

調 查 報 告

壹、案由：臺北市政府首辦北北基 100 學年度高中職聯測申請入學，疑似規劃不當，導致部分考生「高分低就」，引發民怨；該府原堅決表示拒絕採取補救措施，迨臺北市長郝龍斌於 100 年 7 月 12 日公開道歉，並宣布申請入學已報到之考生可報名改分發，創我國升學史上改分發首例。此事件究因制度瑕疵？或行政作業疏失？實有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

按臺北市郝龍斌市長提出「北北基一綱一本及共辦國民中學基本學力測驗」政策，係希望在「一綱多本政策」及配合國中基本學力測驗考科前提下，選擇最適單一版本教科書，以解決一綱多本引發之課程銜接、學習壓力及學生升學與轉學經濟負擔等問題。為規劃、辦理其相關事宜，臺北市、新北市及基隆市共同組成「北北基一綱一本及共辦基測指導委員會」，簽訂「北北基一綱一本及共辦基測政策合作備忘錄」，並擬訂「臺北市、臺北縣及基隆市高中職聯合入學測驗及招生試辦計畫」，經教育部於 99 年 12 月 7 日備查。該計畫實施區域包括臺北市、新北市及基隆市三個市（以下簡稱北北基），北北基三市境內公私立高中職學校，全部參與北北基各入學管道辦理招生作業。而北北基聯測一學年度辦理一次，與第一次國民中學學生基本學力測驗（以下簡稱基本學力測驗）日期及時間相同。北北基 100 學年度高中職聯測日期為 5 月 21 日-22 日；6 月 8 日申請入學放榜；6 月 18 日登記分發入學放榜。

然臺北市政府首辦北北基 100 學年度高中職聯測，100 年 6 月 18 日登記分發入學放榜後，部分學生、家長

反映北北基高中職 100 學年度聯合申請入學管道錄取成績與北北基高中職 100 學年度聯合登記分發入學管道錄取成績有落差，引起考生、家長及社會各界質疑考試之公平性。為安撫學生及家長心情，由臺北市郝龍斌市長於 7 月 12 日上午宣布，「北北基高中職 100 學年度聯合申請入學學生改分發」補救措施，對自認「高分低就」之考生予以「改分發」補救，創我國升學史上改分發首例。但此事件牽涉眾多考生升學權益，究因制度瑕疵、或行政作業疏失？以及認定及辦理依據是否周延？均有深入瞭解之必要，本院爰立案調查。案經舉行諮詢會議，聽取專家學者意見，並約詢臺北市政府及教育部等機關業務主管人員，業調查竣事，謹臚列調查意見如下：

一、臺北市政府未能體察北北基 100 學年度高中職聯測考生母群體已與往年全國基測不同，申請入學門檻需做妥適調整，提醒招生學校預為因應，致造成聯合申請入學發生部分考生「高分低就」疏失，引起考生、家長及社會各界質疑考試之公平性；且又未及時妥適因應，造成民情輿論壓力變大後，才被迫予以改分發解決不滿，均核有疏失。

(一)查北北基高中職聯測是入學招生考試，入學分發管道則分為聯合申請入學（含完全中學高中部直升入學）、聯合甄選入學及聯合登記分發入學，是以考招分離的方式辦理國中生升學。考生取得入學測驗成績之後，再根據其興趣、性向、特殊才能透過適合的入學管道，選擇其所愛的學校及志願就讀，為高中職多元入學設計之精神。北北基 100 學年度高中聯合申請入學於 100 年 6 月 8 日放榜，為第一階段之入學分發，由各高中職依其辦學特色，除定有申請門檻分數外並採計在校學習表現成績、參與社團或擔任學生幹部情形，以及特別條件等綜合考量

予以分發，學生可依據北北基高中職聯測分數、興趣、能力及就近入學等因素，向適合自己的學校提出申請，申請校數規定為公立高中 1 所、私立高中 1 所、公立高職 1 所、私立高職 1 所，以落實「選其所愛，愛其所選」之精神。而北北基 100 學年度高中職聯合登記分發入學緊接在北北基高中職申請入學之後辦理，於 6 月 18 日放榜，係依據學生之北北基高中職聯測成績及志願序進行分發（至多 80 個志願），分發結果受當年度考生成績分布及個人志願排序而有所不同，申請入學、登記分發入學兩者的招生方式，精神與內涵均不同，錄取分數亦有所差異。

- (二)然因北北基 100 學年度高中職聯測是首次舉辦，各公私立高中職欠缺往年測驗成績參考資料之下，爰依據國立臺灣師範大學心理與教育測驗研究發展中心（以下簡稱師大心測中心）提供之 99 學年度全國基測資料來訂定各校申請入學門檻，以致 6 月 18 日登記分發入學放榜後，參加第一階段聯合申請入學之考生，對照各校登記分發入學最低錄取分數，發現有「高分低就」情事，原因應是部分高中職參照 99 學年度全國基測資料，訂出較高之申請入學門檻所致。此因按往年全國基測招生資料，各高中職入學管道招生放榜後，申請入學分數比登記分發分數略低。然北北基 100 學年度聯測實施區域僅限臺北市、新北市及基隆市三個市，招生學校為北北基三市境內公私立高中職，而報考學生亦主要為北北基三市之國中畢業生，考生母群體已與往年全國基測不同，在基準已改變下，因而北北基聯測量尺計算分數往下降，但台北市政府卻未能預先防範，提醒學校注意這項變化，又部分學校又忽視考生

母體與往年迥然不同之事實，以致部分高中申請入學門檻仍以去年全國基測標準訂定，門檻分數變成偏高，使申請入學學生有所顧慮，不敢申請心目中排行較前的學校，造成「高分低就」情事，台北市政府顯未善盡主管機關職責，預防事端於先。

(三)另審視台北市政府之處置過程，6月18日登記分發入學放榜後，部分考生、家長即反映申請入學與登記分發入學錄取成績有落差，有「高分低就」情事，質疑考試公平性，惟台北市政府初期卻堅決表示拒絕採取補救措施，直到民怨壓力排山倒海而來，臺北市長郝龍斌才於7月12日公開道歉，並宣布申請入學已報到之考生可報名改分發，創我國升學史上改分發首例。郝龍斌市長於100年9月23日本院約詢時表示：「各校給學生不太正確的分數資料，所以才要負責補救。主要是給不太正確資訊，才造成學生誤判。」、「只要學生受到不公平對待，且是政府該負責任，市政府就會勇於承擔。」，顯然台北市政府於事發時，並未及時承擔錯誤，妥適因應，而係拖延24天後，鑑於民情輿論壓力變大，才迫於壓力，決定以「改分發」措施解決不滿。

(四)綜上，北北基100學年度高中職聯測考生母群體與往年全國基測母群體比較，已有巨大改變，為清楚之客觀事實，惟台北市政府卻未能事先體察此變化，提醒學校預為因應規劃，對申請入學門檻做妥適調整，預防事端於先，肇致聯合申請入學發生部分考生「高分低就」情事；又在引起考生、家長及社會各界質疑考試之公平性，在造成民情輿論壓力變大後，才被迫予以改分發以解決不滿，均核有疏失。

二、北北基 100 學年度高中職聯測創我國升學史上近 3,000 名考生改分發首例，不僅嚴重斷傷我國升學考試之公信力，且間接對所謂「低就」之學校造成傷害，並對考生及家長傳達社區學校也有高低排名之錯誤觀念，影響未來高中職社區化教育政策之推動，顯與教育改革之宗旨有悖。

(一)北北基高中職 100 學年度聯合登記分發入學於 100 年 6 月 18 日放榜後，部分學生、家長反映聯合申請入學管道錄取成績與聯合登記分發入學管道錄取成績有落差，為維護學生就學權益，臺北市政府先於 7 月 9 日和新北市政府、基隆市政府開會達成共識之後，決定對於參加北北基高中職 100 學年度聯測申請入學錄取並報到學生進行「改分發」作業，並將此共識電告教育部及中部辦公室，獲同意辦理。又臺北市政府為北北基 100 學年度高中職聯測承辦機關，為安撫學生及家長心情，先由郝龍斌市長於 100 年 7 月 12 日上午宣布「北北基高中職 100 學年度聯合申請入學學生改分發」補救措施，並依程序由北北基 3 市政府教育局（處）、教育部及委員學校代表，於 7 月 12 日下午召開之「北北基高中職 100 學年度聯合申請入學第 3 次委員會」決議辦理「北北基高中職 100 學年度聯合申請入學學生改分發」作業。

(二)本次申請入學改分發報名學生計 2,942 人，成功改分發學生為 2,652 人，成功改分發率達九成。改分發作業實際錄取名額採外加增額，增額之國立學校，其每班至多增額 1-3 名。而改分發後，影響教育部所轄私立學校共計減少 209 人（新北市立私立高中普通科減少 101 人，私立高職減少 85 人，基隆市立私立高職減少 23 人），其中新北市私立高中

普通科減少 101 人部分，由教育部加強協助並輔導私校之經營及發展，並同意私校辦理二次招生，把可能的衝擊降到最低。北北基 100 學年度高中職申請入學及登記分發入學管道辦理完竣後，北北基 3 市國中畢業生完成錄取、報到手續者達 9 成以上。

(三)然檢視臺北市政府對「北北基高中職 100 學年度聯合申請入學學生改分發」之決策依據，誠如 100 年 9 月 23 日本院約詢時，臺北市政府教育局馮青皇主任秘書所言：「『高分低就』係學生的主觀感受，這是一種心理感受問題，因此，確切的人數並不容易估算。」，並無精確統計資料或數據，以證明「高分低就」問題之嚴重程度，及訂定改分發之客觀標準，該府即對自認「高分低就」之考生予以「改分發」補救，不僅嚴重斲傷我國升學考試之公信力，且間接對所謂「低就」之學校造成傷害，且對考生及家長傳達社區學校也有高低排名之錯誤觀念，進而影響未來 12 年國教、高中職社區化等教育政策之推動。

(四)綜上，臺北市政府對聯合申請入學部分考生「高分低就」採取之補救措施，過程及結果雖尚稱圓滿，但北北基 100 學年度高中職聯測創我國升學史上近 3,000 名考生改分發首例，不僅嚴重斲傷我國升學考試之公信力，且間接對所謂「低就」之學校造成傷害，並對考生及家長傳達社區學校也有高低排名之錯誤觀念，影響未來高中職社區化教育政策之推動，顯與教育改革之宗旨有悖。

三、北北基聯測試辦 1 年既經教育部否准續辦，未來全國將統一實施國中基測，臺北市政府允宜持續妥善溝通，加強宣導 101 年入學方式，使學生及家長充分瞭解，本項改變並不會影響學生未來升學權益。

(一)全國基測係本於九年一貫教學理念，以課程綱要為依據，由各學校依自主方式選用不同版本的教材來教學，即所謂的「一綱多本」方式，惟基測考的是各科的核心概念，而不考不同版本獨有的內容，故是「考綱不考本」，是教育多元化的精髓，而北北基聯測雖採「一綱多本選一本」，但考試命題原則也是「考綱不考本」，所以與「一綱多本」的全國基測作法一致，實無分開辦理之必要。但北北基聯測卻堅持獨立辦理考試，和全國基測分開，故需另外再委由師大心測中心辦理聯測命題組卷及資料處理工作，一年約需額外支給師大心測中心 4,500 萬元命題及閱卷處理經費。再則臺北市郝龍斌市長提出「北北基一綱一本及共辦國民中學基本學力測驗」政策，雖希望能在「一綱多本政策」及配合國中基本學力測驗考科前提下，選擇最適單一版本教科書，以解決一綱多本引發之課程銜接、學習壓力及學生升學與轉學經濟負擔等問題，然依據全國教師會提供之資料，97 年 10 月 27 日至 31 日該會與台北市教師會合作，在台北市內湖區(東)、中山區(西)、文山區(南)、士林區(北)各隨機抽樣一所國中，共 86 個班級近 3,000 多位學生參與，普測國一及國二學生，比較學生在一年級時候的補習狀況。調查結果：國文科八年級生在七上會補習的人數是每班平均 3.4 人、七年級生則是 5.6 人；英語科由 16.1 人增至 18.5 人；數學科由 19.2 人微降至 18.8 人；生物科由 3.7 人增至 4.8 人；社會科由 0.3 人增至 0.6 人，4 所學校學生都顯示不減反增。又 99 年 4 月，第一次的「一綱一本」學生到了國二下學期的時候，全國教師會再對北北基三市 201 所國中學生及老師進行抽樣調查，以學校數發

出 201 所，回收 112 所，回收率 55.72%；學生有效回收樣本數 5,572 份，教師有效回收樣本數 830 份；結果發現高達九成師生不相信「一綱一本」可以減輕學習壓力，亦與政策目標有明顯落差。

(二)雖然教育部業於 100 年 8 月 24 日召開「教育部 101 年北北基聯測專案審核小組會議」，審核小組考量「北北基 100 學年度聯合入學測驗及招生試辦計畫」之時空背景與現今已有差異，配合 12 年國民基本教育、擴大高中職及五專免試入學及國中基測調整為一次等重大教育政策，以不影響學生權益，同時考量教育專業、經濟效益及民意等因素，做出未便同意 101 年北北基聯測續辦，101 年全國統一實施國中基測之決議。而臺北市政府對於教育部的決定，雖已集思廣益，完成一份 Q&A，並立即透過各種管道向學生、家長及學校宣導說明，且會針對明年基測考題詳細檢視，以釐清是否對北北基學生產生影響之疑慮。

(三)綜上，不論是國中基測或北北基聯測，命題皆係依據九年一貫課程綱要，考綱不考本，且各測驗學科之試題難度分配及計分方式皆一致，命題方向在於評量學生基礎、核心及重要的知識與能力，試題難度均為中間偏易，學生不管選讀任何版本，只要融會貫通，並習得基本能力，皆足以應試，證明北北基並無單獨辦理招生考試之必要。是以，101 年、102 年回歸全國統一國中基測，並維持現行各項入學管道，免試入學、甄選入學、申請入學及登記分發入學，對北北基考生並無影響。故臺北市政府允宜持續妥善溝通，加強宣導 101 年入學方式，使學生及家長充分了解，並不會影響學生未來升學權益。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，提案糾正台北市政府。
- 二、調查意見三，函請台北市政府檢討改進。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。

調查委員：趙榮耀

尹祚芊

中 華 民 國 100 年 10 月 日
附件：本院 100 年 7 月 19 日院台調壹字第 1000800276 號函
暨相關案卷宗。