

## 《偏遠地區學校教育發展條例》草案探討

吳忠勇

雲林縣中興國小校長

國立臺中教育大學 教育系博士生

### 一、前言

少子女化是全世界各先進國家普遍面臨的問題，部分農漁業縣市因財政困窘，紛紛進行小型學校的整併工作。首當其衝的就是生源不足的偏遠地區小學，但這些被裁併或瀕臨裁併的學校，對於當地社區文化的傳承及教育功能的發揮至關重要，草率進行裁併校，實則罔顧學生在地就學的權利，甚至造成偏鄉社區的沒落。教育部因意識到問題的嚴重性，在去年公布了《偏遠地區學校振興條例》草案（後來名稱改為《偏遠地區學校教育發展條例》），並辦理了四場公聽會蒐集民意。近來部分關心此條例的立法委員，從 8 月 10 日起由屏東開始，預計辦理 10 場「2017 偏鄉教育巡迴論壇」，主要針對「偏鄉學校專聘教師方案」內容進行討論，並蒐集與會各界人士的看法。

偏遠地區學校的發展，必須以整

全的觀點進行考慮，除了地方政府必須提供經費挹注，獎勵偏鄉學校進行校務革新及轉型之外，教師專業成長及學生學習成效的提升也是首要之務。校長的職責是綜理校務，也是攸關學校發展的靈魂人物。學校的需要，校長最知道。本文將以一位在偏鄉地區服務的國小校長視角出發，探討《偏遠地區學校教育發展條例》草案對偏鄉學校的影響，以及提出相關建議供教育工作者及行政機關參酌。

### 二、《偏遠地區學校教育發展條例》草案要點

本條例被稱為教育法令當中的「轉型正義條例」，期能落實憲法中保障人民教育機會均等的權利，並讓偏遠地區的教育能夠均衡發展。茲依據立法院第 9 屆第 3 會期第 13 次會議議案關係文書，將《偏遠地區學校教育發展條例》重點說明如下（立法院，2017）：

表 1 《偏遠地區學校教育發展條例》草案重點整理

項目	內容
偏遠地區定義	本條例所稱偏遠地區，指交通、經濟、文化、社會等條件不利之地區。由直轄市、縣（市）主管機關依偏遠地區學校認定基準認定，報中央主管機關核定並公告……至少每三年應通盤檢討並公告之（第四條）。
偏遠地區學校教師之進用及培育	偏遠地區學校進用編制內合格專任教師確有困難者，得以契約進用教學人員或以共聘、巡迴輔導或其他方式聘用特殊專長教師，最高以三分之一教師編制員額為限（第八條）。各大學招生之師資培育，應保留一定名額予偏遠地區學生。……協調師資培育之大學設公費偏鄉教育師資培育在職專班（第九條）。

（續下頁）

項目	內容
偏遠地區學校之組織、人事……等事項，得採取特別措施	本條例為有關偏遠地區學校事務之特別法，在組織、人事及經費上賦予較大的彈性（第二條）。……不受國民教育法、高級中等教育法、教育人員任用條例及其相關法規之限制（第七條）。如：（1）學校之行政組織得彈性設置（2）校長之遴聘由地方主管機關依實際需要另定之。校長得提出未來校務發展計畫，經原學校校務會議通過，報各該主管機關同意後連任，得不受連任一次之限制。（3）學校招生得不受學區及行政區域之限制。（4）學校得依需要採混齡編班方式並實施混齡教學。
中央主管機關應採取改善偏遠地區學校教育措施	中央主管機關為改善偏遠地區學校教育，應採取下列措施（第五條）：（1）研訂全國性之偏遠地區教育法規及政策。（2）對直轄市、縣（市）主管機關執行偏遠地區學校教育事務進行協調及監督。（3）優先提供直轄市及縣（市）主管機關為辦理第七條各款措施所需經費補助。（4）鼓勵偏鄉地區學校及教師提升教學品質、發展特色課程或實施混齡編班混齡教學。（5）定期舉辦全國偏鄉地區教育會議。
改善偏遠地區學校教育的優先措施	直轄市、縣（市）主管機關為改善偏遠地區學校教育，應優先採取下列措施（第六條）：（1）整建學校基礎設施。（2）提供教材、教具……數位及其他必要設施。（3）為學生就學與通學採取必要措施。（4）視學生需要，提供課後補救教學或課後照顧。（5）提供教職員工及學生住宿設施或安排適當之措施，及交通費補貼及生活津貼。（6）合理配置教學及行政人力，簡化學校行政流程，必要時得指定學校集中辦理。（7）因應地域特性加強規劃辦理教師研習、輔導，協助教師專業發展。（8）設置任務編組性質之偏遠地區學校區域教育資源中心，對偏遠地區學校提供教學及行政支援。
特別獎勵	自願赴偏遠地區學校服務之校長及教職員，應給予特別獎勵及福利；其辦法由中央主管機關定之（第十條）。

### 三、《偏遠地區學校教育發展條例》草案探討

《偏遠地區學校教育發展條例》立意良好，對於偏遠地區學校面臨的困境有所改善，但就教育實際現場的運作而言，有部分問題仍值得加以探討。

#### （一）偏遠地區學校的界定

原本《條例》草案中依地理環境特性作為區別偏遠學校的規準，雖有其便利性，但也引起不少爭論，日前亦發生蘭嶼某學校代理教師考上後因為沒有交通津貼而放棄到該校。就研究者 2017 年 9 月 1 日參加在嘉義大學

辦理之「偏鄉學校專聘教師」方案雲嘉場論壇，立委鍾佳濱提出將以目前教育部認定的「教育優先區」學校的要件，作為認定偏遠地區學校之依據，相較於原先草案之規定寬鬆不少。另外，對於部分俗稱「不山不市」的學校，除本身教育資源較為匱乏之外，因部分法令的限制，所以無法得到相對應的補助，在此次條例修訂中也應加以規範，讓學校能主動申請偏遠地區學校的認定（林文蘭，2016），或保障此類學校的經費補助。

#### （二）師資來源的穩定性

為了偏遠地區師資來源的穩定性，對於分發之公費生及特定為偏鄉

招考的教師訂有綁約「六年」之條款，對此爭議各方看法不同。立委鍾佳濱依據嘉義縣教育處長王建龍之構想提出「專案教師」方案，針對具備教師證且在教育優先區學校服務之代理教師，經一定招考程序錄取後給予六年聘期，在聘期當中給予 1 年 12 個月的薪水，並針對偏鄉師資之需求加以培訓及考核，六年後參加專門為偏鄉學校辦理的教師甄選可以加分，如果考上正式教師，聘約服務期間的年資可以提敘。此方案對於偏鄉師資的穩定具有相當的吸引力。研究者認為「綁約六年」是短期內的必要之惡，這是針對偏鄉考試取才的特殊性需求，且偏鄉學校師資流動頻繁，招不到優質或正式師資，在世界各國是普遍的現象，為取得正式教師資格而選擇報考偏鄉教師，就該遵守契約，才符合考試的公平性。如教師因為個人或家庭因素（結婚、重病、家庭變故等），必須調離原服務之偏鄉學校，考量法律不外乎人情，可依不足之服務年資繳交罰鍰，畢竟專案教師也在偏鄉服務了六年。

#### (三) 偏遠地區學校教師員額編制及人事經費的彈性運用規定

偏遠地區學校要甄選到合格專任教師不太容易，為了讓偏遠地區學校學生開學後能正常上課，條例明訂學校得在編制員額內彈性運用三分之一以下的人事經費，透過公開甄選方式進用代理教師，不必受限於教師法等有關代理教師之相關規定。但師資品質攸關偏鄉教育之良窳，讓學校能彈性運用人事經費是權宜之計，但不能

確保所招聘到的教師素質是優秀合宜的，開了彈性聘用代理教師的大門，有可能犧牲掉學生的受教品質（羅德水，2017）。既然一人成班已是確定的政策，日後學校裁併的校數當大幅減緩，條例理應訂定優先給予代理教師 12 個月的薪水，讓師資穩定，並且精算教師退休及缺額數，補助縣市政府經費招考偏鄉學校正式教師，讓孩子不必每年適應新教師。

#### (四) 擴大人力的彈性編制、簡化行政負擔

偏鄉學校正式師資來源缺乏，但行政業務卻不見減少。年輕的正式教師經常必須兼代理主任，代理教師有時亦必須兼任組長。依〈教育部補助國民小學充實行政人力實施要點〉規定，只有 12 班到 20 班的學校才有資格獲得補助，對於諸如繁雜的出納業務，經常讓兼辦的教師避之唯恐不及，且承辦出納人員經常異動，讓學校苦不堪言。（宋慶璋，2017）。研究者認為，部分代理教師相當盡責，除了教學及學生輔導工作表現良好外，對於學校行政事務的推動更是相當配合，而擔任行政人力人員，對於交辦工作也能認真達成任務，甚至比正式教師或正式職員更認真，所以如果能依代理教師及約用的行政人員表現給予相對較高的薪資，對於工作士氣的激發及工作的穩定性有積極作用，因此，對於服務成績優良之代理教師及行政人力，也應該依其在偏鄉的服務年資，給予獎金鼓勵。此外，偏遠地區學校可彈性運用人事費用共聘行政人員，並將業務集中處理。研究者認

為，偏鄉行政人力考核成績優良者也可斟酌納入日後參加國考加分的依據。

#### (五) 鼓勵辦學績優校長及優秀教師留任偏鄉

校長是學校校務推動的靈魂人物，攸關學校教育績效之良窳。為了讓辦學績效卓越之校長，能不受任期的限制，在條例中也明訂相關條文。而為了讓真正符合偏鄉學校需求的校長能長期服務，應該要有適合的評鑑機制，廣納學校同仁、家長和地方公正人士的意見（林文蘭，2016），藉由360度評鑑之精神，讓真正適合的校長及教師留下來，避免立法美意蒙塵。

#### (六) 教學型態的創新

條例提及教育部應鼓勵偏遠地區學校進行混齡教育及實驗教育。但公辦公營的偏鄉學校要辦理實驗教育有其難處，除了校內及地方家長必須先有共識外，對於部分不願意接受實驗教育的學生，家長必須接送他們到外學區就讀，不僅造成更大的負擔，也有交通安全上的顧慮（羅德水，2017），而且一旦改制成實驗學校，通常會有人事的大調動，更偏遠的地區則是每年代理教師異動頻繁。在嘉義大學的論壇上，某實驗學校校長私下告知，再怎麼努力學生人數都不會增加，因此，對於偏鄉學校申請成為實驗教育學校必須審慎把關，或許如芬蘭一樣朝高品質的混齡教育方式著手，會是較佳的方式。

## 四、結論與建議

《偏遠地區學校教育發展條例》是我國首次從「振興角度」來研擬的教育法案，對偏遠地區學校的校務發展提供更多的運作彈性（林文蘭，2016），但教育問題涉及層面相當廣泛，需統合各部會業務相互合作才能見效（王慧蘭、余育盈、劉晏伶，2011）。早期中央及部分縣市政府以偏鄉小校教育成本太高或財政不佳為由，積極進行學校裁併，後來，在部分學者及社會人士積極呼籲反裁併校，以及立委的關注之下，教育部終於體認到偏鄉教育的重要性，轉而在今年一月公告「公立國民小學及國民中學合併或停辦準則」，其中第四條提及：「學校新生或各年級有一人以上者均應開班。」至此，正式確立偏鄉教育的主體價值，落實憲法保障國民的受教權利。

然任何法令規定很難求其完備，就此次訂定之《偏遠地區學校教育發展條例》草案，匯集眾人的智慧，已對於偏鄉教育的發展跨出一大步，值得加以肯定。而法令的規定有其時代歷史背景及受當時的教育思潮所影響，因此，本條例也必須視實際執行情況加以滾動式修訂，以符合實際教育現場的需要。尤其106學年度全國共有130個班級1人成班，部分學校已開始嘗試實施混齡教學，教育主管行政機關必須及早因應，對於實施混齡教學的教師進行培訓，並研擬相關配套措施，以確保學生的學習權及受教權。

綜合研究結論，本文提出相關建議如下：

1. 偏遠地區學校的界定宜納入社區經濟、文化、產業、外界資源補助等因素綜合考量，並讓學校有主動提出接受認定的機制，以免部分學校有實際需求，卻未被納入相關認定規準內。而對於不必要的評鑑及外部會諸多的成果配合事項，教育部要審慎檢討或廢除，讓學校教育回歸課程綱要的要求，按領域課程及重大議題的規範比例正常上課。
2. 教師專業發展的規劃及補助方式宜更彈性、多元。優良的師資來源，是學校優質教育的保證，教師的重要性並不亞於校長，因此，在教師專業發展上應優先補助資訊通訊設備，規劃跨時空環境的教師進修方式，並且鼓勵教師突破先天地理環境的限制，能方便藉由遠距教學的方式取得碩士學位，成為如芬蘭的「研究型教師」，有助提升學生學習成效。另外，因應偏鄉學校人數遽減，及早規劃創新的混齡教學模式是當務之急。
3. 偏鄉行政人員及教師的任用及獎勵辦法宜有評鑑機制並從優獎勵。我國因教師分級制並未落實，對於教師評鑑亦看法分歧，在教師成績考核上只要請假天數未超過，大多人人甲等，而不適任教師的處理機制往往曠日廢時難有成效。因此，對於服務成績優良，且願意留在偏鄉服務的校長及教職同仁，應該給予特別且額外的獎勵機制（含代理教師及行政人力），提升在偏鄉服務的誘因，讓在偏鄉就讀的學子也能受到國家積極的關注，有機會翻轉自己和家鄉的命

運。

### 參考文獻

- 王慧蘭、余育盈、劉晏伶（2011）。邊緣空間的教育困境與希望—屏東縣小校問題探究。行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告（計畫編號 NSC 97-2410-H-153-008-MY2）。
- 立法院（2017）。立法院第 9 屆第 3 會期第 13 次會議議案關係文書（2017 年 5 月 10 日印發）。取自 <https://vote.ly.g0v.tw/legislator/biller/1833/9/>。
- 宋慶璋（2017 年 1 月 12 日）。校長嘆「代理教師很薪酸！和正職老師同工不同酬...」。TVBS 官網。取自 [http://news.tvbs.com.tw/talk/blog\\_autho\\_r\\_detail/5582](http://news.tvbs.com.tw/talk/blog_autho_r_detail/5582)
- 林文蘭（2016 年 09 月 04 日）。如何振興「偏鄉」學校。蘋果日報。取自 <http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160904/941948/>
- 鍾佳濱（2017 年 9 月 1 日）。政策預擬之專案教師方案。載於 2017 年「偏鄉學校專聘教師」方案雲嘉場論壇會議手冊（頁 23-28）。
- 羅德水（2017）。為《偏鄉教育條例》進一言。通識在線，69。取自 [http://www.chinesege.org.tw/geonline/html/page4/publish\\_pub.php?Pub\\_Sn=149&Sn=2191](http://www.chinesege.org.tw/geonline/html/page4/publish_pub.php?Pub_Sn=149&Sn=2191)

