

英國偏鄉教育與師資培育政策

林仁傑

國立臺灣體育運動大學師資培育中心助理教授

一、前言

近年來隨著「偏鄉教育」(rural education)、「社會正義」(social justice)、和「補救教學」(remedial teaching)等議題受到社會一般大眾、學術界、以及政府公部門所重視，特別是在中小學場域裡頭如何解決由於地理環境、性別、階級、族群等交錯複雜因素所帶來的教育失衡現象，儼然已成為教育實務工作者、教育學者、以及教育政策制訂者亟待解決之問題。

本文主要聚焦在「偏鄉教育」之主題上。過去，由於城鄉差距、地理環境等因素，往往造成我國教育發展產生嚴重不均之現象，例如曾被探討多年的國中基測英語、數學科目「雙峰現象」，以及因為偏鄉所產生資源分配不均近年來國人相當重視之「補救教學」相關配套措施。

以「補救教學」為例，依照我國教育部國民及學前教育署於 2015 年 4 月 23 日所頒布之《教育部國民及學前教育署補助辦理補救教學作業要點修正規定》，辦理補救教學的目的總共有三項，包含了「一、篩選學習低成就學生，施以補救教學；二、提高學生學力，確保教育品質；三、落實教育機會均等理想，實現社會公平正義」（國民及學前教育署，2015）。

至於實施原則亦分成三大項（國民及學前教育署，2015）：

(一) 弱勢優先

優先補助弱勢地區學校、學生，並視經費狀況及需要逐年擴大補助。

(二) 公平正義

依公平正義原則，給予弱勢學生積極性差別待遇，提供教育扶助資源。

(三) 個別輔導

對於需要特別扶助之學生，由學校校長召集相關處室成立「學習輔導小組」，規劃與執行本要點相關事項。

然而根據教育部調查，我國弱勢地區學校除少數位於都會區之外，多數其實仍主要集中在偏鄉地區。

因此，我國政府、非政府組織、以及非營利組織近年來除提供大量人力、教育資源至偏鄉地區進行課後「補救教學」；同時拜網路科技發達之賜，藉此從資訊方面改善弱勢地區之教育。除此之外，教育部師資培育及藝術教育司同時亦每年規劃「公費師資生」制度，固定提供偏鄉地區之師培生保障名額，吸引有志前往該地區任教之大專院校學生。綜上可以約略瞭解我國目前對於改善偏鄉教育的相關政策與作法。

另一方面，正所謂「他山之石，可以攻錯」。瞭解世界各國對於目前偏鄉教育的執行政策，特別是如從發展師資培育相關配套措施著手，對於我國未來改善偏鄉教育發展不啻是一種可行之管道。

綜上所述，本文旨在分析英國近年來如何藉由精進師資培育政策藉以改善該國偏鄉教育之發展。英國行政區域總共包含蘇格蘭、英格蘭、威爾斯、以及北愛爾蘭。由於蘇格蘭、北愛爾蘭有其獨立運作之教育體制，因此本文將聚焦在英格蘭及威爾斯兩區域。

二、偏鄉教育的改善源於「教育優先區」計畫

教育優先區（educational priority area，簡稱 EPA），指被政府列為物質或經濟極為貧乏或不利，須優先予以改善，以利教育機會均等實現的地區。該詞最早出現在 1967 年英國普勞頓報告書（The Plowden Report）中所提到的「教育優先區方案」(Educational Priority Areas Scheme)，該報告書引用英國曼徹斯特大學（The Manchester University）S. Wiseman 教授的一項研究結果指出：「家庭環境是影響兒童學業成就之最主要因素，而且兒童年級愈低受環境因素影響愈大。」基於此，該報告書建議英國政府「為避免物質或經濟貧乏、不利地區兒童在起跑線上立於劣勢，危害教育機會均等的理想，政府應積極介入改善這些地區學校之校舍與社區環境」(楊瑩，1994)。並主張尋求客觀公正的規準來界定

「教育優先區」，對其提供比較寬裕的教育經費，全面進行校舍改建、更新教學設備、增加助理教學人員，補助各種專案計畫，並給予服務於教育優先區的中小學教師特殊津貼，以縮短地區間教育水準的差距。同時英國政府亦有規劃的提供獎學金吸引更多優秀的大專院校學生前往偏鄉地區任教。

教育優先區計畫的目標在於企圖以教育經費公平合理的分配，以「積極性差別待遇」的理念，優先分配教育資源給文化不利地區或相對弱勢的受教者，以期有效的解決城鄉的教育差距。探究其理念，則有促進教育機會均等、實現社會正義、增進社會流動、提高國家經濟發展等四點（Smith, 1987）。

英國此項「教育優先區」之概念後來影響甚遠，許多國家對於改善偏鄉地區之教育，幾乎借鏡英國「教育優先區計畫」之經驗。以我國為例，教育部曾於 1995 年採試辦計畫，僅就具有：「地震震源區或地層滑動區」，「地層下陷地區」，「山地及離島地區需要特別建造」，「試辦國中技藝教育中心」及「降低班級人數急需增建教室」等五項指標之學校予以專款補助。

我國教育部於 1996 年起開始審慎規劃並擴大辦理，一直持續到 1998 年，且擬定十項指標為（許添明、廖鳴鳳，1998）：

- (一) 原住民及低收入戶學生比例偏高之學校
- (二) 離島或特殊偏遠交通不便之學校
- (三) 隔代教養及單（寄）親家庭等學生比例偏高之學校
- (四) 中途輟學率偏高之學校
- (五) 國中升學率偏低之學校
- (六) 青少年行為適應積極輔導地區
- (七) 學齡人口嚴重流失地區
- (八) 教師流動率及代課教師比例偏高之學校
- (九) 特殊地理條件不利地區
- (十) 教學基本設備不足之學校等

上述十項指標當中可以看出，第二項、第九項直指「偏遠地區」之弱勢教育；其餘八項事實上大部分仍然聚焦於偏鄉地區。

三、1990 年代「教育行動區」之改善

1997 年，英國教育與就業部（Department for Education and Employment, DFEE）為解決教育優先區（EPA）的困境與問題，提出了教育行動區（Education Action Zone, EAZ）之計畫，此項教育改革計畫主要理念乃是提供處於教育不利地區的學校，

擁有改進教育環境之機會，透過教育機會均等的社會公平正義原則的落實，促使教育行政有效運作，並提高學生學習成就與開發學習潛能。

教育行動區是一種學校與社區的合作關係，此計畫著眼於特別需要關注的都市或鄉村地區，學校協助聘請具有能力與經驗之校長，發展改進教學成效策略，並改善社區中不利於學校教育的因子，以提升學校教育品質（張明輝，1998）。

然而，依據英國教育部針對「偏鄉教育」之定義，或許會跟臺灣有所差異。以英國的地理環境而言，由於境內高山不多，因此其所指稱之「偏鄉地區」主要集中在「沿海地帶」（coastal area）（Department for Education, 2017）；至於臺灣，由於境內多高山、海島，因此偏鄉地區除一部份為沿海地區之外，主要集中在山區及離島地區。

四、英國近年積極招募優秀教師投入偏鄉教育

除上述說明英國與臺灣因地理環境迥異，對於「偏鄉地區」之界定略有差異之外，對於大專院校學生投入教職之意願也頗有差異。

在英國，由於教師薪資並非相當優渥（教師薪資必須視科目、年資而有所不同），加上歷史文化等種種因素，大專院校學生投入教職之意願並不高；相反的，在臺灣由於教師仍保有其一定之身分地位，教職市場仍保

有其相當高之競爭力。正因為如此，英國政府對於招募優秀年輕人投入教職市場長年來更是花費不少心思。

為了能夠有效提升一般公立中小學的教學效能，英國教育部於 2010 年 11 月正式發表《教學的重要性》（The Importance of Teaching）白皮書，宣示未來 5 至 10 年內教育部將如何有效改善公立中小學的教學品質（Department for Education, 2010）。

檢視這份白皮書的內容可以發現到英國教育部規劃從幾個面向著手改進中小學的教學品質，包括促進學校行政領導教師教學、學生行為的改善、提倡課程評鑑並提高課程品質、增進教學效能，以及妥善運用學校補助金。其中教育部更明確指出培養高素質的教師是未來幾年刻不容緩的重要政策，因此教育部強調了兩項方針，包括下放更多權力給地方政府及學校讓教師擁有更多自主權發展教學專業，以及增設獎金培養優秀教師進入學校行政體系促進行政領導教學。另一方面，奠基在 2010 年的《教學的重要性》白皮書基礎之下，英國教育部又於 2011 年 11 月發表《培養我們下一代的卓越教師：執行計畫》（Training our next generation of outstanding teachers: Implementation plan），建議提供獎學金吸引優秀的大學畢業生及研究生投入中小學教師行列。

然而，提供獎學金吸引優秀年輕人投入教職，甚至是前進偏鄉地區從事教學的策略，其成效是否令人滿意，恐怕必須要打個問號（The Guardian, 2016; The Independent, 2015）。除了諸多偏鄉地區之學校長年幾乎招募不到

教師，僅能以臨時代課老師替外之外，英國偏鄉地區教師之流動率依舊居高不下。

五、結語

本文旨在探討如何從師資培育政策的角度解決偏鄉教育所衍生出之城鄉差距、教育不均、學生成就表現亟待加強等問題，特別聚焦在英國過往之經驗，提供臺灣未來教育政策制訂者、以及教育現場實務工作者一些啟發。

從上文分析結果可以得知，英國對於偏鄉地區之定義與臺灣略有差異之外；如何招募更多優秀大專院校學生投入教職行業，甚至是前往偏鄉地區學校任教，比起臺灣，英國更是投入更多的人力與資源。這也與教師職業在英國的社會聲望以及社經地位不高有關。

因此，未來如何保障教師職業，藉此吸引更多優秀師培生願意投入偏鄉教育，將是臺灣政府必須費心之處。特別是教師若能持續保有一定之社會聲望以及社經地位，對於師培生投入偏鄉地區之教育，勢必會有更多之吸引力。

參考文獻

- 國民及學前教育署（2015）。教育部國民及學前教育署補助辦理補救教學作業要點修正規定。
- 許添明、廖鳴鳳（1998）。我國教育優先區計畫問題與對策：以花蓮縣第一年實踐經驗為例。教育研究資訊，6（6），100-120。

- 張明輝（1998）。英國教育行動區計畫及其對我國教育改革的啟示。《中等教育》，49（6），41-50。
- 楊瑩（1994）。《教育機會均等：教育社會學的探究》。臺北市：師大書苑。
- Department for Education (2010). *The importance of teaching: Schools white paper*.
<https://www.education.gov.uk/schools/tolsandinitiatives/schoolswhitepaper/b0068570/the-importance-of-teaching>
- Department for Education (2011). *Training our next generation of outstanding teachers: Implementation plan*. London: Department for Education.
- Department for Education (2017). *Rural education statistics*.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/615810/Digest/Childcare/Education_May2017_FINAL.pdf
- The Guardian (2016). *Teachers are leaving as government falls short on recruitment*, NAO finds.
<https://www.theguardian.com/education/2016/feb/10/teachers-are-leaving-as-government-falls-short-on-recruitment-NAO-finds>
- The Independent (2015). Outstanding teachers to be parachuted into England's struggling rural schools.
<https://www.independent.co.uk/news/education/education-news/outstanding-teachers-to-be-parachuted-into-england-s-struggling-rural-schools>
- Smith, G. (1987). Whatever happened to educational priority areas. *Oxford Review of Education*, 13, 23-38.

