

東海大學政治學系碩士論文

指導教授：孫同文博士

The seal of Tungshai University is a circular emblem with a scalloped outer edge. It features a central cross above a series of horizontal lines. The words "TUNGSHAI UNIVERSITY" are written in a circular path around the center, and the year "1955" is at the bottom. The seal is rendered in a light gray, semi-transparent style.

十二年國民基本教育政策之研究
-歷史制度論的觀點
(1983-2011)

碩士班研究生：曾奎輔

中華民國一百年六月一日

謝 辭

六月，是個捨不得的季節，在大肚山的三年研究生生活，隨著鳳凰花開，也即將劃下休止符。

因為深覺教育體制對於個人成長歷程扮演著潛移默化的重要角色，因此，碩士論文係以「十二年國民基本教育政策之研究--歷史制度論的觀點(1983-2011)」為題，探討筆者最為關心的十二年國教政策的變遷與發展。初探此一領域，論文寫作期間所遇到的挫折不少，曾有數度想要放棄的心理，那樣的煎熬與壓抑，隨著論文逐漸的完成而慢慢釋懷。歷時七個月的字字斟酌與修飾潤稿，終於完成近兩百頁，總字數十二萬三千餘字的篇幅，並於今年六月初順利的通過學位考試。

感謝指導教授孫同文博士，美式作風的學者風範令人印象深刻，您無私的傳授知識和對學術上的堅持，以及為人處世上的諄諄教誨和修為應對，都是使日後自我策勵向上的力量，論文寫作期間，無論是理論基礎或是學術格式的要求，您不厭其煩的多次審閱全文，耐心的指導，對於學術研究這份執著與熱情，在此致上最深的謝忱。

此外，論文口試時，承蒙口試委員紀俊臣教授與任冀平教授於百忙之中撥冗詳閱斧正，使筆者如沐春風，更為充分的瞭解問題脈絡的全貌，感謝兩位口試委員的悉心評論與建議，使本論文更臻完善，謹此一併致謝。

在研究所的修課期間，任冀平教授所開設的「立法過程專題」，對於筆者英文程度的提升獲益良多，加上曾擔任任教授在大學部開授的「中華民國憲法與政府」，擔任兼任課程助教兩年，對於任教授始終帶有一份感恩與情感；社會科學院院長傅恆德博士，開授的「政治學研究法專題」，使筆者充分的運用研究方法來完成本論文的理論基礎；銘傳大學觀光學系暨公共事務學系合聘

教授紀俊臣博士，開授的「地方制度法專題」與「地方財政專題」，對於筆者地方政治理論的啟蒙，扮演著相當關鍵的角色，紀教授曾任內政部民政司長，藉由理論的知識傳授與實務經驗的分享，更能瞭解地方政治的全貌；國立暨南國際大學公共行政與政策學系的孫同文教授，開授的「府際關係專題」，使筆者知悉政府與政府之間的運作方式，使本論文對於中央與地方教育權限的劃分有更清楚的輪廓。

陳建仁博士講授的「地方政府與政治專題」以及「地方政府管理專題」，留學日本的陳博士，探究問題意識的嚴謹態度與熱情，是筆者研究學習的風範；黃信達博士講授的「地方政治生態專題」，對於理解與觀察各縣(市)地方派系的政治生態，有相當大的助益；由衷的感謝研究所裡諸位師長三年來在政治學門領域上的專業薰陶，並給予許多知識和啟發，使筆者皆能獲益良多。

感謝系上助教群韻后學姊、心雅學姊與尹詩學姊，在修課期間以及論文口試之後，對於繁瑣行政事務的協助，使畢業流程更加順利；感謝家人的支持與朋友之間的鼓勵，對於學術研究未竟之業，筆者仍會繼續朝著目標而前進。

最後，感謝曾經幫助過筆者的許多夥伴，認識你(妳)們真好；感謝挫折，使筆者更加謙卑與感恩，謹以本論文獻給孕育筆者成長的這塊土地，謹誌。

2011.06 奎輔寫於大肚山

十二年國民基本教育政策之研究— 歷史制度論的觀點(1983-2011)

中文摘要

本研究係以歷史制度論的觀點探討十二年國民基本教育政策，從政治、經濟、社會的歷史脈絡與變遷環境，以歷史遺緒、關鍵時刻與路徑依賴的角度檢視制度發展所遭遇的問題，藉以瞭解制度變遷的演變過程。

本研究之關鍵時刻為民國五十七年實施九年國民教育、民國七十二年計劃延長以職業教育為主的國民教育、民國八十五年公布「教育改革總諮議報告書」，以及民國九十年廢除高中職聯招。

其中，歸納出七項研究發現，分別是「私立高中職對後期中等教育扮演的角色」、「十二年國民基本教育政策存有路徑依賴的現象」、「升學主義仍然顯著影響制度的發展」、「技職體系學生愈趨向升學的路徑發展」、「逐漸邁向十年國民教育的路徑依賴」、「教育首長的更迭影響制度的發展」、「少子化的因素對於廣設高中的影響」。

本研究透過路徑依賴，分析政治行動者與制度結構，以及環境背景之因果關係，藉以發現延長以職業教育為主的國民教育之制度結構，對於政治行動者的限制，並觀察制度所面對的歷史脈絡，將創造政黨輪替之後，政治行動者改變制度運作方式的動能。

關鍵字：國民基本教育、歷史遺緒、關鍵時刻、路徑依賴、制度變遷

The Twelve-year Compulsory Education Policy: From A Historical Institutionalism Perspective (1983-2011)

Abstract

This study was to explore the trajectory of the twelve-year compulsory education policy from the perspective of historical institutionalism. According to the theory, one has to examine the changing political, economic and social contexts and to identify the historical legacies, critical junctures and path dependence point of a policy in order to understand the evolution of institutional change.

The Critical Junctures of the evolution of the twelve-year compulsory education policy include the starting of the Nine-year Compulsory Education policy in 1968, the extension of compulsory education to vocational education in 1983, the release of the General Consultation Report for Education Reform in 1996, and the abolishment of high school entrance examination in 2001.

There are seven research findings concluded in this study: the impacts of private high schools on the development of post-secondary education, the impacts of the previous policy on the evolution of the compulsory education policy, the idea of credentialism affects the development of the twelve-year compulsory education policy significantly, vocational students are increasingly motivated by credentialism, the influences of leadership on the evolution of the policy should be emphasized, and one important factor to be considered in the future is the low fertility rate.

Keyword: compulsory education, historical legacies, critical junctures, path dependence, system changes

目 錄

第一章	緒論.....	1
第一節	研究緣起.....	1
第二節	研究方法與範圍.....	19
第二章	文獻探討.....	23
第一節	國民教育之理論基礎.....	23
第二節	相關研究回顧.....	30
第三節	歷史制度論之理論基礎.....	37
第三章	國民教育政策的制度初始.....	59
第一節	制度的遺緒：國民教育的初始條件.....	60
第二節	制度的萌芽：國民教育的政策發展.....	85
第三節	制度的變遷：國民教育的制度分歧.....	106
第四章	國民教育政策的制度結果.....	123
第一節	制度的持續：解嚴前後的教育改革.....	128
第二節	制度的逆向：推動高中職免試入學.....	153
第三節	制度的結果：免試入學的政策變遷.....	165
第五章	結論與建議.....	189
第一節	研究發現.....	191
第二節	研究討論與建議.....	197
第三節	研究限制與後續研究方向.....	203
附錄	十二年國民基本教育政策推動紀要.....	205

參考書目.....215



表圖目次

表：

表 2-1 聯合國教科文組織(UNESCO)會員國義務教育年限...	27
表 2-2 九年國民教育與十二年國民基本教育比較.....	28
表 2-3 新制度主義各途徑比較.....	42
表 2-4 歷任教育部長.....	54
表 2-5 歷任教育部主管業務司長.....	55
表 3-1 日治時期台、日籍學齡兒童初等教育就學率比較...	63
表 3-2 四十一至五十六學年度國民學校概況.....	84
表 3-3 四十一至五十六學年度就學率與升學率.....	85
表 3-4 五十七至七十二學年度私立高職與中小學校數.....	110
表 3-5 六十五至七十二學年度就學率與升學率.....	115
表 3-6 三十五至四十九學年度職業學校校數.....	119
表 3-7 五十至七十二學年度職業學校校數.....	120
表 3-8 五十七至七十二學年度高中職校數消長.....	121
表 4-1 民國七十二年至九十九年平均國民所得.....	123
表 4-2 七十三至八十五學年度就學率與升學率.....	143
表 4-3 七十三至八十五學年度高中職校數消長.....	144
表 4-4 九十一至九十九學年度國小新生人數.....	167
表 4-5 八十五至九十九學年度國民中小學概況.....	170
表 4-6 八十五至九十九學年度國民中小學校數消長.....	172
表 4-7 國民中小學未來十五年學年度之學生數推估.....	174
表 4-8 民國八十五年至九十九年台閩地區出生人口數.....	175
表 4-9 民國八十五年至九十八年育齡婦女生育率.....	176
表 4-10 八十六至九十九學年度高中職校數消長.....	179
表 4-11 九十九五都成立後高中職校數比較.....	181
表 4-12 第一次國中基本學力測驗歷年報名人數.....	185

圖：

圖 2-1 社會變遷與教育之關係.....57



第一章 緒論

第一節 研究緣起

壹、研究背景

教育之目的在於培養國民健全人格、提倡民主法治素養、養成強健體魄以及訓練獨立思考、創造與批判能力，使其成為具有國家主體意識之現代公民。因此，世界各國無不重視國民基本教育制度之建立與培育，且與社會、經濟之建設發展無不關聯。「十年樹木、百年樹人」，教育是百年大計，也應該是任何一個國家積極努力的根本政策。是以，先進國家為提升教育品質與發展健全人格，故皆重視延長受教年限的基本教育問題，對於國家建設發展，實為一大助益。

依據《中華民國憲法》第一百六十條規定「六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。其貧苦者，由政府供給書籍。已逾學齡未受基本教育之國民，一律受補習教育，免納學費，其書籍亦由政府供給。」然憲法第一百六十三條亦規定「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，偏遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之。」可以顯現我國對於教育的重視程度。從實務面來看，我國經濟與國際貿易的起飛與發展，應該和我國早期推動國民中、小學和職業教育

的努力息息相關。¹

受到政府相當嚴密的人力發展規劃的影響，我國的教育制度是相當值得探究的問題。尤其值得探討的是，我國許多重要的教育政策，都是納入於經濟發展計劃之中，被視為人力發展計劃的一部分。²對我國經濟發展有重大貢獻的代表人物李國鼎曾明確指出，「為了要成為工業化國家，我們必須要開發並累積這些極其重要的人力資源。但要如何進行則必須要雙管齊下，即透過教育和訓練。」³國民教育是攸關一個國家國民素質良窳的基礎教育，它更關乎國民教育之後所實施進階教育與訓練的成效，而影響人力資源素質的發展。⁴

在歷經皇民化運動、國民政府在戒嚴初期對本土文化的漠視與壓制，加上國外思潮的劇烈衝擊，使得我國在文化與教育層面呈現壓抑與混亂的現象。⁵因此，政治與教育的關係密不可分，從政治面向觀之，任何國家或政體，為實現其政治理想，必須運用教育力量培養人民某種行為與信念；而若由教育面向來看，一國的教育理想與實施，固然須以該國社會、文化與經濟條件為基礎，但政治因素實為制定教育政策之樞紐。

自啟蒙運動以降，各國莫不重視國家的興衰與國家發展之人力素質有著密切的關係，導致此一發展的原因主要有二：其一是，

¹ 事實上，經濟學者發現除了土地、資本及技術因素之外，更有一些無法解釋經濟的成長因素，被稱為「殘留因素」，有部分學者認為，這些因素與正規教育、職業訓練、就業環境在職訓練方案及其他非正規教育等有關，這些教育或人力資本因素被認定是勞動者接受教育訓練改變造成。顯見人力資本對於經濟成長有顯著貢獻。參見張芳全，2006.03，〈教育對經濟發展貢獻的分析〉，《國立台北教育大學學報》，第19卷，第1期，頁173-210。

² 羊憶蓉，1994，《教育與國家發展--台灣經驗》。台北：桂冠，頁44。

³ 李國鼎，1978，《台灣經濟快速成長的經驗》。台北：正中，頁167。

⁴ 楊承謙、陳嘉彌，2001.04，〈新加坡與台灣國民教育比較分析之初探〉，《教育研究月刊》，第84期，頁49-60。

⁵ 鐘政諺，2004，〈我國教育基本法之實施與檢討〉。國立台灣師範大學政治學研究所碩士論文，頁26。

基於啟蒙運動的發展，肯定啟蒙對於個人自我成長所具有的意義，而對個人提供教育，遂成為國家的重要任務。由於傳統的私人教育體系無法提供如此龐大的教育資源，使公教育的發達與擴張成為近代教育的特色。其二是，國家為了養成所謂「國民性」，或是健全「公民」的需要，進而控制了教育；⁶其結果不但使得私人的教育系統強制性的萎縮，更迫使國民有義務去接受國家教育機關所提供的教育內容。以國民教育為例，由於其「義務」性質以及《強迫入學條例》的施行，說明國民教育已經成為國家對人民的一種權力控制；如果人民不服(不願入學)，可能受到國家處罰。⁷

亦有學者指出，依據《中華民國憲法》第二十一條，依學理雖仍認為接受教育為人民的權利同時也是義務。實務上亦認為受教育是國民的義務。但參照戰後憲法學說及國際上的發展趨勢，在我國受國民教育應為人民之權利而非義務。憲法第二十一條所規定之人民義務，解釋上應參考日本憲法的規定，認為是學齡兒童之父母或監護人，為實現兒童之學習權(接受教育的權利)，有義務使其監護中的學齡兒童，接受完整的國民教育之義務，應稱為「受國民教育之義務」。⁸因為這樣的背景，在近代憲政思潮下，由於人民權利意識的覺醒，所以在教育的領域中，教育的權力誰屬，

⁶ 自台灣光復以來，從國民小學、國民中學到高級中學的課程綱要，幾乎都強調愛國與民族意識之提倡，以台灣經驗顯示，政府明訂各級學校教育的目標是在培養民族觀念與國家意識，而相關研究亦指出，國民學校教科書中有大量強調政治人物崇拜和效忠的教材，道德教育也以促進對國家及領袖認同為主。因此，教育對促進政治穩定有功效，也證明教育目標和教育內容都受到政治控制。參見同註2，頁81-91。

⁷ 同註2，頁141。另外，亦有論者將國民教育分為教育政策與制度、課程與教學、師資等方面個別討論。研究發現，教育政策方面，出現以民族精神教育為主的文化霸權及成長的神話；教育制度方面，是移植性的學校制度，與行政權力的集中；課程與教學方面，具有泛政治化及泛道德化的特性，教科書中充滿領袖崇拜、反共復國及國家主義；師資培育與進修方面，有師範教育「一元化」及公費制度的問題。參見賴澤涵、黃俊傑主編，1991，〈台灣四十年來國民教育發展之反省與檢討〉，《光復後台灣地區發展經驗》。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，頁187-199。

⁸ 周志宏，2002.10.05，〈「幼托整合」與「國民教育向下延伸一年」的法制問題初探〉，《孩子的光明未來—國教政策論壇》，取自 <http://cer.ntnu.edu.tw/policy/getfile.php?lct=./child/child16.php>，查詢日期：2010.11.17。

便成為了一個重要的問題。⁹伴隨著人權意識的高漲與民主觀念的落實，國民教育制度也產生質變，包含課程改革、國民教育經費的編列與管理措施、學校體制的變革，甚至於義務教育的受教年限的延長等。

對於國民教育制度的演變，主要有兩種學說，國家教育權理論係以國家公權力介入教育體制而言，教育的主體反而以國家為主而非人民，什麼樣的教育內容有利於國家，便實施如何的教育內容，而教育變成國家型塑國民的工作，¹⁰反之，國民教育權理論則主張，國民是國家主權的擁有者，國家權力的運作來自於國民總體意志的授權，但國民總體意志係一種擬制的概念，故在教育制度中，教育不只是國家統治權力的行使，而是需將國民視為是教育的主體，故國民接受教育是一種權利而非義務。¹¹

國民教育與義務教育彼此常有混用的情形，¹²台灣近代國民教育制度的建立，始於 1898 年《台灣教育令》的公布施行。此與日本軍國主義為了戰爭的動員，也是為了加速台灣「內地延長主義」的落實。1937 年為了落實其所謂的國民精神，在台灣展開「皇民化運動」，遂於 1943 年，實施義務教育，¹³對於戰後台灣相關國民

⁹ 許育典，2002，《法治國與教育行政：以人的自我實現為核心的教育法》。台北：高等教育，頁 123。

¹⁰ 許育典，2007，《教育法》。台北：五南，頁 14。

¹¹ 李惠宗，2004，《教育行政法要義》。台北：元照，頁 18-19。

¹² 國民教育一詞常帶有強烈的國家行政權干預教育權限的色彩，而義務教育一詞又稱強制教育或普及教育，指政府基於照顧國民，且充分運用公共資源保障所有學齡兒童，此三種基本原則包含強制、普及與免費，故國民教育與義務教育常有名詞混用之情形。而國民教育在學理上應係指國家辦理、強迫教育、義務教育、普及教育及免學費等特性，教育部於民國 96 年 3 月 4 日公佈之「推動十二年國民基本教育說帖」，交替混合使用國民教育、基本教育與國民基本教育等三個名詞，並未明顯區分，顯示其概念一致。參見張建成，2007.04.14，〈12 年國教學者建議更名為改進發展高中教育〉，《中國時報》，取自 <http://blog.nownews.com/article.php?bid=606&tid=58791>，查詢日期：2010.10.16；另外，有關義務教育年限，依據聯合國教科文組織(UNESCO)的資料顯示，各國皆不盡相同。參見張芳全，2006，《教育政策規劃》。台北：心理，頁 205-207。

¹³ 馮朝霖、薛化元，1995.12.17-18，〈主體性與教育權〉。收錄於《教育的另類思考》，台北：民間教育改革建議書研討會，頁 2-17。

教育制度的建立產生了相當大的影響。¹⁴

回顧我國教育法制化的歷史，民國六十八年《國民教育法》公佈實施之後，國民教育成為國民應盡之義務，亦為權利。又因國民權利義務理念之進展，八十八年《地方制度法》公布時，該法第十六條第四項則進一步指出：「對於地方教育文化、社會福利、醫療衛生事項，有依法律及自治法規享受之權」，乃為直轄市民、縣(市)民、鄉(鎮、市)民所享有之權利。當前進展上，地方教育可謂是國民之義務亦是權利，能不能活化及完善地方教育發展將是國家的重要責任。

貳、我國國民教育政策發展的問題

一個好的教育制度及政策，攸關國家社會發展之命脈，基此，「延長國民教育年限」成為我國國家發展之長期政策目標。民國五十七年實施九年義務教育後，歷任教育部長均提出各種延長國民基本教育年限的方案；七十八年前行政院長李煥宣布將國民基本教育計劃由原來的九年延長為十二年，因此成為當前國家發展之重大興革方向，但其仍然受制政治、經濟、社會環境因素，爭議不休。

十二年國民基本教育政策的規劃對於國家社會與教育的發展更是具有深遠的影響，在社會發展方面，可以提升國民素質、因應社會變遷、強化國家競爭力；在教育發展方面，可以達到教育機會均等、增進教育品質的目標。由此可知，後期中等教育關係著國民基本素質的良窳，發展十二年國民教育政策，更可有效促

¹⁴ 徐南號，1996，《台灣教育史》。台北：師大書苑，頁100。

進教育機會均等與提升國民素質。¹⁵迄今，政府雖多次宣布計劃將國民基本教育延長為十二年，然仍無定論。

實施十二年國民基本教育，延長受教年限，變動最大的將莫過於後期中等教育及技職體系中的高級職業教育，¹⁶將由原來的選擇性教育改變為國民基本教育，變化幅度包含可縮減公私立高中職的學費差距，¹⁷以及減輕學生課業負擔，國中畢業後的學生，不須經過國中基本學力測驗，可依政府學區規劃，就近就讀高中或高職，但這也將引發明星學區跨區就讀的爭議。¹⁸在當時的時空背景下，實施九年國民教育可擠身為先進國家之林，但現在看來，卻屬後段班之列。當然，在實施四十三年義務教育制度，對於當前的國民教育現況而言，仍存在城鄉差距、良莠不齊、資源不均、升學壓力過重等諸多問題，還有少子化所帶來的學生數下降的隱憂，尤其是後期中等教育，近半數高中職校是私立，學費較公立學校為四倍以上，且就讀私校的學生多數來自中下階層的家庭。為了全面解決現階段教育困境，並加強國家人力素質的提升，確有延長十二年國民基本教育的需要。

我國自民國五十七年起實施九年義務教育以來，已連續執行多項國教發展計劃，強化軟硬體建設。首先為「九年國民教育第

¹⁵ 吳清山、高家斌，2005.04，〈十二年基本國民教育政策發展的回顧與展望〉，《教育資料與研究》，第62期，頁56。

¹⁶ 現行技職教育體系包含科技大學41所、技術學院37所、專科學校15所及職業學校156所，加上綜合高中就讀實用技能學程的學生，就讀技職體系與普通(高中、一般大學)體系學生比例約53:47，值得各界關注與重視。參見教育部編印，2010，《教育施政理念與政策》。台北：教育部，頁37。

¹⁷ 既然是國民基本教育，則政府必須要將所有學生平等照顧，不分公私立，縮短學費差距，但現行後期中等教育或是技職體系中的高級職業教育，其私人興學的部分則較國民教育之數量為多，故如何讓公私立的學費差距縮短，不應有差別待遇，以享有國民之基本權利，則是政府努力的方向。

¹⁸ 現行明星高中或高職校長，大都主張學生可跨區就讀，以維持學生基本來源及素質，若延長十二年國民基本教育，為保障每位學生之受教權利，以及充分落實教育機會均等原則，則必須硬性規定若干學區，但學區內有大有小，學區內的學校若缺乏競爭，則辦學品質值得顧慮，更何況貿然的落實學區制度，學生將無從選擇，家長教育選擇權也無從落實。

一期三年計劃」(五十八年度至六十年度)，嗣後相繼實施「九年國民教育第二期三年計劃」(六十一年度至六十三年度)、「發展與改進國民教育五年計劃」(六十六年度至七十年度)、「發展與改進國民教育六年計劃」(七十二年度至七十七年度)、「發展與改進國民教育第二期計劃」(七十八年度至八十一年度)、「校務發展計劃」(八十二年度至八十三年度)、「整建國中與國小教育設施計劃」(八十四年度至八十九年度)。復自八十五年度起推動「教育優先區計劃」，對相對弱勢地區學校給予積極性差別待遇的資源輔助，逐步落實教育機會均等理想。¹⁹截至九十九學年度，目前共有國民小學 2,661 所，學生 1,519,456 人，國民中學則有 740 所，學生 919,802 人，國中畢業之升學率已達 98.15%，其就讀後期中等教育的就學機會率並達 105.65%；²⁰高中校數增至 335 所，學生數為 400,642 人，高職校數則減至 156 所，學生數降為 362,514 人，高中與高職學校數比例為 68：32，其學生數比例則為 52：48。²¹高中職招生容量已遠超過國中畢業生數，但是國中階段沉重的升學壓力仍在，學生數量的增加與教育機會的普及，足可顯示目前我國的國民教育，是為全民所提供，並充分達到教育機會均等。

然國民教育在「量」的提升方面是有所進展的，但這並不代表教育的成功。如果只是注重「義務教育的延長」，而對「文化資本」合理的分配不加以重視的話，將使下一代也只是接受品質低劣的教育而已。由於受到社會傳統文化與升學主義的影響，使學校、家庭、教師及學生幾乎將全部資源導向考試，形成一種考試競爭的奇特學校文化，忽略正常的教育目標與理想。國中教育階

¹⁹ 教育部部史資訊網(<http://history.moe.gov.tw/>)，查詢日期：2010.10.19。

²⁰ 教育部統計處(<http://www.edu.tw/statistics/>)，查詢日期：2010.10.19。

²¹ 90 學年度，高中校數 295 所，學生數 370,980 人，高職校數 178 所，學生數 377,731 人；到了 99 學年度，高中校數增為 335 所，學生數提高至 400,642 人，高職校數則減為 156 所，學生數降至 362,514 人。參見同上註。

段目前仍存在著能力分班所造成的階級對立，以及面對各種考試的挫折感，受教的時間愈長，變得愈不快樂，已經成為目前國民教育的寫照。而在教育資源的分配上，台北市享有得天獨厚的資源，其他縣(市)在財源上明顯的偏低，加上城鄉的差距也擴大了教育資源分配的不平等。因此要落實教育機會均等，提升教育品質，並使教育資源的分配更為公平，是目前重要的工作。²²

然現今計劃實施延長十二年國民基本教育，卻與民國七十二年時任教育部長的朱匯森所提出之「延長以職業教育為主的國民教育」政策背道而馳，在當時的時空背景下，是希望照顧國中後段班的學生，這些人都是需要讀高職的，如果能夠給予這群人很好的教育資源，讓他們都能夠順利進入高職，那麼十二年國教就可以解決原來九年國教所發生的弊端。²³當時認為九年義務教育已執行十五年，未來應有延長國民教育的必要性。接著李煥部長(七十三年至七十六年)提出實施十二年國民教育方案的構想與目標，其主張不強迫、不免費的義務教育制度，但後來沒有實施。毛高文部長(七十六年至八十二年)將九所師範專科學校升格改制為師範學院，師資培育資格由初等教育提高至中等教育，並在民國八十年，原台灣省立師範學院改制國立，台北市亦於民國八十一年開始試辦全國第一所「完全中學」。郭為藩部長(八十二年至八十五年)為了讓國民教育年限延長，規劃「發展與改進國中技藝教育方案--邁向十年國教目標」，鼓勵國三畢業沒有升學的學生學習一技之長，故提出技藝教育方案，並嘗試將延長國教列入《國民教育法》修法重點，後來《國民教育法》修法未能順利完成，故無法作為延長國民教育年限法源的依據。吳京部長(八十五年至八十

²² 李佳玲，2005.03.15，〈從社會學的角度來看國民教育的問題〉，《網路社會學通訊期刊》，第45期，取自 <http://mail.nhu.edu.tw/~society/e-j/45/45-24.htm>，查詢日期：2010.11.17。

²³ 潘慧玲主編，2005，《教育改革：法令、制度與領導》。台北：心理，頁105。

七年)推動學校制度改革，以及規劃高中職多元免試入學方案，提出強化技職教育，並延長國民教育年限為十年，但是〈高中及高職多元入學方案〉，最終未讓社會接受，所以延長國教年數也未能定案。

林清江部長(八十七年至八十八年)時任部長，但為師範教育出身，頗瞭解教育體制，他曾要求將國民教育延長年限列入《教育基本法》，使延長國民教育取得適切的法源依據，後來在八十八年實施《教育基本法》後，政府應依據社會環境需要延長「國民基本教育」年數。楊朝祥部長(八十八年至八十九年)則進行延長國民基本教育年限實施計劃及研擬相關配套措施，並曾委託延長國民教育年限研究，後來在八十九年政黨輪替，並未將其政策方案延續執行。曾志朗部長(八十九年至九十一年)是民進黨執政的第一位部長，上任之後，訂定〈高中職社區化推動方案〉(主要目標在優質化社區高中，減少學生越區就讀的機會以及減少學生壓力)，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課程區域合作。他認為延長國民教育年限是教育的最好投資。黃榮村部長(九十一年至九十三年)積極進行十二年國民教育行政整備工作，任內除了委託三位國教延長的專家學者研究評估，更提出規劃延長國民教育年限雛型之外，並組成「規劃十二年國民教育工作圈」開始逐步運作，可以視為奠定十二年國民教育的推動基礎。²⁴因此，當時所推行之政策內容與現今所探討之政策內容存有部分差異，究竟其實際政策執行內容為何?將是本研究所要探討之重點。

依據九十八年最新修正之《地方制度法》第十八條至第二十条第四項規定，直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)均掌有地方教育文化

²⁴ 同註 12，頁 189-190。

及體育事項，²⁵又依《國民教育法》第四條第二項規定，「公立國民小學及國民中學，由直轄市或縣(市)政府依據人口、交通、社區、文化環境、行政區域及學校分布情形，劃分學區，分區設置；其學區劃分原則及分發入學規定，由直轄市、縣(市)政府定之。」因此，可知國民教育權限屬於地方自治事項。

復依《教育基本法》第九條第一項規定，「中央政府之教育權限如下：一、教育制度之規劃設計。二、對地方教育事務之適法監督。三、執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展。四、中央教育經費之分配與補助。五、設立並監督國立學校其他教育機構。六、教育統計、評鑑與政策研究。七、促進教育事務之國際交流。八、依憲法規定對教育事業、教育工作者、少數民族及弱勢群體之教育事項，提供獎勵、扶助或促其發展。」第二項規定「前項列舉以外之教育事項，除法律另有規定外，其權限歸屬地方。」因此，中央政府對於國民教育，仍有其權限。

再者，我國中央與地方政府教育權限之相關條文，主要規定於《中華民國憲法》、《教育基本法》及《教育部組織法》等法規中，依據《中華民國憲法》第一百零八條第四項規定，其教育制度²⁶由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。因此，教育權限係由中央與地方政府共同分擔，並非中央政府專屬權限。早期雷國鼎曾提出中央與地方教育權限劃分的四個原則：一、凡地方不能舉辦的教育事業，應由中央辦理之；二、凡地方應行辦理而未曾興辦的教育事業，應由中央辦理之；三、凡地方能辦理，且能適

²⁵ 直轄市與縣(市)對於地方教育發展均掌理學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理；鄉(鎮、市)對於地方教育發展僅掌理社會教育之興辦及管理。參照地方制度法第18條至第20條第4項規定。

²⁶ 「教育制度」係指「依全部教育事業的制度，其內容包括教育宗旨、教育政策、教育行政、教育經費、師資訓練及學校制度等。」參見楊亮功、陳雪屏、羅志淵合著，1989，《雲五社會科學大辭典：教育學(第八冊)》。台北：台灣商務印書館，頁47。

合全國最低限度之標準者，應由地方自主，中央不得干涉；四、凡有益於教育改進的工作，且與國家教育政策不相抵觸者，須由地方自主，中央不應阻止。²⁷ 基此，教育權限依相關主要法規都係由中央與地方政府共同辦理，但究竟辦理之權限孰重孰輕，卻難以清楚劃分，是故，中央與地方政府教育權限之劃分，將是本研究探討的另一重點。

由於研究者是技職教育體系出身，深覺教育體制對於個人成長歷程扮演著潛移默化的重要角色，國民教育階段包含初等教育與前期中等教育，²⁸ 為各級學校教育體系最重要的教育階段，各國無不重視國民教育制度之發展，加上國民教育係作為後期中等教育之分流教育準備階段，²⁹ 國內就目前現有文獻資料，較少著重在國民教育之歷史制度發展，而較多著重在國民教育政策、國民教育教科書研究、教育基本權及學生受教權之探討、十二年國民教育之政策推動情形、國民中小學之校長遴選、教育行政組織人事與教育財政制度之變革、中央與地方教育行政權限之劃分、教育財政之法律制度分析、國民教育經費分配與補助制度之探討，家長參與國民中小學校務之影響，國民中小學與學區社區之互動關係，以及地方教育審議委員會之教育決定事項等。為瞭解國民教育制度的過去與現況之發展，本研究在蒐集相關文獻的過程中，發現國民教育制度歷史演進的相關文獻資料不如預期的豐富，但這些都依然是本研究重要的研究資料及理論依據。另外，亦有論者則分別以幼兒教育階段及技職教育階段作制度發展之探討，但

²⁷ 雷國鼎，1977，《教育行政》。台北：正中，頁 111-112。

²⁸ 初等教育係指 6 歲至 12 歲之學齡兒童就學階段，係指小學教育；前期中等教育則指 13 歲至 15 歲之學齡兒童，為中等教育前三年就學階段，此兩者合併稱之為「義務教育」、「強迫教育」或「國民教育」。

²⁹ 國中教育之後，學生往往選擇高中教育(普通教育)、五專教育或職業學校教育(通稱技職教育)，其中五專教育前三年亦為後期中等教育階段，學生可依興趣及未來職業發展來選擇適合的學校教育制度。

未涉及國民教育之歷史制度發展，故使本研究之論點將可增具參考價值。

就歷史制度主義者來說，制度被認為是歷史的產物，其對於任何在其中運作的行動者而言，是以先驗的方式存在。轉向制度主義的理性選擇理論家，則以相當不同的觀點來看待世界，而且回頭重新面對如何解釋穩定(Stability)的問題。相較於歷史制度主義者而言，這些人將制度視為政治行動者用來「建構選擇」的工作性產物。這些制度是人們所建構的，所以它們是「被選擇的建構」(Chosen Structures)，而不是歷史制度主義者所認為的：制度會「建構選擇」。理性選擇理論家主張這些工具性的「被選擇結構」，將會產生其理論所需說明的穩定。³⁰欲瞭解這些制度的發展過程，行動者如何營造政治環境以樹立制度，以及如何處理時間(歷史)與空間(脈絡)的因素，將是本研究的重要課題。

基於上述理由，本研究試圖針對十二年國民基本教育之發展進行歷史制度分析，自相關文獻分析國民教育歷史制度之結構性變遷，以涉及國民教育之制度、法規、方案及活動為研究範圍。自民國三十四年起，國民政府正式統治台灣，其六歲至十二歲之學齡兒童應接受國民小學教育，國民小學畢業者須經初級中學聯考才能進入初級中學就讀，若未考取者多報考私立初中。經三十六年《中華民國憲法》頒布施行，至五十七年開始實施九年國民教育，並公布《九年國民教育實施條例》，而後，初級中學均更名國民中學，原國民學校亦更名國民小學。

民國六十八年公布《國民教育法》，開啟國民教育制度法制

³⁰ 陳義彥等譯，2009，《政治學方法論與途徑》。台北：韋伯，頁 369。

化階段，經七十一年修正公布《強迫入學條例》以及〈國民教育法施行細則〉的公布，使國民教育制度奠定法制化的良好基礎，而民國七十二年的以職業教育為主的國民教育計劃，遂將制度路徑走向以職業教育為主的路徑依賴。

在當時政府嚴格實施「報禁」與「黨禁」之政經背景下，而人民對知識的渴求也逐漸迫使黨外勢力的蓬勃發展，促使政府在民國七十六年解除戒嚴，使得政治、社會與經濟環境的變動甚大，終使民主進步黨的成立。在此期間，各種民間教育團體相繼成立，如七十七年成立的「人本教育基金會」，其成立宗旨為要求教育正常化，以人本精神作為教育思潮的另一種選擇；而八十二年底三讀通過的《大學法》及《師資培育法》以及《教師法》一讀通過使得體制面的改革走入高峰期。另外，民國八十三年，對於教育改革構想，則以「落實小班小校、廣設高中大學、推動教育現代化、制定教育基本法」為四大訴求，使得教改成為全面性的社會運動，最終於八十五年由教改會完成「教育改革總諮議報告書」，提出教育鬆綁、帶好每位學生、暢通升學管道、提升教育品質、建立終身學習社會等五大方向，作為教改基本方針。因此，鑒於九年國民教育之成果，八十六年教育部擴大推動〈國中畢業生自願就學輔導方案〉，為十二年國民基本教育預作準備。³¹

在民國八十七年至九十二年時，由教育部編列 1,570 餘億元，推動〈教育改革行動方案〉，以五年時程，實施改善國民教育體質、普及幼稚教育、健全師資培育與教師進修制度、促進技職教育多元化與精緻化、追求高等教育卓越發展、推動終身教育及資訊網路教育、推展家庭教育、加強身心障礙學生教育、強化原住

³¹ 台灣大百科全書(<http://taiwanpedia.culture.tw/>)，查詢日期：2010.11.18。

民學生教育、暢通升學管道、建立學生輔導新機制、充實教育經費與加強教育研究等十二項工作計劃。而由教育部公布的《國民教育階段九年一貫程綱要》亦於八十九年試辦，九十年正式上路，達成全人教育理想。在此階段中，歷經教育部計劃逐年完成延長十二年國民基本教育，並在九十學年度，同步廢除高中職聯招，由「國中基本學力測驗」取而代之，以及實施九年一貫課程，為國民教育制度改革之重要階段。³²

後於民國八十九年十一月，立法院三讀通過《教育經費編列與管理法》，該法除明訂教育經費的下限保障外，也對於未來教育經費的分配與運用建立制度化機制，致使教育經費的編列與運用能由下而上，且公開、透明、合理及有效率。九十一年四月，行政院將在次月提出《財政收支劃分法修正草案》，人本教育基金會、全國教師會等六十三個民間團體連署向政府建議，教育經費不應納入統籌分配稅款，以防止被挪用，且要將教育經費保障機制納入財劃法修正案中，保障中小學的教育經費。另教育部並表示國民教育將從九十四學年度向下延伸一年，金馬地區提前在九十三學年度實施。教育部亦計畫分六年、兩階段將高中職業務權責回歸地方縣(市)政府；同時計劃把招生不足的高職轉化為高中，以符合招生需求。³³

然為紓緩學生考試升學壓力，引導學生就近選擇鄰近高中職就讀，教育部自九十六學年度起推動「產業特殊需求類科」、「體育類科」及「特殊地區」高級中學免試入學；九十八學年度高雄區以「樂學計畫」，縣立高中及實施高中職優質化學校依其主管機關的規定提供名額試辦「免試入學」；九十九學年度起，依據〈擴

³² 同上註。

³³ 財團法人人本教育文教基金會(<http://hef.yam.org.tw/>)，查詢日期：2010.12.12。

大高中職及五專免試入學實施方案〉規劃，擴充辦理學校數量及區域。為落實〈擴大免試入學方案〉之執行，規劃以現行十五個招生區為範圍推動，並以「因地制宜」為辦理原則，各招生區可依其需要及學校發展特色，就「學區登記模式」、「國中推薦甄試保送模式」及「學生申請模式」，選擇一種或數種入學模式，並依實際成效逐年提高擴大免試入學名額及比率。³⁴

隨著民國八十三年制定《省縣自治法》與《直轄市自治法》，而在民國八十六年的第四次修憲，凍結省級自治選舉及精簡省政府行政組織，當時省立學校計有高中 75 所、高職 82 所、綜合高中 6 所以及特殊學校 10 所，合計 173 所，³⁵並自民國八十九年二月一日均改為國立學校。民國八十八年，《地方制度法》公布，使得我國中央與地方府際關係與權限劃分邁向新紀元。但就教育權限爭議而論，諸如教科書一綱多本、高中職入學方式、基本學力測驗之組距公布、教師授課節數原則之訂定、常態編班之實施、資賦優異學生鑑定安置等立法權歸屬，常引發中央與地方之論戰。³⁶

觀察我國國民教育制度之演變，自民國三十四年光復後，我國沿襲日治時期國民教育制度，為制度的起始，在民國五十七年實施九年國民教育後，義務教育年限由六年延長至九年，並相繼公布《九年國民教育實施條例》與《國民教育法》，為制度變遷的第一次關鍵時刻，在當時威權政體的統治下，國民教育制度深受黨化教育的意識型態影響，然十二年國民基本教育之構想初始，為民國七十二年，時任教育部長的朱匯森所提出「延長以職

³⁴ 教育部部史資訊網(<http://history.moe.gov.tw/>)，查詢日期：2010.11.18。

³⁵ 台灣省各級學校概況(http://www.tpg.gov.tw/tpaih/chi_3.html)，查詢日期：2010.12.12。

³⁶ 林威志，2007，〈我國中央與地方教育權限劃分之研究--以國民教育為例〉，國立台灣師範大學教育學系博士論文，頁 3。

業教育為主的國民教育」的教育政策，以開辦延教班的方式，招收未滿十八歲且未升學之國民中學畢業生，為制度變遷的第二次關鍵時刻。

在民國七十六年解嚴之後，1990年代社會運動風起雲湧的教改浪潮席捲下，教育改革成為全面性的社會運動，至民國八十五年完成「教育改革總諮議報告書」，為制度變遷的第三次關鍵時刻，到了民國九十年，傳統的高中職聯招正式走入歷史，由〈高中及高職多元入學方案〉取而代之，進而實施一年兩試的「國民中學基本學力測驗」，政府並開始「十二年國民基本教育」之籌備事宜，相關教育法規在此時期公布或修正，並因應省政府組織精簡，國民教育權限由中央下放至地方，為制度變遷的第四次關鍵時刻，且於民國九十九年，擴大實施高中職與五專免試入學，以充分落實教育機會均等與達到全人教育的理想，終始制度變遷產生新生的路徑。

本研究以歷史制度論中的路徑依賴觀點，進行國民教育制度發展之轉變歷程，以沿襲日治時期之國民教育制度為制度初始，自民國七十二年起至一百年止為研究期間，深入的瞭解當時社會背景、政治與經濟環境及教育制度之變革。因此，本研究將依循國民教育制度演變之過程，探討各階段國民教育歷史社會背景及政治、經濟發展歷程，進而分析十二年國民教育發展之變遷過程中的演變方向與內容，從整體角度觀察，正視這些發展歷程所蘊含或彰顯的意義，勾勒出十二年國民基本教育歷史制度之脈絡，以期透過深入研究，補足先前研究不足之處。

參、研究目的與問題意識

國民教育制度之發展代表的不僅只是歷史沿革而已，其與社會、政治、經濟環境，以及教育政策均有相當程度之關聯，基於前項研究動機，本研究目的為充實相關研究與理論基礎，並掌握政策與環境之相關性，以作為未來政策發展之建議。從歷史制度論的觀點，探討我國國民教育發展的歷程，並且討論各階段國民教育政策與當時社會、政治與經濟環境之間的相關性，將深入分析與探究國民教育政策實際推動情形以及中央與地方在國民教育政策的權限劃分情形。

本研究由歷史制度論的觀點切入，探究政治、經濟結構與社會變遷的演變過程，如何影響政府制定十二年國民教育政策，進而顯現出在政經變遷中，歷史制度發展的特殊性。此研究觀點明顯不同於傳統教育或教育行政相關系所領域對此類問題的切入視角，從歷史結構的分析途徑，以歷史制度論的觀點詮釋十二年國民基本教育政策變遷與各階段發展歷程之相關性，希冀從政治、經濟與社會環境面向，以及契合國內社會變遷之時空背景，完整而清晰的呈現十二年國民基本教育政策的歷史圖像，進而洞悉及展望教育行政機關在其間的特定意義。

肆、章節安排

本研究共分五章，其章節安排及各章主要內容如下：

第一章緒論，主要陳述研究背景，探討當前我國國民教育政策發展的重要問題，並說明研究目的與問題意識，以釐清研究問題，次就研究方法之選定與研究範圍之界定陳述如後。

第二章文獻探討，首先說明國民教育之理論基礎，對於國民教育制度發展作沿革，次就相關國民教育之文獻作完整研究回顧，探討相關文獻，以補其不足之處，最後，再以歷史制度論之理論基礎，探究其對於十二年國民基本教育有何啟發與關聯。

第三章探討制度變遷之歷史遺緒的形成與國民教育制度的初始。在二戰之後，國內外政治、經濟與社會的環境變遷，對於國內教育發展造成嚴峻的挑戰，受到日治時期的教育思潮影響，我國的教育制度沿襲日治時期的教育制度，對於教育政策與教育權限劃分影響重大。因此，以日治時期的教育制度為我國教育發展之奠基，對於我國教育發展有不同的思考方向。然民國五十七年義務教育年限由六年延長至九年，教育體系受到當時威權體制的控制影響，在國民黨一黨獨大之下，以三民主義為主要的教育施政方針。

第四章探討在受到九年國民教育政策的制度限制，而影響後續十二年國民基本教育政策的路徑依賴過程。此時期我國經濟有著大幅成長，因社會文化的傳統因素，十二年國民基本教育在民國七十二年開始萌芽，以職業教育為主的國民教育對於後期中等教育產生不同的路徑依賴，形成另一種制度變遷。1980年代各種社會運動力量逐漸崛起，當然亦包括教育改革運動，迫使威權體制的瓦解，使我國政治發展逐漸走向民主開放。民國八十五年「教育改革總諮議報告書」的公布，以及國家發展會議取消省級自治選舉，精簡省府組織，使我國朝二級制政府的層級發展，都對此時期的政經結構與教育發展造成重大影響。民國八十八年《地方制度法》的公布，其中所涉及的教育權限劃分問題，常引發中央與地方論戰。而後，政府努力推行十二年國民基本教育政策，除

了公布《國民中小學九年一貫課程綱要》之外，亦全面實施〈高中及高職多元入學方案〉，使國中畢業學生都能透過各種入學方式進入高中或高職就讀，以達到教育機會均等，我國教育發展因此邁向新紀元。

第五章結論與建議，針對本研究過程，提出具體結論與建議，並回應歷史制度論對於本研究主題之因應策略，使歷史制度論的觀點能夠應用在國民教育政策的發展與變遷中，最後提出後續研究之可行方向，對於本研究限制之處，使其更有周延性的探討。

第二節 研究方法與範圍

壹、研究方法

本研究主要採用歷史研究法進行相關研究，同時為了印證理論與實務在理想與現實中的衝突與相容，輔以文獻分析法進行分析佐證，研究國民教育制度發展之變革。因此，研究核心將探討十二年國民基本教育，以歷史制度論的觀點作為分析架構，再以政治、經濟與社會環境的變遷是否影響十二年國民基本教育政策之推動，檢討教育政策與制度的改進。茲將研究方法說明如下：

一、歷史研究法

歷史本是一種詮釋(Historian Interpretation)，有人把歷史的研究比喻為海豹，史實就是魚群，而史學研究者即為垂釣者，能否補捉到魚群，端看他選擇何處下手垂釣，亦要看他選擇何種工具，以這兩種因素作為決定。

歷史研究法是研究過去所發生的事件或活動的一種方法，認為現實源於過去，充分瞭解過去，便可理解現狀。歷史研究的目的是描述歷史事實，並指出某一特定時空發生的歷史事實有一些什麼前因和後果。³⁷

任何結構或事件，都是不同時空下的不同因素結合後造成的結果，亦是各種關係相互折衝、對立、平衡之後的產物；所以國家的性質是隨著歷史條件或政經社會的不同而轉變，最終呈現出「在一既定情境下所有勢力平衡的中介結果」。³⁸除了文獻研究法仍為不足，本研究為補其不足，且對於有些政府政策，雖在特定時空下才具效力，但當下的政策發展則會受過去遺留下來的結構、形式所影響，是以，本研究除了文獻研究法之外，另以歷史研究法為主要研究方法。

因此，為探究不同特定的時空因素、以及外在政經結構對於政策所造成的制約，是如何影響了整體國民教育制度變遷之發展過程，在進行文獻分析時，將對相關文獻進行「縱向」的歷史演變研究，可有效導出因果關係，以及「橫向」的結構功能分析，可探討出體系內的結構改變與互動變遷。³⁹

二、文獻分析法

為充分瞭解與本研究主題之相關理論，本研究運用文獻分析，蒐集、檢閱以及分析相關資料，自國家圖書館、相關學術團

³⁷ 易君博，2006，《政治理論與研究方法》。台北：三民，頁164-165。

³⁸ 王振寰，1996，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流，頁7-51。

³⁹ 宋鎮照，1995，《發展政治經濟學：理論與實踐》。台北：五南，頁9。

體及學術研究機構、教育部國民教育司、中等教育司、技術及職業教育司、秘書室、大學院系(所)蒐集有關教育政策、教育制度以及國民教育理論之學者專論著作與專書論文、學位論文、期刊及會議論文、研究報告等相關資料，經過整理及歸納，並分析其研究結論與建議以作為本研究基礎。另外，新聞報章雜誌有關十二年國民基本教育之政策評論或報導亦為重要參考資料，其次，再以政府機關官方文書、法令規章、政府公開資訊與統計要覽等，以檢視目前國民教育制度發展現況及十二年國民教育政策運作內容。

貳、研究範圍

本研究係以「十二年國民基本教育政策之研究--歷史制度論的觀點(1983-2011)」為研究主題，從政治、經濟與社會環境的變遷來探討十二年國民基本教育政策之推動過程，因後期中等教育涉及高級中學、高級職業學校、完全中學、綜合高中、五專前三年等不同學制，為利於研究，故排除五專前三年之教育階段，運用歷史制度分析之理論基礎，以歷史研究法及文獻分析法來探究，並歸納相關研究文獻，期能描繪出十二年國民基本教育之歷史背景與政策推動之形貌。



第二章 文獻探討

自 1980 年代開始，在政治經濟學界所興起的歷史制度主義帶動了各種公共政策的研究方向，無論在政治、經濟、社會、文化、醫療或軍事等各種專業領域，都可看到運用歷史制度主義的觀點來探討制度或政策變遷的動態軌跡。本章將先探討國民教育之歷史制度的發展沿革，其次，檢視近年來國內教育基本權、十二年國民基本教育政策以及中央與地方教育權限之相關研究，以瞭解政策推動背後的實質意義與政策意涵及所遭遇的問題，並解釋歷史制度論的觀點對於本研究主題有何啟發與關聯，以比較先前研究對於本研究之重要性與差異。

第一節 國民教育之理論基礎

壹、國民教育制度之發展沿革

我國國民教育制度的起源，源自清朝末年，學習日本的義務教育制度。日本則是在明治維新以後學習歐美各國的義務教育制度。十九世紀末歐美各國與日本開始陸續建立義務教育制度，此

時的普魯士為了建立一個完整統一的德意志「國家」(Nation)，整合日耳曼各「邦國」(States)，希望藉由教育來完成這個目標；北歐新教國家和美國東北部則是在宗教改革後，將教育作為人類啟蒙與社會進步的工具，此時公共教育發揮著催化民主的作用。同時的歐洲天主教國家則是認為國民教育的意義在於打破教會控制學校教育的局面，國民教育是成為教育控制權的轉移策略。然工業革命之後各資本國家為使更多優質人力進入生產體系，需要培養國民具有基本知能。因此，國民教育若從教育史的發展歷程來看，其起源因素有四：國家主義的培養、民主社會的催化、教育控制權的轉移與經濟發展的需要等四項。⁴⁰

以社會發展的層面來看，在社會分工和諧運作的需求下，國民教育讓每個公民社會化，知道的角色與貢獻所在，所以國民教育也與人力資本論產生重要的連結；而當教育成為獲取職業工作的門檻，也能獲得社會地位時，社會優勢團體會藉由建立國民教育制度，來鞏固其既得利益，並讓中上階級的青少年，藉由學校制度的洗禮，繼續享有控制社會的地位。另外，國民教育亦可作為控制社會與解決社會問題的機制，因為辦理學校教育可以讓下層階級的青少年留在學校中，減少犯罪機會，也可是讓新移民社會的青少年接受主流文化價值，促進同化作用。歸納上述社會發展層面可知，國民教育的需求起源因素包括：社會分工所需、和諧社會的建立、優勢團體的控制等三項。⁴¹因此，國民教育制度是作為建立和諧社會的橋樑，提供社會職業分工的需求，並使接受國民教育的青少年，能夠運用所學，以達到控制社會的目的，期盼未來都能成為社會菁英。

⁴⁰ 陳聖賢，2007，〈十二年國民教育之政策論述〉。國立台灣師範大學教育學系博士論文，頁2。

⁴¹ 同上註，頁3。

自十九世紀末歐美各國與日本開始陸續建立義務教育制度，在國家主義的思潮下，教育權限之歸屬，即為國民教育發展的重要問題。長期以來，是否接受教育是屬於個人事務，與國家的主權或統治高權並無多大關聯，但是直到民族國家的興起，教育制度與本質則產生偌大的改變與影響。因此，國家的教育事務難以劃清界限，因而受教育究竟是人民權利或是國家權限的爭論及產生如下：⁴²

一、國家教育權說

此學說產生與公共教育制度形成很大的關係，尤其在部分國家，因為教育權思想濃厚的因素，國家權力為掌控教育制度，教育便為國家的目的而服務，是為造就良好國民而非為個人人格的發展與自我實現。教育被認為是國家權力，也是人民對國家與社會應盡的義務，因而國家有權強制人民接受一定程度的教育。⁴³

主張國家教育權的論者認為，國家為教育之主體，國家有權決定教育方針及教育內容，其理論依據主要有二：

(一)國家因具有統治權，而產生國家教育權。此一立場乃國家固有教育主體的意味。⁴⁴

(二)另有論者指出，國家的教育權，是國民付託而來，並以代議制度作為訴求來確立。國會接受國民的委託制定教育法規，行政機關再依據法律以為教育行政機關的教育措施，因此國家有教育之立法及行政權。⁴⁵

⁴² 同註5，頁104-106。

⁴³ 周志宏，1994，〈人民受教育權利與義務之再認識〉，收錄於薛化元、周志宏等合著《國民教育權的理論與實際》。台北：稻鄉，頁22。

⁴⁴ 同上註。

⁴⁵ 薛化元、周夢如，1997，〈父母教育參與的權利與限制〉，《國民教育》，第37卷，第6期，頁21。

二、國民教育權說

相對於國家教育權，亦有論者主張國民教育權的理論依據，主要有二：

- (一)由國民主權導出國民教育權：在民主國家，既然國民始為國家權力的來源，國家教育合法性根源，便是由教育權的主體者(即國民)所選出的國會制定相關教育法令。此並不意味著以國民主權為依據產生的國家機關可以主宰教育的領域，且國民可以其他民主的方式參與教育政策或法令的訂定與修正，以避免多數決的國會無法注意到不同地域人民所產生不同的教育需求。⁴⁶
- (二)由國民的自由權立場導出國民教育權：主張民主立憲國家的憲法，因明文保障人民的學術自由，以及帶有濃厚社會權色彩的國民受教育權利。如果肯定學術自由，則與之息息相關的教育範疇，自然不容政治力加以干預。另一方面，肯定學齡兒童受教育的權利，則國家固然有提供國民受教育機會均等之責任，但並不意味著國家有權強勢主導、介入教育之權。⁴⁷

根據聯合國教科文組織(UNESCO)在民國九十五年的統計資料顯示，在該組織 198 個會員體中，計有 46 個國家已實施超過十年以上的國民教育。同年並於世界經濟論壇(WEF)全球競爭力的排

⁴⁶ 一般而言，國民教育權的概念主要包含父母教育權、兒童教育權、教師教育權、私校教育權和住民教育權，尤其前三者更是國民教育權的核心。同樣是透過國民教育權，促使國家機關得據以訂定教育政策或法令。惟不同者在於國民教育權主張以國民主權為依據產生的國家機關可以主導教育的領域。參見同註 43。

⁴⁷ 同註 45，頁 21-22。

名，前 26 名之半數國家是實施十年以上非義務、低學費之國民教育。⁴⁸可見我國現行實施的九年國民教育已落後他國許多，甚至鄰近國家；為根除升學主義的問題，推動十二年國民基本教育已刻不容緩，但在我國財政日漸吃緊的情況下，亦將使推動延長國民教育年限的既定政策排擠其他教育經費預算，故應循序漸進的逐步落實，期使我國早日邁向實施十年以上國民教育制度之先進國家的行列。

表 2-1：聯合國教科文組織(UNESCO)會員國義務教育年限

國 家	基本年限	國 家	基本年限	國 家	基本年限
加拿大	10(6-16)	美 國	11(6-17)	中國大陸	8(6-14)
新加坡	10(6-16)	日 本	9(6-15)	南 韓	8(6-14)
比利時	12(6-18)	丹 麥	9(7-16)	法 國	10(6-16)
芬 蘭	9(7-16)	德 國	12(6-18)	以色列	11(5-16)
紐西蘭	11(5-16)	荷 蘭	12(6-18)	挪 威	10(6-16)
俄羅斯	9(6-15)	西班牙	10(6-16)	瑞 典	9(7-16)
瑞 士	8(7-15)	英 國	11(5-16)	澳大利亞	10(5-15)

資料來源：引自教育部常務次長陳益興於中等教育司長任內演講資料，
2006.07.21，《十二年國民基本教育規劃之重點方向及未來發展》，取自
http://www.tyai.tyc.edu.tw/tch/high_quality/001/12years/12years_02.ppt，
查詢日期：2010.12.20。

貳、九年國民教育與十二年國民基本教育比較

近年來，各種民間團體與教改人士呼籲政府應盡快的實施十二年國民基本教育，以利與國際教育潮流接軌，但其政策始終未

⁴⁸ 周祝瑛，2009.06，〈邁向十二年國民基本教育--由繁化簡的高中職免試入學方案〉，《教育資料集刊》，第 42 期，頁 39。

能明確定案，因為贊成與反對延長教育年限的聲音皆有，致使爭議不斷。贊成者多半傾向實施十二年國民基本教育後，可提升國民素質與國家競爭力，並有利於知識的傳遞以及經濟的發展；但反對者則認為九年國民教育若貿然延長至十二年，應先解決明星學區的問題，加上重新劃分學區，家長為考量學生接受更優質教育的權利，恐將造成有些學校是明星高中職，有些學校則淪為招不到學生的私立高中職，加深教育資源的貧富差距，另外，公私立學費的差距，亦主要為政府考慮再三，不敢貿然實施的原因。

然十二年國民基本教育強調的「基本學區分發、非免試、非免費與非強迫」的口號喊的如此響亮，但以九年國民教育的目標來看，其主張「戶籍學區分發、免試入學、免納學費、義務教育」，兩者相較，不論是向上延長至十二年，或是向下延伸一年至五歲學齡兒童，定位卻大異其趣。因此，既然是國民教育，就必須要強調國民教育的精神，而非冠以國民教育之名號而不實國民教育之精神。

表 2-2：九年國民教育與十二年國民基本教育比較

比較項目 教育體制	學區劃分	入學方式	學校類型	公私立 學校	學費政策
9 年國民教育 ⁴⁹	以戶籍所在鄉鎮市區劃分	強迫入學 就近分發	單一類型	以公立為主，私立為少數	公立免學費
12 年國民基本教育 ⁵⁰	以十五個基本學區	1.就近入學，適性	維持多元類型(普通	1.公私立學校比例相	1.非免學費 2.加強補助

⁴⁹ 9 年國民教育為國小至國中階段。

⁵⁰ 12 年國民基本教育為國小至高中職(含五專前三年)階段。然五專學制雖前三年屬於後期中等教育，亦為中等技職教育，但為五年一貫課程設計，宜併入高等技職教育範疇。

	(現行國中 基測招生 分發區)為 劃分基礎	選擇 2.逐步提高 申請入學 比例 3.是受教權 利，而非 義務就學	高中、綜合 高中)	近 2.因應少子 化趨勢， 建立學校 評鑑與轉 型輔導機 制	經濟弱勢 學生學費
--	--------------------------------	--	--------------	--	--------------

資料來源：郭添財，2007.06.06，《十二年國民基本教育之問題與對策》，取自國家政策研究基金會(<http://www.npf.org.tw/post/2/2462>)，查詢日期：2010.12.03。

但究竟什麼是「國民教育」？又何者為「基本教育」？兩者必須加以釐清，就教育法令而言，民國二十五年之「五五憲草」第一百三十四條，首見「基本教育」一詞，規定六歲至十二歲之學齡兒童，一律接受基本教育，免納學費。其後，民國三十三年《國民學校法》第二條規定，「國民教育為六歲至十二歲學齡兒童所受之基本教育。」民國三十六年頒布的憲法第一百六十條沿用「基本教育」一詞，規定「六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費，其貧苦者，由政府供給書籍；已逾學齡未受基本教育之國民，一律受補習教育，免納學費，其書籍亦由政府供給。」由此可知「基本教育」原指六歲至十二歲之學齡兒童所接受的教育，且對於「已逾學齡未受基本教育」的國民仍有強制性，必須接受「補習教育」。依此看來，「國民教育」與「基本教育」兩個名詞，在概念或實務上是相通的，這或許是當初制定憲法第二十一條使用「國民教育」一詞，而到了第一百六十條則改為「基本教育」的規定。只是憲法第一百六十條並未與時俱進，僅規範六歲至十二歲之學齡兒童，其概念較為接近「初等教育」，如英國的

Primary 教育或是美國的 Elementary 教育。⁵¹

一般而言，國民教育具有「義務教育、免費教育、強迫入學、就近入學及等量同質」等特性。⁵²國民教育是培養健全國民的一個重要途徑。許多先進國家也在進行國民教育年限的延長，但大多會考量到整個國家社會的發展需要才推動，因為國民教育的延長，一方面固然可以增加國民的基本能力，讓教育更加正常化，促進教育機會的均等，進而提升全民素質和國家競爭力；但也可能造成在政治上，政府過多介入人民教育選擇權的後遺症，如北韓為最早實施十一年國教的國家，在這十一年中，所需的學雜費、文具費由國家負擔。國家每隔兩年免費發放一套校服給小學生。中學生的校服，則是家庭繳納 20% 的費用，其餘 80% 的費用由國家負擔。高中畢業後，要進行大學入學考試，採擇優錄取方式，大約有 50% 的高中生可以進入大學學習，在大學就學期間，由國家提供大學生助學金。儘管北韓全國人民早就獲得十一年義務教育，但由於其教育上充滿黨化色彩，強調意識型態的灌輸，社會上缺乏言論自由與多元文化思想的刺激。因此，在這高壓的統治下，北韓的十一年義務教育對全國的經濟發展影響十分有限。⁵³

綜合上述，十二年國民基本教育之所以強調「基本教育」而非「義務教育」，乃係指非強迫入學之國民教育，換言之，學生於國中畢業後可以自由選擇繼續升學、直接就業或是不升學或不就業，若學生選擇不升學，而日後想繼續升學，國家不得拒絕其完

⁵¹ 蘇永明、方永泉主編，2007，《尋找國民教育的新方向：十二年國民基本教育研究》。台北：學富文化，頁 13-14。

⁵² 張鈿富、林素鈺，2006.02，〈十二年國民教育之定義與詮釋〉，《研習資訊》，第 23 卷，第 1 期，頁 5-6；然又因我國憲法同時有「國民教育」(第 21 條)與「基本教育」(160 條)兩種不同名稱，但性質相似，是以，對現在相關教育法規的制定恐將造成違憲爭議，未避免困擾，宜以「義務教育」之名稱取代。

⁵³ 葉永烈，2009.06.22，〈世界上唯一拒絕市場經濟的國家〉，取自 <http://blog.udn.com/MONHER/2878212>，查詢日期：2010.12.20。

成學業，如同教育部在十二年國民基本教育的政策說帖中宣示，「十二年國民基本教育是國民的權利，政府的義務」。因此，十二年國民基本教育重視的是「適性教育」，是為國家培育更適合各種行業的人才。

第二節 相關研究回顧

為瞭解台灣國民教育制度的過去與現況之發展，本研究在蒐集相關文獻的過程中，發現在國民教育政策的歷史演進相關文獻資料不如預期的豐富，更少文獻是以歷史制度分析探討十二年國民基本教育政策發展的歷程演變。雖然如此，文獻回顧的過程中卻發現少數的博碩士論文，是對於教育政策與教育制度進行歷史變遷研究。這些相關的文獻可以歸納成為教育基本權與教育政策，以及教育權限劃分等兩個面向。

壹、教育基本權與教育政策

《教育基本法》自民國八十八年公布施行，可謂為一部實證的教育憲法。⁵⁴在探討教育基本權問題的面向，鐘政諺的研究主軸是探究《教育基本法》之核心價值，即對於教育主體學習權與受教權的保障觀點出發；謝卓君探討《教育基本法》制定過程之個案研究，試圖以分析的角度出發，研究發現影響《教育基本法》的制定過程，包含政治、經濟與教育層面；吳幸怡強調為使有限

⁵⁴ 學者許育典指出，《教育基本法》可謂為一部實證的教育憲法，它原則上確立了人民為教育權的主體，並明白列出教育目的為：培養人民健全人格、民主素養、法治觀念、人權涵養、強健體魄及思考、判斷與創造能力，並促進其對基本人權的尊重、生態環境的保護及對不同國家、族群、性別、宗教、文化的瞭解與關懷，使其成為具有國家意識與國際視野的現代化國民。此外，特別強調教育的實施，應本有教無類、因材施教的原則，以人文精神及科學方法，尊重人性價值，致力開發個人潛能，培養群性，協助個人追求自我實現。參見許育典，2000.08，〈中小學的教育改革問題與教育基本法的實踐〉，《教育研究月刊》，第76期，頁21-23。

的資源能夠形成符合學生人格自由開展的環境，有必要以憲法上國民教育基本權利為中心來建構學校教育財政制度，以利更深入的探究此制度是否符合國民教育基本權利的保障。⁵⁵

雖然探討教育基本權的文獻相當多元，但從教育主體學習權與學生受教權的觀點出發，主要法制皆以《教育基本法》為論述核心，並在於實現教育機會均等，以保障上述兩種權利同時獲得，並希冀透過法制的建構，健全我國教育法制。

關於十二年國民基本教育政策方面，陳聖賢從國民教育意義的觀點開始探討，界定國民教育與中等教育之界限，並以後期中等教育階段作為研究範圍，研究發現實施十二年國民基本教育為一種教育擴張的形式，有其正面積極的教育意義；簡麗卿以訪談的方式，探究研究對象對於實施十二年國民基本教育政策的看法，以及政策實施後，各高中職學校的作法，研究結果顯示實施十二年國民基本教育之後，對於縮減公私立學費與資源的差距有顯著助益，俾能達成永續經營的機制；黃春木將以民國三十四年至九十六年為期，探討升學主義在台灣教育發展之歷史脈絡，以及分析政府歷年來各種解決升學主義政策的重點、演變與成效，研究發現其教育需求在具備較好的經濟條件下，對於升學趨勢將逐漸大眾化，從1990年代以來更出現普及化趨勢。⁵⁶

黃筱君藉由立法院公報的蒐集、整理與分析，對於立法院公報中關於十二年國民基本教育政策的相關問政論述進行探討及分

⁵⁵ 鐘政諺，2004，〈我國教育基本法之實施與檢討〉。國立台灣師範大學政治學研究所碩士論文；謝卓君，2001，〈教育基本法制定過程之個案研究〉，國立中正大學教育學研究所碩士論文；吳幸怡，2003，〈台灣學校教育財政的法建構〉，國立成功大學法律學研究所碩士論文。

⁵⁶ 陳聖賢，2007，〈十二年國民教育之政策論述〉。國立台灣師範大學教育學系博士論文；簡麗卿，2008，〈十二年國民基本教育政策實施之研究--以雲林縣為例〉。中臺科技大學文教事業經營研究所碩士論文；黃春木，2008，〈台灣升學主義的發展與解決對策(1945-2007)〉。國立台灣師範大學教育學系博士論文。

析；林偉立以葛蘭西文化霸權理論為基礎，瞭解漢文化在台灣歷史環境演變過程中所占主導地位是否全由階級所支配，探討台灣政治主導教育政策發展是受世局多變的影響，還是統治階級的霸權心態使然。⁵⁷

張慶勳、許文寬認為延長國民教育之法源依據為《教育基本法》，但現行憲法卻僅規定六歲至十二歲應受國民基本教育，而無論是九年或未來的十二年國教都將明顯違憲。另外，向上延長國民教育所需經費過於龐大，較向下延伸國民教育，⁵⁸是十二年國民教育發展可考慮的面向之一；郭添財比較九年國民義務教育與十二年國民基本教育之差異，並探討各國實施義務教育之現況，以期提出其問題與對策；蔡欣妤探討 OECD 國家延長國民教育年限發現，在 OECD 國家中，延長教育年限的作法通常採漸進式，延長一年或兩年的時間，很少有像我國一次延長三年的作法，而我國將九年國民教育延長為十二年，也必定有不同於各國的配套措施；張鈿富、吳舒靜指出，十二年國民基本教育的環節中，學區劃分扮演著關鍵的角色，並比較九年國民義務教育(國小、國中)及十二年國民基本教育(高中、高職)，差異影響著將來學生的入學方式、學校類型、公私立學校及學費政策的調整；施祐吉、黃毅志提出包括打破明星學校迷思、廢除高職、延後教育分流、以及低社經背景弱勢學生補救教學之建議，期能落實教育機會均等，以改善台灣教育制度長久以來的文憑主義與沉重的升學壓力，以教育社會學的觀點，對十二年國民基本教育之政策制定，提出不

⁵⁷ 黃筱君，2008，〈十二年國民基本教育政策的批判論述分析--以立法院公報為例〉。國立東華大學教育研究所碩士論文；林偉立，2005，〈從文化霸權觀點論台灣政治變遷與教育政策之關係〉。國立中山大學中山學術研究所碩士論文。

⁵⁸ 若以向下延伸國民教育，將五歲學齡兒童納入國民教育範圍(亦即十年國教)，整體經費所需較少，學制亦不需改變(因現行很多國小均附設幼稚園)，故向下延伸國民教育相對於向上延長國民教育是較為可行的方案。參見張慶勳、許文寬，2000.07，〈從延長國民教育年限探討教育決策之適切性〉，《國教天地》，第140期，頁43-44。

同的參考角度與視野。⁵⁹

經由上述教育政策相關研究可以發現，探討十二年國民基本教育的問題都在於如何落實教育機會均等，為了達到此原則，政府亦朝向規劃延長教育年限至十二年，但在政府財政日漸艱困的情況下，向下延伸將五歲學齡兒童納入正規教育體制是可行的方案之一。另外，亦有多篇論著多在探討十二年國民基本教育的政策形成與政策論述，但對於歷史制度變遷以及社會結構與政經時空背景的轉變為問題核心較少著墨。

貳、教育權限劃分

另一部分的文獻關懷的是中央與地方政府在教育權限的劃分問題。蕭芳華試圖以《中華民國憲法》第一百六十三條之規定，⁶⁰教育部為貫徹該條文意旨，則必須透過相關補助機制，以發揮資源分配的影響力，而不同的補助款模式設計，關係裁量權應配置在哪一層級政府的問題，論述核心在於探討我國地方政府官僚在執行中央政府教育政策時，其裁量權的行使與政策執行成效的關係；林威志以國民教育權限，探討我國國民教育權限爭議問題，並比較美國、德國、法國、英國及日本國民教育權限劃分情形，藉以瞭解中央與地方在國民教育權限上應扮演之角色、國民教育經費負擔權責、國民教育立法權限之歸屬及相關自治監督與權限劃分爭議情形，研究發現地方政府因多須仰賴中央政府經費之補

⁵⁹ 蔡欣妤，2008.01，〈OECD 國家延長國民教育年限之研究--對台灣實施十二年國教的啟示〉，《教育文粹》，第 37 期，頁 41-48；張鈿富、吳舒靜，2008.09，〈十二年國民基本教育學區劃分探討：政策歷史、考古、系譜之分析〉，《教育研究與發展期刊》，第 4 卷，第 3 期，頁 53-78；施祐吉、黃毅志，2009.08，〈從教育社會學的觀點檢視十二年國民基本教育政策〉，《教育政策論壇》，第 12 卷，第 3 期，頁 35-64。

⁶⁰ 依據《中華民國憲法》第 163 條規定：「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水平，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。」

助，故國民教育權限並非單純地方自治事項。⁶¹

王玲敏比較美國與台灣對於教育事務權限之府際關係，主要探討府際間教育行政體系、教育財政政策及運作、教育政策及執行等面向，另比較兩國教育改革之異同，期能以美國教育改革的經驗對於台灣教育改革產生啟發；史春美以「北北基」教科書一綱一本為例探討，主要是國民教育權限乃中央與地方分屬之，但台北市認為中央擴張國民教育相關法令，已干預地方自治權限，故聯合其他地方政府，以一綱一本、共辦國中基本學力測驗為施政重點，藉以減輕教科書一綱一本政策造成家長經濟及學生學習負擔的壓力。⁶²

王賢以延伸英語教學作為探討中央與地方教育權限之標的，研究發現其現行教育權限劃分之運作，中央在經費補助、自治監督與政策規劃，地方在政策規劃與執行方面，皆無法確實保障教育機會均等，且無論中央或地方層級，都有危害教育機會均等之虞；紀雅玲指出，國民教育主要之權限包含課程權、人事權及經費權，但長久以來國民教育經費的困窘原因在於地方政府多仰賴中央政府之補助，缺乏長遠之制度規劃，使得國民教育之地方自治固有事項亦顯得難以為繼，而國民教育經費之額度有逐年下降的趨勢，探究其原因，與教育部主管機關預算逐年遞減有關。⁶³

⁶¹ 蕭芳華，2000，〈地方政府教育官僚執行教育政策裁量行為之分析--以「中央補助地方國民教育3%緊急統籌款」為例〉，國立台北大學公共行政暨政策學系博士論文；林威志，2007，〈我國中央與地方教育權限劃分之研究--以國民教育為例〉，國立台灣師範大學教育學系博士論文。

⁶² 王玲敏，2003，〈從府際關係理論析論美國與台灣教育事務權限劃分及運作〉，淡江大學美國研究所博士論文；史春美，2009，〈府際關係之研析--以北北基教科書一綱一本為例〉，國立東華大學公共行政研究所碩士論文。

⁶³ 王賢，2010，〈中央與地方在教育機會均等議題之權限劃分研究--以國小延伸英語教學為例〉，國立台灣師範大學教育政策與行政研究所碩士論文；紀雅玲，2004，〈政黨輪替後國民教育補助經費影響因素之研究〉，東海大學政治學研究所碩士論文。

另外，國內對於府際關係相關研究，多以府際治理為研究架構，探討中央與地方權限劃分問題，單就教育權限而言，著墨不多，故本研究主要亦參考府際關係相關研究論著，以國民教育權限為主，包含課程權、人事權及經費權三種面向，探討中央與地方在國民權限劃分情形。

本研究在相關研究回顧中，即指出教育基本權之主要核心法律為《教育基本法》，對於《教育基本法》的相關研究多以政策及法律的制定過程為主要探討主軸，相對於以歷史制度論之相關政治、經濟與社會分析著墨不深，且對於政經環境是否影響教育政策的制定亦較少觸及。因此，本研究以歷史制度分析的角度來詮釋十二年國民基本教育之政經結構與制度變遷所產生的歷史分析，藉由路徑依賴與制度發展的觀點，重新將十二年國民基本教育作完整的深入分析。

再者，因政黨政治的因素，導致教育政策的制定受限於政黨、利益團體或教育行政機關，但檢視相關文獻，亦發現多從教育社會學的觀點來探討十二年國民基本教育政策是否符合當前國內教育環境，並參考 OECD 國家對於教育年限的看法，⁶⁴以瞭解延長十二年國教或是向下延伸至五歲納入教育階段的方式，來探討其中特定的意義。

在國民教育發展之相關期刊研究方面，探討重點多著於十二年國民基本教育政策之分析，可見十二年國民基本教育政策為當前國家發展之重大教育議題，另外，因國民教育為任何一位國民，

⁶⁴ 依據聯合國教科文組織(UNESCO)的統計資料顯示，比利時、德國、荷蘭都實施十二年國教，紐西蘭、英國、以色列實施十一年國教，而美國則因各州實施年限不等，但也都在十年以上，大都實施十一年國教。取自 http://www.tyai.tyc.edu.tw/tch/high_quality/001/12years/12years_02.ppt，查詢日期：2010.12.20。

只要達到適合學齡，就應依相關法令，政府有權強制國民入學，故國民教育為國民之基本權利，亦為義務，政府為保障國民之基本受教權，必須興建校舍、改善教育環境、培育優秀國民教育師資，以期透過國民教育之實施，健全國民之五育均衡發展為宗旨。

此外，在蒐集相關文獻的過程中，以國民教育為關鍵字的文獻資料雖然龐雜，但切合本研究主題的資料卻不多見，有些資料亦需在「中等教育」中查詢，故增加本研究蒐集相關文獻之困難，可見國民教育相關歷史制度分析資料相當有限，以國民教育歷史制度發展之研究主題更為稀少，在研究者少之又少的情況下，將使得本研究嘗試從歷史面向探討國民教育制度之發展受到相當程度的限制，當然這也說明本研究的重要性。

第三節 歷史制度論之理論基礎

壹、歷史制度論的起源與發展

新制度主義可謂是對二十世紀盛行的實證研究途徑與行為主義的反省與批判，由於後者以「個人」為分析單位，招致了「見樹不見林」的批評。因此自 1950 年代末期開始，便有部分學者回歸到以制度為中心的研究焦點。然而自資料蒐集與推論上並不完全沿襲傳統制度主義的觀點，而是注入若干新觀點及研究成果。在個別研究上根據經濟學、社會學及政治學等學科背景上的結合，而產生「交易成本理論」、「發展經濟學」、「理性選擇理論」、「民族方法學」、「現象學」以及「歷史制度主義」等不同研究途徑。從方法論來分類，新制度主義可分為受「經濟學」影響與受「社會學」影響的兩大理論集團，前者就是通稱的「理性選擇」

新制度主義，另一個則是以社會學影響為主的新制度主義。因此，今日學界便將這些途徑統稱為「新制度主義」(New Institutionalism)。⁶⁵

「制度」是社會科學界一個古老的研究對象，長久以來皆是重要的核心議題，Durkheim 很早就稱「社會學是專門研究制度起源與功能的科學」。⁶⁶新制度主義對於政治學各個次領域都產生不同程度的影響，其表現在比較政治、國際關係或是區域研究方面。傳統國際關係次領域由於受到現實主義的影響，對於國內和國際性的組織都不甚重視，其原因主要係因現實主義者假設國家為單一行動者，而國際組織的結構和行為，由於只是反映和被控制在主要強國的手中，因此也非是一個重要的研究議題。然而在 1970 年代以後，國際之間非軍事的關係，如貿易、金融、人權、環保等日趨頻繁，而且國際議題上的合作，遠超過傳統現實主義的分析範圍。新制度主義學者同時引進經濟學中關於理性分析、集體行動分析、博弈理論，以及社會學中的組織理論，來解釋區域組織和國際機制(International Regime)的形成、功能、演變與興亡。⁶⁷

一、源自新制度主義的歷史制度論

歷史制度論被視為「新制度主義」的重要理論支派，除延續新制度主義對制度的重視外，更強調針對歷史脈絡的制度其革新

⁶⁵ 呂育誠，2002.12，〈公共組織變革的另類思維：歷史制度主義觀點的啟示〉，《公共行政學報》，第 6 期，頁 137-172；陳敦源，2001.08，〈新制度論的範圍與方法：一個理性選擇觀點的方法論檢視〉，《行政暨政策學報》，第 32 期(原行政學報第 3 期)，頁 129-184；謝俊義，2000.08，〈新制度主義的發展與展望〉，《中國行政》，第 68 期，頁 1-26。

⁶⁶ 原文如下：“...sociology can then be defined as science of institutions, their genesis and their functioning.” 參見 Durkheim, E., 1982, *The Rules of Sociological Method and Selected Texts on Sociology and Its Methods*. Translated by W. D. Halls. New York: Free Press, p.45.

⁶⁷ 林洸民，2002，〈新制度主義的迷思：我國全民健康保險制度之分析〉。東海大學政治學研究所碩士論文，頁 14。

性、動態過程和政策轉換程度的探究。「新制度主義」一詞最早出自於 March 與 Olsen 兩位於 1984 年在「美國政治科學評論」(American Political Science Review, APSR)上所發表的「新制度主義：在政治生活中的組織因素」(The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life)一文，針對 1950 年代以來西方政治理論中行為科學革命的主流思維提出批判。⁶⁸亦有論者將新制度主義歸納為七項基本認知，如下所述：⁶⁹

- (一)個人或團體在追求其所欲之目標時，常會受到群體關係所形成的「系絡」(Context)限制。
- (二)雖然這些限制可能有不同的表現形式，但最後都將形成「制度」。故制度是一種社會建構的規範(Socially Constructed norms)與角色指引，它會引導人們行為去符合這些規範或角色的要求，同時規範與角色本身亦會不斷的被改變或重塑。
- (三)制度雖然對個人或利益團體形成限制，相對的，對於遵守制度者，亦可從中獲取一定的利益，而更有助於達成原先所欲達成的目標。
- (四)制度限制個人或團體的同時，也改變其原有的意圖、偏好或是動機。
- (五)制度所形成的各種限制，都可以從歷史過程中追溯出原先人們的行動或選擇。
- (六)特定時空中制度限制的內涵，都是許多人或團體經由一連串互動過程所產生。
- (七)上述個人或團體的互動過程，不僅構成了制度，更是整個會不

⁶⁸ March, J.G. and Olsen, J.P., 1984, *The new institutionalism: Organizational factors in political life*. American Political Science Review, 78(3), pp.734-749.

⁶⁹ Goodin, Robert ed, 1966, *The Theory of Institutional Design*, New York: Cambridge University Press, pp.19-20；引自呂育誠，2002.12，〈公共組織變革的另類思維：歷史制度主義觀點的啟示〉，《公共行政學報》，第 6 期，頁 137-172。

斷延續的基本動力。

新制度主義大致可分為三大研究途徑，分別為理性選擇制度主義 (Rational Choice Institutionalism)、社會學制度主義 (Sociological Institutionalism) 以及歷史制度主義 (Historical Institutionalism)。⁷⁰

(一)理性選擇制度主義：此一途徑脫胎於公共選擇論，假定人們對於不同結果具有偏好(Perference)，由於人是理性且自利的，故能選擇對自己最有利的行動為之，行為乃是偏好極大化的工具。又因人具有作出正確判斷的智能，故制度乃是人為的外在創造，亦可說是人類精心計算所設計出來形塑人類互動的界限，提供行動的需要、禁止或允許的規則。

(二)社會學制度主義：此一途徑衍生自組織社會學，其認為制度並非遊戲規則，而是個人與社會長期互動下學習策略不斷變遷的結果。亦即制度不僅是有形的規則、程序或規範，更是符號體系(Symbol System)、認知圖像(Cognitive Scripts)與道德模板(Moral Templates)的集合體，可供作為解釋人類行為的意義框架。⁷¹

(三)歷史制度主義：歷史制度主義同樣視制度為鑲嵌於政治經濟組織結構中的正式或非正式程序、規則與範例。但相較於社會學制度主義，它採取較為折衷的看法，不否認人有計算自身

⁷⁰ Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, 1996, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, vol. 44, no. 5, pp. 936-957. ; 引自陳敦源, 2001.08, 〈新制度論的範圍與方法：一個理性選擇觀點的方法論檢視〉,《行政暨政策學報》,第32期(原行政學報第3期),頁129-184; 謝俊義, 2000.08, 〈新制度主義的發展與展望〉,《中國行政》,第68期,頁1-26。

⁷¹ Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, 1996, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, vol. 44, no. 5, p.947.

利益的能力，但這些理性計算的結果卻是「有限理性」(Bounded Rationality)，最後往往成為不同團體、利益、理念及制度結構互動的產物。歷史制度主義關懷的焦點在於制度現象發展受制於特定的「歷史遺緒」(Historical Legacies)及「關鍵時刻」(Critical Junctures)⁷²兩項特質從而發展出制度變遷的「路徑依賴」(Path Dependence)模式。⁷³路徑依賴，具體而言是指事件在歷史過程中的發生順序將影響其未來的發展。在某一特定時間點上形成的歷史制度變遷的軌跡，會制約接續事件的發展方向，提供政治行動者進行策略選擇的限制條件與機會。⁷⁴其本身係時間序列之反應，為一種緊密的因果關聯性，即 A 或是 A 事件的前面是有一個起始發生的條件，謂之初始條件(Antecedent Conditions)，即制度在最初或是創立之前的基礎。不過，制度並非持續靜止不動，而是不斷的變化，只是處於某一穩定狀態，制度很難產生大幅度的變化與變革。當環境在某些因素與某些關鍵期的影響下，從 A 發生化學變化，並轉變成為 B，而這段期間的轉變過程即可稱為關鍵時刻。⁷⁵

⁷² 所謂關鍵時刻，它包含兩個要素：一、它是一個選擇點(choice points)，在這個時點上有個特定的選項從兩個或兩個以上的選項當中被挑選出來；二、一旦一個特定的選項被選出，那即使其他選項依然存在，它也會日益變得難以回到最初的點上。參見史美強，2010.12，〈台灣府際關係變遷的歷史制度分析：反思與展望〉，《府際關係研究通訊》，第11期，頁1-3。換言之，其可作為選擇的選項，通常是源起於先前的事件，遇有改變壓力時，過去的制度對未來實現的選擇形成限制，使行動者的偏好受制於制度結構。參見陳恆鈞、江慧萍，2010.08，〈樂生事件與新莊捷運線制定之因果關係分析：路徑依賴觀點〉，《東吳政治學報》，第28卷，第3期，頁139-140。

⁷³ 嚴謹而言，路徑依賴指的是涉及正向回饋(positive feedback)，而使原有狀態不斷自我強化(self-reinforcing)的動態過程。參見黃宗昊，2010.09，〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉，《問題與研究》，第49卷，第3期，頁159。但學者王振寰則提出不同看法，其將依賴理論分為「傳統的依賴理論」與「依賴發展理論」兩大類。其中「傳統的依賴理論」又包括如 A. G. Frank, S. Amin, I. Wallerstein 的世界體系理論，前者主張第三世界之貧窮落後乃拜資本主義中心國之賜，且只要第三世界邊陲國與中心國接觸，就難免被剝削得一窮二白。後者和前者有著明顯的繼承關係，因為兩者均強調整體分析，將世界當作一個整體，且不同類型和發展狀態的國家，並非現代化理論所主張處在不同的發展階段，而是同處於資本主義時代，其形成發達國家與不發達國家的差距乃是整體所造成的。參見王振寰，1988 春季號，〈國家角色、依賴理論與階級關係--從四本有關台灣發展的研究談起〉，《台灣社會研究季刊》，第1卷、第1期，頁117-144。

⁷⁴ 劉曉芬，2007，《歷史、結構與教育：技職教育變革的探討》。台北：冠學，頁64。

⁷⁵ 陳盈志，2010，〈全民健康體系的發展歷程：台灣與新加坡的比較〉。東海大學政治學研究所碩士論文，頁9。

制度轉變究竟會依循一定路徑進行或是漫無方向任意選擇？歷史制度論強調透過時間序列的方式來發現制度或政策創建、變遷等議題，並認為制度雖隨時空環境而改變，卻會受到特定次序所規範。⁷⁶

歷史制度論特別強調時間因素對制度演變過程的作用，而十二年國民基本教育為當前國民教育與後期中等教育之重大教育政策。對本研究而言，運用歷史制度論來探討十二年國民基本教育之歷史演變過程，可以補足相關研究不足之處。

在政治學中，歷史制度論對理性選擇的觀點發出了強而有力的挑戰，因為理性選擇的假定往往忽略了制度對於行為的約束。是故，制度是經濟、社會與政治生活的基礎，制度的核心概念在於它是用來約束個人行為的規則。⁷⁷

表 2-3：新制度主義各途徑比較

項目	理性選擇	社會學理論	歷史制度論
理論依據	自然權力理論和新古典經濟學，著重於微觀層面，利用演繹的方法，其目的在於預測。	源於現象學，認知心理學及後結構主義，兼具微觀及巨觀層面，以歸納法來理解事件的發生。	源於馬克斯和韋伯的政治經濟學，著重於中層關係，以歸納的方法將焦點放在對事件的解釋上。
制度定義	制度是理性行動者的利益極大化；制度	強調制度的鑲嵌本質與文化詮釋；制度	制度常沿襲先前的架構，包含正式及非正

⁷⁶ 同註 74，頁 63。

⁷⁷ 史美強，2005，《制度、網絡與府際治理》。台北：元照，頁 22；相較於政治學，有部分學者早在 1960、1970 年代研究公司制度、財產權、交易成本對市場經濟的影響，因新制度主義的學術潮流，「制度經濟學」已成為經濟學的研究主流。參見蔡相廷，2010.11，〈歷史制度主義的興起與研究取向--政治學研究途徑的探討〉，《台北市立教育大學學報》，第 41 卷，第 2 期，頁 46。

	是理性的，其架構包含正式、非正式的規則、準則及程序。	是文化性的架構，包含正式及非正式的規則、準則、信仰、符碼和不同形式的典範。	式的規則、準則、強制順從的程序。
運作 機制	透過規則所建構而成的選擇權。	透過程序、慣例來建構選擇及計算利益的能力。	由規則、結構、規範及理念共同建構對於利益選擇及計算能力。
利益	策略性因素考量使理性行動者選擇最佳的均衡。	行動者無法瞭解自身利益、時間及資訊的不完整，使其只能依賴既存法規。	行動者自我利益的表達是由集體性組織所加以形塑的，制度於歷史軌跡中仍有脈絡可循。
政治 過程	如果缺乏規則的安排就無法達成公共利益。	視組織內部及外部過程互動所形成的結果(垃圾桶理論)。	政治過程是由憲法、政治制度、國家機關的結構、國家機關與利益團體間的關係，以及政策網絡所共同建構。
行動者	全然理性。	有限的認知能力。	具有自我反思能力。
權力	強調單方面的行動能力。	是位於組織結構的位置而定。	由國家機關、決策制定的管道、政治代表建構所共同認知的結果決定。

資料來源：Ellen M. Immergut, 1998, "The Theoretical Core of the New Institutionalism," *Political & Science*, vol. 26, no. 1, p.18. 引自謝俊義，2000.08，〈新制度主義的發展與展望〉，《中國行政》，第 68 期，頁 6。

二、歷史制度論之核心論述

歷史制度論的分析取向於晚近十年逐漸支配政策分析的歷史研究，⁷⁸主要強調政治制度如何結構化與媒介團體的利益衝突，進而影響結果及政策選擇。以歷史制度主義觀點而言，主要是因應政治團體理論及結構功能論的方法發展而成，並試圖超越。大致上，歷史制度主義將「制度」定義為正式或非正式的步驟、例行的、法則及慣例，其隱含在政府或政治經濟的組織構造中，用正式的組織傳播，將制度和組織及規則或慣例連結在一起。他們傾向強調路徑依賴與非意圖中結果的制度發展觀點，否定傳統對於同樣的運作將產生相同結果的假定，並詳細說明制度和行動者之間的關係，以及存在於顯著的權力以及不對稱的權力所扮演的關係。⁷⁹

歷史制度論在近年來已經成為政治學研究國家角色、文化、經濟、社會與政治等領域的重要研究途徑，而且針對不同主題的制度、體制的變遷與運作分析探討。雖然歷史制度主義對於國家結構的議題與國家中心論同樣感到興趣，但歷史制度主義並不僅止於從組織之間的互動出發，更強調國家的行動、政策的形式，並且提升到較高層次的制度脈絡中，以期瞭解此一互動的過程。然而在制度與體制探討的同時，亦有論者認為重大歷史事件發生的根本原因在於過去歷史軌跡所影響的。故要確認以及理解這些因果關係，我們就必須要回歸這些事件是如何在歷史脈絡中逐漸產生的。⁸⁰

就歷史制度主義來說，制度被認為是歷史的產物，其對於任

⁷⁸ Sokolovsky, J., 1998, *The making of national health insurance in Britain and Canada: Institutional analysis and its limits*. *Journal of Historical Sociology*, 11(2), pp.247-280.

⁷⁹ Hall, P. A. and Taylor, R. C. R., 1996, "Political Science and the Three New Institutionalisms", MPIFG Discussion Paper, pp.9-10.

⁸⁰ 胡婉玲，2001.12，〈論歷史制度主義的制度變遷理論〉，《新世紀智庫論壇》，第16期，頁86-88。

何在其中運作的行動者而言，是以先驗的方式存在。⁸¹換言之，即是要把研究的重點置於規範、過程以及價值的程序，並強調行動者計算能力的重要性。同時，透過理性的觀點將行動者的利益視為與結構相互的結合，以期能在情境下求得適切的反應。⁸²

此外，現行組織與制度均是長期歷史發展的結果，有其特定的時空意義，但多數研究者卻著重理論層面的建構，捨棄事實層面的歷史因果關係，忽略長期歷史對行為者所造成的機會及限制；且任何行為者在其所處時空之下，必定佔有特定「稟賦」(Endowment)⁸³與「結構性位置」。稟賦可謂為行為者從事政治與經濟行為的重要基礎，亦會隨著行為者本身結構性地位的改變而有所消長；結構性地位則蘊含著該行為者面對其他行為者時的政經潛力與限制，而人類長期的社會性結構烘托出各行為者政經稟賦的特質，也規定其在社會系統中的客觀結構性地位。由動態角度觀之，各種社會性結構的變遷即意味著各行為者之間的結構性地位之變化，及其政經稟賦的消長增減。因此，所謂的「結構性觀點」(Structural Perspective)，即從客觀存在於社會結構中，各種政治行為者的結構性地位，及行為者為追求利益而產生的互動關係中，掌握政經現象特質。⁸⁴對於我國國民教育制度的歷史演進，政黨、個人、利益團體，甚至學校與教育行政機關，都涉及整個動態過程，且相應於結構之動態變遷，不但具有不同之利害得失，亦有不同的訴求、聯合與衝突。

⁸¹ 同註 30。

⁸² 同註 80。

⁸³ 稟賦(endowment)，應包括行為者自身的特質，及有形、無形且能為其動員以追求利益的各種資源。稟賦隱含行為者從事政治、經濟活動時所將面臨的機會與限制。行為者可以以其稟賦為基礎，獲取更多的利益和資源；另一方面，亦可認為行為者的稟賦在一連串的政治、經濟活動而有所增減，其中即涉及各種社會系統與結構的變遷。因此，稟賦界定了行為者主觀自利活動的空間，而稟賦的變遷，亦表現出相關行為者的自利活動在歷史過程中的動態變遷。換言之，國內、外政經結構的變遷當中，利害關係人會依照個人的稟賦來採取利益極大化的措施以為因應，導致了制度或政策的轉變。參見蕭全政，1994，《政治與經濟的整合--政治經濟的理論基礎》。台北：桂冠，頁 44。

⁸⁴ 同上註。

歷史制度之發展歷程會出現許多變數的互動，諸如利益、權力、文化，而這些因素將可能影響政策的發展走向，扮演著關鍵角色。新制度主義者在「歷史制度論」中加入時間要素，並認為時間序列下因果相連事件，限制行動者之選擇以及促使在特定時間產生改變。⁸⁵因此，路徑依賴(Path Dependence)與關鍵時刻(Critical Junctures)和持續時間(Duration)將是歷史制度研究中最重要概念。

然而，路徑依賴意味著在歷史過程中的「自我強化」機制或政治系統的「正反饋」過程，這種過程明確指出有二：其一是在特定脈絡背景下，從一條路徑到另一條，扭轉的成本隨時間的推移而明顯增加；其二是特別關注時間序列問題，把制度形成前的關鍵時刻，與制度形成後產生自我強化的階段，這兩個時期的分岔加以分開。⁸⁶

綜合言之，歷史制度論者認為制度會影響個人行為，不同的制度影響會產生不同的政治模式，本研究認為歷史制度論的部分觀點與本研究取向較為相近，因此以歷史制度論的觀點，來探討十二年國民基本教育政策發展之歷史制度變遷，藉以產生新的制度變革。由於新制度主義中最为核心的主張即為，「制度環境影響政治、經濟及社會行為」。⁸⁷故從歷史制度論的角度出發嘗試透

⁸⁵ Kathleen Thelen and Sven Steinmo., 1992, "Historical Institutionalism in Comparative Politics." pp.1-32 in Steinmo S., Thelen, K & Longstreth, F. eds. Structuring Politics. N.Y. Cambridge University Press.

⁸⁶ Pierson, P., 2000, *American Political Science Review*, Increasing returns, path dependence, and the study of politics, 94(2), p.252;亦有論者認為，在關鍵時刻所發生的衝突事件，受歷史條件與當時環境的限制，主要行動者有不同的選擇方案，一旦行動者選擇了特定方案後，就越難扭轉回去當初沒有選擇的方案。因此，行動者在制度形成前的關鍵時刻中所作的最初選擇，常是路徑依賴分析的起點。參見林國明，2003.06，〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織的形成〉，《台灣社會學》，第5期，頁13-14。

⁸⁷ 郭承天，2000，〈新制度論與政治經濟學〉，收錄於何思因、吳玉山主編《邁入二十一世紀的政治學》。台北：中國政治學會，頁180-182。

過資料的收集與分析來解釋十二年國民基本教育發展的歷史脈絡，並將研究著重於「十二年國民基本教育」所形成的歷史制度原因，探究其制度設計是如何受到路徑依賴與關鍵時刻的影響。觀察我國國民教育制度發展過程中，可發現其似乎受到制度的制約而依循一定的路徑進行。

三、歷史結構分析

歷史結構分析強調「一方面重視縱向歷史變遷的動力，另一方面探討橫向結構變化的動力。整個社會體系之結構變化，必須沿著一段時間才能顯現出變遷的現象，而且整個體系的歷史變遷必須藉著一些結構的改變來完成。」⁸⁸

從結構縱向的歷史分析來看，歷史研究的精神在於掌握整體實存的動態因果關係，只要是實存的，無論其性質，也無論好與壞，都是整體因果關係的一部分。⁸⁹換言之，以事實為根據的歷史研究，才不至於偏離因果關係的軌跡，對動態社會的剖析也才有意義。是以，實際存在的社會是不易變動的，但歷史的演進發展卻是不斷的持續進行著，為瞭解其全貌，對於相關研究文獻所記載的事實，將成為分析之理論基礎。惟研究主題所涉及範圍甚廣，必然錯綜複雜。因此，透過相關事實的陳述與記載，以釐清彼此之間的脈絡，建立其因果關係，從不同的角度來剖析十二年國民基本教育之歷史制度發展。

從結構橫向的歷史分析來看，首先，應該瞭解的是結構本身變動的可能性如何？其次，則是在歷史的演變中，制度與結構是否

⁸⁸ 同註 39，頁 16。

⁸⁹ 蕭全政，1991，《台灣地區的新重商主義》。台北：國家政策研究中心，頁 13。

隨著變動?如果制度與結構隨歷史變遷而調整，其調整機制如何?而人們又要如何調整才能切合歷史變遷的需要?人類處在複雜的社會性結構中，外爍的和自利性內發的政治行為，都會導致社會性結構的變遷。⁹⁰

每個歷史的實存，都有它特定的結構網絡，而且在不同的時空綿延中，存在著複雜的因果性脈絡連結。因此，要瞭解歷史實存，不僅要明白其特定時空下結構性的面貌和脈絡，更要掌握其不斷在歷史演變中的形式和內容。⁹¹在歷史巨流中，制度在偏差動員的指導下，產生特定的政經環境，甚至形塑特定的政經結構，並反過來影響制度的變遷。然而國內外政經環境的變動，未必能立即反應到制度的變遷上，因為制度一旦成形、開始運作，將賦予相關行為者不同的稟賦與利益；而當環境產生較大的變化時，原制度下的既得利益者就會抗拒制度的變遷。若制度與環境脫節，將使兩者間產生矛盾與對立；矛盾的深化，將導致結構內的激烈衝突而產生重大危機，因而導致行為者間的大幅動員，制度也因此進行變革。⁹²

歷史結構觀點，即是從「變的本體與因果性歷史社會觀」的基本理念出發，認為科學的目的是在解釋變遷；歷史社會的變遷雖非預先設定，但卻由因果關係決定。蓋宇宙運行中隨著每一個時點的遞移，前後時點間具有因果的變化關係，這些變化的累積是為「歷史」，因而歷史存在的本身即是複雜而動態的整體；而

⁹⁰ 同註 83。

⁹¹ 此處特別強調的是以「事實層面」為中心的典範思維。長久以來，社會科學一直存在兩種不同典範的論爭。隨著相對論、量子力學，與混沌理論的發展，傳統建基於牛頓式古典物理學，以「理論層面」為中心，追求超時空一般化理論建構者，已逐漸被以「事實層面」為中心，強調歷史事實的實存內涵和整體因果網絡關係之發展者取代。參見蕭全政，1994，〈兩種社會科學典範〉，《政治科學論叢》，第 5 期，頁 59-85。

⁹² 王麗虹，2004，〈我國中央與直轄市府際關係之發展與展望〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，頁 10。

每一個時點的橫向脈絡便是「結構」(從人類社會來看，此結構乃包含國內政治、經濟、社會組織等與國際政經情勢)，結構乃是歷史過程中人的因素與非人的因素互動而組成，歷史便是結構在時空中演變的累積。因此在歷史變遷中的行為者(包含個人及由個人所組成表達意志的團體，如國家機關、企業部門與非營利事業團體)是被客觀結構化的；被客觀結構化的行為者在有限資源的限制下，將依自身擁有的稟賦(Endowment)及理性自利行為模式，求取最大或最佳的生存與發展。在求生存與發展的過程中，歷史的因果變遷會被改變行為者的結構性地位，而重新被結構化的行為者，亦轉而會影響歷史的發展；歷史發展與結構化行為者間因而形成動態的辯證關係。因此，「歷史--結構」研究的精神，是在掌握此整體實存的動態因果關係，重新認定非人因素及此等非人因素與人的因素之間因為互動而呈現的歷史特殊性。從而對每個歷史實存的本質、發展與變遷，有較為全面且完整的釐清與認識。⁹³

貳、歷史制度論對於十二年國民基本教育的啟發

近年來隨著「新制度主義」的興起，對於非正式制度的影響與政治行動者對制度環境的詮釋效果，也同樣被引進制度分析的領域。歷史制度論者是以規範性制度為觀察對象，由規則、規範及理念共同建構對於利益選擇及計算能力與目標形成。⁹⁴

早期歷史制度論在研究國家政策變遷上，多半將重點放在國家內部政治制度的動態關係與行政能力，以國家為研究重心，側重於制度與規範性理論的建立。相對於新制度論主義，其不同的

⁹³ 同註 83，頁 44-47；陳曉真，1994，〈戰後台灣經貿政策之政治經濟分析(1950-1993)〉，國立中興大學公共政策研究所碩士論文，頁 12。

⁹⁴ Immergut, Ellen. M., 1998, "The theoretical Core of the New Institutionalism", *Political and Society*, vol.26, No.1, p.9.

在於，歷史制度論主要是接受來自政治學與社會學的研究觀點，而形成探討制度及問題的思維體系。學者認為，「歷史制度論之所以能自成一格，主要基於以下假定」：⁹⁵(一)歷史制度論強調人們的政治生活與理性交易行為，常受到制度的型塑與影響；(二)制度本身固然是社會或政治問題的重要因素，但制度所衍生的規範、程序、法律等，也具有相同的重要性與影響力；(三)制度的重要性在於可藉由其瞭解人們行為的意義；(四)制度與制度的運作呈現高度的「路徑依賴」特性；(五)人們可藉由制度來研究在特定文化環境下所擁有的目標、信念、行為的過程。

歷史制度論將制度界定為政體或政治經濟組織結構的正式或非正式程序、例規、規範與習俗，制度的涵蓋範圍從憲政秩序規則或官僚體制的標準運作程序；並將制度與組織的關係連結在一起，制度是由正式組織規則或習俗所構成。⁹⁶歷史制度論的概念強調政治利益的表現是由集體行動者和承載歷史印記的制度所形塑，而政治過程則是由憲法、政治制度、國家結構、國家與利益團體關係、以及政策網絡所結構。⁹⁷歷史制度論者強調政治行動者在追求目標時，制度在組織權力關係中扮演兩種基本角色；其一是在組織的決策制定過程中，使政策行動者有主宰政策結果的權力；其二為透過建立制度性的責任以及建立與其他行動者的關係，以形成行動者在組織中的地位，藉以影響行動者的自我利益。

98

學者指出，「路徑依賴」係指在某一特定時間點上所形成的歷

⁹⁵ Laffan, B., 1999, "Becoming a Living Institution: The Evolution of the European Court of Auditors." *Journal of Common Market Studies*, vol.37, No.2, p.253.

⁹⁶ Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, 1996, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, vol. 44, no. 5, p. 938.

⁹⁷ Immergut, Ellen. M., 1998, "The theoretical Core of the New Institutionalism", *Political and Society*, vol.26, No.1, p.17.

⁹⁸ Hall, P., 1986, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press, p.19.

史變遷軌跡會制約接續事件的發展方向，提供政治行動者進行策略選擇的限制條件與機會，後續的發展路徑會因為被選擇的關係，而造成制度性的自我增強序列與正向回饋，透過制度的不斷再製，長時間維繫了制度的基本結構。⁹⁹如同以小鋼珠的遊戲作為比喻，當小鋼珠往下溜的時候，每進到一個分叉的軌道，就等於是排除了進入其他分叉軌道的可能，又由於小鋼珠只能往下溜，要回到之前曾經走過的路徑更是困難。¹⁰⁰因此，讓制度的發展走向變遷的軌道，對於十二年國民基本教育之路徑發展，以及制度形成的變遷過程便相當重要。

威權統治時期經建部門的人力培育思維至解嚴後似未消退，主導權雖回歸至教育部門，但各政治行動者皆於任內主管的教育政策仍充滿著以效率為導向、手段重於目的的工具理性，無論是早期的延長以技職教育為主的國民教育，或是發展綜合高中、推動高中職社區化、多元入學方案乃至規劃十二年國教，其思維仍局限在解決升學問題及經濟發展的面向上。¹⁰¹

綜合上述，若要解釋十二年國民基本教育的結果，就必須同時去瞭解當前所處的政治、經濟與社會環境，以及各政治行動者的利益與策略。歷史制度論者將政治行動者視為是具有自我反思能力的行動者，不同的制度結構設定不同的政治及政策的遊戲規則，這些制度規則會提供政治行動者不同的權力資源與利益等誘因，以形塑行動者的偏好與目標，並作出不同的決策選擇。¹⁰²

⁹⁹ 王光旭、史美強、林文謙，2007.06.02，〈行政院組織再造的歷史制度分析〉，發表於「公共行政與公共事務系所聯合會 2007 年年會」學術研討會，台北：世新大學行政管理學系主辦，頁 1-41。

¹⁰⁰ 柯志明，2001，〈番頭家：清代台灣族群政治與熟番地權〉。台北：中央研究院社會學研究所，頁 372。

¹⁰¹ 劉曉芬，2006.05，〈歷史制度主義觀點的教育政策分析--以高職轉型綜合高中為例〉，《教育政策論壇》，第 9 卷，第 2 期，頁 7-13。

¹⁰² Steinmo, S. and Tolbert, C., 1998, "Do Institutions Really Matter?" with Carolyn Tolbert. *Comparative Political Studies*, vol.31, No.2, p.168.

當然，在歷史的時間序列上，各階段期間都有核心的發展特色，在解嚴前後之歷史結構亦大不相同，此都反應在制度和結構的變遷上。在教育制度、政策與結構的變遷中，不同的改革者或組織都對改革內容存有不同的觀點，所採取的策略程序亦有些偏差。換言之，對於十二年國民基本教育之制度發展上，由於受到不同時期的歷史動態變遷關係，而呈現不同的發展型態。

一般而言，歷史制度論者關懷的是國家與社會制度如何影響政治行動者的利益，以及如何建構這些行動者與其它團體之間的權力關係。¹⁰³對於制度如何轉換與解釋，以及權力如何更迭，必須將其放置在政經、社會背景事件之下，以瞭解政策選擇過程中的前因後果。以「歷史制度論」的觀點深入探討，針對政治、經濟與社會環境的變動是否影響十二年國民基本教育之政策推動，以進行縱向的歷史分析。本研究將十二年國民基本教育之發展歷程論述如下：

以民國七十二年以前為第一階段。民國五十六年，政府有感於延長義務教育年限的需求，遂提高國家競爭力而一次延長三年的義務教育，然隨著義務教育年限的延長，促使國家政經發展具備了良好條件，然在威權政體的統治下，國家教育權的嚴密掌控以及私人興辦國民教育的限制，對於人民選擇教育制度的權利便顯得遙不可及，民國六十八年《國民教育法》的施行，使國民教育制度逐漸邁向法制化，後於民國七十二年計劃以職業教育為主的國民教育，係為十二年國民基本教育芻議之始。探究其當時政經發展與社會背景如何？是否有足夠實施十二年國教之基礎條件？

¹⁰³ Immergut, Ellen. M., 1998, "The theoretical Core of the New Institutionalism", Political and Society, vol.26, No.1, pp.9-11.

亦為第三章探討的重點。

以民國七十二年至八十五年為第二階段。此時期橫跨了民國七十六年政治解嚴的前後。首先，探討民國七十二年「延長以職業教育為主的國民教育實施計劃」第一期至第三期，對於十二年國民基本教育產生何種路徑依賴，而後伴隨著社會運動而來的教育改革運動，人民要求除了政治上的解嚴，亦必須進行教育體制內的解嚴，在解嚴之初，各種教育改革團體相繼成立，自民國七十七年召開的「第一屆民間教改會議」與「第六次全國教育會議」，經民國八十三年「四二零教育改革大遊行」以及師資培育政策由一元化朝多元化發展，至民國八十五年「教育改革總諮議報告書」的公布，都影響日後我國政經與教育發展制度變遷的路徑方向。在社會變遷影響教育制度的發展下，民間教改運動所推行的四項訴求，包括「落實小班小校」、「廣設高中大學」、「推動教育現代化」以及「制定《教育基本法》」，教改因素是否影響著十二年國民基本教育之制度變遷？是第四章探討的重點。

以民國八十五年至九十年為第三階段。此時期確定後期教育改革的基本方向，民國八十八年的「精省」，威權時期扮演重要角色的台灣省教育廳正式走入歷史，制度變遷逐漸走向地方分權化，隨著「教育改革總諮議報告書」的公布，升學管道更佳暢通，為紓緩升學壓力，完全中學的六年一貫制應運而生，融合普通高中或高職特色的綜合高中，強調「高一統整、高二試探、高三分流」的多元學習。然因社會文化的變遷，傳統的升學制度面臨重大的變革，民國八十九年末代「高中職聯合招生入學考試」成為歷史名詞，由〈高中及高職多元入學方案〉取而代之，首屆「國中基本學力第一次測驗」並於民國九十年正式實施。然多元入學

的教育政策是否影響十二年國民基本教育之路徑依賴?亦為第四章探討的重點。

以民國九十年至一百年為第四階段。此時期受到少子化的嚴峻考驗，國民教育開始朝精緻教育的路徑發展，並使師資培育政策由多元路徑走向緊縮發展。另於國中小課程與教科書政策亦有重大變革，包括自九十一學年度確定《國民中小學九年一貫課程綱要》七大學習領域的課程方向與國中教科書政策由統編制逐漸走向審定制，以及未來後期中等教育以「綜合高中」為主流，行政院亦在民國九十六年宣布正式推動「十二年國民基本教育」，然自芻議之始，迄今已超過十位教育部長(表2-2)，作為此教育政策的政治行動者而言，首長的更迭頻繁，對於制度的路徑發展造成阻礙，而實際政策執行的主管業務司司長，人事調度更是頻仍(表2-3)，探究目前我國政經與社會發展，是否有其條件足以形成制度，開啟政策過程的機會之窗¹⁰⁴的可能性?將是第四章探討的重點。

表2-4：歷任教育部長

姓名	在職期間	任期長度
朱匯森	67.05-73.04	5年11月
李煥	73.05-76.06	3年1月

¹⁰⁴ 根據公共政策學者吳定對於議程設定(agenda setting)的定義：「議程設定指一個政府機關將某一個公共問題予以界定並排入政府議程的過程」。參見吳定，2003，《公共政策》。台北：國立空中大學，頁113。而亦有論者認為，政策議程可以分為兩種類型：分別是「系統議程」(system agenda)與「公共議程」(public agenda)。系統議程是社會大眾所共同注意的議題，而任何民主社會，都會存在系統議程。系統議程的範圍相當廣泛，但是並不是全部的議題都會進入政府議程之中；而「政府議程」是指，系統議程所討論的議題，受到政府的關注，而必須採取積極行動的時候，該問題就進入了政府議程。參見丘昌泰，2004，《公共政策：基礎篇》。台北：巨流，頁144-145。因此，Kingdon所提出政策窗的觀點，政策議程的形成乃係來自於政治「機會」的成熟，而非政策「制度化」的運作，是一種政治力的扭曲，而與民主政治過程中，公平、公開與透明的精神有所不符。參見王皓平，2008.12.26，《析論我國「集會遊行法」最近三次主要修法提案之政策議程設定》，取自國家政策研究基金會(<http://www.npf.org.tw/post/3/5222>)，查詢日期：2011.05.05。

毛高文	76.07-82.01	5年6月
郭為藩	82.02-85.05	3年3月
吳京	85.06-87.01	1年7月
林清江	87.02-88.05	1年3月
楊朝祥	88.06-89.04	10月
曾志朗	89.05-91.01	1年8月
黃榮村	91.02-93.04	2年2月
杜正勝	93.05-97.04	4年
鄭瑞城	97.05-98.08	1年3月
吳清基	98.09-	

資料來源：本研究整理。

表2-5 歷任教育部相關主管業務司長

部 門	歷任司長人數	最長任期長度	最短任期長度
國民教育司	10(註1)	9年11月	7個月
中等教育司	9(註2)	4年1月	1年11月
技術及職業教育司	11(註3)	5年	9月

註1：不包括100.04接任國民教育司長的黃子騰。

註2：不包括99.12接任中等教育司長的張明文。

註3：不包括100.01接任技術及職業教育司長的李彥儀。

資料來源：本研究整理。

在歷史制度的發展過程中，深受政治、經濟與社會環境的變遷影響。因此，變遷即為情況或階段之變化轉移，是一個範疇最廣的類屬名詞(Generic Term)，任何狀態的轉變過程皆包含在內。¹⁰⁵它泛指一切政治、社會、經濟、文化乃至於精神面貌等層面之改

¹⁰⁵ 江炳倫，1979，《政治發展理論》。台北：台灣商務印書館，頁67。

變，這些改變可能是有目的的或無目的的；可能是可欲或不可欲的；可能是顯而易見的或隱晦不明的，因此變遷包括人、時、地、物各種面向的改變。¹⁰⁶

本研究以歷史制度論的觀點，分析解嚴之前與之後的政治、經濟與社會發展的變遷情形，期能描繪出前後期的相關背景、政策以及事件等，作為十二年國民基本教育發展之分期內容與依據。誠如前教育部長林清江所言：「社會變遷影響教育，教育形成社會變遷，教育成為某種社會變遷的條件；教育制度受其他社會制度影響，也影響其他社會制度，教育制度與其他社會制度的關係，不僅只有消極的適應，而且還有積極的相互改變，它們彼此間也是相互依存的。」¹⁰⁷

傳統的社會變遷速度較慢，而現代的社會變遷速度則較快，對於人類的過去、現在或未來的變遷，與教育發展具有相當密切的關係，而討論教育改革，應瞭解教育與社會變遷的關係。

因此，教育與社會變遷的關係有三種。第一，在意識型態方面，教育常為社會變遷的動因(Agent)，如每一個國家都有其獨特的教育目的，為實現此目的，常可導致某種社會變遷。第二，在經濟發展方面，教育常為社會變遷的條件(Condition)，如為了達成經濟發展的目的，一個社會必須從事多種教育改革，這種教育改革的直接目的雖在促進經濟發展，卻能間接造成經濟發展所欲獲致的社會變遷，而在這種情況下，教育成為社會變遷的一種條件。第三，在技術方面，教育常為社會變遷的結果(Effect)，如技術進

¹⁰⁶ 林偉立，2005，〈從文化霸權觀點論台灣政治變遷與教育政策之關係〉。國立中山大學中山學術研究所碩士論文，頁 49。

¹⁰⁷ 林清江，1981，《教育社會學新論》。台北：五南，頁 26-27。

步改變原有的職業結構，職業與技術教育制度便隨之調適，又如大眾傳播技術的進步，教學輔助工具也隨著改進。由此可見，社會變遷與教育之間的關係極為複雜，教育可能是社會變遷的原因或條件，也可能是社會變遷的反應或結果。換言之，兩者關係不單是單向而是雙向的歷程，教育一方面「配合」社會變遷而調整本身的結構與功能，另一方面也在「引導」社會變遷的方向。是以，教育的功能，不只是在傳遞社會文化的遺產、反映社會變遷的事實，而且也應該負起推動社會進步的責任。¹⁰⁸

在探討社會變遷與教育的互動關係的同時，可發現社會中的科學技術、民主素養與價值觀念的改變會造成社會經濟結構、政治體制與社會規範的變遷，並影響教育的發展，教育必須「配合」社會變遷而調適本身的結構與功能。同時另一方面教育也在「引導」社會中各種因素變遷的方向，而社會變遷必須加以評價，教育更需激發理想、批判時弊，從根本上改變人們思想與觀念，以促成理想的社會改革(圖 3-1)。

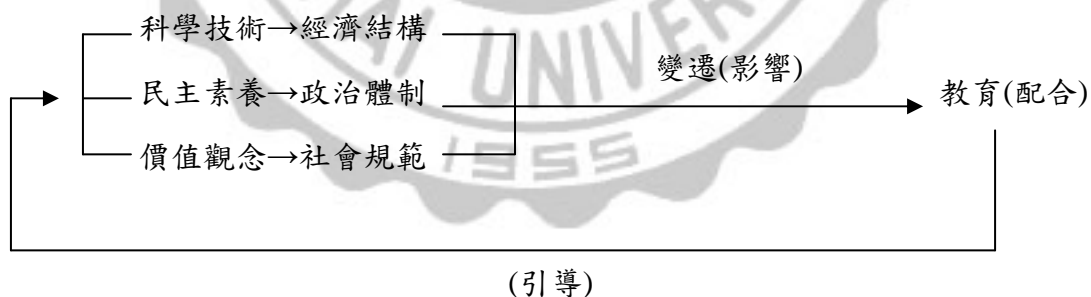


圖 2-1 社會變遷與教育之關係

資料來源：陳奎憲，2001，《教育社會學導論》。台北：師大書苑，頁 37。


本研究繪製。

¹⁰⁸ 陳奎憲，2007，《教育社會學》。台北：三民，頁 111-112。

教育政策乃為公共政策之一環，教育政策時常影響教育發展的方向，大部分教育政策必然都順應著社會變遷的趨勢，而適時有所更張，以滿足社會的實際需要。換言之，教育反應社會變遷，社會變遷也反應教育需求及不同的教育問題，教育問題產生有其社會的背景和環境的需求，如民國三十八年政府遷台後，即最先以穩定國民教育為主，當時政府努力建設國民教育，並積極建立各級學校來配合國家的各種建設；又如社會大眾對於高等教育的殷切需求，政府即提出廣設大學來提供更多教育機會給學生就學。因此教育政策能夠因時、因地與因事制宜者，不但可以解決很多教育問題，更可促使我國教育達到先進國家的水準。¹⁰⁹具體而言，教育政策非僅是方案，而是論述，是社會建構下的產物，因為教育無法在真空的社會中自行運作，其舉措必然會與其所處時空之政治、經濟、社會文化產生交錯關聯。¹¹⁰

¹⁰⁹ 同註 106，頁 55-56。

¹¹⁰ 卯靜儒、張建成，2005.06，〈在地化與全球化之間：解嚴後台灣課程改革論述的擺盪〉，《台灣教育社會學研究》，第 5 卷，第 1 期，頁 69。



第三章 國民教育政策的制度初始

任何一個制度的發展都有其歷史的演進過程，我國國民基本教育制度亦不例外。若以民國七十六年解嚴為分界，解嚴前後是我國政治、經濟與社會變遷的重要分界，並各自發展出不同的面貌。我國國民教育制度以及教育政策，也隨著歷史制度變遷而改變。¹¹¹

本章以民國七十二年以前國民教育的制度發展為探討範圍。首先探討日治時期國民教育制度初始條件的建立與六年國民教育的實施基礎，以及對於日後國民教育政策的發展與影響。次就當時的政治、經濟與社會背景，瞭解國民教育之歷史遺緒，探討當時歷史制度脈絡對於日後推展九年國民教育之影響，希冀從日治時期所重視的義務教育延長至九年國民教育的路徑依賴當中瞭解其特殊的意義。最後，再以歷史制度論的觀點分析，從歷史遺緒、

¹¹¹ 邱維誠，2000，〈解嚴後台灣地區教育改革工程之結構性分析〉。國立暨南國際大學公共行政暨政策學系碩士論文，頁 11。

路徑依賴與關鍵時刻等因素來探討民國七十二年以前國民教育制度的變遷。

在歷史遺緒當中，國民政府於民國三十四年起開始接收日治時期所遺留下來的政府機關、學校與民生經濟設施，經民國三十八年國民政府播遷來台，在政治方面，行政措施與政治體制亟待重建；經濟方面仍百廢待舉，土地改革與美援造就我國經濟起飛的基礎；社會方面則是人口不斷的移入，造成都市化的群聚效應，政治性格呈現多元的發展面貌；在教育方面，沿襲日治時期的教育制度，民國五十七年以前，義務教育年限僅只於國民學校畢業為止。然 1970 年代後期，對於國民知識的渴求以及受到社會變遷的影響下，國民教育除了在量的擴充下，亦對於師資水準的嚴格控管，由師範學校提升至師範專科水準；我國在當時已是開發中國家，為免落於他國之後，政府乃自民國五十七年之後，正式延長義務教育年限為九年。以下將分別就政治、經濟與社會環境，探討此時期國民教育制度發展的路徑依賴過程，對於民國五十七年實施九年國民教育對於制度產生第一次的關鍵時刻，係為本章探討的重點。

第一節 制度的遺緒：國民教育的初始條件

追溯目前國民教育制度的初始，深受我國早期相關制度的規劃，以及日本殖民政府的教育政策，這兩方面的影響。在清末至民國初年，我國學制多仿自日本，日本則仿自德國。1915 年，南京國民政府公布「教育綱要」，提出改革中小學制度，採取德國雙軌制，但隨著取消帝制而因故未及實施。1919 年以後，留美學生回國者日多，復受美國教育家杜威來華講學之影響，乃開始注意

美國的義務教育制度。後於 1922 年公布的新學制壬戌學制，亦稱「六三三制」，採用美國的單軌制度，新學制的實施迄今並無多大改變。¹¹²

然為實現戡亂建國的教育政策，國民學校的教育制度將有所更張，包括將國民學校分為初級部四年與高級部二年，各保國民學校設初級部，各鄉(鎮)中心國民學校設初高兩級，以利推行義務教育；而自國民政府遷台之初，國民學校亦分為初高兩級，後以各縣(市)則皆以普遍推行六年義務教育，故已無設初高兩級之必要。¹¹³由於南京國民政府在民國三十四年以前，對於台灣地區並未能有效統治，除了法規制度的初步規劃之外，其實際影響並沒有日本殖民政府的教育政策來的深遠。基此，首先將探討日本殖民體制下的教育思潮與學制變革。

對於一個急於讓殖民地統治上軌道的殖民政府而言，「教育」所扮演的角色不同於社會經濟，並沒有強烈的急迫性。故日本治台之後，關於台灣的教育政策，一直未有明確的規範。1903 年，時任民政長官的後騰新平乃在學事諮詢會議上說明：「教育的方針也很遺憾尚未訂定，尚在研究之中。」¹¹⁴即使如此，日本殖民教育體制對於台灣地區的國民教育發展建構紮實的制度基礎。治台時期的總督府為貫徹殖民政策，乃建立現代化教育制度，採取差別隔離政策。1919 年，總督府公布《台灣教育令》，正式確立當時台灣地區的教育制度，由公學校六年的初等教育進而提升為高等普通教育，然後銜接到專門學校。此種連貫性教育制度的建立，同時使過去依據各種官制、規則或學校令，零亂的以國語學校和

¹¹² 李園會，1985，《九年國民教育政策之研究》。台北：文景，頁 128-129。

¹¹³ 同上註，頁 134。

¹¹⁴ 朱珮琪，2004，《台籍菁英的搖籃：台中一中》。台北：向日葵文化，頁 16-17。

國語(日語)傳習所為中心而逐漸擴充各級教育機關的制度終結。¹¹⁵當時最初普遍設置「國語(日語)傳習所」，以灌輸日本軍國主義為最終目標，然為提升「公學校」師資水準，以招收台籍學生為主設置「國語學校(即後來師範學校的前身)」，而後將「國語(日語)傳習所」改為主要招收台籍學童的「公學校」(設立經費由街庄負擔)以及招收日籍學童的「小學校」(設立經費由地方政府負擔)，作為初等教育主要的教育設施，並確立國小修業年限六年與普及日本語政策，然因殖民教育政策為日語同化政策，視為一種統治手段，而不是對台籍與日籍學齡兒童一視同仁，不常用日本語進入「公學校」(使用第二號課程表)就讀，常用日本語則進入「小學校」(使用第一號課程表)就讀。用意在於日本語的推廣而非提升其知識水準，軍國主義的統治意圖相當明顯。

由於日台差別教育政策引起普遍不滿，總督府遂於 1922 年公布《新台灣教育令》，廢除教育的種族差別，使中等學校以上得日台共學，並在初等教育階段，常用日語的台籍兒童可以進入日籍兒童就讀的「小學校」共學，同時亦容忍日籍兒童因家庭環境而進入台籍兒童就讀的「公學校」共學。¹¹⁶

1920 年代開始，台灣有識之士一再要求初等教育宜實施六年義務教育。然總督府直至 1937 年始認為實施義務教育之機會逐漸成熟，並於 1939 年制定「義務教育實施綱要」。¹¹⁷申言之，日治時期初等教育快速擴張的目的，在於有利日本文化的灌輸與日本語的普及推行。

¹¹⁵ 許極燉，1996，《台灣近代發展史》。台北：前衛，頁 295。

¹¹⁶ 同上註，頁 296。

¹¹⁷ 教育部歷史文化學習網(<http://culture.edu.tw/index.php>)，查詢日期：2011.04.06。

1941年，總督府藉「皇民化」之名修正公布《台灣教育令》。相對於日本本土，當時台灣地區的義務教育制度，遲至1943年才正式實施。¹¹⁸是年並將台灣地區的「公學校」與「小學校」全面改為「國民學校」，為六年義務教育之初始條件。雖美其名的廢除形式上的差別隔離政策，但實際上的課表卻分為三種，但對於教育內容的差別待遇及歧視仍存在。

1944年，總督府公布《國民學校法》，以作為國民教育的法律基礎，後來成為戰後光復國民政府頒布之憲法第一百六十條的依據，且在憲法第二十一條中沿用「國民教育」一詞。¹¹⁹總督府並於是年公布《強迫入學條例》後，學齡兒童的就學率才逐漸提高；光復以前，台籍學童就學率為71.3%，日籍學童就學率則為99.6%(表3-1)，在當時亞洲國家中僅次於日本國內，已接近西方國家的水準。截至1944年，台灣地區共有1,099所國民學校、學童93萬餘人，其中有5萬餘日籍學童，日治時期歷年公學校畢業人數逾110萬人。¹²⁰然事實上，在日本治台期間的最末十年，台籍學齡兒童的就學率才超過50%，換言之，即有一半的學齡兒童無法入學，究其原因並非是台籍兒童不願入學，而是學校校舍不足的因素。¹²¹

另外，也因為國語程度上的區別，以及總督府不願投入過多教育資源，台灣地區的義務教育在實施時，所規定的修業年限僅六年，與日本國內八年的修業年限有所不同。雖然原本預計也要跟上日本國內的制度，實施八年的義務教育，但後來因為戰爭而

¹¹⁸ 薛化元，2002，《台灣開發史》。台北：三民，頁141。

¹¹⁹ 同註52，頁8。

¹²⁰ 台灣大百科全書(<http://taiwanpedia.culture.tw/>)，查詢日期：2011.04.06。

¹²¹ 許佩賢，2005，《殖民地台灣的近代學校》。台北：遠流，頁17。

延後實施，終至日本戰敗而未能實現。¹²²

表3-1：日治時期台、日籍學齡兒童初等教育就學率比較

單位：百分比(%)

年份	1928	1932	1939	1943
台籍	30.3	35.9	53.1	71.3
日籍	98.4	99.1	99.5	99.6

【說明】：學齡兒童以滿六歲至十四歲者計算。

資料來源：台灣省五十一年來統計提要

(<http://twstudy.iis.sinica.edu.tw/twstatistic50/EDU/Mt481.xls>)，查詢日期：2011.03.22。

日本治台時期的教育思潮可分為三期，第一期為日治開始至1919年《台灣教育令》公佈前為止；第二期自《台灣教育令》公佈後至1931年「九一八事變」發生為止；第三期則自「九一八事變」發生後迄民國三十四年台灣光復為止：¹²³

一、第一期

在日治時期的第一期教育思潮當中，最初是以國家主義的同化政策教育為主，全力普及日語教育及推展近代化的初等教育與師範教育，以促使統治上之溝通管道能夠暢通，並建立各項教育制度與設施，以鞏固其統治基礎。

此時期台灣的教育呈現若干特色，包括：

¹²² 許智香，2006，《台灣教育400年》。台北：經典雜誌，頁111。

¹²³ 張勝彥，1997，《台灣近代史--文化篇》。南投：台灣省文獻委員會，頁53。

- (一)學制的近代化：日治時期台灣地區的學制已漸趨近代化。初等、中等教育之劃分，始見明晰；普通、職業教育的充實，亦漸收成效。
- (二)差別待遇的教育：日治期間，雖企圖同化台民，然其心理上即以征服者姿態統治台灣，歧視台胞，使台民受教育的機會遭受到限制及不平等待遇。
- (三)教育目標配合政治、經濟需要：日本治台之初，為達到其控制台灣地區以獲取經濟資源，故其教育政策皆配合政治、經濟之需要為目標，教化人民反而成為次要工作。
- (四)國家主義的同化政策：日本政府企圖透過教育，遂行其同化政策，以求達到使台民成為日本順民之最終目標。

二、第二期

此時期的教育思想乃是以民主主義及平等主義為主的時期。當時由《台灣教育令》的內容，可略知此時期的教育方針包括：

- (一)教育之目的，以養成忠良臣民為本義。
- (二)注重德育教育，尤其對普通教育及師範教育更為貫徹其旨趣。
- (三)提倡女子及實業教育。
- (四)延長修業年限及開放高等教育。¹²⁴

三、第三期

此時期日本國力達到第二次世界大戰前的巔峰狀態，但政治

¹²⁴ 李汝和，1973，《台灣省通志--卷五教育志(制度沿革篇)》。南投：台灣省文獻委員會，頁72。

為軍人所操縱，對外侵略成為日本政府的目標。在教育上，台灣地區更成為日本南進人才之養成所，故日本積極充實台灣高等教育之內容，特別注重熱帶醫學、商業、農業之研究，以配合其南進政策，此時期的教育充滿軍國主義的色彩，其教育措施包括：

- (一)提倡國家主義，消滅台民之民族意識：日本政府於殖民期間推行「皇民化運動」，以灌輸其「日本精神」，擬把台民從思想意識上加以日本化，致使台民成為日本侵略其他國家而發動戰爭的儲備軍力。
- (二)實施國民學校義務教育：1941年太平洋戰爭爆發後，日本政府為加強台民對日本之認同，乃將過去初等教育中「公學校」與「小學校」皆改稱「國民學校」，以示平等待遇。
- (三)教育淪為軍事之附庸：二次大戰期間，日本為動員更多台灣青年入伍服役，不惜縮短高等教育及職業教育之修業年限。此外，將商業職業學校改為農工學校，並新設各種實業補習學校、青年學校、青年團、壯丁團等，對台民授予志願兵及被徵召入伍之預備性軍事教育，充滿濃厚軍國主義色彩。

日本治台五十年期間的教育政策，亦建立近代西式的教育制度，開啟了台灣教育的現代化。例如：提升國民學校的就學率，普及教育成效與先進國家相差無幾，遠非當時的南京國民政府所能比擬。又日本治台期間的確提升整體的台灣社會文化水準，奠定現代教育的良好基礎，亦改善不少生活惡習，如：不衛生、不守時、不守法、不守信、不負責和打馬虎眼等。當然這些成效來自日本強調軍國主義式的教育作風，採取斯巴達式的威權管理，

然殖民教育與現代化的最大公約數是無法逃避的。¹²⁵

在當時初期的教育政策，已確定將小學普及教育、師範教育與職業教育，作為殖民教育之骨幹，此三種學校教育制度，皆有殖民地色彩。對於義務教育之正面影響包括奠基義務教育的基礎、提供以後延長義務教育年限之有利條件、廣設公立學校等；負面影響則包括過於灌輸軍國主義意識，使學齡兒童在價值判斷上減少自主性、戰時兒童的勞動時數過多，剝奪其學習權益、教師盛行體罰，不尊重兒童人格等，¹²⁶帶有威權統治主義的性格已然成形，並逐漸影響戰後我國國民教育政策的發展。

綜觀日本治台期間，台灣地區有如日本化外之地，日本軍隊的壓制，致使台灣人民敢怒不敢言，以治台期間教育政策為例，日本人子女與台灣人子女在學齡兒童時各進入不同學校就讀，明顯區隔出「公學校」與「小學校」之差異，並全力推行日語文化，使其鞏固力量能夠穩固，且培育許多初等教育師資，提升國民教育水準，對於改善人民知識幫助極大，但最終還是以教育手段完成政治目標。

另外，我國教育體制內傳統教育問題的根源是「體罰」與「升學主義」。學者指出，「權威型」與「壓抑型」的管教措施，是日式教育的典型，這樣的傳統管教方式，到現在還是無法在學校教育裡絕跡。由於體罰問題自日治時期已種下了根，使得現在社會所存在的體罰問題便非常棘手。然升學主義亦與體罰一般，是我國教育制度之弊病，升學主義的猖獗，自日治時期已見端倪。由

¹²⁵ 李建興，2009.07.29，《日據時期台灣教育--幾項教育史實思維》，取自國家政策研究基金會 (<http://www.npf.org.tw/post/2/6213>)，查詢日期：2011.01.22。

¹²⁶ 同註 14，頁 310-314。

於升入國語學校及醫學校的競爭相當激烈，畢業取得教員(教師)與醫生資格的社經地位相當高，所以學生多報考此兩類學校作為以後職業發展的目標，加上多數家長也希望子女繼續升學，因此升學主義問題非常嚴重。¹²⁷

探究升學主義的根源，不得不提到傳統中國科舉制度影響的遺毒。在中國滿清時代以前，「萬般皆下品，唯有讀書高」的士大夫觀念即已根深蒂固，視科舉考試為唯一出路，亦為唯一擺脫貧窮的翻身機會，以進入衙門「當官」為職志。即使中國科舉制度因隨著滿清皇朝的滅亡而形式上的消失，在日本治台時期，取而代之的是以考試進入國語學校與醫學校就讀，以便未來取得社經地位高的憑證，透過學校教育制度的層層關卡與篩選機制，以及社會所信賴就業能力認可的文憑保障，對於日後聯考制度的建立與惡補風氣的文化形塑，扮演著關鍵角色。

承上述，升學主義最明顯的量化即是以考試成績作為評量指標，自日治時期開始，成堆的大小考試伴隨著學生接受學校教育的同時一路「成長」，以考試分數論班級排名(甚至全校排名)亦開始顯現問題的嚴重性，然傳統的體罰導致教師性格偏向權威，若考試不佳即以體罰伺候，此都將違背教育宗旨，若升學主義不加以根除，則更加扶植惡補文化。因此，以智育為導向、以考試領導教學的教育方向從日治時期的體罰問題與升學主義可窺探知悉。

戰後光復，鑒於日本殖民教育體制對我國義務教育制度產生深遠的影響，而 1943 年日本殖民期間在台實施的義務教育普及率

¹²⁷ 林玉體，1987，《台灣教育面貌四十年》。台北：自立晚報，頁 22-23。

已達 71.3%，然自民國三十四年戰後光復開始，我國的義務教育仍維持六年國民教育，隨著學齡兒童的就學率提升與參酌其他國家延長實施義務教育的源起與過程，以及依據憲法有關國民受國民教育之權利與義務相關規定，我國義務教育制度隨著政經結構與社會變遷，原本的六年國民教育已無法滿足國家發展的需要，而開始對於義務教育制度有延長至九年之倡議。

壹、國民政府的接收與行政體制的重建

光復之後，國民政府對於台灣地區進行接收，並繼承台灣總督府的權力，以威權政體統治。根據國民政府頒布之《台灣省行政長官公署組織條例》，台灣省行政長官公署係台灣省最高行政機關，其組織性質並不採取與大陸地區各地同樣的省制，而單獨由中央政府所任命之行政長官一手掌握行政、立法、司法三權的「特殊制度」。¹²⁸故行政長官權限之強大，相較於日治時期的台灣地區總督，毫不遜色。顯然行政長官公署一開始即以「威權政府」的姿態，完全承受日本殖民政府的管轄權與行政權。¹²⁹

在威權政府的管轄下，形成威權體制(Authoritarianism)¹³⁰的統治方式。我國施行威權體制有兩項指標性的措施，分別是民國三十七年制定的「動員戡亂時期臨時條款」以及民國三十八年台灣省主席陳誠所公布的「戒嚴令」。¹³¹在威權體制的背景下，政府透

¹²⁸ 洪金珠、許佩賢(譯)，1994，若林正丈著，《台灣--分裂國家與民主化》。台北：月旦，頁 60。

¹²⁹ 蕭全政，1995，《台灣新思維：國民主義》。台北：時英，頁 9-10。

¹³⁰ 威權體制的概念最早是由 Juan Linz(1964)研究西班牙佛朗哥政權所提出，其強調威權體制的特徵為「有限多元」(limited pluralism)或「有限一元」(limited monism)，亦即統治當局只容許與當道者理念與利益符合，不符合者將遭受壓制和取締。換言之，即由統治者掌握最高權力，透過政黨機制嚴密控制所屬的社會。參見趙永茂、黃瓊文，2000.12，〈台灣威權體制轉型前後農會派系特質變遷之研究--雲林縣水林鄉農會 1970 及 1990 年代為例之比較分析〉，《政治科學論叢》，第 13 期，頁 169。

¹³¹ 黃宗昊，2004.07-08，〈台灣政商關係的演變：歷史制度論分析〉，《問題與研究》，第 43 卷，第

過教育及媒體來進行思想改造與文化形構，企圖達成觀念一致及理念認同的目的。

根據美國學者韓廷頓(S. P. Huntington)的觀點，開發中國家的經濟發展與政治參與似是「兩難的抉擇」(no easy choices)，威權統治固然限制參與的管道，但也集中社會資源，因此，只要政府採取技術統治，亦將使落後國家步向現代化國家之林。然我國在1950年代至1980年代採取威權統治，卻也締造高速的經濟成長是不爭的事實。但是，國民黨的高度威權化，也許不單純只有經濟考慮而已。

學者從世界體系的觀點認為，在1960年代西方資本主義大規模向落後地區擴張時，跨國公司在投資之前，自然會考慮到「政治風險」，支持能夠維持政治穩定的政府是必然的邏輯；無論其為民主或獨裁，只要能確保政治安定即為「好的政治」。基此，維持安定的投資環境，亦為西方國家默許開發中國家採用威權統治的原因。回顧1960年代的政治經驗，不能不承認在內外安定的政治環境下，整個社會由農業社會轉型到工業社會，勞動階層人口開始超過從事農林漁牧的人口，都市化的趨勢日益明顯，中產階級的比重開始增加，這些都影響到下一階段的政治發展。¹³²

當時，陳儀奉派擔任光復後第一任最高行政軍政首長，治理台灣未及一年半，即因為一件查緝私煙的警民衝突，引發人民對國民政府激烈的反抗，這項為期約兩週的全省騷動，致使國民政府的鎮壓與陳儀的下台，史稱「二二八事件」。¹³³

4期，頁35-72。

¹³² 彭懷恩，1997，〈認識台灣--台灣政治變遷五十年〉。台北：風雲論壇，頁110-111。

¹³³ 陳明通，1995，〈派系政治與台灣政治變遷〉。台北：月旦，頁35。

由於受到戰火的摧殘，工業廠礦、港口、船塢毀壞過半，電力設施處於半癱瘓狀態；農田水利、交通運輸體系也都受到不同程度的破壞。有關民生的農業與輕工業的生產基本上處於停頓狀態，生活物資匱乏。當時農業就業人口約占總就業人口的 46%，而民國三十四年稻米生產量卻只有 64 萬噸，比全省最低消費量還少 22 萬噸，出現嚴重米荒。工業生產只能勉強維持，發電量以及肥料、水泥產量都只達以往的三分之一。由於產品逐漸失去日本市場，對外貿易陷於停頓。生產衰退，百業凋敝，人民生活水平顯著下降。¹³⁴

在接收期間，行政長官公署民政處接收原台灣總督的直轄官署，另由台灣警備總司令部接收軍事設施，由各縣接管委員會接收各地方官署。在行政接收方面，總督府直轄的 33 個單位、5 州 3 廳、11 市、50 郡、261 街庄的行政機關及其設施；學校部分則接收國民學校 1,200 所、中等學校 174 所、大學及專科學校 6 所；各種大規模的近代工廠、港口、鐵路、機場、發電所、通信設施；相當於 80 億圓的日人私人企業與財產，20 萬戶的日人住宅、官舍和店鋪；7 家銀行及金融機構約有 30 萬日圓的台銀卷與日銀卷；囤積在倉庫的米、糖、原料等物資以及占耕地 20% 及山林地 90% 的日人官私有土地與山林。¹³⁵

對於中國大陸的視角而言，台灣地區的接收就如其他淪陷地區的接收一樣，並無特殊之處，雖然久違祖國懷抱，但台灣地區在整個中國歷代皇朝是「邊陲」乃不爭的事實，因此也不會給予其特殊待遇。在這前提下，接收政策不當，將突顯問題的重要性。第一，來台接收的部隊水準很差，與有紀律的日本皇軍比起來為

¹³⁴ 陳孔立主編，1996，《台灣歷史綱要》。台北：人間，頁 361。

¹³⁵ 簡後聰，2001，《台灣史》。台北：五南，頁 686-687。

天壤之別；再者，來台接收的官員素質固是良莠不齊，且位居台灣官員之上，這種差別待遇，與原先的期望差距太大，引起社會精英不滿；第三，台灣地區在日本統治之下，一般人民生活難免有日本的色彩，內地來台的軍隊又是長期與日本殊死戰的經驗，自然會把仇日心理反映在對台灣的「日本化」之行為模式之上。最後，語言的隔閡也是雙方衝突的導火線，因為日治時期，除了母語(河洛語、客家語)之外，只能學習日語，與內地的語言自是不同，造成溝通障礙。¹³⁶

民國三十九年四月二十四日，台灣省政府公布「台灣省各縣(市)實施地方自治綱要」，當月五日，亦再公布「台灣省各縣(市)議會組織規程」、「台灣省各縣(市)議會議員選舉罷免規程」、「台灣省鄉(鎮)民代表會組織規程」以及「台灣省鄉(鎮)民代表會選舉罷免規程」，並依各該規程辦理選舉。但由於自治綱要為行政命令，地方自治團體的自治權限仍不足備，故上級政府侵奪下級政府自治權限的問題相當嚴重，各縣(市)議會依據各規程組成縣(市)參議會，再選舉出省參議員，藉以組成省參議會，是為戰後地方自治之濫觴。

在地方自治的選舉下，省以下的地方自治無論是民意代表機關，或者行政首長皆為人民直接選舉產生。相對的，在省級政府雖然有民選議員組成的省議會，不過行政首長則是官派的省主席。換言之，基本上越是基層，其民主選舉所帶來的正當性越高；反之，層級越高，政府所賦予的正當性愈顯不足。不過，由於當時省對縣(市)及鄉(鎮、縣轄市)的監督能力相當的大，因而呈現了民意較為薄弱的上級行政機關監督民意基礎較充分的下級政府地

¹³⁶ 同註 132，頁 63-64。

方自治的現象。¹³⁷

然而，行政長官公署來台最主要的工作是「接收」，主要在於總督府的各級組織與行政，然而其特殊體制及權限之設計，實際上卻直接發展成「實質統治」，接收重點從行政轉為「財產」，這些無論就「法理」乃至於實質上，卻都存在著相當大的問題。¹³⁸

因此，從路徑依賴的兩種反應序列來看，在威權政體的統治之下，自我增強序列是由民國三十八年實施戒嚴令開始，在此時期，強人領導的威權體制確立。而在民國五十八年十二月，因考量資深中央民意代表逐漸凋零，乃修改臨時條款，並在自由地區進行中央民意代表增額補選，則為政治變遷路徑的一個反應序列。

貳、戰後我國經濟的發展與財團的興起

光復後，行政長官公署設「台灣省接管委員會」與「台灣省日產處理委員會」，分別接收公有企業及財產和私有企業及財產，截至民國三十六年二月，所接收的日人官、私有企業及財產的總數在帳簿上的總值(土地部分除外)，包括官有機關財產 593 單位(29 億 3,850 萬圓)；私有企業財產 1,295 單位(71 億 6,360 萬圓)；個人財產 4 萬 8,968 單位(8 萬 8,880 萬圓)，合計 5 萬 856 單位(10 億 9,990 萬圓)。¹³⁹

學者認為，對戰後台灣經濟發展的政策分期，在民國五十七年以前，是從民國四十年開始至四十九年為止，是所謂的「以農

¹³⁷ 同註 130，頁 173。

¹³⁸ 蘇瑤崇，2007.10.25-26，〈戰後殖民體制變革的虛與實--論臺灣省行政長官公署的制度變革〉，發表於《第二屆「台灣民主政治的興起與變遷」學術研討會》，台中：台灣省諮議會主辦。

¹³⁹ 同註 135。

業培養工業，以工業發展農業」策略時期，在此架構下的工業政策則是「發展勞力密集的進口替代民生必需品工業。」¹⁴⁰因此，在當時的經濟發展脈絡之下，逐漸形成「農業台灣，工業日本」的發展路徑，對於 1960 年代之後，國際貿易門戶開放，工業政策亦隨之改變。

當時戰後經濟的危機，主要是在通貨膨脹、¹⁴¹物價飛漲，尤其糧食價格居高不下，包含以下情形：¹⁴²

一、糧食缺乏

原以產米聞名於世，但行政長官公署卻將米、糖等民生物資運到大陸，賺取暴利，並任由米自由買賣，難以管制，造成米價上漲，演變成搶米風潮。

二、通貨膨脹

根據統計，二二八事件前一年內，雞蛋一漲 8 倍，鹽漲 18 倍、糖漲 20 倍，米更恐怖，有漲 50 倍的統計。平日米糖之鄉的台灣，卻反而成為米糖短缺，價格反比上海、廈門等地高出許多。

三、金融市場的獨占與壟斷

¹⁴⁰ 段承璞，1992，《台灣戰後經濟》。台北：人間，頁 105-108；工業區開發管理 88 年度年報 (http://idbpark.moeaidb.gov.tw/chinese/Research/Annals_Journal/year/088/088-021.htm)，查詢日期：2011.01.20。

¹⁴¹ 不論是在交通等基本建設或各式工業建設，皆因戰爭的緣故遭到砲火的轟擊而毀壞，也致使各項生產趨於停頓，包括民生極為相關的農產事業也因為水利建設遭到破壞而影響到農產量的大幅減少，政府的財政收入也因此大幅縮減。復加當時許多民生物資被挪為軍用，民生必需品因而短缺，和農村勞力被徵召至軍隊造成勞力缺乏，以及社會秩序的混亂等，都成為通貨膨脹的主要因素。參見翁嘉禧，1998，《台灣光復初期的經濟轉型與政策(1945-1947)》。高雄：復文，頁 60-64。

¹⁴² 呂實強，1997，《台灣近代史--政治篇》。南投：台灣省文獻委員會，頁 380-381。

行政長官公署拒絕四行二局或任何私人銀行到台灣地區設立經營，因而使「官警貿易企業以外的民間貿易企業一律停頓」，走上對外不能通匯的自我封鎖局面。

四、失業率嚴重

失業人口激增，民不聊生。根據聯合國在台專家的估計，在二二八事件前夕，失業人數幾達 30 萬人以上。

五、生產指數低微

根據民國三十五年的生產指數顯示，竟然比戰爭前一年的一半都不到。

六、日產處理不當

設立「日產處理委員會」，將全部日產都歸行政長官公署處理出賣，但實際上卻任由黨政軍高級官員夥同私下分贓。

七、專賣制度

當時的行政長官陳儀保留日人留下的專賣制度，許多重要物資如樟腦、火柴、煙、酒等都納入專賣範圍。除專賣局外，另設貿易局，掌握當時農工產品的購銷與輸出，使本土各種企業很難發展，甚至工商、小資本經營的商人也很難生存。

1950 年代的經濟，首先是藉由農產品的出口，換取工業原料與資本設備，以奠定發展工業的基礎。其後針對大陸來台資本、經由政治手段的控制使之站穩腳步。繼而因外匯缺乏，不得不引導本地資本，發展日常輕工業以節省國家支出。

由於當時資源不足，又多掌握在政府手中，所以產業的發展全賴政府是否予以補助。換言之，早期企業集團的建立來自政府選擇性的協助，因為台灣地區需要重建，水泥便成為重要的產業。紡織也是重要的民生工業，加上上海幫資本家及其設備已隨政府來台，因此紡織工業也成為政府扶植的對象。¹⁴³

政府當局為增進國民經濟的發展，自 1950 年代起推動「進口替代」的工業政策；¹⁴⁴影響所及，大量資源逐漸從農村地區被移轉至都會地區，連帶農業工資大幅上漲，農民所得下降，農業勞動人口占總就業人口比率逐漸下降。邁入 1960 年代，政府推動「出口導向」的發展政策，導致農業人口快速外流。此外，民國五十四年美國停止其援外政策，政府加速發展出口工業以平衡國際收支，致使農業勞動的就業人口占總就業人口的 56.1% 降至 36.7%。民國五十五年政府在高雄成立第一個加工出口區後，農業部門的勞動力流向至工業部門更加顯著；然長期以「農業培植工業」的政策性擠壓下，農業產值開始出現負成長，此時的農業發展已顯露疲態。¹⁴⁵

¹⁴³ 許介麟，2005，《戰後台灣史記--卷二》。台北：文英堂，頁 117-118。

¹⁴⁴ 民國 42 年，台灣開始實施第一期四年經濟建設計劃，決定發展進口替代工業，即重點發展消費品工業以替代進口。為此，台灣當局採取了以下措施：保護關稅，對已能自行生產的產品以高關稅進行保護；管制進口；複式匯率與外匯管制；限制設廠，以防止島內工業部門間的盲目競爭，使有限資源集中於極需建立的工業部門。同註 134，頁 385。

¹⁴⁵ 馬久惠，2001，〈國家政策與台灣戰後的城鄉發展(1945-1999)〉。國立暨南國際大學公共行政暨政策學系碩士論文，頁 2。

1950 年代實施的「土地改革」以及「美援」的經濟協助，共同奠定戰後經濟發展的基礎。¹⁴⁶當時是以農業的改革作為基礎，藉以發展工業的一個主要依據，從民國三十九年開始的土地改革，經過三七五減租、公地放領，到耕者有其田。民國四十二年實施四年經濟建設計劃時，我國已實施三年成功的土地改革，並加上減低農業賦稅。而在當時的經濟政策裡，其實包括了教育政策，尤其在民國四十二年的第一期經建計劃與四十六年的第二期經建計劃皆僅為純粹的經濟政策，但到了 1950 年代開始實施的第三期經建計劃，其中即含教育政策，這在當時確實是一個遠見的前瞻計劃。¹⁴⁷

自十八世紀以來，工商業的蓬勃發展取代了傳統經濟活動，也改變了人類社會的勞動形式和階級劃分。日新月異的科學和技術發展，改變了傳統以「文字教育」或「政治教育」為主要的教育形式和內容，進而促成各類技職教育的發展。因此，國家的經濟基礎和發展也影響到教育的擴張或減縮。同樣地，各類科技知識和人才的培養，也會關係到國家經濟的發展。¹⁴⁸

對於經濟發展而言，若以狹義來看，是一個國家總生產量的提高，從廣義來看，則是國力的強大，但無論是狹義或廣義，都對國民教育非常重要。如西方的工業革命起源於英國，但工業革命之後，德國的教育制度培育適應各種經濟領域的勞動力，使德國在工業起飛的階段，迅速趕上英國，即為一例。乃證明教育的

¹⁴⁶ 同註 134，頁 383。美國的援助雖對台灣早期的經濟發展有相當大的貢獻，但在二戰後接受美援的國家甚多，失敗者卻不少，如菲律賓與越南等。這代表台灣具有自主性，能夠有效的運用美援，以促進經濟發展。又如土地改革的成功，當然也能部分反應其自主性。參見王塗發，1996，〈戰後台灣經濟的發展〉，收錄於張炎憲、李筱峰、戴寶村等合編《台灣史論文精選(下)》。台北：玉山社，頁 404。

¹⁴⁷ 李建興，1988，《中等教育研究》。台北：黎明，頁 121-122。

¹⁴⁸ 同註 123，頁 122。

發達，是國力強盛的原因。¹⁴⁹因此，教育除了促進經濟成長外，還可以提升國民素質，使國家將教育視為優先施政的項目，投入大量教育經費，培養優秀的人力素質，將可對社會做出重大貢獻，教育對國家發展而言，至為關鍵。

我國的教育制度與經濟發展有相當大的關係，比較教育發展及人力發展計劃，可明顯觀察，國民教育因國中與國小的就學率逐漸普及，而在戰後擬定的各期經建計劃與人力發展計劃，均強調職業教育的重要性。在民國五十七年以前，職業教育則以發展水產、海事、農業、工業類科為主，職業教育若延伸至專科教育則擴大為「技術及職業教育」之範疇，在1970年代中期以後開始大量的增設五專，鼓勵私人興辦專科教育，以培養農業、工業中級技術人力，並厚實產業基礎。

在傳統的觀念中，教育被定位在知識的傳授與社會文化經驗的傳承；但近數十年來，教育被賦予另一種意義，認為其亦是促進國家現代化的主要原動力與途徑；而在現代化過程中，教育與經濟發展的關係，是最受重視且最具體成效的一環。¹⁵⁰戰後經濟發展，始於振興農業來發展以輕工業為主的中小企業，這個模式有一個非常重要的概念，即經濟發展首先是廣泛的發生在各個地區，而非集中於都市或港區。¹⁵¹簡言之，這是日治時期當時推動工業現代化所帶來的改變。

教育在經濟功能方面的貢獻，分為兩部分。首先，在直接方面而言，是由於教育改進人力素質，革新生產技術，提高勞動生

¹⁴⁹ 同註 147，頁 125。

¹⁵⁰ 李文政，1996.01，〈教育在國家現代化中的經濟功能〉，《新竹師範學院學報》，第 9 期，頁 33-54。

¹⁵¹ 黃春木，2008，〈台灣升學主義的發展與解決對策(1945-2007)〉。國立台灣師範大學教育學系博士論文，頁 14。

產力。生產力的提高，將創造更多就業機會而加速經濟成長；其次，在間接方面而言，教育提升國民的知識水準，增進其積極進取與服務創造的精神，並培養人們適應現代社會生活的習性與態度。我國在經濟上的成就被譽為一種奇蹟，教育之貢獻功不可沒。

152

經濟成長和教育發展之間的高相關性，如果推測是由於經濟發展促成教育發展，那麼最合理的解釋便是，國家的經濟成就增加了教育投資。而如果對我國教育擴張的過程作探討，則不能不再度提起教育發展史上最重要的一次擴張紀錄，也就是民國五十七年的延長國民教育由六年到九年。¹⁵³此為國民教育政策的發展與制度變遷第一次的關鍵時刻。

參、戰後社會脈動的軌跡與都市的發展

光復後的台灣社會，國民政府為了記取大陸失敗的教訓，故積極推行「三七五減租」、「公地放領」、「耕者有其田」等土地改革政策，大為改善農民的生活。之後在「以農業扶植工業、以工業發展農業」的政策指導下，工商日漸發達，且為了傳遞知識與技術，國民教育亦逐漸普及，生活水準日漸提高。

自 1920 年代開始，因死亡率的下降而引起人口大幅的成長。

¹⁵⁴民國三十四年國民政府接收前後，人口約有六百萬人。民國三十八年前後，隨著中央政府遷台，大約有一百萬左右的軍民同胞

¹⁵² 同註 108，頁 113。

¹⁵³ 同註 2，頁 63-65。

¹⁵⁴ 光復後人口的增加，主要是由於死亡率降低，而出生率未能同時迅速減低所造成，並受戰後嬰兒潮的影響，出生率逐年升高。另外，隨著醫藥衛生的發達以及生活水準的提高，死亡率呈現逐年降低的趨勢。參見國立編譯館主編，1985，《技術學院、專科學校人口教育選修教材(全一冊)》。台北：國立編譯館，頁 48-49。

也自中國大陸來台，人口結構因此發生新的轉變。原本在民國三十五年，外省人僅有三萬一千人左右，到此時已成為原有閩南人、客家人、原住民之外的一大族群。¹⁵⁵

影響社會變遷的因素是伴隨經濟發展而產生的，這些因素常包括在一個廣義的「現代化」(Modernization)的概念之下，現代化包括三個要素：工業化、城市、官僚體制制度化。¹⁵⁶因此，要瞭解社會變遷的歷史演進，必須先探究社會發展其都市化程度。

1900年，都市發展規模，僅有台北和台南兩個小城市，人口僅占全省總人數4%。1920年，台北升格為中等城市規模，基隆與台中升格為小型城市；全部都市人口占全省總人數7%。1940年，高雄與台南升格為中等城市，嘉義、新竹與彰化為小型城市，都市總人口計79萬人，約占總人口的13%。民國四十七年六月底，台北人口達72萬人，基隆與台中升格為中等城市，另增加三重埔(今新北市三重區)、屏東、左營、鳳山、宜蘭、花蓮、新營、桃園、中壢、豐原、台東、鹿港、苗栗與羅東等小型城市；總計22個城市，全部都市人口為227萬人，約占總人口的24%。

光復以後來台的外省人，多數集中於都市。民國三十九年底時，台北、基隆、台中、台南與高雄等五大城市的外省人口共計306,339人，已占外省籍總人口58.3%。¹⁵⁷

學者認為，有關都市發展歷史的關懷時期應以十九世紀末期，清末與日治時期為起始點，分為三個階段，首先，以都市醞

¹⁵⁵ 民國38年來台的軍民同胞，仍有相當多並未列入戶籍登記，因此在戶籍登記上，民國40年外省籍的同胞總數約有60萬左右，較實際人數嚴重偏低。參見同註118，頁204。

¹⁵⁶ 中國教育學會主編，1991，《社會變遷與教育發展》。台北：台灣書店，頁120。

¹⁵⁷ 同註135，頁736-738。

釀期為第一階段(十九世紀中期以前)，其特性為都市人口規模不及 5 萬人，都市人口不及總人口的 10%，該時期為農業社會型態；其次，以都市穩定成長期為第二階段(十九世紀中期到二十世紀中期)，都市人口規模增大，最大都市人口突破 10 萬人，都市人口占總人口的四分之一，並出現輕工業的雛型及商業發達的經濟活動；第三，以都市高度成長期為第三階段(二十世紀中期以後)，此期間的都市人口急遽上升，出現百萬人口的大都會城市，都市人口占總人口的 80%，且二、三級產業相當發達。¹⁵⁸

農村人口的外移，是戰後最重要的社會變遷之一。根據統計，自民國四十八年起，幾乎所有的農業縣都是淨移出人口，移出人口最多的縣分依序為嘉義、台南、雲林、彰化，而這四個縣同時也正是最重要的農業縣。¹⁵⁹不過農村人口的變遷是總數增加，但比重卻減少，如民國四十五年，農村人口達 669 萬餘人，至民國七十五年已增加為 949 萬人，但比率卻由 71.3% 降為 49.3%，明顯少於都市人口。¹⁶⁰顯見鄉村人口大量的往都市集中，造成都市生活機能的重新建構，無論是民生設施、產業結構或是教育體系，皆因社會變遷帶來的人口重構，產生重大的影響。

在人民知識水準的不斷提升，傳統社會控制因轉型而失效之後，這些衍生的問題固然因為強人威權體制的控制，不致立刻成為社會變動的議題，但是隨著社會自由化的發展，當政治的控制逐漸鬆動以後，新的社會運動也隨之展開。¹⁶¹

¹⁵⁸ 劉曜華，2004，《台灣都市發展史》，取自 (<http://www.taichung.fcu.edu.tw/%A5x%C6W%B3%A3%A5%AB%B5o%AEi%A5v2004.pdf>)，查詢日期：2011.01.01。

¹⁵⁹ 蔡宏進，1981，〈台灣地區的社會經濟發展與人口變遷〉，收錄於朱岑樓主編《我國社會的變遷與發展》。台北：三民，頁 429-458。

¹⁶⁰ 蔡宏進，1989，《鄉村社會學》。台北：三民，頁 23-35。

¹⁶¹ 同註 118，頁 208。

嚴格來說，戰後區域人口的分佈，直至 1960 年代，整個西部地帶的北、中、南三區，大致上可算是均衡的。約各占三分之一。¹⁶² 全台區域人口的相對位置出現大規模的調整，應該始於 1960 年代後期。這樣的調整，包括兩種趨勢，一是向北部集中，二是都會區持續成長：不均衡的區域發展與城鄉差距的擴大，此時日漸明顯。¹⁶³

然而，探究區域發展不均衡的嚴重性或城鄉差距的擴大，不能只侷限於人口移動分佈的問題，經濟環境與產業結構的變遷作用應該更為直接，而遷移者的特性也不容忽視。都市往往容易聚集中高等教育程度者，因為都市能夠提供他們更好的工作條件、升遷機會與較高的社會地位，這在經濟發展之後逐漸成為一項重大的誘因，而且也成為拉大城鄉差距的一項主因。¹⁶⁴

除了傳統所面臨的變遷與衝擊之外，現代化本身也產生了不少問題，最嚴重的問題之一便是城鄉之間的不平等情形持續存在，而社會文化資源差距，尤勝於人口分佈的差距。這些資源的差距，包括預算、社會福利、醫療保健、教育文化、休閒娛樂等公共設施或服務，這種區域不均衡發展的現象，形成了都市的優勢，以及城鄉間社會意識與行為的區隔，更衍生出彼此之間的歧見或衝突。¹⁶⁵

對於都市化產生教育資源的排擠效應，學者指出，站在平等

¹⁶² 孫清山，1997，〈戰後台灣都市之成長與體系〉，收錄於蔡勇美、章英華合編《台灣的都市社會》。台北：巨流，頁 83。

¹⁶³ 同註 151，頁 16。

¹⁶⁴ 同註 151，頁 16。

¹⁶⁵ 蔡宏進，1997，〈城鄉關係的問題與展望〉，收錄於蔡勇美、章英華合編《台灣的都市社會》。台北：巨流，頁 449-474。

受教育的權利來衡量，教育經費「不患寡而患不均」，在國民黨一黨專政的威權統治下，從中央以降至各級地方政府，幾乎全由國民黨一黨獨大，地方制度僅聊備一格。這當然包括教育經費的支配與控制，累積威權統治的政治資源，並從而將教育經費導向與國民黨密切配合的強勢團體，以及偏向人口較多的都市以拉攏選票。其中，對於私立學校的核准設立、城鄉教育經費資源的分配不均，主因都來自於以政治成考量教育平等，成為執政的國民黨以教育資源來換取政治資源的最佳籌碼。¹⁶⁶政治權勢以金錢買斷教育資源，攏絡教育團體與學校教師的態度相當明顯。

就政治活動特性而言，過去四百年一直是外來政權的附庸地，從十七世紀荷蘭人、西班牙人、明鄭時期、清朝、日本殖民、國民政府等統治集團都屬於外來政權，導致台灣地區的人民長期以來缺乏自我統治的經驗，政治性格相當多元。

就經濟活動特性而言，在二十世紀以前，主要經濟活動以農業生產及交換為主，多數人以農業生產為主，例如茶、樟腦、糖、米等出口，紡織品、鴉片、麵粉、雜貨及食料品等進口，貿易數量有限。少數居住港口地區人民，兼辦商業交換活動，也因此自十八世紀以來，商業活動人口以港口都市為主要據點。手工業及一般工業活動缺乏自主性，依賴性很高。近一世紀以來，港口都市的機能逐漸消失，都市與海洋的關係形成對立，尤其中部地區的台中市與台中港發展長期處於隔離狀態，嚴重影響都市的正常發展。

就社會活動特性而言，係屬於一個移民社會，除了早期的高山族及平埔族人，漢人從十七世紀持續的遷入對台灣社會性格的

¹⁶⁶ 楊瑩，1999.12，〈跨世紀的教育改革--我國教育發展的回顧與前瞻〉，《理論與政策》，第13卷，第4期，頁24。

型塑影響深遠，特別是中華文化的影響。¹⁶⁷因此，各時期的統治集團統治台灣地區四百年來，政治性格呈現多元的面貌，各種外來政權的掌權，致使台灣人民無法當家作主，無論是政治、經濟或社會的變遷環境，都對教育政策的發展影響重大。

另外，人口的快速發展，亦是攸關社會變遷對教育的發展。因此，社會脈動隨著學生人數的快速增加，以及學齡兒童的逐漸增多，其人口有顯著的成長主要係來自於戰後嬰兒潮，且所需學校與教師數量亦隨之大增。在四十一學年度時，在學人口為1,187,858人，至五十六學年度止，學生人數成長到3,235,783人，十五年內擴張了三倍(表3-2)。

表 3-2：四十一至五十六學年度國民學校概況

學年度	學校數(所)	班級數(班)	教職員(人)	學生(人)
41-42	1,769	22,938	37,192	1,187,858
45-46	2,261	33,277	54,562	1,669,817
50-51	3,044	49,733	80,758	2,529,730
55-56	3,411	63,744	106,008	3,235,783

資料來源：行政院經濟建設委員會編印，1984，《都市及區域發展統計彙編》。台北：行政院經濟建設委員會，頁263。

學生人數的擴張大於學校數的擴張，當然會使得升學變得激烈而產生更為嚴重的升學問題。而升學問題又受到教育制度與教育政策的影響。在民國五十七年以前，國民義務教育為六年，國民學校升初級中學之比率在此時期為最低。四十二學年度，國民學校升初級中學之比率僅有35.6%，截至五十七學年度，則增加為

¹⁶⁷ 同註162，頁26-28。

62%。換言之，在這個階段中，升學的瓶頸在國民學校升初級中學的時候，因為初級中學並非義務教育，而從實施九年國民教育之後，升學瓶頸改為國民中學升高級中學的時候，國民小學升國民中學的比率大幅提高，而國民中學升高級中學的比率變成最低。¹⁶⁸

為因應大量的戰後嬰兒潮，當時在教育資源嚴重匱乏的情況下，唯一的考試制度「聯考」應運而生，在政府遷台前，台灣地區各高中皆採單獨考試、單獨招生，而在民國四十一年開始，台北市各公立高中首度實施聯合招生考試(北聯)，之後各縣(市)也開始仿效台北市作法，是為我國高中升學考試之濫觴，而台灣省區域性高中聯合招生考試則始自於民國四十七年。¹⁶⁹聯考背後所隱含在其中的文憑主義，乃成為現今社會檢視個人學歷的基本門檻。然對於聯考制度的影響，最令人垢病的則是考試領導教學與惡補風氣盛行，致使教育制度流於形式，難以適應社會變遷。因此，社會變遷對於教育政策的形塑有顯著的影響，如學生人數的成長造成學校數量的擴張，以及升初中的就學率逐年提高，為紓緩升初中的升學壓力，於民國五十七年推行九年國民教育，由歷年升學率可看出九年國民教育的推行已具備足夠條件(表 3-3)，而制度的改革與政策的變遷亦將會受到過去的歷史遺緒或制度建立時的初始條件影響。

表 3-3：四十一至五十六學年度就學率與升學率

單位：百分比(%)

學年度	就學率	小學升學率	初中升學率
41 - 42	84		
45 - 46	93.82	47.75	71.39

¹⁶⁸ 同註 154，頁 86-89。

¹⁶⁹ 章倩萍，2002，《認識國中基本學力測驗》。台北：聯經，頁 5。

50 – 51	96	53.79	78.6
55 – 56	97.16	59.04	75.8

資料來源：教育部統計處(<http://www.edu.tw/statistics/>)，查詢日期：2011.03.09。

第二節 制度的萌芽：國民教育的政策發展

壹、戰後國民教育的發展與黨化的教育¹⁷⁰

國民政府過去因中國戰敗而遷至台灣地區，究其戰敗的原因，發現主因來自於教育，尤以國民教育制度未充分落實，以及未能貫徹三民主義的教育政策。國民政府接收之後，首當其衝的即是著手於教育法制的推動與改革。為接收各級教育機關，民國三十四年十一月，台灣省行政長官公署公布「台灣省各級學校及教育機關接收處理暫行辦法」，進行各級教育機關與學校的接收工作。首先廢止一切日治時期之台灣教育法令，¹⁷¹同時各級教育的法制將由我國原先的教育法制所取代，如民國二十一年公布的《中學法》、《師範學校法》、《職業學校法》，以及民國三十三年公布的《國民學校法》。¹⁷²

民國三十八年國民政府遷台，當時國民政府首重教育，尤以國民教育發展最為快速。三十九學年度，國民學校達 1,231 所，學生共 906,950 人，學齡兒童就學率為 79.89%。¹⁷³依照聯合國教科文組織(UNESCO)的定義，凡是學齡兒童就學率達 70% 以上之國家，即須考慮延長義務年限。因此，在民國三十九年時，我國對

¹⁷⁰ 黨化教育一詞最初出現在民國 13 年，民國 17 年開始實施。民國 18 年的「私立學校規程」曾規定私立大學按時須呈報黨義課程實行情形，並作為取締之標準，且國民政府曾規定全國各級學校教師必須經過黨部及國民政府官員審定，曾引起相當大的爭議與反對聲浪，實施情況混亂。參見陳能治，1990《戰前十年中國的大學教育(1927-1937)》。台北：台灣商務印書館，頁 51-67。

¹⁷¹ 何清欽，1980，《光復初期之台灣教育》。高雄：復文，頁 56。

¹⁷² 周志宏，2003，《教育法與教育改革》。台北：高等教育，頁 80-81。

¹⁷³ 孫邦正，1980，《九年國民教育的展望》。台北：台灣商務印書館，頁 67。

於延長義務教育之條件已較為成熟，但礙於戰後民生百廢待舉，若貿然延長義務教育年限對於國家財政將是沉重負擔，而暫未實施。

戰後光復，國民學校畢業生多半都盼能考進初級中學，然為發展經濟，故自民國四十二年開始，擬定共六期的經濟建設計劃，教育之發展計劃被視為最重要的人力投資，民國五十七年以前，為前四期經建計劃的實施期間。首先，在第一期的經建計劃中並未將人力發展問題納入計劃目標，但這並未表示當時沒有人力問題，事實上失業與不完全就業的現象均相當嚴重；其次，第二期的經建計劃中，亦未列人力發展專章，然已將增加國民就業列為計劃目標之一，換言之，足見就業問題，已受到相當重視；而在第三期的經建計劃，則將「技術人力培育計劃」正式納入計劃範圍；於第四期經建計劃中，「人力資源發展」便列為專章，表示政府開始重視人力培育的問題，並首見教育發展計劃。¹⁷⁴顯見第三期的經建計劃強調勞動人力的素質培養，而第四期的經建計劃則重視人力發展政策，尤其配合第四期經建計劃，而在民國五十五年及五十六年實施第一期人力發展計劃(民國五十五年及六十四年)之短程計劃，對於職業教育制度，以發展職業教育工業與水產類科為主。¹⁷⁵

1950年代中期也是我國經濟快速成長的開端，工業部門快速擴張的一個重要階段，對於工業技術部門基層人力有著大量需求。在這樣的現實狀況及對未來前瞻的考慮之下，人力發展計劃決定擴張後期中等教育，但限定此階段的擴張集中於中等技職教育(高職教育)部分。如此一方面以吸納忽然增多的國中畢業生，另

¹⁷⁴ 羅文基，1986，《教育、訓練與人力發展》。高雄：復文，頁 291-293。

¹⁷⁵ 同上註，頁 295。

一方面則希望引導接受職業教育之後得進入就業市場，以達到減緩學生升大學的競爭壓力與應付工業部門人力需求的雙重目的。而高職教育部分，又以工業職業教育為優先擴張的重點。¹⁷⁶

基此，職業教育在國民政府成立後，便極為重視，致使普通中學的增設受到嚴格限制，職業教育與科學技術，乃至於經濟發展貢獻良多，長期以來日本殖民政府阻礙台灣地區國民升學管道，造成教育機會的不平等，貧富差距日漸擴大，尤其弱勢家庭更渴望改善生活水準，延長教育年限的聲音更不曾間斷，而公立初級中學校舍不敷使用，政府亦限制國民教育私人興學的發展，使得人民對知識的渴求，產生升學主義問題，乃歷史因素造成。

職業教育制度對於經濟發展有相當貢獻，戰後政府卻以為學習日治時期的大量擴充職業教育，有利於經濟發展，高中與高職的比例，開始不斷拉距，以歷史角度來看學生人數，在1990年代前以3:7的比例，限制普通中學的發展，因為學生在此時期多半仍以選擇升學為目標，使升學主義在此時更為猖獗。

國民政府接收台灣之初，致力消除日本皇民化教育的影響，並大力推行中華文化的思想教育，在日常教學中灌輸反共思想與傳統中國文化，在學生管教方面亦推行相關服裝儀容規範。在國民教育部分，以日治時期已經推動的義務教育及中國大陸時期的教育體制作為基礎，除推動學制改革外，主要的工作項目包括：課程的修訂、教師的甄選及訓練、義務教育的實施、山地教育的推行還有民間私塾的登記與管理，但是整個國民教育的重心仍然是放在國語教育的普及與三民主義思想的積極灌輸為主。¹⁷⁷當時

¹⁷⁶ 林憶蓉、林全等著，1994，《台灣的教育改革》。台北：前衛，頁59。

¹⁷⁷ 同註118，頁196。

因受日本殖民政權的影響，故國民政府必須完全根除大和民族之政治意識型態以及日本皇民化的教育政策，除了接收日本治台期間所保留的經濟設施與政治制度外，並將重新建立一套適合我國的國民教育制度。基此，國民政府首要的即是在於根除日治時期的「皇民政策」，以脫離其殖民教育的影響。

國民政府接收後，雖極力去除日本皇民化的殖民教育體制，而後取而代之的是國民黨的「黨化教育」。這樣的政策顯然是透過語言與思想的謀合，是國民政府遷台時重要的教育策略與指標。黨國一致的教育使國民黨一詞幾乎等同於國家。¹⁷⁸

中華民國是國民黨領導革命所創見的，統治中華民國是國民黨的「專利」，這是國民黨的根本教條。在黨國一體的體制下，教育、法律與軍隊都變成了它的統治工具。黨化教育的具體化，在教育課程、教育行政組織、人事制度各方面，無孔不入的滲透與操縱。¹⁷⁹在韓戰發生之後，黨國體制操縱教育行政體制的情形日漸嚴重，為徹底實施黨化教育，便以操控校園的方式貫徹黨的宗旨與教條。除了在學校設立校園黨部外，亦在高中職以上學校成立「中國青年反共救國團」，¹⁸⁰藉以控制青年思想達到政治目的。為效忠黨的精神領袖，亦在各高中職以下的學校均放置黨的精神領袖銅像，以示效忠，為近代教育發展重要的里程碑。

民國三十四年至三十八年，重要的教育變革包括：¹⁸¹(一)維持「國民教育」之名稱，但廢除依種族而區分之「課程表第一、二、三號表」，授予相同課程，以達教育機會均等；(二)改國民學校之

¹⁷⁸ 劉世閔，2005，《社會變遷與教育政策》。台北：心理，頁124。

¹⁷⁹ 同註113，頁564-565。

¹⁸⁰ 同註14，頁30。

¹⁸¹ 同註14，頁108-109。

分教場為獨立之國民學校，以便充實其師資設備；(三)各國民學校附設之高等科，一者與大陸學制不同，再者其原為日人限制台籍學童進入中學之機構，故予以廢除，另設初級中學，以滿足升學之需要；(四)將山地各教育所改為國民學校，以合格師資取代日治時期由警察兼任教職之情況，以示平等。¹⁸²

但因受到民國三十六年發生「二二八事件」的影響，以及面對中共政權強大威脅下，使國民政府加強對台採取各種控制的措施則更為重要，因此在反共復國的國策指導下，加強心理建設是必然的，故教育方面力行「戡亂建國教育」，著重民族精神之培育就成為當時主要的教育政策；¹⁸³而在國共內戰之後，移民潮逐漸湧入台灣地區，由於受到傳統讀書觀念的影響，有愈來愈多的人口就學，因此班級數與學校數也隨之快速增加，當時由政府主導的計劃性經濟政策，使得進出口貿易呈現成長趨勢，而社會則出現繁榮富裕景象，是結合經濟發展政策與人力計劃，國家為滿足國民教育的需求以及增進師資培育的素質，皆仰賴社會穩定的發展與美援的支持。

民國三十八年，台灣地區宣布戒嚴。戒嚴期間對思想、言論、出版、信仰等自由之箝制相當嚴厲，黨化教育就是最具體也最落實在戒嚴時期的教育方式。所謂黨化教育，即指在國民黨指導下，把教育變成革命化和群眾化。換言之，國家的教育方針是建築在國民黨的根本政策之上，包括三民主義、建國方略、建國大綱及歷次國民大會代表之宣言和議決案。這樣的黨化教育是全面性的，對各級學校制度、組織、課程和活動均有很深的影響。¹⁸⁴是

¹⁸² 台灣省行政長官公署編印，1946，《台灣省教育概況》。台北：台灣省行政長官公署，頁 70-71。

¹⁸³ 同註 106，頁 66。

¹⁸⁴ 同註 147。

以，黨化的意識型態對於當時的教育政策著力甚深。

有學者認為，對國民黨獨大時期的教育可以作以下的定論：¹⁸⁵(一)要由「黨」來全面控制教育，傷害到教育的基本價值觀；(二)將教育視為表達成政治的目的，迫使教育放棄自身的理念向現實的政治勢力低頭；(三)由於教育成為了工具，故而忽略教育的對象，即受教人學生；(四)是國民黨缺少真正懂得教育的人才，僅維持一點審慎戒懼的態度。

因此，國民黨企圖以教育作為政治目的，忽略國民教育以學生為教育權主體，是國民政府遷台後對於教育發展主要的根本問題。

黨化教育最明目張膽也最符合字義的就是高中以上學校開設「三民主義」¹⁸⁶或「國父思想」¹⁸⁷課程，兩者科目名稱雖異，內容卻相同。只是大專院校開設「國父思想」，表面上較合乎「研究高深學術」的高等教育宗旨而已，但其內涵與「三民主義」無甚差異，為加強反攻復國之國家重要戰略，並積極從事「思想教育」之改革。民國四十一年將黨化教育更名為「三民主義」，並於大專院校開設「國父思想」、「匪情研究」(後改名「中國大陸問題研究」)等相關科目，一直延用迄今。

早期的黨化教育，為掌控教育行政體系，而在教育部設軍訓處、直轄市政府設軍訓室、高中以上的學校則設教官室，直轄市

¹⁸⁵ 徐武軍，2010，《台灣教育六十年(1949-2008)》。台北：海峽學術，頁48。

¹⁸⁶ 民國91年完成之〈高級中學課程綱要〉(草案)中，將三民主義、公民等科合併為「公民與社會」。參見黃以敬，2002.08.05，〈高級課程三年後大幅調整〉，《自由時報》，A9版。

¹⁸⁷ 原本於大專院校開設之國父思想，教育部民國81年核准，自82學年度起，改名為「中華民國憲法與立國精神」。參見王世永，1992.10.01，〈教育部核准國父思想更改為中華民國憲法與立國精神〉，《中華日報》，A12版。

與各縣(市)並有校外會的設置，此為當時政治時空背景而設置的產物，對當時的學校教育體系大有助益。然軍訓教官所具有的軍事背景，可自由進出校園，雖為戰後教育發展的重大特色，但也因此徒增許多教育問題。

《中華民國憲法》頒布後，依據憲法第二十一條規定，「人民有受國民教育之權利與義務」；另於第一百六十條第一項亦規定，「六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。其貧苦者，由政府供給書籍。」自始確立我國國民教育制度自六歲開始，至十二歲皆受國民小學六年教育，為學校教育制度之初等教育，並自三十六學年度開始提出免學費政策，是為義務教育制度之開端，但仍必須付書籍費或代辦費。在日治時期，初等教育設施以國民學校為主，以學區制的方式，提供學齡兒童就讀。因戰後沿襲日治時期的義務教育制度，然民國三十六年頒布憲法，對於超過十二歲之學齡兒童，得依憲法第一百六十條第二項規定，「一律受補習教育，免納學費，其書籍亦由政府供給。」

義務教育亦為強迫教育，旨在於政府為迫使學齡兒童到達入學年齡時，得以國家教育權強制學齡兒童接受國民教育，故政府於民國三十六年公布「台灣省學齡兒童強迫入學辦法」，以為實施義務教育之依據。國民小學畢業後，因義務教育年限僅到十二歲，若必須繼續升學，則為選擇教育，學生得參加初級中學、初級職業學校之入學招生考試，此為聯考制度的初始條件，後於初中或初職畢業者，得再以聯考方式就讀高中或高職。¹⁸⁸然有感國民學校學生在校期間為求考取理想初中，卻因升學壓力沉重，惡補風

¹⁸⁸ 依據民國 21 年公布的《職業學校法》第 4 條規定，初職招收國民學校畢業生，修業年限 1 至 3 年，高職則招收初中畢業生，修業年限 3 年，其招收學生，均應經入學考試及格。此法已為非正式法律，自民國 65 年 4 月 27 日，另行全文修正公布《職業學校法》。參見全國法規資料庫 (<http://law.moj.gov.tw/index.aspx>)，查詢日期：2011.03.25。

氣開始衍生，為紓緩學生壓力，故於民國四十四年公布〈國民學校免試升學初級中學實施方案〉，使國民學校畢業生得以免試入學方式，並劃分初中學區，按志願排序升入學區內初中，免除入學考試。同時加強培養與選訓教師，以適應需要，並於民國四十五年與四十六年先後指定新竹縣、高雄市試辦，¹⁸⁹後於四十八學年度起停辦，是為日後延長九年國教之政策依據。

民國四十八年，教育廳推行「省辦高中、縣(市)辦初中」政策，以省政府專辦高級中學，縣(市)政府專辦初級中學，俾縣(市)集中全力發展初級中學，達到一鄉鎮至少設立一初中的目標。目的是在降低國小畢業生參加初中聯招的升學壓力，由於當時升學考試競爭激烈，各縣(市)不但有省立高中附設初中部、亦有縣(市)政府自行設立的中學(高、初中合設)，學生多以省立學校為主要考量，台灣省政府教育廳為減輕升學壓力，不希望學生以「先省立，後縣(市)立學校」為升學志願排序，乃推行「省辦高中、縣(市)辦初中」的教育政策。

民國四十九年，當時進出口成長率分別已達 22.2% 和 17.3%，因此使社會型態由農業取向轉為工業取向，社會亦較以往複雜，一般學校所教導之知識與技能已無法應付社會變遷所帶來對工作和日常生活的挑戰；¹⁹⁰民國五十三年教育部為改進國民教育設施，與聯合國教科文組織(UNESCO)、聯合國兒童基金會(UNICEF)共同訂定「中華民國台灣省國民教育實施計劃(草案)」，第一期自五十三年開始實施之五年發展計劃，以提高師資素質，培養學生自學和創造思考能力，試辦職業準備教育等為目標。¹⁹¹

¹⁸⁹ 同註 123，頁 36。

¹⁹⁰ 台灣省政府教育廳編印，1985，《台灣教育發展史料彙料：高級中學》。台中：台灣省政府教育廳，頁 7。

¹⁹¹ 教育部編印，1991，《中華民國教育統計》。台北：教育部，頁 170-171、179。

為解決經濟現代化所引起經濟發展和工業化所需的人力資源供應問題，政府於民國五十七年公布〈九年國民教育實施方案〉，以及調整高中職校學生比由 6:4 改為 4:6，以期能對教育品質的提升與經濟工業發展兩者兼顧目標。¹⁹²因此，在當時教育政策亦納入民國五十年實施的第三期經建計劃中的人力發展計劃，為制度發展的歷史遺緒。然於日治時期以來著重職業教育的政策發展路徑並未改變，而職業教育確實對我國經濟發展以及社會繁榮作出重大貢獻，故於九年國民教育實際之初，將高中與高職比例盡量達到平衡，而自 1960 年代開始，則高職比例將首度超過高中，為職業教育擴張階段，以作為我國經濟起飛人力資本的基礎。

根據五十六學年度的資料顯示，國小畢業生的升學率在當時為 58%，九年國民教育實施後，國民基本知識水準普遍提高，工業產能也隨之增加。¹⁹³由此觀之，未實施九年國民教育的國小畢業生，以初中聯考考取初級中學，比例近六成。政府在政治上實行威權控制，進而控制教育內容，最終以教科書上的意識型態灌輸國民對於政治上的黨化思想與理念，然有約四成的國民，政府是無法透過教育內容的控制來灌輸思想。因此，民國五十六年以前，政府無法全數的支配與控制教育。

探究我國延長義務教育年限主要原因在於民國五十六年六月五日至六月十日，以色列與阿拉伯國家發生「六日戰爭」，時間雖僅六天，然以小搏大，讓先總統蔣中正注意到，以色列因實施九年國民教育，大為提升全體國民的教育程度與知識水準，並且帶動國力。¹⁹⁴然參考主要國家，如英國在民國五十六年將義務教育

¹⁹² 同註 190。

¹⁹³ 同註 135，頁 781-782。

¹⁹⁴ 陳映竹，2010.12.07，〈九年國教推手 潘振球逝世〉，取自

<http://news.sina.com.tw/article/20101207/4015714.html>，查詢日期：2011.03.26。

延長為十年；日本在戰前實施六年義務教育，戰後在極度貧困時，由聯軍將義務教育延長為九年，對於戰後之復員及經濟建設影響極大；以色列更於建國後即努力推行九年義務教育。¹⁹⁵因此，先總統蔣中正於民國五十六年六月二十七日的國父紀念月會上，訓示：「要繼耕者有其田政策推動成功之後，加速推行九年義務教育，以現階段整個社會經濟發展成果，來解決九年義務教育問題，定可樂觀其成。現在世界各國，我國已不能再滿足於六年義務教育的現狀，故義務教育應由六年延長至九年，並自五十七學年度開始實施。」鑒於五十六學年度，國民學校達 2,308 所，學生共 2,348,218 人，學齡兒童就學率為 97.52%。¹⁹⁶因此，我國延長義務教育年限是相當成熟的。

又先總統蔣中正於第四次全國教育會議致詞時並表示：教育是國家民族的根本大計，大陸失敗，因素固然很多，而其中最主要的還是教育的失敗。所謂教育的失敗，不只是學校教育的失敗，更確切的說，是失敗在我們缺乏健全的教育政策和教育方針的上面。因此，今天我們反攻大陸拯救同胞的工作，同樣不是靠純軍事的力量可以做到的，文化教育才是反攻大陸最重要的主力。軍事的、武力的勝利，不是最後的勝利，只有文化的、教育的勝利，才是徹底的最後的勝利。¹⁹⁷

同時，行政院則就延長國民教育為九年的政策及籌劃情形，向國家安全會議提出報告，最後經先總統蔣中正裁定：「關係國民教育之年限，應延長為九年，自五十七學年度起，先於台灣及金

¹⁹⁵ 同註 112，頁 4。

¹⁹⁶ 台灣省政府教育廳編印，1973，《蔣總統對實施九年國民教育之訓示及其闡述》。台中：台灣省政府教育廳，頁 3；同註 174，頁 67-68。

¹⁹⁷ 對第四次全國教育會議致詞(<http://www.chungcheng.org.tw/thought/class06/0039/0002.htm>)，查詢日期：2011.05.10。

門地區實施。對於實施九年國民教育之有關事項，其需以法律定之者，應制定特別法，以資適用。上項決定由行政院辦理，並協調各有關機關配合進行。」行政院即交由教育部會同財政部擬定「九年國民教育實施條例(草案)」，民國五十七年一月經立法院通過公布，並於台灣省、台北市與福建省金門、馬祖地區暫以實施區域。¹⁹⁸是以，教育為百年大計，透過九年國民教育的推行，不但能穩定國民政府遷台以來的政治情勢，更能透過教育進一步教育人民，以達到國家現代化的目標。¹⁹⁹

是年二月十日，先總統蔣中正以手令形式頒布「革新教育注意事項」：國小教育應以倫理教育、生活教育為重；國中教育則著重思想教育、人格教育、職業教育；高中教育則強調科學教育、服務教育及管理教育；至於大學教育，則以科學教育掛帥，不過在教育內容上則重視民族文化的優越性。教育部則根據此一手令，進行國家教育政策的具體設計。²⁰⁰基此，國中教育三年，為九年國民教育之最重要的養成教育，兼具升學與職業試探，與國小教育強調生活倫理教育不同，無論是從思想與人格發展，均顯示出國中教育的重要性。另外，職業教育的初期試探，亦可由國中教育的第三年為之，使國中畢業而不願繼續升學的學生，可選擇高職教育習得一技之長並養成職業道德，亦使我國產業發展與經濟建設投入更多基層技術人力。

後於同年八月九日，國民黨中常會，並昭示：「九年國民教育的實施，不惟對自由基地乃為文化復興之具體事證，即對大陸同胞，亦具有重大政治號召作用。」顯見九年國民教育對於政治建

¹⁹⁸ 教育部編印，1974，《第四次中華民國教育年鑑》。台北：教育部，頁3-4。

¹⁹⁹ 劉善弘，2006.11，《戰後教育政策之形成--以「九年國民教育政策」為例》，取自史學論壇 (<http://saturn.ihp.sinica.edu.tw/~liutk/shih/BBS/Forum3/123.html#0>)。查詢日期：2011.03.25。

²⁰⁰ 同註118，頁194-195。

設方面具有重要意義。²⁰¹八月十五日，行政院公布「九年國民教育實施綱要」，經過一年三個月的籌備，確定國民教育由六年延長九年，並於五十七學年度的九月九日作為全國國民中學的統一開學日，²⁰²然制定綱要是作為當時九年國民教育的法源依據，雖未能予以「法」作為制度化的依據，但確足以掌握國民教育政策的初步實施方向。

在威權體制的運作下，延長義務教育年限至九年的教育政策，由總統指示行政院籌備九年國民教育，並專責推動，行政院乃責成教育部與財政部籌備相關事宜，籌備僅一年餘，即立刻辦理，而此政策產生的經費需求龐大與中等教育師資培訓，都是很大的問題，然國民受到良好的基礎教育，以利復興建國大業，教育則扮演極為關鍵的角色。因此，為健全國家教育體制，提升知識技術與促進經濟發展，乃推動實施九年國民教育，對於國民政府的施政發展，逐漸展現「路徑依賴」的關聯性。

若從政治與經濟因素來看，九年國民教育的實施具有幾項意涵，一是延長基本教育的訓練，其中還包括國語、黨國意識與公民精神的加強；二是媲美歐美國家對於國民教育的重視，體現民主政治；三是滿足人民對普通教育的需求，在此同時，廢除初級職業學校；四是因應經濟的發展，除延長國民的能力訓練外，也將職業教育提升至高中程度以上。²⁰³是以，從戰後開始，為培養大量的基層技術人力，以投入國家經濟建設發展，國民政府即重視義務教育的延長與職業教育的訓練，實施九年國民教育後，對於政經環境而言，除了擴充國民中學的校舍容量，以符合普通教

²⁰¹ 司琦，1975，《九年國民教育》。台北：台灣商務印書館，頁133-134。

²⁰² 社論，1989.08.22，〈延長十二年國教的準備工作〉，《中華日報》，A2版。

²⁰³ 同註122，頁134-135。

育招生的需求，並將職業教育的知識水準由初職延伸到高職，使國民整體的教育程度大為提升。

隨著光復後，台籍國民因差別待遇的廢除而受惠於教育機會均等。從量的方面來看，民國三十三年，台灣地區公私立中學校數計有 45 所，學生 29,003 人；戰後，經過接收和整頓，截至三十五學年度，中學校數為 132 所，學生 40,725 人。²⁰⁴顯見當時的中學教育經過逐漸的擴充，有著明顯的成長。政府為適應青年升學之需要，在九年國民教育實施前，就使各縣(市)幾乎達到「一縣(市)一初中」的目標，且部分初中並增設高中部，為日後建立「完全中學」制度的雛型。²⁰⁵當時中學分為初級中學與高級中學，而日治時期的公立中學及高等學校均改制為省立中學，但亦有縣立及私立中學。因以往中學大多為初高中合設的完全中學，高中絕少單獨設置者。教育當局鑑於若干理由²⁰⁶採取初中與高中應分設的觀點，乃於五十學年度第一學期，指定台北市、台南市先行試辦「省辦高中、縣(市)辦初中」政策，次年復增加高雄市及苗栗縣。至於全面推廣，則為九年國民教育實施之後。²⁰⁷

依據「省辦高中，縣(市)辦初中」的政策指示，相關省立中學初中部班級逐年廢除，但為因應大量國民小學畢業生之升學需求，以及劃分國民中學學區，並積極鼓勵私人興學，但其都未能充分滿足當時的「一鄉鎮一初中」之政策目標。²⁰⁸是以，五十七學年度，台灣省政府為專心辦理後期中等教育，前期中等教育(國

²⁰⁴ 同註 14，頁 146。

²⁰⁵ 同註 123，頁 37。

²⁰⁶ 李園會，1984，《台灣光復時期與政府遷台初期教育政策之研究》。高雄：復文，頁 234。

²⁰⁷ 同註 14，頁 148。

²⁰⁸ 如台南市七股區，當時沒有任何一所國民中學，由區公所提供土地鼓勵民間興學，民國 57 年實施國民教育之後，指定「昭明國中」為「代用國中」。參見劉婉君，2009.06.27，〈代用國中定位不明 監委促檢討〉，《自由電子報》，取自

<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/jun/27/today-south17.htm>，查詢日期：2011.01.15。

民教育學制後三年)則由縣(市)政府負責，以繼續原國民學校的義務教育，應普遍設置，重視量的成長，而原屬國民中學學區的高級中等學校紛紛改隸省政府教育廳，後稱省立高級中學或省立高級職業學校，前者強調學術理論，為升入高等教育之預備教育，朝菁英教育發展，應力求品質的提升，並指定許多國民中學為「代用國中」；²⁰⁹後者則重視基礎技術人力的培養，以畢業即就業為教育目標。在當時地方亦有意願將原有校舍土地，設備移歸省有，以及另行負責添購土地，以達到省政府設立代用國中之標準。²¹⁰五十七學年度實施九年國民教育後，新設國民中學部分，台灣省新設 144 所、台北市新設 22 所、金馬地區新設 2 所，合計新設 168 所。²¹¹

由於義務教育年限由六年延長至九年，對於國家財政將造成重大負擔，對於教育經費負擔比例，向來係由中央、省、縣分擔，且採憲法保障主義。²¹²依據《中華民國憲法》第一百六十四條規定：「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額 15%，在省不得少於其預算總額 25%，在縣(市)不得少於其預算總額 35%，其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。」一般而言，中央負擔之教育經費，由國庫統支，主要分配於高等教育，省負擔之教育經費，主要分配於中等教育，縣(市)負擔之教育經費，由縣(市)政府統收統支，主要分配於初等教育。並於光復後之教育經費即依照此規定籌措、分配及使用。²¹³故於民國五十七年以前，原本縣(市)政府僅負擔初等教育之經費，省政府負擔中等教

²⁰⁹ 早期，全國計有 100 餘所「代用國中」多數已改為私立學校，現今全國所存立的「代用國中」僅四間，分別是台南市私立昭明國中、私立淵明國中、雲林縣私立東南國中、屏東縣私立南榮國中。

²¹⁰ 台灣省議會編印，1998.12.21，〈請將雲林縣西螺中學改制為省立中學並准由私立東南中學〉，《台灣省議會公報》，第 17 卷，第 24 期，頁 1191。

²¹¹ 同註 173，頁 22。

²¹² 楊敏華，2004，《中華民國憲法釋論》。台北：五南，頁 57。

²¹³ 同註 114，頁 30-31。

育及省立大學院校之經費，中央政府則負擔高等教育之經費；在九年國民教育實施後，縣(市)政府則必須加重負擔中等教育之初級中學經費，亦確立「省辦高中、縣(市)辦初中」之教育政策方向。

然國民政府遷台後，每年教育、科學、文化經費預算之編列卻往往少於其預算總額 15%，常處於違憲狀態，如三十九年至五十五會計年度為例，最高達 14.58%，最低則僅 8.57%，差距甚大，五十六至六十會計年度，在這五年間，比例最高達 16.52%，最低亦達 15.34%，²¹⁴主要原因是當時九年國民教育的推動，乃實施「九年國民教育第一期三年計劃」，以因應社會結構的變遷，擴充學校數量，加強硬體設備，以及提昇師資水準由初等師資至中等師資。

在戰後光復之初，因各項建設百廢待舉，經費籌措困難，故民國三十五年度省教育經費僅占該年省總預算的 5.65%。此後各級教育迅速發展，教育經費亦相應迅速增加，民國三十六年度時，教育經費已占省總預算的 25.47%。其後除民國三十九年度、四十年及四十五年度三年略低於 25% 外，均合乎憲法之規定。其中民國五十一年度與五十八年度之教育經費更高達占省總預算的 31% 以上，為四十餘年來最高紀錄。²¹⁵

至於各縣(市)之教育經費，於民國三十五年度時所有縣(市)教育經費之總數，占所有縣(市)總歲出的 4.04%，其教育投資甚少。惟自民國三十八年度起，此項比率已提高至 32% 以上。²¹⁶此後隨經濟發展與國民教育發展之需要而逐年增加，至五十年度已增為占總歲出的 36.79%。其教育經費總額亦較三十五年度增加 13.86

²¹⁴ 教育部編印，1998，《中華民國教育統計》。台北：教育部，頁 41。

²¹⁵ 台灣省政府教育廳編印，1986，《台灣省光復以來各級教育發展概況(民國 35 學年度至 74 學年度)》。台中：台灣省政府教育廳，頁 76。

²¹⁶ 同上註。

倍，促使地方國民教育迅速發展。五十七學年度為實施九年國民教育第一年(五十八會計年度)所需經費更為龐大，因而使縣(市)教育經費合計增加為占縣(市)總預算合計的 53.25%，其較三十五年度更增加達 45.44 倍。²¹⁷此後由於地方經濟之發展，地方財源較多，因而縣(市)教育經費合計所占之比重亦相對略為下降。

由於經費的不足，推行九年國民教育的同時，取消了留級制度。換言之，即對沒有教育成功的受教學生，政府不作補救，也無需負起責任。這就代表著政府只要提供「九年」的義務教育就可以了，完全不必對教育的內容和成果負任何責任。故人民有接受九年國民教育的義務，但政府卻不需要對所提供的教育內容和品質負任何責任，這是教育只重形式的開始。²¹⁸因此，未任何補救配套，導致許多學生在國中教育階段因對升學沒有興趣而放棄課業，縱使進入高中或高職，也因基本學力太差而無法順利取得文憑，此為後期中等教育的一大隱憂。

在民國五十七年以前，十二歲至十四歲之學齡兒童的就學選擇有初級中學和初級職業學校兩種。由於中國傳統注重升學的觀念影響，²¹⁹學生接受職業教育的意願不高，因此職業學校人數向來比普通高中人數為少。民國五十七年九年國民教育實施後立即帶來一個影響，就是國中畢業生激增，對下一階段教育的需求也激增。²²⁰換言之，升學壓力由國小延伸至國中階段，為疏導升學

²¹⁷ 同註 123，頁 31。

²¹⁸ 同註 185，頁 42。

²¹⁹ 受到傳統文憑主義的影響，任何的取才和取士主要由考試產生，升學考試制度因此形成。在義務教育出現之前，升學考試幾乎主宰了入學的機會。參見徐明珠，2009.07.22，《升學考試制度產生、問題及改革》，取自國家政策研究基金會(<http://www.npf.org.tw/post/2/6175>)，查詢日期：2011.01.22。

²²⁰ 民國 57 年以前，9 年國教尚未實施，就讀初中必須參加聯考，當時國小學生的壓力就如目前國中學生般的嚴重，甚至已危及學童的身心健康；但實施 9 年國教之後，升學壓力紓解，國小教學正常化，學童無論身高體重都有顯著的改善。欲求當前國中教育的正常，延長 12 年國教為不二法門，當年國民教育延長為 9 年在國小產生的成效，實施 12 年國教之後，必可在國中再度呈現。參見楊

需求與國家經濟發展的需要，除大量擴張高中教育，並鼓勵私人發展職業教育，然對於進入大學又會形成更嚴重的瓶頸。

綜觀我國由六年國民教育延長義務年限至九年，憲法對於基本教育年限僅規定為六歲至十二歲，其接受的教育設施為「國民學校」，在未實施九年國民教育以前，國民學校畢業生若須升學，必須參加公立初級中學聯招才能就讀，未能考取者則參加私立初級中學聯招，以利繼續學校教育；然民國五十七年實施九年國民教育，並未進行修憲，而是公布《九年國民教育實施條例》，以作為義務教育年限由六年延長至九年的開端，依據該條例第一條規定：「為提高國民知識水準，適應國家建設需要，國民教育年限延長為九年。」此為教育史上重要的里程碑，國民學校也因此改稱「國民小學」，初級中學改為「國民中學」，而原先的初級職業學校則予以廢除，職業教育延伸至高職，對於當時的政經結構與社會環境，奠定了基礎，亦紓緩國小高年級的升學壓力與惡補文化，因此，九年國民教育的實施對國家發展有其正面助益，並產生歷史制度論之關鍵時刻。

貳、戰後中央與地方教育權限

我國自戰後以來，教育行政體系即採中央教育部、省教育廳與縣(市)教育局(科)三級制，在憲政體制上，採均權制的權限劃分，依據憲法第一百零八條第四項規定，「教育制度由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。」此定義並非明確規定教育權限誰屬，於威權時期，因中央政府管轄面積過小，又與台灣省面積 98%的土地重疊，人口則有 81%的重疊，故有中央集權化的傾向。

朝祥，2010.06，〈預應十二年國教，後期中等教育何去何從〉，《教育資料集刊》，第 46 期，頁 3。

然憲法第一百十一條規定，「除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。」此條文係以事務之性質為劃分標準，符合憲法所提倡之「均權原則」與「因地制宜」的屬性，但也因此產生許多中央與地方權限劃分之爭議，如以教育制度為例，究竟是屬於全國一致之性質，或是有相當程度因地制宜，即難以判斷。

在教育行政體系上，戰後初期，主要以省、縣(市)二級化劃分為主，並依《台灣省行政長官公署組織條例》規定，由行政長官公署教育處掌理全省教育行政與學術事宜，²²¹包括第一科掌理高等教育及師範教育、第二科辦理中等教育及職業教育、第三科負責國民教育及地方教育行政、第四科主管社會教育。另設國民學校教員甄選委員會，以處理相關業務。民國三十六年行政長官公署教育處更名為台灣省政府教育廳，原本的高等教育業務劃歸為教育部掌理，民國三十八年國民政府遷台後，在縣(市)教育行政上，依民國四十五年台灣省政府的規定，各縣(市)政府得設教育科，多數縣(市)教育科下轄中等教育、國民教育與社會教育三股，民國五十六年九年擬籌備推動國民教育實施之際，台灣省政府教育廳於是通令各縣(市)政府將「教育科」改名為「教育局」，²²²並依組織性質，劃分為國民教育、學務管理、社會教育與體育保健四課，僅澎湖縣政府教育局未設學務管理課。²²³迄今地方教育行政組織之名稱皆以此四種業務屬性為基礎，逐漸擴充而來。

²²¹ 同註 14，頁 25-26。

²²² 自民國 35 年起，當時作為省轄市的台北市，即設「教育局」，不同於其他縣(市)僅設教育科。參見黃昆輝，1989，《教育行政學》。台北：東華，頁 729-730。

²²³ 梁福鎮，2009，《台灣全志--卷八教育志(教育行政篇)》。南投：國史館台灣文獻館，頁 104。

承上述，民國三十四年至五十六年期間，中央與地方教育行政體系與權限的發展可知，教育行政組織均定位為政府的一級單位，教育行政機關的組織權責日漸單純，如文化行政業務由教育局分出，並確定由中央主管高等教育、省辦理中等教育以及縣(市)負責國民教育的權限劃分原則。

另於民國五十七年國民教育實施後，縣(市)教育人員之任用，如教育局長、督學、國民中學校長，自此由省教育廳遴報任免遷調，惟應受縣(市)長監督；又如教育局課長、國民小學校長、教導主任(教務與訓導合稱教導，為學校一級處室)、分校主任由省教育廳統籌儲備並依規定程序遴用。²²⁴顯見省教育廳在當時已逐漸取代教育部在中等教育以下各級教育階段之人事、組織、制度、經費的權限，尤以中等教育與國民教育學制最為明顯。

在威權時期未將地方制度法制化以前，地方制度的運作上，中央政府得依相關法令以限制地方首長對於人事任免的權限，在民國五十七年全面推廣「省辦高中、縣(市)辦初中」政策實施前，未改制國民中學之前的初級中學與國民小學，明確指出初等教育階段(國小六年至初中三年)係屬於地方政府權責，然因高度的中央集權化，使得省教育廳長有如地下教育部長，掌控全省各縣(市)教育局長、縣(市)立國中、國小校長之人事任免權與財政經費的補助權，徹底的壟斷教育資源，由威權時期的中央與地方教育權限可看出其變遷路徑。

在威權時期，中央政府為實施地方自治，於民國三十九年制

²²⁴ 台灣省政府教育廳編印，1984，《台灣教育發展史料彙編：國民教育》。台中：台灣省政府教育廳，頁570。

定行政命令，即「台灣省各縣(市)實施地方自治綱要」以為依據。是以，地方制度已淪為「半自治」的窘境，對於自治組織權、自治人事權、自治立法權、自治財政權等地方自治權限的不盡合理，以自治人事權為例，因「人事一條鞭」²²⁵的法制，使得主計、人事、政風與警察等四種人事任免權，地方首長均無法置喙主導，遑論人事建議權，唯一得自行任免之職務僅機要人員(如機要秘書)，甚至沒有局處主管的人事任免權，教育主管亦同。²²⁶

民國五十六年，台北市納入原陽明山管理局所轄之北投鎮、士林鎮以及新北市(原台北縣)所屬之內湖鄉、南港鎮、景美鎮、木柵鄉合併升格為我國第一個直轄市。市長由民選改為官派，行政院乃制定「台北市各級組織及實施地方自治綱要」作為直轄市地方自治實施依據。

綜觀國民政府遷台，開始實施地方制度之後中央與地方教育權限劃分，台灣省無論是面積或人口皆與中央高度重疊，在台北市升格為直轄市後，中央政府便大量投入教育經費強化直轄市的教育功能，因為首都的重要性，而集中央教育資源於一身，因此，中央對直轄市政府的關愛程度，也常讓其他縣(市)政府稱羨，對於中央與地方國民教育權限劃分，國民教育經費是地方政府編列教育、科學、文化預算科目當中最重要之經費支出，而在威權時期，

²²⁵ 所謂人事一條鞭係指對於特定公務人員，有其專屬之人事與管理法律規範，公務人員所服務之機關首長僅為公務人員之兼管長官，在中央政府中則另有主管機關長官對其行使指揮、監督與管理，而形成一種中央集權式的人事管理制度。參見林谷蓉，2005，《中央與地方權限衝突》。台北：五南，頁324。

²²⁶ 對於教育主管的權限，在民國76年解嚴以前，教育主管之遴派，如教育局長、主任督學、督學由省教育廳就其具備資格者，遴報省政府任用。另外，縣(市)立國民中小學校長之任用程序係依教育人員任用條例第23條及第24條規定辦理，國中校長由省教育廳遴選合格人員，報請省政府核准後任用，國小校長則由縣(市)政府遴選合格人員，報請省政府核准後任用。可見國中與國小校長之任用權，在法律(形式)上皆由省政府作最後決定。參見黃錦堂，1995，《地方自治法制化問題之研究》。台北：月旦，頁241。

台灣省教育廳透過大筆教育經費資源以補助人口較多的縣(市)，藉以取得政治上選票的支持，因此，形成人口較多或都會化程度較高的縣(市)在政治上有極具重要的戰略位置，如新北市(原台北縣)、台中市(原台中市)、桃園縣，人口較少或偏遠與離島地區的縣(市)則在教育資源上有邊緣化的疑慮，如嘉義縣、花蓮縣、連江縣。²²⁷

第三節 制度的變遷：國民教育的制度分歧

然隨著我國進入工業現代化國家後，因升學主義的使然，家長對子女智育發展的要求愈顯提高，以智育發展為導向的傳統教育體制，在民國五十七年實施九年國民教育後，國民小學升國民中學不再舉行聯招，雖可減緩國小畢業生欲升學的考試壓力，但傳統社會文化的因素，迫使升學壓力由國中教育延伸至高中教育，又鑒於國民中學的就學率的提高以及1960年代經濟發展需要大量基層技術人力的因素，對於國民教育政策的發展逐漸朝向以職業教育為主的制度變遷。以下將就民國五十七年九年國民教育實施後至七十二年以延長職業教育為主的國民教育，探討其期間國民教育政策發展的變遷陳述如後。

民國五十年至六十年，即「以貿易促進成長，以成長拓展貿易」策略時期，工業政策則是「獎勵投資、發展出口工業、拓展國外市場」，此階段的工業區開發著重於配合工業發展與相關經建計劃；後於民國六十一年至六十七年，即「調整經濟結構，促進經濟升級」策略時期，在工業方面則主張「發展重化工業、推動

²²⁷ 都市化較高的縣(市)因人口群聚效應，即得增加班級、擴增學校數量、重新劃分學區，連帶影響層面甚廣，人口流動不僅造成城鄉差距教育資源的落差，也影響著師資培育的數量，反之亦然。

二次進口替代與出口擴張。」²²⁸是以，我國的工業政策乃開始發展出口工業，對外並擴展國際貿易，並加速推動第五期、第六期經建計劃。

戰後工業化除了帶來人口遷移與都市成長外，經濟成長與國民所得的增加，自然也是重要的結果。1960年代中期經濟起飛，國民生產總值由民國五十一年年的 766 億，增加至民國六十年的 3,144 億，十年間增加 4.1 倍，年平均成長率為 10.24%。不過，民國五十年至六十一年間的「出口擴張」階段，相當於第三、四、五期經濟建設計劃時期，有兩個現象值得觀察；一是低廉，且實質增加不多的工資，二是增長速度明顯高於工資的勞動生產力。因此，在民國五十年至六十二年間的「單位勞動成本」，甚至出現負成長。²²⁹換言之，嚴密規劃的經建計劃深受人力計劃的影響，與政府的威權控制有著密切的關聯。

在第五期的經建計劃當中，除教育、訓練及就業輔導外，並首見人口政策納入經建計劃體系，其相關內容亦衍生出第二期的人力發展計劃(民國五十六年至五十八年)，包括配合經建發展需要，而擴充工業、海事與水產職業教育，並改進農業、商業職業教育，以及因應產業需求而大量擴充專科教育，培育更多中級技術人力。於第六期的經建計劃，受到第一次石油危機造成國際經濟體系的大蕭條以及十大建設工程的影響，計劃執行年限因經濟環境的改變而被迫中止，另於第三期的人力發展計劃之短期計劃(民國六十年至六十一年)則逐漸調整高中與高職人數比例達到 4：6 的目標；而後第四期的人力發展計劃因未經公布實施，故相關政

²²⁸ 同註 140。

²²⁹ 吳惠林，1994，《台灣經濟的奇蹟、危機與轉機》。台北：正中：頁 13-68；龐建國(譯)，1986，A. H. Amsden 原著，丁庭宇、馬康莊合編《台灣社會變遷的經驗》。台北：巨流，頁 87-115。

策重點則納入第六期的經建計劃。²³⁰

由於國民黨對於政治與經濟皆實行威權統治，政府必須將政治與經濟結構作適當的統合，自戰後國民政府接收各地壟斷性的生產事業與經濟資源顯現出政府權力強勢主導控制經濟體制，儼然成為經濟活動的主導者，透過壟斷經濟資源取得大量的經費來源來支援教育建設，以作為反共復國的復興大業。利用學校保守封閉的教育體制，並透過教科書上的政治意識型態，灌輸黨化教育的宗旨理念，傳達國民黨的中心思想，在美援與土地改革成功的 1950 年代，經國民教育的義務年限延長對經濟發展有長遠貢獻的 1960 年代，都富有特殊的意義。

民國六十一年於聯合國第二十六屆聯合國代表大會上，因不敵中華人民共和國在外交上的打壓，自此退出聯合國，在外交上遭受嚴重挫敗。而國內要求政治與經濟的改革即呼聲不斷，反對力量的崛起，就像民主聖火燎原不斷。民國六十六年，原國民黨籍的許信良因違記參選桃園縣長，在選舉過程中，遭到國民黨候選人歐憲瑜陣營的處處打壓，於投票日當天，亦有國民黨選監人員企圖作票，聲援許信良的民眾不滿而包圍中壢警察局，始稱「中壢事件」，為黨外勢力的反對運動更添助力。

民國六十八年，高雄市與原高雄縣小港鄉合併升格為我國第二個直轄市，市長比照台北市由民選改為官派，行政院乃制定「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」作為高雄市地方自治實施依據，使我國地方自治在 1960 年代末期形成兩直轄市、十八縣、五省轄市的地方政治版圖。

²³⁰ 同註 174，頁 293、295-298。

為實施九年國民教育，遂制定《九年國民教育實施條例》，但其仍為臨時性質，為使九年國民教育之實施有適用之依據，於民國六十八年制定《國民教育法》，為當前國民教育之法律依據，共計二十二條。其統合《國民學校法》、《九年國民教育實施綱要》以及《九年國民教育實施條例》等基本精神與規定，並繼續使用「國民教育」一詞，具有免納學費(貧苦者免繳其他法令規定之費用)、公辦(以政府辦理為原則)、劃分學區、免試升學等特性；年限規定為六歲至十五歲，合計九年；而民國六十八年，亦公布《高級中學法》，並廢止民國二十一年的《中學法》，以作為研究高深學術之預備教育階段專門的法律依據。

然民國三十六年公布的《台灣省學齡兒童強迫入學辦法》，僅針對初等教育階段的學齡兒童，直至民國七十一年《強迫入學條例》修正公布後，強迫六歲至十五歲的國民入學，自此，我國的義務教育大致完成。²³¹尤其，《九年國民教育實施條例》雖係為法律之一種，但仍不及制定母法的完備，然公布《國民教育法》後可探究由條例至法律的制定過程中，亦顯現出九年國民教育之路徑依賴。

在當時義務教育年限突然由六年延長至九年，對於國民教育經費運用既「患寡」，亦「患不均」，於民國五十七年實施九年國民教育的同時，雖可讓我國一夕之間與其他歐美先進國家並駕齊驅，而在省(市)政府與縣(市)政府分別辦理後期中等教育與國民教育之後，對於縣(市)政府的財政無疑是雪上加霜，因為依據《國民教育法》第十六條規定，「政府辦理國民教育所需經費，由直轄市

²³¹ 同註 51，頁 9。

或縣(市)政府編列預算支應。」又中央政府得視國民教育經費之實際需要補助之。因此，國民教育由六年延長至九年，由台灣省教育廳負責編列預算的省立初中即全部改由縣(市)政府負責，但因為當時並未審慎考慮新增的三年國教對各縣(市)政府的財政負擔，以致有「教育拖垮財政」的說法。²³²

九年國民教育實施之際，一方面政府同時加強對教科書內容的控制，以及對於私人興學採取更加緊縮的態度，私立的小學及初中在此後將近三十年的時間幾乎沒有新設立的空間，國家在國民教育體系下的掌控力更為加強。²³³因此，學校的普遍設置，甚至離島及偏遠山區都設有學校，這是奠定我國教育普及的一個重要基礎。²³⁴也因為教育的普及，使不同背景的人，都能獲得平等的教育機會，更能促使社會階層的流動；又因為教育可增進現代化的態度，較易於適應變遷與挑戰，而更能健全國家的現代化發展。²³⁵

民國五十七年，教育部設「專科職業教育司」，主管專科教育、職業教育，以及建教合作相關事項，²³⁶當時私人興學的自由並受到壓制，在民國五十九年召開的「九年國民教育會議」，更決定加強輔導私立中小學，私立初級中學暫不得增設，並輔導其改辦高級職業學校。²³⁷致使私立初中因九年國民教育的影響，學校數量逐漸減少，政府隨即加強私立高中(含職業類科與附設初中部)的校務輔導，並給予私立高職的經費補助，以致日後私立高職的校數

²³² 同註 51，頁 173。

²³³ 同註 118，頁 200-202。

²³⁴ 郭為藩，1995，《教育改革的省思》。台北：天下文化，頁 116。

²³⁵ 行政院教育改革審議委員會編印，1996，《教育改革總諮議報告書》。台北：行政院教育改革審議委員會，頁 3。

²³⁶ 教育部部史資訊網(<http://history.moe.gov.tw/>)，查詢日期：2011.04.10。

²³⁷ 台灣史料編纂小組主編，1990，《台灣歷史年表，終戰編 2(1966-1978)》。台北：財團法人國策研究院文教基金會，頁 111。

不斷增加(表 3-4)，使得高中教育逐漸萎縮，尤以公立高中為甚，並加劇升學主義的蔓延。

表 3-4：五十七至七十二學年度私立高職與中小學校數

單位：所

學年度 類別	57	60	63	66	69	72
高 職	55	92	97	107	110	115
國民中學	13	10	8	7	10	9
國民小學	26	23	24	23	22	22

資料來源：教育部統計處(<http://www.edu.tw/statistics/>)，查詢日期：2011.04.10。

民國六十一年，教育部開始計劃籌備我國第一所工業技術學院(後改名「國立台灣科技大學」)，於六十三年八月一日正式創立，高職不再只是終結教育，而是為國家培養更多中、高級技術人力之預備教育，厚實產業實力，使得技術及職業教育體系，各職司基礎(高職)、中級(專科)與高級(技術學院)技術人力的培育發展，而後，教育部遂將「專科職業教育司」改制為「技術及職業教育司」，主管各級技職教育之發展。民國六十五年，修正公布《職業學校法》，確定職業學校為我國培育基層技術人力的專屬法規，為配合國家經濟建設所需要龐大工業基礎人才，於民國六十八年開始，以接受美援的方式，辦理「工職教育改進計劃」，藉以改善高工之設備、課程與師資，並提升工業教育水準。在 1970 年代，私立高職人數所占比例遠較公立高職為多，而依據民國六十七年以後的資料，無論按失業率、每月平均薪資所得以及人力運用情形比較，高中程度人力皆較高職程度人力為佳。²³⁸因此，職業教育

²³⁸ 同註 174，頁 159。

在 1970 年代的快速蓬勃發展的結果，使得高中與高職人數比例為 3:7 的人力發展政策宜再作檢討，此影響著後續高中教育的發展，亦為職業學校開始式微之濫觴。

戰後社會的流動，尤其是社會的向上流動，最主要即顯現在「中產階級」的形成與擴充上。²³⁹而讓其向上流動的主要因素，即是透過九年國民教育的推行。然而，中產階級對現狀的不滿或對未來的期待，使得他們在 1980 年代以來相當積極的參與各種社會改革運動，如消費者保護運動、婦女運動、生態與環境保護運動、勞工運動、民主政治運動等，都扮演著活躍角色。這些社會運動相互結盟、動員，交織發展成一股巨大的社會力量，其立場基本上都是為弱勢發聲，尋求權益的救濟或補償，他們多以政府為抗爭對象，進而轉化為政治資源，躍升為政治力量。然中產階級的主導角色與貢獻卻是相當明顯。²⁴⁰

我國於戒嚴期間，始終依附威權政體的計劃經濟體制的發展策略，在風起雲湧的年代，土地改革與美援的成功是當時重要的事件，相較於政府為滿足財團的利益與促進經濟產值的提升，對於勞工運動以及環境保護運動卻較為漠視。欠缺足夠的制度安排，亦使得勞動三權²⁴¹在威權體制下難以運作，也沒有替代的制度足以保障勞資之間合理的運作方式。

由於社會力活動空間逐漸從政府控制中釋放出來，以都市為主的消費者運動也有了較佳的活動場域。為了自身生活品質的安全，消費者必然更加注重購買產品資訊的獲得，以保障消費者的

²³⁹ 同註 151，頁 23。

²⁴⁰ 蕭新煌，1989，《變遷中台灣社會的中產階級》。台北：巨流，頁 179-187。

²⁴¹ 勞動三權係指勞工組織工會的「團結權」、與資方進行集體協商的「團體交涉權」以及若與資方發生爭議時所為的「團體爭議權(罷工權)」。

基本權利，如民國六十八年發生在中部地區，民眾因食用廠商製造販賣之米糠油，而發生嚴重的「多氯聯苯受害事件」，受害者多達兩千人，且大多屬經濟上的弱者，然加害廠商，非但未予以賠償，反而以脫產方式逃避責任。因此，民國六十九年十一月，因消費者運動的萌芽，遂使得「財團法人中華民國消費者文教基金會」的成立。²⁴²同時對於原有經濟結構之下以提高內銷價格，補貼外銷價格的生產秩序也有所批評，迫使原有的制度面臨轉型的壓力。²⁴³

有些學者認為國民黨執政的思想事實上乃是威權體制和父權體制的結合，換言之，政府對經濟是採取控制的角色，而非市場的機制，它控制金融體系、貿易體系與外匯市場的管制，甚至貿易保護對製造業的發展還是選擇性。因此發現「台灣的國家機關介入市場的主要目標之一，在於加速經濟發展。為達此一目的，因而採取重商主義，來建立與保護策略性產業。」²⁴⁴

隨著政治的變遷與社會文化的轉型，傳統國家對於教育的角色可分為兩層面，其一為國家不得牴觸人民的教育權，亦不得介入教育內部事項；其二為國家基於保障人民受教育的基本權利，應負起教育外部事項的整備義務。解嚴以前國家對於教育內容的控制，在教科書的政治意識型態仍強調黨化教育，以培育忠貞於三民主義之基本國民為要務。另外，威權統治下的教育體制仍然高度集權，由於台灣特殊的政治情勢，強調住民參與的地方自治精神在解嚴以前未能體現，使得教育行政制度呈現高度集權化，住民教育權在台灣始終被剝奪，多數人仍然不知社區有參與教育

²⁴² 財團法人中華民國消費者文教基金會(<http://www.consumers.org.tw/>)，查詢日期：2011.02.10。

²⁴³ 同註 118，頁 209。

²⁴⁴ 周育仁，1995，《政治與經濟的關係：台灣經驗與其理論意涵》。台北：五南，頁 93-96。

對於社會文化而言，升學主義一直都是台灣教育的核心問題。「萬般皆下品，唯有讀書高」的傳統價值觀念根深蒂固。學者指出，升學主義是受到社會文化的因素而產生，使得國家在威權體制的運作下對於教育政策無形之中成為升學工廠的製造者，以製造大量文憑為主。如高中與高職招收學生人數的管制政策，壓制私校教育權的發展，限制私人興學的自由，使得教育市場永遠供不應求，更助長了升學工業的猖獗。因此，升學主義為社會文化因素所造成的，在國家威權政體的影響下，政治體制嚴格控管教育體制與其教育政策之形成，帶有威權統治的教育管理主義，使得升學主義由國中教育延伸至高中教育亦揮之不去，莫視分流教育重視的適性發展。探討升學主義的源由是傳統中華文化的思想形塑而成，大中國的科舉制度對於日後以考試領導教學的教育風氣影響甚深，鑒於教育主管機關以升學主義作為國中畢業生升學高中產生的聯招考試制度，造成國中教學不正常，雖教育部三令五申的要求各校實施教學正常化，但能力分班、越區就讀、校外補習、晚自習、體罰等例子屢見不鮮，偏重智育發展的考試制度使得國小畢業生升至國中教育階段，即備感壓力。因此，為解決聯考制度與教學不正常的情形，乃從升學考試制度的改革著手，以減輕學生課業壓力，妨礙學生青少年時期的身心發展。

但究竟中小學的學生是否因升學工業的猖獗而在生活品質上有所焦慮，醫界對此曾以兩千名國小六年級至高中二年級的學生作了一項睡眠研究報告，指出「國內青少年平均一周每日睡眠時數 7.5 小時，少於鄰近亞洲國家如日本、南韓、中國大陸的 7.9 小

²⁴⁵ 薛曉華，1996，《台灣民間教育改革運動--國家與社會的分析》。台北：前衛，頁 61。

時，是世界各國青少年睡眠時數最少的。」²⁴⁶且到了國中三年級與高中三年級，不少人為了在拼上好學校，「每天只睡五小時就拼這年」²⁴⁷的生活寫照，顯現出在威權時代就以文憑主義來論斷未來職業發展的出路，更多家長卻有著望子成龍、望女成鳳的中心思想，擠破頭的想進入菁英高中，然為減輕學生升學考試的壓力，繼民國五十七年實施九年國民教育之後，鑒於六十五學年度，學齡兒童就學率已突破 99.42%，至七十二學年度更達 99.81%(表 3-5)，幾乎已達完全就學之目標，因此，教育部亦於民國七十二年已有延長以職業教育為主的國民教育之倡議。

表 3-5：六十五至七十二學年度就學率與升學率

單位：百分比(%)

學年度	就學率	國小升國中	國中升高中
65	99.42	90.41	61.57
66	99.57	93.6	60.04
67	99.64	94.08	60.42
68	99.68	95.58	62.75
69	99.72	96.14	65.16
70	99.76	96.77	68.11
71	99.79	97.96	71.52
72	99.81	97.95	69.55

資料來源：教育部統計處(<http://www.edu.tw/statistics/>)，查詢日期：2011.04.08。

以教育資源而論，九年國民教育的實施，政府為因應人口結構的變遷，乃加速興建國民中學與國民小學的校舍，以達教育機會均等，如台北市在六十五年會計年度時，教育經費占歲出比率

²⁴⁶ 黃庭郁，2007.10.03，〈我國青少年全球同齡睡最少〉，《中國時報》，A10 版。

²⁴⁷ 薛荷玉，2007.11.25，〈只睡五小時就拼這年〉，《聯合報》，A2 版。

達 31.55%，遠高於台灣省政府的 28.59%，而在各級學校的經費結構支出的比率上，國民中學與國民小學合計 54.94%，七十會計年度，台北市與台灣省在教育經費的歲出比率差距幅度縮小，台北市為 27.42%，台灣省則為 25.02%，國民中學與國民小學在各級學校的經費結構支出的比率上，合計占 49.57%。²⁴⁸顯見當時政府逐漸重視國民教育，加上當時教育體系在威權體制的運作下，省主席為官派，教育部亦可直接指揮教育廳，對於課程權(如教科書的編輯)、經費權(如地方教育的經費補助)與人事權(如高中、國中小的校長遴任或派用)的教育控制，均介入甚深。

然教育經費的補助，除了中央政府的專案補助外，台灣省政府財政廳在民國七十年依據行政院〈改善地方財政方案〉，訂定「改善地方財政方案台灣省執行要點」，規定縣(市)國民教育經費超過縣(市)總預算 40% 的部分，由省政府依計算標準核撥支應，惟此補助款僅限於國民教育，且未要求地方配合款。但學者認為，計算公式過於複雜，且 40% 的論點也未見學理或事實的支持，尤其某些財政困難的縣(市)根本無力負擔總預算 40% 的國民教育經費，更遑論獲得補助，使得富有的縣(市)獲得更多的教育經費補助，貧窮的縣(市)卻無法獲得，補助的結果反而加大教育機會的不均等。²⁴⁹

事實上，在實施九年國民教育之後，是升學主義最為猖獗的時期，政府以為透過延長義務教育年限即可延緩升學競爭的壓力，加上高中與高職比例的相差懸殊，高職比例歷經調整最高曾至 70%，高中校數的嚴重不足，而大多數的國中畢業生及其家長仍抱存「士大夫」的保守思想，在國中階段以進入公立高中為目標，私立高職在當時校數亦多於公立高中的情況下，升學主義無

²⁴⁸ 教育部統計處(<http://www.edu.tw/statistics/>)，查詢日期：2011.03.26。

²⁴⁹ 陳麗珠，1993，《我國中小學教育財政公平之研究》。高雄：復文，頁 32。

法根除，愈加形成公立高中所謂的菁英名校的迷思。

依據教育學者黃昆輝在民國六十八年所作〈台北市高職教師態度與教學問題之調查分析〉，在調查是否「今日高職教育成為學生升入大專院校的跳板，與高職教育目標背道而馳」的問題中，雖然大部分受訪者認為此問題「不算嚴重」或「沒有問題」，但仍有 58% 的農科學生與 45% 的家政科和工科學生指出，此問題「非常嚴重」或「還算嚴重」。可見學生本身對於此問題有強烈的感受。

250

對於學生偏好接受高中教育的傾向，政治行動者在規劃高中與高職人數比例時並非不知，但為符合產業結構與經濟發展的需求，以及肯定職業教育會帶來可觀的經濟效益，故犧牲學生自由選擇學制的權利。因此，民國五十七年，九年國民教育的實施，從擬議至執行，不到一年半的時間即真正落實，行政效率如此之高，強人威權體制強勢決定教育政策的走向是其主因，而民國七十二年的以職業教育為主的國民教育亦為強人決定，致使學生長期在保守封閉的教育體制內學習，缺乏思考辯證的能力。

我國自實施九年國民教育之後，國小教育與國中教育均屬國民教育之範疇，亦屬義務教育階段，國中畢業後即開始分流，欲以準備進入高深學術研究領域的學生即進入高中就讀，對於許多仍在摸索階段的學生，則進入五專或高職以利進行職業試探發展，然高中或高職均著重基本能力的養成，而部分學者認為，中等教育應該擺脫傳統為少數菁英教育而設的功能，轉而培養大眾成為現代公民而準備，落實所謂的「後期中等教育的全民化」。教

²⁵⁰ 黃昆輝，1979，《台北市高職教師態度與教學問題之調查分析》。台北市政府教育局委託專案研究報告，頁 105-108。

育性質上逐漸朝向被視為基本教育的延伸，而非為高等教育準備的菁英教育。²⁵¹

綜觀職業教育制度發展以來，無論是學校數量的擴充或教育品質的提升，皆不見政府有關部門重視，早期職業學校與高中的比例之爭，是受制於經建計劃下的人力規劃，然隨著我國經濟發展的起飛，職業教育制度對於經濟建設有顯著貢獻，不得不在職業教育體系擴充學校數量與學生，但傳統社會仍存有升學主義與文憑主義的思維。基此，職業學校在後期中等教育中，教育資源並沒有相對的投入與分配在職業教育體系，職業學校僅是提供產業結構與生產所需的「基層技術人力」而已，致長期以來淪為「次等教育」。

職業教育制度與普通教育制度為我國學制上的兩條雙軌教育體系，提倡職業教育的教育政策，方向是正確的，為滿足發展經濟對於基層技術人力的需要，投入大筆資金與依賴美援以期建構更完善的職業教育制度，但受到升學主義的影響，學生對於高職並沒有太大興趣，而教育經費的不均造成升學機會的不平等，形成成績較好的學生，高社會經濟背景者仍因家庭負擔教育費用的能力較高，而較有機會考上學費低廉、教育品質較高且出路較多元的公立高中，甚至明星高中；反之，成績較差的學生，社會經濟背景較不佳者，往往僅能考上學費昂貴、教育品質較差的私立高中，甚至就讀私立高職的怪異現象。

在 1960 年代以前，經濟係以農業、輕工業與手工業為主，因此，職業學校以農業為主，工業職業學校甚少，而且在高中與高

²⁵¹ 同註 51，頁 39。

職的比例為 6:4，然因應 1970 年代的經濟起飛與工業政策對於產業結構的變遷，將比例調整為 4:6，當時以擴增高職的招生人數以利增進基層技術人力的培養，另外，因我國經濟正式步入工業化現代社會，故農業職業學校多有改制農工職業學校的情形，原工業職業學校並增加其他職業類科與增加班級，以符合產業需求。

同時，教育部乃自九年國民教育實施後，開始設置二年制專科學校，以發展高級職業學校畢業生的升學進路。而在醫護職校方面，因較具功能性，且當時對於醫護人員的培訓要求不高，故僅止於基礎職業訓練(表 3-6)。然「以農業培養工業，以工業發展農業」的經濟發展政策確立後，農業職校的數量開始銳減，工業與商業職校等同質性職業類科已不敷產業需求，取而代之的是以農工或工商(商工)混合職業類科的學校，於五十六學年度開始首度出現在我國職業教育制度中，尤以工商混合職業類科的學校數量增加的速度相當驚人，至七十二學年度已達七十二間，而農工職校卻始終停留在二十間以下，對於醫護職校的需求隨著社會變遷，以及國人對於醫藥保健與護理基礎人力品質的重視，在六十學年度首度突破個位數，達十間左右，職業學校數量至七十二學年度則達一百六十二間的規模(表 3-7)，由職業學校的設立顯現出產業結構與經濟發展變遷的路徑依賴。

表 3-6：三十五至四十九學年度職業學校校數

單位：所

類別 學年度	農業	工業	商業	海事 水產	醫事 護理	家事 家商	其他	總計
35	35	15	14	2	1	9	-	76
37	36	15	18	3	1	4	-	77

39	36	15	18	3	1	4	-	77
41	38	14	15	3	2	5	-	77
43	41	18	18	3	3	8	-	91
45	41	18	21	3	4	8	2	97
47	43	21	27	3	5	8	2	109
49	41	22	28	3	4	9	2	109

資料來源：台灣省政府教育廳編印，1987，《台灣教育發展史料彙編：職業教育》。

台中：台灣省政府教育廳。

表 3-7：五十至七十二學年度職業學校校數

單位：所

類別 學年度	農業	工業	商業	農工	工商 商工	海事 水產	醫事 護理	家事 家商	其他	總計
50	41	22	30	-	-	3	4	9	2	111
52	41	23	31	-	-	3	5	10	-	114
54	40	25	41	-	-	4	8	10	-	128
56	31	16	36	6	14	5	8	9	-	125
58	16	17	22	13	34	5	9	9	-	125
60	10	21	20	17	59	5	11	8	-	151
62	8	23	21	17	62	5	11	7	-	154
64	6	25	20	17	67	5	11	6	-	157
66	6	24	21	16	71	6	11	6	-	161
68	6	23	19	15	70	6	10	6	-	155
70	6	24	20	16	72	6	10	6	-	160
72	6	27	19	15	72	6	10	7	-	162

資料來源：同表 3-6。

早期職業教育制度比大陸時期還要完善，因家長不受職業學校的青睞，致使初級職業學校開始式微，於九年國民教育實施後，隨即全面停辦初級職業學校，並改設國民中學，當初政府認為若將義務教育年限延長得延緩升學主義的競爭壓力，但此舉卻造成更多的升學競爭，因為職業教育制度仍有其教育需求，而政府在廢除初職，大量改設國民中學的同時，高級職業學校從五十七學年度 134 所增加至七十二學年度 202 所；高級中學亦從五十七學年度 177 所，至七十二學年度減為 176 所(表 3-8)。²⁵²當時大部分的國中畢業生都要考高中，顯然升學壓力從未實施九年國民教育前的初級中學延至九年國民教育開始實施後的高級中學階段。

表 3-8：五十七至七十二學年度高中職校數消長

單位：所

學 年 度	高級中學			高級職業學校		
	公立高中	私立高中	總計	公立高職	私立高職	總計
57	79	98	177	79	55	134
60	81	118	199	76	92	168
63	82	119	201	76	97	173
66	82	107	189	76	107	183
69	83	101	184	81	110	191
72	80	96	176	87	115	202

資料來源：教育部統計處(<http://www.edu.tw/statistics/>)，查詢日期：2011.03.28。

因九年國民教育的實施，故限制私人興辦國民教育，國民教育作為公教育所帶有強烈的國家教育權的色彩，然人民為國民教

²⁵² 教育部統計處(<http://www.edu.tw/statistics/>)，查詢日期：2011.03.28。

育權的主體，又依據民國六十八年制定之《國民教育法》第四條規定「國民教育，以由政府辦理為原則。」在解嚴以前，私人興辦國民教育，受到政府與法令的限制由此可見。

自民國四十四年至六十三年之間，依學者統計指出，私立學校部分，高職由十間增至 97 間(9.7 倍)；國中與高中由 28 間增至 127 間(4.5 倍)，另在中小學方面，原本的初中則由 13 間減為 8 間；小學則由 52 間減為 24 間(0.46 倍)，幾乎為原來校數的一半。²⁵³顯見此一時期的教育擴張是對於職業教育體系而言，多以私立學校為主，因此，在九年國民教育實施後，開始對於國民教育制度變遷產生「延長以職業教育為主的國民教育」之制度分歧。然國民教育以國家辦理為原則，故政府多以鼓勵方式，將原本的私立初中與私立小學改辦高中與高職教育，亦顯現當時推動國民教育政策的路徑依賴。

我國教育因經濟發展與產業結構的需求，遂附屬在人力規劃政策下的教育資源配置，影響學生自國民教育開始的升學生涯規劃甚深，傳統的「士大夫」觀念以及視普通教育為唯一選擇的保守思想，決定了孩子的生涯規劃與職業發展，對職業的瞭解程度不深，以致視學習為提高經濟產值的重要表徵，而忽略了個人最重要的職業性向發展，以經濟發展的人力規劃方向主導教育政策的運作，使此時期的路徑依賴逐漸走向職業教育的變遷路徑。

²⁵³ 因民國 43 年政府始放寬私人興學條件，直至民國 61 年凍結新設私立學校為止，並於 63 年加強對私立學校之規範，因此，學者係以民國 44 年至 63 年為統計期間，探討在此時期，大量擴張的是職業教育，減少的則是國民教育，前者與當時政府實施人力發展計劃，以及決定發展職業教育有密切關係，後者則與實施九年國民教育，而國民教育卻是以國家辦理為原則，並鼓勵私立初(國)中小學改辦私立高中職之政策亦有很大的關聯。參見周志宏，2001，《私人興學自由與私立學校法制之研究》。台北：學林文化，頁 102-103。

第四章 國民教育政策的制度結果

「窮不能窮教育、苦不能苦孩子。」是現在許多政治人物常掛在嘴邊的一句話，²⁵⁴而國家建設是靠豐沛的教育與人力資源做後盾，尤以國民教育政策的發展最為重要，並攸關國家發展的未來走向。

隨著民國六十八年至七十九年，實行「加速經濟升級，積極發展策略性工業」，²⁵⁵在 1970 年代十大建設陸續的完成，以及 1980 年代台南科學工業園區的成立，都帶動地方經濟的蓬勃發展與促進國家經濟產值的提升，我國工業亦從傳統勞力密集的工業政策轉型為技術密集的策略型工業政策，正式進入工業化社會。而促使經濟成長的主要原因在於教育的普及，以增進社會快速的流動與提升國民知識水準，進而增強國民成就動機。因此，在民國七十二年提出十二年國民基本教育政策，係延長以職業教育為主的國民教育為制度路徑，當時個人平均所得尚不足三千美元，迄今則已達 18,603 美元水準(表 4-1)，顯見九年國民教育的推行，將大為提高平均國民所得，更有助於國家整體經濟的繁榮發展。

²⁵⁴ 今日新聞網，2010.06.18，〈「窮不能窮教育」 馬總統盜用蘇貞昌佳句?〉，取自 <http://fate.nownews.com/2010/06/18/11490-2616450.htm>，查詢日期：2011.03.26。

²⁵⁵ 同註 134，頁 361。

表 4-1：民國七十二年至九十九年平均國民所得

年 別	名目值(N.T)	名目值(U.S)	美元年增率(%)
72	116,235	2,902	7.36
73	127,543	3,219	10.92
74	131,158	3,290	2.21
75	151,663	4,007	21.79
76	167,806	5,265	31.4
77	175,837	6,146	16.73
78	199,608	7,558	22.97
79	218,456	8,124	7.49
80	241,822	9,016	10.98
81	267,315	10,625	17.85
82	292,363	11,079	4.27
83	317,049	11,982	8.15
84	342,188	12,918	7.81
85	368,729	13,428	3.95
86	396,355	13,810	2.84
87	421,519	12,598	-8.78
88	438,384	13,585	7.83
89	459,212	14,704	8.24
90	444,489	13,147	-10.59
91	463,498	13,404	1.95
92	474,069	13,773	2.75
93	501,849	15,012	9
94	516,516	16,051	6.92
95	536,442	16,491	2.74
96	563,349	17,154	4.02

97	548,757	17,399	1.43
98	540,643	16,353	-6.01
99	588,364	18,603	13.76

資料來源：行政院主計處(<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>)，查詢日期：2011.04.02。

民國五十七年實施的九年國民教育，提升了國民知識水準，也連帶影響國內經濟的發展。但是為適應社會變遷的需要，民國七十二年開始有延長以職業教育為主的國民教育芻議。這項規劃是以招收國中畢業，但未就業，年齡為十八歲以下，並具職業性向的學生為對象。在國中之後的學制，以設立「延教班」的方式，擴充國中畢業生的升學管道，使部分學生得以修習技藝教育一年段至三年段的方式，延長接受義務教育的年限。在民國七十八年規劃將「延教班」改為「實用技能班」，計劃原則包括自願入學、有選擇性及免學費，²⁵⁶使得政策變遷逐漸朝十二年國民基本教育路徑方向。民國七十六年，實施長達三十八年戒嚴令的解除，為我國邁向民主開放的重要里程碑。但在解嚴之後的初期僅進行政治上的解嚴，然教育上仍以管理主義的方式對於教育行政體制進行嚴格控管，換言之，在我國政經結構的轉型過程中，對於國民教育政策的發展仍多所箝制。

解嚴之後，民國七十九年開始試辦〈國中畢業生自願就學輔導方案〉(簡稱自學方案)，此方案可謂後續多元入學制度變革的起點，旨在減輕學生壓力，進而廢除高中職入學考試，並促進國中教學正常化。然因實施內容採每次段考成績，卻適得其反，讓國中在校每次考試皆有考試壓力，使政策美意大打折扣。而民國八

²⁵⁶ 教育部十二年國民基本教育資訊網(<http://140.111.34.179/>)，查詢日期：2011.04.30。

十五年公布的「教育改革總諮議報告書」，則是影響我國後續各項教育改革措施的關鍵因素。

後於民國九十二年全國教育發展會議作成「階段性推動十二年國民基本教育」之結論，並於民國九十五年十二月，國立教育研究院籌備處執行的「台灣地區民眾對重要教育議題看法之調查」普查結果中顯示，有高達 78.4% 的民眾支持實施十二年國民基本教育。²⁵⁷ 另依據民國九十六年的統計資料顯示，分別約有 38.4%、34.3% 與 29.6% 的國人認為「政府經費不足」、「明星高中」以及「學區劃分」將是未來推動十二年國民基本教育的阻礙因素。²⁵⁸ 整體而言，行政院於核定之「大溫暖社會福利計劃」中，最後將十二年國民基本教育實施計劃納入，責成教育部積極規劃，自民國九十六年開始逐步推動延長義務教育年限，以及先行實施經濟弱勢私立高中職學費補助及高中職優質化計劃，藉此在民國九十八年全面實施十二年國民基本教育。²⁵⁹ 此項政策係由當時的政治行動者作出重大決定，然宣示意義大於實質意義，因社會尚未凝聚共識，亦對於其相關配套措施似有不足之疑慮，而未能如期實施延長義務教育年限。

我國自民國五十七年起實施九年義務教育迄今四十餘年，1970 年代至 1980 年代，配合國家經建計劃對於技術人力的需求，以及產業結構的調整，自民國六十五年起至六十九年，高中學生人數從 181,933 人逐年遞減為 180,665 人，而高職學生人數卻從 296,493 人逐年增加為 374,206 人。²⁶⁰ 然 1990 年代開始，高中學生

²⁵⁷ 朱玉仿、陳清溪、蔡明學，2007.09，〈2006 年台灣地區民眾對重要教育議題看法之調查〉，《教育研究與發展期刊》，第 3 卷，第 3 期，頁 20-21。

²⁵⁸ 朱玉仿、朱麒華、陳清溪、蔡明學，2008.09，〈2007 年台灣地區民眾對重要教育議題看法之調查〉，《教育研究與發展期刊》，第 4 卷，第 3 期，頁 36。

²⁵⁹ 同註 256。

²⁶⁰ 教育部統計處(<http://www.edu.tw/statistics/>)，查詢日期：2011.04.15。

又開始逐年遞增，至九十九學年度校數增至 335 所，學生為 400,642 人，而高職學生則為 362,514 人，高中與高職學生之比為 52：48，其學生人數之比例幾近相等。顯現政府開始逐漸重視因知識經濟的興起而需要普通教育的人力需求。

國中畢業生升學率，至九十九學年度已達 98.15%，就讀高中職五專的就學機會率亦達 105.65%，²⁶¹高中職招生容量超過國中畢業生數甚多，然而國中教育的升學壓力卻不減反增，對於教改主張的適性學習，與社會期待仍有段距離。

民國九十六年官方已有逐漸推動延長義務教育年限的倡議，然當時僅淪為政策口號，未及實施。直至今年總統馬英九在建國一百年的元旦紀念元告中宣示：「政府將於民國一百年起正式啟動十二年國民基本教育，初步先從高職做起，預計民國一百零三年高中職學生全面免學費，大部分的學生則免試入學，未來視財政狀況，逐步將學前教育免學費延伸至四歲到三歲，以減輕父母負擔，但學前教育不納入國民教育學制。」²⁶²這項宣示意味著我國將得以與其他先進國家並列，藉以提升國家競爭力，以達到後期中等教育全民就學化的目標。

將義務教育年限由九年延長至十二年在 1980 年代的政經時空環境變遷下，已無法與當初由六年延長九年那樣如此容易。前台灣省教育廳為十二年國民基本教育預作準備，曾經提出五項重點計劃，首先包括以經費補助較差高中，縮短公私立高中職學費差距；試行普通科與職業類科學生相互選修課程，朝「綜合高中」方向發展；提升現有高中職教師在職專業知能；補助私立學校人

²⁶¹ 同上註。

²⁶² 陳志平，2011.01.01，〈馬宣示：12 年國教啟動 103 年高中職免學費〉，《聯合晚報》，A1 版。

事費與教師進修經費，以提升教師專業素質；強化資優教育升學管道等。這些預備動作可以說明推動十二年國民基本教育所可能遭遇的困難。

一般的輿論認為，對於延長義務教育年限至十二年，將有兩個層次必須探討，其一是將現有的九年國民教育，以改進國民教育的軟硬體設施為主，積極推動「發展與改進國民教育第二期計劃」；其二是十二年國民基本教育將以非強制性的自願就學人口為招生對象，但因不具強制性，受到家庭教育與升學主義的影響，在旁人的鼓勵下，自願就學的比例必定相當高。有多少高中職招生配額可容納為數眾多的自願就學的國中畢業生，並且對於是否將高中職納入義務教育，以及教育經費的如何分配，都應該是延緩推動十二年國民基本教育的主要因素，²⁶³皆成為 1990 年代之後必需思考的課題。

本章將探討民國七十二年之後的後期歷史制度變遷的過程。民國七十二年實施之「以職業教育為主的國民教育計劃」，包括第一期至第三期，計劃逐年完成十二年國民基本教育，為日後延長義務教育年限奠定良好基礎，可謂是國民教育制度變遷的第二次關鍵時刻，進而影響民國七十九年實施的〈國中畢業生自願就學輔導方案〉，其制度變遷有何變化？以及民國八十五年公布「教育改革總諮議報告書」對於制度產生第三次的關鍵時刻與民國九十年〈高中及高職多元入學方案〉的實施，對於制度產生第四次的關鍵時刻，最後如何形成制度結果。以下將分別就政治、經濟與社會環境，探討此時期國民教育制度變遷與政策發展的路徑依賴。

²⁶³ 社論，1989.11.20，〈為實施十二年國教做準備〉，《新生報》，A2 版。

第一節 制度的持續：解嚴前後的教育改革

壹、民主化政經結構的轉型

我國政經結構的轉型，始自民國七十六年解嚴之後，政治學者宋鎮照認為：「社會變遷對於不同國家或社會而言，不盡然就是現代化或發展。發展與社會變遷是並行的，發展在某種程度而言可說是社會變遷的本質，亦為社會變遷的方向。」²⁶⁴因此，我國在強人領導的威權政體中，社會環境受到前總統蔣經國在制度上的政治與經濟改革，對於結構造成衝擊，這種威權與民主之間相互激盪的結果，終究使得威權政體的瓦解，而造成「民主化」²⁶⁵時代的來臨。

在國民黨一黨威權統治的轉型之下，其與政黨的變遷和選舉有著密切的關係。威權政體的成功轉型，有賴於選舉競爭的持續進行。一個威權統治下的選舉競爭，無論是全國性的或地方性的，全面性的或局部性的，即使威權政體的統治當局設定嚴苛的限制，都足以提供反對運動組織與動員的有利機會。事實上，透過定期的選舉與競選活動，反對運動者藉著草根性群眾組織的建立與擴張，得以結合反對陣營中的政治菁英與支持群眾，挑戰威權政體政治權威的合法性，而反對運動與威權統治當局間持續的選舉競爭，由於提供反對運動合法參與和競爭的制度化管道，更促成了威權政體邁向政治民主化。²⁶⁶

²⁶⁴ 宋鎮照，2007，《發展政治經濟學：理論與實踐》。台北：五南，頁182。

²⁶⁵ 所謂民主化係指從威權主義或極權主義的政治體制轉型為自由民主主義的政治體制的過程。另依據學者周陽山的定義，自由化指的是個人與社會團體的權利擴張，來保護他們的種種法律生效；而民主化卻進一步要求全面開放參政管道，甚至包括完全開放的競爭性選舉，其結果很可能就是政權的合法轉移。參見周陽山，1990，《自由與權威》。台北：三民，頁147。

²⁶⁶ 黃德福，1994.11，〈政黨競爭與政治民主化：台灣地區政黨體系的新挑戰〉，《選舉研究》，第1卷，第2期，頁202。

1980年代開始，黨外人士開始挑戰威權體制的國家機器，然隨著普及教育義務年限的延長，國民對於政治態度的認知與公共事務的參與力量更顯提升，受到自由意識的逐漸抬頭，民主化的改革開始席捲政經結構。最初政府視普及教育、提升國民知識，以作為執政黨的支持力量，但受到經濟發展的影響，才有民國七十二年以職業教育為主的國民教育之倡議，擴大職業教育的培育以解決產業結構基層技術人力的不足。

學校數量的擴增是政治妥協下的產物，其帶有強烈的政治目的。由於經濟起飛，隨著農業社會轉型工業現代化社會，對於教育品質日漸重視，但教育體制仍然擺脫不了威權體制的束縛。傳統以來，教育體制始終依附政治體制而存立，雖然民國七十六年解嚴之後，民間教育改革團體的相繼成立，要求教育體制解嚴的呼聲不絕於耳。

綜觀政經結構轉型解嚴前後的社會運動，如民國六十九年的消費者運動、反汙染自力救濟抗議運動；民國七十一年生態保育運動、婦女運動；民國七十二年的原住民運動；民國七十六年的勞工運動、農民運動、教師人權運動、殘障及福利弱勢團體的抗爭運動、老兵福利自救運動、政治受難者人權運動、外省人返鄉運動；民國七十七年的台灣人返鄉運動、反核運動、客家權益運動。其實，它更隱含著對政經權力的不滿與挑釁，用意即在作為促進快速變革的動力。²⁶⁷甚至民國七十八年因抗議台北高房價夜宿忠孝東路的無殼蝸牛運動、民國八十年要求憲法將「山胞」修正為「原住民」而發起的原住民正名運動；同年由學界等人組

²⁶⁷ 同註 111，頁 55-56。

成的「一百行動聯盟」所發起的反閱兵廢惡法運動，要求廢除刑法一百條，以保障基本人權，都顯示人民對統治者的強烈不滿，人民走上街頭抗議政府施政的例子自解嚴開放以來與日俱增。

1980年代中期，社會開始關注學生權益的問題，我國教育改革自此逐漸萌芽，民間教育改革運動起源於大學教育改革，主要以爭取言論自由與維護校園民主議題為主，並向立法院請願，要求修正《大學法》，以深刻反省教育改革必須要提升至政治層面來解決。民國七十四年，國立台灣大學首開學生權益之先河，由校內多名學生開始推動學生代表大會主席全面普選，然民國七十五年，台大學生李文忠(曾任民進黨立委)，因推動全面普選未果而遭到校方退學處分，史稱「五一一事件」，自此翻開了台灣學生運動史上的第一頁。在爭取學生權益與推動學生自治權的同時，最為迫切需要的即要求大專院校停止限制言論自由的迫害，鼓吹政黨的勢力範圍以及軍訓教官退出大學校園等基本訴求，展現當時思想爭鳴、社會力量風起雲湧的1980年代。

在1980年代後期，社會運動力量的逐漸萌芽，雖然是以柔性訴求為主，然而大多數的群眾，仍以非理性的抗爭，持續衝撞體制內的不合理與不平等，對於日後教育體制的改革帶有相當大的轉變。依社會學者林本炫的觀點，我國教育資源分配，主要包括教育經費、教育機會(如升學機會)和象徵資源(如價值觀)的分配。²⁶⁸然以教育為訴求而引發的社會運動，如教師人權運動、推動學生自治普選運動與教育改革運動，導致解嚴之後政治意識型態控制有減緩的趨勢，起而代之的卻是透過教育經費補助權力²⁶⁹的掌

²⁶⁸ 林本炫主編，1997，《教育改革的民間觀點》。台北：業強，頁378。

²⁶⁹ 依據《教育經費編列與管理法》第8條指出，「中央政府對地方政府補助分為一般教育補助與特定教育補助。」其中一般教育補助用於地方政府所需之教育經費，不限定支用方式，而特定教育補助則依補助目的限定用途。財政學者林全則認為，對於我國自民國66年開始，由教育部陸續實施

控，造成中央與地方教育權限的關係日漸緊張。

然亦有論者認為，中央與地方的教育經費補助仍然以何黨派在縣(市)是否執政，作為教育資源分配多寡的準則。²⁷⁰若以權力控制的角度觀之，教育經費的補助運用最容易成為中央集權統治的工具，然民國七十六年解嚴之後至八十五年國家發展會議召開以前，中央與地方關係仍以中央集權的體制來運作，雖然民國八十三年制定《省縣自治法》與《直轄市自治法》後，直轄市的自治權限才開始有大幅的改變，但對於其他縣(市)而言，仍然迫切需要中央關愛的眼神。

民國七十六年七月十五日，是我國政治發展的重要分水嶺，解除實施長達三十八年之久的戒嚴令後，我國的民主政治即進入新的威權轉型階段。²⁷¹由於解嚴對我國政經結構深具意義，許多探討教育政策的論著亦以解嚴作為一個重要的期間劃分。²⁷²因此，解嚴之後對於十二年國民基本教育的變遷路徑，是本章關懷的焦點，尤其自民國七十六年解嚴前後擔任教育部長的毛高文，期間所推動的「延長以職業教育為主的國民教育」第三階段，除延續前兩任部長有關施政內容外，更提出〈國中畢業生自願就學輔導方案〉，以「自願入學」、「有選擇性」及「免學費」的推動原則，為免試升學制度改革提供不同的思考方向。民國七十七

的改進國民教育5年、6年與第2期4年計畫，以及其後的校務發展計畫，雖然有其時代背景與特殊功效，但也暴露了若干盲點，導致中央過度涉入地方教育事務，以及教育補助未能發揮促進效率與公平原則的缺失。參見林全，1997，《中央對國民中小學教育經費補助制度之研究》，取自<http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea8/j17-18/77.html>。查詢日期：2011.03.01。故解嚴後，政府仍掌握教育大權，將教育體制與學校體系視為政治體制的附庸，教育最重要的三項核心職能，即人事權、經費權與課程權，因此，教育的高度集權化對於中央與地方教育權限的劃分，仍是很大的問題。

²⁷⁰ 同註 111，頁 57。

²⁷¹ 余至美，2001，〈威權轉型後台灣地區政府再造之政治經濟分析(1987-2002)〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，頁 35。

²⁷² 如翁福元的《台灣中等教育政策發展五十年》與蓋浙生的《政府遷台後教育政策的分析與檢討》。

年第六次全國教育會議召開後，決定自七十八學年度起，計劃逐年完成延長十二年國民基本教育，可窺探教育上已逐漸邁向解嚴開放。

於解嚴前成立的民進黨，在解嚴之後，地方政治版圖開始產生微妙變化，原先以國民黨為主的地方政治勢力，依賴恩庇-侍從主義來維持國民黨的威權統治，²⁷³在民國七十八年的第十一屆縣(市)長選舉，民進黨一舉拿下六席，²⁷⁴對於各種選舉無往不利的國民黨而言，自此開始嘗到敗戰，亦為我國選舉史上重要的分水嶺，²⁷⁵民進黨的地方包圍中央的策略奏效，儼然形成國民黨之外最大的在野政治集團。我國政治民主化的快速發展，短短數年之間，順利於民國八十年終止動員戡亂時期臨時條款，回歸憲政法治常軌，並已逐漸邁入民主鞏固階段。在此「寧靜革命」的過程當中，在野的民進黨，隨著社會運動的勃興及歷次選舉競爭，政治實力日漸壯大。²⁷⁶

第十一屆縣(市)長選舉結果，使國民黨長期一黨獨裁的強人政治，轉型為兩黨競爭，形成多黨林立的政黨政治，也造成中央與地方緊張對立的府際關係，甚至因省長未開放民選而對地方政府多所箝制，在解嚴之後的初期，仍帶有威權主義的遺毒，轉型正義難以實現，對於各種不合理的憲政運動也相繼而起。地方教育行政制度因民進黨在地方執政的優勢而有所變遷，原先台灣省政府教育廳具有實質掌控地方教育局長、國中小學校長人事任免的

²⁷³ 同註 133，頁 3-7。

²⁷⁴ 第 11 屆縣(市)長選舉，民進黨拿下的縣(市)長席次包括：台北縣(現已升格改制新北市)、宜蘭縣、新竹縣、彰化縣、高雄縣(現已與高雄市合併為大高雄市)、屏東縣。

²⁷⁵ 在該次選舉當中，包括第 1 屆立法委員最後 1 次增額補選、第 11 屆縣(市)長、第 9 屆省議員與第 6 屆台北市議員暨第 3 屆高雄市議員選舉。

²⁷⁶ 引自鄭崇田，2001，〈政經變遷中我國府際關係的發展〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，頁 62。

權力，對於國小校長係由縣(市)政府遴選具教育資格合格人員後，報請省政府核准後任用。但民國七十九年九月爆發的台北縣立秀朗國小校長人事調動案，自此拉開了省政府與地方政府爭奪地方教育主導權的序幕。²⁷⁷也使得 1990 年代初期，台灣省教育廳為因應解嚴後，多元文化的傳遞，而逐漸下放權力，藉以讓縣(市)長取得教育局長與公立中小學校長的任命權。

民國七十九年三月「野百合學運」的集會，學生運動領袖高聲疾呼，向當時的李登輝政府提出「解散國民大會、廢除臨時條款、召開國是會議、提出政經改革時間表」四項要求。致使「萬年國會」此種荒謬的憲政制度宣告解除，並重新改選第一屆國民大會，對於修憲後的地方制度而言，總統與省(市)長將開放民選，但第一屆省長的民主化普選，也埋下了日後精省的伏筆。

民國八十一年，國民黨內山雨欲來，以時任黨主席的李登輝為首的主流派與郝柏村、李煥、邱創煥等人為主的保守派，在總統是否「公民直選」或「委任直選」議題上爭論不休，最後由李登輝取得黨內主導權，後於民國八十三年，第二屆國民大會修憲通過，自民國八十五年第九任總統開始實施總統副總統公民直選，使我國自總統以降之各級公職人員，皆由全民直接選舉，為民主化的發展進程寫下嶄新的歷史。

從歷史的脈絡來看，我國的地方制度變遷在民國七十六年解嚴以前，是處於以行政命令為主的「自治綱要時期」(民國三十九年至七十六年)，在中央政府的高壓政權統治與高度集權的管理主義實行下，地方政府僅能依中央政府的命令行事，造成自治事項與委辦事項界限不清；然解嚴之後，政府為回應民主潮流，不得

²⁷⁷ 秦夢群，2008，《教育行政--實務部分》。台北：五南，頁 54-58。

不加以重視地方政府的需求，故學者指出，民國七十六年至八十三年則是「邁向法制化時期」，²⁷⁸並於民國八十三年舉行第一屆台灣省長與台北市長暨高雄市長選舉，隨即公布《省縣自治法》與《直轄市自治法》，確立省(市)為地方自治團體，擁有自治立法權、自治行政權、自治財政權、自治人事權與自治計劃權等地方高權。對於地方制度邁向法制化奠定基礎，但中央與地方府際關係仍以此時期為過渡時期，在部分自主財源下放之後，雖依據《財政收支劃分法》第十六條與十八條，為便於寬列國民教育經費，並配合《國民教育法》第十六條規定，對於部分稅賦科目得課徵最高30%的「地方教育捐」，²⁷⁹但地方政府仍感財政負擔加重，對於中央與地方之府際關係的和諧也造成許多衝突。

我國在解嚴之後的經濟發展成績斐然，政治的民主化帶動了經濟貿易的發展與工業政策的轉型，並加速教育的普及與社會的流動，為響應基本人權與受到民主自由的號召，民間社會團體與教育改革團體相繼成立，這些民族自覺現象都促使公民擴大參與政治權利的管道，並提升公民對於政治參與的熱情。

綜合上述，自民國七十六年解嚴以來，我國歷經威權統治的轉型正義，以「假民主之名，行威權之實」的新威權統治主義對於解嚴初期而言，人民渴望自由開放的聲音似不曾停歇，對於統治者的權力不斷限縮。我國的政經結構的轉型是由地方政治開始，透過民主的選舉制度由地方逐漸延伸至中央，最終促成政治上的解嚴。人民開始有言論自由，政黨籌組與辦報自由的解禁、終止動員戡亂時期臨時條款、國會全面改選，都顯現解嚴開放之後，政治上的改革力量促使教育體制的變革，確實亦呼應民間教

²⁷⁸ 黃錦堂，2000，《地方制度法基本問題之研究》。台北：翰蘆，頁1。

²⁷⁹ 解嚴以前，最後一次修正《財政收支劃分法》係於民國70年修正公布，請參照立法歷程。

改團體對於教育體制的解嚴。在多元文化的逐漸形成與傳統的價值觀念改變下，對於我國的國民教育體制亦有重大的制度變遷，包括升學制度的變革、國中與國小班級人數的逐漸降低、師生比逐年下降、九年一貫課程的變革、綜合高中與完全中學學制的建立等，逐漸顯現政經結構的轉型對於國民教育制度發展的結構限制。

貳、民間教育改革促成教育上的解嚴

我國自 1980 年代開始的教育改革始自升學主義的猖獗，尤以普通學制為甚。在九年國民教育實施以前，國民學校高年級學生為考取初級中學，便至校外補習而時有所聞，漸漸形成惡補文化。然實施九年國民教育後，升學壓力由國民小學延伸至國民中學，而產生國民中學的教學不正常現象。

民國七十五年十一月二十六日晚上七時許，台北市私立靜修女中國中部二年孝班女學生謝鳳儀，因抗議惡補，遂於補習班教室服毒自殺，她在遺書中提到「我之所以選這條路是不得以(已)的」²⁸⁰此次事件是長期以來，升學主義的一顆引爆點，由於該女學生在校外有補習情形，按當時補習班不得招收在校生的規定，經媒體大幅報導，也讓時任台北市政府教育局長的陳漢強要求從嚴處理補習班違規事件，並指派中等教育科長與社會教育科長查明真相。²⁸¹

我國義務教育自六年延長至九年國民教育的目的，為使國民學校五年級、六年級學生消除升學主義，以導正國民學校教學不

²⁸⁰ 陳碧華，1986.11.28，〈遺書一紙心酸話，忍令父母淚兩行〉，《聯合報》，A5 版。

²⁸¹ 管仁健，2009.02.24，《台灣聯考史上的最大作弊案》，取自

<http://mypaper.pchome.com.tw/kuan0416/post/1312179810>，查詢日期：2011.04.12。

正常的問題。然因延長義務教育年限，升學主義亦延伸至國民中學產生，突顯出真正的問題在於「聯考」，而發生此一憾事，也為後來解嚴之後的民間教育改革團體，更加堅定教育改革的使命。

受到解嚴開放的民主浪潮驅使，民國七十六年至八十二年，毛高文接任教育部長，面對多元文化的社會變遷與解除教育管制的訴求，各種民間教育改革團體如雨後春筍般的萌芽發展，如民國七十六年成立的「教師人權促進會」，傾向對學校制度、教職員的勞動條件進行改革外，其餘則普遍符合國家教育權與國民教育權之分途，包括倡議建立公平合理的教師評鑑制度以及調整教師待遇，教師依法享有示威、遊行、抗議等基本人權，並徹底主張揚棄國家主義教育、反對黨化教育，期使教育體制真正解嚴；²⁸²民國七十七年成立的「人本教育基金會」，以要求教育正常化，強調以人為本的精神作為教育思潮的另一種選擇，²⁸³為現今最重要的教改團體之一。國民教育權，一般認為包括父母教育權、兒童(受)教育權、教師教育權、住民教育權與私校教育權五種；²⁸⁴又如民國七十六年初成立「主婦聯盟」，七十八年正式立案的「財團法人主婦聯盟環境保護基金會」，強調普及學習權和父母教育權的觀念；民國七十八年成立的「振鐸學會」，是由一群中小學老師發起，乃在關心多元的教育改革問題。²⁸⁵

然基於教育自由化的理念，實踐教育體制外的另一種學校體制選擇，民國七十九年成立的「森林小學」，為教育改革開啟了實驗學校的開端；民國八十三年大學法修正通過，揭示學術自由、

²⁸² 吳靖國，1995，〈「民間教育改革」意識型態之研究〉，國立台灣師範大學教育研究所碩士論文，頁 121-122；蘇永明、方永泉主編，2008，《解嚴以來台灣教育改革的省思》。台北：學富文化，頁 3。

²⁸³ 台灣大百科全書(<http://taiwanpedia.culture.tw/>)，查詢日期：2011.03.27。

²⁸⁴ 同註 268，頁 100。

²⁸⁵ 同註 283。

大學自主、教授治校、學生自治的理念，成立「大學教育改革促進會」，是高等教育改革的起點，隨著民主化的發展與政經結構的轉型，反高學費政策與教育鬆綁的訴求，亦成為高等教育改革的推力。

民國七十七年一月三十一日，由三十二個民間團體共同召開「第一屆民間團體教育會議」，是為民間教育改革運動之濫觴，是年二月一日起連續舉辦五天的「第六次全國教育會議」，探討各級教育議題，本次會議結論後來皆成為各項教育改革的基礎，並與1990年代之後的教改關係密切。²⁸⁶第六次全國教育會議作出之結論，不但影響後來各項民間教改運動的推行，並有一定的程度助力催生「四二零教改大遊行」。該次會議的結論中，²⁸⁷提出規劃「發展與改進國民教育計劃第二期六年計劃(七十八至八十三會計年度)」，作為此期間最重要的國民教育發展計劃。

第六次全國教育會議有關國民教育結論部分，可以歸納整理如下：一、為適應社會變遷，擬延長義務教育年限由九年延長至十年，但無論是向上延長或向下延伸一年將有賴社會凝聚共識；二、辦理免試升學高中；三、開放私人興辦國民教育，並比照公立學校採學區制；四、逐年減少國中小班級人數至每班四十名以下與調降師生比；五、充實地方教育經費，國民教育經費考慮由中央編列，以縮短城鄉教育資源的貧富差距；六、國中小師資進修，學歷提高至大學以上，並擬在教育部成立「師範教育司」為師資培育主管機關；七、擬將暑假實施之各項升學考試提前舉行；八、教育經費之運用，以國民教育為優先；九、各縣(市)教育局擬由「府內局」改設「府外局」，使地方教育不受政治干預。

²⁸⁶ 周祝瑛，2003，《誰捉弄了台灣教改?》。台北：心理，頁5。

²⁸⁷ 教育部編印，1988.02.1-05，《第六次全國教育會議》。台北：教育部，頁103-111。

1990 年代開始，無論是師資培育的多元開放、國民教育的課程改革、後期中等教育的制度變革、相關教育法令的修正、教科書的開放、教育權限的下放等方面，皆逐漸顯現解嚴開放後，對於社會力量的多元訴求與教育改革從民間走入政府體制的變革有重大影響，尤以「四二零教育改造運動大遊行」最為浩大，也是自解嚴以來，集會人數最多的社會運動，對後續的十二年國民基本教育政策產生顯著影響，並在民國八十三年召開第七次的全國教育會議，其所作出之重大決議亦為八十五年公布「教育改革總諮議報告書」的關鍵時刻，顯見制度變遷的路徑依賴。

因此，有關延長義務教育之芻議，自民國七十二二年朱匯森教育部長任內即開始研議，於民國七十七年，經第六次全國教育會議再次提出討論，足見為適應社會變遷與提升國家競爭力，延長義務教育年限已刻不容緩，若向上延長至十年或一次延伸三年至十二年，亦或是向下延伸至五歲學齡，但不納入國民教育學制，雖然教育經費的籌措與編列雖不是決定性的因素，重要的關鍵反而是升學制度如何變革、公私立教育資源的差距如何縮小以及學區制如何實施等問題，而五歲幼兒免學費教育政策，將於民國一百年八月起開始實施。²⁸⁸因此，自開始研議「以職業教育為主的國民教育」，第一期至第三期實施計劃，以高職開辦「延教班」一年段的方式，利於銜接國中開辦的「國中技藝班」，致使無意願繼續升學的國中畢業生得接受第十年的技藝教育，顯現政策變遷逐漸朝十年國民教育的路徑發展。

民國八十二年，由教育學者黃武雄發行的一部探討當前教育

²⁸⁸ 林志成，2011.01.25，〈8月1日 滿五歲進幼稚園 學費全免〉，《中國時報》，A10版。

問題的錄影帶「笑罷童年」，主要是描述我國升學主義與管理主義，對「升學窄門」以及「集體管理威權主義」進行一連串的批判，此事件並為民國八十三年之民間「四二零教改大遊行」投下暖身運動。²⁸⁹

我國自解嚴以後，雖然政治上逐漸解嚴，但環境、教育、經濟等攸關民生重大議題仍由政府主導政策發展，民間缺乏參與公共政策的討論空間，因此，在此被動的情況下，民間亟欲思考，如何以體制外的公眾聲音走入政府體制內，以要求教育的結構改革，漸次形成民間教育改革團體共組聯盟之芻議，以及發動大遊行的活動規劃，是以，我國解嚴以來第一場「教育改革嘉年華」就此產生。

民國八十三年四月十日，「四二零教育改造大遊行」，點出教育改革最為迫切的問題，在此大規模的活動當中，提出四大訴求：一、落實小班小校；二、廣設高中大學；三、推動教育現代化；四、制定《教育基本法》，以健全我國教育制度與環境為終極目標，後於是年四月十六成立的「四二零教育改造推動聯盟」，為民間教育改革團體的火車頭，亦是主導「行政院教育改革審議委員會」籌備的民間教改力量，其目的在於擴大民間團體參與教育改革，並繼續監督政府有關教育政策的作為。

民國八十三年六月，適逢第七次全國教育會議的召開，時任教育部長郭為藩建議仿日本「臨時教育審議會」的作法，成立類似機構專責審議教育改革事宜。行政院為回應民間教改團體的訴求，隨即於同年九月成立「行政院教育改革審議委員會」（簡稱行

²⁸⁹ 同註 286，頁 8。

政院教改會)，由時任行政院長的連戰出面邀請李遠哲博士出任召集人，此一臨時性編組，廣納產官學各界人士，運作歷時兩年，於每兩年運作期間，共提出四份「諮議報告書」及一份「總諮議報告書」。

然傳統強調升學主義的政經背景下，技職體系的進修管道不足，大多數的人都希望考上高中，認為高中是唯一能進入大學的管道。早期，於民國四十八年省教育廳開始推行「省辦高中、縣(市)辦初中」政策，除部分私立中學附設國中部之外，其餘高中與初中分別辦理，然因社會的變遷，原本學制上的分立已不合時宜。因此，台北市在 1990 年代開始，基於公立高中普遍不足以及教育資源未充分利用的客觀條件下，即有意試辦六年一貫制的「完全中學」，以滿足國中畢業生就讀高中的需求，而民國八十一年，原台北市立大同國中正式升格改制為全國第一所完全中學，具有高中部與初中部之全人教育功能。

民國八十二年，根據教育部的預估，約有 85% 的國中畢業生選擇自願就學，這其中可能會有 80% 的學生選擇普通高中，在此階段的學生對於普通高中的需求，僅能藉有效的分流教育疏導，或增設高中，亦或將部分高職改辦高中，才能疏解。²⁹⁰ 因此，在民國八十四年開始，公布「完全中學試辦計劃」，為各縣(市)實施「六年制中學」之依據。

民國八十四年，教育部將第七次全國教育發展會議之重要結論，撰寫成「中華民國教育報告書」政策藍本。而後，行政院教改會受教育部委託，對於「中華民國教育報告書」的內容，其贊

²⁹⁰ 陳碧華，1989.10.24，〈成績好的上高中 成績差的上高職？〉，《聯合報》，A5 版。

同重點包括：一、師資培育多元化，開放非師範體系學校得設教育院(系、所)或教育學程；二、國小教科書開放為「審定制」；三、規劃多元入學管道、擴大辦理教育優先區，以落實教育機會均等；四、調整高中與高職比例，並增設或改設「綜合高中」，以及均衡城鄉教育發展。另對於補充建議則包括：一、配合入學制度的調整，訂定國中與高中教科書開放為「審定制」之時程；二、對於普通單科高中、綜合高中與完全中學三者的設置目標應明確區隔；三、鼓勵私人興辦高中，並輔導私立高中健全發展；四、對於高中與高職人數，不宜有比例限制，應具彈性以符合社會變遷。

291

然「中華民國教育報告書」係作為解嚴之後，政府為回應民間教改團體最重要的官方文書，以教育預算分配為例，在七十七至八十四會計年度，教育部遂調整預算分配結構，補助地方政府國民教育的經費，由 5.5% 擴充至 29.2%，而國民教育經費占教育經費總額比率則由七十七會計年度的 37.8% 提高至八十三會計年度的 39.3%，²⁹² 足見教育部在預算結構調整上的積極作為，對於教育資源所產生的實質影響有其正面助益。自解嚴以來，經第七次全國教育會議，乃至《中華民國教育報告書》的公布，可窺探出教育部在過去的施政作為與制度變革以及未來的施政方向。

綜觀民國七十二年至八十五年解嚴前後，雖然在民國七十八年提出以延長職業教育為主的國民教育第三階段計劃，研議將義務教育延長為十二年的可能性，但究其原因，乃係鑒於實施九年國民教育之後，在 1980 年代時，學齡兒童就學率逐漸提高，而倡

²⁹¹ 整理自行政院教改會(<http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea8/j08/02.html>)，查詢日期：2011.03.10。

²⁹² 教育部編印，1995，《中華民國教育報告書》。台北：教育部，頁 187-188。

議延長義務教育年限至十二年，以提升國家競爭力，然另一個原因，則係因當時社會風氣敗壞，最主要的犯罪者皆係青少年所為；民國七十七年，根據台灣省教育廳長陳倬民在省議會提出的一項犯罪資料統計顯示，犯罪者以國中畢業生或肄業者占 77.73% 最多，而具高中職學歷者僅占 0.6%。²⁹³ 因此，延長義務教育得以提升國民知識水準、促進經濟發展，並改善社會治安的功能。

承上述，教育政策是政府對於教育領域所訂定之有目的價值的施政計劃綱領，其對政策的作為與不作為皆影響社會的變遷，是以，「教育改革總諮議報告書」即在解嚴後所處之複雜的政經環境中產生。因九年國民教育實施後，國小升國中之升學機會大增，而國中畢業生之升學率截至八十五學年度，已達 90.7%，另以國中畢業生就學機會率來看，自七十五學年度開始，高中職的容量一直便高於希望進入高中職的國中畢業生人數，也使得國中畢業生的就學機會率歷年來大約在 103.14% 上下，截至八十五學年度，甚至高達 106% (表 4-2)，全國高中職的校數並達到 421 所 (表 4-3)，顯現自解嚴以後，已逐漸朝後期中等教育全民化的制度變遷。

表 4-2：七十三至八十五學年度就學率與升學率

單位：百分比(%)

學年度	就學率	國小升學率	國中升學率	就學機會率
73	99.3	98.7	70.54	
74	99.37	98.73	71.31	
75	99.51	99.04	77.13	103.14
76	99.5	99.51	79.32	102.70
77	99.64	99.09	79.51	104.56

²⁹³ 社論，1989.09.13，〈熱烈支持三年內延長國教〉，《民眾日報》，A2 版。

78	99.6	99.62	79.6	104.01
79	99.57	99.77	84.7	107.75
80	99.59	99.28	86.09	105.24
81	99.58	99.54	88.32	104.74
82	99.72	99.53	87.78	106.06
83	99.72	99.83	88.49	104.38
84	99.55	99.75	89.17	105.24
85	99.65	98.89	90.7	106

資料來源：教育部統計處(<http://www.edu.tw/statistics/>)，查詢日期：2011.04.11。

表 4-3：七十三至八十五學年度高中職校數消長

單位：所

學年度	高級中學			高級職業學校		
	公立	私立	總計	公立	私立	總計
73	80	96	176	87	114	201
74	80	96	176	88	113	201
75	80	95	175	89	115	204
76	76	95	171	94	115	209
77	76	92	168	94	118	212
78	78	90	168	94	120	214
79	79	91	170	95	121	216
80	80	97	177	95	117	212
81	88	98	186	95	116	211
82	90	100	190	95	114	209
83	93	103	196	95	111	206
84	99	107	206	96	107	203
85	108	109	217	98	106	204

資料來源：教育部統計處(<http://www.edu.tw/statistics/>)，查詢日期：2011.04.08。

在解嚴以前，高職被視為終結教育，然解嚴之後，有愈來愈多的學生選擇普通高中，尤其在民國八十五年，開放試辦「綜合高中」後，高職逐年減少，這是職業教育逐漸式微的開始，由於教育部門在 1970 年代仍以紓緩升學歷力的心態辦理技職教育，不甚重視技職教育的結果，連帶影響整體技職教育的發展，加上「教育改革總諮議報告書」的公布，提出「廣設高中大學」的教育政策，並規劃試辦完全中學與綜合高中以及確定未來後期中等教育係以綜合高中為主要發展方向，使技職體系中的高職開始思考，是否視綜合高中為未來職業教育的發展路徑。

參、以職業教育為主的制度變遷與路徑依賴

九年國民教育實施後，由於國民中學已為免試入學，使得國民小學畢業生的就學率逐年提高。自六十學年度國中畢業未升學人數只有 69,167 人，但到了六十八學年度即增加為 130,277 人，在八年之內幾乎成長一倍，這些國中畢業未升學的學生，由於未接受任何的技藝教育或職業訓練，即投入就業市場，從經濟學的角度來看，不但是人力資源未能充分發展，對整個國家、社會的經濟效益亦是一大損失。²⁹⁴

然因這些不升學而就業的國中畢業生，其就業後的離職率，依據六十八學年度，台灣省社會處的統計高達 50%，離職原因大多是興趣不合或學不到技術，²⁹⁵對於習得一技之長的動機相當強烈，因此，為配合社會變遷及經濟發展需要，於民國六十八年十

²⁹⁴ 同註 112，頁 247-248。

²⁹⁵ 薛光祖，1980，《國中未升學畢業生動態之研究》。高雄：國立高雄師範學院，頁 15。

二月國民黨主席蔣經國在第十一屆四中全會提出今後十年國家建設努力的目標，其中的一項即為「徹底的實施九年國民教育」。是年十二月，行政院通過「復興基地重要建設方針案--文化建設部門目標與策略」規定「為加強實施職業教育，妥善規劃分期延長以職業教育為主的國民教育，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，...，全面提高國民知識及技能水準。」因此，行政院乃指示教育部規劃「延長以職業教育為主的國民教育，加強職業與補習教育。」²⁹⁶

普及教育應視為全體國民「無一遺漏」的接受基本教育。在教育不發達的國家，接受基本教育是國民應盡的義務，辦理國民教育則是政府的責任。在教育進步的國家，則國民視接受教育為「權利」，而非「義務」，國民會主動爭取入學機會。²⁹⁷因此，於民國七十年三月，時任教育部長的朱匯森，認為每年約有五萬名國中畢業生未再繼續升學，缺乏就業專長，遂由教育部召開省(市)教育廳(局)及試辦學校協調會議，開始研擬規劃，是年七月，行政院通過「延長以職業教育為主的國民教育實施計劃」，自七十二學年度開始試辦「延長以職業教育為主的國民教育」，課程以技術學習為主，可分一年段至三年段修習，為我國開辦延教班之實施緣起。²⁹⁸此亦將影響後來民國七十九年試辦的〈國中畢業生自願就學輔導方案〉免試升學制度之政策基礎。然計劃目標係以期建構出十二年國民基本教育政策之最初政策願景，但延長國民基本教育這一步，歷經十二任教育部長，卻走了整整二十七年。²⁹⁹

²⁹⁶ 引自康自立主持，1992，《延長以職業教育為主的國民教育--實施成效之研究》。教育部技職司委託研究，頁10。

²⁹⁷ 同註127，頁74。

²⁹⁸ 教育部編印，1996，《第六次中華民國教育年鑑》。台北：教育部，頁1148；引自康自立主持，1992，《延長以職業教育為主的國民教育--實施成效之研究》。教育部技職司委託研究，頁10。

²⁹⁹ 陳智華，2011.01.02，〈延長國教這一步...12任教長走了27年〉，《聯合報》，A3版。

承上述，依據此計劃內容，分為三階段實施，包括第一階段(民國七十二年起至七十五年止)、第二階段(民國七十五年起至七十八年止)與第三階段(民國七十八年起至八十一年止)。³⁰⁰是以，為奠定延長義務教育之基礎，以及提升人力素質，輔導自願不升學且有意願接受職業教育的國中畢業生，參與「延教班」，以促進學生適性發展，擴大後期中等教育之升學機會，並自教育部長毛高文任內，以及時任行政院長的前教育部長李煥，有感國中畢業生升學壓力日漸沉重及就學管道狹窄，故於民國七十八年起，並開始研擬延長國民教育年限之可行方案，以及政府亦鼓勵國中與高職合辦技藝教育，由國中技藝教育班銜接高職實用技能班，使得無意願繼續升學的國中畢業生得以延長義務教育年限至十年，以達十年國教的政策目標，亦為後來在民國八十二年規劃「發展與改進國中技藝教育方案--邁向十年國教目標」之基礎，作為日後國三辦理「技藝教育班」之實施依據。³⁰¹

為何會將民國七十二年推動「延長以職業教育為主的國民教育計劃」視為關鍵時刻呢?任何論者都不能否認，人力規劃與教育政策其實是一體且環環相扣的複合物，牽一髮而動全身，然此制度結果，對於推動整個十二年國民基本教育政策的過程而言，實處於一個否決者少的非偶然性政治結果，對於後續推動的政策發展，有著深遠的影響。

以路徑依賴的觀點來看，首先，若延長以職業教育為主的國民教育是整體推動十二年國民基本教育的關鍵時刻，代表以職業

³⁰⁰ 教育部編印，1996，《第六次中華民國教育年鑑》。台北：教育部，頁1156。

³⁰¹ 技藝教育屬職業教育一環，在民國82年確立「技藝教育班」的功能定位，使得國中畢業未升學的學生得以接受第10年的技藝教育，而在85年，因受到社會環境變遷，廣設高中大學之教育政策使然，就讀技職教育的就學人口銳減，而在88年，提出〈技藝教育改革方案〉原先的技藝教育必須轉型回歸至主流教育。因此，國中技藝班於民國93年改為「技藝教育學程」，而高職「實用技能班」亦於民國94年後，稱作「實用技能學程」。

教育為主的國民教育這個選項被制度選擇之後，回頭的機率將微乎其微，再者，當初係以職業教育為主的推動概念，與現今推動的十二年國民基本教育仍背道而馳，且制度路徑的走向，卻是提出廣設高中大學政策，民間教改團體始終以為政府增設許多公立學校，並鼓勵私人興學，國中畢業生的升學壓力就會迎刃而解，但在數量的擴張下，卻忽略了問題的本質，不是在於學校數量的多寡，而是教育品質的提升。

然此政策規劃係以「職業教育」為實驗對象，並非納入「普通教育」為擴大實施之範疇。政府當時執意實施以職業教育為主的國民教育，是有其政策考量，為使國三畢業生進入到後期中等教育的分流階段，則讓不想讀書的國中畢業生能學有一技之長，因此推動技藝教育，然從高中與高職的比例調整，可看出政府對於職業教育發展的變遷路徑。由於配合工業快速發展之需要，此一期間後期中等教育之發展以職業教育為優先，尤以工業職業教育為 1980 年代發展之重點。

在上述脈絡發展下，最初是以欲就讀「延教班」的國中畢業生為免試升學的對象，因 1980 年代國中畢業生的就學率近 100%，表示九年國民教育是繼耕者有其田的政策後最成功的政府施政，近代教育擴張的結果，充分顯見教育資源相當充足，以先辦理高職免試入學的方式，希冀以延長職業教育為主的國民教育為推動方向。

肆、自學方案對於免試入學之政策變遷

民國七十八年，政府依據九年國民教育之實施經驗，研究實施

延長義務教育年限之可能性，並於民國七十九年計劃完成〈延長國民教育初期計劃--國中畢業生自願就學高級中等學校方案〉(簡稱自學方案)，以台北市先行試辦三年，而後擴及其他自願參與縣(市)，包括高雄市以及教育資源相對弱勢的地區，如宜蘭縣、台東縣、澎湖縣、金門縣，以學生自願參與或家長認定為原則，朝逐漸廢除高中職聯合招生考試的制度路徑發展，並採計國中在校三年的成績，以相對五等第為評分標準，作為高中職分發依據，藉以促進國中教學正常化、提升國民素質，以及縮小城鄉教育資源差距為目標，後於民國八十一年更名〈國中畢業生自願就學輔導方案〉，至八十二年為止，共計試辦三年。

在試辦類型方面，分為三類：³⁰²(一)以班級為單位，如台北市；(二)以全校為單位，如台北市有三所、高雄市有十所；(三)以全縣為單位，如宜蘭縣、台東縣、澎湖縣、金門縣。

然其他未辦理自學方案之縣(市)認為自學方案可列為多元入學制度改革之選項之一，必須因地制宜，不宜全國統一實施辦理，而對採計國中在校成績三年、高中職學區劃分以及教育資源的配置，仍有疑慮。因此，造成許多當初參與自學方案的縣(市)最後無疾而終，至八十五學年度皆宣布停止試辦，而台北市卻反其道而行，於該年度將自學方案納入高中職多元入學方案之一，並擴大實施自學方案，然多元入學制度在八十五學年度開始，即朝免試入學的方向變革，大量的增設公立高中，使升學的管道逐漸暢通，後於九十二學年度，亦宣告停止試辦。³⁰³

因試辦期間，受到社會文化的因素，尤以升學主義為甚，難

³⁰² 同註 286，頁 138。

³⁰³ 同註 286，頁 136-137。

以形成共識，大多數的學生與家長仍存觀望態度，認為終究還是要參加高中職聯招，且認為若採計國中在校三年成績，難道升學壓力就會有所減輕？何以見得，就讀自學班是否皆由社經背景弱勢或是中下程度的成績偏低的學生才來參與？卻形成另一種教育資源的不公平。³⁰⁴且若實施自學方案，亦讓許多教師因個人好惡或受到外界壓力，對於成績考評方式難以公正評分，流於弊病。在多元入學制度未變革之前，聯招制度被認為是最公平的考試制度，而在社會未形成共識前，自學方案試辦期間僅三年，民國八十二年之後，教育部授權直轄市及縣(市)政府，自由選擇是否繼續辦理或停止實施。

又如原本高級中等教育係採「分流教育」，國中畢業後透過高中職聯招，分流進入高中或高職就讀，而自學方案主張廢除高中職聯招，以減輕學生升學壓力，將分流教育的理想向下延伸至國中階段，以國中在校三年成績，來定奪未來會朝何種升學路徑就學。

綜觀自學方案的實施過程，自學方案係由教育部授權地方政府因地制宜，依據各地方教育資源的供給程度與發展環境的不同，自行評估，在客觀條件不足的情況下貿然實施，雖然多數人亦抱持著觀望的態度來看待自學方案的實施過程，但在實施十三年的自學方案中，仍可看出許多問題，包括有些試辦學校以「班」為單位，是否因自學班的特殊定位，其課程亦與普通班不同，是否成為逃避聯考制度下的避風港？而依據相關調查顯示，自學班因執行過程的落差，而使部分自學班成為「成績低落學生的集中」，其學習動機亦較差，甚至有放牛班之譏評，而失去原先試辦的意

³⁰⁴ 意即成績中下程度的學生，因為成績不理想，但因參與自學班，在免試入學的條件下，順利分發高中職，對於明星高中的入學機會亦為大增。

義。³⁰⁵在此制度的實施下，因為不需參與聯考即可以國中三年的在校成績「免試入學」；而普通班則必須參與聯考，以提高學校的升學率。兩者實施的客觀條件不同，而在社會文化的變遷之下，升學主義揮之不去，自學班教育資源不足的情況下，常態分班難以落實，成為「先天上的教育弱勢」，但不可否認的是，對於改善國中教學正常化卻大有助益，接續之後的教育改革，顯現多元入學制度變革的路徑依賴，自學方案功不可沒。

自民國七十二年至八十五年，是教育改革最重要的關鍵時期，歷經解嚴前後，伴隨著社會運動間接形成的教育改革運動，最重要的主張莫過於教育鬆綁、課程改革與升學制度的變革。

首先在教育鬆綁部分，因長期處於高度集權的教育制度中，學生失去思想論辯的能力，填鴨式的教學方式已不合時宜，民國五十七年九年國民教育實施後，使得國民小學畢業生的就學率逐年提高，但國民中學的升學率卻逐年下降，究其原因，係在於國民中學畢業生仍不確定未來職業性向，因而產生國中「技藝班」與高職「實用技能班」，使未升學欲就業但無一技之長的學生，施以技藝教育，並歷經「延長以職業教育為主的國民教育實施計劃」以及〈國中畢業生自願就學輔導方案〉，引導之後升學制度的變革，進而產生問題的根源來自於升學主義的猖獗，基本上，我國國民教育已全面普及，然高級中等教育之就學階段，多數學生與家長仍存有明星高中的迷思以及受到升學主義的影響，盼能進入明星學區就讀明星學校，但公立高中校舍實在不足，故於民國八十三年開始試辦「完全中學」，將原公立或私立國民中學，得以增設高中部的方式，實施增班，或以國中直升高中的方式，藉以減

³⁰⁵ 同註 286，頁 139-140。

輕升學壓力，顯見將學制延伸至高中教育，採六年一貫制的教育制度，奠定後期中等教育全面普及化的實施基礎。

使得在 1990 年代開始，高中與高職人數的比例從 3：7 轉換成 6：4，尤以職業教育影響最大，許多私立高職，同時亦受到民國八十五年試辦綜合高中的制度變遷，而紛紛轉型為綜合高中，以期培養具學術學程或職業學程之因材施教的學生，另在高中教育方面，因公立高中過少，而學生卻蜂擁擠向私立高中的特殊現象，進而產生教育資源的城鄉差距。

其次，在課程改革方面，依據民國五十七年二月，先總統蔣中正頒布「革新教育注意事項」，其中對於各級學校教材之編印，有明確指示：「今日我國各級學校不論小學、初中、高中之課程、教材與教法，希根據倫理、民主、科學之精神，重新整理，統一編印。」因此，從九年國民教育的課程與教材，係實施「統編制」，後於民國六十四年與七十二年，教育部亦分別修訂公布「國民小學課程標準」以及「國民中學課程標準」，皆由國立編譯館負責編審。³⁰⁶

民國七十六年解嚴之後，於七十七年第六次全國教育會議決議：「建議中小學教科書之編輯，應考慮逐步開放為審訂制。」³⁰⁷然民間教改團體認為，應該全面鬆綁，因此，教育部為回應其訴求，以及適逢第七次全國教育會議召開，教科書已經有朝全面審訂制的開放路徑發展，影響日後國民中小學課程改革，對於《國民教育階段九年一貫課程綱要》產生制度變遷。

³⁰⁶ 藍順德，2005，《教科書政策與制度》。台北：五南，頁 28-29。

³⁰⁷ 同上註，頁 29-30。

最後，就升學制度而言，原本在 1970 年代末期，至 1980 年代中期，延長義務教育年限皆計劃以職業教育為主的國民教育，以使國中畢業未升學而必須投入職場的青少年，能習得一技之長，充分配合產業結構的調整，高職學生在此期間係為全盛時期，然 1980 年代末期，因政治上的解嚴，教育制度逐漸鬆綁，傳統的「士大夫」觀念仍根深蒂固，國中畢業生多數以公立高中為目標，以考試領導教學的方式，間接形成惡補文化，環環相扣的制度路徑，卻在民間教改團體認為應廣設公立高中政策之後，產生變遷，而在民國八十五年，行政院教改會公布「教育改革總諮議報告書」之後，升學管道逐漸暢通，並影響著日後免試升學的路徑。

第二節 制度的逆向：推動高中職免試入學

壹、民主化政經結構的實踐

民國八十三年，第一屆的省(市)長的選舉，以及民國八十五年，第九屆的總統副總統選舉，皆由公民直接選舉，是為我國政經結構轉型，自 1990 年代以來民主化過程的結果。當時的政治行動者主要在於升學管道的暢通，以疏解長期以來，後期中等教育產生的升學壓力與國中教育階段的教學不正常情形，期能引導十二年國民基本教育政策的路徑依賴。

民國八十五年，國家發展會議決議「精省」，³⁰⁸復自八十六年，第三屆國民大會通過憲法增修條文第九條第三項，「台灣省議會議員及台灣省省長之選舉停止辦理後，台灣省政府功能、業務與組

³⁰⁸ 原本台灣省政府具有自治法人的「公法人」地位，經修憲精簡省級自治組織，並停止辦理省級自治選舉後，省政府改為行政院派出機關，原省府各廳、處、局，皆改隸中央各部會成立「中部辦公室」，同時，省議會亦改為「省諮議會」，實施僅一屆的省長直選，不僅空前，也是絕後。

織之調整，得以法律為特別規定。」為八十七年公布《台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例》之實施依據，原台灣省政府教育廳隨即改制為「教育部中部辦公室」，主管除直轄市以外之公私立高中職以及特教學校業務。

承上述，政府層級由原來的「中央-省(市)-縣(市)」三級制，改為「中央-地方」二級制政府，使府際關係由「監護型自治」改為「夥伴型自治」，意即中央與地方形成「夥伴關係」，並強調既競爭又合作的府際治理模式。

1990 年代以後，因產業逐漸外移，並開放東南亞勞工進到我國勞力市場，我國開始由高度勞力密集的技術產業，轉型為以知識經濟為主的高科技產業，隨著經建計劃下的人力發展政策，原由經建部門主導，而後漸改為由教育部門主導，以培育基層技術人力的高職教育已不敷產業需求，必須擴充專科教育，乃至逐漸開放由專科升格技術學院，進而升格科技大學，使得技職教育體系的功能愈來愈完整，隨著技職教育的變遷發展，加上升學主義仍然充斥著國中教育，高中普遍不足，尤以公立高中為甚，政府有感國中畢業生逐漸以高中作為主要的升學管道，因高中教育之後的路徑發展是以升入高等教育為目標，為配合國家經濟建設所需更高層次的知識經濟人力，因此，顯現高中教育已逐漸開始為培育更多的知識經濟人力預作準備。

我國後期中等教育招生量的成長，以八十二學年度的國中畢業生人數成長最多，達 388,064 人，學齡兒童的就學率亦達 99.72%，若以民國八十二年為分界，可看出少子化影響前後的若干變化。截至九十學年度，國中畢業生人數迅速降為 300,235 人，

減少幅度達 24%，因此，政府必須以嚴肅的態度來面對學生來源銳減的事實。招生管道逐漸開放的同時，國中畢業生升學機會率在八十八學年度達到 109.45%，為歷屆升學機會最為暢通的一個學年，然必須正視供過於求的潛在因素。對於暢通升學管道的教育政策已漸收成效，同時於民國八十七年開始研議〈高中及高職多元入學方案〉，³⁰⁹並宣布九十學年度起正式廢除高中職聯招，以提供國中畢業生多元的入學管道。

高科技產業的不斷創新與研發，使得我國成為舉世稱羨的科技島，受到科技產業為當前經濟政策主要的發展脈絡下，服務業(三級產業)的變遷也格外引人關注，依據行政院經濟建設委員會的預估，工業部門將由民國七十八年的 334 萬人上升至 390 萬人；服務業則由 350 萬人大幅增加至 509 萬人。³¹⁰因此，服務業人力的培育亦不容忽視，顯現 1990 年代中期我國政經結構開始由工商型社會變遷為服務型社會。

依據民國七十五年，行政院經濟建設委員會所作之「中華民國台灣經濟建設長期展望(1986-2000)」的調查結果顯示，截至民國八十九年，職業教育供給大於需求人力約 56.7 萬人，專科教育供給大於需求人力約 21.7 萬人，大學以上教育則尚不足需求人力約 8.6 萬人，顯見職業教育所培育的基層技術人力開始轉型更高層次的技術人力教育階段，然教育部並未充分考慮職業教育發展是否有人力培育過剩的問題，並在民國八十六年，擴大推動第十年技藝教育，使得職業教育發展路徑已明顯將義務教育年限延長為十年，而造成民國八十七年，職業教育的開始式微，並影響高職免試升學的路徑依賴。

³⁰⁹ 台北市在 86 學年度率先實施〈高中及高職多元入學方案〉。

³¹⁰ 同註 176，頁 323。

民國八十八年公布《地方制度法》，與地方制度關係相當密切的《財政收支劃分法》亦同步修正通過，將原省政府的權力逐一賦予地方自治團體，包括自治組織權、自治人事權、自治財政權、自治計劃權與自治立法權。然而，有關統籌分配稅款公式不公的爭議，卻年年在國會上演朝野攻防戰，地方砲打中央的聲音亦不曾間斷。另外，台北市全民健康保險費用欠費爭議、台北市里長延選案，以及未升格改制前的台中市與台北縣，雙方爭求升格直轄市，時任縣長的蘇貞昌甚至不惜辭職明志，都讓中央與地方關係愈加惡化。

民國八十九年，在我國執政長達五十年的國民黨，因第三屆國民大會召開第二次臨時會，進行的第四階段修憲工程，將省級自治組織精簡化並凍結省級自治選舉，因這個原因而造成日後民國八十九年的第十屆總統選舉吞下敗戰，由成立不過短短十四年的民進黨主政上台，是以，我國的民主化進程順勢進入政黨輪替的成熟期，然政黨輪替必將帶來政經結構的重組，相關行為者將在新結構的形塑過程中，盡其所能的極大化權力與利益；政黨角色的轉換，亦預示著國民黨勢力的式微，民進黨亟欲建立其政經網絡，而初成立的親民黨，也在新的局勢中，極力擴張其政治版圖。又由於任何組織制度變遷之中，必定有其隱含的政治、經濟性格。³¹¹

貳、教育改革總諮議報告書公布後的影響

路徑依賴是指在某一時間點上所形成的制度建構，其歷史制

³¹¹ 同註 271，頁 102。

度的變遷路徑會引導接續事件的發展方向，以提供政治行動者在進行策略脈絡的思維上，有不同的選擇機會與限制機會。解嚴以前，教育政策始終依附於經建計劃裡的人力發展項目中，在當時威權統治之下，係藉由教育手段而企圖鞏固經濟實力，而仍由經建部門主導教育政策，然自解嚴以後，受到第七次全國教育會議與教育改革總諮議報告書公布的啟發，才真正落實由教育部門主導未來的教育政策發展，然在民國八十五年行政院教改會所提出在二十一世紀以前必須達到 5：5 的比例目標。

因此，高中與高職的比例將由 1980 年代原本的 3：7 經 1990 年代的 6：4，將「綜合高中」³¹²納入高中學生數比例計算之後，逐漸調整為 5：5，原因在於當時的政治行動者，鑒於 1990 年代開始，為因應國中畢業生的升學意願，而廣設公立高中或將原本的國民中學擴充校舍，藉以改制六年一貫制的「完全中學」，並輔導高職改辦「綜合高中」，作為未來後期中等教育的主流，逐年使高中教育提升其就學率，另積極推動高中與高職多元入學方案，甚至後來的高中職社區化，以及規劃十二年國民基本教育等配套措施，皆逐漸以教育部門的思維為主。

行政院教改會在民國八十五年公布的「教育改革總諮議報告書」，提出教育改革方向，包括：一、教育鬆綁；二、帶好每位學生；三、暢通升學管道；四、提升教育品質；五、建立終身學習社會。另八大重點亟欲改革要項，包括：一、修訂教育法令與檢討教育行政體制；二、改革中小學教育；三、普及幼兒教育與發展身心障礙教育；四、促進技職教育的多元化與精緻化；五、改革高等教育；六、實施多元入學方案；七、推動民間興學；八、

³¹² 截至 99 學年度，高中學生數 400,642 人，其中綜合高中學生數為 89,088 人，約占高中整體學生數 20%。

建立終身學習社會。³¹³因此，解嚴之後不到十年的時間，教育改革初由民間教改團體發起，要求教育上的解嚴，加上與在野政治力量聯合迫使政府不得不正視我國日漸險峻的教育改革問題，最終提出「教育改革總諮議報告書」，是為自解嚴以來，教育改革史上的關鍵時刻，並影響後續十二年國民基本教育的路徑依賴，尤以升學制度的擬議在此時期產生重大的變革。

因民國六十八年以前，長期以行政命令規範教育體制，學生在威權的教育體制下接受教育，然 1970 年代逐漸配合國家法制規範，開始落實教育法制化，而國家在此時期因缺乏行政程序規範，故對教育內容予以嚴格管制。民國七十六年解嚴之後，因四一零教改大遊行而催生成立的行政院教改會，遂提出「教育鬆綁」的教改理念，使過去教科書採統編制，由國立編譯館統一編撰，交由台灣省教育廳印發各縣(市)國中、國小使用，形成教科書一元化，成為灌輸國民政治上意識形態的宣傳工具；另外，師資培育制度亦逐漸從一元走向多元，直至民國八十三年才開始允許非師範體系院校開設有關教育學程，因受制於《教育部組織法》，致使教育部高度集權，舉凡課程、人事、師資、教材與私人興學等事宜，教育部皆介入甚深，因此，教育鬆綁理念即視為教育上的解嚴。

十二年國民基本教育之歷史制度的發展，自解嚴以後，便開始重視高中與高職的分流教育，此亦影響後續免試升學制度的變革，基於教育部在民國八十四年「中華民國教育報告書」中揭示：「改進高中入學制度，建立多元入學管道，導引國中教學正常發展；規劃設置完全中學、試辦直升制度、促進各地區教育均衡發

³¹³ 同註 235，頁 21-63。

展；推動綜合高中試辦計劃、提供多元教育管道...均衡城鄉高中教育發展，普遍提高教育水準...。」於民國八十七年七月發布〈高級中學多元入學方案〉，同年九月發布〈高級職業學校多元入學方案〉。³¹⁴而行政院教改會亦在民國八十五年的總諮議報告書中爰有建議：「針對後期中等教育的改革，未來應以綜合高中的推動為重點，主要的理念是要透過課程改革來達到適性發展的教育目標。使後期中等教育提供更多元的升學進路，並將學制的發展與課程的設計皆能滿足學生的需求，促使學生適性發展，符應世界教育潮流。」³¹⁵因此，高職教育政策勢必受到社會變遷的影響，而轉型為綜合高中，對於後期中等教育的升學進路，也有不同的選擇。

然完全中學因鑒於台北市試辦完全中學成效卓著，因此於民國八十四年開始推動「完全中學試辦計劃」，擴大其他縣(市)實施，並在八十八年修正公布《高級中學法》給予完全中學法源地位，另依據該法第七條制定〈完全中學設立辦法〉，以為高級中等教育學制。依據統計資料顯示，自民國八十七年起至九十年，完全中學的校數在三年內逐漸增為 137 所，以台北縣(後升格直轄市並改為新北市)的 29 所居冠。³¹⁶

因傳統的聯招制度已不符合市場需求，由於國民教育之後的分流選擇教育，迫使高中、高職與普通大學、技職院校涇渭分明，阻礙學生多元發展並造成升學管道的不順暢，從民國八十三年有建立「綜合高中」制度之芻議，並自八十五年，開始試辦三屆五年的「綜合高中實驗課程」，於民國九十年公布「綜合高級中學實

³¹⁴ 為改進升學制度與擴大免試入學政策，政府於第 7 次全國教育會議中提出討論。參見教育部 12 年國民基本教育之子計劃 4「調整高中職入學方式」、方案 4-1「擴大高中職及五專免試入學實施方案」。

³¹⁵ 同註 235，頁 50-52。

³¹⁶ 教育部統計處(<http://www.edu.tw/statistics/>)，查詢日期：2011.04.15。

施要點」，使得綜合高中有明確的定位與發展目標。³¹⁷觀察歷屆辦理綜合高中的情形，以八十九學年度成長最為快速，該年度總共加入 44 所學校，截至九十學年度，總計 144 所高級中等學校設立綜合高中。³¹⁸

綜合高中為何會受學生與家長的青睞？原因在於融和高中與高職的特色，以延後分流的方式，鼓勵部分高職轉型綜合高中，增加學術導向學程(普通科)的班級容量，滿足符合部分學生為考取普通大學的需求，並以綜合高中與完全中學的普及設立，以作為未來高中職學區化的發展基礎。在 1990 年代以前，因高中與高職比例為 3：7，高職生的大符成長雖帶來國家經濟發展順利取得基層技術人力的便利，但傳統升學主義與強調智育發展的教育方向，致使高職生也愈來愈多的朝升學路徑發展，使高中容納已不敷使用，然隨著產業結構的快速變遷，為使高職學制能夠適應人力結構調整的趨勢，並確立未來將以綜合高中學制為主軸的教育政策，以回應民間教改團體「暢通升學管道、廣設高中大學」的教育改革訴求。

承上述，然我國早期甚為重視職業教育的發展，惟自 1990 年代開始，受到社會變遷與知識經濟的發展影響下，國家政策遂開始重視高中教育，擴增高中大學校數，使其錄取率不斷升高，截至九十學年度，高中升大學的錄取率為 61.35%，而高職升技專的錄取率卻 34.19%。

雖然自民國六十三年創設國立台灣工業技術學院之後，長達二十年間，高等技職教育便無任何增設或升格改制，然在八十三年開放專科學校升格技術學院，高等技職教育才開始逐漸擴充，

³¹⁷ 同註 74，頁 178。

³¹⁸ 同註 316。

經八十五年推動績優專科學校升格技術學院附設專科部、普通大學得以附設二年制技術學系的方式擴充技職教育，使高職畢業生的升學機會大增，然因技專院校的錄取率，截至九十學年度，仍僅及於普通大學錄取率的一半，科技大學並已達 12 所、技術學院達 55 所、專科學校則為 19 所，合計 86 所。相較於普通教育體系(高中、大學)，國家對於技職教育體系(高職、技專)的資源投入仍然偏低，致使國中畢業後的分流教育不利於社會流動。

在行政院教改會將綜合高中定位為後期中等教育的主流之後，其制度主要在於預作延長國民基本教育的準備，利於學生做好職業生涯試探，以及統整高中、高職資源，滿足學生之需求。³¹⁹ 然 1990 年代末期，顯見後期中等教育的普及化已有顯著成果，並於民國八十八年納入高級中等教育學制，而高中、高職與綜合高中比例則逐漸調整為 1:1:1，藉由政策的引導與紓緩國中畢業生以考取高中為目的而產生的升學壓力，普及高中的結果，進而影響後來十二年國民基本教育中升學制度的路徑依賴。

鑒於八十五學年度，國中升高中的升學率已達九成，其就學機會亦達每 100 個國中畢業生即有 106 個高中職或五專的入學機會，幾乎人人皆可繼續升學，因此，為回應民間教改團體的需求，政府即自八十五學年度開始，大開入學管道，除修正《高級中學法》確立高級中學學制包括普通高中、完全中學、綜合高中等學制外，並開始改革高中與高職的入學方式，先以高職免試入學做起，亦使得高中也朝免試入學的方式變革。觀察該年度國中畢業生為 344,281 人(升學率 90.7%)，其中以就讀高職最多，達 165,857 人(43.7%)，不包括高職延教班(實用技能班)的 13,722 人(3.62%)，

³¹⁹ 同註 286，頁 178。

而就讀高中則為 91,608 人(24.13%)，³²⁰因此在民國八十五年以前，是以高職學生人數居多，顯見自民國七十二年以來，開始推動「以職業教育為主的國民教育計劃」，至八十五年為止所推動的廣設高中政策，顯見後期中等教育政策開始由以職業教育為主要的方向轉變為發展高中教育的制度變遷。

然而，民國八十六年七月十六日國民大會卻三讀通過凍結憲法第一百六十四條對於教科文預算的下限保障，於是民間教改團體動員組成「搶救教科文連線行動」，有近兩萬人參與遊行，是繼四二零教改大遊行之後最具規模的民間教改行動。³²¹民國八十八年，九二一大地震的巨大天災重創國內的經濟發展，國際經濟環境影響也牽動著國內政經結構，在多元文化的逐漸形成與傳統的價值觀念改變下，對於我國的國民教育體制亦有重大的制度變遷，包括升學制度的改變、國中與國小班級人數的逐漸降低、師生比逐年下降、九年一貫課程的變革、綜合高中與完全中學學制的建立等，逐漸顯現政經結構轉型對於國民教育制度發展的路徑依賴並影響後續政治行動者推動教育改革策略的情形。

參、教育改革行動方案與升學制度的變革

自民國四十三年實施大學聯招(考試、招生合一的登記分發制度)以來，聯考幾乎成為中等以上學校入學的主要管道。長期以來，聯考的公平性和公開性，是此一制度在民國九十年以前仍然存在的主因。然而，聯考一試定終生，造成許多重考生；評量限於部分智育科目，教育功能遭到扭曲；分發以聯考成績高低為準，窄化學生的興趣與志向，而試題過於僵化，不僅扼殺學生思考與健

³²⁰ 張芳全，2002，《歷任教育部長的政策》。台北：商鼎，頁 95。

³²¹ 同註 286，頁 11。

全發展，更助長盲目的升學主義。³²²

民國八十七年，政府將「教育改革總諮議報告書」中的重要內容統整為〈教育改革行動方案〉，當時政治行動者主張推廣終身教育，並改革技職體系走向精緻化，企盼高職教育不再只是終結教育，而是繼續教育，在高中教育的普及化之後，國中畢業生的就學機會率，在八十八學年度已達 109.45%，創歷史新高。³²³

民國八十七年至八十八年，對於教育體制而言，是個衝擊甚大的一年，因政治上的「精省」，我國政府層級正式從三級制走向二級制，為落實地方自治權限劃分邁向全新的局面，而將原《省縣自治法》與《直轄市自治法》整合為《地方制度法》；是年，亦修正公布《國民教育法》，尤以第四條規定，對於國民教育，原本以政府辦理為原則，後再度修正放寬鼓勵私人興辦國民教育，使得國民教育自民國六十一年開始凍結私人興學的措施，經七十四年小幅修正《私立學校法》，開放中等教育與幼兒教育後，而實際開放私人興辦國民教育的政策，卻在民國八十年公布「新設私立學校處理要點」才開始漸露曙光，然對於私人興辦中小學的部分，仍以嚴格的態度處理。³²⁴

另外，《國民教育法》第七條之一規定，對於「學生因個別差異、學習興趣與需要，國中三年級，應在自由參加之原則下，由學校提供技藝教育課程選修，以加強技藝教育，並得採專案編班方式處理；其實施辦法，由教育部定之」因此，透過國中技藝教育班的設立，以銜接高職延教班(實用技能班)一年段之修習，可視

³²² 同註 320，頁 81。

³²³ 教育部統計處(<http://www.edu.tw/statistics/>)，查詢日期：2011.04.16。

³²⁴ 同註 253，頁 105-106。

為賦予「邁向延長十年國教的政策目標」之法律依據。

民國八十八年，修正《高級中學法》，以改革中央與地方教育權限之府際互動關係，明定各級教育行政機關主管教育事務的權限，另有教育準憲法之稱的《教育基本法》，於是年公布，其中第五條指出，「各級政府應寬列教育經費，其編列應予以保障，編列與保障方式，另以法律定之。」為後來民國八十九年公布的《教育經費編列與管理法》之法律依據，在《教育經費編列與管理法》第三條規定，「各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之 21.5%。」然對於推動十二年國民基本教育政策而言，必然擠壓到其他教育階段的經費，對此，全國家長團體聯盟與其他民間教改團體組成的「我要十二年國教聯盟」，主張將經費保障下限之 21.5% 上修為 22.5%，這樣每年將有高達兩百億元的經費，專款專用於延長義務教育年限之必要經費。³²⁵對於延長義務教育年限而言，將大為改善原本僵硬的經費結構。

承上述，《教育基本法》並首度對於中央政府的教育權限有明確的定位，是繼《地方制度法》之後，最重要的另一中央與地方教育權限劃分的主要法律依據。然觀察十二年國民基本教育，目前尚無主要的法源，但仍可依據《教育基本法》第十一條第一項規定，「國民基本教育應視社會發展需要延長其年限；其實施另以法律依據。」因此，在立法機關未能制定主要的法律依據以及提出政策配套施行以前，可依此條文，作為未來延長義務教育年限之法律依據。

³²⁵ 我要十二年國教聯盟(<http://sites.google.com/site/go12edu/Home>)，查詢日期：2011.04.16。

為繼續辦理技藝教育，達到邁向十年國教的政策目標，逐漸使國中畢業生的升學率逐漸達到 96%，³²⁶以暢通升學管道，並回應「教育改革總諮議報告書」第三章綜合建議中推動多元入學制度的企圖。復自八十八學年度開始，整合高中與高職的入學考試，並逐步落實廢除高中職聯招，為配合高級中學多元入學方案的實施，教育部正式委託國立台灣師範大學成立「國民中學學生基本學力測驗推動委員會」，積極研發國民中學學生基本學力測驗，³²⁷以期能在九十學年度正式廢除高中職聯招，以國中基本學力測驗為主要升學考試依據，國中畢業生必須取得基本學力測驗成績，方能報名三種入學管道，包括「申請入學」、「甄選入學」以及「登記分發入學」。其中，「登記分發入學」是各高中職與五專都必須採行的入學管道，而申請及甄選則授權各校依其特色辦理。³²⁸

第三節 制度的結果：免試入學的政策變遷

壹、人口變遷與精緻國民教育的發展

目前許多國家皆出現出生人口下降問題，他國的因應政策值得作為我國借鏡。尤以歐洲面臨少子女化問題的國家甚多，如法國、德國、芬蘭與愛爾蘭等，影響教育結構顯著。³²⁹國民教育正面臨全球化、本土化以及資訊化的環境快速變遷，而在人口結構上亦呈現「少子化」、「異質化」和「高齡化」的急遽變化。³³⁰其中，少子化與高齡化合稱「少子高齡化」。因此，教育必須反應社

³²⁶ 同註 320，頁 124。

³²⁷ 參見教育部於 90 學年度公布之《高級中學多元入學方案》。

³²⁸ 同註 169，頁 21。

³²⁹ 歐姿秀，2007.04.16，〈教保廣角鏡：芬蘭的幼托發展〉，《幼改家電子報》，取自 http://aecer.org/download/aecer_epaper_20070416.pdf，查詢日期：2011.04.15。

³³⁰ 教育部，2006，〈精緻國民教育發展方案〉，取自 <http://140.122.83.236/document/5.doc>，查詢日期：2011.04.15。

會變遷存在的事實，並履行社會正義的落實(如國民的教育機會均等)。

觀察我國人口結構的變化，不難發現我國的生育率已呈長期遞減趨勢。社會學者張憲庭指出，少子化因素乃是受到某些觀念影響所致，其一為「晚婚」與「遲育」，近年來由於高等教育機構擴增，年輕人接受教育的時間延長，導致男女結婚年齡大幅延後，因此適合生育的時間也大幅的被限縮，加上受到傳統婚姻觀念的影響，對於現代社會早已不適用，大多數男女追求獨立自主，造成生育率明顯下降。其二則是教育經費負擔增加，早期經濟未如此蓬勃，物價亦未如現今之高，加上近十年來，社會競爭激烈，許多產業大量外移，失業率居高不下，且職場工作薪資不升反降，多數人認為養兒育女反而會造成家庭重大的經濟負擔。因此，逐漸有養不起小孩，放棄生育的想法。³³¹然少化子的問題已造成教育現場的微妙變化，如學生人數的銳減造成閒置教室的空間浪費，以及師資培育制度變遷的問題，首當其衝的是國民教育面臨嚴峻的考驗。因此，由於家庭結構的改變，現今愈來愈多的婦女選擇投入職場，隨著女性的學歷普遍提高，所面臨的機會費用隨之增加，這些因素都是造成少子化的問題主因。

首先，在學生人數銳減部分，在少子化問題引發連鎖效應後，九十一至九十九學年度的國小新生，將由 319,068 人減至 221,324 人(表 4-4)，減少幅度高達 30.63%，³³²依據行政院經建會對民國九十九年至一百零九年入學年齡的統計資料顯示，進入國小、國中及大學入學之六歲、十二歲與十八歲人數將較目前分別減少

³³¹ 張憲庭，2005.03，〈少子化現象對學校經營管理之衝擊與因應之道〉。《學校行政月刊》，第 36 期，頁 87-93。

³³² 同註 330。

19.4%、29.3%、23%，以國中入學年齡人口減少最快，另對於六歲至二十一歲學齡人口統計，至民國一百零九年將較目前減少26.8%，其中以12至17歲國、高中學齡人口減少33.4%最多，未來二十年亦以國、高中教育減少44.5%最多。³³³若政府再不正視此嚴重性，到民國一百一十九年之後，少子化問題將延伸至高等教育，因此，必須立即採取對策因應。

表 4-4：九十一至九十九學年度國小新生人數

單位：人

91 學年	92 學年	93 學年	94 學年	95 學年	96 學年	97 學年	98 學年	99 學年
319,068	314,901	289,155	272,412	298,590	273,455	249,842	233,705	221,324

資料來源：教育部，2006，《精緻國民教育發展方案》，取自
<http://140.122.83.236/document/5.doc>，查詢日期：2011.04.14。

少子化問題的加劇，影響就學人口未來進入各級教育階段的就學率，這種自然的逐年遞減的現象亦會影響學校的規模，尤其小班小校的國民教育政策，在八十四學年度，「中華民國教育報告書」指出，以降低每班四十五人為目標，於八十五學年度公布「教育改革總諮議報告書」，並規劃降低每班四十人，可先由國小一、二年級開始做起。³³⁴截至九十學年度，則降至每班平均三十五人，但與民間教改團體提出「每班不超過三十人」的期望仍有差距。³³⁵在小班小校的精緻國民教育政策的發展下，進入國民小學的新生來源將逐漸減少，產生閒置校舍的問題，又在十二年國民基本教育的全民期待下，經費的籌措將是此既定政策的主要阻礙之一，若政府可以多加利用這些閒置校舍，改辦為強調六年一貫制的完

³³³ 行政院經濟建設委員會(<http://www.cepd.gov.tw/>)，查詢日期：2011.04.14。

³³⁴ 同註 235，頁 39。

³³⁵ 任懷鳴，無日期，《從人口趨勢看小班小校的規劃》，取自
<http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea8/j13/31.html>，查詢日期：2011.04.16。

全中學，無疑是節省政府重大經費支出，將是十二年國民基本教育能否順利實施的關鍵。

再者，以師資培育制度的變遷而論，係以民國八十三年修正公布《師資培育法》，³³⁶與民國八十四年公布《教師法》，由一元封閉模式轉為多元開放模式，係為師資培育政策的分水嶺。

我國在 1990 年代以前，對於師範教育制度重大改變即使「師範專科學校」提高至「師範學院」位階，原本師專係專門培育國小與幼教師資，而國中以上的師資則由師範大學培育，然亦有例外，如民國四十四年，國立政治大學創設第一個非師範體系，以作為培育中等教育師資為宗旨之教育學系。民國七十六年將原省(市)立師專升格改制為省(市)立師院，民國八十年再將省(市)立師範學院改制為國立師範學院，以提高師資培育的素質，觀察過去與現在師資培育的現況，其最大的不同在於過去屬於公費，具有就業保障，然因社會變遷的快速，師資培育制度需要多元文化的刺激，致使民國八十三年將《師範教育法》修正制定為《師資培育法》，由原來的「計劃式培育」、「公費制」、「分發制」改為「儲備式培育」、「自費制」、「甄選制」，將一元封閉模式轉為多元開放模式，各大專院校才得以有法源依據設置師資培育中心(教育學程)以培育初等、中等、幼兒教育或特殊教育師資。³³⁷

由於多元開放的師資培育政策以及受到少子化的影響，使得傳統的師範學院不得不開始思考轉型為綜合型大學或是與其他大學院校合併，以利與其他綜合型大學競爭，教育部因此遂於民國

³³⁶ 《師資培育法》的制定，係由民國 68 年《師範教育法》制定後，經民國 83 年修正公布而來。

³³⁷ 民國 83 年公布的《師資培育法》，歷經無數次的修正，其中最重要的修正重點是在民國 91 年 7 月 24 日的修正，包括「教育學程」名稱更名為「師資培育中心」。

九十四年，核定國內六所國(市)立師範學院升格改制為「教育大學」。³³⁸

隨著國民教育的延長，師資水準亦隨之提昇，根據統計，解嚴以前國小教師大多僅有師範專科學歷，九十三年學年度，多數國小師資已大學畢業，又如七十三學年度時，國中教師研究所程度以上的僅占 2.47%，九十三學年度亦提升至 12.81%。³³⁹解嚴以後因一元師資的培育政策，經民國八十三年《師資培育法》修正公布後，轉為多元開放的培育政策。換言之，其他非師範體系學校的學生亦可藉由修習教育學分或就讀學士後學分班等方式來取得教師資格，以利任教於中等以下之各級學校，對於國民教育與後期中等教育的師資水準有顯著提高，亦突顯出師資培育政策影響後期中等教育的變遷發展相當劇烈。

促使《師資培育法》的修正，起因是來自於民進黨以及民意輿論的壓力，原有的民間教改團體也由原本單純聯誼性的組織，轉型為政治壓力團體，積極推動教育改革，由體制外進入體制內，首先面對的即是師資培育制度的轉型，而在民國八十一年改選之後的第二屆立法院，³⁴⁰民進黨立法委員對於師資培育議題的行動上更為積極，反對執政黨的政治勢力與民間教改團體結合，抨擊

³³⁸ 不包括民國 89 年 2 月由國立嘉義師院與國立嘉義技術學院合併升格改制之「國立嘉義大學」以及民國 92 年 8 月、93 年 8 月分別由國立台東師院、國立台南師院單獨升格改制的「國立台東大學」，以及「國立台南大學」。民國 94 年 8 月，教育部核定六所師範學院升格改制「教育大學」，包括台北市立教育大學、國立台北教育大學、國立新竹教育大學、國立台中教育大學、國立屏東教育大學、國立花蓮教育大學，後於民國 97 年 8 月，國立花蓮教育大學與國立東華大學合併，成為其所屬之「花師教育學院」。

³³⁹ 台灣省政府教育廳編印，1985，《台灣省教育統計年報(1984-1985)》。台中：台灣省政府教育廳，頁 168-169、250-251；教育部編印，2005，《台灣省教育統計年報(2004-2005)》。台北：教育部，頁 182-183、144-145。

³⁴⁰ 民國 81 年，第 2 屆立法委員全面改選，民進黨在立法委員選舉中初試啼聲，當選 51 席，得票率 31.68%。改選後民進黨有謝長廷、余玲雅、翁金珠、陳光復、廖永來、趙琇娃等人加入教育委員會，另外屬於偏綠色彩的林正杰亦加入議事運作。參見立法院圖書館 (<http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>)，查詢日期：2011.03.10。

一元化的師資培育制度，其中民進黨以人數優勢，大幅改變原來以國民黨長期主導教育委員會的審議模式，師範體系遭到全面性的批判。³⁴¹

一個國家的重大政策或法案的審議與制定，主要戰場即在國會，無論是何政黨，只要在立法院占有多數席次，以人數優勢即可將其主張的政策或法案通過，並嚴格掌控國家政治、經濟資源，因民進黨結合民間教改團體全力推動師資培育制度的多元化，並結合輿論的力量，使教育部被迫放棄堅守師資制度一元化的立場，《師資培育法》即在這樣的氛圍下產生，以當時的教育環境而言，雖然開放一般大學可設置教育學程(後多轉型為師資培育中心)或教育學院(系、所)以培育非一般師範體系的自費師資生(稱學生)，而原有師範體系培育的公費師資生(稱實習教師)自解嚴後因社會變遷的快速顯然已不符科系專業的多元化。換言之，即傳統師範教育無法適應人力市場與教育現場的需求，故是否藉由多元開放的制度變遷，以培育技職體系學校的師資，是民國八十三年修正《師資培育法》的思考方向。

實施十二年國民基本教育最重要的關鍵是師資問題，在《師資培育法》修正公布後，師資培育呈現多元化，但卻更加突顯出「流浪教師」³⁴²的問題，產生師資培育供過於求的現象，隨著義務教育年限的延長，政府宜提高師資培育經費，提供國民教育階段的學生有良好的學習環境。如表 4-5 可看出自八十五至九十九學年度國中生師比降了 4 人左右，每班人數已降約 7.5 人，目前每班平均仍有 32.7 人；而國小受到少子化問題的嚴重影響，學生數減

³⁴¹ 賴怡真，2007，〈師資培育制度的變遷過程：一個歷史制度論的觀點〉，南華大學教育社會學研究所碩士論文，頁 33。

³⁴² 我國首度在民國 91 年出現「流浪教師」此一名詞。參見張錦弘、林怡婷，2002.11.25，〈流浪教師 2 年甄試 30 次全落榜〉，《聯合報》，A6 版。

幅近三成，生師比降為 6.2 人，每班人數更降至 8.3 人以下，目前每班平均約 26 人。顯見十五年來，國中與國小生師比以及每班學生人數皆有降低。

表 4-5：八十五至九十九學年度國民中小學概況

單位：人

學年度	國民中學				國民小學			
	學生數	教師數	生師比	平均每 班人數	學生數	教師數	生師比	平均每 班人數
85	1,120,716	55,129	18.30	40.10	1,934,756	90,127	21.47	34.17
86	1,074,588	53,611	17.56	38.68	1,905,690	92,104	20.69	33.06
87	1,009,309	51,452	16.80	37.37	1,910,681	95,029	20.11	31.91
88	957,209	50,190	16.04	35.91	1,927,179	98,745	19.52	31.46
89	929,534	49,394	15.60	35.01	1,925,981	101,581	18.96	30.84
90	935,738	49,318	15.67	34.91	1,925,491	103,501	18.60	30.48
91	956,823	49,098	16.05	35.68	1,918,034	104,300	18.39	30.12
92	957,285	48,845	16.14	36.02	1,912,791	103,793	18.43	29.89
93	956,927	48,285	16.28	36.06	1,883,533	102,882	18.31	29.69
94	951,202	48,797	16.02	35.56	1,831,873	101,662	18.02	29.25
95	952,344	49,749	15.70	34.83	1,798,393	100,692	17.86	29.00
96	953,277	51,327	15.23	34.18	1,754,095	101,360	17.31	28.45
97	951,976	51,777	15.08	33.85	1,677,439	100,206	16.74	27.67
98	948,534	51,899	14.90	33.48	1,593,398	99,155	16.07	26.79
99	919,802	51,991	14.31	32.68	1,519,456	99,541	15.26	25.90
學生與教師 人數增減	-256600	-504			-773988	-15237		
生師比與每 班人數			-3.99	-7.42			-6.21	-8.27

班學生人數						
增減						

資料來源：教育部統計處(<http://www.edu.tw/statistics/>)，查詢日期：2011.04.08。

另以民國八十三年公布《師資培育法》起，到民國九十三年為止，以此十年期間國民小學學生人數為例，發現減少 148,828 人，而民國九十三年，教育部注意到少子化問題的嚴重性，便開始控管師資培育的數量，並公布〈師資培育數量規劃方案〉，規劃自九十三學年度起至九十六學年度三年內師資培育數量減量至少 50%，³⁴³並在民國九十四年，首度進行師資培育中心的評鑑作業，對於評鑑成績未達標準者，予以停辦。因此，師資培育數量雖隨著學生人數的遞減而減少，但仍不及少子化的影響程度，截至九十九學年度，不過六年的時間，國小學生數更減少了 625,160 人，減少幅度為九十三學年度以前的 4.2 倍。

因學齡兒童的逐年減少，造成學生數與班級數的逐漸遞減，然國民中小學校數則呈現微幅成長的趨勢，朝精緻國民教育的路徑發展，國民中學校數從八十五學年度的 717 所，增加至九十九學年度的 740 所，其中私立增加 7 所；國民小學校數則從八十五學年度的 2,519 所，增加至九十九學年度的 2,661 所，其中私立亦增加 17 所(表 4-6)。因民國八十八年修正公布《國民教育法》第四條第一項規定，「國民教育，以由政府興辦為原則，並鼓勵私人興辦」。因此，自民國八十八年後，私人興辦國民中小學有微幅成長的趨向。

表 4-6：八十五至九十九學年度國民中小學校數消長

³⁴³ 教育部部史資訊網(<http://history.moe.gov.tw/>)，查詢日期：2011.03.12。

單位：所

學年度	國民中學			國民小學		
	公立	私立	總計	公立	私立	總計
85	708	9	717	2497	22	2519
86	709	10	719	2518	22	2540
87	706	9	715	2535	22	2557
88	710	9	719	2560	23	2583
89	702	7	709	2575	25	2600
90	701	7	708	2586	25	2611
91	704	12	716	2597	30	2627
92	709	11	720	2609	29	2638
93	708	15	723	2611	35	2646
94	717	15	732	2619	36	2655
95	721	15	736	2615	36	2651
96	723	17	740	2613	38	2651
97	722	18	740	2617	37	2654
98	723	17	740	2621	37	2658
99	724	16	740	2622	39	2661

資料來源：教育部統計處(<http://www.edu.tw/statistics/>)，查詢日期：2011.04.08。

師資培育大量成長的原因，莫過於各校視師資培育市場為招生賣點，教育部並開放一般技職院校亦得辦理師資培育，³⁴⁴技職教育體系的學生專精於中高階技術人力的養成訓練，但其不培養更多優秀的高職教師，反而與一般普通大學搶食師資培育市場，

³⁴⁴ 依據教育部 98 年師資培育統計年報資料顯示，開設國小教育學程包括：文藻外語學院、南台科技大學；開設中等教育學程(國高中教育階段)包括：國立屏東科技大學、國立雲林科技大學、國立高雄餐旅學院、台南應用科技大學、正修科技大學、朝陽科技大學、南台科技大學等。參見教育部中等教育司(<http://www.edu.tw/high-school/>)，查詢日期：2011.03.13。

使得多元開放的師資培育政策不得不採取緊縮員額的方式，以限制師資培育數量的繼續擴張。

因此，政府若無積極的人口與教育政策以因應少子化的問題，尤其在國小學生來源大幅減少的情況下，師資培育政策勢必再次修正，對於解嚴以後，多元化的師資培育制度將造成衝突，依據教育部推估，100 學年度之後，國小學生總數將跌破一百五十萬人，到了 110 學年度更將跌破一百萬人；國民中學則在 100 學年度減至 872,009 人，直至 115 學年度僅剩 493,884 人(表 4-7)。

表 4-7：國民中小學未來十五年學年度之學生數推估

單位：人

學年度	國民中學學生數	國民小學學生數
100	872,009	1,456,585
105	682,055	1,175,937
110	586,666	998,252
115	493,884	942,433

資料來源：教育部統計處(<http://www.edu.tw/statistics/>)，查詢日期：2011.04.08。

少子化問題對於國民教育體系的師資培育造成嚴重的供過於求，由於中央與地方均對於國民教育事務有其權限，然國民小學與國民中學教師的薪俸與退撫經費，均由地方政府負擔，在地方財政日益惡化的情況下，教師達退休年齡卻無法順利退休，遑論新進教師取得教師資格進入教育體系促進新陳代謝，是以，在社會變遷的影響下，經濟不景氣造成的「結構性失業」，³⁴⁵備受政策重視，亦為現今失業潮的主要因素，³⁴⁶遂造成許多「流浪教師」

³⁴⁵ 所謂「結構性失業」，係指經濟結構或生產技術轉變太快，勞動者的技能失去市場需要所引起的一種失業類型。

³⁴⁶ 曾敏傑，2002.10.13，《我國結構性失業的現況》，取自國家政策研究基金會(<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/SS-C-091-205.htm>)，查詢日期：2011.02.28。

的問題。因此，少子化問題除了最先衝擊到幼兒教育外，當屬國民教育，然 1980 年代末期顯現人口結構的改變，民國八十三年之後一連串的民間教育改革行動，如廣設高中、師資培育制度的多元化，雖然升學管道暢通與更多非師範體系畢業的學生取得教職，但學齡人口的劇減是事實，當少子化從國民教育延伸至高中、高職，招生缺額逐漸增多，便成為現今最重要的人口與教育改革課題。

我國生育率下降，對於政經結構、文化教育產業衍生出許多社會問題，日前總統馬英九在公開場合直指「少子化問題是國安問題」，引發各界議論紛紛。從民國八十九年九十三年，隨著人口出生率不斷下降，新生兒減少了近 30%，並且人口出生率在世界中敬陪末座，已下降至 1.18 人。³⁴⁷而依據內政部公佈「民國九十九年我國重要人口指標」統計，出生人口為 166,886 人，較九十八年減少 24,424 人，粗出生率 7.21%，³⁴⁸比起前年(民國九十七年)出生人口十九萬餘人更銳減了 12%，少了約兩萬五千名新生兒，再創歷史新低。預估至民國一百三十九年時，我國人口將跌破兩千萬人，人口減幅高居亞洲四小龍之冠，也是亞洲僅次於日本的第二大人口下滑的國家(表 4-8)。³⁴⁹是以，舉凡政府財政稅收、社會福利制度與教育政策等，少子化問題影響社會層面甚廣。日本為因應少子化問題，即在內閣府設置「少子化擔當大臣」，除了研擬相關少子化政策法令外，亦透過家庭、學校與社區三方面，以解決嚴重的社會危機；我國為資本主義社會，對於鄰國日本的作法，似可參考在行政院指定一席不管部政務委員主管少子化政策或拉高至副院長層級，有效統合財經、內政、教育、衛生、社會

³⁴⁷ 楊艾俐，2005.11.15，〈少子海嘯 娃娃不見了〉，《天下雜誌》，第 334 期，頁 120-139。

³⁴⁸ 內政部戶政司(<http://www.ris.gov.tw/>)，查詢日期：2011.02.28。

³⁴⁹ 林毅璋，2008.07.25，〈少子高齡化 人口負成長亟欲解決〉，《自由時報》，A18 版。

福利、勞工相關部會資源，以呼應總統馬英九將少子化視為國安問題的重要性。

表 4-8：民國八十五年至九十九年台閩地區出生人口數

年 別	出生人數(人)	粗出生率(%)
85	325,545	15.18
86	326,002	15.07
87	271,450	12.43
88	283,661	12.89
89	305,312	13.76
90	260,354	11.65
91	247,530	11.02
92	227,070	10.06
93	216,419	9.56
94	205,854	9.06
95	204,459	8.96
96	204,414	8.92
97	198,733	8.64
98	191,310	8.29
99	166,886	7.21

資料來源：內政部戶政司(<http://www.ris.gov.tw/>)，查詢日期：2011.04.15。

有關少子化的社會趨勢日漸明顯，最客觀的衡量指標為婦女總生育率(指 15-49 歲生育期間各年齡組別婦女生育率的總計，即平均每位婦女一生中所生育之子女數)，由表 4-9 觀察，我國自民國八十五年起，平均每位婦女生育數約 1.8 人。截至民國九十八年，約一人左右，已成為一胎化的社會，顯現未來人口將會衰退

的警訊。要長期使人口數量及比例維持相對的穩定狀態，總生育率必須長期維持穩定，才能使國家長期穩定於理想人口結構，也就是人口學上的世代更替生育水準。³⁵⁰

表 4-9：民國八十五年至九十八年育齡婦女生育率

單位：0/00

年 別	年齡別生育率							總生育率
	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	
85	17	83	145	84	21	2	0	1.760
86	15	80	147	87	22	3	0	1.770
87	14	66	116	73	21	3	0	1.465
88	13	66	126	82	21	3	0	1.555
89	14	72	133	90	24	3	0	1.680
90	13	62	106	75	21	3	0	1.400
91	13	57	102	73	20	3	0	1.340
92	11	52	92	69	20	3	0	1.235
93	10	49	86	68	20	3	0	1.180
94	8	44	79	68	21	3	0	1.115
95	7	41	78	71	23	3	0	1.115
96	6	37	76	74	24	3	0	1.100
97	5	32	72	73	25	3	0	1.050
98	4	27	69	75	27	4	0	1.030

資料來源：內政部戶政司(<http://www.ris.gov.tw/>)，查詢日期：2011.04.16。

綜合上述，少子化的問題將使學校提早面對學生來源銳減的事實與加劇公立高中職招生的壓力，也更能促使高中職改善教學

³⁵⁰ 行政院經濟建設委員會(<http://www.cepd.gov.tw/>)，查詢日期：2011.03.10。

品質的一大契機，並比照私立大學擬定退場機制，藉以使得後期中等教育的功能更能完善，然生育率的降低與老年化的比例過高，皆對社會扶養造成沉重負擔與國家財政的收入減少，新生兒人數的減少，連帶影響著老年人口的快速增加，加上我國都市生活費用高昂，致使許多年輕夫妻養不起孩子，又我國現已邁入已開發國家之林，隨著醫療水準的提高，平均壽命逐漸延長，人口變遷的路徑走向愈趨明顯，然國家對於建全社會福利、育嬰托育以及老年安養制度責無旁貸，必須投入大量的經費在醫療照顧與社會安全網絡上，對於國民教育發展的衝擊顯現出人口變遷的結構限制，然師資供過於求的問題，雖然師生比下降，以達到教育部對於國民教育小班小校的原則，雖可精進教育品質，但卻間接造成教育成本的負擔加重。

解嚴以前的師範教育，因教育作為反攻大陸復國的重要基礎，遂以師範教育作為「精神國防」的象徵，然師範教育的傳統保守，始終依附在威權統治之下。依路徑依賴的觀點來看，制度在長期的發展過程中，無法維持既有的運作模式，對於解嚴後在政治上的轉折點，因外在社會運動力量的驅使，使體制外的民間教改團體能以弱勢團體的立場發聲，並獲得主宰政策路徑走向的權力，對於師資培育制度所面臨的危機，其制度缺失原因即來自於既得利益者的長期宰制，然制度變遷不無可能，隨著社會快速的變遷，使制度走向產生不同的路徑依賴，最終推行多元開放的新師資培育制度。申言之，制度變遷有著不同的路徑，首先，是原先順著一元封閉的模式進行；再者，因制度本身的因素影響著制度變遷的走向，漸次的朝向多元開放模式。

貳、高中職社區化對於教育資源配置的影響

「一個國家的錢如果不用在教育上，一定用在監獄上。」³⁵¹國立中央大學認知神經科學研究所洪蘭教授兼所長的一席話，卻道出教育改革下，對於教育不只是金錢上的投資而已，更重要的是教改背後的省思。然教育改革近二十年的今天，我們的升學壓力不減反增，卻使高中職教育的升學容量逐漸暢通，高中與高職校數比例為 68：32，公立高中的大幅增加，私立高職逐漸轉型為綜合高中的路徑依賴，皆對實施十二年國民基本教育政策奠定基礎，然必須關注的是，教育資源的均質化，以解決未來實施高中職社區化後的城鄉差距問題。

因民國八十三年、八十五年分別開始試辦完全中學與綜合高中，以及民國八十五年「教育改革總諮議報告書」的公布，確定未來後期中等教育將以綜合高中為發展路徑，是以，在民國八十五年，開始廣設公立高中與鼓勵私人興辦高中教育，在少子化問題逐漸漫延到國民教育的同時，有大多的增設高中案，皆為國中改設六年一貫制完全中學，根據統計，完全中學截至九十九學年度已達 194 所，其中以新北市占 30 所居冠，台北市 26 所次之，基隆亦有 5 所，³⁵²顯示增設高中部成立完全中學或獨立設置完全中學的增設案，仍以大台北地區為主，藉以回應行政院教改會對於暢通升學管道的教育改革重點，並希冀紓緩國中畢業生的升學壓力。另外，高中校數在九十九學年度並增加 107 所，其中公立高中增加 72 所；而高職則減為 48 所，然公立高職更減少 7 所(表 4-10)。

表 4-10：八十六至九十九學年度高中職校數消長

³⁵¹ 洪蘭，2006.05.10，〈讓台灣多個球員 少個流氓〉，《天下雜誌》，第 346 期，頁 44。

³⁵² 教育部統計處(<http://www.edu.tw/statistics/>)，查詢日期：2011.04.18。

單位：所

學年度	高級中學			高級職業學校		
	公立	私立	總計	公立	私立	總計
86	118	110	228	99	105	204
87	128	114	242	99	102	201
88	139	114	253	97	102	199
89	152	125	277	95	93	188
90	162	133	295	95	83	178
91	166	136	302	95	75	170
92	171	137	308	93	71	164
93	174	138	312	93	68	161
94	177	137	314	93	64	157
95	178	140	318	92	64	156
96	179	141	320	92	64	156
97	180	141	321	92	64	156
98	185	145	330	92	64	156
99	190	145	335	92	64	156
生師比	15.73(人)	23.23(人)		13.75(人)	30.04(人)	

資料來源：教育部統計處(<http://www.edu.tw/statistics/>)，查詢日期：2011.04.12。

學校有公私立之分，然教育資源則沒有公私立之別，若要延長義務教育年限，首先，必須要弭平公私立學費差距，截至九十九學年度，公私立高中職(不含五專前三年)學生數為 763,156 人，其中私立學校為 356,928 人，占 47.1%，意即每兩人之中，幾乎就有一人是就讀私立高中職，足見私立高中職在我國教育發展史上扮演相當重要的地位。

學費問題確實是學生考慮是否有意願就讀的原因，但奇特的是，就讀私立高中職的學生通常是屬於經濟弱勢的族群，公私立高中職的學費差距達四倍，³⁵³因此，自九十二學年度起，對於經濟弱勢族群，家戶年所得三十萬(含)元以下者，公私立學費比例達到 1：1；家戶年所得三十萬元至六十萬(含)元以下者，其比例應為 1：2；家戶年所得超過六十萬元者，其比例則為 1：3；另對於特殊身分學生者，皆有學費全免或一定額度的補助，³⁵⁴以盡量弭平公私立高中職學費差距。

教育資源的分配，對於實施十二年國民基本教育會造成何者影響?是本研究關懷的重點，在五都成立之後，以公立高中為例，由表 4-11 可觀察台北市在高級中等學校的教育資源最為豐富，居全國之冠(達 28 所)，而台中市的教育資源卻相顯遜色，尤以未升格之前的原台中縣對於職業教育，發現並無任何私立高職，宜鼓勵私人在原台中縣境內興辦私立高職，除可減輕政府教育經費的負擔，對於未來 101 學年度國立高中職改隸五都之後所造成的衝擊，值得教育主管機關重視。

表 4-11：九十九學年度五都成立後高中職校數比較

單位：所

縣(市)別	台北市	高雄市	新北市	台中市	台南市
總校數	67	52	55	47	49
公立高中	28	15	22	18	16
私立高中	22	5	17	20	17
公立高職	7	5	5	8	10

³⁵³ 目前高中職學費，公立約每年 10,800 元，私立則高達 44,000 元以上，公私立差距超過 4 倍。參見教育部十二年國民基本教育說帖。

³⁵⁴ 參見教育部辦理齊一公私立高中職(含五專前三年)學費方案說帖。

私立高職	10	5	11	1	6
校數所占 全國教育 資源比例	13.65%	10.59%	11.2%	9.57%	9.98%

資料來源：五都各教育局。

承上述，雖然五都升格後，將有相當豐富的教育資源，亦將切割其他教育階段的教育經費，以及排擠到十二年國民基本教育政策的推動預算，因此，行政與立法機關目前對於《財政收支劃分法》已經展開修法。然我國長期以來的教育資源分配極為不均，依據九十九會計年度的資料顯示，台北市政府的教科文預算歲出為 567 億，而台東縣政府的教科文預算歲出則為 50 億，兩者相差十倍有餘，³⁵⁵顯現教育資源的貧富差距幾達「強者恆強、弱者恆弱」的現象。因此，五都的都會群聚效應，將使中央政府不可輕忽此為擁有占全國 60% 人口的政治上的選票，在十二年國民基本教育的制度變遷逐漸成形，後期中等教育未來亦比照國民教育劃分學區，然各學區的人口數比例不均，有些都會區的學區，教育資源較豐，對於偏遠的弱勢學區，其影響更顯重大，且似乎有違十二年國民基本教育對於教育機會均等的原則，為使教育資源與教學設備的不浪費，教育主管機關宜防範未然，積極掌控人口與教育的關聯，以配合規劃未來延長義務教育年限的參考。

十二年國民基本教育強調基本學區分發、非免試、非免費、非強迫的精神，對於國中畢業生，仍然須定位為國民的權利、國家的義務，然政府以為，國中畢業的升學率在九十九學年度，已達 98.15% 的後期中等教育普及化的目標，但對於高職教育而言，

³⁵⁵ 台北市政府主計處(http://www.dbas.taipei.gov.tw/MP_120001.html)、台東縣政府主計處(<http://www.taitung.gov.tw/Accounting/index.aspx>)，查詢日期：2011.04.30。

仍約有 40%的學生就讀私立高中職，學費仍差距四倍，雖迄今已逐步實施若干補助私立高中職學費政策，將使學生就讀私立高中職的意願大增，但令人憂心的是，升學主義未能根除，學生仍以進入明星學校為首選，也使後期中等教育的公私立學校教學品質與教育資源參差不齊，升學競爭與升學壓力還是存在。

參、高中職多元入學制度實施之後的影響

民國八十九年，在我國執政長達五十五年的國民黨宣布下野，甫由成立十四年的民進黨上台，對於民主化政經結構的轉型意義重大，也使得實施長達四十八年的「台北市公立高中聯招」與實施四十二年的「台灣省高中區域聯招」正式走入歷史。

長期以來，聯招制度對於我國後期中等教育與高等教育扮演著相當重要的關鍵角色，強調以智育為導向的發展模式，對於國中生的身心健康造成嚴重影響，在民國五十七年以前，為減輕國民學校升入初級中學所產生的升學壓力，便積極實施九年國民教育。然現在的升學壓力與教學不正常現象，卻由國小延伸至國中，忽略學生資質上的個別差異與適性教育以及未來的潛能發展成就，因此，最為公平的「聯考」在社會產生極大的爭議之下，遂產生制度路徑的變遷。

解嚴之後的國中畢業生升學率已達 79.32%，之後則一路攀升，直至九十九學年度，達到 98.15%，為二十三年來的新高，顯見後期中等教育為國中畢業生繼續教育的重要階段，然而，傳統高中與高職聯考的發展路徑不同，高中聯考著重於選擇菁英學生進入大學就讀；高職教育則強調適性選擇不同資質程度的學生學習一技之長。因此，由一元化的聯考取才，轉變為多元化的入學

管道，可看出高中職多元入學制度的變遷情形。

民國八十九年，教育部公布「高中多元入學管道」，分為基本學力測驗分發入學(登記分發入學)、推薦甄選入學、各類資優甄選及保送入學、申請入學、直升入學與自願方案入學(僅限台北市實施)六大管道，而在原先的規劃當中，為維護考試制度的公平性與公信力，「國中基本學力測驗」(國中基測)僅是作為一門檻，而非後期中等教育的入學依據，然此六項升學管道皆必須採國中三年的在校成績，反而增加升學壓力，³⁵⁶民國八十九年五月，不料引起永和國中國二女學生陳怡璇投書《中國時報》，痛陳「教育改革，他們的升學壓力未減反增，給我們一點呼吸的空間，讓我們有課餘的時間，去看看課外書，去學學新的事物、去發展自己的潛能...。」³⁵⁷民國八十九年，政治行動者遂重新檢討〈高中與高職多元入學方案〉，國中在校學科成績不再採計，並將六項入學管道整合為登記分發入學、推薦甄選入學(融合原推薦甄選、各類資優甄選及保送入學)與申請入學(融合原申請入學、直升入學、自願就學)等三項入學方式，使多元變三元。³⁵⁸全國約三十萬名國中生，都將以「基本學力測驗」成績作為入學的主要依據。

因此，自九十學年度開始，廢除高中職聯招，推動〈高中及高職多元入學方案〉(簡稱多元入學方案)，並實施「國中基本學力測驗」，以九十學年度至九十三學年度為期三年屬試辦性質，迄今已實施十屆，藉以取代傳統聯招考招合一的弊病，使考試與招生分開，應考生得以憑基本學力測驗成績單，作為多項升學管道的入學依據。

³⁵⁶ 郭昭佑，1999.03，〈高職免試入學政策之相關問題研究〉，《教育與心理研究》，第22期，頁61-85。

³⁵⁷ 陳怡璇，2000.05.31，〈多元入學方案真的好嗎？〉，《中國時報》，A15版。

³⁵⁸ 本報訊，2000.06.14，〈曾志朗：高中入學多元變三元〉，《中央日報》，取自 <http://www.hou.com.tw/html/033information1.htm>，查詢日期：2011.04.30。

過去實施已久的傳統聯招，一試定終生為其特色，然社會仍感升學壓力過重，因實施國中基測後，改採「一年兩試」的考試制度，雖可增加一次考試機會，但也間接造成惡補文化更為猖獗，升學壓力不減反增，反被譏為「超級大聯考」。然自九十學年度實施基測以來，迄今已有超過三百萬名學生報名參加(表 4-12)。

表 4-12：第一次國中基本學力測驗歷年報名人數

單位：人

學年度	90	91	92	93	94
報名人數	302,401	299,714	313,239	314,675	322,328
學年度	95	96	97	98	99
報名人數	316,686	314,974	317,928	315,408	300,861

資料來源：國民中學學生基本學力測驗推動工作委員會
(<http://www.bctest.ntnu.edu.tw/>)，查詢日期：2011.05.01。

承上述，如表 4-12 可觀察出九十四學年度為歷屆基測實施以來，其第一次基測，為報名人數最多的一個學年，然受到少子化因素的影響，國中畢業生逐年減少，預估 100 學年度，報名基測人數將僅為九十九學年度的 66%(199,195 人)，驟降約三分之一，³⁵⁹顯現未來實施十二年國民基本教育朝免試入學的制度變遷發展。

民國九十二年九月，距第七次全國教育會議的召開已有九年之久，若以民國八十五年行政院教改會公布「教育改革總諮議報告書」前後，國內對於教育改革的方向與後期中等教育的發展更為關注，然民國九十年，以國中基本學力測驗取代傳統的高中職

³⁵⁹ 國民中學學生基本學力測驗推動工作委員會(<http://www.bctest.ntnu.edu.tw/>)，查詢日期：2011.04.26。

聯招，對於後續的十二年國民基本教育政策是否採行免試入學以及依學區制分發的政策變遷，有其顯著的關聯，因此，為解決後期中等教育所面臨多元入學制度實施後的影響，教育部遂召開「全國教育發展會議」，逐步研擬實施十二年國民基本教育，並著手推動「高中職社區化中程計劃」，規劃期程由九十二學年度至九十七學年度，然實施高中職社區化的能否成功，關鍵在於依教育部規劃在全國的四十五個基本適性學習社區，其教育資源是否均衡？師資水準是否接近？公私立學費差距是否齊一？進一步的探究，家長的心態是否不再以升學率為主要的選校考量？而是依學習性向與特殊發展傾向為就讀選擇，宜以鼓勵優秀國中畢業生，留在社區高中職就讀，以促進公私立高中職教育資源的均衡發展，將是急為迫切的，亦將奠基十二年國民基本教育實施能否順利實施的基礎。

十二年國民基本教育自民國七十二年開始，迄九十九學年度為止，已歷時二十七年，若正式於 103 學年度起實施，也歷時三十一年之久，從最初強調以職業教育為主的延長義務教育年限，並受到政治的變遷，逐漸朝向政治上的解嚴與教育上的鬆綁的路徑依賴，又受到 1990 年代教育改革的浪潮繼之而起，民國八十五年的分界點，導引出高中教育隨著知識經濟的發展而逐漸重視，高職教育並在鼓勵改辦綜合高中後而逐漸式微，並擴充高等技職教育，符合產業結構以期培育高級技術人力的需求。

然以高中職社區化來奠基實施十二年國民基本教育的基礎，最重要的關鍵在於基本學區劃分應該明確、教育資源應該等量均質，然教育部為鼓勵更多的高中職參與社區化，便於九十六學年

度開始推動「高中質優質化」，³⁶⁰計劃在全國 491 所高中職當中，提升 200 所定位為社區高中職，並為優質學校以及初步擬提升 36 所明星高中職(包括 24 所高中、12 所高職)，相較於社區高中職，明星高中職將採獨立招生或聯合招生方式，招收全國菁英學生。³⁶¹對於 200 所社區高中職與 36 所明星高中職亦不過 236 所，但其他 255 所是否就得排除?因實施高中職社區化，學生逐漸改變以過去升學率導向，而以教育資源與師資水準為選校標準，但傳統家長的觀念仍未改變，以及希望子女都能就讀優質學校，對於其餘排除優質化或明星學校的名單，是否有失公允?此舉無疑是造成更多的階級複製，升學壓力將不減反增，以及不利於社會流動。

為導正我國長期以來，以考試領導教學產生的國中教學不正常現象，於民國九十七年六月特別成立「升學制度審議委員會」，以利升學制度的改革與研議。自解嚴以來，國中畢業生即以升學為主，僅極小部分的國中畢業生投入就業市場。在後期中等教育的畢業生部分，普通高中同樣以升學為主，而高職畢業生就業比例也從 1990 年代中期大約 50%，一路下滑至民國九十八年的 13.18%，而在綜合高中部分，選擇繼續升學的畢業生亦達 91.9%，³⁶²顯示後期中等教育的發展，因廣設高中大學的制度變遷，趨向於升學而非就業。

民國九十九年，我國後期中等教育已達全民普及化的目標，因此目前的爭議在於「免試」，引發社會極大關注，令許多學生與家長質疑公平，若實施十二年國民基本教育，國中基測便可考慮自 103 學年度起，70%的國中畢業生得以免試升學，另外 30%的

³⁶⁰ 高職優質化資訊網(<http://203.71.198.10/index2.php?inpage=202&nid=106>)，查詢日期：2011.04.20。

³⁶¹ 薛荷玉，2007.02.28，〈誰是明星高中 教部不敢公布〉，《聯合報》，A3 版。

³⁶² 教育部中部辦公室(<http://www.tpde.edu.tw/ap/index.aspx>)，查詢日期：2011.04.13。

比例仍需考試，³⁶³藉以保留明星高中與特色高中有招收不同資質學生來源的需求。而所謂的明星學校，係社會傳統共識的形成以及流於習慣，其強調菁英教育，以增加國家競爭力，若明星學校與社區學校無任何入學的篩選機制區別的話，僅一味思考高中齊一，對於國家知識經濟發展將有深不可測的風險。

在政治行動者不斷強調係基本教育，而非義務教育，既然非義務教育，國中畢業生得自由選擇繼續升學、直接就業或是不升學或不就業，若學生選擇不升學，而日後想繼續升學，國家不得拒絕其完成學業。然社會上仍以傳統考試為依歸，不同的學生資質得有適性教育，以輔導國中畢業生進入不同的分流教育，若全面廢除，恐將對於曾經考過傳統聯考或基測的學生造成不平之鳴，但若採行比例分配進入各種不同的升學管道，使得明星學校與社區學校皆能存在，將對實施十二年國民基本教育有其正面助益。

依據教育部〈擴大高中職及五專免試入學實施方案〉，自九十九學年度開始，為期兩年，是為宣導推動期，各公立高中職免試入學名額將以核定名額之 5%-35% 為原則；各私立高中職與公私立五專，則以 35% 為原則。自 101 學年度起，為擴大辦理期，各公立高中免試入學名額將以核定名額之 40% 為原則；各公立高職則以 60% 為原則；各私立高中職與公私立五專，則以 70% 為原則。另在 103 學年度起，全面實施十二年國民基本教育，免試升學名額將配合招生區作調整。³⁶⁴逐步邁向全面免試之制度變遷，以產生新生的制度路徑。

³⁶³ 王彩鸞，2011.03.07，〈103 年後 擬廢基測〉，《聯合晚報》，A1 版。

³⁶⁴ 參見教育部〈擴大高中職及五專免試入學實施方案〉。

綜觀我國國民教育制度與十二年國民基本教育政策變遷的過程，升學考試一直扮演著相當重要的關鍵角色，為提升國民知識水準與促進經濟成長以及政治穩定，國家將十六歲至十八歲教育階段定義為基本教育，國民得自由選擇升學或不升學，受到國民就讀後期中等教育的比例逐年升高，以及為導正國中教育的教學不正常與補習文化的惡補現象，朝免試入學之路徑將可依循過去的制度變遷，以期形成制度結果，並可顯現教育政策的路徑依賴。

第五章 結論與建議

就制度的設計而言，每一種制度都將隨著政經結構與社會變遷而隨之改變。歷史制度論旨在使本研究瞭解十二年國民基本教育政策的演進過程，最初的制度選擇限制了制度後續發展的模式。換言之，制度的變遷是一種不斷進行變動與轉型的過程，由於制度的發展將焦點集中於「國民教育制度的延長年限」所形成的歷史遺緒，透過政治、經濟與社會環境的變遷而奠定制度的初始條件。關鍵時刻亦將為制度帶來各種衝突，使制度發展產生延續性，並隨著制度的變遷提供政治行動者進行不同制度所選擇的限制條件與機會，制度發展的不斷強化與再製，最終形塑制度的結果以回應關鍵時刻的變遷。

綜觀十二年國民基本教育政策的變遷過程，於民國三十四年光復以前，沿襲日治時期的國民教育制度為制度發展的初始條件，後於民國五十七年實施九年國民教育為制度發展的關鍵時刻，然受到經濟發展的需要，以及經建部門主導下的人力發展計劃，使得國民教育政策逐漸發展出以職業教育為主的歷史制度脈

絡，影響了後續政治行動者所做的制度選擇。

在制度變遷的條件限制下，政治行動者透過各種關鍵時刻的轉折點，來回應既存國民教育制度變遷的各種危機。其中，一方面是義務教育年限的延長使變遷範圍的擴大，涉及既有制度結構所引發一系列的行動反應，而另一方面則是免試入學的制度路徑產生自我增強的效果。前者主要是國民教育制度形成延長義務教育年限產生的制度衝突，因此弱化了反對政治行動者採取其他教育改革方案的力量，而後者則使得制度路徑產生了結構變遷的動能。

綜合上述，過去在國民黨威權政體的執政下，教育政策的發展皆是以執政黨為中心的主導模式，換言之，教育政策的內容與範圍都取決於執政黨的最大利益。以歷史制度的脈絡而言，1950年代開始形塑而成的威權政體，執政黨為消除各種反對聲浪的出現，主要是透過少數的統治菁英以及領導者的權威，讓國民和社會團體沒有能力影響政策制定的過程，教育政策亦然，對於各種社會團體的最大利益，亦無法形成政治動員的基礎。此意味著在過去我國對於教育政策的各立法階段，皆受制於執政黨的威權影響，而無法使各種社會團體有效展現其動員基礎，以及參與制定教育政策的過程。

同樣的，教育政策如國民教育制度的形成，主要是受到威權政體的統治菁英與行政部門的政治行動者的互動所影響，雖然執政黨的統治菁英仍靠過去領導人以及政黨本身提名，然自解嚴之後，政治上開始進行國會的增額補選，顯現過去的教育政策，大多數仍由執政黨的中常會與行政院的規劃研擬為主，少有立法院

參與其政策制定的過程。解嚴以前的政經結構，因政務官與事務官的分際不明，使得同樣的統治菁英在不同的行政部門輪流位居要衝，讓教育政策的形成是很難合乎社會的需求，而卻發展出一種伴隨著以經濟發展為優先的教育政策。換言之，教育政策始終依附於經建計劃裡的人力發展項目中，在當時威權統治之下，係藉由教育手段而企圖鞏固經濟實力，而仍由經建部門主導教育政策，然自解嚴以後，受到第七次全國教育會議與教育改革總諮議報告書公布的啟發，才真正落實由教育部門主導後續教育政策的發展。然而，一旦選擇了特定的制度形式，亦即限制未來制度選擇的可能，此種以黨領政的制度核心下，教育政策的出現是與經濟發展具高度相關性。

從歷史制度途徑的觀點來看，制度在與政治行動者之間的關係網絡中，乃是兼具影響與被影響的特質，當制度對政治行動者產生制約，制度即被視為自變項，此時制度主導了變遷方向，制度的變遷是由其所牽動的因素完成；相反的，當政治行動者能夠改變制度時，制度便成為依變項，變遷是由政治行動者選擇因素影響制度而完成。³⁶⁵換言之，本研究透過路徑依賴，分析政治行動者與制度結構，以及環境背景之因果關係，藉以發現延長以職業教育為主的國民教育之制度結構，對於政治行動者的限制，並觀察制度所面對的歷史脈絡，將創造政黨輪替之後，政治行動者改變制度運作方式的動能。

申言之，在制度結構與政治行動者相互影響的變遷過程中，也可能產生了兩種制度變遷的模式，以及形成「內生動因」與「外生動因」，前者主要係指構成結構的制度本身，如公私立高中職的

³⁶⁵ 同註 69，頁 154。

教育資源差距、高職教育轉型為綜合高中、師資培育制度的擴張與縮減等；後者則指制度結構之外的外部環境受到變遷因素的變動，如政治上的解嚴、知識經濟的興起、升學主義的影響、少子化問題等，無形之中直接或間接形成制度變遷的壓力。

第一節 研究發現

就教育政策而言，以歷史制度論的角度觀察，不僅可詮釋十二年國民基本教育的政策背景以及制度路徑，對整體的教育革新亦有啟發性。在闡述我國十二年國民基本教育政策的演變之後，可以從中歸納出七項重要的研究發現。

壹、私立高中職對後期中等教育扮演的角色

自 1980 年代開始，國中畢業生就學機會率即突破 100%，換言之，每一位國中畢業生即有就讀後期中等教育之入學機會。然因以考試領導教學的文化形塑以及家長觀念的根深蒂固，又因公立高中的學費便宜，家長著重於三年後的國立大學的入學機會，而紛紛搶進公立高中就讀。但公立高中在九年國民教育實施後，以及「省辦高中、縣(市)辦國中」的教育政策使然，地方開始有增設公立高中的需求。在當時的政經結構與社會變遷中，私立高職的校數卻高於公立高中的校數，隨著我國經濟成長的快速起飛與產業結構的調整，由農業社會轉型為工商社會，在經建計劃項下的人力發展政策，高中與高職比例為 3：7，高職人數顯然多於高中人數甚多。然而，多數學生卻選擇高中教育繼續升學，使教育資源的供給無法滿足多數想要繼續升學的學生需求，無形之中造成教育資源的浪費。在八十四學年度(含)以前，無論是高中或高職，

國中畢業生主要仍就讀私立學校為主，意即每兩人之中，幾乎就有一人是就讀私立高中職，足見私立高中職對於我國後期中等教育發展有相當重要的貢獻。

推動十二年國民基本教育政策，首先必須考量免試升學的制度路徑，本研究觀察，公私立高中職的教育資源對於都會型的區域影響較小，因公立學校提供較為充足的教育資源，而大多數的公立學校素質皆較私立學校為佳。因此，降低教育資源的不對稱現象，除弭平公私立學校學費差距外，亦可沿用過去九年國民教育實施之後，因公立校舍的不足，而以「代用國中」的方式，徵召私立學校改採公立收費標準，但卻是私立學校的方式，使得制度結構產生變遷，將優質的私立高中職，以「代用高中職」的方式，逐漸顯現十二年國民基本教育制度變遷所強調的「高中職社區化」政策。

貳、十二年國民基本教育政策存有路徑依賴的現象

民國七十二年，由時任教育部長的朱匯森開始推動延長義務教育年限的各種策略或方案，歷經十二位部長，雖然基本教育方針與解決對策各有差異，但在政策的制定上仍可發現共同的延續性。從最早的民國七十二年規劃「延長以職業教育為主的國民教育實施計劃」，經七十九年的〈國中畢業生自願就學輔導方案〉，直至八十五年「教育改革總諮議報告書」公布後，開始規劃〈高中及高職免試入學方案〉，逐漸朝後期中等教育免試入學的制度發展。九十學年度高中職聯招正式走入歷史，係為我國考試制度史上的一大變革，然因受到少子化的嚴峻考驗，制度路徑朝向精緻國民教育發展，對於小班小校產生的閒置校舍，亦將充作後期中

等教育之增班需求。在高中職教育方面，政治行動者極力推動優質化、均質化與社區化等各層面教育政策，以達各地方教育資源等量均質的目標，然加以規劃實施「學區制」，又對於縮小公私立高中職學費差距，企圖減緩升學壓力與傾向提升國家競爭力的經濟發展，然學生真正的適性教育的根本性問題以及高職教育的何去何從皆未能體現。

承上述，路徑依賴對於好的制度結果，將趨向於良性，反之亦然。然而，路徑依賴對於即將形成的制度結果只有一個選擇，是無法改變以及不可逆的，但制度變遷的路徑依賴並非是一成不變的，若遇見下一個關鍵時刻，亦將會突破現有的制度框架。

參、升學主義仍然顯著影響制度的發展

我國早期的職業教育對於當時由農業轉型至工商社會有顯著的影響，為因應 1970 年代的經濟起飛與工業政策對於產業結構的變遷。民國六十六年，高中校數仍多於高職校數，係由於九年國民教育實施後，大量增設國中校舍，並廢除初職教育之緣故，因升學壓力由國小延伸至國中階段，為疏導升學需求與國家經濟發展的需要，故須大量擴張高中教育。然至民國六十九年開始，高職校數卻多於高中校數，是為厚實我國產業實力，政府著重在基礎技術人力的養成訓練，故對於高職教育格外重視，顯現職業教育在 1960 年代係以高中教育為主流，但到了 1970 年代，高中與高職校數的比例卻產生不同的制度變遷。自民國八十五年，政府為因應知識經濟的興起而逐漸重視高中教育的發展，其中很大的因素在於，國人對於升學主義的體認，然於試辦完全中學以及綜合高中後，高中校數自該年度開始逐年成長，並稍微提高高中的

錄取率與招生名額，顯現高中教育已逐漸開始為培育更多的知識經濟人力預作準備，然而學生的升學壓力並未減少，主要的原因是技職院校的升學管道不足，1990 年代以前，職業教育被視為終結教育，專科教育的容量亦不足招收大量的高職學生，又受到傳統「士大夫」的升學觀念影響，高職教育雖然大幅擴增，但向來卻被視為「次等教育」。因此，技職教育的變遷是整體社會文化脈絡產生的制度不可逆的結果，充滿著升學至上、文憑第一的先入為主觀念，並影響後續十二年國民基本教育政策的路徑依賴。

肆、技職體系學生愈趨向升學的路徑發展

傳統升學主義與強調智育發展的教育方向，民國八十五年行政院教改會提出「廣設高中大學」的教育政策，其中在廣設大學方面，政府理應增加教育經費來籌辦國立大學(含普通大學與科技大學)，但綜觀高等教育量的成長發現，許多技職院校的增設，卻是由專科升格技術學院，再升格科技大學而來，似乎有違社會的期待。自早期重視職業教育的制度路徑，經 1980 年代的廣設高職，至 1990 年代因知識經濟而逐漸朝著廣設高中的路徑發展，高中與高職的比例最終於 1990 年代末期成為 5：5，而高中、高職與綜合高中的比例亦為 1：1：1，然值得注意的是，高職升學率自民國八十八年首度突破 30%，截至九十九學年度，高職升學率為 79.64%，³⁶⁶換言之，有 80% 左右的高職生，雖念的是職業學校，然不以就業為目的，而卻以升學為出路，高中與高職的差異，在政府推行「升格」政策後對於制度變遷有明顯改變。因此，相較於普通教育體系(高中、大學)，國家對於技職教育體系(高職、技專)的資源投入仍然偏低，致使國中畢業後的分流教育不利於社會流動，亦

³⁶⁶ 教育部統計處(<http://www.edu.tw/statistics/>)，查詢日期：2011.05.05。

造成技職教育向來被視為「次等教育」的主因。

伍、逐漸邁向十年國民教育的路徑依賴

為輔導自願不升學但有意願接受職業教育的國中畢業生，自民國七十八年，適逢推動「延長以職業教育為主的國民教育第三階段實施計劃」，積極研擬推動延長義務教育年限之可能性，由國中技藝教育延伸至高職實用技能教育，以向上延長一年的方式，規劃原則包括自願入學、可選擇，以及免學費，符合義務教育免學費的精神，但又以自願入學(非強迫)與選擇教育(適性選擇)為主，並在民國八十六年，擴大推動第十年技藝教育制度路徑觀察，明顯已將義務教育年限延長為十年，逐步顯現十二年國民基本教育之路徑依賴。因此，名為九年國民教育，但實為十年國民教育之政策延伸。

陸、教育首長的更迭影響制度的發展

我國自開始推動十二年國民基本教育政策之初，已歷經十二位部長、負責國民教育政策推動與精緻國民教育發展的國民教育司長歷任十位、職掌規劃延長義務教育年限與師資培育政策的中等教育司長並歷任九位，以及主管各級技職教育政策的技術及職業教育司更經歷十一位司長。觀察政策推動的情形，發現政策最初係以推動以延長職業教育為主，重視技職體系學生繼續接受教育的國民權利。然解嚴以後，由一名國二女學生服毒自殺事件可看出升學主義的問題在此時已經相當嚴重，政府遂自民國七十九年開始推動自學方案，逐步朝免試升學路徑發展，此時在野政治力量與民間教改團體的結合，讓制度變遷走向發展高中教育，然

擴充高等技職體系的升學管道，職業教育則開始式微，政治行動者亦必須承受地方的民意壓力。因此，對於制度變遷的發展方向影響顯著。

柒、少子化的因素對於廣設高中的影響

觀察我國的人口政策始自第五期經建計劃其中的一環，為人口結構與教育政策開始聯結之初始條件，換言之，1950 年代我國的教育發展相當程度的受到經建計劃的影響，期間的發展包括，職業教育的擴充、私人開始興辦專科教育、第一所技術學院的創立、九年國民教育的實施對於學齡兒童就學率的提升，以及高等技職教育的逐漸擴充，皆顯現我國的教育發展與人口結構的變遷形成路徑依賴的關聯性。

然而，過去的教育改革是否適用於現今的教育發展仍有待論證，但究其原因，教育政策的制度變遷卻仍不及人口結構調整的速度，未能充分體認教育主體(即學生)的變化，而以為廣設高中即可減緩學生升學壓力，殊不知，輕忽人口結構的變遷過程，使得後期中等教育面臨嚴竣的考驗，雖於教育發展提供充足的數量，然因依循過去的記憶，而保障人人皆能順利就讀高中或高職，卻使文憑逐漸貶值，對於初入職業的門檻亦將會逐漸提高，加上少子化對於人口結構產生相當程度的制度變遷，亦將顯現精緻國民教育發展的路徑依賴。

第二節 研究討論與建議

本研究經由國民教育政策之歷史遺緒，漸進式的朝向十二年

國民基本教育政策之制度變遷，本研究得到以下結論：

壹、研究討論

一、以關鍵時刻與制度重製之間的關係而言

依路徑依賴的觀點來看，在一個關鍵時刻的選項被選擇後，將對政治行動者界定了可供選擇的範圍，這個節點必須在特定的兩個或兩個以上的選項作出選擇，而在關鍵時刻作出重要的選擇之後，會經歷一段制度變遷的過程。制度發展沿襲日治時期義務教育制度之歷史遺緒，然受到經濟發展的快速變遷，必須大量提供基層技術人力的需要，使得制度選擇「延長以職業教育為主的國民教育」作為關鍵時刻的影響程度最高，意即制度將改變原先的制度路徑。國民教育政策為建國百年教育大計，其施政內容攸關國家政經結構不言可喻，然受到知識經濟的興起與人力計劃不再以經建部門唯我獨尊的政策影響下，在關鍵時刻作出之重大決策對於政府延續之前的制度變遷將有其正面意義。

承上述，制度發展係以民國五十七年延長九年國民教育為第一次關鍵時刻，此制度的選項被政治行動者選擇之後，將影響後續國民教育制度往以職業教育為主的路徑依賴，並經過制度演進的過程，使得制度發展產生變遷。

二、以制度重製與反應序列之間的關係而言

政治行動者在制度的變遷過程中選擇某項行動方案，來解決當時的制度困境，將使後續的制度發展沿著相同的路徑方向增強

既有的模式，而排除其他方案對於制度持續的變遷，亦將使政治行動者回應當前的制度安排，產生一連串的正反應與逆反應。對於十二年國民基本教育政策的變遷過程中，政府早在民國七十二年即開始規劃，迄今持續的進行，對於社會其他批評聲浪的反對行動未有正面的影響。換言之，十二年國民基本教育政策持續的變遷，無論是從政策面、法制面，皆積極的提供相關配套措施，以滿足社會需求與回應關懷教育發展之國人的期待。

檢視路徑依賴的觀點，政策變遷常受制於關鍵時刻的影響，本研究探討十二年國民基本教育政策的制度變遷係受到歷史遺緒的影響，於關鍵時刻選定實施九年國民教育、延長以職業教育為主的國民教育、公布「教育改革總諮議報告書」，以及實施〈高中及高職多元入學方案〉為四項主要的關鍵時刻，以作出重大決策，並影響後續的制度發展。依既存的初始條件產生的現象，可稱為影響制度發展的路徑依賴。換言之，受到政治制度、經濟結構與社會變遷的影響，進而形成制度變遷的現象，而產生新的制度路徑，並影響下一個關鍵時刻的出現，顯現制度會在特定的斷續均衡下出現，並維持一段時間，等待下一個關鍵時刻出現之後，制度將會隨之變遷，變動後的制度路徑亦形成另一個新的斷續均衡，繼續依路徑依賴的觀點運作，直至下一個關鍵時刻出現為止，才可能再度的產生制度變遷。

三、歷史制度論對於十二年國民基本教育政策爭議的解釋力

若以歷史制度論的發展模式來看我國十二年國民基本教育政策的爭議，其解釋力是充足的。然延長義務教育制度的爭議具有延續性，而這歷史延續性的影響，將是日後政策推動爭議的來源，

以歷史制度論的觀點而言，形塑制度的過程，必須要將制度以結構橫向的歷史分析來看，觀察政治、經濟與社會環境的變遷，以期得到一個完整的歷史制度發展的輪廓。

歷史制度論的觀點應用在本研究探討的主題上，的確突破以往研究上的不足。觀察過去十二年國民基本教育政策與國民教育制度的研究，皆較趨向於教育政策的論述，以及研議層面的推動過程。然本研究預期的學術貢獻在於藉由十二年國民基本教育政策的歷史脈絡，產生了現今政策爭議的真正來源，並非單純的來自於行為者(政治行動者與政策受惠者)之間對於制度發展的認知差距，而是有其歷史背景的因素存在。在當時的政經結構與社會變遷的背景所出現的制度，一定會受到當時環境與先前的制度所制約，換言之，制度的發展僅能在有限的變遷結構下作選擇，而無法作較大幅度的改變。

貳、研究建議

一、政策違憲

依據《中華民國憲法》第一百六十條規定，對於義務教育年限，定義為六歲至十二歲學齡兒童，而《國民教育法》係依據憲法之原則性規定而制定，其第二條規定六歲至十五歲之國民，應受國民教育。是以，國民教育屬義務教育之範疇，若學齡兒童未依規定就學，國家得依據《強迫入學條例》強制學齡兒童就學，而自民國八十八年公布《教育基本法》之後，對於延長義務教育年限已有解套，然而，政策面與法制面的定義不清，將阻礙十二年國民基本教育政策之推行，且若延長義務教育年限，對於憲法

定義的六年國民教育、《國民教育法》定義的九年國民教育都將明顯違憲。因此，本研究以為制定延長義務教育年限，應有明確規範實施年限，則必須透過修憲之途徑來解決目前教育法制所面臨適法性的爭議問題。

二、社會需求

依據台北市立師範學院在民國九十三年年的調查資料，有 65.9% 的受訪者認為國民教育在民國九十九年可能或大致延長義務教育年限為十二年，³⁶⁷顯示社會對於十二年國民基本教育仍然高度期待，並在民國九十五年，國立教育研究院籌備處亦對於「台灣地區民眾對重要教育議題看法之調查」普查結果中顯示，有高達 78.4% 的民眾支持實施十二年國民基本教育，依我國目前的經濟狀況與產業結構，皆對於延長義務教育年限提供有利條件，而受到人口結構的變遷，我國實施十二年國民基本教育現已刻不容緩，而依據《教育基本法》第十一條第一項規定，「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。」因此，延長義務教育年限有其正當性、合法性、需求性與前瞻性。

然而，我國目前尚無實施十二年國民基本教育政策之法源依據，是以，為充分回應社會期待，應對於延長義務教育年限制定相關法律以及法令配套措施，以檢討現行教育法制與滿足教育發展的需求。

三、人口變遷產生閒置校舍問題

³⁶⁷ 吳清山、劉春榮，2005.04，〈2004 年國民教育政策與問題調查報告〉。台北：台北市立師範學院，頁 31-94。

未來的國民教育發展將愈趨向於精緻國民教育的制度路徑，對於進入國中小的新生來源將逐年減少，而產生減班與裁撤偏遠地區分校的問題，連帶影響師資培育制度的路徑依賴，原先多元師資培育的政策將因此走向緊縮，除限制非師範體系招收師培生的名額外，另對於相關師資培育單位進行評鑑，以利即將展開的退場機制。因此，為使閒置校舍最好的處理方式，即增加高中的招生容量，朝完全中學的制度路徑發展，除提升國中的就學率外，亦對於國中教育的師資，進行完善的資格認證，使其具有銜接高中教育的教學知能，為達到十二年一貫制的課程作出重要貢獻。

四、未來師資培育政策的制度路徑

早期的師範教育，有其「精神國防」之實施內容，然社會的快速變遷與多元文化的刺激，使師資培育制度從「一元化」邁向「多元化」，而自 1990 年代中期開始，學生來源逐漸減少，最快面臨的教育階段即國小教育，其教師的供過於求，亦使得師資培育制度再次面臨變遷，然現行師資培育之相關單位，包括技職院校亦開始培育起初等國小教育的師資，技職體系的師資培育政策理應以培育高職教師為職志。因此，對於師資培育政策的制度路徑，朝緊縮的發展方向變遷，應以技職院校的師資培育政策為主，裁撤不符合市場需求的師培名額，否則無形之中將浪費許多教育資源。

五、恢復留級制度以確保國教品質

在未實施九年國民教育以前之初級中學，存有留級制度，然民國五十七年將義務教育年限由六年延長至九年，從規劃至實施，甚為倉促，政府為落實教育機會均等，廣設國民中學，以提

高學生就學率，並適時的減輕學生自國小升至國中的升學歷力，然於戰後不久，經費籌措困難，便取消留級制度。是以，政府不必對任何未在國小教育階段，所灌輸基本品德與常識之學齡兒童，無論是否成功，皆毋須對於教育內容或結果負起完全責任。換言之，國民有受國民教育之權利，亦為義務，然國家卻不得使受義務教育之「國民」強制留級或退學，甚至強迫轉學，對於教育內容的品質，未負起基本的把關責任，亦難保日後實施十二年國民基本教育，學生的基本素質是否會更為低落？因此，若須延長義務教育年限至十二年，應修正《國民教育法》以恢復留級制度，對於國中小教育階段之「義務教育」，利於銜接高中職教育階段之「基本教育」。

第三節 研究限制與後續研究方向

本研究旨在分析十二年國民基本教育政策之制度變遷的過程，從歷史制度論的觀點探討歷史脈絡的軌跡，然回顧本研究過程，仍有不盡完善之處，以下將提出研究限制與後續研究方向。

壹、研究限制

一、缺乏政治行動者的訪談資料

本研究以歷史研究法與文獻分析法來探討十二年國民基本教育政策之變遷過程，論述政治行動者與制度的相互作用，如何影響制度變遷的路徑，以及在某些節點產生的關鍵時刻影響制度的重大變革。其中，有關政治行動者影響制度變遷的過程，僅能從報章雜誌之評論、新聞媒體報導，以及相關研究報告文獻資料，

瞭解其在制度變遷的影響下，政治行動者如何選擇，致使制度產生關鍵時刻。然對於政治行動者的心理狀態，將無法全盤瞭解，若能深入瞭解政治行動者的行為與心理狀態，或能更為掌握政策意涵。

二、行政與立法互動過程無法知悉

本研究文獻資料，包括各種法令規章、學術期刊與論文、教育史實資料，以及政府公開資訊等，藉由文獻分析法，在時間脈絡下，探究十二年國民基本教育政策之變遷過程。上述皆為公開且得以查證，然由於政策的制定背景，其背後的政治角力，是無法以文獻來得知，換言之，即有許多會議紀錄是不公開，因此無法瞭解政策制定的背後政治角力的互動過程，本研究僅能蒐集各種相關文獻資料來探究研究主題，卻無法獲得政治角力過程相互爭辯的初級資料，將容易造成研究資料的失真。

貳、後續研究方向

我國推動十二年國民基本教育政策的制度路徑方向，將受到免試入學之第四次關鍵時刻的影響，顯現未來實施十二年國民基本教育朝免試入學的制度變遷發展的可能。過去鑒於相關文獻皆對九年國民教育與十二年國民基本教育分別論述政策的變遷過程，使得由政策變遷過程中的歷史遺緒、關鍵時刻，以及路徑依賴等歷史制度論的重要概念，皆未能從十二年國民基本教育政策中展現出來，較無歷史制度的延續性論述。

承上述，本研究為使歷史制度論的理論驗證可證明制度發展

的初始條件、制度變遷過程，以及制度的持續，皆具有相當的解釋力，然亦有研究不足之處，如研究時間、金錢與能力上的限制，因此，本研究僅能對於最初設定的研究面向作相關論證，而無法滿足其他變遷的因素，此亦為後續研究可補足的部分。

然而，本研究以歷史制度論的觀點，來詮釋十二年國民基本教育政策的變遷過程，若以其他不同的研究途徑來論證，如理性選擇制度主義或社會學制度主義，或許得到的制度結果亦不相同，都將為後續的研究脈絡提出不同的思考方向。

附錄、十二年國民基本教育政策推動紀要

年 別	推 動 紀 要	教育部長
68	行政院指示教育部規劃「延長以職業教育為主的國民教育，加強職業與補習教育。」	朱匯森
72	試辦「延長以職業教育為主的國民教育」第一階段實施計劃，以及開設「延教班」。	朱匯森
74	修正公布《私立學校法》，放寬私人興辦中等教育限制。	李 煥
75	<ol style="list-style-type: none"> 1. 台大學生李文忠(曾任民進黨立委)，因推動全面普選未果而遭到校方退學處分，史稱「五一一事件」。 2. 試辦「延長以職業教育為主的國民教育」第二階段實施計劃， 3. 調整延教班課程，提供自願不升學之國中畢業生開設年段式課程，得自由選擇一年、二年或三年之課程。 4. 台北市立靜修女中國二謝姓女學生於補習班內服毒自殺，震驚社會，為升學主義的一顆引爆點，並引發民間教改團體的憤怒。 	李 煥

76	1.總統蔣經國宣布解除實施長達三十八年的戒嚴令。 2.省(市)立師範專科學校升格改制為省(市)立師範學院。	毛高文
77	1.舉行「第六次全國教育會議」。 2.由三十二個民間團體共同召開「第一屆民間團體教育會議」，是為民間教育改革運動之濫觴。	毛高文
78	1.第十一屆縣(市)長選舉，民進黨一舉拿下六席。 2.試辦「延長以職業教育為主的國民教育」第一階段實施計劃，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，強調自願入學、有選擇性與免學費。	毛高文
79	1.野百合「三月學運」。 2.台北縣立秀朗國小校長人事調動事件，引發台北縣政府與台灣省教育廳互槓，爭奪國中小校長派任主導權。 3.規劃〈延長國民教育初期計劃--國中畢業生自願就學高級中等學校方案〉(簡稱自學方案)，由台北市、高雄市、宜蘭縣、台東縣、澎湖縣、金門縣為試辦地區。	毛高文
80	省(市)立師範學院改制為國立師範學院。	毛高文
81	1.我國平均國民所得首度突破一萬美元。 2.將〈延長國民教育初期計劃--國中畢業生自願就學高級中等學校方案〉，更名為〈國中畢業生自願就學輔導方案〉(亦簡稱自學方案)。 3.成立「台北市立大同高級中學」，由原台北市立大同國民中學升格改制，為全國第一所完全中學。	毛高文
82	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，並修正公布《職業學校法》，將實用技能班納入正式學制。	郭為藩
83	1.第一屆台北市長、高雄市長暨台灣省長選舉，分別由	郭為藩

	<p>民進黨的陳水扁、國民黨的吳敦義、國民黨的宋楚瑜當選。</p> <p>2.公布《省縣自治法》、《直轄市自治法》，我國正式邁入「地方制度法制化時期」。</p> <p>3.修正公布《大學法》，揭示學術自由、大學自主、教授治校、學生自治之教育理念。</p> <p>4.舉行「第七次全國教育會議」。</p> <p>5.自八十三學年起，部分地區開始試辦「完全中學」。</p> <p>6.舉行「四二零教育改造大遊行」，為解嚴以來最為浩大的社會運動。</p> <p>7.成立「四二零教育改造推動聯盟」，持續監督教育政策。</p> <p>8.成立「行政院教育改革審議委員會」，由李遠哲博士出任召集人。</p> <p>9.將《師範教育法》修正制定為《師資培育法》，開放非師範體系設置師資培育學程。</p>	
84	<p>1.將「第七次全國教育會議」之重要結論撰寫為「中華民國教育報告書」，並予以公布。</p> <p>2.修正公布《教師法》，為各級「教師會」之法源依據。</p> <p>3.公布「完全中學試辦計劃」，為各縣(市)實施「六年制中學」之依據。</p>	郭為藩
85	<p>1.第九屆總統、副總統選舉，由國民黨的李登輝、連戰當選。</p> <p>2.召開「國家發展會議」，其中一項決議即為「精省」。</p> <p>3.自八十五學年起，開始試辦「綜合高中」。</p> <p>4.行政院教改會公布「教育改革總諮議報告書」。</p> <p>5.試辦自學方案之縣(市)停止試辦，惟台北市繼續試辦，</p>	吳京

	<p>並納入其高中職多元入學方案之一。</p> <p>6.開始廣設公立高中，以國中改設六年一貫制完全中學為主。</p>	
86	<p>1.第三屆國民大會修憲，決議自民國八十七年起不再辦理省級自治選舉。</p> <p>2.擴大推動第十年技藝教育，高職自八十九學年起採免試登記入學。</p> <p>3.規劃〈高職免試多元入學方案〉、〈高級中學多元入學方案〉。高中職與五專自九十學年起採多元入學方式。</p> <p>4.因修憲凍結憲法第一百六十四條對於教科文預算的下限保障，民間團體為此成立「搶救教科文連線行動」。</p>	吳京
87	<p>1.第二屆台北市長、高雄市長選舉，分別由國民黨的馬英九、民進黨的謝長廷當選。</p> <p>2.公布《台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例》，作為精省之法律依據，台灣省政府教育廳更名為「教育部中部辦公室」。</p> <p>3.公布〈教育改革行動方案〉，其重要內容多取自「教育改革總諮議報告書」。</p> <p>4.繼續推動〈高職免試多元入學方案〉、〈高級中學多元入學方案〉，並整合規劃研議〈高中及高職多元入學方案〉，配合免試多元入學方案，加強補助高中職縮短學校間差距。</p>	林清江
88	<p>1.發生震驚社會的「九二一大地震」。</p> <p>2.繼續擴大辦理「綜合高中」，開始加強辦理高中職評鑑。民國八十七年委託國立台灣師範大學心理與教育測驗研究中心進行「國中基本學力測驗題庫」研發。</p> <p>3.公布《教育基本法》，繼續辦理高中職評鑑，規劃高中</p>	楊朝祥

	<p>職社區化方案、國中學生基本學力測驗，以及三年內應開始實施十二年國民基本教育。</p> <p>4.公布《地方制度法》、《教育基本法》，並修正公布《財政收支劃分法》、《高級中學法》，以及《國民教育法》，開放私人興辦國民教育。</p> <p>5.繼續委託國立台灣師範大學心理與教育測驗研究中心進行「國中基本學力測驗題庫」研發。</p> <p>6.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。</p> <p>7.將「綜合高中」學制納入後期中等教育。</p>	
89	<p>1.第十屆總統、副總統選舉，由民進黨的陳水扁與呂秀蓮當選。</p> <p>2.公布《教育經費編列與管理法》。</p> <p>3.公布「高中多元入學管道」，分為基本學力測驗分發入學(登記分發入學)、推薦甄選入學、各類資優甄選及保送入學、申請入學、直升入學與自願方案入學(僅限台北市實施)六大管道；然因永和國中國二女學生陳怡璇投書《中國時報》，痛陳升學主義與教育改革配套措施不足，引起剛接任教育部長的曾志朗特別注意，並將六大管道整合為登記分發入學、推薦甄選入學與申請入學等三項入學管道。</p>	曾志朗
90	<p>1.「國中基本學力測驗」自九十學年度開始實施，分為一年兩次考試，傳統的高中職聯招正式走入歷史。</p> <p>2.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。</p>	曾志朗

	<p>3.整合〈高中多元入學方案〉與〈高職多元入學方案〉為〈高中及高職多元入學方案〉，自九十學年度起正式實施。</p> <p>4.委託進行「延伸國民基本受教年限規劃研究」。</p> <p>5.民國九十年八月起全面補助就讀私立高中職學費每年一萬元。</p> <p>6.擴大辦理「綜合高中」，使該學制成為後期中等教育主流。</p>	
91	<p>第三屆台北市長、高雄市長選舉，分別由國民黨的馬英九、民進黨的謝長廷連任。</p>	黃榮村
92	<p>1.召開「全國教育發展會議」。</p> <p>2.台北市停辦自學方案，試辦期間長達十三年。</p> <p>3.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>4.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>5.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	<p>1.第十一屆總統、副總統選舉，由民進黨的陳水扁與呂秀蓮連任。</p> <p>2.我國平均國民所得達到一萬五千美元。</p> <p>3.籌組「推動十二年國民教育工作圈」。積極進行推動十</p>	杜正勝

	<p>二年國民教育規劃工作。</p> <p>4.公布〈師資培育數量規劃方案〉，規劃自九十三學年度起至九十六學年度三年內師資培育數量減量至少 50%。</p>	
94	<p>1.持續推動高中職社區化中程計畫(九十二至九十七學年度)。</p> <p>2.部長杜正勝特於第 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> <p>6.六所國(市)立師範學院升格改制為「教育大學」。</p> <p>7.首度進行師資培育中心的評鑑作業，對於評鑑成績未達標準者，予以停辦。</p>	杜正勝
95	<p>1.第四屆台北市長、高雄市長選舉，分別由國民黨的郝龍斌、民進黨的陳菊當選。</p> <p>2.國立教育研究院籌備處執行的「台灣地區民眾對重要教育議題看法之調查」普查結果中顯示，有高達 78.4% 的民眾支持實施十二年國民基本教育。</p> <p>3.成立十二年國民基本教育規劃工作小組及專案辦公</p>	杜正勝

	<p>室。</p> <p>4.完成〈十二年國民基本教育規劃方案〉。</p> <p>5.推動「優質高中輔助計畫」。</p> <p>6.推動「優質高職--產學攜手計畫」。</p> <p>7.推動「大學繁星計畫」。</p> <p>8.擬訂「經濟弱勢私立高中職學生學費補助計畫」。</p> <p>9.完成「十二年一貫課程參考指引」。</p> <p>10.繼續推動「高中職社區化中程計畫」。</p> <p>11.「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>12.行政院召開台灣經濟永續發展會議中，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>13.行政院核定「大溫暖社會福利計畫」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，正式啟動十二年國民基本教育。</p> <p>14.行政院長蘇貞昌責成主管社會福利、衛生、文化、教育業務之政務委員林萬億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>	
96	行政院長蘇貞昌宣布自九十六學年度開始逐步推動十二年國民基本教育，並希望在九十八學年度全面實施。	杜正勝
97	<p>1.第十二屆總統、副總統選舉，由國民黨的馬英九與蕭萬長當選。</p> <p>2.成立「升學制度審議委員會--高中職升學制度小組」，</p>	鄭瑞城

	<p>針對高中職升學制度進行研議。</p> <p>3.「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。</p>	
98	<p>1.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。</p> <p>2.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。</p>	<p>鄭瑞城 吳清基</p>
99	<p>1.第五屆台北市長、高雄市長選舉，分別由國民黨的郝龍斌、民進黨的陳菊連任。</p> <p>2.我國平均國民所得達到 18,000 美元。</p> <p>3.方案 1-2「齊一公立高中職學生學費方案」，家庭年收入須 90 萬元以下，並於九十九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」。</p> <p>4.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。</p> <p>5.台北縣、台中縣(市)、台南縣(市)、高雄縣(市)合併升格改制為直轄市，連同台北市，確立我國五大直轄都會城市的地方自治版圖。</p>	<p>吳清基</p>

資料來源：本研究整理自教育部十二年國民基本教育資訊網 (http://140.111.34.179/news03_all.php)，查詢日期：2011.05.06。



The logo of Tungshai University is a circular seal with a scalloped edge. It features the university's name in Chinese characters '東海大學' at the top and 'TUNGSHAI UNIVERSITY' at the bottom. In the center, there are three interlocking rings and a cross symbol.

參考書目

壹、中文部分

一、專書與專書論文

中國教育學會主編，1991，《社會變遷與教育發展》。台北：台灣書店。

王振寰，1996，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流。

王塗發，1996，〈戰後台灣經濟的發展〉，收錄於張炎憲、李筱峰、戴寶村等合編《台灣史論文精選(下)》。台北：玉山社。

史美強，2005，《制度、網絡與府際治理》。台北：元照。

丘昌泰，2004，《公共政策：基礎篇》。台北：巨流。

台灣史料編纂小組主編，1990，《台灣歷史年表，終戰編2(1966-1978)》。台北：財團法人國策研究院文教基金會。

- 司 琦，1975，《九年國民教育》。台北：台灣商務印書館。
- 江炳倫，1979，《政治發展理論》。台北：台灣商務印書館。
- 羊憶蓉，1994，《教育與國家發展--台灣經驗》。台北：桂冠。
- 朱珮琪，2004，《台籍菁英的搖籃：台中一中》。台北：向日葵文化。
- 何清欽，1980，《光復初期之台灣教育》。高雄：復文。
- 李國鼎，1978，《台灣經濟快速成長的經驗》。台北：正中。
- 李園會，1984，《台灣光復時期與政府遷台初期教育政策之研究》。
高雄：復文。
- _____，1985，《九年國民教育政策之研究》。台北：文景。
- 李建興，1988，《中等教育研究》。台北：黎明。
- 李惠宗，2004，《教育行政法要義》。台北：元照。
- 宋鎮照，1995，《發展政治經濟學：理論與實踐》。台北：五南。
- _____，2007，《發展政治經濟學：理論與實踐》。台北：五南。
- 林清江，1981，《教育社會學新論》。台北：五南。
- 林玉體，1987，《台灣教育面貌四十年》。台北：自立晚報。
- 林憶蓉、林全等著，1994，《台灣的教育改革》。台北：前衛。
- 林本炫主編，1997，《教育改革的民間觀點》。台北：業強。
- 林谷蓉，2005，《中央與地方權限衝突》。台北：五南。
- 易君博，2006，《政治理論與研究方法》。台北：三民。
- 吳惠林，1994，《台灣經濟的奇蹟、危機與轉機》。台北：正中。
- 吳 定，2003，《公共政策》。台北：國立空中大學。
- 周陽山，1990，《自由與權威》。台北：三民。
- 周育仁，1995，《政治與經濟的關係：台灣經驗與其理論意涵》。
台北：五南。
- 周志宏，1994，〈人民受教育權利與義務之再認識〉，收錄於薛化元、周志宏等合著《國民教育權的理論與實際》。台北：稻鄉。

- _____，2001，《私人興學自由與私立學校法制之研究》。台北：學林文化。
- _____，2003，《教育法與教育改革》。台北：高等教育。
- 周祝瑛，2003，《誰捉弄了台灣教改?》。台北：心理。
- 柯志明，2001，《番頭家：清代台灣族群政治與熟番地權》。台北：中央研究院社會學研究所。
- 洪金珠、許佩賢(譯)，1994，若林正丈著，《台灣--分裂國家與民主化》。台北：月旦。
- _____，1996，《台灣教育史》。台北：師大書苑。
- 徐武軍，2010，《台灣教育六十年(1949-2008)》。台北：海峽學術。
- 秦夢群，2008，《教育行政--實務部分》。台北：五南。
- 段承璞，1992，《台灣戰後經濟》。台北：人間。
- 孫邦正，1980，《九年國民教育的展望》。台北：台灣商務印書館。
- 孫清山，1997，〈戰後台灣都市之成長與體系〉，收錄於蔡勇美、章英華合編《台灣的都市社會》。台北：巨流。
- 許極燉，1996，《台灣近代發展史》。台北：前衛。
- 許育典，2002，《法治國與教育行政：以人的自我實現為核心的教育法》。台北：高等教育。
- _____，2007，《教育法》。台北：五南。
- 許介麟，2005，《戰後台灣史記--卷二》。台北：文英堂。
- 許佩賢，2005，《殖民地台灣的近代學校》。台北：遠流。
- 許智香，2006，《台灣教育400年》。台北：經典雜誌。
- 章倩萍，2002，《認識國中基本學力測驗》。台北：聯經。
- 陳能治，1990《戰前十年中國的大學教育(1927-1937)》。台北：台灣商務印書館。
- 陳麗珠，1993，《我國中小學教育財政公平之研究》。高雄：復文。
- 陳明通，1995，《派系政治與台灣政治變遷》。台北：月旦。

- 陳孔立主編，1996，《台灣歷史綱要》。台北：人間。
- 陳奎熹，2001，《教育社會學導論》。台北：師大書苑。
- _____，2007，《教育社會學》。台北：三民。
- 陳義彥等譯，2009，《政治學方法論與途徑》。台北：韋伯。
- 郭為藩，1995，《教育改革的省思》。台北：天下文化。
- 郭承天，2000，〈新制度論與政治經濟學〉，收錄於何思因、吳玉山主編《邁入二十一世紀的政治學》。台北：中國政治學會。
- 翁嘉禧，1998，《台灣光復初期的經濟轉型與政策(1945-1947)》。高雄：復文。
- 張芳全，2002，《歷任教育部長的政策》。台北：商鼎。
- _____，2006，《教育政策規劃》。台北：心理。
- 彭懷恩，1997，《認識台灣--台灣政治變遷五十年》。台北：風雲論壇。
- 黃昆輝，1989，《教育行政學》。台北：東華。
- 黃錦堂，1995，《地方自治法制化問題之研究》。台北：月旦。
- _____，2000，《地方制度法基本問題之研究》。台北：翰蘆。
- 雷國鼎，1977，《教育行政》。台北：正中。
- 楊亮功、陳雪屏、羅志淵合著，1989，《雲五社會科學大辭典：教育學(第八冊)》。台北：台灣商務印書館。
- 楊敏華，2004，《中華民國憲法釋論》。台北：五南。
- 潘慧玲主編，2005，《教育改革：法令、制度與領導》。台北：心理。
- 劉世閔，2005，《社會變遷與教育政策》。台北：心理。
- 劉曉芬，2007，《歷史、結構與教育：技職教育變革的探討》。台北：冠學。
- 蔡宏進，1981，〈台灣地區的社會經濟發展與人口變遷〉，收錄於朱岑樓主編《我國社會的變遷與發展》。台北：三民。

- _____，1989，《鄉村社會學》。台北：三民。
- _____，1997，〈城鄉關係的問題與展望〉，收錄於蔡勇美、章英華合編《台灣的都市社會》。台北：巨流。
- 賴澤涵、黃俊傑主編，1991，〈台灣四十年來國民教育發展之反省與檢討〉，《光復後台灣地區發展經驗》。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 薛曉華，1996，《台灣民間教育改革運動--國家與社會的分析》。台北：前衛。
- 薛化元，2002，《台灣開發史》。台北：三民。
- 蕭新煌，1989，《變遷中台灣社會的中產階級》。台北：巨流。
- 蕭全政，1991，《台灣地區的新重商主義》。台北：國家政策研究中心。
- _____，1994，《政治與經濟的整合--政治經濟的理論基礎》。台北：桂冠。
- _____，1995，《台灣新思維：國民主義》。台北：時英。
- 簡後聰，2001，《台灣史》。台北：五南。
- 羅文基，1986，《教育、訓練與人力發展》。高雄：復文。
- 龐建國(譯)，1986，A. H. Amsden 原著，丁庭宇、馬康莊合編《台灣社會變遷的經驗》。台北：巨流。
- 蘇永明、方永泉主編，2007，《尋找國民教育的新方向：十二年國民基本教育研究》。台北：學富文化。
- _____，2008，《解嚴以來台灣教育改革的省思》。台北：學富文化。

二、期刊與會議論文

- 王振寰，1988 春季號，〈國家角色、依賴理論與階級關係--從四本

- 有關台灣發展的研究談起》，《台灣社會研究季刊》，第1卷、第1期，頁117-144。
- 王光旭、史美強、林文謙，2007.06.02，〈行政院組織再造的歷史制度分析〉，發表於《「公共行政與公共事務系所聯合會2007年年會」學術研討會》，台北：世新大學行政管理學系主辦，頁1-41。
- 史美強，2010.12，〈台灣府際關係變遷的歷史制度分析：反思與展望〉，《府際關係研究通訊》，第11期，頁1-3。
- 卯靜儒、張建成，2005.06，〈在地化與全球化之間：解嚴後台灣課程改革論述的擺盪〉，《台灣教育社會學研究》，第5卷，第1期，頁39-76。
- 朱玉仿、陳清溪、蔡明學，2007.09，〈2006年台灣地區民眾對重要教育議題看法之調查〉，《教育研究與發展期刊》，第3卷，第3期，頁1-32。
- 朱玉仿、朱麒華、陳清溪、蔡明學，2008.09，〈2007年台灣地區民眾對重要教育議題看法之調查〉，《教育研究與發展期刊》，第4卷，第3期，頁21-52。
- 呂育誠，2002.12，〈公共組織變革的另類思維：歷史制度主義觀點的啟示〉，《公共行政學報》，第6期，頁137-172。
- 李文政，1996.01，〈教育在國家現代化中的經濟功能〉，《新竹師範學院學報》，第9期，頁33-54。
- 林國明，2003.06，〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織的形成〉，《台灣社會學》，第5期，頁1-71。
- 吳清山、高家斌，2005.04，〈十二年基本國民教育政策發展的回顧與展望〉，《教育資料與研究》，第62期，頁53-66。
- 施祐吉、黃毅志，2009.08，〈從教育社會學的觀點檢視十二年國民基本教育政策〉，《教育政策論壇》，第12卷，第3期，頁35-64。

- 胡婉玲，2001.12，〈論歷史制度主義的制度變遷理論〉，《新世紀智庫論壇》，第16期，頁86-95。
- 周祝瑛，2009.06，〈邁向十二年國民基本教育--由繁化簡的高中職免試入學方案〉，《教育資料集刊》，第42期，頁25-42。
- 郭昭佑，1999.03，〈高職免試入學政策之相關問題研究〉，《教育與心理研究》，第22期，頁61-85。
- 許育典，2000.08，〈中小學的教育改革問題與教育基本法的實踐〉，《教育研究月刊》，第76期，頁21-46。
- 陳敦源，2001.08，〈新制度論的範圍與方法：一個理性選擇觀點的方法論檢視〉，《行政暨政策學報》，第32期(原行政學報第3期)，頁129-184。
- 陳恆鈞、江慧萍，2010.08，〈樂生事件與新莊捷運線制定之因果關係分析：路徑依賴觀點〉，《東吳政治學報》，第28卷，第3期，頁129-185。
- 張慶勳、許文寬，2000.07，〈從延長國民教育年限探討教育決策之適切性〉，《國教天地》，第140期，頁37-48。
- 張憲庭，2005.03，〈少子化現象對學校經營管理之衝擊與因應之道〉，《學校行政月刊》，第36期，頁87-93。
- 張鈿富、林素鈺，2006.02，〈十二年國民教育之定義與詮釋〉，《研習資訊》，第23卷，第1期，頁5-12。
- 張芳全，2006.03，〈教育對經濟發展貢獻的分析〉，《國立台北教育大學學報》，第19卷，第1期，頁173-210。
- 張鈿富、吳舒靜，2008.09，〈十二年國民基本教育學區劃分探討：政策歷史、考古、系譜之分析〉，《教育研究與發展期刊》，第4卷，第3期，頁53-78。
- 黃德福，1994.11，〈政黨競爭與政治民主化：台灣地區政黨體系的新挑戰〉，《選舉研究》，第1卷，第2期，頁199-220。

- 黃宗昊，2004.07-08，〈台灣政商關係的演變：歷史制度論分析〉，《問題與研究》，第43卷，第4期，頁35-72。
- _____，2010.09，〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉，《問題與研究》，第49卷，第3期，頁145-176。
- 馮朝霖、薛化元，1995.12.17-18，〈主體性與教育權〉。收錄於《教育改革的另類思考》，台北：民間教育改革建議書研討會，頁2-17。
- 楊 瑩，1999.12，〈跨世紀的教育改革--我國教育發展的回顧與前瞻〉，《理論與政策》，第13卷，第4期，頁15-40。
- 楊承謙、陳嘉彌，2001.04，〈新加坡與台灣國民教育比較分析之初探〉，《教育研究月刊》，第84期，頁49-60。
- 楊朝祥，2010.06，〈預應十二年國教，後期中等教育何去何從〉，《教育資料集刊》，第46期，頁1-26。
- 趙永茂、黃瓊文，2000.12，〈台灣威權體制轉型前後農會派系特質變遷之研究--雲林縣水林鄉農會1970及1990年代為例之比較分析〉，《政治科學論叢》，第13期，頁165-200。
- 劉曉芬，2006.05，〈歷史制度主義觀點的教育政策分析--以高職轉型綜合高中為例〉，《教育政策論壇》，第9卷，第2期，頁1-22。
- 蔡欣妤，2008.01，〈OECD 國家延長國民教育年限之研究--對台灣實施十二年國教的啟示〉，《教育文粹》，第37期，頁41-48。
- 蔡相廷，2010.11，〈歷史制度主義的興起與研究取向--政治學研究途徑的探討〉，《台北市立教育大學學報》，第41卷，第2期，頁39-76。
- 蕭全政，1994，〈兩種社會科學典範〉，《政治科學論叢》，第5期，頁59-85。
- 薛化元、周夢如，1997，〈父母教育參與的權利與限制〉，《國民教育》，第37卷，第6期，頁20-28。

謝俊義，2000.08，〈新制度主義的發展與展望〉，《中國行政》，第68期，頁1-26。

蘇瑤崇，2007.10.25-26，〈戰後殖民體制變革的虛與實--論臺灣省行政長官公署的制度變革〉，發表於《第二屆「台灣民主政治的興起與變遷」學術研討會》，台中：台灣省諮議會主辦。

三、學位論文

王麗虹，2004，〈我國中央與直轄市府際關係之發展與展望〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。

邱維誠，2000，〈解嚴後台灣地區教育改革工程之結構性分析〉。國立暨南國際大學公共行政暨政策學系碩士論文。

林洸民，2002，〈新制度主義的迷思：我國全民健康保險制度之分析〉。東海大學政治學研究所碩士論文。

林偉立，2005，〈從文化霸權觀點論台灣政治變遷與教育政策之關係〉。國立中山大學中山學術研究所碩士論文。

林威志，2007，〈我國中央與地方教育權限劃分之研究--以國民教育為例〉，國立台灣師範大學教育學系博士論文。

余至美，2001，〈威權轉型後台灣地區政府再造之政治經濟分析(1987-2002)〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。

吳靖國，1995，〈「民間教育改革」意識型態之研究〉，國立台灣師範大學教育研究所碩士論文。

馬久惠，2001，〈國家政策與台灣戰後的城鄉發展(1945-1999)〉。國立暨南國際大學公共行政暨政策學系碩士論文。

陳曉真，1994，〈戰後台灣經貿政策之政治經濟分析(1950-1993)〉，國立中興大學公共政策研究所碩士論文。

- 陳聖賢，2007，〈十二年國民教育之政策論述〉。國立台灣師範大學教育學系博士論文。
- 陳盈志，2010，〈全民健康體系的發展歷程：台灣與新加坡的比較〉。東海大學政治學研究所碩士論文。
- 黃春木，2008，〈台灣升學主義的發展與解決對策(1945-2007)〉。國立台灣師範大學教育學系博士論文。
- 鄭崇田，2001，〈政經變遷中我國府際關係的發展〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 賴怡真，2007，〈師資培育制度的變遷過程：一個歷史制度論的觀點〉，南華大學教育社會學研究所碩士論文。
- 鐘政諺，2004，〈我國教育基本法之實施與檢討〉。國立台灣師範大學政治學研究所碩士論文。

四、網路資料

- 工業區開發管理 88 年度年報
(http://idbpark.moeaidb.gov.tw/chinese/Research/Annals_Journal/year/088/088-021.htm)。
- 王皓平，2008.12.26，《析論我國「集會遊行法」最近三次主要修法提案之政策議程設定》，取自國家政策研究基金會
(<http://www.npf.org.tw/post/3/5222>)。
- 今日新聞網，2010.06.18，《「窮不能窮教育」 馬總統盜用蘇貞昌佳句?》，取自
<http://fate.nownews.com/2010/06/18/11490-2616450.htm>。
- 本報訊，2000.06.14，〈曾志朗：高中入學多元變三元〉，《中央日報》，取自 <http://www.hou.com.tw/html/033information1.htm>。
- 任懷鳴，無日期，《從人口趨勢看小班小校的規劃》，取自
<http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea8/j13/31.html>。

台灣大百科全書(<http://taiwanpedia.culture.tw/web/index>)。

台灣省五十一年來統計提要
(<http://twstudy.iis.sinica.edu.tw/twstatistic50/EDU/Mt481.xls>)。

台灣省各級學校概況(http://www.tpg.gov.tw/tpaih/chi_3.html)。

台北市政府主計處
(http://www.dbas.taipei.gov.tw/MP_120001.html)。

台東縣政府主計處
(<http://www.taitung.gov.tw/Accounting/index.aspx>)。

內政部戶政司(<http://www.ris.gov.tw/>)。

立法院圖書館(<http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>)。

行政院經濟建設委員會(<http://www.cepd.gov.tw/>)。

行政院主計處(<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>)。

行政院教育改革審議委員會
(<http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea8/j08/02.html>)。

全國法規資料庫(<http://law.moj.gov.tw/index.aspx>)。

李佳玲，2005.03.15，〈從社會學的角度來看國民教育的問題〉，《網路社會學通訊期刊》，第45期，取自
<http://mail.nhu.edu.tw/~society/e-j/45/45-24.htm>。

李建興，2009.07.29，《日據時期台灣教育--幾項教育史實思維》，取自國家政策研究基金會(<http://www.npf.org.tw/post/2/6213>)。

我要十二年國教聯盟(<http://sites.google.com/site/go12edu/Home>)。

林全，1997，《中央對國民中小學教育經費補助制度之研究》，取自
<http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea8/j17-18/77.html>。

周志宏，2002.10.05，〈「幼托整合」與「國民教育向下延伸一年」的法制問題初探〉，《孩子的光明未來--國教政策論壇》，取自
<http://cer.ntnu.edu.tw/policy/getfile.php?lct=./child/child16.php>。

財團法人人本教育基金會(<http://hef.yam.org.tw/>)。

財團法人中華民國消費者文教基金會
(<http://www.consumers.org.tw/>)。

徐明珠，2009.07.22，《升學考試制度產生、問題及改革》，取自國家政策研究基金會(<http://www.npf.org.tw/post/2/6175>)。

高職優質化資訊網
(<http://203.71.198.10/index2.php?inpage=202&nid=106>)。

教育部十二年國民基本教育資訊網
(http://140.111.34.179/news03_all.php)。

教育部部史資訊網(<http://history.moe.gov.tw/>)。

教育部統計處(<http://www.edu.tw/statistics/>)。

教育部常務次長陳益興於中等教育司長任內演講資料，
2006.07.21，《十二年國民基本教育規劃之重點方向及未來發展》，取自
http://www.tyai.tyc.edu.tw/tch/high_quality/001/12years/12years_02.ppt。

教育部中等教育司(<http://www.edu.tw/high-school/>)。

教育部中部辦公室(<http://www.tpde.edu.tw/ap/index.aspx>)。

教育部歷史文化學習網(<http://culture.edu.tw/index.php>)。

教育部，2006，《精緻國民教育發展方案》，取自
<http://140.122.83.236/document/5.doc>。

郭添財，2007.06.06，《十二年國民基本教育之問題與對策》，取自國家政策研究基金會(<http://www.npf.org.tw/post/2/2462>)。

陳映竹，2010.12.07，〈九年國教推手 潘振球逝世〉，取自
<http://news.sina.com.tw/article/20101207/4015714.html>。

國民中學學生基本學力測驗推動工作委員會
(<http://www.bctest.ntnu.edu.tw/>)。

曾敏傑，2002.10.13，《我國結構性失業的現況》，取自國家政策研究基金會

(<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/SS-C-091-205.htm>)。

張建成，2007.04.14，〈12年國教學者建議更名為改進發展高中教育〉，《中國時報》，取自

<http://blog.nownews.com/article.php?bid=606&tid=58791>。

葉永烈，2009.06.22，《世界上唯一拒絕市場經濟的國家》，取自

<http://blog.udn.com/MONHER/2878212>。

對第四次全國教育會議致詞

(<http://www.chungcheng.org.tw/thought/class06/0039/0002.htm>)

。

歐姿秀，2007.04.16，〈教保廣角鏡：芬蘭的幼托發展〉，《幼改家電子報》，取自

http://aecer.org/download/aecer_epaper_20070416.pdf。

劉曜華，2004，《台灣都市發展史》，取自

(<http://www.taichung.fcu.edu.tw/%A5x%C6W%B3%A3%A5%AB%B5o%AEi%A5v2004.pdf>)。

劉婉君，2009.06.27，〈代用國中定位不明 監委促檢討〉，《自由電子報》，取自

<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/jun/27/today-south17.htm>。

劉善弘，2006.11，《戰後教育政策之形成--以「九年國民教育政策」為例》，取自史學論壇

(<http://saturn.ihp.sinica.edu.tw/~liutk/shih/BBS/Forum3/123.html#0>)。

管仁健，2009.02.24，《台灣聯考史上的最大作弊案》，取自

<http://mypaper.pchome.com.tw/kuan0416/post/1312179810>。

五、報紙、雜誌

王世永，1992.10.01，〈教育部核准國父思想更改為中華民國憲法與立國精神〉，《中華日報》，A12版。

王彩鸞，2011.03.07，〈103年後 擬廢基測〉，《聯合晚報》，A1版。

林毅璋，2008.07.25，〈少子高齡化 人口負成長亟欲解決〉，《自由時報》，A18版。

林志成，2011.01.25，〈8月1日 滿五歲進幼稚園 學費全免〉，《中國時報》，A10版。

社論，1989.08.22，〈延長十二年國教的準備工作〉，《中華日報》，A2版。

_____，1989.09.13，〈熱烈支持三年內延長國教〉，《民眾日報》，A2版。

_____，1989.11.20，〈為實施十二年國教做準備〉，《新生報》，A2版。

洪蘭，2006.05.10，〈讓台灣多個球員 少個流氓〉，《天下雜誌》，第346期。

陳碧華，1986.11.28，〈遺書一紙心酸話，忍令父母淚兩行〉，《聯合報》，A5版。

_____，1989.10.24，〈成績好的上高中 成績差的上高職?〉，《聯合報》，A5版。

陳怡璇，2000.05.31，〈多元入學方案真的好嗎?〉，《中國時報》，A15版。

陳志平，2011.01.01，〈馬宣示：12年國教啟動 103年高中職免學費〉，《聯合晚報》，A1版。

陳智華，2011.01.02，〈延長國教這一步...12任教長走了27年〉，《聯合報》，A3版。

張錦弘、林怡婷，2002.11.25，〈流浪教師2年甄試30次全落榜〉，《聯合報》，A6版。

黃以敬，2002.08.05，〈高級課程三年後大幅調整〉，《自由時報》，A9版。

黃庭郁，2007.10.03，〈我國青少年全球同齡睡最少〉，《中國時報》，A10版。

楊艾俐，2005.11.15，〈少子海嘯 娃娃不見了〉，《天下雜誌》，第334期。

薛荷玉，2007.02.28，〈誰是明星高中 教部不敢公布〉，《聯合報》，A3版。

_____，2007.11.25，〈只睡五小時就拼這年〉，《聯合報》，A2版。

六、官方文書、研究報告、其他資料

行政院經濟建設委員會編印，1984，《都市及區域發展統計彙編》。台北：行政院經濟建設委員會。

行政院教育改革審議委員會編印，1996，《教育改革總諮議報告書》。台北：行政院教育改革審議委員會。

台灣省行政長官公署編印，1946，《台灣省教育概況》。台北：台灣省行政長官公署。

台灣省政府教育廳編印，1973，《蔣總統對實施九年國民教育之訓示及其闡述》。台中：台灣省政府教育廳。

_____，1984，《台灣教育發展史料彙編：國民教育》。台中：台灣省政府教育廳。

_____，1985，《台灣教育發展史料彙編：高級中學》。台中：台

灣省政府教育廳。

_____，1985，《台灣省教育統計年報(1984-1985)》。台中：台灣省政府教育廳。

_____，1986，《台灣省光復以來各級教育發展概況(民國三十五學年度至七十四學年度)》。台中：台灣省政府教育廳。

_____，1987，《台灣教育發展史料彙編：職業教育》。台中：台灣省政府教育廳。

台灣省議會編印，1998.12.21，〈請將雲林縣西螺中學改制為省立中學並准由私立東南中學〉，《台灣省議會公報》，第17卷，第24期。

李汝和，1973，《台灣省通志--卷五教育志(制度沿革篇)》。南投：台灣省文獻委員會。

呂實強，1997，《台灣近代史--政治篇》。南投：台灣省文獻委員會。

吳清山、劉春榮，2005.04，〈2004年國民教育政策與問題調查報告〉。台北：台北市立師範學院。

教育部編印，1974，《第四次中華民國教育年鑑》。台北：教育部。

_____，1988.02.01-05，《第六次全國教育會議》。台北：教育部。

_____，1991，《中華民國教育統計》。台北：教育部。

_____，1995，《中華民國教育報告書》。台北：教育部。

_____，1996，《第六次中華民國教育年鑑》。台北：教育部。

_____，1998，《中華民國教育統計》。台北：教育部。

_____，2005，《台灣省教育統計年報(2004-2005)》。台北：教育部。

_____，2010，《教育施政理念與政策》。台北：教育部。

教育部十二年國民基本教育說帖。

教育部辦理齊一公私立高中職(含五專前三年)學費方案說帖。

教育部〈高級中學多元入學方案〉。

- 教育部〈擴大高中職及五專免試入學實施方案〉。
- 康自立主持，1992，《延長以職業教育為主的國民教育--實施成效之研究》。教育部技職司委託研究。
- 張勝彥，1997，《台灣近代史--文化篇》。南投：台灣省文獻委員會。
- 梁福鎮，2009，《台灣全志--卷八教育志(教育行政篇)》。南投：國史館台灣文獻館。
- 黃昆輝，1979，《台北市高職教師態度與教學問題之調查分析》。台北市政府教育局委託專案研究報告。
- 國立編譯館主編，1985，《技術學院、專科學校人口教育選修教材(全一冊)》。台北：國立編譯館。
- 薛光祖，1980，《國中未升學畢業生動態之研究》。高雄：國立高雄師範學院。

貳、英文部分

- Durkheim, E., 1982. *The Rules of Sociological Method and Selected Texts on Sociology and Its Methods*. Translated by W. D. Halls. New York: Free Press, p.45.
- Ellen M. Immergut, 1998, "The Theoretical Core of the New Institutionalism," *Political & Science*, vol. 26, no. 1, p.18.
- Goodin, Robert ed, 1966, *The Theory of Institutional Design*, New York: Cambridge University Press, pp.19-20.
- Hall, P., 1986, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press, p.19.
- Hall, P. A. and Taylor, R. C. R., 1996, "Political Science and the Three New Institutionalisms", MPIFG Discussion Paper,

pp.9-10.

Immergut, Ellen. M., 1998, "*The theoretical Core of the New Institutionalism*", *Political and Society*, vol.26, No.1, pp.9-17.

Kathleen Thelen and Sven Steimmo., 1992, "*Historical Institutionalism in Comparative Politics.*" pp.1-32 in Steinmo S., Thelen, K & Longstreth, F. eds. *Structuring Politics*. N.Y. Cambridge University Press.

Laffan, B., 1999, "*Becoming a Living Institution: The Evolution of the European Court of Auditors.*" *Journal of Common Market Studies*, vol.37, No.2, p.253.

March, J.G. and Olsen, J.P., 1984, *The new institutionalism: Organizational factors in political life*. *American Political Science Review*, 78(3), pp.734-749.

Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, 1996, "*Political Science and the Three New Institutionalisms,*" *Political Studies*, vol. 44, no. 5, pp. 936-957.

Pierson, P., 2000, *American Political Science Review*, Increasing returns, path dependence, and the study of politics,94(2), pp.251-267.

Steinmo, S. and Tolbert, C., 1998, "*Do Institutions Really Matter?*" with Carolyn Tolbert. *Comparative Political Studies*, vol.31, No.2, p.168.

Sokolovsky, J., 1998, *The making of national health insurance in Britain and Canada: Institutional analysis and its limits*. *Journal of Historical Sociology*,11(2), pp.247-280.