

十二年國民基本教育： 追求「公平」或「卓越」之評析

詹盛如*

摘 要

過去二十幾年來，臺灣不斷探討與研議延長國民教育的可能性。自從 2006 年以來，政府開始正式推動十二年國民基本教育，引進免試入學，推動高中職社區化與優質化方案，實施國中教育會考，甚至倡議免學費政策。但是在這些大規模的改革策略中，到底決策者希望十二年國民基本教育能達成哪些願景與理念，主要方案設計與規劃又蘊含哪些主要價值取向。本研究分析政策文本，發現十二年國民基本教育非常強調「公平／均質」的概念，雖然「優質／卓越」的理念也不斷出現，但因為全面追求公平的緣故，我國後期中等教育有結構趨同（structural convergence）的發展，不利於個體的適性發展與多元選擇。也因為對公平價值的重視，甚至窄化或取代了對優質／卓越理念的追求，這是往後政策規劃必須深思之處。

關鍵詞：十二年國民教育、公平、均質、卓越、優質、政策分析

* 詹盛如，中正大學教育學研究所教授

電子郵件：ju1207@ccu.edu.tw

來稿日期：2013 年 3 月 5 日；修訂日期：2013 年 5 月 10 日；採用日期：
2014 年 10 月 2 日

The Twelve-year Basic Education: Equality vs. Excellence

Sheng-Ju Chan*

Abstract

For over two decades, Taiwan has explored and revisited the issue of the feasibility of extending compulsory education. Since 2006, the government officially started the policy to launch the twelve-year basic education program, attempting measures such as test-free school admission, schooling in neighborhood, quality enhancement for senior high schools in general, implementation of the comprehensive assessment program for junior high school graduates, and last but not least, tuition free education. What are the visions and ideals of the policy-makers with these large-scale reform strategies? What are the fundamental values underpinning these policies? This study, through comprehensive text analysis of policy documents, finds that the notion of equality/equity is heavily emphasized in the campaign for the twelve-year basic education system despite the occasional mentioning of the notion of quality/excellence. With the extreme focus on equality, upper-secondary education sees a trend toward structural convergence, which is not beneficial to individualized development and multiple choice. This also hinders the pursuit of the value of quality/excellence, which deserves our serious concern.

Keywords: The Twelve-year Basic Education, equality, equity, quality, excellence, policy analysis

* Sheng-Ju Chan, Professor, Graduate Institute Of Education, National Chung Cheng University

E-mail: ju1207@ccu.edu.tw

Manuscript received: March 5, 2013; Modified: May 10, 2013; Accepted: October 2, 2014

壹、前言

十二年國民基本教育是我國廣受討論的政策議題之一，因為他牽涉的面向非常廣泛且複雜，各方人士都有不同思考、解讀與期待，加上幾乎每個人都曾經歷後期中等教育，因此論辯起來就格外的激烈與充滿對立。例如：有家長主張每個孩子應該要有同樣的機會就讀好學校；但是另一方面，擁護明星高中或傳統名校亦大有人在，兩造觀點僵持不下。但是不可否認的是，逐步延長國民教育似乎是許多民主國家的發展方向，主因在於當社會發展到一定程度，高科技產業發達，服務業興起，配合知識經濟理念的盛行，延長國民教育似乎成為政治正確，無庸置疑的選擇。事實上，觀諸其他國家的發展，逐步延長義務教育似乎是一項趨勢，例如：英國首相 Gordon Brown 在 2007 年就宣布，在 2013 年要將義務教育延長到 17 歲，在 2015 年則延至 18 歲（吳榕峯，2012）。若將焦點轉到其他西方國家，可以發現義務教育長達 10 年以上者比比皆是，包括比利時（6-18, 12 年）、加拿大（6-16, 10 年）、（6-18, 12 年）、義大利（6-18, 12 年）、荷蘭（5-17, 12 年）、法國（6-16, 10 年）、冰島（6-16, 10 年）、挪威（6-16, 10 年）、西班牙（6-16, 10 年）與紐西蘭（5-16, 11 年）（UNESCO, 2011）。

只是，用何種形式或結構延長國民教育各國皆有不同，有些國家強調分化的（differentiated）後期中等教育，而有些國家則傾向統整式（integrated）的架構，各有歷史沿革與社會情境條件的考量，難以一概論之。我國也在歷經 20 幾年的規劃與討論，終於自 2006 年開始實質推動延長國民教育。目前雖然各界對於十二年國民基本教育有相當多的討論與分析，包括蘇永明與方永泉（2007）的專輯，但是目前少有著作從政策方案內蘊的價值取向，進行整體分析並探索其啟示。本文立基於此，將深入探討十二年國民基本教育政策設計與規劃的「主要價值理念」，批判的分析「公平」所扮演的角色，及其對後期中等教育的意涵，焦點也關注公平與卓越的兩組對立的價值彼此取代的關係。論文結構分為六個段落，首先是對十二年國民教育追求的簡要歷史回顧，其次，從公共政策的角度分析公平與卓越兩組價值的本

質與動態關係，第三則審視當前十二年國民基本教育政策的內涵。接著，作者從「公平」與「卓越」的角度，詳細檢視主要方案內涵所隱含的價值取向與意義，最後發現政策所認定的優質／卓越，是建立在公平／均質的價值之上，決策者以公平的理念等同了優質、卓越，甚至競爭力。

貳、十二年國民教育：一個簡要的歷史回顧

臺灣對於十二年國民教育的追求其實起源相當早，1968年開始九年義務教育推動之後，旋即開始有所討論。但是開始有具體政策方案則始自1983年朱匯森部長任內，當時主要形式大都以職業與技術教育的延長為主軸，這樣的思考一直持續到1990年代末期才因為社會經濟的發展，高科技與服務業的擴張才轉變為全面（普通高中＋職業高中）延長國民教育。從歷史發展的角度而言，有兩個時期可以明確區隔開來，亦即1980年代至1990年代中期，以及1990年中期迄今。這兩階段各有不同社經背景與國家發展需求，因此在延長國民教育時，也呈現不同特性與內涵，以下分別予以分析。

一、透過職業教育延長國民教育：1983至1990年代中期

最早提出延長國民教育的方案始於1983年的「延長以職業教育為主的國民教育計畫」，當時為配合我國經濟發展之人力需求，全面提升國民知識及技能水準（鄭崇趁，2001），主張對國中畢業後就業而未滿十八歲者，施以部分時間之職業進修補習，教育部並於1985年開始辦理「延長國民教育班」。當時主要政策對象並非在學學生，而是國中畢業生且已經就業之青年人，希望透過「進修補習」之形式，提升其教育素養與知識技能。這個方案是在現有學制結構之外，附加「國民教育班」，因此並非正式學校系統的一部分，反而更類似現在所謂的「回流教育」或「終身教育」。但由於當時缺乏經費，並配合中級技術勞力之需求，高職程度的技能成為國民教育延伸之核心。

但隨著高中升學考試日益競爭，為減緩國中生的升學壓力，避免

一次定終身的人學機制，並且為十二年國民教育預作準備，自 1990 年毛高文部長開始推動「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」，試辦三年。這個方案具有三大政策原則，分別為「自願入學、免納學費、免試入學」，實際的特點則是（一）以國中在校三年成績替代聯考，由學生志願選校。（二）將延長國民教育年限規劃為三階段：免試→免費→義務。（三）試辦階段鼓勵學生（家長認定）自願參加為原則。這個方案雖然焦點在於「升學機制」的調整，但是主要用意是希望藉由採納在校成績，以及免繳學費的誘因來逐步完成義務教育延伸之目的。其所涵蓋的範圍牽涉所有高中、高職與五專學制，而且是在正式學制當中進行變革，希望同時完成免試、免費與強迫入學之目標。但是這樣的設計卻在各方對於在校分數計算、參與學生學習意願低落、學生長期處於學習壓力，以及人情關說與介入之下，遲遲無法大幅推動，最終在 1999 年劃下句點（周祝瑛，2003）。

但是就在自願就學方案遭遇阻力時，郭為藩部長上任後試圖轉變國民教育延長的方向與作法，自 1993 年執行「發展與改進國中技藝教育方案——邁向十年國教目標」，希望能逐漸地取代「自願就學輔導方案」，以漸進方式改革既有國中體制，鼓勵接受技藝教育學生繼續升學，逐次達到全面免費的第十年國民教育。這個方案的內容其實回應了 1983 年的精神，以技術職業教育為導向的國民教育延伸，但是政策對象是那些原本無意升學的國中生，藉由規劃國二學生修讀職業陶冶課程，提供適合技藝教育學生於國三時學習技藝教育課程，並繼續就讀技職學校相銜接課程至少一年以上。因此，學生是在國中端就地「延長」一年的學習，而非在高級中學或五專就學，所以也沒有升學機制的問題。

整體而言，1990 年代中期之前所提出的延長國民教育的方案當中，除了自願就學方案之外，幾乎都是以「技職教育」來延伸國民教育，採取「附加」（add-ons）課程形式，並沒有進行實質學校體制與結構改革，且焦點對象都是以沒有升學意願或是就業導向的學生為主，並未考慮普通高中的學生。唯一涉及「升學機制」調整的自學方案，則因為爭議過大，各方缺乏共識，迅速淹沒在政策洪流中，難以

延續下去。

二、全面延長十二年國民教育：1990 中期迄今

從 1990 年代中期開始，雖然政府仍考慮以技藝教育為延長國民教育之準備，但是隨著國內經濟起飛，產業發展，高科技與服務業盛行，人民開始拒絕終結式的高職教育，希望能有更多的升學機會，配合社會結構轉型之需求，各方也對於高中與高職比重也有調整之意。傳統上，1980 年代高中與高職學生之比例大約是 3：7，政策上於是漸進調整為 5：5（楊朝祥，2010）。此外，自從 1994 年開始，為因應性向與興趣發展較為遲緩的學生，提供更多元的升學管道，以達到延緩分化、適性發展的教育目標，開始導入「綜合高中試辦方案」，希望學生能夠在一所學校中有同時選擇學術與職業課程的機會，藉以進行性向試探（周祝瑛，2003）。不過，實務上綜合高中大多成為學生接受普通高中教育的管道，反而無法達成試探的用意。

另外，為降低升學壓力，避免單一智育成績掛帥所衍生之弊病，從 1998 年開始吳京與林清江兩位部長開始規劃與推動「高職免試多元入學方案」與「高級中學多元入學方案」，建立起延長國民教育的雛形，並於 2001 年以國中基本學力測驗成績替代聯考。這個制度的設計與規劃，希冀透過多元的入學管道設計，逐步延長國民教育，最終以免試的方式進入高中階段就讀。除了入學方案的重大變革之外，其他幾項與延長十二年國民教育相關的方案也出現雛形，包括高中職社區化（2001 年開始）、高中職優質化（2006 年開始）、國中與高中職學生生涯輔導實施方案（2008 年開始）等。這些方案使後期中等教育具備就近、均質、適性且彈性的特質，以符合學生發展之需要。同時，自從 2000 年開始之後，各界呼籲延長國民教育的聲浪日益升高，教育部也於 2003 年 9 月主辦全國教育發展會議，會後獲得之結論與建議為：

審慎規劃十二年國教，優先全面提升後期中等教育各類學校教育水準，促進高中職教育均質化及優質化，並進行高中職核心課程、學區劃分及入學方式之研議，準備充足並廣徵民意獲得

支持後採階段性之試辦、檢討及推廣，以實現後期中等教育免試、免費、非強迫之政策理想」（陳清溪，2007：86）。

因此，政府自 2003-2005 年間委託 11 項十二年國民基本教育專案研究，並且從 2006 年起正式成立推動工作小組及專案辦公室，負責相關工作之進行（吳財福，n. d.）。所以，從 1990 年代中期以來的延長國民教育論述與政策設計，有別於之前以職業教育、外加式的局部調整，這次是全面性的改變入學型態、課程結構設計、學區劃分，以及高中職的教育品質等，充分展現不一樣的格局與眼光。

從公平的角度而言，1990 年代中期之前所規劃的延長國民教育，幾乎都著重在受教機會的「增加」，或鼓勵不願意升學者接受更多教育，焦點不在於全面性的改變後期中等教育階段的結構與設計，用意在於增加受教時間的增加。即至第二階段的規劃（1990 年代中期之後），則完全跳脫到另一層次上，講求在已有的受教機會上，強調入學方式的公平、學校之間的均質化，或者個體能在生涯歷程中獲取更佳的發展機會等。

參、公共政策的分析角度：公平與卓越

所有公共政策都是理念的實踐，也是價值的展現。著名的政治學家 Easton（1953）曾為文表示政策是一種「價值的權威性分配」（authoritarian allocation of values）。他認為所有的政策都代表特定價值的追求，特別是官方的價值（official values），正因為政策具有國家法定的效力，更能彰顯其價值的特性。既然，公正政策是特定價值的體現，那麼有哪些重要的價值類型呢？Stone（2001）認為在所有的自由民主社會中，公共政策主要追求五項關鍵價值，分別為「公平」、「效率」、「安全」、「自由」與「社群」（community）；而 Labaree（2003）則認為教育政策經常圍繞在三項獨特但又相互競爭的價值，亦即「民主平等」（democratic equality）、「社會流動」與「社會效率」等。兩位作者不約而同指出相似且重要的價值，包括

公平／平等，以及效率；其他則包括自由、流動等重視彈性、多元與差異的概念。事實上，當代教育政策另一項重要的價值訴求是「優質教育」（quality education）或「卓越」（excellence）。例如：當前十二年國民基本教育亟欲打造「優質高中職」，許多教育部的獎項與競賽都以卓越為稱號，包括「教學卓越獎」、「校長領導卓越獎」與「大學教學卓越計畫」等，皆是顯著的例證。

不過，公共政策中重要的價值並非都是單一且獨立的，同一個政策經常會有多重／多元價值含涉其中（例如：既強調公平也強調效率），難以清楚的區隔劃分。若是巨型政策（mega policy），加上不同利害關係人的涉入，對立衝突的價值競爭經常出現。例如：過去十數年來臺灣針對是否興建核四廠，即有兩大類的價值對壘：亦即經濟發展與環保安全，兩方各有堅持與訴求，難分難解。教育政策更是如此，建構式數學（強調理解與意義建構）嘗試對傳統背誦與記憶式教學進行革新，最後卻功敗垂成。相同的，十二年國民基本教育中有兩組相對的價值命題蘊含其中，也就是公平與優質。本研究在後續段落將深入探索政策所隱含的價值取向。在此，先行介紹與分析這兩項重要價值的意涵與類型。

首先是所謂的「公平」（equality），根據字面意義為「能夠平均且公正的對待所有事務」。實際上「公平」有兩類不同的形式，第一種是每個人均獲致相同的最終結果，指的是「結果的公平」（equality of outcome），強調最終結果的一致性與同等性，例如財富、學業成就等（Phillips, 2004）；第二種則重視「機會的公平」（equality of opportunity），特指在規則範圍內同等對待的程序價值，例如：就學機會均等。這兩類的公平雖然不見得完全對立，但是過度偏向一方，就有可能造成排擠或犧牲對方，影響另一方的達成。事實上，我國學術界也針對「公平概念」有系統性的探索，分別針對高等教育、弱勢教育、技職教育、後期中等教育與國民小學建立公平指標，藉以實務運作之參考（請參考教育政策論壇，2011，14卷4期）。至於「卓越」（excellence），根據牛津進階讀者字典（Oxford Advanced Learner's Dictionary）的界定，是指一種天賦或是超乎尋常的品質，所以經常被當成表現的標準（a standard of performance）。因此，所謂的卓越必

須立基在超常的品質之上，相對於基準有優異的表現。所以，卓越的教育（不論是前述的教學、領導或研究等）必然以優質的教育（quality education）為根基，因此「優質」與「卓越」指的是同一件事，只是程度有所差異罷了。更值得注意的是，不論優質或卓越都沒有清楚的本質對象，必須仰賴參照的指標或標竿（benchmarking），才得以界定何種狀況屬於卓越或優質。例如：升學率甚佳（智育）是卓越學校的指標之一，但是道德品行（德育）優良也可以是另一個項目的卓越，端視判斷時根據的主要價值為何。

肆、十二年國民基本教育主要願景、理念與目標

目前所推動的十二年國民基本教育圍繞在三大願景上，分別是提升中小學教育品質、成就每一個孩子，以及厚植國家競爭力。這些抽象價值象徵當前政府最企盼能夠達成的遠景，具體而言包括「增進國家競爭力，促進教育機會均等，引導學生適性發展及促進國中教育品質提升」（教育部，2012）。誠如曹學仁（2012）所言，十二年國民基本教育最核心的哲學思維是「就學機會的均等」，也就是均等（equity）、公平及社會公義（social justice）等理念，在成就每個孩子的基礎，促進適應發展，最後達成社會集體競爭力的提升。也因為如此，政策方案所宣揚的五大理念主要集中在「有教無類、因材施教、適性揚才、多元進路與優質銜接」，藉以達成具體六大目標（請參見圖一）：

- 提升國民基本知能，培養現代公民素養。
- 促進教育機會均等，追求社會公平正義。
- 充實高級中等學校資源，均衡區域與城鄉教育發展。
- 落實學生性向探索與生涯輔導，引導多元適性升學或就業。
- 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。
- 建立學力檢測機制，確保學生學力品質。

在政府描繪的願景、理念與目標當中，可以清楚知覺到教育品質的提升、教育機會均等的促進、多元適性，促成均衡發展是核心的內

涵與焦點。在這些思維背後，政府認定後期中等教育的問題在於「教育資源平均分配」、「舒緩升學壓力」與「確保教育品質」三大面向上，而最終目標是「提升學生品質」與「公民素養與國家競爭力」。在此等論述當中，公平、均等與社會正義等價值是重要訴求，而品質的提升，卓越的表現與國家競爭力則隨之油然而生，顯見這兩組不同的價值命題在政策當中被巧妙的連結起來，形成「公平／均等／社會正義」能夠促進或提升「品質／卓越／競爭力」。以下我們實際分析 29 個改革方案所蘊含的關鍵精神，藉以說明在實務運作層次，當前十二年國民基本教育如何落實公平與卓越的價值。

圖 1 十二年國民基本教育架構圖



資料來源：教育部（2012）。十二年國民基本教育：理念、願景、基本內涵。取自 <http://12basic.edu.tw/>

伍、主要政策內涵

十二年國民基本教育有 29 個方案，涉及的範疇相當龐雜，有財務、免試入學機制、教師專業能力發展、課程與教學革新、學生生涯輔導，以及法制宣導等。為求深入了解政策走向，洞察當前社會對十二年國民基本教育之爭論，以下分析對象主要集中在爭論較多，且對後期中等教育產生根本變革的制度規劃上，藉以了解「公平」與「卓越」兩組價值所彰顯的意義。

首先，十二年國民基本教育最引人注目且最有爭議的變革莫過於「免試入學」，相關的配套設計與措施尚包括入學管道設計、就近入學（學區劃分）、教育會考與超額比序等。從整體的改革觀之，免試入學具有明顯追求「公平」或甚至是「結果公平」的色彩（見本文第三節相關概念探討）。光從「免試入學」四字的表面字義即可理解，不論學生成績、族群或地理位置，都有相等的機會進入「任何」學校，藉以避免因學業成績進入不同學校之弊病。因此，所有學校被要求開放免試名額，希望在 103 學年度至少達到 75% 以上的標準，但正因如此，許多傳統知名高中紛紛反彈，希望能保有更多「篩選學生」（特色招生）的權力（中央社，2013）。從學業成績的角度思考，在這裡看到了「結果公平」與「卓越」可能的矛盾衝突，讓學生有均等的機會念到「好學校」是很好的理想，但是知名高中卻因其卓越地位受到威脅，感到憂心忡忡。

事實上，伴隨「免試入學」政策而來的原則尚有「多元適性、因地制宜、就近入學、機會均等」等。在實際方案方面，源於 2001 年的高中職社區化在此符應了就近入學的原則。政府把全國劃分成 15 個就學區，純然以戶籍為入學考量，不准越區就學（除少數共同學區之外），其主要目標在達成「區域內的均質化」發展，防止學生在「學區間」流動，間接促進城鄉均衡發展。而在入學管道設計方面，雖然 75% 的大宗學生將透過「免試」進入後期中等教育，但為保留「特色學校」（包括藝術才能班、體育班、科學班等）的發展機會，25% 學生將歷經單獨的「學科測驗」，可是時程規劃卻是免試入學分發（6

月)在先,特色考試分發(7月)在後。這樣制度設計用意在降低對傳統明星高中的競爭,「減少」個人選擇學校之機會差異,藉以舒緩升學競爭之壓力。畢竟,若大部分學生在「免試」時確定就讀學校了,那麼要去競爭 25% 的人就大幅減少了。

另外,為了讓增進實質求學機會的均等,政府也從 2006 年以來致力於高中職優質化的工作,希望讓學校之間更趨向均質,削弱傳統知名高中職的光環。根據教育部(2011)的規劃,優質高中職比率將於啟動階段(100年8月至103年7月)達到 80%,而進一步於全面實施階段(103年8月至109年7月)達到 95%,從而落實所謂「校校皆優質,公私立皆好」的願景。自從該方案實施以來,獲得補助之學校少有傳統名校,用意在促進區域內的均質發展,平衡學校之間的差異,達成學校類型間的公平發展。若以學生的求學實質公平而言,這樣的政策規劃似乎也頗具說服力,希望每位學生在歷程中都能被公平對待。為了降低眾人對於明星高中的追求,舒緩升學壓力,配合免試入學之理念,以往「國民中學學生基本學力測驗」也將被「國中教育會考」所取代,傳統以 PR 等級的評分基準,也改以「精熟」、「基礎」與「待加強」3 級為評量結果。這樣的轉變當然會有模糊個體彼此差異,降低競爭壓力,甚至促進測驗成績「結果的公平」的效果。雖然各界原則上支持免試入學理念,接受教育會考成績的作法,但是仍有一個實務問題必定會發生的是,當某間學校爭取免試名額人數過多時(很可能出現在明星學校),如何決定哪位學生得以入學?為此出現所謂「超額比序」的問題,政府因此頒布相關參考原則以為因應。其中最重要的標準強調「五育均衡發展」外,更要符合「公平性、教育性及可操作性」原則。具體的評分指標分為 8 類,包括學生志願序、就近入學、扶助弱勢、學生畢/結業資格、均衡學習、適性輔導、國中教育會考、以及多元學習表現。這些指標顯示政府用心於均衡發展,與追求公平之努力。但是若以單一學生而言,想在所有指標都能獲取高分似乎更加困難,所以才會有民間團體憂心「超額比序不利弱勢拉大城鄉差距」(中國時報,2013)。

在十二年國民基本教育當中尚有一項引發廣泛關注與討論的方案,那就是「免學費政策」。該政策將於 2014 年 8 月開始正式實施,

且沒有「排富條款」，學生不論就讀於公私立學校，所有費用都由政府全額負擔，一舉將公私立學校之間的學費差異泯除，帶來齊頭式的公平。但是也因數額過於龐大，國民及學前教育署吳清山署長即曾為文表示：「粗估實施十二年國民基本教育所需經費，每年至少兩百億以上，倘若從教育部現有經費勻支，勢必產生經費排擠效應，屆時其他各級各類教育發展都會受到影響」（吳清山，2011）。正因為政府負擔更多私立學校營運成本，也開始讓政府開始意識到「私立學校公共化」的問題。強調私立學校應該負起公共責任，「學生受教權益的保障與照顧，無公私立之分別」，甚至研議私立學校要有三席的「公益董事」，並且管制國中部學生直升高中部的比重（聯合報，2012）。凡此種種皆顯示，免學費政策誘發私校性質改變，與公立學校界線模糊，甚至趨同發展的現象。

整體而言，十二年國民基本教育除了上述強調公平與均等的政策內涵之外，尚有一類集中在品質提升概念的方案，除了上述的高中職優質化方案，比較重要的有適性輔導，以及提升學習品質兩大部分。在適性輔導方面總計有 6 項方案（包括：落實國中與高中職學生生涯輔導實施方案、國中教學正常化、適性輔導及品質提升方案、國中小學生輟學預防與復學輔導實施方案、國中畢業未升學未就業青少年職能培訓輔導方案、技職教育宣導方案與教育部推動產學攜手合作實施方案），但是除了生涯輔導與青少年職能培訓與落實十二年國民基本教育較為相關之外，其餘皆是舊計畫，實質創新內容較為缺乏。至於在各直轄市及縣市學生成立輔導諮商中心，訂定適性輔導工作計畫，規劃輔導工作運作模式等，如何能有效協助學生規劃、安排與選擇升學機會與發展，則有待觀察。

在提升學習品質的部分，主要政策內涵集中在國中小學生學習品質、高中職教育品質，以及課程與教學的改革。但如同適性輔導一般，有些計畫都屬新瓶裝舊酒，並非針對十二年國民教育設計（例如：整合補救教學政策即是），比較新的方案規劃包括「建置十二年一貫課程體系方案」，落實推動「中小學教師素質提升方案」，以提升高中職教師專業知能及教學品質。這些方案雖然意在品質提升，但缺乏對於整體學生能力或願景的討論與塑造，反而更在意課程體系的聯貫，

技術目標的達成，未明確指出十二年國民基本教育實施之後，對學生有哪些長期的助益。綜合上述主要方案發現，此次的教育改革相當重視「體制結構的改變」，但較少關注學習或教學的創新與提升，主要著墨的議題（或社會大眾在意的問題）大都是如何免試（包括免試比例）、升學機制如何設計、免學費、超額比序等技術問題，較缺乏對軟性教育品質與教學素材的投入、深化與轉化。

陸、政策價值分析：立基在公平之上的優質／卓越？

所有的公共政策都承載價值，教育政策更是如此，當前十二年國民基本教育的重要內涵其實環繞著諸多的公平／均等的理念，以及些許卓越／優質的概念。若前一節分析大致能夠被接受的話，那麼我們可以大膽的推論，「全面公平化」是當前的主要價值。政府正在全力追求後期中等教育的「公平化」發展，試圖消弭各式差異，包括公私立學校、社經階級、受學機會、城鄉差距¹、學習評量標準、學生個體特質，以致於高等教育入學機會。如前所示，免學費政策除了彰顯個體受教沒有社經階級的差異之外，更意外的迫使私立學校開始扮演公共責任的角色，模糊公私立學校特性的差異，甚至讓政府也得以介入私立高中職的運作（公益董事）。而免試入學則一舉打破以「學業成就」為升學思考的傳統，改以「地理區位」與「適性發展」為標準，希望每位學生都能進入「優質的學校」。也因為如此，全面性優質化政策成為十二年國民基本教育的關鍵基石，藉以說服家長與學生就近入學。但是這樣做的代價卻是，目前較為分歧且多元的後期中等教育結構受到嚴重挑戰，彼此日益趨同。加上為了維持所有學生就學機會相同的信念，特色招生的時程故意往後延遲，希望大多數學生在 75%

¹ 事實上，我國長久以來即存在著顯著的學生學業成就城鄉差距問題，但此波的教育改革訴求是均質化，希望 15 個「招生區內」能夠呈現均質的狀態，而且積極防止「跨區」就讀，體現「就近入學」的精神。但是這樣的政策設計估計仍無法改善「區域之間」的城鄉差距問題，且還有可能引發「均貧」的疑慮，值得持續觀察與檢視。

名額當中去選擇學校，降低學生個體之差異。在根除升學壓力的要求之下，除了摒除以「智育」為主的評量標準之外（包括免試入學），新式的國中教育會考甚至大幅簡化級別，剩下三個等級，讓學生彼此差異更加模糊化。就算是最後必須透過「超額比序」來決定入學順序，也是以「五育均衡」為指標，形塑出個體（國中生）均衡發展的意象。所以，全面性的公平更謂是本次變革的主流價值與精神，目標是在成就均衡發展的社會正義。

回到原本政策所擬訂的願景、理念與目標，我們依稀記得這個政策當中亦包含的「競爭力、優質與適性發展」的元素。但上述的分析提醒我們，「全面化的公平」，甚至強調結果的公平才是此次改革的主要方案內涵，那麼「超常的品質」，「相對於基準的優異表現」或是「卓越」要從何而來呢？在價值取向分析中，我們知道「公平／均等／社會正義」與「品質／卓越／競爭力」基本上是兩組不同的概念，甚至在公共政策當中，兩者也時有衝突對立的狀態，例如：為了追求世界級大學（卓越），經常引來經費分配不公平（不均等）的抗議。但是我們也知道，品質／卓越／競爭力是缺乏精準指涉的名詞，他們需要明確的指標或標竿做為基準，才能得知當前的表現水準。但是，追求公平／均等／社會正義會等同於品質、卓越或甚至國家競爭力嗎？這樣的推論不無疑問，光從當前知名高中抵制擴大免試名額，私立學校希望擴大直升比例，就可以知道公平對優質／卓越的追求是有所疑慮的。

更深刻的思考是，當前的「免試入學」、「免學費」、「高中職優質化」能夠自動轉化成「卓越」或「競爭力」嗎？或者說「全面均質化」的後期中等教育就更能實踐社會公平正義嗎？這些都是我們需要進一步釐清的。但可以想見的是，若把優質／卓越／競爭力界定在「全面均質化」，那麼兩者邏輯就能夠一致，沒有矛盾。亦即，實踐全面均質的後期中等教育結構，等同於優質與卓越的表現，那麼兩者即可相互融合，不會相互排斥。甚至可以說，目前十二年國民基本教育所實踐的優質與卓越就是立基在公平／均質的理念之上，這兩者緊密連結，優質／卓越以是否更公平／均等為評判標準。

只是這樣的觀點是來自於整體政策的觀察與評論，但是若把

焦點轉向「個體的適性發展」時，此次改革則會面對其他挑戰。因為，十二年國民基本教育在政策「結構」上非常強調均質與齊頭式的公平，導致整個後期中等教育都有「結構趨同」（structural convergence）的壓力，但是政策卻希望「個體」能追求適性與多元。所以令人擔憂的是，日漸分殊的個體如何能在雷同的結構中找到最佳選擇與受教機會呢？這兩者的假定似乎是不對稱的。誠如林永豐（2012）的觀察：

我國後期中等教育發展的重要趨勢之一，是愈來愈明顯的學生異質性，這樣的異質性具體顯現在學生不同的興趣、性向與能力，也顯現在學生將需要不同的生涯試探與進路準備。根據因材施教的理念，學生的差異愈大，就愈需要不同的教育引導。（林永豐，2012：6）

上述的觀察若屬實，那麼全面均質化的後期中等教育如何有效的回應日益分殊化的個體興趣與能力，非常值得關注。所幸，教育部已經為了提升教師「差異化教學知能」，因應學生的多樣學習需求，開始委託進行「十二年國民基本教育學習支援系統建置與教師教學增能方案實施計畫」。只是除了在教師專業素養的增能之外，課程安排、教學設施、學習環境與生涯進路也能有同樣的差異化支持，才是個體適性發展成敗的最終關鍵。往後十二年國民基本教育若要能提供「個人化」（personalized）協助，相關措施與規劃都需要再進一步思考與補充。

柒、結論

我國追求十二年國民基本教育的歷程為時已久，從 1983 年算起已有超過 30 年的歷史，但是在 1990 年代中期之前是以技術職業教育為核心，而且經常是外加的模式，對象以打算就業的學生，所以通常也不涉及升學機制的議題，自然與目前積極追求公平或受教機會均

等的價值有所差異。當時的十二年國教更在乎的是學生職業能力的強化，以及延長在學期間。但隨著時間的遷移，臺灣社會發展與產業結構的調整，後期中等教育已經非常普及，每位國中畢業生都有繼續就讀後期中等教育的機會，所不同者就學管道、就讀怎樣的學校、接受何種品質的教育，以及過程中承受多少升學壓力。1990年代中期以來所追求的十二年國民教育，主要追求社會正義，落實公平理念，並企圖降低升學壓力與競爭。在背負這些價值想法時，當前29個方案所支撐的願景、理念與目標，同時柔雜了「公平」與「優質」的兩大價值取向，並主張學生的適性發展與多元機會，只是上述的分析顯示政策把主要的心思都放在「公平／均質」的追求，甚至是「結果的公平」。這樣發展的結果，也讓「優質／卓越／競爭力」的訴求遭到窄化，甚至直接被「公平／均質」滲透、取代了。

在所有公共政策中經常背負多樣性的價值理念，但十二年國民基本教育試圖以「公平」為改革基調，已經讓其他的價值受到擠壓，特別是後期中等教育結構經此變革有大幅邁向「趨同」的現象，學校之間受到免試入學與免學費政策的引導，彼此差異急遽縮小，產生同質化（homogenization）的發展。但是，在這麼均質化的體制當中，如何符應個體的適性發展與多元選擇，卻是一大挑戰。同時，藉由均質化的發展，能否達成原先政策目標企盼的優質、卓越，甚至競爭力也值得深思，畢竟當前世界各國後期中等教育都有日益分殊化的現象（如：英國有專門中學，韓國有科學高中），我們刻意強調均質公平的理念，似乎大相逕庭。而且，公平與卓越並非必然互相排斥，芬蘭即是良好的典範，該國一方面有均質的教育系統，另一方面在國際評比也有出色的表現，顯見這兩組價值仍有同時達成的可能。此外，後期中等教育銜接的是高等教育，而「卓越」與「競爭力」是我國高等教育的主流論述，後期中等教育的公平與均質如何銜接或搭配大學，不無疑問，畢竟這兩個階段的教育理念顯然呈現完全相反的邏輯思考。

參考文獻

- 中央社（2013）。政策不明朗 高中不願拉高免試。取自 <http://www.cna.com.tw/News/aEDU/201302060433-1.aspx> [Zhong Yang She. (2013). *Zhengce bu minglang gaozhong buyuan lagao mianshi*. Retrieved from <http://www.cna.com.tw/News/aEDU/201302060433-1.aspx>]
- 中國時報（2013）。超額比序不利弱勢 拉大城鄉差距。取自 <http://news.chinatimes.com/focus/501012570/112013010100357.html> [China Times. (2013). *Chaoe bixu buli ruoshi lada chengxiang chaju*. Retrieved from <http://news.chinatimes.com/focus/501012570/112013010100357.html>]
- 吳財福（n. d.）。十二年國民基本教育。取自 dhcp.tcgs.tc.edu.tw/asp/principal/data/1-01.ppt [Wu, C. F. (n. d.). *The National Twelve-year Basic Education*. Retrieved from <http://dhcp.tcgs.tc.edu.tw/asp/principal/data/1-01.ppt>]
- 吳清山（2011）。十二年國民基本教育的重要課題。研習資訊，**28**（1），1-4。 [Wu, C. S. (2011). The important issues of the National Twelve-year Basic Education. *Inservice Education Bulletin*, 28(1), 1-4.]
- 吳榕峯（2012）。英國職業教育與職業訓練的發展現況。教育資料集刊，**55**，103-128。 [Wu, R. F. (2012). The development of vocational and training system in the UK. *Bulletin of Educational Resources and Research*, 55, 103-128.]
- 周祝瑛（2003）。誰捉弄了臺灣教改（1987—2003）？臺北市：心理。 [Jhou, J. Y. (2003). *The Great Experiment of Taiwanese Education (1987~2003)*. Taipei: Psychological Publishing.]
- 林永豐（2012）。優質高中高職的概念與爭議。臺灣教育評論月刊，**1**（10），4-7。 [Lin, Y. F. (2012). Youzhi gaozhong gaozhi de gainian yu zhengzhi. *Taiwan Education Review Monthly*, 1(10), 4-7.]

- 教育政策論壇（2011）。**教育公平指標特刊**，**14**（4）。〔Educational Policy Forum. (2011). *Indicators of Educational Equity, 14*(4).〕
- 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). *The Plan of the National Twelve-Year Basic Education*. Taipei: Author.〕
- 教育部（2012）。**十二年國民基本教育：理念、願景、基本內涵**。取自 <http://12basic.edu.tw/>〔Ministry of Education. (2012). *The National Twelve-year Basic Education: Ideas, Visions, and Basic Connotations*. Retrieved from <http://12basic.edu.tw/>〕
- 教育部（n. d.）。**十二年國民基本教育**。取自 <http://12basic.edu.tw/>〔Ministry of Education. (n. d.). *The National Twelve-year Basic Education*. Retrieved from <http://12basic.edu.tw/>〕
- 曹學仁（2012）。高中職學校在 12 年國民基本教育架構下的價值思維。**臺灣教育評論月刊**，**1**（10），10-11。〔Tsao, H. J. (2012). The value orientation of senior high school under the National Twelve-year Basic Education Framework. *Taiwan Education Review Monthly, 1*(10), 10-11.〕
- 陳清溪（2007）。十二年國民基本教育相關研究文獻集萃。**研習資訊**，**24**（2），85-94。〔Chen, C. H. (2007). The literature compilation of studies in National Twelve-year Basic Education Framework. *Inservice Education Bulletin, 24*(2), 85-94.〕
- 楊朝祥（2010）。預應十二年國教，後期中等教育何去何從。**教育資料集刊**，**46**，1-26。〔Yung, C. S. (2010). The aftermath of 12-year compulsory education: Secondary education at the crossroad. *Bulletin of Educational Resources and Research, 46*, 1-26.〕
- 鄭崇趁（2001）。實施十二年國民基本教育策略分析。**國立臺北師範學院學報**，**14**，261-286。〔Cheng, C. C. (2001). A strategy analysis: The implementation of K-12 national education. *Journal of National Taipei Teachers College, 14*, 261-286.〕
- 聯合報（2012）。**私立高中禁留全部名額給直升**。取自 http://mag.udn.com/mag/compus/storypage.jsp?f_ART_ID=432290〔United

Daily News. (2012). *Not Allow Straightforward Admission for Private Senior High School*. Retrieved from http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_ID=432290]

蘇永明、方永泉（2007）（主編）。**尋找國民教育的新方向：十二年國民基本教育研究**。臺北市：學富。〔Su, Y. M., & Fang, Y. C. (Eds.) (2007). *Looking for the New Direction for National Education: Studies in the National Twelve-year Basic Education*. Taipei: Pro-Ed.〕

Easton, D. (1953). *The Political System*. New York: Knopf.

Labaree, D. F. (2003). The peculiar problems of preparing educational researchers. *Educational Researcher*, 32(4), 13-22.

Phillips, A. (2004). Defending equality of outcome. *Journal of Political Philosophy*, 12(1), 1-19.

Stone, D. (2001). *Policy Paradox: The Art of Political Decision-Making*. New York: Norton.

UNESCO (2011). *Global Education Digest 2011: Comparing Education Statistics Across the World*. Montreal, Quebec: UNESCO Institute for Statistics.