

教育研究集刊

第六十三輯第一期 2017年3月 頁109-119

偏鄉與弱勢？法規鬆綁、空間治理 與教育創新的可能

Remote Areas and the Disadvantages? Law Deregulation, Space Governance, and the Possibility of Education Innovation

王慧蘭



偏鄉教育議題長期受到關注，但問題糾結甚深且解決不易。在多數論述中，討論焦點或分析總是圍繞在城鄉發展不均衡、偏鄉教師招聘不易、教師流動率高、學生家庭弱勢與學習成就低落等問題，且上述討論都涉及教育機會均等與社會正義等根本關懷。本文嘗試從法規鬆綁、空間治理談偏鄉教育問題的回應，並建議強化公共教師概念以及師資培育課程偏鄉文化識能，以啟動偏鄉教育創新的可能性。

壹、「偏鄉教育」：斷裂的想像與模糊的關懷

抵達那裡，必須經歷一趟很久的車程，沿途大多是田野山林綠意綿延，那裡天地空曠、空氣清新，孩子和大人們都很天真質樸，眼神透露著某

種靦腆、率真，以及期許了解的等待。

那裡很荒涼，人煙稀少、產業不振、人口流失、文化不利、人力和資源都缺乏，有許多弱勢家庭和隔代教養情形，大人失業，孩子沒有學習動機……

上述兩種描述都是有關偏鄉的經驗與想像，究竟哪一種描述才是真實？見人見智。偏鄉教育是一個持續受到關注的議題，涉及教育機會均等與偏遠地區少數學生的受教權，也與許多弱勢補助或扶弱措施有關（王麗雲、甄曉蘭，2007）。

細究一般人口中的「偏鄉」，其實是一個相對的空間概念與經驗表述，尤其是都會生活者以自己身處站立之地和生活習慣，將一個關係疏離或陌生不明的遠方稱為「偏鄉」。在各種研討會或決策會議中，學者或官員們運用概念與數據談偏鄉教育問題，談弱勢者的學習劣勢與資源困境，談「應該」如何改善偏鄉教育；或是各種慈善基金會或社福團體，常會發起「送愛心到偏鄉」的活動等……，不論是應然面的建議或補充式的愛心，大多數人對於偏鄉的想像與了解，常是受到媒體的影響或距離的阻隔，呈現一種時空不連續且充滿拼湊的斷裂想像。除非人們在偏鄉停留相當時間並有深入體驗，否則不易真正理解偏鄉生活的差異性、時空脈絡與問題關聯。

曾經帶一位探索教育專家到國境之南屏東牡丹鄉某一國小實勘，當地人問專家為何特地來到偏鄉？這位專家很肯定地回答：「偏鄉才是探索教育的真正核心！」探索教育以真實地景和自然挑戰為訴求，偏鄉未被大量開發破壞的天然地景與生態，正是磨練學習者心志、能力與耐力的最佳場域。所以，偏鄉究竟是困境還是資源，端賴人們的目標設定與需求取用關係。

描述與解釋的同時，我們也據此造就了未來。……我們的語言實踐受限於關係，我們的關係又受限於更大範圍的實踐模式。生產性論述（generative discourse），在言說、書寫與呈現的方式之中，挑戰現有認知傳統的同時，也提供行動的新可能。（Gergen, 1999/2014, p. 39）

從社會建構論的角度而言，「問題」往往不是既存於世間的事實，而是我們

在心裡已有某種預設目標和好壞之分的判準，然後將任何阻礙達成目標的人、事、物都視為負面的「問題」。所有我們建構成「問題」的事物，都能因不同的了解而重構成優勢或機會，唯有藉由持續的開放對話與真實理解，我們才能創造對於世界的新思維。我們究竟如何看待與談論偏鄉教育問題，其實也是一種社會建構，既然是建構的，就可以被釐清與改變。

貳、對於偏鄉教育，我們真正用對方法了嗎？

針對偏鄉地區的教育需求，政府曾先後推出相關的經費補助與人力補充方案，包括《教育優先區計畫》（設定六項指標學校及偏鄉地區進行軟硬體設施及學費補助）、《攜手計畫課後扶助》、《大學師資生實踐史懷哲精神教育服務計畫》、《大專青年資訊志工計畫》、《挑戰2008：E世代人才培育計畫》、《創造偏鄉數位機會推動計畫》等政策，離島建設條例、花東發展條例也都提出許多教育補助。此外，許多民間團體也有不同的弱勢課輔計畫，包含博幼基金會、永齡希望小學、為台灣而教（Teach for Taiwan, TFT）、願景希望工程、純青基金會等，招募具有教學熱情的大學生或優秀青年擔任偏鄉課輔老師，協助偏鄉補救教學課後輔導與生命教育，民間基金會輔導人力對於孩子的陪伴，對於偏鄉地區家庭與學校功能的補充，有相當重要性。

但是即使有上述政府或民間的資源挹注，偏鄉地區每年中小學招生不足、瀕臨廢校的小校數目持續增加、高中職招生困難等問題仍然存在。城鄉發展不均衡與家庭貧富差距仍是難解的困境，可見上述努力仍有其侷限。

大多數偏鄉孩子的家庭情境，涉及隔代教養和單親撫養，而家庭的問題又與地區經濟產業發展鏈結、產業狀況、就業機會、醫療資源、人口外流等多重面向密切相關。上述因素也連帶影響偏鄉學校招聘教師不易、代理代課教師比例偏高、教師流動率大、孩童的受教權和身心輔導等。透過教育體系提供學校內的專案資源補助，例如弱勢學生補助款、減免學雜費等，或是民間慈善力量的課輔陪伴人力支持，對於偏鄉發展有部分扶助效果，但其實仍未能解決偏鄉發展的根本問題（陳聖謨，2015，2016）。

偏鄉教育困境的真正改善，仍必須透過深入分析偏鄉教育問題、了解社區發

展脈絡和需求、家庭經濟影響因素、鬆綁教育法規、發展教育創新策略、善用數位科技、增加城鄉校際互動交流以提升學習資源和動機等多方面，才能回應多層次的需求。

參、以法規鬆綁、跨域治理回應偏鄉教育需求

在當代強調法治的社會中，大至國家治理，小至人民的食、衣、住、行，其實都受到法律所保障或限制。國民教育現場的許多施為，看似簡單或理所當然，但其實背後都涉及許多中央與地方的相關法規，例如《憲法》、《地方制度法》、《教育基本法》、《國民教育法》、《原住民族教育法》等，以及許多因為社會發展需求所衍生的各項法律規範——包括水土保持、環境保護、性別平等、兒少保護等，不同法律各有其訴求和規範層次，也影響預算編列和人力規範。

理論上，各級政府應依法行政，以科層體制為分工準則，依法行政是知法守法，科層分工使權責分明。但實際上，部分法律雖有其保障精神，卻因中央與地方財政劃分以及地方財源基礎差異影響地方財政能力，許多地方政府常無法有足夠經費編列支持各項法規的落實。另一方面，若法規制定過於老舊或僵化無法回應現場真實問題或無法落實執行，也會發生法律規範與施政實務的扞格。當不同政府層級的行政人員仍然堅持本位主義，依據層層法規與舊制度作為業務辦理的基準，或過度強調齊一標準或為了防弊而不敢有所突破時，將很難針對實際問題解決發展彈性考量、跨域合作和資源整合。

一般行政的問題也同樣適用於教育行政。任何地方教育行政或學校的運作，都涉及中央與地方不同單位的管轄權、相關法規與資源分配運用等。以偏鄉地區學校經營而言，適用於都會區大型學校的思考和法規，很難同時適用於不同型態的偏鄉小校。基於轉型正義的立場，偏鄉地區與其教育的特殊性，理應以特別法處理回應。教育部針對偏鄉學校之保存與發展，目前相關重要規定或討論中的草案包括：一、《公立國民小學及國民中學合併或停辦準則》（2017年1月9日發布施行）；二、「偏遠地區學校振興條例」（草案）。

上述辦理準則或草案，都以保護偏鄉社區與文化發展、保障學童受教權為前

提，停止或減緩裁併偏鄉小校。其主要做法是由制度面鬆綁，包括降低成班學生數（一人成班）、推動混齡編班、混齡教學等。「偏遠地區學校振興條例」（草案）明訂偏遠地區學校的定義，¹教育部並說明強調教師專業成長、額外師資、學生補救教學等費用，都由中央教育部負責，以減輕地方財政壓力。規模小的偏鄉學校可控制留下三分之一人事費，以因應學校發展需求，讓學校視實際需要聘任教職員或行政專員，可跨校聘用師資、不受現行《教育人員任用條例》約束、兩年一聘可連續聘任、適用《勞動基準法》。草案對於偏遠學校從地理或交通區位有明確定義，初估適用振興條例的學校約有1,000多所。後續討論也會鬆綁偏鄉學校校長任期至多兩任規定、學校招生可跨縣市、跨行政區招生，以擴大偏鄉學校生源。配套措施是提供教職員及學生免費住宿，包括興建宿舍由教育部補助一半經費，也可採寄宿家庭或租用民宿等（王彩鵬，2016）。

臺灣城鄉發展長期不均衡，是一個由來已久且愈益嚴重的問題，上述偏鄉教育法規鬆綁，其實早就應該列入不同政黨政府施政的重要項目。因為學校是地區文化與社區營造中心，教育是地區人力培養最重要的機制，地方教育行政應該比一般行政更具有前瞻性和彈性，才能落實因地制宜的人才培育需求。

除了上述法規鬆綁外，行政運作能否多向連結或跨域合作也是重要關鍵。當代治理研究（governance study），不只強調政府行政系統的行政者觀點，也注意社會中的行動者如何共同發揮影響力。新統合主義（new corporatism）強調對於決策結構、政策網絡和社會自我管理各種協調系統的研究，特別是關注第三部門和非營利組織發展，強調去中心化、合作與網絡三個概念的闡述，治理是形成網絡且透過網絡形式的政治調控歷程（林珍珍、林萬億，2014）。Stoker（1998）歸納提出治理概念的重要面向，具有濃厚的網絡合作精神：

¹ 根據「偏遠地區學校振興條例」（草案），偏遠地區學校：指位於離島地區、山地鄉、直轄市山地原住民區、海拔五百公尺以上之山地地區，或其他有下列情形之一之偏遠地區之公立高級中等以下學校：（一）學校所在鄉（鎮、市、區）無公共交通工具到達。（二）學校距離公共交通工具站牌，達五公里以上。（三）社區或部落距離學校五公里以上，且無公共交通工具可到達學校。（四）公共交通工具到學校所在地每天少於四班次，或每天有八班次以內，仍無法配合上下學者。（五）其他特殊情形，經地方主管機關報中央主管機關核定者。

一、治理意味著各種公共和私人機構，只要其行使權力得到公眾認可，就可能成為各個不同層面的權力中心。

二、治理表明在現代社會，國家正在將原先由其獨自承擔的責任轉移給公民社會，即各種私人部門和公民自願性團體，後者正承擔愈來愈多原先由國家承擔的責任。

三、治理明確說明民主在當前國家與社會關係的重要性。

四、治理意味著參與者最終將形成一個自主網路或行為空間，它在此空間中，可能與政府進行合作，也可獨立承擔。

五、治理指出政府、市場與公民社會，都可能是處理公共事務的運作中心（Stoker, 1998）。

1990年代中期以來，各國推動政府再造方案中，有一個共同新趨勢，即建立起地方政府之間的合作關係，稱為「跨域治理」（across boundary governance）。當代社會中的治水、環保、救災、風險管理、文化治理等，都可能是跨越區域的共同問題，因此跨域治理觀念的提倡，才能促使地方政府相互合作，並作為公民充分參與解決在地問題的有效策略。

以「偏遠地區學校振興條例草案」為例，基於憲法保障教育機會均等及偏遠地區教育均衡發展之精神，考量偏遠地區學校是地區的教育文化與社會活動中心，不應只因其學生人數過少而遭到裁併，而應依據地區住民的實際需要，採取特別措施及提供必要資源，使偏遠地區學校功能得以振興。

……為使偏遠地區學校教育之實施，能因應偏遠地區之特性及需要，使偏遠地區學校之教育成為教育實驗、創新及發展多元特色之場域，故對偏遠地區學校，採取特殊之教育措施及人事運用上的彈性，以提供其辦學之更大彈性，並解決偏遠地區學校教師員額不足、流動率高、缺乏研修機會、優秀校長無法長期服務、地方政府教育資源不足等問題，同時由中央主管機關負擔部分經費，以履行國家使教育資源均衡配置，保障人民受教育機會實質平等的義務。

……考量偏遠地區行政資源不足，為使偏遠地區住民受到之國家照顧及社會文化生活機能完整，特別規定偏遠地區得以學校為中心，必要時結

合該地區其他自治行政、教育文化、衛生環保、社會福利、社區營造、災害防救之單位或機關（構）合併設置，使其空間、人員及資源應相互支援、集中運用，強化偏遠地區學校之功能，避免行政資源之浪費，並維持偏遠地區行政功能及社會生活機能之完整。（教育部「偏遠地區學校振興條例」（草案））

「偏遠地區學校振興條例」（草案）強調，政府、民間以及各層級機構相互支援和集中運用，就有濃厚的跨域治理精神。以國境之南恆春半島而言，每年都必須面對大量教師流動與招聘不到正式教師的困境，即使透過許多策略試圖留住老師，例如委託師資培育大學進行公費生培育並指定分發到偏鄉學校、偏鄉加給、任教年資積分優惠採計、教師宿舍等，但教師常常因為個人家庭因素、進修機會、生活機能等考量，每年仍大量申請調離。恆春半島雖然地理位置是在屏東縣內，但恆春半島上所涉及的轄管單位包括中央機關、縣級機關、鄉鎮機關、以及許多民間團體和非營利組織等，應該透過在地社區營造，透過教育法規鬆綁，以及在地社區所有機構與居民的通力合作和資源整合，才能形成真正的在地生活圈與協力社群，也才能吸引年輕人回鄉、人才留下，並引入在地與全國的非營利組織共同協助在地文教發展。

雖然「偏遠地區學校振興條例」（草案）立意良好，但目前中央與地方政府仍在持續討論磋商中，因為條文中有許多涉及經費的「應」與「得」爭議。目前各縣市的國民教育大多是由縣市政府財源負擔，但教育部會依縣市財政情況進行比例補助，例如屏東縣是五級財政縣市，大多數中央的專案補助案必須有一成的縣市自籌款。對於財政較困難的縣市而言，每年度教育預算中，人事費比例幾乎都過半，學校營運所需要的許多設備或業務費用仍需要中央政府協助，否則往往有資源短缺的窘境。「偏遠地區學校振興條例」（草案）的立法精神，是為了保留偏鄉小校成為在地文教的重要基地。但偏遠地區小校的保留與經營，都涉及經費預算，究竟各項條文所須支付的相關經費「應」由中央支出或「得」由中央支出？前者是必然，後者是看情況，若是看情況，恐怕會造成地方財政的負擔與不穩定。有了立意良善的法規，也必須有相襯的財政預算和配套措施，否則立法美意無法真正落實。

除了「偏遠地區學校振興條例」（草案）外，臺灣「實驗教育三法」，即《學校型態實驗教育實施條例》、《高級中等以下教育階段非學校型態實驗教育實施條例》和《公立國民小學及國民中學委託私人辦理條例》，於2014年11月正式公布施行，「實驗教育三法」之主要精神是鼓勵教育創新與實驗，保障學生學習權與家長教育選擇權，實驗教育強調學校的鬆綁彈性、活化經營以及總體社區營造，對於偏鄉地區人才培育與整體發展也相當重要，亦將是偏鄉教育翻轉的可行出路之一。

改善偏鄉教育是促進社會正義與公平的重要議題，政府應該持續加強跨領域的實質合作和資源整合策略，賦予在地學校有更多地方連結脈絡與生態自由度。

肆、公共教師與強化師資培育的偏鄉文化識能

除了上述法規鬆綁外，公共化也應作為解決偏鄉教育問題的重要對策。公共化包含三大核心概念：社會承擔、教育自主與社區共同決策。其中，社會共同承擔是指經濟弱勢地區必須從義務教育階段到高等教育階段都注入更多教育資源，透過免費或低廉學費，讓弱勢學童享有優質教育品質，以垂直整合的教育體系培育在地人才。教育自主與社區共同決策是指區域教育政策方向與資源是透過在地教師組織與學生自治組織，結合社區居民共同決策而成（林子暉，2011）。

以臺灣的偏遠地區為例，若能結合目前各地正在發展的有機農業、部落生態旅遊或在地文創發展等特色，讓在地社區文史工作者或產業工作者能與教師、學生共同討論協作，將社區文化特色或產業發展等相關的學習培力歷程帶入社區各級學校的課程設計與實務體驗，如此將能以實際的教育實踐歷程滋養年輕世代的在地文化感與歷史情懷，並導引年輕世代培養對於在地生活、生存與生態的深入認知與情感，逐漸形成世代傳承與人才培育良性循環，讓在地文化與產業永續發展的專業能力養成與在地認同都能透過在地教育慢慢醞釀。

願意服務於偏鄉的教師，必須對於上述公共化教育價值有清楚認知，因此必須配合師資培育與任用的一體到位。大多數初到偏鄉服務的教師，雖然有高度的愛心與意願，但常常因為對於偏鄉地區的陌生、不適應或教學挫折而放棄理想。歸納主要因素是，師資培育機構並沒有針對偏鄉的真實情況提供師培生該有的知

識準備與體驗。如果師資培育課程能夠預先納入理解偏鄉教育的文化課程和相關社區體驗，師資生對於偏鄉的實際情況就有較多理解與準備，其畏懼或不適應的問題將獲得改善。澳洲學者進行偏鄉教師調查，歸納了澳洲師資培育機構所缺乏的課程內容，包括混齡的班級教學法、混齡的分組策略、課程的組織及安排、在混合年級的班級中管理低年級學生的策略、偏鄉的班級組織、小校的經營管理、取得適當或充足的資源之能力、有效的時間管理策略、融入偏鄉社區的策略、了解社區脈絡對於教學環境之影響、處理價值衝突的策略、孤立的克服與適應、尋求社區支持、與同事、老師、支持團體、朋友等建立人際互動網絡（引自張繼寧，2010）。

參考澳洲的經驗與建議，臺灣的師資培育課程設計，不論是職前養成或在職進修，應可配合目前的公費生培育分發政策，以原有的師資培育課程為基礎，針對偏鄉發展的真實情況與在地需求，設計並開設相關的偏鄉課程，例如偏鄉的文化地理學、偏鄉的政治經濟學、部落社區生態與文史實地踏察體驗課程、偏鄉教育發展、偏鄉孩童與文化研究、偏鄉地區產業發展與社會創新等，讓即將有機會到偏鄉服務的準教師們，能夠有機會先培養對於偏鄉社區、學校與學生的真實了解與同理心，才能回應偏鄉教學現場的各種挑戰與需求。

伍、結語：自然鄉野與非主流價值的存在意義

在都市裡，你與誰同在呢？除了被勞僱關係國家教育制度綁架的家人之外，你還與誰同在呢？（方昱，2013，頁238）

「同在」象徵著一種緩慢的、以心靈細緻領受與共感的關係，強調完整的存在感與心神交融。在都市中，處於忙碌經濟生活與高密度社會互動的人們，每天與許多人、事、物和訊息接觸，但是人與人、人與自然、人與自我的深度關係，卻往受限於僵化的工作與角色，充滿疏離與無力感。在所謂低度開發的鄉野或山林中，更應被珍視的價值是不追求大量財富累積，不以過度商品化的態度對待土地與大自然，不將都市的進步生活視為唯一的生命價值。偏鄉的存在，不是待解決的「問題」，而可能是資本主義國家整體發展過度開發與剝削歷程中，最具野

性與原始生命力的祕密花園。

法規的鬆綁、跨域合作與落實、偏鄉公共教師與文化識能的培養，都是促進偏鄉教育活動的可能思考。如果能讓偏鄉成為自然生發之地，賦予偏鄉教育更多另類教育的可能嘗試，以及教育美學的想像，或許偏鄉的教育也將可能有另一番獨特風景，一如Eisner所言：

我正在討論的一種學校文化，其重視探索甚於發現、珍惜驚奇甚於控制、關懷特殊甚於標準、欣賞隱喻甚於文字。如此的教育文化將更多的焦點置於「形成」甚於「既成」、重視想像性的價值遠勝於事實性、賦予價值評估遠比測驗更多的優位、關懷旅程品質的教育意義甚於其達到目的的速度。我正在討論的乃是教育之可能與學校應有的新視野願景。

（引自馮朝霖，2016）

偏鄉的孩子、偏鄉的教師、偏鄉的教育，因其素樸與差異、因其單純與期望，都將引領我們持續思索與見證生命平等、倫理良知與教育創新的可能性。

DOI: 10.3966/102887082017036301004

參考文獻

方昱（2013）。我往那裡走，因為那裡看不見路：我的十年社工小革命。臺北市：時報。

王彩鵬（2016，7月27日）。教育轉型正義 偏遠學校振興條例草案出爐了。聯合新聞網。取自<http://www.udn.com/news/story/9/1855667>

王麗雲、甄曉蘭（2007）。台灣偏遠地區教育機會均等政策模式之分析與反省。教育資料集刊，36，25-46。

林子暉（2011，6月23日）。偏鄉教育與教育公共化。台灣立報。取自<http://lihpaio.com/?action-viewnews-itemid-108388>

林珍珍、林萬億（2014）。莫拉克風災後高屏地區重建服務網絡之研究：災難治理的觀點。思與言，52（3），5-51。

- 張繼寧（2010）。澳洲偏鄉師資的培育問題與對策。台灣師資培育電子報，11。取自
https://teacher.edu.tw/web/epaper/others/dictionary_11.pdf
- 陳聖謨（2015）。偏鄉學校發展：議題與研究。臺北市：華騰。
- 陳聖謨（2016）。混齡教學：偏鄉小校新風貌。臺北市：華騰。
- 馮朝霖（2016）。善變的藝術：另類教育。新竹：道禾。
- Gergen, K. (2014). 醞釀中的變革：社會建構的邀請與實踐（許婧，譯）。臺北市：心靈工坊。（原著出版於1999）
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.

期刊徵稿：<http://www.edubook.com.tw/CallforPaper/BER/?f=oa>

高等教育出版：<http://www.edubook.com.tw/?f=oa>

高等教育知識庫：<http://www.ericdata.com/?f=oa>