

面對偏鄉教育的可能迷思

【教育制度及政策研究中心研究員 曾大千】

壹、前言

全美國實際上有 20% 的 K-12 學生在偏鄉地區接受教育，人數並不算少；且因偏鄉較之都會更依賴聯邦政府和州政府的協助，教育政策變動所造成的影響也就更加明顯。然而，當美國各界積極討論再任總統川普的教育政策時，鮮少有人關心應如何調整政策才能幫助偏鄉學生；畢竟，對決策者和多數學者而言，都會及其郊區的學生人數眾多，理所當然應是更該優先關心的對象（駐芝加哥辦事處教育組，2025）。相對於此，密西根州立大學一個長期關注美國偏鄉地區教育的研究團隊，於 2025 年初則特別撰文說明偏鄉學生的處境並澄清社會大眾常有的三個迷思。針對偏鄉教育，我國亦於 2017 年制定《偏遠地區學校教育發展條例》，藉此彰顯對於此一議題之重視；臺灣偏鄉的條件及問題，雖與美國不盡相同，然前揭所稱美國對於偏鄉教育所常存在的「迷思」，應亦有提供我國參照思索的若干價值。

貳、美國關於偏遠地區與偏鄉學生的三個迷思

如前所述，偏鄉教育因較不受注目，故會深入研究相關議題的學者並不多；因此，人們對於偏鄉學生的誤解也就變得根深蒂固，進而忽略偏遠地區原有的優勢和機會。密西根州立大學 Sheneka Williams 教授以其豐富的偏鄉教育研究經歷，列出以下三個迷思（常被誤會的重要事實），除想藉此替偏鄉學生打氣外，亦期待決策者能依據真實資訊擬訂符合偏遠地區需求的教育政策，俾能給予偏鄉學生真正需要的支持（駐芝加哥辦事處教育組，2025）。

迷思一：偏遠地區的人口組成不會改變

一般美國人常以為偏遠地區以白人為主的趨勢不會改變，然依據人口普查資料顯示，偏遠地區非白人族裔的比例已從 2010 年的 20% 增加到 2020 年的 24%，而且有 10% 的偏遠地區係以非白人居民為主體。人口遷移促進了偏遠地區居民的多元性，2010 到 2020 年間有超過 200 萬名白人搬離偏遠地區，更多非白人族群隨即遷入並取代了他們的位置，具有多元族裔背景的人口增加了一倍，達到近 400 萬人，且除亞利桑那州以外，各州偏遠地區的拉丁裔居民都有所增加。此外，18 至 19 世紀奴隸制度對人口分布的影響，及至今日仍然依稀可見，都會區外的非裔美國人有 81% 住在南

方鄉村，南北差異相當明顯。

換言之，偏遠地區的人口組成已然逐漸多元化，此等人口結構與學生的實際需求具有高度關聯，故擬訂教育政策時理應納為重要參考資料。雖然，美國的教育決策者與教育工作者，已透過各種措施試圖彌補 K-12 教育的城鄉差距，但若未能深入瞭解偏遠地區的人口結構變化，就無法提供所有學生公平的教育機會，特別是非裔美國人眾多的南方偏鄉地區。

迷思二：偏遠地區學校無法提供高品質的課程

多數美國人認為偏遠地區因人力、資源與智識不足，偏鄉學生唯有前往都會地區方能接受好的教育；這個迷思導致決策者忽略「文化資本」(cultural capital) 的重要性，故在設計教科書、教師培訓計畫及教育政策時，均未能將偏鄉文化優勢納入考量。進一步而言，文化資本係指人們在追求社會成就時可利用或繼承的知識、技能、教育和其他相關資源，屬於軟實力的一種。偏遠地區的文化特色很少在課程中被提及，導致當地習俗、價值觀和特色知識時常被忽略，讓學生以不適合的方式看待自己的工作能力與自我價值，而且教師也無法充分瞭解孩子，進而阻礙他們建立帶領學生發展個人優勢的能力。

就教育經費分配的角度而論，美國聯邦與州政府確實長期忽略偏遠地區的文化資本；例如，偏遠地區學校規模較小，政府常透過補助政策鼓勵校際整合甚至廢校，而不是為財稅收入較少的鄉村地區提供更多資金以加強教育品質。此等政策將可能破壞偏鄉強大的社會凝聚力，並留下許多廢棄建築物，讓人才與經濟發展的機會平白流失。在如此艱難的環境下，偏鄉需要透過社區合作和地方計畫提供都會學區常見的重要資源。為改變上述情況，Williams 教授的研究團隊正藉由一項合作計畫，期使偏鄉教師能獲得更多資源以協助高中生強化科學基礎；該項計畫與兩所南方傳統黑人大學合作，並鼓勵各地社區建立夥伴關係，藉此提供偏鄉學生參與更多高階科學課程的機會，同時也讓文化資本成為課程設計的一部分。

若能調整教育政策，促使課程設計更加重視文化資本，便能展現偏鄉地區的優勢；在此一方針下，偏鄉學校將與當地社區建立更強的連結，為學生創造與生活更相關且更吸引人的學習體驗，藉此提高他們的學習成果並釋放尚未開發的潛力。因此，真正的事實是：偏鄉學校有提供學生高品質課程的能力。

迷思三：偏鄉學生不具有獲得高成就的潛能

最後，另一個常見的迷思，則是認為偏遠地區各方面水準不佳，導致學生缺乏學習潛力；此一觀點使教育工作者和研究人員過度忽視偏鄉學生的學習成果，也因此限縮他們未來的發展。事實上，偏鄉學生可達到與都會地區學生相同的成就標準，特別是在低年級階段。依據一項調查資料顯示，偏遠地區三年級以下學生的數學和閱讀測驗分數高於都會區和郊區，但因暑期學習機會相對較少，導致升上高年級後，成績逐漸變得落後。因此，偏遠地區亟需政府提供經費成立正式的暑期課程以彌補這個差距（夏日失落）；但令人意外的是，儘管學習資源較少，偏鄉學生的高中畢業率卻優於都會區和郊區。而在高等教育階段，因美國的教育政策忽視偏遠地區，致使偏鄉學生損失許多升學機會。至於導致此一現象的常見因素，則包括大學校院離家較遠、偏遠地區交通不便、偏鄉學生缺乏申請獎學金的資訊和技巧等。此外，南方偏鄉學生參與高階物理和化學課程的機會較少，使得他們在申請大學時劣勢盡顯。

參、我國關於偏鄉教育的可能迷思

美國幅員廣大，其所面對的偏鄉教育問題，顯與臺灣有所不同；然而，前揭 Williams 教授及其研究團隊所堅信之「打破社會大眾對於偏鄉教育的迷思，將是改善偏鄉學生處境的第一步。」的觀點（駐芝加哥辦事處教育組，2025），確有值得我國參照思考之處。就此，我國相關法制及政策於面對偏鄉教育議題之際，或恐至少存在下列可能迷思。

可能迷思一：班級人數愈少、學習成效愈好

《教育基本法》第 11 條第 2 項明定國民基本教育各類學校之編制，應以「小班小校」為原則，似即認定小班小校有助於促進教學與學習成效；以國中小為例，所謂小校之上限應係「全校 48 班」（國民教育法施行細則第 2 條第 3 款參照），至於小班之上限則應為「國小每班學生 29 人、國中每班學生 30 人」（國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則第 2 條第 1 項參照）。再而針對「小班」而言，法規中雖有設定學生人數之上限原則，然卻未有任何下限之規定，因而可能隱含「班級人數愈少、學習成效愈好」的迷思；惟就此對照觀之學生人數極少、甚至是生師比小於 1 的偏鄉學校，事實卻通常並非如此。前揭美國因「偏遠地區學校規模較小，政府常透過補助政策鼓勵校際整合甚至廢校」，雖被 Williams 教授及其研究團隊評價為

負面作為，但若其所稱「學校規模較小」已然如我國部分偏鄉學校「生少於師」之現況，或許又會是另一番判斷。

或即因此，除依據《國民教育法》實施混齡教學或混齡編班係以「增進學生學習成效」為目的外（第 39 條第 2 項），地方主管機關規劃辦理國中小學校合併或停辦時，有關促進學生同儕互動、培養群體多元學習、有效整合教育資源、建構優質學習環境、均衡城鄉教育功能、確保學生就學權益等要項，亦是一體納入考量之基礎與目的（國民教育法第 10 條第 2 項、公立國民小學及國民中學變更或停辦準則第 6 條第 1 項參照）。就此觀之，「班級人數愈少、學習成效愈好」此一可能迷思，或已稍見調整。

可能迷思二：教師愈是久任、教學成效愈好

在多數人的一般認知中，偏鄉教育成效不佳的主要原因之一，即為偏鄉教師流動率偏高；因此，前揭《偏遠地區學校教育發展條例》針對偏鄉師資面向，除設有免費提供住宿設施，給予獎金、交通及其他津貼，以提高其服務誘因，更在師資聘用制度上，設有專聘教師、跨校合聘教師、巡迴教師、教學訪問教師及服務六年始得申請介聘等諸多規定。然而，相關措施實施迄今大致並未展現顯著成效，唯一不同以往者，可能僅有依據《偏遠地區學校教育發展條例》（2017）第 21 條及《公立學校教師獎金發給辦法》（2020）附表 10 之規定，凡任教於偏遠（含一般偏遠、特殊偏遠、極度偏遠）地區學校教師且「表現優良」者，服務屆滿八年（自 2017 年本條例制定起算即為 2025 年）及十一年時，將分別每人一次發給獎金新臺幣七萬元至二十二萬元不等。然觀其所稱「表現優良」之標準，則幾乎是人人優良、人人有獎（前揭獎金發給辦法附表 10 發給條件及程序二參照），故實質上應係認定「教師愈是久任、教學成效愈好」的政策反應作為。

事實上，即使一般地區學校，就算不存在教師流動率偏高的問題，個別學生在國小階段，除了導師每年段（兩年）通常就會更換外，科任教師甚至也會年年換人；而在國中階段，更不盡然連續三年都會由同一位教師任教。因此，教師調動頻繁，雖必然會增加學校的行政負擔與不便，但若教師都能在校後立即上手，則就不至於直接影響學生受教品質。此外，教師「久任」之後，不但不必然即會「優質」，甚至亦可能因安於現狀而產生反效果；故進一步就目的論來說，與其強迫教師久任偏

鄉，還不如思考如何透過制度設計，使偏鄉教師得以質優。最後，有關提高偏鄉教師福利等相關措施，雖可發揮部分誘因效果；然而，任何福利措施都不免發生邊際效用遞減，況且國家資源亦屬有限，故若可透過制度變革，使師資素質不再因是否偏鄉而有軒輊之分，方為正道（曾大千，2017）。

可能迷思三：課程內容不應區分偏遠、一般

我國於 2017 年制定的《偏遠地區學校教育發展條例》，係以實踐教育機會平等原則、確保各地區教育均衡發展，並因應偏遠地區學校教育之特性及需求為立法目的（第 1 條）；在本條例中，大多數條文均著重於人事、設施、經費等面向，有關偏鄉學校在課程內容的彈性作為上，大致僅有第 17 條第 1 款的混齡編班、混齡教學、學校型態實驗教育與同條第 2 款的結合當地特色及資源、豐富課程內容。然而，除其中所稱「結合當地特色及資源」係屬一般地區學校亦應為之者外，有關「混齡編班、混齡教學」之實施亦需依循課程綱要，而僅於國民小學不受課綱所定第一學習階段至第三學習階段學習節數之限制（本條例第 10 條第 1 項第 4 款、偏遠地區學校教育發展條例施行細則第 8 條參照）；甚且，加之以《國民教育法》於 2023 年修法亦已納入「規模較小之學校，得實施混齡教學或混齡編班」之明文（第 39 條第 2 項），致此法定彈性課程措施不再專屬偏鄉學校所有。

最後，針對鼓勵偏鄉學校實施學校型態實驗教育之部分，除可能反向衍生不符教育公平正義的困境（曾大千、宋峻杰，2020），另《學校型態實驗教育實施條例》亦並未將偏遠地區學校比照原住民重點學校（第 23 條第 2 項參照），致其事實上仍須與一般地區學校競逐公立實驗教育學校之學校總數名額。綜此，均在在顯現我國傾向認為「課程內容不應區分偏遠、一般」方屬符合教育機會均等的政策思維，然基於偏鄉教育之特殊條件與不同需求，理應使其儘量擁有不同於一般地區學校之辦學彈性。至少在課程內容上，或可考慮參照《高級中等學校辦理實驗教育辦法》第 6 條第 1 項之規範方式，使偏鄉國中小得辦理「課程得不受課綱規定限制」且又非屬《學校型態實驗教育實施條例》所稱實驗教育之課程上的教育實驗。

參考文獻

公立國民小學及國民中學變更或停辦準則（2023，12月18日）。教育部主管法規查詢系統。
<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001597>

公立學校教師獎金發給辦法（2020，4月29日）。教育部主管法規查詢系統。
<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001703>

高級中等學校辦理實驗教育辦法（2022，10月28日）。教育部主管法規查詢系統。
<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001248>

偏遠地區學校教育發展條例（2017，12月6日）。教育部主管法規查詢系統。
<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001698>

偏遠地區學校教育發展條例施行細則（2021，1月29日）。教育部主管法規查詢系統。
<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001772>

國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則（2023，12月18日）。教育部主管法規查詢系統。
<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL008932>

國民教育法（2023，6月21日）。教育部主管法規查詢系統。
<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL008927>

國民教育法施行細則（2023，12月18日）。教育部主管法規查詢系統。
<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL008934>

教育基本法（2013，12月11日）。教育部主管法規查詢系統。
<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL008468>

曾大千（2017）。偏鄉師資 優質才是關鍵。通識在線，70，40-41。
<https://lawdata.com.tw/tw/detail.aspx?no=352443>

曾大千、宋峻杰（2020）。從公立學校實驗教育論公平正義之實踐。教育研究月刊，318，84-103。

駐芝加哥辦事處教育組（2025）。關於美國鄉村地區與偏鄉學生的三個迷思。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。
https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2067547

學校型態實驗教育實施條例（2018，1月31日）。教育部主管法規查詢系統。

<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001381>