

我國離島地區國民教育階段教育發展現況之研究

陳盈宏、葉川榮

摘要

本研究以離島三縣（連江縣、澎湖縣及金門縣）為研究個案，採用文件分析及焦點團體訪談為研究方法，本研究之研究目的為針對我國離島地區國民教育階段教育發展現況進行探討，並提出可供教育主管機關調整相關政策之參考建議；本研究主要研究發現為「地理環境限制」、「人口結構組成限制」、「教育資源未妥善規劃及運用」及「教師人力質量不足」為離島地區國民教育階段教育發展不利因素。最後，本研究根據研究發現提出具體政策建議，例如：教育主管機關應正向思考及宣導離島地區中小學教育發展相關利基，並從政策創新角度思考離島地區中小學教育發展方向、且基於協力治理精神，整合規劃及運用各類政策資源，以供教育實務改革參考。

關鍵字：地域弱勢、偏鄉教育、離島發展

The study on educational development status of the elementary and secondary education in offshore islands of Taiwan

Chen, Ying-Hong · Yeh, Chuan-Rong

Abstract

Focusing on the offshore islands of Taiwan (Penghu, Kinmen, and Lianjiang), this study explores the status quo and disadvantages on the implementation of educational development for Elementary/Secondary Education in Offshore Islands (ESEOI) by adopting the document analysis and the focused group interview. The result reveals four major disadvantages: (1) the geographic environment, (2) the demographic composition, (3) the inappropriate planning and application of educational resources, and (4) the poor quality and quantity of teachers' manpower. For example, the impact of the geographic environment to the elementary and secondary school students is not only the inconvenient commuting but also result in the crisis of reduction and merging to schools. Based on these findings, some further specific policy suggestions are raised for the related departments, such as, the sectors of educational administration should consider promoting the ESEOI educational niche with positive thinking, providing the policy direction from the innovative perspectives, and developing an integrated framework of collaborative governance to plan and apply the educational resources. These suggestions can also be the references for the practical reform of educational policy.

Keywords: geographically disadvantaged, education in rural areas, offshore islands development

壹、緒論

「地域弱勢」向為我國教育政策法制之關照焦點，除《中華民國憲法》及《教育基本法》中設有若干原則性規定外，《離島建設條例》更為離島地區教育發展提供直接的法令依據及保障，例如：其第 12 條規定為保障離島地區學生之受教權，政府對於中小學學生應補助書籍費及雜費，若是因為所處離島地區未設立學校，而須至臺灣本島或其他離島受義務教育之學生，其往返之交通費用亦必須予以補助。另外，依據十二年國民基本教育政策架構，國民教育階段的教育對象為 6 至 15 歲的學生，其為優秀人才培育的關鍵期（陳清溪，2013），所以，我國政府長期以來甚為關注離島地區國民教育階段教育發展，推動多項優惠性政策待遇，包括：《離島地區接受國民義務教育學生書籍費雜費交通費補助辦法》、《教育部國民及學前教育署補助金門縣連江縣及澎湖縣國民義務教育建設經費作業要點》及《離島地區學生保送高級中等以上學校辦法》等。

然而，觀察近年的教育政策制訂者觀點（教育部國民及學前教育署，2014）、教育實務人員觀點（邱嘉品，2016；曾清旗，2017）、研究文獻（王雅玄、陳幸仁，2007；王慧蘭，2017；張如慧、譚光鼎，2012；葉川榮、鍾蔚起、洪秋瑋，2008）及社會一般認知（曾世杰，2016；陳星貝，2013；劉禹慶，2016），仍然指出目前離島地區國民教育階段教育發展存在諸多問題，例如：根據 2013 年臺灣學生學習成就評量資料庫（TASA）資料顯示，離島學生之量尺分數平均較低（教育部，2014）、離島地區金門地區國小教育學生人數少，導致學生學習過程缺少同儕互動及團隊合作的機會（陳世聰，2004）、澎湖地區島嶼分散，各島嶼間存在區域差距，尤其第三級離島學校及學生更屬於弱勢群體（薛德永，2008；葉天賞，2014）、馬祖地區學生有學習落差現象（王惠萍，2008）。

綜上所述，誠如王慧蘭（2017）的提醒，勿讓離島地區只是政策規劃者、教育實務者及研究者的虛幻想像。本研究以離島三縣（連江縣、澎湖縣及金門縣）為研究個案，採用文件分析及焦點團體訪談（至各離島地區實地進行）為研究方法，聚焦於我國離島地區國民教育階段教育發展現況及其不利因素進行相關探討，據此，本研究之研究目的如下：

- （一）分析我國離島地區國民教育階段的教育發展現況。
- （二）探討我國離島地區國民教育階段教育發展之不利因素。
- （三）根據研究發現，提出可供教育主管機關調整離島地區國民教育階段現行教育政策之改進建議。

貳、文獻探討

由於離島地區國民中學及國民小學（簡稱國中小）皆屬於教育部統計處公布的偏遠地區國中小之範疇（教育部統計處，2017），且國內對於離島地區國中小教育研究較少，故本研究整合離島地區及偏遠地區相關文獻進行探討，分析離島地區教育發展的可能不利因素，後續再與焦點團體訪談所得到的第一手研究資料進行交叉比對。本研究從經費、人事制度、升學招生、組織編制、地理條件、家庭結構等面向進行分析：

一、經費

（一）經費補助缺乏穩定性

目前離島及偏遠地區國中小可能面臨地方政府教育資源不足之問題，導致經費補助缺乏穩定性，例如：基於地方政府補助有限，加上學校經常門經費不足，即便校長可以積極尋求社區或民間組織的支援，但仍無助於提升經費來源的穩定性，導致難以對學校課程及教學進行整體規劃，難以有效提升學生學習成效（甄曉蘭，2007）。

（二）經費補助項目及作業未符合學校需求

我國各級政府對於離島地區國中小常提供許多專案或特定項目補助，但是經費補助項目及作業未必完全符合學校需求，例如：地方行政人員不主動尋求轄內有需要的學校，有需要學校也無法獲知相關訊息（葉川榮、鍾蔚起、洪秋瑋，2008）、臺東縣蘭嶼鄉的空氣含鹽分過高，導致各項器材都會加速受到破壞，但學校修繕費一直不足（張如慧、譚光鼎，2012），且由於經費及軟硬體等資源無法一次到位，導致校園始終處於施工狀態（張如慧、譚光鼎，2012）。

二、人事制度

（一）師資

1、學校教師流動率高，且招聘不易

離島及偏遠地區國中小常面臨的師資問題在於教師流動率高，代理代課教師比例偏高，且合適師資招聘不易，導致師資人力結構不理想，導致學校教師往往需要超時授課（王慧蘭，2017；甄曉蘭，2007；劉世閔、江忠鵬，2013；蘇珍慧，2016），另外，當學校教師流動率高時，不僅代表學生必須不斷適應不同教師的文化觀點及教學方法（張如慧、譚光鼎，2012），更象徵學生感受到被拋棄的撕裂情感（葉川榮、鍾蔚起、洪秋瑋，2008）。

2、教師專業成長機會受限

目前離島及偏遠地區國中小常面臨教師研習不易之問題；例如，由於離島及偏遠地區學校常因為地理空間條件限制、代課教師聘請不易、無法顧及學生受教權、無法負擔教師參與研習差旅費等原因，讓專任教師參加研習與教育專業進修機會被剝奪（葉川榮、鍾蔚起、洪秋瑋，2008；甄曉蘭，2007）。

（二）學校行政人力不足，且年資偏淺

目前離島及偏遠地區國中小普遍面臨學校人力不足及優秀校長無法長期服務等問題，例如：資深校長和主任不願參加離島及偏遠地區學校遴選，使離島及偏遠地區學校成為主任和校長的「新兵訓練所」（甄曉蘭，2007；劉世閔、江忠鵬，2013）、蘭嶼當地存在校長流動率高的問題（張如慧、譚光鼎，2012），往往造成兼任行政的學校教師工作負荷量過重（蘇珍慧，2016）。

三、組織編制

根據《國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則》相關規定，目前國中小教職員員額編制以班為計算單位，由於離島及偏遠地區國中小的班級數較少，人員編制員額也相對較少，導致大部分行政工作都必須由教師兼代（甄曉蘭，2007），例如：學生住宿增加教師生活管理責任，若學校教師再兼任行政工作，將使得學校教師的工作負擔更為沈重（張如慧、譚光鼎，2012）。

四、升學招生

根據《離島地區學生保送高級中等以上學校辦法》相關規定，對於離島地區國中學生有提供申請保送縣境內高級中等學校，或得申請保送五年制專科學校之升學保障；然而，由於保送制度名額有限，學生間仍必須彼此競爭（張如慧、譚光鼎，2012），且張如慧、譚光鼎（2012）研究發現多數蘭嶼國中生並不想留在當地就讀高中，而且教師也不鼓勵孩子繼續留下來讀高中，學生會選擇留在蘭嶼繼續就讀高中，有些是家長擔心學生適應問題，有些是因為學生家境不佳、成績較差、在外求學受挫、有行為問題者等；另外，從學校招生面向來看，離島及偏遠地區國中小每年都面臨招生不足的困境（王慧蘭，2017）。

五、地理因素

目前離島及偏遠地區國中小常面臨教職員工生每日交通困難之問題，雖然在《離島建設條例》中有規定提供補助學生交通費及住宿費，但是，卻可能間接造成教師兼任學生住宿管

理責任，讓教師工作負荷量更為沈重（張如慧、譚光鼎，2012）。另外，對於離島地區國中小學生，若必須要住宿，可能會撕裂其與家庭及在地文化的連結，例如：葉川榮、鍾蔚起、洪秋瑋（2008）研究發現，對於蘭嶼赴本島求學的學生，無法輕易像住在臺灣的同學可以在週末假日就能夠回到原生地生活，所以，對於蘭嶼赴本島求學的學生而言，其等同切斷自己與家庭和在地文化的連結。

六、家庭結構

離島及偏遠地區的家庭結構以單親家庭、隔代教養、低收入戶、新移民等居多，導致學生家長的社經及文化背景較為弱勢，也影響家庭教養功能，進而讓學生產生學習落差（簡良平，2010；甄曉蘭，2007；劉世閔、江忠鵬，2013），例如：澎湖縣國小四至六年級非新移民子女的家庭文化資本、閱讀動機與閱讀行為都高於新移民子女（張芳全、王平坤，2012）。

七、學生文化刺激較少

離島及偏遠地區由於交通條件欠佳、地理環境隔閡及區域發展不足等因素，導致學生所受到的文化刺激較少，導致學生學習成果存在城鄉差異（邱嘉品，2016；吳惠花，2016），例如：相較於都會地區，偏遠地區國中學生的語文及閱讀能力較低（甄曉蘭，2007）。

八、偏遠地區學校處於裁併校高風險

受到少子女化及地域因素的影響，離島及偏遠地區國中小生源減少，導致離島及偏遠地區國中小可能處於裁校、併校或廢校的高風險之中，例如：澎湖縣受到少子女化的影響，於2016年裁併三間國小，分別為湖西鄉菓葉國小、白沙鄉港子國小及西嶼鄉赤馬國小，對於學生的就學權益產生衝擊（劉禹慶，2016）。

九、缺乏足夠的研究證據

《偏遠地區學校教育發展條例》的立法理由指出目前偏遠地區教育之狀況缺乏調查研究，例如：政府對離島地區的教育補助只問投入，並不問成果（葉川榮、鍾蔚起、洪秋瑋，2008）；若缺乏研究證據，將容易導致大多數人對於偏鄉學校的瞭解，常是受到媒體的影響或距離的阻隔，呈現一種時空不連續且充滿拼湊的斷裂想像（王慧蘭，2017）。

十、小結

本研究針對離島地區及偏遠地區相關研究進行分析，並歸納離島地區教育發展諸多不利因素，包括：經費補助缺乏穩定性、經費補助項目及作業程序未符合學校需求、學校教師流

動率高，且合適師資招聘不易、學校行政人力不足、受限組織編制，導致學校教育人力員額不足、學校面臨招生及裁併危機、學生文化刺激不足、家庭功能未盡彰顯、缺乏足夠研究證據等；然而，受限於相關研究多僅將離島地區作為背景變項之一，亦缺乏對各離島地區之間的比較，且針對離島地區國中小教育研究的專論偏少，故上述所歸納的離島地區及偏遠地區教育發展不利因素，是否亦存在於離島地區國民教育階段，係為本研究之探討重點。

參、研究方法

本研究以離島三縣（連江縣、澎湖縣及金門縣）為研究個案，採用文件分析及焦點團體訪談為研究方法，聚焦於我國離島地區國民教育階段教育發展現況及其不利因素進行相關探討，茲就各研究方法進行步驟說明如下：

一、文件分析

本研究採用文件分析為主要研究方法之一，文件資料包括離島地區國中小就學政策文件、法令規章（如：偏遠地區學校教育發展條例、離島地區建設條例、離島地區接受國民義務教育學生書籍費雜費交通費補助辦法等）、教育主管機關所提供的離島地區中小學就學數據等，並與其他研究資料進行交互檢證，以增進研究信實度。

二、焦點團體訪談

焦點團體座談有助於短期間蒐集多元的大量研究資料，以釐清教育政策及制度議題的相關內涵（王文科、王智弘，2017；陳盈宏，2017；Bloor, Frankland, Thomas & Robson, 2001; Kamberelis & Dimitriadis, 2013; Stewart & Shamdasani, 2014）；本研究採用焦點團體訪談為主要研究方法，分別於連江縣、澎湖縣及金門縣，邀請國中小校長進行焦點團體訪談，共計三個場次，以獲得我國離島地區國民教育階段教育發展現況及其不利因素的第一手研究資料，並與其他研究資料進行交互檢證，以增進研究信實度；另焦點團體訪談對象如表 1，並以焦點團體訪談題綱為研究工具，焦點團體訪談題綱的核心問題為「離島地區國民教育階段教育發展現況為何？其所面臨的最主要不利因素為何？政府所提供的相關優惠性政策待遇，是否可有效因應」，且據此從「教師人力」、「學生就學」、「學生學習」等面向設計相關訪談題目。

表 1

焦點團體訪談對象一覽表

編碼	背景	訪談時間
AP1, 1060629	連江縣立 OO 國民中學校長	118 分鐘
AP2, 1060629	連江縣 OO 國民小學校長	
AP3, 1060629	連江縣 OO 國民小學校長	
AP4, 1060629	連江縣立 OO 國民中小學校長	
AP5, 1060629	連江縣立 OO 國民中小學校長	
AP6, 1060629	連江縣立 OO 國民中小學校長	
BP1, 1061012	澎湖縣 OO 國民小學校長	112 分鐘
BP2, 1061012	澎湖縣 OO 國民小學校長	
BP3, 1061012	澎湖縣 OO 國民小學校長	
BP4, 1061012	澎湖縣 OO 國民小學校長	
BP5, 1061012	澎湖縣 OO 國民小學校長	
BP6, 1061012	澎湖縣 OO 國民中學校長	
CP1, 1061027	金門縣 OO 國民小學校長	80 分鐘
CP2, 1061027	金門縣 OO 國民中學校長	
CP3, 1061027	金門縣 OO 國民中學校長	

三、研究倫理

本研究在選取焦點團體訪談對象時，首先，會先透過電子郵件或電話，告知研究對象關於本研究相關內容，並絕對尊重研究對象的自主參與意願，且會先讓其簽署參與同意書及錄音同意書（所有研究對象皆同意錄音）；另外，在焦點團體訪談紀錄及焦點團體訪談資料的引用及處理，本研究皆會以代碼匿名方式進行編碼，並避免敘述可能透露其個人身份的相關論述。

四、研究限制

本研究受限於研究經費及研究時間限制，僅能先以離島三縣：澎湖縣、連江縣及金門縣進行個案研究，在研究結論的情境推論性有其限制，而關於離島三鄉（臺東縣綠島鄉、蘭嶼鄉及屏東縣琉球鄉）國民教育階段教育發展現況，僅能留待後續研究再進行探討。另外，在研究方法限制方面，由於本研究進行焦點團體訪談時，雖可短時間大量蒐集有離島地區國民教育階段教育發展現況及其不利因素之相關資訊，但由於訪談對象只聚焦於國中小校長，雖然，有輔以文件分析進行研究資料的交互檢證，但仍建議日後相關研究可以朝向多元研究方法（例如：問卷調查、敘事探究等）及多樣化的研究對象之方向進行研究設計。

肆、研究結果分析與討論

教育政策及制度研究的進行，最基本條件為掌握事實性數據，以避免主觀及錯誤的推論，所以，本研究先以教育主管機關提供的官方數據為基礎，整理 102 至 105 學年度（西元 2013 年至 2016 年）的國中小學校概況統計數據（教育部，2017a），從學校、教師及學生等面向客觀呈現離島地區國民教育階段的教育發展現況，再綜合當前法制規範、相關文獻、官方數據及焦點團體訪談資料，統整論述離島地區國民教育階段教育發展之不利因素，最後進行綜合討論。

一、離島地區國民教育階段教育發展現況

（一）離島地區國民中學教育發展現況

根據表 2、表 3 及表 4，可發現自 102 至 105 學年度，離島地區國民中學教育發展現況如下：

- 1、在校數方面，離島地區的國中校數都維持不變，澎湖縣維持 14 校，金門縣維持 5 校，連江縣維持 5 校。
- 2、在班級數方面，澎湖縣國中班級數 105 學年度為 115 班，相較於 102 學年度，共計減少 15 班；金門縣國中班級數 105 學年度則為 81 班，相較於 102 學年度，共增加 1 班；連江縣國中班級數 102 至 105 學年度都維持在 18 班。
- 3、在教師數方面，澎湖縣國中教師數 105 學年度為 290 人，相較於 102 學年度，共計減少 32 人；金門縣國中教師數 105 學年度為 199 人，相較於 102 學年度，共增加 2 人；連江縣國中教師數 105 學年度為 56 人，相較於 102 學年度，共計減少 2 人。
- 4、在學生數方面，澎湖縣國中學生數 105 學年度為 2452 人，相較於 102 學年度，共計減少 481 人；金門縣國中學生數 105 學年度為 2023 人，相較 102 學年度，共計減少 166 人；連江縣國中學生數 105 學年度為 249 人，相較 102 學年度，共計減少 34 人。
- 5、在平均每班學生數方面，澎湖縣、金門縣和連江縣都呈現每年遞減趨勢，105 學年度澎湖縣國中平均每班學生數為 21.32 人，金門縣國中平均每班學生數為 24.98 人，連江縣國中平均每班學生數為 13.83 人。
- 6、在生師比方面，澎湖縣、金門縣和連江縣都呈現每年遞減趨勢，105 學年度澎湖縣國中生師比為 8.46，金門縣國中生師比為 10.17，連江縣國中生師比為 4.45。

表 2

澎湖縣國中教育發展概況

學年度	校數	班級數	教師數	學生數	平均每班學生數	生師比
102	14	130	322	2933	22.56	9.11
103	14	126	314	2842	22.56	9.05
104	14	123	312	2670	21.71	8.56
105	14	115	290	2452	21.32	8.46

表 3

金門縣國中教育發展概況

學年度	校數	班級數	教師數	學生數	平均每班學生數	生師比
102	5	80	197	2189	27.36	11.11
103	5	81	198	2179	26.90	11.01
104	5	81	200	2144	26.47	10.72
105	5	81	199	2023	24.98	10.17

表 4

連江縣國中教育發展概況

學年度	校數	班級數	教師數	學生數	平均每班學生數	生師比
102	5	18	58	283	15.72	4.88
103	5	18	57	272	15.11	4.77
104	5	18	57	259	14.39	4.54
105	5	18	56	249	13.83	4.45

(二) 離島地區國民小學教育發展現況

根據表 5、表 6 及表 7，可發現自 102 至 105 學年度，離島地區國民小學就學整體現況如下：

- 1、在校數方面，澎湖縣在 105 學年度少了 3 所國小，目前國小數量為 37 所，金門縣國小數量維持 19 所，連江縣國小數維持 8 所。
- 2、在班級數方面，澎湖縣國小班級數量呈現每年遞減趨勢，從 102 學年度至 105 學年度共減少 35 班，105 學年度為 294 班；金門縣國小班級數量則從 102 學年度的 192 班增加至 105 學年度的 195 班；連江縣國小班級數量則從 102 學年度的 52 班減少至 105 學年度的 50 班。
- 3、在教師數方面，澎湖縣在 103 學年度減少 14 人後，大致維持穩定，105 學年度為 586 位國小教師；金門縣在 103 學年度減少 13 位教師後，104 學年度增加 17 位，105 學年度持續增加 17 位，目前共有 415 位教師，呈現先降後升趨勢；連江縣自 103 學年度後，國小教師數維持穩定在 99 人。
- 4、在學生數方面，澎湖縣、金門縣和連江縣都呈現每年遞減趨勢，澎湖縣國小學生數 105 學年度為 3756 人，相較於 102 學年度，共減少 709 人；金門縣國小學生數 105

學年度為 3618 人，相較於 102 學年度，共減少 111 人；連江縣國小學生數 105 學年度為 455 人，相較於 102 學年度，共減少 29 人。

- 5、在平均每班學生數方面，澎湖縣和連江縣在 105 學年度都轉而呈現上升，金門縣則是呈現每年遞減趨勢；
- 6、在生師比方面，連江縣在 105 學年度反而呈現上升，澎湖縣和金門縣則是呈現每年遞減趨勢。

表 5

澎湖縣國小教育發展概況

學年度	校數	班級數	教師數	學生數	平均每班學生數	生師比
102	40	329	602	4465	13.57	7.42
103	40	323	586	4230	13.10	7.22
104	40	314	585	3972	12.61	6.79
105	37	294	586	3756	12.78	6.41

表 6

金門縣國小教育發展概況

學年度	校數	班級數	教師數	學生數	平均每班學生數	生師比
102	19	192	395	3729	19.42	9.44
103	19	195	381	3699	18.97	9.71
104	19	196	398	3679	18.77	9.24
105	19	195	415	3618	18.55	8.72

表 7

連江縣國小教育發展概況

學年度	校數	班級數	教師數	學生數	平均每班學生數	生師比
102	8	52	94	484	9.31	5.15
103	8	51	99	469	9.20	4.74
104	8	51	99	443	8.69	4.47
105	8	50	99	455	9.10	4.60

(三) 小結

根據上述數據分析，可發現各離島地區國民教育階段教育發展現況有同有異，例如：或許是受到學生人數持續減少的原因，離島地區國中小學校數並未增加，連江縣、澎湖縣及金門縣的國中校數皆維持不變，在國小校數方面，金門縣及連江縣維持不變，但澎湖縣在 105 學年度裁併 3 校；另外，在國中及國小的平均每班學生數及生師比方面，若加入 105 學年度全國統計數據作為參照【註一】，可發現目前澎湖縣、金門縣及連江縣的國中及國小每班學生數及生師比皆遠低於全國統計數據，此象徵各離島地區國民教育階段呈現小班特色，且每位

【註一】105 學年度全國統計數據，國中平均每班學生人數為 27.89，生師比為 11.01；國小平均每班學生人數為 22.97，生師比為 12.34。

學生理應可以得到更多的教師關注，或許是因為離島地區國民教育階段教育發展不利因素並未得到完全解決，導致目前離島地區教育階段教育發展仍被認為存在諸多問題。

二、離島地區國民教育階段教育發展之不利因素

(一)「地理環境」為離島地區國民教育階段教育發展之不利因素

根據焦點團體訪談資料之分析，如同過去文獻之發現(王雅玄，2012；張如慧、譚光鼎，2012；葉川榮、鍾蔚起、洪秋璋，2008)，「地理環境」為離島地區國民教育階段教育發展不利因素之一，相較於臺灣本島，離島地區的「地理環境」相對偏遠，也與臺灣本島的生活環境存在差異，進而衍生生活機能不足、就學通勤條件欠佳等困境，對於離島地區中小學學生的就學機會及就學權益產生不利影響，例如：

以前讀書的時候，不要說到南竿，可能必須要爭取到全縣運動員或競賽代表才有機會出去看，因為受限於交通跟經費，家長也沒有時間能力陪孩子出去(AP4，1060629)。

雖然，離島地區中小學學生的書籍費、雜費、交通費及必要生活費用，受到《離島建設條例》法律規範的直接保障，其扶助學生就學的功能也獲得參與焦點團體訪談的各離島地區中小學校長的高度認同，但是，仍有校長提出「地理環境」對於位處「離島中的離島(從離島地區的在地觀點，同一離島地區仍區分為本島及離島，以澎湖縣為例，所謂本島概念係指馬公本島，花嶼、七美嶼、吉貝嶼等屬於離島範疇)」的國中小學生之不利影響更為明顯，舉例而言：

澎湖縣望安鄉的花嶼在冬季可能長達數月都沒有航班，導致花嶼國民小學學生平時無法順利往返花嶼及其他地方，且由於花嶼當地並無設立國中，導致學生國小畢業後，便必須被迫離開家鄉至外地求學(BP2，1061012)。

(二)「人口結構組成」為離島地區國民教育階段教育發展之不利因素

根據焦點團體訪談資料之分析，如同過去文獻之發現(張芳全、王平坤，2012；張芳全、夏麗凰，2011)，「人口結構組成」係為離島地區國民教育階段教育發展不利因素；首先，離島地區的「人口結構組成」特色之一為家庭婚姻關係所產生的新住民子女及因為家長工作遷徙的原住民子女人數增多，例如，以新住民子女占該縣市中小學的學生數比率進行觀察，以連江縣(29.26%)、金門縣(23.45%)及嘉義縣(18.59%)、澎湖縣(16.66%)等離島偏鄉縣市所占比率最高(教育部，2017b)；根據焦點團體訪談資料之分析，可發現對於新移民及原住民學生的學習而言，其在學習過程常受到文化差異的困擾，進而產生學習困境(AP1，1060629；AP3，1060629)，例如：

近幾年很多外籍新娘，除了文化觀念有差異外，很多家庭相對都是比較弱勢，常常這些家庭的小孩子學習成績都不太理想，回家也不做作業（CP3，1061027）。

另外，相較於臺灣本島，離島地區人口本就較少，加上少子女化趨勢亦為離島地區「人口結構組成」的特色，進而導致在國民教育階段的教學過程產生同儕互動學習較為不足，學生學習動機較為缺乏、部分教學科目只能採用混齡教學實施、部分學習活動無法進行等困境（AP1，1060629；AP3，1060629；CP3，1061027），舉例而言：

離島地區學生的學習問題在於同儕之間的互動就少，小朋友的學習動機跟意願就比較薄弱，而且我們體育課是混齡教學，像我這次校長公開授課，必須要整個三班合起來，不然人數太少（AP1，1060629）。

人數少班級中的孩子，第一名、第二名、第三名間都有一段差距，所以他們感情也很好，因為孩子知道我再努力也追不上你，但我也不會掉到後面名次（AP3，1060629）。

最後，雖然依據《離島建設條例》第十七條第二項規定及《離島地區學生保送高級中等以上學校辦法》，離島地區的國民中學及附設補習學校應屆畢業生（申請保送高級中等學校或五年制專科學校者，應於離島地區接受並完成國民中小學或其附設補習學校之教育），以申請保送縣境內高級中等學校為限，或得申請保送五年制專科學校。但是，受到少子女化的影響，目前各離島地區的高中職已經可以完全容納當地所有的國中應屆畢業生，故離島地區國中應屆畢業生進入高中職機會並無問題（BP1，1061012；BP4，1061012；BP5，1061012），此代表離島地區國中學生保送高級中等學校機制原強調對於離島地區學生的升學保障功能已逐漸不具迫切性。

（三）「教育資源未妥善規劃及運用」為離島地區國民教育階段教育發展之不利因素

根據焦點團體訪談資料之分析，如同過去文獻之發現（葉天賞，2014；甄曉蘭，2007），離島地區國中小每位學生所能享受的教學設施及硬體資源尚稱完備，但是在師資人力及其他資源卻存在弱勢，呈現教育資源配置上的落差，例如：學校每位學生的年支出約 50 萬元，在教育成本上是很高的支出，但是設備維修經費卻只有數萬元，遠遠不足（葉天賞，2014）；舉例而言：

在少子女化趨勢下，澎湖縣於 2005 年在馬公市新設 A 國民小學，但鄰近 B 國民小學（路程 8 分鐘，相隔 600 公尺）及 C 國民小學（路程 9 分鐘，相隔 700 公尺），反而對 B 國民小學及 C 國民小學的招生形成排擠效應（BP1，1061012）。

本縣於 2016 年裁併三所小學，以 OO 國小而言，其才於 2013 年耗費 2000 萬元經費完成校舍重建，無形中造成有限教育資源的無謂浪費，當學校裁併後，也讓當地學生必須耗費更多上學通勤時間（BP4，1061012）。

另外，目前教育部及地方政府所推動的各項專案琳瑯滿目，例如：補救教學、閱讀教育、美感教育、環境教育、性別平等教育等，但是離島地區國中小的教職員及學生人數較少，雖讓學生單位教育成本提高，但是，若各教育專案資源未妥善整合，往往造成離島地區中小學教職員及學生疲於奔命，舉例而言：

現今整個教育政策不斷推陳出新，可能是少數人在主導的教育方案就變成主流，另外，很多教育方案的法令規定又很嚴謹，例如，環境教育要 4 小時，性別平等要 4 小時，但卻沒有相關成效評估，我們老師行政負擔重，學生也要付出很多時間來配合這些專案（CP3，1061027）。

（四）「教師人力質量不足」為離島地區國民教育階段教育發展之不利因素

1、教師員額不足，且難以聘任合適教師

根據焦點團體訪談資料之分析，如同過去文獻之發現（張如慧、譚光鼎，2012；甄曉蘭，2007），「教師員額不足」是離島地區學校的教育不利因素，目前我國對於中小教師員額編制原則係以各校班級數為基準，由於離島地區國中小的班級數少，導致離島地區學校教師員額不足；當離島地區學校教師員額不足，加上學校行政業務總量不變及學校行政人員編制短缺，再加上越來越多的教育方案皆以學校為政策執行場域，其所造成的最直接影響在於離島地區教師必須承擔更多行政業務，這也讓更多離島地區教師兼任行政意願低落，進而影響學生的教育品質（AP1，1060629；AP3，1060629），舉例而言：

行政人員的編制完全不足，國中總務處有一個事務組組長還有兩個幹事，OO 國小跟 OO 國小就一個總務主任加一個幹事，其它什麼都沒有，連事務組長都沒有，這個總務主任已經三番兩次跟我講校長我不想幹了（AP3，1060629）。

另外，離島地區國中小受到地理環境、教育資源錯置及相關配套措施不足等因素，導致難以聘任或留任合適教師，進而影響離島地區中小學學生就學權益，例如：離島地區學校正式師資集中在語文及數學領域，較缺乏童軍、家政、藝文及體育等師資（AP2，1060629；AP6，1060629；BP5，1061012；BP6，1061012；CP1，1061027）、代理教師甚為難聘（AP1，1060629；AP2，1060629；BP1，1061012；BP6，1061012；CP1，1061027）、訪問教師難以申請（AP1，1060629）、增置教師專案核定時間過晚，且增置教師無離島加給，讓學校難以找到合適師資及行政作業困難（AP1，1060629；AP3，1060629），舉例而言：

我們金門這地方，童軍、家政、表演藝術的師資不足，即便聘了正式老師，也都不來報到（CP3，1061027）。

教育部增置教師專案並沒有離島加給，如果沒有教師證，還要再打八折，換算起來，一個月三萬多元，除非來應徵的老師很有熱忱，否則是很難吸引老師前來任教，而且較為特殊性科目師資更難聘，加上增置教師專案核定時間往往是 8 月中之後，我們只能挑人家剩下的，而且經費什麼時候下來，有沒有這個人，然後你到八月你都還沒有確定說，這個老師的課要怎麼排，要怎麼備課（AP1，1060629）。

2、教師流動率偏高

根據焦點團體訪談資料之分析，如同過去文獻之發現，「教師流動率偏高」是離島地區學校的教育不利因素（王慧蘭，2017；張如慧、譚光鼎，2012），由於離島地區學校的日常生活、交通及地理等環境條件較為不利，導致離島學校最常面臨到的教師人力質量問題為教師流動率偏高，當學校教師流動率高時，除了學生必須不斷適應不同教師的文化觀點及教學方法，學校也難以對學生的學習進行系統性的長期規劃，也會產生親師關係冷淡、師生關係欠佳及學生學習適應問題（AP1，1060629；AP4，1060629；BP2，1061012；BP4，1061012；CP3，1061027），舉例而言：

家長最常問的就是說，我的導師是誰，我明年的英文老師是誰，家長會喜歡主科先確定，家長覺得師資越不穩定，我孩子的競爭力就會變數太大（AP1，1060629）。

然而，根據焦點團體座談資料分析，本研究發現「教師流動率偏高」或許並非影響離島地區國中小學生教育品質的關鍵因素，主要的關鍵因素在於教師專業，進而言之，若離島地區中小學師資具備足夠教育專業，包括：專業知識、專業態度、專業承諾，則即便教師流動率高，對於學生也未必完全是負向影響，反而，若是長期留在離島地區的教師缺乏足夠教育專業及教學熱忱，則對學生受教育權會產生更大傷害（AP2，1060629；AP3，1060629；BP4，1061012；BP5，1061012），例如：

其實我不太在意老師流動的問題，我比較在意老師專業度的問題，如果流動來的教師都具有高教育專業，對於學生的影響其實會是正向的，如果留下來的老師沒有專業與熱情，對於學生是更大的傷害（BP6，1061012）。

三、綜合討論

我國政府長期以來甚為關注離島地區國民教育階段教育發展，且透過法律直接保障學生受教育權。例如：設立分校或分班、補助學生相關費用（書籍費、雜費、交通費、學生團體保險費用等）、可申請保送縣境內高級中等學校等；然而，整合上述研究發現，可發現離島地區國民教育階段教育發展現況有以下四項值得進一步討論之處，茲說明如下：

- (一) 受到學生人數持續減少的影響，近年來離島地區國中小學校數並未增加，連江縣、澎湖縣及金門縣的國中校數皆維持不變，在國小校數方面，金門縣及連江縣維持不變，但澎湖縣在 105 學年度裁併 3 校，各離島地區也未設立分校或分班；據此，即便《偏遠地區學校教育發展條例》賦予地方主管機關設立國民小學分校、分班或教學場所之法律依據，但是，可合理推論及預期將無法有效因應「人口結構呈現少子化」的教育不利因素。
- (二) 離島地區中小學學生的書籍費、雜費、交通費及必要生活費用受到《離島建設條例》法律規範的直接保障，例如：離島地區接受國民義務教育之學生，其書籍費及雜費，由教育部編列預算補助之，若離島無學校致有必要至臺灣本島或其他離島受義務教育之學生，其往返之交通費用，由教育部編列預算補助之，且學生因交通因素無法當日往返居住離島者，得以該交通費支付留宿於學校所在地區之必要生活費用；其扶助學生就學的功能也獲得參與焦點團體訪談的各離島地區中小學校長的高度認同，但是其仍無法完全解決「地理環境」對於離島地區中小學學生就學的不利影響，尤其是生活在「第三級離島（離島中的離島）」的學生。
- (三) 雖然依據《離島建設條例》第十七條第二項規定及《離島地區學生保送高級中等以上學校辦法》，離島地區的國民中學及附設補習學校應屆畢業生（申請保送高級中等學校或五年制專科學校者，應於離島地區接受並完成國民中小學或其附設補習學校之教育）可申請保送縣境內高級中等學校或得申請保送五年制專科學校，但由於目前離島地區高中職招生數足以容納國中應屆畢業生，此代表離島地區國中學生保送高級中等學校機制目前無從發揮其原強調對於離島地區學生的升學保障功能，加上離島地區缺乏五專學校，且職業類科有限，難以滿足學生就學需求，所以，協助學生進入到適合其興趣、性向及能力的學校進行就讀，應是未來更重要的教育政策目標。
- (四) 過去文獻指出離島地區的教師流動率高會影響學生的就學權益，所以會有培育在地師資的聲音（王慧蘭，2017；張如慧、譚光鼎，2012），然而，即便是離島當地人，接受公費培育成為正式老師後，雖然回到離島地區服務，當其服務滿規定的在校服務年限後，仍會因為家庭、生活機能等因素離開學校（AP4，1060629；BP3，1061012；CP1，1061027）；目前雖有「離島地區及原住民籍高級中等學校應屆畢業生升學國（市）立師範及教育大學聯合保送甄試」，做為離島地區師資穩定的主要策略，然而，若是在師資培育過程，缺乏針對離島地區教育發展實際現況的相關課程，將會讓培育出來的正式教師，缺乏至離島地區服務的真實理解及自我承諾，反而對離島地區中小學運作造成不良影響，對於離島地區中小學學生產生不良示範（BP6，1061012；CP3，1061027）；

所以「培育在地師資」或許並非穩定離島地區教師的關鍵，而是應該更為關注是否能在師資職前培育階段，培養更多對離島地區有真實理解及自我承諾，且具足夠教育專業的教師。

伍、結論與建議

本研究之主要目的為分析我國離島地區國民教育階段教育發展現況，並據此提出可供教育主管機關調整現行離島地區國民教育階段教育政策規劃之參考建議。

一、結論

綜合前述文獻探討及研究結果分析與討論，本研究之結論如下

(一) 我國離島地區國民教育階段教育發展現況

1、各離島地區國民中學教育發展現況

- (1) 相同之處：連江縣、澎湖縣及金門縣的校數皆維持不變，學生數、平均每班學生數、生師比皆呈現每年遞減趨勢。
- (2) 相異之處：在教師數方面，連江縣及澎湖縣呈現減少趨勢，金門縣則呈現增加趨勢；在班級數方面，連江縣呈現減少趨勢，金門縣則微幅增加，連江縣則維持不變。

2、各離島地區國民小學教育發展現況

- (1) 相同之處：連江縣、澎湖縣及金門縣的學生數皆呈現每年遞減趨勢。
- (2) 相異之處：在校數方面，澎湖縣共計裁併 3 校，金門縣及連江縣則維持不變；在班級數方面，澎湖縣及連江縣呈現減少趨勢，金門縣呈現增加趨勢；在教師數方面，金門縣呈現先降後升趨勢，澎湖縣及連江縣維持穩定；在平均每班學生人數方面，澎湖縣和連江縣在 105 學年度都呈現止跌回升現象，金門縣則是呈現每年遞減趨勢；在生師比方面，連江縣在 105 學年度呈現上升現象，金門縣及澎湖縣則呈現每年遞減趨勢。

- 3、基於教育機會均等理念，我國政府透過法律直接保障離島地區中小學學生就學優惠性政策待遇，但政策實施結果並無法有效解決教育不利因素。

(二) 我國離島地區國民教育階段教育發展的不利因素

- 1、「地理環境」為離島地區國民教育階段教育發展的不利因素，其對離島地區中小學學生之不利影響，包括對學生上學及放學之通勤形成阻礙、讓學校處於裁併校危機，

影響學生就學權益、若離島地區未設置中小學，學生必須從小遠離家鄉至其他地方求學，無法就近入學等。

- 2、「人口結構組成」為離島地區國民教育階段教育發展的不利因素，其對離島地區中小學學生就學之不利影響，包括少子女化趨勢導致學生同儕互動學習較為不足及團體教學科目無法進行、新住民子女受到文化差異的影響，產生學習困境等。
- 3、「教育資源未妥善規劃及運用」為離島地區國民教育階段教育發展的不利因素，其對離島地區中小學學生就學之不利影響，例如，各項教育專案未妥善整合，雖讓單位學生成本可能提高，但卻讓學生學習負擔過重。
- 4、「教師人力質量不足」為離島地區國民教育階段教育發展的不利因素，其對離島地區中小學學生就學之不利影響，包括離島地區中小學難以招聘足夠合適的家政、藝文及體育等師資，加上不適任教師處置不易，導致師資人力結構不理想，進而影響學生就學權益、教師教育專業（專業知識、專業態度、專業承諾）若不足，再加上教師流動率高的因素，會讓學生學習更為不利。

二、建議

根據上述結論，茲提出可供教育主管機關調整離島地區國民教育階段教育政策規劃之參考建議如下：

（一）教育主管機關應基於跨部門的協力治理精神，整合規劃離島地區教育政策及運用各類政策資源。

離島地區教育發展不利因素甚為複雜，且涉及多元利害關係人及不同部門，加上教育資源的有限性，另外，除了各離島地區間的教育不利因素存在差異之外，同一離島地區亦存在本島與離島之差異，例如：澎湖縣的澎湖本島（馬公市）及其離島（花嶼、七美嶼、吉貝嶼等）；故無法單憑教育主管機關一己之力即能有效解決，所以，建議教育主管機關應基於跨部門（公部門、私部門及第三部門）的協力治理精神，透過跨部門的溝通與對話，整合規劃離島地區教育政策及運用各類政策資源，以全面性及根本性解決離島地區國民教育階段的教育問題。

（二）教育主管機關應基於證據本位的教育決策思考，對我國離島地區教育政策相關課題進行持續性的政策評估及研究關注。

我國離島地區國民教育階段教育政策相關課題多元且複雜，不同離島地區所面臨的國民教育階段教育發展不利因素亦存在差異，且過去文獻所指稱的離島地區教育發展不利因素與實際情形部分存在落差，並存在教育資源錯置的問題，加上，目前對於離島地區教育政策研

究數量偏少，亦缺乏縱貫性的長期研究，所以建議我國教育主管機關可以對離島地區國民教育階段各類政策課題進行持續性的政策評估及相關研究，例如：「我國離島地區公教員工地域加給對於離島地區國中小師資穩定的實際助益為何」、「離島中的離島學生，例如：澎湖縣的離島（花嶼、七美嶼、吉貝嶼等）學生之基本學力追蹤」等，以掌握各離島地區國中小的教育發展實際情形，據此作為相關教育政策規劃及調整之依據。

（三）教育主管機關應正向思考及宣導離島地區中小學教育發展相關利基

過去文獻或政策多強調離島地區的教育不利因素，對於離島的用語，多半給人較為負面的印象（王雅玄、陳幸仁，2007），無形中形成離島地區教育發展不利的負向刻板印象，所以本研究建議教育主管機關應正向思考及宣導離島地區國民教育階段教育發展利基，例如：社會福利較為優惠、生師比低等，以建構離島地區國民教育階段的教育特色，進而吸引及留住更多教育人才。

（四）教育主管機關應不囿於行政慣例及制度慣性，從政策創新角度思考離島地區教育政策及制度之規劃及實踐。

我國政府及教育主管機關長期關注離島地區國民教育階段教育發展，並給予諸多優惠性政策待遇，但仍然存在諸多問題，例如：教師人力質量不足、教育資源錯置等，且政策預期目標及實踐成果之間往往存在落差；所以，建議教育主管機關應不囿於行政慣例及制度慣性，從政策創新角度思考離島地區國民教育階段的教育發展方向，並據此規劃具可行性的教育政策及制度方案，例如：關於離島地區教師流動率偏高之問題，教育主管機關或許可以跳出過去採取服務年限限制的方式，改而思考在師資培育職前課程，開設行動取向離島課程，以培育具有教育專業知識及態度，且真正瞭解離島生活環境，真誠願意至離島地區服務的教師，以帶給離島地區國中小學生更高品質的教育服務。

參考文獻

- 王文科、王智弘 (2017)。教育研究法。臺北市：五南。
- 王惠萍 (2008)。教育優先區計畫在馬祖地區國中實施現況之研究。銘傳大學教育研究所碩士在職專班 (未出版之碩士論文)，未出版，桃園市。
- 王雅玄 (2012)。教師專業地位的知識社會學分析—以英國課程發展為例。課程研究，7(1)，87-110。
- 王雅玄、陳幸仁 (2007)。離島教師的偏遠論述-教師社會學分析。高雄師大學報，23，67-90。
- 王慧蘭 (2017)。偏鄉與弱勢？法規鬆綁、空間治理與教育創新的可能。教育研究集刊，63 (1)，109-119。
- 吳惠花 (2016)。談城鄉教育均衡發展。臺灣教育評論月刊，5 (2)，1-3。
- 邱嘉品 (2016)。縮小城鄉教育差距之建議與成功案例。臺灣教育評論月刊，5 (2)，38-42。
- 張如慧、譚光鼎 (2012)。原住民完全中學的實施現況與挑戰：以蘭嶼高級中學為例。教育研究集刊，58 (3)，73-103。
- 張芳全、王平坤 (2012)。新移民子女與非新移民子女的文化資本、閱讀動機與閱讀行為之研究。臺中教育大學學報 (教育類)，26 (1)，55-89。
- 張芳全、夏麗鳳 (2011)。新移民子女的人際關係與幸福感之研究。彰化師大教育學報，20，73-101。
- 教育部 (2014)。國民教育階段學生學習精進規劃情形報告。取自 <https://www.ey.gov.tw/DL.ashx?u...067d-4183-b784-3526087400a0.pdf>
- 教育部 (2017a)。國中小學校概況統計。取自 https://depart.moe.edu.tw/ED4500/News_Content.aspx?n=48EBDB3B9D51F2B8&sms=F78B10654B1FDDB5&s=C0D2B286EA66BBD5
- 教育部 (2017b)。105 學年新住民子女就讀國中小人數分布概況統計。取自 http://stats.moe.gov.tw/files/analysis/son_of_foreign_105.pdf
- 教育部國民及學前教育署 (2014)。教育部國教署推動「改善偏鄉離島地區師資人才不足政策」。取自 http://www.k12ea.gov.tw/ap/epaper_view.aspx?sn=ad323e86-79b9-4474-b657-c6cf6b955672

- 教育部統計處 (2017) 。 偏遠地區國中小 。 取自 https://depart.moe.edu.tw/ED4500/News_Content.aspx?n=63F5AB3D02A8BBAC&sms=1F9979D10DBF9F3&s=78FF58E4D55E8239
- 陳世聰 (2004) 。 金門縣國民小學教育資源整合可行性之研究 。 銘傳大學公共事務學系碩士在職專班碩士論文 (未出版之碩士論文) ， 桃園市。
- 陳星貝 (2013) 。 離島偏鄉缺乏教師仍是個不小的問題 。 取自 <http://www.npf.org.tw/1/12886>
- 陳盈宏 (2017) 。 偏遠地區國民小學補救教學方案執行之研究：網絡治理觀點。 *教育科學期刊*， **15** (2) ， 57-77 。
- 陳清溪 (2013) 。 十二年國民基本教育政策之探討。 *教育資料與研究*， **119**， 53-77 。
- 曾世杰 (2016) 。 比資源不足更根本的教育問題 。 取自 <https://flipedu.parenting.com.tw/article/2388>
- 曾清旗 (2017) 。 解決偏鄉離島地區師資聘任問題之探討。 *臺灣教育評論月刊*， **6** (9) ， 144-147 。
- 葉川榮、鍾蔚起、洪秋瑋 (2008) 。 蘭嶼完全中學的教育現況與困境初探。 *教育實踐與研究*， **21** (2) ， 127-159 。
- 葉天賞 (2014) 。 澎湖縣國中小教育實務與困境之研究-以後現代思潮的觀點闡述。 國立高雄師範大學教育學系 (未出版之博士論文) ， 高雄市。
- 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 。
- 劉世閔、江忠鵬 (2013) 。 高雄市偏遠地區國民小學初任校長的行政困境與因應策略之研究。 *彰化師大教育學報*， **24**， 25-49 。
- 劉禹慶 (2016) 。 澎湖少子化，3 國小將裁併。 取自 <http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/967615>
- 薛德永 (2008) 。 澎湖縣國民小學推動特色學校發展之研究。 國立中山大學公共事務管理研究所 (未出版之碩士論文) ， 高雄市。
- 簡良平 (2010) 。 偏遠地區小學教師對弱勢社區環境之覺知及其教學回應。 *教育實踐與研究*， **23** (2) ， 37-64 。
- 蘇珍慧 (2016) 。 偏鄉師資的問題、迷思與解決途徑。 *臺灣教育評論月刊*， **6** (9) ， 137-143 。
- Bloor, M., Frankland, J., Thomas, M., & Robson, K. (2001). *Focus groups in social research*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Kamberelis, G., & Dimitriadis, G. (2013). *Focus groups: From structured interviews to collective conversations*. London: Taylor & Francis.

Stewart, D. W., & Shamdasani, P. N. (2014). *Focus groups: theory and practice*. Thousand Oaks, CA: Sage.