

調查報告

壹、案由：近年由於都市化現象，致偏鄉地區學生教育資源不足、學習不利，形成嚴重城鄉差距，104年國中會考成績更反映其落差；且偏鄉合格教師數量不足，屢以代課教師代替授課，影響偏鄉地區學生受教權益等情案。

貳、調查意見

一、各級教育行政主管機關認定偏遠地區學校，有欠明確，且認定內涵存有極大差異，缺乏動態檢核機制，恐影響偏鄉教育資源的有效分配與應用，導致偏遠地區學校教育需求及相關教育措施間產生落差，亟待檢討。

(一)偏遠地區學校之認定依據，查據教育部表示，係依偏遠或特殊地區學校校長暨教師資格標準第2條：「本標準所稱偏遠或特殊地區之學校，由各級主管教育行政機關認定後，列表層轉教育部核定或核備。並得視實際需要予以調整」，以及師資培育法施行細則第8條：「本法第13條第1項所定偏遠或特殊地區學校，由直轄市、縣（市）主管機關按學校位置或不足類科師資需求認定後，報中央主管機關核定。」又查據一般地區公立高級中等以下學校教師商借至偏遠離島地區學校服務實施要點之「貳、名詞定義」：「偏遠地區學校，指各級主管教育行政機關依偏遠或特殊地區學校校長暨教師資格標準認定之公立高級中等以下偏遠學校。」對於偏遠地區學校，目前相關法令實僅就認定程序，規範各級主管教育行政機關與教育部之權責，而未明確定義之，先予說明。

(二)實務上，各級主管教育行政機關對於偏遠地區學校

之認定內涵存有極大差異：

1、認定依據

- (1) 臺北市轄內無偏遠地區學校，因此該市政府教育局未訂定相關認定標準。
- (2) 沿用臺灣省政府教育廳發布之偏遠地區學校名冊者，計有11個直轄市、縣(市)政府；分別為：臺中市、臺南市、高雄市、苗栗縣、南投縣國中部分、宜蘭縣、澎湖縣、基隆市、新竹市、嘉義市及連江縣。
- (3) 自行訂有偏遠地區學校區分原則或認定標準者，亦有11個直轄市、縣(市)政府；分別為：新北市、桃園市、新竹縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、金門縣。

2、學校分類

自行訂有偏遠地區學校區分原則或認定標準之11個直轄市、縣(市)政府，對於學校之類型區分，有多種分類型態，分有「一般地區與偏遠地區學校2類」、「一般地區、偏遠地區、特殊偏遠地區學校3類」、「一般地區、次偏遠、偏遠地區學校3類」與「偏遠地區及特殊偏遠地區學校2類」等；茲表列如下：

區分類型	縣市別
一般地區與偏遠地區學校2類	桃園市、彰化縣、嘉義縣、金門縣
一般地區、偏遠地區、特殊偏遠地區學校3類	新北市、新竹縣、雲林縣、花蓮縣、屏東縣
一般地區、次偏遠 ^a 、偏遠地區學校3類	南投縣
偏遠地區及特殊偏遠地區學校2類	臺東縣

註：

1. a: 學校在一般地區，且具有班級數6班以下、學校靠近鄉道、客運班車每日行車往返各6次以下、學校距鄉(鎮)至市區5

公里以上或所在地區社區環境及學校設備較差之條件者，列為次偏遠學校。

2. 資料來源：本院依據教育部查復資料彙整製表。

3、區分原則

- (1) 臺灣省政府教育廳時期「偏遠學校名冊」認定，係由各地方政府每3年參酌所屬學校規模大小(班級數與學生數)、交通狀況、社區環境等因素進行調整，報教育廳彙整後轉呈教育部核備。惟按教育部提供之「80學年度臺灣省各縣市(臺東、澎湖縣除外)偏遠及特殊偏遠地區國民小學名冊」所示，學校規模大小、交通狀況、社區環境等因素之內涵並未統一、明確，例如：臺中縣之學校名冊包含31所偏遠學校、5所特殊偏遠學校，各校交通狀況均登載為「不便」，社區環境登載為「尚可」或「差」；苗栗縣之學校名冊包含42所偏遠學校、6所特殊偏遠學校，學校交通狀況概為「班車少」或「無公共汽車」，社區環境概為「農業社會」、「人口散佈」或「山地鄉」等。
- (2) 各直轄市、縣(市)政府自行訂定之區分原則，依其地方特性而有不同，計依交通條件、地形地貌、學校座落區位、班級人數變化、特殊身分學生比例……等因素設定條件或原則，各項原則或條件由主管地方政府綜合採計認定；茲據教育部提供之資料，將各直轄市、縣(市)政府認定轄屬偏遠地區學校之各類原則及條件臚列如下：

原則及條件		縣市別
		縣市
學校與縣市 政府之距離	30公里以上	新北市、桃園市
	50公里以上	新竹縣
	60公里以上	屏東縣、臺東縣

縣市別		縣市
原則及條件		
學校與縣市政府及火車站之合計距離		嘉義縣 ^a
學校與公共交通工具站牌之最近距離	0.5公里以上	桃園市
	4公里以上	臺東縣
	5公里以上	彰化縣、雲林縣
	徒步需30分鐘以上	南投縣
學校與其他標的之距離	與學區內社區之最近距離5公里以上且無交通工具可達	彰化縣、雲林縣
	與平地鄉(鎮)至市區之距離5公里以上	南投縣
公共交通工具每天到達之班次	無交通工具可達	新北市、桃園市、彰化縣、南投縣、臺東縣
	每天少於4班次	彰化縣、雲林縣
	每天少於6班次	南投縣
	上班時間每小時未達1班次	新北市、桃園市
學校位置或社區環境	海拔高度500公尺以上	新竹縣、屏東縣、臺東縣
	位處原住民區	嘉義縣
	位處山地鄉	南投縣 ^b
	所在之社區環境及學校設備甚差	南投縣
	位在禁建區內	桃園市(國小)
	位在發展相對不利地區	彰化縣、嘉義縣
	鄉下學校，交通不便且人口逐漸外流	金門縣
	學校位於特定鄉鎮區	新竹縣(尖石鄉、五峰鄉)、花蓮縣(豐濱鄉、卓溪鄉、萬榮鄉)、屏東縣(琉球鄉)、臺東縣(離島蘭嶼鄉及綠島鄉)、金門縣(烈嶼)
連續山路	10公里以上	新竹縣、屏東縣、臺東縣
學校班級數	6班以下	南投縣 ^c
	9班以下(且交通狀況不便)	新竹縣

縣市別		縣市
原則及條件		
	12班以下且近3年內學生數逐年減少且造成減班者	桃園市(國小)
	12班以下，學生人數200人以下且逐年遞減中	金門縣(國小)
	15班以下且近3年內學生數逐年減少且造成減班者	桃園市(國中)
其他	校內學區內通學路程3公里以上之學生占全校學生數之30%以上	雲林縣
	學校學齡人口數200人以下	嘉義縣
	學校位在濱海鄉鎮且班級數在11班以下	嘉義縣
	教師流動率偏高且學校為6班以下小校	金門縣
	學校低收入戶、隔代教養、單(寄)親家庭、新移民子女學生佔全校學生數比例單一指標高於25%	雲林縣

註：

- a. 嘉義縣採認「學校與縣市政府及火車站之合計距離」條件，並再區分「40公里以上且學校學齡人口數200人以下者」得列為偏遠地區學校；「80公里以上且海拔700公尺以上者」或「120公里以上者」得列為特殊偏遠地區學校。
- b. 南投縣採認「學校位置於山地鄉」條件，並再區分「靠近鄉道或產業道路且客運車次少者」、「且距市區3公里以上者」等子條件作為認定偏遠地區學校之基準。
- c. 南投縣次偏遠學校之參採條件之一。

資料來源：本院依據教育部提供資料彙整製表。

(三)另參酌行政院訂定之各機關學校公教員工地域加給表所示¹，偏遠及特殊地區學校之教師可領取山僻

¹經中華民國102年12月17日行政院院授人給字第1020058382號函修正發布，並自103年1月1日生效；山僻地區之偏遠地區，依服務於山地地區或平地偏遠地區之處所，至最近公共汽車招呼站或火車站需步行路程，區分為3級，可分別領取新台幣3,090、4,120、6,180元之基本數額；前稱之山地地區又限新北市烏來區等30個臺灣地區原住民山地鄉(區)為限；山僻地區之高山地區依海拔高度區分為4級，可分別領取新台幣1,030、2,060、4,120、8,240元之基本數額；離島地區依實際地點區分為3級，可分別領取新台幣5,840、7,730、9,790元之基本數額。資料來源：考試院全國人事法規釋例資料庫

(偏遠地區與高山地區)及離島地區地域加給，其加給之基本數額係視服務處所之地理環境、交通狀況、艱苦程度及經濟條件等因素訂定，該等考量因素之概念範圍，又似與教育行政主管機關不同，究偏遠地區學校如何認定？有無客觀、允當條件？洵待整體釐清。

(四)就上開實務情形觀之，自省政府教育廳時期，偏鄉學校名冊之認定，為顧及地方需求，即由各級主管教育行政機關辦理，然而雖將認定因素限縮於學校規模大小、交通狀況、社區環境三者，各該認定之基準卻仍欠明確；目前無論係沿用臺灣省政府教育廳發布之偏遠地區學校名冊，或自行訂定偏遠地區學校認定標準者，前3項因素概均為主管機關採納，而自行訂定認定標準者，配合社會環境變遷，於前3項因素外，部分加入教師流動率、弱勢學生人數比例、逐年減班情形……等條件，顯示「偏遠地區學校」具動態性，惟各項因素之採認基準落差頗大，以「學校與公共交通工具站牌之最近距離」一項為例，各地設定之認定條件差距，範圍竟自500公尺至5公里以上不等；偏遠地區學校圖像，於城與鄉、各行政區域間，恐有極大落差。

(五)調查期間，本院赴花蓮縣訪談其教育行政主管機關及學校代表，並實地訪查該縣瑞穗國中校園環境。訪查發現：瑞穗國中臨近火車站，茲以交通狀況判斷，該校經認定為一般地區學校，惟瑞穗鄉僅有此一國中，所轄學區幅員廣大，校內有遠道而來之學生，因此有住宿學校需要，該校亦配置師生宿舍；然以該校「一般地區學校」屬性，未符國民小學與

國民中學班級編制及教職員員額編制準則(下稱國中小編制準則)第8條，限定僅有山地及偏遠地區學校，學生宿舍有12人以上者，方得編制住宿生輔導員情形，故形成「宿舍是合法的、學生也有住宿之實，卻沒有住宿生輔導員」之不合理現象，是以該校林○源校長建議，偏遠地區的定義應包含「學區到學校的距離」，即應慮及一般學校中來自偏遠地區的學生權益。

- (六)又如本院赴臺南市政府教育局與其相關主管人員座談，據其表示「偏鄉和弱勢是正相關的，但卻不是絕對的。例如本市的東山區，盛產椪柑，經濟產業發達，雖位處山區，但非弱勢。」、「確有部分學校反映欲改列偏遠地區學校，例如臺南南西區的學校，但考量到將會涉及補助標準、教師名額核定，尚未同意調整納入。」等，以及本案調查期間約請教育部常務次長林○蛟到院說明，他以過去任職新北市教育局局長之經驗分享提及新北市過去在認定偏遠地區學校確有標準不一致情形，以該市淡水區竹圍高中(前為竹圍國中，現已改制)及竹圍國小為例，該2校比鄰而處，交通條件與社區發展狀況理應相同，卻有不同認定結果，其一為偏遠地區學校，另一則否，該市遂自100年起檢討相關認定標準，俾轄內之認定結果趨近合理相同。以上均證偏遠地區學校認定標準紊亂、結果不一致，易肇生爭議。認定偏遠地區學校之多套標準間，允有整合並通盤檢討必要。
- (七)針對前述偏遠地區學校認定爭議情形，教育部表示曾為討論研訂全國性偏遠地區學校型態認定標準之必要性，於103年間邀請各直轄市、縣(市)政府、專家學者、偏遠地區學校校長及教師等代表召開會

議研商²，惟當時與會人員反應，倘若全國性偏遠地區學校類型認定標準之訂定實有必要，則應以含納各直轄市、縣(市)政府現行偏遠地區學校類型之規定，且不影響現行偏遠地區學校之既有權益，該部審酌各地環境條件或有不同，各直轄市、縣(市)政府對偏遠地區學校型態認定標準亦不盡相同，故該案最終仍以維持由各直轄市、縣(市)政府自行認定為宜。然本案調查時，詢問臺南市政府教育局與教育部主管人員，他們表示：「102年我們(臺南市)有考量沿用臺灣省政府教育廳名冊可能有不合時宜的問題，且行政區整併後，部分學校不適合繼續認定為偏鄉學校，因此當時有制定偏鄉學校認定基準之草案，該草案雖已進行過2、3次會議討論，試著將交通、學齡人口數...等條件納入，但因教育部也在研擬偏鄉學校認定基準，因此暫緩該草案，待教育部確定標準後再辦。」、「先界定偏鄉，再投入資源，應該是比較精準的做法，我們(教育部)也在思考研議此事」等語，顯示長期以來偏遠地區學校認定標準缺乏一致而衍生爭議之情形，中央及地方教育行政主管機關並非不察，且均曾嘗試研商改善，但考量恐涉及教育資源之重新分配，諸如各級教育主管教育行政機關對於偏鄉之優先補助各項計畫經費、偏遠地區學校教師待遇……等，茲事體大，尚有窒礙；惟此攸關教育資源分配之公平性及其使用效益，更是偏鄉教育品質提升與否之關鍵，縱教育部表示偏遠地區學校之認定乃係各直轄市、縣(市)政府之行政裁量範圍，但該部既負核定(備)名冊職責，自應妥為審查決定，否則認定「偏

²103年2月20日、3月12日、3月13日、3月21日與4月25日分別於北中南辦理3場焦點座談及2場諮詢會議；資料來源：教育部。

遠地區學校」失之合理界限，偏鄉教育標的未明，自中央至地方各級政府推行之各種扶助措施亦恐失準據，實非允當。

(八)另查，省政府教育廳時期之學校名冊，依規每3年得就實際情形調整1次³，是考慮社會變遷動態因素，於偏遠地區學校定義不明之際，尚為權宜務實之做法。惟以現狀而論，沿用臺灣省政府教育廳發布之偏遠地區學校名冊者，迄今恐已十數年未就名冊妥適性予以檢討；即使自行訂有認定標準之地方主管機關，亦未必落實定期檢視偏遠地區學校認定結果，以本院調查履勘臺南市及花蓮縣經驗為例，臺南市政府教育局人員表示沿用臺灣省政府教育廳名冊恐有不合時宜，惟調整變更認定學校將涉及教師員額及資源分配等，未便同意等情，已如前述；花蓮縣政府教育處人員則表示：「偏遠地區學校認定標準於94年訂定並報教育部，迄今未有調整」，教育部對此提及「本部將加強督導未訂定轄屬偏遠或特殊地區學校型態認定標準之直轄市、縣(市)政府，檢視現行偏遠或特殊地區學校名單之妥適性」等語，均顯示現行之偏遠地區學校認定事宜，缺乏動態檢覈機制，恐失時宜。

(九)綜上，偏遠地區學校之定義，現由各地彈性權宜認定卻缺乏基礎準則，恐致認定結果不符真實，產生爭議，有待改善；又部分地方之偏遠地區學校名冊經久未行檢討，有失時宜，允宜檢討。鑒於政府資源有限，為利挹注於偏鄉教育之資源得以公平、妥適應用，充分發揮效益，達到改善偏遠地區教育品質之目標，對於長年行之而涉及學校及其主管機關

³教育廳80年6月14日八十教四字第06257號函及87年7月9日八七教四字第12611號含參照；資料來源：教育部。

「既有權益」的偏遠地區學校名冊，教育部仍宜負通盤檢討改善之責，併宜儘速會同各地方教育主管機關研商妥處。

二、教育部應加強掌握並分析偏遠地區學校學生學習不利的因素，並針對偏遠地區學校及一般地區學校之需求差異，採取差異化措施因應，以資衡平。

(一)偏遠地區學校學生雖與一般地區學生具有相同之入學機會及教育年限，惟受限地區環境，享有的教育品質恐非一致，如學者陳麗珠⁴指出，國內偏遠地區的小型學校所面臨之共同問題，乃是表面維持教育機會「量」的均等，而妨礙了「質」的均等，小型學校學生人數過少，造成學生互動減少，學習動機不足，另小型學校仍須聘用一定數量人力、使用一定數量設備，如計算學生單位成本，一定比一般規模適度學校高出許多，加上前述資源均有「不可分割性」，以及國內校際資源共享風氣尚未普及，更使小型學校經費支用，產生無效率現象，再加上地處偏遠，視導功能不易發揮，更使學校人員士氣低落，教育成效不彰。學者吳清山、林天佑⁵亦指出，偏遠地區有人口結構相對老化、文化刺激相對不足、社會風氣較為封閉、日常生活比較貧困等不利教育推動的狀況；受到自然、文化、經濟條件之限制，偏遠地區的教育有學校規模小、校長及教師流動性高、代課教師比例高、學生通勤不便、學生學習意願低、學生基本能力不足現象等。

(二)為瞭解目前偏遠地區學校與一般地區學校之教育落差現象，經詢教育部獲致相關統計如下：

⁴陳麗珠(1995)。小型學校合併的成本效益分析。國立高雄師範大學教育學系教育學刊11期，73-106。

⁵吳清山、林天佑(2009)。教育名詞：偏鄉教育。教育資料與研究雙月刊，90，177-178。

1、103學年度偏遠地區學校計有1,127校，占全國3,610所國民中小學之31.22%；學生人數方面，偏遠學校之國中小學生人數有15萬1,457人，占全國國民中小學205萬5,932名學生之7.37%。對照偏遠地區學校數量占全國學校約1/3之比例而言，偏遠地區學校學生人數相對為低，顯示我國偏遠地區學校多為學生人數少之小型學校。

2、學生學習成就方面

(1) 以TASA⁶測驗結果為例，國小階段數學及自然科施測成績在都會與工商地區明顯進步，低度發展與偏遠地區則差異不大。國中8年級施測結果，國語文、社會、數學及自然科有稍微下降趨勢，但與3年前差距不大，英語科則有上升趨勢。另外都會核心區域進步比較明顯。

(2) 以國中教育會考測驗結果為例，104年國中教育會考就讀一般地區學校學生為261,179人，就讀偏遠地區學校學生為22,141人，教育部分析指出，就讀偏遠地區學生待加強百分比比較一般地區學校學生待加強百分比相對高，惟偏遠地區學生人數較少，其待加強比率會較不穩定。

(3) 以TIMSS⁷與PIRLS⁸測驗結果為例，學生在數

⁶臺灣學生學習成就評量資料庫 (Taiwan Assessment of Student Achievement，簡稱TASA) 對國小、國中、高級中等3個教育階段，施測國語文、英語文、數學、自然與社會5個科目 (不含國小4年級英語文與社會)，施測時間依教育階段分為國小4年級、6年級、國中2年級與高級中等學校2年級；資料來源：教育部。

⁷國際數學與科學教育成就調查 (Trends in International Mathematics and Science Study，簡稱TIMSS)，為國際教育學習成就調查委員會 (IEA) 所舉辦，旨在評量各國4年級與8年級 (國中2年級) 之學生數學與科學領域上學習成就的發展趨勢、了解各國學生數學及科學學習成就及其與各國文化背景、教育制度的差異等影響因子之相關性。此測驗以8年級學生為對象，每4年舉辦一次。；資料來源：國家教育研究院網站。
(<http://www.naer.edu.tw/m/412-1000-1267.php?Lang=zh-tw>)。

⁸促進國際閱讀素養研究 (Progress in International Reading Literacy Study，簡稱PIRLS)，主要的目的在研究不同國家教育政策、教學方法下四年級兒童的閱讀能力；資料來源：http://www.sec.ntnu.edu.tw/PIRLS/PIRLS2006/PIRLS_001.html

學、科學與閱讀素養領域上存有城鄉差距之問題；偏遠地區學生測驗成果顯示正向學習態度偏低且自信心不足，未來仍有強化學習、縮短成就落差的空間。

3、教師流動率方面

104 年度一般地區國小教師數約 8 萬 5,801 人、國中教師數約 4 萬 6,370 人，其中 103 年度申請教師介聘成功者，國小有 2,245 人、流動率為 2.6%，國中有 808 人、流動率為 1.7%；另偏遠地區學校，國小教師數約 1 萬 2,812 人、國中教師數約 5,765 人，其中 103 年度申請教師介聘成功者，國小有 1,073 人、流動率為 8.3%，國中有 335 人、流動率為 5.8%；偏遠地區教師流動率明顯高於一般地區學校。

教師相關資料		學校地區類別	
		一般學校	偏遠地區學校
國小	教師數	8萬5,801人	1萬2,812人
	介聘成功數	2,245人	1,073人
	流動率	2.6%	8.3%
國中	教師數	4萬6,370人	5,765人
	介聘成功數	808人	335人
	流動率	1.7%	5.8%

註：

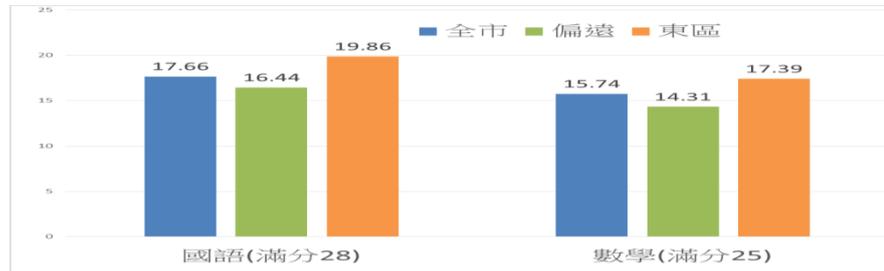
1. 本表所示之教師數，包含特教班、資優班、體育班教師及校長等各類人員。
2. 資料來源：教育部。

(三)復經與臺南市政府教育局及花蓮縣政府教育處相關人員座談，調查發現該轄偏遠地區教育現象與問題如下述：

1、學生學習成就方面

(1) 臺南市104年國民小學學力檢測結果顯示，偏

遠學生表現平均較全市略低：



資料來源：臺南市政府教育局。

- (2) 花蓮縣104年度基本能力檢核結果，均標分數前3名集中於花蓮市、吉安鄉、玉里鎮等人口密集區；均標分數偏低則集中於豐濱鄉、光復鄉、卓溪鄉等偏遠地區，顯示學生學習表現存在城鄉差距；再以該縣104年國中教育會考結果觀之，「精熟」比率遠低於全國平均，僅有1所縣立國中各學科「精熟」程度接近全國平均，偏遠地區、小型學校達精熟程度之學生明顯偏少，甚至掛零；各科表現有待提升者（待加強比率較高者），多為中南區、東海岸、或原住民族比率較高之學校。

2、教師流動率方面

- (1) 臺南市104年度偏遠地區國中教師流動比率7.02%，較一般地區國中教師流動率1.74%為高；花蓮縣亦稱「偏遠地區學校教師流動率較一般地區學校高，國小端104年度縣內介聘成功人數24人，一般地區學校4人(即偏遠地區學校介聘成功20人)」等；另臺南市偏遠地區學校人員指出：「本市規定正式教師需3年才能調動，但(偏遠地區學校教師)一到3年就離開。」，均證偏遠地區學校教師流動率較一般地區為高。

(2) 另訪談該2地偏遠地區學校代表人員，亦稱：「代理代課教師很辛苦，如果沒有教師證，學術研究費依規定要打8折，另外沒有退休金、寒暑假沒薪水，福利跟正式教師落差很大」、「代理代課教師還是希望成為正式教師，通常一考上就離開；在偏鄉代理代課的現實環境就是交通住宿不便，要補習參加教師甄試的資源也很少，所以偏鄉代課沒誘因」等，凸顯除正式教師介聘流動外，非正式教師流動情形亦為常態，偏遠地區學校師資不穩定情形，殊值關注。

3、本案赴臺南市及花蓮縣訪查時，向臺南市北門區及花蓮縣瑞穗鄉偏遠地區學校代表人員調查其校內學生具弱勢身分情形，調查結果如下：

場次	調查結果	
臺南市	文山國小	計有 20 餘人具有弱勢身分
	錦湖國小	58%具有弱勢身分
	雙春國小	53%具有弱勢身分
	三慈國小	全校 89 生，含 40 名新移民子女，弱勢生比率 60%
	北門國中	56%具有弱勢身分
花蓮縣	瑞穗國小	全校 270 名學生，四、五成具有弱勢身分
	瑞北國小	全校 74 名學生，八成具有弱勢身分
	瑞美國小	全校 53 名學生，四、五成具有弱勢身分
	鶴岡國小	全校 26 名學生，扣除原住民學生，六成具有弱勢身分；包含原住民，則約有九成具有弱勢身分
	奇美國小	全校 20 名學生，扣除原住民學生，九成 5 具有弱勢身分
	舞鶴國小	全校 29 名學生，扣除原住民學生，八成 5 具有弱勢身分
	富源國小	全校 90 名學生，扣除原住民學生，八成具有弱勢身分

場次	調查結果	
	瑞穗國中	全校 325 名學生，7 成具有弱勢身分

資料來源：學校代表現場口頭說明。

- (四)此外，本案詢據偏遠地區學校代表人員指出「偏鄉地區的困境之一，學生的家庭教育功能較弱，家裡沒錢加上環境中的社會資源不足，更為不利」、「偏鄉隔代教養很多，甚至多過於單親」、「偏鄉弱勢家庭佔了七~八成」、「代理代課教師一般都到三招才招到，沒有修教育學分的情況下，班級經營的能力稍弱」等語，顯示偏遠地區學校施教之對象，於環境條件、文化價值體系、家庭結構……等，甚或為其提供教學之人員資格或品質，均有異於一般地區之處，而此皆可能成為不利偏遠地區學生學習之影響因素。
- (五)分析偏遠地區學校學生學習不利因素，理應為政策發展之基礎，然教育部對於偏鄉地區學校學生與師資特性之掌握未臻周全，尚未能應用各種統計數據，並積極探究其背後彰顯之偏遠地區問題癥結。舉例而言，本案調查詢據教育部確認弱勢或特殊身分學生是否集中偏遠地區學校等情，該部表示，相關補助事項並不因為學生就讀於一般學校或偏遠學校而有差異，調查時並未要求學校就前揭事項進行區分，故相關資料未能提供(詳如下表)。

學校類別 學生身分類別	一般學校		偏遠地區學校		總數
	人數	比率	人數	比率	
原住民學生	1萬9,680	44.38%	2萬4,664	55.62%	4萬4,344
無力繳交代收代辦費學生	-	-	-	-	17萬7,493
新移民子女	18萬4,445	87.23%	2萬7,000	12.77%	21萬1,445
身心障礙學生	-	-	-	-	10萬8,563
中輟學生	-	-	745	-	-

註：

- 「-」：教育部說明，相關補助事項並不因為學生就讀於一般學校或偏遠學校而有差異，爰調查時並未要求學校就前揭事項進行區

分，故相關資料未能完整提供。

2. 資料來源：彙整自教育部查復資料。

(六)又關於偏鄉地區學校代理代課教師資格及其流動情形，教育部說明相關統計並未區分偏遠地區學校與一般地區學校之差別：

- 1、依據教育部102年度師資培育統計年報資料，102學年度全國國民小學全體公立學校教師總人數為9萬7,492人，包含公立國民小學之正職教師8萬7,365人及合格代理代課教師1萬107人。惟該部目前各項資料調查填報並未就一般地區學校及偏遠地區學校進行區分，偏遠地區學校代理代課教師比率是否與一般地區學校不同，尚待填報調查。該部並表示104學年度起已於國民中小學教職員人力資源網建置此填報選項。
- 2、偏遠地區學校代理代課教師未具合格教師證之情形，本案調查之初，該部並未統計，僅以中華民國師資培育統計年報資料說明，102學年度合格代理代課教師人數，國小為10,107人，國中為5,063人。至105年1月⁹，該部再為補充表示，103學年度偏遠地區國中控留專案教師員額改聘人員995人，內含代理教師840、代課教師59人；其中具合格教師證之代理教師有460人，合格率為54.76%，具合格教師證之代課教師有4人，合格率為6.78%。
- 3、偏遠地區學校代理代課教師服務年資尚無相關統計。

(七)惟以教育行政機關之立場，若未能具體區辨偏遠地區學校與一般地區學校之差異性，則恐難精確以其實際需求給予所需協助。進一步以弱勢學生補助經費說明，雖相關經費係針對弱勢之事實而予補助，不以學生所在學校有別，然整體關於偏遠地區學生

⁹教育部105年1月4日臺教授國部字第1040152878號函。

與其家庭結構弱勢特性之掌握，應可作為偏遠地區教學模式、教學方案，甚或師資培育政策研發之參據；再以代理代課教師相關之統計與研究而論，未具合格教師證之代理代課教師是否確有班級經營能力稍弱等情？對於偏遠地區學校學生之受教權益產生何等影響？均有積極瞭解以謀求改善之必要，實值教育部正視之。

(八)綜上，偏遠地區學校之學生文化刺激不足、家庭結構弱勢或其師資品質等情，均為學習上之不利因素，教育部允宜善用統計方法與科學工具，積極而全面掌握偏遠地區教育現象，釐清現象背後問題癥結，並續謀解決，避免因不察偏遠地區特性，而致相關政策難以發揮功效。

三、少子化趨勢所致，部分地方政府為避免併校減班產生超額教師之龐大壓力，對教師員額控留採取嚴格標準，惟未慮及偏鄉交通不便與生活環境艱困之因素，對該等地區學校亦以同一標準控留，加重其師資困境，應該檢討。

(一)國民教育法第12條：「國民小學及國民中學，以採小班制為原則，每班置導師1人，學校規模較小者，得酌予增加教師員額；其班級編制及教職員員額編制準則，由教育部定之。」國中小編制準則第3條第1項第4款：「教師：每班至少置教師1.5人，101學年度提高至每班1.55人，102學年度提高至每班1.6人，103學年度提高至每班1.65人。全校未達9班而學生人數達51人以上者，另增置教師1人。」該準則同條第2、3項規定：「學校得視需要，在不超過全校教師員額編制數5%範圍內，將專任員額控留並改聘兼任、代課教師、教學支援工作人員或輔

助教學工作之臨時人員。但學校教師員額編制未滿20者，得將專任員額控留1人改聘之。前項學校所控留之專任員額經費，應全數用於改聘之人員。」

(二)經詢問臺南市政府教育局，該局指出近年面臨龐大減班壓力，104年國中部分減少125班，預估105年將減少近100班；國小部分減了87班，預估105年將減100~150班，換算要減少約300名教師，爰103年評估後，專案簽准104學年度各國中教師員額以控留10%為標準；國小部分以控留12%為標準，提升員額所增加之教師多聘用代理教師等。復以教育部主管人員到院接受詢問時表示「(教師員額)目前規定以控留5%為原則，但現在各縣市在少子化的壓力下，有些控留的比率比較高，有的控留到15%。……現在的確各縣市控留得較高。105學年度要達到合理員額，日後我們會編列經費來協助各地調整員額。5%是否合理，是教育部正在思考的問題。如果不控留，會造成教育現場另外的恐慌，我們刻正與各界研討，或許相關原則會調整。」等語，顯示目前對於教師員額之控留，因少子化減班壓力，多採取嚴格標準。

(三)少子化趨勢固難抵擋且不易於短期內獲得解決，惟在公平原則下，為確保偏遠教育品質，於控留教師員額時，宜有一般地區學校及偏遠地區學校之差別對待。但教育部主管人員到院接受詢問時表示：「員額控留權責在地方，地方對於大小型學校、都會與偏遠地區學校沒有區別，是採取各校控留，不是全縣控留」等語。該部並函稱，未來將就此部分與各地方政府研議，朝以全縣市考量進行員額控留，而非以各校為規範，以減少對偏鄉學校員額控留等，顯示上開控留員額政策，不分學校類型一律實施，恐未慮及偏遠地區學校特殊限制，日後有改善必要。

(四)按教育部提供之資料，偏遠地區學校教師控留比率確實遠較5%為高；此有訪談地方教育行政機關人員說明，偏鄉部分通常僅控留每校1~2位，惟因小型學校編制員額少，控留比率看起來較高。茲說明103年度偏遠地區學校教師員額控留情形如下：

1、103學年度偏遠地區學校教師員額控留比率

(1) 國小部分

控留專任教師員額數共有1,136人、控留比率約為10%。其中，花蓮縣控留比率23%、南投縣控留比率18%，顯高於全國平均值。各地之控留比率如下表：

單位：%

縣市	控留比率	縣市	控留比率
新北市	12	嘉義縣	14
桃園市	3	屏東縣	4
臺中市	7	臺東縣	11
臺南市	12	花蓮縣	23
高雄市	9	新竹市	0
宜蘭縣	4	嘉義市	10
新竹縣	11	澎湖縣	9
苗栗縣	12	金門縣	6
彰化縣	4	連江縣	10
南投縣	18	基隆市	9
雲林縣	12	全國平均	10

資料來源：教育部。

(2) 國中部分

控留專任教師員額數共有706人、控留比率平均為14.79%。其中，控留比率明顯高於全國平均值的縣市有宜蘭縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、花蓮縣、新竹市及嘉義市。另臺南市、新竹縣及苗栗縣等則超出全國平均值。各地之控留比率如下表：

單位：%

縣市	控留比率	縣市	控留比率
新北市	14.22	嘉義縣	12.09
桃園市	16.16	屏東縣	13.35
臺中市	14.17	臺東縣	3.50
臺南市	17.38	花蓮縣	24.21
高雄市	10.78	新竹市	26.09
宜蘭縣	20.38	嘉義市	24.39
新竹縣	18.39	澎湖縣	13.74
苗栗縣	16.59	金門縣	7.74
彰化縣	20.23	連江縣	9.76
南投縣	22.54	全國平均	14.79
雲林縣	20.83		

資料來源：教育部。

2、103學年度偏遠地區學校教師員額控留改聘情形

(1) 國小部分

〈1〉控留1,136名員額中，改聘代理教師1,026人，占比為90.3%；改聘代課教師99人，占比為8.73%、教學支援工作人員11人，占比為0.97%。

〈2〉控留專任教師員額經費共計新台幣(下同)7億5,645萬4,854元，嘉義市、新北市、桃園市、臺東縣及花蓮縣等縣市控留的經費均逾5千萬元，顯示其控留教師員額的比率偏高。

(2) 國中部分

〈1〉各地方政府控留專任教師員額改聘兼任教師17人、代理教師628人、代課教師55人、教學支援工作人員6人及其他人員70人。

〈2〉控留專任教師員額的經費共計4億2,360萬元，其中屏東縣控留的經費逾5千萬元，為全國最高。

(3) 103學年度偏遠地區教師員額控留改聘情形一覽表

項目	學校	
	國小	國中
控留專任教師員額總數	1,136	706
改聘兼任教師人數		17
改聘代理教師人數	1,026	628
改聘代課教師人數	99	55
教學支援工作人員教師人數	11	6
其他人員人數		70
控留專任教師員額的經費 (萬元)	7億5,645	4億2,360

資料來源：彙整自教育部查復資料。

(五)對此，教育部復說明「每控留1名正式教師，可用以改聘兼任、代課教師、教學支援工作人員或輔助教學工作之臨時人員。以此換算，每控留1名正式教師，可用以聘任2至4名代課教師及兼任教師。爰此，教師員額控留後，學校所聘之人數皆會大於所控留之正式教師員額數，且有助於落實專長授課。」等，該部對於偏遠地區學校控留教師員額政策之評估，認有益處。然偏遠地區學校資源困頓情形，包含可覓得之合格代理代課教師人力不若一般地區豐沛，如同本院訪談偏遠地區學校人員，渠等提及「老師難找，常都要等到第三招(條件為大學畢業)才能招得到老師。……使用教育部協尋代課老師平台，都無人回應……最後是拜託其他校長介紹才找到」、「偏鄉的多元學習師資難覓，且鐘點費也不足支應交通費用，像是學鋼琴可能要跑到玉里才有，或者音樂類教師的鐘點費較高，學校負擔不起，加上交通成本，我們常戲稱，在瑞穗要吃一頓速食餐廳的兒童餐要臺幣3百元，因為油錢就1、2百元了，所以說偏鄉有很多『看不見的成本』。」等情，即顯示以同一標準控留偏遠地區學校員額，

對學校產生之負面衝擊，恐較一般地區為高，教育行政機關不宜忽視；況經調查發現，偏遠地區國中健康教育、表演藝術、綜合活動學習領域教師專長授課情形較低，教育部前開關於控留員額改聘代課兼任教師有助於落實專長授課之說法，顯然有待檢驗。

- (六)此外，國民教育法規定「國民小學及國民中學，以採小班制為原則，每班置導師1人，學校規模較小者，得酌予增加教師員額」一節，應認有斟酌小型學校特殊性而予教育行政主管機關裁量空間之意，惟教育部說明，該法並無明定偏遠或特殊地區增加教師員額之比例或基準，又未就學校規模定義具體敘明，爰就學校規模較小，得酌予增加教師員額一節，仍係由各地方政府秉權責認定。另本院詢據臺南市政府教育局表示「一般概念的小型學校為，國小6班以下、學生人數100人以下者。」等語，亦未能具體定義小型規模學校，顯見國民教育法所稱「學校規模較小者」乃不確定概念，又以前述嚴格控留教師員額政策之影響，嚴重壓縮偏遠地區正式教師缺額的釋出，對偏遠地區師資品質之提升與穩定極為不利。惟本案無論訪談偏遠地區學校人員或詢問教育部主管人員，均肯認正式教師之缺額若釋出，可以吸引有志者前往服務，將有助改善偏遠地區學校師資難覓與不穩定等情，此併有教育部意見：「正式缺比較容易吸引年輕教師投入，以後會鼓勵正式缺額開在偏鄉，期用整體政策引導的方式，來得到偏鄉師資問題緩解。」可證；惟詢問教育部主管人員表示：「(教師員額)有時候縣市政府的人事會計單位也會控留，所以不完全是教育局(處)可以決定」等，以及本院調查訪談臺南市政府教育局主管人員稱：「教育部新政策要求教師員額

控留要8%以下，對本市而言很困難，控留比率從10%降到8%的壓力很大。以今年而言，因未達標而人事經費補助被打了8折，本市要多負擔7千多萬元，希望中央日後及早溝通說明，俾地方因應、說服地方財主單位。」等語，正式教師缺額之釋出，或減少控留，既與偏遠地區學校教育品質息息相關，則相關法制作業、經費補助或與人事財主單位協調研商等配套措施，需積極辦理，始能竟功。

(七)據上，偏遠地區學校教師員額控留比率遠較編制準則所定之5%原則為高，除與少子化趨勢衍生之併校減班壓力有關，亦因各級教育行政主管機關未慮及這些地區的環境限制，俱以同一標準控留偏遠地區學校教師員額；釋出正式教師缺額，或減少控留，既與偏遠地區學校教育品質息息相關，則教育部應積極就法制作業、經費補助或協助各級主管機關與人事財主單位協調研商，併同上述調查意見，就偏遠地區學校定義、範圍、特性、合理編制、缺額與人力需求等，通盤釐清，以維偏遠地區教育品質。

四、偏遠地區學校師資有難覓且不穩定的困境，教育行政主管機關仍以行政考量向學校商借教師，致偏遠地區學校卻為彌補該商借教師遺缺，陷入替代師資難覓之惡性循環，不利保障偏遠地區學校學生受教權益；此外，鼓勵一般地區學校教師商借至偏遠地區學校服務政策，成效未如預期，無法改善該地區師資問題，均應檢討研議。

(一)本院前於101年調查「據訴，中央及縣市各教育主管機關商借轄屬學校之正式教師協助辦公情形嚴重，且商借期間往往數年，衍生教育機關職員佔用學校教員缺額之怪象，造成學校必須另聘代課老

師，嚴重影響學生學習情緒與受教權益；另有受商借教師藉此與主管長官建立良好關係，為其未來校長考選時預先鋪設終南捷徑，涉有不公等情」乙案¹⁰，調查意見指出：「教育行政機關商借偏遠地區教師，或同一學校商借多名教師，皆有損學生學習權，核有違失，教育部及各地方政府應檢討改進，以維學生權益」並說明：「各地方政府商借偏遠地區教師，除加速偏遠地區正式教師流失外，亦造成甄試上偏遠教師者，藉商借教師之名，不欲前往實際任教之漏洞，偏遠地區學校，長此以往學校可能處於『三代同堂』（代理校長、代理主任、代理教師）狀態，學生及家長年年必須為適應新教師而困擾，尤其如處偏遠之原住民地區，教育行政機關若再為商借教師，而聘請代理教師擔任教學工作，更將違反原住民接受各級各類教育之機會均等原則。」

(二)此外，教育部102年11月7日訂定「教育部及所屬機關商借高級中等以下學校及幼兒園教師作業原則」（下稱商借教師原則）第3條第1項規定：「各機關以商借偏遠、離島、原住民地區及小型規模學校以外之公立學校之編制內專任教師為限。」且偏遠地區學校之教師流動率較一般地區為高等情，前已述及，教育行政機關動輒商借偏遠地區學校教師之做法，實非允當。

(三)惟本案調查期間，教育部調查各地方政府商借偏遠及特殊地區學校教師現況顯示¹¹，除臺北市、臺中市、新竹市、苗栗縣、基隆市、宜蘭縣等6直轄市、縣(市)政府教育局(處)未商借偏遠及特殊地區學

¹⁰ 派查案號：本院100年9月27日院臺調壹字第1000800386號函；調查委員為前監察委員錢林慧君。

¹¹ 教育部國教署於104年7月13日以臺教國署國字第1040077567號函調查。

校教師外，其餘16縣市政府教育局(處)均有商借偏遠及特殊地區學校教師之情形。各地方政府向偏遠地區學校商借教師人數、教師教學專長領域、商借年資等相關數據如下：

1、商借教師人數

各縣市商借偏遠地區學校之教師數，以臺東縣商借16人最多。其次屏東縣、花蓮縣、澎湖縣等3縣市均商借超過10名教師，另其餘新北市等12縣市商借之偏遠地區學校教師數則低於8人，其中桃園市、嘉義縣、嘉義市、金門縣等4縣市僅商借1名偏遠地區學校之教師。

2、商借教師專長領域

各直轄市、縣市政府商借之偏遠地區學校教師任教領域包含：國小普通科、學前幼教、英語、資訊、輔導、特教、美術、地理、體育、語文、數學、自然等。其中，多數商借教師為一般國小教師，其次為學前幼教師，其餘需專長授課之教師，相對較少被各地方政府商借。

3、教師商借年資

全國商借偏遠及特殊地區教師的平均年資為2.14年，且多數地方政府商借教師年資低於平均值，僅彰化縣、南投縣、嘉義縣、臺東縣與連江縣政府所商借教師的年資高於全國平均值。

序號	縣市別	商借人數	商借教師教學專長領域	商借年資區間	商借平均年資
1	新北市	7	學前特教科、國小普通科、國中特教科	1-4	1.57
2	桃園市	1	國小普通科	1	1
3	臺南市	5	國小普通科	1-3	1.6
4	高雄市	3	學前幼教、國中美術	1-7	1
5	新竹縣	3	國小普通科	1	1

序號	縣市別	商借人數	商借教師教學專長領域	商借年資區間	商借平均年資
6	彰化縣	4	國小英語、自然、輔導、客語	1-8	4
7	南投縣	5	國小普通科	1-9	3.4
8	嘉義縣	1	國小資訊	6	6
9	嘉義市	1	國小普通科	1	1
10	雲林縣	4	國小普通科	1	1
11	屏東縣	15	學前幼教科、國小普通科、資訊管理、英語、體育、國中地理	1-7	1.6
12	花蓮縣	10	學前幼教科、國小普通科、英語	1	1
13	臺東縣	16	學前幼教科、國小普通科、特教科、國中語文科、數學科、自然科	1-8	3.6
14	澎湖縣	13	學前幼教科、國小普通科、資訊、輔導、國中體育	1-2	1.2
15	金門縣	1	國小普通科	2	2
16	連江縣	8	學前幼教科、國小普通科、資訊、輔導、體育、自然、財經	1-10	3.3
合計		97		1~10	2.14

資料來源：教育部。

(四)教育部表示，商借教師原則已供縣市各教育主管機關參考，且22個地方政府均已針對商借教師訂定相關行政規則，以規範商借教師事宜。目前商借教師後所遺職缺，縣市各教育主管機關皆依「中小學兼任代課及代理教師聘任辦法」(下稱兼任代課代理教師聘任辦法)規定甄選代課及代理教師。該部亦將持續督導地方政府進行員額評鑑事宜，以維護學生學習權益，並確保行政工作得以正常運作等；該部並稱，多數地方政府均表示未來將盡量避免並逐年減少商借偏遠地區教師等語。惟各地商借偏遠地

區學校教師之情形實仍存在，且本院訪談臺南市政府教育局人員表示「自訂規範時，沒有認知到商借應以偏遠學校以外的學校教師為原則」等語，花蓮縣政府教育處亦稱「本府訂定之『花蓮縣政府教育處調用所屬中小學教師服務實施要點』，未規範以商借偏遠、離島、原住民地區及小型規模學校以外之公立學校之編制內專任教師為限」，顯示上述商借原則未具約束力，教育部對各地落實情形未實質監督下，偏遠地區學校師資不穩定因素，雪上加霜，益形惡化。

- (五)此外，本院抽訪臺南市及花蓮縣，赴其偏遠地區學校訪談相關人員時，他們對於當地教育行政主管機關商借偏遠地區教師且將所遺缺額均以代理代課兼任教師等補足一事，雖均表示理解及配合政策，惟偏遠地區師資已經難找，教育行政主管機關又要從偏遠地區學校商借教師，豈非矛盾？
- (六)教育部為提升偏鄉地區教育水準，已定「一般地區公立高級中等以下學校教師商借至偏遠離島地區學校服務實施要點」¹²，鼓勵一般地區學校教師赴偏遠地區學校服務。該要點規定略以，一般地區公立高級中等以下學校教師，具合格教師證書、服務年資滿5年以上、最近2年考核列公立學校教職員成績考核辦法第4條第1項第1款且現仍在職者，經原服務學校之同意後，得向商借學校之主管教育行政機關提出申請，各該主管教育行政機關對合於條件及相關規定者，協助促成；商借教師原服務學校應保留該教師職缺，並於商借期間聘用代理代課教師代其課務；教育部每學年補助商借教師於原服務學校及商借學校間往返1次之差旅費；該部及各地方

¹²教育部93年4月13日台人(一)第0930041752號函發布。

主管教育行政機關應隨時掌握依該要點規定之辦理情況，並依辦理情況進行檢討。

(七)經教育部函詢¹³各地方政府，據其統計，近5年計有宜蘭縣、新北市、嘉義縣及花蓮縣等4縣市曾辦理商借教師需求提報作業，共5人達成商借。對此，教育部指出：

- 1、經查除臺北市外，各直轄市、縣(市)政府均有偏遠地區國中小學，但僅有少數學校提出商借需求，例如：104學年度桃園市等9縣市因所屬學校未提出商借需求，爰未辦理後續公告、報名審查等商借作業；宜蘭縣等8縣市則未辦理商借需求提報作業。
- 2、依前揭要點規定，商借同意書內容如經各該主管機關同意，可跨縣市辦理教師商借，惟各地方政府目前多侷限於同縣市教師商借，致成效不彰。
- 3、教育部已於調查期間函請地方政府加強宣導該要點，鼓勵所屬學校提報商借需求，各主管機關除上網公告彙整後之需求外，並應函請其他直轄市、縣(市)政府將相關資訊轉知所屬學校公告週知，以擴大教師商借範圍、提升商借達成率。
- 4、各地方政府應本權責加強宣導該要點、督導所屬偏遠離島地區學校依該要點提報商借需求、鼓勵一般地區學校同意出借符合商借條件且有意願之教師至偏遠離島學校服務。

(八)依教育部前開說法，此商借政策成效不彰，與各地方政府侷限同縣市教師商借及宣導不周有關，惟對於過去執行情形，僅有少數學校提出商借需求之現象，該部並未進一步解釋，亦未說明過去針對該要點執行成效不彰之檢討改善情形。本院訪談偏遠地

¹³教育部104年7月8日臺教國署人字第1040079181號函。

區學校人員對於這項政策的看法，他們直言「如果沒有加薪應該很難，因為不合理」等，顯示實質誘因之重要性。

- (九)詢據花蓮縣政府具體執行前開要點之案例經驗，該府說明前於99學年度至101學年度期間，為執行「教育部補助直轄市縣(市)政府辦理中輟生預防追蹤與復學輔導工作原則—國民中小學慈暉班實施計畫」，以提供東部地區(花蓮、臺東、宜蘭)因家庭變故而中途輟學或有中途輟學之虞學生完成國民教育，而成立該班，並由位處花蓮縣壽豐鄉之化仁國中水璉分校，向位於花蓮市之花崗國中商借彭○宇教師，借重彭師諮商輔導專業，入校實施個別化教育方案，以協助偏遠地區弱勢學生。該府分析此案例指出，偏鄉有許多經濟與社會弱勢的家庭，其子女在家庭功能不彰且主要照顧者無力教養的情況下成為中輟生，當時藉由彭師借調到校改革入學評估、正規日間課程、課後活動規劃、師長管教與互動模式等，受安置學生生活常規、虞犯行為、學業學習、情緒行為、人格發展……均有顯著正向改變；惟因102學年度起，教育部補足縣市專任教師輔導人力，轉介安置慈暉班人數銳減，彭師適逢退休，水璉分校慈暉班經評估而停招，走入歷史，此後未再借調教師。以此案觀之，一般地區學校教師得借調偏遠地區服務之機制，確有彌補專業、媒合學校師生需求之益處，然其執行成效仰賴教師個人理想熱忱，制度並未形成常態而真正促成城鄉師資流動，一旦教師退離異動，政策理想便恐落空，此應非政策規劃之原意；可見一般地區教師赴偏遠地區學校服務政策，除宣導及鼓勵，允宜設有合理有效配套措施。

(十)綜上而論，教育行政機關商借偏遠地區學校教師，實非允當，教育部既已訂定相關行政規則，揭示教育行政機關商借學校教師，宜排除偏遠地區學校，並宜強化宣導與監督，否則反形成破壞偏遠地區教師穩定性之原因，很難彰顯政府落實保障偏遠地區學生權益之決心。另外，教育部雖已定有鼓勵一般地區學校教師赴偏遠地區學校服務之政策，惟其執行成效未如預期，允予檢討修正。

五、教育部補助偏遠地區各項教育經費，應整合現有計畫補助項目，以避免經費稀釋，影響實施效益，尤應注重計畫之延續性，以穩定偏遠地區教育品質。

(一)教育基本法第5條規定：「各級政府應寬列教育經費，保障專款專用，並合理分配及運用教育資源。對偏遠及特殊地區之教育，應優先予以補助……。」顯示偏遠及特殊地區之教育確有其不利發展之限制，政府必須加以正視並採取相關措施，優先予以補助乃教育基本法之立法意旨。

(二)依學者許添明、張熒書(民103)「十二年國教財務規劃」¹⁴一文，指出我國偏鄉地區學校資源雖豐富，惟城鄉學生學習成就差距仍存之現象，與教育部投資在偏遠學校的資源錯置、項目效率不彰有關；文中並寫道：「或許有人會質疑，將經費挹注在均衡城鄉差距，在資源有限的前提下，將間接損害教育追求卓越之潛能。政策制定者往往在『追求卓越而犧牲公平』或者是『接受公平但結果平庸』的選項間取捨。……一個國家教育體制在追求卓越的過程並不需要犧牲公平，只要將資源集中在改變最可能的地方——弱勢學生」等語，並呼籲「未來如果增加

¹⁴許添明、張熒書(民103)。十二年國教財務規劃。教育科學研究期刊。59(1)，69-100。

投資在偏鄉學校，仍要關注正確的投資策略，提高經費使用效率」，值得教育部參考，對於偏遠地區學校範圍及實際需求，允宜釐清；就補助項目與經費執行方式，則應有效使用資源，俾求其最大綜效。

(三)本案詢據教育部主管人員到院說明時表示「以資源投入來說，偏鄉的投資比都會區還要高。一個學校中，可能只有2、30個學生，但基本的配備都有，比較起來，偏遠地區學校與一般學校學生的單位成本比可能有6:1。」等。另據教育部之統計，該部目前推動補助偏遠地區學校之相關計畫計有「教育優先區計畫」、「花東地區接受國民義務教育學生書籍費補助」、「離島地區接受國民義務教育學生書籍費交通費補助」、「離島地區（澎湖、金門、馬祖）國民義務教育建設」、「試辦偏鄉國民中小學特色遊學實施計畫」、「國民中小學城鄉共學夥伴學校試辦計畫」、「各師資培育之大學認養偏鄉中小學實驗試點學校典範計畫」、「故宮文化輕旅行-補助偏鄉學子交通費免費參訪國立故宮博物院『萬名學子看大英特展』」¹⁵、「教育部大專青年偏鄉藝術教育工作隊」、「『館校協力，精采絕倫』2015偏鄉巡演計畫」、「發展以學校為核心之社區創新創業計畫」、「偏鄉數位關懷推動計畫-數位學伴」、「學校本位英語教學創新方案」、「引進外籍英語教師計畫」等14項，以104年補助經費而言，共計補助約5億7,885萬元。各地方政府亦推動相關補助計畫，包含臺南市補助百人以下小型學校午餐與教科書、臺中市補助偏遠學校辦理成人基本教育識字班(含外籍配偶識字專班)；雲林縣及桃園市優先分派外籍英語教師

¹⁵教育部說明，此案經費係提供辦理藝術教育活動之補助經費，非僅針對偏鄉地區。

至偏遠地區學校教學……等，各級教育行政主管機關照顧弱勢之心意，應予肯認。

(四)惟以教育優先區計畫觀之，該計畫源自政府鑑於教育資源分配不均，產生城鄉教育失衡及少數弱勢族群未能受到積極照顧的現象，而於83年度投注經費8億元試辦「教育優先區計畫」¹⁶，並自85年度起擴大辦理迄今，至104年，該計畫核定補助經費3億6,303萬元，亦占教育部104年度補助偏遠地區學校計畫經費之62.72%，可謂目前歷時最長、投注經費規模最龐大之專案。教育部分析該計畫之經費分配情形指出「我國偏遠及特殊地區國民中小學占全國校數約1/3，然各年度經費占比均趨近50%，顯見本部戮力於提升偏鄉教育品質，促進教育機會均等」等語。然該計畫施行後逐年檢討，依據實際狀況修訂指標及補助項目；截至目前，補助指標已隨社會變遷情形修正為6項¹⁷，納入親子年齡差距過大、新移民子女、教師流動率及代理教師比率偏高……等項目，似有補助對象擴充，優先區概念擴大之情形，又優先區範圍既不同偏遠地區，此計畫之資源對於偏遠地區學校之挹注，便非居優先地位，是否仍符合推行之初，欲縮減城鄉教育失衡、改善教育資源分配不均及積極照顧弱勢族群之目的，實有檢視之必要。

(五)此外，以本院調查訪談臺南市教育局人員指出實務

¹⁶試辦「教育優先區計畫」之10項指標為：「原住民及低收入戶學生比例偏高之學校」、「離島或特殊偏遠交通不便之學校」、「隔代教養及單(寄)親家庭等學生比例偏高之學校」、「中途輟學率偏高之學校」、「國中升學率偏低之學校」、「青少年行為適應積極輔導地區」、「學齡人口嚴重流失地區」、「教師流動率及代課教師比例偏高之學校」、「特殊地理條件不利地區」、「教學基本設備不足之學校」等。資料來源：教育優先區計畫(103年度)。

¹⁷含「原住民學生比率偏高之學校」、「低收入戶、隔代教養、單(寄)親家庭、親子年齡差距過大、新移民子女之學生比率偏高之學校」、「國中學習弱勢學生比率偏高之學校」、「中途輟學率偏高之學校」、「離島或偏遠交通不便之學校」、「教師流動率及代理教師比率偏高之學校」等6項指標。

現象而言，偏遠地區幅員廣闊，學生就學搭乘之交通車要規劃多條路線方能因應，如果僅以1台交通車接送學生，恐致學生極早起床出門或均遲到學校，且此交通問題與需求，隨著少子化趨勢裁併學校，將日益明顯。以臺南市為例，目前有搭乘交通車需求之學生有144人，每年需費885萬，透過教育優先區計畫的補助，只有110萬；另外以該市左鎮國小38名學生的交通車，教育局投入經費約200萬，教育優先區的補助約21萬，均與實際需求落差頗大。教育部雖認為已有極高比例挹注於偏遠地區學校，惟地方政府實務感受與需求卻有極大差異，其資源配置方式，或有檢討空間。

- (六)檢視現行各項補助偏遠地區學校之相關計畫，補助項目於基本教學設備、交通費、發展教育特色、學校本位課程等面向，似有補助項目重複等情。諸如：
- 1、教育優先區計畫補助交通不便地區學校購置交通車、租車費或交通費，另依「離島地區接受國民義務教育學生書籍費交通費補助」計畫，則補助設戶籍並居住於未設國民中、小學之離島地區，依學區劃分必須至臺灣本島或其他離島接受國民義務教育之學生的交通費。
 - 2、教育優先區計畫補助學校充實基本教學設備及充實設備器材，依「離島地區（澎湖、金門、馬祖）國民義務教育建設」計畫，亦補助離島地區硬體設施及待充實之教學設備。
 - 3、104年起推動「各師資培育之大學認養偏鄉中小學實驗試點學校典範計畫」，由各師資培育大學與各認養學校進行英語教學、校本課程、社團活動、新移民教學、補救教學等多層面協助，與教育優先區計畫、學校本位課程、英語教學、補救教

學……等相關計畫之關注焦點重疊。

- (七)雖本院詢據地方教育主管機關人員表示「教育部的補助項目很多但應該不會重複，教育局會把關該申請的學校是否有來申請與項目是否重疊」等語，但教育資源有限，補助項目疊床架屋，恐致削弱整體效益。另教育部說明，部分補助經費，像是書籍費、交通費等，係依據花東地區發展條例、離島建設條例，依計畫別分配經費，中央、地方或其他部會分別編列，更顯政出多門，亟待全面檢視。
- (八)另以教育部目前推動之14項計畫而論，不乏近年才推動，例如：104年度才推動的計畫，包含「試辦偏鄉國民中小學特色遊學實施計畫」、「國民中小學城鄉共學夥伴學校試辦計畫」、「各師資培育之大學認養偏鄉中小學實驗試點學校典範計畫」、「學校本位英語教學創新方案」……等6項。其計畫內容與補助項目，多聚焦於城鄉交流、英語教學、學校本位課程發展等重點，惟該等計畫重點，似已能涵括於舊有之補助計畫中，若僅係於舊有計畫之基礎上改變實施型態或經費申請方式，對於偏遠地區學校而言，難免形成經費不穩定，或因應主管機關補助計畫推陳出新，忙於應付計畫間殊異之要求，加劇行政工作負擔等情，此有本院調查訪談偏遠地區學校實務人員表示「爭取補助時也增加了學校同仁行政上的負擔，必需要花時間寫計畫、辦核結、配合考評...，這些在中大型學校人力比較充裕者，可以分攤，但在小型學校，產生的壓力很大」等語可證，併予教育部參酌考量。
- (九)「國家教育體制在追求卓越的過程並不需要犧牲公平，只要將資源集中在改變最可能的地方—弱勢學生」、「未來如果增加投資在偏鄉學校，仍要關注

正確的投資策略，提高經費使用效率」——學者如是呼籲¹⁸。我國各級政府對於偏遠地區教育的投資，非患寡而患不均，更患資源錯置而無實益，對此，教育部主管人員到院說明時表示「教育優先區計畫迄今約20年，逐漸加入文化不利的概念，所以補助條件除了偏鄉離島外，原住民身分、學習弱勢上也納入補助，是隨著時代環境的改變而調整的。是否會有稀釋補助資源的問題，另以專案檢討……的確這些年偏鄉也改變很多，目前發現補了很多，對於偏鄉的集中挹注模糊化，國教署已開始規劃盤整，就教育優先區補助項目思考調整。」等，顯示相關資源之配置與使用效益，確有與時俱進，隨時修正之必要，且對於英語教育資源、學校本位課程、交通不便問題、師生宿舍品質、數位化落差……等已得確認應於偏遠地區學校強化補助之政策方向，實宜規劃延續而穩定之方案，以維持偏遠地區教育品質。

六、偏遠地區小型學校教師多數兼任行政職務，且不乏代理教師兼任行政工作者，實為偏遠地區小型學校困境；又該等學校爭取各項補助經費推動教學，亦未因人力緊絀而有行政工作項目減少情形，負擔相對增加，實不利其教學品質維護，應研議改善。

(一)國民教育法第10條第2項：「國民小學及國民中學，視規模大小，酌設教務處、學生事務處、總務處或教導處、總務處，各置主任1人及職員若干人。主任由校長就專任教師中聘兼之，職員由校長遴用，均應報直轄市或縣(市)主管教育行政機關核備。」國中小編制準則第3、4條規定略以，國民中小學教職員員額編制，除輔導室主任得由教師專任，以及

¹⁸同註31。

文書、出納及事務3組組長得由職員專任或相當職級人員兼任外，各處、室及分校置主任、各組置組長，均由教師兼任。復有教師法明文，教師依法負有參與學校行政工作之義務(教師法第17條參照)，我國中小學教師擔負學校行政工作核心項目，乃實務常態。

(二)前述國民教育法第10條第2項，揭示國民中小學學校行政單位之設置彈性空間與權責轄屬，該法同條第3項前段：「國民小學及國民中學應設輔導室或輔導教師。」以及該法施行細則第14條第3項：「設教導處者，其掌理事項包括前項教務處及學生事務處業務」。此併據教育部說明，依地方制度法第62條規定略以，直轄市、縣(市)政府所屬機關及學校之組織規程，由直轄市、縣(市)政府定之。各地方政府訂定學校行政職務編制相關規定，並不相同，偏遠地區學校中教師兼任行政職務情形，亦因各縣市核定員額設置標準及行政處室數量而不同，諸如：「高雄市立國民小學教職員工員額設置標準表」規定6班以下設2處2組；7班至12班者，設3處(室)及3組、「新北市所屬國民小學教職員工員額編制基準」規定12班以下設3處(室)2組；13班至24班者，設4處(室)及8組……等；學校規模小者，得僅設置教導處與總務處2者，學校規模大者，則得設置教務處、學生事務處、輔導室及總務處4者，先予敘明。

(三)中小學之教師員額編制，係採班級數為計算基準(國中小編制準則參照)，以偏遠地區學校多為小型規模者而論，教師人數通常偏低，較之一般地區學校或者規模適中之學校而言，偏遠地區學校教師參與學校行政工作之機會或比例明顯偏高；又教育部說明「行政業務項目並不因班級規模不同而減少，爰員額編制較少的學校，教師兼任行政工作所須負

擔行政業務項目相較大型學校而言較多」等語，顯示偏遠地區學校教師兼任行政工作，勢難迴避，復因兼任業務項目較多，人力相對緊絀。

(四)此外，兼任代課代理教師聘任辦法第10條規定：「兼任、代課及代理教師不得擔任中小學導師或各處(室)行政職務。但情況特殊，經各該主管教育行政機關核准者，代理教師得擔任之。」其立法意旨，乃為避免因該等人力流動而衝擊學校行政與班級經營工作。但因少子化趨勢，各縣市控留教師員額比率偏高，且對偏遠地區學校教師控留比率未有差別處理，其教師控留比率更高，復如前述之偏遠地區環境限制致師資難覓，師資結構穩定性更為不足，反映於偏遠地區學校行政工作上，則產生代理教師擔任行政職務情形所在多有之情形；據教育部提供之資料，103學年度偏遠地區學校之國小代理教師兼任行政職務者共有98人，其中有5人擔任主任；國中部分，則有167名代理教師兼任行政職務，其中含2人擔任主任，顯示現狀仍難落實上述聘任辦法意旨，教育部對此表示為避免代理教師擔任行政職務，未來規劃推動國小合理教師員額編制、國民小學總班級數達9班至20班者，每校另予補助配置行政人力1人、行政減量、行政創新實驗等。

(五)惟就教育部研提之國小合理教師員額制度策略，本院調查時有偏遠地區學校人員指出「偏鄉國中部分，應該是要直接減少班級人數、讓學校組織的4個處室均到位，並增加師資，這或許比教育部各種計畫來得更務實」、「1個班級2名教師的編制是齊頭式的，沒有慮及偏鄉的特殊性」等語，顯示學校編制人力之調整，若未慮及學校行政單位不足之結構性問題，縱學校整體教師人力增加，似未能完全落

實改善偏遠地區學校行政負擔。

(六)又有關教育部規劃推動行政減量與行政創新實驗部分，併以本案調查偏遠地區學校人員反映意見：「偏遠學校人力少，如果還要做行政，業務量很大。以教導主任來說，不因在小校而公文減量，公文量和大型學校的一樣多」、「偏鄉地區師資結構是大問題，代課老師過多，而且兼行政的老師常需要研習，這些老師的空出來的堂數，就必需要代理老師的補足，這些隱藏性的問題，導致偏鄉教育無法達到一定品質」、「目前教育部提供計畫，但每個計畫背後都需要人力與經費，而偏鄉資源結構已經比其他地方少，因此這些計畫只能說是齊頭式的平等，未考量各該計畫的考核對於偏鄉產生的負擔」、「行政上各式各樣的宣導工作，像防災教育、環境教育、性別教育、國防教育……等。……學校被要求辦理宣導活動的議題，粗略算過共有2~30項，假設這麼重要，建議課綱的編輯端直接將其融入，在課程教學中宣導，不採外加方式，可以減少學校很多負擔」等，提供教育部參酌研議，偏遠地區學校行政工作之內容及辦理型態，宜慮及其師資結構特殊性而有權宜做法，避免僅以教師人數單一因素考量，落入齊頭式平等。

(七)綜上，偏遠地區學校規模，牽動學校行政單位結構與教師編制人數，偏遠地區小型學校教師兼任行政工作幾乎是不可迴避，並因其兼任較多業務項目，使得人力相對緊絀，壓縮教師投入教學時間、精力。另外，偏遠地區學校師資結構因素，導致代理教師兼任行政職務者所在多有，因代理教師聘期未如正式教師穩定，偏遠地區學校行政工作更可能產生經驗無法連貫延續情形，對於校務推展之衝擊，

均較一般地區學校更為明顯。本院肯認教育行政主管機關各項政策與計畫，推展於偏遠地區學校之用心，不可抹滅，惟如未慮及偏遠地區學校人力緊絀之實際情形，以相同實施程序及標準要求或考評偏遠地區學校，對偏遠地區學校行政負擔更大，將間接影響學校教學品質，相關情形應予正視改善。

七、偏遠地區學校學生學力確實存有落差，補救教學為學習之延伸，為彌補偏鄉社會資源不足處，有辦理必要；教育部允宜考量偏遠地區補救教學師資多元性不足、混齡跨科教學不易、學生課後返家有交通與安全問題等異於一般地區學校之現象，檢討妥謀改善措施；另偏遠地區教師補救教學工作負擔甚重，付出之心力，殊值肯定。

(一)偏遠地區學校學生學習成就確與一般地區有所落差，已如前述。教育部指出，該部自95年起辦理「攜手計畫－課後扶助」方案，協助身分弱勢且學習落後學生於課餘時間提供免費小班補救教學。100年轉型為「國民小學及國民中學補救教學實施方案」，擴大實施對象、精緻各項配套措施，提供課中或課後更多學習輔導機會與資源，藉以縮短學生學習差距，確保具備基本學力。另，依「教育部國民及學前教育署補助直轄市、縣(市)政府辦理補救教學作業要點」(下稱補救教學要點)，特別定有特定扶助學校¹⁹相關規定，該等學校得視實際需要於週六、週日實施補救教學，學期中夜間時間亦得對住校生實施學習領域不限、學習節數較高之夜間輔導，至寒暑假部分，補救教學則不受「每日實施半

¹⁹補救教學實施之學校可分為「一般學習扶助學校」與「特定學習扶助學校」2類；其中，特定學習扶助學校包含「澎湖縣、金門縣、連江縣、屏東縣琉球鄉、臺東縣蘭嶼鄉及綠島鄉等離島地區國民中小學」以及「偏遠地區學校住宿學生總數占全校學生總數30%以上」學校。

日、至多4節課」之限制。

(二)查偏遠地區學校辦理補救教學現況略如：

1、103學年度特定學習扶助學校辦理補救教學情形：

類別	校數	開班數	受輔學生人數	受輔學生人次
國小	309	6,084	23,334	55,807
國中	115	2,728	17,523	41,265
合計	424	8,812	40,857	97,072

資料來源：教育部查復提供。

2、教育部另以「非偏遠地區學校」與「偏遠及特殊地區學校」區分²⁰，說明103年度學生接受補救教學進步情形如下表；該部主管人員於到院接受詢問時表示「每年投入補救教學的經費約15億，且補救教學的整體的檢討亦持續進行；根據前後測的資料，約50%學生透過補救教學得到協助而有進步」等。

地區	學校別	103年參與校數	受輔人次	國語進步率	數學進步率	英語進步率
非偏遠地區	國中	731	70,835	48.42%	62.14%	34.80%
	國小	2,289	177,182	39.49%	45.68%	28.75%
偏遠及特殊地區	國中	77	37,198	49.04%	65.71%	34.94%
	國小	308	55,807	45.12%	49.99%	35.01%

資料來源：教育部查復提供。

3、103學年度辦理夜間輔導之國民中小學共有3校，開設16班授課，29名教師授課，總受輔學生數計有122人；師資以現職教師為主。

(三)詢據偏遠地區學校人員表示，偏鄉地區的困境之一，在於學生的家庭教育功能較弱，隔代教養情形嚴重，環境中的社會資源不足，透過補救教學，可謂學習的延伸，有擴散效益，且從線上測驗結果看

²⁰教育部104年9月22日臺教授國部字第1040105314號函查復提供，該函說明偏遠及特殊地區學校係依「偏遠或特殊地區學校校長暨教師資格標準」認定；爰與教育部國民及學前教育署補助辦理補救教學作業要點所定「特定學習扶助學校」範圍不同。

來，學生有進步等語，對補救教學制度持正面肯定看法。惟他們仍指出，偏遠地區學校補救教學實施上有其他困境與待改善事項，說明如下：

1、補救教學師資多元性不足，加重偏遠地區學校教師負擔

補救教學要點所定之教學人員資格，包含現職國民中小學教師（含具教師證之代理教師）或退休教師且接受8小時補救教學師資研習課程者，或接受18小時補救教學師資研習課程之大學生、儲備教師、社會人士等數類人員，惟以103年度特定學習扶助學校補救教學授課師資觀之，國中小教學人員合計4,915人，現職教師高達4,630人，占整體師資之94.20%，顯示該類學校補救教學人力，高度仰賴現職教師。併有調查訪談臺南市政府教育局人員指出：「偏鄉地區的補救教學師資難覓，每年透過3次全市性會議，來與各校溝通，因為偏鄉的外部人力不好找，校長都會勸導、拜託校內教師擔任；偏遠學校補救教學師資，基本上都是由原班級老師來做補救教學」，證明該等地區學校補救教學師資，未如教育部政策規劃設計，可以其他人力取代，況以師資多元性不足情形下，特定扶助學校還辦理住宿生夜間輔導者，實屬加重偏遠地區學校教師負擔。

類別	授課教師人數(單位：人)					合計
	現職教師	大學生	儲備教師	社會人士	退休教師	
國小	3,030	16	57	82	4	3,189
國中	1,600	18	36	64	8	1,726
合計 (占比)	4,630 (94.20%)	34 (0.69%)	93 (1.89%)	146 (2.97%)	12 (0.24%)	4,915

資料來源：彙整自教育部查復資料。

2、學生人數少，混齡跨科教學不易

補救教學要點第9點第1項規定：「每班以10人為原則，最多不得超過12人，最少不得低於6人。但有成班困難之偏遠、小型學校或其他特殊情況，其經直轄市、縣（市）政府同意者，得依實際情形編班。……特定扶助學校，得由學校依實際情形規劃，不受上開規定限制。」同點第2項規定：「編班方式以抽離原班並依學生受輔科目實際程度進行編班，並得採跨年級方式實施；班級人數未滿6人時，可採同年段混合編班。」茲以教育部說明補救教學開班依規定給予經費補助²¹，以及前開要點規定放寬偏遠地區學校開班條件，調查尚未發現偏遠地區補救教學於經費上之明顯困難；惟調查發現，實際開班之困難在於，補救教學開設班別多，補救教學師資又高度仰賴現職教師，形成師資人力上之挑戰；尤其國中分科教學，1名教學人員，同時教導多名學生或多種科目，影響效果等。

3、受限偏遠地區交通條件與社區環境，補救教學尚因學生下課後可能沒有公車搭、晚上回家的路上沒路燈，補救教學時間受到限制等情，均有影響開班及教學效果之虞。

（四）綜上，偏遠地區學校學生弱勢身分比例甚高，加上其家庭及社會資源不足，施予補救教學有其正面效益，且為必要。惟就偏遠地區學校推動補救教學實

²¹教育部104年11月10提供到院接受詢問前之補充資料說明，該部補助各直轄市、縣（市）政府推動補救教學經費包含整體行政推動計畫與開設課程等2項；前者整體行政推動計畫經費之補助比率依「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」辦理，後者開班經費依行政院本（104）年2月13日院授主預教字第1040100313號函，「104年度對地方政府補助計畫-辦理補救教學實施方案，受補助之地方政府除財力級次屬第1級及第2級補助比率不得超過90%外，同意第3級至第5級不受最高補助比率90%限制。」因此，104年對第3級至第5級縣市之開設課程經費給予100%之補助。

務來看，雖補救教學要點針對所謂特殊扶助學校予以教學彈性規定，以區別與一般學校之差異，但偏遠地區學校交通不便以及師資存有結構性問題未獲改善前，偏遠地區學校補救教學高度仰賴現職教師參與，加重偏遠地區學校教師負擔；又因同一套師資重複於正規課程及補救教學，教師精神體力堪受負荷？教材教法有無差異？均可能導致不利教學成效之疑慮。此外，偏遠地區學校現職教師不僅為補救教學工作主力，現況尚有民間課輔資源大量投入偏鄉，辦理課後照顧、免費英語課程、圓夢計畫……等各類教學活動，偏遠地區學校為兼顧學生學習機會，課餘仍配合、投入該等民間資源之教學或行政工作中，所屬教師於時間精力上之付出，實值肯定，併予敘明。

八、偏遠地區教師之進修成長機會仍多所受限，教育部及各主管機關允宜關注偏遠地區學校教師進修之不利限制，以維繫學生受教權益及國民教育品質。

(一)偏遠地區學校學生受限地區環境，享有的教育品質、資源恐非一致之情形，偏遠地區學校教師進修亦有類似困境。教育部指出，偏遠及特殊地區學校因地處偏遠、交通不便等不利條件，限制教師研習進修機會，影響教師專業增能、自我精進等，本院調查訪談臺南市政府教育局人員亦指出「偏遠地區學校教師與一般地區學校教師的進修機會，確實有學校反映有差異」等語，偏遠地區學校教師雖依法具有進修之義務與權利(教師法第16、17條、師資培育法第19條參照)，然享有之進修機會與品質，恐非與一般地區教師一致。

(二)就此，教育部表示，藉由推動中小學教師研習數位

化、辦理提升國民中學專長授課比率、教師進修第二專長學分班、補助離島地區教師至臺灣本島進修經費、補助國中辦理活化教學計畫、推動大學協助偏鄉地區國民中小學發展課程及教學、成立教師專業學習社群……等措施，以提升偏遠地區學校教師進修研習機會，提升教師知能。另本院訪查發現，部分地方政府執行實務上，採取分區辦理或國教輔導團到校服務之模式，降低偏遠地區學校教師因交通不便而進修機會受損之情形，以為因應。

(三)惟經訪談偏遠地區學校人員，仍就其教師進修議題，表示以下現象影響進修機會與品質，併敘予教育部參酌研議：

- 1、教師研習方面，可採取分區就近辦理，但行政研習上，目前沒有合作機制，且依規定必須參加，如為小型學校主任，例如教導主任，又負責教務又負責訓導，相關出差研習頻繁，產生困擾。
- 2、教育部派員進修可以領差旅費，主要提供車資，惟如學校經費不足，則打折支應。
- 3、教育部委請師培大學開辦的第二專長學分班，開課通常在都會地區，對偏鄉教師來說很遠；(如果開在偏鄉)人數不足時無法成班；課程開辦對象的確是花東離島地區，但上課地點在外縣市，花蓮縣沒有開班。
- 4、很多優質講師通常都在北部，惟講師到偏鄉的成本較高，有交通問題、住宿問題，如至花蓮1場花的時間，在其他地方可以跑2、3場，影響講師意願。

(四)我國師資培育白皮書²²開宗明義指出，教育的品

²²資料來源：教育部網站

(<http://depart.moe.edu.tw/ED2100/News.aspx?n=1353704343B62511&sms=2ADD120E8E2615E3>)。

質，奠基於良師，教師的素質，是學生成就最重要的基礎等；基此，改善偏遠地區學校教師進修成長之限制，維護其學習權益，為提升偏遠地區教育品質之措施之一。針對現行各式進修型態，部分仍未能適合偏遠地區學校進修需求，無論是課程內容未符需求、教師課務難以派代、講師意願、學校補助差旅經費不足……等，允宜實際瞭解進修課程辦理之困難因素，分別處理改善，以實質均衡城鄉地區間教師進修機會之落差。

九、為穩定偏遠地區師資，教育部規劃專案改善學校教師宿舍品質，實屬必要措施，惟整體需求及各偏遠地區學校實際需要，應妥為調查評估，俾經費效益得以發揮，帶動偏遠地區教育穩定發展。

- (一)本院前於100年調查「偏遠地區設校或併校，關乎學生之受教人權及教育經費合理妥善之運用，行政部門相關措施如何？殊值探討深究」乙案²³，調查意見即已敘明：「……偏遠學校教師宿舍之增加與現代化品質之提高，允為影響教師留任意願之一，教育部允宜併予綜合考量協助。」改善偏遠地區學校教師住宿環境，影響教師留任意願，為應行之政策方向。
- (二)惟本案詢據教育部說明，針對偏鄉師資流動率高之問題，中程策略之一為，補助偏鄉離島地區教師宿舍整修，提升教師住宿品質，以降低教師流動率；該部主管人員到院接受詢問時亦稱：「以老舊校區的整建來說，都會區學校的人數比較多，相對來說壓力也會較大，都會區可能一次投入就高達數億，偏鄉就以整建的方式來處理；所以看起來，都會區

²³ 派查案號：本院100年04月20日(100)院台調查字第1000800147號函；調查委員為前監察委員趙榮耀、周陽山、馬以工。

的投入好像比較多。」等，顯示該部對於偏遠地區學校老舊建物之處理，仍考量人均成本，擇以整建方式為主。另經實地履勘臺南市與花蓮縣2所偏遠地區學校教師宿舍環境²⁴，均發現住宿空間狹小、老舊、住宿條件不佳，對於改善偏遠地區學校教師住宿品質事宜，教育部之處理，允宜更為積極。

(三)調查又經與花蓮縣瑞穗鄉偏遠地區學校人員座談，瞭解該鄉優美國小置有教師集中宿舍案例實情：同區其他學校概分別有2~3間的教師宿舍，實際上，宿舍不敷教師需求，故以瑞美國小的教師優先申請，如有空房再公告其他學校申請之方式分配之；集中宿舍之設置，未考慮偏鄉地勢及道路狀況，部分學校位置距離集中宿舍過遠，教師如果住在集中宿舍，再每天通勤上山上班，惟恐山路危險，遇到下雨有落石等，所以教師寧願選擇住在服務學校的違章宿舍中，或在附近租屋住；此外，宿舍預繳保證金制度可能對代理教師產生負擔、多數學校宿舍有違章建築問題。另有偏遠地區學校校長憂心指出，學校的老舊危險宿舍，光是拆除便是一筆可觀費用，欲改善教師住宿品質，復加艱困等情。

(四)顯見，教師宿舍是讓促進偏遠地區教師安心服務最基本措施，教育部主管人員到院接受詢問時稱：「偏鄉安定方案的部分，因為教師的流動率過高的話，不利學生學習，我們考慮到教師宿舍的品質會影響教師流動率，所以104年投入約6千萬。」等語，該部既已宣示此政策重點且表示經費預算已編列，並查其於本(105)年訂定「教育部國民及學前教育署

²⁴104年12月11日履勘臺南市北門區雙春國小教師宿舍，同年12月15日履勘花蓮縣瑞穗鄉瑞穗國中教師宿舍。

補助改善偏遠地區國民中小學宿舍作業要點」²⁵，規定依急迫程度補助辦理宿舍新建、整建、修繕與設備改善，則教師宿舍容額、集中宿舍考量偏遠地區險峻地勢，需因地制宜規劃、老舊危險宿舍拆除整建成本高昂……等實務意見，允宜充分考量，並允參照本案調查意見關於我國偏遠地區學校範圍與實質認定亟待檢討一節，力求該等經費覈實有效挹注偏鄉。

十、偏遠地區學校聘用兼任代課教師彌補教學人力，惟該類教師僅部分時間負擔課務在校，難使其對校務產生向心力，且依授課節數計薪，收入微薄，難吸引具合格教師證者赴任，均加劇偏遠地區師資不穩定現象，教育部允宜正視參處。

(一)兼任代課代理教師聘任辦法第2條：「本辦法所稱兼任、代課及代理教師，定義如下：一、兼任教師：指以部分時間擔任學校編制內教師依規定排課後尚餘之課務或特殊類科之課務者。二、代課教師：指以部分時間擔任學校編制內教師因差假或其他原因所遺之課務者。三、代理教師：指以全部時間擔任學校編制內教師因差假或其他原因所遺之課務者。」第9條第1項：「兼任、代課及代理教師之待遇規定如下：一、兼任及代課教師待遇以鐘點費支給。二、代理教師待遇分本薪、加給及獎金3種。」兼任教師與代課教師僅部分時間在校，待遇係按授課鐘點費核計。

(二)曾任教育部部長、現任佛光大學校長之楊朝祥教授投書²⁶指出，偏鄉的教育環境以及代理代課教師待遇偏低，有資格的教師裹足不前，最後經過三招、

²⁵教育部105年1月5日臺教國署國字第1040149052B號令訂定；資料來源：教育部國民及學前教育署網站 (http://www.k12ea.gov.tw/ap/law_list.aspx?sid=17&cate1=0&type=0&keyword=%E5%AE%BF%E8%88%8D)。

²⁶楊朝祥（104年9月15日）。教育部能太過有「遠見」。人間福報，7、國際版。

五招，方才勉強湊足開課所需的教師數，但教師的品質已全然無法掌控，教學品質令人擔憂；……偏鄉學校教師出缺不補，空出員額也以代理代課教師取代，但因代理代課教師的待遇菲薄，再加上學校區位偏遠，許多學校到開學前都還無法找到足額的教師，只好「降格以求」，讓許多不具資格的教師擔任教學，影響偏鄉教學至深且鉅。另有本案調查訪談偏鄉地區學校人員，他們指出部分代課教師鐘點費收入一個月僅1、2萬元，以及「代理代課教師很辛苦，如果沒有教師證，學術研究費依規定要打8折，另外沒有退休金、寒暑假沒薪水，福利跟正式教師落差很大」等語，甚以「同工不同酬」形容偏遠地區學校中正式教師與非正式教師之差別；他們建議「應讓代課老師領月薪，沒有課的時間可以在學校分擔些工作，也可使其對學校產生向心力，否則偏鄉師資缺乏的問題，透過代課老師還是無法解決。」等，益證非正式教師低薪、未具合格資格等情形，不僅影響偏鄉教學品質，對於偏遠地區學校組織氣氛、團隊運作均有不利，難以確保偏鄉學生權益。

- (三)由於偏遠地區交通不便，對教師個人而言，於偏遠地區學校擔任部分時間課務教學者，時間、體力、交通上均難同時兼任數所學校課務，故鐘點費收入，遠低於在都會區兼任代課者，因此赴偏遠地區任教意願更受影響；但以師資培育制度現況來看，我國儲備教師人數不虞匱乏，偏遠地區學校聘任未具合格教師證之教師，實為人力資源分配嚴重不均之問題，該類教師聘任制度設計時，如未能思慮實務現象，考量偏遠地區學校需用穩定人力孔急，而提供偏遠地區各類教師任用的積極差別誘因與彈性員額規定，則難以改善前述問題，是剝奪偏遠地區學生公平

受教機會。

- (四)綜述之，如同前述控留教師員額政策未區分一般地區及偏遠地區學校之別，兼任代課教師制度亦然；以我教師儲備率甚高，都會區學校招聘代理、代課或兼任教師，不乏合格師資可供學校選擇，然同樣之制度規定於偏遠地區中運作，則礙於生活條件艱困與交通不便等情，產生合格師資不願赴任，學校只得「降格以求」聘任未具合格教師證教師之現象，對於偏遠地區學校學生受教權益，極為不公；基於「等則等之，不等則不等之」平等原則，如何對此教育落差現象採取積極性的差別待遇，以實現公平、正義，教育部允宜正視參處。

參、處理辦法

- 一、調查意見一、三，函請教育部會同各地方教育行政主管機關確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二、四、五至七，函請教育部確實檢討改進見復。
- 三、調查意見八至十，函請教育部參處。

調查委員：蔡委員培村

王委員美玉

中華民國 105 年 1 月 日