

「高中教育政策白皮書」工作計畫

研究主持人：潘慧玲

協同主持人：周麗玉、陳佩英

研究成員：周祝瑛、張碧娟、陳偉泓

研究助理：陳韋伶

委託單位：教育部中教司

執行單位：國立臺灣師範大學教育學系暨教育政策與
行政研究所

中華民國一〇〇年五月五日

目次

第一章 前言.....	1
第二章 高中教育的環境變遷與挑戰.....	5
壹、環境變遷.....	5
貳、教育挑戰.....	9
第三章 高中教育發展的願景與目標.....	13
壹、願景.....	13
貳、目標.....	14
第四章 高中教育發展的重大議題.....	17
壹、就學機會.....	19
一、問題分析.....	19
二、發展策略.....	23
貳、課程教學.....	27
一、問題分析.....	27
二、發展策略.....	31
參、教師發展.....	39
一、問題分析.....	39
二、發展策略.....	40
肆、組織制度.....	45
一、問題分析.....	45
二、發展策略.....	48
伍、行政運作.....	51
一、問題分析.....	51
二、發展策略.....	52
陸、升學制度.....	55
一、問題分析.....	55
二、發展策略.....	58
柒、教育經費 (略)	
附錄.....	62

圖次

圖 1 高中教育政策白皮書內容架構.....	3
圖 2 各項議題關係圖.....	11
圖 3 歷年國中畢業生就學機會率(%)變化圖.....	13
圖 4 臺灣地區新生兒人數趨勢圖.....	16
圖 5 維持學生學習品質流程圖.....	18
圖 6 課程發展網絡圖.....	31
圖 7 教師角色發展圖.....	36
圖 8 學校行政人力系統圖.....	46

第一章 前言

壹、規劃緣起

爲了因應社會變遷、提升國民知識水準、以及滿足國家發展的人才需求，教育部早自民國 72 年起即著手規劃延長以職業教育爲主的國民教育年限。接著在民國 78 年 8 月宣布延長國民教育年限爲十二年；民國 79 年行政院核定頒布「延長國民教育初期計畫—國民中學畢業生自願就學高級中等學校方案」，後續部分地區開始試辦完全中學（83 學年）、綜合高中（85 學年）；民國 87 年頒布「高級中學多元入學方案」，以及爲了配合免試多元入學方案，加強補助高中職縮短學校間差距。到了民國 90 年，教育改革之檢討與改進會議建議往十二年國教發展，明朗化後期中等教育發展方向，因之，民國 90 到 92 年間進行多項的十二年國教研究。之後於國 92 年訂定「高中職社區化建構適性學習社區實施補助要點」、「教育部獎勵優秀國中畢業生就讀適性學習社區高中職校獎學金實施要點」；民國 92 年 9 月全國教育發展會議達成「階段性推動十二年國民基本教育」之結論與共識，正式推動高中職社區化方案；民國 98 年 4 月 30 日發布「高中職適性學習社區教育資源均質化實施方案」；民國 98 年 9 月 4 日發布「擴大高中職及五專免試入學實施方案」；而至民國 99 年，在 6 月 17 日發布「齊一公私立高中職學生學費方案」，並自 99 學年起高一至高三全面實施。

再者，政府於今（民國 100）年宣布將推動十二年國民基本教育，預定民國 103 年高中職學生全面免學費且大部分免試入學，期間教育部將持續廣泛蒐集相關學校教師、家長、學者專家及相關公正人士代表意見，就「國中生升學制度」、「學費政策」、「高中職均質化及優質化」、「國中教學正常化、適性輔導與品質提升」等關鍵議題凝聚共識，與直轄市、縣市政府協商，並與民意機關妥善溝通，訂定實施十二年國民基本教育實施計畫，期達到紓緩升學壓力，促進教學正常化，並建構優質的國民基本教育。進一步言之，十二年國民基本教育對於延長的國民基本教育（十五歲至十八歲）以普及但非強迫（非義務）入學，且預定民國 103 年高中職學生全面免學費、大部分免試入學之方式推動，且將接受教育視爲國民權利，作爲高中教育之定位。

高中教育在整體學校制度中扮演著承先啓後的地位，不但影響高等教育的發展，也影響初等教育的內涵，其在學生教育基礎的奠定、個人生涯的發展，以及國家人力資源的儲備等面向上都扮演著極爲重要的角色。回顧臺灣高中教育的發

展，在民國 57 年，全國高中共有 177 所，學生人數 152,877 人，而至民國 99 年，高中數達 335 所，學生人數則有 400,642 人。以國中畢業生就學機會率而言，97 學年度已超過 100%，就學率亦已逾 95%，可見高中教育已從過去的菁英教育轉為普及教育。因之，《高級中學法》第一條之規定：高級中學以陶冶青年身心，培養健全公民，奠定研究學術或學習專門知能之預備為宗旨，須與時俱進作修訂。

高中教育在近年已轉變其性質，加上十二年國民基本教育的實施，使得學校面臨嚴峻挑戰，需要積極思考如何提供學生一個適才適性發展的教育環境。此外，產業結構的變化、社會價值的變遷、以及全球社會下形成的身份認同流動性與國際關懷的必要性，均衝擊了現有的高中教育體制。因此，為培養二十一世紀的現代世界公民，高中教育政策白皮書（以下簡稱本白皮書）將作為我國未來高中教育政策的指引。本白皮書將聚焦於普通高中，惟部分議題須涉及後期中等學校處，則延伸談之。以下本白皮書之內容，首先論析我國高中教育面對的國內外變遷，其次勾勒未來高中教育的願景與目標，並針對當前高中教育重要議題進行分析，提出發展策略。透過對於未來高中教育進行定位，提出具有前瞻性、系統性及開創性的擘劃。

貳、規劃說明

一、內容架構

本白皮書之規劃，以「成就每一位高中生」為鵠的，以「彰顯公義關懷」、「體現適性發展」與「培養公民素養」為願景，期透過、「就學機會」、「課程教學」、「教師發展」、「組織制度」、「行政運作」、「升學制度」、「教育經費」等七項議題之規劃，達成四項目標：（一）均衡各地教育的質量發展、（二）展現專業活力的教育系統、（三）提供激發潛能的學習環境、（四）發展面向未來的多元能力。有關規劃之內容架構，詳圖 1。

鵠
的
願
景

目
標

議
題

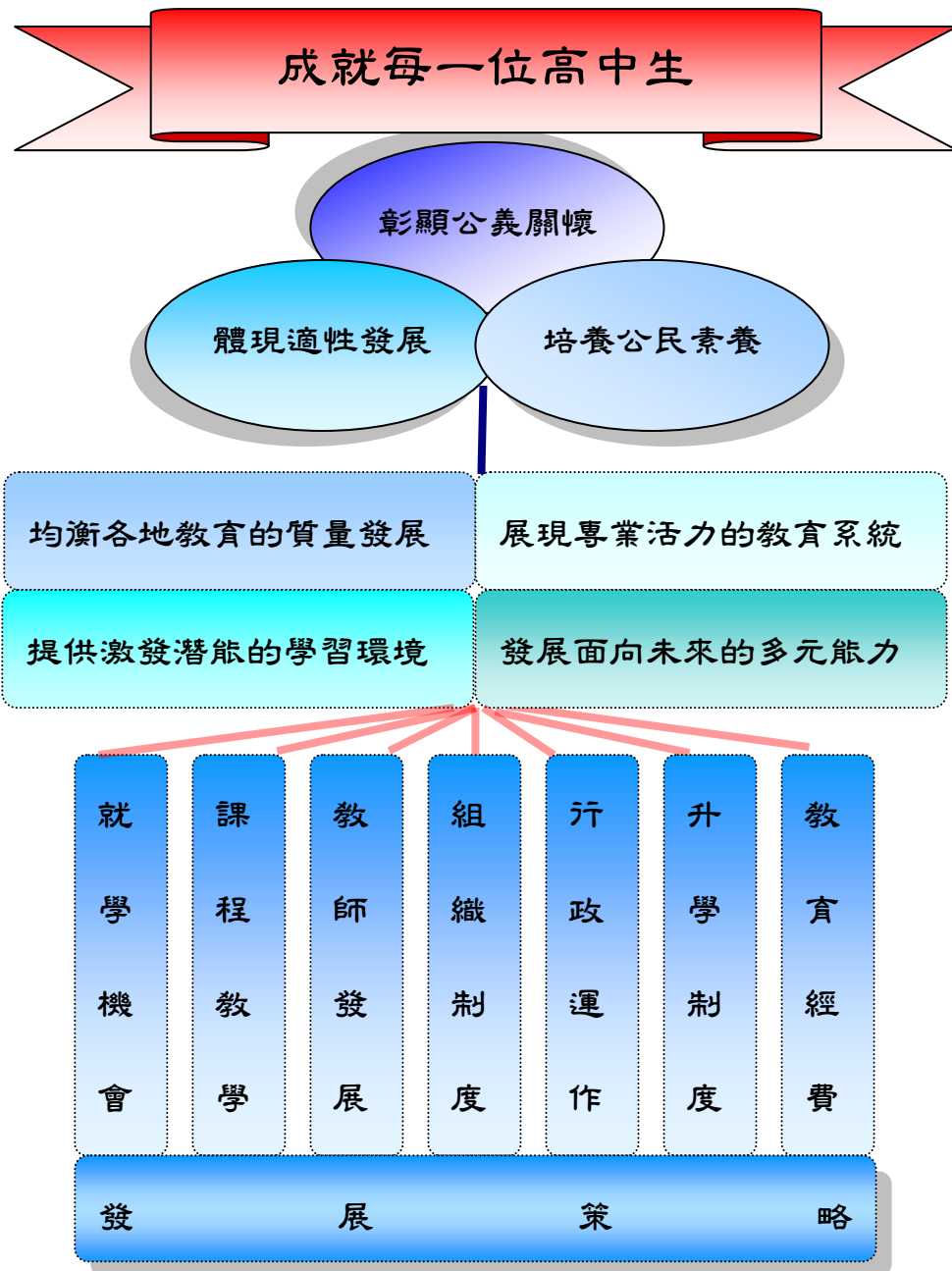


圖 1 高中教育政策白皮書內容架構

二、執行歷程

接受教育部之委託，本「高中教育政策白皮書」草案之研擬，由潘慧玲教授（國立臺灣師範大學教育系暨教育政策與行政研究所）擔任主持人，研究成員包括周麗玉校長（教育部永續發展委員會兼課程與學習組召集人）、周祝瑛教授（國立政治大學教育系）、陳佩英教授（國立臺灣師範大學教育系）、張碧娟校長（臺北市立第一女子高級中學）、及陳偉泓校長（臺北市立麗山高級中學）（依姓氏筆畫排列），總共六位成員組成研究團隊。

為進行白皮書之撰寫，研究團隊首先針對高中教育相關文獻進行分析，並檢視過去各級主管教育行政機關推動高中教育的工作要項內容，透過研究小組之討論以及專家之諮詢，以瞭解目前高中教育之現況與問題，從而建構未來高中教育之願景與發展策略。

本計畫前後共計召開十一次專家諮詢會議，包括草案研訂前會議、分項議題研訂會議以及草案定稿會議（名單詳附錄），此外，亦邀請專家學者進行書面審查或參與座談會表示意見，藉此拓展本團隊之寬廣視野及多元想像。

第二章 高中教育的環境變遷與挑戰

壹、環境變遷

在網際網路等資訊科技快速發展與全球政治經濟變遷下，近十多年來國內外環境有了明顯的變化，人類社會大幅提升生活品質與延長壽命，但隨著全球政經與社會等的不均衡發展，各地種族、文化、宗教、性別衝突與爭戰不斷，而人類過度使用地球資源所導致的全球暖化等生態危機，也都有待人類共同面對與解決。臺灣社會對內有政治認同、產業結構轉型、少子女化、人口高齡化、社會貧富漸漸擴大、與網路世代興起等社會轉型挑戰；對外則需面對缺乏正式外交關係下的中國崛起、兩岸關係變化，其他區域經濟體之可能威脅，與全球經濟生產和市場之競爭關係。教育發展和人才培養仍是國家與社會面對新挑戰和永續發展的基礎建設，因此，如何重新檢討過去數十年來的高中教育政策與實施，積極調整變動社會中的學校職能，以加強教育對於環境變遷的回應能力，和提供產業人才需求發展，實屬教育重要任務。有鑒於此，以下僅歸納國內外之變遷與高中教育之挑戰，並以「成就每一位高中生」作為核心價值，規劃後期中等教育之未來藍圖。

一、全球變遷

自 1980 年代以來世界快速變遷，包括知識經濟的全球化、市場競爭愈演愈烈、人口出生率下降、貧富差距加劇、後工業時代去中心化組織型態的形成、全球環境和金融災難的連鎖反應等，迫使各國面臨巨大的挑戰。而全球暖化、流行病、天然災害、和金融危機等可能引起全球威脅或災難。這些新興議題帶給人類社會艱鉅的挑戰，問題的挑戰幅度超越了過去任何單一專門知識與技術以及單一部門或組織所能思考，並加以解決的。

其中，知識經濟和無遠弗界網際網絡加速了全球變遷。資訊爆炸、知識遽增與人類的科技知識迅速積累，縮短科技由發明到生產之週期。生產結構發生了根本變化，科技知識占生產成本的九成，而勞力則占一成。產品製造轉向知識密集，且須能迅速回應並滿足市場的需求。知識經濟促進資訊與技術服務等新型服務業之擴增，以及從事技術人員之增加。在就業機會上，全職工作減少，而兼職工作則增加。加上公共服務私有化及社會福利制度的縮水，社會財富分配差距逐漸擴大。

再者，隨著網際網路帶來的人力、財務、文化符號等之密切聯繫與流通，除了帶給國家與個人更大的生存競爭壓力之外，也改變了時空、國界和身分認同的界定。個人與集體的身分認同於在地與全球的訊息頻繁往來和各類流動與聯繫所產生的複雜關係之中，逐漸鬆動；或與國界、傳統文化的在地關係產生鬆散的情感連繫，反而對強勢文化產生黏著和依賴，弱化在地生活經驗和個體身分認同的連結。因此，個人發展的選擇與在地生活經驗的繫結相形更為重要，以為個人之生存和社會之發展，保留文化的永續傳衍與開創。

這些大環境之變遷皆影響到各國學校教育的發展與人才培育的方式。

二、國內變遷

國內變遷在民主政治、產業結構、人口組成、社會價值之轉型，以及教育體制與內容之變革，皆影響整體後期中等教育之發展。

解嚴後的臺灣回歸憲政體制，政治邁向自由化與民主化，公民理性討論和參與為教育之重要目的。然而拉扯身分認同的意識形態，仍然處於二元對立，使教育改革政策或教育內容未能依照教育理想或專業理性得以一貫與持續發展。

國內產業結構近年來亦面臨重大轉型，民國 80 年代以前的量產代工製造與規格化生產模式，轉為知識經濟的生產模式，且需要透過創新與研發，樹立產業品牌與行銷，人才品質的全面提升迫在眉睫。

人口組成的變遷因素，包括「少子女化」、「快速老化」和「異質化」，三者環環相扣，衝擊著國內產業、社會和教育發展。臺灣自本世紀人口出生率明顯下降，以十年後高一新生的出生年（民國 94 年）為例，民國 94 年 1 至 10 月出生嬰兒約 16 萬 9 千人¹，較上年同期減少 3.78%。同期出生嬰兒之生母國籍（地區）為外國籍者占 8.09%，大陸港澳地區者占 4.91%（非為本國籍者合占 13.00%²），由此看來社會大眾口中「新臺灣之子」不是少數³。學生人數銳減與多元文化背景學生於民國 103 年逐漸影響高中教育，也會帶給學校與教師教學不容忽視的挑戰。

此外，自民國 82 年 65 歲以上的老年人口比率首次超過 7%，民國 94 年老年人口占總人口的 9.04%，預估民國 115 年將趨 20%。高齡化導致扶養率的增加與

¹ 94 年出生嬰兒數約 20 萬 6 千人，較 93 年減少 5.2%；粗出生率為千分之 9.1，較 93 年降低 0.5 個千分點。

² 全年度，非為本國籍者合占 12.9%，較 93 年略減 0.3 個百分點。

³ 出生趨勢幾乎全逐年遞減。嬰兒生母為外籍者 87 至 92 年逐年遞增，93 至 98 年逐年遞減。

社會龐大負擔將是指日可見。因此，成就每一位學生，使之成為社會發展之重要基石更為必要。

又社會變遷明顯反映在社會價值的改變，戰後強調勤勉向學與刻苦耐勞的上一代，與民國 90 年代以後重視學童健康與多元學習中產階級家長之價值觀迥然有異，帶給學校教學與師生關係新的挑戰。

至於在教育改革上，民國 90 年代主張權力由中央下放至地方與學校，分權化趨勢改變了政府、學校、教師、家長、和學生的互動關係。《教育基本法》的制定、廣設高中大學、課程改革、教師會的成立、校本管理、家長參與等實施，使校園環境與文化逐漸轉型；而新的課程理念與教學法的要求、分權化的行政組織之運作、教師角色與職能期待的改變等，都考驗學校教育的變革效果。

面對內外環境變遷與挑戰，臺灣一方面必須思考如何培養各界人才，促進產業或企業組織之技術升級、創造自有品牌。另一方面，臺灣也需要找出對策，正視多元價值社會與全球強勢文化的挑戰，發展尊重多元族群、揉合在地文化的價值和社會關懷，使國民有尊嚴的生存和發展。不論是國家競爭力提升、社會多元與均等發展、或個人的自我選擇與追求，後期中等教育作為基礎教育的承接與開拓未來的準備，皆為不可忽略的重要教育發展階段。

三、高中教育的變遷

世界跨國組織如聯合國教科文組織從世紀之交便提出未來人才培育之藍圖，從而影響各國教育及高中教育之發展現況，由此得知，知識經濟牽動了人才培育的教育目標、課程內涵與教學方式。聯合國教科文組織（UNESCO）於九零年代曾提出一份四個教育支柱的報告(The Four Pillars of Education)，指出面對新世紀的社會需求，教育應該培養下一代的四種基本能力：學會認知，學會做事，學會共同生活，學會生存（Learning to know, Learning to do, Learning to live together, Learning to be）。四個學習支柱強調終身學習、動手操作、與人相處及合作、及不斷地學習生存技能等目標邁進。

其次，國際經濟合作與發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development，簡稱 OECD）的教育報告則認為，未來個人與雇主對於教育系統的期望為：能更有效回應社會與企業的需求變化，提供更高品質的學習環境，學生能在適當的時間、地點習得適當的技能，提供個人化的學習內容、時間、方式，入學條件、年紀的鬆綁、入學方式的多樣化，發展有效、公平、且具學理依據的

收費模式等方向。

2010 年美國歐巴馬總統全面修訂《不讓孩子落後》法案及提出（美國教育改革藍圖）新方案，其中的目標之一為：不分出身背景和家庭狀況，每一位高中生畢業時都應達到升學和入職的基本要求。學校設置多樣化的課程，為每位學生提供平等的教育機會與未來的專業發展，透過學生升學和求職規劃標準，促進學生全面發展，滿足各類學生多樣化的學習需求，繼續推動攻頂(Race to the top)計畫，提高學業標準，加強數學和科學的教育教學，使學生在完成高中教育時能夠為升學和求職做好準備。

澳洲則致力於發展學生的專長和潛能，鼓勵他們在學習中有獨立思考能力，學校教育應發揮社會正義，因此所有學生均能享有並完成 12 年的學校教育，或接受相關的職業教育與訓練，學生成就不因其性別、語言、文化、種族、宗教或身心障礙而在學習成就方面有所差異；或因為其家庭社經背景及居住地區而有差異。

紐西蘭新公布的教育目的 (Statement of Intent 2008—2013)，包括：透過「學校加乘方案」(school plus)，以提升青年學子對教育或職場訓練的參與率，強化曠課服務方案，減少輟學現象等；運用資訊與傳播科技以提升學生資訊能力，協助其有效學習各種二十一世紀所需之知識與技能；永續與環保教育的推廣。

英國引進新的關鍵能力證書(Key Skills Qualification)，建立國家證書架構的理念—整合學術與職業二條學習路徑，期能讓學生培養溝通(Communication)、算數(Application of Number)及資訊技術(Information Technology)三方面的能力。

芬蘭不但取消基礎教育中，高年級和低年級之分，而成為九年一貫的基礎教育，也取消能力分班，讓學生都能接受相同的教育，而且投入相等的資源來進行補救教學。職業教育和訓練也一以貫之，並提昇到技術大學(Polytechnics)的高等教育。

日本文部科學省於 1991 年召開「推進高中學校教育改革」會議，指出高中要向「個性化」、「多樣化」方向發展目標，培養學生的勤勞觀和職業觀，一方面要與產業界進行合作，另一方面要加強學生的職業生涯選擇指導與就業體驗。

韓國高中在「水平均衡化」政策：保障教育機會的均等，謀求高中學校教育的均衡發展；靈活運營高中升學制度；改善教學方法，提高學校教學質量；改進教育設備，減少學校因社區資源而產生差異；完善新高中教育體制。

而香港從 2009—2010 學年開始，三年制「新高中課程」在香港各校全面展開。新高中課程打破文理分流、將通識教育列入必修科目、為學生提供選修課及「其

他學習經歷」等一系列改革。

從上述各國與國際組織針對高中教育等目標的改革，可看出整體高中教育的方向不外是延續國民教育階段之普及目的外，進一步增進身心健康，養成術德兼修的現代公民，並從培養能力素養、開拓生活經驗、重視生涯發展及尊重生命與倫理價值等方面著手，全面改革課程和教學，提供高中生終身學習的機會和儲備他們未來發展的重要基礎。

貳、教育挑戰

我國高中教育之發展在教改政策的廣設高中大學之後，由菁英轉向普及教育，高中職的比例由三比七已調整為各半，高中職招生容量已遠超過國中畢業生數，然而人才篩選機制的升學壓力卻沒有下降。雖然我國高中學生學業成就近幾年在國際測驗與奧林匹亞競賽雖有進步和屢獲佳績，顯示臺灣教育雖可培養出優秀學生，但年級愈高，學習興趣與信心反而愈低，閱讀課外書的比例也逐年下降，教育培育的各行各業傑出人才並不多，且專業人才也有不足的隱憂。

除了知識經濟和其它全球化的大環境變遷之影響，我國又因少子女化、人口高齡化、和人口組成異質化，新五都新制的實施，十二年國民基本教育於民國 103 年落實，這些結構改變都直接或間接衝擊到高中教育之發展。變遷可能帶來是危機也是契機，端看政府和國人的因應能力和變革之策。以下謹就當前高中教育之問題羅列於下。

一、考試領導教學的實施分式需要改變

高中教育雖自民國 93 年之課程暫綱公布，揭櫫新時代以學生和學習為中心的教育目標，然而課程彈性選修制度仍未能確實的落實，且總綱精神與目標在各科之課綱擬定時未能具體的呼應與連結，使搭配新課綱的教材或教學法未能如期獲得發展。現階段高中仍以學生篩選結果形成學校等級，以學科為本和考試導向教學的方式亦未獲得大幅度改善，致使新時代的教育目標，如學生自我了解、終身學習能力與態度、邏輯思考與創造、或尊重生命與全球永續發展的觀念與能力等，難以確實培養。

考試選才機制牽絆著高中的教學內容與方法，人才分類與篩選機制以大規模有效的能力分校方式，施以學科分化與規格化培養，學校行政組織運作和教師教學皆以促進升學考試為要，即使面對新時代之挑戰和課綱之要求，實質改革難以

推動。再者，為考試準備而進行之教學不但使得學生學習動機與成就下降，且教育資源分配傾向有利於公立高中，導致家長與學生積極擠進前段排名的學校和大學，社會為此付出更龐大卻缺乏效能的代價。除了補習教育所隱藏的龐大費用，國民健康因長期考試壓力帶來的損耗，以及攸關個人與社會發展的品格教育、生活教育，甚至家庭教育，亦難以獲得足夠的重視並實施。此類透過考試將學生分類與學校分等的標籤效應，對個人與社會的發展，皆影響甚鉅。

二、以篩選學生進行學校分級模式需要改變

為整體提升人力素質，近年來政府研擬推動十二年國民基本教育，並以十三項計畫作為該基礎工程的先導工作，其中一項為民國 96 年起推動的高中職優質化輔助方案。此方案企圖改善考試扭曲教學與學習之現況，為提升整體教學品質，發展學校特色，以吸引學生就近入學，降低集中選校造成的升學壓力，縮小城鄉教育落差，提升區域教育水準，並為十二年國民基本教育奠定基礎。然而，傳統對於資源較為集中的公立明星學校仍具吸石效應，加上後期中等教育之定位與目標尚未明確，學校類型多種，倘若教育資源、課程教學、與行政組織未能有突破性的重整或規劃，則僅為考試的狹隘學習，或將學生分類與學校分級之教育現況，亦難有所改善。

三、人才培育需能趕上社會與產業轉型所需之落差

面對全球與國內變遷，人口少子女化、異質化、和老年人口之增加，必然牽動社會之發展，同時也影響到學校生態的變化，人力素質的定義亦隨之改變，以因應人口高齡化和高扶養率之社會型態。新世代的核心素養與關鍵能力需要做為教育政策的重要內涵與價值，以之促進教育體系和價值的轉進。市場競爭和組織績效責任帶來持續成長的壓力，品質提升成為是世界各國提昇人才競爭力之關鍵，我國也不例外。過去量產代工或集體劃一的人力發展階段，藉由齊一而狹窄的灌輸與熟讀勤考便可達成，但現今學生的知識學習若嚴重缺乏主動探索的經驗，將與產業亟需的自發與創新的人才，以及能夠理解、尊重並與他人合作的多元價值社會發展背道而馳。

四、資源投入與學校績效需能產生關連

新五都新制實施之後，高中教育發展受到地方財政和政治影響更大，資源投

入與均衡之保障更形重要。除此之外，面對知識經濟社會的人才發展需求，學校宜採取有效之管理以及動員能力，追求績效表現。教育改革的主要政策不再只著重於資源投入之教育平等原則，而愈來愈以成果為導向，並重視學校之「表現力」(performativity)，以培養學生「如何學習」勝於「內容習得」。所謂的「表現力」，指的是那些能夠表現出來、產生價值的實作核心能力，包含使用各類溝通工具的能力，在多元社會下運作的能力，以及自主行動的能力。教師的表現需要被「看得到」以評鑑其教學效果，而學校也需在校務評鑑上表現進步或突出，故而學校組織的學習能力與表現力，成為有效教學與學習的必要條件。

第三章 高中教育發展的願景與目標

壹、願景

有鑒於歷年來高中教育之目標，不外乎以實施普通教育、培養健全公民、促進生涯發展，推動生命教育，奠定研究學術或學習專門知能之基礎為目的；增進青少年身心發展，加強溝通表達能力及具有全球視野之優質公民。總之，隨著國內外環境的快速變遷，未來我國高中教育應以「成就每一位高中生」為目的，兼顧學業、品格、體育、美育，打造健康、有能力、重品格、自然的教育環境。重視教育機會的「公平」、「正義」與「積極性的差別待遇」，重新檢討高中階段教育分流（學術或職業）與學校分級（明星與普通）等問題。透過高中定位、課程與師資、組織與行政、入學制度、以及教育資源的重新檢討與革新，期能達成體現公義關懷、促進適性發展，和培養公民素養等三大願景。

一、彰顯公義關懷

包括受教育機會、資源分配，對於弱勢關方面必須保障公義關懷的理想，落實「公平」(fairness)與「正義」(justice)的教育愛。除了保障每個高中生都能享有「教育機會均等」的前提外，在教育措施中能重視「積極性差別待遇」(positive discrimination)。換言之，除了讓每一名高中生都有相同的機會入學接受教育外，學校教育的內容與方法更能因應學生不同的個性與能力，讓他們獲得最適切、也最充分的學習和發展。透過這種出於教育愛的差別待遇，讓每位學生都可以獲得因材施教的機會。教育需提供學生更多選擇機會，以符合每位學生之需求，儘可能依其準備度獲證書，而非在固定年齡取得。證書期能反應雇主和高等教育的需求，使學生獲得未來成功的要件。

二、體現適性發展

係指滿足不同興趣與能力、生涯發展，針對目前國內高中過早分化與紙筆測驗取向的問題，重申教育須以維護學生的「共同人性」和尊重「個別潛能」，以保障每個學生都能獲得「全人教育」發展的機會。在過程中，實施以尊重學生之個別差異為基礎的教學，達到：(1)了解和尊重每一位學生的智能及個性發展；(2)提供每一位學生享受學習的喜悅並保障學習的效果與品質；(3)能夠依照每一位學生的智能與性向訂定學習成就標準；(4)提供充足的資源帶好每一位學生，

尤其對於學習不利或困難的學生必須給予充足的協助，以達成高中教育的「適性發展」目標。深信每位年輕人不分性別、種族、社經地位均為獨立個體，深具潛能，因此，教育要發展和激發學生潛能，使年輕人能實現抱負，透過學習和工作，達成自己的目標。

三、培養公民素養

包含對於生活環境的知識與關懷，並能為改善生活環境付出行動。在高中階段培養現代良好公民的基本素養、均衡的文理知識及實用能力、提供職業生涯規劃與未來工作性向輔導、及加強中低收入家庭子女在科學與技術科目的學習機會。尤其重視每個學生「表現力 (performativity)」之培養與維護他人權益之素養，並因應教育部「品德教育促進方案」中強調之「關懷、尊重、信賴、責任、誠實、公平、正義」等六大美德的現代公民參與基本素養。教育要關心年輕人未來之所需，因此，要使他們獲得未來生活及工作所需之技能，如：中文、英文、數學、電腦等能力。同時要支持和協助學生成為終身學習者，以獲得高品質國際認可的證書，使得在全球知識經濟的時代中具備參與國際事務的全球移動競爭力。

貳、目標

基於上述願景，未來高中教育之發展預期達成下列目標：

一、保障各地高中教育的均衡發展

高中學校教育面對少子女化、新五都新制之實施和十二年國民基本教育之實施，需要在資源上確保學校的發展與教育品質之保障。各級政府需積極改善因結構如城鄉差距，和個別身分因素如社會階級、族群、性別、宗教信仰、身心特質等因素對教育機會均等之不利影響，破除學校之階層化現象。未來推動各項高中教育實踐及政策規劃，需根據正義關懷和均衡發展原則，重視和平衡各地區學校發展需求，投入並強化教育資源，滿足各地區學生和家長之選擇需求、學生興趣與能力之發展，以提升整體教育效果。

二、展現專業活力的教育系統

為能成就每一位高中生，高中教育需能有系統的規劃並落實中央與地方各層級之組織行政、課程與教學、教師專業發展、學術研究等教育體系之實踐，使各環節能夠相互支援和產生連結。未來在既有的教育政策和實踐基礎上，調整或研

擬相關法規與機制，以解決當前教育問題，回應社會文化、教育生態的複雜性與變動性。同時各級政府需能強化教育的專業性、確保教育品質、使學校能夠發揮最大效能、持續和有彈性地發展和創新，以呈現具有活力和持續開創的高中教育。

三、提供激發潛能的學習環境

未來的高中教育階段要創造一個能幫助學生了解自己潛能、激勵學生主動學習和發展學生核心素養的學習環境。透過本白皮書全面的規劃與實施，帶動一個尊重多元智慧、能力、與文化價值的教育環境與社會。各級政府宜鼓勵學校發展各校特色、提供學生(家長)多元課程與學校類型選擇的機會，使學生除核心能力培養之外發展其他的興趣和能力。

四、發展面向未來的多元能力

高中學生面對未來知識經濟的挑戰，需要發展具有多元智能、彈性運用、團隊合作、尊重多元文化和公民實踐等多元能力，並且能夠終身持續學習和發揮所長，這些核心能力不僅有利於個人創造與發展，追尋自身生命意義，也使學生能因應快速變遷的外在環境，不至於感到失序、無力、疏離，並積極融入和參與社群，促進社會、國家與世界的和平發展。

第四章 高中教育發展的重大議題

為因應全球與國內社會之變遷，以及教育環境之改變，本白皮書期透過就學機會、課程教學、教師發展、組織制度、行政運作、升學制度、及教育經費之規劃，引領未來高中教育之發展。

有鑒於高中教育之重大問題在於多層次的結構性失衡，其展現在區域、城鄉、學校類型（公私立、明星非明星學校）教育品質之落差，故而，如何提供學生等量均質的就學機會，成為未來高中發展首需關注之焦點。其次，為營造一個能夠激發學生潛能的教育環境，所有的教育施為需以課程與教學為核心，而組織制度、行政運作、教師發展及教育經費均為重要之支持系統。此外，影響高中教學甚鉅之升學制度，更應有所變革，方能成為帶動高中教育正向發展之助力。高中教育要能自我更新與永續發展，需要透過有效的檢視與回饋系統，因此，上述各項議題之規劃，均放入品質保證機制之思考。有關各項議題間的關係，詳圖 2 所示。

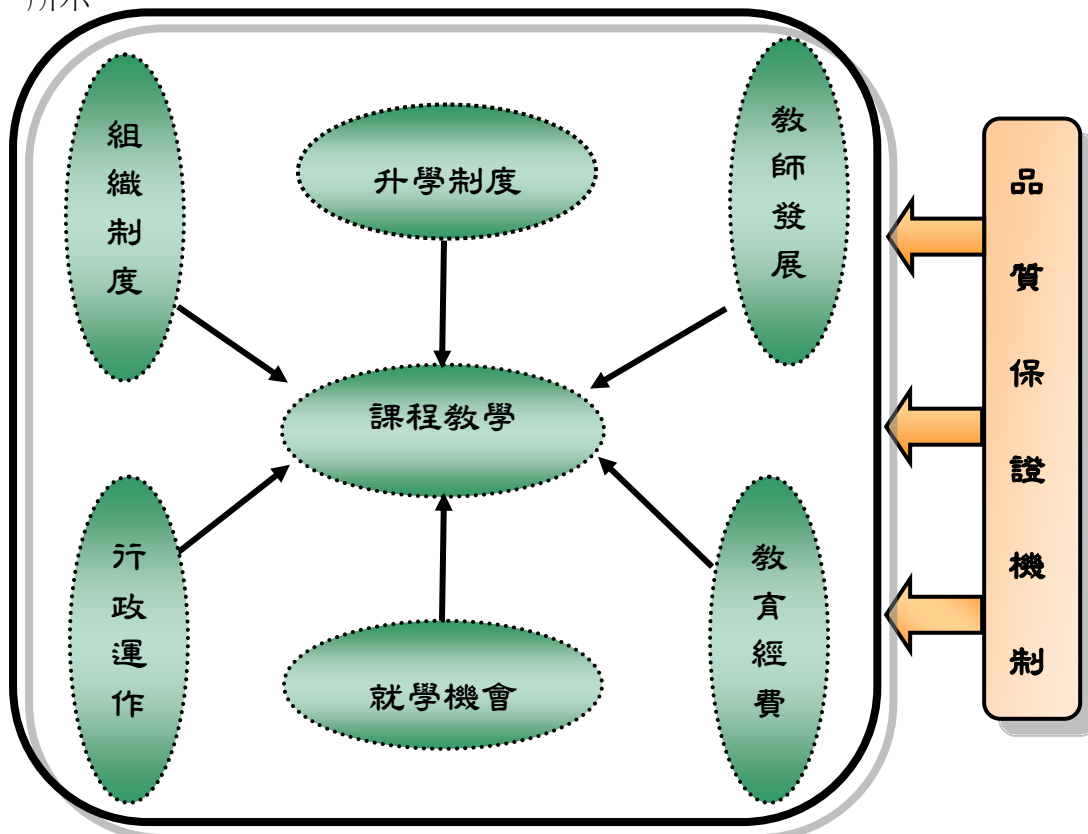


圖 2 各項議題關係圖

爲讓各項議題在規劃發展策略時更具方向性，以逐步達成預定目標，茲明列各項議題之主軸如下：

一、就學機會

- (一) 提供等量均質的就學機會
- (二) 建立學生學習品質維持機制

二、課程教學

- (一) 建置課程發展、轉化與實施系統
- (二) 促進適性發展的學習與評量系統

三、教師發展

- (一) 發展師資培育與成長系統
- (二) 完善師資品質確保機制

四、組織制度

- (一) 體現權責相稱的專業領導
- (二) 增加組織人力的編制彈性

五、行政運作

- (一) 營造教育行政專業的條件
- (二) 建立視導與評鑑專業制度

六、升學制度

- (一) 設計減輕學生壓力的升學方式
- (二) 建立多元能力選才的升學機制

七、教育經費

- (一) 保障高中教育發展所需資源
- (二) 均衡公私與城鄉高中教育資源

壹、就學機會

「成就每一位高中生」為國家厚植人力資本和提供下一代教育機會均等，使未來公民能依據興趣和能力，適性發展和發揮所長，促進國家與社會整體發展的重要教育政策。總統在民國 100 年元旦文告宣布啓動十二年國民基本教育之後，後期中等教育發展將納入國家重要發展，而後期中等教育就學機會的普及與均等、公平與正義、質與量的資源均衡分配，都是未來教育與社會整體發展的關鍵。

一、問題分析

十二年國民基本教育預定於民國 103 年開始實施，高中職學生將獲得全面免學費和大部分免試入學。然此政策可溯自民國 90 年推動實施「高中職社區化推動方案」，該方案以漸進方式建構學生適性發展就近入學之學習環境，以整合社區資源、課程區域及社區合作專案、和就近入學獎學金等措施，達到改變學生選擇學校的方式。民國 96 年起推動高中職優質化輔助方案，以促發高級中等學校內部精進能量，達成各高中職優質化及特色發展，提升整體教育品質；並縮短城鄉教育落差，提升區域教育水準，促進高中職教育均衡發展。民國 98 年推動「擴大高中職及五專免試入學實施方案」，提高國中畢業生就近入學及免試入學比率，為推動十二年國民基本教育做好基礎準備。

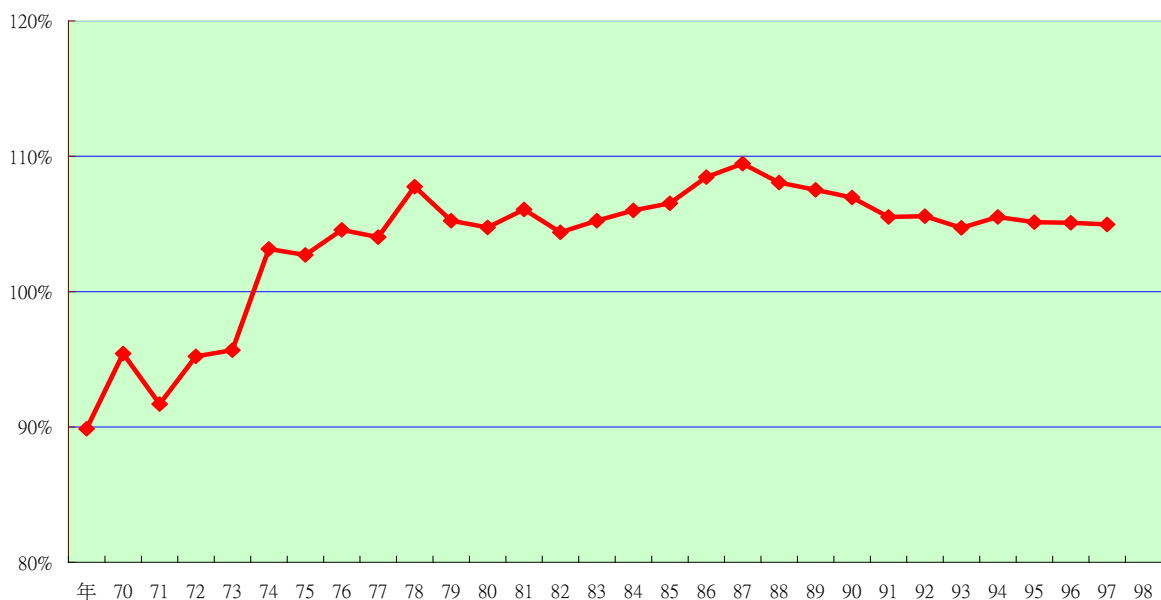


圖 3 歷年國中畢業生就學機會率（%）變化圖

由上圖得知，民國 74 年以後，國中畢業生就學機會已經超過 100%，意即我國後期中等教育已達普及化。爲了提升全民教育水平，教育部業於民國 92 起，積極規劃十二年國民基本教育和推行先導計畫，並於 100 年起將提出具體時程與步驟，其中影響可行性的最大困難之一在於入學制度。後期中等教育由於學制多樣，在推行免試入學方式上必然涉及機會均等與資源公平性分配問題；免試與學區劃分的機制，需要考慮學生的受教之選擇權、升學機會均等、與教育資源差異而影響學校選擇之因素，倘若這些重要因素未能審慎思慮研擬對策，則難以達成民眾對十二年國民基本教育的期待。

以下僅就現階段免試入學及推動此方案之問題做一分析：

（一）99 學年度實施免試入學成果分析

99 學年度免試入學實施方案之入學模式分爲學區登記模式、國中薦送模式、學生申請模式三種。當超過招生名額時，學區登記模式按其志願序採抽籤或設籍時間決定錄取學生；國中薦送模式則由國中採計在校表現或辦理抽籤等方式，決定薦送人選；學生申請模式則由高中辦理面談或以抽籤方式，決定錄取學生。茲針對 99 學年度免試入學方案試辦的結果做以下分析：

1. 在 99 學年度的試辦期，免試入學名額占總招生名額約爲 21%，其中採學區登記模式者占免試入學招生名額之比率爲 0.24%，國中薦送模式占 26%，學生申請模式占 68%。採學區登記模式者只有臺東地區，其餘各地區仍須依成績排名等做爲選才依據，要求的標準也依循過去高中最高、高職次之、私校再次之的層級，顯見學校錄取學生和學生選校仍以能否升大學做爲主要依據。
2. 免試入學提供總招生名額 62,683 人，最後實際報到 25,170 人，比率爲 40.15%，仍有 6 成學生的缺額，缺額的原因有部分是學校門檻稍高，限制了想要進入的學生；也有部分是學生還是選擇其他入學管道以期進入更理想的學校。就各類型學校的招生情況來分析，公私立五專與公立高職招生情形最佳，有 8 成的招生比率，公立高中次之，約有 6 成比率，私立高中職最差，只招收到 2 成的學生，顯見在學校選學生與學生選學校這個供需的謀合上，要達到適度的平衡，才是推動免試入學制度成功與否的重要關鍵。

(二) 推動十二年國教免試入學方案與就學機會的問題

1. 學校質與量的不均衡問題

免試入學方案要鼓勵就近入學，但各地區教育資源不均衡，就不容易達成就近入學的理想。臺灣地區現有 471 所高中高職和 15 所五專，其分配並不均衡，且由於受到區域性與教育資源的限制，各校教育品質有極大差異性。一般而言，都會型學校較鄉鎮學校素質高，大多數公立學校素質較私立學校為佳，城鄉差距與公私立學校差距普遍存在。民國 96 年雖然積極推動高中職優質化計畫，期望在五年內，提升 200 所優質學校，惟教育的功效不易立竿見影，此一方案是否達到拉近教育品質差距，則尚待審慎評估。

2. 公私立學校差距問題

依據教育部的規劃，推動十二年國教的前提之一，就是公私立高中職之間的差距不能太大，如此才能使各地的國中畢業生就近入學。齊一學費政策使念公私立高中職的家庭經濟負擔拉近，漸漸就會有成績不差的孩子願意去念私立學校，久而久之有助於弱化目前若干公立高中職的明星標籤。但是，補助學費差距只是第一步，如何提升私校品質，對私校教育改善負起監督之責，才能確保學生接受到良好教育品質。

3. 免試就學區的劃分和適性入學之問題

「免試就學區」的劃分是免試入學中相當重要的關鍵，但也是非常困難的工作，因為高中職和五專，存在極大城鄉與公私立的落差，教育資源分配並不平均，很難做合理的劃分。其劃分會響到社會階級的流動，劃分若不謹慎，會出現富者愈富，貧者愈貧的現象。再者，「免試就學區」又牽涉到學生的教育選擇權，亦關係到學生的學習權益，包括是否能夠滿足適性選校和足夠的入學選擇機會；若因名額有限，需採抽籤或設籍時間來決定入學與否，則可能引發因無法進入理想學校而群起抗爭，或遷移戶口，間接造成少數菁英學校週邊地區房地產價格上升等特殊現象，引發民怨與其他社會問題。此外，為數不多的各地區菁英學校為高競爭型學校，對這些學校很難劃分就學區，一旦升學考試競爭維持不變，則紓緩學生升學壓力的效果受限。

4. 少子化的問題

台灣地區除民國 89 年突破 30 萬人為近年生育的高峰外，自 94 年之後，每年新生兒約保持在 20 萬人上下，甚至在 97 年之時開始跌破 20 萬以下（詳見圖 4）。

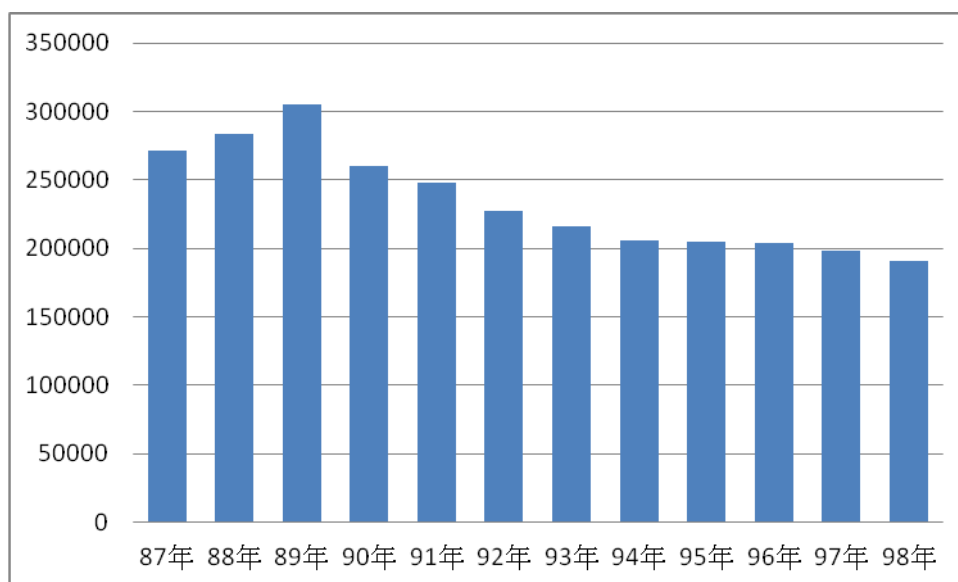


圖 4 台灣地區新生兒人數趨勢圖

目前後期中等教育的就學機會已達百分百以上，未來在少子女化的衝擊下，學生來源日益減少，推動十二年國教後，若干學校為了招生來源，可能會走上廢除入學門檻，學生升學機會應有較多選擇，但也可能造成學生素質與競爭力的下降。此外學校過剩也會引發高中退場機制，教育資源與機會面臨重新調整。

5. 國中基測如何轉型的問題

自民國 90 年推動國中基測實施迄今已 9 年，成為主要升學依據，已遠離其做為國中生基本學力的檢驗機制的本意；且一年辦理兩次，參與第二次的學生高達五成以上，亦與第二次考試係給第一次考試失常學生多一次機會的設計理念有違；再者，基測題目不強調難度與鑑別度，國中教學遂偏重反覆練習基本題目，加強學生謹慎小心答題的態度，對於高層次學習能力的培養相對忽視，與高中的課程、教學銜接落差加大，增加高中教學的困難。此外，未來 12 年國教免試之後，基測累積多年的經驗與基礎，將如何轉型，扮演適當的角色，都是值得思考的問題。

二、發展策略

(一) 均衡發展後期中等教育資源並鼓勵社區教育資源共享

1. 均衡發展分配各地區教育資源

十二年國教推動免試入學，需提供各地區學生均等的就學機會，依各免試就學區的學生人數、學校分布狀況、地區發展需求等，整體規劃、調整與充實各地區教育資源，以達到各地區間高中職、公私立、城鄉資源的均衡發展。

2. 建立社區資源共享制度

推動社區意識，鼓勵高中職的社區化。運用政策引導，鼓勵社區學校分享區域課程與教學資源，擴大橫向聯繫，必要時透過修法，使教師和學生能夠跨校授課與選課，提供學生學區內轉校機制，以滿足學生適性適才之發展。

3. 研訂後期中等學校教育發展指標

研訂後期中等學校教育發展指標，以檢視教育品質均質化與優質化之達成情形，另彈性調整學校組織和人力，給予適切的經費補助，並推動各校發展特色，提昇學校教育品質。

4. 加強對私校的監督與管理

十二年國教後，齊一公私立高中職學費，以降低學子競逐公立學校，引導學生多元適性選校，是必要的措施；此外，私立學校與公立學校負擔同等的教育任務與責任，私校亦應受到教育當局必要的監督與管理，一方面提升私校水準，另一方面加強督促私校正常教學，確保學生的受教品質。

(二) 逐年推動以登記模式為主，申請與考試模式為輔的高中入學方式

1. 逐年增加登記模式入學的比率

登記模式係由高中依免試就學區各國中畢業班數或人數，按比率提供名額供學生登記，其比率應逐年增加，使大部分學生都能以免試方式進入高中。

2. 特殊情況下准採申請與考試模式

部分高中因應發展特色課程及實際需要，報經主管教育行政機關同意後，始得彈性調整免試入學之比率。

(三) 建立多元彈性的學校型態與課程

1. 建立多元彈性的高中學校型態

十二年國教實施後，為適性引導程度不同和來源多元的學生，高中學校型態朝多元彈性的方向進行規劃，允許一所學校視實際需要設置普通學程、職業學程、綜合學程或特色課程，以滿足不同學生之需求。

2. 漸進發展出免試就學區

推動免試入學方案之初，讓有意願、有條件、阻力較小的學校，先規劃出免試就學區，區內涵蓋高中與高職，允許就學區重疊，初期以較少之比率分發，逐年增加，鼓勵學生就近入學社區高中職，漸進自然規劃出高中職之基本學區，並視社會成熟度與接受條件，逐年彈性調整。

3. 提供弱勢與文化殊異學生特殊就學機會

對於弱勢地區、身心障礙、文化殊異等各種不同類型之學生，提供特別的照護與管道，規劃多元適性之特殊入學管道，並建構優先協助社會經濟文化弱勢學生之機制，以確保教育機會的均等，落實社會公義。

(四) 國中基測轉型為基本學力檢測的機制

1. 國中基測轉型為基本學力檢測

配合十二年國教之實施，國中基測回歸其初始的設計功能，定位為國中生基本學力檢測的機制，此一學力測驗可由中央統籌，亦可由地方自行辦理。另宜研擬成立設立專職且國家級的考試中心，持續改進測驗的作業技術，命題維持「考綱不考本」精神。其成績可作為申請部分高中入學的參考，但不得成為唯一的依據，由各地區或高中自行參採使用。

2. 規劃維持學生學習品質措施

為能充分滿足學生適才適性之發展，除將現有的基測轉型成基本學力檢測機制，並將其分為通過與不通過兩種結果，未能通過門檻者，規劃適當補救教學機制，通過部分可以再分A、B、C三級，作為進入後期中等學校就讀之參考，以維持學生學習品質（如圖5）。

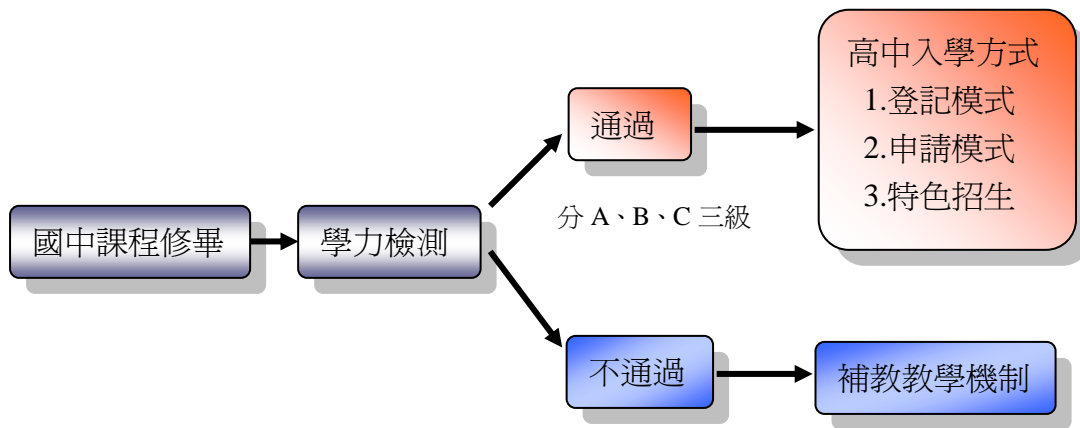


圖 5 維持學生學習品質流程圖

3. 建立國中學生適性輔導與成績處理系統

為使國中畢業生能選擇符合適才適性發展的高中，學校須協助國中學生了解自己的性向，並提供生涯諮詢和輔導之服務。因此，除加強輔導體系的諮詢功能，亦需加強國中教師的輔導能力。另則建立長期國中學生成績處理系統，訂定客觀且五育並重的參採原則，以提升參採在校成績的公平性與客觀性。此外，透過教師在職進修，持續強化教師測驗與評量之專業知能，以確保教師評量之專業性，降低家長及學生對在校表現採計之疑慮，並落實多元評量之目標。

（五）建置特色課程高中與學校轉型退場機制

1. 發展特色課程高中

為引導學生多元智能發展，追求適性學習及卓越發展，鼓勵學校發展辦學特色，提升教學品質。實施 12 年國教後，各免試就學區得視需求設置特色課程高中，其設立指標如下：

- （1）設立學校應提出一期 4 年的完整特色課程發展計畫。
- （2）全年級需有一半以上學生實施特色課程。
- （3）特色課程之學分數，以每一學期 5 學分選修為上限。
- （4）特色課程之內容需以高級中學課程綱要領域為範疇。
- （5）特色課程之實施須與大學進行合作。
- （6）特色課程發展計畫由主管教育機關組成審查小組審查通過後實施。

2. 建立高中轉型與退場機制

少子化趨勢下，高中學校過剩，須審酌社會人才需求、家長期許、學校招生情況與地區資源分配等條件建立轉型或退場機制，在此一過程中，除考慮市場導向因素外，也不可忽略社會公義的因素。

(六) 高中入學方式由中央規範整體性基本原則，其執行方式與相關配合措施則由直轄市及縣市政府主導

實施 12 年國教，逐步推動免試入學為高中入學主要管道，教育部訂定整體性規範高中招生的原則，以確保各地方落實免試入學程度的一致性，惟執行方式與相關配合措施則回歸地方，而由各地方或學校根據實際現況、資源分配、歷史傳統、發展特色等因素，制定因地制宜的彈性執行方式。

貳、課程教學

臺灣教育生態正面對學齡人口減少、外籍配偶增加、高齡化的衝擊，而人類心智發展也正受全球意識、時空壓縮；資訊開放、多元、瞬間即變，以及在地主體性的追求等社會變遷的挑戰。為因應全球變遷，我國高中教育內涵有必要進行檢視和提出新的結構。課程發展基本上是選擇與決定的過程，該過程充滿著挑戰，受著各種環境因素影響。建立課程發展合理、有效的治理機制，與規劃前瞻性的課程內涵成為未來高中教育發展、品質提升的關鍵，亦為目前改進高級中學教育，刻不容緩的首要工作。

一、問題分析

(一) 高級中學課程發展機制的問題

1. 課程發展的權責劃分與程序規範未能法制化，易受政治干預而影響課程品質

目前課程發展過程由政權→政府→教育行政體制一脈相承，行政體系獨攬課程發展與實行的傳統方式近年來仍未完全改變，而學科專家與行政人員主導的推動方式亦如往昔。因此，「維護學科地盤的本位考量」仍常成為《課程綱要》擬定科目與授課時數時最常見的爭議，同時也成為目前《課程綱要》內容所設科目繁雜、教材內容艱深，學生課業負擔沉重的主要原因。同時，運作期間各類委員會間聯絡與統整機制不完整，相關領域，或科目各自為政，課程與教學品質自難提升，以因應教育發展與社會、學生之需求。

依《教育基本法》第 6 條「教育應本中立原則」、第 9 條「對地方教育事務之適法監督。」因此，在政治逐步民主化之後，中央主導教育權已受到很大的限縮。課程發展機制的法制基礎不足，各種委員會之設置仍多屬臨時編組，例如「課程修訂審議委員會」、「課程發展委員會」、「各學習領域研修小組」、及「教科書審定委員會」，其類別繁雜，功能、職責與運作流程亦未能明確規範，課程發展期間各類委員會間之聯絡與整合不易；加以委員任期不一，更迭不斷，經驗與成果較難累積，而委員又皆由教育部長逕行聘任，其資格並未有明確規範、或接受過檢驗，專業性與公共性因而時受質疑。

2. 課程發展層級或體系間之分工權責機制零亂，推動《課程綱要》落實困難

《課程綱要》之推展，係從中央-地方-學校，以及學術、政策與實務之環環相扣。目前不論由中央→地方→學校，或由課程綱要→分科課程綱要→教科書之間的轉化治理機制皆未能有明確規範，使得體系權責等治理機制之間的轉化不夠周延，導致《課程綱要》的理念或內容常自由解讀、各自詮釋或宣導，課程穩定性不易保持，也因程序不明，其透明度亦常遭批評。同時，課程架構中多強調「賦權」，卻忽略「增能」，致常因地方、學校的課程專業不足，課程品質難於管控。

課程轉化體系至少包括：中央、地方、學校、與教師。課程精神與內涵的轉化包括從課程目標、學習領域目標到分科與教學；或從課程綱要、教科書編撰、教科書審查到教科書的選用；或從課程綱要、學科目標、能力指標、到教科書間之連結、統整。目前中央與地方權限劃分不清，易受政治操弄；教師、教材與課程綱要間之詮釋不一，致使課程目標無法落實，不但增加教學現場之困擾，也使教育品質難以掌握。

3. 課程發展週期未有明確規範，配套措施無法有效配合學校現場之需求

目前高級中學課程發展週期長短不一，相關人事與經費等措施的準備度與延續性不足，因此，發展經驗無法累積，師資養成、發展等相關機制不能配合，致使課程實施成效大打折扣。課程發展應涵蓋廣義之「課程」內涵及其運作。然而目前課程發展或「課程綱要」的公佈施行，經常匆促成行，在課程政策詮釋未加統整，或缺乏共識、內涵爭議不斷、配套準備不足之情況下，即進行教師研習或行政等相關人員的宣導，以解決教師授課專長不足與行政配當不全的問題，如此推行，課程與教學品質不免令人憂心。

對於教學現場之實務性問題則常在實行後才發覺、進行補救。例如，課程發展之時，忽略科目與時數改變所產生的學校教師編制與授課時數規定不符之人事法規與學校現況問題；學校基本配備無法及時完成規劃或整建的窘境；教務人員編排課程知能不能配合的現況，以及面對升學考試辦法、命題內容未及時修改的困境。於是只能邊實行，邊修改，邊建立配套措施與共識。

4. 《課程綱要》之法制層級不足，課程品質易受外力介入

《課程綱要》系屬行政規則，未經立法院完成立法程序，法律定位層級易受《地方自治法》、政治考量，以及學校本位相關法令與升學本位觀念的影響，因此《課程綱要》精神與內涵的落實常面臨挑戰。

5. 新課程實驗計畫之專業規劃不足，致使成效不彰

新課程實驗計畫，因未能周詳規劃，多侷限於現有條件下進行，除人力與經費不足之外，升學問題未能有效處理，學校承受極大來自家長與學生的壓力，且因實驗勢必增加學校與教師負擔，學校與教師因此常表現出對課程改革的熱忱與認同不足。整體實驗規劃，系統、資源與法制化不足，常呈現形式、鬆散，加以缺少教學支援系統、回饋機制，導致實驗功能無法全面彰顯課程落實之需要，成果也無法累積。

(二) 高級中學課程落實的問題

1. 科目林立，學習零碎難成爲有意義的學習

目前《課程綱要》爲達成統整之精神，在「科目與時數」表內以「領域」整合相關學科，但因領域仍然規定每學期之分科科目與學分，實際現場教學又受升學考科、教師專門知能、教科書編輯等運作模式之影響，使得「領域」形同虛設，分科教學才是真實。因爲《課程綱要》內容之科目分化過細、學科本位要求嚴格，又受教師分科專門培訓等因素影響，致使教材與教學過度專精，忽略學科之統整與素養教育，以及多元化背景知識的學習，不但增加學生的學習困難，負擔加重，也違反高中教育通識教育的精神與理念。

2. 每日上課科目繁多，教與學負擔沉重

依據「普通高級中學課程(暫行)綱要科目及學分數表」規定，每週上課節數高達約 35 節，如果再加上所謂課業輔導，上課節數每週將超過 40 節，必選修科目合計每週應學習科目都在 14 科以上，科目之多在世界各國屬於罕見。此現象不但使得學生疲於不同學科的學習要求，不但課業負擔沉重，留校時間也長，學生因而喪失學校以外之生活學習與身心調劑機會，精神壓力頗大。而另一方面科目多且學分分散，致每學期每科學分少，因此教與學都無法周延或深入。

3. 彈性與選修受升學考試與師資專業影響，無法落實

受到聯合升學考試，統一命題的影響，考試領導教學頗為普遍，非考試學科常受到忽略，而通識課程與人格教育更捨而不教。為適應個別差異所設之彈性課程與選修科目未受到重視。課程綱要所訂之彈性時間與選修科目，學校常虛應事故，形同虛設。理由簡單：

- (1) 在升學為主導的學校文化中，極少學生願意選修非考試科目。
- (2) 在重視齊頭式平等、公平與從眾、好面子等文化影響，選修 B 等級版本之學生常有遭受歧視，或遭放棄之虞，又因程度不及整體，而不願示弱或顯露自卑的情形。
- (3) 所謂 A、B 不同版本教科書常用來標示等級，而非性質、類別的不同，結果除再次分化所謂的好、壞學生之外，實用課程不一定比了解基本概念簡單，而師資與設備亦未能適時予以配合。

4. 高級中學「科目」教材與國民中學「學習領域」教材之銜接有嚴重落差，增加學習困難

國民中小學教育階段課程與高中課程間，在國語與國文、英語與英文、數學程度要求有極大差異，以英語字彙國中要求 1400 字左右，高中則需達 7000-8000 字之多。每年指考英文作文卻有近 2 萬 7 千人得零分，好壞落差極大，而白話與文言比例在國中課程與高中課程中的差異也造成許多高中生國文不及格的重要原因。其他領域例如高一的自然與社會與國中內容重覆浪費學習的部份處處可見。校園產生了大量的失敗者與不快樂的讀書人，出現不少所謂教室裡的「客人」。

5. 補救教學與輔導體系不健全，重修機制無法落實

學習成效兩極化的問題，普遍存在，以民國 98 年高中入學成績為例，從明星學校基測高達 404 分以上錄取(滿分 410 分)，到部份偏遠職業學校僅兩位數成績即可入學的現況，落差之大可見一斑。去年(民 98)大學基本學科能力測驗，英文作文零分人數高達 2 萬 2462 人，幾乎佔考生之八分之一，比前年多約 6000 多人；而大學錄取入學成績也在幾近滿分與 17 分之間。目前對這些學校的學生沒有完整的補救教學與輔導體系協助其終生學習與成長。

6. 師資編制結構與專長無法及時配合新課程公佈實施之時程

課程改革常忽略學校教師聘用受到嚴格的人事制度牽制。教師現有專長在課程修改過程中常未被考慮。課程常在修訂公佈施實之後，為配合新課程的需求，就利用研習或短期之學分方式讓教師就地合法化。

二、發展策略

(一) 奠定高中教育課程之永續發展機制，強化課程發展之穩定性與超然性

1. 增訂高中課程永續發展之法源，落實《教育基本法》之精神與內涵

- (1) 檢修、制定高級中等學校相關法規，據以制定課程發展之組織、運作規程與相關行政規則，促使高級中學之「課程發展」組織具有明確的法律基礎，申明其組織體系、任務、作用與權責劃分，並明確規範組織運作程序、委員專業之認定標準與代表性委員遴聘辦法等，以保證高中課程發展一定程度的穩定性、專業化與公共性。
- (2) 建立課程修訂成為常態的機制，使新課程實行之時即成為下一代課程發展的開始，永續發展高中課程。
- (3) 檢討、修訂《教育基本法》，以為宣示：「除非法律規範，各級政府不得干預學校之教育內容，包括課程、教材、教學、及評量方式」。

2. 規劃、落實合理的高中課程發展週期與發展層級，健全課程政策與治理體系

- (1) 建立法制化、常態性、專業化，且具透明度的高中課程發展週期，以配合新舊課程之銜接、維護課程之穩定度、教科書之編輯、教師進修與課程實驗，以及其他資源與法規等配套措施之準備。原則上，以5年檢修小部分現行困難或環境變遷必要修訂之內容，不遷涉課程目標、原則與基本架構改變，為小修之週期，兩個小修週期，計10年全面檢討「課程綱要」，並修訂，成為修訂之大週期。
- (2) 提升高中「課程綱要」之法制地位，並制訂相關法令，以明確中央—地方—學校對課程的權限，規範課程發展層級。中央以「核心課程」之制定、管理，以及「課程綱要」與「原則」規範之制定與掌握為主；地方則必要依「核心課程」與「課程綱要」轉化發展具地方特色課程、辦理課程評鑑為要務；學校應依中央與地方層級之「核心課程」和「課程綱要」發展學校本位課程，並自主選擇、組織教材，落實「課程綱要」的精神與內涵。

- (3) 建立中央、地方、學校，三級制之「課程與教學領導」之行政組織或推動單位，以利中央、地方、學校各層級，依權責落實「課程與教學」之專責研究、發展，並促進資源統整，推動課程與教學領導等工作。
- (4) 強化地方與學校課程治理之能力，提升教育行政人員課程與教學領導之專業品質、建構教師專業支持系統，以完善中央—地方—學校課程任務分工與合作機制。
- (5) 整合學術、政策與實務之資源與人力，建構橫向關聯與網絡，以及中央—地方—學校縱向聯繫之夥伴協作課程治理機制，以利課程共識之建立，以及課程政策之推動。

3. 強化課程發展之轉化機制，確保高中課程一貫推展與目標之實踐

- (1) 建立高中「課程發展」組織體系間之有效連結與資源統整的機制

「課程發展」由「教育目標—課程綱要（總綱與學習領域或分科綱要）—能力指標—教材—教科書—教學」之整體課程發展體系之間，建立相互聯絡、關連之有機連結與轉化機制，以促使課程理念一貫性，全方位推展。此發展體系之有機連結與轉化機制，包括：中央、地方、學校、教師之間；課程綱要（總綱與分科綱要）、能力指標、教材、教學、學習者之間；課程綱要（總綱與分科綱要）、教科書編撰、教科書審查、教科書選用間等。

- (2) 確保高中課程詮釋、轉化與推動、落實之品質

整體課程設計，賦權與增能同步進行，培養中央與地方課程與教學專業人才；課程研修、運作之期間，即進行「課程綱要」制定人員、編書機構、審書人員、教師、家長，以及各級行政人員等不同對象進行有效的教育、宣導與對話，以確保課程詮釋、轉化與推動、落實之品質。

- (3) 強化教育行政主管機關與學校之行政主管對高中教育政策之認知、掌握，以及詮釋《課程綱要》、統整資源、系統規劃落實高中課程的知識與能力，以建立課程一貫性政策推動的觀念與執行力。
- (4) 課程發展的架構中規劃有評量的機制，並促學生成就測驗(評量)、升學考試與能力指標之相互連結。

4. 配合 12 年國民基本教育之推動，全面檢討、修訂目前實施之《高中課程綱要》，以符合國民教育之延伸與課程一貫之落實

(二) 研究發展課程基本要件，奠定適性課程發展基礎

1. 發展後期中等教育階段學生之基本能力指標

基本能力指標含蓋讀、寫、算、資訊運用、自我管理、團隊合作等能力之 12 年一貫課程的概念體系，以供課程、教材、教學，以及補救教學之用。

2. 研究高級中學《課程綱要》應設置之基本「學習領域」與「學科」的類別、核心概念，以及高中、高職、五專前三年「核心課程」之概念指標

- (1) 建立各學習領域之具體學習目標與核心概念，以之作爲共同學習「領域」內之各「科目」間的基礎、共同概念，逐漸促進同領域間之課程統整與銜接。
- (2) 提供學生在後期中等教育各學制間，相互轉換學習時之核心課程內涵，以及基本、核心、重要之學習能力指標與主要學科概念體系，以供爲學力鑑定、銜接課程教材之編輯、補救教學，或學習之加深、增廣之用，以落實因材施教。
- (3) 檢討現行《課程綱要》的內容與形式，包含領域、學科或科目內涵與關係，分科、合科與統整之間的關係，以及落實之必備條件。

3. 促進「國家教育研究院」設立專業化之專責單位，積極從事課程研究

- (1) 擴大「教科書發展中心」（國立編譯館前身）功能，積極進行課程制度、課程實踐、及教科書編審選用制度之研究，作爲「課程發展」組織，以及「教科書審定」組織、課程修訂制度等建置之基礎。
- (2) 力促設立專責之「課程與教學研究」單位，以及「學習評鑑中心」。
- (3) 研發學科素材，以供教科書編輯及補充，或作爲補救教學之參考。

4. 訂定獎勵辦法，鼓勵學術界與高級中學建立伙伴關係長期從事課程研究

積極訂定相關辦法，鼓勵學術界與高級中學長期從事高級中學教育目標、各學科內涵、教學法或學習能力等課程之重要概念與相關議題的系統研究、教學實驗，並善用相關研究機構之資源，協助學校發展課程與教材。

(三) 建立彈性之學分修習制度，力促多元學習

1. 彈性化《課程綱要》之學習領域、科目與必修、必選總學分數

- (1) 學習「領域」內之「科目」設計，配合學生學習起點行爲、興趣、程度等特

質，有課程分化、分級或選修之多元規劃，並酌留空白科目與時數，供學校自主規劃，以提供「因地制宜」、「多元選修」之機會。

- (2) 不限定每學期修習科目與學分數，僅規定每日、或每週上課總節數與科目數之上限，以及三年間各科目之總學分數，或高一、二必修、必選科目總學分數，以增加教務排課與學生選修之彈性。
- (3) 整併目前學科，減少科目數與每週必修、必選之上課節數。節數以在 25-30 節之間為原則，且每週科目最多不超過 5-6 科。
- (4) 建立學科（科目）上課時間，不等同在校時間的觀念，以增進學生自我學習活動之經營與選修安排。
- (5) 發展建立數位化學習之學分採計機制。

2. 落實彈性之成績考核

- (1) 研修成績考核相關法規，促進學習多元評量與教師專業自主之落實。
- (2) 增進教師評鑑理論與實務之知能，提升學校學習評量、成績考核之品質。

3. 強化課程與教學實務推動人力與品質

- (1) 提昇主管教育機關之教育行政人員的課程與教學領導之專業品質。
- (2) 加強學校教務人員之課程與教學知能，增進排課、配課與校園教學空間規劃等課程實務運作能力之培養。
- (3) 研發課程編排指導手冊與示例，並據以辦理研討、宣導，同時，適時因地制宜予以修訂。
- (4) 建立學分學習制度的諮詢網絡，解決學校教務疑難問題、提供經驗交流、收集學習制度改進資訊。

(四) 強化學習診斷與補救教學，保證學習品質

1. 發展建置高中階段學生之最低學習能力指標與評鑑工具

- (1) 積極建立高中階段學生須具備之最低學習能力資料與指標，以供課程綱要規劃、教科書編審、課堂教學與評量、教育評鑑等參考運用。
- (2) 依據最低學習能力指標，發展最低學習能力標準化評鑑工具，提供新生入學、升級或補救教學之用。

2. 建立一個常態性且能與國際性檢測接軌的專責檢測體系

- (1) 此檢測體系包含建置我國學習常模資料庫之資訊系統，研發心理測驗評量工具，調查高中學生學習狀況等功能，以提供改進教學、協助學習品質提升。
- (2) 此檢測體系同時供為各高中做為學生學習診斷、協助學校常態性之日常、階段或總結性評量的需求，以提供補救教學之完整、重要資訊。
- (3) 整合現有檢測資源，並與此檢測體系形成網絡系統，擴大改進學習之效果。

3. 建置高中學生的學習品質保證機制

- (1) 研擬實行高中學生之學力檢測方式、時機與機制。
- (2) 研擬高中教育階段學力鑑定，並發予證明以作為補救，或補償教育之參考的可行性與做法。
- (3) 研究高中學生分級授證之學習評量制度的可行性與做法。
- (4) 建立有效評估學生學習成效，且能與補救教學連結之機制。
- (5) 落實學校建立學生學習起點行為、追蹤學習與補救教學之系統資料。

4. 積極促使學習數位化環境之整建

- (1) 積極整合現已建置之教學相關資源，形成網路系統，促使教師可運用此系統自我進修，或與同儕交流、相互激勵，以提升教學專業知能。
- (2) 建立能協助教師進行補救教學與學生自我學習的網絡或平台，促使老師可以運用此平台即時協助學生解決學習困難、進行補救教學，學生亦可由此得到同學，或學校、國家，甚至世界的教學資源來幫助學習或補救學習。
- (3) 建置全國性之「補救教學學習網絡」，推展虛擬教室，以促使學生自我補救學習。學生可依領域(或學科)、依程度自由參與有補救教學相同需求的「學習小組」，並由國家公費聘請認證合格的「解答者」帶領各個學習小組。「學習小組」另設指導教師，幫助學生策劃並落實學習與網絡學習活動。
- (4) 開發自由軟體和自由教材等高中學習相關數位化資源，並維持不必付費即可取用之公共性，以協助學生自我學習能力之提昇。

5. 營造適性學習的環境

- (1) 增進教師運用多元評量機制，培養學生優勢能力，發展主動學習、參與、探究的能力，並積極協助開發潛能等適性教學知能。

- (2) 強化數位學習、社團與專題研究（或專案學習）之課程設計內涵，並提供充份資源與師資，以培養學生自我學習動機與成就感，以及團隊合作、多元世界觀等現代公民素養。
- (3) 建立更為系統的學生為本位學習論述與共識，落實促進正常教學相關政策，以使課程行動策略與觀念並重，並改進學校視督、評鑑機制。
- (4) 檢修弱勢扶助法令與制度，改善區域與學校之弱勢體質。
- (5) 運用獎懲制度、成績考核辦法、升學等政策與制度，強化多元智能與多元機會觀念的推展。

(五) 強化課程與教學之支持系統

1. 建置理論、政策、與實務間之轉化、連結機制的教學支持系統

- (1) 整合目前「高級中學課程發展工作圈」、「普通高中課程暫行綱要學科中心」等人力資源，改進目前經費、人力不穩定、長期規劃不足的缺點，並鼓勵各「學科中心」連結，或建立中央、地方不同層級之高中課程與教學輔導團，形成網絡。
- (2) 發展學校、地方教育行政主管機關與中央三層級，不同功能之高中課程與教學諮詢網絡系統。連結師資培育大學、地方教師研習中心、國家教育研究院，以及其他官方，或民間之教師進修資源，多元提供學校教師進修管道之外，並成為中央、地方層級課程傳達至學校實施時之必經轉運、聯絡、溝通與推展的據點。同時兼具統整各層級資源、從事課程研究與發展、協助課程與教學之精進，形成為學校、地方教育行政主管機關與中央三層級，不同功能之課程與教學諮詢系統。
- (3) 鼓勵教師等學校實務人員積極參與各層級之課程發展、修訂與宣導，或參與課程發展之相關研究、推廣、與輔導工作，由從實務之運作中，培養課程發展支持系統之基礎人力。

2. 強化學校課程與教學品質與運作的機能

- (1) 制定學校層級之「課程發展」的組織章則，明定學校層級之課程發展會，設置下層相關研究組織或小組（以領域或科目之研究為單位），載明其任務與運作程序，並使之與地方、區域性，或中央層級之課程發展與教學支持系統相為呼應，分工合作，相互支持與成長，形成網絡，以強化學校之課程與教

學發展組織功能。其運作模式如圖6所示：

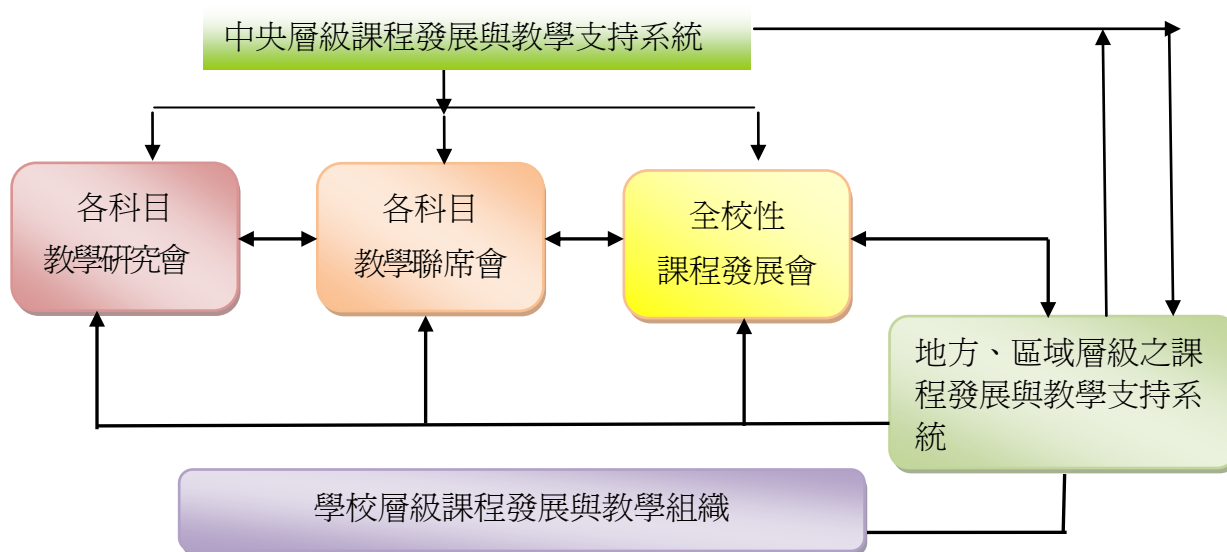


圖6 課程發展網絡圖

2. 課程與教學領導人力之培訓與品質之提昇。

- (1) 增進主管教育行政機關與學校首長、相關行政人員之課程專業知能，並強化其對高中教育與課程綱要精神與內涵之理解，提升其統整資源、系統規劃、執行與評鑑課程之能力。
- (2) 配合課程修訂之需要適時修正校長與主任(或科長以上教育行政人員)等課程與教學領導階層人力之遴選、儲備、任用與訓練等制度，以培訓課程領導人力。

3. 落實課程發展之基層溝通與社會共識之建立。

- (1) 在課程發展運作期，即行同步積極對「課程綱要」制定人員、編書機構、審書人員、教師、家長及各級教育行政人員進行教育宣導與溝通，以培養實行時必要的能力，儲備資源。同時加強媒體溝通、多元對話，以建立共識。
- (2) 審慎規劃、落實新課程之教師研習內容、講師培訓，以及時程安排與成效評估、獎勵機制。
- (3) 建立常態性之高中教育公共論述平台，將教育本質、升學與就學觀念，以及高中課程綱要精神與內涵，長期性與社會對話。

參、教師發展

師資品質提升首在能提出規劃周延、具體可行且能持續發展的整體計畫。面對社會變遷，師資品質必要持續改善。這必然是一個漫長的教育革新過程，應以有計畫、漸進、非強制的手段，進行具體可行的策略與行動。

為因應新進教師需求量少，在職教師穩定之校園現況，近期應加強在職進修的系統規劃，積極充實在職教育人員之專門與專業知識、技能與價值，促成專業認同和自我效能感之提升。除積極提供資源與機會之外，並應落實相關評鑑，使考核、升遷與教師之生涯發展等制度相互配合。長期應檢修相關法令，以促進教師任用，培育或儲備等制度及其相關措施之建立。

一、問題分析

(一) 師資培育課程未能整合，難以培養跨界協作之教師

目前我國師資培育以學系或學程的專門知識學習為主，將教育課程視為「小菜式」附帶學習的課程，缺乏文理課程的通識學習或博雅文化之薰陶。各師資培育學常將師資培育業務，委託師資培育中心負責，此時學科專業知能的培育是系所的業務，而教育專業知能的培育卻是師資培育中心的職責，乃成為斷裂式的師資培育方式，較難培養出全方位或能跨界協同教學之教師。

(二) 教學現場的運作模式，影響教師專業之建立

教學現場長存在單打獨鬥的習慣，教師鮮少一起討論與解決教學問題或分享教學之成果，且普遍存在不敢表現的文化，教師專業發展之激勵條件不足，教師專業角色與權責也不明確。另在重視統一教科書、統一考試，以及「統一標準」答案下，慣性照本宣科的教學觀念仍然普遍，加上一條鞭的科層行政體系的管理制度，致使教師的專業不易受到重視與檢驗。當學校仍以考試成績或升學排行榜論成敗時，便形成教學重視結果超過過程、重視數量超過品質、獎勵苦勞超過功勞。而專業標準內涵未能明確，且教學品質與成效認定標準論述不足，致使教學「好、壞」準則，常為「自由心證」或各說各話，與教師考績或獎勵亦無直接關係。

（三）教師專業成長之規劃與實施，欠缺考量教師生涯發展階段之需求

目前教師進修成長活動，多為短期，且欠缺整體性、進階性與系統性之推動規劃。教師處於不同的教學生涯階段，宜有適合生涯發展之成長活動，以建立終身學習動能。惟因應教育改革或推廣新課程所需之專業發展研習，常由臨時被委託之相關機構或團體協助辦理，其師資條件、課程規劃、研習對象與方式等在未詳加研究與規劃下，常匆促辦理，研習品質自難保證，且研習課程未能檢討改進，進修效益乃遭受質疑。此外，教師進修成長之法制基礎不足，鼓勵機制亦未能發揮功能，加上缺乏督導機制，致使無法激勵教師的進修熱忱與有效成長。

（四）學校自我成長環境與文化未能形成，缺少本位進修的動能與機制

傳統上，中小學的制度與組織為政府行政的一部分，在管理上屬於科層體制，其上、下權力關係明顯。學校辦學受到許多限制，同時也受到過度保護。被動、服從、形式、保守、僵化的組織運作，使學校與外界隔離，同時也不必擔負教育成敗的責任。

（五）偏遠地區教師進修資源缺乏，師資素質無法提升

偏遠地區學校規模小、經費少、教師員額少、交通又不便，網路基礎設置不足，教師專業發展受到極大的限制。教師校外進修所需之差旅費、代課費，常捉襟見肘，因此往往需要放棄進修機會，此實不利偏遠地區師資素質的提升。

二、發展策略

（一）提升教師職前教育品質

1. 強化師資職前教育之課程與教學評鑑工具

- （1）研究改進職前教育之普通課程（學生應修習之共同課程）；專門課程（為培育教師任教學科、領域專長之專門知能課程），以及教育專業課程（為培育類科師資所需教育知能之教育學分課程）的精神與內涵，培養教師具適應大環境變遷，與勝任高中介於「不分化的義務教育」與「分化的高等教育」之間的素質與能力，並據以研擬教師能力檢核指標及師資生遴選和輔導規準。
- （2）研發領域／科／群之教師專業、專門課程認定標準，包括教育專業能力指標、學科領域專業能力指標、通識教育能力指標、學習成效檢測機制等，以做為師資培育機構畢業生品質管控、畢業條件（門檻）。並併入教師資格檢定內

容，辦理資格認定，提高高中教師資格。

- (3) 發展高中師資培育大學與培育學系的課程審查與評鑑規準，並適時修訂、追蹤成效。
- (4) 研究教育文憑分為基礎教育文憑，與專門科目文憑分類之可行性，以及雙學位教師有機會繼續進修，或從事學術研究工作之配合措施。

2. 檢討改進實習制度

- (1) 改進實習制度之辦理時機與期程。
- (2) 訂定實習課程內容與評量規準與辦法。
- (3) 擬訂實習學校之選定標準與其權利與義務規範。

3. 辦理大學校院師資培育高中教師之評鑑，獎優汰劣，建立典範

- (1) 辦理大學校院師資培育評鑑成果研討會，獎勵、表揚優良師資培育大學、師資培育中心，或個人教學卓越表現者，發展典範。
- (2) 建立大學校院師資培育評鑑結果追蹤輔導機制。

4. 檢討並改進目前教師檢定制度與成效

- (1) 積極研議成立檢定考試專責單位，或將檢定制度轉為國家考試之可行性。
- (2) 適應高中教育特質、目標與教學對象逐步研擬、調整、區別國中教師之命題內容。
- (3) 訂定時程，逐步推動高級中學教師檢定時加考學科核心概念(或素養)與重要知識。
- (4) 研議試辦試用教師制度，試用期間加強教師專業發展評鑑與輔導機制。試用期滿經由評鑑才決定是否聘為正式教師。

5. 研擬前瞻性之高中師資培育計畫

成立專案小組，持續進行高級中學課程必要之專長教師的品質與數量之研究、分析，並據以研擬周延、具體、可行之前瞻性計畫。

(二) 確保在職師資品質

1. 釐清教師專業角色與權責，穩定推動教師評鑑

- (1) 與全國教師會協商訂定「全國中小學教師聘約準則」，明確釐清教師角色與

權責，俾利教師遵循，以扮演專業角色，落實專業權責。

- (2) 與全國教師會協商訂定指導性之「中小學教師工作規範」以釐清教師與校長、教師與學校行政、教師與學生、教師與家長之關係與權利義務，建立必要配套，反省檢討並重新塑造教學現場的運作模式。
- (3) 研修「教師法」，賦予教師在職進修與接受教師評鑑之法源。

2. 建立以教師生涯發展與終身學習理念為基礎，專業發展為主軸之成長機制

- (1) 研究教師生涯發展之歷程，並結合教師在職進修，多元生涯探索，以及支持系統與鼓勵措施等之設置、配合，逐步推動形成有效機制。
- (2) 研訂教師角色多元化發展之相關配套措施，例如，教學輔導教師，輔導團教師，研究教師、領域召集人的資格、功能、編制與專業標準；學校行政人員之類別、功能、編制與專業標準，以及上述人員之養成與支持、鼓勵機制，並審慎規劃認證制度（如圖 7 所示）。

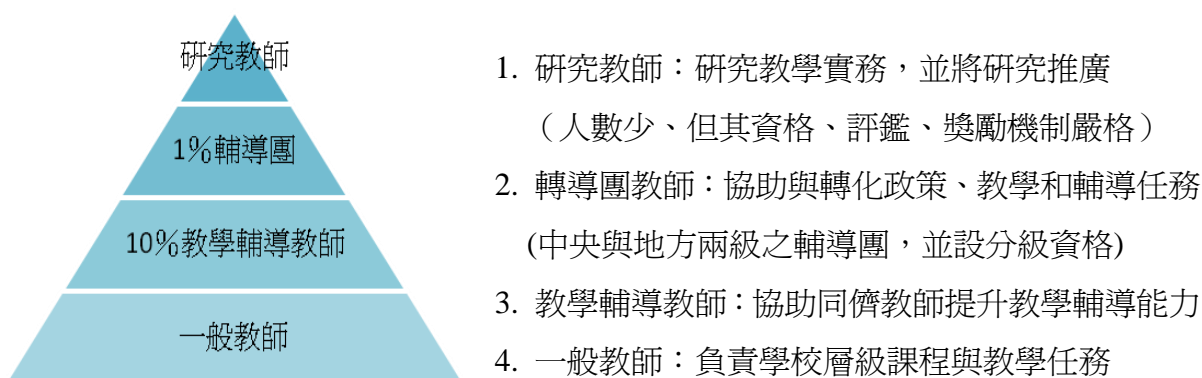


圖 7 教師角色發展圖

- (3) 領域召集人，或教務行政人員可由教學輔導教師以上之教師中遴選後，參與課程與教學領導相關之研習或訓練後擔任。

3. 改善目前教師進修機制

- (1) 統整各種教師進修資源，廣籌各項教師專業發展所需的經費
- (2) 建立教師進修研習的評鑑機制，以確保主題研習及學位進修之品質
- (3) 教師專業發展結合教師評鑑機制，形塑主動、認真、持續進修的教師文化

(三) 全面檢視修訂師資人力晉用相關法規，使之更具彈性，因地制宜

1. 改善教師「遷調」、「聘用」相關法規，促進校際間教學人力與資源之流通

- (1) 研擬教師合聘、跨校教學，以及校際之教學研究會等機制，促進教師資源之擴散影響。
- (2) 彈性化「遷調」、「聘用」與獎勵教制，以形成群絡式之教師人力團隊，提升課程與教學品質，產生校際間人力資源互享功能，並改善偏鄉教師不足問題。

2. 研修「各科教師授課」之相關規定

擴大「各科教師授課」時數規定之組距，並調整不同學科間時數差距，避免主副科之誤導，並使之更具彈性、合理化，且適應各校需求，促進學校課程安排之活化，創造學校特色。

3. 促進課程發展與人事制度之配合

課程發展或修訂之時即應同步進行師資人力結構之規劃、調整，並同步研修中等學校專門課程科目及學分對照表、教師員額編制與教師任課時數規定等法規，以配合課程之興革。

(四) 改善教學現場環境，提供進修資源

1. 提供學校本位進修資源

- (1) 落實教學正常化，規範學校不正常的教學現象，去除扭曲與惡性競爭，回歸正常教學。
- (2) 檢討教師基本授課數，增列「專業對話」合併計為教師基本時數，以建立教學現場對話機制，使教師可以經常討論教學現場實質的之教學目標、策略、問題、診斷及個案的研討對話機制，將專業的討論及個案的控管，成為明確的責任。
- (3) 研究一週一個下午不排教師課程，學生可辦理自治性之社團、團體活動或專題等彈性課程，以利學校完整規劃進修研習及教學策略、問題及個案的研討等教師進修活動之可行性。
- (4) 重建督學體系，發揮應有效能，以有效診斷、協助及督導學校之教學運作。
- (5) 發展典範轉移機制，推動教師專業發展研習進修的終身學習護照的電子化系統。

2. 促進專業學習社群與專業發展平臺之形成，發展學校自我成長之組織文化

- (1) 建置教學資源中心，並發展大專院校及各地區高中兩層級之資源中心，或以目前「普通高級中學課程課務發展工作圈及學科中心實施計畫」為基礎，相互形成網絡，區分功能，策略聯盟，以提供教學諮詢、進修或資源，並可建立 e-learning 之學習系統，或進行相關研究。
- (2) 建立遴選機制、組織專門學科與行政之巡迴教學、協助專業發展之團隊，進行課程和教學輔導，並鼓勵跨校自主進修活動之辦理。
- (3) 補助辦理相關國內外學術或研習活動，定期辦理教育論壇、工作坊、研討會或教材教法發表會，發行各學科期刊、電子報等教學資料。
- (4) 鼓勵長期經營教育改革之民間團體，與各級學校和教師合作，提供課程、教學資源，並協助學校推動自由、平等、參與的友善校園。
- (5) 建立師資培育機構與實務界長期協力發展課程與進修之機制。

(五) 建構充裕公平環境，優質化偏鄉教師素質

1. 研議改善教師員額編制規定

教師員額編制應考慮學校各學科與類科兼具之教學需求，改善目前僅以班級數計算，小校部分學科師資無法聘用之窘境。

2. 研擬、改善在職進修與聘用機制

- (1) 與相關學校研議共（合）聘或巡迴教師之授課節數、特殊權利義務等相關配套問題，明訂於聘約之補充規定中解決主聘學校不願釋出名額之困境。
- (2) 輔導鄉村或偏遠地區教育行政人員與教師之在職進修，並訂獎勵機制。

3. 積極強化鄉村或偏遠地區 E 化之基礎建設，以及教育資源之數位化發展

肆、組織制度

高級中等教育組織與行政屬於政府行政的一環，在管理上屬於科層體制，學校辦學與教學都受到許多限制，也受到過度保護。隨著社會變遷，民主意識發展，學校行政內涵與運作有必要根本性的改變。最重要的是由學校文化的改變，產生學校內在自我更新力量，自檢討學校組織運作與架構，調整學校人力配置與結構，使達專業化且權責合宜、活化組織架構和運作模式，以落實學生學習為主體之教學專業自主以及績效責任，建立一個可持續發展的、有專業效能的校務行政體系。

一、問題分析

(一)「新五都」後行政組織與資源待重新配置妥善規劃

新五都後，由於國土空間重新配置；政治上，將揭開臺灣新國土空間治理的新頁；而中央與地方權力重組，對教育行政組織與資源的重新配置，無疑將產生鉅大的影響，其連帶所生的社會效應及對學校教育的影響，應及早妥善規劃，籌謀系統性解決方案，為提升高中職教育素質做好準備工作。

首先，中央與新五都直轄市政府針對教育相關之權責劃分、組織職掌、財政預算等，重新考量規劃與分配的合理性與合法性；尤應將規劃權、監督權及地方自治權加以釐清，落實中央政府的教育制度規劃權限及對地方教育事務盡監督之責，並能充分協調或協助各地方教育之發展。行政院已核定自民國 99 年 12 月 25 日新五都改制後，國立高中（職）改隸為新直轄市立高中（職）。由於事涉地方政府財政負擔、中央預算及資源分配、教職員工權益等，意見紛歧，目前雖將改隸期程延至 101 年 8 月實施，唯其牽涉眾多學生、家長和教職員工，應善加利用此緩衝時段，妥慎處理，特別是經費分配及人民權益事項，應以教育發展及學生學習為最大考量。

此外，不僅是新五都所屬國立高中改制的問題，所有其他國立高中是否一併改隸縣市政府管轄的議題，也應於 101 年 8 月之前，做通盤考量，相關問題宜系統思考長治久安之策。

由於五都的新國土空間規劃，極可能造成人口向五都集中，使得都會集中效應和城鄉差距等問題都將更為擴大，因此，無論是在教育行政組織與權責劃分、經費和資源的重新配置、高中職改隸及免試入學招生區規劃等相關議題上，政府

有責任給予全民公平的教育資源與條件，不但要兼顧五都之間的相互競爭與合作，也要顧及非五都縣市和新五都之間的平衡發展，更要思考不同地區的學校、學生和家長之間的期待與被對待。

(二) 中央與地方教育行政權限不清，地方教育審議委員會功能不彰

依憲法精神，我國教育體制屬「均權制」，但目前運作情形則偏向「中央集權」，導致教育現場爭議不斷，以近幾年所發生的中小學事務與高中職多元入學、全國基測等最為明顯。而施行「五都」之後的行政架構，更牽涉到教育資源的均衡與重新分配，兼顧落實地方自治下的教育工作推展。《教育基本法》第十條規定：「直轄市及縣（市）政府應設立教育審議委員會，定期召開會議，負責主管教育事務之審議、諮詢、協調及評鑑等事宜。前項委員會之組成，由直轄市及縣（市）政府首長或教育局（處）長為召集人，成員應包含教育學者專家、家長會、教師會、教師、社區、弱勢族群、教育及學校行政人員等代表；其設置辦法由直轄市、縣（市）政府定之。」各縣市雖依法成立地方教育審議委員會，但因縣市長或教育局（處）長仍強力主導教育政策，教育審議委員會只有定期開會，無法真正擔負起教育審議與評鑑之責，與社會期待有重大落差。

(三) 教育行政人員晉用與考核等人事制度，未配合教育之需求建立制度

主管教育行政單位，以及專職學校行政人員仍依「公務人員任用法」、「公務人員保障法」等公務人員相關規定晉用與考核，與採「教育人員任用條例」任用教師之體系各自獨立；不僅缺乏彈性，亦無法使教育行政專業人員與教師體系產生交互流動，擴充人才資源。在現今教育改革潮流衝擊之下，其人員資格與專業知能自無法完整適應學校經營或新的課程與教學之需求，未來應朝向校長、教師、教育視導人員、教育行政人員等教育相關人員整合成獨立任用體系，提高專業屬性。又主掌地方教育行政單位之主管，例如，地方教育局（處）長係縣市長聘請，並無教育專業資格之規定，因此，常見非教育專業人士出掌地方教育行政之現象。

(四) 學校組織及制度未能與時俱進，符應教育發展需要

處室為主的組織編制，偏向行政領導，應發展朝向學科為主的課程與教學領導組織架構，我們要為學生提供有效的教與學，就必須有一個有效的學校；一所

有效能的學校，依賴明確具體的目標、健全的組織架構與支持制度，組織成員才願意和有能力投入，達成目標。目前的學校組織編制，偏重為行政領導，無法滿足以學生為核心，以教學為主體的思維。由於教改潮流、教師專業自主等各項新的發展不斷衝擊學校現有體制及組織，不僅是教師要變、課綱要變、校長領導要變，學校組織更須因應變局而做重整。眼前最需要改變的是跨越行政領導的課程與教學領導變革，而打破現有處室體制改設教學研究單位、研發教師等才有可能有效滿足新的需求和挑戰。

課程與教學應事責合一，不宜分屬行政與學科，形成分立而影響效能。現有行政處室體制造成行政單位與學科教師分立，甚至形成對立者而非互相合作之關係。例如若將各學科召集人設為學科教研組長，隸屬教務主管，可打破行政與教學分立且能將教學研究之權責合一。

教育部統計處 2009 年調查報告中顯示：全國高中男女教師人數分別為 141091、21471 人，其所占比例分別為 39.7%、60.3%，而全國高中男女校長人數分別為 263 人、67 人，其所占比例分別為 79.7%、20.3%。性別比例而言，女性校長明顯偏低，如何提升女性校長更為合宜的職業環境，亦是學校組織發展及制度建立過程中應關照的議題。

（五）校長養成、遴選制度欠完善，有責無權，造成校長高代謝率

校長專業性挑戰日益增加，以教育專業背景之養成機制實已無法因應現今日複雜、多元之環境變化，以及家長、社會對教育的期待，建立校長專業證照制度需求日殷。而目前校長遴選制度造成校園文化丕變，校長在首長制與委員制之夾縫中擺盪，在繁雜科層行政職責要求下，學校經營之彈性極小，但業務繁重，且必要完全擔負學校成敗職責，形成「有責無權」之狀況，也造成校長高代謝率的現況，除應研擬「權責相符」的學校組織制度外，學校組織中有關校務會議究竟是否為最高決策單位，亦應進一步研究其妥適性。

學校內部以議題、專案、政策配合等所設立之各類委員會超過 20 個，業務細瑣繁雜、任務編組疊床架屋，造成實務運作面臨教師缺少兼職行政工作之意願，多以新任教師充任。組織與業務職掌相關規定，已多年未修，應重新檢討修訂，以符合現況及未來發展之需要。

（六）私立學校教師專業發展長期停留於傳統性作法，無法滿足教學需要

私立學校學生的人數和校數占全國總數均幾達 50%，其重要性及對高中育生態的影響舉足輕重，惟多數私立學校在經營空間和條件上均有許多限制，如能幫助私立學校良好發展，對全國學生的學習成效會有很大的效益。

私立學校雖依法以學校法人設立，但運作實務上，捐助人於法人成立後，並未照「所捐助的財產，於捐助行為完成時，亦已脫離捐助人的財產範圍」的法理概念，大多仍積極參與董事會，甚至干預學校事務的運作；私校校長和董事會之間的權責與競合關係，直接影響學校發展，如何釐清及法規的完備，都值得重視。

二、發展策略

（一）促進組織與行政之權責分配合理化

1. 中央與地方教育行政體系管轄權合理化

- （1）依據《教育基本法》等相關法律，釐清高中教育之人事、經費、課程，以及組織運作等各項業務在中央或地方權責歸屬的分際。
- （2）配合五都行政體系成型後，由法規面著手，釐清教育行政體系之權責與管轄權，以保障教育行政工作的永續發展性。
- （3）中央與地方對於中、小學教育中各階段學校之經營管理權限，應具十二年一貫體系發展的要求。
- （4）落實教育審議委員會之設立與執行，發揮審議、諮詢與評鑑功能，定期公布審議結果。

2. 學校行政領導權責分配合理化

- （1）訂定《校長法》，明確規範校長的權利與義務，確立校長制與委員制之校園經營權利義務關係，明確規範校務會議不應為最高權利機關。為使校長課程領導有法源依據，明訂「教學視導」和每週進入教室「看課」節數為校長的責任；另將「用人權」納入校長法，以符合權責相稱之原則。
- （2）**改進校長遴選辦法**，校長轉型為以課程與教學領導為主的角色，遴選條件重視課程與教學領導與課程規劃之專業知能與實務運作能力。遴選委員會中將選舉人制度與代表制混雜在同一委員會之作法，造成現場實務問題，應研究改進遴選委員之代表性。遴選委員應具備專業知能及職業倫理，應

訂定相關專業知能評量準則並就遴選委員及過程之專業性及倫理規範設置監督機制。

- (3) 修訂《教師法》，以使教評會的運作合乎民主程序之人員代表性，保障校長的用人權。例如「教師評審委員會」教師過半數之規定，應考慮教師兼行政職之代表規定，以及「教師評審委員會設置辦法」第 2 條第 2 項所列成立「教師甄選委員會」，應限於只能擇優選出 2 至 3 人供校長圈選，而非決定名單後才送請校長聘用。

(二) 設置專責單位推動重要教育政策

1. 設置重要教育政策推動之專責單位

教育重要政策推動時應設有專責單位，給予足夠的編制及經費，以負責長期研究發展，訂定推動配套措施，重視整合資源，延續性與永續發展。避免臨時編組，無法為政策負責，產生權責不相符現象，或造成資源無法整合，政策延續產生斷層、中途而廢之缺失。若政府單位編制不足時，亦可採用委託法人單位的方式辦理，訂定明確的評鑑與輔導機制，可協助政府單位長期推動重大政策。

2. 建立重要教育政策推動委員會組織與運作的法制基礎

教育重要政策推動必要成立委員會時，應訂定明確、透明機制，不論委員會組織、任務與運作；會員資格、任期與代表性等應建立在法制化，且有專業標準之基礎上，以保持其運作之穩定性、延續性、專業性與公共性。

(三) 學校組織架構之運作彈性化，回歸教師教學專業發展

1. 研擬基本「組織規程及員額編制準則」

為開放學校專業自主經營空間應檢討「國立高級中學組織規程及員額編制」準則。以課程與教學品質提升為基礎，整體思考目前之行政單位與人員編制之改進策略。重擬員額計算方式，研修「組織規程及員額編制準則」，採人力資源之總量管制，並加強監督與追蹤輔導之可行性與辦法。視學校需要，檢討設立 1 至 3 位副校長，協助校長處理課程、教學與學生活動等相關校務。學校可依需求設置不同學程，或為兼任行政職務教師降低教學時數、發揮辦學特色等提升教學品質之需求，准許學校彈性設置，或調整行政單位，自訂職掌內容與考核辦法。教師員額編制應改變以班級為單位，將學校各學科之類別與教學需求納入編制考

量。

2. 研擬學校成立「課程與教學研究發展處」之可行性，或在組織彈性化之原則下，鼓勵學校設置該機制，以統籌學校課程與教學之研發推動及教師專業成長，發展專業學習社群等事宜。

3.設置學校「課程發展會」組織之專責召集人

除依規定聘請合格且具有專業性與公共性之成員以外，運用組織彈性化機制調整員額，設置具有課程與教學專長之專責召集人，遴聘具領導力、熱情之合格教師兼任，並比照教務處之組長，合理減授課程時數，並支領職務加給，落實獎勵措施。

4. 研訂以「教師工作時數」取代「教師授課時數」之方案，促使教師參與教學研究、輔導學生、教育會議、值勤服務等教育工作納入從事教職之規範，保障教師專注於教學及輔導工作。

(四) 強化私立學校之監督與評鑑機制

1. 檢修《私立學校法》

- (1) 於私立學校法中明定評鑑機制，私立學校應進行自我評鑑，未能實施自我評鑑者由教育行政機關主動評鑑及公布評鑑結果，並落實監督評鑑後之獎勵與輔導改善措施。
- (2) 釐清私立學校董事會與學校行政運作之權責關係，界定董事會與校長的權責，主管機關應給予董事會必要之監督，健全人事、財務管理制度，並公開透明。
- (3) 強調私立學校「非營利」辦學之理念，提高設校財團法人教育董事之比例及資格，明定擔任董事之資格及教育董事比例至少達三分之一，落實監察人制度，以建構設校法人及其學校內部控管體系。

2. 檢修私立學校其他相關法規

提高私立學校自主性，放寬辦學型態、學制與課程等法規限制，以促進教育發展。

伍、行政運作

全球化、國際化、地球村概念的逐漸形成，使社會變遷快速、多元，且複雜。教育人員不但面臨變遷中所帶來價值與意識形態之挑戰，更須面對臺灣「解嚴」後，社會開放、政治民主化後相關法規陸續公佈、修訂，與風起雲湧的教育改革的強大壓力，也帶來了民主化等校園生態改變的壓力。因此，教育行政領導面臨本質與結構性變革的挑戰。提升教育行政人員素養與領導品質，以專業發展信念，發揮學校教學專業與自主經營的功能，落實行政之視導與評鑑制度，產生自我主動進修研習之文化，以因應時代變遷，帶領教育興革。

一、問題分析

(一) 社會急速變遷引發行政領導創新的挑戰，教育改革帶來專業衝擊

自從《地方制度法》，以及《教育基本法》、《高級中等教育法》等相關教育法規的陸續公佈或修訂，教育政策亦因此而必要推陳出新、改革方案項目變得繁多。地方主管教育機關與學校需得面對新的挑戰，包括教師專業自主興起、學校強調本位發展、學生自主意識抬頭、校園教育問題逐漸複雜、家長期待不斷提升，這些改變使得教育人員不但負擔加重，教育專業內涵與發展亦受到衝擊，行政領導必要有能力承擔的組織自我成長、評鑑、更新，以達到績效責任之要求。

(二) 教育專業輔導與評鑑機制未能健全建制

不同層級或屬性的校園有不同校園生態與人際關係，不同學習領域亦具有各自不同的專業知識、技能與價值，因此無論學校經營或教師教學都應具備其專業，且為保障專業品質，適應自主與變遷的環境，應有健全輔導與評鑑機制並加以法制化。目前督學視導制度，除一般性之學校經營，在教育革新潮流中形同虛設，督學資格、檢定、考核等制度皆比照一般公務人員，不但無類別或專長要求，其進修、專業發展亦無法明確規範，致使難以發揮輔導與評鑑教育發展成效的功能。

(三) 教學專業化不足，學校行政效能面臨挑戰

教師與教學專業化受到教師的工作條件、學校教師會運作、及其與學校行政

體系的權責關係、教評會的專業性與公正性、和課發會功能不彰等部分之負面影響，長期下來受到社會質疑與批評。

學校行政有權責不符的結構性問題。有權參與決策者，多數不需負決策執行及成效責任；負執行與成效責任者，對決策的形成無最終決定權。

教改實施以來，合議制成為學校決策形成的基本模式，凡事均以會議或委員會形式決定，費時卻未見效能提升。現行組織編制屬於過往首長制的設計，既然行使行政權力的方式改變，學校組織編制也應因勢修正，才能有效提高行政效能。

學校存在教師無意願兼任行政職務的功能性危機。教師兼任行政工作意願普遍低落，目前部分工作繁重的行政組長職務服務年資平均低於2年，教師兼任行政職異動頻繁，造成年年新手上路，第一線行政人員的經驗和能力無法累積，嚴重影響行政工作的品質和發展性，行政人員應付平日例行業務已有困難，遑論積極發展行政效能。教育主管和校長須能提昇行政人員士氣，並提供實質誘因和良好工作條件以吸引更多教師有意願加入行政工作行列。

(四) 教師專業發展長期停留於傳統性作法，無法滿足教學需要

教師專業發展的觀念與作法，長期受限於傳統思維，多採個人研習式與學分學位任職進修，常見的問題有：偏重講演的單向模式、忽略學校本位思考、缺少需求評估、學校內沒有充足人力負責推動或執行、未能結合教師生涯發展，導致教師專業發展與教學實務脫節，無法滿足教學現場之學生期待。亟待規劃完善的制度與行政運作，搭配合理的資源管控，重新建構教師專業發展系統；以訂立合理可行的法源為始，規劃良好的教師專業發展系統與制度，提供教師生涯進路發展，為教師專業發展開拓一條明路。

二、發展策略

(一) 建構專業的學校行政人力系統

1. 建立教育行政與學校行政雙軌專業發展系統之升

遷、獎勵、轉任制度，及其認證標準。教育行政主管人員具備學校行政資歷，不僅可提升教育行政人員對學校行政的專業度，同時可提供學校行政人員專業發展及升遷管道，有助提升學校行政專業。

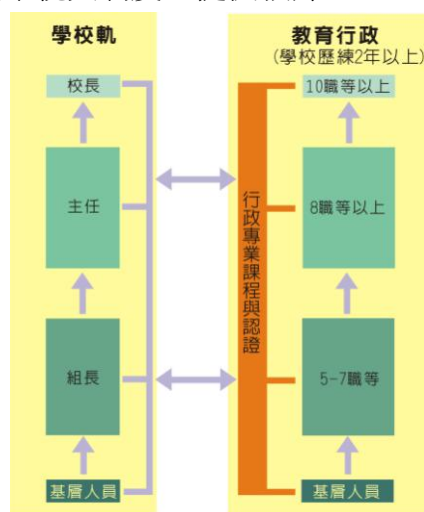


圖 8 行政雙軌制示意圖

2. 營造可激勵教育行政人員提升教育行政知能的環境

- (1) 改善主管教育行政機關科層體制之權威領導，營造友善、參與的民主文化與學習型組織。
- (2) 研修學校行政決策模式均採委員會合議制之模式，提供權責合一的行政運作制度，改善學校行政無人肯做的窘境。
- (3) 提供學校職員參與政策擬定的機會，及多元之學習內容。
- (4) 對於教師兼職行政人員給予更高的薪資條件，以提高工作誘因。
- (5) 給予學校高階職員與教師相同的薪資條件，以鼓勵職員，避免形成階級意識。
- (6) 舉辦教育行政發表會、獎勵優秀行政團隊。
- (7) 提供參與企業領導課程，或參與國內外相關研討會之補助等。
- (8) 研發偏遠地區，特殊教育等行政人員之養成、儲訓、任用等機制。

3. 加強校長與主任等領導層級人員的訓練與進修

學校之首長或具領導層級人員（主任）應仿照「公務人員考試錄取人員訓練辦法」第三條，定為「性質特殊訓練」，應除原定訓練計畫外，另定其他訓練，以加強其經營領導能力、器宇與洞見，激發教育之熱誠與使命感，並有促進本位進修，提升績效責任與校本管理之效能。

4. 精簡行政事務，回歸教學專業

- (1) 學校建立內控機制，定期檢討日常行政事務，行政精簡績效，列為學校組織發展效能的重要指標。
- (2) 建置更能有效整合資源、提升行政效率的教學及行政資訊平台，避免工作重複及人力與資源的浪費。
- (3) 鼓勵自發性形成區域性或跨校際間之教育行政之「策略聯盟」，以供教育行政人員間定期研討、相互切磋，辦理觀摩會。

(二) 建立專業性之視導與評鑑制度

1. 視導機制組織一元化、以適法性督導、獨立性運作及資訊透明化方向改進。
2. 法制化視導督學之資格、認證及職權行使等程序。
3. 評估學校組織發展效能，落實獎懲制度，以績效責任制度檢驗及評估學校行

政與教學成效，績效相關資訊透明公開，以落實家長對教育的選擇權。

陸、升學制度

民國43年，我國開始實施單一大學聯考制度，歷經四十八年，一直維持著表面公平、公正、客觀的形象，深受社會肯定，但其所帶來的負面影響也為教育學者所詬病。繼之而起的「大學多元入學」政策經過十多年的研議與修正，其目標希望達到「四適」之精神，也就是「用適當的方法、選適合的學生、進適切的校系、做適性的發展」。然而自民國91年大學多元入學制度全面實施後，一連串的問題浮上檯面，激起社會大眾的質疑與批評，甚而對於多元入學制度貼上多錢入學、多元補習、人情關說、管道紊亂、升學壓力更加沈重、不顧社會正義等負面的標籤。大學入學制度之良窳攸關高等教育品質，入學制度是否能提供實質的公平入學管道，更牽動高中辦學的實質內容與社會公眾的利益。多元入學制度經過十多年來不斷的改革，雖非完美，但在方向上也逐漸為社會大眾所接受，未來實施十二年國教，升學壓力在國中階段將可望獲得減緩，但高中階段仍難紓緩，大學的入學制度當以減輕高中學生升學壓力、與建立多元能力選才的升學機制為主軸，持續進行制度上的改革。

一、問題分析

(一) 高中教育深受升學制度之影響

1. 高中辦學理念與價值受大學入學考試影響

目前高中畢業生進入高等教育的機會比率已接近百分之百，但後期中等教育仍存在沉重的升學壓力。考上理想的大學科系仍是高中學生的重要目標，也是「高中三年有成」的表現；社會上普遍存有升學績效好的高中就是好學校，致使高中辦學深受大學入學考試的影響，對於升學的準備不敢掉以輕心；近年來大學甄選入學雖已將高中生之社團、競賽或服務表現納入評比，但學測級分的高低仍被認為是關鍵性的指標，升學主義影響高中教育理想的推動。

2. 高中教學受大學入學考試影響

大學入學考試的命題方式與考試科目影響高中教學甚深，高中教材的選取以符應升學考試命題為導向，教師的教學態度與方式亦受大考影響，學校常常調整教學的理念與措施，以提高升學績效，例如超進度提前結束高中課程，為升學做準備等，課程的實施成效相對有限，不易培養出全方位的人才。

3. 部分高中學生學習偏向狹隘的智育發展

部分學生以應付考試為主要學習任務，學習內容狹隘，廣度不足，學習態度也被動偏頗，缺乏主動求知的興趣與精神。且為達升學目標，參加補習、課後輔導等，影響生活作息，學生生活充滿緊張、壓力與挫折。而甄選入學已上榜之學生，有如脫韁之馬，缺乏學習動力，為學校帶來困擾。自然組跨考社會組蔚為風氣，亦影響學生選組學習。再者，大學多元入學方案實施以來，除基礎科目成績外，在學成績、社團表現、競賽成果、介紹信等雖已列入甄選入學的考量，但各大學科系在選取人才時，仍是多以學測級分的高低做為取舍的準則，對於學生的多元能力、多元發展成效有限，許多高中生與家長仍將智育學習成就擺在第一位。

4. 升學制度未能結合高中需求

基於大學選才觀念，大學端主導招生政策的制定已行之多年。91學年度起，大學招生採考招分離，考試業務由「財團法人大學入學考試中心基金會」專責辦理，招生業務則由各校自主，採單獨或聯合招生，期能招收到適性適才適所的學生，聯合招生設招聯會為最高決策單位，其任務包括商訂招生策略、協調各校年度招生事宜與其他招生相關事項。實施運作以來，在各大學間橫向的聯繫與當年招生業務的推動與執行，都有具體績效，唯較偏重滿足大學單方面的招生需求，較未能從高中端或學生、家長的角度出發。

(二) 現階段大學多元入學選才機制的問題

1. 甄選入學名額比率的問題

近年來甄選大學入學名額逐年增加，98 學年度已占各校新生總招生名額的 40% 為原則，由各校系自行訂定審查條件，唯實施多年，社會對甄選過程中公平正義之質疑時有所聞，也普遍認為此入學方式較不利於弱勢偏遠地區學生入學，且甄選上榜學生在高三的學習亦受到衝擊，故有人主張甄選入學的比率在現階段還不宜全面大幅增加。但是擴大甄選的名額，有利於學校多元選才與學生多元能力展現，所以如何在甄選入學制度取得社會普遍信任後，大幅放寬甄選比率名額，仍應是未來努力的方向。

2. 大學校系要求指定考科數目的問題

「學科能力測驗」是學生上大學基本能力的檢定，學生不分文理，國英數社

會自然五科都必須考，「指定考試科目」則屬於較深較廣且鑑別度較高的考試，由大學科系指定幾個科目，以作為評比之用。現有的實施狀況是，指定科目 3-6 科，由大學校系自訂。但很多學系仍未脫離「聯考」思維，考科要求 5-6 科之比率甚高，再加上為增加選擇校系機會，無論文理組學生多選擇全科都考，甚至跨考不同類組，學生負擔沉重。

3. 高等教育入學方式同質性高之問題

現階段我國高等教育普及性高，只要有意願幾乎人人都可念大學，然而由於各院校科系在招生方式上同質性高，不同學習基礎與性向的高中生幾乎面臨相同的升學方式與準備，不利於高中生的適性發展。

4. 大學入學考試試題難度鑑別度之穩定性不足

現階段大學入學採考招分離，考試業務由大學入學考試中心負責，針對命題技術與內容進行研究，惟命題者都是大學各科專精教授，並不瞭解高中的教學實況，近年來年若干考科題目的難易度、鑑別度都極不穩定，甚至起伏過大，常令高中教學無所適從，也讓考生在準備時徬徨不已，引發社會評議甚多。

（三）十二年國教與未來相關趨勢的問題

1. 十二年國教後的問題

未來推動十二年國教，國中生升高中大部分免試，大學階段的入學考試有可能成為學生惟一的一次升學考試，如果傳統的升學主義觀念未做改變，高中學生的壓力將不易減輕。此外實施十二年國教後，提供多元型態的學校與彈性課程是必然的趨勢，在升學制度上如何配合後中學習型態的變革，研擬規劃出適當的配套措施，是個重要的課題。

2. 少子化趨勢問題

近年來少子化趨勢，在民國87年新生兒人口一下子減少了54,522人，94年每年出生人口數都在20萬人以下。目前大學已供過於求，少子化後，招生能力較弱的學校有可能招生不足，而面臨退場的危機；或是進入大學太容易，形成教育品質的低落，但是「人口可以少，品質不能少」，因之，高等教育的類型與升學的方式都必需因應調整，以維持教育品質。

3. 國際化趨勢的問題

全球化的快速演進，不僅讓世界在經濟領域趨向扁平、造就新興經濟體，也在文化層面興起一股跨境學習的風潮。自1987年由歐盟倡導的「跨境教育(cross-border education)」，鼓勵大學生跨越國境接受半年到一年短期遊學，藉以培養世界公民意識與多元文化的觀念。十多年來，跨境短期留學的人數估計達300萬人，這股風潮甚至有向下延伸到高中的趨向，必須要有因應對策。

二、發展策略

(一) 建構多元能力的升學機制

1. 建立以多元能力、多元智慧選才為主的升學機制

目前指定科目考試仍強調智育成績的評比，甄選入學的考評方式則較為多元，未來應逐漸發展成以考試入學為輔，參採學生多元能力方式為主的大學入學方式，以落實多元入學、多元能力考評的選才精神。

2. 發展以能力為主的入學測驗

大考中心之命題研究，不要侷限於學科，而能以全人教育觀點，發展出高中學生關鍵能力的檢測機制，提供大學選才參考，以擺脫智育掛帥的積弊。

2009年美國教育考試服務中心(Educational Testing Service, ETS)的例子可以做為借鏡的參考，該中心公布實施「個人潛力指數」(Personal Potential Index, PPI)，希望研究所與管理學院篩選新生時，不僅參考GRE、GMAT分數，也能將評量學生個人特質的PPI納入考慮，以找到適才適能的學生。PPI所評估的六項個人特質：知識與創造力、溝通技巧、團隊合作能力、應變能力、企劃與組織能力、操行與品格。

3. 建立多元價值觀與輔導工作

升學表現並非高中辦學首要績效，教育行政單位應有計劃地透過校務評鑑、各項績效考核與獎勵，促使高中教育除重視學生學習成就外，並強調學生多元能力、多元智慧的發展，型塑辦學特色，以爭取家長社會的認同。此外各高中應具體推動全人發展教育，加強職涯輔導工作，對不同學習基礎與性向的高中生，均應提供完整升學資訊，增進學生適性選擇校系的能力。

4. 加強大學入學制度與高中學習之聯結

高中學習課程應與大學入學產生相當程度的聯結。高中應發展學生多元智能，並建立多元評量學生學習成就的機制，建構評估在學成績信度與效度的系統；而大學能將高中的修課、作品、研究、在校成績等列入參考或做為大學選才的評比項目，大學亦可要求高中生入學前要完成哪些學分的選修，這些學分跟入學考試以及未來大學選系結合在一起。此外，建立大學招生單位與高中的夥伴關係，納入高中代表，增加大學與高中的對話機制，蒐集高中端對大學入學的建言，並相互進行對話或協商。

5. 協助高中學生完整學習

高中教育應有其特定目標，並非以考上大學為唯一價值。建議大學端要求甄選入學已上榜之在學學生，需繳交高中三年完整成績單，作為入學後之學習參考，以減低學生怠忽高中課業的情形，有效協助高中完成其教育目標。

(二) 改善現階段大學選才機制

1. 保留兩階段考試的彈性

兩階段考試中的「學科能力測驗」是學生上大學必備的基本能力測量，對高中學生的學習做一個統整性基本性的能力檢測，有如美國的 Scholastic Aptitude Test I (SAT I)；「指定考試科目」則有如美國的 SAT II 或 ACT，提供考科的涵蓋面較廣，試題設計可較深，較具鑑別度，以作為評比之用。因之學測與指考各有功能，二種考試成績各具選才意義，交叉使用足以確保學系招收到具該學系基本能力之學生，並適度舒緩學生課業壓力。故兩種考試功能與目的不盡相同，均有其存在價值與必要性，宜保留彈性供大學視需求選用或適當整合簡化試務。

2. 逐步擴大甄選入學名額之比率

目前甄選比率以占大學招生名額 40% 為原則，未來可漸次擴大甄選入學比率，使參加指定考科之人數降低，減低學生應考兩次壓力之比率。此外配合大學類型發展特色，不同類型的大學，也應有不同的入學方式，例如以研究為主之大學須招收學科基礎堅實之學生，才需要指定科目的考試，其他如一般社區型大學等則以甄選入學為主招收學生。未來以個案審查方式，由教育部針對大學辦理甄選的實際狀況、相關配套機制的成效進行審查，逐年達到開放甄選入學名額

40%-80%的範圍，而由各大學在上述範圍中自行訂定適當比率。

3. 以學群為領域來規劃指定考科目

引導大學以學群設定核心考試科目，鼓勵降低指考科目，最多採計 3 科，檢定學測以 2-3 科為原則，以有效降低學生考科過多的壓力。考試分發入學，指定考試已採計之科目，學測成績不重複作檢定，指考可另設檢定門檻，以確保錄取學生具備該科目之一定程度。

4. 穩健推動繁星計畫，落實照顧經濟文化弱勢學生

繁星計畫是為照顧弱勢與偏鄉而設計的制度，其目的除平衡城鄉教育資源外，更在落實高中推薦的精神及肯定學生學習表現，對於偏鄉高中生的學習士氣尤有激勵作用。唯其名額應審慎決定，宜針對繁星入學之大學生進行學習績效評估後，再審度開放適當名額為宜。

5. 提升每年各科試題難度的穩定性

大學入學考試中心，應積極研發各考試科目的核心能力，建立各科題庫，改進命題技術與內容，提高考題的信度、效度及評量層次，建立適度的考題難度與鑑別度，並維持其穩定性。

(三) 建立大學招生政策研究單位與評估機制

1. 成立大學招生政策研究單位

因應十二年國教、少子化與國際化的趨勢，宜成立專責大學招生政策研究單位，從大學入學制度的理想面、制度面、策略面、發展面分別進行研究，規劃可行的方案、實施策略與推動時間表，研究的結論形成政策後，更要適時有計畫地向社會公布，形成共識逐步推動。

2. 建制各學科多次分級的檢定考試

實施十二年國教後，提供多元型態的學校與彈性課程是必然的趨勢，高中學生的學習評量亦應彈性化。未來可研擬在高中發展分科分級之檢定考試，學生修完相關課程就可依個人需要參加各科級的檢定，並得憑此一檢定以甄選或申請方式進入大學。

3. 建立大學預修制度

少子化的趨勢會使高等教育機構招生競爭激烈，大學科系須結合社會取才需求，並發展特色，方能吸引高中生就讀；此外大學可對高中生提供預修制度，讓高中生得以預選試探，強化大學與高中生之關係。

4. 鼓勵國內外體驗學習

歐盟國家積極發展「跨境教育(cross-border education)」，鼓勵高中生擁有生涯或國際學習體驗後，再進入大學就讀將會是一個未來的趨勢。全球化的國際觀視野，與建立對不同種族與文化寬容與欣賞的能力，是現代公民重要素養。高等教育普及後，高中生是否立即銜接大學生活也將面臨不同的思考，近年來許多國家多有認為學生擁有生涯體驗或國際學習體驗後，再進入大學，會有更佳的選擇與學習效果，國內高中生尚無此風氣，未來可列入觀察、宣導或鼓勵。

附錄

教育部「高中教育政策白皮書」工作計畫編擬專家諮詢名單

壹、草案研訂前諮詢會議名單（依姓氏筆劃排列）

丁志仁常務理事（中華民國教育改革協會）
王麗雲教授（國立臺灣師範大學教育系）
吳榕峯校長（國立政治大學附屬高級中學）
林清松副理事長（中華民國全國教師會）
許添明教授（國立臺灣師範大學教育系）
黃文龍老師（中華民國全國教師會）
黃秀霞校長（高雄市立高雄高級中學）

貳、初步草案諮詢會議名單（依姓氏筆劃排列）

周志宏教授（國立臺北教育大學文教法律研究所）
許志銘副主任（教育部中部辦公室）
賀陳弘院長（國立清華大學工學院）

參、分項議題諮詢會議名單

一、第一次會議

吳忠泰秘書長（中華民國全國教師會）

二、第二次會議

周志宏教授（國立臺北教育大學文教法律研究所）

三、第三次會議

吳榕峯校長（國立政治大學附屬高級中學）

四、第四次會議

丁志仁常務理事（中華民國教育改革協會）

五、第五次會議

彭新強教授（香港中文大學）

肆、草案定稿諮詢會議名單（依姓氏筆劃排列）

一、第一次會議（依姓氏筆劃排列）

吳榕峯校長（國立政治大學附屬高級中學）

謝國清理事長（全國團體聯盟理事長）

羅文基教授（龍華科技大學）

二、第二次會議（依姓氏筆劃排列）

吳忠泰秘書長（中華民國全國教師會）

許添明教授（國立臺灣師範大學教育系）

蓋浙生教授（淡江大學教育政策與領導研究所）

三、第三次會議（依姓氏筆劃排列）

吳清鏞校長（國立宜蘭高級中學）

倪靜貴校長（國立三重高級商工職業學校）

楊思偉校長（國立臺中教育大學）

甄曉蘭教授（國立臺灣師範大學）

四、第四次會議（依姓氏筆劃排列）

陳修平校長（國立花蓮女子高級中學）

曹學仁校長（國立蘭陽女子高級中學）

鄭崇趁教授（國立臺北教育大學）

謝文全教授（國立臺灣師範大學教育系）

伍、書面送審名單

陸、座談會提供意見名單