



十二年國民教育之定義與詮釋

張鈿富／國立暨南國際大學教育政策與行政研究所教授兼人文學院院長

林素鈺／前國立教育研究院籌備處專任研究助理

摘 要

近年來，延長國民教育議題受到廣泛的討論，然而有關國民教育之制式定義自民國六十八年以來沿用至今。本文以十二年國民教育的發展為主，探討「國民教育」之重新定義與詮釋的議題。文中首先就我國國民教育概念及歷史演進進行討論，其次分析主要國家義務教育實施概況，再以「義務教育」、「強迫入學」、「免費教育」及「免試入學」的觀點分析主要國家義務教育概念，最後提出十二年國民教育中「國民教育」之詮釋。

關鍵字：國民教育、義務教育

十二年國民教育之定義與詮釋

國民教育顧名思義是國家對國民的基本教育，自民國元年以來即沿用此名詞。國外很少用此字眼，大多以義務教育（compulsory education）稱之。教育部的英文網頁亦用compulsory education（義務教育）代表我國的國民教育（教育部，2004）。目前政策上想推動十二年國民教育，許多人質疑，十二年國民教育是不是等於十二年義務教育？由於國民教育與義務教育兩個名詞一直被混合的使用，十二年國民教育的定義有重新詮釋的必要。

從教育發展的客觀事實來看，根據教育部統計處資料顯示，民國八十五年至九十二年的國中升學率已從90%提昇到95.74%。台灣的國民教育已經相當普及化，具備實施

十二年國民教育之條件。近年來，延長國民教育已然成為當前矚目的教育議題，然而未來即將實施的十二年國民教育是否與九年國民教育一樣，具有免試、免費、強迫的性質？本文以十二年國民教育為主題，分別從國民教育的演進以及先進國家義務教育發展的經驗，重新詮釋我國將推動的十二年國民教育。本文所探討的結果，希望能做為制定政策方針之參考。

一、國民教育概念的演變

「國民教育」一詞首度出現於法令中，是在民國二十九年教育部制定的「國民教育實施綱領」。民國三十三年國民政府公布「國民學校法」，規定「國民教育」為六足歲至十二足歲之學齡兒童應受之基本教育；民國三十六年憲法第二十一條規定，人民有受國民教育之權利與義務；第一百六十條規定，六歲至十二歲之學齡兒童，一律接受基本教育與免納學費，其書籍亦由政府供給；民國五十七年「九年國民教育實施條例」明定，國民教育年限延長為九年，分為國民小學和國民中學兩階段，課程採用九年一貫之精神，國中入學以學區分發、免試入學與免納學費，而其他法令規定之費用，清寒學生免收。至此，國民教育有了正式的定位，並沿用至今。

民國六十八年制定「國民教育法」，並於民國九十三年九月修正。民國八十八年制定之「教育基本法」，首度以「國民基本教育」定義國民教育。民國以來，國民教育的法源依據以及相關概念的演變整理如表1。



表1 國民教育概念的演變

| 年度 | 法規 | 國民教育概念 |
|--------|------------|---------------------|
| 民國元年 | 小學校令 | 義務教育 |
| 民國十一年 | 學校系統改革案 | 義務教育 |
| 民國二十九年 | 國民教育實施綱領 | 義務教育、補習教育 |
| 民國三十三年 | 國民學校法 | 基本教育、補習教育 |
| 民國三十六年 | 中華民國憲法 | 義務教育、基本教育、免費教育、機會均等 |
| 民國五十七年 | 九年國民教育實施條例 | 義務教育、免費教育、免試入學 |
| 民國六十八年 | 國民教育法 | 國民補習教育 |
| 民國七十一年 | 國民教育法修正 | 國民補習教育、強迫入學 |
| 民國七十一年 | 強迫入學條例 | 強迫入學 |
| 民國八十八年 | 教育基本法 | 國民基本教育 |

自民國元年起實施的國民教育已歷經九十餘年，概念的演變出現過義務教育、補習教育、基本教育、免費教育、國民補習教育、強迫入學及國民基本教育等。名稱隨著時代的需要而改變，並融入教育機會均等、公平與正義、保障學生之學習權與受教權、尊重教師專業自主等精神。

二、主要國家的義務教育概況

根據聯合國教科文組織（United

Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）教育統計中心2005年報告顯示，2002/2003年主要國家義務教育年限從9年到13年不等，如表2。德國是義務教育最長的國家，在13年的義務教育中，包括普通義務教育與職業義務教育，即6-10歲的基礎學校教育、10-15歲中學教育及15-18歲的後期中等職業教育。義務教育階段為免費教育，亦即免學費且教科書免費或由政府補助部分負擔（UNESCO, 2005）。

表2 2002/2003主要國家義務教育年限

| 國家名稱 | 義務教育年限 | 起始年齡 | 終止年齡 |
|-------------------------|--------|------|------|
| 澳洲（Australia） | 11 | 5 | 15 |
| 加拿大（Canada） | 11 | 6 | 16 |
| 中國（China） | 9 | 6 | 14 |
| 法國（France） | 11 | 6 | 16 |
| 德國（Germany） | 13 | 6 | 18 |
| 義大利（Italy） | 9 | 6 | 14 |
| 日本（Japan） | 9 | 6 | 14 |
| 韓國（Republic of Korea） | 9 | 6 | 14 |
| 俄羅斯（Russian Federation） | 10 | 6 | 15 |
| 英國（United Kingdom） | 12 | 5 | 16 |
| 美國（United States） | 12 | 6 | 17 |



註：根據UNESCO原始資料日本義務教育年限為6-15歲共10年，但經查證相關資料為9年。

資料來源：“2002/2003 Education statistics,” UNESCO, 2005. Retrieved August 5, 2005, from <http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/html/Exceltables/education/compulsory.xls>

美國國家教育統計中心（National Center of Education Statistics, NCES）2004年教育統計摘要報告（Digest of Education Statistics 2004）指出，美國各州義務教育年限最長者為13年（如奧克拉荷馬州、維吉尼亞州），且其後期中等教育為免試入學，部份中等教育不屬於義務教育者，則為免費教育（NCES, 2005）。

三、主要國家的義務教育概念

（一）義務教育

西方國家義務教育觀念的興起，可追溯自宗教改革，馬丁路德主張以聖經權威代替教會權威，認為每個人都應能閱讀與研究聖經，作為個人靈魂救贖的手段。十八世紀中葉，日耳曼仍以教會學校為主，直至十九世紀普法戰爭結束，菲希特發表「告德意志國民書」後，普設國民學校（Volksschule），開創國家化的初等教育制度（梁尚勇，1996）。1900年日本明治時代頒布「教育敕語」，規定接受教育是國民義務，目的在培養忠君愛國之皇民，藉以達到富國強兵之任務。1789年美國制定聯邦憲法，始建立自由民主國家，1868年提出第十四條修正案明定，任何一州，都不得制定或實施限制合眾國公民的特權或豁免權的任何法律；不經正當法律程式，不得剝奪任何人的生命、自由或財產；在州管轄範圍內，也不得拒絕給予任何人以平等法律保護（Johnson & Reed, 2002）。我國憲法第二十一條亦規定，人民有受國民教育之權利與義務。

（二）強迫入學

十七世紀的美國正值殖民時代，大批移民由歐洲不斷往北美遷徙，使殖民文化儼然宰制整個教育發展。1640年維吉尼亞

州通過法律，規定每一個孩童都必須接受宗教教育；1647年麻賽諸塞州通過拉丁文法學校建立法案（Massachusetts Act of 1647），規定學區內每五十家庭必須有一位教師，而每一百個家庭必須要有一所拉丁學校，且家長有責任讓子女接受教育（Rich, 1992）；1852年麻賽諸塞州率先通過強迫入學法案（Compulsory Attendance Law），1867年開始有些州跟進實施，直到1918年美國境內各州皆全部實施強迫教育（HSLDA, 2004）。世界人權宣言（Universal Declaration of Human Rights）於1968年第二十六章條文中規定，人人皆有受教育之權；初級教育應屬強迫性；教育之目的在於充分發展人格，加強對人權及基本自由之尊重，促進各國各種族或各宗教團體間之諒解、寬恕及友好關係。1989年聯合國兒童權利公約第二十八、二十九條規定，基本教育為強迫性，兒童教育之目的應就兒童之全部潛能發展其人格、才能及身心能力；發展對兒童之父母、其文化個體、語言和價值之尊重（蔡達智，1995）。此與我國民國七十一年所公布「強迫入學條例」第二條規定，六歲至十五歲國民（以下稱適齡國民）強迫入學之精神相符。

（三）免費教育

早在1763年，「普魯士學校總則」就規定，孤兒和家庭困難學生的學費由教會和行政當局解決；1795年法國規定可以有四分之一的免費生；1834年美國賓夕法尼亞州通過了廢除公立學校學費的制度，20世紀初美國各州先後實行了免費義務教育；英國於1891年開始在大部分初等學校實行免費教育。各國免費教育從部分實施到全面實行都經歷了較長的時間，法國於1881年、德國於1885年、日本於1900年、英國於1918年、美



國於20世紀初才完全實行了免費初等教育（王承緒，2004）。由上述可知，主要國家普遍實施免費教育以保障國民基本受教權。我國亦給予同樣的保障，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。1948年世界人權宣言指出，教育應該是免費的，至少在初等和基礎教育階段應該是免費的，且初等教育應該是義務的（Tomaševski, 2001）；2000年世界教育論壇（World Education Forum）提出「達喀爾行動綱領」—全民教育：實現我們的集體承諾（Dakar Framework for Action-Education For All: Meeting Our Collective Commitments），認為國家有義務確保所有公民都有滿足其基本學習需求的機會，而初等教育應當是免費的、義務的和高质量的，不論教育體制如何變化，國家在教育經費的管理和使用上都必須公開透明，並行責任制（UNESCO, 2000）。

（四）免試入學

目前主要國家之後期中等教育漸趨採用免試入學方式，例如美國、英國之綜合中學採取學區分發與免試分發，其中英國並參考在校成績。法國普通高中、技術高中及職業高中採取學區分發與在校成績制，且配合指

導或定向制度，初中前兩年為觀察期，後兩年為輔導期。德國之主幹學校、實科中學、文法中學與綜合中學採取在校成績分配及教師推薦方式，其第五、六年級為定向階段，因此入學中學時間延至定向階段之後。日本公立高中採取學區分發與入學考試並行，錄取學區內足額學生，按S型曲線分發。韓國則採取學區分發與入學考試並行制，但高中入學不能越區，採取學區抽籤分發（林全義，2002）。

由上述可知，先進國家普遍重視國民的基本受教權，除了延長義務教育年限外，更透過強迫入學、免費教育及免試入學等方式，保障每一個國民都有相同的機會，接受相同質量的教育。鼓勵弱勢族群充分就學，以提昇國民素質。

四、我國高級中等學校發展現況

現行後期中等教育之學校型態，包括國立高級中學、國立、直轄市立及縣（市）立高級職業學校、經教育部核准立案之私立高級中學及經教育部、直轄市政府核准立案之私立高級職業學校。根據教育部（2003）教育統計資料顯示，我國高級中學共有308所，其中公立學校171所，私立學校137所；高級職業學校共有164所，其中公立學校93所，私立學校71所，如表3。



表3 民國92年高中職學校數暨學生數

| 學校類型 | | 學校數 | 學生數 |
|------|------|-----|---------|
| 高中 | 合計 | 308 | 393,689 |
| | 公立 | 171 | 258,432 |
| | 國立 | 81 | 152,313 |
| | 台北市立 | 26 | 51,714 |
| | 高雄市立 | 13 | 21,336 |
| | 縣市立 | 51 | 33,069 |
| | 私立 | 137 | 135,257 |
| | 高職 | 合計 | 164 |
| 公立 | | 93 | 136,018 |
| 私立 | | 71 | 189,978 |

資料來源：“重要教育統計資訊，”教育部統計處，2004a，2005年9月29日，擷取自http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/temp1/overview.files/frame.htm?open

為使學生能有機會兼顧學術性向和職業性向，以達到適性教育之目標，教育部自民國八十五年起開始試辦綜合高中，鼓勵高中職轉型為綜合高中，並於民國九十年正式施行。在此政策影響之下，我國高中對高職

比率從八十五學年度的51.5：48.5，提高至九十二學年度的65.3：34.7；高中與高職學生比率也由八十五學年度的34：66，提高至九十二學年度的54.7：45.3，如表4。

表4 85-92學年度高中高職及進修學校比率

| 學年度 | 高級中學與職業學校校數比 | | 高中與高職學生比 | |
|-----|--------------|------|----------|------|
| | 高中 | 高職 | 高中 | 高職 |
| 八五 | 51.5 | 48.5 | 34.0 | 66.0 |
| 八六 | 52.8 | 47.2 | 36.4 | 63.6 |
| 八七 | 54.6 | 45.4 | 38.7 | 61.3 |
| 八八 | 56.0 | 44.0 | 41.5 | 58.5 |
| 八九 | 59.6 | 40.4 | 45.5 | 54.5 |
| 九十 | 62.4 | 37.6 | 49.5 | 50.5 |
| 九一 | 64.0 | 36.0 | 53.0 | 47.0 |
| 九二 | 65.3 | 34.7 | 54.7 | 45.3 |

資料來源：“教育統計指標，”教育部統計處，2004b。2005年9月29日，擷取自：http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/user1/index03.xls



表5 85-92學年度國中畢業生升學率

| 學年度 | 平均 | 男 | 女 |
|-----|-------|-------|-------|
| 八五 | 90.70 | 88.59 | 92.91 |
| 八六 | 92.02 | 90.15 | 93.98 |
| 八七 | 93.94 | 92.64 | 95.30 |
| 八八 | 94.73 | 94.69 | 94.79 |
| 八九 | 95.31 | 94.46 | 96.20 |
| 九十 | 95.97 | 94.91 | 97.10 |
| 九一 | 95.48 | 94.81 | 96.20 |
| 九二 | 95.74 | 94.74 | 96.82 |

資料來源：“教育統計指標，”教育部統計處，2004c。2005年9月29日，擷取自：http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/user1/index01.xls

由表5可知，在國中畢業生升學率方面，從民國八十五年的90%提昇至九十二年的95.74%。已有九成五以上的學生在國中畢業後選擇繼續升學。高級中等教育的普及率已達到推動十二年國民教育的門檻。

五、十二年國民教育之詮釋

延長國民教育儼然成為世界各國中等教育改革的重要課題，檢視我國教育環境體質及當前國中畢業生升學率，均顯示我國有發展十二年國民教育之條件。我國國民教育的定義自民國六十八年以來沿用至今，為使國民教育定義符合社會所需，為實施十二年國民教育做準備。從以上的探討，本文建議重新詮釋國民教育，以利十二年國民教育的推動。未來的十二年國民教育其意義、性質、宗旨與目標詮釋如下：

（一）意義

國民教育分為二階段，第一階段係指六歲至十五歲國民應受之教育，包括國民小學教育及國民中學教育；第二階段係指十五歲至十八歲國民所受之教育，包括高級中等學校教育。

（二）性質

第一階段：為國民應履行之義務教育，

是免試入學與強迫教育。全體國民一律免納學費；貧苦者，由政府供給書籍，並免繳其他法令規定之費用。

第二階段：為國民應享有之基本教育，是免試入學與適性教育。貧苦者，由政府供給書籍，並免繳其他法令規定之費用；就讀私立學校者，另以法令規定補助之。

（三）宗旨

國民教育之宗旨在培養具有本土意識、國際視野、人文素養、社會關懷、獨立思考與創新之現代化國民。

（四）目標

個人發展目標：保障教育機會均等、維護教育選擇權、促進多元化學習。

學校發展目標：建立多元學習環境、落實高中職社區化。

教育發展目標：紓解升學壓力、建立教育評鑑機制、系統化改革學校教育。

社會發展目標：促進社會的公平與正義、強化教育優先的功能。

國家發展目標：提升國家競爭力，培養人文素養、法治觀念、獨立思考與創造、尊重生命、關懷弱勢且富有國際視野與本土意識之現代化公民。

（本文獲教育研究院籌備處同意後刊載）



參考文獻

- HSLDA. (2004). Compulsory education laws: The Dialogue Reopens. Retrieved July 26, 2004, from <http://www.hslda.org/countryreport/V16N5/V16N501.asp>
- Johnson, T. W., & Reed, R. F. (2002). Historical documents in American education. Boston, MA: Allyn & Bacon.
- NCES. (2005). Digest of education statistics, 2004. Table 148. Age range for compulsory school attendance, special education services, year-round schools, and kindergarten programs, by state: 1997, 2000, and 2002. Retrieved August 5, 2005, from http://nces.ed.gov/programs/digest/d04/tables/dt04_148.asp
- Rich, J. M. (1992). Foundations of education: Perspectives on American education. New York: Macmillan.
- Tomaševski, K. (2001). Free and compulsory education for all children: The gap between promise and performance. Gothenburg: Novum Grafiska AB.
- UNESCO. (2005). 2002/2003 Education statistics. Retrieved August 5, 2004, from <http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/html/Exceltables/education/compulsory.xls>
- 王承緒 (2004)。《比較教育》欣賞：普及初等教育之實行免費教育。2004年8月1日，擷取自：<http://www.pep.com.cn/200301/ca110052.htm>
- 林全義 (2002)。台灣地區高級中學入學方式之研究。高雄師範大學碩士論文，高雄，未出版。
- 教育部 (2004)。2003 Education in Republic of China. 2004年8月13日，擷取自：<http://140.111.1.22/english/en04/2003/16-19.PDF>
- 教育部統計處 (2004a)。教育統計指標－民國92年高中職學校數暨學生數。2005年9月29日，擷取自http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/temp1/overview.files/frame.htm?open
- 教育部統計處 (2004b)。教育統計指標－85-92學年度高中高職及進修學校比率。2005年9月29日，擷取自：http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/user1/index03.xls
- 教育部統計處 (2004c)。教育統計指標－85-92學年度國中畢業生升學率。2005年9月29日，擷取自：http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/user1/index01.xls
- 教育部資料統計處 (2005)。93學年度各級學校概況。2005年11月30日，擷取自：http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/data/serial/b.xls
- 梁尚勇 (1996)。義務教育的演進及發展趨勢。現代化研究，8，45-50。
- 蔡達智 (1995)。論憲法第二十一條「人民有受國民教育之權利與義務」。法律評論，61 (7/8)，25-38。



專 論

