

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：教育部

貳、案由：教育部未就國民中小學畢業條件之「成績及格」為定義，及建立各年級學生的基本能力檢測機制；現行補救教學之資源提供及教學工作，以計畫性質及外加方式執行，不利低學習成就學生之長期輔導規劃，又該部以「資源有限為由」，致使不少學習低成就學生無法得到合適的教育服務，顯未善盡維持國民教育品質及保障學生學習權益之責，均有未當。

參、事實與理由：

基於公平與正義的原則促進教育機會均等，長期以來是各國教育政策的目標之一，如何減少文化資本所造成學習不利情形，以及打破階級、種族、性別不平等，是近幾年來政府思考的重要教育議題。不論是美國的「沒有學生落後」或我國「帶好每一個學生」政策理念，均積極地提供補償教育來彌補弱勢或低成就學童的學習劣勢，亦均代表國家重視弱勢學童與學習成就落後學生的學習品質與受教權。而運用「基本能力評量」檢視學生的基本能力，作為進一步學習或補救教學的基礎，要求學校及教師負起績效責任，以確保國民的基本能力，及維持國民教育的品質，則為近年來各先進國家教育發展的重點。

臺灣自然資源有限，人力是最重要的國家發展資源，尤其在少子化的趨勢中，任何一個孩子因教育資源不足所導致的成就低落，不但影響個人的福祉，更是國家之損失。因此，近年來「帶好每一個學生」已成為教育政策的主軸，不僅重視教育機會均等，更注重學生入學

後教育「過程」與「內容」的均等。即重視學生個人能力的發展，強調「因材施教」，期使每一個學生皆能獲得最適合其教育需要與學習能力的個別化適性教育。對於弱勢或學習落後的學生，則給予「積極性差別待遇」，提供不同的教育資源的投入，如「補救教學」等措施，使渠等在學習條件上有迎頭趕上的機會。

然審視 2009 年國際學生能力評量計畫（PISA 2009）評量結果，我國學生成績大幅滑落，在兩岸三地敬陪末座。研究指出「成績進步國家在於低成就學生人數的降低，而非菁英學生程度提升」，這樣的說法顯示我國學生成績退步正是因為低成就學生人數增加，以及可能有許多低成就學生沒有得到即時、有效的補救教學。再從教育部提供的資料顯示「PISA 評量結果，水準 3 代表學生具有效參與社會、進行終身學習所需的**基本能力水平**，**水準 2 以下學生為需要補救教學的對象**。」**我國 15 歲學生**「閱讀素養」、「數學素養」、「科學素養」在水準 2 以下的學生比例，分別為 40.2%、28.3%、32.2%（詳附表一至三）。落後學生比率，較亞洲其他國家或地區為高。如果以上開比率估算全國之國中小「閱讀」、「數學」、「科學」各科需要進行補救教學的學生人數，99 學年度分別為 980,582 人、690,310 人、785,441 人，上開學生基礎能力提昇，當是國家目前最重要的教育議題之一。此外，本院委員於調查案件過程中，亦發現我國擁有高中或國中小畢業學歷者，尚有人無法閱讀報紙或進行四則運算。

案經本院調查竣事，認教育部對學習低成就之國中小學生已推動教育優先區、攜手計畫課後扶助等計畫，應予肯定，惟仍有下列違失，亟待改善：

- 一、**教育部未就國中小畢業條件之「成績及格」為定義。國民教育階段畢業證書之發給未有基本能力門檻限**

制，亦無補救措施之規定，致未具讀寫算基本能力者亦得畢業，教育部未善盡維持國民義務教育品質之責，實有不當

(一)義務教育除指應實施或接受一定年限之教育外，亦應包含具備一定品質之教育。

1、憲法第 21 條規定：「人民有受國民教育之權利與義務」。教育基本法第 3 條規定：「教育之實施，應本有教無類、因材施教之原則，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」。故接受國民教育不止是人民義務，也是權利，而政府提供之教育，應本因材施教之原則，以科學方法，開發個人潛能，協助個人追求自我實現。」

2、中興大學法律學系李惠宗教授於本院諮詢「所謂義務教育除指應接受或實施一定年限之教育外，有無亦應包含具備一定品質之教育？如智力正常之學生接受國中小共九年教育後，事實上只具備小學 3 年級程度時，是否亦符合義務教育之規定？」時表示：「從法本質論來看，教育是一種啟蒙，學生接受國中小共九年教育後，事實上只具備小學 3 年級程度，當然不符合教育的本質。教育部就學生的基本生活及認知能力應訂出一套基準，除非有『不可教』的學生（重度智障），縱使輕、中度智障學生，老師有義務應輔以『特殊教育』，如果教師（或學校）發現有學童係屬此些情形，而未轉介至『特殊教育班』（資源班）或『特殊教育學校』（或許有家長反對的情事），應屬怠忽職守」。依許育典教授見解：教育基本法第 2 條規定，人民為教育權之主體。而就憲法第 21 條規定的國民教育基本權利而言，學生也

是此基本權利的主體，父母、教師以及國家只是因為學生尚未具完全成熟之理性，而成為保障國民基本教育權利實現的參與者，應當視學生為教育目的，在每個不同參與者所型塑之自由多元而開放的環境下，充分實現學生的教育基本權。

- 3、由上所述可知，國民義務教育之目的應係協助國民有能力追求自我實現，故應確保一定之教育品質。國民義務教育不應窄化為只是「義務坐在教室裏，時間一到就可畢業走了」。倘政府及學校不問學生程度能力能否了解，教授學生聽不懂的內容，令學生鴨子聽雷，長期成為教室裏的客人，浪費生命，此顯非教育之本質。政府有義務提供一定品質之義務教育，除非學生有智力障礙，否則應確保學生完成義務教育後，具有一定基本能力，可以有效參與社會，追求自我實現。如學生只是義務坐在教室裏而未學習到應有之基本知識能力，徒然浪費學生生命及國家資源而已。

(二)國民教育階段畢業證書之發給，應有合理基本能力門檻，以符合教育之目的。

- 1、憲法第 158 條：「教育文化，應發展國民之民族精神、自治精神、國民道德、健全體格、科學及生活智能」。國民教育法第 1 條開宗明義「國民教育依中華民國憲法第 158 條之規定，以養成德、智、體、群、美五育均衡發展之健全國民為宗旨。」教育基本法第 2 條規定：「人民為教育權之主體。教育之目的以培養人民健全人格、民主素養、法治觀念、人文涵養、愛國教育、鄉土關懷、資訊知能、強健體魄及思考、判斷與創造能力，並促進其對基本人權之尊重、生態環境之

保護及對不同國家、族群、性別、宗教、文化之瞭解與關懷，使其成為具有國家意識與國際視野之現代化國民」。

- 2、為達成上開宗旨與目的，合理基本能力門檻之設定，尤其基本語文能力之聽、說、讀、寫；基本計算（如四則運算）能力之具備，皆是適應現代社會應具備之基本條件，更應是學習之「重中之重」，基此，教育部應對國民教育階段畢業證書之發給應有合理基本能力門檻，以符合教育之目的。

(三)教育部未就國中小畢業條件之「成績及格」為定義。修業期滿成績不及格，亦無全國一致性處理規定，如補救措施，影響學生權益。國家應有義務提供以「人的自我實現」為目的之國民教育給付內容，以協助每位國民達成此目的

- 1、國民教育法第 13 條：「學生之成績應予評量，其評量內容、方式、原則、處理及其他相關事項之準則，由教育部定之；直轄市、縣（市）政府應依準則，訂定學生成績評量相關補充規定」；「國民小學及國民中學學生修業期滿，成績及格，由學校發給畢業證書。」
- 2、教育部據此發布「國民小學及國民中學學生成績評量準則」，其第 9 條：「國民中小學學生修業期滿，成績及格，由學校發給畢業證書」。至於何謂「成績及格」之定義，則未見於國民教育法、國民教育法施行細則或國民小學及國民中學學生成績評量準則中明確規範。
- 3、臺北市政府提供意見表示：「爰各直轄市、縣（市）政府難以依國民教育法第 13 條第 1 項規定，依教育部所訂成績評量準則，訂於成績評量相關補

充規定。二、『修業期滿，成績及格』之定義及『修業期滿，成績不及格』之處理方式，教育部並未訂定全國一致性規定，亦未於成績評量準則中授權各縣市政府訂定相關補充規定，若由直轄市、縣（市）政府本於權責自訂，恐有違法疏漏之虞；三、另如學生跨縣市轉學，面臨各縣市學校成績及格標準不一及成績轉換問題；以及成績不及格時，或發給畢業證明書或可否發給修業證明書等問題，各直轄市、縣（市）學校處理方式不一，可能涉及學生就學權益及身分變更等重大事項，就實務執行面而言，實有訂定全國一致性規定之必要。」教育部實應檢討改善，以維學生權益。

（四）依各縣市現行作法，未具備讀寫算基本能力學生仍可畢業，國民義務教育品質無法確保。

- 1、依教育部說明，現行國民小學九年一貫課程綱要包含語文、數學、社會、自然與生活科技、健康與體育、藝術與人文、綜合活動等七大領域。其中與讀寫算基本能力有關之領域為語文、數學二大領域。
- 2、依各縣市發給國民教育階段畢業證書規定（如附表 9），除以出席率及未記滿三大過為基本要求外，多數縣市以九年一貫課程七大學習領域中有二個學習領域達丙等以上為基準，該領域不限語文及數學，彰化縣甚至全無要求。

（1）基隆市、新北市、桃園縣、新竹縣、臺中市（臺中縣）、南投縣、雲林縣、嘉義縣、高雄市、屏東縣、臺東縣、宜蘭縣、澎湖縣、連江縣、金門縣等，要求三大學習個別學習領域以上畢業總平均成績列丙等（60分）或應屆畢業當

學期成績有三大個別學習領域丙等以上者。

- (2) 新竹市規定各學習領域成績，六學期均有一學習領域以上達丙等以上者，或三年級第二學期有二學習領域以上達丙等以上者。
- (3) 苗栗縣則規定學生學習領域畢業成績或應屆畢業學期成績有兩項學習領域達丙等以上者，准予畢業。
- (4) 嘉義市規定學生修業期滿，學科成績平均達丙等以上者，或綜合成績每學期「均」達丙等以上者，得由學校頒發畢業證明書。
- (5) 臺南市則表示：國教法中「成績及格」係指依照各縣市政府成績評量辦法規定，在成績部分可領畢業證書之標準。但智育成績是否及格非原南縣、南市學生是否可領畢業證書之唯一標準，會搭配日常生活表現做審核。
- (6) 花蓮縣規定，學習領域畢業成績有三大學習領域總平均達丙等以上者；或應屆畢業學期成績有三大學習領域達丙等以上者。
- (7) 彰化縣並未要求學習領域具一定成績。

3、針對 99 年 6 月國中小畢業班學生中，雖修業期滿，但智育成績不及格而仍發予畢業證書者，依據教育部及各地方政府查復資料顯示，為數不少，確實存在一批雖取得畢業證書，但智育成績不及格之學生。由於教育部並未建構各年級學生之基本能力，及要求具備該年級基本能力才可升級或畢業，故畢業學生中如有無法閱讀或簡單加減乘除者，不足為奇。

(五) 2009 年國際學生能力評量計畫評比結果，我國學生在「閱讀素養」、「數學素養」、「科學素養」排名大幅滑落，未達基本能力水平之低成就學生人數

增加，高達 4 成或 3 成，國民教育品質下降，教育部顯未善盡確保教育品質之責。

- 1、臺灣自然資源有限，人力是最重要的國家發展資源，「帶好每一個學生」的願景，一直是教育部的施政主軸。尤其在少子化的趨勢中，任何一個孩子因教育不足導致之不良後果，不但損及個人的生命福祉，更影響國家社會之發展。但 2009 年國際學生能力評量計畫（PISA 2009）評量結果，我國學生成績大幅滑落，在兩岸三地敬陪末座。研究指出「成績進步國家在於低成就學生人數的降低，而非菁英學生程度提升」這樣的說法顯示我國學生成績退步正是因為低成就學生人數增加。
- 2、PISA 從 2000 年開始，以各國 15 歲群（即國三生與高中一年級生）學生為調查對象，每 3 年舉辦一次評量，分為閱讀素養、數學素養及科學素養三個領域。主要目的在評量 15 歲學生應具備的能力，即學生們在完成義務教育後，是否能夠掌握社會所需的知識與技能。我國於 2006 年加入 PISA 評量，2006 年的 PISA 評量，我國學生在 57 個國家或經濟體中，數學名列第 1，科學名列第 4，閱讀名列第 16；2009 年的 PISA 評量，在 65 個國家或經濟體中，數學名列第 5、科學素養名列第 12、閱讀名列第 23。足見，PISA 2009 評比，我國排名大幅滑落，不僅在兩岸三地敬陪末座，也被新加坡及韓國遠遠拋在腦後。
- 3、學者認為：「PISA 2009 的結果公布，我國學生成績退步確實是事實，也顯示我國學生閱讀能力遠遠落後於香港和上海，而且最弱的一群孩子，人數比例眾多」PISA 評量著重在學習素養，同

時也反映全球新近課程目標的改革趨勢，多數國家都逐漸強調學生能靈活應用在校所習得知識，而不只是複製所習得的知識」。因此，PISA的結果正可以用來檢驗檢討我國學生運用習得知識、技能以面對真實挑戰的能力。

4、據教育部表示，PISA 2009 我國受測樣本包含 158 所學校，計 5,831 名學生參與；「PISA 評量結果，水準 3 代表學生具有效參與社會、進行終身學習所需的基本能力水平，水準 2 以下學生為需要補救教學的對象。」據教育部提供的資料顯示：我國 15 歲學生「閱讀素養」、「數學素養」、「科學素養」在水準 2 以下的學生比例，分別為 40.2%、28.3%、32.2%。落後學生比率，較亞洲其他國家或地區為高。如果以上開比率估算全國之國中小「閱讀」、「數學」、「科學」各科需要進行補救教學的學生人數，分別為 980,582 人、690,310 人、785,441 人(按 99 學年度國小生計 1,519,456 人、國中生計 919,802 人，總計 2,439,258 人)，上開學生基礎能力提昇，當是國家目前最重要的教育議題之一。

(六)由 2009 年國際學生能力評量計畫評比結果，我國學生在在「閱讀素養」、「數學素養」、「科學素養」未達基本能力水平之學生分別高達 4 成或 3 成左右。另由國民教育階段畢業證書之發給，未有合理基本能力之限制，致不具基本讀寫算能力學生亦得畢業，且教育部亦未定有一定補救措施，致國民教育品質無法確保，教育部實未善盡確保教育品質之責，核有不當，應檢討改進。

二、九年一貫課程標榜培養現代國民所需的「十大基本能力」，然教育部迄未建構各年級學生的基本關鍵能力

及檢測機制，以確保學生學習品質及作為進一步學習或補救教學之基礎，影響學生權益，核有不當。

- (一)按教育基本權的核心在於人的自我實現，教育基本權保障的法益包含了學生的學習基本權，其核心就是學生的自我實現權也就是學生的人格自由開展權，憲法第 21 條規定：「人民有受國民教育之權利與義務」是最接近教育基本權的保障規定。至於所謂國民教育，依照國民教育法規定是指國民中小學階段。
- (二)近年來，各先進國家為了確保學校教育的品質與學生學習的效果，提升國民的競爭力，乃紛紛加強「基本能力」的培養。學習評量則是維繫教育品質的一個重要手段，尤其是「學生基本能力評量」，與未來公民的素質、從事經濟發展所需的人力素質息息相關。
- 1、所謂「基本能力」係指學生於各學習階段應該具備重要的知識、技能和素養。國民教育階段之基本能力，是預期學生經過學習之後需要達到的能力，有了這些基本能力之後，將來可以有效的適應社會生活。基本能力的內容，會隨著社會的變遷有所不同。美國要求各州制定最低課業標準和最低能力測驗，以提升學生讀、寫、算、推理、學習、電腦使用等各種能力。香港將「基本能力」界定為社會一般認為學生在不同學習領域課程中各主要學習階段必須掌握的能力和知識。
 - 2、「基本能力評量」是政府針對不同年級進行基本學科，如閱讀、數學之評量，以檢視學生有無具備基本能力，作為進一步學習及補救教學的基礎。為確保國民「基本能力」及「教育品質」，運用「基本能力評量」檢視學生的基本能力，要

求學校及教師負起績效責任，以確保學校教育品質，是近年來各先進國家教育發展的重點。

- (三)美國的「國家教育發展評量」(National Assessment of Educational Progress, NAEP)和「不讓孩子落後法案」(No Child Left Behind, NCLB)、英國的國定課程與評量、德國的教育標準與教育監控策略、日本的提升學力計畫與全國學力普查等，皆以基本學科學習結果作為品質保證與提升的政策工具，均受到全球矚目。其中美國的「不讓孩子落後法案」係要求三至八年級的學生，每年接受州政府閱讀、數學、科學及社會等4科的統一考試，要求學校負起績效責任。未達標準的學校須提供補救措施，如免收費的課後輔導等；5年內未能改善的學校則須進行大幅度的改革。連續2年無法達到標準的學校，學生家長可以將孩子轉學至學區內績效較好的公立學校，包括公立特許學校。英國於1988年「國定課程」(National Curriculum)及「全國性評量測驗」。其中「全國性評量測驗」係每位學生在每個關鍵(約為1、4、7、11年級)學習期結束前，必須接受國家測驗，透過全國的評量結果，檢視學生的基本能力，作為進一步學習的基礎，以確保學校教育系統的品質。歐盟推動教育「品質保證」機制，其中教育結果部分，以「國際經濟與合作發展組織」(OECD)所發展的「國際學生成就評量方案」(Program for International Student Assessment, 簡稱PISA)評量結果為主，PISA主要的功能在於了解個人參與社會活動的能力，其評量的內涵包括閱讀能力、數學能力與科學能力。
- (四)教育部尚未建構國中小各年級基本關鍵能力，亦無檢測機制。

- 1、我國於 90 年推動「九年一貫課程」，即以培養現代國民所需的十大基本能力為目標，其內容包括：「了解自我與發展潛能，欣賞、表現與創新，生涯規劃與終身學習，表達溝通與分享、尊重、關懷與團隊合作，文化學習與國際理解，規劃、組織與實踐，運用科技與資訊，主動探索與研究，獨立思考與解決問題」。據教育部表示，現行國民中小學九年一貫課程係以學生為主體，以生活經驗為重心，要求國民中小學學生具備十大基本能力，並將課程規劃分為七大學習領域，七大學習領域再依各學習階段訂出能力指標，指出學生應具備之能力，俾作為教科書編輯以及學校教師進行課堂教學之依據。
- 2、教育部於本院函詢國中小各年級不具基本能力之學生人數時表示，現行九年一貫課程係參照各學習領域之知識結構及學習心理之連續發展原則，訂定各學習領域學習階段之能力指標，非訂定各年級學生之基本能力，又縣市辦理學力檢測為總結性評量，檢測結果僅針對全縣及各校進行學生學習成就趨勢分析，並提供政策研訂參考及教學建議，並未進行各年級學生是否達基本能力之檢測，爰現階段無法提供各縣市國小二年級至國中三年級之學習低成就且不具該年級基本能力之學生人數統計，未來俟國語、數學、英語之各年級基本關鍵能力建構完成，並據以調整網路評量系統後，方可進行統計調查。
- 3、另據教育部表示：國中基測屬於常模參照測驗，各科的量尺分數代表考生在與全體其他考生相較時所占之位置，PR 值為常模參照測驗上之常模分數，現行基測之測驗架構非為是否具備國中畢

業生基本能力之參照指標。量尺分數代表考生在與全體其他考生相較時所佔之位置。此種「常模參照」解釋模式，注重個人與團體的比較。未來國中基測測驗結果若需要將考生區分為「達到國中畢業生之基本能力」及「未達國中畢業生之基本能力」，除各科測驗架構需要再討論外，也必須進行各科測驗結果的「標準設定」，透過學科專家、教師、及相關人員的討論，制定一個符合測驗理論及有效、有意義的分數門檻，提供後續國中補救教學的重要參考指標。

4、由上述可知，教育部尚未建構各年級之基本關鍵能力，自無法訂出評量標準，以篩選出「基礎」以下之學生作為補救教學之標的學生。

(五)由於教育部迄未建構各年級學生的基本能力及檢測機制，以檢視國中小各級學生有無具備該年級之基本能力，作為進一步學習及補救教學的基礎，與要求學校及教師負起績效責任，以確保學校教育系統的品質，導致國中小存在一群未符合本身應有學科能力之學生，及不少有上學紀錄或有學歷，但未具讀寫能力的「功能性文盲」，如媒體報導高中畢業不識字的替代役，其讀寫能力的水準與未正式入學者相差不多。本院實地訪查亦發現有國中生不會注音符號、九九乘法表（小二程度）、四則運算等情形，顯見教育部確未善盡確保國民教育品質之責。

(六)綜上，我國於90年推動九年一貫課程，標榜培養現代國民所需的十大基本能力，然教育部迄未建構各年級學生的基本能力及檢測機制，以檢視國中小學生是否具有各年級應有的基本能力，作為學生進一步學習及補救教學之基礎，致國中小存在一群未符

合本身應有學科能力之學生，及不少有上學紀錄或有學歷，但未具讀寫能力的「功能性文盲」。教育部實難謂已善盡確保國民教育品質之責，影響學生權益，核有不當。

三、現行補救教學之資源提供及教學工作，係以計畫性質及外加方式執行，不符因材施教與及時補救原則，不利弱勢及低學習成就學生之長期輔導規劃，教育部之規劃實有不當。

- (一)基於公平與正義的原則促進教育機會均等，長期以來是各國教育政策的目標之一，如何減少文化資本所造成學習不利情形，以及打破階級、種族、性別不平等，是近幾年來政府思考的重要教育議題。不論是美國的「沒有學生落後」或我國「帶好每一個學生」政策理念，均積極地提供補償教育來彌補弱勢或低成就學童的學習劣勢，亦均代表國家重視弱勢學童與學習成就落後學生的學習品質與受教權，
- (二)學者研究指出，目前許多國家補救教學多為學校服務支援系統的一環。如美國的補救教學課程通常是由受過特殊訓練的閱讀教師執行，先診斷學生的閱讀困難，再以小組教學或個別教學方式，根據學生的困難提供補救課程。即美國是把低成就學生的補救教學，列為學校分內的工作，補救教學是在課程內的，是由專職的教師執行的，為低成就學生提供系統有效的補救教學。芬蘭的做法是把國家資源澆灌給學習落後、和成績相對跟不上的孩子，即以提升學習遲緩者的學習能力為重點，其理由是「學得快的人可以自己學，學得慢的人更需要幫忙」，「寧可讓學得快的人等，也不能讓不會的人繼續不會」。因此，在芬蘭的中小學，當學生出現短暫學習困難時，老師會立即提出矯正計劃，在課堂上或放

學後進行個別輔導，費用由政府負擔。芬蘭有將近 20% 中小學生接受額外學習輔導，在老師早期介入輔導後，有輕微學習障礙的小孩都進步很快，一兩個月之後，就不再需要「補救」。

(三) 教育部為落實弱勢照顧、弭平學習落差，補助各縣市政府辦理弱勢學生學習扶助政策。其中「教育優先區計畫-學習輔導」係教育部為照顧原住民比率偏高及離島地區學校學生所辦理之補救教學政策，辦理課後補救教學；「攜手計畫-課後扶助方案」則係篩選弱勢且學習成就低落之學生，進行補救教學。一般攜手計畫內容摘要如下表：

攜手計畫內容摘要表

子方案名稱	一般性扶助方案	國中基測提升方案
受輔對象	<p>未達教育優先區計畫「學習輔導」指標學校，且兼具有下列二種情形之公立國中小學生：</p> <p>(1) 具有下列身分之一者：</p> <p>A. 原住民學生。</p> <p>B. 身心障礙人士子女。</p> <p>C. 外籍、大陸及港澳配偶子女。</p> <p>D. 低收入、中低收入家庭學生及免納所得稅之農工漁民子弟。</p> <p>E. 隔代教養及家庭失功能子女(包括單親)。</p> <p>F. 身心障礙學生(包括經鑑輔會鑑定為疑似身心障礙學生)。</p> <p>G. 其他經學習輔導小組認定有需要之學習成就低落弱勢國中小學生。</p> <p>(2) 在學學習成就低落，具有下列身分之一者：</p> <p>A. 都會地區以單一學科班級成績後 25%，非都會地區以單一學科班級成績後 35% 為指標；都會地區指直轄市、省轄市及縣轄市。</p> <p>B. 參加攜手計畫篩選追蹤輔導轉銜試辦學校，其學生經標準化測驗結果，百分等級未達 35% 者。</p>	<p>前年度國中基測成績 PR 值 < 10 之人數達到全校應考學生數 25% 以上的學校。</p>
教學人員來源	<p>國中小現職教師、退休教師、儲備教師、大專學生或其他具有大專相關科系學歷之社會人士。</p>	

子方案名稱	一般性扶助方案	國中基測提升方案
授課科目	(1) 國語文、數學：一年級至九年級均得實施。 (2) 英語：三年級以上始得實施。 (3) 自然、社會：七年級以上視需要實施。 (4) 寒暑假期間，學校得視學生學習需求，安排藝文、運動等活動性課程，並以不超過教學節數 20% 為原則。	

(四) 檢視前揭教育部所推動的補救教學相關計畫，不論是資源提供或教學工作都以計畫性質及外加方式執行。在資源提供方面，目前之補救教學相關計畫係由各校逐年以自由申請方式辦理，學校及學者經常在學年開始後，仍不能確定今年有沒有經費從事補救教學或課輔服務。在此情況下，長期的、更系統性的規劃及人力資源管理，都會產生執行上的困難。以 99 學年度攜手計畫為例，教育部把一個學年分成四期撥款補助縣市進行相關服務，因此，各中小學只能做一期算一期，沒有長期性可言，也沒有更遠的目標，實不利學校於對低成就學生做長期之輔導規劃，且造成多數縣市政府及弱勢地區學校對經費補助額度有高度的不穩定感。在教學方面，目前多係由學校老師或退休教師等以增加鐘點的方式，提供補救教學服務，採原教材、原教師、原教法再上一遍等方式，或以作業指導為主，是否能確實把學習低成就的學生帶上來，達到多元化、適性化和個別化的教育理想，不無疑義。

(五) 依教育基本法第 3 條規定，教育之實施應本因材施教之原則。然目前教育現場，因每班學生人數太多，老師無法兼顧落後學生之需求，只能教授符合多數學生程度之內容，致低成就學生上課時有如鴨子聽雷，並不符因材施教之規定。如果符合補救教學雙低條件之規定，學校亦有經費時，或可參加攜手計畫，但該計畫並不穩定，致低成就學生無法獲得

協助，成為被放棄之學生。縱得參加攜手計劃，但時數有限（每週四小時），如果落後程度太多（如國一生只有小二程度）可能長期處於上課聽不懂，宛如教室中的客人，須經多年補救教學，才得以趕上進度。Foorman 等人研究指出：讀寫障礙學生，在 2、3 年級提供補救教學，分別有 82%和 46%的機會達到普通班的水準。但到了 5-7 年級，只有 10-15%的機會達到普通班學生的水準。另有研究指出，閱讀補救教學從一年級開始做最有效，Wasik & Slavin 則指出：學習問題在小學以後進行補救是沒有成效的。另李惠宗教授於本院諮詢時表示：「補救課程儘量利用正常上課時間，同時增加『特殊教育班』（資源班）的容量，讓教師在特別的情形下，使學習成效不佳的學生也能在正常上課時間獲得補救教學」。曾世杰教授亦表示：「有效教學的原則：1、早期介入；2、長時密集式的補救教學；3、考慮作業難度；4、明確的教學；5、結構化的教學程序；6、教導策略；7、與先備經驗做充份的聯結」。因此於正常上課時間內因材施教與及時補救十分重要。

- (六)倘學校不因材施教，學生必深感挫折，易有偏差行為。台北大學簡明哲副教授投書聯合報稱：「筆者在嘉義市從事弱勢學童課輔多年，認為補救教學確實有效且必要，未來如能針對落後學童，全面實施補救教學，主動拉學生一把，校園霸凌會減少，言行偏差或誤入歧途的情況也會改善。」李家同教授亦於 100 年 5 月 17 日聯合報上發表「不因材施教難怪孩子挫折」文章表示：「一、我們應該因材施教，吸收力比較慢的孩子也是可以教的，但必須教得慢一點，也不能要求他們會做難的題目，只要到

了一個最低標準，就給他們鼓勵。現在的做法是給他們無情的打擊。二、我們應該注意小學生的程度，如果小學生在國文、英文和數學上都有不錯的程度，到了國中就不會有太多學習困難。最近，我碰到一位高中老師，他告訴我他有一個學生，英文完全不會，他就請他寫上英文廿六個字母，這位學生寫了以後，發現只寫了廿二個，其中當然有四個不見了。我們應該同情這個學生，因為他在小學時就應該學會廿六個英文字母的，而且他也一定學得會，問題在於當時沒有人教他」。李家同教授另於 100 年 6 月 29 日在聯合報上發表「12 年國教 別只在升學上空轉」文章表示：「我認為不該在如何升學上打轉，而應該全力提高後段班學生的學業程度。要提高後段班學生程度，必須在國小就注意到全體學生的程度，絕不能放棄任何一位。對於程度差的學生，國家一定要有某種機制，使他不會對上學感到痛苦，我們應該全力幫助這些功課不好的孩子，這才是目前最應該做的事」。

(七)綜上，政府必須長期且持續進行低成就學生的補救教學，並應符合因材施教與及時補救原則，才可達成公平與正義的目標，惟現行補救教學之資源提供及教學工作，係以計畫性質及外加的方式執行，不利低成就學生之長期輔導，教育部之規劃實有不當。

四、補救教學相關計畫雖已投入許多資源，惟仍有不少弱勢且學習低成就學生無法得到合適的教育服務；又教育部以「政府資源有限」為由，限縮應接受補救教學學生之範圍，未盡保障學生學習權益之責，不符憲法增修條文及教育相關法規意旨，均有未當。

(一)按憲法第 21 條規定：「人民有受國民教育之權利與

義務。」憲法增修條文第 10 條第 10 項：「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制」。旨在使人民得請求國家提供以國民教育為內容之給付，國家亦有履行該項給付之義務。此乃因教育為國家重要事業，影響一國民智與文化，及整個國家之生存與發展，是為了培養國民具有最基本的知識與品格素養，以厚植國力，故憲法將國民教育規定為人民之權利，乃國民可享之教育基本權，同時規定為義務。

- (二)次按教育基本法第 5 條前段：「各級政府應寬列教育經費，保障專款專用，並合理分配及運用教育資源」。國民教育法第 16 條：「政府辦理國民教育所需經費，由直轄市或縣（市）政府編列預算支應，為保障國民教育之健全發展，直轄市或縣（市）政府，得依財政收支劃分法第 18 條第 1 項但書之規定，優先籌措辦理國民教育所需經費；中央政府應視國民教育經費之實際需要補助之」。教育經費編列與管理法第 6 條規定：「為保障原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，並扶助其發展，各級政府應依據原住民教育法、特殊教育法及其他相關法令之規定，從寬編列預算。」由上述條文可知，國民教育經費應優先籌措及寬列，地方政府如有不足，中央政府應依實際需要補足。尤其對於弱勢族群之教育與發展扶助，政府應施以積極性之差別待遇，以提昇弱勢族群之權益，追求實質平等，避免其僅流於形式正義之表面。就弱勢家庭及其子女在社會階層與地位而言，其社經地位多屬不利，因此政府基於社會關懷或社會扶助的立場，訂定相關方案，希望藉以改善弱勢學童的教育學習困境。另不

止弱勢家庭子女，學習低成就學生亦應屬弱勢族群，政府亦應從寬編列預算協助之。

(三)又按教育部及各級教育機關應確保國民教育中每一個年級的國民，都能學到應學的基本能力，以利教育基本權之實現。即於國民教育階段，政府有必要照顧好每一位學生，假如學生連讀寫算的能力或基本生活能力都沒學好，就是國民教育的目標沒達成，政府有必要以補救教學來確保每一個學生都能學到最低的基本知識。如補救教學有效實施，可確保學生學習品質，使弱勢學生脫離惡性循環的枷鎖，代表國家重視弱勢學童的學習品質與受教權。因此，政府自應寬列補救教學經費，提供必要的教育設施（例如補救教學、資源班之設立），以使不同學習能力之學生，有均等的機會自由開展其人格。

(四)次按教育理念應實施補救教學之對象，包括：未達教師預定學習目標的學生，及智力正常而學習成就低落之學生。「未達學習目標之學生」係教師在確認學生的學習並未達到教師所預設的教學目標或其學習成就低於其他學生時，教師必須另外再針對這些未達到學習目標的學生採取其他更有效的教學策略。而「未達學習目標之學生」包含特教生及一般智力正常但實際學業表現明顯低於其能力水準者；特教生部分，應由專業之特教資源協助，對於智力正常而學習成就低落之學生，學校即應提供積極性差別待遇，除原任課教師於正式課程時間兼顧個別化教學，依其需求採取適切教學方式，另外透過額外的有效教學策略，讓學習成就落後的學生，能追上其他學生的平均水準，使學習弱勢學生能趕上學習進度，不致隨年級增加而落差加大。教育部表示：「補救教學是一種權宜的教學型態，主要是針對

低成就學生，依其個別需求，施與適當的課程輔導提供更多的學習機會，以彌補正規教學的不足，爰補救教學的對象主要為低成就學生。依精熟學習理論而言，未達教師預定學習目標之學生就應由教師進行即時補救，即為補救教學之對象」。

(五)為落實弱勢照顧、弭平學習落差，教育部推動了許多相關的課輔政策，包括教育優先區弱勢學生學習輔導、兒童課後照顧、攜手計畫課後扶助以及新措施夜光天使計畫等；希望透過額外的學習時間，延伸教室中的學習，以提升學童的學力。其中「教育優先區計畫-學習輔導」係教育部為照顧原住民比率偏高及離島地區學校學生所辦理之補救教學政策，99年度補助學習輔導經費新臺幣(下同)1億4,078萬1,260元，補助校數達465校，4,085班。「攜手計畫-課後扶助方案」，係提供國中小學習成就低落學生補救教學機會，同時考量城鄉落差，本計畫將都會地區及非都會地區之國中小學生「學習成就落後」指標分別訂為「單一學科班級成績後25%」及「單一學科班級成績後35%」，篩選弱勢且學習成就低落之學生，進行補救教學。99年度補助學習輔導經費7億5千萬元，補助校數達2,991校，受輔學生達22萬2,7800人次。

(六)據教育部表示：攜手計畫自95年實施以來，年度編列經費由95年度2.8億到99年度增列為7.5億元。惟本院實地訪視發現，大多數辦理攜手計畫之地方政府及學校均反映：「經費不足」、「常有明顯學習成就低落學生，卻不符攜手計畫五大身分別，或因開班人數比例限制，而無法參加，形成另一種不公平」，對上述問題，教育部表示：「以現階段受輔學生資格，目前全面滿足各校開辦申請經費應

逾 20 億，在中央資源有限情形下，現以雙低弱勢族群為優先對象，將資源挹注給最需要的學童。」。另依教育部統計，99 學年度各縣市政府申請攜手計劃後，教育部核撥金額只有 58.61%（見附表四）。又依教育部查復資料顯示，99 學年度學習低成就之國中小學生為 49 萬餘人，符合攜手計劃雙低身分者只有 20 萬餘人，其中只有 10 萬多人參加攜手計劃（見附表六）。足見目前教育部提供之經費，只能滿足低學習成就學生之 20.85%，僅能滿足雙低學生需求的 52.17%，致不少明顯學習成就低落學生，因不符攜手計畫五大身分別，或因開班人數比例限制，無法得到合適的教育服務。

(七) 又查，依憲法第 21 條規定及前揭教育理念，補救教學的對象主要為「學習低成就學生」，與目前教育部「雙低族群」（弱勢及學習低成就學生）為優先之規定未盡相符。據教育部表示係因「政府資源有限，爰優先針對經濟弱勢及真正需要補救教學之學生給予扶助，其中為照顧原住民比率偏高及離島地區學校學生所辦理之補救教學，辦理教育優先區計畫-學習輔導，並以原班級實施為原則，辦理課後補救教學；未符教育優先區之學校，則可依該部攜手計畫課後扶助方案規定，篩選弱勢且學習成就低落之學生，進行補救教學」，顯見教育部以「政府資源有限」為由，限縮應接受補救教學學生之範圍，實不利渠等及早獲得補救教學的資源，難謂已善盡保障學生學習權益之責。

(八) 綜上，依憲法第 21 條、憲法增修條文第 10 條第 10 項規定及教育基本法第 5 條、國民教育法第 16 條、教育經費編列與管理法第 6 條等規定，於國民教育階段，政府應確保每位國民均能習得基本能力，針

對學習低成就學生，更應施與長期且持續補救教學，提供其適當的課程輔導及更多的學習機會，以彌補一般教學的不足，自應從寬編列預算。然目前補救教相關計畫雖已投入許多資源，仍不少弱勢學習低成就學生無法得到合適的教育服務；又教育部以「政府資源有限」為由，限縮應接受補救教學學生之範圍，未盡保障學生學習權益之責，且不符憲法增修條文及教育相關法律之規定，均有未當。

綜上所述，教育部未就國民中小學畢業條件之「成績及格」為定義，及建立各年級學生的基本能力檢測機制；現行補救教學之資源提供及教學工作，以計畫性質及外加方式執行，不利弱勢及低學習成就學生之長期輔導規劃，又該部以「資源有限為由」，致使不少學習低成就學生無法得到合適的教育服務，顯未善盡保障學生學習權益之責，均有未當，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院督促所屬確實檢討改善見復。

提案委員：沈 美 真

葛 永 光

中 華 民 國 100 年 11 月 10 日