

「擴大高中職及五專免試入學實施方案」 政策形成分析

國立臺灣師範大學教育學系。周愚文。教授

教育部升學制度審議委員會高中職升學制度小組召集人

Disciplinary / Area Teaching Research

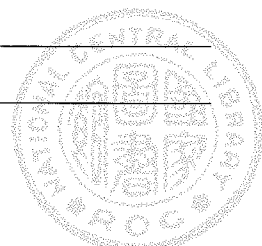
壹、政策背景

教育部在1995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」，並於1998年7月發布〈高級中學多元入學方案〉，同年9月發布〈高級職業學校多元入學方案〉。民國2001年辦理國民中學學生基本學力測驗（以下簡稱國中基測），全面推動實施高中、高職、五專多元入學方案，希望在公平公正之前提下，改變傳統聯考以單一智育成績分發篩選，改以學生基本學習能力評量作為門檻檢定，期能導引國民中學教育轉向注重學生學習潛能之啟發與多元適性之發展（教育部，2009）。

國中基測實施迄今已逾九年，但是各種多元管道仍以國中基測量尺分數作為分發篩選之重要參據，多元能力評量參採比重偏低，國中學生升學競爭壓力未得緩解，高職申請入學名額報到率偏低，學生未能適性選擇高中職就學等問題，原期以國中基測作為入學門檻，申請入學導引適性分流，多元管道實現多元選才等理念，未能完全體現。為能給予每位學生優質的教育環境，多元適性的發展。因此，以漸進彈性、因地制宜等原則，穩健逐步調整多元入學方案，建立適合各地區國中學生的升學方式有其必要性（教育部，2009）。

基於實現教育機會均等與追求教學卓越之理念，給予每位學生同等的關懷和尊重，以實現有教無類與因材施教的教育理想。教育部積極規劃「十二年國民基本教育」，提出子計畫4「調整高中職入學方式」，在既有多元入學方案基礎下，「擴大高中職及五專免試入學實施方案」，期以逐步擴大推動免試入學比率，調整高中職和五專多元入學方式，以奠定未來實施十二年國民基本教育之重要核心基礎（教育部，2009）。前項工作即由教育部升學制度審議委員會高中職升學制度小組負責規劃，以下分析政策形成過程。

收件日期：2009/12/11 修訂日期：2010/2/22 接受日期：2010/2/22



An Analysis of Policy-making of the Scheme for Widening Access to Senior High Schools & Junior Colleges without Entrance Examination

YU-WEN CHOU • Professor, NTNU, Dept. of Edu.

貳、規劃機制

一、組織架構

(一) 小組組成：

教育部於2008年6月成立升學制度審議委員會，7月10日召開第一次會議，決定下設大學升學制度、技專校院升學制度及高中職升學制度三小組，由委員自行擇組參加。高中職小組除前述委員外，另增邀各方代表以擴大參與，委員共計29人。

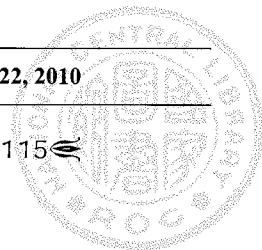
(二) 成員背景：

小組成員包括國中、高中、高職校長代表、教育局（處）代表、家長會代表、教師會代表、中小學校長協會代表、教育、心測學者代表、心測中心代表、教育部相關司處代表等。成員背景多元，以期儘量反映各方觀點與意見。

二、運作方式

本方案規劃的運作方式，以小組研討為主，第一年前半期曾先討論決定重要議題，依不同主題設三分組分別研議，後半期則集中焦點研議「免試升學」議題。為有效運作，相關行政業務由中教司負責支援，其下另設有工作圈，負責蒐集提供相關資料，或做初步規劃。小組討論是採滾動式方式：小組→分組→小組→委員會→小組→委員會。對於草案內容，會經過小組、分組、小組、委員會多次來回審議討論。

為使方案規劃更周延，另透過工作圈會議、諮詢會議、問卷調查、公聽會等方式，廣泛蒐集各方意見與建議，以為研擬及修改草案的根據。



自2008年7月22日召開第一次會議，至2009年9月4日方案核定，本小組共召開23次小組會議，多次分組會議、工作圈會議，並與「中小學教育永續發展委員會行政及其他組」兩次聯席會議。

參、免試案構想

一、改進前提與規劃策略

本小組在規劃高中職升學制度改進之初，即有三點認識作為前提：（一）教育是連續事業應有延續性，故改革必須在既有現實基礎上進行，不宜全盤推翻或否定先前的努力；（二）確認改革確實比之前的好才做，不是為改革而改革；（三）改革不製造新問題。

此外，記取過去教改的教訓，小組採取的規劃策略是：（一）在「多元入學」的理念與現行方案的基本架構下做改進，而不是推翻舊制，另起爐灶；（二）改革要兼顧理想與現實，所擬方案要有理想性，但也要具體可行；（三）先易後難。對於爭議性問題或措施，延後處理或實施；（四）改革要採漸進式，不躁進，不求一步到位。

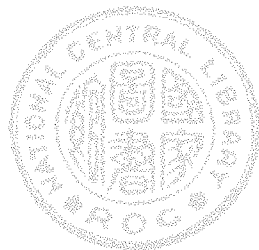
二、免試方案的構想來源

高中職免試入學的的推動，早在2007年9月修正公布之〈高中及高職多元入學方案〉，即同意「產業特殊需求類科、體育類高級中學、體育班及特殊地區高級中等學校經該主管教育行政機關核轉教育部核定後，得以全部或部分名額免參加基本學力測驗」（教育部，2007）。當學年度執行情形，共錄取1,949名，1,372人報到，報到率70%。詳表1。

表1 96年度產業特殊需求類科免試入學執行情形

	校數	班數	辦理名額	報名數	錄取數	報到數	報到率%
特殊類科	14	30	987	2,458	706	554	78%
特殊地區	14	88	2,694	1,339	1,243	818	66%
合計	28	118	3,681	3,797	1,949	1,372	70%

資料來源：教育部中部辦公室



又鑑於大學招生自95年度起辦理繁星計畫，以期照顧弱勢學生，實施反應尚佳，因此為了照顧國中階段弱勢學生，最初小組希望能引入大學繁星計畫精神，成為高中職版繁星計畫。之後，在此構想下，逐步擴大範圍與功能，希望能同時能減低國中學生壓力，及與未來十二年國教的實施接軌。

三、對升學制度改革基本思路

小組認為目前國中學生壓力的來源之一，是由於第一次基測考完後，至多只有40%的學生能透過申請入學管道入學，其餘60%的人勢必要參加第二次基測。而90-94年度報考第二基測人數近六成，95年開始下降，雖96-98年度降至近五成(教育部，2008：4)，但此種結構上的問題，與原本設計第二次考試的原意有違。如果能提高第一次考試後申請入學的比率，則可釜底抽薪有效降低二次應考人數。因此改革思路如下：

(一) 在多元入學架構下，第一年前半期建議修改高中及高職多元入學方案，擴大第一次考試後申請入學比率，由原本高中招生名額的40%上限，改為下限，以減少第二次基測人數。

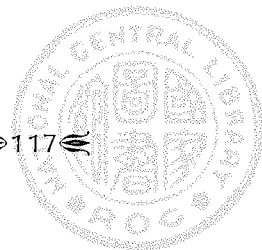
(二) 在前述基礎下，第一年後半期，則進一步擴大免試入學比率，再減低參加第一次及第二次基測人數，實質紓緩升學競爭，再逐步以免試取代基測考試。

四、外界對本案的疑慮

當免試構想見諸報端後，各方反應不一，外界的主要疑慮有幾項：一是免試後，學生會不會就不讀書，進而導致學生素質下降。二是免試後，如果採計在校成績作為決定學生入學與否的依據，將造成智育掛帥，引發校際間、校內班際間或班內強烈競爭；甚至懷疑因為外力介入，影響評分公平性，進而造成升學壓力不減反增。三是免試後，如果採學區就近入學，將不利弱勢族群子弟進入明星學校。且學區應如何劃分。四是所謂「明星高中」是否參加，會成為影響成效的重大變數。上述疑慮，小組在規劃過程中都曾加以討論與爭辯。

肆、與各改革方案的關係與定位

本案規劃過程中，牽涉到許多其他現行或規劃中的方案，因而引發許多爭論，經過多次討論後釐清彼此的關係與定位。



一、與高中職多元入學方案的關係

確定本方案是現行高中職及五專多元入學方案項下的子計畫，非全盤修改或替代。換言之，在本方案實施期間，仍保留國中基測，以及參加考試後的申請入學及登記分發入學兩個管道。國中基測的改進仍將繼續進行，至於其轉型，則將視免試入學方案實施成效與幅度再逐步修正調整。

二、與十二年國民基本教育推動的關係

當方案在研議時，部分家長及學者希望能與推動十二年國教的議題結合，但小組考量我國目前後期中等教育的現況，無論在學校類型、公私立校數及學費差距、學校分佈、學校素質等各項條件尚未齊一的情況下，無法立即實現。如等待條件具備後再做，緩不濟急，遂決定本案與十二年國教議題脫鉤，在定位上列為其先導計畫，以為未來的實施提供有利條件。如果本案成功，未來更有助於十二年國民基本教育的推動。

三、與北北基聯測的關係

本小組成立之初，先對北北基聯測議題進行研商，最後建議委員會及教育部如符合所訂原則下同意其提出試辦計畫。

伍、方案重點

一、目標

有關本方案的目標，經過多方討論後修正為四項（教育部，2009）：

- (一) 發展學生多元智能，紓緩學生升學考試壓力。
- (二) 發揮教師教學專業能力，提高教學與學習品質。
- (三) 發展學校辦學特色，增進學生適性學習與發展。
- (四) 全面關照不同地區學生，縮短城鄉教育落差。

二、辦理原則

有關本方案的辦理原則，經過多方爭辯與討論後形成共識，修正為六項（教育部，2009）：

- (一) 學生主體：以學生為學習主體，給予每位學生同等的關懷和尊重，提供



適性及優質之教育機會。

- (二) 多元適性：學生依性向、興趣、志願、或在校學習各項表現等做為其進路發展之依據。
- (三) 就近入學：高中職和五專考量學校地理環境等因素，優先提供鄰近國中免試入學名額。
- (四) 保障弱勢：主管教育行政機關應考量區域城鄉落差、文化不利及弱勢族群等因素，規範轄屬高中職及五專優先提供免試入學名額，保障偏鄉國中學生或弱勢學生升學權益。
- (五) 因地制宜：各區得採取一種或兼採數種不同入學模式，並得經各該地方政府及相關團體同意後全面辦理學區免試入學。
- (六) 漸進彈性：主管教育行政機關考量教育資源，漸進提高免試入學比率或名額，穩健逐步推動

第一項標示改革的方向是從學生出發。第二項是反映多元入學的基本精神。第三項是希望納入國民教育學區入學的理念。第四項是希望導正過去對多元入學方案不利弱勢學生的質疑。第五、六項是希望以務實態度，從現況出發穩健實施。

本方案真正的關鍵課題，有實施期程及比率、辦理方式及入學模式三項，經過多次研討、諮詢、公聽及問卷調查等，其內容如下（教育部，2009）：

一、實施期程及比率

本實施方案分為三個期程：

(一) 宣導推動期（99學年度到100學年度）

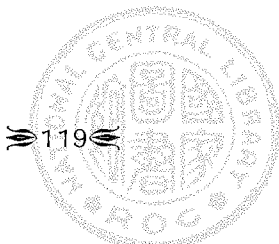
- 1.各公立高中：免試入學名額以核定招生名額的5-35%為原則。
- 2.各公立高職：免試入學名額以核定招生名額的5-35%為原則。
- 3.各公私立五專及私立高中職：免試入學名額以核定招生名額的35%為原則。

(二) 擴大辦理期（101學年度起）

- 1.各公立高中：免試入學名額占核定招生名額的40%以上為原則。
- 2.各公立高職：免試入學名額占核定招生名額的60%以上為原則。
- 3.各公私立五專及私立高中職：免試入學名額以核定招生名額的70%以上為原則。

(三) 全面實施期

配合十二年國民基本教育之實施，免試入學方式應再做調整，以利各招生區全面推動。



但部分學校及特殊類科因應發展特色及實際需要，得報經主管教育行政機關同意後，彈性調整各期程免試入學之比率。

對於以上的實施期程，各方意見與期望不一，有人覺得太快，有人覺得太慢；對於比率，有人覺得宣導期太少，有人覺得太多。最後，折衷成今案。關於棘手「明星高中」是否加入，及何時加入，則納入但書，授權地方自行決定期程比率，以免干擾整個方案的推動。99年度高雄「樂學計劃」及北市北星計劃，所謂「明星高中」都將參加。

二、辦理方式

為穩健推動，因此在辦理方式上，宣導期列出多種方式，期望能逐步朝全區共同辦理。規劃如下（教育部，2009）：

（一）在宣導推動期

- 1.全區共同辦理：依現行15個招生區或各主管教育行政機關協調規劃之招生區為範圍共同辦理。
- 2.跨區聯合辦理：高職、五專，或高中科學班、實驗班、藝術才能班等，得跨區聯合辦理。
- 3.多校聯合辦理：高中職及五專得依學校特色或地理環境，聯合多校共同辦理。
- 4.單一學校辦理：高中職及五專單一學校，得獨立辦理免試入學。

（二）擴大辦理期

以全區共同辦理為原則。

三、入學模式

有關究竟該如何實施免試，各方意見紛歧，原本考慮由原來高中選才的作法，移到國中端，讓其負擔升學權力與責任，但有人認為不應單向選擇，而是雙向選擇；再加入推動十二年國教的呼聲，最後考量各方需求及地區差異，及符合前定六項辦理原則，綜合為三種模式，由各招生區自行選擇（教育部，2009）。

（一）學區登記模式

- 1.各主管教育行政機關得依所轄區域、人口分布及教育資源共同協商，規劃高中職之學區。
- 2.國中畢業生依其所屬學區，辦理登記入學。
- 3.當登記人數超過招生名額時，按其志願序採抽籤或設籍時間等方式辦理入學。



（二）國中薦送模式

- 1.各高中職得依各區內各國中畢業班數或人數，按比率提供給各國中免試入學名額。並得依歷年就讀該校人數調整免試入學名額。
- 2.當申請名額多於提供名額，國中得採計在校表現或辦理抽籤等方式，決定薦送人選。

（三）學生申請模式

- 1.高中及高職、五專各類科得提供部分或全部名額供國中畢業生申請入學，各校得訂定0至3項申請條件。
- 2.高中體育班、科學班、實驗班、藝術才能班、高職五專各類科得提供免試入學名額，給具特殊才能或競賽成績優異之學生免試入學。
- 3.高中職及五專採書面審查方式審核申請名單，並決定錄取學生名額。
- 4.當申請名額多於提供名額，且學生申請條件相同時，得辦理面談或以抽籤方式，決定錄取學生名額。

其中學區登記模式，最接近國民教育學區入學的基本精神。國中薦送模式，希望將決定升學的權力與責任，由高職中端交到國中端。學生申請模式，則保留長期高中職選才的作法。三種模式各有短長，各區可視需要擇一或自行組合，以因地制宜。

目前初步瞭解，99年度以採取國中薦送及學生申請兩種較多，僅少數地區實施學區登記模式。

四、配套措施

在研議過程中，各方除爭辯方案內容重點外，各界更關心各項配套措施。因為根據過去的經驗，很多教育改革不能成功，不是理念不好，而是欠缺配套措施，以致功敗垂成。準此，小組彙整各方意見，提出九項配套措施。簡列如後（教育部，2009）：

- （一）縮短公私立高中職學費差距。
- （二）強化學生生涯發展輔導功能。
- （三）辦理國中學生性向探索課程。
- （四）規劃維持學生學習品質措施。
- （五）深化高中職優質化。
- （六）調整各招生區高中職教育資源。
- （七）建立國中學生成績處理系統。
- （八）研修相關法令規章。



(九) 加強方案宣導及溝通。

陸、結語

本案規劃過程中，各方求好心切，希望畢其功於一役，但實質上大家的立場與觀點，有時南轅北轍，有時又有高度共識。一次會議往往耗時二、三個小時，有時有結論，有時各申己見，難有交集。只能透過一次一次會議，經由理性論辯、異中求同，尋求最大共識。而且在理想現實交織下，實事求是，找出折衷可行、不滿意但可接受的方案。

方案本年9月初公布後，後續待關注及處理主要課題有三：（一）如何掌握各招生區實施期程及名額比率，且實施計畫符合方案精神；（二）如何化解各方對採計國中學生在校表現可能引發之疑慮；（三）如何逐步強化配套措施，奠定擴大實施的基礎。而這些雖均屬相關行政機關與學校執行面的問題，但仍值得原規劃者注意。

總之，升學制度的改革，只是整體教育改革的一環，雖很重要，但不是全部，不能寄望畢其功於一役，否則將治絲愈棼。而教育改革不是社會革命，而一項點滴社會工程（piecemeal social engineering），不能操之過急，企圖一步到位。

參考資料

- 教育部（2007）。高中及高職多元入學方案。2009年10月30日，取自http://www.edu.tw/files/site_content/B0037/高中及高職多元入學方案980323.doc
- 教育部（2008）。高中職入學制度基礎資料分析與探討。2008年7月22日高中職升學制度小組會議資料，未出版。
- 教育部（2008-9）。教育部升學制度委員會高中職升學制度小組第1-23次會議紀錄。
- 教育部（2009）。擴大高中職及五專免試入學實施方案，未出版。

