

國立政治大學公共行政學系研究所  
碩士學位論文

偏鄉學校教育安定方案之評估：  
臺東縣偏遠國中小學校為例



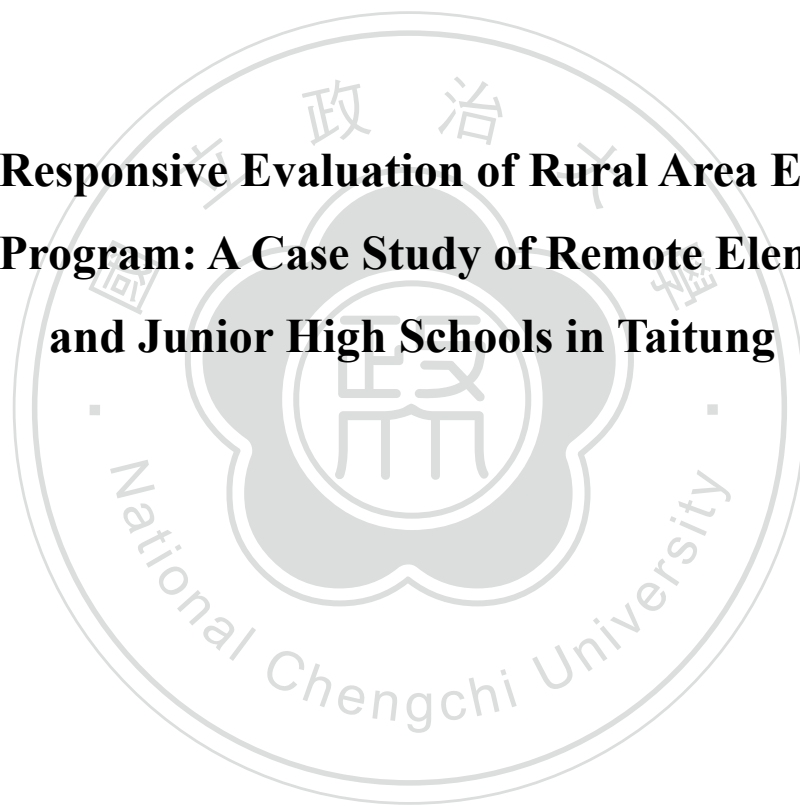
指導教授：施能傑 博士

研究生：曾婉晴 撰

中華民國一百零六年八月

**Natioanl Chengchi University**  
**Graduate Program in Public Administration**  
**Master Thesis**

**The Responsive Evaluation of Rural Area Educa-  
tional Program: A Case Study of Remote Elementary  
and Junior High Schools in Taitung**



**Advisor: Dr. Shih Nen Jay**  
**Graduate Student: Zeng Wan Qing**

## 謝誌

常常有人問我，為什麼外文系念一念要轉念公共行政，雖然很難回答，但是我自己心中是有答案的。在研究所的求學日子裡，常常面對的是困惑、茫然跟無解的問題，而這不僅限於教授拋出的各種作業跟報告，也是我三年中生活的寫照。

從文學院畢業，完全沒有接觸過任何問卷、訪談、政策分析，除了順利踏進政大公行的門之外，我其實完全看不出來這中間的路到底會怎麼走，才能走向論文，只好一門課、一門課慢慢地修，慢慢地學，但現在回頭去看每一個點其實都串連成了我所經歷的碩士生活，即便有些點並不是那麼容易地能畫上，但我慶幸自己沒有輕言地放棄什麼。

在這過程中，有許多我想要感謝的人。碩一時，謝謝在祥開老師的信任下，培養了我找文獻、整理文獻的能力；碩二時，謝謝鎧如老師讓我擔任行政學助教，在課程當中更確定自己對教學的熱情；碩三時，謝謝能傑老師擔任我的指導教授，不僅給予我研究上的教導讓論文能順利完成，也常常鼓勵去達成我的理想。三年中，也感謝乃沂老師陪我們爬過的無數個組織行為理論山及政大後山、敦源老師幽默又充實的政策分析課程、文苓老師令人茅塞頓開的質性研究教學，而這些課程最終都成為了我碩班專業方面的養分。在撰寫論文過程中，也感謝每一位願意坐下來分享經驗的受訪者，如果沒有你們的協助以及友善，我的論文就沒有完成的一天。

碩班生活的另一種樣貌，就是從莫名其妙的換宿緣分開啟了我和思涵的友誼，兩年 721 室友時光，謝謝妳願意成為我的知己，也謝謝每一個妳願意傾聽及幫忙我的時刻，雖然在寫論文的過程中我們彼此督促卻又意志不堅，雖然我們懷疑自己不務正業但總能充滿收穫、雖然我們真的不用說太多話就可以了解彼此，但還是要在這裡把給妳的感謝，一字一字的寫出來，因為往後的日子還是要繼續麻煩妳。

此外，在熟悉的南棟 11 樓經歷的每一個日子，從現在看來，真的都很美好難忘。當中有和品諭一起共享的助教回憶錄，謝謝妳一直不變的貼心跟細膩，也常常接受妳的幫忙，超溫暖！室長莞婷則是公認的強大後援，不論從影印這

種小事還是大到照顧我們的生活費，真的不能沒有妳！明倫也常常熱心幫忙我，謝謝妳帶給我們很多歡笑！也很開心在最難熬的寫論文階段，有靜茹一起討論、分擔，讓我不那麼焦慮。還有好久不見的盈霖、冠翰，很懷念跟你們一起玩桌遊、露營、鬧來鬧去的日子，最後，回想起碩一寒假和宏暉、瑜均一起去花蓮當了一個禮拜的農夫，還爬了很累綠島燈塔，真的很難忘。

我想，謝誌的結束，同時也是論文完成的最後一步了，碩士生活其實跟生命中許多重要的故事一樣，當你身在其中會感到漫長，但結束時又是那麼地匆匆。感謝當中，當然也有銘澤一直以來的支持，他總是比我自己都還相信我能完成論文、修完教程跟實習，而這些，的確就隨著他每一日的陪伴，一步一步走向終點。未來，就換我支持你到你想達成的目標吧！當然，還有不太相信我能畢業但還是鼓勵我、金援我的爸爸、媽媽，你們是重要的後盾，雖然你們總是焦慮但我知道你們是出自關心，現在你們可以放心，我完成碩士學業囉！

最後，以此論文謝謝三年前整天坐在交大浩然圖書館翻著行政學、公共政策的自己，往後，我仍然相信所有的安排就是最好的安排，期許自己每一個日常、每一個努力畫下的點，都將連成我最喜歡的風景。

2017 曾婉晴 謹誌

## 摘要

偏鄉學校的安定發展為我國目前所重視之教育議題，本研究基於「偏鄉學校教育安定方案」之三大政策目標：提升學校營運效能、強化師資人力資源及促進小校革新發展為主軸，並從政策利害相關人回應性的角度去評估該方案所包含之十三項相關措施符合「效能性」、「公平性」、「回應性」及「適當性」等四大評估指標之程度。

本研究之研究焦點為「偏鄉學校教育安定方案」，並以偏鄉國中、小比例高達 100%之臺東縣為實證研究範圍，針對 15 位由不同認定途徑所認定出之政策利害關係人進行深度訪談，並以所蒐集之資料進行分析以了解臺東縣偏鄉國中、小現況及困境，之後分析該方案是否有效回應政策利害關係人所面臨的問題，最後歸納統整出政策利害關係人之間的觀點落差。

研究發現在提升學校營運效能以公平性最為不足，因目前資源充足但分配不均且學校經費及計畫延續性上面臨挑戰。其次，強化師資人力方面相關措施所具備的回應性低，因其未回應師資人力於偏鄉學校所面臨的三大困境：教師就業及生活條件居弱勢、教師專業支持及社群難維繫及教師教學及學校行政失衡。最後，小校革新相關措施則是效能性及公平性不足，原因在於以線上平台方式推動資源媒合較不符合政策利害關係人之期待，且各個學校間運用資訊能力的落差使該措施無法達致偏鄉學校的福利最大化。

在觀點落差方面，各個政策利害關係人間以問題認定及對措施的期待落差最大，本研究建議該方案在回應性不足之處應企圖透過資源整合及策略聯盟方式達到改善，而現有相關措施應擴充其功能及範圍以達成政策利害關係人之間的共識。

關鍵字：偏鄉學校教育安定方案、回應性評估、政策評估、偏鄉教育

# 目錄

目錄.....	I
圖次.....	II
表次.....	II
<b>第一章 緒論.....</b>	<b>1</b>
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 偏鄉學校教育安定方案.....	11
第三節 研究問題與目的.....	18
<b>第二章 文獻回顧.....</b>	<b>21</b>
第一節 政策評估基本概念與重點.....	21
第二節 質化評估：回應性評估.....	25
第三節 利害關係人之界定.....	28
第四節 政策評估指標.....	30
<b>第三章 研究方法與設計.....</b>	<b>33</b>
第一節 研究架構.....	33
第二節 研究方法.....	35
第三節 研究對象及範圍.....	37
第四節 訪談大綱.....	41
<b>第四章 臺東縣偏遠國中小之現況與困境.....</b>	<b>44</b>
第一節 偏鄉學校營運現況.....	44
第二節 偏鄉學校營運困境.....	46
第三節 教師人力資源的現況.....	50
第四節 教師人力資源之困境.....	55
第五節 小校革新發展推動現況.....	60
第六節 小校革新發展推動困境.....	64
<b>第五章 偏鄉學校教育安定方案評估.....</b>	<b>67</b>
第一節 提升學校營運效能相關措施.....	67
第二節 強化師資人力資源相關措施.....	76
第三節 促進小校革新創新發展相關措施.....	85
<b>第六章 政策利害關係人之間觀點落差.....</b>	<b>89</b>
第一節 提升學校營運效能相關措施.....	89
第二節 強化師資人力資源相關措施.....	93
第三節 促進小校革新創新發展相關措施.....	99
<b>第七章 研究結論與建議.....</b>	<b>101</b>
第一節 研究主要發現與討論.....	101
第二節 政策實務建議.....	105
第三節 研究限制及後續研究建議.....	106
參考文獻.....	109
附錄.....	117

## 圖次

圖 1：研究流程圖.....	36
----------------	----

## 表次

表 1 偏鄉學校教育安定方案之目標及策略.....	12
表 2 策略一：提升學校營運效能之工作項目及內容.....	13
表 3 策略二：強化學校人力資源之工作項目及內容.....	16
表 4 策略三：善用政府與民間教育資源之工作項目及內容.....	17
表 5 訪談對象及認定途徑.....	40
表 6 訪談問題（一）個別問題.....	41
表 7 評估問題（二）策略一：提升學校營運效能策略.....	42
表 8 評估問題（三）策略二：強化學校人力資源策略.....	42
表 9 評估問題（四）策略三：善用政府與民間教育資源策略.....	43
表 10 提升學校營運效能相關措施指標評估結果.....	75
表 11 強化師資人力資源相關措施評估結果.....	84
表 12 促進小校革新創新發展相關措施評估結果.....	87
表 13 提升學校營運效能：政策利害關係人之觀點.....	93
表 14 強化師資人力資源：政策利害關係人之觀點.....	98



# 第一章 緒論

偏遠地區學校的安定發展為我國目前所重視的教育議題，2016年7月教育部首度針對偏遠地區學校研擬出「偏遠地區學校振興條例」草案，並於北、中、南、東四區皆舉辦公聽會以蒐集各方意見，擬以「振興」的角度來思考偏遠地區學校所面臨的問題，並透過鬆綁教育制度、激勵教師及活化教學等措施來改善偏遠地區學校的困境。

## 第一節 研究背景與動機

本研究基於「偏鄉學校教育安定方案」欲達致的三大計畫目標，逐一盤點我國偏鄉教育目前所面臨的問題，並透過政策利害關係人角度，評估「偏鄉學校教育安定方案」於臺東縣的政策執行成效及其解決偏鄉教育問題的情況。

2015年10月2日教育部所頒布的「偏鄉學校教育安定方案」三大計畫目標為（教育部，2015）：

- 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

首先，教育資源分配，目前我國城鄉教育資源落差大，致使教育機會公平之理念無法有效達成；第二，師資人力，偏鄉學校因地理位置偏遠且交通不便，長期處於專業師資難聘、代理代課教師比率高、流動率亦高的情況下，教師亦面臨行政負擔過重及專業發展困境（林秀芬、許振華，2014；甄曉蘭，2007）相對地，教師人力資源短缺的偏鄉學校，亦會使得其對所聘任的教師品質要求下降，進而影響學生學習成效（Collins, 1999；Ingersoll & Smith, 2003）；第三，教育革新，因少子化趨勢使得入學學生數逐年減少，鄭同僚（2008）認為如何在小校裁併及再生發展間達成平衡，並正視偏鄉小校主體價值及在地的多元功能，是為影響學校、師生與社區三者間安定感的關鍵。



## 一、教育機會均等與教育資源分配不均

美國 Coleman 是較早對「教育機會均等」概念提出系統性界定的人物，其於 1965 年接受美國教育署全國教育統計中心之委託，對美國境內教育機會不均等情況進行研究，並在 1996 年將調查結果出版為《教育機會均等》(Equality of Educational Opportunity) 一書，亦即著名的《柯爾曼報告書》(孫志麟，1994)，從 Coleman 對於「教育機會均等」的界定來看，可從五個層面來解釋「教育機會均等」的意義 (Coleman, 1968)：

- 一、「整體對學校輸入差異」(differences in global input characteristics)，如學生單位成本、硬體設備、圖書資源等。
- 二、學校中學生的社會及種族組成。
- 三、「無形的學校特徵」(intangible characteristics)，例如：教師士氣、教師對於學生期待及學生對學習興趣的高低等。
- 四、學校對相同背景與能力的學生能產生的效果。
- 五、學校對於不同背景與能力的學生能產生的效果。

根據 Coleman (1968) 的定義，可以發現在定義的前三項是聚焦於教育資源對於學校的「輸入」(inputs)，而後兩項則是根據學校教育的「效果」(results) 來判定，《柯爾曼報告書》兼顧了「教育資源輸入」與「教育結果輸出」兩大重點，並將其與「教育機會均等」的概念融合並進行詮釋 (孫志麟，1994)。

自 1968 年起，我國開始實施九年國民義務教育至今近半世紀，更於 2014 年進入「十二年國民基本教育」全面實施階段，使得我國六至十四歲之國民教育就學率高達 97.77% (教育部，2015)，然而在教育普及程度高的情況之下，我國的教育資源投注應該更著重提高學校教育品質、確保資源分配均等，及促進城鄉均衡發展上 (胡夢鯨，1995)。基此，檢視過去我國教育資源分配相關文獻，馬信行 (1993) 在《臺灣地區近四十年來教育資源之分配之情況》研究中，發現到我國存在極明顯的教育資源分配不均的情況，且四十年來各縣市的教育經費雖有變動，但高雄市、臺北市、基隆市及臺南市總是名列前茅，而花蓮縣則是長期敬陪末座，胡夢鯨 (1995) 亦在我國 23 個縣市中，針對教育資源對 677 所國中進行普查，其發現除了學校空間之外，師資人力、教學設備及教

育經費分配，皆是都市地區高於鄉村地區，教育資源有傾向集中都市的現象，且都市及鄉村本身亦存在著教育資源分配不均。

郭明堂、羅瑞玉（1995）年則是針對高雄縣、高雄市、基隆縣、花蓮縣四縣市中，共 303 所國民小學於教育資源的「輸入端」的差異進行分析，結果顯示在運動與衛生設施、教學設備、圖書期刊等，高雄市所擁有的資源皆高於其他三者，但以平均每生所獲得的生活空間、衛生設施以及圖書資源來看，花蓮縣與高雄市的差異並不明顯，可以發現到在都市地區校數比例不及學生數的情況，因此造成都市學校雖然教育資源較豐富，但是以學生比例來看仍低於鄉村地區的情況，反觀鄉村地區，應充實其教學電腦、視聽設備、運動設備、圖書資源等以提升教學品質。

再以教育部統計處公布的《99 學年各縣市國民教育資源現況分析》，其以 11 項軟硬體設施指標來評估，探討國民教育階段的學習資源是否有地區性的差異，在硬體設施上包含：體育館、活動中心、圖書冊數及校舍地面積 4 項；軟體部分則有在學率、受國民教育佔人口比重、師生比、班生數、教師學歷、輟學率、復學率等 7 項，臺東縣在國中、小兩階段的教育中，體育館及活動中心的數量配置在 22 個縣市內排名最末（單位為平均每百校擁有數/座），且臺東縣、宜蘭縣、澎湖縣及基隆縣四個縣市的國中則任何無游泳池設備，在輟學率方面，花蓮達 0.39%，臺東則為 0.61%屬全國最高。

再以教師基本人事費來看，臺東縣的國中、小所面臨著經費短少的問題，以規模為 6 班之國小，實際教職員約為 15 人，但依據教師及行政員額編制公式計算，僅 12.69 名，故一年之中，取其平均薪資 5 萬 5000 元，一年 14.5 個月計算，臺東縣約 90 所國小，中央對於地方國小的基本人事費就短差了近 1 億 6 千 5 百 80 餘萬元；國中部分，若以全校 9 班規模之學校為例，實際人力編制約為 28 人，與公式所計算出的人力短差了 2.618 名，同樣以平均薪資 5 萬 5000 元，臺東縣共 22 所國中來看，人事費就短差為 3 千 5 百零 9 萬元。

短差的人事費對於財力困難的地方政府造成相當大的負擔，其提出應按地方政府財力來進行分級補助，而短差的經費對地方政府內部產生經費排擠效應，不利於學校的經營與管理；再者，研究者建議教學員額應以班級數計算較

為恰當，但在行政員額上若能回歸法定編制，可使得地方政府不因短差的人事費，進而影響了教師專業及教學品質（林政宏，2016）。

整體而言，影響教育機會均等的因素包含家庭、教育、經濟、地域、社會等，其中教育因素涉及教育資源分配、經濟因素則涉及教育經費，城鄉地域、教育資源、經費有別，教育機會固然有異（蔡祈賢，1994），因此，如何彈性化的分配教育資源、適度調整學校經營規模，並從師資、社區等來連結資源，並持續落實均衡城鄉教育資源的政策才有可能達致教育機會均等的理念（張婉坪，2016）。

## 二、師資人力不足與高流動率

「人力」是偏遠地區學校的一大難題，根據美國的 National Commission on Teaching and America's Future（2002）的報告顯示，有三成的教師在教學的前三年就會選擇離開教學崗位，且有超過一成的教師無法教滿一年，其歸納影響教師離開之四大因素為：薪資、工作環境、教學準備度及輔導支持系統等，而偏鄉地區及經濟狀況較差的區域也比都市地區更常發生教師流動的情況，偏鄉的地理、文化因素及「教育疏離感」（educational isolation），皆使得偏鄉學校在招募及留用教師上面臨更多難題。

偏鄉地區師資難聘問題可以從各地區報考教師甄試的人數分布來分析，每年的五、六月為我國國中、小教師甄試的考季，檢視近五年的《師資培育統計年報》，2010年各階段公立學校報考教師甄選達125,125人次，教師整體的錄取率為2.45%，在2011年至2014年之間，雖然每年報考教師甄試的人數驟降至45000至50000人左右，整體的教師錄取率從未超過10%，再比較各縣市教師甄試報考人數，都市地區學校與偏遠地區學校存在著極大的差異。以2014年之教師甄選考試為例，偏遠國中小學校比例高達100%的臺東縣（教育部統計處，2014），從報考國小教師的1,243人中錄取45位，其錄取率為3.62%，反觀臺北市僅多出臺東縣19個缺額，卻比臺東縣多出逾五倍的報考人數，使得臺北市的錄取率低於一成，僅0.96%。

統計顯示該年度全國共有566,54人次報考國小教師，新北市佔總報名人次近五分之一，若再加上臺北市的報考人次，雙北即佔了全國的三成。在國中

面，雙北兩市亦吸引了全國逾四成的儲備教師參加，而同屬五都的桃園縣、臺中市、臺南市、高雄市等，亦有上萬名教師在這幾個地區覓得教職，然而，當大多數的儲備教師前往都會地區尋求教職的同時，偏鄉地區學校即面臨著師資難聘的問題。

另一個師資難聘的原因可以從受雇者即教師立場來思考，研究指出工作的選擇會受到個人因素及環境因素的影響（Derick, Lee, & Smith, 1991），所以當教師投入職場時，勢必會考慮到學校屬性及地區屬性的差異，代理教師比例越高的地區，與學校規模、人口結構、交通動能及當地的產業經濟等呈現顯著相關。學校規模越大且配合教師員額控管，學校人事趨於穩定，代理教師的比例較低，但是在人口結構呈現老化、交通越不便的地區則代理教師比例高，舉例而言，我國在 2011 至 2013 年間，國中、小代理教師增長速度最快的地區皆為雲嘉南沿海一帶，而經濟程度越高的地區代理教師比例高，此點是我國與過去研究不一致之處，原因與地區性的教育政策影響有關，例如新北市的「多元活化課程計畫」拉高了該地代理教師比例（陳品傑，2014）。

從我國偏鄉地區高比例的代理代課教師現況來看，105 年 4 月 8 日所修正的「國民中小學教師授課節數訂定基準」中提到，目前國民中小學專任教師之授課節數是依照授課領域、科目及學校需求為安排原則，其概念與「偏鄉學校教育安定方案」於調整偏鄉小校教學人力中「推動合理教師員額編制」的考量點一致，該方案基於滿足學生學習節數及教師授課總節數之平衡，進而配置學校所需之教師員額，在「國民中校學教師授課節數訂定基準」亦明訂：「每週安排十六節至二十節為原則，且不能超過二十節之上限。專任教師授課節數應以固定節數為原則，不宜因學校規模大小而不同」。

根據前述規定，我國對於教師授課時數的調整確實是日漸符合期待，亦將教師兼任行政之負擔納入了授課時數的考量，當專任教師同時兼任導師或行政職務時，亦有減少授課時數的相關規範，兼任導師者，其授課節數應與一般專任教師少 4 節至 6 節課為原則，若專任教師兼任行政職務者，其授課節數則由該主管教育行政機關訂定，參考陳麗珠等人（2005）對國民小學教師合理授課節數與員額編制之研究結果，可以發現過去在教師員額編制上，如國中小教師兼任行政及導師，有授課節數與專任教師差距不大之問題，造成兼負行政或導



師職務的教師，工作量及教學負擔皆沉重，且兼任的意願低亦會造成校內，雖然目前該問題已透過前述的法律修正過得紓解，但是，在小型學校居多的偏遠地區，教師行政、教學負擔沉重的困境仍然存在，且小型學校的員額編制少，教師兼任行政工作的機會提高及授課的節數皆提高。

因此，如何能夠針對偏鄉小校的情況提出適切的對應方針，以減低教師的行政負擔，真正做到「將老師還給學生」且不被困在繁瑣的行政作業中，是穩定偏鄉學校人力的一大關鍵。

在黃繼仁（2009）的個案研究中，提及偏鄉學校由於員額編制的限制，在無法聘足全部科目的教師的情況之下，優先聘請國文、英文、數學、自然科的教師，而藝術與人文、地球科學等非主要升學科目，就由上述教師來教學，顯見偏鄉學校確實面臨到課程實踐困難的窘境，再從教育機會均等的角度檢視，某些領域師資的缺乏導致學生失去完善的學習機會，且對於課程實踐正義也是不公平的。蕭霖（1995）的研究結果中亦指出，教師的高流動率會造成學校人事更動頻繁，進而影響學生的學業表現，在師資不足時，若未能儘早填補空缺使教師負擔增大，教學品質亦會降低。

從針對我國及其他 65 個國家進行的「國際學生評量計畫」（Program for International Student Assessment, PISA）的研究結果可以發現，教育人力資源中「教師短缺」變項與「學生表現」呈現負相關，且研究結果顯示我國教師短缺可解釋學生表現變異的百分比分別為 6.4%，意即教師短缺指數每增加一單位，學生數學表現便減少 26.1 分。

除了上述問題，「偏鄉學校教育安定方案」中尚包含許多無法有效解套師資缺乏及高流動率的措施，例如：「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」，意即教師於偏遠地區服務每滿一年即加一分以上，而分數越高者對於調任至其他縣市越有利，從游源忠、張菽萱、黃德祥（2012）的研究結果發現，在介聘機制中，開出缺額的學校多半是教育資源較差的地區，且花蓮、臺東及離島地區在介聘前後反而增加教師缺額，若以提高偏鄉教師的介聘積分作為前往偏鄉學校服務的誘因，會產生偏遠地區教師調動更加頻繁的疑慮。臺東縣也為了穩定學校師資，而在教師甄選時明訂甄選教師須於該縣服務三年的條款，但是，該條款也可能使得優秀教師因個人因素無法做出三年的

承諾而卻步，因此，偏遠地區學校每年始終面臨著難解的招聘及留用教師習題（劉佳鵬，2004）。

此外，同樣被認為非從根本改善教師流動率的措施為「分發公費生至偏遠或特殊地區服務」，根據教育部《師資培育統計年報》（2015）顯示，目前各類科的師資充裕，且儲備教師數量占 23.65%，高達 44,840 人，其中唯有 3.55% 比例的儲備教師，雖持有教師證卻已轉換職業至一般公務機關任職，可見在目前師資供過於求的情形下，應該考量如何以現有師資來安定偏鄉教育現場為主要解決之道（黃淑苓，2014），而非投注三到五年的經費於公費師資上，僅為了換取其短暫的偏鄉學校服務年數。偏鄉學校更因規模小，人力不足，教師在教育現場不僅是授課者，更需兼職行政人員處理繁瑣的學校庶務，雖然偏鄉學校人數少於一般地區學校，但學校內的行政負擔及業務量是相同的，「偏鄉學校教育安定方案」中並未對偏鄉教師所面臨到的「行政負擔過重」、「專業發展困境」等問題提出解決之道，因此教師在考量負擔行政庶務的情況下，更是不願前往偏鄉任教（甄曉蘭，2007：21-22）。另外，相對於一般地區教師，偏鄉學校的「距離」阻礙了偏鄉教師的進修機會，教師的專業發展也與學生學習上面臨相同地資源缺乏的問題（許振家、吳秋慧，2014：90；許添明、林慧玲，2009：123）。

綜上所述，偏鄉地區學校除了面臨師資人力不足及高流動的困境之外，缺乏師資的偏鄉學校，不僅課程與教學實踐皆無法達致完善，即便不斷地投入資金補充教學設備、器材硬體設施，仍無法解決橫梗於偏鄉地區眼前的教師人力問題（甄曉蘭，2007），偏鄉地區學校更因文化刺激較少、數位落差較大，其教育發展水準劣於一般地區學校，如何充實及穩定偏鄉教師資源，並且予以教師專業發展上的支持，是解決偏鄉教師人力問題的首要任務（林天佑，2012、甄曉蘭，2007、蔣東霖，2014）。

### 三、偏鄉教育革新困境

少子化趨勢亦是目前偏鄉教育現場所面臨的一大難題，在偏鄉地區，除了少子化的衝擊之外也因為青壯年嚴重的人口外流，使得某些地區出生率下降幅度甚於都市地區。內政部戶政司（2015）統計，我國粗出生率總計為 9.1%，屏

東縣、南投縣、嘉義縣、臺東縣、花蓮縣、宜蘭縣、高雄市、台南市等地區粗出生率皆未高於 8.5%，且尤以臺東縣、屏東縣、花蓮縣等地區屬於人口凋零嚴重地區，亦即死亡率高，出生率低。再參考教育部統計處（2009）的資料，國民小學之學生人數逐年遞減，從 98 學年度學生人數 1,591,946 人，減少到 104 學年度僅 1,214,336 人，八年之間銳減了逾 37 萬人，班級數量亦從 98 學年度的 58,995 班縮減為 52,404 班（104 學年度），共減少 6,591 班，平均每年減少 823 個班級數。

以各縣市小規模校數比例來看，國小階段小規模學校<sup>1</sup>從 92 學年的 131 所增至 102 學年的 311 所，增加幅度達一倍以上，離島及東部地區因人口較少，故小規模學校比例高，國小小校比例佔全縣最高者為：澎湖縣（佔全縣 90%，共計 36 所）、臺東縣（佔全縣 87.91%，共計 80 所）及花蓮縣（佔全縣 78.85%，共計 82 所）；國中規模在 6 班以下的學校同樣亦是澎湖縣（佔全縣 64.29%，共計 9 所）比例最高，臺東縣（佔全縣 40.91%，共計 9 所）居次（朱麗文，2015），相較於 10 年前，我國國中人數少於 100 人之小校數，總共提高了 3.1 個百分點，雖然國中並非首當其衝地面對少子化的威脅，但在時間的推移之下，小校數量增加比例甚鉅，少子化現象對國中、小學校的存續，及教師員額影響可見一斑。

若從政府應將有限的資源進行有效分配的角度來看，裁併一所人數低於百人的小校可以節省每年近千萬的人事成本，使得這些地區小校面臨著被裁撤或是合併的危機，然而，學校對於偏遠地區的重要性，鄭同僚（2008）的「偏遠小校再生計畫研究」中提及，偏遠小校之於偏鄉在三個層面上具重要性，分別為：教育面、文化面及生活面。

首先，以教育面而言，偏遠地區小學一般而言是學校小、班級數少、弱勢家庭比例偏高，學校在此即扮演了補充家庭功能、個別化照顧及社會教育等重要角色；第二點，在文化面上，學校肩負著傳承地區文化的重要功能，對於偏遠地區而言學校是文化學習的中心，裁併了學校，意即整個部落或社區失去了文化的根；最後，在生活面上，特別針對交通不便、生活機能差的地區，學校

---

<sup>1</sup> 國小小規模學校指在 12 班以下的學校



便扮演著諮詢、協商及資源運輸單位的角色，在此研究中的訪談亦提及：「校長室也是一個社區的工作室」，該受訪者的意見，深刻地說明了偏遠地區學校之於社區居民著實具備著三大不可或缺的功能。

面對小校裁併及教育革新議題，「實驗教育」(experimental education) 的確為偏鄉小校找到了生存的契機，所謂實驗教育，根據吳清山、林添佑(2009)的定義：「實驗教育係指政府或民間為了促進教育革新，在教育理念的指引之下，以完整的教育單位為範圍，在教育實務工作中採用實驗的方法與步驟，探究與發現改進教育實務的原理原則與做法，以作為創新教育動力的系統性教育作為」。

因此，偏鄉學校透過找尋自己的特色與優勢，來吸引學生就讀以免遭到裁併，部分縣市政府方面也扶持、補助等方式來促進小校的再生與發展，但在偏鄉小校創新發展的過程中，普遍面臨到三大問題：首先，人力資源質量不足：如何能在校長、教師及外界專業人力上建立媒合管道，適時地進駐以利偏鄉小校創新發展是解決問題的一大關鍵。再者，溝通協調不佳：在偏鄉學校踏上創新發展的過程中，如何能夠協助整合資源、凝聚共識，使學校在轉型的過程中減少摩擦，是偏鄉小校轉型成功與否的要素。最後，行政制度僵化問題：如何能簡化偏鄉學校在轉型上的行政負擔，從行政層面給予適當的政策支持，才能永續的讓轉型推動不至於中斷。

除此之外，在現實中許多學校的轉型仍有諸多限制，例如：偏鄉小校轉型方向的不確定性極不穩定性；再者，偏鄉小校在發展的過程中知識體系不足，使得每一項專業知識的資源無法有效連接；最後，整體大環境對於偏遠地區小校的創新發展支持度及鼓勵不足，常常陷入「經濟效能」與「社會正義」的兩難中，遲遲無法將教育創新往前推進(鄭同僚，2008)。

綜上所述，基於「偏鄉學校教育安定方案」的三大政策目標回頭檢視我國偏鄉教育三大問題：首先、教育資源分配不均影響教育機會無法達致均等；再者、偏鄉師資不足、流動率高、行政負擔沉重以及專業進修困難；最後，少子化影響偏鄉小校存續，教育革新亦因人力、溝通困難、行政制度等問題窒礙難行。

雖然，我國過去曾相繼提出「教育優先區計畫」、「攜手計畫課後扶助方案」、「偏鄉數位應用推動計畫」等，企圖解決偏鄉地區學校所面臨的困境，但是對於偏鄉教育的改善幅度仍然有限（吳清山、林天佑，2009），且上述計畫僅針對部分偏鄉教育問題做出回應，而「偏鄉學校教育安定方案」是首度將偏鄉教育問題整合並一一提出解決措施的方案，該方案打算在現有的教育資源基礎上，規劃出偏鄉學校安定發展的利基措施，協助偏鄉學校永續經營。因此，在「偏鄉學校教育安定方案」頒布實施的一年後，本研究將針對該方案相關措施是否回應偏鄉教育問題，以及是否符合政策利害關係人之主張（claims）、關切（concerns）、和議題（issues）為主要研究重點。

研究動機一，由上述三大偏鄉教育問題的統整中，可以發現到措施實際上無法達到政策目標仍被列在方案中，例如：「以公費生補充師資」及「依照於偏鄉服務年資提高教師介聘積分」，這兩個措施不僅沒有善用到我國現有的40%儲備教師人力，甚至有提高偏鄉教師流動率的疑慮。因此，了解身處於偏鄉學校政策利害關係人的真正需求以及瞭解其經驗，是為本研究的動機之一。

研究動機二，「偏鄉學校教育安定方案」中雖然清楚地說明了政策目標，但是，在相對應的執行措施上仍有未盡之處，舉例而言，針對「提供偏鄉學校充裕師資來源，降低學校人員流動比率」這一項政策目標，亦未提出任何針對「教師專業發展困難」及「行政負擔沉重」兩大問題的確切對應措施，此外，第三個政策目標：「推動公營學校型態實驗教育，促進小校教育革新發展」上，方案中也未曾提到如何改善小校於創新發展時所遇到困境，以及如何給予偏鄉小校所需的行政及法律支持，僅提出「建立資源媒合平臺」及「有系統推動及媒合各類教育資源」兩項措施，可見該方案並未真切了解到目前偏鄉小校於轉型時的困境。

因此，透過政策利害關係人的角度來檢視「偏鄉學校教育安定方案」中各個措施能夠解決臺東縣偏鄉教育問題的程度，及這些措施是否充分地回應了臺東縣偏遠地區國中、小學校目前所面臨的問題、其解決問題的情況為何，以及是否尚有不足之處。

## 第二節 偏鄉學校教育安定方案

教育部於 2015 年頒布的「偏鄉學校教育安定方案」，特別針對偏鄉學校普遍因地處偏遠、交通不便、隔代教養等因素，使得學生學習成就低落及學習動機薄弱問題提出對策，且加上目前臺灣所面臨到少子化及都市化現象，也使得偏遠地區學校的教資源相對弱勢且分配更加不均之外，偏鄉學校所面臨的不僅僅是小校裁併的問題，甚至是人數足夠的學校亦面臨師資不足、高流動率及招聘困難等窘境，因此教育部針對上述問題訂定出三大政策目標，以期能改善偏鄉學校地區於教育資源分配不均、教師人力短缺及高流動率的問題，並針對未來少子化在偏鄉教育革新上所產生的挑戰採取相應措施，此三大目標為（教育部，2015）：

- 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

首先，政策目標一：「落實城鄉教育資源均衡分布，促進教育機會公平均等」。在方案中擬透過硬體設備的建置及補充，並以一所國民中學為軸心，整合相鄰學區內國中、小學校之資源以利資源共享，並在各校校長間成立支持系統，以提升學校的經營能力，對於較弱勢的學校，亦給予專案處理之外，校園網路頻寬、教室數位環境、圖書設備等校園基礎建設上也會同時進行整建，營造學生閱讀氛圍並針對英語學習的情境營造進行改善，在人力資源及硬體資源同時提升的前提下，使得各種軟硬體資源都能充分發揮功能，讓偏鄉學校不因地處偏遠而有資源落差。

其次，政策目標二：「提供偏鄉學校充裕師資來源，降低學校人員流動比率」。偏鄉地區學校的師資尋求不易，而唯有強化學校人力資源得以打造優質、安定的學習環境，主要以「充實偏鄉小校教學人力」為方向，透過教師員額編制的合理化及增加特殊專長教師、公費生及合聘教師制度等三大方式進行；再者，在「穩定師資流動率」上，相關的辦法有：提高初聘教師申請介聘年限，使得初任偏鄉教師的變動性縮小，並在誘因方面提供偏鄉服務獎勵機制、偏鄉代理教師參加正式教師甄選的加分機制，藉此提高代理教師留任偏鄉地區學校

服務之意願，政府也規劃與民間團體及非營利組織合作，共同擴大師資來源，並建立相關的整合教育人力資源平臺，以促進偏鄉教育環境安定。

最後，政策目標三：「推動公營學校型態實驗教育，促進小校教育革新發展」。除了在師資人力上建置互惠平臺之外，在偏鄉小校的活化、整合及創新發展上，該方案擬以結合各界人士如學生、社會人士、退休教育人員及社會企業等，期能喚起各界對偏鄉教育的注意，並有系統地規劃運用相關資源，讓偏鄉地區能長期受到支持及關注，進而達到偏鄉學校的改革及永續發展。

綜上所述，「偏鄉教育安定方案」著手於偏鄉學校目前所面臨的三大問題，且該方案強調於現有教育資源基礎上，來協助偏鄉學校教育安定發展，因此，欲達前述三大政策目標，該方案之目標及具體策略為整理如下表 1：

表 1 偏鄉學校教育安定方案之目標及策略

方案目標	方案策略
落實城鄉教育資源均衡分布促進教育機會公平均等	提升學校營運效能
提供偏鄉學校充裕師資來源降低學校人員流動比率	強化學校人力資源
推動公營學校型態實驗教育促進小校教育革新發展	善用政府民間資源

資料來源：本研究自行整理



## 一、策略一：提升學校營運效能

「偏鄉學校教育安定方案」學校營運效能關乎偏鄉教育成效及教育現場甚深，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並存之學校專案協助外，另將透過建構校長支持系統與滿足師生之住居需求，藉以網羅優秀校長與教職員共同投入偏鄉學校，期望藉此協助學校營運，進而安定偏鄉教育環境，具體的七大工作項目內容整理如下表 2：

表 2 策略一：提升學校營運效能之工作項目及內容

工作項目	項目內容
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 推動國民中小學整合性成功專案
整建學校基礎設施	改善學校老舊電力設備 改善校園網路頻寬基礎建設 充實資訊設備優化教室數位環境 補助圖書設備及改善閱讀空間 改善英聽設備與建置英語數位學習教室
建構偏鄉校長支持系統	研訂偏鄉校長支持機制
改善偏鄉離島地區學生與教職員住宿品質	逐年補助偏鄉學校整建師生宿舍 逐年補助偏鄉學校修繕師生宿舍

資料來源：本研究自行整理

首先，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」。擬以一所國民中學為軸心，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。

第二，整建學校基礎設施，並改善校園網路頻寬基礎建設及學校老舊電力設備，透過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。此外，該方案亦

強調充實資訊設備，優化教室數位環境，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。再透過補助圖書設備及改善閱讀空間以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。各個學科中，更重視學生英文聽力能力的加強，因此，以改善英聽設備與建置英語數位學習教室，未來將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。

第三，建構偏鄉校長支持系統，由於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與留任機制，協助校長提升經營學校能力。

第四，改善偏鄉離島地區學生與教師住宿品質，為了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，進而縮小城鄉教育落差，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之意願，亦會對教師宿舍供應不足研議租屋之可能性。

## 二、策略二：強化學校人力資源

強化學校人力資源策略首先透過調整偏鄉小校教學人力項目將透過合理教師員額編制、增置特殊專長教師員額及合聘教師制度來達成。未來教師員額的配置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。

此外，為了因應目前少子女化現象，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，此外，偏鄉師資人力在特殊專長科目的短缺情形較一般科目嚴重，因此，擬推動增置特殊專長教師員額，以增進師資來源並提升專業教學之成效。最後，為避免偏鄉小校人力浪

費，透過各校合聘教師制度，賦予正式教師辦理合聘法源依據，以充實偏鄉國民中小學師資來源。

第二，補充師資人力方面，將建立公費生追蹤機制，且落實公費生分發至偏遠特殊地區服務以滿足偏鄉學校之師資人力需求，亦會於公費生在學期間，加強輔導以協助其提早熟悉偏鄉教育環境，有效發展服務偏鄉教育的能力，並強化服務偏鄉教育之志趣及熱忱。

第三，針對學校行政人力短缺，將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。

第四，研修偏鄉學校教師服務介聘規定並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，未來將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，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。

第五，正式暨代理教師偏鄉服務獎勵機制，透過遴選都會區優秀師資到偏鄉進行長期之教學訪問以補充偏鄉師資人力，再透過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，且為鼓勵代理教師至偏鄉離島地區服務，並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，

第六，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。

第七，招募與培訓偏鄉服務人力，未來將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。



綜上所述，強化學校人力資源之策略包含「調整偏鄉小校教學人力」、「充實偏鄉小校行政人力」、「精進公費生培育制度」、「研修偏鄉學校教師服務介聘規定」、「正式暨代理教師偏鄉服務獎勵機制」、「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」及「招募與培訓偏鄉服務人力」等七大工作項目，整理如下表 3：

表 3 策略二：強化學校人力資源之工作項目及內容

工作項目	項目內容
調整偏鄉小校教學人力	推動合理教師員額編制 持續推動增置特殊專長教師員額 推動合聘教師制度
充實偏鄉小校行政人力	推動國民中小學行政專任化試辦計畫 研議小校區域聯盟減化行政之可行性 放寬補助學校行政人力之班級數範圍
精進公費生培育制度	要求公費生應具備雙（多）專長 建立公費生追蹤機制
研修偏鄉學校教師服務介聘規定	提高初聘教師申請介聘之年限 依偏鄉離島地區服務年資提高介聘積分
正式暨代理教師偏鄉服務獎勵機制	研訂公立中小學教學訪問教師實施要點 推動代理教師留任偏鄉服務暨獎勵機制 督導縣市主動推動教師商借媒合機制 偏鄉離島地區代理教師教甄加分機制
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	放寬偏鄉教師因公傷殘死亡慰問金規定 研議公教人員投保額外保險可行性
招募與培訓偏鄉服務人力	引進偏鄉服務人力配套措施與法規依據 認定及核可偏鄉服務人力培訓計畫

資料來源：本研究自行整理

### 三、策略三：善用政府與民間教育資源

政府資源有限，民間力量無窮，未來將引進民間團體力量協助偏鄉教育興革與發展，在此脈絡下擬規劃建立教育資源整合平臺及教育資源媒合來達成。

第一，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、企業、退休教育人員）與社會企業等，鼓勵其積極投入偏鄉教育發展，妥適運用教育資源以帶動偏鄉教育發展。

第二，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，除開發平臺，規劃媒合之外，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。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。兩項工作項目整理如下表 4：

表 4 策略三：善用政府與民間教育資源之工作項目及內容

工作項目	項目內容
建立資源媒合平臺	硬體資源媒合模組 社會企業資源媒合模組 教育志工人力登錄模組
有系統推動及媒合各類教育資源	規劃各類媒合作業之標準化作業規範與程序 錄製偏鄉教育需求宣導影片 主動與民間洽談資源媒合事宜 多元管道推動媒合平臺

資料來源：本研究自行整理

綜上所述，由「偏鄉學校教育安定方案」所列出之 13 項重點工作項目可知「偏鄉學校教育安定方案」為解決偏鄉地區國中、小普遍面臨教育資源落差大、師資人力不足且流動率高，以及未來偏鄉教育創新困境等三大問題，一一提出對應之解決辦法，該方案之預期效益是希望透過強化偏鄉學校的校務運作，以減少偏鄉教育資源之落差，且透過改善宿舍品質、數量，重新研擬與代理代課教師權益相關之工作、甄選制度等，並以整合政府、民間單位以及校方之資源，以強化學校基礎建設，軟硬體設施藉此增強偏鄉學校改革創新能力。

### 第三節 研究問題與目的

回顧我國欲追求城鄉教育機會均等所實施之政策，歷年來推動了許多與偏鄉教育及均衡城鄉教育資源分布相關的計畫，從教育部的施政計畫中可以看到（教育部，2003），其首度於92年度明確地將「加強弱勢族群教育，實現社會公義」納入該年度之績效目標，更具體提及欲「落實教育機會均等，並改善文化不利地區之教育條件」等內容，往後，教育部亦推動諸多計畫，如「教育優先區計畫」、「偏鄉數位應用推動計畫」、「攜手計畫課後扶助方案」及「夜光天使方案」等，皆是為了落實我國教育機會公平，促進偏鄉教育的相關政策。

就我國曾實施的偏鄉教育政策中，可以發現都僅鎖定特定的問題予以解決，以「教育優先區計畫」來說，特別針對教育不利地區學生採取「積極性差別待遇」（positive discrimination）作法；「偏鄉數位應用推動計畫」則是針對偏鄉地區數位機會落後問題提出改善；而「攜手計畫課後扶助方案」及「夜光天使方案」則是對於學習落後的學生給予課後輔導與學習協助，目前，教育部所提出的「偏鄉學校教育安定方案」是有別於過去的偏鄉教育政策，其特殊性在於該方案以較廣義的角度審視偏鄉教育問題，即由較高層次的「教育機會」的落差來檢視偏鄉教育，再聚焦到教育現場中的教師人力的不足與高流動率，最後，思考未來偏鄉小校創新發展，並且提出相關的對策。然而，偏鄉地區學校亦和其他學校一樣，面臨著多元化的學生背景、學習風格、教育資源分配挑戰等，但也因為其地理上的疏離，亦使其問題的複雜性更甚於都會地區學校（Arnold, Newman, Gaddy, & Dean, 2005）。

若將教育機會不均、師資人力問題、教育創新發展三大偏鄉教育問題視為一個整體，我國過去除了在政策上，僅對其中特定偏鄉教育問題進行政策制定外，在相關的偏鄉教育政策評估研究中，國內的文獻也僅以特定的範圍進行研究，舉例而言，以教育經費、教育資源分配、教育優先區計畫成效評估或教育公平理論指標建構等角度，來審視偏鄉教育問題（林麗月，2002；林伶樺，2010；孫志麟，1994；許瑜庭，2007；張鈿富，2012；張婉坪，2016；黃繼仁，2009；黃坤亮，2010；黃聖元，2015；甄曉蘭，2007；蔡金田，2013；蘇偉萍，2009）；或討論師資問題如師資培育、代理代課教師分布及流動、課程實

踐及教師專業發展、介聘制度與超額現象等（文超順，2006；李真文，2015；李憶旻，2013；范熾文、張文權，2015；高靖雯，2012；陳品傑，2014；許振家、吳秋慧，2014；黃嘉莉，2009；楊智穎，2011；葉世堂，2012；蕭霖，1996），而研究偏鄉教育創新的部分則是著重在學校發展、小校轉型或小校再生等研究議題上（陳聖謨，2013；詹志禹、吳碧純，2015；鄭同僚，2008）。

由此可知，過去針對偏遠地區學校的研究，鮮少同時探討教育機會不均、師資人力問題、教育創新發展三大問題，主要是因為過去的偏鄉教育政策陷入「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的窘境（楊惠芳，2016），也並無將偏鄉教育的種種問題視為一個整體，進而提出完整解決方案的政策。

因此，過去的專家、學者也僅能針對特定角度切入研究，此外，現有相關偏鄉教育政策的成效評估，多會納入教育現場的校長、主任、教師、行政人員等相關政策利害關係人的看法，但較少關注政策制定者的意見，也幾乎沒有探討過與偏鄉教育相關之非營利組織或民間團體之觀點，但是在「偏鄉學校教育安定方案」中清楚地第三大方案策略點出：「善用政府與民間資源」，亦即適時地引進民間團體力量協助偏鄉教育興革，以促進偏鄉教育環境的安定（教育部，2014），由此可見，民間團體於偏鄉教育議題的角色舉足輕重，且我們應該從多元的角度去界定政策執行者，若僅將官方視為唯一的政策執行者，則狹隘了「非官方」的民間角色影響政策執行過程的重要事實（李允傑、丘昌泰，1999：6-7）。

爰此，本文將採用 Guba & Lincoln（1989）第四代政策評估觀點—回應性評估，並以深度訪談法為主要研究方法，並以臺東縣國中、小作為研究對象。

基此，本文之主要三大研究問題為：

- 一、臺東縣偏遠國中、小學校的現況及其所面臨的問題為何？
- 二、依據臺東縣偏遠國中、小學校現況，「偏鄉學校教育安定方案」是否有效回應其所面臨的問題？
- 三、方案目標與政策利害關係人之間的觀點落差為何？承研究問題（二），若該政策無法有效回應政策利害關係人面臨的問題，在政策面與實際面的觀點落差為何？

綜上所述，本研究希冀透過回應性評估，以多方政策利害關係人之觀點，評估該政策之成效並釐清各政策利害關係人之觀點落差，並了解何為偏鄉教育當前最急需改善的問題。





## 第二章 文獻回顧

在美國，系統性的評估最初是應用於教育及公共衛生領域，以評估方法進行的研究可以追溯到 1930 年代，社會科學家於各個領域都使用了嚴謹的方法來評估社會方案 (Freeman, 1977)，1935 年社會學家 Stephan 用實驗設計法對美國羅斯福總統所提出的《New Deal Social Program》進行評估，評估至此才有了較大規模且系統性的研究。到了 1950 年代左右，大規模的評估更是常見，研究者將評估應用各個領域，如：預防青少年犯方案、心理測驗學及精神病藥物學治療、公共住宅方案、教育方案及社區組織活動上。

在 1960 年代間，有關於評估研究、文章、書本等數量急遽成長，到了 1960 年代末期，評估研究早已是個發展相當迅速的領域。1970 年代，評估研究在社會科學中展現其特殊性，不同種類的書籍開始出現，包含評估的第一本教科書、探討評估研究方法論及評估限制等等的書籍出現，至 1976 年，Sage Publication 上刊載了第一篇有關評估的論文—《Evaluation Review》，到了 1980 年代，根據 Cronbach et al. (1980) 的論述：「評估早已是美國社會科學中最活躍的新境界」，雖然，評估的結果不一定會是頭版新聞，但是對於公民、方案贊助者、決策者以及受到直接、間接影響的政策利害關係人等卻是至關重要的 (Rossi, Freeman, & Lipsey, 1999)。

### 第一節 政策評估基本概念與重點

「政策評估」的重要性來自於政府大量的資源投入，使我們有必要去檢視政策績效、政策目標與政策執行的妥適性，並且釐清責任歸屬。針對教育政策的評估更有其必要性，由於我國政府教育經費的投入逐年增加，根據教育部統計處 (2015) 所公布的資料顯示，尤其在國中、小階段的上升幅度更是明顯，由 2008 年支出 2666 億元，到了 2013 年則達 3024 億元，且相較於幼兒園、高級中等學校及大專院校等其他階段的教育經費支出，國中、小所佔比例最重 (42.7%)，且我國教育經費約占政府歲出五分之一，近六年占了 GDP 的 5.2% 至 6% 之間，甚至高於德國、日本的 5.1%。因此，當政府大幅增加公共投資的

同時，政策評估的重要性將更加凸顯，政策評估不僅有提供評估政策資訊的功能，還能作為擬定政策建議及分配政策資源的依據（李允傑、丘昌泰，1999）。

### 一、實驗評估的發展：測量、描述、判斷

按照 Guba & Lincoln（1989）在《Fourth Generation Evaluation》歸結評估於時代的演進，依序分成四個時期：第一代評估「測量」；第二代評估「描述」、第三代評估「判斷」以及第四代評估「回應性」。且根據公共行政評估典範的變遷，第一代至第三代評估為「量化政策評估」或是「實驗政策評估」，相較起第四代評估的「質化評估」，第四代評估方法與前三代的方法論及研究重點皆有相當大的不同，以下茲就其內容，探討前三代與第四代評估之特點及評估理論的發展。

第一代評估概念的建構與發展，可以從「學校測驗」（school test）作為起點，早期的評估，源於為了瞭解學生對於課程內容的理解程度，「評估」與「測量」劃上等號，評估者的角色也僅是測量工具的操作者（曾冠球，2007）。

教育領域中最早的例子是 Rice（1987）對拼音訓練與學習效果的測驗分析，該研究即為《The Futility of the Spelling Grind》（Rice, 1987），其以學童的拼音測驗分數作為研究數據，且發現到學童研讀拼音的時間長短與測驗成績並無顯著相關。早期針對學生解題能力測量的重要文獻為：Newcomb（1922）所發表的《Teaching Pupils How to Solve Problems in Arithmetic》，其利用四個班級作為實驗組，兩個班級作為對照組，實驗組學生必須透過研究者建議的方式來解決問題，而控制組的學生則是採用與平常相同的方式，經過六個月的反覆實驗，實驗組的學生在精確度及速度上都優於控制組的學生；此外，亦有 Hanna（1930）針對一千位 4 到 7 年級的學生進行三種不同「解題方法」（problem-solving methods）的比較（Johnson, 1944: 398-399）。

由上述兩個研究可以發現，當時教育領域的測量評估研究著重如何能達到好的效果，這樣的追求除了當時為強調科學管理的年代之外，亦受到 John Stuart Mill（1843）提倡應透過「科學途徑」（the science approach）來研究人類及



社會現象等影響，致使政策評估的檢定基準，被置於「效率」與「效能」是否有效達到預期目標上。

研究方法方面，欲有效測量效能及效率，需透過實驗設計、準實驗設計及統計分析方法等來達致，評估方法以實驗室實驗法為主，強調測量、測度問題，故此階段的評估方式又稱為「測量評估」（孫本初、傅岳邦，2009）。測量評估到目前為止，仍被廣泛地使用在學生入學測驗、學校排名教師效能等領域上（Gronlund，1985），我國目前也最常將測驗評估應用於教育實務現場，主要用途為瞭解學生學習成效，以及評估是否為學生進行補救教學等（楊思偉，2012）。

第二代的政策評估研究興起乃是為了修正第一代評估的諸多缺陷，舉例而言，實驗室內的評估方式透過人為控制環境等變化，難以反映實際現象，且測量導向的評估方法難以滿足當時評估的許多目的（曾冠球，2007）。因此，在第二代評估中，最著名的評估研究為俄亥俄州立大學教育研究處所執行的「八年研究」（Eight Year Study），計畫主持人的 R. W. Tyler（1983）在其所負責課程研究計畫中建立了一套有別於過去將學生視為評估標的之評估，其嘗試將方案目標加以運作化，並利用評估結果資訊分析其方案優劣，使得評估結果對評估標地有了更直接的影響，在「八年研究」中，評估是為了使當時的課程設計更加精緻，並確保該課程方案於未來能夠持續運作應運而生的。

綜上所述，第二代評估中除了評估者的角色從過去的測量工具「技術人員」逐漸轉變為評估結果「描述者」之外，評估的目的也有了明顯地改變，評估即是透過描述來評估方案的優勢、劣勢，並以實際結果是否達成方案目的，作為判斷方案成敗的判準，即所謂「目標導向的描述途徑」（objective-oriented descriptive approach）。

1967 年後評估模型大量的出現，在教育的應用上，如美國評鑑學者 Stake（1967）所提出的「外貌模式」（Countenance Model），其主張教育評鑑模式應同時包含描述與判斷，而透過搜集課程方案的「先在因素」、「過程因素」及「結果因素」後再對課程的整體進行評鑑；再者，Stufflebeam 等人（1971）則提出決策導向的「CIPP 評鑑模式」（Context Input Process Product Model），他們

認為教育評鑑是一種過程，旨在描述、取得及提供有用資料，做為判斷各種決定變通方案之用。Stufflebeam 等人（1971）認為，此模式的最大目的在於向學校行政人員、教育方案領導人，以及學校教師們提供訊息，以便修正教育方案。換言之，評鑑是為了作決定、從事選擇，進而改變教育行動促成教育改革。

在我國，教育政策上採用 CIPP 評鑑模式者，如：謝健全（1995）利用該模式及深度訪談法，評估高中數理資優教育發展成效，並且根據該模式的「背景評鑑」如方案目標、組織結構；「輸入評鑑」如師生來源、課程教材、經費設備等；「過程評鑑」包括教學活動、教師角色等；以及最後「成果評鑑」如學校效能、學生表現等，透過此四大評鑑要素進行評估，並給予相對應的政策建議。從該研究中可以發現，單純的 CIPP 評鑑模式並無法了解高中數理資優發展過程中重要「政策利害關係人」之觀點，研究者透過深度訪談法補足了教師與學生於「感受」方面之意見，並在政策建議上從學生及教師的角度出發，試圖解決學生在數理資優班中對未來進路的擔憂，以及教師課程設計上的困境，之後，亦有許多碩士論文以該模式來評估幼稚園多元智能發展、服務學習課程及特殊教育推展等，仍再利用訪談法、教學觀察、意見調查表等來補充評鑑模式不足之處（林鳳茹，2013；張建茹，2013；唐雅蘭，2000）。

然而，評估發展至 1980 年代時，卻在操作上面臨到評估者如何詮釋評估發現的價值意義之問題（曾冠球，2007），以教育領域而言，當評估者僅將自己視為一個價值中立的「描述者」便是狹隘了評估的意義，Stake（1967）認為「描述」與「判斷」皆是評估中不可或缺的，因為不論是「描述」或是「判斷」，兩者皆是評估中基本且重要的作為。當評估者僅是單純的闡述方案中有亮點、有價值之處時，如此的評估是不完全的，在教育評估中惟有透過完整的描述與判斷才能達致完整的評估，而此時的評估亦應用至社會方案領域當中，因此，判斷評估不僅是加入了評估者自己的判斷，也透過「評估標準」及「嚴謹的論證」對政策進行周延的分析（林鍾沂，1987）。

## 第二節 質化評估：回應性評估

質化評估途徑的提出，最早可追溯至教育學者 Stake (1975)，其認為若透過完全客觀的指標及測量工具來評估教育政策，可能會使得某些「付出」(pay-off) 變得過於發散，或因時間的延遲而無法完整評估，有些「成果」甚至是超出評估者能夠詳細檢視的範圍。在前三代的評估中，評估者大多採取實驗設計方法作為評估的工具，但實驗評估並不能取得真正有用且實際的評估資訊 (Stake, 1975)，近期的政策評估方式相較於之前受到行為主義的影響，較注重技術與事實層面的分析，後期的評估則是側重價值、倫理層面 (林鍾沂, 1993)。

### 一、回應評估的意涵

Guba & Lincoln (1989) 於《Fourth Generation Evaluation》所提出的回應性評估，強調被評估者的功能地位，也注重利害關係人藉由質化的評估管道來表達其對評估方案的主張 (喜好的論述)、議題 (潛在之不同意論述) 與關切 (厭惡的論述)，並透過回應性評估途徑來改善前述三代評估的三大缺失：第一，政治上有傾向評估贊助者的疑慮；第二，無法反映社會上的多元觀點；第三，過分倚賴和強調準科學的量化分析。

Pressman & Wildavsky (1984) 也認為前述三代評估途徑在評估資訊與實際應用上仍有一段距離，除了方法論過於薄弱 (weak methodology) 之外，評估常常缺乏適時性，且評估資訊鮮少會被接受並對政策造成實質影響，評估有關的結果也未被善加傳播，即便資訊被接受了也疏於應用，由此可知，回應性評估緩解了評估與實際應用間無法接軌的缺憾，也透過與政策利害關係人真實的互動，在評估的過程中達到互惠性的教育作用，顯著地減少評估資訊與評估標地無關聯性的問題。

在政策評估理論中，以回應性評估的功能及價值而言，William Dunn (2004) 認為回應性評估是一種運用描述的方式，從相關利害關係人之中獲取對政策改善有價值且真切的資訊，換言之，回應性評估之價值是透過評估者與利害關係人之對話來達成的，雖然，回應性評估與政策利害關係人之互動、協

商來決定評估的參數與範圍相當耗費時間及資源，且回應性評估相較於以往的評估方法較為主觀，但是，此評估途徑希望能達致的目標是犧牲測量的精準度，以期增加評估資訊對於方案改善的效用性（Stake，1975）並凸顯評估過程中重要的議題與價值為何（Stake，1975），而在評估者與政策利害關係人對話過程中，也同時形塑了評估中「應被重視的問題」、「應被挑選的參與者」，以及「應如何詮釋評估的發現」（Abma，2005），而且，評估的重點在於協商並肯定受評者的主體價值，回應性評估修正了過去政策評估窄化、不切實際、不具相關性、不被使用及缺乏均衡和公平分析的種種缺陷（林鍾沂，1994）。

Stake（1973）也提出了回應性評估途徑的特點，包含：第一，著重評估方案中的活動而不是其方案的目標；第二，強調回應利害關係人對於評估資訊之需求；第三，強調評估方案的成敗時，能參酌不同政策利害關係人之價值及觀點；第四，強調政策利害關係人之參與；第五，主張運用個案研究法。

為了使評估者更深入了解在政策場域中政策利害關係人的語言所代表的立場，在價值觀點上回應性評估也提供了不同觀點爭論的可能性，在了解政策評估的演進及轉變後，除了評估的方法論相較於以往更加堅實之外，更明顯的是，評估不再被視為一門純粹的技術，尤其是在政策利害關係人的溝通、語言及學習上，「評估」轉變成參雜某種人文關懷的一種「技藝」（craft），採用人文社會學派的對話方式，以取得共識並提出政策建議（李允傑、丘昌泰，1999；曾冠球，2007）。

因此，本研究選擇以回應性評估的理由有三：首先，在偏鄉教育安定方案的評估中，教師、行政人員、政策制定者及民間團體等政策利害關係人，都有不同的資訊需要確定、不同的價值觀及議題隱含在其所表達的意見當中（王翊涵，2012），透過該第四代評估方式更能凸顯政策利害關係人所代表的多元價值；第二，回應性評估能取得不同利益及觀點的看法，再針對政策利害關係人立即的回饋與反應，逐漸形塑該政策方案所面臨的問題與挑戰，以利政策的改進與再設計；最後，利害關係人參與評估的過程，可以使評估的結果不受限於少數預定的目標，並彌補量化評估所無法解釋之社會現象之細節，讓評估結果更具豐富性（林子婷、陳琇惠，2012）。



## 二、回應性評估的實施程序

回應性評估是建構在政策利害關係人所表達的「主張」、「議題」及「關切」之下，並力求在不同意見折衝的情況達成交集，該評估方法的實施程序如下（Guba & Lincoln，1989；丘昌泰，2012）：

- 一、必須識別出承受風險的利害關係人為何：進行對話的過程之前，必須盡可能的納入潛在的及已浮出之政策利害關係人，且評估者應開放評估管道，使得利害關係人能隨時隨地參與評估。
- 二、必須界定出政策利害關係人所代表之「主張」、「議題」及「關切」：對於利害關係人所表達的主張、議題及關切，皆應保持開放性的態度，並且是出自受訪者「主位」(emic)的、圈內人的觀點，而非「客位」(etic)、局外人的看法。
- 三、營造質化評估的系絡及方法論：藉由方法論的提供，可以使各個政策利害關係人不同之主張、議題及關切得以被了解、討論與批判，並採取社會互動的對話方式，從人文關懷的角度去理解政策利害關係人內心真正需求。
- 四、透過建構政策利害關係人之主張、議題及關切的過程中逐漸形成共識：針對不同政策利害關係人之主張、議題及關切，若評估者能設法建構出具有共識性的項目，將不需要再將該項目納入之後的考量中，但是針對尚未有共識之意見，評估者仍須找出最大公約數，使得主張及需求得趨於共識。
- 五、尚未有共識之主張、議題及關切，需設定妥協的時程表：若要使持續無法達成共識的情況改變，可透過給予政策利害關係人新的政策資訊，評估者的職責在於辨別哪些是必要資訊，並且針對尚未有共識之項目，同樣透過對話的方式排列出先後順序。
- 六、建立利害關係人能夠自由討論之政策論壇：提供一個有利於政策利害關係人自由發言、討論的空間，期許在資訊提供後及提升討論品質的情況下，可以增加共識項目的數量。
- 七、將已經具有共識之事項作成報告：若有某些主張、議題及關切於政策利害關係人之間達成共識，則應做成報告要求政策機關主管立即解決。

八、將尚未獲取共識的主張、議題及關切繼續執行前述程序，並重新建構一次，直至滿足所有主張、議題及關切為止。

### 第三節 利害關係人之界定

最早將利害關係人概念系統化的是企業部門，策略管理學者 R. Edward Freeman (1984) 則是將利害關係人概念普及化，他將利害關係人定義為：「那些受到企業影響，或是能夠影響企業達成組織目標的個人及團體」，其認為一個公司的管理者，必須制訂出能夠滿足不同利害關係人需求的策略，而「利害關係人」的相關概念，延續到公共政策的領域後，政策分析家 William N. Dunn (2004) 則定義「政策利害關係人」(policy stakeholders) 為：「政策利害關係人即是能夠影響政府決策，或受到政府決策之影響的個人與團體」，也就是對政策下了「賭注」(stake) 的個人或團體，包含政策制定者、政策受益者及政策受害者。

界定政策利害關係人之目的主要是使我們在有限的資源下，有效率地去瞭解「誰與什麼是有影響的？」且有利於政策規劃者去維護公共利益（陳敦源、劉怡君、蕭乃沂& 林昭吟，2011），因此，透過利害關係人分析，能夠比較不同層級之政策利害關係人的觀點與利益，且對政府部門來說利害關係人分析的過程有兩大益處：首先，可以增進政府對政策或計畫的選擇、效能、效率及評估；再者，可增進政策或計畫於分配上、社會上及政治上影響的評估（Grimble & Wellard，1977），且在極具爭議的議題上，若能夠善用利害關係人分析，將有助於釐清政策的盲點（郭瑞坤、賴正能、廖英賢，2006）。

根據 Savage 與 Blair (1991) 所提出的政策利害關係人分類觀點，其將「政策利害關係人彼此合作的可能性」，以及「對政策制定機關所具威脅性程度」作為兩大分類指標，所謂「威脅性」指的是利害關係人對於政策制定機關所抱持的立場是反對或是贊成，反對程度越高則威脅性越高，此四大類利害關係人分別為：「混合型合作策略」、「邊際型追蹤策略」、「支持型參與策略」及「反對型防衛策略」。

- 一、支持型：此類型的利害關係人彼此之間具有「高度」的合作可能性，且對於政策制定機關抱持較支持立場，代表具「低度」威脅性。
- 二、反對型：此類型的利害關係人彼此之間具有「低度」的合作可能性，且對於政策制定機關抱持強烈的反對立場，代表具「高度」威脅性。
- 三、混合型：此類型的利害關係人彼此之間具有「高度」的合作可能性，且對於政策制定機關抱持強烈的反對立場，代表具「高度」威脅性。
- 四、邊際型：此類型的利害關係人彼此之間具有「低度」的合作可能性，且對於政策制定機關抱持較支持立場，代表具「低度」威脅性。

而利害關係人分析的關鍵為利害關係人「認定」，Mason 與 Mitroff

(1981) 認為利害關係人之認定應有其系統化的方式，渠等認為政策利害關係人之所以能夠影響公共政策，是因為利害關係人對政策具有其目的、動機、信念、資源、特殊知識與意見、忠誠、權力、權威或責任義務關係等特質，並提出七種利害關係人認定途徑：

- 一、命令途徑 (the imperative approach)：藉由對政策規範是否表達強烈的認同或是反對，來認定其是否為利害關係人，而這樣的認定途徑可以指認出立場顯著的利害關係人，卻不易找出隱性利害關係人。
- 二、地位途徑 (the positional approach)：根據利害關係人於政策制定的結構中持有一「正式位置」與否，來確認其利害關係人角色。
- 三、聲譽途徑 (the reputation approach)：透過社交測量分析的方式，透過詢問對政策具「知識淵博者」(knowledgeable) 以及「重要他人」(important person) 來認定利害關係人。
- 四、社會參與途徑 (social participation approach)：以利害關係人參與社會活動的積極程度來認定其是否為利害關係人。
- 五、意見領袖途徑 (opinion leadership approach)：透過衡量誰的意見對政策形成過程中較有影響力，這些意見領袖亦可作為利害關係人認定的依據。
- 六、人口統計途徑 (demographic approach)：透過年齡、性別、種族、職業、宗教、出生地與教育水準等人口統計資料來認定利害關係人。



七、組織途徑 (organizational approach)：透過尋找與政策相關之焦點組織所牽涉到的其他組織與個人，例如組織員工、顧客、競爭者、管制者等等，來認定利害關係人。

#### 第四節 政策評估指標

所謂政策評估，從廣義的角度來看「政策評估」實屬政策分析的一部分，是一種價值分析的過程，若從狹義的觀點而言，政策評估即是調查一項政策「實際成就」(actual accomplishment)與「預期成就」(anticipated accomplishment)之間的差距，評估的主要目的是為了對未來相關措施進行修正，而非回溯性的功能 (曹俊漢，1983)，且政策評估對於教育政策而言，亦有累積經驗並為下一步教育決策提供經驗參考的意義 (陳淑麗、曾士杰，2006)，在評估的過程中，指標的建構是為政策評估衡量的重要依據，評估的對象可以是教育工具、方案、政策或是機構等，而設立指標可以使評估擁有判斷優劣的標準 (劉玉鳳，2012)，因此透過適切的衡量指標選擇，以分析政策是否達到政策利害關係人的主張、議題及關切。

在我國，過去於教育相關領域中使用回應性評估途徑者，如：攜手計畫課後扶助執行成效評估、客語政策評估研究、國民小學教育實習與師資檢定制度評估等 (宋美瑤，2008；陳漢峻，2011；周雅雯，2006)，然而，教育領域相關評估研究中，並無直接與偏鄉教育政策相關之政策評估文獻，就評估指標而言，回應性評估模式中最常被使用的評估指標為Dunn (1994)所提出之「效能性」(effectiveness)、「效率性」(efficiency)、「充分性」(adequacy)、「公平性」(equity)、「回應性」(responsiveness)及「適當性」(appropriateness)等六項標準，其內容分別為：

##### 一、效能性

「效能性」又稱效果性，指的是某項政策或方案所採取的行動，對應於達成預期結果或是政策目標的程度，且效能性即為技術理性的同義詞，一般而

言，其透過衡量「產出服務的數量」或「產出之貨幣價值」來定義（Dunn，2012：196）。

## 二、效率性

「效率性」指的是為了達成預期之成果必須投入之努力程度或是數量，且效率性與經濟理性是相似的概念，其意義為效果與努力之間的關係，因此，衡量效率性，即為衡量每單位的「產出」或「服務所需付出成本」，而效率作為一個判斷良莠的標準，效率可應用在各種層次上。

舉例而言，一個有效率的組織會使用最少的時間、資源來完成工作；有效率的資源分配則是指從既有的資源來創造對社會最大價值；而有效率政策或是方案，則是使用最低的成本來達致最大的社會效益，Dunn（2012）亦將效率定義為：「『以既定投入得到最大產出』，或『以最少代價達到目的』」，然而，效率是一個無法先驗（prior）的衡量標準，因此當我們希望政策的選擇必須是有效率的情況下，效率永遠是一個具爭議性的概念，但是，效率追求「物盡其用」這個目標是絕對的。

## 三、充分性

「充分性」意指某種程度的效能所能滿足特定價值、需要及標準的程度，亦即某項政策或方案所能解決問題的程度。在充分性的內容中，通常是透過衡量某個「固定結果」與「特定期待」之間的關係強度，來評估該政策或方案是否充分地解決了政策問題，因為政策可能會受到各種因素的限制，往往使得政策在執行後，會被迫縮小目標，或僅能解決一小部份的問題，所以採用「充分性」作為評估指標，可以瞭解政策執行後，對於政策利害關係人所產生期望影響的程度（吳定，1993）。

## 四、公平性

「公平性」則是和法律理性及社會理性兩者最高度相關的標準，其涉及的是在產出結果與投入如何在社會上不同群體間分配的問題，一個具有公平性的

政策即是產出結果（以每單位服務或是貨幣價值計算）及投入（以貨幣成本計算）兩者皆被公平地在社會上被分配，通常所得重分配、教育機會均等或是公共服務等政策，就是奠基於在公平性的原則下來進行分配。

## 五、回應性

「回應性」指的是政策或是方案能夠滿足特定需求、偏好及價值的程度。而回應性指標之所以相當重要，其原因在於政策或是方案通常可以達到前述幾項標準的要求，但是卻無法讓真正應該受惠於該政策的對象得到滿足或是回應，因此，回應性指標本身就隱含著一個相當實際的問題，即是：效能性、效率性、充分性及公平性，是否能真正反映標的團體的需求、偏好及價值（Dunn，2012：227）。

## 六、適當性

「適當性」所討論的範圍不只和單一標準相關，而是將兩個或兩個以上的指標納入參考，當其他的標準都將政策或是方案目標視為理所當然時，適當性採取一種跳脫的角度，並且去思考政策或是方案的目標是否適宜的問題，因此，在衡量適當性時，政策評估者必須通盤考慮所有標準，並且用較高層次的標準再度檢視效率、效能、充分、公平及回應等五大標準的先後順序。由此可見，適當性是一個凌駕於其他標準的參考指標，更是一個開放性的、無既定定義的指標，我們可以透過衡量「公平與效率」、「公平與權利」、「效率、公平與人文價值」及「公平與理性價值爭論」來檢視其適當性（Dunn，2012：228）。

## 第三章 研究方法與設計

### 第一節 研究架構

本研究以教育部 105 年初頒布通過之「偏鄉學校教育安定方案」進行政策評估，採用回應性評估途徑，且以個案研究及深度訪談法作為主要的研究方法，參考 Guba & Lincoln (1989)、丘昌泰 (2004) 的研究步驟，首先須界定政策利害關係人，並透過政策利害關係人對「偏鄉學校教育安定方案」所表達之「主張」、「議題」及「關切」進行質化評估。

關於政策利害關係人之界定，本研究運用 Mason 與 Mitroff (1981) 之政策利害關係人的認定途徑，使用到七大途徑中的四大認定途徑，分別為：地位途徑、聲譽途徑、社會參與途徑以及組織途徑來界定政策利害關係人，並將界定出的政策利害關係人以 Dunn (2012) 的分類方式將其分為：「影響政策之個人或團體」及「受政策影響之個人或團體」兩大類，最後，因政策內容特別納入民間資源以及民間團體在偏鄉教育的影響力，故將「與政策相關之民間團體」劃分為本研究之第三類政策利害關係人。

最後，輔以 Dunn (2012) 的評估指標作為基準，探討對於政策利害關係人而言，如何評估「偏鄉學校教育安定方案」執行後所產生的政策執行成效，以及該政策是否符合評估指標的要求。此外，本研究亦透過深度訪談法以了解政策利害關係人間對方案政策面及實際面的觀點落差，以釐清偏鄉學教育安定方案的執行困境，進而提出更符合政策利害關係人需求及偏鄉教育現況之政策建議。因此，本節首先將根據 Dunn (2012) 提出之「效能性」、「公平性」、「回應性」、「適當性」等四項評估指標概念化為適合本研究的評估指標，第二節則以 Mason 與 Mitroff (1981) 所提出之利害關係人認定途徑，界定並分類政策利害關係人，且參考臺東縣各鄉、鎮、市之偏遠（含特偏）國中、小校數按比例進行抽樣。

## 一、評估指標建立與應用

參考 Dunn (2012) 所提出評估指標概念，並配合「偏鄉學校教育安定方案」中 13 項重點工作項目，再逐一建構出對應不同政策利害關係人之訪談問題，本研究僅使用六大評估指標中的其中四項，原因在於「效率性」作為評估指標難以衡量，且在偏鄉學校教育的投入中，多與地方政府預算充裕與否息息相關，若將衡量效率的成本投入設限於教育經費、資源及人力等又容易造成「投入」與「政策預期目標」關聯不明顯，或是產生評估結果偏頗的問題，此外，於本研究中亦不使用「充分性」作為評估指標，因為該方案至本研究訪談完成為止，僅執行了一年又五個月，不僅尚未達成所設定之政策目標，對於確切解決偏鄉學校問題的程度亦難以釐清，因此本研究僅使用「效能性」、「公平性」、「回應性」、「適當性」等四大評估指標進行政策評估，其應用於本研究的操作性定義如下：

### (一) 效能性

針對本研究中所概念化的「效能性」是指「偏鄉學校教育安定方案」在推動的過程中達到當初預期的目標的程度，並比較預設目標與受訪者所認為可能產出的實際結果落差為何，因此，本研究將「效能性」定義為：「偏鄉學校教育安定方案在執行之後，達成預設政策目標之程度，以及達成預期之政策目標的情況」，並就受訪者之意見進行目標達成度的評估（林子婷、陳琇惠，2012）。

### (二) 公平性

「公平性」的核心在於討論政策「產出結果」及「投入」是否公平地分配於社會之中，因此，在「偏鄉學校教育安定方案」中，應重視的是教育資源包含學校基礎建設、教師、行政人員、志工等人力資源等是否被公平地分配，因此，本研究將「公平性」定義為：「在該方案中的各項資源分配中，讓受影響之政策利害關係人感受到適切分配的程度，並有助於達致安定偏鄉教育之最大福利」。

### (三) 回應性

吳定 (2003) 認為所謂「回應性」是指：「政策執行結果滿足標的團體需求、偏好或價值的程度；此項標準甚為重要，因某一政策也許符合其他所有標



準，如效率性、效能性、充分性、公平性、適當性等，但因未能回應受此政策影響之標的團體的需求，故仍然被評為失敗的政策」。

此外，本研究強調了解政策利害關係人彼此之間的觀點落差，以及該方案是否真正回應了政策利害關係人之需求、偏好與價值，因此，本研究將「回應性」指標概念定義為：「偏鄉學校教育安定方案在執行過後，回應受政策影響之政策利害關係人之需求、偏好或價值的情況」。

#### (四) 適當性

林水波（1983）提到，政策分析者應從三個方面分析政策是否達致「適當性」，第一，若從社會大眾的角度觀之，需考慮該政策的目標是否是符合社會之期待；第二，政策之成本及利益的分配是否符合公平、公正的標準；第三，該政策是否確實回應政策利害關係人之需要。因此，在本研究中，將「適當性」定義為：「政策目標及工作措施內容，於社會上所追求安定偏鄉學校教育理念之符合情況」。

## 第二節 研究方法

### 一、深度訪談法

本研究採用深度訪談法是因其具有三大功能，第一，透過訪談方式可以了解更接近受訪者主體場域；第二，透過訪談能夠利用更細緻且具體的方式去觀察、體會受訪者的所思所想；第三，亦是最關鍵的因素，即此方法有助於釐清受訪者對於對政策的多重感受、主張、關切等，因為深度訪談法的透過「有目的性的」、「重複地確認」的提問方式，了解受訪者真實想表達的內容，陳向明（2013）也認為，訪談並不是一個一方持著客觀立場的意見，向另一方來說明狀況的過程，而是「雙方互動」以一同建構「事實」和「行為」的過程，因此，在訪談的過程中也能夠達到一定程度的「相互理解」，此點亦與回應性評估中所強調的「教育」功能相互呼應。

而訪談類型按照訪談結構、正式程度、與受訪者的接觸方式及受訪人數、次數等，分為三大類。本研究所採用的是半結構式類型（semi-structured in-depth interview）的訪談方法，其優點在於研究者對訪談問題持有一定的掌控

力，且也鼓勵受訪者在某個範圍內暢所欲言，藉以了解受訪者所認定的重要問題、看待問題的角度、以及其對意義的解釋，尤其在本研究中並非所有的訪談對象都能夠對「偏鄉學校教育安定方案」的三大策略，及其所包含的 13 項工作項目皆全部熟悉，因此採用半結構式訪談法，允許受訪者在其較為熟悉的議題中去充分闡述自己的意見，而對「偏鄉學校教育安定方案」於較不熟悉的工作項目或是題項內容，受訪者則可以避免在一知半解的情況下發表意見。

因此，半結構式的訪談類型較符合本研究的研究需求，亦可利用該訪談類型的優點，更深入了解政策利害關係人之主張、議題及關切。

## 二、研究流程

本研究先透過文獻回顧理解到過去偏鄉教育於教育機會及資源、師資人力及小校革新等三方面的歷程以及相關政策，並且根據「偏鄉學校教育安定方案」中所提出的三大目標以及其所欲達成的策略及 13 項措施，以適切的評估指標及政策利害關係人認定方法尋求合適的訪談對象，再以深度訪談方式達到質化評估之目的，並以受訪者所提出之主張與觀點進行回應性評估，最後，分析出利害關係人之間的觀點落差。(如圖 1)

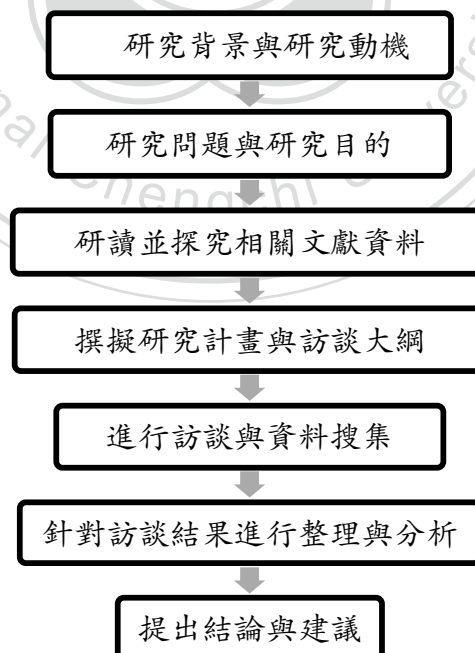


圖 1：研究流程圖

資料來源：本研究繪製

### 第三節 研究對象及範圍

#### 一、研究範圍

根據教育部統計處 104 年度地理資訊查詢系統顯示，臺東縣的偏遠國小、國中的比例皆佔該縣市 100%，國中及國小的偏遠（含特偏）校數分別為 21 及 88 所，而被認定為特偏學校者在國中方面則有 3 所，國小有 24 所。臺東縣為全臺灣偏遠地區國中、小所佔比例最高者，且臺東縣國中、小在教育資源的分配上落後其他縣市且與花蓮縣長期敬陪末座，此外，臺東縣在國中輟學率方面也屬全臺最高，顯示我國在教育機會均等的目標下於臺東縣內仍有改善空間。

再以教師人力資源的問題來看，臺東縣的代理代課教師流動率長期偏高，該縣也曾以綁約教師三年、提供宿舍等作法企圖穩定教師流動率，而在「偏鄉學校教育安定方案」實施後，具備前述處理師資問題經驗的臺東縣，是為本研究評估偏鄉教育政策較合適的對象。此外，在偏鄉小校革新發展上，臺東縣在本島地區在國中、小兩階段的小規模學校<sup>2</sup>比例皆為全臺之首，在上述條件及有限的時間、資源之下，選定臺東縣的國中、小學校作為研究對象，相對有助於瞭解偏鄉教育現況及困境，並對「偏鄉學教育安定方案」進行政策評估的地區。

#### 二、研究對象

本研究透過 Mason 與 Mitroff (1981) 之政策利害關係人的認定途徑，使用到七大途徑中的四大認定途徑，分別為：地位途徑、聲譽途徑、社會參與途徑以及組織途徑。此外，Fowler (2000) 於《Policy studies for educational leaders: an introduction》中提到，若要識別與釐清政策活動中「活躍份子」(actors)，可以透過政策文件、電話簿、網際網路、新聞媒體等管道來取得資訊。所謂政策文件，是指個人或政府組織發布與該政策相關之正式或非正式的文宣、報導等；電話簿，則是指政府部門或任何組織針對特定主題或活動印製之電話簿或

---

<sup>2</sup> 國小規模在 12 班以下者及國中規模在 6 班以下者，稱為小規模學校。

通訊錄；網際網路，即是從網站之主題來判斷其與政策之關聯性，並從網站中搜尋出潛在政策利害關係人；新聞媒體，亦即從報章、雜誌、電子新聞等報導中找出與政策有關聯之利害關係人（賴怡樺，2010）。

本研究在找尋合適的受訪者過程中，除了利用臺東縣教育處網站所提供的「國中小基本資料<sup>3</sup>」以取得臺東國中、小學校的聯絡資訊以及地址之外，也使用此資料作為「校長」受訪代表的參考清單，除此之外，本研究也利用社群網站如 Facebook 上與臺東國中、小教師有關之社團，例如：「臺東縣英語教師」社群、「英語教師俱樂部」社群等進行受訪者的選取，臺東縣各個鄉鎮也受到距離市區遠近及交通便利度不同的影響，在學校經營、教師招聘的條件上有相當大的差別，因此，本研究在選取受訪者的過程中，也將地理位置納入考量，並訪談來自不同鄉鎮的受訪者，而受訪對象的選取，除了透過立意抽樣的方法外，本研究接受訪問的 15 位受訪者中，有兩位受訪者（O4、O7）是以滾雪球抽樣的方式所取得的樣本。在訪談方式上，除了到臺東當地與受訪者進行面對面訪談之外，也有兩位受訪者（O5、O6）因其身份為英語巡迴教師，並無一固定的授課地點及其他私人因素所致，而無法進行面訪，因此透過電話訪談進行訪問。

綜合以上，本文將以 Mason 與 Mitroff 之利害關係人認定途徑，輔以 Fowler（2000）所提出之資源取得管道，作為偏鄉學校教育安定方案之政策利害關係人認定之依據來認定出「偏鄉學校教育安定政策」之政策利害關係人，以下將詳細說明 15 位受訪者的身份、偏鄉教育相關資歷紀錄及適合作為本研究受訪代表的原因。

---

<sup>3</sup> 臺東縣國中小基本資料網址：<http://www.boe.ttct.edu.tw/front/bin/cglist.phtml?Category=1>

### (一) 地位途徑

在偏鄉學校教育安定方案中，教育部國民及學前教育署扮演政策制定過程中「規劃」與「執行」的重要角色；在地方政府方面，則以臺東縣教育處相關承辦人對臺東當地偏鄉學校的主張、關切及議題最為瞭解，亦參與「政策執行」部分，故在正式的政策結構中認定上述兩者為政策利害關係人。受訪者選取結果在「地位途徑」所認定出的「政策規劃者」為教育部國教署之人員

(P2)，在訪談前本研究即了解到「偏鄉學校教育安定方案」的相關業務正是由該位受訪者承辦，且該方案的撰寫亦是由此位受訪者完成，因此受訪者 P2 對於此「偏鄉學校教育安定方案」的掌握及了解程度在政策規劃層面上是最具代表性的選擇；另一方面，「地位途徑」於「政策執行者」中則認定臺東縣教育處學務管理科人員 (P1) 作為受訪對象代表，因其所負責的業務內容即是臺東縣教師甄選、教師員額、校長遴選交接及特色學校認證等，與「偏鄉學校教育安定方案」的內容高度相關。

### (二) 聲譽途徑

聲譽途徑是指對該政策具備深厚知識者，或是與政策相關之重要他人，本研究認為在此途徑下，以長期投入研究偏鄉小校議題以及教育政策相關的專家學者作為政策利害關係人。在研究執行的過程中，以「聲譽途徑」所認定出的兩位政策利害關係人分別為：長期研究並瞭解偏鄉學校議題之國家教育研究院人員 (R2)，以及同時為臺東縣國小校長及教育學博士之受訪者 (R1)。

### (三) 社會參與途徑

在此途徑下，透過辨認出在社會上長期關注偏鄉教育之民間團體為主要訪談對象，因此，本研究認定偏鄉教育相關之非營利組織工作者為政策利害關係人，本研究最終由此途徑中認定一位來自偏鄉教育相關之非營利組織工作者 (S1) 作為受訪對象，該受訪者所服務的非營利組織長期關注偏鄉師資議題，並且與臺灣各地的偏鄉國小進行合作，且具有與臺東學校接觸及合作之經驗，受訪者在非營利組織中則擔任研究調查的工作，對於偏鄉學校現況及需求有所



了解，因此本研究認為以受訪者對於偏鄉教育現況的高度參與，並搭配其於非營利組織之經驗，是社會參與途徑認定下相當合適的受訪對象。

#### (四) 組織途徑

從「偏鄉學校教育安定方案」所針對的標的團體而言，以臺東縣的偏鄉國中、小學校組織為核心，可認定出的政策利害關係人含：臺東縣國中、小之學校校長、主任、教師等，特別在教師的部分會再細分為正式教師、代理教師及代課教師三種。最後，本研究由「組織途徑」認定出的政策利害關係人共九位。其中包含臺東國中、小任教之校長、主任、教師等，受訪者的學校所在的地區為：國中方面，臺東市的國中校長（O9）一位、瑞源鄉的國中主任（O10）一位；國小方面，國小校長（O1、O2、O3、O8）四位，其中三位校長就職於臺東市區的國小，一位則是任教於池上鄉的國小；受訪教師方面，分別有任職於長濱鄉的國小正式教師（O4）一位，以及三位來自不同鄉鎮的代理教師（O5、O6、O7），而該正式教師為國小特別教育科教師，另三位代理教師有兩位為國小英語科巡迴教師（O5、O6）及一位體育科兼國小導師（O7）。

綜上所述，本研究透過立意抽樣方式，選取具代表性的「偏鄉學校教育安定方案」之政策利害關係人共 15 位作為訪談對象，訪談於 105 年 12 月至 106 年 3 月間進行，本研究訪談對象整理如下表 5。

表 5 訪談對象及認定途徑

編號 <sup>4</sup>	單位	地區	認定途徑
S1	偏鄉教育非營利組織	臺北市	社會參與途徑
O1	臺東公立國小	臺東市	組織途徑
O2	臺東公立國小	池上鄉	組織途徑
O3	臺東公立國小	臺東市	組織途徑
R1	臺東公立國小	東河鄉	聲譽途徑
O4	臺東公立國小	長濱鄉	組織途徑

<sup>4</sup> 本研究之受訪者編碼，按照其四大認定途徑之英文名稱字母開頭依序編碼，社會參與途徑之代號為 S (Social participation approach)、組織途徑為 O (Organization approach)、聲譽途徑為 R (Reputation approach)、地位途徑為 P (Position Approach)。

O5	臺東公立國小	臺東市	組織途徑
O6	臺東公立國小	東河鄉	組織途徑
O7	臺東公立國小	延平鄉	組織途徑
P1	臺東縣教育處	臺東市	地位途徑
R2	國家教育研究院	臺北市	聲譽途徑
P2	教育部國教署	臺北市	地位途徑
O8	臺東公立國小	臺東市	組織途徑
O9	臺東公立國中	臺東市	組織途徑
O10	臺東公立國中	鹿野鄉	組織途徑

參考資料：本研究自行整理

#### 第四節 訪談大綱

本研究的訪談問題對應三大研究問題進行設計，為充分了解政策利害關係人之主張、關切及議題，訪談問題分兩大部分：「個別問題」及「評估問題」。

針對研究問題一，以「個別問題」來設計訪談題項，其目的是為了釐清各政策利害關係人對臺東偏鄉學校之現況與困境的主張、關切及議題，詳細訪談問題請見下表 6。

表 6 訪談問題（一）個別問題

探討內容	訪談問題
教育資源及教育機會均等	您認為臺東縣教育資源狀況如何？ 您認為臺東縣教育資源分配的情況如何 您認為改善臺東縣教育資源分配問題會面臨哪些困境？
師資人力及流動率	您認為臺東縣的在教師招聘及留用上的情況如何？ 承上題，您認為造成臺東縣教師招聘上/留用上困難的原因為何？ 您認為該方案中哪些措施有助改善師資高流動率及師資不足的問題？ 改善臺東縣師資高流動及師資不足問題會面臨哪些困境？
偏鄉教育革新	您認為臺東縣面對少子化現象如何？ 您認為臺東縣在學校改革創新上的情況如何？ 承上題，您認為造成學校改革創新困難的原因為何？ 您認為學校在面對少子化現象及改革創新困難時應如何因應？在處理問題上將會面臨哪些困境？

資料來源：本研究自行整理

針對研究問題二，相關訪談問題之設計將以本研究概念化之四大項評估指標為基礎，並對應「偏鄉學校教育安定方案」的三大策略即：「提升學校營運效能」、「強化學校人力資源」及「促進小校革新創新發展」中的 13 項工作項目來設計相對應的評估問題，以瞭解政策利害關係人如何評估「偏鄉學校教育安定方案」以及該方案如何回應偏鄉學校所面臨的困境，下表 7、表 8 及表 9 為按照評估指標所列出對應之評估問題。

表 7 評估問題（一）策略一：提升學校營運效能策略

評估指標	訪談問題
效能性	您認為對具備多項弱勢指標學校提供專案協助計畫 / 整建學校基礎設施 / 建構偏鄉校長支持系統 / 改善偏鄉師生宿舍等措施，其達到促進偏鄉教育機會公平均等的情況如何？
公平性	您認為具備多項弱勢指標學校提供專案協助計畫 / 整建學校基礎設施 / 建構偏鄉校長支持系統 / 改善偏鄉師生宿舍等措施，其資源分配適切程度如何？
回應性	您認為對具備多項弱勢指標學校提供專案協助計畫 / 整建學校基礎設施 / 建構偏鄉校長支持系統 / 改善偏鄉師生宿舍等措施，其符合您對於解決偏鄉教育資源及教育機會不均等問題之期待的程度如何？
適當性	您認為對具備多項弱勢指標學校提供專案協助計畫 / 整建學校基礎設施 / 建構偏鄉校長支持系統 / 改善偏鄉師生宿舍等措施，其符合您對社會上追求教育資源均衡及教育機會公平之理念的程度如何？

資料來源：本研究自行整理

表 8 評估問題（二）策略二：強化學校人力資源策略

評估指標	訪談問題
效能性	您認為 / 調整教學人力 / 充實行政人力 / 落實公費生制度 / 研修教師服務介聘制度 / 推動教師服務偏鄉獎勵機制 / 放寬偏鄉教師福利 / 招募與培訓偏鄉服務人力等措施，其達到充裕師資並降低流動率之目標的程度如何？
公平性	您認為 / 調整教學人力 / 充實行政人力 / 落實公費生制度 / 研修教師服務介聘制度 / 推動教師服務偏鄉獎勵機制 / 放寬偏鄉教師福利 / 招募與培訓偏鄉服務人力等措施，其資源分配適切程度如何？

回應性	您認為 / 調整教學人力 / 充實行政人力 / 落實公費生制度 / 研修教師服務介聘制度 / 推動教師服務偏鄉獎勵機制 / 放寬偏鄉教師福利 / 招募與培訓偏鄉服務人力等措施，其符合您對解決師資不足及高流動率問題之期待的程度如何？
適當性	您認為 / 調整教學人力 / 充實行政人力 / 落實公費生制度 / 研修教師服務介聘制度 / 推動教師服務偏鄉獎勵機制 / 放寬偏鄉教師福利 / 招募與培訓偏鄉服務人力等措施，其符合您對社會上追求偏鄉師資穩定理念的程度如何？

資料來源：本研究自行整理

表 9 評估問題（三）策略三：善用政府與民間教育資源策略

評估指標	訪談問題
效能性	您認為建立資源平臺 / 媒合各類教育資源等措施，其達到促進偏鄉小校革新之目標的程度如何？
公平性	您認為建立資源平臺 / 媒合各類教育資源等措施，其資源分配適切程度如何？
回應性	您認為建立資源平臺 / 媒合各類教育資源等措施，其符合您對解決偏鄉小校革新問題之期待的程度如何？
適當性	您認為建立資源平臺 / 媒合各類教育資源等措施，其符合社會上追求促進偏鄉小校教育革新之理念的程度如何？

資料來源：本研究自行整理

最後，針對研究問題三，將整理並分析上述取得之訪談內容，了解正這制定者、學校相關政策利害關係人、非營利組織工作者及專家學者四者之間在「偏鄉學校教育安定方案」中各工作項目當中的觀點落差。

## 第四章 臺東縣偏遠國中小之現況與困境

本研究藉由過去相關文獻探討，彙整出目前存在於偏鄉教育之三大問題，首先，在偏鄉學校中存在教育機會以及教育資源分配上有不均的情況；再者，偏鄉學校的師資人力不足及高流動率是為偏鄉學校課程發展及行政運作上的一大難題；最後，探討在少子化的情況下，偏鄉小校在因應及革新的過程中所面對的重重挑戰。

為回應此三大難題，教育部於 105 年所頒佈實施之「偏鄉學校教育安定方案」中針對前述三大偏鄉學校教育問題提出 13 項具體工作措施以改善偏鄉教育所面對的困境。為完整了解每一項措施對於政策利害關係人之看法，本研究以偏鄉學校比率高達 100% 的臺東縣做為研究範圍，並透過深度訪談法，了解政策規劃者、政策執行者以及與政策相關之國中、小校長、主任、教師、偏鄉教育議題相關之非營利組織工作者等之主張、議題及關切，進而評估「偏鄉學校教育安定方案」之效能性、公平性、適當性及回應性。

本章根據訪談所蒐集的資料，進行資料整理與分析，並對應研究問題分為三個部分探討。第一部分，整理臺東縣國中、小學校目前於教育機會與教育資源、師資人力及小校革新三大面向之現況，並且列舉偏鄉學校目前所面臨的困境。第二部分則藉由政策利害關係人之回應，透過政策評估指標來檢視「偏鄉學校教育安定方案」於該四項評估指標之評價及其回應偏鄉教育問題的程度，最後，再依據不同類型受訪者的回饋中，了解並歸納出受訪者之間的觀點落差，並藉由多方觀點以提出政策建議。

### 第一節 偏鄉學校營運現況

#### 一、硬體教育資源

在 15 位受訪者中，所有受訪者皆一致認為臺東縣國中、小學生在「入學機會」上和其他縣市並無太大差異，從「教育資源」角度切入，也可以觀察到受訪者中如：政策制定者、政策執行者、四位受訪教師、專家學者及偏鄉教育非營利組織工作者等，皆認為臺東縣國中、小學校的硬體資源是充足的，在教學設備上甚至優於都市，舉例來說：教室內的電子白板、體育設施、特教資源、網路設備、數位教



室等硬體設備，皆是受訪者所提及的範圍，而這些硬體資源，不論是來自學校主動申請政府補助計畫或接受民間捐助，都讓臺東國中、小的教育現場硬體資源不至於匱乏。

「那些東西在偏鄉從會有一些有比較匱乏的學校但很多學校這方面是...狀況非常好的，因為大家還滿樂意捐這些東西，我現在看到就是幾乎所有的小學都會有電子白板。」（S1，1-3）

「資訊運用的話比較，這些硬體的是設備其實我們學校都有，滿不缺，我們學校我是認為夠啦。」（O7，243-244）

「資源是非常豐富，就是軟體硬體都很好，民國九十，九十幾年的時候，他們就已經每個教室，基本上都有，都有單槍投影機，然後有電子，有電子布幕，有的就還有電子白板。」（O5，88-91）

## 二、課程發展

再者，以「課程發展」而論，在臺東市區師資結構較穩定的國、中小正式教師比例高，僅有透過教育部專案外加人力是以「代理教師」身份聘任，但在較偏遠的國小，代理、代課的教師比例則偏高。此外，臺東近三分之二的國小為六個班以下的學校，因此學生在課堂的學習上同儕的互動、刺激較少，競爭力也相對薄弱，使得教師傳授的課程內容無法呈現相對應的學習效果，也因為學生人數少，受訪校長與教師們同時提到在臺東小校比例偏高的地區，更應積極推動混齡教學，讓學生有足夠的同儕互動與刺激，然而，在臺東國中、小教師執行混齡教學情況不佳，首要原因為師資培育的課程設計中，並無與混齡教學相關的專業課程，使得教師在教學現場即便班級人數不斷縮水，也仍以同年級的學生為一班來進行教學，一班一生的情況普遍；再者，偏遠地區學校教師數亦少，在課程設計上，教師與教師間也鮮少有共同備課的機會，而跨領域合作教學的專業對話更是難以產生。

「他們全校就二十五個學生，一個班就是兩個、三個，最多的班級學生數是目前六年級就七個學生。他幾乎沒有跟人互動，所以學習是非常不OK的，所以我蠻贊成小學校真的要跟大校併在一起，要不然小校的教學一定要改，改成混齡式，就是一、二年級混齡，三、四年級混齡，體育課的時候球也不能打，必須要做跨年級的合班教學。」（O2，74-76）

「因為老師都在都會區長大的，你知道？他沒辦法理解偏鄉弱勢的問題量，對啊，我們師院、師大的課從來沒有教他們怎麼到偏鄉，偏鄉的狀態，我們都沒有教啊，對不對？我們還是在上教學教法、教育理論。」  
(P2, 111-113)

## 第二節 偏鄉學校營運困境

由上述所整理的受訪者意見中可以了解到臺東國中、小學校的硬體設備雖然充足，但仍有受訪者提出「教學資源分配不均」的問題，且在教育過程中，偏遠地區師資條件、課程規劃、外部社區以及家長資源等落差影響學生學習機會甚鉅。

### 一、教育資源分配不均

以教學資源分配不均而論，臺東縣教育局的政策執行者受訪者 J 認為，臺東縣雖然硬體設備還算充足，但是在「資源配置」上仍規劃得不夠完善，使得教育資源無法有效率運用，從臺東教育現場校長、主任，教師對於「資源分配」的意見中亦可以觀察到，雖然多數受訪者認為硬體資源是充足的，但存在著「不夠多元化」且「分配不均」的問題。舉例而言，在學校圖書資源上，學校的書籍多來自民間捐贈，因此學校圖書館雖然館藏豐富，但書籍類型卻不符合國中、小學生的需求，此外，臺東市區的圖書館僅有一間，且各鄉鎮內也只各設立一間鄉立圖書館，不僅購入的圖書類型單一無法吸引學生，對於學生而言，公共的念書空間、借還書機制皆劣於其他縣市；再者，此外，在特教資源上，受訪教師 O4 也提到該校只有兩、三位特教學生，教育部所提供的硬體資源如電腦及投影設備其實不符合小班級教學，致使許多硬體閒置甚至不曾被使用。

「臺東很缺乏的，就是我覺得很缺乏圖書館的設立，像我們臺東市，以臺東市區來說，我們沒有市立圖書館，學校圖書經費是有的，只是採購圖書的部分，因為他們受困於採購法，所以他們的，我覺得學校所採購的書其實也很單一，而且我覺得還蠻沒有辦法吸引學生的喜好吧。」(O6, 32-39)

「像我的學生數很少，因為我們學校人數少、學生數也少，然後其實用

兩三個人光開機弄了老半天，我覺得有些設備不是我們要的，但他就會強迫挹注給你，但是，我覺得有時候會變成造成老師負擔，因為你花了一大筆錢，我們根本用不到，我覺得應用的投資報酬率太低。」（O4，27-30）

## 二、經費及計畫延續性低

從學校申請專案計畫的經驗中發現到，計畫補助通常是因政策制定者認為某種技能是偏鄉學生應具備的，或是某種需求是偏鄉學生急需之時，便開始投入資源、資金、人力以設立各種補助型計畫來因應，但這些計畫對於學校經營者而言，雖然有助於資源分配不均的問題，亦提供了學生更好的教育品質，但是，資源能穩定挹注的時間有多長？以及計畫目標與校長辦學理念、教師的教學目標是否能夠相符？更是學校校長、主任以及政策執行者更加關注的重點。

舉例而言，受訪校長 O1 談到申請提升學生閱讀能力相關的計畫經驗時，其認為「閱讀」對於臺東學生而言是相當重要的能力培養，且臺東的學生在閱讀資源取得弱勢於其他縣市的學生，在閱讀促進的相關計畫經費補助申請過程中，學校不僅要面對來自全臺學校的競爭壓力，若學校未爭取到該計畫的資源，將更加拉大臺東縣學生與其他縣市學生閱讀能力的差距；相反地，若是學校順利申請到閱讀計畫之經費補助，該計畫是否能穩定持續辦理更是另一大憂慮，若計畫不能夠延續，則執行的效果及欲達成的目標皆有限。

因此，受訪校長認為，政策規劃者若認定某些政策目標是重要的，應將政策的延續性納入考慮，以穩定偏鄉學校資源的來源且有助於政策目標達成。

「而且他現在多數有一些計畫都是競爭型的，……，可能整個臺灣只有幾個學校的限定，或是每個縣市只有幾個名額，其實這個會造成學校裡面尤其閱讀的資源差距會越拉越大。」（O1，4-6）

在訪談過程中，本研究也觀察到「偏鄉學校的認定標準」會影響到「資源配置」，以我國目前針對偏鄉學校的認定，仍是「由各直轄市、縣（市）政府秉權責

認定後，列表層轉教育部核定或核備<sup>5</sup>」，而這樣的認定方式使得學校一旦被定位為「偏鄉學校」時，即符合許多補助及計畫的申請資格，然而，許多「不山不市」學校，即是指不在山區，離市區也不遠的學校則因為未被認定為偏鄉學校，而無法取得所需要的資源及相關的協助。因此，在教育資源的規劃及配置上，便出現了有需求卻無法取得資源的窘境，以過去教育優先區中所補助的「修繕離島或偏遠地區師生宿舍」項目為例，受訪校長 E 提到該校在修繕宿舍資源不足且有需求的情況下，該校等了數十年，該問題才因專案計畫補助得到解決。此外，亦有校長指出過去的偏鄉教育計畫，如：「教育優先區」即是透過各項指標作為補助資格認定的標準，然而，指標的設定以及學校的需求往往有一段差距，使得有需求的偏鄉學校被排除在外而無法覓得相關補助。

「我的老師住宿的品質沒有很好，那我們要申請改善老師宿舍，三年前，申請不到，因為我們老師，他用老師的流動率來當指標，……，就一直申請不到，因為指標過不了，對，然後去年才好不容易有一個叫偏鄉老師宿舍改善專案計畫，我們申請到了，所以你說資源的分配，我知道政府的立場啦，反正錢就是那麼多啦，要申請的學校很多，所以競爭型的，宿舍蓋好到現在，中間過了大概十幾年囉。」（R1，61-65）

「有一個指標就是學校的原住民數要達到多少，可是我學校就都不是阿，我學校客家人佔了 40%，所以沒有符合原住民阿，就沒有辦法申請教育優先區，但是客家人有沒有弱勢人？有阿！所以他就變成我學校就變成不山也不市，不是偏鄉也不是市區的學校，他就有很多相對弱勢學生需要照顧。」（O2，377-380）

由此可見，在偏鄉教育的計畫補助上，若學校未能符合較大型計畫申請指標時，「校長」的身份及角色就顯得相當重要，必須要在各個資源管道中尋求機會，並且衡量學校的情況做出權衡，雖然在學校面臨資源短缺的情況下，仍然有機會透過相關的專案計畫尋求補助，但是以「點」的方式進行補助也較難達到效能與效

---

<sup>5</sup> 依據「偏遠或特殊地區學校校長暨教師資格標準」第 2 條及「師資培育法施行細則」第 8 條規定，偏遠地區國中小學校係由各直轄市、縣（市）政府秉權責認定後（常見係以每年檢討調整一次為原則），列表層轉教育部核定或核備，並得視實際需要予以調整。實務上，大部分縣（市）政府尚依學校之交通狀況、地理環境等條件，再於其中區分出特偏地區學校。



率。因此，訪談過程中，可以發現就受訪者而言在硬體設備的補充與建置對於臺東縣的國中、小學校而言並非首要需求，反而在偏鄉教育資源重新盤點、整合、與共享等相關項目上應有相關的措施，將更契合偏鄉學校校長、教師教學及行政作業上的需求。

### 三、學生基本學力難以提升

再者，以偏遠地區學生的教育過程機會現況所面臨的困境來看，在偏遠地區學生常因「背景不均等」（例如：家庭社經地所傳遞的文化資本）因素進而影響到其學習的進路以及成效（甄曉蘭，2007），臺東地區國中、小學校教師首先面臨學生學力弱勢的窘境，多數受訪教師提到臺東學生相較於都會地區學生大多處於經濟、文化、交通等多重不利之條件，因此，在學習歷程中來自家庭、社區等外部環境的刺激較少，學習的管道以學校及教師所提供的資源為主，在這樣的情況下，「教師」的角色在偏鄉學生學習過程中變得極為重要，教師成為帶給學生學習環境以及刺激的唯一途徑，但是教師所能給予的資源以及教學內容有限，教師也並不如外界所看到的班級學生人數少、教學負擔輕，反而在許多家長能夠做的家庭教育、衛生教育及文化刺激上，都成了偏鄉學校教師的教學內容，更因為學生間競爭力弱、學校讀書風氣不強、學生缺乏學習典範等，導致學生學習狀況不佳。

「我就只是叫校長跟老師說要講話，說我們要開始專業對話，不然我就是這二十幾個學生啊！這些學生功課不好啊！我今天從來沒有說他們不能唱歌跳舞，可是我的意思說，你國小六年級只有三年級的程度，國中九年級只有四年級、五年級的程度，然後老師也很挫折，學生也很挫折。」  
(P2, 89-91)

「小班的、小校的老師也很認真，但是刺激就是不夠，他就是一個人，他沒有現在很流行的共同備課，他也沒有夥伴可以備課、沒有辦法專業對話，完全都沒有，就是只能孤軍奮戰，所以小校的話就必須要做到策略聯盟，跨鄰近學校的方式，老師的教學全部都要改，要不然品質很差。」  
(O2, 91-93)



因此，在此困境上，多位受訪校長建議偏遠地區學校應儘早採取區域性的策略聯盟或跨領域的教學合作，並透過混齡教學等方式，讓教師與學生都能夠在專業領域上及學習過程中相互砥礪，以提高臺東偏遠學校教學品質與學生競爭力。

### 第三節 教師人力資源的現況

臺東縣國中、小學校目前在教師人力招募上將分成兩大項目進行探討，首先將針對各受訪學校各受訪學校教師員額配置現況及教師人力招募情況進行說明；再者，說明各個受訪者所談及之任職學校的教師流動情況，並整理教師流動的因素及教師流動對於學校教學、學校行政、學生學習等方面的影響。

#### 一、教師員額配置與教師人力招募

以受訪學校的師資現況來說，師資的招聘情況會因距離臺東市區遠近而有明顯的差異，在市區內或是較靠近市區的學校表示，無論在正式、代理、代課的教師招募上，都未面臨太大的困難，通常在開學前教師人力都能到位並且順利進行教學工作，由此可見，在市區學校的教師人力招募上，也幾乎不受到招募職缺性質的影響，不論是正式教師、長期代理或是短期代課的缺額性質，學校通常都能夠於開學前招募到所需的教學人力。但是，距離臺東市較遠、交通不便的地方，如：長濱鄉、鹿野鄉等國中、小學校，受訪者皆認為在招募師資上就比市區學校困難許多，通常需要公告數次才能徵到教師，受訪者也提到，在蘭嶼、綠島等離島地區，甚至開學了仍在招募教師，若是鐘點教師的招募遲遲未能完成，則無法負擔的教學內容就由學校教師共同分攤。

「像剛剛提到的偏鄉師資的部分，其實偏鄉師資為什麼流動率很大，當然第一個交通不方便。」（O6，116-117）

「我們學校沒有辦法請到鐘點教師，所以老師都要超鐘點，……，可是我們學校到市區開車要一小時，找不到鐘點教師老師們通常都要吸收。」（O2，29-31）

此外，六位受訪校長代表中，有三位校長（O1、O2、O9）特別在師資人力資源相關的內容中提到，教學現場師資人力「質」與「量」的不足亦是學校經營上相當棘手的問題，不僅影響到學生的學習品質，且對於教師的教學及學校的行政都造成極大的負擔，在量的不足方面，除了前述所提到的，當學校教師人力不足時，必須由學校現職教師共同來分擔教學工作之外，亦有教師教學品質堪慮的問題，值得說明的是，受訪校長及偏鄉教育非營利組織工作者同時提到有關「教師品質」之意見，其認為教師的教學品質和職缺性質並無直接關聯，雖然在偏鄉地區的教師職缺通常為「代理教師」而非「正式教師」，且會依學校招募情況而逐漸放寬教師的招聘限制，因此在第二次招募過後，符合大學相關科系畢業資格者即可報考，並不需具備教師證或師資培育專業學分，然而在教學現場中，偏鄉教育非營利組織工作者強調根據其經驗並不認為代理教師的教學品質較差。

「首先，我不覺得代理老師是個問題，代理老師很多教學品質也非常好，代理老師本身不個問題。」（S1，13-14）

除了偏鄉教育非營利組織工作者的回應之外，受訪校長在其經驗中也談到，即便是經過專業師資培育訓練並擁有教師證的正式教師，亦有無法調整教學方式以配合偏鄉學生的需求的情況出現，舉例而言，在偏鄉教學條件下，來自家庭及外在環境的刺激少於都市地區，因此，學校如何能補足此一部分的不足，並於教學上調整學生的學習模式，對偏鄉教師而言是相當大的挑戰。此外，在公費師資的補充上，多數受訪校長肯定公費師資能夠改善偏鄉師資人力缺乏的問題，尤其是對離島地區的學校幫助更大，但是，對此，受訪校長 O2 也表達了對公費教師教學專業及教學熱忱的疑慮；此外，受訪校長 O3 也對公費教師篩選過程及教學品質採取保留態度。

「以我學校來說，我就是有三個綠島保送生的公費教師，教學動力非常不好。」（O2，889-890）

「公費生這個部分要面臨到一個品質的部分，如果有相對比較強的一個保障的話，可能出現的品質也不一定，不一定會比較好啊。」（O3，241-242）

## 二、教師流動因素及影響

在臺東縣國中、小教師人力流動情況方面，不論是受訪校長或是教師都提到目前學校的教師流動率有越來越穩定的趨勢，主要因為教育部於 102 年修正了「中小學兼任代課及代理教師聘任辦法」<sup>6</sup>，不僅將偏鄉代理教師續聘的資格放寬，也使得偏鄉地區教師在留用機制及流動率上都獲得改善，只要代理教師在任職期間表現優良，並通過校內教師評選委員會同意，至多能續聘兩次，不僅保障了代理教師的工作權，也提升了代理教師於偏鄉任教的安定感。

從受訪者的意見當中可以發現到，臺東縣教師流動率趨緩，除了前述的續聘機制之外，尚有「合理教師員額編制」機制（詳見附錄一）與之並行，合理教師員額編制是指除透過提升公立國民小學普通班編制內教師員額至每班一·六五人之外，還需考量到以學生學習節數計算出之所需教師人力，透過計算「教師授課總節數」與「學生學習總節數」以平衡偏鄉小校教師人力不足之問題，針對此現象政策規劃者於訪談時提到：

「我現在的教學員額配置，跟學生學習節數是配不起來的，……，請問剩下的節數怎麼辦？……，我校內老師把這個課回兼回來不然就是找代理老師，我外加人來處理，不然就是找代課老師，那就會造成教育現場不是正式老師在裡面就會一直流動。」（P2，305-307）

「小學校的原額配置跟大學校的原額配置是一樣的比例，可是就會導致說，導致說小學校所缺的老師是不足一個老師的，可能他們缺的是 0.8 個老師，沒有辦法聘一個月的代理老師，那他要聘鐘點，那鐘點的課配下去，可能一個月了不起兩萬塊，那就變成說你沒辦法吸引到想要去的人。」（O6，116-118）

---

<sup>6</sup> 中小學聘任三個月以上經公開甄選之代課、代理教師，其服務成績優良、符合學校校務需求，且具第三條第三項第一款資格者，經教師評審委員會審查通過後得再聘之，再聘至多以二次為限；偏遠、特殊偏遠或離島地區學校之代課、代理教師，有下列情形之一者，亦同：一、依第三條第三項第二款或第三款資格聘任之藝術與人文學習領域、藝術領域或藝術群之代課、代理教師。二、依第三條第三項第二款或第三款資格聘任，且具出缺科（類）專長之代課、代理教師。前項學校應報各該主管教育行政機關備查。但經各該主管教育行政機關核准免報者，不在此限。

此外，政策制定者也於訪談中亦談到，原本預計提高公立學校的教師員額編制至每班兩人，而此政策卻受到地方政府強烈地反彈，地方政府認為除了正式教師的人事費用對於地方政府而言無力負擔之外，仍需考慮到未來少子化教師各個縣市超額的問題，因此，根據政策規劃者受訪代表 L 描述當時與地方政府討論後認為以「代理教師」缺額進行教師聘用是折衷的辦法，可以減少地方政府對於人事費用的疑慮，也能使偏鄉學校的教師流動率趨緩。

「所以這時候我們就一直跟地方政府講，我們覺得這樣才是對的，地方政府也這樣覺得，可是我們沒有錢，所以我們這五個落差都已經談好了，我們就是走正式老師，……，地方政府反彈因為沒有錢，怕說會造成資遣之類的，……，所以我們就會說，二十到二十五這中間五個人我們讓他聘代理。」（P2，315-318）

因此，政策制定者參考地方政府意見，將「增加編制內正式教師員額」調整為「採外加代理教師員額」，進而減少待遇最差且最難招募的代課教師之缺額比例，透過釋放相對穩定的代理教師缺額，並配合續聘機制以穩定偏鄉學校師資。

此外，在流動因素上，可以觀察到雖然目前臺東縣因為少子化而正式教師缺額少，但是在穩定的代理續聘制度下，提高了教師願意留在原校繼續服務的意願，且在訪談過程中，許多受訪者都同時提到頻繁的教師變動對學生學習、學校運作所造成的負面影響，舉例而言，學校的專案計畫撰寫對尚要兼任行政的代理、代課教師來說是一大負擔，不利於學校行政的延續及計畫執行，更可以觀察到受訪教師中能夠長期於臺東當地代理五年以上的教師（O5、O6），在其教學職涯的選擇上，不僅會考慮到教學工作的穩定度、學校辦學理念與其教學的契合度，並以學生的角度出發來考慮是否在臺東的學校繼續任教，此外，校長經營學校的理念亦會影響到教師留任的意願，若校長認為教師的調動不僅會使學生花很長時間重新適應新教師，且不利於學生學習，也會影響影響教師的想法，使教師認為在該學校的教育工作應以學生的學習為主要考量，由此可見，校長對於偏鄉學校教師而言扮演了相當重要的領航角色。

「因為小校代課老師多，你光寫一個競爭型的計畫，對對方來說就是一個很大的負擔，而且他乾脆就是不寫，所以就停頓。」（O2，130-131）



「我們基本上就是每年考完試的時候，都不太會再去填其他學校，通常都會留原校，對呀，就是，但是之前還蠻有趣的一個現象，就是大家可以不換就不換，就是為了小朋友，就是為了學生這樣子。」（O5，120-122）

「校長給我們的想法是說，這樣子學生比較穩定，學生不會因為一年來了一個、一年來了一個，說又再換老師這樣子，所以我才覺得說穩定對小孩來講也是一個很大的原因，因為如果你不穩定其實他心都飄飄的。」（O7，165-166）

另外，在教師流動穩定的受訪學校中，可以發現到教師離職的兩大原因主要為：第一，考取正式教師因而離開臺東的代理教職；第二，家庭及個人因素。

就臺東縣代理教師離職原因而言，以第一項為主，在教師工作上，學校教師不論正式教師或代理教師，在學校內的教學負擔以及教學工作內容皆相同，但代理教師的待遇不如正式教師，從最基本的薪資待遇來看，由「臺東縣高級中等以下學校兼任代課及代理教師聘任實施要點<sup>7</sup>」中明文規定代理教師支薪期間僅十個月又三天，且長期代理教師若具有職前年資或經進修取得新學歷者，亦不得比照編制內合格專任教師提（改）敘薪級<sup>8</sup>。

因此，想從事教職者仍會以考取正式教職，以取得更穩定的薪資及工作保障為主。第二點，家庭及個人因素更是偏鄉學校更普遍的教師離職原因，許多老師會考慮到自己的原生家庭、婚生家庭以及兒女教育等原因而選擇離開偏鄉，正式教師主

<sup>7</sup> 短期代理教師待遇按實際代理日數核薪；長期代理教師待遇按月核支。長期代理教師自八月二十七日起薪，八月二十七日以後到職者以實際到職日起薪，第二學期開學前起聘者以開學日起薪。聘期最長至隔年七月一日。

<sup>8</sup> 長期代理教師之待遇規定如下：

- (一)代理教師薪級及學術研究費之核敘標準如附表。
- (二)代理教師依起聘時所具學歷及聘任資格敘薪。
- (三)代理教師具有各該代理階段、科(類)別之合格教師證書者，得比照專任教師核敘薪級。
- (四)代理教師具有職前年資或經進修取得新學歷者，不得比照編制內合格專任教師提敘薪級。
- (五)曾任教職後再任代理教師者不採認原核定有案之薪級，而依前述規定核敘。
- (六)未具所代理階段、科(類)別合格教師資格者，其學術研究費按八成數額支給。
- (七)長期代理教師於取得所代理階段、科(類)別合格教師資格者得申請改敘。



要是透過重新投入教師甄試或利用介聘機制等方式調動到其他縣市繼續擔任教師工作，且此一流動的情況並不會因為教師本身是否為臺東本地教師而有所差異，即便是當地人且於臺東任教，同樣會因為前述原因而離開臺東的教學崗位。

「其實留任率也不高，年紀到了該結婚的結婚，或者是要照顧家裡的、交通不便的，時間一到的即便是在他買房子在臺東市，他們也是會調到臺東市，他們不會想要繼續留在偏鄉，我覺得，還有一部分很大的因素，就是你工作環境給你的感受，.....，但是我覺得結婚家庭因素佔八、九成。」  
(O4, 111-113)

「那除非單身他沒有家累，第一個愛心嘛、奉獻嘛，他就是喜歡教學，無所謂不考慮服務的地點，他可以住在那邊，生活條件很簡單他也可以接受，他純粹就愛心奉獻，我想有這樣的老師，可是我想說你有家累，你有先生有小孩有太太，我想就不太方便。」(O8, 8-10)

由此可見，對於因為個人因素而離開臺東教職的教師，其實在學校經營者角度來看是無法避免的，且校方也能夠了解教師因個人因素而離開的苦衷，目前，僅能透過法令提高正式教師職位之介聘年限以避免正式教師過於頻繁的流動，但是，對於再度透過教師甄試考試離開偏鄉地區之教師卻不受到介聘規定的限制。

#### 第四節 教師人力資源之困境

在「偏鄉學校教育安定方案」中積極想解決的便是偏鄉國中、小學校最棘手的師資人力問題，而教師人力資源的問題中，又以難以補實人力及高流動率兩者最為嚴重，以下說明為解決教師人力問題所面臨的困境。首先，在偏鄉學校的環境之下以教師角度而言，其普遍面臨就業、生活條件的弱勢，使得偏鄉學校無法吸引並留住教師；再者，以學校角度來看，在偏鄉師資運用與「課程發展」及「學校校務行政」息息相關，因此，教師人力缺乏也與學校教學及行政負擔沉重形成惡性循環。

##### 一、教師就業及生活條件居弱勢

在臺東，就業及生活條件的弱勢的原因，首先以交通為最主要的影響因素，臺東縣狹長的地形並以鐵路經過的花東縱谷平原為較繁榮、方便之地區，對於靠近海

線的鄉鎮如：長濱鄉、成功鄉、東河鄉等，因為沒有鐵路經過，對於教師的生活機能以及通勤等條件都相當不利，也因為地處偏遠，對於非臺東當地的教師來說，需要額外負擔租屋及交通費用，通勤時間長及路程安全考量皆為阻力，教師也較難將時間妥善利用在準備課程上，不僅影響了教學品質也無法讓教師在當地產生安定感，此外，在就業及生活條件居於弱勢的情況下，待遇相對於正式教師較差的代理、代課教師自然無誘因及意願前往偏鄉尋求教職。

「待遇，首先就代課，代理就是沒有寒暑假，寒暑假現在有在爭取，但代理就是他沒有年資這件事情，代課的條件太差大概是一個因素。」(S1, 17-18)

「第一個部分啦，那再來是說你說偏鄉的，偏鄉的這個方式的話，為什麼沒有人要來，真的沒有人要來臺東嗎，還是有，可是基本上都是一年就走，對，因為臺東薪水，不能說你老師的薪水跟在西部的薪水是一樣的，那除了當地人之外，大家其實一年就走，我一樣領這個薪水，可是我可能在西部我就是還可以跟朋友聚會，我還可以跟家人碰面，可是在臺東你要回一趟家裡，那可能就是兩、三個小時起跳。」(O6, 295-297)

## 二、教師專業支持及社群難以建立與維繫

此外，交通不便也使教師專業成長的品質及選擇性備受影響，以教師研習而言，偏鄉小校的教師在參與研習時，必須前往市區或是指定派員參加，也對於偏鄉小校原本就吃緊的人力造成相當大的負擔，雖然，目前教師研習課程已能夠由各個學校根據其需求來自主辦理研習，以減少教師研習因距離而產生的阻礙，且較能夠符合教師專業成長的需求。但是，臺東因交通不便且通勤時間長，學校校長也坦言很難邀請到外地的講師、教授前來臺東授課，不僅研習經費有限，且在舟車勞頓之下也降低了講者前來的意願。

「我們有時候想要外聘其他縣市的老師或是學者專家過來，當然有很多人願意來偏鄉做協助，就是來臺東幫忙，可是有時候就會變成一次性，第一個交通對他們來說也是很大的困擾…再來就是不太容易建立長期的合作關係。」(O1, 13-15)

「那學校還是會安排一些專業成長的活動，但是我光是我們可能有講師費，可是就沒有交通住宿費，像我們那天就算過，我如果要請一個你說高雄來的老師好了，那如果說他今天週三下午的時間那兩個小時，我們大概一個小時就是 1600，兩個小時就是 3200，再來他從高雄坐火車，因為火車嘛，火車這樣子來回大概 700 塊，好，那如果他還要再住一個晚上，可能我們 2 點到 4 點可能他覺得可以住在這邊，我們再加上 1600 的住宿費就將近 5000 塊，就兩個小時外聘的研習要 5000，那我們現在如果申請精進計畫就是輔導團的社群的活動，那我們一年裡面光是專業成長裡面的經費就是四個小時，是 6400。」（O1，16-20）

「講師願意這樣跑一趟來臺東的也不多，或者是說可能就要直接補貼，以車馬費的部分來講就是直接需要補飛機票，可是行政上他們的規定，就是規定好像又就是只能補火車票，對，那就變成說老師們要嘛就要坐火車很遠，要嘛就是要自己自費搭飛機，那這個都會影響到他們的意願，所以可能變成說臺東的學校想要請什麼主題的老師，可是未必請的到。」（O6，318-321）

另一方面，在臺東縣高流動的教師人力資源型態，也使得專業教師社群難以形成，以受訪的兩位臺東縣英語教師社群成員的經驗來看，其表示雖然大多數在臺東的英語巡迴教師為代理教師身分，但其工作內容及缺額的穩定性，使得代理教師職位就如同正式教師的型態。從受訪者的回應中，可以歸納出建立教師社群的重要前提有二，首先，教師們於當地有穩定的工作機會；再者，教師具備豐富的在地教學經驗，並對當地教學環境充分了解，才能夠順利地將教師社群發展起來，因此，在教師人力高流動的情況下，學校校務的推行會面臨斷層，教師也無法透過共同建立專業成長社群或持續的專業對話來精進教學能力。對於教師而言，在臺東的教學環境，與大多數外地來的教師的成長經驗及師資培育訓練過程無法銜接，而在教學過程中又無相關的專業扶持，使得該教育工作環境更加嚴峻。

「然後像臺東的英語教師，還蠻特別的一點就是，雖然我們大家幾乎都是代理，不過，就會變成就是因為已經知道每一年都會代理嘛，那它其實已經變相地變成一種也很像是正式教師，基本上，我們英語這一群是都還不太會離開。」（O5，134-136）

「你不要以為在都會區的老師，直接到偏鄉是有辦法教書的，其實是沒辦法的，很簡單，因為他們的這些孩子是不一樣，而且甚至是非常困難

的孩子，所以引導你的教學技巧很好，可是你不了解這些孩子，那你要待多久？你可能你來了你說來了一年，你好不容易搞懂了又要走了。」  
(R2, 29-31)

「那我的意思說如果一個學校，就十來個人，不專業對話，我跟你講，這學校很可怕，那這個怎麼辦？這個才是核心我告訴你，這個才是核心啊，對不對？我們就要像說我們這個組織裡面，我們都在生產一個產品，那我們生產一個產品之後，我們各部門是不講話的，你覺得那個產品會做出好的東西嗎？真的，而且老師跟老師之間也不講話。」(R2, 59-62)

### 三、教師教學及學校行政失衡

在教師人力資源的困境中，以學校經營的角度來看，首先以學校人力員額配置問題最為困難，因偏鄉學校規模小，學校員額配置有限無法聘足各類科所需教師，且學校課程又走向多樣化，當配置人力與課程無法互相搭配時，將會影響教學內容及品質。以受訪國中的主任的經驗表示，在師資人力配置無法搭配課程的情況下，學校必須以現有教師且透過配課方式來完成課程進度，其所任職的學校因規模小，員額編制僅有七人，因此，該校並無社會科教師，僅能以具備相關科別專長的教師來進行教學，而代理教師招募上，通常都只能等招募條件開放至最寬鬆時，也就是第二次招募之後才有人來應徵鐘點教職，所以對於學校管理階層的主任、校長而言，時常陷入學校「教師人力不足」或「教師能力不足」的兩難困境，且在教育部透過計算「教師授課總節數」與「學生學習總節數」的情況下所補充的教學人力，在教學現場中仍會有無法與課程相互搭配的問題。

「最大的問題是說找不到好老師，如果你是一個有教學經驗或教學技巧比較好的老師大部分會選市區學校，那在特別偏鄉中的偏鄉要招到老師就更不容易，過去我聘過六、七個，只有一個我覺得很棒，我們聘不到好老師，.....，大部分我聘的都是第三招，.....，那我需要數學老師，那可能是一個大學物理系的過來，所以第一個沒有經驗、第二個沒有修過教育學分、那第三個對學生也不了解，帶起來坦白講，學生一直在換導師，反而對我們造成很大的困擾。」(O10, 59-62)

「現在是變成這個編製，只是這個編製是又外加上了一個額外的編製，變成是讓你請這個老師，理論上來講就是他們為了師資的穩定，就是一個固定的老師，他的出發點沒有錯，但事實上學校反而更難操作，因為



二十節課，如果我說有一堂課完全需要一個老師那當然沒有問題，可是如果說我需要五節音樂課，我需要十節體育課那怎麼辦？因為偏鄉的問題就是說藝術與人文的老師沒有人上，變成都是配課。」(P1, 345-346)

再者，以學校行政運作而言，受訪者提到，問題的根源是偏鄉學校人力較缺乏，雖為偏鄉小校，但是在行政負擔上卻與其他學校無差異，因此，偏鄉小校教師在教學之餘也通常需要兼負行政工作，受訪者也坦言，倘若在都市地區或是人力充足的學校，教師及行政的工作皆有特定、清楚的分工，一般教師除了導師的工作外，較不需要接觸行政業務，而這樣的困境也使得教師在相同工作內容的職業選擇中，會考慮以不用負擔行政工作的都市學校為優先。

「越小的學校，你的規模越小，人力編制就越小，所以你可能第一個要教的課程就越多樣，你可要接一些行政，你就要付出更多的勞力。」(O9, 19-21)

「但他如果今天是正式教師，他待在小校的話，他就勢必要去接很多的行政工作，對，這對他們來講是一個很大的壓力。」(O5, 596-597)

「我覺得政府可以做到一個減輕行政工作的負擔，我們現在的事情太～多了，你把它減輕工作負擔，那老師可以專心教學，把老師還給孩子，而不是增加人來做事，我們是做教學，不是來做事，我看到太多的報表，真的是把老師當成一般的公務員來處理這些報表，那是不對的，我們是教人，你讓我們行政工作減輕，我們好好教書而不是增加人來做這些事情，那個是不對的。」(O8, 23-25)

「工作份量不是用人數來看的，而且像你市區內的學校，可能真的是下班時間，看情況因為我也有遇過是國中老師下班之後還要幫家長去抓學生，去網咖帶學生回來什麼之類的，以偏鄉的學校來講的話，有時候都還是要陪她們陪到六、七點，回到家裡是沒有人的。」(O6, 236-238)

由此可見，在教學人力的配置上，偏鄉學校教師不僅需要教授非自身專業相關的課程之外，也因為教學人力不足緣故，教師除了教學工作，仍需肩負行政、課後輔導等項目，在偏鄉如此的行政負擔及教學負荷環境下，即使教師願意留在偏鄉學校，長期看來，也必須面對前述所提到的「教師個人專業成長需求」難以滿足以及「工作生活條件弱勢」的兩大困境，因而選擇離開偏鄉學校另尋教職。



## 第五節 小校革新發展推動現況

「偏鄉學校教育安定方案」在小校革新上著重在資源盤點、彙整各界資源以及納入私部門及非營利部門等人力資源，以達到協助偏鄉小校發展的目標。在推動偏鄉小校革新上主要以建立資源媒合平臺為主要工作項目，因此，本研究在訪談過程中，也著重政策利害關係人對於資源整合及資源媒合平臺的相關感受及意見，並就受訪者尋求外界硬體資源、人力資源之經驗為主要資料搜集方向，藉此了解目前臺東偏鄉小校校長及教師等經營、參與偏鄉小校發展之現況及需求。

### 一、小校革新課程發展

根據受訪者的經驗中，目前臺東縣的小校革新聚焦在課程階段的改變，並與社區特色結合為最普遍的改革方向，其中包含與在地生態結合之特色課程、實驗英語課程、國際遊學走察課程等等。

在這些創新的課程設計中，若是將課程與在地特色結合為主要發展方向者，須考慮到當地的人口組成以及社區特色，而學校在發展特色課程的過程中，也會影響到後續對於不同族群學生及家長的吸引力，受訪者們也提到以在地特色發展為課程的成功例子，如：臺東市的電光國小，以阿美族傳統設計相關課程，並以社區遊學的方式持續吸引學生就讀，當本為社區文化中心的學校能與在地特色共同發展時，較容易受到家長及地方的肯定，且小校革新的內容應以學生學習的角度出發，並且將校方辦學理念、教師教學理念相互結合，如此一來革新的延續性較高，且對於執行課程內容的教師以及學校行政人員都較能達成共識，促使學校朝同著一致的發展方向來改革，然而，開發特色課程或是轉型為特色學校等，以偏鄉教育非營利組織工作者的角度而言，其認為學校在革新之前需要相當穩固且清楚的辦校理念，小校的改變將更有機會成功。

「其實小校創新最主要的阻礙是校內形成共識，你校內、校長沒辦法形成共識你很難去做決定，第二個就是外部家長的壓力，外部社區家長等等的壓力，如果認同你的話，那你當然會受到家長或是地方的肯定。」

(P2, 426-428)

「除非我覺得學校真的有點子，說你要辦什麼特色，那缺什麼資源寫個申請書看政府有什麼資源可以幫他媒合，我覺得這些都是好事，那我覺得不用特別去鼓勵，除非真的在辦校理念一環裡面，我覺得可以鼓勵校長們去發展更多元的辦校理念這倒是個好事，但這東西是不是說要先從特色課程開始，我覺得，在我看到的例子裡面，比較成功的特色課程通常是先有辦校理念，然後有課程規劃，然後再去執行。」（S1，24-27）

此外，由教育部首先發起之英語實驗方案中，受訪教師根據自己的參與經驗認為，透過與以往不同的英語課程設計，並針對學生程度進行課程安排，對於偏鄉學生學習英文有很大的幫助，但是，僅針對特定科目進行教學方法改變，對於偏鄉小校整體革新的作用不大，也無法帶領革新的風氣或改變偏鄉小校的課程發展。

「策略聯盟學校裡面會適合學生的程度來安排課程這樣子，這也是一個轉型，不過因為英語實驗方案的話，它是只有針對英語，覺得說如果學校只有針對一個科目，這樣子的轉型會比較不夠那麼地徹底。」（O5，662-675）

另一方面，在校內極力推廣國際遊學走察課程的受訪校長E，除了試圖將原本兩學期的制度進行調整，以符合臺東偏鄉學生的生活及學習型態之外，其亦認為原本兩個月的暑假，對於臺東學生而言是學習落差產生的關鍵因素，對於偏鄉學童來說，學校的教學是最主要的學習刺激來源，而暑假期間少了學校的教學，來自外界的學習資源不如都市的學生豐富，使得學生的學習中斷，因此，在實驗教育中，受訪校長期待從臺東偏鄉小校進行試點，透過學期制度的修改，減緩暑假對於學生學習中斷的影響，並且將學期與學期間的假期縮短，對有需要的學生持續進行補救教學，雖然，受訪校長表示該實驗教育的計劃並未通過，但是，從他的經驗當中，可以觀察到校長是最為了解偏鄉學校問題的角色之一，且相較於教師，更有機會能夠針對偏鄉學生的學習需求來進行教育革新的嘗試與改變，因此，校長在每個革新的小校上扮演掌舵手的功能，唯有校長的辦學理念能夠與教師教學理念相結合，並且以學生學習為首要考量時，正是小校革新能夠推行、延續並獲得正向回饋的關鍵。

「我想彌補暑期學習落差，我們偏鄉的孩子，你會發現跟都會孩子比起來，那個學業落差其實是發生在寒暑假，長期的，你都會區的家長都會安排補習或者是出國遊學，孩子學習會中斷，那個叫水龍頭理論，就是學校水龍頭關掉了，但是家長會幫他們再開另外一個水龍頭。那偏鄉的小孩子呢？學校的水龍頭關了家裡沒有水龍頭，所以我們用這樣設計的話，我在這個學校實驗過，我們的孩子暑假來三個禮拜，孩子的學業成績真的會有差，你只要放一次暑假落差就出現了，兩次三次就越大，所以如果 summer learning loss，GPA 可以把他縮起來，其實是一個我很想做的事。」（R1，695-705）

在小校革新的過程中，許多受訪者都強調釐清「革新目的」對於偏鄉學校的轉變是否能夠延續相當重要，在偏鄉地區中，不僅學生數少、學習的競爭性較弱，在「偏鄉學校教育安定方案」中，鼓勵偏鄉學校進行教學改變、發揮學校與社區的在地特色以結合教學，然而，受訪者對於偏鄉小校追根究底需要革新的「目的」為何顯露出質疑以及擔憂，許多受訪者建議，不應因為學校企圖革新、設計特色課程甚至招生，而偏廢了「學習」才是學生進到校園的主要目的，從學校發展特色中能夠培養學生何種能力更是應該關注的首要目標。

「希望學校發展特色這件事，可是……我都覺得國中小的教育主要的任務是在基礎教育，培養孩子一些學習探索的能力，那或者是說他對於學習的興趣，那特色的目的是什麼，我們還是要回到說這個學校要有特色這件事情，那目的是什麼？對，我是覺得說，如果有一個清楚明確那樣的方向，可能臺東她這個地區可能就真的在學力上因為教育資源的不足，她會造成我們在學力上的一些其實就是相對弱。」（O1，297-302）

此外，在嘗試小校革新以及施行實驗教育的經驗中，受訪者也認為在資源挹注的穩定性及招聘專業人力兩大層面上較常遇到困難，此部份將於下個章節說明。

## 二、資源媒合及人力資源運用

由訪談過程中可以觀察到臺東偏遠地區學校對於學校課程革新、發展校園特色及實驗教育的意願高且經驗豐富，而其中校長扮演各類資源尋求的主要角色，以下將說明臺東縣偏鄉國、中小目前於小校革新及實驗教育上「資源媒合」及「人力資源運用」之相關經驗及現況。

學校在各種硬體及軟體資源媒合上，主要有三種資源取得的方式，第一，以學校為單位向公部門申請相關經費及資源，在申請計畫經費的過程中以競爭類型的計畫最多，因此，學校不一定能夠在此管道上獲得充足的資源支持，進而必須轉向其他資源探求途徑，此外，即使申請到經費後，仍有核發經費時程與課程安排需求無法配合的問題，會使得所欲執行計畫進行受到阻礙，或為了配合經費核發時間，導致計畫執行時間受到壓縮。

「我們現在其實我們需要你可以馬上或者是比較即時的一些協助，而不是像一些像現在很多的計畫，現在寫上去了，是今年的，比如說我七月寫、六月寫，十二月才核定，那我就剩下半年到六月我就要結案，那本來是一年的計畫我要縮在半年裡面去完成，這種速度是真的比較慢。」  
(O1, 43-46)

「我們現有的是一個基金會提供的外籍的外師，他是一個基金會提供在美國提供獎學金，他們來可以協助學校裡面的教學，其實我們合作過，雖然他都是一年，如果每年都有這樣子的一個機會，其實他就是一個活生生的英語環境，其實他是有幫助的。……他是先跟縣市政府做聯繫這樣子，然後我們當初是寫企劃說我們學校需要，那後來也是由縣政府做統一的分配這樣子。」(O1, 220-236)

第二種方式則是校長透過的非公部門的管道及人脈向外尋求資源，在此模式下，非常仰賴校長自身的辦學經驗及尋求資源的能力，且校長在尋求資源的同時，對校內的教師、行政人員、家長等，也必須有充分的溝通及協調，才能使得整個資源尋求的過程是基於全校的共識下所進行，以確保校內、外的對校長尋求資源的方向有一致的態度，也較有利於納入不同管道的資源，且對於學校往後發展的方向亦可以獲得在地居民及家長等的認同，並且有助於將家長的角色納入學校革新，促成另一種人力資源的來源。

「我們的學區靠金樽漁港，五、六年前縣府在發展衝浪，就有一批外國人開始移居在這邊，那我們現在有幼兒園的小朋友是混血兒，爸爸是外國人，媽媽是臺灣人，所以現在開始我們想引進這些外地家長的資源，像有一個樸門，他就來我們學區，我們打算跟他做一些課程上的結合，所以我們現在社區的一些在地的人力資源，也開始引進搭配我們 12 年國教，107 課綱要發展的校定課程，所以我們現在學校慢慢會跟社區做一些



結合，那家長，我們那邊家長重視的不少，所以有些小朋友，老師會帶著小朋友去參觀果園，那這些會慢慢變成我們學校校定課程的一部份。」  
(R1, 99-106)

最後，學校透過政府所建置之各類資源媒合平臺以取得所需資源，教育部起初發展資源媒合平臺原因有二：第一，有意願捐贈資源給予學校的民間單位為數眾多，因此企圖透過媒合平臺統整資源並公開資訊；第二，期望透過資源媒合平臺的建立，更有效率地銜接民間資源供給及學校資源需求的落差，也因目前在物資捐贈方面，仍須受到內政部勸募條例的相關規範，因此，目前僅有人力資源的媒合平臺，並以「鹿樂—偏鄉教育群眾募資平臺」及國教署主管的「偏鄉教育媒合平臺」兩大網站為主。

「偏鄉的校長我可能需要資源，所謂媒合平臺意思就是說，我必須要知道，我的需求是什麼？我有人力、有物力，可是我們現在遇到問題，你物力的媒合是有問題的，因為他可能會涉及到捐，在內政部那邊有一些勸募條例的等等裡面都會受到規範，你物力那些包含錢我們現在都不碰，我們媒合平臺主要是做人力，比如我這個偏鄉我可能課後需要照顧，我可能需要多少老師，我可能需要大學生等等，那我就用人力的部分來做處理。」(P2, 389-398)

綜上所述，校長作為學校的管理者及掌舵者，帶領偏鄉學校進行革新以及發展特色課程的同時，資源問題於偏鄉雖不至於患寡，但是，在上述三類的途徑當中，都存在著不同的限制，使得學校在發展上未能受到完全的支持，此外，在資源進駐的同時，更應著重學生如何去認知所得到的資源以及如何規畫使用，避免學生對於外來資源投入產生「理所當然」的心態時，因此在資源進到學校的同時，學校也需啟動教育的機制，避免造成資源的浪費。

## 第六節 小校革新發展推動困境

### 一、特殊師資難尋且人事制度彈性不足

在偏鄉學校革新或是發展特色課程的過程中，所需要的不僅僅是國、中小的教師及校內行政人員的協助，其所需要的人力資源亦需根據所開設的課程或是發展的



方向而有所不同。在臺東，有許多學校因應地區人口組成以原住民族居多，進而發展與原住民特色有關之學校課程，然而許多教師皆非當地居民且並不具有原住民族身分，在師資培育的過程中，教師也從未有過相關的課程設計訓練，因此，無法教授以原住民文化為主的課程內容，故學校在此一發展方向下如何從外界取得相關的師資人力資源成了偏鄉學校共通的難題，除了邀請當地耆老、居民等方式參與課程外，學校更期待能夠有外界的專業人力進駐學校提供課程上的協助，目前以「鹿樂—偏鄉教育群眾募資平臺」為代表，該平臺作為最主要的人力資源招募管道，其不僅提供各個學校於平臺上說明自身的學校特色、地理位置、教育理念的機會，也鼓勵學校方面主動提出人力需求計畫案，並於該人力平臺上公開徵求其所需的特殊師資、志工、解說員等。

「師資自己培訓，目前我聽到的是有些老師就會想離開，因為你一直強調他們的在地原住民文化，我是漢人阿，你說一直幫我做徵人，但是還是覺得壓力很大啦，因為為了徵人就寒暑假假日都在做徵人，而且要做社區文化踏查，我要寫課程阿、我要設計課程、我要去訪問耆老、我要知道這個部落文化，那你是漢人，你通常都不知道阿，只能利用課後時間做功課，所以老師壓力就很大。」（R1，748-754）

然而，在學校方面雖認為此類的資源媒合平臺有利於學校找到適切的人力，但在人力媒合完成進到學校後，此人力如何與學校配合是一大考驗。以人事規定舉例而言，學校的教師依循著人事法規有其既定的敘薪、休假、年資等計算方式，而透過資源媒合平臺所招募進來的人力，是否也應比照如代理教師或是代課教師之權利義務也尚未有清楚的規範。

「我覺得對學校來說，多一個人力當然是好事，那只是說要善用這個人力，不要讓他變成像替代役這樣子，有時候是一個打雜的部分，或者是說交辦事情，他其實是不曉得怎麼做的，變成是說要給他一些專業性的課程，或者是說讓他去做什麼事情，他是沒有這個能力的，那就是篩選進入的條件部分，那你說像第三者的話，第三公益團體的話，我也有朋友在一家基金會，那他的部分就是也有蠻多我們所看到的問題，比如說像薪水的部分，你老師之間的一些比如說誰請假了公部門有一套流程在走，那你第三方的話你要怎麼去做一個這樣子的比照辦理，可能要擔心兩套制度的問題。」（O6，371-380）

此外，更有受訪者以分享自身與外界人力在學校共事的經驗中提到，其曾面臨兩個問題，首先，如何善用此人力並且確認該人力具備學校所需的特殊專長，若仍然以教師證為優先考量，如何招募教師證所認可範圍外的專業人力？再者，當外界招募之人力是附屬於民間單位之人力時，將會產生「雙頭馬車」的現象且其所屬的單位之人事規定若與學校不同時，則會造成校內人員無所適從。

「他因為他領的薪水是民間給他，是整個月的薪水，所以他就必須跟著上下班，上班期間他沒有課呀，沒有課他就會找人聊天呀，我幫妳我幫你，結果他就變成有點干擾別人，他的專業就是放學之後他留下來，教小朋友課，或者是有些課堂中有些特殊的孩子抽給他上課，他的課務集中在放學之後拉，上班期間的課務很少。」（R1，655-659）

## 二、資源進駐後之合作模式未臻成熟

對於學校而言，資源媒合平臺是一個資源尋求便利的途徑，但是，在媒合平臺的使用上，學校方面則表示有諸多疑慮，舉例而言，學校考量到企業捐贈時，除了實體的物資之外，是否會在使用該資源的條件下，期待學生配合相關的企業宣傳活動等；此外，亦有受訪者提到，單純的企業直接捐贈物資的情況下，也相當容易造成學校與家長之間的誤會，雖然企業捐贈的對象為學校，但家長認為物資的捐贈對象為學生本身，在此一捐贈物資歸屬認定落差下便產生了學校與家長的摩擦，另外，在學校及捐贈者之間，目前尚未發展出確切的合作規範情況下，也造成學校在運用資源媒合平臺過程中使用經驗不佳，也降低了學校再次使用媒合平臺的意願。

「只是有時候家長會覺得這個資源都是理應當，所以有時候家長就會說：『你便當拿著，我今天要帶你去炸寒單』，帶了就走了。」（O4，36-39）

「有這樣的一個媒合的平臺很好，其實我們有時候比較顧慮的是企業，有的企業是提供學校資源你自己去發揮，有的可能他會要求學校要怎樣怎樣，就符合他的需求，就這個東西他有沒有篩選，還是說這個東西沒媒合上了，就讓企業跟學校自己去談？這個我是不知道說這樣的事先的篩選上面，或是要求上對於企業部分是不是有可能有一個合作的規範，但是其實也很難啦，我覺得很多企業都有很多不同的想法，他們大概有他們自己的意見。」（O1，44-47）

## 第五章 偏鄉學校教育安定方案評估

由前一節了解到目前臺東縣偏遠國、中小於提升學校營運效能、師資人力資源運用及目前小校革新創新之現況及其所面臨的問題。在本章節中，將對「偏鄉學校教育安定方案」所提出的三大政策目標中，逐一檢視在政策利害關係人的意見當中，其對於該政策的「主張」、「議題」及「關切」，進而利用四大政策評估指標，分別為：效能性、公平性、回應性及適當性來評估該政策是否符合這四項指標。

在政策利害關係人的認定中，本研究採用 Mason 與 Mitroff (1981) 之政策利害關係人的認定途徑，透過地位途徑、聲譽途徑、社會參與途徑及組織途徑等，界定出 15 位政策利害關係人。而政策指標部分則使用 Dunn (2012) 所提出評估指標概念為基礎，並針對本研究的政策內容進行概念化，再透過訪談匯集政策利害關係人所提供之意見及經驗，探討「偏鄉學校教育安定方案」於執行後是否能有效回應偏鄉學校所面臨的困境，因此，以下，將針對「偏鄉學校教育安定政策」所包含之三大具體實施政策內容，分別為：提升學校營運效能、強化學校人力資源、善用政府及民間資源，輔以本研究選定之四大政策評估指標進行回應性政策評估。

### 第一節 提升學校營運效能相關措施

「偏鄉學校教育安定方案」中，在提升學校營運效能相關措施上，政策制定者除了欲整合現有資源之外，並以一所國中學校為軸心，提供對於學校整體協助之「成功專案計畫」，特別針對具多項弱勢指標之相鄰學校進行教育資源整合及教學合作，並成立「教育行動區」以提升整體區域學生學習成效；此外，亦有整建學校基礎設施、改善圖書設備、英語教學設備等以提升學生學習興趣，最後，建構偏鄉校長支持系統以提升其經營管理能力，並給予相關的支持、輔導、培育等機制，而上述提升學校營運效能等相關措施，其目的是為了達到「安定學校整體營運」，並「強化偏鄉學生之基本學力」之兩大目標。

## 一、效能性

本研究將「效能性」定義為：「偏鄉學校教育安定方案在執行之後，是否達成與其預設目標，以及達成預期之政策目標的情況」，然而效能性指的並非只有政策是否按照原本的計畫執行完成，其更強調政策執行後，是否對標的人口產生期望的結果或影響（吳定，2003），因此，以下將彙整各個政策利害關係人之意見，並針對此政策相關措施的目標達成程度進行效能性評估。

從本研究蒐集到的政策利害關係人意見，歸納出政策利害關係人認為學校整體營運的安定，首先以校長所扮演的角色最為關鍵，教師普遍認為校長的領導力對於偏鄉學校的發展最具影響力，除了教師本身在偏鄉的工作場域上，因為無家人、朋友的陪伴，職場主管所能給予的領導與支持更顯得重要之外，受訪教師也認為，偏鄉學校的整體運作相當仰賴校長的決策與經營，若校長對於經營學校有方法、有想法，對於整體學校運作以及教師的工作動能都能有所提升。

因此，受訪校長及受訪教師皆在培育校長方面提出「實習校長」及「顧問校長」的概念，亦即由較有經驗的校長帶領較無經驗的校長共同形成支持社群，並透過觀摩實習的方式來了解學校整體運作，亦或者透過教育局方面邀請資深且具代表性的校長擔任顧問，讓新任校長能夠在學校行政上獲得全面性的支持，並使校長經營學校的能力提升進而達到安定偏鄉學校的目標。從訪談過程中也可以觀察到受訪者所提出的建議與「偏鄉學校教育安定方案」中的「建立偏鄉學校校長支持系統」不謀而合，兩者間的看法具有高度共識，但是目前此項措施所能具備的功能略低於政策利害關係人之期待，因此在效能性方面雖有符合但仍稍嫌不足。

「因為我覺得你考上校長跟去當個好校長是不一樣的，考上就是紙筆通過，你所面對的行政事務是書本上完全都沒有教的，包括我以一個最簡單的舉例，依學校經費核銷主計報表你就看不懂，再來工程發包你也不懂，還有譬如說像有教師團體要告學校，協商問題妳也是不懂，那如果說有一個支持，他可以去問人，我覺得那對初任校長是有幫助的。」(O2, 202-207)

「我覺得初任校長最需要的就是給予支持，我要怎麼樣去帶這個老師，



帶他的心，如何能夠真的去幫助老師去改變教學，因為老師的教學 OK，他才有辦法去領導學生，尤其是面對偏鄉的孩子。」（O2，217-219）

「其實校長在我們站在教育的角度上他是第一線，他獲得訊息最多，如果透過他我們可以知道說我們學校可以走哪個方向，所以校長對於我們溝通是很重要的，他一定是有到支持我們，盡量就是我們需要什麼他都是全力支持，所以校長制度來講吧，一定要有阿，因為他他必須要跟教職員溝通，因為他也必須要跟行政人員溝通，那教職人員跟行政人員也必須要互相扶持一下，這樣子這整個體系才不會太動盪。」（O7，257-263）

另一方面，針對「強化偏鄉學生基本學力」本研究整理受訪者之意見後，歸納出偏鄉學生基本學力落後於都市地區學生基於兩大原因：學校教育投資不足及家庭教育條件不足，且前述兩項之不足主要來自學校及家庭（張繼寧，2009）。

以學校教育投資來看，首先，受訪者認為在此部分以「教師教學投入」最為關鍵，訪談過程中，受訪者提及因為偏鄉學校學生人數少，幾乎是等同於家教班的形式在進行教學，然而，學生的學業成效並未因為師生比的上升而有所提升，臺東偏鄉學生的基本學力不如都市地區學生的學業表現，甚至當學生進到國中學習時，發現其程度僅有小學三、四年級的水平是非常普遍的現象，當學習進度向前推時，學生卻不斷地落後且備感挫折，同時也失去了學習動機，因此，教師如何在此偏鄉教育的教學現場進行有效教學變成一個相當重要的課題。

此外，受訪者也提到在偏鄉學校因為學生數少，教師的人力編制亦少，每一個科目僅有一位教師，因此幾乎無教師社群間的專業支持，教師之間的專業對話也很少使得教師在偏鄉教育中產生孤軍奮戰之感，若能將鄰近學校的教師人力資源整合，除了能單純地透過現有人力去補充偏鄉教師之不足之外，更增進教師之間切磋、交流的機會，以增進教學有效性，因此，在教育投資方面，應著重教師針對偏鄉地區教學的培力，使其能符合偏鄉教育現場的教學模式。

「我去觀課之後，你們班這個問題很簡單，你們班有五個學生答錯你知道嗎？他說他知道，我說為什麼，他說他不知道原因阿，他說學生不專心，我說你們班超專心的，那我說有五個不會你要去思考他們為什麼不會，老師他沒有想到是因為他年輕嘛他沒有教學經驗。」（O2，811-816）



「所有的思考點一定就會回到教室，回到老師，怎麼樣老師的教學成功，怎麼樣讓老師的教學是有意義，是有成就感，才可能改變這些孩子。」  
(R2, 142-143)

「就是我們其實是用全人的教育的角度，就是你搞基本學力，不是說國英數不好，你就一直搞那國英數，我們要整套的邏輯去搞他，但是你知道，我後來就是因為我們做兩年的結果，就一個人要成功其實是學習動力也很重要，解決問題的能力也很重要，團隊合作也很重要，那學校也有這些課外活動，並不是沒有，可是就是我們現在就是唱歌歸唱歌，跳舞歸跳舞，唱歌的也不知道他自己在唱什麼，然後唱歌怎麼跟學校的課程結合也都不管。」(R2, 336-342)

另一方面，就家庭教育條件而言，本研究根據受訪者之回應意見彙整如下，受訪教師認為偏鄉地區家長能提供的家庭教育支持較差，舉例而言：家長無法協助學生在課業上的問題，也受到工作型態、家庭組成型態的影響，於課後陪伴學生的時間少，家長對於子女的教育及職業成就期待也相較於都市地區低，因此，教師的角色在偏鄉教育現場中，逐漸進到家庭的範圍，例如：教師拉長上課時數以陪伴學生於課後的時間，並成為提供學生課業及生活經驗的主要管道，也因為家庭功能薄弱，加上家庭經濟狀況不佳，學生在面對家中的變革以及意外時，教師也成為提供支持的唯一角色。

「比較有幫助就是我們的孩子就是有家長就是下午就開始開喝，家長能提供家庭教育的品質比較差，然後他可能作業完成度也很差。」(O4, 36-37)

「反而主要是說家庭的部分是不足的，那我們臺東變成是說學校一直在彌補家庭的不足。」(O6, 76-77)

「我也有遇過是國中老師下班之後還要幫家長去抓學生，去網咖帶學生回來什麼之類的，可是像以偏鄉的學校來講的話，有時候都還是要陪她們陪到六、七點啊，回到家裡是沒有人的」(O7, 237-238)

基此，可以發現到受訪者對於提升學生學習成效之看法與「偏鄉學校教育安定方案」所欲執行的措施相近，為提升學生學習成效，首要條件即是營造有效教學的

環境，並且活化教師與學校之間的專業對話，並針對偏鄉教學現場進行相關的教學能力、行政能力的培力，賦予偏鄉學校、教師自我改善的能力，才得以從根本去提升學生學習成效。

綜上所述，針對「偏鄉學校教育安定方案」於「安定學校整體營運」，並「強化偏鄉學生之基本學力」兩大目標之達成度，雖政策目前尚未執行完成，無法討論「達成實際目標」之效能性，但就目前執行的情況及該方案所提出的相關措施予以評估，得分析出相關措施及做法符合政策利害關係人之期待，且有助於達到預期影響，此方案所欲造成的改變，也符合政策利害關係人之需求，也對於改善偏鄉學校營運效能及提升學生基本學力有直接助益。

唯有在「整建學校基礎設施」及「改善偏鄉離島地區學生與教職員住宿品質」這兩項措施上，受訪者不認為與達成目標有直接作用關係，因為學校教學設備軟、硬體設施上，受訪者普遍認為已經非常充足，但在教學現場的使用上，出現無法將設備融入課程，甚至有受訪者表示因為班級人數過少所以不合使用，因此，從未曾使用過政府所提供之平板及投影機設備，這些都將造成教學設備形同虛設，由此可見，針對偏鄉學校教學設備資源的問題並非不足，而是無法妥善利用；而「改善偏鄉離島地區學生與教職員住宿品質」措施，受訪者認為對於提升學校營運效能以及提升學生學力是較無效果的措施，原本預期透過逐年整建師生宿舍以穩定教師人力進而促進學校營運安定，但受訪者認為宿舍並非吸引外地教師留任於臺東任教的主要原因，提供宿舍僅能視為滿足教師生活基本需求而非誘因，因此對提升學校營運效能也較無助益，總體而言，該方案針對提升學校營運效能相關措施具效能性。

## 二、公平性

公平性之指標評估，其評估重點在於該方案中各項措施的資源分配，是否讓受影響之政策利害關係人感受到適切的分配，並有助於達致安定偏鄉教育之最大福利。因此，以下茲就政策利害關係人意見，針對政策中的資源公平分配的程度進行評估，並依據「偏鄉學校教育安定方案」之政策目標，將公平性指標定義為：「在該方案中的各項資源分配中，讓受影響之政策利害關係人感受到適切分配的程度，並有助於達致安定偏鄉教育之最大福利。」

在臺東縣提升學校營運效能等相關措施中產生的不公平資源分配，是由於臺東縣所處之地理位置偏遠，且其偏遠的程度更甚於我國其他縣市，且臺東縣的經濟狀況亦屬我國長期敬陪末座之縣市，且過去文獻亦指出，我國教育資源長期有集中於都市的傾向，因此，在相關的資源分配以及計畫經費申請上，若僅以齊頭式平等的方式，或提供大量的競爭型計畫經費予以地方政府自行申請補助，將使得政策利害關係人無法感受到教育資源分配的適切與公平性。

「還是屬於一個競爭型，也就是說你今天公文下來了各校還是要寫企劃，企劃完之後還是得去跟別的縣市去做競爭，資源才會到這裡還不見寫了就有。」(O2, 126-130)

在訪談過程針對提升學校營運效能的相關措施中，受訪者普遍認為教育資源的分配最大的問題非不足而是不均，並認為偏鄉學校的教育資源規劃與其不斷的充實新設備及教學資源，重新盤點資源且妥善規劃分配更是重要。此外，在臺東縣內的教育資源分配也有市區與非市區的差別，除了每個地區本身的經濟因素之外，許多教育資源都是先進駐到臺東市區學校才慢慢推進到其他鄉鎮，對於位在臺東縣其他鄉鎮之政策利害關係人而言，該方案的公平性更顯不足。

「第一個資源可以整合資源啦，不會浪費資源啦，你剛問我一個問題就是說，教育資源這個部分，我認為其實偏鄉的教育資源並沒有特別的匱乏，但是我是覺得是，應該是規劃的不夠好。」(P1, 81-83)

### 三、回應性

回應性指標在本研究之應用，是以了解政策利害關係人對於方案中相關措施之需求被政策回應的程度，因此在本研究中，將回應性指標的概念定義為：「偏鄉學校教育安定方案在執行過後，回應受政策影響之政策利害關係人之需求、偏好或價值的情況」，並透過深度訪談以了解受訪者的主張、議題、及關切為何，進而評估該方案回應政策利害關係人之需求的程度。

經由訪談可以了解到政策利害關係人在學校營運方面所面臨的問題如前一節所述，有：「教育資源分配不均」、「經費及計畫延續性低」以及「學生基本學力難以提升」等三大問題。針對此三大問題，該方案中以回應「教育資源分配不均」及

「教育過程機會不均等」兩項問題的相關措施最多，也最符合政策利害關係人之需求。受訪者提及在教育資源上可以透過區域聯盟的方式來處理，在學校的行政人力上，也可以透過相同的概念來節省人事經費，並且將經費再投入於教育當中，讓教育經費做更有效的運用，因此，在該方案中之「成功專案計畫」用以回應「教育資源分配不均」及「教育過程機會不均等」兩項問題相當符合受訪者之需求及價值，故具有回應性。

「因為一個小學校老師大概十幾個，一個幹事只負責十幾個人的工作量很小，所以他們會兼其他工作，如果你把它整合起來，我們那個區域大概五、六百個老師，我一個專職的幹事做的事，我只要管大概一百多個人就好，那一百多個人可能是四所、五所學校，我只要五個幹事就好，我省掉了二十五個幹事的薪水，所以這個概念很好，他的教育經費會增加，如果用這種方式來做的話，我把資源整合。」（R1，463-468）

然而，對於教育現場所面臨的「經費及計畫延續性低」問題，並未在方案中有直接的解決措施，但是「建構偏鄉校長支持系統」就受訪者意見來看，間接回應了偏鄉學校所面臨的經費及計畫難以延續的問題，若支持系統能夠有效的培力偏鄉校長，並且提升校長經營學校的能力，不僅有助於強化學校計畫申請的質與量，且透過校長支持系統，也拓寬學校尋求經費及資源的管道，有機會改善經費無法延續的問題。然而，此項措施並未直接回應受訪者對於計畫及經費申請困難的需求及價值，因此「建構偏鄉校長支持系統」措施的回應性低。

「我們校長退休他就是來協助支援我們一年，我知道他在另外一間學校有種一些茶樹，帶孩子去萃取茶樹精油，然後融合當地的文化去推動，讓孩子以後有經濟能力，比如如果促進觀光呀，之後他們可能在社區做一個茶樹精油站，然後讓孩子也能在這裡落地生根，不會年輕人口一直外流，然後像他那些茶樹，後來接任的校長也是一個我滿熟識的主任接的，他們好像持續在交流這一塊，我覺得就是茶樹不可能一兩年就種起來，我覺得就是如果有師徒制，有經驗的校長把他未完成的部分跟新任校長溝通，如果新任校長能夠接續他的之前的計畫，就是延續執行我覺得才不會前功盡棄。」（O4，78-84）

此外，「改善偏鄉離島地區學生與教師住宿品質」措施對於受訪者而言，其回應性亦低，原因在於受訪者認為此項措施對於解決上述偏鄉學校在營運上所面臨的



問題無直接助益，且建置偏鄉師生宿舍也非受訪者的需求，雖然對受訪教師而言，偏鄉學校提供的宿舍改善了教師於外地工作還需額外負擔租屋的壓力，但整體而言，此項措施未能回應到政策利害關係人的需求，再者，以降低人員流動來說，提供師生宿舍也未能影響教師留任於偏鄉教學的意願。

「當然我覺得宿舍有一定程度的影響，因為我自己有切身之痛，但是我覺得即便你提供好的宿舍，我們之前代理的老師也很年輕，他六日寧可騎機車再搭火車回家，他六、日幾乎不留在這裡，我覺得能改善，但是我覺得有限，像是有的學校它的宿舍很好，但是，老師可能適齡結婚或家庭因素，我覺得能展現的有限。」（O4，90-96）

#### 四、適當性

適當性評估指標，以考慮政策所設定的目標就社會大眾價值而言是否恰當？倘若政策的目標不恰當，即使政策能夠達到其他政策評估指標，仍然會被視為是一個「不適當的政策」（吳定，2003），因此，本研究終將「適當性」定義為：「政策目標及工作措施內容，於社會上所追求安定偏鄉學校教育理念之符合情況。」故以下茲就「提升學校營運效能」相關措施及受訪者的意見，綜合評估其對於社會追求偏鄉學校教育安定理念的符合程度。

在提升學校營運效能上，其最終目標在於能夠強化偏鄉學校校務運作，並且彌平教育資源落差。首先，在社會價值的部分，「偏鄉學校教育安定方案」的出現，是由於偏鄉校長面臨教育資源分配不均，且未來亦會面臨少子女化、都市化等現象，將使得偏鄉教育環境更加困難，過去我國也持續有「教育優先區計畫」、「攜手計畫課後扶助方案」、「偏鄉數位應用推動計畫」等改善偏鄉教育問題的計畫在執行，由此可見，政策制定者整合過去相關計畫經驗，並且將未來可能面鄰的問題納入整個政策思考範疇，提供了一個整體性方案來處理偏鄉教育現在以及未來所會面臨的問題，並以「落實城鄉教育資源均衡分布，促進教育機會公平均等」為目標，的確符合社會大眾期待改善偏鄉教育的理念，故具適當性。



## 五、小結

綜合以上於「提升學校營運效能」相關措施的指標符合程度討論，可以發現到在提升學校營運效能上，唯有「建構偏鄉校長支持系統」完全符合本研究所選定的四項評估標準，而在「針對具多項弱勢指標之學校提供專案協助計畫」措施上，僅在公平性上受訪者認為不符合，原因在於仍以競爭型類型的計畫為主，且過去資源配置的情況若無改善，則無法讓政策利害關係人感受到福利最大化的結果，此外，「整建學校基礎措施」以及「改善偏鄉離島地區學生與教職員住宿品質」兩者的評估結果相同，都僅在適當性指標上達到符合標準，可以發現到這兩項措施所欲達成的目標雖然符合社會大眾的期待，但是在方法上、公平性及回應偏鄉教育問題的能力皆不足。(表 10)

表 10 提升學校營運效能相關措施指標評估結果

指標	工作項目	綜整評估結果
效能性	針對具多項弱勢指標之學校提供專案協助計畫 整建學校基礎設施 建構偏鄉校長支持系統 改善偏鄉離島地區學生與教職員住宿品質	符合
公平性	針對具多項弱勢指標之學校提供專案協助計畫 整建學校基礎設施 建構偏鄉校長支持系統 改善偏鄉離島地區學生與教職員住宿品質	不符合
回應性	針對具多項弱勢指標之學校提供專案協助計畫 整建學校基礎設施 建構偏鄉校長支持系統 改善偏鄉離島地區學生與教職員住宿品質	符合
適當性	針對具多項弱勢指標之學校提供專案協助計畫 整建學校基礎設施 建構偏鄉校長支持系統 改善偏鄉離島地區學生與教職員住宿品質	符合

資料來源：本研究自行整理

## 第二節 強化師資人力資源相關措施

### 一、效能性

在「偏鄉學校教育安定方案」中強化學校師資人力最主要之目標在於提供偏鄉學校充裕師資來源，並且降低學校人員流動的比率，因此，此部分之效能性評估將分成「充實師資來源」及「降低人員流動」兩大目標之效能性分別討論。

首先，以充實師資來源為目的而言，較直接相關的三項措施為：調整偏鄉小校人力、精進公費師資培育制度、招募與培訓偏鄉服務人力。

以「調整偏鄉小校人力」措施來說，受訪者認為目前偏鄉學校師資人力之計算方式，改以「授課總節數」為基準並以代理教師缺額性質進行教師人力補充，的確改善了偏鄉學校過去為了員額控留，而只能開出代課教師缺額且聘不到教師的困境，但是，在偏鄉學校的現場，可以發現到透過增置員額聘請之代理教師在教學科目上與排課間產生無法互相搭配的問題，因該措施是透過全校「授課總節數」去計算所需員額，但是，在實際授課科目上，並非都集中在同一個科目，因此產生配課的現象，而配課對於教師教學及學生學習皆是不利的狀況。

「出發點沒有錯，但事實上學校反而更難操作，因為二十節課，如果我說有一堂課完全需要一個老師，那當然沒有問題，可是如果我需要五節、我需要十節音樂課，十節體育課那怎麼辦？因為偏鄉的問題就是說藝術與人文的老師沒有人上，變成都是配課，國語老師，女生，打洋傘上體育課。」（P1, 347-352）

此外，針對配課現象，該措施以「合聘教師制度」來因應偏鄉學校特殊專長教師不足之問題，然而，在受訪者中有兩位具備巡迴教師經驗之受訪者認為，此制度的實行有諸多限制。首先，學校與學校之間的距離為主要考量，再者，受訪者認為教師因為巡迴的關係，無法固定待在一所學校會影響學生學習成效，就英語科巡迴教師之意見，巡迴教師認為對於營造完整的英語學習環境上較困難，因此，如何去克服合聘教師制度所產生的「溝通」及「教學」限制，是偏鄉學校採用合聘教師制度前必須審慎面對的兩大難題。

「所謂的英巡就是一個老師要跑兩個學校，那這個層面上他是解決了學校的 0.5 的問題，可是以老師跟學生來說，老師的教學面跟學生的學習成效來講是不好的，因為就像我剛剛講的，一個老師他要跑兩個學校，所以變成說他只有，今天有課他就在這個學校，那明天沒有課，這個學校的小孩就看不到英文老師，他沒有辦法去營造一個完整的語言學習環境。」（O6，164-168）

再者，多數受訪者認為「精進公費師資培育制度」與「招募與培訓偏鄉服務人力」兩項措施皆是一個治標不治本的方式，對於受訪者而言兩者皆面臨的師資品質的質疑，雖然這兩項措施皆能夠補充偏鄉學校短缺的師資人力，但公費師資是否具備足夠的偏鄉教育教學動能與知能，以及其教學的品質更是受訪者們關注的重點，且在招募與培訓偏鄉服務人力措施上，多數受訪者不認為民間團體所培訓之核可人員能直接補充教育現場不足的師資人力，且對於其民間團體所培育的師資品質及認定過程多有疑慮。

「像我前一所學校一個公費生分發來，好不容易一個公費生他可以留在這邊四年，我不讓他借調，第二年就把他拉起來當行政組長，所以公費生對偏鄉來講，穩定師資是一個很重要的因素。」（R1，395-402）

「坦白講我不認為他（民間團體）有辦法去操作這一塊（補充師資）啦，如果說只純粹課後照顧，我覺得可以。」（P1，470-471）

「他們（民間團體）是有一股熱忱，他們有教學方法，但是民間培訓的還是有落差。」（O2，1125-1126）

另一方面，以「降低人員流動」的相關措施而言，以「提高初聘教師申請介聘之年限」為最具效能性之措施，受訪者對初聘教師得介聘之年限建議在三到六年之間不等，且受訪者之共識以「三年」為初聘教師介聘的最低門檻，除了有助於安定偏鄉學校師資人力，也對於學生的學習穩定有所幫助。若以三年為例，三年對於一所偏鄉國中來說剛好是一個階段教育的結束，國小方面受訪者則建議以學生學習年段考量為佳。

而針對「依服務年資提高教師介聘積分」在受訪者的意見中，多數認為此項措施是介聘年限的搭配措施，對於穩定人力流動率較無幫助，就受訪教師而言，相較於提高介聘積分，另一項「代理教師參加正式教師甄選之加分機制」措施則更有助

於達到安定偏鄉師資人員之目標，且有助於充實具備偏鄉教學經驗的師資人力。此外，同樣被認為對於穩定偏鄉師資流動率之目標較無效能性之措施尚有：「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教學訪問教師」及「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」等三項。

「以前是兩年可以調動，現在要提高成為...很好哇，我覺得對學校來說很好啦，再來就是我們對臺東的一個教學現場師資的穩定有幫助。流動是一定會的啦，就是利多嘛，不管你提高他的薪資還是積分，前提是他一定要幾年以後才可以動，至少這樣的一個情況之下，對一個學校的師資穩定不會每年變動。」（O1，212-217）

「但是我認為，現在是回歸到各縣市政府自己去設定加分的機制，基本上我們不會採計，假設說花蓮有個老師，我幹嘛採計你在花蓮縣的服務，我只採計你在臺東縣的服務，比如說像今年，那又考回臺東才會有加分，基本上是這樣子。」（P1，412-421）

基此，就受訪者意見而言，「偏鄉學校教育安定方案」的相關措施在「充實師資來源」的目標上具效能性，其所執行之措施有助於補充偏鄉師資人力，且符合政策利害關係人對於「充實師資人力」結果的預期與期待，但是相關的配套措施以及願做機制可能在執行前還需要再建立；然而，第二個「降低人員流動」的目標中，僅有一項措施是受訪者認為有助於穩定偏鄉人員流動，亦即「提高初聘教師申請介聘之年限」，其他措施則被認為無助於達到此目標且對於偏鄉學校教育品質可能會產生負面影響，激勵教師留任偏鄉的作用亦弱。

## 二、公平性

公平性指標定義為：「在該方案中的各項資源分配中，讓受影響之政策利害關係人感受到適切分配的程度，並有助於達致安定偏鄉教育之最大福利」，針對公平性的評估仍然將相關措施分成「充實師資來源」及「降低人員流動」兩大目標分別進行公平性指標探討。以「充實師資來源」相關措施來說，受訪者普遍認為以「招募與培訓偏鄉服務人力」措施最不具公平性，以教師資格認定為例，在學校公開甄選的過程中，逐漸放寬參與教師甄試的資格是目前公認最具公平性的做法，也能保障學生受教品質，但民間團體所招募與培訓之人力會以何種方式進入教育現場，以



及其教師資格如何認定，都將影響到經過一般師資培育過程所產生的教師工作權益，也會影響到教學資源的分配。

政策制定者方面也表示，在了解政策利害關係人之意見後，該措施亦因為公平性不足且對於教師認證制度的變動過大，也尚未有後續相關的配套措施，因此，目前以不開放民間團體培訓師資為原則，但在志工人力的招募上則不在此限，其餘教師缺額仍須依循教師甄選規定進行招募。

另外，「調整偏鄉小校人力」及「精進公費師資培育制度」這兩項措施則是針對偏鄉地區的教學人力資源進行實質補充，不僅有助於師資資源的分配，且對於偏鄉學生的教育品質有直接幫助，因此，相較於從外界招募與培訓偏鄉服務人力相關措施，「調整偏鄉小校人力」及「精進公費師資培育制度」兩項措施對受訪者而言較具公平性。

「當時是有特別想要為他們修一個法，就是他果去參加 TFT (Teach For Taiwan) 的話他可以放寬代理，就是優先讓他當代理教師的方式處理，可是地方政府滿反彈的，就是他們會認為說誰來認定？因為 TFT 他的老師不具教師證，不一定有，所以他們就說他沒有教師證，為什麼他可以？就我剛剛講公平性的問題，對，所以我們後來本來要修後來沒有修，也是因為公平性的問題，我們也怕引起爭議，那另外像師培司他們也有作比如說...我要實習教師，我要去實習，那 TFT 可不可以算實習的一環，他們那時候有在討論，可是後來都沒有結論，我們也不知道說除了 TFT 之外，以後會不會有企業比照辦理，你很難說妳開了一個後洞，就很難去處理後續，所以我們後來沒有去處理這塊，招募偏鄉人力就是說你 TFT 還是可以進到偏鄉，來協助學校來做教學的工作，當然還是要符合一招、二招、三招。」(P2, 355-363)

另一方面，針對「降低人員流動」的相關措施而言，受訪教師普遍認為因為臺東的工作環境、生活條件、交通易達性皆劣勢於一般地區的教師，且教學及行政的工作負擔也未因為學生數少而減輕，因此以教師的角度來看，「偏鄉學校教育安定方案」中「推動代理教師留任偏鄉服務之獎勵機制」相關措施有助於提高政策利害關係人對於該方案公平性的認定，尤其是在代理教師的身份上與正式教師長期有「同工不同酬」的情況，更有受訪教師指出，臺東縣的英語科教師幾乎都是代理性質的缺額，雖然學校開出的缺額穩定亦有續聘的機制，但是，在教師的敘薪上僅有



十個月的薪資，且薪資也未能隨著年資增加而有所調整。因此，「推動代理教師留任偏鄉服務之獎勵機制」不僅是對目前在偏鄉任教之教師有所幫助，也能夠提高未來於偏鄉地區教師的工作待遇，使整體教師對於此政策的感受趨向公平、合理，雖然，從地方教育局的角度反應可以發現到，若由地方政府來補助教師的偏遠加給，礙於地方政府的財力限制，是較不可行的作法。

「其實我們特偏沒有加給，我們只有『東臺加給』六百多，你帶臺東市也是六百多，你在長濱帶也是六百多，但是，你光來一趟臺東市補給你的生活用品喔，回去你就五百多塊，你一個月只能補給一次，你剩一百多塊的加給。」（O4，127-129）

「我們能不能給離島加給，那我們就跟教育部說呀，就說可以呀，給呀，可是能不能由你們臺東縣政府的經費支出，我們臺東縣政府很窮呀，怎麼可能會出這筆錢呢，所以說這個美意很好啦，可是不能執行嘛！」（P1，366-369）

其他有關強化師資人力資源的相關措施，受訪教師則認為「研修偏鄉學校教師服務介聘規定」等措施，雖使偏鄉教師任教的條件與一般地區的教師不同，但普遍認為基於學生學習安定及學校經營穩定為主要考量來說，並無公平性不足的問題。

「因為國中的話就三年換一個導師，所以他剛好等於是帶完一屆之後走，以同學的適應來說，那以學校來說的話其實你不要是一年兩年，這樣子的短年限，基本上是沒有太大的問題。」（O6，146-148）

「就是綁三年，因為像以我自己本身當例子，可能上半學，就是上學期是還在熟悉，那下學期就是你可以業務會慢慢上手，那第二年就是對這個地方越來越熟悉，到第三年，就是我們教學可以成熟期了這樣子，所以，三年其實是還不錯這樣子，對於學校啊，對於教學會比較好一點，如果說我們今天一來有帶班，至少我可以把我的這個班級帶完一個週期。」（O5，446-425）

綜上所述，在充實師資來源部分以「調整偏鄉小校人力」及「精進公費師資培育制度」較具公平性，而「招募與培訓偏鄉服務人力」則因為影響教師工作權益以及教師資格認定等被認為較不具公平性；在降低人員流動上，受訪者認為相關措施亦具公平性。

### 三、回應性

臺東縣偏鄉學校目前於師資人力資源上面臨的問題有三，首先，教師就業及生活條件弱勢，以偏鄉地區普遍有交通不便、通勤時間長的問題而言，導致教師在工作上難有安定感產生，而在教學上也因交通阻礙無法讓學生有多元的課程內容及體驗；再者，教師的研習課程及相關的教師社群、專業支持，都因為交通不便及人員流動率高難以建立，使得教師在偏鄉任教的無力感以及自我成長需求無法被滿足；最後，在偏鄉學校也因為員額配置有限，使得教師必須肩負沈重的教學與行政負擔。以下將由上述三大問題逐一檢視「偏鄉學校教育安定方案」中針對「強化師資人力資源」相關措施回應偏鄉學校及教師所面臨的問題的程度，藉以評估該方案之回應性。

首先，方案中提出不具回應性的措施有：「正式暨代理教師偏鄉服務獎勵機制」、「精進公費生培育制度」及「招募與培訓偏鄉服務人力」相關措施。

以「正式暨代理教師偏鄉服務獎勵機制」而言，其中實施訪問教師制度、津貼補助及甄選正式教師加分機制等措施，對受訪者而言皆不具回應性。訪問教師制度對於偏鄉師資的補充需要時間及適應期，受訪者認為其對於偏鄉師資所面臨的三大困境並無直接對應的解決關係，而津貼補助雖有回應政策利害關係人之需求並提升教師的生活品質，但從目前有的相關津貼補助效果來看，仍然無法吸引師資人力或降低偏鄉教師離開的意願，且受訪教師也認為以激勵作用來說，具有「保健因子」的措施會對於改善偏鄉師資問題有較大助益，而不斷地提供僅具「激勵因子」的措施最終將因為激勵作用不足而無法達到目標；最後，正式教師加分機制僅對招募臺東當地的代理教師有吸引力，但是對於招募外縣市教師投入臺東教育的意願影響不大，而政策制定者也認為加分機制提高教師流動率的可能。

「如果說你要考慮激勵跟保健，兩個因素來考慮，你給錢就是激勵他嘛，可是保健因素會讓他願意留下來，就是生活機能那些、基本生理需求，心理學在講的，那些你要顧到，他才會願意留下來啊！你有激勵因素啦，但是保健因素看要有什麼方法再去思考。」（R1，512-515）

「所以我說這是兩面刃，第一個我把老師留下來了，可是你留下來越久，加分越多，她又可以離開了，所以這是雙面刃。」（P2，280-281）

而「精進公費生培育制度」及「招募與培訓偏鄉服務人力」對於受訪者所面臨的問題上，雖然補充了偏鄉師資人力的缺口，但就受訪者對於公費師資以及民間人力素質上的擔憂，仍然未直接回應到政策利害關係人的需求。受訪者認為，不斷地從外界尋覓人力或是培育公費教師都無法確保其留任偏鄉的穩定性及教學質量，因此，受訪者認為政策制定者應考量目前偏鄉學生數少，試圖透過學校區域聯盟的方式規劃整合現有師資、行政人力，進而協助學校及教師間形成教師專業支持社群，且同達到行政業務整合、行政減量等目標。

基此，在該策略中所提出的另外三項措施與受訪者的意見類似，因此，「調整偏鄉小校人力」、「充實偏鄉小校人力」、「研修偏鄉學校教師服務介聘規定」三項措施具回應性，上述措施即是透過國民中小學組長行政專任化或小校區域聯盟減化行政的方式，來改善師資人力所面臨的教師教學與學校行政失衡之問題；再者，修改偏鄉學校教師服務介聘規定也回應了偏鄉學校教師流動率過高的困境，且受訪教師也認為在偏鄉任教，也能夠接受以安定學生學習及穩定學業營運為前提來限制教師的介聘年限，故上述三項措施基本上直接回應了政策利害關係人於偏鄉教育所面臨的困境，其作法也符合受訪者對於解決問題的期待及需求。

#### 四、適當性

以「偏鄉學校教育安定方案」的針對強化師資人力資源的相關措施而言，其目標為提供偏鄉學校充裕師資來源，降低學校人員流動比率，我國偏鄉地區學校的師資人力不足、代課教師比率高、師資流動率大等問題，雖然經過許多措施的執行並不是所有偏鄉學校的常態，就臺東縣而言，師資的流動率也因為離臺東市區的遠近、交通的便利性等等有所差異，但是解決偏鄉學校師資的問題不僅是社會大眾的共識，就受訪者而言，也認為充實偏鄉地區教師人力資源、降低人員流動率及提升教師於偏鄉地區任教的意願等，對於解決偏鄉教育是相當重要的，故該方案的相關措施具適當性。

在偏鄉學校所面臨的問題中，亦以偏鄉師資問題最受到社會的關注，在非營利部門中，有數個相關的組織致力於解決偏鄉學校的師資人力的問題，並且受到社會的支持與參與，就本研究所訪問的非營利組織工作者的意見而言，其認為相關的非

營利組織之所以有機會進到偏鄉去提供師資，主要是因為具有教師證的人幾乎不願意進到偏鄉，才使得在逐次放寬招考條件後，開啟了讓相關組織協助偏鄉的機會。

因此，其認為改變招募教師的方式、提供誘因並不能大幅改善偏鄉師資問題，反而從培育的角度、師資認證的角度去放寬條件限制，對偏鄉學校找到合適的教師更有助益。

「其實我個人的想法是老師可以不用是執照制，而是證照式，如果過去幾十年的研究告訴我們，對於學生好的老師不是只有一種，可以是很多種，那很多種的老師不會是全部都來自同樣的背景。」（S1, 348-351）

## 五、小結

綜上所述，從「偏鄉學校教育安定方案」中著力最多的強化師資人力資源相關措施而言，完全符合效能性、公平性、回應性及適當性四項指標的相關措施有：

「調整偏鄉小校教學人力」、「充實偏鄉小校行政人力」及「研修偏鄉學校教師服務介聘規定」三項措施；而「精進公費生培育制度」、「正式暨代理教師偏鄉服務獎勵機制」及「投保額外保險規定可行性」等措施上，雖然有助於充實師資人力以及穩定師資流動率，但是在回應受訪者實際於偏鄉的對於師資人力的需求時，未能達到政策利害關係人所期待的解決方向，且受訪者也認為，上述三項措施回應問題的程度有限；最後，「招募與培訓偏鄉服務人力」唯有在適當性上獲得受訪者的肯定，換言之，該項措施所欲達成的目標符合社會大眾之期待，但因為從外界招募師資人力所會面臨到的人事限制、專業認證困難及影響到師資認定的公平性等問題，因此受訪者認為在種種限制下，其所能達到的效能、回應問題的程度以及公平性皆不足。（表 11）



表 11 強化師資人力資源相關措施評估結果

指標	工作項目	綜整評估結果
效能性	調整偏鄉小校教學人力 充實偏鄉小校行政人力 精進公費生培育制度 研修偏鄉學校教師服務介聘規定 正式暨代理教師偏鄉服務獎勵機制 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 招募與培訓偏鄉服務人力	符合
公平性	調整偏鄉小校教學人力 充實偏鄉小校行政人力 精進公費生培育制度 研修偏鄉學校教師服務介聘規定 正式暨代理教師偏鄉服務獎勵機制 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 招募與培訓偏鄉服務人力	符合
回應性	調整偏鄉小校教學人力 充實偏鄉小校行政人力 精進公費生培育制度 研修偏鄉學校教師服務介聘規定 正式暨代理教師偏鄉服務獎勵機制 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 招募與培訓偏鄉服務人力	不符合
適當性	調整偏鄉小校教學人力 充實偏鄉小校行政人力 精進公費生培育制度 研修偏鄉學校教師服務介聘規定 正式暨代理教師偏鄉服務獎勵機制 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 招募與培訓偏鄉服務人力	符合

資料來源：本研究自行整理

### 第三節 促進小校革新創新發展相關措施

#### 一、效能性

「偏鄉學校教育安定方案中」針對促進小校革新創新發展的相關措施中，主要以「引進民間團體力量」及「規劃建立資源整合平台」兩大措施來輔助偏鄉小校。從彙整後的訪談資料可得知，學校經營管理者如校長、主任等，認為引進民間團體資源有助於促進偏鄉學校革新，且能夠藉由資源媒合的方式擴大學校探求資源的路徑及可能性，也能夠使民間資源有效的被利用，但受訪者也強調，在資源媒合的過程中，學校與民間資源的配合以及資源如何進駐、進駐的模式等，都會影響到學校是否能夠妥善利用民間資源的重要因素，因此，受訪者亦期望在此方案之下，能夠有更明確的資源媒合模式讓學校及民間團體有所依循，另外，針對「規劃建議資源整合平台」對於促進小校革新之目標達成程度，受訪者普遍認為若僅以線上平台的方式效果有限。

「媒合平台本來是企業自己做公益的心態來做這件事情，中間負責聯絡的是我們教育處承辦人員，那以第一年來講，覺得企業很熱心，反正我做愛心嘛，把錢捐出來，然後他們中間媒合的執行者、承辦的長官，如果教育理念不是很清楚，就會覺得效果會打折。」（R1，139-145）

基此，上述兩項措施是否能有效地支持偏鄉學校達成革新目標尚不明確，故經受訪者意見及評估過後不具效能性。

#### 二、公平性

針對促進創新發展等相關措施以「引進民間團體力量」及「規劃建立資源整合平台」這兩大措施而言，有助於教育資源的妥善利用及規劃，由需求方透過線上媒合平台的方式，去尋找到適合自己的資源，因此，透過媒合平台公開資訊的方式，使得所有學校有相同的機會去接觸以及運用資源，但是，在訪談過後，可以發現到受訪者所擔心的是在媒合到資源之後，如何決定資源分配的順序？在資源運用的過程中是否有一定的資源分配程序？此外，使用線上媒合平台的方式也會受到每個學校資訊使用能力強弱而有所影響，對於資訊運用能力較弱的偏鄉學校，線上媒合平

台就無法協助偏鄉學校於革新的過程中達到福利最大化，因此，考慮到資源配置、資源分配以及資訊能力強弱等因素，整體而言，協助偏鄉小校革新發展相關措施不具公平性。

「企業他們就是做公益至於你們要執行他們不會過問，但是中間執行有時候教育觀念，教育理念不是很清楚就會產生偏差。」(R1, 158-160)

「這個平台啊不好用呀，有這個平台學校也會去登入，其實透過臉書，然後一些比較煽動的文字敘述事實上是吸引很多老師來，舉個例子 OO 國小缺了一位代理教師，理論上這種缺是很難找到優秀的老師，結果我們科裡面有一個同仁就是臉書高手，他 po 一個非常感動的文字，很可愛的圖片，結果導致一百多人去，所以透過 FB 的平台，或是比現在所謂公版的平台，問題就是說我認為公版的平台行銷不夠。」(P1, 508-518)

### 三、回應性

目前臺東縣在小校革新創新發展上，就資源面來說，以特殊師資人力最難招募，且在招募之後進到學校的相關人事規範目前也未釐清，造成學校在無法招募到適合的師資人力時，課程也會因為缺乏專業師資而無法進行，針對此問題較具回應性的解決措施為「建立資源媒合平台」，企圖透過教育志工人力資源等媒合模組之規劃，來協助偏鄉學校在革新的過程中能夠有適當的人力予以補充，而目前的人力資源媒合平台以「鹿樂—偏鄉教育群眾募資平臺」及國教署主管的「偏鄉教育媒合平臺」兩大網站為主，因此從受訪者所提出的問題中，該措施有助於解決偏鄉學校特殊師資人力難聘的問題，因此具回應性，但具備相關招募經驗的受訪者也建議，該方案中應同時建立相關的人事規範，避免雙頭馬車的問題產生。

再者，雖受訪者中僅有少數有和民間資源合作的經驗，但其表示在學校與企業資源媒合過後，如何能讓資源發揮最大的效益，並且讓資源提供者與資源接受者兩方的期待能夠互相了解、吻合，是目前在資源媒合上最大的困難的部分。而針對學校在資源媒合後所面臨的合作問題，該方案中提出「有系統地推動及媒合各類教育資源」措施，以慎開發平臺、規劃媒合之作業程序、透過多元方式推廣與宣導等方式來進行，因此受訪者也認為具備回應性。

#### 四、適當性

在促進教育革新發展的相關措施上，該方案以「推動公營學校型態實驗教育，促進小校教育革新發展」為最終目標，但是受訪者認為並非所有偏鄉學校都應該走向特色教育、實驗教育的路徑，在學校經營的本質上，仍以提供學生學習環境、提升教學效能及學生基本學力為偏鄉學校主要改革的方向，但是面對偏鄉學校目前學生數少、裁併校問題不斷出現的情況，推動學校型態實驗教育勢在必行，因此值得一提的是改變偏鄉學校的教學模式、混齡教學、特色學校等作法，若能將提升學生基本學力為前提，才能符合社會價值及受訪者對促進偏鄉學校教育革新的適當性。

#### 五、小結

綜合以上討論可以發現到在「促進小校革新創新發展」的兩項措施中，在效能性以及公平性上皆未能達標，主要是因為在受訪者過去的使用經驗上、目前發歸限制上，這兩項措施皆未能發揮最佳效能，而在公平性上則因為每個學校資訊使用能力以及資訊接收落差而無法達到偏鄉教育的福利最大化，但在回應性及適當性指標上，受訪者認為這兩項措施的確直接回應了偏鄉小校於革新上的問題，並給予高度的評價，也同時符合社會對於偏鄉小校革新的期待。(表 12)

表 12 促進小校革新創新發展相關措施評估結果

指標	工作項目	綜整評估結果
效能性	建立資源媒合平臺 有系統推動及媒合各類教育資源	不符合
公平性	建立資源媒合平臺 有系統推動及媒合各類教育資源	不符合
回應性	建立資源媒合平臺 有系統推動及媒合各類教育資源	符合
適當性	建立資源媒合平臺 有系統推動及媒合各類教育資源	符合

資料來源：本研究自行整理





## 第六章 政策利害關係人之間觀點落差

本節將探討不同途徑所認定出之政策利害關係人，分別對「偏鄉學校教育安定方案」中的「提升學校營運效能」、「強化師資人力運用」及「促進小校革新創新發展」三大策略中的相關措施的觀點落差為何，且受訪者認為相關措施無法符合「回應性」指標的原因，以下茲就政策制定者、學校相關政策利害關係人、專家學者及民間團體四者的觀點綜合討論。

### 第一節 提升學校營運效能相關措施

#### 一、政策制定者與學校相關政策利害關係人之觀點落差

在提升學校營運效能相關措施上，就不符合回應性評估指標的兩個措施：「整建學校基礎設施」及「改善偏鄉離島地區學生與教職員住宿品質」而言，從訪談政策制定者的過程中，可以發現到在政策制定者方面認為偏鄉學校的硬體資源較不足，但是經由許多民間團體、企業等挹注資源到偏鄉學校後，則較無不足的問題，故政策制定者也了解到偏鄉學校目前的硬體設施較無不足的情況，因此，在資源充足度上，各個政策利害關係人的認知一致，因此「整建學校基礎建設」在本方案中以延續過去政策脈絡為考量，持續對偏鄉教育給予硬體設備上的支持，就各個政策利害關係人而言並無太明顯的觀點落差。

然而，此兩項措施不具回應性的原因，在於學校相關的政策利害關係人與政策制定者所認知的問題及困境不同，因此，對於學校相關政策利害人所認為有困難之處，無法從該方案中看到對應的解決措施。

以問題認定而言，學校內部人員認為目前偏鄉學校營運時所遭遇的困難，即是教育資源分配不均、經費及計畫延續性低與學生教育過程機會不均等三大問題，以上這些問題，都造成學校營運效能不彰且學生基本學力不足；另一方面，政策制定者則認為，偏鄉在營運效能上所面臨的問題為行政人力不足與新手校長因無相關的專業支持造成高流動，進而形成偏鄉學校成為經驗較少的校長的中繼站。

因此，經由訪談過後可以發現到政策制定者並無確切掌握偏鄉學校目前所面臨的問題，與學校相關政策利害關係人的問題認定形成差距，尤其在經費及計畫延續性不足的問題上最為嚴重，在該方案中也未針對此問題提出任何相關的解決方案。

「光臺東裡面的落差就很大，要不然其實臺東偏鄉的小朋友，他們的資源是非常豐富，就是軟體硬體都很好，單槍投影機有電子布幕，有的還有電子白板，所以他們的軟體硬體，他們，然後每一個教室一定都會有電腦，對，所以他們的軟硬體是非常好的」（O5，92-95）

「應該是說啦，就是僧多粥少，教育經費就那麼大，那因為就是學校數多，然後大家都想申請這些經費，就變成了競爭型的，很多人提案，經費有限於是就列了很多指標當限制，你符合這個指標才能申請，那其實大概兩三年前不是有在談不是山上也不是在都市的學校對不對，偏鄉的反而有關注，都會區本來資源就多，卡在中間的反面沒有人關注，這個就是指標設計的問題，那當然也就是錢不夠，經費不夠。」（R1，61-67）

「因為你是新人沒有經驗，那你沒有經驗的你要怎麼 hold 那一所學校，你到那一所學校之後你可能心不在那所學校上面，你就想要趕快回來都市而已，所以這就是一個惡性循環而已，所以我們才會說我們在校長支持系統上面是非常需要去做處理的，這大概是第一塊喔，第二塊是行政大逃亡，因為沒有人要做行政。」（P2，23-27）

是以，「改善經費及計畫延續性不足」的回應性最低，但此問題影響學校的教務以及課程發展甚鉅，對於學校校長、主任、教師在課程發展以及學期不斷推進的壓力下，時常面臨到計畫無法延續的不確定性及經費不足的困境，這些情況都使得臺東的教育品質無法有效提升，原先設定好的教育計畫目標也難以達成。

另一方面，與「改善經費及計畫延續性不足」的問題較具關聯性的措施即是「建構偏鄉校長支持系統」，在此措施上受訪校長（O1、O2、O3、R1）與教師（O4、O7）都相當贊同該措施的概念，也認為此措施尤其對初任於偏鄉的校長有益，且給予校長行政及諮詢等服務有助於提升學校在申請經費計畫的品質及延續性，但是，政策制定者也提到，該方案中的「建構偏鄉校長支持系統」主要是針對偏鄉校長的專業成長及基本生活機能提供支持，但受訪者認為校長支持系統有建立的必要，其中可以包涵實習校長機制，讓初任偏鄉的校長到學校跟著前輩學習校務

經營、建立社區連結及資源尋求經驗傳授等，或者是由教育部邀請典範校長共同形成諮詢小組的方式也可以支持到初任偏鄉的新手校長。

「那我們的系統會比較著重在專業成長，你的校長的專業成長呀，或是諮詢的部分，那像是還有一些偏鄉的校長，你可能是從都會到偏鄉去的，那你生活機能資源就很重要，那你可能需要的是宿舍，或是你需要的是廁所的改建呀，就是一些很基本的。」（P2，68-74）

「最好的例子當然是 OO 國小，他是全國的前百大特色學校，那前一個校長把特色學校的招牌擦得很亮，他的新的校長能夠繼續延續，那就是一個很好的傳承，那他們就類似有像師傅校長的制度，把這個一棒一棒接下手，因為校長會換人，底下的老師不會換。」（O10，92-95）

基此，從訪談資料中可以發現，政策制定者與受訪教師、校長不僅在問題認定上不一致，對「建構偏鄉校長支持系統」的期待也不具共識，因此對於「改善經費及計畫延續性不足」的問題的回應性更加難以確認，故受訪者認為若該項措施僅限於支持偏鄉校長專業成長與基本生活機能，對於增進偏鄉學校營運效能成果不佳。

## 二、政策制定者與偏鄉教育相關非營利組織工作者之觀點落差

由上述段落可以知道，政策制定者所認定的問題偏鄉學校營運問題在於行政人力不足與新手校長的缺乏專業支持，然而，就受訪的非營利組織工作者與專家學者則又有各自不同的問題認定。

首先，以非營利組織工作者而言，其認為在偏鄉學校營運效能的問題最主要是校長功能未能發揮，對於小規模的偏鄉學校校長所能掌握以及改變的空間很大，但以受訪者與偏鄉學校互動的經驗來看，許多校長並不能清楚知道自己的教學理念，而以不清楚的願景及目標去營運學校或帶領特色發展，最終都將讓學生的學習權益受損，因此，如何能夠吸引去有企圖心以及教育理念清楚的校長人力資源進到偏鄉，其認為是最能從根本去處理問題的方法。

「我覺得還是可以試著去設計吧，就是想辦法用更綜合性、更全面性一點的量尺，然後想辦法去吸引具備一些企圖、新特質的校長進到偏鄉，我現在覺得比較缺乏的是吸引對的人這點，實際上他們去做要不然很不情願，要不然非常優秀，你說這個支持系統妳去支持一個不情願的人也



沒有，你去支持一個他本來就很厲害的人他本來就很厲害，所以第一步可能先想說我透過建立比較好的支持系統去吸引更有企圖心的人過來。」  
(S1, 142-147)

### 三、政策制定者與專家學者之觀點落差

從專家學者的角度則認為，在學校營運效能不彰及學生基本學力不足的情況下，其問題核心在於教師與教師之間、教師與行政之間皆無專業對話的空間及意願，當學校出現問題時、學生學習表現不佳時，教師本身不去調整教學方式、校長與教師間不去溝通具共識的改善方法、教學與行政之間也無友善的工作氛圍，在長期累積的「不積極」、「不處理」的心態之下，學校營運效能不彰，學生的基本學力更無提升的可能，因此，專家學者認為，如何讓教師之間的專業對話機制能夠開啟，教師與行政之間的合作機制能夠順暢，以及校長、主任與教師間對於教學及校務改革能具有共識並採取行動予以改變，是此問題的解決之道。

「我講的不講話就不專業對話，你今天我們都是派你來大家一起來教書，我們應該就是說我的學生有困難，學校可不可以一起來解決這個問題啊？對不對？你知道，沒有。沒有，校長跟主任，校長、主任是一個，老師是一個，這兩個是不講話的，專業對話不講的，從來不講。這邊有行政，這邊有老師，老師呢，只管一件事情，就是你的行政不要干涉我的教學，換句話說，你不要給我工作，我每天就是上課來，我要教完我就走了這樣，你不要給我額外的工作，那行政就只好自己做啊！」(R2, 48-54)

綜上所述，非營利組織工作者以及專家學者對於偏鄉學校營運效能不彰，以及學生的基本學力不足卻長期沒有改善，皆是由「人力」為出發點，認為人力資源、能力、心態是目前最大的問題，此與政策制定者所認定的問題也具有相當大的落差，然而，在「偏鄉學校教育安定方案」中第一項措施即是針對專家學者所提出癥結點中進行改善，另一方面，由非營利組織工作者的意見中也可以發現，其對於「建構偏鄉校長支持系統」也不僅止於對校長提供專業成長及生活機能支持。表 13 中彙整出各個政策利害關係人於提升學校營運效能上不同的觀點整理。

表 13 提升學校營運效能：政策利害關係人之觀點

政策利害關係人	觀點
政策制定者	偏鄉學校人力少，造成行政負擔大，且有「行政大逃亡」現象，應補充行政人力。
	新手校長在偏鄉學校因缺乏專業支持故調動頻繁，造成學校行政上的惡性循環。
學校內部人員	臺東縣教育資源雖無不足但是分配不均，縣內的差距明顯，應重新盤點資源並了解學校個別需求進行配置。
	經費及計畫申請多屬競爭型，造成學校計畫在執行及延續上面臨的極大的不確定感，應在重點教育政策上維持經費及資源的穩定性。
非營利組織工作者	臺東縣學生於教育過程機會不均等，應透過增能教師專業、轉變學校型態等方式，積極提升學生學習品質。
	偏鄉校長角色關鍵，培力及吸引具有企圖心及清楚教育理念的領導人力對於偏鄉學校營運效能有益。
專家學者	教師與教師之間、教師與行政之間皆無專業對話的空間及意願，因此應協助學校開啟三者間之合作機制，有助於改善學校營運效能。

資料來源：本研究自行整理

## 第二節 強化師資人力資源相關措施

### 一、政策制定者與學校相關政策利害關係人之觀點落差

以「偏鄉學校教育安定方案」中針對師資人力資源的相關措施來說，有五項措施對受訪者而言都不具回應性，有關措施分別為：「精進公費生培育制度」、「正式暨代理教師偏鄉服務獎勵機制」、「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」與「招募與培訓偏鄉服務人力」，以下茲就政策利害關係人之主張逐一說明其觀點落差。

首先，以「精進公費生培育制度」來說，受訪校長、教師普遍認為由公費生來補充師資並不是一個從根本解決問題的方法，也根據過往與公費教師共事的經驗，對於公費教師在教學效能上是否具備足夠的教學動能與知能有所質疑，因此，在公費師資必須於學校中服務三至六年的時間而言，若公費師資無法勝任偏鄉學校的教

學工作將會對學校的教務以及行政帶來負面影響，且受訪者亦認為目前具有教師證的儲備教師充足，若是能夠透過改變甄選教師的制度，如：聯合甄選或是按分數分發等方式，使得偏鄉及離島都能夠有教師前往任教，將會是更有效率的做法，且透過大規模的徵選，亦能篩選出較優秀的教師投入偏鄉教育。

「第一個是這些公費生，他們說真的本身那種教育的熱忱是不夠好的，第二個公費生是在地的，公費生回到蘭嶼服務，不敢抬頭上課，他本身沒有信心，可能對這個工作他又害怕所以是不能勝任的，這個公費生的制度我覺得要檢討一下，第一個，有沒有找到適合的人？第二個，他有沒有這個意願？第三個，他是不是符合需求？符合老師角色的需求，不能只是為了公費而公費，我就是要在地的培養在地的子弟，但其實他是不適任教師。」（O8，86-93）

另一方面，從政策制定者角度來看，其認為公費師資僅是納入多元師資的一種方式，在每個人的工作選權上是自由的，而教育部站在培育師資的角度去協助有意願進到教職的人，但職業的選擇則回歸到個人意願，而我國目前的教師是屬於「認證制」，意即政府僅給予教師資格認定上的服務，而非提供就業保證。目前的公費師資的路徑則是與其他管道較不同的措施，不僅提供師資培育、師資認證等服務，更保障其就業的機會，雖然政策制定者也認同在公費師資培育的時間較長，較難立即看出公費措施穩定師資流動率的成效，但以多元師資的角度來看，公費師資有其必要性，而針對公費師資教學知能與是否能升任教學工作的疑慮，政策制定者認為，目前公費師資朝多專長，且會增加發展偏鄉教育專業知能的輔導，應可減緩過去隨著成績分發公費師資所產生的問題。

「公費生的培育是需要一段時間的，可能現在你會覺得很少，可能過幾年你就會說突然那麼多公費生，因為現在還在培育呀，那每個地方政府他會每年會有提供一定的公費量給師培司那邊說，他可能今年願意開十個缺額出來，那這十個缺額請你們幫我們培育。」（P2，207-210）

「希望說有各種各樣的人如果你願意有，只要有這樣子的熱情你都可以來當老師，所以變成妳得到了教師證不代表你就可以當老師，所以你拿到教師證不代表政府就要給你教職這個工作，為什麼？我們透過競爭的方式，我們讓優秀的人進入教師的這個職業。」（P2，222-225）

綜上所述，目前在「精進公費生培育制度」措施上，雖然並非學校相關政策關係人所認為符合效能且直接回應到偏鄉師資問題的一項措施，但是，若能改善過去公費師資於教學上可能有熱忱不足、不適任等情況的輔導制度，並且積極培育最難招聘的特殊專長教師，如：音樂科、美術科等，較符合偏鄉學校的需求及期待。

再者，以「正式暨代理教師偏鄉服務獎勵機制」及「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」此兩項措施而言，這兩項皆屬於提供誘因型的措施，就受訪校長及教師而言，其認為在提供誘因的措施對於吸引及穩定偏鄉學校師資的流動率成效不大，且針對偏鄉教師所面臨的就業及生活條件弱勢問題的改善幅度有限，原因在於上述的激勵措施對無法適應偏鄉生活的教師來說幾乎沒有吸引力，受訪者認為，對於穩定流動率較有效果的措施應以滿足教師工作成就、教師專業成長需求等為考量，受訪教師也提到，會繼續留在偏鄉任教原因包括：獲得校內教師夥伴支持、教學成就感、與學校理念契合、校長領導及工作穩定等等，由此可見，若以需求理論來看，能夠讓教師提高意願留在偏鄉任教，僅滿足其生理及安全需求並不足夠，應從滿足社交、尊重及自我實現等需求層次著手。

在政策制定者方面，則是以滿足在臺東的教師的生活基本需求來制定政策，期望降低教師於偏鄉任教的困難性，因此有了建置師生宿舍、提供偏遠加給獎勵、放寬額外投保的可行性等相關措施，但是，對於教師而言滿足生活基本需求的措施並不具吸引力，也無法提高教師前往偏鄉任教的意願。

「還有一部分很大的因素，就是你工作環境的給你的感受，就是你可能投入那麼多在教學上，你當然也希望你的同事跟你有相同的革命情感或是處得愉快，我覺得同事也至少佔了兩成吧。」（O4，115-117）

「比方說他可能回去臺北，那會不會有人再到臺東當代理老師呢？還是會有嘛，他會有住的需求，所以當然是滿足他的需求，他要離開可不可以離開，當然可以離開，可是不能要求把每一個代理老師留在臺東。」（P2，192-194）

最後，受訪者對於「招募與培訓偏鄉服務人力」措施的意見對公平性的質疑以及外界人力如何與學校人事制度配合為最大的疑慮，但就政策制定者的回應，其已經了解學校、教師等政策利害關係人之意見，也考量到從外界招募於培訓人力對教



師認證以及徵選制度的變化過大，因此目前僅將人力限縮於志工的範圍，不再開放從外界招募或由民間團體自主培訓教師進入偏鄉，欲任教於偏鄉者也須符合教師甄選相關規定。

## 二、政策制定者與偏鄉教育相關非營利組織工作者之觀點落差

在整體的強化師資人力資源，非營利組織工作者認為要吸引教師到偏鄉任教，應了解教師所在意兩點，首先，教師在偏鄉學校服務的經驗是否能成為未來教師甄選考試的加分項目；其次，教師年資是否可以累計。

目前在「偏鄉學校教育安定方案」中都有相關的措施對應，因此，在吸引教師資源進到偏鄉的主張上，非營利組織工作者與政策制定者看法一致。另一方面，就「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」措施來說，非營利組織工作者認為介聘機制僅適用於正式教師，而目前偏鄉的缺額以代理教師居多，因此給予教師們於介聘積分上的利多，其影響範圍過小，對於偏鄉師資的不足與流動並無太大幫助。

「可以適用介聘只有正式老師，那正式老師的人本來就已經很少了，影響的人又少，所以我覺得用介聘這關能夠影響的人真的很少，除非你可以去改變偏鄉正式老師的比例。」(S1, 171-175)

另外，在「調整偏鄉小校教學人力」上，非營利組織工作者的意見與其他受訪者皆不同，其認為增置員額的缺額雖然是代理教師缺額，但仍然是招不到老師的缺額，且其考量未來課綱改變將會需要更多不同專長的教師進到學校，而從目前方案中的措施來看，並未能回應未來教學發展對於教師的需求，且其認為「精進公費生培育制度」制度將教師任用的門檻提高，將使得供給量本來就少的一方更難達到供需平衡，其評論公費生制度是一個治標不治本的方法。而面對教師教學及學校行政失衡的問題，其認為合聘專門行政人員比起增置教師員額以教師來補充行政人力更為恰當，也認同將行政專門化的方式更能吸引教師進到偏鄉學校。

「這樣子就顯然沒有回應到怎樣是老師員額的需求，也沒有回應到說107年課綱這個新的教學方式會需要怎樣的老師或是師培。」(S1, 194-196)

「各校合聘專門行政人員這當然也都是好事，就比起增置員額來得有方向性，如果沒辦法把行政更專業精細分工給一些人，其實還是很有可能最慢進到學校、最倒霉的人負責吃下學校的行政工作。」(S1, 202-204)

最後，其認為整體而言對於偏鄉學校之所以會產生師資不足、教師流動率高的問題，其原因在於對「教師」身份的想像過於狹隘，其原因如下：以教師本身而言，會不斷參與教師甄試並且以取得正式教師資格為最終目標；以社會大眾的眼光來看，未取得正式教師資格的教師，是所謂的「流浪教師」。而這樣的現象，更可以追溯到回教師的工作待遇，代理教師與正式教師同工不同酬是相當普遍的情況，且代理教師年年面對著工作的不穩定性，因此，當代理教師追求正式教師資格時，即是基於上述幾項原因—更好的待遇、更穩定的工作性質及更符合社會期待的職位，是故，除非是正式教師職缺，代理教師缺額對於尋求教職的人而言並無特別的吸引力，更遑論以代理教師身份離鄉背井至偏鄉學校服務。

因此，其認為在制度上有改變的必要，舉例而言：目前代理教師服務成績優良、符合學校校務需求則可至多續聘兩次，這樣的制度可以提高代理教師工作的穩定性，因此，其認為更友善的偏鄉代理教師工作環境是可以被打破與設計的，將有助於吸引教師前往偏鄉任教。

### 三、政策制定者與專家學者之觀點落差

針對強化師資人力資源，專家學者的意見主要以目前現有人力出發，其認為目前偏鄉學校少子化，應規劃鄰近地區學校的資源盤點與共享，在教學人力及行政人力上以一所學校為主軸，並形成「教學行動區」讓學校人力做妥善的運用，因此，專家學者的改念與「偏鄉學校教育安定方案」中所提及的「推動國民中小學整合性成功專案」措施具有極大的共識。表 14 中彙整出各個政策利害關係人於強化師資人力資源上不同的觀點整理。

表 14 強化師資人力資源：政策利害關係人之觀點

政策利害關係人	觀點
政策制定者	以開放多元師資的觀點，其認為公費師資屬於多元管道中的一環，雖培育時間長，但有助於充實偏鄉師資。
	以滿足在臺東的教師的生活基本需求，降低教師前往偏鄉任教的困難為主。
學校內部人員	期望建立公費師資培育制度能改善過去教學熱忱不足、不適任的情況，並積極培育最難招聘的特殊專長教師。
	留任於偏鄉的意願與獲得校內教師夥伴支持、教學成就感、與學校理念契合、校長領導及工作穩定等有關，因此滿足教師於社交、尊重及自我實現等需求層次更有助於穩定教師流動率。
非營利組織工作者	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措施僅適用於正式教師，其影響範圍小故無益於改善偏鄉師資問題。
	調整偏鄉小校教學人力措施未回應到未來課綱變化，往後將需要更多不同型態的教師，因此應有更多元的管道予以納入以符合課程需求。
	公費師資將拉高師資供給的門檻，並無助於改善偏鄉師資的困境。
	因代理教師與正式教師同工不同酬且不穩定，因此提供更友善、公平及穩定的代理教師工作環境，有助於吸引教師前往偏鄉任教。
專家學者	建議從現有人力進行調整，以鄰近地區的學校人力進行盤點與再分配，行政及教學上皆能獲益。

資料來源：本研究自行整理

### 第三節 促進小校革新創新發展相關措施

在促進小校革新創新發展的兩項措施上：「建立資源媒合平臺」及「有系統推動及媒合各類教育資源」，政策利害關係人認為具回應性，因此，基本上此兩項措施有助於解決學校於革新時所面臨的問題且在觀點無明顯落差，以下僅整理各個政策利害關係人對兩項措施的補充意見。

#### 一、學校相關政策利害關係人之補充意見

首先，受訪者認為在「資源媒合平臺」上除了協助偏鄉學校進行資源媒合外，也可以協助學校與捐贈者進行合作後的溝通，並且建立資源進駐的相關規範，以利學校使用資源，也能夠符合捐贈者對於資源應如何被使用之期待。

另外，在人力資源上，也期望能夠明確規範相關人事法規，以受訪校長與臺東縣教育局所協助媒合之英語教學人力經驗來說，其認為臺東縣教育局在國外志工的住宿、機票、工作內容、及行前說明等協助都相當完整，有利於志工人員進入課程且了解學校運作，因此，往後除了志工人力之外，其他類型的人力資源可能會牽涉到人事規定的使用，故希望在媒合上也能發展出人力資源合作相關規範予以參考。

#### 二、偏鄉教育相關非營利組織工作者之補充意見

在非營利組織工作者的意見方面，其認為目前偏鄉學校所發展的特色課程常有教育理念不清的疑慮，使得學生在學校的發展下參與了許多與學習及培養能力無關的活動及比賽。因此，其認為協助有意願發展特色之偏鄉學校，提供與課程規劃相關、師資培力相關的專業人力，找到符合學校教育理念並符合學生學習目標的發展方向，是更有助於偏鄉學校改革創新的做法。

「鼓勵校長們去發展更多元的辦校理念是好事，但是不是說要先從特色課程開始，比較成功的特色課程通常是先有辦校理念，然後有課程規劃再去執行，而不是說我現在決定我要弄這個東西，發現我沒有資源。」

(S1, 344-347)



### 三、專家學者之補充意見

專家學者對於小校革新創新意見，其認為在發展學校特色或是革新之前，不能偏廢學生在基本學力上的能力，必須將學生核心能力的素養納入考慮，可以發現到，專家學者與前述非營利組織工作者的看法一致，其皆強調校長、教師及學校全體對於學校革新的共識建立是非常重要的，並且應以學生學習角度為主要出發點。

「我覺得現在應該去思考的真的是比較核心，就是說怎麼樣讓教室裡面、讓老師有成就感、讓學生學習是有感覺到學習樂趣、學習的意義，光這個就好。」（R2，485-487）



## 第七章 研究結論與建議

本研究旨在以政策利關係人觀點，評估教育部所核定通過之「偏遠地區學校教育安定方案」中各項措施之效能性、公平性、回應性及適當性，並根據受訪者感受及意見，彙整出不符合評估指標之處的原因為何，以及各個政策利害關係人之觀點落差。本研究首先透過文獻回顧了解過去偏鄉教育之困境與現況，再藉由 Mason 與 Mitroff 的利害關係人認定途徑，使用其中的四種途徑，分別為：地位途徑、聲譽途徑、組織途徑及社會參與途徑，認定出 15 位政策利害關係人，包含偏鄉國、中小學校之校長、主任、教師（含正式及代理教師）、及偏鄉教育議題有關之專家學者與非營利組織工作者，並利用深度訪談方式輔以 Dunn（2012）所提出評估指標概念，以瞭解政策利害關係人如何評價「偏遠地區學校教育安定」方案之相關措施。本章共分三節，第一節針對本研究所提出之研究問題，以研究發現彙整出研究結論；第二節將根據各個利害關係人間的觀點落差提出實務上建議；第三節則提出研究限制及後續研究建議，以供相關研究者及政府機關參考。

### 第一節 研究主要發現與討論

#### 一、臺東縣偏鄉國中小之現況與困境

本研究從訪談結果及研究發現彙整出臺東縣國中小之現況及困境，可以從「偏鄉學校教育安定方案」中相關措施所對應的三大面向分別探討之：

##### （一）偏鄉學校營運

學校營運現況方面，硬體資源普遍充足且新穎，電子化教學設備如：電子白板、平板、投影設備等皆是足夠的，唯有在圖書館藏資源上較不多元化。而課程發展上，因少子化現象在臺東相當明顯，因此，目前在混齡教學的專業師資及課程設計較欠缺，使得學生無法獲得適切的同儕刺激及團體生活經驗。學校營運困境方面，雖然教育資源充足，然在資源分配的均衡度來說，臺東縣內部仍有不均的問題，此外，學校在申請經費及相關計畫上的延續性不足，使得計畫難以推行；最後，臺東縣學生普遍有教育過程機會不均的問題。

## (二) 師資人力資源

在師資人力資源方面，目前臺東市區師資穩定正式教師比例高，離臺東市區越遠的學校在教師招聘及留用較困難，而臺東縣代理教師流動的現象已透過續聘的機制有所改善。教師流動因素，普遍來自個人因素及考取正式教職兩大原因，而有助於教師留任於偏鄉的原因，則有：獲得校內教師夥伴支持、教學成就感、與學校理念契合、校長領導及工作穩定等。而教師在臺東任教所面臨的困境也與上述幾項能夠影響教師留任意願的原因相關，包含：教師就業及生活條件居弱勢、教師專業支持及社群難以建立及維繫及教師教學及學校行政失衡等。

## (三) 小校創新發展

在小校創新上，目前臺東縣國中、小多以與在地特色結合或原住民特色作為課程發展的方向，而在較成熟的小校創新例子上，其共通點為從教育理念出發，以培養學生能力及學習為主要核心，並與社區、校內等取得學校發展之共識，最後，透過校長傳承，使整體學校發展不受到中斷為小校成功發展的關鍵因素。在資源及人力運用上，學校有三大管道尋求資源：公部門計畫申請、社區及外部資源及官方資源媒合平台。而學校所面臨之困境，主要是在發展的過程中，校內特色課程師資難尋，且使用線上媒合平台所探尋之軟、硬體資源進駐學校後，其合作模式未臻成熟導致資源無法被善用，且校方與資源提供者的理念難以取得共識。

## 二、「偏鄉學校教育安定方案」之綜整評估結果

針對研究發現所彙整出臺東縣學校面臨之困境，「偏鄉學校教育安定方案」在「提升學校營運效能」及「促進小校革新創新」等相關措施具回應性，唯有在「強化師資人力資源」的相關措施上不符合回應性指標，因此，以下將分別整理其符合與不符合之原因。

### (一) 偏鄉學校營運

「偏鄉學校教育安定方案」中的「針對具多項弱勢指標之學校提供專案協助計畫」及「建構偏鄉校長支持系統」措施最符合四大評估指標。首先，「針對具多項

弱勢指標之學校提供專案協助計畫」措施對教育資源不均及教育過程機會不均等大問題的解決措施不僅符合學校相關政策利害關係人之期待，期透過鄰近學校聯盟成為一個「教育行動區」，並透過資源整合的方式來盤點資源並重整規劃運用師資人力、行政人力及教學資源，也有助於改善師資人力不足的問題。

再者，「建構偏鄉校長支持系統」措施也具高度回應性，受訪者認為在偏鄉學校的營運下，校長所扮演的角色相當關鍵，因此透過見建構偏鄉校長支持機制，不僅有助於學校整體營運，也對學校革新發展有益。然而，此校長支持機制因目前尚未規劃完成，因此目前的訪談內容來看，政策制定者與受訪校長及教師對於此機制所應能夠包含以及達成的期待有所落差，因此此項措施在效能性方面稍嫌不足。

最後，在公平性指標上，則是以提供硬體資源的相關措施如：「針對具多項弱勢指標之學校提供專案協助計畫」、「整建學校基礎設施」及「改善偏鄉離島地區學生與教職員住宿品質」等，因為在目前在資源分配上並非不而是不均的情況下，且以齊頭式平等而非積極性差別待遇，將無法使得政策利害關係人感受到其公平性。

## （二）師資人力資源

在「強化師資人力資源」的相關措施具回應性之原因為其所提出的相關措施並未回應政策利害關係人目前在偏鄉學校所面臨的問題，因為受訪者所提出的困境即是造成偏鄉師資難聘、師資流動率高的主因，因此，相關問題若未被回應到，則相關措施即不具備回應性。在「強化師資人力資源」的相關措施中，以穩定師資流動率相關的措施最不具回應性，受訪教師認為除了因個人因素而離開偏鄉是不可避免的原因之外，提供具「保健因子」的激勵措施對於穩定教師流動率較有效果，因此，目前的措施以提供「激勵因子」為主，故無法提升教師的留任意願，因此不具回應性。此外，「精進公費生培育制度」及「招募與培訓偏鄉服務人力」也被認為對於改善偏鄉教師目前所面臨的問題無直接對應。

然而在「正式暨代理教師偏鄉服務獎勵機制」及「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」兩項措施上，則是因為措施內的介聘機制僅對正式教師有所影響，故無法有效穩定代理、代課教師之高流動率情況，再者，投保意外險等措施則是非教師考量留任於偏鄉與否的原因之一，因此，該措施在效能性方面的符合性亦不足。



### (三) 小校創新發展

促進小校革新創新發展的兩項措施上，以「建立資源媒合平台」的回應性較高，其被認為有助於改善偏鄉學校所面臨的特殊師資難尋的問題，而「有系統地推動及媒合各類教育資源」措施，在規劃媒合之作業程序上若能考慮到後端資源進駐學校階段，而非僅停留在媒合階段，更能提高此措施的回應性，亦更加符合政策利害關係人在學校創新發展時之需求。

### 三、政策利害關係人之觀點落差

以「提升偏鄉學校營運效能」相關措施來看，政策利害關係人之間的觀點落差來自於其對於偏鄉學校營運所面臨的問題認定不同，然其中仍有其重疊之處，因此政策制定者所提出的相關措施仍對偏鄉學校所面臨的問題具回應性。首先，以學校相關政策利害關係人其認為在硬體上、計畫申請不具穩定性及學生教育過程機會不均等，可以發現到其在教育現場中所接觸的以及認定的問題層次較廣，然而，對政策制定者來說，其僅認為目前偏鄉學校之所以營運效能不佳，是基於行政人力不足及校長專業及基本生活支持不足兩個原因，因此，雖然學校相關政策利害關係人對於「偏鄉學校教育安定方案」所提出的措施並沒有不認同之處，但是，對於相關方措施解決問題的能力以及期待有所落差。另一方面，就非營利組織工作者而言，其認為在提升學校營運效能上以校長為關鍵，而其所認為能夠解決問題的措施，是從校長甄選以及培訓的管道進行改變，因此在「建構偏鄉校長支持系統」措施上，其認為如果能從源頭去吸引具備經營偏鄉學校能力的領導者，將會是更好的做法。最後，專家學者的觀點，則是以整體性的認為偏鄉學校營運效能不佳，是由於教師與教師之間、教師與行政之間皆無專業對話的空間及意願，導致學校經營停滯不前，教師及校方對於學生程度長期落後也無心改善，因此，重新開啟三者間之合作機制，有助於改善學校營運效能。

再者，以「強化師資人力資源」相關措施來說，各個政策利害關係人最明顯的觀點落差在於對「公費師資制度」的不同評價，以政策制定者而言，其認為公費師資的必要性是基於多元師資的觀點，但是就學校相關政策利害關係人而言，受訪教師認為其有助於補充特殊師資，但是就受訪校長而言，普遍對於公費師資的「質」

與「量」有所疑慮，此外，非營利組織工作者則認為公費師資不僅提高了想從事教職的人進入師資培育體系的門檻，其長時間的培訓也不具效能性。另一方面，在穩定教師流動率的相關措施上，政策制定者以及學校相關政策利害關係人也有相當大的觀點落差，以政策制定者的角度，其認為提供偏鄉教師的生活基本需求，降低教師前往偏鄉任教的困難有助於穩定其流動率，但從教師觀點來看，其認為有助於留任教師的主因並非是偏遠加給、宿舍補貼等激勵型的誘因，而是與獲得校內教師夥伴支持、教學成就感、與學校理念契合、校長領導及工作穩定等具保健因子型的措施，由此可見兩者間之觀點落差甚鉅。

最後，以「促進小校革新創新發展」相關措施而言，各個政策利害關係人間無明顯觀點落差，學校相關政策利害關係人也認為「偏鄉學校教育安定方案」中的措施有助於學校創新發展，唯有非營利組織工作者以及專家學者提出補充意見，在小校發展的過程中，應以符合學校教育理念的特色為主，並注重學生的學習及能力培養為核心考量。

## 第二節 政策實務建議

本研究是以臺東縣偏遠國中、小學校作為研究個案，從深度訪談的過程中去了解到各個政策利害關係人的經驗以及建議，也彙整出在「偏鄉學校教育安定方案」中如何能切合偏鄉學校之相關措施修改方向。故本研究以臺東縣為範圍，提出對「偏鄉學校教育安定方案」之相關建議提供建議以供參考。

### 一、將資源整合及策略聯盟思維納入方案

在「偏鄉學校教育安定方案」中，在軟、硬體資源上都試圖以外加的方式來補充其不足，然而，在臺東縣的教育脈絡下，隨著少子化現象以及小校數量增加，且基於國民教育法及地方制度對教育制度的分工，國中、小階段的教育業務屬於地方政府的權責範圍，透過增加人力、津貼補助、增設資源等方式，臺東縣的教育經費無力負擔，因此，在財政困窘的縣市中，應嘗試透過重新盤點鄰近學校之資源，不僅能使教師人力能夠先前巡迴教師的制度進行課程安排，且能夠解決教師於偏鄉學校任職的社會疏離感，當鄰近學校共同合作時，一個科目的教師不再孤軍奮戰，可

以透過協同教學或是合作學習的方式，形成更多元的課程設計，有益於教師專業成長需求。另外，透過學校與學校間的整合，學生也不再會是教室中唯一的學生，可以改善過去學生團體生活經驗缺乏以及同儕刺激不足等問題。

另一方面，在行政人力上，同樣可以透過鄰近學區整合的方式，將屬於幕僚單位的人事、會計試圖以「軸心學校」的方式處理，亦即從整合的鄰近學校中規劃出「中央辦公室」的想法來處理聯盟學校的事務；在教務方面，則可以透過各校之專長來進行課程設計、共同備課等方式進行，尤其在教師方面，若能夠以整合長期任教於臺東縣的教師，教師流動率高的問題亦能夠獲得改善。

## 二、擴大方案中各項措施之功能及範圍

從本研究的研究結果可以發現到在提升學校營運效能與促進小校革新創新發展的相關措施中，雖然受訪者對於上述措施的回應性給予肯定的評價，但是在措施的內容上，其與政治制定者的想像有相當大的落差，以「建構偏鄉校長支持系統」而言，政策制定者僅限縮在校長的專業成長及基本生活需求，但是受訪校長及教師則認為，校長的支持機制建立有其必要性，但是其內容可以包含校長實習機制、顧問制度、或是由官方遴選典範校長等傳承機制。另一方面，再以「有系統地推動及媒合各類教育資源」措施來說，受訪者對於此項措施的期待及功能性，也與政策制定者目前所納入的有所落差，因此，在上述符合偏鄉學校需求之相關措施上，若能夠更加擴大其功能及範圍，將能更加符合偏鄉學校之需求。

## 第三節 研究限制及後續研究建議

### 一、研究限制

#### (一) 受訪者的限制

本研究的受訪對象以國小階段的校長、教師居多，國中階段僅訪談了一對校長及主任，然「偏鄉學校教育安定方案」的適用範圍包含國中及國小，因此本研究尚不能全面性的了解國中階段之政策利害關係人對於政策之觀點。其次，在認定政策利害關係人之社會參與途徑上，本研究也僅認定出一位與偏鄉教育議題相關之非營

利組織工作者，因此，對於關注偏鄉教育議題之第三部門的意見較為欠缺。最後，在教師資格上的受訪對象，僅包含正式教師及代理教師，除了未訪問到國中階段的教師之外，在代課教師身份上因其流動性高，本研究亦未能找到符合身份的受訪者參與訪談。

## （二）研究方法的限制

本研究以質性研究方法，透過深度訪談的方式蒐集資料，以了解各個途徑下所認定出的政策利害關係人對於該方案的看法，雖然質性訪談可以深入的了解受訪者的價值以及觀點，但是以訪談內容作為評估指標的依據，較難有準確的判斷以及中立客觀的陳述。此外，以臺東縣作為研究範圍，雖然該縣被認定為偏鄉之國中、小學校比例高達 100%，但是其所在位置、地方政府財政、人口組成等條件，皆與我國其他縣市的脈絡不同，因此，對該方案之評估仍需要其他縣市之政策利害關係人的意見參與及佐證，才能夠提出更完整的政策建議及評價。

## 二、後續研究建議

### （一）開啟學校、政府及非營利部門之對話機制並積極參酌第三部門相關意見

參考過去文獻，針對偏鄉教育政策的成效評估，通常會以校長、主任、教師、行政人員等相關政策利害關係人的看法，但較少關注政策制定者的意見，也幾乎沒有探討過第三部門的觀點，且在學校、政府及第三部門之間，其對於彼此的了解以及信任程度較為缺乏，然而針對偏鄉教育議題有許多非營利組織也積極參與其中，因此，在未來的研究建議上，可以試圖以焦點座談方式建立三者之間的對話機制，讓三者之間共享彼此對於偏鄉議題不同的經驗以及主張，進而建立共識及信任。可以改善過去於偏鄉教育相關政策中較少納入非營利組織之缺失，因非營利組織對於偏鄉教育現場的瞭解並不亞於學校校長、教師及政府單位，且其參與偏鄉教育議題的路徑及解決措施可以提供政策制定者與學術研究者更多不同且具有價值的思維。



## （二）各縣市教育條件及脈絡不同應擴大研究範圍

本研究以臺東縣作為個案，訪談了十二位與該方案相關之政策利害關係人，其中包含學校校長、教師、主任等，仍不足以全面性的了解相關政策利害關係人對於此政策之評價及彼此之間的觀點落差，因此，建議未來研究者可以透過文獻深入了解我國不同縣市之偏鄉教育脈絡、地方財政狀況、學生基本學力表現及教育資源分配情況等，藉以提供政策定者對於本方案更全面的評價及更明確的政策調整方向。



## 參考文獻

### 中文文獻

- 內政部 (2015)。各縣市內政統計指標。105 年 10 月 20 日，取自：  
<http://sowf.moi.gov.tw/stat/file/104年各縣市內政統計指標.pdf>。
- 文超順。(2006)。台灣地區縣市國民中小學超額教師介聘之研究。學校行政，45，237-246。
- 王翊涵 (2011)。跨國的女兒：東南亞新移民女性與原生家庭的關係探究。載於黃玫瑰 (編)，家庭福祉專書 (1-16 頁)。屏東縣：大仁科技大學。
- 丘昌泰 (2012)。公共政策基礎篇。臺北：巨流圖書股份有限公司。
- 朱麗文 (2015)。檢視我國國民教育經費資源分配的十年趨勢以及未來展望。臺灣教育評論月刊，4 (2)，72-77。
- 吳定 (2009)。行政學析論 (初版)。臺北：五南。
- 吳清山、林天佑 (2009)。教育名詞。教育資料與研究雙月刊，90，177-178。
- 宋美瑤 (2008)。苗栗縣國民小學「攜手計畫課後扶助」政策執行成效評估之研究——以回應性評估觀點。國立新竹教育大學教育學系碩士論文，未出版，新竹縣。
- 李允傑、丘昌泰 (1999)。政策執行與評估。臺北：國立空中大學。
- 李真文 (2015)。偏鄉地區代理代課教師的問題與建議。臺灣教育評論月刊，4 (6)，69-73。
- 李憶旻 (2013)。臺東偏遠地區教師流動因素探討。國立臺東大學公共與文化事務學系碩士論文，未出版，臺東縣。
- 周雅雯 (2006)。台灣客語政策之評估研究：以桃園縣客語生活學校為例。中央大學客家社會文化研究所碩士論文，未出版，桃園縣。

- 林子婷、陳琇惠 (2012)。台中市外籍配偶福利服務措施之成效評估研究—第四代政策評估觀點。台灣社區工作與社區研究學刊，2 (2)，41-80。
- 林天佑 (2012)。偏鄉學校的師資課題。臺灣教育評論月刊，1 (3)，25-26。
- 林水波 (1983)。政策評估：標準之建立、研究之問題與其解決之道。公共政策學報，6，1-33。
- 林伶樺 (2010)。離島國小教育優先區計畫實施現況調查研究—以屏東縣小琉球為例。國立屏東大學教育行政研究所碩士論文，未出版，屏東縣。
- 林秀芬、許振華 (2014)。創意行銷文化城市—行動圖書館偏鄉地區行銷圖書資源之研究。臺中市：臺中市政府文化局。
- 林政宏 (2016)。從「地方政府一般教育經費試算項目及公式原則」評析教育基本人事費不足對偏鄉教育經營的困境—以臺東縣為例。臺灣教育評論月刊，5 (3)，98-104。
- 林鳳茹 (2013)。CIPP 模式應用於服務學習方案之評鑑研究—以「2012 尼泊爾雪地之光」為例。國立臺北教育大學教育學系碩士論文，未出版，臺北市。
- 林鍾沂 (1987)。公共政策理論評估之研究—理論的重建。政治大學政治研究所博士論文，未出版，臺北市。
- 林鍾沂 (1993)。政策評估理論之分析及方法論的重建。中國行政評論，2 (2)，27-96。
- 林麗月 (2002)。台東縣國民中小學實施教育優先區現況調查研究。國立台東師範學院教育研究所碩士論文，未出版，臺東縣。
- 胡夢鯨 (1995)。台灣地區城鄉國民小學教育資源分配之比較。國立中正大學學報，6 (1)，1-35。
- 范熾文、張文權 (2015)。花蓮縣偏鄉地區國小教師流動問題與改進策略。臺灣教育評論月刊，4 (6)，74-77。
- 唐雅蘭 (2000)。CIPP 評鑑模式應用在特殊教育推展成效評估之研究—以花東地區啟智教育為例。國立台東師範學院教育研究所碩士論文，未出版，臺東縣。

- 孫本初、傅岳邦 (2009)。公共政策評估實務的有效性：發展階段與類型面向的檢視。研習論壇月刊，103，1-13。
- 孫志麟 (1994)。台灣地區各縣市國民小學教育資源分配比較。教育與心理研究，17，175-202。
- 馬信行 (1993)。臺灣地區近四十年來教育資源之分配之情況。國立政治大學學報，62，1-28。
- 高靖雯 (2012)。評析學校決定超額教師之機制與程序。中等教育，63 (1)，81-94。
- 張建茹 (2008)。CIPP 模式應用於幼稚園發展多元智能學校特色之研究。國立臺北教育大學幼兒與家庭教育學系碩士班學位論文，未出版，臺北市。
- 張婉坪 (2016)。從教育機會均等談城鄉教育均衡發展。臺灣教育評論月刊，5 (2)，33-37。
- 張鈿富 (2012)。教育公平理論與指標建構之整合研究 (編號：NAER-100-14-C-1-01-03-2-04)。臺北市：國家教育研究院。
- 教育部 (2003)。教育部九十二年度施政計畫。105 年 10 月 26 日，取自：  
<http://ws.moe.edu.tw/001/Upload/1/relfile/6312/6892/167ed3ee-0e5d-46c2-be80-50da5dd7bbbe.pdf>。
- 教育部 (2014)。師資培育統計年報。105 年 10 月 26 日，取自：  
<http://depart.moe.edu.tw/ED2600/News.aspx?n=C6A181E8F32C2BBA&sms=EA1FA0326D3BA142>。
- 教育部 (2015)。中華民國 104 年教育統計。105 年 10 月 26 日，取自：  
[http://depart.moe.edu.tw/ed4500/News\\_Content.aspx?n=48EBDB3B9D51F2B8&sms=F78B10654B1FDBB5&s=B19AF3B0B4D7BFAC](http://depart.moe.edu.tw/ed4500/News_Content.aspx?n=48EBDB3B9D51F2B8&sms=F78B10654B1FDBB5&s=B19AF3B0B4D7BFAC)。
- 教育部 (2015)。師資培育統計年報。105 年 10 月 26 日，取自：  
<http://ws.moe.edu.tw/001/Upload/8/relfile/7805/51139/a1f2218f-a458-49b8-89d0-a64bfe64d7fb.pdf>。
- 教育部 (2015)。偏鄉學校安定教育方案。臺北市：教育部。



- 教育部統計處 (2009)。國民教育階段學生人數預測分析報告 98-113 學年度。臺北市：教育部。
- 曹俊漢 (1983)。公共政策之評估及其在決策過程上的限制：運作模式與美國經驗之研究。歐美研究季刊，13 (1)，39-100。
- 許振家、吳秋慧 (2014)。偏遠地區教師專業發展的困境與突破。學校行政雙月刊，90，108-126。
- 許添明、林慧玲 (2009)。偏遠地區公立中小學校績效獎金計畫之建構。教育科學研究期刊，54 (4)，115-137。
- 許瑜庭 (2007)。教育優先區計畫實施現況與發展策略之研究—以新竹縣為例。國立新竹教育大學教育學系碩士班學位論文，未出版，新竹市。
- 郭明堂、羅瑞玉 (1995)。教育機會均等與城鄉差異問題之探討：國民小學教育資源城鄉差異之比較，教育學刊，11，245-277。
- 郭瑞坤、賴正能、廖英賢 (2006)。在地利害關係人對澎湖設置觀光賭場政策影響觀點之研究。公共行政學報，20，33-68。
- 陳向明 (2002)。社會科學質的研究。臺北：五南。
- 陳品傑 (2014)。臺灣代理教師分布差異之空間分析與原因探討。臺灣大學地理環境學系，未出版，臺北市。
- 陳淑麗、曾世杰 (2006)。我國弱勢學童補救教學現況調查—以台東縣為例 (編號：NSC94-2413-H143-002-SSS)。臺北市：行政院國家科學委員會。
- 陳聖謨 (2013)。教育政策與學校對策—偏鄉小學轉型優質計畫實施之個案研究。教育研究學報，47 (1)，19-38。
- 陳漢峻 (2011)。國民小學教育實習與教師資格檢定制度的回應性評估之研究。臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，臺北市。
- 陳麗珠 (2005)。國民小學教師合理授課節數與員額編制之研究。教育學刊，25，25-50。

- 曾冠球 (2007)。評估研究的演進與挑戰：政策民主化觀點的檢視。中國行政，78，55-87。
- 游源忠、張菽萱、黃德祥 (2012)。我國公立高級中等學校教師介聘制度實務探討。中等教育，63 (3)，145-158。
- 黃佳莉 (2009)。超額教師現象對師資培育之啟示。中等教育，60 (3)，32-46。
- 黃坤亮 (2010)。桃園縣國民中小學實施教育優先區計畫之現況、成效與問題之研究。國立臺北教育大學教育政策與管理研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- 黃淑苓 (2014)。我國要回復公費師資培育制度嗎？。教育評論月刊，3 (4)，65-70。
- 黃聖元 (2015)。教育優先區計畫實施成效之研究—以南投縣國民小學為例。南華大學國際事務與企管學系公共政策研究所碩士論文，未出版，南投縣。
- 黃繼仁 (2009)。教育機會均等議題與偏遠學校教育資源分配之探究—以一所國中特色課程的發展為例。課程與教學，12 (4)，31-62。
- 楊思偉 (2012) 臺中市國中小校務評鑑發展亮點學校實施計畫結案報告修正版，105年10月26日，取自：[http://140.130.211.8/eweb/module/news/news\\_up-data/ss001/news\\_03071217.pdf](http://140.130.211.8/eweb/module/news/news_up-data/ss001/news_03071217.pdf)。
- 楊惠芳 (2016)。拯救偏鄉教育教部應著重扎根。2016年4月16日，取自：[http://www.mdnkids.com/news/search\\_detail.asp?serial=97613](http://www.mdnkids.com/news/search_detail.asp?serial=97613)。
- 楊智穎 (2011)。弱勢者教育改革中教師專業認同之研究：偏鄉學校教師敘事的省思。屏東教育大學學報—教育類，36，499-522。
- 楊智穎 (2011)。弱勢教育改革中教師專業認同之研究：偏鄉學校教師敘事的省思。屏東教育大學學報，36，499-522。
- 葉世堂 (2012)。縣市合併後城鄉地區師資流動問題之初探—以高雄市國小教師為例。國立中山大學公共事務管理所碩士論文，未出版，高雄市。
- 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 (1994)。教學實踐的再思—指望更佳的教學境界。嘉義師院學報，8，209-229。
- 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。
- 劉玉鳳 (2012)。花蓮縣新移民生活適應輔導班執行成效之研究：回應性評估方法之應用。國立東華大學公共行政研究所碩士論文，未出版，花蓮縣。
- 劉佳鵬 (2004)。國民中學教師甄選與遷調制度之政策評估—以嘉義市國民中學為例。國立中正大學政治學研究所，未出版，嘉義縣。
- 劉怡君、陳敦源、蕭乃沂、林昭吟 (2011)。網絡分析在利害關係人概念之應用：以我國全民健保政策改革為例。台灣社會福利學報，4 (1)，95-130。
- 蔡金田 (2013)。國民中學教育更平實施現況探究。教育理論與實踐學刊，27，173-218。
- 蔡祈賢 (1994)。平等思想與我國教育機會均等政策。臺北市：五南。
- 蔣東霖 (2014)。國民中小學教師定期遷調制度之可行性分析。學校行政雙月刊，93，150-169。
- 鄭同僚 (2008)。偏遠地區小校再生之研究研究報告 (編號：PG9607-0031)。臺北市：教育部。
- 蕭霖 (1996)。台灣省國民中學教師流動因素與型態之研究。國立政治大學公共行政學系碩士論文，未出版，臺北市。
- 賴怡樺 (2010)。利害關係人觀點之政策問題建構—以低分上大學為例。臺灣師範大學教育政策與行政研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- 謝建全 (1995)。資優的教育評評鑑—以臺灣省高中數理資優教育為例。教育資料研究集刊，21，79-110。
- 蘇偉萍 (2009)。花蓮縣國民小學教育優先區計畫實施現況之研究。國立東華大學教育研究所，未出版，花蓮縣。

## 英文文獻

- Abma, T. A. (2006). The practice and politics of responsive evaluation. *American Journal of Evaluation*, 27(1), 31-43.
- Arnold, M. L., J. H. Newman, B. B. Gaddy, & C. B. Dean (2005). A look at the condition of rural education research: Setting a direction for future research. *Journal of Research in Rural Education*, 20(6), 20-6.
- Coleman, J. (1968). The concept of equality of educational opportunity. *Harvard Educational Review*, 38(1), 7-22.
- Collins, T. (1999). *Attracting and retaining teachers in rural areas*. Charleston, WV: ERIC Clearinghouse on Rural and Small Schools.
- Cronbach L. J., S. R. Ambron, S. M. Dornbusch, R. D. Hess, R. C. Hornik, D. C. Phillips, D. F. Walker, & S. S. Weiner (1980). *Toward reform of program evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass Inc.
- Dumm, W. N. (2012). *Public policy analysis: An introduction* (5<sup>th</sup> ed.). NJ: Pearson Prentice Hall.
- Dunn, W. N. (2004). *Public policy analysis: An introduction* (3<sup>rd</sup> ed.). NJ: Pearson Prentice Hall.
- Fowler, F. C. (2000). *Policy studies for educational leaders: An introduction*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- Grimble, R., & K. Wellard (1997). Stakeholder methodologies in natural resource management: a review of principles, contexts, experiences and opportunities. *Agricultural Systems*, 55(2), 173-193.
- Gronlund, N. E. (1985). *Stating objectives for classroom instruction*. NY: Macmillan Publishing Company.
- Guba, E. G., & Y. S. Lincoln (1989). *Fourth generation evaluation*. Newbury Park, Calif: Sage Publications.
- Hanna, J. (1930). Cooperative associations and the public. *Michigan Law Review*, 29(2), 148-190.
- Ingersoll, R., & T. M. Smith (2003). The wrong solutions to the teacher shortage. *Education Leadership*, 60(8), 30-33.
- Johnson, H. C. (1944). The effect of instruction in mathematical vocabulary upon problem solving in arithmetic. *The Journal of Educational Research*, 38(2), 97-110.
- Lee, V. E., R. F. Derick, & J. B. Smith (1991). The effect of the social organization of schools on teacher's efficacy and satisfaction. *Sociology of Education*. 64(3), 190-208.



- Mason, R. O. & I. I. Mitroff(1981). *Challenging strategic planning assumptions: Theory, case, and techniques*. NY: Wiley.
- Mill, J. S. (1843). *A system of logic: ratiocinative and inductive (1<sup>st</sup> ed.)*. CA: Library of Alexandria.
- National Commission on Teaching and America's Future. (2002). *Unravelling the teacher shortage problem: teacher retention is the key*. Washington DC: NCTAF.
- Newcomb, R. S. (1922). Teaching pupils how to solve problems in arithmetic. *The Elementary School Journal*, 23(3), 183-189.
- Pressman, J. L. & A. B. Wildavsky, (1973). *Implementation : How great expectations in Washington are dashed in Okaland*. Berkeley, CA : University of California Press.
- Rice, J. M. (1908). Futility of the spelling grind. *Forum*, 23, 163-172.
- Rossi, P. H., M. W. Lipsey, & H. E. Freeman (1999). *Evaluation: A systematic approach (6th ed.)*. CA: Sage.
- Savage, G., T. W. Nix., C. J. Whitehead, & J. D. Blair (1991). Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. *Academy of Management Executive*, 5, 61-75.
- Stake, R. E. (1967). The countenance of educational evaluation. *Teacher College Record*, 68, 523-540.
- Stufflebeam, D. L., W. J. Foley, W. J. Gephart, E. G. Guba, R. L. Hammond, H.O. Merriman, & M. M. Provus, (1971). *Educational evaluation and decision making*. IL: F. E. Peacock.
- Tyler, R. W. (1983). A rationale for program evaluation. In G. F. Madaus M. F. Scriven, & D. L. Stufflebeam (Eds.), *Evaluation Models Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation* (pp.67-78). Boston: Kluwer-Nijhoff.

## 附錄

### 附錄一、偏鄉學校教育安定方案

#### 一、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%。

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。

#### 二、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。

## 三、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。

## 四、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」。

## 五、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：

### （一）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：

1. 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。

2. 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。

3. 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。

#### 4. 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之意願。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。

### （二） 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：

#### 1. 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工力資源網，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。

## 2. 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。

## 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

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。

## 4. 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。

## 5. 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。

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

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。

7. 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。

(三) 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：

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，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。

## 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。

## 六、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。

## 附錄二、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

- 一、教育部國民及學前教育署（以下簡稱本署）為核定及補助增置國民中小學教學人力、國民中小學調整教師授課節數後兼課鐘點費、導師職務加給，充實國民小學行政人力，特訂定本要點。
- 二、本要點適用於下列學校：
  - （一）直轄市、縣（市）政府（以下簡稱地方政府）主管之公立國民中學、國民小學（以下簡稱公立國民中、小學）及私立國民中學、國民小學（以下簡稱私立國民中、小學）。
  - （二）國立大學或國立大學附屬高級中等學校附設之國民中學、國民小學（以下簡稱國立附設中、小學）。
  - （三）高級中等學校附設之國中部或國小部。
- 三、依本要點進用之人員，其資格及核定規定如下：
  - （一）依本要點聘任之專任教師、代理教師、代課教師、兼任教師及教學支援工作人員，應符合教師法、國民教育法、教育人員任用條例、中小學兼任代課及代理教師聘任辦法、國民中小學教學支援工作人員聘任辦法及其相關法令之規定；充實行政人力之進用，得依行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法或地方政府相關規定辦理。
  - （二）依第四點及第五點第一款規定聘任之專任教師，每人每年以七十萬元核定，代理教師每人每年以六十萬元核定（含薪資、年終工作獎金、勞工保險、全民健康保險及勞工退休金雇主應負擔之費用）；第四點之教師員額，其改為聘任代課教師或教學支援工作人員者，每名每年以五十萬元核定。
  - （三）依第五點第二款及第三款規定聘任之代理教師，每人每年以六十萬元核定（均含薪資、年終工作獎金、勞工保險、全民健康保險及勞工退休金雇主應負擔之費用）。
  - （四）各學習領域師資（例如英語、表演藝術等）缺乏者，應採合聘方式聘任為原則。專任或代理教師採二校合聘者，每人每年另增加核定二萬元；採三校以上合聘者，每人每年另增加核定三萬元計算。
  - （五）依本要點規定聘任之兼任教師、代課教師，其鐘點費支給依公立中小學兼任及代課教師鐘點費支給基準規定辦理；聘任教學支援工作人員者，其鐘點費支給依教學支援人員鐘點費支給基準規定辦理。鐘點費之核定，每年以四十週為限；另核定之勞工保險、全民健康保險及勞工退休金等雇主應負擔之費用，以鐘點費金額之百分之十三計算。
  - （六）依第六點第三款進用之行政人力，每人每年以新臺幣五十二萬元核定（含薪資、年終工作獎金、全民健康保險、勞工保險及各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法規定提存之公提儲金）。
- 四、公立國民小學普通班編制內教師員額提升至每班一·六五人，核定規定如下：
  - （一）地方政府所轄公立國民小學普通班教師員額編制表每班需達一·六五名教師以上。



- (二) 國小普通班教師員額控留比率以不超過百分之五為原則，如有員額控留比率超過百分之五之必要時，應檢具相關文件，並將少子女化及未來教師超額分析，納入經費申請計畫後，報教育部審核，經同意方可控留，但控留比率至多不得超過百分之八。
- (三) 核定人數，以地方政府獲核定當學年度所轄普通班總班級數，乘以零·零五人；計算後有小數點者，無條件捨去。
- (四) 核定金額，以核定人數乘以第三點第二款規定，核實撥付；其中核定人數之百分之五得改聘為代理（課）教師或教學支援工作人員。另經教育部專案同意提高員額控留比率之地方政府，其所轄普通班員額控留比率及本點改聘代理、代課及教學支援工作人員之比率依教育部同意之情形辦理。
- (五) 地方政府所屬公立國民小學每班教師員額編制，於一百零二學年度已達每班一·六五人者，由本署另案定之。
- (六) 地方政府所轄公立國民小學普通班教師員額編制表未符合每班需達一·六五名教師以上之規定，或員額控留比率超過百分之五未報教育部審核，或控留比率仍超過百分之八之規定者，本署將酌減核定經費及補助比率。

五、增置編制外教學人力，各款核定規定如下：

- (一) 公立國民小學普通班增置編制外代理教師，以達成合理教師員額，核定規定如下：
  - 1. 增置之教師員額應聘任代理教師：
    - (1) 增置編制外代理教師：依本署每年公告所列普通班合理教師員額數計算各該地方政府之教師數，扣除該學年度國小普通班編制內教師員額總數後，得出該學年度應核定增置之編制外代理教師人數。各地方政府應依學校配置需求，主動規劃辦理教師合聘作業。
    - (2) 全校學生五十人以下之公立國民小學，得申請增置教師員額或改申請增置行政人力。其相關規定比照第六點第三款辦理。
    - (3) 經各地方政府公告核定裁併校確認者，得維持現行國小每班一·六五人之教師員額編制，不另增置編制外代理教師。
  - 2. 核定回兼一節鐘點費：
    - (1) 核定之回兼總節數以該學年度國小普通班教師員額編制數之教師每人回兼一節計算，並授權由地方政府調整配置各校實際回兼節數。
    - (2) 考量課程延續性，該回兼節數應由專任教師或校內代理教師授課。
  - 3. 地方政府應擬定教師人力運用計畫及經費運用規定，並覈實執行及檢討成效。
  - 4. 申請本款經費者，不得重複申請第二款及第六點第一款經費。
- (二) 公立國民小學 2688 專案，核定規定如下：
  - 1. 核定增置編制外教師之類別，包括代理教師、兼任教師、代課教師及教學支援工作人員四類。



2. 本款核定經費至少百分之五十，應優先核定偏遠及小型學校聘任代理教師。小型學校係指全校普通班總班級數十二班以下之學校（不含分校分班）；其餘經費，應優先核定本土語言教學支援工作人員鐘點費；有賸餘者，得視課務所需，支應代課及兼任教師鐘點費。
  3. 增置教師人數，以直轄市、縣（市）政府所屬公立國民小學，平均每校增置一人計算。
  4. 偏遠地區學校或進用代課、代理或兼任教師困難者，得衡酌教學現場課程需求及現職教師專長，由現職教師協同增置之教學支援工作人員教學。
  5. 直轄市、縣（市）政府應配合對教師授課節數進行全面規劃及調整；必要時，應依教學需要，建置數校合聘教師之制度，並得將部分增置之編制外教師用於協助編制內教師進行各校教材研發、課程輔助及推展資訊教學等任務時所遺課務，且不得將核定增置編制外教師商借至其他單位服務。
- (三) 公立國民中學增置專長教師員額，核定規定如下：
1. 核定對象包含屬偏遠或特殊地區學校校長暨教師資格標準第二條規定之偏遠地區學校，或全校普通班總班級數二十一班以下者（含分校分班），得申請增置編制外教師。
  2. 核定增置編制外教師之類別，包括代理教師、兼任教師、代課教師及教學支援工作人員四類，並應優先聘任代理教師。
  3. 增置教師人數，直轄市、縣（市）政府所屬公立國民中學，平均每校以增置一至二人為限，並應優先聘任各學習領域缺乏之專長師資；另配合教學需要，應建置數校合聘教師之制度，且不得將核定增置編制外教師商借至其他單位服務。
  4. 偏遠地區學校或進用代課、代理或兼任教師困難者，得衡酌教學現場課程需求及現職教師專長，由現職教師協同增置之教學支援工作人員教學。

六、課稅配套相關經費，核定規定如下：

- (一) 調整教師授課節數鐘點費，核定規定如下：
1. 已獲第五點第一款核定之公立國小普通班，不得重複申請本款經費。
  2. 教師授課節數，應符合國民中小學教師授課節數訂定基準之規定。
  3. 地方政府應依課程綱要所定各學習領域，採固定節數排課。
  4. 地方政府應依下列順序及原則，訂定調整教師授課節數之運用規定：
    - (1) 地方政府應核定各學校教師員額編制後，依相關規定聘任專任教師。
    - (2) 由學校內教師兼任，並支領鐘點費。
    - (3) 依中小學兼任代課及代理教師聘任辦法規定，聘任代理及代課教師。
  5. 核定調整教師授課節數鐘點費之範圍及方式：
    - (1) 公私立國小教師每週均核定減授二節，其範圍包含普通班、體育班、藝術才能班及特殊教育班（含集中式身心障礙班、分散式資

源班、巡迴輔導班及九十八學年度前依特殊教育法設立之資賦優異班)。

(2) 公私立國小導師每週再核定減授二節，其範圍包含普通班、體育班、藝術才能班及九十八學年度前依特殊教育法設立之資賦優異班導師。

(3) 公私立國中教師每週均核定減授二節，其範圍包含普通班、藝術才能班(不含技藝專班)、體育班及特殊教育班(含集中式身心障礙班、分散式資源班、巡迴輔導班及九十八學年度前依特殊教育法設立之資賦優異班)。

(二) 課稅配套申請導師職務加給之核定，其範圍包含普通班、藝術才能班(不含技藝專班)、體育班、特殊教育班(含分散式資源班、巡迴輔導班及資賦優異班)、國民小學及國民中學附設國民補習學校之普通班；導師職務加給，每月另核定一千元。另本要點生效前已依法令發給之二千元，仍依原核定辦理。集中式身心障礙特殊教育班第二名導師每月支給導師職務加給三千元，由本要點之核定款支應。

(三) 公私立國民小學及國立附設小學充實國民小學行政人力，核定規定如下：

1. 公私立國民小學全校總班級數九班至二十班者，每校核定配置行政人力一人。
2. 第一目總班級數，包括本校、分校、分班之班級數(含集中式身心障礙特殊教育班、藝術才能班及體育班)，並以該校申請當學年度之總班級數為計算基準。
3. 進用行政人力之工作內容，不含授課，應以學校行政事務為主，並由學校依需求公開甄選之。
4. 學校得依需求，採數校共同進用方式辦理，以其中一校為進用學校，並以任務指派方式辦理他校業務。
5. 地方政府應邀集教師代表及學校代表，依學校人力資源統合各項條件擬訂進用計畫；其內容應包括行政人力之人數、學校進用人員之資格、甄選與考核方式及其他地方政府依需求訂定之事項。

(四) 配合本署辦理指定教育相關業務(如偏鄉特色遊學、教學訪問教師計畫及教師暨學生系統)等事宜之公立國民小學或國民中學，本署得視實際需求核定增置行政人力、代理教師或授課鐘點費。

七、本要點核定經費之申請程序、核定期程及分配方式，規定如下：

(一) 為利教育人力之有效運用，本署得依前三年度地方政府經費運用情形及年度預算額度，於每年五月預先核定各地方政府本要點經費。

(二) 申請本要點經費者，由地方政府所屬公立國民中、小學及私立國民中、小學向各該政府提出，經各該政府彙整並召開初步審查會議，依據本署預核經費數額及實際需求，分配各校所需金額後，於每年六月十五日前，檢具計畫(包括經費概算表)，向本署提出；國立附設中、小學逕向本署提出；本署於每年七月三十日前審查申請計畫及金額後，核定地方政府或國立附設中、小學。

- (三) 前款核定事項，學校認有變更必要者，應立即報請各該地方政府變更計畫及金額後，報本署重新核定；國立附設中、小學逕報本署重新核定。
- (四) 本署於必要時，得邀集學者專家組成評審小組，審查前款計畫及金額。
- (五) 地方政府應就本要點各點之核定金額分配及執行情形，加強與學校代表、地方政府教師組織溝通協調，取得共識。
- 八、本要點核定經費之補助方式、補助比率、撥付期程及核結，規定如下：
- (一) 本要點之核定經費，除第五點第三款係採代收代付外，其餘應依中央對直轄市及縣（市）政府核定辦法規定，納入地方政府預算。
- (二) 除第六點採全額補助外，第四點、第五點第二款及第三款依中央對直轄市及縣（市）政府核定辦法所定財力等級予以補助，最高補助百分之九十。
- (三) 第五點第一款經費，因整合第六點第一款公立國民小學普通班調整教師授課節數及鐘點節數所需經費，是項經費額度亦全額補助。其餘整合同點第二款之經費，仍依中央對直轄市及縣（市）政府核定辦法所定財力等級予以補助，最高補助百分之九十。
- (四) 本要點所定對地方政府之補助，經本署核定後，原則得按每年八月、十一月及次年三月，分三期撥付；第一期撥付補助經費總額百分之五十，第二期撥付百分之三十，其餘於第三期款撥付。惟實際撥付情形應依該年度預算數額，調整撥付次數及比率。另對國立附設中、小學之補助，得於每年十月底採一次撥付，並採納入該校預算之方式辦理。
- (五) 前款第一期撥付之補助經費，由地方政府於每年八月掣據，報本署撥款；第一期經費執行率達百分之七十以上者，由地方政府按實際班級數及經費需求報署辦理經費追加減作業後，於十一月掣據，報本署請撥第二期款；第二期經費執行率達百分之七十以上者，由地方政府按實際經費需求報署辦理經費追減作業後，於次年三月掣據，報本署請撥第三期款。
- (六) 地方政府函報本署辦理請款作業時，各期應檢附之資料如下：
1. 申請撥付第一期經費應檢具納入預算證明，其餘各期除應檢具納入預算證明外，應同時檢具經費請撥單。但申請第五點第三款核定者，免檢具納入預算證明。
  2. 申請第四點、第五點第二、三款及第六點補助者，請撥各期核定款時，應同時檢具執行該項經費所聘任之各類教師或行政人力人數之證明文件、資料；其證明文件、資料有不齊，或與實際情況嚴重落差者，本署得調整已核定之核定經費。
  3. 申請第五點第一款補助者，請撥第一期核定款時，應同時檢具擬定之教師人力運用計畫及經費運用規定；請撥其餘各期核定款時，應檢具教師人力運用計畫之執行成果說明。
- (七) 地方政府應於每年十月底前，檢具計畫項目經費核定及補助文件、補助經費收支結算表、成果報告表及應繳回之結餘款項，報本署辦理前一學年度計畫核結，核結情形將列入下一學年度核定及補助經費之審查參考。其中執行第五點第一款經費者，如其所聘任之代理教師係採完整一年期聘任並支給全薪者，其結餘款項得不予繳回。

- (八) 本要點所定補助經費，應專款專用，不得挪用填補地方政府原應支付之人事費，且年度補助經費執行率，應切實依分配數及分配月份執行；未依規定執行、執行成效不佳或未於每年十月底前辦理核結之地方政府及國立附設中、小學，本署得酌降次一年度經費之補助比率。
- (九) 地方政府得就本要點所定補助經費執行率達百分之九十九以上，且於規定時間內完成核結之學校及機關人員，予以獎勵
- 九、本署得建置相關網站據以瞭解地方政府辦理人力進用及經費支用情形。地方政府應督導所屬國民中、小學及國立大學附設中、小學於每月十日前，上網至本署指定網站，填報經費支用及人力運用情形。
- 十、本要點所定經費，本署得用於核定及補助國民中小學校改善教育環境及充實教學設備，降低教師流動率。

