

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：教育部、衛生福利部、行政院原住民族委員會。

貳、案由：教育部未依法落實辦理弱勢家庭學生課後照顧服務，以避免弱勢學生落入學習低成就之地步，亦未確實執行補救教學措施並排除造成學生學習低成就之障礙，以改善學生學習低成就之問題；又，教育部、衛生福利部及行政院原住民族委員會對於弱勢家庭學生課後照顧之需求及服務，迄未積極連結、整合及分工，仍各自為政，致服務成效不彰，均核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

按憲法第158條及教育基本法第4條皆明確揭示，人民無分任何條件，接受教育之機會一律平等，且政府對於原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，應予特別保障，並扶助其發展。著名當代政治思想家洛爾斯(John Rawls)在其名著「正義論」一書中，闡述真平等之內涵係應對處於不利地位者，提供最大之利益，換言之，為使社會中地位最低、收入最微薄、財富最少之人民，獲得地位上最大之改善，政府應運用賦稅調節、社會福利等等手段，使其等得到最有利之改善。因此，學生不應因其身分、地域等其他條件之差異，而影響其接受教育之平等機會；且弱勢族群不僅指身分、種族及身心障礙之弱勢，亦包含處於低社經地位、家庭功能或資源不足、學習低成就等不利條件之族群。為使這些弱勢學生之不利地位獲得改善，政府對於其教育更應予以特別之保障及扶助，才是真正實踐憲法及教育基本法賦予國家

應落實教育機會均等、社會公平正義之目標。

又，1996年OECD發表「Knowledge-Base Economy Report」，宣告知識經濟時代的來臨，意謂全球經濟成長動能轉以知識為核心，知識創新及技術躍升成為關鍵因素。知識經濟的發展與人力素質息息相關，各國均意識到人力素質為國力優劣之關鍵，競相提升人力素質，以維國家社會的競爭力。因此，人力素質之提升已成為我國少子女化現象下，維持國家競爭力的最重要方式。而兒童及少年為國家未來的主人翁，其身心發展及學習狀況不止影響兒童少年自身的未來，亦影響兒童少年未來組織的家庭及其下一代，以及影響國家社會的未來。換言之，加強對兒童少年的教育投資，也是為國家社會未來發展的投資，透過教育的投資可以同時對個人與國家社會帶來許多正面的影響。

惟本院前為瞭解教育機關及學校對已發生學習困難的低成就兒童少年，已否提供有效的補救教學，曾於民國(下同)99年間立案調查<sup>1</sup>，根據該案調查發現，學生學習成就之高低深受家庭因素影響，依教育部查復結果顯示<sup>2</sup>，99年全國國中小學生為學習低成就者計有271,230人(占99學年度全國人數2,439,258人中之11.12%)，其中學生學習低成就之原因與家庭因素(智力正常，家庭功能失調致學生無心或無法學習者，以及智力正常，家庭資源不足者)有關者之比率高達61%，且其對於學生學習影響明顯高於生理因素(智力障礙5.61%，情緒或學習障礙9.75%)、教學因素(1.44%)或其他外在因素(22.2%)，詳見附表一。鑑於

---

<sup>1</sup>本案調查依據為99年4月6日(99)院台調查字第0990800261號，調查報告及糾正案文經100年11月10日本院教育及文化、內政及少數民族委員會第4屆第29次聯席會議審議通過。

<sup>2</sup>學習低成就原因區分為六種，即：①智力障礙；②智力正常,但有學習障礙或情緒障礙；③智力正常，家庭功能失調致學生無心或無法學習者；④智力正常，但家庭資源不足(如無力指導作業、沒錢補習)；⑤教學因素(含教學資源不足、教師流動率大、教學不當等)；⑥其他(學習動機弱、無心向學、學習反應較慢、學習能力較低、專注力不夠、學習時間不足、練習熟練度不夠、高年級課程難度漸增、網路沉迷、同儕影響…等)。

學生學習成就低落之原因當中，有高達六成者係與家庭資源或家庭功能不足有關，而學習成就低落又深深影響個人發展、階級流動及國家競爭力，惟政府對此有無投入適當之資源及社工輔導人力，並提供必要協助，以落實憲法及教育基本法所賦予國家應實現教育機會均等及社會公平正義之責任，本院爰立本案進行調查。

案經函請教育部、內政部(原主管社政業務單位已於102年7月23日改制衛生福利部)及國家教育研究院提供相關書面說明及卷證資料，並分別於101年7月19日、8月1日、102年4月11日及5月1日實地訪視臺北市立心慈善基金會萬華區兒童中心、福安國中夜間課輔班、財團法人博幼社會福利慈善事業基金會竹東中心、社團法人臺灣兒童少年希望協會、中華基督教救助協會辦理弱勢家庭兒童課後陪讀計畫之基隆市及臺北市之照顧據點等民間單位，並請社團法人恩物社會服務推廣協會辦理之安康平宅課後據點及財團法人人本教育文教基金會三重青少年基地至相關訪視地點，簡報其辦理課後照顧(陪讀)服務情形。復於101年10月16日、19日、23日、30日及101年12月24日、26日、102年2月4日實地訪查高雄市、嘉義縣、南投縣、花蓮縣、澎湖縣、雲林縣等地方政府辦理補救教學、課後陪讀及夜光天使點燈專案計畫之情形，同時實地訪視博幼基金會及永齡基金會相關分部及分校推動弱勢學生課業輔導之情形。本案訪查過程中，亦邀請新竹教育大學教育心理與諮商學系高淑芳教授、臺灣師範大學教育學系許添明教授、政治大學教育學系陳榮政教授、屏東科技大學社會工作系趙善如教授、政治大學社會學系關秉寅教授、東華大學顧瑜君教授、臺南大學教育學系林進材教授、中原大學特殊教育學系康雅淑教授、臺南大學教育學系姜添輝教授、大葉大學教育專業發展研究所黃德祥教授兼所長、臺東大學教育學系梁忠

銘教授、輔仁大學社會工作學系劉可屏教授、臺灣大學社會工作學系馮燕教授(現任行政院政務委員)、中正大學課程研究所鄭勝耀教授<sup>3</sup>等，提供意見。

此外，本案亦分別於101年6月25日及102年3月19日辦理諮詢會議，邀請中央大學認知神經科學研究所講座教授兼任所長洪蘭教授、新竹教育大學教育心理與諮商學系高淑芳教授、中正大學課程研究所鄭勝耀教授、高雄市慈善團體聯合總會前理事長張來川、高雄市慈善團體聯合總會李鴻琦理事長(101年6月25日上午場次)；財團法人博幼社會福利基金會李家同董事長、臺東大學曾世杰教授、婦女救援基金會前執行長高小晴(101年6月25日下午場次)；財團法人感恩社會福利基金會吳志毅執行長及黃世偉副執行長、社團法人中華基督教救助協會鄭夙珺副秘書長、社團法人台灣公益團體自律聯盟陳琬惠秘書長(102年3月19日)等相關專家學者及實務工作者，提供專業諮詢意見；101年12月24日請教育部、內政部到院進行簡報，並邀請南投縣爽文國中王政忠主任及原南投縣水里鄉民和國中何光明校長簡報其辦理學生補救教學及提升弱勢家庭學生學習成就之實務經驗。

完成一系列之調卷工作、實地訪查及諮詢會議後，本案於102年5月15日詢問行政院、教育部、內政部及行政院原住民族委員會(以下簡稱原民會)，出席人員包括：行政院前政務委員陳士魁(現任行政院僑務委員會委員長)、黃光男政務委員、教育部蔣偉寧部長、內政部前常務次長曾中明(現任衛生福利部政務次長)、前內政部兒童局(已於102年7月23日改制為衛生福利部，下同)局長張秀鴛(現任衛生福利部保護司司長)、原民會林江義副主任委員等相關主管及承辦人員。案經調查竣事，茲將教育

---

<sup>3</sup> 專家學者係按本案實地訪查時間之順序排列。

部、衛生福利部及行政院原民會所涉違失，臚列如次：  
一、學生學習成就之高低深受家庭因素影響，其因家庭資源不足或功能弱化，導致學習低成就之問題漸趨惡化，使得教育現場學生學習表現呈現M型化之現象日益嚴重；惟教育部迄未深入分析及研究各項家庭因素對於學生學習低落之影響，更乏基礎統計資料，致無從據以提供適當之扶助，顯違背憲法及教育基本法所賦予政府應特別保障弱勢族群教育之責任，核有疏失。

(一)按憲法第21條：「人民有受國民教育之權利與義務。」第159條：「國民受教育之機會，一律平等。」次按教育基本法第4條：「人民無分性別、年齡、能力、地域、族群、宗教信仰、政治理念、社經地位及其他條件，接受教育之機會一律平等。對於原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，應考慮其自主性及特殊性，依法令予以特別保障，並扶助其發展。」因此，學生不應其身分、地域等其他條件之差異，而影響其接受教育之平等機會，尤其是弱勢族群處於條件較為不利之地位(弱勢族群不僅指身分、種族及身心障礙之弱勢，亦包含處於低社經地位、家庭功能或資源不足、學習低成就等不利條件之族群)，政府對於其教育更應予以特別之保障。教育部亦直指：教育是社會向上流動的希望之鑰，透過有教無類、因材施教的教育措施，才能實踐教育機會均等、社會公平正義的目標。

(二)學生學習之低成就，不利於其社會階層流動及影響其下一代，且易生偏差及犯罪行為之問題。

1、根據研究指出，社經地位跨代移轉確實存在，高收入家庭擁有良好的教育、營養補給的訊息及資源，使得家庭月收入高的父母對於子女的學業及未來的成就表現，更加重視且期望也愈

高；另居住地區及父母的教育程度高低等因素，亦影響子女學習表現<sup>4</sup>。

- 2、持續犯罪之青少年的家庭經驗不佳、經歷重大負面事件、低學業成就，對其未來生命歷程造成重大影響，並有多數無法完成義務教育，19位個案中有12位未完成國民教育即輟學，3位勉強完成國中學業，僅有4位念到高中(職)肄業。多數個案在輟學前，成績都不是很理想，而且自幼在校表現不佳，到了國中階段，所有個案皆表示成績不好。且因為學業成績不好、學歷不高，在離開學校要進入職場時就形成障礙，加上沒有一技之長，找工作的類型受限，多為勞力工作，多半不持久也不穩定，更嚴重者陷入犯罪循環之中<sup>5</sup>。且某地方政府於本院實地訪查時表示，學生當學習面臨無成就感，乃從學校外之其他同儕團體，尋求認同及安慰，即易落入幫派，產生中輟或犯罪之問題等語。
- 3、是以，政府如能及早協助及投資弱勢家庭學生之學習，不僅可增進其就業，提高社經地位，促進社會流動，有助弱勢者脫離貧困，且就社會而言，亦能有助於減少貧窮、犯罪等問題。

### (三)從相關統計資料、專家學者意見、研究結果及國中學生基本學力測驗寫作成績為 0 級分<sup>6</sup>之原因分析

---

<sup>4</sup>黃韋達「社經地位跨代移轉、健康因素對子女學習成就的影響」(摘自：國立中正大學國際經濟研究所101年碩士論文)，該研究係採用「臺灣教育長期追蹤資料庫研究第一波至第三波」限制性資料，從社經地位路徑與健康因素路徑切入探討國中一年級、國中三年級及高中二年級學生學習成就的影響，

<sup>5</sup>國立臺北大學犯罪學研究所許春金教授等人於「犯罪青少年持續犯罪歷程及影響因素之研究」(法務部編印之刑事政策與犯罪研究論文集【15】，第183至212頁，101年12月)，針對1995年至1997年臺灣北部某城鎮追蹤建檔之409位青少年，篩選出19位仍因犯罪而被判決確定有罪紀錄者進行深度訪談。

<sup>6</sup>0級分之評分規準為：使用詩歌體、完全離題、只抄寫題目或說明、空白卷(資料來源：國中學生基本學力測驗推動工作委員會網站)。

，均顯示學生學習成就之高低深受家庭因素影響。

- 1、根據94年行政院主計總處之社會指標統計年報指出，戶內18-23歲人口受高等教育比率在5等分位家庭分布情形，所得愈高之家庭，子女受高等教育之比率愈高(詳見下表)。

表1、戶內18-23歲人口受高等教育比率 單位：%

年	合計	低所得家庭	高所得家庭
1981	19.8	7.3	28.0
1986	23.7	13.4	30.8
1991	31.1	23.0	36.7
1996	41.6	30.8	48.2
2000	50.7	37.1	59.2
2001	55.0	39.9	64.4
2002	57.5	36.9	67.4
2003	61.2	45.0	69.2
2004	65.5	45.7	73.7

備註：高等教育係指專科以上教育程度。

資料來源：94年行政院主計總處社會指標統計年報

- 2、再據行政院主計總處最新之101年家庭收支調查報告顯示，後20%及前20%之貧富家庭花在教育<sup>7</sup>上之支出分別為5,121元及62,998元，兩者差距高達12.3倍。再從近5年來(97至101年)行政院主計總處家庭收支調查報告以觀，所得較高家庭的教育費用占家庭可支配所得之比率較高(詳見下表)。顯見高收入家庭對其子女教育之支出及投資，優於低收入家庭，益見家庭經濟對於子女教育成就之影響。

表2、平均每戶教育研究費占每戶可支配所得之比率--按所得五分位分 單位：元；%

年別	總平均	第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	第5分位
97 可支配所得(A)	913,687	303,517	564,893	796,225	1,068,804	1,834,994

<sup>7</sup>包括：各級學校學雜費、各種補習費用及支付給家庭教師的費用。

年別		總平均	第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	第5分位
	教育與研究費(B)	47,509	7,769	29,333	51,273	65,188	83,982
	比率(B/A)	5.20	2.56	5.19	6.44	6.10	4.58
98	可支配所得(A)	887,605	282,260	544,532	771,572	1,049,242	1,790,418
	教育(B)	42,510	6,730	25,526	45,261	59,717	75,314
	比率(B/A)	4.79	2.38	4.69	5.87	5.69	4.21
99	可支配所得(A)	889,353	288,553	542,741	773,468	1,054,693	1,787,312
	教育(B)	40,054	5,700	22,669	44,614	57,084	70,205
	比率(B/A)	4.50	1.98	4.18	5.77	5.41	3.93
100	可支配所得(A)	907,988	296,352	546,903	786,324	1,083,008	1,827,354
	教育(B)	37,193	5,642	21,082	39,891	51,984	67,369
	比率(B/A)	4.10	1.90	3.85	5.07	4.80	3.69
101	可支配所得(A)	923,584	301,362	566,814	810,075	1,093,553	1,846,116
	教育(B)	34,417	5,121	18,377	35,266	50,325	62,998
	比率(B/A)	3.73	1.70	3.24	4.35	4.60	3.41

備註：97年教育與研究費係包含：托兒所、幼稚園保育費；在學學生教育補習費，非在學學生教育、補習費；購買參考書、講義費、升學報名費；安親班費；教學用DVD、VCD、CD及其他費用。

資料來源：行政院主計總處家庭收支調查報告。

- 3、政治大學陳榮政教授於本院實地訪查時，具體指出：家庭社經地位、父母教育態度、自我調適狀況及家庭學習環境，均影響孩童學業表現，前揭四項因素當中即有三項與家庭有關。再據許教授添明於「影響我國偏遠與非偏遠地區國中學生學業成就之教育資源研究研究成果」指出，從2004至2008年第一次國中學生基本學力測驗(以下簡稱國中基測)成績顯示，我國不同社經地位、不同族群類別、不同都市化程度及不同學校類別的學生，的確存在學習成就落差(詳見下圖)；偏遠地區學校的每生支出、軟硬體設備及學生活動雖多，但師資條件相對較差，加以偏鄉家庭的資源先天不足，對教育的投資也偏低，使得學生學習成就城鄉差距極大，也造成學生學習低成就之問題等語。又，從2006年



PISA數學科成績結果觀之(詳見下圖)，我國全國平均分數雖與芬蘭不相上下(分別為549分及548分)，惟我國城鄉差距竟達93分，芬蘭僅1分，足見我國教育現場學生學習表現呈現M型化的現象嚴重。

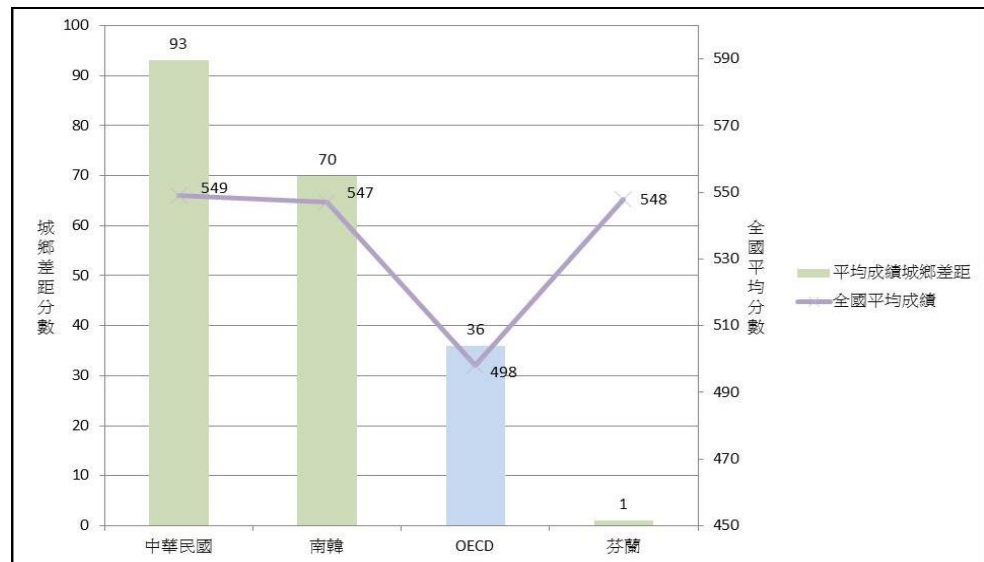


圖1、2006年PISA數學科全國平均及城鄉差距成績比較

資料來源：摘自師範大學教育學系許教授添明於102年5月1日隨同本案實地訪查所提之「如何協助家庭功能不彰的弱勢學生」簡報第3頁。

- 4、再據國家教育研究院從TASA2010年針對國中二年級學生之國語文、英語文、社會科、數學科、自然科之學習成就評量結果分析後發現，北部、中部之平均成就表現，均高於東部及離島，呈現明顯城鄉差距。且據大考中心對於103學年度第一次高中英聽測驗成績結果之分析，東部、離島等地區學生英聽程度不佳，此與家庭社經地位及學校師資有所關聯。前揭結果凸顯家庭因素確實影響學生學習成就之表現。
- 5、根據研究指出<sup>8</sup>，從「臺灣長期教育追蹤資料庫」

<sup>8</sup>王枝燦(2008年)家庭結構對青少年子女學習成就之影響。國立政治大學社會學系博士論文，未出版，臺北市。

探究家庭結構的改變，對不同階段青少年子女之學習成就的影響，發現家庭結構的改變對子女學習具有負面影響，當家庭結構發生改變之時點，如果是在子女幼年時期，會對子女學業能力後續發展會產生長期持續累積的負面影響，並與雙親家庭子女學習成就差距持續擴大，子女在國中階段成為單親家庭對學習成就影響最大，家庭結構亦會透過家庭資源、父母教育期望與家庭教育歷程，間接影響青少年子女之學習成就效果。

- 6、本院於100年間完成之「針對學習落後之國中小學生，政府有無實施妥適之補救教學，俾維護學生受教權益等情乙案」調查報告指出，經教育部轉請各地方政府調查結果，全國國中小學學生為學習低成就者計有271,230人（占99學年度全國人數2,439,258人中之11.12%），其中智力正常，但家庭功能失調致學生無心或無法學習者，計83,400人，占30.75%；智力正常，但家庭資源不足(如無力指導作業、沒錢補習)計82,050人，占30.25%，顯然家庭因素導致學習低成就之比率高達61%，家庭因素對於學生學習影響明顯高於生理因素(智力障礙5.61%，情緒或學習障礙9.75%)、教學因素(1.44%)或其他外在因素(22.2%)，同附表一。
- 7、再從教育部查復學生國中基測寫作測驗成績為0級分之原因分析結果，益見家庭因素對於學生學習低成就之影響：

(1) 家庭經濟方面：

依據衛生福利部網站公布之統計資料顯示，我國社會救助法於99年12月29日再次修法並於100年7月1日施行前，我國低收入戶之

人數占總人口數之比率長年均低於1%，100年7月1日新修正之社會救助法施行後，放寬低收入戶之認定標準，低收入戶之人數及所占比率已有成長，達1.5%左右，且101年中低收入戶之人數占總人口數之比率為1.2%，兩者比率合計為2.7%。

惟據教育部查復101年國中基測寫作測驗0級分之學生，其家庭經濟狀況係低收入戶及中低收入戶之比率，分別為10.0%及5.0%，遠遠超過全國低收入戶1.5%及中低收入戶1.2%之比率；如再加上近貧及領有弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助等經濟欠佳之學生，其比率更達25.5%(詳見下表)。

表3：101年國中基測寫作測驗0級分之學生，其家庭經濟狀況統計 單位：人數；%

項目	寫作測驗0級分之學生人數	低收入戶之人數	中低收入戶之人數	領有弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助之人數	近貧之人數	一般家庭之人數	合計(人次)
總計	3,029	304	153	77	244	2,271	3,049
比率	-	10.0	5.0	2.5	8.0	74.5	100.0

備註：因部分學生同時具有多項之因素，故在總和上會大於0級分之學生人數，其比率合計亦超過100%。

資料來源：教育部

## (2) 家庭結構方面

101年度全國國中小學弱勢學生人數為820,036人，其中為失親單親或隔代教養子女者之比率為11.03% (同附表二)。惟國中基測寫作測驗0級分之學生當中，來自單親家庭、隔代教養家庭者之比率合計高達28.5%，遠高於前揭全國單親及隔代教養家庭之弱勢學生比率(11.03%)，詳見下表。

表4：101年各縣市國中基測寫作測驗0級分之學生，其家庭結構狀況統計 單位：人；%

項目	寫作測驗0級分之學生人數	單親家庭	隔代教養家庭	新移民家庭	原住民	身心障礙家庭	正常家庭	其他家庭結構	合計(人次)
比率	-	22.5	6.0	4.5	7.5	8.1	48.9	2.5	100.0

備註：因某些學生有多項作文0級分之相關因素，因此在因素總和上會大於0級分之學生人數。

資料來源：教育部

### (3) 家庭功能方面

國中基測寫作測驗0級分者之家庭功能欠佳者占57.3%，其中又以缺乏親職教育、父母欠缺照顧功能、父母婚姻關係失調分屬前三名，分別占20.5%、13.0%、11.8%，詳見下表。

表5：101年各縣市國中基測寫作測驗0級分之學生，其家庭功能統計表 單位：人；%

項目	寫作測驗0級分之學生人數	缺乏親職教育	父母欠缺照顧功能	父母婚姻關係失調	家庭主要經濟負擔者失業或貧困	家庭成員有酗酒、藥物濫用	家庭成員有精神疾病或人格異常	其他問題	正常	合計(人次)
比率	-	20.5	13.0	11.8	8.4	1.7	0.9	1.0	42.7	100.0

備註：因某些學生有多項作文0級分之相關因素，因此在因素總和上會大於0級分之學生人數。

資料來源：教育部

(四) 由上可見，學生因其家庭資源不足或功能弱化，以致學習低成就之問題漸趨惡化，而學習成就低落又深深影響個人發展、階級流動，且易生偏差及犯罪行為之問題。惟教育部明知家庭因素對於學生學習

成果之影響，卻迄未能深入探究及研究各項家庭因素對於學生學習低成就之實際面貌，更乏基礎統計資料，致無從就不同之家庭因素狀況提供適當之扶助及預防之措施，以避免是類學生落入學習低成就之地步，顯違背憲法及教育基本法所賦予政府應特別保障弱勢族群教育之責任：

- 1、根據本院實地訪查結果，導致學生學習成就低落之家庭因素，大致包括以下各種面向：
  - (1)家庭資源不足，如貧窮，以致學童無法進入安親班或補習班；而家中父母囿於教育程度不足或忙於生計，又無法指導作業。
  - (2)家中雖有父母，惟欠缺功能(如親職功能不足、婚姻關係失調、吸毒或酗酒者)，以致未能指導或約束孩童學習及完成作業。
  - (3)隔代教養家庭或新住民家庭中實際照顧孩童之人，為年長(如祖父母)、教育程度不足或存有語言隔閡者(如外籍配偶)，實無力指導或約束孩童。
  - (4)單親家庭在經濟、教育、文化或身心發展等方面多處於較為不利之地位，況且是類家長苦於生計之重任，實無暇顧及子女之照顧及教養，致無力指導孩童相關學習。
  - (5)家庭結構的改變，如父母離婚、父或母再婚等因素，將影響學童情緒的穩定，因而無心學習以致學習成就低落。
- 2、教育部從TASA歷年檢測結果影響學習成就表現因素提出說明，家庭結構為「完整家庭」者，各科學習成就表現最高。該部又表示：弱勢高危險群學生通常來自低社經地位的家庭，家長教育背景較低，對孩子期望也較低，孩子在校缺

乏學習成功的經驗，容易中途輟學，而且表現較低的自尊。且經濟上的弱勢，最直接的衝擊就是學生的基本生活都難以維持，因此更難以在無後顧之憂的情形下，將心力置於學習上，更因為經費上的缺乏，使得在學校學習上困難重重，並造成學童在人格與人際面上之發展不健全等語。顯然教育部確知學生學習成就之高低深受家庭因素影響，惟目前卻僅就學生學習低成就的結果面，採取事後的補救措施(即「攜手計畫-課後扶助方案」)，卻未能從前端之預防層面，進行相關研究及個案分析，以充分掌握各項家庭因素影響學生學童學習表現之真實狀況，分別對症下藥，避免學生最後落入學習低成就之地步。

- 3、復據教育部查復國中學生基測寫作測驗成績為0級分之原因分析顯示，以家庭功能失調及家庭資源不足者之比率為最高，分別為26.9%、13.4%，顯然家庭因素導致學習低成就之比率高達40.3%，家庭因素對於學生學習影響明顯高於生理因素（智力障礙5.1%）、教學因素（1.0%）、已免試錄取（7.4%）或其他因素（31.9%）；況且智力正常，但有學習障礙握情緒障礙者占12.4%，其發生原因亦可能與家庭有關（詳見下表），凡此俱見家庭因素深深影響學生之學習表現。惟本院實地訪視時，教育單位竟表示係前揭寫作測驗成績0級分之學生多因已錄取學校，致未認真寫作云云，顯非事實，顯見教育單位漠視家庭因素對於學生學習之影響。

表6：101年各縣市國中基測寫作測驗0級分之學生，其原因  
統計 單位：人；比率

項目	基測寫作測驗0級分之學生人數	基測寫作測驗0分各項原因之人數分布情形								合計(人次)
		智力障礙	智力正常，但有學習障礙或情緒障礙	智力正常，家庭功能失調致學生無心或無法學習者	智力正常，但家庭資源不足	教學因素	缺考	已免試錄取	其他因素	
總計	3,029	157	380	825	411	30	58	228	980	3,069
比率	-	5.1	12.4	26.9	13.4	1.0	1.9	7.4	31.9	100.0

備註：因某些學生有多項作文0級分之相關因素，因此在因素總和上會大於作文0級分之學生人數。

資料來源：教育部

4、再據教育部表示：委託國家教育研究院所進行學生學習成就之縱貫性研究，均係以各學習階段之所有學生為研究對象，並無特定局限於學習成就低落之國中小學生，缺乏對學生學習低成就之發生原因進行相關研究云云。再查該部對於國中小學生因家庭因素影響其情緒、無心學習以致學習低成就之問題，並未建置相關調查及統計數據，該部並稱：「均由學校教務處、訓導處、輔導室結合班級導師因應學生之各種狀況，及時關懷輔導。」足見教育部明知弱勢家庭資源及功能的不足確實影響學生學習之成果，卻未進行相關研究及個案分析，亦未建置相關基礎統計資料，致無法深刻察覺並充分掌握家庭因素影響學生學習表現的實際狀況及各種面向，進而採取有效之預防及協助策略，以避免學生落入學習低成就之地步。

(五)綜上，憲法及教育基本法均明確揭示，學生不論其身分及條件之差異，其接受教育之機會應一律平等，況且教育是社會向上流動的希望之鑰，唯有透過有教無類、因材施教的教育措施，才能實踐教育機會均等、社會公平正義的目標。由於弱勢家庭學生因其家庭資源不足或家庭功能弱化，導致學習低成就之問題漸趨惡化，使得教育現場學生學習表現M型化的現象日益嚴重，實應從前端預防層面，儘速採取扶助措施，以避免弱勢家庭學生最後落入學習低成就之地步。惟教育部卻迄未進行相關研究及個案分析，以充分掌握各項家庭因素影響學生學童學習表現之真實狀況，更欠缺弱勢家庭學生學習困難之基礎統計資料，此均造成該部無從掌握家庭因素影響學生學習表現的實際狀況，進而提供適當之扶助及預防之措施，顯違背憲法及教育基本法所賦予政府應特別保障弱勢族群教育之責任，核有疏失。

二、課後陪讀(照顧)乃是避免學生落入學習低成就之重要預防措施，亦為教育主管機關法定應辦事項，教育部雖已推動「夜光天使點燈專案實施計畫」，惟投入之資源嚴重不足，以致受惠人數僅占國中小貧困、單親、失親及隔代教養家庭學生人數之1.4%，且僅6.3%有陪讀需求之學生參加此項計畫，尚有9萬餘名學童未獲此協助；該部又未積極掌握實際需求情形及民間資源清單，亦未有因地制宜之彈性作法，以確保弱勢學生皆能充分獲得課後照顧服務，顯見該部未能善盡中央教育主管機關之職責，並忽視弱勢家庭學生之課後照顧需求，核有違失。

(一)有關憲法第158條及教育基本法第4條明確揭示，人民無分任何條件，接受教育之機會一律平等，且政府對於原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育



，應予特別保障，並扶助其發展；弱勢族群不僅指身分、種族及身心障礙之弱勢，亦包含處於社經地位、家庭功能及資源不足、學習低成就等不利條件之族群等情，已如前述。次按兒童及少年福利與權益保障法第7條規定：「……主管機關及目的事業主管機關均應辦理兒童及少年安全維護及事故傷害防制措施；其權責劃分如下：一、……。三、教育主管機關：主管兒童及少年教育及其經費之補助、特殊教育、幼稚教育、安全教育、家庭教育、中介教育、職涯教育、休閒教育、性別平等教育、社會教育、兒童及少年就學權益之維護及兒童課後照顧服務等相關事宜。」是以，教育主管機關係職掌有關兒童及少年之課後照顧服務事項，且對弱勢學生尤應予特別保障。

(二)根據本院實地訪結果，當學生放學後乏人照顧及指導功課，即易在外遊蕩，爰課後陪讀(照顧)可提供弱勢家庭學生於放學後的照顧服務，以避免是類學生因家中無人或無力指導、陪伴或約束管教，而在外遊蕩發生意外或落入偏差，終致學習成就低落：

- 1、本院赴嘉義縣實地訪查時，據教育單位表示：學校只要一放假，學生會產生許多負面的情形，建議教育部同意開放星期六可以協助學生課輔等語。臺東縣楊蕙如老師亦表示：家長是最大的問題，當孩子回家乏人照顧，易生問題，故儘量將孩子多留在學校。部分校長亦提及陪伴對於學童而言，是相當重要且必要；而課後照顧服務即具有陪伴之功能。中華基督教救助協會亦指出：弱勢學生普遍表現係缺乏信心，無人提供照顧，予以愛及陪伴，才會有動力改變等語。顯見課後陪讀方案可提供學生課後照顧，避免學生因無人指導

及陪伴，四處遊蕩及行為偏差，最後落入需要接受補救教學之地步。

- 2、再據本院實地訪視結果，中華基督教救助協會、社團法人臺灣兒童少年希望協會、人本基金會三重青少年基地，以及各地方政府等均有自辦或結合相關資源共同辦理學童課後照顧服務，甚有許多民間大小團體、民間人士、社區基層單位(如教會、里長辦公室、派出所、社區發展協會等)有感於現今家庭失功能情況嚴重，影響家中孩童受照顧及學習狀況，爰紛紛自發辦理課後照顧或相關企業提供捐款，且媒體不時有相關之報導。凡此俱見課後照顧對於弱勢家庭乃係重要且必要之措施，弱勢家庭對課後照顧之需求殷切，諸多民間單位及人士皆已投入大量人力及資源推動辦理，以為弱勢學生提供學習、指導作業及免費晚餐之場所及服務。
- 3、再據元氣館所提供其課後照顧個案，可見弱勢家庭孩子欠缺家庭適當之照顧：
  - (1)送著3個小孩回家，簡陋的房子，裡頭的父母還因為吸食毒品而不夠清醒，眯著眼睛看著3個小孩進門，小孩還示意不要吵醒爸媽，這些孩子在家不會有人照顧，但在元氣館的大家庭中，有人會照顧他(她)們。
  - (2)元氣館中部分孩子的母親因為酗酒而常常不清醒，無法照料他(她)們，惟在元氣館的大庭中，有人會照顧他(她)們。
  - (3)她的爸爸剛從獄中出來，媽媽在爸爸入獄時離開家庭，故由奶奶照顧，爸爸出獄時曾將她帶在身邊找工作，但進入較複雜的環境後即無法照顧她，不得以只好尋求元氣館協助。

(三)復據該部提供目前已立案兒童課後照顧服務中心收費情形可見，課後托育中心每月收費最少約4千元，如再加上註冊費、月費、代辦費等，動輒上萬元，弱勢家庭難以負擔：

- 1、私人興辦「兒童課後照顧服務中心」，依據「兒童課後照顧服務中心定型化契約」第5條(可收取服務費用)項目如：註冊費(硬體設施維護成本，期繳)、月費(人事成本，月繳)、代辦費(月繳，其中包括：交通費、教材費、餐點費、活動費)、臨時服務費(最高每小時不得逾120元，上限金額係參考前內政部兒童局102年推展兒童及少年福利補助項目及基準第21條其他項目及基準，臨時酬勞費：每小時109元至120元)。目前已登記立案之兒童課後照顧服務中心平均每月所需之費用介於4,000至6,600元，如再加上註冊費、月費、代辦費等，將動輒上萬元。
- 2、惟據行政院主計總處歷年家庭收支調查報告顯示，第1分位組家庭平均每戶可支配所得及最終消費支出之差額，自90年起由正轉為負(詳見下表)，亦即我國有20%之家庭係處於入不敷出之困境，更遑論購買民間之課後照顧安親服務。

表7、第1分位組家庭平均每戶可支配所得及最終消費支出

單位：戶；人；元

年別	戶數	平均每戶人數	可支配所得(A)	最終消費支出(B)	差額(A-B)
83	1,113,470	2.39	280,259	255,078	25,181
84	1,146,236	2.32	296,166	270,859	25,307
85	1,181,652	2.32	298,443	285,227	13,216
86	1,220,862	2.19	312,458	292,464	19,994
87	1,254,611	2.13	310,865	288,889	21,976
88	1,286,221	1.96	317,001	290,266	26,735
89	1,317,729	1.99	315,172	300,440	14,732
90	1,346,177	2.01	279,404	283,920	-4,516
91	1,367,878	2.16	292,113	302,415	-10,302

年別	戶數	平均每戶人數	可支配所得(A)	最終消費支出(B)	差額(A-B)
92	1,392,312	2.03	296,297	294,645	1,652
93	1,416,689	1.96	297,305	295,476	1,829
94	1,441,377	1.92	297,694	299,642	-1,948
95	1,461,600	1.87	304,274	304,091	183
96	1,482,856	1.93	312,145	313,309	-1,164
97	1,508,926	1.88	303,517	309,419	-5,902
98	1,537,603	1.89	282,260	312,957	-30,697
99	1,568,185	1.82	288,553	309,078	-20,525
100	1,591,966	1.89	296,352	325,660	-29,308
101	1,615,465	1.83	301,362	327,157	-25,795

資料來源：依據83至101年行政院主計總處家庭收支調查報告中「平均每戶可支配所得及最終消費支出依可支配所得按戶數五等分位分」統計表之彙整製作。

3、再據教育部提供之統計資料顯示，99、100學年度接受營養午餐補助學生人數與比率，皆有上升趨勢，99年第1學期全國接受補助學生計有256,811人，至100年第2學期時已有316,994人，增加6萬人；接受營養午餐補助之學生人數占學生總人數之比率，亦從11.12%上升至13.03%。至於接受午餐補助學生人數占總學生之比率前三名縣市，依序為臺東縣、花蓮縣與澎湖縣，此三縣市皆有超過20%之補助比率，其中臺東縣連續四學期接受補助之學生人數比率都超過30%。此更加凸顯弱勢家庭經濟負擔沉重，基本生存已成問題，遑論能夠支付學童課後照顧費用。

(四)由於課後陪讀(照顧)乃是避免學生落入學習低成就之重要預防措施，亦為教育主管機關法定應辦事項，惟教育部為弱勢家庭所辦理之「夜光天使點燈專案實施計畫」，每年經費卻逐漸減少，受惠學生人數因而隨之降低，101學年度上學期國中小學生有陪讀需求者<sup>9</sup>當中，僅6.3%者參加該計畫，其餘幾

<sup>9</sup> 陪讀需求係指：1、學生家庭經濟能力不足無力支付安親班、課輔班、補習班等費用，或該

乎仰賴民間資源協助，且尚有26.5%者未獲任何課後照顧服務。

- 1、查教育部基於貧困、單親、失親、隔代教養、特殊家境等弱勢家庭，無法支付其子女參加安親班費用，或無暇照顧子女；加以政府相關課後照顧服務時間多於晚間6點前即結束，為避免家中乏人照顧之學童於課後照顧結束後在外流連，造成身心發展與安全之隱憂，爰推動辦理「夜光天使點燈專案實施計畫」（以下簡稱夜光天使計畫），為弱勢家庭學生提供課後照顧服務。根據相關研究指出<sup>10</sup>，該計畫對於弱勢家庭及其學生確有諸多實質助益，如提昇學童學業與學習之表現、增進學童正向行為之表現、提供學生生活安全網、減輕家庭經濟負擔、減少與杜絕未來社會問題發生等。
- 2、惟夜光天使計畫補助經費卻逐年減少，從99學年度第1學期之9,586萬4,700元，減少至101學年度第2學期之4,213萬3,292元，以致每學期受惠學生人數隨之減少，嚴重影響弱勢家庭學生受扶助之權益(詳見下表)。對照民間所投入之資源以觀，僅中華基督教救助協會每年即投入5千萬經費補助各地據點辦理弱勢家庭學生課後陪讀服務(此經費尚未包含各地據點本身自籌經費部分)，如再加上全國民間團體及人士投入之費用，將更為可觀，足見教育部對於弱勢家庭學生課後陪讀之需求，所投入之資源，嚴重不足。

---

地區並無收費之安親班、課輔班、補習班等；且2、家中無人陪伴學生並督促學生完成家庭作業者。

<sup>10</sup> 東華大學特殊教育學系洪教授清一之「夜光天使點燈計畫對原住民高危險群學生學業學習、

表8、99至101學年度夜光天使點燈專案執行情形

辦理期程	據點數	班級(班)	學童人數	補助經費(元)
99學年度第1學期	376	438	7,444	95,864,700
99學年度第2學期	361	407	6,603	57,825,000
100學年度第1學期	351	382	5,685	52,014,864
100學年度第2學期	332	376	5,506	47,169,400
101學年度第1學期	306	342	5,242	48,080,683
101學年度第2學期	314	349	5,143	42,133,292

資料來源：教育部

- 3、復據教育部提供之統計資料顯示，101年度全國國中小學生共221萬1,563人，其中弱勢學生人數高達820,036人，占國中小學生總人數之37.08%(詳見附表二)，弱勢學生當中屬家庭經濟貧困(低收入戶及中低收入戶)、單親、失親或隔代教養家庭者計有368,118人。惟101學年度第1學期參與夜光天使計畫之學童人數僅5,242人，占經濟貧困、單親、失親或隔代教養家庭學生人數(368,118人)之1.4%，占弱勢學生總人數(820,036人)之0.6%，足見該計畫所提供之服務量，確實不足。
- 4、再據教育部之統計資料，101年度全國國中小學生共221萬1,563人，其中弱勢學生人數高達820,036人，占國中小學生總人數之37.08%(詳見附表二)，弱勢學生當中屬經濟貧困(低收入戶及中低收入戶)、單親、失親或隔代教養家庭者計有368,118人。惟據教育部查復之統計資料顯示

，101學年度上學期全國各國中小學生有陪讀需求之人數僅96,910人(詳見表9)，無論與前揭弱勢學生人數(820,036人)、或與經濟貧困、單親、失親或隔代教養家庭之學生人數(368,118人)相較，均有相當之落差，顯有低估之情事。況且某縣政府函覆坦承，部分民間單位所照顧之人數確未納入該部統計數據中(即表9)，足見教育部未能察覺弱勢家庭課後的照顧問題及需求殷切。

- 5、即使以教育部提供之統計資料加以分析，101學年度上學期全國各國中小學生有陪讀需求者計有96,910人，其中參加民間辦理陪讀服務之學生人數多達65,111人，所占比率為67.2%；惟參加夜光天使計畫之人數僅6,111人，占6.3%，尚有9萬餘名學童未獲此協助，且扣除由民間提供服務之6萬5千餘名學童後，仍有25,688名學生(占26.5%)未獲公私部門任何服務(詳見下表)。顯見弱勢家庭對於學生課後照顧之需求甚高，但教育部除未能掌握實際需求情形之外，所提供之服務能量亦為嚴重不足，幾乎仰賴民間資源協助，益見該部忽視課後照顧對於弱勢家庭之重要性。

表9：101學年度上學期各國中、小學生陪讀需求及參加相關服務之情形  
單位：人數；%

縣市別	項目	學生總人數	有陪讀需求之學生人數(A)	參加夜光天使之學生		參加民間辦理陪讀服務之學生		有陪讀需求但未獲此服務之學生	
				人數(B)	比率(B/A)	人數(C)	比率(C/A)	人數(D)	比率(D/A)
總計	國中	785,101	26,603	719	2.7	13,752	51.7	12,132	45.6
	國小	1,333,266	70,307	5,392	7.7	51,359	73.0	13,556	19.3
	合計	2,118,367	96,910	6,111	6.3	65,111	67.2	25,688	26.5

備註：

- 1、陪讀需求係指：①學生家庭經濟能力不足無力支付安親班、課輔班、補習班等費用，或該地區並無收費之安親班、課輔班、補習班等；且②家中無人陪伴學生並督促學生完成家庭作業者。
- 2、嘉義市未提供統計數據，故本表未含該市資料。

資料來源：教育部

(五)弱勢家庭對課後照顧之需求殷切，民間單位已紛紛投入大量人力及資源推動辦理該項服務，以避免是類學生因家中乏人或無力照顧，於放學後四處遊蕩，產生偏差或犯罪行為。惟教育部在未能投入足夠之資源辦理弱勢學生課後照顧服務之下，猶未積極掌握民間提供服務情形，以瞭解弱勢學生之需求情形及已否獲得相關服務，又未有因地制宜之彈性作法，使弱勢家庭學生也能於假日時接受是項服務，足見該部嚴重忽視弱勢家庭學生之課後照顧需求：

1、鑑於課後陪讀(照顧)乃是避免學生落入學習低成就之重要預防措施，本院為瞭解弱勢家庭學生對此需求情形及是否皆已獲此項服務，爰請教育部提供各地民間辦理課後照顧服務之實際情形。惟據教育部查復之各地民間資源彙整表顯示(詳見附表三)，部分民間團體確有提供兒童課後照顧(陪讀)服務，該部卻未列入該彙整表內，顯與實況未符，茲例舉如下：

(1)臺北市部分

據報載，臺北市大同區國順里成立兩年多之「放學窩」，為弱勢家庭孩童提供放學後寫作業、免費吃晚餐之服務，避免這些孩童因家中無人照顧而於放學後到處遊蕩，全年數十萬經費均未曾向政府申請補助(102年5月11日聯合報B2版「課輔吃晚餐，國順里有個放學窩」)；另該市不乏有相關民間團體(例如南機場里辦公室)提供學童課後陪讀(照顧)服務。又，本院於102年5月1日至中華基督教救助協會補助辦理弱勢家庭兒童課後陪讀計畫之臺北市照顧據點(神愛教會陪讀班)，進行實地訪視。惟教



育部資源彙整表內，該市竟填載「無」。

(2) 屏東縣部分

據報載，屏東縣潘○芳女士憂心家鄉孩子乏人照顧，課後遊蕩、無人教養，且家暴、性侵、自殺、車禍、輟學屢見不鮮，遂放棄工作，並賣掉兩棟房屋籌措千萬元，打造「旭海小學堂」，提供家鄉孩子於放學後能有寫功課、看書及吃飽飯之服務及場所(102年6月24日中國時報新臺灣動員令第71站報導)。又，該縣尚有元氣館等團體提供課後照顧服務。惟教育部所提供之民間資源統計表內，未見前揭民間服務資源。

(3) 臺東縣部分

據報載，臺東縣東河鄉泰源村黃○華女士於13年前回鄉照顧母親，發現部落孩童多為隔代教養或單親家庭，乏人陪伴學習，三餐亦無著落，遂成立「泰源書屋」，開始為這些孩童提供寫功課及吃飽飯之服務及場所，多年下來已更換5處場所，嗣在臺灣寶島行善義工團義助之下，終於今(102)年7月21日「泰源書屋」得已有一固定場所持續服務弱勢家庭孩童(102年7月20日聯合報頭版)。另，該縣提供課後照顧之民間資源，尚有一粒麥子基金會、基督教救助協會補助辦理之陪讀班。惟教育部所提供之民間資源統計表內，未見前揭民間服務資源。

- 2、嗣經本院函請前揭地方政府查明後，臺北市及臺東縣已提供或更新名單，惟僅限於轄內與學校合作辦理弱勢照顧之民間團體，尚乏其他自發性團體、單位及人士等資料。顯然教育部雖已督請各地方政府調查並彙整轄內辦理該項服務之民間資源清單，卻未能定期更新並掌握其資料之完整性

及正確性，且調查範圍僅限與學校合作之民間團體。足見該部在未投入足夠資源之下，猶未能積極掌握民間資源清單，以瞭解弱勢家庭學生對此需求情形及是否皆已獲照顧，益見該部忽視弱勢家庭學生之課後照顧需求。

- 3、再據本院實地訪查結果，嘉義縣部分學校反映弱勢家庭學生於假日時亦乏人照顧，因而有四處遊蕩之情事，造成身心發展與安全之隱憂，且其問題更為嚴重，學校擔心是類學生於隔天週一時無法收心到校上課，久而久之即衍生中輟問題，爰認為假日亦有開辦課後照顧服務之必要，惟礙於教育部之規定，無法於假日提供該項服務。此據教育部表示，該部唯恐都會區學校將假日課後照顧淪為課業之補習，爰律定學校不得讓學生於假日時到校上課。由於偏鄉地區多缺乏安親班，既使有安親班提供課後照顧，經濟弱勢家庭仍無法支付該項費用，亦無力指導或照顧學童相關學習，故學校提供課後照顧措施對於弱勢家庭學生而言，乃係重要且必要之措施。惟該部僅為防堵部分都會學校變相辦理補習措施，竟忽視偏鄉地區弱勢家庭學生對假日課後照顧之需求，而未能有因地制宜之彈性作法，實有未當。

(六)綜上，課後陪讀(照顧)乃是避免學生落入學習低成就之重要預防措施，亦為教育主管機關法定應辦事項。教育部雖已推動「夜光天使點燈專案實施計畫」，惟投入之資源嚴重不足，以致受惠人數僅占中小貧困、單親、失親及隔代教養家庭學生人數之1.4%，且僅6.3%有陪讀需求之學生參加此項計畫，尚有9萬餘名學童未獲此協助，幾乎仰賴民間資源協助，

惟經扣除由民間提供服務之6萬5千餘名學童後，仍有25,688名學生(占26.5%)未獲公私部門任何服務。又，該部未能積極掌握實際需求情形及民間資源清單，亦未有因地制宜之彈性作法，以確保弱勢學生皆能充分獲得此項服務，顯見該部未能善盡中央教育主管機關之職責，並忽視弱勢家庭學生之課後照顧需求，核有違失。

三、教育部、衛生福利部及行政院原民會依法均有掌理兒童及少年福利服務相關事宜，惟對於弱勢家庭學生課後照顧之需求及服務，迄未積極連結、整合及分工，仍各自為政，致服務成效不彰，核有疏失。

(一)據司法院大法官釋字第613號指出略以：行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的，雖因任務繁雜、多元，而須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，惟設官分職目的絕不在各自為政，而是著眼於分工合作，蓋行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提昇效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則，合先敘明。

(二)按兒童及少年福利與權益保障法第7條第2項第3款規定：「一、主管機關：主管兒童及少年福利政策之規劃、推動及監督等相關事宜<sup>11</sup>。……。三、教育主管機關：主管兒童及少年教育及其經費之補助、特殊教育、幼稚教育、安全教育、家庭教育、中介教育、職涯教育、休閒教育、性別平等教育、社會教育、兒童及少年就學權益之維護及兒童課後照顧服務等相關事宜。」次按行政院原住民族委員會

---

<sup>11</sup> 兒童及少年福利與權益保障法第6條所列屬「內政部」之權責事項，自102年7月23日起改由衛生福利部管轄。

組織條例第6條第1項第7款規定略以：「衛生福利處掌理下列事項：有關原住民醫療、衛生、就業促進及福利服務事項。」據上，衛生福利部職司兒童及少年福利服務之規劃與推動，教育部負有兒童及少年課後照顧之責，行政院原民會亦負有原住民兒童及少年之福利服務相關事宜。

(三)為考量兒童及少年之最佳利益，政府行政應視其為一整體，提供有效的學習環境，創造良好的學習環境，並排除影響孩子學習的所有因素，方能正常學習。為改善學生學習低成就及弱勢學生課後照顧等問題，教育部雖已推動課後照顧、夜光天使點燈專案計畫、教育優先區、攜手計畫課後扶助方案、基測提升等方案，內政部原所屬兒童局辦理「弱勢家庭兒童及少年社區照顧服務計畫」<sup>12</sup>，行政院原民會則實施「以民族教育為特色之學校本位課程」、原住民學生發展多元智能補助計畫等。惟前述方案服務對象多為弱勢家庭學生，卻未見彼此之間進行橫向連結、整合及分工，致使地方政府各單位之間各自為政，無法掌握其他單位服務資源之所在，造成資源無法有效運用並發揮最大效益。又歷年辦理經費均因政府資源缺乏而逐漸縮減，造成服務資源及成效均屬有限。

(四)次查就行政團隊而言，政策是無法各自為政，應分工合作，有整體之考量。由於學生學習成就低落之原因當中，有高達六成係家庭資源或家庭功能不足

---

<sup>12</sup> 前內政部兒童局為使弱勢家庭功能得到支持與協助，分擔家庭教養及照顧壓力，支持家庭照顧能量及提升家長親職功能，於97年間頒布推動「推動弱勢家庭兒童及少年社區照顧服務計畫」，協助地方社政單位結合民間資源對弱勢家庭，提供支持性、補充性教育或養育兒童及少年功能之服務，其服務內容包括：家庭訪視、電話諮詢、社區推廣、心理輔導、團體輔導、課後臨托與照顧、兒童及少年簡易家務指導、親職教育或親子活動、寒暑期兒童少年生活輔導服務、兒童少年休閒服務等。

所致，故除應予課業方面之補救措施外，亦應針對其家庭所導致學生學習低成就之各項因素，提供相關服務措施，始能有效改善解決其學習之根本問題，爰教育及社政單位確有連結、整合及分工之必要，況且服務對象均為兒童及少年。惟據本院實地訪查發現，當教育單位發現學生因家庭資源或功能不足導致學習低成就時，往往無力解決，不知如何是好，亦與社政單位缺乏橫向聯繫及合作機制以共同協助解決學生在課業及家庭等方面之問題。而社政單位對於弱勢家庭，所採行之措施多僅為經濟上之補助措施以維持其基本生存；至於如何積極透過家庭資源之補充及家庭功能之提升，以改善學生學習落後之問題，目前尚乏相關服務措施，亦未與教育單位進行聯繫與合作。況且現有社會福利服務之提供模式，以現金給付為主，服務又以補救為主，欠缺預防措施，並以各類人口群為服務對象，未能以家庭為中心提供服務。又，各地學生輔導諮商中心針對因家庭功能失調導致心理創傷之學生，提供服務過程中，同樣也欠缺與家庭教育中心之合作以協助家庭親職教育，凡此俱見中央相關主管機關及單位未能連結合作，以致地方政府各部門單位之間，亦存在各自為政之情形。

(五)再從教育部提供之各地民間資源彙整表以觀(即表14)，由於該表係多由地方政府教育單位彙整提供，故欠缺社政及原住民等單位之相關資料，以屏東縣政府為例，前揭資源彙整表中所列之民間資源，與經由該府社會處提供之101年度課後照顧統整表(詳見下表)未盡相同，該府社會處之統整表較為完整，包含社政、教育及原民單位所補助之民間單位。顯見地方政府教育單位除未能掌握民間辦理課後照

顧服務資源外，並與社政及原住民單位橫向連結及整合不足。

教育部提供民間資源彙整表中 所列屏東縣之民間資源	屏東縣政府社會處提供之101 年度課後照顧統整表
<p>永齡基金會希望小學、希望家園協會、萬丹鄉婦女關懷協會、博幼基金會、屏科大社工系假日課輔小隊、德修禪寺、東港海口人協會、財團法人臺灣基督長老教會屏東中會大鵬灣教會、財團法人中華基督教衛理公會承辦內政部屏東縣東港鎮生活重建服務中心、崁頂鄉力社區發展協會、壽元村長、社團法人屏東縣向陽關懷協會、福安宮、屏東縣愛鄰協會、屏東縣枋山鄉楓港社區發展協會、張榮發基金會、財團法人台灣兒童暨家庭扶助基金會屏東分事務所、里港靈糧堂、屏東縣基督教青年會、萬丹鄉井仔頭社區關懷協會</p>	<p>臺灣關懷救助協會、屏東市斯文社區發展協會、中華民國我為人人實踐推廣協會、屏東市歸來社區發展協會、社團法人屏東縣海青青弘會、臺灣基督長老教會屏東中會海豐教會、社團法人屏東縣志願服務協會、屏東市崇武社區發展協會、社團法人屏東縣希望家園協進會、社團法人中華民國慈惠善導書院文化教育研究協會、屏東縣高樹鄉婦女健康協會、屏東縣萬丹鄉婦女關懷協會、屏東縣萬丹鄉井仔頭社區關懷協會、屏東縣萬丹鄉水泉社區發展協會、屏東縣萬丹鄉新庄社區發展協會、長治鄉復興社區發展協會、臺灣基督長老教會麟洛教會、屏東縣中林基督長老教會、臺灣陽光課輔協會、竹田鄉六份社區發展協會、潮州鎮蓬萊社區發展協會、社團法人屏東縣向陽關懷協會、崁頂鄉力社區發展協會、屏東縣善工全人關懷協會、財團法人中華基督教行道會東港牧鄰教會、東港鎮親子才藝協會、海山社區經營發展協會、枋山鄉楓港社區發展協會、社團法人屏東縣原住民全人關懷促進協會、臺灣基督長老教會八瑤教會、屏東縣愛加倍家庭暨婦幼關愛協會、臺灣基督長老教會佳義教會、屏東縣原住民水噹噹關懷協會、瑪家鄉美園社區發展協會、三地門達來社區發展協會、屏東縣三地門天主堂、達瓦蘭部落人文關懷協會、霧台鄉古川社區發展協會、泰武鄉靠媽安關懷協會、泰武鄉手掌心原住民文化關懷協會、財團法人介惠社會福利慈善基金會、團法人善惠恩社會慈善基金會、屏東縣新路基督長老教會、臺灣基督長老教會南世教會、基督教中華循理會內獅教會、基督教中華循理會新路教會、臺灣基督長老教會楓林教會、臺灣基督長老教會中心崙教會、獅子鄉伊屯社區發展協會、春日鄉原住民文教發展協會、海山經營社區發展</p>

教育部提供民間資源彙整表中所列屏東縣之民間資源	屏東縣政府社會處提供之101年度課後照顧統整表
	協會、牡丹天主堂、牡丹鄉旭海社區發展協會、牡丹鄉高士社區發展協會、臺灣基督長老教會東源教會、來義鄉高見社區發展協會、屏東縣來義鄉原住民社會鄉土文化協會、新來義部落。

資料來源：教育部及屏東縣政府社會處

- (六)再據臺灣師範大學教育學系所許添明教授於「影響我國偏遠與非偏遠地區國中學生學業成就之教育資源研究研究成果」指出，弱勢者教育失敗原因之其中一項即是社福政策支離破碎，村里幹事、學校社福資訊不足，且須經漫長的公文旅行，使得補助緩不濟急；基金會或民間捐款又受經濟景氣影響，並不穩定；各社福機構提供的服務大同小異，業務重疊，且都是獨立作業，容易造成同樣個案卻有不同社工員介入，浪費有限的社會福利資源。爰此，許添明教授建議應提供整合式的「單一窗口服務」，型塑學校、家庭與社區、社福的夥伴關係，由區內各級學校結合政府、學校、家庭、社區所有的資源，共同擬定弱勢學生的改善計畫，學校依據兒童、青少年及其家庭所需的健康、家庭及社會等服務結合在一起，協調統整於校園或學校附近，讓需求者容易獲得，提供學童一個全面、可及、統整的服務。由上可見，目前教育及社政單位之間欠缺合作，以致服務措施片斷、資源缺乏整合，無法有效改善弱勢家庭學生學習低成就之問題。
- (七)依據王佳蕙、許添明(2003年)之「原住民學童服務機制困境與整合式服務學校」指出：1、原住民家庭解組嚴重：高中職以下學校原住民學生家庭單親(16.44%)較全體學生單親家庭之比率(8.17%)高出許多；原住民學生隔代教養(4.35%)為全體學生隔代

教養(1.20%)之4倍(原民會，2002年)，嚴重影響原住民學童的成長。2、原住民家庭所得偏低，影響學童教育發展：依據原民會(2002年)的統計，原住民高中職以下學校學生來自低收入戶比率為全體高中職以下學校學生來自低收入戶比率之4~7倍，此經濟劣勢使家長可投資在原住民學童身上的資源相對稀少，如此無法適當滿足學童的基本需求，更遑論支付孩子的托育費或學費等教育及照顧等投資費用。該研究並認為面對社會結構的改變，學生益形複雜之問題，學校不能再置身事外，單單只是學術機構，也應成為社區組織和提供服務的地方，學校應主動出擊，建構最符合學生及其家庭需求的資源網絡。由上可見，目前教育、社政及原住民單位之間欠缺合作，以致無法有效改善原住民弱勢家庭學生學習低成就之問題。

- (八)此外，行政院表示：國家資源投入，因資源不足，恐需思考資源重分配。而教育部指出：有關學生因家庭因素導致學習低成就之問題，亟需政府機關投入具有諮商輔導專業之儲備教師及社工員等資源，仍宜結合社政單位之社工人員扶助弱勢家庭，俾提升其子女之學習成效。原主管社政業務之內政部亦表示：為協助學習低成就之弱勢學童，逐步規劃將該部弱勢家庭兒少照顧服務計畫與教育部相關課後照顧計畫相結合，思考「家庭—社區—學校」夥伴關係工作模式，串連教育單位共同推動。行政院原民會則表示：該會將再檢視原住民地區之相關資源是否到位，如無，再與教育部協商，並將檢討是否有資源重疊問題等語。由以上各機關之說明可見，教育部、衛生福利部及行政院原民會對於弱勢家庭學生學習低成就問題之改善，迄未積極連結、



整合及分工。

(九)綜上，教育部、衛生福利部及行政院原民會依法均有掌理兒童及少年福利服務相關事宜，惟對學生因家庭資源不足或家庭功能弱化所導致學習低成就之問題，卻迄未積極連結、整合及分工，仍各自為政，致服務成效不彰，弱勢家庭學生無法獲得適當之扶助及照顧，因而處於教育失敗之經驗及困境中，核有疏失。

四、教育部為發掘學習低成就之學生，雖已建置檢測系統，卻未全面及定期施測，僅三成左右之學生納入檢測範圍，以致無從掌握每位學生之學習成果，亦無法及早發掘並進行補救；又，該部在未全面施測之下，猶未能督促各地方政府及學校落實施測，以致應接受檢測之學生多未參加檢測，實際施測比率未及五成，實有疏失。

(一)按教育基本權的核心價值在於人的自我實現，教育基本權所保障的法益包含學生的學習基本權，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。依據憲法第21條所規定「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，依國民教育法規定，係指國民中小學階段。次按憲法增修條文第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164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，以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)查教育部於97年委託國立臺南大學設置科技化評量中心，建置攜手計畫課後扶助方案科技化評量系統。依據教育部說明，前揭補救教學評量系統之建置，係為確實掌握學習低成就之學生，進而針對低成就學生進行個案管理。惟據教育部提供之「各直轄市、縣(市)學生參加101年9月之補救教學篩選測驗情形」(詳見表2)顯示，該部對於每位學生之學習成果，並未進行全面施測，且國中小學生實際施測比率(應施測人數/實際接受檢測人數)均為偏低，皆未及五成，致無法全面掌握每位國中小學生之學習成果，以發掘學習低成就之學生：

- 1、國小部分：101年9月全國國小學生總人數為1,301,613人，惟教育部所列國語文科、數學科及英語科之應施測人數分別為414,753人、414,753人及265,043人，顯見該部並未要求全面施測，其占學生總人數之比率分別為31.9%、31.9%及20.4%，亦即教育單位僅將三成左右之國小學生納入應施測範圍。又，在未全面施測之下，應施測之學生卻仍未全數接受測驗，且實際受測之比率偏低，學生實際接受國語文科測驗之人數占應測人數之35.43%，占學生總人數之11.3%，數學科分別為35.42%、11.28%，英語科分別為36.01%、7.33%，顯見教育部雖有檢測系統，卻未督促地方政府及學校落實施檢測。
- 2、國中部分亦有前述之相同問題：101年9月全國國中學生總人數為759,016人，惟教育部所列國語文科、數學科及英語科之應施測人數皆為275,308人，顯見該部對於國中學生亦未要求全面施測，其占學生總人數之比率分別為36.3%，

亦即教育單位僅將三分之一左右之國中學生納入應施測範圍。又，在未全面施測之下，應施測之學生卻仍未全數接受測驗，且實際受測之比率偏低，學生實際接受國語文科測驗之人數占應測人數之42.27%，占學生總人數之15.70%，數學科分別為43.24%、15.70%，英語科分別為43.15%、15.65%，亦證教育部未能督促地方政府及學校落實施測。

表10：各直轄市、縣（市）學生參加101年9月之補救教學篩選測驗情形  
單位：人；%

項目	科目	應施測人數 (A)	實際測驗人數 (B)	施測比率 (B/A)	學生總人數	實際受測驗學生數占學生總人數之比率
國小	國語文	414,753	146,928	35.43%	1,301,613	11.30%
	數學	414,753	146,896	35.42%		11.28%
	英語	265,043	95,452	36.01%		7.33%
國中	國語文	275,308	119,137	43.27%	759,016	15.70%
	數學	275,308	119,032	43.24%		15.70%
	英語	275,308	118,806	43.15%		15.65%

資料來源：據教育部查復資料製表。

(三)教育部坦言確實未要求地方政府及學校對學生學習成果進行全面檢測，並辯稱：不宜採全面檢測方式，以免因施測期程冗長、施測經費提高，致無法嘉惠真正需要補救教學之學生云云。惟前揭所言，與該部前所稱：「補救教學評量系統之建置，乃為了確實掌握學習低成就之學生，針對低成就學生進行個案管理」之說詞，顯然前後矛盾。況且如未進行全面檢測，又如何掌握每位學生於每年級之學習狀況是否具備該年級所應有之基本能力，以發掘學習低成就之學生。況且政府為確保每位國民於國民教育階段均能習得基本能力，自應依法從寬編列預算，惟教育部卻以「施測經費提高」為由，限縮應

接受補救教學學生之範圍，顯未善盡保障學生學習權益之責任。

(四)又據本院實地訪查發現，國中階段(國中一、二年級)經檢測後屬學習低成就之學生，其學業程度多已落後甚多，甚至部分國中學生於國小階段即有學習落後之問題，導致國中教師於實施補救教學時，往往必須從國小課程開始進行補救，實力有未逮，且效果不彰。再以博幼基金會位於新竹縣五峰鄉課輔中心之1名個案為例，該學生於國中一年級時進入該課輔中心，當時國語科要從注意符號開始學起，數學科僅有小學二年級程度，英語科也不會英文字母，經過該基金會3年持續不斷課業輔導後，國中畢業時基測寫作成績雖達6級分，惟數學到國中代數2，英文到初級下冊19課等程度。凡此足見及時發掘與及時補救之重要性及必要性。惟教育部對於每位國中小學生之學習成果，除未進行全面檢測外，並僅於國小四年級、國中一、二年級之時，針對教師所推薦之學生施予測驗，顯見該部並未於各學年定期施測。然而，在未定期施測之情形下，要如何及時發掘已落入學習低成就之學生，又如何及時採取補救措施。

(五)再查，教育部為解決施測期程冗長、施測經費提高之問題，乃請導師自行評估推薦需接受施測之學生，惟此舉難免有掛一漏萬，錯失應接受補救教學而未能受測之學生。況且本院實地訪查發現，實務上難以避免教師因擔心被指摘教學不力，而推派成績較佳的學生參與施測之情事，此舉即失去原本建置補救教學評量系統之目的。又，依據何光明表示，原南投縣水里鄉民和國中與博幼基金會合作，進行全面施測，結果該校具國中程度者僅個位數，成績

落後十分嚴重等語。顯然教育部未能全面施測，致僅有三成左右之學生納入檢測範圍，造成錯失學習低成就而未能受測之學生。此外，每位學生於每科學習狀況及成果，或多或少存有差異，惟從各縣市國小學生於國語文科與數學科應施測人數皆為414,753人，以及各國中學生於國語文科、數學科與英語科應施測人數皆為275,308人等情以觀，足徵由導師自行評估推薦需接受施測學生之作法，無法充分發掘學習低成就之學生，實有欠當。

(六)綜上，教育部為發掘學習低成就之學生，雖已委託建置完成攜手計畫課後扶助方案科技化評量系統，惟卻未能全面及定期施測，僅於國小四年級、國中一、二年級之時，針對教師所推薦之學生進行施測，以致僅有三成左右之國中小學生納入應施測範圍，亦無法及早發掘學習低成就之學生並及早進行補救。又，該部在未全面施測之下，猶未能督促各地方政府及學校落實施測，以致應接受檢測之學生多未參加檢測，實際施測比率(實際測驗人數/應施測人數)未及五成，無法充分發掘學習低成就之學生，實有疏失。

五、教育部為提升改善學生學習低成就之問題，雖已推動補救教學方案，惟對於學生經檢測後確屬學習落後者，卻無法知悉其課業落後之起點，也多未納入補救；加以該部欠缺管理、追蹤及評估機制，亦未透過師資培育及在職訓練以加強教師對補救教學之專業知能，致使補救成效不彰，凡此俱見該部未善盡維持國民教育品質及保障學生學習權益之責，實有違失。

(一)按憲法第21條規定，人民有受國民教育之權利與義務。次按憲法增修條文第10條第10項規定，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164條規定之限制。復據教育基本法第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法所需經費；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。」

- (二)由上可知，由於義務教育之目的係為國家的未來建立堅實之基礎，使兒童少年具有足夠之能力因應未來學習與生活之各項挑戰，故人民有受國民教育之權利與義務，政府應優先籌措及寬列國民教育經費，尤其對於弱勢族群之教育與扶助，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，因此政府基於社會扶助之立場，採取相關方案，藉以改善弱勢學童的教育學習困境。另弱勢族群不止限於身分、經濟方面之弱勢，學習低成就之學生亦屬弱勢族群，政府亦應從寬編列預算予以特別協助。
- (三)確保學生之基本能力係為保障人民受教育之基本權，而補救教學乃是確保學生基本能力之具體實踐。根據相關研究，補救之起始點愈早愈好，其重要性為：1、確保學習品質；2、代表國家重視弱勢學

童的學習品質與受教權；3、使弱勢學生脫離惡性循環的枷鎖。許多研究指出，補救教學是使弱勢學生脫離惡性循環的重要途徑，補救教學不僅能夠使低成就學童趕上同儕兒童水準<sup>13</sup>，同時也是避免低成就學生與一般學生的差距隨著年齡逐漸加大之唯一方式。又，早期的教育投資有其效益，據國立臺東大學教育學系陳淑麗教授之「轉介前介入對原住民閱讀障礙診斷區辨效度之研究」(2004年國立臺灣師範大學特殊教育學系博士論文研究)研究指出，低成就學童早期學習困難若能獲得協助，能降低特殊教育服務人數，並有效節省教育成本，並發現早期補救教學能降低轉介特教鑑定的人數，且補救成本低於特教鑑定的成本，顯示即早介入補救教育是具經濟效益；有關社會成本效益部分，陳教授引用國外研究指出，早期介入方案帶來很高效益，例如1項著名的Perry Preschool Project追蹤他們的樣本到成人，結果發現他們的學生在藥物、酒精濫用及犯罪、未婚懷孕等方面，都明顯降低；另有學者估計在學前階段的啟蒙教育每花費1美元，將會在未來的留級、犯罪或社會福利工作上省下7美元(Berk, 1996年)，均可證早期教育投資有其效益。

(四)查教育部雖自95年啟動「攜手計畫課後扶助方案」，針對學習低成就之學生施予補救教學方案，以提升改善其學習落後之問題，惟地方政府及學校執行過程卻有以下諸多缺失：

- 1、教育部對於學生之學習成果，雖有檢測之機制，惟對於學生經檢測後確屬學習落後者，竟無法知悉其學業落後之起點行為：

---

<sup>13</sup>陳淑麗(2006年)，臺東縣弱勢學童學習輔導現況調查研究。教育資料與研究第76期，頁108；臺東縣，國立臺東大學。

- (1) 按補救教學之任課教師須就學生起點行為進行學習診斷，設定適合學生需求之個別化學習目標，提供個別化之學習輔導，並建立學生個人學習輔導歷程檔案紀錄，方能發揮補救教學之功能及成效，並做為長期輔導追蹤之重要參據。根據本院訪視結果，長期從事課後輔導工作之博幼基金會及永齡基金會，亦皆強調應找出學生落後之起點行為，才能由落後點開始循序進行課業輔導。
- (2) 教育部為確實掌握學習低成就之學生，於97年委託建置完成攜手計畫課後扶助方案科技化評量系統。該部雖透過前揭評量系統以篩選學習低成就之學生，凡測驗結果未通過該年級國語文、英語、數學等科目之基本標準者，即屬於該科目之學習低成就學生，應予補救。惟該系統僅能查知學生未通過該年級之程度，卻無法知悉學生之落後情形及其起點行為係屬哪個年級及課程進度，亦即國小四年級未通過測驗者，僅知該名學生未達國小四年級之程度，卻無法查知目前該名學生係從何年級及何進度開始有學習落後之情形。顯見教育部雖已建置評量系統，以掌握學習低成就之學生，惟該系統卻無法知悉及掌握學生學習落後之起點行為，致後續補救之教材、進度、教學等均無法切符學生之實際需求，造成落後程度較多之學生雖在教室中進行補救，卻仍是無心學習。
- (3) 由上可見，教育部為發掘學習低成就之學生，雖已有檢測工具，惟對於學生經檢測後確屬學習落後者，卻無法知悉其學業落後之起點行



為，因而未能從學生落後之起點行為，有效進行補救教學，致使補救教學措施流於形式。

2、教育部囿於經費及學校開辦意願，未能督促地方政府及學校落實檢測及補救教學，致使學習低成就之國中小學生當中分別有高達七成及六成者未能接受補救教學：

(1) 依據教育部表示，凡經補救教學線上評量系統篩選診斷，屬學習低成就之學生，均應入班接受補救教學。

(2) 有關教育部未編列足夠之補救教學預算，致無法全面進行施測以發掘學習低成就之學生，僅有三成左右之國中小學生納入應施測人數中；又在未全面施測之下，該部猶未能督促各地方政府及學校落實施測，以致應接受檢測之學生多未參加檢測，實際施測比率(實際測驗人數/應施測人數)未及五成等情，已如前述。惟據該部查復結果顯示，101學年度上學期各縣市國中小學生經施測後確屬學習低成就者竟未全數參加補救教學，國中學生接受補救教學之比率甚至僅達二成左右。又因教育部未能督促各地方政府及學校落實執行檢測，致使學習低成就之國中小學生當中分別有高達七成及六成者未能接受補救教學：

<1>國小部分：

- 國文科、數學科及英語科經施測後應接受補救教學之學生分別有61,350人、88,458人及88,458人，惟實際參加補救教學之學生人數為51,304人、56,435人及7,666人，參加率為83.63%、63.80%及8.67%（詳見下表）。顯見國小學生經施測後屬應接受補救教學

者並未全數參加補救教學，其中英語科之參加率竟不及一成。

表11、101學年度上學期各縣市國小學生參加補救教學之情形  
單位：人；%

項目	經施測後應接受補救教學之人數(B)	實際參加補救教學之學生人數(C)	參加率(C/B)
國文科	61,350	51,304	83.63%
數學科	88,458	56,435	63.80%
英語科	88,458	7,666	8.67%

備註：澎湖縣、金門縣及連江縣於101年未申請一般性扶助方案，故本表無該等縣市實際參加補救教學之人數。

資料來源：教育部

- 再進一步分析，以國語科為例，經施測後屬學習低成就之人數為61,350人，其占實際受測人數(146,928人)之比率為41.76%。倘應施測之學生(414,753人)均接受檢測，並以41.76%進行推估，則有173,200人屬學習低成就者，應接受補救教學。惟實際接受補救教學者僅51,304人，占推估人數(173,200人)之29.62%，亦即有七成學習低成就者未接受補救教學(詳見表13)。

#### <2>國中部分：

- 國文科、數學科及英語科經施測後應接受補救教學之學生分別有41,168人、78,854人及44,962人，惟實際參加補救教學之學生人數為10,427人、11,384人及10,974人，參加率分別為21.21%、14.44%及24.41%(詳見下表)，均不及三成。

表12、101學年度上學期各縣市國中學生參加補救教學之情形  
單位：人；%

項目	經施測後應 接受補救教 學之人數(B)	實際參加補 救教學之人 數(C)	參加率 (C/B)
國文科	49,168	10,427	21.21%
數學科	78,854	11,384	14.44%
英語科	44,962	10,974	24.41%

備註：澎湖縣、金門縣及連江縣於101年未申請一般性扶助方案，故本表無該等縣市實際參加補救教學之人數。

資料來源：教育部

- 再進一步分析，以國語科為例，經施測後屬學習低成就之人數為49,168人，其占實際受測人數(119,137人)之比率為41.27%。倘應施測之學生(275,308人)均接受檢測，並以41.27%進行推估，則有113,620人屬學習低成就者，應接受補救教學。惟實際接受補救教學者僅10,427人，占推估人數(113,620人)之9.18%，亦即有九成國語文科學習低成就者未接受補救教學(詳13)。

表13、101學年度上學期各縣市國中學生接受檢測及參加補救教學之情形(總表)

單位:人；%

項目	科目	學生 總人數 (A)	應施測人數及其占 學生總人數之比率 (B)		實際受測人數及 其占應施測人數 之比率 (C)		經施測後應接受補救 教學(即屬學習低成就) 之人數及其占實際受 測人數之比率 (D)		實際參加補救教學 之人數及其占應接 受補救教學之人數 (E)		如應施測人 數均參加檢 測,屬學習低 成就之人數 (F= B1*D2)	實際學習低 成就者參加 補救教學之 比率 (G=E1/F)
			人數 (B1)	比率 (B2=B1/A)	人數 (C1)	比率 (C2=C1/B1)	人數 (D1)	比率 (D2=D1/C1)	人數 (E1)	比率 (E2=E1/D1)		
國小	國語文	1,301,613	414,753	31.86	146,928	35.43	61,350	41.76	51,304	83.63	173,200	30.00
	數學		414,753	31.86	146,896	35.42	88,458	60.22	56,435	63.80	249,764	22.60
	英語		265,043	20.36	95,452	36.01	88,458	92.67	7,666	8.67	245,615	3.12
國中	國語文	759,016	275,308	36.27	119,137	43.27	49,168	41.27	10,427	21.21	113,620	9.18
	數學		275,308	36.27	119,032	43.24	78,854	66.25	11,384	14.44	182,392	6.24
	英語		275,308	36.27	118,806	43.15	44,962	37.84	10,974	24.41	104,177	10.53

資料來源：依據教育部查復資料彙整製作。

(3)再據本院實地訪查結果，諸多學校之學生參與課後扶助方案之人數甚少，以高雄市某高中附設國中部為例(本院係因該校連續三年國中基測寫作0級分之學生人數最多，故選擇該校進行實地訪查)，該校國中部有近千名之學生，惟實際參與該方案之學生竟然僅有10餘人。本院另於訪查南投縣、雲林縣、屏東縣、澎湖縣、嘉義縣等地時，亦發現有相同之情形。顯見該部既使已推動辦理課後扶助方案，卻未能善盡監督、管考之責，完全視學校開辦之意願，致地方政府及學校未能確實推動執行，造成每科經檢測後確屬學習低成就之學生多未能接受補救措施，該部亦無從知悉及掌握其實際執行成效及是否適切符合學生之需求，遑論能夠落實該扶助方案係為照顧弱勢、弭平學習落差之目標。

3、101年國中基測寫作成績0級分之3,029名學生中，有高達五成者於國中階段在校六個學期國文科成績皆為不及格，足見教育單位未能落實補救方案，猶狡辯卸責：

本院有感於閱讀及書寫乃是義務教育階段所應習得之基本學力，無法認字及寫字之文盲在社會中難以生存，惟竟有國中學生之基測寫作測驗成績為0級分，遂函請教育部調查這些學生於國中階段之國語文科學習狀況。依據教育部查復結果，101年國中基測寫作測驗0級分之學生計有3,029人，其中屬智力障礙者僅有157人(5.18%)；惟3,029名學生當中，竟有高達50.2%者在校六個學期國文科成績均為不及格(詳見下表14)，亦即每兩人中即有1位學生在校六個學期國

文科成績均為不及格，其中甚有部分學生之成績僅個位數，顯見該等學生在校即有學習低落之情形，卻未見學校積極採取補救措施，於本院實地訪查時猶辯稱：寫作測驗成績0級分者多因已免試錄取相關學校云云，益見教育部雖訂有補救方案，卻未能督促地方政府及學校落實執行，仍自以為將學生學習低成就之問題轉移至他校或已免試進入高中職，即可卸責。

表 14：101 年各縣市國中基測寫作測驗 0 級分之學生，其在校學習狀況統計

單位：人數；%

縣市別	基測寫作測驗 0 分之學生人數	基測寫作測驗 0 分之學生於國中一年級至三年級國文科每學期成績不及格之人數分布情形						
		六個學期均不及格之人數	五個學期均不及格之人數	四個學期均不及格之人數	三個學期均不及格之人數	二個學期均不及格之人數	一個學期均不及格之人數	每個學期均及格之人數
臺北市	95	32	5	13	5	5	7	28
高雄市	385	208	36	33	24	21	21	42
宜蘭縣	67	20	12	11	2	7	6	9
基隆市	76	33	3	13	5	5	2	15
新北市	539	200	59	57	52	37	35	99
桃園縣	110	61	10	13	4	9	4	9
新竹市	91	47	13	11	8	5	3	4
新竹縣	161	67	22	15	12	14	9	22
苗栗縣	86	40	7	1	11	6	9	12
臺中市	346	177	24	24	24	16	27	54
南投縣	139	59	16	14	16	11	9	14
彰化縣	146	80	14	7	5	10	11	19
雲林縣	107	70	11	6	6	6	1	7
嘉義市	49	31	5	7	3	2	0	1
嘉義縣	86	47	7	5	7	9	7	4
臺南市	189	125	17	11	6	8	9	13
屏東縣	298	190	25	29	18	14	5	17
臺東縣	23	16	1	1	0	3	1	1

縣市別	基測寫作測驗0分之學生人數	基測寫作測驗0分之學生於國中一年級至三年級國文科每學期成績不及格之人數分布情形						
		六個學期均不及格之人數	五個學期均不及格之人數	四個學期均不及格之人數	三個學期均不及格之人數	二個學期均不及格之人數	一個學期均不及格之人數	每個學期均及格之人數
花蓮縣	27	14	4	1	0	3	1	4
澎湖縣	4	2	0	0	0	1	1	0
金門縣	5	2	0	1	1	0	0	1
連江縣	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>總計</b>	<b>3,029</b>	<b>1521</b>	<b>291</b>	<b>273</b>	<b>209</b>	<b>192</b>	<b>168</b>	<b>375</b>
<b>比率</b>	<b>100</b>	<b>50.2</b>	<b>9.6</b>	<b>9.0</b>	<b>6.9</b>	<b>6.3</b>	<b>5.6</b>	<b>12.4</b>

資料來源：教育部



4、縱發現學生學習低成就之問題，其已落後許多，惟教育部實施之補救時數卻是嚴重不足：

- (1) 依據本院實地訪查結果，博幼基金會對於來自弱勢家庭且成績屬於後段之學生，係每星期5日、每日2~3小時進行課業輔導；永齡基金會則每星期上課至少4天，每週至少8~15個小時。即便該等基金會對於學習低成就之學生，提供持續且密集之補救時數，惟該等學生除須補上落後的課程外，每天學校仍有新的課程進度持續進行，故需要經過多年補救教學，始得以稍稍趕上落後之進度。以博幼基金會位於新竹縣五峰鄉課輔中心之1名個案為例，該學生於國中時始進入課輔中心，當時數學僅有國小二年級程度，經過該基金會持續課業輔導後，國中畢業時也僅能提升至國中代數2之程度。
- (2) 查教育部推動之「攜手計畫課後扶助方案」，雖係針對學習低成就之學生，所提供之課後補救教學，惟學生係於國小四年級、國中一、二年級之時才接受檢測，故經檢測後屬學習低成就者實已落後許多。該等學生縱使參加該補救方案，惟每星期補救時數僅有4小時，如落後程度太多者(如國中一年級學生只有小學二、三年級程度)，可能長期以來係處於上課聽不懂之情況，宛如教室中的客人，既使接受補救課程，也因時數有限而無法趕上落後的進度，況且尚有新的課程持續進行。足見教育部縱然發現學生學習低成就之問題，並予以補救措施，惟未能提供足夠之補救時數，仍無助於其提升改善學習成果及進度。

5、教育部怠於建立管理、追蹤及評估之機制，致無法掌握學習低成就之學生接受補救教學之具體成果及學習表現提升等情形，更難以作為長期輔導追蹤之重要參據：

(1) 教育部自95年推動實施「攜手計畫課後扶助方案」，復於97年委託國立臺南大學設置科技化評量中心，建置攜手計畫課後扶助方案科技化評量系統，俾透過學生採紙筆測驗及電腦化適性測驗，試題參數量尺化，提供跨學年學生成長剖面報告，以利追蹤學生學習低成就之改善情形。復據國家教育研究院陳稱：對於學習落後的學生而言，補救教學內涵與進度的「客製化」乃是精髓，依照學科的能力指標研發測驗工具、補救教學教材，並建立學習護照，是值得努力的方向等語。

(2) 再據本院實地訪查結果，永齡基金會對於學習低成就之學童所進行課業輔導教學之方式，除透過檢測找出學習的落後點並發掘學習問題，以及予以小班教學之外，更重要是每月皆進行全國統一的分級檢測，以掌握學童的學習狀況，且每學期透過學童課輔成績的檢核，決定是否繼續課輔計畫的評估標準；博幼基金會亦有類似品質管制之作法，且每位學童學習通過的單元，均有資料庫加以記錄。此外，永齡基金會及博幼基金會皆表示，當學習低成就之學童進行課業輔導並經成績檢核後，雖毋須再繼續課輔計畫時，但嗣後仍有可能再次發生學習低成就之問題，故需有追蹤之機制。

(3) 教育部雖透過前揭評量系統篩選受輔之學生，

凡測驗結果未通過該年級國語文、英語、數學等科目之基本標準者，即屬於該科目之學習低成就者。惟教育部卻未建立管理、評估及追蹤之相關機制，致無從記錄、掌握及評核每位學習低成就之學生接受補救教學後，其學習狀況與成果有無具體提升，以及能否銜接後續年級之程度，更難以進行長期之輔導及追蹤，亦難以使後續年級教師掌握該生過去的學習狀況及落後情形，造成補救教學流於形式，實有怠失。

**6、師資培育過程欠缺補救教學專業課程，在職訓練又未能加強此研習，以致教師未能具備補救教學專業知能：**

(1)補救教學係一門專業，不同於一般教學，所面對的學生係學習成就低落且具弱勢身分者，現場教師需要具備對學生學習落後之敏感度，並知悉學生落後之起點行為，方能有效施予補救教學。因此，不論是行政人員或教學人員，均須不斷地強化其補救教學知能，以提供學生具個別化之教學內容。

(2)教育部為提升教師對於補救教學之知能，以提供有效的教學，雖補助各地方政府辦理攜手計畫師資研習，惟地方辦理品質良莠不齊。本院實地訪查發現，仍有部分學校仍將第8節課後補救教學之時間，視為日間學習課程之延長，仍然重覆教導日間課程的內容，欠缺補救教學知能，教育部允應督導改善，並參考永齡基金會培訓補救教學師資之作法。

(五)綜上，教育部為提升改善學生學習低成就之問題，雖已推動補救教學方案，惟對於學生經檢測後確屬

學習落後者，卻無法知悉其課業落後之起點，也多未納入補救。加以該部欠缺管理、追蹤及評估機制，亦未透過師資培育及在職訓練以加強教師在補救教學之專業知能，致使補救成效不彰，凡此俱見該部未善盡維持國民教育品質及保障學生學習權益之責，實有違失。

六、教育部對於已發生學習低成就之學生，雖已推動「攜手計畫課後扶助方案」，惟該方案僅係課業方面之補救措施，至於造成學生學習低成就之原因，該部既無評估機制，亦無有效預防策略，更欠缺橫向聯繫及合作機制，致難以有效提升改善其學習問題，確有疏失：

(一)有關相關統計資料、專家學者意見、研究結果均指出弱勢家庭資源及功能的不足，導致學生學習低成就之問題；且學生學習成就低落之原因當中，有高達六成係與家庭資源或功能不足有關等情，已如前述。況且教育部亦坦言：弱勢高危險群學生通常來自低社經地位的家庭，家長教育背景較低，對孩子期望也較低，孩子在校缺乏學習成功的經驗，容易中途輟學，而且表現較低的自尊；且經濟上的弱勢，最直接的衝擊就是學生的基本生活都難以維持，因此更難以在無後顧之憂的情形下，將心力置於學習上，更因為經費上的缺乏，使得在學校學習上困難重重，並造成學童在人格與人際面上之發展不健全等語。

(二)復據本院實地訪視發現，博幼基金會之課輔成效係來自於教學與社工兩方面專業的協力，以該基金會於某一城鎮所成立之課輔中心為例，參加該中心之學生係屬經濟弱勢，又是單親、隔代教養、失依等家庭結構功能較不足者，比率偏高，這些孩子需要

積極介入協助，則當課輔教師在教學現場無能為力時，即回報課輔工作團隊(由學習輔導員、社工員及專職教師所組成)處理，社工員並進行開案評估並對其家庭予以連結轉介資源及協助處遇(如經濟扶助、心理輔導諮商)，以有效解決造成學生學習低低落之根本原因。又，永齡基金會亦有相同之作法，透過社工員介入處遇以排除家庭因素對學童學習表現之影響，或經由心理諮商師排除情緒因素對學童學習表現之影響，讓孩子更能持續穩定學習，方能充分發揮課輔之成效。

(三)再據教育部提供之統計資料顯示，除家庭因素導致學生學習低成就之外，尚有情緒或學習障礙因素，99年全國271,230名學習低成就之學生當中，屬智力正常但有學習障礙者計有26,456人，占9.75%；又，101年全國3,029名國中基測寫作測驗0級分之學生中，其原因屬智力正常但有學習障礙或情緒障礙者計有380人，占12.4%。本院實地訪視花蓮縣時，東華大學自然與資源環境學系顧教授瑜君提出之兩名具體案例，凸顯出僅處理學生成績低落問題，仍是不足，應先處理導致其學習低成就之原因，如：穩定孩子情緒，始能根本解決其學習問題：

- 1、2名學生被診斷為過動，因人際關係不佳，教師們對其束手無策，社工員介入輔導後始知其父母離異，父親工作早出晚歸，孩子無固定吃飯時間，全身髒兮兮，假日會到某據點。後來發現其母親有照顧教養之功能，經提升母親之功能及就業後，願意為該學生回鄉，現該名學生已無需服用藥物。而從實務經驗中，需要建立2至3年之信任基礎，始能處理後續之輔導工作，故對家庭之重建及學生之輔導，須長期且持續

。

2、另1名個案為小學二年級學生，單親家庭，由父親照顧，父親粗工工作，托友人送餐給孩子，故孩子穩定性差。介入後1年期間家庭趨於穩定，除給予關懷外，家庭是會變動的，該名個案升小學三年級時結案，回歸正常班級學習。惟升小學三年級之後，其父親再娶外籍配偶，該名學生同時面臨課業壓力，課業再度出現落後之情形，家庭之變動及改變，影響孩子的情緒波動，社工員介入後，引入一些親職教育資源，並提供個別輔導，給予課輔，之後學習意願提高，功課成績自然有進步。

(四)然而，教育部對於已發生學習低成就之學生，所推動辦理之「攜手計畫課後扶助方案」，僅就學生學習低成就的結果，採取課業方面的補救措施。至於學生之所以發生學習低成就的根本原因，尤其是家庭資源不足或功能弱化、或情緒不穩定等所導致學生學習低落之問題，既乏評估之機制，以充分瞭解是類學生發生學習低成就之真實狀況，據以對症下藥，從根本解決問題；亦無協助之措施，更與社政單位欠缺橫向聯繫及合作機制以協助解決學生之家庭因素問題，既使不斷提供學生相關課後補救教學，也因未能針對其課業落後之根本原因對症下藥，學生仍因家庭、情緒等問題而無心學習，使得課業上的補救成效事倍功半。

(五)綜上，學生學習成就低落之原因當中，有高達六成係與家庭資源或功能不足有關，亦不乏係因學習或情緒障礙等所致。教育部對於已發生學習低成就之學生，雖已推動辦理課後扶助方案，惟該方案僅係課業方面之補救措施，至於造成學生學習低成就之

原因，該部既無評估機制，亦無有效預防策略，更欠缺橫向聯繫及合作機制，致難以從根本有效改善其學習低成就之問題，確有疏失。

七、教師依法負有輔導學生之重要職責，而學生學習成果及行為表現深受家庭之影響，故實地前往學生家庭進行訪問，可瞭解學生學習環境及家庭生活概況，進而掌握影響學生行為表現及學習成果之原因，尤其對於發掘其學習低成就之原因，更有其必要性；惟教育部卻未能督促地方政府及學校對學生落實辦理實地家庭訪問，以致學校實施到府訪問之比率偏低，僅占學生總人數之6.96%，實有未當。

(一)按教師法第17條規定略以：「教師除應遵守法令履行聘約外，並負有下列義務：……二、積極維護學生受教之權益。三、依有關法令及學校安排之課程，實施教學活動。四、輔導或管教學生，導引其適性發展，並培養其健全人格。」次按國民教育法施行細則第13條規定：「國民小學及國民中學之學生事務及輔導工作，應兼顧學生群性及個性之發展，參酌學校及學生特性，並依相關法令之規定辦理。校長及全體教師均負學生事務及其輔導責任。」

(二)依據教育部表示，家庭訪問之優點包括：1、幫助教師瞭解學生生活環境及家庭生活，作為教學及行政工作改進之參考，以增進學校教育效果。2、獲得解決有不良行為學生的線索，協助學生解決困擾問題，使學生生活及學習獲得圓滿適應。3、瞭解家長之教育方針，實施父母親職教育，輔導父母正確有效的管教方式。4、溝通學校與家庭間的情感，鼓勵家長以夥伴的身份與學校人員共事，以達成利人利己的終極目標。5、促進親師合作機制，以協助家長了解學生，強化親師生良性互動溝通，並建

立多元輔導管道，結合學校教育與家庭教育功能，以提高輔導學生之效果等。顯見家庭訪問乃係教師輔導及處理學生事務之必要措施。

- (三)復據教育部所訂之「學校三級預防輔導模式與輔導教師之角色功能表」及「學校三級輔導體制中教師、輔導教師及專業輔導人員之職掌功能表」，其規範教師之職掌，包括：1、蒐集並建立學生基本資料，充分瞭解學生；2、掌握學生出席狀況，學生缺席應詳實記錄並立即通報；3、瞭解學生的生活狀況、學習情形及行為表現，並觀察辨識學生行為；4、與學生家長聯繫，進行家庭訪問及家長座談；5、配合輔導教師處理班級個案及個別諮商；6、參與個案輔導會議；7、認輔學生等，俾從初級預防層面達成促進學生心理健康與社會適應之目標。由於學生之學習成果及行為表現深受家庭影響，唯有透過實地家庭訪問，始能瞭解及蒐集每位學童之家庭概況，進而發掘家庭影響學童學習成果及行為表現之實況，俾適時提供協助或轉介輔導教師、專業單位提供適當之處遇，才能落實輔導工作。
- (四)又，有關根據教育部查復結果顯示，99年全國國中小學生為學習低成就者計有271,230人(占99學年度全國人數2,439,258人中之11.12%)，其中屬智力正常但家庭功能失調及家庭資源不足者占六成，又其中屬智力正常但學習或情緒障礙者占9.75%；再從教育部查復101年度國中學生基測寫作測驗成績為0級分<sup>14</sup>之原因分析結果，學生學習成果確實深受家庭因素之影響，這些學生當中屬經濟弱勢、或來自單親家庭、隔代教養家庭、或屬家庭功能不足者之比

---

<sup>14</sup>0級分之評分規準為：使用詩歌體、完全離題、只抄寫題目或說明、空白卷（資料來源：國中學生基本學力測驗推動工作委員會網站）。



率偏高等情，已如前述。凡此凸顯學校唯有透過實地家庭訪問及觀察，始能深入瞭解每位學童之家庭概況，以評估家庭因素(如照顧功能、經濟狀況、學習資源【如書桌】是否足夠)影響學童學習、行為及情緒表現之真實狀況，及早發掘問題，適時提供協助或轉介輔導教師、專業單位(如社政單位、家庭教育中心、學生輔導諮商中心)提供適當之處遇及協助，才能從根本有效改善解決其學習低成就之問題。況且弱勢家庭多具有低社經地位、低教育程度、低所得等特性，家長往往礙於面子或表達方式，如以電話聯繫訪問，實難以充分掌握學生家庭之真實情況及困境。

- (五)查教育部為增進各地方政府協助國中小學校辦理家庭訪問功能，以促進親師合作機制，並建立多元輔導管道，結合學校與家庭教育之功能，以提高輔導學生之效果，已於98年12月18日台國(一)字第0980219765號函頒「教育部強化國民中小學家庭訪問實施原則」，其規定略以：「……二、一般學生之訪問，由各班導師擔任，每學期至少一次，其方式可採到府訪問、電話訪問、個別約談、班親會或其他方式。三、特殊個案學生需深入了解學生家庭生活情形和社區環境背景時，應立即與家長聯繫，探知原因及謀求解決方法，並視個案情形由導師會同相關人員共同訪問或晤談。四、進行訪問時，如有安全上之顧慮，學校應提供協助並會同相關人員共同為之。五、家庭訪問及晤談內容得包含家庭生活狀況(含家庭背景、生活習慣、與家人相處情形、家長期望、家長教養方式……等)、學校生活狀況(含學生學習狀況、人際關係、行為表現……等)或相關教育宣導。六、家庭訪問所悉資料及晤談內容應予保密，對適應困難學生，應結合相關資源及認輔制度等，提供

必要協助。……。」因此，為推動學生之輔導事務，應由各班導師每學期至少1次之家庭訪問，而針對學習落後之學生個案，為深入瞭解其生活情形和社區環境背景，以發掘其學習低成就之原因，家庭訪問實為必要。

(六)再從中華基督教救助協會提供以下「我聽不懂媽媽的話」、「我很幸福」及「我聽到鐘聲了」等3則實際案例，凸顯教育現場教師對於學生因家中無人照顧、家人關係衝突、聽力障礙所導致學習低成就之問題，竟無毫無所悉，這些學生直至參與民間課後陪讀班後，其因家庭所遭遇之教養、照顧、經濟功能不足等問題，始獲得解決，足見實地家庭訪問對於第一線教師而言，確屬重要且必要之措施。

- 1、陳義(化名)之外籍媽媽不太會講中文，和家人在溝通上有隔閡，再加上打零工的爸爸，喜歡小賭，兩人經常大打出手，所以陳義情緒控制差，常跟孩子王的大哥在街上惹是生非。一直到國小三年級來到陪讀班，在牧師及師母的關心及教導下，陳義才開始有了改變。慢慢地，髒話少了，有禮貌了，本來吊車尾的功課，也進步到前十名。然而，最讓陳義開心的是，爸爸在牧師的規勸下，竟然把酒與賭都戒了，而媽媽也找到工作，現在家裡氣氛好多了。
- 2、今年小學四年級的小嵐(化名)，爸爸以鐵工維生，經常很晚才回家，媽媽因酒駕，帶了剛出生的小弟入獄6個月，陪伴小嵐的，只有小狗。3個哥哥則因工作、當兵、輟學，極少回來。因為洗澡要用柴火燒，而小嵐不會，所以常常好幾天不洗澡。加上平常都跟狗一起睡在床上，因此身上常有怪味道，被同學排擠。國小三年

級來到陪讀班時，國語只有幼稚園程度。老師只好一對一地教她。雖然常因為忘了帶功課，被老師罰站，但純真的小嵐一點都不覺得委屈，因為這裡的哥姐和老師都對她很好，也交到好朋友。教會的師母及老師常到小嵐家探訪，教她打掃、照顧自己，慢慢學習獨立。

- 3、一直到3歲，家人才發現小鐘(化名)的聽力有問題。小鐘爸爸每月收入不到2萬元，要養活一加四口，實在很拮据。好不容易五歲時，爸爸幫他配了助聽器，也做了語言治療，但後來小鐘不小心將助聽器弄丟了，助聽器一對要6、7萬，且要每年換新機，爸爸無力承擔。從此，小鐘救活在無聲世界中，錯失了早療黃金期。由於沒有助聽器，小鐘只有讀唇語來瞭解別人說什麼。升上小三的小鐘課業愈來愈跟不上進度，陪讀般的師母決不再等待，主動為小鐘募助聽器。終於在救助協會的協助下，小鐘在去年10月戴上助聽器，並且開始上復健課程。

(七)惟據教育部查復之「101學年度上學期各縣市國中、小學校辦理學生家庭訪問之情形」(詳見下表)顯示，各縣市國中小學校以實地到府方式辦理家庭訪問之比率偏低，僅6.96%：

- 1、全國國中小學生總人數為2,135,168人，其中學校未辦理家庭訪問者計有294,451人，占13.79%；換言之，每8位學生中即有1位並未接受學校教師之家庭訪問，其中臺北市(國小)、新北市(國中)、彰化縣(國中)、雲林縣(國中)、嘉義縣(國小)、嘉義市(國中小)、臺南市(國小)未辦理家庭訪問者之比率超過20%。即使有辦理家庭訪問者，也僅有148,594人(占學生總人數之6.96%)，係採取

到府訪問方式辦理，顯見教育單位忽視實地家庭訪問對於學生輔導工作之重要性。

- 2、再從各地方政府辦理情形以觀，部分地方政府到府實地訪問之比率較高，如南投縣國小為31.03%、臺東縣國小為27.41%、花蓮縣國中小分別為27.67%、26.81%，澎湖縣國小為67.61%，連江縣國中小學甚至高達71.38%、74.30%；金門縣則分別為77.47%、57.93%。惟臺北市(國中小)、新北市(國中小)、桃園縣(國中)、新竹縣(國中)、新竹市(國小)、臺中市(國中)、嘉義市(國中小)、臺南市(國中)、高雄市(國中)、宜蘭縣(國中)、基隆市(國中)到府訪問之比率偏低，未超過5%。

表 15、101學年度上學期各縣市國中、小學校辦理學生家庭訪問之情形  
單位：人數；%

縣市別	項目	學生人數 (A)	有辦理家庭訪問者之訪問方式				無辦理家庭訪問者	
			到府訪問者		非以到府之方式 辦理家庭訪問者 (如電話訪問、個別約 談家長、班親會及其他)			
			人數 (B)	比率 (B/A)	人數 (C)	比率 (C/A)	人數 (D)	比率 (D/A)
總計	國中	847,358	45,312	5.35	619,119	73.06	139,633	16.48
	國小	1,287,810	103,282	8.02	932,642	72.42	154,818	12.02
	合計	2,135,168	148,594	6.96	1,551,761	72.68	294,451	13.79
新北市	國中	115,435	4,605	3.98	78,227	67.76	36,164	31.32
	國小	216,988	7,358	3.39	182,423	84.26	27,271	12.56
	合計	332,423	11,963	3.59	260,650	78.41	63,435	19.0
臺北市	國中	174,311	1,619	0.93	145,202	83.30	27,490	15.77
	國小	94,930	1,139	1.20	71,316	75.12	22,475	23.68
	合計	269,241	2,758	1.02	216,518	80.42	49,965	18.56
桃園縣	國中	83,748	2,377	2.84	50,547	60.36	14,422	17.22
	國小	142,421	10,503	7.37	70,822	49.73	3,755	2.64
	合計	226,169	12,880	5.69	121,369	53.66	18,177	8.04
新竹縣	國中	18,049	870	4.82	17,179	95.18	-	0.00
	國小	37,141	2,540	6.84	34,601	93.16	-	0.00

縣市別	項目	學生人數 (A)	有辦理家庭訪問者之訪問方式				無辦理家庭訪問者	
			到府訪問者		非以到府之方式 辦理家庭訪問者 (如電話訪問、個別約 談家長、班親會及其他)		人數 (D)	比率 (D/A)
			人數 (B)	比率 (B/A)	人數 (C)	比率 (C/A)		
	合計	55,190	3,410	6.18	51,780	93.82	-	0.00
新竹市	國中	13,085	667	5.10	11,674	89.22	798	6.10
	國小	24,593	474	1.93	21,947	89.24	781	3.18
	合計	37,678	1,141	3.03	33,621	89.23	1,579	4.19
苗栗縣	國中	17,019	2,822	16.58	14,312	84.09	2,048	12.03
	國小	34,029	6,003	17.64	24,736	72.69	3,149	9.25
	合計	51,048	8,825	17.29	39,048	76.49	5,197	10.18
臺中市	國中	95,853	3,945	4.12	74,684	77.92	12,423	12.96
	國小	160,065	10,785	6.74	121,957	76.19	29,042	18.14
	合計	255,918	14,730	5.76	196,641	76.84	41,465	16.20
彰化縣	國中	48,125	5,006	10.40	37,812	78.57	9,746	20.25
	國小	82,037	9,823	11.97	63,239	77.09	10,034	12.23
	合計	130,162	14,829	11.39	101,051	77.63	19,780	15.20
南投縣	國中	11,664	1,128	9.67	6,374	54.65	673	5.77
	國小	20,864	6,475	31.03	14,358	68.82	1,353	6.48
	合計	32,528	7,603	23.37	20,732	63.74	2,026	6.23
雲林縣	國中	22,493	3,513	15.62	13,844	61.55	5,195	23.10
	國小	41,391	5,086	12.29	32,770	79.17	4,101	9.91
	合計	63,884	8,599	13.46	46,614	72.97	9,296	14.55
嘉義縣	國中	14,094	1,818	12.90	9,935	70.49	2,349	16.67
	國小	28,726	5,477	19.07	17,447	60.74	5,802	20.20
	合計	42,820	7,295	17.04	27,382	63.95	8,151	19.04
嘉義市	國中	10,947	158	1.44	8,285	75.68	2,504	22.87
	國小	18,784	711	3.79	11,038	58.76	7,035	37.45
	合計	29,731	869	2.92	19,323	64.99	9,539	32.08
臺南市	國中	55,688	2,446	4.39	45,043	80.88	8,248	14.81
	國小	100,924	8,986	8.90	68,411	67.78	22,352	22.15
	合計	156,612	11,432	7.30	113,454	72.44	30,600	19.54
高雄市	國中	84,145	3,155	3.75	62,508	74.29	11,932	14.18
	國小	148,426	7,576	5.10	122,737	82.69	8,858	5.97
	合計	232,571	10,731	4.61	185,245	79.65	20,790	8.94
屏東縣	國中	29,285	1,522	5.20	9,912	33.85	817	2.79

縣市別	項目	學生人數 (A)	有辦理家庭訪問者之訪問方式				無辦理家庭訪問者	
			到府訪問者		非以到府之方式 辦理家庭訪問者 (如電話訪問、個別約 談家長、班親會及其他)		人數 (D)	比率 (D/A)
			人數 (B)	比率 (B/A)	人數 (C)	比率 (C/A)		
	國小	48,125	2,845	5.91	17,750	36.88	2,080	4.32
	合計	77,410	4,367	5.64	27,662	35.73	2,897	3.74
臺東縣	國中	8,200	1,277	15.57	5,765	70.30	877	10.70
	國小	13,227	3,625	27.41	6,441	48.70	718	5.43
	合計	21,427	4,902	22.88	12,206	56.97	1,595	7.44
花蓮縣	國中	11,822	3,271	27.67	9,020	76.30	1,438	12.16
	國小	19,240	5,158	26.81	13,686	71.13	1,285	6.68
	合計	31,062	8,429	27.14	22,706	73.10	2,723	8.77
宜蘭縣	國中	16,151	790	4.89	9,869	61.10	393	2.43
	國小	25,490	3,043	11.94	16,886	66.25	2,027	7.95
	合計	41,641	3,833	9.20	26,755	64.25	2,420	5.81
基隆市	國中	11,975	546	4.56	7,435	62.09	2,116	17.67
	國小	19,427	1,144	5.89	14,563	74.96	2,700	13.90
	合計	31,402	1,690	5.38	21,998	70.05	4,816	15.34
連江縣	國中	290	207	71.38	83	28.62	-	0
	國小	463	344	74.30	119	25.70	-	0
	合計	753	551	73.17	202	26.83	-	0
金門縣	國中	2,068	1,602	77.47	466	22.53	-	0
	國小	5,719	3,313	57.93	1,469	25.69	-	0
	合計	7,787	4,915	63.12	1,935	24.85	-	0
澎湖縣	國中	2,911	1,968	67.61	943	32.39	-	0
	國小	4,800	874	18.21	3,926	81.79	-	0
	合計	7,711	2,842	36.86	4,869	63.14	-	0

資料來源：教育部

(八)綜上，教師依法負有輔導學生之重要職責，由於學生學習成果及行為表現深受家庭之影響，故學校實地赴學生家庭進行訪視及訪問，將可瞭解學生學習環境及家庭生活概況，進而掌握影響學生行為表現及學習成果之原因，尤其對於發掘其學習低成就之原因，更有其必要性。教育部亦稱家庭訪問有諸多

優點，並已於98年間函頒「教育部強化國民中小學家庭訪問實施原則」，以增進各地方政府協助國中小學校辦理家庭訪問功能，促進親師合作機制及提高輔導學生之效果。惟教育部卻未能督促地方政府及學校對學生落實辦理實地家庭訪問，以致學校實施到府訪問之比率偏低，僅占學生總人數之6.96%，實有未當。

八、專任輔導人員依法負有維護學生學習權益並促進其學業適應之輔導職責，惟部分學習低成就之學生係家庭因素或情緒問題導致無心學習，教育部卻未能督促各級學校輔導室及學生輔導諮商中心落實輔導功能，殊有未當。

(一)按國民教育法施行細則第13條規定：「國民小學及國民中學之學生事務及輔導工作，應兼顧學生群性及個性之發展，參酌學校及學生特性，並依相關法令之規定辦理。校長及全體教師均負學生事務及其輔導責任。」次按「國民小學國民中學及直轄市縣(市)政府置專任專業輔導人員辦法」第10條規定：「專任專業輔導人員之服務內容如下：一、學生學習權益之維護及學業適應之促進。二、學生與其家庭、社會環境之評估及協助。三、學生之心理評估、輔導諮商及資源轉介服務。四、提供教師與家長輔導專業諮詢及協助。……。」據上，校長、全體教師及專任輔導人員均應維護學生學習權益並促進其學業適應。

(二)再查教育部所訂之「學校三級預防輔導模式與輔導教師之角色功能表」，即明確規範輔導教師應以個別或小團體學生為單位，實施介入性輔導措施，針對學生在性格發展、學業學習、生涯發展及社會適應等之個別需求，進行高關懷群之辨識與篩檢、危

機處理、諮商與輔導、資源整合、個案管理、轉介服務和追蹤輔導等，並提供學生個案之家長與教師諮詢服務，以協助學生及早改善或克服學習、認知、情緒、行為及人際問題，並增進其心理健康與社會適應；至於專業輔導人員(心理師、社工師及精神醫療人員等)部分，則應針對偏差行為及嚴重適應困難學生，整合專業輔導人力、醫療及社政資源，進行專業之輔導、諮商及治療。

(三)依據教育部提供101年國中基測寫作測驗0級分之學生資料(國中基測寫作測驗0級分之學生人數為3,029人)，其0級分之原因分析仍屬家庭因素(家庭功能失調及家庭資源不足者)之比率為最高(高達40.3%)，另有380人(占12.5%)屬智力正常但有學習或情緒障礙；又，3,029人當中，有高達五成者於國中階段在校六個學期國文科成績皆為不及格，顯其長期以來處於學習低成就之情況。凡此俱見是類學生受到家庭或情緒之影響，在學校時即有學習低落之情形；換言之，學生因家庭及情緒影響其學習之表現，學習成就低落為其外顯行為之重要徵兆，故應透過相關輔導及協助以穩定學童之情緒，進而提升學習動機及學習成就，確有其重要。博幼基金會於本院實地訪視時表示：孩子是可以教得會，對學習也有興趣，惟受現行教學方式或家庭因素影響其學習成果等語。

(四)再據本院實地訪視花蓮縣時，東華大學自然與資源環境學系顧教授瑜君提出之兩名具體案例：

- 1、2名學生被診斷為過動，因人際關係不佳，教師們對其束手無策，社工員介入輔導後始知其父母離異，父親工作早出晚歸，孩子無固定吃飯時間，全身髒兮兮，假日會到某據點。後來發現其母



親有照顧教養之功能，經提升母親之功能及就業後，願意為該學生回鄉，現該名學生已無需服用藥物。而從實務經驗中，需要建立2至3年之信任基礎，始能處理後續之輔導工作，故對家庭之重建及學生之輔導，須長期且持續。

2、另1名個案為小學二年級學生，單親家庭，由父親照顧，父親粗工工作，托友人送餐給孩子，故孩子穩定性差。介入後1年期間家庭趨於穩定，除給予關懷外，家庭是會變動的，該名個案升小學三年級時結案，回歸正常班級學習。惟升小學三年級之後，其父親再娶外籍配偶，該名學生同時面臨課業壓力，課業再度出現落後之情形，家庭之變動及改變，影響孩子的情緒波動。社工員介入後，引入一些親職教育資源，並提供個別輔導，去除心理困擾，之後學習意願提高，成績自然進步。

(五)由前述案例可知，僅處理學生成績低落問題，仍是不足，應先處理導致其學習低成就之原因，如：穩定孩子之情緒，始能根本解決其學習問題。又據中華基督教救助協會表示：學生情緒穩定後，才能辦法學習，應予以輔導及提供宣洩管道等語。再據本院實地訪查結果，博幼基金會之課輔成效係來自於教學與社工兩方面專業的協力，參加課輔之學生多屬經濟弱勢或家庭功能較為不足者，需要積極介入協助，則當課輔教師在教學現場無能為力時，即回報課輔工作團隊(由學習輔導員、社工員及專職教師所組成)處理，社工員並進行開案評估並對其家庭予以連結轉介資源及協助處遇(如經濟扶助、心理輔導諮商)，以有效解決造成學生學習低低落之根本原因。又，永齡基金會亦有相同之作法，經由心理諮

商師排除情緒因素對學童學習表現之影響，讓孩子更能持續穩定學習，方能充分發揮課輔之成效。凡此俱見學生學習之意願及成果深受家庭及情緒之影響，故提供相關諮商輔導以穩定其情緒，進而改善其學習成就，確有其重要性。

- (六)本院實地訪查雲林縣學生輔導諮商中心時，該中心配置9位工作人員(心理師及社工師)，主要負責個案心理諮商之工作，另協助12年國教適性輔導計畫。惟該中心竟稱提升學生學習成就非屬促進學生適應之範疇，故未對學習低成就之學生進行輔導。復據教育部查復101年度各縣市學生輔導諮商中心提供服務情形顯示，各中心對於「學生學習權益之維護及學業適應之促進」乙項工作，實際執行情形欠佳，成效不彰，部分中心實際服務個案人數偏低，部分中心係以辦理「適性輔導研習活動」為主，甚有某中心稱：「學生學習權益之維護及學業適應之促進為中輟復學輔導業務，非學生輔導諮商中心之業務」。教育部並辯稱：有關學生因家庭因素導致學習低成就之問題，考量教師無家庭輔導知能與權責，地方學生輔導諮商中心之社工人員亦以學生適性輔導為主，日後仍宜結合社政單位之社工人員扶助弱勢家庭，俾提升其子女之學習成效等語。惟學習低成就之學生因家庭或情緒不穩定導致無心學習，實需要輔導資源介入協助，以排除及改善其情緒受到外在環境因素之影響，而教育部卻未能督促各學校輔導室(輔導教師)及學生輔導諮商中心及時發揮輔導之功能，猶以「教師無家庭輔導知能與權責」、「地方學生輔導諮商中心以學生適性輔導為主」等語，解免學校輔導室及各地學生輔導諮商中心應負輔導學生之重要職責，實有疏失。

- (七)再查，目前由教育部補助設置之各地學生輔導諮商中心專業輔導人員計有176人，另全國專任輔導教師計有1,058人(含國中663人、國小395人)，再加上全國各國中小學校之301,990位專任教師<sup>15</sup>，則總計有303,224人係依照教育部所訂之「學校三級預防輔導模式與輔導教師之角色功能表」，分別負責學生初級、二級及三級之輔導工作。換言之，並非所有學生之學習問題均交由輔導教師及專職輔導人員進行輔導，而係先經由教師於初級預防工作中，充分瞭解學生問題並進行處理後，倘為嚴重問題及適應不良者，始轉介至輔導室予以輔導。況且各地方政府兒童及少年保護社工人力僅3百餘人，仍不足259人，不足比率達四成<sup>16</sup>，卻必須負責所有兒童及少年保護工作，是類社工人員為符合調查處理時限之規定，即疲於奔命於調查案件，遑論後續能夠提供適當之處遇服務。惟該部猶稱「仍宜結合社政單位之社工人員扶助弱勢家庭，俾提升其子女之學習成效」、「現行輔導教師及專職輔導人力實無法提供輔導處理所有學生之學習問題」，顯係迴護之詞。
- (八)據上，校長、全體教師及專任輔導人員均負有維護學生學習權益並促進其學業適應之輔導職責。惟部分學習低成就之學生因家庭或情緒不穩定而無心學習，教育部卻未能督促學校輔導室及各地學生輔導諮商中心及時發揮輔導之功能，以穩定學生之情緒，進而有效改善其學業落後之問題，實有不當。

---

<sup>15</sup> 依據教育部所定之「學校三級預防輔導模式與輔導教師之角色功能表」，學生初級預防輔導工作係由全體教師負責推動，並由學校全體職員及輔導教師提供支援及協助。

<sup>16</sup> 資料來源為本院「近年來家庭結構轉變，兒少受虐通報人數遽增，重大兒虐致死案例亦層出不窮；究各地方政府接獲通報後，於危機處理階段之調查、評估、處置及督導等機制是否周全？家庭處遇計畫是否完善？兒少保護社工人力配置是否充足？有無接受相關訓練，具體評估判斷及應變處理等能力？能否期待得以保護兒少避免不法侵害？均有通盤深入瞭解之必要乙案」之調查報告。

綜上所述，學生學習成就之高低深受家庭因素影響，其因家庭資源不足或功能弱化，導致學習低成就之問題漸趨惡化，使得教育現場學生學習表現呈現M型化之現象日益嚴重。惟教育部除未依法落實辦理弱勢家庭學生課後照顧服務，以避免弱勢學生落入學習低成就之地步外，亦未確實執行補救教學方案，並採取相關協助及改善措施，以改善學生學習低成就之問題並排除造成其學習低成就之障礙。又，教育部、衛生福利部及行政院原民會依法均有掌理兒童及少年福利服務相關事宜，惟對於弱勢家庭學生課後照顧之需求及服務，迄未積極連結、整合及分工，仍各自為政，致服務成效不彰，均核有疏失，允應澈底檢討改進，爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員： 沈 美 真

周 陽 山

趙 榮 耀

中 華 民 國 102 年 11 月 14 日

