

NDC-104115（委託研究報告）

我國社會發展政策前瞻規劃 子計畫

**偏鄉教育政策之檢視與未來發展：
「偏鄉資源配置」與「偏鄉學生能力提升」**

**國家發展委員會委託研究
中華民國 105 年 7 月**

（本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為本會之意見）

NDC-104115（委託研究報告）

NDC-DSD104012-1

我國社會發展政策前瞻規劃 子計畫

偏鄉教育政策之檢視與未來發展：
「偏鄉資源配置」與「偏鄉學生能力提升」

受委託單位：台灣競爭力論壇學會

研究主持人：彭理事長錦鵬

協同主持人：許教授添明、陳教授端容

研究員：李俊達、吳濟安

研究助理：周延

研究期程：中華民國 104 年 12 月至 105 年 9 月

研究經費：新台幣 81 萬 3875 元整

國家發展委員會委託研究
中華民國 105 年 7 月

（本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為本會之意見）

摘要

關鍵字：偏鄉教育、弱勢學生、弱勢者教育、教育經費、教育優先區
Keywords: rural education, disadvantaged student, education for disadvantaged students, education funding, education priority education areas

一、研究緣起

我國學生在歷次國際學生學習成就調查的平均表現均相當傑出，但學習成就的城鄉落差也明顯高於其他國家，國內基本學力測驗亦顯示類似的趨勢。這些促進學習機會均等的政策似無法有效縮減城鄉學生的教育成就差距，國內、外學生學習成就評量結果皆顯示我國城鄉學生學習落差持續擴大，且低成就學生大都來自低社經背景家庭，表示弱勢學生難以透過教育改變其社會階層。本計畫透過對社會發展趨勢的檢視分析，探究未來偏鄉教育社會發展政策之因應策略，並研提相關政策建議。茲將計畫目標分述如下：

（一）檢視與分析國內外當前與未來發展趨勢，評估對偏鄉教育政策領域的可能影響。

（二）針對偏鄉教育政策領域，探究其關鍵議題的因應策略，研提政策規劃建議。

（三）配合新近社會發展趨勢，研提後續應深入探究之政策議題。

二、研究方法及流程

（一）資料分析法

本研究方法主要透過國內外文獻報告蒐集與研讀，依研究目的與需求，針對目前國內外偏鄉教育發展的政策趨勢進行蒐集與彙整。

（二）焦點座談法

本子計畫邀請行政機關、政策利害團體代表（含個案代表）及相關領域學者專家，舉辦焦點座談會，廣徵意見整合分析並納入研究報告。

（三）個案研究法

依本研究目的之要求，擇定新竹縣尖石鄉之偏鄉學校個案，探究其相關策略，並以此為基礎研提政策規劃之建議。

三、研究發現

綜觀國際上的偏鄉資源配置之策略，主要包括（一）偏鄉學校目前的經費仍不足以改善學生學習成就，因此需要更大量的經費投資。（二）結合家庭與社會福利資源，使學生克服家庭社經背景的限制，有效提升學生數學成就。（三）教師是影響學生學習成就的重要因素，因此必須投資教師人力資源。（四）偏鄉學生需要高品質的學前教育，避免一出生即落後於其中、上社經背景同儕。

國內偏鄉教育的問題包括（一）「少子女化」及「都市化」現象，加速偏鄉學生人數流失。（二）家庭教育功能相對缺乏，學校成為偏鄉學生學習與生活之重心。（三）相關教育、文化、社會服務資源不足，基本需求條件匱乏。（四）政府投注大量

資源，惟偏鄉學生學業成就仍存在城鄉差異。本計畫並以新竹縣尖石鄉學校為個案，透過實地參訪與現地專家座談，掌握偏鄉教育實況。其中，包括在偏鄉學生人數流失、家庭教育功能缺乏兩個方面，與會專家指出主要是偏鄉產業發展不足的原因所致。至於「相關教育、文化、社會服務資源不足」、以及「政府投注大量資源，惟偏鄉學生學業成就仍存在城鄉差異」，此二問題主要涉及偏鄉資源是否有效發揮「綜效」，尋求不同面向的支持資源，提升偏鄉學生之學習成就。

整體而言，政府近年來的補助難稱不足，包括法規層面、跨機關協助、教育部提供的人力媒合平台。然而，政府偏鄉資源投入著重在短期成效，讓很多資源非長期而且持續提供，因此無法真正的解決問題。目前偏鄉教育所面臨的問題，硬體資源相對不虞匱乏，只是未能妥善利用。相對較缺乏且更需重視者，應是軟體師資的部分。由於偏鄉學童的家庭大多數都是隔代教養或是單親扶養，經濟狀況也不佳，因此偏鄉學童非常依賴偏鄉教師，甚至造成教師親職化的現象。尤其，偏鄉地區兒童的家庭教育與衛生教育問題更形嚴峻，更值得政府部門關注。

四、政策建議與未來規劃方向

綜整國際政策趨勢、國內政策現況與個案、以及專家學者焦點座談會議的結果，本計畫團隊經內部討論後，研提政策建議：

- (一) 訂定「偏鄉教育專法」，確保「高品質之學前教育」與「偏鄉地區學前教育義務化」。

(二) 連結其他公共部門政策，提供整合式的「單一窗口服務」。

(三) 以產業發展增加在地就業，改善家庭教育與功能，根本解決偏鄉教育問題。

(四) 教育優先區採整體規劃，成立偏鄉學校教育聯盟，並提供多年性經費。

(五) 建立文書表格資料系統，提供行政支援體系，整體性地協助學校進行有效教學。

(六) 提供有配套的績效獎金，以吸引及留任優秀校長與教師。

本研究除前述具體政策建議外，並研提我國偏鄉教育政策未來值得長期規劃之政策方向：

(一) 加強偏鄉地區的健康教育與性別教育，維護偏鄉學童身心健康。

(二) 推動「偏鄉教育法」同時，關注未來法律競合與配套措施。

(三) 評估整合型偏鄉教育政策成效，以針對政策問題，調配經費預算。

目 次

| | |
|-----------------------------|-----------|
| 摘 要 | I |
| 目 次 | V |
| 表 次 | VII |
| 圖 次 | IX |
| 第一章 緒論 | 1 |
| 第一節 計畫緣起 | 1 |
| 第二節 計畫目的 | 3 |
| 第二章 國際政策趨勢 | 7 |
| 第一節 偏鄉資源配置之策略 | 8 |
| 第二節 縮短城鄉學習成就落差作法 | 12 |
| 第三節 日本偏鄉教育政策發展策略 | 19 |
| 第三章 國內政策現況 | 27 |
| 第一節 現行政策 | 28 |
| 第二節 問題描述 | 41 |
| 第三節 重要課題 | 51 |
| 第四章 新竹縣尖石鄉個案分析 | 61 |
| 第一節 教育資源盤點 | 62 |
| 第二節 未來發展課題 | 73 |
| 第五章 結論 | 79 |
| 第一節 研究發現 | 79 |
| 第二節 政策建議與未來規劃方向 | 82 |
| 參考書目 | 91 |

| | |
|------------------------|-----|
| 附錄..... | 99 |
| 附錄一 偏鄉教育創新發展方案 | 99 |
| 附錄二 偏鄉學校教育安定方案 | 111 |
| 附錄三 第一場焦點座談會議題綱..... | 122 |
| 附錄四 第一場焦點座談會議簡報..... | 124 |
| 附錄五 第一場焦點團體座談逐字稿 | 136 |
| 附錄六 第二場焦點團體座談逐字稿 | 159 |
| 附錄七 期中審查意見回應表 | 175 |
| 附錄八 期末審查意見回應表 | 179 |

表 次

| | | |
|-------|-------------------------|----|
| 表 3-1 | 各部會「偏鄉」名稱與定義 | 29 |
| 表 3-2 | 第一場焦點團體座談會專家學者名單 | 51 |
| 表 4-1 | 第二場焦點團體座談會專家學者名單 | 61 |
| 表 4-2 | 至善「尖石鄉後山國小生資助計畫」 | 67 |
| 表 4-3 | 「上學真好，部落孩子攜手教學計畫」 | 70 |

我國社會發展政策前瞻規劃：偏鄉教育政策之檢視與未來發展

圖 次

| | | |
|--------|-----------------------------|----|
| 圖 1- 1 | 本計畫執行架構..... | 4 |
| 圖 3- 1 | 偏鄉教育創新發展方案架構 | 31 |
| 圖 3- 2 | 普及偏鄉數位應用計畫（105-108）架構 | 39 |
| 圖 3- 3 | 偏鄉學校家長社區夥伴協力關係 | 55 |

我國社會發展政策前瞻規劃：偏鄉教育政策之檢視與未來發展

第一章 緒論

本部分內容主要說明整體計畫之緣起與目的。

第一節 計畫緣起

隨著國內外社會發展快速變遷，以及全球化與科技化趨勢，產業結構與就業型態產生重大的改變，伴隨衍生的都市化、人力流動與貧富差距擴大等問題，也對人口結構與家庭型態產生相當的影響，良善公共政策規劃已成為不容忽視的重要課題。如何具體掌握社會脈動與發展趨勢，瞭解政策問題、前瞻政策需要與提升決策品質，將成為公共治理的重要挑戰。

教育部為落實社會公平正義，先於 1996 年實施「教育優先區」計畫（教育部，2015），復於 2006 年將「關懷弱勢、萬平落差課業輔導」、「國中基測提升方案」、「退休菁英風華再現計畫」及「攜手計畫一大專生輔導國中生課業試辦計畫」4 項計畫整合為「攜手計畫課後扶助方案」，更在 2013 年將「教育優先區計畫—學習輔導」及「攜手計畫—課後扶助」兩大計畫，整合為「國民小學及國民中學補救教學實施方案」，期能改善國內部分資源不足地區及學習弱勢族群學生的學習環境，提高學生基本學力（教育部，2014）。

然而，我國學生在歷次國際學生學習成就調查的平均表現均相當傑出，但學習成就的城鄉落差也明顯高於其他國家，國內基

本學力測驗亦顯示類似的趨勢。就此而論，這些促進學習機會均等的政策似無法有效縮減城鄉學生的教育成就差距，國內、外學生學習成就評量結果皆顯示我國城鄉學生學習落差持續擴大，且低成就學生大都來自低社經背景家庭（許添明、葉珍玲，2015），表示弱勢學生難以透過教育改變其社會階層。

本計畫配合國家發展計畫架構，透過對社會發展趨勢的檢視分析，探究未來偏鄉教育社會發展政策之因應策略，並研提相關政策建議。另針對計畫成果辦理發表會，提供理論與實務交流及研討。此外，為周延政府決策品質，擬針對社會發展政策重大或突發性議題，規劃辦理政策即時諮詢。

第二節 計畫目的

本計畫之主要目的包括檢視國內外當前與未來發展趨勢、評估此趨勢對國內偏鄉教育政策領域之可能影響、探就相關關鍵議題並研提政策規劃建議、研提後續應深入探究之政策議題。據此主要議題面向之計畫架構、預定內容、與預期成果，謹分述如下。

(一) 計畫架構

依據需求書規劃，本計畫主要工作項目包含：(1) 偏鄉教育政策與議題前瞻規劃研究、(2) 辦理計畫成果發表會、及(3) 政策即時諮詢。本計畫整體之執行架構請參圖 1-1。

為掌握國際發展局勢，因應國內社會結構轉型之挑戰，本計畫之探討將以國內外偏鄉發展趨勢研析為起點，深入了解並評估我國偏鄉教育政策如何順勢規劃，以具有前瞻性。在完成政策趨勢前瞻研究後，將從而蒐集重大發展課題，並進行研析與歸納。經整合分析後，向委託機關提出偏鄉教育政策前瞻規劃報告。

此外，為使報告內容能獲得多方面的研討與交流，本計畫並將規劃「成果發表會」，以進一步探究未來政策推動方向。最後，為因應重大社會發展政策及突發事件，本計畫並將建立即時政策諮詢研析之機制，以保持社會發展政策前瞻規劃的動態性與即時性。

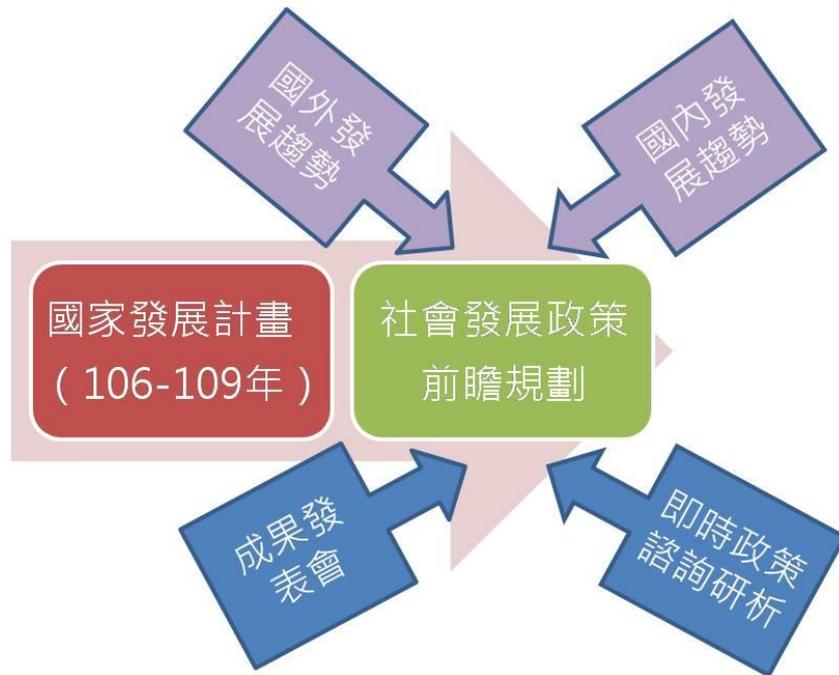


圖 1-1 本計畫執行架構

資料來源：本計畫整理。

(二) 研究內容與成果

依據需求書，本計畫共包含偏鄉教育政策與議題前瞻規劃研究、辦理計畫成果發表會、政策即時諮詢等 3 個主要工作項目，重要工作內容如下。

1. 偏鄉教育政策與議題前瞻規劃研究

依據國家發展計畫（106 至 109 年度）架構，就當前社會發展趨勢，擇定偏鄉教育政策領域範疇，於該領域範疇擇定「偏鄉資源配置」與「偏鄉學生能力提升」2 項重要關鍵議題。在此工作項目中，本計畫邀請行政機關、政策利害團體代表及相關領域學者

專家，舉辦 2 場次之焦點座談會，廣徵意見整合分析並納入研究報告。本計畫於 105 年 1 月 22 日，假國立師範大學教育學院會議室，舉辦 1 場焦點座談，邀得 8 位學者專家與會。另為了解偏鄉個案情況，本計畫並於 5 月 10 日，前往新竹縣尖石鄉，實地參訪嘉興國小、尖石國中，並就地舉辦焦點團體座談會，邀請在地 5 位中小學校長、主任，以及 1 位新竹縣政府教育處人員與會。

2. 成果發表會

針對前述之「偏鄉教育政策與議題前瞻規劃研究」成果，辦理 1 天半之成果發表會。邀請相關機關團體人員與學者專家，就理論與實務研討及交流，探究偏鄉教育發展趨勢及未來政策推動方向，提供國發會及相關部會政策研析之作業參考。

3. 提供即時性政策諮詢與研析服務

為瞭解國家重大社會發展政策議題或其他突發事件之影響，並配合國家發展計畫研析撰擬作業，本計畫將就國發會指定事件及議題，即時聯結專家學者之專業團隊，於限定時間內協助蒐集資料進行分析，並歸納政策利害關係人相關意見，提供國發會研擬政策參考。

本計畫研究成果分述如下：

1. 檢視與分析國內外當前與未來發展趨勢，評估對偏鄉教育政策領域的可能影響。
2. 針對偏鄉教育政策領域，探究其關鍵議題的因應策略，研提政策規劃建議。
3. 配合新近社會發展趨勢，研提後續應深入探究之政策議題。

我國社會發展政策前瞻規劃：偏鄉教育政策之檢視與未來發展

第二章 國際政策趨勢

偏遠地區由於交通不便與地理人文環境特殊，因而其所在學校常有弱勢家庭學生比率高、學校規模小、教師流動率高、數位落差大、文化刺激不足等問題，這使得偏鄉學生相對於非偏鄉的學生有較高的輟學率與較低的學習成就（Mitchem et al., 2006; Young, 1998; 甄曉蘭，2007）

根據經濟合作暨發展組織（OECD, 2013c）的研究，學生學習成就受個人特質和學校系統因素影響，學校系統包含四個因素：一、留級或提早分流制度，二、各類資源投資，三、學校管理型態、評量與績效責任，四、學習環境。此分析架構的優點是，可以清楚理解學校因素如何影響學生學習成就。

OECD（2015）所發表之〈2015 教育政策展望：啟動改革〉，觀察、分析從 2008 年到 2014 年這 6 年之間，OECD 成員國內所發生共約 450 種教育改革政策。內容提及「為工作能力做準備」、「促進教學專業的評鑑」、「加強弱勢學生的照顧」等三大趨勢。其中，在趨勢三「加強弱勢學生的照顧」說明，有 16% 的教改是聚焦在「教育的公平與質量」。報告指出，OECD 成員國中 15 歲的學生，有將近五分之一的人並不具備在社會上生存的基本技能。

為了從源頭改善問題，不少國家重金祭出支持弱勢學生、族群以及偏鄉學校的政策，如英國教育部針對國中、小清寒學生的「學生津貼政策」，紐西蘭在全國學校課程裡融入毛利、太平洋民族的文化。相對地，澳洲和波蘭則是從學前教育著手，全面給付弱勢幼兒的學前教育和提供特別照護。波蘭還從 2011 年起，將

5 歲的學前教育納入義務教育，2015 年起，3 到 4 歲的幼兒將有權接受學前教育。

根據 OECD 的 2013 年報告，在知識經濟體系下，除了提升技能，學生若能完成高中教育，甚至再進修，將有效減少失業率，提升未來工作競爭力。韓國、日本、荷蘭、芬蘭、加拿大、澳洲和愛沙尼亞等國，在這方面屬於高效能的教育體系，比其他國家更能兼顧教育平等與品質，因為不論學生的社經背景為何，這些國家的學生在國際學生能力評量計畫 (PISA) 數學素養的表現上，成績都在成員國平均之上。

就偏鄉教育的情況來看，政府將縮短城鄉落差的重責大任與經費都放在學校系統。但研究者也發現，這些投資偏鄉的資源錯置且經費仍然不夠，無法有效縮小城鄉學生學習落差。其次，即使正確投資也提供適足經費，但還有其他非學校因素會影響這些學生的學習成就，包括家庭支持、社會福利、健康服務，以及學生被對待的方式（許添明、葉珍玲，2015：68-69）。以下主要就偏鄉資源配置之策略，以及縮小城鄉學習成就落差作法，進行研析。同時，以日本的偏鄉整體發展策略為例，做為借鏡。

第一節 偏鄉資源配置之策略

（一）更大量的經費投資

偏鄉學校目前的經費仍不足以改善學生學習成就。偏鄉學校因全校學生數較少，班級規模通常比都會區學校小了许多，在經費分配主要以班級為計算單位的作法以及各項專案補助下，偏鄉

學校每生支出通常高於一般地區學校同儕。然而，國外研究顯示，弱勢學生集中的學校需要更多的經費，才是以將這些較為弱勢學生的學習成就帶到一般學校學生同樣的程度（Guthrie & Rothstein, 1999）。學者也據此發展出計算不同社經背景地區達到「合理教育」目標（通常是學生學業成就成績）所需「適足」（adequacy）經費的方法，包含專家判斷法（professional judgment approach）、實徵研究法（evidence based approach）、成功學校範例法（successful school district approach）、成本函數法（cost function approach）（Baker, Taylor, & Vedlitz, 2004; Picus, 2004）。四種方法的共同特徵，就是將教育經費與學生學業成就相連結，以估算出所需要的適足經費（Picus, 2004）。

其中，成本函數法因包括多項變數，可以因地制宜，因應各區不同學生特質、資源運用效率等來做調整，因此計算出的數值比較精確，近年來逐漸受到教育財政學者的重視（Duncombe & Yinger, 2005; Wall, 2006）。並在美國紐約州、亞利桑那州、伊利諾州、堪薩斯州、德州、威斯康辛州、密蘇里州施行（Duncombe, 2007）。然而，成本函數法因涉及複雜的統計分析與需要大量學校資料，也造成計算與解釋的困難，如 Guthrie 與 Rothstein（1999）批評此法不夠透明、不易解釋，可能讓法院或決策者難以採信。Duncombe 與 Lukemeyer（2002）則回應成本函數法雖不夠透明，但是其精確度卻較高，其他方法雖然簡單易懂，但往往精確度低，且精確才能反映真正適足水準，決策者或法院挑選方法的準則應該是精確而非透明。

（二）結合家庭與社會福利資源

國外相關研究指出，當父母善盡親職或在家學習時，學生會察覺到父母親對自己的關心，進而改善向學態度，轉為積極進取（Epstein & Becker, 1982; Epstein et al., 2009）。此外，對少數族群或低收入戶學生而言，家長參與更能提升學業表現欠佳學生之閱讀、語文與數學能力（Sui-Chu & Willms, 1996; Marcon, 1999; Miedel & Reynolds, 1999）。Zhang 與 Sheu（2013）指出，偏鄉家庭與學校對數學基測成績的影響力同樣重要。家庭資源與投資的影響力占了 36%，超過學校資源與投資的 30%。偏鄉家庭只要改變教育投資，如投資在科技設備、學習環境、與父母討論、數學補習等，便可克服家庭社經背景的限制，有效提升學生數學成就。

（三）投資教師人力資源

文獻顯示，教師仍是影響學生學習成就的重要因素（Rivkin, Hanushek, & Kain, 2005），面對相同學力的學生，有些教師在一學年所產生的學生學習成效可高達 1.5 年的學習成長（gain in achievement），某些教師卻僅有 0.5 年（Hanushek, 2011; Hanushek & Rivkin, 2010）。

Zhang 與 Sheu（2013）針對全國 203 所偏遠國中及有代表性的 205 所非偏遠國中實施問卷調查，再應用學校資源（每生支出、教師年資、教師流動率、原住民學生比率）與投資（科技設備、書籍、學生活動、教師專業發展）模式，檢測偏遠地區與其他地區學校資源之差異。研究結果發現，偏遠學校間的數學成績變異受學校資源的影響比受學校投資的影響大。在學校資源部分，偏鄉和非偏鄉教師平均年資相差 3.16 年，如年資每增加 1 年，學生數學成績可以提高 0.69 分，而偏鄉教師流動率是非偏鄉的 1 倍，

如能降低 1% 的流動率，學生數學成績可提高 0.15 分。而在學校投資項目，僅有教師專業發展對學生數學成績稍有影響力外，其餘幾乎沒有影響，在在顯示留任優秀教師對學生學習成就的影響力。

（四）高品質之學前教育

美國學者 Hart 與 TRisley (1995) 發現 3 歲兒童使用的字彙與其照顧者高度類似，造成不同社經背景兒童之間的閱讀素養差距非常大。父母具專業背景的兒童，每個小時平均聽到 2,153 個字，父母是勞工階層的兒童每小時平均聽到 1,251 個字，而那些家庭接受社會福利的兒童每小時只聽到 616 個字，只是其同儕的三分之一到二分之一而已 (Hart &Risley, 1995) 。

或許是這些語言經驗限制造成他們後續的學習困境，研究顯示弱勢孩童入小學前，在閱讀、數學、一般知識，甚至社會技巧，都遠遠不如其中、高社經背景的同輩 (OECD, 2011)。因此，除了提供給偏鄉或弱勢學生集中的國中、小經費不足以外，這些學生其實還需要高品質的學前教育，畢竟這些孩子不只是輸在國小入學的起跑點，他們甚至一出生就開始落後於其中、上社經背景同儕 (許添明、葉珍玲，2015)。

第二節 縮短城鄉學習成就落差作法

許添明、葉珍玲（2015：74-82）根據國內、外研究成果與成功案例，綜整提出縮短偏鄉地區與弱勢學生學習成效的整合方案架構。作法包括（一）學校進行有效教學、（二）吸引及留任優秀校長與教師、（三）偏鄉地區學前教育義務化、（四）連結其他公共部門政策。

首先，偏鄉與弱勢學生基本學力嚴重落後，學校進行有效教學將可以直面學生學習成就落差，給予適當協助。而為了進行有效教學，校長與教師素質扮演關鍵角色，吸引及留任優秀校長、教師到偏鄉或弱勢集中學校長期服務，可以改善教學品質。同時，由於偏鄉地區與弱勢學生出生就開始落後，應儘早提供高品質之學前教育，不致於輸在起跑點，確保充分的入學準備程度。又偏鄉或弱勢學生不只面對學習困難，還包括各類社會、經濟、文化資源的缺乏，為使彼等可以安心就學，有必要提供安全、健康、文化等協助。這四項作法共同形成一個系統，整體推行將有效縮短城鄉學生學習落差。

（一）學校進行有效教學

Nicaise（2000）指出，教育不平等來自於需求面和供給面的失靈。如果身為供給面的機構無法提供弱勢族群所需的支持，便會造成弱勢族群降低升學的志向與期望，並對教育系統產生較低的需求，需求面和供給面的互動產生學習成就不平等的循環。針對弱勢學校面臨的前述挑戰，可分別透過「區整體規劃」、「學校專注基本學力提升」及「學校家長社區夥伴協力」等三項措施，打破需求與供給失靈的惡性循環。

1. 區整體規劃

「區」的概念有兩層意涵：一是指國中及其鄰近的國小共同撰寫計畫書，提出改善學生學習策略，不僅加強學校間的溝通對話，也避免學習失敗的問題因缺乏跨教育機構而無法持續。二是是指學校、家庭、社區、地方政府及民間組織共同合作，突破僅以學校之力來改善學生學習不利的限制，更體現社會、家庭、學校都負有協助學生發展的責任（葉珍玲、許添明，2011）。

芬蘭在 1990 年代推動最重要的教育改革之一，即是讓所有學校、校長與教師形成密集網絡，並將學校轉變為具備主動學習特質的社群，以提升學校參與教育發展的程度（Sahlberg, 2012/2013）。論者指出（謝瑩，2016），芬蘭教育的成功是建立在信任的基礎上，自 1985 年以來，管理方式大鬆綁、調整，到彈性結構化的靈活組合，信任地方，學校和老師的專業工作。芬蘭模式是花較多的時間與精力於前期基礎與共識之奠立，無論是九年一貫綜合學校之建立，師資生高標準之錄取，到非全時（part time）特殊教育（含輔導、補救教學）之資源投注，以及課程改革等均經過大費周章之反復論辯、研討、協調。基於共識與高專業、高品質的服務，因此執行面可以放權和信任。

法國教育優先區的政策評鑑報告顯示，校長、主任、教師團隊共同研擬及推動區計畫書是穩定學校人力的最佳槓桿（Assemblée Nationale, 2013）。區內國中、小共同撰寫計畫書即奠基於水平績效責任的理念，透過問題診斷與研擬問題解決策略，區內學校成員發展出對學生的學習成效負責的共享承諾。

2. 學校專注基本學力提升

儘管弱勢學校極易受到外在環境因素影響其改進的能力，但仍可透過有效策略提升學生的學習表現。Harris、Chapman、Muijs、Russ 與 Stoll (2006) 追蹤 8 所連續 5 年表現優異的弱勢國中、小，發現透過以下 4 個策略有效提升學生學習成效：(1) 提升閱讀和數學能力。(2) 專注於教學和學習。(3) 利用資料、追蹤及設定目標。(4) 延伸教師專業發展。值得注意的是，上述策略必須統整連結，並配合學校的發展需求才能發揮綜效。例如，教師專業發展與提升閱讀和數學能力的目標結合，並透過診斷分析、定期監控學生學習表現資料及同儕觀課，找出最佳教學策略。

3. 學校家長社區夥伴協力

社會和政治資本缺乏的家長，往往會限制其協助孩子學習與確保其獲得高品質教育的能力：家長如果覺得沒有能力改變現況，學生在學校的學習表現會更差 (Henderson & Mapp, 2002)。因此，學校和家長的互動格外重要。當家長對學校和教師產生認同，教育家長如何在家支持、鼓勵及幫助孩子學習，不但可收事半功倍之效，也有助於學生在校的學習。美國紐約市哈林區兒童教育計畫 (Harlem Children's Zone) 就強調孩子如要成功學習，家庭必須發揮其功能。若要家庭發揮功能，社區也需付出相同的努力。如果希望有效提升學生學習成效，弱勢家庭和社區的參與不是指一般的社區活動，而是聚焦於學生學習，並以協助家庭和學生發展特定的知識和技能為首要考量 (Henderson & Mapp, 2002)。

(二) 吸引及留任優秀校長、教師

為改善偏遠地區園中、小學生學習成就低落的問題，政府必須創造有效誘因，讓最傑出的校長到最困難的學校、最優秀的教

師到最有挑戰的教室。以下說明參加與獎勵對象、績效獎金額度、績效評核內容與方式，以及績效獎金分配與敘獎的具體作法。

1. 採自願參加，獎勵包含學校教職員工

國外實施績效獎金的經驗證實多數員工自願參加是方案成功的必要條件（Bullock & Tubbs, 1990）。許添明與林慧玲的研究（2009）建議，自願參加人數達全校教師人數總和的 60%即可申請參加，如此可降低計畫申請的門檻，也避免教師因受到強迫而對計畫產生反彈。獎勵對象應包含參加的學校教職員工，並採同工同酬方式給予績效獎金，以穩定偏鄉與弱勢學生集中學校的教師品質。

2. 績效獎金額度

誘因的設計必須兼顧政府財力負擔和教師感受，Odden 與 Wallace(2007)建議，績效獎金至少需達教師本薪的 4%~8%之間。此外，儘管職員工的本薪與校長、教師不同，對學生學習成效的影響程度也不如校長與教師直接，但職員工對校務發展的貢獻不容忽略。

3. 績效評核的內容與方式

美國績效獎金計畫是以學科成績為主要評核內容，加上小比例的非學科項目（Odden & Wallace, 2007）。最主要的原因在於實施績效獎金的目的，是提供誘因以改善學生學習成就低落的問題，因此績效評估方式應以學科績效為主，非學科績效為輔，後者在補充學科部分不足之處，並期望這些非學科的績效能夠提升學生學習，故應盡量選擇全校需要、易測量、不易引起爭議的項

目（OECD, 2009）。

4. 績效獎金之分配與敘獎

企業界廣為使用之平衡計分卡（balanced scorecard），可讓學校教育人員對績效評核項目、項目權重、預期目標及可獲得的獎金比率一目了然。且學校若只達到、部分績效，仍可獲得部分獎金，這樣的設計可降低學校成員的努力卻未受到認可的風險，也有助於學校聚焦心力於學生學習成效的提升。美國幾個實施績效獎金計畫的學區也高度認可平衡計分卡的敘獎方式（Odden & Wallace, 2007）。

（三）偏鄉地區學前教育義務化

與職場能力相關的認知、語言、社交和情緒能力的發展不僅相互依賴，且強烈受到兒童時期經驗影響。因此，投資弱勢兒童的早期教育是強化人力資本和提高生活品質最有效的策略（Knudsen, Heckman, Cameron, & Shonkoff, 2006）。Cunha、Heckman、Lochner 與 Masterov（2006）的研究也顯示，人力資本的投資效益隨年齡增加而遞減，且弱勢家庭學生接受學前教育的收益率（rate of return）比其優勢家庭的同儕要高。PISA 2009 年的資料分析也有類似結果：控制社會經濟背景後，接受過學前教育的學生在 15 歲的基本能力表現較好（OECD, 2010）。

美國的長期追蹤研究也證實，學前教育的效益可延伸至往後的生命階段。有接受過學前教育的實驗組比未接受過學前教育的對照組在 40 歲時擁有較高的薪水、較可能取得高中文憑與獲得穩定的工作，且犯罪的比率較低（Schweinhart et al., 2005）。美國另一項針對弱勢幼兒的隨機對照實驗（Randomized Control Trial）也

證實，提供低社經背景幼兒高品質的學前教育可降低青少年懷孕的機率，且實驗組就讀大學的比率是對照組的兩倍(Campbell et al., 2002)。

美國總統 Obama 於 2013 年提出一系列學前教育政策方案，以降低學齡前兒童的學習準備度落差(*readiness gap*)，包括：(一) 提供中低收入家庭的 4 歲幼兒高品質的學前教育。(二) 挹注「及早啟蒙計畫」(*Early Head Start Program*) 競爭型經費，提升 0~3 歲弱勢嬰幼兒的照護品質。(三) 拓展弱勢家庭訪視的範圍與數量，協助父母提升幼兒的健康、發展及學習能力(*The White House, 2013*)。歐盟執委會為在 2020 年達成提前離校率低於 10% 的目標，所採取的首要預防措施便是增加優質學前教育的可近性，使弱勢兒童能提早為義務教育做準備，以及發展關鍵能力(*European Commission, 2013*)。

(四) 連結其他公共部門政策

相關研究已證實，貧富差距較大的國家，在各個領域的表現也相對不好，例如國人健康與社會問題較多、社會階層流動較不可能、15 歲學童的數學與閱讀表現較不如其他國家同儕(*Wikinson& Pickett, 2009*)。因此，想要教育改革成功與提高學童的教育表現，不能只靠教育單位的努力，社福、健康、勞動及文化等公共部門必須共同參與，才能成功。

專研芬蘭教育的 Sahlberg (2012/2013) 指出，芬蘭教育奇蹟正是莫基於芬蘭的福利系統致力於確保所有學生都可以擁有安全、健康、營養與道德等協助，因為這些正是達成良好學習的必要條件。芬蘭在 1968 年通過學校系統法案，基本訴求是為了促進

社會平等，政府必須根據學生能力，提供每一位學生平等的入學機會，所以應該設置九年一貫的綜合學校，改革傳統的分流制度。1980年代課程規範開始鬆綁，各自治市和地方學校，必須根據國家核心課程架構，發展在地課程。1981年國家教育委員會指導各校成立學生福利小組，整合教育、醫療、社工、諮商各種專業制度；從不同觀點蒐集學校及學生的相關資料，討論學校整體的問題與挑戰，再進行課程與教學的規劃，並且針對所有班級及每位學生的學習情形，每年至少進行一次的審視，以確保學生生理與心理的幸福（李崗，2016）。整體而言，芬蘭堅信良好的教育表現必須依靠更高的公共政策原則，以及其他公部門政策的支持與互動，包括改善社會、就業與經濟環境。

第三節 日本偏鄉教育政策發展策略

日本所謂偏遠地區，一般是指山上、離島等生活不方便的場所，而其所施行的教育稱為「僻地教育」。日本近年人口明顯向大都市集中，地方、偏鄉人口大幅流失。由於學生人數極少，因此教學大多是採取混合式班級教學的模式進行，甚至也有地區是將小學及中學合併為一共同教學。以下分從（一）學區劃分、（二）教師聘用、（三）教學資訊共享、（四）在地產業發展等面向，引介日本偏鄉政策的發展策略。

（一）學區劃分

日本有 299 個有人島，有六成八的島有小學、五成四的島有中學，只有 35 座島有高中，數字遞減中。離島中心行政官員指出，「離島人口的流失，是攸關國境安全的嚴重問題。」因應少子化問題，日本政府打破學區制度，學生自選學區，讓偏鄉小校獲得更多學生來源。

目前，日本離島 80 幾所學校擔心收不到新學生而關閉，並引進「留學制度」，吸引日本本島學生到離島留學。以新潟縣粟島國中小為例，由於當地出生率低，「中小學混齡教學」是非常常見的情況。2013 年粟島引進「留學制度」，讓外地學生來島上念書，包吃包住，每月繳 3 到 5 萬日圓。日本的新學期 4 月開始，粟島國中小每年 9、10 月到東京都、新潟市宣傳，唯一的條件是，想來留學的孩子一定要親自到島上接受面試（聯合報，2015）。

此外，日本長崎縣的對馬、五島、壱岐等三座離島公立高中，由縣政府主導開辦特色專班，吸引島外學生渡海來念書。對馬高

中有韓語專修班、壹岐有中文及歷史專修班、五島高中主打體育專班。

整體而言，小規模學校不得不採取併班教學，甚至合併年級。但因學生少，老師可掌握每個學生的狀況。此外，因都市學校較容易有霸凌問題，偏鄉的個別化特色教學，反而成為近幾年吸引日本家長湧入報名的主因。

（二）教師聘用

偏鄉的生活極為不便，教師幾乎必須捨棄原本的家庭單身前往就任。陳妙娟（2011）指出，在日本，前往偏僻地的學校從事教育工作的教師，除依地區的偏僻程度給予不同等級的偏僻地生活補貼外，原則上也會提供所有教職員居住的宿舍，其待遇也比在都會勤務教師的所得最少增加規定總薪資 25% 以上。此外對於極偏遠地區的任用年齡限制也由都會的 40 歲放寬至 45 歲，讓有志於斯業者有更大的選擇空間。

日本政府為確切落實義務教育之達成，對於偏遠地區教育亦頗費心思。對於參與義務教育的教師，日本並沒有免繳所得稅的福利，但為鼓勵教師前往偏僻地區參與教育，特別給予偏遠地區教師免稅的待遇。因此，處在教師任用嚴峻的時代，日本志願前往偏遠地區參與義務教育的教師有明顯增加的傾向。

根據《聯合報》「願景工程」的系列報導，日本政府採取重要的政策，吸引優秀教師到偏鄉服務。首先，提供各式各樣加給，並在制度配套上，讓越屬偏鄉的學校，能夠編制越多的老師。例如日本一般學生的師生比為 1 比 35，但在偏鄉學校則是每 20 餘人就可以配比 1 位老師。除增加教師人數外，並增加偏鄉教師薪資。

日本針對偏鄉教育所訂定之《偏鄉教育振興法》，按照偏鄉等級計算點數，比如到市中心的距離、巴士站數量、到醫院或郵局的距離等來計算點數多寡。點數越多表示越屬偏鄉，教師薪資加給就越高。最低加給比一般老師多 4%，最高則可加給 25% 的薪水。其次，派駐偏鄉者每三年輪調一次。而因為穩定薪資與輪調制度，偏鄉教師可以安穩地從事教學工作，關懷偏鄉學童，產生良好互動（林秀姿，2015）。

（三）教學資訊共享

確實掌握教育資訊靈活運用教育資源，是多數對於偏遠地區所採取混合複式教育聯盟的模式，也就是日本施行所謂的「教師行動區」（陳妙娟，2011）。為落實教育普及，日本文部科學省特別制定「僻地教育振興法施行規則之部分修正案」，藉由「級地（偏遠地區等級）制定作業階段」來確實反應所有偏遠地區的教育需求，同時由文部科學省統籌讓偏遠教育之意見反應及資訊交流能確實推進，同時也透過各偏遠地區構成的教師會組織，即時反映當地區的教育現況。這樣的結果，便足以即時掌握、反映離島實際狀態並納入為偏遠地區的教育基準。日本並自 2011 年 4 月起開始採用新級地（偏遠地區等級），應可更確實反映偏遠地區的教育狀態。文部科學省期盼藉由資訊的迅速蒐集，能讓教育資源有更適切的調整。

此外，日本除了全國性的偏鄉教育研究會以外，各縣市的偏鄉學校也會集結起來，成立區域性的「偏鄉複式教育研究會」。此由偏鄉學校集結而成的區域聯盟，彼此無私地交流分享各種教材、教具，精進偏鄉教學。「偏鄉盟友」定期切磋可以培養教學

信心，也能隨著時代潮流調整教學法，讓偏鄉的孩子不至於落後市區的孩子（林秀姿，2015）。

（四）在地產業發展

日本農漁村地區民營企業撤離、政府公共建設減少，整個農村地區人口外移、經濟活動停滯不前。日本農林水產省為確保就業機會與所得收入，並打造年青人與小孩也能安居的社會，積極推動「農山漁村六級產業化」、農工商跨域合作、輔導中小型企业活用地區資源並創造新興產業等，以擴大農業所得、支持農村活化，已獲致相當之成果。

依據郭翡玉（2014）等人的考察報告，日本北陸地區的偏鄉經濟發展包括以下重要策略與作法：

1. 農業發展

（1）偏鄉地區之產業仍以農業為主，日本推動農山漁村六級化產業政策，結合地域資源，將一級產業的農業生產、二級產業的農產品加工、三級產業的產銷運輸等，成功整合，並發揮加乘效應。

（2）日本發展老農／小農產業及通路，透過類似中小企業服務處或地區性的研究服務機構，協助創新產品及包裝、改善銷售通路，讓農民可以自給自足。以北陸地區的中小機構為例，即扮演了非常好的角色，讓老農可以發展少量多樣的特色商品，並且集中到輔導的特定賣場銷售，不供應大型通路銷售，建立「限地、限量」之行銷策略。

（3）日本結合農產、觀光資源及工藝品等跨域結合開發新產

品或新品牌。

(4) 農民在網路銷售的管道越來越暢通，農政局站在協助角色成立輔導中心（**Support Center**），不直接介入直銷的方式，但給予補助、法規教育、衛生管理、行銷建議、培養領導人等，甚至還會收購舊農家進行轉型，呈現多元風貌與策略。

(5) 偏鄉運輸成本較高，改為發展在地休閒農產及民宿，讓觀光客自己到現地體驗，除了減少農特產品運輸之「碳足跡」，更可吸引觀光客到訪。

2. 基礎建設與地區發展

偏鄉交通問題，需要兼顧交通便利以及不破壞自然環境之原則，在日本北陸地區以新幹線長途路運工具，縮短北陸地區及首都東京的交通時間約 40%。交通新幹線正逐步拓展到偏遠的新城市，為原本較為偏鄉的城市帶來觀光及行銷等許多的機會及商業繁榮的可能。

3. 觀光與文化保存

(1) 縣內雖然沒有大型工業園區或工廠，可以增加就業人口、提振地方經濟活動，但是所擁有的豐富天然觀光資源、農漁特產以及地方特色之工藝產業等，可藉由吸引大量觀光客到訪，同樣達到振興地區經濟的效益。

(2) 日本積極發展觀光，各觀光景點的資訊取得管道暢通，讓遊客方便地取得所需資訊，較大城市也有提供 **U-Bike** 的服務，相當便利。。

(3) 偏鄉地方要發展觀光，受限交通，行銷宣傳都相當不容

易，日本偏遠地區由政府觀光局經常召開活動、集中宣傳城市魅力，並常與外國交流合作。

(4) 偏鄉文化的延續與保存，仍需借助政府的力量及經費挹注才有可能。

事實上，日本政府為解決偏鄉教育問題早於 1954 年提出《偏地教育振興法》為基本精神，後續於 2000 年提出具體的綜合性學習與「教育改革彩虹計畫」，落實地方特色與教育結合。其主要政策課題與偏鄉地區教育相關者，例如促進活用地方素材、地方資源的課程再造。過去偏遠地區多有與祭典、收成祭、農林漁業祭等的地方產業攸關的地方活動或體驗學習活動。作為活用地方之教育課程可以納入學校課程裡，且偏遠地區以鄉土學習為首，有活用地方素材作為體驗學習及地方調查學習的傳統，這些活動中若包含綜合式的學習方法，可以因應嶄新教育課程的創造。從而以此教育課程做為產業連結的基礎，促進農作等勤勞體驗的學習。勤勞體驗學習可實際感受、認知勞動的重要性，並加深對社會現實等的思考。因此實施耕種、收成等農作體驗、採卵等的漁業體驗或在中小企業等的勤勞體驗等，這些活動也以活用地方產業的農村等地學校為多（鄭同僚、詹志禹、黃秉德，2008）。

就日本《偏地教育振興法》而論，日本政府為解決鄉村人口流失下的偏鄉教育問題，規劃將學校教育介入社區，提供體驗與地方特色課程，讓偏鄉學校扮演地方文中心與農村體驗學習場地，進而帶動地方社區人際互動與旅遊產業的發展。然而，如此概念僅止於初步教育內容的變革，若要回答如何提供就業機會與減少人口流失，關鍵即在：教育自主與社區共同決策即意謂區域

教育政策方向與資源是透過在地教師工會與學生自治組織，進一步結合社區居民共同決策而成。可直接產生的助益是提供社區產業人力資源與活化在地教育（林子暉，2011）。

我國社會發展政策前瞻規劃：偏鄉教育政策之檢視與未來發展

第三章 國內政策現況

鄉村人口走向都市是一個全球的現象，在 1950 年代之後，這個趨勢愈來愈明顯，臺灣也從 1960 年代之後，步向這個後塵。都市化容易為社會帶來城鄉差距、貧富差距、發展失衡等問題，為大都市帶來人際疏離、貧富區隔、交通負荷、熱島效應等問題，並在許多偏遠地區產生家庭分離、隔代教養、信心低落、產業消失、村落荒蕪、學校存廢等問題。要解決偏鄉教育長期以來面臨交通、資訊、文化、經濟、家庭與學校等多層面之挑戰，根本之道需要基礎建設，也需要教育創新。歐美各國在基本面向注重提升就學率、降低中輟率、提供補助經費、留駐教師等措施，在創新面注重發展特色課程、創新教學和數位教學，並與民間組織協力發展偏鄉教育、整合地方資源、協助青年就業（詹志禹、吳璧純，2015）。

我國教育部整合 20 餘個與偏鄉教育相關的計畫，提出「偏鄉教育創新發展方案」，協助偏鄉學校扮演知識中心、文化中心並開展創業中心的角色，也採用「教學創新／教育實驗」、「數位融入／虛實共學」、「資源媒合／社群互聯」和「看見改變／典範分享」等四大策略，協助偏鄉學生奠定基本學力、開發多元能力、善用數位學習、掌握在地文化和開展國際視野。本章就國內政策現況進行分析，內容包括現行政策、偏鄉教育問題描述、以及未來課題發展。

第一節 現行政策

有關「偏鄉」的定義，目前在中央各部會並未有一致的名稱與法律界定。在名稱方面，除了教育部採用「偏鄉」、「偏遠地區學校」外，其餘法律用詞如「偏遠地區」（內政部、國家通訊傳播委員會、經濟部、交通部）（表 3-1）。

為達成教育機會的均等，我國於很早就開始關注偏遠地區學校資源缺乏。於 1996 年開始，採納英國「卜勞頓報告書」中「積極性差別待遇」的理念，開始推動「教育優先區」計畫，針對弱勢族群學生有相當比率、教師流動瀘過高地區、或是偏遠地區缺乏教學設備的學校，給予諸如課後學習輔導、親職教育、修繕偏遠地區師生宿舍、免費營養午餐、以及擴充學校基本設備設施等資源上的補助（教育部，2013a）。

教育優先區的施行使得偏遠地區學校資源大幅度的改善，此尤其表現在硬體設備上（王麗雲、甄曉蘭，2007）。而後為加強扶助弱勢家庭之低成就學生，弭平其學習落差，教育部於 2006 年將「關懷弱勢、弭平落差課業輔導」、「國中基測提昇方案」、「退休菁英風華再現計畫」與「攜手計畫—大專生輔導國中生課業試辦計畫方案」等四項計畫整合為「攜手計畫課後扶助方案」（教育部，2006），開始大規模地導入補救教學方式，期能改善國內學習弱勢學生的學習環境。而從 2013 年起教育部則整合了「教育優先區計畫-學習輔導」及「攜手計畫—課後扶助」兩大計畫，開始實施「國民小學及國民中學補救教學實施方案」，以期讓這兩項計畫的資源統一，增加資源效益（教育部，2013b）。

表 3-1 各部會「偏鄉」名稱與定義

| 名稱 | 界定機關（法律） | 標準 |
|------------|---|--|
| 偏遠地區 | 內政部 國家通訊傳播委員會 經濟部《偏遠與原住民族及離島地區 石油設施及運輸費用補助辦法》 交通部《電信普及服務管理辦法》 | 定義：人口密度低於全國平均人口 密度 1/5 之鄉鎮市；或距離直 轄市、縣市政府所在地 7.5 公里 以上之離島。 |
| | 經濟部「建全地方發展均衡基礎建設 計畫」 | 近三年平均國民申報綜合所得， 取較低之 50% 鄉鎮。 |
| | 衛生福利部「原住民族及離島等偏遠 地區一覽表」 | 僅檢附表格乙張，內列出偏遠地 區之鄉鎮，未說明區分標準。 |
| 偏鄉 | 教育部《幼兒教育及照顧法施行細 則》 | 第 6 條：偏鄉：指人口密度低於 全國平均人口密度 1/3 之鄉（鎮、 市、區）。 |
| 偏遠地區 學校 | 教育部〈補助偏遠地區改善資訊學習 經費作業要點〉 | 得依地域位處偏遠且交通狀況不 便者，或數位學習不利地區為原 則，自行闡述符合偏遠地區定義 之理由。 |

資料來源：本計畫蒐整。

教育部重視城鄉教育機會均等的議題，歷年來推動過許多與偏鄉教育相關的政策或計畫，例如：1996 年開始實施「教育優先區計畫」，2003 至 2004 年間開始鼓勵退休菁英及大專學生對弱勢及偏鄉學生提供課業輔導，稍後便整合推動「攜手計畫」提供課後扶助，2007 年就投入 4 億 4,896 萬餘元經費，也開始推動國民中小學發展特色學校相關計畫。此外，在資訊及數位化方面，教育部於 2003 年曾頒布作業要點補助改善偏遠地區資訊學習設備及維運，於 2005 年補助更新電腦教室，並配合行政院推動第一期縮減數位落差政策，於 2008 年進入第二期執行「創造數位機會」計畫，於 2012 年進入第三期執行「偏鄉數位關懷推動」計畫。在資

訊設備以外的校園硬體，則曾推動「永續校園」及「國民中小學整併後校園活化再利用」等計畫。這類相關計畫目前部分終止、部分轉型、部分延續當中（詹志禹、吳璧純，2015）。

一、偏鄉教育創新發展方案

教育部於 2015 年 4 月 28 日函頒「偏鄉教育創新發展方案」（附錄一），方案分成「實驗教育·教育創新」、「數位融入·虛實共學」、「資源媒合·社群互聯」及「看見改變·典範分享」四大構面，共 29 個計畫團隊，於全國 224 所學校推動。教育部目前推動的「偏鄉教育創新發展方案」並非一個大型計畫，而是一個概念上的統整架構（如圖 3-1），包含許多獨立的偏鄉教育計畫，但其中有一個負責統整互聯的計畫，促發其他各計畫之間產生互動連結、分工合作、相互學習、資源分享與成果擴散。雖然各計畫很多元，但願景相同，都是希望偏鄉孩子得到充分發展、偏鄉學校發揮適當角色、偏鄉社區擁有生存條件以及臺灣地區縮小城鄉差距。

未來除持續辦理外，將進一步擴大推動相關策略如下（教育部電子報，2015）：

（一）教學創新實驗

支持偏鄉學校辦理學校型態實驗教育，105 學年度將擴大推廣及補助至少 15 校；夏日樂學至少 400 班；特色遊學至少 28 校；大學協助偏鄉地區國民中小學發展課程及教學至少 60 校；數學奠基活動師培訓人數增加至 2,000 人。總計補助全國學校倍增至 224 校。

（二）多元交流、志工陪伴

推動數位學伴，2015 年達 1,500 人，發展網實整合的多元智能培養及陪伴模式；城鄉學伴，104 年達 20 校，約 400 名學生參與，採同名、同主題，或多校締結模式，並朝教師間得長期互訪及教學交流方向辦理；國際學伴，104 學年度達 882 人參與；參與夜光天使服務人次達 1 萬 169 人；青年志工達 5 萬人次。

（三）行政減量

中央對地方統合視導指標減少三成；推動「教育行政系統實驗方案」，打破「學校行政組織」，實施「學校教學本位設計」。

（四）教師安定

提供偏鄉加給照護，研訂「公立國民中小學代理教師續留偏鄉服務補助要點」及「研議放寬偏鄉地區教師因公傷殘死亡慰問金及投保額外保險規定可行性」；105 年度額外爭取新臺幣 3 億元，補助偏鄉學校，辦理宿舍整建、修繕及設備改善。增撥員額，採每校學生之學習節數換算應配置之正式教師員額編制。如 6 班

調整為每班 2 位教師（採混齡教學者另提配套措施）、7-36 班每班調整為 1.75 至 1.92 位教師、37-65 班每班調整為 1.7 至 1.81 位教師、66 班以上每班維持 1.65 位教師。建立教師後備支持系統，105 年預計招募 100 名，如透過推動城鄉教學訪問教師計畫，遴選都會區優秀師資到偏鄉進行長期之教學訪問，均衡城鄉發展，穩定偏鄉師資人力，增加學生學習刺激；推動師培大學／專業團體認養方案，透過師資培育大學認養偏鄉中小學，師資生至偏鄉進行教育實習，支援教學需求；研議志工教師教學換宿計畫等。

（五）社區協作、青年返鄉

以社區協作為概念進行以學校為核心之社區創新創業。活化校園閒置空間，讓學校成為偏鄉文化中心與社區創新創業基地，活絡在地經濟，吸引青年回流返鄉。藉由學校發展特色遊學課程，由社區協助接待外來之遊學團體，促進社區經濟、吸引青年返鄉創業目標。104 學年度共計選出 14 所偏鄉遊學學校，預計 105 學年度將擴大至 30 校。

整體而言，偏鄉學校的辦學雖面臨前述挑戰，但偏鄉地區特有的生態環境與文化資產，不僅可以讓偏鄉成為青年創業的據點，更能促進學校活化課程教材與實踐教學創新。因此，如何協助偏鄉學校發展、陪伴學生成長，是現今應重視的課題（教育部，2015a）。

詹志禹、吳璧純（2015）指出，臺灣與歐美國家在偏鄉教育創新發展方向上頗為相似，特別是在連結政府與民間組織、注重特色與創新課程、強化數位教學、在地資源整合以及協助青年就業等方面，可說方向一致。此外，臺灣強調學生五大學習，與歐

美國家注重降低中輟率、提升就學率以及養成真實能力等方向，也相當呼應。在前述圖 3-1 所整合的發展架構中，缺乏的是有關師資以及行政管理方面的制度設計。所幸，教育部所規劃「推動合理教師員額編制政策」、「學校行政業務減量」、「整建或修繕偏鄉學校宿舍」以及「建置偏鄉教育資源媒合平臺」等四大偏鄉教育政策（教育部，2015b）其中前三項屬於基礎工作，最後一項屬於圖 3-1 創新發展架構的一部分。教育人員的創意和熱情需要制度性的支持，才可能永續發展，這表示，上述教育部的三項基礎工作必須在各項創新型教育計畫結束前完成，才可能讓計畫成果繼續創新發展。

二、普及偏鄉數位應用計畫（105~108 年）

通訊與資訊基礎建設在城鄉之間的差異，使得部分人因區域、職業、年齡或社會經濟地位等因素，無法享有接觸資訊工具與傳輸管道的機會，或取得之資訊工具和傳輸管道品質不佳，造成資訊及知識分配的不均衡，使其缺乏當今社會應有之資訊素養，進而擴大知識、文化與經濟上之差距，造成競爭力的不足。此種隨著資訊科技發展與應用的進步而形成競爭力日趨嚴重不均等的現象，稱之為「數位落差」(digital divide)。

教育部為配合行政院縮減數位落差政策，第一期（94-96 年）為「縮減數位落差」，第二期（97-100 年）為「創造數位機會」（涉及 7 個部會、8 個子計畫），第三期（101-104 年）為「深耕數位關懷」（涉及 9 個部會、11 個子計畫），第四期（105-108 年）為「普及偏鄉數位應用」（涉及 8 個部會、8 個子計畫）。刻正執行的「普及偏鄉數位應用」計畫以達成「提升數位能力，豐富生活應用」

為願景，服務數位發展程度 1 至 5 級區域民眾，並以偏遠鄉鎮、離島地區、原住民族地區為優先，服務對象以中高齡、原住民、新住民、身心障礙者、婦女及低收入戶等數位發展程度較需關懷的族群為主，培養上述族群及微型企業使用網路科技工具的能力，並使能於數位生活應用、進行數位行銷、線上自我學習，滿足生活上數位使用的需求，進而豐富生活應用。

「普及偏鄉數位應用」(105-108 年)4 年經費需求合計為新臺幣 17 億 1,299 萬元（科技預算 16 億 2,075 萬元、基金及公務機關預算 9,224 萬元），涵蓋五大推動主軸：提升數位应用能力、豐富數位生活應用、享受行動服務與應用、提升偏鄉企業數位行銷应用能力、強化農民數位應用，並以教育部資訊及科技教育司為召集窗口。各推動主軸均有明列工作項目及主協辦機關，計畫架構請參圖 3-2，8 個部會機關的計畫說明如下。

（一）國家發展委員會－數位應用調查與研究計畫

近年政府縮減數位落差政策已逐步轉化為更積極的數位關懷、數位包容（e-Inclusion）及數位機會（e-opportunity），創造為全民所共享之資訊社會，希望透過更強而有利的公共政策方案，以減少特定群體之間的數位機會差異。已將歷年辦理的數位落差調查轉化為數位機會調查，並完成符合我國數位機會發展指標之建構，期望經由數位機會指標的建立與國際潮流比較，並藉由透過資通訊科技發展數位機會，提供「普及偏鄉數位應用計畫」各相關部會及地方政府做為政策研訂參考，持續向「機會均等」、「公平參與」的境界邁進。

（二）原住民族委員會－數位部落啟航計畫

以「打造數位部落、領航部落未來」為目標，延展出「整合與延伸—資訊技能訓練」、「建設與推廣—數位行動服務」、「創造與永續—部落文化網絡經濟力」三大主軸與九大策略，內容包含：「辦理原住民及原住民女性資訊素養相關技能發展教育訓練課程（實體課程）」、「推動與營運臺灣原住民族網路學院（雲端培訓）」、「落實原鄉課輔育成部落優質人才（共伴育成）」、「拓展部落圖書資訊站營運效益（深耕服務）」、「協調建置原鄉無線寬頻存取環境資源整合（型塑環境）」、「擴大部落行動生活資訊服務範疇及內容（普及與深入）」、「辦理部落文化加值典藏審核、輔導、評鑑（文化永續）」、「補助結合部落圖書資訊站功能之部落文化創意，連結文創工藝旗艦產業（創造與加值）」及『建置數位部落，連結教育部、農委會、經濟部、勞動部等各部會計畫，進行原鄉閱讀、文化、觀光、農特產特色介紹並建置雲端市集，以虛擬結合實體市集，提供原鄉產品行銷販賣整合平臺，提昇原鄉經濟力（群聚品牌）」，以整合基礎及進階資訊應用教育、雲端便利生活服務與活化在地創意、就業經濟實力之方向執行本計畫，除持續深入瞭解原鄉原住民族數位學習與資訊培養之需求，提供最貼近需求的資訊訓練課程與打造個人專屬之數位學習環境外，更培訓部落資訊人才，增加社會競爭力，接軌國際，同步建構在地就業的機會與數位平臺。

（三）內政部移民署—建構新住民數位公平機會計畫

為落實新住民數位關懷，縮短新住民族群之數位落差、創造公平數位機會，希冀藉由本計畫提升新住民資訊使用能力、強化新住民族群融合與互動、暢通優質輔導與照顧資訊，使其能善用

網路資源以瞭解與認識我國，改善家庭和諧與減少文化衝擊帶來之社會問題，並透過訓練課程，促成新住民與子女共同參與之學習情境，增進溝通互動，降低子女教養問題。

（四）經濟部中小企業處－提升偏鄉企業數位行銷應用能力計畫

為推動提升偏鄉及婦女企業數位應用及創造商機，以「偏鄉群聚網銷共營與數位關懷」、「微型企業虛擬通路與商務應用」及「網路大學校 e 化學習與數位資源彙集」三大策略主軸，及擬定「個別營運奠基」、「群聚機制建立」、「網路行銷突圍」及「跨區商業結盟」四大方向，致力創造偏遠企業網路新市場、新通路及新商機並提升婦女企業知能，強化職場競爭力及推動婦女企業開拓網路行銷商機。落實 2,400 家微型企業數位關懷服務，輔導 48 個微型企業 e 化群聚網銷共營，提供滿足中小企業迫切需求之數位服務，促成 2.2 億元微型企業經濟產值，帶動群聚業者 3,520 萬元產業商機等，協助其向下扎根且能創造出源源不絕之商機。

（五）教育部－偏鄉數位應用推動計畫

從偏鄉地區整體環境的構建塑造，到挹注必要與多元化的資源，加上嚴謹的創新訓練課程及培訓規劃設計，串連各部會資源，轉化為虛實整合的數位學習與資訊應用管道，提升偏鄉地區民眾資訊素養與技能。計畫目標包括（1）加強數位機會中心（Digital Opportunity Center, DOC）共構功能和行動化服務，擴大服務對象並提供多元服務，成為地區性多功能共構型的數位關懷據點。（2）服務偏鄉地區學童課後學習與關懷，以數位學伴為主要概念，讓偏鄉學童能跨越城鄉空間障礙，獲得充足的學習資訊應用及課業輔導諮詢資源。（3）招募大專資訊志工，推廣社區小旅行，擴展

社區能見度。招募民間志工資源，協助投入地方特色的發展。以更全面性與有效性的方式，普及偏鄉民眾數位應用、提升整體生活品質，強化偏鄉民眾數位應用與數位行銷能力，希望藉由活絡地方經濟，打造偏鄉民眾數位應用亮點。

（六）勞動部勞動力發展署－勞動力發展數位服務計畫

數位資源雖已逐漸在臺灣普及化，然鑒於部分婦女、中高齡及身心障礙者之數位應用資源或能力仍有不足，使其在就業、創業和生活品質提升上缺乏應用數位相關資源和通路之思維和技能，故為協助其運用數位網絡，將經由提供專屬數位學習資源或專班的方式協助婦女、中高齡或身心障礙者提升數位能力，希冀藉此增加其競爭力，進而有助提升其生活品質。另，為降低一般民眾和弱勢族群在相關職能學習上的經濟負擔，亦將運用數位學習無遠弗屆和不限學習時間、次數之特點，免費提供技職能力相關數位學習教材，以利其習得所需之專業技能，期能增加職場新知，培養就、創業之基本能力，進而提升其生活品質。

（七）農業委員會－強化農民數位應用計畫

隨著整體基礎建設發展進程，針對數位關懷實施標的，透過已整合農業數位資源，加強對農民的數位關懷措施。藉由資訊系統推廣，強化農業從事者近用農業資訊能力，在農村地區以主動、在地輔導及長期陪伴模式，引動社區居民持續性及自主性的參與公共事務，再輔導社區應用系統申請農村再生資源補助。

（八）衛生福利部－提升弱勢族群數位運用能力計畫

為使易受資訊排除之族群增進資訊近用，以提升人力資本及

平等參與社會之機會。補助各縣（市）政府結合民間資源，提供（中）低收入戶、婦女、身心障礙者及老人等多元族群，辦理各項電腦資訊教育課程；同時補助身心障礙福利團體增修無障礙網頁及充實電腦設備，提升資訊應用效能。



圖 3-2 普及偏鄉數位應用計畫（105-108）架構

資料來源：教育部資訊及科技教育司（2016）。

就偏鄉而言，「普及偏鄉數位應用計畫」整合部會資源，共同投入偏鄉地區數位關懷據點的服務，以整合基礎及進階資訊應用教育，提升偏鄉多元族群資訊素養，輔以數位應用工具，提供多樣化及跨域的課程，培育民眾資訊應用與加值能力，促進數位生

活應用能力，增加在地就業的機會與社會競爭力。另傳輸最新生活應用資訊與學習教材，建立偏鄉民眾與學童自我線上學習認知與習慣，使能享受自主學習與掌握個人學習進度。同時，從偏鄉產業發展而論，可藉此計畫之基礎活絡地方經濟，永續在地營運能量，透過扶植偏鄉微型企業，地方業者的異業合作群聚方式，加強數位發展程度 3~5 級區域，致力提升其數位行銷與應用能力，符合偏鄉企業對數位科技應用之需求，建立永續自主機制。最後，透過已整合農業數位資源，加強對偏鄉農民的數位關懷措施，藉由資訊系統推廣，強化農業從事者近用農業資訊能力，在農村地區以主動、在地輔導及長期陪伴模式，引動社區居民持續性及自主性的參與公共事務。

第二節 問題描述

(一) 偏遠地區資源問題

1. 政府教育經費估算

有關我國教育經費適足性的問題，張良丞、王保進、許添明（2010）曾以成本函數法估計臺北市國民小學的適足經費。成本函數法係透過迴歸分析方法來估計在固定投入要素價格下，生產一定的產出所需的最低成本（李建然、謝兆恩，2004）。成本（cost）指的是為達成目標所需的最小支出（minimum spending）（Duncombe, 2007），成本的差異反映出資源投入與生產環境的不同，至於實際支出則代表其不只受到成本的影響，也受到資源使用效率的影響（Duncombe, 2002），當資源使用效率低時，支出就會比成本高。

教育成本函數基本的函數型式可以如下表示： $E = f(S, P, N, Z, D)$ 。此式中 E 代表每生支出， S 代表學生學業成就， P 代表投入價格（如教師薪資）， N 代表學區規模， Z 代表學生特質， D 代表無法觀察到的學校特質，此通常以學校效率為代表。成本函數法即是在控制其他重要變數（即上述的 P 、 N 、 Z 、 D ）下，估算達到特定學生學業成就所需的最小每生支出（Costrell, Hanushek, & Loeb, 2008; Duncombe, 2007）。

張良丞、王保進、許添明（2010）的研究選取之投入項目分為 4 個層面：學生特質層面、人事層面、設備層面、經費層面。（1）學生特質層面包含非身心不利學生比率、非低收入戶學生比率、非國語不利學生比率（含原住民、外籍配偶子女）。（2）人事層面

包含碩士以上學位教師比率、師生比。(3) 設備層面包含每生圖書數、學校規模(班級數)。(4) 經費層面包含每生人事費、每生圖儀設備費。研究結論指出，第一，學生學業成就對於每生支出有正的影響力。第二，學校規模影響所需適足經費。第三，經費運用效率影響所需適足經費。

與本案直接相關的是該研究結論的第二項：學校規模影響所需適足經費。依學校規模計算適足經費，發現學校規模愈小，需要的適足經費愈高，在預期分數以平均數來計算適足經費時，12班以下的學校適足經費為每生 424,001 元，相對地，最後一級學校規模為超過 61 班者，適足經費只剩下每生 59,397 元。從上述可發現，班級數高過 61 班的國小需要的適足經費，只是 12 班以下國小的 14% 而已 (59,397/424,001)。此不僅涉及規模經濟的問題，還與我國特殊的學校生態有關。因此，小型學校因位處偏遠，弱勢學生比率較高，學生學業成較低，政府如果沒有提供適足經費，學生更難從不利情境跳脫，惡性循環的結果，更給予「裁班併校」的正當藉口。

2. 其他資源

就偏遠地區學生家庭的教育資源來看，研究發現偏遠地區學生家庭社經背景普遍較差，家庭教育資源與投資顯然較非偏遠地區匱乏(甄曉蘭，2007；甄曉蘭、李涵鈺，2009)。而根據兒童福利聯盟(2009)的調查，偏鄉地區學童屬於低收入戶的比例為 27%，遠高於一般地區學童的 15%，該調查更進一步指出約有 20% 的偏鄉學童家中沒有電腦、35% 沒有網路、近 40% 無唸書空間、30% 的人家中藏書量不到 10 本、逾 50% 沒有自己的房間，一成的

家中沒有書桌。

該調查再根據 PISA 的學習資源量表，評估家中有無書桌、安靜的唸書空間、電腦、教學軟體、網路、計算機、字典、學校教科書等 8 項指標，一個學生擁有不到 6 項就算是教學習資源不足，根據這樣的標準，發現有近 6 成的偏鄉學童家中的教育資源不足，顯著高於一般地區學童的 37%，顯示台灣城鄉間家庭教育硬體資源的高度落差。

然而，比硬體資源更嚴重的問題，是家長對子女教育上協助的差距。兒童福利聯盟研發處（2013）的調查更進一步指出，由於偏鄉學童父母常需要在外地工作賺錢，將近一成的偏鄉學童是隔代教養，為一般地區學童的三倍，而家長們也常為忙於張羅家計，使偏鄉孩子在家中缺乏課業上的幫助，該調查顯示近三成的偏鄉孩童的家長不在意孩子學業表現，而偏鄉教師也認為班上有半數的學生家長無暇或無能力看顧孩子功課的問題。

此外，偏鄉學生也較缺乏課外補習的補救的機會，有半數都市學童平均一週補習兩科以上，相較之下，70%的偏鄉學童則完全沒有補習，林慧敏和黃毅志（2009）對於台東地區的研究也顯示相似的結果，越都市化的地區，其才藝補習、學科補習項數和學業成績都有越高的趨勢，而位處於原住民鄉的學校，學生參與校內課輔的機率多於位處台東市的學校，但學生參與校外補英文與校外補學科的機率都低於位處台東市的學校。這是都顯示偏鄉學生的家庭弱勢問題嚴重。

就偏遠地區學校的教育資源來看，偏遠地區學校在人事費支出後，可運用的經費所剩無幾，必須仰賴政府額外的補助，而政

府補助又需要花時間去寫計畫案，在偏遠地區學校人力不足下，政府的專案補助對他們似乎看得著卻用不到，因此偏遠地區常向社區與民間尋求經費幫忙，但都顯得臨時而不固定，導致教室、圖書館等對於學生學習重要的教育投資，往往品質不佳（許添明、林慧玲，2009；陳麗珠、陳明印，2013），顯示出偏鄉學校教育資源依然困窘的情形。

（二）偏鄉學生學習成就

我國學生學習成就的城鄉落差明顯高於其他國家，國內基本學力測驗亦顯示類似的趨勢，即使近幾年大開高等教育之門，弱勢家庭的孩子仍無法靠教育改變其社會階層。「國際學生能力評量計劃」（The Programme for International Student Assessment, PISA）2012 年測驗結果顯示，我國學生的數學素養個別差異有持續擴大的趨勢。整體而言，高分群與低分群學生的差距愈來愈大，且我國學生低分群的比率亦較鄰近的日、韓、港、澳及新加坡為高（臺灣 PISA 國家研究中心，2014）。

PISA 2012 年的分析報告也指出，我國學生數學成就的校間和校內差距高居的個國家／經濟體之冠，該成績同時顯示學生成績深受家庭社經文化背景影響：低學習成就的學生，極大可能來自社經背景較差的家庭。

國際數學與科學教育成就調查 2011（Trends in International Mathematics and Science Study 2011, TIMSS 2011）也指出，我國四年級、八年級學生的數學和科學成績不僅存在城鄉差距，且隨著年級的增加而逐漸擴大：大城市和小村鎮四年級學生的數學平均成就相差 35 分（國際平均為 20 分），兩者八年級學生的數學成就

相差 62 分（國際平均為 34 分）。大城市和小村鎮的四年級學生科學成就相差 35 分（國際平均為 21 分）。兩區的八年級學生科學成就差距增為 47 分（國際平均為 29 分）（林陳浦等，2014）。

不只國際測驗顯示我國的學生學習成就呈現嚴重的城鄉落差，國中基本學力測驗也呈現類似結果。宋曜廷等人（2011）分析 2004~2008 年第一次國中基本學力測驗成績，發現不同社經地位、不同族群、不同都市化程度、不同學校類別的九年級學生，其基本學力測驗成績不但存在學習成就落差，且不同群體在英語科、國文科成績及基測總分的差距更有逐年擴大的趨勢。

近 20 年，我國高等教育的可近性大幅提升，18~21 歲人口的高等教育淨在學率從 1994~1995 年度的 26% 躍升到 2014~2015 年度的 71%（教育部，n.d.）最低所得組（依支配所得分成五組）學生進入高等教育機構就讀的人數也大幅激增，由 1981 年的 7.3% 提高到 58.8%（楊瑩，2014）。然而，教育機會的擴張不必然會造成社會族群在教育階層中相對位置的改變（Boudon, 1984）。彭森明(2005)分析我國高等教育調查資料庫發現，半數弱勢家庭孩子集中在私立技專院校，社經背景較好的同儕就讀公立大學：家庭年收入低於 50 萬元的大學一年級新生中，有 48% 的學生就讀私立技職院校，就讀公立一般院校的比率僅有 15%。家庭年收入為 115 萬元~150 萬元之間及 151 萬元~300 萬元問者，則分別有 24% 及 29% 的學生就讀公立一般院校。

高等教育的擴張，使得勞動市場上擁有大學學歷的勞動者迅速增加，造成雇主願意支付的薪資水準降低，並傾向以大學文憑品牌或研究所學歷作為辨識求職者能力的標準（田弘華、田芳華、

劉亦修，2008)。經濟弱勢學生集中在私立技專校院更是弱勢中的弱勢，因其畢業後薪資更不如其他接受高等教育的同儕相關研究顯示，學校類型對畢業後薪資水準其主要效果，公立大學畢業生薪資水準顯著高於私立大學、公立技職及私立技職院校（湯堯、徐慧芝，2011），除非自名校畢業或擁有更高階的研究所階段文憑，弱勢學生試圖透過教育改變社會階層的機會甚微。

（三）偏鄉教育現況與發展困境

依據教育部核定之「偏鄉教育創新發展方案」，103 學年度偏遠地區國民中學及國民小學之校數共計 1,127 校，佔全國國民中小學（含高中附設國中部）總數的 31.2%（103 年國小校數 2,670 校、國中校數 940 校，國中小共計 3,610 校）。其中，各縣市 50 人以下的偏遠地區學校，國民小學校數有 331 校，國民中學校數有 29 校，佔全體偏遠地區國民中小學總數的 31.9%。

探究偏鄉教育現況，可知偏鄉學校普遍學校規模小、班級數少，在缺少同儕互動下，學生學習動機較為薄弱。另偏鄉地區因地處偏遠、交通不便、隔代教養比率較高，學校及教師扮演偏鄉地區學生學習與生活支援的關鍵角色，更是成就每個偏鄉孩子學習的園地。因此均衡城鄉差距與發展，及完善補救教學方案，幫助學業成就中後段的偏鄉學生提升能力，讓每個偏鄉孩子都能獲得相同照顧，為偏鄉教育工作努力的方向。

整體而言，偏鄉教育的問題包括（1）「少子女化」及「都市化」現象，加速偏鄉學生人數流失。（2）家庭教育功能相對缺乏，學校成為偏鄉學生學習與生活之重心。（3）相關教育、文化、社會服務資源不足，基本需求匱乏。（4）政府投注大量資源，惟偏

鄉學生學業成就仍存在城鄉差異。

1. 「少子女化」及「都市化」現象，加速偏鄉學生人數流失

「少子女化」現象使得國民中小學之學生數逐年減少，恐將造成學校教師超額、學校資源閒置、小校裁併等問題，影響學校的運作。另由於都會地區就業機會較多元、生活機能較佳，使得交通與產業條件相對弱勢的偏遠地區人口向都會集中，導致偏鄉國民中小學規模日益縮減。而學校學生人數過少，將致同儕互動機會不足，影響學生學習品質（教育部，2015a）。

2. 家庭教育功能相對缺乏，學校成為偏鄉學生學習與生活之重心

偏鄉國民中小學除有位置偏遠與交通不便之困境外，部分偏鄉學生之家庭社經條件較為不利，單（寄）親家庭或隔代教養等之比例相對較高。許添明（2012）的研究證實，家庭和學校對於偏鄉學生的數學基測成績有同樣的影響力，忽略家庭的影響力，將使學校的教學成效事倍功半。由於家庭教育之功能相對薄弱，學校及教師在學生的學習與生活中，扮演了關鍵的角色，成為支持學生成長的重心。

3. 相關教育、文化、社會服務資源不足，基本需求匱乏

在教育和文化資源豐富的都會區學生，學校內、外的學習資源隨手可得，但對偏鄉地區學生而言，補習班、圖書館都可能是奢侈的想像，因為他們連基本的醫療照護和社會服務都無法獲得滿足（許添明、葉珍玲，2015）。我國雖有針對弱勢家庭的相關社會福利政策，相關研究卻發現，原住民學童的服務機制面臨福利服務訊息管道不夠暢通、福利服務的便利性及可近性不足，以及

福利機構問獨立作業、缺乏連結等障礙，降低了福利服務的傳輸效能。加上補助資源零碎缺乏整合，漫長的公文旅行，造成補助緩不濟急的窘境，村里幹事或學校對社會福利資訊的掌握與統整不夠充分，申請過程繁瑣或擔心標籤效應，更大幅降低需求者的申請意願。基金會或民間捐款受到經濟景氣影響，補助經費不夠穩定，以致無法實際解決原住民學童基本需求匱乏的問題（王佳蕙、許添明，2003；王增勇，2002）。

4. 政府投注大量資源，惟偏鄉學生學業成就仍存在城鄉差異

造成城鄉學生學業成就差距的原因，一般會認為是我國對偏鄉學校投注的資源不足。但許添明（2012）證實，我國偏鄉學校資源優於座落於大城市地區的學校。然而，教育部在偏鄉的投資，過去多集中在硬體設備及學校活動，雖然近年開始將焦點轉向補救教學，但投資在教師教學能力的提升仍待加強。

教育部多年來已持續投入上百億經費到偏鄉學校，但改善學生學業成就城鄉差異之成效有限。其中，我國自 1993 年開始實施離島山地及偏遠地區薪資加給與年資加成，吸引教師前往上述地區學校任教，試圖提升偏遠地區學校的教師留任率。然而，這些獎勵措施在留任教師或稍有功能（許添明、黃木蘭，2000），但在改善學生學習成就的功效仍非常有限。許添明（2012）以國中學生 PISA 數學成績表現為基礎，指出 2006 年的國際評量計畫，我國數學成績平均名列世界第一，但城鄉學生的成績差距是 OECD 國家的 2.6 倍（93 vs 36 分），相較於 OECD 的參與國，我國偏鄉的學生更是弱勢中的弱勢。

從文化上來看，偏鄉地區的傳統文化對學校教育具有深刻影

響。「偏鄉地區」的一個特徵是都市化程度較低，因此社區保有較多傳統習俗。然而，學校課程中，卻很少將這些文化習俗的學習成果納入正式的成績計算中，亦少與更高一層入學機會的評定有所連結，而是將之限縮在屬於課外的、地方性的特色學習。

許誌庭（2014）認為，此形成一個頗為弔詭的現象，如果偏鄉地區學校，在教育過程中強力地發展地方特色，但這些花費在地學童大量就學時間所獲得的學習成果，若未能納入現行教育體制的成績評比中，對偏鄉地區學童的教育，其正面效益有多高，顯然值得再進一步檢視。特別是有許多地方政府，要求偏鄉小校發展在地特色課程，以做為廢校與否的評估依據，對此政府一方面要求偏鄉地區發展在地特色來突顯學校存在的價值，但另一方面卻少將這些學生的學習成果，納入更高一層入學機會的考量之中。在這種情形之下，偏鄉地區師生的教學習努力，卻可能落入只是為了學校的存在而努力，而不是學習的價值，更與學生未來的教育發展關連不大。

對偏鄉地區學童而言，學校教育所傳遞的文化，更類似於創發出的人造文化，而非自小承襲而來的文化習性，就在學校教育「去文化」與「再文化」的過程中，偏鄉地區文化被「刮除重寫」（palimpsest）（王志弘、余佳玲、方淑惠譯，2003），然而舊有的殘留文化習性，仍未能完全消失，而影響著偏鄉地區學童對新文化的學習，進而易產生學習適應問題而致學業成就不佳。

偏鄉地區與原鄉地區重疊性極高，值得探討的議題是，如何在政策推動中，提升各族群的文化優勢，創造臺灣多元文化的豐富性。事實上，以城鄉來比較，偏鄉擁有大自然環境為其最棒的

資源與導師。而從另一個天賦資源角度來看，臺灣擁有十分珍貴世界級的多元的南島語族文化，臺灣至少是最古老的南島民族居住地之一，甚至極可能就是古南島民族的發源地（Blust, 1985; Bellwood, 1991）。論者指出，有別於目前政府推動的實驗教育政策，去化考試引導教學之影響，為增廣原住民學生的視野，應為原住民量身訂做適合族群發展的實驗教育，規劃適合其天賦能力的課程，加深對人類學與文化思考的深度與廣度，開展原住民的天賦，如藝術、音樂、舞蹈、運動與設計等等，增加其創作專業技術能力，推動傳承文化創新運動，提供原民學生得以免試可以以優勢能力升大學的管道（林怡伶，2015）。

第三節 重要課題

為蒐整各界意見，本計畫於本（2016）年 1 月 22 日舉辦假國立師範大學教育學院會議室，舉辦專家學者焦點團體座談會，座談會題綱、團隊簡報、及發言摘要請參附錄三、四、五。與會人員共計 8 名，分別包括學界代表、官方代表、學校代表、家長代表各 2 名等具有代表性之利害關係人（表 3-2）。與會專家學者除分享第一線觀察所得之偏鄉教育的現況外，也分從實務界的期許，以及目前政策現況的檢討，針對未來發展課題，提供豐富且多元的資訊來源。

綜整與會專家學者意見，呼應前部分所研析之國際政策趨勢，以下分就（一）學校進行有效教學、（二）吸引及留任優秀校長與教師、（三）連結其他公共部門政策等面向，提出未來有關偏鄉教育發展的重要課題。

表 3-2 第一場焦點團體座談會專家學者名單

| 代號 | | 單位 | 職稱 |
|----------|---|------------|----|
| 學界 代表 | A | 嘉義大學教育學系 | 教授 |
| | B | 臺東大學特殊教育學系 | 教授 |
| 官方 代表 | C | 教育部 | 科長 |
| | D | 臺中市教育局 | 主管 |
| 學校 代表 | E | 臺北市國中 | 校長 |
| | F | 南投縣國小 | 校長 |
| 家長 代表 | G | 全國家長團體聯盟 | 幹部 |
| | H | 金車教育基金會 | 幹部 |

資料來源：本計畫整理。

（一）學校進行有效教學

學校進行有效教學包括「區整體規劃並提供多年經費」、「學校專注基本學力提升」及「學校家長社區夥伴協力」等三項措施，其目的是打破需求與供給失靈的惡性循環（許添明、葉珍玲，2015）。其中，有關「學校專注基本學力提升」方面，與會專家學者建議學校應回到本務工作，亦即提升學生基本能力。誠如文獻指出，學校系統應被視為一個發展的有機體，並將學校的表現階段分為「不好到好」、「好到佳」、「佳到優」、「優到卓越」四個階段，各個階段皆有對應的介入策略組合。在「不好到好」階段，學校應優先專注於基本學力的改善。學校表現如果還不錯，想更上層樓，則是鞏固系統基礎。學校如想自佳提升到優，則專注於教學和領導的專業化。學校表現如已優秀但想更為傑出，則可透過系統引領創新（Barber, Chijioko, & Mourshed, 2011）。

「學校專注基本學力提升」係以系統性改革，協助弱勢學生具備基本的識字與算數能力。其策略包括「協助並激勵專業技能不佳的教師與校長」、「協助學校達到最低的品質門檻」、「提高學生的出席率與在學率」。確保小學階段結束前，每位學生都有相同的基本學力品質（許添明、葉珍玲，2015）。

然而，與會者卻指出，目前偏鄉學校為爭取教育部資源，面臨大量的評鑑工作。而這負擔過重的行政業務，反而造成偏鄉教師的工作壓力，並可能佔據教師教學的時間與精力，錯置學校應專注學生基本能力提升的主要任務。與會者 D 是臺中市教育局的主管，根據其個人在第一線行政工作的觀察，指出「在偏鄉學校

評鑑上，不要過度要求量的達成，避免造成偏鄉教師行政業務過多；減輕偏鄉教師行政職務與教學職務兼理負擔過重問題。」

教育部自民國 96 年起持續推動國民中小學發展特色學校相關方案及計畫。其中「特色學校」乃是指結合在地特色與人文特質，融入產業文化、山川景觀、自然生態、人文遺產等資源，擴大學校空間使用效益，並用以規劃優質化、多元化、豐富化的總體課程發展之學校。依據補助規定，受補助學校分為經典／標竿、特優、優等、甲等、佳作五種等第，並依照等第予以差別補助。因此，部分偏鄉學校為爭取教育部特色學校補助，反而本末倒置，耗費過多校內行政資源，應付各項評鑑工作。例如，與會者 A、B 均批評，部分偏鄉學校強調特色，以爭取媒體報導。

當前臺灣偏鄉學校應該注重於學生基本能力提升，過度的特色曝光反而容易忽略基本能力，反而捨本逐末。(與會者 A)

目前偏鄉學校窮於應付各種評鑑、計畫，導致沒有心力用於真正教學事務上，需要減輕行政事務。另外資源配置要效率化，如何將偏鄉教育資源有效使用。我贊同偏鄉學校新建整合式資源的學校，取代學生逐漸減少的偏鄉學校。整體而言，「營造學校特色」上不要干擾教學，避免因此減少基本學能的教學時間與品質。(與會者 B)

與會者並從教學及課程方面，說明偏鄉學校應如何利用偏鄉的「特色」，從而提升學生的基本能力。與會者 F 認為「所謂的「學生基本能力」要好好定義，不能只有「學科能力」。而教學研習應考量偏鄉交通不便，研習可以『下鄉服務』，直接到達偏鄉地區服

務。」此外，與會者 A、F 並對目前的偏鄉特色發展計畫，提供調整的建議。

課程規劃應以提升學生基本能力為佳，輔以其他的藝能課程。而應該發展「迷你班級」的有效教學方式的評估，提高迷你班級師生教學學校興趣。給與偏鄉學校資源配置彈性，適應不同偏鄉學校需求。(與會者 A)

教學方式應該依照不同地區學生的需求而有所調整，偏鄉地區特色教學應成為提高學生基本學能之誘因。(與會者 F)

此外，在「學校家長社區夥伴協力」方面，與會者 G「建議政策實施者應該要專家去蹲點評估，透過蹲點者與偏鄉學校雙向回饋，再研擬出好的模式，將火種帶到偏鄉，並需要與偏鄉社區溝通。本研究團隊歸納偏鄉學生「成功學習」的主要策略，包括建立溝通管道、連結在地脈絡、發展夥伴關係、整合人力資源、延伸學習空間。而從家庭、學校、社區、政府單位等四個面向，除提出每個部分的任務外，並研提每個部分的協力與夥伴關係(圖 3-3)。

其中，從學校面向來看，學校應提供適當協助，教育家長或讓家長知道改善家庭學習環境品質的重要。例如家長應替孩子準備書桌、購買辭典工具書、課外書等，以有效提升學生的數學成績，克服家庭社經背景的限制。同時，學校也應讓弱勢學生有機會體驗學習的樂趣，並讓家長知道如何在家支持、鼓勵及幫助孩子。

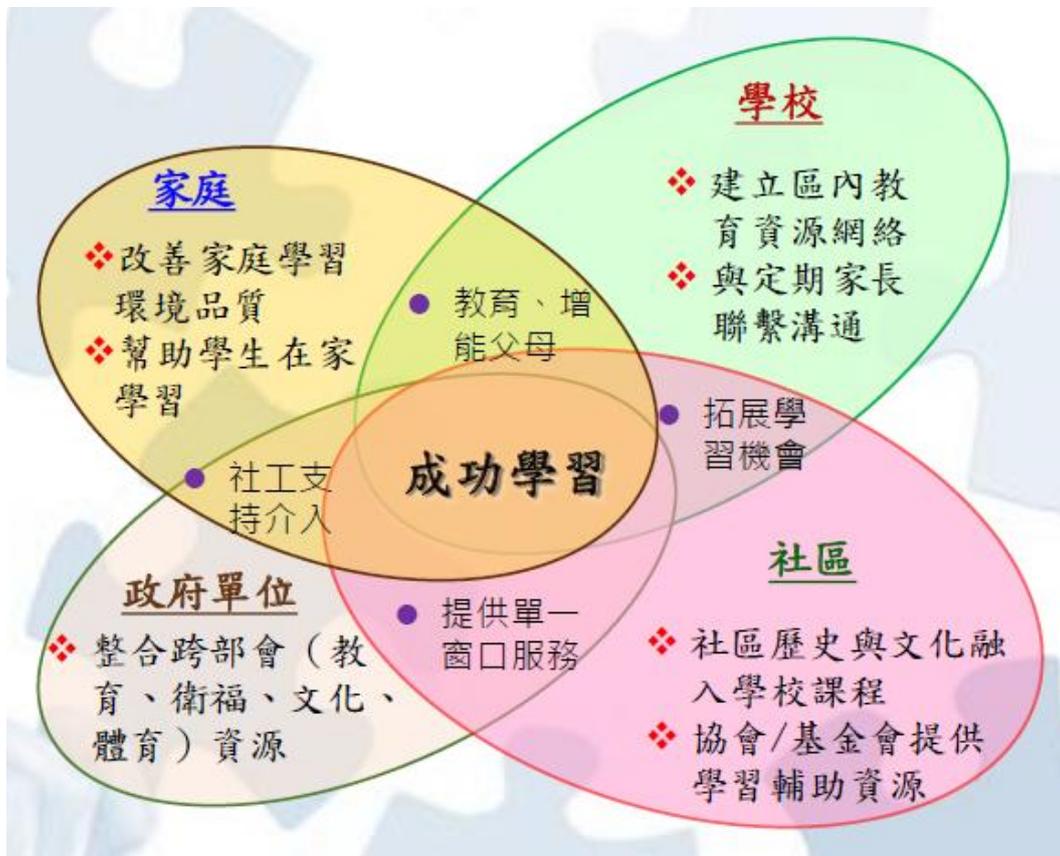


圖 3-3 偏鄉學校家長社區夥伴協力關係

資料來源：本研究整理。

(二) 吸引及留任優秀校長與教師

校長與教師的素質決定教育的品質。因此，未來應該創造更多誘因，吸引並留住優秀教師到偏鄉學校任教，讓最傑出的校長到最困難的學校，最優秀的教師到最有挑戰的教室。誠如與會者 E 直言「目前偏鄉缺乏的不是金錢，而是人力的有效運用。」

目前教育部於 2015 年 4 月 28 日函頒「偏鄉教育創新發展方

案」中，提出偏鄉教師安定計畫（教育部電子報，2015）。內容包括提供偏鄉加給照護，研訂「公立國民中小學代理教師續留偏鄉服務補助要點」及「研議放寬偏鄉地區教師因公傷殘死亡慰問金及投保額外保險規定可行性」。105 年度額外爭取新臺幣 3 億元，補助偏鄉學校，辦理宿舍整建、修繕及設備改善。增撥員額，採每校學生之學習節數換算應配置之正式教師員額編制。如 6 班調整為每班 2 位教師（採混齡教學者另提配套措施）、7-36 班每班調整為 1.75 至 1.92 位教師、37-65 班每班調整為 1.7 至 1.81 位教師、66 班以上每班維持 1.65 位教師。

此外，建立教師後備支持系統，105 年預計招募 100 名，如透過推動城鄉教學訪問教師計畫，遴選都會區優秀師資到偏鄉進行長期之教學訪問，均衡城鄉發展，穩定偏鄉師資人力，增加學生學習刺激。推動師培大學／專業團體認養方案，透過師資培育大學認養偏鄉中小學，師資生至偏鄉進行教育實習，支援教學需求。研議志工教師教學換宿計畫等。

有關目前吸引偏鄉學校教學人才的政策作法，教育部科長 C 補充「國教署優先補助偏鄉學校協助學校宿舍改善，給與舒適住宿環境，增加教師至偏鄉服務。而在偏鄉教師薪資提高上，由於受限人事總處《教師待遇條例》法規，短期優先推動的是『合聘』制度，並建立「代理代課教師人才庫平臺」，供學校與老師更容易獲取資訊。不過，針對「合聘」制度，與會者 D 認為「合聘不如給與偏鄉學校經費，要做偏鄉教育要先解決城鄉發展不均問題，這需要中央政府政策補救。」

在教師聘用方面，與會者研提部分彈性作法，做為未來發展

方向的參考。與會者 E 認為目前校長的輪調制度，部分造成校長必須在短時間內完成治校績效，也因此被迫爭取各項教育資源。

校長每3年換人往往讓校長無法長期規劃教學目標，也才能想辦法爭取資源，修正課程。(與會者E)

與會者 D 提出「資源極大化，人力極減化」概念。其發現「代理教師」往往成為偏鄉學校穩定的人力，因此，是否能給與任用代理教師更多彈性，並賦予偏鄉校長用人彈性。有關教師的來源，與會者 E 認為「在地人的老師不一定是好的老師，應該要投入外地老師增加不同的想法和熱忱。」因此，在聘用上，除了目前吸引偏鄉青年返鄉服務之外，更應是提供給最有熱忱、最優秀的教師偏鄉服務的誘因。同時，與會者 E 更建議「退休優秀教師至偏鄉志工（或有酬）投入，帶入優秀的人才、教學方式。」許多優秀且年輕的退休教師，由於較無自身家庭的牽掛，並抱有偏鄉服務的熱忱，其實可以做為偏鄉教師的來源。

今（2016）年 6 月，林岱樺等立法委員人提出「偏鄉教育法（草案）」，有鑑於偏鄉師資穩定是訂定專法的重要環節，該版本之草案並規定「（一）偏鄉地區中、小學、教育班之專任教師得聘用具偏鄉教師證之教師擔任之，不受教育人員任用條例之限制。（二）偏鄉教師證的認證、核發及管理不受教師法的限制，其辦法由中央主管機關定之。（三）偏鄉教師證依聘用縣市核發，並不得跨縣市使用。」建立相關偏鄉教師證制度，並給予必要福利津貼，是為充實並落實偏鄉地區之教育人力資源，鼓勵更多優秀師資投入偏鄉地區教育，並與一般教師證有所區別，藉以穩定偏鄉學校師資。目前該草案已通過一讀程序，未來有關「偏鄉教師證」

之設置，希冀能使偏鄉師資更穩定。

（三）連結其他公共部門政策

從國際上看，芬蘭最可貴的教改成果，就是讓公立學校的教育體系，成為一個社會最平等，也是良善生活的核心基礎。芬蘭政策重視平等，希望讓所有人都能接受義務教育，並在完成義務教育後，出於個人選擇而參與普通或是技職體系教育。芬蘭的教育制度深受世界肯定，然其真正的挑戰不是維持高水準的學生表現，而是如何保持社會的平等特質，並且讓教育體系堅持全球最平等的教育系統（帕思，2013）。研究指出，在不平等國家，健康與社會問題往往更為普遍、社會流動性愈低弱、15 歲學童數學與閱讀成績愈差。相對地，國家的平等程度愈高，在各個領域都獲得較高的成就。

許添明、葉珍玲（2015）指出，我國雖非社會福利主義國家，但芬蘭透過公共部門政策相互支援，創造社會資本與互信，提升教育系統的運作效能，促使教育發揮社會平衡器的功能，值得我國借鑑。政府協助學校依據社區和學校不同的需要，兒童、青少年及其家庭所需的健康服務、家庭服務和社會服務等結合在一起，協調統整於校園或學校附近，讓需求者容易獲得，提供學童與家庭一個全面的、可及的、統整的服務。

無論社工員、生輔員或就服員彼此之間，或是鄉鎮公所、衛服、社政、勞政單位及民間的社福機構，都應加強協調合作，透過定期工作聯繫會報，形成功能性的福利資源整合平臺，釐清問題需求並整合資源與分工權責，方能落實偏鄉地區的福利服務在地化的目標，建立完善的福利服務輸送網絡（石淚、孫建忠，

2011)。與會者 C 例舉目前教育部偏鄉教育創新發展方案中，有關連結其他公共部門政策的作法：

其中推動「特色遊學」，協助學校在地化，結合當地文化、產業特色，允許各學校有不同的特色，再結合青年署社會企業推動方案，協助青年至偏鄉建立社會企業，與當地學校結合合作，減少偏鄉地區人口流失。另外因為實驗教育專法在 2014 年通過實施，國教署也鼓勵偏鄉學校辦理實驗教育，例如：苗栗山區小學的實驗教育。

依據教育部 104 年函頒之「偏鄉學校教育安定方案」(附錄二)，工作項目之一為「善用政府與民間資源」積極規劃建立教育資源整合平臺，透過「硬體資源」、「社會企業資源」與「教育志工人力資源」等媒合模組之規劃，整合並活化再利用校園各項設備，鼓勵各界人士(如學生、社會人士、退休教育人員等)與社會企業積極投入偏鄉教育發展，妥適運用教育資源，帶動偏鄉教育發展，深化學生基本學力。據此，臺中市教育局主管 D 也分享臺中市「大學攜手」政策，利用與大專院校學生合作，下鄉服務，輔助偏鄉教育資源不足問題。以及補助「學生課後社團」，協助偏鄉學生開發多元學習機會。

非營利組織同屬公共部門的一部分，與會的金車教育基金會幹部 H 指出「金車曾推動『渡假志工』到偏鄉進行教學，這些志工來自不同職業、甚至是國籍，擴大偏鄉學生的視野。」更重要的是，透過社區與學校的合作，可以協助青年人留在偏鄉服務，不一定是偏鄉本地人才留任。

我國社會發展政策前瞻規劃：偏鄉教育政策之檢視與未來發展

第四章 新竹縣尖石鄉個案分析

新竹縣尖石鄉是臺灣最偏僻的鄉鎮之一，依人口統計至 101 年 9 月原住民約有 7,700 多人，原住民佔約 8 成。其中多數為泰雅族人，居住於分散的各個部落，是一原住民鄉鎮。全尖石鄉有 9 所國小，1 所國中。根據原民會的調查，臺灣原住民家庭平均收入為平地家庭之 40%，失業率為一般人之 2.6 倍。原住民因身為臺灣少數民族，文化上的差異，加上權益未受到重視，導致社會地位低落、經濟狀況亦不及平地人水準。儘管政府擬定許多原住民相關福利措施，但真正落實並符合原住民需求者不多，故長期以來原住民的經濟與發展問題始終存在。

本部分內容主要介紹新竹縣尖石鄉偏鄉學校的個案情況，包括教育資源盤點、未來發展課題。為了解偏鄉個案情況，本計畫於 5 月 10 日前往新竹縣尖石鄉，實地參訪嘉興國小、尖石國中，並就地舉辦焦點團體座談會（逐字稿請參附錄六），邀請在地 5 位中小學校長、主任，以及 1 位新竹縣政府教育處人員與會（表 4-1）。

表 4-1 第二場焦點團體座談會專家學者名單

| 代號 | 單位 | 職稱 |
|----|----------|-------|
| I | 新竹縣尖石國中 | 主管級人員 |
| J | 新竹縣尖石國中 | 主管級人員 |
| K | 新竹縣尖石國小 | 主管級人員 |
| L | 新竹縣梅花國小 | 主管級人員 |
| M | 新竹縣嘉興國小 | 主管級人員 |
| N | 新竹縣政府教育處 | 科員 |

資料來源：本計畫整理。

第一節 教育資源盤點

長期以來，部分論者認為偏鄉的教育資源不足，導致孩童無法獲得好的學習。但事實上，偏鄉教育資源難稱匱乏，只是無法妥善利用，致使偏鄉學童無法均等地獲得來自社會的支持與幫助。博幼社會福利基金會副執行長吳文炎（2014）指出，偏鄉資源其實不虞匱乏，有相當多來自其他地區投入偏鄉的資源，只是因為沒有結構性與長期性解決偏鄉地區問題的規劃，所以造成偏鄉地區問題不但沒有解決，反而因為社會變遷關係而更加嚴重。許添明（2013）也認為，應該考量偏鄉地區的實際需求，改善偏鄉學童的家庭環境狀況及教師素質，才能真正縮小城鄉之間的差距。

一、資源來源與補助機關

1. 偏鄉教育相關法規

在法規層面，國內近年有制定偏鄉教育專法之呼聲。今（2016）年5月13日，「偏鄉教育法」草案已列入院會一讀。惟後續法案進程如何，仍有待後續關注。以立法委員林岱樺提出的「偏鄉教育法」草案版本為例，主要解決師資不足、流動率過高的問題，包括偏鄉師資比率應該提高。而偏鄉徵選教師的方式也不應該與都會區一樣，應彈性增加在地留用，以解決教師流動率問題。主要凸顯偏鄉面臨的是跨部會、社區資源整合問題，需透過專法來與一般教育相關法規有所區別。

立法院教育及文化委員會於6月30日針對「偏鄉教育法」草案進行審查，由於原住民族地區七成以上，在交通、生活機能、

學齡人口和族群的條件，都符合「偏鄉教育法」中所認定的地區。有關「偏鄉」的定義，目前在中央各部會並未有一致的名稱與法律界定。在名稱方面，除了教育部採用「偏鄉」、「偏遠地區學校」外，其餘法律用詞包括「偏遠地區」（內政部、國家通訊傳播委員會、經濟部、交通部）。根據立法委員高潞·以用的說明，「偏鄉教育法的核心是在面對教育資源分布的城鄉落差，這是不分族群都在受苦的問題。過去到現在教育資源都用一個學校的人數有多少來評判存廢，『偏鄉』，在自始上有著歧視與主流思維的偏見…真正要處理的是，孩子與教育資源到底有多遠，所以定義應該要以『通學距離』、『就學方便性』作為劃分基礎。」有別於以往從人口密度、所得、交通情況等面向來定義偏鄉，從偏鄉學童的角度來界定，或更符合偏鄉教育的需求。

因此，立法委員提醒教育部，應全面檢視現有的《原住民族教育法》，和「偏鄉教育法」可能產生的競合之處。其中，重要的議題包括鄉村地區的原住民族學校在《原住民族教育法》與「偏鄉教育法」適用的優先性，兩法律未來適用學校的重疊性。例如，「偏鄉教育法」草案主要解決師資不足和流動率過高的問題，與《原住民族教育法》所保障師資合理員額的精神一樣。依照《原住民族教育法》第 25 條，從 107 年開始，原住民族重點學校聘任原住民籍教師比率，不得低於學校教師員額的三分之一（Yabung、Piya，2016）。偏鄉教育專法影響原住民族地區學校的衝擊評估，以及「偏鄉教育法」、《原住民族教育法》、《實驗教育三法》之間的統合檢討修正。

2. 教育部政策方案

政府長年注意到偏鄉教育的問題，包括教育優先區計畫、設定 6 項指標學校、軟硬體設施及學費補助等，以及近期上線的「教育部偏鄉教育媒合平台」。教育部偏鄉教育媒合平台(2015)於 2015 年 12 月 16 日正式上線。此平台的設立，是基於在過往的教育發展中，偏鄉學校因城鄉發展的差距，在資源上極為侷限，也因而影響孩子的學習，需要更多的關愛與協助。因此，教育部除了研擬相關政策來加以協助外，更希望整合民間資源一起挹注投入。在 2015 年 4 月 28 日函頒之「偏鄉教育創新發展方案」中，研擬建置偏鄉教育媒合平臺。希望能透過平臺運作，有效地整合來自社會愛心的資源，讓民間「善」的力量可以更加發揮，以改善資源分配不均的狀況，並彌平城鄉教育資源落差問題，助益偏鄉孩子學習及成長。

此平台運作之邏輯是，偏鄉學校發展有其教育需求需要獲得滿足，而社會上亦有眾多關心偏鄉教育發展的團體或個人願意提供資源協助。然而，此二者往往在摸索中錯過了媒合機會，而影響到資源運用與偏鄉教育發展。偏鄉教育媒合平臺即扮演媒合角色，企求滿足供需雙方意願，促成資源的善用與教育發展。

在需求方部分，偏鄉學校可以到平台傳達教育資源需求資訊，以獲得最即時且符應的協助。而在供給方部分，有意捐助資源者亦能到平台尋找需要幫助的學校，或主動登錄可提供的資源。透過平臺媒合程序，快速地將符應需求的資源送達至偏鄉。俾利來自社會大眾的愛心，幫助偏鄉孩子學習成長。

偏鄉學校最缺的是人力資源，因此，偏鄉教育媒合平台首先開放「志工人力資源」的募集功能。目前平台首頁提供最新公告、

我有資源需求、我想提供資源、最新媒合成功案例、問題反映、操作手冊等訊息，優先提供全國 1,000 多所偏鄉學校直接登入平台後使用。希望透過媒合平台，使有意協助偏鄉的民眾，也有適當的資訊管道，幫助偏鄉學童的學習成長。

根據在「偏鄉教育媒合平台」查詢，目前實際媒合成功的案例僅 29 筆。曾經在平台上登錄需求的新竹縣尖山鄉學校，包括縣立嘉興國小、縣立石磊國小、縣立員東國中等 3 所學校。而最新查詢的資料顯示，目前「最新志工人力需求」的提出學校，共計有 26 筆。其中，僅有 1 筆是尖石鄉的石磊國小，需要 1 名圖書館志工。相對地，從供給面來看，查詢所得之「最新志工人力資源」，亦僅有 11 筆，惟可服務地區並未涵蓋新竹縣。從政策評估面而論，「偏鄉教育媒合平台」成立 3 個月來，媒合成功的案例數量並不豐碩。尤其在新竹縣尖石鄉，目前也尚未有成功案例，實際上提出需求的學校也不多。

如前所述，教育部刻正推動之「偏鄉數位應用推動計畫」，串連各部會資源，提升偏鄉地區民眾資訊素養與技能。計畫目標之一為加強「數位機會中心」(Digital Opportunity Center, DOC) 共構功能和行動化服務，擴大服務對象並提供多元服務，成為地區性多功能共構型的數位關懷據點。根據「偏鄉數位應用推動計畫」網站資料顯示，尖石鄉於馬里光部落教室設置馬里光 DOC。馬里光 DOC 由臺灣原住民部落多元永續關懷協會代為向教育部提出申請，並且由馬里光長老教會執行營運，期望藉由教育部 DOC 計畫，提供社區民眾數位學習機會，提升社區民眾數位應用能力。馬里光 DOC 設有 8 部電腦，中心學員都能夠上網搜尋、以 mail

或 facebook 與人分享交流，並能製作影片，社區學生的資訊程度較高，數位運用能力也比較強。除教育面外，營運單位也努力推動部落產業如五月桃的數位推廣行銷工作，未來希望藉由五月桃網路推廣，帶動社區段木香菇、高冷蔬菜等在地產業數位行銷，並發展部落觀光旅遊，提升社區經濟。

3. 其他政府部門與公私協力

就機關層面來看，偏鄉教育資源的提供已非純然屬於教育機關的職責。除了成為政府內部的跨機關事務外，更引發私部門的關注，誠如與會者 I 所指：

除了教育部跟教育處之外，還有原民會跟我們縣政府的原民處，還有鄉公所，這也是社工部門可以給我們的資源。私部門在尖石鄉，目前有至善基金會博幼基金會，這是比較大的，還有很多其它小的基金會都有出錢協助中小學。

在非營利組織方面，尖石鄉的偏鄉中小學主要接受「至善」與「博幼」的協助。而與會者 K 進一步補充，在尖石鄉的某些小學並受到「世界展望會」、「家扶中心」的協助。有關至善基金會所提供的補助，主要對象是尖石鄉「後山地區」的學校，以及尖石國中，「每個單位都至少 1 年 10 萬左右」。至於「前山地區」的學校，則沒有獲得補助（表 4-2）。

此外，與會者 L 並補充，「台積電、龍達電子等私人公司…前山和後山的學校都有補助…然後還有一個是宮廟，就是有一些功德會廟宇，每月持續給我們學生 8 千塊的午餐的費用，應該每個學校都有…臨時的急難救助」。

表 4-2 至善「尖石鄉後山國小生資助計畫」

「財團法人至善社會福利基金會」在 2007 年於新竹縣竹東鎮成立新竹工作站，落實服務在地化，服務區域也從尖石鄉擴大到五峰鄉。新竹工作站的服務從幼兒照顧中心到國小資助計畫、國中夜間課輔、高中生助學、大專生返鄉服務、急難救助計畫以及社區發展。於 2008 年新增原住民青少年關懷服務方案、發展遲緩學童治療計畫（現更名為國小教育支持方案），適切的串連及提高原鄉孩童的教育程度並增進與部落間的互動。

原住民平均受學校教育程度偏低，據調查，原住民國中程度以下者佔近 6 成，而尖石鄉原住民國中程度以下卻高達 7 成。對原住民而言，就業影響經濟，經濟影響生活，而教育水準是影響就業主要因素之一，因此欲真正改善居民生活要從教育著手。2012 年起，「幼托整合」政策上路，國小幼兒園招生齡擴大為 2 至 6 歲幼兒。原每年尖石鄉後山四所國小學生數約 225 名，目前隨政策改變驟增約為 280 名。

尖石鄉後山四所國小包括秀巒國小（含田埔分校）、石磊國小（含石磊幼稚園）、新光國小（含司庫實驗分班、新光幼稚園）、玉峰國小（含玉峰幼稚園）。至善新竹工作站推動之「尖石鄉後山國小生資助計畫」與後山四所國小合作，以開拓學童視野、增加交流學習機會與穩定學習發展為主。就讀後山國小及附幼之學童皆受計畫長期資助。內容包括：（1）與如果兒童劇團合作於兒童節前到後山演出，除開啟戲劇藝術視野之外，也給孩子們一個溫馨快樂的童年。（2）提供學校活動補助，以增進學童文化交流與接觸社會之機會。（3）提供學校與學童需求的物資。（4）安排認養人上山，以增進社會大眾對後山學童生活環境的了解與支持。「尖石鄉後山國小生資助計畫」希望在回應部落經濟之需求外，透過長期協助以提昇後山教育水平、改善生活與教育環境，向下扎根、培養在地人才。

有鑑於目前新竹部落學校實施的課程學習領域中，教材的編排與課程的內容還是以主流文化為主。因此，在制式化的教育中，應提供一個能發掘原住民孩子天賦與才能的學習環境。在「尖石鄉後山國小生資助計畫」下，至善新竹工作站並針對尖石鄉後山四所國小，提供「學生才能培育」子計畫。希望透過才能培育，為偏鄉學校的孩子們提供更多元學習與展能的舞台，透過學業以外的各式才能學習，讓學生從中啟發其潛在的學習創造能力，建立自信，勇於表現。

經過「學生才能培育」子計畫的推展，至善新竹工作站透過專業師資的教學指導，指導尖石鄉後山四所國小的學生，學習繪畫、射箭、編織、棒球、戲劇及舞蹈等各項才能。讓資源有限之部落孩子獲得實際支持，融

合文化傳承與未來發展理念，改善學習困境並強化學童的各項才能，也讓延續學習且家境困窘之青少年，透過專業的陪伴與經濟之支持，使其學習過程免於擔憂，增強自我認同與學習能量。

根據「財團法人至善社會福利基金會 103 年度業務執行報告書」(2015)，「尖石鄉後山國小生資助計畫」的執行內容與效益，包括(1) 建立學童認養資料：每學期初建立全體學童個案資料與認養報告，提供服務徵信，完成度達 100%。(2) 活動補助及物資補助：500 人次學童受益。(3) 團體競賽獎勵金：鼓勵學校帶學生參加各項團體競賽，100 人次學童受益。(4) 如果兒童劇團上山：每年於兒童節前舉辦 1 次，後山四校與鄰近部落族人 300 人受益。(5) 認養人上山：15 位認養人上山參與活動，滿意度達 80% 以上。

資料來源：本研究整理。

二、資源補助項目

前述所提之補助，無論來自於公部門或私部門，均以「課程及教學」為主要補助項目。尤其是私部門的資助，主要就是在孩子的學習歷程上，直接給予學生的資助，以資助學生生活、課輔為絕大多數。與會專家指出：

不管是公部門還是私部門，基本上他會補助在課程跟教學，就是提升學生的基本學力，這個方向的方面比較多，那補助在設備補充或者是校舍修繕的那個部分很少...現在不管是教育部或者是原民會，原民會也有很多就是關於課程跟教學方面的發展的經費，但是關於設備補助的各部門都很少。那私人的基金會更不用說了，因為他會覺得這個是政府的責任，私人基金會不會給我們這些方面資助、資源。(與會者1)

至善跟博幼會是在課輔；像伊甸、展望，或那個像他們家

扶中心，他們大部分是在學生的助學金...整體來講私部門除了尖石國中，小學的狀況大概是這樣，因為國中有至善協會認養就是課輔，所以此部分資源來說，小學會比較少，小學的部分就大部分就只有助學金。(與會者M)

有關偏鄉教育孩童的課輔資源，在群眾募資平台「Flying V」上，曾於 2013 年 9 月至 11 月期間，由「蒲公英志工團」提案，希望能提供新竹縣尖石鄉「秀巒國小」的學生課後教學輔導的資源。此提案預計募資 8 萬元，最後獲得 85 人贊助，募得 13 萬元(表 4-3)。

歸結而言，硬體設備雖能在短期內大量的改善，卻沒辦法真正解決偏鄉教育的落後，原因或是出在硬體、軟體方面的資源無法同步著手。即便硬體設備不斷增加，師資人才難聘、流動率高等軟體方面問題無法做出改善，效果依然有限。更重要的，政府偏鄉資源投入著重在短期成效，讓很多資源非長期而且持續提供，因此無法真正的解決問題(高毓露，2015)。

與會專家並提及教育部辦理推動之「學校教育儲蓄專戶」。為幫助弱勢學生，教育部從 2008 年開始推動學校教育儲存專戶，學校申辦後可開設專戶專帳管理。根據教育部統計，2008 年計有 2,115 校國中小及 179 校國立高中職加入，至 2016 年全國已有 3,613 所學校加入。自 2008 年 1 月 1 日啟動以來，教育部挹注每校新臺幣 2 萬元至 6 萬元不等的捐助款，共約挹注 2 億元至參與此計畫之學校。截至 105 年 4 月 30 日止，統計學校已有 5 萬 4,087 件案例上網，且有 5 萬 1,984 件案例已獲捐助並結案。經學校確認之捐款款項高達 10 萬 6,933 筆，金額從新台幣 1 元至 180 萬元不等，

累計捐款金額亦高達 7 億 7,674 萬 1,718 元。

表 4-3 「上學真好，部落孩子攜手教學計畫」

提案內容指出，新竹縣尖石鄉「秀巒國小」是個全校人數約 75 人左右的迷你小學，大多數的學生來自泰崗部落和養老部落。由於學區遼闊，學校與部落之間仍有一段距離，離家甚遠，因此學生多數住校。在「秀巒國小」有高達將近四成的家庭為單親及隔代教養，在這樣的環境下，許多孩子在學習上開始跟不上進度，沒有了自信，正是影響孩子正常學習的主因之一。12 歲小學畢業後，「秀巒國小」的學生必須到平地就讀國中，但部分學生的學習程度卻平均落後 2 到 3 年。

由於秀巒國小並沒有足夠的人力與資源，為使學習落後的學生跟上進度，秀巒國小積極爭取外界資源，藉由外界的經費和資源支持，讓部分學生可以抽班（將特殊孩子抽離班上的正常課程）學習，由老師一對一的地指導。2013 年由於「部落孩子攜手教學計畫」經費短缺，部分高年級學生將無法繼續獲得一對一的學習機會。因此，「上學真好，部落孩子攜手計畫」預計先籌措足夠針對 5 位高年級孩子，1 位老師，1 個學期的教學補助經費。本經費和計畫於 2013 年 9 月至 2014 年 2 月執行之項目包括：

- (1) 評估孩子的國語文和數學能力，並量身著寫「個別化教育計畫」(Individualized Education Program, IPE)。
- (2) 計畫教師每週四、五上山，為 5 位高年級孩子抽班一對一上課。課程內容以 IEP 計畫和數學、國語文為主。
- (3) 每個月帶孩子下山一次，進行生活體驗教學。
- (4) 購買孩子上課的工具書。
- (5) 支付計畫教師的鐘點費、上山的交通費、食宿費。

資料來源：本研究整理。

分析目前學校上網之個案，在學雜費及營養午餐費政府均有補助經濟弱勢學童的情況下，個案上網多以募集教育生活費協助孩子順利就學為主，其中項目廣闊，包含購買步鞋、教科書費、畢業紀念冊費、基測報名費、課後輔導費及晚自習餐費等。亦有

臨時家庭突遭變故，繳不出註冊費或午餐費等。

不過，學校教育儲存專戶受公益勸募條例相關規定限制，每年須重新申請，且若 3 年內沒用完就須返還捐款者，幫助弱勢學生恐有斷層。因此，立法院院會 2013 年 12 月 10 日三讀通過〈各級學校扶助學生就學勸募條例〉。明定學校可設立教育儲蓄戶勸募，所得金錢和孳息可不斷滾存利用。申言之，三讀通過條文明定，公、私立學校可設教育儲蓄戶儲存勸募金錢，且餘額可不斷滾存，專用於補助經濟弱勢學生學費、雜費、代收代辦費、餐費或教育相關生活費用，但不得用於與經濟弱勢學生無關支出（學校教育儲蓄戶，2013）。

有關「學校教育儲蓄專戶」之實際運作，與會者 I 提出一個重要的問題：「我們的孩子如果畢業要去讀高中…他就要離開尖石鄉，因為尖石鄉沒有高中，那他就會需要交通費或者住宿費，很多家庭負擔不起這筆費用。我們曾經想要去支持畢業生到高中以後的一些獎學金，可是後來發現行不通，因為學校的教育捐贈物只能夠補助有（尖石國中）學籍的孩子，不能補助已經畢業的孩子」。即便是至善基金會提供給尖石鄉高中學生的補助，也是受限於資源，顯得杯水車薪。

至善基金會他支持有限，沒有辦法全部補助，最多只能照顧 5~6 個孩子，就是高一到高三這樣，他沒有辦法照顧那麼多的孩子，所以這個部分是我們非常需要對畢業生支持，尤其是不止是高中階段，他到大學階段同樣會面對這樣的問題，對，如果有這樣的支持系統，可以讓他無後顧之憂的話。

整體而言，經靜態制度研析與實地訪察新竹縣尖山鄉的偏鄉學校，並與當地第一線教育工作者焦點座談後，可以獲知新竹縣尖石鄉中小學所獲資源非常多元。包括法規層面、跨機關協助、教育部提供的人力媒合平台、至善基金會與其他非營利組織的資助計畫、私部門公司企業、宗教團體提供的資助、以及由民眾個人募資發起的一對一教學課程等。

第二節 未來發展課題

依據前述，偏鄉教育的問題包括（1）「少子女化」及「都市化」現象，加速偏鄉學生人數流失。（2）家庭教育功能相對缺乏，學校成為偏鄉學生學習與生活之重心。（3）相關教育、文化、社會服務資源不足，基本需求匱乏。（4）政府投注大量資源，惟偏鄉學生學業成就仍存在城鄉差異。經本計畫實地訪察新竹縣尖石鄉偏鄉學校，大致情況如出一轍。其中，前 2 個偏鄉教育問題與地方產業發展相關，而後 2 個問題，則是與偏鄉教育資源配置有關。

首先，包括在偏鄉學生人數流失、家庭教育功能缺乏兩個方面，與會專家指出主要是偏鄉產業發展不足的原因所致。許多專家明白指出在地經濟產業發展對偏鄉學校的重要性，因為：

偏鄉所有的學習問題、社會問題，都來自於家長的工作。家長去外地工作，就會在部落裡邊就會產生隔代教養或親戚照養，甚至是大的小朋友帶小的朋友這樣的情形出現，那從家庭上得到的幫助很小，完全靠老師教學…回家沒有環境，沒有人可以指導他複習功課、寫功課這一類的，當然他的學力就會落後啊…（與會者I）

前山部分，目前有不少家長離鄉工作或者是留在部落中打零工，那前山目前沒有產業，具體的說是沒有太明顯的原住民族的產業，反而有很多外地商人來此買地，開發露營區等休憩設施，導致前山土地產權流失很快。（與會者M）

事實上，新竹縣尖石鄉近年來發展觀光旅遊產業，在某種程

度已形成產業聚落。如同與會者 M 指出：「前山跟後山不太一樣，那後山現在推民宿、觀光旅遊跟農業，那他們現在看起來是開始蓬勃發展」。然而，與會專家對於尖石鄉的觀光產業發展，卻有不同的評價。與會者 K 保持正面的看法，認為觀光產業發展確實為當地居民帶來就業機會，並提升生活水平：

新樂國小是全臺灣露營地密度最高的地方…有 7 成或者 7 成以上還是外地人來經營會比較多，也因為還有當地人擁用部分露營產業，加上族人有些積蓄地也有在開發，做得不錯，對我們家長生活水平也的確有提升。所以這有很大的幫助。(與會者 K)

但相對地，與會者 I 卻消極地認為，由外來人口開創的觀光產業，不見得願意聘僱當地民眾。而是仍以經營獲利為首要考量，未能透過培訓機制提高當地民眾的就業能量。

這些漢人來發展的產業，雇傭當地人比例很低，僅少數幾位老板較有良心，比較願意協助當地就業機會，例如：天然谷溫泉會館堅持用在地人。而其他的業者，如：OOO 就不用在地人，他們認為在地人很難用，業者懶得花教育訓練成本培訓在地人，透過對外招募立刻好用的人，這也是這些外來產業其實並沒有幫助到當地就業機會的原因。(與會者 I)

研究發現，偏鄉國民中小學除有位置偏遠與交通不便之困境外，部分偏鄉學生之家庭社經條件較為不利，單（寄）親家庭或隔代教養等之比例相對較高。因此，整體來看，未來的發展趨勢是誠如與會者 I 所指稱：「創造在地的產業發展，創造在地的就業

機會，那這個家庭問題會消失。那我們相信說這樣子不管對小孩子的身心發展或對他的學習能力來講，一定是有非常大的幫助」。同時，與會者 L 並建議應教育偏鄉民眾儲蓄觀念：「要懂得理財，要幫孩子存教育基金。又因為很多補助款依照人頭補助，一位家長若生 7 個小孩，政府、民間會論人頭給予家長補助會幫她養，導致在地家長不工作，甚至沒有理財跟儲蓄這個觀念，應該要適度給我們孩子儲蓄與理財觀念」。

其次，偏鄉教育的重要問題還包括「相關教育、文化、社會服務資源不足」、以及「政府投注大量資源，惟偏鄉學生學業成就仍存在城鄉差異」。此二問題主要涉及偏鄉資源是否有效發揮「綜效」，尋求不同面向的支持資源，提升偏鄉學生之學習成就。

從健康教育與性別教育的角度來看，偏鄉地區的當地民眾「有酗酒習慣，導致健康出問題，甚至影響生育出來的子女，我觀察到學校特教生的比例越來越高」（與會者 L）。更嚴重的，是性別教育的問題，「女孩子到 5、6 年級以後過早懷孕、酗酒、近親結婚等因素，導致下一代健康也受影響。另一個部分是衛生教育這塊。我們的女同學如果都沒有得到保護，父母都不在身邊，都是在外面寄養或隔壁教養……」。因此，政府未來應應該從性別教育著手，讓偏鄉的孩子能夠多具備自我保護的能力。

在社會福利政策方面，與會者 I 認為目前政府機關之間的連結情況，仍不夠完善。以社會處為例，風險家庭必須採取事實認定。因此，對於學校所提報的潛在家庭問題，社會處無法處理。「有一些家庭的孩子我們明知道他有問題，而且或者說他有潛在的問題，可是他們都沒有辦法處理，都必須等到問題真的發生了才能

依規定處理」。

此外，與會專家從非營利組織的實際運作，提供社會資源的發放模式。與會者 K 指出，世界展望會為了提升家庭教育、親子教育、衛生教育等，要求任何座談會或活動，家長必須參加，以提高參與率。同樣地，與會者 I 也提出家扶基金會的例子，說明原因在於：

家長如果不參加，就不會補助你的小孩，而且展望會裡面很多的人員，幾乎都是部落裡面的人，也是有點知識背景的人，所以他在要求上面，家長騙不了他，他會就是互相合作的概念，結盟合作的概念幫孩子，甚至於他會把那個家庭帶起來。這種社會資源是我覺得還蠻不錯，錢就會用在刀口。(與會者 K)

家扶中心也類似，他發放補助是，就是他們的親子教育一起做。家長要來，而且家長不能走，家長也要上完課才把補助款領走這樣。如此效果也很好，出席率也很高。(與會者 I)

近年來，政府投注大量資源改善偏鄉教育情況，希望能吸引優秀教師至偏鄉服務，改善學生學習成就。然而，誠如與會專家 K 的論點：「距離城市越遠的地方，他的師資來源就會越來越弱」。為了降低代課教師比率，吸引優秀教師赴任，與會專家認為可以從待遇、成就感兩方面著手。在待遇方面，與會者 J 認為就尖石鄉的情況來看，改善住宿條件未必能吸引年輕教師：

住宿條件改善勢必是有吸引力的，但是我也只能說未必全然啦，因為現在很多年輕的老師他們比較有自己的想法，

他未必想說我來這山上教就住在這邊，他們可能喜歡在外面活動。(與會者J)

與會者 I 認為，「偏遠加給的制度是一個基數，然後每一年加本俸 2%，每一年加本俸 2%，在偏鄉教得越久領得越多」。但在偏鄉任教更能吸引老師的是：「現在的年輕人追求成就感比待遇或者是那個物質環境更重要，我倒覺得我們的老師會留這麼久，很大的原因是因為這邊基本上尊師重道的精神還在，然後家長很尊重老師，然後不大會去干涉學校的教學活動，所以在這邊教書，其實很有成就感。所以這個是吸引大家會繼續留在這的很重要的原因」。

然而，隨著近年政府大量投資偏鄉教育的同時，偏鄉學校為了申請補助，耗費大量人力在績效報表及行政作業程序，以及補助機關所要求的現場視導工作。與會者 L 批評：「我們除了代課老師的流動率大之外，還有公部門很多評鑑或者研究等行政雜務」。與會者 N 也指出：「學校業務太多，特別是偏鄉學校大概都只有 10 多位老師而已，光教育部的業務量就占行政絕大多數的時間，不必要的業務量真的太多」。

就報表及繁複行政作業程序的改善，與會者 I 建議：「要設立一個統整資料庫的，其實很多業務是應付教育部各司要求得重複性資料，只因表格細部內容不同就會重覆要，教育部要求縣政府，縣政府再要求學校填，應該要建置一個智慧資料庫網站，要什麼資料的人請自己上去抓…不用再要求基層填重覆的資料」。

此外，與會者 N 則補充，改善補助機關非常頻繁的現場評鑑與視導，方法之一是「『統合視導』應該真正的『統合』，而不是

體健的來看了一次、輔導的來看一次、學務的又來看一次、教學的又來看一次。督導資料其實都是一樣，應該一次解決，不是現在的「統合視導」。目前所謂的「統合視導」事實上已經變調，教育部各單位和其它的單位不斷增加項目，「統合視導」減輕行政負擔的原意已經喪失。

歸結而言，以尖石鄉個案為例，未來之發展課題包括（一）促進產業發展，帶動家長留鄉就業的機會，藉以一方面完善家庭教育功能，同時避免偏鄉學生人數流失。（二）加強偏鄉地區衛生教育，改善生活習性，並強化女學童之性別教育，以維護偏鄉學生身心健康，避免落入貧窮循環。（三）政府投注公共資源須以學生學習成就為本位，減輕申請補助之表單行政作業，俾利教師專注於教育本務。

第五章 結論

第一節 研究發現

為掌握國際發展局勢，因應國內社會結構轉型之挑戰，本計畫之探討將以國內外偏鄉發展趨勢研析為起點，深入了解並評估我國偏鄉教育政策如何順勢規劃，以具有前瞻性。就偏鄉教育的情況來看，政府將縮短城鄉落差的重責大任與經費都放在學校系統。但這些投資偏鄉的資源錯置且經費仍然不夠，無法有效縮小城鄉學生學習落差。其次，即使正確投資也提供適足經費，但還有其他非學校因素會影響這些學生的學習成就，包括家庭支持、社會福利、健康服務，以及學生被對待的方式。

一、國際偏鄉教育政策趨勢

綜觀國際上的偏鄉資源配置之策略，主要包括（一）偏鄉學校目前的經費仍不足以改善學生學習成就，因此需要更大量的經費投資。（二）結合家庭與社會福利資源，使學生克服家庭社經背景的限制，有效提升學生數學成就。（三）教師是影響學生學習成就的重要因素，因此必須投資教師人力資源。（四）偏鄉學生需要高品質的學前教育，避免一出生即落後於其中、上社經背景同儕。

縮小城鄉學習成就落差作法，包括（一）學校進行有效教學、（二）吸引及留任優秀校長與教師、（三）偏鄉地區學前教育義務化、（四）連結其他公共部門政策。首先，偏鄉與弱勢學生基

本學力嚴重落後，學校進行有效教學將可以改善學生學習成就落差，給予適當協助。而為了進行有效教學，校長與教師素質扮演關鍵角色，吸引及留任優秀校長、教師到偏鄉或弱勢集中學校長期服務，可以改善教學品質。

二、國內偏鄉教育政策現況

國內偏鄉教育的問題包括（1）「少子女化」及「都市化」現象，加速偏鄉學生人數流失。（2）家庭教育功能相對缺乏，學校成為偏鄉學生學習與生活之重心。（3）相關教育、文化、社會服務資源不足，基本需求條件匱乏。（4）政府投注大量資源，惟偏鄉學生學業成就仍存在城鄉差異。

政府近來大量補助偏鄉學校硬體設備，惟硬體設備雖能在短期內大量的改善，卻沒辦法真正解決偏鄉教育的落後，原因或是出在硬體、軟體方面的資源無法同步著手。申言之，師資人才難聘、流動率高等軟體方面問題無法做出改善，效果依然有限。目前國內包括政府機關及非營利組織均有許多補教教學的計畫方案，諸如數位學伴、攜手計畫、永齡希望小學、新希望基金會、博幼計畫、東光計畫等，用以增進偏鄉教育素質的提升。由於偏鄉學童的家庭大多數都是隔代教養或是單親扶養，經濟狀況也不佳，因此偏鄉學童非常依賴偏鄉教師，甚至造成教師親職化的現象。尤其，偏鄉地區兒童的家庭教育與衛生教育問題更形嚴峻，更值得政府部門關注。

本計畫並以新竹縣尖石鄉學校為個案，透過實地參訪與現地專家座談，掌握偏鄉教育實況。就尖石鄉的個案來看，發現政府近年來的補助難稱不足，包括法規層面、跨機關協助、教育部提

供的人力媒合平台。然而，政府偏鄉資源投入著重在短期成效，讓很多資源非長期而且持續提供，因此無法真正的解決問題。對偏鄉學校而言，為了申請補助，反而耗費大量人力在績效報表及行政作業程序，應付補助機關所要求的現場視導工作。尖石鄉未來之發展課題包括（一）促進產業發展，帶動家長留鄉就業的機會，藉以一方面完善家庭教育功能，同時避免偏鄉學生人數流失。（二）加強偏鄉地區衛生教育，改善生活習性，並強化女學童之性別教育，以維護偏鄉學生身心健康，避免落入貧窮循環。（三）政府投注公共資源須以學生學習成就為本位，減輕申請補助之表單行政作業，俾利教師專注於教育本務。

第二節 政策建議與未來規劃方向

一、政策建議

綜整國際政策趨勢、國內政策現況、以及專家學者焦點座談會議的結果，本計畫團隊經內部討論後，研提政策建議。包括（一）訂定「偏鄉教育專法」，確保「高品質之學前教育」與「偏鄉地區學前教育義務化」。（二）連結其他公共部門政策，提供整合式的「單一窗口服務」。（三）以產業發展增加在地就業，改善家庭教育與功能，根本解決偏鄉教育問題。（四）教育優先區採整體規劃，成立偏鄉學校教育聯盟，並提供多年性經費。（五）建立文書表格資料系統，提供行政支援體系，整體性地協助學校進行有效教學。（六）提供有配套的績效獎金，以吸引及留任優秀校長與教師。

（一）訂定「偏鄉教育專法」，確保「高品質之學前教育」與「偏鄉地區學前教育義務化」

今（2016）年 6 月，林岱樺等立法委員人提出「偏鄉教育法（草案）」，而教育部業著手研擬行政院版本的偏鄉教育專法草案，希望在行政院版偏鄉教育專法草案提出後，再與立法委員提案版本併案審查。林岱樺委員版本的「偏鄉教育法（草案）」，規定偏鄉地區應提供幼兒教保服務之機會，並且提供偏鄉幼兒就讀之優先權。在就學補助方面，「政府對於就讀公私立幼兒園、非營利幼兒園或社區互助教保服務中心之偏鄉地區幼兒，視實際需要補助其學費；其補助辦法，由教育部定之，其補助不得低於地方主管機關之標準，所生差額由中央主管機關補助。」

目前「偏鄉教育法（草案）」在立法院僅一讀通過，仍處於廣

納民意的階段，其內容仍有修改空間。惟有關「高品質之學前教育」與「偏鄉地區學前教育義務化」之基本理念，已獲得重視。偏鄉地區之教育資源不足，未來應賦予各級政府視需要依法設置學校或教育班之職權，辦理偏鄉地區之幼兒教育。而地方主管機關應鼓勵、輔導、委託民間或自行辦理未滿二歲偏鄉地區幼兒之托育服務，中央目的主管機關得視實際需要予以協助。

(二) 連結其他公共部門政策，提供整合式的「單一窗口服務」

為教育改革成功與提高學童的教育表現，除倚賴教育單位的努力之外，包括社福、健康、勞動及文化等公共部門，均必須共同參與，才能竟其功。以芬蘭為例，該國堅信良好的教育表現必須依靠更高的公共政策原則，以及其他公部門政策的支持與互動，包括改善社會、就業與經濟環境。我國政府部門目前對於偏鄉的協助，涉及內政部、經濟部、交通部、衛生福利部、原民會等中央部會。為解決我國社會福利政策支離破碎的問題，本計畫建議以學校為據點，將所有的社服、醫療、健康資源都整合在一起，地方衛生福利單位派遣社工員、諮商師及執業醫師進駐學校，就近提供整合式「單一窗口服務」。

教育部自 102 年度起試辦的「教育優先區—成功專案」實驗計畫，採鄉鎮市內國中小學整體發展之教育行動區概念辦理，為改進偏鄉地區學生學習成效的整合性政策方案。其中一項策略是「學校型塑夥伴關係，提供整合式的單一窗口服務」，在作法上，是以區內各級學校為樞紐，偏鄉社區特有的社會鏈結力為利基，結合政府、學校、家庭、社區所有的資源，形成合作網絡，針對學生學習的困境，共同擬定弱勢學生的教育改善計畫（許添財、

葉珍玲，2014: 12)。

除了型塑學校、家庭與社區的夥伴關係以促進弱勢學生校內學習和校外活動的均衡發展外，為解決我國社福政策支離破碎的問題，成功專案以學校為據點，地方衛生福利單位派遣社工員、諮商師，及執業醫師進駐學校，就近提供整合式「單一窗口服務」。這些派駐的專業人士可依據社區和學校不同的需要，結合兒童、青少年及其家庭所需的健康、家庭和社會服務等，提供可近的基本服務，讓學童及其家庭接受到一個全面統整的服務。

整體而言，政府協助學校依據社區和學校不同的需要，兒童、青少年及其家庭所需的健康服務、家庭服務和社會服務等結合在一起，協調統整於校園或學校附近，讓需求者容易獲得，提供學童與家庭一個全面的、可及的、統整的服務。偏鄉學校因所處地理位置通常亦面臨產業發展與災害防治的困境，惟未來如何進一步擴大資源與整合政策，連結包括產業、社會福利、衛生醫療、災害防治等公共部門，建議可另案研究整合之組織運作模式。

（三）以產業發展增加在地就業，改善家庭教育與功能，根本解決偏鄉教育問題

偏鄉學生學習成就低落的問題，除了在校期間的學習狀況外，更大部分導因於偏鄉學生的家庭功能不健全。而導致偏鄉學生的家庭功能不健全之因，則是因為偏鄉謀生不易，父母被迫離鄉背井、外出就業，從而學生在課後的學習無法獲得陪伴。為改善偏鄉學生的家庭教育與功能，應發展偏鄉產業，讓學童父母能在地就業。

日本在 2000 年提出的「教育改革彩虹計畫」，落實地方特色

與教育結合。具體作法是將過去偏遠地區與祭典、收成祭、農林漁業祭等的地方產業攸關的地方活動或體驗學習活動，納入學校課程，活化地方教育。從而以此教育課程做為產業連結的基礎，促進農作等勤勞體驗的學習。如此有關教育課程與產業發展連結的思維，可做為國內政策借鏡。

此外，偏鄉民眾在從事農業活動時，缺乏行銷、組織的觀念，經常削價競爭，價格就往下降而不符成本。日本鼓勵偏鄉民眾將地方的卓越農業資源予以整合活用，經由生產、加工、販售一體化提升附加價值、增加就業。如此一來，傳統農村所能觸及的市場規模就會擴大，進而促進地區活化與再生。

由於一般傳統農家缺乏二、三級產業的實作經營能力，甚至不清楚所生產的農產品如何在末端通路呈現。建議可參考日本「農山漁村六級產業化」中「輔導中心」作法，於偏鄉當地設置在地陪伴之輔導中心，提供專業輔導，教導農民突顯及有效運用在地農特產品之特色，並建立經營及行銷概念。

（四）教育優先區採整體規劃，成立偏鄉學校教育聯盟，並提供多年經費

我國自 1996 年開始，推動「教育優先區」計畫，針對弱勢族群學生有相當比率、教師流動瀘過高地區、或是偏遠地區缺乏教學設備的學校，給予諸如課後學習輔導、親職教育、修繕偏遠地區師生宿舍、免費營養午餐、以及擴充學校基本設備設施等資源上的補助（教育部，2013a）。

然而，我國目前教育優先區計畫採選取指標對應補助項目的經費補助策略，這種一體適用（one size fits all）的經費補助模式

不僅忽略地方差異，也弱化學校解決教育問題的能力，限制水平績效責任的發展。再者，我國教育優先區計畫的指標及總經費經常修訂調整，學校僅能就當年度獲核經費進行規劃，無法推動長期有效的介入策略（許添明，2003）。

本計畫建議將位置相近，弱勢及學習困難學童比例較高的國中、小劃入同一教育優先區。區內國中、小成立教育聯盟，共同撰寫計畫書，經費部分則統整教育部教育優先區及補救教學補助方案，採4年期整筆補助方式（block grant），經費不限使用用途，使學校專注於發展長期有效的策略方案，提高經費使用效率，解決偏鄉學校經費不足、教育及人力資源投資缺乏效率的問題，有效提升學生學習成就。

根據本研究新竹縣尖石鄉的個案，政府在各校的軟硬體補助相對平均且充足。但在私部門或非營利組織提供的社會資源，包括非營利組織的資助計畫、私部門公司企業、宗教團體提供的資助、以及由民眾個人募資發起的一對一教學課程等，惟這些資助係依各自團體所認定的弱勢情況，提供補助。誠如與會專家所指，前山與後山地區所獲得的補助，即有不平均之情形。未來若採教育優先區之規劃，則並可做為私部門或非營利組織之社會資助標的，對於同一教育優先區之國中、小，能將資源更均等的分配給弱勢及學習困難的偏鄉學童。

（五）建立文書表格資料系統，提供行政支援體系，整體性地協助學校進行有效教學

教育部應持續挹注偏鄉學校經費，使得偏鄉學校在教學資源與學習支持活動普遍優於非偏鄉學校（許添明，2012）。在學校經

費方面，政府應提供整體規劃且多年期的教育經費。目前政府對於偏鄉學校的投資策略不僅錯置，且目前的經費仍不足以改善學生學習成就。偏鄉學校因全校學生數較少，班級規模通常比都會區學校小了許多，在經費分配主要以班級為計算單位的作法以及各項專案補助下，偏鄉學校每生支出通常高於一般地區學校同儕。

偏鄉教師由於人數較少，不免負擔協助行政工作。復以偏鄉學校為申請補助，必須經常性地填寫評鑑文書，造成偏鄉教師在教學本務以外的行政負擔。本計畫建議，應提供偏鄉學校充足的行政支援系統。具體解決方法可以創建一個統整系統資料庫，在教育部各司或各補助機關進行書面評鑑時，可自行進入資料庫，下載各項重複性資料，減輕偏鄉教師行政文書負擔。如此，第一線的教育工作者才可能致力於教學本務，有效解決弱勢學生的學習問題。

（六）提供有配套的績效獎金，以吸引及留任優秀校長與教師

教師的素質決定教育的品質，因此，在教師的遴聘與培育過程，尤其是透過教師待遇的調整，創造誘因吸引並留住優秀教師到偏鄉學校任教。過去教育部在偏鄉的投資，多集中在硬體設備及學校活動，雖然近年開始將焦點轉向補救教學，但投資在教師教學能力的提升仍待加強。我國雖自 1993 年開始實施離島山地及偏遠地區薪資加給與年資加成，吸引教師前往上述地區學校任教，試圖提升偏遠地區學校的教師留任率，然而這些獎勵措施在留任教師或稍有功能（許添明、黃木蘭，2000），但在改善學生學習成就的功效則非常有限。

我國的山僻離島加給計畫並未有效改善學生學業成就，且偏

鄉學校教師儘管非常努力卻未獲得認可。本計畫建議，可考慮引入國外教育界曾嘗試之「績效獎金制度」(Heneman, Ledford, & Gresham, 2000; Mitchell, Lewin, & Lawler, 1990)，以克服前述誘因失靈的現象，並有效提升學生學業成就。「績效獎金制度」應以學校為績優獎金的發放單位，避免個人績效獎金制度引發的競爭，同時透過團隊合作方式，有效提升學生學業成就。

許添明、林慧玲(2009)提出「偏遠地區公立學校績效獎金計畫」，研提績效評核的計算方式，分成學科部分與非學科部分。學科部分主要以學生學習的學科做為績效評核的項目，以「及格率」與「學科成績進步幅度」為績效結果的標準。非學科部分的績效，目的在補充學科部分不足之處，期望這些非學科的績效能夠提升學生學習，而且要盡量選擇全校需要，易測量且不易引起爭議的項目。

偏鄉國中小施行績效獎金制度可先採階段式試行，試行階段可由教職員工志願參加，績效獎金額度強調同工同酬。績效評核以學科績效為主、非學科績效為輔，分配上可以平衡計分卡計算獲得獎金比例，並除獎金之外，可頒發獎旗或記功為精神獎勵。建議給提升學習成就進步幅度超過 100% 的特殊績優學校，頒發特殊績優學校獎旗，可以懸掛在校門，校長也可以對參加之教職員工予以記功，做為提升成就感的誘因制度設計。在配套措施方面，必須要搭配充足的經費來源，召開說明會並訂定試辦期間，加強偏鄉學校成員團隊合作與專業知能。

二、未來政策規劃方向

我國從 1960 年代之後，很明顯地鄉村人口大量走向都市，從

而都市化趨勢下形成城鄉差距、貧富差距、發展失衡等問題。尤其在許多偏遠地區甚至產生家庭分離、隔代教養、信心低落、產業消失、村落荒蕪、學校存廢等問題。未來，隨著全球化與科技化趨勢，產業結構與就業型態產生重大的改變，伴隨衍生更嚴重的都市化、人力流動與貧富差距擴大問題，將對偏鄉教育的公共治理形成更大的挑戰。本研究除前述具體政策建議外，並研提我國偏鄉教育政策未來值得長期規劃之政策方向。

(一) 加強偏鄉地區的健康教育與性別教育，維護偏鄉學童身心健康

本研究發現，從健康教育與性別教育的角度來看，部分偏鄉地區的當地民眾有酗酒習慣，導致健康出問題，從而影響到就業時雇主的聘僱意願。甚至，影響生育子女的知能，導致偏鄉學校特教生的比例越來越高。更嚴重的，是性別教育的問題，部分偏鄉地區的女生因父母在外地工作，必須接受寄養或隔代教養。某種程度造成過早懷孕的情況，復以酗酒、近親結婚等因素，導致下一代健康也受影響。因此，未來政策規劃應該從健康教育與性別教育著手，一方面從根本維護偏鄉學童的身心健康，同時讓偏鄉的孩子能夠多具備自我保護的能力。

(二) 推動「偏鄉教育法」同時，關注未來法律競合與配套措施

今(2016)年6月，立法委員提出「偏鄉教育法(草案)」，目前並已進入委員會審查程序。惟原住民族地區七成以上，在交通、生活機能、學齡人口和族群的條件，都符合「偏鄉教育法」中所認定的地區。因此，未來審議過程中，應全面檢視現有的《原住民族教育法》，和「偏鄉教育法」可能產生的競合之處。例如，

鄉村地區的原住民族學校在《原住民族教育法》與「偏鄉教育法」適用的優先性，兩法律未來適用學校的重疊性，偏鄉教育專法影響原住民族地區學校的衝擊評估，以及「偏鄉教育法」、《原住民族教育法》、《實驗教育三法》之間的統合檢討修正等。

（三）評估整合型偏鄉教育政策成效，以針對政策問題，調配經費預算

由於偏鄉教育問題涵蓋交通不便、家庭經濟弱勢、文化不利、社會階級再製等因素，因此，要解決偏鄉教育長期以來面臨交通、資訊、文化、經濟、家庭與學校等多層面之挑戰，根本之道需要基礎建設。教育部配合行政院縮減數位落差政策，刻正執行「普及偏鄉數位應用」(105-108年)計畫，4年經費需求合計為新臺幣17億1,299萬元，涉及8個部會、8個子計畫。就此而論，政府為落實社會公平正義，確實投入大量資源，非以成本效益、經濟投資報酬率思維為關注焦點。目前整合型偏鄉教育政策的評估，仍多回歸到各執行部會機關的職責，未來針對整合型政策應更強調合乎政策整體目標之評估指標，從而能全觀地關注政策問題，調配經費預算，以提高效益。

參考書目

一、中文部分

- Yabung、Piya (2016)。〈原教育法與偏鄉教育法 檢視競合之處〉。
下載自 <http://titv.ipcf.org.tw/news-22118>。
- 王志弘、余佳玲、方淑惠譯 (2003)。《文化地理學》(M. Crang 原著)。臺北：巨流。
- 王佳蕙、許添明 (2003)。〈原住民學童服務機制困境與整合式服務學校〉。《彰化師大教育學報》，4: 167-192。
- 王增勇 (2002)。〈從原鄉經驗看社會救助政策與原住民文化的相容性〉。《中央社會文化學報》，14: 131-166。
- 田弘華、田芳華、劉亦修 (2008)。〈高等教育數量開放政策對大學畢業生收入的影響：傳訊理論之調適與應用〉。《教育政策論壇》，11(1): 79-105。
- 石波、孫健忠 (2011)。〈原鄉地區福利服務輸送網絡建構之研究〉。《臺灣原住民族研究季刊》，4(4): 33-60。
- 吳文炎 (2014)。〈專欄：培養偏鄉在地人才，才是長遠之道—博幼基金會培養在地媽媽成為課輔老師〉。下載自 <http://npost.tw/archives/9938>
- 宋曜廷、邱佳民、張恬榮、曾芬蘭 (2011)。〈以國中基本學力測驗成績探討學習成就落差〉。《教育政策論壇》，14(1): 85-117。
- 李崗 (2016)。〈芬蘭教育的變革：新制度論觀點的分析〉。《課程

研究》，11(1): 137-142。

兒童福利聯盟研發處（2009）。《2009年台灣兒童人權城鄉差距報告》。臺北：兒童福利聯盟文教基金會。

帕思·薩爾博格（著）、林曉欽（譯）（2013）。《芬蘭教育這樣改！全球第一個教改成功案例教我們的事》。臺北：商周。

林子暉（2011）。〈偏鄉教育與教育公共化〉。下載自 <http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-108388>。

林秀姿（2015）。〈日本5根胡蘿蔔 偏鄉小校不缺師〉。《聯合報》，下載自 <http://vision.udn.com/vision/story/8627/1195283-%E6%97%A5%E6%9C%AC5%E6%A0%B9%E8%83%A1%E8%98%BF%E8%94%94-%E5%81%8F%E9%84%89%E5%B0%8F%E6%A0%A1%E4%B8%8D%E7%BC%BA%E5%B8%AB>。

林怡伶（2015）。〈如何翻轉原民弱勢為優勢？送什麼魚？給什麼釣竿？〉。《數位專欄—教育觀察站》，下載自 <http://gfamily.cwgv.com.tw/content/index/1550>。

林陳浦等（2014）。《圈際數學與科學教育成就趨勢調查 2011：國家報告》。臺北：國立臺灣師範大學科學教育研究中心。

林慧敏、黃毅志（2009）。〈原漢族群、補習教育與學業成績關聯之研究—以臺東地區國中二年級生為例〉。《當代教育研究》，17(3): 41-81。

財團法人至善社會福利基金會（2015）。〈財團法人至善社會福利基金會 103 年度業務執行報告書〉。下載自 <http://www.twnpos.org.tw/upload/membersfiles2/151210155620.pdf>。

- 高毓露 (2015)。〈偏鄉資源貧乏未來路迢迢〉。《禪天下》，118：19-20。
- 偏鄉教育媒合平臺 (2015)。〈關於我們〉，下載自 <https://www.rural.k12ea.gov.tw/index.php/front/alldetail/about>。
- 張良丞、王保進、許添明 (2010)。〈以學生學業成就評估國民小學教育經費適足性－以台北市為例〉。《教育與心理研究》，33 (4): 109-136。
- 張良丞、許添明、吳新傑 (2016)。〈國民中學適足教育經費：台灣偏遠與非偏遠地區學校的比較〉。《教育科學研究期刊》，刊登中: 1-24。
- 教育部 (2013a)。《教育部 103 推動教育優先區計畫》。臺北：教育部。
- 教育部 (2013b)。《國民小學及國民中學補救教學實施方案》。臺北：教育部。
- 教育部 (2015a)。〈偏鄉教育創新發展方案〉。下載自 http://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=D33B55D537402BAA&s=D7ED6080F3B0BB2D。
- 教育部 (2015b)。〈教育部積極穩定偏鄉師資，降低師資流動率〉。下載自 http://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&sms=169B8E91BB75571F&s=EE9597316CFA94B1。
- 教育部 (n.d.)。〈各級教育學齡人口淨在學率〉。下載自 https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/Education_Statistics/104/104edu_A23.xls。

許添明（2013）。〈師大研究：師資家庭可縮短城鄉學習差距〉。下載自 <http://pr.ntnu.edu.tw/news/index.php?mode=data&id=12737>。

許添明、林慧玲（2009）。〈偏遠地區公立國民中小學校績效獎金計畫之建構〉。《教育科學研究期刊》，54(4): 115-138。

許添明、黃木蘭（2000）。〈教師獎勵措施與原住民國小師資結構—以花蓮縣為例〉。《教育研究資訊雙月刊》，8(2): 99-124。

許添明、葉珍玲（2015）。〈城鄉學生學習落差現況、成因及政策建議〉。《臺東大學教育學報》，26(2): 63-91。

許誌庭（2014）。〈偏遠地區教育困境：空間、社會與文化〉。《教育人力與專業發展》，31(1): 33-42。

郭添財（2015）。〈台灣教育的另類思考—實驗教育三法〉。下載自 <http://www.npf.org.tw/3/14656>

郭翡玉等（2014）。〈日本偏鄉經濟發展與成果〉。行政院經濟建設委員會出國考察報告，下載自 http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C10300169。

陳文娟（2011）。〈日本政府為鼓勵前往偏遠地區從事教育的教師所施行的誘因策略〉。《國家教育研究院電子報》，第 30 期，下載自 http://epaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=30&content_no=802。

陳麗珠、陳明印（2013）。〈我國教育財政政策之變革與展望〉。《臺灣教育》，681: 2-12。

- 彭森明（2005）。〈臺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。
- 湯堯、徐慧芝（2011）。〈臺灣地區大學生就讀學校與學門對其畢業後薪資水準之關聯性研究〉。《教育政策論壇》，14(1): 61-84。
- 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（編），《教改 20 年：回顧與前瞻》（頁 247-284）。臺北：學富。
- 葉珍玲、許添明（2011）。〈法國教育優先區的實施及其借鑑〉。《當代敘育研究》季刊，19(2): 81-118。
- 詹志禹、吳璧純（2015）。〈偏鄉教育創新發展〉。《教育研究》，258: 28-41。
- 甄曉蘭（2007）。〈偏遠國中教育機會不均等問題與相關教育政策初探〉。《教育研究集刊》，53(3): 1-35。
- 甄曉蘭、李涵鈺（2009）。〈理想與現實的落差：偏遠國中實施九年一貫課程的困惑與處境〉。《教育研究集刊》，55(3): 67-98。
- 臺灣 PISA 國家研究中心（2014）。〈臺灣 PISA 2012 精簡報告〉。下載自 <http://pisa.nutn.edu.tw/download/data/TaiwanPISA2012ShortReport.PDF>。
- 鄭同僚、詹志禹、黃秉德（2008）。《偏遠地區小學再生之研究》。教育部委託研究計畫。
- 學校教育儲蓄戶（2013）。〈「各級學校扶助學生就學勸募條例」立

法院三讀通過〉。下載自 https://www.edusave.edu.tw/news_detail.aspx?sn=147。

聯合報 (2015)。〈日本離島怕廢校招募本島生留學〉。下載自 <http://udn.com/news/story/6812/1126084>。

謝瑩 (2016)。〈李淑菁、陳佩英：建立在信任上的芬蘭教育，台灣做得到嗎？〉。下載自 <http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/354/article/4434?ext=rel>。

二、外文部分

Adams, David, & Hess, Michael. (2010). Social innovation and why it has policy significance. *The Economic and Labour Relations Review*, 21(2): 139-155.

Barber, M., Chijioke, C., & Mourshed, M. (2011). *How the world's most improved school systems keep getting better*. New York, NY: McKinsey & Company.

Bellwood, Peter. (1991). The Austronesian dispersal and the origins of languages. *Scientific American*, 265(1): 88-93.

Bevir, M. (2012). *Governance: A very short introduction*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Blust, Robert. (1985). The Austronesian homeland: A linguistic perspective. *Asian Perspective*, 26(1): 45-67.

Boudon, R. (1984). *L'inegalite des chances*. Paris, France: Racette Literatures.

- Costrell, R., Hanushek, E., & Loeb, S. (2008). What do cost functions tell us about the cost of an adequate education? *Peabody Journal of Education*, 83, 198-223.
- Duncombe, W. (2007). Estimating the cost of meeting student performance standards in the St. Louis public schools. Syracuse, NY: Syracuse University.
- Duncombe, W., & Lukemeyer, A. (2002). Estimating the cost of educational adequacy: A comparison of approaches. Retrieved October 06, 2007, from http://www-cpr.maxwell.syr.edu/faculty/duncombe/special_report/costofeducadeq.pdf
- Duncombe, W., & Yinger, J. (2005). How much more does a disadvantaged student cost? *Economics of Education Review*, 24: 513-532.
- Duncombe, W., Lukemeyer, A., & Yinger, J. (2004). Education finance reform in New York: Calculating the cost of a “sound basic education” in New York City (Tech. Rep.No. 28). New York: Syracuse University, Center for Policy Research, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs.
- Guthrie, J. W., & Rothstein, R. (1999). Enabling “adequacy” to achieve reality: Translating adequacy into state school finance distribution arrangements. In H. F. Ladd, R. Chalk, & J. S. Hansen(Eds.), *Equity and adequacy in education finance: issues and perspectives*. (pp. 209-259). Washington, DC: National

Academy Press.

Heneman, R. L., Ledford, G. E. Jr., & Gresham, M. T. (2000). The changing nature of work. In S. L. Rynes & B. Gerhart (Eds), *Compensation in organizations* (pp. 195-240). San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Mitchell, D. J. B., Lewwin, D., & Lawler, E. E., III. (1990). Alternative pay systems, firm performance, and productivity. In A. S. Blinder (Ed.), *Paying/or productivity: A look at the evidence* (pp. 15-94). Washington, DC: Brookings.

Moisan, K., & Simon, J. (1997). *Les Determinants de la reussitescolaireen zone d'educationprioritaire*. Paris: La Documentation francaise.

Odden, A., & Kelley, C. (2002). *Paying teachers for what they know and do: New and smarter compensation strategies to improve schools* (2nd ed.). Thousand Oaks, CS: Corwin Press.

OECD. (2015). Education policy outlook 2015: Making reforms happen. Retrieved from <http://www.oecd.org/edu/education-policy-outlook-2015-9789264225442-en.htm>

Picus, L. O. (2004). School finance adequacy: Implications for school principals. *NASSP Bulletin*, 88(3): 3-11.

附錄

附錄一 偏鄉教育創新發展方案

壹、前言

103 學年度偏遠地區國民中學及國民小學（以下簡稱偏鄉國民中小學）之校數共計 1,127 校，佔全國國民中小學（含高中附設國中部）總數的 31.2%（103 年國小校數 2,670 校、國中校數 940 校，國中小共計 3,610 校）。其中，各縣市 50 人以下的偏遠地區學校，國民小學校數有 331 校，國民中學校數有 29 校，佔全體偏遠地區國民中小學總數的 31.9%。

探究偏鄉教育現況，可知偏鄉學校普遍學校規模小、班級數少，在缺少同儕互動下，學生學習動機較為薄弱。另偏鄉地區因地處偏遠、交通不便、隔代教養比率較高，學校及教師扮演偏鄉地區學生學習與生活支援的關鍵角色，更是成就每個偏鄉孩子學習的園地。因此均衡城鄉差距與發展，及完善補救教學方案，幫助學業成就中後段的偏鄉學生提升能力，讓每個偏鄉孩子都能獲得相同照顧，為偏鄉教育工作的方向。

偏鄉學校的辦學雖面臨前述挑戰，但偏鄉地區特有的生態環境與文化資產，不僅可以讓偏鄉成為青年創業的據點，更能促進學校活化課程教材與實踐教學創新。因此，如何協助偏鄉學校發展、陪伴學生成長，是現今應重視的課題。

據此，研訂本方案，於現有教育資源基礎上，規劃偏鄉教育發展的利基措施，一方面透過學校課程與教學創新，克服影響學生學習之因素，提升學習成效，建構學生基本能力及多元能力；另一方面則打造偏鄉特色遊學文化中心，活絡偏鄉經濟，進而結合在地社區資源與人力，傳承獨有文化，以創新偏鄉學校為「知

識中心」、「文化中心」以及「創業中心」的角色定位，促進偏鄉學校教育機會均等和陪伴其永續經營及發展，讓偏鄉學校成為社區機能中心，支持家庭功能；讓青年至偏鄉發展社會企業、讓民眾將至偏鄉服務當做一種志業，以活絡偏鄉地區發展。

為透過實驗教育的典範經驗擴散，將偏鄉實驗有成的教材與教學方法，導入正規教育系統，提升整體教育品質，本（104）年度將以小規模試點學校進行實驗，觀察、紀錄與分析偏鄉學校的發展與學生學習成效的改變，進而以實驗教學重點學校作為中心，分散式成立教師培力交流據點，讓外地老師觀摩參與和提升運用數位學習教材進行教學能力，並配合成立教材資源整合中心，媒合教育資源的運用，建構時時學習、處處學習的教育環境。

貳、現況及問題分析

偏鄉教育的現況及問題如下：

一、「少子女化」及「都市化」現象，加速偏鄉學生人數流失

「少子女化」現象使得國民中小學之學生數逐年減少，恐將造成學校教師超額、學校資源閒置、小校裁併等問題，影響學校的運作。另由於都會地區就業機會較多元、生活機能較佳，使得交通與產業條件相對弱勢的偏遠地區人口向都會集中，導致偏鄉國民中小學規模日益縮減。而學校學生人數過少，將致同儕互動機會不足，影響學生學習品質。

二、家庭教育功能相對缺乏，學校成為偏鄉學生學習與生活之重心

偏鄉國民中小學除有位置偏遠與交通不便之困境外，部分偏鄉學生之家庭社經條件較為不利，單（寄）親家庭或隔代教養等之比例相對較高。由於家庭教育之功能相對薄弱，學校及教師在學生的學習與生活中，扮演了關鍵的角色，成為支持學生成長的重心。

三、自然與文化資產豐富，偏鄉國民中小學有其存續之必要性

因應少子女化，偏鄉國民中小學除了發揮教導學生功能外，

因其具備足夠之校園空間及位於蘊含豐富自然環境或文化資源之處，可發展多樣化的生態或人文特色，極具保存與發揚之價值。國民中小學可引入創新思維與連結校內外資源後，研發具當地特色之學校本位課程，轉化為以校本課程為主體之特色學校，達永續經營之目的。另搭配學校附近自然景觀、文化資源、熱門觀光景點，以及鄰近社區人力及物力，發展為具地方特色之「偏鄉遊學學校」，吸引外來學生及遊客前往遊學，對偏鄉國民中小學學生之學習環境、學習資源、文化刺激及自我成長等面向均有正面助益，遊客亦可參與其中的遊學課程，發揮教育資源的最大效益。

四、升學壓力相對較小，教師得以落實教育革新

偏鄉國民中小學雖面臨不利條件，然而因升學壓力相對較小，反而有利教師能秉持實驗創新精神，發展課程、進行教育革新，翻轉偏鄉教育，開展學生多元智能。總統於 103 年 11 月 19 日以華總一義字第 10300173321 及 10300173311 號令公布施行之「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 103 年 11 月 26 日以華總一義字第 10300177151 號令公布「公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例」，偏鄉學校正可透過實驗創新教學策略，搭配學校經營方式創新，為學校注入一股新的教育活水，顯現革新的契機。

參、方案目標

為陪伴偏鄉教育革新與發展，本方案目標如下：

- 一、規劃教育資源分配優先策略，發揮各項資源實質效益。
- 二、強化城鄉教育交流均衡發展，落實教育機會公平均等。
- 三、提升文化不利地區學生能力，開展學生多元學習潛能。
- 四、推動公營學校型態實驗教育，促進小校教育革新發展。

肆、方案架構

104 為「教育創新行動年」，教育部嘗試以不同角度規劃偏鄉教育發展，給予偏鄉學校積極關注和適足的資源，讓其成為創新最具潛力的地方。正所謂，創新往往來自邊陲，因為邊陲不受主流社會束縛，反而有更多發展機會。基於此，未來將在「實驗教育、教育創新」、「數位融入、虛實共學」、「資源媒合、社群互聯」與「看見改變、典範分享」等多元思維的架構下，審視偏鄉教育議題發展的可能舉措，期望翻轉偏鄉教育，提升學生學習成效。

伍、工作項目與執行單位

配合「教育創新行動年」，以「實驗創新」為出發點，在偏鄉教育議題中納入新要素，期望偏鄉教育議題的創新政策能翻轉教學，協助偏鄉教育發展。104 年預計推動下列各項實驗方案，重點如下：

一、實驗教育、教育創新

創新思維，不僅能精緻化現有教育工作，更能賦予學生開展多元智能的無限機會。教育部將在既有規劃政策上，融入創新思維，推廣實驗教育。具體工作如下：

(一) 鼓勵並支持偏鄉學校申請辦理實驗學校計畫

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，教育部制定「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」以及「公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例」，落實教育基本法鼓勵政府及民間辦理教育實驗的精神。

據此，為落實教育實驗革新，以小型規模之國民中小學為鼓勵辦理之對象，除透過舉辦實驗教育相關研討會、工作坊外，另設置實驗教育推廣中心，提供辦理實驗教育相關諮詢與輔導，活化偏鄉教育。

此外，為落實實驗教育之推廣，亦將培訓實驗教育所需教

學師資，鼓勵教師透過研習、讀書會、工作坊、參訪等多元進修方式，強化在地化課程研發專業知能，以規劃結合偏鄉在地文化之實驗教育課程內涵，發展在地課程及相關教材教法。

(二) 多軌方案併行試辦實驗課程

1. 推動夏日樂學試辦計畫

提供偏鄉國民中小學得依據學校特色、社區資源及學生需求，自願性辦理本土語文等多元活動性課程或結合學習主題、暑期營隊、自主學習課程、非傳統式實驗性補救教學課程（如：結合資訊科技，創新教學方法），及引進大學校院或民間非營利組織之教育資源，提供多元刺激，培養學生多元能力與核心素養。

2. 研發混齡教學配套措施

為增加學生互動之機會與增加學習成效，試辦混齡教學，研發並提供偏鄉國民小學教師在進行跨年級教學時（混齡）之參考手冊，及所需之專業研習課程與協助，確保教學能兼顧學生個別差異。

3. 打造偏鄉特色遊學文化中心

擁有獨特自然或文化資產的學校，可結合在地特色，發展校本課程，擴大學生學習體驗機會，並轉化為具吸引力之遊學課程，結合社區資源，培養推廣遊學行程之專業人力，強化學校與社區間的總體營造關係，輔導偏鄉學校成為社區機能與文化傳承中心。

4. 推動數位學習實驗創新行動計畫

為讓學生了解在地文化、建立信心，並讓外界看見偏鄉的人文與社會特色，擬協助運用數位資源與工具，發展在地特色主題課程，創新、翻轉教學與學習模式，進而培養學生善用數位科技溝通表達、合作學習、問題解決、創意思考及批判思考能力，並養成網路正確使用觀念、態度與行為。

5. 落實差異化教學及補救教學

擴大偏鄉地區國中小學生參加篩選測驗，鼓勵學校研發多元補救教學課程實驗計畫，以增益學生學習。其次，協助縣（市）政府依教師所需強化知能辦理相關專業研習，改善教學模式；並且持續引進民間補救教學教育資源，增強補救教學量能。

（三）校園閒置教室供作社會企業據點

為建立偏鄉幼兒就學輔助措施，提供及早入園之機會，以維護偏鄉幼兒受教權益，除協助地方政府評估偏鄉地區供需情形，逐年補助增設平價、優質或公私協力之幼兒園外，另依調查之需求，活化校園空間，提供社會企業辦理幼兒照顧服務，俾向下延伸收托年齡，普及幼兒及早入學機會，為國家人才培育奠定根基。

（四）整合資源提升師資素質

1. 成立師資培力交流據點

為增進教師推動實驗教育與創新教學之能力，未來將採分散式成立教師培力交流據點，讓外地老師觀摩實驗教學重點學校，推廣成效良好之實驗教育典範。

2. 強化校長及教師課程與教學領導知能與實踐

推動國民中小學校長與相關課程領導者培訓計畫，成立課程領導人培育計畫核心團隊，聘請相關專長或具實務經驗者，參與建構課程領導模式，鼓勵參與培育之學校團隊形成學校領導學習社群。此外，並設計課程領導人培育課程工作坊與回流，提供參與學校團隊課程領導之理念、願景、工具與操作模式等內容，發展適合各地區之課程領導路徑和建立相應的培訓模組，有效培育各地區課程領導之課程設計者和講員，以達到專業課程領導目標。

3. 結合民間活力辦理翻轉教室及創新應用培訓工作坊，強化教師改變教學模式之能力

持續推動分組合作學習計畫、精進教學計畫，並研擬補助要點，鼓勵國中教師自發性改變教學，規劃辦理培訓工作坊、回流工作坊及經驗分享等課程，鼓勵偏鄉學校教師落實專業學習社群之運作，除可組成校內學習社群，亦可透過跨校策略聯盟方式，落實共同備課、相互觀課、議課。另協助學校發展多元資訊科技融入教學應用模式，引導教師教導學生能透過線上教育資源與平臺，進行加深、加廣、多元之充實性學習活動，提供適當的數位資源、教育雲端資源與工具及未來想像與創意思考教育評量工具等。

此外，為改變傳統教學模式，進行翻轉教室、創新教學之課程實驗，除自行辦理外，另將結合民間資源，辦理翻轉教室及創新應用工作坊，透過專業成長課程、案例分享、實際演練、團體討論、個人省思等歷程，提升教師改變教學模式之知能，俾進行創新實驗課程。

4. 補助學校創新教學模式，進行翻轉教室課程實驗

補助有意願進行創新課程實驗或結合資訊科技模式之學校，並輔以教學輔導系統定期到校提供諮詢輔導，協助及支持學校發展創新教學及改變課程模式。

5. 建立大學校院長期認養偏鄉國民中小學機制

為推動偏鄉地區國民中小學自發性的發展學校課程與教學，爰建立大學校院長期認養偏鄉國民中小學機制，初期將由師培院校採協同、長期、深入及系統性方式，以團隊輔導模式協助偏鄉學校發展課程及深化教學，俾增進教師專業成長、促進學生有效學習。

二、數位融入、虛實共學

科技資訊的發展，不僅改變教與學型態，也縮短城鄉間教育資源的差距，弭平數位機會落差，促進教育機會的均等。據此，本方案融入數位媒材，活化課程與教學模式，提供學生

處處可學習的教育環境。具體工作項目如下：

(一) 改善校園網路頻寬基礎建設，健全網路建設最後一哩路

推動全面光纖到校、網路速度升級及改善網路集縮比服務，逐步改善偏鄉學校校園整體網路環境，強化校園無線網路使用便利性，使偏鄉學校有穩定且足夠寬頻的網路連線，讓師生使用各種載具，有效結合數位科技，進行線上學習及創新課堂之教育模式。

(二) 發展磨課師（MOOCs）課程，創新教學活動

發展中小學磨課師課程，鼓勵教師使用現有平臺線上教學資源，融入教學設計，引導學生學習，以促進中小學多元彈性課程教學模式、創新翻轉教育應用，培養學生自主學習習慣。

(三) 規劃推動國際學伴計畫，增加學習情境

配合「提升國民中小學英語文教學成效計畫」，規劃國際學伴計畫，媒合國內外教師志工，依據國民中小學課程內容，提供生活化之視訊英語學習活動，增加英語學習氛圍並拓展國際視野。

(四) 城鄉共學交流，擴展學生學習經驗，提供多元刺激

善用社會教育資源，結合都會學校、社教館所與偏鄉學校，規劃偏鄉國民中小學學習體驗之旅，於寒暑假或學期間辦理體驗活動，擴增不同背景學生學習經驗，並藉由多樣化之學習情境，增進生活經驗，進而提升其學習動機。另媒合城鄉學校締結共學夥伴校，連結彼此學校資源，擴增學習環境、促進交流並分享在地文化，以達成共學目標。

(五) 推動數位學伴，進行線上陪伴互動與學習

賡續推動「數位學伴計畫」，結合大專校院、地方政府、公益團體、國民中小學及數位機會中心資源，以學習陪伴

為基礎，透過網路及線上學習平臺，培訓大專校院學生、志工運用資訊科技融入學習，提供虛實整合之多元學伴服務。另招募 NGO、團體志工及退休教師，投入偏鄉服務行列，強化外部資源媒合與連結，創新教材及教法，提升偏鄉學童基本學力及多元智能。

(六) 推動新住民親子共學

為建立正向之家庭教育觀念，營造偏鄉家庭學習環境，協助學生適性輔導與發展，規劃於學校開設新住民親子共學專班，以臺灣社會文化為主軸，透過親子共學方式提升語言學習及文化體驗之成效，並塑造語言學習及文化體驗氛圍，使新住民及其子女瞭解臺灣文化及語言，促進其生活適應及學習適應。另結合數位機會中心，以「新住民」為對象規劃教學相長互動親子課程，並以數位工具為學習輔助，辦理國語文學習、資訊應用、文化特色等三大面向親子共學課程。

三、資源媒合、社群互聯

政府資源有限，民間力量無窮，如何適時引進民間團體力量協助教育興革與發展，成為重要的課題。具體工作如下：

(一) 教育資源平臺加值運用

結合產官學資源共享，透過導入政府與民間各項數位學習優質教育平臺資源（如故宮教育頻道、數位典藏、科技部科技大觀園，以及民間均一教育、永齡、博幼等），共同支援師生之教與學，豐富學習資源運用。

(二) 教育雲推廣加值

透過教育部「教育雲」平臺，整合各界所發展具特色且優質的教育學習平臺資源，提供單一帳號簽入，讓師生享有開放式的數位學習資源與服務，並透過公眾授權機制，推廣教師教學加值運用，促進資源分享與再利用。

（三）社區交流協作

發展以學校為核心之社區創新創業，以「實驗創新」課程為出發點，結合未來想像教育內容，於偏鄉教育納入更多教育創新及前瞻性規劃實踐，以大學協助偏鄉中小學模式，引進大學能量協助偏鄉，活化校園閒置空間，擴展偏鄉學校功能，整合在地教育及文化資源，讓學校成為偏鄉文化中心或創業基地，帶動社區創新創業，活絡在地經濟。

（四）教育創新群力匯聚（Crowdfunding）

1. 建立資源媒合平臺

為適時引進民間力量協助教育興革與發展，建置國民中小學教育資源整合之媒合平臺，透過「硬體資源」、「社會企業資源」與「教育志工人力資源」等媒合模組之規劃，整合並活化再利用校園各項設備，鼓勵各界人士（如學生、社會人士、退休教育人員等）與社會企業積極投入偏鄉教育發展，妥適運用教育資源，帶動偏鄉教育發展，深化學生基本學力。

2. 有系統推動及媒合各類教育資源

為強化資源媒合平臺效益，除規劃媒合之作業程序，透過多元方式推廣與宣導，使平臺廣為社會大眾知悉並參與，並喚起民眾關心偏鄉學校的需求，俾使各界資源順利挹注偏鄉地區。

另為達預期目標，將透過設計網站意象、平臺宣導影片、辦理捐資者表揚活動、感人案例發表、社群討論與錄製群眾募資等，俾使平臺持續受關注，增加各界支持。此外，主動拜訪企業、基金會、大專院校及相關團體組織，以建立偏鄉學校支援人力之資源體系，並增加社會資源提供者長期參與意願。

(五) 數位機會中心、樂齡學習中心、區域教學資源中心整合

促成數位機會中心與樂齡學習中心合作，推動數位機會中心的資訊研習課程與電腦教室設備，與樂齡學習中心的終身學習課程等資源整合共用，達成資源共享與互補效益，創造民眾資訊應用融入生活之情境。

(六) 深耕數位閱讀

由國家圖書館、國立臺灣圖書館及國立公共資訊圖書館等單位提供數位資源，輔以國家教育研究院開發之數位閱讀相關平臺、教材及學習資源，納入教育雲平臺，提供教師教學使用及學生閱讀心得分享，作為國中小學校教師推動數位閱讀使用之工具，達成資源共享，深耕數位閱讀之目標。

(七) 建置數位教材資源整合中心

廣徵或開發基本能力及多元能力之數位學習（虛擬線上）教材，並納入原住民及新住民母語之學習元素，結合 NGO 等民間教材資源(如均一教育平臺等)，彙集於教育雲，推廣於補救教學或正規教育使用。

四、看見改變、典範分享

為瞭解偏鄉學校產生的改變與分享典範標竿學校的形塑歷程，計畫推動過程中，將結合各類新媒體平臺呈現活動歷程，陪伴偏鄉學校發展與改變。具體工作如下：

(一) 數位推廣性紀錄

為看見偏鄉學校實質改變與分享典範經驗，將進行推廣性紀錄，俾透過影像與聲音的紀錄，諮詢、診斷、回饋與調整計畫執行過程，陪伴偏鄉學校發展與改變，確保學生學習成效提升，並促進社會各界關注偏鄉教育。

(二) 國際學生交流宣傳報導

提供優秀外國青年蹲點國內偏鄉推動教育創新發展試點計畫之中小學，以各自的母語輔以多媒體的方式呈現，傳送到世界各地，吸引更多同樣也關注臺灣在地問題的外國青年加入，讓在地與國際的資源互為所用，開創教育新局。

(三) 深度系列追蹤方案執行成果

為看見偏鄉學校的影響與改變，各試辦計畫的委辦團隊除持續透過 FB 或網頁等新媒體紀錄活動歷程，另規劃由中心委辦團隊進行深度系列追蹤，進行理念溝通、人際連結、教育意義論述與資訊分享，持續吸引社會各界關注偏鄉教育。

(四) 教育大會師分享典範

彙整本年度試辦學校辦理成果，於 105 年春(寒假)辦理媒體成果發表，俾利分享典範形塑歷程並提升典範移轉的可能性。

陸、預期效益

- 一、掌握偏鄉學生學習成效，整合各方教育資源。
- 二、翻轉偏鄉教師教學能力，善用多元資訊科技。
- 三、強化數位融入虛實共學，降低偏鄉數位落差。
- 四、形塑校際社區整合交流，建造偏鄉遊學特色。
- 五、發展偏鄉學校校本課程，廣續傳承在地文化。

附錄二 偏鄉學校教育安定方案

壹、前言

103 學年度偏遠地區國民中學及國民小學（以下簡稱偏鄉國民中小學）之校數共計 1,127 校，佔全國國民中小學（含高中附設國中部）總數的 31.2%（103 年國小校數 2,670 校、國中校數 940 校，國中小共計 3,610 校）。其中，各縣市 50 人以下的偏遠地區學校，國民小學校數有 331 校，國民中學校數有 29 校，占全體偏遠地區國民中小學總數的 31.9%。

偏鄉學校的規模普遍偏小，不僅班級數與學生數少且人員流動率高，致學生在缺少同儕互動下，學習動機薄弱，也因人事更迭，需不斷熟悉新進教職員，成為學習上的阻隔，影響正常的教學及校務運作發展。因此，在地處偏遠、交通不便、隔代教養比率較高等多重因素干擾下，如何讓偏鄉學校安定發展是教育工作應重視課題，因為學校及教師不只扮演偏鄉地區孩子學習與生活支援的關鍵角色，更直接影響學生學習表現。據此，研訂本方案，於現有教育資源基礎上，規劃協助偏鄉學校教育安定發展的利基措施，協助偏鄉學校永續經營。

貳、現況及問題分析

偏鄉教育的現況及問題如下：

一、「少子女化」及「都市化」現象影響偏鄉學校安定

少子女化現象使國民中小學學生數逐年減少，不僅影響學校的運作，也將產生學校教師超額、學校資源閒置、小校裁併等問題。另加上都市化資源集中的現象，讓都會區不只就業機會較多元且生活機能也較佳，吸引人口向都會集中，讓交通與產業條件相對弱勢的偏遠地區人口外移，導致偏鄉國民中小學規模日益縮減，產生教師超額問題，也讓在職教師有介聘機會即申請往都會

區學校調動，影響學校安定。

二、家庭教育功能相對缺乏，安定的教育環境對學生之學習更為重要

偏鄉學校除地處偏遠及交通不便外，部分學生家庭社經條件較為不利，單（寄）親家庭或隔代教養等之比例相對都會區為高，影響正常的學習，也由於家庭教育功能相對薄弱，因此安定的教育環境，不僅能讓學校及教師在學生的學習與生活中，扮演關鍵的角色，也讓偏鄉學校成為支持學生成長的重心。

三、偏遠地區學校宿舍，難以滿足師生住居需要

為穩定偏遠地區學校師資來源，提高吸引教師留任偏鄉服務之誘因，教育部自民國 83 年起推動教育優先區計畫，其補助項目之一即辦理師生宿舍修繕及購置宿舍設施設備，並針對部分偏鄉學校師生宿舍逾使用年限或具有其他急迫性整修需求個案，依土地產權、學校地理位置、教師流動率、原住民學生比率及宿舍使用率等情形，酌以專案方式補助辦理師生宿舍整建、修繕及購置宿舍設施設備，然現有之宿舍仍難以全面滿足偏遠地區學校師生住居需要。

參、政策目標

為扶助偏鄉教育革新與發展，本計畫目標如下：

- 一、落實城鄉教育資源均衡分布，促進教育機會公平均等。
- 二、提供偏鄉學校充裕師資來源，降低學校人員流動比率。
- 三、推動公營學校型態實驗教育，促進小校教育革新發展。

肆、具體策略

偏鄉地區學校因較高的人員流動率、家庭教育功能相對欠缺的原故，致使雖投入經費、資源與培訓人才，改善弱勢學生文化刺激不足現況，卻仍難縮短城鄉教育差距，帶動學生學習成效提升。據此，依據前開分析，於現有基礎上，構思偏鄉學校教育發

展可能的舉措，期望扶助偏鄉學校穩定發展，進而成為偏鄉地區的社區機能中心，支持家庭功能，安定偏鄉教育發展。具體策略包含「提升學校營運效能」、「強化學校人力資源」以及「善用政府與民間教育資源」。

伍、工作項目

為落實前述三大策略，促進教育機會均等，本計畫推動 13 項工作（具體重點與執行單位詳如附表）來達成政策目標。各工作項目分述如下：

五、提升學校營運效能

學校營運效能關乎偏鄉教育成效及教育現場安定甚深，為強化整體偏鄉學生之基本能力，除整合既有資源提供多項弱勢指標併存之學校專案協助外，另將透過校長支持系統的建構與滿足住居需求的策略，網羅優秀校長與教職員共同投入偏鄉學校的興革發展，期望藉此協助學校營運，進而安定偏鄉教育環境，具體工作如下：

（一）針對具多項弱勢指標之學校，提供專案協助計畫

研修「推動教育優先區計畫」指標，針對具有多項弱勢指標之偏鄉學校，提供整體協助之「成功專案計畫」。以 1 所國民中學為軸心，與其學區內之國民小學結合為一教育行動區，透過合作網絡整合區內教育相關資源，並輔以結合民間資源，推動學校策進策略，以提升行動區學校學生學習成效。

（二）整建學校基礎設施

1. 改善校園網路頻寬基礎建設及學校老舊電力設備

逐步改善偏鄉學校校園整體網路環境，強化校園無線網路使用便利性，使偏鄉學校有穩定且足夠寬頻的網路連線，讓師生使用各種載具，有效結合數位科技，進行線上學習及創新課堂之教育模式。另配合學校教學創新使用科技資訊各項設備之

需要，規劃改善偏鄉學校老舊電力設備。

2. 充實資訊設備，優化教室數位環境

為使偏鄉地區師生可透過資訊科技，進行翻轉課室之創新教學及學習，爰結合民間團體及企業提供數位教學設備，便利師生使用數位媒體與平臺。

3. 補助圖書設備及改善閱讀空間

為彌平城鄉教育資源差距，依據各校之需求，補助經費購置圖書設備，改善圖書館空間，形塑閱讀氛圍。

4. 改善英聽設備與建置英語數位學習教室

依據課程發展需求逐年建置英語數位學習教室，整合規劃推動學校本位英語課程所需之英語情境布置、英聽設備、多媒體器材等，形塑學習情境，提升偏鄉學生英語學習興趣。

(三) 建構偏鄉校長支持系統

偏鄉學校校長如有學校行政問題較難即時獲得協助，爰有必要建立相關支持系統。藉由調查各地方政府現行推動之相關國中小校長支持、輔導或培育措施，研訂偏鄉校長支持策略（如：安排師傅校長等）與留任機制，協助校長提升經營學校能力。

(四) 改善偏鄉離島地區學生與教師住宿品質

為減緩偏鄉地區教師高流動率問題，有效促使教師留任偏鄉離島地區學校，提升教學品質，進而縮短城鄉教育落差，規劃逐年補助偏鄉地區學校整建或修繕教師與學生宿舍，以提供合宜居住的生活空間，提升學生在地就學及教師任教與留任意願。另對於未提供教師宿舍或宿舍不足之偏鄉地區學校，進一步研議聯合租屋之可行性。

六、強化學校人力資源

教育品質提升的關鍵在學校人力，研議強化學校人力資源之策略，期望偏鄉學校在人力適足的情形下，打造優質的學習環境，讓學生在安定的教育環境下，帶動基本學力的提升。具體工作如下：

(一) 調整偏鄉小校教學人力

1. 推動合理教師員額編制

為規劃合宜之教師員額編制，未來將從滿足學生學習節數為考量點，與教師授課總節數達成平衡，進而配置學校所需之教師員額，同時訂定不同規模學校之行政總減授節數，以總量規範原則讓各校能依照其行政需要而調整行政單位數及減授節數。

另為增進學校彈性調整人力配置空間，並配合國民中小學組織再造及人力規劃方案之推動，同時因應少子女化現象，研議將教師員額控留，採以全縣市總量控留之方向調整，避免以單一學校進行員額控留，俾提供更為彈性的員額調整空間，促進教育現場安定。

2. 持續推動增置特殊專長教師員額

為有效改善偏鄉（包括離島）及小型國民中學專長教師不足之情形，增進師資來源，以提升專業教學之成效，持續推動補助增置偏遠及小型國民中學教師員額，並建置教育部國民及學前教育署國民中小學教職員人力資源網，俾利教師人力得有效運用。

3. 推動合聘教師制度

現行教師合聘制度僅限代理教師，配合國民教育法之研修，賦予正式教師辦理合聘法源依據，充實偏鄉國民中小學師資來源。據此理念，擬訂公立國民小學及國民中學教師合聘辦法，鼓勵地方政府建構主動媒合編制內教師合聘的機制，減少人員的流動並提升專長授課之可能，以維護偏鄉學校學生受教

權益。

(二) 充實偏鄉小校行政人力

教育部國民及學前教育署業委託國立東華大學辦理「我國國民中小學組長行政專任化專案實驗計畫」，將視計畫試辦成果進行分析，並研議未來國民中小學組長行政專任化或小校區域聯盟減化行政之可行性，及修訂「教育部國民及學前教育署補助國民中小學提高教育人力實施要點」，放寬補助學校行政人力之班級數範圍，提供偏鄉合宜之行政人力。

(三) 精進公費生培育制度，並建立公費生追蹤機制，嚴格落實公費生分發至偏遠或特殊地區服務

公費生應具備雙（多）專長，以因應偏鄉小校之需求；加強公費生在學期間之輔導，透過服務學習課程或方案，協助其提早熟悉偏鄉教育環境及需求，有效發展服務偏鄉之關鍵知能，並強化服務偏鄉教育之志趣及熱忱。

另直轄市、縣（市）政府倘有偏遠或特殊地區之師資需求，得依公費分發辦法提報公費生名額，經教育部調整核定分配至相關師資培育之大學培育，並作為分發服務之依據，俾穩定師資來源，保障偏遠及特殊地區學校學生受教權益。

(四) 研修偏鄉學校教師服務介聘規定

1. 提高初聘教師申請介聘之年限

為使師資結構穩定，降低偏遠及特偏地區師資流動率及保障學生受教權，修正介聘辦法提高國民中小學初聘教師提出介聘申請的年限資格。

2. 依偏鄉離島地區正式教師服務年資，合理提高參加教師介聘之積分

為提高正式教師至偏鄉服務之誘因，保障學生受教權，研議正式教師於偏鄉離島地區任職達一定年限後，其申請介聘時

可有較高加分之機制。

(五) 推動正式暨代理教師偏鄉服務獎勵機制

1. 研訂公立國民中小學教學訪問教師實施要點

為均衡城鄉教育發展，穩定偏鄉師資人力，增加學生學習刺激，研訂教學訪問教師實施要點，藉以遴選都會區優秀師資到偏鄉進行長期之教學訪問。

2. 推動代理教師留任偏鄉服務暨獎勵機制

研訂「公立國民中小學代理教師留任偏鄉服務補助要點」，採每月補助經費之方式，提高優秀代理教師服務偏遠地區學校之意願。

3. 推動偏鄉離島地區代理教師參加正式教師甄選之加分機制

為鼓勵代理教師至偏鄉離島地區服務，研議在偏鄉離島地區擔任代理教師達一定年限者，其參加正式教師甄選時得予加分之機制，以提高優秀代理教師留任偏鄉地區學校服務之意願。

(六) 研議放寬偏鄉地區教師因公傷殘死亡慰問金及投保額外保險規定可行性

建請銓敘部修訂慰問金發給辦法，偏鄉學校教職員工執行職務發生意外之認定包含上下班路程時間及縣市政府得為其投保意外保險。

(七) 招募與培訓偏鄉服務人力

委託國立臺北教育大學分析現行法制規定，修訂「中小學兼任代課及代理教師聘任辦法」，放寬應聘代理教師的資格認定，凡經各地方政府認定核可之民間團體培訓計畫，其訓練期滿獲頒資格證書的人員，得准予比照修畢師資培育課程者報名參加代理代課教師甄選，以增加偏鄉學校所需教師之來源。

七、善用政府與民間資源

政府資源有限，民間力量無窮，如何適時引進民間團體力量協助教育興革與發展，促進教育環境的安定，成為重要的課題。在此脈絡下，積極規劃建立教育資源整合平臺，具體工作如下：

（一）建立資源媒合平臺

為適時引進民間力量協助教育興革與發展，將建置國民中小學教育資源媒合平臺，透過「硬體資源」、「社會企業資源」與「教育志工人力資源」等媒合模組之規劃，整合並活化再利用校園各項設備，鼓勵各界人士（如學生、社會人士、退休教育人員等）與社會企業積極投入偏鄉教育發展，妥適運用教育資源，帶動偏鄉教育發展，深化學生基本學力。

（二）有系統推動及媒合各類教育資源

為強化資源媒合平臺效益，除審慎開發平臺，規劃媒合之作業程序，透過多元方式推廣與宣導，使平臺廣為社會大眾知悉並參與，喚起民眾關心偏鄉學校的需求，俾使各界資源順利挹注偏鄉地區。

另為達預期目標，將透過設計網站意象、平臺宣導影片、辦理捐資者表揚活動、感人案例發表、社群討論與錄製群眾募資等，俾使平臺持續受關注，增加各界支持。此外，主動拜訪企業、基金會、大專院校及相關團體組織，以建立偏鄉學校支援人力之資源體系，並增加社會資源提供者長期參與意願。

陸、預期效益

- 一、強化偏鄉學校校務運作，彌平教育資源落差。
- 二、整合偏鄉學校教育資源，強化學校基礎建設。
- 三、改善偏鄉宿舍居住品質，降低教師之流動率。

附表：推動策略、工作項目與執行單位

| 策略 | 工作項目 | 工作重點 | 執行單位 | 備註 | |
|-------------|---------------------------|-------------------------|----------------------|-----------|--|
| 1. 提升學校營運效能 | 1-1 針對具多項弱勢指標之學校，提供專案協助計畫 | 1-1-1 研修「推動教育優先區計畫」指標 | 國教署、各地方政府 | | |
| | | 1-1-2 推動國民中小學整合性「成功專案」 | | | |
| | 1-2 整建學校基礎設施 | 1-2-1 改善學校老舊電力設備 | 國教署、各地方政府 | | |
| | | 1-2-2 改善校園網路頻寬基礎建設 | 教育部資科司、各地方政府 | | |
| | | 1-2-3 充實資訊設備，優化教室數位環境 | 教育部資科司、各地方政府 | | |
| | | 1-2-4 補助圖書設備及改善閱讀空間 | 國教署、各地方政府 | | |
| | | 1-2-5 改善英聽設備與建置英語數位學習教室 | 國教署、各地方政府 | | |
| | 1-3 建構偏鄉校長支持系統 | 1-3-1 研訂偏鄉校長支持機制 | 國教署 | | |
| | 1-4 改善偏鄉離島地區學生與教職員住宿品質 | 1-4-1 逐年補助偏鄉學校整建師生宿舍 | 國教署、各地方政府 | | |
| | | 1-4-2 逐年補助偏鄉學校修繕師生宿舍 | | | |
| | 2. 強化學校 | 2-1 調整偏鄉小校教學人力 | 2-1-1 推動合理教師員額編制 | 國教署、各地方政府 | |
| | | | 2-1-2 持續推動增置特殊專長教師員額 | | |
| | | | 2-1-3 推動合聘教師制度 | | |
| 2-2 充實偏鄉小校行 | | 2-2-1 推動國民中小學行政專任化試 | 國教署、各 | | |

| 策略 | 工作項目 | 工作重點 | 執行單位 | 備註 |
|-------------------------------------|--|---------------------------------------|--------------|----|
| 人力資源 | 政人力 | 辦計畫 | 地方政府 | |
| | | 2-2-2 研議小校區域聯盟減化行政之可行性 | 國教署 | |
| | | 2-2-3 放寬補助學校行政人力之班級數範圍 | 國教署 | |
| | 2-3 精進公費生培育制度，並建立公費生追蹤機制，嚴格落實公費生分發至偏遠或特殊地區服務 | 2-3-1 要求公費生應具備雙(多)專長 | 教育部師藝司、各地方政府 | |
| | | 2-3-2 建立公費生追蹤機制，分發至偏遠或特殊地區學校服務比率達9成以上 | | |
| | 2-4 研修偏鄉學校教師服務介聘規定 | 2-4-1 提高初聘教師申請介聘之年限 | 國教署、各地方政府 | |
| | | 2-4-2 依偏鄉離島地區正式教師服務年資，合理提高參加教師介聘之積分 | | |
| | 2-5 推動正式暨代理教師偏鄉服務獎勵機制 | 2-5-1 研訂公立國民中小學教學訪問教師實施要點 | 國教署、各地方政府 | |
| | | 2-5-2 推動代理教師留任偏鄉服務暨獎勵機制 | | |
| | | 2-5-3 督導縣市主動推動教師商借媒合機制 | | |
| | | 2-5-4 推動偏鄉離島地區代理教師參加正式教師甄選之加分機制 | | |
| 2-6 研議放寬偏鄉地區教師因公傷殘死亡慰問金及投保額外保險規定可行性 | 2-6-1 研議放寬偏鄉地區教師因公傷殘死亡慰問金規定 | 教育部人事處 | | |
| | 2-6-2 研議公教人員投保額外保險可行性 | | | |
| 2-7 招募與培訓偏鄉 | 2-7-1 研議引進偏鄉服務人力之配套 | 國教署 | | |

| 策略 | 工作項目 | 工作重點 | 執行單位 | 備註 |
|----------------|--------------------|---------------------------|-------------------------|----|
| | 服務人力 | 措施與法規依據 | | |
| | | 2-7-2 認定及核可偏鄉服務人力培訓計畫 | 教育部師資培訓及藝術教育司、國教署、各地方政府 | |
| 3. 善用政府與民間教育資源 | 3-1 建立資源媒合平臺 | 3-1-1 硬體資源媒合模組 | 國教署、各地方政府 | |
| | | 3-1-2 社會企業資源媒合模組 | | |
| | | 3-1-3 教育志工人力登錄模組 | | |
| | 3-2 有系統推動及媒合各類教育資源 | 3-2-1 規劃各類媒合作業之標準化作業規範與程序 | 國教署、各地方政府 | |
| | | 3-2-2 錄製偏鄉教育需求宣導影片 | | |
| | | 3-2-3 主動與民間洽談資源媒合事宜 | | |
| | | 3-2-4 多元管道推動媒合平臺 | | |

附錄三 第一場焦點座談會議題綱

偏鄉教育政策之檢視與未來發展：
「偏鄉資源配置與偏鄉學生能力提升」

時間：民國 105 年 1 月 22 日（五）

地點：師大校本部 II（圖書館校區）教育學院大樓 3 樓第二會議室（臺北市大安區和平東路 1 段 162 號）

| |
|---|
| 計畫名稱：我國社會發展政策前瞻規劃子計畫 |
| 委託機關：國家發展委員會 |
| 執行單位：社團法人台灣競爭力論壇學會 |
| 計畫主持人：彭錦鵬 理事長（台灣競爭力論壇學會） |
| 協同主持人：許添明 院長（臺灣師範大學教育學系教授兼教育學院） 陳端容 所長（臺灣大學健康行為與社區科學研究所） |
| 研究員：李俊達 研究員（台灣競爭力論壇學會） 吳濟安 研究員（台灣競爭力論壇學會） |
| 計畫助理：周延 助理研究員（台灣競爭力論壇學會） |
| 連絡方式：(02) 2351-2551，www.tcf@gmail.com |

壹、研究背景

隨著國內外社會發展快速變遷，以及全球化與科技化趨勢，產業結構與就業型態產生重大的改變，伴隨衍生的都市化、人力流動與貧富差距擴大等問題，也對人口結構與家庭型態產生相當的影響，良善公共政策規劃已成為不容忽視的重要課題。如何具體掌握社會脈動與發展趨勢，瞭解政策問題、前瞻政策需要與提升決策品質，將成為公共治理的重要挑戰。

國家發展委員會為行政院重要政策規劃機關，擔負國家整體發展之規劃、設計、協調、審議及管考等任務，且配合國家中長

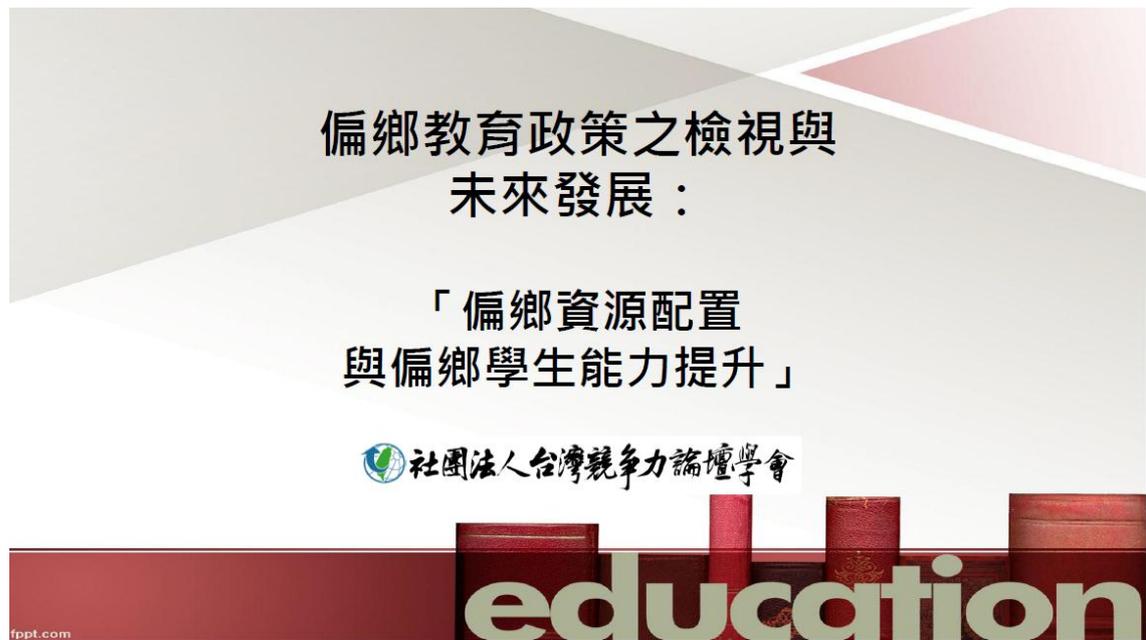
程發展重要課題與國家發展計畫(106至109年)作業，為能切實、即時掌握社會發展趨勢對相關政策之影響，支援政策領域前瞻規劃，並於計畫期間針對重大或突發性議題，辦理政策即時諮詢，強化政策立論基礎，爰規劃辦理本案。

本計畫主要目的係配合國家發展計畫架構，透過對社會發展趨勢（諸如少子與高齡化、多元家庭與新移民、非典型與低薪就業、網路社會與大數據等科技創新之發展趨勢）的檢視分析，探究未來教育、國民健康等社會發展政策之因應策略，並研提相關政策建議。另針對計畫成果辦理發表會，提供理論與實務交流及研討。

貳、討論題綱

- 一、請討論：「偏鄉」應該如何界定較為合適？
- 二、偏鄉教育的資源配置應該包含哪些項目？目前又有哪些實際作法？
- 三、為提升我國偏鄉學生能力，可採取哪些因應策略？
- 四、我國偏鄉資源配置與偏鄉學生能力提升，有哪些可資參考的案例或作法？

附錄四 第一場焦點座談會議簡報



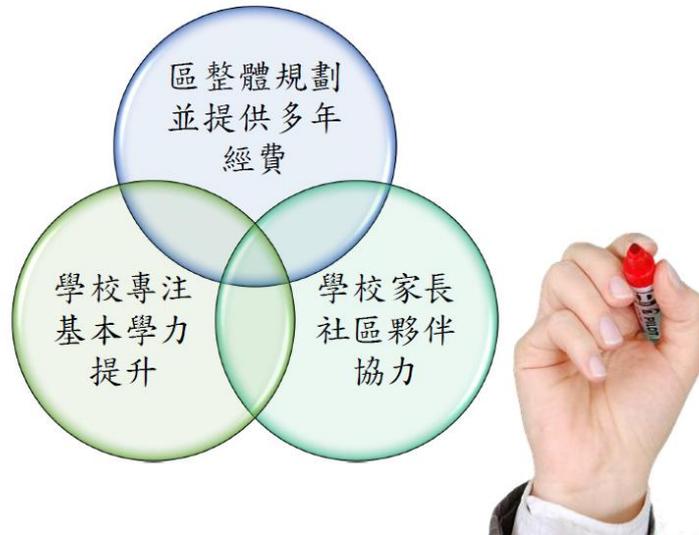
計畫與團隊介紹

計畫名稱：「我國社會發展政策前瞻規劃」子計畫
委託機關：國家發展委員會
執行單位：社團法人台灣競爭力論壇學會
計畫主持人：彭錦鵬 教授（臺灣大學政治學系）
協同主持人：許添明 院長（臺灣師範大學教育學系教授兼教育學院）
陳端容 所長（臺灣大學健康行為與社區科學研究所）
研究員：李俊達 研究員（台灣競爭力論壇學會）
吳濟安 研究員（台灣競爭力論壇學會）
計畫助理：周延 助理研究員（台灣競爭力論壇學會）
連絡方式：(02) 2351-2551 · www.tcf@gmail.com

education



壹、學校進行有效教學 (1/10)



壹、學校進行有效教學 (2/10)

一、區整體規劃並提供多年經費

- 區是指國中及其鄰近的國小共同撰寫計畫書，提出改善學生學習策略，不僅加強學校間的溝通對話，也避免學習失敗的問題因缺乏跨教育機構而無法持續
- 區也是指學校、家庭、社區、地方政府及民間組織共同合作，突破僅以學校之力來改善學生學習不利的限制，更體現社會、家庭、學校都負有協助學生發展的責任

壹、學校進行有效教學 (3/10)

一、區整體規劃並提供多年經費

以多年期整筆補助方式，使學校可以專注於規劃長期之有效策略，「產生行動」而非辦理活動，促使變革機構化。

不硬性規定經費運用項目，由學校依其發展需求，整體規劃改善學生學習成就的有效策略，提高經費的運用效率。

壹、學校進行有效教學 (4/10)

二、學校專注基本學力提升

(一)以系統性改革，協助弱勢學生具備基本的識字與算數能力

| 策略重點 | 內容 | 範例 |
|-------------------|--|---|
| 協助並激勵專業技能不佳的教師與校長 | <ul style="list-style-type: none"> ●明確的專業指導課程 ●提供教學輔導 ●提供誘因 ●學校視導 ●增加學生讀寫算的學習時間 | <ul style="list-style-type: none"> ●訂定教學指引 ●增進教學技巧 ●外部教學輔導教師的協助 ●學校視導 ●增加學生讀寫算的學習時間 |
| 協助學校達到最低的品質門檻 | <ul style="list-style-type: none"> ●訂定學生的學習成就門檻、蒐集學生學習成就資料、評量學生的學習成就 ●協助學校改善基礎設施 ●提供課本及學習資源 ●協助低成就學校 | <ul style="list-style-type: none"> ●訂定成就目標 ●實施學生評量 ●建立資訊系統 ●改善學校的基礎設施 ●提供額外的教育經費給低成就學校 |
| 提高學生的出席率與在學率 | <ul style="list-style-type: none"> ●提高學生的出席率 ●滿足學生的基本需求 | <ul style="list-style-type: none"> ●提供衣、食、交通等基本生活需求物品 ●提高學校的能力 |

壹、學校進行有效教學 (5/10)

二、學校專注基本學力提升



壹、學校進行有效教學 (6/10)

二、學校專注基本學力提升

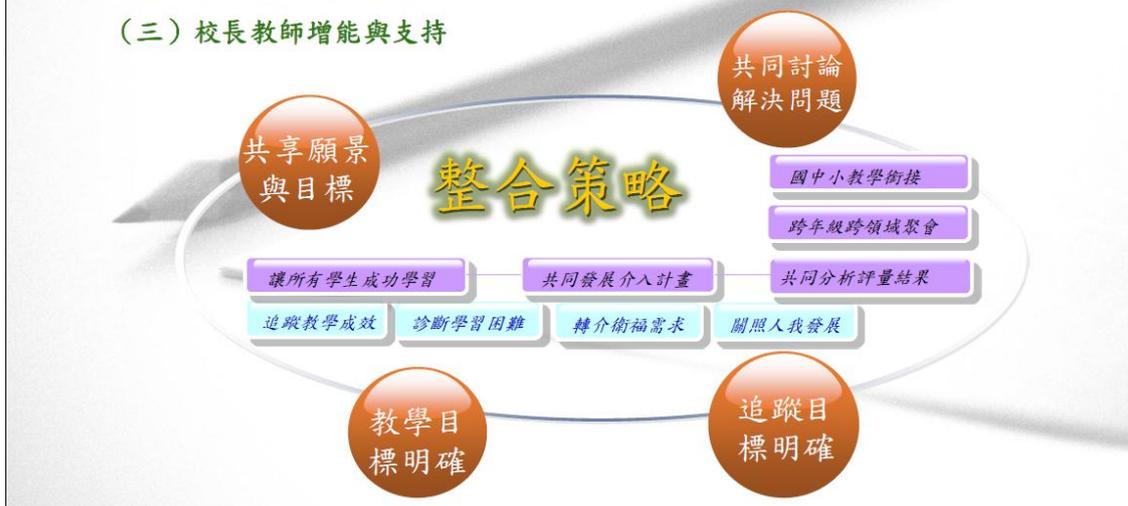
(二) 小學階段結束前，確保每位學生都有相同的基本學力品質



壹、學校進行有效教學 (7/10)

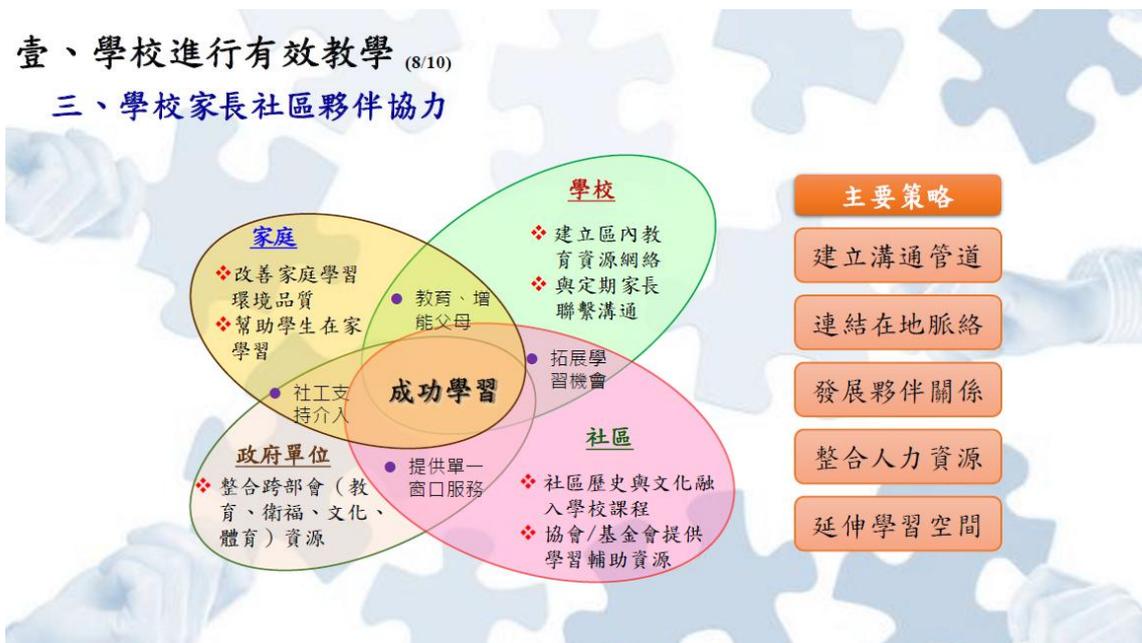
二、學校專注基本學力提升

(三) 校長教師增能與支持



壹、學校進行有效教學 (8/10)

三、學校家長社區夥伴協力



壹、學校進行有效教學^(9/10)

三、學校家長社區夥伴協力

學校應教育並協助家長改善家庭學習環境

- ◆ 學校應提供適當協助，**教育家長或讓家長知道改善家庭學習環境品質的重要**：替孩子準備書桌、購買辭典工具書、課外書，可有效提升學生的數學成績，克服家庭社經背景的限制。
- ◆ 讓弱勢學生有機會體驗學習的樂趣，**讓家長知道如何在家支持、鼓勵及幫助孩子**。

壹、學校進行有效教學^(10/10)

三、學校家長社區夥伴協力

提供整合式的「單一窗口服務」

- ◆ 學校依據社區和學校不同的需要，兒童、青少年及其家庭**所需的健康服務、家庭服務和社會服務等結合在一起**，協調統整於校園或學校附近，讓需求者容易獲得，提供學童與家庭一個全面的、可及的、統整的服務。

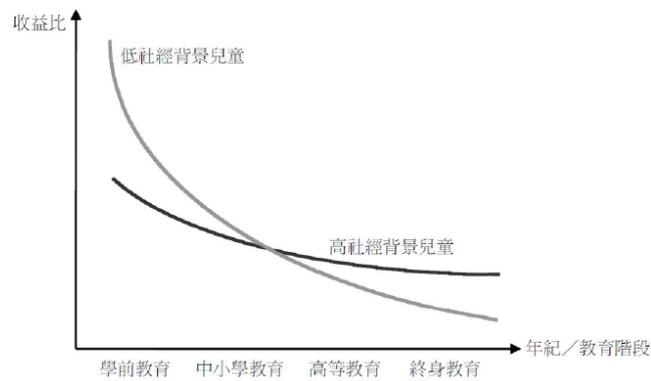
參、偏鄉地區學前教育義務化 (1/3)



參、偏鄉地區學前教育義務化 (2/3)

(二) 從學理角度言，投資學前教育的收益比最高，尤其是對弱勢學生

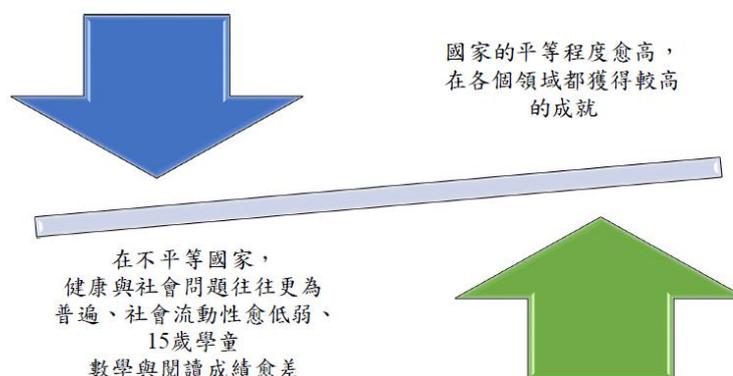
➤ 弱勢學生接受學前教育收益比最高



參、偏鄉地區學前教育義務化 (3/3)



肆、連結其他公共部門政策 (1/3)

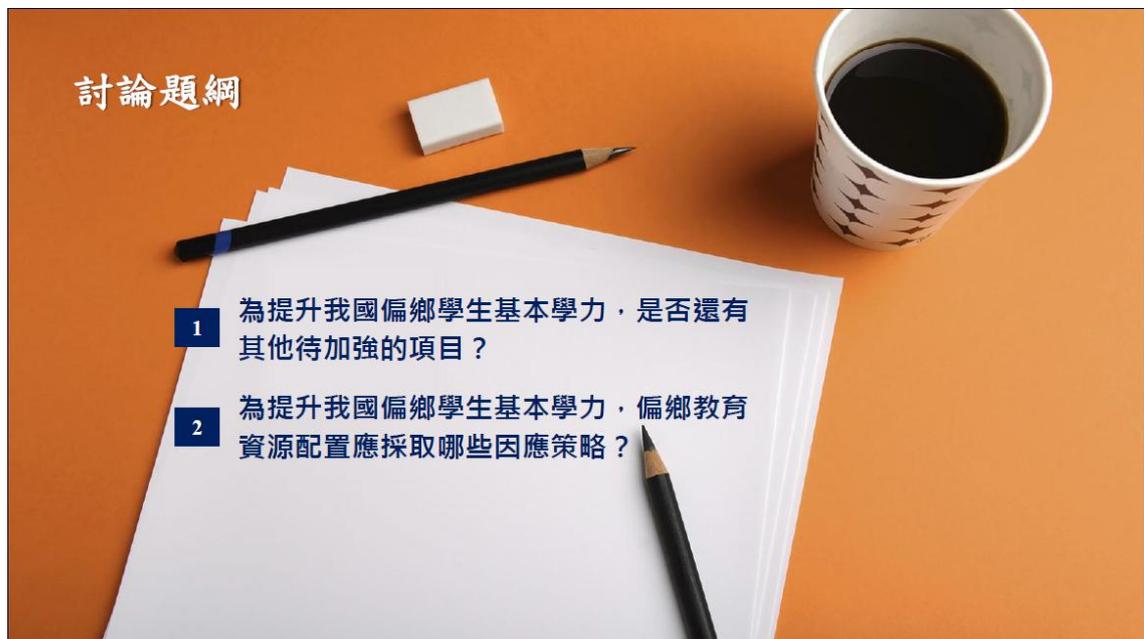


肆、連結其他公共部門政策 (2/3)



肆、連結其他公共部門政策 (3/3)





附錄五 第一場焦點團體座談逐字稿

時間：2016年01月22日（五）14:00分~16:30

地點：臺師大校本部 II（圖書館校區）教育學院大樓 3 樓第二會議室

| | | | |
|----------|---|------------|----|
| 學界 代表 | A | 嘉義大學教育學系 | 教授 |
| | B | 臺東大學特殊教育學系 | 教授 |
| 官方 代表 | C | 教育部 | 科長 |
| | D | 臺中市教育局 | 主管 |
| 學校 代表 | E | 臺北市國中 | 校長 |
| | F | 南投縣國小 | 校長 |
| 家長 代表 | G | 全國家長團體聯盟 | 幹部 |
| | H | 金車教育基金會 | 幹部 |

彭錦鵬：各位好！我是計畫的主持人，我們許添明許院長是協同主持人。這個研究計畫先跟各位報告，這計畫基本上是對於社會發展的前瞻規劃，委託單位是國家發展委員會，執行單位是台灣競爭力論壇。就請許院長來跟我們說明一下今天的重點。

許添明：我想重點其實是要提升孩子的學歷基本學歷，就是說這個基本學歷我們都知道偏鄉的確在這個部份是比較弱，所以我們所有的努力其實都為了要把孩子的這個部份處理上來。那其中最核心的其實是學校的有效教學，我們談有效教學其實不是只有補救教學，而是說整個教學必須改善這樣子。所以等一下後面的一個重點也是在於這個部份。那但是為了要進行有效教學，另外幾個是非常重要的配套，我們要有好的老師跟校長才能進行有效教學。另外這些孩子從出生就開始失敗，所以盡早給他們學前教育提供是非常非常重要的。在左邊的一個就是因為偏鄉的問題雖然

只是偏鄉的學校問題，感覺起來是學校的，可是事實上這些孩子所有的食衣住行，假設他身體不好了生病，家裡有急難或者是其它的行為的話，我們還需要所有公共部門的支持才有可能，甚至擴大一點還包括產業整個地區的產業，才有可能把孩子撐上來。因為在我們都會區或者中上階級其實沒有這個困難，家庭功能可直接自己完備，甚至學校教育若有狀況，家長都有辦法幫孩子找到解決方式。可在偏鄉就不是如此。就是說我們在做一個成功專案，這個成功專案我們有三個很重要的精神，一個就是區的整體規劃。我們區的定義就是國中小一區，學校跟社區一區，這個就是區。另外一個就是給它多年的經費，另外一個就是學校怎麼樣做有效教學來提升孩子的基本學歷。最後一個就是學校跟家長、社區的一個協力，我們覺得只有透過這樣的三種力量一起，才有可能改善學校的教學這樣。那這個我想就是我剛才提到，區其實就是我提到國、中、小，就是學校、家庭、社區的一個合作，我們目前成功專案已經操作了一年多，最大的困難就是對話，因為國、中、小傳統都不講話，我們現在逼他們講話，效果蠻好的。那林校長其實在這個部份也協助我們很多，但是區要去跟家庭、社區的合作是有一點困難，人力跟經費都是限制，不過我們認為這個是一個有必要的，在研究上是很有邏輯的。第二個就是我們是多年期，因為傳統的一年期計畫，有時候學校為了搶錢沒有辦法專注在實際上有效的做法。第二個就是教育部規定的一個做法，當然不是說無效，而是說學校它還有一些他們認為重要的方式，所以我們就有一個彈性，一個就是多年期，所以我們就是謝謝教育部在這個實驗的部份做得幫忙，我最近也要再去找教育部，我們可能還要再把實驗教育納入讓學校有更大的彈性空間，我想這個簡單跟各位說明一下。另外一重點就是有效教學，我們專注的是基本學歷，我們看了很多偏鄉做了很多特色，只是特色一定要回來對準這些基本學歷的提升，利用這些強勢智慧來協助弱勢。可是我們希望說這個部份能夠學校能夠慢慢往這個方向去走，因為真的如果孩子到了9年級結果國小3年級的數學或者語

文程度幾乎是沒有辦法翻身的，所以我們也希望能夠在這個部份去改善。這個我們就是做法，一個就是透過資料分析，也就是說傳統就是大家互相認定，可是我們就是有一套評量的結果，讓老師很清楚地知道他的弱點在哪裡，學校的不足在哪裡。其實我們有補救教學平台，但是補救教學一個比較大的問題就是老師不會使用那些資料來改善，我們也希望透過這樣的方式來做，我們當然還有其它的問卷。另外一個就是我剛剛提到的，重視基本能力，它必須透過全人教育，它不是說國、英、數不好一直搞國、英、數。而是說透過我們剛剛講的特色，其它的藝文、體育一起來讓孩子的基本學歷去提升這樣子。這個當然我們是希望說小學階段以前就要趕快彌補，到了國中到高中做差異化做補救，其實就太遲了。其實研究也證實真的是要在這個階段，不管是國際的趨勢還是我們的實證，到了國小6年級如果還沒有拉上來，再往上拉確實是非常辛苦，所以我們覺得應該在小學階段最好就把它拉上來，而且立即補救。那另外一個就是我們剛才講在偏鄉除了老師異動，另外一個問題就是經驗比較少，所以我們需要有一些增能的支持。這個增能的支持並不代表他的能力不好，而是因為這些孩子確實比較困難。所以如果能夠透過規劃一起來共同解決問題，一起來介入，甚至包含社區社服、健康部門，其實對這些孩子是比較有幫助的。我想這個部份我們也要去處理。那這個就是我們講的學校、家庭、社區、政府單位應該要一起來，才有可能讓這些孩子有可能翻身這樣子，而不是說只是把學校的教學搞好，其實對他們還是不夠的。這個是另外一個研究，學校要教育家長，因為這些家長除了他自己的經濟條件以外，另外一個最大的問題是他不知道怎麼協助這些孩子在家庭中學習，所以我們也希望說如果學校在親子教育能夠去教育家長，讓家長知道怎麼樣在家支持甚至鼓勵孩子，其實是非常有效能，在研究上我們已經很清楚地知道。但是就我剛剛講的其實學校經常礙於人力、財力，在做這一塊是比較困難。我們目前在台東另外一個案子，就是我們希望透過教會，透過一些非營利團體像樹屋等等的一起來協

助，尤其在原民部落教會是非常重要的功能這樣子。當然我們最希望有一個統整服務，這個我也一直很希望跟各縣市政府來談，未來假設要併校，其實併校的缺點就是從這個 A 移到 B，心理上、情緒上經常有困擾，而且其實效果改善不大。最好的其實應該是說乾脆再弄一個新的學校，跟整個鄉鎮市公所集中，然後它提供全部的服務，然後大家一起來，透過這樣的方式也許可以有一些不同的做法，這個是國外的一個 model，我覺得台灣有機會也許可以來嘗試看看，因為目前裁併校的壓力很大，裁併 A 學校，A 會不高興，這個部落也毀了。故怎麼樣有一個不同的做法，未來可以思考的，例如：單一窗口，就像我們政府一樣，這個我想我們希望能夠創造誘因，如果在偏鄉的老師表現比較好的話，那我們就乾脆再額外除了他們的加給以外，我們還可以有一點績效獎金這樣，不過教師會對此是有反對意見，希望未來其實如果說績效規定的夠明確與公平，或專案的標準夠清楚的話，其實是有可能實施。目前整個趨勢像師資培育及藝術教育司有逐步在推動，在過去有困難，現在越來越有可能。當然我們整個誘因包括自願參加績效獎金的額度同工同酬，教師員也有，學校也有，然後績效當然主要以學科的提升為主，附加一些非學科的補強，然後有一些學校自願的部份，有一些他們彈性空間，最後我們用平衡計分卡，我想最主要就是說不是贏者全拿，就是他哪些科目進步，進步多少，我們都可以提供經費這樣，至少學校進步 10%，他拿 10% 的錢，拿 50% 拿 50% 的錢，我們希望通過這個方式讓學校有更多的誘因這樣。另外一個就是義務教育，就是學前教育，偏鄉孩子從出生就開始落，所以怎麼樣讓在偏鄉或者是弱勢學生的學前教育能夠提早，我想政策面是全世界的趨勢，全世界往 9 年級到 12 年級其實反而不是趨勢，學前教育是趨勢，我覺得這個應該要往前。另外一個學理上也是，你可以看到低社經背景接受學前教育，他的收益比最高，投資越晚其實對那些高社經背景的孩童有利。如果我們在偏鄉或者對弱勢學生最好是從 0 歲開始，國外真的有從 0 歲開始就付錢給家長，請他跟孩子講話，因為他們都沒有時

間跟孩子講話，所以等到 3 歲的時候他們的整個識字量、字彙量都不夠，當然在台灣是不敢奢求，不過至少台灣的學前教育，目前雖然教育部 12 年國教方案裡面有給學費，但功效有限，假設我們關注這個偏鄉弱勢的孩子的話，這一塊應該以後要慢慢地 pick up 起來，即重視質量，不只是數量，目前我們的數量還好，但是質量不夠。我們希望免費能夠高品質學前教育。另外一個就是在所有的研究就發現說國家越平等，其實各個領域的成就越高，不管是孩子的學習、社會的流動等等，那越不平等其實所有的越來越不好。也就是說我們雖然關注的是孩子的學習，可是它需要各方面的支援，需要整個社福、健康、文化、體育的支持都有必要的。我想所以成功的教育改革其實是需要改善社會就業跟經濟環境的，光靠學校系統是不可能撐住這個場面的，必須確保所有的孩童安全、健康、營養。人家都說芬蘭奇蹟，大家講芬蘭其實沒有奇蹟，他們奇蹟就是整個國家是很平等的，這個才是真正的芬蘭奇蹟，不能光靠學校教育要去背負國家的改造是不可能的，我常跟教育部講。但是很難啦，每次社會有問題，我們有什麼自殺，就叫學校做因應，教育體系能做的有其限度，尤其在偏鄉，家長都沒有飯吃了還搞教育，這完全看不到希望。那我想今天請大家來幫忙的就是說有兩個部份，第一個就是剛剛我們提出的「模型」大家覺得是不是合適，是不是還有什麼不夠的。第二個就是從學校的資源配置，先不講產業，純粹從學校的資源配置，目前我們對偏鄉多給的除了教育區補救教學，除了民間的資源，大概上就是有一些專案，當然可能最近又有一些硬體的建築等等，除了這些以外，我們在各縣市政府的分配裡面，並沒有額外多。甚至有時候我還覺得說我們到偏鄉他們的流動異動是比較快的，校長限制三年就可以動。當然就權益而言，應該讓他們流動。目前雖有比較多的校長願意留在偏鄉，可是我覺得這樣的流動其實是在推動任何計畫都有困難的。

C：各位長官先進，我的老長官在邱乾國副局長，所以講話要特別謹慎小心。那因為非常謝謝老師剛剛的引言，其實偏鄉教育這樣

的一個議題，社會非常的重視，教育部裡面也很重視，我去年 7 月 1 號才教育部，但是我們去年部裡面就發佈了兩個是有關於偏鄉的方案，就是偏鄉學校教育安定的方案。那一個就是偏鄉創新發展方案。所以老師剛剛所關注的問題，這兩個方案裡面我們其實都有擬了一些策略要去做。就像老師說的，我們看到偏鄉的問題不只是教育問題，也包含家庭問題、社區產業問題。而在部裡創新發展方案中，推「特色遊學計畫」，為何要推特色遊學呢？因每個學校有它的特色，譬如說它自然的人文的都有；又考慮到少子化，學校很可能裁併，如果學校它發展特色，包括它的校本包括它的社區結合，今年我們是第二年辦，教育部希望申請的學校，它不是說類似像戶外、生態教學那個教育。希望它可以利用學校特色，譬如說它要發展遊學特色的一個學校，它有課程的特色，它有產業的特色，譬如說講一個雲林的樟湖國中小，它有古坑咖啡，校長就會跟他們的社區的產業在一起；又如臺東的電光國小發展遊學課程，把原住民族融入教學；另外屏東的百合國小，也把部落的耆老引進課程；另外青年署那邊也透過尋覓社會企業，鼓勵青年創業，青年署有把這個計畫納進去，它希望青年可到偏鄉那邊，把偏鄉的學校作為它社會企業的蹲點。教育部是希望跟學校把社區的產業拉進來，將人帶進來後，不是學校去做，因為不希望造成學校很多行政負擔，可以把產業帶進來，有民宿的地方有住宿，可以給社區的民眾去做民宿，譬如說我剛剛講的長榮百合有 3 個部落，有一個部落它是專門去設計那個民宿，你可以把民宿拉進來給那個的部落人去做，可以把它做成一條遊學行程。那也可以讓部落的人一起來參與。無形中部落可以獲得經濟來源，人口就不會一直流出，學校也就不會一直流失學生。另外，就是讓學生會進來是實驗教育，剛剛老師說可能想要把實驗教育納進來。實驗教育是於民國 103 年立法通過，目前是教育部選擇 5 所學校做實驗教育試點，譬如說苗栗南河國小的校長，學校面臨到併校（苗栗併校標準是低於 25 個人以下），考慮未來少子化，所以就申請加入實驗教育試點，透過做出特色課程，吸引學生會

到這個學校就讀。因為實驗教育還剛在起步，還要時間慢慢去做。這是有關偏鄉的學校部份。

剛剛老提及偏鄉也面臨另一重要問題，就是教師很不易聘且教師流動率高，目前教育部也在今年初頒布補助偏鄉學校宿舍改善的作業要點，因為偏鄉它大概生活機能都不太好，宿舍品質沒那麼好，若宿舍環境改善，提高老師生活品質，進而吸引老師前來任教。去年年底為止，已先補助 6000 多萬，今年則預編 3 億經費；未來視情況擴大至一般地區。教育部跟學校溝通時，也有人會說：「為什麼只有教師，學生呢？」其實這個計畫包含學校的宿舍，學生宿舍也利用同一計畫改善，只是目前先以教師宿舍優先。另外，教育部也曾討論透過加給降低偏鄉教師流動率，但加給還牽涉《教師待遇條例》修正，須跨部會與人事行政總處協調。而針對偏鄉老師難聘用部份，教育部鼓勵偏鄉學校「教師合聘」，偏鄉程聘任專業課程教師比較難，如果幾個學校一起聘，某些專長教師會比較好聘。又因目前《國教法》尚未修正，先暫訂《教師合聘注意事項》讓地方政府有法源依據可以合聘教師；除此以外，《兼任代課代理教師聘任辦法》中，教育部也打算與「teach for Taiwan」那些的團體舉辦的一些培訓的課程，如果放寬說這些團體它所培訓的課程有經過縣市政府的認可，這樣子的培訓的老師可不可以進來做代理代課的老師，擴大他一個老師的來源。目前代理代課的老師有三種資格，第一個是有教師證，若招不到的話就退而求其次，有經過師資培育課程者，若仍招不到，就是大學畢業者。那這些有經過專業團體培訓的，其所具有的专业知能，會比僅大學畢業要好。但這項政策作法尚未定案，還在討論當中。另，去年部內也建立「國中小代理代課教師人才庫平臺」平臺，希望偏鄉學校可以透過該平臺找到需要的老師，部這邊也知道很多學校面臨到一招、二招、三招、四招、五招、六招等狀況，透過建立人才庫，可以減少頻繁的招人的困擾。今年也會擴大此人才庫的平臺宣傳，讓更多人知道使用此平臺，學校也要知道怎麼使用。許添明：剛剛也提及，乾國以前就開始規劃這些政策。再請乾國

發言。

D：偏鄉宿舍修繕是我離開前提出的，因為我去住了以後，真的深刻體會到老師在那裡的環境真的不好。像我們都覺得說山上天氣很涼，何必裝冷氣？我去住了以後，熱到整個晚上都睡不著，才知道冷氣是必要的。那還有就是各縣市教育的一些規範，不完全符合現場狀況。縣市3年或5年一修規定，但有些地方不能用此標準來看。另外，學生宿舍修繕部份，我建議不要輕易濫修學生宿舍，因為會衍生2個問題：一是孩子太早離開家庭，對孩子的發展不一定是好的；二是後面會衍生那個原住民在校初中生的問題，補助12600元，家長想要直接讓孩子住宿，然後就去領那個錢，會掉入很大陷阱。再來合聘的部份，合聘政策，以地方政府角度來看，需要不太法規，可能更需要的是經費，像在臺中已經做了，臺中市整個英語、藝文的師資已經開始供應，1年我們會編出10幾個藝文的老師，但我認為其它縣市不太有能力這樣做。我現在要談5個概念，其一，要做這樣的偏鄉教育，要先解決掉城鄉差距的問題，很多臺中市等直轄市能做的，新竹完全沒有能力做。很多的政策跟發展，還要回歸到中央的層級，要不然窮的縣市會一直往下掉，這是第一個城鄉差距的問題。其二，要處理這件事情，可能有2個概念，一是資源的極大化，二是行政集結化；資源的極大化包含了各式各樣的資源，在人力的部份分內部的、外部的，那在內部的問題像師資不足、教師難聘、流動率高等問題，目前臺中也正在看原來教育部提的合理的員額編制的問題，所以臺中已經把22班以下的學校員額已經拉到1.75，那23班以上的拉到1.7。這裡一樣還是城鄉的差距，臺中能做，其它縣市可能未必做得到。其三，我在教育部的時候，我曾想「偏鄉學校怎麼不把正式老師釋放出來，只要學校釋放正式缺額，再遠都一定會有人去考。」後來我理解了一件事情，真的會有人去考，但是一樣留不住，那很多學校它長期穩定人力是代理教師，目前教育部有再聘的機制可以再聘2年。可思考說讓代理教師制度更有彈性，有些代理教師是在地人。另外，教育部在訂研習規範時，不

要用量來要求，經常會要求什麼樣的研習要 100% 符合量化指標，對那些偏鄉的學校太吃力了，在做評鑑跟研習的時候，不要完全用量的指標，且要求數字要達到 100%，要有一點彈性，偏鄉學校老師已經不足，還讓多花時間出來做評鑑，孩子反而沒時間教導。再來就是文書作業，文書作業可以簡化，真的不是那麼必要的話，偏鄉學校可以不要做。

另外剛剛談到實驗教育，我認為可考慮「混齡的實驗教育」，可能就是混齡之後，空的節數會釋放出來，可定訂實驗教育規範，免除目前現有法令限制，而空的這些節數可讓老師去做行政，也算其授課鐘點的話，那對於老師在推行這個他會簡單一點，就不需要老師兼組長的問題，會負荷不了。再來就是可能那個公費生還是要努力地做，這樣可維持教師穩定。另外要想些辦法鼓勵在地的孩子回鄉，有些在地的孩子不願意回去有一些原住民的地區，希望有一些原住民族鄉鎮的孩子能夠回鄉。這部分可以再鼓勵措施，例如：代課老師再聘彈性。還有橫向的策略聯盟，就是在校與校之間跨校的聯合行為，像一些文書、行政等等，以及跨業策略聯盟，與大專院校聯盟，很多的老師跟學生其實都可以用。我剛剛也報告的提升教室的員額編制，這個完全就是經費，當時教育局也向市政府要了 2 億多，所以學前向下延伸的部份臺中也有做，直接從 5 歲拉到 2 歲，5 歲直接向下延到 2 歲，市府稱這個政策為「托育一條龍」，但臺中市光執行這樣政策就花掉 11 億多，這是很龐大的預算，一個年齡層大概花費 60 到 70 億之間，不過我們這樣做方向是正確的，特別對弱勢孩子，學前提前教育對他的幫助成效最大。剛剛提的偏鄉的公聘，所以這個如果需要經驗，臺中也都在做，每一年教甄就是開了 10、20 個缺出來，在英語、藝文這個部份是比較欠缺的，特別是有些縣市的藝文是沒有專長老師。

許添明：就請來自中央的錦雀回應一下

蘇錦雀：因為今天機會也蠻難得。有關於偏鄉的部份，我們去年

年底也有委託研究團隊做分區座談，初步有回收偏鄉的校長跟老師反應的需求。初步歸納，大概歸納有大概 6 個面向需求。第一，是在經費設備方面，偏鄉的學校他們希望說我們以後是不是在設算那個經費補助的時候，可以特別看偏鄉的小校的預算的比例，他們可能有期待這一部份，我們那個補助的頭，就是我們是把它看偏鄉學校是教優區嘛，但是目前的走向已經有一點比較不會像一開始的教優區，因為目前很多的學校，那個資源分得太多……

D：量太大，太普遍化可能已經有將近 3000 個學校進入，

C：所以目前是這樣，所以我們再做檢討。那他們也希望說可以就是看專屬偏鄉師生的一個獎勵辦法跟提供給他們發展特色的經費，他們有這樣的一個需求。那在老師的部份，因為這個老師流動率高，不容易聘等等的，那他們有提到說是不是可以建立偏鄉專屬的教師證，就是提高偏鄉代理代課老師的薪水，不過這部份跟大家報告過，因為牽扯到教師待遇條例。那補助優質的老師到偏鄉，那這部份我們有在試著做，譬如說我們目前在研擬一個教學教師的計畫，就是把城市的老師用一年的時間至少一年的時間到偏鄉，這是做城鄉的交流，然後也可以去那邊就是協助偏鄉的學校做教師社群的一個發展，目前我們打算推動。然後他們也希望說推動共聘制度，剛剛有討論到，還有改進公費生的一個制度，剛剛邱副局長這樣說的。那在行政方面，他們是希望說校長的一個任期不要受限，就是目前依照《國教法》是大概 3 年一任偏遠的地方。那他們希望不受限制，不過有一個我也提出來跟大家就教。就是像離島建設條例它有規定，就是說在離島的一個老師的服務至少要六年，這部份目前又被拿出來檢討，有很多人陳情他認為 6 年太長。那一開始也許在修這個法，從 4 年到 6 年的時候，它也許想法是說這個時間比較長比較穩定，可是變成說那個老師也是會覺得說因為你 6 年太長，減低教師願意到離島那邊去應聘。在行政方面，因為目前偏鄉的一個就是人力少，所以行政負擔較重，行政減量的部份我們也去檢討。偏鄉的人比較少，所以剛剛邱副局長有說到，他們台中是 1.75 的員額嘛，那未來我們在 105

年度以後，我們在國小打算是推教師合理的員額，那如果這樣教師合理的員額計算會從學校的規模的班級數跟學生應該上課的一個課堂節數這樣去算。所以如果這樣推的話，目前的教師員額應該是 1.65 嘛，如果我們推合理教師員額的話，那這樣六班像這種小校的部份應該它一般是可以 2.0，增加它的人力。那剛剛邱副局長說行政的人力的部份，可不可以行政減量啊或者是他的研習等等，目前我們也在找幾個縣市配合我們的實驗教育，因為實驗教育有些是不受法律新制的，譬如說課程、行政組織等等，那我們在研擬說有一些是行政創新，譬如說行政是集中啊或者是幾個學校這一區，譬如說高雄市他們想要說美濃區整個一區行政是集中做這樣一個統一的部份。這部份目前也是在做。偏鄉的部份他們與會有提到說希望偏鄉有機會可以讓大家可以看到。所以老師我們在做偏鄉的一個期中發表，就是非常多的一個案子，希望大家看到偏鄉教育的成果。課程方面，建議說可加強偏鄉學生英文、資訊能力。那在家長、社區方面，建議說學校要跟地方的文化做雙向的互動，然後課程也可以結合地方的產業的發展，那就是在學校也可以引進文史的工作室，然後結合跟學校跟研習推廣社區。我想這就跟剛才所談的特色遊學學校部份會些結合。以上補充。

許添明：這跟「成功專案」也是因為「實驗三法」通過後才能執行，目前只針對補救教學、教育訓練方案給予彈性，學校有很多限制，我希望國教署能讓學校有更多彈性，反正成功專案就是一個實驗。另外就有關教育區，但是教育區現在錢越來越少，我也希望在這個案子中針對這些弱勢要由中央來負責，因為地方真的沒錢。所以針對弱勢，我的建議會是像教育縣區，可以先後順序層級，例如：處於人口上最弱勢階層的 10%，就是大力地去協助，後續層級按照 10%-25% 而有不同補助，它有一個階段。所以我的意見就是針對是說，也許我們可以針對那個最弱勢我們訂出一個指標來，什麼叫最弱勢。最弱勢這 10% 我們給它比較高的金額，讓他們真的有辦法去做一些改變，然後 10%-25% 或者是 30% 一

樣，我們分 3 個階段，3 個不同的層級來給錢。

D：我就這個部份回答，在行政上來說不適合把錢一放在人家的口袋裡面把它抓出來，但是你也許可以用一個方法，就是讓它的額度縮減，它變少不會怎麼樣，他感覺到不太舒服。額度縮減之後，將收到的資源送往最弱的地方，是某種資源重配置。偏鄉更需要一些彈性，盡量讓偏鄉能依照他的需要去補助，而硬體的部份不要再補助，因為偏鄉的硬體已經不差了，差距是在軟體部份怎麼弄。另外，實驗教育這件事情，用人讓偏鄉更有彈性，像代課是絕對行不通，代理會比較穩定，我可能師資結構也許我代理的稍微再多一點，學校會控管員額，控管員額後才釋出嘛，所以有機會在師資結構上面賦予學校彈性，在控管員額上依照自己情況斟酌，也是思考的方向。

許添明：我們再請淑麗老師發言。

B：第一，其實我訪談一些偏鄉的校長，「若今天真的要給你們協助的話，你們最期待的協助是什麼？」偏鄉校長們表示：「不要人，不要錢，但要減行政事務。」這不是只有偏鄉的問題，但是偏鄉相對人力少，此問題會凸顯，得應付各式各樣的計畫評鑑、方案，都是教學之外的額外負擔，導致無法在教學上好好發揮。故國發會應可協助這種跨部會、都會之內的整合，讓偏鄉教師可以專注做最重要的教學這件事情，這很重要。第二，就是偏鄉教育資源是否有效運用？比例如：在臺東有非常多一個學校只有 6 個班級，1 年的經費大概就是 1500 萬左右，大概 90% 到 80% 都是人事費，怎麼樣讓這 1500 萬可以好好用？這牽涉複雜的問題沒有簡單的解決途徑。包括剛剛提到的早期介入，能不能開始早一點做，剛剛許院長提到行政單一窗口，有機會可以試試。在偏鄉如果真的可以有這樣的「模式」(model) 做出來的話，我覺得蠻重要。國外太多研究告訴我們早期介入非常的重要，曾經有數據說早期介入花費 1 塊錢，後面可以省 7 塊，所以其實經濟效益很高。

另外特色跟學歷其實我們一直都非常的希望它可以並存，可是有

的時候它不是那麼容易，所以舉兩個例子：如果校長沒有非常的清楚辦理「特色學校」的目標是為了服務提升孩子能力，最後目標就不見了，我曾經在某學校做過實驗，我們就扎扎实實地做教學，沒有很花俏，讓小朋友很喜歡學習，在偏鄉地方，只要遇到好老師，學習成果可和全國的常模一樣，絕對可能；但後來為了發展特色學校，包括遊學等，特色如果沒有抓好，其實是不斷干擾孩子學習，因為孩子常花時間在迎接貴賓，整個學校也變成很動盪，老師也無法專心在教學上，這是一個現實的問題的。所以，我覺得「特色學校」要抓緊核心的宗旨是「希望它多元」，但不能夠因為特色而讓孩子的基本學能降低。另一個例子是：我和曾世杰老師曾推動一個「反敗為勝」方案，也已經發表到國內很好的期刊，我們曾經做過 2 個 model，其中一個 model 是找臺東學校規模只有 6 班或 12 班，每班人數大約 20 個人，主要是在做幾件事情，但是以單一學校為實驗對象，雖然它其實也是一個方案多個學校一起做，我們在那裡面做什麼？提升普通班老師教學能力，我們給很多的培訓、並觀課，也鼓勵老師觀摩別人的課，剛開始當然有老師抗拒。我們強調：教師在班上要做有品質的教學，而不是等事後補救教學。而我們於每個學校提供 2 位專職的課輔老師，專職的課輔老師受過專業訓練，負責去做全校最落後的這一群小朋友，有點像國外的「閱讀教師」(reading teacher)，整個方案為期 3 年，成效非常好，與對照組學校比起來，第 2 年就看到效果，到第 3 年效果就很穩定了。實驗學校也從一開始抗拒到後來反而要求方案繼續。這樣的試驗非常希望教育部複製，2 位專職的課輔老師的經費我們劃零為整，將所有補救教學經費統整到 1 位專職的人身上，其不只是教學，還要做個案的管理、協助學校老師提升教學能力，其實是一魚要很多吃。後來我們這個 model 複製到更偏鄉的學校，我們到新竹去，因為那個學校班級人數很少，我們不需要再提供有能力教師資，我們轉而提供專業的支持，包括：診斷，即讓學校老師知道學校小朋友能力在哪裡，並提供我們研發的教材給；資訊面上，透過觀課或示範教課給教師看等。

這學校的實驗竟然半年就看到成效，但到第 2 年的時候幾乎到原點，我們認為有 2 個原因，第一是老師異動，第 2 年的時候大概走掉三分之二的老師，再進來的老師他們願不願意參與這樣的方案；第二是校長覺得學力達到目標，便開始走「特色教學」，讓孩子賣菜活絡經濟，校長並不是沒有去支持，可是第 1 年校長目標只在學力，所有課程負責去教學領導，就是走在此方向。但是因為校長認為已達全國常模，所以轉向了要活絡發展不同的能力。這其實就發展特色要非常小心。邱乾國：因為補救教學是另外一個課題，特色學校的方案某種程度可以稍微調整，如果有一些特色方案結合它領域教學跟提升學生能力的，可分出一些經費來試做。如果可行的話，可跟補救教學政策結合。現在補救教學很多錢都花在照顧孩子寫作業，變成某種程度課後照顧，在學校就執行完畢。所以這些學校是不是彈性把錢集中起來聘師資，我讓它某種執行的彈性，不一定要照教育部的規則去做，照教育部規定，每天留一節下來把作業寫完，成效可能不好。

B：我覺得要給地方彈性。可給地方彈性也要確保這個品質，一定要設計出來。我其實對國發會有期待，怎樣可以做跨部會整合，然後化零為整，而非讓學校有永遠做不完的行政事務，干擾其教學。

許添明：再請 A。

A：各位先進，我從 4 個方面來提出我的一些想法。第一，就是偏鄉的定義，「偏鄉」它好像外界對他有一點負面的意含，政府應該不要給它負面貶挹的意思。所以偏鄉的「偏」字不要用在官方文件上，是不是改成「鄉村」或「鄉區」教育。第二，個部份就是，我一直關心，從來沒有說學校在定位時，就要要求學校要走特色，好像辦出一些有趣的特色，如：花鳥蟲獸等課程。學校目的就是為了學生而學習的，學校就是為了社區的學生而設置，讓學生有品質的學習，而學科能力跟非學科能力提升，就是學要要專注的。所謂的特色不過造就了學校的名氣甚至成就了校長，那學生呢？

還有一個比較嚴重問題：偏鄉山區學校老師沒有特色專長來教導學生那種東西，只能外聘，還得配合外來的特色老師的上課時間，擠壓學生基本學能授課時間，學校是為社區學生的學習來設置的，這個概念可能要把它走向定位清楚。第三個，有效學習是按班級數來編配學生，但是國外很多是按照學生數來編配，導致教學的現場上，老師還要兼校長。所以我覺得老師人力供給其實很充裕，問題是還是找不到正式老師，找不到合格教師，而找代理老師，代理老師機會多得是，為什麼要上山為什麼要到偏遠地方去？結果那個老師可能或者是教學經驗或者是教學能力其實是打問號。教育部要吸引並留住優秀的老師真的有必要。接下來我比較重視課程規劃，學校是怎麼編的怎麼設計，學生的黃金學習時間，學校的課程在上什麼？早上不是鼓勵晨間晨讀嗎？結果是學校安排藝能課程，表面上都是基本能力，課程的編配其實無辦法符合。而補救教學，應該關注那種學生端的感受，大家都放學了還要留下來補救。累積長期的挫敗感，學校還把學生留下來，有種被隔離感覺，對學生來說是不好。我覺得說補救教學是例外，重點要放在課堂的有效教學，搞不好我三、四年級人數少，可以併班上課，主教老師以外還可另外安排老師是來協助落後的學生。

許添明：再請 F 校長。

F：我們認真地做教育，前年有去仁愛鄉、信義鄉輔導，縣府教育處設有校長輔導團，發現部落地區教育做得不好，其實原鄉人口沒有什麼外流，所以學生還保留，所以我們在鄉下努力做，其實就是造就人才不要外流，少子化是正常，結果我走過幾個學校，我擔任校長 24 年，第一所學校是信義鄉的九美國小，我去的時候你會發現到原住民朋友他們喜歡運動，他們去參加比賽還有比賽得名，他會以它為榮譽。後來我給主任跟老師討論規定，你作業沒有完成的就不能參加排球隊。剛才談到特色的問題，特色是可以應用的。學生很喜歡打排球，那要完成功課後才可以去參加排球。那後來我們在信義鄉我們跟一個老師設計一個，因為我們知道原住民的小朋友喜歡獎品，我們學科比賽都沒有獎品，後來設

計了奧林匹克學科競賽，給學生獎杯，讓他有榮譽感，是因地區孩子的特色他們的喜愛來領導他們學習，我覺得是要這樣去考慮。所以那時候他們的唱歌很好，我們主任說要成立合唱團，這個合唱團也是引導他們學習，現在還發展到全國有名的「原聲合唱團」。此外，山地鄉資源很豐富，但來到像中寮鄉，既不是偏鄉也不是市區。不是山地也不是都市啊。所以我到廣福國小的時候，我到各班那時候有生活倫理時間，跟各位小朋友去有一點聊天，問他們你們喜歡的學習的是什麼，你們將來要做什麼。全校 50 幾個學生，男生跟我講的就是他未來要賣水果或者修腳踏車，女生就說她要美容。那你說他只要這 3 個工作，他還要學習幹嘛？沒有學習動力。我就申請一些參訪，帶他們暨南大學參訪，透過參訪讓學生接受很多的新的東西，與外界接觸，激發他們未來我想要做什麼那種動力，就是我們講的有效教學。我當校長時，有很大的彈性，雖然教育部規定我們很多的研習或者是開會，我說只要影響教學老師們覺得不需要去的就不去，所以我常常要寫東西，那沒有關係，大家看到一定知道情況。但是我最關心的還是孩子的學習，只要老師你覺得這個時候孩子重要，就是孩子重要。包括評鑑複評都是不及格，我也能夠接受。你就到學校來複評嘛。因為我覺得很多的評鑑是造成什麼現象？尤其小學校，偏鄉的小學校，今天要評鑑什麼的時候，老師放著學生做資料，你今天把他放著做資料你這節是空的，明年又來評鑑，有時候評鑑寫很多的東西，老師們沒有時間去管學生，老師要整理資料。所以我自己校長給他們很大的彈性，包括課程都會給他們很大的彈性。我在課程裡面 20% 的彈性課程，80% 的領域課程，我用整個課表去規劃，要特色也有特色，要學歷也有學歷。因為我們今天要的能力只有學歷嗎？只有學科能力嗎？不行的。孩子不是說只有考試考國、英、數就可以的，不是的。他能夠要發表能夠要什麼那些複雜的能力，你不要給他嗎？要啊。所以課程裡面是要進來的，不能說我要給你們升學歷，把其它的都放掉，那完了，到時候又變成失敗，有意義嗎？所以這些能力界定可能我們要思考一下，

不是只有學科能力，學科能力是一個很基礎的發展，沒有學科能力以後沒有發展，這個都是前面講的，你要有學科能力，但是你也需要其它的能力，你在社會上才有立足，才能夠走出來啊。所以我想你如果看過清水國小，我 95 年開始，畢業班的雖然十幾個小朋友，他們自己組織自己表演，我們校長就幫他找大的學校給他舞台。他們就是會自己組織自己表演，那個能力不是只有讀書的要有，這個都是能力。所以這個部份我想剛剛談到的在有效教學裡面影響到的就是老師的異動，最近我在信義鄉仁愛鄉，我剛才來就跟許教授也談到了，區的概念很重要，因為我也擔任教育部補救教學訪視委員，到仁愛鄉訪視的時候，最偏遠是力行國小，我們在研習的時候他們不肯來，然後來到南投或者是草屯就已經兩三個小時了，所以我在去年就規劃一個到區到校，因為立行、花小、紅葉三個國小比較近，但是都很遠很遠，我們就去那裡辦區的研習，3 個學校一起，仁愛鄉分了 5 區，信義鄉分 3 區，其中一個老師他講從來研習他都不參加的，當他聽到我們的時候，他就講我們要這麼做。所以這個部份是要怎麼做才重要啦，所以我感覺到說這個像我這邊幾個概念，就是說分區的啊有效教學，我覺得這一些是蠻扎實的東西。那我在信義鄉的分區這樣做完之後，他們偏遠校長主動發起要成立一個校長教育工作坊，自己花錢，目前是聯絡 14 個，已經開一次會議，工作坊都開一次了。我就感覺到這樣子有發酵，我們現在辦老師研習，校長就變成主動我們要成長。我也跟校長講，其實一個學校 40、50 個，像我在講的時候改變教學的時候是我，當然是全校老師，我一個老師教全校，利用它來教數學，老師分開再帶，做幾次老師感覺什麼叫思考教學，慢慢慢慢就轉變。所以我跟那些偏鄉的校長講，你懂了當老師嘛，老師當組長嘛，學生就分組一樣嘛，各班一組嘛，你剛剛講了一班才兩三個、五六個、七個、八個這樣子去帶教學。所以我覺得這個是可能從有效教學帶起來學生的能力起來，然後他們原來的東西根本沒辦法退掉，還是要留著，他們比較需要的高興的喜歡的也要把它發展起來，現在搭配相輔相成才是他未來

要走出社會的能力，並且他有獨特的能力去競爭。我們競爭的能力不是要跟大家都一樣，你到鄉下裡面跟小朋友抓昆蟲，你一定輸嘛，對不對？所以這個部份我想其實偏鄉能力和競爭力這個思考，最重要是有效的教學，有效的教學也會是老師跟校長，因為你再怎麼加給很多加給加很高的，那個是最不好的，是要保障那些老師。

彭錦鵬：我已經學了很多很多，今天非常棒。我們還是先請金車教育基金會。

H：我是金車教育基金會，那因為我們長期在執行。國小我們已經有運作了，就是花蓮最南部的學校我們已經運作 10 年的我們叫「渡假志工」，當然每個禮拜大概 4-6 位的志工他們會到學校去服務一個禮拜服務一周。10 年下來很感謝校長的支持，因為校長甚至把校長宿舍讓出部份給志工住。所以我們這一群當然沒有錯志工會一直流動，可是給孩子的那個視野是宏觀的，他可以看到很多不同來自四面八方的志工，甚至有機長，就是開飛機的機長。然後有竹科，很多都是來自於竹科的工程師。然後甚至他們有去過很多國家，這樣來開拓孩子的視野。我們每一年的 11 月我們主動那四個禮拜都是留給新加坡來的老師，新加坡老師那 4 個禮拜他們來服務國小的。然後甚至還有各地回來的華僑，還有甚至外國人，我們都很擔心其實他們怎麼樣去跟這些志工做溝通。就是說學校老師怎麼去跟志工做溝通。可是我們發現我們都白擔心了，因為其實他們都有方法去做這樣子的事情。那當然我們還有另外一塊，就是我們的英語我們長期有十多位的外籍志工在花蓮，屏東跟金門做服務。所以也因為是這樣，所以跟很多偏鄉的學校有做一些溝通跟了解。那就我所看到的幾個部份，像剛剛我們一直也很希望說能夠引進像社會企業，因為我自己也在勞動部做了一些學習的方案。然後像那個 TFT 就是 teach for Taiwan，這樣子的一個做法，其實它會有另外一個盲點是，當然沒有錯，它來的老師都是很熱血都很想幫忙。可是它會有一個盲點是，因為這些老師他不可能當永遠的代課老師，因為他們如果不是體制內的老師的

話，受限於我們的體制，他其實是沒有辦法，而且一樣三年五年他還是可能因為整個經濟的負擔，他可能覺得他還是會離開這個教育現場。我個人還是覺得去培力現有的老師是比較好的。我覺得我們現在很多教育都在談防範避免什麼什麼，可是我們那個預防的機制，我們一直希望教育現場是營造好的學習環境，當很重要的就是老師、校長跟學生之間的互動，甚至可能它的老師，因為我們知道現在老師的來源不僅只有這 8 個小時、6 個小時的老師，而是有可能有很多是社團，我指的社團是非營利組織還有甚至大學怎麼樣去融合。那當然我們很重視的是這 70%、80% 的學生，那那些 10%、20% 可能他本身的學習就比較低落，或者是我根本就不喜歡學習這件事情的孩子，我們怎麼樣去協助他們。像其實我很欣賞那個臺東書屋，它是協助擴大學習的場域，他們現在讓孩子直接就去蓋房子，也只是說讓孩子學習蓋房子這件事情，它與大學去做合作，他跟大學教授合作，所以大學教授把一些蓋房子應該要有的學理學科能力，然後把它怎麼樣讓孩子除了學習蓋房子這一件事情之外可以去做一些其它能力或者是他學習能力的一個提升。

我自己一個很大的擔憂，因為他一直強調他希望孩子留在社區，可是當然他的立意是好的。可是問題是我們所知道的原住民社區，其實爸爸媽媽都不希望孩子留下來，因為他們覺得沒有用的人才會留下來。我當然可以理解他對於這個教育的憂心，他希望把人才留住，可是人才留住一定是要原住民他當地的人嗎？因為我們看到一個另外一個很好的案子就是土溝，它現在做農村再造，他們其實把南藝大的學生留在土溝，他們用一個社區營造的方式留下來，我覺得社區的力量是可以協助我們的學校做很多的發展，所以我覺得這是我自己提出來的，是不是一定要當地人留下來還是可以多引進一些社區的力量，社團的力量非營利組織的力量讓年輕人留下來，這是我的一些想法。

彭錦鵬：好，非常非常感謝，全國家長團體聯盟的李秘書長。

G：我覺得說我們現在在偏鄉我們終於不是只在丟錢這樣子，我們看到很多的情形。前面大家說過的我不再贅述，我這邊想提的一個部份是我們一直在提到就是人的問題是老師，老師他為什麼不願意留在偏鄉，他怎麼會有這麼快的一個調動，為什麼？我如果就我是一個老師的立場，我今天到那邊去，我可以說我願意過稍微儉樸一點的生活，可是你不要讓我清貧，看起來我們已經開始在做這一塊，我覺得這沒有問題。可是很重要的是我在這裡有沒有一個成就，我的成就是什麼？我的成就是我帶的學生我很快樂，我看到學生的成長，所以那就是我的成就，我就不是一個受挫的，所以如果是我今天到了偏鄉或者到一個地方，我是被訓練的，以至於當三年、五年、六年，我其實是帶著火種離開的，我有沒有可能讓在這個偏鄉裡的教學，不管我們談的有效教學策略，教授剛剛談的小班這樣的教學策略，等於是來這邊接受一個更好的歷練，以至於我這個火種可以帶到更多的地方。所以我們過去在做的都很像是在丟木屑，丟了起來這個學校就點燃起來了特色等等，可是木屑一熄了沒有柴，那怎麼樣產生那個柴的一個力量，因為那個柴你是可以拿著那個火把繼續去的，那剛剛校長也提到他到的每一個學校就起來了。可是怎麼樣讓林校長沒有到的學校怎麼起來，我們怎麼發展出一套這樣的模式，我覺得是我們現在需要做一個思考的。我們在這個研究案裡面我們都看到這一些，我真的想提就是補救教學，我們看到有一個說法是說增加學生讀、寫、算的時間，可是我們的補救教學如果我們一樣都是你要這樣算這樣算，因為很重要所以說三次，因為很重要所以我說三次，這樣子的教學方法對於這些學生是沒有意義的。所以我們怎麼樣去回到一個有效教學的一個方式。有沒有人可以蹲點，就像剛剛這邊所提到的他們長期的在偏鄉去做經營，他們有一組人，所以當每一次有這樣子的一個度假志工過去的時候，這些志工他們有沒有得到回饋？有。教學相長在裡面，所以當我志工投入的時候，我不管是大學生或者是我青年志工等等，我投入的時候，我在那裡跟他們接觸，我回頭得到回應我有成長，那個

會是一個動力的繼續。然後這個偏鄉應該是說提供這個場域的學校，它也不會因為是一些外來的人加進來然後就造成它的困擾，反而有一點我們一直在提供一個實驗場域，它不能一直是實驗，那怎麼去溝通這兩邊？剛剛提到說有的老師都知道怎麼去跟他溝通，是這一組老師他會一直持續嗎？所以今天我們需不需要有一個蹲點的去做診斷或者是一個蹲點的團隊去做診斷。因為現在學校所遇到的問題或者是它需要的解決方案都不同，我們有沒有可能有一組人然後去蹲點，這個地方是小校，我們怎麼做怎麼做怎麼做，然後哪些資源可以怎麼結合進來，在另外一個區他可能遇到的是另外一個情形，然後他怎麼去蹲點怎麼去做。這些蹲點的才是真正那個火種，他就是拿著柴的人，他可以做。那我們也許我們今天會看到說偏鄉它最後有沒有機會成為台灣教育在做一個翻轉很重要的一個力量，如果是可以，那麼它就不會成為落後的，它可能是成為領頭的。我們有沒有可能有這樣子的一個發展，這是一個。然後那個教學模組怎麼到最後是可以是一個客製化的一個部份。另外一個是我們真的是要讓老師有尊榮感，偏鄉學校可能只盼望有招到教師來就好，教師去到這個場域也會覺得混口飯吃，怎麼可能對學生有熱情？你怎麼期待我有改變。我們有沒有可能說至於如果是公費生，公費生帶著一個就是說我就是沒錢，我就是被迫要去盡這個義務，怎麼樣去減弱那個義務感。而是讓他覺得說我今天去了我就多一點經驗，你就讓我生活啊，我可能失去了一些資源的連結，但是就讓我有所得回來吧，我的兩年就不會浪費。另外我們在硬體我們在很多的資源上面都是有的，可是大概很多都不知道怎麼用，就像剛剛提到行政方面的可能不知道怎麼用，所以我們想提到一個是社區，社區的學校是真正就是要承襲。我舉一個例子，拉拉山上有一個人，然後有一天接到一個電話，學校告訴他說爸爸你兒子榜首呢，他兒子考了台灣科大的榜首。你知道這個爸爸他說什麼？他說不要啊，叫他不要這樣，不要綁手也不要綁腳啊，你叫他有事好好說，這個爸爸很緊張，因為他聽成是把手綁起來了。這個孩子他絕對是一個他在那個地

方沒有什麼特別的教學的資源，他就是扎扎實實地可能有人幫他一點忙，所以他就成為榜首。可是那個家長的期待是什麼？那個孩子安安穩穩長大就好，所以對於榜首他其實沒有什麼概念，或者他也沒有什麼特別的想像。那對於很多的家長來說，講故事給小孩聽我不會，因為我讀那個書給小孩聽，我就不會讀。但是我不會讀我可能會說，我們怎麼去引導或者怎麼去協助，那我剛剛聽到說書法很重要，但是我們一定每個地方的孩子都要學書法嗎？長笛很好吹直音很好，每一個孩子都要學嗎？我們地方在社區裡的耆老，在社區裡的這些家長或者是社區的人士他不能教嗎？他可能可以啊，我們現在很快有我們的新課綱上來，新課綱裡面給我們在課程上面其實有相當多的空間，我們現在所稱的偏鄉小校的這一些部份他們的空間在哪裡？我覺得會是一個很好的時機好好地去看這些事情。最後一個其實因為上一場我沒有參與到，偏鄉裡面，我們現在談的似乎都是天涯海角的學校，事實上在天涯海角的學校裡面有很多是有亮點的，但是這個亮點就包括他們發展特色，可是也很可能有很大的挑戰，

彭錦鵬：好，謝謝！

E：不好意思，讓大家留這麼久，我盡量把它系統化。我想院長找我來是因為我的背景，因為我師大畢業之後，我是師大生物系現在在生物學系，那因為我是教育研究所。我認為偏鄉的定義需要再明確，而對於既不屬偏鄉與山區的「三不管地帶」學校，相對來說軟硬體資源甚至不如任何偏鄉學校，這需要教育部再重新評估的，弱勢學習的學生不一定在偏鄉。另外，一位新到任的校長要改變一個學校的教學風氣不容易，往往需要 2-3 年才有成效，但校長往往 3 年一調，不能延續。此外，也不要責怪校長要發展特色學校，因為透過特色學校可以讓社會扭轉特定學校的觀感，讓家長較放心繼續留在特定學校。我當學校校長時，我會進行分組能力教學，並結合大專院校教師合作，並提供隔代教養的弱勢家庭周末假日也可以來學校，透過外聘老師辦理活動，協助弱勢家庭其家庭教育不足處，不過這都和校長個人的認知有關，不能長

我國社會發展政策前瞻規劃：偏鄉教育政策之檢視與未來發展

久穩定維持。

彭錦鵬：謝謝！大家今天的參與。

附錄六 第二場焦點團體座談逐字稿

時間：2016年05月10日（二）15:30~17:00

地點：新竹縣尖石鄉

參訪學校：尖石國小、尖石國中

| 代號 | 單位 | 職稱 |
|----|----------|-------|
| I | 新竹縣尖石國中 | 主管級人員 |
| J | 新竹縣尖石國中 | 主管級人員 |
| K | 新竹縣尖石國小 | 主管級人員 |
| L | 新竹縣梅花國小 | 主管級人員 |
| M | 新竹縣嘉興國小 | 主管級人員 |
| N | 新竹縣政府教育處 | 科員 |

許添明：比較重要的就是因為我一直在講的，需要整合社福啦、健康、文化啦這樣部分，那我現在就說好，那你們在學校經營的過程中，最缺乏的是哪些，那有沒有可能用什麼樣的概念，有沒有可能有什麼方式把這些東西一起整合，那就是校長各位辛苦，要靠個人的關係、個人的能力來處理這些問題。請教大家的想法。

那最後一個問題是產業，因為偏鄉在地沒有產業，父母親要離開至外地工作，孩子就隔代教養或提早送去上學，所以我的意思就說這些看看是不是有什麼，大家有什麼具體的想法。

尤其是後面兩個問題，所以如果第一個問題跟第二個問題，其實可以用寫的。好不好？就有機會再寫給我也可以。今天就是第三個、第四個，我覺得那個是今天最想聽大家的想法。那就是國發會也希望對第三個、第四個看有沒有可能協助？所以我們是不是就這樣，我們就因為時間的關係，我們就針對第三個、第四個，好不好？那大家如果有需要，我們就跟你們要，你們就寫點東西就好。可以嗎？

I：院長，我就先來。對對對，前面還有簡單的，還是辛苦大家，那我們除了教育部跟教育處之外，還有原民會跟我們縣政府的原民處，還有鄉公所，這也是社工部門可以給我們的資源。然後私部門在尖石鄉，目前有至善基金會博幼基金會，這是比較大的，還有很多其它的小的基金會都有出錢協助中小學。

許添明：所以你現在講的，差不多全部中小學都有嗎？

I：對，中小學都有。

許添明：OK，鄉公所有什麼資源？

I：鄉公所他每年會給學校兩筆，一筆社會補助款，每年 10 萬塊，然後另外一筆是，因為辦理相應的關係，他會有各校補助款四萬塊，去採購關於鄉運相關的花費這樣。

許添明：國中小都一樣？

I：國中小都一樣。

許添明：鄉運，運動會。

I：全鄉運動會，對。

許添明：所以私部門主要就是至善跟博幼。

I：對。

許添明：K 好像有意見

K：可是我在想還有展望會、家扶中心。

I：對，那個（展望會、家扶中心的補助）我們這邊就沒有了，對。

許添明：國小就然後加上展望會，家扶。

K：像我們博幼，博幼有嘛，但是那個。

I：至善沒有。

K：至善他就沒有補助我們前山地區的學校，他只有後山跟那個（尖山國中）。

I：尖中。

許添明：國中，對。

I：了解，了解。

K：他大概每個單位都至少 1 年 10 萬左右。

許添明：所以你說博幼跟展望會。

K：其實博幼就是課輔而已。

許添明：課輔而已。

K：對，反正我們前山是家扶中心，還有展望會跟一些多元會，多元人才培育跟那個包含弱勢照顧這一塊。

許添明：每個學校都有嗎？

K：我們前山都有。

許添明：前山都有，所以差不多 10 萬 10 萬。

K：就是看他們的當年的募款的狀況，會給我們的特色，給我們一些才育，人才培育的各個經費。

許添明：OK。

L：我不重複，這邊再補充就是台積電、龍達電子等私人公司部分。前山和後山的學校都有補助。具體補助項目有整個教室的裝置，例如：1 間教室設備要 60 萬，他 50 萬就募款一周就到位，現金就進來。是，然後還有一個是宮廟，就是有一些功德會廟宇，每月持續給我們學生 8 千塊的午餐的費用，應該每個學校都有。

許添明：不計次。

K：不計次。

I：不計，對，不計次。

L：就是宮廟都會有，那臨時的急難救助也會有。

I：我再補充一下好嗎？因為以上講的不管是公部門還是私部門，基本上他會補助在課程跟教學，就是提升學生的基本學力，這個方向的方面比較多，那補助在設備補充或者是校舍修繕的那個部分很少。那還好，因為我們成功專案有給我們 20%的資本門。所以我們可以用成功專案來補這方面的不足，那現在不管是教育部或者是原民會，原民會也有很多就是關於課程跟教學方面的發展的經費，但是關於設備補助的各部門都很少。那私人的基金會更不用說了，因為他會覺得這個是政府的責任，私人基金會不會給我們這些方面資助、資源。

許添明：可是這些私人的，私部門的資助主要就是在孩子的學習歷程上嗎？

I：是的，以資助學生生活、課輔為絕大多數。

彭錦鵬：即直接給予學生的資助。

I：對，對學生直接的補助。

許添明：M 有沒有補充？

M：私部門基金會，我個人的接觸的經驗，除了至善跟博幼會是在課輔；像伊甸、展望，或那個像他們家扶中心，他們大部分是在學生的助學金，對，那但是有一些，比方說有一些學校有一些可能會提出一些就是比方在文化或者在學生的一些天賦的培育，他會幫忙，但是不一定是每個學校都有，他也會看他當年度，如果說他假設今年募的款項不是很多，可能只補助一個學校，募款那如果多的話，可能就兩個學校，就不一定。那不過整體來講私部門除了尖石國中，小學的狀況大概是這樣，因為國中有至善協會認養就是課輔，所以此部分資源來說，小學會比較少，小學的部分就大部分就只有助學金。

許添明：那另外一個問題就，還需要哪方面補助嗎？除了私部門的補助。

I：以國中來說，因為除了有上述私部門，還有現在學校都會有教

育儲蓄專戶。所以都可以協助是自己的孩子，但是我們的孩子如果畢業要去讀高中，其實他會面對兩個問題，第一個他就要離開尖石鄉，因為尖石鄉沒有高中，那他就會需要交通費或者住宿費，很多家庭負擔不起這筆費用，我們曾經想要去支持畢業生到高中以後的一些獎學金，可是後來發現行不通，因為學校的教育捐贈物只能夠補助有（尖石國中）學籍的孩子，不能補助已經畢業的孩子。

至善基金會他支持有限，沒有辦法全部補助，最多只能照顧 5~6 個孩子，就是高一到高三這樣，他沒有辦法照顧那麼多的孩子，所以這個部分是我們非常需要對畢業生支持，尤其是不止是高中階段，他到大學階段同樣會面對這樣的問題，對，如果有這樣的支持系統，可以讓他無後顧之憂的話。

而在地經濟產業發展當然是對學校非常重要，因為偏鄉所有的學習問題、社會問題，都來自於家長的工作，家長去外地工作，就會在部落裡邊就會產生隔代教養或親戚照養，甚至是大的小朋友帶小的朋友這樣的情形出現，那從家庭上得到的幫助很小，完全靠老師教學。

那他回家沒有環境，沒有人可以指導他複習功課、寫功課這一類的，當然他的學力就會落後啊，這是相關的。所以如果可以創造在地的產業發展，創造在地的就業機會，那這個家庭問題會消失。那我們相信說這樣子不管對小孩子的身心發展或對他的學習能力來講，一定是有非常大的幫助。

許添明：我們先針對第 4 題。有沒有其它，我還問了一個就是你們有沒有什麼針對尖石的具體建議？M 你說一下。

M：那個就是在地的產業，我想我們現在看到的問題是說，比方前山跟後山不太一樣，那後山現在推民宿、觀光旅遊跟農業，那他們現在看起來是開始蓬勃發展，對，但是其實也面臨一個問題就是土地的利用，怎麼合乎人跟環境之間的關係，這是學校應該提早面對的問題，例如：過度開發，要如何兼顧（環境）平衡，

這是我們學校應該提早讓小孩子去瞭解這些（議題）。

而前山部分，目前有不少家長離鄉工作或者是留在部落中打零工，那前山目前沒有產業，具體的說是沒有太明顯的原住民族的產業，反而有很多外地商人來此買地，開發露營區等休憩設施，導致前山土地產權流失很快。

依據政大民族學系老師的研究，他們向政府單位調資料，前山土地已流失了 30%，背後的意思是：有 30%的家庭大概就是將來會更弱勢，因為沒有土地，將來回自己家裡要辦喪事的地方都沒有。所以，如透過我們的教育跟當地的土地或者文化保留，應該要面對的議題。

I：我補充一下，這些漢人來發展的產業，雇傭當地人比例很低，僅少數幾位老板較有良心，比較願意協助當地就業機會，例如：天然谷溫泉會館堅持用在地人。而其他的業者，如：OOO 就不用在地人，他們認為在地人很難用，業者懶得花教育訓練成本培訓在地人，透過對外招募立刻好用的人，這也是這些外來產業其實並沒有幫助到當地就業機會的原因。

許添明：K 有沒有補充的？

K：其實新樂國小是全臺灣露營地密度最高的地方，露營會不會影響我們整個學校的生態發展，我覺得多少有影響。我們本身露營是讓孩子認識了解露營，透過露營將生態觀念帶給他們。但是還是有 7 成或者 7 成以上還是外地人來經營會比較多，也因為還有當地人擁用部分露營產業，加上族人有些積蓄地也有在開發，做得不錯，對我們家長生活水平也的確有提升。所以這有很大的幫助。

所以我們部落的族人有沒有心把我們的相關產業，例如：農特產品透過這樣的方式去做買賣，就是我們自己有沒有那個心，像尖石部落大學，我們都是部落大學裡面的團隊成員，有好幾個餐廳

都是我們在地餐廳，還有一些新的一些產品也開了，那這樣也需要人，人力去支援幫忙，我認為這是正向的發展，但是如果懶惰的或受毒品影響的，就會因毒品影響迫使他們違法砍乏牛樟，類似這樣的案例還是有。對我們的孩子影響，產生行為偏差。此外，由於外地人進來開發展業後，人員變得複雜，如果說吸毒的狀況甚至於有外界的一些惡勢力等進來，會影響我們當地人。譬如買賣土地就會有，剛才那個徐校長講買賣土地就會有一些比較黑道集團進來，也有可能像個這樣的人，這個我們沒有辦法辨別說，他是什麼樣的人，但是什麼樣的複雜狀況都影響到我們的孩子，所以我就覺得說，這個時候應該是要學校教育跟教會的功能，我們會一直在加強這一塊啦。學校跟教會培養孩子道德良知，讓孩子辨別是非，並透過親子教育一起輔導家長。

許添明：這個現在，現在到底國中、國小有吸毒的嗎？

I：學生應該是沒有。

K：國小裡面沒有。

I：但畢業之後就不一定了。說實在，在學時，我們管得還蠻嚴的，沒有機會接觸這些不良習慣。

許添明：有沒有什麼補充？

L：我補充一下在地農業產業現況。提到尖石鄉的農業都會想到水蜜桃跟柿子，但一窩蜂種這些農產品時，量產一多，盛產時，由於在地民眾缺乏行銷、組織，於是削價競爭，價格就往下降而不符成本。於是我們學校是引進台積電進來，以契做方式整個賣給他們，穩定價格，甚至還不夠賣。所以我們一直想要幫在地農民重新組織合作社等組織，並教育儲蓄的觀念，要懂得理財，要幫孩子存教育基金。又因為很多補助款依照人頭補助，一位家長若生 7 個小孩，政府、民間會論人頭給予家長補助會幫她養，導致在地家長不工作，甚至沒有理財跟儲蓄這個觀念，應該要適度給我們孩子儲蓄與理財觀念。

此外，復興傳統文化這部分，例如：我們學校有很特別的族人打擊樂團，全部是純手工做的樂器，但聘不到老師，最後老師是來自桃園復興鄉，欠缺傳統文化的師資這個部分我們也是蠻擔憂的。許添明：其它的地區沒有產業嗎？你們那邊沒有，目前沒有。

I：就是種過，差不多。前山其實它的農業產業並不明顯。

L：尖石等外面比較特別是溫泉區，但也是外面財團的。

I：都是外面財團的。

L：我另外要提的是健康這塊，這邊在地人有些有酗酒習慣，導致健康出問題，甚至影響生育出來的子女，我觀察到學校特教生的比例越來越高，加上就是女孩子到5、6年級以後過早懷孕、酗酒、近親結婚等因素，導致下一代健康也受影響。另一個部分是衛生教育這塊。我們的女同學如果都沒有得到保護，父母都不在身邊，都是在外面寄養或隔壁教養.....，我們可不可以某一些比例上讓我們這邊的孩子能夠多有一點這個自己保護的能力。

I：這是性別問題，性別教育問題。

K：到家庭教育的衛生教育不容易。

I：就是沒有人照顧啦。

許添明：我為什麼會提這個問題，我還記得我那時候的演講裡面提到，就是我希望有單一窗口服務，把所有的社服、醫療、健康資源都整合在一起。因為我覺得校長每次到這些問題，都很辛苦，要各憑本事去找各種資源來協助他自己，所以我會就是說這些資源用什麼樣的方式跟學校結合，我想我的問題是，如果有這樣的服務是不是對學校會有幫忙。

I：我想司馬庫斯這種經營模式，還有博幼基金會經營的模式都可以參考，司馬庫斯是我們尖石鄉最富有的部落，他是用共同經營，提供了他們部落裡面每個人都有工作機會，每個人都有薪資的收入；博幼基金會是訓練部落媽媽來上課輔，一方面也創造了就業

機會，一方面也訓練這些課輔媽媽如何照顧下一代，應該這樣簡單地說。所以我覺得如果可以整合這些資源，還用這樣的模式培養在地的人才，不管是性別教育、衛生教育也好，或者他們來做課輔，做一般教育也好，在地的人比我們更容易去施力。還有他們比我們對當地人熟地熟，更知道說問題出在哪，更容易解決這個問題，而且創造在地就業機會就可以解決我們剛剛談的那些問題。

M：我認同的是有一些資源就訓練或者是提供給在地的人去接受一些訓練，然後可以陪伴自己的孩子，我覺得這是好的方法，但我看到博幼的一些狀況，我覺得他們訓練的講師，鐘點費不高，所以能夠找到的部落族人不見得適合陪伴小孩子，可是他們必須要有那些人，所以造成一方面有流動率的問題，流動率高的問題；另外一方面是這些族人在接受訓練的時間較短，那所以在陪伴我們的孩子，我自己覺得就是感覺上，我看到好幾次，就是感覺到他們帶孩子的方法，好像我小時候被老師帶的方法一樣，直接高壓地壓學生。有時候我找幾位學生到我的辦公室，抽查他們的數學等作業，然後發現，我問他特訂題目時，他馬上表示課本哪一頁可以找到答案，課本怎麼寫就照抄，因為博幼的老師告訴他們這樣做。

所以，我覺得私部門在想要幫忙學校做事情，基本上我認同，但需要更多的培訓時間。至於誰可以投入資源訓練，我認為無論公部門、私部門都 OK。

許添明：OK。

M：但是就是說那個訓練的人一定要時間要長。

許添明：是因為他們領導者認為這樣子比較好吧。

M：我認同他們講的，就是他們希望多一些是部落的人可以陪自己的孩子，我覺得是我認同，但是他就卡在，他可能鐘點費很低。

I：鐘點費的確不高。

M：他就找不到比方說大學畢業的，或者說甚至高中畢業的，可以留在部落裡面陪孩子，那所以說必須是比方說國小或國中畢業的媽媽，那如果他們陪寫作業，我不反對，可是問題是他們陪寫作業有的時候還要知道小朋友，那他指導的方向就會有問題。

K：其實剛剛校長提到那個，會因為距離城市越遠的地方，他的師資來源就會越來越弱，那我在講說尖石國小現在的博幼的老師都還不錯，就是師資的狀況都不錯，師資的水準也很高。

I：尖石國中的也不錯。

K：現在新光國小沒有與博幼合作，就是發現部落的家長沒辦法帶，帶反而會帶錯，甚至於直接給他答案，學校老師要花更多力量去導正，所以我們學校申請（教育部的）「夜光天使點燈專案計畫」，這些課輔老師很努力，有時教下午 5:30 或更久，但花費這麼長的時間，加上距離關係，導致沒有人願意來，是個大問題。

I：不管是公部門、私部門，但要提高些鐘點費，特別可以請部落的大學生畢業，他們可以長期留在部落幫忙，這是好方法。

許添明：我們以前提過一個概念，就是讓在地畢業的大哥哥、大姐姐回來指導在地孩子，其實對孩子是有「**rule model(規則模式)**」的作用。

L：可是他要能夠從小到大沒有走岔路，我現在知道在偏鄉要成就一個大學生，需要整個村子的力量。

許添明：對，所以我就說如果這些能夠大學畢業又有點正向的話，其實他回到部落其實是有很大的影響力。

L：我也常常告訴我的老師說，我們真的很重要，父母親家庭功能失能，更顯得我們天白天，我們是白天孩子的父母，更重要，我是一直強調我們的孩子如果被公平，那很專業的對待，這裡就不是偏鄉，只因為我們老師在這個部分，必須要兼任很多行政，還要教很多個科目，因為我們就是找不到老師，今天一位主任出去開會，我們老師就要去支援原本課程，怎麼會教得精彩呢？包括

家庭以外，我們也代課老師的流動率大之外，還有公部門很多評鑑或者研究等行政雜務。

許添明：社會福利方面有沒有什麼想法？還是覺得就是健康比較嚴重，社會福利的部分，還 OK 嗎？因為有那麼多的基金會在資助。

K：社會福利有幾個做得還不錯就是因為他，就像展望會他有受助童，比如說這個家庭的受助童，有在他有被幫助，定期每個月給他多少錢，所以展望會針對這個家庭教育的、親子教育的、衛生教育的，只要開任何座談或者活動，他逼著家長一定要參加，所以參與率很高，為什麼呢？家長如果不參加，就不會補助你的小孩，而且展望會裡面很多的人員，幾乎都是部落裡面的人，也是有點知識背景的人，所以他在要求上面，家長騙不了他，他會就是互相合作的概念，結盟合作的概念幫孩子，甚至於他會把那個家庭帶起來。這種社會資源是我覺得還蠻不錯，錢就會用在刀口。

I：家扶中心也類似，他發放補助是，就是他們的親子教育一起做。家長要來，而且家長不能走，家長也要上完課才把補助款領走這樣。如此效果也很好，出席率也很高。

L：我們學校也有很多的獎學金可申請，不過我們學校會幫每位學童一進學校，協助幫他開戶，將所有獎學金存入，等到有需要時再領出來，例如：要畢業旅行時，就不需要再拿出錢了。其實，我們學校的獎學金真的會幫家長養到畢業，都沒有問題，但現在有個問題，即家長中途因生活的需求需要從帳戶領錢。因為是學童的個人帳戶，學校還是要跟家長報告帳戶有多少錢，有時候學校為了控管獎學金不要被任意使用，告知家長帳戶金額時含糊帶過，防止家長任意領錢花用，所以會擔心這件事情。

彭錦鵬：假設 100 位國小學童，一路念到大學有幾個，以目前的情況來看？

I：這個我們教務主任劉主任比較瞭解。我印象中升高中大概 70%

左右。

L：大概都是 70%。

J：現在一般來講，升學制度改變後，例如國中會考那個分數採計方法改變後，對我們學校來講是很有利的，所以升高中比例蠻高的。

I：有 50% 的孩子可以升學到公立高中職，那升學到公立高中職的學生，因為得來不易，所以會比較堅持把完成學業，那反而是一些升學到私立高中職的學生會比較撐不住，中輟比率較高。所以國三畢業那一年，已經有 90% 升學率，可是中輟下來扣下來他會增加 70% 的人會留在高中職。

J：只要順利升上那個省立高中的學生，基本上到大學都沒有問題。

許添明：所以有 50% 到大學。有一半嗎？

J：有。

許添明：有一半可以上大學。

I：所以如果你國小來講的話，那一百個最後到去念大學大概是 40% 左右。

I：然後這四成裡面有包含護專的。我們女同學選擇護專的比例非常地高，因為那個工作對偏鄉同學來講是高收入工作，對。而男同學以前是念警專地非常多，可是警專併入警大之後，變得非常難考，選這條升學路線的男同學減少。

K：現在還有一個狀況就是我們的大學生，你考能夠考入到大學的，因為他不知道他未來的路會怎麼走，一般的科系不知道他會怎麼走，那我們的族人，山上部落人都會覺得說，學歷與未來的工作是無法劃下等號，所以護專一畢業後，她考不到護士執照，結果早早結婚，那警察現在很難考。雖然很多在地學生在大學的時候會開始準備原住民特考等特考公務人員，但與所學完全沒有關係。去特別去找到有關企業真的少之又少。

I：還有一些是去當老師。

K：或者還有牧師。

I：對對對。

K：老師、牧師是我們部落裡面高知識分子，可是這一個比例都不會高。

I：因為當老師因為原住民保送生制度也中斷十幾年。雖然現在又恢復。

彭錦鵬：縣市政府，縣市政府真的是要去做最核心核心的問題仍然是家長的工作跟家庭的功能。因為其它教育這個反而是下游的了，家庭出問題，那就比較麻煩。

I：教育都變成補救了。

彭錦鵬：不過，我剛剛聽你們這樣四位這樣子講下來，發覺到說就是好像，你需要的是我們在偏遠的地區的校長，偏鄉地區國中國小聯盟一起來做才有辦法。那不是，看起來不是只有教育而已啦。我比較好奇的是說，對於老師的這個住的地方，會不會有很大的效果，如果改善的話。

J：住宿條件改善勢必是有吸引力的，但是我也只能說未必全然啦，因為現在很多年輕的老師他們比較有自己的想法，他未必想說我來這山上教就住在這邊，他們可能喜歡在外面活動。

I：那我倒覺得吸引老師其實是，他其實現在的年輕人追求成就感比待遇或者是那個物質環境要更重要，我倒覺得我們的老師會留這麼久，很大的原因是因為這邊基本上尊師重道的精神還在，然後家長很尊重老師，然後不大會去干涉學校的教學活動，所以在這邊教書，其實很有成就感。所以這個是吸引大家會繼續留在這的很重要的原因。那另外一個，當然偏遠加給我想也不能說沒有幫助啦，因為我們偏遠加給的制度是一個基數，然後每一年加本俸 2%，每一年加本俸 2%，在偏鄉教得越久領得越多。

許添明：這邊最多加到多少？

I：我這邊加到 10%，5 年。加滿五年之後，加滿五年他就很高啦。他就很高，所以這個數字就可以吸引人留下來。

許添明：I 你這邊多少？第一，新進老師加多少？

I：三千，3090。我們是第一級偏遠加給。

許添明：有沒有比較高級的？有沒有其它的？

I：這邊都沒有，後山才有。

L：海拔 600 公尺以下的偏鄉都是第一級。後山才會有最多加到 20%。另外，我覺得雖然偏鄉學校代課老師多，他們卻有競爭力，他們需要每年考評，只要他的是師院畢業，有小教證就 OK 的，如果在這裡，他可能遇到一些他想繼續留下來，就鼓勵他繼續考，那如果有些老師，我們在這裡當校長還要幫老師們做生涯規劃，像我們也有轉型成功去考警界的這些，如果他的個性上，所以會變成跟老師是變成很好的朋友。

彭錦鵬：如同公務體系的約聘僱，待遇最差但是做得最好，因為有競爭與每年考評壓力，為了要留下來，所以很認真。

L：所以我覺得 1/3 的代課老師 OK，透過代課老師的認真，會讓正式老師自己汗顏，也會產生一點點榮譽感稍為跟進。

N：其實我覺得很大的重點還是在於學校業務太多，特別是偏鄉學校大概都只有 10 多位老師而已，光教育部的業務量就占行政絕大多數的時間，不必要的業務量真的太多。

彭錦鵬：行政能不能減量啊，有沒有辦法？

N：很難。一個議題出來就，教育部就規定要做，而且是大小項目都要做。

I：其我建議要設立一個統整資料庫的，其實很多業務是應付教育部各司要求得重複性資料，只因表格細部內容不同就會重覆要，

教育部要求縣政府，縣政府再要求學校填，應該要建置一個智慧資料庫網站，要什麼資料的人請自己上去抓，有點類似我們現在科技化評量網站，我要什麼率我自己上去抓，不用再要求基層填重覆的資料。

許添明：我們叫做「校務行政系統」。

許添明：由教育部統一開發一套給各縣市用。

彭錦鵬：就跟戶政系統一樣啊。戶政系統基本上是全國一致的啊。

N：那另外就是許院長提過的「統合視導」概念，「統合視導」應該是真正的「統合」，而不是體健的來看了一次、輔導的來看一次、學務的又來看一次、教學的又來看一次。督導資料其實都是一樣，應該一次解決，不是現在的統合視導，現在的統合市場不是統合視導。

許添明：「統合視導」最初是我建議的，但後來教育部各單位和其它的單位一直加一直加項目，然後新的東西又個別來看，「統合視導」減輕行政負擔的原意已經變調。

N：對。對對對，如果你爭取競爭型計畫，就每一個都要成果都要評監，要成果要訪視。

I：還有經費很難運用，很複雜。就是主計那邊的卡得很死。

許添明：這是主計的吧。

N：叫做經常收支憑證檢核表。

L：。譬如這個蓋章蓋完了沒有？還是什麼什麼東西，哪裡什麼東西，有沒有按照程序。有沒有核準公文什麼什麼的。主計監督是對的，可是不能為了他們監督的方便創造很多的作業手續。主計對於經費使用科目限得很死，幾乎沒有什麼彈性。主計的鈔票都印這個只能買紙，這個只能買筆。

許添明：另外，如果有不適任老師，我們現制之下，能夠做什麼？

L：我舉個具體案例，平常我擔任校長，聯絡簿一定收來看，我看導師跟家長的聯絡方式，還有月考考卷我一定看，出得不好，一定一個禮拜前我通知老師修正，另外，我這一學期我想要做的是我自己示範教學的，校長都可以親自做，老師為什麼不能做。我們也很想知道有什麼魔法可以讓老師燃燒起來，到偏鄉我們也可以很優雅地當老師，讓孩子因為遇到我們有一點改變跟希望。

I：舉個例子啦，就是其實一個學校裡面一個團隊裡面有人是在跑步的，有人是在散步的，有人是坐著不懂的，那我的策略是，跑步的我都盡量支持他，他要什麼我就給什麼，教學資源一直給他，然後因為跑步的人動作快，會拉動後面的人，那散步的人他一樣在走路，可是他走路速度會變快，那本來坐著的人他會起來走路，但是他會被拖得很累，所以我們那個我們會期待那個坐著的人就趕快，年齡到他就會想退休，因為他被大家拖著走很累，他就會想退休。那就可以促進這個新陳代謝。但以現在的不適任教師處理機制來說沒辦法處理。

彭錦鵬：那這個世界好像也不太公平了，因為那個坐著的人，不動的人，你趕快讓他退休，然後大可以頤養天年了。

許添明：那個國發會的長官你要說話嗎？

蘇愛娟：剛剛一直提到有民間單位進來，看起來經費的部分也有些資源進來，剛剛也有提到家庭照顧、健康照顧、人力的培育是較大問題。請問除了看起來老師們跟校長們幾個學校都有在做那個策略聯盟的事情，那只是說有沒有跟其它的公部門，比如說那個應該有那個衛生局，還是說有一些社區常去照顧據點那一些都沒辦法去做連結嗎？

I：那種資源都很弱。像社會處，像社會處我們剛講有些，就是說有一些家庭的孩子我們明知道他有問題，而且或者說他有潛在的問題，可是他們都沒有辦法處理，都必須等到問題真的發生了才能依規定處理。

附錄七 期中審查意見回應表

| 審查委員 | 意見內容 | 研究團隊答覆 |
|-------|---|--|
| 詹教授志禹 | 為了解偏鄉整體資源配置，建議加入社區發展、產業發展、家庭與社會福利資源等國家總體觀點，具體描述與學校和教育系統如何合作和整合，並提供政策性建議。 | 本計畫將於期末報告，遵照委員指示，具體提供政策建議，。 |
| | 有關「連結其他公共部門政策」一節，建議詳述中央、地方與學校三種層次的連結機制。 | 本計畫將於期末報告，遵照委員指示，詳述中央、地方與學校三種層次的連結機制。 |
| | 各界對現行偏鄉發展都有相當程度的重視，如部分民意代表建議訂定偏鄉教育專法，可適時了解立法方向，並考量納入本研究案相關具體政策建議。 | 有關國內偏鄉教育專法之立法進度，甫於今（2016）年5月13日將「偏鄉教育法」草案列入院會一讀。若於期末報告前有立法進展，本計畫將併同納入政策建議。 |
| | 案內所提「績效獎金制度」係根植於目標導向管理和績效控制，潛在風險極高，建議績效制度應兼顧教育工作者之成就感和意義感，並協助渠等降低生活壓力，增加留鄉誘因。 | 有關績效獎金制度之配套措施，本計畫將於期末報告併同考慮。 |

| | | |
|-------|---|--|
| 吳教授清山 | 研究目的建議以偏鄉教育為基礎予以說明，不宜只列本委託案之計畫目的。 | 已修正研究目的部分內容，感謝指正。 |
| | 國際情勢建議可補充日本、澳洲等偏鄉教育業有實際成效之具體作法。 | 本計畫已於第二章第三節增補日本偏鄉教育政策發展策略，做為未來政策建議之參酌。 |
| | 研究方法可採焦點團體個案分析法，擇定偏鄉教育發展較為成功之學校或區域深入探討，實際了解偏鄉需求，俾利提出以實證研究為導向，且符合偏鄉實際需求之法制面、政策面及行動面等政策建議。 | 本計畫將於期中報告後，以新竹縣尖石鄉偏鄉學校為個案，採實地參訪及現地焦點座談方式，進行實證研究。 |
| | 實驗教育三法已公布施行，對於偏鄉教育革新亦有所啟示，建議可予以補充。 | 已修正，謝謝委員指教。 |
| 鄔校長誠民 | 國際情勢部分，建議比較與我國國情相近之國家，俾利參酌提供具體可行方案。 | 本計畫已於第二章第三節增補日本偏鄉教育政策發展策略，做為未來政策建議之參酌。 |
| | 有關績效獎金制度，建議提出具體誘因，亦可反向思考，提供都會區老師、學生至偏鄉就學留任之誘因。另為提高公費生留任偏鄉，建議制度設計考量將居住、就學事實、在地文化及社區服務經驗等納入，以提高留鄉 | 有關績效獎金制度之配套措施，本計畫將於期末報告併同考慮。 |

| | | |
|------|---|--|
| | 比例。 | |
| | 有關偏鄉資源投入，建議採競爭型計畫機制，得由學校或校長提出偏鄉學校整體、跨年度之經費需求，並辦理實地訪查，具體了解實際執行成果。 | 感謝委員指教，本計畫將於期末報告政策建議，併同考量委員意見。 |
| 委託機關 | 壹、緒論一節，考量本研究子計畫主軸為「偏鄉教育政策」，建議原內容酌予刪減，並增列本計畫議題主軸需求內容。 | 已修正研究目的部分內容，感謝指正。 |
| | 貳、國際政策趨勢一節，建議將文獻探討與國際政策趨勢予以區隔，並整理一至二個與我國國情相近之國家偏鄉教育政策之實質內涵相關資料。 | 本計畫已於第二章第三節增補日本偏鄉教育政策發展策略，做為未來政策建議之參酌。 |
| | 參、國內政策現況部分，為利了解偏鄉整體資源投入情形，建議補充及歸類其他公私部門相關偏鄉策略之內涵、執行情形等資料，並得連結後續個案分析，探討相關政策之執行成效，據以歸納研析公私部門資源整合之可行性建議。 | 已遵照修正，感謝指正。 |
| | 有關表 3-1 各部會對偏鄉名稱 | 已遵照修正，感謝指正。 |

| | |
|--|--------------------|
| <p>與定義，部分機關引用似有出入，如「電信普及服務管理辦法」係通傳會而非交通部等；原行政院研考會「偏遠地區設置公共資訊服務站策略規劃」非屬正式規範，建議刪除。另鑑於各部會對偏鄉認定有所不同，建議研究團隊得考量以基本設施、交通、數位服務等公共服務概念與偏鄉之連結性，作為本研究定義「偏鄉」之基礎。</p> | |
| <p>肆、個案分析一節，業盤點新竹縣尖石鄉教育資源，建議在原有基礎上，深入探討該鄉人口、地理及偏鄉學校現況、公私部門偏鄉資源投入之效益等，試以偏鄉教育為基礎，擴及家庭功能、產業發展等整體社區發展之研析，就（跨部會、跨公私部門）體制內外之因應措施，研提政策規劃建議。</p> | <p>已遵照修正，感謝指正。</p> |

附錄八 期末審查意見回應表

| 審查委員 | 意見內容 | 研究團隊答覆 |
|-------|--|---|
| 詹教授志禹 | 第二章國際趨勢有關偏鄉學校「適足經費」一節，建議在結論提出估算方式，以回應部分論者認為偏鄉學校經濟不規模的論點。 | 有關偏鄉學校「適足經費」的估算方式，本研究在第三章第二節處，引介教育成本函數的基本型式，並以張良丞、王保進、許添明（2010）的研究為佐證。在結論處之研究發現，本研究補充說明「偏鄉學校學生雖然因班級規模及近年的補助，享有比一般學校更多的每生支出或其他資源，但由於他們的弱勢程度，這些資源仍不足將這些較為弱勢學生的學習成就帶到一般學校學生同樣的程度。」 |
| | 有關第五章第二節「連結其他公共部門政策」部分，關鍵不在於「單一窗口服務」，而在於擴大資源與整合政策，故相關建議可以更為具體，如臚列須連結的公共部門，如產業、社會福利、衛生醫療、災害防治等，進而建議組織運作之整合模式。 | 本研究在政策建議部分，增補教育部「成功專案」的具體案例。此專案結合政府、學校、家庭、社區所有的資源，形成合作網絡，內容涉及健康服務、家庭服務和社會服務。惟有關產業及災害防治的連結，實難於本案併行處理，建請另案研究。 |
| | 本報告所提及「高品質之學前教育」、「偏鄉地區學前教育 | 「偏鄉教育法（草案）」的重要內容已增補於本計畫第三章第 |

| | |
|--|---|
| <p>義務化」等，可呼應立法院刻正審議「偏鄉教育法」等法案，建議可將相關結論納入政策建議。</p> | <p>三節「重要課題」，以及第五章第二節「政策建議」。</p> |
| <p>有關績效評核一節，建議評核內容至少涵蓋基本學力、特殊能力及品格力等，避免扭曲教育本質。另留任優秀師資之政策建議僅有績效獎金制度設計，而忽略提升成就感的誘因制度設計，建議適時補充。</p> | <p>有關績效評核內容的說明，本研究已增補於第五章第二節「政策建議」處，包括績效評核的計算方式，以及提升教師成就感之誘因制度。</p> |
| <p>案內提及芬蘭轉化學校為主動學習團隊與日本的特色專班等，符合我國實驗教育精神，故研究結論可建議各地方政府積極鼓勵偏鄉學校進行實驗教育，甚至研議在廢校前先經過實驗教育之可行性評估。</p> | <p>我國在 2014 年 11 月通過《實驗教育三法》，依據其中的《學校型態實驗教育實施條例》，賦予公立學校辦理實驗教育的法令依據。惟目前政策執行結果如何，仍待後續評估。同時，建議地方政府鼓勵偏鄉偏鄉學校進行實驗教育具有美意，惟實務上學校恐將不見得有能力寫出實驗教育計畫。</p> |
| <p>有關偏鄉定義涉及補助範圍與教師加給等制度設計，極為重要且基本，建議本研究設計一個「偏鄉等級」的計算方式。</p> | <p>依據《各機關學校公教員工地域加給表》(2013.12.17)，學校編制內員工依照服務地區分為「山僻地區」、「離島地區」。其中「山僻地區」的「偏遠山區」分為三級，「高山地區」分為四級，「離島地區」則分為三級，</p> |

| | | |
|-------|---|--|
| | | 服務於各山僻、離島地區之年資得合併採計。有關「偏鄉等級」的計算方式，建請可以《各機關學校公教員工地域加給表》之分級標準為基礎，另案委託辦理。 |
| 呂主任慈涵 | 有關「偏鄉議題」的探討，建議研究團隊從人類學角度出發，以文化差異性為基礎，評估教育政策，並在政策推動中，提升各族群的文化優勢，創造臺灣多元文化的豐富性。 | 遵照審查委員建議，相關內容增補於第三章第二節末段。 |
| | 本研究提出五項政策建議，建請研究團隊就本研究的靜態資料分析，逐項提出落實的困難及可行的因應措施，如單一窗口服務之整合機關及其可行性、在地產業發展之輔導機制；另績效獎勵機制建請說明如何提升偏鄉教師的榮譽感，避免淪於功利主義。 | 本研究於第五章第二節政策建議處增補相關論述。有關整合單一窗口之建議，並以教育部自 102 年度起試辦的「教育優先區—成功專案」實驗計畫，做為例證。有關績效獎勵機制部分，進一步說明學者提出之「偏遠地區公立學校績效獎金計畫」，以及提升成就感的誘因制度設計。 |
| | 本研究所探討的既有策略與方案中，建請研究團隊評估，有那些方案可以做資源整合？那些方案值得做後續深入研議。 | 教育部重視城鄉教育機會均等的議題，歷年來推動過許多與偏鄉教育相關的政策或計畫。2015 年 4 月 28 日函頒的「偏鄉教育創新發展方案」，是一個概念上的統整架構，包含許多獨 |

| | | |
|---------|--|---|
| | | 立的偏鄉教育計畫。在此總計畫下，各計畫之間產生互動連結、分工合作、相互學習、資源分享與成果擴散。此外，刻正執行的「普及偏鄉數位應用」計畫（105-108年）以達成「提升數位能力，豐富生活應用」為願景，強調偏鄉農民數位關懷與行銷，提供適地性農業社區服務。本研究增補「偏鄉教育創新發展方案」、「普及偏鄉數位應用計畫」的介紹，並引介學者論述做為初步檢討，惟此二方案落實成效如何，值得後續深入研議。 |
| 亞弼·達利主任 | 偏鄉地區與原鄉地區重疊性極高，本研究未探討偏鄉地區之文化差異問題，較為可惜。 | 遵照審查委員建議，相關內容增補於第三章第二節末段。 |
| | 現行各界對「偏鄉教育法草案」均有相關討論，惟草案與「原住民族教育法」之關連性及競合性為何，值得探討。 | 遵照審查委員建議，有關「偏鄉教育法」草案與「原住民族教育法」之關連性及競合性，本研究增補最新法規審議情況，於第四章第一節處。 |
| 新竹縣政府 | 區域教學可整合教師資源，減輕行政工作，惟仍應提供區域中心相關行政資源，以維持基本運作。 | 感謝委員指教。 |

| | | |
|------|---|--|
| 委託機關 | <p>第二章國際政策趨勢一節，介紹日本偏鄉教育政策發展及在地產業發展策略，有關產業發展與偏鄉教育如何連結未予說明，另日本偏鄉教育政策可作為我國政策借鏡之處，建議補充，或增加節次綜整說明。後續章節多次提及芬蘭教育政策，惟未見該國偏鄉教育政策相關內容之完整介紹，建議於第二章增列相關發展背景及策略。</p> | <p>有關日本產業發展與偏鄉教育的連結說明，以及對我國政策借鏡之處，已增補於第二章第三節，以及第五章第二節政策建議。</p> <p>芬蘭整體教育發展成功經驗舉世聞名，相關論述增補於第二章第二節。尤其是在公部門政策連結上，芬蘭強調其他公部門政策的支持與互動，包括改善社會、就業與經濟環境。相對而言，芬蘭對於偏鄉教育的發展與策略並未受到討論。本研究提芬蘭經驗，是引介該國堅信良好的教育表現必須依靠更高的公共政策原則，藉以借鏡我國可提供整合式的「單一窗口服務」。</p> |
| | <p>國內政策現況部分建議增加相關學理及理論基礎，以強化其論點。另各部會對偏鄉資源均有相關政策、計畫，建議再補充其他部會相關政策之內涵、執行情形及效益等資料。</p> | <p>本研究於第三章前言處增補偏鄉發展失衡的現象，以及偏向教育政策的基本學理概念，從而說明我國的政策發展亦順應此潮流。本研究並於第三章第一節增補刻正執行的「普及偏鄉數位應用」計畫（105-108年），此計畫涉及 8 個部會機關，總經費達 17 億 1,299 萬元，強調偏鄉農民數位關懷與行銷，提供適地性農業社區服務。</p> |

| | |
|---|--|
| <p>本章節以新竹縣尖石鄉偏鄉學校為例，並以在地焦點團體座談會之實際訪談內容，推論第五章我國偏鄉教育所面臨問題及其政策建議，其連結性較為薄弱。建議得以新竹縣尖石鄉偏鄉學校為基礎，探討教育部相關政策或其他公私部門之執行成效及影響，並歸納研析公私部門資源整合之可行性建議，以及偏鄉學校發展成為在地跨部門資源服務平台機制之功能建議。</p> | <p>本研究在第五章第一節研究發現處增補尖石鄉個案的整體發現，以及此發現對於公私部門資源整合的啟發。從而，在第五章第二節政策建議部分，建議未來能規畫設立「教育優先區」，並在此基礎上，做為私部門或非營利組織之社會資助標的。</p> |
| <p>鑑於各部會對偏鄉認定有所不同，建議研究團隊得考量以基本設施、交通、數位服務等公共服務概念與偏鄉之連結性，作為本研究定義「偏鄉」之基礎。另表 3-1 各部會對偏鄉名稱與定義(頁 26)，原行政院研考會「偏遠地區設置公共資訊服務站策略規劃」非屬正式規範，建議刪除。</p> | <p>依據《各機關學校公教員工地域加給表》(2013.12.17)，學校編制內員工依照服務地區分為「山僻地區」、「離島地區」。其中「山僻地區」的「偏遠山區」分為三級，「高山地區」分為四級，「離島地區」則分為三級，服務於各山僻、離島地區之年資得合併採計。有關「偏鄉等級」的計算方式，建請可以《各機關學校公教員工地域加給表》之分級標準為基礎，另案委託辦理。另，表 3-1 之部分條列內容，已遵照意見刪除。</p> |
| <p>依本案需求書規劃之預期研</p> | <p>遵照審查意見辦理，增補於第</p> |

| | |
|--|---|
| <p>究成果，應配合新近社會發展趨勢，研提後續應深入探究之政策議題，建議得於第五章結論部分增列節次，研析我國偏鄉教育政策未來值得長期規劃之政策方向。例如偏鄉教育法制化之政策建議可行內涵及可能配套措施等。</p> | <p>五章第二節末段。</p> |
| <p>偏鄉地區與原住民族生活聚落多有重疊，目前已有「原住民族教育法」，透過多元、頂、自主、尊重之精神，推展原住民族教育；惟針對立法院委員提案「偏鄉教育法」等法案，若有競合時如何處理，以及如何相輔相成，請補充相關政策建議。</p> | <p>本研究僅初步提出可能競合點，但目前法規內容未定，可做為未來課題研究。</p> |
| <p>其他：</p> <p>(1)部分編排格式(如圖次、表次、圖表資料來源等)及錯漏字、用詞等，請再詳予檢視修正。</p> <p>(2)附錄請依資料性質予以編列，如焦點座談會之會議紀錄建議集中放置，並請補充相關詳細會議資訊，如專家學者單位等。又兩場座談會議紀錄格式建議一致性處</p> | <p>遵照審查意見辦理。</p> |

| | |
|--|--|
| <p>理。</p> <p>(3)另附錄僅附列教育部「偏鄉學校教育安定方案」，建議增列相關重大政策、立法院有關法案或與本文有關資料，俾利完備。</p> | |
|--|--|