

我國十二年國教資優教育政策制定與發展

陳錫鴻

國立暨南國際大學教育政策與行政學系博士生

摘 要

本研究由教育政策制定的觀點，檢視我國資優教育政策形成及發展歷程，及政府102年組織改造後我國人才培育政策之推動方向，以探究台灣資優教育政策未來發展新契機。研究指出預算資源不足、資優合格教師嚴重缺乏及評量工具不敷使用等現階段問題，並提出五項建議：一、融入重大教育政策提高合理資優預算編列，二、開設學科領域教師資優教育學分班，三、成立全國資優教育資源中心，四、擴展方案參與對象銜接人才培育，五、盡速研訂資優教育中長程推動計畫。

關鍵詞：人才培育，資優教育，十二年國民基本教育

The Policy Formulation and Development of 12-Year National Gifted Education (K-12)

Shi-Hung Chen

Doctoral Student, Dept. of Educational Policy and Administration,
National Chi Nan University

Abstract

This study examines developments in gifted and talented education policy making in Taiwan and human resource development goals after Acts of Organizational Reform in Government Organization passed in 2013. Challenges include insufficient national and local level budgets, serious shortage of qualified gifted teachers, and insufficient assessment tools. Suggestions are 1. including important educational policy actions to increase budget for gifted and talented education, 2. providing teacher training courses for teachers to upgrade their qualifications and become gifted and talented education teachers, 3. establishing the Resource Center for the Gifted and Talented, 4. expanding participation in gifted and talented programs and bridging the human resource development, and 5. planning for the national medium-and long-term program in gifted and talented education.

Keywords: human resource training, gifted and talented education, twelve-year basic education plan

陳錫鴻 (csh6540@gmail.com)。

壹、緒論

我國在2013年7月10日公布施行《高級中等教育法》，提供於2014年實施「十二年國民基本教育」的法源。2014年是我國教育發展新的里程碑，因此教育部於2014年2月提出「打造與國際接軌的教育力」，希望教育界重視人才培育，以成就每一個孩子（教育部國教署，2014）。而十二年國民基本教育的理念：有教無類(No Child Left Behind)、因材施教(To Individualize Students' Learning)、適性揚才(Adaptive Recruitment)、多元進路(Multiple Admissions)與優質銜接(Optimal Transition)，與資優教育理念有契合之處。因此，適性揚才為基本理念，以促進資優教育優質化(optimizing)發展為目的，建構發展方案的架構與內涵，重新檢討資優教育政策脈絡，積極規劃落實資優教育，有其必要性。

本研究嘗試以教育政策管理的理論概念，檢視資優教育政策執行運作歷程，了解政策目標與價值，並協助問題釐清，提出我國高級中等以下學校資優教育政策方案雛形。

貳、資優教育政策發展

一、教育政策之意義

教育政策指政府機關為解決某項教育問題及滿足某項公眾的教育需求，決定作為及如何做為的教育政策行動，以及該政策行動所產生的結果及其對公眾的影響（吳政達，2001）。簡言之，教育政策亦即個人或一個機構為實現某種教育理想或目標，藉由共識的取得而擬定的一套有系統的行動方針或方案。

而在法令政策的形成與制定過程上，Anderson、Brady及Bullock (1984)認為，政策制定與執行過程包含政策討論、政策制定、政策採行、政策執行及政策評估等五個階段。Anderson (1994)則認為，政策制定的過程應包含政策問題的形成、政策的討論及政

策的制定等三階段。Dye (1995)歸納政治學者研究結果，認為政策制定過程包含確認問題、政策討論、研擬可行政策、法制化政策、執行政策及評估政策成果等六階段。綜觀政策制定的過程中，主要受到內外需求與主客觀因素所影響（林天祐、虞志長、張志毓、余瑞陽、邱春堂、楊士賢，1996；吳武典，1996；俞懿嫻，2006；陳玉娟，2005；陳啟榮，2006；Bateman, 2007; Lester & Stewart, 2000），不論法令政策是經由公共需求而起或由政策制定的主體主動擬定，在政策確定之後，此政策制定主體均需對政策進行評估，以檢視所訂的政策是否符合公共需求。如果不符合，則需進行修正或予以放棄（引自林天祐等，1996）。

二、資優教育政策形成

高素質的人力源自於高素質的教育，資優教育強調培育學生創新思考、批判思考與問題解決等能力，這些都是未來世界公民所必須具備的基礎能力，若能將資優教育普遍推展，除能發掘更多資優學生，更能促進普通教育創新，提高教育品質。

政策是行動指引的規劃，資優教育政策的良窳可以促進或限制資優教育的發展(Passow, 1993)。而在資優教育的政策論述上並無學者提出相關理論架構(Passow, 1993)，我國首由吳武典（1996）提出資優教育政策研究理論架構，在位階上承國家教育政策，往下引導資優教育策略，資優教育策略則衍生出資優教育措施。而政策的主要來源包括法律、公共意見及歷史文化傳統或慣例，影響政策形成的因素則包括「教育理論」、「歷史傳統」、「政治制度」、「經濟發展」、「社會需求」、「人力規劃」。其資優教育政策研究理論架構如圖1。

三、資優政策發展歷程

我國資優教育正式列入計畫推行，始於1973年教育部頒定「國民小學資賦優異兒童

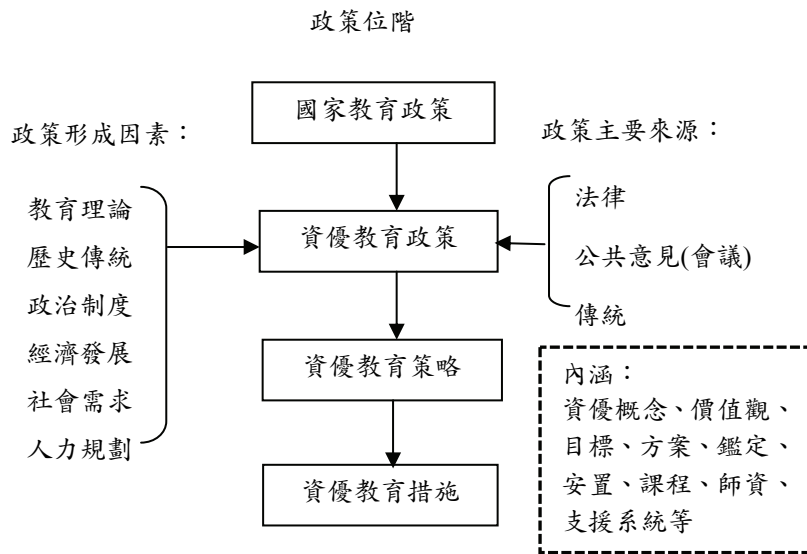


圖 1 資優教育政策研究理論架構 (吳武典, 1996)

教育研究實驗計畫」，開始第一階段為期6年資優教育實驗(賈馥茗, 1976)。而求其起源，早於1962年在第4次全國教育會議做成建議政府重視發展資優教育之決議後，政府即已開始於臺北市試辦國小資優班。

是以，我國資優教育的起點是因為專家呼籲重視資優兒童的教育發展而起(吳武典, 1996; 廖榮啟, 2001)。而臺灣資優教育發展於1968年初步對資優教育服務對象界定後，經由五年的實驗性研究後，再由教育部於1973年起至1983年十年間進行三階段的試辦實驗計畫，於1984年《特殊教育法》明訂一般能力優異、學術性向優異及特殊才能優異三類學生需接受特殊教育；而在1986年《特殊教育課程、教材及教法實施辦法》中，則明訂資優教育的課程實施，依據學生之個別差異，採取加深、加廣或加速學習方式，設計適合學生之課程；另於1987年《特殊教育法施行細則》中，針對資優的定義及鑑定標準有詳盡規定；接著在1988年《資賦優異學生入學年齡修業年限及保送甄試升學辦法》，提供了資優學生提早入學、縮短修業年

限及學力鑑定跳級的機會；最後在1997年《特殊教育法》修訂時，再將資優教育服務對象由「一般智能」、「學術性向」、「特殊才能」三類，擴大為「一般智能」、「學術性向」、「藝術才能」、「創造力」、「領導才能」及「其它特殊才能」；至此，我國的資優教育相關法令已趨於完備。

然而，在2004年《國民教育法》推行常態編班後卻投下變數。由於部分縣市為規避常態編班，致產生假借「資優班」之名，實行「能力分班」之實，亦影響常態編班政策之落實。教育部遂修法將國民教育階段資優教育辦理方式排除自足式特殊教育班，僅限縮以分散式資源班辦理(王昭傑, 2012; 吳武典, 2013)。至此為長久以來以「政策與實徵良性互動」的資優立法過程投下一顆震撼彈，而轉向「社會需求」與「民意脈動」面向(王昭傑, 2012)。除98學年度以前已成立之藝術才能班，仍依原核定設立方式，繼續辦理至該班學生畢業為止外，99學年度起各縣市均改以依據《藝術教育法》辦理國民教育階段之集中式藝術才能班，該班學生不需

再取得資賦優異學生鑑定通過資格，使得藝術才能資賦優異學生統計人數急速下降。

即便如此，資優教育政策研究規劃仍持續進行，教育部於2008年3月發布資優教育白皮書（教育部，2008），以「提供適性均等的教育機會」、「營造區分學習的教育環境」、「創造多元才能的發展空間」及「引導回饋服務的人生目標」為基本理念，訂定了六年（2008至2013）「資優教育白皮書行動方案」。這個行動方案於2012年隨著政府組織改造，教育部原承辦單位之業務移轉而中止。

2013年起教育部有關高級中等以下學校資優教育政策制定規劃及執行，業務移轉至新設立之教育部國民及學前教育署，目前係由國教署原住民族與少數族群及特殊教育組內設學校藝術及特殊才能教育科主政（教育部國民及學前教育署，2013）；而大專院校資優教育業務，則由原教育部特殊教育工作小組及訓育委員會整併後之教育部學生事務及特殊教育司內設特殊教育科負責。由兩單位各司其職，以學制劃分，分別持續推動資優教育工作。

四、資優教育列入我國人才培育政策

人才是國家的資產，而人才培育是國家永續發展與提升國際競爭力的關鍵，也是教育的核心工作，行政院於2010年1月召開「全國人才培育會議」，訂定跨部會「人才培育方案（2010至2013年）」。

「教育部人才培育白皮書」於2013年12月4日經行政院人才政策會報通過，將作為未來十年（2014至2023年）我國人才培育之藍圖，內容以「轉型與突破」為主題，分成「國民基本教育（K-12）」、「技術職業教育」、「大學教育暨國際化及全球人才布局」三大主軸，期許未來十年我國的人才能具備「全球移動力」、「就業力」、「創新力」、「跨域力」、「資訊力」、「公民力」等未來人才關鍵能力，俾強化國家國際競爭力。

其中資優教育也增列入教育部人才培育

白皮書之行動方案3-2「落實菁英培訓及資優教育銜接方案」及其具體措施（六）「加強推動多元智能優異教育培育」，希望藉此宣示實現「培育多元優質人才，共創幸福繁榮社會」之人才培育願景。

五、資優教育脈絡分析

由我國資優教育發展歷程分析可知，1973年以前為萌芽期，1973年至1983年為實驗期，1984年至1994年為發展期，1995年至2005年為穩定期，2006年以後為重整期（吳武典，2013）。歸納之萌芽期以局部試辦為主；實驗期則以全面實驗推展；第三階段發展期以政策立法方式逐步完備法規命令；在穩定期由各級教育主管機關開始各項資優教育政策討論、制定及執行，資優學術團體成立參與；第五階段重整期則因影響資優教育之政治制度、經濟發展、社會需求等因素面臨政策檢討修正，因而《特殊教育法》於2009年及2013年兩次大幅度修正公布；惟2013年以後中央組織改造，教育部成立主管K-12機關—國教署，臺灣史無前例的將資優教育業務區分於特殊教育主管科之外，另成立業務科專門負責辦理我國資優教育政策規劃及執行。資優教育輔翼人才培育政策推動，預期資優教育將結合臺灣人才培育政策，全面擴大基礎紮根，原以資賦優異班為主之封閉式資優教育，已規劃擴大採資優教育輔導方案形式，推展至進入普通班協助有資優潛能之學生。正逢時勢所趨，正值資優教育可預期蓬勃發展之時期，因此2013年後筆者稱之資優教育的精進期。綜合上開歸納之資優教育發展歷程歸納分析如表1。

參、綜合討論

在美國聯邦政府教育部出版的一份國家卓越性報告(National Excellence: A Case for Development America's Talent) (Ross,1993)曾指出「美國資優教育正面臨寧靜的危機(a

表 1 我國資優教育發展期程分析表

期程	年段歸納	資優教育政策
第一階段萌芽期	1973 年以前	政策形成，個別試辦
第二階段實驗期	1973 年～1983 年	全面實驗推展為主
第三階段發展期	1984 年～1994 年	政策立法，逐步完備中央法規命令
第四階段穩定期	1995 年～2005 年	各級教育主管機關開始各項資優教育政策討論、制定及執行
第五階段重整期	2006 年～2012 年	政策檢討修正與賡續
第六階段精進期	2013 年～	組織重整、國家重要政策整合推展、資優政策結合人才培育政策及 k-12 政策規劃、創新行動

quiet crisis)」，這危機起因於美國學生的成就低落。其原因是由於對學生所受的教育品質不夠重視，教師沒有足夠的能力，在普通班級中未提供適度的挑戰(extra challenge)，以及教育經費不足，另外具有傑出才能的弱勢和少數民族學生，缺乏適性學習機會（花敬凱，2007）。

檢視我國資優教育發展歷程，如美國上開教育危機之省思，我國資優教育也同樣面臨許多推動瓶頸：

一、資優教育經費嚴重失衡、資優教育資源缺乏

歷年來我國中央特殊教育總經費，資賦優異類相對於身心障礙類經費差距懸殊，依據103年度特殊教育年報（教育部，2014），中央103年特殊教育總經費編列94.74億元，其中資賦優異類僅編列0.87億元，占特教總經費0.92%，而身心障礙類編列93.87億元占特教總經費99.08%。而各縣市資優經費則更為拮据，中央與地方政府資源的缺乏，對於資優教育發展無疑自我設限，未有經費資源能全面落實提供於各級學校。

二、資優合格教師不足，無法發揮教學功能

目前資優班教師來源之一為取得合格資

優教育教師；之二為具有學科或專業領域師資者於資優教育班級中任教，但未取得合格的資優教育教師資格。而學科或專業領域師資加修資優教育學分者實際上少之又少。依據103年度特殊教育年報（教育部，2014）統計，高級中等以下學校資優教育教師之合格率僅為44%。而國私立高中職學校資優教育教師之合格率更僅為6%。目前越往更高教育階段，資優教育合格師資越加不足，教師資優教育知能不足，致教學現場無法適性提供資優學生個別輔導方案。

三、資優學生鑑定工具不足

依身心障礙及資賦優異學生鑑定辦法第2條規定，資賦優異學生之鑑定，應以標準化評量工具，採多元及多階段評量。惟資優評量工具面臨各級學校及縣市每年鑑定使用，容易因重複使用及坊間補習班計畫性蒐集及練習而失去測驗的公平性。以致一般智能及學術性向評量工具常面臨數量不足，供需失衡之窘境。

四、資優教育現況與人才培育理念仍有落差

依據《特殊教育法》，我國資優教育服務對象包括一般智能、學術性向、藝術才能、創造能力、領導能力、其他特殊才能資賦優

異等六類，目前各級學校對於資優鑑定入學之學生，僅前三類設有資優班，而資優教育礙於資源限制，將「資優教育」重心偏頗於「資優班教育」，相對忽略分散於普遍未設資優班之各校班資優學生或隱藏性優異學生。且抽離式資優班課程實施，抽離時段得重疊許多原普通班團體或情意活動課程，資優班礙於節數限制，亦無法再兼顧資優學生道德及情意發展。資優教育實務的推展在量與質上產生瓶頸及困難。

又2008年教育部再修正《特殊教育法》，將資優鑑定通過標準由原平均數正1.5個標準差或百分等級93以上，向上修正為平均數正2個標準差或百分等級97以上，鑑定標準門檻提高，能通過鑑定的學生數量變少，使資優教育對象越加菁英化，卻忽略百分等級93至百分等級97之優異學生，不但資優教育推展受侷限，且將無法與落實全面人才培育之政策契合。資優政策應有所檢討，否則資優班因少子化及鑑定標準提高後，將面臨生源不足或減班困境，缺乏生源及班級師資，資優教育成效恐有逐步式微之虞。

五、資優教育缺乏系統性政策規劃

長久以來臺灣在《特殊教育法》的規範下，資優教育與身心障礙教育在特殊教育政策制定及執行產生競合關係，不論是預算經費的編列、教育人力的配置、扶弱與拔尖政策評估等，均受限於有限資源的思維框架。再加上特教政策制訂過程中，政策之相關利害關係人握有的資源，使具備議題主導關鍵決策能力的議程設定者，在政策目標設定時受政治、輿情、民意等因素影響，長久以來投入於身心障礙教育資源之比例遠多於資優教育，相對的資優學生之培育亦無系統性的規劃。因此，資優教育因缺乏推動政策規劃、執行與評估的有利環境，致資優教育長期以來發展受到侷限，無法突破。

綜上，為資優教育發展計畫達成符應國家人才培育政策目標，筆者將上開資優教育

發展所需關鍵投入，歸納為「經費預算」、「師資增能」、「鑑定輔導」及「多元學習」四項，藉由方案改變理論(program's theories of change)(王麗雲譯，2014)之方案理論，依方案服務傳送與其結果間的運作機制，試擬資優計畫理論模型，以解釋資優教育發展計畫，達成國家人才培育政策目標有關的機制，如圖2。

由圖2可知，資優教育政策攸關人才培育機制，並得以解釋資優教育發展計畫，與達成國家人才培育政策目標所具有因果之運作關聯。

肆、結論與建議

綜上，本研究提出五項結論與建議之具體方式，供教育行政部門納入未來政策規劃時參考：

一、提高中央資優教育預算編列

正值十二年國民基本教育於103學年度正式實施之際，資優教育之發展應緊密與國家相關教育政策結合，如在實施十二年國民基本教育、人才培育政策白皮書、高中高職優質化計畫等相關架構下，結合其相關經費進行規劃，發揮資優教育於落實適性揚才優勢，提高資優教育預算編列，強化推動正當性，將使資優教育之發展更寬廣且更具影響力。

二、鼓勵學科教師修習資優教育課程

政府應積極掌握取得與各師資培育大學合作開設資優教育專業學分班，由政府補助學分費用，提供轄內學科或領域專長教師取得合格的資優教育教師資格，為最能迅速提供資優班補實師資之可行方式。

三、設置全國資優教育資源中心

鼓勵縣市同步設置資優教育資源中心，成立全國資優資源中心，將調查研究、評量工具開發題庫化、中小學資優資源數位化、

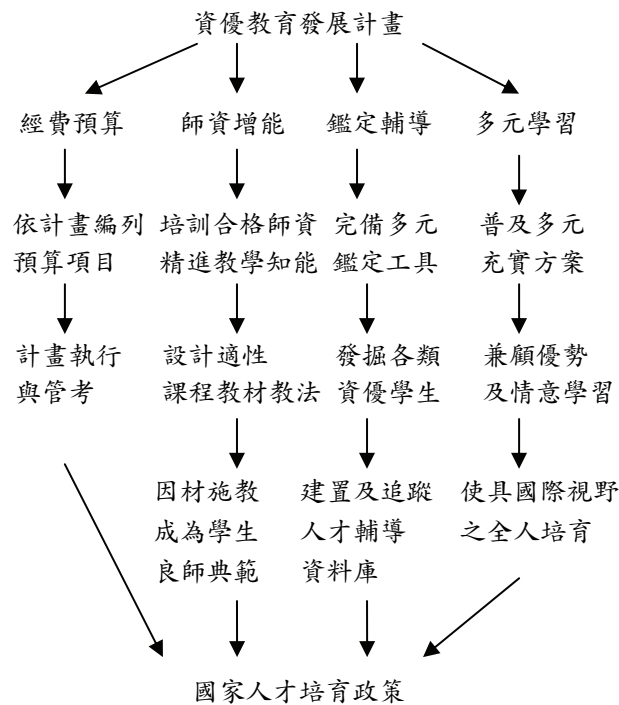


圖 2 資優教育計畫理論模型：解釋資優教育計畫達成國家人才培育政策有關的機制

國際資優教育推動、專家人力資源庫等建置納入整合項目推動，尤其導入試題反應理論將評量工具題庫化，將能縮短測驗工具研發期程，有效解決評量工具不足問題。

四、擴展資優教育服務銜接人才培育

擴大實施資優教育方案，發掘各種不同類別具資優潛能之學生，如此資優生升讀教育階段或更換專長學習領域（如語文資優轉藝術才能）就讀，均能納入資優教育方案活動實施對象，資優人才培育因而隨教育階段別而擴展，有助於建立資優學生的長期追蹤輔導及成效評估。另強化各級各類資優學生全球化國際視野及交流，奠基未來人才國際競爭力，亦為重要規劃課題。

五、制定資優教育中長程發展計畫

2008年頒布之資優教育白皮書（2008至

2013）各行動方案均於102年執行完畢，為賡續推展資優教育並符合國際趨勢及未來人才培育需求，在教育部國教署已有專責單位推動資優教育的有利條件下，目前已著手規畫訂定國家資優教育中長程計畫，如將上述建議事項結合十二年國民基本教育及國家人才培育重要政策之目標及資源，進行政策的規劃、執行與評估。教育部已將2015年訂為「教育創新行動年」，期許藉由資優教育創新推展方案，能協助政府人才培育政策的扎根及拓展，契合國家社會需要。

參考文獻

- 王昭傑（2012）：法令政策與研究證據的互動—由他山之石檢視臺灣資優教育政策的擬定與修正，*資優教育季刊*，124，31-40。
- 王麗雲（譯）（2014）：政策與方案評鑑（C. H. Weiss 著：Evaluation）。臺北：學富文化。
- 吳武典（1996）：我國資優教育政策分析與調查研

- 究。**特殊教育研究學刊**，14，179-206。
- 吳武典（2013）：臺灣資優教育四十年（一）：回首前塵。**資優教育季刊**，126，1-11。doi: 10.6218/GEQ.2013.126.01-11
- 吳政達（2001）：教育政策分析—概念方法與應用。臺北：高等教育。
- 林天祐、虞志長、張志毓、余瑞陽、邱春堂、楊士賢（1996）：教育政策形成及制定過程之分析。**初等教育學刊**，5，1-40。
- 花敬凱(譯)（2007）：啟迪資優—如何開發孩子的潛能（B. Clark著：Growing Up Gifted: Developing the Potential of Children at Home and at School）。臺北：心理。
- 俞懿嫻（2006）：教育政策的哲學思維，**教育資料集刊**，31，3-16。
- 教育部特殊教育通報網（2010；2014）：取自教育部特殊教育通報網網站<http://www.set.edu.tw/sta2/default.asp>
- 教育部國民及學前教育署（2014）：教育部十二年國民基本教育—成就每一個孩子。臺北：教育部。
- 教育部國民及學前教育署（2013）：教育部國民及學前教育署網站單位介紹「業務職掌」。取自http://www.k12ea.gov.tw/ap/unit_view.aspx?sn=18
- 教育部（2008）：資優教育白皮書。臺北：教育部。
- 教育部（2013）：教育部人才培育白皮書。臺北：教育部。
- 教育部（2014）：特殊教育統計年報，155，177。
- 陳玉娟（2005）：美國重要教育政策回顧與啟示—以「將每個小孩帶上來法案」為例。**中等教育**，56(5)，152-163。

- 陳啟榮（2006）：教育政策制定過程之論述。**初等教育學刊**，25，81-98。
- 賈馥茗（1976）：英才教育。臺北：臺灣開明。
- 廖榮啟（2001）：從行政法學基本理論探討我國資優教育法規。**特教園丁**，17(1)，1-11。
- Anderson, I. E. (1994). *Public policy making* (2nd ed.). Boston: Houghton Mifflin.
- Anderson, I. E., Brady, D. W., & Bullock, C. (1984) *Public Policy and politics in the United States* (2nd ed.). Monterey, CA: Brooks/Coles.
- Bateman, B. (2007). Law and the conceptual foundation of special education practice. In J. B. Crockett, M. Gerber, T. Landrum (Eds.), *Achieving the radical reform of special education: Essays in honor of James M. Kauffman* (pp. 95-114). New York: Lawrence Erlbaum Association.
- Dye, T. R. (1995). Understanding public policy (8th ed.). *Englewood Cliffs, NJ*: Prentice-Hall.
- Lester, J. P., & Stewart, J. R. (2000). *Public Policy: An evolutionary approach*. Florence, KY: West Wadsworth.
- Passow, A. H. (1993). National/state policies regarding education of the gifted. In K. A. Heller, F. J. Monks & A. H. Passow (Eds.), *International handbook of research and development of giftedness and talent* (pp. 29-46). Oxford: Pergamon.
- Ross, P. O. (1993). National excellence: A case for development America's talent. Washinton, DC: U.S. Government Printing Office.

徵稿啟事～～歡迎投稿

《資優教育季刊》於民國七十年創刊，本刊為國立臺灣師範大學特殊教育中心與中華民國特殊教育學會共同發行之學術刊物，每年發行四期，分別於3、6、9、12月出刊。舉凡資優教育之教師專業發展、課程與教學、政策與改革、學生行為介入方案、學習特質等相關議題，不論國內外研究或實務經驗分享都歡迎投稿。

本刊全年徵稿，歡迎惠賜未曾發表之文稿，刊登時間依評審進度及本刊出版時間而定。

感謝各界學者專家、實務工作者及教師的支持。謝謝！