

DOI: 10.6994/JET.202512_7(2).0002

台湾“十二年国民基本教育”改革的困境、出路及启示

The Challenges, Prospects and Implications of Taiwan's 'Twelve-Year Basic Education' Reform

杨素萍*
Yang Suping

摘要: 中国台湾地区在实施“十二年国民基本教育”的改革过程中,在改革的定位、“明星高中”的问题处理和学区划分与入学方式等方面,陷入了困境。造成这些困境的原因在于改革的定位不明确、“明星高中”对免试政策存在抵触性、学区划分与入学方式变革过于机械。为此,台湾当局通过采取渐进式学费调整政策、优化教育资源配置、实施大学区管理、建设多元化入学方案的方式进行应对。这些举措对中国大陆地区基础教育改革具有诸多的启示:要不断完善中国教育经费保障体系、统筹兼顾教育的“效率与公平”、改善中国户籍改革制度与就近入学的方式,以此推进中国大陆地区基础教育改革的成效。

关键词: 台湾地区,十二年国民基本教育

Abstract: China's Taiwan region has a lot of trouble in the implementation of twelve national basic education reform in these aspects of reform orientation, dealing with the "Star School", school district division and entrance way. The reasons causing these difficulties is that the reform of the positioning is not clear, "Star School" exists conflict of exemption policy, the school district division and the entrance way change is too mechanical. To this end, the Taiwan authorities took these measures by adjustment of tuition policies, optimizing the allocation of educational resources, implementation

* 杨素萍, 南宁师范大学教育科学学院教授。Email: 2238093468@qq.com

the management of the university district, construction a diversified way to entry school to respond the trouble. These measures has many implications for mainland China's basic education reform, that we should continue to improve our education funding guarantee system, integrated education "efficiency and equity", and improve China's household registration system reform nearest school way, in order to promote China's mainland basic education reform effects.

Keywords: Taiwan, Twelve national basic education

一 前言

早在1968年，台湾地区就开始实施了九年义务教育，这为台湾的教育发展打下了良好的基础。近年来，随着台湾中等教育不断朝着良性发展，如台湾地区高中职小区化、均质化、优质化的逐步开展，以及就近入学的稳步推进，延长国民基本教育年限已成为台湾地区教育发展的趋势。因此，台湾“十二年国民基本教育”改革计划应运而生。“十二年国教”就是在原来九年国民教育的基础上再延长三年，实现十二年的国民基本教育。改革后的基本教育分为两个阶段：第一阶段是九年国民教育，专门针对6-15岁儿童入学，属于免学费、免入学考试的义务性教育；第二阶段是为期三年的高级中等教育，包括高中、高职以及五专¹前三年，主要为15-18岁学龄学生提供。后三年的主要特征是普及、免学费、以免试入学为主，但不强迫入学（苏娜，2015）。

“十二年国民基本教育”政策秉承“有教无类、因材施教、适才扬性、多元进路、优质衔接”五大理念、“提升中小学教育品质，成就每一个孩子，厚植国家竞争力”三大愿景、“培养现代公民素质，引导学生多元适

¹ 五专，即五年制专科学校，系台湾地区培育中级技术人力的重要渠道之一，主要教授应用科学与技术，在现行学制中五年一贯的教育过程是独具特色的。其内涵主要有：（1）具有多元的选择与适性发展的类科；（2）五年一贯的课程设计，理念与实务并重；（3）课程设计以学习者为导向；（4）修业时间五年；（5）毕业后可选择就业、升学；（6）五专前三年适用高职免学费方案。参见：苏娜. 台湾地区普及“十二年国民基本教育”的政策及其启示[J]. 教育政策观察. 2015, 00: 275-304.

性发展，确保学生学力品质，舒缓过度升学压力，均衡城乡教育发展，追求社会公平正义”（苏娜，2015，页280）六大目标，于2011年起，在台湾地区正式启动。政策自实施以来，改革规划已初见成效，如：根据台湾媒体报道，2015学年度免试入学及特色招生考试根据“教育部”统计，超过8成的学生，录取了自己选填的前三志愿，其中莲花区高达96%、台东区95%、澎湖区92%。都会型招生区的比例也很高，桃连区为87%、高雄区72%，最低的则是中投区的57%。另一方面，政策实施四年以来，台湾地区人民却对该政策表现出了一定的“反抗性”，如台湾的第三大党“台湾团结联盟”在8月26日公布民调指“63.3%民众认为十二年国教实施失败”；尽管台湾“教育部”随后也发布民调指“逾八成高一新生及家长满意即将就读的学校”，但舆论似乎并不领情（任怀鸣，2016）。这使教育改革的政策实施面临很大的困境。本文从台湾“十二年国民基本教育”改革所面临的困境入手，分析台湾“教育部”采取的应对措施，并在此基础上探讨其对大陆地区基础教育改革的启示。

二 台湾“十二年国民基本教育”改革实施所面临的困境

教育改革过程中出现的问题，是阻碍改革政策继续进行的拦路石，甚至会使改革政策陷入窘境，而当前台湾地区所实施的“十二年国民基本教育”改革正面临着对于改革的定位、“明星高中”的问题处理、学区划分与入学方式等方面的问题，给改革政策的实施带来了很大的困难。

2.1 改革定位不明确

台湾“十二年国民基本教育改革”的改革目标定位在于：提升公民素质，增强台湾地区竞争力；促进教育机会均等，实现社会公平；缩小教育落差，均衡城乡发展；纾缓升学压力，引导学生适性发展（龚孟伟等人，2014）。然而，对于“十二年国教”这一政策，很多家长并不清楚该政策的内涵，而是以“九年义务教育”去定义“十二年国教”改革（陈静，2015），义务教育意味着是强迫教育，同时也是免费教育。在2007年台湾地区颁布的《推动十二年基本教育说帖》中，也仅把“十二年基本教育”定位为“普及入学、低学费、非强迫入学（非义务）”，并未对义务

教育与“十二年基本教育”加以严格的区分，因此导致了“十二年基本教育”的定位与多项法规相冲突（龚孟伟等人，2014）。事实上，这二者是有明显的区别的，义务教育意味着是以政府为主体的办学方式，学生可享受免交学费，按学区划分免试入学的权利。“十二年基本教育”政策实质上是将整个十二年基本教育分为两个阶段，前九年是强迫性的义务教育，后三年是非强迫的非义务教育。这其中包含着义务教育与非义务教育，仅以简单的“普及入学、低学费、非强迫入学”来定义，本身就存在着逻辑上的矛盾。这也难怪台湾教育界、家长和学生对政策的改革定位存在着困惑，也使得“十二年国教”这一改革政策遭受批评和质疑，从而给改革的实施带来了一些困境。

2.2 “明星高中”对免试政策存在抵触性

所谓的“明星高中”，相当于我们大陆地区的“重点高中”。随着改革目标定位的变化，中等教育不再是精英化导向，而必须兼顾基本教育培养人和为高等教育输送人才的双重功能。新方案提倡学生以免试为主的平等的入学方式，既弘扬了社会公平与机会均等的理念，也推进了普及教育、均质教育的进程（郑若玲和刘盾，2014）。但这无疑会对推崇“群星比拼，择优录取”的明星学校的发展产生不利的影响，例如在生源的录取方面，他们将不占优势，因为学生都是以免试入学的方式进入同一学校，同一班级的。这种平等的入学方式由于不能对优秀的学生进行筛选并加以培养，同时拔尖的人才因没有竞争压力，而得不到进一步发展的机会。因此，这种做法看似公平公正，实则最终会对学生的优质发展产生不良的影响。纵观当前具有先进教育的国家，对精英教育都是很重视的，而免试入学、强调机会均等的理念，最终会不会导致优质人才的流失、优质学校的沉沦，最后影响到台湾地区未来的人才发展呢？这是来自教育界的一种质疑。另一方面，还有来自一些家长对“明星高中”的问题处理的质疑，根据《联合报》的民调显示，高达67%的家长对免试入学公平性没有信心，57%认为“十二年国教”会让学生素质下降（海峡导报，2013）。在很多家长的心目中，“明星高中”已经是根深蒂固的观念，他们为了能使自己的孩子能够得到更好的发展，哪怕付出再大的代价，也愿意将孩子

送到“明星高中”就读，而这也与免试入学，强调平等均质的理念显然不同。

由此看来，上述种种都体现出了“明星高中”对免试入学的政策存在着抵触性，这就使得改革的实施在“明星高中”问题的处理方面困难重重，从而也加大了“十二年国民基本教育”改革实施的难度。

2.3 学区划分与入学方式变革过于机械

学区划分是“十二年国民基本教育”改革政策实施中，社会最关注的部分，因为这直接关系到学生学习的权益，关系到学生就读学区的好坏，家长们常常都会为自己孩子所分到的学区有不同的反应。因此，学区划分是一项相当敏感的教育问题。同时，台湾地区的学区划分还要考虑各个地区实际的情况来进行，例如，台东地区深受少子化与人口外移的影响，面临着生源危机；基北区，由于台北教育资源雄厚，家长们都希望能把孩子送到台北市就读，导致比拼竞争激烈；宜兰区更多的是以传统务农的家庭为主，那里的学生更多的是希望能学习到与农业相关方面的先进知识，然而目前该区尚未建立有关的农业专科学校，因此，这些学生只能选择跨区就读（郑若玲和刘盾，2014）。由此看来，当前政策中所实施的学区划分，显然有失灵活性。

另一方面，在入学方式方面，也存在着相当大的缺陷，引起了很多民众的困惑与忧虑：如新方案以免试入学为主、特色招生为辅；在时间上，先免试入学（每年五月）、后特色招生（每年六月）。学生如果想要报考各个优质学校的特色招生，须要先放弃第一阶段的免试入学。这样，如果学生在特色招生中落榜，只能去报名第二批的免试入学。然而，第二批免试入学的学校一般为第一批免试招生中未满足名额的学校，即剩余的、质量较差的学校（郑若玲和刘盾，2014）。如图1所示：

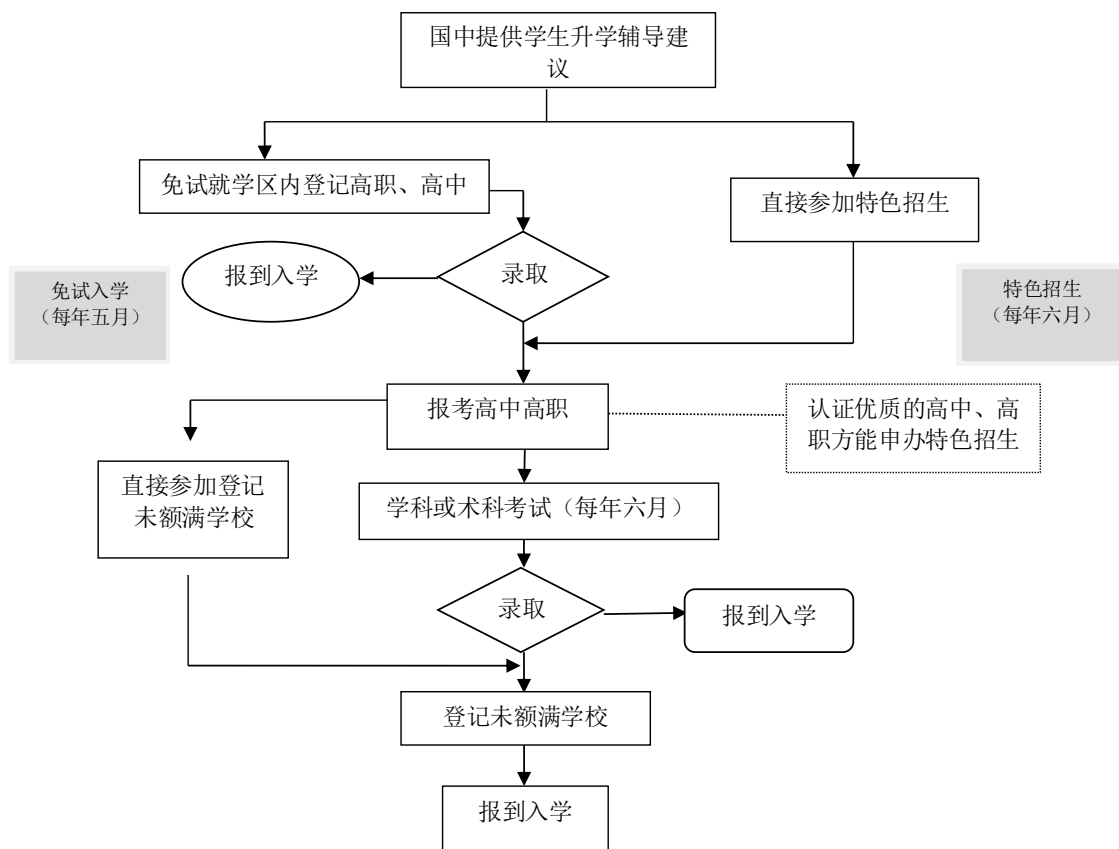


图1 高级中等教育阶段入学管道办理流程图

同时免试入学的方式，看似可以避免以学测考试定江山的问题，但是仍避免不了学校针对特定学生成绩放水，每个教师主观评比不同的困扰（熊熊，2015）。因此，这样的入学方式，未免过于机械，有失灵活，也会影响到学生对学校的自主选择权，影响到学生的今后发展。自政策改革实施以来，在学区划分与入学方式方面问题就引起了很多民众的争议，从而也使“十二年国民基本教育”改革的实施陷入了困境。

三 “十二年国民基本教育”改革的出路

为了摆脱上述改革实施中所面临的困境，也为了平息民怨和压制争议，台湾“教育部”主要采取了如下的应对措施：

3.1 采取渐进式学费调整政策

改革的定位方面，实质涉及的是政府对学生的学费能否减免的问题。因此，台湾地区行政院2011年规划的十二年国教学费政策为：公私立高中辅助门槛为家庭年收入148万元（台币）或家庭月收入在12.3万以下的学生可享受免费，教育部估计约1/4的学生无法领取补助。此外，公私立高职及五专前三年则学费全免（李建兴等人，2014）。然而可能政府受预算的限制，使得免费入学的深意打了折扣，其具体实施情况如表1（闫闯，2013）：

表1 高中职学生免学费推动阶段情况

对象	2011年8月-2014年7月	2014年8月起
中职及五专前 三年级学生	家庭收入114万元新台币以下者免学费	全面免费
私立高中学生	家庭收入114万元新台币以下者按照公立高中收费标准交纳学费	全面免费
公立高中学生	维持现行收费方式	全面免费

从上表高中职学生免学费推动阶段情况可以看出，台湾当局采取的办法是先要达成同一层级学校学生所负担的学费相同。这就等于向落实教育机会公平的理想迈进了一步，而且此举所需的教育预算，政府较易编列支应。待政府宽裕之后，再拉近各校品质，以致达到免学费的理想境界。

3.2 优化教育资源配置

为了能更好实现教育资源的优化配置，解决好“明星学校”的问题，2007年，台湾教育部门开始推动以“平衡城乡差距、鼓励高中生就近入学”为目的的“繁星计划”²。因为在对历年的新生资料研究中，学者们发现，学生来源多集中于几所“明星高中”；而一些偏远中学由于教育资源相对不足，学生在甄选和考试分发中均处于弱势，不利于教育资源的均衡发展。“繁星计划”对于遏制“跨区就学”的“择校风”，推动高中就

² “繁星计划”拟在推动大学且支持高中职社区化，从而引导就近入学高中职。参见：苏娜. 台湾地区普及“十二年国民基本教育”的政策及其启示[J]. 教育政策观察. 2015,00:275-304.

学社区化、照顾弱势群体、维护教育公平，促进城乡教育均衡发展以及丰富大学校园文化等方面，起到了积极的作用，例如：台湾“国立清华”大学于2007年3月9日公布的录取结果显示共录取了来自150所高中的150人，其中有32所学校（18家公立，14家私立）在过去的4年中，从未有任何一位毕业生进入该校就读；2008学年度“繁星计划”25校，共录取来自321所高中1450名学生，比前一年增加了775人，其中169所高中三年来首次有学生（287名）进入这25所大学；2009学年度的“繁星计划”因“国立中山”大学回归招生共同规范，故总计有26所大学提供535个学系、67个学群、1463个名额；2010学年度共有33所大学参与“繁星计划”，提供637个学系、82个学群，共招生2006人（马金婵，2014）。“繁星计划”自实施以来，其效果就颇受好评，招生的规模也逐年扩大，这也体现了教育资源的优化配置的目标。

3.3 实施大学区管理，建设多元化入学方案

截至2011年，台湾地区实施高中及中职优质化方案以来，共有214所高中及132所中职接受优质化辅助，并在未来将优先加强对尚未接受辅助的完全中学、高中或中职的优质化经费补助（闫闯，2013）。同时为了进一步实现教育的多元化和因材施教，台湾“教育部”于2012年4月底正式公告12年国民义务教育的实施方案，确立全台15个免试入学招生区（如基北区、竹苗区、台中区等）的超额比序原则，希望改善现今考试领导升学的情况，鼓励学生适性发展。法案实施后的目标是“去明星化”，实现“群星争辉、校校优质”的均质化学校的发展，因此学生和家长可以不用在追逐单一的“明星学校”（福州晚报，2012）。其次，在学生的入学方式方面，台湾“教育部”在2014年8月30日宣布新年度（2015学年）的十二年国教修正方案，将“先一免，后特招，再二免”的流程改为“免试入学、特色招生考试分发入学一次分发到位。”另外，特色招生考试分发入学，由各校单独或联合办理考试，“教育部”不再统一办理。同时，免试入学的总名额，应占核定招生名额80%以上；各校提供免试入学名额占核定招生名额比率，以达50%以上为原则（任怀鸣，2016）。此方案的出台，台湾绝大部分县都宣布2015年不再办理特色招生考试分发入学。这样，就能使学生的入学方式的运转更灵活。

四 启示借鉴

分析台湾地区“十二年国民基本教育”改革中所遭遇的困境以及台湾当局采取的应对措施，可以为中国大陆地区基础教育改革提供宝贵的经验，并对改革中可能出现的一些问题进行预判，以做好应对的准备工作。

4.1 完善教育经费保障体系

台湾地区“十二年国民基本教育”在改革的定位中出现的困境，主要表现为改革的政策能否解决好学生免交学费、免试入学的问题。教育发展的基础是经济，教育的发展离不开社会经济的发展。中国由于自身经济发展不平衡的特点，在对基础教育的管理权限方面，实行的是由“地方负责、分级管理”的体制，义务教育经费主要由地方政府负担，尤其是县、乡政府（丁皓，2007）。这种管理方式，虽说更能符合各地教育发展的需要，但这也加剧了各地区教育经费的严重不平等，而乡际之间经济发展的不平衡直接影响了义务教育的实施。因此，对义务教育经费的投入问题，中国还应在制度设计和经费保障方面给予更高的重视并不断地完善，实行国家和地方各级人民政府根据职责共同负担，省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的体制。

4.2 统筹兼顾教育的“效率与公平”

“十二年国民基本教育”改革在实施中陷入“明星高中”问题处理的困境，而台湾地区民众对“明星学校”的追捧实质上反映的是优质教育资源的稀缺，教育资源的不均衡（刘康雄，2016）。中国自建国初期就提倡精英主义教育，当时既要迅速普及教育，提高国民素质，又要实现工业化进行国防建设，重点是要发展高等教育。因此，中小学基础教育的突出任务，就是要为高校培养出更多的“精英”，这就使得中国的基础教育的发展存在着竞争性、淘汰性。然而，当前中国推行的义务教育是普及性教育，其宗旨是为了提高整个国民的教育水平，保障公民平等的教育权利和机会公平。但是在现实教育中，学校的办学理念更注重追求的是学生的“升学率”，因此，对于教育资源的配置，主要是在于“效率与公平”之间的分配，但从当前学校的培养目标上看，其实质是更注重效率的优先。要想促进教育资源的均衡化发展，就要从制度层面来解决这一问题。目前中国义务教育阶段众多的教育不公平问题，最终都可以还原为政策和制度的问题

（丁皓，2007）。这归根结底为教育政策和制度的不健全或缺失造成的，这就要求我们在今后的发展要对教育政策和制度的不断完善和更新，这样才能实现“效率与公平”的统筹兼顾。

4.3 完善中国户籍改革制度与就近入学的方式

针对台湾地区“十二年国民基本教育”的改革政策在学区划分和学生的入学方式方面陷入困境的问题进行分析，可以对当前中国大陆地区的入学方式和学区划分的改革提供宝贵的经验。当前大陆地区的入学方式与学区划分刚性有余，弹性不足，不利于学生的多元选择。尤其是在进城务工的农民工子女教育这方面的管理，确实还存在着很多问题。迄今为止，中国的义务教育实行是在国家领导下的地方负责、分级管理、以县为主的体制，义务教育的经费主要由地方政府承担。其直接后果是一个地方接收的学生越多，地方政府的财政投入越大。基于自身利益的考虑，各地方往往以地方财政困难，对外来农民工子女上学持排斥态度（项继权，2005）。因此，大陆地区在未来的学区划分与入学方式的改革中，必须加快对城乡户籍的改革制度。

为了解决农民工子女“上学难”的问题，2006年6月29日新修订的《中华人民共和国义务教育法》对就近入学制度作了进一步的确认和完善，其第十二条规定：“适龄儿童、少年免试入学，地方各级人民政府应当保障适龄儿童、少年在户籍所在地学校就近入学”（何庄，2007，页66）。随着中国义务教育不断走向成熟，学生就近入学的原则，无疑是解决农民工进城子女入学这一问题的最优方式，虽然当前这一政策还存在诸多问题，需要进一步加以完善，且当前就近入学制度作为义务教育阶段的基本入学方式，在现在国家中已经形成了共识。为了完善学生的就近入学，教育部办公厅于2016年1月26日下发了《关于做好2016年城市义务教育招生入学工作的通知》，明确提出了在教育资源配置不均衡、择校冲动强烈的地方，根据实际情况积极稳妥采取多校划片，即将热点小学、中学分散至每个片区，以确保各片区之间大致均衡。在具体操作中，实行多校划片将通过随机派位方式分配热点学校招生名额。派位未能进入热点学校的学生，仍应就近安排至其他学校入学。而且教育部还“钦点”了24个城市（如北京、天津、上海、重庆等），要求这些城市所有县市区100%的公办小学、90%

的公办初中要实现划片入学（会计网，2016）。这是教育部首次在官方文件中提出实施多校划片，这也将对学生在就近入学的落实方面向前迈进一步。

由于台湾地区有其与大陆地区不同的政治、经济、文化的历史背景，因此，在借鉴台湾地区的教育改革时，在对其实行的教育改革政策所面临困境的分析时，要充分考虑到大陆地区自身的特点为出发点，这样才能对中国大陆地区教育改革中可能出现的一些问题进行规避和借鉴，以期提高大陆地区基础教育改革的质量。

参考文献

- 陈静（2015）论台湾入学与考试制度改革新动向——以“台湾十二年国民基本教育”，《教育界杂志社》，（11），102。
- 龚孟伟，刘新华（2014）台湾地区“十二年基本教育”改革的反思与启示，《教育学术月刊》，（6），43-48。
- 何庄（2007）就近入学制度的逻辑建构与发展，《辽宁教育研究》，（10），63-66。
- 刘康雄（2016）对台湾地区入学与考试制度改革的探讨——以“十二年国民基本教育”为例，《长江丛刊》，（11），92-93。
- 马金婵（2014）对台湾地区“繁星计划”的分析与思考，《考试周刊》，（93），8-9。
- 苏娜（2015）台湾地区普及“十二年国民基本教育”的政策及其启示，《教育政策观察》，（0），2015，275-304。
- 项继权（2005）农民工子女教育：政策选择与制度保障——关于农民工子女教育问题的调查分析及政策建议，《华中师范大学学报》（人文社会科学版），（03），2-11。
- 熊熊（2015）对台湾地区“十二年国民基本教育”政策的一点思考，《亚太教育》，（24），296-297。
- 闫闯（2013）成就每一个学生——台湾地区十二年国民基本教育计划解读，《世界教育信息》，（06），67-71。
- 郑若玲，刘盾（2014）台湾“十二年国教”解析、问题与启思，《教育研究与实验》，（02），47-51。
- 丁皓（2007）《中国义务教育阶段教育公平问题研究》（硕士学位论文），山西大学。

福州晚报（2012，8月12日）台湾学生上明星学校要“拼爹”，取自<http://fujian.hexun.com/2012-08-12/144661478.html>

海峡导报（2013，4月30日）台取消中考“十二年国教”改革引“全民忧虑”，取自http://news.fznews.com.cn/taigangao/2013-4-30/2013430upcApeuGml102028_2.shtml

会计网（2016，2月23日）学区房新政策最新消息：教育部发文明确“多校划片”，取自<http://www.kuaiji.com/news/3100688>

李建兴，卢宸伟，陈星贝（2014，7月21日）十二年国教改进途径，取自<http://www.npf.org.tw/3/13878>

任怀鸣（2016，3月12日）台湾“十二年国教”及其评析，《教育蓝皮书》，取自<https://www.doc88.com/p-7048948735915.html>