M. (2016). Chiang Kai-Shek revives Chinese culture during the cultural revolution. *New Age Weekly*, 48. Retrieved from <https://www.epochweekly.com/b5/482/16535.htm>

吳明清（2009）。免費乎？免試乎？十二年國教的政策困境與出路。教育行政論壇，1（2），49-59。

[Wu, M.-C. (2009). Problems and solutions of the policy of twelve-year public education. *Forum of Educational Administration*, 1(2), 49-59.]

吳清山（2016）。十二年國民基本教育之重要內涵與精進作為。載於何福田（主編），默默耕耘 學人風範：邱連煌教授八秩壽慶（頁103-120）。臺北市：文景。

[Wu, C.-S. (2016). The important connotation and advancement of twelve-year basic education. In F.-T. He (Ed.). *Silently cultivating, scholarly style: Celebration to professor Chiu, Lien-Huang's 80th birthday* (pp. 103-120). Taipei, Taiwan: Wun-Jing.]

吳清山（2017）。未來教育發展。臺北市：高等教育。

[Wu, C.-S. (2017). *The future of education*. Taipei, Taiwan: Higher Education.]

吳清山、高家斌（2008）。臺灣中等教育改革分析：1994-2007年。教育資料集刊，34，3-24。

- [Wu, C.-S., & Kau, C.-P. (2008). An analysis on the reform of secondary education in Taiwan. *Bulletin of Educational Resources and Research*, 34, 3-24.]
- 吳清山、劉春榮、林天祐、陳明終（1999）。國民教育政策與問題調查報告。臺北市：國立教育資料館。
- [Wu, C.-S., Liou, C.-R., Lin, T.-Y., & Chen, M.-J. (1999). *Survey report of compulsory education policy and issues*. Taipei, Taiwan: National Institute of Educational Resources and Publishing.]
- 吳清山、劉春榮、林天祐、陳明終、黃旭鈞、梅瑤芳、謝雅惠、張雲龍（2005）。國民教育政策與問題調查報告。臺北市：國立教育資料館。
- [Wu, C.-S., Liou, C.-R., Lin, T.-Y., Chen, M.-J., Hung, S.-J., Mei, Y.-F., Sie, Y.-H., & Chang, Y.-L. (2005). *Survey report of compulsory education policy and issues*. Taipei, Taiwan: National Institute of Educational Resources and Publishing.]
- 吳清山、劉春榮、陳明終、黃旭鈞、謝雅惠、吳明珩、陳賢舜（2012）。國民教育政策與問題調查報告。新北市：國家教育研究院。
- [Wu, C.-S., Liou, C.-R., Chen, M.-J., Hung, S.-J., Sie, Y.-H., Wu, M.-J., & Chen, S.-S. (2012). *Survey report of compulsory education policy and issues*. Taipei, Taiwan: National Academy for Educational Resources.]
- 吳清山、王令宜、林雍智、陳大魁、張永傑（2017）。高級中等學校免試入學制度實施成效及未來改進之研究成果報告（科技部專題計畫，編號：MOST-1052410-H-845-010-）。臺北市：科技部。
- [Wu, C.-S., Wang, L.-Y., Lin, Y.-J., Chen, D.-K., & Chang, Y.-C. (2017). *A study on effect assessments and further improvements of the "Examination Free Admission System" for attending senior high schools in Taiwan* (Ministry of Science and Technology, MOST-1052410-H-845-010-). Taipei, Taiwan: Ministry of Science and Technology.]
- 李建興、盧宸緯、陳星貝（2014）。十二年國教改進途徑。取自<https://www.npf.org.tw/3/13878>
- [Li, J.-S., Lu, C.-W., & Chen, S.-B. (2014). *The improvement of twelve-year basic education*. Retrieved from <https://www.npf.org.tw/3/13878>]
- 李園會（1985）。九年國民教育政策之研究。臺北市：文景。
- [Li, Y.-H. (1985). *A study on the nine-year compulsory education policy*. Taipei, Taiwan: Wun-Jing.]
- 林本（1980）。我國中等教育改革動向。載於中華民國比較教育學會（主編），世界中

等教育改革動向（頁1-30）。臺北市：幼獅。

[Lin, B. (1980). The trend of secondary education reform, in Republic of China. In Chinese Comparative Education Society (Ed.), *The trend of secondary education reform in the world* (pp. 1-30). Taipei, Taiwan: You-Shi.]

林思宇（2009）。臺上千人大熱天上街要免試的12年國教。取自<http://www.epochtimes.com/b5/9/7/12/n2587270.htm>

[Lin, S.-Y. (2009). *Thousands of people parade on a hot day and ask "Examination Free Admission System" of twelve-year basic education*. Retrieved from <http://www.epochtimes.com/b5/9/7/12/n2587270.htm>]

林清江（1983）。文化發展與教育革新。臺北市：五南。

[Lin, C.-C. (1983). *Cultural development and educational innovation*. Taipei, Taiwan: Wu-Nan Book.]

孫邦正（1972）。九年國民教育的展望。臺北市：臺灣商務。

[Sun, B.-J. (1972). *The outlook of nine-year compulsory education*. Taipei, Taiwan: The Commercial Press.]

國家教育研究院（2012）。教育讓夢想起飛～九年國教風雲榜〔光碟〕。新北市：作者。

[National Academy for Educational Research. (2012). *Education makes dreams come true - Elites of nine years of compulsory education* [CD]. New Taipei, Taiwan: Author.]

國家教育研究院（2015）。104年度十二年國教適性入學議題民意調查。新北市：作者。

[National Academy for Educational Research. (2012). *Survey on the adaptive admission system for senior secondary schools in the 2015*. New Taipei, Taiwan: Author.]

教育部（1968）。中華民國教育統計。臺北市：作者。

[Ministry of Education. (1968). *Education statistics in Republic of China*. Taipei, Taiwan: Author.]

教育部（2011）。十二年國民基本教育實施計畫。臺北市：作者。

[Ministry of Education. (2011). *Project of the implementation of 12-year basic education*. Taipei, Taiwan: Author.]

教育部（2014）。十二年國民基本教育課程綱要總綱。臺北市：作者。

[Ministry of Education. (2014). *General guidelines of grades 1-12 curriculum for elementary and senior high school education*. Taipei, Taiwan: Author.]

教育部（2015）。104學年度高級中等學校適性入學制度報告。臺北市：作者。

- [Ministry of Education. (2015). *Report on the adaptive admission system for senior secondary schools in the 2015 academic year*. Taipei, Taiwan: Author.]
- 教育部教育年鑑編纂委員會（1976）。第四次中華民國教育年鑑。臺北市：正中書局。
- [Ministry of Education, Compilation Committee of Education Yearbook. (1976). *Fourth education yearbook of the Republic of China*. Taipei, Taiwan: Cheng Chung.]
- 許智偉（1983）。論三十年來我國國民教育的發展。載於郭為藩等，*當代教育理論與實際*（頁247-280）。臺北市：五南。
- [Hsu, C.-W. (1983). On the development of nine-year compulsory education in Republic of China in the past 30 years. In W. F. Kou et al. (Ed.), *Contemporary education theory and practice* (pp. 247-280). Taipei, Taiwan: Wu-Nan Book.]
- 馮丹白、陳信正（2007）。高中職社區化教育政策實施成效與問題分析。*教育政策論壇*，**10**（2），123-164。
- [Fong, D.-B., & Chen, S.-J. (2007). An analysis of the implementation of the national cooperative project in Taiwanese secondary schools: Administrative quandaries and solutions. *Educational Policy Forum*, *10*(2), 123-164.]
- 黃昆輝（1978）。國民中學教育實施成效之檢討。*臺灣教育*，**329**，1-7。
- [Huang, K.-H. (1978). A review on the implementation effectiveness of junior secondary education. *Journal of Taiwan Education*, *329*, 1-7.]
- 黃春木（2014）。蔣中正與九年國民教育。載於周愚文（主編），*蔣中正與臺灣教育文化發展*（頁83-159）。臺北市：國立中正紀念堂管理處。
- [Huang, C.-M. (2014). Chiang Kai-Shek and nine-year compulsory. In Y.-W. Chou (Ed.), *Chiang Kai-Shek and the development of Taiwan's education and culture* (pp. 83-159). Taipei, Taiwan: National Chiang Kai-Shek Memorial Hall.]
- 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。
- [Yang, S.-W. (2006). A study of the policy of promoting the twelve-year public education program. *Bulletin of Educational Research*, *52*(2), 1-31.]
- 楊朝祥（2014）。釐清十二年國教政策爭議。*教育資料與研究*，**109**，1-22。
- [Yang, C.-S. (2014). A clarification of the policy dispute on “the National Twelve-year Basic Education System”. *Journal of Educational Resources and Research*, *109*, 1-22.]
- 楊朝祥（2015）。十二年國民基本教育：政策爭議與對策。*教育資料與研究*，**115**，1-26。
- [Yang, C.-S. (2015). National twelve-year basic education: Policy dispute and corresponding

strategies. *Journal of Educational Resources and Research*, 115, 1-26.]

監察院（2015）。十二年國教爭議不斷監察院糾正教育部文。臺北市：作者。

[The Control Yuan. (2015). *The constant controversy of twelve-year basic education, The Control Yuan correct the Ministry of Education*. Taipei, Taiwan: Author.]

臺灣PISA國家研究中心（無日期）。學生能力國際排名。取自http://pisa.nutn.edu.tw/link_rank_tw.htm

[PISA in Taiwan. (n.d.). *The rank for international student assessment*. Retrieved from http://pisa.nutn.edu.tw/link_rank_tw.htm]

臺灣省政府教育廳（編）（1973）。九年國民教育籌備工作及其主體計畫之實施。臺中縣：作者。

[Department of Education, Taiwan Provincial Government. (Ed.). (1973). *The preparations and the implementation of its main plan for the nine-year compulsory education*. Taichung, Taiwan: Author.]

臺灣省諮議會（無日期）。實施九年國民義務教育。取自<https://www.tpa.gov.tw//opencms/activity/exhibition/subExhibition5/exhibition0027.html>

[Taiwan Provincial Consultative Council. (n.d.). *Implementing nine-year compulsory education*. Retrieved from <https://www.tpa.gov.tw//opencms/activity/exhibition/subExhibition5/exhibition0027.html>]

蔣介石、秦孝儀（1984）。總統蔣公思想言論總集。臺北市：中國國民黨中央委員會黨史委員會。

[Chiang, K.-S., & Chen, H.-I. (1984). *President Chiang Kai Shek's thoughts and speeches*. Taipei, Taiwan: Kuomintang of China.]

顏國樑、任育騰（2014）。十二年國民基本教育政策問題形成之探討。教育研究月刊，248，58-72。

[Yen, K.-L., & Ren, Y.-T. (2014). A study of policy problem formation of 12-year basic education. *Journal of Education Research*, 248, 58-72.]

羅秋昭（2012）。全國一條心十二年國教有希望——專訪薛光祖院長。國家教育研究院電子報，48。取自https://epaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=48&content_no=1340

[Luo, C.-J. (2012). Twelve-year basic education in the country has hope with support from people: Interview with President Hsuen Kang-Tsu. *National Academy for Educational Research Newsletter*, 48. Retrieved from https://epaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=48&content_no=1340]

Dye, T. R. (2017). *Understanding public policy*. Boston, MA: Pearson.

Dunn, W. N. (2008). *Public policy analysis: An introductory*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.

Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2013). *Public policy: Politics, analysis, and alternatives*. Los Angeles, CA: Sage.

NationMaster. (n.d.). *Duration of compulsory education: Countries compared*. Retrieved from <http://www.nationmaster.com/country-info/stats/Duration-of-compulsory-education>

附錄一 從九年國民教育到十二年國民基本教育政策實施大事記

時間	重要事項
1967年	蔣中正總統在總統府國父紀念月會訓示加速推行九年義務教育計畫。
1967年	教育部研擬「九年義務教育實施綱要草案」、行政院核定《九年義務教育實施綱要》。
1968年	總統公布《九年國民教育實施條例》施行，九年國民教育正式實施。
1979年	總統公布《國民教育法》施行。
1980年	教育部研擬「延長以職業教育為主的國民教育實施計畫」
1982年	總統修正公布《強迫入學條例》施行
1983年	行政院核定「延長以職業教育為主的國民教育實施計畫」實施。
1989年	教育部研議延長國民教育年限為12年之可行性。
1990年	行政院核定頒布「延長國民教育初期計畫—國民中學畢業生自願就學高級中等學校方案」
1993年	教育部提出「發展與改進國中技藝教育方案—邁向十年國教目標」
1994年	第七次全國教育會議將「發展與改進國中技藝教育方案—邁向十年國教目標」列入討論議題。
1999年	總統公布《教育基本法》施行，正式出現延長國民基本教育一詞。
2001年	教育部委託進行「延伸國民基本受教育年限規劃研究」。
2002年	「全國教育改革檢討與改進會議」，建議積極規劃延長國民教育可行性。
2003年	教育部委託實施十二年國民教育的理論基礎、辦理模式、教學資源及課程與教育經費需求推估等四項議題的研究。
2003年	「全國教育發展會議」將規劃十二年國民基本教育列入討論議題。
2004年	教育部成立「推動十二年國民教育工作圈」。
2007年	教育部成立「十二年國民基本教育工作小組」、推動十二項前置準備措施及完成《十二年國民基本教育規劃方案》。
2007年	行政院宣布於當年開始推動十二年國民基本教育，並決定自98年起全面實施。
2008年	教育部推動「十二年國民基本教育先導計畫」。
2010年	第八次全國教育會議中心議題「升學制度與12年國民基本教育」的結論暨建議：將國民基本教育內涵界定為以普及、定額補助學費、非強迫、免試、就近入學為主，是國民的權利而非義務。
2011年	馬英九總統在元旦祝詞中，揭示「百年樹人、百年生機、百年公義、百年和平」等四大方向，並宣布自此啟動十二年國民基本教育。

時間	重要事項
2011年	教育部發布《中華民國教育報告書》，其中第一項發展策略為規劃「推動十二年國民基本教育與幼托整合」。
2011年	教育部訂定「十二年國民基本教育實施計畫」，自103年8月1日起全面實施。
2011年	行政院核定「十二年國民基本教育實施計畫」。
2012年	教育部成立「十二年國民基本教育諮詢會」。
2013年	總統公布《高級中等教育法》施行，確立十二年國民基本教育實施法源依據。
2014年	十二年國民基本教育正式實施。
2014年	教育部公布《十二年國民基本教育課程綱要總綱》。