

邁向公義與卓越

—台灣教育的問題與對策研究

專題研究報告二

■ 委託單位

財團法人黃昆輝教授教育基金會

■ 主持人

吳明清

■ 共同主持人

周愚文

■ 分組主持人

王如哲、呂木琳、林明地、張建成

作者簡介

- 吳明清 國立台北教育大學退休教授
周愚文 國立台灣師範大學教育學系教授
張建成 中國文化大學教育學院院長
黃鴻文 國立台灣師範大學教育學系教授
黃嘉莉 國立台灣師範大學師資培育學院教授
鄭英傑 國立體育大學師資培育中心主任
林明地 國立中正大學教育學研究所教授
黃月純 國立嘉義大學師範學院院長
林永豐 國立中正大學教育學研究所教授
鄭勝耀 國立中正大學教育學研究所所長
傅遠智 國立台北科技大學技職教育研究所助理教授
陳淑芳 國立台東大學幼兒教育學系主任
林妙真 國立台東大學幼兒教育學系兼任助理教授
呂木琳 銘傳大學教育研究所講座教授
張國保 銘傳大學教育研究所副教授
胡茹萍 國立台灣師範大學工教系副教授
蘇意晴 國立台灣師範大學博士後研究生
王如哲 國立台中教育大學校長
李家宗 國立台中教育大學高等教育經營管理碩士學位學程主任
楊正誠 國立嘉義大學教育行政與政策發展研究所教授
劉秀曦 國家教育研究院教育制度及政策中心副研究員

(依分組排序)

邁向公義與卓越

—台灣教育的問題與對策研究

主 編 黃昆輝

作 者 吳明清、周愚文、張建成、黃鴻文、黃嘉莉、鄭英傑、林明地
黃月純、林永豐、鄭勝耀、傅遠智、陳淑芳、林妙真、呂木琳
張國保、胡茹萍、蘇意晴、王如哲、李家宗、楊正誠、劉秀曦

財團法人黃昆輝教授教育基金會出版

作者簡介

總計畫

主 持 人：吳明清（國立台北教育大學退休教授）

共同主持人：周愚文（國立台灣師範大學教育學系教授）

師資培育組

分組主持人：張建成（中國文化大學教育學院院長）

研 究 員：黃鴻文（國立台灣師範大學教育學系教授）

黃嘉莉（國立台灣師範大學師資培育學院教授）

鄭英傑（國立體育大學師資培育中心主任）

中小學及幼兒教育組

分組主持人：林明地（國立中正大學教育學研究所教授）

研 究 員：黃月純（國立嘉義大學師範學院院長）

林永豐（國立中正大學教育學研究所教授）

鄭勝耀（國立中正大學教育學研究所所長）

傅遠智（國立台北科技大學技職教育研究所助理教授）

陳淑芳（國立台東大學幼兒教育學系主任）

林妙真（國立台東大學幼兒教育學系兼任助理教授）

技術及職業教育組

分組主持人：呂木琳（銘傳大學教育研究所講座教授）

研 究 員：張國保（銘傳大學教育研究所副教授）

胡茹萍（國立台灣師範大學工教系副教授）

蘇意晴（國立台灣師範大學博士後研究員）

高等教育組

分組主持人：王如哲（國立台中教育大學校長）

研 究 員：李家宗（國立台中教育大學高等教育經營管理碩士學位學程主任）

楊正誠（國立嘉義大學教育行政與政策發展研究所教授）

劉秀曦（國家教育研究院教育制度及政策研究中心副研究員）

董事長序

「黃昆輝教授教育基金會」在 2016 年成立之初，即確立以「教育問題調查研究」為主，以「獎勵學行俱優學生」與「扶助經濟弱勢學生」為輔，期望能結合教育學者、專家及實務工作者，針對當前教育問題一一深入探討，研提解決對策，提供教育界與教育主管當局參考，扮演民間智庫的角色。

在規劃時，我們將教育問題區分為兩大類，一為當前發生，且亟待解決的問題，我們將立即進行調查研究，分析問題的癥結所在，於短期內提出解決對策。另為長年累積未解決，涉及各級各類教育制度性與結構性的問題，採取多年期連續性、系統性的深入研究，提出根本解決對策或改革方案。

至於調查研究結果的後續處理，這幾年來已逐步建立模式，依循下列方式辦理：一、重大議題研究結果出來，進一步邀集學者、專家發展具體可行的對策與方案，再舉辦大型研討會。如 2017 年舉辦的「當前台灣技術與職業教育問題與對策研討會」，即彙整本會有關技職教育專題研究與相關研討的初步成果作為基礎，進一步歸納整理出五大議題，並組成五個研究團隊，採「文件分析法」與「焦點團體座談法」，分別邀請產官學界代表進行一系列的研討，分析問題成因，並研提短、中、長程改進對策，提交上述研討會，擴大邀請各界代表，再進一步研討，提出具體結論與建議，供教育界與相關主管部會參考。二、一般議題研究結果，則採「焦點座談」方式辦理。例如，2018 年的「幼兒教育義務化主要問題及解決對策之研究」，即分別邀請幼教學者、幼兒教育基金會執行長及幼兒園園長共同參與討論，並邀請記者採訪報導。

「邁向公義與卓越：台灣教育的問題與對策研究」係本會有鑑於

我國自 1994 年民間團體推動教改迄今已二十餘年，且教改推動過程爭議不斷，教改成效如何，實有檢討之必要；因此，委請吳明清教授籌組研究團隊，分中小學與幼兒（K-12）教育、技術及職業教育、高等教育及師資培育四項子題，進行為期一年八個月的專題研究，期能透過客觀而有系統的實徵性研究，探討我國教改以來，各級教育現存的問題。

這項專題研究係以「公義」(equity) 和「卓越」(excellence) 作為檢驗教育發展成就的指標，並以「教育機會均等」的概念進行分析。其結果顯示，我國各級教育確實存在不少問題，其中有些是懸而未決的老問題，也有些問題同時並存於各級學校教育。本會研商認為這些問題若再因循延宕下去，恐阻礙經濟發展，衍生社會問題，造成國家整體競爭力下滑。因此，決定擴大舉行研討會，進行更廣泛討論；研究團隊將問題歸類整理，特別提出三項影響學生個人與國家發展既普遍且深遠的問題與危機，包括「社會階層再製」、「教育品質平庸」及「人才培育失衡」，深入分析，研提對策，集印「台灣教育的危機」，提十月五日在台北市「公務人力發展學院」舉行的「2019 教育政策研討會」，廣邀學者、專家及實務工作同仁共同研討。本項專題研究報告一併付印，以供與會先進參考。

黃昆輝

謹識

2019 年 9 月

目次

作者簡介	i
董事長序	iii
第一章 緒論	
壹、研究背景	1
貳、研究目的與架構	7
參、分析策略	8
參考文獻	12
第二章 師資培育	
壹、前言	13
貳、政策演進	15
參、現況概述	30
肆、問題分析	42
伍、對策建議	76
參考文獻	82
第三章 幼兒教育	
壹、前言	91
貳、政策演進	94
參、現況概述	119
肆、問題分析	137
伍、對策建議	141
參考文獻	145
第四章 國民中小學教育	
壹、前言	151
貳、政策演進	152
參、現況概述	162
肆、問題分析	177
伍、對策建議	206
參考文獻	221
附錄	224

第五章	普通高級中學教育	
	壹、前言	227
	貳、政策演進	229
	參、現況概述	242
	肆、問題分析	264
	伍、對策建議	278
	參考文獻	282
	附錄	285
第六章	技術及職業教育	
	壹、前言	287
	貳、政策演進	288
	參、現況概述	295
	肆、問題分析	347
	伍、對策建議	382
	參考文獻	409
第七章	高等教育	
	壹、前言	419
	貳、政策演進	420
	參、現況概述	424
	肆、問題分析	473
	伍、對策建議	517
	參考文獻	526
	附錄：研究方法	540
第八章	結論	
	壹、結論	543
	貳、建議	549

第一章 緒論

教育國之本。教育的發展攸關個人福祉、社會進步及國家繁榮，故須適時檢討，發現問題，並研謀對策，期能與時俱進，以臻永續。

壹、研究背景

綜觀台灣教育的發展，1987年解除戒嚴之後，台灣很快脫離威權取向的黨國教育體制，轉向講求自由、平等、人權、多元參與的民主教育體制。教育部於1988年舉行第六次全國教育會議，檢討各級教育的相關議題。在更為民主與開放的氛圍中，民間成立許多教育改革的團體，如主婦聯盟、人本教育基金會、教師人權促進會、振鐸學會、大學教育改革促進會、澄社、台灣教授學會、台灣教師聯盟等，也舉辦了民間的教育會議，針對小學課程、師資培育、教師在職進修提出檢討，顯示對教育現狀的不滿，期望能解決教育問題，改善與提升教育水準（薛曉華，1996）。

一、教改緣起與大要

1994年是台灣教育改革的轉捩點。四月十日，95個關心教育的民間團體與57個民意代表的服務處，聯合發起育改革大遊行，成千上萬的民眾走上街頭，提出四個教育訴求：落實小班小校；廣設高中、大學；推動教育現代化；制定教育基本法（薛曉華，1996）。

其實，在四一〇教改大遊行的同年二月，政府已頒布《師資培育法》，將原《師範教育法》規定的「公費」、「計畫性」師資培育轉型為「自費」、「儲備性」培育，開啟了台灣教育改革之門。

同年，政府回應民間的教改期盼，召開第七次全國教育會議，後來成立「行政院教育改革審議委員會」，歷經兩年研議，提出《教育改革總諮議報告書》，標舉人本化、民主化、多元化、科技化、國際化的努力方向，揭櫫五大教育改革建議，包括教育鬆綁、發展適性適才的教育、暢通升學管道、提升教育品質、建立終身學習社會（行政院教育改革審議委員會，1996）。

為落實教改建議，1998年教育部提出十二項行動方案，包括健全國民教育、普及幼稚教育、健全師資培育與教師進修制度、促進技職教育多元化與精緻化、追求高等教育卓越發展、推動終身教育及資訊網路教育、推展家庭教育、加強身心障礙學生教育、強化原住民學生教育、暢通升學管道、建立學生輔導新體制、充實教育經費與加強教育研究。

四一〇民間教育改革運動為原本緩慢前行的教育改革「加速」，行政院教育改革審議委員會的研議結果為政府的教育改革「定位」，教改行動方案則是將此定位「落實」。綜觀二十五年來的教改，有四項重點：

（一）開放師資培育，師培制度轉型

《師資培育法》的頒行，意味著政府對師資培育的制度有了新的思維，對未來的師資也有了新的期待。當師培制度開放之後，全國各大學紛紛成立師資培育中心，開設師資培育相關課程，參與中小學師資培育的大業，堪稱百花齊放、盛極一時。然而，各師培大學雖依法制提供大學生未來擔任教職的生涯選擇機會，卻因人力物力的限制，加上中小學師資市場已呈供過於求之象，教育學程對大學生的吸引力不再，以致各大學紛紛減招師培生人數，或降低師培生錄取標準，甚至停辦教育學程以為因應。因此市場導向的師培新制，似乎未蒙多元

開放之利，卻已有師資供需失衡以及師資品質不齊之憂。

（二）鬆綁教育體制，強化民主多元

在課程方面，九年一貫將課程標準改為課程綱要，僅就課程目標、學習領域的概念架構、基本能力表現水準等作原則性規範，留給學校和教師彈性運作的空間。教科書由早期的「一綱一本」的統編制，從1996年起逐步開放，發展成的「一綱多本」的審定制，且在課程內容上，如台灣史與文言文等，也有不少調整。

在教育權力方面，將國民教育相關的決定權，從中央下放給地方、學校、教師，甚至家長。因此地方政府能依據特色發展不同型態的教育，中小學能發展校本課程、特色課程，家長與學生能選擇另類學校，甚至在家自學。1994年亦修正《大學法》，明訂大學享有學術自由與自治的權力，由教授治校，大學校長亦由選舉產生，明顯提升大學自治的程度。

在學生管理方面，相當程度地民主化，學生服裝與髮型已經沒有統一規定，教師不得體罰學生，高中教官角色改變，並將於2023年完全退出校園。在教育模式上，則實施多種創新的教育模式，如教育翻轉、學習共同體、學思達教學等。至2014年更通過實驗教育三法，鼓勵各種創新的教育實驗。

（三）提供多元化的升學管道，調整考科與評比方式

為減輕學生的課業壓力，一方面廣設高中、大學，絕大多數學生都可以上高中讀大學。2017年，高中有511所，是2007年的2.49倍；大學有129所，是2007年的2.15倍。國中生與高中生升學的機會比率都超過100%，亦即招生名額超過報考名額，只要學生願意，都可以讀高中、大學。

另一方面，升學方式逐漸多元化。國中升高中，從早期的聯合招生考試，於2001年改為國中基本學力測驗、2014年改為國中教育會考，也採取「直升」、「直接登記」、「優先免試」、「免試入學」等方式，盡量減低升學考試的影響力。在高中升大學方面，1994年採取多元入學方式，修正簡化後，包括以大學學科能力測驗為基礎的個人推薦甄試，以及傳統指定考科兩種方式。2006年，採取繁星計畫的方式，讓偏鄉地區的學生能透過保送推薦的方式入學。上述的升學考試，在教改的過程中，考試科目、考題難度、評比方式，都持續有程度大小不等之調整。

（四）提供適性課程，提升教育程度

中小學課程日趨多元化，九年一貫強調學校本位的課程，十二年國教則要求學校發展特色課程，特別是高中部分，配合學分制，減少必修，增加特色課程的選修，相較於過去只區分社會組與自然組，教育分流更為多元化，期使學生獲得適性的教育。

廣設高中、大學的結果，台灣人民普遍學歷提高。2017年，15歲以上人口，44.55%具有大專以上學歷，相較於2005年的31.57%，約增加13%。其中11.22%獲得專科學位，26.38%取得大學學位，6.94%有碩博士學位。早在2014年，台灣25-64歲的人口中，獲得大專以上學歷者已有43.7%，相較於先進國家只低於加拿大與日本（教育部統計處，2015）。惟以廣設高中大學之後，雖提高國人的學歷，卻也產生學歷貶值及學力不如學歷的教育品質問題。此一問題在少子女化的趨勢加劇之後，尤為明顯。

二、對教改的檢討

然而，在教改推動過程中，受到諸多批評，甚至在四一〇民間教

改遊行十年後的 2003 年，100 多位大學教授提出「教改萬言書」，細數歷年教改各項問題與缺失，包括自願就學方案、建構式數學、廣設高中大學、消滅明星高中、九年一貫課程、統整課程、教科書、多元入學、廢除高職、教授治校、補習班蓬勃發展、教師退休潮、流浪教師等（教改萬言書）。

他們認為，教改有幾個問題：（1）政治化的問題，標榜「反集權、反權威」，企圖用政治手段解決教育問題，是教改問題的根源。（2）民粹化的問題，以「打倒升學主義、減輕升學壓力」、「把每一個人帶上來」、「校校是明星，人人是英才」的美麗口號訴諸群眾，卻未能回歸追求優質教育的本質。（3）落實的問題。教改行動方案林林總總，沒有試辦直接上路，問題叢生，一變再變，讓基層教師窮於應付。最終，課程鬆綁減少課程內容，刪減授課時數，非但未能減輕學生升學歷力，反而降低學生素質（教改萬言書；周祝瑛，2003）。

萬言書的主要論述是，政治正確，卻忽略專業與配套；強化普及教育，卻斷喪優質教育。於焉，要求檢討十年、終結政策亂象；透明教育決策、尊重專業智慧；照顧弱勢學生、維護社會正義；追求優質教育、提振學習樂趣。

除了教改萬言書之外，也有教育專業人員提出檢討。吳清山（2006）曾指出教改的四項問題：（1）缺乏共識、忽略基層意見；（2）缺乏證據、未能檢討成效；（3）不夠穩健、未能緩慢漸進；（4）缺乏專業、政治凌駕專業。

朱敬一（2014）則認為教改的主軸是人本主義，希望以學生為主體，反對為經濟或社會目的而限縮學生的受教權，廣設高中大學、延後分流篩選都是從這樣的思維而來的，也就是說不要學生去擠升學的窄門。於是想方設法，讓「出題簡單化、組距模糊化」，讓「窄門的位置看不清楚」。此種思維看似合理，擎著快樂學習、尊重學生的大旗，義正辭嚴，難以反駁。然而，此種思維卻與國人傳統中「望子成龍、

望女成鳳」的文化觀念相違背。家長期望子女出人頭地，就必須「擠明星高中、拼國立大學」。分數愈是模糊，題目鑑別度愈差，家長與學生愈是緊張，必須投入更多金錢、時間與精力。想在簡單的題目不犯錯，「更痛苦也更不人本」。歸言之，教改真正的癥結，就在教育的人本主義與國人文化觀念的扞格。

教改雖然提供極為充分的就學機會，卻始終未能降低學生升學壓力，「快樂學習」依然只是沒有實現的口號。為能進入優質高中大學就讀，學生必須上補習班，2017年升學的文理補習班數量是2004年的1.7倍。教改是制度性作為，卻無視傳統上重視「讀書與升學」的文化價值，指責學生與家長有升學迷思，無法解決問題。

教改萬言書隱約點出普及教育與優質教育難以兩全，亦即均等與卓越的兩難困境。廣設高中、大學，招生名額是報考名額的2.7倍，學生不管考幾分，都可以念高中、讀大學，教育是普及了，但是伴隨著課程的鬆綁，刪減課程內容，減少授課時數，學生權益的無限上綱，教師很難管教與要求學生，學生素質逐漸降低，大學教授與社會大眾對此多有批評（王建煊，2014）。「校校是明星，人人是英才」終究是虛幻的理想。

教改昧於社會文化的現實與發展趨勢，以致步履蹣跚，難以為功。

（1）教改昧於傳統重視「讀書與升學」的文化價值。提供較多的升學名額無法改變升學主義，因為家長與學生都想就讀最好的學校。教改在考試技術上調整，讓考題難易適中，調整考科採計、分數加權、分數級距，讓分數模糊化，期待改變學生的升學迷思。結果卻讓學生必須考得更好，才能確定進入名校就讀，升學壓力不減反增。（2）教改昧於社會少子化的趨勢。高中大學不斷增加，學生數則因少子化的趨勢愈來愈少，就學機會超率過100%，教育普及卻平庸化，正如萬言書指出，學生分到的教育經費減少，接受教育的品質降低。（3）教改昧於全球化的趨勢。一方面優秀的學生為能面對全球化的競爭，必須進

入台灣或甚至其他國家的名校就讀，升學競爭更為激烈，壓力不減反增。另一方面技職與高等教育未能回應全球產業的升級、轉型與創新，人才競爭力節節後退。

貳、研究目的與架構

綜觀過去二、三十年的台灣教育，負面評價好像多於正面肯定，主要的原因，在於太多的政策，壓縮在太短的時間匆忙上路，從籌劃到施行，為求速效，政治正確的考量常常輾過專業及基層意見。同時，也有意無意忽略了台灣的社會環境，正遭逢空前的巨變，如貧富差距加劇、少子女化方興未艾、數位時代來臨、知識經濟盛行等等，以致不少政策理念未盡周延，配套不夠充分，實施效果不免治絲益棼，讓問題更趨複雜。

一、研究目的

有鑒及此，「財團法人黃昆輝教授教育基金會」（下稱本基金會）特以「邁向公義與卓越：台灣教育的問題與對策研究」為題，邀請國內學者專家組成專案研究團隊，分成中小學與幼兒（K-12）教育、技術及職業教育、高等教育、師資培育等四項子計畫，自 2018 年 1 月至 2019 年 8 月，展開為期一年八個月的研究。研究的目的，在於通過客觀而有系統的實徵研究，探討 1990 年代以來台灣教育在公義及卓越方面所浮現的問題，並研議可行的解決對策。

二、研究架構

本研究的架構，如圖 1-1 所示。基本上，本研究所探討的教育階段，

分為師資培育、幼兒教育、國民中小學教育、普通高級中學教育、技術及職業教育、高等教育等六部分（依序如本研究報告之第二至第七章）。每個階段的教育，都先敘述其政策演變情形及現況，然後從公義與卓越的角度，剖析該階段教育的問題及其改進建議。研究討論時，除了密切注意社會因素之影響外，同時還得提供實徵性資料，以支撐本研究之各項論證。

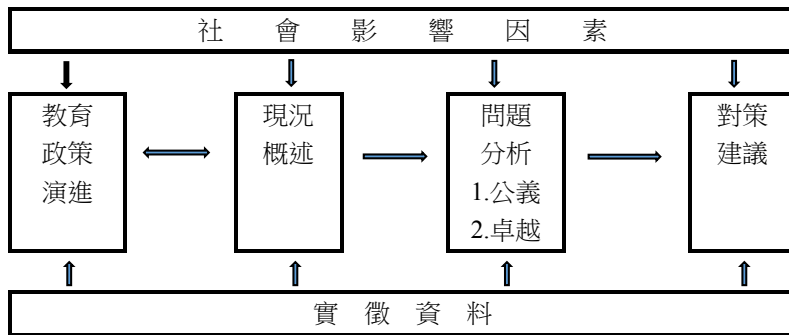


圖 1-1 研究架構圖

參、分析策略

一、以「專業」、「本土」、「實徵」、「前瞻」為特色的 應用型學術研究

本研究屬於應用型的學術研究計畫，為了避免流於主觀的說理和批評，在整個研究期間，一貫秉持「專業」、「本土」、「實徵」、「前瞻」之精神，由教育領域的專家學者，按專長分組，蒐集、整理、分析台灣本地的事實資料，據以提出研究發現、結論和未來可行的發展方向。研究的第一年，在探討各級各類教育之「政策演變」及「現況概述」，第二年則進行「問題分析」和「對策建議」。研究人員除

了彙整官方文件、學術報告、以及大型資料庫的線索，也從事必要之問卷調查、焦點團體座談及訪談，以確立研究的客觀性與信實度。這樣的過程和結果，能維持「證據本位」(evidence-based)的研究取向。預期本研究的成果，不僅有助台灣教育的實質發展，也會是分析台灣教育發展的重要文獻。

二、以「公義」與「卓越」作為探索台灣教育問題的指標

從教育發展的歷史事實和社會需求來看，台灣教育發展的核心價值，是「公義」(equity)和「卓越」(excellence)，而台灣教育發展的願景，就是追求卓越的教育，實現教育的公義。準此，本研究以「公義」與「卓越」作為探索台灣教育問題的切入點。基本上，公義指的是教育機會的提供和分配，能惠及全民；至於卓越，指的是人民才能的開發和培養，能臻於完善。

(一) 教育公義的指標

首先，就「公義」而言，通俗的理解，公義就是公平 (fairness) 和正義 (justice) 的意思。學界的看法，或許見仁見智，但都不脫一個共同立場和主張：每一個人應有相同的機會，力求生存、發展和幸福，所以「機會均等」是公義的基本要求。而教育機會均等，又可分為量的均等和質的均等。

按量的均等來看，教育公義指的是「有教無類」，這是教育機會均等的第一步，透過「全民教育」(education for all)的推動，普及學校教育，讓所有的孩子，不受任何身分、條件的限制，如資質、性別、階層、族群等，都能享有相同的機會，按照法定的教育年限，入學就讀。這個層次的公義，促成的是數量上或形式上的機會均等，一般只要國家財政負擔得起，主政者又有善意和恆心，大概都能做到。

然而，全民入學之後，能不能夠好好讀書，不浪費機會，不虛擲生命，便跟「因材施教」公義作為有關。在這個更高層次上，除了肯定每個孩子都有不可剝奪的學習權利外，也承認每個人的學習能力、方式和態度，會受個別身心差異及社會文化差異的影響，故須進一步提供多元適性的學習機會，讓每個孩子都能接受符合本身才情的教育，獲得與其才具相稱的成就水準。這一層的公義，重視的是實質上或效能上的機會均等。

歸而言之，教育公義包括兩項指標：其一、提供每個國民接受共同基本教育的同等機會；其二、提供每個國民接受符合其性向、能力發展的教育。

（二）教育卓越的指標

談到卓越，如眾所知，卓越是一個以品質為核心的評價概念，意指品質、或技能、成就、德行等，都朝至善方向發展的優越狀態。一般對於卓越的討論，有的只強調少數菁英自幼拔尖的特殊表現，這有失之偏狹之虞，因為少數英才的出類拔萃，不見得能夠澤被萬民，反而可能造成階級對立、貧富差距。故本研究寧從全民的立場，來談卓越。

由於廣大民眾的本身，本都蘊有「自我實現」的可能性，因此卓越根本上指的是每個人（全民）的潛能和才華，都能充分地開發和展現。這跟「因材施教」的關係，十分緊密，因為兩者都講適性發展，「人盡其才」，差只差在「因材施教」強調的是「機會」的有效提供，「全民自我實現」則比較強調「才能」的充分展現。基本上，一個人的能力和努力，若能無所阻礙，盡性發揮，自然能夠找到符合本身才情的安身立命之所，這對個人來說，便已構成卓越的要件。若人人通過教育，都能適才適所，則能力低者可以獨善其身，服一己之務；而能力

高者，在獨善其身之外，更可服百人、千人、萬人之務，進而繼往開來，兼善天下。這樣的教育，這樣的社會，這樣的國家，焉不卓越！是故我們強調全民都能自我實現，全民都能人盡其才，不認為只有少數菁英可以壟斷這份特權。也就是說，我們要將台灣的教育，從「全民教育」全面提升為「全民優質教育」(quality education for all)。

尤有進者，我們也希望在「全民自我實現」的基礎上，達到另一個更高層次的教育卓越，即「全民自我超越」，這不僅是讓每個學生都可在能力範圍內，有效學習，而且讓學生在學習過程中有翻轉、創新的機會，挑戰並超越自己的能力。為了促進「全民自我超越」，學校必須訂定較高的期望水準和成就目標，然後結合學校的環境設施、課程教學及各項教育活動，培養所有學生習於嘗試較為困難、較有變化的學習情境，透過學校教育，協助他們未來面對快速的社會變遷，也能從容自在，享受自己的工作和生活。

綜言之，「卓越」包括三個層次：就學生而言，個人潛能獲致最大的發展；就學校而言，依學生個人性向、能力，訂定較高期望水準，全力促其達成學習目標；就社會而言，學校所培養的人才，為社會所需，能適應社會快速變遷，促進社會發展 (The National Commission on Excellence in Education, 1983)。

三、分析公義與卓越相關的教育問題，研議有益教育發展之對策

最後，關於「問題」，係指有礙教育發展的不理想狀態。蓋國家教育制度之辦理，在各方力量影響下，若政策作為恰當，能引導所有學生「人盡其才」，則國計民生可能全面生機盎然；反之，若政策作為失當（含過度、不足、偏誤，甚或無作為、不作為等），悖離公義與卓越規準，而有損「人盡其才」的功能時，即為教育問題。

本研究以公義和卓越作為探查教育問題的指標，從幼兒、初等、中等、高等、技職、師培等各級各類教育中，篩選出相關的問題，然後構思解決問題、改善現狀的對策。

參考文獻

王建煊（2014）。*同胞們！莫再沈淪！*台北市：天下文化。

朱敬一（2014）。*命運坎坷的台灣教改*。取自

<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/261/article/1598>

行政院教育改革審議委員會（1996）。*教育改革總諮議報告書*。教育部資源與出版中心。取自

<https://www.naer.edu.tw/files/15-1000-7992,c1315-1.php?Lang=zh-tw>

吳清山（2006）。*台灣教育改革的檢討與策進：1994-2006年*。

教育資料集刊，32，1-21。

周祝瑛（2003）。*誰捉弄了台灣教改*。台北市：心理。

教改萬言書：「終結教改亂象，追求優質教育」宣言全文。取自

<http://www3.nccu.edu.tw/~iaezcpc/c-edu%20reform.htm>

教育部統計處（2015）。*教育統計指標之國際比較*。台北市：五南。

薛曉華（1996）。*台灣民間教育改革運動：「國家與社會」的分析*。台北市：前衛。

The National Commission on Excellence in Education(1983). *A nation at risk: The imperative for educational reform*. Washington, D.C.:United States Department of Education.

第二章 師資培育

壹、前言

回顧歷史，我國師資培育政策與制度，從晚清時期即奠下基礎，延續迄今，包括遴選、公費、課程等事項，都由國家制訂（周恩文，2014；孫邦正，1963；瞿立鶴，1979）。1979年《師範教育法》延續《師範學校法》的規範，確定師範教育旨在培養健全師資及其他專業人員，並以研究教育學術為目的，除了提升國民小學師資學歷至大學階段，復規定師資由「政府設立之師範大學、師範學院及師範專科學校養成」之，其中教育專業科目亦以「師範校、院、教育學院及設有教育系、所之大學辦理為限」，形成自成一格的師範教育體系（伍振鷺、黃士嘉，2002，頁 17-19）。此一師範教育體系的建立，意味著政府掌握師資培育歷程，並且形塑教師是國家精神國防的圖像（彭煥勝，2014；孫邦正，1984）。

國家賦予師範校院專辦師資培育工作的制度，隨著 1987 年我國解除戒嚴，政治邁向民主，以及整體環境日趨工業化、都市化等變遷，而有鬆動。1994 年《師資培育法》的頒布施行，取代了過去的《師範教育法》，自此一改師範體系主導師資培育市場的狀態，讓公費計畫式的師資培育制度式微，而整個轉向市場化的模式發展至今，開放一般大學通過教育部審議後亦可培養中小學師資。

然而，此一模式轉移是否促使我國師資培育制度趨於完善，1996 年時，行政院教育改革審議委員會有過如下的評述：

長期以來，我國師資培育係採計畫教育，由師範校院負責，既無法反映現實社會及市場需求，又因師範生長期受到過度保障的結果，缺乏競爭及學習激勵，教育專業精神未能提升，造成

師資素質未臻理想。而目前師資培育多元化之後，師範校院定位不明，又受經費及法令的諸多限制，功能不易發揮。至於一般大學附設的教育學程，亦因經費與員額編制不足，課程缺乏彈性、學校配合措施不夠，師資培育尚未因多元化而有所改進（行政院教育改革審議委員會，1996，頁46）。

也就是說，過去一元化的師範教育體系，固然受到社會變遷以及教育市場化的挑戰，而有所更迭，但師資培育機構的多元化發展，卻也帶來新的問題。加以 21 世紀我國社會少子女化的趨勢日益嚴峻，師資培育更有供過於求之虞，故在市場化的形式下，國家只得出手管控師資培育的機構，衍生政府一邊鬆綁卻又一邊控管的矛盾，出現機構多元開放但評鑑標準齊一的培育師資模式。在這樣的發展歷程中，我國師資培育政策的興革有何利弊得失，問題癥結何在，是為本章探索的主要目的。

本章採用史料和文獻分析、量化問卷調查以及質性訪談方法，蒐集相關資訊，以了解我國師資培育政策興革的利弊得失及問題癥結。在相關史料與文獻方面，內容涵蓋 1990 年代起師資培育政策發展的變化，及其影響因素。在量化調查方面，本章以師資培育大學負責師資培育業務的主管為施測對象，共計 51 位。自編「師資培育機構師資職前培育歷程調查問卷」乙式，採六等量表，測量受試者對各個題項從「非常認同」到「非常不認同」的程度，並以 excel 進行描述統計分析。問卷內容包括師資生素質與學習情形（8 題）、中心運作情形（11 題）、師資培育人員工作情形（5 題）、師資培育機構發展情形（2 題）等。調查之實施，採網路問卷填答方式進行，共計回收有效問卷 40 份，回收率為 78.43%。

至於質性訪談部份，本章召開專家學者焦點座談會議一場，邀請 6 位來自師資培育大學的學者，用以探討當今師資培育的發展與難題、

未來師資培育發展的建議等。其次，透過半結構式訪談，邀訪兩位師資培育政策的決策者與執行者，以及兩位曾參與政策擬訂的師資培育專家學者，用以掌握師資培育政策趨勢的變化與問題。除此之外，為了解一所傳統師範機構在轉型後的發展情形，共訪談三位服務該機構的教師，分別就併入一般大學後的發展、學生表現、師培單位在該機構內的地位等問題，進行半結構式訪談。以上訪談，皆獲得受訪者同意，訪談時間 120 至 180 分鐘不等，訪談結果採主題編碼進行初級、屬性、類別等三層次¹分析。

以下根據研究結果，分成 1994 年前後迄今的政策演進、師資培育現況、發展問題、以及對策建議等四部份，做一陳述。

貳、政策演進

1994 年《師資培育法》取代 1979 年的《師範教育法》，培育師資制度由計畫培育、公費養成、政府分發，改為多元培育、自費養成、市場競爭。制度的重大改變，意味著舊有政策設計失靈，無法因應新的社會變遷，致使政府轉移原有的治理重點，發展出另一套統治措施，產生新的治理客體與技術（Bonai, 2003, p.160）。《師資培育法》的頒行，也意味著政府轉變舊有師資培育模式無法因應社會變遷的窘境，而改以多元、市場、競爭等議題，嘗試提出解決之道。茲將台灣師資培育模式轉變的軌跡及相關影響因素，分述如下。

一、《師資培育法》訂頒前的政策背景

師資培育由公費計畫模式到多元市場模式的轉變，深受外部社會

¹ 例如：一級編碼的 DP2L6，D 是指第 D 位受訪者，P2 指逐字稿第 2 頁，L6 指第 6 個段落。

環境及內部制度設計等因素的影響。以下先說明影響此一轉變的外部因素，再討論其內部因素。

（一）政策形成的外部因素

受訪者的訪談中，有人提到《師資培育法》頒行前師資培育模式的外部氛圍：

所以一個是社會的趨勢，一元化到綜合多元化，一個是就業市場的利益之爭，一般大學覺得我沒有比你師範校院差，為什麼不能教書？還有一個是政治因素，……隨著台灣的政治開放後，……不要讓國民黨永遠培養這些我愛國民黨的老師……因為一般師範校院都是國民黨的，……師資開放一般大學都可以，所以學校老師就不再是國民黨的。…當時台灣政治戒嚴解除之後，1987年解嚴，1994年要從教育來幫下一代學生洗腦老師，先洗腦老師，再洗腦學生。大概是這三個，利益、國際情勢、政治因素。但改為多元之後，我們教育的價值與尊嚴是被貶低了。（BP2L14）

由此可知，影響師資培育政策的外部因素，包括社會、政治、就業利益、國際情勢等方面。以下根據歷史文件、相關文獻，並佐以訪談結果，就當年催生《師資培育法》的外部因素，做一分析。

1. 社會風氣的多元開放

1987年7月15日起，政府解除臺澎地區實施近40年的政治戒嚴，開放報禁及黨禁後，政治日趨民主化，社會風氣也愈來愈多元而自由，這些轉變對於我國的國家定位、國家競爭力、與社會意識的凝聚，都有關鍵的影響力，也都衝擊教育進行結構性的調整（行政院教育改革審議委員會，1996，頁17）。就師資培育而言，最為明顯的，莫過於

社會團體著手推動師資培育多元政策。

過去由《師範教育法》所建構的師範體系，唯有師範院校以及政治大學教育學系才能培育中小學師資，除了提供公費職前教育外，也開辦教師在職進修、以及試用或代理教師取得教師資格的教育學分班等，形成計畫式培育但明顯無法提供足夠師資數量的狀態，也形成公費培育卻仍有自費修習的現象（黃嘉莉，2016a）。當時主張多元開放的重要理由之一，即批判師範制度的一元化，本想提升教師的「專業化」，最後卻等同「專賣化」，師資培育絕不是靠「一元化」或「師範教育專賣化」來達成的（黃炳煌，1989，頁 143）。民間教改團體以及社福團體以此做為改革的訴求，要求結束專賣式的師範教育，讓普通大學開設教育學院，充分培育師資，增加學校選擇教師的機會，提高教師素質，加速師資代謝（薛曉華，1996，頁 121-126）。

整體而言，因為《師範教育法》僅允許師範校院培育師資，形成所謂師範一元化現象，當時為順應社會多元開放的時代潮流，認為舊有制度無法因應社會變遷需求，乃訴求開放多元師資培育管道，透過市場競爭遴選優質師資，加速新陳代謝，終而促使師範校院不再是唯一培育師資的機構。究其論述內容，開放多元或為解決一元專賣的策略，然而能否因而加速師資代謝，並遴選優質師資，顯與更多的複雜因素有關，恐非開放多元師資培育即可畢竟其功。另外，不可諱言的，在呼籲改革開放的風潮中，有關就業或經濟利益的訴求，可能也是潛在因子之一。本研究的受訪者就提到：

在經濟狀況不好的情況下，普通公立大學的學生，像台大清大交大成大，他們的畢業生是不能當老師的，特別是文科的學生，所以他們覺得為什麼只有師大的學生可以，這是經濟的因素。
（CP1L14）

2. 師範精神的政黨意象

盱衡歷史發展與各國經驗，所謂「教育國之本，師範尤尊崇」、「師範教育乃精神國防」、「良師興國」等說法，相當貼切地描繪了過去師資培育與國家發展的緊密關係。相對的，也讓師範教育不僅在制度上、組織結構上、更從課程與活動中，展露國家對於師資培育的期待（湯梅英，1995，頁 321）。從新韋伯論的觀點而言，國家介入專業的發展是有其價值取向的，特別是在確保社會權益方面，國家的介入有助於建立專業權威，並在資訊不對等下保障消費者權益（黃嘉莉，2008）。因此在國家介入的觀點上，師資培育機構負有培育國家保證的師資之責。如此，獨特的培育師資環境遂廓然成形，特別是教師專業必須在獨特環境中涵養，才能培養教師的專業精神、知識和技能（劉興漢，1990）。是以，在戒嚴時代，掌控師資的培育歷程不僅有利人力培育，也有利國家發展，塑造師範體系形同國家機器的印象。

探溯《師範教育法》修法歷程，可知教育官僚與師範體系是站在同一陣線，教育官僚對師範一元化的主張，將師範體系視為黨國政治系統的一環，符合以國家為中心的集權統治需求，但這樣的制度，並未處理師資來源不足以及師資流失的問題，僅著力維繫師範體系主導師資培育市場的權力（紀金山，2002，頁 71）。教育官僚所代表的國家意識，視師範教育為國家之精神國防，充分顯現其保守性，無法順應社會多元開放的潮流，因而加重了社會對於師範專賣的印象。受訪者提到：

政治的因素是這樣的……因為在整個體制下，要改變教育結構最好的方式就是把師範整個都廢掉，在這樣的情況下，精神國防這種就不會存在，所以當初立法院黨團裡面他們大概有這樣氛圍。（AP2L17）

那時候台灣慢慢走向開放、民主，還有國民黨不再獨大的趨勢，所以民進黨找很多政治的力量要去突破，突破讓師範體系不能獨大。他們開始就講一些師範體系的缺點，談僵化、堅持、壟斷、國防教育。所以他們覺得培養出來的老師未來就是國民黨的打手，所以他們刻意的要去突破，這是一個政治問題。
(DP2L6)

如此一來，遂使《師範教育法》所形塑的師範體系，與社會多元開放潮流格格不入，勢須打破其與政治的緊密關係。然從歷史發展的觀點來看，師範校院培育師資行之有年，絕非一時法令所致，即使師範體系因應社會開放而調整，並不意味培育優良師資的目標也隨之改變。雖然舊有的制度規範無法順應社會需求，但不表示多元開放機制便得以取代師資培育制度的核心價值，此核心價值更應是多元開放的《師資培育法》必須強化的重點。

3. 國際趨勢的參考借鏡

《師範教育法》修法的同時，1991年教育部中等教育司主編了《世界各主要國家師資培育制度比較研究》一書，介紹包括日、法、德、美等國的師資培育制度。受訪者提到：

一方面是看到國際上很多師資培育，都不再由單一師範大學來培養，而是由一般大學裡面設教育學系、學程、學院，讓師資培育的環境更多元，讓老師專業可以跨領域有更多的接觸。所以對師資培育來講，是一個因應，考量各國師資培育的政策，有這一個趨勢。(BP1L17)

除了從政策借鏡外，在相關研究中，如張春興接受教育部委託，進行「師範教育法修訂意見之調查研究」，也借用當時美、英、法、德、

日等國家的經驗，建議採用多元師資培育模式，由一般大學與師範院校共同負責培育師資，同時也建議參採各國作法，致力建立教師專業制度，包括教育專業科目的審核或認可、教師專業檢定考試，並透過考試制度核發教師證書等機制（張春興、張芬芬、張景媛、湯維玲，1989，頁 25-26）。而著力策進師資培育多元開放甚深的黃炳煌（1989，頁 140），也引介美、英、法、德、日等國師範教育機構之多元特質，建議採用「凡是協助個人，使他具有資格擔當教育專業人員的職責，或使他能更有效地克盡職責的一切正式或非正式的經驗或活動，即為師範教育」之定義（黃炳煌，1989，頁 140-141），主張師範教育並非僅限於師範大學或師範學院的一元作法，以免失之僵化。在這樣的氛圍下，借鏡國際經驗，改革《師範教育法》，以打破師範體系主導的單一培育制度，至此已勢不可擋。

（二）政策形成的內部因素

除了來自外在政治社會環境的因素外，《師範教育法》的調整也受到師範體系內部運作因素的影響，包括計畫式培養的供需問題，以及公費師範生遭受的限制和任教意願等問題。

1. 計畫式師資培育的供需落差

過去在《師範教育法》計畫式公費培育制度下，師範院校能夠培育任教的學科人才相當有限，特別是中等學校職業類科師資的短缺，顯露計畫式師資培育的功能不彰（伍振鶯、黃士嘉，2002，頁 20；周祝瑛，2003），無法滿足中等學校各科教師人力的需求。張春興等（1989，頁 23-24）的研究提到，師範院校並未培育護理、海事、農業、商業等職業學校師資；公立高職教師中，師範院校畢業者僅占 38.40%，而私立高職高中教師畢業於師範院校者，更僅占 12.98%；另外，由於計畫式培育無法精確計算名額，也產生超額分發或分發不足

額的現象，造成學校必須調整教學科目或另行聘請教師的現實問題。而在《師範教育法》修法歷程中，教育官僚並未將師資培育數量視為管理師範教育的重點（紀金山，2002，頁 71），致使師資培育數量不足的現象，加快了多元開放培育的趨勢。

師範校院除計畫式公費培育外，也曾先後開設過自費夜間部、教育學分班，培育數量如以台灣師範大學為例，自 1946 年至 1998 年培育公費生達 52,571 人，自費生達 28,328 人，共計培育 80,899 人，自費生比率達 35%（黃嘉莉，2016a）。由此可知，師範體系雖號被指專賣，但管道並非僅限公費生一途，包括夜間部、學士後教育學分班等自費管道，都可以培育擔任教師工作者。這也讓所謂一元化培育的概念，指的是師範體系培育機構的一元，而非培育管道的一元。

2. 《師範教育法》對師範生的生涯發展有所限制

《師範教育法》的公費培育師資，對師範生產生諸多限制，包括不得兼職、公費服務義務與年限等，其中又以升學的限制為最。根據《師範教育法》第 17 條規定，師範生於服務期限內，不得從事教育以外的工作或升學。對於此一規定，張春興（1983，頁 23）的調查研究顯示，進入台灣師範大學的學生，志在教育工作者有 41.1%，但自願接受公費而長期服務者則僅 17.9%，且有 79.3% 的填答者反對限制服務期間升學的規定。劉興漢（1990）的調查，也呼應此一研究結果，認為升學的限制打擊師範生的士氣，因而提出服務期限內升學並不違背專業精神，同時更能提升教育素質的建議。另外，黃炳煌（1989，頁 134）也指出，為提升教師專業精神，應讓師範生樂業，限制升學的規範，促使師範生誤認教師是不具深造需要的一種職業，不利師範生養成專業精神。

限制公費師範生升學的措施，已有礙於師範生投入教職的意願與士氣，再加上 1980 年代之際，正值十大建設成果逐步展現，股市活絡，

台灣經濟趨於好轉（邱維誠，2013，頁 8），間接也讓薪資固定的教師工作不具誘因，惡化教職的吸引力。

3. 公費師範生的任教意願受到質疑

行政院教育改革審議委員會曾經提到：

師範生長期受到過度保障的結果，缺乏競爭及學習激勵，教育專業精神未能提升，造成師資素質未臻理想（行政院教育改革審議委員會，1996，頁 46）。

這是因為公費制度保障就業，師範生不經過考試即可分發成為合格教師，無須計畫未來，求學、謀職都缺乏動機，自然影響師範生的心智成長（張春興等，1989，頁 24），使得原先用以加強師範生專業精神的構想，並未收到預期的成效，反而影響師範生對教師角色的認同，教育熱忱與日遞減（張春興，1983，頁 23-26）。尤其當時我國經濟起飛，運用公費來完成學業者，已較過往為少，教師工作並非理想的職業出路，也限制任教意願（王家通、吳裕益，1984；熊瑞梅、紀金山，2002，頁 216；劉春榮、吳清山，1997，頁 75；劉興漢，1990）。

然而，即使師資培育多元開放之後，師範院校自費學生的任教意願，仍有越高年級越往下降的現象，這或跟任教意願與理想的現實化有關，進入師範教育越久，看法即越趨實際（劉春榮、吳清山，1997，頁 74）。此一現象顯示出培育一位願意教、樂意教的師資，關鍵須考量整個師資培育歷程的設計，且在取得教師資格的出口進行管制，亦即，入口端的多元選擇，不保證一定就能維持或提振師資培育學生（簡稱師資生）的任教意願。

小結

綜上所述，所謂《師範教育法》的專賣權，或許是一個戒嚴時代脈絡下的產物，期能透過一元封閉的模式，養成教師專業知能，培育健全師資（伍振鶯、黃士嘉，2002，頁 17；張春興等，1989，頁 45）。這是一種掌控師資培育品質的策略，也反映國家對於教師專業的看重。惟隨著時代的轉變，當社會結構和政治環境日趨多元之際（陳奎熹，1998；曹仁德、梁忠銘，2002，頁 225），師資培育的模式當然也須有所回應。但從歷史的發展來看，《師資培育法》恐怕也是各方勢力競逐協商下，倉促通過立法的產物（周祝瑛，2009，頁 10；紀金山，2002）。面對新一波的市場化與績效化潮流，《師資培育法》的多元開放能否解決《師範教育法》的問題，特別是培育專業教師的問題以及師資數量與素質的問題，仍舊成為《師資培育法》施行後的重要議題。

二、《師資培育法》施行後的政策演變

1994 年前所依循的《師範教育法》，係計畫培育、公費補助、政府分發的師資培育制度，是讓我國師資培育符合專業特質論的規準（陳奎熹，2001，頁 232），促使教師接受長期訓練以取得專門知能的歷程中，養成專業服務與倫理的信念。1994 年《師資培育法》轉變為多元師資培育模式，基本上，師資培育機構的培育品質應不低於傳統師範體系的水平，方符開放師資培育管道的理想（張鈿富，2006）。為了維護師資培育品質，1994 年後教育部不斷進行政策革新，呈現市場化與專業化相互消長的發展態勢。

就發展的階段來看，1994 年《師資培育法》改變師資培育模式，是為第一波改革；後續由於市場化造成師資供需失衡（王瑞璦，

2008；張鈿富，2002，頁 61；黃嘉莉，2009，頁 34；楊銀興、林政逸、劉健慧，2009），故 2002 年後，轉以管控師資培育數量為方向（李奉儒，2008），政府透過各種機制，包括師資培育評鑑、教師資格檢定考試、師範院校轉型等，調整數量並提升品質，是為第二波改革。至 2017 年《師資培育法》修法，再以教師專業素養暨課程基準，管理師資培育職前課程，並調整教師資格檢定順序為先考試後實習，然後發給教師證書，是為第三波改革。簡言之，我國師資培育政策迄今進行三波改革，即 1994 年的「模式轉變」、2003 年的「質量調控」、2017 年的「程序調整」，整體師資培育政策是以穩定數量與提高品質為方向。以下分述之：

（一）1994-2003 年「模式轉變」階段：從公費計畫到自費多元模式

1994 年《師資培育法》的頒布施行，改變了師資培育的模式，從師範校院專責培育轉換為大學校院多元培育，力圖更為精進地培育專業的師資。是以教育部於 1995 年《中華民國教育報告書》中指出，持續強化師資培育歷程及品質的規劃，內容包括研訂大學校院教育學程設立標準、加強教育研究功能、規劃特約實習學校、建立教師資格檢定制度的措施。除此之外，教育部於 1999 年辦理「邁向教育新世紀」全國教育改革檢討會議，也以健全師資培育與教師進修制度做為討論題綱，主題包括建立多元培育管道、改善師資培育機構體質、結合學術研究人力促進教育專業成長、建立教師終身進修制度、加強回流教育提升師資素質、落實實習制度發揮導入功能等，這些都是以教師專業化歷程，劃分各階段設計管控品質的措施。教育部 2001 年召開「教育改革之檢討與改進會議」，同樣延續此一重視師資培育品質的政策理念，會中建議嚴格審查師資培育機構、建立有效淘汰評鑑機制、促進師範校院轉型發展、研訂合理而優質的課程、

比較不同管道培育師資的優劣。另外，教育部 2002 年頒發《教育改革行動方案》第 3 項，亦以健全師資培育與教師進修制度為主，包括執行多元師資培育制度充實師資來源、健全師資培育機構組織與功能、落實教育實習制度及功能、建立教師終身進修制度等。

整體而言，《師資培育法》頒行後的模式轉型方向，主要是以獎優汰劣為主，以教師專業化歷程各階段為重點，透過適當的管控機制，強化師資培育品質（包括健全師資培育機構與教師終身進修制度）。在上述政策或會議中，明顯可見多元培育一直都是關注的重點，類將「多元」做為品質保證的策略。然而，在強調多元發展與品質管控之際，似未慮及社會少子女化的現象可能帶來的衝擊，隨之忽略了師資培育數量失衡的問題。

（二）2003-2017 年「質量調控」階段：從培育數量管控到師資素質管控

1. 師資培育數量失衡

師資培育多元化後，通過教師資格考試但謀職碰壁的儲備教師，或俗稱流浪教師，日益增多，此一供過於求的師資培育問題，到了 20 世紀末，在一連串的抗爭下，終浮上台面（黃嘉莉，2006）。《師資培育法》施行後的師資培育數量，如表 2-1 所示。

表 2-1 1997-2006 取得教師證與就職情況 單位：人

發證年度	小計	職業狀況		
		正式	代理	儲備
總計	125,368	68,525	10,689	46,154
1997	999	791	43	165
1998	2,631	1,883	88	660
1999	7,220	5,313	132	1,775

2000	11,384	9,277	230	1,877
2001	16,483	13,404	433	2,646
2002	15,929	11,251	847	3,831
2003	17,693	9,878	1,731	6,084
2004	17,362	7,942	1,966	7,454
2005	18,726	4,792	2,533	11,401
2006	16,941	3,994	2,686	10,261

資料來源：教育部（2007a），頁 111。

根據表 2-1，自 1994 年開放師資培育市場後，始於 1997 年取得教師證人數 999 人，至 2005 年達到高峰，計有 18,726 人取得教師證。就台灣高級中等學校以下及幼兒園教師總數量來看，2006 年為 196,570 人，顯示每年培育取得教師證書數量近教師總數量的 1 成，有供過於求之嫌。而儲備教師人數，至 2005 年也達到高峰，計有 11,401 人。自 1997 年累積至 2006 年，總共培育出合格教師證 125,368 人，而儲備教師共計 46,154 人，占總取得證書人數 36.81%，如加上代理教師的累積人數 10,689 人，則有 45.34% 未取得學校教師工作。換言之，師資過量培育。

上述累積培育師資數量，部分來自於 1994 年《師資培育法》未施行前，依據《中小學教師登記及檢定辦法》登記為試用教師，但在《師資培育法》施行後，因實施《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》，教育部清查並列管代理代課教師與試用教師數量，逐步關閉該類教師取得教師資格的機會者。此舉迫使代理、代課教師於 1998 年組成「全國中等學校代理代課教師協會」集結至教育部抗議，要求教育部「全面開放」師資培育機構開設教育學分班，並以全額辦理代理、代課教師的進修（楊蕙菁，1998）。於是教育部於

1999 年在停辦學士後教育學分班後，再以回流教育的名義，開設「大學二年制在職進修專班」及「學士後在職進修專班」，此舉招致監察院（2000）的糾正。除了取得教師資格的修習學分機會外，由於該類教師得以任教兩年的教學年資折抵教育實習，不僅占實缺、領全薪，也獨立進行教學，監察院認為此舉非但不符合社會公平正義的原則，也違背《師資培育法》的精神，因而對教育部提出違反教育實習制度精神的糾正案（監察院，2000）。是以，培育師資過量的問題延伸出社會的動盪，彰顯出「誰能取得教師工作權益」的問題。

為解決過多師資培育過量的問題，教育部 2004 年公布「師資培育數量規劃方案」，以 2007 年師資培育數量減半為目標，採取的策略包括：評鑑師資培育機構，形成退場機制；教師證書核發改為檢定考試制，提高難度，確保素質；師範校院轉型為綜合大學、師資培育機構減招、學士後教育學分班緊縮，以大幅減少師資培育數量。相關研究指出，透過這些策略，教育部如期達成師培減量一半的目標（李奉儒，2008）。有受訪者提到當時的情形，指出師資培育數量的調控，一方面迫使師範校院轉型，另方面也讓一般大學校院眼見教師市場縮減而自動退場：

行政院提出一個政策，師資培育強制性要減半，……這也是讓師範體系徹底走向綜合化的一個關鍵點。……這是對師範大學，一般大學就不一樣了，要評鑑，二等減量 20%，很糟糕才會到二等。所以對培養優質的強制減半，傷害很大……最後很多學校自動退場。（DP3L12）

因此，1994 年後可以培育師資的機構，從原有的 12 所師範院校，到最高曾有 75 所，但到了 2017 年已減少為 50 所。師資培育機構退場的數量，如表 2-2 所示。其中以 2008 學年度與 2009 學年度退場學校數量為最多（不包括機構合併數量）。對照師資培育評鑑結果，許多

機構停辦並非是制度使然，而多為自動退場，例如逢甲大學（2009 學年度停辦）、華梵大學（2010 學年度停辦）。

表 2-2 歷年停辦師資培育機構的數量

單位：學校數

學年度	2005	2006	2007	2008	2009	2014	2017
數量	1	4	4	8	9	1	1

資料來源：教育部（2018），頁 332-337。

2. 師資培育品質藍圖的發展

推動師培減量的同時，教育主管機關亦關心師培品質的研擬與落實。2005 年中華民國師範教育學會在理事長吳武典的主持下，提出《師資培育政策建議書》，以「專業化」、「優質化」的師資培育為改革方向，建議教育部建立「標準本位」的師資培育政策、協助師範校院的轉型發展、建立師資培育機構的評鑑與進退場機制、提升教師學歷至碩士層級、健全教師資格檢定制度、落實教育實習、強化教師專業能力發展、以及建置教師供需評估機制與教師資料庫系統（吳武典，2005）。而教育部於 2006 年函頒實施 4 年期的「師資培育提升素質方案」，即以此一《師資培育政策建議書》做為藍圖，據以規劃師資培育革新策略（教育部，2006）。該方案的特色，在於廣納國際趨勢與當時師資培育問題的相關研究與探討，是一具有實證研究基礎的政策規劃，以標準本位做為引導師資培育工作的方向，定調於提升師資培育的「質」與「量」，落實「優質適量」與「保優汰劣」的目標（林新發、王秀玲、鄧佩秀，2007）。

2009 年教育部修正函頒為期 4 年的「中小學教師素質提升方案」，以「精進師資培育制度」、「完備教師進用制度」、「促進教師專業發展，提升教師專業知能」、「合理教師退休及撫卹制度」、「獎勵優秀教師及汰換不適任教師」等五層面，彙集 10 大方案「重點」和 25

項執行策略，以達到優質適量、專業發展及精進效能之目標（教育部，2009）。觀其施行範圍，可謂加深加廣地顧及所有中小學教師的專業發展與福利，同時也展現處理不適任教師的決心。

面對社會對優質教師的強烈期待，教育部於 2010 年 8 月 28、29 日召開第八次全國教育會議，在「師資培育與專業發展」的討論方面，會後提出五項焦點議題，包括研訂發布《師資培育白皮書》、以適當倍率評估每年師資培育總量、訂定中小學教師評鑑辦法之法源、推動師資培育精緻大學方案、鼓勵新進及現職教師在職進修等，據以規劃未來十年的師資培育發展。整體而言，教育部對師資培育革新的面向，已全盤朝向法制化、體系化、專責化的制度規劃，形成整體性師資培育政策的藍圖。惟後續的實踐，尚待檢證。

尤其隨著時代與社會的變遷，《師資培育法》的施行到了 2010 年之後，因影響教師資格檢定考試的教育專業課程科目名稱與學分數的形式限制、專門課程審查過於細節、課程科目抵免與取得教師證規定落差過大，使得師資培育機構紛以大學自主之名，主張多元師資培育的政策，應回歸市場競爭邏輯，讓各大學可以分頭發展師資培育特色，而這也為下一階段的革新埋下種子。

（三）2017 年後的「程序調整」階段：先考試後實習

2017 年《師資培育法》修正，最大的改變是第十條將教師資格考試和教育實習視為教師資格檢定的一環，並將教育實習與教師資格考試調換程序，從「先實習後檢定」改為「先考試後實習」，除提高教育實習的重要性，也促使教育實習歷程與評量必須具有全國相當程度的一致性，從而提高取得教師證書的風險。因為取得教師證書歷程，變更為修畢師資培育職前課程（含普通課程、專門課程、教育專業課程）、通過教師資格考試、並且參與教育實習評量合格。《師資培育法》

此一修法方向，將教育實習視同師資導入階段，其實符合國際趨勢，以實習學生在教育實習機構的實習表現成績，做為取得合格教師證書的依據。如此一來，也可降低「先實習後檢定」的過程中，萬一檢定考試未通過，教育實習機構與師資培育機構為輔導實習學生所付出的社會成本。

該法的另一項轉變，是以確保品質為方向，政府以教師專業標準和課程基準為管理機制，讓大學自主規劃師資培育課程，取代過去「教育專業科目及學分對照表」的制式核對。是以 2017 年修正的《師資培育法》第七條，便以大學課程自主的概念，改由師資培育之大學依據「師資職前教育課程基準」，自行規劃師資職前教育課程。另外，新法第四條也規定在「教師專業素養指引」下，培養「以學生學習為中心之教育知能、專業精神及品德陶冶，並加強尊重多元差異、族群文化、社會關懷及國際視野之涵泳」之師資。換言之，此次修法新增「教師專業素養指引」與「師資職前課程基準」的機制，取代原先「教育專業課程科目及學分對照表」以科目名稱和學分數，做為檢核師資生修習課程情形，以及參加教師資格考試的依據。這樣的作法，是為了解決 1994 年《師資培育法》施行後，造成台灣師資培育歷程過於一致，各師資培育大學不具自主發展機會，而缺乏多元特色的現象（黃嘉莉，2015），期望藉由這次修法，各大學未來或有發展師資培育特色的可能。

參、現況概述

1994 年《師資培育法》施行迄今，我國中小學校師資培育的發展現況若何，可從師資培育機構、師資培育人數、以及師資就業情形的變化，作一分析。

一、師資培育機構的數量變化

（一）學校類型

從師資培育機構的變化來看（如表 2-3），自 84 學年度後可以培育師資的機構從原有的 12 所師範院校，到最高曾有 75 所，迄 106 學年度減少為 50 所迄今。

學年度/項目	84	89	92	95	99	104	106
師範/教育大學	12	12	9	9	8	7	5
設有師資培育相關學系之大學	5	6	7	9	10	10	12
設有師資培育中心之大學	22	47	59	44	35	36	33
合計	39	65	75	62	53	53	50

資料來源：整理自教育部（2018）。

從表 2-3 師資培育機構屬性來看，師範 / 教育大學類從原本 12 所（84 學年度）到 5 所（106 學年度），目前皆為綜合型大學。設有師資培育相關系所之大學則從 5 所（84 學年度）到 12 所（106 學年度），多為傳統師範校院被合併後而增加。設有師資培育中心之大學的數量，則從原本 22 所（84 學年度），上升至最高 59 所（92 學年度），2004 年後教育部實施「師資培育數量調控方案」，多數師資培育機構停辦，數量一路下滑至 33 所（106 學年度）。

（二）師資類科

就師資類科來看（如表 2-4），84 學年度共有 51 個教育學程培育

四類師資類科，以中等學校師資類科為最多，計有 25 所師資培育機構培育之；至 92 學年度共有 117 個教育學程，也以中等學校師資類科為最多，計有 54 所大學培育之；至 106 學年度下降至共有 82 個學程，其中仍以中等學校師資類科為最多，計有 42 所大學培育之。

表 2-4 84-106 學年度師資培育類科數

單位：學程數

類科項目/學年度	84	89	92	96	99	104	106
幼兒園	9	16	22	22	17	13	12
國民小學	7	16	27	21	17	15	15
中等學校	25	50	54	48	42	42	42
特殊教育	10	12	14	13	13	13	13
合計	51	94	117	104	89	83	82

資料來源：整理自教育部（2018）。

進一步分析各師資類科的變化，幼兒園方面以 92 至 96 學年度為最多，計有 22 個學程培育之，至 106 年下降至 12 個學程。國民小學方面以 92 學年度為最多，計有 27 個學程，至 106 年下降至 15 個學程。中等學校師資培育同樣也是以 92 學年度為最多，計有 54 個學程，至 106 年降至 42 個。特殊教育師資類科則以 92 學年度的 14 個學程為最多，至 106 年僅減少 1 個學程，計有 13 個學程。

二、師資生培育情形

（一）核定招生名額與實際招生名額

2004 年「師資培育數量規劃方案」實施前，教育部核定的師資生招生名額，從 84 學年度之 9,700 多人一路上升至 92 學年度之 20,211

人（見表 2-5），93 學年度核定數量為 21,805 人。93 年之後，師資培育減量，於 96 學年度降至 10,750 人；自 99 學年度後都低於 1 萬人，至 106 學年度核定招生名額約 9 千人。然而，從各師資培育之大學實際招生名額來看，自 99 學年度後每年招生名額都有不足額的現象，其中以 106 學年度招生不足額 660 人為最多。

表 2-5 84-106 學年度核定名額與實際招生名額一覽表 單位：人

學年度/項目	84	89	92	96	99	104	106	
幼兒 園	核定數	1,035	1,405	1,860	1,672	1,178	1,982	1,516
	實際數	-	-	-	-	910	1,854	1,332
	不足額	-	-	-	-	268	128	184
國民 小學	核定數	3,007	6,296	8,173	2,981	2,361	2,240	2,240
	實際數	-	-	-	-	2,315	2,189	2,045
	不足額					46	51	195
中等 學校	核定數	5,422	8,203	9,302	5,249	4,662	4,467	4,428
	實際數	-	-	-	-	4,549	4,400	4,179
	不足額					113	67	249
特殊 教育	核定數	255	858	876	848	849	794	793
	實際數	-	-	-	-	841	784	761
	不足額	--	--	--	--	8	10	32
合計	核定數	9,719	16,762	20,211	10,750	9,050	9,483	8,977
	實際數	-	-	-	-	8,615	9,227	8,317
	不足額	-	-	-	-	435	256	660

資料來源：整理自教育部（2018）。

（二）實際參與教育實習人數

表 2-6 顯示，自 96 學年度後參與教育實習人數逐年遞減，從 10,311 人降到 106 學年度 6,205 人。進一步檢視各師資類科參與教育實習人數狀況，四類師資類科（中等學校師資類科又分為中等學校普通學科與中等學校職業群科）同樣自 96 學年度後逐年遞減。但至 106 學年度，或係《師資培育法》新修正的程序調整之故，使得幼兒園、國民小學、中等教育普通學科的參與教育實習人數，有略增的現象。

學年度	96	99	104	106
幼兒園	1,266	907	610	879
國民小學	3,609	1,793	1,482	1,539
中等學校普通學科	3,995	2,812	2,485	2,929
中等學校職業群科	684	390	418	367
特殊教育	757	597	553	491
合計	10,311	6,499	5,548	6,205

資料來源：整理自教育部（2018）。

（三）教師資格考試通過數量

如表 2-7 所示，教師資格檢定考試的應考人數在 2010 年後應考人數低於 10,000 人，近年應考人數約為 8,500~9,000 人，通過率則維持在 50~60% 間，約有二分之一參與教師資格檢定考試者，可通過考試。比較起來，中教和特教兩類的教師資格檢定考試通過率較高，幼教和小教兩類較低。

表 2-7 96-106 學年度教師資格檢定考試人數

單位：人、%

學年度/項目	96	99	104	106	
幼兒 園	應考人數	1,845	1,953	1,393	1,450
	到考人數	--	--	1,322	1,373
	通過人數	1,056	867	509	545
	通過率%	57.24	44.39	38.50	39.69
國民 小學	應考人數	1,883	3,398	2,322	2,431
	到考人數	--	--	2,227	2,337
	通過人數	1,275	2,161	978	1,362
	通過率%	67.71	63.60	43.92	58.28
中等 學校	應考人數	4,335	4,927	3,871	4,553
	到考人數	--	--	3,735	4,342
	通過人數	2,956	3,286	2,261	2,479
	通過率%	68.19	66.69	60.54	57.09
特殊 教育	應考人數	225	752	829	844
	到考人數	--	--	806	820
	通過人數	157	539	539	457
	通過率	69.78	71.68	66.87	55.73
合計	應考人數	8,288	11,030	8,415	9,278
	到考人數	--	--	8,090	8,872
	通過人數	5,444	6,853	4,287	4,843
	通過率%	65.69	62.13	52.99	54.59

資料來源：整理自教育部（2018）。

(四) 總體培育情形

如表 2-8 所示，師資培育歷程自教育部核定人數、到師資培育之大學實際招生人數、實際參與教育實習人數、以至通過教師資格檢定考試的過程來看，呈現出核定人數、實際招生人數、參與教育實習人數、通過檢定考試人數逐步減少現象。自 2010 年後通過教師資格檢定考試人數約為實際招生人數 50%。

表 2-8 2007-2017 年師資培育歷程人數變化表

單位：人

年度	2007	2010	2015	2017
核定人數	10,750	9,050	9,483	8,977
實際招收	--	8,615	9,227	8,317
教育實習	10,311	6,499	5,548	6,205
通過檢定考試	5,444	6,853	4,287	4,843

資料來源：整理自教育部（2018）。

綜上所述，從數量變化的角度歸納師資培育的現況包括：

1. 近年師資培育機構數量與師資培育數量呈現穩定狀態，維持 51 所師資培育之大學，實際招收師資生數量近年約 8,500 名。
2. 實際招收師資培育名額有不足核定名額趨勢，其中以幼兒園師資類科較為嚴重。
3. 教育實習學生數量呈現穩定的狀態每年約 5,500 名。參與教育實習學生為實際招生名額約 64.7%（5,500/8,500）。
4. 參與每年教師資格檢定考試的人數約 8,600 名，通過率維持在 50-60%，約有 4,200 名取得教師資格證書。
5. 1990 年後台灣師資培育發展趨勢，關鍵變化年是：
 - (1) 1994 年《師資培育法》公布，改變計畫式公費為多元自費

培育模式。

- (2) 2003 年《師資培育法》修正，強調師資培育減量。
- (3) 2017 年《師資培育法》修正，改先考試後實習以及教師專業素養與課程基準。

三、師資生就業情形

(一) 各教育階段公立學校教師甄試錄取情形

就近十年師資生的就業情形而言（見表 2-9），以 106 學年度為例，參加公立學校教師甄試的整體錄取率（不含代理代課）為 8.25%。按各教育階段來看，以幼兒園師資類科錄取率最高為 11.66%，其他依序為國民小學師資類科 10.78%、高中職職業類科 8.34%、高中職普通學科 4.99%、國民中學 4.52%、特殊教育學校 2.89%，顯示 106 年度幼兒園、小學教師缺額較多，國民中學教師缺額相對偏少。

表 2-9 各教育階段公立學校教師甄試錄取情形（不含代理代課）

項目/學年度	96	99	104	106	
幼兒園	報考人數	2,402	8,311	3,968	3,723
	錄取人數	65	170	390	434
	錄取率%	2.71	2.05	9.83	11.66
國民小學	報考人數	29,471	28,749	15,855	14,445
	錄取人數	553	447	1,607	1,557
	錄取率%	1.88	1.55	10.14	10.78
國民中學	報考人數	38,931	42,423	8,535	4,001
	錄取人數	2,060	1,382	682	181
	錄取率%	5.29	3.26	7.99	4.52

高中職 普通學科	報考人數	34,414	40,880	9,841	10,028
	錄取人數	717	766	702	500
	錄取率%	2.08	1.87	7.13	4.99
高中職 職業群科	報考人數	4,990	4,080	2,093	1,775
	錄取人數	223	252	200	148
	錄取率%	4.47	6.18	9.56	8.34
特殊教育	報考人數	1,404	583	898	311
	錄取人數	40	13	32	9
	錄取率%	2.85	2.23	3.56	2.89
合計	報考人數	121,844	125,125	41,190	34,283
	錄取人數	3,658	3,069	3,613	2,829
	錄取率%	3.00	2.45	8.77	8.25

資料整理自教育部（2018）。

（二）師資培育來源

就師資培育數量來看（見表 2-10），從 1994 年累積到 2017 年總培育人數已達 198,604 人，取得教師工作共有 112,220 人，如納入公立學校代理代課教師人數 20,399 人，則 1994 年至 2017 年任教率為 66.78%。相對而言，有 66,985 人取得教師證但未擔任教師工作者，近三分之一。

根據表 2-10，1994 年後取得正式教師工作者，主要來自於師範校院大學部畢業生，占全體正式教師 33.93%（38,079/112,220）；其次為大學校院畢業修滿教育學程者，占 20.7%（23,238/112,220）。相對而言，未擔任教師工作者來自於師範校院占 25.75%（16,992/65,985），來自一般大學校院者占 19.67%（12,967/65,985）。從此數據來看，1994 年

後依《師資培育法》培育的師資，有三分之一是來自師範校院，五分之一是來自一般大學校院。但傳統師範校院培育而未擔任教師工作者也較一般大學校院多。師範校院培育師資的數量由獨占到僅為教師工作市場的三分之一，顯示出開放師資培育市場的目的已經達成，也顯示出師範校院在教師工作的優勢銳減。

表 2-10 1994-2017 年後師資培育來源

單位：人、%

師資培育來源	總計	任教		師資儲備人員	任教率 %
		正式教師	公立學校代理代課		
1.師範校院大學部畢業	57,947	38,079	2,746	16,992	70.68
2.大學校院畢業修滿教育學程	38,087	23,238	1,882	12,967	65.95
3.大學校院或經教育部認可之國外大 學校院畢業	14,157	9,987	644	3,526	75.09
4.大學校院教育院、系、所畢業	10,155	5,990	723	3,442	66.11
5.其他依據師資培育法取得教師證	78,258	34,926	14,404	29,058	63.04
1994 至 2017 年度累計	198,604	112,220	20,399	65,985	66.78

資料來源：引自教育部（2018），頁 141。

（三）各師資類科取證者在職情形

進一步分析從《師資培育法》施行後總培育師資人數的各師資類科整體就業情況，如表 2-11 所示。

表 2-11 依 1994 年《師資培育法》培育且取得教師證書與在職情況一覽表 單位：人、%

首登專長	總計	就任教職狀況				
		任教		任教在職百分比(%)	儲備	儲備百分比(%)
		正式教師	公立學校代理代課			
幼教專長	17,211	7,261	1,540	42.44	8,306	48.55
國小專長	74,411	39,597	9,477	53.21	25,337	34.05
中等普通學科專長	78,840	48,898	6,934	62.02	23,008	29.18
中等職業學科專長	14,469	7,017	868	48.50	6,584	45.50
特教專長	13,777	9,447	1,580	68.57	2,750	19.96
總計	198,604	112,220	20,399	56.50	65,985	33.22

資料來源：引自教育部（2018），頁 151。

根據表 2-11，1994 年《師資培育法》實施後至 2017 年，培育師資且持有教師證者總計 198,604 人，其中擔任教師工作者為 112,220 人，占總培育人數 56.50%，擔任正式公立學校代理代課教師職位有 20,399 人，占總培育人數 10.27%；未擔任教師工作者共計 65,985 人，占 33.22%。累積至 2017 年，取得教師證書並任教於公立學校，含公立學校代理代課教師，占總培育人數 66.79%。綜上數據顯示，擔任教師工作者是總培育數量的七成。

（四）整體就業情形

師資生畢業後整體就業情形，如表 2-12 所示，總體就業率為 89.17%，其中正式成為學校專任教師占有 56.50%、成為公立學校代理

代課教師占 10.27%、非教職者占 22.39%、升學占 1.33%、無就業紀錄占 9.51%。然而，師資生畢業整體就業率表現雖不差，但對培育師資生成為教師的努力，在教師工作數量的限制下，多元師資培育模式下是否優於傳統師範校院，無法定論，有待相關研究檢證。

表 2-12 依《師資培育法》培育核證之師資人員整體就業情況一覽表 單位：人、%

總計	職業狀況							就業率 (%)
	任教			儲備				
	至2017 年	在職 教師	公立學 校代理 代課教 師	就業		升學			無就業 紀錄
公務機關 正式編制				公務機關非 編制及其他 行業	博士 全職學 生	碩士 全職學生		
198,604	112,220	20,399	7,521	36,946	417	2,217	18,884	89.17
100.00	56.50	10.27	3.79	18.60	0.21	1.12	9.51	

資料來源：引自教育部（2018），頁 146。

依我國《師資培育法》培育且核證之師資人員總數統計至 2017 年止，呈現出下列特點：

1. 擔任公私立具編制教職者有 112,220 人，占 56.50%。
2. 擔任公立學校擔任代理代課者有 20,399 人，占 10.27%。
3. 擔任公務機關正式編制人員有 7,521 人，占 3.79%。
4. 擔任公務機關非編制及其他行業有 36,946 人，占 18.60%。

肆、問題分析

根據前述有關師資培育的政策和現況分析，以及本文有關文獻、問卷、訪談等探討，我國師資培育的問題，在當前少子女化的社會脈絡中，主要有三，包括「師資生素質下降」、「城鄉教師質量不均」、「師資培育地位邊緣化」。

一、師資生素質下降

1994 年之前的師範教育年代，透過公費制度吸引優秀人才成為教師，確保進入師範校院就讀的學生素質。《師資培育法》施行後，由於入學標準不一的大學皆能培育師資，致使各校師資生素質產生落差；而傳統師範校院失去公費保障，招生素質已不如過往；再加上少子化的衝擊，造成教師就業市場萎縮，也影響優秀年輕人從事教職的意願。新近的公教年金改革，更讓教師工作雪上加霜，可能加劇教師素質下降的問題。以下茲就這幾個面向，提出更進一步的分析。

（一）問題現象分析

1. 師資培育大學水準參差不齊

1994 年開放師資多元培育制度後，一般公私立大學校院，乃至於公私立技職校院，都可參與師資培育行列。這些學校，地位和聲望不一，學生入學成績也高低不等，使得師資培育單位從中遴選的師資生素質，自然有異，平均線以上者有之，平均線以下者亦不乏其人。一位接受訪學者就提到：

學測有幾個指標，我們從中間來看，這邊（師資培育之大學入學）的比例已經低於 50%，我們低於底標的比例也有，也不好。進入到師資培育

大學的入學學測成績，很多人都已經低於底標了。(DP5L36)

「國際數學與科學教育成就調查」(Trends in International Mathematics and Science Study, TIMSS) 的研究也指出，就青少年數學成績與師資培育品質保證制度的關聯來看，台灣在「遴選師資生的學術成績占同年級學生的百分等級」這項指標上的表現較弱 (Ingvarson & Rowley, 2017)。另外，根據本研究對大學師資培育主管的問卷調查，同樣發現台灣的師資生素質已然下降。

表 2-13 顯示，在六點量表的意見反應上，大學師資培育部門的主管中高度認同「師資生的名額越來越難招滿」(M=4.65)，且「師資生的平均素質有下降的趨勢」(M=4.55)。同時，他們對於「師資生的學習態度越來越認真」(M=3.3) 以及「師資生通過教師資格考試的人數比率越來越高」(M=3.15) 這兩個反向題項的反應，也持中間偏高的認同。

表 2-13 師資培育主管對師資生素質的意見調查結果

題 項	平均數
1.師資生的名額越來越 <u>難</u> 招滿	4.65
2.師資生的平均素質有 <u>下降</u> 的趨勢	4.55
3.師資生的學習態度越來越認真	3.3
4.師資生通過教師資格考試的人數比率越來越高	3.15

進一步比對「師範/教育大學」師培主管(N=4)與「一般大學」師培主管(N=36)「同意」(包含有些同意、很同意、非常同意)或「不同意」(包含有些不同意、很不同意、非常不同意)各題項的陳述，結果如表 2-14 所示。整體來說，「師範/教育大學」與「一般大

學」的師培主管，意見一致的大概只有一項，就是雙方（前者 75%、後者 80.6%）大都同意「師資生的平均素質有下降的趨勢」。對於其他三個題項的陳述，雙方的意見就有比較大的出入。「師範/教育大學」的師培主管（75%）大都不認為「師資生的名額越來越難招滿」，但「一般大學」的師培主管卻絕大多數（83.3%）持相反意見；「師範/教育大學」的師培主管普遍確認（100%）「師資生的學習態度越來越認真」，也甚為確信（75%）「師資生通過教師資格考試的人數比率越來越高」；但「一般大學」的師培主管卻不怎麼認為（58.3%）「師資生的學習態度越來越認真」，也相當不看好（63.9%）「師資生通過教師資格考試的人數比率越來越高」。依此看來，「一般大學」師資生素質走低的趨向，似更嚴峻。

表 2-14 「師範/教育大學」與「一般大學」師培主管對師資生素質的意見比較

題項	服務大學類別	不同意%	同意%
1.師資生的名額越來越 <u>難</u> 招滿	師範/教育大學	75.0	25.0
	一般大學	16.7	83.3
	總和	22.5	77.5
2.師資生的平均素質有 <u>下降</u> 的趨勢	師範/教育大學	25.0	75.0
	一般大學	19.4	80.6
	總和	20.0	80.0
3.師資生的學習態度越來越認真	師範/教育大學	0.0	100.0
	一般大學	58.3	41.7
	總和	52.5	47.5
4.師資生通過教師資格考試的人數比率越來越高	師範/教育大學	25.0	75.0
	一般大學	63.9	36.1
	總和	60.0	40.0

2. 公費制度維持師範校院招生素質的優勢不再

《師範教育法》的公費制度，為傳統師範校院入學學生維持較高的素質，在《師資培育法》施行後，公費制度轉為補足偏鄉偏遠地區、師資類科不足等師資來源，傳統師範校院在無公費制度下，轉型為綜合型大學，招生優勢不復以往。如以 85 學年度和 105 學年度大學入學考試傳統師範校院的排名及得分²，如表 2-15 所示：

表 2-15 傳統師範校院於 85 學年度聯考和 105 學年度大學入學考試排名

校名	85		105	
	排名名次	得分	排名名次	得分
國立台灣師範大學	6	87.9	9	70.76
國立高雄師範大學	12	81.5	23	59.71
國立彰化師範大學	13	79.36	19	62.41
國立臺南大學	21	72.98	31	54.45
臺北市立大學	22	72.86	20	61.88
國立臺北教育大學	23	70.69	17	64.21
國立臺中教育大學	26	69.99	30	55.04
國立嘉義大學	27	68.86	32	54.27
國立新竹教育大學	30	66.64	29	57.16
東華大學	33	66.35	36	51.24
國立屏東大學	34	65.09	35	51.66
國立臺東大學	37	63.4	46	45.27

²85 學年度排名計算方式（取自 <http://toptwu.com/archives/154>）：

1. 系組總分 = (原始最高 + 原始最低 + (原始平均 X 2)) / 4 X 系組錄取人數
2. 類組平均分數 = (1 系組總分 + 2 系組總分 + ... + n 系組總分) / 類組錄取人數總和

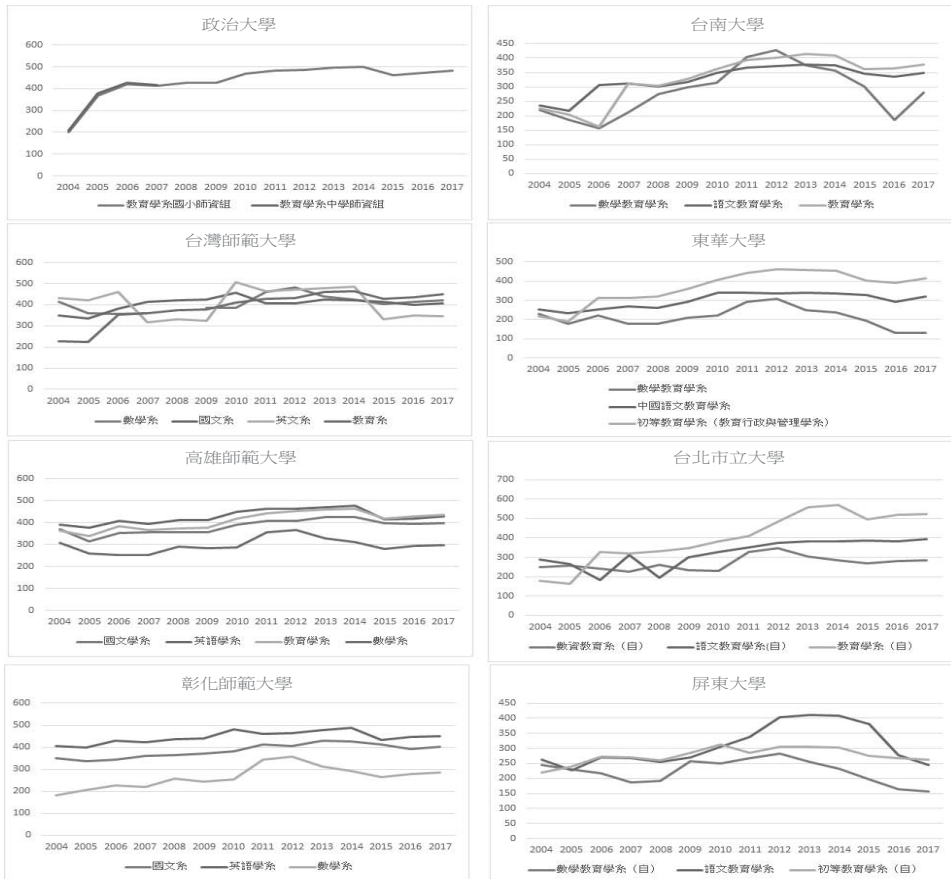
觀察表 2-15，85 學年度是台灣最後一年公布大學聯考最低錄取分數原始總分，傳統師範校院仍擁有大量的公費生，國立台灣師範大學於 85 學年度在所有大學中排名第 6，但開放多元師資培育後，105 學年度的排名則為第 9。其他師範校院整體排名大都是下滑的現象，只有臺北市立大學、國立臺北教育大學、國立新竹教育大學的名次有上升趨勢，而國立高雄師範大學、臺南大學的排名下滑超過 10 名，顯示對整體師範校院而言，傳統公費制度的保障，對其入學學生素質產生保證的效果。師資培育多元化後，94 學年度臺北市政府教育局自行提供 51 名公費生名額，讓當年臺北市立大學公費入學最低分數有提升的效果（如圖 2-1），顯示公費對於提升招生成績表現有其幫助。受訪者也提到這點：

臺北市立大學每個班給他 3 個公費名額，全校 51 個名額，他們分數錄取都比台大外文系還高，所以有時候政府要能夠支持這個制度。（BP6L32）

師範校院轉型後，不管是保留獨立機構身分，或與他校整併，都朝向綜合型大學，培育多元人才。喪失公費制保障之後，招生志願明

-
3. 算出此類組所有學校平均分數後，進行 T 轉換。
 4. 重複上述步驟，算出所有類組的各校平均分數。
 5. 依各校各類組人數，再進行加權平均計算。
 6. 學校總分（總錄取人數 X 總平均分數）進行 T 轉換，權重 10%。
 7. 學校加權平均分數，權重 90%。
 8. 以第一名為 100 分，進行換算。
- 105 學年度排名計算（取自 <https://meteor.today/article/mZIPqB>）：
1. 校系平均分數：加權後平均（例如加權：國文 X 2，數學乙 X 1，英文 X 2；總分 500，錄取分數 426，加權平均為 $426/500 \times 100=85.2$ ）。
 2. 綜合排名分數：各校的科系加權平均的平均（例如 A 系 44 分，B 系 22 分，C 系 66 分，則平均為 $(44+22+66)/3 \times 100=44$ ）。

顯下滑，學生素質也因而可能不若當年整齊。而在開放多元培育師資後，師範校院部分學系又再獲得公費支持，例如 2013 年，只是此時的效果，似乎不若以往，有些學系的招生分數明顯提高（如圖 2-1），像嘉義大學教育系、臺北市立大學教育系，有些則否，顯示隨著時代的變遷，公費制度不再無往不利，至少對部分系所而言，已不見得一定足以提升入學學生的成績或素質。



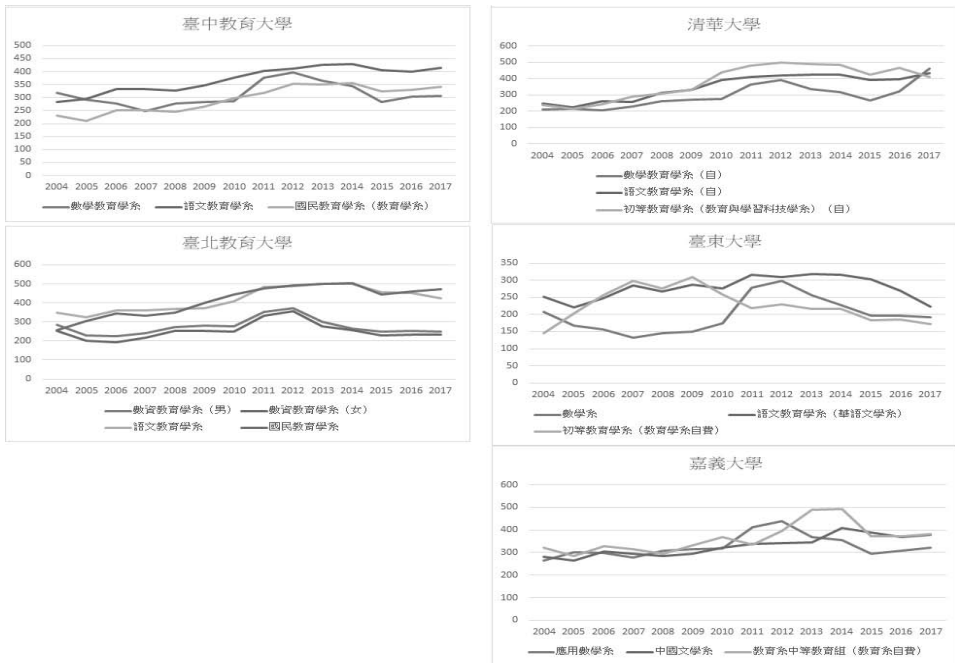


圖 2-1 傳統師範院校 2004-2017 年大學入學最低錄取分數趨勢

資料來源：自行整理

3. 少子女化趨勢衝擊教師工作機會

台灣於 1980 年代中期開始出現少子女化的趨勢（如圖 2-2 示），至 21 世紀之交，影響加劇，由小學而中學而大學，生源急遽下降，教師就業市場跟著大幅緊縮。1994 年《師資培育法》開放師資培育市場時，似未慮及此一趨勢，故至 2017 年累積取得教師證但未擔任教師工作者，計 65,985 人，未任教率為 33.22%（見表 2-10）。此一現象顯示，許多取得合格教師證的年輕人，求職無門，到處碰壁。影響所及，愈來愈多優秀的大學生紛紛打消從事教職的念頭。不但 1994 年後有若雨後春筍爭相設立的教育學程，關閉不少，現存師資培育大學的師資生

招生情形，也不復往日榮景。表 2-5「核定名額與實際招生名額一覽表」顯示，2017 年更有實際招生不足 660 人的坎塹，師資生素質不免隨之下滑。



資料來源：內政部戶政司

圖 2-2 我國 1951-2017 年總生育率及嬰兒出生登記數

資料來源：引自內政部戶政司人口統計資料-人口統計圖「總生育率及出生數」。取自 <https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>。

根據各校師資培育主管的問卷調查結果（見表 2-16），他們大都認為（ $M=4.6$ ）「師資生畢業後甄選上教職的人數越來越少」，因此雖然部分同意（ $M=3.4$ ）「師資生畢業後想從事教職的決心越來越強」，但卻不太同意（ $M=2.4$ ）「師資生對未來獲得教職的信心越來越強」。整體而言，大學師資培育主管對師資生取得教師工作這件事，顯然不表樂觀。

表 2-16 師資培育主管對師資生就業狀況意見調查結果

題 項	平均數
1.師資生畢業後甄選上教職的人數越來越少	4.6
2.師資生對未來獲得教職的信心越來越強	2.4
3.師資生畢業後想從事教職的決心越來越強	3.4

本研究受訪者也提到，在教師工作機會短缺、從事教職意願降低的情況下，師資生素質下滑的因果關係：

其中最典型的就是供過於求，素質下降然後流浪教師的出現，所以覺得要再重組，組師資培育的秩序。（AP5L35）

（在教師工作不好找下）師資培育素質會差，因為既然沒有專任的缺，我念師範校院也不能當老師，好的程度的人、有熱誠的人也就不進來了，會有影響。（BP5L13）

4. 年金改革政策影響教師新陳代謝

少子女化對於教職的衝擊，迄未見戢，年金改革又接踵而來。連續一、二十年未見緩解的教職短缺問題，如前所述，阻斷了一些優秀年輕人的教書意願，師資培育前景不容樂觀。表 2-17 顯示，2017 年教師離退職人數 5,029 人，較 2015 及 2016 年減少了 800-1,200 人上下，其中以中學教師離職或退休人數最少，教師缺額釋出量也隨之減少。2018 年預計有 3,993 人辦理退休，顯示教師辦理退休人數驟減，使得教師缺額也將更緊縮（林志成，2019）。在退休年齡方面，過去教師平均退休年齡為 53 歲；因公教退輔新制於 2018 年實施，預計教師退休年齡將延到 58、59 歲，產生「教師老了不敢退休，新的教師進不了學校」的狀況（林志成，2019）。

表 2-17 2006-2017 年不同教育階段教師離退職人數

年度	總計	教育階段						
		幼兒園	國民小學	國民中學	高級中學	高級職業學校	特殊學校	矯正學校
2006	4,822	58	2,226	1,424	590	433	90	1
2007	4,108	67	1,955	1,185	500	383	18	—
2008	3,859	57	1,732	1,156	521	364	29	—
2009	3,767	136	1,691	1,065	477	357	41	—
2010	4,230	157	1,975	1,178	530	357	33	—
2011	5,027	136	2,407	1,385	624	410	61	4
2012	5,306	129	2,654	1,361	670	440	52	—
2013	4,695	101	2,384	1,330	541	300	39	—
2014	4,627	136	2,307	1,283	580	275	46	—
2015	5,819	130	3,310	1,368	662	283	66	—
2016	6,218	107	3,685	1,421	645	317	43	—
2017	5,029	94	3,051	1,047	788	--	47	2

資料來源：整理自教育部（2018）。

註：2005 年度以前年報未記載此項目數據。

對於公教退輔新制的影響，受訪者也提到：

自從退休金砍了，假設你領退休一個月可以領八萬，現在大概領五萬，一個月差兩三萬對家裡那麼有影響，很多老師就說不退休。因為退休金的減少造成老師不退休，隨著年齡慢慢無法負荷，產生倦怠感，這是對教育相當負面的。（BP3L2）

另外，「財團法人黃昆輝教授教育基金會」（2018，頁 83-84）曾委託台灣指標調查研究股份有限公司，進行「國民中小學教育品質民意調查」。經過 2017 年 7 月 24 日至 25 日的電話系統抽樣調查

1,078 位民眾後，在「年金改革會對國中國小老師老師產生之影響」這部分的題項上，受訪民眾認為會「引發現任教師延後退休的打算」（56.3%）、「降低老師的教學熱忱」（52.0%）、以及「讓優秀人才不願意當老師」（51.4%）。此一結果，印證年金改革引發教師延後退休，影響新陳代謝，使得教師工作機會雪上加霜，無法吸引優秀年輕人投入。

（二）政府因應措施

多元開放的師資培育政策，自頒布施行以來，由於參與培育的大學，辦學績效不一，致使師資生的素質高低雜陳，不夠整齊，加以少子女化的長期趨勢及公教人員新近的年金變革，又都限縮教師就業機會，降低優秀人才奉獻教育的意願。有鑒及此，教育部採用競爭式經費挹注的策略，協助師資培育之大學維持師資生素質，提升培育效能。具體措施包括：競爭性人才培育、競爭性計畫補助、以教師資格考試和教育實習評量管控師資生素質等。

1. 競爭性人才培育

就提供獎補助以培育的師資生而言，主要有兩類，一類是為服務偏遠或特殊地區、離島、原住民族學校而設的公費生，另一類是領取卓越師資培育獎學金的卓獎生。有關公費生的部份，由於任務特殊，且性質與本章所要探討的另一項問題「城鄉教師質量不均」有關，故留待下文再予討論；至於此處要談的卓獎生，則是對表現優異的師資生提供獎學金，吸引他們加入教師行列。

教育部於 95 學年度開始試辦第一期四年的「卓越師資培育獎學金計畫」，每年提供 540 名卓獎生名額，每月發給獎學金新臺幣 8,000 元，每年總額 96,000 元，讓卓獎生專注學習未來教學知能。該計畫的原初目的，在於積極推動師範與教育大學轉型，讓這些學校延續過往培育

師資的優勢，增進畢業生競爭力（黃嘉莉，2016b）；當時的施行對象，主要以培育國小師資的傳統師範校院為準，包括臺中教育大學、臺北教育大學、屏東教育大學、新竹教育大學、臺北市立教育大學、東華大學等。第二期計畫於 99 至 102 學年度實施，除原有 6 所教育大學外，更加入臺東大學、臺南大學、嘉義大學、台灣師範大學、彰化師範大學、高雄師範大學，共計 12 所傳統師範校院參與培育優質師資。第三期計畫自 103 學年度起，開放各大學有條件申請。卓獎計畫旨在建立卓越儲備教師審核機制，核發卓越儲備教師證明書，以達成卓越師資培育目標，建構優質師資培育典範（教育部，2007b）。

台灣現有針對卓獎計畫進行政策效果評估的研究，並不多見。黃嘉莉（2016b）以第一期卓獎生為對象，探討其教學準備度與雇主滿意度的培育成效；問卷調查的結果顯示，卓獎生就職服務後，雇主對他們的教學準備度，特別是在專業知能上的表現，如資訊科技運用能力、學科基本知識、學生輔導能力、課程與教學設計能力等，表示高度滿意，但他們的差異教學與班級經營狀況，則需多加強化。該研究也指出，95 至 99 學年度合計 1,589 名卓獎生中（見表 2-18），共淘汰 835 人，未被淘汰的畢業人數為 754 人（黃嘉莉，2016b，頁 8）。而在未被淘汰的畢業人數中，就讀研究所為 147 人（占 19.5%），參與教甄成為正式教師者 144 人（占 19.1%），代理代課教師 177 人（占 23.5%），計有 321 位卓獎生謀得教職，占未被淘汰人數的 42.6%，占總受獎人數 20.2%，由此可知，卓獎計畫的經費挹注成效，頗為不彰。換言之，作為競爭性的人才培育計畫，其所培育的教師數，與所挹注之經費相較之下，顯得大半經費屬於無效投入，政策效益有限。

表 2-18 95-98 學年度畢業卓獎生概況

項目	受獎 人數	淘汰 人數	任教人數		就讀 研究所 人數
			正式教師 人數	代理代課 教師人數	
A 大學	316	161	35	51	29
B 大學	254	175	18	41	6
C 大學	236	104	17	21	3
D 大學	324	182	13	43	12
E 大學	341	142	58	15	88
F 大學	118	71	3	6	9
總計	1589	835	144	177	147

資料來源：引自黃嘉莉（2016b），頁 1-38。

2. 競爭性計畫補助

為了讓師資培育之大學獲有充裕運作經費，以精進師資生素質及教學專業，2003 年教育部公布「補助師資培育機構發展卓越師資培育作業要點」（2004 年更名為「補助師資培育之大學發展卓越師資培育作業要點」、2010 年再更名為「補助辦理卓越師資培育特色議題計畫作業要點」、2011 年又再次更名為「補助師資培育之大學精緻特色發展計畫作業要點」）。另外，教育部 2012 年實施的「補助師資培育之大學精進師資素質計畫」，至 2017 年與前項「師資培育特色發展計畫」整併成「補助師資培育之大學辦理精進師資素質及特色發展作業要點」。這些計畫，類採經費挹注策略，透過競爭型計畫的運作，提升師資培育品質與師資生素質。然而，施行多年以來，該項計畫的實施成效，多半是以參與人次和舉辦活動場次作為指標，對於師資生素質的提升或建構優質師資培育模式的成效，似乏明確評核機制。

3. 以教師資格考試和教育實習成績評量管控師資生素質

師資培育制度多元開放後，教育部為掌控師資生的素質，有兩大施政基礎，一是教師資格檢定考試，另一是教育實習成績評量。然而，目前師資職前培育課程，已改由各師資培育之大學根據「教師專業素養與課程基準」的規範，自行規劃具有自主特色的課程架構，如此一來，各校在師資職前培育課程所開設的科目及所講授的內容，可能產生互不一致的現象。此外，師資培育之大學迄今仍是以修習科目的學分數與成績，從形式上檢核師資生的素質，而教師資格考試也仍以紙筆測驗為主，無法實際測量師資生的專業技能與態度，因此即使教育實習的成績考查方式與內容，可以呼應部訂的專業素養指標，可是整個師資培育歷程有待整合之處仍多，無以掌握師資生的真正表現。

近年，我國學者運用大數據檢視現今教師謀職的遴選歷程，嘗試從中掌握可以有效預測師資素質的指標，發現只要「修習兩門學科教學知識（PCK）課程」、「修習 12 門以內的專門必修科目」、「專門選修課程只要高於 78.03 分」，即有較高的機會取得正式教職（黃嘉莉、葉怡芬、許瑛珺、曾元顯，2017）。此一研究結果，證實師資生素質的把關條件不高，且仍以科目學分數表達知識學習程度的高低，這顯與 2017 年《師資培育法》改以教師專業素養為導向的培育目標，未盡符合。

（三）結要

師資生素質下降的問題，主要來自師資培育機構多元化後，進入不同大學的學生素質即有差異，各校再從中遴選師資生，彼此間的程度自然有高有低，出現落差；而傳統師範校院雖也紛紛轉型或整併，但較諸既有的綜合大學，規模、聲望、競爭力俱有不足，招生質量因而受挫，榮景不再。同時，教職工作受到社會少子女化的持續衝擊，數量緊縮，加上近來公教退輔新制的實施，復影響教師新陳代謝，工作職缺益形受限，使得優秀人才缺乏成為教師的意願，也間接拉低了

師資生的素質。

政府對於師資生素質的管控，採取競爭性人才培育與經費補助方式，如「卓獎計畫」、「推動師範校院轉型發展補助要點」、「師資培育精緻特色計畫」、「精進師資素質計畫」等，用以激勵師資培育之大學吸引優秀師資生，確保並提升師資培育品質。然而，相關政策的成效，卻欠缺具體細緻的分析（黃嘉莉，2017），僅就經費使用項目與計畫成果進行表面式的檢核，究竟是活絡大學師資培育的運作，或是分散大學強化培育的能量，已遭受質疑，對於實質的培育恐有適得其反之虞（謝卓君，2016）。也就是說，競爭型經費的補助是否能夠帶來有素質的師資，必須考量大學內部是否有足夠的能量，以及大學外部環境的變化，獎補助的經費是否具有「鯰魚效應」，足以激勵師資培育機構不斷向上提升，仍有待驗證。

要言之，台灣師資培育政策，應以確保及提升師資生素質為共識，政府施行的競爭性經費補助，亦應以確保及提升師資生素質的機制為標的，著眼於師資生的真實表現，而非形式化的表面數據，讓師資培育機構不斷激發師資生學習，鼓舞師資生補齊不足之處。如此方能在培育歷程中即已提升師資生素質，而非等到教師資格考試或教育實習時，才提供師資生精進的機會。否則，教師專業素養導向的師資培育政策，仍只是換湯不換藥而已。

二、城鄉教師質量不均

計畫式公費制度年代，師範體系保障台灣整體教師素質具有相當水平，然而，偏遠地區學校合格教師數量仍然不足，使得教師素質較都會地區學校教師低。但在多元培育的年代，充裕地培育仍無法解決偏遠地區學校教師質量不足的問題，即使沿用公費制度，但城鄉教師質量仍有不均之虞。

(一) 問題現象分析

1. 師資數量飽和卻未解偏遠師資匱乏問題

根據取得教師證與公立學校代理代課教師數量來看，教育部《中華民國師資培育統計年報》顯示師資培育數量呈現超量的現象。如表 2-19 所示，自 2000 年開始，每年培育師資數量已經達到 11,384 人，且逐年上升，以 2005 年取得教師證數量最高，達到 18,726 人為高峰，然後快速下降，2010 年為 7,038 人，2017 年為 4,839 人。與此同時，每年取得正式教職及代理代課機會的任教率，亦從 2000 年之 80.89%，快速降至 2003 年之 70.89%，然後在 2005 至 2017 年間，任教率皆低於三分之二，這意味著近年每培育 3 位師資中，就有 1 人因為師資供過於求的關係，無法取得教職。然而，即使每年都有不少取得合格教師證的「師資儲備人員」，找不著教師工作，甚至到處流浪，但偏遠地區的師資，不論在質在量都有不足的問題，卻還是一直積延無解。以下就教師流動情形及代理代課教師比率，說明城鄉師資的質量不均現象。

表 2-19 教師證發證年度與任教情況

教師證發 證年度	取得教師證 人數	任教		師資儲備 人員	任教率 %
		正式教師	公立學校 代理代課		
1997	999	719	7	273	72.67
2000	11,384	9,058	151	2,175	80.89
2003	17,693	11,339	1,203	5,151	70.89
2005	18,755	8,839	1,195	6,303	63.63
2007	13,319	6,105	1,390	5,824	56.27

2010	7,038	3,545	1,124	2,369	66.34
2015	4,291	1,241	1,370	1,680	60.85
2017	4,839	945	1,700	2,194	54.66

資料來源：教育部（2018），頁 104。

2. 偏遠地區教師流動率較高

根據監察院（2016）的調查結果，如表 2-20 所示，2015 年度一般地區國小教師數約 85,801 人、國中教師數約 46,370 人，其中 2014 年度申請教師調動介聘成功者，國小有 2,245 人、流動率為 2.6%，國中有 808 人、流動率為 1.7%；另偏遠地區學校，國小教師數約 12,812 人、國中教師數約 5,765 人，其中申請教師調動介聘成功者，國小有 1,073 人、流動率為 8.3%，國中有 335 人、流動率為 5.8%。由此可知，偏遠地區教師流動率明顯高於一般地區學校，留才不易。而流動率較高，表示教師更換較為頻繁，所以偏遠地區的師資很有可能教學年資較淺，年紀較輕，人生經驗和教育專業的發展，都比較不成熟，連帶影響學生的學習和輔導。

表 2-20 2015 年度教師流動率

學校地區類別		教師相關資料	
		一般學校	偏遠地區學校
國小	教師數	85,801 人	12,812 人
	介聘成功數	2,245 人	1,073 人
	流動率	2.6%	8.3%
國中	教師數	46,370 人	5,765 人
	介聘成功數	808 人	335 人
	流動率	1.7%	5.8%

教育部的統計顯示，2015 至 2017 年間，全國偏遠地區國民中小學「教師教學年資未滿 5 年」者，介於 26.4%-28.3% 之間，但非偏遠地區之國民中小學則介於 15.7%-17.4% 之間，相差 1 成以上，詳見表 2-21。該表也列舉了新北市、新竹縣等五個縣市轄區內部的城鄉差異，作為參照。整體來說，這幾個縣市偏遠地區國民中小學「教師教學年資未滿 5 年」者，都高於非偏遠地區 1 至 2 成左右。另外，表 2-22 顯示，就國中、國小的情況做一比較的話，可發現 2008 至 2015 年間，偏遠地區國中「教師教學年資未滿 5 年」者的比率，又比國小多，大約高出國小 1 至 2 成。年資較淺，年齡通常也較輕，這表示年紀稍長的國中生，可能比較容易碰到年紀大他們沒多少的老師。往好的方面說，師生之間或許較無代溝，容易溝通，打成一片，但也因為如此，教師的領導威信或許較難建立，有礙教學目標的達成。

表 2-21 國民中小學教師教學年資未滿 5 年者之城鄉比較（一） 單位：%

類別 年度	全國		新北市		新竹縣		南投縣		屏東縣		花蓮縣	
	非 偏 遠	偏 遠	非 偏 遠	偏 遠	非 偏 遠	偏 遠	非 偏 遠	偏 遠	非 偏 遠	偏 遠	非 偏 遠	偏 遠
2015	17.4	28.3	20.0	39.0	19.8	35.2	14.8	33.4	6.3	18.1	20.2	29.6
2016	16.6	27.2	19.9	36.9	18.6	31.5	14.4	34.3	6.7	17.3	18.8	28.6
2017	15.7	26.4	18.5	33.5	19.5	34.2	14.0	31.7	6.4	17.6	16.4	28.3

資料來源：整理自教育部統計處（2019a）。

表 2-22 國民中小學教師教學年資未滿 5 年者之城鄉比較（二） 單位：%

類別 年度	國民中學		國民小學	
	偏遠	全國	偏遠	全國
2008	45.4	30.1	25.8	14.6

2009	39.4	26.7	20.4	11.3
2013	37.2	23.6	20.2	13.6
2014	38.2	23.9	24.0	16.0
2015	35.5	-	25.1	-

資料來源：整理自教育部統計處（2019b）。

3. 偏遠地區不合格代理代課教師比率高

偏遠地區的教師流動率高，異動頻繁，遞補的人選，若非年資較淺、經驗教缺者，就是代理代課教師。教育部的統計數據顯示，偏遠地區長期代理代課教師的比率（長期代理代課教師人數÷專任合格教師人數），不論國中階段或國小階段，皆高於全國，詳見表 2-23。另外，監察院（2016）的調查結果則顯示，2014 學年度偏遠地區國中控留專案教師員額改聘人員 995 人，內含代理教師 840 人、代課教師 59 人。其中，具合格教師證之代理教師有 460 人，合格率为 54.76%，而代課教師具合格教師證者僅 4 人，合格率为 6.78%；顯示偏遠地區學校教師素質，較諸一般學校教師，合格率偏低，此一問題又以代課教師更為嚴重。

表 2-23 偏遠地區學校長期代理代課教師比率

教育階段 年度	國中		國小	
	偏遠	全國	偏遠	全國
2008	12.9	9.4	10.3	5.4
2009	14.3	10.6	11.0	5.6
2013	22.2	16.4	15.5	11.1
2014	22.6	16.1	18.6	13.1
2015	17.8	-	16.8	-

資料來源：整理自教育部統計處（2019b）。

（二）政府因應措施

為解決城鄉教師素質不均的問題，教育部國民及學前教育署（2014，2017）推動「改善偏鄉離島地區師資人才不足政策」，擬具《偏遠地區學校教育發展條例》，以解決師資人才難聘的問題。國教署採取六項短期策略，包括「建立代理代課教師人才庫媒合平臺」、「建立資源媒合平臺」、「縮短代理代課教師甄選時程」、「偏鄉離島地區教師甄選暨介聘加分機制」、「精進師資培育公費制度及逐年擴增公費生名額」、「就代理代課教師聘任制度，放寬藝文領域者，再聘不以持有教師證書者為限」等，來解決偏遠地區師資的問題。其中，公費制度是國教署解決偏鄉地區教師流動率高，人才難聘，導致師資人力不足的主要策略，涵蓋範圍包括原住民重點學校之師資，以及離島地區國立高級中等學校之師資。直轄市、縣市政府得依公費分發辦法，提報公費生名額，經教育部核定分配至相關師資培育之大學，並做為分發服務之依據，以保障偏遠及特殊地區學校穩定師資來源與學生受教權益（教育部國民及學前教育署，2017）。從整體政策布局而言，國教署是以「公費保底」與「增加來源」為準則。

根據 2015 年《師資培育公費助學金及分發服務辦法》第 5 條之規定，當今師資培育公費制度的選擇管道，包括：大學入學考試（俗稱甲案）、師資培育之大學校內甄選（乙案）、師資培育之大學培育碩士級公費生（丙案）。然而，由於師資培育公費制度自始即有問題存在，至今仍未盡完善，是以在多元師資培育的政策下，公費制度仍難成為確保偏遠地區教師質量的機制。其中問題包括：

1. 部分公費生素質不佳

部分公費生素質不佳的問題，自《師範教育法》年代即有改革之聲，至今亦然。關於這個問題，雖然教育界議論紛紛，但因欠缺官方

統計以及相關研究，是以只能從有關大學的最低錄取分數，以及教育部 2010 年修訂《師資培育公費助學金及分發服務辦法》的總說明中，一窺梗概。

以國內一所夙負盛名的師範大學為例，從該校數學、國文、英文三系近 10 年大學入學考試分發的最低錄取分數來看，公費生最低錄取分數約從 2013 年後明顯出現下降的趨勢（如表 2-24），顯示公費生至少在入學時的素質，較以往遜色。

表 2-24 某師範大學近 10 年入學考試分發公費生最低錄取分數變化情形

年度	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
數學系	529.92	385.8	519.3	516.31	-	563.35	546.25	539.05	522.6	-	-
國文系	534.4	531.36	-	-	475.97	478.81	476.4	-	-	458.65	-
英文系	391.7	-	391.45	-	-	516.4	546.03	536.8	-	393	-

資料來源：整理自大學考試入學分發委員會，歷年資料下載專區。

<http://www2.uac.edu.tw/downloads.htm>。

*-表示當年度沒有公費生名額。

另外，《師資培育公費助學金及分發服務辦法》部份條文修正總說明（教育部，2010）指出：

以目前師資培育公費制度面臨公費生名額提報管道欠缺彈性、無法達成提供各領域優秀學生投入師資培育之目的及公費生素質遭受外界質疑等困境，為使公費生培育之規劃有明確之基準，……建立師資培育公費生淘汰機制等，以達成師資培育公費制度目的。

檢視公費生淘汰條件，包括「學業總平均成績，連續二學期未達

班級排名前百分之三十。但成績達八十分以上者，不在此限」、「德育操行成績，任一學期未達八十分，或曾受記過以上處分」、「畢業前未取得符合歐洲語言學習、教學、評量共同參考架構（Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment）A2 級以上英語相關考試檢定及格證書」及「每學年義務輔導學習弱勢、經濟弱勢或區域弱勢學生課業，未達七十二小時」等，係與教育部於 2006 學年度試行「卓越師資培育獎學金學生制度」（簡稱卓獎制度）的淘汰制度雷同。

2. 公費生留任不易

雖然公費師資培育制度具有保障工作的特質，但因該制度限制公費生生涯發展，且提高個人投資成本，其吸引優秀人才、留任公費生於偏遠地區的效果，受人質疑（黃嘉莉，2019）。公費生在服務期間不能進修等限制，讓公費生在考量偏遠地區學校的教學環境後，寧願選擇賠償公費而繼續自我發展³，此情形在計畫式公費培育年代即有之，到了多元培育年代，同樣也出現，或乃人之常情。如同受訪對象所稱：

基本上人性的需求不能滿足，你到偏鄉去，四年就可以跳開自己的工作崗位到城市去。也許有熱誠到偏鄉去教書，但幾年後小孩要念書，會想要讓自己的孩子到有足夠文化刺激的城市去受教。為了下一代，也有可能喪失原來回鄉服務的初衷，這永遠不能解，不是用錢可以把他留在那邊。（BP8L34）

³ 此一觀察，主要來自教育部 2010 年修改法令時的主張。研究者曾向教育部業務單位詢問各種有關公費生的資料，如學業成績、教師資格考試成績、公費生繳回公費情形等，皆因受限個資法而無法提供。鑒於國內尚無有關公費生流向的調查研究，難以掌握公費生去留的原委，建議在適法範圍內，鼓勵進行相關研究。

公費生只解決了表象的問題，實質上的問題是在偏鄉，某些師資招好幾次始終招不到老師，……政府就給公費的誘因，我保障你。……有義務的話當時我們的規矩是，你拿了四年的公費，就要被綁四年。可是這個方式做下去之後有可能是第一年他就跑掉了，他可以賠錢……或者縱使我過完四年，我人還是跑掉，所以那個地方越來越缺。……（之後）把時間加長，改成六年。六年會不會變成老師還是會跑，我在派去的那段時間還是有人，可是我不保證這個人會不會固定下來，結果就會是這樣四年輪一次。（CP8L28）

也有研究檢視《偏遠地區學校教育發展條例》第 5 條，有關公費生及專為偏鄉地區學校甄選的受聘教師，必須實際服務 6 年以上，才能介聘到非偏遠地區學校的規定，便指稱此乃是以懲罰方式綁住教師，欠缺人性考量，留住人卻留不住心，難收政府留任教師的政策成效（李高英，2017，頁 34）。公費制度無法考量到人心的問題，對偏遠地區學校師資留不住的問題，解決程度有限。而偏遠地區學校在等待公費生培育分發的時間，或公費生賠償公費後，學校招聘代理代課教師之等候時間，不僅影響學校教師人力調配，也影響學生的受教權。

（三）結要

政府雖已培育儲備充裕的師資，且以公費制度確保師資素質，但面對城鄉教師質量不均的現象，顯然解決問題效果有限。評估一個國家教育公平或社會正義與否的關鍵，在於教師對於差異的肯認，以及合格教師任教學校的分布（Zeichner, 2009）。前者攸關教師體認與肯定學生背景的差異，屬於教師素質的議題；後者則攸關教師人力分配的問題，屬於教師為何與如何到不同區域，以及教師在學校安排何種位置角色與工作條件的議題。

美國加州「未來教與學中心」(Center for the Future of Teaching and Learning) 2002 年的教師人力分配報告揭露, 7 位加州教師中, 即有 1 位不具備教師合格證書; 窮困學生及低學業表現的學生, 比較容易接受不合格或沒有經驗教師的教導。2010 年該中心之教師分布報告又指出, 低學業表現學生較容易受初任教師教導, 且因教師工作市場萎縮, 也更容易因區域差異而導致教師分布的不公平 (Bland et al., 2010)。美國加州的經驗, 其實跟台灣城鄉教師質量不均的問題, 遙相呼應, 教師市場供需不均, 教師素質也不均, 教師服務地域同樣不均, 取得教師證書與未取得教師證書者, 同樣都可進入學校任教, 讓越需要合格教師教導的學生, 越容易接受到不合格或經驗不足教師的教學, 損害學生學習權益。

由於公費培育師資的制度, 不足以解決偏遠地區教師缺質欠量的問題, 存廢與否, 恐須另行探索更為有效的策略。OECD (2014, p. 40) 「教與學國際調查」(Teaching and Learning International Survey, TALIS) 的結果顯示, 韓國教師的五年輪調制度, 讓需要優質教師的學校, 都能獲得相當素質的教師進行教學, 而此種將好老師調派到有需求的學校之教師人力配置, 是達到教育公平目標的重要策略 (Schleicher, 2012)。根據 Kang 和 Hong (2008, p.206) 的研究, 韓國之能吸引合格教師前往資源不足學校服務, 在於該國在薪資誘因、教師升遷、較佳教學條件等方面的可行設計。換言之, 偏遠地區要留住好教師, 當務之急是先改善當地的工作、生活環境, 以及教師個人職涯發展的問題。

三、師資培育地位邊緣化

政府為管制師資培育質量所採取的改革政策, 包括師範校院的轉型、師資培育評鑑、教師資格考試制度等等, 雖然有效達到師資培育

減量的目標，但卻未能全面提升師資培育的品質，同時還相對斲削師資培育機構的功能與地位，資源短缺，研究式微，遑論全心全意培養專業師資。

（一）問題現象分析

1. 師資培育單位人力與經費短缺

傳統師範校院係以培育師資為其主要目的，全校資源遂都專注於此。然而，師資培育多元化之後，師範校院紛紛轉型為綜合型大學，而在綜合型大學或其他類型之大學校院當中，人才培育目標眾多，比起科技、產經、法政、醫藥等領域的人才培育，中小學及幼兒階段的師資培育工作，相對不受重視，使得師資培育單位在所屬大學中的地位，日益推向邊緣，所能配置的人力與物力資源，也就相對匱乏，不敷所需。

本研究針對「師資培育在大學之地位」議題進行焦點座談，結果如表 2-25 所示。公私立大學之師資培育單位，在各該大學中的地位不一。一般公立大學，尤其是研究型的綜合大學，師資培育單位在經費與人力上尚能得到大學支持，但因學術發表壓力影響，具實踐經驗與能力的教師，較不受大學肯定，可是這類教師卻是師培中心不可或缺的資產。至於傳統師範校院，因承襲過去師範教育的優勢，即使《師資培育法》施行後，無論在經費或人力上的影響都較小。然而，私立大學受限大學成本考量，相較於傳統師範校院或一般公立大學常有人力與經費的壓力。例如，教師須為增加經費來源而承擔額外教學服務，以單位之名開設各類進修班次，影響他們休閒或研究的時間與精力。又如師資培育單位行政支援人員不足，大學又管控教師數量，遇缺不補，還要求教師學術研究成果，教師負擔益形加重。

表 2-25 「師資培育在大學中的地位問題」焦點座談結果分析

大學屬性	公立大學		私立大學	
	傳統師範校 院	一般綜合大學	專門屬性大學	一般綜合大學
問題現象	1.教師人力與經費較不受影響。 2.學校排名仍具有傳統聲望優勢，受社會變遷影響較小。	1.因學校管理階層的專長屬性之故，師資培育較不受重視。 2.大學重視學術研究發表數量，使得具有實踐優勢者，難敵研究發表的壓力，也較難獲聘。	1.學校政策遇缺不補，難以聘用足夠教師員額。 2.人力與經費不足，增加師資培育中心負擔。 3.聘用專案教師，人力經費自籌。	1.學校政策遇缺不補，教師人力資源短缺。

另外，根據師資培育主管調查的結果，從表 2-26 可知，師資培育主管多不認同師資培育業務「越來越少」（ $M=2.05$ ），且「人力越來越充裕」（ $M=2.5$ ）。認為「中心的功能越來越受大學的重視」（ $M=3.15$ ），「中心整體運作經費逐年增加」（ $M=3.15$ ）屬實的程度，亦僅持平而已。相反的，師培主管們反倒比較認同「越來越難聘到具有師培專長的教師」（ $M=3.7$ ），更明顯感受到「輔導師資生生活的責任愈來愈大」（ $M=4.7$ ）、「學術研究發表壓力越來越重」（ $M=4.84$ ）、「創新教學壓力越來越重」（ $M=4.95$ ），尤其是「校內外服務工作負擔越來越重」（ $M=5.27$ ）。從上述題項的反應結果來看，師資培育主管和同仁們面對的工作壓力，日益升高，但工作所需的人力與經費，卻未相對增加。

表 2-26 師資培育主管感知中心運作情形之調查結果

題 項	平均數
1.中心的行政人力越來越充裕	2.5
2.中心的功能越來越受大學的重視	3.15
3.中心整體運作經費逐年增加	3.15
4.中心越來越難聘到具有師培專長的教師	3.7

進一步就「師範/教育大學」(N=4)與「一般大學」(N=36)進行各題項「同意」與「不同意」意見的交叉分析，結果如表 2-27 所示。在「中心的行政人力越來越充裕」方面，「師範/教育大學」表示同意或不同意的，各有 50.0%，可是一般大學的師資培育主管卻高達 91.7%，表示不同意。對於「中心的功能越來越受大學的重視」、「師資培育受到大學重視」這兩項陳述，75%的「師範/教育大學」師培主管都表同意，可是一般大學卻分別有 69.1%的主管不同意「中心的功能越來越受大學的重視」，72.2%不同意「師資培育受到大學重視」。由以上三項的回答，可知「師範/教育大學」的師資培育工作，仍占有一定優勢。而在「越來越難聘到具有師培專長的教師」方面，「師範/教育大學」的師培主管百分之百表示同意，一般大學師培主管同意者較低，占 58.3%，這或許反映傳統師範院校轉型一般綜合大學，為了追求學術表現所必經的調整過程。

表 2-27 「師範/教育大學」與「一般大學」對師培中心運作的意見比較 (%)

題項	大學屬性	不同意	同意
	1.中心的行政人力越來越充裕	師範/教育大學	50.0	50.0
	一般大學	91.7	8.3
	總和	87.5	12.5

2.中心的功能越來越受大學的重視	師範/教育大學	25.0	75.0
	一般大學	69.1	30.9
	總和	65.0	35.0
3.中心整體運作經費逐年增加	師範/教育大學	25.0	75.0
	一般大學	72.2	27.8
	總和	67.5	32.5
4.中心越來越難聘到具有師培專長的教師	師範/教育大學	0.0	100.0
	一般大學	41.7	58.3
	總和	37.5	62.5

2. 師資培育相關研究偏低

如以大學師資培育中心專任教師為對象，根據他們獲得科技部（原國家科學委員會）專題研究計畫的件數與經費情形，可得到表 2-28 的結果，其趨勢則如圖 2-3 所示：

表 2-28 1997-2018 年大學師資培育中心專任教師取得科技部計畫件數與經費

年度	取得科技部計畫總件數	取得科技部計畫總經費
1997	4	709,600
1998	22	8,599,080
1999	31	13,078,450
2000	96	39,111,453
2001	60	31,633,400
2002	61	37,148,100
2003	60	42,663,200
2004	59	38,276,708
2005	64	36,383,600
2006	62	48,700,000

邁向公義與卓越 — 台灣教育的問題與對策研究

2010	27	21,483,000
2011	34	35,576,850
2012	42	30,004,500
2013	45	32,432,000
2014	50	55,701,993
2015	51	41,964,612
2016	48	36,409,500
2017	44	46,714,000
2018	34	34,164,500

資料來源：整理自科技部專題計畫查詢專區。

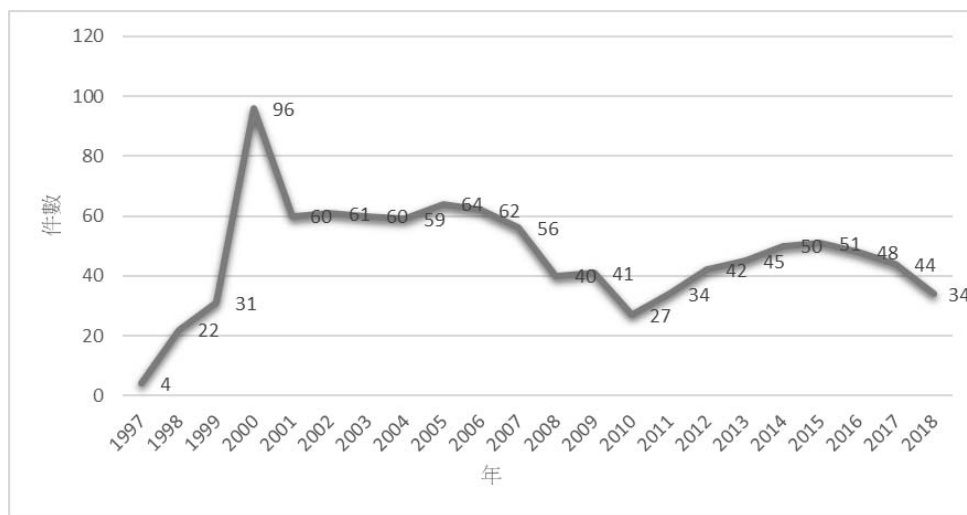


圖 2-3 師資培育中心專任教師 1997-2018 年取得科技部計畫總件數趨勢圖

整體而言，師培中心教師獲得科技部補助經費的計畫件數，於 2000 年達到高峰，有 96 件之多，之後件數下降，至 2018 年計 34 件。進一步計算師資培育中心專任教師以「師資培育」為主題，所取得的

科技部研究計畫件數及經費，結果如表 2-29 所示。在 1997-2018 年間，全國師培單位專任教師獲得科技部研究計畫總計 990 件中，以「師資培育」為題的研究計畫件數計 203 件，占總數之的 20.5%，這非常可能是以「師資培育」為主題的研究，大都偏向教學實踐或教育實務領

表 2-29 以「師資培育」為主題取得科技部計畫件數與經費

年度	每年研究師資培育總件數	每年研究師資培育總經費
1997	0	0
1998	8	2,995,680
1999	8	5,211,200
2000	26	9,213,200
2001	14	6,319,400
2002	13	7,453,900
2003	9	5,510,500
2004	13	7,858,600
2005	14	8,323,000
2006	10	5,798,000
2007	11	10,356,000
2008	6	2,905,000
2009	11	5,733,000
2010	6	3,559,000
2011	3	2,939,000
2012	5	2,830,000
2013	8	6,501,000
2014	6	6,319,500
2015	7	4,065,979
2016	6	5,816,000
2017	7	5,206,500
2018	12	9,601,500

資料來源：整理自科技部專題計畫查詢專區。

域，學術純度較低，因而比較不受青睞之故。

若再進一步分析以「師資培育」為題的研究計畫，在職前、教育實習、在職階段的主題分布情形，如表 2-30 所示，蓋以在職教師階段的議題件數最多（107 件），其次為職前階段（58 件），再次為教育實習階段（31 件），顯示在職教師相關議題最多，其中又以「教師專業發展」議題為多，共有 14 件。

表 2-30 「師資培育」主題分布情形

項目	件數
職前階段	58
教育實習階段	31
在職階段	107

整體而言，全國師培單位專任教師取得科技部專題研究計畫的件數，有遞減的趨勢，而且聚焦於「師資培育」主題的件數，僅占 20.5%，其中又以在職教師專業發展的相關研究件數居多，顯示師資培育的議題未得到應有的重視，並且涵蓋面不足，職前及實習階段的研究偏低。這樣的發展狀態，對於我國精進師資培育制度，特別是職前及實習階段來說，缺乏堅實的實徵研究做為基礎，不僅政策制訂虛浮懸空，中小學及幼兒階段師資的養成，恐也進退失據，去留無門。

（二）政府因應措施

教育部 2004 年施行「師資培育數量規劃方案」，以三年時間將師範校院大學部的師資培育數量減少 50%，研究生修習教育學程人數比率，則維持在 40% 以下（教育部，2004）。是項決策，對師範校院影響至深。以台灣師範大學（簡稱臺師大）為例，台師大於 2006 年一年

級入學新生尚有 70% 可以成為師資生，至 2007 學年度，大學一年級新生僅有 40% 可以成為師資生（黃嘉莉，2016a）。此後台師大每年師資生名額為 887 名，包括師資培育學系 720 名，中等教育學程學生 167 名。受訪者提到：

2004 年開始有限縮的方案，原來是毫無章法的大開，現在要怎麼限縮？他想到一個非常簡單的原則，就對半。不管你的表現好壞，原來培育大學就折半，培養人數就折半。……所以變成說你看到的是大起大落的一個方式，也是沒有了解需求面要多少，第二個沒有考慮到每個學校培養出來的品質。像我們來講，我們學校培養的量應該是全國最多的，一年 887 人。可是問題是我們培養的 887 人之中，有可能會比後段的學校的人好，可是一樣被迫要去減半。所以我們後來說要減人數不可以用我們這樣的方式去做，要根據績效、一些東西來做。（CP1L31）

師資培育數量的減少，迫使師範校院必須轉型，從單純以培育師資為目標，轉變為綜合大學。臺師大是機構轉型成功的案例，但也讓師資培育不再是唯一的目標。而其他傳統師範校院的轉型，不論過程或結果，都無法跟臺師大相提並論，且不乏境遇每下愈況者，令人不勝唏噓。

台灣研究教育的重鎮還是在台灣師大，像是臺師大的教育學院 2018 年教育領域排名世界第 15 名，表示雖然我們不是以培養師資為主，但相關的還是維持很好的素質、條件，在帶領台灣專業化的提升，國際教育活動也辦很多，就只是已經多元化。（BP3L9）

教育部為協助師範校院轉型，執行多項計畫，包括 2005 年「推動

師範校院轉型發展補助要點」，以每年新臺幣二千萬元的補助模式，讓師範校院可以規劃定位、行政組織精簡與整合、購置設備圖資、創新課程與教學、強化學術研究與國際交流、教師進修等。同時，也推動師範校院整併，一方面繼續傳承優質師資培育典範，另一方面藉以提升教育競爭力。除原嘉義師範學院、臺南師範學院、臺東師範學院先改制為一般綜合大學後，其餘師範學院於 2005 年全數轉型發展，改名教育大學（教育部，2006b，頁 5），然後籌謀與他校整併，或併入既有綜合大學的機會。另如卓獎計畫，原先也是用以提升師範校院競爭力的策略，直到第三期後，始對一般大學開放。

然而，就師範校院自行轉型綜合大學，或併入其他大學的案例來說，學術發展的壓力，將層層輾過師資培育的訴求，通常很難兩頭都討好。受訪者就常談到這方面的話題，表示校方不若過往那般重視師資培育，並且傳統引以為傲的師範教育象徵及地位，也隨著轉型或整併逐漸消褪，相對而來的，則是不斷加重的學術研究使命。茲舉數例如下：

師範到一般大學後牽扯到那個單位，基本上就可以縮編，原本是一個學校的規模，變成一個小單位。併進去的這些負責培養的，他有師範學院，有教育系，可是並不是全部的學生可能都有師培資格。所以在這樣的情況下變成兩組人的想法就會不一樣，他有可能會去研究教育，但不一定會花力氣去培養師範，除非課不夠，所以老師這邊也上那邊也上。可是師範校院師培中心的人，他們如果他們人員編制被抽走，那他們去幫忙實習做地方教育這些東西就不夠。（CP4L6）

當初在談合併的時候，X 系（N 校）就不想跟 Y 系（Z 校）合併，因為學術產量不怎麼樣。合併後，Y 系就只能開通識的課了。（GP1L7）

（師資培育審議委員會）要求兩件事情，第一個把校務發展計畫裡面把這東西（師資培育）列進來，我看的到你這五年要做什麼事情；第二個，兩校併的時候組織規章要重新調整，……看你（師資培育）有沒有降級。從這樣的條件裡面，因為有計畫所以就有預算經費這種東西，用這個方式去保障原來這些東西……（CP3L12）

至於一般大學校院，教育部為了提振這類學校的師資培育功能，同樣挹注經費補助，諸如「補助師資培育之大學辦理精進師資素質及特色發展作業要點」等，但是計畫補助的項目雖提供師資生多元參與的機會，但因各校行政考量面及師培關注度不一的關係，效益不見明朗。如前所述，較諸「師範/教育大學」，一般大學投注在師培的人力與經費，相對捉襟見肘，而學術研究及發表的壓力，又占據了師培教師多半的時間與精神，鮮有餘力爭取執行額外的競爭型計畫補助，政策效益自然存疑。因此，即使政府不斷投入經費，企圖穩定師資培育的運作，但因大學校院的核心要務，不在師培，因此願意全心全力投入師培者幾希，前景堪虞。

（三）結要

整體而言，在計畫式公費培育的年代，可於入學考試篩選優秀學生進入師範體系，而後順理成章取得教師資格，這是一種「先嚴後寬」模式，師範校院成為師資培育品質保證的機制。但因應教師數量不足及國際師資培育趨勢，開放多元師資培育管道後，採取的是「先寬後嚴」模式，期能透過各種管制機制，確保教師素質。誠如行政院教育改革審議委員會（1996，頁48）的建議：

鼓勵師範校院的整合或整型，以發揮師範教育功能：師範校院

設校條件不如一般大學，在追求較大效益前提下，一方面可將有關校院加以歸併、整合（如改為教育大學，或併入一般大學而成為教育學院），另一方面亦可考慮轉型為綜合型大學，使其發揮較大效益。

因此，師範院校的轉型，不是消滅師範教育或師資培育，而是延續師範院校培育師資的優良傳統，仍為「培育師資的重鎮，繼續發揚『作為人師，行為師範』的師範精神」（吳武典等，2005，頁 53）；亦即，師範教育在多元開放師資培育的年代，對國家而言，仍有價值，對國民教育而言，仍然重要。

只是 1994 年《師資培育法》開放師資培育市場後，由於改革初期規定較為鬆散，並未如當初行政院教育改革審議會的想法，採取先寬後嚴的策略，以致多數大學不顧學校環境或師資、設備等條件，紛紛設立教育學程或師資培育中心（吳清山，2006）。多元培育而又超量培育的結果，加上少子女化對於教師工作機會的衝擊，不但迫使師範校院轉型或整併為綜合型大學，改走「研究高深學術」的路線，而當初蜂擁而至的其他大學校院，也被迫停辦師資培育單位，或緊縮師資培育單位的人力物力資源，於是，師資培育的地位日益矮化，功能日趨式微，成為一般大學內的「次等公民」。此一困境，須予正視，否則我們很難期望「次等」的機構，培育出「優等」學校教師。

伍、對策建議

一、我國師資培育的根本問題，在於師資培育政策缺乏長遠全盤規劃，深受政治因素影響，無力應變

1994 年《師資培育法》的施行，受到當時社會風氣民主開放、國

際多元師資培育趨勢等影響，在野黨欲打破黨政合一的師範體系壟斷師資培育市場，再加上計畫式公費培育師資數量供不應求、師範生任教意願遭受質疑的關係，讓當時以多元、市場、競爭為口號的師資培育改革，獲得立法支持，終使標舉多元開放精神的《師資培育法》取代傳統的《師範教育法》。

然而，《師資培育法》的施行，並未意識到社會少子女化趨勢已在醞釀，當然也就未能慮及其對學校教育以及教師工作市場的影響，以致很快造成師資培育飽和，甚至供過於求的局面。教育部於是採取師資培育數量規劃策略，包括教師資格檢定考試、師資培育評鑑、師範院校轉型等，以資因應，俾以快速減少師資培育數量。後來，雖然在短短幾年內，達到師資培育數量管控的預定目標，但師資培育品質的問題，卻又浮上檯面。對此，教育部也推動了兩次四年期提升師資培育與中小學教師素質方案，可是受到大學自主精神、教師團體對專業發展評鑑制度的挑戰，又沒了下文。最近幾年的稅改和年改，更有如天外飛來，完全不在師資培育決策人員的預料之內，卻對教職的新陳代謝產生嚴重的干擾作用，教育主管當局幾乎束手無策。

有鑒及此，相關的政策作為，若只是隨波逐流，挖東牆補西牆，則計畫永遠趕不上變化，原來的問題尚未解決，又滋生新的問題，始終在後追趕，疲於奔命。因此，在考量整體社會變遷趨勢的同時，師資培育政策宜回歸以培育優質教師為目的的核心使命，據以從事中長程的全盤規劃。

（一）確立師資培育的專業性，勿因政治社會因素而失去核心價值

檢視台灣師資培育政策的發展，政治社會力量往往成為變更師資培育政策方向的重要影響因素。然而，當教師是國家國力的基礎，是學生生涯發展的重要關鍵者，是社會正義與教育公平的落實者，則師

資的培育就不該成為政治社會力量競逐所犧牲的對象。即使政黨更迭，優質教師的培養應是政策的核心價值，必須尊重專業，以客觀且有效的立場，評估各種師資培育制度的優劣，不因人設事。

（二）關注社會變遷與國際發展趨勢，及早培養所需之專業教師素質

雖然台灣有自己獨特的社會文化，然而師資培育政策也須關注社會變遷（例如人口成長、科技發展、產業創新等）與國際發展趨勢（例如 OECD 的 TALIS 的調查、跨領域教育、管理模式的轉移等），及早因應。這需仰仗技術官僚的能力與敏感度，以及決策人員對於師資培育整體發展的掌握程度，基於國內外教育情勢的變化，及時調整現有體制，設置各種調節機制，培育日新又新的專業教師。

（三）長遠且全盤規劃師資培育政策

師資培育專業性的維護，有賴長遠且全盤性的政策規劃，台灣曾有兩期四年提昇師資培育品質與中小學教師素質方案，也曾有《師資培育白皮書》，但後因政策決策者更替，或許是忽略，也或許是不認可前人政策，而未落實，政策的斷裂顯而易見。專業培育師資的歷程，一旦由傳統師範校院的機構保證，轉換成開放多元參與，並由政府統籌、協調、管理時，則全盤規劃長遠師資培育政策，乃勢所必然。

二、開放多元師資培育模式後，師資生平均素質下降，進用優秀人才有其難度

開放多元師資培育管道之後，不但傳統師範校院的學生素質不若以往，新增參與培育師資的大學校院，又因水準不一，使得師資生的平均素質下降。這個趨勢，本研究的師資培育主管問卷調查，已充分反映。而在師資生素質走低之際，少子女化的衝擊，造成教師職缺緊

縮，謀職不易，影響優秀人才從事教育工作的意願。雖然政府推行競爭性人才培育計畫與競爭性經費補助方式，以提升師資生素質，也採用教師資格考試與教育實習成績評量，做為教師素質的把關機制，可是效益並不顯著。政府與師資培育機構應該思考的是，透過何種方式遴選具有教育熱忱，且具備相當素質的師資生，並提供適切的培育環境。具體而言，本研究建議：

（一）評估並擇取培育專業教師的有效制度或策略

教育部在補助多年的競爭性計畫後，應評估各種活動辦理的效益，特別是對強化師資生的專業能力與素養的活動，例如透過具有社會認知學習性質的共課異構、教學實務檢測、行動研究等，經過多年辦理，應進行評估，並擇取有效培育教師素養的活動。縝密擇取之後所形成的制度或策略，政府或師資培育之大學可用以形成獎勵資格或淘汰條件，或可據以營造支持師資生主動學習的環境，從而建構一套以培育專業教師為目標的指標系統（Objective Performance Indicators, OPI），方有助於確保師資生的素質。

（二）發展培育歷程中確保師資生素質的機制

現行有關師資生素質的管控機制，包括教師資格考試與教育實習成績評量。由於教師資格考試的紙筆測驗，有其本質上的限制，難以評量師資生的專業能力與態度。至於實習成績評量，雖然 2017 年《師資培育法》強化教育實習成績對於取得教師證書的影響力，但是教育實習所採用的表現評量，需要時間讓相關人員適應，或改變原有百分制的評量習慣，故在融合其中所產生的矛盾，都須關注與評估。然而，師資生素質的確保，還需要更多以真實評量為主的方法或測量，在培育歷程中，即能提供師資生建議，從而調整或補正不足之處。政府或

應以此作為現行主要補助項目，讓師資培育之大學真正負起把關師資生素質的責任。

三、開放多元師資培育模式後，城鄉教師質量長期不均問題，依然存在

《師資培育法》的施行目的之一，便是擴大培育師資，但是即使已經出現大量的儲備教師，或流浪教師，也未能補足偏遠地區學校教師數量與素質的缺口。雖然政府亦以公費制度培養偏遠地區教師，但因公費生的專業知能與工作態度未盡理想，且分發後終止服務者不乏其人，解決偏遠學校教師流動問題有限。況且當今公費生的名額規劃制度，因公費生的培養及分發時程，可能排擠遴選優質教師的機會，也讓公費制度受到質疑。當偏遠地區學生欠缺合格專業教師教導，學習品質難免低落，適性揚才的機會更成空談。因此，本研究建議：

（一）探究激勵教師前往、留任偏遠地區服務的策略

台灣自 1994 年後師資培育多元化後，培養了充裕、甚至過量的教師，但對補足偏遠地區合格師資，並無太大作用，對提高教師專業素質的幫助，也不大。偏遠地區教師的流動率，迄今依舊偏高，工作條件不良、環境不佳固然是大家常掛口上的原因，但成家的因素、子女教育的問題、個人生涯的前景等等，可能才是更為關鍵的決定力量。台灣在師資培育數量穩定之際，如何讓優秀的師資生有意願前往偏遠地區服務，並續留當地奉獻，不是高唱甚麼教師專業認同、倫理或情操，就能奏效，須從實質的生活或生命需求，尋找誘因，可能才是當務之急。若此計不可行，政府仍須主動作為，此時，參考國際經驗，如韓國教師的五年輪調制，或可經評估後一試。

（二）評估公費制度與各種支援偏遠地區教師人力的政策成效

現行公費制度是以提供偏遠地區專業師資為主，但公費生相關的資料，包括他們在培育歷程的表現、分發時的成績、分發後的服務、以及公費生賠償公費數量與原因等等，政府業務單位均礙於個資問題，無法公開，資訊不透明，使得公費制度支援偏遠地區合格教師的政策效益，難以評估。除此之外，卓獎生流向偏遠地區服務情形，也無從掌握，顯示政府對資源投入後的政策效益，欠缺關注，不夠敏覺。各種支援偏遠地區教師人力的政策成效，在缺乏政策評估的引導下，難以掌握那些途徑或管道較為適切，遂只能繼續依賴過去的制度，因循苟且，但偏遠地區教師人力不足的問題，依然無解。

四、師資培育地位邊緣化，資源短缺，實務研究式微

《師資培育法》的多元培育模式，讓傳統師範體系不再維持主導市場的地位，之後的培育數量管控，又加速師範院校的轉型，讓名為「師範/教育大學」僅剩5所，且多朝向綜合性大學。因綜合大學重視學術研究，且培育中小學師資不是機構的核心目標，故即使是「師範/教育大學」及公立師資培育之大學，也都面臨「師資培育」地位低落、研究式微的挑戰，使得如何促使機構持續投入資源，提升師資培育功能，應是必須正視的課題。具體而言，本研究建議：

（一）引導與支持師資培育重鎮的學術研究

師資培育多元化的政策，已行之有年，目前師資培育的數量，可謂充裕，但中小學校的教職工作機會，卻屬有限，對於私立或後段的師資培育機構，可能產生威脅，面臨退場與否的抉擇。儘管如此，既然教職工作持續萎縮，師資培育之大學又不見得願意繼續投注太多資

源，本諸培育優秀專業師資的核心價值，政府主管單位宜引導部份師資培育之大學，發展成為師資培育重鎮，支持進行相關研究，建構並推廣優質師資培育模式，作為市場化下專業師資培育的中流砥柱。

（二）加強贊助師資培育相關議題研究

教育部除推行實踐性的活動計畫，以精準培養師資生專業知能與態度外，也須考量師資培育人員在大學中的生存處境。尤其是師資培育人員在其日常的培育師資重責外，還面臨沉重的學術研究壓力，教育部或可基於各種政策或制度的評估需要，連結科技部的專案研究計畫申請，透過具有未來性之政策需求議題，引導師資培育人員以「師資培育」為研究方向，既可提供政策評估與調整的基礎，也可兼顧師資培育領域的學術研究基礎。

參考文獻

- 中等教育司（1991）。**世界各主要國家師資培育制度比較研究**。臺北市：正中書局。
- 王家通、吳裕益（1984）。師大與師院教育功能之調查研究。**教育學刊**，**5**，95-131。
- 王瑞堦（2008）。人口結構變遷下我國師資培育現況之分析。**台東大學教育學報**，**19**（2），143-182。
- 伍振鷺、黃士嘉（2002）。台灣地區師範教育政策之發展（1945-2001）。載於中華民國師範教育學會主編，**師資培育的政策與檢討**（頁1-28）。臺北市：學富。
- 行政院教育改革審議委員會（1996）。**教育改革總諮議報告書**。臺北市：

作者。

- 吳武典（2005）。教師專業的師資培育制度之建構。載於中華民國師範教育學會（主編），**教師的教育信念與專業標準**（頁 231-248）。臺北市：心理。
- 吳武典、楊思偉、周愚文、吳清山、高熏芳、符碧真、陳木金、方永泉、陳盛賢（2005）。**師資培育政策建議書**。臺北市：教育部。
- 吳清山（2006）。師資培育的理念與實踐。**教育研究與發展期刊**，2（1），1-31。
- 李奉儒（2008）。師資培育。載於國立教育資料館編印，**中華民國 96 年教育年報**（頁 225-274）。臺北：國立教育資料館。
- 李奉儒主編（2001）。**英國教育：政策與制度**。嘉義市：濤石。
- 李高英（2017）。**偏遠地區學校教育發展條例草案評估報告**。立法院法制局法案評估報告，編號 1268。取自 lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/01/08/LCEWA01_090108_00233.pdf
- 周祝瑛（2003）。**台灣教育面面觀**。臺南：世一。
- 周祝瑛（2009）。台灣地區師資培育政策之檢討與展望。**中等教育**，60（3），8-20。
- 周愚文（2014）。**教育史學研究**。臺北市：國立台灣師範大學出版中心。
- 林志成（2019）。教師老了不敢退 新的進不來。**中國時報**，2月18日，A2版。
- 林新發、王秀玲、鄧珮秀（2007）。我國中小學師資培育現況、政策與展望。**教育研究與發展期刊**，3（1），57-80。
- 邱維誠（2013）。台灣師資培育政策的政治分析（1945-2011）。**師資培育與教師專業發展期刊**，6（2），1-20。
- 紀金山（2002）。**師資培育制度變革的社會學分析**。嘉義：南華教社所。
- 孫邦正（1963）。**師範教育**。臺北市：正中。
- 孫邦正（1984）。我國師範教育的特徵。載於國立台灣師範大學學生

- 輔導中心主編，**臺師大人的新形象**（頁 8-17）。臺北市：國立台灣師範大學。
- 財團法人黃昆輝教授教育基金會（2018）。**2016-2017 年報**。取自 <http://hkh-edu.com/book-3/mobile/index.html#p=87>
- 張春興（1983）。從臺師大學生的求學心態檢討師教法「加強師範生專業精神」構想的成效。**教育心理學報**，**16**，1-28。
- 張春興、張芬芬、張景媛、湯維玲（1989）。中小學師資培育制度改革意見之調查研究。**教育心理學報**，**22**，23-48。
- 張鈿富（2002）。師資培育政策與供需機制建立之探討。載於中華民國師範教育學會主編，**師資培育的政策與檢討**（頁 51-72）。臺北市：學富。
- 張鈿富（2006）。師資培育的政策與檢討。載於中華民國師範教育學會主編，**師資培育的政策與檢討**（頁 51-72）。臺北市：學富。
- 教育部（2002）。**教育改革之檢討與改進會議**。臺北市：作者。
- 教育部（2006）。師資培育素質提升方案。取自 <http://www.edu.tw/files/regulation/B0037/5668950307.doc>
- 教育部（2007a）。中華民國師資培育統計年報，**95 年版**。取自 <http://www.moe.gov.tw/FileUpload/1052-16924/Documents/95年師資培育統計年報.pdf>.
- 教育部（2007b）。教育部核發卓越儲備教師證書作業規範。取自 http://r7.ntue.edu.tw/r7/pages/9_scholarship/document/%E8%AA%B2%E5%8B%99%E7%B5%84/%E6%95%99%E8%82%B2%E9%83%A8%E6%A0%B8%E7%99%BC%E5%8D%93%E8%B6%8A%E5%84%B2%E5%82%99%E6%95%99%E5%B8%AB%E8%AD%89%E6%98%8E%E6%9B%B8%E4%BD%9C%E6%A5%AD%E8%A6%8F%E7%AF%84.pdf.
- 教育部（2009）。中小學教師素質提升方案。取自 <http://www.edu.tw/>

files/plannews_content/B0036/%E4%B8%AD%E5%B0%8F%E5%AD%B8%E6%95%99%E5%B8%AB%E7%B4%A0%E8%B3%AA%E6%8F%90%E5%8D%87%E6%96%B9%E6%A1%880910%E5%87%BD%E9%A0%92%E7%89%88.pdf

教育部（2010）。師資培育公費助學金及分發服務辦法部分條文修正總說明。取自 <http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL008777>。

教育部（2018）。中華民國師資培育統計年報，106年版。https://ws.moe.edu.tw/001/Upload/8/refile/7805/61513/4682f82c-16c8-428d-b017-cff5bf8cf17a.pdf

教育部國民及學前教育署（2014）。改善偏鄉離島地區師資人力不足政策。取自 http://www.k12ea.gov.tw/files/epaper_ext/ad323e86-79b9-4474-b657-c6cf6b955672/doc/%E6%95%99%E8%82%B2%E9%83%A8%E5%9C%8B%E6%95%99%E7%BD%B2%E6%8E%A8%E5%8B%95%E3%80%8C%E6%94%B9%E5%96%84%E5%81%8F%E9%84%89%E9%9B%A2%E5%B3%B6%E5%9C%B0%E5%8D%80%E5%B8%AB%E8%B3%87%E4%BA%BA%E6%89%8D%E4%B8%8D%E8%B6%B3%E6%94%BF%E7%AD%96%E3%80%8D.pdf

教育部國民及學前教育署（2017）。有關偏遠地區學校教育發展條例草案中對於初任偏鄉教師服務的說明。取自 https://www.k12ea.gov.tw/mobile/mobile_detail.aspx?sn=b228d14e-02e1-41ca-b243-ed6803136537&Value=2。

教育部統計處（2019a）。偏遠地區國中小學校概況（104-106學年度）。取自：https://depart.moe.edu.tw/ED4500/c_頁.aspx?n=33DE8745316D5A90&s=709B1F3F5C6A5951

教育部統計處（2019b）。100-106年度應用統計分析－各級教育統計概況。取自：https://depart.moe.edu.tw/ED4500/Content_List.aspx?n

=DFBD62504E87AC3F

- 曹仁德、梁忠銘（2002）。台灣師資培育制度變遷之考察：師範院校、教育院系所培育機構的變革。**台東師院學報**，**13**，211-240。
- 陳奎熹（1998）。我國師資培育制度變革之分析。**教育研究集刊**，**23**，171-195。
- 陳奎熹（2001）。**教育社會學導論**。臺北市：師大書苑。
- 彭煥勝（2014）。蔣中正與台灣師範教育的發展。周愚文主編，**蔣中正與台灣教育文化發展**（頁159-211）。臺北市：國立中正紀念堂。
- 湯梅英（1995）。師資培育回顧與展望：結構與理念之探討。載於臺北市立師範學院主辦，**師資教育回顧與展望國際學術研討會論文集**（頁309-327）。12月22日至23日，臺北市立師範學院。臺北市。
- 黃炳煌（1989）。**教育與現代化**。臺北市：文景。
- 黃嘉莉（2006）。1990年代後台灣教師證照制度發展之分析。**教育研究與發展期刊**，**2**（1），63-91。
- 黃嘉莉（2008）。教師專業制度的社會學分析。**師大學報：教育類**，**53(3)**，125-151。
- 黃嘉莉（2009）。超額教師現象對師資培育之啟示。**中等教育**，**60**（3），32-46。
- 黃嘉莉（2010）。美國康乃狄克州教師素質政策及其對台灣的啟示。**銘傳教育電子期刊**，**2**，1-19。
- 黃嘉莉（2013）。我國師資培育評鑑之研究：品質保證的觀點。**教育行政與評鑑學刊**，**15**，57-84。
- 黃嘉莉（2015）。台灣師資培育制度市場化與專業化之回顧與省思。載於吳清基、黃嘉莉主編，**《師資培育法》20年來的回顧與前瞻**（頁103-140）。臺北市：中華民國師範教育學會。
- 黃嘉莉（2016a）。臺師大與台灣師範教育發展。載於周愚文主編，**師大與台灣教育**（頁57-104）。臺北市：國立台灣師範大學出版中心。

- 黃嘉莉 (2016b)。第一期卓越師資培育獎學金學生教學準備度之研究。**教育研究與發展期刊**，**12** (1)，1-38。
- 黃嘉莉 (2017)。師資培育及藝術教育。載於國家教育研究院主編，**105 中華民國教育年報** (頁 255-277)。新北市：國家教育研究院。
- 黃嘉莉 (2019)。師資養成公費制度之歷史探究。**教育科學研究期刊**，**64** (2)，99-129。
- 黃嘉莉、葉怡芬、許瑛珺、曾元顯 (2017)。取得中學教職的關鍵因素：運用決策樹探勘師資培育歷程。**教育科學研究期刊**，**62** (2)，89-123。
- 楊銀興、林政逸、劉健慧 (2007)。我國多元化師資培育政策問題影響評估。**教育理論與實踐學刊**，**16**，1-21。
- 楊蕙菁 (1998，8月12日)。八十七學年度不具資格代課教師減聘。**聯合報**，六版。
- 熊瑞梅、紀金山 (2002)。《師資培育法》形成的政策範疇影響力機制。**台灣社會學**，**4**，199-246。
- 監察院 (2000)。公告糾正教育部同意修畢師資職前教育課程者，以代理及代課教師連續任教一學年之年資，折抵教育實習一年，違反教育實習制度之精神；再者，該部一再延宕代理及代課教師教育學分班之停辦時程，即至八十八學年度停辦後，則又藉回流教育之名義，開設「大學二年制在職進修專班」及「學士後在職進修專班」，繼續廣開師資培育之後門，行以往代理代課教師教育學分班之實。上開作法，顯與師資培育法第八條之規定不符案。**監察院公告**，**2254** 期，570-577。
- 監察院 (2016)。偏遠地區學校聘用兼任教學人力。取自 <https://cybsex.cy.gov.tw/CYBSBoxSSL/edoc/download/19503>
- 劉春榮、吳清山 (1997)。一般大學選修教育學程與師範校院學生對教育專業認知及其任教意願研究。臺北市：國立教育資料館。

- 劉興漢 (1990)。我國師範教育政策之研究。《教育與心理研究》，13，1-33。
- 薛曉華 (1996)。台灣民間教育改革運動：國家與社會的分析。臺北市：前衛。
- 謝卓君 (2016)。師資培育制度變革與師範校院轉型：社會制度論的分析與反思。《教育科學研究期刊》，61 (2)，29-56。
- 瞿立鶴 (1979)。近三十年來我國中等學校師資之培養與進修。《教育資料集刊》，4，77-116。
- Bland, J., Tiffany-Morales, J., Shields, P., Woodworth, K., Campbell, A., Sherer, D., & Rodezno, S. (2010). *California's teaching force 2010: Key issues and trends 2010*. Santa Cruz, CA: The Center for the Future of Teaching and Learning.
- Center for the Future of Teaching and Learning. (2002). *California's teaching force key issues and trends 2002*. (ED 477174).
- Ingvarson, L., & Rowley, G. (2017). Quality assurance in teacher education and outcomes: A study of 17 countries. *Educational Researcher*, 46(4), 177-193.
- Kang, N. H., & Hong, M. (2008). Achieving excellence in teacher workforce and equity in learning opportunities in South Korea. *Educational Researcher*, 37(4), 200-207.
- OECD (2014). *TALIS 2013 results: An international perspective on teaching and learning*. OECD publishing. Retrieved from [http:// dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en](http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en).
- Schleicher, A. (ed.) (2012). *Preparing teachers and developing school leaders for the 21st century: Lessons from around the world*. Retrieved from [http:// www.oecd.org/site/eduistp2012/49850576.pdf](http://www.oecd.org/site/eduistp2012/49850576.pdf)
- Zeichner, K. M. (2009). *Teacher education and the struggle for social*

justice. New York, NY: Routledge.

(研究者：張建成、黃鴻文、黃嘉莉、鄭英傑)

第三章 幼兒教育

壹、前言

我國幼兒教育的政策演變與現況，深受少子女化的影響而有急遽的改變。少子化問題的原因錯綜複雜，高度的經濟壓力以及社會型態快速轉變，不婚、晚婚、不生、難養等因素，均讓新生兒的出生率遲遲無法攀升（翁麗芳，2008）。少子化將改變國家人口結構及社會經濟結構，造成就業人力萎縮、勞動力高齡化、影響民眾消費行為，終究導致人力的供需失調等，對國家未來發展與競爭力有相當大的影響（彭杏珠，2009）。因此，增加生育人口，對國家未來整體經濟稅收發展、勞動力來源、減緩人口老化速度等，都是至關迫切的國安議題（甘獻基，2019a）。

台灣少子化問題持續發酵且漸趨嚴苛，近十年國內適齡婦女生育率大約在 1.1 左右，在 2010 年創世界新低（0.9），至最新 2018 年生育率創我國生育史上第二低至 1.06，2018 年出生人口數比 2017 年的 19.4 萬人，減少至 18 萬人（內政部，2019）。根據國發會的預估，我國人口負成長將於未來 3~10 年間發生（2021 ~ 2028 年人口總增加率轉負）。面對出生嬰兒持續下降的現象，政府各相關部門均應以更積極的思維，規劃相關政策，以維持國家整體競爭力（國發會，2018）。

昂貴的生養經濟負擔是造成少子化問題的重要因素之一，根據甘獻基（2019 a）的核算，有 85% 的雙親家庭、96% 的單親家庭沒有足夠的經濟能力水準，足以負擔育兒費用之後，還能維持一般家庭生活經濟需求。經濟合作暨發展組織（The Organization for Economic Cooperation and Development，簡稱 OECD）綜整各國低生育率的原因與

提升生育率政策的關聯，提出有三大重要關鍵的成功因素：(1) 經濟因素：穩定經濟成長、提高青年薪資是提升生育率的基礎條件；(2) 機會成本：制訂兼顧就業與家庭照顧的家庭政策；(3) 社會政策：高兒童照顧公共化及完善工作與家庭調和政策有助於提高生育率（OECD，2014）。因居高不下的嬰幼兒托育和幼兒園費用，仍是直接影響生育意願的重大關鍵，為讓家長放心生育、教育無憂，在幼兒教育及教保照顧對象上，建立涵蓋 0 歲至入小學前的無縫接軌機制，提高公托和公幼容量與普及率，均為有助提升生育意願的政策方向（甘獻基，2019b）。

我國二至六歲幼兒的教育及保育，原分別由教育部與內政部主管，前者以四至六歲幼兒的幼稚教育為主，後者以二至六歲的托育照顧為主。隨著社會變遷，二至六歲幼兒對教育及保育之需求無法切割，而且 2002 年全國幼兒教育普查發現托兒所和幼稚園的品質有明顯落差，各項品質指標均顯示幼稚園品質優於托兒所，同樣是四歲—六歲的幼兒可能因為進入不同類型機構，而有差異的教育和保育品質（楊國賜，2002）。為了解決「相同年齡孩子，在兩種不同機構中，接受不同品質的教育與照顧」之不合理現象，在專家學者的倡議之下，教育部和內政部開始積極推動幼稚園與托兒所之整合措施。

《幼兒教育及照顧法》（以下簡稱幼照法）於 2012 年正式實行，將原實施幼稚教育的幼稚園和辦理托育服務的托兒所，整合統稱為「幼兒園」，收托兩歲至入小學前的兒童，由教育部主管；兩歲前兒童的托育照顧，則仍由內政部管轄，屬兒童福利的範圍。另為配合公共化幼兒教育政策，乃新增非營利幼兒園，以及社區 / 部落 / 職場互助式教保服務中心。幼托整合政策之推動對於我國幼兒教育生態產生極大的影響，尤其是師資人力和課程教學兩大教育品質的核心關鍵。在教保實務的議題，主要以教保專業人力質量變化，以及維持教保品質為主要的挑戰。

綜合上述，以自由市場機制運作的幼兒教育，造成家長經濟負擔和教育壓力大，阻礙家長生兒育女念頭；少子化問題持續惡化，國力危機缺乏有效政策。幼托整合乃是為了讓所有幼兒獲得同等的幼兒教育機會，而確保幼兒園教保品質，方能達到維護所有幼兒的受教權益的目標，而師資人力素質和課程教學的改變，對於幼兒受教品質的影響甚巨；雖然少子化問題強化了我國推動公共化教保政策的迫切性，但確保提供優質平價的公共化幼兒園，方可紓解家長生兒育女的經濟壓力，對於提升生育率、促進幼兒發展、教育向下扎根，正向效應會影響後續的教育成效，甚至對國家未來發展與競爭力的維持，都是相當重要的影響。

本章透過文獻歸納分析、問卷調查、焦點團體座談等方法蒐集資料，主要探討幼兒教育的政策演進、現況、並分析其面臨的問題，尋求解決因應之道。在蒐集文獻方面，主要以幼托整合的政策和實務研究，以及公共化教保政策相關文件與議題報告為範疇；在問卷調查方面，本研究小組於 2019 年 3 月下旬至 4 月上旬針對北、中、南、東及離島地區之公立幼兒園（占 33.2%）、公立國民中小學附設幼兒園（40.4%）、私立幼兒園（20.1%）、非營利幼兒園（6.1%）、互助式教保中心（0.2%）之幼兒園人員進行調查，總共獲得 428 份有效問卷，各區的有效問卷比率為，北區 34.6%、中區 17.3%、南區 29.9%、東區 17.3% 及離島 0.9%，除問卷調查其基本資料外，並了解其對生師比、工作狀況、融合教育問題的看法，並以開放題詢問其對目前幼兒教育的教育危機與因應對策的意見。最後，本研究小組於 108 年 1 月 31 日在台東大學邀請八位服務於偏鄉和離島的資深幼教老師，進行一次焦點團體座談，針對當前偏鄉、離島地區幼教生態的現況進行意見蒐集。所蒐集的資料用以分析教育政策演變、問題分析，以及對策建議。

貳、政策演進

一、幼托整合政策之演進

(二) 政策緣起

幼托整合政策的規劃與催生過程，自 1997 年提議至 2012 年施行，共歷經十四年。透過教育部和內政部成立跨部會合作的「幼托整合推動委員會」，分別推舉托育及幼教之專家學者、地方政府及民間代表，並由兩部政務次長擔任召集人；成立「師資整合組」、「立案及設備基準組」、「長程發展規劃組」等小組分別進行專案研議，於 2003 年 1 月第六次委員會議完成「幼托整合政策」規劃建議。再歷經十年的制度設計與協商，終於至 2011 年完成，決議將原實施幼稚教育的幼稚園和辦理托育服務的托兒所，整合統稱為「幼兒園」，收托兩歲至入小學前的兒童，由教育部主管；不過兩歲前兒童的托育照顧，仍由內政部管轄，屬兒童福利的範圍。2012 年我國幼托整合政策正式實施，邁向「所有 2-6 歲幼兒，得以在統一的政策與法規制度下，接受相同品質的教育與保育照顧」之幼兒教育改革願景。

配合幼托整合政策之實施，在教育部統籌規劃下，陸續經由立法院審查通過，並由總統公布若干新制定的幼兒教育法規，包括：《幼照法》、《幼照法施行細則》、《教保服務人員條例》、《教保服務人員條例施行細則》等。其中《幼照法》作為幼托整合的最高法令依據。然而，自 2012 年以來，幼兒教育生態紛爭不斷，其中爭議最大的是教保服務人員資格及權益，尤其在資格認定、人員配置、以及薪資權益上，引發極大對立衝突，在施行短短的兩年後（2013 年），在各方角力下，修訂第 10、15、43、55 條條文；又於兩年後（2015 年）第二次修訂，包含第 6 ~ 8、18、31、53、55 條條文。

（二）草擬期的共識

原有我國幼兒教育機構為幼稚園、托兒所和托嬰中心，分屬教育與社會福利兩個行政部門管理，分別依幼稚教育相關法規規範和兒童福利相關法規辦理；任職人員分別有不同的培育、任用資格，也有不同的工作職責，分別由幼稚園教師與保育人員任職，各依其專業負責幼兒教育與保育工作。幼托整合政策以擬定《幼照法》為主要法源依據，企圖解決兩者的差異問題，初期共識在達到以下三項任務：1. 設計妥善的培育、資格認定、分級、編制等制度。2. 協助幼托專業者能充分施展其專業理念與技能，提升其工作品質，並促進其自我實現。3. 對於薪資、工時、職訓、退撫等權益，應力求給予合理的保障，以促進合格專業人員持續就業，穩定幼托品質（內政部、教育部幼托政策整合推動委員會，2003）。幼托整合政策規畫初期建立的共識，如表 3-1。

表 3-1 幼托整合政策之規畫共識

問題源起	相同年齡的孩子，在兩種不同機構中，接受不同品質的教育與照顧的現象不合理。	
整合定位	0 至六歲幼兒對教育及保育之需求無法切割，為整合學前幼托機構所發揮之功能，宜統一事權，並就專業人員認證及設施條件等訂定基本規範。	
整合目標	一. 提供幼兒享有同等幼托品質。 二. 滿足現代社會與家庭之幼托需求。 三. 確保立案幼稚園、托兒所暨合格幼托人員之基本合法權益。 四. 整合運用國家資源，健全學前幼兒幼托機構。	
長程規劃 幼托政策 原則	一. 幼托整合現階段應配合現行國民小學學制，以提供六歲以下兒童之綜合性（整合性）照顧與	（一）依現行國小學制，六歲以下兒童應以綜合性（整合性）照顧與教育方案為制度設計之原則，現行幼稚園與托兒所，整合稱為「幼兒園」；六歲以上兒童之課後照顧服務應一併設計之。

	<p>教育方案為制度設計之優先目標；同時將六歲以上之課後照顧服務與刻正規劃中之五歲幼兒納入國民教育正規體制（免學費教育）制度一併考量。</p>	<p>（二）五歲幼兒納入國民教育正規體制（免學費教育）之規劃，應符合學制的整體性考量；於此制度實施後，幼托制度適用範圍改為五歲以下兒童之綜合性照顧與教育，以及五歲以上兒童之課後照顧。</p>
	<p>二. 為因應社會變遷所引起之普遍性托育需求，相關制度設計應以平等、普及、吻合兒童身心發展為基礎，充分提供幼兒整合性幼托服務方案。</p>	
	<p>三. 幼托制度之設計應注重提升整體社會之成本效益，減輕家庭負擔，同時避免政府財政負擔過重。為達此目標，除了多元化的私立幼托機構外，需要逐步建立一個互利、共決、共享的公共幼托體系。</p>	
	<p>四. 幼托品質的良窳決定於工作人員之培訓、資格認定、工作品質與權益保障。</p>	<p>（一）設計妥善的培育、資格認定、分級、編制等制度。（二）協助幼托專業者能充分施展其專業理念與技能，提升其工作品質，並促進其自我實現。 （三）對於薪資、工時、職訓、退撫等權益，應力求給予合理的保障，以促進合格專業人員持續就業，穩定幼托品質。</p>

資料來源：整理自內政部、教育部幼托政策整合推動委員會（2003）。

（三）幼托整合之歷程

幼托整合的歷程自 1997 年提議至 2014 年正式實施，共歷經十四年。整合歷程的分期和重點內容，參見表 3-2。

表 3-2 幼托整合的歷程分期

年度	階段	主要內容
1997-2000	起步階段	行政院前院長蕭萬長於民國 86 年 12 月 4 日在第二二五六次院會中提示，幼稚園與托兒所都是以促進幼兒身心健康發展、增進其生活適應能力為依歸，卻分屬教育及社政兩個體系，其對象（幼兒）的年齡層部分重疊，就國家總體資源的應用而言似非經濟有效，請內政與教育兩部審慎研究該統合問題。
2001-2003	政策規劃	教育部於 90 年 5 月邀集內政部協商並成立「幼托整合推動委員會」，進行托兒與學前教育整合之研議工作，並成立三個功能分組：師資整合組、立案及設備基準組、長程發展規劃組，分別負責師資、設備與政策之研議。
2004	規劃結論 公開階段	93 年 1 月 28 日，教育部及內政部兩部次長聯袂召開記者會，說明整合方案推動經過與內容，並於 93 年 1 月 30 日舉辦幼托整合政策說明會。
2005	確立主管 行政機關	教育部依照行政院指示，於 94 年 9 月提出最新「幼托整合方案（草案）」。
2007	法案送立 法院審議	
2009	第二次送 立法院審 議	
2011	三讀通過	100 年 6 月 10 日立法院第 7 屆第 7 會期完成三讀程序。

2012	幼托整合政策施行	《幼照法》民國 101 年 01 月 01 日開始施行。
------	----------	------------------------------

資料來源：教育部國教司（2011）；康龍魁、吳秀全、胡淑娟(2012)。

（四）幼托整合之相關法規

幼托整合政策以《幼照法》和《教保服務人員條例》為主要法源，並訂有《幼照法施行細則》、《教保服務人員條例施行細則》。

根據《幼照法》而制定有關幼兒園教保服務內容之相關法規，包括：《幼兒教保及照顧服務實施準則》；有關教保機構設立之相關法規，包括：《非營利幼兒園實施辦法》、《社區互助式及部落互助式教保服務實施辦法》；另訂有《教育部幼兒教保服務諮詢會設置辦法》。《幼照法》與其配套法規如圖 3-1 所示。

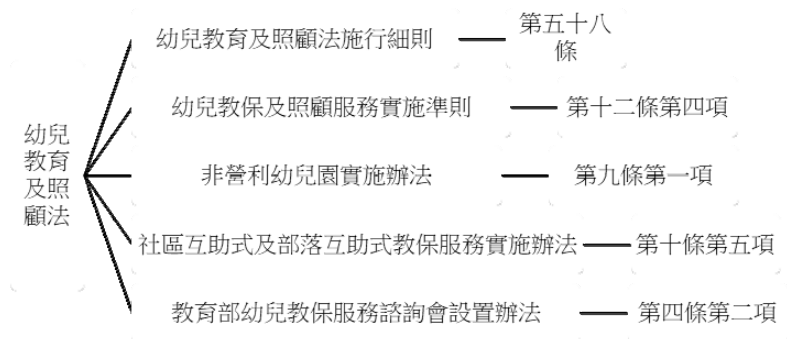


圖 3-1 《幼照法》與其配套法規

根據《教保服務人員條例》新增有關專業人員相關法規，包括：《幼兒園在職人員修習幼兒園教師師資職前教育課程辦法》、《幼兒園園長專業訓練辦法》、《幼兒園教保專業知能研習實施辦法》、《國內專科以上學校教保相關系科認可辦法》、《高級中等學校幼兒保育科及相關學程認定標準》等，以上法規均屬有關幼兒園專業人力之培育和資格認定。《教保服務人員條例》與其配套法規如圖 3-2 所示。

幼托整合後並搭配《師資培育法》之修正，新增第 24 條和第 25 條；第 24 條保障 103 年 5 月 20 日前已於立案幼兒園實際從事教學及保育工作的人員，提供師培進修和取得合格師資的管道。第 25 條則為將幼兒園教師之進修，劃分依《幼照法》或《教保服務人員條例》之規定辦理。

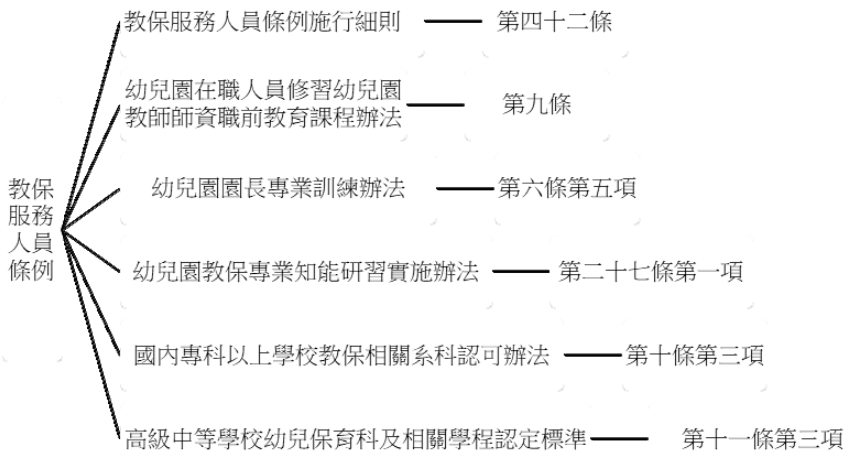


圖 3-2 《教保服務人員條例》與其配套法規

《幼照法》及其相關法規各法規之簡介，如表 3-3；《教保服務人員條例》及其相關法規，如表 3-4。

表 3-3 《幼照法》及其相關法規

法規名稱	立法歷程	內容要項
幼照法	100年6月29日制定公布全文 60 條；並自 101 年 1 月 1 日施行。 102 年 5 月 22 日修正公布第 10、15、43、55 條條文；並自 101 年 1 月 1 日施行。 104 年 7 月 1 日修正公布第 6~8、18、31、53、55 條條文；並自 101 年 1 月 1 日施行。 107年6月27日修正公布全文 59 條；並自公布日施行。	為保障幼兒接受適當教育及照顧之權利，確立幼兒教育及照顧方針，健全幼兒教育及照顧體系，以促進其身心健全發展，特制定本法。共八章，59 條。 第一章總則（1-6 條） 第二章教保服務機構設立及其教保服務（7-14 條） 第三章教保服務機構組織與服務人員資格及權益（15-24 條） 第四章幼兒權益保障（25-29 條） 第五章家長之權利及義務（30-36 條） 第六章教保服務機構管理、輔導及獎助（37-44 條） 第七章罰則（45-54 條） 第八章附則（55-59 條）
幼照法施行細則	101 年 10 月 22 日教育部訂定發布全文 16 條；並自 101 年 1 月 1 日施行 103 年 4 月 8 日教育部修正發布第 10~12、14、16 條條文；增訂第 9-1 條條文；並自發布日施行 104 年 12 月 28 日教育部修正發布第 2、4、6、15 條條文；增訂第 4-1 條條文	依《幼照法》第五十八條規定訂定之，共 18 條。

	108年5月29日教育部修正發布全文18條；並自發布日施行	
幼兒教保及照顧服務實施準則	<p>101年8月1日教育部訂定發布全文19條；並自101年1月1日施行。</p> <p>106年10月20日教育部修正發布第4、19條條文；並自發布日施行。</p> <p>108年6月14日教育部修正發布名稱及第1~4、6、9條條文；增訂第18-1條條文。</p>	<p>依《幼照法》（107.6.27修正公布）第十二條第四項規定訂定之，共19條。其要點如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、本準則之法源依據。 二、幼兒園得提供臨時照顧之規定；另生師比例規範之法源依據。 三、修正偏鄉地區為偏遠地區，另增列延長照顧服務之班級人數及照顧服務人員配置相關規範。 四、幼兒健康資料規範之法源依據；另增列發展篩檢及疑似發展遲緩相關措施之適用法規。 五、增列社區互助、部落互助及職場互助教保服務中心，其教保及照顧服務準用本準則之相關規定。
非營利幼兒園實施辦法	<p>101年9月14日教育部訂定發布全文32條；並自發布日施行。</p> <p>102年11月14日教育部修正發布全文37條；並自發布日施行。</p> <p>103年10月3日教育部修正發布第9、11、12、16、17、23、25、28、29、33、34條條文。</p> <p>104年10月15日教育部修正發布第13、16條條文。</p> <p>106年5月12日教育部修正發布第2、12、16條條文。</p>	<p>依《幼照法》（107.6.27修正公布）第九條第一項規定訂定之，共37條，歷經五次修訂，其歷年修正內容要點如下：</p> <p>第五次修正係為符膺行政，考量非營利幼兒園亦屬公共化幼兒園之一環，比照軍公教人員調薪可提升教職員工待遇並鼓勵公益法人興辦；另配合勞動部調整勞工基本工資，增列相關規定，爰修正本辦法第十八條、第三十七</p>

	<p>107 年 1 月 15 日教育部修正發布第 18、37 條條文；並自 107 年 1 月 1 日施行。</p>	<p>條，其修正要點如次：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 修正非營利幼兒園各類人員薪資支給基準，及修正薪資以日薪或時薪計算之相關規定並移列至附表。 2. 增訂修正條文之施行日期。 <p>第四次修正係為符合幼照法（以下簡稱本法）第九條之授權內容，並配合教育部推動擴大幼兒教保公共化計畫，規劃設置一千班公共化幼兒園，為滿足家長多元平價之教保服務需求，以非營利幼兒園為主、公立幼兒園為輔之原則推動，爰擴大非營利幼兒園之辦理對象；另為協助公益法人健全非營利幼兒園之財務，俾利其永續經營管理，爰修正本辦法第二條、第十二條、第十六條，其修正重點如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 修正公益性質法人之範圍，並配合修正辦理非營利幼兒園設立或變更事項之主體。 2. 明定無償提供之土地、建物、設施及設備，均不得計入非營利幼兒園之營運成本；另增列非營利幼兒園符合一定要件者，得提列準備金之規定。 <p>第三次修正係為配合幼照法第七條業於 104 年 7 月 1 日修正公布，修正非營利幼兒園優先招收不利條件幼兒之依據；另鑒於營運成本採「由家長與直轄市、縣</p>
--	---	--

		<p>(市)主管機關共同分攤」類型之非營利幼兒園，各直轄市、縣(市)主管機關所負擔之經費為家長繳費後各該非營利幼兒園尚需之營運成本差額，且該差額係用於各園營運所需之各項支出，非屬交予家長之就學補助，其補助性質與其他幼兒就學補助不同，又本辦法已規範幼兒每學期得請領之就學補助，不得超過幼兒應繳之全學期收費總額，基於維護幼兒及家長權益，爰修正本辦法第十三條、第十六條，其修正重點如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 修正非營利幼兒園優先招收不利條件幼兒之規定。 2. 修正非營利幼兒園營運成本分攤及幼兒請領就學補助之規定。
<p>社區互助式及部落互助式教保服務實施辦法</p>	<p>101年7月18日教育部訂定發布全文30條；並自101年1月1日施行。</p> <p>103年5月30日教育部、原住民族委員會會銜修正發布名稱及全文36條；並自發布日施行。</p> <p>107年8月21日教育部、原住民族委員會會銜修正發布第4、5、21、24、32條條文；增訂第31-1條條文。</p> <p>108年6月12日教育部修正發布第1、3、4、7~9、12、13、18、22、26、27、30、32；刪除第5、6、31-1條條文。</p>	<p>依《幼照法》第十條第五項(107.6.27修正公布)規定訂定之，共36條。</p> <p>內容包括：授權依據、設立宗旨、人員消極資格、罰則、收退費、贖餘款運用、幼兒團體保險及部分條文援引之條次等，均配合本法或其相關法規規定修正；</p> <p>另基於互助教保服務中心辦理設立登記之實務需求及民間團體建議之修正，其修正要點如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「偏鄉」修正為「偏遠」。 2. 負責人及其為外國人者應檢具文件之規定。

		<ol style="list-style-type: none"> 3. 將設立「登記」修正為設立「許可」。 4. 互助教保服務中心之教保服務人員、其他服務人員及負責人之消極資格規定，業於本法第二十三條、第二十四條及教保服務人員條例第十二條定明，爰刪除現行條文第五條及第六條。 5. 增列本法有關撤銷互助教保中心設立許可之規定。 6. 修正直轄市高人口密度行政區準用規定。 7. 配合幼兒園教保及照顧服務實施準則將增訂有關社區、部落、職場互助式教保服務中心之準用規定，爰刪除現行條文準用幼兒園教保服務實施準則規定文字。 8. 互助教保服務中心人事管理準用規定。 9. 互助教保服務中心之收退費等事項之辦理依據。 10. 教保服務中心賸餘款運用之相關規定。 11. 互助教保服務中心之教保服務人員獎勵辦理依據。 12. 本法第二十九條業明定教保服務機構應辦理幼兒團體保險及其相關事項，爰刪除現行條文第三十一條之一。 13. 互助教保服務中心應先報經承辦之法人或團體同意後為之事項。
--	--	---

<p>教育部 幼兒教保服務諮詢會設置辦法</p>	<p>101年5月18日教育部訂定發布全文7條；並自發布日施行 102年6月19日教育部修正發布第3條條文 108年4月9日教育部修正發布第3條條文</p>	<p>依《幼照法》第四條第二項規定訂定之，共7條。 為配合101年6月27日修正公布《幼照法》第四條，所定教育部幼兒教保服務諮詢會委員，增列勞動主管機關代表、兒童福利學者專家、兒童福利團體及婦女團體代表為諮詢會成員，爰修正本辦法第三條，修正教育部幼兒教保服務諮詢會成員代表類別及順序。</p>
--------------------------	--	--

資料來源：整理自全國法規資料庫。

表 3-4 《教保服務人員條例》及其相關法規

法規名稱	立法歷程	內容要項
<p>教保服務人員條例</p>	<p>106年4月26日制定公布全文43條；施行日期，由行政院定之 107年3月22日行政院院發布自107年3月23日施行</p>	<p>規範教保服務人員之培育、資格、權益、管理、申訴及爭議處理等事項，共七章，43條。 第一章總則（1-5條） 第二章培育及資格（6-12條） 第三章權益（13-19條） 第四章管理（20-30條） 第五章申訴及爭議處理（31-32條） 第六章罰則（33-39條） 第七章附則（40-43條）</p>
<p>教保服務人員條例施行細則</p>	<p>107年3月28日教育部訂定發布全文8條；並自發布日施行</p>	<p>依《教保服務人員條例》第四十二條規定，其要點如下： 1. 教保服務人員包括在社區互助教保服務中心及部落互助教保服務中心服務之教保服務人員。</p>

		<ol style="list-style-type: none"> 2. 園長資格有關服務年資之計算方式及幼兒教育、幼兒保育相關科、系、所認定之規定。 3. 專科以上學校幼兒教育、幼兒保育相關學院、系、所、學位學程、科及輔系認定之規定。 4. 第十二條第一項第二款損害兒童權益情節重大之情形。 5. 鄉（鎮、市）、直轄市山地原住民區立幼兒園之園長、教師，其退休、撫卹事項之規定。 6. 幼兒園配置導師之合理員額並得發給導師職務加給及經費補助事項。
<p>幼兒園在職人員修習幼兒園教師師資職前教育課程辦法</p>	<p>92年8月1日教育部訂定發布全文8條；並自92年8月1日施行</p> <p>104年3月13日教育部修正發布名稱及全文11條；並自104年2月1日施行（原名稱：幼稚園及托兒所在職人員修習幼稚園教師師資職前教育課程辦法</p> <p>107年2月13日教育部修正發布全文10條；並自107年2月1日施行</p> <p>107年4月2日教育部修正發布全文10條；並自發布日施行</p>	<p>依《教保服務人員條例》第九條（106年4月26日制定公布）修正，修正要點如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 法源依據。 2. 修習幼兒園師資職前教育課程之教育專業課程之條件。 3. 刪除師資培育之大學開設幼教專班之期限。 4. 免依規定修習教育實習之條件。 5. 本辦法之施行日期。
<p>幼兒園園長專業訓練辦法</p>	<p>101年7月18日教育部發布全文12條；並自101年1月1日施行</p> <p>107年3月27日教育部修正發布第1、2、10、12條條文；並自發布日施行</p> <p>108年3月27日教育部修正發布第1、2、10條條文及第5條條文之附表</p>	<p>依《教保服務人員條例》第六條第五項（106年4月26日制定公布）訂定之，共12條。</p> <p>《幼兒園園長專業訓練辦法第一條、第二條、第十條及第五條附表修正重點（108.03.27修正），其修正要點如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 刪除幼照法之法源依據。 2. 增列《教保服務人員條例》於幼兒園園長專業訓練課程之內容範疇。

<p>幼兒園教保專業知能研習實施辦法</p>	<p>103 年 5 月 29 日教育部台教授訂定發布全文 10 條；並自發布日施行 107 年 3 月 29 日教育部修正發布第 1、2、6、7 條條文 108 年 3 月 27 日教育部修正發布第 1、2、6、7 條條文</p>	<p>依《教保服務人員條例》第二十七條第一項(106 年 4 月 26 日制定公布)訂定之。 其修正要點如下： 1. 法源依據。 2. 配合幼照法修正公布，刪除援引該法之條次及項次。 3. 增訂援引之幼照法施行細則規定之內容。</p>
<p>國內專科以上學校教保相關系科認可辦法</p>	<p>101 年 7 月 26 日教育部訂定發布，全文 9 條；並自 101 年 1 月 1 日施行。 103 年 4 月 25 日教育部修正發布第 2~4、9 條條文；並自發布日施行。 107 年 3 月 31 日教育部修正發布名稱及全文 12 條；並自發布日施行。 107 年 10 月 12 日教育部修正發布第 1 條條文。</p>	<p>依《教保服務人員條例》第十條第三項(106 年 4 月 26 日制定公布)規定，共 12 條，其要點內容如下： 1. 法源依據。 2. 教保相關系科之名詞定義。 3. 學校申請認可期限及教保專業課程學分證明核發。 4. 學校申請認可應檢附資料。 5. 教保專業課程認可基準。 6. 教保專業課程授課師資規定。 7. 學分抵免之規定。 8. 教學設施之規定。 9. 審議及結果之規定。 10. 撤銷或廢止認可。 11. 適用對象及過渡規定。 12. 施行日期。</p>
<p>高級中等學校幼兒保育科及相關學程認定標準</p>	<p>101 年 9 月 14 日教育部訂定發布全文 3 條；並自 101 年 1 月 1 日施行。 107 年 3 月 30 日教育部修正發布名稱及全文 3 條；並自發布日施行。 107 年 7 月 25 日教育部修正發布第 1 條條文。</p>	<p>依《教保服務人員條例》第十一條第三項(106 年 4 月 26 日制定)訂定之，共 3 條，其內容如下： 1. 法源依據。 2. 高級中等學校幼兒保育育相關學程及科之內容。 3. 施行日期。</p>

資料來源：整理自全國法規資料庫。

（五）幼托整合之改變

1. 教保服務機構之擴充

幼托整合前 0-6 歲幼兒的托育機構為托嬰中心、托兒所及幼稚園三大類；幼托整合後，2-6 歲幼兒以居家式托育、公立或私立幼兒園、非營利幼兒園，以及社區 / 部落互助式或職場互助式教保中心等為教保服務機構。其中除了托嬰中心和居家式托育之外，均由教育部為中央主管單位，管轄之幼兒教育與照顧單位包括幼兒園、非營利幼兒園，以及互助式教保服務中心。

2. 幼兒園教保人力政策的變化

幼托整合前我國幼稚園師資人力主要來自幼教師資職前培育機構，而托兒所的托育人力主要來自於幼保相關科系或國家普通考試；幼托整合後，將幼兒園的師資人力修改稱為「幼兒園教保服務人員」（包括提供教保服務的園長、幼兒園教師、教保員及助理教保員），除了原有的幼教師資培育體系繼續培養合格幼兒園教師之外，並以認可機制規範合格教保員之培訓，針對國內大專院校幼教與幼保科系進行審查，賦予教保員之培育資格。

在幼兒園師資人力配置上，幼托整合前托兒所由保育員照顧，幼稚園每班兩位教師教學；幼托整合後，幼照法規範 2-4 歲幼兒班級每班至少配置兩位教保服務人員，但僅在大班明訂「幼兒園有五歲至入國民小學前幼兒之班級，其配置之教保服務人員，每班應有一人以上為幼兒園教師。」

幼托整合前，幼稚園園長僅以合格教師資格和年資作為資格認可條件，托兒所所長資格以修畢兒童福利專業人員訓練實施方案戊類訓練課程，或依兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法規定修畢托育機構主管核心課程並領有結業證書為條件；幼托整合後，園長須

符合教師或教保員資格、服務滿五年以上，且接受幼兒園園長專業訓練課程及格，方能取得園長資格。

3. 幼兒園教保活動課程大綱的制定與公告施行

幼托整合前，依據「幼稚園課程標準」將課程劃分為「健康」、「常識」、「語文」、「工作」、「音樂」、「遊戲」等六大領域；幼托整合後，根據《幼照法》第 12 條教保服務內容，訂定了《幼兒教保及照顧服務實施準則》，並訂定「幼兒園教保活動課程大綱」，將幼兒園課程區分為「身體動作與健康」、「認知」、「語文」、「社會」、「情緒」和「美感」等六個領域，希望藉此保有以幼兒為主體的幼兒教育本質，並以「覺知辨識」、「表達溝通」、「關懷合作」、「賞析推理」、「自主管理」和「想像創作」等六大核心素養，作為幼兒學習評量的向度（幸曼玲、楊金寶、丘嘉慧、柯華葳、蔡敏玲、金瑞芝、郭李宗文、簡淑真、林玫君，2015）。

4. 幼兒教保成為公共事務

幼托整合前，幼兒托教政策的規劃與執行，多由教育主管單位徵詢專家學者，或委託學者研究後，由主管單位統籌決定；幼托整合後，《幼照法》第七條明示：「推動與促進教保服務工作發展為政府、社會、家庭、教保服務機構及教保服務人員共同之責任。」故教育部依據幼照法第四條新增設「幼兒教保服務諮詢會」，以整合規劃、協調、諮詢、及宣導幼兒教保服務事項。徵詢會委員代表類別及順序如下：各縣市主管機關代表二人、衛生主管機關二人、勞動主管機關代表一人、身心障礙團體代表二人、教保與兒童福利學者專家三人、教保團體代表二人、兒童福利團體代表一人、教保服務人員團體代表二人、家長團體代表二人、婦女團體代表一人，以及其他相關專業人員一人至三人。

5. 教保機構成為社會教育的一員

幼托整合前，托兒所和幼稚園為增進托教成效，會建立與家長的各種親師合作機制，也會定期辦理親職教育講座、親師座談會等，以及與社區連結取得社區資源；幼托整合後，《幼照法》第 14 條明訂

「教保服務機構得作為社區教保資源中心，發揮社區資源中心之功能，協助推展社區活動及社區親職教育。」

賦予幼兒園、非營利幼兒園、社區 / 部落互助式教保服務中心等教保服務機構的社會教育角色。

《幼照法施行細則》第八條中列出，社區教保資源中心服務項目包括：(1) 教保問題之諮詢，(2) 親職教育講座及親子活動之辦理(3) 圖書借閱，教具、玩具及遊戲場所之提供使用。並應擬定相關計畫報請主管機關核准後實施。

其他有關整合前後的主管機關、服務對象、師資條件、師生比，以及學習空間等之改變，參見表 3-5。

表 3-5 幼托整合前後改變之比較

	整合後	整合前	
機構名稱	幼兒園	托兒所	幼稚園
法令依據	幼照法	兒童及少年福利法	幼稚教育法
主管機關	中央-教育部 縣(市)政府-教育局(處)	中央-內政部兒童局 縣(市)政府-社會局	中央-教育部 縣(市)-教育局 (處)
服務對象	招收 2-6 歲之幼兒	托嬰部門 招收 0-2 歲幼兒 托兒部門 招收 2-6 歲幼兒	招收 4-6 歲幼兒

<p>師生比</p>	<p>2 歲以上至未滿 3 歲幼兒之班級： 每班招收幼兒 8 人以下者，應置教保服務人員 1 人，9 人以上者，應置教保服務人員 2 人。</p> <p>3 歲以上至入國民小學前幼兒之班級： 每班招收幼兒 15 人以下者，應置教保服務人員 1 人，16 人以上者，應置教保服務人員 2 人。5 歲至入國民小學前幼兒之班級其配置之教保服務人員，每班應有 1 人以上為幼兒園教師。</p> <p>※ 幼兒園助理教保員之人數，不得超過園內教保服務人員總人數之三分之一。</p>	<p>每收托 15 名兒童應設置教保人員或助理教保人員 1 人，未滿 15 人以 15 人計。</p>	<p>每班幼兒以 30 人為限，應設置教師 2 位。</p>
<p>師資條件</p>	<p>教師： 依師資培育法規定取得幼兒園教師資格。</p> <p>教保員： (1)國內專科以上學校或經教育部認可之國外專科以上學校幼兒教育、幼兒保育相關系、所、學位學程、科畢業。 (2)國內專科以上學校或經教育部認可之國外專科以上學校非幼兒教育、幼兒保育相關</p>	<p>保育員： 專科以上保育相關科系畢業者； 助理保育員： 高中職相關科別畢業、未受過主管機關主辦之專業訓練者。</p>	<p>教師 大學以上幼教系畢業或修過幼教學程，並曾在指定之幼稚園實習一年及格者。</p>

	<p>系、所、學位學程、科畢業，並修畢幼兒教育、幼兒保育輔系或學分學程。</p> <p>助理教保員： 應具國內高級中等學校幼兒保育相關學程、科畢業之資格。</p>		
學習空間	<p>招收幼兒 15 人以下之班級： 專用的室內活動室面積不得小於三十平方公尺。</p> <p>招收幼兒 16 人以上 30 人以下之班級： 專用的室內活動室面積不得小於六十平方公尺。</p>	<p>主要活動空間面積應達 100 平方公尺。每位兒童主要活動空間，室內樓地板面積，每人不得少於 1.5 平方公尺，室外活動面積每人不得少於 2 平方公尺，無室外活動面積或不足時，可以用其他室內樓地板面積，每人至少 2 平方公尺代替。</p>	<p>每位幼兒平均所站面積室內至少為 2 平方公尺，戶外為 4 平方公尺，一定要有戶外遊戲場。</p>

資料來源：資料來源：《幼照法》、《幼兒園及其分班基本設施設備標準》、及康龍魁、吳秀全、胡淑娟（2012）。

二、教保公共政策之演變

我國教保公共政策的發展，主要為三個面向：（一）提供托育費用補助；（二）輔導地方政府集合社區資源，提供托育中心補助計畫；（三）增設公共化幼兒園和非營利幼兒園來增進平價、優質的公共化

教保服務機會(教育部, 2017)。其中與 2-6 歲幼兒有密切關係的, 主要在於扶幼計畫、教保公共政策和少子化對策計畫。

(一) 扶幼計畫

為了改善日益嚴重的少子化現象, 減輕育兒經濟負擔, 教育部於 89 學年度開始施行全面發放幼兒教育券措施, 93 學年度從離島三縣三鄉開始實施滿五足歲幼兒的「扶持弱勢幼兒及早教育計畫」, 延伸至 96 學年度擴大補助範圍, 稱為「扶幼計畫」(教育部, 2008), 於 2011 年八月全面實施五足歲幼兒免費化教育, 而「幼托整合」政策也於 2012 年元月 1 日正式上路。

扶幼計畫源自於 2007 年 8 月 1 日, 行政院張俊雄前院長於行政院 3052 次院會裁示: 為因應少子化, 提振生育率, 減輕家長的財務負擔, 政府願意與家長共同承擔育兒的責任, 並要求教育部立即研議規劃, 儘速實現 5 歲幼兒免費教育之目標。教育部自 93 學年度起訂定「扶持 5 歲弱勢幼兒及早教育計畫」, 依據國家整體財政、政府弱勢照顧及人口政策, 逐年從離島 3 縣 3 鄉、原住民 54 鄉鎮市, 到全國低收入戶及中低收入家庭幼童。96 學年度再擴展至家戶年所得 60 萬元以下家庭之 5 歲幼兒, 依家戶所得及子女數給予不同級數之補助額度, 因此, 計畫名稱調整為「扶持 5 歲幼兒教育計畫」, 也簡稱為「扶幼計畫」(教育部, 2008)。

「扶幼計畫」實施內容為 1. 在離島三縣三鄉及原住民 54 個鄉鎮市, 對象以五足歲幼兒為主, 稱為「國民教育幼兒班」, 簡稱「國幼班」。2. 以提供五歲幼兒充分就學機會, 保障幼兒受教權益, 建構五歲幼兒優質的受教品質, 改善幼兒受教環境為依歸, 為國民教育向下延伸一年之近程計畫, 並為未來國民教育全面向下延伸一年奠基(教育部, 2008)。

「扶幼計畫」其主要係針對全國經濟弱勢家庭採社會福利補助之方式，依各戶年所得總額提供不同之補助額度，主要受惠者為經濟弱勢家庭。幼兒園工作者抱怨「扶幼計畫」政策之認定機制不夠健全，對實際需要補助的對象幫助不大，申請過程之手續繁複，讓教保人員勞心勞力，也惹來家長不少抱怨（張嘉芙、楊淑朱，2012）。

張嘉芙、楊淑朱（2012）針對中部地區 223 位大班老師和教保員的調查，發現有將近七成的大班教保服務人員對「扶幼計畫」之執行面表示不滿意，其中業務承辦人員熟悉度不足，影響申辦流程、撥款作業時間太久及職前訓練不足等，增加了大班教保服務人員的業務負擔。有四成六的大班教保服務人員不認同目前家戶所得之計算標準，他們認為無法讓真正經濟弱勢的家庭受到補助。

（二）教保公共政策

教保公共政策之目的在於提供平價、近便性高、具有良好品質之教保服務給所有幼兒（含弱勢）。在貧富差距持續拉大、婚姻不穩定、母親需要外出工作維持家計、家庭功能薄弱、中低收入城鄉移民、隔代教養及外籍配偶家庭兒童普遍有適應困難、兒童生活環境處處充滿危險因子的時代，為數越來越多的弱勢或結構薄弱的家庭兒童迫切需要平價且近便性高的教保服務。

公共教保體系除了公立幼兒園之外，非營利幼兒園的設立藉著社區化、價格合理化、教保專業化，將大幅度增加弱勢兒童享受良好教保服務的機會；並且由於成本低於公立機構，可使面臨財政窘境的政府有能力購買較多的服務讓弱勢兒童充分使用。此外，強調專業主導的教保公共體系也同樣可提高教保品質機會予一般家庭兒童，造福大眾。如此，公共教保體系可以發揮普及的支持弱勢家庭、協助父母安心就業、增強弱勢兒童之能力、預防社會弊害等功效，以及提供良善

的、均等的教保機會予一般家庭。

有關公共教保政策的法規，於《幼照法》第七條明訂：「教保服務應以幼兒為主體，遵行幼兒本位精神，秉持性別、族群、文化平等、教保並重及尊重家長之原則辦理。」其內容如下：

1. 推動與促進教保服務工作發展為政府、社會、家庭、教保服務機構及教保服務人員共同之責任。
2. 政府應提供幼兒優質、普及、平價及近便性之教保服務，對處於離島、偏遠地區，或經濟、身心、文化與族群之需要協助幼兒，應優先提供其接受適當教保服務之機會，並得補助私立教保服務機構辦理之。
3. 公立幼兒園及非營利幼兒園應優先招收需要協助幼兒，其招收需要協助幼兒人數超過一定比率時，得報請直轄市、縣（市）主管機關增聘專業輔導人力。
4. 前二項補助、招收需要協助幼兒之優先順序、一定比率及增聘輔導人力之辦法或自治法規，由各級主管機關定之。

政府對接受教保服務之幼兒，得視實際需要補助其費用；其補助對象、補助條件、補助額度及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

第2項中「需要協助幼兒」，於《幼照法施行細則》第四條中明訂，包括：低收入戶子女、中低收入戶子女、身心障礙、原住民、特殊境遇家庭子女、以及中度以上身心障礙者子女。

第3項中「專業輔導人力」，於《幼照法施行細則》第五條中明訂，包括：（1）社會工作人員，（2）特殊教育教師、特殊教育相關專業人員、教師助理員及特教學生助理人員，（3）具有臨床心理師、諮商

心理師或社會工作師證書之專業輔導人員。

擴大幼兒教保公共化規劃的推動歷程，請參見表 3-6。

表 3-6 公共化教保政策的推動

年份	內容概要
105 年 10 月	教育部長潘文忠於 105 年 10 月 20 日赴行政院報告「擴大幼兒教保公共化」相關規劃。
106 年 12 月底至 107 年 1 月底	李麗芬、張廖萬堅、吳思瑤、余宛如、鍾佳濱、邱志偉、何欣純、蘇巧慧等立法委員辦公室及台灣新社會智庫自 106 年 12 月底至本 (107) 年 1 月底辦理 2 場幼托照顧公聽會，包括「幸福企業新願景 新設企業托育模式」及「幼托照顧百百款 質量兼顧尚蓋讚」，討論議題包括職場托育模式的需求，以及幼托照顧現場，教保服務人員的勞動權益及薪資待遇、教保服務人員及托育人員的照顧品質等。
106 年至 109 年	擴大公共化教保服務，教育部規劃增設公共化幼兒園 1,000 班。
107 年 5 月	行政院召開「我國的少子女化對策(0-5 歲幼兒教育及照顧篇)」相關政策、職場托育、臨時托育、夜間托育等議題，以及地方政府角色與配合作為之討論。
107 年 8 月	衛福部配合行政院育人對策，在 0 至 2 歲幼兒的部分，提出「擴大育兒津貼」及「建立托育公共及準公共化機制」兩大策略。擴大育兒津貼補助對象，取消未就業限制；同時，推動托育準公共化機制，向優質居家托育服務、私立托嬰中心、公設民營托嬰中心簽約購買服務，政府協助支付每月 6,000 元~1 萬元不等托育費用，以減輕家長負擔。
108 年 8 月	托育準公共化政策擴及六都，並向下延伸至四歲。

(三) 少子化對策計畫

我國新生兒人口數在二十年間，從 1997 年的 32.498 萬人，降

至 2017 年的 19.461 萬人，2018 年更急遽降低至 18.065 萬人（內政部戶政司全國人口統計資料，2019）。「世界人口綜述」（World Population Review）曾推估台灣於 2019 年每位婦女平均只生育 1.218 名孩子，在 200 個國家中排名吊車尾，然而在 2018 年我國平均總生育率僅為 1.06 人，已然低於該推估值。

影響台灣生育率主因可歸納出四大項，包括：晚婚及不婚的現象；育齡婦女生育年齡高影響生育胎次；育兒成本高，家庭經濟擔沈重；以及婦女難兼顧家庭與就業，影響生育意願及勞動參與率（教育部，2018）。晚婚或不婚與生育年齡高等，均與社會變遷和家庭型態改變有關；至於影響生育意願的，除了育兒成本高的經濟因素之外，還有子女教養和教育擔憂重，以及與個人追求職涯發展的選擇等多重因素。以上還沒有列入許多家庭因為社會壓力、生活壓力、環境污染等各種非自願因素，而造成的不育或難育的問題。

為提升生育率，行政院乃推動「我國少子女化對策計畫（107 年至 111 年）」，並集結相關單位跨部會合作，包括：教育部、衛生福利部、勞動部、內政部、財政部、經濟部、科技部、交通部、人事行政總處、國家發展委員會等。教育部於 2018 年 7 月 26 日提出以營造「0-5 歲全面關照」之友善育兒環境為主要手段，期透過擴大公共化教保服務量、建置托育準公共化機制，以及擴大發放育兒津貼等具體策略，期使提升國人生育意願，力求於 119 年生育率回升到 1.4 人之政策目標（國發會，2019）。

教育部提出的提振生育率的優惠方案，大多是從內政部社會福利和勞動部經濟發展觀點出發，雖然大致符合第三項的社會政策條件，但是為何是教育部而非由內政部和衛福部提出呢？在政府部門權能分工機制下，教育部主管的職責應是以教育權益為核心，應規劃思考且更積極推動的，應是如何提供已出生的所有幼兒完善的教育和照顧體系，確保優質的幼兒教育品質，以確保每一個得來不易的小孩，都能

夠充分的獲得良好的教育機會，成為可靠的未來公民，才是教育部更急切要強化的效能。

（四）教保公共政策的具體措施

1. 五歲幼兒免學費就學補助

為減輕家長育兒負擔，教育部自 100 學年度起全面實施五歲幼兒免學費，將五歲幼兒就學視為準義務教育，比照國民中小學學生就學免學費概念，提供五歲幼兒學費補助，經濟所得相對較低家庭，再依家戶年所得補助其他就學費用。

2. 增設公立幼兒園、非營利幼兒園

為了提供價格合理、品質有保障的教保服務，減輕家長的經濟負擔，擴大公共化教保服務，教育部長潘文忠於 2016 年 10 月 20 日赴行政院報告，提出「擴大幼兒教保公共化」相關規劃，以「穩健提升」及「公私共好」之原則，並以提升幼兒入園比率、增加幼兒入園的機會，及提供 4 成幼兒有機會進入公共化幼兒園接受服務為目標。政策方向以增設非營利幼兒園為主、公立幼兒園為輔的方式，於 2017 年至 2020 年之間，預計投入約 62 億元的經費，協助各地方政府增設公共化幼兒園，預計有 1,000 班，約可增加 3 萬名幼兒就讀公共化幼兒園的機會，並增加 2,450 名教保服務人員就業機會，以此政策提供所有家長更多平價且優質的公共化教育及照顧服務，協助家長養育兒童（教育部電子報，取自 https://epaper.edu.tw/news.aspx?news_sn=51187）。

3. 建立準公共化機制，與私立幼兒園合作跨大服務量

在公共化教保服務擴展時程及供應量尚無法快速滿足家長期待下，政府自 108 學年度起全面推動準公共化幼兒園機制，政策目標包含「持續加速教保公共化」、「減輕家長教保費用負擔」、「改善教

保服務人員薪資」、「穩定教保服務品質」、「提升 2-5 歲幼兒入園率」等 5 大面向。亦即以向私立幼兒園購買服務，將其視為「準公共化幼兒園」，政府補助學費差額，每月支付每生費用：一般家庭 3,500-5,500 元，第 3 胎以上子女 4,500-6,500 元，低收及中低收入家庭 8,000-1 萬元，但就讀園 1 學年收費總額低於 3 萬元者，以原收費數額為政府分攤基準。讓家長僅須負擔相當公共化幼兒園的收費，滿足家長平價教保服務的多元選擇（教育部國教署，2017）。

但是如何確保「準公共化幼兒園」能提供穩定的教保服務品質呢？準公共化幼兒園合作要件有六大項，包括：收費數額、基礎評鑑、建物公安檢查、教保師生比、教保服務品質、教師及教保員薪資等（教育部，2019）。但是除了針對教師及教保員薪資另有提升要求之外，其他項目大多是立案幼兒園的基本門檻，是其中最重要的教保服務品質一項，居然只要業者自行勾選「課程與教學自評表」即可，「等同放棄幼兒教育中最重要的教保品質」（全教總，2019）。

此外，針對未進入公共化或準公共化幼兒園就讀的 2 至 4 歲幼兒，也補助綜所稅率未達 20% 家庭每名子女就讀私立幼兒園一學年 3 萬元的「育兒津貼」，此舉將占用掉大量幼兒教育經費，可能反而減緩全面建立公共化教保服務的期程，其利弊得失需有更縝密的評估監控機制。

從以上的政策演變可以發現，近年幼兒教育發展的主要政策是，幼托整合以及幼教公共化義務教育向下延伸的議題，其所衍生的相關議題包括教保專業人力質量與教保品質，以及托育照顧質量與托育品質為主要的挑戰。

參、現況概述

一、幼托整合的現況

（一）幼托整合目標與公共化政策目標的差距

幼托整合致力於整合國家的幼兒托育與教育兩大行政架構，並整合運用國家與社會資源，致力於健全學前托育與教育機構，一方面希望能夠讓政府及民間力量充分結合，致力於健全中低收入家庭兒童就讀的教保機構，另一方面期望能夠讓私立托教機構充分善用自由市場機能追求多元與卓越，成為高品質教保機構。對於兩類機構，新政策的最大特點無疑在於期望能夠讓教保專業人才充分施展其專業知能，確保教保機構的長期健全發展。

然而，「幼托整合」後幼兒教育雖然歸屬於教育部的職責，但教育部卻以強調「減輕家庭負擔，同時避免政府財政負擔過重」為主要考量，此與原始設定要解決的「健全學前幼兒幼托機構、提供幼兒享有同等幼兒托育與教育品質」的初衷或目標之落實（教育部國教署，2017），已有不小程度的落差。

幼兒教育本質受忽略的現象，更來自於社會大眾對於家長托育需求的關注高於對於幼兒發展與學習的關注。於是托育政策催生聯盟呼籲政府應推公托 2.0，欲終結「努力爭取到的公托，卻無法解決托育問題」的窘境。托育政策催生聯盟特別點出公托包括抽籤擠破頭、收托時間無法與父母工作時間配合等兩問題。公幼不但難求、中籤後又發現 4 點就要下課，還有寒暑假，讓母親難以兼顧工作與育兒（自由時報，2019.5.8），以上均是家長托育照顧需求，並非以幼兒福祉為最優先的考量。

「不連續的托育，等於沒有托育！」這句口號明顯點出幼兒教育本質退化成為成人托育需求的滿足，雖然托育政策催生聯盟和雙薪家庭父母的考量，有其社會福利與經濟發展觀點，但是依據幼兒的發展，

以及幼兒園教師專業角色與教保績效責任，每日把幼兒放置在幼兒園達八小時，已經超過小學低年級學生的就學時間，而且大多數幼兒園仍被要求課後輔導至六點，讓 2-6 歲幼兒在幼兒園達十小時之久，對幼兒身心健康與親子情感是非常不利的。更何況專業教師身心疲憊，沒有時間和心力備課和整理幼兒學習檔案，更遑論針對個別幼兒差異規劃補救或加深加廣學習課程了。家長表示期待未來有更多「公幼 2.0」，讓家長不用「含淚放棄公幼、咬牙送私幼」；幼兒園教師的專業工作負擔和家庭育兒工作，又該如何兼顧呢？

雖然托育政策催生聯盟從家長的角度，提出「公幼 2.0」是為了解決公幼收托時間不符一般上班族時間，造成平日 4 點以後和寒暑假需另行尋覓托育照顧替代方案的困擾。在此主張之下，幼兒園被清楚定位為社會福利的托育照顧功能，而其作為學前教育機構的幼兒教育本質卻被嚴重漠視了。

婦女新知基金會更以「多數就業女性會為了照顧問題而離職」，以及「公幼延長收托時間來支持婦女就業」為論點，誤解了「公幼設立的精神」。台灣勞工陣線研究員張烽益主張應追求托育公私比「7 比 3」的目標，「讓想生育的家庭享有公共托育，讓雙薪育兒家庭沒有後顧之憂」。台灣家長教育聯盟理事長謝國清支持擴增公幼，目的就要解決收托時間問題，以上均是以托育照顧為核心思維，與當初以提升幼教品質為關懷來推動幼托整合，是截然不同面向的考量。似乎，是捨棄幼兒教育專業，回歸托育照顧為核心的趨勢。

不僅是民間，在中央主管對於 0-6 歲幼兒的教育權益的關注，也是遠少於對家長托育照顧的需求，行政院在 107 年 5 月 16 日召開「我國的少子女化對策 (0-5 歲幼兒教育及照顧篇)」相關政策說明會，討論的重點也都是在於托育議題，包括：職場托育、臨時托育、夜間托育等議題，以及地方政府角色與配合作為。甚少從 0-5 歲幼兒發展與學習權益為政策討論的關注。

相同的，李麗芬等立法委員辦公室及台灣新社會智庫協力於 106 年 12 月底至 107 年 1 月底辦理兩場幼托照顧公聽會，主題為「幸福企業新願景～新設企業托育模式」及「幼托照顧百百款～質量兼顧尚蓋讚」，討論議題包括：職場托育模式的需求，以及幼托照顧現場，教保服務人員的勞動權益及薪資待遇、教保服務人員及托育人員的照顧品質等，偏重關注家長工作的職場需要，而非幼照法強調的「以幼兒為主體、幼兒本位的精神」之思維。

（二）幼托整合後進入公立幼兒園就讀的幼兒百分比下降

我國私人辦學的幼兒園數一向高於公立幼兒園數，101 學年度幼托整合將幼稚園和托兒所整併改稱為幼兒園，全國幼兒園總量增加了 2 倍，共 6,574 所，而其中公幼僅增加了 303 所，但私幼卻增加了 3,076 所，整體公私幼比例卻從 5：5 下降至 3：7。雖然政府往增設公立幼兒園量的方向努力，從 101 學年度至 107 學年度，公幼數量從 1,884 所增加至 2,057 所，僅新增了 173 所，公幼比率從 28.66% 上升至 32.68%，增加了 4.02 個百分比（見表 3-7）。107 學年度正常營運的幼兒園數共 6,294 所，其中公立為 2,057（占 32.68%），私立為 4,112 所（占 65.33%），非營利幼兒園新增至 125 所（占 1.99%）。整體而言，公共化幼兒園（含公幼和非營利幼兒園）：私立幼兒園在 107 學年度大約為 35：65，要達到有效鼓勵生育和教保公共化目標仍有待努力。

表 3-7 100-107 學年度 各類型幼兒園數量和百分比

學年度	總園數		公立		非營利		私立		互助教保中心
	N	%	N	%	N	%	N	%	
100	3,195	100	1,581	49.48	-	-	1,614	50.52	-
101	6,574	100	1,884	28.66	-	-	4,690	71.34	-
102	6,495	100	1,919	29.55	-	-	4,576	70.45	(5)
103	6,368	100	1,964	30.84	10	0.16	4,394	69.00	(5)
104	6,272	100	1,982	31.60	25	0.40	4,265	68.00	(5)
105	6,222	100	1,999	32.13	50	0.80	4,173	67.07	(5)
106	6,253	100	2,040	32.62	77	1.23	4,136	66.14	(8)
107	6,294	100	2,057	32.68	125	1.99	4,112	65.33	(8)

資料來源：教育部統計處(2019)。

(三) 入公幼難，中簽率過低惹民怨

每年到了公立幼兒園招生時，父母常搶破頭將子女送進公立幼兒園或非營利幼兒園，以桃園市為例，2017 學年度不利條件幼兒的幼兒園錄取比率約為 18%、包括身心障礙 3 歲以上幼兒、低收入戶、中低收入戶、原住民族、特殊境遇家庭及父母一方為中度以上身障者 4 歲以上子女，均列為優先入學名單，另外，育有 3 胎以上家庭 4 歲以上子女、外籍人士 5 歲以上子女及場地學校教職員工 4 歲以上子女也包含在內。優先入園錄取比率總共為 42%，部分辦學優良或有特色的幼兒園，則發生招收優先入園幼兒即額滿情形，對於一般生的就讀就會有排擠狀況（中國時報，2018.04.18）。

各縣市政府依《幼照法施行細則》之規定將身心障礙、低收入戶子女、中低收入戶子女、原住民、特殊境遇家庭子女及中度以上身心

障礙者子女等六類，列入幼兒園第一類優先入園之招生對象，對弱勢族群在入學條件與參與教育階段給予積極性的差別待遇，以展現對經濟、文化、身心、族群等弱勢學童積極關懷，顧及了維護社會公平正義原則。但是，縣內優質有特色的公立幼兒園和非營利幼兒園每年一籤難求的入學難現象，折損一般家庭幼兒選擇的就學權益，卻是不爭的事實（台東社區報，2017.5.19）。

台東縣卑南鄉鄉長就曾於2017年5月16日，率民眾抗議社區幼兒無法在地就學，引發新聞媒體爭相報導。學前教育屬非義務、非強迫教育，亦未納入學制，而公立幼兒園招生以低收入、身心障礙、原住民孩童優先入學，台東縣弱勢比例、原住民比例都最高，相對排擠在地居民孩童就讀權益（中時電子報，2017.5.17；中國時報，2017.5.17）。

台東縣公立幼兒園與私立幼兒園數的比例為8：2，遠超過中央律定4：6的目標值，公共化教保服務普及率為全國之冠。除了國小附幼之外，尚有鄉鎮市公所設立之幼兒園、專設園以及私立幼兒園可供家長選擇，但是為何家長跨學區仍執著於要擠進某一個幼兒園就讀呢？可見平價和就近入學並不是家長唯一的考量，家長對於幼兒學習環境和教學品質仍是有極高的期待的。

（四）教保對象向下延伸至2歲的落差

《幼照法》將幼兒園招生對象向下延伸至2歲，而且幼托整合政策規劃以符應現代社會與家庭之教保需求為重點，但是整合後2-4歲幼兒入公幼更難，統計資料顯示106學年度上學期2歲幼兒就讀率僅占該齡人口16.17%，至3歲以上幼兒就讀率則躍升46.61%（李麗芬，2018），顯示幼兒園尚未能提供充足的2歲收托能量，致使家長送托困難（參見表3-8）。

現行幼兒照顧 - 未滿 2 歲由社政機關負責、2-6 歲由教育機關負責，且 2 歲幼兒在法規限制不得與 3 歲以上混齡照顧，致使在 2 歲到未滿 3 歲的幼兒照顧出現銜接問題；現行多數採取變通的方法，即由托嬰機構延後收托至當年度的 9 月 1 日前。依據中央主管機關 106 年 12 月統計數據計算，公私協力托嬰中心收托 2 歲幼兒占核定收托率有近三成（27.0%），其中，金門縣地區占核定收托率高達 53.8%，已經高於托嬰中心應該收托的幼兒；桃園市地區則達 42.0%，近核定收托數的半數，新北市地區則達 33.7%。

由此可知，目前我國仍未能全面提供兩歲至五歲幼兒的教育與照顧需求，幼托整合的目標達成仍有落差。教育部推動公共化教保服務作為，需注重各年齡幼兒進入教保服務機構接受服務的權利，並擴增至 2 歲專班，以助減緩少子化的幼托相關政策及措施之目標。

表 3-8 各年齡層收托率或入園率

(單位：%)

	未滿兩歲	2 歲	3 歲	4 歲	5 歲
李麗芬 (2018)	9.74	16.17	46.61	88.03	89.68
教育部 (2018)		16	50	83	93

說明

1. 統計基準：0 至未滿 2 歲統計基準日 106 年 12 月；餘統計基準日為 106 年 11 月。
2. 李麗芬國會議員資料：整理自內政部、教育部 106 學年度統計數據。
3. 教育部計算：107 年 4 月 18 日「幼托服務選項多元化公聽會」所提供資料
資料來源：引自李麗芬（2018）。

(五) 以非營利幼兒園擴大公共化教保服務的困難

根據《幼照法》而制定的《非營利幼兒園實施辦法》，有助擴大

公共化教保服務的供應量，提供平價、優質、普及、近便的教保服務，彌補公立幼兒園增設不足的困境。教育部於 2014 年公告「推動非營利幼兒園實施方案」，明定各縣市應開辦的園所目標值，協助各地方政府逐年設置，期使全國幼兒園公私比達 4：6。根據 107 學年度的統計資料，非營利幼兒園 125 所，服務 12,297 位幼童，至 2018 年底已有 133 所非營利幼兒園，但私立幼兒園的數量及服務幼童數仍占多數。歷年來非營利幼兒園的平均招生率比公立幼兒園高（托育政策推動聯盟，2016），但抽籤錄取率相對低，故仍然難以滿足家長的需求。

至於非營利幼兒園的設置進度和數量，各縣市的落差頗大，其中台北市最多達 34 園，台中市和台南市僅分別設置 7 園和 5 園，其招生人數在六都吊車尾。地方政府最大的困難在於找不到合適的閒置空間，如何盤點釋出更多可活化的閒置空間，仍是非營利幼兒園發展的一大挑戰。其次是能接受委託辦理的非營利組織仍然十分有限，因此曾意圖修法大量放寬承辦單位的認可範圍，然而在擴充非營利幼兒園承辦單位的同時，若不能確保「非營利幼兒園」承辦團體的公益性，極可能造成有營利企圖之法人、團體假公益性組織之名，而違反公益性組織參與辦學的公共化政策目標，有損非營利幼兒園的設置理念與宗旨，不能不慎。

非營利幼兒園以私幼的方式經營，收托時數和平價收費均以減輕家長負擔和滿足家長工作需求為考量，雖然家長認為「沒有寒暑假，課後延托時間彈性」更能符合家長的工作時程，因此樂於選擇非營利幼兒園。但是從幼兒最高福祉和教師專業要求來看，非營利幼兒園高工時、高要求，幾乎全年無休的職場環境，已令許多專業老師卻步了。例如：現有法規與經費以一個班級兩位教保服務人員的成本經費編列，忽視了長時間工作造成的人力耗損和身心疲憊，間接造成教保人員家庭生活失常的疲態。全國教保產業工作理事黃雅雪認為，非營利幼兒園可透過配置充足人力、搭配合理的輪班制，讓教保人員工時正常化，

也能滿足家長的送托需求。法規應修改以提供更有彈性的專業支持條件。

（六）公共化幼兒園暨患寡又患不均

公共化幼兒園在同一縣市的分佈有不均的狀況，尤其是都市地區土地取得不易，因此公立幼兒園增設較困難，但其偏鄉地區可能僅有一所即能滿足當地需求，例如：桃園幼兒園公共化比率在復興鄉已能達 100%。但桃園、八德、中壢的公共化比率分別為 26.92%、26.32%、21.35%，全都低於 35% 平均值（中國時報，2018.04.18）。因此如何訂定相關行政措施，中央和各縣市教育局宜推動跨部會整合，協同合作努力爭取公部門閒置空間，讓公共化幼兒園增班、增設，以平衡區域和城鄉的差距。

（七）教育機會均等之挑戰

《社區互助式及部落互助式教保服務實施辦法》的制定，針對幼兒教育資源不足的離島、偏遠地區，以及顧及原住民族幼兒學習其族語、歷史、文化機會的教育權，得設社區 / 部落互助教保服務中心，運用在地的人力、環境與資源，由社區共同參與，自主決定和管理，提供幼兒教育與照顧的內容與方式。但其申請與設立的進度十分緩慢，至 107 學年度為止，全國僅有 8 個社區 / 部落互助教保服務中心設立，對於離島、偏遠地區幼兒，以及原住民族幼兒的學前教育機會的提供，仍有待努力。

因公共教保機構數量仍不足以滿足家長期望，也讓許多社會經濟環境不利、文化差異、潛在身心障礙幼兒，難以就近取得平價優質的教育與照顧機會，因此唯有教育公共化及義務教育向下延伸至幼兒教育才能落實「零拒絕」，並達成教育機會均等的適性化教育的理念，

掌握學前黃金六年，真正顧及每一位幼兒的教育權。

（八）少子化危機未解，公共化教保政策緩不濟急

高比例的私幼、昂貴的學前教育、一籤難求的公幼，無助減緩少子女化危機；政府大量發放托育補助費和準公共化補助，大量耗損財政，無益教保公共化的推動。

行政院蘇貞昌院長與教育部召開記者會，宣示自 2019 年 8 月起「全面增設公共化幼兒園」、「建置準公共化機制」、及「擴大發放育兒津貼」，主要目標在減輕家長育兒負擔，將學前教育預算從 2016 年的 95 億增加至 2020 年近 400 億。然而「建置準公共化機制」卻像是經費的大黑洞，大量吞噬掉所增列的幼教經費預算。如全國教師總工會於 2019 年 8 月 15 日新聞稿，指出教育部於 4 月的準公共化機制簡報，表示「增設公立、非營利幼兒園是主軸，補充是準公共化」，然而從立法院預算中心評估報告得知，在 2019 年 300 億經費中，準公共化及補助家長學費共編列了 200 多億，而增設公共化幼兒園則僅編列了 7.7 億元預算。

相較於鄰近的日本，在「世界人口綜述」（World Population Review）中被預估 2019 年生育率為 1.478，在全球 200 個國家中排行倒數第 22 名，比台灣高一些，但日本的人口成長率在 2019 年將達 0.26% 負成長。同樣面對少子化的嚴峻的考驗，日本於 2017 年 12 月正式確立 2 萬億日圓（大約台幣 5,640 億元）的人才革命計畫～攬子計畫，其中規定 3-5 歲幼兒在國家批准的保育所、托兒所、幼兒園等，均可享受免費政策，0-2 歲的幼兒則免交居民稅。這項免費的幼兒教育政策已於 2018 年 6 月寫入日本政府的「國家經濟財政運營與改革基本方針」中，並決定提早於 2019 年 10 月啟動這項免費幼兒教育政策。

反觀我國的「我國少子女化對策(107 年至 111 年)計畫」，自

2019 年開始預定每年花 425 億元，推動準公共化等育兒友善政策，預計到 13 年後將花掉與日本推動全面免費幼兒教育同等的經費，但日本政府將已經領先我國 13 年，提供 3-5 歲幼兒免費的教育與照顧，然而我國政府在 13 年後，卻未必能夠讓我國 3-5 歲幼兒享有免費的幼兒教育資源。

公共化教保政策推動緩不濟急，難以減緩我國少子化的現象；面對越來越嚴峻的超少子化困境，我國整體教育體系和社會發展均將受到更重大的影響，因此力圖建立平價優質的公共化幼兒教育體系，保障所有幼兒的受教權，優先提供需要協助幼兒的教育機會，才能達到幼兒教育的社會正義。

二、幼兒園師資變動的紛爭與調整

（一）師資人力配置引發同工不同酬爭議

幼托整合原始政策規劃要確保立案幼稚園、托兒所暨合格教保人員之基本合法權益。《幼照法》針對幼兒園師資人力配置，明訂每個 2-5 歲幼兒班級至少配置兩位教保服務人員，但僅在大班明訂「幼兒園有五歲至入國民小學前幼兒之班級，其配置之教保服務人員，每班應有一人以上為幼兒園教師。」此一規定引發諸多爭議，新制上路後，原本幼稚園 4-6 歲班級幼兒均有兩位合格教師，而托兒所保育員原本可以獨立教導 5 歲大班，隨幼照法實施，僅剩 5 歲大班需有一位幼教師配班，且教保員需搭配名合格教師方才能一起教 5 歲班級，教保員自覺被矮化了一截，引發同工不同酬的紛爭。因此雙方角力，想透過《幼照法》修法爭取各自的權益，也引起幼教師與教保員互相對立，以及引發幼兒園同工不同酬的爭議。

包括「托兒所大班老師認為自己原有可以獨立教大班的權益被剝

奪了」、「幼稚園老師認為教學班級範圍被縮減了」、「同一班級擔任教學卻享有不同薪資福利之同工不同酬待遇」、以及「公立幼兒園教師編制從兩名教師，變成一名教師和一名教保員，師資專業下降」等，歷經衝突、抗爭、協商之後，《幼照法》被迫在短短四年內兩次修正。

為了讓原托兒所保育員和部分幼稚園未取得合格幼教師證書的現職人員進修，乃於《師資培育法》修法時新增第 24 條，保障於 2014 年 5 月 20 日前已於立案幼兒園實際從事教學及保育工作並繼續任職者，於十年內由中央主管機關協調師資培育之大學，專案辦理教育專業課程，提供其進修機會。另也於《教保服務人員條例》中，新增進修取得教保員資格之管道，由教育部協調師資培育機構開設學士後幼教師資專班，讓未具教保員資格的在職人員能夠有培育管道，成為合格教保員，解決轉型後幼兒園合格人力和師資可能不足的問題。

再者，在職保育員往往因工作和家庭因素，沒有充裕時間來準備教師資格檢定考試，因而通不過教師檢定考試，因此也師培法新增第 24 條中，讓已依前項規定取得修畢師資職前教育證明書，並已取得大學畢業學歷，且其最近七年內於立案之幼兒園、幼稚園或托兒所實際從事教學累計滿三年以上表現優良者，得以教學演示及格，取代修習教育實習之規定，並於 2028 年 1 月 31 日以前適用之。免除了在職教保員離職到其他場域實習半年之規定。

（二）幼兒園合格教師人數降低、幼教專業化倒退走

專業師資為確保幼兒受教品質的關鍵條件，幼托整合後，幼兒園招生對象為 2 歲至入小學前兒童，但幼兒園合格教師員額減少、對幼教專業要求下降，原先幼稚園 4-6 歲幼兒均有兩位合格師資的規範，在幼兒園卻被調整為僅剩大班 1 名合格師資，造成幼兒園教師專業資

格要求比幼稚園時期的要求還低，也減少合格幼兒教師在公私立幼兒園任教的員額需求。

《幼照法》實施之前，根據公聽會和協商會議的共識，學界推估未來幼兒園師資的動態，多是樂觀地認為公部門師資會朝向採資格最優化來聘任，公立幼兒園和國小附幼仍會維持以幼兒園教師為主的師資配置，而私立幼兒園由於需樽節支出，師資可能會採資格符合最低標準原來聘任（宋明君，2012）。然而，事實不然，幼托整合後各縣市政府帶頭調降幼兒園師資任用條件，除了大班限定一名教師之外，紛紛以教保員取代 2-4 歲班級的師資配置。至 2019 年，各縣市僅剩極少數縣市，如台北市和新竹市維持資格最優化的師資配置，其餘各縣市均大量的以進用教保員取代原有幼稚園兩師的師資規模。

幼托整合前，幼稚園師資人力主要來幼教師資職前培育機構，托兒所的托育人力主要來自於幼教、幼保相關科系或普考，但是師範教育師資培育體系均十分重視幼稚園及托兒所教師的進修機會，以提昇幼兒教育和照顧人才的專業素養（王靜珠，2000）；在幼托整合後，幼兒園師資人力改統稱為「幼兒園教保服務人員」，將幼兒園師資區分為教師和教保員兩類，但此舉並非依照教育和照顧兩種專業來區分職務（宋明君，2012），產生同工不同酬的衝突，甚至引發幼教和幼保兩個專業學術領域的對立，讓來自不同訓練體系的教師和教保員發生對抗，還包括許多以教保員職位任教於公立幼兒園的合格教師，對於幼兒教育品質提升和師資團隊專業合作發展是十分不利的。

而且目前教保員僅以畢業資格來認定其資格，造成教保員良莠不齊的狀況。為提升及確保教保員的專業，宋明君（2012）建議應比照幼兒園教師，建立教保員資格檢定考試制度，才能將幼兒教育和幼兒照顧視為對等的專業來看待，以營造幼兒園多元專長合作的專業團隊。

（三）教學現場人力難覓、合格幼教師資外流

長久以來，幼教職場上一直有不合格人員比例偏高之現象，尤其是部分私立幼兒園就業條件不佳或低薪高工時的問題，造成私立幼兒園師資極容易流向公立幼兒園，而形成師資流失卻找不到合格人力的困境。以上的情形在幼托整合後並未改善，而有更加劇的狀況。幼托整合後，大量的合格師資以教師或教保員身份，進入公立幼兒園或非營利幼兒園任教，致使就業條件不佳之私立幼兒園更難聘任到合格師資人力，教學現場師資人力缺口擴大。同樣地偏鄉公立幼兒園也有合格師資難覓的困境，造成偏鄉幼兒園和部分私立幼兒園只能退而求其次，以資格不符的代理人力來任教，而且師資人力流動頻繁，造成幼兒園品質難穩定之隱憂，進而影響到幼兒受教品質（王為國，2011）。

對於已完成師資培育訓練的合格師資而言，畢業後想爭取以教師職位就業的競爭越來越大，或須改為以教保員資格任職，感受到對幼教專業不友善的幼教職場，而選擇轉行或至國外任教的人數漸增，均造成國內辛苦培育出來的幼教專業人才的流失，也造成國內整體師資人力的不足。而因幼教合格師資任教公幼的機會降低，造成優秀高中生報考幼教師資培育系所的意願亦會降低，也將威脅到未來幼兒教育師資人力素質。

幼托整合後，幼兒園整體師資配置和人力素質的變化，對於幼兒受教品質的影響仍待評估。但隨著幼兒教育公共化政策的推展，幼兒園師資流動的情況加劇，也讓辦學理念優良的私立幼兒園難以維持師資的穩定，唯有政策上朝向保障專業師資良好的工作待遇，縮減公立幼兒園合格師資的薪資福利落差，方能顧及幼兒教育社會正義，達到讓所有幼兒均能有優質平價的幼兒教育之目標。

二、幼兒園課程與教學的規範與限制

（一）要求學齡前兒童禁止全美語或雙語教學

明訂不得採全日、半日或分科之外語教學」，而且幼兒園「不得進行以精熟為目的之讀、寫、算教學」，注音符號應等到小一前十週才教，且不宜納入握筆寫國字的課程。幼兒園如要提供幼兒接觸外語的機會，應以聆聽歌謠、說故事及遊戲等方式融入教學，不能採全日、半日或分科的外語教學，或分科的雙語教學。

（二）幼托整合後，幼兒園評鑑難以有效保障教保品質

幼托整合政策規劃的目標在於提供幼兒享有同等良好教保品質，而幼兒園評鑑已是政府為保障幼兒的權益而必須辦理的例行活動，並且辦理的過程也有詳細的子法所規範。然而基礎評鑑的要求偏法規符合度檢核，專業評鑑則採自願方式辦理，但缺乏誘因，因此幼兒園評鑑成為合格基本門檻而非品質指標。

（三）才藝課程的限制

並非每位家長讓孩子學才藝都是為了「贏在起跑點」，有些父母是為了想提供給孩子更多元及豐富的生活經驗，亦或是依照孩子自身興趣安排才藝與英文課程，但是在幼照法的規範下，這些似乎被視為「不專業的學習」。

三、公幼、私幼和非營利幼兒園的消長變化

公幼園所數供不應求，私立幼兒園學費較高。幼托整合政策規劃以符應現代社會與家庭之教保需求為重點，但整合後登記就讀公立幼

兒園的 5 歲幼兒中籤率為 9 成 7，但是順位排最後的 3 歲幼兒實際中籤率只有 1% 機會，公幼學費每月 5000 元、非營利幼兒園 8000 元，私幼卻動輒 2 萬元，中產階級家長吃不消。

(一) 幼托整合前後公立幼兒園、非營利幼兒園、私立幼兒園數量的變化

幼托整合前後公立幼兒園、非營利幼兒園、私立幼兒園數量、學生數，如表 3-9（教育部統計處，2019）。

表 3-9 幼托整合前後公立幼兒園、非營利幼兒園、私立幼兒園數量、學生數

學年度	公幼園數	公幼學生數	私幼園數	私幼學生數	非營利園數	非營利學生數	總園數	總幼兒學生數*
100	1,581	713,35	1,614	118,457	-	-	3,195	189,792 (-)
101	1,888	131,423	4,723	328,230	-	-	6,611	459,653 (-)
102	1,919	132,019	4,641	316,170	-	-	6,590	448,289 (109)
103	1,965	134,267	4,493	308,970	10	1,220	6,468	444,457 (113)
104	1,984	139,098	4,353	320,298	25	2,719	6,362	462,115 (119)
105	2,002	145,344	4,258	342,242	50	5,195	6,310	492,781 (119)
106	2,041	152,794	4,205	361,247	77	7,863	6,323	521,904 (176)
107	2,058	156,357	4,165	370,750	125	12,297	6,348	539,404 (175)

說明：*總幼兒學生數包括社區/部落互助教保服務中心的學生數，如()內之數字。

資料來源：整理自教育部統計處（2019）。

從表 3-9 的資料可以發現，幾個現象：一、非營利幼兒園數從 103 學年度後逐年增加，但與私立幼兒園數比較，成長速度有限。二、私立幼兒園不管是在數量上，或是學生數上，都仍占多數，約見七成左右。三、從 103 學年度後出現社區 / 部落互助教保服務中心的幼兒園，較難歸類期為公立或私立的幼兒園，不過從其成立的主體而言，可能與純粹的私立幼兒園有所不同。最後，純粹從公立幼兒園（包括國立、直轄市立、縣市立、鄉鎮市立幼兒園）的數量於無服務學生數而言，近幾年雖有增加，但若與私立幼兒園數、學生數比較，成長速度非常有限。

（二）公立幼兒園、非營利幼兒園、私立幼兒園比較

公立幼兒園、非營利幼兒園、私立幼兒園在經營單位、時間彈性度、上課時間、平均一個月花費（未扣除補助），以及優劣勢之比較，如表 3-10 所示。從三者的比較資料可以發現，私立幼兒園雖在時間彈性度較高、上課時間包括寒暑假、一般兒童與低收入戶及特殊境遇入學條件相同等現象，但也伴隨增加延托費用，家長平均一個月花費較高等問題。

表 3-10 公立幼兒園、非營利幼兒園、私立幼兒園比較

比較項目		公立幼兒園	非營利幼兒園	私立幼兒園
經營單位		屬公務機關或國小附設	非營利機構	私人或財團設立
時間彈性	提前送托	部分園所接受 7:30~8:00 間提前送托（同延托費計算）		
	下課時間	4:00~4:30 下課	5:00~5:30 下課	4:00~4:30 下課

	延拖	可延托到 6:00 或 6:30，部分公幼不開放延托	可延托到 6:30 或 7:00	可待到 5:30~8:00 不收費 每間規定不一
	延托費用	以一學期(4.5 個月)計算，大約 7000~12000 元，依據參加人數分攤	以時數計算 一天延托約 120~170 元	以時數計算 一天延托約 100~150 元，也可能以月計算，一個月直接收 1000 元
	娃娃車接送	無	部分有，需再加收交通費	部分有，需再加收交通費
上課時間	上下學期	上學期：9/1~1 月中 下學期：2 月中~6 月底	上學期：8/1~1 月底 下學期：2 月中~7 月底	上學期：8/1~1 月底 下學期：2 月中~7 月底
* 1.2 月照每年農曆變動				
上課期間	學期時間	一學期 4.5 個月 一年收托 9 個月	一學期 6 個月 一年收托 12 個月	一學期 6 個月 一年收托 12 個月
	寒暑假	有放假	無放假	無放假
	備註	寒暑假有可能會開課 但若人數少就不一定會開	期末三天(7 月底、1 月底)停課消毒	—

平均收費	平均花費	新台幣 3000 ~ 5000/月	新台幣 3500~ 8500/月	新台幣 7500~ 25000/月
優劣勢	優勢	學費較私幼和非營利園便宜。	學費較公幼高，比私幼便宜。	多數私幼皆有延拖服務，家長較能方便安排接送時間。
	劣勢	以低收入戶或特殊境遇的幼童為優先招生對象，一般幼童抽籤入學機會減少。 部分家長因下班時間較晚，無法準時接送幼兒(亦包含寒暑假幼兒照顧問題)。	以低收入戶或特殊境遇的幼童為優先招生對象，一般幼童抽籤入學機會減少。	學費較公幼、非營利幼兒園貴。

資料來源：整理自新北市幼兒教育資訊網（2019）及托育小幫手官方部落格（2019）。

肆、問題分析

根據上述有關幼兒教育政策演進與現況分析的敘述，以下剖析我國幼兒教育的問題：

一、幼托整合政策的實施以托育照顧福利政策方向為主，而

非幼兒教育本質的思考，不利幼兒教育和家庭教育功能的達成

幼托整合的規劃主要的考量是以家長工作需求為考量，希望能減輕家長負擔、增加婦女勞動參與的比率，因此不斷要求托育機構延長照顧的時間，甚至將幼兒教師替換為教保員，以教保專業服務人員取代教師的稱呼，讓幼兒教育場域成為幼兒照顧為主的高工時、密集勞力，以及相對較不友善的就業職場，造成幼兒教師地位下降、優秀人才不願進入幼教職場、幼教人才流失等問題。整體而言，在世界各國積極投入精進幼兒教育的潮流中，我國在規劃相關措施時，卻是以大人為優先，而非兒童為本位，訂定了許多不利幼兒教育發展的政策，造成幼教師資品質下降、幼兒教育本質流失，更重要的，可能錯失幼兒教育的黃金六年，是我國長期人才培育的教育危機。另外，以自由市場機制運作的育嬰和幼兒教育，家長經濟負擔和教育壓力大，阻礙家長生兒育女念頭；少子化問題持續惡化，國力危機缺乏有效政策。

二、公立幼兒園數量供不應求，私立幼兒園學費高，家長負擔重

幼托整合政策規劃以符應現代社會與家庭之教保需求為重點，且以提升準公共化幼兒園的數量為幼兒教育政策的努力方向，而非增設公立幼兒園，或義務教育向下延伸。幼托整合後登記就讀公立幼兒園的5歲幼兒中籤率雖較高，但是順位排最後的3歲幼兒實際中籤率卻相當低，形成「高比例的私幼、昂貴的幼兒教育、以及一籤難求的公幼」之現象。政府雖然希望在全國教保資訊網公告全國公私立幼兒園及準公共化幼兒園收費情形，讓家長可以參考，但私立幼兒園的學費比公立幼兒園高很多，準公共化幼兒園的收費補助又尚未確定，讓許

多中產階級家長吃不消。大量發放托育補助費給家長，只會耗損國家財政，無益托育與教育公共化。因此，發展平價優質幼兒照顧及教育環境，教育公共化仍待努力。

三、幼兒教育工作環境不友善，教師工作、行政壓力大，幼兒園師資品質下降，幼教師資嚴重流失

專業師資為確保幼兒受教權的基本條件，2011年公布《幼照法》，讓托兒所與幼稚園合併為幼兒園，並歸屬教育部轄管，擴大招生對象為2歲至入小學前的兒童，但原先4至6歲幼兒園均應有兩位合格師資教師的規範，卻向下調整為僅大班需要1名合格師資，造成幼兒園教師品質下降，合格幼兒教師進入公幼任教的機會降低，也可能因為就業困難，越來越多的幼教師選擇轉行或至國外任教，國內幼教師資嚴重流失。因幼教合格師資任教公幼的機會降低，造成優秀高中生報考幼教師資培育系所的意願亦降低，也威脅到未來幼兒教育師資人力素質。

幼兒教育工作環境也是不友善的。由於強調保育的概念多於教育的概念，因此較難彰顯幼教師的教育專業，反倒成為工作時間長、薪水低、福利不多、保障少、行政負擔重的工作。本研究的問卷調查顯示，有許多填答者認為幼教工作被認為是「服務業」而非教育工作。認為對工作負荷量滿意填答者僅占全部問卷填答者的24.5%（5點量表回答4與5完全同意的總和），超過七成的幼教師認為其工作負荷重，特別是行政業務量過重（對行政業務量感到滿意的，從完全不同意到完全同意的五點量表，依序為，23.8%、28%、26.2%、15.7%、6.3%）。可見幼教師多數察覺其工作壓力大、行政負擔過重。

四、幼兒園生師比偏高、適性化教育理念難以實踐

因社會變遷而造成的教養問題日趨複雜，幼兒個別化輔導和差異化教學的需求增加，高比例的生師比難以達成良好成效；少子化造成各級學校生師比下降，但幼兒園生師比卻仍維持 15：1 的高比例。本研究之問卷調查顯示，幼教師對生師比的看法，高達 95.6% 的幼教師認為應該降低小班以上生師比（15：1）。在開放性的問題中，超過一半的填答者認為「師生比過高」、「發展遲緩兒童人數增加，師生比太高，又無法有多餘師資可以協助」，必須要「降低師生比，提升教學品質，創造友善工作環境」。

五、缺乏專業支持的零拒絕融合政策，幼兒教育錯失幼兒早期療育的契機

幼兒園多實施零拒絕的融合教育政策，但長久缺乏足夠的學前特教專業人力支持，幼兒園教師在盡到一般幼兒教保之責任已困難重重，更難以落實特殊幼兒早期介入目標；幼兒教師缺乏學前特教專長，卻須負責個別化教育計畫的撰寫與執行，學前融合教育成效值得檢討。

本研究問卷調查的資料顯示，在調查的幼兒園中，有 86.9% 的幼兒園有特殊學生，比率相當高；但只有 49.3% 的幼兒園教師能夠針對特殊幼兒之身心特質（能力與需求）調整教學方法，其原因可能不全是這些老師未接受過特殊教育的訓練（本研究之問卷調查顯示，只有 8.6% 的幼教師從未修習特殊學分，其餘九成以上的幼教師分別有修過特殊教育學程、學前特教學程，或特教 3 學分或專業知能研習），而可能是「特殊需求的孩子愈來愈多，包含因為情緒、教養、3C、環境的因素影響的孩子」、「有特殊生的融合教育加上 1:15 的師生比例太高，……，無法照顧周全」、「缺乏專業的心理師，導致特殊生至醫院做聯合發展評估的時間延後」、或者是「大多數特生未經鑑定安置分配，導致班上太多特生……家長……一直拖延……」等原因，這種

缺乏專業支持的零拒絕融合政策，不但影響幼兒教育的品質，更容易錯失幼兒早期療育與教育的契機。所以有 77.1% 的幼教師填答者認為同時兼顧普通幼兒與特殊幼兒，常感到人手不足。

六、幼兒園教師自編教材課程品質落差大，教學自主缺乏有效評量機制

新課綱欲扭轉幼兒園傳統才藝化、分科化以及使用坊間教材的教學型態，而要求教師自編教材，但在師資素質下降、幼兒能力差異大的課室中，幼兒園課程品質缺乏良好的評量機制。本研究之問卷調查顯示，幼兒園在教材採用上自編的僅占 58.2%，使用坊間教材的仍占 34.8%，剩餘的二者均有的占 7%。顯見幼兒園使用自編課程與教材的比例仍有待努力。另外與教材課程編製有關的措施是，有沒有接受來自政府教育部門的輔導，根據本研究之問卷調查顯示 59.8% 的幼兒園近兩年未曾接受過來自教育部門的輔導，14.5% 有基礎輔導、11.4% 有適性教保輔導，只有 9.6% 有課程大綱輔導，4.7% 有特色發展輔導。顯然各幼兒園自編課程與教材的品質落差大，如何評量教師在課程與教學上的專業自主能力，還有待努力。

伍、對策建議

針對幼兒教育之幼托整合政策，原來的規劃方向在於將五歲幼兒納入國民教育正規體制（免學費教育）之規劃，以符合學制的整體性考量；並將幼托制度適用範圍改為五歲以下兒童之綜合性照顧與教育，以及五歲以上兒童之課後照顧。然而，因為政策急轉彎由九年義務教育延展為十二年國民基本教育，而將國教向下延伸一年的規劃停止。其次，原來的規劃方向期許能設計妥善的培育、資格認定、分級、編

制等制度，但是在分級和編制上的新制度卻增生許多的爭議與教保職場的動盪紛爭。最後，幼教公共化的政策推動，目前的情況是因為工作條件的問題，造成有許多幼教師資嚴重流失，師資品質下降，兒童個別適性化教育理念難以實踐，且各幼兒園課程教材品質落差大，學前特殊幼兒及有可能因而錯失的早期療育的契機，這些問題都亟待提出因應策略加以解決。

針對這些問題，本研究小組參酌相關文獻、問卷調查，以及訪談的專業意見，提出下列因應對策：

一、國民教育向下延伸，將幼兒教育義務化，全面提供公立幼兒教育服務

將原本幼托整合政策的規劃方向，亦即將五歲幼兒納入國民教育正規體制（免學費教育）之政策加以落實，以符合學制的整體性考量。調整目前成立非營利幼兒園的方向調整為，設立國民中小學附設幼兒園。這樣的因應策略獲得許多本研究之研究參與者或填答者認同，例如：

少子女化，應普設公幼，應評估並核准增加公立園所之班級人數，還應增加正式幼教師，一方面能讓家長及幼兒享受公幼之優質教育、師資、環境及真正減輕家庭負擔，二方面還能淘汰一些不良私立園所，三方面能增加正式幼教師的薪資待遇，四方面還能提升全國幼教品質，五方面是能相對提高家長的生育意願。因為，國家若能傾全力照顧幼兒，就應普設公立幼兒園，國家應編列真正的預算來養優質的老師和幼兒，讓家長真正有感且放心！

至於公立幼兒園與私立幼兒園、非營利幼兒園的分工問題，有本

研究之參與者指出：

義務教育向下延升至大班，公幼因為皆擁有幼教教師資格一律招收大班，私幼及非營利幼兒園招收2-4歲，區隔服務的年齡層，讓所有的幼兒皆有接受公幼學習的機會。

二、以幼兒教育的理念改善托育照顧工作為主的幼兒教育

政府應宣導幼兒教育的重要性，幼教師與教保人員不是替兒童做所有的事，也不是一味的滿足家長的需求，一再延長托育時間，將幼教教保人員當成是廉價工作人員，取代家庭或家長照顧的所有功能，其主要區別是教導兒童學習生活能力，正如一位受訪者指出：

其實……幼兒教育本身就是有保育的部分，但是……直接談保育的時候，他其實只有照顧而已，我們在講教育的內涵的保育，…是說我是在帶他怎麼樣去去強化你的基本生活習慣，不是從最基本的照顧，…所以我說幼兒教育把它變成幼兒教保，那是很奇怪的事情。……教孩子怎麼樣去建立生活習慣，……不是（只有）照護。

這樣的理念必須家長、幼教師、教保人員、政府行政人員…等的共識，而且是全民的共識。

三、改善幼兒教育工作環境，降低教師、行政壓力大

這方面的因應對策的方向包括，提高工作待遇、降低行政作業負擔、編配適當人力、充實有利於幼兒學生學習的設備環境、重視特殊學生的專業教育，以及教師專業發監會的提供等等。一位本研究的參與者剴切地指出：

所以相對我們在做這項工作，就會很卑微，因為我們在做一個他們不重視的『生物』，我就覺得很奇怪，明明我們的孩子就是很重要的，為什麼我們的位階會是這麼低級。

四、適度降低幼兒園生師比，以落實適性化教育

由於學生的特殊性越來越多元，而且幼教兒童自我表達的能力亦具差異性，必須老師個別的關懷與教育，才能落實適性化教育。一位幼教老師指出：

你知道我們班有多少文化嗎，加拿大的，越南的、印尼的，阿美族的、閩南、客家，還有什麼澳洲的，我們那裡就這麼多。……國際學校。

政府應編列經費逐步降低幼兒園生師比，並允許個別幼兒園或班級狀況的個別考量與調整。

五、提供幼兒特殊教育的專業支持，重視特殊幼兒早期教育的契機

零拒絕的幼兒教育環境是重要的，且是方向正確的，但需要有專業的支持，這包括「特殊生急需專業人員做聯合發展評估需求」、「特教學生的教師助理」、「教師在特教方面的專業發展」、「課程設計與教學考量學生的特殊性加以調整」等。對於特教學生的鑑定醫療部門、社會福利單位、教育單位、村里社區組織等要一起努力，以協助特殊兒童能有較適當的鑑定、安置、支持與協助，以把握特殊教育學生早期教育的契機。

六、協助幼兒園教師自編教材課程的能力，並建立有效的評估機制

增加幼兒園教師在課程與教學方面的專業能力，提供幼兒園教師個別與園所整體的專業進修與發展的機會，並建立有效的評估與協助機制。

參考文獻

- 內政部、教育部幼托政策整合推動委員會（2003）。*幼托整合政策規劃結論報告書*（2003/03/03）取自 <http://www1.nttu.edu.tw/shufang/%AA%FE%A5%F3/%A5%AE%B1%D0%B7s%AAk%AE%D792.3we.htm>
- 內政部戶政司（2019）。內政部戶政司全球資訊網：總生育率及出生數（總生育率及嬰兒初生登記數）。2019年8月2日取自 <https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>。
- 方暮晨（2014年01月10日）。少子化！2013年出生嬰兒減少3.96萬總生育率為1.07。MyGoNews。取自：http://www.mygonews.com/news/detail/news_id/108327/
- 王品（2014年8月21日）。台灣少子化難解？促進女性高就業、高生育，才是雙贏政策。康健雜誌。取自：
<http://www.commonhealth.com.tw/blog/blogTopic.action?nid=711&typeUuid=3af9d197-eb1f-429d-84c5-42228d1efb031>
- 王為國（2011）。幼托整合面臨的問題。台灣教育評論月刊，1(1)，52-

53。取自 <http://www.ater.org.tw/%E6%95%99%E8%A9%95%E6%9C%88%E5%88%8A/%E7%AC%AC%E4%B8%80%E5%8D%B7%E7%AC%AC%E4%B8%80%E6%9C%9F%E7%B6%B2%E8%B7%AF%E5%85%AC%E5%91%8A%E7%89%88/%E5%B9%BC%E6%89%98%E6%95%B4%E5%90%88%E9%9D%A2%E8%87%A8%E7%9A%84%E5%95%8F%E9%A1%8C.pdf>

王舒芸（2011）。台灣托育公共化之研究。就業與社會安全重大議題研究。63-107。取自：http://www.taiwanthinktank.org/page/chinese_attachment_4/2350/03_4.pdf

王靜珠（2000）落實幼兒教育師資培育制度由重視師範教育做起。《幼兒教育年刊》，12，1-16。

幼兒教育及照顧法。2018。全國法規資料庫。

幼兒教保及照顧服務實施準則。2019。全國法規資料庫。

幼兒園及其分班基本設施設備標準。2019。全國法規資料庫。

幼稚教育法。2014年已廢止。全國法規資料庫。

甘獻基（2019a）。搶救生育率（一）：找出低生育率的原因。鳴人堂專稿。取自：<https://opinion.udn.com/opinion/story/12638/3641852>。

甘獻基（2019b）。搶救生育率（四）：擴大公托公幼容量與普及率，打造育兒產業鏈。鳴人堂專稿。取自：<https://opinion.udn.com/opinion/story/12638/3743822>。

全國教師總工會（2019）準公共化不是公共化。2019年8月15日新聞稿。

托育小幫手官方部落格（2019）。2019年8月2日取自 <https://blog.bananny.co/2018/02/12/the-difference-of-kindergartens/>。及 <https://blog.bananny.co/2018/02/14/the-difference-of-kindergartens-2/>。

托育催生聯盟（自由時報，2019.5.8）。<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2783642>

- 行政院主計處 (2013)。102年婦女婚育與就業調查統計結果摘要分析。取自 <http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/4328154151198HDYFK.pdf>
- 行政院主計處 (2013)。人力運用調查報告。取自：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=36761&ctNode=4987&mp=1>
- 宋明君 (2012) 誰才是幼兒所需的師資：對幼照法的反思。台灣教育評論月刊，1 (3)，46-51。
- 宋竑廣，(2014年12月30)。從日本看台灣：大選中的婦幼政策。放眼天下。取自：<http://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?t=HIS&i=TX20141224172241MOL>
- 兒童及少年福利法。2011已廢止。全國教保資訊網。
- 幸曼玲、楊金寶、丘嘉慧、柯華蕙、蔡敏玲、金瑞芝、郭李宗文、簡淑真、林玫君 (2017)。新課綱想說的事：幼兒園教保活動課程大綱的理念與發展 (第二版) 台北：心理。
- 施宜煌 (2008年)。少子化趨勢下台灣幼兒教育的因應之道。研習資訊，第25卷第4期。取自：http://study.naer.edu.tw/UploadFilePath/dissertation/1025_04_11vol025_04_11.pdf
- 美國人口資料局 (Population Reference Bureau) (2014年08月13日)。世界人口資料清單。取自 http://www.prb.org/pdf14/2014-world-population-data-sheet_eng.pdf
- 胡倩瑜 (2012) 回顧我國幼兒教育政策之實施成效。教育人力與專業發展，29(4)，79-84。
- 翁麗芳 (2008) 少子化時代的兒童教育與照顧：日本經驗的啟示。幼兒教保研究期刊，創刊號，1-11。
- 翁麗芳、塘利枝子 (2011) 少子化日本的育兒：從「待機兒童」問題探討當代日本的托教政策與實際。台灣社會福利學刊，9(2)，135-183。取自 <http://readopac1.ncl.edu.tw/nclJournal/GetPDF?tid=A1102>

- 7497&jid=69000058&eid=59f32179050caf791a9a4c20450912a3
國家發展委員會(2018)。中華民國人口推估(2018至2065年)。台北市：國家發展委員會。取自：[https://pop-proj.ndc.gov.tw/upload/download/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E4%BA%E5%8F%A3%E6%8E%A8%E4%BC%B0\(2018%E8%87%B32065%E5%B9%B4\).pdf](https://pop-proj.ndc.gov.tw/upload/download/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E4%BA%E5%8F%A3%E6%8E%A8%E4%BC%B0(2018%E8%87%B32065%E5%B9%B4).pdf)
- 康龍魁、吳秀全、胡淑娟(2012)。幼托整合與幼兒園經營問題研究。台灣教育政策與評鑑學會電子期刊(2012.09.10)。取自：http://epea.ctust.edu.tw/?action=epaper_detail&did=8。
- 張嘉芙、楊淑朱(2012)台中市實施扶幼計畫現況探討。幼兒教保研究期刊，9，25-44。
- 教育部(2008)。扶持五歲幼兒教育計畫。台北：教育部。
- 教育部(2016)。幼兒園教保活動課程大綱。2019年8月2日取自：https://www.ece.moe.edu.tw/wp-content/uploads/2017/03/%E5%B9%BC%E5%85%92%E5%9C%92%E6%95%99%E4%BF%9D%E6%B4%BB%E5%8B%95%E8%AA%B2%E7%A8%8B%E5%A4%A7%E7%B6%B1%E5%AE%8C%E6%95%B4%E4%B8%8A%E5%82%B3%E5%90%AB%E7%99%BC%E5%B8%83%E4%BB%A4%E7%89%88NEW1_%E9%A0%81%E7%A2%BC%E6%9B%B4%E6%96%B0%E7%89%88.pdf。
- 教育部(2018)。5歲幼兒免學費，家長少負擔，孩子快樂上學去！2019年8月2日取自：https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=A65620A97747CFBB。
- 教育部國教司(2011)。幼托整合：幼兒教育及照顧。2019年8月2日取自：<http://www.ccut.edu.tw/adminsection/ecce/downloads/10708.pdf>。
- 教育部國教署(2017)擴大公共化教保服務，教育部規劃增設公共化幼

- 兒園 1,000 班。2017 年 4 月 12 日取自：https://www.k12ea.gov.tw/ap/banner_view.aspx?sn=b5aa63e6-76de-4ddd-8b5e-7f94d80f154a。
- 教育部統計處（2019）。幼兒（稚）園概況表（80～107 學年度）。2019 年 8 月 2 日取自：<https://depart.moe.edu.tw/ED4500/cp.aspx?n=1B58E0B736635285&s=D04C74553DB60CAD>。
- 郭憶蓉（2006）。從少子化現象談日本幼兒托育政策及其對台灣幼托政策之啟示。嘉義大學教育行政與政策發展研究所。取自：<http://www.nhu.edu.tw/~society/e-j/79/79-19.htm>
- 凱露，李莉（2015）。日本出生率持續降低引人擔憂。BBC 中文網。取自：http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2015/01/150102_japan_birthrate_lower
- 彭杏珠（2009 年 12 月）。少子化，少掉的不只是孩子。遠見雜誌，282。2019 年 8 月 2 日取自 http://www.gvm.com.tw/Boardcontent_15635_3.html。
- 新北市幼兒教育資訊網（2019）。2019 年 8 月 2 日取自 <https://kidedu.ntpc.edu.tw/files/11-1000-154.php>。
- 楊佩蓉，張瑞雄（2008）。由日本的少子化對策看台灣。取自：<http://moss2007.shinmin.tc.edu.tw:8080/personal/h1125/teach/DocLib3/>
- 楊國賜（2002）全國幼兒教育普查計畫 -- 教育部委託專案計畫成果報告。嘉義市：國立嘉義大學。
- 經濟合作暨發展組織（The Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）（2014）。Fertility rates。取自 <http://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>
- 鄭美惠（2006）。日本、台灣少子化政策之比較 從政府策略與企業福利觀點探討。嘉義大學幼兒教育研究所。取自：http://www.nhu.edu.tw/~society/e-j/61/61_67.htm
- 顏觀潮（2014）。日本婦女生育率連續兩年回升。國際線上專稿。取自：

邁向公義與卓越 — 台灣教育的問題與對策研究

<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/42071/2014/06/05/6891s4566117.htm>

（研究者：陳淑芳、林妙貞）

第四章 國民中小學教育

壹、前言

國民中小學教育是屬於國民義務教育的階段，接受國民中小學教育是所有人民的權利，也是義務。依據《國民教育法》第一條之規定：「國民教育依中華民國憲法第一百五十八條之規定，以養成德、智、體、群、美五育均衡發展之健全國民為宗旨。」這意味著，國民教育除了應發揮培養國家公民之功能外，亦應協助學生發揮個別潛能，追求卓越與優良之福祉，更重要的，國民教育更應協助社會公平正義理想的實踐。換言之，追求卓越與公平正義是國民中小學教育的主要任務。本章透過文獻歸納分析、網路訪談、問卷調查、焦點團體座談等方法蒐集資料，主要探討國民中小學教育在教師專業素質、行政權責、學生學習、課程變革，以及家長對公共教育的信心等重要政策演進、現況、並分析其面臨的問題，尋求解決因應之道。這些方法的運用可既廣泛又深入地蒐集意見，達成本研究所設定的研究目的。

詳細而言，本研究首先蒐集國內外有關國民中小學教育階段的研究文獻，及政府頒布的教育政策與法規、相關資料庫的資料及專題計畫研究報告等，進行歸納整理分析，並運用學生能力國際評量計畫（the Program for International Student Assessment, PISA）等資料，以了解我國中小學生能力表現的狀況，並呈現國中小教育階段的重要發展。

針對實徵資料的蒐集，本研究小組於 2018 年 7 月 24 日至 2018 年 8 月 20 日，運用網路訪談的方式，邀請宜蘭縣、嘉義縣、嘉義市、台南市、高雄市、屏東縣等縣市政府教育局（處）辦理國中小校長、主任甄試業務的承辦人員或學校校長共 6 人，協助蒐集這 6 個縣市政府近十年來辦理國中小校長、主任甄試的報名人數、錄取人數等資料，

用以了解國民中小學教育人員參與學校行政工作的意願狀況。

在問卷調查方面，本研究於 2018 年 7 月 27 日至 8 月 27 日間，運用 google 表單進行問卷調查，了解 106 學年度第 2 學期及 107 學年度第 1 學期，代理、代課老師兼任國民中小學組長、主任的情形。調查的對象包括國中小校長、主任、老師等，本小組成員亦透過各種研習機會，以及透過中小學校長學會、校長們的社群平台，以及國立中正大學教育學研究所畢業且在中小學服務的所友蒐集資料，結果總共蒐集了全國 202 所學校的資料，填答者幾乎包括全國各縣市的大、中、小型學校。所蒐集的資料也用以了解國民中小教育人員參與學校行政工作的意願狀況（調查表如附錄 4-1）。

最後，在焦點團體訪談方面，本研究共進行 5 次焦點團體座談。分別於 2019 年 1 月 3 日（當天在雲林、嘉義分別各 1 場）、3 月 7 日（在台中）、3 月 19 日（在台北）、及 3 月 25 日（在嘉義）舉行，全面針對教師專業品質、學校行政權責與擔任行政工作意願、學生學習、課程變革、家長對公共教育信心等問題與對策，分區邀請來自基隆市、台北市、新北市、新竹縣、台中市、雲林縣、嘉義縣、台南市等地的學校校長、主任、組長、教師、家長、全國家長會及教育學者專家們，合計 31 位進行討論，蒐集意見進行分析。所蒐集的資料用以分析教育政策演變、問題分析，以及對策建議（訪談大綱如附錄 4-2、附錄 4-3）。

貳、政策演進

有關我國國民中小學教育的政策演變，以下特別著重在教師專業素質、行政權責、學生學習、課程變革，以及家長對公共教育的信心等方面進行說明。選擇這五大議題的理由是其議題在國民中小學的關鍵重要性。

一、教師專業素質

為提升專業素質，幾乎各行各業的從業人員都有職業的晉升階梯（或生涯階梯）（career ladder），可以產生激勵效果，提升士氣，刺激該行業的進步。我國的大學教師，必須遵循升等制度以提升教學與研究品質；然而，中小學教師的專業品質如何持續提升，以確保教師「與時俱進」教學品質呢？卻是至今未能有一致的共識，故有大學與中小學教師評鑑政策「一個台灣，兩個世界」之說（孫志麟，2017）。自1994年來有關規劃教師專業檢核機制的提案與建議不斷，但至今皆無法有效實施，中小學教師若在專業上不求精進也不會受到懲罰，照樣升級加薪，努力求新求進步的教師不被鼓勵的結果，將產生「劣幣驅逐良幣」的後果（黃月純、吳煥烘，2013）。

多年來政府雖然積極謀求可能的方案或策略，期能改變此種現象，但至今都未能真正落實。茲將提升教師專業素質的相關教育政策與政策內涵列表如表4-1所示。

表 4-1 教師專業素質檢核機制政策演變

相關教育政策	政策內涵
1994年「第七次全國教育會議」建議「規劃建立中小學分級或進階制度」	「第七次全國教育會議」結論之一：改進我國師資素質為目標，配合教師資格檢定，規劃建立中小學教師分級或進階制度，以提高教師生涯規劃能力（教育部，1995）。
1996年「行政院教育改革審議委員會」建議「建立教師進階制度...才能不斷提升教師之教學品質」	《教育改革總諮詢報告書》建議提升教育品質與教師專業素質，建立教師的進階制度，提供教師多元的進修管道，在教師生涯發展中應以積極的進階制度鼓勵教師進修，以不斷提升教師之教學品質，進而提升學生學習表現（行政院教育改革審議委員會，1996）。
1994與1999研究計	包括有「中小學教師生涯進階與等級劃分可行性研究」計畫、

畫委託高雄師範大學	「建立我國高級中等以下學校及幼稚園教師分級制度專案規劃」計畫
2003 年草案出爐，	「高級中等以下學校及幼稚園教師分級及審訂辦法草案」由國家教育研究院籌備處辦理 12 次研討與諮詢會議，並於 2004 年
2004 年變成辦法，	訂定「高級中等以下學校及幼稚園教師分級實施辦法」，隔年，
2005 年將「分級」改為「進階」	為減少對教師分化的負面影響，乃將教師分級改為教師進階。
2006 年及 2009 年法案不斷修改，政策走入瓶頸	在政策方向上，從原先的「促進教師專業成長，建立終身學習的階梯制度」之目的（教育部，2006），調整為「基於維護教師法定權益下」的政策方向。
2010 年全國教育會議	2010 年全國教育會議，議題五「強化教師進修機制，促進教師專業發展」（教育部，2010）。
2013 年《師資培育白皮書》	2013 年教育部公布《師資培育白皮書》，首次將教師分為「初任教師」、「中堅教師」、「教學輔導教師」、「研發教師」四級，分級為鼓勵性質，並不強制（教育部，2013）。
2005 年教育部試辦教師專業發展評鑑，辦理十餘年後，2017 年轉型為教師專業發展支持系統	教育部 2005 年 10 月 25 日通過，2006 年正式試辦「教育部補助試辦教師專業發展評鑑實施計畫」，持續推動，並以試辦的方式進行推動。2011 年《中華民國教育報告書》，將推動教師專業發展評鑑法制化，以確立教師專業地位。然而，自 2017 年轉為教師專業發展支持系統後，其如何推動的細節規劃並不明顯，僅在教育部補助辦理「教師專業發展實踐方案作業要點」中，持續鼓勵與延續相關作法（教育部，2017）。

歸納而言，自 1994 年開始倡議建立中小學教師分級或進階制度，到研擬換證或階梯制度，無非是以建立檢核教師專業素質為主要政策取向；然而，此種政策取向遭遇教師及其相關團體的反對，以及缺乏相關誘因與配套措施，因而調整為「基於維護教師法定權益下」的政策方向。自 2005 年開始推動「教師專業發展評鑑」計畫，至今 10 餘年的推動之下，提升教學成效的制度卻無法有效提升學生學習成效，教師持續主動參與與承諾的程度降低（丁一顧、王孝維，2018），2017 年轉型為教師專業發展支持系統後，中小學教師的專業品質如何

提升，以確保教師「與時俱進」教學品質，似乎又缺乏明確的把關制度。

二、行政權責

有關學校行政權責變動的相關政策方面，我國自 1994 年後，一連串的教育改革與學校革新措施，幾乎遍及教育法令、人事、師資、課程、教學、教科書、財政等，與學校行政權責相關的各方面均有極大的變革，可以說是我國教育改革變動最劇烈的階段（林明地，2002）。

例如在 1994 年前後，社會普遍出現破除萬年校長、避免校長政治任用、希望學校人事公開、淘汰不適任校長，以及選出好校長以提高學校教育品質的論點。同年修正公布《大學法》，開始實施大學校長從政府派任改為由遴選委員會遴選產生的作法。1996 年行政院教育改革審議委員會（1996）《教育改革總諮議報告書》提出教育鬆綁的理念，並建議各級學校校長採遴聘任制，各級政府及學校宜成立校長遴選委員會，依據校長辦學績效評鑑或學校評鑑結果進行遴選適當候選人，報請主管單位聘用（湯志民，2002；龔雅雯、張素惠，2012）。

1999 年修正《國民教育法》，規範縣（市）立國民中、小學校長，由縣（市）政府組織遴選委員會就公開甄選、儲訓之合格人員、任期屆滿或連任任期已達二分之一以上之現職校長，或曾任校長人員中遴選後聘任之。但縣（市）學校數量國中未達 15 校或國小未達 40 校的縣（市），得遴選連任中之現職校長，不受連任任期已達二分之一以上之限制；其相關規定由縣（市）政府定之。而直轄市立國民中、小學校長，則由直轄市政府教育局組織遴選委員會就公開甄選、儲訓之合格人員、任期屆滿或連任任期已達二分之一以上之現職校長，或曾任校長人員中遴選後，報請直轄市政府聘任之。另外，師資培育之大

學附設實驗國民中、小學校長，由各該組織遴選委員會就各該師資培育之大學或其附設實驗學校或其他學校校長或教師中遴選合格人員，送請該師資培育之大學校長聘兼（任）之，並報請主管教育行政機關備查。自此之後，我國各級學校（包括國民中小學）校長乃全面實施遴選制。

其次，在學校運作方面，《國民教育法》規定：國民小學及國民中學各置校長一人，綜理校務，但國民小學與國民中學必須設置校務會議，以議決學校事務之重大事項。《國民教育法施行細則》更明確指出，校務會議議決之重大事項包括：（一）校務發展計畫、（二）學校各種重要章則、（三）依法令規定應經校務會議議決之事項，以及（四）校長交議事項。同樣的 1999 年修訂《高級中學法》，及 2003 年改為《高級中等教育法》亦指出，高級中學校長，國立、直轄市立、縣（市）立者，由各該主管教育行政機關就合格人員中，遴選聘任之；高級中等學校置校長一人，專任，綜理校務，但高級中等學校必須設校務會議，審議下列事項：（一）校務發展或校園規劃等重大事項、（二）依法令或本於職權所訂定之各種重要章則、（三）教務、學生事務、總務及其他校內重要事項，以及（四）其他依法令應經校務會議議決事項。

第三，為提高教育品質，中央與地方政府經常會透過專案計畫或專題計畫的方式，以「競爭型」的經費專案補助國民中小學推動重要教育政策。除經常性的經費執行訪視、成果彙整外，為加強對地方政府經費補助的監督，教育部自 2003 年開始每年定期對縣市政府實施「統合視導」，以了解補助經費使用情形以及各項教育政策在各縣市的落實情形，據此分配中央政府教育補助款。各縣市政府亦會針對各項補助款的執行情形進行訪視。目前教育部統合視導的工作雖暫時停止辦理，但是如何展現「競爭型」專案經費補助的績效，教育行政機構與學校成員仍面對民意代表、家長、社會大眾、主計審計單位，甚

至監察院等利害關係人或品質控制機構的監督與評鑑壓力。

最後，與行政權責相關的教育政策是，我國自 2012 年 1 月 1 日開始，公私立國中、小教師須繳納所得稅。但是政府將大部分的配套措施用於降低教師授課節數、增加教師專業素質，以及提升學校設備等，對於學校行政人員的工作減輕以及激勵措施則相對較少。這在焦點團體訪談時，多位訪談學校校長就曾提及這現象，並指出這對學校行政人員的士氣打擊很大。例如，一位校長指出：

……我們的扣稅方案之後，那整個薪資的調整等等，其實法令都是在導師那一邊，行政人員這邊其實是並沒有（調整）……那職務加級等等是相差很多，那以校長為例的話，比如說我一個月的薪水，其實我可能國中那邊更嚴重，老師的部分他們年資高的，然後加上他們的一些超鐘點等等，他領起來大概比校長搞不好多個兩萬到三萬（註：有可能是校長與老師的年資不同造成的），那在這種情況之下，那誰願意來當行政呢？我們行政等於是 7-11，沒有那個假日，……就是說你事情做得越多，但是相對地得到的付出（回饋）其實並沒有那麼多…那以現在老師扣稅方案之後，他剩下一個禮拜只有 16 堂課，那當一個行政的話，他的課是 11 堂課，然後他每天做不完的業務，電子公文之後，就是教育處那邊你就按鍵下去，所有的文一大堆，所以你每個都處理不完，那家長的意識也很高，老師的意識也很高，整天一直都處理不完，追著，被事情追著走，所以說就是行政的工作是吃力不討好，就是說你再怎麼做，沒有一個會滿意……（20190103 校長 p.7）。

舉例而言，隨著公私立國中小教師課稅後，學校導師費從原本新台幣 2,000 元調整為 3,000 元，但擔任學校行政人員的加給，卻未調整。例如國中小組長加級，依其年資不同，可以有 3,740 元至 5,140 元的加

給，而國中小主任的加級，依年資不同從 5,140 元至 6,740 元不等，但這些加級與國小級任教師或國中班級導師的導師費，差異其實不大。減課的調整也是直接減教師的授課鐘點。而且擔任學校行政主管加給未來退休時，也不再列入退休金計算的考量中，這些都可能與學校行政權責不清，以及學校教師擔任學校行政工作意願不高的現象有關。

三、學生學習

在學生學習部分，國民義務教育是一國人民所必須接受的基本教育。我國自 1968 年實施九年國民教育以來，將國民義務教育分為兩階段，亦即前 6 年為國小教育，以及後 3 年則為國中教育；其教育以養成德、智、體、群、美五育均衡發展之健全國民為宗旨。

台灣的國民中小學教育改革自 1990 年代開始，迄今已有許多政策變革、制度修正與口號建言，包含強調基本能力的「九年一貫課程」、重視適性揚才的「多元入學方案」、聚焦弱勢學生學習成效的「國民小學及國民中學補救教學實施方案」、提升國民基本素養的十二年國民基本教育及 108 課綱、鼓勵民間與政府辦理教育實驗的「實驗教育三法」，以及強化偏遠地區學校措施的《偏遠地區學校教育發展條例》等，詳如表 4-2。

表 4-2 我國國民中小學與學生學習有關的重要教育政策演變

政策	政策內容
實施九年國民教育	中央政府遷臺初期，義務教育僅限於國小階段的 6 年。1968 年起，為消除升學壓力及有感於教育對國家建設之重要，推動九年國民教育。推動之初，以增班設校、師資訓練，以及提高學童就學率為發展重點。1982 年總統修正公布《強迫入學條例》，使我國更進入九年國民義務教育的新里程。
推動國教發展計畫	我國自 1968 年起實施九年國民教育以來，教育部連續執行多項國教發展計畫，強化軟硬體建設。另為發揮小班教學

「多元化、個別化及適性化」的精神及功能，進而提升教學品質，自 87 年度起開始執行《降低國民中小學班級學生人數計畫》，國小自 87 學年度起至 92 學年度止，逐年降至每班 35 人；國中自 91 學年度起至 93 學年度，逐年降至每班 38 人，至 96 學年度止，每班降至 35 人。

進行課程改革

2000 年以前，我國國民教育階段的課程是依「課程標準」規定實施，並經數度修訂。1996 年 12 月，行政院教育改革審議委員會公布《教育改革總諮議報告書》，依據該報告書之建議，教育部首先完成《國民中小學九年一貫課程總綱綱要》，確立七大學習領域名稱及課程架構，並決定以 4 年為期，自 100 學年度起，逐步實施九年一貫課程。嗣後公布《國民中小學九年一貫課程暫行綱要》，至 2003 年 11 月止，公布各學習領域課程綱要。至此，課程綱要已取代課程標準，國家層級課程之形式與實質產生巨大變革。另因應十二年國民基本教育的實施，教育部於 2014 年 11 月 28 日發布《十二年國民基本教育課程綱要總綱》，以整合連貫高級中等以下學校課程。

推動《國民小學及國民中學補救教學實施方案》

為弭平學習落差，教育部於 2013 年將《教育優先區計畫－學習輔導》及《攜手計畫－課後扶助》2 項計畫整合為《國民小學及國民中學補救教學實施方案》，並自 2016 年起全面免除身分弱勢條件的限制，凡是未通過補救教學篩選測驗的學生，都可以由學校依學生學力現況與需求，分科規劃補救教學課程，並以差異化教學及小班教學方式，提供及早即時、穩定持續之學習扶助資源，以幫助學生重拾學習自信，減緩與同儕的學力差距並穩固基本學力。

推動《國民教育階段學生學習精進計畫》

為實踐看見每一位孩子進步的願景，2015 年起推動《國民教育階段學生學習精進計畫》，從學力監測及早改善、適性學習多元發展、專業強化創新實驗與教師熱情志工陪伴等面向，透過「工具學科奠基方案」、「學生學習支持方案」、「教師專業增能方案」等三大方案的落實推動，及早奠基良好基礎，確保學生基本學力及發展學生多元能力。

健全實驗教育三法之法制環境	2014年11月陸續公布實驗教育三法，包括《高級中等以下教育階段非學校型態實驗教育實施條例》、《學校型態實驗教育實施條例》及《公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例》，以落實《教育基本法》鼓勵政府及民間辦理教育實驗的精神。另為提供實驗教育更為友善之發展空間，2016年起進行修法，於2017年12月29日經立法院三讀通過《高級中等以下教育階段非學校型態實驗教育實施條例》、《學校型態實驗教育實施條例》及《公立高級中等以下學校委託私人辦理實驗教育條例》，期待能藉由修法回應教學現場需求，以及達到實驗教育永續發展之目標。
建立保障偏遠地區學校教育永續發展的法制	總統於2017年12月6日公布《偏遠地區學校教育發展條例》，透過強化偏遠地區學校教育措施、寬列經費、彈性運用人事及提高教師福利措施等方式，保障偏遠地區學校之學生受教權益。

資料來源：教育部部史：<http://history.moe.gov.tw/policy.asp?id=2>

四、課程變革

在課程變革部分，九年一貫課程實施以來，中小學現場開啟了以教育鬆綁為理念的各種教育實踐，其中，課程教學從過去國定的統一版本改為政府審定的版本，朝向以學校為本、鼓勵教師發揮專業、落實各種教學創新等方向去努力，使得教學現場產生了許多變革，但也遭遇各種實施的困難。值此新課綱已經公布，即將於108學年度正式實施之際，許多重要的課題有必要予以重視。

1998年公布《國民中小學九年一貫課程綱要總綱》（以下簡稱九年一貫課程），次年起開始實施。九年一貫課程是強調「教育鬆綁」理念下的課程改革，鼓勵教學創新、重視教師專業。體現此一重要理念的具體內涵包括教科書由統編制改為審定制、課程標準改為課程綱要、納入十大基本能力作為重要的課程目標、納入能力指標作為課程、

教學、評量的參照基準，以及強調學校本位，鼓勵學校開展校本課程發展，利用彈性學習節數發展特色。2014年公布《十二年國民基本教育課程綱要總綱》（以下簡稱12年國教課程）（教育部，2014），2019年8月起實施。12年國教課程延續前述九年一貫課程的主要理念，進一步納入高中職教育階段，進行12年的整體教育規劃；又總綱中納入核心素養，強調未來能力的養成須重視素養導向；強調彈性學習課程的設計，重視跨領域統整課程的發展等。此外為呼應社會趨勢，乃新增科技領域，以及新住民語文等。有關課程變革的內容可說是近來教育改革的核心工作之一。

五、家長對公共教育的信心

針對家長對公共教育信心的議題，我國教育部自1999年《教育基本法》第九條、2014年推動的12年國民基本教育與2017年再次修正的實驗教育三法等多項教育法規與政策，都為鼓勵教育創新與實驗，保障學生學習權及家長教育選擇權。

以自2014年8月起推動12年國民基本教育為例，重視以學生中心的教學，高級中等教育階段將提供國中畢業生依其性向、能力和興趣，升入高級中等學校或五專的分流選擇，並分別施予適性的課程和教學，以使每個學生潛能都能獲得開展，希望藉由上述藉以提高家長對公共教育之信心。

而2017年再次修正的實驗教育三法則包含《高級中等以下教育階段非學校型態實驗教育實施條例》、《學校型態實驗教育實施條例》及《公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例》等三類創新學校教育的可能，希望增加家長對公立學校的認同及信任度，進一步符應家長期待、促進學校教育與非學校教育的多元發展。

國內家長參與的發展相對較晚。在過去，多數學校僅有家長會組

織，但家長參與校務範圍僅限捐款與添購教學設備。1990 年之後，受到西方教育改革思潮影響，開始有以家長為主體的教育團體（如 1994 年的 410 民間教改聯盟），結合關心教育的家長，推動家長參與學校教育，以落實父母的教育權。此後，政府陸續訂定了家長參與教育的相關法規，如《教育基本法》、《教師法》、「學校訂定教師輔導與管教學生辦法注意事項」、《國民教育法》修正條文與校長遴選辦法，皆將家長參與納入學校事務中，確立了家長參與校務的法理地位。

參、現況概述

由於少子女化的影響，我國國民中小學每年學生總人數逐年下降。國小部分每年總學生數由 84 學年度的 1,971,439 人，減少至 106 學年度的 1,146,679 人，二十年左右，減少了超過 80 萬位學生；而國中部分，每年總學生數則由 84 學年度的 1,156,814 人，減少至 106 學年度的 653,464 人（如表 4-3 所示），減少超過 50 萬位學生。可見少子女化現象的嚴重性。

表 4-3 我國國民中小學歷年學生數（84-106 學年度）

學年度	國民小學學生總計	國民中學學生總計
84	1,971,439	1,156,814
85	1,934,756	1,120,716
86	1,905,690	1,074,588
87	1,910,681	1,009,309
88	1,927,719	957,209
89	1,925,981	929,534
90	1,925,491	935,738
91	1,918,034	956,823

92	1,913,000	957,285
93	1,883,533	956,927
94	1,831,873	951,202
95	1,789,393	952,344
96	1,754,095	953,277
97	1,677,439	951,976
98	1,593,398	948,534
99	1,519,746	919,802
100	1,457,004	873,226
101	1,373,366	844,884
102	1,297,120	831,925
103	1,252,762	803,233
104	1,214,360	747,724
105	1,173,885	687,204
106	1,146,679	653,464

資料來源：教育部統計處。

http://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_M10.pdf

在生師比的部分，國民小學由 83 學年度的 24.1：1，降至 106 學年度的 12.1：1，公立國民中學由 83 學年度的 20.1：1，降至 106 學年度的 10.7：1（如表 4-4 所示）。

表 4-4 我國國民中小學歷年生師比（83-106 學年度）

學年度	國小生師比	國中生師比
83	24.1	20.1
84	22.4	19.3
85	21.4	18.3
86	20.6	17.5
87	20.1	16.8
88	19.5	16.0

89	18.9	15.6
90	18.6	15.6
91	18.3	16.0
92	18.4	16.1
93	18.3	16.2
94	18.0	16.0
95	17.8	15.7
96	17.3	15.2
97	16.7	15.0
98	16.0	14.9
99	15.3	14.3
100	14.8	13.7
101	14.1	13.0
102	13.3	12.5
103	12.7	12.1
104	12.5	11.5
105	12.3	11.0
106	12.1	10.7

參考資料：教育部統計處 <https://stats.moe.gov.tw/result.aspx?qno=NAAwAA2>。

在學校數的部分，國民小學由 84 學年度的 2,523 所，微幅增加至 106 學年度的 2,630 所；而公立國民中學則由 84 學年度的 714 所微幅增加至 106 學年度的 732 所（如表 4-5 所示）。

表 4-5 我國國民中小學學校數（84-106 學年度）

學年度	國小學校數	國中學校數
84	2523	714
85	2519	717
86	2540	719

87	2557	715
88	2583	719
89	2600	709
90	2611	708
91	2627	716
92	2638	720
93	2646	723
94	2655	732
95	2651	736
96	2651	740
97	2654	740
98	2658	740
99	2661	740
100	2659	742
101	2657	740
102	2650	738
103	2644	738
104	2633	733
105	2630	736
106	2630	732

對照上述政策演變的分析，加上少子女化現象嚴重，有關在國民中小學教育的現況，以下針對教師專業素質、行政權責、學生學習、課程變革，以及家長對公共教育的信心等方面進行說明。

一、教師專業素質

首先在教師專業素質方面，我國自 2006 年的教師專業發展評鑑試辦，至 2017 年實施了十餘年之後，全國教師工會總聯合會向教育部提

出應停止由上而下、形式化的教師專業發展評鑑。2017 年教師專業發展評鑑嘎然而止。表 4-6 的資料顯示，105 學年度總計有 1,470 所國小、523 所國中、322 所高中、146 所高職，以及 25 所特殊教育學校（全國合計 2,486 所學校），全國有超過六成的高中與國民中小學參加教師專業發展評鑑的政策，還有全國許多教育相關大學與中小學教師們的投入，努力了十餘年，終究得不到教師們的認可及教育政策上的確認。

表 4-6 95-105 學年度辦理教師專業發展評鑑情形：學校類別與參與校數

學年度	縣市	國小	國中	高中	高職	特殊教育	總計
95	19	125	22	13	3	2	165
96	19	165	49	17	11	2	244
97	20	177	68	41	16	1	303
98	20	350	115	99	41	4	609
99	20	454	126	139	64	5	788
100	21	570	164	198	89	7	1,028
101	22	632	209	250	121	9	1,221
102	21	828	314	276	137	16	1,571
103	22	1,117	399	307	147	23	1,993
104	24	1,441	499	322	148	24	2,434
105	24	1,470	523	322	146	25	2,486

資料出處：教育部中小學教師專業發展整合平整。取自 <http://teachemet.moe.edu.tw>

針對教師參與進修研習的情況，2013 年《親子天下雜誌》（第 51 期）報導，教育部首次為了增強初任教師解決實務問題的能力，辦理「初任教師研習」，直接由中央策劃，聯合全國十二所師資培育大學辦理，邀請全國三千九百多名，從幼兒園到高中職的初任老師參加初任教師研習。但是，為何會有約 1/4 左右的教師缺席？為什麼這項「美

意」效果不如預期？另一方面，2014 年第六屆南投縣一年一度的教育嘖浪客教師研習，由基層教師發起，每年都在網路上掀起風潮，在 12 小時報名人數秒殺。這中間的差異現象，發人深省。2019 年教育部亦順應教師的心聲，鼓勵教師揪團專業學習，並設有「教師揪團跨校社群共學計畫資訊平台」(教育部，2019)。另外網路發達的結果成就了許多「網紅教師」，都是顯示由下而上，尊重教師需求的專業成長效果較佳。

教師研習為人所詬病的是，由上而下所設計的課程，不符實際教學現場所需、研習主題重疊、研習時間在學期間多由代理代課教師充當。意即政府單位辦理的教師研習效果不彰，該接受研習的不來，沒有急迫性必需參加研習的老師，卻每種研習都是他們來參加的陋習，不斷發生。根據教育部(2017a)師資培育統計年報，105 與 106 年度中小學教師實際參與教師進修研習的比率高達 95% 以上，高於 2013 年 TALIS 調查 OECD 全體受訪國家平均值(88.4%) (李明洋，2015)；平均實際研習時數，平均每人每年有將近 70 小時的研習。而自動自發參與研習或自發參加增加教學知識與技能的教師，占全部教師人數比例仍不高。參照其他國家的作法，對我國的制度設計應有所助益。

在日本，有關中等學校、小學及幼兒園等各級學校教師所持有的教師證照為「終身有效制」，為有效提教師教學能力，日本已自 2009 年 4 月開始「教師換證制度」，規定年齡屆滿 35、45、55 歲的教師，必須更新一次教師執照。另外日本教師為「教師公務員」，幾乎每 3 至 6 年就須輪調一次。換言之，日本以教師換證與輪調兩種制度，做為一種促進與激勵教師增進教學能力，檢核教師素質的手段(斯偉義、饒見維，2014)。

與日本制度相同的是，韓國也以教師輪調做為一種檢核、提升教師專業的手段。韓文「교원순환전보제」直譯為「教員循環轉補制」

(the teacher rotation system)，此教員係指小學、國中與高中學校教師，「轉補」有轉換補充的意思，台灣比較常用的是「輪調」，意即「教師循環轉補制」或「教師循環輪調制」。韓國有關國公立中小學教師的各項權利義務制度中，以「教師循環轉補制」最為特別，國公立教師依不同市道教育廳規定，每四或五年期滿，就必須轉換至其他學校任教。

據了解目前可能全世界只有日本與韓國有此種教師必須滿一定期間，即必須轉換學校的制度（김순남、이병환, 2018; 한치원, 2017/02/16）。每年到了3月國公立學校因為教師循環輪調制的關係，每個學校可能高達20%以上的教師要到別的學校，同樣的20%以上新的教師要到學校來，排課與學校行政是不少負擔（한치원, 2017/02/16）。

韓國教師循環輪調制度的產生，有一說是自日據時代延續的制度，且在1970年代強化了該制度，因為都市化與產業集中性，農漁村人口的減少導致學校的廢止，相對的都市新設學校增加，公立教師每四或五年循環都市與農漁村學校之間；也有教師為升遷副校長與校長，而自願申請到偏遠地區或島嶼任教（加分）（한치원, 2017/02/16）。教師循環輪調制度在現代化過程中，解決農漁村與偏鄉島嶼學校教師不足，發揮了功效。

其次，韓國1954年開始6年義務教育的實施也有相關，自1954年至1959年為止，初等學校就學率達96%，教室與教師需求孔急，依循教師循環轉補制，使得學校可以在教師配置與勤務原則上有所依歸，義務教育對象雖然擴大了，因為轉補輪調的結果，偏鄉地區學生還是有機會可以獲得優秀教師的教育與指導。在1957年的《東亞日報》曾報導「首爾市教育委員會指出幸好有教師循環轉補制，確立教師輪調原則，各地區教師能力均配，使得義務教育得以順利推行」（김순남, 2016; 김순남、이병환, 2018）。

中國採用教師分級制任用，中小學教師分為四級，職務名稱訂為三級教師、二級教師、一級教師與高級教師。高層級的教師有指導低層級教師的責任與義務。各級教師職責明確，且明訂教師晉級任職條件，晉級審查嚴謹。中國這項制度成功的關鍵在於「教師職級與績效考核與薪資完全掛勾」，讓努力的教師能夠獲得相對應的回報，相對於我國年資進級敘薪，更為公平與嚴謹（斯偉義、饒見維，2014）。

中國另外有評選「特級教師」的作法，被教師認為是一項殊榮，甚至比學校校長地位高。行政與教學兩個軌道都有在專業上成功的可能，特級教師評選能夠有效激勵教師士氣，且獲得特級教師者有永久津貼、工作條件改善、人事運用空間，甚至有參政機會，達到有效激勵教師追求教學卓越。

從 OECD（Schleicher, 2011）的報告《從世界各國的觀點，建構一個高品質的教學專業》（*Building a High-Quality Teaching Profession: Lessons from around the World*）中，主要是從 OECD 會員國幾次 PISA 成績表現的結果，去了解影響教師教學專業的因素如何導致不同的學生學業成就？其中的研究發現，教師的導入教育與教師評鑑與回饋，是相當重要的關鍵因素。

綜上所述，教師專業素質的提升是學生學習成效提升的關鍵，無論我國原本推動的教師專業發展評鑑計畫，到中央、地方，以及各機構或教師自發的教師研習，皆顯示不論是政府或學校教師都有心也認同教師專業素養的提升是教師職業生涯的課題。另綜觀鄰近國家日本、韓國與中國皆設有檢核教師專業素質的相關機制，國際教育評比也發現教師的導入教育、評鑑與回饋，是促進不同學生學業成就差異的關鍵因素。

二、行政權責

在國民中小學行政權責方面，國民中小學校長改為遴選制後，部分縣市校長出缺學校的老師可以直接參與校長遴選委員會的運作（亦即參與開會、表達需求的意見，以及投票），使得參與遴選的校長推動學校行政與教育改革的意願降低、職權與責任義務不甚清楚，且權責不甚對稱，間接影響擔任校長的意願逐漸降低，報考學校校長的人數自民國 98 年或 99 年後乃呈現降低的現象，校長提早退休的現象也增加（雖然 2018 年實施年金改革後有些微減緩的趨勢）。

由於中央與地方教育行政機關所進行的評鑑、訪視或要求提報成果報告等，各縣市政府為準備統合視導等龐雜的資料，多數會要求轄區的國民中小學校長、學校行政人員甚至是重要教師幹部（例如輔導團召集人、團員等）推動執行任務並蒐集重要資料。如此，增加了學校行政人員的責任與挑戰。目前中央教育部的縣市政府統合視導雖然已經暫時停止辦理，且地方政府的訪視與評鑑亦見整合、調整或停辦的作為，但是為了向立法機關、監察機關、家長及社會大眾證明教育經費能有效能地使用，或展現教育品質與成效，因此必要的提報計畫、評鑑、訪視或競爭型專案計畫成果報告彙整等，仍無法完全消失；在學校缺乏專業行政人力與科學工具的協助下，其對學校成員（特別是校長與行政人員）所產生的壓力與負擔在所難免。

在學校運作方面，依《國民教育法》的規定，校長雖然必須綜理校務，且學校校務會議亦由校長召集主持，但因校務會議係採取「合議制」，因此校務會議的設置與功能規定，增加了校長在推動重大校務事項的困難性，或是來自教育行政單位要求的教育政策推動上的挑戰性，以及領導與管理學校的困難。換言之，《國民教育法》所規定的綜理校務，類似「首長制」；而國民小學與國民中學設置校務會議，議決學校事務之重大事項，如校務發展計畫及學校重要章則，又偏向「合議制」，學校行政運作在此二者之間的歸屬不甚清楚。另外，由於多年來的教育改革持續進行，日新月異，已造成學校教師對於在原

已忙碌的教學工作之外，再推動新的教育改革的意願逐漸降低，對於新推動的教育改革不是應付了事就是採取袖手旁觀、事不關己的態度或姿態，增加學校行政人員為政策推動所進行的溝通、說服等需求與工作壓力。

此種權責不分，校長（學校行政人員）領導學校困難重重的現象，使得國民中小學教師擔任行政意願低落，故有學期結束時「行政大逃亡」之現象。學校人員兼職行政工作專業化的程度薄弱，偏遠地區學校正常運作的經費又不足，多仰賴學校（行政）人員努力撰寫「競爭型」計畫以爭取經費，凡此種種，都加重學校行政（人員）的工作壓力。學校行政人員的行政加給與導師費的差異又不大，但學校行政人員必須承擔來自教育局（處）交辦的業務、推動並落實中央與地方所制定的教育政策、負責學校評鑑事務與專案計畫成果彙整等，且學校行政人員寒暑假必須上班（寒暑假老師則於返校日、備課等期間到校即可），再加上學校行政人員與學校老師溝通互動的需求與難度增加等等，使得教師承擔學校行政工作的意願降低，學校行政人力短缺、不穩定的現象極為顯著。

國民中小學專案計畫的補助大多是「競爭型的」，偏遠地區國民中小學小校行政人員少，但行政業務量卻是一樣多，各項評鑑或成果報告多又雜，缺乏評鑑專業人力，政府單位的公文量又很多，使得學校老師從事行政工作的意願不高。

三、學生學習

我國於 106 學年度國小共有 2,630 所，學生總數 1,146,679 人；國中共有 732 所，學生總數 653,273 人（如表 4-7）。以學生能力國際評量計畫（PISA）（2006；2009；2012）為例來進行分析說明，台灣學生平均的數學成績的改善率是加速的，就 2006 年、2009 年、2012 年

各百分等級學生的分數來看，百分等級 25、75、90、95 的學生均展現進步，且百分等級越高者進步幅度越大；但百分等級 5 和 10 的學生卻是退步的，顯示數學補救教學在極度落後族群的協助上可能還需要更高密度、更具品質或更精緻適性的介入（許添明、葉珍玲，2015）。而以 2018 年國中教育會考結果為例，各科「待加強」（C 級）的比率仍不甚理想，英文高達 30.77%、數學 28.72%、自然 22.13%、國文 16.53% 與社會 14.72%（對照表 4-8、表 4-9 與表 4-10）。

為提升學生學習，政府努力於聚焦弱勢學生學習成效的「國民小學及國民中學補救教學實施方案」、提升國民基本素養的十二年國民基本教育及 108 課綱、鼓勵民間與政府辦理教育實驗的「實驗教育三法」，以及強化偏遠地區學校措施的《偏遠地區學校教育發展條例》等。

表 4-7 106 學年度各級學校校數及學生數

學校級別	校數	學生人數	每千人口學生數
總計	10,884	4,403,701	186.83
幼兒園	6,323	521,904	22.14
國 小	2,630	1,146,679	48.65
國 中	732	653,273	27.71
高級中等學校	511	745,460	31.63
普通科	-	310,239	13.16
專業群(職業)科	-	315,649	13.39
綜合高中	-	44,929	1.91
實用技能學程	-	33,038	1.40
進修部(學校)	-	41,605	1.77
專科學校	13	90,838	3.85
大學校院	144	1,183,056	50.19
宗教研修學院	5	297	0.01
國小補校	225	9,785	0.42

國中補校	180	5,794	0.25
專科進修學校	45	16,651	0.71
進修學院	46	12,369	0.52
空中大學	2	11,642	0.49
特教學校	28	5,953	0.25

資料來源：教育部（統計處）

https://www.ey.gov.tw/state/News_Content3.aspx?n=42A7D3EECD8AAAF3&sms=B2F097B8B70D4221&s=CCB96AACD01AD32D

表 4-8 106 年國中教育會考各科能力等級加標示人數百分比統計表 單位=%

		國文		英語		數學		社會		自然	
精熟	A++	20.82	5.27	22.72	7.36	20.93	6.95	18.41	6.56	16.60	5.99
	A+		5.84		4.40		3.80		4.75		2.34
	A		9.71		10.96		10.18		7.10		8.27
基礎	B++	62.65	16.22	46.66	11.78	48.92	12.30	66.87	17.38	61.27	15.98
	B+		15.83		11.76		12.17		16.47		16.65
	B		30.60		23.12		24.45		33.02		28.64
待加強	C		16.53		30.62		30.15		14.72		22.13

表 4-9 107 年國中教育會考各科能力等級加標示人數百分比統計表 單位=%

		國文		英語		數學		社會		自然	
精熟	A++	19.37	6.68	20.84	5.33	22.31	5.92	18.26	5.09	15.95	4.60
	A+		5.90		6.23		6.15		4.56		3.88
	A		6.79		9.28		10.24		8.61		7.47
基礎	B++	64.72	18.16	48.39	12.21	48.97	13.47	67.39	17.28	63.80	16.01
	B+		14.32		12.34		11.61		18.37		17.81
	B		32.24		23.84		23.89		31.74		29.98
待加強	C		15.91		30.77		28.72		14.35		20.25

表 4-10 108 年國中教育會考各科能力等級加標示人數百分比統計表 單位=%

		國文	英語	數學	社會	自然					
精	A++	19.87	6.69	22.89	6.47	21.88	6.34	19.08	5.03	16.78	4.47
熟	A+		6.35		5.56		5.62		5.53		4.01
	A		6.83		10.86		9.92		8.52		8.30
基	B++	64.67	16.67	46.91	11.73	50.77	14.04	66.77	17.79	63.08	16.15
礎	B+		15.68		11.98		12.28		17.08		15.79
	B		32.32		23.20		24.45		31.90		31.14
待	C		15.46		30.20		27.35		14.15		20.14
加											
強											

資料來源：教育部國民及學前教育署

<https://www.k12ea.gov.tw/News/K12eaNewsDetail?filter=9F92BBB7-0251-4CB7-BF06-82385FD996A0&id=c4cea8ca-4559-48e2-b2ae-326b203e544d>

四、課程變革

在課程變革方面，我國於 2014 公布 12 年國教課綱後，各領域課程綱要（簡稱領綱）也陸續從 2017 年逐步完成，但最後仍拖至 2019 才全部完成，並於 2019 年（108 學年度）起於各階段教育逐年起實施，屆時各中小學不僅需依照新的領域科目與每週節數進行規劃，也需依照新公布的領綱內容，進行各領域課程教學的相關調整。

為了落實新課綱的推動，除了各級教育行政主管機關積極地展開各種籌備工作之外，第一線的各級學校與老師們，也都投入時間進行相關的增能研習，以期做好準備工作。

在主管教育行政機關部分，其所進行的工作包括，成立縣市層級的推動小組，規劃組織與法規、課程與教學、增能與理解、資源與設備等面向的相關事宜、以及特別關注本土語文、新住民語文與科技領

域的課程實施準備，尤其是經費與師資的準備等工作。

在各級學校與老師的準備工作方面，主要聚焦在各校課程調整與發展的準備工作，各校的首要工作乃在盡快協助教師增能，進而盤點學校課程現況、試行新課程的排課，以便能夠發展適當的學校本位課程，並落實總綱與領綱中強調的各種課程理念，如彈性學習課程、跨領域統整課程、素養導向課程等等。

然而，展望未來中小學課程教學的開展，仍須掌握當前課程與教學實施的各種挑戰，重要者如下（林永豐，2018）：

（一）知識內容導向的課程教學實務

九年一貫課程施行以來，高舉能力導向的教學，強調改變過去以教材大綱為主的教學，易於淪為知識內容的背誦強記，因此改以分段的「能力指標」作為課程、教學與評量的基礎。然而，九年一貫課程實施後，國民中小學教學現場以知識內容為主的教學仍很普遍，許多仍偏重依賴教科書中知識內容的教導與學習，且各級評量仍多以認知性的內容為主。

（二）傳統升學考試評量之影響

考試領導教學仍是主軸，昔日是聯考對教學現場不正常的影響，今日則仍有「考科至上」的教學實務。而囿於紙筆測驗的侷限，學校教學刻意強調知識內容的獲取、偏於認知面向的學習，都使得能力的養成較為有限，甚至不受重視。此一現象，在面對重大考試前的教育階段，愈是明顯，例如必須面對大學入學考試的高中職教育，以及必須參加高中職入學考試的國中教育。

（三）師資專業知能提升之不易

九年一貫課程強調的課程鬆綁與教學創新，均有賴於高素質的師資予以轉化與落實。然而，師資的養成不是短期可成，課程與教學專業能力的提升，更無法速成。職前的大學師資培育與在職的教師進修（專業發展）雖均銳意革新，但這樣的點滴工程仍需長期累積，方能漸顯成效。另外，108 新課綱的課程教學理念，亦得仰賴師資專業的進一步提升，才能予以落實。

（四）少子化趨勢下的學校競爭

1990 年以來，我國人口消長的長期趨勢已然明顯，持續的少子化現象使得各級學校生源逐漸減少，影響學校的招生狀況，也凸顯了各校之間招生競爭的態勢。在招生不足、減班超額的壓力下，刻意凸顯所謂學校亮點、特色課程，甚至是「學生升學成績」等，導致學校本位課程目標模糊，深度不足等，均不利學生學習。

五、家長對公共教育的信心

針對家長對公共教育信心不足的議題，我國教育部自 1999 年《教育基本法》第九條、2014 年推動的十二年國民基本教育與 2017 年再次修正的「實驗教育三法」等多項教育法規與政策都是為了提高家長對公共教育的信心（參見表 4-11）；不過，根據教育部統計資料顯示，七年級生就讀私校比率多年來維持在 10% 上下，但從 103 學年度實施十二年國教後開始攀升，106 學年比率已達 13.8%，等於每 8 個國中生就有一個讀私校。這段期間私立國中校數逐年減少，從 103 學年的 17 校減為 106 學年的 13 校，但就讀私中的學生比率仍增加（如表 4-12）；以台北市延平高中為例，國中部每年有 400 名學生，每次約 2,000 多人報名，國二到國三要進入直升班也都要排隊，常有逾 300 人申請直升，但僅 200 個名額。

表 4-11 實驗教育成長狀況

學年	總計	非學校型態實驗教育					公辦民營 實驗教育	學校型態 實驗教育 ②
		計	占總學生 數比率	國小	國中	高級中等 學校①		
100	1,651	1,651	0.05	937	636	78	...	-
104	5,331	3,697	0.13	2,408	857	432	1,357	277
105	9,369	4,985	0.19	3,183	1,015	787	1,620	2,764
106	11,812	4,786	0.19	2,824	1,041	921	1,887	5,139

說明：實驗教育相關資料來自本部國教署；公辦民營實驗教育係指公立學校委託私人辦理實驗教育。

備註：①高級中等學校學生數係指各學年申請核准人次。

②自 104 學年起開辦學校型態實驗教育。

表 4-12 私校國中生占所有國中生的比率

單位=%

學年度	98	99	100	101	102	103	104	105	106
私校 國中生比率	9.7	9.9	10.4	10.9	11.2	11.7	12.4	13	13.3

肆、問題分析

以下針對國民中小學教師專業素質、行政權責、學生學習、課程變革，以及家長對公共教育的信心等方面進行問題分析。

一、教師專業素質

根據上述政策演變與現況概述，國民中小學教師專業素質產生了幾個問題：

- (一) 教師專業發展評鑑自發參加、試辦性質，且要與教師評鑑脫鉤，不是流於形式，便宜行事作假，就是造成教師負擔，製作更多書面資料

十年來各界人士辛苦結果，現在付諸流水。焦點座談的教師認為：雖然有缺點，但「……教師專業發展評鑑，它就是我們這些覺得很好，…，可是現在我感覺只要不做，大家放棄得很快……」。(20190103 學者專家 p.5) 是否有更佳的方式來檢視或確保教師的專業素質與成長？

(二) 教師研習出席即算時數，主辦單位辦了研習，完成多少教師受訓，交差敷衍了事

研習效果打折扣，常常成為教育行政單位政策宣導與行銷工具。研習的目的與主題，是否達成真正教師專業的成長所需？焦點座談的學者專家與校長與認為：

我們現行的研習有些老師他們不太愛參加，甚至參加的時候會在那邊改作業，會做自己的事情，那些大部分都是比較像（政策）宣導型的事情，…看起來很無聊。(20190103 學者專家 p.2)

教師進修那種指派方式，我覺得這個未來一定要，這個現象一定要杜絕，就是說，沒有需求就不要辦，教育局就不要主動規劃一些大家不想參加，或者是老師沒有需求的一些研習，然後到學校真的還要派代表，我覺得這個是很弔詭的東西。…我覺得這個很奇怪，為了辦研習而辦研習，為了參加而指派人參加 (20190103 校長 p.37)

教師專業評鑑無法推行，教師分級推動困難，教師研習效果不彰，學校教師評審委員會在審議教師專業表現或素質之議題時，多數傾向於保障同仁權益，無法確保教學專業素質。教師的專業與成長缺乏激勵與誘因，無法因應時代變遷所產生的持續創新教學與進步的需求。我們期望我國的中小學教師「不要用過去的知識，來教導現在的小孩，讓他們去適應未來的社會」，但是如果教師不進步，無法反思「不進

則退」的時代潮流趨勢，只是重複了年復一年的教學模式與知識，將不利於提升未來主人翁教育品質。

二、行政權責

國民中小學行政權責的問題主要出現在，行政權責區分不清，以及學校老師擔任行政工作意願低落兩方面。

（一）行政權責區分不清

在行政權責部分，由於國民中小學校長改為遴選制，面對許多不確定因素，且校長的行政權責之執行，究竟是「首長制」或「合議制」既不清楚，又容易引起爭議（吳明清，2017；林明地，2017；張榮輝，2017）；與這有關的，校長的工作究竟要著重在學校「行政領導」或是「教學領導」，也不甚清楚；再加上學校行政人員在協助教育局處業務推動的責任，以及在學校校務推動上、評鑑及資料彙整上，以及其他行政壓力與挑戰上，均不同於學校教師，而其薪資或加給又與學校教師的差異不大，另有學校教師會或教師工會的成立，也讓學校教師更重視自身的權益，因此有可能造成行政難為的現象，直接間接地影響擔任學校行政工作的意願。

（二）擔任行政工作意願低

學校教師報考校長、主任的人數減少，或者各縣市報考學校校長與主任的錄取率提（偏）高。一般教師避免擔任組長或主任的行政工作，而在偏遠地區的小型學校行政工作常有由代理老師、代課老師兼任的現象，其行政經驗與能力無法積累、交接、傳承，甚至是進行學校行政知識管理，因此比較容易出現行政疏漏、方向走偏、出錯、缺乏政策連續性，或者事事皆須由校長負責與督導，造成學校行政權責

不清、缺乏傳承、以及績效責任不彰等問題；或者另一個極端是像焦點座談時一位校長所指出的，當年資淺的老師「優先」擔任行政人員時，可能出現的問題：

可是年紀輕輕的人當組長有一個盲點，就是他對學校很不熟，他推動學校很多政策的時候沒辦法推動。這時候如果主任「尊重」組長，校長「尊重」主任，那你學校是一個新進老師在主導啊，那個學校的工作那是很可怕的事啊。所以說這個是要去考慮。那想當校長的人少，現在危機很多啦（20190307 校長 p.26）

1. 報考校長、主任的人數減少，錄取率偏高

針對我國各縣市辦理國中小校長、主任甄試的報名人數、錄取人數與錄取率，本研究團隊透過各縣市政府教育局處所公布的歷年網路新聞稿、縣市教育局處辦理此項業務的承辦人員、學校校長或教育局處相關人員的協助，蒐集到宜蘭縣、嘉義縣、嘉義市、台南市、高雄市、屏東縣的資料。由於每一年的錄取人數多寡，會影響到報名人數（錄取人數越多，報名人數就可能有增加的趨勢），因此若能夠呈現國中小校長、主任考試的錄取率，比較容易正確地看出其報考意願的消長情形。

茲呈現宜蘭縣、嘉義縣、嘉義市、台南市、高雄市、屏東縣國中小校長、主任考試最近十年來（2007-2018 年，各縣市所能蒐集的起始年度不一，且有的縣市並非每一年都辦理校長甄試）的錄取率，如表 4-13、表 4-14 所示，並進行分析如下。

為更清楚呈現並區分國中校長與主任、國小校長與主任的情形，

表 4-13 部分縣市國中、小校長歷年報考人數、錄取人數、錄取率(2007-2018)

縣市	年度	國中校長	國中校長	國中校長	國小校長	國小校長	國小校長
		報考人數	錄取人數	錄取率	報考人數	錄取人數	錄取率
宜蘭縣	2014	5	3	60%	20	6	30%
	2015	7	4	57%	16	6	38%
	2016	4	1	25%	18	6	33%
	2017	2	1	50%	14	5	36%
	2018	-	-	-	-	-	-
嘉義縣	2008	17	4	24%	77	8	18%
	2009	13	3	23%	64	6	9%
	2010	6	3	50%	67	8	12%
	2011	6	2	33%	75	10	13%
	2012	2	2	100%	53	10	19%
	2013	7	2	29%	70	12	17%
	2014	5	2	40%	63	11	17%
	2015	-	-	-	44	11	25%
	2016	8	2	25%	27	2	7%
嘉義市	2007	3	2	67%	24	6	25%
	2008	2	1	50%	-	-	-
	2009	5	1	20%	9	2	22%
	2010	3	2	67%	7	2	29%
	2011	-	-	-	-	-	-
	2012	-	-	-	-	-	-
	2013	2	1	50%	10	2	20%
	2014	3	1	33%	8	2	25%
	2015	-	-	-	-	-	-
	2016	-	-	-	-	-	-
台南市	2011	24	3	13%	102	15	15%
	2012	-	-	-	132	40	30%
	2013	41	10	24%	92	20	22%

邁向公義與卓越 — 台灣教育的問題與對策研究

	2014	24	6	25%	70	15	21%
	2015	18	5	28%	68	15	22%
	2016	23	8	35%	70	30	43%
	2017	19	6	32%	34	10	29%
	2018	12	3	25%	41	13	32%
高雄市	2011	-	-	-	-	-	
	2012	-	-	-	-	-	
	2013	-	-	-	-	-	
	2014	63	8	13%	193	16	8%
	2015	65	6	9%	198	26	13%
	2016	70	6	9%	195	15	8%
	2017	63	6	10%	181	21	12%
	2018	38	4	11%	132	10	8%
屏東縣	2009	23	3	13%	121	12	10%
	2010	20	3	15%	109	8	7%
	2011	20	3	25%	111	12	11%
	2012	22	6	27%	159	30	19%
	2013	15	5	33%	105	25	24%
	2014	11	3	27%	67	15	22%
	2015	13	2	15%	64	15	23%
	2016	12	4	33%	71	21	30%
	2017	6	2	33%	61	13	21%

註：四捨五入至整數，縣市所蒐集的起始年度不一。「-」，表示當年度未辦理。

表 4-14 各縣市國中、小主任歷年報名人數、錄取人數、錄取率(2007-2018)

縣市	年度	國中主任	國中主任	國中主任	國小主任	國小主任	國小主任
		報考人數	錄取人數	長錄取率	報考人數	錄取人數	錄取率
宜蘭縣	2014	5	4	80%	15	13	87%
	2015	5	5	100%	17	14	82%
	2016	6	6	100%	9	6	67%
	2017	3	3	100%	8	4	50%
	2018	3	3	100%	12	9	75%
嘉義縣	2008	19	8	42%	55	10	18%
	2009	15	9	60%	65	20	31%
	2010	9	5	56%	56	15	27%
	2011	9	5	56%	63	20	32%
	2012	8	5	63%	28	16	57%
	2013	7	5	71%	36	16	44%
	2014	6	5	83%	63	11	17%
	2015	-	-	-	17	23	135%
	2016	23	10	43%	30	21	70%
嘉義市	2007	13	9	69%	34	15	44%
	2008	11	5	45%	-	-	-
	2009	-	-	-	17	5	29%
	2010	7	2	29%	12	6	50%
	2011	-	-	-	-	-	-
	2012	-	-	-	-	-	-
	2013	13	7	54%	16	16	100%
	2014	14	10	71%	9	9	100%
	2015	16	10	63%	25	22	88%
台南市	2016	-	-	-	-	-	-
	2017	-	-	-	-	-	-
	2011	-	-	-	-	-	-
	2012	-	-	-	-	-	-
	2013	-	-	-	-	-	-

邁向公義與卓越 — 台灣教育的問題與對策研究

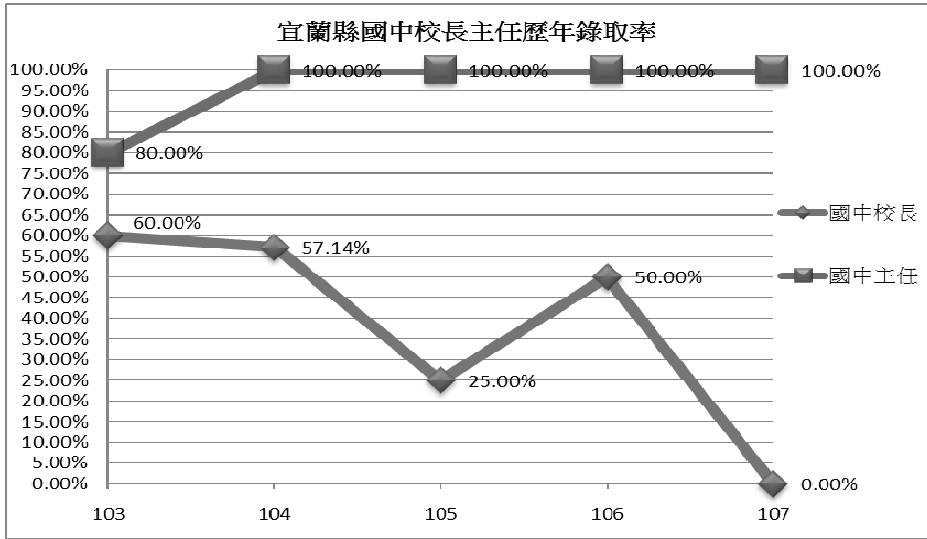
	2014	104	70	67%	286	175	61%
	2015	69	60	87%	139	119	86%
	2016	38	30	79%	49	49	100%
	2017	45	30	67%	51	50	98%
	2018	37	30	81%	57	40	70%
高雄市	2011	82	30	37%	176	40	23%
	2012	54	30	56%	181	40	22%
	2013	52	26	50%	176	35	20%
	2014	57	30	53%	144	35	24%
	2015	38	31	82%	149	40	27%
	2016	47	25	53%	117	35	30%
	2017	52	22	63%	106	35	33%
	2018	29	22	76%	75	39	52%
屏東縣	2009	42	25	60%	143	25	17%
	2010	43	25	58%	113	25	22%
	2011	37	25	68%	121	30	25%
	2012	29	24	83%	113	29	26%
	2013	14	15	63%	103	29	28%
	2014	40	16	40%	87	30	34%
	2015	22	15	68%	59	30	51%
	2016	20	20	100%	97	38	39%
	2017	10	10	100%	67	39	58%

註：四捨五入至整數，縣市所蒐集的起始年度不一。「-」，表示當年度未辦理。

以下以曲線圖呈現宜蘭縣、嘉義縣、嘉義市、台南市、高雄市、屏東縣國中校長主任、國小校長主任考試最近十年來的報名、錄取及錄取率等資料如圖 4-1 至圖 4-12 所示。

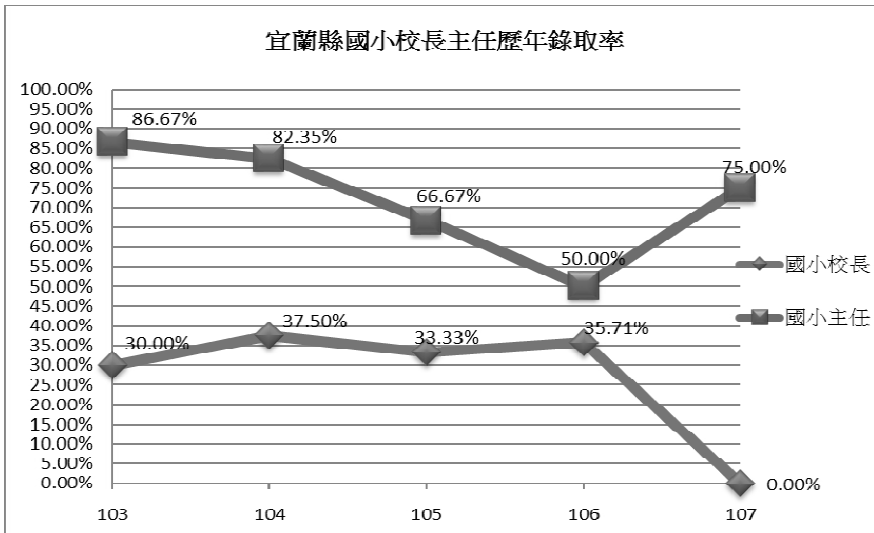
根據表 4-13、表 4-14、圖 4-1 至圖 4-12 的資料，以及各縣市報考

(1) 宜蘭縣國中校長主任甄試歷年統計資料



註：橫軸為學年度、縱軸為百分比。圖中 0% 者為當年度未舉辦該類考試。

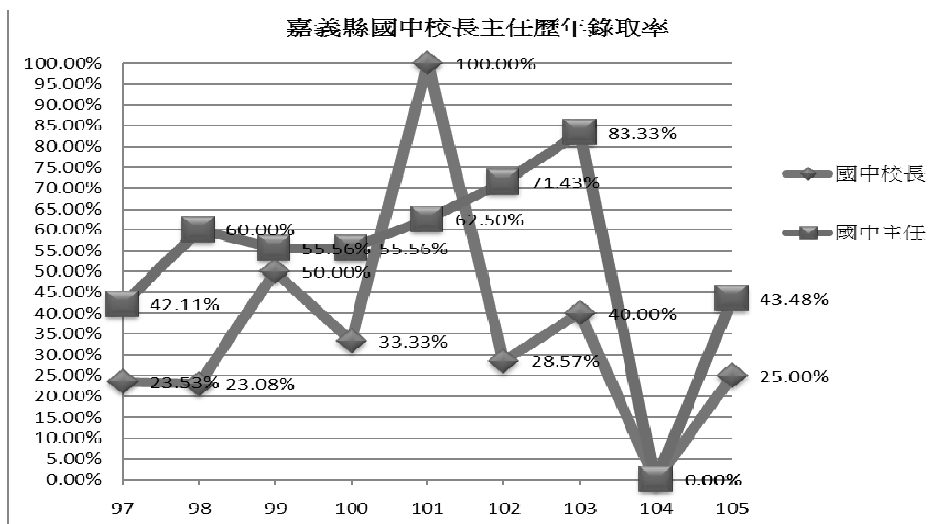
圖 4-1 宜蘭縣國中校長主任歷年錄取率



註：橫軸為學年度、縱軸為百分比。圖中 0% 者為當年度未舉辦該類考試。

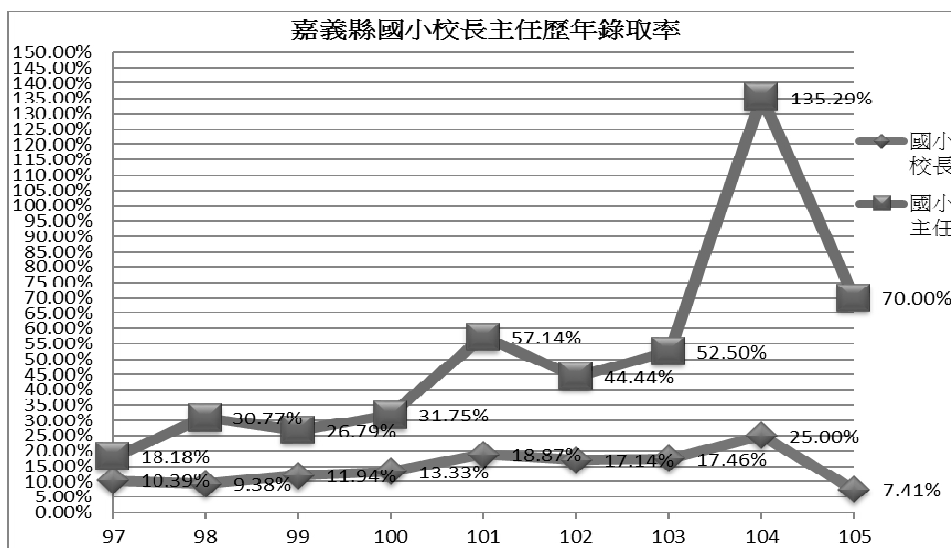
圖 4-2 宜蘭縣國小校長主任歷年錄取率

(2) 嘉義縣國中校長主任、國小校長主任甄試歷年統計資料



註：橫軸為學年度、縱軸為百分比。圖中 0%者為當年度未舉辦該類考試。

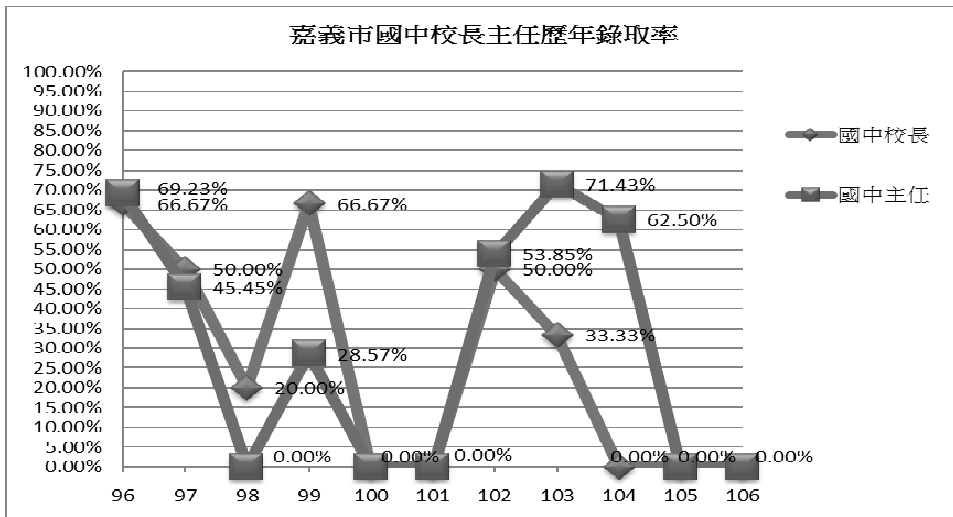
圖 4-3 嘉義縣國中校長主任歷年錄取率



註：橫軸為學年度、縱軸為百分比。圖中 0%者為當年度未舉辦該類考試。

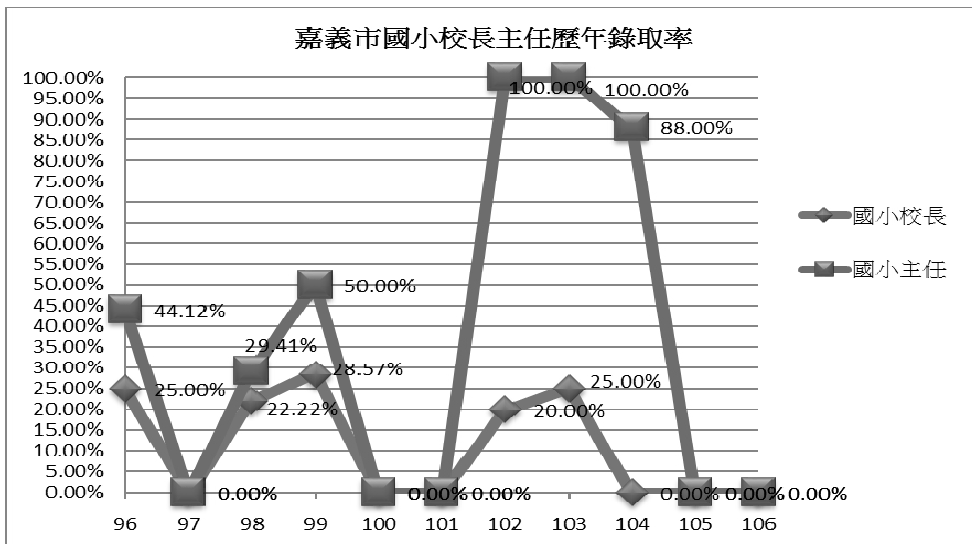
圖 4-4 嘉義縣國小校長主任歷年錄取率

(3) 嘉義市國中校長主任甄試歷年統計資料



註：橫軸為學年度、縱軸為百分比。圖中 0% 者為當年度未舉辦該類考試。

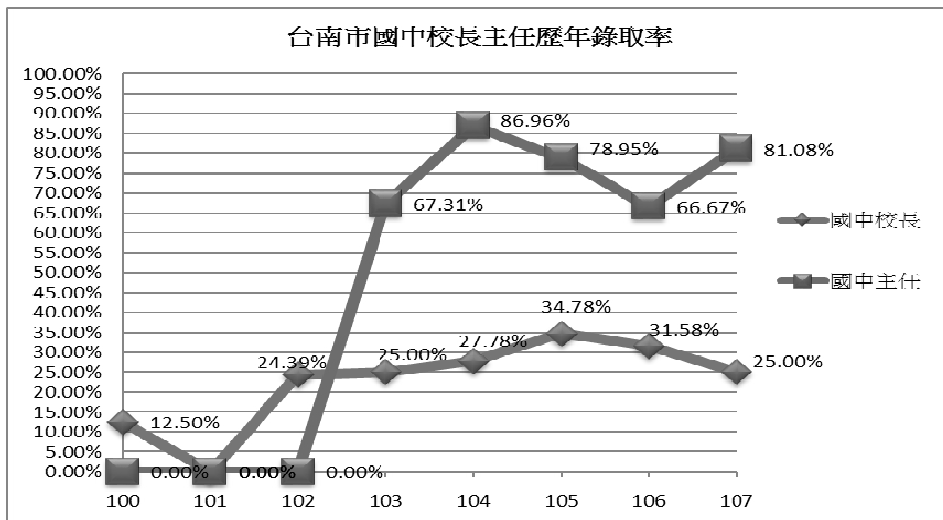
圖 4-5 嘉義市國中校長主任歷年錄取率



註：橫軸為學年度、縱軸為百分比。圖中 0% 者為當年度未舉辦該類考試。

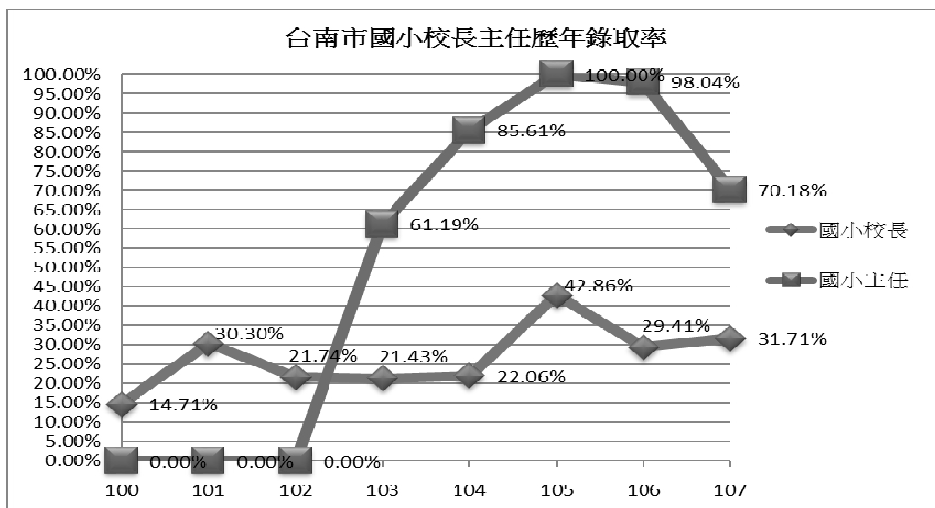
圖 4-6 嘉義市國小校長主任歷年錄取率

(4) 台南市國中校長主任、國小校長主任甄試歷年統計資料



註：橫軸為學年度、縱軸為百分比。圖中 0% 者為當年度未舉辦該類考試。

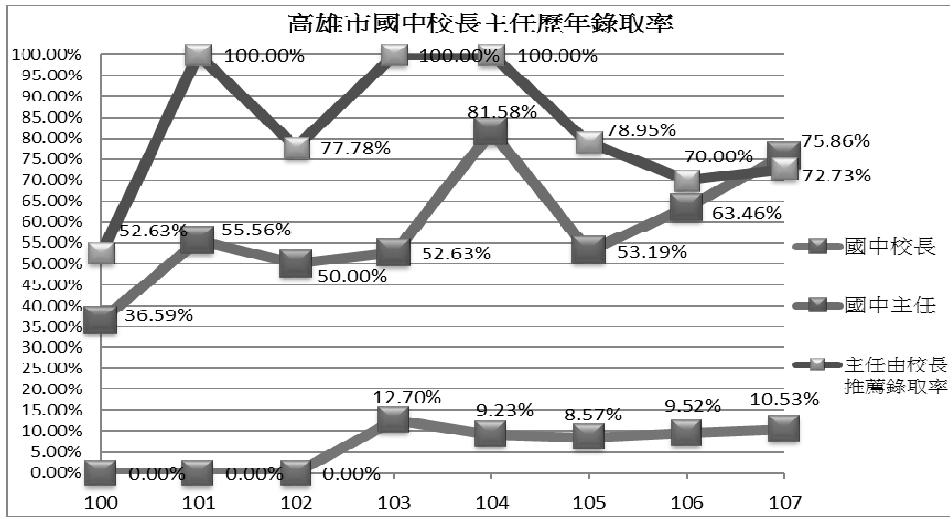
圖 4-7 台南市國中校長主任歷年錄取率



註：橫軸為學年度、縱軸為百分比。圖中 0% 者為當年度未舉辦該類考試。

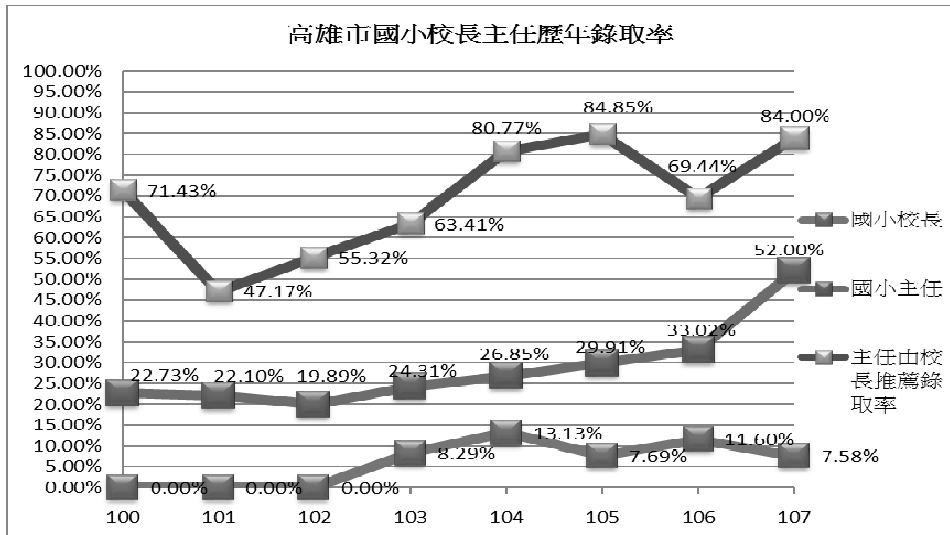
圖 4-8 台南市國小校長主任歷年錄取率

(5) 高雄市國中校長主任、國小校長主任甄試歷年統計資料



註：橫軸為學年度、縱軸為百分比。圖中 0% 者為當年度未舉辦該類考試。

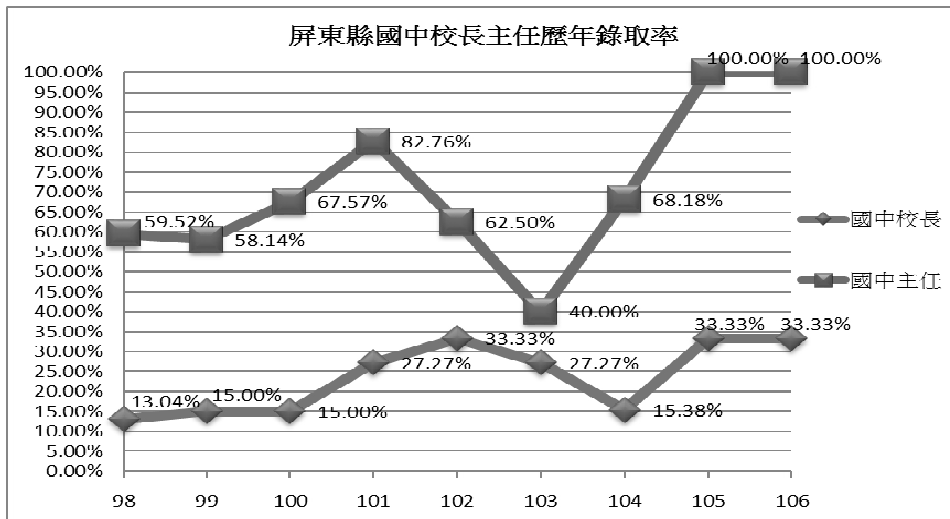
圖 4-9 高雄市國中校長主任歷年錄取率



註：橫軸為學年度、縱軸為百分比。圖中 0% 者為當年度未舉辦該類考試。

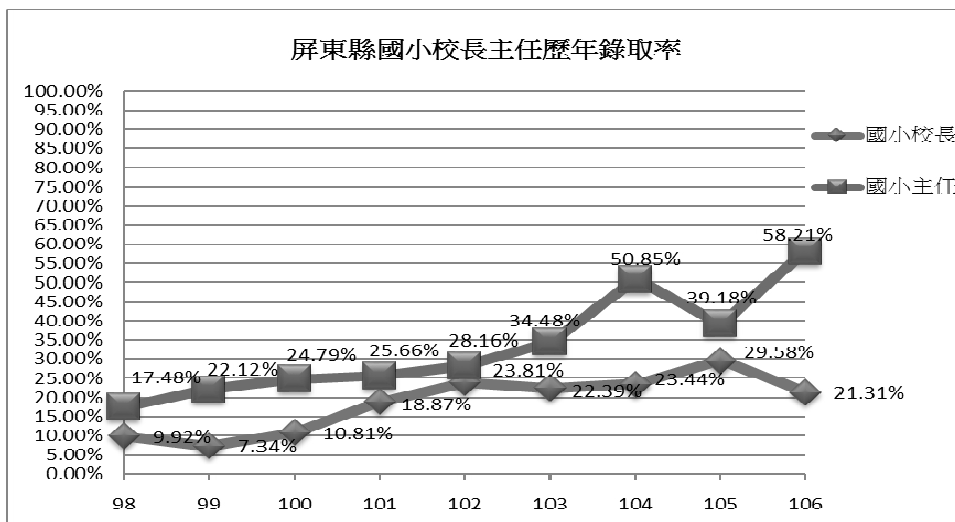
圖 4-10 高雄市國小校長主任歷年錄取率

(6) 屏東縣國中校長主任、國小校長主任甄試歷年統計資料



註：橫軸為學年度、縱軸為百分比。圖中 0% 者為當年度未舉辦該類考試。

圖 4-11 屏東縣國中校長主任歷年錄取率



註：橫軸為學年度、縱軸為百分比。圖中 0% 者為當年度未舉辦該類考試。

圖 4-12 屏東縣國小校長主任歷年錄取率

人數、錄取人數、錄取率等資料分析，大致可以獲致以下發現：

- (1) 所分析的各縣市大致從民國 97 年或 98 年起，國民中小學校長與主任考試的人數即呈現報考人數漸少的趨勢，且錄取率提高。換言之，國中小校長主任、主任考試報考人數減少的現象，早在 10 年前已經發生。這可能與校長遴選制的推動有關。
- (2) 雖然最近一、二年報名人數有減緩降低的現象，但多數縣市仍比民國 97 年或 98 年的報名人數來得少。最近一、二年報名人數的減緩降低現象，是否與公教人員年金改革所造成的學校主任、校長延後退休的原因有關，需進一步探究。
- (3) 校長甄試的錄取率比主任來得低，特別是國小校長的錄取率在多數縣市都是最低的。
- (4) 多數縣市國中主任報名人數減少的現象最明顯。國中主任的錄取率在多數縣市幾乎都超過 70%，甚至有些縣市不只一次的錄取率是 100%。
- (5) 國小主任的錄取率也在提高中，多數縣市都超過五成以上。顯示其參與意願亦降低。
- (6) 各縣市校長與主任考試報名人數降低的現象嚴重程度不一。換言之，有些縣市擔任校長或主任的意願相對較低。這可能與各縣市教育行政機構之教育政策環境及其對學校行政（人員）的支持與友善程度有關。

總結而言，從所蒐集的縣市資料可以發現，近年來國民中小學教師或行政人員報考校長、主任的人數有減少的現象，特別是國中主任的情況最明顯，國中校長、國中主任，以及國小主任的錄取率多數超過五成，錄取率偏高亦不利於甄試出優秀的國中小學校行政人員。這

樣的現象在焦點訪談時也常被提及，例如有一位校長提及：

一般像我 oo（國中）這麼大的學校，沒有人願意去考主任、考校長，我學校教職員工 150 個，一個都沒有，這個是非常嚴重的問題。（20190103 校長 p.9）

2. 代理、代課老師兼任組長、主任的現象多

針對代理、代課老師兼任國民中小學組長、主任的現象，本研究團隊設計一個網路調查表格，透過各種研習機會、校長學會、校長們的社群平台，以及中正大學教育學研究所畢業且在學校服務的所友努力，進行 106 學年度第 2 學期及 107 學年度第 1 學期資料的蒐集，總共蒐集的全國 202 所學校的資料，幾乎包括全國的各縣市。

在所調查的 202 所國民中小學中（含國小、國中、國中小，其中國中小的資料算入國中的類別），106 學年度第 2 學期有 52 所學校有代理代課老師兼任組長（可能包括各類組長）的情形，占 25.74%，及 7 所有代理主任的現象，占 3.47%；而 107 學年度第 1 學期 201 所中則有 58 所、近三成比例的國中小有代理代課老師兼任組長的情形，以及 12 所、約百分之 6 的國中小有代理代課老師兼任主任的情形（如表 4-15 所示），從所填答的學校規模之資料上看，雖然多數是在小型學校中有代理現象，但亦有一些中、大型學校有此情形。

換言之，目前國中小代理代課教師兼任學校組長工作的比率，依據推估大約占 25% 至 30%；而代理代課教師兼任學校主任工作的比率大約占 3% 至 6%。

若進一步區分國中小，則可以發現，國中代理與代課老師兼任組長的情況比國小來得嚴重。以 107 學年度第 1 學期的情況來看，國小有 22.96%，國中則有 40.96% 的學校有此現象（如表 4-16 國小，及表

表 4-15 106 學年度第 2 學期與 107 學年度第 1 學期國民中小學代理代課教師兼任組長、主任情形

學年度	調查學校總數	代理代課教師 兼任組長	比率(%)	代理代課教師 兼任主任	比率(%)
106.2	202	52	25.74	7	3.47
107.1	201	58	28.86	12	5.97

4-17 國中所示)。代理與代課老師兼任主任的情況在國中小則差異不大(國中 6.67%、國小 4.95%)。

3. 初任教師擔任學校組長、主任的人數增多

與上述代理、代課老師兼任行政工作相關的現象是，近年來初任教師擔任學校組長、主任的人數也增多。其原因可能是學校資深老師擔任行政工作的意願降低；或者是，有的學校會「道德勸說」初任教師，

表 4-16 106 學年度第 2 學期與 107 學年度第 1 學期國民小學代理代課教師兼任組長、主任情形

學年度	調查學校總數	代理代課教師 兼任組長	比率(%)	代理代課教師 兼任主任	比率(%)
106.2	135	29	21.48	3	2.22
107.1	135	31	22.96	9	6.67

表 4-17 106 學年度第 2 學期與 107 學年度第 1 學期國民中學代理代課教師兼任組長、主任情形

學年度	調查學校總數	代理代課教師 兼任組長	比率(%)	代理代課教師 兼任主任	比率(%)
106.2	67	23	34.33	4	5.97
107.1	66	27	40.91	3	4.95

希望他 / 她們擔任行政工作一段時間，為學校盡一份心力。特別是小型學校，因為人數少，所以幾乎每一位老師都需要擔任行政工作，有

時還需要擔任兩組的組長工作，初任教師當然是組長或代理主任的優先人選。這樣的現象在焦點訪談時也常被提及，例如有一位校長提及：

以國中教育現場來說…在 oo 國中的小校，一個組長要兼兩個組，12 班以下我們就要兼兩個組，兼兩個組的情況之下他們的基本鐘點是 12 節（各校節數有差異）（一個國文老師的基本鐘點是 12 節）…，那你想想看，那一般老師大概 14 節，我當組長 12 節，我要承擔兩個組的工作份量，根本沒有人願意啊，我差了兩節課…那我何必再當行政工作。（20190103 校長 p.9）

4. 校長必須花更多時間組織學校行政團隊

學校老師擔任行政工作意願降低的另一個衍生出來的問題是，許多國中小校長指出，每到學期結束期間，行政人員辭職的情況就出現，甚至有些學校的行政人員「總辭」，校長必須重組行政團隊。由於老師擔任的意願降低，因此暑假的第一個月幾乎都忙著在說服老師擔任行政工作，有的學校幾乎都必須等到最後一刻才底定，有校長表示要到每年 7 月底前；甚至 8 月初，新學期開始前才能確定。

5. 訂定「兼任導師行政人員輪替暨任用辦法」或「導師與兼辦行政工作之教師產生與聘任辦法」來因應學校行政人員不易尋覓的困境

為解決學校教師沒有意願擔任行政工作，有的學校會（乾脆）訂定兼任行政人員輪替相關辦法，以因應學校行政工作沒有老師願意擔任的窘境。有的學校雖然訂的是兼任導師輪替暨任用相關辦法，但多數會規定，兼任行政職務者可以免擔任導師，以此當作一種誘因，吸引老師擔任行政工作，或者是未兼任過導師或行政職務者，必須優先擔任行政人員。如此，學校行政人員產生的方式幾乎已經變成是「輪流擔任」，其人事異動情況的嚴重性也可想而知，「適才適所」、組織優質的學校行政團隊的理想很難實現。

6. 許多創新計畫特色課程等盡量不要申請，多一事不如少一事

針對創新型的計畫，許多都是「競爭型的」，行政人員必須負責撰寫計畫以爭取經費，計畫通過後，行政人員必須負責執行計畫、核銷預算、針對所需執行項目跟相關的老師同仁溝通、協調，檢視其計畫目標是否達成，以及彙整研究成果等工作，因此許多學校就不申請了，阻礙了學校的發展。這也是學校行政人力不穩定，或行政人員安於現狀的心態所產生的另一個問題。

7. 有些組長異動率特別高（特別是教學組、訓育組），不利於傳承

部分與教育改革關連性較高的，或者與學生、家長事務關係密切的處室或組別，組長異動率特別高。由於行政工作複雜或有突然增加的風險，再加上工作所面對的不確定性高、與教師的溝通需求較高，因此部分組別的學校行政人員的異動現象相對明顯。例如近期十二年國教的推動涉及到課程與教學的變革較多，因此，教學組長的異動就很明顯。而與學生秩序與行為有關的訓育組、學務處等工作，同樣也是異動率較高的行政職位。

三、學生學習

有關學生學習的問題主要包括學生學習動機低落、學生品德與社會化堪憂，以及學生基本學力降低。茲說明如下：

（一）學生學習動機低落

針對學生學習動機低落的議題，我國教育部自 1990 年開始就推動一系列教育改革，如《國中畢業生自願就學方案》（1990）、《教育改革總諮議報告書》（1996）、《國民小學及國民中學補救教學實施方案》（2013）、《國民教育階段學生學習精進計畫》（2015）與實

驗教育三法修正（2017）；不過，根據台灣兒童權利公約聯盟（2017），在 2017 年 4 月 10 日至 28 日針對國小五、六年級與國中七、八年級學童所進行的問卷調查發現，仍有 50.4% 的學生感到學習疲勞（包括中等疲勞 37.7% 與過量疲勞 12.7%）（見表 4-18），與 2011 年的調查結果相比較，平均分數有上升的趨勢且學習疲勞情形逐漸惡化（2017 年平均分數為 10.81，大於 2011 年的 10.37）。

經進一步分析發現，學習疲勞的主要影響因素主要是，家長期待壓力大、自我期許高、睡眠不足，考試、作業、補習的疲勞轟炸，及消失的休息與休閒時間（62% 的學生沒時間做想做的事）（台灣兒童權利公約聯盟，2017）。這一些因素都嚴重影響學生學習的動機。

表 4-18 2017 年國中小學習疲勞比較分析

輕度疲勞	49.6%
中度疲勞	37.7%
過度疲勞	12.7%
平均分數	10.81(2011 年為 10.37)

資料來源：台灣兒童權利公約聯盟，2017。

（二）學生品德與社會化堪憂

針對學生品德與社會化堪憂的議題，我國教育部也自 1998 年開始推動建立學生輔導新體制的《教育改革行動方案》、《品德教育促進方案》（第一期）（2004-2008）、《品德教育促進方案》（第二期）（2009-2013）與《品德教育促進方案》（第三期）（2014-2018）；不過，根據內政部（2017）的相關資料，青少年加入幫派組織、吸食毒品問題越來越嚴重（從 102 年 7491 人至 105 年 9558 人），且青少年犯罪率節節高升，以 104 年為例，較 103 年青少年嫌疑犯增加 203 人，

其中以毒品案 26.37% 最多，詐欺案 14.36% 次之。因此國中小學生品德堪憂。

（三）學生基本學力降低，部分學生出現學習弱勢

針對學生基本學力降低的議題，我國教育部自 1994 年開始推動《國民中小學原住民學生課業輔導方案》、1996 年開始推動《教育優先區計畫》、1999-2003 年的《健全國民教育方案》、2003 年全國教育發展會議規劃《關懷弱勢弭平落差課後輔導》、2004 年《退休菁英風華再現計畫》、2006 年《攜手計畫 - 課後扶助》方案、2008 年《夜光天使點燈專案計畫》、2010 年《數位學伴線上課業輔導服務計畫》與 2013 年《國民小學及國民中學補救教學實施方案》；不過，以 2018 年國中教育會考結果為例，國文、英文及數學待加強（C 級）的比例仍不甚理想（鄭勝耀、Jacob 2018），英文高達 30.77%、數學 28.72%、國文 16.53%。

我國從 2006 年首度參與 PISA 之後，便配合 PISA 的週期每三年參加一次評比。最新的 2018 年的資料 2019 年五月釋出，供作分析，現有最新的數據資料為 2015 年的 PISA 評量結果。評量結果經本研究小組以原始數據進行縱貫性的分析之後呈現於圖 4-16。圖 4-16 旨在回答兩個基本的問題：1. 我國國民中學學生學習成效是否退步？2. 我國國民中學學生學習成效的差距是否在擴大？

首先，就目前總計四次的評量結果來看，並沒有明確的證據說明我國國民中學學生學習成效正在退步？這與許多現場的教育人員與家長的個人認知是有出入的。在數學、閱讀與科學這三個科目中，總平均分數屬數學成績最優，而閱讀成績最差。從縱貫性數據資料顯示，在 2012 年我國在 PISA 表現上，總平均經歷了小幅度的提升。在數學方面從原先 2009 年的 543.15 分，提高至 2012 年的 559.14 分，成長率為 2.9%。同一時期閱讀成績從原先 2009 年的 494.95 分，提高至 2012

年的 522.86 分，成長率為 5.6%；科學成績從原先 2009 年的 520.07 分，提高至 2012 年的 523.03 分，成長率為 0.6%。

與 2012 年相較，除了科學之外，2015 年在數學與閱讀得分都較 2012 年差。但卻比 2009 有些微的提高。特別在科學上兩個年段成長率更高達 2.5%。持平的說，2015 年比起 2012 年三個科目僅有數學和閱讀退步，但從長期的總平均得分來看，難以證明我國國民中學學生的學習成效是退步的。

至於不同程度的學生歷年的表現是否有所變化，本研究進一步將學生的學習成就按當年度成績的百分等級區分為五個類群，由表現最優到表現最差分別為 PR80-100、PR61-80、PR41-60、PR21-40，以及 PR0-20 五個類群。在 2012 年這一個時期中，數學呈現兩極的消長趨勢，成績屬於 PR80-100、PR61-80、PR41-60 等高分群及中分群的學生成績均有提升，而 PR0-20 的學生則是下降。閱讀方面則是每一個類群的學生均有提升，科學方面則是高分群約略持平，而低分群包括 PR0-21，以及 PR21-40 則有改善。對照總平均分數的成長趨勢來看，2012 年的總體數學成績的成長主要是來自高分群的提升，而閱讀成績則是所有群體學生的提升，科學成績則受到低分群改善所致。

進到 2015 年，數學成績和科學成績則顯示出截然相反的趨勢。2012 年的數學成績呈現兩極分化的狀態，而科學成績屬於兩極靠中集中的趨勢。這個消長趨勢正發生在 2015 年的數學與科學，只是兩極靠中集中的換成數學成績，而兩極分化的則換為科學。同一時期閱讀成績則是各個類群都下降，值得注意的是，除了高分群的兩組之外，剩餘中低分的三組甚至低於 2006 年台灣首次參加 PISA 成績的水準。歸言之，參與這類國際評比的成績，我國學生的整體表現雖然不惡，但高低分的落差懸殊，顯示相當數量的學生需要關注與扶助。

洪碧霞（2015）表示，全球數學素養第一名的國家和最後一名的國家相差 245 分，但是台灣內部受測成績最好和最差的學生差距也超

過 300 分，相當於七年的受教時間。換言之，測驗對象的高一學生（十年級），數學程度可能只有小學三至四年級。前國教署長吳清山(2015)推測，和社經背景、城鄉差距相關，強調未來將透過補救教學，弭平城鄉差距，並且挹注民間資源，縮短數學的雙峰現象。(資料來源：天下雜誌)

相較於數學與科學上表現的強勢，我國國中學生在閱讀能力上則較不突出。在與東亞地區學生相較，我國高分學生較少，整體略遜於東亞地區學生，相較於 OECD 國家表現雖略為優異，但兩者並沒有太大的差別，僅在低分群的學生表現相對略優於 OECD 國家的低分群學

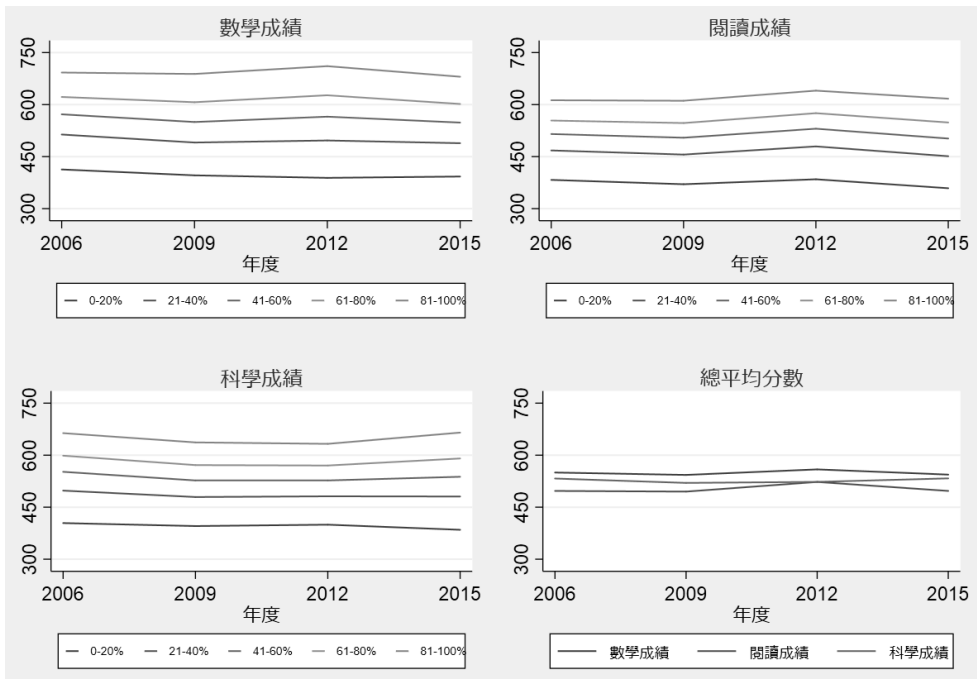


圖 4-13 不同得分類群消長趨勢(PISA 2006-2015)

生，我國學生閱讀能力程度分配顯的更為集中（圖 4-14）。

而在 TIMISS 科學能力排名方面，台灣學生的高低分差距，在四年級時，與鄰近以及成就相若的國家相同；但是到了八年級，低分學生的差距，成為差距最大者（如表 4-19 所示）。

以 2013 年補救教學評量的資料研判（鄭勝耀、侯雅雯，2017），

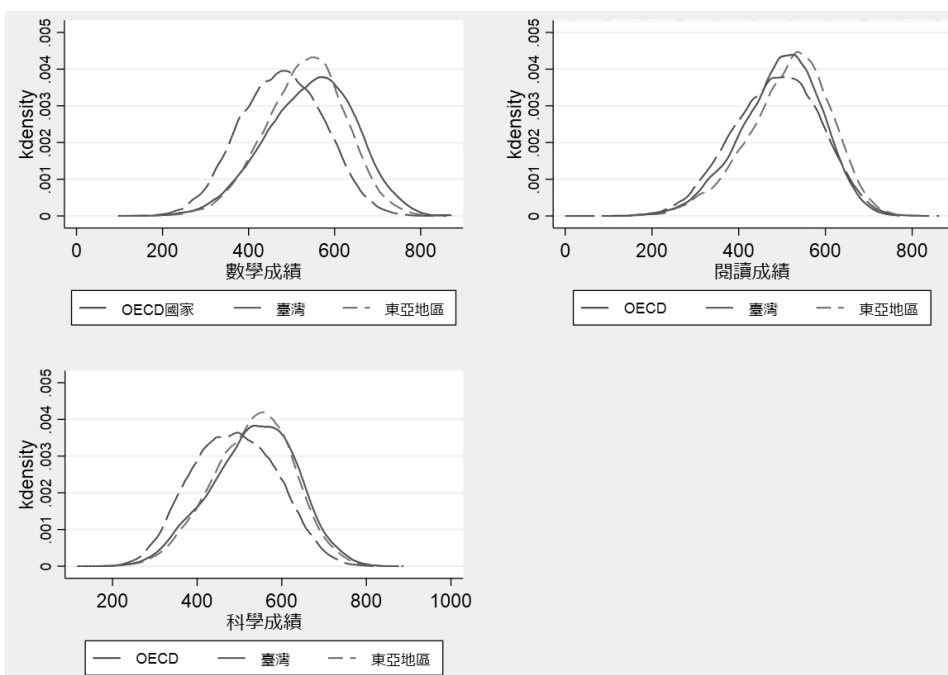


圖 4-14 台灣與主要國家成績比較(PISA 2015)

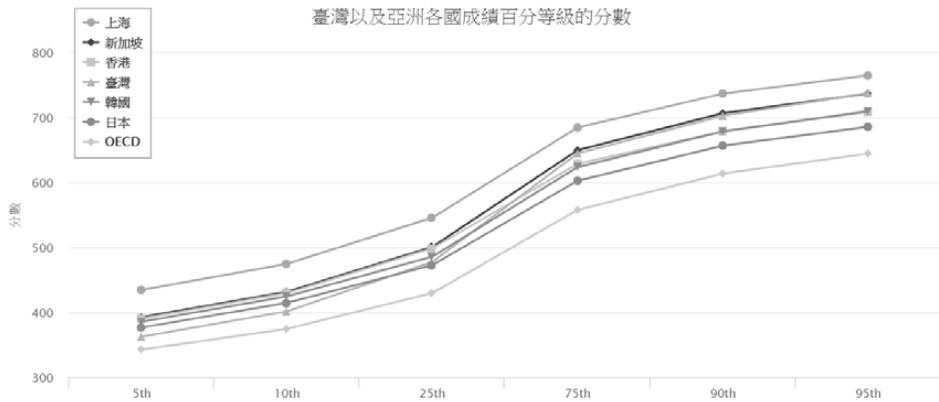


圖 4-15 資料來源：國際大型教育評比調查專案辦公室 <https://tilssc.naer.edu.tw/report>

各年級檢測低一年級的內容，5 年級學生於 2013 年 9 月進行 4 年級題目的評量，2 年級裡（從 3 年級資料推估），應該有 1.4%，3 年級應該有 2.1%，完全放棄數學。完全放棄的定義是學生的表現如同猜測機

表 4-19 我國在 TIMISS 科學能力排名

年份	四年級	八年級
2003	2	2
2007	2	2
2011	6	2

率，20 題四選一的題目，即使亂填答案，按機率應該可以答對 5 題，完全放棄的學生答對率等於或低於 5 題。而以 2018 年國中教育會考結果為例，各科待加強（C 級）的比率仍不甚理想，英文高達 30.77%、數學 28.72%、自然 22.13%、國文 16.53% 與社會 14.72%（表 4-20）。

四、課程變革

前述中小學新課綱中有關的主要改變，凸顯了三個重要的課程教學議題：首先是有關校本課程發展的挑戰；其次是課綱的課程教學轉化；

表 4-20 2018 年國中教育會考學生待加強比率 單位=%

科目	待加強比率
國文	16.53
英文	30.77
數學	28.72
自然	22.13
社會	14.72

第三，則是有關素養導向教學的落實。茲分述如下：

（一）校本課程發展的挑戰

自九年一貫課程實施以來，學校本位課程的理念已廣為各界所熟知。新課綱總綱自 2014 年公布以後，再次強調校本課程的重要性。然而，倘若九年一貫課程實施校本課程的一些疑慮未能釐清，要再實踐新課綱的校本課程發展，仍將面對相同的挑戰。茲分析下列四項重要議題：

1. 校本課程或是特色課程

校本課程的原意是讓學校可以針對課程與教學做總體規劃，以強化個別學校所欲彰顯的教育理念，以更符應學校所在區域或學生的需求。然常見的誤解，是將校本課程窄化為那些與他校不同的、非部定科目而特別設計的、利用彈性學習節數來實施的那些課程，也就是偏重特色課程的設計與推動，而使得校本課程（發展）規劃的美意打了折扣。另外，許多學校教師主要投入在學科的教學較多，但對於學校

社區、地方知識或情感的理解有限，這也是學校推動校本課程或是特色課程推動需面對的問題。

2. 學校願景的建構及角色

學校願景是校本課程發展的基礎，也是學校教師團隊用以激盪並釐清辦學理念的起點。然而，囿於中小學教育現場受「考試領導教學」的影響，許多學校並未曾認真思考過其教育理念或學校願景。影響所致，學校願景往往聊備一格、虛應故事，淪為紙上文章，將難起課程願景帶動學校本位課程發展之效。

3. 校本課程究係要上什麼

校本課程的理念若不釐清、學校辦學願景若不明確，則校本課程的規劃難免散亂，課程目標無法聚焦，跟隨著，其所期待之回應學生需求、提升學生學習成效等都將更是緣木求魚。國中小學校校本課程常流於活動亮點之呈現，而少思及其內涵，殊為可惜。

4. 校本課程與教師的專業

校本課程是學校課程總體規劃下的一環，更需回應學校願景與學生需求，顯見是一專業的課程與教學活動。然而，學校教師長久以來多以教科書為教學的最重要，甚或唯一的文本，將教學窄化為知識內容的傳遞。學校教師專業知能的不足，也影響教師進行課程設計之品質。

（二）課綱的課程教學轉化

台灣中小學課程的實施，長期以來以「教材大綱」的方式規範課程內容，直至 2000 年公布的「中小學九年一貫課程綱要」，改以「能力指標」作為課程設計的基礎，不再規範教材的內容。然而，以能力

指標作為課程設計依據的方式，歷年來引起不少爭議。因應十二年國教課程之改革，十二年國教課程總綱中，乃提出以學習表現與學習內容兩個向度，架構出以雙向細目為內涵的「學習重點」概念，欲兼顧強調教材內容與能力養成這兩種學習內涵，而此一學習重點的設計，也意味一種新取向的課程設計方式，勢必對教育實務的教學現場產生重要的影響（林永豐，2015；2017；2018）。

學習重點與能力指標都是課程目標的一種表述，只是細分為學習內容與學習表現兩個向度。故此，既有的一綱多本的理念仍舊延續。不過，挑戰也不少：

1. 教師不重視課程綱要

教師長期不重視課程綱要，很少從課綱的宏觀角度，來思考單元教材的設計與實施，遑論關照教學所應達成的課綱重點（不管是能力指標或學習重點）。教案中雖然納入了能力指標，但往往也是聊備一格，未能真正發揮引導課程教學設計的原意。

2. 能力指標的解讀歧異

能力指標或學習重點都是一種概括性的表述，其目的在於保留一定的解讀空間與彈性，以供現場老師因應學生的差異，進行適度調整，以達致適性教學。但能力指標向來被詬病的困難之一，乃在於其解讀容易產生顯著的差異，導致教學時失之莫衷一是，評量時則難以聚焦的問題。新課綱中的學習重點，是否仍有這些困擾，有待進一步的瞭解。

3. 教師過度依賴教科書

尤其重視教材中的文本內容，往往使得一綱多本的理念不易落實。教科書本應作為眾多教學資源或媒材之一，卻往往反客為主，成為主

要的教學內容，不僅未能彰顯課程鬆綁的彈性，也影響了教師專業的發揮。

（三）素養導向教學的落實

核心素養是新課綱所強調的新概念，包含了三面九項的核心素養項目，並依照分階段、分領域的原則訂出實施的重點。儘管，核心素養的理念承續自九年一貫課程中的「十大基本能力」，一個教學設計，或一個教案的呈現，究竟有無體現了新課綱的素養理念？將是實務上必須面對的重要課題。

「素養導向」究係如何理解與實施？仍引起諸多疑慮。說明如下：

1. 素養導向概念的理解

素養一詞在中、英文文獻中均有廣、狹不同的解釋，在不同的文化脈絡中，對同一詞彙的理解更不盡相同。在此背景下，新課綱雖高舉「素養導向」之理念，卻難免造成「人言言殊，十人十義」的困擾與窘境，更導致教師對於何謂「素養導向的課程與教學」不易掌握。

2. 素養導向的教學實施

理念上若無法掌握，必然影響課程與教學的實踐。課綱中納入的內容元素過多，在有限的教學時數內，很難依素養導向的理念進行設計。教師習於講授式的教學方式，將使得教學樣態較為侷限，也就影響了教學中素養的呼應與養成。

3. 教師的素養知能不足

因應新課綱的實施，雖已有許多針對教師增能的研習，但教師專業知能不是一蹴可幾，而有賴長期培養，以及精確的解讀與詮釋素養導向的課程與教學。在職進修及專業發展與職前的教師素養增能，仍有賴長期的點滴工程，方能漸顯成效。

五、部分家長對公共教育信心不足

部分家長可能是不滿現行公立學校體制，透過實驗教育支持特定教育理念的比例也持續升高（聯合報，2018），實驗教育三法自從2014年11月公布實施，根據我國教育部統計，106學年度參與實驗教育的學生為11,812人，較104學年度增加6,481人，成長了將近1.2倍；且公辦民營實驗教育以及學校型態實驗教育學校數從104學年度至106學年度皆呈現穩定增加的趨勢，其中學校型態實驗教育自104學年實施，至106學年度計畫通過校數由104年度的7所增加至49所，成長了7倍，而參加學生則從244人增加至4,989人（見圖4-15、表4-21、表4-22及表4-23），成長逾20倍（教育部，2017）。

另一個值得注意的面向是，家長之所以對公共教育信心不足，有一個極大的問題是教育機構並沒有積極向家長宣導教育政策變革之原因與內涵，而雖然我國教育表面上包含「學校教育」、「家庭教育」及「社會教育」，但事實上投入後二者的經費可以說微乎其微，占總體教育經費可能僅4%，所以不僅家長對公共教育信心不足，對公共教育信心不足應該是社會的普遍現象。此外，我國針對教育政策實施沒有進行長期的系統追蹤研究，或即便有一些研究案，但也沒有清楚的公布研究結果，以致於教育成效人言人殊。

伍、對策建議

本章主要探討國民中小學教育的政策演進、現況，並分析其面臨的問題，尋求解決因應之道。以下根據文獻歸納分析、網路訪談、問卷調查、焦點團體座談所蒐集的資料，對國民中小學教育在教師專業

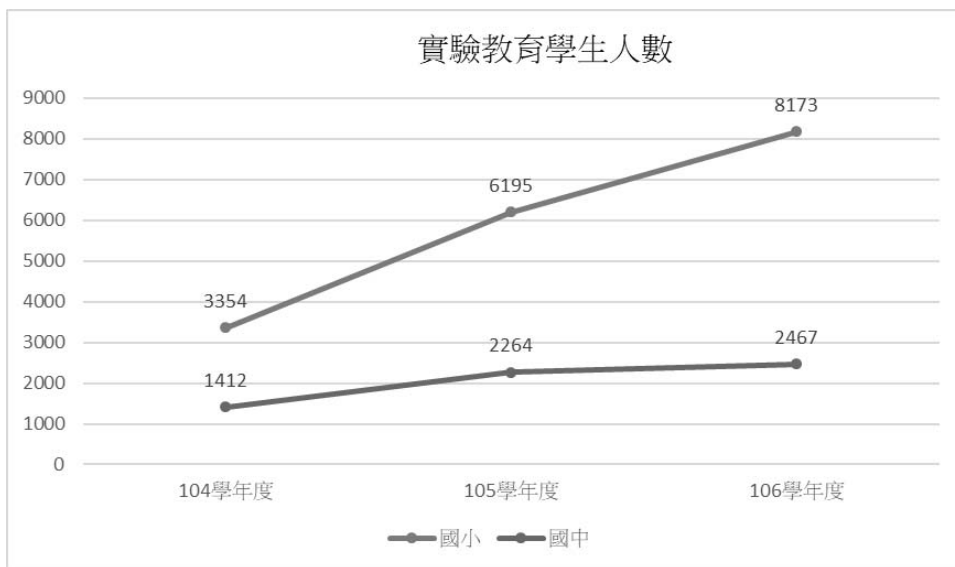


圖 4-15 近年參與實驗教育之國中小學生人數

表 4-21 近年參與實驗教育之國中小學生人數

學年度/學生人數	國民小學	國民中學
104 學年度	3,354	1,412
105 學年度	6,195	2,264
106 學年度	8,173	2,467

表 4-22 近年參與公辦民營實驗教育之國中小學校數

公辦民營實驗教育	國民小學	國民中學	總計	國小校數	國中校數	總計
104 學年度	753	504	1,257	0	2	2
105 學年度	974	551	1,525	2	2	4
106 學年度	1,210	576	1,786	6	2	8

表 4-23 近年參與學校形態實驗教育之國中小學校數

學校型態實驗教育	國民小學	國民中學	總計	國小校數	國中校數	總計
104 學年度	193	51	244	7	0	7
105 學年度	2,038	698	2,736	28	5	33
106 學年度	4,139	850	4,989	42	7	49

資料來源：教育部統計處（2017）

<http://stats.moe.gov.tw/files/brief/%E5%AF%A6%E9%A9%97%E6%95%99%E8%82%B2%E5%AD%B8%E7%94%9F%E6%A6%82%E6%B3%81.pdf>

素質、行政職權、學生學習、課程變革，以及家長對公共教育信心所面臨的問題提供對策建議。

一、教師專業素質的對策建議

（一）研訂教師區域循環輪調制或任期制

參酌校長任期制與韓國、日本的做法，以及焦點團體參與者的意見，教師循環輪調制或任期制有助於教師在專業上的成長與發展，促進學校的活力與教育力，而且也可以解決偏鄉與偏遠地區的教師流動問題。因為如同一位專家學者、及一位校長所指出的：

因為到新的學校，他同樣有很多的學習，他不用你督促他，他就會學習，因為他就要去適應環境，要去了解更多的事情，要面對不同的學生，不同的學校的要求，他就會自主自發去學習，那我覺得這個輪調也是一個很好的刺激的因素和激勵的方式。
（0103 學者專家 p.23）

然後他為了要輪調，他自己要保持他的名聲。（20190103 校長

p.26)

但為顧及老師的權益、交通便利性，及工作穩定性，可以採「小範圍」、「基本上交通的距離範圍都在一、二十分鐘以內」（20190103 校長 p.25）或者從新進老師開始實施。當然相關的配套措施必須透過研究、研討、設計，並試行後實施。

(二) 有制度的設計與實施教師專業發展研習，適度減少中央及縣市政府指定學校派人參加的教師專業研習，強調融入學校教師專業發展或教師社群

由於學校教師對「被指定」參加的研習非常反感，而且這也與教師主動、自願在專業上成長與發展的宗旨不相符，所以「大雜燴、拜拜式」的研習應儘量避免。一位國小校長在座談時指出：

我們(教育行政人員或學校行政人員)覺得需要，他(老師)覺得不需要。所以這個基本上落差就會造成說，我們(覺得)支持系統是有效的，想支持老師，但是老師當沒有需要、沒有想要的時候，那很難發揮它的作用。「從上而下」我們雖然這樣子心急如焚，但是覺得老師覺得還好或者是與我們看法不同，那這是(教育或學校行政)需要跟(老師)想要(不一致)的問題。
(20190307 校長 p.3)

教師專業研習可以大部分回歸學校辦理，或透過教師專業學習社群對話來進行，學校若有需要再找外面的老師來指導。一位參與焦點座談的學者專家指出：

那我自己其實也有參加過老師的那個自主性研習，那個熱量是很大的，那個自主的，那個都是自己「自投羅網」去的，然後

甚至他也沒有提供什麼餐點，要自己準備餐點，甚至要自己付費，但是那是可能是有那個靈魂人物號召，……但那個其實是會引起老師很強烈的興趣（20190103 專家學者 p.2）

（三）教師專業發展制度的設計要明確，有獎勵也要有懲罰

雖然教師專業良知是提升專業很重要的動力，但因為教師在專業上成長與發的動機類型相當多元，因此單單憑藉專業良知的專業發展不能成為唯一的專業素質提升的訴求。

教師專業發展的制度如果沒有入法或者沒有強制，或者是沒有分級，或者是某種教師專業的機制的話，會有一種情形就是劣幣驅逐良幣，就是說你很會教的老師，很認真在教學這一塊的老師，他沒有任何的獎勵，反正大家都一樣嘛，所以說需要有這樣的誘因。（20190103 學者專家 p.6）

因此，教師專業發展的規定或制度就是要入《教師法》，老師的權利跟義務要寫得非常清楚，年輕教師他自然看到他的生涯機會，或者是教師評鑑配合老師專業發展制度的設計，讓評鑑的規範與教師專業發展的制度相結合，老師就會有更多的誘因與獎勵制度，表現好的老師就有獎勵，自然教師專業素質就可以普遍提升。

（四）設計教師專業評鑑與分級、換證的結合

教師專業評鑑制度搭配教師的分級與換證，「就是說你老師要換證，這個到時候要立法，六年或十年就必須換證，因為所有的專業團體都有換證，醫師、藥師、律師通通有，為什麼就只有你教師可以三十年、四十年不變」。（20190103 校長 p.16）

許多新的制度無法實際推動的原因，最重要因素是既得利益者的

反對。教師專業發展的分級、評鑑、換證，已討論數十年，但卻無一成功推動。或許我們可以思考：

那如果從新進老師開始實施，通過立法從新進老師開始實施，那就十年、二十年之後，全部都會一體適用，……那我們可以立一套新的制度，那從新的老師開始實施，那若干年以後它一定會成為全面的一個制度，所以有時候那個政策不求快啦，只求說它能夠有一天會達到目標啦，那十年、二十年後它也是達到目標啊」。(20190103 校長 p.22)

二、行政職權的對策建議

(一) 一方面鼓勵校長提升專業知能，適度勇敢「用權」，一方面研訂權責分明、相符的制度

為使學校行政權責分明，並吸引優秀的學校成員擔任行政工作，提升學校行政服務師生教與學的品質，政府最好能透過研究蒐集意見與制度設計，使學校校長能負起領導學校的權力與責任，當然也要一方面鼓勵或要求校長能提升專業知能，適度勇敢使用權力，帶領學校提高教與學的品質。

針對校長提升專業素質的部分，有好幾位參與焦點團體訪談的校長指出，目前學校教師擔任行政工作意願不強的其中一個主要因素是，校長本身領導的問題。

好的老師帶動不好的。那當然關鍵在校長，校長必須要能夠把這些人提升起來」(20190307 校長 p.25)，學校找不到行政人員，「最後關鍵都是在校長，你說找不到主任、找不到組長，那你校長就要去思考我為什麼會找不到，別的校長為什麼找得到?」(20190307 校長 p.28)，「是不是你沒有禮賢下士啊，

是不是你對主任沒有充分的尊重啊，是不是你覺得主任就是你的下人啊，是不是覺得組長就是我施捨他當的。你如果是這個心態當然找不到人啊。」（20190307 校長 p.28）

其次，校長在專業知能上可以多增加有關組織管理，或者溝通能力方面的知能，因為「很多有可能不是上跟下溝通不好，就是橫向溝通的問題。」（20190307 校長 p.7）

第三，校長也要做好學校任務的分工。

每一組的行政工作的份量其實是不一樣的，相差會很懸殊，比如說註冊，它的業務量很單純，設備它還蠻單純的，……，教學組或者是其他，有的組真的是（業務很多），像我們學校的事務組，我記得他整天就綁個 S 腰帶這邊鉗子，那邊那個鐵槌……」（20190103 校長 p.14）。所以校長要做好分工，「要站在一個學校整體發展的一個角度，綜合研判你學校所有周邊、學校本身的條件來做一個協調。」（20190307 校長 p.17）

在制度上，首先，有些業務可以回歸行政單位負責，例如學校建築，因為現在學校行政「好像專門都在處理很多瑣事，就是說他在處理的是瑣事，而不是（教育）專業的事。」（20190103 專家學者 p.3）

其次，可以考量再修正《教師法》，讓校長（在某些條件下）有權力可以指定老師兼任行政工作，「沒有辦法全國統一的話，應該至少由縣市政府來訂。」（20190103 專家學者 p.20）有關校長遴選相關辦法的修訂，以及中央與地方在校長遴選、權力應用上的矛盾現象，甚至整個教育行政管理的問題，亦需要一併考量。

最後，當校長的權力明確或者加大時，教育行政機關也要考量權力制衡的問題，教育行政機關也須要看情況介入協助。權責分明、權責相符相當重要，因為：

如果他（校長）來到這個學校是讓組織文化從 A 變到 A+ 的話可能是一個不錯。但如果他組織文化讓 A 變成 B 的話，（教育行政機關）可能就要思考一下這個權力的運用跟使用，到底有沒有制衡的辦法。（20190307 主任 p.22）

（二）徹底檢討並落實行政減量

中央與地方政府有關學校行政減量的呼籲與嘗試並不少，但是學校人員仍然「無感」，這包括，首先政府未能「統整……，導致於你每次會重複收文，叫你去叫你去那個。」（20190307 主任 p.6）；其次，政府未站在學校立場的行政措施太多，例如「現在已經網路時代，很多都用網路填報傳檔案，可是還是要蓋章送紙本，這也是一個很大的問題。」（20190307 校長 p.17）以及教育局處以外的行政單位業務不斷增加，例如一位校長提到：

我原來做的事情可能十件教育，做完就差不多。現在是十件，再加五件再加五件，舊的永遠還是要做，新的一直加一直加，所以就會造成所謂行政的負擔越來越重，所以現在才喊所謂行政減量，其實會造成問題，這是第一個分工的問題。第二個是外界干預的問題。…我們最常困擾就是今天文化局要辦活動，交通部要辦活動、環保局，什麼都是教育。那這個一件一件一直加上去，那就造成行政的負擔，老師也很討厭。（20190307 校長 p.19）

最後是經費核銷的問題，最好補助款能在學校「就地核銷，不需要往上送」（20190103 校長 p.19），因為這往往耗費學校行政人力很多時間。當然這可以透過修訂法令或規定的方式來達成。

（三）研訂並落實在精神上與物質上具激勵的措施，提升行政士氣

學校行政除了在行政職務加給上須與其所做的付出相符，以增加誘因外，尚須讓學校行政人員有「成就感」（20190103 校長 p.6）。另外有關不同規模大小國中小主任與組長行政人力配置、編制的規定，也要適時加以檢討。

（四）落實公平正義的行政，避免個縣市之間，「一國多制」

由因中央訂定辦法，但考量地方特性之差異，故同意地方政府有適度裁量權的規定或措施越來越多，容易造成各縣市之間不公平的現象出現，因此本研究小組建議應落實公平正義的行政。一位國中校長指出：

反正地方政府就有裁量權啦，那有裁量權的情況之下，只要這些比較窮的縣市，……，縣市政府一句話這是我地方自治，我的裁量權，我就財政困難，我沒辦法給你這樣。所以我說怎麼可以教育現場是一國多制，雖然說國中小是屬於地方政府，可是你這樣就難道不能定出一個是全體適用的辦法，讓縣市政府可以依循。（20190103 校長 p11）

中央的辦法訂定，地方是可以不遵循的，那這樣的辦法對我們這些縣市政府財政比較困難的學校來講，是一個很大的傷害，我們永遠看得到用不到啊，那當然這個整個行政人力就不足嘛，不足就會造成惡性循環，大家就更不願意來做，我（國中）本來教學組、生教組我還要一個副組長可以協助輔助的，可是現在沒有。這個我們探討的重點是有一個叫這個會造成不公不義，就是各縣市的差異。（20190103 校長 p.12）

(五) 落實學校行政業務交接

為讓學校行政具有永續發展性，並讓學校行政的專業知識能進行有效知識管理，教育行政機關必須與學校合作，或要求學校針對所需交接的業務進行盤整、規劃，並設計業務交接的銜接期，將有助於行政權責的釐清、持續性與建全發展。有一位學校主任提到：

那如果說我們經過一個傳承有一個交接的過程，或者是說有一個師徒教導制，我們這個業務在這個處室，你要來接之前就知道我要做這個業務，那是不是要有一個心理準備。以我目前學校來講，可能就是說在4月份可能就已經確認主任的職務，如果要輪動，可能我們在6月、7月就開始…先熟悉業務內容，7月31號正式交接。（20190307 主任 p.21）

三、學生學習的對策建議

(一) 深入了解學生學習不佳、學習落差的原因組合，審慎因應

有關學生學習動機與學生學力不佳的問題主要可以區分為，「有家庭的因素、學校因素、社會因素跟個人的因素」（20190103 校長 p.4），這是一般認為的原因。但是焦點座談的專家學者、校長與老師們則從另一些面向去討論，事實上相關的研究也支持這些影響因素。多位訪談參與者認為，學生學習效果與動機不佳，以及不同類別學生之間學習差異擴大的原因，也與校長流動率高、師資不足、學校入學率影響所招收的孩童素質，與永續性的教育資源不足等有關。針對這樣的看法，Firestone 與 Riehl (2005) 就曾指出，校長領導、社區鄰里的資源、教師教學團隊等，直接與間接地影響學校表現與學生學習的結果，而學生學習的結果包括認知、品德等方面的表現，以及學校學生

學習表現的公平正義價值的實現程度。

更重要的，由於個別學校的環境條件不一，因此教育行政單位與學校必須持續的深入了解各校學生學習不佳、學習落差的原因究竟有哪些，這些不同因素之相對影響力大小如何，其組合的情況如何等，以求「對症下藥」的因應。

（二）探究並協助學校成員（特別是教師）提升學生的學習動機

在學生學習方面，與會專家學者多數同意教育現況中「學力不佳」與「學習動機不足」是影響學生學習的重要關鍵現象，而且一旦改善學習動機後，學力自然隨之提升。因此，提升學生學習動機，相當關鍵。如一位國小校長指出，學校必須提供機會，讓每一位學生都有被看到的舞台，藉由體驗課程的深化、生活經驗的拓展、教師的嚴教與學生的勤學，讓學生寫作文時充滿「題材」，完全不須擔心學力的問題；一位國中校長提出建構一個有效的學生學習支持系統，在學校方面，主要是給予學生正確的引導，同時，提高國中生的學習動機。

學習動機的部分，我在公立學校發現一個情況，就是說學習動機市區會比那個偏鄉型、不山不市或者是偏鄉型的學校還來得高一點；國一一定會比國三的學習動機強，然後另外一個就是經濟背景較高的孩子會比家庭弱勢的孩子學習動機還來得強（20190103 校長 p.4）。

我覺得孩子，其實是每一個孩子都可以被看到，當每一個孩子他都可以被看到的時候，然後不管是他的困難，或者他的進步，然後他的優勢，和他的努力，老師其實都有看到，而且我們是學校每個老師都認識每個孩子，然後都可以叫出名字來，然後都可以給這些孩子比較個殊性的一些的關照，所以我覺得孩子

他會覺得說，他其實是被重視的，當這個孩子他被重視到之後呢，然後呢，他會覺得自己是被看重的，然後他的價值感也被突顯 (20190319 校長 p.9)。

四、課程變革的對策建議

(一) 協助學校成員理解並落實學校本位課程發展的真義

學校本位課程發展不能流於僅著重特色課程的設計，亦必須與學校願景或目標相互契合，且須成為學校教師在專業上成長與發展的重點之一。

針對協助學校成員理解並落實學校本位課程發展這項任務，首先，校長的領導與行政的引導很重要，例如一位校長指出：

我覺得最重要還是領導者他的眼光跟角度是不是有放在課程改革這個上面，因為以我之前帶領學校的經驗，我發現老師不是不能改，老師也不是不願意改，而是他沒有接收到相關的訊息。那這個改革的腳步不見得會立竿見影，但是我覺得總是要開始走，當你有開始帶著老師往前走，慢慢的老師就會跟上來。所以我以前也曾經有老師說校長你的腳步太快了我們跟不上，可是一年兩年慢慢的老師不但跟上了，而且他們很有想法。那但是大部分的學校，我覺得校長壓根本不覺得課程改革是必須或者是重要的，然後一般都有那種教改怎麼改換湯不換藥的那種觀念。(20190325 校長 pp.1-2)

其次，學校要找尋共同的時間讓老師可以共同討論。國小可以利用週三進修的時間，但國中就必須透過學校行政的協助進行安排，在這方面教育行政機構就必須給予學校在行政上有彈性的空間。

最後，教師專業學習社群、課程發展委員會、學科或領域教學研

究會就是老師熟悉學校本位課程發展理念與實踐很好的平台。

（二）協助教師理解課程綱要之內容，並據以設計課程及進行教學

為改善教師不重視課程綱要、對課程綱要及能力指標之內容不熟悉、對素養導向教學的涵義與實踐不理解、以及過度依賴教科書進行教學等問題，教育行政機關或學校成員應協助老師熟悉課程綱要之內容，並據以設計課程及進行教學。「因為長期以來老師教學都有教科書，我覺得老師如果有教科書他就會依賴，依賴教科書，你看現在 12 年國教之後，你要叫他做素養導向教學…」（20190325 專家學者 p.1），教師必須改變。特別是國中的教學：

我覺得這是教科書影響蠻大的。傳統升學的部分，我覺得你看國小它比較不會有升學的問題，這個問題不大。但是到國中這一塊，你去看它在國中的時候它要推十二年國教比如說素養導向教學或者是它自己要做校定課程的時候，或者是他正常化教學的時候，其實還是受到升學這樣的一個導向。（20190325 專家學者 p.1）

五、家長對公共教育信心的對策建議

（一）喚起公立學校成員危機意識，重拾「嚴管勤教」，展現多元績效，適度行銷

參與焦點座談的與會專家學者、校長與老師、家長多數同意私校行政人員與教師的危機意識較高，因此他們適應環境，改變作為的適應力較高。教育行政機關、學校校長及學校成員應相互鼓勵，提高彼此對教育變革的接受度，如此才比較容易應对外部環境的改變。

其次，原本公立學校對學生各方面的照顧是比較「正常」、「週到」

的，但是教育政策與大環境的改變，使得公立學校的強項慢慢不見了。公立學校必須回復以前關心學生各方面學習的傳統，負起協助學生學習的責任，才能再次獲得家長的信心。有一位校長指出：

現在很多教育改革都對（公立）學校很不利。比如說學校本來是很重視學生的學習成就的，很重視升學那一塊的，有人認為說不要重視升學，你要全面並進，德智體群美都要並進，結果學校本來升學那一塊很強，後來就變得不強了。那不強了的時候這些學生跑到哪裡去？跑到私校。所以現在的私校變得很搶手原因在這個地方，是政策造成公立學校的平庸。（20190307 校長 p.26）

雖然公立學校的目的不是只有成績與升學，但也不能為了全面發展而讓學習落後。很多與會者都同意，「學習」與「成績」並不適宜劃上等號，很多家長或公立學校老師心中認為的不能只有又重視成績，事實上是放棄了學生的學習。事實上，透過多方面的學習，是有助於學生學業成績的提升的。但是公立學校的成員若因為認為重視成績會讓學生的壓力過大，因此而放棄學生學習，那家長對公立學校信心當然會不高。

最後，公立學校也要適度運用多元管道展現學校的多元表現，包括學生在學習方面的表現。

我是覺得學校的行銷也是很重要，不管是公立或者是私立的部分，像我們常常可以看到私校，他們也是常常帶著孩子到外面去參加一些公益的演出……讓我們可以看到私校不只是只有讀書而已，他們也很會玩音樂，他們也有戲劇表演……就是說其實他們的多元的表現，也是讓家長覺得還蠻肯定的，而且他們（私校）會利用他們社群媒體的部分，就是學校的活動都會讓我

們家長非常的清楚，當然我們就覺得說其實學校真的不一樣了。
(20190103 家長)

(二) 營造尊重與關懷學生的學校環境，並教導學生實踐尊重與關懷

在家長對公立學校信心不足方面，多位專家學者與家長同意「家長常常擔心孩童送到公立學校孩童會被帶壞，應該送往已經經過篩選的私校」，家長害怕學生品德出現問題，顯然對公立學校的信心不足；所以學校對學生的個別關懷與尊重很重要。因為：

孩子本身在那個養成過程中間，國中很關鍵，他必須在那個過程中間跟同儕學習包容，互相合作，跟一些團隊的一個能力，對於人跟人之間的相處，有一些學習的機會，整個養成在國中很重要。 (20190319 校長 p.5)

這樣，學生與老師之間彼此認識，互動良好，也比較有機會實踐關懷與尊重。

反而覺得說孩子們在那個地方更有自信的增長空間，在那個地方同儕的學習互動氣氛非常地好，然後品德教育也兼顧到就可以了。 (20190319 校長 p.5)

我們是學校每個老師都認識每個孩子，然後都可以叫出名字來，然後都可以給這些孩子比較個殊性的一些的關照，所以我覺得孩子他會覺得說，他其實是被重視的，當這個孩子他被重視到之後呢，然後呢，他會覺得自己是被看重的，然後他的價值感也被突顯。 (20190319 校長 p.9)

(三) 增加與不同階段學校的聯結，做好行政服務

部分與會代表指出：「私校國中部與高中部資源可以共享，家長普遍認為私校國中部反而資源比公立國中多。」（20190103 家長）。類似的觀察與想法也同時出現在全國家長會（20190319 家長會）與家長會幹部（20190319 家長會）中。因此，提出公立學校教師兼任行政的比例、增加公立國中與高中的連結等建議（20190319 家長會），以做好學行政政服務。

參考文獻

- 丁一顧、王孝維（2018）。後教師專業發展評鑑時期教師專業學習之省思與展望：工作嵌入式專業學習的觀點。《教育研究月刊》，293，4-17。
- 行政院教育改革審議委員會（1996）。《教育改革總諮議報告書》。台北市：行政院教育改革審議委員會。
- 李明洋（2015）。TALIS2013 資料回顧與調查數據。國際教育新聞發報中心。
- 吳明清（2017）。有責無權，中小學校長難為？載於黃昆輝、江文雄、吳明清、郭生玉、黃政傑、周愚文主編，當前台灣重大教育問題的診斷與對策（頁 118-119）。台北市：五南。
- 林永豐（2015）。十二年國教中的核心素養概念。載於甄曉蘭主編，教育的想像：演化與創新（頁 119-138），台北市：學富。
- 林永豐（2017）。核心素養的課程教學轉化與設計。《教育研究月刊》，275，4-17。
- 林永豐（2018）。從九年一貫到新課綱的校本課程省思。《台灣教育》，710，29-36。

- 林明地（2002）。從組織研究的象徵架構分析校長遴選。**教師天地**，**118**，28-34。
- 林明地（2017）。中小學校長在權責上的困境與解決對策。載於黃昆輝、江文雄、吳明清、郭生玉、黃政傑、周愚文主編，**當前台灣重大教育問題的診斷與對策**（頁 120-126）。台北市：五南。
- 孫志麟（2017）。一個台灣，兩個世界？大學與中小學教師評鑑政策之比較研究。**教育政策與管理**，**2**，1-31。
- 許添明、葉珍玲（2015）。城鄉學生學習落差現況、成因及政策建議。**台東大學教育學報**，**26(2)**，63-91。
- 張榮輝（2017）。校長權責的困境。載於黃昆輝、江文雄、吳明清、郭生玉、黃政傑、周愚文主編，**當前台灣重大教育問題的診斷與對策**（頁 127-138）。台北市：五南。
- 湯志民（2002）。中小學校長遴選制度之評議。**教師天地**，**118**，20-27。
- 教育部（1995）。第七次全國教育會議報告。台北市：教育部。
- 教育部（2006）。師資培育素質提升方案。台北市：教育部。
- 教育部（2010）。第八次全國教育會議實錄。台北市：教育部。
- 教育部（2013）。中華民國師資培育白皮書。台北市：教育部。
- 教育部（2014）。十二年國民基本教育課程綱要總綱（中華民國 103 年 11 月 28 日，臺教授國部字第 1030135678A 號）。台北市：教育部。
- 教育部（2016）。教師專業發展評鑑將於 106 學年度起轉型為教師專業發展支持系統。取自 https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=55BD57743E88E277
- 教育部（2017 a）。教育部補助辦理教師專業發展實踐方案作業要點。台北市：教育部。
- 教育部統計處（2017 b）。實驗教育統計 <http://stats.moe.gov.tw/files/br>

- ief/%E5%AF%A6%E9%A9%97%E6%95%99%E8%82%B2%E5%AD%B8%E7%94%9F%E6%A6%82%E6%B3%81.pdf
- 教育部 (2019)。教師揪團跨校社群共學計畫資訊平台。取自 <https://tcgolearning.tc.edu.tw/>
- 斯偉義、饒見維 (2014)。從日、美、中三國的教師進階或認證制度探討建構我國教師進階認證制度之策略。《教育政策論壇》，17(2)，33-66。
- 黃月純、吳煥烘 (2013)。台灣教師進階制度之研究。《教育行政研究》，3(2)，65-92。
- 鄭勝耀 (2011)。弱勢教育公平指標之研究。《教育政策論壇》，14(4)，63-88。
- 鄭勝耀、侯雅雯 (2017)。補救教學政策之國際發展趨勢分析。《教育研究月刊》，281，52-62。
- 鄭勝耀、Jacob, J. (2018)。台灣課後補救教學政策與社會公平之研究。載於周祝瑛、錫東岳、魯嬪文主編，*華人教育模式：全球化視角* (頁 65-83)。台北市：心理出版社。
- 聯合報 (2018/06/17)。12 年國教再失信心，家長搶送孩子進私中。
<https://udn.com/news/story/6898/3203383>
- 龔雅雯、張素惠 (2012)。淺談國中校長遴選。《台灣教育評論月刊》，1(12)，17-19。
- Firestone, W. A., & Riehl, C. (2005). Introduction. In W. A. Firestone & C. Riehl (2005) (Eds.), *A new agenda for research in educational leadership* (pp. 1-11). New York, NY: Teachers College.
- Schleicher, A. (2011). *Building a high-quality teaching profession: Lessons from around the world*. Paris: OECD.
- 김순남 (2016). 교원순환전보제 운영 실태 및 개선 방안 연구. **한국교육개발원 현안보고 OR 2016-07**.

김순남、이병환 (2018). 교원순환전보제에 대한 교원의 인식 . **교육문화연구** , 24(2), 57-78.

한치원 (2017/02/16). “공립학교 교원순환제” 이대로 계속되어야 하 다 ? . **에듀인뉴스** . Retrieved from <http://www.eduinnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=7920>.

(研究者：林明地、黃月純、鄭勝耀、林永豐、傅遠智)

附錄

附錄 4-1

106 學年度第 2 學期及 107 學年度第 1 學期代理、代課老師兼任國民中小學組長、主任的情形

代理代課教師兼任學校行政職調查

◎學校類型 (請勾選) : 國中 國小 國中小

◎縣市別 (請勾選) :

台北市 新北市 桃園市 新竹縣 新竹市 苗栗縣 台中市
 彰化縣 南投縣 雲林縣 嘉義縣 嘉義市 台南市 高雄市
 屏東縣 台東縣 花蓮縣 宜蘭縣 基隆市 澎湖縣 金門縣
 連江縣 其他 : _____

◎學校規模 : _____ 班

◎ 106 學年度第 2 學期代理代課教師兼組長人數 (請圈選) :

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 其他 : _____

◎ 106 學年度第 2 學期全校組長人數 (請圈選) :

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 其他 : _____

- ◎ 106 學年度第 2 學期代理代課教師兼主任人數 (請圈選)：
0 1 2 3 4 其他：_____
- ◎ 106 學年度第 2 學期全校主任人數 (請圈選)：
1 2 3 4 5 其他：_____
- ◎ 107 學年度第 1 學期代理代課教師兼組長人數 (請圈選)：
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 其他：_____
- ◎ 107 學年度第 1 學期全校組長人數 (請圈選)：
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 其他：_____
- ◎ 107 學年度第 1 學期代理代課教師兼主任人數 (請圈選)：
0 1 2 3 4 其他：_____
- ◎ 107 學年度第 1 學期全校主任人數 (請圈選)：
1 2 3 4 5 其他：_____

附錄 4-2

國民中小學教師專業與學校行政權責焦點座談大綱

教師生涯 30 年當中，教師專業如何精進？

如何促進教師專業？有需要制度面的設計與誘因嗎？教師研習有用嗎？現行的教師研習有哪些優缺點？

如何鼓勵教師的專業精進與教學卓越？

國民中小學行政權責區分不清的現象如何？造成的問題有哪些？如何因應？

學校老師擔任行政工作的意願如何？從那些現象可以觀察？造成的問題有哪些？如何因應？

附錄 4-3

「學生學力不足」與「家長對公立教育信心欠缺」座談大綱

國民中小學學生學習動機與學習成效的現況如何？造成的問題有哪

些？如何因應？

國民中小學家長對公立學校的辦學是否具備信心？從那些現象可以觀察家長對公立學校的信心？造成的問題有哪些？如何因應？

第五章 普通高級中學教育

壹、前言

普通高中（以下簡稱普高）處於學制中的後期中等教育階段，而後期中等教育乃是後義務教育（post-compulsory education）的第一個階段，也是學習逐漸邁向專精分化的開始，亦即處於銜接義務教育與非義務教育之間，邁向高等教育與成人終身學習的關鍵地位。因此，後期中等教育乃成了學生從不分化邁向分化、從義務到非義務教育的重要階段，是學生進一步發展的重要關鍵，更是教育體系發揮其選擇功能的關鍵。

依據我國《高級中等教育法》第5條的規定，在後期中等教育階段主要包括了四種類型的高中，包括：普通型高中（普高，即一般所稱高中）、技術型高中（技高，即高職）、綜合型高中（綜高）與單科型高中。由於普高教育向來是晉升大學的主要進路，不僅人數最多，也有較高的社會聲望，因此，普高教育的議題往往引起許多爭論，而不同的論述又涉及對普高教育或後期中等教育功能的不同定位與假設、關乎不同的進路期望、當然更關乎是否有助於達致教育的公平與卓越。

為便於論述，本章將聚焦下列兩個重要議題，包括：首先是探討十二年國民基本教育（以下簡稱十二年國教）所引發的高中課程與教學問題，其次則分析高中入學前與畢業後的兩大考試，包括國中教育會考與大學入學考試的爭議，由於其高風險（high-stakes）的特質與對前一階段的重要影響力，考試制度的變革向來是高中職教育的重要議題。

有關高中課程與教學的問題，主要聚焦於新課綱改革對普通高中所帶來的挑戰。依照現行課綱的規範，在既有的三個學制中，普高所

要求的必修學分是最高的。而新課綱強調降低必修學分、增加選修，明確要求各校應具體發展校訂必修、開設選修課程、規劃彈性學習時間、鼓勵學生自主學習等，在在凸顯了新課綱彰顯校本課程的理念。然而，從以國定課程為主的教學，要轉向以學校為本的課程發展，對於普高的學校行政、課程領導與教師專業都會形成問題，也會因而衍生許多困難與挑戰，有待因應與突破。

有關大學入學制度的爭議主要有兩類。首先，公平性問題主要是指因升學制度中的入學成績，由純粹量化的分數計算之外，加入了質性的、主觀的成分，如面試、書面的備審資料審查等，使得評分缺少客觀標準，不易進行不同分數之間的比較等，因而造成對評分公平性的質疑，擔心影響教育機會公平的社會正義。其次，入學的管道既然增加，不同管道之間進行的試務與前後順序之安排，使得升學機制也變得比以往複雜許多，各種升學管道的要求不一，容易造成學生與家長的混淆。各種升學進路之間的時間順序安排不易，造成高三學測後的時段，部分學生已經錄取理想校系，部分卻仍積極準備各類備審資料或指定考試，大大影響高三課程的學習。

為深入探討上述議題，本章透過文獻歸納，探討重要官方文件的分析、焦點座談、專家諮詢等方式蒐集各項資料，首先，本章先說明有關普通高中的整體發展脈絡與政策演變，作為後續論述的背景，其次，簡要說明普通高中的教育現況與議題，接著，再聚焦重要的問題，以便能深入議題爭議的討論。基於深入的探討，本章最後據以提出相關的政策建議。

本研究以文件分析為主，尤其包括負責大學入學的大學入學考試中心、負責國中教育會考的國立台灣師範大學心理與教育測驗研究發展中心等單位的出版品、電子報、以及相關的統計資料等。又有許多與高中教育發展有關的文獻或政策評析等，包括陳佩英、簡菲莉主編（2015）、蔡清華主編（2017）等也納入討論。除此之外，也對歷年

來的主要考試成果與趨勢進行分析，包括進入高中所需的國中教育會考、高中畢業後為進入大學所經歷的大學入學考試制度中的學測與指考、以及最能進行國際趨勢比較的 PISA 測驗成績等。為蒐集更廣泛的意見，本研究小組乃邀請實務工作人員進行焦點座談，分別於 2019 年 3 月 5 日與 2019 年 3 月 25 日進行兩場，針對新課綱的改革與挑戰、學校發展校本課程的議題、教師因應新課綱的專業知能提升、大學入學各種爭議等，分別邀請普高、國中等學校教育行政人員與老師、家長、專家學者等進行深入的對話，以期對議題的分析能有更深入的掌握（大綱如附錄）。

貳、政策演進

1990 年代初期以後，我國後期中等教育經歷了許多根本性的變革，尤其啟動許多試辦實驗，嘗試突破當時學制與課程的侷限，例如：台北市試辦完全中學（1992）、教育部試辦高中學年學分制（1992）與高職學年學分制（1993）等。1990 年代中期，歷經 410 民間教育改革運動、全國教育會議與行政院教育改革審議委員會的成立，對於教改議題有更多的討論，也陸續啟動相關改革：完全中學試辦（1995）、綜合高中試辦（1996）、增設技術學院與科技大學（1996）、全面辦理高職學年學分制（1997）、試辦各項多元入學方案（1997）、跨世紀技職體系一貫課程規劃（1999）、將完全中學與綜合高中納入正式學制（2000）、推行高中職社區化政策（2001）等。十多年來，後期中等教育不僅在量的方面有可觀的擴充，在質的方面也不斷地轉型，改變了學校機構、課程、入學管道、升學進路、分流原則等形貌。

在前述的政策發展脈絡中，高中課程綱要的發佈與實施，直接影響學校教育現場的課程與教學。而有關我國學制中的兩個大型考試：

高中職入學與大學入學，則扮演了關鍵性的教育選擇功能。下文中，先略述高中課程的政策發展，繼之探討高中職入學與大學入學的政策演變。

一、普通高中的課程變革

就我國後期中等教育整體而言，於 1981 年時，15-19 歲的學齡人口淨在學率已經超過 50%，且於 2006 年超過 90%。若考量我國青年學子就學動機向來很高，重考的比例不少，而以粗在學率視之，則更早在 1990 年時，15-19 歲的學齡人口粗在學率即已超過 90%，2000 年以後，更維持在 98% 上下（教育部，2019）。可見，我國的高中職教育階段不僅早已超過普及型的 50% 就學率，更幾乎接近全民教育的程度。

針對我國後期中等教育的發展，可歸納出下列四個重要的發展趨勢：（一）我國高等教育從「大眾型」邁向「普及型」。（二）我國的後期中等教育由「普及」邁向「全民教育」。（三）普通高中人數由 15% 增加到 35%，由「菁英型」邁向「大眾型」。（四）後中教育功能漸漸由菁英預備，擴大包括專業知能的培養與奠定生活基礎。

若進一步針對普通高中的發展論之，我國 15-19 歲學齡人口中，就讀普通高中的比率，由 1976 年的約 16%，逐步增加，至 1985 年時，即已達約 20%，更於 2000 時超過 30%，且持續增加（教育部，2019）。可見，過去三十多年來，普通高中的性質已經從一個明顯的菁英教育，逐漸邁向大眾型的教育型態。

再從後期中等教育的功能來分析，黃炳煌、歐用生、張煌熙、林貴美、林永豐、高薰芳、余霖、葉麗君（2004）指出，我國高級中學教育應具備延續（接續並深化國民中學普通教育）、陶冶（公民素質與職業陶冶）、試探（性向及能力）、適應（程度或難度區分以適應

學生之能力)、準備(升學基礎)等功能。林永豐(2010)也主張後期中等教育的功能乃包括了陶冶(奠定共同基礎)、試探(提供興趣、能力、性向的探索)、分化(導向不同的發展進路)、準備(奠定進入適當進路的基礎)等。

依照上述後期中等教育的四大功能，進一步分析普通高中的功能與發展趨勢，可參見表 5-1。

表 5-1 從後中教育功能看普通高中之發展趨勢

功能	教育功能之內涵	我國後中發展的整體趨勢	普通高中的教育功能與發展趨勢
陶冶	銜接初等教育與前期中等教育，進一步強化基本能力，落實文化陶冶與啟蒙，引導適應社會生活，與統整民族文化等。	學齡人口就學率高，銜接前期中等教育的功能愈發明顯，性質上趨向國民基本教育。著重基本能力、重視文化陶冶。	普高應能銜接國中教育，繼續厚實基本能力。相對於技高與綜高，普高課程的必修仍最高，體現重視基本學科，以養成共同基礎或通識能力。
試探	一方面探索學生個人的性向、興趣與能力，給予診斷與指導，發展其潛能；另方面瞭解社會需求與發展，思索學生未來的發展方向。	共同核心課程未落實、選修課程仍未受重視、進路轉銜不易，不利課程試探功能之發揮。因應不同需要，提供多元機會。	普高課程應能發揮試探功能，引導學生探索進路發展。新課綱中，普高降低必修、增加選修，試圖發揮選修課的試探功能

分化	因應社會分工，配合興趣、性向與能力，給予不同的課程與教育安排，導向不同發展進路。	分流點大致在高一或高二之際。大學入學與四技二專入學並立為兩大管道，兩條國道的基本架構維持不變。畢業生的進路發展以升學為主，就業較少，顯示受教年限往高教階段延伸。	普高課程應能引導學生邁向進路的分化。對大多數普高畢業生而言，進入大學是主要的進路。因此，分化不是指選擇升學或就業，而是選擇不同的大學院系。
準備	為深造或職業訓練奠基，培養進入大學或終身學習的能力，或是習得一技之長進入職場。	初始教育（initial education）的就學期間延長，使得後中不再是終結教育，因此，奠定繼續升學的功能愈發明顯。關照學術預備，也重多元發展。	高等教育是高中畢業生的主要進路，因此高中教育必須為進入大學院系作好準備。新課綱中重視高中與大學入學的連動關係，體現了高中課程為升學高等教育的準備。

資料來源：參考自林永豐（2010）。我國後期中等教育課程試探功能之評析。《課程與教學季刊》，頁 23-46。

參照表 5-1 從後期中等教育的四大功能來分析，可聚焦普高教育的四個重要功能與趨勢。茲說明如下：

（一）陶冶

銜接初等教育與前期中等教育，進一步強化基本能力，落實文化陶冶與啟蒙，引導適應社會生活，與統整民族文化等。因此，普高應

能銜接國中教育，繼續厚實其基本知能，以涵養所有學生共同的通識基礎。

（二）試探

一方面探索學生個人的性向、興趣與能力，給予診斷與指導，發展其潛能；另一方面瞭解社會需求與發展，思索學生未來的發展方向。普高教育應有不同的課程以提供學生進行試探的機會，因應不同的需求與未來需要。

（三）分化

因應社會分工，配合興趣、性向與能力，給予不同的課程與教育安排，導向不同發展進路。普高教育引導學生邁向大學教育的不同進路，應能發揮漸進分化的功能，漸次導向不同的進路發展。

（四）準備

為深造或職業訓練奠基，培養進入大學或終身學習的能力，或是習得一技之長進入職場。各個進路所需的知能基礎不同，普高教育應能養成學生進入大學進路的準備，以期邁向高等教育的分殊專精教育。

在上述後期中等教育改革的脈絡下，普通高中課程為了銜接九年一貫課程，並為大學教育奠定基礎，因應高中課程學科數目與授課時數過多的問題、彈性不足，升大學考試壓力仍大，高中教學不正常等問題，在 95 學年度起實施的普通高中課程綱要（簡稱 95 暫綱）、與 99 學年度起實施的普通高中課程綱要（簡稱 99 課綱）中，強調了選修課的重要，也鼓勵學校發展特色。但在高中畢業生大多數仍以升大學為主要進路，影響升大學機會的主要制度的設計，仍深深影響高中的課程與教學，聚焦於考科的準備，使得高中教育在課程與教學的實質

改變，仍相當有限。

2000 年以後的高中職教育發展，則基本上是以十二年國民基本教育政策的準備與推動為主軸。此十二年國教的政策論述起源很早，至少可溯至 1983 年，而 2001 年起推動高中職社區化政策、2006 年公布「十二年國民基本教育先導計畫」均是為十二年國教的推動進行準備。至 2011 年的總統元旦文告中，正式宣示推動十二年國教的決心與重點，而此一政策的發展，基本上就是試圖將「高中職教育」納入「國民教育」的論述，抑或反之，乃是將「國民教育」延長至「高中職教育」的論述。

二、高中職多元入學制度

我國高中職學校入學制度自 1949 年之後，可區分為三個主要變革階段（見表 5-2），受到解除升學壓力以及少子女化學齡人口人數減少等影響，三個主要變革的階段皆體現了在當時環境背景下，於「卓越」與「公平」兩個價值中的選擇。

表 5-2 高級中等學校升學考試制度紀年表

階段	制度特色	卓越/公平價值分析
1950s-2001 分區聯考聯 招制	聯考聯招 1.一年一試。 2.入闈命題。	1.每題均有配分，學生總成績為成績之加總。 2.太過講求背誦與複雜的計算，分數普遍偏低，中分群無法區分出鑑別度。 3.1981 年北區高中聯考錄取率男生為 36.97%；女生為 30.17%。

2001-2013 高中職多元 入學方案	國民中學學生基本能力測驗 1.一年兩次。 2. 題庫選題。	1.分數採用量尺分數(PR)，或隨著答對人數的多寡而變動。 2.原先規劃為標準參照，後因壓力轉為常模參照。 3.為取得高級中等學校、高級職業學校(申請入學、甄選入學、登記分發)、五年制專科學校(甄選入學、登記分發)入學之分數。 4.太過簡單，高分群無法區分出鑑別度。
2014 12 年國民基本教育	國中教育會考 免試入學 75%。 特色招生 25%(甄選入學-音樂、美術、體育、技能等術科考試；考試分發入學：學科測驗，採單招或聯合數校辦理)。	1.配合免試入學制度。 2.國中教育會考作為超額比序之用。 由於在超額比序的各項目都幾乎會滿分，所以會考成績在決定錄取學校上來說還是和聯考以及基測一樣，是決定高中錄取的最大因素。 3. 採用標準參照方式，評分等級從 C 到 A++總共七級，答對題數和所獲得等第是事先設定的，分為精熟、基礎、待加強(有助於入學後補救教學之用)。

資料來源：作者彙整。

(一) 聯考聯招制階段

首先是 1950 年代到 2001 年實施分區聯考聯招制階段。隨著 1968 年實施九年國民教育，大幅提高國民中學階段畢業學齡人口後，使得學齡人口數與高中職學校校數呈現供給遠低於需求的狀態。與此同時，銜接高中職學校階段後的大學階段教育，對於學術導向型的高中提供較為暢通的升學管道，而技術導向型的高職則僅有專科學校可作為銜

接。這在當時高等教育淨在學率仍低，且大學學歷文憑在勞動力就業市場仍屬稀缺的時期，進入學術型導向高中進而進入大學取得學歷為當時最受歡迎的升學徑路。教育資歷與勞動力市場連結，以及教育資源稀缺的這一項特性，使得高中職學校入學制度的競爭異常激烈。以 1981 年北區的高中聯考錄取率為例，報考北區學術型導向高中的男生錄取率為 36.97%；而同年女生的錄取率則為 30.17%。

競爭激烈的高中職升學制度，也同時影響國民中學的正常教學，其中爭論的焦點即是「常態編班」以及「能力編班」的問題。由於國民中學屬於學區入學制，班級同儕的組成很大程度會受到學區所在位置的社經地位所影響，而國民中學階段學生的學業表現往往又受到其原生家庭的社經條件直接的影響（Rangvid, 2007; Schneeweis & Winter-Ebmer, 2007），伴隨著當時存在的升學壓力，使得國民中學階段採用能力編班的策略來安置學生，在都市以外的地區甚為普遍。即使 1992 年教育部頒佈「國民中學學生編班實施要點」明令採常態編班之後，循《特殊教育法》管道在國民中學階段開辦各種藝能班而實現能力分班的作為，也始終頻繁的出現。

除此之外，由於聯考聯招制時期的高中職學校入學制度，僅考量一年一次筆試測驗，升學制度引導教學安排的結果，使得國民中學教育階段除了智育以外，其他非考試科目與教育功能，例如藝能科目及生涯輔導，一直未能獲得同等的重視。國民中學教育階段之目標過度扭曲與限縮，也受到普遍的挑戰。

最後是測驗編製的本身，聯考聯招制時期，測驗的編製是採取入闈命題事前配分的方式進行，由於不是採取題庫選題方式編製測驗，試題的品質往往會受到當屆的命題委員組成所影響。試題內容過於講求考驗學生對於課本內容背誦與數學上複雜計算的結果，極大程度的限制學生在學習過程中的深度思考能力。

(二) 多元入學階段

高中職多元入學方案是 1994 年四一〇 民間教育改革運動之後，受到當時社會強調多元開放的社會風氣所催生的教育改革行動方案。幾乎同時還包括師資培育管道的開放、九年一貫課程，以及大學多元入學制度等。高中職多元入學方案的實施有以下兩項特點：

1. 應試的次數與考試分數的使用

分區聯考聯招制時期採取的是一年一試的方式取得聯考分數，到高中職多元入學階段時，則是以學生參加全國統一的國民中學學生基本能力測驗（簡稱國中基測）的成績作為依據。甫開始實施時是一年兩次，分別為該年度的二月以及該年度的六月；自 2012 年之後則又改為每年一次。在分數的使用上，第一次考試分數可用作為申請入學、甄選入學、登記分發所使用；而第二次考試分數則僅限於登記分發入學使用。

由於試題是採取題庫選題，題目品質較為穩定。原先國中基測設定為標準參照測驗，亦即學生是否達到國中畢業所需要的基本能力，然而由於考試分數仍用於決定志願序的分發，因此，原初設定為以標準參照測驗的方式來降低升學壓力，反而因為大多數題目過於簡單，且分數最終用於同儕對比的常模參照，使得升學壓力仍在。

2. 入學制度的多元性

高中職多元入學方案中升學管道的多元為該時期的重要改革方向。其中登記分發入學與過去聯考聯招分發的方式相似，以學生在國中基測考試成績高低與志願序作為入學採計的唯一標準。而包括申請入學與甄選入學，則在國中基測成績之外也參考包括學生在校學習成績以及特殊的專長。多元入學制度中的在校學習成績以及表現經常

被批評為有利於社經地位較佳的家庭，且缺乏一套客觀對比方式，使得準備材料經常流於繁重的應試與資料審查的行政負擔（吳佩旻，2018；馮靖惠，2019；黃政仁、黃偉婷，2017）。

（三）國中教育會考階段

高中職多元入學方案隨著十二年國教的推行，乃被國中教育會考所取代。升學制度也由原先多管道入學，改以免試登記入學以及特色招生兩種。2015年所實施的12年國教將國民教育從9年延伸至高中職教育階段。與國民義務教育不同，12年國民基本教育在於透過補貼私立學校的學費，來實現提供國民均能接受高中職教育階段的權利。

然而，12年國民基本教育除了因應社會發展對於國民素質的基本要求也隨之提升外，在教育系統內少子化現象已經逐步的浮現，同時1994年四一〇民間教改運動之後，廣設高中大學也使得整體學齡人口與學校校數之間的需求與供給關係產生反轉。高中職淨在學率在2017年已經達到93.7%（教育部，2019）。於此同時，在長達十年針對社區型高中職的優質化政策推動下，上個世紀末的升學壓力基本上已經能獲得顯著的紓解，現存的問題主要集中在競逐明星高中職的壓力。

配合12年國民基本教育實施的國中教育會考有如下兩項特點：

1. 簡化升學制度

高中職多元入學方案時期由於考試次數與升學管道的設計，容易對取得升學訊息較困難的原生家庭或是地區造成負擔，而因為準備備審資料的經濟開銷，也是影響升學結果的因素。因此國中教育會考僅在每年五月辦理一次，而依照國中教育會考成績能直接免試登記入學之名額比也率占總名額的75%。除考區內少數傳統的明星高中職之外，大部分的考生都能藉由免試登記入學而進入高中就讀。

2. 升學壓力重心的轉移

12 年國民基本教育的核心精神就是透過社區型高中職的優質化，盡可能的降低高中職校間學生群體組成的異質性，讓同一學校內的學生群體能如同國民中學階段一般，更趨於常態分配。同一時期在大學入學考試制度的改革，包括繁星入學、特殊選才等也都有利於社區型高中職學生在畢業後順利進入理想大學就讀。透過這一系列包含高中職與大學階段升學制度的改革，希望筆試成績的重要性慢慢的消退，進入到傳統明星高中對學生未來進入理想大學的決定性因素也能漸漸的淡化。

三、大學多元入學制度

由於高中職學生畢業後的主要進路，是繼續升學進入各類大專院校，因此大學考招選才制度往往牽動高中學校課程教學是否正常實施（李文富，2019）。因此，高等教育入學制度的設計與調整，一直是影響後期中等教育的重要因素。

2000 年以前，以大學聯考為主的人學制度，長期左右了高中職教育的實務，而其所帶來的負面影響，包括一試定終身的高度風險、智育至上的偏頗發展、分分計較的狹隘視野、過度激烈的同儕競爭等，在在都使得升學制度面臨非改不可的壓力，更進而成為過去 20 年來有關大學多元入學所欲調整的基調。

現行的大學多元入學制度主要係源自 1994 年民間教改提出「廣設高中大學」的訴求，以及因應新大學法對大學招生自主的教育鬆綁，教育部和行政院教改會陸續提出的教育改革報告書，希望透過大學入學考試中心提出的大學多元入學方案，活化各級學校的課程與教學，紓解升學壓力，導引高中教學正常化，暢通升學管道。因此仍由教育部主導大學多元入學方案的試辦工作，歷經 1994 年毛高文部長試辦

「大學推薦甄選入學方案」，1998 年試辦「大學申請入學」，2007 年試辦「大學繁星計畫」，演變為 2011 年繁星計畫與學校推薦整併為「繁星推薦」後，大學多元入學方案確定分為「大學甄選入學」及「大學考試入學分發」兩大管道，大學甄選入學管道又分為「繁星推薦」及「個人申請」，前者由高中向各大學校系推薦（限應屆畢業生），後者由考生自行向符合志趣之大學校系提出申請；由「大學甄選入學委員會」及大學校系辦理；大學考試入學即為傳統的大學聯招。

近期的有關大學入學的調整，是因應新課綱從 108 學年度起實施新課綱，則將於 111 學年度起有另一次大的考試變革，以彰顯重視素養導向的教育目標。大考中心於 2016 年底提出考招草案。復於 2017 年 2 月提出考招修正草案。主要原則是先考後招、二次分發。最新的考招方案是大考中心於 2017 年七月提出的，預計自 2022 年（111 學年度）起採用。新方案中，未來大學招生維持多管道、多資料參採方式，其中並以申請入學為主，重視學習歷程，希望激勵學生適性發展，並能落實高中領域學習的完整性，讓學生於高中所學得以銜接大學（大學入學考試中心，2017：頁 5）。主要的方案內容包括下列幾個重點：

1. 新型學測從三加一（國英數＋社／自），改為五選四（各大學校系自行採計）。
2. 申請入學總成績包括：學測成績＋高中綜合學習表現（P，含學習歷程（P1）與大學校系自辦甄試（P2）50%以上）。
3. 學科能力測驗（X）考試科目包括國（含寫作）、英、數、社、自五科，考生可自由選考，成績採 15 級分。各考科測驗範圍皆為部定必修科目。
4. 分科測驗（Y）考試科目包括數甲、物、化、生、史、地、公等七科，考生可自由選考，成績採 45 級分制。各考科測驗範圍為部定必修與加深加廣選修科目。

新入學方案中預計加入所謂「綜合學習表現（P）」，主要是指學生在高中職階段的學習表現。具體來說，綜合學習表現（P）代表無法由統一紙筆測驗所評量，但能展現學生多方面實力或潛能的各項表現，包括兩部分，其一為學生高中時期的學習歷程資料；其二為大學校系自行辦理之面試、筆試或實作表現等（見圖 5-1）。而此一質性資料的給分涉及主觀的評判，也引起諸多有關公平性的疑慮。社經背景條件較好的學生，將比較有機會與時間去參與各類活動，進行多方面的學習，也就相對有較佳的學習表現與較廣的生活閱歷，甚或養成特殊技能，如音樂、美術、體育或各類才藝等，這些都有助於在甄選管道中取得較為突出的表現（田芳華、傅祖壇，2009；李文益、黃毅志，2004）。

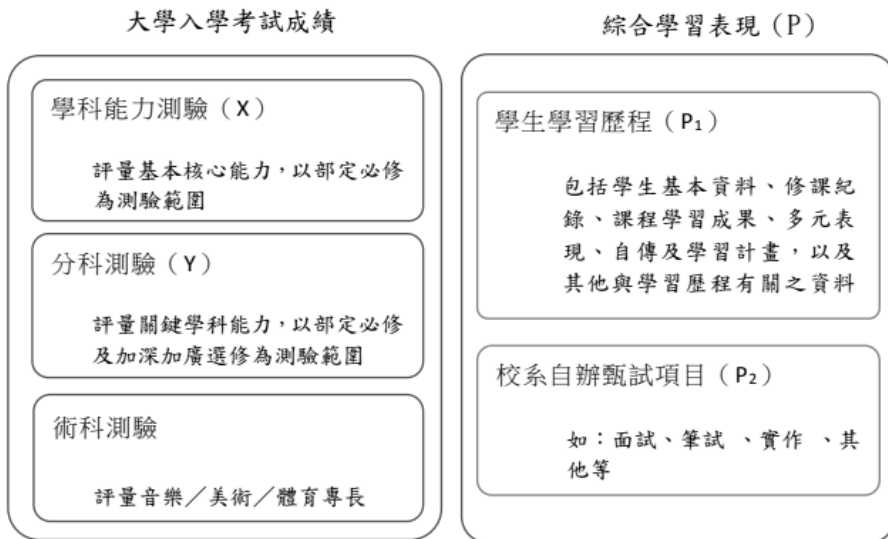


圖 5-1 多元入學方案下不同入學管道參採資料類別

資料來源：大學入學考試中心（2017）。大學多元入學方案。頁 7

在上述原則下，111 學年度之後的升學管道，將可歸納為下列四項：

1. 特殊選才：增進學生來源多樣，招收有特殊才能、經歷、成就的學生，並顧及弱勢與大學所在區域之在地學生。
2. 繁星推薦：強調區域平衡、城鄉就學機會，推動就近入學高中。
3. 申請入學：強調適才適所，拔尖扶弱，參採學習歷程、多元表現或透過校系自辦甄選項目進行選才。
4. 分發入學：強調單一一致，僅採計入學考試成績，直接分發。

多元入學的概念雖然廣被接受，各界也幾乎不贊成再度恢復聯考。但多元入學究係該如何落實？卻涉及諸多評量與試務的實際規劃，不僅常常牽一髮而動全身，且攸關諸多考生上榜與落榜的深遠影響。可見，2000 年以前的論述，爭論的是大學聯考的存廢；但 2000 年以後至今，爭議的重點則聚焦在試務的規劃及其影響。

參、現況概述

本節探討新課綱的改革重點，繼之討論學生在兩個階段入學制度中的表現，分別呈現學生在國中教育階段與高中教育階段結束時的學業表現。以下分別探討之。

一、新課綱的改革面向與面對挑戰

2014 年公布十二年國民基本教育課程綱要總綱（以下簡稱新課綱），並自 108 學年度開始實施。在新課綱中，包括普通高中在內的後期中等教育，均被納入於十二年國民基本教育的整體架構之中，並主要分為部定課程與校訂課程兩大類。在高級中等學校階段，部定課

程包括了一般、專業與實習科目，而校訂課程則包括了校訂必修課程、選修課程、團體活動時間與彈性學習時間（表 5-3）。新課綱基本上延續我國後期中等教育三軌分立的基本架構，維持普高、技高與綜高三個主要進路（另還有單科高中一種類型），但在彈性課程的規劃上做出突破，也強化校本課程設計的空間，旨在增加學生選修的機會。

表 5-3 十二年國民基本教育課程架構圖

課程類型		部定課程	校訂課程
教育階段			
	國民小學		
	國民中學	領域學習課程	彈性學習課程
高級中等學校	普通型高級中等學校		
	技術型高級中等學校	一般科目	校訂必修課程
	綜合型高級中等學校	專業科目	選修課程
	單科型高級中等學校	實習科目	團體活動時間 彈性學習時間

資料來源：教育部（2014）：十二年國民基本教育課程綱要總綱。頁 8。

因應新課綱的新架構，普通高中的課程也因此有相應的調整（見表 5-4），其中主要的調整包括：畢業最低學分數由 160 學分降至 150 學分、每週學分數由 33 學分降為 30 學分、三年應修學分數由 198 學分降為 180 學分、部定必修由 138 學分降為 118 學分，而鼓勵各校開設多元選修 6 學分，規定每班開班人數降至 12 人為原則（至多下限 10 人）。此外，增加校訂必修 4-8 學分，原先不算學分數的綜合活動課程改為 2-3 節的團體活動時間，而新增彈性學習時間 2-3 節。

表 5-4 高級中等學校教育階段各類型學校課程規劃

學校類型		普通型	技術型	綜合型	單科型
課程類別		高級中等學校	高級中等學校	高級中等學校	高級中等學校
部 定 必 修	一般科目 (包含高級中等學校 共 同核心32 學分)	118 學分	66-76 學分	48 學分	48 學分
	專業科目	—	45-60 學分	—	—
	學分數	118 學分	111-136 學分	48 學分	48 學分
校 訂 必 修 及 選 修	校訂必修	4-8 學分	44-81 學分 (各校須訂定 2-6 學分專題實 作為校訂必修 科目)	校 訂	必 修
	一般科目 專精科目	4-8 學分	2-6 學分專題實 作為校訂必修 科目)	4-12 學分 一般科目	45-60 學分 核心科目
	專業科目 實習科目	選 修	選 修	校訂選修	選 修
	學分數	54-58 學分	120-128 學分	72-87 學分	
學分數	62 學分	44-81 學分	132 學分	132 學分	
應修習學分數 (每週節數)	180 學分 (30 節)	180-192 學分 (30-32 節)	180 學分 (30 節)	180 學分 (30 節)	
每週團體活動時間	2-3 節	2-3 節	2-3 節	2-3 節	
每週彈性學習時間 (六學期每週單位合計)	2-3 節 (12-18 節)	0-2 節 (6-12 節)	2-3 節 (12-18 節)	2-3 節 (12-18 節)	
每週總上課節數	35 節	35 節	35 節	35 節	

資料來源：教育部（2014）十二年國民基本教育課程綱要總綱。頁 13

由於上述課程架構與學分數的變化，普高面對新課綱的挑戰可歸納為下數幾項（朱元隆，2017；洪雯柔，2018；陳建銘，2017；戴旭璋，2017）：

1. 因應降低必修的設計，原有的部分科目的授課時數將會減少，該科授課教師必須重新規劃授課內容與進度。
2. 校訂課程的規劃，包括構思學校願景與課程地圖等，成了各校必須因應的具體挑戰。
3. 新課綱規定每週彈性學習時間 2-3 節，各校均需依照學校脈絡與需求進行發展。然而，彈性學習時間是普高課程中的新概念，如何規劃？究係要開什麼課程？對學校來說都是新的挑戰。
4. 新課綱強調減少必修學分數，但增加選修課程。各校因而必須因應進行選修課的規劃與設計。學校究係如何開設這些多元選修？由哪一科來開？由哪些老師來開？開在哪一學期？都需預先討論與規劃。
5. 因應上述開課節數的變化，學校教務行政必須重新審視排課、重新盤點師資、預估不同科目師資的需求、盤點可用的設備資源……等。
6. 因應各種校訂課程的發展與設計，學校的課程發展委員會與各領域教學研究會，都需因應而具備課程發展與審議的功能。而教師是否具備這些專業能力？如何導向此一專業轉型？提升教師的專業動能？都是學校必須面對的課題。

二、進入高中前的國中教育會考成績分析

自 2014 年之後，在十二年國民基本教育「免試入學」的基本架構下，除部分辦理「特色招生」的學校外，高級中等學校主要係以「免

入學考試為主」。倘若報名人數超過招生名額，則依各學區自訂的「超額比序」項目進行比序，主要包括下列八大項目：學生志願序、就近入學、扶助弱勢、學生畢（結）業資格、均衡學習、適性輔導、多元學習表現以及國中教育會考表現等。

國中教育會考（以下簡稱國中教育會考）雖然可以作為超額比序的項目，但其主要目的乃是希望能夠對國中畢業、即將進入高中的學生進行學力的檢測，以掌握其學習品質，並發揮減壓、鬆綁、檢驗的功能（教育部，2018）。因此，規定其被採計的比例不得超過 1/3。儘管如此，相對於其他比序項目多是質性的資料，雖然可以呈現學生學習的多元樣貌，但一來是主觀的評分為主，二來鑑別度也不足。因此，在實務上，國中教育會考的成績仍是影響國中畢業生進入高中職學校的關鍵因素。由於幾乎所有的國中畢業生均會參加國中教育會考，因此國中畢業生人數約等於參加國中教育會考的人數，惟各科的考試人數略有不同。不過，由於受到少子化趨勢的影響，近幾年參加國中教育會考的人數均呈現下降的趨勢，2014 年時，大約是將近 27 萬人，降至 2017 年僅約 23 萬人（台灣師範大學心理與教育測驗中心，2018）。

國中教育會考的計分主要是要將學生能力與事先訂定的成績等級標準作比較，以瞭解學生學習程度。為提升測驗信度及適當地將學生分為「精熟（A）」、「基礎（B）」及「待加強（C）」3 等級，各科測驗難度規劃為「難易適中」，各科平均通過率為五成至六成。

若將過去五年的會考成績進行比較分析，大致可看到如下結果（見圖 5-2）。

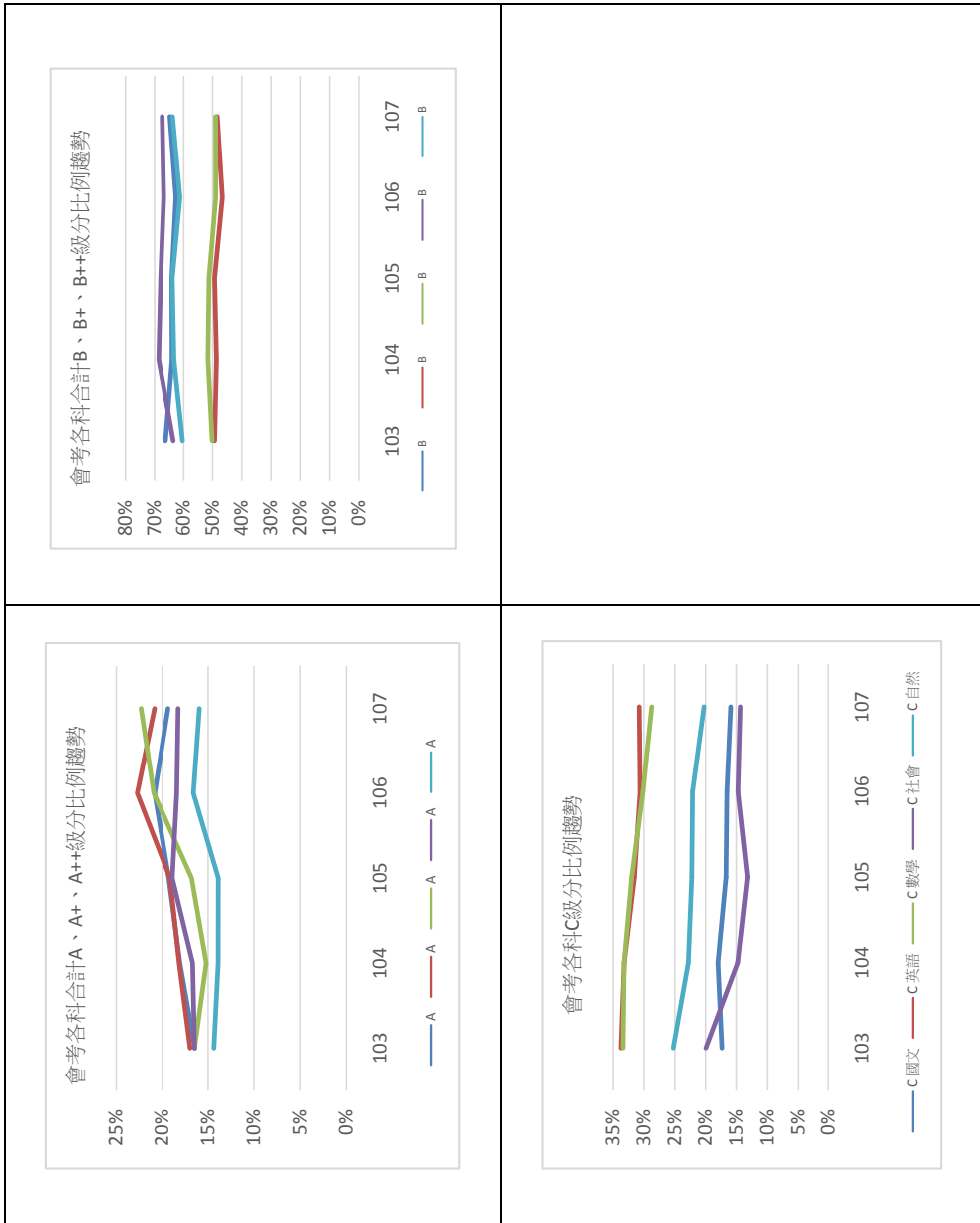


圖 5-2 歷年國中教育會考各科 C 級分得分人數比率

資料來源：台灣師範大學心理與教育測驗中心（2018）國中教育會考各科能力等級加標示人數百分比統計表。

依據圖 5-2 各級分得分的人數情形，可歸納出下列幾點趨勢：

1. 得分為「精熟（A）」等級者（包括 A、A+、A++）之比率約占所有考生之 25% 上下，整體趨勢而言，各科均有明顯的微幅提升，但各科增加的幅度各不相同。值得注意的是：自然科的 A 級分人數比例歷年來均居各科之末，僅約 15%，相對而言，英文則較高，約 20%。
2. 得分為「基礎（B）」等級者（包括 B、B+、B++）之比率為最大宗，約占所有考生之 50~70%。此一族群所占比例歷年大約相同，增減幅度不明顯。
3. 得分為「待加強（C）」等級者之比率，各科均為逐年減少，顯見近年來的「減 C 政策」有其成效。不過，此一比例仍占所有考生之 1/4 左右，且各科有明顯的差異：英、數兩科較高，自然次之，國、社較低。

整體而言，國中學生的學業表現有所提升，而「低成就群的減少」比「高成就群的增加」要來得顯著，可見促進「公平」較為突出，而提升「卓越」則較不明顯。

再就歷年來各科的各級加標人數統計來看，各科的進步幅度各有不同。詳見下圖 5-3。

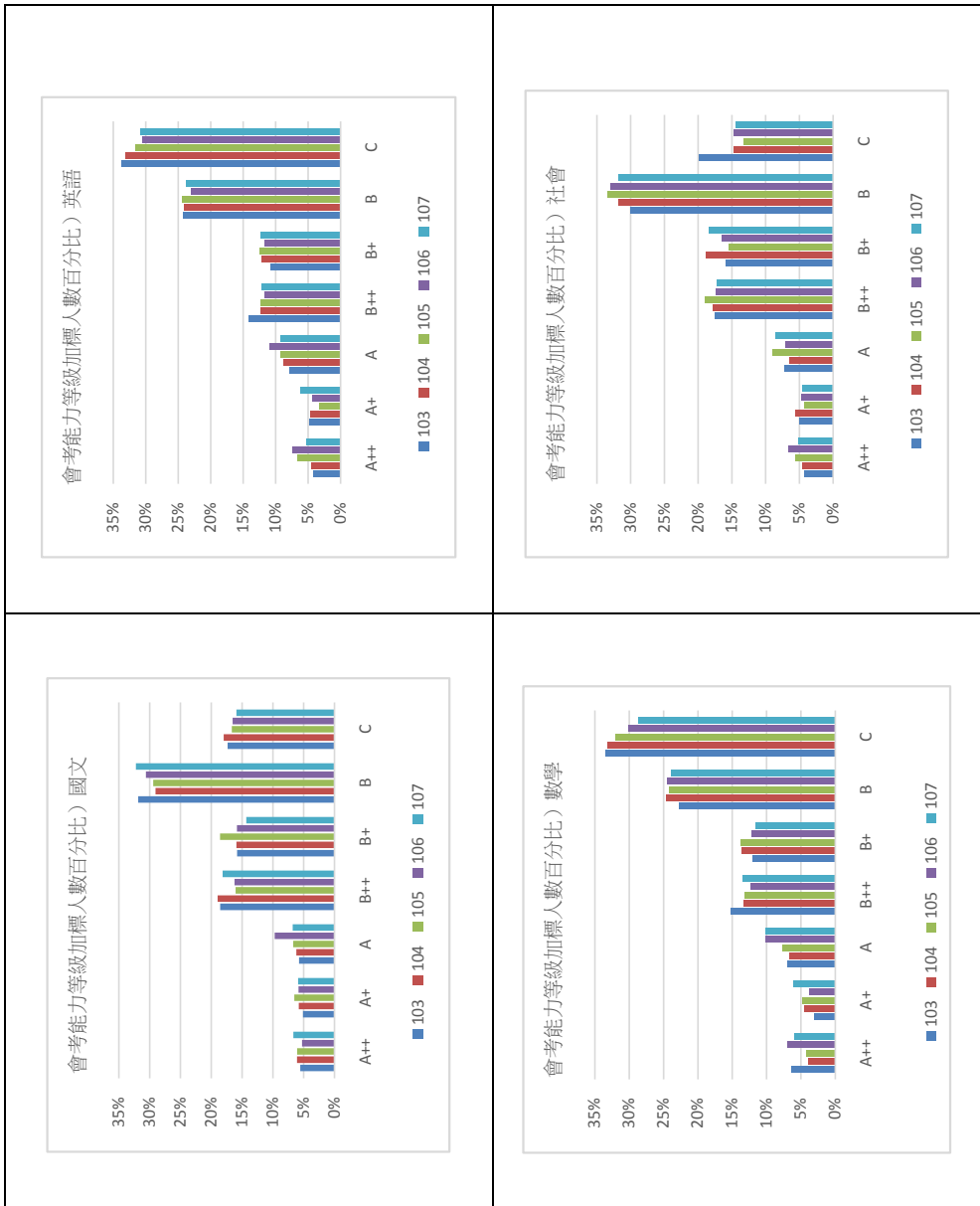
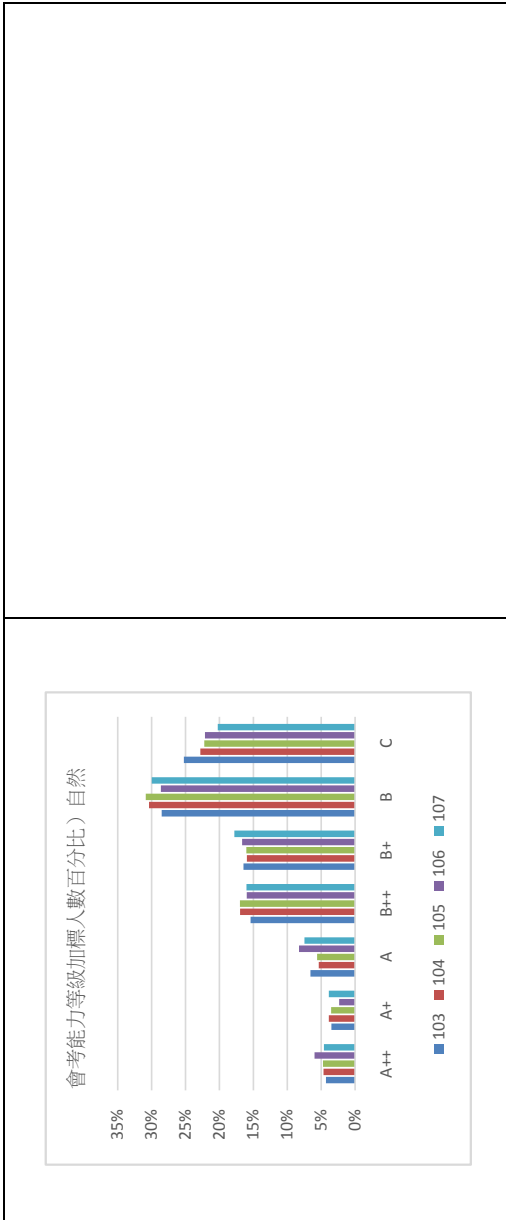


圖 5-3 歷年國中教育會考能力等級加標人數百分比

資料來源：台灣師範大學心理與教育測驗中心（2018）國中教育會考各科能力等級加標示人數百分比統計表。



根據圖 5-3 的資料，茲分析說明如下：

1. 國文科：減 C 的趨勢明顯，但主要進步到 B+ 或 B++，至於進步到 A 級分的並不明顯。
2. 英文科：減 C 的趨勢頗為明顯，且 A 級分的人數也有增長的趨勢，相對來說 B 級分人數較為持平。
3. 數學科：大致同英文科，C 級人數減少，A 級人數增加，B 則持平。
4. 社會科：104 學年度的減 C 較為明顯，但之後數年均大致持平。A 級分與 B 級分則各年互有消長，成長趨勢並不明顯。
5. 自然科：歷年來減 C 趨勢明顯，A 與 B 級分的人數則微幅成長。

三、高中初期學力的 PISA 國際趨勢比較

學生能力國際評量計畫(Program for international student assessment, PISA) 是由 OECD 組織在 2000 年啟動，針對 15 歲學齡學生所進行的學術能力成就測驗。由於該測驗是採用標準化測驗的方式，因此廣泛被使用於進行國際比較、以及個別國家內的縱貫性比較。無論從國際比較或是個別國家內的縱貫性比較，都能提供 K-12 教育階段的教育政策者一個瞭解自身教育系統表現優劣的機制 (OECD, 2019)。

PISA 測驗對象以 15 歲學童為準，基本上的設定是學童完成其義務教育之際。但由於各國學制不同，結束義務教育的學齡時間點也不同，大多在 14-18 歲之間，因此，乃以 15 歲作為比較的基礎。在我國，15 歲的學童多已為高中一年級學生，所以，PISA 成績除了可視為國中學生的總結性表現，亦可以視為進入高中階段的學生學力程度，即高中初期的學生學力表現。

（一）學生學習成效歷年趨勢

我國從 2006 年首度參與 PISA 之後，便配合 PISA 的週期每三年參加一次評比。最新的 2018 年預計在 2019 年五月釋出資料供作分析，現有最新的數據資料為 2015 年的 PISA 評量結果。評量結果經以原始數據進行縱貫性的分析之後呈現於圖 5-4。圖 5-4 旨在回答兩個基本的問題：

1. 我國高中初期階段學生之學習表現是否退步？
2. 我國高中初期階段學生之學習表現差距是否在擴大？

首先，單就目前總計四次的評量結果來看，並沒有明確的證據說明我國國民中學學生學習成效正在退步？亦即，進入高中初期學生之學習表現並未有明顯的消退。此一趨勢與許多現場的教育人員與家長的個人認知是有出入的。在數學、閱讀與科學這三個科目中，總平均分數屬數學成績最優，而閱讀成績最差。從縱貫性數據資料顯示，在 2012 年我國在 PISA 表現上，總平均經歷了小幅度的提升。在數學方面從原先 2009 年的 543.15 分，提高至 2012 年的 559.14 分，成長率為 2.9%。同一時期閱讀成績從原先 2009 年的 494.95 分，提高至 2012 年的 522.86 分，成長率為 5.6%；科學成績從原先 2009 年的 520.07 分，提高至 2012 年的 523.03 分，成長率為 0.6%。

與 2012 年相較，除了科學之外，2015 年在數學與閱讀得分都較 2012 年差。但卻比 2009 有些微的提高。特別在科學上兩個年段成長率更高達 2.5%。持平的說，2015 年比起 2012 年三個科目中數學和閱讀退步。

至於不同程度的學生歷年的表現是否有所變化，本研究進一步將學生的學習成就按當年度成績的百分等級區分為五個類群，由表現最優到表現最差分別為 PR80-100、PR61-80、PR41-60、PR21-40，以及

PR0-20。在 2012 年這一個時期中數學呈現兩極的消長趨勢，成績屬於 PR80-100、PR61-80、PR41-60 等中分群及高分群的學生成績均有提升，而 PR0-20 的學生則是下降。閱讀方面則是每一個類群的學生均有提升，科學方面則是高分群約略持平，而低分群包括 PR0-21，以及 PR21-40 則有改善。對照總平均分數的成長趨勢來看，2012 年的總體數學成績的成長主要是來自高分群的提升，而閱讀成績則是所有群體學生的提升，科學成績則受到低分群改善所致。

進到 2015 年，數學成績和科學成績則顯示出截然相反的趨勢。2012 年的數學成績呈現兩極分化的狀態，而科學成績屬於兩極靠中集中的趨勢。這個消長趨勢正發生在 2015 年的數學與科學，只是兩極靠中集中的換成數學成績，而兩極分化的則換為科學。同一時期閱讀成績則是各個類群都下降，值得注意的是，除了高分群的兩組之外，剩餘中低分的三組甚至低於 2006 年台灣首次參加 PISA 成績的水準。

（二）學生學習成效國際比較

以圖 5-4 呈現縱貫性的成績以及各個成就群體學生的表現，而圖 5-5 則是呈現我國與其他國家的比較。依據比較的類群本研究區分為 OECD 會員國以及東亞地區（包括日本、韓國、香港及新加坡），並依據各學科的得分分布製作核密度分配圖 (kernel density)，以便推論各國在學科的表現。結果顯示在數學成績方面，我國在 2015 年整體表現優於東亞地區，並遠優於 OECD 國家。我國總體來說與國家相較有更多的高分的學生以及更少的低分學生。而在科學成績方面，我國在 2015 年整體表現與東亞地區國家非常近似，從核密度分配圖來看，我國與東亞地區國家幾乎重疊，顯示我國和東亞地區國家在科學分數的整體表現與學生能力分布是非常近似。而與 OECD 國家相較，我國整體則明顯的表現較優，學生能力分佈普遍偏向高分群，OECD 國家的平均

相較於我國學生僅在相對中低分群的位置。

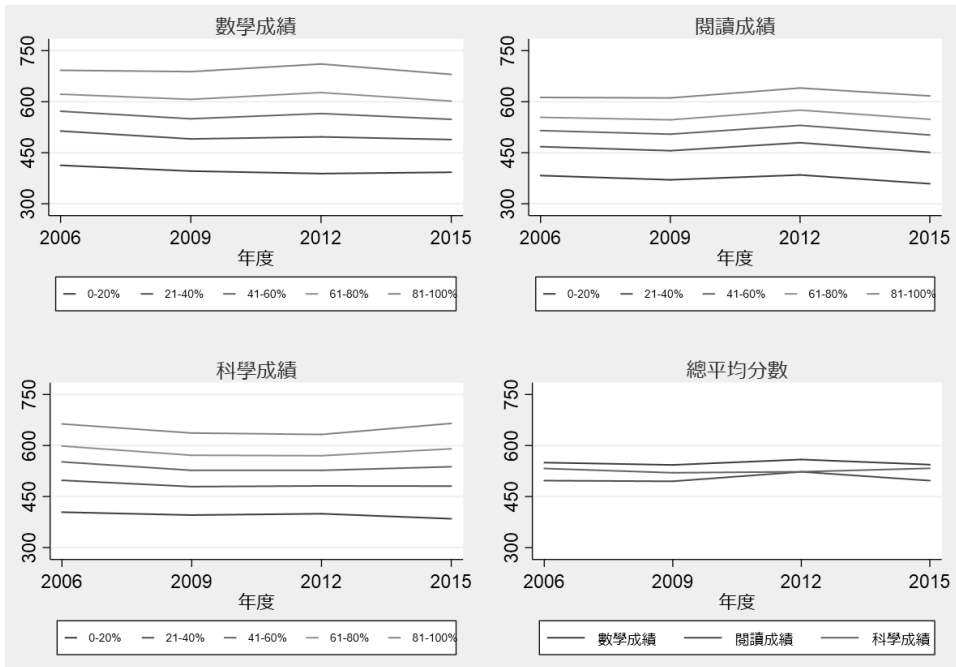


圖 5-4 我國學生 PISA 成績不同得分類群消長趨勢

資料來源：(PISA 2006-2015)

相較於數學與科學上表現的強勢，我國國中學生在閱讀能力上則較不突出。在與東亞地區學生相較，我國高分學生較少，整體略遜於東亞地區學生，相較於 OECD 國家表現雖略為優異，但兩者並沒有太大的差別，僅在低分群的學生表現相對略優於 OECD 國家的低分群學生，我國學生閱讀能力程度分配顯的更為集中。

四、大學入學制度各管道之現況分析

高中職畢業之後，學生可以選擇升學或就業，而從高中職畢業生

的升學率來分析，可以明顯的發現：歷年來不管是普通型高中（普高）或技術型高中（技高），升學都逐漸成為主要的進路（詳見圖 5-6）。

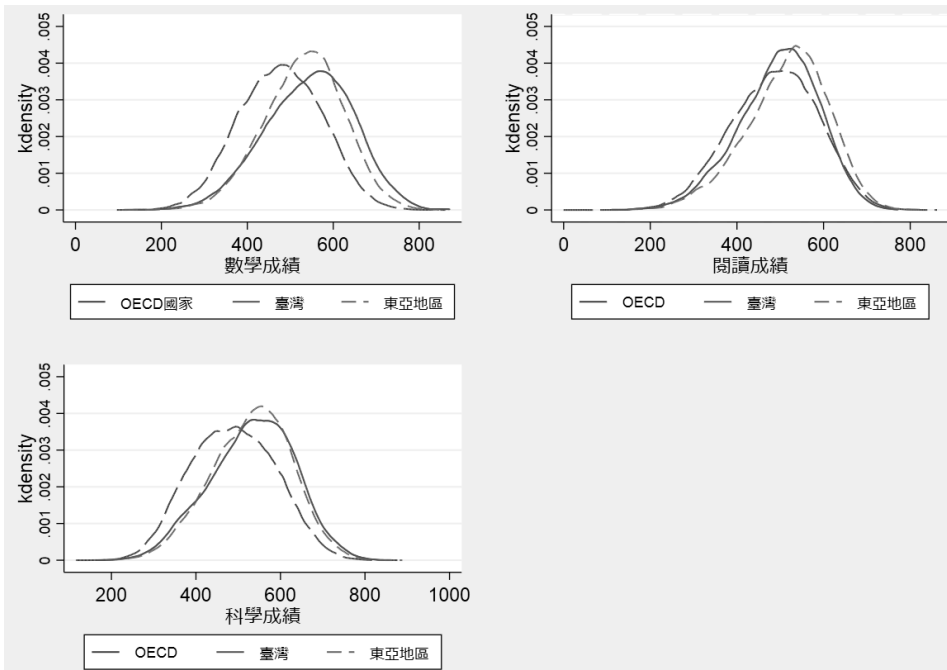


圖 5-5 台灣與主要國家成績比較

由前述圖 5-6 資料，可以發現幾個重要趨勢：

1. 整體而言，後中的三種主要學制（不包括單科高中），包括普高、綜高與技高的升學率均是上揚的。
2. 普高與綜高的升學率已經從 1996 年的 60% 上升到 2017 年的近 96%。近年來雖然趨緩，但仍沒有下降的趨勢。
3. 與 20 年前相較，技高的升學率大幅增加了近四倍多，但仍然低於普高與綜高。值得注意的是，近五年來每年均微幅減少中，也因此加

大了與普高與綜高合計之差距。

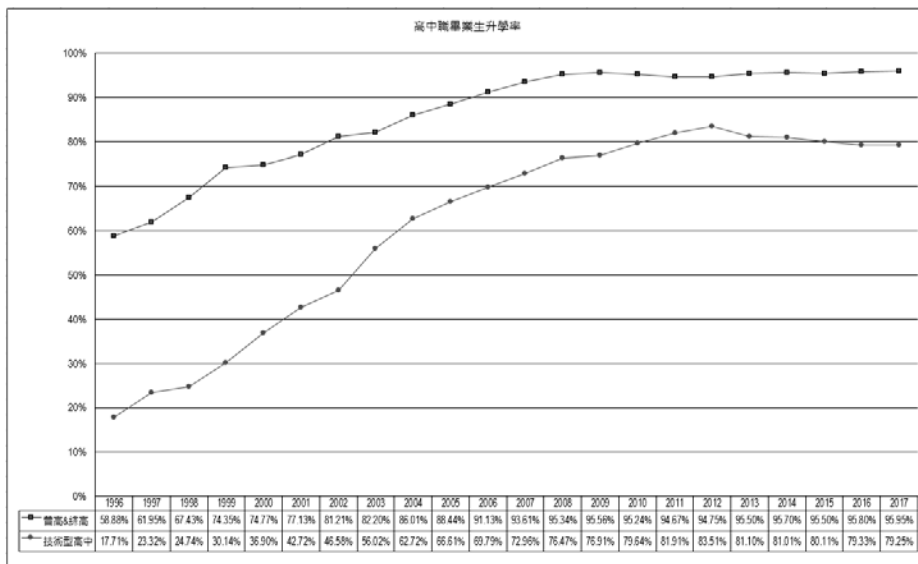


圖 5-6 高中職畢業生升學率

資料來源：教育部（2019）。教育統計。

若聚焦以普高進入高等教育最主要的大學入學制度來說，則過去十年來，經由前述大學多元入學制度之三大管道：甄選入學（繁星推薦、個人申請）與考試分發升學的學生人數，有著明顯的消長趨勢（詳見圖 5-7）。

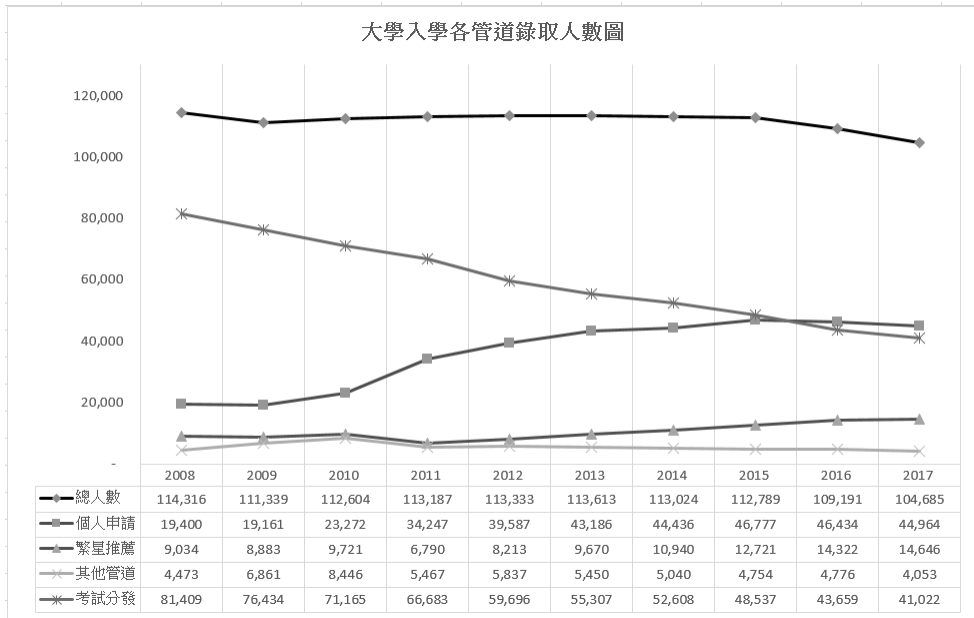


圖 5-7 大學多元入學管道錄取人數（2008-2018 年）

資料來源：教育部統計處（2018）

圖 5-7 顯示，在大學入學三個主要管道中，透過考試分發管道的人數逐年遞減是最為明顯的。與十年前的 2008 年相較，2017 年時的考試分發人數僅有 2008 年的一半。相較之下，個人申請與繁星推薦的錄取人數都是增加，前者大約增加 2.3 倍，而後者大約增加 1.6 倍。簡而言之，可歸納出下列三個趨勢：

1. 三個主要管道中，選擇「個人申請」與「繁星推薦」的人數均是逐年增加，相對來說，「考試分發」的人數則逐年減少。
2. 「個人申請」已經連續兩年超越「考試分發」，成為主要的升學管道。若合計「繁星推薦」，已達全部考生的約六成左右。

3. 儘管「繁星推薦」的人數亦有增加，但顯然「考試分發」所減少的人數，主要是改為以「個人申請」進入大學。

再從各個管道的錄取率來分析（圖 5-8），也顯現出下列幾個重要趨勢：

1. 「個人申請」與「繁星推薦」的錄取率逐年上升，均已達約六成左右，此一趨勢應也有助於促使選擇該管道的人數逐漸增加。
2. 儘管「考試分發」的人數逐年下降，但其實此一管道的錄取率仍是三者中最高的，大約為 95~97% 之間，也因此提高了整體大學入學的錄取率。

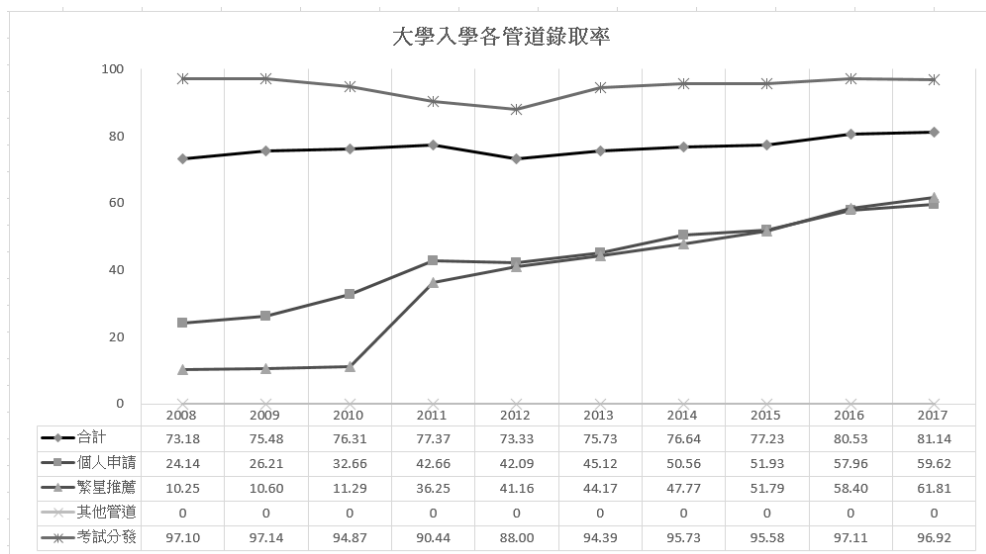


圖 5-8 大學多元入學管道錄取率（2008-2018 年）

資料來源：教育部統計處（2018）

尤其，2015 年以後，透過甄選入學管道入學的學生比率，已經超過指考。成為大學入學的主要方式。這也意味著，以考評基本能力為主的學測，重要性已經超越強調學科能力為主的指考。尤其，多年來少子化趨勢明顯，大學生源減少使得大學各學系都面臨或多或少的招生壓力，在「搶學生」的思維下，諸多大學學系傾向提早招生或放寬入學標準的可能作為，就可以理解。

五、高中畢業後的大學學測成績分析

學科能力測驗是為大學校系初步篩選學生而設計，內容包含國文、英文、數學、社會、自然五科，成績採十五級分制。隨著憑藉學測成績進而選擇「繁星推薦」與「申請入學」管道入學者愈來愈多，高中職學生在學測考試上的表現，也就大致呈現愈來愈多的學生成就情形。

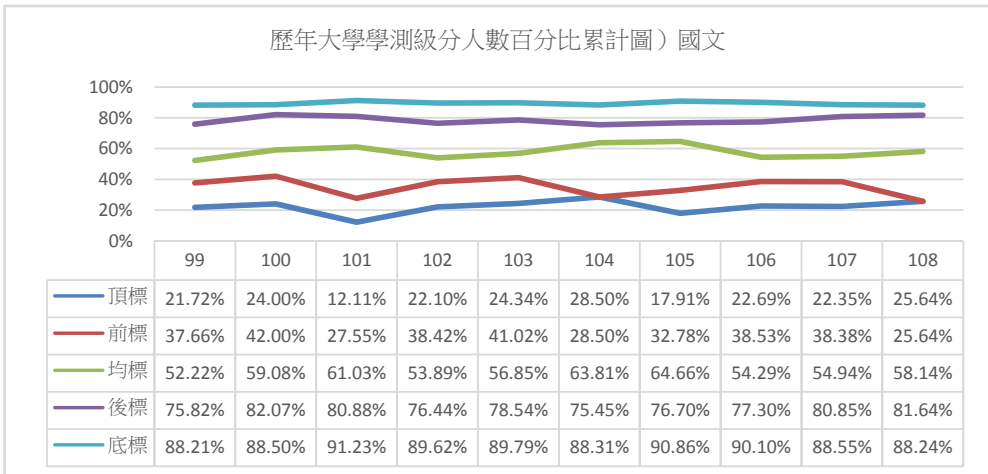
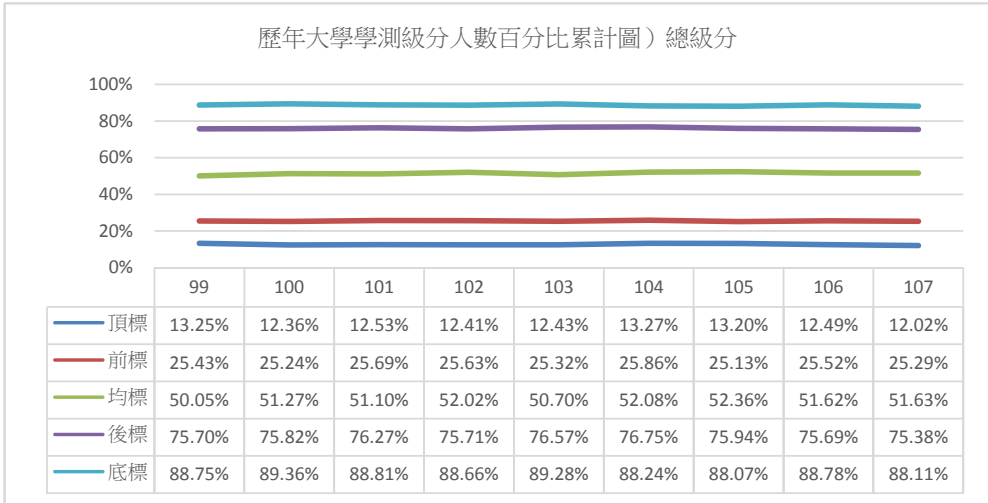
學測成績採十五級分制，並依照五等第的概念，區分出頂標、前標、均標、後標與底標，分別是相對應於第 88%、75%、50%、25%、12%（百分位數）之考生級分。而再根據各等第標準所累積的人數比率，大致看出該屆學生的學業表現。

分析過去歷年來的學測成績（圖 5-9），可見下列幾個重要趨勢：

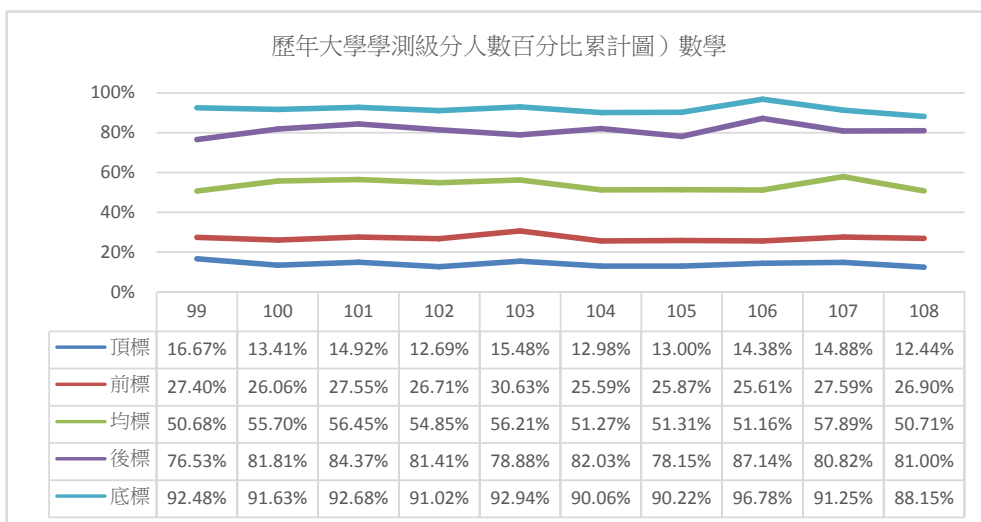
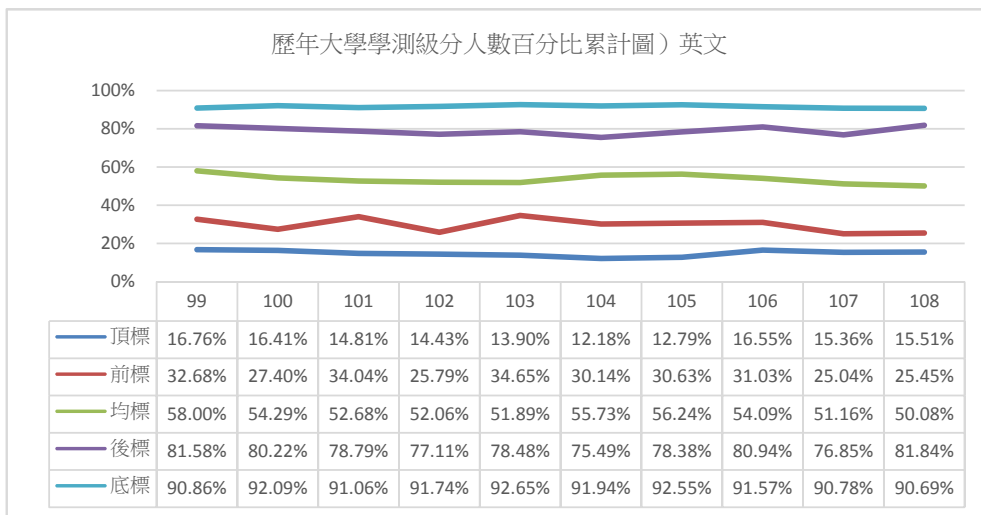
1. 從總級分來看，過去幾年五等第標準的考生比率大致相同，這應該是因為五等第標準本來就是百分位數考生的得分（級分），使得累積人數的比率也就相應於百分比率。
2. 儘管如此，從各科的級分人數百分比累計圖來看，則可看出其相對的偏態情形。以國文科來說，達到頂標的人數比例，最低是 101 學年度的 12.11%，最高是 104 年的 28.5%，相差近三倍之多。究係表示該年的考題偏易？或是學生的成就表現明顯提升？則待進一步深究。

3. 取得頂標成績的學生比率，各科有顯著差異。最佳的是國文科，歷年多超過 20% 以上；而社會次之，約為 20% 或略低，相對而言，英、數、自然科等，則大約僅 12~15%。

學測成績的計算方式，偏重於常模參照的解釋，且每年每一科的級分變化，大體上是顯現測驗內容的難易度，因此，歷年學測成績的高低與趨勢，較不易看出歷年學生的成就表現差異。僅各科微幅的比率差異，些許透露出該年常模曲線的偏態情形。



邁向公義與卓越 — 台灣教育的問題與對策研究



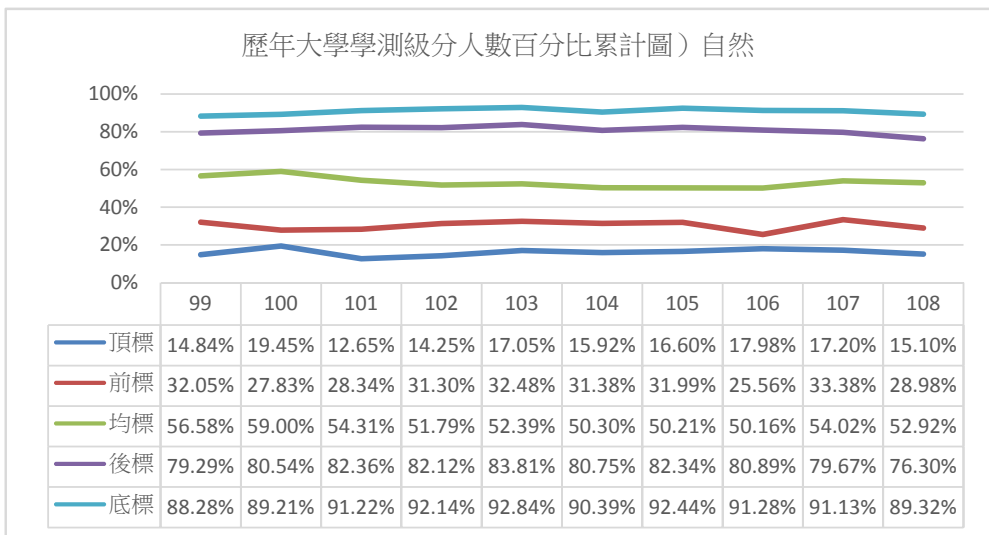
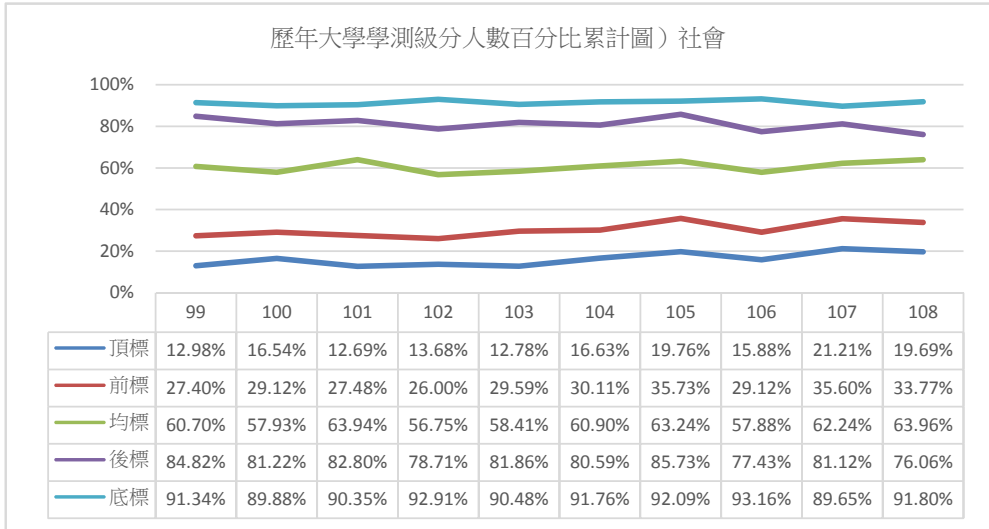


圖 5-9 歷年大學學測級分人數百分比累計圖

資料來源：大學入學考試中心（2019）。

六、小結

本節中針對本研究的兩大議題，分別勾勒其現況之概況。有關十二年國教所引發的高中課程與教學問題，主要是由於新課綱中啟動了多項的課程變革，將於 108 學年度起實施，促使各級學校必須面對與因應許多新舊議題。其次，有關高中入學前與畢業後的兩大考試，包括國中教育會考與大學入學考試的爭議，乃必須先瞭解現況中學生的表現，才更能掌握未來問題的癥結與關鍵。

為進一步論述這兩大議題，下節中將深入就高中課程的挑戰以及大學入學的爭議，分別探究其問題的內涵，並分析可能的相關因素。

肆、問題分析

有關普高課程問題與升學制度調整的討論有許多面向，本節嘗試從宏觀的角度，分析普通高中的教育功能，並藉此作為後續分析的基礎。下文中，依序先探討普通高中課程的問題與挑戰，繼之分析大學入學制度的相關爭議。

一、高中課程的挑戰分析

新課綱中強調有關校本課程的精神，也鼓勵各校規劃校本的課程特色。但此一精神的落實，有賴各校扮演課程發展與設計的基地，發展校本課程、開設選修課程，並藉此發揮教師之課程專業。以下依序探討之。

（一）校訂課程發展遭遇課程領導和教師欠缺素養導向課程與教學設計能力

普高與綜高都有至少 4 學分的校訂必修，技高與單科高中的校訂課程的學分數更多。然而，除了綜合高中之外，傳統的高中課程與高職課程均未有校本課程的概念，況且，所謂的選修課程是以專門進路中的學習為主，導向相關專門領域的加廣加深，而未必從學校本位的角度來思考。既然如此，高中職發展校本課程顯然需要經歷一段摸索與嘗試的歷程，而過去中小學校發展校本課程的經驗，或許可以對高中職學校具有參照與啟發的作用。

儘管新課綱發佈之後，普通高中大多已體認到發展校訂課程的必要性。不過，校訂課程規劃與教學實施的品質仍令人憂心。例如，既然是校訂課程，則各校所訂定的課程及其實施情形，自然在內涵與品質上有所差異。究係各校是否能規劃出合適的課程？尤其令人關心。

另外，即便學校規劃出適當的課程，而是否有適合的老師得以落實開課，也不無疑問？究係教師對於校本課程的理念能否掌握？教師對於所規劃的校本課程，是否具備應有的專業能力以實施？是否因此影響學生的受教情形，尤其是否影響學生晉升大學所應奠基的能力基礎？在在都是後期中等教育階段令人關注的重要課程議題。

洪雯柔（2018）以高中優質化中區 60 所學校所做的現況調查，以瞭解普通高中在新課綱推展上的挑戰與困境，並歸納出「行政資源與課程規劃」與「教師參與與學生學習」兩大類的問題。在「行政資源與課程規劃」方面，主要的問題包括：行政人員業務壓力大、相關配套措施尚未到位、考招政策尚未明確影響課程發展之穩定度等；在「教師參與與學生學習」方面，主要的困難包括：教師對於素養導向課程設計感到陌生、師生對於自主學習目的與操作不甚瞭解、學生學習程度差異大衝擊教師教學。而學校所面對的問題，可進一步歸納為下列幾個問題：

1. 升學主義掛帥的問題
2. 對新課綱之認同問題
3. 素養導向課程規劃問題
4. 教師增能與教師專業社群問題
5. 跨領域專業社群經營之困難
6. 課程評鑑與教學評鑑混淆，以及課程評鑑後續追蹤事宜
7. 多元選修開課問題
8. 配套之軟硬體資源問題
9. 領導人才培育問題

（二）選修課程的落實需面對大學、學校、教師、學生等各方面因素

自 1983 年的普通高中課程中納入選修課的設計之後，普通高中課程架構中便一直存在有選修課的概念與要求。然而，影響選修課的落實涉及許多因素，包括大學進路的要求、學校的辦學理念、教師的專業、學生的興趣、性向與能力等等。

限於各種因素，使得選修課的精神與實務一直在普通高中未能真正落實。

1. 傳統上普通高中以升學為主，課程則主要是以準備進入大學的必修課為多，各校對於選修課的設計並無經驗。
2. 選修課的開設涉及排課、師資、空間、經費等配套的彈性運用，一般學校行政人員與教師並無經驗。
3. 學年學分制的課程模式運作在普通高中並未落實，大多學校對於跑班、選課、學生自主學習並無經驗。

既然受上述各種因素的影響，則新課綱中有關「降必修、增選修」的基本改革方向，是否得以落實呢？過去選修課所遭遇的困境，是否就得以突破呢？

（三）教師提升其課程發展的專業，將有賴充實其課程發展經驗並積極面對改革

在逐步強調校本課程發展的趨勢下，教師的角色益發重要，被賦予的期待愈加明顯。但普通高中的課程實施向來以國定課程為主，教師們也就普遍缺乏課程發展的經驗。因此，如何提升教師課程發展與設計的知能？增加教師課程發展與設計的經驗？乃成了各校規劃校訂課程、開設各類選修課的主要挑戰。

透過焦點座談，本研究聚焦歸納出下列幾個攸關提升教師課程專業的重要議題：

1. 落實新課綱的校務調整

十二年國教新課綱的實施期程，原預計於 105 年就能完成領綱的修訂與審定，並於 107 學年度正式實施。然因為各種因素而一直延後至 108 年三月前後，才完成各領綱的審定，使得原先預計的兩年準備期形同虛設，造成教師、學校行政、教科書出版等各方人員都不得在有限的時間內，面對新課綱所帶來的挑戰，諸如：排課的挑戰、開選修課的師資條件、教室數量、經費需求等、師資調配、員額控管、新增的行政業務過多，但行政人員的編制有限，導致教師擔任行政的意願降低等。與會者反映的意見包括：

最近吵得最兇的就是教科書都一直沒有出來，你馬上就要上路了，為什麼不要延期啊？（20190325A1）

（選修課的困難）就是真正上路以後最大的困難應該是排配課這一件事，我們綁了很多時段是要同時很多老師必須要這個時候是有開課的。所以也就不像過去……。（20190325A2）

（課程評鑑）如何去讓不適合的課程經過評鑑的程序把它停下來，因為有一些課程的狀況真的就是吃喝玩樂…或者是說孩子對於這個課程的評價可能沒那麼好。（20190325A1）

（多元選修的開設）現在這些東西會衍生出包括多元選修開 1.2 到 1.5 倍，這些東西未來我要說新增鐘點費，包括我課數不夠，那你都要給我補助，不然做不來，請問怎麼算清楚這一筆帳？算不清楚啊。（20190325A4）

（彈性學習時間）因為每一個學校都會怕啊，大多數規劃很多的彈性學習裡面的內容，大部分都是怕學生亂。可是有一些學校是認為我讓學生就是這一段時間就真的自主學習，不要有太多的活動，也不要讓他有額外的再去學習其他的東西，他就自己去安排自己的學習狀況就好了。其實也有學校是這樣做。（20190325A4）

大多數的學校會擔心它（學生跑班）會亂。（20190325A2）

我還是很不懂，為什麼我們要彈性學習？我們彈性學習的主要目的到底是什麼？…我們彈性學習不是要讓孩子的學習鬆綁嗎？結果我們做了很多事情反而把孩子綁起來了。（20190325A3）

兩個主要的問題，一個就是怕亂，老師還是怕學生，你沒規範好，亂七八糟，第二種還是想說我的課怎麼都減，彈性學習，

所以想到變相加課，這兩種是主要的。（20190325A4）

2. 教師對改革的心態

教師對課程改革普遍具有消極的心態，導致對新課綱的各類研習與增能活動並不積極，對校內的課程發展組織或教師社群的投入有限，造成課程推動時的無形障礙。此一對改革的心理因素，往往使得各級教育行政人員在課程推動時費心費力，而感受到相當的挫折。

與會者反映的意見如下：

也改變老師做什麼樣的改變，其實很困難，現有的老師都太有保障了，你不去參加研習不去參加進修，他不想改變，你也拿他沒辦法啊…（分級考核的問題）（教師換證）這類進修制度能不能做？沒有政策敢去推動？我覺得如果推動那個是有可能做一些改變，而且是會比較走到制度面上面去改。（20190318M1）

我覺得高中職因應新課綱的主要挑戰跟困難在於是我覺得老師的心態這一件事情…我覺得老師們的抗拒的心態是這個過程當中，要花最多力氣跟時間在處理的。（20190325A1）

不是很正向的老師就會覺得說，我不需要資源，可是我也不開我也不需要這樣子……（他會認為）說算完（授課時數）以後，其實部定的課程算一算都夠了，不需要額外增加其他多的課程。（20190325A1）

現在當老師，請你再不要跟人家說我要幾節課才教得完，你根本就沒有跟上時代，你現在要講的是說我每教一堂課學生學到什麼。現在要的是這個東西，而不是你教幾節課，再多都教，你都有教，問題不是，所以應該不是問你要多少節課，給你

你才教得完。而是說你到底教給學生的東西，每一堂課或者這一門課學完之後，學生到底學到什麼學會什麼，具備什麼能力，是在做這一件事情。所以其實我們的教學現場裡面當然慢慢都在改變，只是說這個改變還要面對很多很多的挑戰。
(20190325A3)

3. 教師專業的挑戰

即便教師體認到課程發展的必要，也願意投入相關的課程發展工作。但教師對於課程發展與設計的知能其實相當有限，也未必有機會參與系統性的專業知能養成，因而造成課程設計實務上的瓶頸，有必要加以重視。此一方面的意見包括：

老師的觀念還說我就是教教科書，我要把教科書的內容都教完了這樣…將來還是我買哪一本教科書將來還是會回到內容導向的課程教學，我覺得老師最大的問題就是太依賴（教科書）了。
(20190318M1)

一開始老師們不知道怎麼做課程，可能就是會覺得四不像，然後去研習工作坊間學到皮毛，但是他還是不能掌握核心的那個精神。(20190325A1)

老師們會寫教案，可是都是傳統的寫教案，就是你給我一個表我就會填進去。可是他可能沒有素養的精神，他可能沒有設計課程的那個概念，然後會一直很焦慮沒有課本。(20190325A1)

我們常常去參加研習，我們可能會有一點概念，我們會比較清楚。但是這些概念回到學校裡面的老師，他們這邊聽聽那邊聽聽，又聽到出版社說，他們的觀念其實是非常非常混淆的。

(20190325A3)

我們就不斷地出去不斷地出去[研習]。從這個過程裡面老師會不會學到東西？會，他一定會學到一些觀念想法，然後[也觀摩]別人的做法。但是回來之後有沒有辦法落實？我覺得那個需要時間，那個真的就是要時間。(20190325A3)

二、大學入學的爭議分析

大學入學制度的特色在於改善過去聯考以單一的、總結式的紙筆測驗成績作為入學的依據，進而提供多元管道、多元資料、並鼓勵各校系彈性自訂適合該系的成績類別，與加權比例。針對此一強調多元的考招制度，歷年來的諸多爭議可歸納為下列幾項：

(一) 學測的考試科目數目涉及不同考量因素

近年來學測已經漸漸成為大學入學最主要的參考項目，而究係學測應該納入哪些考科？主要可歸納為下列幾種建議：1. 僅考三科：國英數。2. 三加一：國英數+社/自。3. 五選三或四：各大學校系自行採計。4. 五科全考：國英數社自。

此處的爭議是：考科太多會增加學生的負擔，尤其其中的社會包括了歷史、地理、與公民三科，而自然則包括了物理、化學、生物、地科等四科，亦即若五科全考，等於學生得準備多達十個科目。多名高中教師、校長於2017年2月發起「招聯會，請以台灣教育為重！」連署（大紀元，2017.3.1）重申新型學測考科應減為三科，回歸2018課綱精神，讓高中有空間協助學生找到興趣與方向。

反之，若主張減少科目，則有降低普高學生整體學力之虞。尤其，在考試領導教學的氛圍下，若不列為考科，幾乎不會被重視，也遑論

學生會投入心力去學習。

（二）考科設定關乎高中端或大學端的不同立場

大學多元入學對於試務的辦理基本上是採考招分離，亦即考生參加大考中心辦理的學測或指考 / 分科測驗，再由大學端決定採計的科目與加權比重。不過，考科的選擇究係應以大學端或高中端為主要考量，卻有兩種不同觀點：

1. 以大學端為主：因為大學考試制度主要是大學擇才的工具，理應由各大學院系制訂不同的考科要求。
2. 以高中端為主：因為大考制度影響高中教學甚巨，因此，大考的設計應顧及其對高中教學現場的影響。

此處的爭議是：如果考科的多寡由各大學系所決定，是否會導致各系的規定不一，而學生為了使其可能選擇的進路更多，還是會選擇五科全考，學生學習壓力仍無法減輕？況且，部分明星大學為了挑選學業成績優秀的學生，或部分學生為了爭相進入理想的科系，傾向主張提高考試的鑑別度，因而加劇了升學競爭。

反之，考科的設定若主要考量到普通高中的教學現況，則為了減少學生的壓力，將朝減少科目的方向規劃，使學生得有餘裕願意修習選修課程，進行各項探索與自主學習。

2018 新課程應是主體，大學考招變革是配套，招聯會考招新方案會嚴重傷害高中三年完整教學，讓現今八年級以下學生，在教育部 2018 學科教學時數調降下，仍要準備多科考試，將導致高中三年升學壓力更大，補習文化更嚴重，強調探索、探究的 2018 新課綱也將瓦解（黃政傑，2017：頁 41）。

（三）考試範圍因考試性質的界定而有不同

學測的範圍基本上涵蓋高一與高二兩年的學習範圍，指考則在學測的範圍上再加上高三的課程，而分科測驗則以新課綱中的加深加廣課程為主，主要涵蓋高三階段的上下學期課程。而有關考試範圍的界定，涉及對考試目的的不同看法。

1. 學測是為了檢核學生的基本學力，而指考 / 分科測驗是為了呈現學生的進階表現。因此，大學入學應以指考 / 分科測驗的表現為主。
2. 學測已能代表學生是否具備進入大學的基礎，因此足以做為大學擇才的主要依據，而指考 / 分科測驗只是增加鑑別度的額外設計。因此，大學入學可以學測的成績為主。

此處的爭議是：學測的性質若是要呈現基本學力，理應是個「門檻」，但不應作為「擇才」的篩選「標準」。但歷年來以學測成績為主的甄選入學管道，成為普高學生進入大學的主要管道，顯然與原有對學測考試的界定不同。

考試的範圍顯示普高學生的基本素養。但何謂基本？若是指高中教育的基本，即「陶冶」，但若是指入大學的基本，則因為大學是分殊的專門教育，則理應有不同的基本，亦即，各院系所要求的國英數素養，也應不同。

反之，大學擇才若是要以分科測驗為主，則分科測驗是否能彰顯出大學不同的擇才要求？依據大學入學考試中心（2017）的說明，分科測驗代表的是普高學生的進階學習成就，是升學大學應有的關鍵學科能力。但倘若分科測驗是為了導向大學院系，為何只參考這七個科目？

（四）不同進路時程的安排影響學生完整學習

大學多元入學制度中包含不同的升學管道，彼此之間有先後順序

的問題，例如學生先參加學測，後據以參加申請甄試，而倘若覺得學測或面試的結果不甚理想，會想再參加指考 / 考試分發，以爭取進入理想的科系。對於考試的時間安排，主要有幾種看法：

1. 寒假考學測，然後進行特殊選才與繁星推薦，七月初進行考試分發。
2. 學測與分科測驗均安排在七月初，考完後再進行甄選入學、與考試分發。

此處最大的爭議在於高三下學期的高中教學是否受到影響？學測是甄選入學、繁星推薦與特殊選才的主要參考依據，因此必須先行辦理，後續的試務才能順利展開。但普高學生若能以學測成績，透過甄試申請入學，則高三下課程的學習與表現已經無關於其錄取大學與否，多數將較無心再專心於課業，而忙於準備大學個人申請之備審資料，相關辦法卻讓高中無法約束學生到校上課，致使高中教育之學習不完整。而若普高學生於學測表現不佳，想透過指考來爭取進入理想的大學科系，則高三下則全力衝刺七月份的指考考試，因此，也無暇在高三修習各類探索與深化的課程。高中教育究係是兩年、兩年半或三年的教育規劃呢？此外，既然高三學習的完整性不足，則普高學生的學力是否受到影響？進入大學之後的表現，是否也因而降低呢？

反之，若學測移至高三下課程結束後再舉行，學生應該會聚焦於學測與指考 / 分科測驗，應能促使學生專心於升學的各项準備。但如此一來，所有的試務工作，包括考試、面試、分發等工作，均要在七月前後完成，多數大學則表示有其行政作業上的困難。此外，若等學測與分科測驗都考完，大學可以有兩種成績可以參考，則會不會就不看學習檔案？因而重回以筆試為主的大學入學制度？

（五）學習歷程的採計呈現對質性資料公平性的質疑

自從大學入學改革朝向多元入學方案規畫之後，在考試中便已納入除了紙筆測驗成績之外的相關質性資料，並主要透過推薦甄選的管道入學。考招新方案中延續此一精神，將在「綜合學習歷程（P）」中，涵蓋了學生學習歷程（P1）和校系自辦甄試項目（P2）。主要的調整是希望這些質性資料不是學生在考試前才準備，而能夠在高中三年的學習歷程中，逐步就能提交，以真實地反映「學習歷程」。

有關學習歷程資料的意見，可歸納為兩項：

1. 反對納入質性或歷程性資料，主要是主張恢復聯考的紙筆測驗。
2. 贊成納入質性資料，但對於採計的項目、計分方式、占分比重、資料安全與保密等有不同意見。

第一類的意見強調紙筆測驗所得出的量化成績，才能有效的、公平地反映學生的學習表現與成就，並具備較高的鑑別度。

第二類意見則基本上認同質性或歷程性資料，才能適度展現出學生的多元潛能與多元表現，但對於質性資料的處理有很多疑慮。包括：學習檔案太過多元，如何相互比較？各大學評分標準不一，怎能有可靠的信、效度？學習檔案會否造假？學習檔案由學生於高中就讀期間的每學期上傳，是否造成長期處於高度緊張狀態？是否侵犯學生隱私？高中學生在校三年的個資，未來都可能透過學習歷程送到各大學，是否侵犯學生隱私呢？綜合學習表現（P）的占分比例為何？占分要高，可以凸顯高中學生在校表現，展現學生特質…等。

（六）改革需關照有關考試、制度與公平性等疑慮

針對上述有關大學入學制度的諸多爭議，訪談與焦點座談中也反映了許多值得憂心的議題。包括考試領導教學、對多元入學制度的疑慮、以及有關公平性的疑慮，分別探討說明如下。

1. 考試領導教學

就前述後期中等教育的四大功能而言，包括統整、試探、分化、準備等，強調繼續升學的「分化」與「準備」功能，最被強調。具體顯現在受訪者所關注的大學入學考試的重要性與影響，尤其是考試領導教學，使得高中不管是課程教學、教師增能、評量重點，都有其直接而明顯的影響。例如：

校長每次都跟大家講說你這有升學在那邊，不得不顧及這一部分的教學，譬如說老師必須要在那個基本學科能力這邊一直加強，他不會做比較彈性的作為素養教學生活應用或者是讓他的教學活化那一塊。(20190318M1)

家長說這個學校成績比較好，他學生就要進到這個學校裡面，私立學校進來升學的那個機會機率比較高，所以他就會轉到私立學校去。(20190318M1)

考試領導教學啊，因為老師們最擔心，比如說今年的社會科的那個學測它常識做了很多的跨科的整合，然後不論它整合得好或不好，學校裡面的老師都已經有感覺到這件事情是我不能不動的。(20190325A1)

但是課綱如果減量了，有一些單元已經沒有了，照理來講就會影響到老師上課的時候不用教，而且考試的時候不會考。如果是這樣的話，老師還不會想了解嗎？不會想知道說它到底要我們教什麼嗎？…(20190325A4)

然而，有個嚴重的問題是過往的錯誤往往變成現在的阻礙…就

是課綱明明沒有列入某個內容，但大考出題的時候卻出現了。然後，大考中心那邊也說我沒辦法啊，命題教授就要出，我有什麼辦法？（20190325A4）

2. 多元入學的疑義

多元入學實施多年，相對來說其理念已經廣獲學生與家長接受，從歷年選擇考試分發管道的人數逐年降低，已降至 40% 左右，可見一般。

儘管如此，對社經背景產生影響的疑慮，仍具體顯現在對申請資料的呈現與學習檔案的製作等議題上。以學習檔案的疑慮為例，試務單位已經透過學習檔案上傳系統的建置而減緩，具體的措施包括，以統一的資料平台以減少高中端與大學端的行政工作；規定只能上傳三項，以避免不必要的資料膨脹（20190325A4）；毋須印出資料，以降低檔案製作的成本等；簡化的資料格式，以減少編排作業造成的不相關的資料美化（20190325A1）；定期且不可回溯的資料上傳，以避免人為刻意的增減影響的真實學習歷程的呈現……。（20190325A1）

換句話說，盡量減少不相關因素的可能影響，使學習檔案能簡化到聚焦在學生學習歷程的實際表現，也因此回應有關資料做作、不真實、受社經背景影響、可能的數位落差、城鄉差距等疑慮（20190325A4）。不過，另一個疑慮是：大學端的教授，真的會在平台上，一個學生一個學生、一個檔案一個檔案地點進去嗎？如果不看，那這整件事不就是玩假的？即便點進去看，那到底要看什麼？重點是什麼？這能給學生們一些指引嗎？（20190325A1）

3. 有關公平性的爭議

公平性的議題還顯現在理念層次，究竟大學入學所關注的學生成就，是學生哪一方面的成就？愈是強調多元智能發展的學習觀，愈是認同多元入學才能彰顯教育的公義（equity）；而愈是主張單一的學習成就觀，就愈主張減少主觀評判所導致的給分差異，重視的是教育的均等（equality）。與會者也提到這兩類的意見都是同時存在的。

大家會討論不公平的地方就是，有錢、有權、有勢的人，他的這個資料可能就相對比較漂亮的比較是有利的，然後其他的孩子大家就會說那只有考試啊，可能只有考試才能測出公平。我覺得考試也沒有辦法做到公平。（20190325A1）

那這個東西到底有沒有公平性的問題，到底有沒有數位落差，我覺得這個還是要回歸到我們怎麼看孩子學習這一件事情，如果我們覺得非成績的那種考試型的那個學習形態的表現是很重要的，那我們覺得應該這個制度本身應該是沒有問題，只是說我們如何再去增加它的公平性，那我覺得這個可以透過一些技術面來解決。（20190325A3）

伍、對策建議

新課綱的推動基本上乃是一項課程政策的推廣與實踐，因此，本質上是一個正式課程落實到運作課程的課程與教學轉化，而在高中職教育階段，入學考試向來就扮演關鍵性角色，如何因勢利導善用考試的正向功能，發揮教育的引導功能，乃是未來重要的政策重點。

基於前述對各項議題的分析，茲提出下述政策上的建議：

一、掌握校本精神，促進課程願景實現

新課綱的重要精神之一，乃在於強化校本精神，降低必修學分數、增加選修，並鼓勵學校得以發展特色。這些特色展現在鼓勵學校發展更為明確的教育願景與學生圖像，並規劃校訂的課程、校訂必修或彈性學習課程、以及各類的選修課程。

為落實上述課綱中強調的各項理念，高中教育必然導向一個更為強調校本的課程與教學，也有必要透過一項一項的策略予以落實。一方面學校需得承擔起更多的課程發展的角色，引導教師社群的正向發展、促進教師同儕的專業合作、落實教師專業角色的發揮、廣納校內外相關資源，如結合社區、大學、網際平台等開課與教學資源等，豐富校訂課程與選修課程的開設，而不能只是流於課程文件的虛應故事；另一方面，教育行政單位要能扮演專業支持的角色，給予學校彈性的行政、充足的經費、專業的培訓等。

二、重視課程試探，實踐選修課程規劃

選修課程的實施是新課綱的重點之一，但選修課的落實將涉及非常實際的師資調配與排課挑戰。以我國傳統高中職教育的實務來說，高比例的必修課、對選修課功能的不重視、對選修課程運作的不熟悉等，均使得選修課的落實相當不易，而新課綱所重視高中職教育中的課程試探功能，也難以彰顯。

因此，當務之急在於鼓勵老師嘗試選修課的發展與設計、協助學校進行選修課排課策略的精進、校內師資的盤點等，而這些都需要政策上的支持，包括檢討教師的基本授課節數、嘗試安排共同備課時間、落實學校對師資的盤點與掌握、分享選修課的實例與策略、寬予開課經費與最低開課人數的限制、協助學校發展課程評鑑，促使學校選修課程得以不斷改進與調整。

三、提升教師動能，落實教師專業增能

學校教育以課程與教學為主軸，而課程與教學的實施則有賴專業高素質的老師。新課綱中強調校本的角色，因而更加重了對教師的期待，不管是校本課程的規劃、選修課的開設、學生修課的諮詢與輔導等，若欠缺教師的專業投入，都將無法落實。

然而，教師課程教學專業的發揮，並非理所當然的既有事實，而有賴政策予以引導與支持。其中，廣為進行課程改革的宣導，增加教師對課程改革的認同，方能激發教師從事專業增能的意願，為了提升教師課程與教學的專業，應持續包括支持教師社群的發展、強化校內外課程領導人的角色與功能、擴大學科中心等持續性專業支持的協助。此外，為了落實課程與教學精進的長期發展，有必要進一步審慎評估規劃有關教師分級（黃子銘，2016；蔡培村、鄭彩鳳，2003）、定期輪調（蔣東霖，2014）、明確的教師進修規範（黃坤錦，2003）等制度化措施。

四、堅持多元精神，促進多元適性入學

儘管對既有的多元入學制度仍有許多批評，但基本上從單一到多元、從量化到質性、從總結性到歷程性等改革基調還是廣被接受的方向。恢復聯考的呼聲雖然仍在，但指考人數逐年降低顯見「堅持紙筆考試為唯一選項」的意見已不若前幾年顯著。對「多錢入學」的批評雖然仍持續出現，但對於甄選面試與上傳檔案的技術性改善，也有助於減緩大眾此一疑慮。對弱勢學生的各類輔導、對偏鄉學校的師資或經費挹注，也有助於減緩或平衡家庭社經背景的影響。

儘管如此，大學作為一個專精的教學與研究單位，部分學系或許仍有專精選才的需求。基於大學自主的精神，建議應該在前述多元入

學制度的基礎上，有條件地讓大學學系，得以自行決定是否增設進一步的篩選方式或條件，例如，在同分比序的前提下，再進行較高鑑別度的級分識別與比較。此外，為降低各界對甄選入學，尤其是面試與學習歷程檔案等評選將流於主觀判斷、受學生社經背景條件影響、並不有利於弱勢學生等疑慮（田芳華、傅祖壇，2009；李文益、黃毅志，2004），改善並提升各大學實施招生甄選的品質將是當務之急，建議各大學可設立專責之招生單位，並對相關人員進行專業的培訓。

五、重視考試內容與制度的改革，引導教學，提升課程教學品質

考試領導教學的流弊，向來為人所詬病，主要乃因為重視學科內容的考試方式，使得考試窄化了學生的學習面向，偏頗了教師教學的豐富性與彈性。然而，既然高中職教育本就具有為未來進路預備的功能，而攸關未來進路選擇的入學考試，理應仍將扮演重要的角色，可見，考試對高中職教育的影響，既無須諱言、也不必逃避。

因此，除了前述多元入學的改革方向之外，也應重視考試內容與制度的改革，使得考試的負面影響得以降低，並能強化其「引導」的功能，強調課程試探、分化、專精的教育功能，讓大學入學制度的改革，成為提升高中職課程的契機。具體的改革方向建議能聚焦幾個重點，包括考題的設計與選題，要能適切呼應對高中職的教學內涵，切勿超出應有的範圍難度，造成教學現場不必要的困擾；強調素養導向的考題設計，使得測驗的成果更能連結情境脈絡的應用；此外，朝標準參照的考試制度設計，才使得高中職教育能導向具體的能力養成，而不是為了提高鑑別度而鑽研刁鑽的考題。

六、持續深化研究，邁向證據為本改革

後期中等教育具備陶冶、試探、分化、準備等四大功能，又位於我國學制中從共同的義務教育邁向分殊的分化教育之間，扮演將學生導向不同進路分流的關鍵地位。也因此，後中教育問題的討論本質上就涉及不同的群體、需求與期望，彼此關注的重點因此難免分殊而具有相當的歧異。

由於後期中等教育具備的上述特性，更顯得對於議題的討論有必要更為周全地檢視相關論述的立論基礎與具說服力的證據，而不只流於意見的陳述。因此，後中教育的研究應更重視證據為本（evidence-based）的論述，以及鼓勵持續的公共辯論（public debate），相信對提高公共政策的品質與建立更普遍的共識將有正面的助益。此外，制度性的建立是永續研究的基礎，因此，強化各師培大學對師資素質提升的角色，以及國家教育研究院在深化課程與教學政策方面的功能，都是不可或缺的重要一環。

參考文獻

- 大學入學考試中心（2017）。大學多元入學方案。2019.02.01 下載自 <http://www.ceec.edu.tw/>
- 大學入學考試中心（2019）。108 學年度學科能力測驗相關統計資料。資料下載自 <http://www.ceec.edu.tw/AbilityExam/AbilityExamStat.htm>
- 丘愛鈴（2008）。台灣政治解嚴以來大學入學考試的變革。載於蘇永明、方永泉主編，*解嚴以來台灣教育改革的省思*（頁 195-239）。

- 臺北市：學富。
- 台灣師範大學心理與教育測驗中心（2018）國中教育會考各科能力等級加標示人數百分比統計表。2019.01.15 下載自 <https://cap.nace.edu.tw/index.html>
- 田芳華、傅祖壇（2009）。大學多元入學制度：學生家庭社經背景與學業成就之比較。*教育科學研究期刊*，**54**（1），209-233
- 朱元隆（2017）。十二年國教課綱推手之一 - 高中學校策略聯盟。蔡清華主編，*課程協作與實踐*，**80-88**。台北：教育部協作中心。
- 吳佩旻（2018）。認為考招新制太複雜 家長籲恢復聯考。*聯合新聞網*，2018.09.09. 下載自 <https://udn.com/news/story/6925/3358178>
- 李文益、黃毅志（2004）。文化資本、社會資本與學生成就的關聯性之研究 - 以台東師院為例。*台東大學教育學報*，**15**（2），23-58
- 李文富（2019）。十二年國教普通高中課綱及大學考招連動設計之理路。*台灣教育*，**715**，53-61。
- 林永豐（2010）。我國後期中等教育課程試探功能之評析。*課程與教學季刊*，**13**（3），23-46。
- 洪雯柔（2018）。邁向未來取向、專業治校、學習者中心的十二年國教新課綱 - 談新課綱對普通高中的衝擊。*台灣教育*，**710**，65-71。
- 高級中等教育法。2016。
- 教育部（2016）*中華民國學科標準分類*。臺北：教育部。
- 教育部（2018）*高中職多元入學宣導手冊全國版*。臺北：教育部。
- 教育部（2019）*教育統計*。臺北：教育部。
- 陳佩英、簡菲莉主編（2015）。*高中優質化的藍海航程紀實*。台北：教育部學前及國民教育署
- 陳建銘（2017）。普通高中面對新課綱是否能夠成功推動。*台灣教育評論月刊*，**6**(5)，46-48。
- 馮靖惠（2019）。申請入學淪多錢入學？大學教授發起「流言終

- 結運動」。聯合新聞網，2019.05.31，下載自 <https://udn.com/news/story/6925/3845727>
- 黃子銘（2016）。淺談英國教師職級制度對台灣教師分級的啟示。台灣教育評論月刊，5（3），75-79
- 黃坤錦（2003）。教師在職進修與教師專業發展。教育資料集刊，28，241-258
- 黃政仁、黃偉婷（2017）。家庭資源、學習態度、多元入學管道與學習成效關連性之研究：以台灣某大學為例。教育科學研究期刊，62（4），117-143
- 黃政傑（2017）。評大學考招新方案之爭議。台灣教育評論月刊，6(5)，38-45。
- 黃炳煌、歐用生、張煌熙、林貴美、林永豐、高薰芳、余霖、葉麗君（2004）。我國普通高中課程綱要發展之基礎研究：普通高中課程分化之研究（教育部中教司委託專案 - 淡江大學課程與教學研究中心）。
- 蔡培村、鄭彩鳳（2003）。教師職級制度的內涵及實施取向。教育資料集刊，28，319-349
- 蔡清華主編（2017）。課程協作與實踐。台北：教育部協作中心
- 蔣東霖（2014）。國民中小學教師定期遷調制度之可行性分析。學校行政，93，150-169
- 戴旭璋（2017）。普高（含綜高）前導學校的實施與經驗分享的準備。蔡清華主編，課程協作與實踐（頁 55-63）。台北：教育部協作中心。
- OECD (2019). About PISA. retrieved 2019.04.23. from <http://www.oecd.org/pisa/>.
- Rangvid-Schindler, B. (2007). School composition effects in Denmark: Quantile regression evidence from PISA 2000. *Empirical Economics* 32(2),

359-388.

Schneeweis, N., & Winter-Ebmer, R. (2007). Peer effects in Austrian schools. *Empirical Economics*, 32(2-3), 387-409.

(研究者：林明地、林永豐、傅智遠)

附錄

台灣教育發展的危機分析與改革建議 - 高中職教育階段 焦點座談

問題分析

十二年國民基本教育課程綱要總綱已於 103 年公布，即將於 108 學年度正式實施。其中明確強調降低必修學分，增加選修，另則重視校訂課程的角色，期望各類學校能規劃校訂必修、選修課程、團體活動課程或安排彈性學習時間。

由於後期中等教育學校包含普通型、綜合型、技術型與單科型，各有其課程架構與進路期望，因此，面對新課綱的改革，也將有不同的挑戰與困難，而為了落實校訂課程與選修課程，也需要不同的實施策略。

此外，高中職學生畢業後的主要進路，乃是繼續升學進入各類大專院校。因此，高等教育入學制度的設計與調整，一直是影響後期中等教育的重要因素。而行之有年的大學多元入學制度，其中包含多種入學管道，體現了各大學多元選才的精神，也更重視學生多元的興趣、性向與能力表現。然而，為了展現此多元精神，試務的設計與執行相

對複雜，也引發諸多問題。

相對於上述教育發展與課程改革的脈絡，高中職教育將面臨許多重要困難或挑戰。本研究聚焦以下幾個主軸：

1. 新課綱對高中職教育的影響
2. 高中職學校發展校訂課程、選修課程的挑戰與困難
3. 高教入學制度的調整與公平性問題
4. 大學多元入學設計對高中職教育的影響

討論題綱

針對上述困難，是討論以下幾個重要的問題：

1. 高中職學校因應新課綱的主要挑戰與困難為何？
2. 您認為選修課程的功能為何？校內老師對於選修課程的看法為何？
教師發展選修課程的挑戰與困難為何？
3. 您認為校訂課程（校訂必選修、彈性學習時間）的性質與功能為何？
學校規劃校訂課程的主要關鍵為何？有何困難？
4. 您認為現行的大學入學制度，有哪些重要的問題？
5. 您認為現行的大學入學制度，有無公平性的問題？請說明。
6. 您認為多元入學管道的規劃（如，考科、時程），對高高中職的課程與教學有何影響？

第六章 技術及職業教育

壹、前言

教育可以啟迪民智、提升國民素質、也可以培育社會需要的人才，提高國家競爭力，因此教育一向是各國重要的施政之一。以美國而言，即使教育是各州的權限，但歷任總統總會提出全國性的教育政策，引導美國教育發展。例如布希總統提出的《不讓任何一個孩子落後》(No Child Left Behind, NCLB)，歐巴馬總統提出的《每個學生成功法案》(Every Student Succeeds Act, ESSA)。以鄰近日本而言，安倍晉三 2006 年就任之初，在第一次國會的施政報告，即宣告將以教育再生之理念改革日本教育，在課堂上強調愛國主義，宣揚日本民族的驕傲與獨立。在 2017 年勝選續任首相之後，為因應少子化，更將教育與兒童照護列為優先政策。

針對我國技術及職業教育，本研究小組在規劃整合組所訂架構之下，首先蒐集國內外技術職業教育研究論文及政府頒布之政策與法規，加以耙梳整理。在量的資料部分，洽商國民及學前教育署取得 2014-2015 高一專一學生調查之後期中等教育長期追蹤資料庫之原始資料，以便統計分析。

為取得更多質性的資料，復於 2018 年 8 月 9 日上午及下午舉辦兩場焦點座談會，邀請 19 位產業界人士、校長及教授，就我國當前技術職業教育重大問題提出看法。所有發言內容整理成逐字稿並予以編碼。其中 9 位產業界人士編碼 1B-9B; 6 位校長（1 位科技大學校長、3 位高職校長、2 位國中校長）編碼 1C-6C; 4 位科技大學教授編碼 1D-4D。

根據上述資料，研究小組完成當前技職教育重大問題與危機分析，研究期間，小組成員分工合作，一個月開一次會，就研究議題、撰寫

方式充分討論。完成初稿後並請 4 位學者審閱，再依學者建議修正完成。為探求有效對策，復於 2019 年 3 月 13 日分上下午場，再邀請 19 位產官學人士，包括大學校長、高中職校長、教授、教育部、經濟部及勞動部官員，以及產業界代表等舉辦焦點座談，腦力激盪，就所發現之問題，提出對策，本小組予以整理，並將整理之改革對策再寄給參與與焦點座談人員，請其惠予增刪並同時考量各項改革對策之重要性，其重要性經評達 5 點量表 4 以上者，方參採列入。之後再由研究小組彙整成最終確定之有效對策，並請二位技職教育專家進行最後書審修正，始成定稿。

以下計分技職教育政策演進、現況概述、問題分析以及對策建議等 4 節加以敘述。

貳、政策演進

一、以技職教育為後期中等教育發展主軸期

台灣的經濟，自 1970 年代起迅速的發展，被譽為亞洲四小龍之一。依國家發展委員會發布的報告（國家發展委員會，2016），政府在 1960 年代推動輕工業出口擴張政策，1966 年設置第一個加工出口區，政策上推動勞力密集外貿出口之經濟型態，當時國內勞力充沛，而技術職業教育也逐年擴充，培育了許多基層技術人力。

因此，在 1990 年以前，1968 年 9 年國民教育開辦之後這段期間，廢止初職，後期中等教育大力推動技術職業教育，而當時技職教育以高職為大宗，也開辦二專、五專，專科生逐年增加，以 57 年學生數為例，該年全國高中生人數為 152,877 人，高職生為 116,206 人，專科生為 79,456 人，高中高職與專科學生人數之比為 44：33：23。在政

府大力推動擴充職業教育的政策引導之下，至 72 學年度高中學生數為 190,214 人，高職學生數為 404,549 人，專科生為 216,165 人。高職學生數由 116,206 人增為 404,549 人，專科學生數也由 79,456 人增加為 216,165 人。迄 79 學年度高中生人數增為 209,010 人，高職生增為 449,111 人，專科生為 315,169 人。也就是說 57 年至 79 年，高中生僅增加 56,133 人，而高職生則增加了 332,905 人，增加的人數是高中生的 5.9 倍，高中職學生比例也由 57 學年度 57：43，至 79 學年度成為 32：68。如再計入專科前三年，技職學生人數增加更多，所以 57-79 年這段期間，我國後期中等教育階段，技職教育為主要發展之主流，以培育工商業所需人才，至為明顯。

二、擴充高中教育，縮減高職教育期

隨著經濟的發展，人民生活改善，1987 年 7 月政府宣布解除戒嚴，社會發展趨於多元，復以科技進步，就業市場人力改變，因此社會上對延後分流以及讓更多高中高職畢業生繼續升學的要求日益高漲。為了回應社會之需求，1990 年代教育部陸續頒布了幾項重大的技職教育政策：

1991 年 8 月 教育部宣布高中高職學生比例由 3：7 逐年調整為 4：6。

1995 年 7 月 教育部公布《綜合高中試辦計畫及試辦要點》，逐步落實延後分化及適性發展的目標，稍後宣布正式辦理綜合高中，並確立在 21 世紀前，高中高職學生比例調整至 5：5。

80 學年度，高中學生數（含綜合高中）為 218,061 人，高職學生數為 475,852 人，高中高職學生數之比例為 31：69，到 100 學年度，高中學生數（含綜合高中）為 370,980 人，101 學年度增加至 401,958 人，106 學年年受到少子化影響減少至 355,168 人；而高職學生人數則

由 80 學年度 475,852 人，100 學年度降至 366,449 人，106 學年度更降至 315,649；五專前三年學生數更在 20 年間，由 80 學年度 114,245，100 學年度減半至 54,988，至 105 學年度更減至 51,821（如表 6-1），高中學生增，高職學生降，消長至為明顯。

表 6-1 80-106 學年度高中（含綜合高中）高職學生人數統計表

學年度	學生數			高中/高職 學生比率
	高中（含綜合高中）	高職	五專前三年	
80	218,061	475,852	114,245	31:69
90	370,980	377,731	94,347	50:50
100	401,958	366,449	54,988	52:48
106	355,168	315,649	51,821	53:47

備註：未包括進修部與實用技能學程學生人數

資料來源：本研究整理自教育部統計處（2018a）

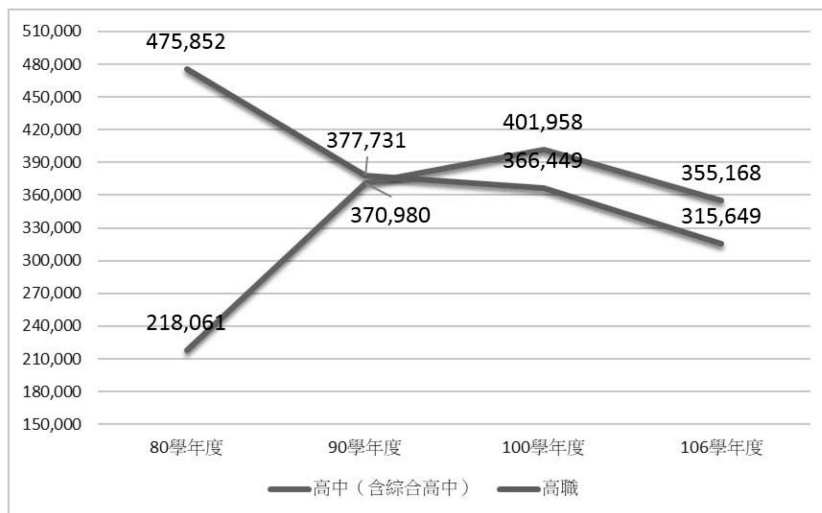


圖 6-1 80、90、100、106 學年度高中（含綜合高中）高職學生人數變化趨勢

資料來源：本研究整理自教育部統計處（2018a）。

任何政策皆有其目標，增加高中學生數量，縮減高職學生數量之政策固然是回應社會延後分流及提供更多升學機會之期待，但是如參考德奧等國的做法，到目前，仍然有七成的學生進入職業教育的相關進路。見圖 6-2：

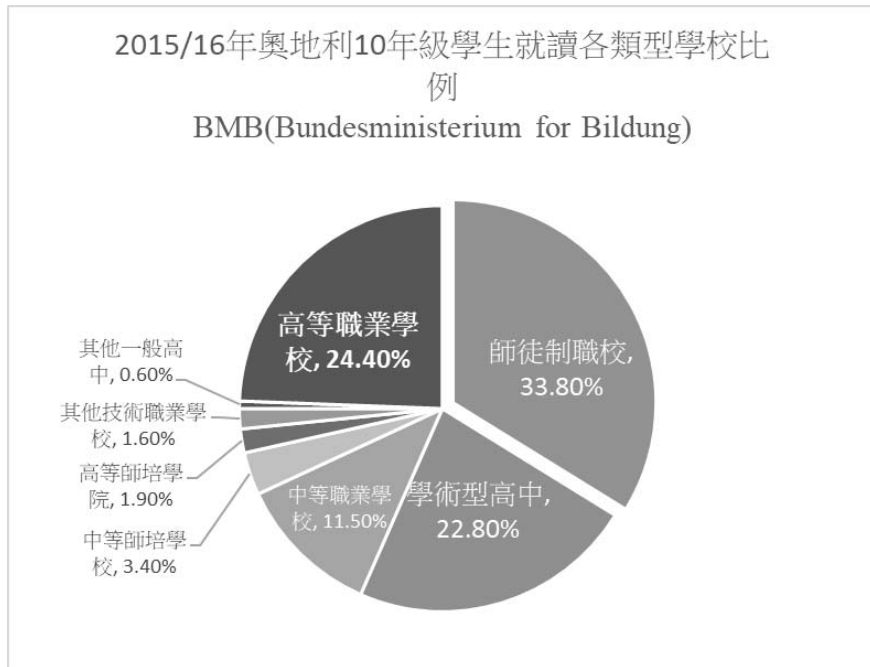


圖 6-2 2015/16 年奧地利 10 年級學生就讀各類型學校比率
資料來源：本研究整理自 Bundesministerium für Bildung, BMB (2016)。

三、擴充高等技職教育發展期

1995 年之後，為因應科技進步，經濟發展，提升人力素質並提高高職學生升學機會，教育部推動下列 2 項政策：

1995 年 9 月《專科學校法》修正通過，賦予專科學校改制學院及附

設專科部法源依據。教育部並於 1996 年 4 月發布《教育部遴選專科學校改制技術學院並核准專科部實施辦法》，輔導績優專科學校改制技術學院。

1999 年 10 月 教育部發布《技術學院改名科技大學核定作業規定》，開放技術學院改名科技大學。

上述 2 項政策，號稱打通第二條國道，使原來以進入職場為主的高職畢業生升學率節節升高，由 83 學年度 13.68%，89 學年度 36.90% 至 102 學年度達到 81.1%。

專科教育多年來一直是我國高等技職教育的主幹，在 80 學年度專科學生數為 332,127 人，90 學年度增加至 406,841 人，但自 1996 年 4 月教育部開始輔導績優專科學校改制為學院後，專科學生數呈現銳減，至 106 學年度專科學生僅為 90,838 人。

在這段時間，除了專科學校及學生數銳減之外，另一個現象就是科技大學學校數遽增。

由圖 6-3 中可知，86 學年度全國僅有 5 所科技大學，技術學院 15 所，學生人數共計 46,875 人（其中大學部 44,331 人，研究所 2,544 人）。之後科技大學逐年增加，至 106 學年度已有 63 所，學生數為 20,853 人，技術學院 91 學年度 56 所的高峰之後逐年遽減至 106 學年度之 11 所，學生數為 459,683 人，而專科（二專及五專）學校數也從 84 學年度最高峰的 74 所，銳減至 106 學年度的 13 所，學生數為 90,838 人，其校數及學生數之變動，乃因允許專科學校改制為技術學院，而技術學院允許改名科技大學之政策使然。

綜上所述，就各類學制之學生規模而言，四年制科技大學已成為我國高等技術職業教育之主流，專科（二年制、五年制）以及具有單類科特色的四年制技術學院似皆成為附屬，未能為發揮其學制之特殊功能。

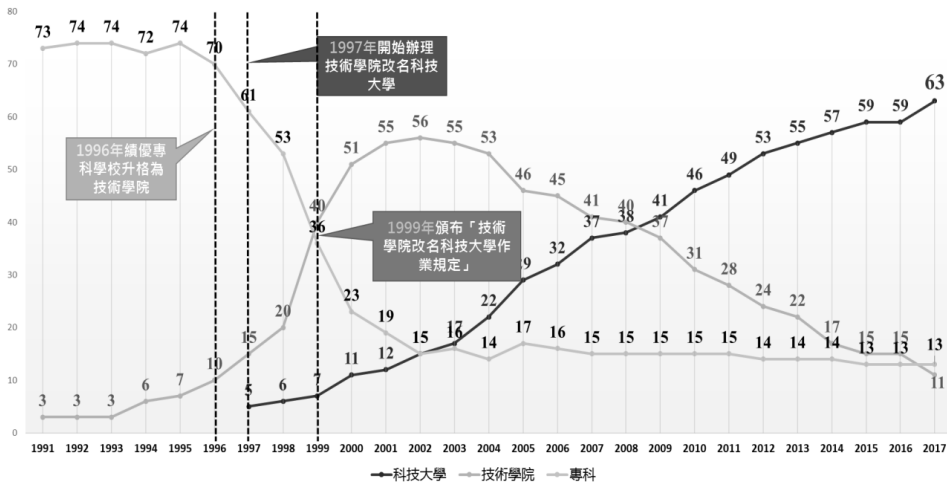


圖 6-3 科技大學、技術學院與專科校數
資料來源：本研究整理自教育部統計處（2018b）。

四、發揮技職教育特色並提升教學品質發展期

自 2000 年起，教育部了解技職教育特色及品質之重要性，提出一系列政策並修法因應。

2006 年執行獎勵科技大學教學卓越計畫，透過競爭機制爭取經費補助，教學卓越計畫之目的在於匡正大學只重視研究而輕教學之現象。

2007 年執行高職優質化，為配合產業結構由勞力密集而技術密集而知識密集。運用經費強化高職課程、師資、設備及教學，並使城鄉高職得以均衡發展。

2010-2012 年執行第一期技職教育再造方案（教育部，2011a），旨在改善師生教學環境，強化實物連結，培育優質專業人才，以發揮技職院校特色。

2011年推動高中職免學費方案，並先從高職做起，自100學年起，家戶年所得114萬元以下，高職學生免繳學費，為96學年陸續實施實用技能學程、建教合作班、產業特殊需求類科免學費補助之後再予以擴大（教育部，2011b）。

2013-2017年執行第二期技職教育再造計畫，因第一期經費不足，未能滿足培育專業技術人力需求，故再投入203億經費執行第二期，以提升技職教育競爭力為目標，培養產業所需優質技術人才，使技職體系各階段畢業生均有立即就業能力，與第一期比較，本期重視人才之需求面（林俊彥、黃培真，2014）。

2013年執行典範科技大學計畫，對應普通大學頂大計畫，旨在引導科技大學發揮研究特色，連結產業，創新研發，以培養實務專業人才。第一梯次獲補助學校共12所，補助經費最多1億5千萬元，最少也達6千萬元（教育部，2013a）。

2015年1月公布並實施《技術及職業教育法》，目標在培養國人正確職業觀念，落實技職教育務實致用特色，培養各行業人才。該法對技術型高中的定義為：「提供專業及實習為主之課程，包括實用技能及建教合作，強化學生專門技術及職業能力之學校。」並對群科師資職前及在職均有業界實習之要求，也規定國中小應開設或採融入式之職業試探、生涯輔導課程，以培養正確的職業觀念（教育部，2015）。可見教育部亦了解過去技職教育普通化，即重升學，重學術，輕實作，輕就業能力之以及社會普遍將技職教育識為第二選擇不正確觀念之缺失，而希望透過修法有所改善。

2017年行政院依據《技術及職業教育法》之規定，公告《技術及職業教育政策綱領》，政策目標在於培育具備實作力、創新力及就業力之未來專業技術人才。

以上所列2000年迄今有關技職教育重大政策，重在導引發揮技職學校特性，從師資、設備、產學合作等面向，提升教學品質並縮小學

用落差，以培育產業人才。

小結

綜觀 1990 年代迄今我國技職教育政策，似可分為 2 個階段。

一是數量調整階段：自 80 學年度開始減少高職學生，增加高中及綜合高中學生，高中職學生比例由 3：7，政策上逐步調整為 4:6，至現今之 5：5。此外，84 學年度開始實施專科改制為學院，技術學院更名為科技大學的政策，使得專科學校迅速減少，而科技大學則大量增加。

二是體質調整階段：自 89 學年度起，教育部推出系列計畫，運用經費補助，引導技職學校發揮特色，在師資，設備及產學合作各面向予以強化，以提高教學品質，縮短學用落差，培育所需人才。也希望透過修法，匡正這些缺失。

參、現況概述

1990 年以來，我國重要技職教育政策已如前述，其所影響層面至廣，本節擬就校系科及學生數量、技職學生進路、技職學生照顧與協助、教學品質等四個部分說明目前技職教育之現況。

一、校系科及學生數量現況

(一) 大專院校

技職教育發展至今，106 學年度年共有科技大學 63 所。其中公立有 14 所，私立有 49 所，而技術學院則有 10 所，皆為私立。如以學校數來統計，全國共有 73 所大專技職校院，當中私立有 59 所，占 80%

以上，這是值得注意的數字，也應思考這個數字呈現的意義。在發展技職教育的過程中，有沒有過度仰賴私人的力量？有沒有考慮到會不會衍生出來什麼問題？

至於學生數也呈現同樣的情況，106 學年度全國共有 480,536 位技職校院學士學生（含四技、二技、學士後），其中就讀私立者有 383,311 位，占了 79.8%；一般體系（含師範）學士學生共有 505,391 位，其中就讀私立者為 312,350，占 62.8%。

依前述的政策發展的結果，我們現在有五分之四的技職大學生就讀私立學校，這是不是當初政策制定所想定？還是政策未能考慮周詳？技職學校教育的目的在於培養產業所需人才，要積極與產業緊密結合，私人辦學為了生存，常會考慮到辦學設備成本及投年輕人所好，除非強有力的政策及經費補助導引，似較不利於與產業的結合。

有關係科設置部分，查看 97 學年度起至 106 學年度各領域大專校院技職學士學生數排名之變化，可知工程、製造及營建都是排名第一，但人數從 97 學年度 153,445 人降至 106 學年度 114,096 人，占各該學年度總人數的比率由 30.7% 降至 23.9%。另外變動最大的一個領域為服務產業，97 學年度排名第四，到 106 學年度升至第二，學生數由 97 學年度 54,399 人增加至 106 學年度 100,228 人，占各該學年度學生總人數的比率由 10.9% 升至 20.9%。其他各群的招生人數及所占比率變動較小。詳見表 6-2 與圖 6-4：

就讀工程、製造及營建學生減少，而就讀服務業學生增加了約兩倍，扣除少子化的因素，變化仍然顯著。這個變化固然與我國觀光業的發展有關，但是無可諱言，學生一窩瘋喜歡觀光餐飲烘焙也有很大的關係。106 學年度與 101 學年度相比，就業人數增幅最多的行業即為民生服務相關行業（圖 6-4）。我們應該思考的是：這種發展是我們所期待的嗎？答案似為否定的，因為教育部已經祭出政策，縮減服務業科系招生人數（教育部，2016a）。而製造業缺工嚴重也早就是事實。依

表 6-2 97-106 學年度大專校院技職體系各領域學士學生數(含四技、二技、學士後)

學年度	01 教育領域	02 藝術及人文領域	03 社會科學、新聞學及圖書資訊領域	04 商業、管理及法律領域	05 自然科學、數學及統計領域	06 資訊通訊科技領域	07 工程、製造及營建領域	08 農業、林業、漁業及獸醫領域	09 醫藥衛生及社會福利領域	10 服務領域	99 其他領域
97	700	57,420	4,389	116,467	11,819	50,287	153,445	3,480	46,440	54,399	630
98	757	61,328	4,576	112,779	11,596	50,573	150,794	3,570	45,683	62,741	801
99	692	65,903	4,239	111,157	11,024	52,150	147,904	3,692	45,582	70,899	510
100	1,594	70,972	4,237	112,380	10,594	52,790	144,958	3,628	44,577	81,153	417
101	1,500	74,577	3,861	111,423	10,087	51,796	137,770	3,745	45,104	90,025	386
102	1,397	77,398	3,802	108,951	9,126	49,781	130,932	3,864	44,365	96,700	409
103	1,336	78,083	3,750	104,592	8,625	46,733	126,709	3,943	44,913	101,963	415
104	1,287	78,974	3,797	101,738	8,354	44,040	121,966	3,979	45,401	105,409	397
105	1,232	77,805	3,543	96,203	7,832	40,575	118,058	4,075	46,217	104,643	409
106	1,444	76,857	3,278	90,438	7,266	36,910	114,096	4,017	45,734	100,228	268

資料來源：本研究整理自教育部統計處（2018c）。

據行政院主計總處 2018 年 2 月空缺統計，製造業空缺數年增 3 千 3 百個，批發及零售業空缺數年增 3 千個，運輸及倉儲業年增 2 千個，合計占空缺增加數 75.8%；本研究中舉辦的座談會中，數個企業主也表達了製造業缺工的事實與困擾（行政院主計總處，2018a）。

尤其機械業，機械業是最缺的，……。（7B）

目前我輔導了台中一家企業，是在做機電工程……，進入職場 3 年到 5 年之間，可以領個 4 萬 5 到 6 萬，他只要高中的資歷，但是很可惜，目前的話，真正要找人，卻找不到人。（9B）

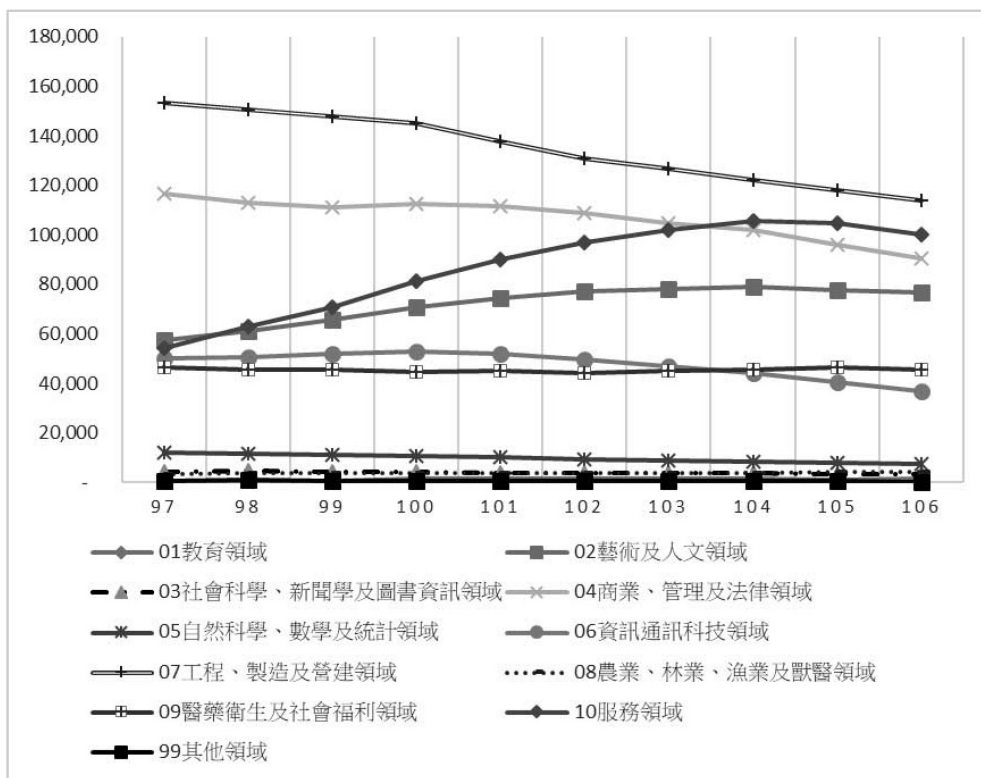


圖 6-4 97-106 學年度大專校院技職體系各領域學士學生數趨勢圖

資料來源：本研究整理自教育部統計處（2018c）。

台灣在經歷 2008 年的經融海嘯後，2010 年景氣逐漸復甦製造業訂單回穩，傳統的製造業人力缺口大增，但是因為傳統製造業與工業的職業性質，不受到時下年輕世代的青睞。以及職缺與求職者之間的不對等，造成「高不成，低不就」的情形，使得傳統製造業缺工的情形，並無太大的改善（李淑芳，2011）。

至於專科學校校數部分，這十年來變化不大。97 學年度有 15 所，12 所私立，3 所公立；106 學年度略減為 13 所，11 所私立，2 所公立。學生數五專（含七年）97 學年度 84,567 人，106 學年度略降為 81,643

人。變化較大者為二專，由 97 學年度 32,864 人降至 106 學年度 5,700 人。詳見表 6-3。

表 6-3 97 至 106 學年度大專校院技職體系專科學生數

學年	五專（含七年）	二專	專科學生數
97	84,567	32,864	117,431
98	85,381	22,941	108,322
99	86,728	15,818	102,546
100	87,823	13,229	101,052
101	88,815	12,364	101,179
102	90,157	11,261	101,418
103	89,235	9,786	99,021
104	85,991	7,918	93,909
105	85,233	6,883	92,116
106	81,643	5,700	87,343

資料來源：本研究整理自教育部統計處（2018a）。

二專學制 106 學年全國僅有 5,700 位學生，幾乎就要消失，這種情況還是與高中職畢業生都優先選擇升學四技有關。那麼我們要問，二專設立的功能和目標是什麼？這個學制任由它消失，會不會有什麼問題？是不是我們認為高中職畢業生要升學就一定要讀四年制的大學？就學生學習的角度以及產業人才的角度有沒有值得我們深思的地方？

（二）高職階段

高職階段自 97 學年度迄 106 學年度高職專業群科校數略有增加，惟變化不大，97 學年度有 241 所，106 學年度有 261 所（表 6-4 與圖 6-5）。學生數由 97 學年度 346,563 人略降至 106 學年度之 315,649 人（詳見表 6-5）：

邁向公義與卓越 — 台灣教育的問題與對策研究

表 6-4 97-106 學年度高級中等學校開設校數

學年度	普通科	專業群(職業科)	綜合高中	實用技能學程	進修部
97	329	241	144	149	224
98	340	246	140	154	223
99	345	246	124	156	223
100	350	250	115	155	225
101	356	255	112	154	224
102	359	252	112	148	223
103	366	256	107	139	220
104	372	257	102	134	212
105	371	257	95	130	204
106	374	261	87	126	195

資料來源：整理自教育部統計處（2018d）。

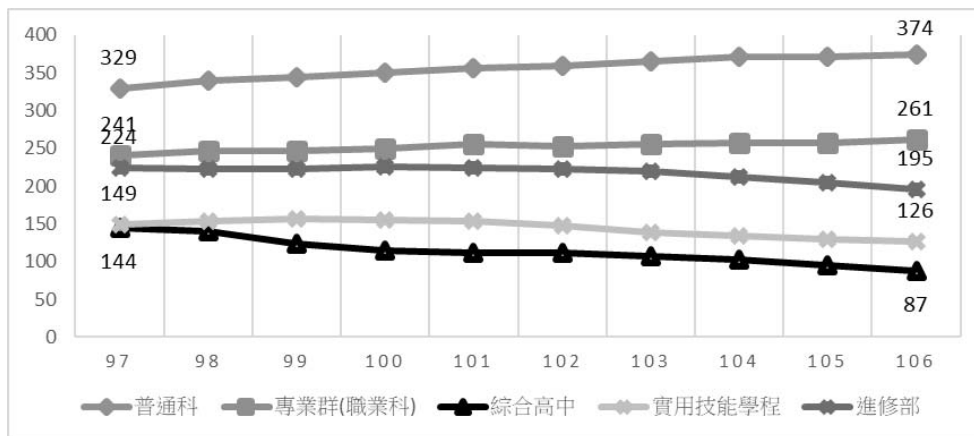


圖 6-5 高級中等學校開設校數歷年趨勢

資料來源：整理自教育部統計處（2018d）。

表 6-5 97-106 學年度專業群（職業）科學生數

學年度	學生數
97	346,563
98	354,608
99	362,514
100	366,449
101	369,436
102	360,206
103	345,937
104	337,354
105	332,184
106	315,649

資料來源：整理自教育部統計處（2018e）。

由表 6-4 中，也可以看得到綜合高中及進修部（學校）數在持續下降中。綜合高中校數由 97 學年度 144 所，106 學年度減少至 87 所；進修部（學校）則由 97 學年度 224 所，106 學年度減少至 195 所。

在群科設置部分，工業群科人數由 97 學年度 139,893 人降為 106 學年 112,586 人，占該年度所有學生之比重則由 40% 降為 35.7%；商業群科由 155,117 人，占比 44.8%，降為 98,814 人，占比 31.3%；海事群科由 3,428 人，占比 1.0%，減至 2,030 人，占比 0.6%；家事群科由 32,739 人，占比 9.4%，增至 81,397 人，占比 25.8%；農業群科由 9,718 人，占比 2.8%，微增為 10,386 人，占比 3.3%；劇藝群科由 5,668 人，占比 1.6%，增至 10,436 人占比 3.3%。見圖 6-7。

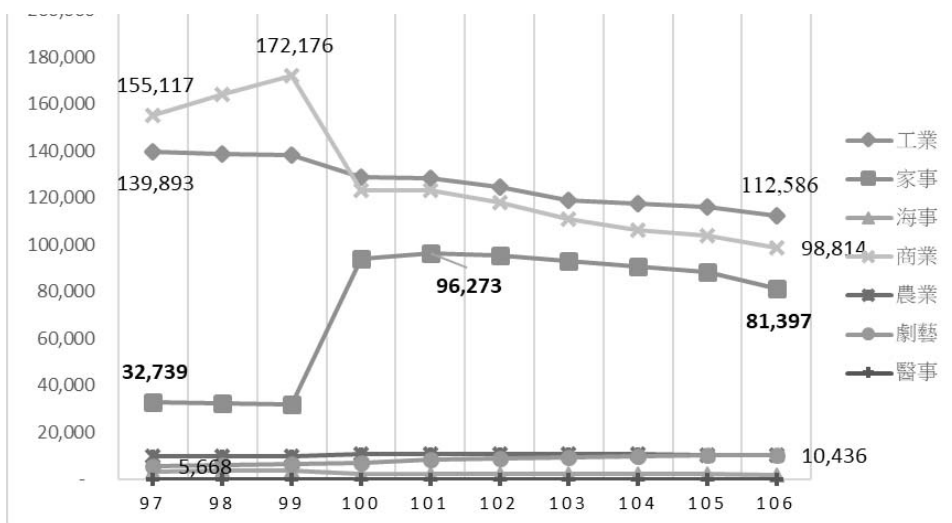


圖 6-6 97 至 106 學年度專業群（職業）科學生數趨勢圖

資料來源：整理自教育部統計處（2018e）。

圖 6-6 的分析可知，在高職端，工業、商業、海事群科學生人數及占該學年所有學生數之比重皆呈下降，而家事、農業、劇藝群科則呈上升，其中尤以家事類科增加最為顯著，增加了 48,653 人，占比由 9.4% 劇升到 25.8%，而其中絕大部分都選擇升學，無怪乎大學校院為了招生，不斷擴充服務群科招生人數。

二、技職學生升學與就業進路現況

我國自 1922 年實施 6-3-3-4 學制，1968 年實施九年國民教育之後，國中畢業後屬於選擇性教育。2014 年 8 月起正式推動十二年國民基本教育，國中畢業升學普通高級中學（簡稱高中）、技術型高級中學（簡稱高職）、綜合高級中學（簡稱綜高）及五年制專科學校（簡稱五專）合稱為高級中等學校多元入學；高中、綜高學術學程畢業生參加大學學科能力測驗（簡稱學測）及指定科目考試（簡稱指考）稱為大學多元入學；高職、綜高專門學程畢業生參加統一入學測驗（簡稱統測）

稱為技專校院多元入學制度。在此升學選才制度下，高職、五專升學與高中、綜高共同在高級中等學校多元入學制度下競爭，有其劣勢，但高職、綜高專門學程畢業生參加技專校院多元入學制度則與大學多元入學分開辦理，呈現雙軌的高等教育升學選才機制，有其特殊性，也是凸顯我國技職教育獨特之處，分別說明如下：

（一）高級中等學校多元入學及就業進路

1. 高級中等學校多元入學

國中畢業進入高級中等學校就學，為發展多元智能、培育創新人才，高級中等學校應採多元入學方式辦理招生。自 2014 年 8 月正式實施十二年國民基本教育後，採免試入學為主，應占核定招生總名額百分之八十五以上，由學生依其性向、興趣及能力自願入學。依據《高級中等教育法》第 2 條第 2 項「九年國民教育，依國民教育法規定，採免試、免學費及強迫入學；高級中等教育，依本法規定，採免試入學為主，由學生依其性向、興趣及能力自願入學，並依一定條件採免學費方式辦理。」同法第 35 條第 1 項「為發展多元智能、培育創新人才，高級中等學校應採多元入學方式辦理招生。多元入學，以免試入學為主；經各該主管機關核定者，得就部分名額，辦理特色招生。」同法條第 2 項「前項免試入學，一百零三學年各就學區之總名額，應占核定招生總名額百分之七十五以上，並逐年提升，至一百零八學年，應占核定招生總名額百分之八十五以上。」同法第 37 條 1 至 3 項明定「高級中等學校辦理免試入學，應由學生向學校提出申請，免考入學測驗。申請免試入學人數未超過各該主管機關核定之名額者，全額錄取。申請免試入學人數超過各該主管機關核定之名額者，其錄取方式，由直轄市、縣（市）主管機關會商就學區內各校主管機關訂定，報中央主管機關備查。但技術型及單科型高級中等學校有特殊招生需要，擬具課程計畫、招生計畫、名額及免試入學方式，報各該主管機關核

定者，不在此限。前項情形，除得以學生在校健康與體育、藝術與人文、綜合活動領域之學習領域評量成績及格與否作為比序項目外，其他在校學習領域評量成績均不得採計。」

104-107 學年度國中教育會考總報名人數，受到少子女化的影響，各年之報考人數有所變動，其中 104 學年度的 285,295 人最高，逐年遞降至 107 學年度的 230,394 人，降幅近 20% 左右，整理如表 6-6。

表 6-6 104-107 學年度國中教育會考報名人數

學年	104	105	106	107
人數	285,295	275,488	243,564	230,394

資料來源：教育部全球資訊網（2018）。104-107 學年度國中教育會考報名人數。

由表 6-6 可知，國中教育會考已成為國中升學高級中等學校的必要歷程。但高級中等學校招收國民中學畢業生入學採免試入學為主，由學生依其性向、興趣及能力自願入學。依據《國民小學及國民中學學生成績評量準則》第 13 條第 1 項第 1 款「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、2014 年起每年五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。」同準則第 7 款「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。」

換言之，國中升學高中、高職、綜高及五專雖以免試之名，仍依據國中教育會考成績行學科能力篩檢之實，2018 年國中教育會考各科成績等級，整理如表 6-7。

表 6-7 107 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
人數		228,008	227,040	228,026	228,087	227,618
精熟	A++	6.68	5.33	5.92	5.09	4.60
	A+	19.37% 5.90	20.84 6.23	22.31 6.15	18.26 4.56	15.95 3.88
	A	6.79	9.28	10.24	8.61	7.47
基礎	B++	18.16	12.21	13.47	17.28	16.01
	B+	64.72 14.32	48.39 12.34	48.97 11.61	67.39 18.37	63.80 17.81
	B	32.24	23.84	23.89	31.74	29.98
待加強	C	15.91	30.77	28.72	14.35	20.25

資料來源：教育部（2018a）。重要教育統計資訊。取自
https://cap.nace.edu.tw/exam/107/1070608_1.pdf

依據表 6-7 顯示，2018 年參與國中教育會考各科有效人數分別為：國文 228,008 人、英語 227,040 人、數學 228,026 人、社會 228,087 人、自然 227,618 人；國中教育會考英語科閱讀與聽力能力等級人數百分比如表 6-8（教育部，2018a）。且以筆試（紙筆測驗結果）為主作為衡鑑學生能力表現的基準，對部分興趣偏向及性向提早明確之學生，尤其是喜歡動手操作實務，或如加德納（Howard Gardner）認為的多元智能（multiple intelligences）及斯騰伯格（R. J. Sternberg）在「智力三元論」主張組合性智力（componential intelligence）、經驗性智力（experiential intelligence）和適應性智力（contextual intelligence）（張春興，2013），較偏向經驗型、創新型的技職學生，殊屬不利。如此結果，對於就讀技職學校的學生，無法彰顯其強勢優勢興趣與能力，卻以其最弱的記憶性組合智力作為選才依據，凸顯高級中等學校階段的升學制度不公正、不義及有失偏頗之處。

表 6-8 107 年國中教育會考英語科閱讀與聽力能力等級人數百分比統計表

閱讀		聽力	
等級	人數百分比	等級	人數百分比
精熟	22.73	基礎	68.84
基礎	49.80	待加強	31.16
待加強	27.47		

資料來源：教育部（2018a）。重要教育統計資訊。取自
https://cap.nace.edu.tw/exam/107/1070608_1.pdf

107 學年度高級中等學校免試入學各類學校錄取報到情形，整理如表 6-9。

表 6-9 107 學年度高級中等學校免試入學各類學校錄取報到情形

	錄取人數	報到人數	報到率
公立高中	72,534	67,514	93.08%
私立高中	33,068	25,595	77.40%
公立高職	36,773	31,503	85.67%
私立高職	12,126	7,264	59.90%
公立進修	3,021	2,161	71.53%
私立進修	1,134	718	63.32%
合計	158,656	134,755	84.94%

資料來源：教育部（2018b）。2018 學年全國高級中等學校分區免試入學及特色招生考試分發入學管道受理學生報到情形。取自
https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&sms=169B8E91BB75571F&s=156D7E1EA67E7222

由表 6-9 可知，公立高職免試入學的機會，如錄取人數、錄取率等都不如公立高中，同樣的私立高職的錄取人數、錄取率等也都不如私立高中。而在報到率的部分，公立高中的報到率高達 93.08%，而公立高職的報到率為 85.67%，私立高職更僅有 59.9%，顯示了國中畢業生在錄取後，願意註冊就讀的意願，公私立高職的註冊率遠遠的低於

高中。如此結果，亦彰顯出即使是免試入學機制下，公私立高職不如公私立高中的矮化現象。

綜上，國民中學畢業學生在 103 學年度實施十二年國民基本教育之後，其多元入學採免試入學為主，且至 108 學年度應達核定招生總名額的 85% 以上，學生可依其性向、興趣及能力自願入學，但國中教育會考各科能力等級加標示後，少部分公立技術型高級中學始有機會招到些許精熟級（A、A+、A++）的學生，107 學年國中教育會考各科能力等級加標示人數百分比，如表 3-6。基礎級和加強級人數約占 80% 左右，而這些大部分學生幾乎都是就讀技術型高中，這種現象於專家焦點座談時提出多元的見解。

2018 年本人負責基北區的免試入學的主委，其實進到大安高工的成績是比台北市中後段的高中其實成績都還好，前面的電機科電子科資訊科都比普通高中還好。……

因為國中畢業生還是要依照成績進來，所以可能這些學生對技職體系雖然他不是很有興趣，可是他成績好所以進來。……

但像今（2018）年以台北市來講，所有的國中畢業生都去公立高中職塞滿，其實已經沒有名額給私立高中職。可是家長都期待你的升學亮眼證照考得很多，可是在座都是專家我們技術性的證照有 140 種，我們常常強調考照率有多少，乙級的證照考照或丙級的證照，其實大部分都集中在電腦資訊或電腦維護。（1C）。

又以表 6-9 之 107 學年高級中等學校免試入學各類學校錄取報到情形觀之，私立高職的報到率 59.9%，亦呈現錄取報到率最低之情形，為何如此，值得進一步探究。

以上這些種種現象，凸顯免試入學之下，社會仍普遍存在著重普通教育、輕技職教育之情形，對國中畢業又具有技職教育興趣與傾向

者，較欠缺適宜的適性揚才輔導機制，在政策的規劃上，仍有再深入檢討之處。

小結

技職教育的升學採多元化已實施多年，配合 12 年國民基本教育的實施，國中教育會考取代原有的國中基本學力測驗，且以免試入學為優先，而免試入學的精神，理應以學生的興趣與性向作為學生升學的第一優先考量，但不少高級中等學校，仍存在著以國文、英語、數學作為挑選學生的依據，讓精熟級成績的學生優先錄取，且大都以就讀普通高中為優先，絕大多數就讀技術型高中學生都以待加強級與少部分基礎級成績進入高職就讀，彰顯成績決定升學進路而非興趣取向，如何加以導正，尚有檢討空間。

2. 高級中等學校就業進路

技術型高中依據《高級中等教育法》第 43 條之 2 第 1 項第 1 款明定課程審議會審議大會掌理「一、課程綱要總綱、各領域、科目、群科課程綱要之審議。」據教育部 2014 年 11 月發布之《十二年國民基本教育課程綱要總綱》技術型高級中等學校課程規劃，其類群科歸屬明定「技術型高級中等學校依我國經建環境、產業現況、學生職涯發展等需求，以分類設立為原則，必要時，得合類設立；其應依類分群，並於群下設科，僅一科者，不予設群。」

因此，彙整技術型高級中等學校專業群學生升學及就業率如圖 6-7。依據圖 6-7 顯示，升學接近 80%，但就業率不到 15%，凸顯高級中等教育階段學生一窩蜂往升學的方向發展之傾向，嚴重造成基層專業技術人力的缺工情形。

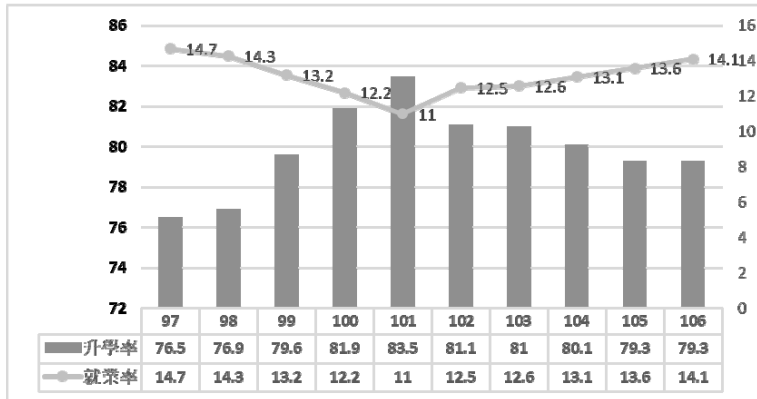


圖 6-7 97-106 學年度專業群（職業）科升學率及就業率

資料來源：教育部統計處（2018f）。取自

http://stats.moe.gov.tw/high_graduate/interGraph_grad.html#

再依技術型高中學生各學群畢業生升學率與就業率整理如表 6-10。由表 6-10 發現就業率超過 20% 以上者不多，最高之前幾個職群，依序為綜合職群（106 學年度 59.58%）、動力機械群（106 學年度 31.78%）、家政群（106 學年度 23.45%）及餐旅群（106 學年度 22.75%）。可知高職學生畢業後立即就業的比率甚低，對高職學生偏向升學導向的人才培育機制，尚有檢討空間。

表 6-10 105-106 學年度高職各學群畢業生升學率與就業率

群別	學年	畢業生總計	已升學率	已就業率	未升學未就業率	其他情況
餐旅群	105	19,912	68.65	22.27	8.17	0.92
餐旅群	106	19,412	69.23	22.75	7.39	0.62
商業與管理群	105	19,223	89.71	5.97	3.72	0.60
商業與管理群	106	16,932	89.85	6.45	3.42	0.28
電機與電子群	105	16,769	82.97	9.80	6.24	0.99
電機與電子群	106	15,475	82.59	9.89	6.69	0.83

邁向公義與卓越 — 台灣教育的問題與對策研究

設計群	105	8,528	88.04	6.52	4.50	0.94
設計群	106	8,749	88.46	6.68	4.49	0.38
機械群	105	7,915	84.97	8.91	5.14	0.99
機械群	106	7,586	83.93	10.11	5.18	0.78
家政群	105	7,432	71.95	23.01	4.64	0.40
家政群	106	6,725	70.86	23.45	5.12	0.58
外語群	105	5,997	94.68	2.88	1.98	0.45
外語群	106	6,412	94.12	3.15	2.18	0.55
動力機械群	105	6,158	58.30	29.73	11.11	0.86
動力機械群	106	5,988	57.28	31.78	10.30	0.63
藝術群	105	2,606	81.12	11.59	7.18	0.12
藝術群	106	2,834	82.89	10.52	6.21	0.39
土木與建築群	105	1,910	87.33	6.13	5.55	0.99
土木與建築群	106	1,817	88.00	5.01	6.27	0.72
農業群	105	1,906	80.75	12.28	6.24	0.73
農業群	106	1,767	79.51	12.90	6.85	0.74
化工群	105	1,443	93.56	3.19	2.49	0.76
化工群	106	1,404	93.73	2.71	3.21	0.36
食品群	105	1,482	79.22	13.43	6.41	0.94
食品群	106	1,340	82.46	10.97	5.75	0.82
海事群	105	362	46.41	19.06	33.70	0.83
海事群	106	302	51.99	19.87	25.83	2.32
水產群	105	242	68.18	14.05	16.12	1.65
水產群	106	210	67.14	14.76	18.10	-
綜合	105	1,513	11.43	59.42	27.69	1.45
綜合	106	1,472	11.01	59.58	27.45	1.97

資料來源：教育部統計處（2018f）。取自
http://stats.moe.gov.tw/high_graduate/interGraph_grad.html#

小結

技職教育應以就業為目的，但因社會環境變遷、國民所得大幅提

高，家長對子女選擇就讀技職教育，以及技術型高中畢業之後，立即就業的需求性、急迫性與意願已大幅降低。而 80% 高職畢業生選擇升學，僅有不到 15% 的學生選擇就業，為改善高職學生的進路大都先升學後就業的缺失，政府推出青年就業儲蓄帳戶，鼓勵高級中等教育階段學生先就業再升學，此政策尚為實施初期，成效仍待持續追蹤評估。因此，從技職教育的目的到進路言，如何扭轉學生畢業後多元選擇，還有值得政府、產業、家長、學校及社會共同努力的空間。

（二）大學多元入學及就業進路

1. 大學多元入學

大學是知識的搖籃，也是高級人才的殿堂。傳統的大學具有教學、研究與服務社會的功能，此精神於《大學法》第 1 條第 1 項「大學以研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展為宗旨。」明確之。而大學的招生，依據《大學法》第 24 條「大學招生，應本公平、公正、公開原則單獨或聯合他校辦理；其招生（包括考試）方式、名額、考生身分認定、利益迴避、成績複查、考生申訴處理程序及其他應遵行事項之規定，由大學擬訂，報教育部核定後實施。大學為辦理招生或聯合招生，得組成大學招生委員會或聯合會，聯合會並就前項事項共同協商擬訂，報教育部核定後實施；大學招生委員會或聯合會，得就考試相關業務，委託學術專業團體或財團法人辦理。」另依據《大學辦理招生規定審核作業要點》第 2 點「各校應擬訂招生規定，報本部核定後，訂定招生簡章，並本公平、公正、公開原則辦理招生入學考試。」第 3 點第 3 項「學士班招生，應依大學多元入學方案及大學單獨招生申請作業要點規定辦理。」顯然大學招生依大學法精神，本公平、公正、公開原則外，有其自主性，惟現階段仍須報主管機關核准。

各大學招收高級中等學校學生自教育部成立「財團法人大學入學考試中心」後，現階段已落實考招分離政策，大學多元入學考試自2002年正式全面實施，由大學入學考試中心舉辦學科能力測驗（簡稱學測）及指定科目考試（簡稱指考）二個階段實施，略述如次（財團法人大學入學考試中心，2017a）：

第一階段的「學科能力測驗」，於每年元月舉行，包括國文、英文、數學、社會、自然五考科，旨在測驗考生是否具有接受大學教育的基本學科能力，是大學校系初步篩選學生的門檻。學測成績採級分制，用於大學繁星推薦、個人申請、考試入學，以及科技校院申請入學等招生管道。自1994年開辦以來，其測驗內容隨著高中課程的變化迭有調整。2018年開始，配合教育部2014年6月26日同意辦理招聯會所報之「大學招生及入學考試調整方案」，國語文寫作能力測驗正式獨立施測、學測國文與指考國文改為全部選擇題；學測國文、學測英文增加測驗範圍至第五學期（財團法人大學入學考試中心，2017b）。

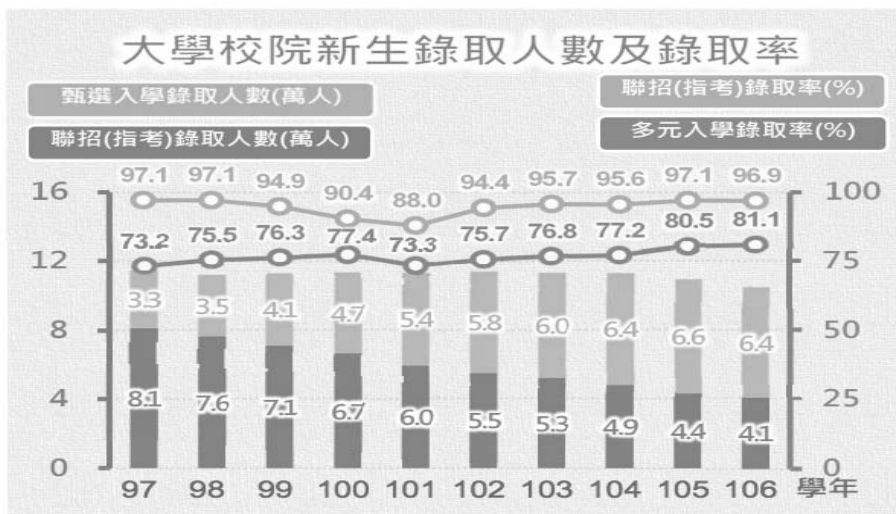
依據大學入學考試中心（2018）的分析顯示，歷年學測報名人數，75學年為37,047人，92學年度的164,521人達到高峰，隨著少子女化的生源減少，106學年度降到128,760人，107學年度因龍年出生學齡報考，人數稍微回升到136,465人。

第二階段的「指定科目考試」於每年7月1-3日舉行，包括國文、英文、數學甲、數學乙、歷史、地理、公民與社會、物理、化學、生物等10個考科，旨在檢測考生是否具備校系要求的能力，是大學考試入學招生管道的主要依據。自2002年實施以來，其測驗內容隨著高中課程的變化迭有調整。2018年開始，配合教育部2014年6月26日同意辦理招聯會所報之「大學招生及入學考試調整方案」，指考國文改為全部選擇題。指考各科測驗範圍以高一、高二、高三之必修及選修課程綱要為準，成績採百分制，用於大學考試入學招生。各校系可依其特色及需求，就10個考科當中，指定某些考科，以考試成績選才；

而考生則依個人興趣及能力，就其志願校系所指定的考試科目，自由選擇應考，此即「校系指定，考生選考」的雙向選擇（財團法人大學入學考試中心，2017c）。

大學招生委員會聯合會（簡稱招聯會）組織規程第2條「置常務委員十一至十五人，組成常務委員會，為平時之決策機構。如有突發事件，得由召集人視其情況，召集相關之常務委員若干人，組成突發事件處理小組，處理突發事務。常務委員由本會全體會員代表中推選之，任期三年，連選得連任，但每次改選連任人數不得超過三分之二，其成員應顧及性質不同各類大學之代表性。」

第3條「本會任務如次：一、商訂招生策略。二、協調各校年度招生事宜。三、其他招生相關事項。」（大學招生委員會聯合會，2018a）。由此可知，招聯會是負責大學招生策略的決策組織，協調各校招生事宜，在考招制度下扮演重要決策角色。隨著十二年國教實施，預定108學年起實施的十二年國民基本教育新課綱，以「成就每一個孩子」為願景，以「自發」、「互動」及「共好」為理念，大學招聯會已規劃自111學年起適用的多元入學方案（大學招生委員會聯合會，2018b），並鼓勵各校試辦大學招生專業化規劃，以確實銜接人才培育機制。



單位：人；%

學年	聯招(指考)錄取人數	甄選入學(含其他管道)錄取人數	聯招(指考)錄取率	多元入學錄取率
97	81,409	32,907	97.1	73.2
98	76,434	34,905	97.1	75.5
99	71,165	41,439	94.9	76.3
100	66,683	46,504	90.4	77.4
101	59,696	53,637	88.0	73.3
102	55,307	58,306	94.4	75.7
103	52,608	60,416	95.7	76.8
104	48,537	64,252	95.6	77.2
105	43,659	65,532	97.1	80.5
106	41,022	63,663	96.9	81.1

資料來源：大學招生委員會聯合會(大學招聯會)。

 說明：1. 聯招(指考)錄取率= 指定科目考試錄取人數除以繳卡登記總人數 $\times 100\%$ 。

2. 錄取人數不含外加名額。

圖 6-8 大學多元入學各管道錄取人數

 資料來源：教育部(2018c)。重要教育統計資訊。取自
http://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_U10.pdf

大學辦理單獨招生，依據《大學單獨招生申請作業要點》第 6 點應組成招生委員會，本於公平、公正、公開原則為之。第 8 點「大學應依大學法施行細則第 19 條第 1 項規定，訂定招生簡章。前項招生簡章應明定招生名額、報考資格、考試項目、考試日期、報名手續、評分標準、錄取方式、考生申訴處理程序與其他招生相關規定，及涉及考生權益之相關事項，並最遲應於受理報名或申請前二十日公告；其對涉及考生權益之相關事項，必要時應特別標註或舉例詳予說明，以提醒考生注意，並避免誤解。」第 11 點「招生方式由大學定之，其得採筆試、口試、術科、實作、書面審查，或採納大學入學考試中心學科能力測驗、指定科目考試、技專校院統一入學測驗成績，擇一項或多項辦理，連同各項分數所占比率，載明於招生簡章。」

小結

綜上可知，大學招生採考招分離制度，由大學入學考試中心舉行學測、指定科目考試，作為大學招聯會或大學單獨招生成績採計之依據。無論考招如何實施，都需本於公平、公正、公開原則辦理，而考生能否順利就學，筆試成績無疑是重要的參考依據。而目前多元入學錄取率高，相對吸引技職教育學生家長，鼓勵小孩就讀普通大學，無形中造成技職教育特色的模糊化。未來配合 108 年 8 月實施十二年國民基本教育新課綱所改革的大學招生專業化，能否落實以學生為主體、多元適性精神，仍待持續關心與追蹤。

2. 大學就業進路

大學的首要任務是人才培育，也是產業菁英專業的搖籃。因而，大學除追求知識的傳承，更要重視知識的創新研發，以及大學對社會、對產業的貢獻與價值。近年來，政府透過大學教學卓越計畫、高教深耕計畫，無不積極鼓勵大學對學生的就業加以重視及輔導。即使如此，

依據行政院主計總處「人力資源調查」，25-64 歲之就業者占民間人口之比率—按教育程度別，抽查 15 歲以上民間人口，不含軍事、監管及失蹤人口，計算公式為「就業者占民間人口之比率 = 25-64 歲各教育階段就業人口 ÷ 25-64 歲各教育階段民間人口 x 100%」，整理如表 3-10(行政院主計總處，2018b)。

由表 6-11 可知，2016 年我國高等教育就業者約占 78.8%、高級中等教育就業者約占 72.6%、國民教育就業者約占 60.4%。其中我國高等教育就業者比率遠低於德國(88.3%)、英國(84.8%)、法國(85.0%)、日本(83.3%)、美國(81.6%)等主要先進各國，也低於 OECD 國家之平均 84.2%，顯示高學歷就業的情形，仍有檢討空間。既然高等教育畢業，理應具備職場就業的基本專業知能與態度，徒具高學歷、低就業率之情形，均有進一步探究之處。

表 6-11 25-64 歲之就業者占民間人口之比率—按教育程度別分 單位：%

	國民教育 Nine-Year Compulsory Education				高級中等教育 Senior Secondary Education				高等教育 Tertiary Education			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
中華民國*	58.7	58.6	59.4	60.4	72.8	72.9	72.8	72.6	78.5	79.0	79.0	78.8
OECD 國家												
日本	...	...	...	...	73.6	...	76.6	77.6	79.8	...	82.3	83.3
南韓	65.3	66.2	65.8	65.5	70.9	72.1	72.4	72.5	77.1	77.4	77.4	77.3
美國	52.9	54.8	54.7	56.6	67.5	67.9	68.6	68.8	80.1	80.1	81.2	81.6
加拿大	56.2	55.8	55.2	54.6	74.8	73.9	73.5	71.0	81.7	81.6	81.8	81.8
英國	56.8	60.1	58.6	61.6	78.8	80.0	80.7	82.8	84.1	84.6	85.9	84.8
法國	55.5	54.3	54.1	51.3	73.5	73.3	72.7	72.9	84.4	84.4	83.8	85.0
德國	57.5	58.0	58.7	59.4	78.2	79.7	79.9	79.8	87.9	88.1	88.1	88.3
義大利	50.9	49.6	50.2	51.2	71.1	69.8	70.1	70.6	78.7	77.8	78.6	79.7
西班牙	49.1	49.4	51.6	53.9	65.7	65.9	67.7	69.3	77.1	77.2	78.5	79.8
比利時	47.6	47.5	46.6	46.4	73.5	72.8	72.2	72.5	84.6	84.7	84.6	85.2
荷蘭	62.2	58.8	60.0	60.7	80.0	77.9	78.2	79.3	87.6	87.7	88.2	88.4
芬蘭	55.2	53.5	53.4	53.7	74.6	73.2	72.8	72.7	84.4	83.5	82.7	83.1
澳大利亞	66.2	59.7	58.5	58.1	80.5	77.3	78.0	77.6	84.4	82.9	83.1	83.5
紐西蘭	68.3	70.9	69.1	71.7	81.3	80.3	81.3	79.8	83.9	87.2	87.5	87.3
OECD 國家 平均	55.0	55.7	55.9	56.7	73.7	73.8	74.3	74.5	83.1	83.3	83.8	84.2

說明：25-64 歲之就業者占民間人口之比率 = 25-64 歲各教育階段就業人口 ÷ 25-64 歲各教育階段民間人口 x 100%。

附註：*1.我國資料之抽查對象為 15 歲以上民間人口，不含軍事、監管及失蹤人口。2.我國 2017 年教育程度結構為國民教育 62.5%，高級中等教育 72.8%，高等教育 78.3%。

資料來源：行政院主計總處(2018b)

小結

大學畢業應為正規學校制度的終結教育，也是青年學子踏上社會展現才華，奉獻所學貢獻產業的大好時機。從 25-64 歲教育程度別之就業者占民間人口之比率，我國高等教育畢業者投入就業的比率，明顯低於先進各國，欲提高產業競爭力，營造適合高等教育階段學生就業的能力、機會與環境，仍待產官學端共同努力。

（三）技專校院多元入學及就業進路

1. 技專校院多元入學

技職教育的目的在培養適合產業需求的「務實致用專才」。高等技職教育學制（簡稱技專校院）相當多元與複雜，包含四技二專、二技、五專等多樣性，但學生以四技二專及五專居多，故僅以這二類介紹其考招制度，以檢討我國技專校院升學制度對選才的公平性。在考招分離政策下，「財團法人技專校院入學測驗中心」（2018）主要辦理「研究我國技專校院入學制度之改革及入學測驗命題及試務之改進；受託辦理入學測驗與考試業務。」基此，負責每年的四技二專統一入學測驗考試業務，成為統測中心最重要的例行業務。

依據教育部公布的 97-106 學年度四技二專錄取率，平均約在 63% 左右，如表 6-12 與圖 6-9。

表 6-12 97-106 學年度四技二專報考人數、錄取人數及錄取率

學年	報考人數	錄取人數	錄取率%
97	161,941	98,412	60.8
98	156,516	96,758	61.8
99	161,292	99,397	61.6
100	169,038	101,806	60.2
101	156,577	95,612	61.1
102	145,452	93,500	64.3
103	148,336	93,841	64.3
104	143,143	89,322	62.4
105	127,050	81,024	63.8
106	111,767	72,140	64.5

資料來源：教育部（2017a）。重要教育統計資訊。取自
http://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_U11.pdf

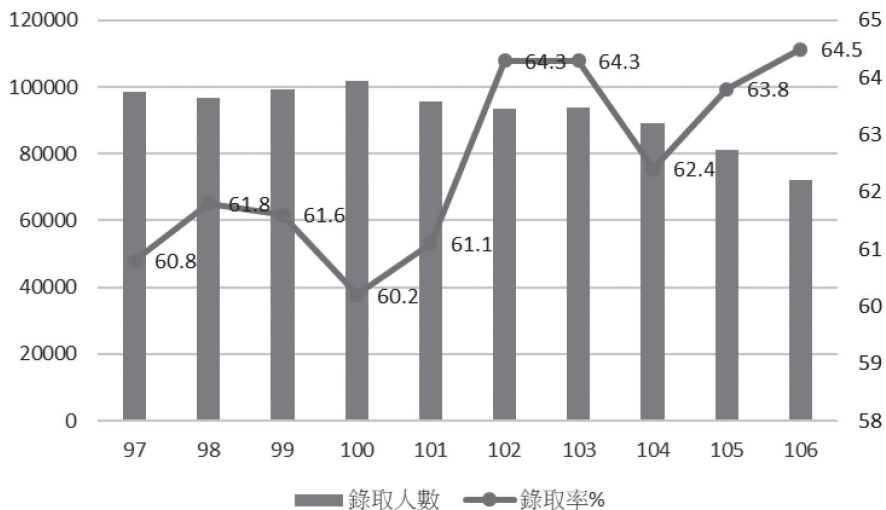


圖 6-9 97-106 學年四技二專錄取人數與錄取率趨勢圖

資料來源：教育部（2017a）。重要教育統計資訊。取自
http://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_U11.pdf

五專學制招收國中畢業生就學五年，依據《五專多元入學方案》第3點，五專免試入學：「指免試就學區為全國一區，係免入學測驗，依性向、興趣、志願等，選擇進入學校就讀；招生名額：免試入學總名額，應占學校總核定招生名額之比率至少達百分之八十以上。各學校得訂定採計之比序項目，並以積分方式作為分發依據；總積分相同時，依各學校所訂優先比序項目進行同分比序。學校辦理免試入學，不得訂定申請條件。學生報名人數未超過學校核定該科（組、班）招生名額者，全額錄取，超過者，採比序方式錄取。」

比序項目應符合下列規定：「國民中小學九年一貫課程綱要所定健康與體育、藝術與人文、綜合活動三學習領域在校評量成績之及格與否，得予採計。其他語文、數學、社會、自然與生活科技等四學習領域在校評量成績，不得採計。國中教育會考成績得列為比序項目。但其比序比重不得超過總分之三分之一。」因此，五專階段的招生與高中高職及綜高，同屬於國中升學高中高職五專入學制度之適用，但以免試入學測驗，依性向、興趣、志願等，選擇進入學校就讀為主。

五專特色招生入學：「依其術科或學科能力，分別以術科甄選或學科考試分發方式，進入辦理特色招生之學校就讀。招生名額：特色招生總名額不得超過學校核定總招生名額百分之二十五，未招滿之名額，不得續招且不得移列調整。但經教育部核准之特殊班別，得於規定期間辦理續招。」辦理方式分甄選入學及考試分發入學二項，說明如下：

（1）甄選入學：

學校之音樂科、戲劇科、舞蹈科等藝術或職業相關類科，得參採國中教育會考成績作為錄取門檻，辦理單獨或聯合招生，並應依術科測驗分數及學生志願，作為錄取依據。

(2) 考試分發入學：

學校採國中教育會考成績作為錄取門檻，並以學科測驗成績及學生志願，作為分發入學之依據，辦理單獨或聯合招生。各學校應依其特色課程規劃學科測驗內容或加權採計，學科分為國文、英語、數學、社會及自然五科。

在四技二專招生方面包含推甄入學、分發入學及單獨招生等項。依據《技術校院四年制及專科學校二年制推薦甄選入學方案實施要點》第4點所稱「推薦甄選入學」，係指各高級職業學校依據參加推薦甄選各四技二專系科（組）所訂選才條件、推薦符合條件之應屆畢業生，經由四技二專學校甄選錄取入學。第8點「各高級職業學校應成立推薦委員會辦理推薦工作，依本實施要點訂定推薦作業實施計畫，規定推薦原則及有關程序，在校內公布後審慎辦理。」

近幾年，技專校院受到少子女化嚴重衝擊，已讓不少技專校院面臨招生不足甚至影響學校經營情事。教育部訂定《技專校院單獨招生處理原則》，第3點2款明定

經教育部核定以四技學制日間部之部分名額辦理單獨招生者，須前一學年度四技學制日間部之註冊率未達百分之八十，始得提出申請；其核定原則如下：

- (1) 前一學年度註冊率達百分之七十以上未達百分之八十者，以該學制核定招生名額百分之十為上限。
- (2) 前一學年度註冊率達百分之六十以上未達百分之七十者，以該學制核定招生名額百分之二十為上限。
- (3) 前一學年度註冊率達百分之五十以上未達百分之六十者，以該學制核定招生名額百分之三十五為上限。

- (4) 前一學年度註冊率未達百分之五十者，以該學制核定招生名額百分之四十五為上限。

此外，技專校院的多元入學相較普通大學更能彰顯其多元性。依據《中等以上學校技藝技能優良學生甄審及保送入學辦法》第2條規定：

國民中學畢（結）業生或具有同等學力之學生，具有下列各款情形之一者，得申請參加高級中等學校專業群、科或專科學校五年制相關科組一年級甄審入學：

- (1) 參加國際技能競賽各職類或國際科技展覽成績優異，分別獲勞動部勞動力發展或國立台灣科學教育館推薦並持有證明。
- (2) 參加中央各級機關或直轄市政府教育局、勞工局以上機關主、協辦之全國性技藝技能競賽，獲優勝或佳作以上名次。
- (3) 參加全國中小學科學展覽會、台灣國際科學展覽會績優且獲國立台灣科學教育館推薦。
- (4) 參加各縣（市）政府主辦，並報經教育部備查之技藝技能競賽及科學展覽，獲優勝名次。
- (5) 領有丙級以上技術士證或相當於丙級以上之單一級技術士證。
- (6) 應屆畢（結）業生技藝教育學程成績優良。
- (7) 其他參加國際性特殊技藝技能競賽，獲相關競賽優勝次。

同辦法第 3 條規定：

高級中等學校畢（結）業生或具有同等學力之學生，具有下列各款情形之一者，得申請參加專科學校二年制、技術學院與科技大學四年制或大學相關系科組一年級甄審入學：

- (1) 參加國際技能競賽各職類或國際科技展覽成績優異，分別獲勞動部勞動力發展署或國立台灣科學教育館推薦並持有證明。
- (2) 獲選為國際技能競賽國手，並持有證明。
- (3) 參加全國技能競賽獲各職類優勝名次。
- (4) 參加全國高級中等學校技藝競賽獲各職種個人競賽優勝名次。
- (5) 參加全國中小學科學展覽會、台灣國際科學展覽會績優且獲國立台中科學教育館推薦。
- (6) 參加其他由中央各級機關或直轄市政府主辦之全國性各項技藝技能競賽，獲各職種（類）優勝名次。
- (7) 領有乙級以上技術士證或相當於乙級以上之單一級技術士證。
- (8) 其他參加國際性特殊技藝技能競賽，獲相關競賽優勝名次。

符合前項第一款、第二款規定資格或獲得第三款、第四款之前三名名次者，得以保送方式入學。

由上可知，以一般大學和技專校院二個升學管道的錄取率來看，四技二專 106 學年度的錄取率為 64.5%，反觀大學 106 學年度指考

的錄取率為 96.9%，整體多元入學錄取率為 71.5%（教育部統計處，2018g）。相較之下，技職校院學生的升學機會及錄取率，都處於不公平與不利的情況。再以 106 學年之註冊率觀之，一般大學平均 86.9%，技專校院 77.7% 亦低於普通大學（教育部統計處，2018h）。這現象均凸顯出技職教育處於發展上的不利地位，尤其是技職教育學生之興趣與性向比較多元，但無論國中畢業後之教育會考，抑或是高級中等學校畢業後之學測、指考、統測等升學制度，均採取筆試占較高比重的選才機制，對技職教育學生的發展較為不利。

小結

技專校院由於學制多元，招生入學管道相對複雜，以五專為例，比照高中職多元入學免試入學及特色入學外，尚有技藝技能優良學生甄審及保送入學機會。四技二專學生來自高職，除須參加統測中心舉辦的統一入學測驗作為推甄與考試分發入學的依據外，技專校院受到少子女化的嚴重衝擊，故有核准註冊率低於 80% 的學校自行辦理部分單招需求，而高職技藝能優異學生亦得有保送或推甄管道進入四技二專就讀。但這些少數技優入學的學生，對眾多同學齡學生或技職教育體系學生而言，仍屬杯水車薪，益顯升學制度對興趣、性向明確及喜好實作、擅長動手動腦的技職學生，尚無法落實適性入學之理想。

2. 技專校院就業進路

技職教育的目的在培育產業所需的務實致用人才，技專校院無疑的必須是展現學習與就業緊密結合的象徵。

依據行政院主計總處調查分析台灣地區教育程度失業別顯示（表 6-13 與圖 6-10），2017 年大學失業率為 5.2%，高於高中職的 3.7%、國中以下的 2.9%、專科的 2.8% 及整體平均的 3.8%。2011-2017 年期間，

大學最高失業率為 2012 年的 5.9%、專科為 2011 年的 3.4%、高中職為 2017 年的 4.7%、國中以下亦為 2011 年的 4.4%。整體失業率從 2011 年的 4.4%，遞降至 2017 年的 3.8%，雖有改善，但卻清楚地反映出，大學畢業之就業率，低於高職及國中以下學歷者，失業率卻高於專科以下學歷者，無怪乎被抨擊為高學歷高失業率之現象，到底是學非所用、不願低就或景氣不佳所致，都有深入探究之處。雖然如此，從表 6-13 仍可明顯看出專科畢業之失業率最低，肯定專科教育的價值及對就業市場與產業之貢獻，但政府大量讓專科改制為技術學院及改名科技大學之政策，大量萎縮專科學制規模，凸顯政策決定欠缺前瞻性的失衡現象。

表 6-13 2011-2017 年台灣地區教育程度別失業率 單位=%

年	總計	國中 及以下	高中職	高中	高職	專科	大學	研究所
2011	4.4	3.7	4.7	4.8	4.6	3.4	5.8	3
2012	4.2	3.5	4.2	4.5	4.2	3.2	5.9	3.5
2013	4.2	3.5	4.1	4.3	4.1	3.1	5.8	3.3
2014	4	3.2	3.8	3.8	3.9	3.1	5.6	3
2015	3.8	2.8	3.8	3.8	3.8	2.8	5.3	2.9
2016	3.9	3.1	3.9	4	3.9	2.9	5.4	3
2017	3.8	2.9	3.7	3.9	3.7	2.8	5.2	2.8

資料來源：行政院主計總處（2018a）

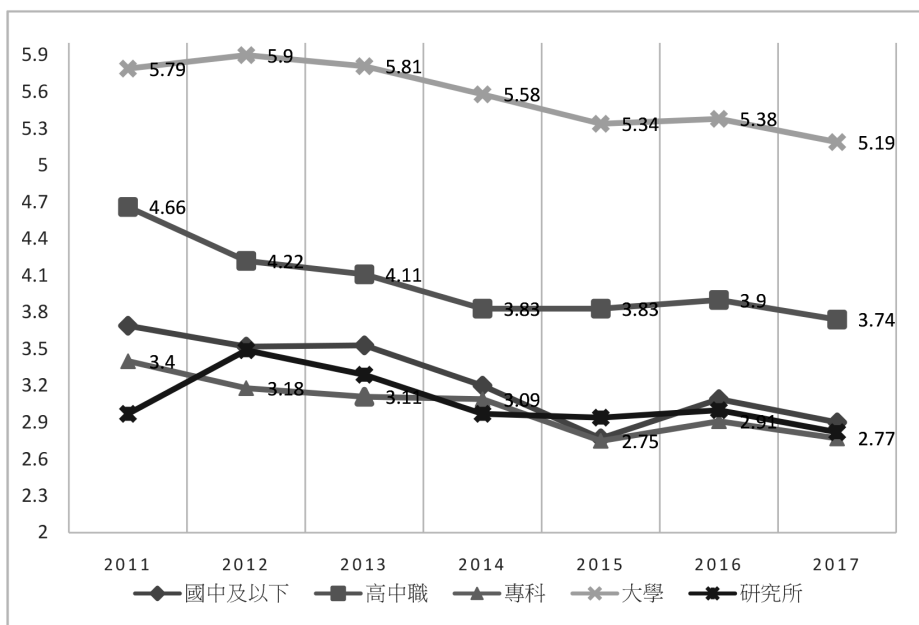


圖 6-10 2011-2017 年台灣地區教育程度別失業率趨勢圖
資料來源：行政院主計總處（2018a）

小結

技專校院的任務、功能和性質都需聚焦在就業導向，2017 年 3 月訂頒之《技術及職業教育政策綱領》明確規定技職教育以「培養具備實作力、創新力及就業力之專業技術人才」為願景，期使未來技職教育所培育之學生，能成為國家未來經濟發展、社會融合及技術傳承與產業創新之重要推力。但從 2011-2017 各年度失業率觀之，大學畢業的失業率，都較其他專科、高中職或國中小以下學歷偏高，顯示高學歷與就業率間的銜接有待檢討。而專科改制技術學院及改名科技大學政策，縮減就業率最高、失業率最低的專科畢業學歷者，彰顯該政策之施行亟待檢討。

三、技職學生學習照顧與協助現況

(一) 弱勢學生照顧現況

接受教育是每個人應有的人權，在國民所得平均值已達 2 萬多元的今日，各教育階段仍存在不少亟待扶助的弱勢學生，當前之弱勢學生照顧相當多元，主要依據《中華民國憲法》及《教育基本法》的精神訂定相關規章，目前政府對弱勢學生就學照顧約可包含以下四種模式：

1. 弱勢學生助學計畫

政府為照顧弱勢學生就學，實施大專校院弱勢學生助學計畫，包含助學金、生活助學金、緊急紓困助學金及住宿優惠等 4 項，其相關內容整理如表 6-14。

表 6-14 大專校院弱勢學生助學計畫

措施	內容
助學金	家庭年收入 70 萬元以下的學生，依其年收入多寡、公私立學校給予助學金，減輕籌措學費負擔
生活助學金	為提供經濟弱勢學生每月生活所需費用，參酌全額獎學金之精神，學校得依學校扶弱措施及學生需求情形，擇下列方式之一或全部辦理： 1. 核發學生每月 6,000 元以上之生活助學金者，學校得安排生活服務學習。 2. 核發每生每月 3,000 元以上未達 6,000 元之生活助學金者，學校不得安排生活服務學習。
緊急紓困助學金	對於新貧、近貧或家庭發生急難學生，由學校依實際狀況給予補助

住宿優惠	提供低收入戶學生免費住宿，中低收入戶學生優先住宿之優惠措施
------	-------------------------------

資料來源：教育部（2016b）。105年中華民國技術及職業教育簡介。

由表 6-14 可知，四項大專校院弱勢學生助學計畫之對象以家庭年收入 70 萬元以下的學生較為明確，助學具體內容包含提供經濟弱勢學生每月生活所需費用，對新貧、近貧或家庭發生急難學生，由學校依實際狀況給予補助，或提供低收入戶學生免費住宿，中低收入戶學生優先住宿之優惠措施。

此外，為協助弱勢學生就學，目前技專校院弱勢助學措施，整理如表 6-15，共有高中職免學費方案（含五專前 3 年學生）、弱勢助學金、中（低）收入戶學生學雜費減免、身心障礙人士及其子女學雜費減免、原住民學生學雜費減免、特殊境遇家庭子女學雜費減免、工讀助學金、緊急紓困金補助及就學貸款等九項。

表 6-15 技專校院弱勢助學措施

補助方案	申請資格	補助額度
1 高中職免學費方案（含五專 3 年學生）	五專前 3 年學生，家戶所得 114 萬元以下。	補助學生就讀學校實際學費，但以高中職非藝術類科每學期補助之最高額度為限
2 弱勢助學金	同時符合下列條件之大專校院學生（不含五專前 3 年、空中大學、研究所在職專班、延長修業年限、重修、補修者）： 1. 家庭年所得合計 70 萬元以下 2. 家庭存款利息所得合計 2 萬元以下 3. 家庭不動產價值合計 650 萬元以下 4. 前一學期學業成績平均未達 60 分以上	每學期 5,000~3 萬 5,000 元

3	中（低）收入戶學生學雜費減免	持有社政單位核定之（中）低收入戶證明者。	低收入戶每學期學雜費全額減免；中低收入戶每學期學雜費減免 3/10
4	身心障礙人士及其子女學雜費減免	同時符合下列條件之大專校院學生： 1.學生或學生之父母或法定監護人領有身心障礙手冊，且家庭年所得未超過 220 萬元者。 2.或經直轄市、縣（市）政府鑑定為身心障礙，而持有鑑定證明之學生，且家庭年所得未超過 220 萬元者。	輕度：減免 4/10 就學費用 中度：減免 7/10 就學費用 重度：減免全部就學費用
5	原住民學生學雜費減免	具備原住民身分之大專校院學生。	國立五專依教育部每年公告減免數額辦理；私立五專前 3 年學生減免學費全部、雜費 2/3，最高以私立高中職學雜費最高減免數額為限
6	特殊境遇家庭子女學雜費減免	特殊境遇家庭之子女或孫子女，於國內就讀高級中等以上學校，具有學籍者，於修業年限內得申請學雜費減免空中大學學生之學雜費減免，以取得學位應修畢之學分為限。前項學雜費減免項目不包括修讀推廣教育學分之費用。	減免學雜費 60%
7	工讀助學金	大專校院家庭經濟屬相對弱勢或突遭變故（失業、被放無薪假...等）致家中經濟陷入困境者，學校優先提供其工讀機會。	起薪 98 元/時以上（不低於勞基法規定標準）
8	緊急纾困金補助	大專院校學生家庭屬於新貧、近貧或家庭發生急難者。	各校依學生實際狀況給予必要之補助
9	就學貸款	大專校院學生符合下列條件之一者： 1. 家庭年收入 120 萬元以下。 2. 家庭年收	申貸範圍： 學雜費、實習費、書

入逾 120 萬元，但家中有 2 位以上子女就讀高中以上學校者。3. 家庭年收入逾 120 萬元，但有其他特殊情況經學校認定有貸款必要者。

籍費、住宿費、學生平安保險費、海外研修費等

資料來源：教育部（2013b）。2013 經濟弱勢學生助學措施。取自

<https://ws.moe.edu.tw/001/Upload/5/RelFile/6462/7684/經濟弱勢學生助學措施.doc1021022修.pdf>

由表 6-15 可知，九大項技專校院弱勢助學措施之對象，五專前三年學生家戶所得 114 萬元以下，得申請免學費；大專校院學生（不含五專前三年、空中大學、研究所在職專班、延長修業年限、重修、補修者）家庭年所得合計 70 萬元以下，得申請弱勢助學金，每學期約 5,000-35,000 元；持有社政單位核定之（中）低收入戶證明者，低收入戶每學期學雜費全額減免、中低收入戶每學期學雜費減免 3/10；具備原住民身分之大專校院學生，私立五專前三年學生減免學費全部、雜費 2/3；特殊境遇家庭之子女或孫子女，於國內就讀高級中等以上學校，具有學籍者，於修業年限內得申請學雜費減免 60%；家庭經濟屬相對弱勢或突遭變故（失業、被放無薪假…等）致家中經濟陷入困境者，學校優先提供其工讀機會，時薪不低於《勞動基準法》規定標準；大專院校學生家庭屬於新貧、近貧或家庭發生急難者，得予緊急紓困金補助；就學申貸範圍包含學雜費、實習費、書籍費、住宿費、學生平安保險費、海外研修費等項。

此外，從大專校院弱勢學生助學計畫助學金統計資料，整理如表 6-16。由表 6-16 可知，技專校院學生在受惠人數上高於大專校院，且私立技專校院受惠人數又遠高於公立技專校院學生。換言之，弱勢學生人數呈現技專校院多於普通大專校院，而私立又高於公立之現象，凸顯私立技專校院學生在大專校院弱勢學生的比例偏高，以 105 學年

度為例，私立技專校院學生 (47,300 人) 占有大專校院學生 (78,301) 之 60.4%，無形中成為弱勢者集中的特殊情形。

表 6-16 101-105 學年度大專校院弱勢學生助學計畫助學金統計 單位：人/元

學年度	體系別、 公私立別	受惠人數 (%)	學校自籌經費 (A)	教育部補助經費 (B)	經費合計 (A) + (B)
101	大專校院	114,447	1,480,538,045	1,618,143,476	3,098,681,521
	大學校院	33,133 (28.95%)	435,187,870	396,934,238	832,122,108
	公立	10,897	154,515,120	-	154,515,120
	私立	22,236	280,672,750	396,934,238	677,606,988
	技專校院	81,314 (71.05%)	1,045,350,175	1,221,209,238	2,266,559,413
	公立	12,515	176,714,525	-	176,714,525
	私立	68,799	868,635,650	1,221,209,238	2,089,844,888
102	大專校院	104,663	1,351,755,205	1,478,788,504	2,830,543,709
	大學校院	29,842 (28.51%)	390,603,858	360,857,452	751,461,310
	公立	9,614	135,398,603	-	135,398,603
	私立	20,228	255,205,255	360,857,452	616,062,707
	技專校院	74,821 (71.49%)	961,151,347	1,117,931,052	2,079,082,399
	公立	11,616	163,342,925	-	163,342,925

邁向公義與卓越 — 台灣教育的問題與對策研究

	私立	63,205	797,808,422	1,117,931,052	1,915,739,474
103	大專校院	92,010	1,202,020,069	1,311,867,384	2,513,887,453
	大學校院	26,061 (28.32%)	345,226,059	315,227,652	660,453,711
	公立	8,604	122,846,000	-	122,846,000
	私立	17,457	222,380,059	315,227,652	537,607,711
	技專校院	65,949 (71.68%)	856,794,010	996,639,732	1,853,433,742
	公立	10,187	145,579,690	-	145,579,690
	私立	55,762	711,214,320	996,639,732	1,707,854,052
104	大專校院	84,903	1,099,690,719	1,201,937,209	2,301,627,928
	大學校院	23,932 (28.19%)	314,925,352	289,673,455	604,598,807
	公立	7,707	109,195,497	-	109,195,497
	私立	16,225	205,729,855	289,673,455	495,403,310
	技專校院	60,971 (71.81%)	784,765,367	912,263,754	1,697,029,121
	公立	9,363	132,943,830	-	132,943,830
	私立	51,608	651,821,537	912,263,754	1,564,085,291
	大專校院	78,301	1,004,621,133	1,096,324,231	2,100,945,364
	大學校院	22,717 (29.01%)	296,194,076	269,040,533	565,234,609

105	公立	7,406	104,530,117	-	104,530,117
	私立	15,311	191,663,959	269,040,533	460,704,492
	技專校院	55,584 (70.09%)	708,427,057	827,283,698	1,535,710,755
	公立	8,284	116,687,678	-	116,687,678
	私立	47,300	591,739,379	827,283,698	1,419,023,077

說明：教育部補助經費係以會計年度經費計算。

資料來源：整理自教育部統計處（2018i）。

2. 提供弱勢學生公費優待

在早年國民所得不高的時代，軍公教人員是政府賦予「安貧樂道」的重要角色，不少軍公教人員更因國難犧牲，有眷家庭及其子女就學，頓失依靠。1948 年政府訂頒《軍公教遺族就學費用優待條例》對軍公教人員因作戰或因公死亡，依法領受年撫卹金之遺族就學，給與全額公費優待；因病或意外死亡，依法領受年撫卹金之遺族就學，給予半額公費優待；公費優待項目包括學費、雜費、制服費、書籍費、主食費及副食費。

3. 減免全部或部分學雜費優待

身心障礙學生及身心障礙人士子女在生活、經濟或行動上諸多弱勢，政府訂頒《身心障礙學生及身心障礙人士子女就學費用減免辦法》以為協助，依該辦法第 4 條就學費用之減免係依其身心障礙程度而有不同差別，減免基準如下：

- 一、身心障礙程度屬極重度及重度者：免除全部就學費用。
- 二、身心障礙程度屬中度者：減免十分之七就學費用。

三、身心障礙程度屬輕度者：減免十分之四就學費用。

政府為照顧原住民的就學機會，除訂定升學加分優待外，對於學雜費的優惠，訂定《原住民學生就讀專科以上學校學雜費減免辦法》，該辦法第 3 條第 1 項「原住民學生於學校修業年限內，得減免學雜費，學雜費之減免基準，採固定數額方式辦理；其減免數額如下，但學生實際繳納之學雜費低於本辦法所定減免數額時，以實際繳納之學雜費為減免數額。」

低收入戶及中低收入戶屬於經濟弱勢家庭，為照顧這些學生就學，政府訂定《低收入戶學生及中低收入戶學生就讀高級中等以上學校學雜費減免辦法》。該辦法第 3 條明定低收入戶學生及中低收入戶學生於修業年限內，得減免學雜費；其減免基準如下：

- 一、低收入戶學生：免除全部學雜費。
- 二、中低收入戶學生：減免學雜費百分之六十。

家庭是幸福的源泉，但家庭遇特殊情形致影響生活或子女就學者，對其後代子女相當不利。爰此，政府訂頒《特殊境遇家庭扶助條例》，依據該條例第 8 條第 3 項規定訂定《特殊境遇家庭子女孫子女就讀高級中等以上學校學雜費減免辦法》。該辦法第 3 條「特殊境遇家庭之子女或孫子女，就讀學校具有學籍者，於修業年限內，得減免學雜費。」減免基準依第 5 條「特殊境遇家庭之子女或孫子女減免學雜費基準如下：一、就讀專科以上學校者，依各校實際徵收標準，減免百分之六十。二、就讀高級中等學校者，依主管機關每學年開始前公告之學雜費收費標準，減免百分之六十。」

4. 分攤利息補助

為協助中低收入戶學生透過貸款完成學業，政府於 1976 年訂頒

《高級中等以上學校學生就學貸款辦法》，依教育部統計處（2018j）的統計，至 105 學年度就學貸款人次達 521,000 人，貸款金額達 214 億 7 千 4 百萬元。可見政府照顧弱勢就學，已發揮其協助學生的效益。那些項目得以貸款，該辦法第 5 條明定提供學生就學期間申請以固定修業年限內之下列各費為範圍：

- 一、學雜費：其金額為該學期實際繳納者。
- 二、實習費：其金額為該學期實際繳納者。
- 三、書籍費：其金額依該管主管機關之規定。
- 四、住宿費：其金額依該管主管機關之規定。
- 五、學生團體保險費：其金額為實際繳納者。
- 六、海外研修費：其金額依該管主管機關之規定。
- 七、生活費：其金額依該管主管機關之規定。
- 八、電腦及網路通訊使用費：其金額依該管主管機關之規定。

由上可知，政府對弱勢學生的協助就學，項目甚多，就對象而言，有軍公教遺族、身心障礙學生及身心障礙人士子女、原住民、低收入戶學生及中低收入戶學生、特殊境遇家庭子女等類別。就協助的項目有公費優待、學雜費全部減免或部分減免，以及就學貸款利息補助等措施。而現有教育學制的學生，那些擁有弱勢族群或學生較多，為落實教育機會公平，顯然就是值得政府特別關心或與協助探討之處。

小結

為落實照顧每位學生不因家庭經濟因素而輟學，以保障教育機會均等的權益，政府對弱勢學生的就學照顧共有高中職免學費方案（含五專前 3 年學生）、弱勢助學金、中（低）收入戶學生學雜費減免、

身心障礙人士及其子女學雜費減免、原住民學生學雜費減免、特殊境遇家庭子女學雜費減免、工讀助學金、緊急紓困金補助及就學貸款等九項，此外，尚有提供弱勢學生工費優待、減免全部或部分學雜費優待及透過就學貸款分攤利息等計畫或措施，其目的是協助每位弱勢學生順利完成學業。但從相關量化數字分析得知，我國弱勢學生的分布私立多於公立，且技專校院又多於普通大學校院，此種偏態上的差異呈現，益顯技職教育的弱勢與不公義現象，值得政府、大專校院及社會共同加以關切。

四、教學品質現況

技職教育著重務實致用，故動手操作能力之培養，至為關鍵，而如何提供學生試探及實務學習機會，自 2015 年 1 月 14 日公布《技術及職業教育法》以來，業已完成法制化。此外，隨著 1994 年《師資培育法》修正施行，我國師資培育進入多元發展模式，自一元化及計畫式之師範教育，進入多元化及儲備制之師資培育階段（黃嘉莉，2008）。由於師資專業良窳攸關教學實質效益，故師資培育乃為教育範疇重要之一環，而技職教育之師資，更是確保技職教育品質之重要關鍵。以下僅自「中小學職業試探」、「技職校院校外實習」及「技職師資培育及專業發展」三面向，說明技職教育教學品質現況。

（一）中小學職業試探

個人興趣奠基於小學階段，依照瑞士心理學家皮亞傑心理發展理論，國小階段屬於具體操作時期，正是技職教育動手做之最佳時機；透過動手實作之體驗來拓展學生學習興趣及視野。因此，技職教育更應向下扎根，俾能甄選適性的學生接受技職教育，提高教學品質。

1. 職業試探法制化

《技術及職業教育法》第九條明定「國民小學、國民中學及高級中等學校，應開設或採融入式之職業試探、生涯輔導課程，提供學生職業試探機會，建立正確職業價值觀。」

此外，國民小學及國民中學之課程綱要，亦須納入職業認識與探索相關內容，而高級中等學校及國民中學，依法應安排學生至相關產業參訪。

除法有明定外，行政院於 2017 年 3 月公告之《技術及職業教育政策綱領》，其所揭示之推動方向（二），建立有效職涯認識與探索機制，培養專業技術價值觀，特別指出，不論中央或地方機關，應要求學校在課程設計及活動安排，引入產業協力，並落實推動職場體驗、職場見習，以加強學生從小即對於職業及技術有所認識，以利未來職涯探索與發展。

2. 成立「職業試探暨體驗教育中心」

教育部於 2016 年 5 月發布教育部國民及學前教育署補助國民中學區域職業試探與體驗示範中心作業要點（教育部，2018d），提供直轄市、縣（市）政府選取具備辦理技藝教育經驗且成效良好、能提供適當空間及基本設施，並位處交通便利或具特殊職群需求之國民中學，擔任各該之國民中學區域職業試探與體驗示範中心。

以 107 年度為例，計有 15 個直轄市、縣（市），17 所國民中學區域職業試探與體驗示範中心，提供暑假課程活動，提供轄內國民中學及國民小學學生報名參加（教育部，2018e）。

3. 辦理技藝教育

技藝教育於法律位階明文規範之時間，係於 2007 年 7 月 4 日修正

公布之《國民教育法》增訂第 7 條之一開始。其後，至 2015 年 1 月 14 日公布《技術及職業教育法》，該法第 10 條將國民中學為實施職業試探教育之辦理單位，由國民中學自己辦理或與技術型高級中等學校辦理之二種模式，擴大為得與技職校院或職業訓練機構合作辦理。

換言之，國民中學階段辦理之技藝教育方式，除由國民中學自行辦理（自辦式）、與技術型高級中等學校合作開設（抽離式）外，其合作對象，依法可與專科學校、技術學院、科技大學或與依《職業訓練法》登記、許可設立之職業訓練機構，共同辦理，以利擴大開設職群試探範圍及課程。

然而，實務運作中，學生如何選擇職群試探？後續如何輔導，則似乎尚未建立機制。

……學生在技藝教育課程的選擇就是因為輔導室要看你要選什麼類群，我們總共有 14 個類群。這些類群孩子的選擇的前四五六名大概就是電機、電子、設計、商管及餐旅……。（2C）

……那他到畢業之後選的是什麼，參加技藝學程是一回事，最後他上了高中職他到底學什麼，所以我又追蹤統計。……（2C）

97 年至 106 學年度國民中學技藝教育專案編班之開辦班數，自 53 班，成長至 86 班；學生數由 1,347 人，成長為 1,784 人；辦理十年期間，班級數及參與學生數，起起伏伏，若以技藝教育之實施目的而言，其職業試探之本質，尚未被國民中學學生普遍認同。

……我覺得那個目標當然十年當然有了一些長進，我覺得那個目標可以再加快。這時候那孩子要進未來免試要進高中職的時候，特別是要進到高職學校的學生，他都能夠試探過，拿自己

能夠做這個選擇，才會達到剛才講到的這個適性。(1D)

97年至106學年度國民中學技藝教育專案編班簡表，詳如表6-17。

表 6-17 97-106 學年度國民中學技藝教育專案編班簡表

學年度	97	98	99	100	101	102	103	104	105	106
班數	53	73	90	97	83	86	74	76	80	86
學生	1,347	1,877	2,231	2,214	2,003	1,938	1,717	1,779	1,650	1,784

資料來源：生涯及技藝教育資訊網(2018)。國中技藝教育專案編班開班狀況。
取自：http://140.122.103.235/skill_3.php

小結

在國民中學及國民小學階段之職業試探，業已建立制度，並逐步依法實施相關之措施及推動相關之政策。然而在實務運作中，家長、教師及學生對於職業之價值觀及對各行各業人才之尊重，則仍待觀察及檢視。

(二) 技職校院校外實習

技職校院辦理校外實習之目的，旨為提供學生實務學習機會，促進學生與職場連結，讓畢業後就業能無縫接軌。

1. 校外實習法制化

技職校院校外實習課程之法源依據，包括《高級中等教育法》第44條第2項、《專科學校法》第39條、《大學法》第39條及《技術及職業教育法》第12條。根據各該母法所授權訂定之《高級中等學校實習課程實施辦法》及《專科以上學校產學合作實施辦法》，就校外

實習，訂有明確規範。

依《高級中等學校實習課程實施辦法》所定，校外實習，指高級中等學校二年級或三年級學生，於學期中，每學期以六星期為限，在校外實習合作機構實習，而校外實習合作機構之設施及設備，應符合建築、消防、職業安全衛生、營業衛生、性別友善空間及其他相關法規。學校辦理校外實習前，應組成小組，對校外實習合作機構進行評估，作成評估報告，並擬訂合作契約草案；校外實習合作機構經依評估通過者，學校應擬訂校外實習計畫，連同評估報告及合作契約草案，提學校課程發展委員會審查通過。校外實習計畫經審查通過後，學校應與校外實習合作機構簽訂合作契約，並將合作契約連同實習計畫，報各該主管機關備查。

依《專科以上學校產學合作實施辦法》規定（第6條第2項）：

專科以上學校為與合作機構辦理學生校外實習，應設校級及院、系、所、學位學程或科等二級學生校外實習委員會。校級學生校外實習委員會之組成，應包括辦理校外實習業務人員、合作機構代表、學生代表、校外法律學者專家；其任務如下：

- 一、督導合作機構之評估及選定。
- 二、檢核及確認書面契約。
- 三、評估全校實習成效及督導學生申訴、爭議及意外事件之處理。
- 四、督導學生實習期滿前終止實習之處理。
- 五、督導與合作機構訂定學生個別實習計畫。
- 六、督導實習輔導訪視之落實。
- 七、其他學生權益保障相關事項。

院、系、所、學位學程或科級學生校外實習委員會之組成由各校

定之；其任務如下（第 6 條第 3 項）：

- 一、整體規劃及推動校外實習課程。
- 二、確認合作機構之評估結果及選定。
- 三、擬訂書面契約及學生個別實習計畫。
- 四、協調、處理學生申訴、爭議及意外事件。
- 五、處理學生實習期滿前之終止實習。
- 六、追蹤處理及檢討學生實習輔導訪視結果。
- 七、其他學生權益保障相關事項。

校外實習，學校應與合作機構就下列事項，納入產學合作書面契約後，始得辦理（第 6 條之 1 第 1 項）：

- 一、合作機構依學生個別實習計畫提供學生相關實務訓練，並與學校指派之專責輔導教師共同輔導學生。
- 二、合作機構負責學生實習前之安全講習、實習場所安全防護設備之配置及相關安全措施之規劃。
- 三、為實習學生投保相關保險。
- 四、明定實習時間（每日學習時間、請假或例假規定）、合約期限、實習內容、實習獎學金或薪資之給付、膳宿及交通、成績評核基準等項目。
- 五、合作機構與實習學生發生爭議時之協調及處理方式。
- 六、學生實習期滿前終止或解除之條件及程序。

而學生於校外實習期間，在合作機構有從事學習訓練以外之勞務提供或工作事實者，所定產學合作書面契約應依《勞動基準法》規定

辦理。

2. 校外實習課程績效評量

學校辦理實習課程目的係為促進就業，並養成職場倫理及工作態度，使學生於實習過程中累積職場經驗。在專科以上學校部分，依 2015 年 10 月 12 日發布之《專科以上學校實習課程績效評量辦法》規定，教育部應就學校辦理校外實習課程，實施績效評量；其評量項目，包括實習機制、實習成效及評量結果改善情形，定期辦理。評量結果，分為通過、有條件通過及未通過三等級，並得以評量結果作為核定學校發展規模及經費補助之參據。

而在高級中等學校部分，則依 2016 年 3 月 14 日發布之《高級中等學校實習課程績效評量辦法》規定，由學校主管機關定期就學校辦理實習課程及實施場所，進行評量；評量結果，分為優、甲、乙、丙、丁五等第，並得以評量結果作為核定學校發展規模及經費補助之參據。

根據教育部（2018）之統計資料顯示，104 學年度技專校院辦理校外實習課程者，有 87 校 853 系科，105 學年度則為 87 校 988 系科，增加 135 系科，顯見成長幅度相當大，更有必要針對校外實習，進行評量，以利了解實施情形。然而，目前在學校主管機關相關網站上，尚未能查獲相關資訊。

小結

技職教育實施校外實習之主要目的，乃是希冀透過學生職場之實際體驗及訓練，獲得務實致用之能力培養機會及實際了解與學習職場倫理。透過相關校外實習之法制規範，學校於篩選合作之實習機構，將更形制度化及確保品質。然而，實務運作中，有關校外實習之學生權益、實習內容是否適切，亦常成為社會關心及詬病之處，故對於校外實習運作之監督，有其迫切性。

（三）技職師資培育及專業發展

按技職教育再造方案（教育部，2010）及第二期技職再造計畫（教育部，2013c），教育部皆挹注上百億經費投入技職教育，展現振興國內技職教育之決心。其中，在第二期技職教育再造計畫方案之「課程活化」面向，提到有關教師實務增能策略，涵括：（1）聘任業師至高職及技專校院協同教學；（2）鼓勵技專校院聘任具業界經驗之新進專業科目教師；（3）鼓勵高職專業科目教師甄試，著重實作測驗（術科）；（4）鼓勵技專教師以技術報告或產學研發成果升等及納入教師評鑑指標；（5）落實學生實習（包含高職、技專校院及研究生於校內、外及海外之企業或研發單位實習）；（6）科技校院協助高職實務優質精進（教育部，2013c：頁12）。

其次，2013年12月，教育部為培育優質創新人才，提升國際競爭力，發布《人才培育白皮書》，以前瞻及宏觀之教育規劃與推動，為國家培育多元優質人才。在人才培育的藍圖上，更將「技職教育」列為三項推動主軸之一，期藉由技職教育人才培育相關方案之推動，解決技職教育目前面臨學用落差及基層產業人力不足之困境。其中在「7-2 完備技職教育相關法規方案」及「8-1 提升教師實務經驗與教學能力方案」內容中（教育部，2013d：頁47-51），皆提到對技職教師師資之期待。

最後，為統整高職與技專校院政策，落實技職教育政策整體化，建置具法律位階之專屬技職教育法律（胡茹萍，2014），2015年1月14日公布《技術及職業教育法》，內容提到立法宗旨乃為建立我國技職教育之人才培育制度，落實技職教育務實致用之特色，培育各行各業社會所需之專業人才。全文分為五章，共計29條條文，其中規範技職教育師資者，為第四章「技職教育之師資」中之第24條、25條及26條，各該條文主要係強化技職教育師資培育應具備業界實務經驗及

對在職教師之專業發展，進行規範。

1. 法律明定技職教育師資應具備實務經驗

隨著外界對技職教育師資之批評及期待改革下，《技術及職業教育法》第 24 條明定「高級中等學校職業群科師資職前教育課程，應包括時數至少 18 小時之業界實習，由師資培育大學安排之。」，規範高級中等學校職業群科師資職前教育課程之相關規定。而為避免技職校院從事專業科目或技術科目之任教教師授課內容與產業實際層面產生嚴重落差，並於《技術及職業教育法》第 25 條明定「技職校院專業科目或技術科目之教師，應具備一年以上與任教領域相關之業界實務工作經驗。」，以利技職校院教師具備指導學生動手操作之能力。

另為避免技職校院教師與業界專業技術脫節，《技術及職業教育法》第 26 條明定「技職校院專業科目或技術科目教師、專業及技術人員或專業及技術教師，每任教滿六年應至與技職校院合作機構或與任教領域有關之產業，進行至少半年以上與專業或技術有關之研習或研究。」

以制度確保我國技職校院專業科目或技術科目之教師，應定期至產業，進行與專業或技術有關之研習或研究。

而為落實《技術及職業教育法》第 15 條第 3 項規定，學校應鼓勵教師及學生參與技藝競賽或取得與所學及就業相關之證照，提升學生就業能力，教育部於 2015 年 09 月 04 日以臺教技（一）字第 1040115396B 號令發布《高級中等以上學校推動教師及學生取得證照及參與技藝競賽獎勵辦法》。且為執行《技術及職業教育法》第 25 第 2 項技職校院專業科目或技術科目之教師，應具備一年以上與任教領域相關之業界實務工作經驗之認定規定，教育部並於 2015 年 09 月 03 日以臺教技（三）字第 1040115482B 號令發布《技專校院專業科目或技術科目之教師業界實務工作經驗認定標準》；及 2016 年 1 月 19 日以

臺教授國部字第 1040154975B 號令發布《高級中等學校專業科目或技術科目教師業界實務工作經驗認定標準》。

至於《技術及職業教育法》第 26 條第 1 項所定技職校院專業科目或技術科目教師、專業及技術人員或專業及技術教師，應定期至有關之產業研習或研究之實施辦法，教育部則分別於 2015 年 11 月 18 日以臺教技（三）字第 1040152455B 號令發布《技專校院教師進行產業研習或研究實施辦法》，及於 2016 年 1 月 20 日以臺教授國部字第 1040156270B 號令發布《高級中等學校教師進行產業研習或研究實施辦法》。

2. 技職教育師資具實務經驗概況

依據教育部調查資料顯示，97 學年技專校院具有實務經驗教師占所有專任教師數僅約 33%，強化教師實務教學能力、深化技職教育之實務教學，加強技職教育與產業接軌，提供學生零距離之產業科技認知，縮短學校教育與業界人才需求之距離，實為當務之急。尤其我國技職教育師資晉用、敘薪、升等、獎勵等機制與普通教育並無不同，技職教育師資之培育、價值判斷、思考模式、升遷機制與普通教育師資尚無差異，導致技職教師重研究輕實務經驗，實務能力普遍不足（教育部，2010）。

技專校院 103 學年度共遴聘 7,031 位業界專家協同教學，較 102 學年度成長率達 9.91%。104 學年度調整補助機制，共補助 385 個系科引進業界專家協同教學，105 學年度已核定 762 個系科 8,465 位業界專家協同教學；高職學校 104 學年度共遴聘 900 位業界專家協同教學，104 學年度遴聘業師人數達 1,043 人，103 學年度至今逐年成長約 30%（教育部，2017b）。

現職教師赴公民營參與研習或研究部分，技專校院 103 學年度共 2,502 名教師參與公民營機構研習服務，較 102 學年度成長率達

27.85%。104 學年度調整補助機制，共補助 159 個系科教師參與深度研習及 145 個系科教師參與深耕服務，105 學年度配合《技術及職業教育法》第 26 規定，每任教滿 6 年即應至與技職校院合作機構或與任教領域有關之產業，進行至少半年以上與專業或技術有關之研習或研究，共補助 1,766 位系科教師參與深度研習及 225 位系科教師參與深耕服務；而在高職學校部分，105 學年度觀摩式、主題式、服務式教師赴公民營機構研習共計 5,188 名老師參與，103 學年度至今逐年成長約 10% 以上（教育部，2017b）。

另外，針對教育部在第二期技職再造之師生實務增能計畫及補助技專校院辦理教師產業研習研究計畫之參與教師人數顯示，詳如表 6-18，教師之實務增能研習或研究，仍待強化辦理。

小結

《技術及職業教育法》通過後，確實有助於技專校院師資之革新，尤其技職教育的發展與國家產業結構、經濟命脈息息相關，而技職教育首重實務教學，倘使教師本身不具備實務相關經驗，更遑論在教學上能為學生提供相關業界知能。換言之，師資培育是很重要的教育工程，更是教育品質發展的重要核心，教師素質是奠定學生成就的最重要基礎，亦是教育革新成功與否的關鍵。但在落實政策執行細節、監督機制與回饋修正時，尚有著墨與調整之處。

表 6-18 104-107 學年度教育部補助技專校院辦理產業研習及深耕服務人數簡表

學年	補助類型	校數	參與教師人數
104	深度研習	60	855
	深耕服務	67	160
105	深度研習	71	1,971
	深耕服務	55	168
106	國內跨校深度研習	21	919
	國內深度研習	60	1,367
	國內深耕服務	41	127
	海外深度研習	11	198
	海外深耕服務	13	15
107	國內深度研習	35	1,780
	國內深耕服務	31	82
	教師個人產業實務研習	22	179
	海外深度研習	11	224
	海外深耕服務	9	11

資料來源：教育部，2018f

肆、問題分析

一、社會及家長尚未肯認技職教育的定位與價值

技職教育的學生比較偏向實作型的經驗和能力，但傳統升學都較偏向記憶性為主的紙筆測驗，造成技職教育學生在適性發展上的不利，且社會對技職教育的定位與價值不重視，讓技職教育發展諸多困難，說明如下。

（一）父母停留在重升學輕就業觀念，誤導技職教育定位

過去的技職教育以就業為終結目的，但隨著少子女化及國民所得提高之後，演變為偏向以升學取代就業的繼續教育，導致技職教育的定位模糊，尤其是家長及中小學教師普遍存在「先普通教育、後技職教育」的士大夫迷失，使得就讀技職教育的學生，自信心與價值未能獲得社會及家長的肯認。

我國自 1968 年實施九年國民教育之後，停辦初級職業學校。國中畢業學生可選擇升學高級中等學校（簡稱高中）、高級職業學校（簡稱高職）及五年制專科學校（簡稱五專）。1996 年政策上鼓勵高中職學校得轉型綜合高中，為國中畢業生多增加一個適性選擇的機會。依據「青少年個人生活學業評量」長期追蹤調查 1998 年台北地區國三學生父母與個人對其期望進入高中、高職、五專之比率，整理如表 6-19。

依據表 6-19 資料得知，國三學生父母對學生的期望以升高中（含出國唸書）占 66.2% 最高，父母期望小孩升高職占 10.8%、升五專 6.2%，升學技職教育計 18%，顯示父母對小孩的期望與價值觀，仍然停留在升高中為先的傳統思維。對照國三學生畢業後對自己的期望顯示，升高中（含出國唸書）占 61.0% 最高，但其百分比低於父母對小孩的期望，而國三學生畢業後對自己升高職占 17.5%、升五專 9.6% 的期望，升學技職教育（高職及五專）合計 27.1%，凸顯學生想要就讀技職教育的期望高於父母對其期望升讀高中（含出國唸書）的比率。換言之，還給學生依其自我期望選擇升學進路，尤須改變父母的價值觀著手。

表 6-19 國三生父母與個人對其期望進入高中、高職、五專之比率

	國中畢業後，你父母對你的期望如何？	國中畢業後，你對你自己的期望如何？
升高中 (含出國唸書)	0.662	0.610
升高職	0.108	0.175
升五專	0.062	0.096
其他	0.169	0.119

資料來源：「青少年個人生活學業評量」長期追蹤調查的第3年（國三）資料計算。引用自黃芳玫、吳齊殷（2010）台灣國中學生個人特質、家庭背景與學業成績－追蹤調查資料之研究。經濟論文叢刊，38(1)，65-97。

適性揚才是十二年國民基本教育特別揭櫫的重要願景，多元入學的精神，也是希望透過升學制度的規劃，讓每位學生依其性向、興趣與能力適才適所，找到最適合自己就學的學校及系科，父母過度重視升學期望，無形中對小孩造成許多壓力。依據「台灣後期中等教育長期追蹤資料庫」對於高中職一年級學生詢問「選擇學校之壓力（減少念書或考試壓力）」之題項，整理如表 6-20。

表 6-20 103-104 學年度因壓力(減少念書或考試壓力)選擇學校就讀之次數分配

學制	學年度	完全不符合		不符合		符合		非常符合	
		人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
綜合	103	540	23.28	834	35.95	803	34.61	143	6.16
	104	506	24.33	750	36.06	691	33.22	133	6.39
高中	103	2,649	30.72	3354	38.90	2165	25.11	454	5.27
	104	2,756	31.85	3403	39.32	2074	23.97	421	4.86
高職	103	1,758	16.68	2877	27.30	4659	44.20	1246	11.82
	104	1,823	17.74	2665	25.93	4649	45.24	1140	11.09
五專	103	251	18.63	466	34.60	511	37.94	119	8.83
	104	248	17.91	425	30.69	605	43.68	107	7.73

資料來源：國民及學前教育署 (2015)

由表 6-20 可知，103 學年度認為選擇就讀係基於壓力（減少念書或考試壓力）考量者，高職認為非常符合及符合者占 56.02% 高於高中的 30.38%。相反的，認為不是壓力（減少念書或考試壓力）才選擇學校就讀者，高中 69.62% 高於高職的 43.98%；104 學年度認為選擇就讀係基於壓力（減少念書或考試壓力）考量者，高職認為非常符合及符合者占 56.33% 高於高中的 28.83%。相反的，認為不是壓力（減少念書或考試壓力）才選擇學校就讀者，高中 71.77% 高於高職的 43.67%。103 及 104 學年因壓力因素考量升學之次數分配。

由上可知，政府的升學選才制度，以筆試為依歸，非依興趣與性

向選擇進路，亦即以技職學生最弱的筆試項目衡量其升學進路的依據，徒增其心理的不安與壓力，據此作為國中畢業學生選擇學校的參考，不但失去適性揚才的理念與原則，更無法遴選到真正有興趣與性向的優秀學生升學，無論是政府主管機關、學校、教師或家長，確有全盤再檢討省思政策的合宜性之必要。

（二）欠缺實作導向的選才機制，扭曲技職教育價值

自 2014 年實施十二年國教之後，國民中學教育會考固能測驗出學生的一些基本能力，卻無法代表一個人的全部能力。以教育會考結果作為升學依據是否真能符合多元入學精神，仍有檢討空間。《高級中等教育法》及《高級中等學校多元入學招生辦法》等相關法規均明定國中畢業升學高級中等學校採多元入學、免試入學為主，且國民中學應依學生能力、性向、興趣及各項測驗結果、教師平時之觀察及試探活動紀錄等輔導學生升學。惟實際執行情形，技術型高級中等學校所招收之學生，其國民中學教育會考成績普遍偏低，尤其是「精熟程度」的學生幾乎微乎其微，「基礎級」及「待加強」等級學生偏多，反映出教育會考成績優異者就讀高中或綜高，而教育會考成績表現較遜者選擇就讀高職。

為進一步分析上開情形，本研究依據「台灣後期中等教育長期追蹤資料庫」，以國中階段教育會考成績作為選擇學校理由，整理如表 6-21。由表 6-21 可知，103 學年度普通高中學生認為非常符合及符合者約 67.42% 高於高職學生的 52.78%；且認為依此完全不符合及不符合其升學者，高職學生為 47.22% 高於高中學生的 32.58%。104 學年度普通高中學生認為非常符合及符合者約 77.38% 高於高職學生的 56.99%；且認為依此完全不符合及不符合其升學者，高職學生為 43.02% 高於高中學生的 22.62%。

表 6-21 103-104 學年度國中教育會考成績作為選擇學校理由之次數分配

學制	學年度	完全不符合		不符合		符合		非常符合	
		人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
綜合高中	103	337	14.53	452	19.48	1190	51.29	341	14.70
	104	297	14.28	324	15.58	1073	51.59	386	18.56
高中	103	1,212	14.06	1597	18.52	4126	47.85	1687	19.57
	104	883	10.20	1075	12.42	4345	50.21	2351	27.17
高職	103	2,298	21.80	2679	25.42	4455	42.27	1108	10.51
	104	2,219	21.59	2202	21.43	4655	45.30	1201	11.69
五專	103	204	15.14	318	23.61	676	50.19	149	11.06
	104	207	14.95	299	21.59	728	52.56	151	10.90

資料來源：國民及學前教育署 (2015)

由上分析可知，國中教育會考雖然強調只是要了解學生基本學習能力，但對升學進入高級中等學校的學生而言，已在學生心目中埋下深刻的筆試掛帥主導升學的陰影。在此升學選才機制下，技術型高級中等學校被誤認為是不會讀書小孩才就讀的選擇。

為了解就讀不同學制（綜合高中、高中、高職、五專）的學生在會考成績（作文、自然、社會、英文、數學、國文等六科的總分）上，是否有差異現象？本研究依據「台灣後期中等教育長期追蹤資料庫」103、104 學年度高一及專一學生之調查，學生人數為隨機抽樣之代表性樣本；成績之計算：自然、社會、英文、數學、國文為 1~6 分，6 分為滿分，作文為 1~5 分，5 分為滿分，總分為 35 分，結果整理如表 6-22。

表 6-22 103-104 學年度不同學制之國中教育會考成績摘要表

學制	學年度	學生人數	會考成績（總分）	標準差（分）
綜合高中	103	2,033	12.02	6.92
	104	1,927	11.94	6.85
高中	103	7,793	18.12	8.33
	104	8,257	17.84	8.19
高職	103	8,245	8.16	5.45
	104	9,099	7.91	4.86
五專	103	1,269	10.76	5.70
	104	1,315	10.16	5.39
合計		19,340	12.75	8.30

資料來源：國民及學前教育署 (2015)

從表 6-22 得知，103 學年度一年級學生數 19,340 人。在會考總分成績表現上，平均成績為 12.75 分，標準差 8.30 分；綜合高中平均值 12.02 分，標準差 6.92；高中平均值 18.12 分，標準差 8.33；高職平均值 8.16 分，標準差 5.45；五專平均值 10.76 分，標準差 5.70。顯示就讀高中學生在會考成績表現上最好，高職學生會考成績最低。

由上可知，104 學年度學生數 20,598 人。在會考總分成績表現上，平均成績為 12.41 分，標準差 8.04 分；綜合高中平均值 11.94 分，標準差 6.852；高中平均值 17.84 分，標準差 8.19；高職平均值 7.91 分，標準差 4.86；五專平均值 10.16 分，標準差 5.39。與 103 學年度一致，高中學生會考成績最高，高職學生會考成績表現最差。

為了解就讀不同學制學生在會考成績表現上的差異情形，依據「台灣後期中等教育長期追蹤資料庫」103、104 學年度高一及專一學生之

調查，以單因子獨立樣本 ANOVA 分析，結果整理如表 6-23。

表 6-23 103-104 學年度不同學制在會考成績單因子變異數分析摘要表

學 年 度		平方和	自由度	平均平方和	F 值	顯著性	Scheffé 事後比較
103	組間	405,116.7	3	135,038.88	2,825.74***	0.000	高中>綜合高中>五專>高職
	組內	924,046.6	19,336	47.79			
	總和	1,329,163	19,339				
104	組間	435,326.4	3	145,108.81	3,334.68***	0.000	高中課程>綜合高中>五專>高職
	組內	896,150.4	20,594	43.52			
	總和	1,331,477	20,597				

*** $p < .001$

資料來源：國民及學前教育署 (2015)

表 6-23 結果顯示，103 學年度 $F(3,19,336) = 2,825.74$ ， $p = 0.000 < .001$ ；104 學年度 $F(3,20,594) = 3,334.68$ ， $p = 0.000 < .001$ 。不論是 103 學年度或 104 學年度，不同學制在會考成績上，皆有顯著差異。表示不同學制學生在會考成績表現上有顯著差異。

以 Scheffé 進行事後比較，皆發現 103 與 104 學年度高中生的會考成績表現優於其他學制，綜合高中表現優於五專與高職，五專則優於高職，顯見高職學生是會考之下的不利者。

綜合上述，無論是 1998 年「青少年個人生活學業評量」長期追蹤調查台北地區國三學生父母與個人對其期望進入高中、高職、五專之比率，抑或是 103 與 104 學年度高中生的會考成績表現分析，父母及社會對技職教育的觀念，仍有先高中後技職教育的迷失，值得政府及社會深思。

(三) 小結

技職教育對產業具有培育優質人才的功能，而產業競爭發展需要，除了必須維持運作與品質外，也必須有優秀的基層、中層與高級人才協助永續經營發展，因此技職教育的定位，不應是升學為上、就業次之。是以《技術及職業教育政策綱領》清楚的規範「技職教育肩負培育優質技術人才使命，不僅是專門知識之傳遞，更應以做中學及務實致用作為技職教育之定位，且以實務教學及實作與創新能力之培養作為核心價值。」可見政策方向明確，但執行上仍有落差，技職教育之價值觀還有值得繼續推廣與溝通之處。其次，技職教育既以實務教學及實作與創新能力之培養，則學生之學習評量與升學制度不應以紙筆測驗為單一方式，以免扭曲家長及教師的僵化觀念，喪失適性揚才的機會。

技職教育無法獲得社會的青睞，勢將造成各級學校無法實施適性教育，引發人力錯置與資源浪費，個人發展受限，行行出狀元成為空洞的口號。其造成的危機恐讓技職教育在升學洪流下，逐漸泡沫化甚且學制崩壞，無法人盡其才，產業無可用員工，專業技術人才缺工，創新升級與卓越形同口號，嚴重影響國家生產力的維繫與提升。

五、技職教育的弱勢再製及社會階級標籤

我國自古以農立國，傳統的農業社會需靠大量勞力協助耕種，青少年都須扮演農稼打雜瑣事。中央政府播遷來台之後，1950年代政府開始推行經建計畫，技職教育以職業學校的農業與商業類科為核心，為經濟建設提供充分的基層技術人力。1960年代我國經濟進入出口擴張時期，中小企業蓬勃發展，需要大量的工、商業人力。1968年實施九年國民教育，為了適應產業升級，教育部鼓勵私人興辦職業學校及

專科教育，為台灣經濟轉型提供充足的中級人力（教育部，2016b）。許多私立科技大學的前身都在當時陸續創辦，而 1996 年專科改制技術學院及學院改名科技大學，培育充沛的台灣高級技術人才。但私立科技大學多於公立的情形，學生負擔高於公立 2 倍的學雜費收費，無形中形成就學貸款人數多的弱勢標籤，產生技職體系學生畢業就負擔貸款的不利壓力，失去職場的競爭性，形成弱勢再製及惡性循環的不義現象。此外，長久以來對於生涯輔導與適性教育的宣導未能落實，欠缺正確的職業價值觀，造成技職教育甚難吸引優秀人才就讀，誤導技職教育乃學習不利學生就讀的偏差標籤現象。

（一）弱勢學生就讀技職教育比例偏高，形成弱勢的再製

為瞭解我國學生選擇升學進路是否受到家庭經濟因素的影響，本研究依據「台灣後期中等教育長期追蹤資料庫」，整理高級中等學校學生低收入情形，詳如表 6-24。由表 6-24 顯示，103-104 學年度「擁有中低收入戶證明」之高職學生高達 57.77%，高於高中學生的 26.92%；「擁有低收入戶證明」之高職學生高達 61.08%，高於高中學生的 22.01%。104 學年度「擁有中低收入戶證明」之高職學生高達 59.59%，高於高中學生的 26.43%；「擁有低收入戶證明」之高職學生高達 59.79%，高於高中學生的 21.43%。可知低收入戶學生就讀高職的比率高於高中學生。

進一步分析學生升學是否因經濟因素考量而選擇進路學校，依據「台灣後期中等教育長期追蹤資料庫」，經濟因素選擇就讀學校次數分配，詳如表 6-25。顯示 103 學年高職學生 46.46% 係因經濟因素考量而就讀，高於綜合高中的 44.66% 及高中的 41.29%。104 學年高職學生 46.42% 係因經濟因素考量而就讀，高於綜合高中的 43.94% 及高中的 40.87%。由此可知，高職學生選擇就讀高職，並非依其興趣、性向，而是經濟因素考量的因素居多。

表 6-24 103-104 學年度高級中等學校學生低收入情況

經濟狀況	學年度	綜合高中		高中		高職		五專	
		人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
擁有中低收入戶證明	103	190	9.32	549	26.92	1178	57.77	122	5.98
	104	171	7.89	573	26.43	1292	59.59	132	6.09
擁有低收入戶證明	103	138	10.85	280	22.01	777	61.08	77	6.05
	104	116	10.27	242	21.43	675	59.79	96	8.50

資料來源：國民及學前教育署 (2015)

表 6-25 103-104 學年度經濟因素選擇就讀學校次數分配

學制	學年度	完全不符合		不符合		符合		非常符合	
		人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
綜合	103	379	16.34	670	28.88	1,036	44.66	235	10.13
	104	373	17.93	574	27.60	914	43.94	219	10.53
高中	103	1,424	16.52	2,561	29.70	3,560	41.29	1,077	12.49
	104	1,573	18.18	2,513	29.04	3,537	40.87	1,031	11.91
高職	103	1,599	15.17	2,723	25.83	4,897	46.46	1,321	12.53
	104	1,700	16.54	2,557	24.88	4,771	46.42	1,249	12.15
五專	103	208	15.44	483	35.86	531	39.42	125	9.28
	104	244	17.62	458	33.07	573	41.37	110	7.94

資料來源：國民及學前教育署 (2015)

由於高職學生參加統一入學測驗之後進入技專校院就讀，從技專校院弱勢學生及弱勢學生的分布，可以了解弱勢學生族群的集中現象。依據教育部統計處（2018i）的資料顯示，106 學年度符合弱勢學生助學條件者約 78,301 人，占大專校院 1,309,441 人的 5.98%，其中大專校院弱勢生 22,717 人，約僅占 29.01%，技專校院 55,584 人約占 70.99%，大專校院弱勢生與技專校院約 3：7，如表 6-26 及圖 6-11。亦即弱勢學生就讀技職教育者居多。由圖 6-11 可看出技專校院公立與私立弱勢助學金的比例有明顯差距，與大專校院比較助學金額也明顯較多。由 105 學年的補助金額比例來看，大專校院與技專校院比例為 3：7，由此可知，技專校院弱勢比例較高。

另依據教育部統計處（2018k）105 學年學雜費減免人數共 24.8 萬人、64.5 億元，一般校院學雜費減免人數約 8.7 萬人，約占 25.15%，減免金額 23 億元，約占 35.66%；技專校院學雜費減免人數共約 16.1 萬人，約占 74.85%，減免金額約 41.5 億元，約占 64.34%。亦可了解技專校院培育弱勢學生的情形高於一般大專校院。技專校院成為弱勢學生的集中所，此現象若不加以改善，長久以往，恐將形成經濟不利循環之虞，其對技職教育學生的標籤化，更有階級再製的堪慮。

表 6-26 105 學年度大專校院弱勢學生助學計畫「助學金」人數比較

體系別、公私立別		總學生數	受惠人數 (占總學生%)	受惠人數 (占助學學生%)	學校自籌經費 (A)	教育部補助經費 (B)	經費合計 (A) + (B)
大專校院	合計	1,309,441	78,301 (5.98)	78,301	1,004,621,133	1,096,324,231	2,100,945,364
大學校院	小計	672,839	22,717 (3.38)	22,717 (29.01)	296,194,076	269,040,533	565,234,609
	公立	306,356	7,406 (2.42)	7,406 (9.46)	104,530,117		104,530,117
	私立	366,483	15,311 (4.18)	15,311 (19.55)	191,663,959	269,040,533	460,704,492
技專校院	小計	636,602	55,584 (8.73)	55,584 (70.99)	708,427,057	827,283,698	1,535,710,755
	公立	131,324	8,284 (6.31)	8,284 (10.58)	116,687,678		116,687,678
	私立	505,278	47,300 (9.36)	47,300 (60.41)	591,739,379	827,283,698	1,419,023,077

資料來源：整理自教育部統計處（2018i）。

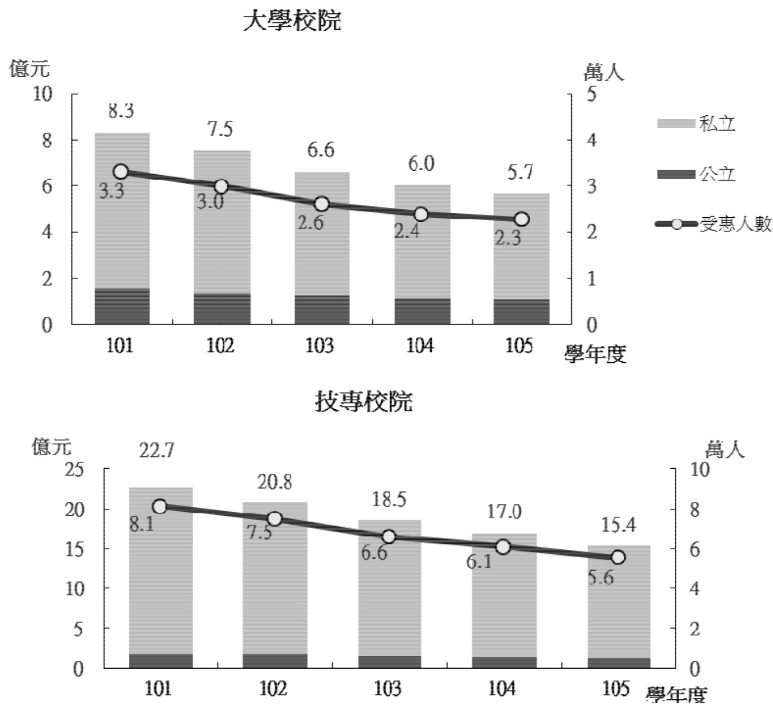


圖 6-11 大專校院弱勢學生助學計畫助學金統計

資料來源：圓夢助學網（2018）。大專校院弱勢學生助學計畫助學金統計資料。2019年1月10日，取自 https://helpdreams.moe.edu.tw/AidEducation_5.aspx。

小結

教育促進社會流動的機會，讓弱勢學生有機會因為接受教育獲得知識能力，擁有一技之長之後，更有謀職就業的機會，因而擁有固定收入與安定的生活，同時，透過教育協助弱勢家庭學生，使每位學生都有機會適性發展，誠政府設立各種獎助學優惠減免措施之目的。綜觀高級中等教育階段，因經濟因素選擇就讀高職學校者比例高於高中；在高等教育階段，從大專校院弱勢學生助學計畫「助學金」補助人數，亦可明顯了解就讀技專校院學生屬於需要透過政府協助者較多。此外，

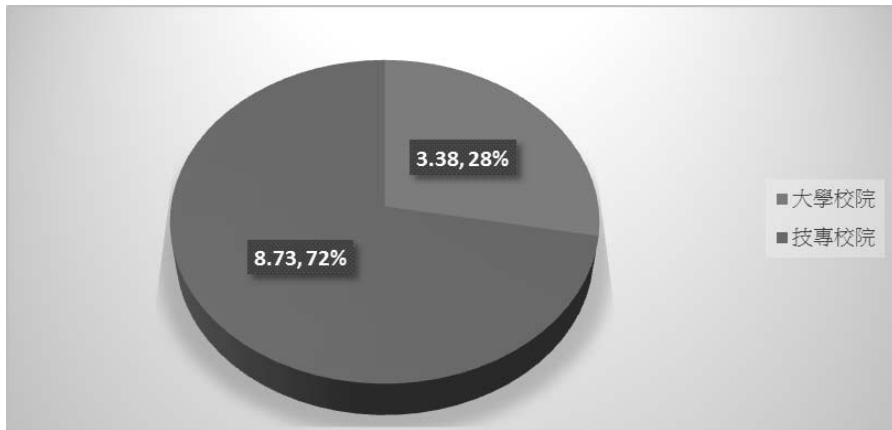


圖 6-12 105 學年度大學校院與技專校院弱勢學生助學計畫助學金比率圖
資料來源：圓夢助學網（2018）。大專校院弱勢學生助學計畫助學金統計資料。
2019 年 1 月 10 日，取自 https://helpdreams.moe.edu.tw/AidEducation_5.aspx。

就學貸款之金額與人數比例，同樣以就讀技專校院者居多，而技專校院私立學生占 80%，負擔高於公立學生 2 倍的學雜費支出，同樣接受教育，這些高比率的技專校院弱勢學生畢業就須背負償還就學貸款的壓力，凸顯技專校院學生在整個教育制度中呈現弱勢中的弱勢，其教育公平政策殊有檢討之議。

（二）欠缺正確的職業價值觀，技職教育被汙名化

語云「徒法不足以自行」，2015 年《技術及職業教育法》及《技術及職業教育政策綱領》都已明確規範高級中等以下學校應開設或採融入式之職業試探、生涯輔導課程，提供學生職業試探機會，建立正確之職業價值觀。但如何由點而線、面至整體實施，欠缺明確的職業試探、生涯輔導課程綱要、教材、師資，甚至體驗的相關規範與設施，而這些條件，有賴政府更積極的督導規劃、施行與監督，始能克竟其功。

為使中小學生都有體驗技職教育的機會，教育部已於 2016 年訂頒《教育部國民及學前教育署補助試辦國民中小學自造教育示範中心作業要點》，其目的有三：「增進國民中小學學生對自造精神之瞭解；提供國民中小學師生設計與製作之機會與場域空間，以提升學生設計與製作之能力；及培育學生具備自造者精神並內化為終身素養。」

該新設示範中心經費及第二年起之維運經費等，均由教育部補助。但目前各縣市申請設立之進度未如預期，且如何結合職業試探之專業、運作與應有的維持，以及教學內容內容、體驗方式及師資之教學與專業技術等，都尚欠完善規劃及建立嚴謹的制度，欲落實提供學生職業試探機會，建立正確之職業價值觀，仍有待時日。

我國傳統上「士、農、工、商」的職業價值觀，歷經二千多年始終難以撼動。本研究依據「台灣後期中等教育長期追蹤資料庫」之題項詢問「國中畢業學校，協助你瞭解高中、高職及五專學校類型的差別，找到自己升學目標，是否有幫助？」，彙整如表 6-27。經分析結果顯示，國中畢業學校是否協助學生瞭解高中、高職及五專學校類型，且協助找到升學目標方面，是否有幫助方面，表 6-27 統計結果顯示，103 與 104 學年度普通高中學生認為很有幫助與有幫助者占超過半數為 62.40% 與 64.32%，遠高於沒有幫助與幫助不大者的 37.60% 與 35.68%；高職與高中一致，認為很有幫助與有幫助者（60.71%，63.25%）都超過半數且高於沒有幫助與幫助不大者（39.29%，36.75%），高中高職的比率相當，但高職略低於高中。

表 6-27 國中畢業學校，協助瞭解學校類型的差別滿意度次數分配

學制	學年度	沒有幫助		幫助不大		有幫助		很有幫助	
		人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
綜合	103	220	9.62	640	27.98	1,226	53.61	201	8.79
高中	104	170	8.26	625	30.38	1,060	51.53	202	9.82
高中	103	678	8.01	2,649	31.28	4,390	51.84	751	8.87
	104	611	7.11	2,457	28.57	4,563	53.06	968	11.26
高職	103	917	9.25	2,967	29.92	5,110	51.52	924	9.32
	104	862	8.67	2,793	28.08	5,184	52.13	1,106	11.12
五專	103	61	4.55	342	25.52	747	55.75	190	14.18
	104	79	5.71	286	20.68	814	58.86	204	14.75

資料來源：國民及學前教育署 (2015)

另參考「台灣後期中等教育長期追蹤資料庫」之題項詢問國中畢業學校的課程或活動，能否幫助你瞭解自己的興趣、才能？」，彙整如表 6-40。經分析結果顯示，國中畢業學校的課程或活動，對學生瞭解興趣與才能是否有幫助方面，103 與 104 學年度普通高中學生認為很有幫助（7.04%、7.15%）與有幫助（41.77%、41.90%）者約 48.81% 與 49.05%，略低於沒有幫助（9.47%）與幫助不大（41.72%）的 51.19% 與 50.94%；然高職部分與高中不一致，反而是很有幫助（7.85%、8.67%）與有幫助（43.48%、43.70%）者約 51.33% 與 52.37%，略高於沒有幫助（11.14%、10.05%）與幫助不大（37.53%、37.59%）的 48.67%、47.64%，但與高中差異不大。顯示國中畢業學生的課程或活動，在協助學生瞭解自己的興趣、才能方面，認為有幫助者，

仍僅占半數，在生涯發展教育上仍有努力的空間。在此模糊數字下，顯現出國中階段所提供的相關輔導，對學生了解技職教育不夠深與廣，職業試探形同虛設，無法幫助對技職教育傾向學生找到真正的定位，就以訛傳訛將就讀技職教育的學生認定是不會讀書的小孩，嚴重汙名技職教育的價值與貢獻，殊為可惜。

表 6-28 國中畢業學校的課程或活動，幫助瞭解自己的興趣、才能次數分配

學制	年度 年學	沒有幫助		幫助不大		有幫助		很有幫助	
		人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
綜合	103	214	9.36	880	38.48	1,003	43.86	190	8.31
	104	190	9.24	837	40.69	877	42.63	153	7.44
高中	103	802	9.47	3,533	41.72	3,537	41.77	596	7.04
	104	776	9.02	3,605	41.92	3,603	41.90	615	7.15
高職	103	1,105	11.14	3,722	37.53	4,312	43.48	779	7.85
	104	999	10.05	3,738	37.59	4,346	43.70	862	8.67
五專	103	119	8.88	538	40.15	579	43.21	104	7.76
	104	110	7.95	497	35.94	654	47.29	122	8.82

資料來源：國民及學前教育署 (2015)

至於國中畢業後可以就讀高中、綜合高中、高職或五專這幾種學制，而學生選擇就讀這個學校類型，最主要是誰的意見？本研究依據台灣後期中等教育長期追蹤資料庫，彙整 103、104 學年度調查資料，如表 6-41。

依據表 6-29 可知，國中學生選擇就讀高中、綜合高中、高職或五專這幾種學制，受影響的主要對象前三項次數，103 學年依序以自己占 48.81%、父親、母親占 36.98% 及同學或朋友 4.54% 居多，而學校老師影響的程度僅占 3.85%，不及學生同儕影響程度；104 學年度學校老師影響的程度雖已提高到 5.42%，且略高於學生同學或朋友同儕的 4.50%，但仍不及父親、母親和學生自己的程度高。顯示學校教師對國中學生升學輔導與職涯進路方面，尚未發揮專業輔導的功能，有再努力空間。

表 6-29 國中學生選擇就讀學校學制受影響的對象次數

最主要是誰的意見	103 學年度		104 學年度	
	次數	%	次數	%
父親、母親	8,429	36.98	8,204	36.67
兄姐	465	2.04	443	1.98
爺爺奶奶或外公外婆	238	1.04	217	0.97
其他親戚	312	1.37	280	1.25
學校老師	877	3.85	1,213	5.42
補習班老師	143	0.63	251	1.12
同學或朋友	1,036	4.54	1,007	4.50
自己	11,127	48.81	10,596	47.37
其他人	169	0.74	159	0.71
總計	22,796	100.00	22,370	100.00

資料來源：國民及學前教育署 (2015)

小結

綜上分析可知，技職教育的精神在於務實致用，技職人才是社會及產業不可或缺的重要菁英。今日的技職生，就是明日的企業老闆，十二年國教大力實施免試為主，更要導引適性發展，對性向明確者宜及早予以協助輔導，升學應兼顧多元智能選才。現階段無論高職或技專端之技職教育學生弱勢者居多，造成社會階級複製的不利循環，政策上宜及早因應。而不可思議的是學校教師對國中學生升學輔導與職涯進路的影響方面，不及父母親及學生自己，學校及教師對技職教育的認識與輔導學生適性入學上，殊有努力空間。欲讓技職教育扎根，宜依據《技術及職業教育法》及技術及職業教育政策綱領於高級中等以下學校應開設或採融入式之職業試探、生涯輔導課程，提供學生職業試探機會，建立正確之職業價值觀，對職業試探及根深蒂固價值觀的撼動與改變，方有整體調整的可能。

綜上可知，技職學生弱勢環境家庭居多情況下，多數學生迫於經濟壓力，四處工讀，無心向學，所學專業知識、技能與態度無法專精，就業升遷受限，不易向上流動，形成惡性循環現象。其造成之危機，當使弱者愈弱，貧戶家庭小孩長久居處中下階層，使社會階級化更為明顯，長久以往，造成社會貧富、階級等對立衝突，社會不公義現象永難翻轉，非全體社會與國人之福。

六、學用落差問題嚴重，造成人才供需失調

技職教育乃為提供學生與產業接軌之主要管道，而其學習內容亦應對焦職場需要，並能有助於學生職涯之發展。往昔，技職教育對於我國經濟及產業之發展，確實具有不可抹滅之重要性；其所培育之人才，率皆投入就業市場，失業率極低。然自 1995 年 9 月立法院三讀通

過《專科學校法》修正案，賦予專科學校改制技術學院及附設專科部法源依據後，雖培育大量之高等技職教育人才，但所培育之人才卻與產業所需人力間，產生供需失衡，導致學用落差。以下僅自「系科調整機制僵化，且課程內容無法符應產業需求」、「校外實習淪為替代性勞力」及「技職教師實務經驗不足」三構面，予以分析說明：

（一）系科調整機制僵化，且課程內容無法符應產業需求

1. 產業人力供需失調

各校總量管制設計，影響大學競爭與整併，高等教育人力供需失衡原本應透過市場的競爭來淘汰辦學品質不佳的學校，但由於目前教育部對各校實行總量管制的限制，造成優良的大學無法擴大招生，導致對競爭力不佳的學校亦無法形成競爭與淘汰機制。在少子女化趨勢下，後段學校為了吸引招生，傾向投資開設易畢業或易就業的科系，或開設成本低的科系，以致於培育出低品質學生進入職場，造成高教人才數量與品質的失衡，這也反映出高教人才培育全面的失衡，既有的菁英人才培育數量未減，但培育品質衰減，而真正造成「高學歷、高失業率」或失衡現象者，以後來進入的私立大專校院相對較為嚴重，他們的畢業青年具有較高的失業率與低就比率，並可能因此引發大學學歷膨脹、貶值，以及整體平均素質下降等問題（行政院研究發展考核委員會，2011）。加上近年來高職學生逐漸以升學為導向，且學校為了增加生源，漸往設科成本低之新科系傾斜，連帶影響技專校院之系科規劃，也使得產業人力結構產生傾斜。

所謂系科調整係指依據產業發展趨勢及人力需求，盤點高職與技專校院系科之設置及銜接。2012年高職群科設置與盤點及技專群科設置與盤點，顯示目前以商業管理群、餐旅群及電機電子群學生人數最多（教育部，2012a，2012b），根據2017-2019年重點產業人才供需調

查及推估彙整報告指出 23 項產業中，認為「人才充裕」之產業僅期貨業；認為「人才供需均衡」之產業，包括：設計服務、IC 設計、雲端巨量、機械、面板、生技、食品、能源技術服務、觀光-旅行、電視內容、銀行、保險等產業；認為「人才不足」之產業，包括：鑄造、紡織、觀光-遊樂、農業設施、電影內容等產業；認為「人才供需均衡」與「人才不足」所占比率大致相同之產業，則包括：智慧綠建築、通訊設備、連鎖加盟、觀光-旅宿、證券、投信投顧等產業（國家發展委員會，2017）。另依行業標準分類之就業人數來看，歷年來，除 2016 年工業與服務業空缺率相當外，工業空缺率皆大於服務業空缺率，詳如表 6-30 及圖 6-13。

表 6-30 就業人數依行業標準分類

年	工業 空缺人數	工業 空缺率	服務業 空缺人數	服務業 空缺率
94	95,594	3.16	68,238	2.06
95	99,641	3.25	70,444	2.04
96	97,606	3.14	76,423	2.14
97	86,908	2.77	77,371	2.11
98	64,984	2.21	61,962	1.70
99	93,250	3.05	86,257	2.29
100	106,914	3.35	109,439	2.79
101	88,081	2.74	104,616	2.61
102	87,401	2.70	102,733	2.52
103	106,123	3.21	120,503	2.88

104	97,670	2.93	122,056	2.86
105	89,988	2.70	116,390	2.70
106	99,727	2.96	131,645	2.87

資料來源：行政院主計總處(2018b)。「受僱員工薪資調查」、「受僱員工動向調查」及「事業人力僱用狀況調查」。自 98 年起新增「教育服務業（僅含其他教育及教育輔助服務業）」。

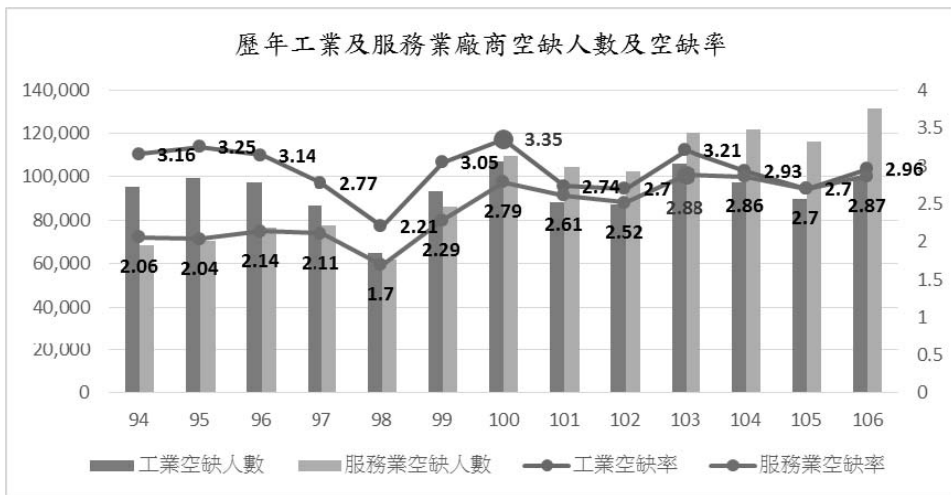


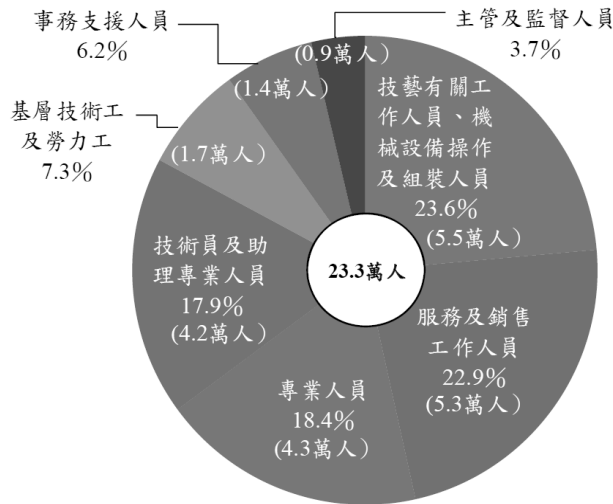
圖 6-13 歷年工業及服務業廠商工缺人數及空缺率

註：空缺率=空缺人數/(受僱員工人數+空缺人數)*100%

資料來源：行政院主計總處(2018b)。「受僱員工薪資調查」、「受僱員工動向調查」及「事業人力僱用狀況調查」。自 98 年起新增「教育服務業（僅含其他教育及教育輔助服務業）」。

另外，根據行政院主計總處公布之 2017 年 2 月底空缺統計 (如圖 6-14)，各職缺中以技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員之需求最高：2017 年 2 月底工業及服務業各職缺中，以技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員空缺人數 5.5 萬人或占 23.6% 最高，服務及

銷售工作人員 5.3 萬人或占 22.9% 居次，專業人員空缺人數 4.3 萬人或占 18.4% 居第三。若與 105 年 2 月底比較，各職類空缺人數均呈增加，以技術員及助理專業人員增加 0.8 萬人最多，其次為技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員與服務及銷售工作。產業界反應基層操作技術人力缺口仍大，過去填補此區塊人力結構為高職畢業生，惟現階段高職畢業生升學比率達 80% 以上，應屆生立即就業者不到 15%，形成現場技術人力斷層，同時，現有高職畢業生在實務操作能力上普遍不足，無法與職場所需之技能銜接，因此有必要從養成教育中強化實作技能，讓高職生能於在學期間提早瞭解產業現況與未來發展機會，強化其畢業後至業界服務之意願（國家發展委員會，2017）。



註：() 內數字為106年2月底空缺人數。

圖 6-14 2017年2月底工業及服務業廠商空缺人數

資料來源：行政院主計總處（2017）。2017年2月底空缺統計及105年調薪情形。取自 <https://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/7530135946BYSYDTB1.pdf>

至就技職教育課程之規劃與實施方面而言，為因應社會變遷，技職教育課程內涵增加人文及資訊化課程，降低專業及實習科目比率，造成專業實作能力滑落；且因升學進路暢通，高職教育逐漸傾向以升學為主，就業萎縮，而技專校院之課程及教學亦與普通大學日漸趨近，未能落實建教合作、實習及本位課程推動機制，顯示台灣技職教育課程需要重新調整並思考有效策略，以提供學生務實學習內涵。尤其系科調整涉及教師第二專長、學校設備及空間調整，並非僅僅更換系科名稱即可達到效益，否則換湯不換藥的做法，對產業人才培育並無助益。

2. 產業人力素質薄弱

面對全球化經濟景氣波動，產業環境變遷，就業市場職缺變化與消長快速，學用落差問題日益嚴重。目前台灣以中小企業為主，產業界最欠缺的是勞力工、作業員（製造業）、服務工作人員（服務業），大學畢業生普遍不願意從事這類工作，應是學歷與待遇不符，所以應該強化技職學校的師資、課程和教學內容，保有強化技職教育「教、訓、證、用」的特色。根據大專校院學生及畢業生人數預測分析報告（106～121學年度）得知，106～121學年度各等級畢業生人數增減情形，博士畢業生增減比率為-15.8%，碩士畢業生為-22.4%，人數由5.6萬人減至4.3萬人，同期間，學士畢業生由23.2萬人降至14.0萬人，降幅達4成，減少9.2萬人，副學士則從1.7萬人減至1.2萬人，減少28.6%或5千人。對就業市場而言，高階人才與基礎人力之供給均將大幅減少，其中以後者之減幅更為明顯（教育部統計處，2017）。由上述數據得知，未來二十年國內人力資源在「量」的供給大幅減少，若不能針對「質」的部分，予以相對提升時，則對國家整體競爭力將造成隱憂。101學年至121學年度學生人數趨勢推估，詳見圖6-15。

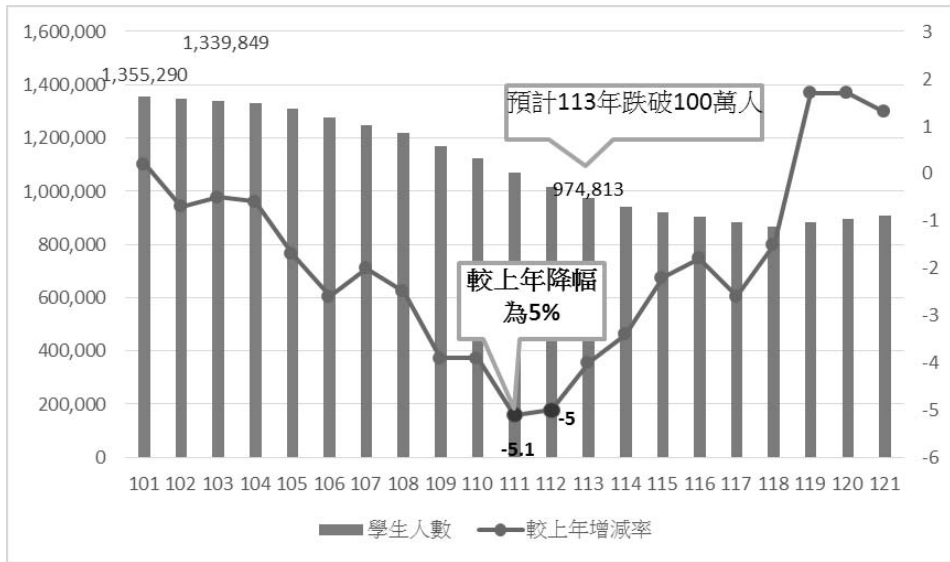


圖 6-15 101-121 學年度大專校院學生人數趨勢推估

資料來源：教育部統計處(2017)，取自

<http://stats.moe.gov.tw/files/analysis/106higherstudent.pdf>

而自業界之觀點，對於員工之要求，雖然要求應具備立即上線之專業能力，但也需要具備更創新及能廣博應用能力與特質之專業人才。

……技職教育定位……，我覺得要有兩個方向去做，一個是就業跟創業並重，……能不能就業，當然也是很重要，但是我覺得就業已經不是很重要的要素，他可能在台灣怎麼去激發這個創新的東西，因為做轉型升級，就業是個工，他本身要有 innovation，……。 (1B)

……舉個例子來講像致理科大，這裡的學生大家還滿喜歡用的，像證券業會喜歡用他的學生，因為他們學校裡面直接整個看盤勢就是專業的看盤勢，跟業界完全一樣。所以他訓練出來的學生馬上聘用沒有落差，……。 (3B)

現在不是黑手就夠了，你還要會行銷，你還會採購，你要對整個產業完全了解，……。（4B）

……你一定要把基礎的學科學好，將來你要轉行做什麼都可以，現在的變化變得太多了！（4B）

此外，國內技職校院科系分布不均，導致無法培育多元化的人力資源，人力資源過度集中在特定的科系，其實對國家整體經濟發展是不利的，加上部分較冷門科系，不易吸引學生就讀；及學校不願開設高成本的系、科，亦是造成部分產業遲滯發展之阻礙因素。換言之，針對當前人力資本危機，除了強調落實產學合作，更應進行產業鏈之調整及檢視，透過特定經費補助，重點培育各類人才，並積極網羅國際人才，且應放寬調整系科彈性。

綜上，學校囿於生源壓力，所開設之系科朝成本較低之方向發展，且未能配合產業真正需求，予以調整；此外，課程內容亦無法符應產業變動，進行規劃設計，致使人才培育之質與量，無法與產業契合，造成學校為招生盲，學生為就業茫，而企業為覓才忙，而學校與業界無法緊密合作之影響，將形成產業外移及人才流失之嚴重後果。

（二）校外實習淪為替代性勞力

1. 參與校外實習學生身分未明

按高級中等學校之校外實習，如超過 6 週時，係依《高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法》規定辦理。該法對於建教生之權益保障，明文定於第四章，就建教生之生活津貼、訓練時數、差別待遇之禁止、學校訪視輔導等，明文規範，而《高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法》亦明示建教生於建教合作機構訓練時，非屬勞工，故其所得非為《勞動基準法》所定「薪資」，而是「生活

津貼」。然而，技專校院學生至實習機構實習時，學生權益之保障，則無法律予以確保，而是由技專校院與實習機構二者間所簽訂之契約，作為依循。

是以，技專校院學生至校外實習時，縱然其實習內容與實習機構所聘正式員工之工作內容一致，惟如學校與實習機構之契約內容，未能提供學生薪資或相當之生活津貼，則學生至實習機構之學習，反而未如正式勞工，受到應有的基本保障。

2. 業界對校外實習期待落差

學生參加校外實習課程，基本上，該課程係屬學校正式課程之一，且為列入畢業學分之必修或選修課程，故學校對於校外實習之場域及實習內容，本應審慎評估，且應就各該課程之必要性，進行檢視。然而在實務現場，例如餐飲類之校外實習，尤以外場服務，或是門市服務類為例，學生擔任服務生或店員之工作，是否需要經年累月之練習？

雖然現行對於校外實習之規範，已有《高級中等學校實習課程實施辦法》、《專科以上學校產學合作實施辦法》、《高級中等學校實習課程績效評量辦法》及《專科以上學校實習課程績效評量辦法》，作為學校實施校外實習之機制建立與學校主管機關具體監督學校辦理校外實習課程之依循，然而如何落實檢視實習內容與所學領域之契合性及必要性，則須主管機關妥適研擬相關措施，進行必要之查核。

按校外實習對於技職教育培育學生務實致用之能力，係為有效之手段，然而在實務運作過程，卻常因校外實習學生身分定位及職場訓練內容之不完備，造成校外實習反而變成替代勞力，不僅妨礙正式勞工聘僱，干擾就業市場人力需求，且亦阻礙產業與學校合作投入培養其未來所需產業人才之有利途徑。

（三）技職教師實務經驗不足

1. 技職教師升等學術化

我國自 1990 年代，為開拓高中高職學生的升學進修管道，廣設大學，加上為符合國人對文憑期待，許多專科學校升格改制為技術學院，再從技術學院改名為科技大學，導致高等技職校院的發展，逐漸學歷升等，但卻喪失兼具技術及管理能力中高階人才培育的功能，且科技大學沿用一般大學校院追求學術成就，教師升等採取學術期刊發表篇數等因素，致使科技大學日益與一般大學校院相似，有「技職一般化」的趨勢（許覺良，2016）。然卻造成技職高教和普通高教界限愈來愈模糊，學生來源與學制重疊，學生學習心態與就業認知的改變，直接影響技職教學、技術人才的培育及產業發展。故監察院對技職教育學術化的糾正重點有五，分別是：

(1) 技職校院大量升格改制，導致升學主義導向；(2) 教師實務經驗不足，重研究輕實務，課程內容未能落實實務教學，技職教育定位模糊；(3) 技職教育評鑑制度未符合技職教育特色；(4) 技職畢業生能力不符產業需要；及(5) 技職教育與一般高教應該是兩條不同的教育國道，然而目前培養之目標與人才卻相近（尹祚芊、沈美真、黃武次、馬秀如，2010；黃政傑，2015；葛永光、陳永祥、尹祚芊，2012）。

根據 2010 年監察院《提升技職教育水準增強就業能力專案調查研究報告》（尹祚芊、沈美真、黃武次、馬秀如，2010）及 2012 年監察院《邇來「技職教育學術化」問題頗受社會關注，主管機關對此現象有何因應措施？教育部對技職體系之評鑑標準為何？實有深入瞭解之必要乙案之報告》（葛永光、陳永祥、尹祚芊，2012）指出，技職教育教師實務經驗不足，其原因有以下幾項：

- (1) 技職教育師資晉用、敘薪、升等、獎勵等機制與普通教育無異。
- (2) 對技職教育師資要求，仍停留在強調教師的學歷層級；要求技職

教育師資的國際期刊 SCI、SSCI 的發表數量，導致教師重研究、輕實務經驗，實務能力普遍不佳。

- (3) 教師實務經驗並未受到學生和學校應有的重視，亦常陷於無用武之地。
- (4) 技職教育之教師普遍與產業界互動不足，以至於教師缺少實務經驗。

然技職教育普通化與技職教師實務經驗不足乃為一體兩面。例如專科學校一向不重視助理教授或副教授以上師資，但改制為大學需要提升高職級師資之比例，也重視博士學位的師資，其中科技大學的師資標準比技術學院之標準來得高。擬升格的學校其因應方式是鼓勵校內教師到普通大學修讀博士學位，取得學位後便以副教授或助理教授起聘，或鼓勵現職教師提出升等著作送審，通過後可以升等。更常採用的是進用在國內外大學取得博士學位的師資，速度最快，不過這類師資大多數是普通大學培養出來的，不見得符合科技校院的需要，反而讓科技校院定位出問題（黃政傑，2015）。

教育部自 2013 年 8 月起，推動教師多元升等制度，鼓勵學校建立各校多元升等機制，包括「學術研究型」、「教學實務型」及「技術應用型」，其中尤以技術應用型或教學實務型，亦即以技術報告或產學合作，提出教師升等者，與技職教育密切相關。然而根據大專校院校務資訊公開系統資料顯示（表 6-31、圖 6-16），技專校院 106 學年度專任教師以專門著作通過升等之各職級比率，教授占 73.68%、副教授占 59.18%，由此可見，即便是技職教育所屬之技專校院，其教師之升等，仍以專門著作為主要升等方式；而升等助理教授者，則以學位升等為主，占 62.3%。至於各職級通過升等方式之排序，除以專門著作及學位升等分列前二名外，位列第三名者，係以應用科技（技術報

告)作為升等方式，占 13.62%；第四名，則為以教學實務(技術報告)作為升等方式，占 7.66%；至於以藝術作品(作品及成就)作為升等方式者，則名列最末，僅占 5.96%。是以，如何促進技專校院教師藉由技術報告提出升等或通過升等之比率，仍待強化(教育部，2017d)。

表 6-31 技職校院 106 學年度專任教師通過升等之各職級人數表

升等方式	通過升等教授 人數	通過升等副教 授人數	通過升等助理 教授人數	通過升等之各職 級人數
專門著作	56 (73.68%)	58 (59.18%)	9 (14.75%)	123 (52.34%)
教學實務 (技術報告)	6 (7.89%)	7 (7.14%)	5 (8.2%)	18 (7.66%)
學位論文 (文憑送審)	2 (2.63%)	8 (8.16%)	38 (62.3%)	48 (20.43%)
應用科技 (技術報告)	8 (10.53%)	20 (20.41%)	4 (6.56%)	32 (13.62%)
藝術作品 (作品及成就)	4 (5.26%)	5 (5.1%)	5 (8.2%)	14 (5.96%)
總計	76	98	61	235

資料來源：教育部(2017d)

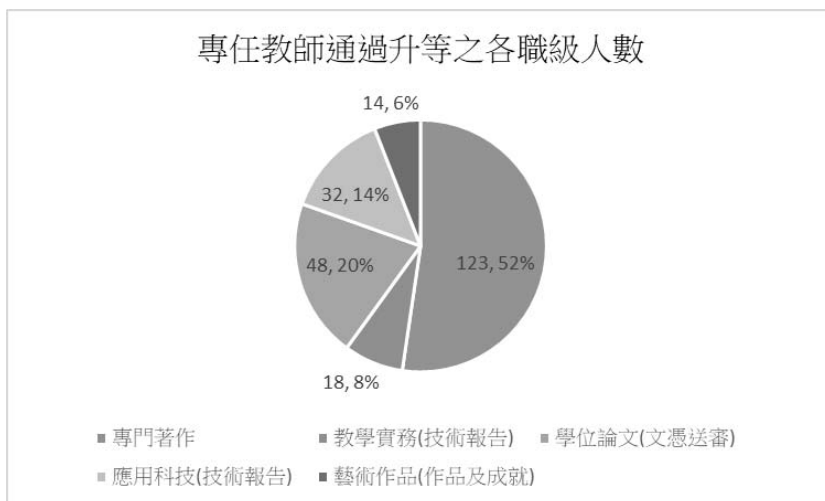


圖 6-16 技職校院 106 學年度專任教師通過升等之各職級人數圖
資料來源：教育部（2017d）

由上述內容可知，技職校院師資結構因改制技術學院及改名科技大學，晉用大量普通大學所培育出之具有博士學位之師資，乃為造成技職教師實務經驗不足之主因，加上我國技職教師之晉用、敘薪、升等等機制，皆以學歷為準且與普通教育並無相異，致使技職教師未重視實務能力；另外，技職教師與產業界的互動，亦極其貧乏，導致授課內容傾向紙上談兵，甚致偏向理論教學。因此，技職校院師資條件宜重新思考，不盲求教師都必須具備博士學位。實際上並不是每個學術或專業領域都有培養博士人力，有的最高只到碩士或學士，甚至只有副學士或職校學歷。更重要的是，師資應具備厚實的專業技術實務能力，包含其工作經驗和表現、職業技術證照取得、創作展演水準、國內外競賽得名等。科技校院專業課程師資宜以技術實務本位予以重建，建立新的技職師資學術標準，用技術實務能力區分任用職級及升等，不宜和一般大學相同。技職校院師資條件和來源應擺脫傳統大學

的學位束縛，才能進用合適的技職師資，來教導學生更高層級的技术實務能力。

2. 特殊產業類科師資匱乏

依據教育部國民及學前教育署於 2018 年 3 月 28 日以臺教國署高字第 1070025870B 號令發布之《教育部國民及學前教育署補助高級中等學校產業特殊需求類科要點》(2018g) 規定，其對於產業特殊需求類科之定義，係指該類科具有下列二種以上情形者：(1) 傳統、重要及基礎之行職業，具有急迫需求或轉型困難。(2) 產業人力傳承困難，有人力斷層之疑慮。(3) 學生就讀意願或就業意願較低。(4) 設施、設備投資成本高。

而根據上開要點所定，產業特殊需求類科之範圍，包括技術型高級中等學校群科：機械群：模具科、鑄造科、板金科、機械木模科及配管科；動力機械群：重機科、農業機械科及軌道車輛科；化工群：紡織科及染整科；設計群：家具木工科及陶瓷工程科；土木與建築群：土木科及空間測繪科；農業群：農場經營科、野生動物保育科、畜產保健科及森林科；食品群：水產食品科；海事群：航海科及輪機科；水產群：漁業科及水產養殖科。除上述群科外，教育部公布的產業特殊需求類科還包含高級中等學校實用技能學程群科，包含機械群：機械板金科、模具技術科及鑄造技術科；動力機械群：機車修護科及塗裝技術科；化工群：染整技術科；設計群：裝潢技術科、竹木工藝科；土木與建築群：營造技術科；農業群：農業技術科、畜產加工科、休閒農業科、茶葉技術科；食品群：水產食品加工科；海事群：船舶機電科；水產群：水產養殖技術科、休閒漁業科及漁具製作科；電機電子群：水電技術科，詳如表 6-32。

表 6-32 高級中等學校特殊產業需求群科一覽表

群別	技術型高級中等學校群科	高級中等學校實用技能學程群科
機械群	模具科、鑄造科、板金科、機械木模科、配管科	機械板金科、模具技術科、鑄造技術科
動力機械群	重機科、農業機械科、軌道車輛科	機車修護科、塗裝技術科
電機電子群		水電技術科
化工群	紡織科及染整科	染整技術科
設計群	家具木工科、陶瓷工程科	裝潢技術科、竹木工藝科
土木與建築群	土木科、空間測繪科	營造技術科
農業群	農場經營科、野生動物保育科、畜產保健科、森林科	農業技術科、畜產加工科、休閒農業科、茶葉技術科
食品群	水產食品科	水產食品加工科
海事群	航海科、輪機科	船舶機電科
水產群	漁業科、水產養殖科	水產養殖技術科、休閒漁業科、漁具製作科

資料來源：整理自教育部《教育部國民及學前教育署補助高級中等學校產業特殊需求類科要點》。

根據胡茹萍（2016）針對全國 43 所辦理產特類科學校，就各該學校於網站公告之「103 學年度總體課程計畫書」中所臚列之產特類科師資人數，進行各校問卷數量之發放，總計發放 43 所學校、529 份問卷

之調查結果顯示，40%（146 位）高職教師認為，目前產特類科「儲備師資不足，師資產生斷層」，其中尤以「鑄造科」、「配管科」、「紡織科」、「染整科」及「重機科」情況更為嚴峻，造成高職端的教師聘任產生很大的問題及困境；此外，64.7%（236 位）高職學校教師認為，目前教學現場最大的問題與困境為「教師欠缺業界實務經驗」。而該研究發現部分科別產特類科師資不足，面臨嚴重教師荒之主要歸納因素如下：（一）師資培育之大學因少子女化因素，大量減少師資培育數量，未開設相關教育學程供師資生修習；（二）產特類科屬於稀有類科，高職端培育人數原本就少，就算進入師資培育之大學，也不一定願意修習教育學程；（三）高職產特類科學校少，學生為了以後有更多的就業機會，選擇取得同群主要科別，但非其高職本科為首要專長；（四）師資之路，關卡重重，師資生未必能順利取得教師證書，轉而投入業界工作。

另依黃進和（2018）針對「一般學制工業類（群）科產業特殊需求類科師資培育研究」顯示：（一）師資培育大學提供專門科目認證，過度集中熱門科別：中等學校各任教學科領域群科師資職前教育專門課程是由各師資培育大學自主規劃，再報請教育部核定後，辦理專門科目認證。但各校規劃的認證科目主要集中在熱門科別，對於產業特殊需求類科認證，則是寥寥可數；（二）許多科別近五年未培育出新師資：由於師資培育大學沒有提供全面性專門科目認證，因此許多「稀有類科」多年沒有培育新師資，恐將影響該類科師資人力銜接，甚至影響該類科產業人才培育；（三）各科儲備師資數量失真：師資培育多元化後，由計畫性改為儲備性，因此教育部每年在師資培育統計年報中公布各科核證師資人數與任職現況，任職現況分別統計正式在職教師、代理代課教師、儲備教師等人數，以掌握師資儲備情形。然而，該年報以 1994 年《師資培育法》實施後累計核發之教師證為統計數據，因此若以累積 20 多年之儲備師資統計數據，作為師資培育供需評估依

據，恐已無法真正反映實際需求現狀。

此外，鄭有恭（2016）建議修改《中小學兼任代課及代理教師聘任辦法》第3條第2項條文如下：「中小學藝術才能班及產業特殊性需求因課程安排需要聘任兼任教師，得由校長就校外具所需專長者聘任之，不受前項規定資格之限制。」來為產特類科師資需求困境解套。

由上述內容可知，產業發展需要優秀且充裕的人力資源，教師是人才培育的關鍵，培育具備專業熱忱的優良師資是師資培育首要核心工作。尤其技職教育的本質在於培植產業所需之人才，然特殊產業類科師資供需失衡，許多類科、學校找不到合格教師，最後只能聘用代理代課或兼任教師，長期下來，對教學品質相當不利，更進一步阻礙人才之培育。

（四）小結

以務實致用為核心之技職教育，本應與產業密切接軌，然而囿於現行技職校院之系科調整機制僵化，且課程內容無法符應產業需求，造成學校為招生盲，學生為就業茫，而企業為覓才忙；復以校外實習未能真正落實，淪為替代性及廉價勞力，不僅妨礙正式勞工聘僱，干擾就業市場人力需求，且亦阻礙產業與學校合作投入培養其未來所需產業人才；再以，技職教育教師實務經驗不足，導致技職教育學生動手操作能力及問題解決能力不足。是以，如不能儘速解決上述問題，則技職教育將因學用落差問題嚴重，造成產業人力供需失調。長此以往，不僅造成人才外流及產業外移，更甚者，將重挫國內產業，阻礙國家經濟發展。基此，政策制定者對於此問題，應積極審慎處理，不可怠忽。

伍、對策建議

技職教育之重要性以及對國家社會與產業發展的影響，均如前述，惟技職教育所面臨的相關問題，若不加以重視解決，其後患更不可限量。是以，本研究就「社會及家長尚未肯認技職教育的定位與價值」、「技職教育的弱勢再製及社會階級標籤」，以及「學用落差問題嚴重，造成人才供需失調」等三大問題，提出相關改革建議如下。

一、「社會及家長尚未肯認技職教育的定位與價值」問題之對策

技術及職業教育簡稱技職教育，是我國正規學制的一環，在高級中等教育及高等教育階段約占有一半的學生比例，顯示其對社會的重要性。但我國傳統上以士、農、工、商作為職業排序的僵化觀念，以及「勞心者治人、勞力者治於人」的價值觀，社會充滿「書中自有千鍾粟、書中自有黃金屋」的泛智傾向，歷經二千多年來的思維，幾乎很少撼動。在資訊科技時代，民智大開，惟社會及家長仍尚未肯認技職教育的定位與價值。以下分就「父母停留在過去的傳統觀念，一般大學與普通高中有助於學生將來就業及發展，未能覺察技職教育的意義及定位。」及「欠缺實作導向的選才機制，扭曲技職教育價值」二大部分，提出改革建議。

（一）父母停留在過去的傳統觀念，一般大學與普通高中有助於學生將來就業及發展，未能覺察技職教育的意義及定位

技職教育在我國已有多年歷史，且已因應科技進步、產業結構改變以及社會轉型，無論在課程名稱、內容、教材及師資背景，早已跳脫往昔農業社會型態下的黑手粗活，但家長的觀念仍停留在先普通後技職的傳統價值觀。而本研究發現，國中學生家長 66% 鼓勵小孩就讀高中，僅有約 10% 左右的家長選擇技職教育。同時，資訊科技昌明及

教育 4.0 時代許多專業技術已經研發透過人工智慧 (artificial intelligence, AI) 加以取代，家長卻仍停留在勞工階層思維，嚴重影響技職教育的扎根與發展。

我國技職教育學制含國中技藝學程、高級中等教育階段的技術型高中、綜合高中專門學程及普通高中設置職業類科、以及技專校院的副學士(五專、二專)、學士(四技、二技)及研究所碩士、博士等一貫學制，相當多元且完整，家長一窩蜂優先鼓勵小孩就讀普通高中與一般大學的結果，增加高學歷與高失業率、學非所用及用非所學等資源浪費現象，有礙青年生涯規劃與就業發展。

綜合上述，本研究具體提出改革建議如下：

1. 明確技職教育的人才培育目標，以實作力、創新力及就業力為技職教育定位，應結合政策、法規及資源配置，重新檢討普通教育與技職教育雙軌分流與合流教育的政策價值，並在資源提供上，合理調配。

(1) 政府應明確宣示與落實實作力、創新力及就業力之技職教育定位

教育部於 2017 年訂頒之《技術及職業教育政策綱領》已明定「技職教育的人才培育目標，以實作力、創新力及就業力為技職教育定位。」因此，未來技職教育之課程、教學、實習等規劃，應聚焦以實作力、創新力及就業力為主軸。所謂實作力，宜結合新課綱實作、探索、體驗等相關課程之規劃讓學生實際參與動手操作、體驗實務學習的機會，落實技職教育務實致用的做中學、學中做精神。創新力方面，係指技職教育的課程設計應引領學生學習思考、構思及展現與眾不同創意的成果或作品，培育創新實務人才。在累積實作力與創新力之後，更需輔以職業道德、專業知識及態度之涵養，以貼近職場需求，達成產業需求的優質就業人才。而此定位尤以實作力為基礎，最能凸顯技職教育特色與定位，應充分落實。

(2) 重新檢討普通教育與技職教育雙軌分流、合流與轉銜教育的價值

德國技職教育的雙軌制教育（the dual system）因能提高青年就業機會，被 OECD 等認為係優質的技職教育模式。我國自國中畢業之後，則須依據「國中教育會考」成績，參照學生個人選擇，進入普高、技高、綜高或單科高中。而在高級中等學校畢業後又分成普通大學與技專校院雙軌升學，且需經由大學入學考試中心及技專校院統一入學測驗中心二個不同升學考試機構辦理的升學考試，引發次等技職之議。因此，2019 年開始實施的《十二年國民基本教育課程綱要總綱》採「核心素養」作為十二年一貫的共同主軸，無論是普通教育或技職教育都需修習基本共同的知識、能力與態度，因而普通教育與技職教育雙軌分流或合流的價值，究應維持分流，抑或有合流的可能，殊有徹底檢討評估之必要。

Bake 於 2009 年指出，教育文化的思想含教育機會均等的社會正義、個人發展係為群體共善、學術智慧主宰及獎賞成就與教育認可等四個核心觀念，其中教育機會均等的社會正義、個人發展係為群體共善及獎賞成就與教育認可等三大部分，都與技職教育成就每位學生的理念息息相關。但傳統上偏向學術智慧主宰，貶低技術職業教育價值，讓技職教育成為二等選擇（引自呂木琳，2014）。依據 Bake 的上開理論，落實教育機會均等才是符合社會正義的精神，且若過於偏向追求學術知識導向的結果，將不重視職業教育的存在，因此，若普通教育與技職教育將持續採分流方式實施，則須提供給技職教育學生更多的教育資源投資、更多差異化學習、多元評量、適性發展的多元學習機會，才能符合有教無類、因材施教的目標，始能落實社會正義的展現。

此外，現行我國在九年級學生參加國中教育會考之後，採行普通高中與技術高中雙軌分流的學習，高級中等學校應加強學生的適性輔導，對於普高學生無法適應者，應有輔導轉銜（介）技高的機會；同樣的，技高學生入學之後，發現就讀之職群科興趣不符，或突然改變對

普高的學習興趣，亦應協助轉銜（介）就讀其他職群科或普高。至於綜高及五專前三年學生，亦應建立簡化、適性的學習轉銜（介）機制，讓以學生為主體的學習機制，確實適性、快樂的學習。

（3）依據技職教育定位，確實檢討及修正相關政策、法規及資源配置

技職學校因須不斷因應產業變革添購新興設備，但多年來技職學校所享有之教育資源，遠落後於普通教育學校，以 101 學年度高中學生 402,688 人（占 52.15%）、高職 369,432 人（占 47.85%），同一學年度之教育經費結構，占該學年度整體教育經費結構的比例，高中 10.19%、高職僅 4.78%（教育部，2019）。再分析 105 學年度每生單位經費成本，專科學生平均約 106,305 元，低於高中職平均之 123,666 元（教育部，2019）。專科前三年等同高中職學制，但後二年已為高等教育階段，其資源輕技職之現象可見一斑。政府於 2015 年 1 月訂頒《技術及職業教育法》亦欠缺保障技職教育基本經費之法源。是以，《技術及職業教育政策綱領》既已將技職教育定位明確，相關政策的施行應聚焦在此方向上，並在資源提供上，合理重新調配，必要時應比照《科技基本法》之模式，修正《技術及職業教育法》確保技職教育得有穩定成長之教育預算與資源，使技職教育穩健發展，為產業及專業人才培育發揮最大效益。本研究建議增列《技術及職業教育法》第 27 條之 1「為保障技術及職業教育之穩定與發展，各級政府教育預算每年應有正比例成長。產業機構或私人團體提供技職教育人才培育之相關經費捐贈、產學合作或研習支出，於申報當年度所得稅時，得全數作為列舉扣除額或列為費用或損失。」

2. 舉辦指標性與多元化的技藝能競賽，表揚得獎及表現優異學生，宣導彰顯技職教育價值，提高技職學生自信心與尊榮感；並對指標性競賽之優秀學生，媒合優質企業。

- (1) 舉辦指標性與多元化的技藝能競賽，表揚得獎及表現優異學生，宣導技職教育價值，提高技職學生自信心與尊榮感

多年來政府對技職教育的重視，除遴選技藝能優異選手參加國際技能競賽或國際發明展外，國內舉辦技藝能競賽的種類繁多，使具有實作與創新能力的技職學生得有一展才藝及適性揚才的機會，政府也結合升學保送、加分優待等技藝能優異學生入學機制之實施，讓偏向型優異的學生多元展能。惟有些競賽或發明展之範圍狹隘、參加的國別及人數不多，相對之難度、挑戰性、價值性與榮耀存在落差甚大，因而政府宜加以評估篩選，訂定指標性國際或全國技藝能競賽的評核標準，使技職教育學生的優異成就猶有展能的機會。本研究建議「指標性」之定義，應以中央目的事業主管機關主辦或委辦之全國技藝能競賽，或國際性參賽職類項或中央目的事業主管機關認可之職類項，或具指標性之國際競賽得獎，值得政府輔導轉化為業界研發或就業加值推廣之效益者。

在提高指標性與多元化技藝能競賽得獎者自信心與尊榮方面，建議政府比照《國光體育獎章及獎助學金頒發辦法》於修正《技術及職業教育法》取得法源依據，增設「國家技職教育獎章」，同時修正《高級中等以上學校推動教師及學生取得證照及參與技藝競賽獎勵辦法》，以獎勵技職國手、指導教師及協助指導技職學生得獎之有功人員，提高技職學生自信心與尊榮感。

- (2) 建立指標性競賽之優秀學生，媒合優質企業就業之機制

聯合國早於 2007 年即宣布每年的 2 月 20 日為世界社會正義日（World Day of Social Justice）（United Nations, 2007），並於 2014 年通過每年的 7 月 15 日為「世界青年技能日」（World Youth Skills Day），大力鼓勵優秀青年投入技職教育，展現有興趣主題的技能訓練，以作為就業競爭力之提升。且不少技能優異學生參加國際技能競賽，

且獲得優異的成機，但對未來之就業沒有實質鏈結，造成一流國際技能競賽高手卻淪為失業或賣雞排、擺地攤等學非所用的窘境。政府對這些獲得指標性競賽且學有專精的技優人才，宜有積極性輔導措施，如成立「國家級技術創新研發中心」進用這些指標性競賽之優勝人才持續投入技術創新研發，且可作為技職教育專業技術教師、協助相關產業技術研發等方面的投入，發揮為國家社會及產業技術貢獻之福。

- (3) 建立具信效度之心理測驗，使學生透過性向測驗、人格測驗、興趣測驗及成就測驗，多元評估適性學習及生涯輔導方向，作為家長及教師輔導的參考依據

A. 建立具信效度之心理測驗工具，依據測驗結果，適性輔導學生

每個學生有其個人潛在性向與興趣。十二年國教強調以學生學習為主體，更需重視每位學生的差異化與個殊化議題。依據《高級中等學校多元入學招生辦法》第 28 條第 4 項「國民中學應於學生二年級時辦理性向測驗，三年級時辦理興趣測驗，並依測驗結果提供各項試探及實作活動，於三年級下學期當年四月三十日前，提供學生及家長升學進路之參考。」

多年來，我國採用的性向、興趣及人格等心理測驗工具，相當多元。性向測驗有多因素性向測驗、區分性性向測驗、多項度性向測驗、中學多元性向測驗、高一性向測驗、高中系列學業性向測驗、國中學業性向測驗、通用性向測驗；興趣測驗有：國中生涯興趣料表、高中學生興趣測驗、普通興趣量表；人格相關測驗有賴氏人格測驗、基本人格測驗等工具，可謂非常多元充實，但為何家長無法信服這些測驗結果，是否評量尺規或項目無法符合瞬息萬變的教育現場需求？殊值關切。在國內心理科學研究發展日漸成熟，且心理研究人員已有諸多留學各國高學歷人才返國服務的今日，政府宜投入經費，網羅這些優秀人才，提供明確的政策方向，鼓勵發展具有本土化特色、符應當前

社會環境需求、且具信效度之心理測驗工具，提供不同學習階段學生進行性向測驗、人格測驗、興趣測驗及多元成就測驗之參考，據以作為適性輔導不同學生的學習及升學依據。

B. 依據學生的能力、興趣與性向評估結果，作為家長及教師輔導適性學習及生涯輔導的參考依據

十二年國教以成就每位學生為願景，美國 2015 年改革之《每個學生成功法案》(ESSA) 目的在透過各種積極性措施，協助學生成功。我國《教育基本法》第 2 條第 1 項明定「人民為教育權之主體。」為提供符合個別化學生的學習需求，各級學校教育輔導人員宜依據科學化的學生學習評估結果，依據有教無類、因材施教的精神，施以適合每位學生學習需求的課程、教材、實習、教學方法、多元評量方式，以達成十二年國教「成就每位學生」的願景。因此，建議技職教育學生的學習，宜依精確與嚴謹的輔導與評估之後的能力、興趣與性向，投入更多資源與妥適安排設計符合不同學生需求之興趣、性向彈性課程、實作探索、職場體驗或實習機會，以及個別化的教學與評量工具，真正讓每位學生都能適性發展。

(二) 欠缺實作導向的選才機制，扭曲技職教育價值

本研究發現，公立高職免試入學的機會，公立高中的報到率高達 93.08%，而公立高職的報到率為 85.67%，私立高職更僅有 59.9%，顯示國中畢業生願意註冊就讀公私立高職的註冊率遠遠低於高中。另「國中教育會考」各科能力等級加標示後，少部分公立技術型高級中學始有機會招到些許精熟級 (A、A+、A++) 的學生，基礎級和加強級人數約占 80% 左右，而這些大部分學生幾乎都是就讀技術型高中。其關鍵乃為國中升學高中職係以筆試為主的「國中教育會考」成績，欠缺實作導向的選才機制，使國中階段對技職教育實作、喜歡動手動腦及

擅長創新思維表現的偏向型學生，無法落實於升學展才的機會，嚴重扭曲技職教育價值。

再觀 105-106 學年度高職各學群畢業生升學率與就業率情形，就業率超過 20% 以上者，依序為綜合職群（59.58%）、動力機械群（31.78%）、家政群（23.45%）及餐旅群（22.75%），換言之，高職階段學生約 80% 以上皆繼續升學，僅有不到 15% 的學生選擇就業。在考招分離政策下，「財團法人技專校院入學測驗中心」（2018），負責每年的四技二專統一入學測驗考試業務，106 學年度錄取率約 64%。四技二專學生來自高職，除須參加統測中心舉辦的統一入學測驗作為推甄與考試分發入學的依據外，以筆試為主的技專升學制度，對興趣、性向明確及喜好實作的技職學生，尚無法落實適性入學之理想，同樣嚴重扭曲技職教育價值。

綜合上述，我國主要二階段教育學制的升學制度，無論是國中畢業升讀高中高職五專，抑或高職畢業升讀四技二專，主要都以教育部委辦的「國立台灣師大心測中心」及「財團法人技專校院入學中心」辦理之筆試作為衡酌的最重要指標，欠缺實作導向的選才機制，無法讓興趣、性向、能力及學習成就偏好專題實作、操作、體驗、創新作品之偏向學生，依其興趣與專長入學之機會，凸顯扭曲技職教育的不公義現象，本研究建議改革如下：

1. 實施多元創意宣導，透過戲劇、動漫畫、網路等新媒體，大力宣傳正向、成功的技職達人與企業家，提高達人地位。
 - (1) 透過戲劇、動漫畫、網路等新媒體，有計畫的加強技職教育之多元創意宣導

依據《技術及職業教育法》第 9 條第 1 項「高級中等以下學校應開設或採融入式之職業試探、生涯輔導課程，提供學生職業試探機會，建立正確之職業價值觀」。除了正規學制採融入式之職業試探、生涯

輔導課程，為讓社會各界對技職教育之認識與了解，結合資訊科技時代的創意宣導，更有其必要性。有計畫的透過戲劇、動漫畫、網路等新媒體多元宣導模式，冀能提供學生職業試探機會，建立教師、家長、學生與社會正確之職業價值觀。建議政府宜結合傳播資訊學院、系所科、學程資源，舉辦技職教育創意宣導競賽、研習或整合資源委由相關專業教師指導學生規劃錄製新媒體素材，導正社會對技職教育的價值偏差。

(2) 大力宣傳正向、成功的技職達人與企業家，提高達人地位。

孟子說：「一日之所需，百工斯為備。」《孟子·滕文公》。而世事洞明皆學問，人情冷暖皆文章，更彰顯社會上需要有各種多元人才需求。不少出身技職教育的成功技職達人、企業家、技職學生家長、技職校友等不計其數，政府有必要彙集這些成功案例，提供不同學習階段教師在課程設計上的融入教材。同時可作為學生家長正確的參考案例，提供學生適性揚才的多元選擇。建議政府有計畫的邀請正向、成功的技職達人與企業家，定期舉辦技職教育論壇，一方面分享成功的技職教育經驗，另一方面彙集出版技職成功的典範故事，透過媒體、電視、網路等多元方式，加以宣傳肯定，提高達人社會地位，落實行行出狀元的理想。

2. 建立技術高中與科技大學縱向人才培育的資歷架構檔案，減少統一入學測驗的筆試成績，以創新作品、實作能力、成果報告、經驗證明作為多元入學的參採指標。

(1) 建立技術高中與科技大學縱向人才培育的資歷架構檔案

技職教育的學制相當多元，從國中技藝教育學程開始，一直到科技大學之研究所碩、博士班，就學年限超過 10 年以上，過去由各個學習階段自行管理學生學籍資料，欠缺對學生學習成就、特殊表現、產

業學習經驗、技能證照、技藝競賽得獎等之完整學習歷程之展現，有必要由政府出面整合，使縱向的資歷架構能清楚地呈現不同學生的競爭優勢，此套縱向的技職學生學習歷程，涵括各學習階段的課程、實習時數與實習企業、通過之各項與就業有關的技能證照檢定、技藝能競賽得獎等紀錄，若能加以縱向整合銜接，當有助於技職學生學習歷程的完整性與優勢，也可做為產業用人需求之媒合平台。是以，建議政府宜及早建立技術高中與科技大學縱向人才培育的資歷架構檔案。

- (2) 四技二專聯合分發減少統一入學測驗的筆試成績及名額比例，以創新作品、實作能力、成果報告、經驗證明作為多元入學的參採指標。

技術型高中自 2006 年依據群科性質採類群科歸屬後，統一入學測驗相對配合修正考科，以群共同專業必修課程科目作為主要考科。2019 年新課綱持續沿用 15 群歸屬，但新課綱增加之核心素養導向、實作評量、探索教育、彈性學習、跨領域課程等重點與特色，因而統一入學測驗的筆試成績必須適度檢討調降，改以創新作品、實作能力、成果報告、經驗證明等作為多元入學的參採指標，以凸顯技職教育學生的學習優勢及競爭力。目前統一入學測驗之聯合登記分發入學成績，係以筆試成績 100% 為依據，衍生技職學生分分計較、必須上補習班備考等有違技職教育務實致用之精神。本研究建議首須調降四技二專入學考試之筆試和實作評量成績比重，以各占 35%，其餘 30% 由學生依其個人之獨特表現選擇創新實作、實驗、專題實作作品、口試、學習資歷或書審等多元評量方式，作為升學的衡酌依據，以展現個人的特殊性，符合適性揚才及多元入學理念。其次，在招生名額比例方面，依據統一入學測驗成績入學之名額比例，建議調降至 30%，其餘 70% 學生以創新作品、實作能力、成果報告、小論文、經驗證明等作為多元入學的參採指標。

3. 技職教育升學制度，宜配合 108 新課綱素養導向精神推動實作取向的選才機制，提供特殊性向、才能、專題實作等專長學生，優先選擇進入合適的系所科就學。

(1) 國中畢業學生升學技術型高中五專制度，有必要改革更符合技職教育之精神與特色

2019 年 8 月實施十二年國教新課綱，強調自發、互動、共好的素養導向學習。素養包含知識、能力和態度面向，升學選才須更多元化。但國中畢業學生必須參加「國中教育會考」始有進入高中職五專升學機會，高中職畢業升學四技二專者，則須參加統一入學測驗。在筆試掛帥下，技職學生偏向創新實作的優勢，通常都是紙筆測驗無法加以檢測者，為能鼓勵多元適性的學生，樂意將技職教育作為第一優先選擇，升學制度有必要配合技職教育精神與特色加以改革。本研究建議國中升學高中職五專除免試入學外，技術型高中應提高特色招生入學比例由現行的 25% 至 50%，並依群科屬性，依性向測驗、興趣測驗及參採自選之多元評量方式(含實作、口試、實驗、操作、作品、書審等)，作為升學評量的指標。

(2) 四技二專申請入學應配合 108 新課綱推動實作取向的選才機制，提供特殊性向、才能、專題實作等專長學生，優先選擇進入合適的技專校院系所科就學。

我國於 2006 年《高職 95 課程暫綱》規劃增加部定「專題製作」課程，2019 年新課綱改為部定之校訂「專題實作」課程，讓各校有更大空間據以落實學校本位課程。配合 108 新課綱推動實作取向的選才機制，有必要多提供特殊性向、才能、專題實作等專長學生，以申請入學方式優先選擇進入技專校院合適的相關系所科就學。本研究建議政府應委請研究實作取向的評量機制，以一年多試方式，提供學生多

次檢測自我多元能力的機會，以技高各群共同專業科目之學習重點為命題範圍，以核心素養為評量檢測的目標，作為學生申請各校入學的專業能力依循。

二、「技職教育的弱勢再製及社會階級標籤」問題之對策

由於社會上長久存在重普通教育、輕技職教育的觀念。導致技職教育成為低學術成就學生的標籤，也因為技職學生家長多數屬於低社經階層，技職學生必須藉打工、就學貸款、工讀等方式，始能勉強自付學雜費、生活費及就學所需的各項經濟負擔。這些弱勢學生集中在技術型高中，又因雙軌升學制度，在統一入學測驗之後，又再度聚集在技專校院就學，此種惡性循環，儼如技職教育的弱勢再製及社會階級標籤，以下說明「弱勢學生就讀技職教育比例偏高，形成弱勢的再製」及「欠缺正確的職業價值觀，技職教育被汙名化」之改革建議。

（一）弱勢學生就讀技職教育比率偏高，形成弱勢的再製

本研究依據「台灣後期中等教育長期追蹤資料庫」發現，103 學年度「擁有中低收入戶證明」之高職學生高達 57.77%，高於高中學生的 26.92%；「擁有低收入戶證明」之高職學生高達 61.08%，高於高中學生的 22.01%。104 學年度「擁有中低收入戶證明」之高職學生高達 59.59%，高於高中學生的 26.43%；「擁有低收入戶證明」之高職學生高達 59.79%，高於高中學生的 21.43%。可知低收入戶學生就讀高職的比率遠高於高中學生。

103 學年高職學生 46.46% 係因經濟因素考量而就讀，高於綜合高中的 44.66% 及高中的 41.29%。104 學年高職學生 46.42% 係因經濟因素考量而就讀，高於綜合高中的 43.94% 及高中的 40.87%。由此可知，高職學生選擇就讀高職，並非依其興趣、性向，而是經濟因素考量的

因素居多，有違公義精神。

高職學生參加統一入學測驗之後進入技專校院就讀，相對地將此弱勢比例帶到技專校院，依據教育部統計處（2018i）的資料顯示，105 學年度符合弱勢學生助學條件者約 78,301 人，占大專校院 1,309,441 人的 5.98%，其中大專校院弱勢生 22,717 人，約僅占 29.01%，技專校院 55,584 人約占 70.99%。

依據教育部統計處（2018k）105 學年度學雜費減免人數共 24.8 萬人、64.5 億元，一般校院學雜費減免人數約 8.7 萬人，約占 25.15%，減免金額 23 億元，約占 35.66%；技專校院學雜費減免人數共約 16.1 萬人，約占 74.85%，減免金額約 41.5 億元，約占 64.34%。亦可了解技專校院培育弱勢學生的情形高於一般大專校院。

綜合上述資料顯示，弱勢學生就讀技術型高中，三年之後，又因兩條升學管道之劃分，這些弱勢學生自然進入技專校院就讀，形成弱勢循環現象，不符合社會公義原則。本研究具體提出改善建議如下：

1. 技專校院私立多於公立，為使就讀技職體系學生減輕學雜費負擔宜以教育券或公費補助公私立之差額，協助弱勢學生完成學業。因應特殊產業發展或稀少性類科人才需求，應提供公費，招收有意願的學生就讀。

- (1) 透過多元補助方式，建立差別性的補助措施，確實照顧技職體系弱勢學生具有相同的就學機會

政府對弱勢學生的就學照顧共有高中職免學費方案（含五專前 3 年學生）、弱勢助學金、中（低）收入戶學生學雜費減免、身心障礙人士及其子女學雜費減免、原住民學生學雜費減免、特殊境遇家庭子女學雜費減免、工讀助學金、緊急紓困金補助及就學貸款等九項，此外，尚有提供弱勢學生公費優待、減免全部或部分學雜費優待及透過就學貸款分攤利息等計畫或措施，其目的是協助每位弱勢學生順利完

成學業。政府各項獎助學金、工讀金應有差別性的補助措施，將有限經費花在這就讀技職學校中低收入戶、原住民、新住民等弱勢學生的獎學金、助學金、專題製作補助、補救教學、生活津貼，使其專心向學，提升專業能力。但因這些弱勢學生雖獲得學雜費的補助，卻欠缺生活費的來源，因而打工成為技職教育學生的常態，政府若能補助技職體系弱勢學生的生活費用，始能符合安心就學的基本需求。以原住民就讀技職教育學生為例，建議修正《高級中等學校原住民學生助學金補助辦法》第5條第1項增列「生活費」之補助。

(2) 以公費招收有意願的學生，培育特殊產業或稀少性類科人才

由於大環境的轉型，產業結構不斷重整。本研究發現，在高職階段，工業、商業、海事群科學生人數及占該學年所有學生數之比重皆呈下降趨勢，而家事、農業、劇藝群科則略呈上升，其中尤以家事類科增加最為顯著。技專校院就讀工程、製造及營建學生減少，而就讀服務業學生增加了約兩倍。因此，高科技或稀少性工作類科，或新興產業如生技產業、觀光、綠色能源、醫療照護、精緻農業及文化創意產業等發展所需的專業技術人員（勞動部，2017），政府站在培育人才，同時扶植產業發展的立場，有必要設立公費制度，培育特殊產業或稀少性類科人才，以解業界用人之急。

2. 政府應協請產業界或公協會組織，與教育機構合作，依據產業需求人才開設各項技術導向就業專班，鼓勵高職學生先行就業，累積產業實務經驗，再銜接專科或科技大學之多元職涯發展進路。

(1) 政府應結合產業界或公協會組織，建立產官學研訓人才培育機制

德國技職教育之所以成功，在於產業組織端發揮莫大的協助功能，尤其是產業組織定期提供人力供需規劃，因而使技職學校與產業界緊密連結。我國長久以來，學校端由教育主管機關主管，產業端由經濟

部主政、科技研發由科技部主導，職能訓練由勞動部主管，專業證照由考選機關或各相關目的事業主管機關負責，因而對於人才培育「教、訓、證、用」應有的組織、資源與分工過度分散，不利供需之鏈結，也無法縮短學用間落差。故建議政府應結合產業界或公協會組織，建立產官學研訓人才培育機制，且對於產業界或產業組織提供產官學研訓投入之資源，提供必要的稅賦優惠，使產學人才培訓更緊密鏈結。

- (2) 鼓勵高職學生先行就業，累積產業實務經驗，再銜接專科或科技大學之多元職涯發展進路。

高職畢業約已 18 歲，正值進入從事基層勞務生產的黃金時期。但過往卻有 80% 畢業生一窩蜂升學，僅 15% 高職學生有意願立即就業。政府爰於 2017 年正式規劃「青年就業領航計畫」及「青年教育與就業儲蓄帳戶方案」(教育部，2017)，鼓勵高中職學生畢業之後，先進入職場，學習基本專業技能，三年之後，若想繼續進修，再邁向高等教育階段繼續學習，政府更以每個月一萬元的儲蓄基金作為誘因，鼓勵青年朋友打破傳統觀念，由過去搭直達車到大學畢業再就業的模式，改變為高中職畢業先就業、後升學的區間車方式，同樣可以完成每個人理想的大學文憑。但此政策推動初期，尚須持續鼓勵及持續檢討，建議高職畢業願意參加此項政策投入就業者，應由科技大學及產業端共同介入輔導規劃，於就業的三年期間定期赴科技大學施以面試課程，使其理論與實務持續銜接，以安定其三年之後的升學憂慮，提供青年學生多元職涯發展進路的選擇。

3. 對就讀高級中等教育專業群之學習弱勢學生，應依不同學生之能力或需求，提供積極性差別待遇，以達學習目標。

所謂積極性差別待遇 (positive discrimination) 就是針對特殊需求的對象予以正向的特別措施，藉以協助發展與成長，發揮社會公義精

神。如英國的教育優先區 (Education Priority Area, EPA)、美國的啟蒙教育方案 (Head Start) 及對特殊教育的重視，以及聯合國通過《身心障礙者權利公約》(Convention on Rights of Persons with Disabilities, CRPD) 等，都是以特別的資源或作為達成教育機會均等的實踐。影響技職教育公平的因素包括升學主義、教師的教學認知、社會的價值觀、教育資源的分配及學生家長的社經背景等問題（張國保、胡茹萍、廖俊仁、江翊嘉，2011a, 2011b）。技職學生出身弱勢家庭者多，但其學習權益不能因此受損，Amartya Sen（1992）聚焦在更高更基本的價值：個人的能力（individual capability）和實現目標的自由（freedom to achieve objectives），透過平等又有效的社會安排，增進個人的自由和能力；Sen（1992：40）所指的能力（capability），係指個人能達成的各種功能運作（functions）之組合，包括存有及作為（being and doing）（引自呂木琳，2014）。本研究聚焦學習能力弱勢因素歸納技職學生之學習弱勢包含基礎能力不足以致基本之說讀聽寫算能力有待提升、家庭經濟困難必須打工影響專業能力的學習等。因此建議針對基礎能力方面，政府、技職學校及教師應落實個別輔導、多元評量、差異化教學、補救教學等積極性措施，使其同樣獲得精進成長的機會；針對家庭經濟弱勢的技職學生，政府除提供學雜費減免之外，應比照青年就業儲蓄帳戶方式，按月提供必要的生活津貼，此項經費得與產業端合作，作為產業人才投資成本，納為稅賦抵稅之誘因，以確實培養產業需求之優秀人才。亦即除了以往的學雜費減免補助之外，應針對此類學生的個別學習需求予以滿足，使其具備適當的能力與實現個人目標的自由，方符合社會公義。

（二）欠缺正確的職業價值觀，技職教育被汙名化

《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。」

2015年《技術及職業教育法》及《技術及職業教育政策綱領》都已明確規範高級中等以下學校應開設或採融入式之職業試探、生涯輔導課程，提供學生職業試探機會，建立正確之職業價值觀。本研究依據「台灣後期中等教育長期追蹤資料庫」之題項詢問「國中畢業學校，協助你瞭解高中、高職及五專學校類型的差別，找到自己升學目標，是否有幫助？」結果顯示高職略低於高中。另依據詢問國中畢業學校的課程或活動，能否幫助你瞭解自己的興趣、才能？」顯現出國中階段所提供的相關輔導，對學生了解技職教育不夠深與廣，職業試探形同虛設，無法幫助對技職教育傾向學生找到真正的定位，就以訛傳訛將就讀技職教育的學生認定是不會讀書的小孩，嚴重汙名技職教育的價值與貢獻，嚴重違反公義原則。本研究提出具體建議如下：

1. 技職教育扎根，落實《技術及職業教育法》從國小高年級就須加強職業試探，凸顯技職教育的重要性。且國中技藝教育學程之群科別及技藝領域，宜結合鄰近技職學校協助支援師資及課程設施

(1) 技職教育扎根，從國小高年級就須加強職業試探，建立正確的職業價值觀，凸顯技職教育的重要性

依據《技術及職業教育法》之規定，高級中等以下學校都須開設或採融入式之職業試探、生涯輔導課程，提供學生職業試探機會，建立正確之職業價值觀。為能確實施行，政府應協助提供職業試探所需的課程架構綱要、兼具理論與實務專長的師資、提供職業試探所需的交通、業師鐘點費及學生前往授課所需的各種交通、保險、誤餐以及人員與器械維修經費，使良法美意幫助學生多元發展。目前教育部於各縣市政府鼓勵設立創客教室 (maker)，以集中式提供學生就近學習，但尚難兼顧技職類群科領域，且創客中心數量不夠普及，師資、課程、

教材及人員與器械維持經費等，宜再整體規劃。

(2) 國中技藝教育學程之群科別及技藝領域，宜結合鄰近技職學校協助支援師資及課程設施

依據 108 新課綱的規範，國民中學階段課程採領域科目教學，縱使新課綱明訂要實施跨領域學習，但對技藝教育學程之群科別及技藝領域設施、師資與上課方式等，仍有不足。為能提供國中教育學習階段學生及早接觸到正確的技職教育課程與專業師資，鄰近技職學校有必要與國中學校成立策略夥伴關係，協助支援國中技藝教育學程之師資及課程設施。目前雖有高中職優質化、高中職均質化相關補助措施，但仍屬杯水車薪，建議政府訂定更積極之協作機制，強化國中技藝教育學程效能，為技職教育奠定更扎實的根基。

(3) 強化學校校長、行政人員及教師對技職教育職群科的認識與認同，以利輔導適性學習及升學技職教育的選擇

本研究依據台灣後期中等教育長期追蹤資料庫，發現國中學生選擇就讀高中、綜合高中、高職或五專這幾種學制，受影響的主要對象之次序為自己占 48.81%、父親、母親占 36.98%、同學或朋友 4.54%、學校老師占 3.85%。顯示學校教師對國中學生升學輔導與職涯進路方面，尚未發揮專業輔導的功能。尤其是技職教育在技高階段之課程分為 15 個職群、實用技能學程分為 14 個職群，有其專業性與特殊性，而大多數國中小校長、行政人員及教師均以一般校院教育學程背景居多，未必對技職教育的目的、課程、教學、實習、實作探索、技能檢定、競賽及就業發展、產業趨勢等充分了解，建議政府應提供學校相關人員技職教育的在職進修成長機會，以強化對技職教育的認識與認同，作為輔導學生及家長支持小孩投入技職教育的選擇。

2. 業界可邀請家長、教師與學生參訪各類產業展覽會或工廠，使其觀

念能與產業發展與時俱進，必要時政府得提供經費補助或提供業界抵稅誘因。

(1) 提供家長與學生了解產業參觀機會，增進職業認知

技職教育在高職階段採 15 群規劃課程，其專業性之分工、複雜度與多元情形，若非接受教育、訓練或研習，不是每位國中階段的學生、教師及家長都容易了解的。本研究發現，國中學生選擇就讀學校學制受影響的對象次數，以自己及父母的影響最高，換言之，父母和學生本人都是影響國中學生選擇技教育與否的重要關鍵因素。欲讓國中學生、教師和家長對技職教育的正確職業認知，安排產業參觀、座談或提供簡易操作的機會，可以導正家長的正確價值觀，增進國中學生選擇就讀技職教育的自信心。建議政府應提供經費補助舉辦工廠參觀日，由業界及學校邀請家長、教師、學生參訪相關產業，使教師及家長觀念能與產業發展與時俱進，協助學生正確的升學進路與職業選擇。

(2) 提供產業稅賦優惠，營造產業投入技職教育之支持動力

產業面臨科技的變遷，自須不斷遴選優秀人才，透過訂單式、契合式、委辦式或產學攜手合作式的產學人才培育模式，可為產業解決人力不足的困擾，確實培育產業所需的優質員工，這些模式在專業能力與職場需求的適應力，由學校與產業共同規劃課程、共同提供師資，產業端提供實習場所、專業技術教師、技能訓練及檢核，藉以創造產學共贏，解決人力不足及學非所用問題。且產學合作是政府多年來積極推動與鼓勵的重要政策，但如何從產業端之需求提供可行之誘因，建議政府修正相關稅法，鼓勵產業界挹注在產學研發、邀訪師生參觀、技職學生獎學金、產業專班生活津貼、合作學校參加之各類產業展覽會或員工教育活動之支出，得列為所得扣除額，以提高產業善盡技職教育人才培育之誘因與責任。

- (3) 由政府及產業界共同設立技職校院學生創業基金，提供與企業之媒合平台。

技職教育學生畢業後之進路，除了落實終身學習可以繼續進修之外，提供就業與創業的機會，也能達到適性揚才、成就每位學生的理想。教育部「為鼓勵技專校院透過高等教育深耕計畫帶動之校內創意思考及創新實踐能量，連結外部資源，建構學校師生創新創業支援系統。」於2017年訂頒《教育部補助技專校院推動創新創業要點》，提供技術創新應用服務，解決產業生產實務問題，並建構相關經營模式。但該補助對象為學校，不是技職教育學生。另，國家發展委員會(2019)自2017年推動「優化新創事業投資環境行動方案」，以鼓勵、支持及培植新創事業發展，帶動我國產業轉型。綜觀教育部和國家發展委員會之美意，並非針對就讀技職教育學生，因而建議政府和產業界共同設立技職校院學生創業基金，提供技職學生申請，並可作為企業人才供需媒合平台，使興趣偏向技職、喜好創新實作的技職學生有機會及早投入創業的學習、歷練與體驗，為社會及產業培育優質的產業人才，促進產業的永續發展。

三、「學用落差問題嚴重，造成人才供需失調」問題之對策

以務實致用為核心之技職教育，本應與產業密切接軌，然而技職校院囿於生源壓力，所開設之系科朝成本較低之方向發展，且未能配合產業真正需求，予以調整，課程內容亦無法符應產業變動，進行規劃設計，致使人才培育之質與量，無法與產業契合，造成學校為招生盲，學生為就業茫，而企業為覓才忙，而學校與業界無法緊密合作之影響，將形成產業外移及人才流失之嚴重後果。復以，校外實習實務運作過程，常因校外實習學生身分定位及職場訓練內容之不完備，造成校外實習淪為替代性勞力，不僅妨礙正式勞工聘僱，干擾就業市場

人力需求，且亦阻礙產業與學校合作投入培養其未來所需產業人才；再以，技職教育教師實務經驗不足，導致技職教育學生動手操作能力及問題解決能力不足。是以，為解決上述問題，僅就「系科調整機制僵化，且課程內容無法符應產業需求」、「校外實習淪為替代性勞力」及「技職教師實務經驗不足」三部分，提出改革建議。

（一）系科調整機制僵化，且課程內容無法符應產業需求

鑒於技職校院所開設之系科朝成本較低之方向發展，且未能配合產業真正需求，予以調整；而課程內容亦無法符應產業變動，進行規劃設計，致使人才培育之質與量，無法與產業契合，恐形成產業外移及人才流失之嚴重後果，茲提出下列改革建議。

1. 政府應定期研究及提供產業人力供需預估，並結合大數據及大趨勢分析，評估未來 5 年至 10 年之產業人才供需趨勢。

按行政院國家發展委員會自 2011 年起即協調各中央目的事業主管機關辦理重點產業人才供需調查及推估工作，並整合歷年辦理成果，完成彙總報告，並將相關調查及推估結果置於「產業人力供需資訊網」，以充分揭露未來產業人才供需資訊；經濟部工業局每年亦透過量化調查與質性分析，推估未來短中期（1-3 年）重點產業專業人才需求數量及人才樣貌，作為訂定產業人才發展策略之參考；而勞動部亦提供人力供需現況之相關調查及統計分析資料相關連結，及整理大專校院各學科之畢業生及在校學生人數統計，供各界參考。

雖然政府已進行相關人力供需預估，但係以短中期重點產業人才調查為主，僅勞動部於 2015 年進行 10 年整體就業人力推估。鑒於產業專業人才培育需要一定時間，短期供需調查及推估結果尚無法提供學校長期培育規劃之參考，且相關單位未能將相關數據資訊予以整合，導致教育體系無法據以配合未來國家產業發展人力需求，即早啟動課

程規劃調整，縮短學用落差。

建議由行政院國家發展委員會邀集相關部會，進行未來 5 年至 10 年之產業人才供需評估，再送請教育部轉知技職校院，以利教育部提早啟動技術型高級中等學校課程綱要規劃，並利技職校院調整系科及進行相應之課程規劃與設計。

2. 政府應鼓勵技職校院配合產業需求，滾動調整系科及招生名額與方式。

技職校院囿於生源壓力，其所開設之系科，除朝「吃、喝、玩、樂」趨勢發展外，並傾向以辦理成本較低之方向發展。針對此現象，教育部雖已執行優先支持學校增設農業及工業領域系科之政策，然而個別領域數量招生名額分布仍有不均或有與產業對焦困難之情形。

建議教育部將學校如何配合未來 5 年至 10 年產業人才供需評估報告，調整辦學方向，納入技職校院年度獎勵及補助之指標項目，引導技職校院，進行系科調整；同時得將多元招生方式，亦納為獎助指標，促請學校與產業共同規劃相關系科、課程及招生方式。

3. 技職校院可實施多學期制（例如每學年三學期制）及因應群科特性建立零存整付多次進出之彈性制度，以符應產業及實習需求。

依照《各級學校學生學年學期假期辦法》第 3 條規定：「一學年分為二學期，分別以八月一日至翌年一月三十一日、二月一日至七月三十一日各為一學期」。現行二學期制，恐讓學生學習受限，建議修法放寬學校實施多學期制，將可使學校教學資源、師生時間靈活分配，學校也可彈性安排課程，例如實施三學期或多學期制，讓學校彈性安排校外實習課程，配合不同產業別之需求。

雖然教育部推動「大學進修部四年制學士班彈性修業試辦方案」及「大學校院辦理多元專長培力課程」，提供針對未取得學士學位及

想取得第二個學士學位者，可以彈性安排學習進度，不受每學期必修學分數之限制，然而，要能落實技職教育「隨進隨出、零存整付」之彈性靈活學習型態，須同步配合推動資歷架構，這些措施則有修法之必要，建議納入《技術及職業教育法》之修法重點。

4. 參採教育部所推動之產學攜手鑄造專班及經濟部之 IPAS 計畫，逐步推廣由學校與產業共同設計及規劃課程。

教育部推動之產學攜手鑄造專班，係整合技職校院、廠商、公會與學會共同合作，使學生從高三起就可進入鑄造企業實習，在技專階段即可以「正式員工」身分進入企業，透過此計畫可將年輕人才留在鑄造業，減少學用落差。

另外，經濟部為協助青年快速與產業接軌，充裕產業創新及產業升級轉型所需關鍵人才，以教、訓、考、用創新循環模式，發展「產業人才能力鑑定體系」(iPAS)，此計畫聚焦於產業所需之師級人才，由超過半數以上產業專家共同規劃能力鑑定，內容主要以產業實務用人能力需求為導向，具體鑑別應具備之知識及技能程度。

建議教育部將此二種推動模式，製作參考手冊，並透過巡迴輔導，促請技職校院進行系科辦理方式及招生名額之調整，並加強與產業共同設計及規劃課程。

(二) 校外實習淪為替代性勞力

考量實務運作中，校外實習之實施常因學生身分定位及職場訓練內容不完備，造成校外實習質變為替代性勞力，不僅妨礙正式勞工聘僱，干擾就業市場人力需求，且亦阻礙產業與學校合作之意願，茲提出下列改革建議。

1. 政府應制定校外實習專法，將校外實習教育法制化，以保障實習學

生之權益與安全。

教育部自 2009 年開始鼓勵技專校院開設校外實習課程，造成各校實習生人數增加，各校各系針對實習亦有不同要求。然部分實習，要求企業支薪，而企業亦要求執行勞務工作，導致實習之學習性質產生混淆，亦造成企業與學校或學生間之嫌隙。

目前在高級中等教育階段，超過六週之校外實習，皆依《高級中等學校建教合作及建教生權益保障法》規定辦理，然而在技專校院階段，則未有相關校外實習學生權益保障之規定。為符應實務及兼顧實習學生權益，政府應儘速制定《專科以上學校校外實習教育法》及進行相關宣導。

2. 政府應建立實習機構評比及獎勵制度，且應要求技職校院落實校外實習合作評估機制。

按《專科以上學校實習課程績效評量辦法》及《高級中等學校實習課程績效評量辦法》就學校辦理實習課程及實施場所，業已訂定相關規範，然而上開二辦法之規範內容，主要係以學校辦理校外實習之校內機制，進行規定，對於實習機構，則較少著墨。

鑒於考量實習機構之良窳，攸關學生實習成效，目前技職校院於實施校外實習課程時，雖依法成立校級「學生校外實習委員會」，但實務運作中，常授權各系自行制定實習機構評估及篩選機制，且因實務上，學校常面臨合作廠商不足問題，故雖建立實習機構篩選機制，卻未積極落實。

建議教育部辦理優良實習機構之評比活動及提供獎勵措施，並公開表揚，提高產業辦理意願，及建立實習機構資料庫，提供學校優良廠商之基本資料、實習職缺、實習內容；同時，落實依上開辦法，評量技職校院校外實習合作評估機制之落實程度，並予以公開，讓學生充分了解相關實習資訊。

3. 政府應成立「跨部會群科創新技藝訓練中心」，提供技職校院學生接受訓練，並作為部分學生校外實習管道，以落實專業創新人才之培育及技能訓練，俾符應產業需求及就業接軌。

因技職校院專業設備建置與維護費用昂貴，造成學校無法建置完善之實務教學環境，且因設備維護不易，常造成購置之設備只能看無法操作之窘境，故建議政府可成立「跨部會群科創新技藝訓練中心」，集中教育資源，建置完整實務環境，聘任實務教師及專業技師，技職學生可輪流接受訓練，並作為部分學生校外實習管道，落實專業創新人才之培育及技能訓練。

（三）技職教師實務經驗不足

技職教育旨在培植產業所需人才，然而技職教育師資欠缺實務經驗，且特殊產業類科師資供需失衡，許多類科、學校找不到合格教師，最後只能聘用代理代課或兼任教師，長期下來，對教學品質相當不利，更進一步阻礙人才之培育，茲提出下列改革建議。

1. 學校就技職校院教師之廣度研習、深度研習及深耕研習，應明確訂定辦法，規範其權益與義務，以確保教師能獲得實務經驗。

為保障研習教師、學校與機構等三方，學校應明確訂定相關研習辦法，規範三方之權益與義務。同時，學校應派員定期至機構訪視並記錄；機構亦應提供教師出勤情況予學校，而教師則應繳交相關研習報告，並開授實務課程。

此外，學校得鼓勵研習教師，率同學生赴機構進行專題製作並參加專題製作比賽，及訂定相關鼓勵措施，以提升符應產業發展之教學。另外學校亦得鼓勵大專教師於赴公民營機構深度或深耕服務後，以技術報告進行升等。

2. 政府就推動教師至業界研習及與產業共同規劃完善之技職校院及機構，應予表揚及作為執行範例。

《技術及職業教育法》第 26 條明定：「技職校院專業科目或技術科目教師、專業及技術人員或專業及技術教師，每任教滿六年應至與技職校院合作機構或與任教領域有關之產業進行至少半年以上與專業或技術有關之研習或研究」。

按徒法不足以自行，政府應追蹤其推動情形及辦理成效，定期公告；同時，得鼓勵學校建立教師研習機構之評選機制及資料庫系統，協助教師就其背景、授課課程與產業進行媒合。政府對推動成效良好之學校及機構，應予以表揚，並作為其他學校、教師及機構之執行範例，持續鼓勵教師定期與產企業研習或研究，以深化實務教學資源，落實與產業互動接軌。

3. 政府應建立技職教育教師之任用制度及放寬技專校院教師升等管道，鼓勵教師進行教學實踐研究，並得以技術報告、專利或業界研習成果報告等多元管道，進行升等。

教育部為鼓勵大專校院結合教師職涯發展、學校定位特色及學生人培育需求，於 2013 年訂定《教育部補助大專校院推動教師多元升等制度試辦學校計畫審查作業要點》推動技專校院教師多元升等制度，鼓勵大專校院建立多元升等法規，將各校多元升等教師通過人數納入獎補助指標項目，希透過政策引導扭轉仍以學術研究做為升等之氛圍。然仍僅有少數教師透過多元升等制度升等，多數仍為論文升等。為改善此一現況，政府應持續積極建立技職教育教師之任用制度及放寬技專校院教師升等管道，配合學校特色，建置產學合作、教學實務研究多元升等管道，進行升等。除此之外，亦可結合教師評鑑與升等制度，將實務能力、實務教學、實務經驗等列入評鑑與升等指標，減輕教師

負擔，以利教師投入實務應用。

參考文獻

- 大學入學考試中心 (2018)。歷年大學學科能力測驗報名人數。2019 年 1 月 10 日，取自 http://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_U21.pdf。
- 大學招生委員會聯合會 (2018a)。簡介－組織規程。2018 年 9 月 2 日，取自 www.jbcrc.edu.tw/about.html
- 大學招生委員會聯合會 (2018b)。多元入學方案 (111 學年度起適用)。2018 年 9 月 2 日，取自 www.jbcrc.edu.tw/multi3.html
- 大學法 (2015 年 12 月 30 日)。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0030001>
- 大學單獨招生申請作業要點 (2018 年 05 月 14 日)。取自 <http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL047808>
- 大學辦理招生規定審核作業要點 (2017 年 05 月 11 日)。取自 <http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL000475>
- 中華民國憲法 (1947 年 01 月 01 日)。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000001>
- 五專多元入學方案 (2017 年 10 月 31 日)。取自 <http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL008741>
- 尹祚芊、沈美真、黃武次、馬秀如 (2010)。提升技職教育水準增強就業能力專案調查研究報告。2018 年 5 月 22 日，取自：<file:///Users/chingliu/Downloads/7%252E1%252E6%E6%8F%90%E5%8D%87%E6%8A%80%E8%81%B7%E6%95%99%E8%82%B2%E6%B>

- 0%B4%E6%BA%96%E5%A2%9E%E5%BC%B7%E5%B0%B1%E6%A5%AD%E8%83%BD%E5%8A%9B%20(1).pdf
 生涯及技藝教育資訊網 (2018)。國中技藝教育專案編班開班狀況簡報檔。2018年10月28日，取自 http://140.122.103.235/skill_3.php
- 行政院 (2017)。技術及職業教育政策綱領。台北市：作者。
- 行政院主計總處 (2017a)。人力資源調查統計年報。取自 <https://ebook.dgbas.gov.tw/public/Data/832918040SQKUP4R8.pdf>
- 行政院主計總處 (2017b)。2017年2月底空缺統計及105年調薪情形。取自 <https://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/7530135946BYSDYTB1.pdf>
- 行政院主計總處 (2018a)。107年2月空缺統計及106年經常性薪資調升情形。取自 <https://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/8531145526W75Y7OW0.pdf>。
- 行政院主計總處 (2018b)。2011至2017年台灣地區教育程度別失業率。取自 <https://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/81191120307RLWRM7Z.pdf>。
- 行政院研究發展考核委員會 (2011)。因應職場變遷我國大專院校人才培育政策之研究。台北市：行政院研究發展考核委員會。
- 低收入戶學生及中低收入戶學生就讀高級中等以上學校學雜費減免辦法 (2016年03月08日)。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0060037>
- 呂木琳 (2014)。社會正義於我國教育體現之研究 (III)。科技部專題研究計畫，編號 MOST 103-2410-H-130-037，未出版。取自 <https://was.most.gov.tw/WAS2/Award/AsAwardMultiQuery.aspx>
- 技專校院單獨招生處理原則 (2018年03月02日)。取自 <http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001387>
- 技術及職業教育法 (2015年01月14日)。取自 <http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001387>

gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001405

技術校院四年制及專科學校二年制推薦甄選入學方案實施要點
(1999年01月20日)。取自 <http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL000190>

技術學院改名科技大學核定作業規定(2018年3月28日)。取自
<http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL008657>

李淑芳(2011)。**製造業缺工因素之研究**。國立高雄應用科技大學工業工程與管理系碩士論文，高雄市。取自 <https://hdl.handle.net/11296/wq33yd>

身心障礙學生及身心障礙人士子女就學費用減免辦法(2016年03月09日)。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0080043>

林俊彥、黃培真(2014)。**台灣高等技職教育國際化現況發展探究**。致理學報，34，377-411。

胡茹萍(2014)。**台灣技術及職業教育法芻議**。台灣教育，685，8-20。

胡茹萍(2016)。**中等技職教育產業特殊需求類科師資培育困境與因應策略之探討**。科技部補助專題研究計畫(MOST 104-2410-H-003-073-)。

軍公教遺族就學費用優待條例(2000年01月19日)。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0020016>

原住民學生就讀專科以上學校學雜費減免辦法(2018年01月11日)。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0030036>

師資培育法(2017年06月14日)。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0050001>

財團法人大學入學考試中心(2017a)。**認識中心簡介**。2018年4月30日，取自 www.ceec.edu.tw/CeecIntro/CeecProfile.htm

財團法人大學入學考試中心(2017b)。**學科能力測驗**。2018年4月

30 日，取自 www.ceec.edu.tw/AbilityExam/AbilityExamProfile.htm
財團法人大學入學考試中心（2017c）。指定科目考試。2018 年 4 月
30 日，取自 www.ceec.edu.tw/AppointExam/AppointExamProfile.htm
財團法人技專校院入學測驗中心（2018a）。入學測驗中心簡介。2018
年 10 月 02 日，取自 https://www.tcte.edu.tw/page_intr.php
高級中等以上學校學生就學貸款辦法（2018 年 08 月 31 日）。取自
<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0020008>
高級中等教育法（2016 年 06 月 01 日）。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0060043>
高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法（2013 年
01 月 02 日）。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0060042>
高級中等學校實習課程實施辦法（2018 年 08 月 09 日）。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0060056>
高級中等學校實習課程績效評量辦法（2016 年 03 月 14 日）。取自
<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0060075>
國民小學及國民中學學生成績評量準則（2017 年 10 月 24 日）。取自
<http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL008949>
國民及學前教育署（2015）。**104 學年度高一專一學生調查：釋出資料
公開版【原始資料】**。國立台灣師範大學教育研究與評鑑中心後
期中等教育長期追蹤資料庫。
國民教育法（2007 年 07 月 04 日）。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0040025>
<http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL008927>
國家發展委員會（2016）。**台灣經濟發展與策略 2016**。2018 年 3 月 28
日，取自 <file:///Users/chingliu/Downloads/%E8%87%BA%E7%81%>

A3%E7%B6%93%E6%BF%9F%E7%99%BC%E5%B1%95%E6%AD%B7%E7%A8%8B%E8%88%87%E7%AD%96%E7%95%A52016.pdf

國家發展委員會 (2017)。**106-108 年重點產業人才供需調查及推估彙整報告**。台北市：國家發展委員會

國家發展委員會 (2019)。**優化新創事業投資環境**。取自 https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=8C90290B6CA813DB

專科以上學校產學合作實施辦法 (2017 年 09 月 22 日)。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0040025>

專科以上學校實習課程績效評量辦法 (2015 年 10 月 12 日)。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0040033>

專科學校改制技術學院與技術學院及科技大學設專科部實施辦法 (1996 年 04 月 10 日)。取自 <http://edu.law.moe.gov.tw/LawContentSource.aspx?id=FL008711>

專科學校法 (2014 年 06 月 18 日)。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=H0040001>

張春興 (2013)。**教育心理學 (修正版)**。台北市：東華。

張國保、胡茹萍、廖俊仁、江翊嘉 (2011a)。**技職教育公平指標之建構與相關配套之研議**。國家教育研究院整合型研究計畫 (計畫編號：NAER-99-11-C-1-02-08-2-17)，未出版。

張國保、胡茹萍、廖俊仁、江翊嘉 (2011b)。**我國技職教育公平指標建構之探討**。**教育政策論壇**，**14** (4)，89-114。

教育基本法 (2013 年 12 月 11 日)。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0020045>

教育部 (2011a)。**技職教育再造方案**。台北市：作者。

教育部 (2011b)。**高中職免學費方案**。台北市：作者。

教育部 (2012a)。**高職群科設置與盤點**。台北市：作者。

- 教育部 (2012b)。技專群科設置與盤點。台北市：作者。
- 教育部 (2013a)。第二期技職教育再造計畫。台北市：作者。
- 教育部 (2013b)。2013 經濟弱勢學生助學措施。取自 <https://ws.moe.edu.tw/001/Upload/5/RelFile/6462/7684/經濟弱勢學生助學措施.doc1021022修.pdf>
- 教育部 (2013c)。教育部人才培育白皮書。2018 年 5 月 25 日，取自 <http://www.edu.tw/userfiles/url/20131204191917/1021204%E6%95%99%E8%82%B2%E9%83%A8%E4%BA%BA%E6%89%8D%E5%9F%B9%E8%82%B2%E7%99%BD%E7%9A%AE%E6%9B%B8.pdf>
- 教育部 (2016)。教育部國民及學前教育署補助試辦國民中小學自造教育示範中心作業要點。台北市：作者。
- 教育部 (2016a)。技專校院 105 學年度所系科招生名額 - 碩、博士班。2018 年 04 月 02 日，取自 <https://www.tlc.ntut.edu.tw/Home/Reference>
- 教育部 (2016b)。105 年中華民國技術及職業教育簡介。2019 年 1 月 10 日，取自 https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=829446EED325AD02&sms
- 教育部 (2016c)。讓每個位子發光 教師多元升等制度。2018 年 11 月 3 日 取自 <http://www.news.high.edu.tw/uploads/edm/201602040941529771.pdf>
- 教育部 (2017)。青年教育與就業儲蓄帳戶專區 / 業務簡介。取自 <https://www.edu.tw/1013/cp.aspx?n=1CE963C225D893DE&s=FB7AF8400A8FDD09>
- 教育部 (2017a)。重要教育統計資訊。取自 http://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_U11.pdf
- 教育部 (2017b)。第三期技職教育再造計畫草案。台北市：教育部。
- 教育部 (2018a)。重要教育統計資訊。取自 <https://cap.nace.edu.tw/>

exam/107/1070608_1.pdf

教育部（2018b）。**2018** 學年全國高級中等學校分區免試入學及特色招生考試分發入學管道受理學生報到情形，取自 https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&sms=169B8E91BB75571F&s=156D7E1EA67E7222

教育部（2018c）。重要教育統計資訊。取自 http://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_U10.pdf

教育部（2018d）。教育部國民及學前教育署補助國民中學區域職業試探與體驗示範中心作業要點。台北市：作者。

教育部（2018e）。**107** 年度國民中學區域職業試探與體驗示範中心提供多樣化暑假課程活動已開始報名。2018 年 10 月 28 日，取自 https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=0DDEE06F22017730

教育部（2018f）。教育部補助技專校院辦理產業研習及深耕服務情形。台北市：教育部。

教育部（2018g）。教育部國民及學前教育署補助高級中等學校產業特殊需求類科要點。2018 年 11 月 3 日取自 <http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL042856>

教育部（2019）。教育統計指標 - 各級學校經費結構。取自 https://depart.moe.edu.tw/ED4500/News_Content.aspx?n=48EBDB3B9D51F2B8&sms=F78B10654B1FDBB5&s=40045DB8A5562915

教育部全球資訊網（2018）。**104** 至 **107** 學年度學年國中教育會考報名人數。2019 年 1 月 10 日，取自 https://www.edu.tw/Advanced_Search.aspx?q=%E5%9C%8B%E4%B8%AD%E6%9C%83%E8%80%83%E4%BA%BA%E6%95%B8

教育部國民及學前教育署補助國民中學區域職業試探與體驗示範中心作業要點（2018 年 05 月 14 日）。取自 <https://www.k12ea.gov.tw/>

- ap/edufund_view2.aspx?sn=2de8ff50-5caa-4108-8539-b98d586b3144
 教育部統計處 (2017)。大專校院學生及畢業生人數預測分析報告
 (106 ~ 121 學年度)。2018 年 9 月 10 日，取自 <http://stats.moe.gov.tw/files/analysis/106higherstgt.pdf>
- 教育部統計處 (2018a)。各級學校概況表。2018 年 4 月 10 日，取自
<https://depart.moe.edu.tw/ED4500/cp.aspx?n=1B58E0B736635285&s=D04C74553DB60CAD>
- 教育部統計處 (2018b)。大專校院校數及學生數。2018 年 5 月 27 日，
 取自 <https://stats.moe.gov.tw/>
- 教育部統計處 (2018c)。大專校院技職體系學生數。2018 年 9 月 17 日，
 取自 <https://stats.moe.gov.tw/qframe.aspx?qno=MgAwADQA0>
- 教育部統計處 (2018d)。歷年校數，教師，職員，班級，學生及畢業生
 數。2018 年 4 月 10 日，取自 <https://depart.moe.edu.tw/ED4500/cp.aspx?n=1B58E0B736635285&s=D04C74553DB60CAD>
- 教育部統計處 (2018e)。專業群 (職業) 科學生及畢業生數。2018 年
 5 月 27 日，取自 <https://stats.moe.gov.tw/>
- 教育部統計處 (2018f)。高級中等學校畢業生流向概況。2018 年 10
 月 2 日，取自 http://stats.moe.gov.tw/high_graduate/interGraph_grad.html#
- 教育部統計處 (2018g)。重要教育統計資訊。2018 年 8 月 17 日，取
 自 <http://depart.moe.edu.tw/ED4500/cp.aspx?n=002F646AFF7F5492&s=1EA96E4785E6838F#>
- 教育部統計處 (2018h)。大專校院新生註冊率。2018 年 8 月 18 日，
 取自 <http://stats.moe.gov.tw/chartweb/Default.aspx?rptvalue=s5>
- 教育部統計處 (2018i)。大專校院弱勢學生助學計畫「助學金」成
 效。2018 年 10 月 02 日，取 自 http://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_F04.pdf

- 教育部統計處 (2018j)。高級中等以上學校學生就學貸款統計。2018年8月18日，取自 http://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_F03.pdf
- 教育部統計處 (2018k)。大專校院學雜費減免情形。2018年10月02日，取自 http://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_F05.pdf
- 教育部補助技專校院推動創新創業要點 (2017.04.28)。取自 <http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001626>
- 教育部補助發展典範科技大學計畫要點 (2017年01月06日)。取自 <http://edu.law.moe.gov.tw/LawContentHistory.aspx?hid=2401>
- 許覺良 (2016)。寄望技職再造 引領技職尊榮。就業安全半年刊，105 (2)，2018年5月17日，取自 https://www2.wda.gov.tw/safe/docs/safe95/userplane/half_year_display.asp?menu_id=3&submenu_id=588&ap_id=2421。
- 勞動基準法 (2018年11月21日)。取自 <http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL008706>
- 勞動部 (2017)。六大新興產業。取自 <https://www.mol.gov.tw/statistics/2475/2477/3549/>
- 黃芳玫、吳齊殷 (2010) 台灣國中學生個人特質、家庭背景與學業成績－追蹤調查資料之研究。經濟論文叢刊，38(1)，65-97。
- 黃政傑 (2015)。技職教育學術化的問題與對策。台灣教育評論月刊，4 (11)，1-6。
- 黃進和 (2018)。產業特殊需求類科師資培育問題與對策。台灣教育，709，53-62。
- 黃嘉莉 (2008)。台灣政治解嚴以來中小學師資培育的變革。載於蘇永明、方永泉 (主編)。解嚴以來台灣教育改革的省思 (頁241-272)。台北市：學富文化。
- 圓夢助學網 (2018)。大專校院弱勢學生助學計畫助學金統計資料。

- 2019 年 1 月 10 日，取自 https://helpdreams.moe.edu.tw/AidEducation_5.aspx。
- 葛永光、陳永祥、尹祚芊（2012）。邇來「技職教育學術化」問題頗受社會關注，主管機關對此現象有何因應措施？教育部對技職體系之評鑑標準為何？實有深入瞭解之必要乙案之報告。2018 年 5 月 27 日，取自：http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%91%8A/101/101002781010831828%E5%85%AC%E5%B8%83%E7%89%88.pdf
- 綜合高中試辦要點（1998 年 09 月 25 日）。取自 <https://ws.moe.edu.tw/001/Upload/5/RelFile/6462/7684/>
- 經濟弱勢學生助學措施 <http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040080071014000-0870925>
- 鄭有恭（2016）。產業特殊需求類科聘任兼任教師之困境。《台灣教育評論月刊》，5（8）。111-114。
- 職業訓練法（2015 年 07 月 01 日）。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=N0080001>
- Baker, D. P. (2009). The Invisible Hand of World Education Culture. In G. Sykes, B. Schneider, & D. N. Plank (Eds.), *Handbook of education policy research* (pp. 958-968). New York: Routledge.
- BMB (2016). Statistical Guide 2016. Retrieved from: https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/bw/ueberblick/statisticalguide_2016.pdf?64f82a
- Sen, A. K. (1992). *Inequality reexamined*. New York: Russell Sage Foundation and Oxford: Clarendon Press.

（研究者：呂木琳 張國保 胡茹萍 蘇意晴）

第七章 高等教育

壹、前言

就國際發展趨勢觀之，近年「聯合國教育科學及文化組織」(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO) 與「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 不約而同地提出 2030 年教育願景，均期許在 2030 年以前能將全球人力素質提升到特定水準，同時透過推動全納性與公平性的教育來改善弱勢族群之不利處境 (OECD, 2018; UNESCO, 2015)。反觀我國，1990 年代以後「落實教育機會均等」與「提升大學競爭力」亦被視為是政府推動各項教育政策的兩大核心價值，細究所有高等教育政策，幾乎都能發現公義與卓越的價值貫穿其中。

為了擴充高等教育入學機會，政府積極推動「兩條國道」、「廣設高中大學」與「一縣市一公立大學」等政策 (黃俊傑, 2015)，造成國內 18 ~ 21 歲人口高等教育淨在學率在 2004 年突破 50%，亦即高等教育邁入普及化發展階段，至 2018 年時甚至已高達 71% (教育部統計處, 2019a)。但在此同時，受到全球經濟局勢影響，國家財政狀況日益困窘，進而造成高等教育經費因數量擴充而受到稀釋。此外，為因應國際競爭壓力，政府參考國際經驗推出競爭性經費計畫，採取「集中補助」原則、選擇少數幾所頂尖大學連續十年挹注鉅額經費以追求卓越發展。惟長期下來，因獲得政府補助與未獲補助大學之間資源差異的鴻溝愈來愈大，遂出現「高等教育階層化」等不同機構間教育資源與教育品質差異化現象。

換言之，在政府和民間共同努力下，近 30 年我國高等教育數量雖有顯著擴充，但量變的結果也帶來質變，並展現在外界對學校品質和

學生素質的質疑上，遂讓如何提升大學校院競爭力、如何提高大學畢業生就業力成為各界關注之焦點所在。因此，為構建我國高等教育發展願景，實有必要先行瞭解過去數十年來國內高等教育政策之演進過程、有效掌握各項政策推動現況，同時釐清目前所面臨的各項挑戰與問題，進而分析可能衍生之危機以謀求因應之道，最後以現有成果為基礎，進一步擘劃我國高等教育未來發展方向。

為達成前述目的，本章擬以「公義」和「卓越」價值觀為基本架構，並將內容聚焦於高等教育領域備受關注之四大問題，包括：一、高等教育社會流動功能弱化，出現反所得重分配現象；二、高等教育資源分配及補助政策未能引導大學任務分工及發展特色，出現高等教育階層化現象；三、人才培育失衡，大學生學用落差並缺乏就業競爭力；四、高教機構國際化能力不足，總體競爭力下滑。

貳、政策演進

表 7-1 為 1990 年代迄今我國高等教育重要政策之演進過程，茲就年份、政策方案名稱、政策內容重點，及其體現的政策價值彙整說明如下：

表 7-1 我國高等教育重要政策方案演進過程之彙整說明

年份	政策方案名稱	政策內容重點說明	政策價值
1994	政府回應民間教改團體廣設高中大學之訴求，於 1996 年起推動教育改革，逐步暢通升學管道	我國高等教育機構於民國 38 年（1949 年）中央政府遷臺之初僅有 1 所大學、3 所學院，學生總數 5,000 餘人。至 1985 年時，全台仍只有不到 100 所的高等教育機構（含專科），其中大學僅有 16 所。其後，由於社會經濟高速發展，民間受教育需求增加，政府遂開放私立學校籌設。加上在多元、民主、開放的社會氛圍下，民間教改	公義（擴充高等教育機會）

		團體於 1994 年 4 月發起「四一〇教改行動聯盟」，提出制定《教育基本法》、落實小班小校、廣設高中大學、推動教育現代化四大訴求。行政院亦成立「教育改革審議委員會」予以回應，1996 年 12 月完成《教育改革總諮議報告書》，提出教育鬆綁、帶好每個學生、暢通升學管道、提升教育品質、建立終身學習社會作為教育改革的基本方針（教育部部史，2018）。	
1996	公立大學開始實施校務基金制度	自 1996 學年度開始，公立大學分批實施校務基金制度，迄今已全面落實。教育部於 1999 年 2 月訂頒《校務基金條例》，作為監督、輔導之準則。由校務基金制度開始推行的同時，各大學已經由過去依賴政府補助預算的情況，逐步改變為自籌部分經費。私立大專校院則於 1998 年，依私立學校法施行細則第 42 條《私校基金之管理使用原則》，得將基金轉投資孳息以資運用。	卓越（提升機構經費運用自主與彈性）
1999	彈性調整學雜費制度	在 1998 學年度以前，大學學費係由教育部訂定統一標準，各校收費完全相同。但為配合教育發展趨勢，教育部於 1999 學年度公布《彈性調整學雜費方案》，打破以往學費齊頭主義之成規。其後，教育部又於 2004 年與 2005 年先後公布《彈性調整學雜費方案補充規定》與《公私立大專校院彈性調整學雜費方案修正規定》，設定指標來限制學費調整空間。2008 年時，為因應《私立學校法》修正，教育部在整合《大學法》與《專科學校法》中對學雜費調整之各項規定後，發布《專科以上學校學雜費收取辦法》（教育部，2011）。	公義（適度反映學校教學成本）
2002	大學多元入學方案	2002 年起國內全面推動大學多元入學方案，強調以「多元管道」、「適性發展」和「考招分離」的入學方式，來導引教學正常發展，也將選擇的	公義與卓越（適性揚才）

邁向公義與卓越 — 台灣教育的問題與對策研究

		自主權交還給學生和大學院校（簡茂發、洪冬桂，2009）。2004 年時整合為「甄選入學」與「考試分發入學」兩種。其後則為舒緩城鄉差距問題，復於 2007 學年度時增加「繁星計畫」入學管道，至 2011 學年度起，又進一步將「繁星計畫」納入學校推薦中成為「繁星推薦」方式。總之，目前大學入學管道分為「繁星推薦」、「個人申請」與「考試入學」三種類型（大學招生委員會聯合會，2018）。	
2003	擴大招收境外學生	為提早因應少子女化現象可能面臨的招生危機，教育部積極推動輔導僑生來台升學，與吸引外國學生來台就學等方案，透過各項獎學金與輔導辦法的設置，達成吸引外國人才的流入同時提高國內人力素質之目標。	公義（提高人力素質、吸引人才流入）
2005	推動《發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫》	自 2000 年開始陸續執行〈大學學術追求卓越發展計畫〉等專案型補助。2005 年推動〈發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫〉（第 2 期更名為〈邁向頂尖大學計畫〉），旨在發展國際一流大學及設置以優異領域為導向之頂尖研究中心。但為保障經濟弱勢學生的受教權並促進社會階層流動，教育部規定獲「邁向頂尖大學計畫」等競爭性經費補助之學校在 105 學年度時日間學制學士班經濟弱勢（低收入、中低收入及特殊境遇家庭）學生註冊人數應達成在學人數 2% 的目標，以強化頂尖大學的社會責任。	卓越（協助機構卓越發展） 公義（提高弱勢學生比率）
2011	開放陸生來台政策	2010 年〈陸生三法〉（兩岸條例第 22 條、大學法第 25 條及專科學校法第 26 條）修正通過，並自 2011 年訂定發布《大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法》，並於同年開放陸生來臺就學。另針對所謂「三限六不」措施目前已逐步放寬與鬆綁，以營造友善陸生就學環境，吸引優秀	卓越（提升人力素質、吸引人才流入）

		陸生來臺。	
2013	人才培育白皮書	為未來十年各級教育人才培育的重要方針，教育部各單位亦依據白皮書之行動方案，擬定近程、中程、長程工作計畫並編列經費，積極加強「育才」、「留才」、「攬才」之相關事宜。前揭報告書之願景：轉型突破-培育多元優質人才，共創幸福繁榮社會，並以培養優秀敬業教師、縮短學用落差、強化學生國際競爭力與倍增學生未來生產力做為四大目標（教育部，2013）。	卓越（提升人力素質、吸引人才流入）
2015	起飛計畫	教育部自 2015 學年度起引進「大學校院弱勢學生學習輔導補助計畫」（又稱起飛計畫），補助 47 所大學針對弱勢學生建立完善的學習輔導機制，並規定其中 24 所國立大學應擴大招收弱勢生名額（教育部，2015）。	公義（提高弱勢學生人數比率）
2017	新南向人才培育推動計畫	教育部為擴展深化東協、南亞等重點國家之國際合作交流管道，成立跨部門「新南向政策專案小組」，並從「Market：提供優質教育產業、專業人才雙向培育」、「Pipeline：擴大雙邊青年學者及學子交流」與「Platform：擴展雙邊教育合作平臺」等三面向之計畫目標就現行政策進行盤點並做為制訂新政策之基礎。	卓越（提升人力素質）
2017	前瞻基礎建設計畫	為打造台灣成為國際標竿創業聚落核心，行政院推動「人才培育促進就業建設」計畫，又可進一步分為「 <u>優化技職校院實作環境計畫</u> 」、「 <u>推動國際產學聯盟計畫</u> 」、「 <u>青年科技創新創業基地建置計畫</u> 」、「 <u>重點產業高階人才培訓與就業計畫</u> 」	卓越（提升人力素質）
2018	高等教育深耕計畫	教育部整合現行競爭型計畫（含「邁向頂尖大學計畫」、「獎勵大學教學卓越計畫」及「發展典範科技大學計畫」等多項計畫）經費後，推動「高等教育深耕計畫」，以「連結在地、接軌國際及迎向未來」為主軸，以「落實教學創新」、「提	公義、卓越

		升高教公共性」、「發展學校特色」及「善盡社會責任」為目標。	
2018	外國專才延攬及僱用法	為吸引外國專業人才來臺、留臺，建構更友善之工作及居留環境，已透過外國人才專法的推動，將可落實外國專業人才來臺簽證、工作、居留相關法規的鬆綁，並優化保險、租稅、退休等待遇，建構更友善之工作及居留環境，務求發揮外國專業人才每年來臺人數倍增之效益。	卓越（吸引國際人才流入）
2018	固臺八大策略	為因應 2018 年 2 月中國大陸所公布「對臺 31 項措施」，行政院就「優化就學就業強化留才攬才」、「維持台灣在全球供應鏈的優勢」、「深化資本市場」，以及「強化文化影視產業」等四面向提出固臺八大策略。其中第一面向中的第一個策略即為提升學研人才獎勵。包括透過「高教深耕計畫」成立 65 個卓越研究中心，同時擴大「彈性薪資」方案，大幅提高學研人才之薪資差距，留住國內優秀人才。再者，並推動玉山計畫，及年輕學者養成計畫，擴大延攬國際優秀學研人才。此外，擴大人才培育，強化國際移動力，選送海外培訓及獎勵海外人才來臺就業。	卓越（留才攬才）

資料來源：自行整理。

參、現況概述

茲就國內高等教育發展現況說明如下：

一、廣設大學政策造成高等教育數量迅速擴充

（一）我國大專院校數擴充現況

我國的高等教育在過去數十年間有結構性的轉變，最明顯的轉變便是高等教育機構數量的擴張。

台灣的高等教育機構日治時期僅有一所台北帝國大學（Tsai & Shavit, 2007）。為了配合經濟發展規劃，自 1950 年代初期政府開始擴充高等教育機構，但囿於公共經費限制遂鼓勵私人捐資興學，且為配合產業發展需求，新設校院多以專科學校為主，其後有鑑於部分專科學校辦學品質出現良莠不齊現象，政府於 1972 年至 1985 年間採取暫停設立私校政策，同時減緩公立校院的設立，才讓整體高等教育成長情形趨於和緩。

如表 7-2 所示，84 學年度時，計有大學 24 所、學院 36 所，合計為 60 所，另有專科學校 74 所（其中 58 所為私立）。但自 1995 年以後，在廣設高中大學政策的影響下，迎來一波高等教育快速成長期，大學和學院合計校數從 84 年的 60 所，至 99 年時暴增兩倍至 127 所，至 2010 年大學和學院合計 148 所，達到近年最高峰；其後則少子女化效應逐漸顯現，私校招生情況不佳，導致近年高鳳、永達、高美、亞太、南榮等學校陸續退場，故至 107 年大學和學院合計數又降至 141 所。

表 7-2 我國高等教育機構數成長情形（84-107 學年）

單位：校

校別 學年度	大學			學院			大學 和學 院	專科學校			總計
	公	私	小計	公	私	小計		公	私	小計	
84	16	8	24	18	18	36	60	16	58	74	134
99	25	28	53	24	50	74	127	4	19	23	150
94	41	48	89	10	46	56	145	3	14	17	162
99	45	67	112	6	30	36	148	3	12	15	163
104	48	78	126	1	18	19	145	2	11	13	158
107	45	82	127	1	13	14	141	2	10	12	153

資料來源：教育部統計處（2019b）。

圖 7-1 是我國高等教育機構總數量（含專科學校）的改變情況，從 1995 年 134 所，到了 2010 年高等教育機構的總數來到 163 所的最高點，而在 2018 年則略有下降，來到 153 所高等教育機構總數。

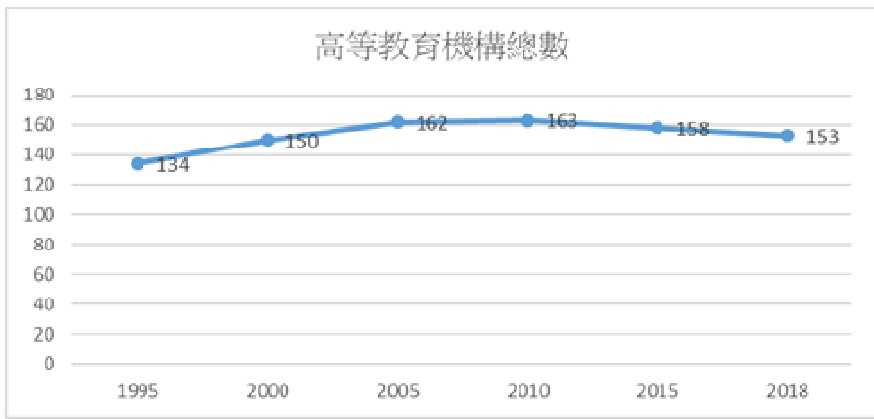


圖 7-1 我國高等教育機構總數：1995-2018

資料來源：教育部統計處（2018）。

（二）高等教育數量雖大幅擴充，但實際上是建立在私立專科學校升格或改制基礎上

再就公立和私立學校數量變化情形觀之，如表 7-3 所示，在 84 學年到 107 學年之間，大專校院總增幅雖為 14%，但私校數量增加幅度高於公立學校，私立大學從 84 所增至 105 所，增幅為 25%，同期間公立大學則從 50 所減至 48 所，減幅為 4%。換言之，國內高等教育數量擴充可說幾乎是建立在私立大學擴充的基礎上，再配合表 2 私立專科學校的大幅減少，則可發現這些私立大學實際上多是由私立專科學校升格改制而來。

圖 7-2 是我國公私立大專校院總數的比較，由圖 7-2 可以得知，我

國自 1995 年開始公立大專校院的總數便維持在 50 所左右（2018 年降為 48 所），而私立大專校院的總數則一路攀升，從 1995 年的 84 所上升到 2010 年的 109 所，2018 年則略降為 105 所。

表 7-3 公私立大專院校數數量變化趨勢（84-107 學年）

單位：校

學年度	總計	公立學校	私立學校
84	134	50	84
99	150	53	97
94	162	54	108
99	163	54	109
104	158	51	107
107	153	48	105
二十年增幅	14%	-4%	25%

資料來源：教育部統計處（2019b）。

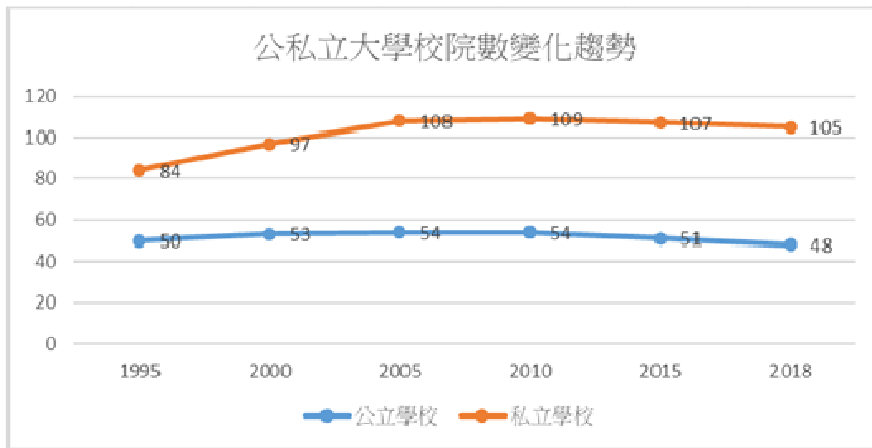


圖 7-2 我國公私立大專校院總數的比較

資料來源：教育部統計處（2018）。

(三) 高等教育淨在學率已超過七成，但有超過三分之二（67%）的學生就讀私立學校

大專校院數大幅擴充的結果，連帶讓高中職畢業生進入高教機構就讀的機會大為提升，根據教育部統計處（2019a）公布的資料（表 7-4）顯示，1988 年以前，18 歲至 21 歲年輕人高等教育淨在學率在 15% 以下，至 1988 年時，該年齡層者高等教育淨在學率首度超過 15%，正式邁入大眾化時代；至 2004 年時，該年齡層者已有超過 50% 的人在大專校院接受高等教育，進入普及化時代，而到了 2018 年時，該年齡層之高等教育淨在學率已高達 71%，顯見我國高等教育階段具有極高的參與率。

表 7-4 18~21 歲人口高等教育淨/粗在學率（74-107 年） 單位：%

學年度	高等教育淨在學率（18-21 歲）			高等教育粗在學率（18-21 歲）		
	合計	男	女	合計	男	女
74	13.88	14.24	13.49	20.79	22.50	18.99
76	15.95	15.86	16.04	24.57	25.93	23.14
79	19.36	18.33	20.44	29.65	30.18	29.09
84	27.79	25.88	29.78	39.44	38.54	40.39
89	38.70	35.47	42.11	56.14	53.87	58.54
93	53.20	49.58	57.04	78.11	74.62	81.80
94	57.42	54.00	61.06	82.02	79.13	85.08
99	66.71	63.00	70.75	83.07	80.16	86.24
104	70.86	65.89	76.23	83.72	79.60	88.17
107	71.03	66.04	76.44	84.69	80.24	89.53

說明：淨在學率=18-21 歲高等教育在學學生數占當年 18-21 歲人口之比率；粗在學率=高等教育在學學生數占當年 18-21 歲人口之比率。

資料來源：教育部統計處（2019a）。

表 7-5 大專校院學生人數變化情形（84-107 年）

單位：人

學年度	公立					私立					總計
	專科生	大學部	碩士班	博士班	小計	專科生	大學部	碩士班	博士班	小計	
84	64,460	131,276	24,054	7,889	227,679	330,291	183,223	9,146	1,008	523,668	751,347
89	55,294	178,509	49,413	11,968	295,184	388,888	385,550	20,626	1,854	796,918	1,092,102
94	17,857	247,298	96,689	23,091	384,935	163,029	691,350	52,804	4,440	911,623	1,296,558
99	11,131	276,890	119,981	28,214	436,216	91,658	744,746	65,019	5,964	907,387	1,343,603
104	10,727	287,029	114,966	23,166	435,888	86,739	748,189	55,462	6,167	896,557	1,332,445
107	9,735	289,269	116,864	21,839	437,707	76,923	672,636	51,228	6,328	807,115	1,244,822
2018 年占 全部 學生 比率	0.8%	23.2%	9.4%	1.8%	35.2%	6.2%	54.0%	4.1%	0.5%	64.8%	100.0%

資料來源：整理自教育部統計處（2019b）。

值得注意的是，我國高等教育參與率雖高，但學生仍以進入私校就讀者居多數。如表 7-5 所示，私立學校學生數在 84 學年時為 52 萬人，約占全部學生人數（75 萬人）的七成，至 107 學年時私校學生人數已超過 80 萬人，占全部學生人數（125 萬人）的比率雖略降為 64.8%，但整體而言，我國高等教育階段仍是以私立學生占多數。

二、大學多元入學方案執行現況

由於入學制度攸關高等教育機構的開放性或可接近性（accessibility），因此各種社經背景學生透過不同入學管道進入高等教育機構的情形自然受到關注，茲就近三年國內學者相關研究與教育部統計資料內容分析如下：

(一) 經濟弱勢學生以考試分發為升學主要管道，個人申請次之，繁星推薦人數比率最低

教育部統計處（2015a）研究資料顯示，103 學年度透過多元入學管道進入大學的低收入戶學生共計 1,603 人，占有錄取學生人數（105,511 人）的 1.5%。另就不同入學管道的結構比（表 7-6）觀之，以考試分發的比率（47%）最高，其次為個人申請（41%），繁星推薦（12%）的比率最低。

表 7-6 低收入戶學生不同入學管道結構比（103 學年度）

學校 類型	總人數		繁星推薦		個人申請		考試分發	
	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率
公立	463	100%	82	18%	146	31%	235	51%
私立	1,140	100%	106	9%	507	45%	527	46%
總計	1,603	100%	188	12%	653	41%	762	47%

資料來源：整理自教育部統計處（2015a）。

進一步就低收入戶學生經由不同管道進入公立和私立學校的情況（表 7-7）而言，由於國內私立學校數高於公立學校，導致無論是透過繁星推薦、個人申請入學或考試分發方式，都是以進入私立學校為大宗。但其中以透過個人申請入學管道者進入公私立學校的學生人數差距最大（私立為公立的 3.5 倍），考試分發次之（私立為公立的 2.2 倍），繁星推薦因有名額限制，故人數比率較為一致（私立為公立的 1.3 倍）。

表 7-7 低收入戶學生不同入學管道錄取公私立學校情形（103 學年度）

學校 類型	總人數		繁星推薦		個人申請		考試分發	
	人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率
公立	463	29%	82	44%	146	22%	235	31%
私立	1,140	71%	106	56%	507	78%	527	69%
總計	1,603	100%	188	100%	653	100%	762	100%
私立為公 立的倍數	2.5		1.3		3.5		2.2	

資料來源：整理自教育部統計處（2015a）

（二）繁星計畫之目標為平衡城鄉差距，讓非都會區與非明星高中學生有更多機會進入頂尖大學就讀

近三年國內相關研究發現如下：

駱明慶（2016）以 2001-2014 年的台大學生學籍資料分析多元入學管道對學生來源分布的影響，結果發現繁星推薦顯著改變了台大學生的區域分佈，降低台北縣市和其他都市學生成為台大生的機率，也提高其他地區的機率，且沒有足夠資料能證明申請入學方式對高所得家庭較為有利。

葉高華（2015）以中山大學學生為對象，透過校內學生學籍資料進行研究，發現父母教育程度和學生就讀學校具有正相關。另研究發現，繁星計畫不僅讓父母學歷不高的學生也有機會進入中山大學，而且入學之後其學業表現甚至高於平均水準。

李浩仲、李文傑和連賢明（2016）分析 1994 年至 2012 年政治大學的學生入學資料，以居住鄉鎮的平均報稅所得代替學生的家庭收入。發現多元入學將機會帶給更多非明星學校的學生，也讓居住地區平均

所得和城鎮化程度相對較低的學生有機會進入政大。

三、大學學雜費政策執行現況

(一) 我國大學收費標準近十年幾乎呈現凍漲情形

表 7-8 為國內大學學雜費歷年成長情形，84 年時公立大學年平均學費為新台幣 34,112 元，至 99 年調高至 51,954 元，調幅為 52.3%；其後調漲幅度逐漸趨緩，至 94 年時調整為 59,490 元，調幅為 14.5%。私立大學則由 84 年的 92,088 元，至 2000 年調高至 103,950 元，調幅為 12.8%，至 94 年時再調整為 108,026 元，調幅為 3.9%。公立大學學費調漲幅度高於私立大學的結果，讓公私立大學學費比值從 84 年的 1 比 2.7 降至 94 年的 1 比 1.8。

其後，因全球經濟成長遲滯導致國內家計單位實質所得緊縮，連帶影響大學學雜費的調漲空間，加上來自學生、家長和民間學術團體的反彈壓力開始發酵，遂讓政府不得不著手干預各校收費標準。爰此，99 年公立大學平均學雜費不增反減，跌至 58,720 元，降幅為 1.3%，其後幾乎未有大幅變化；私立學校情況也大致相同，近年每學年平均收費也都維持在 11 萬元左右。總之，近十年來國內大學學費幾乎呈現凍漲情況。

表 7-8 我國公私立大學歷年平均學雜費及調幅 單位：新台幣元，%

學年度	公立大學校院學雜費		私立大學校院學雜費	
	平均收費	調幅 (%)	平均收費	調幅 (%)
84	34,112	-	92,088	-
89	51,954	52.3	103,950	12.8

94	59,490	14.5	108,026	3.9
99	58,720	-1.3	109,944	1.8
104	58,720	0	109,944	0
107	58,728	0	109,944	0

資料來源：整理自教育部統計處（2019c）。

（二）由各國國學費占 GDP 比重觀之，我國大學收費標準並不高

黃碧端（2005）曾言，國內民眾對於學費調漲的辯論乃至於抗爭，就像季節性症候群，每年春末夏初各大學欲提報下學年度學費時就會發作。在此情況下，國內高等教育機構幾乎沒有任何可反映市場現況或以收取合理成本為基礎來提升教育品質的空間。張光正（2007）也提到我國是否屬高學費國家？大學學費是否應每年調漲？是否應讓各校自行決定學雜費收費標準？這些與大學學雜費有關的問題，早已成為每年都被重提且爭論不休的社會焦點議題。

各國大學平均收費金額究竟屬於高學費抑或低學費，其實並無絕對的判斷標準，最常運用的指標是根據各國大學學費占該國人均國內生產毛額（Per Capita Gross Domestic Product, Per Capita GDP）比率來進行相對比較。

如表 7-9 所示，我國公立大學學費占人均 GDP 比率為 7.9%，僅高於表列之德國（0.7%），遠低於美國（15.76%）、英國（30.1%）、日本（19.2%）和南韓（最高 27.4%）；私立學校亦同。上述證據顯示，相較於美國、英國、日本和韓國等先進國家，我國大學收費金額其實是相對低廉的。

表 7-9 主要國家大學生學雜費占平均每人國內生產毛額比率 單位：美元

項目 國別(年)	學雜費(美元)		平均每人 GDP	學雜費占每人 GDP 比率	
	公立	私立		公立	私立
中華民國(2017)					
一般大學	1,929	3,612	24,318	7.9%	14.9%
技專校院	1,615	3,249		6.6%	13.4%
英國(2016)	12,200	-	40,568	30.1%	-
美國(2014)	8,543	26,740	54,856	15.6%	48.7%
德國(2018)	324	-	44,297	0.7%	-
日本(2016)	7,517	-	39,499	19.2%	-
韓國(2016)					
人文社會類	1,825~7,623	1,689~13,054	27,781	6.0~27.4%	6.1~47.0%
工學類	1,839~7,004	3,135~10,448		6.6~25.2%	11.3~37.6%

資料來源：教育部統計處(2019d)。

(三) 由各國學費占教育成本之比重可知，公立學校學生享受政府高額補貼，高於英美日韓等主要國家

駱明慶(2003)對國內對於大學究竟是高學費或低學費的爭議頗不以為然，他認為事實上根本不存在「低學費」或「高學費」的問題，而是只有誰來支付學費，以及政府補貼多少教育成本之「學費補貼」問題。換言之，過去我國公立大學學費之所以能夠維持在較低的標準，其實是政府長期管制入學機會，加上透過稅賦制度強迫納稅人補貼高等教育所促成的，故與其將過去公立大學的收費標準稱之為「低學費」政策，不如稱之為政府對公立大學生的「學費補貼」政策更為恰當。

承上，若欲瞭解各國政府對公立大學生學費補貼數額多寡，可由各國公立大學學費占其每生高等教育支出之比率來窺知梗概。表 7-10 為我國與英美德日韓等國公立大學的學費、每生教育支出，及學費占每生教育支出的比率，由於各國公立大學普遍在募款、投資和產學合作等項目上成效不佳，故高教成本超過學費的部份多是仰賴政府補助。

由表 7-10 可知，我國公立大學學費僅高於德國（德國公立大學學費相當低廉，可說是採取免學費政策），另相較於其他國家，我國每生高等教育支出偏低，在表列各國中僅高於韓國。進一步就學費占高教支出比率觀之，除了德國之外，我國公立大學學費占每生高等教育支出比率在表列各國中居末，僅有 15.3%，英國為 49.7%、美國為 29.1%、日本為 37.9%，韓國則為 44.3%。換言之，相較於英美日韓等國家，我國公立大學學費占每生教育支出比率相對較低，亦即學生獲得政府補貼之比率可說相當高，達 84.7%。

表 7-10 主要國家公立大學學費占每生教育支出比率

國別	公立大學 平均學費 (單位：美元)	每生高等 教育支出 (單位：美元)	學費占每生 高教支出之比 率 (%)	政府補貼占每生 高教支出之比 率 (%)
中華民國	1,929	12,591	15.3	84.7
英國	12,200	24,542	49.7	50.3
美國	8,543	29,328	29.1	70.9
德國	324	17,181	1.9	98.1
日本	7,517	19,836	37.9	62.1
韓國	4,773	10,765	44.3	55.7

資料來源：1.大學學費：來自於教育部統計處（2019d）。

2.每生高等教育支出：來自於教育部統計處（2018）。

四、教育部競爭性計畫補助政策執行現況

(一) 教育部〈發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫〉(第2期更名為〈邁向頂尖大學計畫〉)補助之公立大學分析

根據 2003 年行政院高等教育宏觀規劃委員會於「高等教育宏觀規劃報告」所提之建議(何卓飛, 2012), 發展「邁向頂尖大學計畫」, 該計畫的政策目標為提升高等教育國際競爭力與國內大學學術研究水準, 並以建設世界頂尖大學為目標, 自 2006 年起推動「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」, 並邀請相關部會、國內、外學術聲望卓著之學者專家組成審議委員會遴選國內具發展潛力之一流大學, 透過競爭性經費的挹注, 輔導國內大學依各校優異領域建立特色, 以改善或提升大學教學、研究。此計畫並於 2011 年正式更名為「邁向頂尖大學計畫」, 因計畫以 5 年為一期, 每期撥款補助金額為新台幣 500 億元, 因此又稱作「5 年 500 億計畫」。表 7-11 到表 7-18 為第一期到第二期的補助整體大學和研究中心的列表。

表 7-11 我國大學校院獲〈邁向頂尖大學計畫〉補助名單與補助金額
(第一期第一梯次)

校名	補助金額	重點研究領域
國立台灣大學	30 億元	人文社會、奈米科技、資訊電子科技整合、醫學、整合性生命科學與生物技術、永續發展與防災科技、神經生物與認知科學
國立成功大學	17 億元	基因調控與訊息傳遞、海洋環境及工程、前瞻材料及微奈米、心血管疾病、免疫學、物理治療、尖端光電、永續環境、地球動力系統、替代性能源、東亞人文與區域文化研究

國立清華大學	10 億元	奈米與材料、生物科技、資通訊技術、能源與環境、基礎科學、人文社會與科技管理
國立交通大學	8 億元	跨領域基礎科學、光電跨領域科技、尖端電子資訊、跨領域生物科技、先進超快雷射
國立中央大學	6 億元	地球系統科學與環境科技、電漿科技與複雜系統、應用資訊與創意內容、太空科技與天文、光學與光電
國立中山大學	6 億元	晶體光電科技、海洋科學、微奈米分析技術、電子商務與科技創新
國立陽明大學	5 億元	基因體研究、腦科學
國立中興大學	4 億元	生物科技、仿生奈米暨先端產業精密製程、環境保育暨防災科技
國立台灣科技大學	3 億元	建築科技
國立政治大學	3 億元	商管、傳播、兩岸與外交
長庚大學	3 億元	分子醫學
元智大學	3 億元	燃料電池、通訊科技

表 7-12 我國大學校院獲得「〈邁向頂尖大學計畫〉之設立頂尖研究中心」列表
(第一期第一梯次)

校名	補助金額	頂尖研究中心(重點領域)
國立台灣海洋大學	1 億 4 千萬元	水產生物科技研究中心
中原大學	1 億 4 千萬元	薄膜科技研究中心
臺北醫學大學	1 億元	中風研究研究中心
國立中正大學	9 千萬元	台灣人文研究中心

國立台灣師範大學	9 千萬元	教育評鑑與發展研究中心
----------	-------	-------------

表 7-13 我國大學校院獲〈邁向頂尖大學計畫〉補助名單與補助金額
(第一期第二梯次)

校名	補助金額	重點研究領域
國立台灣大學	30 億元	人文社會、奈米科技、資訊電子科技整合、醫學、整合性生命科學與生物技術、永續發展與防災科技、神經生物與認知科學
國立成功大學	17 億元	基因調控與訊息傳遞、海洋環境及工程、前瞻材料及微奈米、心血管疾病、免疫學、物理治療、尖端光電、永續環境、地球動力系統、替代性能源、東亞人文與區域文化研究
國立清華大學	12 億元	奈米與材料、生物科技、資通訊技術、能源與環境、基礎科學、人文社會與科技管理
國立交通大學	9 億元	跨領域基礎科學、光電跨領域科技、尖端電子資訊、跨領域生物科技、先進超快雷射
國立中央大學	7 億元	地球系統科學與環境科技、電漿科技與複雜系統、應用資訊與創意內容、太空科技與天文、光學與光電
國立中山大學	6 億元	晶體光電科技、海洋科學、微奈米分析技術、電子商務與科技創新
國立陽明大學	5 億元	基因體研究、腦科學
國立中興大學	4.5 億元	生物科技、仿生奈米暨先端產業精密製程、環境保育暨防災科技
長庚大學	3 億元	分子醫學
國立政治大學	2 億元	商管、傳播、兩岸與外交

國立中山大學	6 億元	晶體光電科技、海洋科學、微奈米分析技術、電子商務與科技創新
國立陽明大學	5 億元	基因體研究、腦科學
國立中興大學	4.5 億元	生物科技、仿生奈米暨先端產業精密製程、環境保育暨防災科技
長庚大學	3 億元	分子醫學
國立政治大學	2 億元	商管、傳播、兩岸與外交
國立台灣科技大學	2 億元	建築科技

表 7-14 我國大學校院獲得「〈邁向頂尖大學計畫〉之設立頂尖研究中心」列表
(第一期第二梯次)

校名	補助金額	頂尖研究中心(重點領域)
國立台灣海洋大學	9 千萬元	水產生物科技研究中心
元智大學	9 千萬元	燃料電池研究中心
高雄醫學大學	9 千萬元	環境醫學研究中心
中原大學	7 千萬元	薄膜研究中心

表 7-15 我國大學校院獲「〈邁向頂尖大學計畫〉」補助名單與補助金額
(第二期第一階段)(100 年 4 月至 103 年 3 月)

校名	補助金額	重點研究領域
國立台灣大學	31 億元	人文社會、資訊電子科技整合、基因體醫學、系統生物學、理論科學、分子生醫影像、新興物質與前瞻元件科技

邁向公義與卓越 — 台灣教育的問題與對策研究

國立成功大學	16 億元	前瞻醫療器材科技、能源科技與策略、傳染性疾病及訊息、尖端光電科技
國立清華大學	12 億元	低碳能源、奈微米科技互動、神經網路體、前瞻物質基礎與應用科學（與交大合作）、先進製造與服務管理
國立交通大學	10 億元	前瞻奈米電子與系統、智慧資通訊、前瞻光電科技、生醫電子轉譯、前瞻跨領域基礎科學（與清大合作）、生物資訊（與清大合作）、腦科學（與陽明合作）
國立中央大學	7 億元	環境與能源、複雜系統及電漿科學、光學與光電科技、資訊應用（整合國立台灣師範大學科學教育研究中心）
國立陽明大學	5 億元	基因體、腦科學
國立中山大學	4.5 億元	亞太海洋（整合國立台灣海洋大學海洋生物科技及環境生態研究中心推動之）、電子商務與網路社會
國立中興大學	3 億元	農業生物科技
長庚大學	2 億元	分子醫學
國立政治大學	2 億元	中國大陸研究、選舉研究、創新與創造力研究（整合國立台灣科技大學台灣建築科技中心）
國立台灣科技大學	2 億元	建築科技（整合國立政治大學創新與創造力研究中心）
國立台灣師範大學	2 億元	華語文與科技、科學教育

表 7-16 我國大專校院獲「〈邁向頂尖大學計畫〉之設立頂尖研究中心」列表
(第二期第一階段)

校名	補助金額	頂尖研究中心(重點領域)
國立台灣海洋大學	1 億元	海洋中心
國立中正大學	1 億元	前瞻製造系統研究中心

表 7-17 我國大專校院獲「〈邁向頂尖大學計畫〉」補助名單與補助金額
(第二期第二階段)

校名	補助金額	重點研究領域
國立台灣大學	60 億元	人文社會、資訊電子科技整合、基因體醫學、系統生物學、理論科學、分子生醫影像、新興物質與前瞻元件科技
國立成功大學	31 億元	前瞻醫療器材科技、能源科技與策略、傳染性疾病及訊息、尖端光電科技
國立清華大學	24.6 億元	低碳能源、奈微米科技互動、神經網路體、前瞻物質基礎與應用科學(與交大合作)、先進製造與服務管理
國立交通大學	20.6 億元	前瞻奈米電子與系統、智慧資通訊、前瞻光電科技、生醫電子轉譯、前瞻跨領域基礎科學(與清大合作)、生物資訊(與清大合作)、腦科學(與陽明合作)
國立中央大學	14.2 億元	環境與能源、複雜系統及電漿科學、光學與光電科技、資訊應用(整合國立台灣師範大學科學教育研究中心)
國立陽明大學	10 億元	基因體、腦科學

國立中山大學	8 億元	亞太海洋（整合國立台灣海洋大學海洋生物科技及環境生態研究中心推動之）、電子商務與網路社會
國立中興大學	6 億元	農業生物科技
國立台灣師範大學	4 億元	華語文與科技、科學教育
長庚大學	3.8 億元	分子醫學
國立政治大學	3.8 億元	中國大陸研究、選舉研究、創新與創造力研究（整合國立政治大學創新與創造力研究中心）
國立台灣科技大學	3.4 億元	建築科技（整合國立台灣科技大學台灣建築科技中心）

表 7-18 我國大學校院獲「〈邁向頂尖大學計畫〉之設立頂尖研究中心」列表（第二期第二階段）

校名	補助金額	頂尖研究中心（重點領域）
國立台灣海洋大學	2.5 億元	海洋中心
國立中正大學	1 億元	前瞻製造系統研究中心
中國醫藥大學	1 億元	中醫藥研究中心
臺北醫學大學	1 億元	癌症轉譯研究中心
元智大學	6 千萬元	大數據與數位匯流創新中心

從前述的歷年「頂尖大學計畫與頂尖研究中心計畫」的獲選學校、重點研究領域與補助金額的發展趨勢可以得知，頂尖大學計畫對高等教育的直接影響有：

1. 機構之間的資源差距擴大，不同學校之間教育資源 M 型化日趨明顯：頂尖大學的補助金額龐大，且有日漸集中的趨勢，過去十年的補助學校集中於少數 12 所左右的大學，以國立台灣大學為例，補助金額由一開始的 30 億元到最近一期已經上升到 60 億元左右，高等教育機構之間的教育資源 M 型化趨勢相當明顯。
2. 學門之間的資源差距擴大，補助領域以自然科學和工程學為主，較少人文社會科學入選重點研究領域：補助重點研究領域除了少數以人文社會科學為主的大學，例如國立台灣師範大學、國立政治大學，多數獲選大學以及獲選大學提出之重點研究領域皆以自然科學和工程學為主，無法均衡大學內部的科系資源平衡發展。
3. 區域之間的資源差距擴大，經費補助出現的區域失衡問題：大學的發展對於地區的社會經濟文化發展的影響甚鉅，但綜觀過去十年的頂尖大學計畫發展，獲選大學僅有國立成功大學、國立中山大學、和國立中正大學位處南部地區之外，但是其他獲選大學和獲選頂尖研究中心皆位處北部地區。高等教育經費與補助對於地方發展的外部效益對於我國的區域發展的公平性也值得關注。

（二）我國國立大學補助收入和每生平均教學支出之分析

表 7-19 是我國國立大學補助收入占學校總收入總額與占總收入百分比的分析，可以得知（96 與 97 學年平均）補助收入總額最高五名是國立台灣大學、國立成功大學、國立台灣師範大學、國立中興大學、國立政治大學。最低三名是國立台南藝術大學、國立台東大學、國立高雄大學。

表 7-19 我國國立大學補助收入占學校總收入百分比（96 與 97 學年平均）

單位：新台幣（千元）

學校名稱	學校主所在地	補助收入	補助收入排序	占總收入%	比例排序
國立陽明大學	臺北市	781,746	13	35.48	24
國立清華大學	新竹市	1,301,897	7	28.46	30
國立台灣大學	臺北市	4,371,485	1	30.01	27
國立成功大學	台南市	2,168,445	2	31.58	26
國立交通大學	新竹市	1,329,461	6	28.66	29
國立中山大學	高雄市	977,294	10	34.67	25
國立台南藝術大學	台南市	291,604	30	66.55	1
國立台北藝術大學	新北市	392,817	27	59.45	2
國立台灣師範大學	臺北市	1,651,264	3	40.74	21
國立中央大學	桃園市	1,110,175	8	28.85	28
國立中興大學	台中市	1,497,250	4	36.00	23
國立東華大學	花蓮縣	975,291	11	50.08	13
國立新竹教育大學	新竹市	393,174	26	51.55	8
國立彰化師範大學	彰化市	662,648	15	47.35	16
國立宜蘭大學	宜蘭市	505,069	19	55.04	4
國立政治大學	臺北市	1,469,431	5	43.54	19
國立台灣海洋大學	基隆市	779,949	14	41.70	20
國立屏東教育大學	屏東市	451,144	21	50.33	12
國立嘉義大學	嘉義市	1,005,789	9	51.86	7

國立台中教育大學	台中市	415,571	23	55.19	3
國立高雄師範大學	高雄市	570,939	17	47.69	15
國立台灣藝術大學	新北市	400,964	25	50.42	11
國立台東大學	台東市	368,424	29	50.82	10
國立暨南國際大學	南投縣	530,999	18	52.38	5
國立台南大學	台南市	429,446	22	49.10	14
國立台北教育大學	臺北市	458,702	20	51.09	9
國立聯合大學	苗栗縣	412,064	24	44.17	18
國立台北大學	新北市	662,343	16	52.05	6
國立中正大學	嘉義縣	954,820	12	39.74	22
國立高雄大學	高雄市	379,490	28	44.42	17
公立	最大值	4,371,485		66.55	
	最小值	291,604		28.46	
	平均	923,323		44.97	

資料來源：陳麗珠、陳河開（2013）。

表 7-20 是 96 與 97 學年度的平均之國立大學每生教學支出資料，其中前五名分別是國立陽明大學、國立台南藝術大學、國立台灣大學、國立清華大學、國立成功大學。最後五名則是國立高雄大學、國立台北教育大學、國立台南大學、國立聯合大學、國立台北大學。

我國近五年高等教育階段（大學及學院）的平均每生分攤經費的變化趨勢，根據教育部（2015b）的教育統計簡訊《第 36 號》對於「近年教育經費及平均每生分攤經費概況」的定義「我國大學及學院的平均每生分攤經費趨勢」。各級學校平均每生分攤經費＝各級學校教育

表 7-20 國立大學每生教學支出（96 與 97 學年度的平均）

學校名稱	學校主所在地	每生教學支出 (經常+設備)	每生教學支出排序
國立陽明大學	臺北市	425,309	1
國立台南藝術大學	台南市	294,643	2
國立台灣大學	臺北市	289,565	3
國立清華大學	新竹市	272,275	4
國立成功大學	台南市	267,635	5
國立台北藝術大學	台北市	251,373	6
國立中山大學	高雄市	247,382	7
國立交通大學	新竹市	243,771	8
國立中央大學	桃園市	227,584	9
國立台灣師範大學	臺北市	199,864	10
國立中興大學	台中市	181,247	11
國立政治大學	臺北市	180,204	12
國立東華大學	花蓮縣	174,970	13
國立彰化師範大學	彰化市	172,000	14
國立暨南國際大學	南投縣	170,382	15
國立台灣海洋大學	基隆市	168,304	16
國立新竹教育大學	新竹市	157,851	17
國立宜蘭大學	宜蘭縣	152,493	18
國立高雄師範大學	高雄市	151,606	19
國立台灣藝術大學	新北市	149,116	20

國立屏東教育大學	屏東市	147,860	21
國立台東大學	台東市	147,773	22
國立台中教育大學	台中市	144,516	23
國立嘉義大學	嘉義市	138,716	24
國立中正大學	嘉義縣	133,513	25
國立高雄大學	高雄市	129,141	26
國立台北教育大學	臺北市	127,436	27
國立台南大學	台南市	127,080	28
國立聯合大學	苗栗縣	118,025	29
國立台北大學	新北市	108,242	30
公立	最大值	425,309	
	最小值	108,242	
	平均	189,996	
	標準差	70,109	

註：每生教學支出為經常類支出與設備類支出之總額。

資料來源：陳麗珠、陳河開（2013）。

經費支出預算數 ÷ 各級學校學生人數，其中教育經費支出包含經常支出（如人事費、業務費等）及資本支出（如土地、房屋建築、機械及資訊軟硬體設備等），不含折舊。表 7-21 則是教育部（2018）的中華民國 107 年版教育統計的我國大學及學院的平均每生分攤經費趨勢表。

表 7-21 我國大學及學院的平均每生分攤經費趨勢

年度	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
每生分攤經費	170,506	178,065	185,097	182,901	184,910	187,271	190,852

資料來源：教育部（2018）。中華民國 107 年版教育統計。



圖 7-3 「我國大學及學院的平均每生分攤經費趨勢」

資料來源：教育部（2018）。

表 7-22 為資料來自於國立台灣大學 2017 年統計年報，表 7-23 則是同樣國立台灣大學統計年報從 2010-2017 年間的貫時性資料的比較。

從表 7-23 的資料趨勢可以得知，大致上我國近七年的部分國立大學的平均每生經常支出的趨勢可以區分為三個群體，「陽明大學、台灣大學、成功大學、交通大學、清華大學、中央大學」的平均每生經常支出達四十萬元的國立大學群，這些國立大學位於六都，過去曾獲得頂尖大學計畫，現則多獲得高教深耕計畫的國際競賽型大學。以及「台灣師範大學、中山大學、中興大學」的平均每生經常支出達三十

表 7-22 2017 年我國部分國立大學與部分私立大學平均每生經常支出與其他相關統計數據

校別	平均每生經常支出(元)	學生人數	經常支出(業務成本與費用)(千元)	資本支出(千元)	總經費支出(千元)
國立台灣大學	558,964	31,802	16,023,256	1,752,916	17,776,172
國立政治大學	251,799	16,353	3,812,732	304,930	4,117,662
國立清華大學	371,482	16,664	5,496,214	694,156	6,190,370
國立台灣師範大學	368,407	15,426	5,367,903	315,150	5,683,053
國立成功大學	454,796	21,252	8,646,176	1,019,148	9,665,324
國立中興大學	355,681	14,877	4,744,103	547,364	5,291,467
國立交通大學	461,111	14,169	5,499,840	1,033,635	6,533,475
國立中央大學	420,920	11,924	4,628,206	390,843	5,019,049
國立中山大學	356,695	9,466	3,095,452	281,027	3,376,479
國立台灣海洋大學	280,107	8,652	2,153,625	269,857	2,423,482
國立中正大學	245,971	11,512	2,660,304	171,319	2,831,623
國立高雄師範大學	213,891	6,654	1,313,103	110,125	1,423,228
國立彰化師範大學	206,397	8,235	1,566,482	133,199	1,699,681
國立陽明大學	627,797	4,332	2,506,494	213,121	2,719,615
國立東華大學	239,703	10,154	2,281,064	152,885	2,433,949

私立東海大學	172,078	16,429	2,539,952	287,122	2,827,074
私立輔仁大學	208,479	27,017	4,227,168	1,405,297	5,632,465
私立中原大學	266,251	16,342	2,975,355	1,375,724	4,351,079
私立淡江大學	175,959	26,032	3,777,363	803,210	4,580,573
私立逢甲大學	299,381	21,146	3,752,763	2,577,958	6,330,721

資料來源：國立台灣大學統計年報（2017）。

註：平均每生經常支出為各校每年編列之經常支出預算（業務成本與費用）內含推廣教育支出及建教合作支出及管理總務費用等除以該年度各校總學生數

表 7-23 2010-2017 年部分國立大學與部分私立大學的平均每生經常支出

平均每生經常支出 (元)	2010	2011	2013	2014	2015	2016	2017
國立台灣大學	407,799	416,662	478,596	435,382	489,447	552,915	558,964
國立政治大學	213,695	226,854	249,462	228,192	210,148	243,264	251,799
國立清華大學	360,845	368,478	458,853	397,220	421,689	494,849	371,482
國立台灣師範大學	267,545	305,660	332,213	307,765	325,135	368,707	368,407
國立成功大學	299,762	312,151	397,894	375,969	416,486	458,866	454,796
國立中興大學	243,858	263,440	290,222	283,476	299,051	335,968	355,681
國立交通大學	310,733	311,803	374,860	352,209	384,988	446,235	461,111
國立中央大學	290,393	308,809	395,528	362,300	390,166	433,156	420,920

國立中山大學	281,075	307,193	336,631	314,518	332,033	355,425	356,695
國立台灣海洋大學	234,061	235,535	255,204	246,876	241,573	277,576	280,107
國立中正大學	189,850	208,564	222,410	229,363	227,476	243,831	245,971
國立高雄師範大學	156,018	175,460	200,384	203,202	200,489	211,346	213,891
國立彰化師範大學	161,967	187,467	190,242	188,952	193,959	200,924	206,397
國立陽明大學	482,944	442,001	553,345	510,418	565,035	651,349	627,797
國立東華大學	202,072	214,082	227,702	231,425	232,502	241,253	239,703
私立東海大學	121,491	126,213	142,271	143,928	141,714	171,782	172,078
私立輔仁大學	138,011	136,539	138,093	138,609	134,000	185,574	208,479
私立中原大學	170,841	174,562	176,636	180,172	179,768	288,182	266,251
私立淡江大學	123,705	127,721	135,408	142,228	143,658	170,313	175,959
私立逢甲大學	167,450	167,248	162,133	167,697	170,457	257,448	299,381

資料來源：國立台灣大學統計年報（2010，2011，2012，2013，2014，2015，2016，2017）。

註：平均每生經常支出為各校每年編列之經常支出預算（業務成本與費用）內含推廣教育支出及建教合作支出及管理總務費用等除以該年度各校總學生數

萬元的國立大學群，這些國立大學位於六都，過去曾獲得頂尖大學計畫或頂尖大學計畫的研究中心項目。以及「海洋大學、東華大學、高師大、彰師大、中正大學」的平均每生經常支出為 20 萬元上下的國立大學群，這些國立大學除高雄師範大學外都位置較為偏鄉，同時都是國內重要具特色性大學（如海洋海事、休閒管理、師範教育）。

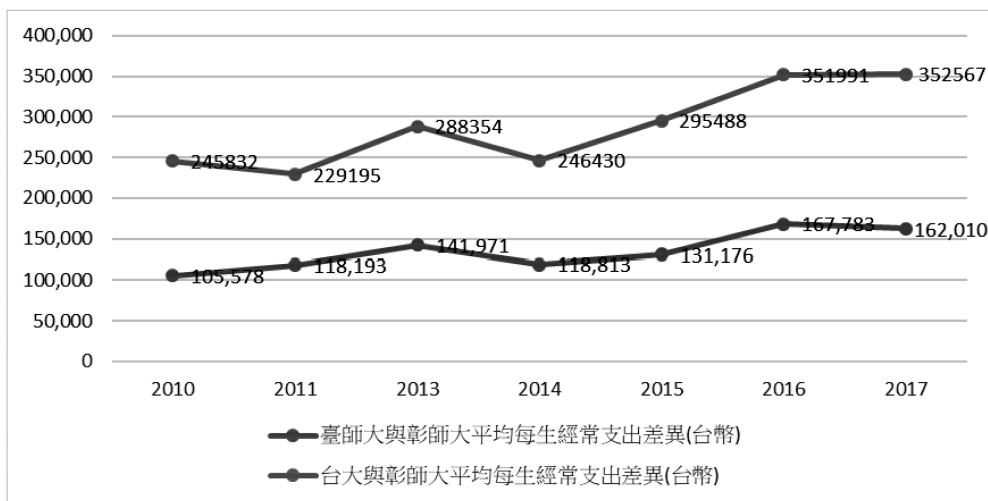


圖 7-4 2010-2017 年台大、臺師大與彰師大平均每生經常支出差異 (台幣)

資料來源：研究者由國立台灣大學統計年報收集資料進行計算。

圖 7-4 則是將平均每生經常支出最高的台大和彰師大的差距，做趨勢的分析後。再將同類型的臺師大與彰師大的平均每生經常支出的差距，做趨勢的分析。發現差異的趨勢在過去六年之間有逐漸升高的趨勢，顯示過去雖然認為不同類型的大學產生財務差異化是高等教育全球化和市場化的不可避免的趨勢，但不同地區相同類型的國立大學的財務差異化也越來越顯著。

表 7-24 2010-2017 年我國國立大學生師比趨勢

生師比	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
國立台灣大學	16.7	16.4	16.2	15.7	15.5	15.4	15.5	15.6
國立政治大學	21.6	21.3	21.9	22.0	21.2	21.8	22.4	22.6
國立清華大學	20.0	19.7	19.1	18.9	18.6	18.6	19.0	20.2

國立台灣師範大學	16.6	16.7	17.1	16.8	17.0	16.9	18.7	18.7
國立成功大學	17.6	17.5	17.0	16.4	16.0	15.8	15.7	16.0
國立中興大學	22.2	21.1	20.8	19.7	19.2	19.5	19.5	19.3
國立交通大學	21.6	21.2	20.6	20.1	19.8	19.6	19.3	19.6
國立中央大學	20.7	18.9	18.6	18.0	17.9	18.0	18.2	18.3
國立中山大學	19.6	18.9	19.0	18.5	18.2	17.7	18.3	18.6
國立台灣海洋大學	20.5	20.0	19.5	19.3	19.7	21.0	21.0	20.9
國立中正大學	22.5	21.8	22.3	21.8	21.7	21.5	21.5	21.2
國立高雄師範大學	21.4	21.6	22.1	21.8	22.0	22.0	22.6	22.9
國立彰化師範大學	24.1	23.4	21.2	21.0	21.3	21.3	21.7	22.1
國立陽明大學	11.7	11.6	11.3	10.8	11.0	10.6	10.7	10.9
國立東華大學	22.0	21.7	19.3	18.7	19.2	20.0	20.8	20.6

資料來源：國立台灣大學統計年報（2010，2011，2012，2013，2014，2015，2016，2017）。

圖 7-5 是將生師比最低的國立台灣大學和國立彰化師範大學進行歷年的差異計算，以及相同類型的國立台灣師範大學和國立彰化師範大學的生師比差異進行歷年的計算，做趨勢的分析後。發現台大與彰師大的生師比差異的趨勢在過去六年之間有初步獲得改善，後續則又

增加。而在相同類型的台灣師範大學和彰化師範大學之間的生師比差異則是有改善但仍有存在一定差異。顯示國立大學的生師比之間雖有研究型大學（台大）和教學型大學（彰師大）的差異，但是教學型或者歸類為同樣培育師資的師範大學之間也有明顯的生師比差異。

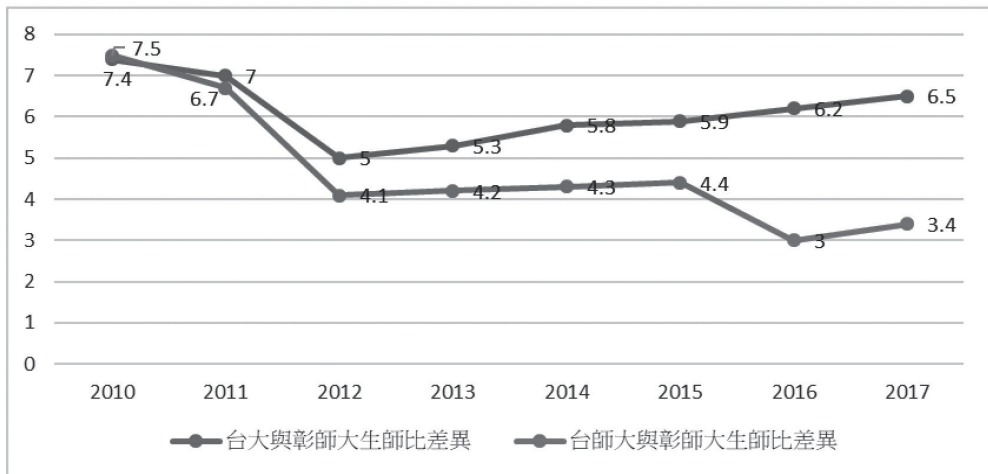


圖 7-5 2010-2017 台大、台師大、與彰師大之間的生師比差異

資料來源：研究者由國立台灣大學統計年報收集資料進行計算。

（三）頂尖研究型大學與其他類型公立大學之經濟弱勢生的比例

表 7-25 與表 7-26 是收集自教育部統計處（2015a）有關近年經濟弱勢生進入大學之概況分析，表 7-25 是頂尖大學的概況，表 7-26 則是所有公立大學的概況。可知兩個趨勢，整體而言公立大學收到的經濟弱勢生人數呈現增加趨勢，頂尖大學也呈現同樣的發展趨勢，但頂尖大學的經濟弱勢生的結構比例近年增加，但仍稍低於整體公立大學的結構比例。表 7-27 則是比較目前我國主要國立大學的學生總人數，可

知頂尖大學群除國立陽明大學（即將與國立交通大學合併）、國立中山大學外，學生總數皆在 10,000 人以上。而地區性國立大學則多屬規模較小，僅國立中正大學與國立嘉義大學學生總數在 10,000 人以上。

表 7-25 頂尖研究型大學一般生與低收入戶錄取學生人數及結構比趨勢（98-103 學年度）

學年度	學生人數		結構比	
	一般生	低收生	一般生	低收生
98	19,593	105	99.5	0.5
99	19,267	106	99.5	0.5
100	19,033	119	99.4	0.6
101	18,949	151	99.2	0.8
102	18,959	135	99.3	0.7
103	18,947	165	99.1	0.9

資料來源：教育部統計處（2015c）。

表 7-26 其他類型公立大學一般生與低收入戶錄取學生人數及結構比趨勢（98-103 學年度）

學年度	學生人數		結構比	
	一般生	低收生	一般生	低收生
98	38,693	283	99.3	0.7
99	38,411	327	99.2	0.8
100	38,659	347	99.1	0.9
101	38,532	419	98.9	1.1

102	38,540	452	98.8	1.2
103	38,605	463	98.8	1.2

資料來源：教育部統計處（2015c）。

表 7-27 我國部分國立大學的學生總人數比較

	主要國立大學	2017 年學生總人數
頂尖大學群	國立台灣大學	31,801
	國立政治大學	16,380
	國立清華大學	16,547
	國立台灣師範大學	15,426
	國立成功大學	20,292
	國立中興大學	15,480
	國立交通大學	14,083
	國立中央大學	11,943
	國立中山大學	9,029
	國立陽明大學	4,084
地區性公立大學群	國立台灣海洋大學	8,707
	國立中正大學	10,974
	國立高雄師範大學	6,654
	國立彰化師範大學	8,235

國立東華大學	10,245
國立台南大學	5,879
國立暨南國際大學	6,365
國立嘉義大學	12,545
國立台東大學	4,616
國立宜蘭大學	4874

資料來源：蒐集自各國立大學官方網頁。

五、人才培育政策執行現況

從最新的政府相關部門報告書或統計數字中可發現人才流失與新鮮人就業之困難，包含優秀學者與學生挖角、畢業生就業率、學用落差以及起薪過低等問題。茲將我國高等教育人才引進與就業現況分析如下：

（一）我國高等教育人才引進之現況分析

教育部近年來積極爭取境外學生來臺就讀，自 2011 年推動「高等教育輸出 - 擴大招收境外學生行動計畫」，該計畫係以「精進在臺留學友善環境」及「強化留學台灣優勢行銷」為推動主軸，2015 年大專校院境外學生總人數 110,182 人，較 2014 年度成長 17.66%。推升境外生人數成長，主要來自大陸研修生、華語生及正式修讀學位僑生（含港澳）增加，三者共增 12,987 人。其中，東協、南亞及紐澳學生占境外學生總數 25.91%（教育部，2017a）。而 2017 年大專校院境外學生人數則再成長至 117,970 人，占大專校院在學學生總人數之 9.3%，較

2016 年增 1,095 人或 0.9%，主因新南向計畫的推動，來自新南向區域之境外生大幅增加 5,681 人，加上來自日本學生增 845 人、蒙古增 562 人、南韓增 149 人及美國增 113 人，適時填補中國大陸減少 6,677 人之空缺所致（教育部，2018b）。來臺就學僑外生人數已達數十萬人，遍布五大洲 70 個國家地區，其中以東南亞國家學生最多。

近 10 年大專校院境外學生人數如下圖 7-6，近十年各機構境外學生類型及其地區分布統計如表 7-28，近 10 年新南向區域境外生人數則如圖 7-7。



圖 7-6 97-106 學年度大專校院境外學生人數（單位:百人）

資料來源:教育部（2018b）

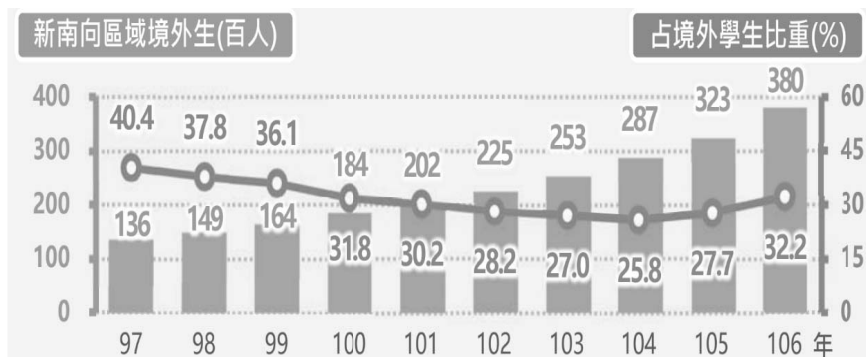
表 7-28 97-106 學年度高等教育機構境外學生類型及其地區分布（單位：人）

年度	總計	學位生				正式修讀學位陸生	非學位生	外國交換生①	外國短期研習及個人選讀①	大專附設華語文中心學生	大陸研修生②	海青班
		正式修讀學位外國學生	僑生	正式修讀學位陸生	正式修讀學位陸生							
97	33,582	17,758	6,258	11,500	-	15,824	1,732	1,258	10,651	1,321	862	
99	45,413	22,438	8,801	13,637	-	22,975	2,259	1,604	12,555	5,316	1,241	
101	66,961	28,696	11,554	15,278	1,864	38,265	3,871	3,163	13,898	15,590	1,743	
103	93,645	40,078	14,063	20,134	5,881	53,567	3,743	4,758	15,526	27,030	2,510	
105	116,875	51,741	17,788	24,626	9,327	65,134	4,301	5,870	19,977	32,648	2,338	
106	117,970	55,916	21,164	25,290	9,462	62,054	4,301	5,870	23,539	25,824	2,520	
106 年大專校院境外學生前 10 大來源國家/地區												
中國大陸	35,304	9,462	-	-	9,462	25,842	-	-	18	25,824	-	
馬來西亞	17,079	13,433	5,449	7,984	-	3,646	53	946	338	-	2,309	
香港	8,761	8,329	-	8,329	-	432	149	242	41	-	-	
日本	8,387	1,340	1,183	157	-	7,047	561	1,486	5,000	-	-	
越南	7,339	4,465	3,884	581	-	2,874	34	277	2,541	-	22	
印尼	6,453	4,063	2,662	1,401	-	2,390	113	197	1,959	-	121	
澳門	5,141	5,116	-	5,116	-	25	19	5	1	-	-	
南韓	4,724	916	746	170	-	3,808	708	441	2,658	-	1	
美國	3,814	646	430	216	-	3,168	145	403	2,618	-	2	
泰國	2,125	847	635	212	-	1,278	146	246	884	-	2	

資料來源：教育部（2018b）

從教育部統計資料可知，2015 年各高等教育機構境外學生以來自中國大陸 41,951 人最多，占 38%，以短期研修之非學位生為主。馬來西亞 14,946 人，占 13.56%（東協十國合計 26,756 人，占有僑外生的 39.21%，及所有境外生的 24.28%），學生類型以僑生、正式修讀學位外國學生及海青班為主。學位生與非學位生的境外學生總數也從 2007 年的 30,509 人逐年增加至 2015 年的 110,182 人，其中又以中國大陸短期研修之非學位生增幅最大，從 2007 年的 823 人大幅增加至 2015 年的 34,114 人（教育部，2017a）。這應該也是受到當時兩岸關係密切，學術交流與學生交換活動頻繁有關。2017 年大專校院境外學生續以來

自中國大陸人數最多，共 3 萬 5,304 人，占 3 成，以短期研修之非學位生為主；其次仍是馬來西亞 17,079 人，占 14.5%，學生類型以僑生（46.7%）、正式修讀學位外國學生（31.9%）及海青班（13.5%）為主；香港 8,761 人居第 3；澳門 5,141 人，較 2016 年下降 2 名次至第 7；日本 8,387 人居第 4 大來源，其中在附設華語文中心學生占 6 成、短期研習及個人選讀生占 1 成 8。其中，2017 年學位生 5 萬 5,916 人，續創歷年新高紀錄，占境外生總數的 47.4%，與 2016 年比較，增加 4,175 人，占比上升 3.1 個百分點；非學位生 6 萬 2,054 人（占 52.6%），則較 2016 年減少 3,080 人。2017 年仍以大陸研修生 2 萬 5,824 人（占 21.9%）居首，僑生 2 萬 5,290 人（占 21.4%，主要來自香港、馬來西亞及澳門）次之，附設華語文中心學生為 2 萬 3,539 人（占 20.0%，主要來自日本、南韓及美國）再次之（教育部，2018b）。與 2016 年比較，大陸研修生大幅減少 6,824 人（-20.9%），主要是受到兩岸關係急凍的影響。而附設華語文中心學生及正式修讀學位外國學生，則是各增 3,562 人及 3,376 人。



說明：新南向區域包含東協十國（印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國、新加坡、汶萊、柬埔寨、寮國、緬甸及越南）、南亞六國（印度、巴基斯坦、孟加拉、斯里蘭卡、尼泊爾及不丹）及紐澳兩國。

圖 7-7 97-106 學年度新南向區域境外學生類型及其地區分布（單位：百人）

資料來源：教育部（2018b）

由上圖 7-7 可知，106 學年度新南向區域學生 3 萬 7,999 人（東協十國合計 3 萬 5,460 人、南亞六國合計 1,839 人、紐澳兩國學生亦有 700 人）占境外學生總數 3 成 2，呈現逐年走高趨勢，近 2 年之增加人數尤為明顯；前 3 大來源國為馬來西亞 1 萬 7,079 人、越南 7,339 人及印尼 6,453 人，合占新南向區域學生總數之 8 成，泰國及印度分別為 2,125 人及 1,532 人，分居第 4 及第 5。所以，如何在西進大陸耕耘 30% 的廣大教育市場還是南向東協十國開拓 32.2% 市場中取捨或平衡，甚至是擴及南亞六國與紐澳地區，都成為教育主管當局決策須審慎評估之處。

（二）我國高等教育就業之現況分析

根據行政院主計總處統計，台灣 15-24 歲年平均失業率近 9 年來都破 10%；2018 年 3 月份 15-24 歲失業率數據為 11.41%，遠高過同期失業率 3.66%（主計總處，2018）。勞動部在 2016 年執行的「15-29 歲青年勞工就業狀況調查」也發現，大學及以上學歷者占青年就業者比率逐年增加，至 105 年已達 58.3%，較 95 年增加 7 個百分點。而青年勞工踏入職場平均每一工作做 5 年，現職平均年資為 1.9 年。青年勞工現職平均每月薪資為 29,427 元，較初次就業增加 3,887 元。不過調查報告也指出青年勞工初次就業之平均尋職時間為 2 個月，並有 51.1% 青年勞工初次尋職曾遭遇困難，主要原因為「經歷不足」占 30.1%，其次是「不知道自己適合做哪方面工作」占 28.8%（勞動部，2017）。

而根據勞動部「薪資行情及大專生就業導航」2018 年最新調查，大專以上畢業生雖然有 47% 立即就業，還有 13% 是在 1 個月內找到工作，合計高達 60%，但也有 36% 的畢業生要至少 1 年內的時間尋職，甚至還有 3% 畢業生必須要花費超過 1 年的時間尋職。比照近 5 年同期的數據，發現畢業後立即就業的比例逐漸提升，從 2012 年畢業的

37%、逐年提高至 2016 年畢業的 47%，而畢業後超過 1 年才找到工作的比例也從 2012 年畢業的 25%、逐年降低至 2016 年畢業的 3%，大專以上畢業生求職情況逐年好轉（勞動部，2018b）。這些數據在在都突顯大學畢業生初踏職場所面臨的求職周期較長以及起薪過低的問題。

六、大學國際化政策執行現況

（一）我國大學國際化之現況分析

茲將有關我國大學國際化現況分為政府、大學、學生三方面敘述如下：

1. 政府方面

有關我國政府與世界各國政府簽訂之合作協定與備忘錄，截至目前以洲別與國別的簽約數統計情形如表 7-29 所示。從表 7-29 顯示，我國與美國簽約數 12 個最多，其次是與奧地利、日本均是 3 個，接著是與巴拉圭 2 個，最後是與其他國家均是 1 個簽約數。

其次是我國政府補助國內各大學校院國際學術交流情形，從 2003

表 7-29 世界各國與我國教育合作協定及備忘錄統計表

洲別	國別	簽約數
美洲	美國	12
美洲	巴拉圭	2
美洲	尼加拉瓜	1
歐洲	比利時（荷語區）	1

歐洲	英國	1
歐洲	德國	1
歐洲	奧地利	3
歐洲	盧森堡	1
歐洲	俄羅斯	1
歐洲	法國	1
歐洲	梵諦岡	1
歐洲	波蘭	1
歐洲	捷克	1
亞洲	約旦	1
亞洲	以色列	1
亞洲	日本	3
亞洲	越南	1
亞洲	韓國	1
亞洲	印尼	1
亞洲	泰國	1
亞洲	菲律賓	1
亞洲	馬來西亞	1
大洋洲	帛琉	1
非洲	史瓦濟蘭	1

資料來源：國際及兩岸教育司（2018）。

年度 8 件，大抵呈現逐年成長趨勢，至 2016 年度 109 件，詳如表 7-30 與圖 7-8 所示。

表 7-30 國際學術教育交流補助件數（按年度）

年度	核定件數
2016	109
2015	111
2014	112
2013	105
2012	101
2011	89
2010	55
2009	58
2008	51
2007	85
2006	63
2005	55
2004	40
2003	8

資料來源：國際及兩岸教育司（2018）。

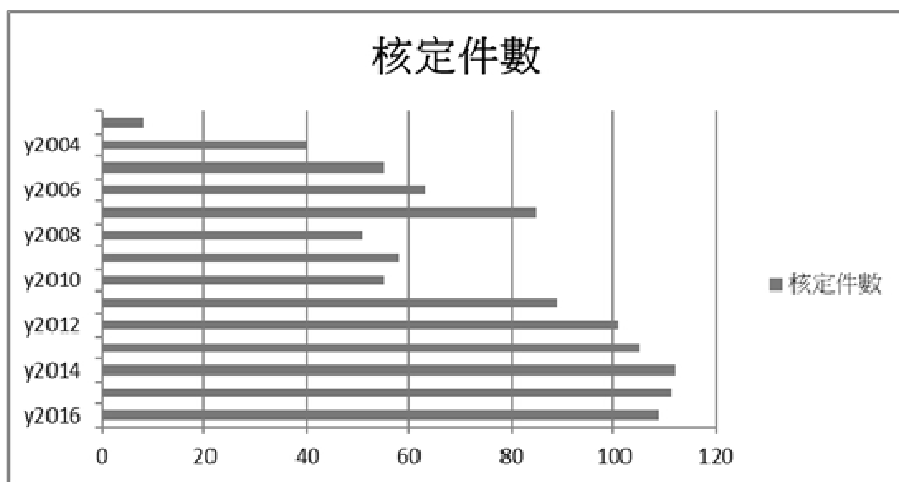


圖 7-8 國際學術教育交流補助件數（按年度）

資料來源：國際及兩岸教育司（2018）。

2. 大學方面

有關我國大學校院與國外大學簽約締結合作關係的情形，表 7-31 與圖 7-9 顯示協約總數共有 17,797 件，我國參與校數共有 157 所。

表 7-31 協約總數

國內締約學校總數	外國締約學校總數	締約國家總數	協約總數
157	4,734	106	17,797

資料來源：國際及兩岸教育司（2018）。

表 7-32 則顯示從 2007 至 2016 年，各年度的締約總數，從 2007 年度有 716 件，至 2016 年度則有 1,208 件。表 7-33 則詳細呈現排名前二十國各國締約總數數據。

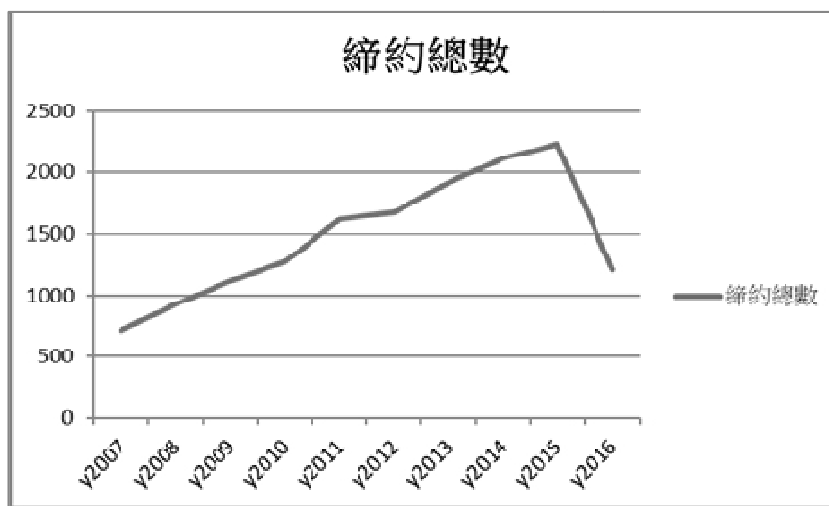


圖 7-9 締約國外學校總數 (按年度)
資料來源：國際及兩岸教育司 (2018)。

表 7-32 締約國外學校數 (按年度)

年度	締約總數	國內學校簽約數	國外學校簽約數	姊妹校簽約數
2016	1,208	132	846	671
2015	2,232	133	1,377	1,190
2014	2,111	130	1,244	1,095
2013	1,917	135	1,145	987
2012	1,674	130	973	831
2011	1,616	126	937	814
2010	1,272	115	761	644

2009	1,115	119	654	586
2008	932	113	601	528
2007	716	108	487	417

資料來源：國際及兩岸教育司（2018）。

表 7-33 締約國外學校數（按國別及其總數）

國別（中文）	國別（英文）	締約數	締約國內學校數	締約國外學校數
中國大陸	China（People's Rep）	6,052	133	1336
美國	U.S.A.	2,348	142	643
日本	Japan	1,824	127	429
大韓民國（韓國）	ROK	988	113	198
越南	Vietnam	789	100	204
澳大利亞	Australia	641	110	67
泰國	Thailand	501	84	117
法國	France	482	58	204
英國	United Kingdom	406	103	106
德國	Germany	404	56	146
馬來西亞	Malaysia	361	96	68
印尼	Indonesia	308	61	139
加拿大	Canada	210	61	71

西班牙	Spain	184	44	64
菲律賓共和國	Philippines	181	66	59
俄羅斯	Russia	161	48	82
印度	India	149	45	89
荷蘭	The Netherlands	123	29	36
捷克	Czech Republic	116	40	27
義大利	Italy	115	34	59

3. 學生方面

有關學生方面，表 7-34 顯示 96-106 年度在我國的境外生學生人數，已從 96 年度境外學生總數 30,509 人，增加至 106 年度 117,970 人。

(二) 陸生來台就讀大學之現況分析

有關陸生在我國就讀情形，以研究生而言，已從 96 年度 823 位，至 106 年度則增加至 25,824 人；以修讀正式學位學生數而言，在 100 年度有 928 件，到了 106 年度則有 9,462 人。

表 7-34 近年來境外大專院校外學生在臺留學/研習人數 (單位：人)

年度	96	97	98	99	100	101	102	103	104	105	106
境外學生 總計	30,509	33,582	39,533	45,413	57,920	66,961	79,730	93,645	111,340	(f) 116,875	117,970
學位生 總計	16,195	17,758	20,676	22,438	25,107	28,696	33,286	40,078	46,470	51,741	55,916
正式修讀學位外國學生	5,259	6,258	7,764	8,801	10,059	11,554	12,597	14,063	15,792	17,788	21,164
僑生 (含港澳)	10,936	11,500	12,912	13,637	14,120	15,278	17,135	20,134	22,865	24,626	25,290
正式修讀學位陸生	-	-	-	-	928	1,864	3,554	5,881	7,813	9,327	9,462
非學位生 總計	14,314	15,824	18,857	22,975	32,813	38,265	46,444	53,567	64,870	(f) 65,134	62,054
外國交換生	1,441	1,732	2,069	2,259	3,301	3,871	3,626	3,743	4,126	(f) 4,301	4,301
外國短期研習及個人選 讀	1,146	1,258	1,307	1,604	2,265	3,163	3,915	4,758	5,586	(f) 5,870	5,870
大專附設華語文中心學 生	10,177	10,651	11,612	12,555	14,480	13,898	15,510	15,526	18,645	19,977	23,539
大陸研修生	823	1,321	2,888	5,316	11,227	15,590	21,233	27,030	34,114	32,648	25,824
海青班											

表 7-35 近年來大專校院陸生在臺留學/研習人數 (單位：人)

年度	96	97	98	99	100
正式修讀學位陸生	-	-	-	-	928
大陸研修生	823	1,321	2,888	5,316	11,227

101	102	103	104	105	106
1,864	3,554	5,881	7,813	9,327	9,462
15,590	21,233	27,030	34,114	32,648	25,824

資料來源：國際及兩岸教育處（2019）。

(三) 兩岸學術交流之現況分析

在敘述陸生來台就讀大學之現況後，接續針對兩岸學術交流現況予以分析如下：兩岸學術交流在 1992 年僅有 1 件，到 2016 年度則增加至 508 件。參見表 7-36。

表 7-36 台灣與中國學術交流統計

年度	總數	國內學校數	該國學校數
1992	1	1	1
1994	2	2	2
1995	5	3	5

1996	13	6	11
1997	2	2	2
1998	8	4	8
1999	11	7	10
2000	10	6	10
2001	19	13	16
2002	42	17	36
2003	17	11	15
2004	21	12	18
2005	42	19	39
2006	85	30	60
2007	133	32	82
2008	182	47	101
2009	326	64	171
2010	481	67	258
2011	623	80	358
2012	649	94	358
2013	899	97	494
2014	966	99	510
2015	1007	113	581
2016	508	102	359

資料來源：國際及兩岸教育司（2018）。

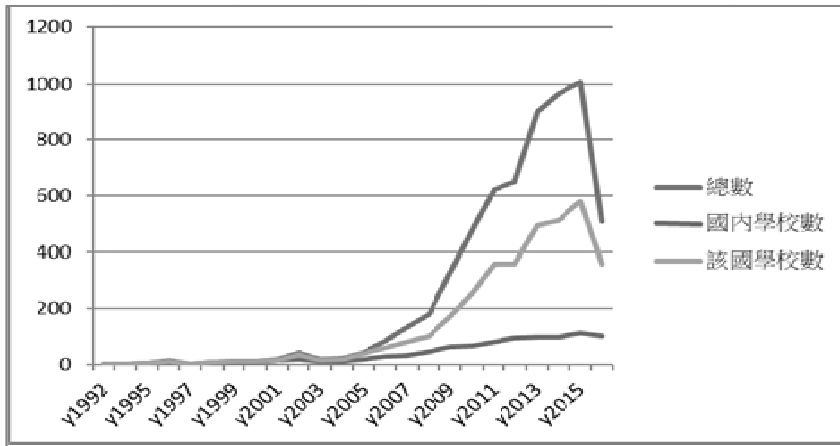


圖 7-10 1992-2015 年兩岸學術交流統計

資料來源：國際及兩岸教育司（2018）。

如果檢視，圖 7-10 顯示台灣與中國大陸之間大約從 2005 年起開始成長，在 2012 年左右達至高峯，之後則呈下降情形亦十分明顯。也許也是相類似於前述台灣與國外大學學術交流的情形，從數量增長轉為實質交流的實踐。

（四）我國追求世界一流大學之現況分析

在過去十幾年間，追求世界頂尖大學的現象不但影響了發展與正在發展中的國家外，也引導了全球高等教育的走向，這樣的全球性現象，突顯出國際排名目前以急速擴增之姿，影響著全球高等教育發展。茲說明台灣發展世界頂尖大學政策之內涵為：

1. 為提升台灣高等教育之競爭力，台灣於 2006 年推動《發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫》
2. 2006 年 1 月 -2011 年 3 月為第一期，計畫名稱為《發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫》； 2011 年 4 月 -2016 年 3 月為第二期，計畫

更名為《邁向頂尖大學計畫》。

3. 台灣政府每年約補助 100 億新台幣。

台灣推動的「五年五百億計畫」可說明反映上述的一個明顯教育政策，即世界頂尖大學受到台灣政府的高度重視。

肆、問題分析

茲就目前高等教育發展所面臨之重大問題及其背後可能成因分析如下，俾做為後續研擬可行策略之基礎。

一、社會流動功能弱化，出現反所得重分配現象

由於擁有大學學位在台灣向來被視為是弱勢家庭子女向上社會流動的敲門磚，而高等教育校院數與受教學生人數迅速擴張的結果，也讓我國高等教育早在 15 年前（2004 年）即已邁入普及化發展階段，目前高中職畢業生若想繼續升學的確不再是件難事。但值得注意的是，在高等教育淨在學率超過七成的台灣，是否代表高等教育公平與機會均等的理想已經實現？以下透過國內外相關研究發現來回答前述問題，藉此突顯台灣高等教育所面臨的重大危機之一，即「社會流動功能弱化」的現況與可能原因。

（一）高等教育數量擴充後，家庭社經背景仍是決定子女就讀學校類型與教育品質的重要因素

Blossfeld 和 Shavit（1993）曾針對美國等 13 個國家數據資料加以比較後，發現教育不公平現象在不同時代間具有延續性，導致高等教育數量擴張並不一定能消除教育不公平現象。同一時間，Raftery 和

Hout (1993) 也提出「不均等最大維持論」(Maximally Maintained Inequality, MMI)，認為教育擴張雖可提升年輕世代的整體教育水準，但卻無法改變不同社會階層子女接受教育的機會。其後，Lucas (2001) 對 MMI 理論進行修正後提出「不均等有效維持論」(Effectively Maintained Inequality, EMI)，主張在高等教育機會分配過程中，除了一般人所熟知的「數量」不公平之外，另外還存在著「品質」不公平現象。換言之，在高等教育擴張的情況下，弱勢群體的確可以享受到優勢群體剩餘的受教機會，故降低了高等教育機會「數量」上的不公平；然而值得注意的是，此時弱勢群體所能得到的多是品質較差或文憑價值較低的教育機會，而優勢群體仍得以在頂尖大學或名校中占有優勢地位，導致教育不公平現象以另一種型態繼續維持 (Lucas, 2001; Ayalon & Shavit, 2004)。

就目前國外情形而言，King (2017) 的研究顯示，澳洲政府於 2012 年取消高等教育機構學生人數限制後，弱勢學生人數自 2008 年至 2015 年之間增加了 50%，在 140 萬總學生人數中約有 146,000 人來自於弱勢家庭。然而值得注意的是，澳洲歷史最悠久且最負盛名的頂尖大學，即八校聯盟 (Group of Eight) 中，其低社經家庭背景學生人數比率自 2009 年以來幾乎沒有變化。另 Havergal (2018) 也指出，在英國高等教育系統中，優勢家庭學生接受高等教育的機率是弱勢家庭學生的 2.36 倍。除此之外，最優勢家庭學生進入英國最具選擇性大學的機率也是最弱勢家庭學生的 5.74 倍。雖然此一差距自 2009 年年逐年降低，但相關分析顯示，差距縮小的速度出現減緩跡象。

再就國內 2000 年以後的研究觀之，亦有類似發現。如彭森明 (2005) 曾就國內大專校院 92 學年度大一新生父親教育程度進行調查 (結果如表 7-37 所示)，發現父親教育程度在國小及國中的大一學生，只有 11.9%~12.8% 進入公立大專校院；相對地，父親教育程度在大學及研究所以上者，卻有 34.9%~44.8% 可進入公立大學就讀。而就讀私

立技專校院之大一新生，其父親教育程度在國小及國中的學生的比率（約 50%），高達父親教育程度在研究所以上者（12.5%）之 4 倍。

表 7-37 父親教育程度不同之大一學生在各類校院的分布情形 單位：%

父親教育程度 學校類型	國小	國中	高中(職)	專科	大學	研究所以上
公立大學	11.9	12.8	18.1	22.3	34.9	44.8
公立技專	15.2	13.1	10.1	7.9	4.9	4.3
公立小計	27.1	25.9	28.2	30.2	39.8	49.1
私立大學	22.5	24.3	31.1	37.5	42.4	38.4
私立技專	50.4	49.8	40.7	32.3	17.8	12.5
私立小計	72.9	74.1	71.8	69.8	60.2	50.9
總計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料來源：彭森明（2005）。

此外，家庭經濟狀況也是影響子女教育程度的重要因素，彭森明（2005）的調查將家庭年收入分為表 7-38 共 7 個層級，就大一新生背景觀之，來自於家庭年收入低於 50 萬元（含無收入）的低收入家庭學生，只有 15% 進入辦學品質較高，且學費相對低廉的公立一般大學就讀，而家庭年收入在 151~300 萬元，與 301~500 萬元的中高所得家庭學生，進入同類學校就讀的機會都在 25% ~ 30%，其比率約為低收入家庭學生的兩倍。另就一般或技職學校類型而言，家庭收入低於 50 萬元的學生，以就讀辦學品質較差，且學費相對較高的私立技職校院為多，比率將近 48%。

表 7-38 家庭年收入不同之大一學生在各類校院的分布情形 單位：％

家庭年收入 學校類型	低於 50 萬元	50~114	115~150	151~300	301~500	501 萬 元以上
公立大學	14.6	20.0	23.5	29.4	25.1	17.7
公立技專	12.6	10.8	7.7	6.0	5.2	5.9
公立小計	27.2	30.8	31.2	35.4	30.3	23.6
私立大學	25.0	31.4	36.7	37.7	38.9	37.3
私立技專	47.8	37.8	32.0	26.9	30.8	39.1
私立小計	72.8	69.2	68.7	64.6	69.7	76.4
總計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料來源：彭森明（2005）。

再就五年相關研究發現觀之，楊瑩（2014）的研究亦發現，我國高等教育發展雖已邁入普及型階段，高等教育之擴張也增加了弱勢家庭子女就學之機會，但在擴展過程中，不公平的情形仍然存在。尤其在擴展初期反而會使機會不公平的情況更形惡化，至高等教育擴展的後期，雖逐漸獲得改善，但受到高等教育階層化的影響，不公平的現象目前仍存在於不同層級或不同類型受教機會中。換言之，不同性別及家庭背景的學生受教機會在不同層級（本專科或研究所）、隸屬（公、私立）及類型（一般校院及技職校院）高等教育機構間仍有不公平的現象存在。另外，公、私立大專校院學費標準之差距及教育資源分配之不公，使得私立大專校院學生居於劣勢，並出現「反所得重分配」現象。

張宜君、林宗弘（2015）採用台灣社會變遷基本調查（Taiwan Social Change Survey, TSCS）資料庫，檢視高等教育擴張對不同階級背景學生之間教育機會分配的影響，研究結果仍舊證實高等教育擴張雖然提供人們更多教育機會，卻在同一個教育程度內形成水平分化，高階級的家庭子女就讀篩選性高、廉價且聲譽好之公立大學、隨後進入研究所的機會仍高，而中低階級家庭子女則進入學費較高而排名較低的私立大學、進入研究所的機率也較低。最後，從公私立大學的學費差異及後續進入勞動市場的薪資差距來看，台灣的高等教育擴張政策幾乎沒有改變既有的階級不平等，反而使之以更隱晦的方式持續下去。

關秉寅（2016）另以「台灣教育長期追蹤資料庫」（TEPS）及其後續調查資料為基礎，分析國內 1984/85 年出生的年輕世代接受高等教育情況，結果顯示代際之間教育階級複製的現象仍然存在。兩千多位接受長期追蹤的受訪者中，父親教育程度為國中或以下者，其子女教育程度僅達高中職程度者之比例最高；相反地，父親若為大學或研究所教育程度者，其子女幾乎沒有教育程度僅止於高中職程度者。父親教育程度高低不僅影響其子女教育機會，更與其就讀大學類型亦有關係，若父親為高中職或專科教育程度時，其子女進入科技校院的比率較高；若父親為大學或研究所教育程度時，則子女進入一般四年制大學的比率較高。

由上可知，無論是彭森明（2005）、楊瑩（2014）、張宜君與林宗弘（2015），以及關秉寅（2016）的研究結果，都證實了前述 Lucas（2001）EMI 理論對於高等教育擴張後教育「品質」不公平現象仍然存在的論點，父母教育程度高、家庭經濟狀況佳等家庭社經背景較好的學生有更多機會就讀公立一般大學，換言之，家庭社經背景仍是決定子女就讀學校類型與所受教育品質的重要因素。

（二）頂尖大學菁英選才機制成為弱勢學生入學阻礙，導致學校中弱勢學生代表性不足

就各國高等教育系統入學情形觀之，學生與學校實為一種雙向選擇機制，不僅學生能根據自己的興趣、性向、高中學業成績，與家庭經濟狀況選擇最適合自己需求的學校；學校端也會根據自身的設校目標、願景、系所發展方向等來訂定學生入學標準，藉此達到讓學生能適性發展、培育高級人才的目標。但此時學校入學標準即成為一種篩選機制，此機制能否對所有背景學生開放，讓學生不至於因為性別、種族、經濟狀況等不利因素而被排除在外，也成為一種衡量高等教育是否符合公義原則的指標。

以美國為例，近來美國頂尖大學陷入有史以來最嚴重的入學醜聞，由於從頂尖大學畢業後其平均薪資可高於其他大學 12-18%，更遑論來自於大學所衍生的校友關係和優質的工作機會，因此美國許多政商名流不計代價讓子女進入這些金字塔頂端的學校，甚至是採取非法手段（Medina, Benner & Taylor, 2019）。美國入學標準雖宣稱多樣化，學科能力測驗成績僅是學校的重要參考而非唯一標準；但不可諱言地，美國常春藤名校卻經常選擇性地忽視低收入戶學生，只憑學科能力測驗成績來挑選學生。庫克基金會的執行長 Harold O. Levy 也指出，美國大學招生標準的偏差是導致社會流動困難的關鍵。因為根據研究顯示，頂尖大學的校友中有許多是國家的施政者、政治領導人，這包括了過去四任美國總統，和目前的最高法院法官，因此進入頂大就讀對於那些缺乏專業人際網絡、也缺乏穩固家庭支持的低收入學生而言，所能衍生的效益遠高於其他學生。然而事實上，部份名校即使關心學生來源的多樣化，也不會特別關注學生的家庭背景，而是根據其他的多樣性標準，例如以不同地區、不同宗教、不同種族來選擇學生，最後被選中的學生多半來自相對富裕的家庭（駐舊金山辦事處教育組，

2015)。

就我國觀之，為了落實入學制度對於「公平」價值的追求，近年來政府亦不斷強化大學多元入學方案中對弱勢學生教育權保障的部份，藉此提升高等教育的公共性，但其成效究竟如何？可由頂尖大學中弱勢學生人數比率窺之梗概。

表 7-39 為 98-103 學年度我國頂尖大學和公立大學中一般生與低收入戶學生錄取人數比率，可發現低收入戶學生進入頂尖大學的比率歷年來都在 1% 以下，進入公立大學的比率最高也只有 1.2%。

表 7-39 頂尖大學和公立大學中一般生與低收入戶學生錄取人數比率

項目 學年度	頂尖大學		公立大學	
	一般生	低收入學生	一般生	低收入學生
98	99.5	0.5	99.3	0.7
99	99.5	0.5	99.2	0.8
100	99.4	0.6	99.1	0.9
101	99.2	0.8	98.9	1.1
102	99.3	0.7	98.8	1.2
103	99.1	0.9	98.8	1.2

資料來源：整理自教育部統計處（2015a）。

再進一步就弱勢學生在不同類型校院分布情形觀之，以 103 學年度為例，如表 7-40 所示，大專校院辦理學雜費減免（包括低收入、中低收入戶、特殊境遇家庭子女、身心障礙人士及其子女、原住民學生）及弱勢助學金計畫之學生占大專校院學生總人數之比率為 16.5%。

其中公立大學校院中弱勢學生人數比率不到 9%（頂尖大學更只有 7.0%），但私立技專校院中弱勢學生人數比率卻高達 24%（教育部高教司，2015）。

表 7-40 公私立大專校院弱勢學生占學生總人數之比率（103 學年度）

公私立 學校別	低收、中低 收、特境、 身障、原住 民學雜費 減免人數 (1)	弱勢助學 金人數 (2)	弱勢學生 人數 (A)=(1) + (2)	在學生總 人數 (B)	弱勢學生人 數比率 (A) / (B)
公立大學	18,506	8,604	27,110	305,479	8.9%
私立大學	26,390	17,457	43,837	375,532	11.7%
公立技專	12,783	10,187	22,970	129,176	17.8%
私立技專	71,490	55,762	127,252	529,825	24.0%
合計	129,169	92,010	221,179	1,340,012	16.5%
公立學校	31,289	18,791	50,080	434,655	11.5%
私立學校	97,880	73,219	171,099	905,357	18.9%
頂大 12 校	7,786	4,100	11,886	169,769	7.0%
典範科大	16,862	14,005	30,867	174,699	17.7%

資料來源：教育部高教司（2015）。

說明：1.本表含一般大學校院及技專校院之日夜間學制之專科、學士、碩士及博士班；
2.頂大：臺大、成大、清大、交大、政大、中興、中山、中央、陽明、臺師大、長庚、臺科大；3.典範科大：虎尾科大、屏東科大、高雄第一科大、高餐大、高應大、雲科大、勤益科大、北科大、南臺科大、崑山科大、正修科大、臺北護理健康大學、遠東科大、弘光科大、龍華科大。

（三）公立大學菁英選才入學制度結合政府對公立學校學生的高額補貼，導致高等教育系統出現「反所得重分配」現象

由前述討論可知，即使在相當重視公民權益與自由平等的美國，也難以避免家庭社經背景對子女高等教育機會的影響，並體現在受教品質的差異上。然而值得注意的是，台灣與美國高等教育系統最大的差異在於美國公立學校數高於私立學校數，所以大部分學生都有機會進入由州政府資助、學費較低廉的公立學校就讀，至於哈佛大學、耶魯大學與史坦福大學等私立名校，則是憑藉其名聞遐邇的教育品質來招收世界各地學生，即使收取高額學費仍有不少學子趨之若鶩。

台灣情況則相反，2018年時有將近65%（詳見表7-5）的學生就讀私立學校，公立學校學生僅占三分之一，這些在入學考試中力戰群雄終於脫穎而出的公立學校學生，多數來自於社經背景較高家庭（詳見表7-37和7-38），而他們所能獲得的回報包括在校時能享有較高品質的教育、付出較低廉的學費支出（詳見表7-8）、接受政府高額補貼（詳見表7-10），且畢業後因取得的文憑價值相對較高，在勞動市場中也通常能獲得薪資較高或較為穩定的工作。

駱明慶（2010）曾指出，根據粗略估計，台灣公立大學學生每人每年獲得納稅人挹注的教育經費，是私立大學所獲經費補助的數倍。這樣的結構，產生了我國大學教育在學費負擔上的特殊景象，即家庭背景好的學生，在聯考中（或其他入學方式）有最好的成績，考上公立學校、負擔最少的學費並享有最好的教育品質；家庭背景稍差的學生考試分數較差，考上私立學校、負擔較多的學費卻享有較差的教育品質。至於家庭背景最差的學生，可能國中畢業後就去念高職，沒有參加大學入學考試；或者因聯考成績差而沒有機會念大學。雖然大學教育可以增加他的生產力，也只好早早投入職場，賺錢繳稅來補貼當年「會讀書」的同學上大學。在這種制度下，造成「窮人補貼富人」

的逆向所得重分配，此種低學費、高補助的結果缺少高等教育公平性。

沈暉智、林明仁（2018）則分析財稅資料中心 2000-2015 年之母體層級稅務資料，串連親代所得、財產及子代的就學資料後，也發現家戶所得及資產與高等教育的就讀機會呈高度相關。台灣大學與公立學校的學生家戶年所得中立數分別超過 150、100 萬元，遠高於全體樣本中位數 86 萬元。進步一檢視各大專院校及學制的資產分布，則突顯不同學制間鉅額的財富差距及代際流動於教育管道的僵固。最後，各校每生平均教育經費支出與學生家戶所得組成間的正向關係，也突顯了政府的教育經費補貼其實是反向重分配的事實。

換言之，雖然在政府的努力下，近二十年來高等教育擴張確實有助於弱勢學生入學機會的提高，但由表 7-41 數據資料也發現，104 學年度我國公私立大學校院中來弱勢學生分布的情況仍不平均。若以減免學雜費和申請弱勢助學金學生人數觀之，不論是在一般大學或技職校院中都呈現私立學校弱勢學生人數比率高於公立學校的情況，另就一般大學校院及技職體系進行比較，也發現技職校院學生家庭背景明顯居於劣勢。就此四類學校弱勢學生占學生總人數比率進行比較後，發現將弱勢學生人數比率依高至低排列，依序為私立技專校院 > 公立技專校院 > 私立一般校院 > 公立一般校院。我國私立學校學生家庭經濟狀況較差與技職體系弱勢學生居多的現象，若併同私立校院學雜費高於公立校院學雜費此現象一起考慮，即可突顯我國高等教育面臨「反所得重分配」之問題。

表 7-41 大專校院弱勢學生申請助學措施人次及所占比率（104 學年度）

	學校類型	弱勢學生助學措施			學生總人數 (B)	比率 (A)÷(B)
		學雜費 減免人數	弱勢 助學人數	小計(A)		
大學 校院	公立	28,180	7,707	35,887	305,232	11.8%
	私立	43,329	16,225	59,554	373,756	15.9%
	小計	71,509	23,932	95,441	678,988	14.1%
技專 校院	公立	20,730	9,363	30,093	130,656	23.0%
	私立	115,878	51,608	167,486	522,801	32.0%
	小計	136,608	60,971	197,579	653,457	30.2%
總計		208,117	84,903	293,020	1,332,445	22.0%

說明：學雜費減免人數包括低收入戶、中低收入戶、身心障礙人士及其子女、特殊境遇家庭子女。

資料來源：整理自教育部（2018a）。

綜上所述，我國在高等教育擴張後不同家庭社經背景學生確實都有更多接受高等教育的機會，但相關研究也發現家庭社經背景較差的弱勢家庭學生進入頂尖大學的機會低於家庭社經背景較佳的學生。前述現象回應了國外「不均等有效維持論」（EMI）的論點，也代表高等教育擴張後，雖然不同階級的人都有機會進入某一教育階段就讀，但是中上階級家庭會挾其優勢，率先設法為其子女爭取到更多教育資源或更高品質的教育，例如明星高中或頂尖大學，藉此繼續維持與鞏固其既得利益與社會階層。值得注意的是，此種教育程度的世襲化很可能會造成社會階級的複製與難以翻轉，若因此阻礙了社會階級的向

上流動，則將導致弱勢家庭子女會對未來失去希望，這對追求穩定發展與社會和諧的各國政府而言，都是非常非常嚴重的警訊。

二、高教資源分配及補助政策的變革，未能強化大學任務分工及發展特色，偏遠及專業特色型的大學財務受壓縮，形成大學機構之間的類型化甚至可能有階層化的現象

（一）地方性大學具有平衡城鄉差距與發展特殊學術領域之貢獻，政府宜適當補助以維持其獨特功能

在世界高等教育發展先進的國家中，如美國、韓國、日本，皆將能夠頒授博士學位的公立大學定位為研究型大學。在我國，計畫性的將公立大學均勻設置於每一縣市，有振興地方經濟活動、提升在地人才培育、強化在地特色企業和公立大學的合作連結、培育人才以供在地企業之用的效果。我國公立大學師資普遍學術水準佳，應可肩負高深學術研究的任務。國立大學在教育部的最初政策規劃是為平衡城鄉差距及特殊學術領域之發展（如體育、藝術等學府）（教育部，2001）。因此有不同的需求與任務，且因為成立所在之地緣關係亦大不相同，亦間接影響辦學規模，而學校規模進一步再影響到資源的分配，產生國立大學在資源及規模上有相當大的不同樣貌。因此政府在競爭型補助不足維持之地方國立大學時，宜適當補助以維持其平衡城鄉差距和維持重要特殊學術領域之功能。但目前地方型公立大學卻受到「每生平均教學支出低」、「規模小」、「學雜費收入低」、「所處縣市偏遠」造成人力物力資源不足以維持其基本需求的困境。

（二）大學之間因競爭性經費與校務基金制度等因素，資源差異日趨明顯

高等教育經費的均衡分配對於我國區域發展的影響，過去二十年政府為了均衡區域發展因而將部分國立大學設立於較為偏遠的地區，這些國立大學肩負培養區域人才、繁榮地方經濟、強化地方產業轉型、深化教育機會均等的重任，然過去兩期頂尖大學政策多數選取位於都會區的悠久歷史大學，其所造成的高等教育機構階層化以及教育資源反重分配的問題值得重視。頂尖大學的補助金額龐大，且有日漸集中的趨勢，過去十年的補助學校集中於少數 12 所左右的大學，以國立台灣大學為例，補助金額由一開始的 30 億元到最近一期已經上升到 60 億元左右，高等教育機構之間的 M 型化趨勢相當明顯。

（三）競爭性高等教育經費分配制度造成區域和學科領域資源投入失衡

頂尖大學計畫補助重點研究領域除了少數以人文社會科學為主的大學，例如國立台灣師範大學、國立政治大學，多數獲選大學以及獲選大學提出之重點研究領域皆以自然科學和工程學為主，無法均衡大學內部的科系資源平衡發展。頂尖大學計畫補助金額的區域失衡問題：大學的發展對於地區的社會經濟文化發展的影響甚鉅，但綜觀過去十年的頂尖大學計畫發展，獲選大學僅有國立成功大學、國立中山大學、和國立中正大學位處南部地區之外，但是其他獲選大學和獲選頂尖研究中心皆位處北部地區。高等教育經費與補助對於地方發展的外部效益對於我國的區域發展的公平性也值得關注。

（四）結合基本需求與額外獎助，協助國內大學永續發展與財務健康

一所國立大學的存在，對於區域的經濟和文化發展十分重要。過去我國政府設立國立大學時特別考量區域發展的公平性，因而將國立暨南國際大學設立於南投埔里，國立東華大學設立於花蓮壽豐。政府

的「一縣市一國立大學」的呼聲，也正是反映國立大學對於區域發展的重要性。但綜觀過去十年的頂尖大學計畫發展，獲選大學僅有國立成功大學、國立中山大學、和國立中正大學位處南部地區之外，但是其他獲選大學和獲選頂尖研究中心皆位處北部地區。高等教育經費與補助對於地方發展的外部效益對於我國的區域發展的公平性也值得關注。

對於同時未獲「頂尖大學計畫」以及「教學卓越計畫」之國立大學而言，由於學雜費收入也不高，因此經營和基本教育品質的維持是一大挑戰。教育經費的競爭型經費雖然可以有效營造競爭環境提高各大學的效能，但是對於教育品質「基本需求」的維持不可忽略。所有的學生都應該有相同的受教權利，也不應不同國立大學而有很大的差別待遇，建議政府可考慮將經費區分為「競爭型」、「發展型」、「基本需求型」三類，可以均衡不同需求大學校院的發展並且兼顧教育機會的公平。

我國大學校院需要發展的是校內自我監督與自我發展的機制，過去十年頂尖大學政策的性質是屬於短期競爭型經費的性質，短期性競爭型經費的特徵是導引大學校院從短線發展的方向去發展校務，而非發展一所大學可長可久的特色方向以及均衡發展。

三、人才培育失衡，大學生學用落差與缺乏就業競爭力

由上述分析可知，高等教育人才培育主要可分為育才、攬才與用才三大面向。育才面向可區分為一般人才與高階人才培育兩部分，攬才面向可區分為國外人才攬用與國內人才留用兩部分，用才面向可區分為就業薪資與學用落差兩部分。因此，本研究進一步從下列三大面向進行細部問題分析：

(一) 育才面向：可區分為一般人才與高階人才培育

1. 一般人才培育：缺乏國家級中長程人力需求調查與系所規劃

產業人力供需狀況與產業發展進程、產業結構變化、未來人口結構變化具有相當緊密關係，更是影響國家競爭力的關鍵性因素之一。基此，經濟建設委員會與國家發展委員會曾委託台灣經濟研究院進行為期三年的產業人力需求分析模型研究，藉以建構適合我國未來產業發展的相關人力需求模型，並進行 104-114 年中長期產業人力需求之實際推估（台灣經濟研究院，2013；2016）。研究報告指出現今我國產業發展，在產業轉型、結構調整及參與區域經濟整合速度，已有明顯落後現象。因此，我國未來產業人力結構必會隨著產業結構調整、科技運用、人文提升等趨勢而隨之有所調整變化。

表 7-42 行業別就業推估人數-大專以上教育程度（單位:千人）

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	成長率
農、林、漁、牧業	39	37	36	35	34	32	31	29	-4.14
礦業	1	1	1	1	1	1	1	1	0.00
製造業	1,329	1,345	1,362	1,374	1,387	1,401	1,414	1,427	1.02
水電氣燃及污染防治業	46	47	47	47	47	47	47	47	0.31
營造業	136	131	126	121	116	112	108	104	-3.76
批發及零售業	768	771	768	761	754	746	737	727	-0.78
住宿及餐飲業	226	229	236	243	251	259	267	276	2.90
運輸、倉儲及通信業	269	266	260	254	247	242	236	230	-2.21
金融保險及不動產租賃業	403	405	411	416	420	424	427	429	0.90
工商支援服務	332	334	332	328	325	322	320	317	-0.66
文化、運動及休閒服務	62	60	59	58	57	56	56	55	-1.70
其他服務業	1,515	1,581	1,621	1,655	1,689	1,689	1,750	1,777	2.30
總計	5,125	5,207	5,259	5,293	5,328	5,330	5,392	5,418	0.80

資料來源：節錄自台灣經濟研究院（2013）

從表 7-42 可知，製造業在勞動需求上主要是以大專以上勞動力為主，人數比重逐年提升。服務業則以金融保險、不動產及租賃業的主要勞動需求是以大專以上勞動力為主，主要原因應是該產業具有專業知識與經驗。在其他服務業部分，其中包括教育服務業與醫療保健等業，故大專以上勞動需求明顯高於高中職勞動需求。

由表 7-43 可觀察到從 2011 年至 2025 年的推估前十大增幅與減幅職業類別，增幅較大類別包括：廣告及行銷專業人員、電子工程師、工業及生產工程師、機械工程師、化學工程師、藥師、護理及助產專業人員等，應與我國整體產業朝向智能化生產趨勢發展與健康產業需求有關。其中，專業人員的平均增幅 1.19% 最大，但是教學專業人員的推估中顯示變化率不大，僅為 0.04%。至於職業類別就業人數減少部份，主要包含公關專業人員、化學工程技術員、電信工程技術員、製圖員等，應與智能製造趨勢，低階生產線的操作人員被 AI 技術取代有關。

但是這些中長程產業供需調查結果，一方面並未持續由國家級單位主導進行，另一方面也未與高等教育機構的系所規劃結合。放任機構自行依市場機制與招生成效自然汰換系所，也未能提前掌握就業市場脈動，缺乏國家級的專責機構長期依產業供需調整系所規劃，使具有基礎重要性的系所得以重點培育，也使具有未來發展的系所能擴展規模。

2. 高階人才培育：碩博班招生不易與就業困境

教育部核定 108 學年度博士班招生名額，有 113 個博班名額為零或一人，其中 37 個系組招生為零（教育部，2018c）。對此，高教司特別澄清說明，33 個系組是以外加名額招生，不占學校招生總量內名額，故學校無須分配國內生名額，並非代表該系組整體招生狀況不佳；其餘 4 個系組係配合博士班名額調控政策，因應校內博士班名額分配

表 7-43 我國各職業就業人數推估結果 (單位:千人)

職業類別	100	101	102	103	104	105	106	107	108	109	110	111	112	113	114	104-114 9大類 變化率	2位碼 排序	2位碼 排序
總計	10,709	10,860	10,967	11,079	11,080	11,184	11,251	11,305	11,357	11,429	11,470	11,514	11,514	11,520	11,523	0.39%		
民意代表、主管及經理人員	435	422	404	394	388	386	382	378	373	370	365	361	355	349	344	-1.20%		9
民意代表、高階主管及總執行長	87	86	81	81	80	80	79	79	78	77	77	76	75	74	73	-0.91%		-7
行政及商業經理人員	98	101	103	102	102	103	105	106	107	108	109	109	110	110	110	0.74%		
生產及專業服務經理人員	175	165	157	150	146	144	141	138	135	132	129	126	123	120	116	-2.28%		-5
餐旅、零售及其他場所服務經理人員	76	71	63	62	60	58	57	55	54	53	51	50	48	47	45	-2.79%		-4
專業人員	1,195	1,244	1,286	1,333	1,344	1,367	1,386	1,404	1,422	1,442	1,459	1,476	1,487	1,500	1,512	1.19%		1
科學及工程專業人員	312	328	343	368	371	379	385	391	397	403	408	414	418	422	426	1.37%		8
醫學保健專業人員	212	219	226	233	234	237	239	242	244	246	248	250	251	252	252	0.78%		
教學專業人員	434	438	447	457	456	459	461	461	462	463	463	463	461	460	458	0.04%		
商業及行政專業人員	68	77	75	78	80	84	87	91	94	98	102	106	109	113	117	3.82%		1
資訊及通訊專業人員	112	120	126	123	125	128	131	134	137	140	143	146	148	151	153	2.09%		5
法律、社會及文化專業人員	57	64	70	75	77	80	83	86	88	91	94	97	100	103	105	3.16%		3
技納員及助理專業人員	1,957	1,950	1,962	1,990	1,984	1,997	2,003	2,007	2,010	2,017	2,018	2,020	2,014	2,009	2,003	0.09%		7
科學及工程助理專業人員	437	420	417	420	414	411	407	403	398	395	390	385	379	373	367	-1.19%		-6
醫療保健助理專業人員	106	114	111	127	130	134	137	141	145	149	152	156	159	163	166	2.51%		4

資料來源：節錄自台灣經濟研究院 (2016)

調度所致。未來教育部亦將持續透過高教深耕計畫、建構新創研發服務公司（RSC）孕育機制及專案型高階人才培育計畫等各項人才培育策略，強化我國博士及其他各級人才培育及與產業之連結，整合政府、大專校院與產業資源，改善學用落差情形。鑒於少子化趨勢，教育部向嚴格控管大學招生名額總量，不得逾前一年核定數，並為回應社會各界過去對博士培育過剩之質疑，自 105 至 107 學年度進行博士班招生名額統一調控政策。目前註冊率已逐年提升至 8 成，核定招生名額總量趨於合理。為及時回應產業界對博士級人才之需求，使學校依社會發展及產業需求彈性調整各領域招生名額，並課予學校自我調控之責任，使教育資源有效運用，爰自 108 學年度起取消博士班招生名額統一調控政策，並授權學校配合國家政策（如 5+2 產業、AI 及物聯網產業、半導體、資訊安全、食品安全、東南亞等）及學校發展方向統籌分配，以培育我國高階研發人力（教育部，2018d）。

儘管教育部與部分頂大學校極力說明博士班的招生名額疑慮，並授權學校配合國家政策及學校發展方向統籌分配。但是碩博班的招生困難已屬事實，且恐會隨少子化與經濟情勢而更加惡化。其主要關鍵仍在於畢業後的就業管道是否順暢，特別是博士人才的培育需投入大量時間與經費，投資報酬率才是報考的主要考慮因素，畢業後若無法學以致用更是國家資源的耗損。除了國家政策與學校發展方向做為名額分配依據，政府應盤點現有研究機構的人力配置，針對國家政策與學校發展方向新設或調整相關國家級研究基地或企業研究員額，暢通招生、培育與就業一貫管道，並檢視中研院與部分頂大以及企業合作培育博士的成效與限制。

而有鑒於近來博士後人才年資持續增加的現象，科技部原本有意修正限制補助年限的做法對博士班的招生以及博士後人才的就業更是雪上加霜。依科技部學術統計資料庫顯示，博士後 7 年以上年資總數逐年上升，2013 年獲得科技部博士後研究計畫總數，年資 7 年以

上總數共 78 人，至 2017 年有 179 人，增加約 1.3 倍，年資達 10 年者從 2013 到 2017 年，由 19 人增為 48 人，成長 1.5 倍（科技部，2018a）。基於提升科研競爭力，鼓勵年輕博士後較早啟動研究生涯規劃，科技部 2018 年 7 月底修正「科技部補助延攬客座科技人才作業要點」，科技部各項補助計畫，博士後研究人員總補助期最長為 6 年，同一計畫以延攬一位博士後研究人員為原則，針對目前接受科技部補助 4 年以上博士後研究員，提供 2 年緩衝期（科技部，2018b）。雖然此修正案因自然科學和生醫領域學會的反對而緊急暫緩 9 月開始執行，但是已對博士班的就業管道與報考意願產生影響。

（二）攬才面向：可區分為國外人才延攬與國內人才留用

1. 國外人才延攬：高階人才與境外學生引進方向搖擺

（1）境外學生引進—西進或是新南向方向搖擺不定

在境外學生引進部分，來臺就學僑外生人數已達數十萬人，遍布五大洲 70 個國家地區，其中以東南亞國家學生最多。而中國大陸短期研修之非學位生增幅最大，從 2007 年的 823 人大幅增加至 2015 年的 34,114 人。不過與 2016 年比較，2017 年大陸研修生大幅減少 6,824 人（-20.9%），主要是受到兩岸關係急凍的影響。附設華語文中心學生及正式修讀學位外國學生，則是各增 3,562 人及 3,376 人。在新南向政策之下，如何在西進大陸耕耘 30% 的廣大教育市場，還是南向東協十國開拓 32.2% 市場中取捨或平衡，甚至是擴及南亞六國與紐澳地區，都成為教育主管當局決策須審慎評估之處。

台灣在招生境外學生時具有幾個優勢：學費相較於歐美國家來的低廉、自由、民主、對外國人士友善、經濟繁榮、高科技產業及高等教育近年來發展快速等等。相對的，台灣的弱勢在於：我國大專院校的國際知名度不高、整體國際化環境仍有待提升、絕大多數課程以非

英語授課等等（翁福元、許瑞芳，2016）。況且招收境外學生應具有多重目標，包含：提升國家影響力與學校聲譽、建立國外各項關係與人脈、海外人才招募與留用、強化本國學生國際視野、解決本國就學率等。因此，我國招收國際學生不應只是強調獎學金優厚與取得入籍工作資格，而是應強調我國學術表現、文化價值與專長領域，建立品牌聲譽與市場區隔。同時也應致力於將餅做大，不論是西進或是南向，只要能改善高等教育就學率、招募優秀學生以及增加國際知名度，政府與高等教育機構都應該努力爭取。

（2）外國專才延攬及僱用法以及玉山學者計畫成效有限

瑞士洛桑管理學院（International Institute for Management Development, IMD）於2017年11月20日公布「2017年IMD世界人才報告」（IMD World Talent Report 2017），在評比的63國或地區，台灣排名第23，與2016年持平，在亞洲排名第3，僅次香港及新加坡（IMD, 2017）。2018年11月瑞士洛桑管理學院再公布「2018年IMD世界人才報告」（IMD World Talent Report 2018），在評比的63國或地區，台灣排名第27，較2017年下降4名，在亞洲排名第4，僅次於香港、新加坡及馬來西亞（IMD, 2018）。IMD報告主要包含三大指標：一是對人才的投資與培養（Investment and Development Factor），反映政府在教育方面的投資和教育制度的完善水平（台灣全球排名第25）；二是對人才的吸引力（Appeal Factor），即反映留住本地人才和吸引海外人才的能力（台灣全球排名第26）；三是人才儲備程度（Readiness Factor），反映現有人才滿足市場需求的能力（台灣全球排名第22）。短期內雖然人才報告總名次顯示無立即重大困境，但是報告中也顯示人才外流（Brain drain）指標排名第47名、吸引具高技能之外國人才（Foreign highly-skilled personnel）指標排名第44名、吸引及留住人才（Attracting and retaining talents）指標排名第38名，

顯現長期人才外流與吸引力減弱情況下仍有人才失衡的危機。再加上 Oxford Economics 研究報告「全球人才 2021」(Global Talent 2021) 結果顯示，我國因人口老化趨勢及教育預期提升有限，被預測為 2021 年人才供給赤字最高之國家 (Oxford Economics, 2018)。因此，強化延攬外國專業人才與頂尖學者來我國之必要。

基此，為快速及通盤鬆綁外國人才來臺及留臺工作及生活之各類法規限制，國發會協同相關部會，研擬《外國專業人才延攬及僱用法》，於 2017 年 10 月 31 日經立法院三讀通過，總統於同年 11 月 22 日公布，並由行政院核定自 2018 年 2 月 8 日施行。目的藉由延攬專門性、技術性的外籍專業人才來臺工作，不僅可引進創新觀念與技術，促使國內企業有更多機會學習新事物、新思維，提升企業競爭力，更希望可以透過此一「攬才、留才」機制，提升我國商業服務業所需專業人才、中高階管理人才之素質和數量的「育才」能力，以協助我國商業服務業的升級轉型 (國家發展委員會，2018)。教育部在 2018 年 10 月接著公布「補助大專院校延攬國際頂尖人才作業要點」，規劃藉由提供符合國際競爭之薪資待遇，以吸引國際人才來臺任教，讓國際人才之學術能量在台灣學術環境扎根，並提升我國高等教育之國際影響力。申請資格為獲得高等教育深耕計畫補助款超過五千萬元以上之學校，得以延攬玉山學者及玉山青年學者之國際頂尖人才。薪資部分除了由學校提供本薪及相關教學研究經費等支持措施之外，獲選為玉山學者可獲得外加薪資最高 500 萬元，以 3 年為一期；玉山青年學者可獲得外加薪資最高 150 萬元，以 5 年為一期 (教育部，2018e)。

不過根據國發會針對外國專業人才延攬及僱用法所做的評估報告內容可發現：此法案主要是引進商業服務高階人才，對高等教育機構助益較小；開放部分技藝類科得聘僱外國教師教授，正面影響為提升國人就業能力，增加國際競爭力，並促進國內教師之競爭力。負面影響則為可能造成部分國內教師失去工作機會，雖然引進人數甚少，但

在高等教育機構教師員額緊縮的趨勢下，仍會排擠到新進博士的就業機會（國家發展委員會，2018）。而2018年首度玉山（青年）學者徵選計有30校提出申請，共計141件申請計畫，經教育部分6學術領域以嚴格標準審查，計46件計畫通過審議，其中21件為玉山學者、25件為玉山青年學者（教育部，2018f）。通過學校主要仍由頂尖大學共14所為主，申請案未獲補助機構須自行決定是否負擔外加薪資聘任，對一般大學而言也是另一項經費負擔。而首度通過人數共僅46位學者，所能產生的成效與發揮的國際影響力也有待觀察。

2. 國內人才留用—人才流失嚴重與師資老化

蕭國倉、翁福元（2011）從學術資本擴張的角度認為，我國高等教育人才培育政策主要受到四大因素影響：全球化思潮影響、市場化機制誘發、經濟發展與產業界需求、國家發展與國際競爭促動。陳清溪（2014）則是透過質性研究方式，蒐集國內外人才培育之相關文獻與報告為分析基礎，經分析後發現，主要國家人才培育均著重在解決「學用落差」、「供需失衡」、「青年失業率高」等問題。陳永芳、周祝瑛、洪士灝等（2015）研究報告也指出，政府部門對於我國人才培育之作法，大多在參酌國外先進國家作法，針對本國相關問題，提出對策，並以政策導向與計畫方式，予以推行。其優勢為政府掌握大的發展方向，由上而下，一條鞭式的向下推動，透過法規、經費，由相關之學與企業單位，進行競標之申請。執行者除須完成相關之績效成果與量化評估外，大多無法對該政策定之參與或修正酌予置喙。而政府推動政策時，似乎受限於各部會之科層體制所限，有事權分工但缺少政策統整。各種政策的問題分析與背景說明，也大多以短期方式呈現，缺乏長期的統計資訊與資料累積做基礎，政策論述層次、科學數據與風險管理與評估，皆有待提升。

(1) 優秀高中畢業生與師資流失

人才流失問題反映在諸多面向，特別是以我國部分優秀教授被挖角至中國大陸、港澳或外國等地的情況，近年則是較多剛畢業的台籍博士選擇至中國大陸高校服務。如國家教育研究院政策中心透過「科技人才與研究成果服務平台」(NPHRST)，抽取 245 位符合資格的樣本進行國內博士人才國際流動趨勢研究(徐一萍、鄭淑美，2017)。研究結果發現 245 位現於國外大學任教且未滿 60 歲之博士師資的任教區域分布，其中以「中國大陸」的 43.7% 為最大宗，「美加」的 38.0% 居次，「港澳」居三，有 20 人占 8.2%。

而另一個值得關注的現象就是我國高中應屆畢業生至境外求學的趨勢漸增。2018 年的大學博覽會就有香港與澳門 6 所名校提供高額獎學金吸引頂級生就讀，而大陸 2018 年公布 31 項惠台政策後，也大幅開放高中畢業生以學測成績報考大陸高校，這些措施都使原本優秀高中畢業生出國就讀大學的數量更形增加。

根據教育部統計資料，103 學年度共有 506 所高中加上 2 所大專院校附設高職以及 2 所特教學校，包含公私立普通高中、高職、綜合高中、實用技能學程以及進修部五大類別，共有應屆畢業生總數為 272,563 人(教育部，2016)。其中在升學部分，教育部調查報告區分為 13 種情況，其中一項便是赴國外、大陸就讀。在普通高中部分畢業生人數為 105,109 人，赴國外、大陸就讀人數為 1,088 人約占 1.04%，其中又以台北市 303 人最多，依序為台中市與新北市；在高職部分畢業生人數為 112,454 人，赴國外、大陸就讀人數為 201 人約占 0.18%，其中又以台北市 61 人最多，依序為新北市與台中市；在綜合高中部分畢業生人數為 23,634 人，赴國外、大陸就讀人數為 121 人約占 0.51%，其中又以新北市 44 人最多，依序為台中市與台北市，其他類別赴國外、大陸就讀人數較少便不進一步分析。由上述數據分析可知，普通高中

部分畢業生赴國外、大陸就讀人數比例最高，而各類別又以台北市、新北市與台中市都會區人數最多，也間接反映出城鄉差距。

104 學年度仍是 506 所高中，共有應屆畢業生總數為 250,172 人，較 103 學年度減少 22,391 人（教育部，2017b）。在普通高中部分畢業生人數為 98,624，赴國外、大陸就讀人數為 1,137 人約占 1.15%，其中又以台北市 345 人最多，依序為新北市與台中市，如下表 7-44；在高職部分畢業生人數為 103,398 人，赴國外、大陸就讀人數為 197 人約占 0.19%，其中又以台中市 63 人最多，依序為新北市與台北市，如表 7-45；在綜合高中部分畢業生人數為 20,587 人，赴國外、大陸就讀人數為 137 人約占 0.67%，其中又以新北市 53 人最多，依序為台中市與台北市，如下表 7-46。從 103 與 104 學年度的比較中也可發現，雖然受到少子女化的影響，應屆高中畢業生的人數減少 22,391 人，但是赴國外、大陸就讀的總人數與比例卻是逐年上升，也多集中於北部與中部都會區，反映出人才流失與城鄉發展差距。而對於優秀高中生流失問題，教育部於 2018 年起也嘗試擴大高中生至大學選修課程的措施，也期讓高中生提早接觸大學課堂氛圍與培養興趣領域，藉以留住優秀畢業生。但此措施也須考量預選修的學分規模所能產生的成效，以及國內大學課堂氛圍與授課方式是否能與國外大學相比等問題。

表 7-44 104 學年度高中普通科畢業生升學概況-依縣市別

單位：人、%、百分點

縣市別	畢業生人數		升學人數													升學率	
			總計	公立大學		私立大學		二專		軍警學校		赴國外或大陸就讀		其他學校		與增減 上學年 比較	
				人數	占畢業 生比率	人數	占畢業 生比率	人數	占畢業 生比率	人數	占畢業 生比率	人數	占畢業 生比率	人數	占畢業 生比率		
總計	98,624	95,313	37,138	37.66	55,002	55.77	55	0.06	1,952	1.98	1,137	1.15	29	0.03	96.64	0.34	
新北市	12,118	11,887	2,947	24.32	8,637	71.27	1	0.01	82	0.68	209	1.72	11	0.09	98.09	1.34	
臺北市	20,066	19,668	9,030	45.00	10,208	50.87	-	-	83	0.41	345	1.72	2	0.01	98.02	0.34	
桃園市	9,374	9,144	3,586	38.25	5,393	57.53	20	0.21	96	1.02	46	0.49	3	0.03	97.55	0.10	
臺中市	12,522	12,157	5,115	40.85	6,629	52.94	4	0.03	212	1.69	197	1.57	-	-	97.09	0.53	
臺南市	8,287	7,962	3,427	41.35	4,216	50.87	-	-	258	3.11	58	0.70	3	0.04	96.08	0.06	
高雄市	11,431	10,894	4,925	43.08	5,572	48.74	2	0.02	306	2.68	88	0.77	1	0.01	95.30	0.56	
宜蘭縣	2,095	2,042	634	30.26	1,343	64.11	-	-	38	1.81	27	1.29	-	-	97.47	1.30	
新竹縣	940	906	204	21.70	684	72.77	-	-	14	1.49	4	0.43	-	-	96.38	0.16	
苗栗縣	1,760	1,665	351	19.94	1,270	72.16	3	0.17	41	2.33	-	-	-	-	94.60	-1.30	
彰化縣	3,877	3,728	1,406	36.27	2,199	56.72	-	-	111	2.86	12	0.31	-	-	96.16	-0.08	
南投縣	1,467	1,377	384	26.18	878	59.85	-	-	81	5.52	34	2.32	-	-	93.87	-1.13	
雲林縣	2,569	2,435	789	30.71	1,524	59.32	1	0.04	107	4.17	14	0.54	-	-	94.78	-0.12	
嘉義縣	888	862	301	33.90	514	57.88	1	0.11	44	4.95	2	0.23	-	-	97.07	1.62	
屏東縣	2,677	2,464	804	30.03	1,421	53.08	1	0.04	226	8.44	5	0.19	7	0.26	92.04	-0.35	
臺東縣	123	84	41	33.33	41	33.33	2	1.63	-	-	-	-	-	-	68.29	9.03	
花蓮縣	1,338	1,271	399	29.82	798	59.64	15	1.12	54	4.04	5	0.37	-	-	94.99	0.49	
澎湖縣	338	312	103	30.47	189	55.92	-	-	20	5.92	-	-	-	-	92.31	1.88	
基隆市	1,539	1,426	280	18.19	1,119	72.71	-	-	26	1.69	1	0.06	-	-	92.66	-3.00	
新竹市	2,816	2,766	1,473	52.31	1,186	42.12	5	0.18	24	0.85	76	2.70	2	0.07	98.22	0.13	
嘉義市	2,106	1,978	852	40.46	988	46.91	-	-	125	5.94	13	0.62	-	-	93.92	-0.79	
金門縣	293	285	87	29.69	193	65.87	-	-	4	1.37	1	0.34	-	-	97.27	-0.02	
連江縣	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

資料來源：教育部（2017b）。

邁向公義與卓越 — 台灣教育的問題與對策研究

表 7-45 104 學年度高中職業科畢業生升學概況-依縣市別

單位：人、%、百分點

縣市別	畢業生數		升學人數												升學率	
			公立大學		私立大學		二專		軍警學校		赴國外或大陸就讀		其他學校			
			總計	人數	占畢業生比率	人數	占畢業生比率	人數	占畢業生比率	人數	占畢業生比率	人數	占畢業生比率	人數	占畢業生比率	與上學年	增減比較
總計	103,398	82,026	19,777	19.13	59,922	57.95	1,159	1.12	825	0.80	197	0.19	146	0.14	79.33	-0.78
新北市	12,320	9,290	1,142	9.27	7,895	64.08	110	0.89	57	0.46	38	0.31	48	0.39	75.41	-2.27
臺北市	12,226	10,641	2,511	20.54	7,933	64.89	146	1.19	23	0.19	25	0.20	3	0.02	87.04	-0.67
桃園市	10,880	9,192	1,816	16.69	7,157	65.78	121	1.11	72	0.66	14	0.13	12	0.11	84.49	-0.51
臺中市	16,926	14,308	4,218	24.92	9,781	57.79	68	0.40	124	0.73	63	0.37	54	0.32	84.53	-3.25
臺南市	7,780	6,153	1,569	20.17	4,401	56.57	113	1.45	54	0.69	9	0.12	7	0.09	79.09	0.05
高雄市	12,021	8,796	2,299	19.12	6,077	50.55	280	2.33	113	0.94	16	0.13	11	0.09	73.17	-0.93
宜蘭縣	1,527	1,232	235	15.39	967	63.33	8	0.52	18	1.18	4	0.26	-	-	80.68	1.64
新竹縣	1,641	1,288	225	13.71	1,023	62.34	32	1.95	3	0.18	5	0.30	-	-	78.49	-0.70
苗栗縣	2,558	1,985	422	16.50	1,519	59.38	15	0.59	26	1.02	3	0.12	-	-	77.60	2.32
彰化縣	6,431	5,065	1,545	24.02	3,405	52.95	51	0.79	57	0.89	5	0.08	2	0.03	78.76	1.42
南投縣	2,538	2,041	391	15.41	1,505	59.30	91	3.59	52	2.05	2	0.08	-	-	80.42	0.42
雲林縣	2,901	2,047	591	20.37	1,385	47.74	29	1.00	36	1.24	1	0.03	5	0.17	70.56	1.11
嘉義縣	1,783	1,164	128	7.18	991	55.58	17	0.95	27	1.51	1	0.06	-	-	65.28	3.54
屏東縣	2,938	1,772	479	16.30	1,212	41.25	26	0.88	55	1.87	-	-	-	-	60.31	-5.96
臺東縣	537	311	35	6.52	242	45.07	33	6.15	1	0.19	-	-	-	-	57.91	6.03
花蓮縣	1,146	800	157	13.70	602	52.53	9	0.79	31	2.71	1	0.09	-	-	69.81	6.99
澎湖縣	446	248	184	41.26	59	13.23	1	0.22	4	0.90	-	-	-	-	55.61	-4.20
基隆市	1,830	1,612	318	17.38	1,263	69.02	2	0.11	26	1.42	3	0.16	-	-	88.09	0.09
新竹市	1,717	1,457	503	29.30	942	54.86	3	0.17	3	0.17	2	0.12	4	0.23	84.86	-3.81
嘉義市	3,024	2,449	869	28.74	1,530	50.60	2	0.07	43	1.42	5	0.17	-	-	80.99	2.54
金門縣	228	175	140	61.40	33	14.47	2	0.88	-	-	-	-	-	-	76.75	5.37
連江縣	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

資料來源：教育部（2017b）。

表 7-46 104 學年度綜合高中畢業生升學概況-依縣市別

單位：人、%、百分點

縣市別	畢業生 人數	升學人數													升學率	
		總計	公立大學		私立大學		二專		軍警學校		赴國外或 大陸就讀		其他學校		與 上 學 年	增 減 比 較
			人數	占畢業 生比率	人數	占畢業 生比率	人數	占畢業 生比率	人數	占畢業 生比率	人數	占畢業 生比率	人數	占畢業 生比率		
總計	20,587	18,890	4,329	21.03	14,020	68.10	45	0.22	345	1.68	137	0.67	14	0.07	91.76	-0.21
新北市	1,865	1,776	260	13.94	1,449	77.69	-	-	14	0.75	53	2.84	-	-	95.23	-1.30
臺北市	1,594	1,531	500	31.37	1,016	63.74	-	-	3	0.19	12	0.75	-	-	96.05	-0.73
桃園市	1,830	1,652	264	14.43	1,353	73.93	2	0.11	32	1.75	-	-	1	0.05	90.27	0.61
臺中市	1,657	1,629	411	24.80	1,142	68.92	3	0.18	25	1.51	48	2.90	-	-	98.31	0.94
臺南市	2,159	1,982	419	19.41	1,524	70.59	1	0.05	35	1.62	3	0.14	-	-	91.80	0.85
高雄市	1,945	1,807	610	31.36	1,162	59.74	5	0.26	29	1.49	-	-	1	0.05	92.90	0.41
宜蘭縣	426	356	38	8.92	311	73.00	1	0.23	5	1.17	1	0.23	-	-	83.57	-2.76
新竹縣	1,362	1,346	422	30.98	904	66.37	2	0.15	12	0.88	6	0.44	-	-	98.83	0.40
苗栗縣	724	643	82	11.33	545	75.28	3	0.41	13	1.80	-	-	-	-	88.81	-3.76
彰化縣	1,612	1,567	346	21.46	1,175	72.89	4	0.25	40	2.48	2	0.12	-	-	97.21	0.33
南投縣	322	293	47	14.60	237	73.60	-	-	8	2.48	1	0.31	-	-	90.99	2.53
雲林縣	597	550	131	21.94	407	68.17	-	-	5	0.84	-	-	7	1.17	92.13	-2.58
嘉義縣	145	138	59	40.69	73	50.34	-	-	6	4.14	-	-	-	-	95.17	3.31
屏東縣	510	401	81	15.88	303	59.41	-	-	17	3.33	-	-	-	-	78.63	-5.27
臺東縣	1,072	921	245	22.85	601	56.06	15	1.40	57	5.32	3	0.28	-	-	85.91	1.50
花蓮縣	893	600	38	4.26	530	59.35	8	0.90	19	2.13	1	0.11	4	0.45	67.19	-4.03
澎湖縣	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
基隆市	134	130	13	9.70	117	87.31	-	-	-	-	-	-	-	-	97.01	0.98
新竹市	1,060	947	175	16.51	762	71.89	-	-	3	0.28	7	0.66	-	-	89.34	-1.61
嘉義市	596	547	157	26.34	366	61.41	1	0.17	22	3.69	-	-	1	0.17	91.78	1.58
金門縣	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
連江縣	84	74	31	36.90	43	51.19	-	-	-	-	-	-	-	-	88.10	2.83

資料來源：教育部（2017b）。

(2) 大學教師高齡化，鼓勵新聘年輕教師配套不足

根據教育部 2018 年 5 月最新統計：106 學年大專校院專任教師數 4.7 萬人，較上學年減少 684 人或 1.4%，其中教授及副教授分別為 1.3 萬人及 1.5 萬人，仍呈逐年成長趨勢；助理教授至 100 學年 1.4 萬人達到高峰後趨降至 106 學年 1.3 萬人；講師及其他教師則呈逐年減少趨勢，至 106 學年為 6,577 人。整體而言，大專校院專任教師人數自 100 學年後呈逐年減少態勢，主因受到生源減少影響，部分學校預為因應少子女化衝擊的調整，控管專任教師員額所致。其中在年齡分布方面，90 學年大專校院專任教師年齡大多集中在 35-39 歲，95 學年集中度遞移 40-44 歲，100 學年再位移至 45-49 歲，106 學年續後移至 50-54 歲，致年齡超過 50 歲者占全體教師之比率達 54.4%，較 90 學年增加 36.1 個百分點，如下圖 7-11。年齡分布結構趨向老化，主因師資員額成長停滯，原有教師年齡日漸增長，補進年輕教師人數有限所致（教育部，2018g）。而自 2018 年 7 月開始實施《公立學校教職員退休資遣撫卹條例》，教職員月退休金起支年齡將從 2019 年調至「七六」，以逐年加一之幅度，於 2037 年全面達到 65 歲。此一延緩退休的制度，也將使得大學教師高齡化的現象更加惡化。

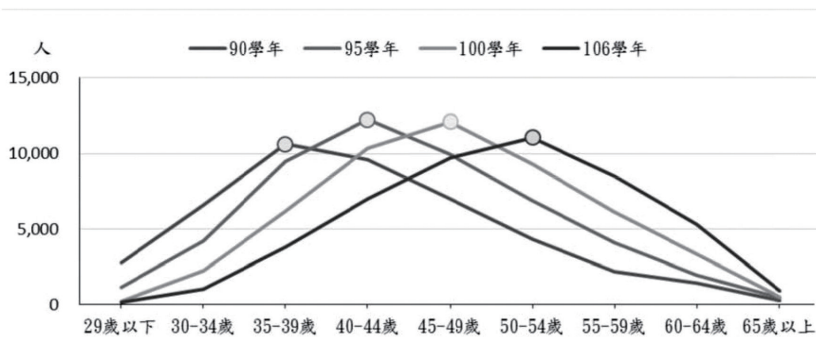


圖 7-11 大專校院專任教師年齡分布圖

資料來源：教育部（2018g）。

為了搶救大學教師高齡化現象，鼓勵大學新聘年輕教師。106 學年度時，教育部才將大專院校生師比從 32 降為 27，日間學制生師比從 25 降到 23，研究所生師比從 12 降到 10。教育部在 2018 年 6 月再進一步提出五大措施：包括 108 學年度將境外生納入生師比；111 學年度國立科大的生師比降為 16；公費留考人數從每年 110 人，增至 132 人；一位玉山學者換三個玉山青年學者，玉山青年學者一次補助五年；教師彈性加薪，加薪超過 3 萬元的部分由教育部跟學校各出一半。教育部雙管齊下，一方面透過獎勵機制鼓勵換血，另一方面則是直接調降「生師比」的規定，也等於是強迫大學增聘新老師。不過，為降低生師比而延攬新老師，在學費不調漲的情況下，勢必會大幅增加人事成本，對於私校經營將是一大挑戰；而未來境外學生若納入生師比後，勢必大幅拉高現有學生人數的計算基準，也會影響高教機構對境外生招生意願。

（三）用才面向：可區分為就業薪資與學用落差

1. 就業薪資：畢業生起薪過低，文憑價值弱化

根據勞動部「薪資行情及大專生就業導航」調查發現，2012-2016 年畢業生中，任職製造業的人數 26.8 萬最多，而勞退提領工資則以金融及保險業最高、平均 43,335 元，教育業為 35,027 元，最低為住宿與餐飲業 28,663 元。專科畢業勞退提領工資為 33,663 元，大學畢業為 33,705 元，碩士畢業為 51,116 元，博士畢業為 72,800 元，而全部勞工 2018 年 1 月的平均提領工資則為 38,033 元（勞動部，2018b）。根據上述勞動部最新數據顯示，雖然近五年畢業生求職情況逐漸好轉，但仍有四成的畢業生無法在畢業後一個月內找到工作；而勞退提領工資最低為住宿與餐飲業，這對過去幾年許多高等教育機構大量設立休閒觀光與餐飲科系是一種警訊。而專科畢業與大學畢業工資差距僅為 42

元，這也代表著大學文憑的價值日漸弱化。

對此，勞動部 2016 年「15-29 歲青年勞工就業狀況調查」也發現 5 成左右青年勞工希望政府提供就服資訊及專業訓練。為協助青年就業準備減緩就業市場磨合、促進就業與提升技能，勞動部則是提出整合職涯諮詢、就業服務輔導、就業媒合及職訓等資源分別針對青年在學期間及離校後，提供相關措施協助青年（勞動部，2017）。不過除了在學與離校期間提供青年就服資訊及專業訓練，最重要還是要從根本解決學用落差與低薪高就問題，包括入學適性篩選、課程設計、產業連結、專業培養與實務訓練等面向。這些數據在在都突顯即使公布諸多人才投資報告或政策白皮書，仍都無法全盤形塑我國青年人才投資政策，再加上瞬息萬變的國際情勢與國內政經教育環境變遷，使得青年人才投資研究議題需要長期且持續關注。政府在近年也陸續放寬擴大招收境外學生規定、公布新南向人才培育推動計畫、前瞻基礎建設計畫之人才培育促進就業建設、高等教育深耕計畫、外國專才延攬及僱用法以及固臺八大策略等最新政策法令，都值得研究者進一步檢視其對我國青年人才投資政策與就業力提升之影響與成效。

2. 學用落差：造成人才錯置與就業力低落

在就業力意涵方面：近三十年來，高等教育受到知識經濟、技術變遷與全球化市場影響，政府、決策者與企業多認為成功的教育制度應著重為學生提供必要的技能和知識，以保證他們在勞動力市場取得經濟上的成功。為了適應這些要求，大學從精英化轉向大眾化。對此，澳洲 Macquarie 大學 Kalfa 和 Taksa（2017）研究從三層面檢視高等教育中就業力、管理主義以及績效表現的關係：在宏觀層面（macro level）上，將就業力視為高等教育領域管理主義的一種表現形式，並且越來越強調績效指標；在中間層面（meso level）上，透過研究學者如何使用小組評估來回應政府和雇主對畢業生的要求；在微觀層面

(micro level) 上，透過校友對評估經驗的反思，明瞭對教學工具的評價。其中在就業力部分，Kalfa 和 Taksa 進一步省思而主張大學證明其價值的方法之一是為學生提供廣泛的可轉移就業技能，學生被視為客戶、課程作為產品、教師作為學習材料的生產者、學位則成為交換工作之商品。澳洲學者 Moore 和 Morton (2017) 則是針對現今高等教育非常強調讓畢業生在專業領域的工作做好準備的發展趨勢進行研究，並認為此趨勢的推動主要是受到工商業就畢業生的能力和一般就業力進行許多大規模調查。因此，該研究著重畢業生的專業寫作技巧能力，藉由與各個專業領域的經理和主管的訪談，形成對高等教育現今「就業準備」論辦的新思維。該研究也進一步指出澳洲高等教育就業力議題的起源可追溯到 1990 年代早期所發表的兩項主要研究：一是 1992 年的 Mayer 報告，該報告引領了技職教育中的「能力」(competency) 運動；以及 1992 年澳洲高等教育委員會公布的「品質達成」(Achieving Quality) 報告，首次向大學引進了一般技能和屬性的概念。隨著時間的推移，就業力便成為用於測量畢業生於職場的成效與品質的重要指標。Bhagra 和 Sharma (2018) 研究指出在過去的二十年間，青年就業力的定義已發生了巨大變化，以前良好的學歷足以獲得有益的職業，但現今學生需要評估專業領域，並在技術上做好準備，並磨練他們的就業技能，以獲得和保留其工作。由於技術創新，企業所需技能已大幅改變，軟實力已成為管理階層畢業生在因應競爭環境中重要的就業技能。研究也進一步闡釋就業力之意涵轉變：從過去 2002 年澳洲工商會所指的就業力代表獲得職業、維持工作和在組織中取得進步以實現自身潛力，以及有效地為企業的戰略方向做出貢獻所必需的能力；在 2011 年轉變從組織角度，認為所有員工的技能和能力共同促進企業可持續的競爭優勢。吳淑媛 (2014) 研究則是透過文獻分析指出，就業力是具有一系列技能、知識、職涯了解及個人態度，以使個人更能選擇及確保他們能找到滿意的工作並獲得成功。而許多研究發現，就業

力與就業呈現高度正相關，畢業生具備愈高的就業力，獲取良好的工作機會愈大，在職場的表現愈好。研究建議主要有兩個：（1）目前對於畢業生就業狀況大多設計調查與追蹤機制，然而對於提升就業力相關活動的成效，乃至於學生就業力的調查與掌握，均需再進一步構思更有效的方法；（2）大專校院必須規劃完善的產學對話機制，持續且採取更有效的方法納入產業界的觀點，方能有效控制供需雙方之間的不匹配性。

在提升就業力策略方面：有鑑於從工人的低薪到國家或企業的生產力降低，技能供給與需求之間的不對稱造成日益增加的巨大成本。解決技能失衡問題，已成為經濟合作暨發展組織（OECD）反思技術進步、數位化、人口變化和全球化對就業和工作組織影響的首要任務。基於這些挑戰，OECD 開展了新的研究，藉以闡明各國如何衡量不斷變化的技能需求，同時確保就業、培訓和移民機構能夠回應新技能的需求。OECD 在 2017 年 9 月先公布《澳洲全民的技能建設：成人技能調查的政策見解》（*Building Skills for All in Australia-Policy Insights from the Survey of Adult Skills*）報告，旨在透過 33 個國家成年人的基本技能檢測，並展示這些技能如何與經濟和社會成果相關，幫助各國確保制定更好的技能政策（OECD,2017）。之後，OECD 於 2018 年 8 月再公布最新的《澳洲技能評估》（*Getting Skills Right: Australia*）報告書，提供了對澳洲現有技能評估（skill assessment）和預期（anticipation）系統的深入分析，並就如何進一步改善提出建議（OECD,2018c）。《澳洲技能評估》報告除了提供澳洲技能失衡狀況的摘要外，該報告還對以下領域的做法進行了評估：（a）收集有關現有和未來技能需求的資訊；（b）利用技能需求資訊引導就業、教育和培訓以及移民領域的政策制定；（c）確保主要利害關係人在收集和使用技能需求資訊方面的協調完善達到管理成效。澳洲政府也從 2009 年 12 月起，由青年辦公室（Office for Youth）公布《澳洲青年投資》

(*Investing in Australia's Young People*) 報告，詳細介紹了澳洲政府對 12-25 歲青年的大量投資，包含家庭、教育、就業、文化和體育方案 (Commonwealth of Australia, 2009)。其中在就業部分澳洲政府推動諸多技能評估相關方案，支持青年從學校過渡到進一步學習、培訓或工作。之後，澳洲政府於 2010 年 4 月再公布《澳洲青年全國性策略》(*The National Strategy for Young Australians*) 報告，策略著重 12 至 24 歲澳洲青年的感受，並強調了未來政府行動的優先領域，藉以因應當代青年需面對的新挑戰。基於未來知識密集企業創新成功時，將為澳洲的新就業增長產生顯著貢獻 (Commonwealth of Australia, 2010)。因此，澳洲政府在 2017 年 11 月再公布《澳洲 2030 年：透過創新繁榮》(*Australia 2030: Prosperity through Innovation*) 報告書，內容包含教育、企業、政府、研究與發展、文化與志向五大面向 (Commonwealth of Australia, 2017)。其中在教育面向，主要是讓所有澳洲人具備與 2030 年相關的技能，藉以應對不斷變化的工作性質。

張國保、袁宇熙 (2014) 研究指出台灣高等教育學用落差的問題，主要包括課程與產業脫節、教學與產業失衡、實習機會不足、技術證照制度未臻完善、產業用人非以學生專業優先等五項，研提落實課程與產業接軌、實施彈性教學機制、建立產學實習連結措施、改革就業導向為主的技術證照制度、建立教考訓用的連結系統等改善之道，並提出成立跨部會學用合一協調平台、活化產業需求的課程應變機制、建立親產學合作的學習環境、務實檢討產業實習制度、完備證照與就業的法治建議，期對政府、大專校院、產業端等各界解決學用合一問題有所助益。王立昇 (2014; 2016) 長年透過大數據分析，進行學用落差研究。他認為學用落差的根本問題在於台灣每年約有 23 萬名大學生畢業，但是適合大學學歷的專業人員、技術員，僅占總就業人口比例約三成，造成大學畢業生與就業市場學用不一致的現象。大學畢業生在求職時，公司企業首先會以專業技能、畢業校系與工作經驗進行

履歷篩選，面試階段則注重工作適應能力、專業技能與學習意願。近幾年的畢業生在外語能力、電腦能力與創新創意上表現較佳，但在專業能力、團隊合作、工作適應力與配合度的表現上卻越來越差。

為改善人才培育流失與品質管理問題，勞動部勞動力發展署特別於 2013 年引進「人才發展品質管理系統」（簡稱 TTQS），協助事業單位及訓練機構提升其訓練品質，進而提高勞工整體職能水準，厚實我國人才發展品質，特安排 TTQS 教育訓練課程，其包含基礎課程、實務課程、專題課程等。期藉由課程之辦理及執行，強化單位自我檢視辦訓能力與績效，提升相關職能。同時再配合職能導向課程品質管理機制（iCAP）確保職能導向課程品質作為首要目標，透過職能導向課程審核指標對相關單位所產出之職能導向課程進行檢驗，以確保課程發展與訓練成果的過程，具有高品質的保證，且符合產業及勞工就業力的需求。目的即確認課程發展的需求程度、設計與發展的嚴謹性與適切性，實施與成果的有效性（勞動部，2018a）。但是此人才發展品質管理系統偏向技職教育人才培育，也必須由產業界與學校共同參與課程設計與改造才易收成效。

對此，鄧鈞文、李靜儀、劉曉芬、陳怡如、鈕方頤（2016）書中，便提出個案學校解決學用落差的策略。為了有效縮短學生在校所學與職場需求技能間落差，強化學用合一，提升學生就業競爭力，逢甲大學全面推動課程分流計畫，在校內即修訂學生修課相關規定，妥善規劃實務型課程與學術型課程分流配置，邀請業界專業人士共同規劃實務性課程內容，由產學聯盟與教師共同研擬主題，以解決產業實際問題為專題核心，鼓勵教師投入實務性教學，讓學生至校外實習，融合專業知識與實務經驗，最後落實雙迴圈課程機制，進行自我檢視與外部評核。期望透過課程分流方案，讓學生適性發展，培育多元人才，促使產業升級。透過模組課程，不但可提升學生專業知能與就業競爭力，還具引導學生適性發展之功效。洪新原（2018）也認為大學人才

培育問題主要包括：少子化衝擊、缺少跨領域學習的設計與推動、創新創業不足、國際化意涵的瞭解與實踐不足、實作能力不足……等問題，而企業可以透過提供獎學金、以創新觀點設計課程、強化課程品質、客製化跨領域學程或提供業師支援、協助培養訓練語言或行政人員、促進產學合作、幫助學生將知識深化為能力……等。饒達欽、賴慕回（2018）則進一步提出建構產學研合作培育人才的新機制，建議全盤檢討產業人才培育相關法源、建置產學研人才培育就業媒合與應用的智能平台、設置大專院校學生之職涯規劃與產業實習及就業準備相關辦法、增列企業社會責任中對人才培育條款以落實社會公益，藉以解決學用落差之問題。

綜合上述研究發現：在境外學生引進部分，來臺就學僑外生人數已達數十萬人，遍布五大洲 70 個國家地區，其中以東南亞國家學生最多。而中國大陸短期研修之非學位生增幅最大，從 2007 年的 823 人大幅增加至 2015 年的 34,114 人。不過與 2016 年比較，2017 年大陸研修生大幅減少 6,824 人（-20.9%），主要是受到兩岸關係急凍的影響。附設華語文中心學生及正式修讀學位外國學生，則是各增 3,562 人及 3,376 人。在新南向政策之下，如何在西進大陸耕耘 30% 的廣大教育市場還是南向東協十國開拓 32.2% 市場中取捨或平衡，甚至是擴及南亞六國與紐澳地區，都成為教育主管當局決策須審慎評估之處。在人才流失部分，以我國高中應屆畢業生至境外求學為例，普通高中部分畢業生赴國外、大陸就讀人數比例最高，而各類別又以台北市、新北市與台中市都會區人數最多，也間接反映出城鄉差距。而從 103 與 104 學年度的比較中也可發現，雖然受到少子女化的影響，應屆高中畢業生的人數減少 22,391 人，但是赴國外、大陸就讀的總人數與比例卻是逐年上升，也多集中於北部與中部都會區，反映出人才流失與城鄉發展差距。在就業與薪資部分，雖然近五年畢業生求職情況逐漸好轉，但仍有四成的畢業生無法在畢業後一個月內找到工作。而勞退提領工

資最低為住宿與餐飲業，這對過去幾年許多高等教育機構大量設立休閒觀光與餐飲科系是一種警訊。而專科畢業與大學畢業工資差距僅為 42 元，這也代表著大學文憑的價值日漸弱化。「15-29 歲青年勞工就業狀況調查」也發現 5 成左右青年勞工希望政府提供就服資訊及專業訓練。不過除了在學與離校期間提供青年就服資訊及專業訓練，最重要還是要從根本解決學用落差與低薪高就問題，包括入學適性篩選、課程設計、產業連結、專業培養與實務訓練等面向。

四、高教機構國際化的能力不足，總體競爭力下滑

（一）我國大學之國際學術交流雖有成長，但高等教育機構國際化能力欠佳，值得重視

從前面我國大學國際化現況分析結果顯示，不論是招收陸生或國際生來台就讀大學，或者與國際上含大陸之學術交流，均有所成長。根據美國外籍生事務協會（National Association for Foreign Student Affairs, NAFSA）的最新一項分析發現，在 2014-2015 學年期間，國際生貢獻了 305 億美金經濟產值，以及支援 373,000 個工作。這是國際生除了帶給校園與社區無法計量的學術與文化價值之外，在經濟上的貢獻（NAFSA, 2016）。國際生對美國許多大學而言，已經成為其財務健全的主要支柱，但其影響遠超越支付的學費和生活支出。根據 NAFSA，例如每 7 位國際生註冊即創造或支持 3 個美國工作。其次，國際生也幫助填補了美國在全世界科學與工程畢業生所占比例下滑時期之技術人力短缺。還有國際生也促進了全球學習環境。一項來自 Duke University 的研究顯示，美國學生積極與其班上國際生互動者較能增進本身的自信、領導及表現計算能力（Levent, 2016）。可見學術交流包含學生與教師的跨境合作與交流，單從美國之國際生分析即顯示有其正向效益，

若納入教師的研究與教學合作之交流，則可能有著更大的效益，據此觀察台灣與國際之學術交流也有類似正向的效益。揆諸上述美國經驗，厚植台灣學術實力才能具備吸引更多的國際生前來就讀，以便創造出更大的經濟及文化等更為廣泛而無形層面的效益。當然不可否認，台灣與中國大陸之間特殊的關係與涉及的有關複雜因素也會影響兩岸學術交流的進行，而非單純僅考慮到學術交流的效益而已。此外，值得一提的是，本研究訪談結果指出，「根據教育部大學國際化品質訪視計畫發現：大部分高教機構不知道如何進行校內國際化工作」（受訪者 No. 2），顯示出我國各大學在內部國際化能力建構上，實明顯有待加強。

（二）我國高等教育總體競爭力也有下滑情形，值得關注

首先，根據世界經濟論壇全球競爭力排名（WEF/Global Competitiveness Index）檢視我國高等教育總體競爭力的現況及趨勢。此一《全球競爭力報告》（*The Global Competitiveness Report*）在衡量世界各國競爭力已超過四十年。用以衡量的指標共有 114 項，分成 12 組，其中高等教育與訓練為第 5 組，詳參見圖 7-12 所示。

表 7-47 顯示各國在全球競爭力排名於 2017-2018 的情形並與前一次 2016-2017 的比較。根據此項排名，台灣的高等教育與訓練在過去 10 年期間（2008-2018）的排名（如表 7-48），從 2008-09 的第 13 名至 2017-18 的第 17 名，有下滑的情形，但從其分數則顯示 2008-09 得分 5.5，到了 2017-18 則略有提升，得分 5.6。由此結果顯示，台灣高等教育的競爭力絕對而言，並無減少，但與其他國家之相對競爭而言，則有不如之處，易言之，其他國家的進步可能更快導致的結果，是值得台灣重視的警訊。



圖 7-12 全球競爭力排名指標架構
資料來源：World Economic Forum (2018a)。

表 7-47 全球競爭力排名於 2017-2018 及與 2016-2017 之比較

經濟體	GCI 2017-2018		GCI 2016-2017		經濟體	GCI 2017-2018		GCI 2016-2017	
	排名 (out of 187)	分數 (1-7)	排名 (out of 187)	分數 (1-7)		排名 (out of 187)	分數 (1-7)	排名 (out of 187)	分數 (1-7)
瑞士	1	5.96	1	5.81	牙買加	70	4.25	75	4.13
美國	2	5.85	3	5.70	摩納哥	71	4.24	70	4.20
新加坡	3	5.71	2	5.72	秘魯	72	4.22	67	4.25
荷蘭	4	5.66	4	5.57	亞美尼亞	73	4.19	79	4.07
德國	5	5.65	5	5.57	克羅埃西亞	74	4.19	74	4.15
香港	6	5.53	9	5.48	阿爾巴尼亞	75	4.18	80	4.06
瑞典	7	5.52	6	5.53	烏拉圭	76	4.15	73	4.17
英國	8	5.51	7	5.49	蒙特內哥羅	77	4.15	82	4.05
日本	9	5.49	8	5.48	塞爾維亞與蒙特尼哥羅	78	4.14	90	3.97
芬蘭	10	5.49	10	5.44	塔吉克	79	4.14	77	4.12
挪威	11	5.40	11	5.44	巴西	80	4.14	81	4.06
丹麥	12	5.39	12	5.35	烏克蘭	81	4.11	85	4.00
紐西蘭	13	5.37	13	5.31	不丹	82	4.10	97	3.87
加拿大	14	5.35	15	5.27	千里達-托貝哥	83	4.09	94	3.93

臺灣	15	5.33	14	5.28
以色列	16	5.31	24	5.18
阿拉伯聯合大公國	17	5.30	16	5.26
奧地利	18	5.25	19	5.22
盧森堡	19	5.23	20	5.20
比利時	20	5.23	17	5.25
澳大利亞	21	5.19	22	5.19
法國	22	5.18	21	5.20
馬來西亞	23	5.17	25	5.16
愛爾蘭	24	5.16	23	5.18
卡達	25	5.11	18	5.23
南韓	26	5.07	26	5.03
中國	27	5.00	28	4.95
冰島	28	4.99	27	4.96
愛脫尼亞	29	4.85	30	4.78
沙烏地阿拉伯	30	4.83	29	4.84
捷克	31	4.77	31	4.72
泰國	32	4.72	34	4.64
智利	33	4.71	33	4.64
西班牙	34	4.70	32	4.68
亞塞拜然	35	4.69	37	4.55
印尼	36	4.68	41	4.52
馬爾他	37	4.65	40	4.52
俄羅斯聯邦	38	4.64	43	4.51
波蘭	39	4.59	36	4.56
印度	40	4.59	39	4.52
立陶宛	41	4.58	35	4.60
葡萄牙	42	4.57	46	4.48
義大利	43	4.54	44	4.50
巴林	44	4.54	48	4.47
模里西斯	45	4.52	45	4.49
汶萊	46	4.52	58	4.35
哥斯大黎加	47	4.50	54	4.41
斯洛凡尼亞	48	4.48	56	4.39
保加利亞	49	4.46	50	4.44
巴拿馬	50	4.44	42	4.51
墨西哥	51	4.44	51	4.41
科威特	52	4.43	38	4.53
土耳其	53	4.42	55	4.39
拉脫維亞	54	4.40	49	4.45
越南	55	4.36	60	4.31
菲律賓	56	4.35	57	4.36
哈薩克	57	4.35	53	4.41
盧安達	58	4.35	52	4.41
斯洛伐克	59	4.33	65	4.28
匈牙利	60	4.33	69	4.20
南非	61	4.32	47	4.47
阿曼	62	4.31	66	4.28
波札那	63	4.30	64	4.29
塞普勒斯	64	4.30	83	4.04
約旦	65	4.30	63	4.29
哥倫比亞	66	4.29	61	4.30
喬治亞	67	4.28	59	4.32
羅馬尼亞	68	4.28	62	4.30
伊朗	69	4.27	76	4.12

瓜地馬拉	84	4.08	78	4.08
斯里蘭卡	85	4.08	71	4.19
阿爾及利亞	86	4.07	87	3.98
希臘	87	4.02	86	4.00
尼泊爾	88	4.02	98	3.87
摩爾多瓦	89	3.99	100	3.86
納米比亞	90	3.99	84	4.02
肯亞	91	3.98	96	3.90
阿根廷	92	3.95	104	3.81
尼加拉瓜	93	3.95	103	3.81
柬埔寨	94	3.93	89	3.98
突尼西亞	95	3.93	95	3.92
宏都拉斯	96	3.92	88	3.98
厄瓜多爾	97	3.91	91	3.96
寮國	98	3.91	93	3.93
孟加拉	99	3.91	106	3.80
埃及	100	3.90	115	3.67
蒙古	101	3.90	102	3.94
吉爾吉斯	102	3.90	111	3.75
波士尼亞	103	3.87	107	3.80
多明尼加	104	3.87	92	3.94
黎巴嫩	105	3.84	101	3.84
塞爾加爾	106	3.81	112	3.74
塞席爾共和國	107	3.80	n/a	n/a
衣索比亞	108	3.78	109	3.77
薩爾瓦多	109	3.77	105	3.81
佛德角	110	3.76	110	3.76
迦納	111	3.72	114	3.68
巴拉圭	112	3.71	117	3.65
坦尚尼亞	113	3.71	116	3.67
烏干達	114	3.70	113	3.69
巴基斯坦	115	3.67	122	3.49
喀邁隆	116	3.65	119	3.58
甘比亞	117	3.61	123	3.47
尚比亞	118	3.52	118	3.60
幾內亞	119	3.47	n/a	n/a
貝南	120	3.47	124	3.47
馬達加斯加	121	3.40	128	3.33
史瓦濟蘭	122	3.36	n/a	n/a
馬利	123	3.33	125	3.46
辛巴威	124	3.32	126	3.41
奈及利亞	125	3.30	127	3.39
剛果	126	3.27	129	3.29
委內瑞拉	127	3.23	130	3.27
海地	128	3.22	n/a	n/a
蒲隆地	129	3.21	135	3.06
獅子山	130	3.20	132	3.16
賴索托	131	3.20	120	3.57
馬拉威	132	3.11	134	3.08
茅利塔尼亞	133	3.09	137	2.94
賴比瑞亞	134	3.08	131	3.21
查德	135	2.99	136	2.95
莫三比克	136	2.89	133	3.13
葉門	137	2.87	138	2.74

資料來源：World Economic Forum (2018a).

表 7-48 2008-2018 年期間台灣高等教育在全球競爭力排名及其變化

	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
排名	13	13	11	10	9	11	12	14	17	17
分數 (1-7)	5.5	5.4	5.6	5.8	5.7	5.7	5.6	5.6	5.6	5.6

資料來源：World Economic Forum (2018a; 2018b; 2018c; 2018d; 2018e; 2018f; 2018g; 2018h; 2018i; 2018j)

說明：Universitas 21/ U21 Ranking of National Higher Education Systems 高等教育體系的排名，係根據資源(Resources)、環境(Environment)、連結 (Connectivity)、產出 (Output) (U 21, 2018a)。

其次，根據 21 所大學聯盟 (The Universitas 21) 觀察我國高等教育總體競爭力的現況及趨勢。21 所大學聯盟 (The Universitas 21) 排名是全世界唯一直接衡量國家高等教育體系的排名，並符合由來已久的需求，亦即將世界最佳大學的討論，轉至每一個國家的每一個國家的最佳整體高等的體系。發展成為政府、教育機構及個人的標竿，此項排名旨在強調創立給予高等教育機構強的條件，以便貢獻於經濟與文化發展、提供學生高品質的學習經驗並協助發展標準，有效吸引海外學生就讀。2017 U21 國家高等教育體系排名 (U 21, 2018b) 此一報告呈現第六次年度 Universitas 21 的國家高等教育排名並說明其排名方法。來自全世界各大洲的 50 個國家高等教育體系，根據 25 項特質予以評價。變項是根據人口多寡予以標準化。國家係作總體排名，以及四個分項領域的排名：資源 (Resources)、環境 (Environment)、連結 (Connectivity) 及產出 (Output)。此項排名的一項重要目標，是使國家得以對照類似發展階段國家找尋標竿。為了促成此類比較，此

報告亦呈現估計相對於其國民平均所得（GDP per capita）的國家表現。每一個分項領域是以資源權重 40%，及其他之分項域權重各 20% 來重新加總。總體排名五名國家為：美國、瑞士、英國、丹麥及瑞典（U 21, 2018b）。

根據上述，台灣高等教育體系在世界上於 2017 年之排名如表 7-49 所示。

表 7-49 2017 世界各國高等教育體系之排名及分數

排名	2016	國家	分數	2016	排名	2016	國家	分數	2016
1	1	美國	100	100	25	28	沙烏地阿拉伯	56.7	53.8
2	2	瑞士	86.9	87.2	27	25	葡萄牙	55.8	56.6
3	4	英國	85.5	84.3	28	29	義大利	54.5	53.8
4	3	丹麥	83.5	84.8	28	26	斯洛維尼亞	54.5	56.0
5	5	瑞典	83.4	82.2	30	30	中國	52.7	51.8
6	8	新加坡	80.8	80.6	31	31	匈牙利	50.8	51.6
7	9	加拿大	80.2	79.6	32	32	波蘭	50.0	50.8
8	7	荷蘭	80.0	81.6	33	34	俄羅斯	49.9	49.1
9	6	芬蘭	79.9	82.0	34	33	智利	49.4	49.7
10	10	澳洲	79.6	77.6	35	36	希臘	47.7	47.0
11	13	奧地利	75.0	74.7	35	42	烏克蘭	47.7	42.1
12	11	比利時	74.2	75.7	37	37	南非	46.6	45.6
13	12	挪威	73.9	75.3	38	35	斯洛伐克	45.9	47.8
14	15	香港	73.7	70.9	39	39	塞爾維亞	44.1	43.9
15	14	紐西蘭	72.1	70.9	40	45	土耳其	44.0	40.7
16	16	德國	68.8	70.3	41	40	阿根廷	43.5	43.7
16	18	以色列	68.8	67.6	42	38	巴西	43.1	45.1
18	17	法國	67.5	68.3	43	46	克羅埃西亞	42.5	40.5
19	19	愛爾蘭	66.7	65.2	44	41	羅馬尼亞	41.6	42.4
20	20	日本	63.2	64.2	45	48	保加利亞	40.2	39.2
21	21	台灣	60.7	62.4	46	43	墨西哥	40.0	41.3
22	23	韓國	59.0	59.7	47	44	泰國	39.7	40.7
23	24	西班牙	57.3	58.3	48	47	伊朗	38.4	39.7
24	22	捷克	56.9	60.0	49	49	印度	36.7	38.0
25	27	馬來西亞	56.7	54.4	50	50	印尼	33.3	36.9

資料來源: Williams, Leathy, & Jesen (2017)。

從表 7-50 可知，台灣在 2017 年的排名為第 21，與 2016 年的排名相同，分數為 60.7，較前一年 62.4 略有下降。

表 7-50 2012-2017 台灣高等教育體系在世界上之排名

年度	2012	2013	2014	2015	2016	2017
排名	21	26	22	21	21	21

資料來源: Williams, et. al. (2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017) .

表 7-51 2012-2017 台灣高等教育體系在世界上之分數

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
分數	62	56	61.3	63.6	62.4	60.7

資料來源: Williams, et. al. (2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017) .

表 7-50 與表 7-51 則分別顯示 2012-2017 年期間台灣高等教育體系在世界上的排名及其分數之變化情形。就排名而言，2012 年為 21，之後有下降，2013 年第 26 下降最多，其次 2014 年第 22，2015 年則恢復至第 21 名，2016 年、2017 年均維持在相同的第 21 名。就分數而言，2012 年 62 分，到了 2017 年 60.7，期間有起伏，但整體而言，有下降的趨勢。

(三) 以我國具有標性的國立台灣大學而言，其所獲排名在不同世界大學排名系統之間存有差異，但綜合觀之，也是下滑

首先，就 QS 大學排名觀之，國立台灣大學在 QS 大學排名 2012-2018 之變化（如表 7-52），在 2012 年為 80 名，到了 2018 年則為 76 名，

有進步，但與前一年 2017 年的 68 名比較，則退步不少。

表 7-52 國立台灣大學在 QS 大學排名 2012-2018 之變化

年度	2012	2014	2015	2016	2017	2018
國立台灣大學	80	82	76	77	68	76

資料來源：QS Top University (2018a)。

此項排名係根據下述六項衡量指標 (QS Top University, 2018b)：

1. 學術聲望 (Academic reputation) (40%)：此為蒐集來自世界各大學 70,000 教學研究人員的調查結果。
2. 雇主評價聲望 (Employer reputation) (10%)：此為蒐集超過 30,000 來自世界各大學 70,000 教學研究人員的調查結果。
3. 生師比 (Faculty/Student Ratio) (20%)：此為代表教學品質的指標。
4. 教師論文被引用率 (Citations per faculty) (20%)：此為代表研究品質的指標。所有引用率資料是使用 Elsevier 的 Scopus 資料庫，是全世界最大規模的學術期刊資料庫。
5. 國際教師比率 (International faculty ratio/International student ratio) (各占 5%，合計 10%)：此為反映大學國際化的指標。

其次，就 Times Higher Education 大學排名予以觀察，國立台灣大學在 Times Higher Education 大學排名從 2012 年的 134 名，到了 2018 年為 198 名，可說是年年衰退，每下愈況。

表 7-53 國立台灣大學在 Times Higher Education 大學排名 2012-2018 之變化

年度	2012	2014	2015	2016	2017	2018
國立台灣大學	134	142	155	167	195	198

資料來源：Times Higher Education World University Rankings (2018a)。

Times Higher Education 大學排名方法係使用下述指標 (Times Higher Education World University Rankings, 2018b)：

1. 教學 (Teaching)：係根據教學研究人員的聲望，以及教職員生與研究的統計資料。
2. 研究 (Research)：係根據聲望、研究收入及生產力。
3. 論文引用 (Citations)：係根據教學研究人員發展論文被引用而產生影響情形。
4. 國際化 (International Outlook)：係根據教職員生及研究合作之國際與國內的比率。
5. 創新或產業合作收入 (Innovation or Industry Income)：係根據大學從發明與產學合作所獲取的經費。

最後，根據上海交通大學大學學術排名，國立台灣大學在上海交通大學學術排名 (如表 7-54)，在 2012 年為第 113 名，到了 2018 年則已退至第 158 名。

表 7-54 國立台灣大學在上海交通大學大學學術排名 2012-2018 之變化

年度	2012	2014	2015	2016	2017	2018
國立台灣大學	113	113	117	162	161	158

資料來源：最好大學網 (2018a)。

上海交通大學大學學術排名排名方法如表 7-55 所示。

表 7-55 世界大學學術排名的指標與權重

一級指標	二級指標	代碼	權重
教師質量	獲諾貝爾獎和菲爾茲獎的校友折合數	Alumni	10%
教師質量	獲諾貝爾獎和菲爾茲獎的教師折合數	Award	20%
	各學科領域被引用次數最高的科學家數量	HiCi	20%
科研成果	在 <i>Nature</i> 和 <i>Science</i> 上發表論文的折合數	N&S	20%
	被科學引文索引 (SCIE) 和社會科學引文索引 (SSCI) 收錄的論文數量	PUB	20%
師均表現	上述五項指標得的師均值	PCP	10%

說明：對純文科學大學，不考慮 N&S 指標，其權重按比例分解到其他指標中。

資料來源：最好大學網（2018b）。

綜上所述可知，一方面，我國大學之招收國際生與國際學術交流雖有成長，但高等教育機構有國際化能力不足，總體競爭力下滑之現象；另一方面，具有標性的國立台灣大學在不同世界大學之排名，也是下滑之趨勢，非常值得關注。

伍、對策建議

本章以「公義」和「卓越」價值觀為基本架構，將將內容聚焦於高等教育領域備受關注之四大問題予以討論，亦即：一、高等教育社

會流動功能逐漸弱化；二、高等教育機構資源出現階層化現象；三、人才培育失衡，大學生學用落差與缺乏就業競爭力；四、高教機構國際化能力不足，總體競爭力下滑。

在如何促進高等教育社會流動功能方面，由於 OECD 多次於《教育概覽》（*Education at a Glance*）報告書中，透過對具有大學學歷者與僅具高中學歷者兩組人口薪資收入之比較，證明教育投資能為個體帶來豐碩報酬，以及教育對於促進各國經濟成長、就業與形塑包容性社會的重要性。因此，接受高等教育一向被視為是促進社會流動、打破社會階級固化的有效工具。基於此，有鑑於國內高等教育系統已出現「反所得重分配」現象，也為了讓弱勢家庭子女能夠接受更高品質的教育、在接受高等教育之後能有更好的生涯發展，建議政府對弱勢學生的照顧扶助，應從義務教育階段及早開始，在補助對象方面，也應適度限縮才能將經費花在刀口上，同時應兼顧財務型與非財務型政策工具，提供弱勢學生全方為的照顧扶助。

在高等教育機構的分類與階層化部分，本研究整理了過去的高等教育政策發展發現，過去我國在 1990 年代的高等教育政策採取兩條國道、一縣市一公立大學的發展，屬於發展均衡高等教育資源，平衡城鄉高教資源的政策方向。但近年的發展（2006-2016）則是大量補助部分具有大量期刊研究發表數量的公私立大學，並朝向資源集中的政策取向。導致大學之間在資源上產生落差，甚至產生階層化的現象。本研究發現這樣的階層化現象與大學的類型差異以及學科差異也有關聯性，研究型大學的資源最多，教學型、師範型、地區型的資源較少，且不論是在每生平均經費以及生師比等指標的落差，都有逐漸擴大的趨勢，都會地區的學校，特別是在北部地區的資源集中趨勢更顯著。我國的地方性國立大學多為平衡城鄉差距及發展特殊學術領域（如體育、藝術等學科）而增設，應可作為地區科技知識文化產業發展的領頭羊，落實均衡補助平衡不同類型公私立大學的發展與教育品質，才

能均衡的為國家不分區域培養一流人才，對於區域發展和特殊領域的發展也有幫助。因為國家內較為弱勢的學生集中在非都會區和地區性公私立大學，平衡不同類型以及特殊學科和地區性公私立大學的發展也有益於高等教育對於教育機會公平與社會流動的落實。

在解決人才培育失衡、改善大學生學用落差與就業力低落方面，由於高等教育人才培育主要可分為育才、攬才與用才三大部分，其中包含一般人才與高階人才培育部分、國外人才攬用與國內人才留用部分、就業薪資與學用落差部分。因此，人才培育應透過國家級的專責機構長期依產業進行人力需求調查，並提供調整系所規劃參考。政府也應盤點現有研究機構的人力配置，針對國家政策與學校發展方向新設或調整相關國家級研究基地或企業研究員額，暢通招生、培育與就業一貫管道。人才招攬也不應只是強調獎學金優厚與取得入籍工作資格，而是應強調我國學術表現、文化價值與專長領域，建立品牌聲譽與市場區隔。同時也應致力於將餅做大，不論是西進或是南向，只要能改善高等教育就學率、招募優秀學生以及增加國際知名度，政府與高等教育機構都應該務實爭取，同時深化大學與高中間課程等多面向合作，強化產學與國際化，吸引國內優秀師生留用。再參考澳洲技能評估作法以及建構產學研合作培育人才的新機制，藉以改善學用落差與就業力低落之問題。

以下透過統整國內外相關研究發現，以及對國內學者進行個別訪談或召開焦點團體座談會議之結果，就前述高等教育面臨問題提供對策與建議。

一、對弱勢學生的照顧扶助應從義務教育階段及早開始，才能有效消除影響學生繼續升學的不利因素

根據焦點團體座談會議中與會學者所達成的共識，我國學生從國

中畢業就已根據國中基測（教育會考）成績進行分流，即使是採取多元入學方案，高中職畢業生仍須透過學測、指考或四技二專統測成績高低等篩選機制，進入不同類型的大學就讀。因此，家庭社經背景很可能從國民義務教育階段就開始影響學生未來的升學進路。換言之，阻礙弱勢學生進入頂尖大學的因素並不僅是大學多元入學方案的設計或是學生是否負擔得起大學學費的問題，更多不利因素早在國民教育階段時即已存在，這些不利因素透過教育過程中各種篩選與淘汰機制，逐漸對弱勢家庭學生之學業成就或學習動機造成負面影響，進而導致這些學生在早期教育階段即因學業成績較差而對自己的未來產生較低的發展志向。因此，若欲有效提高弱勢學生在頂尖大學的參與率，應從國民教育甚至幼兒教育階段開始做起，提供較完善的照顧扶助措施，讓弱勢家庭子女能無後顧之憂專心向學並發揮潛能。

二、政府補助方案之目標群體必須更加明確且有資格限制，才能將有限資源用在刀口上

由前述表 7-9 與表 7-10 可知，日本公立大學無論是學費占人均 GDP 比率，或是學費占每生高教支出的比率居高於我國。且因日本內閣府調查報告發現，最終學歷對於畢業生在就業市場的平均薪資有顯著影響，另低所得清寒家庭子女具有大學學歷之比率相對較低。因此，為了促進向上社會流動、減輕弱勢家庭學生就學負擔，日本政府於 2018 年起推動「育才革命」，擴大對低所得家庭受教者的經濟支援，藉此弭平高等教育受教機會落差（楊亞衡，2018）。為落實前述目標，日本政府以「教育無償化」做為核心理念，在高等教育階段所採取的策略包括擴大授課費用之減免範圍（國家發展委員會，2018）。

值得注意的是，前揭政策並非是適用於全體入學生之「高等教育免學費政策」，而是以經濟弱勢家庭子女為對象，並設定減免金額上

限，換言之，即使日本政府對外宣稱是「高等教育無償化政策」，但仍設有排富條款，未來若家庭年收入在 270 萬日圓（約新台幣 73 萬元）以下者，就讀國公立大學幾乎等同於免學費。就台灣現況觀之，前文討論也發現我國各教育階段篩選機制原本就不利於弱勢學生入學，加上政府對公立大學的補貼程度高於其他國家，導致高等教育的產生反所得重分配現象。因此，建議政府未來可參考日本政府做法，先讓大學收費標準能適度反映教育品質或教育成本，落實受益者付費理念，充實學校財務收入，再將政府經費集中補助真正有經濟壓力的弱勢家庭學生，提供其學雜費全額減免、生活費全額補貼，以及其他各項配套措施來強化對弱勢學生的全方位照顧。如此不但將有限經費花在刀口上、避免政府公共資源的浪費，也能透過私部門經費（即學費收入）的引進來協助學校提高教育品質，兼顧公義與卓越的目標。

三、對弱勢學生的支持除了財務型政策工具之外，也應強化非財務型學習與生涯輔導措施

為保障經濟弱勢學生的受教權並促進社會階層流動，教育部針對弱勢學生已提供許多財務型政策工具俾協助其安心就學，包括學雜費減免方案、弱勢學生助學計畫，以及學生貸款方案等；同時也透過高等教育深耕計畫的推動，要求各校必須建置完善的弱勢協助機制，有效促進社會流動。焦點團體座談會議之與會學者亦指出，就學校現場情況觀之，政府提供給經濟弱勢學生的財務扶助項目相當充足，甚至有些學校雖已提撥獎助學金，卻面臨無學生申請、無法核銷經費的窘境。但值得注意的是，弱勢學生由於知識準備度不足、教育期望和對未來的抱負較低，也較缺乏對唸完四年大學的整體財務和生涯規劃，導致弱勢學生即使順利進入大學，也可能在求學過程中因學習成就低落而失去學習動機，最後甚至輟學。因此，建議政府除了持續提供各

項財務型政策工具之外，也應積極要求且以經費支持學校將更多人力與物力資源投資於學生的學習輔導與生涯輔導工作上，藉此協助弱勢學生能適性發展、充分發揮潛能。

四、建議政府推動大學的「特色分類」、「功能分化」，並進行適當補助以協助不同功能特色的機構之間的專業發展與資源均衡

我國過去計畫性的將公立大學均勻設置於每一縣市，有振興地方經濟活動、提升在地人才培育、強化在地特色企業和公立大學的合作連結、培育人才以供在地企業之用的效果。我國公立大學師資普遍學術水準佳，應可肩負高深學術研究的任務。國立大學在教育部的最初政策規劃是為平衡城鄉差距及特殊學術領域之發展（如體育、藝術等學府）（教育部，2001）。因此有不同的需求與任務，且因為成立所在之地緣關係亦大不相同，亦間接影響辦學規模，而學校規模進一步再影響到資源的分配，產生國立大學在資源及規模上有相當大的不同樣貌。因此政府在競爭型補助不足維持之地方國立大學時，宜適當補助以維持其平衡城鄉差距和維持重要特殊學術領域之功能。但目前地方型公立大學卻受到「每生平均教學支出低」、「規模小」、「學雜費收入低」、「所處縣市偏遠」造成人力物力資源不足以維持其基本需求的困境。建議政府針對公立大學的不同特色，將之歸類為「研究型」、「教學型」、「特殊學術領域型」。針對不同類型的公立大學建立不同的評鑑指標，以避免在研究資源不足的教學型公立大學的教師仍要和研究資源豐富的研究型大學的教師採取相同的研究表現的標準的不公平現象產生。

五、落實對大學分類，並針對不同類型（教學型、師培型、

實務型、地方型) 大學進行基礎性經費挹注

根據本研究的焦點團體座談的專家意見，認為大學之間的類型化甚至階層化，可能是在高等教育經費走向競爭型經費趨勢的不可避免的趨勢。專家學者也指出大學之間的類型化，其實也有其對社會的益處，例如研究型大學的學術研究能力也因為經費更集中而有國際的競爭力。但也有專家學者指出如果功能分類不清楚的狀態下，地方型公立大學受到的財政困境會因為重視研究成果表現的競爭型高等教育經費補助的政策而更顯困難，教學型大學和地方型大學的教師也可能因為研究的要求而無法完全投注在教學上。政府應當精算各大學的財務狀態，特別是政府可以直接管理的公立大學，其財務狀態如果會影響到學校的基本運作狀態，應當給予適當的基礎性經費挹注以維持其基本的教學正常運作甚至教學的傑出和對地方社區發展的正面影響力。

六、應更全面的釋出大學校務資料，強化「大專校院校務資訊公開平台」功能

大學之間的類型化和階層化，除了會影響大學整體的教學和研究的表現外，對於地方性大學要維持其基本營運以利教學正常運作，在未來也可能產生困難。焦點團體座談的專家學者指出，如果要精準地針對不同問題的大學進行財務的補助和協助，並且進一步評估其經費的使用績效，必須要有更完備的大學的校務資料，以利政府進行更精準的高等教育機構的補助政策規劃。目前我國教育部雖已經建立「大專校院校務資訊公開平台」，提供學生類、教職類、研究類、校務類、財務類資訊，但其中財務類的資訊公開的程度仍有待加強，以利後續研究追蹤大學的類型化現象對於學校表現的影響。另外，關於弱勢學生在各類型大學的比例趨勢也應當建立在校務資訊公開平台以追蹤各

類型大學對於社會正義落實的功能以及財務的需求。

七、高等教育人才培育應透過國家級中長程人力需求調查，提供系所規劃與高階人才培育依據

我國產業界的中長程產業人力供需，一方面並未持續由國家級單位主導進行，另一方面也未與高等教育機構的系所規劃結合。放任機構自行依市場機制與招生成效自然汰換系所，也未能提前掌握就業市場脈動。因此建議透過國家級的專責機構長期依產業進行人力需求調查，並提供調整系所規劃參考，使具有基礎重要性的系所得以重點培育，也使具有未來發展的系所能擴展規模。我國的高等教育碩博班的招生困難，會隨少子化與經濟情勢而更加惡化。其主要關鍵仍在於畢業後的就業管道是否順暢，特別是博士人才的培育需投入大量時間與經費，投資報酬率才是報考的主要考慮因素，畢業後若無法學以致用更是國家資源的耗損。除了國家政策與學校發展方向做為名額分配依據，政府應盤點現有研究機構的人力配置，針對國家政策與學校發展方向新設或調整相關國家級研究基地或企業研究員額，暢通招生、培育與就業一貫管道。

八、國際高階人才與境外學生招攬政策應明確務實

我國高等教育整體在國際高階人才和境外學生的招攬成果仍有待提升，高等教育招收境外學生應具有多重目標，包含：提升國家影響力與學校聲譽、建立國外各項關係與人脈、海外人才招募與留用、強化本國學生國際視野、解決本國就學率等。因此，建議我國招收國際學生不應只是強調獎學金優厚與取得入籍工作資格，而是應強調我國學術表現、文化價值與專長領域，建立品牌聲譽與市場區隔。同時也

應致力於將餅做大，不論是西進或是南向，只要能改善高等教育就學率、招募優秀學生以及增加國際知名度，政府與高等教育機構都應該務實爭取。

九、透過技能評估與產學研合作新機制，改善高等教育學用落差與就業力低落問題

《澳洲技能評估》報告除了提供澳洲高等教育技能失衡狀況的摘要外，並收集現有和未來技能需求的資訊，利用技能需求資訊引導就業、教育和培訓政策制定，同時確保主要利害關係人在收集和使用技能需求資訊之完善。因此，建議參考澳洲技能評估作法，以及建構產學研合作培育人才的新機制，全盤檢討產業人才培育相關法源、建置產學研人才培育就業媒合與應用的智能平台、設置大專院校學生之職涯規劃與產業實習及就業準備相關辦法、增列企業社會責任中對人才培育條款以落實社會公益，並以創新觀點設計課程、強化課程品質、客製化跨領域學程或提供業師支援、協助培養訓練語言或行政人員、促進產學合作、幫助學生將知識深化為能力藉以改善學用落差與就業力低落之問題。

十、應儘速建立可反映出各大學國際化程度之透明機制與相關資訊，以利持續觀測並策進我國大學之國際競爭力

前面的分析指出，我國在政府、大學、學生三方面現況資料顯示，近年來我國的大學國際化已有正向的發展與成長。但訪談資料顯示，「教育部大學國際化品質訪視計畫發現：教育部目前對於大學的國際化情況瞭解不足」（受訪者 No. 2），可見迄今我國仍欠缺掌握並了解各大學國際化程度之相關機制，在這方面實應盡速予以建立。

十一、不宜過度追逐大學國際排名，應建立能促進大學多元發展與自主和責任兼顧之高等教育環境

根據前面指出的世界有關競爭力排名檢視我國高等教育總體競爭力之結果顯示，台灣高等教育的整體競爭力並未明顯變化，但其他國家的進步則更快，相當值得關注。以我國具有標性的國立台灣大學而言，其所獲大學排名的結果，顯示在不同世界大學排名系統之間存有差異，但綜合觀之亦有下滑趨勢。對照我國之五年五百億經費計畫，每年一百億中大約有三十幾億，十年合計大約有三百多億的經費挹注於國立台灣大學此一單一大學，顯示並無提升國際排名之明顯成效，本研究受者亦強調：「避免因協助頂尖大學延攬人才，卻犧牲其他大學的發展」（受訪者 No. 3），因此我國實不宜過度追逐少數大學之國際排名，而應更重視於高等教育總體競爭力之提升。前面的探討結果亦顯示我國高教資源分配及補助政策，無法強化大學任務分工及發展特色，偏遠及專業特色型的大學財務受壓縮，形成大學機構階層化的現象。本研究的訪談結果亦建議，政府與大學的關係應有所改變：「一方面，大學也不太需要更外部式的介入，同時也讓大學學會如何去自我面對正個社會大眾」（受訪者 No. 2）。因此建議未來政府應在有關政策與資源非配上，更朝向促進各具特色的大學多元發展與自主和責任兼顧之高等教育環境方向發展。

參考文獻

大學招生委員會聯合會（2018）。多元入學方案。取自 <http://www.jbcrc.edu.tw/admission.html>

- 王立昇（2014）。從統計數字談學用落差。摘自台灣大學公共政策與法律研究中心 5 月主辦之學用落差因應策略論壇。
- 王立昇（2016）。學用落差問題及因應策略。摘自台灣大學頤賢講座。
http://www.coss.ntu.edu.tw/zh_tw/announcement/-%E9%A0%A4%E8%B3%A2%E8%AC%9B%E5%BA%A7-%E5%AD%B8%E7%94%A8%E8%90%BD%E5%B7%AE%E5%95%8F%E9%A1%8C%E5%8F%8A%E5%9B%A0%E6%87%89%E7%AD%96%E7%95%A5-%E7%8E%8B%E7%AB%8B%E6%98%87%E6%89%80%E9%95%B7-2016-05-26-3260121
- 主計總處（2018）。最新統計指標。取自 <https://www.dgbas.gov.tw/point.asp?index=3>
- 何卓飛（2012）。教育部邁向頂尖大學計畫之檢討。台灣教育評論月刊，1（6），28-34。
- 李浩仲、李文傑、連賢明（2016）。多「錢」入學？從政大學生組成看多元入學。經濟論文，44（2），207-250。
- 沈暉智、林明仁（2018）。論家戶所得與資產對子女教育之影響—以 1993-1995 出生世代及其父母稅務資料為例。經濟論文叢刊。取自 <http://www.econ.ntu.edu.tw/ter/new/data/new/forthcoming/106-019.pdf>
- 吳淑媛（2014）。提升學生就業力 - 開創學用合一新契機。取自 <http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2014/05/01/6165.aspx>
- 洪新原（2018）。企業協助大學人才培育。載於財團法人黃昆輝教授教育基金會主編，繁榮與進步：教育的力量（頁 411-434）。臺北市：財團法人黃昆輝教授教育基金會。
- 科技部（2018a）。學術統計資料庫進階查詢。取自 <https://was.most.gov.tw/WAS2/academia/AsAcademia.aspx>
- 科技部（2018b）。科技部召開「科學技術發展諮議會」 廣納建

- 言「科技部補助延攬客座科技人才作業要點」修正暫緩實施。取自 https://www.most.gov.tw/folksonomy/detail?subSite=&l=ch&article_uid=c20019b4-e146-4385-8e1f-c4694eef531c&menu_id=c7e3eada-16d3-4e61-af3b-bdafd56b4d26&content_type=P&view_mode=listView
- 徐一萍、鄭淑美（2017）。NPHRST 現任國外大專校院師資初探國內博士人才國際流動趨勢。取自 [https://hrst.stpi.narl.org.tw/report/81/師資外流_1061016\(final\).htm](https://hrst.stpi.narl.org.tw/report/81/師資外流_1061016(final).htm)
- 翁福元、許瑞芳（2016）。高等教育國際化招收外國學生之探討。台灣教育評鑑月刊, 5 (10), 49-57。
- 國立台灣大學（2010）。台灣大學 2010 統計年報。2018 年 5 月 19 日
取自 <http://acct2010.cc.ntu.edu.tw/>
- 國立台灣大學（2011）。台灣大學 2011 統計年報。2018 年 5 月 19 日
取自 <http://acct2011.cc.ntu.edu.tw/>
- 國立台灣大學（2012）。台灣大學 2012 統計年報。2018 年 5 月 19 日
取自 <http://acct2012.cc.ntu.edu.tw/>
- 國立台灣大學（2013）。台灣大學 2013 統計年報。2018 年 5 月 19 日
取自 <http://acct2013.cc.ntu.edu.tw/>
- 國立台灣大學（2014）。台灣大學 2014 統計年報。2018 年 5 月 19 日
取自 <http://acct2014.cc.ntu.edu.tw/>
- 國立台灣大學（2015）。台灣大學 2015 統計年報。2018 年 5 月 19 日
取自 <http://acct2015.cc.ntu.edu.tw/>
- 國立台灣大學（2016）。台灣大學 2016 統計年報。2018 年 5 月 19 日
取自 <http://acct2016.cc.ntu.edu.tw/>
- 國家發展委員會（2018）。「外國專業人才延攬及僱用法」法案影響評估報告。取自 https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=E61E31EE6FB10140&upn=0A078649EEC83462

- 國家發展委員會（2018）。日本推動「育人革命」政策 建構活躍安心社會。取自 https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=114AAE178CD95D4C&sms=DF717169EA26F1A3&s=6885735CD366BACF
- 國際及兩岸教育司（2018）。大專校院國際學術交流概況。取自 <https://depart.moe.edu.tw/ED2500/cp.aspx?n=377F113E5F74099D&s=6BAAA64458113E78>
- 國際及兩岸教育司（2019）。各年度大專校院境外學生在臺留學 / 研習人數統計表。取自 https://depart.moe.edu.tw/ED2500/News_Content.aspx?n=E629CC6F403F7402&sms=F42C4CEA6ED95269&s=1DFFB3B78ADF0E40
- 張光正（2007）。公共政策論壇—高等教育系列：高等教育學雜費政策與改革。取自 <http://www.ppf.nccu.edu.tw/960106/960106-wb.pdf>
- 張宜君、林宗弘（2015）。台灣的高等教育擴張與階級複製：混合效應維續的不平等。《台灣教育社會學研究》，15（2），85-129。
- 張國保、袁宇熙（2014）。我國學用合一之現況、問題與解決之道。《教育研究月刊》，248，5-22。
- 教育部（2001）。大學教育政策白皮書。取自 homepage.ntu.edu.tw/~ntut019/economic/MOE-WhitePaper-2001.doc
- 教育部（2011）。「大專校院學雜費是否確定不調漲」報告。臺北市：作者。
- 教育部（2013）。人才培育白皮書。取自 <http://www.edu.tw/userfiles/url/20131204191917/1021204%E6%95%99%E8%82%B2%E9%83%A8%E4%BA%BA%E6%89%8D%E5%9F%B9%E8%82%B2%E7%99%BD%E7%9A%AE%E6%9B%B8.pdf>
- 教育部（2015）。教育部鼓勵頂尖大學擴大招收弱勢學生促進社會流動。取自 http://www.edu.tw/news_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=E59D4BCE5620F7A0

- 教育部（2016）。**103** 學年度高級中學學校應屆畢業生升學就業概況調查報告。取自 https://stats.moe.gov.tw/bookcase/High_Graduate/105/index.html
- 教育部（2017a）。新南向人才培育推動計畫。取自 <http://www.edunsbp.tw/>
- 教育部（2017b）。**104** 學年度高級中學學校應屆畢業生升學就業概況調查報告。取自 https://stats.moe.gov.tw/bookcase/High_Graduate/106/index.html
- 教育部（2018a）。圓夢助學網。取自 <https://helpdreams.moe.edu.tw/AboutUs.aspx>
- 教育部（2018b）。**106** 年大專校院境外學生概況。取自 <http://stats.moe.gov.tw/files/brief/106%E5%B9%B4%E5%A4%A7%E5%B0%88%E6%A0%A1%E9%99%A2%E5%A2%83%E5%A4%96%E5%AD%B8%E7%94%9F%E6%A6%82%E6%B3%81.pdf>
- 教育部（2018c）。**108** 學年度博士班各院、系、所、學位學程新生招生名額核定表。取自 https://depart.moe.edu.tw/ED2200/News_Content.aspx?n=5E9ABCBC24AC1122&sms=C227CFDC4553F3D5&s=1E3121E03B528F09
- 教育部（2018d）。有關報載「部分博士班招生名額為 0」之澄清說明。取自 https://depart.moe.edu.tw/ED2200/News_Content.aspx?n=90774906111B0527&s=A179C70F7C06B803
- 教育部（2018e）。補助大專院校延攬國際頂尖人才作業要點。取自 <http://www.nccu.edu.tw/uploads/asset/data/教育部補助大專校院延攬國際頂尖人才作業要點.pdf>
- 教育部（2018f）。延攬頂尖 邁向一流 玉山學者 / 玉山青年學者審查結果公布。取自 https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=745FA80E93E05179

教育部（2018g）。大專校院專任教師概況。取自 <http://stats.moe.gov.tw/files/brief/大專校院專任教師概況.pdf>

教育部高教司（2015）。「大專校院弱勢助學措施 成果及未來策略」報告。取自 <https://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/19/721723/aa0f14c9-4b2f-4429-be1d-7fa559545fbc.pdf>

教育部統計處（2015a）。教育統計簡訊：近年經濟弱勢生以多元管道進入大學之概況分析。取自 <http://depart.moe.edu.tw/ed4500/News.aspx?n=B31EC9E6E57BFA50&page=3&PageSize=20>

教育部統計處（2015b）。近年教育經費及平均每生分攤經費概況。教育統計簡訊第 36 號。取自 <http://stats.moe.gov.tw/files/brief/%E8%BF%91%E5%B9%B4%E6%95%99%E8%82%B2%E7%B6%93%E8%B2%BB%E5%8F%8A%E5%B9%B3%E5%9D%87%E6%AF%8F%E7%94%9F%E5%88%86%E6%94%A4%E7%B6%93%E8%B2%BB%E6%A6%82%E6%B3%81.pdf>

教育部統計處（2015c）。近年經濟弱勢生以多元管道進入大學之概況分析。取自 <https://stats.moe.gov.tw/files/analysis/%E8%BF%91%E5%B9%B4%E7%B6%93%E6%BF%9F%E5%BC%B1%E5%8B%A2%E7%94%9F%E4%BB%A5%E5%A4%9A%E5%85%83%E7%AE%A1%E9%81%93%E9%80%B2%E5%85%A5%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E4%B9%8B%E6%A6%82%E6%B3%81%E5%88%86%E6%9E%90.pdf>

教育部統計處（2018）。教育統計指標之國際比較。取自 http://stats.moe.gov.tw/files/ebook/International_Comparison/2018/i2018.pdf

教育部統計處（2019a）。教育統計指標。取自 https://depart.moe.edu.tw/ED4500/News_Content.aspx?n=48EBDB3B9D51F2B8&sms=F78B10654B1FDDB5&s=40045DB8A5562915

教育部統計處（2019b）。大專校院概況。取自 <https://depart.moe.edu>

tw/ED4500/News_Content.aspx?n=48EBDB3B9D51F2B8&sms=F78
B10654B1FDBB5&s=4396A90696381274

教育部統計處（2019c）。學雜費調幅及占平均每人國內生產毛額之比率。取自 http://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_U17.pdf

教育部統計處（2019d）。主要國家之大學生一學年學雜費。取自 http://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_N06.pdf

教育部部史（2018）。重大教育政策發展歷程：教育改革。取自 <http://history.moe.gov.tw/policy.asp?id=7>

陳永芳、周祝瑛、洪士灝等（2015）。台灣高等教育與人才培育 -- 學界業界與政府應負的責任報告書。摘自台灣大學公共政策與法律研究中心委託研究。

陳清溪（2014）。我國人才培育政策之探討。《教育資料與研究》，**112**，1-24。

陳麗珠、陳河開（2013）。我國國立大學收支型態之分析。《台灣教育》，**681**，13-24。

勞動部（2017）。15-29 歲青年勞工就業狀況調查統計結果。取自 <https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/31602/>

勞動部（2018a）。人才發展品質管理系統（TTQS）教育訓練課程。取自 <https://www.wda.gov.tw/cp.aspx?n=8A319E37A32E01EA>

勞動部（2018b）。薪資行情及大專生就業導航。取自 <https://yoursalary.taiwanjobs.gov.tw/salary/cgi-bin/cognosisapi.dll>

彭森明（2005）。台灣高等教育應如何進一步落實公平化的理念？《教育研究月刊》，**137**，5-15。

最好大學網（2018a）。世界大學學術排名 2017。取自 <http://www.zuihaodaxue.com/ARWU2017.html>

最好大學網（2018b）排名方法。取自 <http://www.zuihaodaxue.com/>

ARWU-Methodology-2017.html

黃俊傑（2015）。大學之理念：傳統與現代。臺北市：國立台灣大學出版中心。

黃碧端（2005）。「高學費」與「五年 500 億」。遠見，231。取自 http://www.gvm.com.tw/Boardcontent_11260_2.html

楊亞衡（2018）。日本高等教育無償化政策之考察。教育研究月刊，290，104-113。

楊瑩（2014）。我國高等教育受教機會公平性之探討。載於中國教育學會主編，教改 20 年：回顧與前瞻（頁 247-284）。臺北市：學富。

葉高華（2015）。考大學及其背後的故事 - 以中山大學為例。取自 <https://twstreetcorner.org/2015/07/07/yapkohua-3/>

台灣經濟研究院（2013）。「國家發展前瞻規劃」委託研究產業人力供需評估（含模型建立）。取自 https://www.ndc.gov.tw/Advanced_Search.aspx?「國家發展前瞻規劃」委託研究產業人力供需評估（含模型建立）.pdf

台灣經濟研究院（2016）。104 年「國家發展前瞻規劃」委託研究產業人力供需評估（含模型建立）。取自 https://www.ndc.gov.tw/Advanced_Search.aspx? 104 年「國家發展前瞻規劃」委託研究產業人力供需評估（含模型建立）.pdf

鄧鈞文、李靜儀、劉曉芬、陳怡如、鈕方頤（2016）。學用合一。台北：高等教育出版社。

駐舊金山辦事處教育組（2015）。一流美國大學結盟改善學生入學申請流程。國家教育研究院國際教育訊息電子報，87。取自 http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=87&content_no=4815

蕭國倉、翁福元（2011）。學術資本主義與高等教育人才培育政策：台灣的經驗。教育學誌，25，55-90。

駱明慶（2003）。教育投資仍須回歸價格機制。經濟前瞻，90，2-7。

- 駱明慶（2010）。高教價值知多少？—問題在公平與效率。人籟論辨月刊，70。取自 <http://case.ntu.edu.tw/blog/?p=2897>
- 駱明慶（2016）。誰是台大學生？（2001-2014）—多元入學的影響。取自 <http://www.econ.ntu.edu.tw/ter/new/data/new/forthcoming/104-014.pdf>
- 簡茂發、洪冬桂（2009）。大學入學考試中心的回顧與前瞻。台灣教育，657，2-7。
- 關秉寅（2016）。台灣高等教育擴張後，仍然鳳生鳳、鼠兒打洞嗎？取自 <https://twstreetcorner.org/2016/03/08/kuanpingyin/>
- 饒達欽、賴慕回（2018）。建構產學研合作培育人才之新機制。載於財團法人黃昆輝教授教育基金會主編，繁榮與進步：教育的力量（頁 435-494）。臺北市：財團法人黃昆輝教授教育基金會。
- Ayalon, H., & Shavit, Y. (2004). Educational reforms and inequalities in Israel: The MMI hypothesis revisited. *Sociology of Education*, 77 (2), 103-120.
- Bhagra, A.& Sharma, D. K. (2018). Changing paradigm of employability skills in the global business world: A review. *The IUP Journal of Soft Skills*, 12 (2), 7-24.
- Blossfeld, H., & Shavit, Y. (1993). Persisting barriers: Changes in educational opportunities in thirteen countries. In Y. Shavit & Hans-Peter Blossfeld (Eds.), *Persistent inequality: Changing educational attainment in thirteen countries* (pp. 1-24). San Francisco, Oxford: Westview Press.
- Commonwealth of Australia (2009). *Investing in Australia's young people: A stocktake of Australian government initiatives for young people*. Retrieved from http://www.youthpolicy.org/national/Australia_2009_Youth_Policy_Report.pdf

- Commonwealth of Australia (2010). *The national strategy for young Australians*. Retrieved from http://www.youthpolicy.org/national/Australia_2010_National_Youth_Strategy.pdf
- Commonwealth of Australia (2017). *Australia 2030: Prosperity through innovation*. Retrieved from <https://www.industry.gov.au/data-and-publications/australia-2030-prosperity-through-innovation>
- Havergal, C. (2018). Progress on widening university access in UK slows. *Times Higher Education*. Retrieved from <https://www.timeshighereducation.com/news/progress-widening-university-access-uk-slows>
- IMD (2017). *IMD world talent report 2017*. Retrieved from <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/talent-rankings-2017/>
- IMD (2018). *IMD world talent report 2018*. Retrieved from <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/talent-rankings-2018/>
- Kalfa, S.& Taksa L. (2017). Employability, managerialism, and performativity in higher education: a relational perspective. *High Educ*, 74, 687-699.
- King, C. (2017). *Impact of more students at university – Part 2*. Retrieved from <https://www.iru.edu.au/wp-content/uploads/2017/04/Impact-of-more-students-at-University-Part-2-1.pdf>
- Levent, F. (2016). The economic impacts of international student mobility in the globalization process. *Journal of Human Scineces*, 13 (3), 3853-387.
- Lucas, S. R. (2001). Effectively maintained inequality: Education transitions, track mobility, and social background effects. *The American*

- Journal of Sociology*, 106 (6) , 1642-1690.
- Medina, J., Benner, K., & Taylor, K. (2019) . Actresses, business leaders and other wealthy parents charged in U.S. college entry Fraud. The New York Times. Retrieved from https://www.nytimes.com/2019/03/12/us/college-admissions-cheating-scandal.html?_ga=2.151455801.1642351134.1554778972-2099574739.1552526427
- Mok, K. H. (2016) . *The quest for world-class university status: Implications for sustainable development of Asian universities*. Retrieved from <https://www.researchcghe.org/perch/resources/publications/wp8.pdf>
- Moorea, T.& Mortonb, J. (2017) . The myth of job readiness? Written communication, employability, and the ‘skills gap’ in higher education. *Studies in Higher Education*, 42 (3) ,591-609.
- NAFSA (2016) . NAFSA international student economic value tool. Retrieved from https://www.nafsa.org/Policy_and_Advocacy/Policy_Resources/Policy_Trends_and_Data/NAFSA_International_Student_Economic_Value_Tool/
- OECD (2017) . *Building skills for all in Australia-policy insights from the survey of adult skills*. Retrieved from <http://www.oecd.org/australia/building-skills-for-all-in-australia-9789264281110-en.htm>
- OECD (2018a) . *The future of education and skills: OECD education 2030 framework*. Retrieved from [https://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20\(05.04.2018\).pdf](https://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20(05.04.2018).pdf)
- OECD (2018b) . *Education at a glance 2018: OECD indicators*. Retrieved from http://www.cnedu.pt/content/noticias/internacional/Education_at_a_glance_2018.pdf
- OECD (2018c) . *Getting skills right: Australia*. Retrieved from

- https://www.oecd-ilibrary.org/employment/getting-skills-right-australia_9789264303539-en
- OxfordEconomics (2018) . *Global talent 2021*. Retrieved from <https://www.oxfordeconomics.com/Media/Default/Thought%20Leadership/global-talent-2021.pdf>
- QS Top University (2018a) . National Taiwan University. Retrieved from <https://www.topuniversities.com/universities/national-taiwan-university-ntu/undergrad>
- QS Top University (2018b) . Methodology. Retrieved from <https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings/methodology>
- Raftery, A. E., & Hout, M. (1993) . Maximally maintained inequality: Expansion, reform and opportunity in Irish education 1921–1975. *Sociology of Education* 66 (1) , 41-62.
- Salmi, J. (2009) . *The challenge of establishing world-class universities*. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources\278200-1099079877269/547664-1099079956815/547670-1237305262556/WCU.pdf>
- Times Higher Education World University Rankings (2018a) . National Taiwan University. Retrieved from <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings>
- Times Higher Education World University Rankings (2018b) . *How to use the rankings: Frequently asked questions*. Retrieved from <https://www.timeshighereducation.com/student/advice/how-use-rankings-frequently-asked-questions>
- Tsai, S.-L., & Shait, Y. (2007) . Taiwan: Higher Education-Expansion and Equality of Education Opportunity. In Y. Shavit, R. Arum, and A. Gamoran (Eds.) , *Stratification in higher education:*

- A comparative study*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- U 21 (2018a) . *U21 Ranking of National Higher Education Systems*. Retrieved from <https://universitas21.com/network/u21-open-resources-and-publications/u21-rankings>
- U 21 (2018b) . *U21 Ranking of National Higher Education Systems 2017*. Retrieved from <https://universitas21.com/network/u21-open-resources-and-publications/u21-rankings/previous-u21-rankings-national-higher-5>
- UNESCO (2015) .*Education 2030 - Incheon declaration and framework for action: Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all*. Retrieved from <http://uis.unesco.org/en/files/education-2030-incheon-framework-action-implementation-sdg4-2016-en-pdf-1>
- Williams, R., Leahy, A., Rassenfosse, Gaétan de, Jensen, P. (2012) . *U21 ranking of national higher education systems 2012*. Retrieved from <https://universitas21.com/sites/default/files/2018-03/2012%20full%20report.pdf>
- Williams, R., Leahy, A., Rassenfosse, Gaétan de, Jensen, P. (2013) . *U21 ranking of national higher education systems 2013*. Retrieved from <https://universitas21.com/article/projects/details/243/2013-rankings>
- Williams, R., Leahy, A., Rassenfosse, Gaétan de, Jensen, P. (2014) . *U21 ranking of national higher education systems 2014*. Retrieved from <https://universitas21.com/sites/default/files/2018-03/2014%20full%20report.pdf>
- Williams, R., Leahy, A., Rassenfosse, Gaétan de, Jensen, P. (2015) . *U21 ranking of national higher education systems 2015*. Retrieved from <https://universitas21.com/sites/default/files/2018-03/2015%20full%20report.pdf>

- Williams, R., Leahy, A., Rassenfosse, Gaétan de, Jensen, P. (2016) . *U21 ranking of national higher education systems 2016*. Retrieved from <https://universitas21.com/sites/default/files/2018-03/2016%20full%20report.pdf>
- Williams, R., Leahy, A., Jensen, P. (2017) . *U21 ranking of national higher education systems 2017*. Retrieved from <https://universitas21.com/sites/default/files/2018-03/2017%20full%20report.pdf>
- World Economic Forum (2018a) . *The global competitiveness report 2017-2018*. Retrieved from <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>
- World Economic Forum (2018b) . *The global competitiveness report 2016-2017*. Retrieved from <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>
- World Economic Forum (2018c) . *The global competitiveness report 2015-2016*. Retrieved from <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/>
- World Economic Forum (2018d) . *The global competitiveness report 2014-2015*. Retrieved from <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/>
- World Economic Forum (2018e) . *The global Competitiveness Report 2013-2014*. Retrieved from <https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2013-2014>
- World Economic Forum (2018f) . *The global competitiveness report 2012-2013*. Retrieved from <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/>
- World Economic Forum (2018g) . *The global competitiveness report 2011-2012*. Retrieved from <https://www.weforum.org/reports/global->

competitiveness-report-2011-2012

World Economic Forum (2018h). *The global competitiveness report 2010-2011*. Retrieved from <https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2010-2011>

World Economic Forum (2018i). *The global competitiveness report 2009-2010*. Retrieved from <https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2009-2010>

World Economic Forum (2018j). *The global competitiveness report 2008-2009*. Retrieved from <https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2008-2009>

(研究者：王如哲、李家宗、楊正誠、劉秀曦)

附錄：研究方法

本章研究過程中所使用之方法主要為文件 / 文獻分析法、訪談法，以及焦點團體座談會議。

一、文件 / 文獻分析法

文件分析主要在蒐集與整理國內外與高等教育重要議題有關之政府文件、計畫、公告或統計資料數據等，釐清各國高等教育政策、規定與辦法的實質內涵。文獻分析則以國內外相關之學術研究、論著為核心，搭配主流報章雜誌與社論，檢視當前我國與主要國家各界對於

高等教育公義與卓越之論辯，藉以分析與探討相關內涵。

二、個別專家訪談與焦點團體座談

本章經由專家深度訪談 (in-depth interview) 與焦點團體座談 (focus group) 來蒐集高等教育領域學者專家之意見與建議。專家深度訪談為質性研究中經常採取的資料蒐集方法之一，主要是透過研究者與受訪者之間的口語交談，達到意見交換的目的。焦點團體座談則是由計畫主持人帶領的團體訪談研究方法，屬於質化研究，也是近年來社會科學研究經常使用的方法。焦點團體訪談通常會邀請同質背景的成員參加，由於參與者背景相近，可以使得討論產生良好的互動。主持人並非傳統的訪問者角色，而是要營造出自在的團體互動氣氛，俾便參與者可以暢所欲言，激盪出內心的想法、經驗與觀點。

研究團隊依據前述文件與文獻分析基礎，草擬出需要進一步討論之議題與初步研究發現，做為與會學者專家討論基礎，透過訪談與座談會議之討論過程來瞭解領域專家對於高等教育公義與卓越議題之瞭解、概念與期待，最後根據訪談和座談會議結果，彙整穩健且具體之政策建議供主管機關參考。

第八章 結論

本研究從公義與卓越的立場，探討台灣的師資培育、幼兒教育、國民中小學教育、高級中學教育、技術及職業教育以及高等教育，自1990年代以來的相關問題及其對策。茲歸納研究結論並提出建議如下：

壹、結論

依據本研究主要發現，歸納結論如下：

一、台灣教育的發展尚未充分體現教育公義的價值目標

依前述各章所分析的教育問題可知，台灣教育的發展雖非完全背離教育公義，但離教育公義的目標尚有一段距離，並未完全體現教育公義的價值。茲分述如下：

（一）經濟弱勢學生的教育機會不公

此處所稱的經濟弱勢學生，指的是家庭社經地位不利的較低階層學生，廣義來說，也包括弱勢族群，如原住民及新住民子女，以及偏遠地區的小孩。這些學生，從小到大，可能都有相當比例的人數，缺乏充分機會接受品質較好的教育。

就本研究所發現的事實來看，在幼兒教育階段，由於公立及非營利幼兒園數量有限，大約僅占台灣幼兒園總數的三至四成，供不應求，弱勢兒童不見得能獲得入學機會，又念不起收費昂貴、具有特色及口碑的貴族學校，只好將就那些品質缺乏保障的私立幼兒園。

就12年國民教育而言，教育機會的質量較為平均，可是至少仍有

兩個關鍵點，對經濟弱勢學生較為不利。一是國中畢業升學時，或許受到傳統士大夫觀念的影響，學生、家長、乃至社會大眾普遍存有「先選擇高中、再考慮高職」的迷思，以致升讀高職者，不僅成績較差，而且六成左右是具有「低收入戶證明」的弱勢學生。

另一是高中（職）畢業升學時，弱勢學生也因各校設定的入學條件限制，不易進入排名較高、出路較好的學校，尤其是參加個人申請或推薦甄試入學的學生，各校的審查機制與項目，通常比較有利家庭社經地位較佳的學生，有礙弱勢學生的公平發展機會。這點可從高等教育階段獲得助學金，或學雜費減免的弱勢學生比率，窺其端倪。整體的趨勢是：私立技專校院的弱勢生比率最高，私立大學校院次高，公立技專及大學校院較低，頂尖大學最低。

（二）城鄉教育資源分配不均

此處所稱之教育資源，包括物力及人力資源。至於城鄉一詞，通常指的是官方明定的偏遠地區與一般地區的比較。可是就台灣目前發展的現實狀況來看，符合法定標準的「偏遠地區」，已有法律保障的資源挹注，但有些既非偏遠又非都會的「非山非市」地區，例如雲林、嘉義一帶，中上階段學校的教育設施相對不如都會地區，又無法獲得法定偏遠地區的補助，使得城鄉教育資源的差異益形懸殊。

就本研究的發現來看，國民中小學階段，城鄉之間主要是教師人力資源分配不均，在質量方面都有落差。自 1990 年代中後期以來，台灣中小學師資在多元培育政策與少子女化趨勢的雙重影響下，出現供過於求的過量培育現象，即使如此，偏遠地區仍然長期缺乏合格的中小學師資。不少人眼裡，赴偏遠地區服務猶如畏途，就算到任，也都抱著騎驢找馬的心態，只要有機會，無不急忙請調。偏遠地區因而教師流動情形較為頻繁，找人替補亦較麻煩，長此以往，不僅年輕新進

或年資較淺、經驗不足的教師比率較高，代理代課教師比率以及未具合格證件的教師比率，也都較高。上學常換老師，或是老師尚欠經驗，偏遠地區中小學生的學習機會與教育品質，當然大受影響，在必須參與的人生競賽中，很可能就此輸在起跑點。

而在中上教育階段，本研究的發現顯示，城鄉分配不均的，主要是在物力資源方面。例如，在廣設高中大學的改革政策下，教育部為平衡城鄉差距並發展特殊學術領域（如藝術、體育等），規劃每一縣市都有公立大學，而將部分國立大學設於較為「偏遠」的「非山非市」地區，冀其肩負促進教育機會均等、培養區域人才、振興地方經濟與發展的重任。可是高教資源的分配，包括各類競爭型計畫經費的補助，卻總是由那些歷史較久、名望較高、規模較大的都會型大學獲得，對於絕大多數新設的地方型大學來說，照顧程度較低，甚至有時還無視其「規模小」、「收支低」、「位置偏」，所得資源不足以維持一所大學之「基本需求」，影響學生應有的受教權益。「非山非市」地區的高中資源，尤其是縣立高級中學或完全中學，也顯然都比不上都會地區的國立高中，同樣影響當地中學生的受教品質。

二、台灣教育的發展雖追求卓越卻漸趨平庸

「卓越」的另一端是「平庸」。台灣教育的發展雖未放棄追求卓越，卻逐漸趨向平庸。教育卓越相關問題，大致可分為三類，一是教師專業素質的問題，二是學校教育無以促進學生適性揚才的問題，三是人才培育功能失衡及學用落差問題。

（一）中小學教師專業素質有待提升

學生學習的成敗，繫乎師資專業素質之良窳，而關於教師專業素質的問題，可分為職前培育與在職專業成長兩個階段。就職前培育而

言，1994 年後，由於師資培育管道開放，不少大學校院為拓寬學生出路，紛紛投入資源，參與中學以下學校師資培育的工作。雖說加入此一行列之前，需先通過審核，但因各校原本招生入學的標準不一，隨後甄選出來的師資生素質，自然參差不齊。即使教師資格檢定考試具有品質把關的功能，也不易保證準教師們的水準盡如人意。2000 年後，隨著少子女化的衝擊日益激烈，師資超量培育的情形也日益凸顯，一方面使得中小學校之教師職缺快速緊縮，求職無門者不斷累積，相當程度影響了優秀青年從事教職的意願；另一方面也使得大學裡的師資培育單位盛況不再，地位和資源皆不若以往，師培工作者想在校內有塊立足之地，往往需先滿足校方學術發表的要求，無暇他顧。如此兩面擠壓下，職前培育的師資專業素質，難免下滑。

至於在職後的教師專業成長情形，似也不見樂觀。例如從幼兒園到高中階段的 108 新課綱，都注重教師自編教材或投入校本課程發展工作，這對倚賴慣了坊間既有教材或教科書的教師來說，挑戰甚大。教師面對眼前的課程改革，即使許多陌生的新觀念，如素養導向、自主學習、差異化教學等等，都跟自己職涯密切有關，他們參與各類相關研習與增能活動的積極度卻不高，對校內課程發展組織或教師社群的投入度也有限，能否成為課程改革的尖兵，令人質疑。再者，目前中小學教師的專業成長，很難找到有效的誘因，故如何鼓勵教師因應變遷，創新進步，確保教學品質，帶好每位學生，已成為提升教師專業素質的主要課題。

（二）學校環境不利學生適性揚才

學校教育的存在，旨在促進學生敦品勵學、身心健康、以及自我實現。可是本研究發現，台灣的教育從幼兒階段開始，有不少地方偏離了教育的正軌，不利學生適性揚才和全人發展。譬如近年政府大力

推動的幼托整合政策，比較偏重社會福利面，卻相對忽略教育面，托兒照顧的考量，取代了幼兒教育的理念，這對幼兒園裡的小朋友來說，尤其是那些服務品質一般，且未加入「準公共化」的私立幼兒園，許多孩子可能因而錯失某些身心特質發展的關鍵期。

至於國民中小學階段，智育掛帥的升學主義傳統，未因教改而有太大轉變，迄今依然根深蒂固，對於學生的學習興趣與才能的充分發揮，已造成相當程度的傷害。2018年國中教育會考的成績即顯示，英語、數學、自然等科的成績，待加強的學生人數都超過精熟的人數。再者，學生的品格與道德教育亦出現問題，校園霸凌、幫派、毒品等問題，時有所聞。家長見狀，信心大失，惟恐子女在校書讀不好，還讓人欺負，有人遂起心動念送小孩讀私立學校或實驗教育學校。

此外，中學階段之試探與分化功能，亦未落實。雖然相關法規已有規定，國民中學應依學生能力、性向、興趣、各項測驗結果，以及教師平時之觀察及試探活動紀錄等，輔導學生升學。惟實際執行情形，卻是根據學生考試成績的高低，決定誰進普通高中，誰讀職業學校，國中的觀察輔導和試探功能，形同虛設。進入後期中等教育階段後，幫助學生適性發展的試探與分化機制，依然流於形式，這點可從大專校院退學人數的官方統計，這幾年每年動輒超過9萬人，且「志趣不合」是其主要理由，得到證明。

（三）人才培育失衡擴大學用落差

教育不但要幫助學生適性揚才，也要為社會及國家發展，培養足夠適任人才，但台灣的教育在這方面做得並不完全到位。例如產業界反映，基層操作技術人力缺口仍大，可是過去填補此一人力區塊的高職畢業生，現在有80%以上都升學讀書，高職畢業後能夠就業的，又因技職教育整體發展重學術研究而輕技術的結果，實務操作能力不足，

無法銜接職場所需技能，形成人力斷層。

人才培育功能失衡的問題，也出現在高等教育階段。1990 年代，隨著廣設高中、大學政策的推行，不僅增設了不少大學層級的高等學府，既有的專科與學院，甚至職業學校，也紛紛爭取升格改制，一時之間，設立了許多知名度有限的大學及技專校院。在高等教育機構快速膨脹之後，絕大部分的高中職畢業生，只要想升學，不愁沒機會，想考不上幾乎比考上還難。在這樣過量教育的狀況下，現有的經濟結構或就業市場，無法提供那麼多適合大學學歷的工作，造成高學歷高失業、高學歷低薪資、學用不一的文憑貶值現象。這對那些資質低、成績差、空有學歷而無學力的大學畢業生來說，尤其如此。

更糟糕的是，當台灣教育政策一窩蜂設大學、高中職畢業生也一窩蜂讀大學時，卻忽視了社會發展與變遷的兩大趨勢，一是國內的少子女化趨勢，另一是全球的數位經濟發展趨勢，因而加劇了學用落差的問題。

先就少子女化趨勢的影響來看，一個容量已經膨脹的高教體制，突然遭遇生源下降，且是一路下降，望不到盡頭，於是原來競爭力就比較薄弱的學校，為了生存，只好降低入學標準和畢業門檻，「放水」培養眼高手低的畢業生，而不管他們能否學以致用，是否有礙自己以及國家的經濟效能。

再就數位經濟發展趨勢的影響來看，數位科技的發展，如 20 世紀末的個人電腦及互聯網，以及 21 世紀初的資訊通訊技術、人工智慧、物聯網等等，先後帶動一波波的產業創新、升級與轉型，開創了生機無限的數位經濟。台灣近年的產業發展，顯示人力需求不論是增多或減少的產業，都跟智能生產製造的趨勢有關，AI 技術已取代了低階生產線的操作人員，將來還會取代許多中高階的工作。我們的產業界很清楚這樣的趨勢，可是我們教育界的人才培育，從小學到大學，卻一直都未充分反映這個趨勢，徒讓產業界忍受了多年求才無門之苦。最

近幾年，教育界終於有所體認，嘗試回饋，誠所謂亡羊補牢，猶時未晚，但須急起直追、加倍努力。

貳、建議

本研究第二至第七章除分析台灣教育發展不符「公義」與「卓越」的教育問題外，亦針對「問題」研提對策建議，可供教育決策參考。惟教育事業經緯萬端，牽一髮而動全身，置身快速變遷的社會環境裡，任何的教育改造，須能統觀教育體系內、外的諸多影響力量，兼籌並顧。否則，教育決策難免掛一漏萬，有所偏廢，影響執行效果不說，還可能衍生預料之外的反效果，製造新問題。茲再就台灣教育的整體發展研提建議如下：

一、全面評估各級各類教育政策及其成效，腳踏實地邁向公義與卓越

公義與卓越不僅是普世價值，也是台灣教育發展的願景與目標。本報告各章已就邁向教育公義與教育卓越的問題，提出相關的分析與對策建議，教育主管部門允宜參考各項問題與對策，全面評估各級各類教育政策內容及其資源分配與執行成效，補偏救失，撥亂反正，腳踏實地邁向公義與卓越的教育發展之路。

公義和卓越是學校教育追求之一體雙重的目標。不求卓越的公義，將淪為平庸的教育，雖稱公平卻無競爭力；反之，犧牲公義的卓越，將形成階級化的教育，不但扭曲全民教育的理想，也喪失教育促進社會公平、進步的功能。因此，當我們致力台灣教育的發展時，必須將公義和卓越放在相同的平台上相互發明，兼顧並進，庶幾國人都能接

受公義且卓越的教育。

二、致力培育國家發展所需人才，厚植國力、涵養人格

教育的目的是要培養「人才」。所謂人才，有雙層的意義：其一，從國家的立場言，人才是國家發展所需的人力，無論是專業性人力或技術性人力，都是「國力」或國家「競爭力」的元素與基礎；其二，從個人角度言，人才即為「健全人格」，亦即德、智、體、群、美五育兼具，而能適應現代社會生活，並能面對未來問題與挑戰的個人。換言之，人才培育必須兼顧人力培訓與人格涵養。當前社會對於知識份子的期待，有很多是跟人格涵養有關的指標，如EQ、公德、私德等。就算用最經濟取向的方式來看，當前全球化、資訊化、市場化當道的年代，企業用人選材的標準，除了專業方面的硬實力外，還強調為人處世的軟實力。據此以論，台灣教育邁向公義與卓越的發展，必須以兼具人力與人格的人才培育為主要目標。如果我們在當前世界重視的STEAM（Science, Technology, Engineering, Art, Math）教育模式之外，加上「人格」（Personality）而成為STEAMP，那麼台灣教育的特色就十分明顯，而追求公義與卓越的教育也有了著力點。

三、健全教育改革機制，重建社會大眾對教育的信心

有人說，教育沒有躁進的革命，只有綿延不斷的改進，好的政策能解決問題，不當的政策卻製造問題。我們不反對改變，因為改變是發展的契機，也是美好未來之所寄。我們關心的是，教育政策的改變，有沒有讓台灣教育更具活力和競爭力，有沒有讓下一代學得更好，有沒有滿足國家發展需要。綜觀台灣教育的發展，二十五年來的教育改革，已接近年年改、處處變的程度，其結果卻是治絲益棼，讓學校疲

於奔命，教師無所適從，而家長則是怨聲不絕、信心盡失。揆其原因，是我們的教育改革缺乏健全的機制，沒有嚴謹的決策過程。隨興、媚俗、追流行，缺乏問題分析，也沒有成效評估，故人存政舉，人亡政息。改進之道應從決策過程著手。

蓋任何教育政策的制訂，不宜閉門造車，空口說白話的紙上談兵，主觀論斷，於事無補。往後必須尊重專業，講求客觀證據，透過有系統的實徵研究，蒐集、整理事實或經驗資料，有幾分證據說幾分話，做幾分事，穩紮穩打，循環修正，漸底於成。

再者，任何教育政策的制訂，不宜僅就教育本身而論教育，因為教育不是單獨存於社會真空的狀態下，故須對教育體系內外的社會環境、社會結構、以及社會變遷，保持較高的敏覺度。譬如，台灣 1990 年代大力推動標榜民主、自由、人權的教育改革時，一方面輕忽了少子女化、低端經濟興起、貧富差距拉大、高學歷高失業等國內社經發展趨勢的衝擊；另一方面也輕忽了知識經濟和數位科技的應用，如雲端運算、人工智慧、金融科技、物聯網等全球新興產業趨勢的挑戰。在這樣的狀況下，教育的「人才培育」成效，能否與時俱進，既在貧富落差之間，符合公平、公義原則，復在產業創新之交，達成優質、卓越指標，均須慎思。

據此，本研究強烈建議，必須健全教育改革的機制，讓教改的決策透過嚴謹的程序來規劃制定，讓教改的政策透過系統化的組織來執行落實。本諸教育實驗三法的精神及規範，教育改革必須以教育實驗為基礎，透過問題分析、對策研議、專業共識、社會支持等程序，然後進行實驗，並依據實驗結果修訂政策。唯有如此程序與機制的教育改革，才能獲得社會大眾的信任。

四、重視教育發展的潛在危機而未雨綢繆

所謂「危機」，通常是指未來可能的損失或傷害。具體言之，若教育現狀已出現問題，卻任其持續運作或自然發展，而無任何改變或改善，一段時日之後，問題惡化，即可能產生有損教育功能或社會發展的後果，就是教育發展的危機。

從本研究的發現可知，台灣的教育未能體現公義的價值，也不盡符合卓越的指標，人才培育又失衡，確實「問題」重重。如教育發展背離公義，喪失教育促進社會流動的功能，因而再製社會階層，即有社會階級對立的危機。若教育發展不能追求卓越，教育品質淪為平庸，因而不能發揮適性揚才的教育功能，即有國民素質低落及社會發展遲滯的危機。如人才培育失衡，學用有落差，以致人不能盡其才，才不能盡其用，那已是國安的危機。由此可知，台灣的教育發展已深陷危機之中。只不過，情勢卻非全無可為之處，惟教育主管部門必須敏察教育問題及其危機，知機識變，博採周諮，虛心改進，逆勢再造樂利天下、惠澤萬民之教育新猷，傳承教育發展的使命。教育發展不能僅靠大刀闊斧的變革，也賴細針密縫的苦功。祈願本研究所提供的資料，能為台灣教育邁向公義與卓越的發展，略盡棉薄；更祈願台灣教育實現公義與卓越的發展目標，能成為台灣的驕傲。

邁向公義與卓越：台灣教育的問題與對策研究 / 吳明清等作；
黃昆輝主編。 -- 初版。 -- 臺北市：黃昆輝教授教育基金會，
2019.10

面；公分

ISBN 978-986-94790-7-3(平裝)

1. 臺灣教育 2. 文集

520.933

108015903

邁向公義與卓越—台灣教育的問題與對策研究

主 編 黃昆輝

作 者 吳明清、周愚文、張建成、黃鴻文、黃嘉莉、鄭英傑、林明地、
黃月純、林永豐、鄭勝耀、傅遠智、陳淑芳、林妙真、呂木琳、
張國保、胡茹萍、蘇意晴、王如哲、李家宗、楊正誠、劉秀曦

研究助理 石緣婷、林毓謹、許育禎、張慧敏、劉 靜

助理編輯 王映文

出 版 財團法人黃昆輝教授教育基金會

地址 臺北市 114 內湖區行善路 455 號 4 樓

電話 (02)2790-6303

傳真 (02)2790-9389

網 址 <http://www.hkh.edu.com>

出版日期 2019 年 10 月初版

定 價 500 元

ISBN 978-986-94790-7-3

本書之文字、圖形、設計均是著作權所有，若有抄襲、模仿、冒用情事，依法追究。
如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換。

研究助理

石緣婷、林毓謹、許育禎、張慧敏

劉靜

(依姓氏筆畫排序)



財團法人 黃昆輝教授教育基金會
The Professor Huang Kun-huei Education Foundation

會址：11469台北市內湖區行善路455號4樓
電話：02-27906303 傳真號碼：02-27909389



9 789869 479073