

# 調查報告

壹、案由：現行國中、國小學生完成國民義務教育後，應具備哪些基本學習能力？目前整體基本學習能力表現為何？基本學習能力監測機制為何？監測機制是否能確實有效篩選出基本學習能力未達標準之學生並提供即時有效的補救教學？等，均有深入調查之必要案。

## 貳、調查意見

本院長期關注國內教育權之發展與實踐情形，前於民國(下同)103年通過「教育係社會向上流動的希望之鑰，惟目前貧富差距日益擴大，學生學習成就M型化嚴重，然教育部並未規定國中小義務教育須因材施教，雖學生程度差異顯著，卻實施同套課程，違反教育基本法之規定；又教育部未採取必要措施，確保學生基本能力，致部分學生只有學歷而無學力，嚴重影響學生權益。究教育部有無違失？認有深入瞭解之必要」一案之調查報告並糾正教育部在案<sup>1</sup>，斯時即指出：教育部未積極督導實施因材施教策略，強化學習動機及確保有效學習，以保障學生之學習權；我國國民中小學整體學習成就高低落差嚴重，逾1成以上學生之國語、英文、數學工具學科程度，竟未達基本學力水準，不僅影響下一階段之學習，更在資訊社會面臨生活適應的問題；教育部所訂國民小學及國民中學學生成績評量準則無法確保畢業生具備基本的讀、寫、算等基本生活能力；國民教育階段學生學力標準、全面監測及強制補救制度尚付闕如，難以落實及早篩選、及早補救等確保學力品質之措施等情。

復以105年5月10日教育部針對報載臺灣國民中小學

---

<sup>1</sup> 派查字號：102年11月12日院台調查字第1020800417號函；調查委員為前監察委員沈美真。

約有20萬學生不具基本能力一案<sup>2</sup>回應表示：藉由「推動國民教育階段學生學習精進計畫，穩定學力」、「落實預警、輔導與學力監測機制」、「確保補救教學的效果，落實及早即時補救」等，持續推動教學現場進行教學改變，並稱「『教育目的即在透過學習歷程，幫助學生累積外在知識及內在價值，培養孩子帶得走及終身學習的基本能力』……會持續以『看見每一位孩子進步』為願景，持續落實國民教育階段學生學習精進各相關子計畫，透過活化學生學習、轉化教師教學以穩固學生學力、精進國民中小學教育品質。也期待社會各界共同以正向看待教學現場教師的努力及學生學習面貌的改變。」<sup>3</sup>。顯示，國民接受義務教育後獲致之能力表現，為各界矚目，亦因學生基本學習能力在特定評比中呈現嚴重落差情形，國民教育品質似仍有改善空間。

茲以人力應視為最重要的國家發展資源，國民基本學習能力之培育，則可謂最重要的國家基礎建設。究前述情事與相關政策之發展與進步現況為何？均值關注。本院特於107年4月9日邀集「教育部規劃及督導執行國民義務教育政策，有關現行國民中小學教育制度及學生學習成效等情案」會議，由教育部國民及學前教育署(下稱國教署)派員到院說明略以，該部為確保國民中小學學生已具備應有「基本學力」，從「國民小學及國民中學學生成績評量準則」、「國民小學及國民中學補救教學實施方案」與國中教育會考三方面建立評量機制與判別標準。

---

<sup>2</sup>報載：台師大教育政策小組提出警示，根據2012年「國際學生能力評量計畫」(PISA)結果換算，台灣國中小約有20萬學生不具基本能力，且多數來自弱勢家庭，他們未出社會就在「等待失敗」，政府必須正視。資料來源：105年5月9日中時電子報

(<https://tw.news.yahoo.com/%E6%8A%95%E8%B3%87%E5%BC%B1%E5%8B%A2%E6%95%99%E8%82%B2-%E5%8F%AF%E6%8F%90%E9%AB%98%E7%B6%93%E6%BF%9F%E7%94%A2%E8%83%BD%E5%83%B9%E5%80%BC-20%E8%90%AC%E4%B8%AD%E5%B0%8F%E5%AD%B8%E7%94%9F-%E7%AD%89%E5%BE%85%E5%A4%B1%E6%95%97-215007954.html>)。

<sup>3</sup> [https://www.edu.tw/News\\_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=B414BAED96286CD8](https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=B414BAED96286CD8)

前開會議結論定以「現行國中、國小學生完成國民義務教育後，應具備哪些基本學習能力？目前整體基本學習能力表現為何？基本學習能力監測機制為何？監測機制是否能確實有效篩選出基本學習能力未達標準之學生並提供即時有效的補救教學？等，均有深入調查之必要」，爰本院特予立案調查。

案經調閱教育部、國家教育研究院與各直轄市、縣(市)政府教育行政主管機關等卷證資料<sup>4</sup>，於107年12月12日假國家教育研究院，聆聽臺北市政府教育局辦理學生能力評量檢測工作經驗，並邀請國家教育研究院(下稱國教院)與教育部相關主管人員到場，針對我國中小學學生基本能力監測機制議題進行座談。108年1月16日復由教育部國教署彭富源署長率員到院接受詢問，全案已調查完竣，提出以下調查意見：

- 一、培養國民具備基本知能並使學生「學會如何學習」，係我國國民教育之實施目標，且基於憲法賦予國民接受教育是義務亦是權利，政府應重視學生接受國民教育後，基本學習能力之建構與發展情形。然徵諸教育部建置之三大基本學力監測機制，低學習成就學生人數仍屬可觀，以國民教育並未強制納入國語文、英語及數學等關鍵領域必須及格之畢業標準而言，102至105學年度9年級學生無法達到畢業標準者，少則仍有102學年度之3,868人，多則竟有103學年度1萬5,115人；復以，未具強制性之補救教學方案，每年輔導國小學生高達10萬餘人及國中學生近6萬人；又統計104

---

<sup>4</sup> 教育部107年6月15日臺教授國部字第1070057532號函、國家教育研究院107年6月15日教研測字第1070503010號函，以及本院監察調查處於107年7月27日以處台調壹字第1070832090號函詢各直轄市、縣(市)政府教育行政主管機關，經各直轄市、縣(市)政府教育行政主管機關於107年8~9月期間陸續函復到院。

至106年國中教育會考情形，國文科之待加強學生，年均逾4萬4千人，英語科待加強學生，年均逾8萬4千人，數學科待加強學生，年均逾8萬3千人。另，學生學力差距隨學習階段發展擴大，至9年級已近800名學生七大學習領域在校成績均未及格。再者，有部分縣市學生在國中教育會考5學科中測屬「待加強」之比率，每科皆超過25%，以及部分縣市之英語與數學科待加強學生比率竟有45%，甚或50%，此較諸都會地區落差幅度甚大；經濟弱勢學生於國、英、數3科基礎學科成績，未具備國中教育階段基本學力之比率為32.15%、59.50%及54.14%，為非經濟弱勢學生之2.19倍、2.17倍及2.03倍。在在顯示我國學生學力表現有明顯地區落差，形成城鄉差距。教育部雖有基本學力監測機制，猶未能有效處理學生基本學力嚴重落差問題，洵應切實檢討改進。

- (一)聯合國兒童權利公約第28條，揭櫫兒童之教育權；該公約第29條承認兒童之發展權，揭示兒童教育目標之一：「使兒童之人格、才能以及精神、身體之潛能獲得最大程度之發展。」103年6月4日總統華總一義字第 10300085351號令制定公布「兒童權利公約施行法」，前揭公約所揭示保障及促進兒童接受教育之權利相關規定，已具有國內法律之效力，政府對於兒童之教育權及發展權，應予重視並採取有效措施令其落實。
- (二)國內法制方面，憲法第21條：「人民有受國民教育之權利與義務。」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。」第163條略以，國家應注重各地區教育之均衡發展。教育基本法第2條明文「人民為教育權之主體」、第3條規定略以，教育

之實施，應本有教無類、因材施教之原則，致力開發個人潛能，協助個人追求自我實現等。國民教育法開宗明義，國民教育以養成德、智、體、群、美五育均衡發展之健全國民為宗旨。憲法賦予國民接受教育之義務且保障其權利，政府對於自身提供之教育服務事項，應確保其實施情形與品質，俾發展國民生活智能、開發個人潛能以協助其追求自我實現，此乃我國立國精神與國民教育實施之重要目的。

(三)實務上，99年我國「第8次全國教育會議」，具體以「建置學科能力品管機制」為焦點議題之一，指出「達成學校品管、教師品管、學生品管、全面品管」之目標，該次會議之建議事項有「規劃研擬『國中小、高中職基本學科能力品管行動方案』，建立先檢測、後監控之學科能力品管機制」一案，該案定由國教院規劃主辦、教育部協辦，具體研處事項包括「優先界定國小之基本學力，再依序推及國中、高中及高職」、「優先界定國、英、數3科基本學力，再推及社會、自然科」等<sup>5</sup>；復有教育部於100年發表之「中華民國教育報告書」指出<sup>6</sup>，我國的教育發展方向目標之一，即為「促使教育歷程的有效學習及其成果的質量提升，進而引導學習者自我實現且具備現代公民素養，並培養德智體群美五育兼備的優質人才」。108學年度將予實施之「十二年國民基本教育課程綱

---

<sup>5</sup> 取自108年2月23日國家教育研究院網站：「歷次全國教育會議/第八次全國教育會議/會議實錄第5部分」

([https://www.naer.edu.tw/ezfiles/0/1000/attach/35/pta\\_12507\\_7426440\\_21070.pdf](https://www.naer.edu.tw/ezfiles/0/1000/attach/35/pta_12507_7426440_21070.pdf))。

<sup>6</sup> 取自108年2月23日教育部部史網站：「教育報告書/中華民國教育報告書」

(<http://www.wsjh.tn.edu.tw/~t11/files/leanne/12education-1.pdf>)

要總綱」<sup>7</sup>，並訂定課程目標包含：「培養基本知能，在生活中能融會各領域所學，統整運用、手腦並用地解決問題」、「導引適性發展、盡展所長，且學會如何學習，陶冶終身學習的意願與能力」……等。可證，國民教育之實施，藉由課程之提供，期冀受教者經有效學習後獲致基本學力與知能，以終身學習及自我實現。

(四)「基本學習能力」應係指學習者在特定學習階段後所應具備的最基本的學習成果並使其具備下一階段學習之能力；此可參照前開「十二年國民基本教育課程綱要總綱」課程目標之一「學會如何學習，陶冶終身學習的意願與能力」等，且併有教育部代表人員於本院詢問時表示：「90年設置基本學力測驗，測驗國文、英文、數學、自然及社會，這是較正式談及基本學力的開始。本部認為基本學力係指，學生對於工具學科有無學會往下一階段應具備的能力，不管在知識上或應用上皆可以成為一種帶著走的能力。」等語可證。有鑒於國民接受教育既是義務且為權利，政府應重視學生接受國民教育後，基本學習能力之建構與發展情形，以為負責。

(五)查據該部表示，我國國民中小學學生基本學力之確保機制，主要為三<sup>8</sup>：

#### 1、學生成績評量

##### (1) 實施依據

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

---

<sup>7</sup> 資料來源：取自108年2月23日國家教育研究院網站：「教育資源 > 十二年國民基本教育課程研究發展會」([https://www.naer.edu.tw/files/15-1000-7944\\_c639-1\\_php?Lang=zh-tw](https://www.naer.edu.tw/files/15-1000-7944_c639-1_php?Lang=zh-tw))

<sup>8</sup> 據教育部國民及學前教育署(下稱國教署)前於107年4月9日派員到院說明。

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。」依據此法之授權，教育部定有「國民小學及國民中學成績評量準則（下稱成績評量準則）」。

## （2）內容概述

〈1〉據成績評量準則第8條：「國民中小學學生學習領域之平時及定期成績評量結果，應依評量方法之性質以等第、數量或文字描述記錄之。前項各學習領域之成績評量，至學期末，應綜合全學期各種評量結果紀錄，參酌學生人格特質、特殊才能、學習情形與態度等，評定及描述學生學習表現和未來學習之具體建議；並應以優、甲、乙、丙、丁之等第，呈現各學習領域學生之全學期學習表現，其等第與分數之轉換如下：一、優等：90分以上。二、甲等：80分以上未滿90分。三、乙等：70分以上未滿80分。四、丙等：60分以上未滿70分。五、丁等：未滿60分。前項等第，以丙等為表現及格之基準。學生日常生活表現紀錄，應就第3條第2款所列項目，分別依行為事實記錄之，並酌予提供具體建議，不作綜合性評價及等第轉換。」教育部指出，訂定丙等為國民中小學各學習領域及格基準，倘學生學習評量結果未達及格基準，學校並應實施相關補救措施。

〈2〉第11條：「國民中小學學生修業期滿，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：一、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，且經獎懲抵銷後，未滿三大過。二、七大學習領域有四大學習領域以上，其各學習領域之畢業總平均成績，均達丙等以上。前項規定，自101年8月1日以後入學國民中小學之學生適用之。」101年8月1日以後入學國民中小學學生，其7大學習領域需至少4個學習領域之畢業總平均成績達丙等以上，方符合發給畢業證書之資格，未達畢業標準者，各校依據規定發給修業證明書；國小六年級畢業生自106學年度起始適用前開規定。

## 2、補救教學實施方案

### (1) 實施依據

成績評量準則第10條：「……。學生學習過程中各學習領域之成績評量結果未達及格基準者，學校應實施補救教學及相關補救措施；其實施原則，由直轄市、縣(市)政府定之。……。」

### (2) 內容概述：

〈1〉教育部推動補救教學實施方案，提供學習低成就或學習不利之學生再次學習之機會，以確保學生學力品質；該部並稱：補救教學是作為學生學力差距之補強措施，為協助學生在多元適性的學習環境中皆能擁有基本學力。

〈2〉測驗結果報告提供教師學生基礎學科奠基不足之學習範圍與內容，以強化教師教學效能。

## 3、國中教育會考

### (1) 實施依據

成績評量準則第13條第1項：「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（以下簡稱教育會考）；其辦理方式如下：一、中華民國103年起每年5月針對國民中學三年級學生統一舉辦，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、基礎及待加強三等級。二、教育部應會同直轄市、縣（市）政府設教育會考推動會，審議、協調及指導教育會考重要事項。三、教育會考推動會下設教育會考全國試務會，統籌全國試務工作，並由各直轄市政府輪流辦理為原則。四、教育會考考區試務工作，由考區所在地之直轄市、縣（市）政府辦理，並得個別或共同委由考區所在地之學校設教育會考考區試務會辦理之。考區試務會應依全國試務會之規劃，辦理全國共同事項。五、教育部得委託學術團體或專業評量機構負責命題、組卷、閱卷與計分工作，以達公平客觀並實踐國家課程目標。六、國民中學學生除經直轄市、縣（市）政府核准者外，應參加教育會考。七、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。」

(2) 內容概述：

〈1〉查據教育部說明，會考係採標準參照，另為確保每年會考計分標準一致，每年各科等級標準一致可以比較，以確保測驗結果之公平與公正性，並達成學力監測之目的。

〈2〉另依據該部104年12月16日臺教國署國字第

1040145819號函暨104年12月28日召開之「105年國中教育會考推動會第2次會議」決議，國民中學學生除經直轄市、縣（市）政府核准者外，均應參加國中教育會考。爰國中三年級學生若具特殊情形（身心障礙、重大傷病），報經直轄市、縣（市）政府核准後得免參加國中教育會考。

〈3〉復依「高中學習扶助方案補助要點」第4點及第5點規定，學生若無國中教育會考之國文、英語、數學任一科目成績，經學校審核列為需加強者，由高級中等學校於當年度暑假辦理新生夏日動能提升計畫，依照學生需求科目開設學習扶助課程，運用各種資源進行差異化或補救教學，以強化學生學習動機，協助其銜接高級中等階段教育。

（六）徵諸上開機制之監測結果，低學習成就學生仍多，且學生學力表現隨學習階段發展，有差距擴大情形，亦即，政府實施國民教育培養學生基本學力之成果，不無檢討改善餘地。以下分別說明：

1、學校實施之成績評量方面

（1）據教育部提供105學年度相關統計資料觀之，語文領域不及格學生，以6年級而言有2,234人，占總體21萬2,251名學生之比率約1%；以9年級而言，有3萬2,838人，占總體23萬3,676名學生之比率約14.05%；數學領域不及格學生，以6年級而言有1萬531人，占總體21萬2,251名學生之比率約4.96%；以9年級而言，有5萬673人，占總體23萬3,676名學生之比率約21.69%。其餘領域同樣呈現不及格學生之比率9年級者較6年級者數以倍增之趨勢；又，即使教育部提

供之資料，係水平呈現同一學年度之6年級與9年級統計，而非同一批學生之長期追蹤數據，然整體而言，學生在學校各學習領域之成績評量表現，確有隨學習階段發展差距擴大之情形。

(2) 且查學生不及格之學習領域數量統計(詳下表)，隨學生年級升高，不及格領域數量亦有增多情形，105學年度9年級之學生，竟有779人所有學習領域均未及格，顯未達到國民教育基本能力之要求。

表1 學生不及格之學習領域數統計

不及格領域數 (單位：個)		年級 / 學年度						
		1	2	3	4	5	6	7
6	102	15,845	3,468	1,362	710	82	69	13
	103	13,452	2,667	1,028	490	90	87	51
	104	7,361	1,592	568	220	32	6	13
	105	9,242	2,038	735	327	45	10	9
9	102	31,164	22,915	20,373	34,529	2,730	1,070	1,862
	103	33,853	23,553	22,754	16,524	1,545	703	926
	104	32,315	21,544	18,313	12,640	1,179	624	883
	105	26,680	16,888	14,050	8,235	860	472	779

資料來源：教育部。

## 2、以學生畢/修業情形而言

教育部規定以學生應至少符合「七大學習領域需至少4個學習領域之畢業總平均成績達丙等以上」條件，方達畢業標準，以為完成國民教育學業並具相當能力之證明。

況教育部查復本院表示「國語文、數學及英語等基礎學科早期學習概念是否精熟，將影響後續其他學科的學習與發展。為確保學生後續學科

知能的學習與能力發展，爰本部補救教學實施方案以協助學生完成基礎工具學科的奠基能力為優先」等語，國語文、數學及英語學科有影響其他學科學習與發展的關鍵地位，卻未設定為必須及格之畢業標準，成績評量機制中之畢業標準顯屬寬鬆，然近年9年級學生無法達到畢業標準者，少則仍有102學年度之3,868人，占該年度畢業學生之1.47%，高則竟有103學年度1萬5,115人，占該年度畢業學生之5.35%，益證學生接受國民教育後之基本學力品質堪慮(詳下表)。

表2 102至105學年度領取修業證書九年級學生人數與比率

學年度	全國學生總人數 (A)	領取修業證書人數 (B)	領取修業證書比率 (B/A)
102	262,702	3,868	1.47%
103	282,500	15,115	5.35%
104	273,304	8,747	3.20%
105	241,931	6,431	2.66%

資料來源：教育部。

### 3、以補救教學辦理情形而言

現行補救教學方案，並未具強制性，惟104至106年，每年仍輔導國小學生高達10萬餘人及國中學生近6萬人(詳下表)。對此，教育部雖稱「從104年至106年受輔學生進步率來看，補救教學具有明顯之成效」等語，然而補救教學之實施，亦意味學生在一般教學實施活動中，無法習得該階段應有之學力，仍屬基本學力未足之明證。

表3 104年至106年受輔學生人數

年度/教育階段	國小	國中	合計
104年	112,379	62,708	175,087
105年	104,920	62,936	167,856

年度/教育階段	國小	國中	合計
106年	109,908	58,829	168,737

資料來源：教育部。

#### 4、以國中教育會考成績而言

(1) 國中教育會考現為國民教育之唯一法定總結性學力檢測機制，查學生在會考中測屬待加強之人數，仍屬可觀，難謂9年國民教育之教學與前開學力監測與補救機制協助已達確保學生基本學力之目標。

(2) 104至106年度各學習領域之不同學力表現水準（精熟/基礎/待加強）如下表；國文科之待加強者，年均逾4萬4千人，占比近約5分之1；英語科屬待加強者，年均逾8萬4千人，占比約3成；數學科屬待加強者，年均逾8萬3千人，占比約3成；自然科屬待加強者，年均逾5萬8千人，占比近達4分之1。

表4 104年至106年國中教育會考各科各等級人數與比率

科目	年度	待加強		基礎		精熟	
		人數	比率	人數	比率	人數	比率
國文	104	50,389	17.98	179,153	63.93	50,698	18.09
	105	45,002	16.66	172,921	64.01	52,224	19.33
	106	39,461	16.55	149,208	62.58	49,757	20.87
英語	104	93,600	33.46	135,531	48.45	50,618	18.09
	105	85,738	31.78	132,515	49.12	51,532	19.1
	106	73,424	30.84	110,686	46.49	53,981	22.67
數學	104	92,998	33.19	144,485	51.56	42,718	15.25
	105	86,254	31.92	138,259	51.17	45,683	16.91
	106	71,781	30.1	116,572	48.88	50,113	21.01
社會	104	41,338	14.75	192,073	68.53	46,873	16.72
	105	35,649	13.19	183,416	67.87	51,192	18.94
	106	35,018	14.68	159,442	66.84	44,067	18.47
自然	104	63,720	22.79	176,897	63.27	38,973	13.94
	105	59,884	22.21	172,150	63.85	37,583	13.94

科目	年度	待加強		基礎		精熟	
		人數	比率	人數	比率	人數	比率
	106	52,559	22.08	145,726	61.23	39,706	16.68

資料來源：教育部。

(3) 又106年度國中教育會考評量結果，經濟弱勢學生之國、英、數3科基礎學科成績，未具備國中教育階段基本學力之比率為32.15%、59.50%及54.14%，為非經濟弱勢學生之2.19倍、2.17倍及2.03倍，兩者之間存在顯著學力落差<sup>9</sup>。

(七)2017年12月份，國際教育成就調查基金會(IEA)主持的國際閱讀素養調查(PIRLS)，公布了2016年調查結果<sup>10</sup>，教育部電子報<sup>11</sup>以該次評量結果之英國經驗為題，分析指出「根據英國2016年PIRLS表現，雖然高分與低分的差異與其他國家相比仍然甚大，但與英國歷次表現相比，落差程度已降低，而這歸功於低表現學童的分數提升：與2011年的測驗分數相比，排名最後10%的學童分數上升了15%，而排名最前10%的學童則只上升了3%。」並表示「成績進步國家在於低成就學生人數的降低」。針對前開各監測機制顯示學習低成就學生人數可觀一事，教育部允應擬定明確策略與具體目標，有效降低學習低成就學生人數。

(八)復查據教育部提供本院104年至106年各直轄市、縣(市)國中教育會考成績之統計資料，更顯示我國學生學力表現有明顯地域差距，與憲法第163條規定「國家應注重各地區教育之均衡發展」，難謂

<sup>9</sup> 106年度中央政府總決算-教育部主管。

<sup>10</sup> <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbmxyZWFKaW5nOGxlYXJuaW5nMDF8Z3g6MjRkZTBiZmQyZTBkZDIyZA>

<sup>11</sup> 2018年8月16日 第832期；資料來源：[https://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows\\_sn=21523](https://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=21523)

相合，應予檢討改進。茲例述如下：

- 1、部分縣市學生在會考5學科中測屬「待加強」之比率，皆超過25%；又，全國亦僅兩個都會縣市之各科待加強學生比率均低於25%。
  - 2、此外，部分縣市之英語與數學科待加強學生比率，竟有45%，甚至超過50%，比較此與某都會縣市之測驗結果，落差幅度超過30%。
  - 3、對此，教育部回應表示「依據106年會考各科待加強人數與比率統計數據，各直轄市、縣（市）的學生學力確有城鄉差距，此現象如同不同學生的學習成就會受到學習環境、家庭社經地位及學習動機等個人背景因素的不同而有差異，不同直轄市、縣（市）也會因地理環境、經濟型態及所得分配等因素而產生學生學力差異，爰本部業持續推動相關教育措施以提升學生學力。」等語。
- (九)綜上，教育部建置我國國民教育之學生學力監測三大機制，並由教師、學校、地方政府、中央政府分層負責、多軌併行。徵諸此三項學力監測機制之結果，學生學力有隨學習階段發展，差距擴大之現象，至9年級，學生學力表現之差距已令人心驚，例如：105學年度9年級學生竟有779名七大學習領域均未及格、國民教育畢業標準並未強制納入語文、英語及數學等關鍵領域必須及格之要求，僅設定「七大學習領域需至少4個學習領域之畢業總平均成績達丙等以上」條件且由學校各自認定處理，已屬寬鬆標準，但102至105學年度9年級學生無法達到畢業標準者，少則仍有102學年度之3,868人，多則竟有103學年度1萬5,115人；以及，統計104年至106年國中教育會考相關數據，國文科之待加強學生，年均逾4萬4千人，英語科

待加強學生，年均逾8萬4千人，數學科待加強學生，年均逾8萬3千人。再據教育部提供本院之國中教育會考成績之各直轄市、縣(市)統計資料，部分縣市，其學生在會考5學科中測屬「待加強」之比率，每科皆超過25%；且該等縣市之英語與數學科待加強學生比率，竟將近50%，較諸某都會縣市，落差幅度超過30%，更顯示我國各地區學生學力表現有明顯差距，與憲法第163條規定「國家應注重各地區教育之均衡發展」，難謂相合，在在證明教育部雖提供國民教育並稱實施學力監測與補救措施，猶未能有效減少低學習成就學生人數，相關機制措施未臻有效，容應儘速切實檢討改進。

二、學生是學習的主體，教師為教學中的靈魂人物。教師負有有效教學之義務，應掌握教學活動中學生基本學習能力之發展狀況，惟以目前成績評量機制與補救教學實施方案之做法，教師尚難即時於教室內發現學生學習問題並立即實施補救教學。為整體性提升學生基本學習能力、促進弭平基本學習能力在不同地區間之落差，以及整合既存之教學評量工具以減輕教師命題負擔等，教育部允宜會同國家教育研究院與各地教育行政主管機關研商發展即時補救教學之務實作法。

(一)教師法第17條明文，教師負有積極維護學生受教權益，以及依有關法令及學校安排之課程，實施適性教學活動之義務。成績評量準則第9條：「學校就國民中小學學生學習領域及日常生活表現之成績評量紀錄及具體建議，每學期至少應以書面通知家長及學生1次。學校得公告說明學生分數之分布情形。但不得公開呈現個別學生在班級及學校排名。直轄市、縣(市)政府應於每學期結束後1個月內檢視所轄國民中小學學生之評量結

果，作為其教育政策擬訂及推動之參據，並於每學年結束後2個月內連同補救教學實施成效報教育部備查。」且以十二年國民基本教育課程綱要實施要點<sup>12</sup>指出「學生是學習的主體，教師的教學應關注學生的學習成效，重視學生是否學會。」等情，國民教育課程之實施，應時刻著眼於學生學習狀況，俾拾級而上培養國家基於立國精神、法令與政策而欲賦予國民之能力，並透過基本學習能力監測機制檢視是否達到施教目標；在此過程中，教師則為掌握並協助學生獲致基本學習能力的關鍵角色。

(二)惟成績評量係屬學校自主之一環，教師之專業能力及素質對於評量學生學習成果影響甚鉅，卻可能因都會區與偏鄉地區對於定期評量命題方式不同，導致學生學習成效無法受到一致性的評估，進而產生落差。關於學校及教師依據成績評量準則辦理成績評量有基準不一之問題，教育部代表人員於本院詢問時表示：「教師目前仍多為大班教學，班級人數亦多寡不同，包含地區差異、學生弱勢及教師實際教學，皆影響學生是否能達成課綱所規範之能力，本部會再研議機制解決學生在每一階段的落差情形。」等語可證。

(三)成績評量準則第10條並規定：「學校應結合教務、學務、輔導相關處室及家長資源，確實掌握學生

---

<sup>12</sup> 教育部106年5月10日教授國部字第1060048266A號令說明：103年11月28日臺教授國部字第1030135678A號令發布之十二年國民基本教育課程綱要總綱，原定自107學年度，依照不同教育階段（國民小學、國民中學及高級中等學校一年級起）逐年實施，修正為自108學年度，依照不同教育階段（國民小學、國民中學及高級中等學校一年級起）逐年實施。資料來源：教育部網站

(<http://artistic.finearts.ntnu.edu.tw/570b969b7af68cfd8cc78a0a/85dd624d98187db153ca914d595763aa65bd/85dd624d98187db14ecb7d39/53414e8c5e74570b6c1157fa672c655980b28ab27a0b7db189817e3d7db1-655980b290e8767c5e037248>)。

學習狀況，對學習表現欠佳學生，應訂定並落實預警、輔導措施。學生學習過程中各學習領域之成績評量結果未達及格基準者，學校應實施補救教學及相關補救措施；其實施原則，由直轄市、縣（市）政府定之。……。」故教育部指揮全國推動補救教學實施方案。茲略述補救教學實施方案之重要設計如下：

#### 1、補救教學測驗內容與標準：

以各基礎學科基本學習內容的學力程度做為通過標準；教育部表示，「基本學習內容」係指學生於國民中小學教育階段，在九年一貫課程綱要內，國語(文)、數學及英語科3個基礎學科的學習內容當中所應具備的基礎知識概念及學力程度。測驗採用效標參照測驗模式，透過學科專家共識判斷，自歷年補救教學測驗試題中，檢核應答對多少題數或取得多少分數，才算達到各年級補救教學的通過標準。評估結果為四年級以下80%答對率、五至六年級72%答對率、七年級以上60%答對率，自106年起教育部補救教學各年級篩選測驗及成長測驗即調整為此通過標準。

#### 2、補救教學測驗工具：

補救教學係透過「國民小學及國民中學補救教學科技化評量系統」進行篩選作為提報補救教學之依據<sup>13</sup>；該科技化評量系統並設有成長測驗，

---

<sup>13</sup>106年5月接受篩選對象與產生方式：1、由學校依應提報比率，提報參加篩選測驗之學生名單及其測驗科目。2、由「國民小學及國民中學補救教學科技化評量系統」依學校前1年各年級、各科目之「年級未通過率」加5%為應提報比率。3、學校符合下列情形之一者，其每位學生均須參加國語文、數學及英語科測驗：(1)原住民學生合計占全校學生總人數之40%以上者。(2)澎湖縣、金門縣、連江縣、屏東縣琉球鄉、臺東縣蘭嶼鄉及綠島鄉等離島地區學校。(3)偏遠地區學校，其住宿學生總人數占全校學生總人數之30%以上者。(4)國中教育會考學校成績待提升之學校：國中教育會考國文、英語、數學3考科任2科成績「待加強」等級人數(含缺考)超過該校「應考」人數50%以上之學校。(5)法務部矯正署所屬少年矯正學校及少年輔

以瞭解學生學習現況，長期追蹤個案學生的學力發展。

(四)審視補救教學實施方案內容，本案分別詢據教育部表示以下數項改進意見：

- 1、補救教學實施範圍，僅以國語(文)、數學及英語科3個基礎學科為限，並訂基本學習內容程度偏易，且補救教學之通過標準以答對率模式運作；復以該實施方案係以縮減經篩選出來之受輔學生與班上同儕的學力差異為目的，此情究否能確保該等學生基本學力符合課程綱要所期待之標準？據此，本院詢問教育部代表人員到院時表示「舉例而言，國小一、二年級(學生)數學已有落差情形，補救教學過去曾規定高年級時予以補救，近年雖已調整，但仍需持續檢討。又現行科技化評量系統快篩需要補救的學生，但是該系統未診斷出來個別學生的知識節點問題，亦應檢討。」、「以目前基本學習內容為基礎，未來應可補足相關題目，以對應課綱基本學力，除可以提供瞭解各班級檢測學生學力狀況，也有助於引導教師在教室內的教學。本部最近將與相關團隊討論，研議擴充題目並公布題庫。」等語。
- 2、補救教學篩選測驗僅在每一年之5月間進行，是否可達成即時補救學生學習問題之目標，不無疑問；對此，教育部代表人員到院時表示：「目前基本學力仍集中於工具學科。本部在基本學力的協助，除補救教學以外，更重視課間，當學習落後時，應提供即時協助。……現行制度每年花了約計十幾億進行學力補救，並未完全實際解決問

---

育院。4、偏遠地區、具特殊原因或符合前項第1、2、3之學校，得經地方政府同意調整提報比率。5、未結案之個案學生，學校應配合各次測驗期程持續安排學生參加測驗。

題。……未來希望倡導提前補救，加強國小一至三年級，即時提供補救教學，將研議修改補救教學要點。」等語。

- 3、教育部既稱補救教學實施方案之基本學習內容，為所有學生均應學會之部分，又表示基本之學習內容係經科技化評量系統研究團隊找出，為學生在每一學習階段所應具備者，卻又指出並未以科技化評量系統及其基本學習內容監測全國學生（本院詢問筆錄可稽），不無矛盾。據此，教育部代表人員到院表示：「未來本部研議努力的四個方向包含：一、研修調整補救教學實施要點，包含及時及提前補救；二、研議在不影響教師專業自主方向下，檢討基本學習內容及科技化評量系統之應用，開發並公布題庫；三、建立與縣市補救教學工作平台，了解地方需求，因地制宜解決地方政府問題；四、研議在現行會考機制前，在國小階段建立及早了解學生學力之機制。」等語。未來允應由該部會同國家教育研究院與各地教育行政主管機關研商，擴大監控對象至全國學生，以補足學校自主成績評量機制之不足，確保學生在下一階段所應具備之學習能力，併予提出。
- (五)教育部國教署彭富源署長到本院亦以自身過去服務於臺中市教育局擔任局長之工作經驗指出：「臺中過去曾試辦偏鄉學校課間即時補救教學，並也思考避免抽離原則的標籤化問題，同時提供多元化教學，例如補助平板，落實個別化學習，無論是休息10分鐘或中午，提供精緻化教學，之後擴大至國中階段，即時補強。教學如果發現學生需要補救，教師應注意到自己的責任，作為中央主管機關，如何要求全國進行，下一階段的有效作

為，本部會再與縣市及團體研議目前補救教學不足之處。」等語。徵諸前開經驗分享，對於教育部推動補救教學之現制，有抽離式教學產生標籤化效應之虞，以及補救教學方式宜朝向個別化學習與精緻教學並輔以科技工具等意見，亦應由教育部積極續處。

(六)末以，依據「教育部國民及學前教育署辦理高級中等學校學生學習扶助方案補助要點」第5點規定，各校得於當年度暑假辦理高級中等學校新生夏日動能提升計畫，針對國中教育會考成績中，國文、英文、數學任1科列為「待加強」之新生進行補救教學，以提升學生學習動能與基礎學科能力，協助其銜接高級中等階段教育，另各校得於課餘時間針對各年級任1學科定期考查成績不及格且在同一年級後25%，或前1學期學科成績不及格且在同一年級後25%之學生予以學習扶助等情。然而，我國基本國民教育雖已延伸為12年，然僅1至9年級為義務教育，基本學力之保證，允應力求於該教育範圍中辦竣，復以學生升讀高中前之暑假進行補救學習，同樣有非具強制性及實施時間短暫等疑義，其實益令人存疑；況以教育部自稱最有效之補救教學方式，是令教師在教室內即時解決學生學習問題，則補救教學實施方式與實施時機之最適方案，允應併同檢討。

(七)綜上，學生是學習之主體，故國民教育課程之實施，應時刻著眼於學生學習狀況，俾確保學生基本學習能力之取得；教師則為教學活動之靈魂人物，依法並負有有效教學之義務。教育部表示最有效之補救教學方式，是令教師在教室內即時解決學生學習問題，對於目前全國教師對於課程內容與學習評

量之理解及處理標準未盡一致，對於評量學生學習成果影響甚鉅的問題，以及目前補救教學實施方案有抽離式教學產生標籤化效應之虞、難以落實即時補救、補救教學實施內容與通過標準偏易而與課程綱要之期待有所落差等問題，允應由教育部會同國家教育研究院與各地教育行政主管機關研商處理。

三、國中教育會考為國內目前唯一之總結性普測，雖法有明定其為學力品質確保機制之一，惟該測驗之升學考試標籤仍難消除，教育部雖稱為避免形成學生壓力據而不宜再增設全國性大規模學力檢測評量，然而學力監控之國際趨勢為「即早監控」，我國現制遲至9年級國中教育會考才對國民教育學力品質有全面性掌握，尚非無疑，且國中教育會考後之補救教學，因實施期短又不具強制性，其實效令人存疑，故未來仍應由教育部審慎評估即早全面掌握學生基本學習能力品質之妥適做法，方為正辦。

(一)教育部建構之國民中小學學生基本學力監測機制，整體如前述。依據成績評量準則第13條第1項，國中教育會考為國內目前唯一之總結性普測，且經法定係「為瞭解並確保國民中學學生學力品質」而設，先予敘明。

(二)鑒於「學力為國力」，學力建設工作不容輕忽，詢據教育部指出，國際上國小階段實施學力普測以為及早監控、補救之相關經驗，目前有美國每2年以抽測方式進行評量，早自學生4年級起實施，評量項目為數學與閱讀表現；英國方面，每年以普測方式針對7歲學生實施數學與英語之評量；鄰國日本則每年針對6年級學生評量日語及數學等。本院認為，國際經驗之其一重點，乃在於國家對於學生普遍學力之掌握時機，均遠遠早於我國國中教育會考

之「9年級」。惟教育部對此卻回應「除前開三大學力監測機制外，國家教育研究院『臺灣學生學習成就評量資料庫』(TASA)以及國際評比結果，皆做為各主管機關用以瞭解學力表現之用，可輔助學力監測機制」、「初步評估尚無於國小階段增設所有學生均需參與學力普測之需求」等語。

(三)以國人「聞考試色變」之長久慣性，加上國中教育會考雖經法定係「為瞭解並確保國民中學學生學力品質」而設，實際上於部分考區仍為入學高中之超額比序關鍵項目，而難以擺脫升學考試之形象，是以，於國中教育會考外，增設全國性測驗確有可能引發緊張情緒。然而，依照國內現制，學生基本學習能力表現，倘無法即時、及早發現並解決，至國中9年級會考時，各種學習相關問題實已積重難返，學生學習興趣與動機亦難喚回，甚會影響次一階段之學習發展，權衡其整體利弊，則教育部一再推稱由各地方自行決定是否辦理學生能力檢測之說法，以及現有之基本學習能力監測機制是否合宜，並非無疑，又恐與前述國際潮流即早監控處理之趨勢有悖，亦應由教育部審慎評估因應。

(四)綜上，學力監控之國際趨勢為「即早監控」，歐美先進國家，如美國及英國，以及我鄰國日本，均有於國小階段進行全面學生基本學習能力檢測之制度，我國竟至9年級方設有全國教育會考此一總結性普測，恐有評量時機過晚之虞，不利即時掌握學生基本學習能力發展品質，且與國際潮流有悖，應由教育部速謀妥處。

四、教育部認定基本學力檢測及確保工作，係各地方政府按地方制度法辦理之事宜，導致各地方政府辦理學力檢測之施測年級、科目、普測或抽測、試題研發或取

得、經費來源等，均未一致，學生受測次數與範圍的合適性，亦無評估，且各地自辦檢測之結果，用於解釋學力品質之程度有限，亦未能完全發揮預警學力不足之功能，且無助於國家全面掌握學生在國民教育階段各年段之學力變化情形，應予改善。

(一)除前述三大學力監測機制外，教育部表示各地方政府得辦理學力檢測，亦可視為我國基本學力監測之輔助機制。教育部表示，國民基本學力檢測及確保之法源即地方制度法第18、19條<sup>14</sup>，以及教育基本法第9條<sup>15</sup>。然前開法條，實則僅為教育部與各地方教育行政主管機關之間權限劃分原則；教育部稱地方制度法為國民教育基本學力檢測依據，並非可採。教育部並指出，各地方教育行政主管機關辦理學力檢測，係按該部以行政指導方式訂定之「直轄市、縣(市)政府辦理國民中小學學生能力評量檢測注意事項」進行。茲以行政指導，謂行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為(行政程序法第165條參照)，該部謂以行政指導方式交由各地辦理學力檢測之說法，即言並非屬各地

---

<sup>14</sup> 地方制度法第18條第1項第4款：「關於教育文化及體育事項如下：(一)直轄市學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。(二)直轄市藝文活動。(三)直轄市體育活動。(四)直轄市文化資產保存。(五)直轄市禮儀民俗及文獻。(六)直轄市社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。」第19條第1項第4款：「四、關於教育文化及體育事項如下：(一)縣(市)學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。(二)縣(市)藝文活動。(三)縣(市)體育活動。(四)縣(市)文化資產保存。(五)縣(市)禮儀民俗及文獻。(六)縣(市)社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。」。

<sup>15</sup> 教育基本法第9條：「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。前項列舉以外之教育事項，除法律另有規定外，其權限歸屬地方。」

方教育之應行事項，合先敘明。

- (二)又按「直轄市、縣(市)政府辦理國民中小學學生能力評量檢測注意事項」第1點：「學力檢測係以瞭解縣(市)國民中小學學生之學習表現，並分析其影響因素，進而改善縣(市)之教育為目的。」教育部亦表示，各縣市所推行之「學力檢測」，主要是調查縣市層級資料，且採普測或抽測不等方式進行。茲以教育部認定基本學力檢測及確保事宜由各地方政府按地方制度法辦理，本院初向該部函詢各縣市自辦國中小教育檢測或參與縣市學力檢測之概況，該部僅提供各縣市整體受測人數、檢測科目與實施年度，至於各地方檢測學生能力之模式、檢測結果、及格基準等詳細資料，該部並未提供。爰此，本院於107年7月27日自行向各地方政府教育行政主管機關調查<sup>16</sup>，彙整各地方政府檢測學生能力之概況如附表。
- (三)由各地方政府之查復資料觀之，各地辦理之檢測，無論施測年級、科目、普測或抽測、試題研發或取得、經費來源……等，均未一致；其中，自行辦理檢測並行之有年之地區，略有臺北市、新竹縣、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣等，金門縣則長期未辦理。此外，屏東縣之說明，可資反映各地自辦學生能力檢測之困境；屏東縣政府查復表示，102年因國教院尚未協助且該縣人力與資源不足，故未辦理，至103-105年，該縣參與國教院檢測計畫，陸續辦理國語、數學及英語之檢測，惟施測年級與科目，各年度不一，106年復因國教院無法協助，又未辦理等語。

---

<sup>16</sup> 本院監察調查處107年7月27日處台調壹字第1070832090號函。

(四)鑒於臺北市自辦學力檢測工作經驗豐富、相關工作組織完備，本案特於107年12月12日假國教院邀集教育部、國教院與臺北市政府教育局召開座談會議，並邀請臺北市政府教育局分享該市執行學力檢測之實務經驗。據臺北市政府教育局之說明，93年起該市即委託成立該市學力檢測工作小組，94年開始實施檢測，迄今皆採自行辦理，經費皆屬自籌，未參與教育部或其他學研機關(構)之檢測計畫，該市測驗對象包括公私立、臺商學校、非學校型態實驗教育學生之國小5年級學生。該市之檢測內容，在94年時以國語一個年級為範圍，95年增加數學科檢測，98年增加英語科，並以抽測1,000名學生為限，於此推動之際，積極與該市家長、教師會及市議會溝通，說明實施檢測之目的係為發展該市補救教學政策以補救學生學習之不足，強調測驗結果並不提供學生本人，僅做為教師及學校辦理補救教學參據，該市教育局亦參考該檢測結果規劃該市攜手激勵班經費。經多年推動，已形成該市親師生各界共識，檢測科目及模式，並逐步擴充並定案為「1-4年級總結性成就測驗」，且於國小5年級時實施國語及數學2科之普測，以及英語科之抽測；又英語科抽測原則為：依學校規模採分層比例隨機叢集抽樣，抽測240班，約6,000人。臺北市之學力檢測工具與實務經驗，曾分享予新北市、臺中市、臺南市等，107年亦受基隆市委託辦理檢測。

(五)茲以絕大多數之地方政府，均有辦理學生能力檢測工作之經驗，目前並已有縣市間聯合辦理(例如107年度雲林縣、嘉義縣、澎湖縣、花蓮縣等縣市聯合檢測)或委託辦理檢測(例如上述基隆市委託臺北市檢測)之情形，況且本院自行函詢各地方政府，

不乏反映經費與人力不足導致自辦學生能力檢測困難之意見，學生能力檢測已屬各地方教育事業之共同需求，具全國性質。據此詢問教育部何以不整合並指揮辦理，該部表示避免全國性考試造成大規模競爭而增加學生壓力等語。然以上開臺北市實務經驗而言，經積極明確溝通及說明測驗之目的，並非無法疏通外界擔憂學生壓力之疑義，且測驗方式亦非僅能大規模普測為之，再者，以各地目前之實施情形論之，同一縣市之學生能力檢測時機與項目並不一致，學生受測之次數以及範圍的合適性，亦無評估，此情未必就不會造成學生壓力；申言之，美其名由地方政府因地制宜實施之學生能力檢測，由各地自行辦理者，除面臨經費問題外，亦加重所屬教師命題工作與試務行政工作負擔，又實際上多數之地方並無力負擔如臺北市一般規格之學力檢測工作，而仰賴國教院相關計畫協助，在目前國教院評估停辦該項檢測計畫後，已有各地方政府逕自建立檢測工作聯盟或合作關係，形成國內學生能力檢測方式五花八門態勢，且無論何者，均無助國家全面掌握學生在國民教育階段各年段之基本學習能力變化情形。

- (六) 本案調查發現，某縣市在國中教育會考時之表現，竟有高達近半數之學生在英語及數學科均屬於「待加強」，此情已於前項調查意見敘明。然而，實際上某縣市訂有「建置國中小教育長期資料庫工作計畫」，104年以前該縣均自行命題分析，已自辦學生能力檢測多年；再觀諸該縣103年自辦之普測結果，斯時該縣8年級學生之檢驗顯示：國文科檢測滿分為100分，學生測驗平均分數為55.52分；數學科檢測滿分為102分，學生測驗平均分數為49.78

分、英語科檢測滿分為100分，學生測驗平均分數為55.23分；由於該檢測並無明定及格或通過基準，以前開平均分數尚難論斷學生學力整體表現之良莠高下。至該縣學生於隔(104)年國中教育會考中之表現，待加強之學生，於國文科占比達28.59%、數學科占比達46.31%、數學科占比達48.12%，突顯學力不足情形嚴重。由此觀之，該縣自行辦理之學生能力檢測，僅用於縣內資料之收集，其測驗標準與法定普測—國中教育會考—之標準恐有落差，即使地方投入相關成本辦理檢測工作，其測驗結果用於解釋學生基本學習能力品質之程度有限，亦未能完全發揮預警基本學習能力不足之功能，併予提出供教育部評估研處。

(七)綜上，本案查知目前各地方政府辦理學生能力檢測之施測年級、科目、普測或抽測、試題研發或取得、經費來源等，均未一致，學生受測次數與範圍的合適性，亦無評估，且各地自辦檢測之結果，對於學生基本學習能力變化之預警，以及解釋基本學習能力品質之程度有限等情，對此，教育部以地方制度法做為各地方政府自辦學生能力檢測一事之法源，僅係推辭該項檢測工作之權責；既學力檢測之目的在於瞭解學生學習表現以改善教育品質，且絕大多數之地方政府，均有辦理檢測工作之經驗，目前並已有縣市間聯合辦理或相互委託辦理檢測之情形，況且本院自行函詢各地方政府，不乏反映經費與人力不足導致自辦檢測困難之意見，學生能力檢測已屬各地方教育事業之共同需求，具全國性質，基於積極全面掌握學生在國民教育階段各年段之基本學習能力變化情形，教育部允應檢視相關辦理依據與實施方法的適當程度，以積極改善現況。

五、教育部定「基本能力」、「基本學力」與「基本學習內容」三者之概念與範圍有間，且各該評量工具間，欠缺適當聯結，復以基本學習內容易與「課程內容」混為一談，其定義與用途皆屬偏狹，致教師教學、學生學習、政府監測機制三者間難以參照。為協助教育部門能充分掌握國民教育辦理情形與施教品質，有待教育部會同相關機關單位釐清研處。

(一)對於本案關注之「基本學習能力」，查教育部相關概念之論述如下：

- 1、國民義務教育的課程內容，即「個體發展、社會文化及自然環境等3個面向，提供語文、健康與體育、社會、藝術與人文、數學、自然與生活科技及綜合活動等七大學習領域」<sup>17</sup>。
- 2、基本能力係指「為達成九年一貫課綱課程目標，國民教育階段的課程設計應以學生為主體，以生活經驗為重心，培養以下現代國民所需的基本能力……國民教育階段之課程應以個體發展、社會文化及自然環境等3個面向，提供語文、健康與體育、社會、藝術與人文、數學、自然與生活科技及綜合活動等七大學習領域。」<sup>18</sup>
- 3、基本學力為「九年一貫課程綱要中所訂之基本能力，即瞭解自我與發展潛能、生涯規劃與終身學習、文化學習與國際瞭解、運用科技與資訊、獨立思考與解決問題……等10項能力」<sup>19</sup>。亦稱「針對國中9年級學生舉辦國中教育會考，評量科目為國文、英語、數學、社會、自然5科及寫作測

---

<sup>17</sup>資料來源：教育部於108年1月16日本院詢問前提供之書面說明。

<sup>18</sup>資料來源：教育部於108年1月16日本院詢問前提供之書面說明。

<sup>19</sup>資料來源：教育部於107年4月9日本院邀集之「教育部規劃及督導執行國民義務教育政策，有關現行國民中小學教育制度及學生學習成效等情案」會議提供之書面說明。

驗，以九年一貫課綱進行命題，確保學生完成國民義務教育後具備國中階段之基本學力。」、「本部透過成績評量準則、補救教學實施方案、會考及地方教育統合視導，與各直轄市、縣（市）政府共同協助學生於完成國民義務教育後具備基本學力。」等<sup>20</sup>；而且表示「能力指標或學習表現與學習內容，都僅代表期望之學習成果，非指基本學力門檻。」<sup>21</sup>

- 4、基本學習內容係「國民小學及國民中學補救教學實施方案之配套方案，並指『學生於國民中小學教育階段，在九年一貫課程綱要內，國語(文)、數學及英語科等3個基礎學科的學習內容當中所應具備的基礎知識概念及學力程度』，其用途在於辦理補救教學時協助學習低成就學生通過篩選測驗，故此內容比定期評量跟教育會考更為基礎」<sup>22</sup>；亦指出：「補救教學實施方案以協助未通過篩選測驗之學習低成就學生完成國語文、數學及英語等基礎學科基本學習內容學力程度的奠基為目標。各基礎學科基本學習內容係自九年一貫課綱與各種版本教科書中，萃取出國民中小學各年級學生應學會的最基本內容。」<sup>23</sup>

即言之，「國民教育課程」為課程綱要所定之七大學習領域；「基本學力」為課程綱要所定之能力，經國民教育9年學習後，可以國中教育會考評量之；「基本能力」為國民教育七大學習領域課程

---

<sup>20</sup>資料來源：教育部於108年1月16日本院詢問前提供之書面說明。

<sup>21</sup>資料來源：國教院於107年4月9日本院邀集之「教育部規劃及督導執行國民義務教育政策，有關現行國民中小學教育制度及學生學習成效等情案」會議提供之書面說明。

<sup>22</sup>資料來源：教育部於107年4月9日本院邀集之「教育部規劃及督導執行國民義務教育政策，有關現行國民中小學教育制度及學生學習成效等情案」會議提供之書面說明。

<sup>23</sup>資料來源：教育部於108年1月16日本院詢問前提供之書面說明。

實施後培養國民所得之能力，亦為課程綱要實施目標；「基本學習內容」是課程綱要中國語(文)、數學及英語科等3基礎學科的學習內容當中所應具備的基礎知識概念及學力程度。

(二)上開4相關名詞，均以國民教育之課程綱要為主軸而發展，惟基本學力之評量，按國中教育會考之實施內容，以「國文、英語、數學、社會與自然5科及寫作」為範圍；基本學習內容係為辦理補救教學之用，屬於國民小學及國民中學補救教學實施方案之配套，以國語(文)、數學及英語科3學科之基礎知識概念為範圍，兩者並非相同；又，教育部表示「基本學習內容的學力程度設定通過標準，試題均較學校定期評量、國中教育會考內容更為基礎」。據上，各該概念雖皆屬於國民教育課程綱要之實施目標，惟範圍有間，並以「基本學習內容」之範圍最小。

(三)此外，用以檢視前開學習表現之工具，分別為前述之補救教學、縣市自辦學力檢測、國中教育會考、成績評量與國際評比等。本案試據教育部與各地方政府查復提供之說明資料，綜整本案調查所得我國國民教育課程目標與學生學習表現評量機制範圍如下：

國民教育課程目標		學生學習表現評量範圍	
國語(文)、數學及英語科3學科之基礎知識概念及學力程度	基本學習內容	補救教學	國語(文)、數學及英語科3學科
瞭解自我與發展潛能、生涯規劃與終身學	基本學力	地方自辦學力檢測	國(語)文、英語、數學、社會與自然5科擇3

國民教育課程目標		學生學習表現評量範圍	
習、文化學習與國際瞭解、運用科技與資訊、獨立思考與解決問題……等10項能力		國中教育會考	國文、英語、數學、社會與自然5科及寫作
		TASA	國語文、英語文、數學、自然、社會5科
即個體發展、社會文化及自然環境等3個面向，並包含語文、健康與體育、社會、藝術與人文、數學、自然與生活科技及綜合活動等七大學習領域	基本能力	學校成績評量	七大學習領域及其所融入之重大議題
		國際評比	閱讀素養、數學與科學、公民教育與素養

資料來源：本院依據教育部查復資料整理製表。

(四)上述「基本學力」與「基本能力」內涵，均屬抽象，且分別以不同評量機制檢核之，評量範圍互有重疊與差異之處；此外，基本學習內容定義與用途最屬偏狹，又其文義易與「課程內容」混為一談，難以辨明。再按「直轄市、縣(市)政府辦理國民中小學學生能力評量檢測注意事項」第1點：「學力檢測係以瞭解縣(市)國民中小學學生之學習表現，並分析其影響因素，進而改善縣(市)之教育為目的。」可見學生「能力」、「學力」、「學習表現」等名詞用語，有交互使用情形，更令相關概念混淆。基本學習能力之相關概念，容有釐清以及補強其與課程綱要之聯結性的必要。

(五)又，為檢測基本能力、基本學力或基本學習內容達成情形而設之學生基本學習能力評量機制，併

存異同互見情形，且各該機制間並無適當聯結。例如：地方自辦學力檢測與國中教育會考之基準不一，對於學生學力表現之解釋程度亦非一致；成績評量制度中，定有畢業標準，未達到該標準者，領取修業證書，然教育部表示尚無法比對分析領取修業證書者於國中教育會考中之表現情形；又，補救教學實施方案僅係學生學習扶助資源之其中一項，亦難論斷學生受輔與否與學力表現進步情形之關係；而教育部將國際教育評比納入學生基本學習能力表現之監測機制中，且稱「國際教育評比目的是想了解我國國民教育政策的成效與現況，故受測學生、學校不應也無需事先準備，對教育現況有忠實的了解後，才可針對現況良窳予以續長補短，只要符合並遵守隨機抽樣原則，抽樣便具有代表性而可推論全國學生表現。」等語，國際教育評雖可做為國內課程及教學政策參據，卻可能基於各國文化、學制、課程、教學……等差異，未能完全用以衡鑒我國學生基本學習能力與國家教育課程目標之相符情形；此併有教育部特別提醒「國際評比數據皆為相關推論，不應做因果詮釋。」等語，同證國際評比與現有課綱及其相關課程目標，並無直接關聯。然而，「教師教學」、「學生學習」、「政府監測學生基本學習能力表現」三者間，應有緊密結合並可參照之關係，俾協助政府教育部門充分掌握國民教育辦理情形與施教品質，併供教育部參酌。

(六)綜上，對於本案關注之「基本學習能力」，查教育部相關概念有「基本能力」、「基本學力」與「基本學習內容」等，惟各該概念與範圍有間，且基本學習內容之定義及用途過於偏狹，有待研議調

整。此外，學生「能力」、「學力」、「學習表現」等名詞用語，有交互使用情形，更令相關概念不易辨明。另，評量前開各有關概念之工具，分別為補救教學、縣市自辦學力檢測、國中教育會考、成績評量與國際評比等，該等評量工具間欠缺適當聯結，亦難彼此參照以瞭解國民教育辦理情形與學生基本學習能力表現，容有改善空間。

參、處理辦法：

調查意見，函請教育部檢討改進見復。

調查委員：蔡培村

尹祚芊