

☛聯絡電話：723-5660 傳真：723-8299
 ☛住址：高雄市苓雅區輔仁路 155 號 6 樓之 1
 ☛網址：http://www.kta.kh.edu.tw
 ☛E-MAIL：ktu201151@gmail.com

十二年國教「三大關鍵配套」都還沒準備好！

～「高中職均優質化、國中小補救教學、國中適性輔導」之問題分析

關鍵配套 1：高中職均優質化

*重要性：「高中職均優質化」的最重要的功能在化解「高中職傳統排名」的迷思，以達成「舒緩升學競爭」的政策目標；但是，如果「高中職均優質化」的成效無法取得家長信任，則目前「高中職傳統排名」便難以破除，「超額比序」便無法避免。則十二年國教「減輕升學壓力」的目標等於落空（只是從原來「基測的壓力」變成「超額比序的壓力」）。

■經費：編列於教育部「十二年國民基本教育實施計畫」之「工作要項 4-推動高中職優質化及均質化」，分配金額如下：

單位：億元

	100 年度 法定預算	101 年度 預算案	102 年度 預算案	103 年度 預估數	104 年度 預估數	105 年度 預估數	106 年度 預估數
總經費	252.48	288.60	288.96	339.80	368.47	360.39	349.89
工作要項 4-推動高中職優質化及均質化	36.76	38.76	42.12	51.09	50.86	49.57	48.42
佔總經費%	14.6%	13.4%	14.6%	15.0%	13.8%	13.8%	13.8%

*總表參見附錄

【問題與建議】：

一、十二年國教雖然有「高中職均優質化方案」(100~102年預算分別為36.76億、38.76億、42.12億，未來4年，也預計每年編48~51億)；然而，此經費到底用在哪些項目？這些項目對於「提昇弱勢高中職之辦學條件」及「改善就學機會的城鄉差距」有沒有幫助？金額夠不夠？至今不見教育部有公開明確的說明。

1.有關「提昇弱勢高中職之辦學條件」：根據「教育部101年度高中職優質提昇訪視報告」顯示：被訪視之45所公私立高中職，其前期「未達優質標準」(校務評鑑二等以下)者竟高達39校，佔87%；如今，距103年正式實施，僅剩1年多，令人懷疑到底能不能達成「103學年度達成80%以上全國優質高中職」的目標。

此外，該報告也指出：這些「未達優質標準」之學校之困境為「學校規模過小，影響學校財務，導致合格教師比率偏低，專科教室設備與維護亟待提昇」(報告第21頁)，這些學校其實需要更多的補助。至於，要如何解決以上這些問題？教育部至今沒有隻字片語。

2.有關「改善就學機會的城鄉差距」：根據統計分析顯示，各縣市境內之高中職能滿足本身國中畢業生之比率(就學機會率)，存在巨大的城鄉差距(見下表)；即使以公私立高中職合計，就學機會率最低的嘉義縣僅55.6%。對於以「就近入學」為精神的十二年國教，此一問題不解決，實為「改革」的最大諷刺！然而，整部「十二年國民基本教育實施計畫」，竟無隻字片語說明「如何改善就學機會的城鄉差距」！

各縣市之「就學機會率」

	99-101 學年 國中畢業生合計 (高一~高三) A	101 學年 全部高中職 B	101 學年 公立高中職 C	101 學年 公立高中 D	就學機會率		
					公私高中職 $B \div A$	公立高中職 $C \div A$	公立高中 $D \div A$
新北市	147,952	91,498	40,803	30,119	61.8%	27.6%	20.4%
臺北市	97,341	121,463	74,340	56,740	124.8%	76.4%	58.3%
臺中市	122,324	100,164	41,912	26,891	81.9%	34.3%	22.0%
臺南市	75,968	63,273	32,697	21,075	83.3%	43.0%	27.7%

高雄市	108,422	91,063	49,509	35,640	84.0%	45.7%	32.9%
宜蘭縣	20,642	13,743	12,397	6,992	66.6%	60.1%	33.9%
桃園縣	90,826	73,150	32,170	25,371	80.5%	35.4%	27.9%
新竹縣	21,764	14,136	5,381	4,403	65.0%	24.7%	20.2%
苗栗縣	22,433	18,241	10,952	6,311	81.3%	48.8%	28.1%
彰化縣	52,458	40,372	25,150	13,175	77.0%	47.9%	25.1%
南投縣	21,959	14,993	11,449	5,613	68.3%	52.1%	25.6%
雲林縣	28,881	20,744	11,697	6,303	71.8%	40.5%	21.8%
嘉義縣	17,007	9,448	3,569	1,672	55.6%	21.0%	9.8%
屏東縣	35,728	22,450	15,005	9,779	62.8%	42.0%	27.4%
臺東縣	9,063	6,812	5,291	4,168	75.2%	58.4%	46.0%
花蓮縣	14,338	12,806	7,344	3,431	89.3%	51.2%	23.9%
澎湖縣	3,136	2,907	2,907	1,128	92.7%	92.7%	36.0%
基隆市	16,182	14,926	9,024	5,938	92.2%	55.8%	36.7%
新竹市	18,575	18,683	10,344	8,309	100.6%	55.7%	44.7%
嘉義市	14,367	18,783	10,821	5,778	130.7%	75.3%	40.2%
金門縣	2,196	2,101	2,101	1,023	95.7%	95.7%	46.6%
連江縣	301	364	364	364	120.9%	120.9%	120.9%

資料來源：教育部《教育統計》，任懷鳴整理

二、今（102）年4月，教育部公布「各免試就學區高中職優質認證名單」，通過認證比例高達90.12%（見下表），但卻被踢爆「涉有重大違規事項之高中職仍被認證優質」；為此，教育部還在102年4月19日召開「優質高中職認證會」，撤銷了10所學校之優質認證。因此，為了避免「先射箭，再畫靶」的批評，實應建立具有公信力的「優質高中職認證指標及認證程序」。

各免試就學區優質高中職校數比率

免試就學區	高中職學校數	優質認證校數	優質高中職比率 %
基北區	135	119	88.15
宜蘭區	11	11	100
桃園區	34	29	85.29
竹苗區	38	31	81.58
中投區	63	61	96.83
彰化區	24	22	91.67
雲林區	20	19	95

嘉義區	24	20	83.33
台南區	49	46	93.88
屏東區	20	17	85
高雄區	52	46	88.46
花蓮區	12	12	100
台東區	10	10	100
澎湖區	2	2	100
金門區	2	2	100
總計	496	447	90.12

然而，根據教育部訂定的「101學年度優質高中職認證實施計畫」，其中的「認證基準」僅粗略的規定：「學校評鑑總成績達80分以上」，甚至還授權各地方政府「自訂優質高中職認證基準」；而教育部「高級中學學校評鑑實施方案」及「高職學校評鑑實施方案」中，雖有評鑑的項目、指標，但通過標準則無清楚交待；以致於，「教育部暗示提高通過比率」的傳聞不絕於耳！

在此提出三點改善建議：

- (一) 教育部應於103年之前公佈統一之「高中職優質化的認證指標」，指標應包括：
 1. 量化指標：專任教師比率、合格教師比率、教師專長授課比率、教師待遇福利、教師工作負擔、生師比、學生單位教育經費、專科教室、圖書設備。
 2. 質化指標：校園氣氛、學校本位課程、學生適性學習輔導、補救教學、教師專業發展之規劃品質及實施成效。
- (二) 上述各指標應有明確、具體的通過標準，避免評鑑委員迫於壓力，降低標準。
- (三) 認證結果應予公告，除公告各指標通過與否（但不應註明分數或等第），並應公告認證單位及其負責人。

關鍵配套 2：國中小補救教學

*重要性：許多人擔心「十二年國教沒有升學考試，將使國中生失去學習動力」，也有人擔心「十二年國教將不同程度學生進入相同高中，使造成高中國中化」；而要化解這些疑慮，國中及國小的補救教學，就必須徹底落實，以達到效果。事實

上，十二年國教有一個更基本的目標，就是「確保學生基本素質」，而補救教學便是關鍵的策略。芬蘭教育之所以成功，其中一個重要原因，便是徹底落實補救教學；研究指出芬蘭有 40%~45% 的國中小學生曾接受補救教學。

■經費：編列於教育部「十二年國民基本教育實施計畫」之「配套措施 3-學生生涯規劃與國民素養提升」，分配金額如下：

單位：億元

	100 年度 法定預算	101 年度 預算案	102 年度 預算案	103 年度 預估數	104 年度 預估數	105 年度 預估數	106 年度 預估數
總經費	252.48	288.60	288.96	339.80	368.47	360.39	349.89
配套措施 3-學生生涯 規劃與國民素養提升	3.54	3.53	4.73	3.80	3.80	3.80	3.80
佔總經費%	1.4%	1.2%	1.6%	1.1%	1.0%	1.1%	1.1%

*總表參見附錄

【問題與建議】：

一、師資：

- 1.教育部規劃辦理補救教學，仍沿習過去「攜手計畫」之做法，開放大專學生及社會人士擔任補救教學教師；讓人懷疑教育部並非在解決「學習落差」的專業問題，而是在解決青年就業問題！？雖然，民間基金會也用大專學生擔任補救教學教師；但研究指出：大專學生即便上完補救教學相關課程，仍難以順利進行課輔；因此建議，若大專學生欲進行中小學生的補救教學（*目前大專學生約佔補救師資之三成），除了修習相關課程之外，亦應由有經驗豐富的資深教師帶領半年以上的「課輔實習」，才能勝任課輔工作。而教育部的十二年國教配套措施之《國民小學及國民中學補救教學實施方案》中，雖有「18 小時之補救教學師資研習課程」，但並無「課輔實習」之規畫。
- 2.事實上，研究顯示：在職教師之能力與穩定性，其補救教學的成效明顯優於其他人員（如大專生）；但對於現職教師而言，若補救教學是原有工作之額外負擔（不論是課中或課後之），將使教師怯步。合理之做法是：凡「抽離式補救教學模式」（抽離原班，於一般上課時間進行）之教學時數，應一併納入全校授課總時數計算，並以此編列教師員額，並儘量聘任正式教師。教育部的十二年國教配套措施之《國民小學及國民中學補救教學

實施方案》，雖規劃每年 14 億的「鼓勵抽離式補救教學模式」（見下表），但這 14 億卻是「仍以鐘點費方式支應教學人員費用，無需增置員額」估算出來的；以目前「代課教師招聘困難」及「代課教師流動性高」的情況，勢必造成學校困擾。

二、教學成效督導機制：

實施有成之民間基金會「督導機制」，以確保補救教學之品質。目前，教育部雖已規劃由中央輔導團、縣市層級之輔導團、驗學校層級之教學輔導教師來運作督導機制；但教育部的十二年國教配套措施之《國民小學及國民中學補救教學實施方案》，其中「完備專業支持與督導系統」卻僅規劃每年 500 萬元，僅能支應約 10 名專職人力（見下表），試問，如何有能力督導全國 3000 多所國中小？若以 1 人督導 10 校的比例，此人力規模至少應為 300 人。

三、設備：

1. 線上測驗設備：根據《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：每年九月，針對全國四年級至九年級、班級後百分之三十五之學生，進行國語文、數學、及英文之電腦化測驗篩選測驗；隔年 2 月及 6 月，還要進行學習成長測驗。試問：全國 3000 多所國中小學，每個學校都有足夠能進行線上測驗的電腦設備嗎？從教育部的十二年國教配套措施之《國民小學及國民中學補救教學實施方案》中，並沒有看到有關「設備補助」之規畫（見下表）。
2. 個別化補救教學系統：補救教學強調對學生進行「個別化之教學」，倘無相關教學工具，將無法達成補救教學之成效；目前，教育部雖已建置補救教學教材，但相關計畫中仍未提到「個別化補救教學系統」之建置。

* 「個別化補救教學系統」係指以進行線上教學、討論、學習活動、評量、學習紀錄及進度追蹤等功能之學習管理系統（Learning Management System, LMS）。

執行時程與經費

實施策略	主辦單位	承辦單位	辦理期限	經費需求
1. 整合國中小補救教學計畫	國教司		101 年 12 月 31 日止	

2.制定基本學習內容		九年一貫課程 與教學輔導群	101年6月30日 止	1000萬/年
3.編輯進階式補救教材				
4.建立補救教學評量系統		國立臺南大學	101年8月31日 止	550萬/年
5.檢核補救教學成效			持續辦理	
6.鼓勵抽離式補救教學模式		縣市政府	101年3月1日 起	14億/年
7.辦理補救教學增能研習		國立臺灣師範 大學	101年12月31 日止	250萬/年
8.完備專業支持與督導系統				500萬/年
9.修訂法規賦予權責			100年12月31 日止	

資料來源：《方案 3-2 國民小學及國民中學補救教學實施方案》

關鍵配套 3：國中適性輔導

*重要性：由於我國後期中等教育有「高中」及「高職」之分流，而技職教育更是分科繁多；而十二年國教既為「全民教育」，就必須做好人才之適才適所，以避象人才錯置及資源虛擲。

■經費：編列於教育部「十二年國民基本教育實施計畫」之「工作要項 5-落實國中教學正常化、適性輔導及品質提升」及「配套措施 3-學生生涯規劃與國民素養提升」，分配金額如下：

單位：億元

	100年度 法定預算	101年度 預算案	102年度 預算案	103年度 預估數	104年度 預估數	105年度 預估數	106年度 預估數
總經費	252.48	288.60	288.96	339.80	368.47	360.39	349.89
工作要項 5-落實國中 教學正常化、適性輔導 及品質提升	12.07	15.52	19.92	20.93	21.73	21.51	19.20
佔總經費%	4.8%	5.4%	6.9%	6.2%	5.9%	6.0%	5.5%
配套措施 3-學生生涯 規劃與國民素養提升	3.54	3.53	4.73	3.80	3.80	3.80	3.80
佔總經費%	1.4%	1.2%	1.6%	1.1%	1.0%	1.1%	1.1%

*總表參見附錄

【問題與建議】：

一、適性輔導經費不明，有經費灌水之嫌：

「十二年國民基本教育實施計畫」之有關國中生升學方向的「生涯輔導」，同時列在「B3-1 國中與高中職學生生涯輔導實施方案」及「A5-1 落實國中教學正常化、適性輔導及品質提升方案」二個方案中。但我們發現：前者共 54 個工作要項，與「國中學生生涯輔導」直接有關的僅 12 個，且無經費說明；而後者共 18 個工作要項，其中與「國中學生適性輔導」直接有關的僅 7 個，且亦無經費說明。

到底「配套措施 3」的 3.8 億當中，有多少分配給「B3-1 學生生涯輔導」？又有多少分給了「B3-2 國中小補救教學」、「B3-3 高中職學生學習扶助」、「B3-4 國中小學生輟學預防與復學輔導」、「B3-5 國中畢業生未升學未就業輔導」和虛浮的「B3-6 提升國民素養方案」？

而「工作要項 5」的 19.92 億當中，有多少分配給真的「適性輔導」？又有多少是分給了教育部本來就該做的「落實國中教學正常化」及「提升國中教學品質」上？（見下表）

(一)落實國中正常教學
1.提升教師依專長授課比率
1-1 建置網站平臺，掌握全國各國中各學習領域(學科)教師員額、依專長授課情況，並督導改善師資結構。
1-2 辦理偏遠國中增置專長教師方案，改善各學習領域(學科)師資。
1-3 提供教師第二專長進修機會，辦理教師專長加科登記。
1-4 針對家長進行五育均衡教育之宣導，爭取廣大家長對於正常化教學之支持。
2.修訂國民教育法及訂定正常教學實施要點
2-1 修訂國民教育法，將落實國民中小學正常教學之規定納入該法之條文中。
2-2 訂定正常教學實施要點。
(二)推動學生適性輔導措施
1.建立國中學生適性輔導制度
1-1 編製「國中學生生涯發展教育工作手冊」，提供直轄市、縣(市)政府及學校運用，並建立每位學生之生涯輔導檔案。
1-2 各直轄市、縣(市)政府成立學生輔導諮商中心，統籌學生生涯輔導業務。
1-3 認識彈性就學轉換制度。

1-4 中央、直轄市及縣（市）加強辦理國中生生涯發展進路宣導。
1-5 增進學校輔導工作人員專業知能。
2.發展學生適性輔導工具
2-1 補助心測中心研發並鼓勵民間出版社修訂適合我國使用之智力測驗、性向測驗、興趣測驗...等，供學校運用，測驗結果作為學生適性輔導之重要參考。
2-2 建置生涯輔導資訊總平臺。
(三)提升國中教學品質
1.研發國中學生學習成就評量標準及實作程序。
2.辦理國中學生補救教學。
3.辦理國中教育會考
4.修正國民中小學學生成績評量準則。
5.推動教師專業成長

摘自十二年國民基本教育實施計畫「A5-1 落實國中教學正常化、適性輔導及品質提升方案」

二、「學校輔導體系」之角色功能不清：

「適性輔導」屬於生涯發展輔導，與「行為輔導」（或「生活輔導」）之專業功能有所不同；但根據教育部 100 年 9 月 13 日訂定之「直轄市及縣市政府推動國民中學適性輔導工作運作模式」，有關十二年國教之「國中適性輔導」的工作，將由各縣市「學生輔導諮商中心」負責推動；而在中心原有組織架構下，另設「適性輔導組」，工作項目相當龐大（包括：1. 督導所屬國中生生涯發展教育之實施，2. 彙整所屬各國中畢業生之進路追蹤，並進行資料分析，3. 督責所屬各國中充實適性輔導專業人力，4. 增益教育人員適性輔導功能，5. 建立家長、社區團體及企業單位參與學生適性輔導之管道，6. 受理所屬各國中轉介之個案，提供生涯諮商與輔導之服務）。然而，若沒有另外的人力編制，此一新增業務，勢必對學生輔導諮商中心之原有功能造成排擠效應。

事實上，100 年 1 月 12 日三讀通過國民教育法第 10 條修正案（增置國民中小學專任輔導教師及專業輔導人員－學校社工師、心理師，並補助各縣市政府設置學生輔導諮商中心，置專任專業輔導人員），其目的在於解決我國中小學長期以來「輔導人力不足與專業不足，造成適應困難與行為偏差學生無人與無能輔導」的困境（*桃園縣八德國中校園霸凌事件為修法之導火線）；期望透過「學校端，增置 2045 名專任輔導教師」，以早期發現高關懷群學生，早期介入輔導，落實「第二級輔導」工作；而「縣市端，則設置學生輔導諮商中心，增置 573 名專任專業輔導人員」，以

整合專業輔導人力及醫療及社政資源，承擔起「偏差行為學生之危機處理、諮商與輔導、個案管理、轉介服務和追蹤輔導」等「第三級輔導」的任務。而此時，我國學校輔導工作的「三級體制」剛剛初建、制度與人力尚未臻成熟之際，卻要額外負擔十二年國教之「國中適性輔導」的重責大任；而教育部則毫無實質的資源挹助，明顯又是「中央請客、地方買單」的流氓策略！

附錄：

十二年國民基本教育實施計畫 100-106 年度經費規劃表（教育部）

單位：億元

	100 年度 法定預算	101 年度 預算案	102 年度 預算案	103 年度 預估數	104 年度 預估數	105 年度 預估數	106 年度 預估數
合計	252.48	288.60	288.96	339.80	368.47	360.39	349.89
工作要項 1-規劃入學方式	2.45	2.84	2.84	3.49	3.44	3.45	3.43
工作要項 2-劃分免試就學區	-	-	-	-	-	-	-
工作要項 3-實施高中職免學費	120.44	144.72	142.76	178.21	210.88	205.13	198.47
工作要項 4-推動高中職優質化及均質化	36.76	38.76	42.12	51.09	50.86	49.57	48.42
工作要項 5-落實國中教學正常化、適性輔導及品質提升	12.07	15.52	19.92	20.93	21.73	21.51	19.20
工作要項 6-財務規劃	-	-	-	-	-	-	-
工作要項 7-制定高級中等教育法及研修相關子法	0.03	0.06	0.06	0.06	0.05	0.05	0.05
配套措施 1-學前教育（5 歲幼兒）免學費（註 3）	36.09	44.24	42.77	41.78	37.58	37.58	37.58
配套措施 2-中小學課程連貫與統整	0.29	0.38	0.43	0.38	0.38	0.38	0.38
配套措施 3-學生生涯規劃與國民素養提升	3.54	3.53	4.73	3.80	3.80	3.80	3.80
配套措施 4-學校資源分布調整	-	-	-	-	-	-	-
配套措施 5-精進高中職師資人力發展	1.18	1.45	1.53	1.55	1.55	1.55	1.55

配套措施 6-高中職評鑑與輔導	0.36	0.34	0.42	0.45	0.45	0.45	0.45
配套措施 7-技職教育與產業發展	33.97	30.87	25.18	31.71	31.56	31.40	31.25
配套措施 8-推動大學繁星及技職繁星(註 4)	0.17	0.17	0.27	0.17	0.17	0.17	0.17
配套措施 9-高中職身心障礙學生就學輔導	5.08	5.58	5.58	6.04	5.88	5.26	5.05
配套措施 10-促進家長參與推動十二年國民基本教育	0.05	0.05	0.10	0.05	0.05	0.05	0.05
配套措施 11-政策宣導	-	0.09	0.25	0.09	0.09	0.05	0.05

資料來源：教育部十二年國民基本教育網站之「十二年國民基本教育實施計畫」及 101 年 11 月教育部提供立法委員之資料。

新聞聯絡人：理事長 陳建志 0935-058-804

政策部主任 任懷鳴 0935-831-903