

調 查 報 告

壹、案 由：針對學習落後之國中小學生，政府有無實施妥適之補救教學，俾維護學生受教權益等情乙案。

貳、調查意見：

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

臺灣自然資源有限，人力是最重要的國家發展資源，尤其在少子化的趨勢中，任何一個孩子因教育不足所導致的成就低落，不但影響個人的福祉，更是國家之損失。教育不足可能的負面後果為 1、國民所得減損；2、稅收減少；3、社會福利支出增加；4、犯罪增加；5、政治參與減少；6、社會階層間的流動減緩；7、健康較差（Levin, 1972）。因此，近年來「帶好每一個學生」已成為教育政策的主軸，不僅重視教育機會均等，更注重學生入學後教育「過程」與「內容」的均等。即重視學生個人能力的發展，強調「因材施教」，期使每一個學生皆能獲得最適合其教育需要與學習能力的個別化適性教育。對於弱勢或學習落後的學生，則給予「積極性差

別待遇」，提供不同的教育資源的投入，如「補救教學」等措施，使渠等在學習條件上有迎頭趕上的機會。

然審視 2009 年國際學生能力評量計畫（PISA 2009）評量結果，我國學生成績大幅滑落，在兩岸三地敬陪末座。研究指出「成績進步國家在於低成就學生人數的降低，而非菁英學生程度提升」，這樣的說法顯示我國學生成績退步正是因為低成就學生人數增加。而低成就學生人數增加，顯示彼等沒有得到即時、有效的補救教學。再從教育部提供的資料顯示「PISA 評量結果，水準 3 代表學生具有效參與社會、進行終身學習所需的基本能力水平，水準 2 以下學生為需要補救教學的對象。」我國 15 歲學生「閱讀素養」、「數學素養」、「科學素養」在水準 2 以下的學生比例，分別為 40.2%、28.3%、32.2%(詳附表一至三)。落後學生比率，較亞洲其他國家或地區為高。99 學年度全國國中小學生共計 2,439,258 人，如果以上開比率估算全國之國中小「閱讀」、「數學」、「科學」各科需要進行補救教學的學生人數，分別為 980,582 人、690,310 人、785,441 人，上開學生基礎能力提昇，當是國家目前最重要的教育議題之一。此外，本院委員於調查其他案件過程中，亦發現我國擁有高中或國中學歷者，尚有人無法閱讀報紙或進行乘除運算。

在過去農業時代，教育不足者在社會上仍有發展空間，但在資訊時代的今日，很多知識不斷更新，讀寫算能力已變成成人在社會獨立生存及自學之必要技能。國民有無具備有效參與社會，進行終身學習之基本能力水平，嚴重影響個人及國家發展，確保國民義務教育品質乃國家不能推卸之責任。

本院為了解教育機關及學校對已發生學習困難的低成就國中小學生，已否提供有效的補救教學，爰立案調

查，經調卷、實地訪查桃園縣、宜蘭縣、金門縣、新北市、臺南縣、基隆市、苗栗縣、花蓮縣、連江縣等九縣市，舉辦2場諮詢，並約詢教育部長、國教司長及縣市教育局等相關人員完成全案之調查作業。茲將本案調查意見臚列如次：

一、教育部所推動的教育優先區、攜手計畫課後扶助等計畫，在縮短國中小學生的學習成就落差，彰顯教育正義，實現弱勢關懷方面有其正面意義。

(一)按教育機會均等理念的實踐，是各國政府與教育界致力追求的目標，也是我國的教育重點之一。憲法第21條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」第159條規定：「國民受教育之機會，一律平等。」第160條規定：「六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。其貧苦者，由政府供給書籍。已逾學齡未受基本教育之國民，一律受補習教育，免納學費，其書籍亦由政府供給。」第161條規定：「各級政府應廣設獎學金名額，以扶助學行俱優無力升學之學生。」第163條規定：「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之」。次按教育基本法第3條規定：「教育之實施，應本有教無類、因材施教之原則…。」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。」第5條規定：「各級政府應寬列教育經費，保障專款專用，並合理分配及運用教育資

源。對偏遠及特殊地區之教育，應優先予以補助。」上開規定亦在保障教育機會均等之落實。足見教育機會均等之要求，在憲法及教育基本法均有明文規定，舉凡弱勢地區與弱勢學生之照顧、學習權之保障，以及教育機會之平等，均有所規範。上開規定揭示政府實現教育機會均等及社會公平正義之理想，除明定接受國民教育不但是國民之權利，亦是義務外，亦規定對於貧苦者、弱勢地區，政府應投入更多資源扶助其教育發展。

(二)我國國民義務教育自民國(下同)57年起，延長為九年，其中包括國民小學(國小)與國民中學(國中)兩階段，使每位學童都有接受9年基本教育的機會，教育的普及，不但為經濟發展提供豐沛的人力資源，更為舉世矚目的臺灣經濟奇蹟，奠定了厚實的根基。惟長久以來，或由於地理環境的殊異，或由於社會環境的急劇變遷，以致造成教育資源分配不均，產生城鄉教育失衡及少數弱勢族群未受到積極照顧的現象。為彰顯社會正義，落實教育機會均等理念，提高弱勢家庭孩子學習成就，教育部自83年試辦、85年開始全面實施教育優先區計畫；接著於92年度規畫關懷弱勢、弭平落差課業輔導；93年試辦退休菁英風華再現計畫；94年規劃攜手計畫—大專生輔導國中生課業試辦計畫，95年度推動攜手計畫課後扶助，針對原住民、低收入、身心障礙、外籍配偶子女、農漁民免納所得稅家庭子女等需要補救教學之國中小學生於課後進行課業輔導，98學年度也試辦夜光天使計畫，將攜手計畫課業輔導做學習內容的擴充，並增加晚餐的供應等生活照顧。98年1月13日教育部再訂頒「補助國民中小學及幼稚園弱勢學生實施要點」，補助內容對象為扶

持五歲幼兒教育計畫、教育優先區計畫、攜手計畫及課後照顧計畫。上開計畫之核心精神即以「積極差別待遇」來補償教育條件居於不利的區域或族群，多年來政府已投入相當的經費及人力；近年來如博幼基金會、永齡教育慈善基金會等民間團體也投入大量的資源辦理補救教學或課後輔導。本院實地訪查發現政府及民間部門之相關措施，甚獲學者專家、教師、家長的肯定，教育部表示：八成以上的受輔學生在學業成績及學習態度均有進度，顯已解決了部分弱勢學童學習低成就的問題。

(三)綜上，我國憲法及教育基本法明定國民義務教育階段必須提供均等的教育機會，而教育機會均等的實現除了入學機會與受教內容的平等外，更進一步應做到積極性的差別待遇，來補償教育條件居於不利的區域或族群，以提高弱勢家庭孩子學習成就，縮短國中小學生的學習成就落差。教育部自 85 年以來，推動教育優先區、攜手計畫課後扶助等計畫，近年來民間團體如博幼基金會、永齡教育慈善基金會等也投入大量的資源，甚獲各界肯定，在彰顯教育正義，實現弱勢關懷方面有其正面意義。

二、國民教育階段畢業證書之發給未有基本能力門檻限制，亦無補救措施之規定致未具讀寫算基本能力者亦得畢業，教育部未善盡確保國民義務教育品質之責，實有不當

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

1、憲法第 21 條規定：「人民有受國民教育之權利與義務」。教育基本法第 3 條規定：「教育之實施，應本有教無類、因材施教之原則，以人文精神及科學方法，尊重人性價值，致力開發個人潛能，

培養群性，協助個人追求自我實現」。故接受國民教育不止是人民義務，也是權利，而政府提供之教育，應本因材施教之原則，以科學方法，開發個人潛能，協助個人追求自我實現。」

- 2、中興大學法律學系李惠宗教授於本院諮詢「所謂義務教育除指應接受或實施一定年限之教育外，有無亦應包含具備一定品質之教育？如智力正常之學生接受國中小共九年教育後，事實上只具備小學 3 年級程度時，是否亦符合義務教育之規定？」時表示：「從法本質論來看，教育是一種啟蒙，學生接受國中小共九年教育後，事實上只具備小學 3 年級程度，當然不符合教育的本質。教育部就學生的基本生活及認知能力應訂出一套基準，除非有『不可教』的學生（重度智障），縱使輕、中度智障學生，老師有義務應輔以『特殊教育』，如果教師（或學校）發現有學童係屬此些情形，而未轉介至『特殊教育班』（資源班）或『特殊教育學校』（或許有家長反對的情事），應屬怠忽職守」。依許育典教授見解：教育基本法第 2 條規定，人民為教育權之主體。而就憲法第 21 條規定的國民教育基本權利而言，學生也是此基本權利的主體，父母、教師以及國家只是因為學生尚未具完全成熟之理性，而成為保障國民基本教育權利實現的參與者，應當視學生為教育目的，在每個不同參與者所型塑之自由多元而開放的環境下，充分實現學生的教育基本權。
- 3、由上所述可知，國民義務教育之目的應係協助國民有能力追求自我實現，故應確保一定之教育品質。國民義務教育不應窄化為只是「義務坐在教室裏，時間一到就可畢業走了」。倘政府及學校

不問學生程度能力能否了解，教授學生聽不懂的內容，令學生鴨子聽雷，長期成為教室裏的客人，浪費生命，此顯非教育之本質。政府有義務提供一定品質之義務教育，除非學生有智力障礙，否則應確保學生完成義務教育後，具有一定基本能力，可以有效參與社會，追求自我實現。如學生只是義務坐在教室裏而未學習到應有之基本知識能力，徒然浪費學生生命及國家資源而已。

(二)國民教育階段畢業證書之發給，應有合理基本能力門檻，以符合教育之目的。

1、憲法第 158 條：「教育文化，應發展國民之民族精神、自治精神、國民道德、健全體格、科學及生活智能」。國民教育法第 1 條開宗明義「國民教育依中華民國憲法第 158 條之規定，以養成德、智、體、群、美五育均衡發展之健全國民為宗旨。」教育基本法第 2 條規定：「人民為教育權之主體。教育之目的以培養人民健全人格、民主素養、法治觀念、人文涵養、愛國教育、鄉土關懷、資訊知能、強健體魄及思考、判斷與創造能力，並促進其對基本人權之尊重、生態環境之保護及對不同國家、族群、性別、宗教、文化之瞭解與關懷，使其成為具有國家意識與國際視野之現代化國民」。

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

目的。

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

- 1、國民教育法第 13 條：「學生之成績應予評量，其評量內容、方式、原則、處理及其他相關事項之準則，由教育部定之；直轄市、縣（市）政府應依準則，訂定學生成績評量相關補充規定」；「國民小學及國民中學學生修業期滿，成績及格，由學校發給畢業證書。」
- 2、教育部據此發布「國民小學及國民中學學生成績評量準則」，其第 9 條：「國民中小學學生修業期滿，成績及格，由學校發給畢業證書」。至於何謂「成績及格」之定義，則未見於國民教育法、國民教育法施行細則或國民小學及國民中學成績評量準則中明確規範。
- 3、臺北市政府提供意見表示：「爰各直轄市、縣（市）政府難以依國民教育法第 13 條第 1 項規定，依教育部所訂成績評量準則，訂於成績評量相關補充規定。二、『修業期滿，成績及格』之定義及『修業期滿，成績不及格』之處理方式，教育部並未訂定全國一致性規定，亦未於成績評量準則中授權各縣市政府訂定相關補充規定，若由直轄市、縣（市）政府本於權責自訂，恐有違法疏漏之虞；三、另如學生跨縣市轉學，面臨各縣市學校成績及格標準不一及成績轉換問題；以及成績不及格時，或發給畢業證明書或可否發給修業證明書等問題，各直轄市、縣（市）學校處理方式

不一，可能涉及學生就學權益及身分變更等重大事項，就實務執行面而言，實有訂定全國一致性規定之必要。」教育部實應檢討改善，以維學生權益。

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

- 1、依教育部說明，現行國民小學九年一貫課程綱要包含語文、數學、社會、自然與生活科技、健康與體育、藝術與人文、綜合活動等七大領域。其中與讀寫算基本能力有關之領域為語文、數學二大領域。
- 2、依各縣市發給國民教育階段畢業證書規定（如附表 9），除以出席率及未記滿三大過為基本要求外，多數縣市以九年一貫課程七大學習領域中有二個學習領域達丙等以上為基準，該領域不限語文及數學，彰化縣甚至全無要求。
 - (1)基隆市、新北市、桃園縣、新竹縣、臺中市（臺中縣）、南投縣、雲林縣、嘉義縣、高雄市、屏東縣、臺東縣、宜蘭縣、澎湖縣、連江縣、金門縣等，要求三大學習個別學習領域以上畢業總平均成績列丙等（60分）或應屆畢業當學期成績有三大個別學習領域丙等以上者。
 - (2)新竹市規定各學習領域成績，六學期均有一學習領域以上達丙等以上者，或三年級第二學期有二學習領域以上達丙等以上者。
 - (3)苗栗縣則規定學生學習領域畢業成績或應屆畢業學期成績有兩項學習領域達丙等以上者，准予畢業。
 - (4)嘉義市規定學生修業期滿，學科成績平均達丙等以上者，或綜合成績每學期「均」達丙等以

上者，得由學校頒發畢業證明書。

(5)臺南市則表示：國教法中「成績及格」係指依照各縣市政府成績評量辦法規定，在成績部分可領畢業證書之標準。但智育成績是否及格非原南縣、南市學生是否可領畢業證書之唯一標準，會搭配日常生活表現做審核。

(6)花蓮縣規定，學習領域畢業成績有三大學習領域總平均達丙等以上者；或應屆畢業學期成績有三大學習領域達丙等以上者。

(7)彰化縣並未要求學習領域具一定成績。

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

(五)2009 年國際學生能力評量計畫評比結果，我國學生在「閱讀素養」、「數學素養」、「科學素養」排名大幅滑落，未達基本能力水平之低成就學生人數增加，高達 4 成或 3 成，國民教育品質下降，教育部顯未善盡確保教育品質之責。

1、臺灣自然資源有限，人力是最重要的國家發展資源，「帶好每一個學生」的願景，一直是教育部的施政主軸。尤其在少子化的趨勢中，任何一個孩子因教育不足導致之不良後果，不但損及個人的生命福祉，更影響國家社會之發展。但 2009 年國際學生能力評量計畫 (PISA 2009) 評量結果，我國學生成績大幅滑落，在兩岸三地敬陪末

座。研究指出「成績進步國家在於低成就學生人數的降低，而非菁英學生程度提升」這樣的說法顯示我國學生成績退步正是因為低成就學生人數增加。

- 2、PISA 從 2000 年開始，以各國 15 歲群(即國三生與高中一年級生)學生為調查對象，每 3 年舉辦一次評量，分為閱讀素養、數學素養及科學素養三個領域。主要目的在評量 15 歲學生應具備的能力，即學生們在完成義務教育後，是否能夠掌握社會所需的知識與技能。我國於 2006 年加入 PISA 評量，2006 年的 PISA 評量，我國學生在 57 個國家或經濟體中，數學名列第 1，科學名列第 4，閱讀名列第 16；2009 年的 PISA 評量，在 65 個國家或經濟體中，數學名列第 5、科學素養名列第 12、閱讀名列第 23。足見，PISA 2009 評比，我國排名大幅滑落，不僅在兩岸三地敬陪末座，也被新加坡及韓國遠遠拋在腦後。
- 3、學者認為：「PISA 2009 的結果公布，我國學生成績退步確實是事實，也顯示我國學生閱讀能力遠遠落後於香港和上海，而且最弱的一群孩子，人數比例眾多」「PISA 評量著重在學習素養，同時也反映全球新近課程目標的改革趨勢，多數國家都逐漸強調學生能靈活應用在校所習得知能，而不只是複製所習得的知識」。因此，PISA 的結果正可以用來檢驗檢討我國學生運用習得知識、技能以面對真實挑戰的能力。
- 4、據教育部表示，PISA 2009 我國受測樣本包含 158 所學校，計 5,831 名學生參與；「PISA 評量結果，水準 3 代表學生具有有效參與社會、進行終身學習所需的基本能力水平，水準 2 以下學生為需要補

救教學的對象。」據教育部提供的資料顯示：我國 15 歲學生「閱讀素養」、「數學素養」、「科學素養」在水準 2 以下的學生比例，分別為 40.2%、28.3%、32.2%。落後學生比率，較亞洲其他國家或地區為高。如果以上開比率估算全國之國中小「閱讀」、「數學」、「科學」各科需要進行補救教學的學生人數，分別為 980,582 人、690,310 人、785,441 人(按 99 學年度國小生計 1,519,456 人、國中生計 919,802 人，總計 2,439,258 人)，上開學生基礎能力提昇，當是國家目前最重要的教育議題之一。

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

三、九年一貫課程標榜培養現代國民所需的「十大基本能力」，然教育部迄未建構各年級學生的基本關鍵能力及檢測機制，以確保學生學習品質及作為進一步學習或補救教學之基礎，影響學生權益，核有不當。

(一)按教育基本權的核心在於人的自我實現，教育基本權保障的法益包含了學生的學習基本權，其核心就是學生的自我實現權也就是學生的人格自由開展權，憲法第 21 條規定：「人民有受國民教育之權利與義務」是最接近教育基本權的保障規定。至於所謂國民教育，依照國民教育法規定是指國民中小學階段。

(二)近年來，各先進國家為了確保學校教育的品質與學生學習的效果，提升國民的競爭力，乃紛紛加強「基本能力」的培養。學習評量則是維繫教育品質的一個重要手段，尤其是「學生基本能力評量」，與未來公民的素質、從事經濟發展所需的人力素質息息相關。

- 1、所謂「基本能力」係指學生於各學習階段應該具備重要的知識、技能和素養。國民教育階段之基本能力，是預期學生經過學習之後需要達到的能力，有了這些基本能力之後，將來可以有效的適應社會生活。基本能力的內容，會隨著社會的變遷有所不同。美國要求各州制定最低課業標準和最低能力測驗，以提升學生讀、寫、算、推理、學習、電腦使用等各種能力。香港將「基本能力」界定為社會一般認為學生在不同學習領域課程中各主要學習階段必須掌握的能力和知識。
- 2、「基本能力評量」是政府針對不同年級進行基本學科，如閱讀、數學之評量，以檢視學生有無具備基本能力，作為進一步學習及補救教學的基礎。為確保國民「基本能力」及「教育品質」，運用「基本能力評量」檢視學生的基本能力，要求學校及教師負起績效責任，以確保學校教育品質，是近年來各先進國家教育發展的重點。

(三)美國的「國家教育發展評量」(National Assessment of Educational Progress, NAEP)和「不讓孩子落後法案」(No Child Left Behind, NCLB)、英國的國定課程與評量、德國的教育標準與教育監控策略、日本的提升學力計畫與全國學力普查等，皆以基本學科學習結果作為品質保證與提升的政策工具，均受到全球矚目。其中美國的「不讓孩子落後法案

」係要求三至八年級的學生，每年接受州政府閱讀、數學、科學及社會等 4 科的統一考試，要求學校負起績效責任。未達標準的學校須提供補救措施，如免收費的課後輔導等；5 年內未能改善的學校則須進行大幅度的改革。連續 2 年無法達到標準的學校，學生家長可以將孩子轉學至學區內績效較好的公立學校，包括公立特許學校。英國於 1988 年「國定課程」(National Curriculum)及「全國性評量測驗」。其中「全國性評量測驗」係每位學生在每個關鍵(約為 1、4、7、11 年級)學習期結束前，必須接受國家測驗，透過全國的評量結果，檢視學生的基本能力，作為進一步學習的基礎，以確保學校教育系統的品質。歐盟推動教育「品質保證」機制，其中教育結果部分，以「國際經濟與合作發展組織」(OECD)所發展的「國際學生成就評量方案」(Program for International Student Assessment，簡稱 PISA)評量結果為主，PISA 主要的功能在於了解個人參與社會活動的能力，其評量的內涵包括閱讀能力、數學能力與科學能力。

(四)教育部尚未建構國中小各年級基本關鍵能力，亦無檢測機制。

- 1、我國於 90 年推動「九年一貫課程」，即以培養現代國民所需的十大基本能力為目標，其內容包括：「了解自我與發展潛能，欣賞、表現與創新，生涯規劃與終身學習，表達溝通與分享、尊重、關懷與團隊合作，文化學習與國際理解，規劃、組織與實踐，運用科技與資訊，主動探索與研究，獨立思考與解決問題」。據教育部表示，現行國民中小學九年一貫課程係以學生為主體，以生活經驗為重心，要求國民中小學學生具備十大

基本能力，並將課程規劃分為七大學習領域，七大學習領域再依各學習階段訂出能力指標，指出學生應具備之能力，俾作為教科書編輯以及學校教師進行課堂教學之依據。

- 2、教育部於本院函詢國中小各年級不具基本能力之學生人數時表示，現行九年一貫課程係參照各學習領域之知識結構及學習心理之連續發展原則，訂定各學習領域學習階段之能力指標，非訂定各年級學生之基本能力，又縣市辦理學力檢測為總結性評量，檢測結果僅針對全縣及各校進行學生學習成就趨勢分析，並提供政策研訂參考及教學建議，並未進行各年級學生是否達基本能力之檢測，爰現階段無法提供各縣市國小二年級至國中三年級之學習低成就且不具該年級基本能力之學生人數統計，未來俟國語、數學、英語之各年級基本關鍵能力建構完成，並據以調整網路評量系統後，方可進行統計調查。
- 3、另據教育部表示：國中基測屬於常模參照測驗，各科的量尺分數代表考生在與全體其他考生相較時所占之位置，PR 值為常模參照測驗上之常模分數，現行基測之測驗架構非為是否具備國中畢業生基本能力之參照指標。量尺分數代表考生在與全體其他考生相較時所佔之位置。此種「常模參照」解釋模式，注重個人與團體的比較。未來國中基測測驗結果若需要將考生區分為「達到國中畢業生之基本能力」及「未達國中畢業生之基本能力」，除各科測驗架構需要再討論外，也必須進行各科測驗結果的「標準設定」，透過學科專家、教師、及相關人員的討論，制定一個符合測驗理論及有效、有意義的分數門檻，提供後續

國中補救教學的重要參考指標。

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

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

(六)綜上，我國於90年推動九年一貫課程，標榜培養現代國民所需的十大基本能力，然教育部迄未建構各年級學生的基本能力及檢測機制，以檢視國中小學生是否具有各年級應有的基本能力，作為學生進一步學習及補救教學之基礎，致國中小存在一群未符合本身應有學科能力之學生，及不少有上學紀錄或有學歷，但未具讀寫能力的「功能性文盲」。教育部實難謂已善盡確保國民教育品質之責，影響學生權益，核有不當。

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

(一)基於公平與正義的原則促進教育機會均等，長期以

來是各國教育政策的目標之一，如何減少文化資本所造成學習不利情形，以及打破階級、種族、性別不平等，是近幾年來政府思考的重要教育議題。不論是美國的「沒有學生落後」或我國「帶好每一個學生」政策理念，均積極地提供補償教育來彌補弱勢或低成就學童的學習劣勢，亦均代表國家重視弱勢學童與學習成就落後學生的學習品質與受教權，

(二)學者研究指出，目前許多國家補救教學多為學校服務支援系統的一環。如美國的補救教學課程通常是由受過特殊訓練的閱讀教師執行，先診斷學生的閱讀困難，再以小組教學或個別教學方式，根據學生的困難提供補救課程。即美國是把低成就學生的補救教學，列為學校分內的工作，補救教學是在課程內的，是由專職的教師執行的，為低成就學生提供系統有效的補救教學。芬蘭的做法是把國家資源澆灌給學習落後、和成績相對跟不上的孩子，即以提升學習遲緩者的學習能力為重點，其理由是「學得快的人可以自己學，學得慢的人更需要幫忙」，「寧可讓學得快的人等，也不能讓不會的人繼續不會」。因此，在芬蘭的中小學，當學生出現短暫學習困難時，老師會立即提出矯正計劃，在課堂上或放學後進行個別輔導，費用由政府負擔。芬蘭有將近20%中小學生接受額外學習輔導，在老師早期介入輔導後，有輕微學習障礙的小孩都進步很快，一兩個月之後，就不再需要「補救」。

(三)教育部為落實弱勢照顧、弭平學習落差，補助各縣市政府辦理弱勢學生學習扶助政策。其中「教育優先區計畫-學習輔導」係教育部為照顧原住民比率偏高及離島地區學校學生所辦理之補救教學政策，辦理課後補救教學；「攜手計畫-課後扶助方案」則係

篩選弱勢且學習成就低落之學生，進行補救教學。
一般攜手計劃內容摘要如下表：

攜手計畫內容摘要表

子方案名稱	一般性扶助方案	國中基測提升方案
受輔對象	<p>未達教育優先區計畫「學習輔導」指標學校，且兼具有下列二種情形之公立國中小學生：</p> <p>(1) 具有下列身分之一者：</p> <p>A. 原住民學生。 B. 身心障礙人士子女。 C. 外籍、大陸及港澳配偶子女。 D. 低收入、中低收入家庭學生及免納所得稅之農工漁民子弟。 E. 隔代教養及家庭失功能子女(包括單親)。 F. 身心障礙學生(包括經鑑輔會鑑定為疑似身心障礙學生)。 G. 其他經學習輔導小組認定有需要之學習成就低落弱勢國中小學生。</p> <p>(2) 在學學習成就低落，具有下列身分之一者：</p> <p>A. 都會地區以單一學科班級成績後25%，非都會地區以單一學科班級成績後35%為指標；都會地區指直轄市、省轄市及縣轄市。 B. 參加攜手計畫篩選追蹤輔導轉銜試辦學校，其學生經標準化測驗結果，百分等級未達35%者。</p>	<p>前年度國中基測成績PR值<10之人數達到全校應考學生數25%以上的學校。</p>
教學人員來源	<p>國中小現職教師、退休教師、儲備教師、大專學生或其他具有大專相關科系學歷之社會人士。</p>	
授課科目	<p>(1) 國語文、數學：一年級至九年級均得實施。 (2) 英語：三年級以上始得實施。 (3) 自然、社會：七年級以上視需要實施。 (4) 寒暑假期間，學校得視學生學習需求，安排藝文、運動等活動性課程，並以不超過教學節數20%為原則。</p>	

(四) 檢視前揭教育部所推動的補救教學相關計畫，不論是資源提供或教學工作都以計畫性質及外加方式執行。在資源提供方面，目前之補救教學相關計畫係由各校逐年以自由申請方式辦理，學校及學者經常在學年開始後，仍不能確定今年有沒有經費從事補

救教學或課輔服務。在此情況下，長期的、更系統性的規劃及人力資源管理，都會產生執行上的困難。以 99 學年度攜手計畫為例，教育部把一個學年分成四期撥款補助縣市進行相關服務，因此，各中小學只能做一期算一期，沒有長期性可言，也沒有更遠的目標，實不利學校於對低成就學生做長期之輔導規劃，且造成多數縣市政府及弱勢地區學校對經費補助額度有高度的不穩定感。在教學方面，目前多係由學校老師或退休教師等以增加鐘點的方式，提供補救教學服務，採原教材、原教師、原教法再上一遍等方式，或以作業指導為主，是否能確實把學習低成就的學生帶上來，達到多元化、適性化和個別化的教育理想，不無疑義。

- (五) 依教育基本法第 3 條規定，教育之實施應本因材施教之原則。然目前教育現場，因每班學生人數太多，老師無法兼顧落後學生之需求，只能教授符合多數學生程度之內容，致低成就學生上課時有如鴨子聽雷，並不符因材施教之規定。如果符合補救教學雙低條件之規定，學校亦有經費時，或可參加攜手計畫，但該計畫並不穩定，致低成就學生無法獲得協助，成為被放棄之學生。縱得參加攜手計畫，但時數有限（每週四小時），如果落後程度太多（如國一生只有小二程度）可能長期處於上課聽不懂，宛如教室中的客人，須經多年補救教學，才得以趕上進度。Foorman 等人研究指出：讀寫障礙學生，在 2、3 年級提供補救教學，分別有 82% 和 46% 的機會達到普通班的水準。但到了 5-7 年級，只有 10-15% 的機會達到普通班學生的水準。另有研究指出，閱讀補救教學從一年級開始做最有效，Wasik & Slavin 則指出：學習問題在小學以後進行補救是沒有成效

的。另李惠宗教授於本院諮詢時表示：「補救課程儘量利用正常上課時間，同時增加『特殊教育班』（資源班）的容量，讓教師在特別的情形下，使學習成效不佳的學生也能在正常上課時間獲得補救教學」。曾世杰教授亦表示：「有效教學的原則：1、早期介入；2、長時密集式的補救教學；3、考慮作業難度；4、明確的教學；5、結構化的教學程序；6、教導策略；7、與先備經驗做充份的聯結」。因此於正常上課時間內因材施教與及時補救十分重要。

- (六)倘學校不因材施教，學生必深感挫折，易有偏差行為。台北大學簡明哲副教授投書聯合報稱：「筆者在嘉義市從事弱勢學童課輔多年，認為補救教學確實有效且必要，未來如能針對落後學童，全面實施補救教學，主動拉學生一把，校園霸凌會減少，言行偏差或誤入歧途的情況也會改善。」李家同教授亦於100年5月17日聯合報上發表「不因材施教難怪孩子挫折」文章表示：「一、我們應該因材施教，吸收力比較慢的孩子也是可以教的，但必須教得慢一點，也不能要求他們會做難的題目，只要到了一個最低標準，就給他們鼓勵。現在的做法是給他們無情的打擊。二、我們應該注意小學生的程度，如果小學生在國文、英文和數學上都有不錯的程度，到了國中就不會有太多學習困難。最近，我碰到一位高中老師，他告訴我他有一個學生，英文完全不會，他就請他寫上英文廿六個字母，這位學生寫了以後，發現只寫了廿二個，其中當然有四個不見了。我們應該同情這個學生，因為他在小學時就應該學會廿六個英文字母的，而且他也一定學得會，問題在於當時沒有人教他」。李家同教授另於100

年 6 月 29 日在聯合報上發表「12 年國教 別只在升學上空轉」文章表示：「我認為不該在如何升學上打轉，而應該全力提高後段班學生的學業程度。要提高後段班學生程度，必須在國小就注意到全體學生的程度，絕不能放棄任何一位。對於程度差的學生，國家一定要有某種機制，使他不會對上學感到痛苦，我們應該全力幫助這些功課不好的孩子，這才是目前最應該做的事」。

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

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

- (一) 按憲法第 21 條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」憲法增修條文第 10 條第 10 項：「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制」。旨在使人民得請求國家提供以國民教育為內容之給付，國家亦有履行該項給付之義務。此乃因教育為國家重要事業，影響一國民智與文化，及整個國家之生存與發展，是為了培養國民具有最基本的知識與品格素養，以厚植國力，故憲法將國民教育規定為人民之權利，乃國民可享之教育基本權，同時規定為義務。

- (二)次按教育基本法第5條前段：「各級政府應寬列教育經費，保障專款專用，並合理分配及運用教育資源」。國民教育法第16條：「政府辦理國民教育所需經費，由直轄市或縣（市）政府編列預算支應，為保障國民教育之健全發展，直轄市或縣（市）政府，得依財政收支劃分法第18條第1項但書之規定，優先籌措辦理國民教育法所需經費；中央政府應視國民教育經費之實際需要補助之」。教育經費編列與管理法第6條規定：「為保障原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，並扶助其發展，各級政府應依據原住民教育法、特殊教育法及其他相關法令之規定，從寬編列預算。」由上述條文可知，國民教育經費應優先籌措及寬列，地方政府如有不足，中央政府應依實際需要補足。尤其對於弱勢族群之教育與發展扶助，政府應施以積極性之差別待遇，以提昇弱勢族群之權益，追求實質平等，避免其僅流於形式正義之表面。就弱勢家庭及其子女在社會階層與地位而言，其社經地位多屬不利，因此政府基於社會關懷或社會扶助的立場，訂定相關方案，希望藉以改善弱勢學童的教育學習困境。另不止弱勢家庭子女，學習低成就學生亦應屬弱勢族群，政府亦應從寬編列預算協助之。
- (三)又按教育部及各級教育機關應確保國民教育中每一個年級的國民，都能學到應學的基本能力，以利教育基本權之實現。即於國民教育階段，政府有必要照顧好每一位學生，假如學生連讀寫算的能力或基本生活能力都沒學好，就是國民教育的目標沒達成，政府有必要以補救教學來確保每一個學生都能學到最低的基本知識。如補救教學有效實施，可確保學生學習品質，使弱勢學生脫離惡性循環的枷鎖，

代表國家重視弱勢學童的學習品質與受教權。因此，政府自應寬列補救教學經費，提供必要的教育設施（例如補救教學、資源班之設立），以使不同學習能力之學生，有均等的機會自由開展其人格。

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

(五)為落實弱勢照顧、弭平學習落差，教育部推動了許多相關的課輔政策，包括教育優先區弱勢學生學習輔導、兒童課後照顧、攜手計畫課後扶助以及新措施夜光天使計畫等；希望透過額外的學習時間，延伸教室中的學習，以提升學童的學力。其中「教育

優先區計畫-學習輔導」係教育部為照顧原住民比率偏高及離島地區學校學生所辦理之補救教學政策，99年度補助學習輔導經費新臺幣(下同)1億4,078萬1,260元，補助校數達465校，4,085班。「攜手計畫-課後扶助方案」，係提供國中小學習成就低落學生補救教學機會，同時考量城鄉落差，本計畫將都會地區及非都會地區之國中小學生「學習成就落後」指標分別訂為「單一學科班級成績後25%」及「單一學科班級成績後35%」，篩選弱勢且學習成就低落之學生，進行補救教學。99年度補助學習輔導經費7億5千萬元，補助校數達2,991校，受輔學生達22萬2,7800人次。

- (六)據教育部表示：攜手計畫自95年實施以來，年度編列經費由95年度2.8億到99年度增列為7.5億元。惟本院實地訪視發現，大多數辦理攜手計畫之地方政府及學校均反映：「經費不足」、「常有明顯學習成就低落學生，卻不符攜手計畫五大身分別，或因開班人數比例限制，而無法參加，形成另一種不公平」，對上述問題，教育部表示：「以現階段受輔學生資格，目前全面滿足各校開辦申請經費應逾20億，在中央資源有限情形下，現以雙低弱勢族群為優先對象，將資源挹注給最需要的學童。」。另依教育部統計，99學年度各縣市政府申請攜手計劃後，教育部核撥金額只有58.61%（見附表四）。又依教育部查復資料顯示，99學年度學習低成就之國中小學生為49萬餘人，符合攜手計劃雙低身分者只有20萬餘人，其中只有10萬多人參加攜手計劃（見附表六）。足見目前教育部提供之經費，只能滿足低學習成就學生之20.85%，僅能滿足雙低學生需求的52.17%，致不少明顯學習成就低落學生，

因不符攜手計畫五大身分別，或因開班人數比例限制，無法得到合適的教育服務。

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

(八)綜上，依憲法第 21 條、憲法增修條文第 10 條第 10 項規定及教育基本法第 5 條、國民教育法第 16 條、教育經費編列與管理法第 6 條等規定，於國民教育階段，政府應確保每位國民均能習得基本能力，針對學習低成就學生，更應施與長期且持續補救教學，提供其適當的課程輔導及更多的學習機會，以彌補一般教學的不足，自應從寬編列預算。然目前補救教相關計畫雖已投入許多資源，仍不少弱勢學習低成就學生無法得到合適的教育服務；又教育部以「政府資源有限」為由，限縮「學習成就低落之學生」之範圍，未盡保障學生學習權益之責，且不符憲法增修條文及教育相關法律之規定，均有未當。

六、教育現場面臨補救教學師資缺乏及師資良莠不齊等困境，教師在補救教學的實施內容及專業知能，仍有

待加強。

- (一)「補救教學」係指當學生遭遇學習困難而無法由任課教師改善時，需進一步針對學生的學習問題，擬出不同的教學策略進行補救。因補救教學必須以診斷為依據，是一種「診斷—處方—教學—評鑑—修正診斷」的連續循環歷程，故補救教學又被稱為「診斷處方教學」或「臨床教學」。許多研究指出，補救教學是使弱勢學生脫離惡性循環的重要途徑。不僅能使低成就學童趕上同儕兒童水準，同時也是避免低成就學生與一般學生的差距隨著年齡逐漸加大的方式。足見補救教學不同於一般教學，教學人員須具有補救教學的專業與知能，才能提供有效的教學，確實幫助弱勢低成就學生改善其學習問題。
- (二)本院調查發現各縣市及受訪學校多次反映補救教學之師資存在嚴重的專業不足、良莠不齊的問題。惟學者研究指出，目前擔任補救教學的教師以現職教師為主(約 75%)，其次是代課老師(約 12%)。其中八成以上教師未曾接受過補救教學或課後輔導的專業訓練，但卻有六成以上的課輔教師認為自己的專業知能足以應付。顯示目前擔任補救教學的教師大多具有教師資格，具備一般教師的專業素養，但普遍缺乏補救教學的專業訓練；大多數教師並不認為擔任補救教學需要額外的專業知能。顯示補救教學的專業性未受到重視，及教師對於補救教學或課後輔導專業性的認知有待加強。
- (三)再查，國中小之補救教學多採原教材、原教師、原教法再上一遍等方式，或以作業指導為主。事實上，也少有專業或足夠的資源去進行有品質的

補救教學，未能以系統有效的補救教學，解決低成就學生的落後問題。學者研究亦指出，國中小教學現場，在補救教學的實施內容方面，超過七成教師常用的教學策略是「讓學生多練習幾次」、「再教一次」及「調整教學策略」，僅約有五成教師會考慮調整教材難度。顯示目前的補救教學大多是停留在原教材、再教一次、多練習幾次的模式，不僅教材內容沒有符合學生的程度，教學方式不變，是否能確實把學習低成就的學生帶上來，達到多元化、適性化和個別化的教育理想，不無疑義。

(四)綜上，補救教學不同於一般教學，教學人員須具有補救教學的專業與知能，才能提供有效的教學，確實幫助弱勢低成就學生改善其學習問題。然教育現場面臨補救教學師資缺乏及師資良莠不齊等困境，教師在補救教學的實施內容及專業知能方面，仍有再努力的空間。

七、教育現場面臨補救教學師資缺乏及師資良莠不齊等困境，教師在補救教學的實施內容及專業知能，仍有待加強。

(一)按教師的教學是影響學生學習成效非常重要的因素。一般咸認為，依據學生的個別差異，實施適性教學，有助於提升學習成效。而所謂的適性教學，係依據不同學生的起點行為、學習型態、學習成效等因素，分析後給予不同的學習行為，達到個別化學習的目的。為落實教育機會之理想，在教學現場必須先落實「以學生為主體的教學」，即教師必須做到依學生的個別差異實施適性教學。

(二)次按「補救教學」係指當學生遭遇學習困難而無法由任課教師改善時，需進一步針對學生的學習問題

，擬出不同的教學策略進行補救。因補救教學必須以診斷為依據，是一種「診斷—處方—教學—評鑑—修正診斷」的連續循環歷程，故補救教學又被稱為「診斷處方教學」或「臨床教學」。即補救教學不同於一般教學，教學人員須具有補救教學的專業與知能，才能提供有效的教學，確實幫助弱勢低成就學生改善其學習問題，已如前述。

(三) 惟查，目前國中小師資職前培育課程，對於教師個別化教學之訓練並不充足，茲以政府所訂師資培育課程之科目及學分為例，中等學校師資職前教育課程教育專業課程科目至少要修 26 學分，國民小學則至少要修 40 學分。其中必修科目(中等學校教師至少 14 學分；國民小學教師至少 30 學分)包括「基本學科課程」(國小至少共 10 學分，中等學校無)、「教育基礎課程」(至少 2 科共 4 學分)、「教育方法學課程」(至少 3 科共 6 學分)與「教學實習及教材教法課程」(中等學校 2 科 4 學分；國民小學教學實習至少 2 學分，教材教法 3~4 領域至少 8 學分)。選修科目：中等學校至少 12 學分，國民小學至少 10 學分(如下表)。足見，教師個別化教學實做知能訓練之機會並不多，且中等教育階段(尤其是國中教育階段)學生學習落差情況更是明顯，學生需要教師運用因材施教、個別化教學之需要更為殷切，惟師資職前養成教育階段中，此方面能力之培養卻相對缺乏。

(四) 綜上，國中小師資職前養成教育階段，因材施教、個別化教學方面能力之培養不足，不利教師依學生的個別差異實施適性教學，允宜儘速檢討改善。

中小學師資培育課程之科目及學分統計表

課程類別 教育階段	必修學分數					選修學分數	總計學分數	
	基本學科課程	教育基礎課程	教育方法學課程	教學實習及教材教法課程				小計
				教學實習	教材教法			
中等學校	-	4	6	4		14	12	
國民小學	10	4	6	2	8	30	40	

八、依全國各縣市調查結果，學生學習低成就之原因高達六成以上係受家庭資源不足或家庭失功能所影響。為實踐教育機會均等及符合教育基本法規定，教育部及內政部允應正視是類學生之學習問題，共同研擬解決之道。

(一)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。」這項規定一則強調每一個人都應該有接受平等的教育機會，二則對弱勢族群教育，應給予特別保障和協助，以利其發展。是以「教育基本法」理念的落實，就是教育公平正義的實現。復據聯合國兒童基金會（UNICEF）於 100 年 2 月 25 日發布 2011 年《世界兒童的狀況》（State Of The World's Children）報告，主題為「青少年：機會的年齡」（Adolescence: An Age of Opportunity）之報告指出，目前全世界發展中國家的孩童面臨童工、失業及犯罪等問題，導致孩童前景黯淡，而主要解決辦法就是增加教育投資。並指出青少年如欲打破根深蒂固的貧窮問題及不平等的循環，最主要的方法仍必須依賴於教育，國家必須增加教育投資。

(二)又按精熟理論指出：所有學生皆具有學習的潛能，

性向高的學生學的比較快，性向低的學生學的比較緩慢，所以只要給予學生足夠的時間，學生都可以學好。是以，學生接受教育機會平等，且只要給予學生足夠時間練習，都能習得基本概念。復國內許多研究指出，社經地位的高低、家庭結構對學生學業成就有高度的影響，家長社經地位高、家庭結構完整、父母對子女教育期望高等，皆有助於學業成就的提升。家境富有的小孩放學後，又是才藝課又是英語課，寒暑假，安排出國旅遊及參加育樂營，家裡充滿課外書籍又可以隨時上網汲取新知；研究並指出，偏遠弱勢地區因交通不便，工作機會少，生活不易，很多家長到都市工作，留下老弱婦孺，產生隔代教養、單親、貧困等問題，而且大部分家長不注重子女的教育，對子女也缺乏關注，學童一放學就四處遊蕩，有時連晚餐都沒得吃，更遑論指導寫作業或複習功課。且社會學之社會排除理論，揭示某類型人們在社會關係上、心理上、文化上和政治參與上被長期隔絕的狀況，因長期無法實現的某種能力和功能的匱乏，不僅可能導致經濟貧困，甚至使被排斥者不能享受到公民地位所賦予的公民政治及社會權利，即弱勢家庭學童因長期教育機會不平等及資源不均，可能因此導致經濟貧困及無法享有基本權利，遭社會排除在外之。並有研究論文指出，若學童在國小一上為低成就者，直到小學畢業時，仍有 80%以上的機會是低成就者。據此，弱勢家庭兒童學習表現落後之補救教育將更形重要。

- (三) 家庭是學生獲取文化資本之搖籃，家庭環境和功能健全與否與父母關心程度，關係著是否容易將教育體系（學校）變成舒適且熟悉的地方，而使學生更

易於轉化為成功的學習。本院為了解學生學習成就低落之原因，函請教育部就全國各縣市國中小學生進行調查，學習低成就原因區分為六種，即 1、智力障礙；2、智力正常,但有學習障礙或情緒障礙；3、智力正常，家庭功能失調致學生無心或無法學習者；4、智力正常，但家庭資源不足(如無力指導作業、沒錢補習)；5、教學因素(含教學資源不足、教師流動率大、教學不當等)；6、其他(學習動機弱、無心向學、學習反應較慢、學習能力較低、專注力不夠、學習時間不足、練習熟練度不夠、高年級課程難度漸增、網路沉迷、同儕影響…等)，並以「1.國民小學階段以國語、數學兩科，其中至少一科之學期末平均成績屬丙等以下；2.國民中學階段以國文、英文及數學三種科目，其中三科之中至少二科之期末平均成績低於 60 分者」，為「學習低成就」之操作型定義。依教育部函復結果，全國國中小學生中學習低成就者為 271,230 人（佔 99 學年度全國人數 2,439,258 中之 11.12%）。調查學習低成就原因分類統計中，其智力正常，家庭功能失調致學生無心或無法學習者，計 83,400 人，佔 30.75%；智力正常，但家庭資源不足（如無力指導作業、沒錢補習）計 82,050 人，佔 30.25%。因家庭因素致學習低成就比率達 61%（詳見附表 7），顯示因家庭因素致學生學習低成就之比例偏高，家庭因素對於學生學習影響甚鉅於生理因素（智力障礙 5.61%，情緒或學習障礙 9.75%）、教學因素（1.44%）或其他外在因素（22.2%）。

(四)依教育部說明，根據 TASA 98 年度分別針對國小四年級學童以及國小六年級學習成就評量結果分析後發現，完整的家庭結構關係對子女的學習具有正向

的影響力，過去相關研究結果顯示，家庭結構是影響學生學習成就的核心要素之一，由 2009 年度的分析結果發現，子女數在 2~3 人、完整的家庭結構及父母具有合諧的婚姻狀況等，對學生的學習成就表現具有正向關係。所以建立完整的家庭結構關係（包含美滿的婚姻關係、親子關係、和教養關係），不僅有益於子女的學習成就表現，更可以減少社會問題的產生。又依 2011 年 4 月第 22 期「親子天下」雜誌之報導，我國高達 35% 夫妻不住在一起。另據教育部提供之統計資料，全國國中小弱勢學生人數高達 83 萬餘人（見附表八）。足見我國弱勢學生人數甚高，家庭因素影響學生學習效果甚鉅。

- (五) 目前國中小教育，不止課程內容多，難度亦比早年高。學生除了上學期間學習外，回家後尚須寫家庭作業及解除疑惑，才能有效學習及跟上教學進度，故家庭功能是否健全，資源是否充足，影響學生學習成果甚鉅。為社會正義及教育機會均等（教育機會均等係指社會上不同出身背景的人不因性別、族群、父母、教育程度、職業、家庭收入、出生地之不同，而造成教育成就不同）。應實施「補償教育」，強調對於社會處境不利者（the socially disadvantaged），在公平與正義的原則下，給予不同的教育資源的投入，也就是所謂的「積極性差別待遇」（positivediscrimination），其目的就在於使社會處境不利者在學習條件上有迎頭趕上的機會。學者翟本瑞於 2002 年以質性研究的觀察方式，比較幾所山區小學的研究結果發現：由於高教育家長具有較高的精緻文化資本，可以讓其子女學習、取得更多的文化資本，且隨著就讀年級越高，文化資本的區辨性越趨明顯，家庭社經背景的影響也就更加

清楚；文化資本對學童在校學習成效的影響，很可能遠超過師資、圖書、設備等其他因素之影響，顯為一致。補救教學不但能阻斷馬太效應¹，且能有效縮短差距。

(六)復據本院實地訪視博幼基金會辦理補救教學情形，該基金會明確指出弱勢家庭學童學習落後之原因，不單純僅是外在學習資源缺乏，而常伴隨有其他個人、家庭、環境等因素，將社工員視為最基本且必要之人力配置，以運用大量社工人員，建構課輔社工模式，在課業輔導基礎上賦予社工輔導機制，執行方案以建立學童課業輔導基礎下，輔以學童的家庭支持與相關事務，適時反應與轉介有需求的學童至輔導機制，即時排除家庭因素所可能之影響，使學童穩定持續學習，辦理成效良好。

(七)綜上，現今因社會變遷帶來臺灣地區家庭變遷，產生了兒童與青少年問題日益嚴重，學生問題日益複雜，很多學生問題與其家庭有密切的關係。現有的教育制度早已跟不上社會的快速變遷與社會需求，教育體制及輔導老師無法回應弱勢學生的教育需求，因家庭資源不足及家庭失功能等原因，影響學生學習，致其學習低成就之比例偏高，為符合教育基本法第4條規定及實踐社會正義及教育機會均等，教育部及內政部允應正視是類學生之學習問題，共同研擬即時、即早及符合需要之解決之道。

九、苗栗縣政府及連江縣政府在辦理國中小學補救教學，縮

¹馬太效應(Matthew Effect)，是指好的愈好，壞的愈壞，多的愈多，少的愈少的一種現象。名字來自於《聖經·馬太福音》中的一則寓言。“凡有的，還要加給他，叫他有餘；凡沒有的，連他所有的也要奪去。”馬太效應係1968年美國科學史研究者羅伯特·莫頓(Robert K. Merton)所提出，其提出這個術語用以概括一種社會心理現象：「相對於那些不知名的研究者，聲名顯赫的科學家通常得到更多的聲望，即使他們的成就是相似的，同樣地，在同一個項目上，聲譽通常給予那些已經出名的研究者，例如，一個獎項幾乎總是授予最資深的研究者，即使所有工作都是一個研究生完成的」。

短其學習差距，卓著成效，均值其他縣市仿效。

- (一)依憲法，我國中央與地方採均權制度，國民教育之辦理係屬地方政府權責，本院就訪查各地方政府辦理補救教學結果言，苗栗縣政府為能照顧更多的學童，該縣自籌經費辦理「國民小學學童免費課後留校」計畫，以家長、學童自由參加為原則，並開發學生學習程度之檢測工具及補救教材。連江縣雖屬離島，但在基測的成績表現全國平均第二，老師陪伴是成功的主因。該縣敬恆國中小表示：「本校在西莒，國中7至9年級實施補救教學，東莒來的學生住校，所以每週有一次補救教學，本校今年基測成績達350分者有5位，成績表現不錯，其實親職教育是最重要的一環，母親的角色相當重要」。上開兩縣，本於地方自治權責，編列相關預算，用心辦理補就教學，實足可供各地方政府效法，各縣市政府允宜澈底執行教育優先區、攜手計畫課後扶助等計畫，以縮短國中小學生的學習成就落差。
- (二)此外，財團法人博幼社會福利基金會(下稱博幼基金會)、永齡教育慈善基金會(下稱永齡基金會)，多年來投入相當多的人力及資源辦理國小學童補救教學，甚具特色與成效，嘉惠無數學子。其中博幼基金會董事長李家同先生，基於「貧窮循環論」、「社會資本論」及「社會支持網絡」之理論基礎，並以「不能讓窮孩子落入永遠的貧窮」之理念，以「課業輔導」為途徑，自92年3月起於南投縣信義鄉，95年將課輔經驗拓植到新竹的竹東鎮和尖石、五峰鄉等原住民鄉，辦理「關懷原鄉，弭平落差—原住民國小學童課輔計畫」(下稱課輔計畫)，提供原住民國小學生課業輔導服務，期讓原住民學童擁有平等學習的機會，縮短其學習差距，進而脫離貧窮及

預防犯罪。其課輔計畫係透過課輔老師及社工員，連結教會、學校、社區資源，提供原住民學生課業補救教學、建立原住民學童閱讀習慣及增加閱讀量，採用學校的學年制，學習成效以學期為統計期間，分上、下學期及暑假三階段。每週五天，每天三小時，請專人督導原住民學童做功課，一切都是免費的。每週六上午 9 時至下午 4 時 30 分，課程主要分二部分，上午是閱讀活動；下午則是電影欣賞及心得寫作，以培養學童看世界名著的人文素養。另博幼基金會發展出檢測工具，以診斷學生之學習程度，並編撰各級補救教材，又博幼基金會是從小學一年級學生開始實施補救教學，希望從頭就不讓其落後，而且每一階段都要檢測，每 2 週檢測一次，總共有 30 餘次測驗。課輔老師則以當地大學生為主，如埔里是暨南大學的學生、沙鹿是靜宜大學的學生、竹東則是當地大專院校及交通大學的學生。部落的課輔老師：國小師資依靠當地部落家長，國中部分依靠當地的國中老師，依據孩子學習程度擬定課業輔導計畫。課輔老師關注學童行為表現，給予情感支持，並將學童情況與社工、家長做緊密聯繫。此外，並提供原住民及弱勢家庭家庭支持服務，包括危機家庭支持、協助服務、家長座談會等項目。本院實地訪查博幼社會福利基金會發現於原住民鄉，辦理原住民國小學童補救教學，甚具成效；此外，熱心的社工，及遴選部落的家長擔任課輔老師，其做法係聘請專職人員，對部落課輔媽媽(或爸爸)們進行每週一次一對一「家教式」培訓，通過檢測後，即可擔任部落課輔老師，課輔媽媽(或爸爸)們邊學邊教的情況下，不僅縮短偏遠地區原住民國小學童之學習差距，也增加部落家長終身學習及就業

的機會，改變部落的風氣。

(三)永齡基金會係鴻海董事長郭台銘捐資成立，該基金會之課業輔導，係秉持「貧窮孩子唯一的希望來自教育」的信念，透過課輔提昇弱勢學童的競爭力，以播種育成的理念，培育、輔導與協助貧苦弱勢學童就學，推動弱勢學童課業輔導為主，有效協助孩童解決學習問題、減少學習落差，輔以品格教育及心理輔導的全人關懷，達成教育脫貧的藍圖。該基金會於94年與臺北縣教師會共同推動「北縣課輔試辦計畫」，96年永齡基金會董事長率領同仁拜訪博幼基金會李家同董事長，提出「永齡希望小學」構想。同年「永齡希望小學」十所分校正式成立，並同步設置「南投」與「臺東」教學研發中心。97年「永齡希望小學」辦理專刊、執行量化與質化之大型研究計畫案。98年為提升教材品質，並貼近教學現場，新設「中正」教學研發中心。99年執行擴校計畫及「電子書包」數位學習專案計畫。「永齡希望小學」目前已在臺北縣教師會、海洋大學、輔仁大學、宜蘭大學、世界展望會(花蓮、臺東)、東華大學、臺東大學、屏東教育大學、高雄師範大學、中山大學、成功大學、中正大學、雲林科技大學、東海大學、中興大學、中央大學等大學，設「永齡希望小學」分校，為弱勢兒童提供系統性課後補救教學。並招募培訓當地大學生及社區(部落)居民為課輔老師，為學童進行課業輔導。每週上課至少4天，每週至少8-15個小時。其實施方式包括分級教學、統一教材、小班教學、統一檢測、成績檢核、人文品格教育。

(四)綜上，博幼基金會、永齡善基金會辦理國小學童補救教學，縮短其學習差距，甚具成效，並獲各界的

肯定，苗栗縣政府自籌經費辦理免費課後留校，離島連江縣因老師陪伴，基測成績表現傑出，均值其他縣市仿效。相關人員的努力付出值得肯定及嘉許。

十、各地方政府及團體、學者提供相關建議，教育部允宜檢討改進並妥為辦理。

(一)本案本院履勘及實地訪視全國 9 個縣市及 2 個團體，其提供相關建議有待教育部協助辦理：

1、桃園縣：

(1)參加學生都獲得家長同意後才能參加。至於英語補救教學學校如地處偏遠則難聘請英語教師。100 學年度要將英語課程向下延伸至一年級，合格教師目前都由本縣自行培訓。

(2)如果 PR 值為 35 且是弱勢身分，國家才會幫忙，但應該思考是否要以身分作為區別，也要考慮城鄉差異，除此應該也要另外設計補救教材與建立資料庫，師資培訓也應該列為重點，家長參與更是重要。

2、宜蘭縣：

(1)學校期初會有前測，期後會有後測，才能觀察出成績變化情形，攜手計畫與正式課程並不相同，而評量是由任課教師負責，但缺乏全面評量資料。至於學生是以原班成績為基礎篩選而來，所以真正落後不會超過三分之一，如果真正落後太多則會安排至資源班。經費部分較為不足，所以學校必須選擇出最需要補救教學的學生。

(2)成績應有各種不種參考指標，至於參加攜手計畫是否有標籤作用應加思考。至於老師教學應有變化，教師激勵是重要因素。

3、金門縣：

- (1) 國中每班教師編制為 2 人，國小為 1.5 人，幼稚園教師編制也是每班 2 人，所以建議國小應增加教師人員編制，降低班級人數，提高教學品質。
- (2) 請教育部多關照離島教育，提供大量書籍以提升學生閱讀興趣。
- (3) 教育優先區僅限於學科補救，是否可以包括術科，所以只有一元化的補救教學。
- (4) 外配子女必須有條件前提才可以參加補救教學，可否放寬條件。

4、博幼基金會：

- (1) 學校教學必須要因材施教，當然也要提供學生的學習意願，所以要多鼓勵。
- (2) 政府應該寬列英文教師缺額，至少小學老師應都會教英文，避免城鄉之間的英文落差。
- (3) 政府要重視後段班學生，對於學校應有考核校長機制。
- (4) 目前國中教學進度太快，老師有教學進度壓力，小學應該不要學太多但是要學好。

5、新北市：

- (1) 共通的問題是時數少，教學過程中學生落差大，在照顧程度較低學生，難免會犧牲其他學生。又學生個別輔導更重要，人數不用太多，部分學生可獨立加強。甚至部分學生需自 1 年級開始補救教起。
- (2) 攜手計畫有(1)時間不足，現行 1 星期一天國語、一天數學；(2) 程度落差，本人帶 9 位學生，分成 2 種程度，1 批是計算能力的問題，程度約 3 年級、另 1 批會主動，程度為低於 4

年級，建議可降低班級人數。程度落差對教學有一定難度。

- (3) 曾有人建議 2 天攜手 3 天安親班以降低經濟負擔，另建議程度落差少編一班，另一班則落差多的學生。
- (4) 弱勢家庭英文部分落後問題明顯，係起跑點落差。愈高年級愈明顯，英文強調聽與說的教育及練習，無法透過紙本或學習單，透過許多課堂上活動交替練習，就英文教育而言，不應以考試為唯一評量方式。英文為二週一次補救，二星期的學習量，上課時數不夠；且攜手計劃規定不可以指導功課，實務上則有需求，時間應拉長，建議思考修正為一節寫功課、一節則補救教學。
- (5) 指導六年級學生，看到學生對學習態度改變，學生害怕因進步而不能繼續參加。
- (6) 攜手計畫人數偏多，但班級人數過多，教學品質就會降低，難以取捨人數及學生的需要。

6、台南大學及（原）台南縣

- (1) 落後因素除個人、家庭因素外，部分牽涉到老師對待學生的態度及教師教導方式，師資培育課程應加入特教課程。
- (2) 城鄉之間差距情形也必須有所瞭解，並加以因應。
- (3) 補救教學的經費應該寬列。

7、基隆市

- (1) 未參加補救教學原因有家長接送問題、或參加安親班、或嫌課程太晚。
- (2) 全校弱勢學生超過 60%，學生具參加意願，家長無責任，將學生丟給老師情形。辦理方式是

週一至週五，結合愛家基金會(基督教會社會資源)提供輔導，困擾是表格太多，亦是不願申請經費的主要原因。

- (3)攜手計畫師資壓力大係因書面資料太多而不願參加，教育部規定 6 至 12 位學生才可開班，又混齡教學造成老師感到困難。
- (4)6 至 12 名學生個別差異大，建議 3 至 5 名學生為一班，降低師生比，較能照顧需求。經費 490 元/堂(含行政及鐘點費)有點少。
- (5)建議開放非弱勢家庭，屬清寒家庭學生，及非符合條件的學生，希望放寬資格。
- (6)建議開放部分名額予非雙低學生；第 8、9 節結合，每天要留，師資不好找，無誘因讓老師留下來。
- (7)透過攜手計畫學生學習問卷，得知弱勢家庭家長對學生成績並非不重視，弱勢學生低自信心，學習歷程無人關心及協助(例如家人晚歸無人可協助其複習)為主因。

8、苗栗縣

- (1)小校因人數較少，所以如果有學習障礙學生，往往因為無法成立資源班，而無法給予適當照顧。
- (2)補救教學實施必須重視其即時性，如果不能即時，往往到六年級以後就來不及了。
- (3)不參加補救原因之一就是家長接送問題之克服，還是本縣家長務農較多，農忙時，家長也希望學生下課後回家幫忙。
- (4)補救教學資源需要中央政府多加協助。
- (5)學生學習動機低落的原因也必須加以重視與解決。

(6) 學生在補救教學後達到標準就必須退出並開始自主學習，有時會造成學生心理適應問題，所以教導學生能自我學習也是一種重要工作。

9、花蓮縣及永齡基金會

(1) 花蓮縣因為幅員遼闊，該縣南區的成績落差較大，但在辦理攜手計畫後，成績有所提升，但南區學校很難找老師，還好大部份老師住宿舍，所以都樂意協助辦理。

(2) 補救教學後趕上進度，但應該讓其繼續參加，避免離開攜手計畫後，就無以為繼。

(3) 目前學校有教太快、教太多的問題，所以課程應該修正。

(4) 永齡基金會：

<1> 該會發現學生成績通常都是三年開始落後，到四年級落後要補救就有其困難度。

<2> 本會採取措施之一就是陪伴學生成長。

10、連江縣

<1> 建議除升學學科外，可以開辦藝能科的選修課程。

<2> 建議一項是撥款速度可否加快。

(二) 台東大學曾世杰教授於本院諮詢時提供之建議，殊值參考。

1、補救教學是外加的業務：學校及學者經常在學年開始後，仍不能確定今年有沒有經費從事補救教學或課輔服務，只能做一期算一期。

2、執行者缺乏補救教學的專業智能：補救教學相關的研習少而零散，教師也沒有機會在教學上得到系統性協助。

3、教師沒有補救教材：陳淑麗（2009）指出，教師們最需要的支援是補救教材。

- 4、行政上未能建立績效責任制：既為補救教學，最重要的績效應該是檢視學生基礎學力的進步情形。
- 5、反測驗、反評量的迷思：有系統評量的班級，學習成效明顯超過沒有系統評量的班級。反對測驗評量的想法或做為，不但沒有幫助到孩子，反而讓老師們失去了幫助孩子進步的利器。
- 6、反明示、系統、結構教材的迷思：根據文獻指出，有效的補救教學原則包括：早期介入、讓兒童有高的成功機會、長時密集、系統、結構、明示性的教導、策略教導和進展監控等，只要補救教學的執行能合乎這些原則，都會有不錯的成效。
- 7、有效教學的原則：
 - (1) 早期介入。
 - (2) 長時密集式的補救教學。
 - (3) 考慮作業難度。
 - (4) 明確的教學。
 - (5) 結構化的教學程序。
 - (6) 教導策略。
 - (7) 與先備經驗做充份的聯結。
- 8、介入時機：為了預防問題變得嚴重，介入必須在國小三年級以前實施。不是增加閱讀教學時間，就能使閱讀進步。介入的時間一年以上到兩年。
- 9、對補救教學之建議事項：
 - (1) 應訂定各年級學習標準（基本能力指標）。
 - (2) 建立績效責任制與長期資料庫。
 - (3) 檢討特色學校的負面影響。
 - (4) 回歸教育本職，減少多如牛毛的交辦事項。
 - (5) 集中資源，建立支援系統、典範學校或典範縣市。

(6) 建立學校督導支援系統。

(7) 教師進修應有清楚的目標導向。

(8) 國幼班的早期閱讀介入。

叁、處理辦法：

一、調查意見二至五，提案糾正教育部。

二、調查報告函請教育部就調查意見一、六至十檢討改進見復。

三、調查意見八函請內政部檢討改善。

四、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會及內政及少數民族委員會處理。

調查委員：沈 美 真

葛 永 光

中 華 民 國 100 年 10 月 日

附件：本院 99 年 04 月 6 日、15 日 (99) 院台調壹字第
0990800261、0990800308 號派查函暨相關案卷○宗

