

讓偏遠學校成為扭轉極限村落趨勢的新契機

鄭青青

國立臺南大學教育學系教育經營與管理博士班研究生

丁學勤

國立臺南大學教育學系教育經營與管理教授

一、前言

世界衛生組織（World Health Organization, WHO）2019 年世界人口老齡化報告指出，當今全球人口特徵四大趨勢為「人口老化」、「城市化」、「人口增長」和「國際移民」。而臺灣正身處在人口老化，但出生率為全球最低的嚴峻局勢。依 WHO 定義，65 歲以上的人口，占總人口比率達 7% 以上，稱為高齡化社會（aging society）、達 14% 稱為高齡社會（aged society）、達 20% 即稱為超高齡社會（Super-aged society）。依國家發展委員會（2020）「中華民國人口推估（2022 年至 2070 年）」報告資料顯示，表 1 為主要國家高齡化轉變速度，其中臺灣於 1993 進入高齡化社會，2018 年進入高齡社會，預測於 2025 年進入超高齡社會。臺灣在 25 年間由高齡化社會進展到高齡社會，但僅 7 年就轉進超高齡社會，我國目前已是全世界高齡人口增加最快速的國家之一。

日本為全世界老化問題最嚴重國家，2015 年 65 歲以上人口，已高達 26.7%，早在數十年前就面臨人口高齡化問題，加上少子女化衍生出國土安全、人口往城市集中等諸多衍生性問題，這與臺灣面臨的挑戰幾乎相同。「極限村落」（Marginal settlement），由日本社會學者大野晃所創，指該村落 65 歲以上老年人口占總人口的比率超過一半，由於這些村落缺乏活力且人口密度低，故地方基礎公共建設並不發達，公共及商業服務也相當匱乏，導致村落無法繼續運作，長者的生活處境變得更加困難。加上這些村落的地理條件差，距離市中心遠，相關資源與服務很難進入（Feldhoff, 2013）。這些村落終將面臨併村、甚至廢村的危機。

表 1 主要國家高齡化轉變速度

國別	65 歲以上人口所占比率到達年度（年）			轉變所需時間（年）	
	高齡化社會（7%）	高齡社會（14%）	超高齡社會（20%）	7%→14%	14%→20%
中華民國	1993	2018	2025*	25	7*
日本	1970	1994	2005	24	11
韓國	2000	2018	2025*	18	7*
新加坡	2000	2019	2028*	19	9*
香港 ¹	1984	2013	2022	29	9
美國	1942	2013	2028*	71	15*
加拿大	1945	2010	2024*	65	14*
英國	1929	1975	2026*	46	51*
德國	1932	1971	2007	39	36

資料來源：國家發展委員會（2020）「中華民國人口推估（2022 年至 2070 年）」報告

註：*為中推估結果，其他無標記表示為實際值。1 為特別行政區。

我國目前已有鄉鎮達極限村落標準，若不能有效處理，未來問題僅會更加嚴峻，提高生育率似乎已緩不濟急，目前需要解決的是人口分配不均的問題，依據林倖妃（2020）報導指出：國家發展委員會曾依人口變化率、人口規模和居民收入等指標，找出國內 368 個鄉鎮區中，共 134 處面臨消滅危機，不僅人口外流嚴重且居民相對弱勢，還全都集中在中南部和東部，土地面積佔全國 66.5%，人口數卻僅 11.6%。針對人口流失的問題，主要是因為城鄉差距。調查民眾心中主要造成城鄉差距的主因，以生活機能、交通和就業機會為三個主要因素。我國朝向「極限村落」發展的區域，則可借鏡日本經驗，創造「關係人口」，也就是「和地方產生關係的人」，藉由增加造訪次數，創造地方活力，促進產業發展的機會，以維持區域人口數。其「關係」的發生可以是就學、就業。以高級中等學校為例，多數位於偏鄉學校正處於人口快速流失區域如表 2，111 學年度高級中等學校偏遠地區學校分布縣市統計表所示，未來偏鄉學校經營，如能加入地方創生元素，能改善並緩解的並非僅是教育議題而已，更擴及國家安全層級議題。

表 2 111 學年度高級中等學校偏遠地區學校分布縣市統計表

縣市	偏遠	特殊偏遠	極度偏遠	條例適用學校數
新北市	4	0	0	4
桃園市	1	0	0	1
苗栗縣	1	0	0	1
南投縣	0	0	1	1
雲林縣	2	1	0	3
臺南市	1	0	0	1
高雄市	0	0	1	1
屏東縣	3	1	0	4
宜蘭縣	1	0	0	1
花蓮縣	3	0	0	3
臺東縣	1	2	0	3
澎湖縣	2	0	0	2
金門縣	2	0	0	2
連江縣	1	0	0	1
合計	22	4	2	28

資料來源：教育部統計處由筆者自行整理

二十世紀著名政治哲學家羅爾斯（John Rawls）提出作為公平的正義（justice as fairness），社會正義的實現，不能和公平分離。並提出正義的二個原則：「自由原則」及「差異原則」。特別是差異原則，現實社會總存在差異，這其中當然包含教育，不論是先天能力或後天條件，一個切實可行的正義理論，不可能忽略這些差異，只有在「這種差異是對社會上最受不公平待遇的成員有利」時，才能夠被允許。王俊斌（2016）提出教育的公平問題不能僅思考機會是否均等，而是要能系統性掌握「輸入條件」與「供應面」的均等，「資源應用」與「參與

機會」的歷程均等，以及「關注弱勢者獲致成功的比例」與一般人之間是否相同之結果均等。這更說明教育部推動 2017 年《偏遠地區學校教育發展條例》通過，文中稱本條例，將是我國教育的進步，更是社會推向作為公平的正義具體實踐。但本條例施行，能否落實執行及能否在執行細節上用心，才是未來觀察的重點。

近年聯合國於 2015 年更提出「2030 永續發展目標」(Sustainable Development Goals, SDGs)，其中第 4 個目標即是「優質教育」(Quality Education)，確保包容和公平的優質教育，讓全民終身享有學習機會。各國在制定教育政策亦有與此目標相符應，強調藉由「積極性差別待遇」(positive discrimination)，縮短教育機會不均等之情事。陳芳毓等 (2023) 指出其中細項涵蓋目標 4.3 於 2030 年前，確保所有男女都有公平、可負擔、高品質的技職、職業與高等教育機會，包括大學教育及目標 4.4 於 2030 年前，大幅增加掌握技術和職業技能的青年與成年人人數，以備就業、正式工作和創業所需。

我國為 SDGs 目標 4 做出實際行動，為平衡城鄉教育資源，2019 年教育部通過《教育部補助偏遠地區學校及非山非市學校教育經費作業要點》，落實偏遠地區學校教育發展條例，實踐教育機會平等原則，確保各地區教育均衡發展的精神。陳芳毓等 (2023) 指出第 11 目標即是「永續城鄉」(Sustainable Cities and Communities)。建構具包容、安全、韌性及永續特質的城市與鄉村。細項目標涵蓋 11.2 目標：於 2030 年前，為所有人提供安全、可負擔、易於使用及永續的交通運輸系統，改善道路安全，尤其是擴大公共運輸，特別注意弱勢族群、婦女、兒童、身心障礙者及老年人的需求及 11.a 目標：透過加強國家和區域發展規劃，促進城市、郊區與農村地區之間，經濟、社會和環境的正向連結。

SDGs 目標 4「優質教育」及目標 11「永續城鄉」正契合目前偏鄉學校經營議題，未來學校經營不單只是校內經營而已，如何運用國家及教育政策方向之資源挹注，與社區共同攜手地方創生，將會是學校能否永續經營的唯一方向。

二、偏鄉學校現況

原本偏遠學校先天的限制，非常難道外人理解，但全球疫情期間很多學生、教師及家長，都能身歷其境感受疫情造成空間、距離上的限制，並感同身受部分困境。偏遠學校的限制，比想像還更多，如地理上交通不便，及衍生出的問題：教師高流動率、教師招考人數不足，大部分由代理教師補足名額等。校園內學生、教師及行政人員缺少多元文化刺激、學生家庭結構影響學習等，形成偏遠學校學生學習力較弱的因素。2017 年本條例通過，教育部投注偏鄉學校的設施的改善，透過強化偏遠地區學校教育措施、寬列經費、彈性運用人事及提高教師福利措施等方式，協助解決辦學困境，保障偏遠地區學校學生受教權益，讓偏遠學校永續

發展。依據林筱琄、吳易真、王銘岳（2018）指出偏鄉學生真正缺乏的，還是教師長期穩定陪伴及引導學習的重要角色。現況問題有二個最重要的因素：

（一）家庭結構無力支持學習

偏鄉地區就業機會不足，家庭經濟支柱父母因至外地謀生，部分或長時間不在家庭中，而將孩子留在家中，由長輩教養，長輩常礙於體力，大多只能提供孩子生理上的溫飽，難有餘力再做其他的照顧。大多數孩子從學校回家後就是與手機、電動為伍。從家庭開始就缺乏「陪伴」，孩子不知道還有其他學習方式，自然就沒有任何動力要去改變。這是導致偏鄉的孩子難以擺脫弱勢的最主要因素之一。筆者統計 107 至 111 學年度高級中等學校偏遠地區學校學生數統計表，如表 3。缺乏就業市場導致區域人口外移，長遠造成偏遠學校學生數節節下降。導致邁向極限村落趨勢，形成難以逆轉的區域人口失衡狀態。

表 3 107 至 111 學年度高級中等學校偏遠地區學校學生數統計表

學年度	全國學生數	偏遠地區學校學生數				占全國學生數 (%)
		偏遠	特殊偏遠	極度偏遠	小計	
107	696,782	11,460	1,150	464	13,074	1.9
108	642,791	10,453	1,010	351	11,814	1.8
109	609,745	9,838	952	276	11,066	1.8
110	585,629	9,366	890	269	10,525	1.8
111	567,943	9,046	822	279	10,147	1.8

資料來源：教育部統計處由筆者自行整理

（二）教師選聘不足學習需求

偏鄉交通與生活機能不便利是造成教師招聘不足與高流動的主因，偏鄉學校到開學日時，常發生「沒有老師」、「師資不穩」突然離職的窘況。教育部近年為改善偏鄉教學現場缺乏正式教師與高流動率，提出政策規定公費教師服務年限、提高偏遠加給等獎勵措施，期望留下教師。位處偏鄉教育第一線的「教師」，才是維護教育品質的核心關鍵。目前因本條例通過施行，增添書籍設備、修繕宿舍等資源挹注下，軟、硬體設備都已逐漸到位。緊接著需啟動未來在現今實務制度及細節上實施的革新，真正讓教師願意留下來「陪伴」學生，才是首要之務。

三、評析與建議

新竹縣、臺中市、彰化縣、嘉義縣目前無偏遠條例適用學校，如表 2。107 學年度僅有 25 所學校適用本條例，108 學年度新增新北市市立豐珠中學及雲林縣縣

立蔦松藝術高中，110 學年度桃園市新增市立羅浮高中，統計至 111 學年度為止共 28 所學校適用本條例，挹注偏鄉教育資源及平衡城鄉發展，將有非常大的助益。

以國立成功商業水產職業學校位處於臺東縣偏鄉區域成功鎮為例，依據臺東縣成功鎮戶政事務所公開資訊由筆者統計，截至今年 3 月成功鎮總人口數為 13,166 人，新生兒人數 110 年度為 53 人、111 年度 59 人，推估未來人口數趨勢，將快速的邁入極限村落，不久的未來招生即會面臨極大的挑戰。但其不僅是成功鎮，我國尚有多處偏遠地區都將面臨人口數銳減的極大挑戰，未來將考驗著學校經營能否永續，其眼前當下的每一步決策都顯得格外重要。筆者就學校實務現場就學校功能延伸及穩定師資部分提出五點建議：

1. 開創偏鄉學校多角化效能

將學校現有場地及設備做充分運用，如寒、暑假期間辦理勞動部委託專案：青年職業訓練、失業勞工職業訓練、在職員工職業訓練等，技術士證照社會組檢定、或辦理進修部提供學歷進修或與在地社區大學開設社區民眾增能課程，讓學校功能能擴及至社區進修、增能及學習中心，滿足偏鄉社區產業及民眾的需求。建議學校接軌目前教育部推行之「產學攜手合作計畫」政策、在校生技術士檢定等與勞動部及業界合作經驗，在既有政策及推行計畫下，規劃校本特色經營模式。

2. 攜手地方產業，融入地方創生

技術型高中職業類科與地方產業接軌及在地科技大學，共同申辦產學攜手合作計畫。高級中等學校教育為成年前期教育，所學可以快速地接軌產業，扶植在地企業，開創就業機會。讓學生有機會在地就業並兼顧升學，為學生根留家鄉、奉獻家鄉。例如：國立恆春工商設立餐飲、觀光科結合墾丁觀光資源、國立仁愛高農設立茶葉技術科與仁愛鄉當地製茶產業結合。

3. 活化彈性教師介聘制度

目前依「國立高級中等學校教師介聘辦法」分為自願接受介聘及非自願接受介聘，一旦介聘成功，即為不可逆的介聘。建議未來增加建置區段性時間教師彈性介聘調動，介聘時間屆滿，教師可以返回原校續任，如此可以促進都市及偏鄉教師流動，介聘時間所感受到的文化刺激及他校作法，將有利於教師成長的活化與刺激。或採行教師短期交換學校任教制度，增加教師文化刺激，減少城鄉差異。

4. 盤點偏遠學校宿舍整修及住宿現況

依據廖來第（2021）立法院預算中心「我國偏遠地區教育發展及近年相關重大計畫辦理成效檢討」報告指出，107 至 110 年度教職員生宿舍設施或安排適當

人力補助已逾 13 億元。目前本條例已為偏鄉學校提供宿舍新建、改善及管理人力安排均逐步到位，未來應落實盤點偏遠學校宿舍使用現況，避免年資久並已在當地置產教師佔用，導致初任或新進教師沒有實際受到本補助留住老師用意，淪為整修少數人能使用住宿空間及使用住宿補助的惡性循環現況。因校長尚須接受遴選考評，仍無力去解決實際占用問題。建議由教育部定期查核，落實學校宿舍管理，定期簽訂契約及落實公平正義原則。

5. 獎勵優秀久任而非僅是久任教師

《偏遠地區學校教育發展條例》第 21 條：偏遠地區學校校長、教師，依教師待遇條例給與鼓勵久任之獎金及其他激勵措施；獎金發給之對象、類別、條件、程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關擬訂，報行政院核定。本獎勵應訂定明確具體優秀事實績效，並盡早公布，以激勵偏鄉學校教師士氣，獎勵優秀久任教師將有助於現場教師。獎勵如採齊頭式的發放，將無助於教師士氣的提升。

偏鄉學校開創多角化效能、學校共同攜手合作在地產業，參與地方創生、穩定師資提供獎勵，提供學生優質的教育環境，孕育學生未來就業實力，如前言所述，造城鄉差異的三個最重要因素：生活機能、交通和就業機會。建議接軌教育部推行產學政策，讓推動適用本條例的偏鄉學校進行優化，提供學生未來在地就學、就業機會，提供扭轉極限村落的新契機。

四、結語與未來展望

我國城市區域房價及物價節節上升，就業機會雖多但不易安頓生活，這讓年輕人增加回鄉就業意願，加上疫情推升數位化教材數的新契機帶動下，透過本條例專法施行，寬列偏鄉教育經費、補足各項教育措施，解決偏遠地區面臨的交通不便、文化刺激不足及穩定師資，等獎勵措施。自 106 年通過迄今近 6 年來，校園軟、硬體實施多數已逐步到位。惟本條例第 19 條第 3 項中央主管機關應每三年辦理全國偏遠地區教育會議，非常可惜的是，目前尚未見申辦。期許未來能透過全國偏遠地區教育會議落實偏遠地區學校教育狀況調查，審視偏鄉學校執行現況，並提供偏鄉學校革新行政力度並作為接續政策方向調整，輔導偏鄉學校接軌我國產學教育政策，實踐教育公平正義理念，開創與地區共生共榮未來，扭轉我國極限聚落趨勢，平衡偏鄉區域人口數，實現 SDGs「優質教育」及「永續城鄉」目標。

參考文獻

- 王俊斌（2016）。教育制度中的社會正義理論分析—多元觀點與比較基礎建構。臺灣教育社會學研究，16(2)，29-63。

- 林桓（2016）。邁向高齡社會之公共服務發展趨勢。《國土及公共治理季刊》，4(1)，3-7。
- 林倖妃（2020）。「生」不如「死」的時代 地方創生鄉鎮復活。《天下雜誌》，707，106-108。
- 林筱琿、吳易真、王銘岳（2018）。偏鄉孩童缺的不是無止盡的同情，而是一路成長都缺乏的「陪伴」。《關鍵評論網》。取自 <https://www.thenewslens.com/article/96086>
- 陳芳毓、許鈺屏、李鈺淇、數位營運暨社群、高偉倫、阮怡婷（2023）什麼是永續發展目標 SDGs？17 項目標一次掌握。《未來城市 Future City》。取自 <https://futurecity.cw.com.tw/article/1867>
- 國家發展委員會人口推估查詢系統（2020）。《中華民國人口推估（2022 年至 2070 年報告》。取自 <https://pop-proj.ndc.gov.tw/download.aspx?uid=70&pid=70>
- 詹舒涵（2018）。高齡社會正式來臨 臺灣也出現「極限村落」？。《TVBS 新聞網》。取自 <https://news.tvbs.com.tw/life/900828>
- 廖來第（2021）。我國偏遠地區教育發展及近年相關重大計畫辦理成效檢討。立法院預算中心。1-47。
- 大野晃 Ohno Akira（2008）。《限界集落と地域再生》。北海道新聞社。
- Feldhoff, T. (2013). *Shrinking communities in Japan: Community ownership of assets as a development potential for rural Japan?* .Urban Design International, 18(1), 99-109.
- Rawls, J. (2020). *A theory of justice: Revised edition*. Harvard University Press.
- World Health Organization. (2020). *World Population Ageing 2019*.
- World Health Organization. (2015). *Health in 2015: from MDGs, millennium development goals to SDGs, sustainable development goals*.

