



十二年國教難題待解

政策背景、問題分析與價值澄清



文/張文昌

全國教師會高中職主委
台北市教師會副理事長

壹、前言—歷年來最有決心的一次「十二年國教」

「十二年國民基本教育」（以下簡稱「十二年國教」）早在72年教育部提出「試辦延長以職業教育為主的國民教育」，79年行政院提出「國中畢業生自願就學高級中等學校方案」，82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」，90年開始推動高中職社區化，93年教育部成立「推動十二年國民教育工作圈」，96年成立「十二年國民基本教育工作小組」並完成「十二年國民基本教育規劃方案」，97年2月，行政院蘇貞昌院長宣布推動十二年國教，並自98年全面實施，卻因為種種爭議未能落實實踐。

去年8月第8次全國教育會議綜合座談中，吳敦義院長宣布「十二年國教由坐而言進入起而行階段」定調，今年馬英九總統的元旦文告中，正式宣佈「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103年高中職學生全面免學費、大部分免試入學。」使得十二年國教從準備階段進入「勢在必行」的階段，成為近年來影響國內未來教育發展最重大的政策議題。

貳、「十二年國教」政策背景

長期以來，「升學」成為大部分國

中的辦學目標，教學難以正常化。在升學的緊箍咒之下，學科考試之外的學習，以及配合學生生涯發展、性向興趣的適性輔導，長期被忽略漠視，不僅造成國中學生壓力居高不下，僵化且以紙筆測驗為主的學習，更妨害其全人均衡發展、令其喪失主動學習動機；另一方面，高中職的質量分佈不均、城鄉資源差異、公私立學費落差，亦增加學習落差、不利弱勢家庭孩子發展。

此外，近年來由於高中職普遍設置，國中進入高中職之升學率已大幅提昇（99學年為98.15%），隨著少子女化趨勢，更將由「學校挑學生」進入「學生選學校」階段，可望投入更多教育資源照顧好每一個孩子。

除了上述背景原因，推動十二年國教最大動力，也來自家長團體對「降低國中升學壓力」的強烈訴求，包括舉辦「我要十二年國教」遊行以及多次的記者會，給予執政者及教育主管機關相當大的壓力。

參、教育部「十二年國民基本教育」實施計畫簡介

教育部針對十二年國教共提出三大願景、五大理念、六大目標、七大面向、二十九方案（如附圖一），最主要企圖解決以下四個問題（冒號後方為教育部方案名稱，完整實施計畫項目方案內



容請參考<http://140.111.34.179/draft/index.html>：

一、國中教學不正常、五育未均衡發展、基本學力未把關：

「落實國中教學正常化、適性輔導及品質提升」、「國中小補救教學」、「提升國民素養」等。

二、生涯規劃、適性輔導未受重視：

「國中與高中職學生生涯輔導」、「技職教育宣導」、「建置十二年一貫課程體系」等。

三、高中職質量資源不均衡：

「高中職免學費」、「高中職優質化輔助」、「高中職適性學習社區教育資源均質化」、「高中職學生學習扶助」、「高中高職學校資源分布調整」、「高中職學校評鑑」、「高中職發展轉型及退場輔導」、「擴大辦理大學技職繁星一引導就近入學高中職」等。

四、國中升學壓力過大：

「免試入學」、「特色招生」、「免試就學區規劃」等。

肆、「十二年國教」實施計畫問題分析：

依十二年國教之推動現況，發現有以下問題：

一、規劃實施時間急迫，難以進行研究、凝聚共識：

教育部雖宣稱已籌備規劃20年，但實際上是在去年8月「全國教育會議」中定案後，才開始擬定具體方案，加上總統宣布103年全面實施後，配合明年總統大選需要展現績效之政治考量，有「只能成功不許失敗」的壓力，然而在今年5月才提出完整草案，8月底就定案，短時間內勢必難以做好必要之研究與凝聚社會共識，並跳過重大教育政策應有的試辦階段，是十二年國教推動各樣問題背後的主因。

二、與家長期待嚴重落差：

不管是教育部或是媒體民調，「十二年

國教」均獲得七成以上民眾（家長）支持，唯大多數民眾（家長）並無法認知「十二年國教」之政策內涵，而是以「九年國民義務教育」去定義「十二年國民基本教育」，簡單地說，大多數民眾（家長）心目中的「十二年國教」就等於「高中職國中化」，就等於「免試且就近升學公立高中」，這意味著目前「非完全免試」、「私校佔近半招生比例」、「高中職分布資源仍然不均」的現況實際上不可能滿足一般民眾（家長）對十二年國教的想像與期待。這就像是期待吃到牛肉麵，最後等到的是用心料理卻沒有牛肉的麵，這樣的不滿情緒、被騙上當的感受，在未來仍將不斷發酵。

三、103年具體目標難以服人：

十二年國教將在103年正式實施，教育部訂出103年8月需達成之四項具體目標，問題分析如下：

（一）就近入學率達80%以上：

十二年國教方案規劃以目前基測之15招生區為「免試就學區」，如台北市、新北市、基隆市為一區，家住新店的孩子可以申請免試入學基隆的高中，已無「就近入學」之實意。

（二）免試入學率75%以上：

5月時教育部規劃70%，6月公聽會後才改成75%，並加上「免試入學不採計國中在校成績」的但書，卻依舊讓各方不滿意。經台北市教師會以問卷調查後，亦發現近七成教師反對「免試入學作為主要升學管道（103年達到75%以上）」，貿然以現今試辦（99～102年）「以採計在校成績為主的免試入學」，103年要一步到位達到「75%以上不採計在校成績的免試入學」，在學生、家長、學校、教師都還沒預備好的時候，著實令人擔憂。

（三）全國優質高中職比率80%以上：首先，教育部至今未公布「優質高中職」



指標定義為何，無異先射箭再畫靶；其次，要如何說服家長及社會大眾，為何我的孩子要去讀那20%「不優質」的學校，這又算是哪門子的「十二年國教」？再者，現今部分私校無法比照公校之教學資源條件（生師比、班級學生數、雜費代收代辦費收取、依課綱正常教學……等），甚至聘用大量不合格教師，憑什麼被認證為「優質高中職」？又憑什麼接受十二年國教免學費補助？

（四）生涯發展教育績優學校比率70%以上：

「生涯發展教育績優學校」係指前一學年（或最近一次）生涯發展教育輔導訪視成績為前2個等級以上的國中。問題的關鍵不在於學校生涯發展教育做得如何，而在於家長是否願意讓孩子就讀符合孩子興趣、性向、能力的學校，學校是否有能力與家長溝通改變其觀念才是最大關鍵。

四、入學方式難題，留給地方也無解：十二年國教最受社會、家長關注的是「入學方式」，目前教育部的回應是「明年四月才知道」、「授權地方政府訂定」，問題分析如下：（入學管道流程如附圖二）

（一）免試入學名額：

免試入學招生名額至103年高達75%，需先定義是以「國中畢業生人數」作為分母，或是以「高中職招生名額」作為分母，因高中職招生名額遠比國中畢業生人數多，兩者將產生極大落差。

（二）特色招生名額：

特色招生管道於103年限制在25%以下，以招生區合併計算，目前規劃由學校提出特色課程計畫向主管機關提出申請，卻未定義何謂「特色」？審核標準為何？在單一縣市容易處理，如基北區跨三縣市如何決定該縣市之特色招生名額比率？各縣市各校又應如何分配特色

招生名額？又有哪一所學校願意承認自己沒有「特色」而不提出特色課程申請？

（三）免試入學超額比序：

免試入學登記人數未超過學校核定招生名額，全額錄取；問題是在高中職全面優質化尚未達成時，許多學校將面臨超額問題。在無基測亦不採計在校成績的前提下，雖如基北區等招生區研擬採計會考成績，但五科會考科目（國文、英文、數學、社會、自然），各科只分為「精熟」、「基礎」、「待加強」三種等級，預估基北區每科應有三至四成達到「精熟」等級，甚至五科都達「精熟」者，推估亦有一到兩成。當免試入學登記人數超額時，若無法採計其他條件，只剩下「抽籤」一途，並非多數人樂見之作法；而若是採計其他條件（如：競賽加分），恐怕反而加大國中學生競爭壓力。

（四）免試入學志願數：

十二年國教強調「生涯規劃」、「適性輔導」，學生亦有權利選擇其認為適合之學校提出申請，免試入學志願數若是過多，則違反前述理念；但不論志願數多寡，只要無法強制學生把所有志願填上，皆可能產生「未錄取」之結果。免試入學未錄取的學生該何去何從？是被迫考「特色招生」，還是去讀不符合其志願、未招滿免試名額之學校？若是依比序條件未錄取可能自認條件不如人，但若是抽籤未抽到卻被迫去讀那剩下20%的「非優質學校」，原本在校成績中上的學生與家長如何能夠接受？這豈不是比今年北北基聯測人數更為眾多、更為嚴重的「高分低就」？

（五）特色招生沒考上：

免試入學在前，特色招生在後，特色招生沒考上的學生，依目前規劃只能選讀



免試入學招生未額滿學校（可能以20%未通過優質高中職評鑑的「非優質學校」為主），其中亦包含部分免試入學未錄取被強迫考「特色招生」的學生，這些學生是否應乖乖認命去就讀「非優質學校」？還是告訴他：「活該！誰叫你要考特色招生！」、「活該！誰叫你没有把所有志願填上！」

伍、價值澄清：我們需要什麼樣的十二年國教？

一. 免試入學之關鍵配套在生涯規劃與輔導：

多數人以為全面性擴大免試入學可以解決升學壓力，問題在後期中等教育學生發展已經進入能力分化階段，不可能讓所有學生上同樣的課程教材，綜合高中學制亦已出現明顯之發展瓶頸。國民教育階段是否能讓學生充分了解探索其興趣性向，除了輔以適當之測驗，更需要讓學生開始探索自己未來的方向。

「工作大未來」一書中作者提到：13至22歲是孩子生涯探索的「黃金十年」，是孩子最有好奇心探索自己未來的年齡，我們的孩子卻將最多的時間花在教室、補習班和考卷中，如芬蘭國二規劃完整兩週、國三一週的「職場實習」必修課程，讓學生可以開始進行職業探索，可做為我們的參考及借鏡。

二. 辦理特色高中以分散明星高中光環：

目前國中升學壓力之來源為對明星高中之崇拜迷思，明星高中之招牌在許多家長心目中，彷彿揹著LV包包、開著雙B汽車一樣，宣示其教育成就與身份地位，形成升學道路上的大塞車。現有高中應輔導其發展特色，成為外語高中、數理高中、資訊高中……等，提供大量特色選修課程，而非以升學作為唯一特色，吸引各學科領域已有明顯專長、興趣的孩子就讀，才能分散原有明星高中

之光環。

二. 辦好技職教育以抒解升學壓力：

許多學生並不擅長抽象思考之學習模式，而需要透過動手實作以印證理論的方式方能有效學習，若能進入適合其性向興趣之職業類科就讀，對這些孩子而言，彷彿如魚得水、重拾生機；若要求他們追求主流價值卻不快樂，將不利其未來生涯發展。

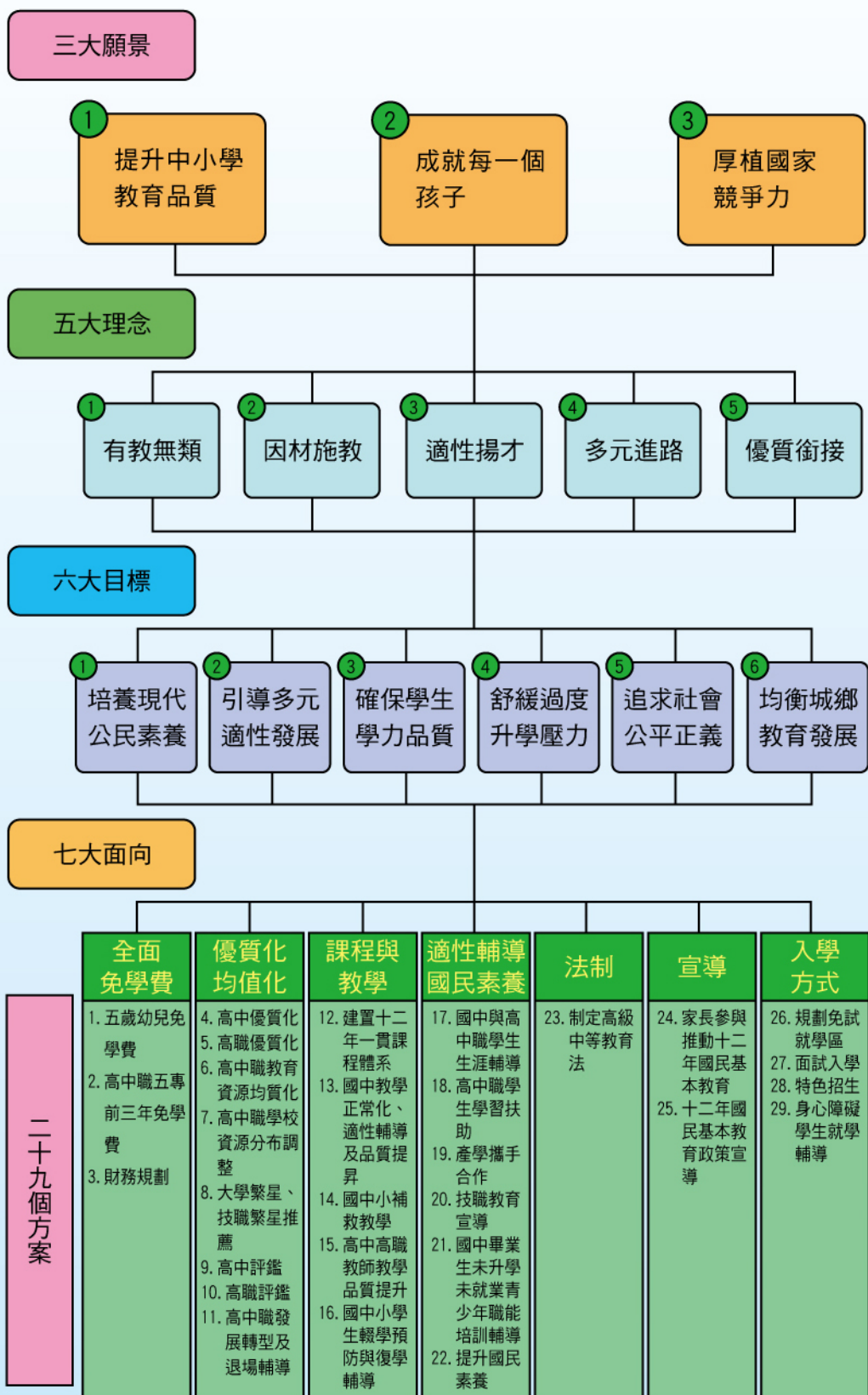
近年來，高職分數已大幅上升（如北市公立高職約PR70以上才能錄取，部分學校類科甚至高達PR90），教育部去年開始，更開放高職生直接以統一入學測驗成績推甄進入頂尖大學，顯見社會價值觀已有明顯改變。當多數學生及家長都願意依其性向興趣選擇高職就讀，當高職成為適性選擇而非第二選擇，升學壓力自然得以抒解。

陸、結語：

大人價值觀改變才是關鍵部分教師常以「考上高中就不要讀高職」的偏差觀念讓孩子優先選擇高中；同樣地，當學校與教育主管機關大費周章、費盡心思為學生量身訂做出「生涯發展規劃書」，卻很可能因為家長一句：「讀那個沒有用、沒前途啦！」就將之全盤推翻。曾聽一位老師說：「其實真正需要輔導的是大人」，大人的眼光是否能由一元成為多元，終究是孩子是否能夠適性發展的最重要因素。

附圖一

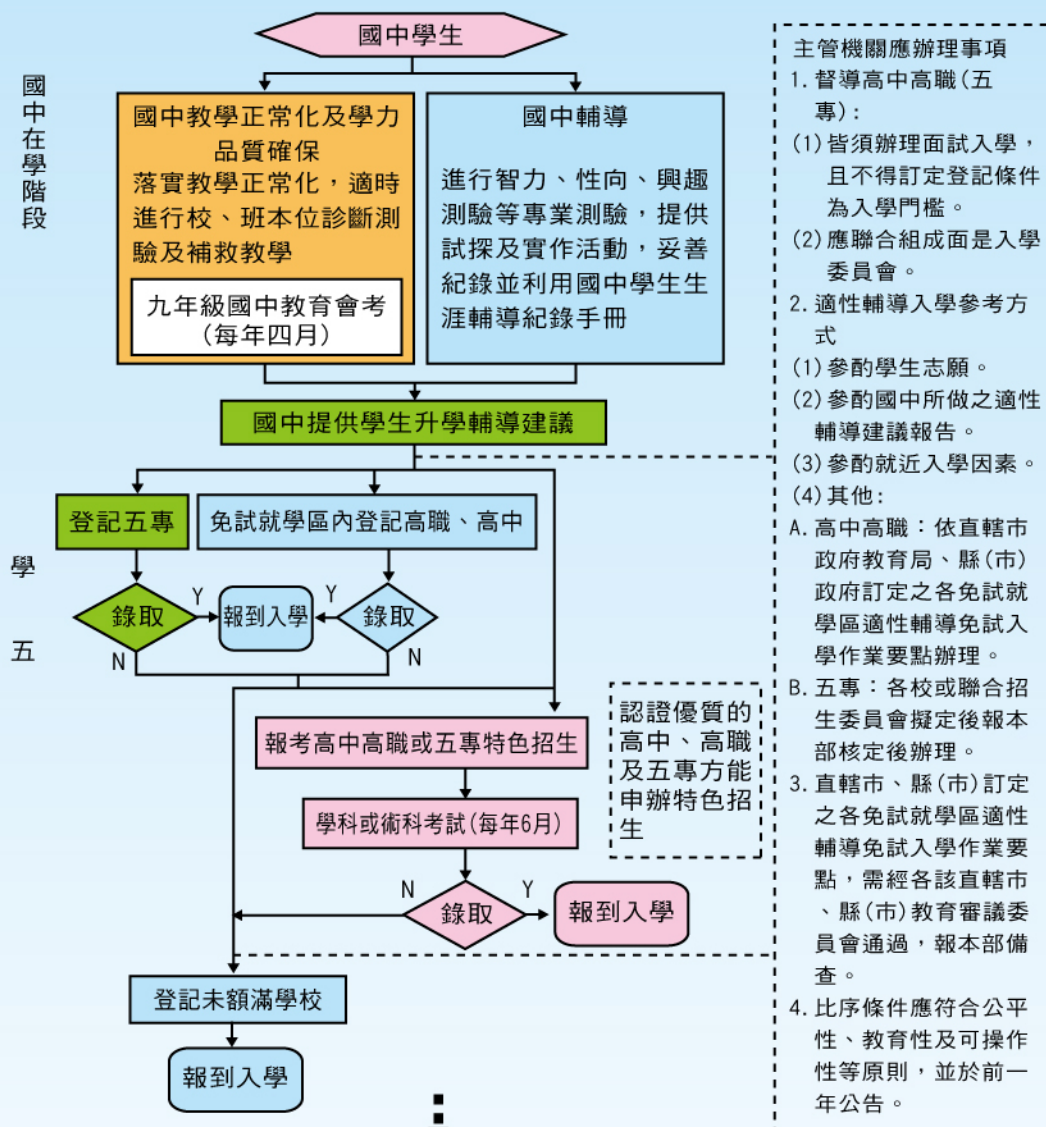
十二年國民基本教育的願景、理念、目標、方案關係圖



附圖二

十二年國民基本教育高級中等教育階段 入學管道辦理流程圖

國中在學階段



高中高職五專在學階段

