

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：教育部。

案 由：推動九年一貫課程，政策躁進，未經充分研究實驗，在師資培育、教師在職訓練及配套措施均未完備之際，匆促推出並貿然加速實施；開放民間編印國民中小學教科書，審查效果不彰，以致內容疏漏、課程銜接不易、價格偏高、學校採購弊端頻傳；師範教育法改為師資培育法後，改變師範校院之定位，未及時訂定配套措施，影響師範校院之轉型及發展；師資培育缺乏規劃，師資供需失衡、流浪教師問題嚴重；對全美語幼稚園與幼兒美語補習班之管理，未善盡主管機關之責，核有諸多違失與不當，爰依監察法第二十四條提案糾正。

貳、事實與理由：

教育部為有效推動教育改革工作，於八十七年五月二十九日奉行政院核定「教育改革行動方案」，該方案期程五年（自八十八年度至九十二年度），總經費達一千五百七十餘億元，主要內涵計有：一、健全國民教育；二、普及幼稚教育；三、健全師資培育與教師進修制度；四、促進技職教育多元化與精緻化；五、追求高等教育卓越發展；六、推動終身教育及資訊網路教育；七、推展家庭教育；八、加強身心障礙學生教育；九、強化原住民學生教育；十、暢通升學管道；十一、建立學生輔導新體制；十二、充實教育經費與加強教育研究等十二項。

案經調閱相關機關卷證，並綜整歷任教育部長以及前行政院教育改革推動小組召集人劉兆玄之專題報告、各次分區座談會、問卷調查，分就「普及幼稚教育」、「健全國民教育」、「健全師資培育與教師進修制度」、「加強教育研究」等課題深入調查結果，教育部核有以下違失與不當：

一、教育部在未經充分之實驗，師資培育、教師在職訓練及配套措施均未完備之際，匆促推動九年一貫課程，未依課程改革進程，貿然加速實施，以致產生諸多執行偏差，該部政策躁進，核有違失：

(一) 課程發展未經充分之實驗：

教育部依據行政院核定之「教育改革行動方案」，進行國民教育階段之課程與教學革新，鑑於學校教育之核心為課程與教材，此亦為教師專業活動之根據，乃以九年一貫課程之規劃與實施為首務，於八十六年四月成立「國民中小學課程發展小組」研訂九年一貫課程綱要，於八十七年九月公布「國民教育階段九年一貫課程總綱綱要」，八十八學年度擇定國中小二百所，八十九學年度擇定一三四所實驗試辦，其後續成立相關專案工作小組，合力推動新課程的改革，八十九年三月三十日公布「國民中小學九年一貫課程暫行綱要」，決定自九十學年度起自國小一年級全面實施，同年十二月十四日該部「國民中小學課程修訂審議委員會」第五次以「教育改革進程不能躁進，亦不能緩慢牛步化，倘使新課程由一年級逐年實施至九年級，但無法及時回應社會需求，亦不符全民引頸翹盼的教改需求」為由，再決議：「九

年一貫課程應於四年內全部實施」，即九十一學年度增加二、四、七年級，九十二學年度增加三、五、八年級，九十三年度增加六、九年級，並全面實施。

九年一貫課程實屬國民中小學課程改革史上的鉅變，亦為教育改革工程的重大環節之一，不僅直接影響全國三百萬國民中小學學生之學習與成長，對十五萬國中小教師而言，亦是教學型態與教學方法極大的改變與挑戰。本應有實施研究做基礎，並進行實驗後再全面推廣實施。惟如前所述，教育部對於九年一貫課程綱要之制定，僅以任務編組之委員會為之，自難期周延；又該部之作法亦有違國民教育法第八條「國民小學及國民中學之課程綱要，由教育部常設課程研究發展機構定之」之規定。

再查，本案實驗僅二年，分別於八十八及八十九學年度實驗，試辦國民中小學計三三四所（八十八學年度二百所，八十九學年度一三四所），試辦學校僅百分之十（按八十九年國小計二、六〇〇校、國中計七〇九校，合計三、三〇九校），尤以小校居多，試辦之成效未深入檢討，即決定全面推動，難謂允當。

（二）教師在職訓練不及、師資培育未能趕上新課程腳步：

九年一貫課程之推動原意強調課程之連貫與統整，促成教師間之專業對話，改變過去分科過細，學生學習被分割等缺失，不再以教師教學之方便性思考，希望學生學習能夠帶著走的能力，而非為考試而背誦的知識，其立意尚佳。惟此項改革對於教師是極大的挑戰，尤其國中階段現行教師係以分科方式培育，對於統整教學的精神是否足以充分掌握，及其專業知能能否配合，各界不無疑慮。

本院為了解九年一貫課程之推動及試辦情形，曾以「教育改革之績效追蹤調查」乙案，於八十九年九月至十月間，以八十八學年度九年一貫課程試辦學校之校長、教師、學生家長及各縣市政府教育行政人員為研究對象進行分區座談及問卷調查，經調查顯示：試辦學校中尚有許多教師及家長對課程基本內涵、五大課程目標、六大議題、七大學習領域及十項基本能力還不甚瞭解，基層教師對「暫行綱要」要求統整及協同教學觀念望之卻步。該部於同年十二月十四日「國民中小學課程修訂審議委員會」第五次會議決議：「九年一貫課程應於四年內全部實施」。以致在許多老師未充分了解發展學校本位課程的概念、自編教材的能力、師資培育的調適和老師對教改的熱忱等皆尚未就緒，急就章的結果反而造成老師對新制的觀望、甚至抗拒。

（三）實施期程錯亂，課程銜接不易：

九年一貫課程涵蓋國小到國中全部的教學內容，理應循序漸進，由一年級至九年級，逐年實施，方不致產生課程銜接的問題，該部竟以「教育改革進程不能躁進，亦不能緩慢牛步化，倘使新課程由一年級逐年實施至九年級，不但無法及時回應社會需求，亦不符全民引頸翹盼的教改需求」為由，在相關配套措施不足之情況下，貿然加速實施進程，實施的程序更是漫無章法，九十年由國小一年級開始實行，九十一年即擴及一、二、四、七年級，九十二學年度再增三、五、八年級，九十三年度增加六、九年級，並全面實施。其中部分年級原學習舊課程，突然改用新課程，

學習型態驟然改變，不僅造成適應上的困難，而且課程內容銜接不易，更產生教學上的障礙，亦有違反國民教育法第七條「注重其連貫性」之規定。另外，亦產生教科書編輯倉促、英語教學的城鄉落差等諸多亂象，以致增加學生的學習負擔，及家長的經濟負荷，導致基層教師、家長的恐慌。本院問卷調查及分區座談亦發現各界對九年一貫課程實施成效滿意度偏低，相關問題值得主管機關正視。

（四）數學節數減少，課程落後國際一大截：

九年一貫課程教學時數以「齊頭式」分配予七大領域，國中、國小每周數學課只有三至四節，學者認為需要時間演算之數學領域很不合理，且九年一貫數學課程暫行綱要安排課程不僅過於簡單，進度亦落後於舊教材，比美國加州、日本、南韓、新加坡等地之數學課程標準落後一至兩年，更較中國大陸落後兩到三年，將造成台灣國民數學能力全面性落後，應立即調整節數與課程內容。

綜上，課程改革本來就是教改的重要環節，九年一貫課程有其正面意義，惟整個課程之規劃、推動未遵行課程發展的標準程序，亦未經發展實驗教材、試教及教師研習新教材等過程，在相關配套措施及師資的培訓均未完備之際，即匆促推出，復貿然加速實施進程，以致產生諸多執行偏差，推動以來爭議不斷，該部政策躁進，核有違失。

二、國民中小學教科書開放民間編印推出時間倉促，審查效果不彰，出現內容疏漏、課程銜接不易、價格偏高、學校採購弊端頻傳等缺失，教育部相關作業顯有不當：

教科書開放民間編輯是這一波教改中，廣為各界關注之另一個焦點，我國之國民中小學教科書，原由教育部國立編譯館單獨發行，爰被稱為「部編本」，為因應民間教育改革對本土化及自由化的要求，及八十五年間立法院立法委員強烈批評教科書為意識形態工具、與民爭利，並以凍結國立編譯館編教科書預算為手段，教育部爰推行教科書鬆綁的政策，停止發行部編本，開放民間出版業者編撰印行教科書，因教材須經教育部審查合格，故民間業者發行者稱為「審定本」，開放審定本後相關問題計有：

(一)「審定本」編、審、選急就章，內容錯誤百出：

過去國立編譯館編輯的「部編本」教科書在正式使用前，都會有一年的試用期，但國民中小學課程實施「九年一貫學程」後，因受九年一貫課程綱要頒布及實施時程的影響，發生「審定本」編、審、選急就章等問題，民間業者發行之「審定本」教科書未經試用便匆促上路，結果內容錯誤百出。

(二)增加學生之學習負擔，及學習內容銜接困難：

各界原希望透過教科書開放民間編輯，使教科書可以更多樣化，教學可以透過教科書的選用，達到符合學生特質、建立學校特色的目標。然而此種觀念在國民小學尚可施行，國中以上學校，因涉及未來學生基本學力施測，每種領域或科目均有三種以上版本，而有版本間的差異及連貫性的問題，部分學生及家長不確定考題會出自哪個版本的教科書，為了放心起見，只好多種版本的教科書都購買及研讀，反而加重學生之學習負擔，升學的壓力更加沉重。此外，學生轉學、學校換版本、或

版本未通過，及出版公司因故不再編印等，均會造成學生學習內容銜接困難等問題。

(三) 審定本價格偏高，增加家長經濟負荷：

統編本教科書因係政府出資編印，價格自然較為便宜，且課程內容劃一學習容易；教科書開放民間編印後，原期透過市場競爭機制，促進教科書品質的提升，惟開放民間編印後，不但教科書價格持續上揚，連帶參考書、習作價格飆漲。如部編本時代，一年級國語科為三十一元，九十學年間審定本平均為一〇七元，據學者專家表示國小教科書在統編本時代，價格約為一八八元至三百元，民編本則在五百至一千二百五十元不等，教科書的價格大約成長二、五倍至六倍，大幅增加學生家長之經濟負荷，清寒學生的學習資源更是大為限縮。

(四) 各級學校教科書採購過程不斷傳出弊端：

國民中小學教科書選用事宜，依據國民教育法第八條之二規定：「國民小學及國民中學之教科圖書，由學校校務會議訂定辦法公開選用之。」基此，出版公司行銷教科書之對象為學校及教師。據行政院公平交易委員會表示，部分出版公司為爭取首次訂購權或為繼續保有市場高占有率，乃競相投入教具、贈品之經費，並採取免費贈送教具、贈品之行銷行為，以爭取訂購之機會。較具爭議者為贈送範圍已逾越原配合教科書之平面教具，轉變成贈送原屬學校應自購之各項設備及器材，或免費贈送與輔助教學無關之高單價物品，或提供教學手冊所載與輔助教具具相同或類似功能之家電用品，間接導致學校以出版事業免費贈送教具、贈品之多寡作為評

選教科書之衡量標準。

本院座談會及問卷調查發現受訪者對教科書開放民間編印政策、民編教科書的品質均表達保留態度，對民編教科書價格皆表示略貴，部分人員並認為開放教科書不僅增加孩子課業壓力，也拉大貧富學生間的差距，及有財團控制教科書，及成為教材的主導者之疑慮。與會人員建議工具學科，如國語、數學等科應提供部編本，以建立全國統一的學習標準；以前國立編譯館版本的教科書由淺入深，內容架構都很完整、清晰，比較符合通識教育需求，無論在學習或準備考試上，都比現在一網多本好得多；為維護學生的學習權及受教權，教育部應提供部編本教科書，以發揮補強效果，增加選擇機會。

綜上，國民教育階段的學生，正值基礎教育扎根階段，教科書品質的良窳影響教育的發展至深且鉅，惟國民中小學教科書開放民間編印推出時間倉促，教科書審查效果不彰，以致出現內容疏漏、課程銜接不易、價格偏高、學校採購弊端頻傳等缺失，教育部相關作業顯有不當。

三、教育部於師範教育法改為師資培育法後，改變師範校院之定位與任務，未及時訂定配套措施，以利師範校院之轉型發展，致其喪失競爭優勢，核有未當：

我國高級中等以下學校及幼稚園師資培育原係採計畫教育制度，由師範校院培育，八十三年二月七日師資培育法公實施，並廢止師範教育法，國內中小學師資培育從一元轉變為多元，自費培育取代公費培育。自此師培機構除了師範校院，一般大學

也可培養師資，師資培育管道邁入多元化、儲備式的培育政策，師範教育成為師資培育的一部分。

我國師範校院的發展已有百年歷史，在過去長久的歲月中，師範校院不但擔負了全國中小學教師的培育重任，更負起全國教師在職進修與輔導的重責，師範校院對台灣中小學師資培育，有著不可抹滅的歷史紀錄。師範校院原在師範教育法的規範下，以培育中小學師資為導向，系所係應中小學教學科目而設置，領域窄、校地狹小、招生量有限；政府早年在師範教育上的投資一向有限，使師範校院無論在校園環境、教師與學生數、教學設備、系所規模及經費額度等，皆不如一般大學校院。

師資培育法公布後，已改變師範校院之定位與任務，惟教育部中教司於八十三年至八十八年間未曾訂定相關配套措施，以利師範院校之轉型發展，致其逐漸喪失競爭優勢。至八十九年三月十五日該部方訂頒「師範學院改名大學審核作業要點」，惟當時各專科學校、學院已完成升格改制大學，國內大學數量激增至一百餘所，顯已錯失轉型及改制大學時機。目前教育部對師範校院之發展規劃仍侷限於與他校合併，及各師範校院合併，未衡酌考量各校之情形，欠缺前瞻性與開創性，成效不佳，無助於各校之發展及轉型。

綜上，八十三年師範教育法改為師資培育法後，改變師範校院之定位與任務，教育部未訂定配套措施，以利師範校院之轉型發展，至八十九年三月十五日方訂頒「師範學院改名大學審核作業要點」，該部貽誤師範校院轉型及發展契機，致其喪失競爭

優勢，核有未當。

四、師資培育缺乏規劃，供需失衡；教學實習、教師資格檢定未落實，師資良莠不齊；各校自行甄選，教師疲於奔命，現職教師遷調困難，流浪教師問題嚴重：

(一) 師資培育缺乏規劃，供需失衡：

八十三年二月七日師資培育法公布後，確立了師資培育多元化的發展方向，師資培育管道邁入多元化、儲備式的培育政策，自此師培機構除了師範校院，一般大學也可培養師資。一般大學為了提供學生多元進路，積極申設教育學程，由於開班門檻低，僅要相關專任師資三名，及必要圖書儀器若干，即可開辦教育學程，八十四年迄今我國已有七十五校師資培育機構（含師範校院九所；一般大學設教育學程計六十四校及二所設有教育院、系、所之大學），設立九十四個教育學程（包括五十三個中等教育學程，二十二個國民小學教育學程，十六個幼稚園教育學程及三個中等學校特殊教育學程），每年培育師資人數由八十四年之九、七一九人，至九十三年已增至一九、三九〇人，每年成長超過一倍以上，自八十四年迄今已培育一六二、一八五名師資（師範校院七九、〇〇〇人，一般大學教育學程四九、八五〇人，學士後學分班三三、三三五人），包括中學師資七六、九七六人，小學師資六一、八〇〇人，幼教師資一四八、四〇人，特教師資八五、六九人。惟據估計教師缺額僅三萬多人，換言之，師資多元培育政策實施迄今，全國約有近十二萬名教師無法如願進入校園。

再查，據教育部統計，近十年來，學齡人口降低，就學人口有逐年下降的趨勢，國小學生總數由八十三學年度之二、〇三二、三六一人，至九十二學年度減為一、九一二、七九一人，十年間，學生人數減少一一九、五七〇人；國中學生總數由八十三學年度之一、一七七、三五二人，至九十二學年度減為九五七、二八五人，十年間，學生人數減少二二〇、〇六七人。十年來國民教育階段學生人數減少將近三十四萬人（三三九、六三七人）。由於學齡兒童漸減，各縣市因而大幅減班，減少老師的市場需求，惟查教育部之師資培育政策並未考量學齡人口已呈現負成長，仍持續擴增「教育學程」，大量培育各類中小學師資，造成師資供需嚴重失衡，及教育資源之浪費，顯有未當。

（二）教學實習、教師資格檢定制未落實，師資良莠不齊：

師資培育法開放大學設置教育學程，依師資培育法第七條及第八條之規定，各師資培育機構畢業生必須通過初檢、實習、複檢及格才能成為合格教師。惟依教師法第六條規定：「初檢採檢覈方式。：具下列資格之一者，應向主管教育行政機關繳交學歷證件申請辦理高級中等以下學校實習教師之資格：一、師範校院大學部畢業者。二、：修畢教育學分者。三、：修滿教育學程者。四、：修滿教育部規定之教育學分者。」及第七條規定：「：具有下列各款資格者，得申請高級中等以下學校教師資格之複檢：一、取得實習教師證書者。二、教育實習一年成績及格者。：」及高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定及教育實習辦法第三十一條規定：「實習教

師之各項實習成績，由師資培育機構彙總，並將實習成績及格者造具名冊，函報師資培育機構所在地之直轄市政府教育局、縣（市）政府複檢合格後，轉報教育部發給合格教師證書。：「即初檢制度係學經歷檢覈，凡修畢教育學程規定學分，由師資培育機構造冊送申請初檢，就算是初檢合格，可領到實習教師證書。複檢亦僅為形式之檢覈，即實習教師只要實習成績及格就算複檢及格，教育部就發給合格教師證書。足見，初檢及複檢制度已流於形式，無法發揮篩選之作用，以維護師資品質，致師資良莠不齊。

（三）各校自行甄選，教師疲於奔命，現職教師遷調困難，流浪教師問題嚴重：

教師法、地方制度法及未精省前，教師甄選及介聘工作，原由各縣市組成甄選委員會負責，八十四年八月九日教師法公布後，高級中等以下學校教師由任用制改為聘任制，教師聘任須經各校教師評審委員會審查通過後，由校長聘任之，即師資任用的權責已下放至學校，原本由二十四個單位（全省各縣市、北、高、金、馬）執行的工作，改由四千多個單位同時進行。因各校報考甄選日期不一，使應考教師四處報名，疲於奔命，且所費不貲。

現職教師調動，前台灣省政府考量現職教師結婚、家庭因素等需求，在不影響全省教師缺額總數之前提，每年均辦理台閩地區公立國民中小學暨幼稚園教師介聘作業，提供現職教師調任之服務。自教師法、地方制度法實施及精省之後，部分縣市雖辦理縣內介聘作業，但完成介聘之教師仍須經各該校教師評審委員會審議通過

，未通過者須回原校任教，並採實缺調動之方式，產生連鎖退回，致教師調成之機會大減。而未辦理介聘之縣市，或未報請主管機關辦理甄選或介聘之學校，欲調任之現職教師須至各校報名參加甄試，忍受南北奔波之苦，以致有所謂中華民國流浪教師協會組織之出現，訴求保障教師調動介聘工作權、爭取教師權益。教育部為解決上開問題，爰於九十年起協助各縣市政府共同組成聯合教師介聘委員會，惟仍為數不少之學校未參加聯合教師介聘，且介聘成功率偏低，仍有六成之教師無法順調動，顯見流浪教師問題依然嚴重。

綜上，近十年學齡人口已呈現負成長，師資需求因而減少，惟教育部卻擴增「教育學程」，大量培育各類中小學師資，以致師資供需失衡；復未落實教學實習、教師資格檢定制，致師資良莠不齊；對各校自行甄選，使教師疲於奔命，現職教師遷調困難等問題迄無良策，造成流浪教師問題嚴重，均有不當。

五、教育部未善盡主管機關之責任，任令全美語幼稚園與幼兒美語補習班，擠壓合法幼稚園及托兒所之生存空間，影響合法經營業者之權益，核有違失：

幼稚教育依幼稚園教育法第二條規定：「係指四歲至入國民小學前之兒童，在幼稚園所受之教育。」，同法施行細則第二條規定：「實施幼稚教育之機構為幼稚園。」，幼稚園依幼稚教育相關法令及函釋為「實施幼稚教育之機構，目前比照學校管理」；其設立依同法第四條及第六條規定：「公立幼稚園（由直轄市、縣【市】政府設立或由師資培育機構及公立國民小學附設者），應報請所在地主管教育行政機關備查。私立幼

稚園應由設立機關、團體或創辦人擬具設園計畫，載明所訂事項，報請所在地主管教育行政機關核准後籌設；籌設完竣，報請所在地主管教育行政機關立案。幼稚園教師應具備之資格應符合教師法、師資培育法及高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定及教育實習辦法等法令之規定（師範校院、大學校院教育院系、或大學校院畢業修滿規定教育學分，並經初檢、複檢合格者，始取得合格教師資格，持國外學歷者另依國外學歷者查證認定作業要點辦理）。公立國民小學附設之幼稚園，其教師由該主管教育行政機關遴選合格人員派任。師資培育機構附設之幼稚園，其教師由校長遴選合格人員聘任。私立幼稚園，其教師由園長遴選合格人員聘任，並報請所在地主管教育行政機關核備」。

至於托兒所之設立即須依據托兒所設置辦法之規定辦理，其房舍以地面層及二樓為原則，並具備同法第五條規定之設備。置所長一人，並得分設教保、衛生、社會工作及總務等部門，其負責人分別由教師、護士、社會工作人員及保育員擔任之。所長、教師之任用資格應符合同法第九及第十條之規定。短期補習班依補習及進修教育法第一條規定，以補充國民生活知識，提高教育程度，傳授實用技藝為目的。由上可知補習班與幼稚園之定位及功能不同，幼稚園係屬學前之啟蒙教育，為利幼稚教育之健全發展，並積極維護幼兒身心之發展，幼兒教育階段，不宜以補充教育之性質取代正規教育。

惟查，坊間眾多「短期」英語補習班業者紛紛設立之「全美語幼兒園」、「雙語

幼兒園」、「美語幼兒學校」等幼教機構，上開業者不受幼稚教育法、教師法、教師登記檢定辦法等法令之規範，以不合法之外籍教師為主幹，有無假借「短期」英語補習班的名義，實施「長期」的幼兒教育之實，是否符合幼教目的及社會公平正義，無可議，本院座談會與會人員一再反映教育部對坊間未依幼稚教育法所設立之幼兒學校（園），未能善盡主管機關之責任，任令擠壓遵守法令之幼稚園生存空間，影響合法經營的幼稚園、托兒所之權益，成許多幼教法規流於形式。本案本院前已就該部對未依幼稚教育法所設立之幼兒學校（園），未能善盡主管機關之責任督促所屬依法處理，提起糾正在案，該部應重視我國幼稚教育之發展，確實依規定處理。

綜上所述，教育部推動九年一貫課程，政策躁進，未經充分研究實驗，在師資培育、教師在職訓練及配套措施均未完備之際，匆促推出並貿然加速實施；開放民間編印國民中小學教科書，審查效果不彰，以致內容疏漏、課程銜接不易、價格偏高、學校採購弊端頻傳；師範教育法改為師資培育法後，改變師範校院之定位，未及時訂定配套措施，影響師範校院之轉型及發展；師資培育缺乏規劃，師資供需失衡、流浪教師問題嚴重；對全美語幼稚園與幼兒美語補習班之管理，未善盡主管機關之責，核有諸多違失與不當，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。