

偏鄉教育問題的批判思考與政策評析

劉鎮寧*

摘要

本文主要是以學校教育的觀點，從以下四個層面評析臺灣偏鄉學校的教育問題：1.爭取經費發展學校特色提供多元學習，但不宜失去與基本學習能力的連結；2.偏鄉教育問題的歸因常常是歸責於外，缺乏對學校教育系統內的課責；3.偏鄉學生為何只被以低期待的方式對待，似已違背積極性的差別待遇；4.重視偏鄉學生基本學力的提升，卻被放大解釋成過度重視智育成績。接著，進一步對《偏遠地區學校教育發展條例》提出省思，最後綜以結語。

關鍵詞：偏鄉教育、偏鄉學校、偏遠地區學校教育發展條例



壹、偏鄉教育問題的另一個觀點

長期以來在探討偏鄉教育問題時，最常被論述的現象和有待解決的問題不外乎是偏鄉的師資流動率高、學校人力、經費或設備不足、欠缺文化刺激、家庭結構不完整、學生的父母親或主要照顧者的教養觀念偏差，抑或是對學校教育漠不關心等面向。這些問題確實存在於偏鄉學校，但並非所有的偏鄉學校都同時面臨上述問題，甚至於偏鄉學校所面臨的問題也存在地域上的個別差異，因此並非一套制度的建立或法令頒布，就能完全解決臺灣偏鄉當前所有的教育問題。這裡所謂「另一個觀點」，係研究者想要分享長期以來深耕於補救教學諮詢、輔導和訪視過程所記錄的3個例子，同樣影響著偏鄉教育的發展，但鮮少被人關注。

第1個例子是一所偏鄉的山區小校，在檢視該校的相關數據時發現，學生當學期的段考數學成績80分，補救教學篩選測驗的數學成績只有20分，這個差距顯然有很大的問題。因為補救教學篩選測驗所測題目並非學生當學期所學內容，而是以前一學年度的範圍做為施測的重點，以數學來說，怎有可能前一學年度的成績只有20分，提升一個年級後，卻能提高60分的表現。在綜合座談時，我提出一個問題並提供3個選項詢問該校教導處的某位夥伴，學校

段考的命題是：「1.教師按照教學進度正常的教，題目也依規定正常的出」；「2.教師按照教學進度正常的教，但段考題目出的比較簡單」；「3.教師是選擇性的教學，只教學生基本和簡單的部分，段考就出所教的內容」。在校長和相關人員都在場的情況下，這位夥伴給出的答案是3。

第2個例子是一所偏鄉的海邊小校，當天訪視時學校夥伴針對補救教學所做的簡報，確實令人讚賞該校對補救教學工作的用心，教師的投入程度甚至連都會地區的教師都未必做得到。為了能和教師有更多的討論和意見交換，我先邀請當時沒有課的教師前來會場，登入科技化評量系統一起檢視該班學生的施測結果，但始終沒有登入成功。下課時我再邀請其他的教師也前來會場做同樣的動作，結果仍然是無法登入。接著，我邀請校長以綜合權限的身分登入系統檢視全校學生的施測結果，仍不見系統登入成功的畫面。為何會出現如此的景象，因為不論是班級教師、授課教師或有綜合權限的校長，在系統上所呈現的登入次數，都是教導主任持著所有人的帳號、密碼努力登入的結果。換言之，絕大部分的教師可能根本不知道科技化評量系統所提供的重要資訊，又如何能運用這些資訊正確的評估學生的學習弱點，並有效地進行補救教學。

第3個例子是一所非山非市的學校，這所學校我連續去了3次，第1次正式訪視；第2次追蹤訪視；第3次繼續追蹤訪視，可以想見這所學校的現況為何。每一次到校總會聽到校長說，我們很努力的再改進、同仁也非常的辛苦，在第3次的訪視時，教務主任還自己詮釋他認為的補救教學應該是什麼，且直指當前政策的錯誤，若果真如此，學校應該會有更積極的做法，學生的施測結果應該也會有所改善，但結果正好相反。據此可知，當行政人員的觀念偏執且所選擇的策略無效時，再多經費的投入都是多餘、更是一種教育資源的浪費。換句話說，學校面對補救教學政策的推動，相關人員必須理解政策內涵，遵守政策對行政和教學所規範之作為，不可自行主張或曲解政策之本意，造成教育經費的投入無法產生應有的成效。

職是之故，研究者想要呈現的「另一個觀點」指得就是，偏鄉教育的問題如果只是一味固著於刻板印象下的傳統思維，而不是從看見整體的角度通盤檢視各環節的問題，往往所提出的解決策略，很容易會落入到頭痛醫頭、腳痛醫腳的牢籠中，甚至發生頭痛醫腳、腳痛醫頭的謬誤，即策略的對應只在於現象的症狀解，而非掌握問題關鍵的根本解。質言之，若要正視並提出偏鄉教育的解決策略，首要面對的就是存在於偏鄉學校內來自於教育人員的負向作為，及其所連帶影響的教育政策運作機制、實施成效和校園文化，此一根本問題必須優先獲得改善和解決，才能從解構中重新建構偏鄉教育的新風貌。

貳、系統內的批判思考－論臺灣偏鄉的教育問題

一、爭取經費發展學校特色提供多元學習，但不宜失去與基本學習能力的連結

不論在哪一個地區，每一位學生在接受教育的過程中要能得到公平、適性的教育，不可應學生的種族、性別、社經地位、文化或語言的不同而有差別待遇（Sleeter & Grant, 1988）。據此而論，臺灣有很多的偏鄉小校透過競爭型計畫爭取經費挹注學校發展特色，確實為偏鄉學生提供了另類且多元的學習，是值得被肯定的一件事。例如：有學校結合在地文化或資源發展體驗式的學習課程；有學校發展原住民族音樂或舞蹈的社團課程，亦有學校發展傳統民俗技藝的相關課程等。只要發展得宜又有一定成效，學校往往會接到外界的邀請帶著學生到外縣市演出，或者是外部的機關、團體蒞校參訪時展現迎賓的熱情。正因為如此，學生常常為了下一次的演出必須經常性的練習。簡言之，學生的學習最後是為了演出而學習，還是持續有效的奠基在基本學習能力的連結而學習，這是必須被關注的問題。

二、偏鄉教育問題的歸因常常是歸責於外，缺乏對學校教育系統內的課責

綜觀臺灣偏鄉常被論及的教育問題可知，幾乎是將問題的根源歸因於外在因素，卻鮮少檢視一直存在於教育系統內與人有關的問題，本文所列舉的3個例子就是例證，而且在案例中所提到的相關人員，有三分之二左右是正式教師，而非流動率偏高的代理教師。即便偏鄉家庭結構和功能的不彰，確實影響著學生課後和假期的生活與學習，但並不能以此做為藉口，認為學校教育再多的作為都是無效；反之，更應該積極主張學校教育在偏鄉所扮演的關鍵角色。在此同時，更因為偏鄉家長對教育事務參與態度的不積極，甚至對學校教育事務或學生學習成效的漠不關心，使得學校不必擔心來自家長的監督，可以單方面的主張或宣傳其辦學成效有多好，但實際情形恐怕未必如學校對外所宣稱之內容。

換句話說，如果偏鄉教育系統內的課責機制未能被建立，原本應該善盡責任發揮效益的人依然故我，再多的外在措施也可能只是一場捨本逐末的空轉。在此值得一提的是，長期以來偏鄉學校的生師比明顯偏低，相較於都會地區每班學生人數，偏鄉學生理應獲得教師更多的教導與協助，學生的學生實不應每每敬陪末座，猶如跛鯢千里無法有所進展。因此，對於偏鄉學生學習成效的表現係有必要建立課責機制。

三、偏鄉學生為何只被以低期待的方式對待，似已違背積極性的差別待遇

劉政輝（2018）曾以「偏鄉教育問題在哪？打破低期待與標籤化，別讓他們繼續被犧牲」為題，指出許多帶著菁英思維來到偏鄉的教育組織，以自身的價值觀常常變相的讓偏鄉被貼上落後的標籤。但是從看得見的硬體資源來看，有時偏鄉未必是偏鄉，因為偏鄉的學校設備並非外界所言如此的不足，反而應該多關注社會心理層面長期對偏鄉學生所帶來的影響，尤其媒體對國中會考、大學學測或指考結束後的報導，只會關注成績優異學生的表現，對偏鄉學生的報導幾乎是在檢討的聲浪中曇花一現後就鮮少被提及了。本文所舉的第1個例子，對偏鄉學生所造成的影響更是深遠，因為學生在當下根本無法判斷應該學習和實際學習內容間的差距，這種作法已經剝奪了偏鄉學生的受教權。再者，從經濟合作發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development）的報告書可知，低社經背景學生中，屬於低成就表現者較一般學生高出兩倍，且弱勢學生比例偏高的學校往往處於低成就表現的高風險之中（行政院經濟建設委員會，2012）。值此困境，實有必要認真思考如何真正的落實積極性的差別待遇。

四、重視偏鄉學生基本學力的提升，卻被放大解釋成過度重視智育成績

隨著十二年國民基本教育政策的啟動，把關基本學力的檢核機制，落實補救教學，提供多元適性的學習機會，達成學生學力品質的確保，係為十二年國民基本教育的重要課題之一。在每年的國中會考結束後，教育部和地方教育行政局（處）會針對國中學生在五大考科落入待加強（C）的人數比例進行檢討，即各縣市有所謂的減C計畫。以實際面來看，學生從C提升到B只是一種門檻的概念，從終身學習的角度觀之，讀寫算等基本能力的養成更是不可或缺的重要元素。但是在偏鄉學校內持著多一事不如少一事的人，或者根本不想為這件事努力改變現況的人，卻刻意的將基本學力擴大解釋為過度重視智育，偏重學生在認知學習上的表現，故意製造行政和教學間的衝突，最後的結果只會犧牲了偏鄉學生的學習權益和品質。

參、對《偏遠地區學校教育發展條例》的評析

本文選擇《偏鄉地區學校教育發展條例》做為政策評析之內容，主要目的係為凸顯上述「偏鄉教育問題的另一個觀點」和「系統內的批判思考－論臺灣偏鄉的教育問題」所論述之重點，並未在該條例中受到關注。在此值得思考的問題在於，當冀期偏鄉地區學校教育能有所發展時，應當同時對現存的問題進行通盤檢討，並提出有效的行動策略，才使正本清源之道。以下本文進一步針對2017年12月6日公布實施的《偏鄉地區學校教育發展條例》，提出

下列四點意見供參：

一、延長服務年限解決師資流動率高的問題可能只是獲得緩解

《偏鄉地區學校教育發展條例》第五條之條文指出，「偏遠地區學校編制內合格專任教師，凡接受公費生分發或專為偏遠地區學校辦理甄選之教師，應實際服務6年以上，始得提出申請介聘至非偏遠地區學校服務。所稱實際服務6年，指實際服務現職學校期間扣除各項留職停薪期間所計算之實際年資」。在此值得思考的問題，只要偏鄉教師的留職意願不高，偏鄉教育的其他問題未能獲得改善，只要實施之後的第1個6年期滿，每年極有可能再次看到，偏鄉教師服務時間一到就申請調至其他縣市或調至非偏遠地區的學校。換句話說，延長服務時間至6年，只是短時間內看到師資流動率獲得緩解，但問題依然存在。

二、延長服務年限、增加教師員額編制未必能解決偏鄉學校內的教育事務

《偏鄉地區學校教育發展條例》第十一條條文指出，「偏遠地區國民中學及國民小學，除置校長及必要之行政人力外，其教師員額編制，應依教師授課節數滿足學生學習節數定之。另增加員額編制衍生之地方主管機關所屬偏遠地區學校教師人事費用，由中央主管機關補助其超過基本編制員額部分之薪給」。固然此一措施的立意良好，但從實際現況來看，正式教師往往一到任就必須兼任行政職務，有的甚至直接當起代理主任，導致初任教師原本應該提升的教學實務經驗和專業發展受到影響，行政工作也因缺乏經驗需要花更多的時間在相關業務上，此一問題如果從延長服務年限的角度來看，似乎解決的是部分偏鄉學校不用每年找行政人員的困境。

此外，就另一個現實面觀之，並沒有任何一所學校因為地處偏鄉公文量就相對減少，即便行政減量已被關注，但配合教育政策所要做的事情還是得做，更何況法有明定者，若未依規定辦理相關教育活動就是違反規定。再者，當前所推動的課後補救教學、課後照顧、夜光天使，也因為偏鄉人力的匱乏，這些工作又通通落在學校教師的身上，偏鄉教師的忙碌必須要充分發揮腦力、勞力和體力三力合一的角色功能。

整體來說，教育部近年來在國中和國小所推動的合理員額編制，增加偏鄉小校的代理教師人數，確實緩解了教師在教學上的負擔，但對於教師所承受的行政負擔卻毫無助益。因為現行學校的行政組織編制依《國民教育法》的規定，係以班級數的多寡做為依據，即班級數越少行政人力就相對越低，即便《偏鄉地區學校教育發展條例》第十四條條文指出，「行政業務得指定學校集中辦理，並合理調配人力」。但與教務、學務、輔導和總務有關之行政業務與教師教學、學生學習息息相關，即便行政業務集中學校辦理，但執行面還是要回到個別學校相關人員的身上，在此過程中還包括前置作業和成果彙整。再加上個別學校間的差異，計畫撰寫的過程更不可能沒有原校人員的參與。

簡言之，延長服務年限、增加教師員額，其實並無法解決長期以來存在於學校現場行政事務繁雜的問題。因此，不論是教育部或地方政府教育局（處）應當要積極且加速落實行政減量，並對因噎廢食、繁文縟節的檔案簿冊進行簡化。此外，亦可依據《偏鄉地區學校教育發展條例》第十條的規定，「偏遠地區學校的行政組織依需要彈性設置，不受國民教育法及高級中等教育法之限制」，增置學校行政人力降低偏鄉學校教師行政工作的負荷量，才能對解決偏鄉學校內的教育事務產生實質的效益。

三、教育系統內的問題不解決，現今的策略可能會讓問題更嚴重

偏鄉教師需要的不只是熱情，還需要教育專業的表現和負責任的態度。基本上，延長服務年資、願意投入偏鄉教育的教師，即使沒有上述的條件，只要不犯錯，考績年年一樣可以四條一款，時間一久還能符合請領久任獎金或

取得其他激勵措施的資格。根據教育部公告《偏遠地區學校校長及教師久任獎金發給辦法（草案）》可知，在偏遠、特殊偏遠、極度偏遠學校任職滿8年，除了支給考核獎金外，另給予7萬元至15萬元不等之獎金，在服務滿11年後之久任獎金更可高達22萬元，此一久任獎金在現行的考核機制下係人人有獎，甚至變成只看久任、不管成效的花錢政策。

假設用神經傳導的概念來形容臺灣學校的地理分布，偏鄉學校好比處在末梢神經的位置，但如果機能運作正常，即使是末梢神經的傳導也會發揮穩定運作的狀態；但實際上，在偏鄉學校確實會發現末梢神經傳導失能的問題。在此研究者再談一個偏鄉的真實案例，在一次針對某教育方案推動成效的座談會，聽取每一位教師的經驗分享後發現，只有一位代理教師的英語教學，學生的成績呈現穩定進步的狀態，她具體指出在每一次的跨校教學增能和專業對話後，她一定照著該次的內容逐步進行教學，並自己設計輔助教材，研究者亦回應該師，妳的備課過程應該花了不少時間，這時卻聽到該縣市的某位正式教師，同時也擔任該縣英語領域輔導團的輔導員說，我們有告訴她沒有必要這麼認真努力，這句話是否意味著劣幣驅逐良幣的現實，而且出自正式老師的言說內容。

綜觀本文所提出的4個例子，了解偏鄉教育的人一定知道這不是個例，在此同時也反映出偏鄉校園文化的問題。換句話說，偏鄉教育系統內的問題如果不正視、不解決，進到偏鄉教學的教師如果很快融入在此文化中，且一待就要6年，對這所學校的學生來說是何等的不公平，服務的時間一久又能領取久任獎金，對捉襟見肘的地方財政來說，何嘗不是一種教育經費的浪費。因此，如何強化地方教育的體質，建立教育課責（educational accountability）的機制，必須要有更具體明確的做法，為振興偏鄉教育提供利基。

四、偏鄉教育的問題應該從跨部門的立場分進合擊，教育系統並非萬能

學校教育、家庭教育、社會教育彼此之間環環相扣相互影響，教育問題的根源、延伸甚至惡化，也並非上述任何單一系統即可解決，長期以來，學校教育似乎一直扮演單打獨鬥的角色，明知學生的問題與其生長的環境，周遭的人事物有著密切的關係，一旦出了問題、上新聞了，學校教育往往成為被檢討的第一個對象，不然就是看見相關部門互推皮球，讓第一線的教育工作者往往有著力不從心的感覺。再者，從學校服務時間來看，原本的固定作息隨著社會變遷的需要，放學之後增加了補救教學、課後照顧，再往後延伸到夜光天使。此外，原本的營養午餐也陸續增設營養早餐、營養晚餐的供餐機制，這些現象不只是在偏鄉地區、非山非市的學校也同樣存在。如果學校教育的機制漸漸取代了父母的角色和家庭的功能，這應該不是學校教育必須承擔的責任，質言之，學校教育相對於家庭應該發揮的是補充的功能而非取代。

從《偏鄉地區學校教育發展條例》第三條的規定可知，該條例所稱的主管機關，在中央為教育部；在地方為直轄市、縣（市）政府。熟悉地方政府行政事務的人應該知道，只要是教育部來的公文必定會由教育局（處）收文，且絕大部分的教育政策幾乎都和人事、經費有關，只要涉及到人員和自籌經費的增加，最好的策略就是在教育預算的總範圍內進行調挪，以因應政策推動的需要。一旦受限於經費調整空間的限制，必須和相關部門溝通時，財、主、人事等部門不同的承辦人和主管的法令見解和個別差異之大，只有親身經歷才可感受其中。

除此之外，地方政府與偏鄉教育相關問題之連結，在業務上除了教育局（處），還包括社政、衛生、警政、文化、原住民、災害防救等等之單位或機關有關。因此面對偏鄉地區學校教育的發展，應當要以問題為核心，從系統思考的角度，在策略擬定時就應該是跨部門的集思廣益，解析各部門彼此之間在此問題上的關聯性，而非看見教育兩字就先畫地自限，高掛歉難照辦的招牌。整而言之，當政府高倡社會公平正義和教育機會均等的同時，也應該同時關注行政部門的執行正義，促使行政部分在整合有限資源的環境下，共同面對問題，發揮分進合擊的策略以收其綜效。

肆、結語

臺灣偏鄉教育問題長期以來一直受到高度的關注，公部門所投入的教育經費有增無減，來自私人企業或個人的捐贈也未曾中斷，教育政策或法令也因應社會發展的需要，適時的進行修訂或新頒，但從學生學習品質、成效和持續升學的現況來看，仍顯現出偏鄉教育的問題與困境。值此現況，有必要同步了解從輸入到產出的過程，是否受到其他因素的影響，導致結果的不佳。因此，不論是教育系統內存在於教學現場的問題、抑或是校園文化或校長專業領導的影響，以及教育系統外源自於學生個人、家庭和社區的問題，都必須同步納入改善的環節。因為站在偏鄉教育的問題上，這些問題或因素都屬於不可分割的整體，都是造成問題結構循環的因子。總而言之，偏鄉教育問題的改善到品質的提升，若只是從外加的角度給予更多經費和資源的挹注，而非從問題的根源、影響層面、以及政府各部門間的整合，提出兼具治標和治本的具體策略，很有可能原本的問題依然存在，甚至新的策略有可能演變成新的問題，凡此種種，實有賴於公私部門的審視、協力和提出更積極有效的作為。

參考文獻

行政院經濟建設委員會（2012）。OECD呼籲應支持弱勢學生與學校。《就業市場情報》，10，26-28。

偏遠地區學校教育發展條例（2017）。取自[http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?](http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001698#lawmenu)

[id=GL001698#lawmenu](http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001698#lawmenu)

劉政輝（2018）。偏鄉教育問題在哪？打破低期待與標籤化，別讓他們繼續被犧牲。取自

<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/407/article/6685>

Sleeter, C. E. & Grant, C. A.(1988). *Making choices for multicultural education:Five approach to race,*

class,and gender. Columbus, OH: Merrill Publishing Company.

* 劉鎮寧，國立屏東大學教育行政研究所副教授

電子郵件：educator@mail.nptu.edu.tw