

調 查 報 告

壹、案由：十二年國民基本教育推動及實施後即爭議不斷，致學生、家長及教師無所適從。究相關入學制度面向之規劃是否完善妥適、切實周全？執行過程有否偏差？能否實際發揮均衡教育資源、縮短城鄉差距，兼具偏鄉學子及弱勢學生公平學習機會，及適性就近入學之教育目標？權責主管機關有否積極檢討並妥適修正？事涉法制性及公平就學權益，似有進一步深究之必要乙案。

貳、調查意見：

針對民國（下同）103 學年度十二年國民基本教育（下稱十二年國教）上路後，實施第 1 屆高中高職五專入學制度衍生之相關問題，本院監察委員王美玉、仇桂美、蔡培村及包宗和立案自動調查，以釐清該入學作業與措施於規劃及執行之妥適性。本院經向教育部調卷審閱，並於 103 年 9 月 23 日邀請國立臺灣師範大學宋曜廷教授、臺北市私立再興中學柯文柔校長、國立臺灣大學薛承泰教授；及同年 25 日邀請中華民國私立學校文教協會陳本源理事長及會同出席之私立僑泰中學廖玉明校長、臺北市立建國高級中學陳偉泓校長、全國教師工會總聯合會張文昌副主任、中華民國中小學校長協會薛春光理事長、全國家長團體聯盟鄧敦仁理事等專家學者到院諮詢。另於同年 10 月 29 日詢問教育部林淑真常務次長、國民及學前教育署（下稱國教署）吳清山署長率相關業務主管人員，及於同年 12 月 10 日詢問臺北市政府教育局、新北市政府教育局、臺中市政府教育局、臺南市政府教育局、高雄市政府教育局及桃園縣政府教育局

(現桃園市政府教育局，下同)之(副)局長等相關主管人員到院說明及檢附資料；並於104年1月6日約請教育部前部長蔣偉寧到院說明案情。業經調查竣事，茲列調查意見於后：

一、十二年國教政策之立意良善，涉及目標、內容、方法、評量等之可行性及完整性，惟計畫總體目標與檢核指標不符，對應績效指標付之闕如，課綱亦未完備，顯未周延；又教育部推動103年高中職入學措施，強調多元免試入學，卻引發外界民怨不安，顯見社會共識尚未成熟，允宜全盤檢討改進

(一)為回應教育思潮，我國約自70年代起即陸續有爭取延長國民教育的主張，縱各界意見分歧，教育部於72年提出「試辦延長以職業教育為主的國民教育」、行政院79年核定「延長國民教育初期計畫-國民中學畢業生自願就學高級中等學校方案」，教育部又於82年提出「發展與改進國中技藝教育方案-邁向十年國教目標」、83學年度起試辦完全中學，85學年度起試辦綜合高中、87學年度起陸續實施高中職多元入學方案、90學年度推動高中職社區化等多項政策¹。96年行政院宣布於98年推動十二年國教，但未能落實。其歷經長時間演變及籌劃，99年第8次全國教育會議之結論暨建議事項則載明：「向上延長，實施十二年國教為多數期盼與共識，另有向下延伸一年合計十三年之建議」²。馬英九總統於100年元旦祝詞宣布，十二年國教將於103學年度起實施，為正式啟動基準。

(二)按88年6月公布(102年修正)之教育基本法第

¹ 教育部(102)。十二年國民基本教育實施計畫(核定本)。

² 教育部「十二年國民基本教育」網站。(http://12basic.edu.tw/Detail.php?LevelNo=652)

11 條明定，「國民基本教育應視社會發展需要延長其年限；其實施另以法律定之」，為推動十二年國教之法律依據。至 103 學年度相關入學作業啟動前，除制定公布高級中等教育法、訂定發布高級中等學校多元入學招生辦法（下稱高中多元入學招生辦法）等規定外，教育部陸續推動「齊一公立高中職（含五專前 3 年）學費方案」、「後期中等學校學區劃分及資源調整與充實」、「後期中等學校入學方式改進與輔導」、「高中職均優質化方案」及「K-12 年課程規劃、教育實驗與生涯輔導」等方案，計有「規劃入學方式」、「劃分免試就學區」、「實施高中職免學費」、「推動高中職優質化及均質化」、「落實國中教學正常化、適性輔導及品質提升」、「財務規劃」及「法制作業」等 7 工作要項；「1-1 高中高職及五專免試入學實施方案」等 10 方案；另配套措施計有「學前教育免學費」、「中小學課程連貫與統整」及「學生生涯規劃與國民素養提升」等 11 項計畫及 19 個方案等。至此，教育部理想規劃中，我國高級中等學校從以國中基本學科能力測驗（下稱基測）作為選才依據，逐漸轉為所謂「免試入學」³，不僅是受教延長之量變，更將帶動整體國教之質變，其引導並涉及後期中等教育目標、教育理念、入學制度、基本學習內涵及評量等之可行性與完整性，可謂近年我國最大的教育改革之一。

(三)經查，教育部「十二年國民基本教育實施計畫」業經行政院 100 年 9 月 20 日院臺教字第 1000103358

³ 依教育部說明，免試入學之定義：係指免入學考試，學生不需參加入學考試，經錄取報到後，即可進入高中高職或五專就讀。

號函核定，及該院 102 年 3 月 1 日院臺教字第 1010079097 號函核定修正計畫在案，並載明：十二年國民基本教育立基於九年國民教育，並以「有教無類」、「因材施教」、「適性揚才」、「多元進路」及「優質銜接」等 5 大理念而推動。此外，總體目標包括：「一、提升國民基本知能，培養現代公民素養。二、強化國民基本能力，以厚植國家經濟競爭力。三、促進教育機會均等，以實現社會公平與正義。四、充實高級中等學校資源，均衡區域與城鄉教育發展。五、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。六、有效舒緩過度升學壓力，引導國中正常教學與五育均衡發展。七、強化國中學生學習成就評量機制，以確保國中學生基本素質。」另伍、實施原則部分則明定：「一、分階段穩健實施：本計畫分為啟動準備階段及全面實施階段，並訂定重要工作項目關鍵指標值，逐年落實.....」。依計畫所載，之所以規劃 103 年 8 月 1 日全面實施之理由主要有：1、各重要工作要項關鍵指標值，大部分可於 103 學年度達成；2、為顧及與尊重利害關係人權益，於當事人入學前公告未來實施方式，讓 100 學年度國一新生提早因應；3、配合學齡人口減少趨勢，政府有能力負擔所需經費；4、反映民意需求，積極回應社會期待；5、穩健緩解當前中小學教育問題，提升高級中等教育品質。基此，教育部推動十二年國教應涵括國小、國中至高中階段，其總體目標係以落實適性揚才、提升學力品質、實現教育正義及改善整體國民教育環境為目的，及透過各階段具體目標逐項達成，相關概念係

從基礎階段開始，涉及國教完整性，尚難僅由後期中等教育階段入學考試措施之實施達成全面目標。

(四)惟教育部將計畫啟動準備階段(100年8月至103年7月)之具體目標訂為：「1、就學率達99%以上。2、免試入學率達75%以上。3、就近入學率達95%以上。4、全國優質高中職比率達80%以上。5、落實國中適性輔導及學習成就評量機制。6、普及宣導建立共識」；而全面實施階段(103年8月至109年7月)之具體目標則為：「1、免試入學率達85%以上。2、就近入學率達98%以上。3、全國優質高中職比率達95%以上。」除相關配套措施外，該計畫之實工作及方案仍多集中於後期中等教育階段。可見，不論具體目標實質妥適性，教育部所訂之各項達成率指標，無論就學率、免試入學率、就近入學或優質高中職比率等，均僅能粗略對應相關入學措施之技術性內容，顯僅為入學作業辦理階段之對應指標，均難以對應上述5大理念、7項總體目標，缺乏代表性檢核或關鍵指標，不足回應十二年國教之目標，並彰顯積極延長國教之意義。教育部林淑真次長103年10月29日於本院詢問時對此表示，「高級中等教育法當中訂定權利義務事項，畢竟是法位階，具體的措施都放在實施計畫中，後續會參酌委員意見在實施計畫中納入實施目標」等語，後續實有待改善。

(五)此外，教育部推動103學年度高中職多元入學制度，係以免試入學為主。惟查，同年5月首度實施國中教育會考(下稱會考)後，緊接進行入學作業，自免試入學登記、超額比序、特色招生分發入學考試、第2次免試入學分發(下稱2免)乃至

續招等各項入學方式均仍與會考成績息息相關，會考形同入學考試，顯違反十二年國教以「免試入學」為主之宗旨，造成家長、學生及教師之疑慮或不安。而各界對於實施目標雖有不同意見，整體政策亦非短期得見成效，惟入學制度規劃、部分免試就學區（下稱就學區）實際作法不一、入學準備長達3個月、分發選填結果衍生各項爭議等情形，仍引發外界爭執討論，甚至民怨叢生。諸如：免試入學考試定位、特色招生比例、超額比序項目及順次，包含志願序、多元學習項目計分、高分低就及選填過於保守等，看法多有分歧，縱其為達成計畫目標所必經，仍在所謂「滾動式修正」中，造成不少教師、家長及學生等各方疲於奔命、焦慮不安，引發爭議，更不符十二年國教舒緩升學壓力之意旨，無論實際為高分低就或預期心理之落差，亦彰顯社會共識仍未成熟。

- (六)又按高級中等教育法第43條明定，「中央主管機關應訂定高級中等學校課程綱要及其實施之有關規定，作為學校規劃及實施課程之依據.....」。惟查，教育部於101年至103年仍進行十二年國教第1波課程綱要之調整中，包含研訂特色課程實施方案，提出學校彈性發展空間、進行後期中等學校課程綱要修正等。該部高級中等以下學校課程審議會（下稱課審會）於103年10月27日方審議通過「十二年國民基本教育課程綱要總綱（下稱十二年國教課程總綱）」，預計於105年2月審議通過各領域、學科、群科課程綱要，並於107學年度實施。足見，以103學年度新制入學方式上路時間為基準，十二年國教課程綱要之實質內容尚未完

備，實與上述規定不符。因此，目前重點亦多停留於入學作業之討論，缺乏完整課程配套，顯未周延。

(七)另外，就學習內涵而言，過去多以基測為高中入學考試門檻，採常模參照測驗，校內學生之學科程度較齊一，然而103學年度實施高中高職五專免試入學制度後，如未思考如何迎接程度落差更大的學生，並在實質教學上做到因材施教，將導致爭議焦點集中於入學制度之討論，忽略實際國民基本教育之理念及目標，反有模糊整體焦點之虞。茲引述本案諮詢學者意見指出，「升學過程複雜化的結果，原本要學生適性發展，反過來變成補習班最能適性發展。就近入學、適性揚才及減輕升學壓力等理念誰會不同意？但執行面的設計過於繁複，佔走了大家注意力，也成為爭議的焦點...」，及吳清山和林天佑（民101，引自林新發、鄧珮秀）指出⁴，「十二年國教因牽涉到高中與大學、中小學課程的上下銜接，必須開始進行課程轉化；因應學生入學的普及，教師必須改變現行的教學方式與態度；配合學生升學、就業需要，學校必須強化生涯輔導方案，引導學生做好升學、就業準備；以及九年國教倉促實施之初所遭遇到的教師不足、學校不足、教科書不足、設備不足等衍生的教育相關問題」等，均值得相關人員參考。

(八)綜上，深究十二年國教之整體內涵，茲立基於九年國民義務教育推動，歷時長久、歷經多位行政院長、教育部長任內研議規劃啟動，其不僅只作為

⁴ 吳清山、林天佑（民101）。十二年國教。引自林新發、鄧珮秀（民102）。十二年國民基本教育關鍵議題與解決策略。教育資料與研究，109。頁31。

後期中等教育入學作業等行政技術層次，更涉及教育內容之可行性及完整性等長期國民教育體制及實質質變議題。然而，入學制度之變革短期內仍牽動教學現場實務，擴大參與層面尚需經完整試辦評估，以強化各界充分理解及實質準備，俾鞏固實施基礎，茲事體大，尚非一蹴可幾。因此，相關措施如有未盡周全之處，而造成爭議事件層出不窮，實難由一人負其全責，仍應歸咎於社會多元價值觀尚未取得一致共識，以及各主管機關未能善盡制度規劃、法制與其解釋、協商溝通及監督等責。

二、教育部辦理 103 學年度高中高職五專入學制度，政策理念良善，卻未妥適釐清「就近入學」、「社區高中」等重要概念，與該部人才白皮書定義相悖，統計範圍尚有標的過大及混淆之虞，又未能達到均衡教育資源之基礎，達成實質就近入學目標，均有疏失

(一)按高級中等教育法第 39 條規定，「直轄市、縣(市)主管機關應自行或會同其他主管機關考量行政區內或跨行政區各校新生入學來源、區域共同生活圈、交通便利性、學校類型及分布等情形，規劃前 2 條高級中等學校就學區，報中央主管機關核定後公告之」。又按 102 年 8 月 23 日訂定高中多元入學招生辦法第 4 條規定，「就學區之劃定，應考量下列因素：一、新生入學來源：。二、區域共同生活圈：因歷史發展、地理區位或社會文化所形成之共同生活網絡範圍。三、交通便利性：區域公共交通網絡之連結及便利情形：本法第 5 條各類型學校分布之完整性，或學生適性選擇之充分性。四、學校類型及分布。五、其他直轄市、縣

(市)主管機關認定之因素。.....」同辦法第 5 條規定略以，直轄市、縣(市)主管機關應於辦理招生前一年之 6 月 10 日前，自行或聯合其他直轄市、縣(市)主管機關共同劃定就學區，報中央主管機關核定。又依教育部「十二年國民基本教育實施計畫工作」內容，100 年 8 月至 103 年 7 月為十二年國民基本教育之啟動準備階段，其具體目標之一即為「全國優質高級中等學校比率達 80% 以上」。並自 96 學年度起分別推動高中職優質化輔助方案、國教署補助高級中等學校精進優質計畫及高級中等學校適性學習社區教育資源均質化實施方案，以期達成「均衡各地高級中學教育發展，穩健推動十二年國教」及「確保學校辦學品質，有效引導國中生就近就讀各區優質學校」兩大目標。而就近入學之定義，依該部 102 年人才培育白皮書所載：「『就近入學是國民教育的目的之一，除可減低通勤耗費的時間外，亦可避免未成年的學生需異地居住之不便』，爰『將依人口、交通、面積等因素，研究就近入學的合宜範圍及應投入的充裕資源，俾鼓勵國中畢業生就近入學』。」是以，就近入學基本條件除均衡各地高級中學教育發展外，也包含交通因素，減少不便。

(二)惟查，依據教育部十二年國教實施計畫中，「就近入學率」係指「高一新生來自就學區及共同就學區國中畢業生人數/高一新生實際註冊人數」之比率，對照 103 學年度該部劃分高中高職免試入學辦理範圍係「高中職免試就學區」，目前劃分為 15

個就學區⁵(含共同就學區)，即以直轄市、縣(市)行政區為規劃基礎，「共同就學區」則是位處免試就學區交界之學校，各直轄市、縣(市)政府得考量共同生活圈、交通便利性及群科分布等情況，共同協商跨區域之共同就學區範圍；五專免試就學區之規劃則為全國1區。教育部針對就近入學問題說明如下：「就近入學為教育部一直以來之政策目標，惟高級中等學校設置之初，並非以義務教育角度規劃，故社區內學校數量及學校所能提供之適性選擇機會亦受到相當程度的限制。考量前開因素，及各地區因歷史發展、地理區位或社會文化所形成之共同生活網絡範圍，爰各直轄市、縣(市)政府皆以直轄市、縣(市)行政區為單位，並輔以過去15個登記分發區之概念，劃定就學區，並規範國中學生應以其具畢業或同等學力資格之國民中學學籍所在之就學區及共同就學區，參加免試入學。」為滿足國民及社會需要，政府有責促進學校及各類教育機構之普及，並應注重學校教育、家庭教育及社會教育之結合與平衡發展(教育基本法第12條參照)。準此，教育部尚難以社區內所能提供之適性選擇機會有所限制為由卸責。此外，無論是就學區或共同就學區，細究其性質均為直轄市、縣(市)行政區為規劃範圍，實際地理範圍仍有落差，顯與包含交通概念之「就近入學」定義尚有落差。表列教育部統計102學年度及101學年度就近入學率如下：

⁵免試就學區規劃：基北區(基隆縣、臺北市、新北市)、桃連區(桃園市、連江縣)、宜蘭區、竹苗區(新竹縣、新竹市、苗栗縣)、中投區(臺中市、南投縣)、彰化區、雲林區、嘉義區(嘉義縣、嘉義市)、臺南區、屏東區、高雄區、花蓮區、臺東區、澎湖區、金門區。

表1、102 學年度及 101 學年度就學區高級中等學校學生就近入學率

就學區	102 學年度 就近入學率 (%) A	排序	101 學年度 就近入學率 (%) B	排序	比率差值 (%) A-B	2 年排 序差值
總計	95.32	--	95.11	--	0.21	--
基北區	97.14	2	97.19	3	-0.05	-1
宜蘭區	96.19	6	95.98	4	0.21	2
桃連區	94.92	10	94.54	9	0.38	1
竹苗區	93.82	12	92.87	13	0.95	-1
中投區	95.49	7	95.64	5	-0.15	2
彰化區	95.38	9	95.15	8	0.23	1
雲林區	92.39	14	90.31	14	2.08	0
嘉義區	86.50	15	84.87	15	1.63	0
臺南區	95.48	8	95.58	7	-0.10	1
臺東區	96.72	5	95.63	6	1.09	-1
高雄區	93.95	11	94.02	12	-0.07	-1
花蓮區	93.74	13	94.26	10	-0.52	3
屏東區	97.13	3	97.30	2	-0.17	1
澎湖區	98.44	1	98.66	1	-0.22	0
金門區	96.76	4	94.10	11	1.66	-7

註：

- 1.就近入學率定義：高一新生來自就學區及共同就學區國中畢業生人數/高一新生實際註冊人數×100%。
- 2.資料來源：教育部詢問前查復資料。

(三)教育部前部長蔣偉寧 104 年 1 月 6 日於本院詢問時對此亦表示「目前是這樣用大學區的概念來統計，所以已達 94、95%以上.....而目前是很鬆的就近入學，如果要統計應該要用嚴謹的，如新店區以新店區的就近入學、內湖以內湖的，必須重新定義」等語，顯示目前統計定義過於寬鬆。本院整理學術研究說法，依楊朝祥(民 101)指出⁶，「沿襲舊有招生區的免試就學規劃，難以達成『就近入學』目標」，這是因為「各地區高中職及五專學校分布並不均衡，特質亦有所不同」，況且「每個『免

⁶楊朝祥(民 101)。釐清十二年國教政策爭議。教育資料與研究季刊，109。頁 1-24。

試就學區』不是以一縣市為單位就是跨兩個以上的行政轄區，以基北區為例即已涵蓋臺北市、新北市及基隆縣，即使在同一就學區內也無法真正達到就近入學的目標」。又黃政傑(民 101)亦指出⁷，「十二年國教另一個大問題是高中高職的學區劃分、學校分布、學校性質和學校品質問題。教育部的教育統計以縣市內的學生就讀縣市內高中高職，當成是高中高職已經社區化的定義，是否適切，仍有爭議」等語，學術上均有諸多討論供參。足見，教育部「就近入學」概念未斟酌轄區範圍與交通因素，僅以行政區域考量並透過相當手段限制入學，除與該部「102 年人才培育白皮書」定義內容相悖外，亦與目前學術見解大相逕庭，且顯未實質考量就學區之資源落差，更未兼顧就近入學及選校意願，未符合十二年國教重要目標「就近入學」之意旨，後續宜漸進檢討。

(四)其次，過去教育部推動「高中職社區化」⁸概念係考量學生就近就學的便利性、需求性、地緣性及生活圈的合適性，所規劃建構「適性學習社區」；社區內提供普通教育、技職教育、資賦優異教育、身心障礙教育等 4 類學習課程，讓學生依基本學力測驗成績，考量性向、興趣、能力及需求，選擇適合自己、離家較近的高中職校或類科就讀。依教育部「推動高中職優質化及均質化」計畫，其中「高職優質化輔助方案」之「量化指標(1)學生就近入學情形」，包括「學校鄰近地區國中畢業生就近入學比率是否逐年提升(就近入學率及其增減

⁷黃政傑(民 101)。宏觀十二年國教的推動。載於十二年國教改革、問題與期許。頁 10。

⁸取自：高中職社區化資訊網。<http://comm.tchcvs.tc.edu.tw/comm/>

率)」、學校招生比率是否逐年提升（招生率及其增減率）、學校提供社區生免試入學及申請入學名額比率是否逐年提升（社區生免試入學及申請入學名額比率及其增減率）、學生休學及適性輔導轉學情形是否逐年降低（學生休學及適性輔導轉學率）」等。足見，推動高中職社區化之概念即包括「就近入學」，茲以教育部所規劃之 15 個就學區及共同就學區而言，於本階段仍未發揮實質「社區高中」就近入學之功能及誘因，有欠妥適。

- (五)另查，至 102 學年度止，教育部針對全國共有 501 所公私立高級中等學校，獲得優質認證之總校數為 438 校，整體優質化比率為 87.42%。公私立高中、高職之優質化情形，可進一步區分如下表：

表2、高中高職之優質化一覽表

		公立	私立	合計
高中	校數 (A)	201	146	347
	招生容額 (單位：人)	96,600	111,326	207,926
	優質校數 (B)	187 ^a	115	302
	優質學校招生容額 (單位：人)	93,828	103,524	197,352
	優質學校比率 (B/A*100%)	93.03%	78.77%	87.03%
高職	校數 (C)	91	63	154
	招生容額 (單位：人)	67,151	77,448	144,599
	優質校數 (D)	91	45	136
	優質學校招生容額 (單位：人)	67,151	69,119	136,270
	優質學校比率 (D/C*100%)	100%	77.43%	88.31%

註：

1. a：含和美實驗學校及臺東專科學校高職部。
2. 資料來源：教育部查復資料。

- (六)惟查，免試就學區涉及適性入學制度時，應確實依學區劃定原則及客觀分析資料辦理無疑。現行全國公私立中等學校均優質情形不均（校數分布、各縣市教育資源投入仍有不均），加上社會大眾對於明星高中仍有迷思，103 學年度超額比序多加上志

願序扣分項目，就學區內之志願數是否已代表適性入學，不無疑義。茲以教師結構而言，102 學年度專任教師（不含教官）共 5 萬 3,273 人，其中合格專任教師為 5 萬 994 人，平均合格教師率達 95.72%，然究各就學區尚有地區差異（詳下表）。況各縣市教育經費仍有落差，且外界對於高中高職均優問題尚有疑慮，教育部高職優質化輔助方案之優質數據顯與家長普遍之「優質」標準不同。該部卻未能正視處理十二年國教後各地高級中等教育之結構性、落差問題，包括城鄉間學生升學機會不均等，實難以落實推動免試適性入學，仍待持續檢討推動，併予敘明。

表3、102 學年度就學區、公私立高級中等學校專任合格教師比率及生師比（人；%）

免試 就學區	專任教師 人數		合格教師						生師比					
			公立			私立			公立			私立		
	公立	私立	人數	比率 (%)	排序	人數	比率 (%)	排序	學生 總數	生師 比	排序	學生 總數	生師 比	排序
總計	34,522	18,751	34,126	98.85		16,868	89.96		524,031	15.18		459,965	24.53	
基北區	10,725	5,534	10,541	98.28	13	5,100	92.16	2	161,293	15.04	9	129,516	23.40	6
宜蘭區	879	156	875	99.54	7	131	83.97	11	13,512	15.37	12	3,542	22.71	5
桃連區	2,037	2,022	2,025	99.41	8	1,820	90.01	4	35,245	17.30	15	52,562	26.00	11
竹苗區	2,388	1,358	2,336	97.82	14	1,174	86.45	7	37,145	15.55	14	30,586	22.52	4
中投區	4,473	3,302	4,454	99.58	5	2,987	90.46	3	69,152	15.46	13	81,719	24.75	9
彰化區	2,226	570	2,216	99.55	6	510	89.47	5	33,468	15.04	8	17,647	30.96	13
雲林區	994	623	951	95.67	15	529	84.91	9	14,832	14.92	6	13,731	22.04	3
嘉義區	1,129	798	1,120	99.20	10	678	84.96	8	16,936	15.00	7	19,845	24.87	10
臺南區	2,702	1,812	2,701	99.96	3	1,726	95.25	1	41,387	15.32	11	43,120	23.80	7
屏東區	1,362	341	1,360	99.85	4	287	84.16	10	20,004	14.69	4	8,342	24.46	8
高雄區	4,152	1,854	4,104	98.84	11	1,634	88.13	6	63,113	15.20	10	51,063	27.54	12
花蓮區	637	305	632	99.22	9	239	78.36	12	7,428	11.66	2	6,680	21.90	2
臺東區	474	76	467	98.52	12	53	69.74	13	5,476	11.55	1	1,612	21.21	1
澎湖區	202		202	100.00	1				2,938	14.54	3			
金門區	142		142	100.00	1				2,102	14.80	5			

註：

1. 專任教師數不含國防通識教官 2,527 人。
2. 學生人數包含高級中等學校校附設國中、小學生人數，不含進修學校學生。

3. 資料來源：教育部詢問後補充資料。

(七) 綜上，依教育基本法之規定，為滿足國民及社會需要，政府有責促進學校及各類教育機構之普及，並應注重學校教育等之結合與平衡發展。又教育部 102 年人才培育白皮書提示就近入學之定義，除均衡各地高級中學教育發展外，應含人口、交通、面積等因素。惟教育部辦理 103 學年度高中高職五專入學制度，政策理念雖立於良善，卻未妥適釐清「就近入學」、「社區高中」等重要概念，未能達成十二年國教實質就近入學之目的，應予檢討改善。

三、教育部針對 103 學年度高中職入學作業之授權範圍不明，又未善盡相關法令解釋及溝通協商之責，肇致部分措施規劃及執行作業，尚有權責不清、相互推托及延宕情形，有待檢討改善

(一) 按地方制度法第 18 條及第 19 條規定，學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦與管理，係屬各直轄市、縣（市）權責自治事項。是以，高中高職入學作業規劃及執行係屬各直轄市、縣市政府本權責辦理之行政行為。而「備查」為下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂，依同法第 2 條第 5 款業已明文。

(二) 按高級中等教育法第 3 條規定，「本法之主管機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」按同法第 40 條規定，「35 條至前條所定多元入學招生方式與對象、實施區域、範圍與方法、辦理時間、各類招生方式名額比率、特色招生之考試與甄選方式、就學

區之劃定原則與程序、各該主管機關與學校之組織分工、私立高級中等學校入學方式不受限制之學校、其範圍、辦理方式、程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商直轄市、縣（市）主管機關定之。」又同法第 37 條第 2 項前段規定，「申請免試入學人數超過各該主管機關核定之名額者，其錄取方式，由直轄市、縣（市）主管機關會商就學區內各校主管機關訂定，報中央主管機關備查。」及依高中多元入學招生辦法第 6 條 1 款規定，「就學區之直轄市、縣（市）主管機關應訂定該區免試入學作業要點，提直轄市、縣（市）教育審議委員會審議通過後實施，並報中央主管機關備查。」是以，各就學區免試入學作業及超額比序之項目、比序方法及順次規劃，由各直轄市、縣（市）主管機關訂定免試作業要點加以規範，尚屬各地方自主決定事項，惟應報教育部備查。據此，各就學區依據高級中等教育法、高中多元入學招生辦法及高中高職免試入學作業要點等，分別訂定 103 學年度各就學區高中高職免試入學作業要點，並函請教育部備查及函知各校公布實施。

- (三)然教育部 103 年 9 月 12 日修正發布之高中多元入學招生辦法第 6 條第 1 項第 1 款規定，「就學區之直轄市、縣（市）主管機關應依中央主管機關所定應遵行事項之規定，訂定該區免試入學作業要點規定。」教育部復以 103 年 9 月 12 日臺教授國部字第 1030093905B 號令訂定發布高級中等學校免試入學作業要點訂定應遵行事項（下稱免試入學作業要點應遵行事項），規範會考納入超額比序之總標示（總積點）比序順次等相關事宜。準此，各就學

區雖得依法訂定超額比序項目方法等規定，但於104學年度前置作業階段時，其前提須符合教育部所定免試入學作業要點訂定應遵行事項之規定，始符合高中等招生辦法之修正意旨。

(四)惟查，各就學區於辦理103學年度之前置作業階段時，教育部於102年5月始提出3等級、4標示之辦理方式，當時該部尚未訂定整體規範可供依循，僅透過政策宣示等進行宣導，致部分就學區未能及早因應，如中投區將會考等級標示置於比序最後順次，反導致超額比序積分項目寫作測驗成為關鍵順次；而基北區雖曾反映標示往前比序較符合公平原則，惟依教育部政策宣示、審查會議要求及公文函示，始將標示放在最後比序，引發寫作測驗比序順次在標示前的爭議和民怨。此外，後續部分就學區於辦理104學年度入學作業時，則反應相關比序事項於103學年度及104學年度尚有原則規定前後不一致、未能因地制宜等情形，如103學年度高雄區與104學年度基北區會考總積點之比序順次等。經彙整六直轄市政府教育局針對就學區辦理高中高職入學相關作業之意見摘要如下：

表4、六直轄市政府教育局相關意見表

直轄市	入學相關作業之權責分工意見摘要
臺北市 政府教育局、 新北市 政府教育局	1.建請中央釐清免試入學規劃事宜之權責分工，尊重各區因地制宜之制度設計，以維護各區學生合理公平之就學權益。 2.建請中央尊重各區因地制宜之制度設計，期待教育部從學生學力品質監控、免試入學零抽籤政策目標與比序合理公平等面向通盤檢討，重新檢視會考不同計分方式之分數對應性，避免會考作為比序項目時產生比序結果爭議，並規劃未來會考結果於免試入學超額比序項目之合理運用，保障學生學習及升學權益。

臺中市政府教育局	中央與地方權責未確實釐清：會考初始設計僅分為 3 等級，而同級分者眾，只能在有限條件中進行鑑別，為避免增額錄取情形擴張，須進行抽籤，教育部於 102 年 5 月始提出 3 等級、4 標示之辦理方式，惟 103 學年度各就學區免試入學作業要點報部備查時，教育部要求各就學區須將會考等級標示置於比序最後順次，導致 103 學年度本區高級中等學校免試入學超額比序積分項目寫作測驗成為關鍵順次，如此，倘學生學業等級表現相同，作文如未能勝出，則即使等級標示較高亦將全盤皆輸。
臺南市政府教育局	由於臺南區為單一就學區，尚屬單純，因此較無因就學區含 2 縣市以上所生權責與相關分工問題。
高雄市政府教育局	針對學生查詢個別序位之比率區間，本局認為應審慎評估各區學生數規模多寡予以各區彈性自主；惟教育部於 103 年 5 月 29 日以臺教授國部字第 1030058658B 號令通令各區作一制性規範，本局亦需遵照辦理。
桃園市政府教育局	無

資料來源：本院彙整自六直轄市政府詢問會議前提供資料。

(五)此外，本院調查 103 學年度入學相關爭議事項部分涉及權責分工及法令解釋問題等，併列如下：

1、中央與部分就學區規劃免試入學超額比序之部分項次、順序，尚有溝通不良、權責不清之情形：

(1)經查，教育部委請國立臺灣師範大學心測中心以「宜蘭區除外之 14 個就學區內選填高中高職的學生」為對象，進行「志願選填試探與輔導系統」第 1 次試探，超額比序(不含志願序、會考積分)及其多元學習表現之結果分析，基北區超額比序滿分者比例高達 38.91%；多元學習滿分者比例中，均衡學習占 97.09%、服務學習占 39.23%，又部分就學區得高分甚或趨近滿分者較多，如基北區，部分就學區則甚無滿分者，例如雲林區、嘉義區、臺南區、屏東區與金門區。該部表示原因係超額比序項目

規劃設計考量項目的比重有所差異，惟尊重各區因地制宜發展教育特色之權責。

- (2) 又本院就中央與地方主管機關權責分工事項函詢教育部，惟該部歷次說明立場均有不同，如關於會考成績比序順次，教育部103年9月函復本院表示「各就學區免試入學作業及超額比序的項目、比序方法及順次規劃，依法屬於各地方政府自主決定之事項，各地方政府亦期待中央能尊重其因地制宜之權責。依法志願序是否計分或如何計分屬於地方自治事項，教育部僅有備查而無核定權限，並無主動變更修正的空間，亦不得強制各就學區變更，應由各區本權責處理，教育部僅以監督立場提醒變更程序應依法規規定辦理」等語。
- (3) 可是，教育部至核定各就學區之104學年度免試入學作業階段時，卻又依103年9月所訂之免試入學作業要點應遵行事項進行檢核，稱其係為針對各就學區免試作業要點行適法性監督之行政管控措施。此相較前開103學年度之做法，顯有權限劃分標準不一情形，不利溝通協調，更導致上述作業延宕情形，進而影響外界對政策之信任感，教育部應予釐清。
- (4) 對此，教育部林淑真次長103年10月29日於本院詢問時表示，「備查不是事前審核，事前是核定，如果是核定本部就需全權負責。目前本部所定應遵行事項，只是將具體化、細節的操作再提醒地方遵守國教方案相關原則，係為補充法規，故本部不會修改各就學區設計出來

的方案，設計出來的方案，僅行適法性監督，況且備查後也不表示本部就無督導權責。」然而為實施入學方案後續減少爭議，中央或地方各自角色定位、相互間分工合作及權責機制之劃分，實仍有待教育部會同釐清。

2、免試入學志願選填及模擬分發問題：

- (1)原按教育部規劃，志願選填活動係屬「試探」性質，並無會考之成績，亦不作分發與落點分析，該部表示若以會考所得成績作為志願選填之參考，可能產生反向干擾及資訊錯誤之現象，亦與欲藉輔導學生覺察與擇選符合其性向的學校就讀的適性入學目標相違背，甚至引起家長疑慮和不安，因此未納入會考成績。
- (2)本院向該部調閱各就學區之實際模擬選填志願及分發情形資料顯示，除基北區僅表示持續維護測試分發系統、彰化區明確查復未辦理模擬分發作業外，其餘各區則均於教育部規劃之志願選填分發作業外，另行辦理以學生成績為基礎之模擬分發作業；又針對教育部規劃第2階段及第3階段志願選填作業不做分發與落點分析情事，本院詢問六都教育局表示意見，臺北市教育局與新北市政府局表示係按教育部指示且不辦理模擬分發，桃園市、臺南市及高雄市政府教育局表示能配合該部之政策目標，臺中市政府教育局則具體表示在103年4月該就學區另以學生學校模擬考成績及前兩次選填志願為依據進行模擬分發，並以分發結果提出學生選填志願之警示。
- (3)據此，教育部雖明示志願選填活動之定位僅供

生涯選擇參考，並且僅辦理志願選填試探與輔導作業，而不作落點分析，又詢問六都教育局亦表示瞭解政策目標，然實際上仍辦理以成績為基礎的模擬分發，事權劃分顯有模糊地帶，又教育部規劃該項作業之理想，恐未能回應地方需求，況各就學區之模擬成績基礎不一，或有以模擬考成績、會考成績為基礎者，以及部分就學區尚納入超額比序分數進行模擬，均形成各就學區各行其是、政策紊亂之局面。

3、續招作業：

- (1) 按 103 學年度入學作業適用之高中多元入學招生辦法第 10 條規定，「學校經免試入學，仍未招滿，得報經主管機關核准，辦理免試續招，續招得不受就學區限制跨區辦理。但辦理方式仍應依第 6 條第 2 款至第 4 款規定辦理」，免試續招係由未招滿學校提出申請，經各該主管機關核准後始辦理續招。
- (2) 據教育部函復表示，訂頒高級中等學校辦理免試續招審查原則，係適用該部主管國立、私立學校之規定，直轄市、縣（市）政府審查主管學校申請辦理免試續招，得準用本原則規定辦理，基北區針對續招之作法係該區基於主管所屬學校訂定之規範。惟 103 學年度續招作業規範不一，產生同一就學區內不同縣市政府相關規定及作法殊異情形，如家長簽立放棄切結書、跨縣市報名續招學校等。經教育部回復表示請基北區謹慎評估及詳細說明續招辦理方式對家長及家長造成之影響，然查學校經核准辦理免試續招者，應於開學

後二星期內完成續招工作，並於教育部規定期限前將新生名冊報部，其作業期間甚短，如宣導溝通不足仍將引發爭議。

(六)此外，就 103 學年度高中職入學作業完竣後，地方主管機關針對後續 104 學年度入學作業規劃事項之教育部法定權責、地方自治權限劃分之見解，仍與教育部大相逕庭，尤以跨兩縣市以上之就學區為主，因學生數較多，仍受地方及家長之壓力，相關權責分工仍待教育部會同各就學區明定以供遵循。茲併述臺北市政府教育局針對相關權責事項之說明如下，教育部允宜儘速溝通處理：

- 1、基北區免試要點修訂既已通過入學推動工作小組及三市教育審議委員會審議通過，三市教育局(處)依據高中多元入學招生辦法第 6 條規定，於教審會審議通過後即可實施，北北基 3 市教育局(處)依法於 103 年 11 月 7 日召開記者會說明 104 學年度免試入學規劃說明。
- 2、高中多元入學招生辦法係依高級中等教育法第 40 條規定訂定之法規命令，惟查母法僅授權訂定多元入學招生事項之相關「辦法」，並未授權得再訂定行政命令，教育部逕於該辦法第 6 條規定授權訂定免試入學作業要點應遵行事項，適法性實有疑慮。
- 3、教育部依據該應遵行事項第 9 點進行實質審查並請就學區依檢核意見修正再報之作法，似為「審查後始核定」而非「實施後報備查」，逾越上開辦法規定免試入學作業要點經三市教育審議委員會審議通過後實施之程序。
- 4、就學區免試入學作業要點經北北基三市教育審

議委員會審議通過後即可實施，報中央主管機關備查與否，應不影響三市教育審議委員會已決議通過之要點實質內容。

- (七)此外，關於陳訴人所陳「高中多元入學招生辦法第 17 條規定，特招名額不能續招或留用到免試，違反高級中等教育法第 38 條第 5 項規定」之法令解釋等節：經詢教育部指出，「究同辦法第 17 條立法意旨及十二年國教以免試入學為主之理念，未招滿之名額不予補足，又依高級中等教育法第 35 條規定略以，學校倘擬申辦特色招生，應擬具招生計畫及名額，並敘明招生目標、課程與教學規劃及學生進路輔導等項，報各該主管機關逐校、逐班審核（准），並公告期核准理由後始得辦理，而特色招生考試分發入學為多志願分發，且各校學科加權方式不同，即無法採取備取制進行名額遞補。」及「若同意學校未招滿之餘額得辦理續招或回流至 2 免，不僅於理於法不合，對於貫徹十二年國教入學政策，以免試入學方式為主未採行特色招生考試分發入學之多數學校而言，顯失公允，且恐影響招生制度穩定性及辦理特色招生考試分發入學之就學區內學校招生之衡平性。」是以，此項係屬教育部主管法令解釋及政策規劃權責部分，尚難逕由本院實質論斷，惟教育部雖難謂有違失，然查 103 學年度特色招生考試分發未足額學校計有 134 所，招生缺額高達 2,300 餘名，是否造成教育資源浪費、特招審查過於寬鬆等疑義，後續仍應由教育部妥為釐清檢討。
- (八)綜上，教育部針對 103 學年度高中職入學作業之相關授權範圍不明、定義不清，顯有權限劃分標準

不一情形，不利溝通協調，更肇致相關作業延宕情形，進而影響外界之政策信任感。況 104 學年度部分就學區免試作業仍未完全定案，該部未善盡相關法令解釋及溝通協商之責，肇致部分措施規劃及執行作業分工混亂、權責不清及反覆修改等情形，影響學生權益，教育部應予儘速檢討。

四、教育部推動 103 學年度高中職入學之作業倉促，壓縮就學區辦理時程，且會考形同入學考試，不符免試入學宗旨，超額比序概念複雜，致多數家長難以理解，況分發結果混亂，部分學生遲至開學前仍無法就定位，引發學生焦慮不安，嚴重影響學習權益，違反高級中等教育法等相關規定，核有違失

(一)103 學年度各就學區辦理高中高職免試入學相關作業之時序多有時程延誤情形，包括免試入學作業要點公告時間、簡章公告日期等，情形如下：

1、依 102 年 7 月 10 日公布施行之高級中等教育法第 2 條第 2 項規定「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.....」；同法第 3 條規定，「本法之主管機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」復按同法第 37 條第 3 項規定，「申請免試入學人數超過各該主管機關核定之名額者，其錄取方式，由直轄市、縣（市）主管機關會商就學區內各校主管機關訂定，報中央主管機關備查...。」及同條第 5 項規定，「第 3 項免試入學超額比序之原則、程序及相關事項之規定，103 學年度應於本法施行後 1 個月內公告之，其後各學年度應於 1 年前公告之。」（第 35 條至

第 41 條條文自 102 年 9 月 1 日施行)。基此，就學區主管機關辦理 103 學年度免試入學超額比序原則、程序及相關規定，依法至遲應於 102 年 10 月 1 日前報請中央主管機關備查後公告。而 104 學年度就學區免試入學超額比序相關事項規定則應於 103 年 8 月 1 日前公告。此外，教育部前於 101 年 3 月 14 日訂定發布「高中高職免試入學作業要點訂定及報備查原則」（下稱免試入學作業要點報備查原則），係各主管機關訂定免試入學作業要點、函送該部備查及學校超額比序項目等之重要依據，該原則所規定之重要時程如下表所示：

表5、103 學年度高中高職免試入學作業要點重要時程表摘要

年度	月份	工作項目
101	3	高中高職免試入學作業要點經各縣市教育審議委員會通過，並報教育部備查。
	4	發布高中高職免試入學作業要點。
102	8	公告各校免試入學名額及比序項目。
	9	向教師、家長辦理免試入學說明會，說明該區辦理方式及各校比序項目。
103	1	公布各校免試入學之招生簡章。
	5	辦理免試入學招生事宜

資料來源：教育部查復提供。

2、免試入學作業要點公告時間延宕之情形：金門區、臺南區及中投區等因報備查後仍有持續修正情形，爰最後公告日已違反高級中等教育法規定，至遲應於 102 年 10 月 1 日前報請中央主管機關備查後公告之情形。摘要如下：

表6、103 學年度金門區、臺南區及中投區免試入學作業要點修正案報備查時間表

就學區	就學區文號		教育部備查文號	
	字號	日期	字號	日期

金門區	府教學字第 1020071254 號	103 年 1 月 18 日	臺教授國字第 1020093057B 號	103 年 2 月 27 日
臺南區	南市教課(一)字 第 1030153865 號	103 年 2 月 20 日	臺教授國字第 1030018608 號	103 年 3 月 4 日
中投區	府教學字第 1020230334 號	102 年 11 月 18 日	臺教授國字第 1020119885 號	102 年 11 月 25 日

資料來源：教育部查復資料。

3、其他就學區雖未違反高級中等教育法之規定，然仍不符教育部訂定之免試入學要點報備查原則，至遲應於 101 年 4 月發布高中高職免試入學作業要點之規定，顯然作業時程均有延誤情形，此有教育部之審議會議紀錄可稽。

4、103 學年度免試入學簡章公告時間亦有違反該部所訂免試入學要點報備查原則規定之情形：查該原則規定應於 103 年 1 月公布各校免試入學之簡章，惟各主管機關於同年 2 月 27 日報備查，該部遲至同年 3 月 7 日方以新聞稿發布該學年度各就學區公告免試入學招生簡章之訊息，包括就學區內各校之招生管道、對象、名額、報名辦法、超額比序方式、日程等重要訊息，並於 103 年 4 月 2 日起開始發售簡章⁹，顯與前開規定不符。

(二)103 學年度各就學區辦理特色招生分發入學相關作業之時序亦有延宕情形，包括特色招生核定作業要點公布日期、學校及名額公告日期、特色招生簡章公告日期等均有延誤情況，說明如下：

1、依 103 學年度適用之高中多元入學招生辦法(102 年 8 月 23 日訂定)第 13 條第 1 項第 4 款規定學校辦理特色招生考試分發程序如下：「直轄市、

⁹取自教育部網頁：訊息公告>即時新聞。

<http://www.edu.tw/news1/detail.aspx?Node=1088&Page=22811&Index=1&WID=ddc91d2b-ace4-4e00-9531-fc7f63364719>

縣(市)主管機關應於辦理招生前一年 8 月 31 日前，將前款審查結果與經各該主管機關核定之辦理特色招生之學校及招生名額，報中央主管機關備查後公告.....」；同辦法第 16 條第 1 項規定各入學方式之辦理時間，包括「一、免試入學：(一)第 1 次免試入學：於每年 6 月辦理分發作業。.....二、特色招生：(二)考試分發入學：於每年 7 月辦理考試，並至遲於當年 8 月 15 日前完成放榜及報到。.....」。基此，103 學年度特色招生考試分發等相關事項規定依法應於 102 年 8 月 31 日前報中央主管機關備查後公告；另第 1 次免試入學(下稱 1 免)應於 103 年 6 月辦理分發作業，特色招生考試分發入學於 103 年 7 月辦理考試，並至遲應於 8 月 15 日前完成放榜及報到。此外，教育部前於 102 年 6 月 11 日訂定發布「高中高職特色招生核定作業要點訂定及報備查原則」(下稱特色招生報備查原則)，供各主管機關訂定及備查，與高中職規劃及申辦特色招生之依據，規定之重要時程如下表：

表 7、103 學年度高中高職特色招生作業重要時程表摘要

年度	月份	工作項目
101	4	發布高中高職特色招生核定作業要點。
102	8	公告辦理特色招生之學校名單及名額。
103	1	公布辦理特色招生學校之招生簡章。

資料來源：教育部查復提供。

2、103 學年度適用之高中多元入學招生辦法於 102 年 8 月 23 日發布，明定各就學區應於同年 8 月 31 日前將特色招生審查結果等報中央主管機關

備查後公告，其法制作業遵循期間僅有一週，且於其發布之先前作業過程，教育部以其他行政規則作為相關報備查之依循，後續各就學區除配合相關修法歷程或行政規則外，為審酌教育部修正意見，仍反覆進行修正作業，推遲最終公告時間。

- 3、教育部雖表示各就學區均依時限將申辦計畫書報部備查，並於102年8月底前公告核定學校及名額等語。惟查，部分就學區高中高職特色招生核定作業要點送部備查後仍有陸續修正情形，最後公告日期已違反高中多元入學招生辦法應於102年8月31日公告之規定，及該部特色招生報備查原則所訂應於101年4月前發布高中高職特色招生核定作業要點之規定；此外，部分就學區之特招學校名單及名額公告時間，亦與特色招生報備查原則規定應於102年8月前公告之規範不符，相關修正公告時間茲列如下：

- (1) 基北區高中高職特色招生核定作業要點公告時間：102年10月14日；學校與核定名額公告時間：102年8月27日。
- (2) 桃連區高中高職特色招生核定作業要點公告時間：102年10月18日；學校與核定名額公告時間：102年9月3日。
- (3) 中投區高中高職特色招生核定作業要點公告時間：102年10月18日；學校與核定名額公告時間：102年9月3日。
- (4) 臺南區高中高職特色招生核定作業要點公告時間：102年9月27日；學校與核定名額公告

時間：102年9月3日。

(5)高雄區高中高職特色招生核定作業要點公告

時間：102年9月2日；學校與核定名額公告

時間：102年8月30日。

4、針對部分就學區公告後再異動情形調查顯示，臺南區係因該區少數學校更正計畫內容；桃連區為求資料準確性，於102年10月31日修正公告；中投區於102年10月31日修正公告，因國教署核定名額更正，為使學生、家長得知正確資訊，致修正公告。對此，教育部表示已於103年1月17日督促辦理特色招生各就學區之縣市政府檢討改進，延誤情形洵堪認定。

5、特色招生分發入學簡章之公告日期延宕部分：

教育部於103年3月10日進行網路公告，已違反教育部所定特色招生報備查原則規定應於103年1月正式完成之規範，況距離1免定於同年6月辦理分發作業，特色招生考試分發入學定於同年7月辦理考試等之時間均十分緊湊，均有未當。

(三)103年革新之入學措施甫上路，復加上述入學作業時程過於倉促情事，加劇民眾不安困擾：

1、教育部免試入學要點報備查原則規定，超額比序項目需符合公平性、教育性及可操作性之原則，而該部規劃103學年度高中高職入學管道之超額比序項目包括：「1、學生志願序。2、就近入學。3、扶助弱勢。4、學生畢(結)業資格。5、均衡學習。6、多元學習表現。7、適性輔導。8、國中教育會考表現」等；其中「多元學習表現」項目又細分「日常生活學習表現」、「體

適能」、「服務學習」、「幹部」、「競賽」、「社團（校隊）」及「技職證照級資格檢定」等7個子項目；而各就學區之順序及採計內容均有差異，實屬複雜。又103年免試入學15個就學區均採計會考表現作為超額比序項目之一，形同入學考試，顯不符合免試入學宗旨，引起家長學生之疑慮及混淆，加以就學區辦理學校超額比序所採計之項目、數量、計分標準、順次及比例多有不同，更與過去高中入學方式大相逕庭，況簡章規則公布時間多所延宕，大多數家長在極短的入學準備時間內實難以完全理解，操作上更顯無所適從，焦慮不安。

- 2、教育部於102年5月24日「免試入學零抽籤配套措施記者會」揭示：為貫徹免試入學「零抽籤」政策，始增列會考於原3等級外另增4標示，並於比序項目最後順序方得使用標示，亦引起外界對於細分A++、A+、B++、B+之原因及如何納入比序採計產生焦慮，質疑會考形同入學考試，甚有「分分計較」疑慮，並衍生「先免後特」或「先特後免」之爭議，且其宣告之時間點距離103年會考不到一年，作業時程難稱充裕，且徒增各界認為入學制度變革繁複之印象。此外，103年會考後，考生查詢個別序位之比率區間等相關限制，在免試入學選填志願時資訊不充足，進而產生入學分發混亂現象。
- 3、基於政策之不確定性，高中高職入學管道變革係第一年實施，家長學生於分發前3個月方知悉招生入學簡章規定，除不利於及早進行政策及理念宣導、溝通等歷程，更導致焦慮不安、無

所適從。顯見，教育部所謂「滾動式修正」已實際壓縮 103 學年度就學區辦理期限，部分就學區 103 學年度公告時間雖未違反高中多元入學招生辦法等規定，但為因應教育部陸續相關法令與原則之修訂，其相關規定最後確定修正公告之時間卻已逾期，致上述各項要點公告時間、簡章公布日期均有延宕，導致外界焦慮不安及對於政策之不信任感，該部難辭其咎。

- 4、上述各例均凸顯十二年國教準備時程緊迫，入學制度內容複雜，致外界難以理解，而造成分發後嚴重爭議與民怨，據媒體報導包括：「志願選填如同賭局」、「1 免過於保守」、「未參加會考仍錄取明星學校」、「續招須先切結放棄學籍」、「高分低就」等分發未如預期之問題，應由教育部儘速檢討改進。

(四)因上述相關期程延宕，致整體入學管道之辦理期程冗長，部分學生甚至遲至開學後仍未就定位，嚴重影響學生之就學權益，相關情形說明如下：

- 1、依教育部規劃，103 學年度主要升學管道係於同年 6 月 23 日進行 1 免學生報到。其後，特色招生考試分發作業才於同月 27 日受理報名、7 月中旬舉行測驗、8 月上旬放榜並辦理學生報到作業。至同年 8 月 9 日起，前述免試仍未招滿之名額流用於免試入學第 2 次作業，至其後名額則流於各校申辦之續招以陸續辦理，並至同年 9 月中旬，入學作業方告全部完竣。又依高級中等學校辦理免試續招審查原則第 6 點規定，學校申請辦理免試續招者，至遲應於 2 免聲明放棄日前函送續招簡章報部核定，未明定聲明放棄日者，

依各主管機關所定函送簡章期限為準。學校經核准辦理者，應於開學後 2 週內完成續招工作，並於規定期限前將新生名冊報部。

- 2、惟查，103 學年度學生入學管道之辦理時間，除 1 免已完成報到、未放棄之學生外，其餘學生在 103 年 7、8 月之暑假期間仍持續參加入學管道，致學校無法及時進行相關補救教學或其他銜接學習。甚部分學生因參與免試續招入學管道者，更遲至開學後仍未就定位，嚴重影響學習權益。依教育部提供資料顯示，排除北高新北三市，103 年計約有 301 所學校於 8 月 15 日後辦理續招，招收學生 2 萬 2,127 人，其中並有 98 人於開學後入學；而臺北市公校續招錄取情形人數計有 343 人，實際報到雙北區者則有 189 人。因此，如何補救、銜接這類學生之學習時數等權益，仍待教育部妥善督導辦理。103 學年度入學時程如下：

表 8、103 學年度重要入學作業、工作時間摘要表

日期/工作項目/入學管道	公告核定	報名	測驗	放榜	報到
五專 2 免	簡章公告 103.7.10	103.8.4-9	無	103.8.15	103.8.15
五專特色招生考試分發入學	簡章公告 103.1.3	103.7.25-28	103.7.12-13	103.8.2	103.8.2
會考	103.2.10 簡章公告	103.03.13-15	103.05.17~05.18	-	-
特色招生考試分發入學	103.3.10	103.06.27	103.07.12~07.13	103.08.02	103.08.03~08.04
高中職 2 免	103.6.30 公告名額	103.08.09	-	103.08.14	103.8.15
續招	103.8 底前	各校自訂	-	各校自訂	各校自訂

資料來源：教育部詢問會後補充資料。

(五)本院針對103學年度免試入學作業要點審議、報教育部與公告時程等事項衍生之相關問題，經調查六都主管機關之檢討意見顯示，多數仍表示由於法制作業時間不及，導致各主管機關之相對應修正作業、辦理時程緊湊，又恐往後壓縮104學年度作業辦理時效。此尚待教育部後續檢討與及早規劃辦理，詳見彙整意見如下：

表9、六都辦理入學作業相關時程之意見表

縣市/ 就學區	意見摘要
基北區	<ol style="list-style-type: none"> 1. 因103學年度整體招生期程較長，各區遲至103年8月下旬始完成招生作業，且中央相關修正法規於103年9月12日始確定公布，基北區免試要點經與教育部多次協商和心測中心協助進行分析後，基北區三市於103年11月上旬始完成要點修訂之法定審議程序，11月7日對外公開說明104學年度免試入學超額比序規劃。104學年度僅有一次免試，且強調一次分發到位，放榜報到作業於104年7月初完成，爰105學年度免試入學相關規劃。各就學區應能確實依現行「高級中等教育法」規範，於入學年度一年前公告。 2. 惟仍建請教育部及早啟動有關105學年度整體招生作業期程、招生方式之政策規劃研議機制，包括「先辦理特色招生再辦理免試入學」、免試入學作業要點回歸因地制宜設計等。
桃園市	若有修法需求，建議提早進行，並預留各區作業時間。
臺中市	因104學年度高級中等學校免試入學及特色招生辦理完竣時程約7月中旬，加上續招學校招生期程，爰建議教育部應於7月底前公布各入學管道作業要點之訂定原則供各就學區遵循，另因各區入學推動工作小組審議完畢後需經各縣市教育審議委員會通過後始得報部備查，故建議報部時程於9月中旬，公告時程訂於9月30日前。
臺南市	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建議能提早將政策確定(如今年遲至9月才宣布免試特招一次分發到位)。 2. 建議提早進行作業要點審議工作，俾提供完整修正建議。
高雄市	因教育部已將報部、公告時程之規定修正於高級中等學校多元入學招生辦法中，爰本局將依法辦理，無相關建議。

資料來源：彙整自各縣市詢問前查復資料。

(六)針對陳訴人所訴「教育部違反高級中等教育法第37條規定，應於103年7月31日以前公告104學年

度入學方案」乙節：教育部對於 103 學年度入學作業長達 3 個月等問題，雖表示為有效縮短入學辦理期程，使學生得以儘早就位，將秉持變動幅度最小且兼顧高級中等教育法「先免後特」之原則，於 104 學年度整併縮短各項入學之報名、測驗、分發與報到等作業期程等作為。但因囿於相關法制作業未提前完備、權責不清及與就學區溝通不良等因素，導致 104 學年度高中職入學作業之法定應公告事項尚未完成，實有違法延宕之情事，影響學生入學權益，確有疏失。為利該部全盤檢討改善，以維學生權益，茲併予列舉如下：

- 1、教育部於 103 年 7 月 4 日召開十二年國教業務協調暨管考會議第 29 次會議，經臺北市教育局、新北市政府教育局、基隆市政府等建議 104 學年度各就學區免試入學作業要點及特色招生核定作業要點公告日程乙案，衡酌 104 學年度免試入學及特色招生作業規劃之需求必要性，調整公告日程為妥。因此，該部決議基於正當事由，未能於期限完成者，請各主管機關敘明理由，報該部備查，且至遲應於 103 年 10 月 15 日完成公告。該部並於同年 9 月 12 日修正發布高中多元入學招生辦法，增訂第 18 條之 1 規定，「直轄市、縣（市）主管機關依高級中等教育法第 37 條第 3 項規定應公告之免試入學超額比序之原則、程序及相關事項之規定，因正當事由未能於第 5 項所定期限完成者，應敘明理由及完成時間，報中央主管機關備查之規定」。
- 2、惟查，各就學區雖於是日之前函報教育部，卻因仍有部分項目違反入學法令等情，教育部尚

未予以備查及依法公告。該部復函請各直轄市政府教育局（處）於103年10月31日前，依據免試入學作業要點應遵行事項，檢視及修訂區內高級中等學校特色招生核定作業要點，經教育審議委員會審議後報部備查，而教育部將另行召開工作小組檢視各就學區所定104學年度高級中等學校特色招生核定作業要點之適法性，再予以備查云云。顯見，104學年度各就學區免試入學作業要點，迄103年10月29日本院詢問教育部為止，仍尚未依法公告，此有教育部林淑真次長指稱「希望在10月底可以把明（104）年入學方式定案，到目前為止除了基北區以外，其他各區較沒有問題」等語可證，顯違反前開規定，洵堪認定。

- 3、查部分就學區之「研修免試入學作業要點」展延理由包括：可供參酌之相關數據尚不完備（桃連區）、待該署完成相關法制作業後再依規召開三縣市教育審議委員會聯席會議審查（竹苗區）、工作小組將依教育部修正「高中多元入學招生辦法」做後續修正事宜，恐不及於7月底前公告（彰化區）、可供參酌之相關數據尚不完備，恐因缺乏數據之佐證使各區無法真正就可能問題進行剖析與探究，造成同樣問題隔年繼續發生（臺南區）、可供參酌之實際辦理情形尚不完備且也須於部內定案後才能正式公告（高雄區）、已召開2次工作小組會議進行修訂，因礙於全國統一性入學制度相關規定尚未確定（屏東區）、待國教署完成相關法制作業修訂後，本區即刻召開工作小組會議再行檢視及修正要點（臺東

區).....」等，此有教育部詢問後補充資料可稽，更說明相關入學作業延宕，教育部實難辭違失之咎。

- 4、依本院諮詢專家意見指出，「造成亂象的原因之一，是法令不完備就實施相關措施.....舉招生辦法為例：103年9月12日公布了特色招生辦法及多元入學招生辦法，就要求教育局必須在103年9月30日前把區內要不要辦理特招的相關事宜報部，我們學校9月19日才收到來自教育局公文，教育局也算動作快，一週就把文發到學校來，但學校9月23日前要報局，後續讓教育局盡快開會審過再報部，請問這種這麼急迫的做法，如何讓我們在招生上做出周全完善的因應...」。顯見，教育部法制時程過於倉促，壓縮主管機關及學校之作業辦理時間，此與本院調查結果尚屬一致。

- (七)綜上，鑒於十二年國教牽涉國民教育整體理念及目標，包括菁英教育與公平性議題等，103學年度既為十二年國教上路後第1次高中職入學作業，尚無前例可循，因免試入學實質概念模糊，超額比序等入學規定又較以往複雜，並直接與教育人員、學生及家長息息相關，影響極大，因此辦理時程對於家長學生更顯重要。惟揆諸整體作業期程，教育部相關法制作業尚未完備，導致就學區103年初仍有招生作業規定變動修正情形，同年3月方公告入學簡章，準備時間倉促，實已延宕入學作業時間，加以分發結果混亂，致家長學生多有無所適從之惶恐。況103年8月地方教育主管機關仍投入辦理相關入學管道事宜，直至同年9月(續招)入學作業仍舊進

行中，部分學生開學後方能就定位，入學時程冗長。足見，教育部負責教育制度之規劃及設計，應協調及協助全國教育事務（教育基本法第 9 條第 1 項意旨參照），然該部並未妥適督導辦理相關入學作業，造成時程多有逾期，除難以及時辦理補救教學及課程銜接等，更嚴重影響學習權益，亦導致 104 學年度入學作業有延宕情形，違反高級中等教育法、高中多元入學招生辦法及相關規定，核有違失。

五、**基北免試就學區辦理 103 學年度免試入學之超額比序方式仍以測驗成績為主，多元學習比序推動情形失準，且部分傳統名校之特色招生比例偏高，形同「明星高中」入學考試，課程亦不符合特招理念，顯與十二年國教強調特色及適性之辦學目標大相逕庭，後續允宜溝通釐清，減少爭議**

(一)按高級中等教育法第 35 條規定，「為發展多元智能、培育創新人才，高級中等學校應採多元入學方式辦理招生。多元入學，以免試入學為主；經各該主管機關核定者，得就部分名額，辦理特色招生」。同法第 37 條第 3 項規定略以，「申請免試入學人數超過各該主管機關核定之名額者，其錄取方式，由直轄市、縣（市）主管機關會商就學區內各校主管機關訂定，報中央主管機關備查……」，同條第 4 項，「前項情形，除得以學生在校健康與體育、藝術與人文、綜合活動領域之學習領域評量成績及格與否作為比序項目外，其他在校學習領域評量成績均不得採計」等。復依高中多元入學招生辦法第 6 條及第 19 條相關規定，直轄市、縣（市）主管機關應組成入學推動工作小

組，研商免試入學相關事項，就學區之主政縣（市）應會商區內學校各該主管機關，依中央所定應遵行事項，訂定免試入學作業要點，提區內各縣（市）教育審議委員會審議通過後實施，並報教育部備查；會考成績得列為比序項目，但其比序比重不得超過總分之三分之一。該區免試入學作業要點經北北基三市教育審議委員會審議通過後實施。

(二)查 103 學年度基北區免試就學區涵蓋範圍包括臺北市、新北市及基隆市等。基北區所屬行政轄區包括臺北市、新北市、基隆市，畢業國中生數包括：臺北市 2 萬 8,021 人（含國立師大附中、政大附中之國中部學生數）、新北市 4 萬 2,145 人、基隆市 4,419 人，總數達 7 萬 4,585 人，為全國畢業生最多、最受矚目之免試就學區之一。103 學年度基北區超額比序項目之規範略述如下：

- 1、分數：比序(總積分為 90 分)項目為志願序(30 分)、多元學習(30 分)及會考(30 分)3 大項。會考精熟級(A)採計積分 6 分、基礎級(B)4 分、待加強級(C)2 分，5 科積分合計上限 30 分，寫作測驗 1-6 級分不計入會考總積分，僅列為比序項目。
- 2、比序順次：各校報名人數如超過學校招生名額，依總積分高低決定錄取順序，總積分相同時，依多元學習表現積分進行比序，如同分，則再依序依會考積分（依序為會考積分加總、國文科積分、數學科積分、英語科積分、社會科積分、自然科積分、寫作測驗級分）、志願序積分、會考成績 3 等級加標示加總、會考單

科成績標示進行比序。詳如下表：
表10、103 學年度高級中等學校基北區免試入學之
超額比序「會考」項目採計情形

測驗等級 配分	同分參酌順次	其他 (加權計分...)
精熟每科 6 分，基礎每 科 4 分，待 加強每科 2 分。	總積分→多元學習表現→會考→會考單科成績 (國→數→英→社→自→寫作測驗)→志願序 →會考成績3等級加標示(五科 A++>四科 A++ 一科 A+>四科 A++一科 A>三科 A++二科 A+ >三科 A++一科 A+>三科 A++>二科 A++三 科 A+>二科 A++二科 A+>二科 A++一科 A+ >二科 A++>一科 A++四科 A+>一科 A++三 科 A+>一科 A++二科 A+>一科 A++一科 A+ >一科 A++)→會考單科(國→數→英→社→ 自)成績標示(A++>A+>A>B++>B+>B> C)→增額錄取	30 分

資料來源：教育部查復資料。

(三)103 學年度教育部規劃之 8 項超額比序項目中，基北區係採計「學生志願序、多元學習表現、會考表現」作為超額比序項目，雖未違法，然因該區學生數眾多、明星學校免試入學名額釋出較少，又由於比序項目較少、順次安排等問題，引起諸多爭議，茲列述如下：

- 1、據教育部指出，免試入學超額比序項目之內涵係落實國民教育法第 1 條規定略以「國民教育依中華民國憲法第 158 條之規定，以養成德、智、體、群、美五育均衡發展之健全國民為宗旨」，並以教育原理相關原理原則訂定超額比序項目。惟 103 學年度教育部規劃之超額比序項目雖包括 8 項目，但基北區僅採計「學生志願序、多元學習表現之 2 項、會考」，顯難以體現前開五育均衡發展之內涵。
- 2、作文給分成為錄取關鍵項目之一：寫作測驗比

序項目之設計理念，在於引導學生重視寫作能力培養。惟基北區於 103 學年度因比序項目或教育部宣示之順次安排，寫作測驗級分列於 3 等級加標示之前，反而可能形成錄取與否之關鍵，凌駕其他成績，引起外界質疑未妥。

- 3、志願序計分問題：按免試入學要點報備查原則第 7 點規定，103 學年度由各區訂定不同計分方式，諸如：以單一志願給分者計有基北區等 8 區；以群組志願給分者，計有桃連區等 5 區；另宜蘭區等 2 區不採計志願序項目。然較多爭議出現在基北區之情形，係因前開比序項目順次安排等因素，實施一校一志願序之給分，形成錄取與否關鍵，致部分學生選填志願保守，產生過度採計壓力，或衍生所謂「志願序非真志願」、「高分落榜」及「高分低就」情形，以致部分學生之分發結果未如預期，引發質疑，未符適性入學之意旨。
- 4、多元學習表現幾乎滿分：由於基北區多元學習表現部分僅採計「均衡學習」和「服務學習」此 2 項，並無納入獎懲、適性輔導、扶助弱勢及競賽表現等其他比序項目，而多元學習表現的各項積分達到標準就給分，亦無人數比例限制，致高達 94%之學生在多元學習表現上都能拿到滿分（詳下表）。殊不論是否符合教育目的，造成比序分數項目集中在志願序、會考，導致該 2 項目之影響力放大，也引起分分計較、違背多元學習理念之疑慮。

表 11、103 學年度各就學區超額比序之多元學習表現項目取得滿分之學生人數及比率

區域	取得滿分學生人數	總人數	比率
基北區	58,973	62,694	94%
桃連區	18,877	24,001	78.65%
竹苗區	12,351	15,561	79.3%
中投區	34,211	42,576	80.35%
彰化區	616	13,465	4.57%
雲林區	0	8,104	0%
嘉義區	1,244	9,428	13.19%
臺南區	53	21,716	0.24%
高雄區	22,462	25,752	87.22%
屏東區	3	9,487	0.031%
宜蘭區	22	5,494	0.4%
花蓮區	57	3,466	1.644%
臺東區	9	2,270	0.4%
澎湖區	0	910	0%
金門區	0	658	0%

資料來源：教育部查復資料。

(四) 教育部委請國立臺灣師範大學心測中心以「志願選填試探與輔導系統」分析第 1 次試探結果，該次志願選填試探之對象為「宜蘭區除外之 14 個就學區內選填高中高職的學生」，按該次分析可知部分就學區得高分甚或趨近滿分者較多，例如基北區；部分就學區則甚無滿分者，例如雲林區、嘉義區、臺南區、屏東區與金門區。教育部表示其原因係於超額比序項目規劃設計考量項目的比重有所差異，惟該部尊重各區因地制宜發展教育特色之權責。是以，該次教育部委託模擬結果分析，已提前預警基北區得高分甚或趨近滿分者較多，均未提早協同因應，顯然不當。

表12、基北區志願選填試探與輔導系統第 1 次試探超額比序（不含志願序、會考積分）及多元學習表現結果分析

就學區	模擬選填人數 ^a	超額比序 ^b 之積分上限	超額比序滿分人數及比例(%)	多元學習積分上限	多元學習滿分人數及比例(%)
-----	---------------------	-------------------------	----------------	----------	----------------

基北區	74,737	30	29,079 (38.91)	均衡學習	1872,562 (97.09)
				服務學習	1229,319 (39.23)

註：

a. 係指該就學區內選填高中高職的九年級學生人數。

b. 按該次模擬項目定義，此處所指之超額比序積分，未含志願序及會考成績。

資料來源：彙整自教育部查復資料。

(五)此外，上述 103 學年度基北區採計會考成績及志願序等項目產生之比序壓力，亦突顯臺北市部分明星學校因釋出免試名額較少，使得學生在超額比序階段產生激烈競爭，進而擴大各項比序項目影響力之問題。況又因「先免後特」之順序規定，1 免放棄報到比例偏高（1 免不含進校之核定招生名額為 67,023 名，錄取人數 56,492 名，最終實際報到人數僅 39,235 名），進而延長整體入學作業時程。經查，103 學年度基北區特色招生考試分發入學之辦理情形及爭議事項如下：

- 1、按高級中等教育法第 38 條，明定採學科考試之特色招生應於免試入學之後辦理，其主要意旨在於：先以大多數孩子參與之免試入學，導引國民中學教育教學正常化，建構德、智、體、群、美五育均衡發展之氛圍，注重學生學習潛能之啟發與多元適性之發展，再輔以「考試分發入學」管道，甄選出具學習特色課程專長或潛能之學生，建構學校特色之發展基礎，承接高級中等學校優質化計畫之推動。
- 2、依高中多元入學招生辦法第 13 條第 1 項第 2 款規定學校辦理特色招生考試分發等審核程序，係由優質學校以班（群、科、組）為規劃單位，向各該主管機關提出申請辦理特色招生。惟查，基北區 103 年特色招生考試分發入學實際招生總名額為 5,738 名（教育部提供數據為：

5,737名)，其中包括臺北市之16所學校、基隆市1所學校及新北市7所學校辦理，惟國立政治大學附屬高級中學、國立臺灣師範大學附屬高級中學、臺北市立中山女子高級中學、臺北市立中正高級中學、臺北市立成功高級中學、臺北市立建國高級中學、臺北市立第一女子高級中學、臺北市立景美女子高級中學等8校總計達3,747名，又招生班別均為「全校性特色課程」。就學區提報名額比例雖未逾法定該區核定招生總名額百分之二十五（按同辦法第17條參照），然就上述招生班別之名額及課程形式，難以符合特色招生申辦程序之規定及高級中等教育法規範之特色課程意旨。

- 3、教育部前部長蔣偉寧104年1月6日於本院詢問時則表示，「原來免試名額僅15%，後來我還把它增加到25%，（明星學校免試僅25%，一定有排擠效應）」及「變成是特招名額太多，免試太少，成功和附中收到很多可以上建中的學生，競爭更為激烈，因為前段學生都要搶前段學校，這是制度上當初的設計，特色招生又保留很多」等語，足見特招名額過多之問題。
- 4、此外，對於特招問題，經詢臺北市政府及新北市政府均表示，特色招生考試分發入學不得將會考一試二用，致增加學生重複相同考試及反覆學習壓力。另本應聚焦於高中職特色課程研發，並以特色課程所需來規劃入學測驗。因入學測驗受限於國中九年一貫課程綱要範疇，致高中職各校於申辦特色招生考試分發入學，仍以國數英社自等學科領域為考科設計，導致社

會批評「特色招生沒特色」等問題。

(六)綜上，基北區辦理 103 學年度免試入學之超額比序項目仍主要參採測驗成績為主，高達 94%之學生於超額比序項目之多元學習表現上均能拿到滿分，造成比序項目多集中在志願序、會考，多元學習比序推動情形失準，又因順次安排，導致作文給分成為錄取關鍵項目之一。此外，實施一校一志願序之給分，則形成志願錄取與否關鍵，產生過度採計壓力情形，造成部分分發結果未如預期，引發爭議。且因臺北市部分傳統明星高中之免試入學名額比例偏低、特色招生考試分發入學比例偏高，除產生上述入學比序激烈競爭問題外，更延長入學期程。然而，特色招生分發入學測驗以學科測驗為主，重覆施測，形同「明星高中」入學考試，導致社會批評「特色招生沒特色」等問題。況部分學校規劃實施全校性特色課程，顯不符特色招生意旨，又與十二年國教所強調特色及適性之辦學目標大相逕庭，允宜溝通釐清，減少爭議。

六、國中教育會考依法應為學力監控目的之用，提供補救教學辦理參據，其標準參照概念與高風險入學考試有別，然 103 學年度各就學區入學超額比序機制仍多採計會考成績，不符免試之概念，且特色招生分發入學考試尚不脫學科測驗，均引發「免非免(試)」、「特非特(招)」之批評聲浪，教育部未落實相關配套措施，應予檢討

(一)按國民教育法第 13 條第 1 項規定，「學生之成績應予評量，其評量內容、方式、原則、處理及其他相關事項之準則，由教育部定之；直轄市、縣(市)政府應依準則，訂定學生成績評量相關補

充規定」。爰教育部訂定國民小學及國民中學學生成績評量準則（下稱學生成績評量準則），第13條規定，「為瞭解並確保國民中學學生學力品質，應由教育部會同直轄市、縣（市）政府辦理國中教育會考；其辦理方式如下：一、中華民國103年起每年5月針對國民中學3年級學生統一舉辦，評量科目為國文、英語、數學、社會與自然五科及寫作測驗；其評量結果，除寫作測驗分為一級分至六級分外，分為精熟、基礎及待加強3等級。...六、教育會考之結果供學生、教師、學校、家長及主管機關瞭解學生學習品質及其他相關法規規定之使用。但不得納入在校學習評量成績計算。」是以，會考作為我國國民教育階段重要學力檢測指標之一，其目的為瞭解並確保國中學生學力品質，是為教育部與各直轄市、（縣）市政府之共同責任。因此，教育部亦表示，會考係屬學力監控工具，非入學測驗，不論是否需在入學管道使用會考成績，所有國中應屆畢業生都應該參加，但102學年度九年級學生共27萬1,306人，參加會考者，計有26萬6,240人，為應屆畢業生總人數之98.14%；未參加會考者，總計5,066人，為應屆畢業生總人數之1.86%。會考顯未實際涵蓋全體畢業生之學力檢測情形。

- (二)依高中多元入學招生辦法第6條第1項第3款就免試入學之超額比序項目規定，「國中教育會考成績得列為比序項目。但其比序比重不得超過總分之三分之一。」而特色招生考試分發入學辦理方式，則依同辦法第11條第1項第2款規定，「（一）學校採國中教育會考成績作為錄取門檻，並以學

科測驗成績及學生志願，作為分發入學之依據，按就學區為單位，由各校辦理單獨或聯合考試招生。.....」基此，依上述相關規定，會考雖本為國民教育階段之學力監控工具，採標準參照測驗方式，尚非屬高風險之入學考試，與國中基本學力測驗（下稱基測）有別，但 103 學年度已列為入學比序項目。茲列述會考及基測之比較如下：

表13、會考及基測相關比較表

	會 考	基 測
法源依據	學生成績評量準則	高級中等學校多元入學招生辦法
目的	1.瞭解並確保國民中學學生學力品質 2.評量結果供學生、教師、學校、家長及主管機關瞭解學生學習品質及其他相關法規規定之使用 3.國中可參酌評量結果，提供學生升學選擇之建議，輔導學生適性入學 4.作為高中、高職或五專新生學習輔導之參據	1.高中、高職及五專多元入學管道的重要依據，主要為測量國三學生各學習領域的基本能力 2.測驗分數可作為申請入學、甄選入學或登記分發入學的依據
施測對象	全體國三學生	全體國三學生
辦理時間	自民國 103 年起於每年 5 月辦理 1 次	1.民國 90 年至 100 年辦理 2 次（第 1 次：5 月；第 2 次：7 月） 2.民國 101 至 102 年辦理 1 次(6 月)
命題依據	國民中小學九年一貫課程綱要能力指標	國民中小學九年一貫課程綱要能力指標
測驗科目	國文、英語(包含聽力題)、數學(包含非選擇題)、社會、自然及寫作測驗	國文、英語、數學、社會、自然及寫作測驗
題型	選擇題及非選擇題型	選擇題型
測驗難度	難易適中	中間偏易
測驗時間	1.寫作測驗為 50 分鐘 2.英語科與數學科為 80 分鐘 3.其餘各科測驗時間均為 70 分鐘	1.寫作測驗為 50 分鐘 2.其餘各科測驗時間均為 70 分鐘
計分方式	標準參照測驗	常模參照測驗
結果呈現	國文、英語、數學、社會及自然評量結果分為「精熟」、「基礎」及「待加強」3 個等級；寫作測	除寫作測驗為標準參照之六級分制外，其餘均以量尺分數計算(5 科最高分為 80 分，寫作測驗

	會 考	基 測
	驗分為一至六級分	12分，總分為412分)

資料來源：教育部函復說明。

(三)會考將評量能力等級區分為3等第：「精熟(A)」、「基礎(B)」以及「待加強(C)」。而103年學年度15個就學區均採計會考成績表現作為超額比序項目之一，透過3等第配分、4標示，或量尺分數等線性轉換，作為免試入學超額比序項目或特色招生考試分發入學錄取門檻。教育部雖指出「會考成績非優先採用，應為最後不得不然之採用項目」，部分就學區因他項比序項目鑑別度低，多數學生仍需進行會考成績比較，除有違會考作為確保學力品質之目的，並不符合「免試」意義，引發外界疑慮。茲列103學年度免試超額比序會考採計情形如下：

表14、103學年度高級中等學校各就學區及五專免試入學之超額比序「會考」項目採計情形表

就學區	測驗等級配分	其他 (加權計分...)
基北區	精熟每科6分，基礎每科4分，待加強每科2分	30分
桃連區	精熟每科6分，基礎每科4分，待加強每科2分	30分
竹苗區	精熟每科6分，基礎每科4分，待加強每科2分	30分
中投區	精熟每科6分，基礎每科4分，待加強每科2分	30分
彰化區	精熟每科6分，基礎每科4分，待加強每科2分	30分
雲林區	精熟每科6分，基礎每科4分，待加強每科2分	30分
嘉義區	精熟每科5分，基礎每科3分，待加強每科1分	25分
臺南區	精熟每科5分，基礎每科3分，待加強每科1分	25分
高雄區	精熟每科6分，基礎每科4分，待加強每科2分 (「會考成績總標示)計點方式為：「A++」7點、「A+」6點、「A」5點、「B++」4點、「B+」3點、「B」2點、「C」1點，五科加總上限35點)	30分
屏東區	精熟每科5分，基礎每科3分，待加強每科1分	25分
臺東區	精熟每科6分，基礎每科3分，待加強每科2分	30分
花蓮區	精熟每科6分，基礎每科4分，待加強每科2分	30分
宜蘭區	精熟每科3分，基礎每科2分，待加強每科1分	15分

就學區	測驗等級配分	其他 (加權計分...)
金門區	精熟每科 3 分，基礎每科 2 分，待加強每科 1 分	15 分
澎湖區	精熟每科 5 分，基礎每科 3 分，待加強每科 2 分	25 分
五專	「精熟」科目每科得 3 分，「基礎」科目每科得 2 分，「待加強」科目每科得 1 分	如最後仍同分，則增額錄取

資料來源：教育部查復資料。

- (四) 又經詢問教育部表示，特色招生目的係希望學校發展特色課程，以特色招生考試，循甄選入學或考試分發模式招生，其測驗方式與特色課程之發展有所呼應，與會考之目標顯有不同，考試目的與用途並不相同，因此考試功能、計分方式、考試科目、考試題型、辦理時間及結果呈現將皆不相同。惟查，103 學年度基北區以「103 學年度高級中等學校特色招生考試」之國文(一)閱讀理解、英語、數學 3 個考試科目量尺分數作為採計之依據，而桃連、竹苗、中投、彰化、臺南、高雄等區則以國文(一)閱讀理解、國文(二)語文表達(級分×2)、英語、數學、社會、自然五科 6 個測驗分數作為分發依據。又基北區特色招生考試分發入學雖以獨立編班為原則，惟仍表示部分學校因應特色課程所需或職業類科分組實作安排，採以選修跑班或分組教學編班，各校編班方式均納為特色課程計畫審查。顯示，特色招生分發入學方式仍多屬於學科測驗，其測驗考科又與會考高度重疊；況且，如實際編班方式未兼顧特色課程，主管機關亦缺乏後續監督機制，實難以達成「特色課程」之意義，並引發外界認為重覆施測、拉長入學期程等疑慮。
- (五) 此外，103 年學年度會考成績結果，已呈現國民中學學生之英文與數學「待加強」人數比率均逾三成

以上，國文亦高達 17.34%。教育部復於 103 年 6 月 20 日以臺教國署高字第 1030062703 號函，請學校辦理 103 年度國民中學教育會考國文、英文、數學任一科列為「待加強」學生學習，加強辦理補救教學。十二年國教實施後，高中高職學生之異質性提高，有賴教師教學重新調整策略妥為因應，否則恐將造成國中學力落差問題延伸至後期中等教育階段。

(六) 103 學年度入學管道辦理期程因長達 3 個月，直至 8 至 9 月份仍有部分學生尚未就定位，已如上述，造成學校於會考後之補救教學實無充分時間辦理，更不利於後續教學活動銜接。此有本院諮詢意見指陳，「免試是指免入學測驗，與以往改變很多，考試還是有『會考』成績，『會考』引起很大爭議，因為相同分數太多，程度落差很大，所以無法做區隔，雖然教育部曾要求做補救教學，但我們無法辨別學生的程度因而無法實施，必須等入學一學期之後才能進行補救」、「另教育部必須思考很多配套，配套成功才能成功。像是如何減少學生壓力，老師的教學能力有無提升；還有補救教學，真要扶助弱勢，教育部還要思考錢是不是花在刀口上」及「現在的特色招生變成篩選學生的機制，以學科國英數來挑選學生，與原本的立意不同，不符合國教的精神。簡言之，特色招生不能被簡化成特色考試」等語均值參酌。惟教育部未妥適統籌規劃 103 年會考補救教學之作業配套措施，亦未積極辦理後期中等教育課程與教學之規劃與調整問題，實難以確保學生基本學力，確有疏失。

(七) 此外，經向教育部瞭解 103 學年度各免試入學作業

後仍落榜之學生人數，該部表示 103 年 2 免作業後，計有 397 生落榜。另詢問六都教育局有關學生於 103 學年度歷經各次入學作業均落榜情形，臺南市政府表示該就學區 103 學年度具此情形者計有 7 人；高雄市政府表示該就學區具有此情形者計 36 人；其餘地方政府則僅提供 1 免或 2 免落榜人數。教育部提供之資料及部分地方政府教育局之說明，尚無法釐清其他學生具入學意願惟仍未入學之情形，甚難以提供相關就學等之必要協助，恐不利於弱勢學生之升學，後續允宜持續調查瞭解。

表15、103年2免作業落榜情形表

區別	2 免		
	報名人數 (含特殊身分)	錄取人數 (含特殊身分)	落榜人數
基北區	8,008	7,955	53
宜蘭區	587	571	16
桃連區	2,057	2,027	30
竹苗區	2,000	1,988	12
中投區	5,186	5,059	127
彰化區	1,992	1,886	106
雲林區	452	447	5
嘉義區	410	410	0
台南區	1,941	1,930	11
屏東區	689	688	1
高雄區	2,776	2,740	36
花蓮區	136	136	0
台東區	136	136	0
澎湖區	41	41	0
金門區	31	31	0
全國	26,442	26,045	397

資料來源：教育部查復資料。

(八)另依宋曜廷、周業太及曾芬蘭(民 103)研究指出¹⁰，「會考成績應用方式可考慮因地制宜，因為若干升學競爭激烈考區的需求，在原有等級加上四個標示。未來教育主管機關可視全國各區實施免試入學的成效，讓現有會考成績加註標示制度可以因地制宜，在升學競爭壓力較低的區域回歸原始設計的 3 等級而不加標示.....讓成績呈現方式與原本作為學力監控機制之目的相互呼應」等語，值得參考。

(九)綜上，會考之目的應為學力監控之用，並提供補救教學之辦理參據，以提升國民教育學力品質之用，其標準參照概念與高風險入學考試目的有別，尚非以入學測驗為宗旨。而教育部雖規劃自 103 學年度起之國中畢業生就讀高中高職及五專，以「免試入學」為主、「特色招生」為輔，該學年度各就學區入學超額比序機制仍多採計會考成績，且特色招生分發入學考試不脫學科測驗，均引發「免非免(試)」、「特非特(招)」之批評聲浪。此外，會考後所規劃之補救教學實無充分時間辦理，學校亦難以掌握學生學力程度，影響後續教學之銜接，教育部未落實相關配套措施，有違十二年國教之宗旨，應予檢討。

七、有關陳訴人所訴「入學方案決策未讓利害關係家長代表參與」乙節，尚無明文規定家長代表性之定義，惟涉及學生受教權及家長參與權之保障，後續允應由教育部整體釐清處理

(一)按教育基本法第 2 條規定，「人民為教育權之主體。教育之目的以培養人民健全人格，使其成為

¹⁰宋曜廷、周業太、曾芬蘭(民 103)。十二年國民基本教育的入學考試與評量變革。教育科學研究期刊。59(1)，頁 1-32。

具有國家意識與國際視野之現代化國民，為實現教育目的，國家、教育機構、教師、父母應負協助之責任。」；同法第 8 條第 3 項規定，「國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任；並得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務之權利。」是以，為實現教育目的，家長與政府均負有協助之責。

(二)而直轄市及縣(市)政府家長代表參與重要教育事務部分，依同法第 10 條第 1 項規定「直轄市及縣(市)政府應設立教育審議委員會，定期召開會議，負責主管教育事務之審議、諮詢、協調及評鑑等事宜。」同條第 2 項規定該委員會之組成係「由直轄市及縣(市)政府首長或教育局局長為召集人，成員應包含教育學者專家、家長會、教師會、教師工會、教師、社區、弱勢族群、教育及學校行政人員等代表；其設置辦法由直轄市、縣(市)政府定之。」再查，臺北市教育審議委員會設置辦法、新北市政府教育審議委員會設置要點等，均訂有兼聘(派)家長代表擔任委員會成員，參與重大教育政策及教育改革事項等相關規定。

(三)又行政院 100 年 9 月 20 日院臺教字第 100103358 號函核定之十二年國民基本教育實施計畫，其中方案 1-1「高中高職及五專免試入學實施方案」中述及，為研訂規劃高中高職入學方式等政策，教育部需成立高中高職入學審議小組，該審議小組之組織成員由該部負責召集，並邀請學者專家代表、教師團體代表、家長團體代表、主管機關代表及學校代表等共同組成。此外，教育部復於 103 年 5 月 16 日以臺教國署高字第 1030047548 號函請

104 學年度主政機關依照「各就學區研定 104 學年度免試入學作業要點期程表」啟動研修程序，另併請就入學推動工作小組成員組成之代表性再次檢視是否充足及適切（尤為家長及職校代表）等，均有家長參與之相關規範。

(四)以基北區為例，查教育部近期記事表顯示，邀集家長團體與會(如下表)，並沒有不讓家長參與情事；惟究相關組成資訊、各縣市落實家長參與之代表性及程度等，允宜更為透明，以達成十二年國教實施方案所提示之共創雙贏局面。

表16、103 年教育部與基北區近期溝通協調該區免試入學作業要點歷程大事摘要表

日期	地點	主持人/與會者	主題/結果
9/17	專案辦公室會議室	主持人：林次長 出席人員：國教行動聯盟、全家盟、全國教師工會總聯合會、臺北市國中家長會聯合會、桃園市家長會長協會、宜蘭縣家長協會、心測中心	說明會考，在超額比序項目比無可比之特殊情況下，參採「量尺」分數的規劃意涵、用途、功能
10/22	立法院	國教署吳清山署長、高中職組李組長秀鳳、臺北市政府教育局馮清皇副局長、臺北市議會李新議員、臺北市國中家長會聯合會黃總會長、新北市中小學家長協會李教育總召、基隆市家長會長聯合會王副會長	蔣乃辛立委召開「十二年國教年年變!家長齊聚怒吼，教育部勿再變變變」記者會 主題：量尺分數(金牌理論)、教育部籲請臺北市政府教育局訂定基北區免試入學作業要點應依法行政，及說明該部備查之權責
10/27 晚間	行政院	1. 主持人：江院長 2. 與會人員： 教育部：吳部長、林次長、吳署長、法制處李處長、謝參事、心測中心許福元副主任 基北區：臺北市郝市長、丁副市長、林奕華局長、法務局長蔡立文、新北市林騰蛟局長、	1. 教育部、基北區分別以口頭說明，並進行討論 2. 教育部特別強調基北區所報免試入學作業要點，在適法性、符合十二年國教精神，以及心

		臺北市國中家長會聯合會總會會長黃世榮、國教行動聯盟召集人王立昇、新北市中小學家長協會理事長李毓英	測中心的資料庫統計分析結果等各面向，均欠周妥。 3. 指示持續溝通
11/03 上午	臺北市松山高中	1. 主持人：國教署王承先副署長 2. 與會人員（家長團體）： （1）臺北市國中學生家長會聯合會王熙隆副總會長、新北市家長協會趙雨亭、新北市會長協會林立人秘書長、基隆市家長總會李正文總會長、臺北市國小學生家長會聯合會史耀雄、許孝仁、國教行動聯盟王立昇理事長、新北市家長代表蘇祐晟總會長 （2）臺北市政府馮清皇副局長、譚以敬科長、蘇曉蓉科員、新北市教育局楊憶湘輔導員、基隆市政府教育處張獻文輔導員 3. 教育部：國教署高中職組中課科李科長菁菁、廖科員湘怡、林麗娟小姐	1. 心測中心說明 104 年基北區免試入學超額比序分析 2. 與會者均為北市府所邀請的家長代表，約略已有定見，心測中心雖積極說明，但顯然無法達到充分溝通目的。

資料來源：摘自教育部詢問後補充資料。

(五) 針對家長參與問題，本院 103 年 12 月 10 日詢問六都教育局（副）局長關於家長參與情形乙節，彙整意見指出，「找家長代表時要兼顧各種背景與層級，……最困難的是，有些事務的討論不能僅透過家長討論就定論，要透過專業引導，尤其在這種複雜的政策下，大家都不容易把想法說清楚，所以要多點對話」及「所謂的萬年家長，... 是指其沒有子女在學，卻在相關政策決策會議上活躍。但我認為這樣並非不好，畢竟教育問題複雜，只有一年參與，有時是無法把問題了解清楚」等語。足見，多數就學區均表示已推派國九生家長代表，但深究其相關代表性及實際做法則並不一致。

(六) 綜上，有關陳訴人所訴部分，尚未見相關明文規定

該「代表性」之範圍、定義等內涵，惟因相關政策涉及學生受教權及家長參與權之保障，影響幅度廣大，後續仍允應由教育部整體釐清調查後查明見復。餘所訴無礙於本院調查結果，不一一論述，併予敘明。

參、處理辦法：

- 一、調查意見四：「教育部推動 103 學年度高中職入學之作業倉促，壓縮就學區辦理時程，且會考形同入學考試，不符免試入學宗旨，超額比序概念複雜，致多數家長難以理解，況分發結果混亂，部分學生遲至開學前仍無法就定位，引發學生焦慮不安，嚴重影響學習權益，違反高級中等教育法等相關規定，核有違失」，提案糾正教育部。
- 二、調查意見一至三、六、七：「一、十二年國教政策之立意良善，涉及目標、內容、方法、評量等之可行性及完整性，惟計畫總體目標與檢核指標不符，對應績效指標付之闕如，課綱亦未完備，顯未周延；又教育部推動 103 年高中職入學措施，強調多元免試入學，卻引發外界民怨不安，顯見社會共識尚未成熟，允宜全盤檢討改進。二、教育部辦理 103 學年度高中高職五專入學制度，政策理念良善，卻未妥適釐清「就近入學」、「社區高中」等重要概念，與該部人才白皮書定義相悖，統計範圍尚有標的過大及混淆之虞，又未能達到均衡教育資源之基礎，達成實質就近入學目標，均有疏失。三、教育部針對 103 學年度高中職入學作業之授權範圍不明，又未善盡相關法令解釋及溝通協商之責，肇致部分措施規劃及執行作業，尚有權責不清、相互推托及延宕情形，有待檢討改善。……六、國中教育會考依法應為學力監控目的之用，提供補救教學辦理參據，其標準參照概念與高風險入學考試有別，然 103 學年度各就學區入學超額比序機制仍多採計會考成績，不符免試之概念，且特色招生分發入學考試尚不脫學科測驗，均引發『免非免（試）』、『特非特（招）』之批評聲浪，教育部未落實相關配

套措施，應予檢討。七、有關陳訴人所訴『入學方案決策未讓利害關係家長代表參與』乙節，尚無明文規定家長代表性之定義，惟涉及學生受教權及家長參與權之保障，後續允應由教育部整體釐清處理」，函請教育部確實檢討改進見復。

三、調查意見五：「基北免試就學區辦理 103 學年度免試入學之超額比序方式仍以測驗成績為主，多元學習比序推動情形失準，且部分傳統名校之特色招生比例偏高，形同『明星高中』入學考試，課程亦不符合特招理念，顯與十二年國教強調特色及適性之辦學目標大相逕庭，後續允宜溝通釐清，減少爭議」，函請教育部會同臺北市政府、新北市政府及基隆市政府，確實檢討改進見復。

四、調查意見函本案陳訴人（不含附件）。

五、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：王美玉

仇桂美

蔡培村

包宗和

中 華 民 國 104 年 02 月 日