

調 查 報 告

壹、案由：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乙案。

貳、調查意見：

知識經濟時代中，人力乃是最重要的國家發展資源，爰有所謂「學力即國力」之說，各國無不致力於學生基本能力的培養及確保，以避免教育品質低落。依行政院教育改革審議委員會於民國(下同)85年提出之「教育改革總諮議報告書」¹指出如：「國民義務教育階段兒童常在教育初期，就無法奠定良好的學習基礎，隨後又在編班與強調學業成就的大班教學中，得不到適時、充分的照顧，因而生活習慣、學習態度、是非判斷及基本讀、寫、算能力，都比一般學生相差甚多，變成學校相對的弱勢者」，及「未能及早對新生進行基本學力（生活能力及學習能力）鑑定，並即時給予補救」等問題。此外，我國推動十二年國民基本教育 7 項總體目標之前 4 項為「提升國民基本知能，培養現代公民素養」、「強化國民基本能力，以厚植國家經濟競爭力」、「促進教育機會均等，以實現社會公平與正義」及「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」，亦為國民教育所扮演之重要角色。是以，國民教育是一切

¹資料來源：教育部部史資料網(http://history.moe.gov.tw/important_list.asp)：重要教育文獻/行政院教育改革審議委員會/諮議報告書(總)：85年12月出版。

教育的基礎，其實施成效與品質關乎整體教育的發展，與國民素質的提升、國民生計的繁榮、社會生存的保障、民族生命的延續及國家整體競爭力均有重大關聯。教育政策重點不再只是追求數量的增加，而是積極追求教育品質的提升與消弭落差，容屬各級政府責無旁貸之事項。

按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，也影響其家庭及下一代，更是國家之損失，其可能產生的負面後果包含國民所得減少、犯罪增加、社會階層間的流動減緩...等，均影響甚鉅且為全民共同承擔之風險。本院有感於實踐我國「帶好每一個學生」之教育政策理念，前於 99 年立案調查「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」乙案，調查發現「教育部對於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」，又以「政府資源有限」為由，限縮「學習成就低落之學生」之範圍，實未盡保障學生學習權益之責。此外，因學生學習成就之高低深受家庭因素影響，續於 101 年針對政府推動弱勢家庭學生學習低成就之相關協助與輔導措施立案調查，進而發現教育部相關制度無法及早發掘學習低成就學生之學習落後起點並進行補救，又無法全面掌握學生學習情形及成果，難以落實「因材施教」理想，且無法整合政府及民間各界資源發展有效之學習輔導模式，洵有未符教育基本法意旨。然而，基於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，均待關切，本院爰立案調查。

本院經向教育部、各直轄市、縣市政府調取相關資料審閱，於 103 年 2 月 10 日邀請李家同教授諮詢指導，並約詢教育部國民及學前教育署（下稱國教署）署長吳清山及相關人員到院簡報說明基本學力品質措施；於同年 2 月 26 日會同國教署主任秘書劉源明、新北市政府教育局副局長龔雅雯、科長王泓翔實地訪查新北市康橋雙語學校及新北市立土城國民中學；同年 3 月 24 日邀請臺東縣立池上國中詹永名主任、國家教育研究院測驗及評量研究中心曾建銘副研究員、國立中正大學課程研究所鄭勝耀教授、臺灣師範大學教育學系甄曉蘭教授、財團法人博幼社會福利基金會代表吳文炎副執行長等專家到院諮詢，並約請國教署邱組長乾國及相關業務人員列席簡報說明國民小學及國民中學補救教學科技化評量相關執行情形；於同年 4 月 10 日會同國教署黃子騰副署長、屏東縣政府教育處課程與教學科科長楊英雪等實地訪查屏東縣旭海小學堂；復於同年 4 月 24 日約詢教育部前部長蔣偉寧及各業務主管及相關人員到院說明並補充相關卷證，案經調查竣事，茲列調查意見如后：

- 一、鑑於國民中小學學生之個別差異懸殊，學習成就落差情形嚴重，甚至程度有 7 個年級之差距。惟現行國中僅近 7% 學生接受部分基本學科分組教學，未因材施教，致部分學生無法有效學習。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，有違教育基本法及國民教育法之意旨，洵有嚴重怠失。

(一)我國「為保障人民學習及受教育之權利」特制定教育基本法，依教育基本法第 2 第 1 項規定「人民為教育權之主體」，同法第 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。」及同法第 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。」國民教育法第 12 條亦規定，為兼顧學生適性發展之需求，得實施分組學習。復摘錄司法院釋字第 684 號大法官李震山協同意見書略以：「在學關係中應受確保之基本權利非僅限於受教育權，至少仍包括教育基本法所規定之平等權、學習權、身體自主權、人格發展權，藉以達成培養人民健全人格、民主素養與法治觀念，促進對基本權利與人性價值尊重之教育目的與方針（教育基本法第 2 條第 2 項、第 3 條、第 4 條及第 15 條規定參照）。」是以，我國於 88 年制定公布實施教育基本法之日起，即確立學生之學習權及受教育權，國家應予以保障之意旨（教育基本法第 8 條第 2 項參照）；此外，國民教育機會平等，國家實施教育應本有教無類、因材施教原則，特別考慮弱勢族群人民之自主性及特殊性等情形，充分提供相關保障及扶助，以維人民受教育之基本權利，洵堪認定。

(二)國民中學正面臨學生學習成就落差情形嚴重，故如何引導教師因材施教並提供差異化教學及達成學生之有效學習，至為重要：

- 1、經查，103 年度國中教育會考成績結果：國文科精熟 (A) 比例為 16.43%，而待加強 (C) 比例為 17.34%；英語科精熟 (A) 比例為 16.96%，待加強 (C) 比例為 33.73%；數學科精熟 (A) 比例為 16.47%，待加強 (C) 比例為 33.40%。此依媒體

報導學者分析 103 年度國民中學教育會考結果顯示²：「心測中心主任宋曜廷解讀，今年考生在國文、社會表現不錯，自然科持平，數學、英語科則有待加強。進一步分析，英語科是有『雙峰現象』，前、後段區別明顯，反而是中等程度人數較少；數學科則是沒有明顯『雙峰』，但落後的人偏多。... 傳統數學教學強調反覆練習，但對落後學生來說，觀念混淆不清，做再多題目都沒用，應採取差異化教學...」等語。

- 2、依 103 年度國中會考成績之結果，依學者指出已出現學生英語科學習成就雙峰化問題，而英語科及數學科未達基礎級比例均高達 3 成餘，顯示現行國中學生學習程度落差呈現極大化現象，班級授課應考量教學現場學生程度異質性情形、落後人數偏多狀況，實難透過傳統齊頭式教學令所有不同程度學生均得有效學習、適才適性，益徵教育主管機關未來如何積極引導教師因材施教，並提供差異化教學及達成學生之有效學習，實為首要之務。
- 3、復查，我國學生參與 PISA2012 成就評比之結果，顯示在經濟競爭國家以及標竿國家芬蘭等國家裡，以數學素養能力的最大值與最小值的差距（全距、四分差、標準差），臺灣都是最大；以及按 2012PISA 調查結果，我國學生數學超過 300 分的差異，相當於 7 個年級之情形，表示我國學生學生能力個別差異較大，因此雖然在整體排名、或是高分群的學生表現十分優秀，但在學習成就弱勢學生群也令人十分憂心。再比較歷年度

² 中央通訊社（民 103）。會考英語數學 待加強人數偏多。取自，<http://www.cna.com.tw/news/aedu/201406050165-1.aspx>

表現³：2006年標準差為103，排名世界第3名，2009標準差為105，已經是最大值，2012標準差116，相較第二高的國家（105）顯有差距；顯示臺灣學生的數學素養個別差異有持續擴大的趨勢，大幅個別差異的現象在男學生尤其更為明顯。然而，PISA 結果也顯示，驅力、動機和自信是學生發揮潛力的必要條件，而這其中，社經不利的學生等之數學學習都需要更多教育的關懷；唯有教育系統呈現並支持所有學生都能藉由投入學習而進步的信念，才能讓落後學生感受學習的驅力和動機。是以，透過實施有效因材施教策略，以啟發學生學習動機，強化學校教育功能，將有助於提升基本學力及縮小學習落差。

- 4、另據中研院歐美研究所黃敏雄副所長調查分析全球近20國學生參加TIMSS成績⁴，顯示臺灣2003、2007、2011年小4與國2學生數學成就，與20多所國家進行國內及跨國比較，顯示「臺灣學生數學表現呈現『突飛猛進』但『差距驟增』」，「臺灣學生國小4年級到國2四年間，雖然數學成績突飛猛進，高於國際最高標竿；但隨著年級增加，同一班級學生之間的數學程度差距也越大，差距甚至居全球之冠。以2011年臺灣8年級生為例，是英國、新加坡的5倍、美國的4倍、香港的3倍。同儕數學程度差距擴大，不僅發生在都市，也發生在鄉村內，顯示與城鄉差異無關」及「父母教育程度低或為中低收入戶，子女的數學無法隨著年級提升突飛猛進，甚至隨著年

³ 本院102年「國民教育品質與落差問題之研究」專案調查研究案。

⁴ 湯雅雯(103)。臺灣學生數學程度差距冠全球。中國時報103年4月2日A8版。取自<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140424001699-260114>

級提升而更加嚴重落後」等。足徵，現行國中小學生學習成績參差不齊，高、低程度嚴重落差，部分學生甚基本學力低落而未達基礎水準，爰如何於正常教學歷程中強化有效教學、因材施教策略，以縮短文化資本不利之差距，強化弱勢學生有限之學習資源，容屬重要關鍵，更亟待教育主管機關正視並因應解決。

表1、PISA2012 臺灣與參照國家數學能力平均數、標準差及百分位數⁵

國家或地區	全距	最低分	最高分	平均數	標準差	Q1	Q3	IQR
臺灣	811.0	113.9	924.8	559.1	115.7	478.0	645.3	167.3
芬蘭	600.5	169.3	769.8	519.1	85.9	462.3	577.4	115.1
香港	620.0	209.0	829.0	561.4	95.9	498.8	628.8	130.0
日本	662.3	188.7	851.1	536.7	93.5	486.3	625.4	139.1
韓國	778.2	113.1	891.3	554.3	98.6	472.3	603.8	131.6
上海	782.6	179.6	962.2	611.7	100.4	545.6	681.9	136.3
新加坡	719.7	191.0	910.7	573.4	105.5	500.2	649.0	148.8

資料來源：教育部查復資料

- 5、又按本院調查諮詢李家同教授所述博幼基金會推動差異化教學之做法為例：「為保證學生學會最基本的知識，採行 ABCD 不同程度試卷。如以一元一次方程式為例，A 卷乃是準備考題，也就是在考學生對一元一次方程式有沒有足夠的背景知識；B 卷是正式的一元一次方程式的基本題型；C 卷題目稍微比較難，D 卷的題目更難。可確保，知道學生是否學會最基本的東西沒有、給很多孩子一

⁵ 1.標準差 (Standard Deviation, SD)：標準差是表示團體分數分散情形的統計數之一，常以 SD 或 S 表示。標準差是離均差平方和之平均數的平方根。(http://terms.naer.edu.tw/detail/1219216/)

2.Q1、Q3：一組數值由小到大排序後，將全部數值分割為四等分，每一分割點稱為四分位數(quartile)；第一個四等分點的數值稱為第一四分位數(Q1)，第三個四等分點的數值稱為第三四分位數(Q3)。(http://terms.naer.edu.tw/detail/1677580/，

http://terms.naer.edu.tw/detail/1670456/，http://terms.naer.edu.tw/detail/958500/)

3.IQR (interquartile range, IQR)：一組數值由小到大排序後，其第三四分位數與第一四分位數之間的差，稱為四分位數間距。((http://terms.naer.edu.tw/detail/1670458/)

資料來源：國家教育研究院雙語詞彙、學術名詞暨辭書資訊網。

個鼓勵，如有的學生會做 B 卷，我們就說他不錯了，有可能這個孩子只能到此為止，連 C 卷都會有困難，這種孩子在學校裡面是完全得不到任何鼓勵的」，則是試卷試題分級化策略。

- 6、復據「2013 臺灣文教人權指標調查報告」⁶針對「學生人權：目前各級學校配合不同興趣、能力與需要的學生，提供適切課程與評量的程度」，指出：「受訪專家認為此議題應將國民教育與高等教育分類討論，目前初等與中等教育階段，由於強調常態編班，因此需教師於課室教學中變化教學方式始能達成。但目前由於學生人權高張，一般學校教師的普遍反映是每節課教師都需要花費太多精力與時間於維持課堂秩序，加以課程進度多，難以進行因材施教...」。與本院調查發現目前國民中學普遍未能實施基本學科分組學習，尚無不符。

(三)教育部訂有在常態編班下，國中二、三年級學生之部分基本學科得實施班群分組學習之規定：

- 1、教育部於 93 年 9 月 1 日修正公布國民教育法第 12 條，其第 2 項規定：「國民小學及國民中學各年級應實施常態編班；為兼顧學生適性發展之需要，得實施分組學習；其編班及分組學習準則，由教育部定之。」該部爰訂定國民小學及國民中學常態編班及分組學習準則（簡稱分組學習準則），依該準則第 3 條第 2 款規定：「分組學習：指依學生之學習成就、興趣、性向、能力等特性差異，將特性相近之學生集合為一組，實施適性化或個別化之學習。」及同準則第 8 條第 1 項規

⁶ 秦夢群、高永光(102)。2013 臺灣文教人權指標調查報告。計畫主辦單位：社團法人中華人權協會。取自 <http://www.cahr.org.tw/eweb/uploadfile/20131201135921615.pdf>

定：「國中小之分組學習，以班級內實施為原則。但國中 2 年級、3 年級得就下列領域，以 2 班或 3 班為一組群，依學生學習特性，實施年級內之分組學習：一、國中 2 年級得就英語、數學領域，分別實施分組學習。二、國中 3 年級得就英語、數學、自然與生活科技領域，分別實施分組學習。其中數學及自然與生活科技領域得合併為同一組。」是以，為貫徹常態編班原則，在現行異質性分班教學下，教育部業已訂有明確規範特定年級、特定學科分組教學之依據與實施方式，賦予相當辦理彈性，作為各縣市、各學校教學教務分班及教學之參考。

- 2、復依教育部指出，為追求社會正義與教育理想，維護學生基本受教權益之平等，避免學生被標記，以及剝奪示範學習的對象，缺乏激勵和學習信心，導致後段班或低成就學生自暴自棄，影響學習效果和人格發展，且能力分班雖造就菁英學生，卻犧牲後段班學生，有違教育機會均等的原則，因此目前在國民義務教育階段實施常態編班，只就國中階段(2、3 年級以上)特定學術(如數學、英語及自然與生活科技領域)進行分組，發揮其正向功能。

(四)惟查，目前各地方政府所屬學校實施之基本學科分組教學，係以 8、9 年級學生學期或段考成績，參酌學生平時表現，以班群方式實施分組學習，達到因材施教之教育目的，避免雙峰現象之產生。然本院經調取各縣市政府 102 學年度國民中學依前開準則實施(年級內)分組學習情形之數據，除金門縣政府未查復本院而有部分資料闕無外，分析其餘縣市資料顯示 102 學年度僅有 156 所國中實施年級內

之分組教學，實施常態編班而未採分組學習之校數為 711 所，比例高達 82%，102 學年度國中學生人數 77 萬餘人，接受分組學習者竟只有 5 萬 3,778 人，不足國中學生總數之 7%；其中，臺東縣、澎湖縣及基隆市 102 學年度所屬國民中學均無實施學科分組學習，詳如下表。足見，現行國民中學分組學習之實施情形實未達 1 成，實未積極依上述規範實施分組學習，實踐因材施教原則。

表2、102 學年度國民中學實施（年級內）學科分組教學之學校數彙整表 單位：校、班級、人數、%

縣市別	總校數	實施分組教學之學校數(占比%)	班級總數	實施分組教學班級數(占比%)	學生總數	接受分組教學學生數(占比%)
新北市	97	25(25.77%)	4014	429(10.9%)	129366	11132(8.61%)
臺北市	70	2(2.86%)	2503	10(0.4%)	72272	239(0.33%)
高雄市	100	10(10%)	3239	127(3.92%)	89788	3991(4.44%)
臺中市	80	20(25%)	3205	247(7.71%)	93861	7361(7.84%)
臺南市	78	16(20.51%)	2057	233(11.33%)	63193	8666(13.71%)
桃園縣	66	2(3.03%)	2743	16(0.58%)	82174	554(0.67%)
新竹縣	30	5(16.67%)	729	30(4.12%)	17766	862(4.85%)
苗栗縣	33	13(39.39%)	570	111(19.47%)	19546	3176(16.25%)
彰化縣	41	2(4.88%)	1381	22(1.59%)	44081	617(1.40%)
南投縣	32	13(40.63%)	619	124(38.87%)	19346	3765(19.46%)
雲林縣	34	31(91.18%)	859	309(35.97%)	22747	9230(40.58%)
嘉義縣	25	4(16%)	446	85(19.06%)	12179	1278(10.49%)
屏東縣	39	6(15.38%)	933	41(4.39%)	26761	1135(4.24%)
宜蘭縣	26	1(3.85%)	590	2(0.34%)	15855	66(0.42%)
花蓮縣	23	1(4.35%)	381	4(1.05%)	10792	52(0.48%)
臺東縣	25	0	316	0	7940	0
澎湖縣	14	0	130	0	2938	0
基隆市	17	0	414	0	12691	0
新竹市	19	2(10.53%)	563	15(2.66%)	15918	343(2.15%)
嘉義市	8	2(25%)	335	39(11.64%)	10531	1197(11.37%)
金門縣	5	0	-	-	-	-
連江縣	5	3(60%)	18	6(33.33%)	285	114(40%)
總計	867	158(18.22%)	25745	1850(7.10%)	770030	53778(6.98%)

資料來源：

1. 整理自各縣市政府查復資料。
2. 金門縣政府未查復本院，惟按該府教育處網站查知全縣國中計有 5 所

(<http://kmeic.km.edu.tw/school.html>)，另依教育部提供資料顯示該縣 102 年無國中辦理年級內分組教學。

(五)本院就目前全國各縣市國民中學實際辦理分組學習之情形，詢問教育部，該部指出實施分組學習常見困難包括：學生管理不易、產生標籤化、家長不易接受、學校排課困難、增加老師教學負擔，且在常態編班下實施部分領域分組教學，需有人力充裕的教務行政體系支持才能落實，然學校行政負擔十分繁重，最後仍可能被簡化成「能力分班」等語。

(六)對此，本院為釐清教育現場實務運作情形，訂於本(103)年度 2 月間實地訪查新北市轄內推動年級內分組學習之康橋雙語學校及土城國民中學、邀集該二校與市立中正國民中學舉辦座談會議，並抽樣與實際參與分組學習之學生進行對話交流，調查結果發現部分學校積極任事，輔以配套措施全面實施分組學習，亦獲得參與學生及家長之肯定，足見年級內分組學習實有賴學校相關積極作為。茲簡述於后：

1、分組學習之相關辦理方式及調整措施特色：

(1)康橋雙語學校 102 學年度分組科目包括英語、數學、表演藝術及游泳，8 年級學生每班分成 3 級，採班群分組、共同排課方式進行，以每學期 3 次定期評量成績進行評估，實施成效諸如學習成就低的學生於學習動機上有所增進，部份學生透過分組學習達到回主班之能力，仍選擇留在分組等。

(2)新北市立中正國中分組科目包括 9 年級英語、數學及自然，依班級番號 2 班或 3 班一群組，每學期調整乙次，以英數理三次段考學期成績順位排序；採英語科單獨分組，數學、理化科

兩科一同分組，特色適性兩組同一老師授課。

(3) 新北市立土城國中年級採 8 年級英數分組，9 年級英數理分組，依據為學生 7 年級 6 次段考之定期成績，以相鄰之兩個班為一組，如果該年級為奇數班，則擇一組為 3 個班，轉銜機制為每學期結束，由導師評估是否需調整學生，並提出向教務處申請。

2、上述學校參與分組學習之受訪學生大多數均表達肯定及正向意見：適性學習部分，如「會按照每個分級不同進度」、「比較好的老師反而會教比較低的組，要把我們拉上來」、「在 B 組可以把基本的學會，對有些人來說比較適合」；標籤化部分，如「不會（自尊心受損），因為很多數學好的也會去數 B 組」、「大家還是玩在一起，不會有（歧視感）這種感覺，差別只是部分科目要換班級教室」及「教師對學生態度差不多，我認為沒有標籤化問題」；歸屬感部分，如「分組時間少，大部分未分組，跟同學還是熟識」；行政管理部分，則有認為「教室都排很近，找教室不是問題」等語。

(七) 學生是教育之主體，行政體系及教師係為協助學生學習而設，不應輕易因行政或教師配合困難，即犧牲學生權益。

本院調查發現各校實施分組學習所面臨之相關困難情形，包括：「易淪為變相的能力分班；小校排課因師資不足且無法拆班，加以未調整各科授課時數與班級數狀況，難度較高；太早學科分程度影響學生學習意願、放棄學習；對適性組的孩子難有基礎學習配套會拉不起來；班級屬性課堂管理的負擔，壓縮上課時間不足；少數不同的科程度同學

在同一組學習上困擾」等語，縱目前由國中全面實施年級內分組學習措施部分受限於學校規模及專業能力，尚有行政管理、班級經營、教學策略及親師溝通等之挑戰需克服，多屬行政配套措施及人員配合問題。然據上述訪查及座談結果得知，為辦理分組適性學習，教育主管機關及學校應妥適規劃配套措施、輔以彈性轉銜、去除標籤化機制等，則實施個別學科進行年級分組學習應仍具相當可行性；況對於學生而言，進行因材施教教學策略將提升學習動機，促進適性學習，可堪肯定。

(八)分組合作學習不能取代為適性化學習而設之分組學習。

教育部表示，現已推動實施全國國民中小學「分組合作學習試辦計畫」（班內學科異質性分組學習），於101學年度共計169校（國中133校、國小36校）、102學年度共計850所國中參與，每校至少一個學習領域實施，以活化國中教學現場。

惟研究指出⁷分組合作學習「在教學科目上，成效最好的是藝術、職業資訊與自然，因科別特性特別適合運用合作學習教學策略，可多運用於教學設計（謝岱玲，民102）」。部分研究則載明⁸「Webb等人研究認為『中等能力的學生較適合同等能力小組，而高能力及低能力的學生較適合採用混合能力小組。因為在研究發現中等能力的學生在混合能力小組中較少出現互動的語詞，反之，中等能力的學生在同樣都是中能力的同等能力小組中，正向互動

⁷ 謝岱玲(民102)。合作學習對學生學習成效之後設分析。中國文化大學碩士論文。臺北，未出版。

⁸ 陳俊亨(民96)。合作學習最佳分組策略之研究。國立臺南大學資訊教育研究所碩士論文。臺南，未出版。

語詞出現的頻率較高。而低能力的學生在同樣都是低能力的同等能力小組中的表現則最差，至於高能力的學生則無差異（Webb, 1982a, 1982b, 1984; Webb & Cullian, 1983; 引自陳俊亨，民 96）』」。是以，各種班內分組學習方式對於各種能力、學習風格不同之異質性學生，可能導致不同學習效果。爰國民教育階段實施班級內異質分組之合作學習雖有助於依學生性向和興趣適性發展等適性優點，然實務上亦有相關學科領域、行政管理上需配合調整部分，況教師相關專業知能亦扮演重要角色，全面推行仍須輔以相當配套措施。

- (九)此外，目前國民小學因材施教策略更顯缺乏乙節：據部分縣市政府反應分組學習應向下延伸，相關意見指出「城鄉學習落差日益明顯，補救教學時數及效能無法彌補學習差異，建請分組學習可由國二向下延伸至國一」、「建請放寬分組學習年級及領域(學科)，以落實差異化教學」等語。本院調查發現，依現行「國民小學及國民中學常態編班及分組學習準則」規定，分組學習在國中小階段以班級內實施為原則，僅於國中階段開放二年級以上得於特定領域科目按一定成績實施分組教學。然而，此限制卻未考量在學習能力參差不齊的 6 年國小基礎教育階段中，學生之間已出現高度學習落差、個別差異，如差距過大則影響教學成效，且在國民小學階段缺乏有效的因材施教策略，恐錯失在關鍵年度習得工具學科基本學力之最佳契機，爾後落差更逐年累積、加劇學習成就雙峰現象；況以目前國民中學分組學習比率甚低，恐更難達成將低學習成就學生帶上來之重要目標，對於弱勢學生尤其不利。此外，基於消除標籤化及提供多元學習成就感，是否放寬

分組科目（領域）之限制宜併予納入考量。對此，教育部則表示將邀集相關人員召開會議研議。是以，如在兼顧合理配套措施下，實務上對於能即早提供國民小學實施分組學習，針對不同學習需求及不同程度的學生因材施教確有必要，教育部允應審慎研議。

- (十) 茲教育係一充滿人性化、致人為善之希望工程，尚難謂固定教學製程即能獲得相同之產出，一味採齊頭式標準化模式教學歷程，教育成效自難期待。而我國學校正式教育係以班級教學模式為主，並基於常態編班原則，教學對象多屬異質性學生之組成，是為因應班級教學之學習歷程，針對班級學生個別差異，教師教學及學生學習事項實宜有適性化、差異化之規劃安排，以切合多元化需求，提升學習動機與成就感，並確保教師有效教學、學生有效學習，更為有效能學校指標之一，而相關學術論文、行動研究及實務專家多有論述。如吳清山指出⁹：「在每個班級中，不同學生不僅是有社經和家庭背景差異，而且在認知能力、背景知識和學習偏好也不一樣，透過差異化教學，可以符應所有學生的學習需求。所以，差異化教學針對不同能力學生所採取的教與學的過程，旨在配合每一個學生需求，強化每一個學生的成長和個別的成功，而不是期望學生們調整自己來配合課程。落實差異化教學的策略，首先必須了解學生個別差異及學習風格；然後採行不同教學策略和教學活動（例如：實施彈性分組教學、個別化教學或問題導向教學…等）；最後則採行多元質性學習評量，來了解學生學習成效，作為

⁹ 吳清山（無日期）。差異化教學與學生學習。載於國家教育研究院電子報第 38 期。103 年 5 月，取自 http://epaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=38&content_no=1011

未來教學之改進」等。又游進年（民 98）研究指出¹⁰：「適性化教育雖然重視每一位學生的學習差異，並強調個別教學設計，但並非反對傳統的班級教學型態，而是以團體教學（group-based instruction）為基礎，融合個別教學（individual tutoring）、問題解決（problem solving）與學習歷程的探索（exploratory learning processes）等策略，進行適性化的教學」等；以上適性教育之意旨與實務參考作為，對比 102 年度國民中學竟約僅有不足國中學生總數之 7%（約 1 成 8 學校）參與部分基本學科之分組學習，實未有積極作為，亟待教育主管機關及教學者研酌借鏡，以利學生適性學習。

（十一）綜上，教育基本法已明定人民為受教育的主體，是各項措施之實施，均應以學生為本，以達成教育目標為目的，國家、教育機構、教師、父母應擔負協助之責任，而非僅考量行政管理之便，卻可能因此犧牲學生適性學習發展之權益，實混淆手段與目的而本末倒置。揆諸我國國民中小學學生參與國際及國內教育成就測驗評比結果，雖然在整體排名或高分群學生表現名列前茅，但學習成就弱勢學生群更值得注意。由於城鄉、個別差異懸殊，學習落差問題情形嚴重，更需配合個別學生需求，強化其知識成長和個別成功經驗，政府應有縮小學生學習落差之積極作為。經本院調查統計 102 學年度僅有 156 所國中實施年級內之分組教學，實施常態編班而未採分組學習之校數為 711 所，比例高達 82%，102 學年度國中學生人數 77 萬餘人，接受部分基本學科，如英文、數學、自然分組學習者竟只有 5 萬 3,778

¹⁰ 游進年（民 98）。適性化教育的政策與教學實踐。103 年 5 月，取自 http://web.tieec.tp.edu.tw/otiec/teacherland/catalog/upload_file/15903.pdf

人，約國中學生總數之 7%，顯示大多數學校均未正視此一問題，多數學生未能接受因材施教之教學。而目前部分國民中學已正視學力落差問題，積極推動各年級分科分組教學，實用心良苦；未來有待主管機關協助改善標籤化、行政干擾，精進組別彈性轉銜機制之策略，避免以行政管理之窒礙犧牲學生有效學習之權益。教育部規定國中二、三年級得實施班群之分組教學，但整體配套、制度設計、教師與行政人員之研習訓練、家長意見之收集與溝通等，均未見具體規劃，教育部實怠於提出策進作為，以落實教育基本法因材施教之規定。準此，教育部長期未積極監督地方教育有無善盡因材施教之法律義務，難以確保學生有效學習，以保障學生之學習權及受教育權，有違教育基本法規定及國民教育法之意旨，洵有嚴重怠失。

二、民國 85 年行政院「教育改革總諮議報告書」即建議政府應協助每位學生具備基本學力，惟現行我國國民中小學整體學習成就高低落差嚴重，又逾 1 成約 2、30 萬以上學生之國語、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，實不利於國家整體發展，更損及國際競爭力，教育部長期未能積極正視解決，洵有重大疏失。

(一)按憲法第 21 條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」及第 58 條規定：「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。」復按教育基本法第 2 條第 1 項規定：「人民為教育權之主體」、同條第 2 項規定：「教育之目的以培養人民健全人格、民主素養、法治觀念、人文涵養、愛國教育、鄉土關懷、資訊知

能、強健體魄及思考、判斷與創造能力，並促進其對基本人權之尊重、生態環境之保護及對不同國家、族群、性別、宗教、文化之瞭解與關懷，使其成為具有國家意識與國際視野之現代化國民」，同條第3項規定：「為實現前項教育目的，國家、教育機構、教師、父母應負協助之責任」，同法第5條第1項規定：「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。」及第13條規定：「政府及民間得視需要進行教育實驗，並應加強教育研究及評鑑工作，以提昇教育品質，促進教育發展。」以上法律均已揭櫫國家應保障人民教育權、提升教育品質、弭平教育落差、健全教育發展及整體教育方針之意旨。

- (二)依教育基本法第9條第1項規定：「中央政府之教育權限如下：一、教育制度之規劃設計。二、對地方教育事務之適法監督。三、執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展。四、中央教育經費之分配與補助。五、設立並監督國立學校其他教育機構。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。」因此，中央在國民教育方面仍有其法定權責。復依教育基本法第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。」爰此，我國保障國民教育之基本權利應在於促進個體自我實現，而政府在國民教育之實施，應保障有教無類、因材施教精神，以致力於個人潛能

及自我實現開展。

(三)所謂基本學力，依教育部之定義¹¹，係指所有學生在學習過後必須具備之最基本的成就表現。研究則指出¹²，學力是指某一個教育階段的學生在完成該階段的教育之後，應該具有的知能，而在學力當中，部分知能經實證研究結果是學習其它知能的關鍵，這種關鍵的知能就是基本學力，所以基本能力是最重要、最關鍵的少數知能，它包括學習活動中的認知、情意、技能三個部分(林天佑，民 92；引自陳伯璋等，民 98)。而就學習的層級而言¹³，基本意指「基礎的」、「為繼續發展必須具備的」；就學習的範圍而言，基本意指「為生活之各方面所必需具備的」。是以，基本學力為學習之關鍵核心知能，作為適應社會生活所必需，銜接下一學習階段之先備能力，是個人自我實現與未來發展之基石，於國民教育階段更是國家發展的希望工程，亦彰顯國民教育之公平性及正義價值。

(四)學生如基本學力不足、程度落後將導致學習動機低落，部分學生轉而尋求外界刺激及成就感，甚至參加不良組織或活動，如未獲及時導正，衍生偏差行為及社會問題，甚至出入監獄。顯見，政府對於國中小基本學力之確保，將有助於協助學生獲得成功經驗與成就感，促發學生學習動機及自信心，進而減少偏差行為之發生。復依本院沈美真委員及周陽山委員 102 年調查少年矯正機關教育實施事項乙案

¹¹ 教育部國民小學及國民中學補救教學實施方案。

¹² 陳伯璋、林世華、陳清溪、曾建銘(民 98)。建立國中小、高中職基本學科能力品管機制之研究報告。國家教育研究院籌備處。

¹³ 楊思偉(民 89)。基本能力與基本學力。教育人力與專業發展雙月刊，17(6)。

(本案則以國民教育階段工具中學生主要習得之學科基本學力為主，至其它層面因涉議題範圍廣大，茲不一一論述。)

發現，服徒刑及接受感化教育之學生有 51.55%之家庭經濟情形不佳，有近 70.96%之家庭結構不健全，比率偏高，又該等兒童少年普遍缺乏學習動機及習慣，多數自國小開始便僅是到校並未學習，隨後伴隨輟學之發生，因此學歷與實際學力間存在嚴重落差，部分學生雖有國高中學歷，但進入矯正學校接受教育時，竟有國文識字不多、數學九九乘法不太會，英文 26 個字母寫不完整等情形，不僅實施補教教學十分費力，縱提供技職訓練以為後續適應社會生活及自立生存所需，然在術科以外，因先備知識不足，仍不易考取證照。從矯正教育之實務經驗中得知，基本學力為重建非行少年品格及協助其歸復社會之關鍵，是以，確保基本能力之獲得，於社會國家整體發展均有莫大助益。

(五)依 103 年國中教育會考成績結果，呈現國民中學學生之英文與數學「待加強」，即未達基本學力的人數比率均逾 3 成以上，國文亦高達 17.34%¹⁴：

- 1、國中教育會考將評量能力等級區分為三等：「精熟(A)」、「基礎(B)」以及「待加強(C)」。就工具學科而言，國文「待加強(C)」比例為 17.34%，英語「待加強(C)」比例為 33.73%，數學「待加強(C)」比例則高達 33.40%，英、數均逾 3 成以上。依此次計分之結果，各科「精熟(A)」的人數比率為 14.37%~16.96%、「基礎(B)」的人數比率為 49.31%~66.23%，「待加強(C)」的人數比率則為 17.34%~33.73%。各科能力等級人數百分比詳如下表所示。以全體應考學生約 26 萬 7 千人估計，33%之人數為 8 萬 8 千多人。

¹⁴ 教育部(民 103)。103 年國中教育會考各科計分與閱卷結果說明。取自，<http://www.edu.tw/news1/detail.aspx?Node=1088&Page=23753&Index=1&WID=6635a4e8-f0de-4957-aa3e-c3b15c6e6ead>

表3、103 年國中教育會考各科能力等級加標示人數百分比統計表

		國文	英語	數學	社會	自然
精熟 (A)	A++	5.56%	4.26%	6.39%	4.26%	4.29%
	A+	16.43%	16.96%	16.47%	16.47%	14.37%
	A	5.11%	4.87%	3.10%	5.05%	3.50%
		5.76%	7.83%	6.98%	7.16%	6.58%
基礎 (B)	B++	18.55%	14.23%	15.31%	17.55%	15.41%
	B+	66.23%	49.31%	50.13%	63.58%	60.38%
	B	15.81%	10.76%	12.06%	15.97%	16.46%
		31.87%	24.32%	22.76%	30.06%	28.51%
待加強 (C)	C	17.34%	33.73%	33.40%	19.95%	25.25%

資料來源：國立臺灣師範大學心理與教育測驗研究發展中心(民 103)。
 取自，<http://cap.ntnu.edu.tw/1030605-1.html>

註：

- 各科能力等級加標示人數百分比係以有效人數計算(即扣除缺考、重大違規及點字卷者)。各科有效人數分別為：國文 267,405 人、英語 267,475 人、數學 266,719 人、社會 266,718 人、自然 267,457 人。
- 所有相同答對題數皆為同一標示。

2、此外，作文部分：依教育部公布各能力等級寫作測驗級分統計結果，作文在三級分以下者計有 63,831 人，占比約達 24%；而作文 0 級分者則有 5,576 人，約占 2.09%，1 級分者有 4,889 人，約占 1.84%，2 級分者則有 12,181 人，約占 4.57% (不含缺考)。

表4、103 年國中教育會考各能力等級類別暨寫作測驗三級分以下之人數百分比統計表

類別	人數	三級分以下		
		在此類別人數	占此類別百分比	占全部考生百分比
5A0B0C	16526	128	0.77%	0.05%
4A1B0C	10750	189	1.76%	0.07%
4A0B1C	24	2	8.33%	0.00%
3A2B0C	11184	359	3.21%	0.13%
3A1B1C	69	15	21.74%	0.01%
3A0B2C	1	1	100.00%	0.00%
2A3B0C	14555	645	4.43%	0.24%
2A2B1C	321	55	17.13%	0.02%
2A1B2C	13	4	30.77%	0.00%

2A0B3C	0	0	0.00%	0.00%
1A4B0C	23844	1539	6.45%	0.58%
1A3B1C	2018	359	17.79%	0.13%
1A2B2C	300	96	32.00%	0.04%
1A1B3C	35	16	45.71%	0.01%
1A0B4C	10	7	70.00%	0.00%
0A5B0C	62549	7478	11.96%	2.81%
0A4B1C	33959	8009	23.58%	3.01%
0A3B2C	26208	8561	32.67%	3.22%
0A2B3C	22059	9677	43.87%	3.64%
0A1B4C	21813	12571	57.63%	4.73%
0A0B5C	19769	14120	71.42%	5.31%

資料來源：摘錄自教育部(民 103)。**103 年國中教育會考各科計分與閱卷結果說明**。取自，<http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=1088&Page=23753&wid=ddc91d2b-ace4-4e00-9531-fc7f63364719&Index=1>

註：

- 1、能力等級類別中之 A、B、C 分別表示精熟、基礎及待加強等級，5A0B0C 表示國文、英語、數學、社會、自然五科皆為精熟等級之類別，1A4B0C 表示國文、英語、數學、社會、自然五科中有一科為精熟其餘四科為基礎等級之類別。
- 2、學生寫作測驗成績歸類為六級分、五級分、四級分與三級分以下。
- 3、三級分文章在表達上是不充分的，四級分文章已達一般水準、五級分的文章在一般水準之上、六級分的文章是優秀的。

(六)參照我國學生參加國際 PISA 學習成就評比或學力檢測之結果，保守推估，我國有逾一成之國中小學生之國英數工具學科未達**基本學力**，約 2、30 萬人。

PISA (學生基礎素養國際研究計畫；the Programme for International Student Assessment) 測驗結果顯示，我國 15 歲學生在在閱讀及數學等工具學科上，均有逾 1 成學生未達基本學力¹⁵：

- 1、PISA 2012、PISA 2009 及 PISA 2006 國語文/閱讀未達基礎水準 2 的學生數百分比分別占 11.4%、15.6%及 15.3%；如下表：

表5、各年度 PISA 閱讀素養水準學生人數百分比對照

年度\水準	未達 1b	1b	1a	2	3	4	5	6
2012	0.7	2.5	8.2	18.3	29.9	28.5	10.7	1.2

¹⁵ 國語文/閱讀數據引用自本案教育部約詢前查復資料；科學部分數據引用來源同上。

2009	0.7	3.5	11.4	24.6	33.5	21.0	4.8	0.4
2006		3.8	11.5	24.4	34.0	21.6	4.7	

註：

1. 2006 的閱讀素養水準為：未達 1、1、2、3、4、5，沒有未達 1b 及層級 6。

2. 資料來源：教育部查復資料。

2、而 PISA2012、PISA2009 及 PISA2006 數學未達基礎水準 2 的施測學生百分比則分別依序為 12.8%、13.3%及 11.5%；如下表 7：

表 6、各年度 PISA 數學素養水準學生人數百分比對照

年度\水準	未達 1	1	2	3	4	5	6
2012	4.9	7.9	13.2	17.1	19.9	19.1	17.9
2009	4.7	8.6	15.1	19.2	21.5	18.4	12.6
2006	3.7	7.8	13.0	18.5	22.3	21.5	13.2

資料來源：教育部查復資料

3、另 PISA 歷次科學成績部分，PISA2012、PISA2009 及 PISA2006 未達基礎水準 2 之學生比例則依序為 10.2%、11.1%及 11.6%；如下表 8：

表 7、各年度 PISA 科學素養水準學生人數百分比對照

年度\水準	未達 1	1	2	3	4	5	6
2012	1.6	8.6	20.3	33.7	27.5	7.8	0.5
2009	2.2	8.9	21.1	33.3	25.8	8.0	0.8
2006	1.9	9.7	18.6	27.3	27.9	12.9	1.7

資料來源：教育部查復資料

4、依「提升國民素養專案計畫報告書」指出¹⁶：PISA 2009 的測驗架構表示，未達第 2 級水準的學生，將在資訊社會面臨生活適應的問題。根據 PISA 2009，臺灣 15.6%的學生在閱讀上未達第 2 級水準，而僅 5.2%學生達到第 5 級以上的水準。相較於亞洲日本、韓國、香港、新加坡等各國，臺灣低分組比例明顯偏高，而高分組比例明顯偏低。而 PISA2012 臺灣學生仍有 11.4% 在閱讀上未達第 2 級水準。

¹⁶ 本院 102 年「國民教育品質與落差問題之研究」專案調查研究案、「教育部提升國民素養專案計畫報告書」<http://literacytw.naer.edu.tw/data/cht/20140430/20140430v0x2d6.pdf>

5、又據教育部人員 103 年 2 月 10 日到院約詢時表示，PISA 測驗結果不足水準 2 的學生，就是基本生活能力會有問題的。又國中小學生現有 220 萬人，因此換算待加強者，閱讀與數學有 2、30 萬人待加強，科學部分約有 10 萬人等語。

表8、各項成就評比推估國中小學生之國英數工具學科未達基本能力之比例彙整表 (單位：%)

測驗名稱	施測年度	國語文/閱讀	英語	數學	科學	說明
國內教育會考	2014	17.34	33.73	33.40	--	待加強的人數百分比。
國際 TASA	2009 (小 4)	18.77	--	7.97	--	1.未達「基礎以下」的百分比。 2.TASA 標準設定第三輪之分析結果。
	2009 (小 6)	14.76	7.74	14.42	--	
國際 PISA (15 歲學生)	2012	11.4	--	12.8	10.2	1.未達第二級的百分比。 2.數學為主科，閱讀和科學為輔，另加測線上問題解決能力。
	2009	15.6		13.3	11.1	1.未達第二級的百分比。 2.閱讀主科，科學和數學為輔。
	2006	15.3		11.5	11.6	1.未達第二級的百分比。 2.科學為主科；閱讀和數學為輔。

註：PISA 將學生的表現區分為：未達水準 1 以及水準 1 到水準 6，共七級的素養水準(閱讀分為八級，包括水準 2 到水準 6，以及水準 1a、水準 1b 與未達水準 1b)。達到水準 3 的學生多能勝任日常生活的各項基本任務，水準 5 以上學生是屬於表現優異的層級，通常以水準 2 為最基礎等級，即可以應付生活的等級。
資料來源：1.彙整自上述國際評比資料及教育部約詢查復資料
2. http://epaper.edu.tw/print.aspx?print_type=news&print_sn=3800&print_num=0

6、依上述 PISA 國際評量結果，未達各項評量基礎水準之學生均逾一成，又據教育部表示，

PISA 測驗結果不足水準 2 的學生基本生活能力會有問題云云，據以換算待加強基本學力之學生人數，閱讀與數學有 2、30 萬人之譜，科學部分約有 10 萬人，顯見基本學力不足之學生人數眾多，教育部核有未受充分保障學生受教權益之虞。

(七)依補救教學評量測驗結果，逾 1 成 5 之國中小學生其國文、數學未具有**基本學力**。

依教育部查復，102 年 9 月國中、小補救教學學生科技化評量系統篩選測驗施測結果，國語文不合格比例有 15.6%、數學高達 18.3%、英文平均 7.10%；但九年級組英文不及格高達 14.91%。詳如下表：

表 9、102 年 9 月國中小補救教學學生科技化評量篩選測驗結果表

年級	學生總數	國語文			數學			英文		
		不合格人數	不合格比例	篩選測驗平均分數	不合格人數	不合格比例	篩選測驗平均分數	不合格人數	不合格比例	篩選測驗平均分數
二	195,984	32,618	16.64%	59.71	13,888	7.09%	73.28	--	--	--
三	202,653	39,647	19.56%	56.59	22,677	11.19%	65.28	--	--	--
四	210,346	29,039	13.81%	63.20	31,616	15.03%	60.77	5,714	2.72%	84.46
五	225,791	26,734	11.84%	65.08	46,184	20.45%	53.15	8,112	3.59%	84.03
六	240,974	36,880	15.30%	59.58	54,959	22.81%	49.97	15,617	6.48%	76.13
七	245,015	42,695	17.43%	60.58	61,705	25.18%	50.67	23,196	9.47%	73.19
八	248,770	44,667	17.96%	53.81	55,026	22.12%	46.47	39,147	15.74%	59.33
九	245,828	31,304	12.73%	56.42	46,768	19.02%	44.82	36,653	14.91%	56.01
合計	181 萬 5,361	28 萬 3,584	15.6%	-	33 萬 2,823	18.3%	-	12 萬 8,439	7.10%	-

資料來源：彙整自教育部約詢查復資料。

註 1：不合格比例算式分子為篩選測驗不合格學生人數，分母為該年級學生總數。

註 2：英文二、三年級未施測，爰無資料。

1、顯示國民教育階段工具學科之國語文不合格人數比例達 1 成 2 至 1 成 9，亦與前述國際評量結果推估閱讀約有 2、30 萬學生基本學力不足之

情形相符。惟按現行補救教學實施相關規定，原則上僅提報學習表現為後段 35%者進行檢測，加上城鄉與校際間均存有差異、提報檢測制度仍有人為操作因素以及國小學習低成就學生需兼具低收入身分方得受輔之條件等，使得未接受檢測之學生學力為何，難以判斷，恐怕實際上基本學力不足之學生人數更多。

2、8、9 年級英文則不合格人數約 15 至 16%。數學各年級平均不合格比例高達 18%，7 年級數學則甚至達 25%。此據教育部分析指出，國語文為知識學習之必要基礎能力，仍應致力於降低不合格人數比例；國中小以數學平均分數最低、不合格比例最高，隨年級遞增，學科不合格比例亦有增加之趨勢；國中小英文不合格比例為三科最低，亦呈現年級越高，不合格比例增加之趨勢。

3、是以，我國國民教育階段部分學生顯有學科能力嚴重低落及逐年累積之情形。

(八)十八年來，教育部未積極採取因應措施，致高達 2、30 萬國中小學生未具基本學力：

1、依行政院教育改革審議委員會 85 年提出之「教育改革總諮議報告書」¹⁷即已指出：「國民義務教育階段，學齡兒童開始接受正規的學校教育，由於來自不同的家庭社經背景，在身心發展及行為表現方面，有個別差異的現象。惟中、小學教育僵化、統一的制度與課程，加上長期資源投入不足，以及不正常教學與升學主義之影響，使學校內未受到充分照顧的學生明

¹⁷資料來源：教育部部史資料網(http://history.moe.gov.tw/important_list.asp)：重要教育文獻/行政院教育改革審議委員會/諮議報告書(總)：85 年 12 月出版。

顯存在。他們常在教育的初期，就無法奠定良好的學習基礎，隨後又在編班與強調學業成就的大班教學中，得不到適時、充分的照顧，因而生活習慣、學習態度、是非判斷及基本讀、寫、算能力，都比一般學生相差甚多，變成學校相對的弱勢者。」、「目前中小學低成就學生形成的原因相當複雜，但未能及早對新生進行基本學力（生活能力及學習能力）的鑑定，並即時給予補救」等語，該報告書並提出學生是教育的主體，而學習權是國民基本人權的概念，因而建議革新課程與教學、落實小班教學、協助每位學生具有基本學力、建立補救教學系統...等數項策略。

- 2、此外，教育部「2005-2008 施政主軸行動方案」亦訂有「建立學生能力檢測機制」之計畫，當時並規劃對小四、小六、國二與高二學生學習成就進行抽測、分析、比較與追蹤。顯見培養學生具有基本學力確為學校教育重要目標，並透過基本學力之檢測及確保，得保障學習權及提升國力。
- 3、然自 85 年行政院教育改革審議委員會「教育改革總諮議報告書」提出迄今已逾 18 年，教育部未積極採取因應措施，致仍有逾 1 成，達 2、30 餘萬名國中小學生未具基本學力，教育部實有嚴重怠失。今我國國民教育又在 103 年「十二年國民基本教育」諸項政策陸續上路後揭開新頁，「強化國民基本能力，以厚植國家經濟競爭力」為其總體目標之一，此攸關國民教育品質、國家競爭力。如何確保及改善中小學學生基本學力水準，實為教育部之重要課題。

(九)按教育部補救教學實施規定，原則僅提報學習表現為後段 35%者進行檢測，加上城鄉與校際間均存有差異、提報檢測制度仍有人為操作因素等，未接受檢測之學生學力實際情形為何，難以判斷。又以 103 年國中畢業生會考成績分析，顯示高達 3 成 3 以上學生英語、數學未達基礎級，粗估 103 年國中應屆畢業生 245,828 人中，至少逾 8 萬 1,123 名畢業生均未具基本學力，即未具基本生活能力，勢將嚴重影響國民未來生活適應能力及國家整體發展，更損及國際競爭力。無論以國內補救教學或國際之學習成就評量結果推估，均約有逾 1 成以上國民中小學學生國語、英文、數學等之工具學科程度，未達基本學力水準，如以 102 學年度國民中、小學學生總數 2,129,050 人數之 1 成推估（含國民小學 1,297,120 人、國民中學 831,930 人），均有逾 212,905 名之學生均有**基本學力**不足情形，且隨年級遞增，學科不合格比例亦有增加之趨勢。

(十)有關確保基本學力措施，實包含普測及品管等層面：

- 1、就普測機制而言，據研究指出¹⁸，德國在學生參加 PISA2000 測驗的表現不佳後，各界對於教育品質更加關切並提出要求，該國各邦檢討後因而取得共識擴大實施全國性學生學力測驗並擬定全國性的教育標準；另一研究則針對國際學生評量計畫(PISA)2000、2003 及 2006 年調查結果表現頂尖五國芬蘭、韓國、加拿大、日本與澳大利亞之優勢條件分析¹⁹，指出該頂尖

¹⁸張炳煌(民 95)。國際學生學力測驗對於德國教育研究的衝擊。教育資料與研究雙月刊，62，35-47。

¹⁹張鈿富、吳慧子、吳舒靜(民 98)。國際學生評量(PISA)表現頂尖五國優勢條件分析。教育

五國在學習環境之學生評量方面，芬蘭、韓國與澳大利亞均有定期對義務教育做全國性的測驗，其中芬蘭與澳大利亞係由中央主導學校或學生評量，而韓國與澳大利亞則均對於學生未來工作進行蒐集統計資訊，因此該研究建議國內應成立專責研究機構進行整合國內義務教育階段測驗結果資料之蒐集分析，及早建立學力測驗追蹤系統，並應提出明確教育政策說明基礎教育階段育培養之學生關鍵能力為何與其如何被評量，以及定期檢視學生學習成效。又據研究指出²⁰：「近數十年間，世界各國高度重視教育績效，其中尤以『學生學習成果』最常被用以檢視和評估教育所獲致的成效。然而，適切地評量學生學習成效，是一件不容易的事，需能兼顧學習成果和學習歷程，並且成為經常性，實行起來才能最順暢有效」（彭森明，民99）。

- 2、而對於教育績效及品質保證機制，則有學者認為²¹：「品管機制(quality control mechanism)係指用來確保品質的一套原理原則，目的在提供可以讓人接受的服務或產品，期能獲得接受服務或接受產品者的肯定，以進一步延續與創造組織的生機。相較於外國先進國家而言：隨著幾項大型教育評比資料庫分析結果之公布，國際亦不間斷的發生學生學力低落的問題，不論是鄰近的日本，亦或是先進發展的美國、英

資料與研究雙月刊，87，1-26。

²⁰ 彭森明（民99）。大學生學習成果評量：理論、實務與應用（初版）。台北市：財團法人高等教育評鑑中心基金會。取自 <http://www.naer.edu.tw/ezfiles/0/1000/img/43/998489936.pdf>

²¹ 陳伯璋、林世華、陳清溪、曾建銘（民98）。建立國中小、高中職基本學科能力品管機制之研究報告。取自 http://search.naer.edu.tw/cgi-bin/edu_project/d_display?home=&path=/ap/edu_project/toc&sysid=000001404&qval=%B0%F2%A5%BB%BE%C7%A4%4F&phonetic=0&fuzzy=0&password=&ori_db=&search_field=keyword;

國等國家，也逐漸重新重視此問題，積極研擬因應措施、或重新檢討現行的教學系統等，如前美國總統 George Bush 於 2002 年簽署的沒有落後學生法案（No Child Left Behind Act）；英國於 2000 年重新提出的正向學校：建立學習社區（Schools plus: building learning communities）方案等，反觀我國卻無整體品保機制，殊值檢討」（吳清山、林天祐，民 97；引自陳伯璋等，民 98）。是以，進行全國普遍學力檢測機制係部分先進國家政策趨勢，輔以適當配套，以確保「一個都不能少」的基本學力水準；針對我國現行檢測闕如之情形，未來應如何採行績效與品管機制，有效發現學力低落關鍵並消弭學力落差問題，教育部應予審慎檢討參酌。

（十一）綜上，自 85 年教改報告書提出迄今已 18 年，而我國學生自 2006 年起即參與相關國際評比，結果顯示仍有逾 1 成約 2、30 萬名國中小學生未達基本學力水準，而至 102 年度教育會考成績，竟有高達 3 成 3 以上學生之英語、數學未達基礎級，已呈現基本學力嚴重惡化趨勢。為確保國民教育品質，保障每個學生均具有基本學力，得以在資訊時代適應社會生活，教育部應負起政府應負責任、提升教育品質，以保障學生具有基本學力，然十八年來教育部竟怠於作為，長期未能積極正視解決，洵有重大疏失。

三、教育部所訂國民小學及國民中學學生成績評量準則雖已修正為以四大領域及格為畢業門檻，惟仍無法確保畢業生具備基本的讀、寫、算等基本生活能力，實有重大違失。

(一)教育部雖因本院前「補救教學」糾正案，於101年修正發布「國民小學及國民中學學生成績評量準則」(下稱國民中小學成績評量準則)，提高畢業門檻，惟仍無法完全確保畢業生具備讀寫算基本能力：

- 1、教育部表示為確保學生在國民小學及國民中學學習階段之學力品質，並兼顧每位學生之適性發展，自101年起邀請相關學者專家及各直轄市、縣(市)政府代表，召開12次會議徵詢意見共同研議完成上述成績評量準則之修正條文，並於101年2月17日邀請全國教育處(局)學管科代表與該部成績評量準則研修小組委員共同研議，會議中界定成績60分(即丙等)以上為及格，並規定學校應結合教務、學務、輔導相關處室及家長資源，確實掌握學生學習狀況，對於學習表現欠佳的學生，落實預警及學習輔導措施。
- 2、依成績評量準則第11條第1項規定：「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：…七大學習領域有四大學習領域以上畢業總平均成績丙等以上。」七大學習領域包括：語文領域(含本國語文及外國語文)、數學領域、自然與生活科技領域、社會領域、健康與體育領域、藝術與人文領域及綜合領域，而前稱畢業標準為四大學習領域以上畢業總平均成績丙等以上者，即表示學生可能於語文領域(含本國語文及外國語文)及數學領域均未及格情形下畢業，而有基本學力不足之虞。甚至不會整數之加減乘除，識字不多，無法閱

報，亦能畢業，此與本院調查少年矯正機關乙案所得結果相符。

(二)對上述疑慮，教育部表示學生畢業門檻即使提高，仍不以學習領域劃限，即係為協助學生德智體群美五育均衡發展，以達到全人教育之目標，並已委請國立臺灣師範大學進行國中學生學習成就評量標準的研發與建置，該部說明評量標準旨在建置與九年一貫課綱能力指標相對應的評量標準，以補足目前九年一貫課綱各學習領域雖訂有能力指標，卻未提供評量檢核指標之不足，並作為全國教師在進行教學評量時的統一參照依據。評量標準能幫助國中教師瞭解學生的學習表現，進而調整其教學內容、方式或設計適當的補救教學課程與活動，以協助學生提升其學習品質，達到維繫基本學力、縮減學習成就落差的任務。又目前已經公告七、八年級八大學科（國文、英語、數學、自然與生活科技、社會、健康與體育、藝術與人文、綜合活動）之評量標準、作業示例及評分規準，並持續發展多元化的作業示例。然而，現代社會不同於過去之農業時代，於邁入「知識經濟」時代後，人類實更有賴知識與資訊之生產、傳遞及應用為主的經濟活動模式，爰如未能具備基本之讀寫算能力，在資訊社會中，除個人難以生存發展外，對於爾後知識更迭及科技日新月異之趨勢，更將缺乏學習及適應之基石，國家整體更顯無競爭力可言。

(三)經本院函詢調查各縣市政府，所提出國中小畢業資格改以四大領域及格為門檻所產生之問題以及相關解決策略，約如下述：

- 1、教師的評分，在不同地區、學校中可能對於成績組成的面向、評分規準有極大的差異，復以教

師有教學自主性，以及評量涉及教師專業與倫理、價值選擇等，導致各校評量難有一致性標準。

- 2、國中小畢業門檻改為四大領域及格後，評估領取修業證書之學生人數將大幅提升，又按相關法令尚無授權制定補考機制，恐造成部分學生無法取得畢業證書，引起家長對學校教育之誤解。
- 3、此外，該規定使「無曠課無違規紀錄但學科學習落後」之學生僅能領取修業證書，似乎無法鑑別渠與曠課違規者之差異，恐未符教育原理。
- 4、針對上開問題，詢據縣市政府表示新式畢業規定之適用對象為自 101 年 8 月 1 日以後入學國民中小學之學生，因此由學校及早於學期初即加強宣導，除提升平時成績評量的多樣化，增加檔案評量、實作評量等方式取代紙筆測驗，亦需強化相關的成績預警及學習輔導措施，避免學生不符合規定而無法畢業。
- 5、因應畢業資格規定之修改，縣市政府提出建議尚有下列：
 - (1)建議教育部統一發布各校因應機制的設置要點與組織任務。
 - (2)建議教育部訂定全國統一之補考制度。
 - (3)有關多元評量基準，建議教育部整合學生成績評量管理系統。

此外，詢據各縣市政府均對於不予限制工具學科及格為畢業門檻之做法表示認同，積極理由係因該規定較符合全人教育理想，消極則認為倘限定部分工具學科，畢業生無法取得畢業證書人數將大幅增加，勢必引發施生家長更大恐慌。

(四)綜上，成績評量準則修改後，畢業條件由三大領域以上畢業總平均成績丙等以上調整為四大領域，形式上更趨嚴格，惟事實上不限定特定學習領域及格，更未要求須具有基本之讀、寫、算能力才得畢業。又如前述，現行政策並未針對基本工具學科所屬學習領域之核心基本能力予以確保確有可能發生學生在語文領域(含本國語文及外國語文)、數學領域均未及格情形下畢業。部分國中畢業生，可能識字量不足，看不懂報紙，缺乏基本運算能力、不會整數的加減乘除，無法寫字表達等問題，實難謂落實協助學生五育均衡發展及全人教育之目標。另因應畢業門檻提高卻缺乏補考機制，引發無法領取畢業證書學生數提高，以及未能落實基本學力確保之問題，教育部允宜從評量標準之標準化、明確化，乃至評量結果之管理應用等，建立統一規範，同時為了預防工具學科基本能力不足者仍可領取畢業證書之情形，應強化關鍵基礎知能，諸如識字量、基礎運算能力、寫作能力等之檢核確保，俾消弭學歷與學力間之落差，積極維護學生教育權。此外，縱使教育部表示透過研發公告評量標準，以協助現場教師能迅速掌握評量標準之精神與實作方式，然縣市政府仍反映教學評量難有統一標準等情，顯教育部之做法尚無法完全回應解決現場執行學習評量之困境，有待持續檢討改善。

四、現行國民教育階段學生學力標準、全面監控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，況教育部補救教學措施規定國小學生需兼具學習低成就及身分弱勢二項條件者方得接受該項輔導資源，致學力落差逐年累積，實未善盡確保學力品質之責，核有疏失。

- (一)政府對於國民教育階段之相關辦理權責，依國民教育法及地方制度法第 18、19 條規定，直轄市及縣（市）學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理，係屬於地方政府之自治事項，教育部亦負有監督地方政府辦理國民教育之責任。按教育基本法第 9 條第 1 項規定：「中央政府之教育權限如下：一、教育制度之規劃設計。二、對地方教育事務之適法監督。三、執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展。四、中央教育經費之分配與補助。五、設立並監督國立學校其他教育機構。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。」同條第 2 項規定：「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。」基此，致力提升教育品質、消弭教育落差，並協助弱勢學生發展自我實現，允為政府應善盡之職責。
- (二)依據本院 102 年專案調查研究意見所載：「我國國民教育階段尚缺乏周全完善之整體品質控管機制，得以及早發現學習落後之學生並提供適當之補救教學，以維持國民教育品質、弭平學習落差... 學生雖參與各項國內外評比、檢測及評量，惟或因檢測範圍有限、檢測年級、科目與辦理方式之不同，迄今仍未有整體周全完善之品質控管機制，得以及早發現學習落後之學生，並在其落後之起點，實施有效之補救教學，以提升及維持國民教育品質、弭平教育落差，實容有檢討之必要。」亦有相當論述俾供教育主管機關參酌檢討，又針對現行學力篩選制度不足之問題，依上述專案研究報告復指

陳：「依國家教育研究院代表於本院 102 年 9 月 5 日所舉辦之座談會表示，臺灣有一定比例學生基本識字率仍有問題，但我國目前沒有機制可以篩檢出來，這需要產生檢測的機制。針對有一定比例學生不會非常基本的閱讀以及數學計算概念，無法應付基本生活功能，國教院立場希望能夠發展檢測機制，讓教師了解學生的能力，以幫助學生都能達到適應基本生活的基本閱讀以及計算能力。」是以，目前國內存在一定比例學生未達**基本學力**，此與本案調查結果堪符，然現行國內基本學力檢測制度仍未普遍實施，尚難積極篩選發現並提供相當協助。

(三)經查，本院調取各縣市辦理國中小教育檢測情形之資料後發現，僅少數縣市，諸如基隆市、雲林縣、嘉義縣、彰化縣、臺南市及臺東縣，係無辦理國中小學生學力檢測，惟以參加國家教育研究院「學生學評量資料庫」(TASA)測驗取代之，以及臺北市與彰化縣均提及國中部分係以國中基本學力測驗(103 學年改為國中教育會考)之學生表現，作為其學力檢測之工具；反之，多數之地方政府均自行訂有國中小學生學力檢測之相關計畫與機制，而檢測之年級、領域或科目、施測時間、試題品質...等則不一，或有縣市自行實施之學力檢測項目，近年內迭有變更等情形，例如新北市自民國 92 年起對國小 1 年級實施注音符號檢測、高年級英語及數學進行檢測，時至 100 學年度，為因應十二年國教檢測內容改以國小國語文(5 年級)、英語(4 年級)及數學(5 年級)、宜蘭縣曾於 94 學年度辦理過國小一年級注音符號檢測，目前則改為國小 4 年級普測國語文與數學、5 年級普測自然科學，以及 6 年級普測國語文、英語與數學(各縣市辦理學力檢測詳情

如附件)等情。顯示，長期以來地方為掌握與確保學生學力確實設有相關檢核機制，惟各縣市目前之做法，美其名為因地制宜，實則各自為政、單打獨鬥，復以前述各縣市對於基本學習內容欠缺一致認定，則學生基本能力之監控機制是否周全，實不無疑義。

(四)按國民中小學成績評量準則第9條第3項原訂：「直轄市、縣(市)政府應定期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，並適時向教育部反應」，於本院調查期間，教育部於103年4月25日修訂發布該準則第9條第3項規定為：「直轄市、縣(市)政府應於每學期結束後一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，並於每學年結束後二個月內連同補救教學實施成效報教育部備查」，係首度明確規範「定期」檢視學生評量結果之期程與項目，並將補救教學實施成效納入備查，惟各項評量內涵如未包括強制要求檢測之關鍵學力項目，則缺乏一致性標準，後續各級教育主管機關如何透過定期檢視評量結果來促進教育品質之提升與管制，仍待觀察評估。

(五)關於本項議題，經本院約詢國家教育研究院曾世杰副院長，渠指陳：「國語文3~4年級的閱讀如果沒有帶上來，以後就很難帶，所以課程擬定時已針對這部分加強，前面成功機會高的話希望可以減少後面失敗的機會」；對此現象，教育部前部長蔣偉寧亦表示：「數學關鍵在4年級，不及格比例在5年級較高，那個時點落後的話，未來可能會相對嚴重」，復參酌上述各縣市自辦檢測機制之時機點，則以小1、小4及小5為大宗，科目亦為國英數工

具學科，均肯認於關鍵年段進行檢測之必要性，俾及早發現、及早補救學習落後之學生。

(六)又本院前於本(103)年4月10日實地訪查屏東縣，依該府所提意見則指出，基本學力指標之概念亟待釐清並取得共識當前有關「基本學力指標」方案不斷提出，然其概念與內容差異極大，可適時舉辦有關教育指標與學力指標之相關研討，以集思廣益與多元論辯方式，釐清概念、取得較大共識，進而建立教育指標之理論基礎，並建議由中央政府相關單位積極鼓勵學界配合指標之發展，進行各種基礎性與長期性之研究等語；是為地方重要實務意見，殊值參酌。

(七)復按國民中小學成績評量準則第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(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5科及寫作測驗；其評量結果，除寫作測驗分為1級分至6級分外，分為精熟、基礎及待加強3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。五、由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、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，據教育部指出，中央及地方主管機關為了解及確保國中畢業生學力品質，爰辦理教育會考，作為我國國中畢業生學力檢定機制。

(八)然而，目前國中教育會考僅有瞭解學力品質狀況及作為升學之用，又為現行國民教育階段學力普測之惟一機制，洵與及早發現，及時補救、及早介入之補救教學原理有違，且會考後亦無從強制補救，無法確保學力品質，顯欠允當：

- 1、依前開 103 年度國民中學畢業生教育會考成績顯示，全國學生國文科待加強(C)比例有 17.34%，英語科待加強比例達 33.73%，數學科待加強比例有 33.40%，社會科待加強比例為 19.95%，自然科待加強比例則為 25.25%。另以各科有效人數（分別為：國文 267,405 人、英語 267,475 人、數學 266,719 人、社會 266,718 人、自然 267,457 人）推估，各科待加強人數約有 46,368 人至 90,219 人，而英語及數學兩項核心科目之待加強人數更達 8 萬餘或近 9 萬人。
- 2、相較於 102 年教育部補救教學評量系統篩選測驗結果估計，九年級學生之國語文未達**基本學力**者占 12.73%、數學未達基本能力者占 19.02%及英文未達基本能力者占 14.91%，竟與接近普測之教育會考結果差距甚大。顯示並非所有學習成就低落學生均接受補救教學系統之檢測。
- 3、而對此，國教署副署長黃子騰於媒體發言指出²²，英語、數學的學習歷程，較有累積性，國一

²² 聯合報（民 103）。英數雙峰化 33%學生待加強。聯合報 103 年 6 月 6 日 A4 版。

沒學好會嚴重影響後面兩年的學習進度，若不及時補救，到國三已無能為力。而教育部今年將補助各高中職，針對國、英、數會考成績待加強的新生，在暑假開班補救教學，但不強制參加等語。顯見，如未能及早介入補救，逐年累積落差，造成學力日益低落，補救困難。且國中會考後縱發現學力不足，因非強制補救，部分學生學力不足，也無從改善。

4、國教署黃副署長上開發言，顯示國民教育各年級結束之前，主管機關未能正確估計各工具學科未達**基本學力**之情形，更未能確保學生到達核心科目之基本水準，爰隨著學生學習階段及科目學習之延伸，落差程度將逐漸累積，嚴重影響國民教育學力品質，以及後續升學、就業之銜接，不利於未來社會生活之適應，教育部應妥謀及早測驗、及早補救等學力監控及預警措施，以期提早診斷學生各階段學習問題，適時調整與補救。

(九)國小學生須兼具雙低身分才享有補救資源。又學生參加補救教學須經家長同意，不利學力之確保：依「教育部國民及學前教育署補助直轄市、縣(市)政府辦理補救教學作業要點」規定，一般學習扶助學校之國小學生需兼具學習低成就及身分弱勢，方惟該要點實施對象，得享該項補救教學學習輔導資源(該要點第5點參照)。本院詢據某縣市政府表示，對於確有接受補救教學需求但未能符合身分弱勢資格之學生而言，反而錯失補救輔導先機。是以，目前教育部所訂參與補救教學之條件範圍，恐對於未符資格學生形成重大限制，允堪認定。

(十)綜上，國民教育階段學生學力標準、全面監控及強

制補救制度尚付闕如。對於全體中小學學生之學力檢測，目前多數縣市均自行規劃檢測，而有部分縣市反映礙於經費有限，僅能以克難方式委請縣市國教輔導團命題，無法進行預試，爰建議教育部評估建立標準化試題或題庫，俾減輕地方政府自行發展工具之負擔等語，又部分縣市僅以 PISA 之抽測或國中會考作為學力檢測機制，無法及早且全面進行學力品質監控並接續提供學生個別化、適性化之教學輔導，且對於工具學科之關鍵年度未能適時介入檢測、輔導及補救，以減少後面失敗的機會；目前並未全面落實及早篩選、及早補救之確保學力品質之措施；況教育部補救教學措施規定國小學生需兼具學習低成就及身分弱勢二項條件者方得接受該項輔導資源，致落差逐年累積，實未善盡確保學力品質之責，核有疏失。

五、目前教育部補救教學措施規定國中小須補救之學生仍須經家長同意後方得參加補救教學，致實際補救教學率偏低，無法確保學生具有基本學力，教育部允宜規劃配套措施或研修法令，以有效推動補救教學，維繫國民教育品質。

(一)依國民中小學成績評量準則第 2 條明文規定成績評量的功能，包含提供學校據以調整課程計畫，以針對學生需求安排激勵方案或補救教學，並提供家長據以瞭解學生學習表現，而與教師、學校共同督導學生有效學習。該準則第 10 條第 2 項亦規定，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。另「教育部國民及學前教育署補助直轄市、縣（市）政府辦理補救教學作業要點」明示，補救教學之實施目

的，係為篩選學習低成就學生，施以補救教學，以提高學生學力，確保教育品質並落實教育機會均等理想，實現社會公平正義。

- (二)為進一步協助學習落後學生的學習能力提升，教育部於100年度開始透過標準參照科技化評量系統，進行學習落後學生篩選及追蹤學習進展檢測機制：
- 1、於每年定期9月針對每班學習成就後35%的學習落後學生進行篩選測驗，輔導未通過篩選測驗之學生接受補救教學。
 - 2、並於隔年2月、6月進行兩次成長追蹤測驗，以了解學生學習進展情形。
 - 3、從101年9月起，篩選測驗已提供診斷報告書，授權學校任課教師查閱相關學生之學習成就表現及診斷測驗報告資訊，另提供不涉及個別學生評量排名且正面客觀的診斷測驗結果資料予學生及家長瞭解。教師可依該補救教學評量系統資料庫中之資料了解學生各項基本學習內容的表現情形，進而改進教學，給予學生適時之協助。
 - 4、從102年2月起的第一次學習成長測驗開始提供下修施測之功能，此功能可讓教師依學生需要，讓不合格的學生進行再低一年級的考試，以掌握嚴重落後學生實際能力落點，讓教師自學生落後點之年級開始補救教學，使學生學習成效更佳。
 - 5、於103年度起，每年辦理3次中央對地方政府補救教學督導會報，將於會議中檢討各縣市補救教學成效及宣導應確實掌握學生基本能力。
 - 6、另於本(103)年4月25日修訂國民中小學成績評量準則第9條第3項，規定縣市政府每學年結束

後二個月內應將補救教學實施成效報教育部備查。

- (三)另按「教育基本法」第8條第3項：「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」，以及「國民教育階段家長參與學校教育事務辦法」明文指出家長得依法參與教育事務，與主管教育行政機關、學校及教師共同合作，促進學生適性發展，家長為維護子女之學習權益及協助其正常成長，負有配合學校教學活動，督導並協助子女學習之責任等，均揭示為維護學生學習權益，家長學校允應合作。
- (四)惟查，依國民小學及國民中學補救教學實施方案標準作業流程手冊載明：「因補救教學之時間在課餘或課後，故尚須經家長同意才能對學生進行補救教學。」然實務運作並不順利，根據縣市政府指出，家長與學校共同督導促進學生學習之參與情況並不理想，加上補救教學並無強制性，仍由家長自由意願決定是否讓其子女參加，均會影響補救教學成效並與提升學生學力之宗旨相悖，洵不利補救教學之推動及學生學力之確保。復據本院約詢教育部蔣偉寧部長則表示，現在確實是需要家長同意，需要全面性再研議如何進行突破，因為家長也擔心會被貼標籤，如果不改變家長同意的制度，導師需要扮演更重要的角色等語。顯見，現行補救教學尚不具強制力，未能確保低學力學生均接受必要之措施，實為補救教學一大限制。
- (五)此外，教育部表示為提升補救教學成效，103年起將「數位學伴計畫」納入「國民小學及國民中學補救教學實施方案」配套措施。數位學伴計畫係培訓大

學生進行 1 對 1 線上學習陪伴，協助偏遠地區學童資訊應用與課業輔導諮詢之教學策略；該計畫重要內涵為：

1、實施方式與重點：

(1)每週上課 2 次，每次 2 堂課，課輔科目以國語、英文、數學為主。

(2)學習端，即小學伴，依據該部數位學伴計畫實施說明，函請縣(市)政府辦理遴選作業，各縣市推薦名單該部再依以下原則進行優先序排列：

<1>行政院國發會鄉鎮市區數位化發展程度分類表(發展程度較慢之區域優先補助)。

<2>線上課輔軟硬體設備穩定度。

<3>國中小行政、教學及人力資源配合度。

<4>課輔資源重複投入情形。

(3)教學端，即大學伴，係招募大學生，對其提供每學期每人至少 12 小時教育訓練，訓練內容包含基礎課程、數位課程、教材教法、知能輔導、典範學習及社會議題等。

2、數位學伴線上課輔平臺擁有 700 組連線數，依據每學期開課時段(星期一~五)完成線上教室分配，103 年該平臺共支援 2,315 位大、小學伴進行一對一線上課輔，並開放桃園縣私立樂活育幼院等單位使用空堂之 51 間線上教室(該部提供平臺，執行經費及系統管理由各單位自行處理)，以嘉惠更多學童。

(六)教育部人員 103 年 5 月 6 日到院說明表示，數位學伴期待縮短數位落差，該計畫目前執行九年，約累積六千位學童被服務，目前每年約投入三千萬經費，並平均協助一千位學生，每生的協助成本約三

萬，看似很高，但深究之，數位學伴投入的資源有一部分是金錢無法衡量的「陪伴」，這對於家庭結構不良、家庭經濟弱勢的學生而言，是很有價值並值得付出的教育投資等語。

(七)準此，補救教學學習資源應如何充分落實於實際需要之學生，以及如何擴大家長參與，使親師共同肩負學生學習輔導責任等議題，均涉補救教學成效及整體教育品質之核心，教育部推動補救教學相關政策與計畫迄已多年，對於影響補救教學成效之不利因素及困境，允宜系統化蒐集瞭解學校與縣市政府意見、落實視導，據以研議法制化措施，以謀學生最佳利益。然目前教育部之國民中小學補救教學措施規定，受教師提報為應參加補救教學之國中小學生，仍須經家長同意後方得參加，尚不具強制力，致實際補救教學率偏低，而針對偏鄉及弱勢學生之數位學伴措施服務範圍仍屬有限，均不利於提升學習成就低落學生之基本學力程度，無法確保學力品質，教育部允宜規劃配套措施，或研修法令，並強化偏鄉數位補救教學措施，以期有效推動補救教學，確保國民教育品質。

六、為確保國民中小學學生工具學科之基本學力，有關之基本學習內容實為重要基礎工具，惟各縣市政府對於基本學習內容為何，看法不一，教育部雖訂補救教學基本學習內容，然未妥適宣導周知，顯有怠失。

(一)依行政院教育改革審議委員會 85 年提出之「教育改革總諮議報告書」在「協助每位學生具有基本學力」方面，建議對於學生的基本學力(包括生活能力，及讀、寫、算的基本學習能力)，應即積極進行研究，提供相關資料供學校對新生進行基本學力鑑定，以便及早提供補救教學，另為使基本學力的要

求能具體落實，可研究修改成績考查辦法，規定畢業成績的最低要求，或建立分級授證之學習評量制度。亦可考慮於義務教育階段，選擇適當時機辦理全國基本學力鑑定²³。復依教育部之定義，基本學習內容係指無論課程綱要或課程標準如何改變或教材如何重編，學生在該年級之工具學科中仍必須習得之內容，且學會後始得以順利銜接下一年級之課程。基此，基本學力與基本學習內容息息相關，為具體提升學生基本學力程度，爰如何確保每一學習階段中，學生對於工具學科之基本學習內容進行有效學習，應為確保基本學力之首要任務。

(二)參酌美國經驗，研究指出²⁴：「2010年6月2日，美國全國州長協會(National Governors Association, NGA)及各州教育官員委員會(Council of Chief State School Officers, CCSSO)頒布了「跨州共同核心課程標準」(Common core state standards, CCSS)，目前共有48個州、2個領地及哥倫比亞特區(District of Columbia)採用此一標準，目的在於規範美國K-12年級的課程標準，協助學生做好升學及就業準備，並提升美國的國際競爭力。」此外，「美國CCSS對於目前國家教育研究院正在進行的建置十二年一貫課程體系方案的啟示在於：1.強調K-12年級課程發展的一貫性：從美、英等國課程改革的趨勢來看，發展從幼兒園至後中階段跨架構的課程目標與學習內容，為其主要的重點任務；2.強化課程、教學與評量的連結性(alignment)：配合新課程的實施，必

²³ 同註1。

²⁴ 楊俊鴻(民101)。美國跨州共同核心課程標準簡介。取自 http://epaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=33&content_no=899

須改善教學材料內容、評量方式，增進課程、教學與評量三者之間的結合度，藉以提升學生的學習成果；3. 重視支持系統的建置與教師專業發展：提供課程資源、教學科技設備、軟體，並強化教師落實新課程的專業知識與技能，以增進新課程實施的成效（楊俊鴻，民 101）」，殊值我國參採考量。

(三)我國國中小學生工具學科之基本學習內容為何？教育部稱其所頒之「補救教學基本學習內容」，就是基本學習內容。然經本院函詢結果，各縣市認知不一：

- 1、按基本學力與基本學習內容習習相關，本院詢問教育部基本學習內容為何，教育部稱已頒布「補救教學基本學習內容」，包括國民小學語文學習領域（國語文、英語）、國民小學數學學習領域、國民中學語文學習領域（國語文、英語）及國民中學數學學習領域等；其內容依該部定義係指「所謂補救教學基本學習內容，係指無論課程綱要或課程標準如何改變或教材如何重編，學生在該年級之工具學科中必須習得之最基本內容」，亦即基本學習內容置於補救教學系統中。
- 2、惟本院調查發現，教育部雖頒布前開內容，卻未能落實宣導及確實督導執行，有關基本學習內容之定義及認知，於縣市政府或教學第一線人員，莫衷一是：

(1)本院於本(103)年度 2 月間實地訪查新北市轄內土城國民中學時，現場詢問校方人員是否瞭解何謂國民教育階段基本學習內容，竟均表示「沒有統一標準」。

(2)為了解整體狀況，本院後續進一步調查統計全國各縣市政府教育局（處）相關知能與實施情

形，惟結果仍顯示多數地方教育主管機關未實際掌握及瞭解；諸如部分縣市對於基本學習內容之認定為「課程綱要」、部分縣市則認定以「補救教學之基本學習內容」，並有縣市指出「課程綱要中所呈現之能力指標與分年細目，為學習的高標，補救教學之基本學習內容包含各項能力指標與分年細目之解析、學生學習表現之說明以及學生學習困難之因應，界定為學生學習的低標」、及「基本學力指標之概念亟待釐清並取得共識、教育指標之健全發展亟需基礎性與長期性之研究配套」等語，足徵各地方教育主管機關對於基本學習內容之認知尚未一致明確。

(3)茲將各縣市政府有關基本學習內容之做法、說明與建議表列如下表：

表10、基本學習內容之各縣市做法、說明與建議表

縣市	縣市基本學習內容訂定及使用情形	縣市對於教育部所訂各工具學科基本學習內容之相關意見與建議
基隆市	依據教育部訂定之基本學習內容辦理，並無另訂定相關基本學習內容	內容妥適，無須刪改
臺北市	係以教育部「國民小學及國民中學補救教學實施方案」之各工具學科(國語、英語、數學)基本學習內容為依據，並無另訂。	1. 內容非常詳細，大部分有量化指標，任教教師可清楚地依據量化的指標設計課程，並檢核學生是否達到目標。 2. 惟「補救教學資源平臺」所提供的教材部分，雖然有載明學習重點，但是建議可以與基本學習內容的指標結合，俾利確保教材設計與領域的基本學習內容切合，亦可以利用基本學習內容的指標檢核學生學習。
新北市	係採用教育部公布之工	1. 內容甚為詳實，並包含各項

	具學科國文、英文、數學基本學習內容，並無另訂。	<p>能力指標與分年細目之解析、學生學習表現之說明以及學生學習困難之因應，界定為學生學習的低標；而課程綱要中所呈現之能力指標與分年細目，則為學習的高標。</p> <p>2. 認同基本學習內容與補救教學互相搭配的理念，惟教學現場教師補救教學參與度不足，仍需持續推廣。</p> <p>3. 大部分的老師仍以能力指標命題，造成普遍認為階段考試或學期成績不及格(達不到高標)就應該補救教學，而實際上應該是為達到基本學習內容(達不到低標)才應施以補救教學，且連帶牽涉到是否達到畢業標準等問題，因此若沒有正確的觀念，評量就不容易呈現出學生該有的真正程度(基本學力)。</p>
桃園縣	配合教育部九年一貫課程綱要實施，無另訂之。	-
新竹市	依教育部頒定之九年一貫課程綱要及基本能力指標內容規畫課程辦理，無另訂。	<p>依據教育部九年一貫課程架構學科內容規劃國中小各年級學生應具備之各工具學科(如國語(文)、英語(文)、數學)基本能力內容呈現兩項問題：</p> <p>1. 對於指標的解讀、規劃和運用是否具有充分的專業素養是一大關鍵，當專業性尚未充分情況，便容易對於學生應具有之基本能力失之偏頗。</p> <p>2. 目前教科書為審定部為多，三大書商召集小組編寫教科書送教育部審定，然工具學科領域間的中小學連貫性和內容並無做整合性規劃，部分學科會出現重複教授基本內容情況，每個階段的核心無層次和階段性內容。</p>

新竹縣	無。	適當，無建議。
苗栗縣	皆依九年一貫課程綱要各領域能力指標之規劃授課並依據教育部「國民小學及國民中學學生成績評量準則」辦理學生成績之評定，尚未訂定規範國中小各年級學生應具備之各工具學科基本能力內容。	1. 教育部所訂之各工具學科基本學習內容，乃依據九年一貫課程綱要之各學習領域能力指標轉化而成，透過教育部教科書之審定後發布，此乃學生在該年級之工具學科中必須習得之最基本內容，自實施以來皆符合學生學習之需求。 2. 本縣自九年一貫課程綱要實施以來，鼓勵教師能對應基本學習內容能力指標，運用自編教材，不拘泥於課本教材，研發更適合學生需要的教材來進行教學，以提升學生基本學力為目標。
臺中市	國中小各年級各科以九年一貫課程綱要能力指標作為評量依準，依「國民小學及國民中學補救教學方案科技化評量系統檢測」國中小各年級學生國語文、數學、英語基本能力內容，作為衡量是否「需補救教學」之依準。	本市補救教學課程目前採教育部國民及學前教育署國民中小學補救教學資源平台提供之國語文、數學及英語基本能力內容教材為基礎教材
雲林縣	1. 各校依據國民中小學九年一貫課程綱要規定學生基本能力辦理，該府於每年課程計畫審查時，加以檢視。 2. 為提升學生 100 人以下學校教育品質，已實施 8 年小校發展轉質優質計畫。 3. 工具學科(如國語(文)、英語(文)、數學)基本能力內容，皆依「教育部國民及學前教育署補助直轄市、縣(市)	依據國民中小學九年一貫課程綱要規定之基本學習內容，提供教科書設計者及教師發展課程之參據，具兼備教師自主性，並能展現多元學習內容與成果。

	政府辦理補救教學 作業要點」辦理。	
彰化縣	無訂定規範國中小各年級學生應具備之各工具學科(如國語(文)、英語(文)、數學)基本能力內容。	教育部所訂各科基本學習內容條理分明，簡明扼要易懂，適用於現場之教學。如能比照課程綱要，增加例題說明，更能貼近基層教師的需求。
嘉義縣	本縣並無特別訂定規範所屬國中小各年級學生應具備之各工具學科基本能力內容	該縣依教育部所訂定之國中、小各年級國語文、英語、數學等工具學科基本學習內容分析，表示 均適當
嘉義市	無另訂定規範國中小各年級學生應具備之各工具學科(如國語(文)、英語(文)、數學)基本能力內容，均依據教育部頒規定辦理	-
臺南市	國中小各年級學生應具備之學科基本能力內容參照教育部國民及學前教育署補救教學實施計畫之篩選標準，其目的在於篩選學習低成就學生，施以補救教學。	無意見。
南投縣	依循教育部國民中小學九年一貫課程綱要中所規範的各階段能力指標。並依據學校本位課程發展之精神，授權各國中小自訂課程計畫，教育處定期進行課程審查。	教育部所訂各工具學科基本學習內容皆由該領域專家學者所編製，內容並無不妥適。
高雄市	配合教育部九年一貫課程綱要實施，無另訂之。	目前並未針對該學習內容進行細部討論；僅部分教師針對國語(文)基本學習內容所提供之文本，是否有加重低成就學習之學習內容提出疑義；另英語(文)科，部分國小教師認為所列教材偏易。
屏東縣	依據教育部所訂定各工具學科學習內容辦理並無自訂。	妥適；目前並無具體建議

宜蘭縣	以教育部訂定之基本學習內容提供縣內國中小各年級使用。	補救教學(國語文)基本學習內容，適用對象為學習相對弱勢的學生，而非一般學生，因此建議：字詞之各年級的認念、書寫、聽寫與應用及句子的句型部分除了對數量的規範外，是否能依使用頻率及閱讀覆蓋率等相關資料，明訂範圍內容，以讓現場在實施上，能針對必要學習內容進行規劃，確實在識字的學習基礎上提升閱讀和寫作的學習效能，以發揮語文做為工具學科的積極與促進功能。
花蓮縣	配合教育部九年一貫課程綱要實施，無另訂之。	尊重教育專業規劃。
臺東縣	各國中小課程編寫均依據教育部 97 新修訂的國民中小學課程綱要各學習領域基本能力去編寫課程計畫及教學教材，並未另訂各工具學科之能力指標。	各領域能力指標為求具體化卻衍伸過為繁複的問題，建議將相關能力指標予以整合簡化。
澎湖縣	無。	無建議。
金門縣	悉依部頒規範，目前並未另行訂定相關工具學科基本能力內容。	相當妥當。無建議。
連江縣	無。	無建議。

註：

- 1.彙整自各縣市政府查復資料。
- 2.「-」表示未回復該題項。

(四)承上，對此教育部表示「基本學習內容」即指「補救教學內所訂之基本學習內容」，部分縣市政府及學校認知不一致情形係因宣導不足，該部將加強宣導，以及該部業已審議通過「十二年國民基本教育課程發展指引」，規範中小學生應習得之基本能力與內容，且已發文給各相關單位及學校云云。然「課程綱要」與「補救教學之基本學習內容」究竟何者

為學生之基本學習內容？本院經詢據縣市政府，部分表示「課程綱要」與「補救教學之基本學習內容」兩者在呈現的形式與實質內容難易程度上均有差異。準此，教育部目前並未明文定義國民中小學之「基本學習內容」及其效力與適用範圍，究其應屬學習之基礎水準或一般學習內容？尚未有具體規範。倘基本學習內容係屬全部的學習內容，恐有降低全體學力品質之虞，基本學習內容，應屬低標，然該部未確實督導地方執行「補救教學之基本學習內容」，又多數教師習以課程綱要為本，進行教學及命題，而部分教師對補救教學之參與不足，因此未諳基本學習內容，恐衍生評量內容無法測知學生是否具有基本學力之問題，基本學習內容不明，顯不利於確保基本學力之作為，益徵教育部之怠失。

(五)綜上，參考研究美國經驗可知，訂頒英語及數學兩科核心科目課程標準之內容目的在於提供學生一系列精確、連貫而共通的學習內容，最終目的在於提升國家競爭力無疑。而基本學力為學習之關鍵核心知能，作為適應社會生活所必需，並銜接下一學習階段之先備能力，即透過基本學習內容彰顯具體學習目標，是為培養學生基本學力之媒介之一，如能明訂基本學習內容並公告周知，將有助於各地方教育主管機關作為政策規劃及相關發展工具之依循，反之恐莫衷一是、制度紊亂；而基本學習內容對於學校及教學者則能作為引導或提示，反之如對於基本學習內容認知不一，則以基本學習內容為基礎而實施之教學、評量、補救教學等相關事宜，如何明確可評？遑論教育品質之確保與提升。又關於學生未來就業、升學及適應社會所需具備之能力亦待有效釐清並教導。是以，對於現行基本學習內容

為何，各地方政府認知不一之情形，教育部允宜盡速檢視並定調基本學習內容，並會同各地方共同研議實務做法。

七、現行國民教育階段尚無學生先備基礎及轉銜階段等學習歷程資料，教育部允應整體規劃國中小學每位學生關鍵能力及學習表現之紀錄資料，以供次一階段教師教學、輔導、預警及補救之參考。

(一)按國民中小學成績評量準則第 2 條明文規定成績評量的功能之一，係直轄市、縣（市）政府及教育部據以進行學習品質管控，並調整課程與教學政策。該準則第 10 條第 1 項規定，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。同準則第 12 條明定，國民中小學就學生之成績評量結果，應妥為保存及管理，並維護個人隱私與權益。同準則第 14 條規定，國民中小學學生各項成績評量相關表冊，由直轄市、縣（市）政府定之。

(二)成績評量因地域、教師等多元因素，實難有一致標準與品質管控情形，詳如前述。復以，針對現行學校成績評量表冊格式均由縣市自行訂定，及各縣市自辦學力檢測於檢測科目、實施年級、測驗內容、試題品質等均有差異等情形，爰依本院調查詢問各縣市意見之結果，有建議教育部建立成績評量系統平台之意見，顯示學生成績評量結果在形式與實質上確有差異，學生學習表現及學習輔導資料之轉銜應用，實務上允有諸多問題亟待改善。

(三)各階段教師教學、輔導制度中，學生學習歷程個人化資料實質銜接情形不佳，允宜積極改進

1、按國民中小學成績評量準則第 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，又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。是以，成績評量應要反映學生個性，且評量結果之功能，應包括將階段性之學習情形回饋給學生和教師，以及提供次一階段教學預備之用，俾協助教學之連貫、統整及發展。

- 2、惟揆諸現行國民教育階段並無相關歷程管控機制，不僅基本學習內容闕如及缺乏學力檢測有效機制情形已如前述，又評量結果定期由縣市政府陳報教育部之實質內容與應用範圍尚未明確，學生學習成就紀錄或個人化學習計畫並未參照各領域學習階段之關鍵基本能力予以勾稽檢核，例如注音符號、九九乘法、四則運算...等。是以各階段教師教學、輔導制度中教學的實質銜接大受限制，導致學習低成就學生、未達基本學力等學生帶著學習困難或盲點繼續接受次一年級之學習，渠等成績評量、形成性評量等資料均難形成相關預警制度，無法於各重要學習關鍵階段發揮前哨檢查、提醒作用，更遑論及早介入，採取補救教學等積極措施，恐致部分學生雖能如期畢業，卻未必具備基本學力，實不利於未來無論係升學或就業之生涯發展、社會適應，亦損及國家競爭力。
- 3、又縱使教育部表示凡經補救教學線上評量系統篩選診斷，屬學習低成就學生，於家長同意後

入班接受補救教學，再依據評量系統分析出學生測驗結果之診斷，教學人員仍可掌握學生之程度，且國小六年級學年結束後，各校會主動將學生資料異動轉銜至就讀之國中，以利追蹤學習落後學生進入國中後之學習成長情形，然查補救教學受輔學生經學校學習輔導小組會議決議結案之理由，包括國小學生家庭弱勢情況已獲改善或有其他社會福利資源介入學習輔導者，顯示補救教學之結束並非完全根據學生基本學力品質而定。再者，補救教學之服務對象仍有限制，如國小學生須具雙低身分，所有學生均須家長同意才得參加補救教學。且仍有提報比率之限制，如參加補救教學檢測者，屬全班之成績後 35% 之學生，由於城鄉及地區差異，並非所有落後學生均已參加檢測。故教育部所稱之學生補救教學學習資料異動轉銜，並非等同全體學生基本學習資料，難謂學習階段間之學生學習資料轉銜已落實。

(四)是以，後續教育部應儘速檢討前開現狀，針對預警制度全盤規劃研議，並協調建立學生個別學習護照，以整體制度化學生先備基礎及轉銜階段等學習歷程資料，建立每個學生之學習品質監控機制。

八、為實際監控國民中小學學生學力程度，教育部允應強化國家教育研究院之組織功能，加強學力指標，教育測驗與評量工具之研究發展及教育資訊系統之建置等，並長期從事教育政策之研究，以利國家教育之永續發展。

(一)按教育基本法第 13 條規定：「政府及民間得視需要進行教育實驗，並應加強教育研究及評鑑工作，以提昇教育品質，促進教育發展。」復依國家教育研

究院組織法第 1 條規定：「教育部為長期從事整體性、系統性之教育研究，促進國家教育之永續發展，特設國家教育研究院」。同法第 2 條則明定該院執掌包括：教育制度、教育政策及教育問題之研究；教育決策資訊及專業諮詢之提供；教育需求評估及教育政策意見之調查；課程、教學、教材與教科書、教育指標與學力指標、教育測驗與評量工具及其他教育方法之研究發展；教育資源之開發整合及教育資訊系統之建置、管理及運用...等事項。基此，教育部對於教育制度及整體學力、測驗與評量等研究事項，宜積極督促國家教育研究院強化研究工作及組織功能。

(二)為瞭解學力檢測之國際趨勢與我國整體學力現況，後續教育部允宜重視相關教育研究之功能：

- 1、依據課程管理之相關研究指出²⁵，課程品質管理的策略之一為「評量學生的學習表現與成果」，學生應置於課程之核心，所有教育效能的測量最終都應基於學生學習的強度，評量學生的進步情形及表現成果，作為改進課程與教學的參考依據(Burton, 2001)，而為了確認國家課程的成效，有必要採用不同的評鑑工具，包括對學業成就的測量(Burton, Middlewood & Blatchford, 2001)。該篇研究更指出，英國自 20 世紀末即開始面對中央的課程控制及評鑑，由政府配合國定課程，在不同階段實施準化評量，藉由學生評量的結果，以瞭解教育的品質與績效，及做為檢討改進課程與教學的重要依據，並成立專責機構負責課程品質的維護及學

²⁵黃旭鈞(民 93)。課程品質管理的理念與策略。教育研究月刊，123，81-96。

生學習成果的評量，例如「教育標準局」(Ofsted)負責視導，「資格與課程署」(Qualifications and Curriculum Authority, QCA)等。

- 2、此外，復依本院 102 年「國民教育品質與落差問題」專案調查研究報告所引述許添明（民 100）研究²⁶，以法國教育優先區實施經驗為例，係利用學生基本學測資料及評估研究報告調整政策方案之內容，例如第四波優先區政策以過去經驗為鑑，縮小優先區的涵蓋率，依困難與需求等級將教育資源做更有效率的分配。因教育政策不是閉門造車的產物，根據政策效果進行評估才能改善決策品質。國內目前仍缺乏由學生學習成就資料與嚴謹的評鑑結果反饋政策內容缺失的合理機制，造成許多政策的推動，不但片面且徒具形式，遑論有效解決教育系統的問題（許添明，民 92；葉珍玲、許添明，民 100）；本院意見並敘明：「我國自 1999 年起陸續參與 TIMSS、PIRLS 及 PISA 等國際評比，並自 2005 年辦理國內之 TASA 檢測，另直轄市縣(市)政府亦自 92 年起陸續辦理相關學力檢測，惟不論參與國際評比或國內相關評量，教育部均尚未有效整合相關資料，以為政策研擬之參考，顯未能充分發揮參與或辦理評量之效益」。茲與本案調查結果堪符，教育部均應併予檢討改進。

- (三)經查，目前約有 18 個縣市參與縣市學力檢測或自辦相關檢測，如臺北市自 94 年起辦理國小基本學力檢測、新北市 92 年起對國小一年級注音符號及高年

²⁶ 葉珍玲、許添明（民 100）。法國教育優先區的實施及其借鑑。《當代教育研究》，19(2)。頁 81-118。引自本院 102 年專案調查研究「國民教育品質與落差問題之研究」報告，

級英數進行檢測、桃園縣 93-98 學年度辦理國中小語文及數學等科目之基本學力評估、新竹市自辦「新竹市英語教育方案國小學生英語學習成效評量計畫」、苗栗縣自 96 年起實施國小一年級注音檢測計畫與 3-8 年級學生學習成就診斷評量計畫、臺東縣 102 學年度結合定期評量辦理期末共同評量...等；另有部分縣市無自辦國中小教育檢測或參與縣市學力檢測，惟每年參加國家教育研究院「學生學評量資料庫」(TASA)測驗，如基隆市、雲林縣、嘉義縣、臺南市。揆諸前開各縣市之學力測驗內容，列舉部分如：國一新生學力測驗（6 年級升 7 年級）、學生學習能力診斷評量（1、2 年級）、基本學力測驗（1~6 年級）、國小能力檢測（4 英語、5 國語數學）、數學科診斷評量（6 年級）、課程學習成就評量（3 年級）...等；究該等測驗或有各縣市自辦、或由國教院協辦，其檢測類別及辦理方式雖些許出入，惟部分檢測年級及檢測科目則多有重疊，茲以 5 年級為例，相關測驗包括宜蘭縣小五學力測驗、花蓮縣學生學習能力診斷評量（國英數）、臺東縣縣市學力檢測（國數）、臺北市基本學力檢測（國英數）、桃園縣基本學力測驗（國數）、臺南市國小學力測驗（國英數）...等計約 16 縣市實施，足見，幾乎全國均辦理相關檢測，卻未能統一辦理、確保品質及掌握全國重要數據分析。對此，教育部表示納入對地方政府統合視導以及教學正常化訪視項目，請縣市政府督導所屬學校建立命題與審題機制，確實做好課程規劃與評量實施相關作業。惟為能在各工具學科之關鍵年度即時掌握每一個學生之學習情形，以利及早介入、及早補救，或統一建置學力檢測題庫、安排學期評量隨機鑑別

題，以減少重覆試題研發、經費、確保品質，並提供政策參考等，此項全國各縣市一致需求事項，仍允宜由中央統籌規劃辦理，以作為整體政策參考。綜上，教育部為長期從事整體性、系統性之教育研究，促進國家教育之永續發展，特設國家教育研究院，該院允為教育政策之智庫，並擔負課程評測研發之任務，教育部宜積極強化該院之功能，加強教育政策之研究等，以促進國家教育之永續發展。

九、國民中學學生應具基本工具學科能力，以為未來學習之重要基礎，惟外界反應 12 年國教課綱之英語週授課時數減至 3 節，極度不利於仰賴學校教育為惟一學習機會之經濟弱勢、文化貧乏學生，恐將加劇英語程度雙峰現象，教育部允宜審慎研議評估。

(一)按 97 年國民中小學九年一貫課程綱要總綱²⁷，全年授課日數以 200 天(不含國定假日及例假日)、每學期上課 20 週、每週授課 5 天為原則；學習總節數分為「領域學習節數」與「彈性學習節數」：

1、學習節數各年級每週分配情形如下表：

表11、97 年國民中小學九年一貫課綱學習節數每週分配表

年級	節數	學習總節數	領域學習節數	彈性學習節數
一		22-24	20	2-4
二		22-24	20	2-4
三		28-31	25	3-6
四		28-31	25	3-6
五		30-33	27	3-6
六		30-33	27	3-6
七		32-34	28	4-6
八		32-34	28	4-6

²⁷ 資料來源：教育部「國民教育社群網(http://teach.eje.edu.tw/9CC2/9cc_97.php)」之「課程綱要/97 課綱/總綱全文」。

年級 \ 節數	學習總節數	領域學習節數	彈性學習節數
九	33-35	30	3-5

資料來源：97年國民中小學九年一貫課程綱要總綱

2、語文學習領域(包含本國語文及英語)佔領域學習節數之 20%-30%，即語文兩科合計之節數高限，從 1 至 9 年級逐級為「每週 6 到 9 節」。但國民小學一、二年級語文領域學習節數得併同生活課程學習節數彈性實施之；數學學習領域，佔領域學習節數之 10%-15%，即數學科節數高限，從 1 至 9 年級逐級為「每週 3 到 4 節」。

(二)至目前「十二年國民基本教育課程綱要總綱(草案)」

²⁸，十二年國民基本教育課程類型區分為「部定課程」與「校訂課程」二大類，茲述如下：

1、「校訂課程」：由學校自主規劃，以形塑學校教育願景及強化學生適性發展。在國民小學及國民中學為「彈性學習課程」，包含跨領域統整性主題/專題/議題探究課程，社團活動與技藝課程，特殊需求學生課程，以及服務學習、戶外教學、自治活動、班級輔導、學生自主學習等其他類課程。

2、十二年國民基本教育各教育階段共同課程之國中小國、英、數三學科部定課程架構與節數草案，如下表：

表12、十二年國民基本教育國中小國、英、數三學科部定課程架構與每週節數草案
單位：節數

學習階段	國小	國中
------	----	----

²⁸

資料來源：國家教育研究院網站(<http://www.naer.edu.tw/files/15-1000-6033,c1179-1.php?Lang=zh-tw>)：教育資源/12年國民基本教育課程研究發展會/研發成果

階段 年級 科目節數	一	二	三	四		
	1-2	3-4	5-6	7	8	9
本國語文	國語文(6)	國語文(5)	國語文(5)	國語文(5)		
	原住民語 /新住民 語	原住民語 /新住民 語	原住民語 /新住民 語	-		
外國語文	-	英語(1)	英語(2)	英語(3)		
數學	數學(3)	數學(4)	數學(4)	數學(4)		

資料來源：摘錄自教育部十二年國民基本教育課程綱要總綱（草案）

3、再將上開九年一貫課綱及十二年國民基本教育課程綱要總綱（草案）之每週基本學習節數規劃差異，以下表呈現，即明顯可見十二年國民基本教育課程綱要總綱（草案）部訂課程之國中語文領域節數高限為8，英語課之節數下修為3節，較九年一貫課綱減少1節，爰有英語節數遭減少之疑慮。

表13、九年一貫課綱及十二年國民基本教育課程綱要總綱（草案）之每週基本學習節數規劃差異

學習階段 年級 科目節數	九年一貫課綱					十二年國民基本教育課程綱要總綱（草案）					
	國小			國中		國小			國中		
	1-2	3-4	5-6	7-8	9	1-2	3-4	5-6	7	8	9
本國語文	領域 合計 4-6 節	領域 合計 5-7 節	領域 合計 5-8 節	領域 合計 5-8 節	領域 合計 6-9 節	國語 文(6)	國語 文(5)	國語 文(5)	國語文 (5)		
						原住 民語/ 新住 民語	原住 民語/ 新住 民語	原住 民語/ 新住 民語	-		
外國語文						-	英 語 (1)	英 語 (2)	英 語 (3)		
數學	2-3	2-3	2-4	2-4	3-4	數學 (3)	數學 (4)	數學 (4)	數學(4)		

資料來源：本院自行彙整製表。

(三)據訴指出：「國中英語課節數減少將極度不利弱勢學生，並造成英語學習表現M型化」、「國中學生一週

只上 3 節英語，將造成國中生補習英語的普遍性，弱勢家庭的孩子怎麼辦？」及「請督促中央及地方教育主管機關，重新審慎檢視十二年國民基本教育第四階段國中新課綱，勿將英語文授課時數刪減為每週 3 節」。對此，本院詢據教育部 103 年 3 月 24 日列席諮詢會議時表示，該草案剛由國教院辦完公聽會，還要提到課審會，大概 7、8 月才會確定等語。再依中國時報 103 年 5 月 7 日社論「勿戕害高中生基本能力與素養」一文指出，高中課程之國英數必修學分數向下修正後，對於都市高所得家庭子女因為自小在外補習而不生影響，然會加大城鄉差距，學習表現 M 型化更為嚴重云云，則國中英語課節數修正草案引發之疑慮似與高中課綱英語課程節數減少情形如出一轍，均令外界憂心此舉將加劇貧富學生學習表現 M 型化。

(四)又徵諸各界爭議情形，不僅上述英語文授課時數之爭議，尚有搶救國文教育聯盟行動宣言「爭取國語文授課時數增加至每週六小時以上」之訴求，以及本(103)年 5 月間逾 90 名中央研究院院士連署反對十二年國教總綱(草案)將高中數學的必修課從十六學分減為十二學分等情，凸顯基本學科能力作為未來學習之重要基礎及先備地位無庸置疑。

(五)惟各學科之學習目標、內容、時數分配及成果評量等高度涉及教育專業，惟時數如何分配，應以學生學習權及受教基本權益之保障為依歸，學生需求為何才是重點，不宜淪為各科教師權益或就業機會保障之結果，並宜根據具有教學學理支持之客觀證據予以研討，諸如核心能力與學習內容之研究、學習評量資料庫的數據分析、學科學習時數的國際比較資料...等，以透過專業說理來消弭學習領域間各言

其志之紛擾，並追求學生學習權益最大化。是以，教育部允宜整體研議評估，並責成國家教育研究院提供前述客觀證據資料，促成核心能力轉化成學習內容，並由學習內容進行實證研究，釐清學習時數分配之妥適標準，以確保學生學習權及受教權之維護。

調查委員：沈美真