

## 委員會紀錄

### 立法院第 9 屆第 1 會期教育及文化委員會「偏鄉教育專法」制定公聽會會議紀錄

時 間 中華民國 105 年 6 月 15 日（星期三）9 時 1 分至 12 時 51 分

地 點 本院群賢樓 101 會議室

主 席 黃委員國書

主席：現在開會，首先代表教育及文化委員會感謝今天參加公聽會的各位專家學者，大家都共同關心目前台灣教育所面臨的困境，特別是偏鄉教育。今天邀請專家學者及委員參與為「偏鄉教育專法」制定所舉辦的公聽會，希望在本會期針對「偏鄉教育專法」的制定可以有些進度。目前「偏鄉教育專法」的制定，至少分別有本席及林委員岱樺等人提案，針對各版本的內容，希望可以在今天的公聽會借重各位專家學者寶貴的意見與看法，供本委員會未來審查「偏鄉教育專法」時參考。

本日公聽會進行的程序首先請教育部進行簡要的報告，接著請學者專家依簽到順序發言，學者專家全部發言完畢後，由政府機關代表提出回應，本院委員若要發言請事先登記，再由主席決定發言時機，每位發言 8 分鐘。

首先請教育部林次長發言，發言時間 10 分鐘。

林次長騰蛟：主席、各位委員。感謝各位先進長期關心偏遠地區學校教育，今日承蒙 貴委員會召開「偏鄉教育專法公聽會」，本人承邀列席，至感榮幸。希冀未來偏鄉專法之訂定，能在確保各地區教育均衡發展，並改善偏鄉教育在師資、行政和組織上所遭遇之各種問題，以及偏鄉地區學校特殊性與相關制度調整之需求基礎上，據以研商訂定。

目前立法院黃國書委員等 19 人，業擬具「偏鄉教育條例」草案計 14 條；另林岱樺委員等 17 人，亦提案擬具「偏鄉教育法」草案計 19 條。顯見諸多委員對於偏鄉教育之重視，以下謹先就本部現行針對偏鄉教育政策之相關作為提出說明後，再就未來訂定偏遠地區教育相關法律提出三項基本原則之建議，敬請各位先進指正與支持。

#### 壹、現行偏鄉教育政策作為

為積極改善偏鄉教育環境，本部業於 104 年 4 月 28 日及 104 年 10 月 2 日由本部國教署分別訂定「偏鄉教育創新發展方案」及「偏遠地區學校教育安定方案」函送各地方政府與相關單位配合辦理。其中，「偏鄉教育創新發展方案」係以小規模試點方式辦理，結合在地社區資源與人力，傳承偏鄉地區獨有文化，創新偏遠地區學校角色定位，促進偏遠地區學校教育機會均等及永續經營發展。具體內容如下：

一、實驗教育、教育創新：實驗教育三法通過以後，實驗教育展現多元的面貌，如嘉義縣阿里山鄉豐山國小等 5 校推動免除課綱限制的學校型態混齡實驗教育；宜蘭縣岳明國民小學則成為全國首個由家長帶頭發起希望將學校改為委託由私人辦理之學校；雲林縣山峰國小及潮厝國

小引進華德福人智哲學的教育理念等。

二、數位融入、虛實共學：如推動「數位學伴」，藉由網路無遠弗屆的力量，將大學生帶到偏遠地區孩子們的身旁，運用耳機、麥克風、網路攝影機、線上學習平臺等資源，讓大學生與國中小學童以定時、定點、集體方式，進行一對一線上即時互動學習諮詢。推動「國際學伴」則媒合國內外籍生及本地生，以視訊方式提供生活化英語學習課程，目前已在臺東縣東海國小等兩百多校實施。

三、資源媒合、社群互聯：如透過教育創新群力匯聚募集平臺，促發公眾參與的群眾智慧力量，並建立社會資源正向循環導入的創新促進機制，最後達成偏鄉教育的永續發展。

四、看見改變、典範分享：運用民間教育資源平台，以進行翻轉教育或教學革新的學校為對象，並以教學現場中的感人教育或教學故事為主題，運用影像（微電影）真實記錄這些學校和教育工作者努力的歷程及成效。

至於「偏遠地區學校教育安定方案」，則係為解決偏鄉離島地區教師聘任問題，有效促進教師留任偏鄉離島地區學校，提供學童更穩定的學習環境，同時使教師能真正深入偏鄉，發揮所長，進而改善偏鄉教育環境，縮短城鄉教育落差。具體內容如下：

一、偏鄉教師宿舍環境改善：訂定「教育部國民及學前教育署補助偏遠地區國民中小學改善宿舍作業要點」，預定在本（105）年至 107 年完成偏遠地區學校宿舍環境改善，提高教師留任偏遠地區學校意願。

二、推動合理教師員額：自 105 學年度起國民小學依縣市意願採外加代理教師方式推動合理教師員額。如 6 班以下之小型國民小學將由現行每班 1.65 位教師，提升至每班 2 位教師，可有效解決偏鄉小校人力不足及代課教師比率較高之問題。

三、精進公費生培育制度及追蹤機制：使公費生具備雙（多）專長，以因應偏鄉小校之需求；同時加強其在學期間之輔導，有效發展其服務偏鄉之關鍵知能，強化其志趣及熱忱。

四、建立國中小教學訪問教師機制：發布「105 學年度教學訪問教師試辦計畫」，以補助交通費、住宿費方式，鼓勵一般地區學校優秀正式教師至偏遠地區學校進行教學訪問，以促進教學交流。

五、建置偏鄉教育資源媒合平臺：建置「偏鄉教育媒合平臺」及「鹿樂 偏鄉不遠~偏鄉教育群眾協力募集平臺」，為偏遠地區學校募集所需志工人力。

六、推動志工教學換宿：引進具專長之教學志工至偏遠地區學校服務，教學服務範圍以補救教學、課後照顧、社團指導、藝能活動為主，如有正式課程應採協同教學方式辦理。本年已有新北市立欽賢國中等 5 校試辦。

## 貳、建議

審酌目前偏鄉教育所面臨之問題，常囿於法規以致無法徹底解決，爰此，本部未來除持續推動上揭二項方案，以改善偏鄉教育環境外，本部經衡酌偏鄉教育現況及各項作為之可行性後，就未來訂定偏遠地區教育相關法律之基本原則，提出建議如下：

一、各項政策如具全國性一致標準適用者，應以列入一般性法律，如國民教育法、高級中等

教育法為主。其餘如因位於偏遠地區而有特別需求之項目，始列入立法內容。

二、現行法規已明確規定可由全國各校彈性實施者，不宜重複立法。

三、偏遠地區教育相關法律之訂定，宜包含偏遠地區定義、跨部會整合需求、中央及地方權責及人事法規鬆綁等。

綜上，本部為符合外界及諸多委員期待，刻正委託相關團隊研擬偏鄉教育專法草案中，預計本年 6 月下旬完成，建請俟行政院版本提出後，再併案審查，屆時敬祈各界惠予指教，謝謝！

主席：請國政會教育文化組盧宸緯高級助理研究員發言。

盧宸緯高級助理研究員：主席、各位委員。很高興今天來參加這場公聽會，我看到目前提出的偏鄉教育法及偏鄉教育條例兩項草案，可以發現委員很用心。這兩項草案的重點不太一樣，偏鄉教育法的重點在於偏鄉地區的終身教育，從幼兒到成人、甚至到老人，涵蓋家庭、學校及社區，並包括語言傳承、文化、職訓、社區、教育及人權；至於偏鄉教育條例則聚焦在偏鄉地區的國中、小教育，條文的內容非常具體，還有一些很重要的面向，讓偏鄉人才回流，例如師培大學必須保留名額給偏鄉地區學生，其次是偏鄉師資的開源，這部分對偏鄉也是很重要的。

我在此提出 3 點建議如下：第一、因為制定偏鄉教育專法涉及資源的再分配與教育公平正義的落實，所以什麼是偏鄉地區以及將哪些資源給哪些地區、學校就變得很關鍵。目前兩項草案都提到偏鄉，共同像是經濟、文化、地理或學生人數等條件比較不利的地區，現階段偏鄉的認定會出現兩個問題。首先是交由地方依照地方的特性各自認定，但是目前部分地方沿用台灣省政府教育廳時期的舊名冊，因為這部分涉及地方資源分配，所以變動上可能有困難，以致於他們都沿用舊名冊，不過這個名冊可能不合時宜，無法反映出真正需要幫助的地區。另外，由地方自行訂定認定的規準，其實各地的差異都很大，而且又與中央—行政院發布「各機關學校公教員工地域加給表」的標準不盡相同，所以我們的資源到底要給誰？需要幫助的人拿得到資源嗎？這是一個問題！同樣基於這個面向，另有一個「不山不市」的問題，例如我的朋友在屏東進行教育工作，他提到「不山不市」對他們而言相當困擾。「不山不市」是指這些學校或地區並不是我們傳統對偏鄉地區的想像，它既不在山裡，也不是那麼靠近市區，卻不會距離市區太遠，且交通可能也非那麼不方便，但是它們就是那麼缺乏資源。其實它們面臨的問題與偏鄉學校一樣，甚至是更嚴重。不過我們傳統對於偏鄉學校或偏鄉地區的定義，並沒有將它們包含在內，導致它們面臨的窘境是公部門的資源進不來，民間的資源也進不去，沒有人關注就像孤兒一般。實際上，這些學校的校長及老師們都很努力尋求資源，也非常辛苦。當我們認定什麼是偏鄉學校時，是否可有更廣泛的思考，是不是可以將這些也是很需要幫助的學校納入？

第二、偏鄉的師資面臨很多問題，例如難聘、難留、師資員額編制不足，造成老師必須兼任行政工作，因為兼任行政工作負擔加重影響教學，以致無法好好照顧學生。另有控留的問題，因為少子化的危機，學校都希望控留正式老師的員額，雖然每控留 1 位正式老師，可以聘任 2 至 4 名代課或兼任老師。但偏鄉因為條件的關係，原本就難以聘任這些老師，控留表面上看來好像提供偏鄉更多的師資來源，事實上，卻是找不到老師。因為原本代理代課老師的福利就沒有那麼好，一旦到了偏鄉資源不利地區，在評估之下，對他們而言很難到任，縱使到任以後也

很難留下來，其實控留的情況加重偏鄉師資的困境。這兩項草案都有提到如何吸引偏鄉師資到任，例如偏鄉教育條例草案是協助偏鄉師資開源，希望可以創造更多的老師來源。除此之外，我們是否能創造更多誘因，包括制度上及實際層面上，不能只有錢或實際層面上，而是更全方面來創造誘因，希望老師到任後，可以盡量留下來久一點。我們可能無法希望他一輩子都留在當地，若能留下來久一點，提供孩子比較穩定的教學環境，讓孩子得以穩定成長。

第三、因為我們是研究單位，可能無法到每個偏鄉看實際的情況，當我們要了解偏鄉的情況時，必須透過統計資料或資料庫大致掌握偏鄉的狀況及問題。但是我發現我們在找這樣的資料時，其實很不齊全，譬如我想要了解偏鄉教師的流動率，偏鄉老師可能有正式老師、代理代課老師、甚至一般大學畢業生兼任的老師。目前我們可以找到的，可能只有正式老師申請借聘成功的比率作為參考，但是這並不是全貌，所以我希望是不是中央可以考量如何來分工，建立偏鄉教育的基本資料庫，以幫助我們掌握目前所面臨的問題，並預測未來的趨勢，得以對症下藥。但是成立此一資料庫，可能又會加重偏鄉的行政負擔，例如法源即條例草案內容都提到是否由中心學校來處理行政業務，希望是否能夠有更完整的配套措施，由中心學校來處理或另有行政團隊負責此一資料庫的建置，謝謝。

主席：請從最遠距離的台東縣蘭嶼鄉遠道而來，最了解第一線偏鄉實際現況的台東縣朗島國小胡龍雄校長發言。

胡龍雄校長：主席、各位委員。我的雅美名字是 **Syamen WomZas**，它的意思是這個人長得體格健美且面容俊俏，一大早說出來讓大家笑一笑！我昨天剛從蘭嶼搭船到台東，經過一番風浪，再搭乘夜班的火車，在半夜抵達台北。會來參加這樣的公聽會，最主要是想要將我在偏鄉所遇到的一些問題反映給各位委員，也請各位委員能夠協助解決偏鄉教育問題。本人非常榮幸出席這次偏鄉教育法與條例草案的公聽會，我本身畢業之後一直在偏鄉服務，我所服務過的只有兩個地方，一是我出生的地方—蘭嶼，另一則是台東最南端的安朔國小。我畢業至今已經服務滿 27 年，27 年來我一直在偏鄉服務，所以深深知道教育是偏鄉孩子翻轉自己社會階級的唯一機會。偏鄉的孩子透過教育可以進行階級的流動，並且晉升到社會更好的位階，成為一個更好的社會公民。透過社會階級流動，讓社會更和諧，而不是目前我們所看到的富者愈富、貧者愈貧。藉這次上來的機會，希望向大家說明偏鄉的現況。

憲法、教育基本法及國民教育法所揭諸的教育機會均等，只讓偏鄉的孩子領到進入學校學習機會的門票。我們都知道就學習機會、學習資源、環境社會與教育支持系統而言，偏鄉的孩子遠遠不如都會區的學生。所以在接受完成 9 年的國民義務教育之後，在會考的成績我們就可以很明顯地看到，這 9 年的國民義務教育對於偏鄉的孩子與都會區的孩子所造成的落差是多少。我們常常看到報紙報導市區的某所國中某個班級獲得 5A++ 的學生有多少位，但是在偏鄉學校的國中，能找到獲得 B+ 的學生就已經非常非常不容易，為何如此？同樣是國民義務教育，在這 9 年的時間，我們投入的資源是相等的嗎？這是我們需要思考的。如果我們投入的資源是相等的，每個孩子獲得的資源也是相等的，為何這個產出卻非常非常不一樣？以致於偏鄉的孩子在高中階段必須唸私立的高中、高職，到大學之後，他們也需要花更多精力半工半讀，才能完成大

學學業。這樣反而使得階級流動更不順暢，這才是我們在偏鄉教育應該探討的。

偏鄉教育不只有國民義務教育，也包含部落教育、民族教育、社區教育和家庭教育，唯有整合這些教育，我們的教育才能達到相乘的效果，發揮其最好的效益。本人在偏鄉服務 27 年的期間，發現到下列問題，說明如下：

第一個，人的問題。在教學現場的學校，最核心者為教師，以本人服務的學校為例，目前我們學校共有 21 位教職員，教師有 17 位，其中代理代課教師有 8 位。如同各位看到的報導，其真實呈現我們遇到的狀況，這些代理代課教師或有由師培系統培育且具教師證的流浪老師，或有大學剛畢業的學生，他們對於教育有熱情，但是聘期只有 1 年，有時他們也會因為想考上正式教師，只教半學期之後，便離開不再繼續，這都造成學校行政非常大的困擾。因此，關於人的問題，其一，正式教師少，代理代課教師多。其二，正式教師流動率高，去年我們學校的老師就調動 5 位，將近四分之一。其三，原住民籍的老師非常少，在我們學校的教職員中，目前只有校長、1 位老師和 1 位校工這 3 個人是當地的族人。以上是我在偏鄉服務遇到的人的問題。

第二個，經費的問題。之前透過「離島建設條例」，所有離島學校都有充分經費得以運用，他們能藉此改善學校的建築和設備，但是目前離島建設基金已經進入第四期，即將結束。所以離島學校需要資源時，只好向教育部和縣市政府爭取，但是教育部的經費補助需視地方的配合款，而我們往往看到地方的配合款不足，導致學校無法申請經費。

第三個，設備的問題。我們的設備很容易因為高溫、高鹽、高溼而故障，所以需有非常多經費挹注於此。

第四個，課程內容的問題，我們需要具在地特色的課程。

另外，提出以下建議：第一個，創造誘因，依現行「各機關學校公教員工地域加給表」，蘭嶼屬於離島地區的第二級，每月有 7,730 元，金門、馬祖則屬於第四級，每月有 9,000 多元，所以建議政府是否調整偏遠蘭嶼的級數，以吸引老師到蘭嶼服務。第二個，對於偏鄉師資的培育，建議政府進行計畫式培育，俾讓所有原住民族籍的學生都能有充分的老師予以施教，且讓學生有一個典範可以學習。第三個，偏遠地區設備的使用年限是否能不受限於中央的規範。第四個，師資培育的課程能不能列入多元文化的教育課程，讓老師得以在進到偏鄉時對於多元文化有最基本的認識。以上報告，謝謝。

主席：謝謝胡校長。

請實踐大學應用外文系陳超明教授發言。

陳超明教授：主席、各位委員。我們感到很高興，因為努力這麼多年的事情，今天總算有些進展。對於偏鄉教育專法草案的提出或這個公聽會的舉辦，本人真的要感謝「聯合報願景工程」，他們從去年開始不斷報導偏鄉教育的相關議題；同時在黃國書委員、柯志恩委員，還有林岱樺委員等三位全力支持之下，我們終於讓詹教授努力將近 10 年的事情化成為具體方案。

針對剛剛幾位專家學者和校長提到的問題，由於我們過去曾參與法案研議，有討論到如何解決偏鄉的人事、經費、資源分配，甚至定位的問題，因此我今天要提出二項論點。

首先，談到我們究竟要不要訂定專法處理這件事情，教育部報告他們已經制定相關法令，也

在辦理許多這個方面的事情，且未來仍然會持續推動；但是教育部在制定相關法令時，很多時候會受限於法規規定，譬如偏鄉的創新方案、偏鄉的權宜性措施等等；過去本人曾在 7 個縣市跑，發覺教育部的這些法案措施都是屬於競爭型計畫，這就如同剛剛胡校長提到的，他們不知道下一期還有沒有這個經費。因此，既然這些都已經在辦理，為何教育部不將這些予以法制化？包括人事、師資、員額的問題是不是也能更加法制化？教育部還提到現行法規可以彈性實施者不宜重複立法，我很反對這一點，因為只要能彈性的事情，大部分的人都不會彈性處理。地方政府會要求教育部提供方案，他們再決定，所以彈性的意思就是沒有彈性；教育行政人員通常不會彈性處理，他們通常會依照規矩、統一標準處理，這便是我們訂定專法的最重要原因。此外，這次的專法主要針對人事的問題、經費的問題、資源分配的問題，還有學習的問題。偏鄉教育的學習和一般的學習可能不太一樣，都會地區的學習很多都是由學校、校外家長和社區資源系統形成，可是偏鄉地區的學習系統幾乎都在學校，其校外及家庭資源都是非常弱的，因此應將偏鄉地區學校的地位、多元化及重要性凸顯出來，而且也與都會不一樣，所以在教育資源、教育研究及教學上需要有著力的一個點。至於有關人事的部分，包括師資及行政人員的分配，我認為不管是代理及代課老師，或是所謂的正式師資，後者的流動性相當快，因為很多人是占缺的，我們已經向黃委員國書或其他委員請教過，希望能夠訂定所謂的偏鄉教育證，讓偏鄉老師是以在地化為主，不要讓他們產生流動性。當然這部分會有一些技術性及法規上的問題，我們希望透過專法來解決，也希望教育部對此可以給我們一些指教，即能夠在實務上將偏鄉教育證落實，以使老師可以在地化，這是非常重要的過程。

有關行政人員的部分，過去教育部也做了很多努力，包括以合約式、聘僱式的概念去做，這會不會又造成偏鄉地區所謂的流浪行政人員呢？我覺得這部分應該要考慮一下。針對共聘制度而言，甚至偏鄉學校這麼多的主任及組長要不要由老師來兼任呢？林委員岱樺的版本是參考日本的偏鄉教育法，這是採用所謂彈性式的正式行政人員來解決問題，我想各位可以參考一下。

關於校長任期制的問題，像蘭嶼校長已經當那麼久了，可是很多校長卻一直在輪調，如何讓校長及老師在地化，並讓他們在偏鄉的服務可以獲得肯定，這都是很重要的事情。

其次，有關經費分配的問題，我們發現教育部每次訂定很多辦法及規定，並求地方政府去實施時，地方政府只說一句話，就是他們沒有錢。針對中央及地方在經費上的分配問題，我們應該予以法制化。如此可以讓各偏鄉的中小學校長，他們可以不要為了爭取經費或校外資源，一天到晚都在寫報告或評鑑，這樣自然就可以減少很多行政壓力，也讓很多經費是可以持續的。中央及地方在辦任何事情時，經費及資源的分配應該要法制化，讓學校有永續經營的概念，而不是今天有或明天可能就沒有，也不會因為換了部長或行政官員而產生驚慌的狀況，因此中央及地方的職權應該可以從上述經費上的概念來做。

其次，有關偏鄉教育教學的方式，這與一般教學的多元文化或民族等教育是不一樣，偏鄉學校本身的定位可能是多元式的，在法規上從第二條到第十六條都對偏鄉學校的定位重新給予肯定，而他們所負擔的教育、文化及社區責任也都很重要。現在很多偏鄉地區的小校要被廢校，我們是要從經濟及成本的觀點來看這個問題，還是要從資源分配或社區功能來看呢？小校要廢

除不應該僅從經費上來考量，很多校長或教務處都是從行政人員的分配來看問題，我們可以將小校的組織規模做比較有彈性的調整，因而小校的社區功能可能就會被強調。在第二條及第十六條中，針對偏鄉小校的廢除，我們可以從實驗學校的觀念來做比較正確及有效的使用。

除了偏鄉教育師資比較屬於基本的行政問題之外，我們希望還能將偏鄉學校的教育、學習、文化及社會地位做一些釐清，如此他們就可以在社區扮演更為重要的角色。如果我們廢掉一所學校，那個社區可能就會漸漸沒落。如果不在專法中規定的話，很多縣市會因為經濟或行政上的考量而無法實施，因此專法是勢在必行的。

針對偏鄉的經費及資源問題，希望教育部能夠參考黃委員國書及林委員岱樺所提出的版本，並在條例及實行辦法中去做彈性的處理。最後，針對中央及地方在經費及職責上的區分，我認為應該要非常清楚，如此讓地方政府才有具體方式可以去實行。謝謝。

主席：感謝陳校長。

請雲林縣立樟湖生態國民中小學陳清圳校長發言。

陳清圳校長：主席、各位委員。我在偏鄉待了很久，每一年都非常痛苦，而且會遇到有苦難言的事情，為什麼會有這樣的狀況？不管是地方或中央的財務現況，其實已經讓偏遠地區的校長或老師都不容易待很久，因此我很樂見有一偏鄉教育專法的訂定，在此先謝謝委員及與會來賓的共同努力。

我提出以下幾點實質建議，第一，對於偏鄉的定義，我認為必須重新再界定，在界定範疇中不能只考量學校所在的位置，比如一些小學光是通勤就要三、四個小時，以梅山國中來講，學校涵蓋到豐山、仁和及太和，因此必須再重新界定，這不是只有教育部的問題，還包括內政部及其他部會。

第二，針對偏鄉中所指的學校團體，我覺得應該更廣泛一點，如果是公辦民營或政府委託為偏鄉服務的私人興學等，關於實施對象是不是可以再放寬一點。否則很多學校如果認為是一般的普通學校，很多為了偏鄉而去的私人興學，他們就無法得到資源及關照，這將會有苦更難說得出來。

第三，訂定專法有一項好處，在我們想要突破地方制度法的過程中，應該站在國土規劃的立場來看，不能只是限縮在一個學校的系統中，因為在談經濟時，就會限縮在一個學校系統。現在以一位孩子來講，他所享受的交通、社福及醫療等，其實應該擴大到圍牆以外的整體社區事務，因此主管單位不是只有教育部而已，應該還要包含農委會，因為依農村再生條例必須進入到所謂的社區教育中，即協助學校來做社區教育的部分。

再來，我們會有的實質考量，就是地方權責機關可能是中央或地方政府，但是實際上就我們這幾年的理解，地方政府的財政非常困窘，針對偏遠地區光是要提高教師到 2.0 的編制，坦白講地方財政就非常困難。我認為應該將地方及中央的權責再釐清楚一點，該由中央專款補助就專款補助，不要再增加地方財政的窘境。另外，針對教師這個部分，我要強調一個概念，就是偏鄉缺少的是好老師，但是好老師不一定是正式老師，應該包含正式跟非正式，所以我在此要提出幾個建議。第一，針對正式老師的部分，我覺得應該要建立一個支持輔導系統。也就是說，

這些老師一畢業就把他們放在那邊，可是實際上他們要回來進修或做什麼都很困難，譬如台中市的平等國小，光是一趟路下來就要花很長的時間。所以我覺得偏鄉的支持輔導體系必須要重新再建立，包括對代理老師也要有所支持，否則把一個代理老師放在那邊，如果沒有任何輔導的體系、師培機構在後面支持，其實很容易待了兩、三年就會想要離開，所以我建議要有一個支持輔導的體系。

第二，我知道目前還是有一些老師想要到偏遠地區服務，如果要讓優秀的老師到那邊服務，每個縣市的狀況不太清楚，其實教育部可以自己修訂借調辦法，應該要讓他們有一個優先選擇權，老師自願到偏遠地區服務，並非只是重在福利或津貼的補助，甚至可以在調動辦法裡面直接規定出來。譬如說有老師想要到蘭嶼去服務，其實是進不去的，為什麼進不去？因為有太多的員額管控、太多先後的調動順序，讓老師無法進去。像教育部要推的訪問教師，都只是一種權宜措施而已，有一天如果教育部不再做了，那是不是訪問教師就進不去了？這種事情其實應該要法制化，在學校老師願意接受調動的時候，就應該要予以支持，像要跨縣市調動其實就很困難，所以對教師調動的部分應該再讓他們能優先一點。

再者，我們很清楚的知道現在偏鄉教育的教師員額是不夠的，這種情形在國中端最明顯，例如 3 班的國中編制或是 6 班的國中編制，在分科的情形之下，要提升教學品質是很困難的一件事情，所以 3 班或 6 班的國中如果再不提高教師的員額編制，我覺得真的會發生窒礙難行的狀況。像我的學校是有六班的國中，可是光是分科、老師的必要專長和第三專長，還要再兼行政，就已經完全飽和而無法動彈。其實台灣有很多這樣的偏鄉國中和偏鄉國小，在員額上應該要法制化，我們可以每 3 年修訂一次。

另外，在學生方面，我在禮拜天還有跟嚴長壽總裁談到偏鄉的問題，因為即使補助了交通費，可是有些學生必須住宿，像我的學校就有將近 100 個住宿生，有些是來自於弱勢家庭。根據教育部法令的規定，不管學生人數再多，都只有兩個宿舍輔導，這樣當然是不夠的。而且不能只有「管」這件事情，應該還要有「教」的系統，因為偏鄉孩子的社會支持度不夠，所以應該在住宿的條件裡面，把它運作成一個「教、輔、管」三者合一的體系，我覺得可以讓學校對偏鄉孩子擔負起家庭的部分功能，這樣對孩子的學習和學歷的提升才會更好。

另外，我還是要再強調一個部分，就是未來一定要做到行政減量，否則偏鄉老師會非常非常的辛苦，這個部分再不做的話，就會讓老師願意待在偏鄉的機率愈來愈低。

以上報告，謝謝。

主席：請 TFT 為台灣而教協會劉安婷理事長發言。

劉安婷理事長：主席、各位委員。其實今天我是晚輩中的晚輩，在座的詹老師、陳老師、陳校長、胡校長和周老師，每一位都是我這 3 年來在偏鄉教育方面學習的對象，我所知道的其實都是他們告訴我的，所以我應該留給他們多一點發言時間。我們 TFT 這個機構在這 3 年來都在為偏鄉找師資，我們的老師有很多都是所謂的流浪教師，也有很多是跨領域的人才，我絕對沒有像在座的前輩對法制那麼專業，我只能提出我所觀察到的一些問題，相信前輩都比我更清楚這些問題，所以我只是做一點點補充。

每一年差不多在這個時候，我的手機號碼就像是全省的校長熱線一樣，我也不知道他們是怎麼知道我的手機號碼，但是找不到老師的學校真的非常多，每天我的手機都會因為大量接聽電話和接收 LINE 而很快沒電，需要充電好幾次。每一次我接到電話都很心痛，因為會打電話來的一定都是很認真的校長，他們想要為學校找到最重要的資源，就是老師。我也常常參加教育部或民間舉辦的一些偏鄉創新的、類似博覽會的專案活動，每一次博覽會結束之後，也常常會有各個專案的承辦人把我圍住，跟我說他們的專案很棒、很有效果，可是每一個地方最缺少的就是執行的人，再好的解方、再好的方式，如果沒有人去執行，都沒有辦法實現出來。其實我一直認為我們 TFT 並不是一個人力仲介公司，就像剛剛每一位前輩所說的，我們找到好的人，而且要教得好，最好可以留下來，這三個功課就是「找得來、教得好、留得住」，應該怎麼做就是我們最關心的議題。

在把老師找來的方面，就像陳校長所說的，我們並非只是要找到人，要找的是好的人才，換句話說，這不是只是一個平台的問題而已、也不是只是一個仲介的問題而已，重點是怎麼樣去定義一個好的老師，讓好老師的標準可以更明確化。有很多校長跟我反映過，有些在偏鄉所需要的重要特質是現行篩選機制所篩選不出來的，包括抗壓性、同理心、溝通能力和在現場的使命感。我們要怎麼把這些好的人才找來，或許可以像校長所說的讓他們有優先選擇權，也或許可以就整個篩選機制進行調整。但是我很希望就偏鄉缺人這個議題不是只有看到仲介的問題，而是看到這些孩子所面對的挑戰格外的多。換句話說，這些老師的任務格外的艱鉅，他們需要更多額外的重要特質跟能力，應該要讓這些能力跟特質被篩選出來，讓他們可以被吸引來這些需要他們發揮的地方，這是我自己針對第一個「找得來」的部分所補充的觀察。

第二個「教得好」的部分，我也要呼應剛剛胡校長所說的，其實偏鄉師資在很多時候不是像傳統上只需要把各個科目教好或是把班級經營好而已，還需要很多額外的能力，才能夠真的讓孩子透過教育而有翻身的機會。這一期 6 月號經濟學人 (The Economist) 的封面文章就提到要如何訓練出更有效能的老師，文中提到其實老師有三個層次，從動機面到第二層管理時間、目標管理的基本領導能力，到第三層才是教學技術的持續深化。可是目前的師培讓很多老師反映過去在師培所得到的武器完全不足以讓他們在現場面對這樣的挑戰。所以從培訓端應該要讓到現場的老師所接收到的培訓裝備真的很準確而且很充足，讓他們可以在現場發揮。我們 TFT 每年幫偏鄉找老師，我們覺得標準應該要比一般地區的老師更高，因為他們的任務更艱鉅，所以我們的錄取率都不到 10%，錄取之後還要接受兩年超過 500 小時針對偏鄉教育的訓練，甚至連這樣有時候都還是會很不足。我認為其實在偏鄉現場有很多的挑戰，不是只有我知道，每一位前輩都比我更清楚，怎麼樣讓它可以更完整的幫助老師成功，這是第二個功課。

至於第三個留得住的功課，其實前輩們也都提到了，我只是做一些補充。許多年輕老師常會碰到也是最基本的問題，他很想偏鄉教書，包括部落學校、海邊的學校、農村的學校、山邊的學校等，有部落學校的老師說，有一天部落的人跟他說，我都忘記你是漢人了，因為他很努力去做，所以整個社區的認同是非常高的，可是他快 30 歲了，家人擔心他無法安身立命，很多基本的條件沒有辦法讓一個教得好、願意做的老師留得下來，我認為這是可以改善的地方。

除了安身立命之外，方才陳校長提及支持輔導系統也是非常重要的，這也是 TFT 花最多時間在支持的部分，因為老師在現場，包括心情上、專業上、資源上都是很需要支持的，要讓老師在打這場不容易的仗的時候是後繼有援的，他是能夠被支持走更遠的。這個支持輔導系統不是反而造成老師的行政負擔，是真的能夠站在老師背後，讓他可以有更多利器來做事，我覺得這是非常重要的事。

此外，在聘用端，方才提及有些校長常說，好不容易來了一個願意教、願意留下來的老師，但是在聘用端的很多限制會讓他們沒有辦法留住這樣的好老師，所以在聘用端，相信法規裡面也有提到一些提案，我不是專家，如何能有一個機制與彈性，讓這樣的老師留得下來？以上是本人的補充說明。所以「找得來、教得好、留得住」是我觀察到偏鄉現場很需要去思考的人方面的議題。

我們知道任何研究都顯示偏鄉教育或任何教育，人的投資、教師品質的提升是遠大於任何其他其他的投資，謝謝各位給我這個機會來學習，希望大家能重視偏鄉人的資源這樣的問題，謝謝！

主席：請全國教師工會總聯合會劉欽旭秘書長發言。

劉欽旭秘書長：主席、各位委員。其實我想凸顯的是，哪裡是偏鄉，是看你站在哪裡，誰強誰弱則是看這個社會的價值系統、評價系統到底是誰在訂。如果我們都認為要順著這個現有的遊戲來加強，最後恐怕都會徒勞無功，因為你一開始的設定可能就是會考、一些很硬性的規定，而這個部分是在談偏鄉，是比經費、師資、課程、行政等教育四大要素還要重要的議題，我們必須先去思考這個部分。

第二個我們要思考的是，過去為什麼中央與地方在四大面向上沒有辦法群策群力，讓每個地區的孩子得到學習上的滿足，到底是中央過度管控？還是中央管不到？到底是國民教育還是縣民教育？還是它本來就不必分？如果不必分，明明就人事和課程都由中央來訂定，可是我們在實施、推展、管理時，又非得在地方制度法裡面切得非常細，這到底要怎麼辦？我覺得這是要去思考的地方。

此外，我們必須透過全人教育、滿足學生的主體需求的堅持，即透過方才我講的四個面向，我願意不厭其煩的再說一次，我們必須有課程的解構和開發，必須有經費的質與量同時提升，師資的部分不再是單打獨鬥，必須是團隊運作的精神，也必須有行政減量及簡便的措施，讓這四個面向能發揮作用。對於偏鄉教育專法，我除了支持以外，包括我一開始講的哲學和這四個面向，應該以訂定專章的邏輯來設計這個法，如此可以較精確的達到偏鄉的需求，然後這個法的架構在哲學和四個面向上都能有其規範與安全。

其實我們在 10 年前就推動了，我們從來就不是以學校或家庭來教育一個孩子，而是用整個社區的精神來帶大每個孩子。在原住民部落裡面，其實這樣的精神是最美好的，就是用整個部落、整個社區來帶大孩子。在這個法裡面，我們看到幾個很重要的元素是非常成功的，第一個是跨業別、跨部門總體的專家來建立一個常態性的會議。不論是把它界定是一個法的草案或是條例的草案，這部分的精神是對的，它必須跳脫教育，因為教育最終還是要解決學生跟社區的生活與生計、總體的面向。在 921 重建時，所有人都知道，要留下學生、留下住民，其經濟發展

、生活需求都必須被滿足，最終學生才會留下來，而不是學生在這裡學數學、中文學得特別好，他就會留下來，不會是這樣的，它一定是一個總體的面向。

我要特別提醒的是，關於偏鄉，原住民地區的部分應該還是要以原住民教育法為優先，因為原住民教育法的特殊性與不可取代性，它恐怕比偏鄉的部分還要來得更準確，所以不太適合把原住民地區包在偏鄉，當然在資源配置上，也不能因此而排除了它，原住民地區反而沒有拿到這個資源，這當然是錯置的，我只是提醒這一點。

上個月大院剛通過國民教育法，對主計人事的解構，今天同時又提出這樣的法案，我覺得這中間有一個衡平的思考，就是彈性跟專業度之間如何去平衡，這部分請委員多參照。

再來就是教育經費的部分。當我們看到這個法，它很容易被界定為：你就是要錢！你要很多錢！可是就我們長期對教育的理解、對教育經費的研究，台灣的教育經費其實是限定在一個有效賦稅率太低的狀況下，先天就不良，你不斷去提高它的百分比，結果造成它的排擠，然後對於現有的經費沒有從效能的方向去思考。我們不斷用現有的人事跟設備、用這個規則再去加、再去加，其實它還是需要解構才對，而不是不斷的加，因為這樣會造成新的排擠，我是全面的作一提醒。

關於法的部分，我要提兩個部分，第一，這個法裡面有一個幼兒的專條，現在我看到幼兒教育最大的問題是，我們拚命去保留偏鄉小校，這是無比正確，可是我們對於偏鄉的幼兒園，每天都用 30 個人算滿了以後才配給他人力，連一個班或一個學校的基本需求都沒有滿足他們，更遑論一個學校還有各種人事設備。所以對於偏鄉的幼兒，如果我們還是用數字的管控，這顯示出我們從最早介入教育的系統，一開始在偏鄉就是一個很嚴重的錯誤，我覺得這部分比國小的部分還嚴重。

另外，關於偏鄉教師證的設置，我也是持保留的態度，各位，難道我們希望年輕人到了偏鄉，若他要成家立業就離開偏鄉，偏鄉就是一個燃燒青春的地方嗎？顯然不是嘛！但是，我們希望他留下來的時候，卻又擔心他不進步、品質下降，其中顯然有矛盾之處，即使教師經過認證，也無法解決問題。

最後，我還是建議，有關教育人員的設置，應該從工作者的角度去思考，在國民教育階段，學生的身心尚未發育完成時，他們需要穩定的人際關係，因此應該給予工作者穩定的工作條件，而不是隨意採用契約或聘用的方式聘請教師。謝謝。

主席：請國立東華大學民族事務與發展學系陳張培倫副教授發言。

陳張培倫副教授：主席、各位委員。本人很榮幸今天能受邀參加「偏鄉教育專法」制定公聽會。首先，身為一位偏鄉學童的家長，非常感謝社會各界及各部會（尤其是教育部）對偏鄉教育議題的關注，當然，對於大院諸位委員主動提出兩份專法草案，將偏鄉教育工作從政策計畫提昇為具有堅實法律基礎的教育大業，本人也至感敬佩！

保障偏鄉獲得足夠的教育資源（包括人力與經費），以及針對偏鄉特性在制度上，尤其在學校制度上予以差異化設計，可以說是處理偏鄉教育的核心議題。現有兩個版本的專法草案均能觸及這兩項議題，方向上大致正確。但在實際制度設計上，我從以下三個面向提出看法與建議

：一、地方政府落實程度：從我以前在政府單位工作的經驗來看，這部專法對地方政府的落實程度為何？這點值得我們關注。就我來看，偏鄉教育問題的解決，有時候並非中央有沒有提供子彈（經費）或者制度上有沒有彈性空間的問題，而是地方政府有沒有心的問題。以現在最棘手的裁併校問題來看，明明透過現有的實驗教育管道，尤其像是以混齡教學實踐某些教育理念，有可能可以減輕學校營運成本負擔，而不必非得走向廢校一途，但還是有些地方完全不考慮此一途徑的可能性，逕以最懶惰的人數標準決定學校存廢。

在現有兩個版本的草案中，雖然已在經費面與法規面為地方政府找出解決問題的依據、資源與支持，但仍不能排除若干地方政府不會善用專法的美意，為地方社區解決問題。因此，我建議專法中應對地方政府課以更為嚴格明確的責任，譬如明文規定若未走完偏鄉教育專法所提供的各種可能管道之前，地方政府不得逕自做出裁併校之決定，這點或許在林委員岱樺版本第八條、黃委員國書版本第六條可以稍加著墨。

二、偏鄉教育與實驗教育之間的關係：由目前兩個版本的內容來看，似乎均想運用實驗教育，為偏鄉學校之組織、人事、編班、課程等事項之調整另尋依據，以適應偏鄉人口或地區特性營運校務，同時也可以避免在現行無分地域的一致化標準下，動輒裁併校而影響學生受教權與地方發展。不過，我必須指出的是，依照學校型態實驗教育實施條例第二十條規定：「各縣市可被指定實施實驗教育之公立學校總數，同一教育階段不得超過總校數百分之五，即使因情況特殊經報中央主管機關核准，亦不得超過百分之十。」如果以全境絕大多數為偏鄉的花東為例，兩縣約有近兩百所公立小學，依照本條例第二十條規定，各縣市可被指定實施實驗教育之公立學校總數，最多不得超過百分之十，到底有幾學校能夠實施實驗教育，以結合偏鄉教育專法，以解決相關問題。所以我認為，這要一併思考實驗三法是否需要做相對應的調整？故此，究竟透過實驗教育管道能降低多少偏鄉廢校危機，還是必須再經過審慎調查評估。以目前兩個版本來看，林委員岱樺版本似乎沒有意識到此一可能問題，黃委員國書版本有注意到此一問題，並明確規定偏鄉實施實驗教育校數不受前述條款限制，這是正確的做法。

此外，我必須指出，兩份草案中借助實驗教育管道處理偏鄉學校存廢問題，我們不能否認的是，這麼做有其一定的可行性，但我必須說這只是便宜之計而非正途，畢竟我們仔細的思考何謂「實驗教育」？所謂的實驗教育，是基於特定教育理念，調整學校制度以實現之。沒有錯，今天部分偏鄉學校可以透過實施實驗教育管道解決廢校危機，譬如若干原住民族部落所在地的國小，想藉由實驗教育摸索出一套兼重一般教育與民族教育的原住民族教育模式，同時也可以因此而避免被地方政府列入裁併校對象。但是，對於多數偏鄉學校而言，他們其實只是想要在組織、人事、編班上獲得彈性空間，以免地方政府在計算營運成本時被犧牲掉，但是，這些所謂的組織、人事、編班等事項的調整，它只是一種行政措施，而非基於特定教育理念，沒有必要全數以實驗教育名義去解決偏鄉學校所面臨的問題。我的具體建議是，在專法中明定雙軌制，若有部分學校願意走實驗教育這條路，我們還是當然鼓勵之，但是，如果一些偏鄉學校只是想就行政措施層面取得彈性空間者，其實不一定要走實驗教育管道，只要在專法中明確規範偏鄉學校在組織、人事、編班等事項上，另立一套標準即可。

三、偏鄉教育政策與原住民族教育政策之間的競合：最後我必須要指出的是，現在我們所討論的這部偏鄉教育專法，到底它與原住民族教育政策、原住民教育法之間有無競合問題？因為我們都知道，偏鄉與原鄉其實是高度重疊的，若透過偏鄉教育專法導入更多資源，促進偏鄉民眾的教育機會均等，於此同時，原鄉部落族人同樣也可以受惠。但我留意到的是，這部專法對於原住民族教育的可能影響。我相信，在多數部落族人的想法中，總是希望下一代既能傳承民族語言與文化（民族教育課程），又能夠學習到現代知識（一般教育課程），即使是一般學科，如果能因應各族文化差異採取文化回應式的教學，這也不錯。事實上，原住民族教育法早就有相關的規定。坦白說，各地方政府所實踐的成效，落差非常的大，或許鍾委員佳濱出生的屏東，大概算是其中的模範生，可是，這其中有些縣市是我不敢恭維的。

其實，最近在屏東地磨兒國小有一個很好的例子，該校運用屏東縣原住民族課程發展中心編撰的排灣族本位數學與國語教科書進行教學工作，由於新編教科書選材是取材於學生所熟悉的部落文化生活素材，學生學習興趣大為提昇，如此一來，原住民學生一方面既可學到了傳統文化，另一方面也學到了現代學科知識。我們回過頭來檢視兩部專法草案，我必須要說，目前看不出來這兩部專法為偏鄉或原鄉所新增的教育資源，是否確實能被導引至前述較為理想的原住民族教育模式，還是說，只是強化了一般教育的資源，終究仍讓原住民族處於被同化的擔憂之中。

最後，我的具體建議是，為了避免偏鄉專法引進更多的資源，反而導致更嚴重的同化主義之疑慮，我認為應該針對偏鄉教育專法明定，當資源被導入偏鄉原住民族重點學校時，學校有義務應該進行更為適切的文化回應教學設計，以免地方政府或一些學校不主動去做這件事情。或者就在專法研議過程中，同步對於原住民族教育法進行修訂工作，強化其執行力道。以上是我的拙見，敬請各位參考。謝謝。

主席：請苗栗縣全人實驗中學陳振淦副校長發言。

陳振淦副校長：主席、各位委員。很榮幸能參加今天的公聽會。2005 年蘇治芬委員擔任雲林縣長時，我是她的機要秘書，並負責雲林縣小型學校轉型優質計畫，擔任策劃人，等一下如有機會可以跟大家分享當時的作法。後來我也跟在座的詹志禹教授及鄭同僚教授做了一個教育部的委託案，是關於小校再生的研究，這個研究計畫針對 524 所學校做問卷，與 25 個縣市教育局 32 所學校的校長、主任舉行焦點座談，並就 12 所學校做深度訪談，每所學校都去至少 1 天，有的甚至到 3 天。這個研究計畫出來後，關於整個台灣偏遠地區教育問題，這可能是最有系統、最深、最廣的一個研究；其中的研究還包括中國大陸、日本、韓國，尤其日本當時也面臨非常大的裁併校壓力，可是他們的民間，包括教育工作者都有一個聲音，就是小校不宜裁併，因為小校有其不可替代的角色及任務，他們甚至將小校定位成教育的先驅地。

我想用三個角度來看待今天的議題，第一個是我們可能要從國土規劃的制高點去看待整個小校的問題；第二個是偏鄉教育學習權的問題；第三個是教育先驅地的問題。現分述如下：

第一，從國土規劃的角度來講，偏鄉學校不只是偏鄉學生學習的場域，還與偏鄉地區的社區文化有關，如果整個發展得當，甚至可以刺激偏鄉地區的產業創新。以陳清圳校長為例，當年

雲林以縣政府之力與企業媒合來契作農作，可是他一個人一年就幫一位果農賣了 3 萬斤水果，而且每年都有新的東西出來。現在整個雲林地區這些轉型有成的偏遠學校，每年光是溪流課程、咖啡課程、螢火蟲生態課程等一些特色課程，就有成千上萬的人進入這個地方，我說的一點都不誇張。所以就國土規劃的角度，我們要從制高點來看，小校不宜輕廢，如果真是萬不得已的話，也必須全面以縮減編制來取代傳統的裁併校。

第二，偏鄉學校學習落差的問題不在於我們常講的文化刺激不足或是家庭功能不彰，其實這都是假議題，關鍵在於偏鄉學校沒有發展出自己主體價值的教育。剛才陳張培倫教授提到地磨兒國小的那個例子就很明顯，當他們做了在地素材選替之後，小孩子的學習因為跟自己生活周遭的東西馬上連結，整個學習效益就會提升，而且自我價值提升、自信提升。我看到非常多偏鄉學校當面臨裁併時，老師與學校整個是縮起來的，不敢告訴人家他是哪個學校，可是一旦開始做轉型、特色發展及學校本位課程後，他的自我價值及榮耀感馬上就出來了。小孩子其實是很明顯的，甚至有小孩子 4 年沒有說過一句話，在轉型課程裡整個活起來，不到半年就鬼吼鬼叫的例子。所以我覺得偏鄉學校學習內容的問題不在於剛才講的文化資源，而是沒有主體價值觀，這應該怎麼做呢？我認為應該要全面活化教師的教學方式，包括發展具主體價值的偏鄉教育。

剛才劉欽旭秘書長也提到，所有這些老師無論增加再多資源，如果原來的思維不改變，他還是一樣的，所以今天應該要把偏鄉學校的體質做改變。至於改變的方式，第一是活化，要活化所有教材，所有課程，讓老師的教學可以回到他們的主體價值，讓老師的教學可以在教學現場適應偏鄉的孩子，如果一個班級只有一、二個小孩，就應推動學習混齡教學班級的經營。再舉個例子，大家應該注意到一個訊息，英國在 2000 年開始，將地方政府的新設學校與要裁併的學校全部收歸中央，用公辦民營與自由學校的方式。所謂自由學校就是我們台灣說的比較開放式的教育或公辦民營的方式，讓人事更活絡。台灣如果真的要因應這一波整個偏鄉的困境，因為裁併校的確是非常熾烈的，我覺得持續推動偏鄉相關發展的鼓勵計畫是有必要的，譬如當初推了好幾年的活化校園發展特色學校。當然它在路線上是有些問題，如果只走特色遊學的，後來都陷入困境，因為它本身沒有辦法提升小孩子的學習效能。第二是如何透過公辦民營，甚至讓學校老師的聘任可以更活化，這就可以讓真正有心想要帶領學校轉型的校長有更好的人可以運用，也可以真的讓人進來。我覺得應該適度放寬校長的遴選及任期，現在中央授權給地方訂定偏鄉校長的任期為 3 年，可連任一期，就是 6 年；其實這跟傳統的一任 4 年，可連任一期，一共 8 年的差別是非常大的。我也不反對幾位委員提出的兩個版本，就是任期可以從兩任成為三任，這是可以考慮的，但它有一個風險，當你把任期提高到三任時，是不是會有不願意動的校長就留在那裡，貽誤大家這麼多年？所以如何活化任期是值得思考的，我也支持，但是如果要用任期去綁，不如回過頭來讓地方政府不能將校長任期下修為 3 年，保障那些有心的校長至少可以兩任到 8 年。

我就先報告到這裡，如果等一下有機會可以再做分享。

主席：請中國文化大學教育學系王等元副教授發言。

王等元副教授：主席、各位委員。非常高興今天有機會受邀參加這個公聽會，公聽會是不同階級、不同利益的人在這裡做意見交換與利益交換的平臺。我今天的心情非常複雜，我算是偏鄉的小孩，是一個真正的鄉下小孩，我啟蒙的小學是在雲端，就是鹿谷鄉文昌國小，回顧我的成長歷程，其實我是一個活見證，見證了臺灣的偏鄉教育。我也何其榮幸，在我的童年時代，國家建構了公費生的教育制度，讓我沒有失去受教育的機會。但是我要向各位委員報告，我念師專之後，考大學時是用失學青年高中學歷鑑定的資格，所以偏鄉小孩的成長歷程，我就是一個活見證。

我 66 年出道以後，教過小學、國中、高中及大學、研究所，只有幼稚園和博士班沒有教過，這一路走來就像在洗三溫暖一樣。國中、高中的部分，我服務的都是明星學校，不瞞各位，民國 72 年我在大直高中的前身教書，現在叫大直國中，那一年光是第一志願建中就考上 109 個，可是我的故鄉從設立國中到現在，讀建中的也沒有 109 人，可能只有 9 個人而已。大學的部分呢？我是在後端的學校教書，所以真的像在洗三溫暖。

剛剛很多前輩的發言都感動了我，例如胡校長服務的學校有教師流動的問題，還有劉理事長提出的「找得來、留得住、教得好」。新政府要上任之前，5 月 9 日在臺師大召開會議，那也是我的母校，當時教育政策小組許添明院長就針對臺灣的教育診斷出三大問題，分別是學生看不到未來、老師失去熱情、政策沒有共識，因為這些問題的範圍很大，所以我今天要談的主要是學生沒有未來這部分。

學生沒有未來，依我的經驗主要是因為老師，我帶了一張圖表，請各位看一下，這部分我要呼應胡校長，現在我們的正式老師和代理代課老師是走這樣的曲線。這裡有兩份資料，一份是民間的教育窗，它的標題是「教師來來去去，偏鄉學校揮之不去的惡夢」；另外這個是國教院蘇進棻副研究員的文章，這些資料呈現出什麼？國教院這篇文章指出，民國 98 年正式老師和代理代課老師會出現所謂的死亡交叉，就是代理代課老師的人數已經超越正式老師。在教育窗這份資料裡面，因為調查的對象和時間不太一樣，所以是在民國 102 年出現死亡交叉。

各位同道，我現在還是中國文化大學師資培育中心的老師，也是前主任，對於今天的師資培育，其實我心裡感同深受，心情非常複雜。今天我準備給各位的資料裡面，也呼應了剛剛幾位同道的高見，我們對偏鄉教育法不要持太樂觀的態度。但是我非常感謝黃委員和林委員，因為他們已經為我們臺灣的偏鄉教育啟動了所謂的轉型正義，至少現在有方向了，那答案就不遠了。

從美國的經驗來看，要把學習落後的小孩帶起來是一件非常困難的事，但是各位，這雖然是一條困難的路，我們還是一定要走。黃委員，假設你有兩個小孩，一個住帝寶，一個在竹山山上住茅草屋，這樣的家庭會和樂嗎？請大家去想想這個問題。所以我們現在應該要重新思維，而且是轉向思維，我們要思考怎麼把這些落後的小孩帶起來，因為我們不希望有 100 個奧林匹亞的金牌，但是各位，PISA 的測驗顯示，臺灣有 12% 的學童沒有達到現在社會基本需要的能力。

依臺灣師大的估計，12% 大概是 20 萬名學生，已經落後日本、韓國、新加坡，甚至是越南。

所以關於這個問題，我要呼應胡校長和劉理事長的高見，當我們談這個問題時，我認為師資才是王道。因為我本身也是社會工作師，所以我認為關鍵還是在人，至於這個人要怎麼培育？因為我是師資培育中心的老師，所以我非常了解師資培育的體系，這些進到學校學習的老師是經過什麼樣的過程培育出來的。在座也有很多教育專家，大家都知道 Gardner 的八大智慧理論，但是我們的教師甄選過程可以說是營養不良，是嚴重的偏食。

剛剛劉理事長也說了，老師要具備熱情、情緒管理和同理心，我每年都會帶學生到山上、海邊去做史懷哲的服務，我們會去做補救教學。所以各位，我要非常強調一點，在偏鄉能把小孩教好的老師，第一個就是要有同理心，如果是人生勝利組，當他知道你連  $X+Y=5$  或  $X-Y=3$  都不會時，他會覺得 ridiculous，荒謬，但是確實就有這樣的學生。所以對於學生的學習挫折，老師應該要有同理心，剛剛胡校長也說了，偏鄉的老師如果有這樣的同理心，學生才有典範，才有認同的對象。

好，因為時間的關係，接下來就回到我所提出來的方案，這裡面包括教師認證、教師交流機制和優退。交流機制的好處就是剛剛說的，要讓偏鄉的老師去交流，增加我們對偏鄉的了解，我們必須去了解、接觸不同的族群。優退呢？我們鼓勵老師到偏鄉地區服務，這樣他的退休年資就可以得到一些優惠。假設用借調的方式可以達到這樣的目的，那偏鄉老師可以到都會區，因為剛才也有校長提到，老師也可能需要進修，這時候交流機制就可以創造一個雙贏的局面。

有關教育專法這兩個版本，因為時間關係，我只說一句話，就是這裡面的任意規定太多了，這部分剛剛也有學者提出來，因為這樣一來地方政府就會便宜行事。現在是首長制，縣長可能只看到選票，因為偏鄉只有五張票，所以資源就不會運用在偏鄉。因此我強烈建議，假設將來有機會制訂專法，這部分一定要用強制規範，課以地方政府責任，不然的話，議會和縣市首長為了選票就會變成共犯結構，彼此狼狽為奸，讓我們偏鄉教育的一切都化為烏有，以上是我的淺見，請各位指正。謝謝。

主席：謝謝王副教授。

請國立政治大學教育系詹志禹教授發言。

詹志禹教授：主席、各位委員。我沒有登記發言，不過既然主席給我一個機會，我就簡單回應一下剛剛很多先進的想法，因為他們也觸發了我，讓我想出一些新的創意。我們對這部分有很多想法，在討論法案的過程當中，也提供了一些建議，但是剛剛很多先進的看法，我覺得非常具有腦力激盪的效果，所以我簡單回應兩個部分，第一個，關於專法的必要性。

如果我們要設立這個專法，這是向周志宏教授學的，因為它基本上是一個特別法，因此它會產生三大好處，第一，因為它是特別法，所以對於其他同位階的法令，這部分會給予例外處理，所以它會增加彈性，第一個好處就是彈性化。第二，立了法之後，因為法制化，所以它會增加穩定性，就會使目前教育部推動的很多立意良善的計畫，讓這些做法可以穩定化，不會讓地方政府每年都為了競爭型的計畫忐忑不安，所以第二個優點是可以穩定化、法制化。第三個是可以統整化，因為我們目前對很多地方偏鄉學校的照顧，其實是散佈在各種不同的法令，相關

規定非常零散，如果有一個偏鄉教育法，就可以把這部分統整起來，我覺得如果要立法，它會有這三個好處。

另外，剛剛也談到現在很多地方政府廢校的手段都相當激烈，包括苗栗和南投等等，這些事頻頻上報。所以我們在制訂法令時就有思考到這部分，希望它可以是一個比較精進的過程，甚至最好能夠經過實驗學校的過程，剛剛也聽到很多人談到先不要急於廢校，可以用類似縮編等等的方式。我就在想，與其這樣突然廢校，也許我們可以進一步在法令裡面設置這樣的制度，就是體制內的學校最後要走向消失時，應該要經過五個階段的漸進轉型過程。我現在的思考是，其實它應該要經過這五個階段，第一個階段，當然就是目前的狀態是一個體制內的偏鄉學校，這是第一個階段。

第二個階段呢？它應該要先轉為實驗學校，變成實驗學校之後，它就會比較彈性化，甚至有公辦民營的可能性，有公辦民營的可能性之後，它的人事就有制度。但我們希望不只它的人事制度彈性化，我們還希望它變成一個理念學校、特色學校，可以讓學生人數產生翻轉。我們希望學校的發展可以產生一個微笑曲線，而不是只把人事、人數等等彈性化，讓學校可以維持住而已，我們希望它可以反彈、可以翻轉。所以我們希望那個實驗學校能夠真正帶有實驗性質，不只是在人事制度上實驗，我們希望它在課程、教學等各方面，甚至是教育理念等等，都是真正具有實驗性質，這是第二階段的實驗學校。

第三是實驗分校，如果利用民間智慧之後，還是沒有辦法改善這個學校的命運，學校的人數還是呈現縮小的情況時，我們可以讓它先變成實驗分校，如果是分校，它就可以取消行政團隊，地方政府也可以降低財政負擔。

第四階段就是實驗分班，如果分校也走不下去，就讓它變成一個分班，這個分班必然要混齡授課，特別是在小學的部分，所以在這個情況之下，它就必須搭配相對的師資，師資當中要有人善於進行所謂的混齡教學，這部分就要搭配師培師、師育師，鼓勵師培機構至少要針對這方面設一、兩門課，幫助我們的師培生帶領混齡教育，然後再讓有偏鄉學校的地方政府採取這樣的制度，將來應考的人，凡是有修過混齡教學的，我們就給予加分。

這個制度目前已經應用在特殊教育法上面，目前有很多縣市政府要求，如果你在師培機構有修過三個特殊教育的學分，就會對招聘教師給予一些優惠。所以同樣的，我們也可以運用在這些課程當中，某些縣市的學校，如果被強迫降為實驗分班，教學時就必然要混齡，這時就可以給予這方面的配套措施。

進到第五個階段才是廢班，如果連實驗分班都支持不下去的話，那可能就要廢班。廢班的時候，我覺得至少應該考慮兩個條件，除了學生人數之外，這是所謂的懶惰條件，還要考慮學生的交通條件。例如我們可以限定，如果學生的交通條件，單程時間超過 1 小時或 1.5 小時的話，還是不得廢班；或者如果要廢班的話，新的學校必須提供住宿條件。要有類似這樣的限制，如果要廢班，廢班的條件也要有一個比較完整的規定。

總之，這是一個漸進轉型的過程，我覺得這部分應該是一個五階段的過程，如果沒有走完這五個階段，就不應該把這個學校廢掉。我再重複一下，第一個階段是一個體制內的學校，第二

階段是實驗學校，第三階段是實驗分校，第四階段是實驗分班，第五個階段才可能是廢班。廢班至少要同時考量兩個條件，一個是學生人數，一個是交通要件。這是剛才聽了大家的意見之後，另外再提出來的一些想法。

其實很多先進都提了很好的想法，但是因為 cover 的層面非常廣，也許需要事後、會後再思考一下，看看怎麼把它納入現有的兩個法案裡面，甚至教育部也可以提出第三個法案，我想到時候會有不同的版本，需要以大家的智慧共同努力，把它統整成一個單一的版本，因為我們希望臺灣的未來會更好，謝謝。

主席：謝謝詹教授。

請國立臺北教育大學文教法律研究所周志宏教授發言。

周志宏教授：主席、各位委員。我今天聽到很多偏鄉地區的校長、老師反映偏鄉現場的意見，未來立法院審議法案時，這些意見都很值得做為參考。現在我只就教育法律專業的角度，以及過去和詹志禹教授推動偏遠地區教育振興條例時，在這個過程當中所產生的一些想法向大家報告。第一個，我們現在要定的是一個專法，專法基本上被定位成特別法，關於特別法的目的，剛剛詹志禹教授也有提到，其實它會有幾個功能。

但是另外還有一個更重要的部分，因為它是中央立法，中央立法就可以限制地方政府，地方政府必須遵守中央立法，所以我們現在在考慮要制訂特別法，並且是中央法令的專法時，一定要考慮到一些事情，第一個，它要針對現行的中央法令做什麼特別規定？第二個，它要限制地方政府的什麼行為？例如剛剛提到的裁併行為，這部分是不是要定一個基本原則以及門檻的限制？如果是這樣的話，我認為進行特別立法時，基本上它的內容就要特別具體，因為特別規定要做從嚴解釋，它的適用也要從嚴。

我們在定這個特別立法的時候，會賦予偏鄉地區的學校或學生、老師、校長一些特殊的措施，就是我們所說的優惠性差別待遇措施。要給予這樣的優惠性差別待遇措施，可能也涉及中央的經費投入，如果適用的對象、範圍沒辦法做很明確的釐清時，可能就會導致濫用，範圍也會無限擴張。所以偏鄉地區的概念是什麼？老實說，另外定義當然不是不行，但現有的法令已經有很多類似的概念了，我們還要不要再創造一個有別於其他偏遠地區的概念？這是第一個要考量的。

第二個就是它的界定必須要很清楚，所以不太適合授權地方政府去定，因為到時候會有資源，所以地方政府就會不斷的擴張，到時候中央的資源再怎麼投入都不夠用。例如臺東縣，全縣都是偏遠地區，所有學校都適用，所有學生都適用，連要保障他優先入學的機會都適用，這麼一來就不得了了！所以第一個，它必須很明確的界定，而且應該放在法律層次，我覺得不適宜放在施行細則，因為施行細則是屬於技術性、細節性的規定，如果會涉及這些地區人民的權利、利益，還是放在母法比較好，不然的話，將來教育部受到壓力以後可能又要修法，或是不斷的修改施行細則，可能會越修越偏離原來的意義。

第二個，因為是特別法，它到底要相對於哪些法律特別？這部分要說清楚，例如是不是要排除原住民族教育法？剛剛也有先進提到，原住民族教育法到底是偏鄉教育專法的特別法？還是

偏鄉教育法是原住民族教育法的特別法？我再舉一個例子，例如原住民族教育法第八條提到，經過學區內 20 歲以上的住民同意，可以合併設立或實施合併教學，針對這個條文，我們要不要用一個特別規定去取代它？

簡單的說，我覺得這個條文有點問題，因為它是說合併設立，但是沒有說到裁併的問題，也沒有說到裁撤或是停辦的問題，這時候要不要去限制？因為你從這個條文上看不到。當然，目前一般的理解都認為它已經限制了裁併學校，可是你仔細看它的條文，其實它是寫合併設立，並沒有提到所謂的裁撤或停辦的問題，所以如果需要限制原住民族地區的裁併問題，這個條文好像就不是很完整，那是不是要特別再做一個規定，把它納入偏鄉一般的特殊裁併規定去做處理？

再來，偏鄉地區的學校有些是小校，小校比較有裁併問題，有些是非小校。小校除了合併、停辦的問題之外，當然也會涉及行政負擔、行政減量的問題，還有編制員額的問題；非小校可能是涉及其他問題，例如師資的問題。如果是小校要涉及所謂的合併、停辦，就像剛才提到的，是不是要經過一定的程序？簡單說，我認為任何學校都不應該停辦，甚至在某些情況之下，它反而應該要增設。

我們現在談的都是為了避免既有學校裁併，但是有些地區現在的需求反而是需要增設學校。我們從來都不提增設這件事情，例如一個新的聚落發展的很好以後，學齡人口、學生人口增加，可是那個地區原本沒有學校，例如以前的司馬庫斯，這時候應該是裁併分班還是再設學校？所以這部分其實應該要從兩面去思考，因為不見得只有停辦、合併的問題。

再來就是程序上怎麼處理，當然，林委員提案的版本裡面有提到要依實驗教育法兼辦實驗教育，但是我覺得實驗教育應該只是選項之一，現在可能走的方向有很多種。學校除了實驗教育之外，也有可能委託私人經營，這時候就可以先進行混齡教學、混齡編班等各種措施，只要這個學校能夠透過這樣的措施讓生源回流，渡過免於裁併的危機，不管採取什麼措施都是可行的，不見得一定要做實驗教育。因為要依照非學校型態實驗教育準則辦理實驗教育學校的話，其實是有一定的定義，不是隨隨便便就可以做，不是行政組織編制彈性化就叫做實驗教育。現在很多地方政府為了實驗而實驗，強迫很多學校去做這件事，他們不見得有實驗教育這樣的想法，但還是必須去申請非學校型態實驗教育，我覺得這已經有點超出原來實驗教育實施條例的期待。

第二個就是偏鄉地區的學生保障，這部分就涉及身分的問題，因為我們偏鄉地區有很多特殊身分的學生，原住民學生當然是其中很重要的一部分。如果我們今天把偏鄉地區做一個劃定，然後又賦予它特殊的地位，讓一般身分的學生也可以享受到，例如林委員的版本裡面有提到，優先保障偏鄉地區學生的入學機會，哇！那糟糕了，也許它會是帶動遷戶籍，讓學生回流的一個方式，可是它導致的後果呢？變成不是真正偏鄉的人在享受偏鄉的利益，到時候可能會有這樣的問題存在。

師資的部分我只簡單提一些問題，第一個，偏鄉師資要留得住、留得好，如果要留得好，就包括現有的不適任老師怎麼處理的問題，因為過去有很多人是藉由縣市內介聘到偏鄉，但他並

不一定適合。尤其是當我們希望偏鄉地區的學校可以辦理各種實驗教育，或是進行各種教育上的嘗試時，就必須讓好的老師留在那裡。但是我們現在碰到的問題是好的老師不一定要去，壞的老師去了走不了，另外呢？真正有心留在當地的卻進不去。

像 TFT 的問題，明明是一個受過專業培訓的人，但是他不是傳統師資培育系統出來的老師，所以在競爭的時候，他要和一般的大學畢業生一同競爭，因為他們的順序是一樣的，沒辦法優先被考量，所以在進行代理代課教師甄選時，他們的優先順序沒辦法做特殊考量，因此就不能有效、方便的把有意願、好的老師引進去，我覺得這可能是一個比較嚴重的問題。

再來是校長任用彈性，我是建議校長的任用應該要有一個合理的續任機制，他的任期彈性化，不是為了讓好的校長去沾個鍋又離開，基本上是要讓他留在當地繼續發展，只要經過一定的續任，他的任期不一定要縮短，反而應該延長，或者是他可以連任，只要經過一定的續任程序，他就可以連任一次以上，這樣就可以解決把好的校長留在偏鄉學校的問題。

最後就是經費，我建議在這個條例裡面要明定，中央負擔的經費和地方負擔的經費一定要劃分清楚。中央在某種程度上，必須肩負起偏鄉教育的責任，因為以國家的立場來看，偏遠地區學校本來就應該由中央投入一定的資源。雖然教育是地方政府的權限，但是中央也有責任，中央為了保障人民的受教育權，本來就要投入維持教育的經費。關於投入的比例，我們不能讓地方只仰賴中央，地方也要有所謂的自力條款，就是自己也要努力，然後中央再給予相對的協助。

但是中央協助的對象、範圍、使用的方式，我覺得要放在刀口上，現在中央並不是沒有投入資源，也不是一定非常不夠，只是該怎麼用？用的如何？現在看起來並不是有效率，所以未來這個特別立法如果要避免成為另外一個中央錢坑法案，在經費的負擔上，可能就必須要做一些相關限制。第一個，適用補助的對象、範圍可能要清楚，第二個，有些項目可能不要那麼多。再來就是它的適用範圍到底要不要包括終身學習、學前教育？目前學前教育的部分只有一條條文規範，有沒有辦法解決這個問題？類似這些問題，大家可能要做整體思考，我只是先就目前的兩個版本，提供一些修正建議給大家參考，謝謝。

主席：謝謝周教授。與會的學者專家都已經發言完畢，感謝大家提供非常多寶貴的意見，接下來請教育部林次長就剛剛專家學者的發言做一個回應。

請教育部林次長發言。

林次長騰蛟：主席、各位委員。首先代表教育部感謝主席和提案委員，以及今天與會的各位代表，對偏鄉教育的關心和支持。教育部也很重視偏鄉教育的創新發展，以及偏鄉地區學校的教育安定等政策方向，基本上這部分大家是一致的立場。

第二點，感謝教委會安排本日的公聽會，包含黃國書召委和提案委員，以及各位委員、先進，大家都提供了寶貴的意見。針對偏鄉教育訂定專法這件事，包含相關法規的名稱，以及偏鄉學校的名詞定義，還有師資、經費，中央、地方權責等法規的內涵，以及這個專法和現行法令之間的關係，包含國民教育法、高級中等教育法、實驗教育法以及原住民族教育法等法規之間的競合，大家提供了非常多寶貴的意見，這些將會列為教育部研訂專法時的參考。

第三點，教育部也了解各界以及諸多委員的期待，本部也支持訂定偏鄉教育這樣的專法，目前刻正委託相關團隊研擬、訂定這個專法草案當中，預定 6 月底可以完成草案，建請立法院俟行政院版本提出之後，再行併案審查，研訂符合推動偏鄉教育長遠發展所需要的專法依據，以上報告，謝謝。

主席：謝謝林常次的回應。接下我們按照登記的先後次序請委員發表意見。

請柯委員志恩發言。

柯委員志恩：主席、各位學者專家、各位同仁。謝謝主席今天安排這樣的公聽會，剛剛也非常高興聽到林騰蛟次長 **promise**，對於這樣的專法，教育部完全站在支持的立場，所以接下來我們會看到教育部融合大家今天提出的意見，除了兩位委員的提案之外，他們還會提出院版、部版，接下來我們就可以繼續往前跨進。

其實對於這個法，本席心裡有非常深刻的感慨，因為剛剛看到詹志禹學長，他是政大教育系高本席一屆的學長，三十幾年前，我們政大教育系就曾經開辦過現在的史懷哲教育營，帶大家到偏鄉服務，那時候是從花蓮開始，第二年就是到埔里的深山。因為本席後來在大學教書，也擔任師資培育方面的教授，所以我們也有帶領學生參與史懷哲教育營，本席很多學生也在部落擔任校長、老師。

本席只是很驚訝，30 年過後，為什麼現在我們還在討論偏鄉教育該怎麼提升的問題？而且這部分的教育問題相當一致，顯然這些問題一直存在。當上立委之後，其實本席也親自走訪了非常多偏鄉學校，包括石門國小、乾華國小，也包括桃園的介壽國小和介壽國中，本席剛才聽到很多站在第一線的教育工作者提出問題，其實這些問題和三十幾年前一樣，問題的相似度非常一致，但本席要提一個和各位比較不一樣的部分。

其實我們訪談了非常多的偏鄉孩子，他們完全反映了現在的狀況，其實在他們心裡，對於分離的部分是感同身受，因為有很多很棒的老師到偏鄉任教，但是就像剛才大家提到的一樣，最後都留不住，只來一年的老師馬上就要走了。所以那個孩子告訴本席，你們知道嗎？其實我們也很想把情感放在這些老師身上，可是我們後來被訓練成不可以這麼做，因為他們半年、一年之後就會走了。對這些孩子來說，情感膠著的部分是最讓本席心疼的地方，這個問題三十幾年來都沒有改變。

所以是否留得住老師，本席認為是偏鄉教育裡面非常重要的問題。本席必須老實說，其實本席非常驚訝，因為教學現場有很多老師告訴本席，他是正式老師，雖然只在這邊待了一年多，可是因為自己考上鄰近嘉義家裡的學校，所以他要調回去。這個問題就是一個最大的現實，以我們這種天龍國的想法，以本席當年的教育熱忱，我們會認為你怎麼可以為了這件事情，只因為考上離家很近的地方就希望回鄉呢？對本席來說這是不可思議的事，因為本席覺得老師就應該要充滿熱情。直到有一次車子在石門國小附近拋錨，等了四個小時之後，本席終於發現如果自己可以在這邊待四個月的話，已經很了不起了，因為真的非常困難。另外，很多老師也提到一些問題，包括他們要再次進修，但是光來回就要花很久的時間，其實這一點我們也知道。所以很多偏鄉老師不是沒有熱情，而是他們周圍的支持系統非常不足，因此這時候也不能怪他們

。這時候本席又想到一件事，也呼應很多第一線老師提到的，我們過去常常提到 LD，英文是 learning difficulties，就是所謂的學習困難，很多教育處都會要求校長提出報告，為什麼這麼多偏鄉學校的學生程度只有 C，沒有達到 B？因為沒有達到 B，所以他們就要被檢討，可是這應該不是學習困難，基本上我們認為它應該叫做 learning difference，就是學習不同，因為他們是用不同的方法來學習。所以我們現在如果用同樣的方法，本席要呼應剛剛很多教育先進特別提到的，不管主體性如何，不管是用現有的素材，還是用任何方法，應該是透過學習的不同性，來增加這些偏鄉孩子的學習效能，我們對他們的評鑑標準也應該有所不同，這些都需要特別對待。

今天也請了很多法律專家到場，所以我們也接受了相關的教育，他們給我們一個很大的肯定，讓我們覺得這個專法的設立是有必要的。在這些必要性裡面，其實最重要的就是要考量老師的部分，本席要呼應很多老師提到的師資穩定度。因為我們真的不能再認為，只要有所謂的熱情就能留住一個老師，而是應該透過立法的程序，給予他們更多的誘因。

其實本席的車子在石門國小附近拋錨當時，當地許多耆老都聚集過來，他們開始把這個問題無限放大到說，就是因為現在社區營造沒有辦法活化，所以年輕人都不在，年輕人一不在，就是老人看小孩，小孩如何如何，說到最後就會無限上綱，本席認為這是整個社會的問題。

本席最後要特別提到一點，因為今天林次長在場，我們以目前的學區來說，現在有十五個教育學區，雖然我們知道教育部做了非常多努力，給孩子所謂的優免入學，但是有時候優免入學卻沒有考慮到許多現實的必要。以桃園為例好了，他們目前開放的優免入學只有中壢家商，大部分開放的都是屬於綜合高中，但是這些孩子告訴本席，我就是不想唸武陵高中，因為唸武陵高中的話，我可能就是最後一名。因為孩子的自信心不足，所以他想唸附近的高職，可是不好意思，高職並沒有開放名額給這些小孩。其實不是每個人都想唸建中、北一女或是武陵高中，有些人只是非常卑微的想要唸技職系統的學校，可是這些系統的學校並沒有開放足夠的名額給這些孩子，這時候對他們來說也是一種打擊。

本席知道教育部做了非常多努力，提出很多教育優先法，也針對這部分做了很多建設，但是你們不要忘記，很多過去的建設都沒有取得建照，那是因為歷史上的因緣，可是如果沒有取得建照，當他們要去做改建時，相關當局就會告訴學校，因為沒有建照，所以你們不能這麼做，必須把這些拆毀重建才行，所以即使有錢，他們還是用不到，這些都是很細微的問題，本席認為教育部應該多了解這些問題。

既然教育部有心要做，為什麼很多老師感受不到？誠如剛剛很多人特別提到的，很多人長期在這個地方擔任代理代課老師，例如當了 5 年，學校用了很多黑幕的方法保證讓他繼續留下來，他也當了 5 年代理代課教師，可是正式名額就是輪不到他，難道我們一定要用正式聘用的方法，才能留住這個已經教了 5 年，而且非常有熱情的老師嗎？難道沒有辦法開放任何一條管道，讓這些老師漂白嗎？本席覺得面對這樣的特殊情境，我們應該要有特殊的做法。所以我們還是要強調，不公平的地方就要用不公平的方法對待，本席認為這也是設立這個專法最主要的目的。我們已經看到教育部的決心，也看到很多老師提出非常具體的建議，現場也有非常多立法

委員願意為這件事情共同努力，既然三方都已經有這樣的誠意，本席就是無法理解，為什麼到現在這個部分還是沒有辦法做到？

所以我們認為，既然朝野、學界、第一線工作者都認為有其必要性，也提出這麼多具體建議，我們是否可以在最快的時間之內，在法的層次上面，在語句的層次上面，在立法的過程當中，由大家一起把它完成，雖然這個會期可能無法做到，但是下個會期我們可以努力，最起碼我們要保證在第 9 屆立委的任期當中，一定要通過偏鄉教育法。

我們不是要留下歷史紀錄，是為了偏鄉的孩子，他們是這麼努力的一群人，我們希望能夠讓他們看到最大的希望，這是一個三十幾年前從教育系畢業，同時也參與過很多偏鄉學校的老師，站在國會殿堂上所做的最慎重呼籲，謝謝各位。

主席：謝謝柯委員。

請吳委員志揚發言。

吳委員志揚：主席、各位學者專家、各位同仁。今天這個議題雖然是公聽會，但是委員們反而最有興趣，本席認為我們在討論今天這個題目時，應該要帶著同理心和情感，本席也希望教育部不要認為這只是純粹在討論一部法律，或者是資源分配，不要有這種冷冰冰的感覺。我剛才就問林岱樺委員，什麼叫做偏鄉？多偏才叫偏鄉？如果以整個臺灣的距離感來看，只有很少數的地方，應該叫偏鄉，但我們發現，只要離開市區的市中心，沒有多遠的地方，教育資源就嚴重不足，我想次長應該知道，有一大堆學校都是這樣。就以桃園為例，我昨天才去飛機場旁邊的一個學校，其實走高速公路，一下就到飛機場了，不過他們覺得，那裡也是偏鄉，因為畢業生只有 10 個，結果送走 10 個畢業生，今年才進去 7 個學生，校長還跟我講，在不遠的地方有一個學校，今年進去的學生是零個，但這些地方其實都不遠。我覺得這是臺灣的問題，在這麼小的寶島上，物理距離沒有那麼遠的情況下，資源怎麼會差那麼多？我覺得今天這個議題，很值得大家省思，帶著感情來討論。

剛剛聽到很多先進的理論，但整個核心重點在人、在老師，所以老師的流動率太快，這是第一個問題；第二、基本上，大部分都是屬於比較資淺的老師，等他們年資一到，就請調到其他都市區域。我上次也質詢過部長，你真正想弄全面免試、就近入學，要看你有沒有 guts，把最好的老師、校長留在偏鄉？如果沒有這個 guts 或機制，大家都會孟母三遷，在此情況下，一定要有一個好的制度，去支持好的師資留在偏鄉，讓在偏鄉當老師的人，感到很大的榮耀。我知道很多地方，如果你是當地的人，就以原住民為例，後來也有很多發展得很好，不是醫生，就是老師，有的是當警察，大概就是這 3 種。他們當中有些人，已經立定志向，要一輩子奉獻給那個區域，他會成為其族人的英雄，但英雄沒有相當的制度去支持，英雄也會氣短。譬如光在交通費上，就要比別人花更多的時間和金錢，但是在制度上，有沒有給予特別的協助？對於願意留在偏鄉教書的老師，你們在其他獎勵、升遷上面，有沒有給予更好的條件？否則時間一到，大家都想往都市跑。

我們也注意到，在偏鄉授課的老師，非當地人占比較高的比例，剛剛聽到一位學者的見解，我也很贊成，應該由當地的人擔任，因為只有當地的人，才會對當地有真正的感情。如果能夠

一代、一代教下去，甚至教上好幾代，包括父子、母女，都是這個老師教出來的，他會成為那個地方，受到大家景仰的老師。其實，就算你去選上什麼鄉鎮市長，兩任一到就要下台，但是老師卻可以成為當地大家最景仰的人，可以寫在地方歷史上的人物，所以我覺得老師很重要。

另外，在偏遠地區的中小學，長期代理教師的比例，也比一般學校高，所以學生放寒暑假，最擔心的是，開學的時候，不知道哪個老師又不見了？剛剛柯志恩委員一直講桃園的案例，所以我只簡單講一下，我昨天以及過去，有注意到的部分。其實，桃園已經算是相當都會化的地方，但還有很多學校非常辛苦，但這些學校的學生特別可愛，不管是扶輪社或志工團，只要願意進去跟學生互動，玩個半小時、一小時，當他們要離開的時候，學生都會哭，所以只要有大哥、大姐姐帶他們玩，陪他們吃個午餐，他們都會哭，顯示這些偏遠地區的學生，更需要的是穩定跟安全感，因為他們的資源太少。所以希望次長能夠注意到，你所有政策想要達到的重要目的，就是怎麼樣穩定在偏遠地區教書的師資，應該圍繞在這一塊去設計。我反而很欣賞小學校，因為很多事情，都是六個年級的人一起做，六個年級的人一起吃飯，甚至老師、家長、志工，全部都一起，這種學校的凝聚力反而很強。包括畢業典禮也最過癮，每一個人都有好幾個獎，每個老師跟學生之間，就像父母和子女一樣，因此只要有人離開，對他們來講，都會造成心理上很嚴重的打擊。所以我看到那些學生，就覺得很感動，只要稍微對他好一點，他們對你的那種依賴，就會油然而生，這是我們看到的一個事實。

簡單講，就是我們的法律，所以這部法律，我們會全力支持，但是有幾個問題一定要處理。第一、還是回到定義，我們要定義的偏鄉，到底是怎麼樣的偏鄉？是不是確實能夠照顧到需要的學校；第二、國家可能要建立一個特別的財政制度去補助，現在中央、地方用一般補助，我看都沒有辦法，我覺得這是一個轉型正義，在臺灣這麼小的地方，不應該還有偏鄉；第三、如何讓教師留在學校？這個制度要把它設計好。

另外，越是偏鄉的學校，越有機會成為一個有特色的學校，至於這些學校之間，要怎麼串連？他們要怎麼教小孩？我覺得應該用比較彈性的作法，才可以因地制宜。像我剛剛提到，有些學校從一年級到六年級，很多事情都是一起做，我有時候反而羨慕小學校，因為只有那些人，所以小孩子扯鈴也會，豎笛也會，陶笛也會，芭蕾舞也會，拔河也會，籃球也會，因為他們全部一起玩。如果只教 1、2 個學生不經濟，像這種學校的小孩子，反而比較快樂，十八般武藝樣樣都會，而且都學習得很快樂，所以你給他一個特色。譬如說英語，像機場旁邊的那個學校，他們的英語就比其他好，因為有國際航空公司的資源可以挹注。這方面也要多想，讓他們在教學上，可以有多一點彈性和自主性，不要用平常的基準與資源充分的學校比較，這樣可以增加他們的自信心及發展。以上，謝謝。

主席：請高潞·以用·巴臙刺委員發言。

高潞·以用·巴臙刺 Kawlo·Iyun·Pacidal 委員：主席、各位學者專家、各位同仁。我非常開心，有那麼多學者、專家，來關心我們偏鄉教育的問題，不過我有一個問題，就是偏鄉要怎麼的定義？這一點可能要釐清楚。再來，對我們部落來講，不管是偏鄉學校或部落的小學，在偏遠地區它的機能都非常重要，因為它是穩定農村以及部落人口，很重要的一個基礎設施。過去，

在面對小校裁併的時候，為什麼有那麼多家長、地方人士，要去拯救偏鄉小學？因為少一個學校，會讓整個鄉下地區變沒落。當我們在拯救一個學校的時候，有發現一件事情，即使在原住民重點學校，也有像 Tunkan 老師剛剛提到的，當整個民族的教育、部落的教育，與在地教育結合的時候，都是以零碎、片斷的方式，反而民間其他外圍的團體，透過大家的熱情和熱心，希望讓我們的孩子，能夠學習在地地方的特色，同時學習自己母體的文化，為什麼反而是民間在努力呢？教育本來應該是國家的責任，可是在我們的部落，反而是家長、其他地方人士跟年輕人，去支持這樣民族教育的系統，我覺得這是不對的。

剛剛 Tunkan 老師，也有提到一件事情，就是偏鄉教育法和實驗教育競合的問題，但我要講的是，還有原住民族教育法，也就是三法競合的問題。從去年到今年，我們一直有在做一件事情，就是在花蓮地區推動民族教育，因此我們去找了原民會，也去找了教育部，希望這兩個部會能夠非常積極、努力去推動，花東地區民族實驗教育的推展。但我們發現一件事情，如果從實驗教育三法中，去看民族實驗教育的時候，居然是這樣區分，分為一般實驗教育及關於民族的實驗教育。請問主管機關到底是誰？既然教育是國家的責任，應該兩個部會都要積極去處理及協調。當我們 Tunkan 老師，還是原民會副主委的時候，就承諾要積極推動花東地區民族實驗教育，反而是底下的官員阻擋。不好意思，我們剛剛非常關心的事，就是教育以學生為本，所以我們重視學生，如果學生不好，就是老師不好，因此希望老師能夠回到學校。但是我發現一件事情，現在是我們主責的機關也有問題，大家在檢討的時候，如果誰阻擋我們民族實驗教育，其實這樣的官員也不適任，並非只是指責老師不適任，這是我要強調的一件事。

另外，前部長在提到偏鄉教育時，希望以實驗教育的方式推動，但實驗三法從 2014 年實行以來，並沒有什麼進度，在第一次召開實驗學校會議時，原本實驗學校應該包含，我剛剛說的民族實驗學校，可是現場沒有原民會的人列席；在第二次開會的時候，同樣沒有原民會的人列席，這就回到我剛剛講的，實驗教育是要包含民族教育，對不對？這就涉及偏鄉教育法、實驗教育法及原住民族教育法，這三法如何競合的問題？如果思考偏鄉教育，就應該好好思考，這三個不同系統的法，應該如何合作，而不是競爭、互相排擠或踢皮球。我們擔心的、最重視的，就是學生的教育權，在各部會踢皮球的情況下反而被犧牲掉，如果這個可以成為偏鄉教育裡面，很重要的政策方針，其實可以納進來討論。

對於偏鄉教育的部分，教育部給我們的報告有提到，希望公費生具備雙專長或多專長，以因應偏鄉小校的需求，我覺得這個是有問題的，雖然偏鄉老師具備多專長，的確很重要，可是只有偏鄉老師嗎？在師培過程中，應該連一般都市區的老師，也要有多專長的功能，難道只有偏鄉的公費生，才有這樣的壓力，他到偏鄉教書的時候，就要累死他們，要去做多元教學、特色教學嗎？反而都會區的老師，只要學習主科就可以了嗎？這也是處在不公平的狀態。

至於什麼人能夠當老師？哪些是不適任的老師？有一些教師團體有提及，我們現行的政策，可能會造成偏鄉地區的老師，因為生活環境、生活機能不符合他們的需求，所以他們只在偏鄉地區過個水，就流到都會區。我覺得不是制度上有問題，但我們要如何配套？也希望教育部好好去思考，為什麼這樣的教育，都是犧牲我們最重視的學生？對於外來的課輔組織，有沒有一

個好的配套？畢竟偏鄉地區的教育資源不足，所以會有外來課輔組織，很熱心的到學校成立課輔班，學生除了要上補救教學，還要參加課輔班，但是課輔班的品質及教學內容，我們是否也要檢視一下，好讓偏鄉的學生，能夠真正學習到好的教育，這也是雞生蛋、蛋生雞的一個問題。此外，我更認為，偏鄉地區其他的在地資源都應該要補足，讓我們整個教育均質化，不是偏鄉環境資源不好，就受到不好的教育。謝謝。

主席：請蘇委員巧慧發言。

**蘇委員巧慧**：主席、各位學者專家、各位同仁。剛剛一開始的時候，安婷理事長說自己是晚輩中的晚輩，其實我的資歷跟她差不多，在當委員之前，我也做了 3 年教育基金會的工作，那是我人生中最快樂的工作。不太相同的是，安婷理事長是專做偏鄉教育，我帶領的基金會在做適性教育，是全臺灣走透透，所以有大城市的學校，但是也有真的偏鄉。這樣的機會確實讓我看到，全臺灣各級學校不同的樣貌，所以這個經驗相當好，因為我更可以做出比較，到底偏鄉學校和城市學校有什麼差別？再加上個人的經驗，我是屏東的女兒，現在又是臺東都蘭的媳婦，所以剛剛好，我對這幾個城市，都稍微有一點認識。不過最高興的是，我現在有力量，能夠站在這裡，代表大家來發聲，真的很期待，就像剛剛柯委員說的，希望在我們第 9 屆委員任期中，有機會把各位前輩，努力十多年的這部專法，能夠讓它通過。在今天短短的時間裡面，我覺得每個人只有幾分鐘，可能細節不太容易說清楚，但我也想表示我對這個問題，甚至這部法律的態度，所以我會從幾個面向，來跟大家做分享，也做一個彼此的確認，看未來能否更快凝聚出共識，然後往下走。

剛剛聽到各位前輩意見之後，我也想分享一下：第一、我認為偏鄉教育，中央政府是責無旁貸，我非常認同偏鄉標準的訂定，需要一個更明確、清楚的定義，因為就我們在上山下海的過程中所看到的情況，有時確實不是很深山內的才叫做偏鄉，然後資源很缺乏，確確實實是「不山不市」的學校最辛苦，這些學校會在哪裡？甚至就在本席的選區樹林、鶯歌，大家想鶯歌是文化大鎮耶，是不是資源很豐富？其實不是。只要學校位置稍微裡面一點，離開大街上的學校，資源就很缺乏了。鶯歌耶，不是很遠的地方喔，更不要說在新北市這個直轄市裡面。次長過去當過新北市教育局長，我相信次長心理上一定更能體會。比如平溪、石門，都不是很遠的地方，不用到台東，不用到雲林等等地方，新北市就已經有很多這種「不山不市」的學校，這些學校要爭取資源，它的標準應如何訂定？反之，我也去過一些學校，不適合在此舉例，它真是富麗堂皇，為什麼它可以有這麼多資源、做得這麼好？因為它早年被劃在偏鄉學校的範圍內，可是行政區重新調整之後，它早就已經發展成繁華的大城市了，但它還是說我希望能夠保留在這條線裡面，因為我可以拿到的補助比較多。我們確實看到了這些問題，而且應該由中央政府補助各式的經費，但相關標準的訂定真的刻不容緩，也是在推動這部專法中，第一個要解決的問題，這是第一點。

第二，偏鄉教育絕對不能次人一等，剛剛聽到各位前輩、專家學者表示關於師資的意見，我也非常非常贊同，偏鄉的師資確實需要有更多的同理心、抗壓性等等不同的特質，所以不一定是正式教師最適合這個工作。但是反過來我們在提出偏鄉教師證這個議題時，是否也應該注意

開放的彈性要到什麼程度？剛剛也有先進談到，賦予彈性這件事，如果立意良善又做得好，就能真正徹底解決問題，但是反之，它可能會變成便宜行事、將就、就地取材一個最好的缺口，所以師資的認定到底要放到多寬？如何讓偏鄉孩子真正獲得最好的師資，而不是變成將就性取材，我覺得這部分應該要把關。

最後，我贊成，我也認為是非常非常重要的一點是教學活化這部分，這也是我實際的經驗。我帶著我的團隊到宜蘭，因為我們在做適性教育的時候所提供的素材、教案，全台灣各個學校都很喜歡，高達八、九十間學校要報名，可是我們能夠提供的只有 20 間，因此，我請各個有意報名的學校說明為何需要基金會的能量進入。結果大家拍了影片過來，其中宜蘭壯圍國中的學生很可愛，影片中先介紹壯圍當地及學校的狀況，我們是如此如此可愛可愛，大家勤學活潑又向上，為什麼需要基金會過來為我們做更多的職業介紹呢？鏡頭就帶到一望無際的稻田，孩子們說「超越達人你看，我們宜蘭這裡就是只有田、田、田、田、田，什麼都沒有，所以我們非常需要你帶進更多的資源、視野。」請各位猜一猜，我帶了什麼職業的達人過去呢？我帶了宜蘭在地的稻米達人賴青松過去。為什麼？因為我就是想要讓宜蘭的孩子知道，其實你們是坐在寶庫上。令人非常感動的是，經過一個小小的活動之後，孩子們寫來的心得回饋單裡面，很清楚地寫明了他看自己的眼光、視野不一樣了。他說「非常感謝賴青松老師，他今天讓我知道，原來我們生活的田是最好的自然教室，是最好的科學教室，是最好的藝術教室，我可以在這裡學到最多的東西，從今天開始，我會跟著我的阿公去田裡面多走走、多看看。」同樣的教材，如果可以運用在學生的身上，不只像剛才先進所說，要用這樣的教材把老師留下來，事實上一旦能夠增進認同，連學生，連我們的下一代都會對自己的身分有更多的認同，所以我非常贊同剛才陳副校長所說的教學活化這部分。

尤其，就像 Tunkan 老師所說的，如果能夠在教學上做適切的文化回應，我認為這也是非常重要的，因為連我自己的孩子對於阿美族的狀況，都需要我費盡心力才能蒐集相關的素材，我認為這是非常不適當的狀況。坦白講，我的資源一定已經比我的族人朋友更豐厚，但是連我都要如此辛苦才能找到適當的教材做回應，其他的孩子就更不用說了。所以，我們在討論偏鄉教育時，確實要能夠顧及他的族群屬性和他要傳承的文化特色，我認為在教材這部分一定要作個調整。

最後 10 秒鐘，我想引用我非常喜歡的詹老師說過一句話「每個孩子就算不是一顆星星，也會是一隻螢火蟲」。我非常認同這句話，我到處去講，不過我也都有說明這是詹老師說的話，我很尊重版權。我非常希望我們有機會能夠大力的推動這部法律，讓更多孩子有更多的機會，讓孩子們不只是螢火蟲，也能是星星。謝謝大家。

主席：請鍾委員佳濱發言。

鍾委員佳濱：主席、各位學者專家、各位同仁。今天只有前兩位學者專家的發言，我未能在現場聆聽，回溯我在 2013 年 12 月 25 日參加了一場由李登輝基金會所辦理的地方治理論壇，其中有一個單元「地方教育與人力資源發展」我並未應邀，但是我全場聆聽。我在 2005 年進入屏東縣政府，當了將近 8、9 年的副縣長，在副縣長卸任前一年，我在這個論文發表會中聽到三位先進的

論文，一位是莊國榮教授，一位是前教育部次長吳財順先生，還有一位是師大的許添明院長，他們三位的 paper 對我的衝擊很大，我終於搞懂當我在縣政府服務期間，我看到城鄉教育資源分配的不公平，學生獲得的學習權益不均等，到底問題出在哪裡？對照今天各位與會委員的發言，我覺得滿有參考價值的。

首先，我想說給教育部聽的是，在教育部 2010 年所做的一項計畫中，目前教育經費編列與管理法第十條第三項規定，中央政府應就地方政府教育經費的基本需求，扣除地方政府應分擔數額後之差額，編列對於地方政府之一般教育補助預算。到底這個「一般教育補助預算」能不能祛除地方政府自己財力不同的影響呢？2007 年教育部表示，平均每個國中、小學生的教育經費支出是 11 萬，但事實上若以各縣市分別計算，每人平均支出最低的是 8 萬，最高到 50 萬。換言之，教育部本來應該扮演的是平衡差距的角色，地方政府各有不同的財政能力，但是地方財政最好的縣市，每個中小學生平均每年可分配到 50 萬元，最差的縣市，可能還不是屏東，每人平均只分配到 8 萬元，這就是今天我們在談偏鄉教育一個很基本的原因。經費部分，表面上中央政府有補助，但是它分配的方式不能處理各地方政府財政的不均等，所以第一個就是在經費方面能不能達到每個地方、每個學生實際支出的比例是一樣的。

第二個，我長期關注教師的問題，教師部分有個外在環境的大問題就是，因為少子化，各地方政府在國民教育學程階段，國民義務教育的師資都是過剩的，所以老師就會面臨兩種現象：想去的地方去不了，想走的老師走不掉。就校長來講，今天在座有很多校長，他發現學校裡面願意留下來的老師他不要，他想留的老師他辦不到，為什麼會這樣？簡單講就是總體超額。以屏東來講，我們有原鄉、有偏鄉，具代表性的偏鄉就是恆春半島，在教師總體超額的情況下，如果城市區的老師有缺額，屏南區的老師就馬上補上去了，到最後缺會開在偏鄉，但是因為整體超額，地方政府不敢辦教師介聘或教師甄選，所以偏鄉就承繼著所有預留的控管缺，教育部還是持續在用控管缺，聘用代理教師。

根據許添明院長 2013 年所發表的論文，對於每生的教育支出、教師的平均年資、教師的流動率以及考量原住民學生的比率，針對學生數學基測成績的預測，他發現我上面所說的因素遠大於學校投資在教學的科技設備、圖書、學生活動上。他認為我們在學校資源跟學校投資上顯然投資錯誤，目前我們對偏鄉地區學校的軟硬體與學生活動投資金額較多，可是真正影響的因素是什麼呢？我唸一個數字，偏遠地區教師的平均年資是 9 年，非偏鄉地區教師的平均年資是 12 年，偏鄉地區的流動率比非偏鄉地區高出 4%，他做了一個統計，我很訝異，他說偏鄉教師的平均年資每增加 1 年，學生的數學成績可提高 0.69 分；偏鄉教師的平均流動率每降低 1%，學生的數學成績可提高 0.15 分，這是教育部支持教育委員所做的研究結果。他得到的結論是什麼？還有一個更誇張的，他以台北市為例，他調查 12 班以下的學校跟 60 班以上的學校，他發現如果要達到同樣的數學表現，一個 12 班以下的小學校所需要的適足經費是 60 班以上的學校適足經費的 7 倍。學校規模差 5 倍，適足經費則是差 7 倍，意思是什麼？一個 6 班的學校我們要投資 42 倍的經費，才能跟一個 60 班以上的學校有相當的數學表現。

看到這些研究報告，教師師資的確是個問題，但是為什麼我們沒辦法透過目前的教甄跟教師

介聘去獲得適合的老師呢？我在地方政府服務那麼久，有一個很嚴重的問題，這裡面點出來了，比如我們的教甄開出 3 個缺，會有超過 1,000 人應考，所以我們必須採取先筆試的方式，因為不記名的筆試相當公平，地方很在意公平性，匿名的筆試才能保證公平性。但是筆試的內容都偏重在記誦，所以通過筆試篩選的人，比如錄取名額 3 人，以 6 倍人數錄取 20 人進入口試跟試教，但是很多有熱情的老師在筆試階段就被刷掉了，所以目前地方辦理教甄的方式，根本無法從具有正式教師資格的流浪教師或候用教師中挑出真正有教學熱誠的人，因為考試的技術錯誤。

陳張培倫教授在點頭，我上次也曾就原住民教師這部分提出一個看法，原住民族教育法中要求地方政府要補足原住民教師，但是我怎麼招考都考不到原住民教師，數學邏輯很簡單。假設原住民人口占總人口比例 3%，我考 100 個教師，常態分配應該有 3 個原住民教師，所以如果我辦教甄錄取 100 人，可能原住民老師的表現會合理的、合乎其人口比例的考上 3 個，但是如果我只考 5 個呢？我考 10 次可能都無法錄取半個原住民教師，這就是目前的情況，這是外在條件的限制。

今天當我們在談偏鄉教育專法這個議題時，我特別要談為什麼要重視偏鄉教育，甚至我覺得我們也該重視學前教育。在這個報告當中也告訴我們，根據 OECD 的調查，富裕家庭跟弱勢家庭在各個教育階段的受益比，越是在學前教育的受益越高，換言之，投資在學前教育比投資在大學教育，對經濟弱勢者的補足效益是最高的。為什麼我們要談偏鄉的教育呢？最後，我引用其中的一個調查報告，其實我在 2013 年看到這三篇論文時，對我的衝擊很大。他說以 2006 年的 PISA 成績來解析，台灣、芬蘭跟南韓三國在數學成績上排名全世界前三名，至於城鄉差距的分數，OECD 會員平均差距 36 分；台灣跟南韓雖然排前三名，但是台灣的城鄉差距分數高達 97 分；韓國的城鄉差距則是 72 分。換言之，我們最好的成績表現可以在世界排前三名，但是你知道芬蘭的城鄉差距是幾分嗎？只有 3 分。意思就是無論城鄉，芬蘭每一個孩子的數學表現都是全球的前三名。今天我們關注偏鄉教育、原鄉教育，關注城鄉資源分配的不平等，其實不僅是幫助弱勢地區學生的學習而已，以芬蘭為例，當 PISA 測驗城鄉表現的差距只有 3 分時，芬蘭的教育表現跟它的國力與國民素質，我們可以相信是全世界最好的。而台灣，我們城市區的表現可以拿到全球前三名，但是我們的城鄉差距卻高達 97 分，這是今天我們出席這一場公聽會最主要的原因。謝謝大家。

主席：請林委員岱樞發言。

林委員岱樞：主席、各位學者專家、各位同仁。針對今天所討論的「偏鄉教育專法」，本席個人的著眼點在於台灣整個國家的國力，到底我們國家的競爭力在哪裡？國家競爭力最重要的核心條件是什麼？人才。我們要培育人才，剛才有位先進講得真好，培育人才最重要的關鍵在於師資，師資是王道。當我國目前正面臨國內產業結構調整之際，也面臨區域經濟競爭的狀況下，台灣的人才有沒有辦法在這一波考驗當中為台灣找到出路，在國際征戰的過程中，我們的人才能否找到立足點？就人才這個角度來看台灣的國力這件事，其實是令人擔憂的。講到偏鄉教育，過去教育部的政策是什麼？就是要偏鄉教育多注重技藝、體能，這是對偏鄉教育嚴重的歧視，

而我們今天談偏鄉教育的重點，是要讓我們的教育真的能夠促進社會流動，而不是在穩固現有的城鄉差距，這是本席跟立法院各位先進在推動偏鄉教育專法最重要的宗旨。

我跟鍾佳濱委員在 3 年前同時出席了李登輝基金會所舉辦的地方治理研討會，我也跟鍾委員一樣同感震撼，所以當天在許添明老師及莊國榮教授主持的單元結束之後，我們不約而同去向老師請益，雖然我們坐在不同的位置，但我們同時去跟老師交換名片，我們兩人真的受到他的論文極大的刺激。根據他的研究結論，我們要延伸、檢討的是過去教育部的政策是什麼？有人會質疑經費挹注在均衡城鄉的差距，在資源有限的前提之下，將會間接地損害教育追求卓越的潛力，因此政策的制定往往就是追求卓越而犧牲公平，或者就乾脆說接受公平，但結果就是平庸，只能在這兩個選項當中做取捨。在論文發表會中提到這個論述的同時，如同剛才鍾佳濱委員所提，PISA 測驗結果已經提供一個很好的範例：芬蘭。芬蘭在提升整個國家人才競爭力的過程當中，投入了絕大部分的資源及政策引導在提升偏鄉教育的素質，他們的理念很簡單，就是不放棄任何一個學生。當最弱勢的學生在教育資源與教育政策的引導之下也提升了，帶動的是整個國家學習成就的提升，整個國家人力素質的提升，讓整個國家在國際競爭力上成為常勝軍。

反觀我們國內學生的學習成就如何？自從國中會考實施至今，或者推估到會考制度實施之前 5 年，我們的學習雙峰現象卻日趨惡化而無改善，教育部很認真地投注了那麼多的補救教學經費，為什麼我們的學習落差卻日益惡化？而導致學習落差的主要原因就是城鄉落差。如何彌平城鄉的落差？立法院跟教育部要一起努力。計算會考成績，甚至往前延伸 5 年學生考試成績的平均值，三分之一的學生英數不及格，偏鄉學生有七成的學習成就偏低，如果我們不能協助增強偏鄉的基本人力素質，就是在減損台灣的國力。

剛才幾位先進的發言，都是希望讓偏鄉教育專法能更圓滿，確實讓我受益良多。首先，在本席向陳超明教授、詹志禹教授、方新舟董事長以及幾位偏鄉校長請教的過程中，我們確實也討論到原住民的教育這部分，大家在討論的是原住民籍的老師還是原住民族的老師。個人也向高雄市原住民鄉那瑪夏國中的吳俊毅校長及那瑪夏民生國小的打亥·伊斯南冠校長請益，詢問他們原住民籍的老師與原住民族的老師有何不同？原住民籍的老師有原住民族的血統跟身分，而原住民族的老師除了血統跟身分之外，還要承擔起原住民族多元文化的傳承。針對這部分，我要多多請教在座對本法與原住民教育有研究的各位立委先進及學者專家，因為這是我個人做訪談時所得到的資料。目前的原住民族教育法無法讓原住民族老師願意深耕在原住民族地區的教學，具有原住民籍的老師雖然到原住民地區教學，但因為他們往往已是第二代、第三代，所以他們還是希望回到市區去教學，這是本席選區當地的原住民族校長所看到的現象，這是第一點我要請益的問題。

第二，是否應設立偏鄉教師證？剛才各位先進曾提到，此種作法會不會導致教師停滯？教師的專業養成會不會因為這個制度而無法前進？關於這部分，我們也曾討論過，我就以現在陳超明教授在台東以及我在高雄市所推動的「英語實驗方案」為例。關於這部分，我要非常感謝前教育部吳思華部長及林騰蛟次長的支持，包括教育經費、教育師資、教育時段及教學教材都是

現有的，完全沒有改變，改變的只有教學方法而已，但是這個方案所聘任的老師都是代理代課老師居多，因為參與的學校都在偏鄉，比如我的選區林園，就是靠海及靠近石化專區。要加入「英語實驗方案」要做三件事情：第一，老師必須接受隨時開放觀課的要求，這對老師的壓力多麼大，因為相關人員隨時可以觀課；第二，老師一定要參加兩週一次的教育工作坊，以上兩點跟現行的教育體制的作法大不相同，試問現行教育體制中的老師哪一個願意隨時開放觀課？同時還要以行政區為範圍，比如林園區或者某個鄉鎮為單位，這一區的老師兩週聚會一次互訴甘苦、互訴委屈，之後討論如何重新出發。第三，把所有的討論與教學結果完全雲端化。這已經不關偏鄉了，如果透過現行的教師遴選制度，有熱情又有專業的老師真的能夠出線嗎？恐有許多檢討空間。

所以，針對偏鄉教師證這部分，我認為是有必要的，畢竟因現行教師體制的限制，這是讓在偏鄉執教的老師能夠穩定的方式。至於剛才各位先進所提點的，如何避免其中的弊端這部分，以已經執行三年多的「英語實驗方案」為例，我們對老師提出上述的要求。因為參與的老師多為代理代課教師，也很感謝高雄市政府有擔當，承諾一年一聘的代理代課教師只要教得好，能夠凸顯出好的成績，就能予以續聘，所以在這個「英語實驗方案」計畫中的老師都能一直續聘，這個經驗提供給大家參考。

另外，在本席等所提的「偏鄉教育法草案」中，有關偏鄉教育的評鑑制度，這是現行一般學制中老師、教師可能較有疑慮之處，但是我們願意用最嚴格的標準自我要求，不管是本席所提草案第五條或第十六條，我都覺得應該設立評鑑標準。但我要說明的是，這個評鑑標準不是對學校給予高低的評分或是老師教學優劣的評分，而是透過在教學現場中針對學生的狀況進行滾動式的檢討、觀察，同時教材也會有滾動式的變動，透過這樣的評鑑制度，讓教育政策的規劃者明白教育資源的下注是到位的。

最後，我要提點教育部，本席與黃國書委員所提的法案就是錢、人都到位，以我擔任五屆立法委員的經驗，我擔心教育部的作法是「中央開政策、地方買單」，因為長久以來教育部提出任何政策都是這樣。延續鍾佳濱委員所分享的地方行政機關首長的經驗，我更要講的是地方政府的困境，全台灣的情況都一樣，下到地方的教育經費，百分之八、九十都用在人事經費上，請問地方政府還有什麼餘力可以特別用在邊疆區域，根本不可能！各縣市都一樣。原台北市的情況我不曉得，除了原台北市之外，所有各縣市政府，即使是六都，百分之八、九十的經費都是人事成本，一般教育都辦不好了，何況是偏鄉教育呢？有關教學的適足率，有人認為這是無底洞，真的是個無底洞嗎？在本席的法案中，也希望你們能夠做必要的調查跟研究，在進行偏鄉教育的規劃之前要做基礎的調查，相關的預算，只要你們編列，我們立法院委員都會支持。再度提醒教育部，希望你們提出的專法不要讓立法院失望，也不要讓地方政府失望，不要再次發生「中央開政策、地方買單」的窘境。

最後，關於師資的部分，我們要制定本法就是希望讓有熱情、專業的老師，就像劉安婷理事長這群人，讓真正發心願意常駐偏鄉的老師，他們也用他們的熱情、專業說服社會大眾：我們是一直在進步、創新的，我們就是要讓這一群人能夠常駐在偏鄉。以上，謝謝。

主席：請鍾委員孔炤發言。

鍾委員孔炤：主席、各位學者專家、各位同仁。今天舉辦這場公聽會，最主要是希望能夠制定偏鄉教育專法，也感謝國書及岱樺各提出一個版本。談到所謂的偏鄉，不免就觸及廢校、轉型甚至是實驗等議題，其實教育是培養國力、產業提升跟投資非常重要的一環。談到廢校，剛剛蘇委員也特別提到，連六都之一的新北市都面臨廢校的問題，表示廢校最主要的根源來自於財政的問題。因為這麼多偏鄉都面臨了廢校的問題，也透過各位顧問、各位專家學者，大家都提出一致的看法，認為在偏鄉廢校的過程當中，一定要有一套機制跟配套，最起碼讓偏鄉的小朋友也享有受教權，這是我們今天舉辦公聽會最大的宗旨與目的。換言之，我們的方向其實是一致的，問題在於教育部針對偏鄉廢校問題的處理過程與機制或者未來執行的方向跟目標，是否符合社會的期待？

本席雖是不分區立委，但是我的服務處設在苗栗，苗栗跟南投都面臨財政上的困境。雖然針對偏鄉的廢校問題，本院已經通過實驗三法，但是地方上仍然不斷傳出有關廢校的爭議，苗栗的情況很簡單，就是財政問題。針對地方廢校的爭議，中央表示此事屬於「地方自治」事項，由地方自行評估是否廢校，若地方評估要廢校，再送地方審議委員會審議，審議委員會由地方政府自聘，它認為該廢就廢掉了。從評估、審議到最後縣長核定的整個過程，中央教育部的答復是「地方自治愛莫能助」，教育部作為中央主管機關，面對層出不窮的爭議袖手旁觀，放任地方政府用非常粗糙的方式處理。

針對偏鄉廢校的問題，我跟主席及高潞 3 人一起開過記者會，對於地方在處理偏鄉廢校那種粗暴的作為，甚至動用警察權，這是一個文明的社會、進步的台灣可以接受的嗎？不管是從事一般教育或是特殊教育的教學，往往最直接的困境就是大家剛剛一直提到的師資問題，包括偏鄉教師證的核發，未來在審查的時候，都可以進一步來討論。

本席之前在中油公司林園廠工作，比起在大林蒲廠工作，每個月可以多領 1,800 元 PD 津貼（每日生活津貼），對於這些願意到偏鄉教書的教師，教育部可否多給他們一些 PD 津貼？為鼓勵教師願意到偏鄉地區付出，我們是不是可以提供其他的誘因，包括很多專家學者提到的輪調制度、打破學區的藩籬甚至併校的複式學習等等，未來在為偏鄉教育訂定專法，都可以有多面向的思考，可以有另向思考，不再僵化於固有的思考方式去做處理。這個方式的處理，搞不好可以改變偏鄉小朋友未來的受教權，讓這些教師未來也都願意到偏鄉地區任教。

所謂的偏鄉，就是社會、經濟、教育、文化比較弱勢的地方，如果我們對這些弱勢地方，採取粗糙惡劣的手法，則每一位從事教育者都會感到不安。大家都期待台灣能夠向前走，能夠更進步，但是在追求進步的同時，請不要忘記這些在弱勢偏鄉地區的小朋友，包括原住民，我們希望透過種種不同的方式與想法，期待未來包括教師的流動率都能做成指標，包括代理教課老師的流動比例、未依專長教課教師的比例，藝能教師不足的比例、外語教師不足的比例、自然生活科技教師不足的比例或資訊教師不足的證據，作為界定有哪些偏鄉需求，可以從這些制度面，包括本席剛剛提到的一些方法，來作為集中、改善及策略的方向。以上是本席對偏鄉教育專法的說明。謝謝！

主席：請張廖委員萬堅發言。

張廖委員萬堅：主席、各位學者專家、各位同仁。聆聽各位的意見之後，本席想就個人的一些經驗以及需要補充、強調的部分做說明。

首先對偏鄉教育法要立法這樣的方向，我表示支持，希望在立法過程中，可以有更周延的考慮，包括對偏鄉的定義，已有多位專家學者及委員同仁表示意見。就我個人經驗來說，本席擔任台中市圍棋協會理事長時，曾主張將圍棋教育推廣至偏鄉地區，大家第一個想到的就是到山上，所以我們每兩週的週六都會到台中和平區國小做免費推廣課程，本席發現各校大概有三分之一到一半的學童會來參加，有些學校甚至高達六成，大家都非常有興趣，推廣效果不錯。

結業的時候，我們也與學校老師、校長互動，了解孩子們的背景，也都以原住民及在地開墾的農民子弟居多。有校長跟我們說，不只山上孩子的教育資源相對弱勢，還有偏鄉地區，我們發現彰化芳苑鄉五個小學都是一百多人，於是就找了一個學校去開類似的課程，該校一百多名學生大概有三分之一到一半屬於弱勢學童，大都來自單親家庭、或隔代教養，或是外配、陸配的孩子，他們很喜歡參加這個研習課程，因為鄉下地區比較少這方面的資源。

其實我們開車到和平鄉需要兩個小時，開車到芳苑只要 30 分鐘，政府的交通建設在縮短城鄉差距上是做了努力，但是在教育方面的努力仍然不夠。所以將來在制定法律，在下定義的時候，要非常非常的小心，也就是我們的對象要如何去定義，定義的權力是在中央還是地方？標準要如何訂定？

剛剛有委員提到，過去很多教育政策很可能是中央訂定，卻要地方買單，這也是我們擔任地方民意代表所感受到的；我們很擔心定了一個理念非常好的法律，要落實執行的時候，卻面臨財源、財政問題，地方覺得中央若不支援的話，大概就沒有機會了。一些來自屏東、雲林的委員提到的也是這些問題，只要是偏遠地區的學校，所有硬體補助幾乎都來自中央，地方沒有辦法做相對的配合。本席認為這是非常現實的問題。因為政府財政愈來愈困窘，我們增加的教育經費要如何分配、定義，才能讓偏鄉教育能夠真正翻轉、改善。

其次是師資來源部分，偏遠地區或是偏鄉學校的師資來源，除了公費生的供給外，我們希望可以招募一些比較有熱情的老師。幾年前我看過一位王老師寫的「老師你會不會回來？」，這本書讓我非常感動。年輕人有熱情，只要他想要做，即使在南投那麼偏遠的地方，一樣有辦法從事翻轉教育。教育部的報告，雖然也從財政及各方面提供誘因，但本席認為最需要的是熱情的誘因，提供熱情的誘因並非將偏鄉的公費教育獨立出來，增加名額或是經費罷了。王老師的那本書，讓我印象最深刻的是，他原本也想逃離開，後來會接受是因為在他的生活經驗、受教育的經驗及個人的生命經歷裡面，他看到那些孩子面對 921 地震之後的惶恐，於是決定留在那裡，也成就了他一生最大的志業。

所以我們在制定這部法，廣徵各界意見的同時，教育部可否在各校增加對偏鄉的認識，讓年輕人有機會接受課程的時候，或是到鄉下的時候，是熱情激發了他們，而不是其他的經濟誘因，結果到了實際教學場所又退縮了。這也是我們要思考的問題。

因為時間的關係，本席謹簡單說明如上，日後審查本案時，會再提供更多的意見，和大家一

起討論。謝謝。

主席：請李委員麗芬發言。

李委員麗芬：主席、各位學者專家、各位同仁。謝謝今天出席的各位教授、專家及民間團體長期為偏鄉所做的努力！

本席來自雲林縣二崙鄉永定村的永定國小，今天在座也有一位雲林縣的校長，為了參加今天的會議，我查過自己讀的國小算不算偏遠國小，結果不是，但相對於都市來說，它的資源真的少很多。剛剛有很多委員提到偏鄉、偏遠地區、偏遠國小如何定義的問題，像這種位在鄉下地方的國小，相對於某些國小可能比較好一點，但若與都市國小相比較，它的資源、資訊，其實是缺乏的。所以對於偏鄉，本席比較關心的是如何去做定義。

有關偏鄉教育法的制定，聽說教育部也有一個版本；在今天的公聽會裡面，大家似乎也都同意朝設立專法的方向來解決偏鄉教育問題。為此，本席有幾個想法要和教育部溝通。我們常說，接受國民義務教育是每個國民的權利，也是義務；可是就國際公約來看，包括經濟、社會、文化權利國際公約及兒童權利公約，其實義務教育應該是政府責無旁貸的責任，不僅兒童權利公約第二十八條第一項 A 款、B 款有規定，在經濟、社會、文化裡面也有類似的規定。兒童權利公約對所謂的教育，要求締約國應在機會平等的基礎上，逐步實現兒少的受教權；這個部分有兩個重點，一個是機會平等，另一個是免費。

有關機會平等的部分，剛剛很多專家提到師資缺乏的問題、行政作業及課程規劃、資源不足等問題，都會對偏鄉學童造成受教育機會的不平等，教育部當然有責任要去除這些不利的環境。

本席想要談的是免費的部分。其實在兒權公約、在國際上所看到的免費教育是真正的免費，雖然兒權公約只要求到初級教育，但是當國家有能力的話，還是要進一步提供中等的免費義務教育。所謂的免費究竟是什麼？根據衛福部的資料，包括非洲史瓦濟蘭在內，其所謂的免費義務教育，包括學費、教科書、練習本、文具等等，而國內所謂的義務教育，家長還是要付一些費用。我們剛剛一直提到偏鄉資源不足的問題，今天這個孩子接受義務教育，還得花交通費、吃飯費用，甚至他得住在學校，所以教育部都應該將相關的費用納入考量，協助偏鄉學童得到相關的補助。

從剛剛的發言中，可以看得出來，大家比較關心偏鄉地區的師資問題。本席曾在民間團體從事兒少保護工作，本席認為，除了師資問題之外，一些專業人員配置，如學校社工、輔導人員，是否也應該予以聘足，像學資中心大都設在城市地區，有較多的專業輔導人員。所以教育部未來在學校人力配置部分，不能只單獨考慮到師資，相關的專業人員也要配足，尤其是國中部分，相關的人力如能配足，也可以去支援其他的國小，提供服務。過去我們在桃園服務的時候，社工如果要去復興鄉，因為路途很遙遠，所以我們必須和學生約在大溪見面；如果我們可以在復興鄉這個區域，配足相關的專業人員，就可以省去路途勞頓，學生需要其他相關專業協助，也能就近接受到這些服務。

以上幾點，希望教育部在擬定草案的時候，也能納入參考。謝謝。

主席：請蘇委員治芬發言。

蘇委員治芬：主席、各位學者專家、各位同仁。感謝各位專家學者一起來關心偏鄉教育是否需要制定專法。我們都知道全台現在有一個國家級的現象，這個國家級的現象也應當提高到國家級的層次來看待。我們不能再放任各個縣市，因為國中、小的權限掌握在各縣市長的手裡，各縣市縣市長基於經濟、財政，開始裁併一些國中小。以雲林縣為例，新學年如果招收到 4 名新學生，基本上，它就可以保留，但明年度就要乘以 2，要達到 8 位，如果達不到 8 位，學校就要被裁併。平均一個小學的基本面積大概是 3—3.5 公頃，如果這樣發展下去，5 年以後，全台將有許多學校被裁併。裁併之後，你就會發現鄉下學校 3 公頃那麼大的一塊地變成烏漆抹黑！當然如果我們去探究為什麼少子化、為什麼學生數越來越少，有很多的因素，有人或許會想偏鄉就是農村，全世界每個國家面臨的都是農村人口高齡化及少子化。但是我們看其他國家面臨這種現象時如何處理，我那天就問國發會新任主委，如果現在全台灣有 200 所小學要被裁併，那是國家的資源還是國家的負債？偌大的校園，國家的資源已經擺在那邊了，過去來講，國家每年投資一個小學生 20 萬元，建立的校園、培養出來的師資、行政職員，未來幾年國家為這 200 所小學所奠定的基礎全部都會荒廢，這算不算國家級的問題？我們如何把劣勢轉變為優勢？我們看過很多案例，歐盟的作法是最值得我們參考的，任何一個政策，他們都會把劣勢轉變為優勢。所以今天對於教育部最大的挑戰是什麼？就是小英新的行政團隊有什麼新的辦法、創意、想像力把國家的劣勢轉變為優勢，這是對新的行政團隊最大的挑戰。

我引述一本書上的一段話給大家參考，我看了之後非常感慨：「人類歷史發生巨變的要素，第一是能源，第二是生產工具，第三是教育方式，這三者如果改變就會發生所謂的產業革命的巨大社會結構變遷。」何謂教育方式？何謂產業革命？我們能不能把教育轉變為一個產業？然後從產業的觀點去看待教育的方式，然後這個社會的結構就會變化了。我們看了很多的流浪教師、現任教師，剛才聽到一位同仁說現任教師都非常優秀，不要批評現任教師。現任教師真的很優秀嗎？我請問教育部的官員們，現在台灣教育最大的問題在哪裡？制度出了問題，還有老師也出了問題。我的小孩從小到大都在體制外學校，因為我看到了我們從幼稚園開始就是那一套，小孩子就是要教成乖乖牌，小孩子就像工廠生產線上的產品，如果是這樣的話，那就是一個模子出來的，就是乖乖聽話。我們的老師非常權威，老師在學校就把校園變成自己的家園，這種觀念非常、非常要不得！所以我在此也建議主席黃國書委員，因為黃委員要推動偏鄉教育專法，如果我們要拼偏鄉的教育，教師是否有熱情、有使命感願意去偏鄉教育孩子？外國就有。有的學校只有十幾個孩子，為什麼一定要有校長、行政人員甚至工友？根本就是欺騙社會！國外就有 1.5 個老師帶領十幾個學生的例子，由國家提供資源。像我們雲林縣找不到木工，木工、泥水都是阿嬤級的人在做，有一次我在路邊撿了一件傢俱，居然找到一個在美國唸航太的人幫我修，他在斗六一家美語補習班教書，他本身對木工很有興趣，就成立了木工工作坊，我在路邊撿到一件傢俱，請他幫我修理，那件傢俱不是什麼檜木的，我只是喜歡那種老舊的感覺，後來送去給他修理，結果他收了我 4,000 塊錢修理費，這個錢大概可以買幾個新的碗櫥。我的意思是，如果我們有一個學校要培養具有木工傳統技藝的匠師，那個從美國唸航太回來的老師一

定很願意去做，他可以整合教育資源，讓我們的孩子可以適性發展。有些偏鄉的小孩沒有辦法去安親班，沒有童書可以看，鄉下有時候連文具店都沒有，怎麼可能有童書可以看？還談什麼圖書館、談什麼到書店買書？所以新的行政團隊一定要重視這個問題。為了解決校園吸毒的問題，要求學生檢查尿液，真是笑死人了！太不尊重小孩子了！

我個人有一種感覺，如果我們的家庭教育目前國家沒有辦法做到，有很多隔代教養、單親家庭出問題，小孩子一天 24 小時裡面至少有 8 小時交給政府，學校能不能把孩子帶好？如果學校讓孩子覺得很安全的話，我相信孩子不至於變壞。再來就看老師怎麼帶，如果學生的家庭出了問題，學生的功課怎麼會很好呢？他怎麼可能好好做功課呢？有些孩子甚至沒有課桌椅，可能他們家的客廳就是飯廳，孩子怎麼可能好好讀書？這就是偏鄉！我現在就擔心林全院長是菁英教育培養出來的，他懂得什麼叫做偏鄉嗎？偏鄉的定義是什麼？所以偏鄉教育的專法，我覺得一定要制定，但是如何才能真正嘉惠偏鄉學童？我來自雲林縣，我把雲林縣稱為「台灣的非洲」，所以偏鄉要如何定義，到「台灣的非洲」去看就知道了。

主席：請何委員欣純發言。

何委員欣純：主席、各位學者專家、各位同仁。我想要看偏鄉或教育資源相對弱勢的學校，不一定要到雲林，我們台中有，全台灣各地都有，大家都在討論偏鄉如何定義，我覺得偏鄉學校並不只限於原住民地區或客家原鄉，全台灣都找得到偏鄉、偏遠地區、教育資源相對弱勢的學校。我們今天要制定專法，除了定義之外，我們該討論的是怎麼去幫助這些學校。有很多委員包括我自己也認為人、錢最重要，人就是師資，現在老師調動制度僵化，讓很多有熱情、想要回鄉服務的老師都沒有辦法回鄉服務，我們如何在偏鄉教育專法中突破，讓有熱情、熱血、願意回到故鄉服務的老師得以如願？如果老師調動制度可以讓有熱情、有熱血、有使命感要回鄉服務的老師能夠如願，偏鄉地區的師資才會穩定、才會長久，才會讓孩子覺得學校教學品質穩定、良好，是可以讓他們安心學習成長的地方。我曾經看到媒體、網路上有一群年輕人，透過網路平台號召了很多年輕人，希望能夠投入偏鄉教育，因為他們知道翻轉教育對孩子的重要性。那我就在思考，這些透過網路平台號召進入偏鄉學校教導孩子、帶領孩子的年輕人，政府可以提供什麼資源？政府可以提供他們什麼支持，在正規的教育體制之下納入這些年輕學子提供的社會資源，而且能讓這些年輕人在網路上號召的能量能夠長遠的持續下去？我覺得這些是我們必須思考的，也希望未來在偏鄉教育專法中，能夠好好的解決這個問題。我相信翻轉教育對每一個孩子都重要，不管是哪一個地區的孩子，他們都擁有憲法所賦予的受教權，這是第一點。

如何解決偏鄉地區師資不穩定、資源不足的問題，資源不夠不只限於偏鄉學校，事實上台中也有，台中也不是只有和平山上才有偏遠學校，在我的選區大里、太平也有所謂的偏遠地區學校，可能在山腳下，可能在某一個角落，長期被忽視。大家都知道 921 大地震帶給中部很大的災難，教育部科博館轄下有一個地震博物館，很多人去看，但是在那個博物館旁邊其實隱藏了一個小學校，從小一到小六才六、七十人，其中三分之一的孩子來自於隔代教養和新住民家庭，可是它位於台中市；年輕的校長告訴我，它既不是偏遠地區學校也不是偏鄉學校，可是它是資源弱勢學校，長期未獲關注，因為在教育部、教育局所有的定義之下，它都沒有特殊的教育

資源可以挹注，只能靠自己，所以校長結合了一些社團，希望能夠引進一些社會資源，讓孩子有一個相對比較好的學習成長空間。如果你走進那個小學校，你會忘了你身在所謂的直轄市，好像回到了二、三十年前的鄉下學校，事實上在台中市還有很多這樣的學校。所以我很希望有關「偏鄉學校」的定義，未來在審查偏鄉教育專法時能夠訂定得更周延一點，讓所有教學資源相對弱勢的學校都能得到政府的支持。

回歸制定專法的目的，最重要是為了孩子，孩子的受教權、學習環境，以及學校作為社區文化中心、行政中心、生活中心甚或資源體系中心，我個人長期以來的理念都是不輕易廢校，不管學校再怎麼小、學生再怎麼少，因為它可能是那個地區唯一的社會中心、生活中心、行政中心甚至是求助、求救的中心，是政府行政資源體系中不可或缺的一環，這樣的功能讓我們覺得偏鄉地區所謂的小校，不管各縣市政府財政再怎麼困難，中央都應該支持，不輕言廢校，我覺得這是一個理念，這是一個價值，更是一個堅持。

主席：請高委員金素梅發言。

高委員金素梅：主席、各位學者專家、各位同仁。雖然我不在會議室，但是我在辦公室聽到非常多專家、校長對於這兩個法的看法，以及長期以來對於偏鄉或原住民地區教育的問題，每一位關心教育的立法委員也在這邊表達了很多意見，我就不針對大家專業或目前的困境發言，我想提供幾個數字給在場委員尤其是民進黨的委員來思考，現場還有幾位教授，也許你們也要發揮更大的力量，要求現在執政的民進黨政府表示對於教育的態度。我覺得態度最重要，如果一旦態度是放任，和以前的態度是一樣的話，我想不管在此制定再多的專法或再談多少結構性的問題，都於事無補。

我不曉得在座的教授、校長或立委們有沒有看到最近的幾篇報導，也許你們只專注於教育的專業，但是事實上有非常多的事情關乎教育，財政分配不均，還有政府對於教育的態度，都攸關現在我們所談到的問題。5月19日有兩位美國重量級的國會議員來到台灣，他們要求民進黨黨團、政府把國防預算提高到 GDP 的 3%，各位教授、校長、老師們知道這意味著什麼嗎？我跟大家報告一下，目前我們台灣的總預算不過是 2 兆元，國防預算目前是 3,217 億元，教育預算是 1,200 億元，加上文化預算 200 億元，教育及文化委員會審查的預算只有 1,400 億元，這 1,400 億的預算和國防預算差了一大段；而且我要跟大家報告，我們在講台灣人口有少子化的問題，請問國防難道沒有少子化的問題嗎？但是台灣的國防預算逐年增加，105 年度國防預算就比 104 年度的增加了 80 億元，如果今天我們按照美國的要求把國防預算增加到 GDP 的 3% 時，國防預算必須增加 800 億元，現在的 3,217 億元加上 800 億元，請各位想想看這是多大的一筆預算？而四千多億會不會拖垮台灣呢？我想會。然後林全在 6 月 7 日針對立法院的質詢說，我們要用 GDP 的 3% 4,500 億元去買武器，的確對國家財政而言是有困難的，但是如果美方有符合台灣採購需求的武器，他會編列特別預算，我不知道在場的教授、校長、老師和教育及文化委員會的委員心裡作何感想。坦白說，我從以前到現在就是反軍購，我在立法院 15 年來，看到從李登輝開始修憲，逐年降低教育經費以後，我們的教育就出了問題，而今天林全說為了買武器，他不惜編列特別預算。今天談到我們的教育，各縣市政府的負債這麼多，財政都快被拖垮了。學

生都清楚地知道，台灣未來的戰鬥力就在我們的教育，但是我們的行政院院長與政府卻從未替教育編列特別預算。如果本席今天在這裡高喊，我們不要像國防預算那樣達到 GDP 的 3%，只要多個 80 億元讓偏鄉與原住民教育能紮紮實實地做下去，不曉得在場的教授與校長們同不同意？同意的請拍手好嗎？謝謝。至少給教育及文化委員會的委員們力量嘛！最近有兩位美國的國會議員來台灣要求政府該增加多少國防預算，我們的行政院院長竟然就答應了，我不曉得這是什麼邏輯，所以我今天也不想說太多，只希望在場的校長與教授們一起合作努力，如果大家都希望訂定偏鄉的法，OK！我覺得大家都是專業的，我們可以討論，要求教育部不能把目前所有結構性的問題，以及各縣市遇到的問題都丟給縣市政府。如果我們能有特別預算，教育部能不能一條鞭地把這些錢編列給地方呢？如果大家同意，就讓我們一起努力，我也希望在場的教授、校長與老師們，當你們注意到教育專業的時候，其實就會發現非常多預算的分配是非常不公平的。

再回到我剛才的理念，執政黨對教育的態度到底是什麼？政府對教育的態度是不是優於國防？我們都清楚地知道，這些國防裝備全都是破銅爛鐵。現在民進黨執政了，如果無法把兩岸關係處理好，國防支出是不是要多出更多呢？所以本席認為國防部不能吃掉我們的文化與教育，也不應吃掉我們的衛生與福利，同時也更不應該吃掉我們的福利政策，這是本席今天在此要提出的想法，希望在場的教授與老師們共同努力。我們希望未來這兩部專法制定之後，行政院也能同樣編列特別預算比照辦理，否則在這 1,200 億的預算裡我們是分不到的。就以我們的原教法來說好了，原住民教育法推動快 20 年，我們委員在教育及文化委員會說預算不能少於中央主管教育行政機關預算總額的 1.9%，但我要跟各位報告，1.9%聽起來很多，可是教育部卻胡編一通，讓原住民的重點學校吃掉了許多原住民的專款。如果我們要制定偏鄉教育法的話，但這個結構性的問題又不改變的話，最後就跟原教法一樣是沒有用的，所以我希望在場的教授、老師們回到我剛才的思維，大家一起努力，要求現在的政府表達對教育的態度，並編列特別預算，謝謝。

主席（何委員欣純代）：請黃委員國書發言。

黃委員國書：主席、各位學者專家、各位同仁。本席是這個偏鄉教育專法的提案人，同時也是召集委員，因此我要特別感謝今天出席公聽會的所有專家學者。我知道各位長期都關注著這個領域，我們也都有共同的目標，同時也都面對著國家級的現象與問題，過去對於偏遠學校的措施與獎勵，大概都是處在地方政府的層級。

我在本會期一開始的時候，其實就一直想推動關於偏鄉教育的專法，思考有無辦法改善目前偏鄉教育的現場。我與王等元教授一樣都來自偏鄉，我也出身於鹿谷鄉，是秀峰國小畢業的，在我畢業的時候，當時有七、八百位同學，結果現在這間學校只剩下 29 人，都不知道何時會被廢掉。裁併校是另外一個問題，但我認為偏鄉學校所面臨的最大問題就是教師，找不到老師怎麼辦？就算找到了也留不住，所以偏鄉學校的同學永遠都在等新的老師來，然後又看著老師走。今天林騰蛟政次也來了，政府過去對偏鄉的概念就是補助、給錢、給資源，政府會給些什麼資源呢？當我們到了偏鄉，可能會看到他們有新的圖書館，裡頭的書多得不得了，同時也會接

受各界公益團體的捐獻。然而，這些書的上面可能都是灰塵，因為根本沒有老師可以帶學生去看這些書。偏鄉學校有非常多的代課老師，這些代課老師來了之後又想走，所以可能會準備各種不同的考試，也許是考郵差、考司機，怎麼辦呢？我還聽說，有的學校臨時找不到老師，只好找學校旁邊檳榔攤的檳榔西施來代課，這樣的問題所在多有，因此本席身為立法院教育及文化委員會的召集委員，面對偏鄉教育如此險惡的處境，我不能也不可能坐視不管。

我很高興，因為至少今天這個公聽會讓未來的偏鄉教育專法做了個起步，同時我也很高興看到部長願意提出行政院的本版，希望能在 6 月底（本月底）就能提出。本席所提出的版本當然還有非常多不夠周延之處，希望可以讓大家討論，至少也可以催促教育部正視這個問題，並提出行政院的本版，讓國家的力量進入偏鄉教育，透過國家的層級解決偏鄉教育的問題。當然偏鄉教育專法的制定也不是萬靈丹，並不能澈底解決偏鄉教育所面臨的問題，但至少這是個起步，未來面對偏鄉小校也有法源與制度讓地方政府有個好的依據。

現在全台灣共有二千多所小學，人數低於 100 人的學校就超過 1,000 所，而且這個數字還在不斷地增加；低於 50 人的小學也超過 500 所。面對這些偏鄉學校，如果不以國家制度加以規範的話，未來這些偏鄉學校就是在教育體制中最被孤立與漠視的部分，將來到這些偏鄉學校就學的小朋友，日後也很難出現階級的流動，因為他們未來與城市學校裡的小朋友所接受到教育品質落差會愈來愈大。

在本席所提版本的設計中，有些想法要特別感謝共同參與的教授在這段期間所提供的意見，因此對於不夠周延之處，未來可以等行政院的本版進來，在排審議案的時候進行討論及修正。我要再次感謝所有為偏鄉教育努力的學者，同時也要特別感謝 TFT 劉安婷理事長。我之所以特別提到他，因為他是我的鄰居，也是位資賦非常好的學生，當時就是台中女中第一名畢業的，他畢業後也以極佳的成績申請到普林斯頓大學，自大學畢業後，其實也有很好的機會可進入美國很好的公司就業，但是他卻選擇發展了不同的人生途徑而回到了台灣。回到台灣之後，他結合了很多志同道合的人從事偏鄉教育的改革，也集結了許多志同道合的老師，然而這些老師在目前的體制中生存是困難的，因為他們沒有教師資格，我們在制度上應該讓這些有熱情、有熱忱的老師及從事偏鄉教育的工作者有機會進入這個體制來，所以未來我們還有很長的路要走，也希望與教育部一起努力。非常感謝今天與會的來賓，謝謝大家。

**主席（黃委員國書）：**今天所有參與公聽會的學者專家及委員均已發言結束，所有口頭發言、書面質詢與資料，以及未能於本次公聽會發言的委員、學者、專家所提供之書面意見，均列入紀錄、刊登公報，並作成公聽會報告，分送本院委員、與會專家學者和相關機關作為工作參考。

**國政會教育文化組盧宸緯高級助理研究員書面意見：**

■當前偏鄉教育面臨的問題

一、在「偏鄉」的認定方面：

（一）缺乏基礎的認定項目與標準：偏鄉由地方認定，目前多以交通條件、所處區位、地形、班級人數變化、特殊身份學生比例為原則。但亦有部分縣市沿用臺灣省政府教育廳時期的偏遠地區學校名冊。另行政院於 102 年 12 月 17 日修正發佈的「各機關學校公教員工地域加給表」

，則是以地理環境、交通狀況、艱苦程度及經濟條件作為標準，提供任教於偏遠、高山和離島地區的編制內教師加給。中央與地方認定標準不一，偏鄉的認定究竟該以何為準？

(二)是否真能反應出需要協助的地區與學校：「不山不市」地區與學校的問題。

二、在教師方面：

(一)難聘：專任合格師資難聘、代理代課比率偏高

(二)難留：目前缺乏整體流動率的統計資料，但若單就 103 學年度申請介聘成功的數字來看，不論是國中或是國小，都是一般學校的 3~4 倍。

(三)員額編制不足

(四)教師需兼任行政業務，負擔重，干擾教學

(五)以統一的標準管控偏鄉師資，加重偏鄉師資困境：因應少子化衝擊管控教師，雖然每控留 1 名正式教師，可以聘任 2-4 名代課及兼任老師，但偏鄉因交通、生活環境不便等因素，原本就難以聘得合格的代理代課教師，此一管控加重偏鄉師資困境。

三、在教學方面：

(一)教師專長授課比低：如健康教育、表演藝術、綜合活動等領域

(二)學生學習動機待加強

■在制定專法上的建議：

一、兩項草案的努力：

(一)共同重點：明訂中央與地方權責；鬆綁，賦予偏鄉地區辦學更大彈性；擴大偏鄉教職員的員額編制；簡化偏鄉學校行政負擔；偏鄉學校成為當地公共資源整合中心等。

(二)個別特色：

1.《偏鄉教育法》草案：關注偏鄉的終身教育，從幼兒到成人，從學校、家庭到社區，涵蓋識字、補習進修、語言文化、職訓……等不同主題面向；幼兒教保服務的提供與優先權的保障；偏鄉教師證；偏鄉學子入學機會保障、潛能發展、課後安親照顧、助學金等幫助。

2.《偏鄉教育條例》草案：聚焦在偏鄉的國中小教育；跨部會合作，中央設偏鄉教育發展會議；偏鄉師資的開源；師培大學保留名額給偏鄉學生，為偏鄉人才返鄉開路；社會教育文化機構資源的挹注等。

二、建議：

(一)偏鄉的認定：是否能由中央訂定基礎的認定項目與標準供參考，並能實際反應出需要協助的地區與學校？

(二)如何創造誘因，吸引師資「來」到偏鄉並「留下」？除了草案中鬆綁偏鄉辦學，讓教師教學擁有更大彈性空間之外，是否能創造更多實質誘因？

(三)偏鄉教育基本資料庫的建置，以有效掌握偏鄉面臨的困境、預測問題並提出對策。

全國教師工會總聯合會劉欽旭秘書長書面意見：

教育文化委員會偏鄉教育專法公聽會

- 肯定：立法院注意到偏鄉問題並且付諸行動。

- 基本立場：支持訂定偏鄉教育專法，但是對於現有兩個草案意見仍多，特別是偏鄉教育法草案須要討論之處非常多，相對而言，偏鄉教育條例草案問題比較少，也比較有聚焦可能。

- 特別提醒：原住民教育問題與偏鄉問題因差異性非常大，不宜任意並列討論。國教法上個月修法改變偏鄉主計人事任用，以及原住民族教育法主體性，這些應該整合思考。

- 經費：在教育經費保障也就是總額屋頂限制的現實下，國家的總體有效賦稅率非常低限制了教育經費總額，規定了教育經費總額下限，如果要大量增加經費，就要考量調整哪個項目原定經費。

- 針對偏鄉教育法草案

第 3 條：應該思考中央與地方分權，還是國民教育階段應由教育部主導更多，以保障國民教育權之確保。

第 4 條：偏鄉教育經費單純的直接增加，還是先考量配置方式，甚至同時調整，應該先聚焦。

第 5 條：員額考量與經費原則相同，必須注意彈性是否就可以解決，還是要增加，但是不宜降低任用資格。

第 6 條：要注意偏鄉地區不要與增加時數的補救教學畫上等號。根本上，一方面學校是同時要考量教學法的個別化設計，放學後更應結合社區與家庭環境改善。

第 7 條：幼兒園專條要注意理想性很高的非營利是否有可以辦理單位。另外對於多數人倡議偏鄉國小不要廢校，卻同時嚴格要求幼兒園以招滿學生來限制幼教人力，應該有嚴肅的反省。

第 8 條：組織編制不受國民教育法之規範是雙面刃，必須先強調保障的原則和內容。

第 9 條：兒少時期學生應以不住宿為原則。

第 13 條：偏鄉教師證之必要性應該被嚴格討論，避免過度依賴師資培育系統。而且只能是精進，而不應是降低師資培育強度。對於校長連任兩次持保留意見。

第 14 條：教師待遇條例通過後，津貼一詞是否合適？是否應該是地域加給。

第 16 條：原住民族教育法之規範有其特別考量，照抄到偏鄉顯得不夠嚴謹。

- 針對偏鄉教育條例草案

第 7 條：對於學校型態實驗教育實施條例第二十條第二項之限制不宜一開始就開放，應該先在限制下推動，檢核功效之後再思考擴大。

第 8 條：對於教育人員以契約進用應該視為特例，因國民教育階段學生身心尚未成熟，應極力避免教育人員派遣或是契約進用。應該優先設想如果專法在人力配置、經費調整、課程解構、行政鬆綁後，是不是就不會需要用到契約人力。

**國立東華大學民族事務與發展學系陳張培倫副教授書面意見：**

主席、各位委員以及各機關與教育界代表，大家好！

本人很榮幸今天能受邀參加「偏鄉教育專法制定公聽會」。首先，身為一位偏鄉學童的家長，非常感謝社會各界以及各部會（尤其是教育部）對偏鄉教育議題的關注，當然，對於大院諸位委員主動提出專法草案，將偏鄉教育工作從政策計畫提昇為具有堅實法律基礎的教育大業，

至感敬佩！

保障偏鄉獲得足夠的教育資源（包括人力與經費），以及針對偏鄉特性在制度上予以差異化設計，可以說是處理偏鄉教育的核心議題，現有兩個版本的專法草案均能觸及這兩項議題，方向上大致正確。

但在實際制度設計上，我從以下三個面向提出看法與建議：

#### 一、地方政府落實程度

偏鄉教育問題的解決，有時候並非中央有沒有提供子彈（經費）或者制度上有沒有彈性空間的問題，而是地方政府有沒有心。以現在最棘手的裁併校問題來看，明明透過現有的實驗教育管道，尤其像是以混齡教學實踐某些教育理念，有可能可以減輕學校營運成本負擔，而不必走向廢校一途，但還是有地方政府完全不考慮此一途徑，逕以最懶惰的人數標準決定學校存廢。

在現有兩個版本的草案中，雖然已在經費面與法規面為地方政府找出解決問題的依據，但仍不能排除若干地方政府不會善用草案美意，為地方鄉親解決問題。故此，建議專法中應對地方政府課以更為嚴格明確的責任，譬如明文規定若未走完專法所提供的可能管道之前，不得逕自做出裁併校之決定。（林版第八條、黃版第六條）

#### 二、偏鄉教育與實驗教育之間的關係

由兩個版本的內容來看，似乎均想運用實驗教育，為偏鄉學校之組織、人事、編班、課程等事項之調整另尋依據，以適應偏鄉人口或地區特性營運校務，同時也可以避免在現行無分地域的一致化標準下，動輒裁併校而影響學生受教權與地方發展。

不過必須指出的是，依《學校型態實驗教育實施條例》第二十條規定，各縣市可被指定實施實驗教育之公立學校總數，同一教育階段不得超過總校數百分之五，即使因情況特殊經報中央主管機關核准，亦不得超過百分之十。如果以全境絕大多數為偏鄉的花東為例，兩縣約有近兩百所公立小學，依條例最多只能有近二十所學校實施實驗教育。故此，究竟透過實驗教育管道能降低多少偏鄉廢校危機，還是必須再經過審慎調查評估。以目前兩個版本來看，林版似乎沒有意識到此一可能問題，黃版有注意到此一問題，並明確規定偏鄉實施實驗教育校數不受前述條款限制，這是正確的做法。

此外，我必須指出，兩份草案中借助實驗教育管道處理偏鄉學校存廢問題，雖然有一定可行性，但只能說便宜之計而非正途，畢竟所謂的實驗教育，是基於特定教育理念，調整學校制度以實現之。

沒有錯，今天部分偏鄉學校可以透過實施實驗教育順道解決廢校危機，譬如若干原住民族部落所在地的國小，想藉由實驗教育摸索出一套兼重一般教育與民族教育的原住民族教育模式，同時也可以因此而避免被地方政府列入裁併校對象。但對於多數偏鄉學校而言，他們只是想在組織、人事、編班上獲得彈性空間，以免在計算營運成本時被犧牲掉，但這些事項上的調整其實只是行政措施，而非基於特定教育理念，沒有必要全數以實驗教育名義進行。

我的具體建議是，在專法中明定雙軌制，部分學校願意走實驗教育管道者，當然鼓勵之，但如果只是想就行政措施層面取得彈性空間者，其實不一定要走實驗教育管道，只要在專法中明

確規範偏鄉學校在組織、人事、編班等事項上另立一套標準即可。

### 三、偏鄉教育政策與原住民族教育政策之間的競合

最後我必須要說的是，偏鄉與原鄉（也就是原住民族地區）勢必高度重疊，透過偏鄉教育專法導入更多資源，促進偏鄉民眾的教育機會均等，原鄉部落族人同樣也可以受惠。

但我留意到的是，這部專法對於原住民族教育的可能影響。我相信，在多數部落族人的想法中，總是希望下一代既能傳承民族語言與文化（民族教育課程），又能夠學習到現代知識（一般教育課程），即使是一般學科，如果能因應各族文化差異採取文化回應式教學，這也不錯。事實上，《原住民族教育法》早就保留了原住民族重點學校兼重民族教育與一般教育的空間，教育部與原住民族委員會在過去幾年也一直努力推動相關工作。然而，由於地方政府以及學校經營者的態度，其推動成效總是有一定的限度，最後的結果仍是，在原住民族重點學校內，民族文化教育依然相當邊緣化、零碎化。

其實，最近在屏東地磨兒國小有一個很好的例子，該校運用屏東縣原住民族課程發展中心編撰的排灣族本位數學與國語教科書進行教學工作，由於新編教科書選材來自於學生所熟悉的部落文化生活素材，學生學習興趣大為提昇，既學到了傳統文化又學到了現代學科知識。

我們回過頭來檢視兩部專法草案，我必須要說，看不出未來依專法新增的教育資源，是否確實能被導引至前述較為理想的原住民族教育模式，還是說，只是強化了一般教育的資源，然後終究仍讓原住民族處於被同化的擔憂之中。

我的具體建議是，為了避免出現同化主義的疑慮，應該針對偏鄉教育專法對原住民族教育所可能產生的影響進行總體評估。然後，或者在專法中更為明確地規定，當資源被導入偏鄉原住民族重點學校時，學校應進行更為適切的文化回應教學設計。或者就在專法研議過程中，同步對《原住民族教育法》進行修訂工作，強化其執行力道。

中國文化大學師資培育中心王等元專任副教授書面意見：

#### 壹、前言

教育部於 104 年 3 月 12 日行政院第 3439 次院會報告偏鄉教育創新發展規劃情形，雖能建構「實驗教育、教育創新」、「數位融入、虛實共學」、「資源媒合、社群互聯」、「看見改變、典範分享」四項實驗方案，但其性質係配合「104 年教育創新行動年」之偏鄉教育實驗方案，故屬實驗性之方案規劃，未能凸顯偏鄉地區學生學習之主體性，故難謂其能有效解決台灣偏鄉教育之長期困境與問題。

#### 貳、偏鄉教育當前之困境與因應建議

##### 一、當前之困境：偏鄉學生看不見未來

教育部（2015）偏鄉教育現況報告指出，偏鄉學校普遍學校規模小、班級數少，在缺少同儕互動下，學生學習動機較為薄弱。另，偏鄉地區因地處偏遠、交通不便、隔代教養比率較高。尤其面臨以下困境：一、「少子女化」及「都市化」現象，加速偏鄉學生人數流失「少子女化」現象使得國民中小學之學生數逐年減少，恐將造成學校教師超額、學校資源閒置、小校裁併等問題，影響學校的運作。二、家庭教育功能相對缺乏，學校成為偏鄉學生學習與生活之重心偏鄉國民中小學除有位置偏遠與交通不便之困境外，部分偏鄉學生之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較高。因此，如何有效翻轉偏鄉教育，是臺灣社會「轉型正義」的嚴肅課題。

## 二、他山之石：美國 NCLB 及其豁免計畫的啟示

美國國會於 2001 年「再授權」通過的《中小學教育法案》（ESEA），即眾所周知的《沒有孩子落後法案》（No Child Left Behind, NCLB），可惜其實施後期疲態漸露，未能於 2014 年達成數學與閱讀 100%精熟的終極目標不得不黯然低頭（陳成宏，2016）。職是，B. Obama 總統受制於國會兩黨的政治角力，在 ESEA 的再授權暫時無解之下，遂於 2011 年 9 月改弦易轍推出 NCLB 豁免計畫（NCLB Waiver）以為因應。但卻引發反對黨的不滿，雙方爭議可謂方興未艾，戲碼才正要上演。因此，美國經驗告訴我們，關於落後學習的法案，是個高度風險的政治賭注。

## 三、因應建議

### （一）策略：偏鄉教育的未來在師資素質的提升

（1）硬實力：差異化教學創新知能（學生學習為中心）；（2）軟實力：同理學生的學習障礙知能（教育愛）

### （二）方案：平衡城鄉教師質量方案

（1）偏鄉專案教師認證

（2）城鄉教師交流機制

（3）偏鄉教師優退機制

（三）小結：翻轉偏鄉教育，改善師資素質是王道

## 參、偏鄉教育專法制定之建議

### 一、《偏鄉教育法》草案部分

（一）修訂第五條第一項第一款：「……（1）因應偏鄉地區……，應至少每三年進行一次偏鄉教育現況調查研究，並據以調整偏鄉地區範圍，並公告之。（2）提供適當的學習方法、學習教材、教具及學習平台等資料。（3）……。（4）……。」

（二）增訂第五條第四項：「為提升偏鄉地區教師質量，其師生比例及專任教師比例不得低於非偏鄉地區之整體平均數。」

（三）本法草案第八條、第九條、第十三條、第十五條、第十六條等任意定建議改為強制規定

（四）增訂第十三條第六項：「為鼓勵教師至偏鄉地區服務，非偏鄉地區專任教師得申請借調偏鄉地區服務，其偏鄉服務期間之年資加計二分之一，但以十年為限，並併入退休年資採計，其相關辦法由中央主管教育行政機關定之。」

### 二、《偏鄉教育條例》草案部分

（一）修訂第五條第一項第六款：「至少每三年舉辦一次偏鄉地區教育會議。」

（二）第八條修訂為強制規定。

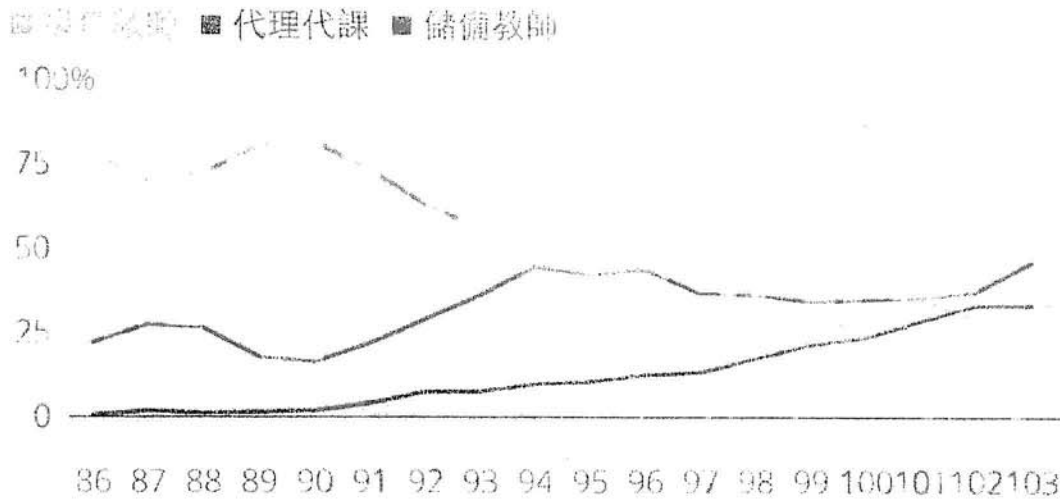
（三）第十條增訂第二項：「為鼓勵教師至偏鄉地區服務，非偏鄉地區專任教師得申請借調偏鄉地區服務，其偏鄉服務期間之年資加計二分之一，但以十年為限，並併入退休年資採計，其相關辦法由中央主管教育行政機關定之。」

# 教師來來去去 偏鄉學校揮不去的惡夢

教育窗

<http://www.eduwindow.tw/article.php?id=77>

86至103年度教師比例圖



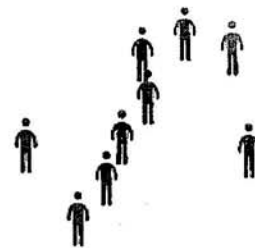
▲這二十年來，台灣專任教師比例漸減，取而代之的是，代理代課以及儲備教師。

## 代理教師比例：

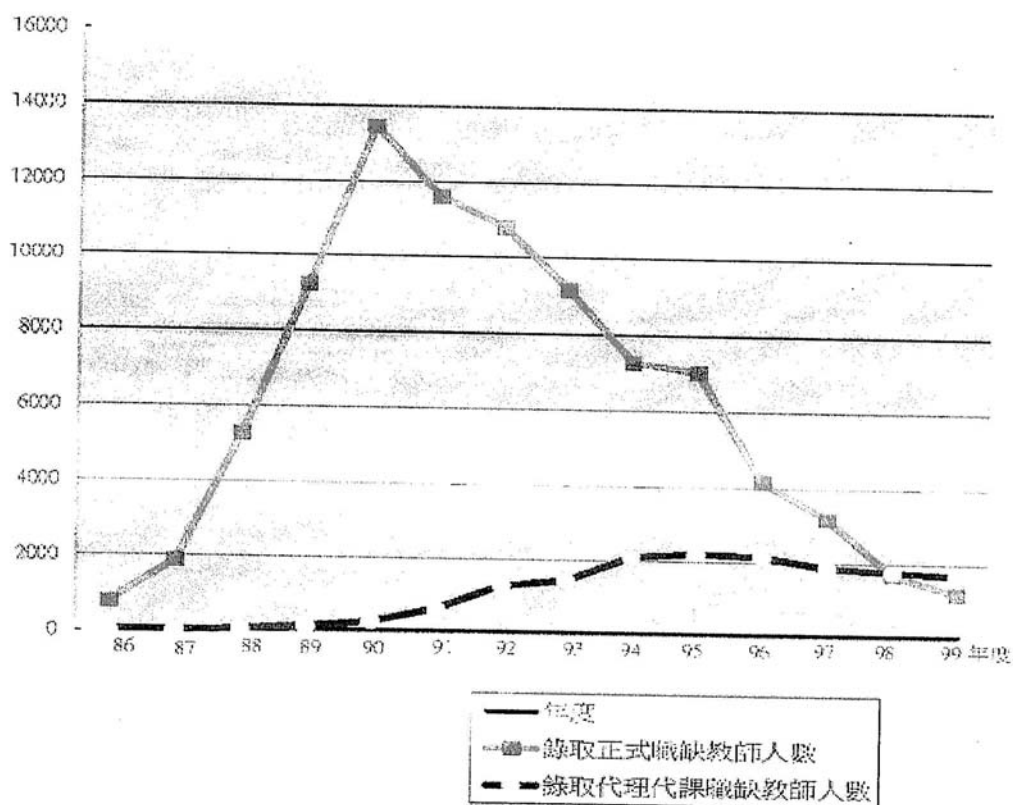
在少子化衝擊下，許多學校的教師缺額都改以聘代理、代課老師。偏鄉比例更是為高，這可能讓偏鄉學校缺乏長期的教學規劃。

## 偏鄉小學

18.6%



## 一般小學



圖：民國 86 至 99 學年度錄取正式職缺教師和代理代課職缺教師人數消長趨勢圖

資料來源：歷年中小學正式教師與代理代課教師職缺消長趨勢分析

教育部國家教育研究院

教育制度及政策研究中心副研究員蘇進棻

過去在中小學校，聘用代理代課教師主要是為因應正式教師於年中退休，或有要事請假必須找人代理課務的一種權宜措施。原本並不需要甄選，要求的條件也不高，後來因缺額漸多且競爭者眾，為求公開公平公正，近年來授權由各中小學校公開辦理甄選，而且都必須具備教師資格者才能報考。依據民國 94 年 4 月 18 日教育部修正發佈的「公立高級中等以下學校教師甄選作業要點」第 2 條規定：「各級學校暨具獨立編制之附設進修學校，教師職務出缺，除依規定分發、介聘或列入超額精簡、因應課程調整保留名額及依主管教育行政機關規定可保留名額外，其餘缺額應依規定辦理公開甄選代理代課教師必要時得併專任教師甄選辦理」，據此，該要點已明確規範各校正式編制教師出缺時，除依有關規定可保留部分缺額，其餘缺額均應依規定辦理公開甄選，且代理代課教師必要時得併專任教師辦理甄選。所以正式教師甄試才是主流，代理代課教師甄試只是替代輔助而已。

若仔細分析，導致中小學必須聘用代理代課教師的原因不外有三：(一)少子女化現象造成許多學校減班，為避免減班導致超額教師難以處理，紛紛採取遇缺不補，改聘代理代課教師因應(二)教師於學期中申請退休(例如寒假二月一日)或離職，正式教師甄選通常是在暑假期間才舉行，且每年只辦理一次，這段空窗期必須找代課教師補缺；(三)教師申請長期病假、育嬰

假、留職停薪、服兵役或借調其他機關服務，因底缺仍保留，依規定必須聘用長期代課教師，至於教師臨時請病、婚、喪、事或公假，則必須安排短期代課教師代理職務。

以上三個原因促使中小學必須聘用代理代課教師，其中第二個原因是可以開出正式職缺，但因近年來受到少子女化的影響，許多學校明知未來年度會有教師退休或離職可以騰出空缺，卻仍會技術性保留或開出比實際缺額少的職缺，因為各校都無法確實掌握明年度是否會減班？減幾班？必須保持一些缺額彈性，避免多招了教師卻無班可教而形成超額，所以學校內縱使有缺也會暫時以代理代課教師替補，

按規定學校是不能任意藏缺的，這樣做，外界常會有任用私人或內定黑幕等流言產生，惟現在的藏缺通常是不得已的，由於生源減少，有些地區教師超額嚴重，為避免下個年度因減班而有超額教師產生，就利用代理教師方式暫時渡過，所以代理代課教師近年逐漸增加，其實是一種不得已的過渡性作法，校長、人事單位也都希望能自清，少沾惹是非，但為了因應日後減班，不得不硬著頭皮這樣做。質此之故，每年教甄的缺額並非當年度學校的實際缺額。

下表是民國 86-99 學年間，錄取正式職缺教師人數和錄取代理代課職缺教師人數之統計。由統計分析可以得知近年來代理代課教師缺額數，已明顯超越正式教師缺額數。

表：民國 86-99 學年度錄取正式職缺教師和代理代課職缺教師人數之統計

年 度	錄 取 正 式 職 缺 教 師 人 數	錄 取 代 理 代 課 職 缺 教 師 人 數
86	790	10
87	1888	44
88	5288	94
89	9224	184
90	13460	319
91	11617	674
92	10796	1313
93	9152	1460
94	7272	2114
95	7036	2224
96	4152	2163
97	3194	1883
98	1711	1789
99	1224	1706
總數	86804	15977

資料來源：教育部（2010）

若將上表繪製成下圖，可以清楚看出錄取正式職缺教師人數，和錄取代理代課教師人數，隨

年度增加所形成的消長趨勢變化圖。圖中顯示自民國 98 年起，代理代課的錄取數已明顯超越正式職缺教師錄取數，這都是由於為了避免少子女化導致超額教師問題，各校紛紛將正式教師缺額，改聘用甄選代理代課教師所致。

立法委員蘇治芬國會辦公室提供

偏鄉小校的春天：整體思維的教育、產業、社福政策

李綠枝 2016.06.14

我是建築師，從台灣邊陲到另一邊陲的建築師。

我從 1997 年開始規劃設計監造花蓮西寶國小，歷經七年，2003 年落成，一直被譽為全台最美的森林小學，美麗的校園讓它從分校升格回獨立的學校，維持一段興盛時期，有人說它是窮鄉的一顆明珠。兩年前，我們再訪西寶是為考察有機農業的推展；西寶聚落因為慈心有機農業基金會的協助，顯得比以前有活力了，西寶校園仍然清新脫俗（十多年前顯然是很前衛的設計，哈哈！），但不敵少子化的時局，面臨裁併校的危機，明珠再度回到邊陲的地位。

921 地震後我們投入校園重建工作，我們規劃設計的埔里育英國小獲得 2000 年遠東建築獎校園重建獎第一名，當時建築界將參與災後校園重建視為時代的使命。然十多年來參與校園建設，我們心底的真心話是：校園建築最核心、最基本的價值是平實（聲光熱的物理環境好，空間好使用，樸素的風格最宜人），而硬體再怎麼好，也不如軟體好（親師生良好的互動關係）。

我是雲林縣財團法人利仁教育基金會董事長，2010 年為了么兒利仁尋求特殊需求孩子的早期療育與教育而奔走，向雲林縣政府建言，力邀注重孩子適性特質的華德福教育、生機互動農業的團隊來到雲林；2011 年，利仁離開人世，雲林縣經過一年的努力而有國小、國中、高中的華德福教育實驗計畫，基金會正式成立，協助雲林華德福教育的推動工作；2014 年，雲林的華德福實驗高中成立（而後因實驗教育三法，山峰、潮厝國小也已成爲正式的公立實驗學校），利仁第一階段任務達成。在偏鄉注入教育活水，的確是挽回了直直滑落的入學率，偏鄉小校脫離裁併校的命運；然而搬進來許多帶著孩子來就學的媽媽，形成新的社區族群，也成爲學校裡較有發言權的社群，對於社區原有社經地位較弱勢的家庭，產生甚麼樣的影響還有待觀察。

話說社區營造，1995 年我搬到宜蘭，啟動玉田社區總體營造，是台灣社造運動的開端；文藝季之後，我思考台灣農村何去何從？公部門的空間美化經費、活動經費讓社區風光一時，但像曇花一現，人口繼續老化，年輕人繼續外流，社區的未來何在？我沒有答案。

2015 年我和外子搬進了古坑桂林社區，這個古坑山邊質樸的山村，在人口外流的洪流中還有保有一些活力，有一些小農轉作有機，桂林國小的老師推動校園疏食，讓我們非常安心選擇這個落腳的山村，我們把自宅開放出來成爲社區居民共學的場地；接著想可不可以推動社區種樹？台灣中部滿山遍野的檳榔林該怎麼辦？2016 年，種種因緣吸引了幾位對於建立生態社區有熱忱的朋友相助，我們從關照環境、進而關心農友、關心小孩、關心老人……。

桂林國小校長辦學非常認真，轉優評鑑佳，但也無法提高新生入學率，憂心學校將被裁併，我們介紹幾位家長帶著孩子進來學校就讀，協助新家長找房子，辦活動……。我們請社區長者傳承包粽子，看到老人、年輕人、小孩齊聚一堂，就想小孩子在桂林可以到處玩，走到哪一家

都不會走丟，老人不用孤零零在家守著電視，可以出來聽小孩彈琴、年輕人唱歌，真是幸福！

社區居民有共同的願景，有年輕人願意返鄉，仍然可以創造出良性的產業，可能不像在都市裡的收入數字那樣令人炫目，但是養活自己、養活一家人沒問題，重點是在於價值的認同，新鮮的空氣、乾淨的農產品、良好的鄰里關係值得我們去追求？

如果沒有這些價值支持，農村的教、產、社福都是弱勢又邊陲，用經濟效益來看，新生班級學生數不足不予開班，小校整併似乎是財政節流的好方法；然而廢掉一所學校，除了衝擊學生的受教權，更加速人口的流失，加速農村頹敗的惡性循環。現行公部門體制的教、產、社福別別無關，隨人顧性命？農村的未來是一條漫漫不歸路？

可不可能扭轉台灣農村衰敗的宿命？可不可能扭轉偏鄉小校裁併的思維模式？我們用整個社區的力量在支持學校教育，學校也是社區的精神所在，感覺到彼此是真正的生命共同體。學校是社區的公共空間，很多偏鄉的校園也是昔時地方仕紳捐地而來；社區裡熱心的居民，想要為獨居老人辦食堂，最好的方式就是和學校合作，利用學校廚房搭伙，資源共享。

社區的教、產、社福、文化傳承是緊密相連休戚與共的，存廢偏鄉小校的政策可不可以有一個整體思維？即將裁併的小校，若因緣俱足（社區居民共識高、凝聚力強），可以開放公辦民營，由非營利法人提案辦學；公辦民營學校應減少體制內繁瑣的行政業務，充分利用學校軟硬體資源推動社區的產業、社福、文化傳承（也將是特色課程的重要養分），留下一所學校，也留下了社區文化、振興了社區產業、讓老人健康快樂在此終老。希望有一天，我們能夠建立老有所終、壯有所用、幼有所長、鰥寡孤獨廢疾者皆有所養的理想社區，將是超越地域界線、超越心靈藩籬的大同世界的開始。

主席：今天的公聽會到此結束，謝謝各位。

散會（12 時 51 分）