

壹、前言

經過二十餘年的努力，在眾聲喧嘩中，十二年國民基本教育（以下簡稱十二年國教）於 2014 年上路了。不論成效如何，將繼 1968 年推行九年國民教育（以下簡稱九年國教）之後，為我國教育史寫下新的一頁。經濟合作與發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）在 2013 年所發行的《教育概覽》（*Education at a Glance 2013: OECD Indicators*）指出，在全球經濟普遍不景氣的窘境中，2011 年 OECD 成員國 25~64 歲具有高中學歷的勞動人口就業率較無高中學歷者高出 18.4%，具備高等教育學歷者又比無高中學歷者高出 27.5%（OECD, 2013a, p. 92），有高中及高等教育學歷者的失業率則比無高中學歷者分別低了 5.3% 及 7.8%（OECD, 2013a, p. 95）。易言之，具備高中學歷以上者，即使是面對經濟不景氣，不但就業率較高，也較不容易失業，畢竟在快速變化的知識型社會，具備高中以上學歷者，較能夠學習新知並適應就業市場，從社會與個人的角度言，比較能提高福祉（OECD, 2013a）。姑且不論我國在此一時間點實施十二年國教究竟是政治權謀抑或是教育專業考量，我們仍要肯定執政當局在國內、外政經情勢風雨飄搖之際，依然勉力推動此一教育政策的勇氣。

為了因應十二年國教的經費需求，立法院於 2011 年修正通過《教育經費編列與管理法》第 3 條，將原教育預算不低於前 3 年度決算歲入淨額平均值的 21.5%，調高至 22.5%；修法後每年的教育預算預計可增加 200 億元，而且規定優先用於推動十二年國教；2013 年 10 月復經立法院教育及文化委員會初審通過，擬再將 22.5% 調高至 23.5%，每年估計約再增加教育預算 200 多億元（立法院，2013）。此次十二年國教編列的經費，由 100 年度的 252 億元，逐年遞增到 104 年度的 368 億元（教育部，2013a, p. 19），遠比 2007 年行政院蘇貞昌院長擬推動十二年國教提出的 3 年共 400 億元來得充實許多；還記得當時的教育部直接在其正式文宣爽快承認「財政無法負擔」（教育部，2007），而此次為實施十二年國教所籌措的經費甚至遠超過數倍，在我國目前經濟情勢未特別轉好的情況下，其決心令人動容。

雖然如此，目前的財務規劃是否真的可以達成十二年國教的三大願景（提升中小學教育品質、成就每一個孩子、厚植國家競爭力）及六大目標（培養現代公民素養、引導多元適性發展、確保學生學力品質、舒緩過度升學壓力、均衡城鄉教育發展、追求社會公平正義）？這是本研究關注之焦點。以下將針對十二年國教財務規劃的四個面向進行分析討論，檢討其實際做到的部分，以及想做或該做而沒做的層面：一、免學費 vs. 免費；二、成就每一個孩子 vs. 城鄉差距；三、十二年國教 vs. 三年國教；四、學前教育免學費 vs. 學前教育義務化。並於最後提出本研究之結論與建議。

貳、十二年國教財務規劃分析

一、免學費 vs. 免費

我國自 1968 年開始實施九年國教，以最近資料顯示，2012 年 6~14 歲的國民教育階段學齡人口淨在學率為 97.9%（教育部統計處，2013a, p. 36），較之 OECD 成員國 2011 年平均的 98.6%（OECD, 2013a, p. 269），在義務教育的三大特性的兩項——「強迫」及「普及」，已算相差無幾。然而，九年國教實施迄今將屆 46 年，即使歷經臺灣經濟最輝煌的階段，卻始終未能真正實踐義務教育另一特性「免費」；即使 103 學年度全面延長國民教育到 12 年，仍繼續延用「免學費」來取代國際通用的義務教育「免費」的作法，這對於我國一再宣稱早已進入已開發國家之列，卻連 1948 年聯合國《世界人權宣言》（*The Universal Declaration of Human Rights*）要求「教育應當免費，至少在初級和基本階段應如此」（United Nations, 1948）都做不到，實在應該感到汗顏。

或有人言，我國憲法並無「義務教育」的明文規定，只提及國民教育與基本教育，因此不必如其他國家提供免費的義務教育，但研究者同意周志宏（2003）的看法：由我國憲法第 21 條「人民有受國民教育之權利與義務」及第 160 條「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」來看，我國的國民教育與基本教育已有義務教育的實質性質。事實上，教育部在其《十二年國民基本教育實施計畫》也是以世界各國義務教育來論述我國十二年國教的必要（教育部，2013a, pp. 1-2）。可見我國雖然未明確使用義務教育，但其實質內容是與《世界人權宣言》一致，唯一的不同點在於我國的國民基本教育免費是有範圍的，只免除學費；雜費部分，依照教育部的說法，「公立國民小學依各直轄市、縣市政府規定免繳，公立國民中學則由行政院全面撥補預算補助」（教育部，2010a）；而實際上，各縣市皆仍在收取代收代辦費。表 1 是教育部駐外單位所蒐集的 2010 學年度各國國民教育階段公立學校的收費項目，從表 1 的資料可知，我國收費的項目達八項，位居各國之冠；甚至與世界銀行（World Bank）在 2005 年所調查的全球 93 個國家比較，我國國民教育階段收費項目之多，也位居世界前六（Kattan, 2006）。尤有甚者，與學生學習直接相關的教科書書籍費用，我國也明顯高於其他國家（詳表 1）。

義務教育的最大特質在於普及、強迫與免費：凡是適齡兒童不分階級或出身，均強制接受教育，並由政府提供所需的一切費用。義務教育應該免費的主要理由有三，第一：義務教育免收費用是國際趨勢，前述聯合國《世界人權宣言》第 26 條第 1 款即明白揭櫫（United Nations, 1948）：「人人都有受教育的權利，教育應當免費，至少在初級和基本階段應如此。初級教育應屬義務性質。」各國政府之所以強制要求所有適齡兒童必須接受義務教育，從個人