

調 查 報 告

壹、案由：我國十二年國教未就學未就業青少年相關教育措施及策略整體現況，含教育部國教署針對高中中離生及國中小中輟生是否有完善配套措施輔導其生涯適切發展，以避免廣義上未就學未就業青少年因無法適應社會百態而衍生的治安問題或是違法行為？尤其是弱勢學生之協助，及教育部青年發展署實施「未升學未就業青少年關懷輔助計畫」，其落實與成效為何？實有深入查明之必要案。

貳、調查意見：

教育係國家人才之投資，國民教育階段更為一切教育階段發展之基礎、國民素質之長期投資，世界各國無不致力於各級教育體制之改革及品質優化提升，人才資本係國家競爭力之重要發展資源，尤以國民教育措施牽動各方發展，期厚植國家競爭力，政府應責無旁貸。

按高級中等教育法規定，我國於民國（下同）103年全面實施十二年國民基本教育¹（或稱十二年國教），其基本精神強調因材施教、適性揚才、多元進路等理念，面對不同智能、性向及興趣的學生，能透過不同的課程、教學方式及適性輔導，引導學生瞭解自我性向與興趣，協助其發展多元智能並找到適合自己的進路，以便繼續升學或順利就業；政策方向包括「普及」、「就近入學」及「免試」為主。是以，係在過去「九年國民教育」基礎上，採取五大理念，包括「有教無類」及「因材施教」等，即「面對不同智能、性向及興趣的學生，設置不同性質與類型的學校，透過不同的課程與分組教學方式施

¹ 十二年國民基本教育實施期程：100年1月至103年7月，為啟動準備階段；103年8月1日起至109年7月，為全面實施階段。

教」，本於全人教育的精神，以「自發」、「互動」、「共好」（合稱「自動好」），期落實教育目標。

本案經向教育部、衛生福利部、勞動部及法務部調閱相關案情卷證資料，又為瞭解整體十二年國教各階段學制未升學未就業青少年之整體面貌、現況措施及所涉實務困境等情形，本院茲配合學校開學期程，於109年2月27日及同年3月4日，分別赴南區及北區履勘，由教育部分區邀集高雄市政府教育局、新北市政府教育局及桃園市政府教育局業務主管相關人員、各區高級中等學校以下之校方代表及部分民間中介教育團體等，會同召開履勘會議，並聽取簡報、進行座談，以蒐集實務執行現況與相關困境之第一手資料；又因應疫情相關原則，其中原定同年2月26日赴中區訪查，針對臺中市政府及彰化縣政府之履勘暨簡報座談會議，因配合疫情措施取消，惟該二縣市及所轄學校仍於會後提供更新說明及本案相關數據資料到院供參。爰本案總計彙整相關簡報或說明資料者計有教育部、新北市政府等5地方縣市政府，提供書面簡報或實際參與座談者約計有36所各級學校（包括16所高中職、17所國民中學、3所國民小學）及6個民間團體或中介教育措施機構，均提供充分第一手實務經驗、意見及建言，俾本案調查報告內容及意見之參酌。

繼之，本案經綜整調卷資料、履勘、簡報及座談會議相關發現問題，並於109年3月31日詢問教育部范巽綠政務次長、教育部國民及學前教育署（下稱國教署）戴淑芬副署長、教育部青年發展署（下稱青年署）王育群副署長等相關業務主管及承辦人員，並經上開機關單位補充資料到院後，已調查竣事，茲列調查意見如次：

- 一、我國自103年8月起全面推動十二年國民基本教育政策，前9年國民義務教育依「國民教育法」及「強迫入學條例」等規定辦理，後3年高級中等教育階段雖

非屬義務教育，然主要內涵包括「普及」與「自願非強迫入學」，且十二年國教精神強調因材施教、適性揚才及多元進路等理念，面對不同智能、性向及興趣的學生，應能透過不同的課程、教學方式及適性輔導，引導學生瞭解自我性向與興趣，協助其發展多元智能並找到適合自己的進路，以便繼續升學或順利就業；惟十二年國教實施迄今，每年仍有近2萬名學生因家庭、經濟或個人等因素未能完成十二年國教，學制範圍包括高級中等學校中途離校學生、國民中學畢業後未升學未就業學生、國民中小學中途輟學學生及因持續中輟而逾義務教育年齡者等，顯有違十二年國教總體精神，足徵教育部僅執行就學穩定措施，且十二年國教政策執行之後設分析及檢討機制闕如，缺乏國家整體基礎教育核心政策；況相較於教育部積極配合政府新南向政策，自106學年度開辦新南向產學合作國際專班，實施僑生技職專班之生活津貼等積極鼓勵就學措施，統計國際專班境外學生至107學年度第1學期時已達3千餘人；反觀我國刻正面臨少子女化兒少人數急遽下降等嚴重衝擊，維護兒少教育權應係政府重大責任，然教育部長期未能積極檢討國內中離生及中輟生人數居高不下情形，針對問題積極研擬整體規劃及配套措施，肇致地方政府及學校無所適從，顯未落實聯合國經濟社會文化權利國際公約之意旨，亦有違教育基本法針對教育權之保障規範及十二年國教之精神，罔顧青少年教育及學習權益，洵有怠失

- (一)教育是國力的根基，孩子是國家未來的希望；提升教育品質是政府對國民的責任，也是國家對新世代的教育承諾。揆諸世界各國積極推陳教育改革，透過各種策略持續提升教育品質、培養優質人才，以

教育提升國家競爭力²。按經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights, ICESCR）第13條³：「本公約締約國確認人人有受教育之權。締約國公認教育應謀人格及人格尊嚴意識之充分發展，增強對人權與基本自由之尊重。締約國又公認教育應使人人均能參加自由社會積極貢獻，應促進各民族間及各種族、人種或宗教團體間之了解、容恕及友好關係，並應推進聯合國維持和平之工作。二、本公約締約國為求充分實現此種權利起見，確認：（一）初等教育應屬強迫性質，免費普及全民；（二）各種中等教育，包括技術及職業中等教育在內，應以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，廣行舉辦，庶使人人均有接受機會；（三）高等教育應根

² 教育部全球資訊網。109年4月，取自 <https://www.edu.tw/cp.aspx?n=9BB844180349DC88&s=355AB0C671430C67>

³ 原文摘述：(Article 13) 1.The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education.They agree that education shall be directed to the full development of the human personality and the sense of its dignity, and shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms.They further agree that education shall enable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding,tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups,and further the activities of the United Nations for the maintenance of peace. 2.The States Parties to the present Covenant recognize that, with a view to achieving the full realization of this right: (a)Primary education shall be compulsory and available free to all; (b)Secondary education in its different forms, including technical and vocational secondary education, shall be made generally available and accessible to all by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education; (c)Higher education shall be made equally accessible to all, on the basis of capacity,by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education; (d)Fundamental education shall be encouraged or intensified as far as possible for those persons who have not received or completed the whole period of their primary education; (e)The development of a system of schools at all levels shall be actively pursued, an adequate fellowship system shall be established, and the material conditions of teaching staff shall be continuously improved. 3.The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians, to choose for their children schools, other than those established by the public authorities, which conform to such minimum educational standards as may be laid down or approved by the State and to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions. 4.No part of this article shall be construed so as to interfere with the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions, subject always to the observance of the principles set forth in paragraph 1 of this article and to the requirement that the education given in such institutions shall conform to such minimum standards as may be laid down by the State.

據能力，以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會；（四）基本教育應儘量予以鼓勵或加緊辦理，以利未受初等教育或未能完成初等教育之人；（五）各級學校完備之制度應予積極發展，適當之獎學金制度應予設置，教育人員之物質條件亦應不斷改善。三、本公約締約國承允尊重父母或法定監護人為子女選擇符合國家所規定或認可最低教育標準之非公立學校，及確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。四、本條任何部分不得解釋為干涉個人或團體設立及管理教育機構之自由，但以遵守本條第一項所載原則及此等機構所施教育符合國家所定最低標準為限」。為實施兩公約，按公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR）及經濟社會文化權利國際公約施行法第 2 條明定，兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。第 4 條規定，各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。及第 5 條第 1 項規定，各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理……。準此，政府應積極落實上述相關法令內容，以保障基本人權，實屬責無旁貸。

- (二)復按教育基本法第 4 條規定，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。按同法第 8 條第 2 項規定，學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障，並使學生不受任何體罰及霸凌行為，造成身心之侵害；第 4 項規定，學校應在各級政府依法監督下，配合社區發展需要，提供良好學習環境。按同法第 11 條明定，國民教育應視社會發展需要延長年限。另按同法第 9 條規定中央政府之教育權限如下：一、教育制度之規劃設計。二、對地方教育事務之適法監督。三、執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展。四、中央教育經費之分配與補助。五、設立並監督國立學校及其他教育機構。六、教育統計、評鑑與政策研究。七、促進教育事務之國際交流。八、依憲法規定對教育事業、教育工作者、少數民族及弱勢群體之教育事項，提供獎勵、扶助或促其發展。準此，針對國民教育權之基本維護事項，政府應依法整體評估並長期規劃，以積極落實國民教育權之保障。

(三)查十二年國民基本教育實施計畫載明略以，政府辦理義務教育的理念，也從原本培養忠誠國民的政治單一角度，擴大到培養國家經濟發展所需人力的經濟角度，促進教育機會均等的社會正義角度，以及以學生為本，尊重受教者的學習權等多元角度。據教育部引用國際趨勢資料指出，聯合國教育、科學與文化組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization，下稱 UNESCO）於公元⁴2000 年 4 月「達喀爾行動綱領，全民教育：實現我們集體的承諾」（The Dakar Framework for Action Education for All: Meeting

⁴ 本案國際性質、涉外事物及人口推估資料以公元紀年，餘均以民國紀年。

Our Collective Commitments) 第 6 條揭櫫：「教育是一項基本人權，也是有效參與 21 世紀迅速全球化的社會與經濟必不可少的手段。」並強調「教育的發展應由菁英教育轉向全民教育，且應從基礎教育全民化邁向中等教育全民化。」又世界銀行(World Bank) 2005 年「為年輕人增加機會、培養能力：中等教育新方案」(Expanding Opportunities and Building Competence for young People- New Agenda for Secondary)，強調中等教育全民化，這是針對國中階段。然而我國目標應高於兩者，不只數量的普及要從國中教育階段延伸至高級中等教育階段，更應追求品質的提高，發展個人潛能，促進終身學習。此外，依我國十二年國民基本教育課程理念指出，課程發展本於全人教育的精神，以「自發」、「互動」及「共好」為理念，強調學生是自發主動的學習者，學校教育應善誘學生的學習動機與熱情，引導學生妥善開展與自我、與他人、與社會、與自然的各種互動能力，協助學生應用及實踐所學、體驗生命意義，願意致力社會、自然與文化的永續發展，共同謀求彼此的互惠與共好。是以，十二年國教精神強調因材施教、適性揚才、多元進路等理念，面對不同智能、性向及興趣的學生，能透過不同的課程、教學方式及適性輔導，引導學生瞭解自我性向與興趣，協助其發展多元智能並找到適合自己的進路，以便繼續升學或順利就業。

(四) 惟查，廣義而言，目前我國未能完成國民教育階段之學生計有幾種類型，包括高級中等學校中途離校學生、國民中學畢業後未升學未就業學生、國民中小學中途輟學學生及因持續中輟而逾義務教育年齡者等。我國國民中小學中途輟學相關定義及歷年度

各縣市學校統計人數之演變情形如下：

- 1、國民中小學中途輟學之定義，係按強迫入學條例第 8 條之 1 規定⁵，教育部訂頒國民小學與國民中學未入學或中途輟學學生通報及復學輔導辦法（下稱國中小學復學輔導辦法），第 2 條規定國民小學及國民中學發現學生有未經請假、請假未獲准或不明原因未到校上課連續達 3 日以上者，或轉學生因不明原因，自轉出之日起 3 日內未向轉入學校完成報到手續者，列為中輟生，應立即填具通報單通報直轄市、縣（市）政府，並報請鄉（鎮、市、區）強迫入學委員會執行強迫入學事宜。而高級中等學校中途離校之定義，則按高級中等學校學生穩定就學及中途離校學生輔導機制實施要點規定，學校通報下列學生為中離學生：1. 未經請假或不明原因未到校上課連續達 3 日以上。2. 高級中等學校學生學籍管理辦法第 17 條第 2 項視為休學之學生。3. 因不明原因，自轉出之日起 3 日內未向轉入學校完成報到手續之轉學生。4. 學籍辦法第 17 條第 1 項之休學學生。
- 2、查國民中小學中途輟學之歷年人數部分，103 至 107 學年度全國國民中學中輟生之總數依序分別為 3,765、3,500、3,037、2,755 及 2,781 人；其中依全國 22 個縣市分布情形，103 至 107 學年度中輟人數最高縣市為新北市、最低縣市為連江縣，詳如下表。

表1 103-107學年度國民中小學中輟生之各縣市分布數據

縣市	103 學年度	104 學年度	105 學年度	106 學年度	107 學年度
----	---------	---------	---------	---------	---------

⁵ 國民小學及國民中學發現學生有未經請假或不明原因未到校上課達 3 天以上，或轉學生未向轉入學校報到者，應通報主管教育行政機關，並輔導其復學；其通報及復學輔導辦法，由教育部定之。

縣市	103 學年度	104 學年度	105 學年度	106 學年度	107 學年度
新北市	878	830	684	692	680
臺北市	222	204	182	168	142
桃園市	538	507	367	372	383
臺中市	364	320	289	269	289
臺南市	198	156	126	125	147
高雄市	333	321	325	234	250
宜蘭縣	65	65	56	60	42
新竹縣	145	108	109	88	87
苗栗縣	106	103	92	64	70
彰化縣	173	124	120	112	107
南投縣	104	95	82	59	67
雲林縣	90	98	90	63	75
嘉義縣	43	41	47	25	33
屏東縣	137	150	126	113	120
臺東縣	71	72	51	51	45
花蓮縣	109	116	102	96	97
澎湖縣	2	8	12	7	4
基隆市	101	98	96	78	69
新竹市	54	58	57	62	56
嘉義市	29	24	19	14	15
金門縣	3	2	5	3	3
連江縣	0	0	0	0	1
	3,765	3,500	3,037	2,755	2,782

資料來源：教育部調卷資料。

(五)此外，查我國高級中等學校中途離校學生之相關定義及歷年度各縣市學校統計人數之演變情形如下：

- 1、教育部於 106 年依據學生輔導法第 7 條第 3 項規定⁶，訂定高級中等學校學生穩定就學及中途離校學生輔導機制實施要點。按該要點第 2 點第 2 項，定義「中途離校學生」係指學生有以下情形之一者：1. 未經請假、請假未獲准或不明原因未到校上課連續達 3 日以上，包括《高級中等學校學生學籍管理辦法》第 17 條第 2 項視為休學之學生；

⁶ 高級中等以下學校之專責單位或專責人員遇有中途輟學、長期缺課、中途離校、身心障礙、特殊境遇、文化或經濟弱勢及其他明顯有輔導需求之學生，應主動提供輔導資源。

2. 因不明原因，自轉出之日起 3 日內未向轉入學校完成報到手續之轉學生；3. 學籍辦法第 17 條第 1 項之休學學生；4. 學校依學籍辦法第 19 條廢止學籍之學生。惟除了前述 4 款外，尚有同點第 1 項定義之未入學學生（指新生已報到，未經請假或不明原因未入學），以及同點第 3 項定義之長期缺課學生：指「高級中等學校學生學習評量辦法」第 24 條規定，全學期缺課節數達教學總節數二分之一，或曠課累積達 42 節之學生。

2、查高級中等學校中途離校之歷年人數部分，依教育部中途離校學生通報系統統計資料，近 5 年高級中等學校中途離校學生之總數分別為 103 學年度 22,864 人，104 學年度 21,890 人，105 學年度 21,615 人，106 學年度 20,282 人，107 學年度 16,689 人。另各縣市分布情形，大致以六都之中離人數較高，詳如下表。

表2 103-107學年度年高級中等學校中途離校學生各縣市分布數據

縣市	103 學年度	104 學年度	105 學年度	106 學年度	107 學年度
臺北市	2,176	1,977	1,645	1,698	1,429
新北市	2,936	3,240	3,166	2,728	2,310
桃園市	2,986	2,783	2,558	2,825	2,432
臺中市	2,577	2,793	2,553	2,615	2325
臺南市	1,339	1,224	1,457	1,205	929
高雄市	3,823	3,002	3,260	2,645	2,018
基隆市	405	340	493	364	223
宜蘭縣	487	480	400	370	363
花蓮縣	452	403	293	357	323
臺東縣	288	274	262	127	179
新竹市	642	563	742	685	559
新竹縣	492	440	519	583	330
苗栗縣	617	554	673	474	403
彰化縣	1,016	1,154	1,004	1,197	813
南投縣	611	666	666	622	492
雲林縣	564	559	485	466	355

縣市	103 學年度	104 學年度	105 學年度	106 學年度	107 學年度
嘉義市	540	456	484	477	356
嘉義縣	132	131	137	126	171
屏東縣	662	713	654	598	557
澎湖縣	24	58	79	61	57
金門縣	88	64	70	53	59
連江縣	7	16	15	6	6
總計	22,864	21,890	21,615	20,282	16,689

資料來源:教育部調卷資料。

(六)相較於我國歷年中輟學生及中離學生人數之眾，教育部顯未積極正視，以本院 108 年調查「教育部辦理新南向產學合作國際專班相關措施」乙案⁷之數據指出，106 學年度新南向產學合作國際專班學生入學人數共計 2,494 人，107 學年度第 1 學期該專班學生入學人數增加至 3,158 人；而 3+4 僑生技職專班人數從 103 學年度之 702 人，至 107 學年已達 3,710 人，增幅超過 5 倍，亦呈逐年成長趨勢，且僑生建教合作專班人數占高中職僑生總人數之比率約 4 成左右。基此，殊不論教育部辦理新南向產學合作國際專班或僑生建教合作專班之實際成效及相關待辦事項，惟以新南向產學合作國際專班及僑生技職專班之招生策略、生活與住宿安排、津貼與待遇、升學及實習機制等配套誘因，教育部之政策積極度顯高於我國中離生及中輟生之就學就業措施。況依我國兒少年人數趨勢統計⁸，107 年 8 月底我國兒童及少年人口數分別為 242 萬 5,171 人及 140 萬 1,868

⁷ 監察院 108 教調 0030。蔡培村委員、楊美鈴委員調查：政府推動新南向政策，教育部編列預算推動教育新南向，其中產學專班，是否符合「以人為本、雙向交流、資源共享」核心目標？又產學專班傳出收取學費異常、扣留護照居留證、薪資僅達最低標準等爭議，其招生及學習機制是否周妥？高職、大學是否透過仲介招募，學生變相成為廉價移工之嫌；教育部審查及監督機制有無疏漏？該部補助計畫配套措施是否周妥？目前績效為何？

⁸ 衛生福利部(民 108)。兒童及少年生活狀況調查報告。109 年取自，<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-1771-43369-113.html>

人，占總人口數之 10.3%、5.9%，較 10 年前分別下降 2.7 個百分點及 2.5 個百分點。鑑於人口出生率均呈逐年下降趨勢，如何提供兒童及少年一個安全、健康且優質的生長環境，應為國家急迫且重要之思考方向與施政方針。政府為吸引境外學生來台，尚且提供優渥而豐富之就學及配套福利，為因應少子化、家庭型態多元變遷，針對我國學生歷年來中輟學生及中離學生人數之眾，卻顯未能積極辦理有效就學及就業之相關誘因及配套措施，洵有怠失。

- (七)另查，我國十二年國民基本教育自 103 年起延長迄今，仍未見教育部針對國民政策進行整體後設研究分析及執行檢討規劃，以本案調查顯示我國政府針對整體十二年國教之在學執行雖有數據提升，惟就少子女化嚴重情形，現行廣義針對每年未能完成十二年國教學生之數仍有近 2 萬餘名，其範圍除國民中學畢業生未升學及未就業者外，實際漏接學生恐應包括國民中小學中輟生、及高級中等教育階段中離生，均應屬 18 歲以下十二年國教關注之範疇。惟政府過去迄未就此議題有所關注及精進，尤以高級中等學校階段非屬義務教育，整體配套措施闕如，以致長期難以積極有效降低人數。教育部於本案調查期間指出，參照現行九年國民義務教育係採全面免學費，如高級中等教育階段亦採義務教育，強迫所有學生入學，即應搭配實施全面免學費，爰該部曾於 107 年間進行高級中等學校全面免學費之評估，惟評估結果顯示：110 年度需新增學費補助約新臺幣 25.07 億元，方能支撐延長義務教育之基本運作等情。究此，教育部指稱後續因應策略包括，高級中等教育階段應提供國中畢業生依其性向、能力和興趣，分別施予適性課程和教學，以符十二年國民義務教

育一貫之精神，爰該部將加強宣導各校於招生階段或到國中做生涯試探時，應明確告知國中端之師、生及家長，高中（職）各科之主要學習內容、先備知識及未來生涯發展方向，並協助學生評估是否符合其性向、能力和興趣，以避免學生進入高中（職）後因志趣不合、學習沒興趣、學習落差大等因素導致無法穩定就學等語，亟待確實規劃檢討落實。

(八)復查，教育部 102 年「人才培育白皮書」⁹即載明，「……十二年國教的實施卻也可能帶來一些值得進一步思考的問題，例如：免試升學是否對學生學力造成影響、入學制度之變革是否影響學生選讀高職的意願而影響技職人才之培育、國中之適性輔導與多元學習能否落實、高中職優質化與師資培育及進用能否配合十二年國教之目標而調整、學生的語文等核心能力及基本素養能否紮實。十二年國教將投入龐大的資源，帶來了人才培育的機會，但針對外界諸多疑慮，更須預作因應，化解外界的疑慮，產生正向的驅動力，並強化弱勢學生之扶助，為多元人才之培育奠定根基」。足見，為達十二年國教目標，政府挹注大量資源，惟實施迄今教育部針對相關政策之檢討機制闕如，亟待積極務實面對。

(九)究此，本院 109 年 3 月 31 日詢問教育部政務次長及主管人員，據指稱略以，「因為十二年國教到目前第 6 年但沒有作後設評估，必須要了解多少有符合適性目標，但也遇到學生到大專校院裡面也有系所不合的問題，這兩塊都有關係，也可能受到社會家庭價值影響，他選的未必是喜歡的造成科系浪費。我確實看到我們學校法規裡面有綁太多的問題，每

⁹ 教育部(民 102)。轉型與突破，教育部人才培育白皮書。109 年 4 月，取自 <https://ws.mo.e.edu.tw/001/Upload/3/RelFile/6315/6919/教育部人才培育白皮書.pdf>

次在個案就會遇到要討論法規的放鬆，但對於整體結構性問題沒有太多幫忙。還需要審慎評估實施 6 年來的成效，如果以漏接人數 3 年來可能達 5-6 萬人，是很大的問題，必須回到國中生涯有無好的試探幫助，且學生高一就開始中離，必須回頭了解當年國中輔導的問題，強化輔導後，若進到學校不合志趣，學校必須給予一定機制幫忙，每個環節都需要連結。我們第一先找出中離生最多的學校，從最多的是私立學校開始看（如書面），如果十二年國教把學生送進私校中後段班時，也許無法得到好的優質教育品質，以私校系科來說很多但卻無法找到興趣，學校也無力再設系科，必須往外適性學習思考，另外科技大學也可以分區往下輔導，幫助學生興趣探索和興趣輔導，有助於學生看到未來好的選擇。若是針對家庭經濟因素部分的補助有無幫助，需要請國教署再釐清。個人因素和學校因素是整體連結的，本案有助於我們了解實務面的問題，希望最後可以形成好的政策」等語。基此，教育部對於兒少教育權之思考應以國家整體重要政策為重要參據，惟該部長期針對十二年國教實施後之相關政策後設分析及整體檢討闕如，諸本案整體實施困境復未能積極改善或實施有效配套措施，影響學生權益，且有違十二年國教之意旨，洵有怠失。

(十)此外，長期以來就在高級中等教育投資與國際比較而言，我國在對於高級中等教育階段的投資，相對實屬偏低。依教育部 108 年教育統計指標之國際比較資料¹⁰，我國各級學校經費支出；104 年-106 年我國平均每生使用教育經費（Expenditure on

¹⁰ 教育部(108)。教育統計指標之國際比較 (2019 年版)。109 年 4 月，取自 http://stats.moe.gov.tw/files/ebook/International_Comparison/2019/i2019_EXCEL.htm

Educational Institutions Per Student，下同)顯示，我國高中職校每生教育支出歷年分別為 7,655 美元、7,908 美元、8,158 美元及 8,785 美元，遠低於日韓英美的 10,569-13,084 美元，及經濟合作發展組織國家 (OECD) 平均 10,010 美元。103 年-106 年高級中等學校每生教育支出佔同年度每人平均國內生產毛額 (GDP) 的比率分別為 16.5%、16.8%、16.9% 及 17.4%，而日韓英美分別為 28.8%、37.6%、25.9% 及 23.8%，OECD 平均為 25.6%。此外，103 學年度迄今高級中等學校學生淨在學率¹¹為 93.66、93.86、94.06、93.88、93.75 及 93.77，高級中等教育實質就學人數幾乎趨近普及，因此重點應置於教育品質、教育機會均等及挹注差距，亟待教育部積極正視。105 年國際每生教育經費詳如下表。

表3 105年國際平均每生使用教育經費 (Expenditure on Educational Institutions Per Student) 一覽表

	國小	中等教育		中等以上非高等教育	高等教育			
	Primary Edu.	Sec. Edu.	國中 Jr. High Edu.	高級中等 Sr. Sec. Edu.	Post-Sec. Non-tertiary Edu.	Tertiary Edu.	專科 Junior College	大學及以上 University or College and Above
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
中華民國 ¹ R. O. C.								
2014 年 Year	x (3)	-	Ⓒ10,817	Ⓒ7,655	-	Ⓒ12,199	Ⓒ6,487	Ⓒ12,446
	x (3)	-	(5,291)	(3,745)	-	(5,968)	(3,173)	(6,089)
2015 年 Year	x (3)	-	Ⓒ11,163	7,908	-	Ⓒ12,124	Ⓒ6,944	Ⓒ12,338
	x (3)	-	(5,310)	(3,761)	-	(5,767)	(3,303)	(5,869)
2016 年 Year	x (3)	-	Ⓒ11,809	8,158	-	Ⓒ12,364	Ⓒ7,013	Ⓒ12,590
	x (3)	-	Ⓒ(5,537)	(3,825)	-	(5,797)	(3,288)	(5,903)
2017 年 Year	x (3)	-	12,654	8,785	-	13,302	6,809	13,578
	x (3)	-	(6,122)	(4,250)	-	(6,435)	(3,294)	(6,569)
OECD 國家								

¹¹ 高級中等學校學生淨在學率=高級中等學校(含特教學校之高中職部)相當學齡學生人數 / 15 至 17 歲人口數×100%。(人口數資料採每年 8 月底人口數計算)

Countries	國小	中等教育		中等以上非高等教育	高等教育			
	Primary Edu.	Sec. Edu.	國中 Jr. High Edu.	高級中等 Sr. Sec. Edu.	Post-Sec. Non-tertiary Edu.	Tertiary Edu.	專科 Junior College	大學及以上 University or College and Above
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
日本 Japan	9,105	11,147	10,562	11,147	x (4, 6)	19,289	13,806	20,758
南韓 Republic of Korea	11,047	12,202	11,025	12,202	-	10,109	5,817	11,310
美國 United States	11,727	13,084	12,693	13,084	14,294	30,003	x (6)	x (6)
加拿大 ² Canada	9,249	12,900	x (1)	12,900	...	...	...	...
英國 United Kingdom	11,630	10,569	10,249	10,569	-	26,320	8,421	27,931
法國 France	7,395	11,747	10,268	11,747	9,286	16,145	14,093	16,805
德國 Germany	8,619	11,791	10,680	11,791	10,736	17,036	10,149	17,036
義大利 Italy	8,426	9,079	9,258	9,079	...	11,257	4,120	11,285
西班牙 Spain	7,320	9,020	8,765	9,020	x (4)	12,605	9,088	13,487
比利時 Belgium	10,211	13,070	12,538	13,070	x (4)	17,320	11,577	17,538
荷蘭 Netherlands	8,478	12,850	12,491	12,850	12,655	19,286	10,543	19,323
芬蘭 Finland	9,305	10,482	14,682	10,482	x (4)	17,591	-	17,591
澳大利亞 Australia	9,546	12,303	12,466	12,303	9,343	20,344	21,290	20,122
紐西蘭 New Zealand	7,849	10,383	9,409	10,383	9,990	15,166	11,494	16,015
OECD 國家平均 (Ave.)	8,631	10,010	9,941	10,010	8,927	15,656	11,022	16,518
其他 G20 國家 Other G20								
大陸地區 Mainland China	...	...	...	...	...	...	...	...
印尼 Indonesia	1,476	1,175	1,200	1,143	x (6)	2,962	x (6)	x (6)
巴西 Brazil	3,762	3,872	3,789	3,986	x (4)	14,261	x (6)	x (6)
俄羅斯 Russia	...	...	...	...	...	8,369	4,249	9,554

資料來源：2018 年經濟合作發展組織「各國教育概觀」。(Education at a Glance OECD Indicators 2018, Tab. C1.1)

說明：1. 本表以購買力平價指數換算美元 (IMF 估算)，高教經費包括研究發展經費。

2. 平均匯率資料為 108 年 2 月行政院主計總處發布數。

附註：1. 我國 () 內數字係以當年的新臺幣對美元平均匯率計算。

2. 國小資料包含幼兒園及國中。

(十一)另依據我國與主要國家人類發展指數(HDI)－教育領域指標國際比較統計¹²，人類發展指數(Human Development Index，簡稱HDI)係聯合國開發計畫署(簡稱UNDP)於1990年創編並按年公布之單一綜合指數，由健康、教育及經濟等三個領域之統計指標建構而成，用以衡量各國社會經濟發展程度的標準，其中在教育領域之指標項目為「平均就學年數」¹³(Mean Years of Schooling; MYS)及「預期受教育年數」¹⁴(Expected Years of Schooling; EYS)，用以衡量各國在全球教育面向上之發展成就。與主要國家比較，2015年亞洲多數國家MYS約介於11-12年之間，以日本12.5年為最高，我國為11.9年，位居亞洲國家中間，歐美國家除義大利、法國及荷蘭外，多介於12~13年之間，普遍高於亞洲國家；在2015年EYS比較上，我國之16.6年低於紐、澳、荷、德，與南韓及美國相近，明顯高於港、星、日及大陸，爰就其整體發展意義及教育趨勢，亟待各級教育行政機關參考。

(十二)綜上論述，聯合國經濟社會文化權利國際公約揭釐針對教育權保障之規定，具有國內法律之效力，此應為政府責無旁貸事項。而我國自103年8月起全面推動十二年國民基本教育政策，前9年國民義務教育係依「國民教育法」及「強迫入學條例」等規定辦理，後3年高級中等教育階段雖非屬義務教

¹² 資料來源：[http://stats.moe.gov.tw/files/brief/我國與主要國家人類發展指數\(HDI\)－教育領域指標之比較.pdf](http://stats.moe.gov.tw/files/brief/我國與主要國家人類發展指數(HDI)－教育領域指標之比較.pdf)

¹³ 平均就學年數：依照聯合國教科文組織(UNESCO)定義，係指「25歲以上成人實際受教育之平均年數」，強調成人人口目前受教育之實際現況， $MYS = \sum \text{完成第 } i \text{ 教育等級之人口比率} \times \text{第 } i \text{ 教育等級教育年數}$ 。

¹⁴ 預期受教育年數：按經濟合作發展組織(OECD)定義，係指「滿5歲兒童迄39歲期間預期接受學校教育的年數」，呈現未來預期受教育狀態， $EYS = 5 \text{ 至 } 29 \text{ 歲各單齡淨在學率} + (30 \text{ 至 } 34 \text{ 歲在學學生數} / 30 \text{ 至 } 34 \text{ 歲人口數}) * 5 + (35 \text{ 至 } 39 \text{ 歲在學學生數} / 35 \text{ 至 } 39 \text{ 歲人口數}) * 5$ 。

育，然主要內涵包括「普及」與「自願非強迫入學」，且十二年國教強調因材施教、適性揚才及多元進路等理念，面對不同智能、性向及興趣的學生，應能透過不同的課程、教學方式及適性輔導，引導學生瞭解自我性向與興趣，協助其發展多元智能並找到適合自己的進路，以便繼續升學或順利就業；惟十二年國教實施後，教育部針對各學制學生雖分別執行部分就學措施，整體核心政策及積極助學措施尚不明確，每年仍有近 2 萬名學生因家庭、經濟或個人等因素未能完成十二年國教，其學制範圍包括高級中等學校之中途離校學生、國民中學畢業生未升學未就業學生、國民中小學中途輟學學生及因中輟而逾義務教育年齡者等，實有違十二年國教總體精神，況十二年國教政策執行之後設分析及檢討機制闕如，缺乏國家整體基礎教育核心政策；相較於教育部配合新南向政策，自 106 學年度開辦新南向產學合作國際專班、規劃理論及實習課程，並有僑生技職專班之生活津貼等鼓勵就學積極措施，反觀國內學生教育權仍有大幅改善空間，此情於我國面臨少子女化社會更顯迫切，後續亟待教育部儘速盤整檢討，以提升教育權之保障，落實聯合國經濟社會文化權利國際公約之意旨。

二、十二年國民基本教育之總體目標包括「強化國民基本能力，以厚植國家經濟競爭力」等；惟現行針對高級中等學校中離學生實施之輔導及協尋事項，受限於非屬法定義務教育之範疇，實務上，學校端及地方教育局端針對中途離校之學生，無論於協尋或返回原校等穩定就學之相關業務工作上，往往面臨人力不足甚或人身安全問題；且由於現行學校尋求警政機關之協助

上，亦面臨缺乏具體法源及強制規範之困境，教育部長期均未有積極溝通協調措施，以落實中離學生之追蹤輔導，關於國民教育階段非屬義務教育時期面臨類此教育權或人權折衝分際顯難以取得平衡；該部於本院調查期間雖已研議評估延長十二年國教之可行性，惟此舉不僅牽涉我國長期重大國民教育政策及整體國家財務狀況，顯非一蹴可幾，爰於上述措施尚未實施前，亟待教育部盡速會同地方政府評估因應，針對中離生協尋輔導之實務辦理困境及應進行之積極整體配套措施考量研擬，以解決現行第一線各項窒礙難行之處，維護學生受教權益，實現教育機會均等原則，方為正辦

- (一)按行政院 106 年 10 月 12 日院臺教字第 1060191247 號函核定略以，推動十二年國民基本教育的目標，係以國家、社會及學生個人多元角度之觀照，訂定總體目標與啟動準備階段具體目標，分述如下：一、總體目標提升國民基本知能，培養現代公民素養。強化國民基本能力，以厚植國家經濟競爭力。促進教育機會均等，以實現社會公平與正義。充實高級中等學校資源，均衡區域與城鄉教育發展。落實中學生性向探索與生涯輔導，引導多元適性升學或就業。有效舒緩過度升學歷力，引導國中正常教學與五育均衡發展。實施期程部分，十二年國民基本教育的推動，配合「中華民國教育報告書：黃金十年百年樹人」之政策規劃，自 100 年 1 月至 103 年 7 月，為啟動準備階段；自 103 年 8 月 1 日起至 109 年 7 月，為全面實施階段。此外，在推動高級中等學校優質化及均質化工作上，除推動「高級中等學校優質化輔助方案」，各校提出競爭性校務優質化計畫，由教育部補助經費並建立專家諮詢輔導團隊，

期為相對學習弱勢地區營造更多「優質高級中等學校」外。在均質化方案，鼓勵高級中等學校類科調整及特色發展、加強高級中等學校與國中垂直合作為工作重點，輔助社區內的高級中等學校持續既有的橫向整合，並延伸至縱向的連結，建立高級中等學校與國中的夥伴關係，達成師資、課程、設備等教育資源的共享。另鼓勵高級中等學校辦理「學術試探」及「職涯試探」的課程及活動，提供社區內國中學生生涯探索的機會，讓國中畢業生進入高級中等學校前，對高級中等學校的學習內容能先一步認識，讓學生在當地高級中等學校的就學環境中能有適性學習的機會，期落實就近及免試入學的目標。

- (二)查國民中學中輟學生之協尋輔導部分，係由教育部按強迫入學條例第 8 條之 1 訂頒之國中小學復學輔導辦法，該辦法第 3 條規定略以，教育部建置主管教育行政機關通報系統，供學生就讀學校、轉出學校或新生未就學學校辦理通報及協尋；學校至通報系統辦理通報，如學生有行蹤不明情事者，除將該學生檔案資料傳送通報系統列管外，由通報系統交換至內政部警政署並函送鄉（鎮、市、區）強迫入學委員會，執行強迫入學程序，協助尋獲學生之復學事宜。內政部警政署接獲行蹤不明學生協尋通報檔案資料後，傳送各地警察機關（單位），配合協尋。各地警察機關（單位）協尋查獲學生後，除應註明尋獲外，並即通知其法定代理人及學校，並以書面通知學校及副知直轄市、縣（市）政府。學生之通報、協尋及協助復學，至其滿 15 歲之該學年度結束為止。經查，近 5 年國民中學中輟生之總數及協尋比率概況，各縣市中輟生倘為行蹤不明，多透

過介接警政署追蹤協尋平臺進行協尋，其中以 108 學年度為例，截至 108 年 12 月 25 日輟學人數為 1,494 位，協尋總人數為 634 位，比率為 42.44%。

表4 103-107學年度全國各縣市國民中小學中輟學生中途輟學及復學統計表

學年度	該學年度學校學生總數	該學年度中輟生人數分析					該學年與非該學年分開統計				復學率			輟學率		尚輟學生數
		輟學原因					輟學人數		復學人數		該學年復學率	非該學年復學率	總復學率	該學年度輟學率	尚輟學率	
		個人	家庭	學校	社會	其他	該學年度	非該學年度	該學年度	非該學年度						
103	2048589	2187	910	449	585	83	4214	635	3638	552	86.33%	86.93%	86.41%	0.210%	0.032%	661
104	1951837	1997	891	411	556	79	3934	612	3373	538	85.74%	87.91%	86.03%	0.200%	0.031%	606
105	1839627	1848	780	353	396	69	3446	590	2922	526	84.79%	89.15%	85.43%	0.190%	0.030%	560
106	1786590	1655	776	317	316	70	3134	456	2690	424	85.83%	92.98%	86.74%	0.175%	0.026%	465
107	1777276	1656	707	323	380	71	3137	413	2657	378	84.70%	91.53%	85.49%	0.177%	0.029%	510

資料來源：教育部調卷資料。

(三)復查，中離學生之協尋係按中離生輔導要點第 3 點規定略以，教育部應建置中途離校學生通報系統，供未入學學生、中途離校學生及長期缺課學生（以下併稱學生）未就學學校、就讀學校或轉出學校辦理通報及協尋，掌握各學校學生狀況。次依同要點第 4 點規定，學校應自學生未入學、中途離校、長期缺課事實發生，或復學之日起 3 日內，完成通報作業。前項通報作業及嗣後追蹤、輔導事項，由原學籍學校依本部所定通報及輔導流程，訂定規定為之。爰學校應依規定，設輔導小組，提供學生輔導法第 6 條所定三級輔導，施予適當之補救教學及差異化教學等教育措施；必要時，得視學生需求召開安置輔導會議，或轉介相關機關（構）、民間團體，進行輔導及救助。然高級中等教育階段非屬強制入學，倘學校有行蹤不明之中離生，則依失蹤人口查尋作業要點第 4 點，警察機關應依失蹤人之直系血

親尊親屬、法定代理人、監護人、配偶、直系血親卑親屬及民法第 1123 條家長、家屬或親屬之報案實施查尋。另依教育部國教署於 107 年 5 月 22 日召開「107 年度高級中等學校中途離校學生資源使用一覽表之文宣宣導單張研發計畫資源彙整暨專家研討會議」決議略以：查依上開要點，中離生如果失聯僅可由上開人員報案請警方協尋，建請內政部警政署研議納入教育人員亦可報案協請警方協助，以落實中離學生之追蹤輔導。準此，中離生協尋依據上開規定辦理。

(四)另關於中離生協尋或復學之數據，依教育部提供全國 105-107 學年度中途離校學生復學人數（105 學年度前尚無相關統計）顯示，歷年度整體數據除仍均高不下外，顯示每學年度中離生復學率僅約 4 成左右。足徵，政府對於中離學生之協尋及復學情形尚無有效積極應對錯市，後續允應盡速徹底檢討改進。依教育部約詢會後補充資料（截至 109 年 4 月 16 日中離通報系統數據）詳如下表。

表5 105-107學年度中離生復學人數情形

單位：人數；比例

學年度	105 學年度	106 學年度	107 學年度
返校復學	2,334	2,550	2,126
他校就讀	7,402	6,678	5,288
復學總人數	9,736	9,228	7,414
中離生總數	21,615	20,282	16,689
中離生復學比例	45.0%	45.5%	44.4%

資料來源：本調查整理自教育部約詢會後補充資料。

(五)針對中離生協尋相關實務辦理事項，依本案部分縣市政府履勘及座談會議意見指出，現行政府針對未升學未就業或中離生之輔導或相關措施之推動人

力不足，且因未能強制入學，協尋困難等情。如「高中階段非屬義務教育，學生及家長自主性高，學校除積極分析及勸導外，亦須尊重學生意願。」、「學生中離後行蹤不明者，學校因無法律授權，無法進行警政通報協尋，僅能勸說家長通報失蹤人口，難有輔導作為」、「多次與個案外婆家聯繫仍未有結果，家人也都不知去向，希望可以有多人力協助協尋該名個案」、「當中輟或中離學生未到校或是失蹤、失聯時，校方對於個案的協尋力有未逮，需要更多人力的協助，以進行後續返校時的輔導工作」、「有關 15-18 歲未升學未就業失聯/行蹤不明學生，囿於學校、本方案人力限制無法大區域性協尋，且並無適當法源輔以公權力介入（如調閱通信紀錄、社群軟體 IP 調閱等）」及「因為高中職學生已逾義務教育年限，未有警方主動協尋，因此仍會擔心教師同仁在外協助學生返校之安全」等語。

- (六)此外如部分地方政府簡報及說明資料亦載明略以，「行蹤不明學生比例偏高，經學校追蹤輔導後發現行蹤不明之中輟學生其家庭結構大多為單親或隔代教養，部分家長因工作因素並未與學生同住導致親職功能不佳，再則交通方便及學生交友多元，學校不易掌握學生行蹤，家長配合度不高，上開情形為學校進行中輟追蹤輔導之困境。另警政單位協助協尋工作時，亦發現學生行蹤確實不易掌握，家長配合消極，警政單位無法獲得更多情資進行協尋」及「未升學未就業為青少年表面議題，服務本縣個案經驗，通常是類青少年牽涉家庭教育、同儕人際、經濟因素、價值觀念扭曲等多元議題須協助輔導，增加輔導難度，須跨單位資源連結，以提供多元試

探機會並鼓勵青少年改變現況，故須花費較多時間進行個案輔導，較難短時間呈現輔導成效」等語。另國中畢業非義務教育學生，無介接警政協尋系統，需家長自行通報失蹤協尋，又是類個案多僅能以電話聯繫到家長，惟家長多亦不確定學生動向（弱勢或失功能家庭居多），實為辦理此項業務之困難」足見，因現行中輟學生及中離學生協尋工作，由於其背景或家庭等複雜原因，及學校有限人力，實難以徹底發揮協尋並協助復學之功能。

- (七) 究此問題，依內政部警政署表示，依國中小學復學輔導辦法第3條規定，學生有行蹤不明情事者（中輟生），學校應將該學生檔案資料通報至該署各警察機關協尋；另同條第4項規定，中輟生協尋至滿15歲之該學年度結束。據此，中離生不適用前開中輟生協尋規定，另失蹤人口之報案協尋，涉及健康保險、死亡宣告等法律效果，爰該署訂定之「失蹤人口查詢作業要點」，仍應以有親屬權或監護權者始得向警方報案為原則。本案中離生如需比照中輟生協尋，建請教育部評估修正相關規定，俾利該署依法辦理工作等語。對此，教育部主管人員於本院109年3月31日詢問會議指稱「縣市反映的個案是孩子離家去向不明，孩子不願意回家，因為已經超過17歲，依據失蹤人口協尋作業要點已經年滿18歲，無法強制小孩回到住處」及「關於上述提到18歲以上中離生被家長通報失蹤或警政協尋後能否提供其住址，本部會再釐清」等語在卷可稽。足見，中途離校學生如已逾18歲成年，實難以透過警政失蹤人口查尋機制協助學生返校輔導或返家，教育部長期均未有積極溝通協調措施，針對中離學生如有行蹤不明情事之協尋或協助返校事項，目前實務無

論學校端辦理困境或機關橫向協助及法令依據均待教育部會同解決。

(八)針對中離生長期為數眾多，教育部仍未有積極對策，相關報導研究亦指出¹⁵，「脆弱家庭的小孩，如果學習不利，又沒遇見重要的他者，拉自己一把，就容易中輟中離。教育部統計中，台灣 104 學年度中輟的國中生有近 4 千名，但到了高中，中離生的人數卻超過 2 萬 3 千名……。台灣少年權益與福利促進聯盟秘書長葉大華分析過，12 年國教後，雖然高職學費全免，但雜費、實習費、書簿費等費用加總，就讀私立高職的學生，每學期費用也落在 7 千到 1 萬 5 千元。不像九年義務教育的強迫入學，這群家困的少年中斷就學的情況，看來從國中往後（高中）遞延而已。不幸運的，失學失業，落入地下經濟，甚至犯罪……」。是以，中途離校學生如已逾 18 歲成年，除教育端協尋不易外，更難以透過警政失蹤人口查尋機制協助學生返校輔導或返家，對此本案調查過程中無論學校或教育局均多次反應實務困境及亟待主管機關協助意見，顯見教育部長期均未有積極溝通協調措施，關於國民教育階段非屬義務教育時期面臨類此教育權或人權折衝分際顯難以取得平衡，顯有怠失。

(九)復查，針對本案為數不少實務意見反應缺乏警政或其他橫向機關連繫強制力之情形，過去長期均為積極妥處，直至本案調查期間，教育部為符應學校實務現況，方於 109 年 4 月 1 日召開「研商高級中等學校學生穩定就學及中途離校學生輔導機制實施要點修正草案定案會議」，會後檢送相關決議到院

¹⁵ 李雪莉、簡永達(民 106)。106 年 11 月 1 日。廢墟裡的少年-兩萬名被遺忘的高風險家庭孩子們。109 年 5 月

略以：「……二、本署刻正進行實施要點行政程序發布事宜，賡續辦理學生穩定就學與中途離校通報及追蹤輔導計畫（範本）修正，以符實施要點規定內容，並落實督導學校應依實施要點訂定各校追蹤輔導計畫，並依計畫成立輔導小組，落實進行中離學生通報並啟動追輔機制。另有關行蹤不明之學生將持續請警政署予以提供協助，俾利維護兒童最佳之利益。三、考量目前高級中等學校區分為教育部主管之國立、私立高級中等學校及科技部所屬三所園區實中，以及直轄市政府轄屬市立及私立（除臺南市及高雄市部分私立外），各校非統一由地方教育局（處）所管轄，各項行政協調事項需多方協調。爰本次實施要點新增第 13 點各直轄市和縣（市）政府之權責，並於本次會議決議請各直轄市、縣（市）政府能本協同合作精神予以協助中離學生輔導業務……」等語，爰見後續亟待教育部全盤檢討改善，以積極維護學生教育權益。

- (十) 綜上論結，十二年國民基本教育除推動高級中等學校優質化及均質化工作，並強化學校試探功能，期讓學生在當地高級中等學校的就學環境中能有適性學習的機會，期落實就近及免試入學的目標。且十二年國教總體目標包括「強化國民基本能力，以厚植國家經濟競爭力」等，教育政策重點應包括積極追求教育品質的提升與消弭落差，容屬教育部及地方縣市政府教育局責無旁貸之事項；惟現行針對高級中等學校（含技術型高中）中離學生實施之輔導及協尋事項，十二年國教的後三年應屬基本教育，因受限於非屬法定國民義務教育之範疇，實務上學校端及地方教育局端針對中途離校之學生，無論於協尋或返回原校等穩定就學相關業務工作上，往往

面臨人力不足及人身安全問題；且由於現行學校尋求警政機關之協助上，亦面臨缺乏具體法源及強制規範之困境，況若中途離校失聯學生如已逾18歲之成年，更難以透過警政失蹤人口查尋機制強制協助返校輔導或返家，教育部長期均未有積極溝通協調措施，以落實中離學生之追蹤輔導，關於國民教育階段非屬義務教育時期面臨類此教育權或人權折衝分際顯難以取得平衡；該部於本院調查期間雖已研議評估延長十二年國教之可行性，惟此舉不僅牽涉我國長期重大國民教育政策，況繫於整體國家財務及地方縣市政府資源配置，顯非一蹴可幾，措施緩不濟急，爰於上述措施尚未實施前，亟待教育部盡速會同地方政府評估因應，針對中離生協尋輔導之實務辦理困境及應進行之積極整體配套措施考量研擬，以解決現行第一線各項窒礙難行之處，維護學生受教權益，實現教育機會均等原則，方為正辦。

- 三、高級中等教育以奠定學術研究或專業技術知能之基礎為宗旨，係國中生未來適性進路的轉捩點，惟107學年度我國高級中等學校中離生主要原因係以個人因素佔61.4%為大宗，其中志趣不合即佔53.40%，近5年整體數據又以高中一年級中離生達54-64%為最大宗，且學制別以私立職業科中離人數占比最高；復依本院赴部分縣市座談及簡報資料均指出激發學生之興趣為吸引中離學生復學之動力之一，顯見發展學生適性學習對於學生穩定就學仍扮演一定之拉力，惟依現行相關規定，學校實招班數名額遇有缺額時，方得辦理學生轉科（學程）或招收轉學生，並以公開方式為之，以本案高級中等學校中離背景呈現各式複合性且複雜之情形為例，該現行辦法恐過於僵化，缺乏彈

性及實益效率，因應學生適性教育之措施實有不足；而教育部於本案調查期間方研議，未來將集中推動實用技能學程及建教合作等學制或專班之轉銜選擇，提供中離生多樣化適性教育之平臺，爰後續相關機制整合、彈性轉科（校）等措施，亟待教育部盡速評估辦理，俾能落實國民適性教育

- (一)按教育基本法第 2 條第 1 項規定，人民為教育權之主體；按同法第 2 項規定，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；同條第 3 項規定，為實現前項教育目的，國家、教育機構、教師、父母應負協助之責任。同法第 3 條規定，第 3 條教育之實施，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。復按高級中等教育法第 1 條明定，高級中等教育，應接續九年國民教育，以陶冶青年身心，發展學生潛能，奠定學術研究或專業技術知能之基礎，培養五育均衡發展之優質公民為宗旨。同法第 2 條第 2 項規定，九年國民教育，依國民教育法規定，採免試、免學費及強迫入學；高級中等教育，依本法規定，採免試入學為主，由學生依其性向、興趣及能力自願入學，並依一定條件採免學費方式辦理。同法第 35 條第 7 項規定，各國民中學應協助學生自我認識及探索，依其能力、性向及興趣等，給予適性輔導，並提供升學選擇之建議，進入高級中等學校就學；第 36 條第 2 項規

定，……私立高級中等學校應依下列原則配合十二年國民基本教育之實施：一、培養學生五育均衡發展。二、充足合格教師專長授課。三、輔導學生適性發展。四、貫徹教學正常化。按同法第 45 條第 3 項規定，高級中等學校應就學生能力、性向及興趣，輔導其適性發展，並得採取專案編班方式提供體育、音樂、美術、舞蹈、戲劇等技藝課程，以銜接國民中學之技藝教育，其所需專業師資得由校長就校外具有專業技能之專任教師聘任之。基此，高級中等教育以奠定學術研究或專業技術知能之基礎為宗旨，係國中生未來適性進路的轉捩點，為達成上述法令規定之目標，政府機關及學校應屬責無旁貸。

(二)經查，103 至 107 學年度高級中等學校中途離校學生之總數依序分別為：103 學年度 22,864 人，104 學年度 21,890 人，105 學年度 21,615 人，106 學年度 20,282 人及 107 學年度 16,689 人。其中，以職業科中離生人數最高，進修部為次高；另學制別以私立學校最高；經統計至 109.3.26 日止，全國未結案中離學生人數為 15,793 人，其中進修部未結案人數為 2,945 人日間部已滿 18 歲以上未結案中離學生人數為 5,365 人，進修部已滿 18 歲以上未結案人數為 1,580 人。有關中離生之所屬學校類型及公私立屬性等相關數據如下表。

表6 中離生所屬學校類型及公私立屬性

單位：人

學校類型	103 學年度	104 學年度	105 學年度	106 學年度	107 學年度
普通科	4,352	4,073	4,515	3,500	2,760
職業科	8,472	8,626	8,418	8,435	7,602
綜合高中	887	820	793	830	803
實用技能	2,067	1,951	1,972	1,826	1,475
建教合作	1,069	811	812	841	656
進修部	5,921	5,447	5,050	4,560	3,393

未填寫	96	162	55	250	0
學制別 總計	22,864	21,890	21,615	20,282	16,689
國立	4,574	4,610	4,261	4,118	3,666
縣市立	3,705	3,421	3,615	3,344	3,166
私立	14,585	13,859	13,739	12,820	9,857
總計	22,864	21,890	21,615	20,282	16,689

資料來源：本調查整理自教育部調卷資料。

(三)查教育部統計分析高級中等教育開設班別顯示¹⁶，以107學年為例，當學年510所¹⁷高級中等學校中，與103學年度相較，其中開辦「普通科」由366所增至374所，開辦「專業群（職業）科」由256所增至267所，而「綜合高中」與「實用技能學程」則分別由107所、139所減至77所、127所（各減少30所、12所），「進修部（學校）」亦由220所減至187所，其變化恐與過去因素雷同，主要受到生源驟減、家長及學生對於未來進路考量、專業群科加強基礎與通識教育、大專校院增多拉升升學機會等諸多因素影響，選讀綜合高中、實用技能學程及進修部之意願轉變所致。然查，教育部於本院109年3月31日約詢會議前補充數據顯示，職業科中離人數最高，進修部為次高；另學制別以私立學校最高，經統計至109年3月26日止，全國未結案中離學生人數為15,793人，其中進修部未結案人數為2,945人，日間部已滿18歲以上未結案中離學生人數為5,365人，進修部已滿18歲以上未結案人數為1,580人。是以，數據顯示職業科中離人數最高，

¹⁶ 高級中等學校綜覽。資料來源：教育部教育統計查詢窗口。109年4月，取自 <http://stats.moe.gov.tw/statedu/chart.aspx?pvalue=21>

¹⁷ 高級中等學校校數-依學校規模(學生數)查詢。資料來源：教育部統計查詢網，109年4月，取自 <https://stats.moe.gov.tw/result.aspx?qno=MQAwADUA0>。學生數為0者不列入校數統計；不含實用技能學程、進修部(學校)及附設國中部資料。

進修部為次高；另學制別以私立學校最高，顯見相關學制能否彈性提供多元教育之適性情形，仍有待全盤檢討規劃。

(四)此外，依據教育部統計資料分析中離因素顯示，107學年度中離主要因為：個人因素佔 61.4%，其中志趣不合即佔有 53.40%為多數，中離學生多為志趣不合或家庭經濟狀況不佳而離校，極需提供生涯輔導，協助其生涯探索外，透過適性轉銜就學、就業或參加職訓，以奠定未來生涯發展基礎。復依該部 109 年 1 月 14 日 109 年度第 1 次高級中等學校學生穩定就學及中途離校學生輔導業務聯繫會議紀錄載明，因中離人數仍偏高，國教署持續透過「中離生追蹤輔導團」針對中離數高之學校到校進行諮詢輔導，強化學校落實追蹤輔導。然多數學校反應中離學生離校後續追蹤輔導困難，且學生多為志趣不合，導致中離情事之發生。足見，十二年國教實施後，教育部對於國中端學生之升學試探、就學輔導及整體相關彈性轉銜配套政策仍有極大改善空間。中離因素相關數據如下表所示。

表7 中離因素分析表

中離因素	人數比率	詳細分類
個人因素	10,608 人 佔 61.4%	1. 志趣不合有 5,665 人 (53.40%) 2. 其他 1,483 人 (13.98%) 3. 生活作息不正常有 1,138 人 (10.73%)
學校因素	3,489 人 佔 20.19%	1. 對學校課程、生活無興趣有 1380 人 (39.55%) 2. 缺曠課太多有 1363 人 (39.07%) 3. 觸犯校規過多有 332 人 (9.52%)。
家庭因素	1,982 人 佔 11.47%	1. 經濟因素有 928 人 (46.82%) 2. 其他有 280 人 (14.13%) 3. 居家交通不便有 276 人 (13.93%)。

資料來源：本調查整理自教育部約詢前補充資料。

(五)另查，針對全國 103-107 學年度中離生數據顯示，一年級中離生人數約 1 萬上下，比例高達 54%至 65%。教育部雖指稱，因中離人數以志趣不合及高一學生居多，國教署推動「高級中等學校適性學習社區教育資源均質化實施方案」，以均衡適性學習社區之教育資源，並推動「適性探索」辦理項目，其中包含「學術試探」、「職涯試探」，也針對一年級學生進行「適性轉學」，彙整適性學習社區教育資源，落實適才適性、就近入學目標，另為幫助學習適應不良的高級中等學校學生重新找到符合志向的科系或學校，該署持續推動各區「適性輔導轉學計畫」，結合各校資源共享，以興趣量表等專業方式輔導學生適性學習，協助學習適應不良或志趣不合的學生，透過適性轉學機制順利轉銜，以達到學生穩定就學之目標等語。惟查歷年度數據顯示，高一學生占中離生比例仍屬中離生年級分布最高者，顯見教育部針對上述相關措施亟待通盤檢討改善，數據詳如下表所示。

表8 103-107學年度中離生數據分析

單位:人;比例

主要分類	次要分類	合計(學年度)				
		103	104	105	106	107
年級別	一年級	14,759	14,065	13,731	12,115	9,072
	二年級	6,082	5,706	5,673	6,014	5,397
	三年級	1,920	2,015	2,106	2,047	2,113
	年級別小計	22,864	21,890	21,615	20,282	16,689
一年級生占比情形		0.65	0.64	0.64	0.60	0.54

資料來源：本調查整理自教育部調卷資料。

(六)再查，依據本院辦理履勘及簡報座談會議相關資料及現場反映意見，縣市指出整體日間部及進修部中

途離校學生的年級分布以高一最多，高二其次，高三最少，其主要癥結可能為多數國中畢業學生於未確定自我生涯定向及未充分認識不同升學進路之要求下，以致認知落差易對新的學習環境產生不適應感，造成多有「志趣不合」休學、轉學或缺曠課等情事。爰就國中畢業生升學輔導試探及定向之選擇，顯示適性教育成果落差極大，教育部應盡速整體檢討，會同縣市政府因應改善。

- (七) 惟查，現行高中職彈性教育轉銜措施，依教育部於本院 109 年 3 月 31 日詢問會議前補充資料載明，依高級中等學校學生學籍管理辦法第 12 條規定：學校各科經核定新生名冊後，其實招班數名額遇有缺額時，得辦理學生轉科（學程）或招收轉學生，並以公開方式為之。為落實十二年國民基本教育適性揚才之核心理念，並配合學生性向、興趣及適性發展需要，如學生欲轉科班校，可依旨揭辦法規定先辦理校內轉科（學程），並能在充分提供資訊、公告流程完整以及維持制度公平性等原則下，依序辦理公告招收轉學及學生申請轉學作業，至於轉學的入學方式，可視學校狀況，決定以考試或參採在校成績的方式辦理……等語。惟如若以高級中等教育階段中離生背景因素等複合式情形為例，如按該辦法第 12 條之規定，學校各科經核定新生名冊後，其實招班數名額遇有缺額時，方辦理學生轉科（學程）或招收轉學生，並以公開方式為之辦理，恐缺乏實務提供多元適性教育之彈性及及時性，如若學生意願為留在原校就讀，實難提高及時提供適性教育之機會，以具體強化完善校際及校內轉科機制，此有本院調查期間，依地方縣市政府意見指出「本市屬中投就學區，然依據高級中等學校學生學籍管理辦

法第 15 條規定，部分中離學生須俟下一學期或學年度方能參加轉學考，中離時間太長，變數太多，影響復學意願」等語可稽，亦徵實務上彈性轉科校之不易，教育部未能盡速會同地方縣市研議辦理改善，顯有怠失。

(八) 針對其他相關問題，本院於履勘及簡報座談意見顯示，各機關及學校所面臨關於親職或家庭教育端，仍有許多待主管機關強化輔導或協尋之協助事宜，歸納包括如「應強化家長父母親職教育及界定親權行使範圍」、「應避免 3C 用品及網路成癮問題」、「關於放寬以社群網站協尋之可行性評估」及其他，亟待後續應由主管機關通盤檢討，並會同各機關、縣市政府因應處理，相關意見併予概述略以：

- 1、「近年本市在國小中輟常見因父母爭監護權引發學生中輟現象，為協助是類學生就學，本局提供轉學籍不轉戶籍方式協助學生就讀，前提為雙方家長需達成共識，然實務上常見家長雙方各執己見，致影響學生就學權益。」
- 2、「針對家長失職部份，例如長期讓學生獨居，未能善盡照顧督導之責，即使通報社會局，家長亦有辦法規避，難有實質改善成效。」
- 3、「因少子化影響，多數私立高級中等學校有招生壓力，只怕學生招不滿，不怕招到素質不好的學生，學生就算成績、品行差也都有學校唸，造成學生國中階段學習動機不強烈，兩相權衡寧可選擇舒適在家玩樂、玩手遊，也不願到校面對校園內各種壓力。」
- 4、「協助整合青少年常用之社群網站業者，包含 Facebook、Instagram、Line、TikTok 等及網路服務供應商 (ISP)，納入失學少年協尋體系，需

配合政府單位提供通信紀錄及網路使用紀錄。」

- 5、「衡酌社會風氣、網路媒體及 3C 產品使用普及開放，易衍生網路成癮個案，Facebook、Instagram、Line、TikTok 等社群軟體影響學生偏差行為甚鉅，同樣也需規範相關業者自律並加入網路不當內容的協防體系，政府相關單位亦應積極採取主動監督之角色，對於之網路不當內容（霸凌、暴力等）予以裁罰及移除。」
- 6、「部份夜市攤商違法雇用未滿 16 歲童工，並造成群吸效應，僅靠學校輔導人力道德勸說，難以找回中輟生。建請相關主管機關對此加強查訪，依法開罰，以收遏阻之效。」

(九)承上議題，針對現行我國中等技職教育學制，評估集中由特定大型學校推動實用技能學程（含實習或輪調式課程）等轉銜選擇以提供中離生多樣化適性教育之可行性及必要性情形，依據教育部回覆本院指稱，考量大型技術型高中設立科班較為多元且多樣，對於提供中離學生復學就讀，可因應及符合不同需求，爰未來將研議評估由北、中、南、東各擇一績優大型之技術型高中，集中推動實用技能學程及建教合作等學制或專班之轉銜選擇，以提供中離生多樣化適性教育之平臺……等。又本院於縣市履勘座談，地方政府及教育部主管人員意見復指稱，將致力尋回較易聯繫找回之中離生，並嘗試規劃設立虛擬學校，支援協助中離生安置，俾利改善本市中離學生人數較高之問題；及推廣跨校合作、資源共享，以各就學區為範圍落實每學期或每學年調查有意願轉科學生等語。基此，後續針對所謂「適性學習區」與「虛擬學校」概念、相對彈性轉科轉校之辦法規定、整體高級中等教育階段學制班別之規

劃消長及政策引導等長期未盡事項，亟待教育部賡續通盤檢討因應。

(十)另本案調查中，部分縣市學校意見指出，現行未滿18歲中離生參與打工或校外工讀等活動之情形尚屬頻繁，惟整體情況未見相關單位積極協助及妥處等情。經詢教育部雖指出，勞動部應設置青少年就業專責單位，統一規劃各級政府青少年就業輔導政策，專責人力及預算，另為協助弱勢青少年就業，設置青少年就業輔導專責人力……等語。惟按高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法第5條規定，學校辦理建教合作，應依下列方式為之：1、輪調式：學校與建教合作機構以2班為單位實施輪調，1班在校上課，另1班在建教合作機構接受職業技能訓練；2、階梯式：學校之一年級及二年級學生在校接受基礎及專業理論教育，三年級在建教合作機構接受職業技能訓練；3、實習式：學校依各年級專業課程需求，在不調整課程架構之前提下，使學生於寒暑假或學期中至建教合作機構接受職業技能訓練；4、其他由學校研擬辦理方式，經地方主管機關核轉中央主管機關核定之之方式。準此，針對高級中等教育階段以下學校，教育部仍應積極評估整合相關建教合作或輪調式課程機會，促進青少年回歸學校之誘因，以符十二年國教宗旨，針對本案學校及地方之相關意見亟待教育部積極妥處。

(十一)復依相關研究指出¹⁸，「建議積極輔導未升學未就業之學程畢業生或中途離學之學生：技能學程每學年約達1,650人未升學未就業，部分是在課程與志趣不符，需轉讀或中途離學的學生。建議中等教

¹⁸ 許全守、游玉英、陳清煌(民104)。臺灣中等教育階段實用技能學程實施現況之探究。《中等教育》，67(1)，105-119。

育學制間，提供轉換學程與群科轉銜之輔導機制。並加強校內追蹤離學與輔導機制，助其穩定就學、就業，或整合資源協助開辦非正規的回流職業教育體系、就業或職業訓練，予助其職涯與定向發展。對於學生在就業或升學上，應彈性多元輔導機制，透過公費及補救措施提高學生選讀意願……」等語，殊值教育部後續整體研議參酌。

(十二) 綜上論結，高級中等教育以奠定學術研究或專業技術知能之基礎為宗旨，係國中生未來適性進路的轉捩點，惟 107 學年度我國高級中等學校中離生主要原因係以個人因素佔 61.4% 為大宗，其中志趣不合即佔 53.40%，且近 5 年整體均以高中一年級學生達 54-64% 為最大宗，復依本案部分縣市簡報資料及座談均指出課程興趣為吸引中離學生復學之動力之一，顯見學校教育內容之適性對於學生穩定就學仍扮演一定之拉力；惟目前教育部針對高中職學制轉銜彈性情形，依據「高級中等學校學生學籍管理辦法」等相關規定，學校各科經核定新生名冊後，其實招班數名額遇有缺額時，得辦理學生轉科(學程)或招收轉學生，並以公開方式為之，以本案高級中等學校中離背景呈現隻複合性且極為複雜之原因為例，該現行辦法恐過於僵化且缺乏彈性及實益效率；而教育部於本案調查及詢問會議期間指出，未來對於提供中離學生復學就讀，可因應及符合不同需求，將研議評估由北、中、南、東各擇一績優大型之技術型高中，集中推動實用技能學程及建教合作等學制或專班之轉銜選擇，以提供中離生多樣化適性教育之平臺等語，爰此後續針對高級中等學校學生因興趣不合而有中途轉科班甚或轉校之需求，以降低中離率之整體機制或相關辦法調整，亟待教育部盡

速評估辦理，俾能落實國民適性教育。

四、103 年我國實驗教育三法正式立法，有助於積極建構完善且多元之教育環境，本院過去調查亦曾實地走訪花蓮縣「五味屋」及宜蘭縣「不老部落」，展現體制外民間教育之能量及補充性功能，殊值本案教育部參酌；又參考國際比較教育研究指出，日本針對「不登校(futoko)」學生發展「自由學校(free school)」，有別於歐美隸屬學校系統的自由學校，非屬公立教育系統，期協助原無法適應一般學校生活之學生透過多元學制仍能進行學習。我國目前雖尚無專門自由學校體制，惟現行各縣市國民教育階段推動之中介教育措施，實務上已有期待延長至後期中等教育階段實施之呼聲；而教育部雖於本院調查期間將中離生穩定就學措施實施計畫經費申請納入準用之，並稱考量實驗教育多元發展，期建置多元適性探索的中介教育資源等，惟此於實驗教育及多元型態中介教育政策亦待進行整體調整、研究評估、督導及整合機制之當下，仍亟待該部持續積極正視並同時研議發展，以維學生教育權保障，奠定國家基本教育堅厚之基石

(一)按教育基本法第 9 條規定，中央政府之教育權限包括，一、教育制度之規劃設計。二、對地方教育事務之適法監督、執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展，以及中央教育經費之分配與補助……七、促進教育事務之國際交流及八、依憲法規定對教育事業、教育工作者、少數民族及弱勢群體之教育事項，提供獎勵、扶助或促其發展等。復按同法第 8 條第 2 項規定，學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障；同條第 4 項規定，學校應在各級政府依法監督下，

配合社區發展需要，提供良好學習環境。又按教育部組織法第 2 條第 8 款規定，教育部掌理事項包括中小學與學前教育、青年發展……及行政監督等；同條第 7 款包括原住民族及少數族群教育、學校衛生教育政策之規劃、輔導及行政監督。另教育部 109 年施政計畫載明，「落實適性發展的十二年國教」、「再造務實致用的技職教育」、「發展國際創新的高等教育」、「培養學生的前瞻應用能力」、「維護國民的多元學習權益」、「營造安全永續的友善校園」、「協助青年職涯發展及提升公共參與」及「推展全民健康運動及提升國際競技實力」等 8 項施政重點。準此，針對無法適應體制內學生之各項教育權及積極保障措施，應屬教育部及各地方政府之權責。

- (二) 依 BBC news、國內媒體報導¹⁹，及日本文部科學省 (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology) 資料顯示，日本拒絕上之現象被稱為不登校 (futoko)，並於日本發展所謂「自由學校 (free school)」專門招收不登校的學生，有別於歐美隸屬學校系統的自由學校，並且不屬於公立教育系統定位於民間教育設施。有越來越多學生因為家庭因素、與師長或同學的人際關係、或是遭到罷凌而不願上學，2018 年即有 16 萬 4,528 名學生連續缺課超過 30 日，2017 年則有 14 萬 4,031 人；就讀「自由學校 (free school)」人數則從 1992 年 7,424 名學生，至 2017 年大幅增加至 2 萬

¹⁹ BBC World Service(2019.12.23). **Why so many Japanese children refuse to go to school. BBC World Service.** 109 年 4 月，取自 <https://www.bbc.com/news/world-asia-50693777>；上報(108 年 12 月 26 日)。與師長同儕相處不睦或受家暴影響 日本逾 16 萬孩童「拒絕上學」。109 年 4 月，取自 <http://m.match.net.tw/pc/news/international/20191226/5141954>

346 名學生。復依國際比較教育相關研究指出²⁰，不登校特區提供學生於正式學校以外的學習場所，特區內得以申請放寬學習指導要領的課程規定，擴大出缺席時間的標準，讓許多富地方特色的另類教育理念得以實現，不僅是解決學生不登校問題的方法，也是促進地方教育改革發展的政策；日本經驗除了喚醒我們應該正視學生不去上學的問題之外，更昭示著若能有效結合體制內教育政策改進以及體制外教育的實務執行，教育的步伐與成效將更加顯著。基此，現行國內相關比較教育研究殊值參考。

(三)經查，相對於日本自由學校，國內目前尚無此官方教育系統，然而國民教育階段則有中介教育措施之資源。按兒童及少年福利與權益保障法第7條略以，教育主管機關：主管兒童及少年教育及其經費之補助、家庭教育、中介教育、職涯教育、兒童及少年就學權益之維護等相關事宜。依教育部每月督導地方政府掌握中輟人數，各縣(市)依需要召開中輟專案會議整合縣內資源共同協助中輟生復學，復學後如不適應一般學校教育課程者，可選擇就讀多元型態中介教育設施，包含：慈輝班(針對家庭遭遇變故或因家庭功能不彰之學生)、資源式中途班、合作式中途班及其他具有相同功能之教育輔導措施等。以108學年度為例，高關懷課程計444班、彈性課程計351班、中介教育措施計15縣市90班(資源式中途班41班、合作式中途班19班、慈輝班30班)。復依本案履勘座談縣市資料建議指出，「人力經費：與民間團體或社福團體合作，提供更多元化、文青、貼近青少年之個別化多元課程，並補助

²⁰ 王美玲(民103)。日本不登校特區現況與核心理念實踐。臺灣教育社會學研究，14(2)，頁73-107。

弱勢家庭獎學金，俾利提升社區化直接服務人力及資源」。顯示民間教育力量及資源之挹注，實為重要過渡性教育措施，提供不同於體制內之適性教育。

(四) 基此，本案履勘及座談會議亦邀請各地區辦理中介教育措施之民間團體代表出席，相關意見略以：「比較困難的就是哪些企業或那些單位願意接納這些學生，上學期也嘗試去洽詢機車行，去洽詢他們願不願意收我們的學生，可是我感覺種類很少的，因為不是每個學生都喜歡這樣的工作場域，……現在接觸到的都是拒學在家的孩子，我們請他騎個腳踏車與老人送餐計畫結合，這些學生就說太累了、不想出門、不想運動……目前轉介進來的幾乎都是拒學，還沒有我心目中所想的那些孩子，所以希望新學年，可以提供住宿之外，到宮廟去、到各個場域去把那些孩子帶回來」等語。另參考相關議題報導及研究指出²¹，「……採訪了多所中介教育的學校，發現要在校內開設一個資源式中途班、慈輝班，難度都相當高。除了學生情緒穩定度不高，學習意願低，多數老師在每週 20 堂課之外不願意為了一堂 360 元的鐘點費，增加負荷；導師一個月的加給不過 2 到 3 千多元，與要承擔的責任相比，誘因更小。而且台灣的中介教育，越是偏鄉，或不在山區也不在市區的『不山不市』的地方，越顯捉襟見肘……」，相關困境及配套措施尚待教育部通盤研議。

(五) 此外，相對於國民教育階段現行多元中介教育措施，本案簡報資料及相關實務意見復指出，目前高中中離生階段並未實施中介教育措施，惟部分學校端認

²¹ 李雪莉(民 108)。孩子墜落前的那張網——待修補的補救教學與中介教育。109 年 4 月，取自 <https://www.twreporter.org/a/high-risk-youth-positive-discrimination>

亟需中介教育相關措施（機構）之協助及資源。對此，於本院調查期間，教育部國教署於109年3月18日召開「工作原則」修正會議，將高級中等學校中離生穩定就學措施實施計畫經費申請納入準用之，未來據以補助各地方政府辦理高級中等學校中介教育措施所需經費補助基準等改善措施。爰此，針對後期中等教育階段實務上已有促請教育主管機關研議延長至後期中等教育階段學制實施之呼聲，亟待教育部積極研議並規劃相關配套措施，以期透過中介教育協助不適應學生，發揮中介教育之精神。

（六）另查，我國為進一步保障學生學習權，增進家長教育選擇權，鼓勵教育創新與實驗，促進教育多元發展，103年底再公布學校型態實驗教育實施條例、公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例、及高級中等以下教育階段非學校型態實驗教育實施條例，即所稱「實驗教育三法」。實驗教育三法公布後，因應教育現場陸續反映相關意見，爰教育部105年以「友善協助、彈性鬆綁、多元創新」為方向提出實驗教育三法修正案，並於106年12月29日經立法院三讀通過，107年1月31日經總統公布。是以，據「臺灣實驗教育推動中心」分析臺灣實驗教育法制發展，指出我國實驗教育之法制發展脈絡有「從『特定學校進行實驗』發展成為『實驗學校』」、「『特殊需求學生』擴及『所有學生』」、「立法完備，提升至『中央法規』位階」等三大演變。國內實驗教育發展迄今，107學年度實驗三法之實驗教育執行單位數量計有學校型態64所、非學校型態-團體92個、非學校型態-機構32個及委託私人辦理10個，學生人數分別有6,244人、3,436人、1,513人、2,333人及1,940人。此有本院108年「通案

性案件調查研究：我國實驗教育的實施現況與未來發展」之報告可參²²。

- (七)參考本院 108 年實驗教育通案性調查研究報告之履勘及座談意見載明²³，關於花蓮縣「五味屋」及宜蘭縣「不老部落」等 2 團體型非學校型態實驗教育運作情形，發現該等團體提供弱勢、中輟學生不同於體制內教育之機會與經驗，藉由結合社區或部落資源、提供職業訓練課程等，提供學生更符合個別需求之學習內容，亦因為此種教育模式，避免部分學生步入歧途，可謂該等團體補充了家庭與學校不足之功能，展現體制外民間教育之能量……。及團體型非學校型態實驗教育多以華德福、蒙特梭利等教育理念據以辦學，或有以宗教理念融入教學、結合在地特色資源等樣態，部分團體更提供弱勢、中輟學生補充性教育之功能，實地訪查走訪之花蓮縣「五味屋」及宜蘭縣「不老部落」等，展現體制外民間教育之能量，優質經驗頗值傳承……等語。基此，以本院 108 年實驗教育通案性調查研究報告及相關教育調查案件之經驗或參考結論指出，教育成功的要素之一往往在於「教師工作熱忱度」、「多元化課程及教學方式」、「師生共學」、「創新教學資源」，讓學生發覺自己合適的領域，即有志趣於學校學習。此外，參考「複合式教學」(Complex instruction)，係透過複合式教學來處理教學中不同種類的學習問題，包括學業、文化和語言上的異質，俾利建立公正的學習機會，且讓學生於智能挑戰教材的環境之下，進行小組教學，發現學生個別

²² 監察院(民 108)。「我國實驗教育的實施現況與未來發展」通案性案件調查研究之報告。109 年 4 月，取自 <https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=6921>

²³ 同上註。

興趣，因材施教，安排多元化課程等，相關實驗教育之精神及意旨，尚待教育部通盤檢視，並期能整體規畫作為本案辦理之參酌。

- (八) 針對本項調查議題，教育部於本院調查期間，已於109年3月20日邀集行政院及青年署青年諮詢委員、民間團體、專家學者及中離學生（包含復學生）召開焦點座談會，初步彙整可能之精進策略方案，其中包括「離校後佈建中介教育資源」，略以：實驗性的短期（中介）學校，如：日本的 Free School 或類似本土逆風劇團之陪伴方案，提供各類創意課程或體驗活動，讓中離學生短期多方試探，並可折抵學校上課時數；或可以跨校、區域式，優先評估採公辦民營方式辦理，以整合民間及公部門之資源。此外如實驗教育多元發展，針對不擅學科與套裝知識學習的學生，規劃以技能實習課程及較具彈性之多元實驗教育方案，藉由增加探究與實作之課程與活動設計，激發學生之興趣，以發展學生適性學習。此外，該部政務次長及主管人員於本院109年3月31日詢問會議指出，本案也針對不適合體制內教育中離生，對此，我們去徵詢過實驗教育團體，主要有學校型態和非學校型態團體，他們也表示可以帶幾個中離生進去，也是一個新的教育方式，該部未來將盡快經過評估後，針對有能力接收的學校團體也會納入協助辦理。基此，教育部雖於本院調查及詢問期間已考量實驗教育多元發展，惟後續仍待具體規劃或以技能實習課程及較具彈性之多元實驗教育方案，激發學生之興趣，開展學生適性學習。
- (九) 綜上論述，實驗教育目的係為鼓勵教育創新與實驗、保障學生學習權及家長教育選擇權，為整體教育發展開創新契機。103年我國實驗教育三法正式立法，

所謂實驗教育或另類教育(alternative education)體制蓬勃發展，且係亞洲實驗教育之先河，有助於積極建構完善且多元之教育環境，部分實驗教育團體更提供弱勢、中輟學生補充性教育之功能，本院過去曾實地走訪花蓮縣「五味屋」及宜蘭縣「不老部落」等，展現體制外民間教育之能量，殊值本案教育部考量輔導各縣市積極參酌，且教育成功要素在於「教師工作熱忱度」、「多元化課程及教學方式」、「師生共學」、「創新教學資源」，讓學生發覺自己合適的領域，即有志趣於學校學習，另參考國際比較教育研究指出日本針對「不登校(futoko)」學生發展「自由學校(free school)」，有別於歐美隸屬學校系統的自由學校，不屬於公立教育系統，定位於民間教育設施，期協助原無法適應一般學校生活之學生透過多元學制仍能進行學習。我國目前雖尚未發展專門自由學校體制，惟針對國民教育階段之中介教育措施，實務上已有延長至後期中等教育階段學制實施之呼聲；而教育部雖於本院調查期間將中離生穩定就學措施實施計畫經費申請納入準用之，據以補助辦理中介教育措施，並稱已考量實驗教育多元發展，期規劃以技能實習課程及較具彈性之多元實驗教育方案，建置多元適性探索的中介教育資源等，惟鑒於國民教育階段實扮演重要人才素質之基礎角色，此於實驗教育政策有待進行整體調整、研究評估、督導及整合機制之當下，仍亟待該部持續積極正視並同時研議發展，以維學生教育權保障。

五、中央教育權限依規定由教育部國民及學前教育署綜理各直轄市、縣(市)政府辦理高級中等教育之督導

及協調、所轄高級中等學校行政之管理及督導，以及高級中等以下學校學生輔導工作之規劃、推動及督導；教育部青年發展署則綜理主管未就學未就業青少年關懷扶助計畫之規劃及協調事項；而現行國民中小學中輟生輔導追蹤等機制係由國教署政策統籌，事涉部分地方自治事項則由直轄市、縣市政府主管，針對國中畢業後未升學未就業不具學生身分，政策劃分係屬青年署所轄，又高級中等教育中離生相關措施除直轄市政府轄區外，則隸屬國教署，惟青年署與縣市政府教育局端尚未有直接指導協調關係，業務聯繫實屬不易，況整體措施顯難單獨於整體國家發展架構外具體實踐；惟就十二年國教整體廣義未升學未就業學生情形（含中輟、中離及雙青計畫）相關事宜，竟未有單一跨部會橫向統合窗口，肇致各單位單打獨鬥實施分項政策卻缺乏盤整策略，資源分散或重置現象處處可見，均不利於十二年國民教育資源配置及教育權保障，洵有未當

- (一)按教育部國民及學前教育署組織法第2條第1款規定，該署掌理事項包括高級中等以下學校與學前教育政策、制度之規劃、執行與督導及相關法規之研修；按照第3款規定國民中學與國民小學一般教育事項之規劃、執行及督導，及按第7款規定高級中等以下學校與學前教育階段原住民族及少數族群教育事項之規劃、執行及督導等。準此，教育事務有全國一致之性質，應屬中央機關之權限，教育部主掌全國教育工作，下設國民及學前教育署，應督導中等教育階段之國立高級中等學校、國立學校附設國民中學部及非直轄市之私立高級中等學校。各縣（市）政府教育處負責掌理督導轄內縣（市）立高級中等學校及國民中學教育等事項。而整體國民教

育階段之政策及地方中離生教育事務之推動攸關整體教育品質發展事項，為提升國家教育品質及維護學生受教權益，教育部對於其整體規劃及協調監督作為，應屬責無旁貸。

(二)102年7月10日高級中等教育法正式公布，賦予十二年國教實施之法源，第1條即開宗明義規定：「高級中等教育，應接續九年國民教育，以陶冶青年身心，發展學生潛能，奠定學術研究或專業技術知能之基礎，培養五育均衡發展之優質公民為宗旨」。復於103年全面實施行十二年國民基本教育²⁴，整體相關精神及意旨等說明已如前述。復依教育部十二年國教基本計畫100年核定版載明²⁵，針對「3-4國中小學生輟學預防與復學輔導方案」及「3-5國中畢業未升學未就業青少年職能培十二年國教訓輔導方案」等，分別由教育部訓育委員會（現由國民及學前教育署主政）、行政院青年輔導委員會（現青年發展署主政）辦理之。十二年國民基本教育實施計畫相關配套措施及主政單位一覽表，如下。

表9 十二年國民基本教育實施計畫配套措施一覽表

配套措施	方 案	主政單位
1. 學前教育免學費	1-1 五歲幼兒免學費教育計畫	國教司
2. 中小學課程連貫與統整	2-1 建置十二年國民基本教育課程體系方案	國家教育研究院
3. 學生生涯規劃與國民素養提升	3-1 國中與高中職學生生涯輔導實施方案	訓委會
	3-2 國民小學及國民中學補救教學實施方案	國教司
	3-3 高級中等學校學生學習扶助方案	中部辦公室
	3-4 國中小學生輟學預防與復學輔導方案	訓委會
	3-5 國中畢業未升學未就業青少年職能培	青輔會

²⁴ 十二年國民基本教育實施期程：100年1月至103年7月，為啟動準備階段；103年8月1日起至109年7月，為全面實施階段。

²⁵ 教育部（民100）。十二年國民基本教育實施計畫核定版。109年4月，取自<http://12basic.tn.edu.tw/UploadFiles/C41B163A2A.pdf>

	訓輔導方案 3-6 提升國民素養實施方案	國家 教育研究院
4. 學校資源分布調整	4-1 高中高職學校資源分布調整實施方案	中部辦公室
5. 精進高中職師資人力發展	5-1 提升高中職教師教學品質實施方案	中教司 中部辦公室
6. 高中職評鑑與輔導	6-1 高級中學學校評鑑實施方案 6-2 高職學校評鑑實施方案 6-3 高中職發展轉型及退場輔導方案	中部辦公室
7. 技職教育與產業發展	7-1 教育部推動產學攜手合作實施方案 7-2 技職教育宣導方案	技職司
8. 推動大學支持高中職社區化	8-1 擴大辦理「大學繁星推薦、技職繁星」 -引導就近入學高中職	高教司 技職司
9. 高中職身心障礙學生就學輔導	9-1 高中職身心障礙學生就學輔導發展方案	特殊教育 小組
10. 促進家長參與推動十二年國民基本教育	10-1 促進家長參與推動十二年國民基本教育實施方案	國教司
11. 政策宣導	11-1 十二年國民基本教育宣導方案	中教司

資料來源：教育部（民 100）。十二年國民基本教育實施計畫核定版。

(三)經本案涉及之中離生業務及未升學未就業國中生之相關業務辦理權責劃分情形，依教育部回應本院指稱，依據該部分層負責明細表，該部國教署綜理各直轄市、縣（市）政府辦理高級中等教育之督導及協調、所轄高級中等學校行政之管理及督導，以及高級中等以下學校學生輔導工作之規劃、推動及督導；該部青年發展署綜理主管未就學未就業青少年關懷扶助計畫之規劃及協調事項。次依教育部 106 年 8 月 10 日首長幕僚會議紀錄表示，該部組織架構中，成立非屬學校教育階段之司（署），均負有其特定之任務，鑑於國中畢業後未升學未就業不具學生身分，爰有關未升學未就業青少年關懷扶助計畫由該部青年發展署引進社會資源之方向持續辦理，並請該部國教署善用專業輔導人力，加強對高關懷

學生之輔導等語。惟查，青年發展署「十二年國教未升學未就業青少年」之服務對象實已包括「高中職休、退學，且未就業者」，部分對象應仍具學籍，況相關預防性措施係針對國中小學生中輟之輔導協尋，係屬國教署之督導範疇，而升學至高中職階段衍生之中離生輔導要點亦由國教署督導，顯難謂以未具學生身分與否作為本案整體業務劃分依據。

(四)另查，本案調查履勘及簡報座談過程中，有本年 2 月 27 日高雄市政府相關履勘座談意見、3 月 4 日新北市政府相關履勘座談意見及原定 2 月 26 日履勘臺中市政府及彰化市政府提供之履勘簡報及書面等資料反映指稱，針對教育部對於中離生與未就學未就業國中畢業生之整體機制多反應尚有定義不清及權責不明之情形，如稱「建議中央單位釐清中輟輔導、中離輔導等主責單位，並聚焦『未就學未就業』之輔導對象，以利地方政府於執行本案計畫時，無後顧之憂，提供落於體制外之青少年完整輔導措施，協助聚焦生涯議題，穩定未來發展」等語。對此，109 年 3 月 31 日教育部青年發展署相關主管人員、政務次長等於本院詢問會議亦分別指稱略以，「因為本署當初沒參與到那方面計畫，雙青計畫聯繫會議，當初矯正署臨時提到這個建議來輔導出所青少年，才建議矯正署再自行研究一下。因為本署對矯正署整個機制過去沒有參與，這部分我們後續會再修正……」、「青儲方案有專辦小組，後續會請專辦討論。此外本部 106 年有建立育才和技高對接，依照產業特性建立，但後續要看怎麼來對中離生對接，也需要後續再與青年署合作了解可行性……」及「本部針對這問題已經在進行盤整，將會成立跨署跨司的工作小組來辦理……」等語，亦徵國民基

本教育與國家發展之相關體系環環相扣、密不可分，跨機關部會、各縣市地方政府及教育部單位，顯難單獨於國家發展架構外具體實踐。

(五)此外，據教育部指稱，「青年署未升學未就業青少年關懷扶助計畫自 106 年首次與地方政府合作，本計畫服務對象，經多次與地方政府溝通及檢討後，地方政府（除五都外）屢次透過相關分區聯繫會議反映，公私立高中職非地方政府轄管，地方政府若以本計畫輔導高中中離生，實務執行確有困難」及「國教署將持續協調青年署能提供高級中等學校未升學未就業青少年關懷扶助計畫申請窗口與方式，俾利學校能針對學生問題依三級輔導流程，結合相關資源規劃轉銜措施，並進一步研議雙方整合機制……」等節，亦顯示整體業務內容與國教署息息相關，惟青年署與縣市政府教育局端未見直接指揮協調關係，業務聯繫實屬不易，況就十二年國教整體廣義未升學未就業事項（含中輟、中離及雙青計畫）相關事宜，竟未有單一跨部會統合窗口，政出多門，肇致各機關單打獨鬥實施各項政策卻缺乏盤整、計畫目標、退場或永續規劃策略，資源力量分散或重置之現象處處可見，亟待教育部賡續積極檢討改善等情。

(六)另尚有部分縣市政府或其他機關反映關於相關業務上亟待尋求整合事項、建議或機制，應由教育部積極賡續了解，以期積極會同溝通檢討，維護兒少教育權益，茲概述如下：

- 1、為使中途離校分析機制更臻完善，教育局將請教育部協助增列中途離校系統相關設定或功能，以整合中途離校學生及其國中畢業學校等資訊（目前系統尚無法匯出此筆資料），以利賡續邀集國

中學校及高級中等學校共商研議輔導策略，以就學生實際需求調整執行措施並提供必要協助。

- 2、教育部「高級中等學校中途離校學生通報系統」與衛福部社家署「脆弱家庭個案管理平台」系統之實際辦理成效部分，惟依據部分縣市書面資料提及並未收到中央機關之合作溝通訊息，查教育部回覆指出，擬進一步規劃將系統介接比對共同個案，於中離通報系統中註記脆弱家庭身份，俾利學校與地方政府可掌握學生狀況予以適當資源連結與協助等語。
- 3、未升學未就業青少年關懷扶助計畫，主要個案來源為包括 9 月考試分發榜後之動向結果調查、各校輔導室轉介之個案、外部社福機構轉介之個案亟高中輔導室轉介之中離個案。惟矯正學校已有校內輔導體系及學諮中心等輔導資源進入，並於院生離院後，因年紀已達超過服務年齡並有後追社工協助追蹤，以致較難有效將未升學未就業青少年關懷扶助計畫資源連結入內；自立少年計畫礙於結束安置此限制，故未升學未就業青少年扶助計畫較難與其合作。針對相關建議措施，該縣市政府建議增加專責單位協助統籌辦理後追輔導服務，以利跨單位間協調順暢，確實了解個案後續發展。
- 4、針對高中職中途離校學生常有家庭支持功能不足或脆弱家庭等問題，依「高級中等學校學生穩定就學及中途離校學生輔導機制實施要點」第 10 點後段規定：「其屬親職功能不彰者，得請家庭教育中心或民間相關團體，提供親職教育或諮詢」。惟目前個別化親職教育計畫係配合中央（終身教育司）政策試行，爰服務對象尚未涵蓋高級

中等學校，有待後續調整計畫。期待後續 109 年新增高級中等學校學生家長列入本計畫服務對象。

(七)綜上，依教育部組織法及分層負責明細表規定，教育部管理中央教育權限，由國民及學前教育署綜理各直轄市、縣（市）政府辦理高級中等教育之督導及協調、所轄高級中等學校行政之管理及督導，以及高級中等以下學校學生輔導工作之規劃、推動及督導；青年發展署則綜理主管未就學未就業青少年關懷扶助計畫之規劃及協調事項；而現行國民中小學中輟生制度係由國教署政策統籌，涉部分地方自治事項則由直轄市、縣市政府主管，惟針對國中畢業後未升學未就業不具學生身分，目前政策劃分係屬青年署所轄，又高級中等教育中離措施除直轄市政府轄區外，則隸屬國教署，惟青年署與縣市政府教育局端未見直接指揮協調關係，業務聯繫實屬不易；且關於矯正學校少年或自立少年部分則分屬法務部及衛生福利部所轄範圍，另青年就業及童工則係勞動部權責範圍，國民基本教育與國家發展之相關體系環環相扣、密不可分，跨機關部會、各縣市地方政府及教育部單位；爰整體措施應立基於教育機會均等、社會安全福利及經濟穩定等國家整體政策基礎下運行，顯難單獨於國家發展架構外具體實踐，惟就十二年國教整體廣義未升學未就業事項(含中輟、中離及雙青計畫)相關事宜，竟未有單一跨部會統合窗口，政出多門，肇致各機關單打獨鬥實施各項政策卻缺乏盤整、計畫目標、退場或永續規劃策略，資源力量分散或重置之現象處處可見；況本案履勘座談建議亦指出仍有權責不清且未見整合之情形，均不利於十二年國民教育資源配置及教育

權保障，洵有未當。

六、102年-105年前行政院青年輔導委員會辦理「國中畢業未升學未就業青少年輔導計畫（少年 On Light 計畫）」，組織改造後於106年-108年則轉型為「未升學未就業青少年關懷扶助計畫」，續由教育部青年發展署辦理，計畫目標定為協助未升學未就業青少年適性轉銜就學、就業或參加職訓，以奠定未來生涯發展基礎；惟然全國未升學未就業總數計871人，該計畫106學年度輔導420人（或497人，係已含自辦縣市之輔導人數），107學年度國中畢業未升學未就業人數為1,084人，然108年至11月底各縣市計349名輔導對象，整體計畫之能量顯然績效不足、成效不顯著及輔導容量有限，且歷年累積為數眾多未能順利銜接升學或就業之青少年，如長期定向不明，恐將衍生嚴重社會問題，抑或教育及人力資源之浪費，爰後續均待教育部積極盤點現有資源並檢討該計畫歷來實施成效及現況問題，併予研議改善該計畫與整體十二年國教中輟及中離生機制之分工及整合問題

- (一)按兒童及少年福利與權益保障法第7條規定，「勞工主管機關：主管未滿15歲之人勞動條件維護與年滿15歲或國民中學畢業少年之職業訓練、就業準備、就業服務及勞動條件維護等相關事宜」。又同法第34條規定，「少年年滿15歲或國民中學畢業，有進修或就業意願者，教育、勞工主管機關應視其性向及志願，輔導其進修、接受職業訓練或就業。教育主管機關應依前項規定辦理並督導高級中等以下學校辦理職涯教育、勞動權益及職業安全教育。勞工主管機關應依第一項規定提供職業訓練、就業準備、職場體驗、就業媒合、支持性就業安置及其他

就業服務措施。」復按同法第 36 條規定，「勞工主管機關對於缺乏技術及學歷，而有就業需求之少年，應整合教育及社政主管機關，提供個別化就業服務措施。」及同法第 74 條規定，「法務主管機關應針對矯正階段之兒童及少年，依其意願，整合各主管機關提供就學輔導、職業訓練、就業服務或其他相關服務與措施，以協助其回歸家庭及社區。」而在實務推動上，對於年滿 15 歲或國民中學畢業少年，生涯（含升學）輔導由國中、高中學校端負責；就業培訓由勞政單位主政，並由勞政單位整合教育及社政機關；有矯正情事的少年，則由法務部整合就學、就業及職訓服務措施，爰針對未升學未就業青少年之輔導，教育部雖認尚無明確法源及主政單位，惟依據十二年國民教育計畫載明「3-4 國中小學生輟學預防與復學輔導方案」及「3-5 國中畢業未升學未就業青少年職能培訓輔導方案」等內容，仍應由教育部主政辦理。

- (二) 經查，過去於組織改造前，針對國中畢業後未升學未就業學生，係由前行政院青年輔導委員會（下稱青輔會）辦理「國中畢業未升學未就業青少年輔導計畫（簡稱「少年 On Light 計畫」）」，以培訓課程、工作體驗及職場見習輔以全程輔導員陪伴，協助其探索生涯方向，回流教育體系就學，或順利就業。復依教育部十二年國教基本計畫 100 年核定版載明²⁶，針對「3-4 國中小學生輟學預防與復學輔導方案」及「3-5 國中畢業未升學未就業青少年職能培訓十二年國教訓輔導方案」等，分別由教育部訓育委員會（現由國民及學前教育署主政）、青輔會（現

²⁶ 教育部（民 100）。十二年國民基本教育實施計畫核定版。109 年 4 月，取自 <http://12basic.tn.edu.tw/UploadFiles/C41B163A2A.pdf>

青年發展署主政) 辦理之，相關配套措施之主政機關詳如前述。爰 102 年組織改造後，青輔會原有青年就業相關業務移由勞動部主政，該計畫仍隨組織改造續由教育部青年發展署辦理，且自 106 年轉型為「未升學未就業青少年關懷扶助計畫」，首次與地方政府教育局(處) 合作，嘗試用前端協尋及輔導為主，後端就業服務由專業勞政機關負責。

(三) 經查，十二年國教實施後，依教育部國中畢業未升學未就業動向調查分析顯示，自 103 學年度至 107 學年度歷年各縣市國中畢業生未升學未就業人數分別為 1,279 人、1,203 人、1,095 人、871 人及 1,084 人，其人數雖不若整體中途離校學生之數高達 2 萬人上下之多，惟仍顯示十二年國教實施迄今，歷年累積恐有相當人數因故未能完成十二年國教亦未能就業之漏接情形，此類未能順利銜接教育或就業之青少年如長期處於不定向狀態，亦恐衍生社會問題或教育及人力資源之浪費。相關原因分布及分析情形如下表所示。

表10 103-107學年度國中畢業生未升學未就業因素統計情形 單位：人

類別學/年度	畢業生總計	未升學未就業計	準備升學	準備或正在找工作	職訓中	家務勞動	身體因素	尚未規劃	失聯	其他	需政府介入輔導人數
103	276,628	1,279	217	144	15	61	71	115	185	471	444
104	265,886	1,203	145	155	8	75	62	78	188	492	421
105	236,042	1,095	110	177	3	66	56	101	142	440	420
106	224,751	871	86	171	7	59	54	82	85	327	338
107	214,360	1,084	89	162	0	65	72	90	104	502	356

註：1. 需政府介入「準備或正在找工作」、「尚未規劃」、「失聯」。
2. 調查時間為當年度國中應屆畢業生續召完成後約 9 月-10 月。
3. 其他包括出國、去世、服兵役、自學、社政司法安置等。

資料來源：教育部約詢會議前補充資料。

(四) 按青年署 108 年修正「未升學未就業青少年關懷扶

助計畫」²⁷（以下簡稱扶助計畫）對象如下：以國中畢業（修業完成）後年滿 15 歲至 18 歲，未曾升學、目前未就業生涯未定向有轉銜扶助需求之青少年為主要服務對象；地方政府得評估國中九年級學生畢業前有需要提早介入者，提供預防性措施；高級中等學校曾就學，目前未就業，或未能穩定就學（簡稱中離生），應依教育部國民及學前教育署所訂高級中等學校學生穩定就學及中途離校學生輔導機制實施要點規定辦理。惟經地方政府評估，並依各該縣市本身服務量能與需求後，方得提供協助惟該計畫。因此，該計畫雖以國中畢業後年滿 15 歲至 18 歲、未升學未就業有轉銜扶助需求之青少年為主要服務對象，然統計其歷年辦理容量則顯示，102 年實際參訓人數為 247 位青少年、103 年實際參訓人數為 333 位青少年；104 年為跨年度計畫，執行至 105 年 12 月，實際參訓人數為 268 位青少年；106 年首次與地方政府合作，輔導 431 位青少年；107 年輔導 497 位青少年；108 年至 8 月底止，輔導 264 位青少年。足徵，每年均有千餘人未升學未就業，以歷年累積之數龐大對比實際輔導人數之成效不彰，教育部過去針對高級中學中離生、國中畢業未升學未就業學生及國民中小學因中輟而逾義務教育年齡者之積極度尚顯不足。

（五）究此議題，本院於 109 年 3 月 31 日詢問教育部主管人員，亦稱，「過去雙青計劃是從青輔會延續過來，就是關注在未升學未就業國中畢業生，也持續做精進，一開始跟非營利組織合作，106 年開始與地方政府合作，因為非營利組織缺乏行政體系……。過

²⁷ 108 年 11 月 18 日臺教青署輔字第 1082120470 號函。

程中很努力去想辦法去精進檢討，但一直會有困難，青少年的成長歷程前後是連結的，在國中也許有狀況才會落在這部分，因此處理應該更系統性，但過去守著這個計畫的目標，因此確實如委員提到的會有很多執行困難……。行政上，與地方政府合作過去沒做這部分，有所困難。這個計畫第一優先是未升學未就業的青少年，但因為本計畫屬於多元生涯探索，因此中離生也進來這個計畫，或者9年級需提早介入，約有40%也是輔導中離生身分。因為執行這個計畫有上述困難，近來我們也與國教署交流，取得掌握更詳細資料，未來可能需要更廣泛討論，重新形塑這個計畫，發揮更多價值。因為這個計畫也沒有法令依據，可以有彈性修正……」等語。足徵，教育部對於本計畫實施迄今之績效檢討、後續整體之調整因應尚有不足，允應積極連同整體漏接學生之情形併予考量規劃，包括實習及工作機會之擴大等，過去亦未能與技職司資源連結，已強化中等技職教育之工作試探或工讀機會等情，均待積極通盤盤點檢討改善。

- (六)另查，關於該計畫辦理之成效及計畫變更檢討情形，依相關研究報導指出²⁸，「……以落實9年的『少年 On Light 計畫』為例，是政府針對18歲以下的中離生，順利過渡到就業的職訓計畫，由青輔會（教育部青年署前身）每年投入約4千萬；學生在上完4個月的課程後，會被安排兩個月的職場見習，這段期間，由雇主培訓少年學習一技之長，也支付受訓學生兩個月薪水，讓他們在受訓期無後顧之憂。但對比每年2萬3千名的中離生，參與『少年 On

²⁸李雪莉、簡永達(民106)。106年11月1日。廢墟裡的少年-兩萬名被遺忘的高風險家庭孩子們。109年5月，取自 <https://www.twreporter.org/a/high-risk-youth-left-in-relic>

Light』的人數每年約 250 人，數字間出現巨大落差。承接計畫的第一線社工告知，問題出在課程，『（4 個月）上課期間沒薪水，對這群學生來講，賺錢很重要，有學生跟我說明天有人找他出陣頭，一天有伍佰塊，他就去了，就不會來上課了。』而政府的課程設計不太符合少年就業的迫切需求。『它的就業準備課程有 200 個小時，同樣在上法治教育、性別平權』。葉大華認為強調上課的傳統教育思維，忽略這群揹負生計的少年，需要的是確保未來有一技在身的工作……」等語，此係民間團體及媒體觀察針對計畫辦理及轉型後，對於對此類青少年提供誘因不足之隱憂及對教育部等機關之相關辦理檢討建議，尚待政府積極正視及處理。

（七）綜上論結，102 年-105 年前行政院青年輔導委員會辦理「國中畢業未升學未就業青少年輔導計畫（少年 On Light 計畫）」，組織改造後，106 年-108 年則轉型為「未升學未就業青少年關懷扶助計畫」，續由教育部青年發展署辦理，每年公務預算 3,500 萬元，計畫目標定為協助未升學未就業青少年適性轉銜就學、就業或參加職訓，以奠定未來生涯發展基礎，對象仍以國中畢業未升學未就業青少年為主；惟該計畫 106 學年度輔導 420 人（或 497 人，係已含自辦縣市之輔導人數），然全國未升學未就業總數計 871 人；108 年至 11 月底各縣市計 349 名輔導對象（107 學年度國中畢業未升學未就業人數為 1,084 人），整體計畫之能量顯然績效不足、成效不顯著及輔導容量有限，且歷年累積為數眾多未能順利銜接升學或就業之青少年，如長期定向不明，恐將衍生嚴重社會問題，抑或教育及人力資源之浪費，亟待教育部會同各地方政府積極解決；況實務

推動上，對於年滿 15 歲或國民中學畢業少年，生涯（含升學）輔導由國中、高中學校端負責，就業培訓由勞政單位主政，並由勞政單位整合教育及社政機關；有矯正情事的少年，由法務部整合就學、就業及職訓服務措施，均待該部積極檢討該計畫實施成效，併予研議改善整體十二年國教中輟及中離生計畫制度及分工之整合問題。

七、針對十二年國教前 9 年國中小之國民義務教育部分，依強迫入學條例等相關規定，教育部長期與縣市政府共同辦理國中小中輟生通報及輔導機制，執行整體法源及分工機制相對明確，自 103 至 107 學年度全國國民中小學中輟生之總數依序分別為 4,214、3,934、3,446、3,134 及 3,137 人，103 至 107 學年度自 86.41% 降至 85.49%，逐漸呈下降趨勢情形，惟總復學率仍未見明顯提升，值得持續關注；鑒於中小學階段係國民基礎教育時期，其就學穩定性與後續高級中等教育階段之中離因素息息相關，教育部於本院調查期間已檢討開放於「全國國民中小學中輟通報及復學系統」通報，惟後續落實執行情形及成效待評估，另有實務上反映面臨「修業證書門檻過低」及「畢業證書誘因不足」等相關執行困境；及針對高級中等以下學校專任輔導教師及專任專業輔導人員實聘數未按學生輔導法第 22 條及其細則相關規定配置等情形，均顯示教育部長期缺乏積極檢討改善機制及配套措施，實有怠失，亟待儘速會同各縣市政府積極督導釐清改善

(一) 為保障國民受教權，憲法、國民教育法已明訂 6 歲至 15 歲之國民應接受國民教育，爰有強迫入學條例明訂強迫入學規定。另按強迫入學條例第 8 條之 1，訂頒國中小學復學輔導辦法，規定國民小學及

國民中學發現學生有未經請假、請假未獲准或不明原因未到校上課連續達3日以上者，或轉學生因不明原因，自轉出之日起3日內未向轉入學校完成報到手續者，列為中輟生，應立即填具通報單通報直轄市、縣（市）政府，並報請鄉（鎮、市、區）強迫入學委員會執行強迫入學事宜。此外，針對本案涉及各機關業務會同聯繫事項部分，按聯合國兒童權利公約（Convention on the Rights of the Child）第3條第1項²⁹，「所有關係兒童之事務，無論是由公私社會福利機構、法院、行政機關或立法機關作為，均應以兒童最佳利益為優先考量」，及同條第2項³⁰「締約國承諾為確保兒童福祉所必要之保護與照顧，應考量其父母、法定監護人或其他對其負有法律責任者之權利及義務，並採取一切適當之立法及行政措施達成之」。我國為實施聯合國1989年兒童權利公約，健全兒童及少年身心發展，落實保障及促進兒童及少年權利，特定兒童權利公約施行法（第1條參照）。按同法第4條規定，「各級政府機關行使職權，應符合公約有關兒童及少年權利保障之規定，避免兒童及少年權利受到不法侵害，並積極促進兒童及少年權利之實現。」復按學生輔導法第7條第4項規定，學校執行學生輔導工作，必要時，得結合學生輔導諮商中心、特殊教育資源中心、家庭教育中心等資源，並得請求其他相關機關（構）協助，被請求之機關（構）應予配合。又

²⁹ Art. 3 1. In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.

³⁰ Art. 3 2. States Parties undertake to ensure the child such protection and care as is necessary for his or her wellbeing, taking into account the rights and duties of his or her parents, legal guardians, or other individuals legally responsible for him or her, and, to this end, shall take all appropriate legislative and administrative measures.

按行政程序法第 19 條第 1 項「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助」等。準此，依上述相關規定，為維護兒童相關權益，教育部應積極就相關權限執掌內之議題，會同縣市政府針對本案相關實務反應待協調事項，並有待就各縣市學校反應尚須請求其他機關，包括如警政機關在內之其他行政機關積極協調解決。

(二)經查，針對十二年國教前九年之國民義務教育部分，依強迫入學條例等相關規定，教育部長期與縣市政府共同辦理國中小中輟生通報及輔導機制，因執行整體法源及分工機制相對明確，103 至 107 學年度全國國民中小學中輟生之總數依序分別為 4,214、3,934、3,446、3,134 及 3,137 人，103 至 107 學年度自 86.41%降至 85.49%，雖逐漸呈下降趨勢情形，惟以少子女化現象衝擊，「一個都不能少」，及基於維護兒少基本教育權之概念下，我國中輟生總復學率仍待積極提升。歷年數據如下：

表11 中途輟學人數統計

學年度	中輟總人數	行蹤不明	復學總人數 (含以前學年度輟學但於本學年度復學人數)	該學年度總復學率
102	4,316	2,834	4,329	85.98%
103	4,214	2,731	4,190	86.41%
104	3,934	2,550	3,911	86.03%
105	3,446	2,178	3,448	85.43%
106	3,134	1,829	3,114	86.74%
107	3,137	1,856	3,035	85.49%

資料來源：教育部調卷資料。

(三)此外，除上述整體中輟生復學率亟待改善外，針對此議題，本案履勘及簡報座談意見顯示，由於少子

女化造成高中職端及大專校院端之招生壓力，部分學校招生方式及管道多元，導致部分學生因較無升學門檻壓力，加以畢業證書尚非入學門檻，爰未有積極返校就學之意願，造成學校端更難以尋回及輔導。此有本案履勘、簡報資料及座談之部分縣市政府意見指出略以，「學生及家長表示不需取得國中端畢業證書」及「中輟生表示已有高中職可就讀，不用到國中尚學」等語。此外其他意見指稱如，「礙於高級中等學校學生學習評量辦法第 25 條規定(學生曠課及事假之缺課節數合計達該科目全學期總修習節數 1/3 者，該科目學期學業成績以零分計算)，學校申辦高級中等學校學生穩定就學措施實施計畫意願低，中離預防輔導工作成效不彰」等因涉整體機制設計，均待教育部後續盡速整體通盤檢討改善。

- (四) 究此問題，教育部主管人員於本院 109 年 3 月 31 日約詢會議補充資料及會上發言分別指出，「如有私立高級中等學校未依招生作業期程規定提前招生，係屬違法，本部將加強查核學籍系統與入學管理系統之資料勾稽比對，杜絕類似違法招生情形」及「因為學生已經有去路，後面時間就不願意到校。就法令來說，因為高中各項入學作業是 6 月中旬，會考之後才可以展開招生，如果高中職對國中端有提前，行政層面上是違反招生作業規定」。惟若針對中輟生提前試探部分，該部亦稱「未來應該要有修法空間排除限制，讓他有優先試探的機會」及「針對高中升大學部分，確實在招生階段如果持結業證書和修業證明文件是以同等學力報考大學，後續本部可以配合從整體學制上一起來研議可行作法。」等語，此併涉相關法令限制及彈性制度，亦亟需由教育部

通盤檢討因應，方為正辦。

- (五)而針對畢結業門檻部分，按教育部國民小學及國民中學學生成績評量準則³¹，108學年度學生修業期滿，符合下列規定者，為成績及格由學校發給畢業證書；未達畢業標準者，發給修業證明書：1.學習期間扣除學校核可之公、喪、病假，上課總出席率至少達三分之二以上。2.經獎懲抵銷後，未滿三大過。3.八大學習領域有四大學習領域以上畢業總平均成績丙等（即60分）以上。另按高級中等學校學生學習評量辦法第25條第2項規定，「學生缺課致影響課業時，學校應視其情形提供預警措施，並給予個別輔導。」學校就學生出缺席紀錄明顯異常，以致影響課業時，應適時提出預警並給予個別輔導。惟本院於本案履勘縣市政府及座談會議中，亦有高中職端校長代表指出，依現行規定中離生因持結業證書亦得升學大專校院，爰不重視高中畢業證書，顯難以有效遏止中離情事，而國民中小學亦有相同現象，恐不利基本能力之確保及提升等語。
- (六)另依據教育部「全國國民中小學中輟生通報及復學系統」分析³²，國中小之中輟人數由100學年之5,379人，逐年減少至104學年之3,934人，平均每年減少7.5%，致輟學率亦由100學年之0.23%降至104學年之0.20%，其中國小輟學率大致呈現持平趨勢，國中則因學生正值青春叛逆期，自我意識快速發展、重視同伴關係及易受周遭生活環境影響，致中輟人數達3,500人，占國中小中輟生總數的89%，輟學率也顯著大於國小階段，且男性輟學率略高於女生、原住民生大於一般生。探究近幾年中輟生人

³¹ 臺教授國部字第1080065377B號。

³² <http://stats.moe.gov.tw/files/brief/國中小學生輟學概況分析.pdf>

數的減少及輟學率持穩的原因，主要是民間團體積極投入認輔、關懷及陪伴，加上政府部門結合學校、社福、司法、警政、醫療等資源，增聘專任輔導人力，以落實中輟生之通報、協尋、追蹤、輔導、安置及復學等機制所致。此外，依「國中畢業未升學未就業原因及身心特質」顯示，具體原因包括如學習挫敗、中輟、中離、與同學關係差（衝突、疏離）等因素，故中輟生亦潛藏成為國中畢業未升學未就業之可能對象；爰中小學中輟原因如未具體獲得改善，亦可能恐延長至下一學制，況國中小係強迫入學階段，政府應有維護教育全之法定職責。相關國中畢業未升學未就業原因及身心特質如下表所示。

表12 國中畢業未升學未就業原因及身心特質

向度	身心特質	未升學未就業原因
認知	自我概念、動機不足	信心不足、自我價值低落、無法自己決定、不想行動、自我設限
	歸因謬誤、認知扭曲	怪罪別人、推諉責任、價值偏差、敵意扭曲
身心	健康狀況	身心狀況不佳、體弱無力、容易疲累
	情緒狀況	焦慮、暴怒、憂鬱、無聊或無助感
行為	過當/偏差	網路過度使用、吸毒/物質耽溺、犯罪/非行
	表現退縮	人際退縮、孤單且缺乏社交
環境	學校	學習挫敗、中輟/中離、與同學關係差（衝突、疏離）
	家庭	高風險/脆弱家庭、家庭關係及氛圍不佳（衝突、疏離）、父母教養態度或價值觀不佳
	其他	結交不良朋友、涉足不當場所

資料來源：教育部約詢前補充資料。

(七)另查，高級中等以下學校專任輔導教師及專任專業輔導人員之配置，按學生輔導法第 22 條及其細則相關規定，高中以下學校及主管機關應自 106 年 8 月 1 日起逐年增加專任輔導教師及專任專業輔導人員；

惟統計 108 學年度各地方政府所屬國民小學專任輔導教師應編制數 995 人，實際聘用 963 人、所屬國民中學專任輔導教師應編制數 1,443 人，實際聘用 1,431 人；教育部所轄國立高級中等學校專任輔導教師實聘 469 人、應聘 469 人，地方政府公立高級中等學校實聘 584 人，應聘數為 604 人，私立高級中等學校實聘 463 名，應聘數為 663 人，整體而言雖已聘用 1,516 人名專任輔導教師，然與法定員額仍有落差，教育部未依法督導積極改善，顯有違失；又本案議題涉及各項人力、法令、制度及整體措施問題，雖未能僅以學校專輔教師人力作為協尋及本案關注中離生、中輟生及雙青少年之核心成敗角色，然本院於調查進行履勘及座談會議中，地方政府及學校代表不乏意見指出，因現行實務面臨各校輔導人員或外聘輔導員之編制及流動性問題，相關人員之穩定性不足實已影響學校未升學未就業計畫之辦理及中離輔導策略之延續等情，爰對於現況輔導人力不足或實務上尚難補足等之情形，亟待教育部積極正視處理或輔以配套措施，以期健全學生輔導工作，促進與維護學生身心健康及全人之發展。經查如下：

- 1、按學生輔導法第 1 條第 1 項規定，為促進與維護學生身心健康及全人發展，並健全學生輔導工作，特制定本法。同法第 4 條第 2 項規定，高級中等以下學校主管機關應設學生輔導諮商中心（下稱學諮中心），其任務如下：提供學生心理評估、輔導諮商及資源轉介服務；支援學校輔導嚴重適應困難及行為偏差之學生；支援學校嚴重個案之轉介及轉銜服務；支援學校教師及學生家長專業諮詢服務；支援學校辦理個案研討會議；支援學

校處理危機事件之心理諮商工作；進行成果評估及嚴重個案追蹤管理；協調與整合社區諮商及輔導資源；協助辦理專業輔導人員與輔導教師之研習與督導工作；統整並督導學校適性輔導工作之推動；其他與學生輔導相關事宜。按同法第 3 條規定，……二、輔導教師：指符合高級中等以下學校輔導教師資格，依法令任用於高級中等以下學校從事學生輔導工作者。三、專業輔導人員：指具有臨床心理師、諮商心理師或社會工作師證書，由主管機關或學校依法進用，從事學生輔導工作者……。同法第 10 條規定，高級中等以下學校專任輔導教師員額編制如下：一、國民小學 24 班以下者，置 1 人，25 班以上者，每 24 班增置 1 人。二、國民中學 15 班以下者，置 1 人，16 班以上者，每 15 班增置 1 人。三、高級中等學校 12 班以下者，置 1 人，13 班以上者，每 12 班增置 1 人。復按同法第 11 條規定，高級中等以下學校得視實際需要置專任專業輔導人員及義務輔導人員若干人，其班級數達 55 班以上者，應至少置專任專業輔導人員 1 人。高級中等以下學校主管機關應置專任專業輔導人員，其所轄高級中等以下學校數合計 20 校以下者，置 1 人，21 校至 40 校者，置 2 人，41 校以上者以此類推……。準此，學生輔導法及其施行細則有關專任輔導教師聘用與員額等規範，教育部應督促所屬高級中等學校儘速依法聘齊所需之專任輔導教師。另教育部依獎勵補助私立高級中等學校經費實施要點機制檢核專任輔導教師之聘用率，以期落實輔導人力聘用。

2、經查，公立高級中等以下學校專任輔導教師人力

已有逐年增加情形，102-107 學年度依法累計應置專任輔導教師之員額數詳如下表。

表13 公立高級中等以下學校專輔教師自102-107學年度依法累計應置專任輔導教師員額數一覽表

學年度	102	103	104	105	106	107
國小應置人數	384	444	552	726	770	875
國中應置人數	788	981	1,309	1,254	1,324	1,362
合計	1,172	1,425	1,861	1,980	2,094	2,237
國小實置人數	400	486	551	727	766	860
國中實置人數	678	922	1,253	1,233	1,303	1,356
合計	1,078	1,408	1,804	1,960	2,069	2,216
直轄市/縣市政府所屬 高級中學 (含完全中學高中部) 應置人數				442	611	606
直轄市/縣市政府所屬 高級中學 (含完全中學高中部) 實置人數				373	580	546
國立高中職應置人數	423	423	423	423	435	447
國立高中職實置人數	423	423	423	423	435	447
說明	國中應置人數依學輔法第10條規定含縣市立完全中學國中部專任輔導教師人數。					

資料來源：教育部調卷資料。

- 3、惟針對108學年度及私立學校部分，依本院調取教育部108學年度專任輔導教師進用統計情形顯示，國立高級中等學校實聘469名(應聘469)，私立高級中等學校實聘463名(應聘663)，地方政府公立高級中等學校實聘584名(應聘604)，共計1,516名專任輔導教師。足見，私立高中及地方主管學校仍有不足額情形。此外，於本案履勘及座談期間，新北市政府、桃園市政府之座談資料及高雄市政府履勘意見均不約而同提出針對各校輔導人員或外聘輔導員之編制及流動性，或其輔導人員之穩定性嚴重影響未升學未就業

計畫之延續等之相關意見，或仍有輔導人力不足情形，諸如「因未升學未就業輔導無法律約束力，於青少年輔導方面無法有效管理，須擬定多方誘因及花費長時間與青少年及家長建立關係才能順利進入服務方案中，與輔導人員共同配合，此為計畫困境之一」及「當中輟或中離學生未到校或是失蹤、失聯時，校方對於個案的協尋力有未逮，需要更多人力的協助，以進行後續返校時的輔導工作」等語。準此，本案涉及各項制度及整體措施問題，顯非僅以學校專輔教師人力作為協尋及本案關注中離生、中輟生及雙青少年之核心成敗角色，然以本院調查中進行履勘及座談發現，地方政府及學校代表座談意見多指出，由於實務面臨各校輔導人員或外聘輔導員之編制及流動性問題，相關人員之穩定性不足已影響學校未升學未就業計畫之辦理及延續等意見，爰對於現況輔導人力不足，尤以私校設置督導不利情形，亟待教育部積極改善面對。

4、而針對上述專輔人力未達法定人數情形，業經各縣市反應非偏遠地區專輔人員未聘滿原因如下，尚待教育部後續會同各縣市政府積極妥處。茲摘錄各縣市反應之困難因素如下：

(1) 需每年審查班級數與專業輔導人員人力是否符合 55 班之規定，班級數若下降，需每年檢討，故無法聘足額。

(2) 已聘人員因生涯規劃離職。

(3) 多次招聘卻無人報名，或無適合人選擔任其職。

(4) 偏遠地區專輔人員未聘滿原因如下：

<1> 多次招聘卻無人報名，或無適合人選擔任其

職。

<2>部份縣市因囿於財政窘困，恐無經費支應增聘偏鄉專輔人員之費用。

<3>澎湖因學生數量不多，轉介三級輔導個案量相對較少，且目前人力充足，無須增置其餘偏鄉專輔人員。

- 5、縣市政府意見反應為順利推動中輟生追蹤輔導工作推動規劃三級輔導機制工作，縣市端二、三級輔導係由心理師與社工師進駐校園，提供學校更完整的特殊個案服務；或家庭教育中心透過補助學校經費，以聘任鐘點心理師或社工師，提供特殊行為學生（含中輟學生）或有親職教育需求之家長與主要照顧者進行家庭教育諮商輔導課程，若經學校三級輔導後仍評估需協助時，各分區學生輔導諮商中心之心理師及社工師協助提供專業服務與協處；亦可結合市府其他資源提供職訓、就業等服務等情。惟依據本院與縣市及學校端座談意見指出，「輔導人力問題，目前中離輔導是補助型計畫，無法像特殊教育法有強大機制保護。中離學生輔導機制要點中，輔導老師員額不足時，學校可以申請辦理學生穩定就學補助計畫，如適性輔導、多元彈性課程、轉銜輔導和自我探索課程，申請課程講師、社工師、心理師、專業輔導人力等之鐘點費，然心理師鐘點費標準遠不及坊間，造成找不到心理師之困擾」等情。爰此，針對補助外聘心理師部分，經詢教育部指出，該部雖於本案調查期間，業補助教育部之學生輔導諮商中心 17 駐點學校經費以外聘心理師及專輔人員，共同推動及協助全國國私立高中職學生之三級輔導工作。惟整體協辦全國私校輔導

工作之員額及人力是否充足、補助後之實際鐘點費與業界相較落差與持續性如何，及直轄市縣市政府相關實務待協助意見之調整或溝通等情形，亟待教育部會同各縣市政府通盤檢討因應。又如地方縣市政府針對未升學位就業計畫之建議措施亦指出，「計畫輔導員務必具社工師證照，透過社工知能更能貼近個案及進行多元化且有效資源連結，並富拓展此計畫熱誠與能量。例如：本市輔導員積極拓展學校、社政、民間團體及法治單位轉介個案，並設置臉書粉絲頁、拍攝 youtube 宣傳影片等」等情，針對整體專業人員之配置及規劃，教育部應併予參考。

- (八)綜上論述，針對十二年國教前九年之國民義務教育部分，依強迫入學條例等相關規定，教育部長期與縣市政府共同辦理國中小中輟生通報及輔導機制，因執行整體法源及分工機制明確，103 至 107 學年度全國國民中小學中輟生之總數依序分別為 4,214、3,934、3,446、3,134 及 3,137 人，103 至 107 學年度自 86.41% 降至 85.49%，雖逐漸呈下降趨勢情形，惟總復學率仍未見明顯提升；鑒於中小學階段係國民基礎教育時期，其就學穩定性與後續高級中等教育階段之中離因素息息相關，地方縣市及學校座談意見指出，中離生允應列入國中中輟等相關資訊以提供學校輔導之連結；又針對國中小中輟生資料函送鄉（鎮、市、區）強迫入學委員會，並執行強迫入學程序，如過程已逾當事人國民教育階段或年齡之處理機制及流程部分，教育部於本院調查期間已開放於「全國國民中小學中輟通報及復學系統」通報，惟後續落實執行情形及成效、「少子女化使得高中職提前招收國中中輟生以致國中生不願到校上

課」，另有實務上反映面臨「修業證書門檻過低」及「畢業證書誘因不足」等相關執行困境；及本案統計108學年度各地方政府所屬國民小學專任輔導教師應編制數995人，實際聘用963人、所屬國民中學專任輔導教師應編制數1,443人，實際聘用1,431人；教育部所轄國立高級中等學校專任輔導教師實聘469人、應聘469人，地方政府公立高級中等學校實聘584人，應聘數為604人，私立高級中等學校實聘463名，應聘數為663人，整體而言雖已聘用1,516人名專任輔導教師，然與法定員額仍有落差，教育部長期缺乏積極檢討改善機制，顯有怠失，亟待儘速會同各縣市督導釐清改善，以期健全學生輔導工作，促進與維護學生身心健康及全人之發展。

- 八、本案顯示教育部針對未升學未就業計畫之業務單位整合性亟待改善，現有行政協助模式允應併予檢討，「國中畢業未升學未就業青少年輔導計畫（少年On Light計畫）」於102至105年由行政院青年輔導委員會辦理，102年組織改造後，該會就原有青年就業相關業務移由勞動部主政，該項業務則改由教育部青年發展署延續政府組改前青輔會以招標方式，由各地具有青少年輔導專業之非營利組織承辦輔導；然教育部表示該計畫於106年後由該部改邀各地方政府教育局（處）以「行政協助」方式辦理，惟該部正式發文日期僅現於109年度，相關依據尚未完備；況該部迄未建立檢討評估機制、執行角色復未見機制輪替及長期永續規劃，又本件如若長期以行政協助方式由地方縣市或學校協助辦理計畫內容業務，整體辦理方式及程序之相關機制未明確，後續教育部允應儘速檢討研議

- (一)按行政程序法第19條規定略以，行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助。行政機關執行職務時，有下列情形之一者，得向無隸屬關係之其他機關請求協助：1、因法律上之原因，不能獨自執行職務者。2、因人員、設備不足等事實上之原因，不能獨自執行職務者。3、執行職務所必要認定之事實，不能獨自調查者。4、執行職務所必要之文書或其他資料，為被請求機關所持有者。5、由被請求機關協助執行，顯較經濟者。6、其他職務上有正當理由須請求協助者。前項請求，除緊急情形外，應以書面為之。……。另依據法務部108年4月16日法律字第10803505130號函釋略以：「『行政協助』係指平行或不相隸屬之行政機關間，在其權限範圍內，具有補充性質之互相協助，被請求機關主要係提供輔助性行為，目的在協助請求機關完成行政行為，並不生管轄移轉情形。」由該上開函釋可知「行政協助」僅為補充輔助性質，應具臨時性、短期性、輔助性之協助性質，請求機關仍為程序主體，而非由被請求機關「全部包辦」為宜。
- (二)教育部為邀各縣市教育局推動全國國中畢業生未升學未就業探索或輔導機制，該部指稱，自106年後因國中畢業未升學未就業青少年散居各社區，協尋及輔導轉銜具地方性，需第一線地方政府共同投入資源，爰已改邀各地方政府教育局（處）以「行政協助」方式辦理。摘述該部說明相關辦理依據如下：
- 1、「未升學未就業青少年關懷扶助計畫」無適法性研究，係前行政院青年輔導委員會於97年起辦理國中畢業未升學未就業青少年職能培訓輔導計畫（少年 On Light 計畫），協助其探索生涯方向，回流教育體系就學，或順利就業。

- 2、102 年組織改造後，青輔會原有青年就業相關業務移由主責全國輔導就業單位勞動部辦理。由於國中畢業未升學未就業青少年已非在學，多數又有就業需求，惟本案仍隨組織改造續由教育部青年發展署辦理，並以教育部青年發展署公務預算 3,500 萬元，為有系統協助輔導計畫青少年，並介接相關勞政、社政等資源，爰自 106 年起透過行政協助方式與地方政府共同合作辦理。
- 3、對此，該部稱 102 至 105 年「少年 On Light 計畫」無適法性研究，係由青年署延續政府組改前青輔會以招標方式，由各地具有青少年輔導專業之非營利組織承辦輔導；106 年後該部改由邀請各地方政府教育局（處）以行政協助方式辦理。

(三)另查，教育部於本院 109 年 3 月 31 日約詢會後提供本計畫改以「行政協助」辦理之簽稿公文等相關依據，經查該件為 109 年 1 月間教育部針對某縣市政府申請「109 年未升學未就業青少年關懷扶助計畫」之簽稿並陳，摘述該文件之說明二略以：「為推動業務，本案視需要依『行政程序法』第 19 條、『教育部業務採行政協助辦理原則』第 1 條第 1 項規定，採行政協助方式辦理，遵循內涵為發揮行政機關共同一體之行政機能，於其權限範圍內互相協助。另依前開辦理原則第 2 條第 1 項第 2 款所訂，本案為『確定行政計畫』之公權力行使範圍，教育部行政計畫之擬議、公布等業務，屬行政程序法第 163 條規定，係指行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃」。及該文件之說明三略以：「為協助國中畢業未升學未就業青少年適性轉銜就學、就業或

參加職訓，以奠定未來發展基礎，各縣市政府依本署 108 年 12 月 4 日臺教青署輔字第 1082122460 號函『未升學未就業青少年關懷扶助計畫』、『109 年行政協助需求書』（以下稱需求書）、『109 年工作計畫書範本』及『109-110 年行政協助協議書及其附件』辦理，申請本案行政協助。……」等項。足徵，上述簽稿為因應 109 年個案縣市之申請所為，正式簽文日期僅現於 109 年度，況教育部就本件計畫迄未建立檢討評估機制、執行角色復未見機制輪替及長期永續規劃，顯難謂為作為 106 年辦理依行政程序法第 19 條所明文規定行政協助之依據。且如若教育部自 106 年迄今以此方式辦理多年，委託方式由原行政院青年輔導委員會依據政府採購法公開辦理，如改由地方縣市政府長期以行政協助方式辦理國中畢業學生未升學未就業計畫之例行輔導或生涯探索等相關長期業務，此是否適用行政程序法第 19 條第 2 項補充輔助性質，不無疑義。況依教育部「業務採行政協助辦理原則」第 3 點規定，每年委請公私立學校輪辦之業務，應不得採用行政協助之方式辦理，爰整體相關適法性問題，教育部允應於針對本案上述其他調查意見所指應檢討未升學未就業青少年關懷扶助計畫之同時，盡速併予確實研議檢討所涉相關辦理方式之適法性及妥適性。針對該計畫採行政協助之適法性問題，此有該部主管人員於本院 109 年 3 月 31 日約詢稱對於青年署委託縣市政府辦理行政協助之適法性及隸屬關係等整體事項規劃未盡清楚之處，亦認行政協助的法制部分應再檢討，以期周妥等語，在卷足徵。

(四) 綜上論結，本案顯示教育部針對未升學未就業計畫之業務單位整合性亟待改善，現有行政協助模式允

應併予檢討，102 至 105 年行政院青年輔導委員會為輔導國中畢業後未升學未就業青少年生涯探索，辦理「少年 On Light 計畫」，102 年組織改造後，該會原有青年就業相關業務移由勞動部主政，該項業務改由教育部青年署延續政府組改前青輔會以招標方式，由各地具有青少年輔導專業之非營利組織承辦輔導；然教育部表示於 106 年後該部改邀各地方政府教育局（處）以「行政協助」方式辦理，惟正式簽文日期僅現於 109 年度，顯難謂為作為 106 年辦理依行政程序法第 19 條所明文規定行政協助之依據。況迄未建立檢討評估機制、執行角色復未見機制輪替及長期永續規劃，又該部若長期以行政協助方式由地方縣市或學校協助辦理計畫內容業務，整體辦理方式及程序之相關機制未明確，該部允應盡速研議檢討。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請教育部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見上網公告（不含附件）。

調查委員：蔡培村

楊美鈴