

# 從國際基金補助學校有利層面探究高中優質化補助政策及學校執行問題之探究

顏佩如

國立臺中教育大學教育學系、師培處副教授

臺灣教育評論學會會員

## 一、前言

我國高中優質化政策為我國中學帶來資源與成長的契機，在經費補助上採取優先權衡績效原則，學校執行部分多採取由上而下、資源分配的調節與分派的方式，經費補助似乎傾向菁英教育、非平權教育的方向，學校推動也趨向由上而下（Top-down）的發展軌跡。本研究從「國際與本土」的角度，運用國際基金補助各國學校教育層面剖析我國學校執行高優補助問題，再經由本土高優計畫執行實證研究，分析我國高優執行問題，從而省思我國高中優質化政策。本文運用「聯合國教科文組織國際教育規劃研究所」（UNESCO International Institute for Educational Planning Global Partnership for Education）、「全球教育夥伴關係組織」（Global Partnership for Education）合著的《學校補助政策設計與實施》（Designing and Implementing a School Grant Policy）的國際基金補助學校經驗（Chimier & Harang, 2018），採取聯合國國際基金補助各國學校教育有利層面，剖析高優計畫補助問題是否也有其有利層面？還是仍有補助的問題？提供高中優質化政策未來補助的建議，並從我國本土高中優質化政策執行問題分析，提供我國高中優質化計畫補助與執行未來發展的重要參考。

## 二、從國際基金補助學校層面論高中優質化補助問題探討

限於篇幅本文僅從國際基金補助學校有利層面（Chimier & Harang, 2018），論我國高中優質化政策問題，提出我國高中優質化可以思考前進的方向：

### （一）減少官僚主義

校外基金補助可以減少從上級行政部門獲得資源與資金的延誤，然我國高中優質化仍受相關補助單位橫向與縱向承辦流程的時間延宕，經費時常無法如期撥款造成方案執行的困難（洪鬱婷，2014）。因此高優計畫能否提升學校與教育系統的行政效率與更快速且有效回應學生、家長與社會大眾的需求？

### （二）更明智的支出

由學校申請補助可由學校本位操作層面提出的個別化需求和優先事項，然我國部分高中縣市與學校經費拮据，申請與運用可能受到縣市政府經費影響（洪鬱

婷，2014）。此外，補助金分配標準和分配機制是否符合國家政策的目標？是否有規劃長期且有效的專家諮詢與監督機制？如何長期且有效監督學校使用補助金？是否規畫監督設備與資源後續是否能有效且永續運用？

### （三）經費直接提供給學校

校外基金補助使學校在沒有任何損失的情況下收到資金，然部分縣立與市立高優補助高中仍可能受到縣市政府經費財政窘境的影響，繳回款項或延誤匯款、或需自籌款的困境，高優計畫經費時常無法如期撥款，造成方案執行的困難（洪鬱婷，2014）。

### （四）更加公平性

校外補助基金可以提供處境不利（貧困、偏遠地區、少數族裔、弱勢族群）學校分配更多的資金，然高中優質化較無法有效發揮積極差別待遇的功能（辛明珍，2015；洪鬱婷，2014），僅針對審查指標優異表現的高中給予更高的補助，殊不知各校區位、條件、師資、學生組成皆不同，很難劃一標準要求，是否有考慮教育的公平性？對於無法申請的高中優質化補助的學校是否給予同等的積極協助？

### （五）增強學校的社區參與功能

從國際觀點來看校外補助可在學校內實施社區參與性進程，確保學校與社區更有成效的合作，然高中優質化鮮少有增強學校社區參與功能的成果與成效（黃烽榮，2019；辜榮賢，2011）。補助資金對於校長、教師、社區、家長、課發會和學生的有效且長遠的影響是什麼？這些補助金的提供是否促進所有人參與決策過程，改善了學校社區合作關係、解決遇到的問題？能否藉由此補助使學校更能滿足學生需求？

聯合國國際基金補助各國學校經費依據多是以下三個項目作為參考：(1)學生註冊與入學人數；(2)學生需求（針對弱勢族群、偏遠與貧困、多元族裔或高風險學童、特殊需求學生進行調查與補助）；(3)學校的需求（根據學校所在位置和就讀學生的情況、人力資源數量和質量、所需設備與資源等）（Chimier & Harang, 2018）。由此可知，從國際補助學校規劃經驗上瞭解，補助學校需考慮學校學生人數、學校所在地以及該校學生需求，高中優質化計畫多採取上述第三項學校的需求，顯然忽略了學生人數與學生需求的評估，還有忽略那些沒有申請高中優質化學校的需求與協助？然而，國家補助費分配應考慮到以全國每個學生為基礎，以學生人數、學生的需求以及學校區域環境與需求三者一體考量。

### 三、高中優質化計畫補助學校執行問題分析

限於篇幅本文以高優本土質性與量化期刊論文為主要分析範疇，針對高中優質化計畫補助學校執行問題進行剖析：

#### （一）學校行政管理僅為調節學校各層面的經營

高中優質化補助方案與前導計畫執行現況分析中，教師知覺教師教學、學生發展、課程提升，能正向預測學校經營績效，唯獨排除「行政管理」有正向預測學校經營績效的效果，「行政管理」僅有調節效果（羅仁宏，2020）。由此推論學校的經營多著力在資源分配與經費報支，恐限於學校內執行高優計畫的學校行政人力不足，以及整合跨處室人力整合不夠等所致。

#### （二）高優計畫運作核心多僅限於高優「核心小組」、行政人員

在北三區公私立高中教師調查中發現，以私立學校、教師兼職主任或組長對優質化動能較高，以學校高優「核心小組」最能預測學校效能（陳怡儒，2019）。「校務行政經營」成效主要在於教師「擔任職務」、對方案瞭解深度，這直接影響學校行政作業流程，相對於公立中學，唯獨私立高中較可以全體學校教職員動員（黃烽榮，2019）。這顯示學校推行高中優質化人力從核心小組與直接相關的行政人員為主，向外緣學校團體人員遞減，學生與社區、家長的感受與動員就少有研究指出。

#### （三）高中優質化補助方案增能機制以「專家諮詢」成效偏低（張典魁，2013）

「教師之間的支持」為影響教師創意教學活動之促進因素（陳泰宏，2014），教師自評成效以「教學領導」最高、「社群互動」最低（張典魁，2013）。由此可知，專家諮詢的角色應從原有計畫審查者外，需再成為學校現場的課程教學領導者、協作者，並有效簡化與數位翻轉學校的各項會議與研習活動。

#### （四）高優計畫在「縮小城鄉教育品質差異」、「貼近學校需求」有進步空間

然高優計畫在提升弱勢學生的學習動機及衡量學生的學習效益方面效果不足（辛明珍，2015；洪鬱婷，2014），如能考慮將補助經費給予弱勢與偏鄉地區其成效大於都市學校（楊登進，2014），建議重新思考規劃提案機制與經費配置。

#### （五）高優補助計畫運作工作負擔過於繁重、時程緊迫

高優計畫促使學校行政與教師工作負擔過於繁重（陳明印，2008）、計畫期程時間緊迫，導致承辦意願逐漸降低（洪鬱婷，2014）、教師主動參與意願較低（陳明印，2008）。大多數高中對於提案計畫申請感到困難，偏鄉南部地區高中自認提案實力不如北部地區高中（洪鬱婷，2014），離島、偏鄉地區、小型學校業務負擔更為嚴重，影響學校行政效能（葉玉淘，2013），高優計畫形成的執行較差（廖崇義，2009）。由此可知，高優補助促使第一線教育人員會議、研習、工作坊、工作量大增，如何簡化第一線人員申請、執行與成果報告負擔成為首要要務。

#### （六）高優計畫各校個別化申請與執行等問題

高中優質化補助方案以「承辦增加津貼」、「兼任業務減課有限」、「學校自籌經費難度高」、「學校爭取校外資源不易」等問題較為明顯（廖崇義，2009）、部份預算名目契合度低，執行困難（陳明印，2008），高優諮輔委員與區召學校應採取以學校為單位的長期系統性輔導與支援。

#### （七）高優計畫缺乏「社區協作關係建立」的規劃

高優計畫應輔導學校重視學生與家長、社區的需求，優化學校「社區關係」以增進學校效能（黃烽榮，2019；辜榮賢，2011）。

#### （八）高優計畫缺乏重視教育機會均等與積極差別待遇的立場

高優計畫執行對於學生就近入學情形不顯著、無法彰顯成效（陳明印，2008）。

#### （九）高優計畫缺乏考量不同種類中學在計畫申請框架下的適切性

完全中學的教師對高優部分項目的重要性與滿意度程度相較於綜合型高中、普通型高中而言來得高，私立學校教師對高優的重要性與滿意度皆有顯著差異，根據抽樣台中市、彰化縣、南投縣私立學校高中優質化補助方案，私立學校教師知覺高中優質化補助方案整體的重要性與滿意度皆比公立學校為高，其下各分項計畫撰寫、專家諮詢輔導、學校自主管理、學校校際交流、教師社群、經費與資源的挹注等校務經營面向多有助益的知覺也為公立學校為高（蔡佳柔，2018）。

### 四、結語

（一）高優計畫在補助學校經費層面上，應考量教育機會均等與積極差別待遇，並



納入未申請高優計畫學校給予補助，以達成教育資源全民共用的理想。在補助學校經費規劃上，需考慮學生人數、學生需求（例如：偏遠、弱勢、多族裔學生需求）與學校需求等，達成全民教育資源共用的理念。

- (二) 高優政策應採取使用者觀點與需求的調查，學校行政與課程發展應從消費者使用觀點，從學校、教師、社區、家長、學生等抽樣調查，常態性的去調整與規劃，根據學校第一線工作者與學生家長等需求，每年修訂高優政策規劃與發展。高優計畫應採在提案前便給予學校更長期的輔導與支援，增進學校與社區協作，高優計畫應從原有的計畫後端審查者，需另成為學校本位高優計畫共同發展者的角色，高優諮輔委員應成為課程與教學領導者與協力者。
- (三) 高優計畫應針對學校個別化與差異化指導，取代群體的會議與討論會，針對以個別學校相關事項與議題，提供實質協助與發展規劃。高優計畫輔導應從現有抽離學校現場的大規模研習與工作坊，轉變為個別在校現場長期且系統化在地輔導，個別化著重在該校真實課程發展與教學實務的困境，真實解決學校發生的案例與困難，採取問題解決或專案發展的方式，共同負起解決學校發展責任，成為長期補助的協助者。
- (四) 高優計畫提案與審查規劃應以簡化申請、執行與成果報告流程，並思考如何降低第一線工作者的業務負擔，再加強解決各校高中優質化「承辦增加津貼」、「業務減課」、「自籌經費」、「爭取校外資源」等申請與執行等問題。高優計畫英統籌與彙整全國性資源平臺，建構全國性人力物力分享的聯盟關係，確認有效監督各分召學校如何帶領與分享資源給協力與夥伴學校，建立跨區域聯盟合作，確實確認學校的運作與資源的有效運用，將所有資源與成功案例運用同步與非同步影音、雲端或元宇宙會議分享等。

## 參考文獻

- 辛明珍（2015）。高中優質化補助方案成效之個案研究：以國立中興高級中學為例（國立暨南國際大學碩士論文）。取自臺灣博碩士論文知識加值系統。（系統編號：103NCNU0054035）
- 洪鬱婷（2014）。高中優質化政策與執行之研究－以屏東地區高中為例（國立屏東教育大學碩士論文）。取自臺灣博碩士論文知識加值系統。（系統編號：102NPTT0576015）
- 張典魁（2013）。高中優質化補助方案增能機制與指標成效之相關研究（國立暨南國際大學碩士論文）。取自臺灣博碩士論文知識加值系統。（系統編號：

101NCNU0631008)

■ 陳怡儒（2019）。高中優質化輔助方案優質化動能和學校效能關係研究－以北三區（桃竹苗）為例（國立彰化師範大學碩士論文）。取自臺灣博碩士論文知識加值系統。（系統編號：107NCUE5331010）

■ 陳明印（2008）。高中優質化輔助方案實施成效之個案研究（國立臺灣師範大學碩士論文）。取自臺灣博碩士論文知識加值系統。（系統編號：096NTNU5332097）

■ 陳泰宏（2014）。影響創意教學關鍵因素之研究－以高中優質化計畫為實例（國立彰化師範大學碩士論文）。取自臺灣博碩士論文知識加值系統。（系統編號：103NCUE5037024）

■ 辜榮賢（2011）。高中優質化方案推動現況與學校效能關係之研究（未出版之碩士論文）。國立嘉義大學教育行政與政策發展研究所，嘉義。

■ 黃烽榮（2019）。高中優質化輔助方案實施成效之研究（國立臺北教育大學碩士論文）。取自臺灣博碩士論文知識加值系統。（系統編號：107NTPT0576041）

■ 楊登進（2014）。高中優質化輔助方案實施現況與成效之研究－以中部地區四縣市為例（國立彰化師範大學碩士論文）。取自臺灣博碩士論文知識加值系統。（系統編號：102NCUE5331002）

■ 葉玉淘（2013）。離島地區實施高中職優質化輔助方案政策成效之研究－以澎湖縣為例（未出版之碩士論文）。國立中山大學教育研究所，高雄。

■ 廖崇義（2009）。高中優質化輔助方案執行之研究（國立臺北教育大學碩士論文）。取自臺灣博碩士論文知識加值系統。（系統編號：097NTPTC576096）

■ 蔡佳柔（2018）。高中優質化輔助方案重要性與滿意度之研究（國立彰化師範大學碩士論文）。取自臺灣博碩士論文知識加值系統。（系統編號：106NCUE5331040）

■ 羅仁宏（2020）。公立高中優質化前導學校教師知覺對學校經營績效之研究－以行政管理為調節變項（國立成功大學碩士論文）。取自臺灣博碩士論文知識加值系統。（系統編號：108NCKU5331007）

- Chimier, C., & Harang, C. (2018). *Designing and Implementing a School Grant Policy*. Paris: UNESCO-IIEP. Retrieved from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265168>

