

偏遠地區師資政策現況分析

陳盈宏*

摘要

「偏遠地區教育發展」向為我國教育法制政策關注重點，長期以來也受到諸多法律保障及政策支持，隨著《偏遠地區學校教育發展條例》的實施，更象徵偏遠地區教育發展受到專法保障；由於「偏遠地區學校師資質量」為「偏遠地區教育發展」的成功關鍵之一，故關於偏遠地區學校師資政策現況分析有其必要性；根據本文分析，目前的偏遠地區師資政策在教師培育、延攬及留用皆努力想維持偏遠地區學校師資數量的穩定，例如：教師服務年限的規範、提供教師久任激勵獎金等，但仍有可以更精進之處，例如：偏遠地區師資組成的資訊透明度、專聘教師方案的規劃、跨部門協力治理的運用等；本文期許未來的偏遠地區師資政策規劃及調整，可以改變「只追求偏遠地區學校師資數量維持穩定」的政策邏輯，進而實踐「願意進入及留在偏遠地區學校的師資都是優質的教師」的政策理想。

關鍵詞：偏遠地區學校師資、偏遠地區師資政策、偏遠地區學校教育發展條例



壹、前言

「偏遠地區教育發展」向為我國教育法制政策關注重點，「偏遠地區教育發展」屬於「地域弱勢」的類別，「地域弱勢」則是憲法保障的獨立弱勢類別（曾大千、葉靜輝、葉盈君，2015），所以，我國政府長期以來對於「偏遠地區教育發展」給予許多的法律保障及政策支持，在法律保障方面，包括《教育基本法》第10條、《教育經費編列與管理法》第5條、《離島建設條例》等，在政策支持方面，包括教育優先區、攜手扶助方案、補救教學方案等。尤其在2017年12月6日公布施行的《偏遠地區學校教育發展條例》，其不僅象徵「偏遠地區教育發展」受到專法的保障，更賦予偏遠地區學校組織、人事、經費及運作等面向的相關優惠規定。

承上所述，雖然長期以來，政府給予偏遠地區教育發展許多的法律保障及政策支持，但是，「偏遠地區教育發展」仍存在許多尚未改善的教育問題，其中，最受關注的是偏遠地區學生的學習表現仍然和都會地區的學生存在差異，例如：從不同國際評比的證據觀點（李哲迪，2016；林陳涌、任宗浩、李哲迪、林碧珍、張美玉、曹博勝、楊文金，2014；柯華葳、詹益綾、丘嘉慧，2013），偏遠地區學生的數學、科學及閱讀成績都低於都會地區學生；另外，從國內為數不多的研究發現（宋曜廷、邱佳民、張恬榮、曾芬蘭，2011；陳奕奇、劉子銘，2008），也可發現偏遠地區學生和都會地區學生的學習表現的確有所落差。

根據相關研究文獻（許添明、葉珍玲，2015；陳盈宏、葉川榮，2018），偏遠地區學生學習表現的影響因素，可以歸納為七項主要因素，包括：地理因素、交通條件、生活機能、家庭背景、人口結構、文化因素及教育資源因素。其中，在教育資源因素方面，以「偏遠地區師資質量」的課題最受到關注，諸多文獻皆指出偏遠地區學校的教師必須優質，方能解決偏遠地區學生學習成就低落的問題（許添明、葉珍妮，2015；曾大千，2017）。

綜上所述，本文先說明我國偏遠地區師資組成情形，再根據《偏遠地區學校教育發展條例》及依其規定所訂定的各項法規，據以說明目前偏遠地區師資的相關強化措施及不足之處，最後，本文則提出強化偏遠地區師資的應有策略思考。

貳、我國偏遠地區師資組成情形

依教育部統計處最新統計資料，本文整理102學年度至106學年度偏遠地區學校相關數據進行分析（表1）；首先，偏遠地區國民小學數量從102學年度至105學年度逐年下降，但在106學年度增加了5所，惟其占全國國民小學總數的比例皆約維持在三成三；另外，偏遠地區國民中學數量，從102學年度至105學年度逐年下降，但在106學年度增加了1所，惟其占全國國民中學總數的比例皆約維持在三成。據此可知，我國每年約有三分之一左右的國中小屬於偏遠地區學校¹。

表1

偏遠地區學校概況

學年度	偏遠地區 國民小學數量	偏遠地區國小占 全國國小比例	偏遠地區 國民中學數量	偏遠地區國中占 全國國中比例
102	891	33.62%	225	30.49%
103	888	33.59%	224	30.35%
104	885	33.61%	223	30.42%
105	881	33.50%	225	30.61%
106	886	33.66%	226	30.79%

資料來源：本文研究者整理自教育部統計處（2018）。

再者，在偏遠地區國民小學師資組成方面（表2），雖然從102學年度到106學年度偏遠地區國民小學專任教師人數增減幅度不大，且就其占全國專任教師總人數之比例始終維持在12.5%至13.5%之間，且生師比逐年下降，此與過去文獻指稱的「偏遠學校教師人力不足²」之困境並不一致（呂玟霖，2016；楊藝，2018）；另外，偏遠地區國民小學未滿30歲教師比例始終維持在10%至11%，高於非偏遠地區國民小學未滿30歲教師比例，據此，偏遠地

區國民小學教師年齡的確呈現較為年輕化的特性。

表2

偏遠地區國民小學師資結構

學年度	全國國小 教師人數 (A)	偏遠地區 國小教師 人數 (B)	偏遠地區 國小教師 占全國教 師之比率 (B/A)	全國國小 生師比	偏遠地 區國小 生師比	偏遠地區 國小未滿 30 歲教師 之比率	非偏遠 地區國 小未滿 30 歲教 師之比 率
102	94,407	12,610	13.36%	13.31	7.42	10.12%	7.42%
103	95,081	12,811	13.47%	12.71	6.88	10.87%	7.72%
104	97,368	12,638	12.98%	12.47	6.57	10.82%	7.34%
105	98,580	12,480	12.66%	12.35	6.29	10.88%	6.92%
106	97,436	12,714	13.05%	12.15	5.99	11.04%	6.99%

資料來源：本文研究者整理自教育部統計處 (2018)。

此外，在偏遠地區國民中學師資組成方面 (表3)，從102學年度到106學年度偏遠地區國民中學教師數逐年下降，其占全國教師總數之比例亦是逐年下降，此與過去文獻指稱的「偏遠學校教師人力不足」之困境一致 (呂玟霖，2016；楊蕓，2018)，但其生師比呈現逐年下降趨勢，從過去小班教學的倡導觀點，或可視為教學精緻化的契機，其實踐關鍵即在於教師素質 (吳善揮，2012)。另外，偏遠地區國民中學未滿30歲教師比例逐年下降，但高於非偏遠地區國民小學未滿30歲教師比例，據此，偏遠地區國民小學教師年齡年輕化趨勢已呈現趨緩。

表3

偏遠地區國民中學師資結構

學年度	全國國中 教師人數 (A)	偏遠地區 國中教師 人數 (B)	偏遠地區 國中教師 占全國教 師之比率 (B/A)	偏遠地 區國中 生師比	全國國中 生師比	偏遠地區 國中未滿 30 歲教師 之比率	非偏遠 地區國 中未滿 30 歲教 師之比 率
102	46,772	5,818	12.44%	10.07	15.86	21.57%	15.52%
103	48,063	5,765	11.99%	9.80	15.40	19.46%	14.10%
104	50,394	5,627	11.17%	9.40	14.84	17.11%	11.18%
105	52,154	5,447	10.44%	9.00	14.30	15.38%	8.52%
106	52,451	5,354	10.21%	8.71	13.97	12.66%	7.06%

資料來源：本文研究者整理自教育部統計處 (2018)。

參、我國偏遠地區師資的相關強化措施

根據《偏遠地區學校教育發展條例》及依其規定所訂定的各項法規，例如：《自願服務偏遠地區學校校長及教師特別獎勵辦法》、《偏遠地區學校合聘教師及巡迴教師聘任辦法》、《偏遠地區學校專案聘任教師甄選聘任辦法》等，目前偏遠地區師資的相關強化措施可分為教師培育、教師延攬及教師留用等三個面向，茲說明如下：

一、教師培育

根據《偏遠地區學校教育發展條例》第6條及其立法理由，為了解決偏遠地區長期師資不足及流動快速等問題，各師資培育之大學，應保留修習師資職前教育課程一定名額予偏遠地區學生，並得依偏遠地區學校師資需求提供公費名額或設師資培育專班。

依前揭內容，現今偏遠地區教師培育的相關策略規劃，的確回應了長期以來偏遠地區教師人數不足的困境；然而，保障偏遠地區學生在各師資培育之大學修習師資職前教育課程一定名額之政策邏輯，其並未正視當偏遠地區在地師資滿足服務年限的規定之後，往往選擇離開服務學校的事實（陳盈宏、葉川榮，2018），另外，也未正視許多長期偏遠地區學校服務的優秀教師未必都是在地師資之事實，例如：在南投縣中寮鄉爽文國中長期奉獻的王政忠老師，其是在臺南新市地區長大（陳昌遠，2017），這些非在地師資的偏遠地區優秀教師都是真正了解偏遠地區教育環境相關條件，且具有教育專業及具有將偏鄉教育作為終生志業的教育理念。

二、教師延攬

根據「偏遠地區學校教育發展條例」第5條及其立法理由，為了保障偏遠地區師資數量穩定，偏遠地區學校可以聯合甄選、介聘、接受公費生分發及專為偏遠地區學校辦理的教師甄選等四種方式聘任編制內合格專任教師。且根據「偏遠地區學校教育發展條例」第10條及其立法理由，考量偏遠地區學校特定專長領域教師授課節數少且招聘不易，高級中等以下學校，就特定專長領域，跨同級或不同級學校，聘任合聘教師或巡迴教師。另外，根據「偏遠地區學校教育發展條例」第7條及其立法理由，偏遠地區學校得控留教師編制員額三分之一以下之人事經費，由各主管機關以契約專案聘任具教師資格之教師（簡稱專聘教師）。

依前揭內容，現今偏遠地區教師延攬的相關策略規劃，除了透過多元攬才方式保障偏遠地區師資來源及數量之外，亦透過「合聘教師或巡迴教師」的制度規劃，以回應長期以來偏遠地區師資專長分配不均的困境。另外，其較為特別之處，是透過「專聘教師」的制度創新，可以吸引有合格教師證的教師願意到偏遠地區學校教師服務；然而，「專聘教師」必須要具有合格教師證的規定，並未正視目前諸多偏遠地區學校歷經多次招聘仍無法找到代理教師的困境（莊哲權，2015），且有合格教師證的教師是否就一定是最適合偏遠地區學校的專聘教師，尚有待更多的研究證據來佐證，而非只是基於「唯恐破壞既有師培制度」的主觀論調。

三、教師留用

根據「偏遠地區學校教育發展條例」第5條及其立法理由，為保障偏遠地區學生之受教權，透過接受公費生分發及專為偏遠地區學校辦理之甄選的教師係接受偏遠地區學校聘任者，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。且根據「偏遠地區學校教育發展條例」第9條及其立法理由，提供教職員工生住宿設施是需要優先採取的偏遠地區學校發展措施。另外，較為特別之處，是為了增加教師久任誘因，提供偏遠地區學校教師獎金激勵。

依前揭內容，現今偏遠地區教師留用的相關策略規劃，除了以法令規範偏遠地區學校教師任教期限，也透過久任獎金的制度創新，希望可以回應長期以來偏遠地區師資流動率過高的困境。然而，透過法規強制偏遠地區學校教

師必須實際服務6年以上方得申請介聘，並無助於舒緩偏遠地區教師流動率及解決偏遠地區教師年資偏淺的困境，例如：以一位偏遠地區學校初任老師，大約22歲至23歲的年紀，經過6年的教學服務累積了寶貴教學經驗後，卻面臨成家立業的人生規劃問題，加上目前教師介聘機制有偏遠地區學校加分的規定，所以，滿足實際服務年限的偏遠地區教師只要申請介聘到非偏遠地區學校，原先的偏遠地區學校一定是留不住這位教師。

另外，從教育現實面，目前長期留在偏遠地區的所有教師，也未必就是最適合偏遠地區學校的教師，加上，目前的不適任教師處理機制效率不彰，若教育主管機關沒有更積極去處理不適任老師的問題，因為偏遠地區學校老師人數少，即便延攬少數優質教師進入偏遠地區學校，受到強調協力合作、忠於同事及平凡規範的教師文化之影響，不難想像優質教師的熱情及理念會受到諸多挫折。

肆、結語

「偏遠地區教育發展」是我國教育政策法制的長期關注焦點，其亦具有教育機會均等及社會正義的政策價值，尤其自《偏遠地區學校教育發展條例》在2017年12月6日公布施行後，象徵偏遠地區教育發展受到專法保障；另外，不同偏遠地區的教育需求具有個殊性及複雜性，若要有效促進偏遠地區教育發展不可能只依靠教育力量。所以，教育主管機關在規劃及執行偏遠地區教育發展策略，必須秉持協力治理觀點，進行跨部門的資源整合，並具體掌握及揭露偏遠地區的真实資訊，以讓更多人對偏遠地區教育發展有充分理解及務實回應各偏遠地區的教育發展需求；另外，不同利害團體（非營利組織、教育利益團體、學者專家等），亦應秉持開放心胸、擺脫本位利益考量及放下專業傲慢，彼此為偏遠地區教育發展共同努力。

綜合本文相關分析，有關強化偏遠地區師資的應有策略思考，尚包括：教育主管機關對於「偏遠地區師資質量」的政策規劃，必須先了解偏遠地區國民小學和國民中學的師資組成情形並不完全相同³，例如：偏遠地區國民小學教師人數占全國教師人數之比率並未逐年下降，但偏遠地區國民中學教師人數占全國教師人數之比率則是逐年下降；再者，目前教育主管機關對於偏遠地區師資組成的資訊揭露程度仍有待加強，例如：偏遠地區國民中小學的教學年資未滿5年教師人數、代理教師比率等，皆未見相關公開的歷年數據。最後，本文期許未來的偏遠地區師資政策規劃及調整，在「偏遠地區教師培育、延攬及留用」方面，可以改變「只追求偏遠地區學校師資數量維持穩定」的政策邏輯，進而實踐「願意進入及留在偏遠地區學校的師資都是優質的教師」的政策理想。

參考文獻

吳善輝（2012）。淺談自主學習的首要配套——小班教學的實施。《臺灣教育評論月刊》，2（7），95-98。

呂玟霖（2016）。淺談偏鄉學校教師人力的困境與突破。《臺灣教育評論月刊》，5（2），26-28。

宋曜廷、邱佳民、張恬熒、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。

李哲迪（2016）。以TIMSS資料檢視2003至2011年臺灣八年級學生數學成就城鄉差異。《教育研究集刊》，62（4），1-40。

林陳涌、任宗浩、李哲迪、林碧珍、張美玉、曹博勝、楊文金（2014）。《國際數學與科學教育成就趨勢調

查2011國家報告。臺北市：國立臺灣師範大學科學教育研究中心。

柯華威、詹益綾、丘嘉慧（2013）。PIRLS 2011報告-臺灣四年級學生閱讀素養。桃園市：國立中央大學學習與教學研究所。

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

教育部統計處（2018）。各級學校名錄。取自<https://depart.moe.edu.tw/ed4500/News.aspx?n=63F5AB3D02A8BBAC&sms=1FF9979D10DBF9F3>

莊哲權（2015）。開學了，臺東代課教師還缺10名。取自<https://www.chinatimes.com/newspapers/20150901000587-260107>

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。

陳昌遠（2017）。裂縫有光，偏鄉教師王政忠。取自<https://www.mirrormedia.mg/story/20170921pol002/>

陳奕奇、劉子銘（2008）。教育成就與城鄉差距：空間群聚之分析。人口學刊，37，1-43。

陳盈宏、葉川榮（2018）。我國離島地區國民教育階段教育發展現況之研究。教育行政論壇，10（1），99-120。

曾大千（2017）。偏鄉師資，優質才是關鍵。取自http://www.chinesege.org.tw/geonline/html/page4/publish_pub.php?Pub_Sn=151&Sn=2222

曾大千、葉靜輝、葉盈君（2015）。臺灣偏遠地區教育法制之平等原則檢視。教育與多元文化研究，12，1-32。

楊蕓（2018）。偏鄉小校師生少，跨年級教學有解。取自<https://udn.com/news/story/6898/3177386>

1 雖然目前已有「偏遠地區學校分級及認定標準」提供偏遠地區學校認定的具體評估公式，但其評估指標的合理性仍有不少疑慮，例如：未涵蓋醫療資源評估、文化評估因素僅納入原住民地區及山地鄉、缺乏學生學習成果評估指標等，但此並非本文探討重點，留待後續專文再論。

2 依據《國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則》，係以班級數為學校教師員額編制之計算基礎。

3 過去諸多文獻常以偏鄉學校、偏鄉小校等用語含括偏遠地區國民中學及國民小學，容易導致對於偏遠地區國民中學及國民小學師資結構現況及困境的誤解。

* 陳盈宏，國立臺灣大學博士後研究員

電子郵件：yhchen712@gmail.com