

從政策施展觀點探究都會邊陲區學校實施學習扶助 政策之行動策略與挑戰

段定亞

臺中市后里區內埔國小教師

國立臺中教育大學教育學系教育行政與管理碩士在職專班研究生

阮孝齊

國立臺中教育大學教育學系助理教授

一、前言

教育公平一直是臺灣教育政策的核心目標，受到廣泛關注。在貧富與城鄉差距擴大的當下，臺灣教育逐漸呈現 M 型化趨勢，雖教育部自 2013 至 2022 年間增加教育經費達 59%，教育 M 型化現象仍未改善（吳清山，2022），顯示國民教育的均衡功能仍待強化。

然而，教育不利現象並非僅存在於偏鄉。以「偏鄉」為關鍵字的研究在臺灣博碩士論文系統中逾 600 篇，但「都會邊陲區」僅約十餘篇。雖偏鄉教育弱勢長期受到關注，但若僅將資源集中於偏鄉，則都會邊陲區的弱勢學生反而成為教育資源分配的盲區（江淑真、王麗雲，2020；Skattebol & Redmond，2019）。

文獻指出，不同區域的不利樣態各異，偏鄉主要受限於結構性資源不足與師資流動，導致學習扶助課程穩定性低，都會邊陲區雖有大量弱勢家庭，卻因不被視為「偏鄉」，難以獲得額外師資或補助，使需求被忽視（江淑真、王麗雲，2020）。可見社會長期將資源聚焦於偏遠或特定身分群體，忽略都市邊緣學生的困境，削弱教育機會均等的理想。

從政策的執行角度來看，Ball 等人（2012）指出，政策並非被機械地執行，而是在具體脈絡中，經由行動者的理解、詮釋與協商而展現多樣實踐。例如，臺北市著重經驗分享與典範傳承，臺中市則結合地方特色與獎勵機制，顯示政策在不同脈絡下可能產生差異化結果。從政策施展（policy enactment）的觀點出發，理解學校如何詮釋與實踐政策，有助於揭示中央規劃與在地落實之間的落差。

在新課綱推動與教育平權倡議下，學習扶助政策愈受重視。本研究以政策施展理論為分析框架，蒐集並分析官方文件（如教育部與地方教育局作業手冊、學校計畫書與成果報告）及相關研究文獻，探討都會邊陲區學校實施學習扶助計畫的行動策略與挑戰，期能為未來政策推動與實務運作提供參考。

二、文獻回顧與理論框架

Ball、Maguire 與 Braun（2012）提出「政策施展」（policy enactment）的

概念，強調政策並非被動執行的文本，而是行動者在具體脈絡中，經由「詮釋」（interpretation）、「轉譯」（translation）與「再情境化」（recontextualization）所生成的實踐過程。此觀點有助於理解為何相同政策在不同學校會呈現出差異化的施行結果。

（一）學習扶助政策

教育公平是教育政策的核心目標，其中「學習扶助」被視為縮減城鄉差距、協助弱勢學生的重要措施。根據教育部國民及學前教育署學習扶助《標準作業流程手冊》（2023），中央透過標準化規範篩選對象、設計課程並評估成效，期望確保學習落後學生獲得適切支持。然標準化設計在不同脈絡中可能遭遇挑戰，學校落實成效受到組織能力、社會支持與資源分布影響，形成差異化的「政策施展」。

以往研究指出，學習扶助政策確實能提升學生學習成效，但其效果取決於實施條件。李孟峰（2010）發現「攜手計畫」能有效促進國語與數學成績；朱家儀等（2013）認為個別化與差異化教學能進一步提升成效。施喻璇與施又瑀（2023）強調前測診斷的重要；陳信豪（2022）主張補救應融入日常課堂；黃綺芳與林志成（2023）指出數位平台與教師社群能提升動機與共享資源。整體而言，學習扶助的效益仰賴三大核心：前期診斷與追蹤、差異化教學策略，以及教師專業與數位支持。

然而，偏鄉與都會邊陲學校普遍面臨師資不穩、行政負荷與家庭支持不足，致使學習扶助政策在地方的實施成效受限。研究指出，偏鄉與原鄉學校雖有高度比例之待加強學生，卻「苦於缺乏穩定師資」而難以提供持續性教學支持（邱于真，2021）。同時，都會邊陲學校亦因行政人員與政策承辦者的頻繁異動，使政策推動呈現不連續與解讀不一致的情況（邱于真，2021）。在中央標準化要求與地方脈絡差異的交織下，第一線教師多以「務實因應行政壓力」的方式詮釋政策，而難以完全依循其原初理念（邱于真，2021），顯示政策文本與地方實踐之間仍存在顯著落差。

（二）政策施展理論框架

Ball 與其同事（2010，2012）指出，政策施行是行動者在情境中詮釋與轉譯的過程，受學校物質條件、文化氛圍與社會環境影響。其核心概念如下：

1. 詮釋（interpretation）：教師、行政人員如何理解政策文本，並依其專業、經驗與價值觀賦予自己對於政策文本的意圖與解釋。
2. 轉譯（translation）：當政策文本經過各行動者微觀理解後，行動者將在真實情境中將政策文本轉換成實際的教學實踐，行動者經過自己轉譯後「如何」實

踐。

3. 情境（context）：行動者身處在何種物質、文化脈絡中，而學校所身處的社區又有哪些獨有的社會條件，這些都會影響各個行動者的詮釋以及轉譯，很多時候文化脈絡的影響是深植在個人價值觀裡，所以個人難以察自己被周遭文化影響多深。

4. 行動者能動性（agency）：每個人都有獨立做決定的行動力，在各政策行動者中之各個教師、行政人員有個人決定權，自己可以決定如何調整與創新。

「政策施展」觀點揭示政策執行並非線性過程，行動者會依其脈絡資源與文化條件進行詮釋與調整，產生多元實踐結果。此理論框架有助於分析都會邊陲區學校在學習扶助政策中的行動策略與挑戰。

三、政策施展下都會邊陲學校因應學習扶助之策略

學習扶助政策雖由中央統籌設計與補助，但實際執行需依地方脈絡調整。對於資源相對匱乏的都會邊陲學校而言，唯有透過行動者的詮釋、轉譯與在地創造，方能使政策有效落實。本文依據 Ball 等人（2012）「政策施展」（policy enactment）的四項核心概念，歸納出以下策略。

（一）政策施展中行動者對政策進行在地詮釋

Ball 等人（2012）指出，政策在現場並非被動執行，而是行動者依情境重新定義的過程。以英國 Atwood 中學為例，原強調「良好行為促進學習」的紀律政策，在教師詮釋下被轉化為關係導向的教育實踐。教師透過對話與引導，讓學生理解規範背後的意義，培養自我控制與責任感。同時，學校以「My Progress Chart」協助學生記錄與反思學習歷程，使外部監控工具轉化為自我激勵與成長的媒介。此例顯示行動者的在地詮釋能賦予政策新的教育意涵，使制度化文本與現場實踐之間形成動態互動。

（二）關鍵內外部參與者進行補助計畫之轉譯與創造

在政策落實過程中，學校常結合外部資源進行轉譯與創造。以非營利組織推動的課後照顧班為例，雖非教育部正式「學習扶助」方案，卻以弱勢學生為核心，整合課業輔導、情緒支持與自信培養，體現教育扶助的地方化實踐（孔詢媚，2019）。學校行政與導師負責統整學生需求與課程安排，外部機構提供師資與活動設計，使補救教學轉化為「全人關懷」的教育場域（江淑真、王麗雲，2020）。此種跨界合作突破中央政策的界定，展現政策在地方脈絡中被重新詮釋與創造的樣貌。

（三）政策中的參與者透過情境回應策略進行施展

在都會邊陲地區，家庭結構脆弱與經濟資源不足，常使學習扶助的推動面臨額外挑戰，但參與者的施展行動能夠突破專案補助的框架。例如，家扶基金會（2025）調查顯示，多數扶助家庭在支應子女教育費用上有困難。以「無窮世代」專案為例，基金會與地方宮廟合作義賣，協助無政府補助身分的家庭，補足官方資源缺口。此一行動展現非正式行動者在政策施展中的補充力量，促使學校與教師重新思考「學習扶助」的範圍，將焦點由課業補救擴展至生活照顧與心理支持。這種結合社區與教育的情境回應，使政策得以更貼近學生真實的生活與學習需求。

（四）政策施展中的行動者展現多元之能動性策略

在資源有限的都會邊陲學校，教師亦能展現高度能動性以回應多重挑戰。雖然面臨標準化測驗的績效要求，但教師以前測診斷為基礎，運用差異化教學與多元評量，或結合數位科技與專業社群共備，讓補救教學融入日常課堂（施瑜璇、施又瑀，2023；陳信豪，2022；黃綺芳與林志成，2023）。這些實踐展現行動者的主動詮釋與再情境化能力，使學習扶助不再僅是政策指令，而成為回應學生多元需求的教育行動。

四、都會邊陲學校因應學習扶助之挑戰

學校在學習扶助政策的施展過程中雖展現多元策略與能動性，但政策的運作並非僅是「行動的展現」，同時也深受情境結構所限制（Ball, Maguire, & Braun, 2012）。換言之，策略與挑戰互為辯證關係：行動者在在地脈絡中靈活詮釋、轉譯與回應政策的同時，也不得不面對制度規範、資源落差與行政壓力的牽制。這樣的現象在都會邊陲學校尤為明顯，因其既無偏鄉資源補助的優勢，又承擔都市弱勢群體集中的教育壓力。

因此，透過以下分析，我們仍揭示政策文本與實際施展之間的落差，並指出教育公平理想在具體實踐中的結構性挑戰。

（一）詮釋的挑戰

以往研究指出，都會邊陲學校的行動邏輯往往受到政策導向與績效思維的約束，導致學習扶助在詮釋層面出現路徑依賴（江淑真、王麗雲，2020）。學校在詮釋中央政策時，常受限於「問責」與「評比」機制，將學習扶助簡化為成績提升的手段，而非真正的教育公平實踐（劉鎮寧，2016）。因此，學校雖理解政策精神，但在實際詮釋中傾向以「符合上級要求」為優先，忽略學生情意與社會脈絡的差異。

（二）轉譯的挑戰

在政策轉譯過程中，中央對一致性與效率的要求，往往壓縮地方的彈性。補救教學資源平臺（2014）的政策回顧指出，教材與教法多未根據地方需求調整，導致政策文本與現場實際脫節。朱家儀、黃秀霜與陳惠萍（2013）亦發現，補救教學若僅停留於「技巧性補救」而未融入學生生活經驗，其學習成效有限。這顯示政策轉譯階段的主要挑戰，在於如何讓中央標準化設計與地方脈絡需求產生對話，而非彼此抵觸。

（三）情境回應之挑戰

都會邊陲學校在執行學習扶助時，面臨家庭經濟壓力、家長參與度低與學生學習動機不足等多重情境挑戰（家扶基金會，2024）。雖然學校嘗試結合社區或非營利組織資源，但在有限人力與經費下，仍難以建立長期支持系統。施瑜琬與施又瑀（2023）指出，行政作業繁瑣與教師投入不足，使學校在執行補救教學時往往流於形式化，無法真正回應學生的情境需求。

（四）行動者能動性之挑戰

政策施展理論強調行動者的能動性，但在現場，教師的能動性常被結構性因素削弱。陳信豪（2022）指出，教師面對課程負擔與評鑑壓力時，難以投入創新教學與個別化輔導。李真誼與鄧佳恩（2022）也指出，課程偏重知識補救而忽略情意支持，導致教師即使具備專業意識，也難以突破制度限制。這些現象顯示，行動者的能動性雖為政策落實的關鍵，但若缺乏制度鬆綁與行政支持，其主動性將難以持續。

五、結語

本文以政策施展的觀點，檢視都會邊陲學校在推動學習扶助政策時的行動模式與所面臨的限制。研究發現，雖中央透過標準化流程與補助措施形塑政策框架，但學校並非被動執行者，而是依其脈絡條件進行詮釋、轉譯、情境回應與能動性實踐。都會邊陲學校在資源有限、弱勢需求高度集中的情況下，仍能透過教師專業、跨域協作與在地創造，使政策在地方具有一定的可行性。然而，本文所分析的四項挑戰——詮釋受到績效導向限制、轉譯受制於標準化框架、情境需求超出學校承擔範圍、以及教師能動性被行政負擔削弱——顯示政策文本與現場運作之間仍存在明顯落差。

因此，本文強調，政策欲在都會邊陲脈絡中有效施展，需將中央規範與地方條件重新對接：在詮釋層面回到教育公平的核心精神，在轉譯層面提升彈性與地方自主，在情境層面建構跨域支持系統，在能動性層面減輕教師行政負擔

並強化專業發展。唯有將政策文本與現場脈絡整合，讓行動者的專業判斷與地方知識得以發揮，學習扶助政策方能真正回應都會邊陲學生的需求，並朝向縮減學習落差與促進教育機會均等的目標前進。

參考文獻

- 孔詢媚（2019）。**梧棲敬拜會實施課後輔導對梧南國小弱勢學生之影響**（為出版碩士論文）。南華大學，嘉義縣。
- 田育昆、林志成（2014）。補救教學現況挑戰及其因應策略。收入於提升中小學補救教學成效之理論與實務研討論壇論文集（頁 383-396）。
- 江淑真、王麗雲（2020）。都會邊陲區教育困境與資源配置之檢視。**教育政策論壇**，23(2)，85-112。
- 朱家儀、黃秀霜、陳惠萍（2013）。「攜手計畫課後扶助方案」補救教學方法之探究。**課程與教學**，16(1)，93-114。
- 吳清山（2022）。近十年來（2012 — 2022）國民教育挑戰及重大問題分析之探究。**台灣教育研究期刊**，3(5)，1-17。
- 吳雅萍（2020）。淺談偏鄉教育之現況與問題。**教育人力與專業發展**，12(6)，41-50。
- 李孟峰（2010）。「攜手計畫—課後扶助方案」實施歷程與成效之研究。**教育實踐與研究**，23(1)，115-144。
- 李真誼、鄧佳恩（2022）。實施正向管教的學習扶助課程。**臺灣教育評論月刊**，11(2)，136-139。
- 邱于真（2021）。從歷史制度主義觀點探討地方政府推動學習扶助政策之在地實踐（博士論文，國立臺灣師範大學教育學系）。取自華藝線上圖書館系統。（系統編號 U0021-NTNU40681）
- 施喻璇、施又瑀（2023）。推動學習扶助的常見問題與解決策略。**臺灣教育評論月刊**，12(11)，98-103。

- 家扶基金會（2024 年 2 月 18 日）。近 6 成弱勢扶助家庭無法滿足孩子生活所需宜蘭家扶辦新春義賣。家扶基金會新聞稿。取自 <https://www.ccf.org.tw>
- 教育部（2023）。112 學年度學習扶助標準作業流程手冊。取自 <https://priori.moe.gov.tw/rdm/sop/>
- 教育部國民及學前教育署（2023）。112 學年度國民中小學學生學習扶助標準作業流程手冊。臺北市：教育部。
- 黃綺芳、林志成（2023）。學習扶助運用數位科技的思維及作法。**學校行政**，145，25-39。社團法人中華民國學校行政研究學會。
- 臺北市政府教育局（2021 年 11 月 25 日）。臺北市政府辦理國小及國中學習扶助績優楷模評選實施計畫（府授教國字第 1103107361 號）。臺北市：臺北市政府。
- 臺中市政府教育局（2023）。子計畫二十二：學生學習扶助績優人員評選暨表揚活動實施計畫。收入於 113 學年度臺中市辦理學生學習扶助整體行政推動計畫。臺中市：臺中市政府教育局。
- 劉鎮寧（2016）。中小學補救教學政策執行問題之分析：以高雄市為例。**學校行政雙月刊**，101，166-184。
- 陳信豪（2022）。提升國小補救教學成效之探究。**臺灣教育評論月刊**，11(11)，75-80。
- 鄭勝耀（2013）。弱勢學生與補救教學之研究。**教育人力與專業發展雙月刊**，30(1)，13-26。
- Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A. (2012). *How schools do policy: Policy enactments in secondary schools*. London, UK: Routledge.
- Braun, A., Ball, S. J., Maguire, M., & Hoskins, K. (2011). Taking context seriously: Towards explaining policy enactments in the secondary school. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 32(4), 585-596. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/01596306.2011.601555>

- Braun, A., Maguire, M., & Ball, S. J. (2010). Policy enactments in the UK secondary school: Examining policy, practice and school positioning. *Journal of Education Policy*, 25(4), 547-560. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/02680931003782876>

- Skattebol, J., & Redmond, G. (2019). Troubling policy discourses of socio-economic disadvantage and child wellbeing: A critical policy analysis. *Children and Youth Services Review*, 97, 55-63. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.chilyouth.2017.06.033>

