

# 偏鄉學校變革之挑戰：「教育優先區— 成功專案」推動歷程研究

葉珍玲<sup>1</sup>

國立臺灣師範大學教育研究  
與创新中心助理研究員

許添明<sup>2</sup>

國立臺灣師範大學教育學系  
教授

本研究以參與「教育優先區—成功專案」之四個區 19 所國中小為研究對象，透過文件分析及質性訪談，分析成功專案籌備及實施第一年期間（2014 至 2015 年）在四個區的運作情況。研究旨在探討專案學校如何推動成功專案、剖析成功專案在多大程度上促進改變，及阻礙改變產生的因素。研究發現區計畫書的經費配置取決於規劃者對基本學力的重視程度，區計畫書規劃策略深受學校行政教學分工及教育優先區計畫執行經驗之影響。成功專案在區層級所產生的改變為促進區內學校的交流與對話，在學校層級觀察到的改變則是調整補救教學實施和促進弱勢家長參與策略。缺乏行政權、共同討論時間和整合經驗，及人員流動是啟動與維持區變革之挑戰。本研究提出四項建議：(1) 以提升學生基本學力為國中小整合主軸，發展行政人員課程領導能力；(2) 引進結構化的補救教學模式，搭配與現場教學工作銜接的培訓課程，提升教師分析學生學習成效及差異化教學知能；(3) 建立區內及校內行政人員與教師對話討論機制；(4) 提供討論的鷹架與專業伴隨，以提升專案的綜效。

**關鍵字：**偏鄉學校、教育優先區、弱勢者教育

<sup>1</sup>葉珍玲，國立臺灣師範大學教育研究與创新中心助理研究員

<sup>2</sup>許添明，國立臺灣師範大學教育學系教授



## 壹、前言

確保學習的成功盡少取決於學生的社會經濟背景，從而防止學校複製或加劇社會不平等，是大多數現代學校系統的主要關注重點（Duru-Bellat, 2002）。臺灣為落實社會公平正義，先於 1996 年實施「教育優先區」計畫（教育部，2015），復於 2006 年將「關懷弱勢、弭平落差課業輔導」、「國中基測提升方案」、「退休菁英風華再現計畫」及「攜手計畫—大專生輔導國中生課業試辦計畫」四項計畫整合為「攜手計畫課後扶助方案」，並在 2013 年將「教育優先區計畫-學習輔導」及「攜手計畫-課後扶助」兩大計畫，整合為「國民小學及國民中學補救教學實施方案」，期能改善國內部分資源不足地區及學習弱勢族群學生的學習環境，提高學生基本學力（教育部，2014）。

然而，這些促進學習機會均等的政策卻無法有效縮減臺灣城鄉學生的教育成就差距，國內及國際學生學習成就評量結果都顯示我國城鄉學生學習落差隨年級增加逐漸持續擴大，且低成就學生大都來自低社經背景家庭（宋曜廷、邱佳民、張恬熒、曾芬蘭，2011；林陳涌等，2014；柯華葳、詹益綾、丘嘉慧，2013；陳建州與劉正，2001；陳淑麗與洪儷瑜，2011；臺灣 PISA 國家研究中心，2014；OECD, 2013a；OECD, 2016）。義務教育階段的學習表現不平等未曾停止累積，遂在高等教育階段，出現越高所得家庭子女就讀公立大專院校比例越高，私立科大的學生多是低所得家庭子女的教育資源反向重分配現象（沈暉智、林明仁，2018）。我國的教育不平等現象，隨著學習階段逐漸擴增，對青年日後社會融合和專業參與的程度，具有深遠的意義。學校是社會的重要機構之一，所有年輕人都和學校有密切關係。如果這個機構提前宣告他們在教育系統的命運，可能會對其自尊，及他們對這個社會的歸屬感產生重大的影響，進而激發年輕人的反抗或深刻的公正感，加深民主社會分裂的危機（Dubet & Duru-Bellat, 2004）。

為革新我國教育優先區計畫，扶助偏鄉學校並提升弱勢學生學習成效，教育部國教署於 2013-2017 年間試辦「教育優先區—成功專案」計畫（以下簡稱成功專案）。本研究以參與成功專案之四個區 19 所國中小（以下簡稱專案學校）為研究對象，主要研究目的有三：第一，探討專案學校如何分配資源，推動這項賦予他們很大自主權的專案；第二，分析成功專案在多大程度上促進改變；第三，釐清阻礙改變產生的因素。本文分為四個部分：首先介紹成功專案內容、法國教育優先區層級之行政部署與變遷，及美國學校全面改革（comprehensive school reform, CSR）方案相關文獻；其次說明研究方法及資料蒐集過程，接著根據資料分析結果探討專案學校如何規劃區計畫書、推動策略方案以提升學生學習成效，剖析學校實施成功專案後所產生的改變及阻礙區內整合及教學變革產生的因素，最後提出具體建議，以供政府推動弱勢者教育政策之參考。



## 貳、文獻探討

文獻探討分為三部分：第一部分介紹成功專案的理念、目標及推動策略；因成功專案的理念、推動策略及推動參考指引部分參採自法國教育優先區政策—兩者皆透過「區」、「計畫書」和「靈活彈性」等方式由學校自主規劃教育介入策略。第二部分將回顧法國教育優先區政策在優先區層級之行政部署，借鑑法國政府如何在優先區內組織教育行動。由於教育系統的運作同時基於官僚和專業邏輯 (Bidwell, 1965)，變革若來自於上級命令，極容易發生改變僅存在學校計畫書中，而無法滲透到教室層級的窘境，因此第三部分將以美國學校全面改革方案為例，分析促進教學變革的策略。

### 一、教育優先區—成功專案

成功專案之緣起為革新我國教育優先區計畫，前者和傳統教育優先區計畫在理念及策略上有三大差異：首先，成功專案強調「區」的概念：透過區內國中小的垂直整合及學校、家庭與社區的水平聯結，由學校串聯家長、社區資源及社福單位，統整運用區內資源，避免基本學力低落問題逐年累積，共同解決弱勢者教育問題。其次，成功專案革新了傳統教育優先區計畫選取指標對應補助項目的經費使用方式，由各區專案學校依其困難診斷結果及需求，規劃有助提升學生學習成效的介入策略。最後，成功專案強調由下而上的自我增能與變革，透過區計畫書的撰擬，各區專案學校形成專業社群，發展共同的目標與策略，以提升學生學習成效 (許添明、侯世昌、黃淑玲，2015)。

成功專案的目標是增加教師效能，協助學校與社區共同營造支持學生學習的環境，進而提升每位學生的基本學力。期能透過 (1) 以「區」的概念進行資源診斷與教學介入、(2) 保障學校補助經費穩定且因應區內特性彈性規劃、(3) 提供學校行政人員與教師必要的增能與支持、(4) 學校協助弱勢家庭改善學習環境並聚焦學生學習、(5) 學校形塑夥伴關係，提供整合式的「單一窗口服務」等五大策略，解決偏鄉學生學習成就落差問題 (許添明、葉珍玲，2014；許添明、侯世昌、黃淑玲，2015)。成功專案另透過「區計畫書」與「區推動委員會」協助專案學校推動以上策略，茲說明如下。

#### (一) 成功專案之政策工具與伴隨機制

學校解決問題的能力表現在一系列的後設技能 (meta-skills)，包括：系統性的診斷、尋找資訊與資源、合作動員，以及評估這些技能是否有效的能力 (Hopkins, Stringfield, Harris, Stoll, Mackay, 2014)，這些能力在垂直績效的文化中無由發展 (Wagner *et al.*, 2006)。傳統教育優先區計畫採選取指標對應補助項目的經費補助策略，這種一體適用的經費補助模式不僅忽略地方差異，弱化學校解決教育問題的能力，也限制水平績效責任的發展。水平績效責任建立在共享的承諾上，通常是在群體合作的討論與問題解決過程中產生 (Wagner *et al.*, 2006)。區計畫書作為成功專案推動教育優先區計畫變革的政策工具，其功能即是賦予教育現場工作者的行動自主性，發展學



校共同解決問題的能力。

成功專案期待區內國中小藉由共同規劃計畫書，發展學校自主改進機制，提升教師教學效能與學習環境品質，解決弱勢學生基本學力低落的問題。區計畫書的規劃與執行一方面可具體形塑各級學校溝通對話、針對問題與需求進行反思與研擬問題解決方案的合作機制（葉珍玲、許添明，2011；Assemblée Nationale, 2013）；另一方面，合作的文化有助於強化教師的參與並產生持續的教師承諾（Rosenholtz, 1989）。因此，成功專案期能藉由校長、主任及教師參與區計畫的規劃與推動，協助各校成員在合作歷程創造共享的意義與知識，並透過學習方案的連貫，避免基本學力低落的問題隨年級增加而持續累積。為協助區內有機整合，成功專案另透過「區推動委員會」及外部諮詢委員強化區內的團隊合作與運作。

為強化區內的領導與行動力，成功專案輔導專案學校組成網絡：各區國中小校長及一位主任自 2014 年起組成「區推動委員會」，由國中校長擔任區長，每月定期召開區會議。其次，成功專案所延聘之四位外部學者專家，每月亦定期與各區推動委員會召開區諮詢會議，輔導學校規劃 2015 年區計畫書。此外，各區另透過「縣聯席會議」及「四區聯席會議」交流區計畫書內容及區整合策略。簡言之，各區透過區推動委員會及縣聯席會議、區諮詢會議、區會議等各層級會議的舉辦，確保區內的工作夥伴緊密連結，並由外部諮詢委員提供區需要的支持與伴隨。成功專案研究團隊則每月定期與外部諮詢委員討論專案學校所遭遇之困難，同時提供必要之鷹架與資源（許添明、侯世昌、黃淑玲，2015）。

## （二）成功專案之鷹架與資源

鑑於區內國中小共同規劃區計畫書，擬訂提升學生基本學力之策略，對教育現場工作者而言是全新的嘗試，研究團隊於 2014 年 3 月蒐集與彙整各國教育優先區成功策略，擬定「成功專案推動參考指引」及「成功專案計畫書格式及範例」（許添明、侯世昌、黃淑玲，2015），供各區計畫書撰寫及地方教育主管機關參考。值得一提的是，各區研擬區計畫書時，少見教師主動參與計畫書的規劃與討論，為鼓勵教師參與成功專案，研究團隊另於 2015 年 5 月印製《教師參與成功專案說帖》（許添明、侯世昌、黃淑玲，2015），並將「成功專案推動參考指引」、計畫說明 PPT、研究論文等相關資料彙整成冊，供各校教師參考，促其瞭解專案的精神與推動策略。

除了理念的宣導外，為協助校長、主任及教師提升課程領導與教學知能、發展團隊合作的學習型組織與支持學生學習的組織文化，專案研究團隊另於 2014 年 9 月至 2015 年 12 月推動一系列學校增能方案，包括：「全區教師工作坊」、「學習輔導諮詢師培訓工作坊」、「學校領導人變革工作坊」、「學校領導人公開觀課工作坊」，另進行「教師需求調查」及「學生問卷調查」，俾利提升各區教師對成功專案內容的理解、增進教師有效教學之專業知能與技巧、增益學校行政人員教學領導與變革溝通的能力，及導入以資料改進教學的回饋機制（許添明、侯世昌、黃淑玲，2015）。



## 二、法國教育優先區層級之行政部署與變遷

在 20 世紀 80 年代，法國教育優先區政策採取新的公共政策管理模式—由國家組織制度化的集體行動，並以非強制的方式提出行動程序 (Robert, 2009)。這項政策提出了三種原創的行動方式：首先，優先區強調與不同的機構及參與者建立聯繫，合作範圍不僅止於學區內中小學，尚擴及教育部門以外的合作夥伴人員，如：跨部會機構或地方政府、文化機構、公共及社會服務等。第二項創新是建構了團隊合作的行政管理技術—透過「計畫書」的形式系統化地組織集體工作。第三項獨創性則是提供給學校規劃、實施計畫書及評估計畫成效的靈活與彈性 (Bongrand & Rochex, 2016)。因成功專案擷取上述三種行動方式，同樣透過「區」、「計畫書」和「靈活彈性」等策略進行教育介入，下文將聚焦於法國政府如何逐步在既有的學校系統上建立新的行政結構，組織優先區的教育行動，以為參考借鑑。

1981 年，法國第五共和的第一個左翼政府推動教育優先區政策，由於教育優先區政策的左翼色彩非常鮮明，以至於在 20 世紀 80 和 90 年代間，教育優先區政策陷入政治週期的循環，「休眠和重啟」交替出現 (Rochex, 2008)，成為一個「日蝕型」政策 (Toulemonde, 2004)。早期法國教育優先區政策因其「日蝕型」政策特性，缺乏中央及地方層級的穩定行政支持，造成行政結構的不穩定性與輕率性 (Bongrand & Rochex, 2016)。這種狀況導致法國政府一度在教育部中央層級設置一個特設行政結構，由部長指導小組負責監督這項政策的實施，防止此項政策在行政管理階層不情願的情況下陷入推動困境，因此特別強調「伴隨」 (Cogez, 1996)。這種非典型的行政管理方式只延續到 1985 年，自 1990 年起法國政府在優先區層級逐步建置了系統化的行政結構，以組織動員優先區的行政團隊與教育人員 (Assemblée Nationale, 2013)。

作為去中央化的指標政策，教育優先區政策開展了地方的自主性，同時開放了決策參與的層級，其優點是由最接近教育現場的教育工作者提出因地制宜的解決之道。1981 年優先區政策推動時，係由區內中小學教師及行政人員自行組成跨校計畫推動小組 (équipe d'animation) (Ministère de l'Éducation nationale, 1981)。然教育系統的結構未嘗改變，學校組織仍舊維持原貌，造成優先區內的行政結構鬆散，難以產生有效的溝通與對話。1990 年第二波教育優先區政策以降，法國政府開始在優先區層級建立較為結構化的行政運作機制，包含增設專職行政人員，以及將優先區計畫書視為契約 (葉珍玲、許添明, 2011)。1990 年，教育部在各優先區增設「優先區審議會」(conseil de zone) 及「區長」(responsable de zone) 和「協調員」(coordinateur) 等職務。優先區審議會的成員包括督學、區內的小學、初中及高中校長及資訊與輔導中心主任 (directeurs de centre d'information et d'orientation)，其任務是推動區計畫、有效配置經費資源，並評估所採取的行動。區長由各大學區總長任命，負責整合優先區內的合作夥伴 (各級學校、市政單位、地方協會與政府社會部門)，協調員的主要工作則是促進區內夥伴成員的參與 (Ministère de l'Éducation nationale, 1990; 葉珍玲、許添明, 2011)。1997 年第三波教育優先區政策的「優先網審議會」(conseil de réseau) 及 2006 年必勝專案的「執行委員會」(comité exécutif) 廣續承襲了 1990 年第二波教育優先區政策中



優先區審議會的功能。第二波教育優先區政策設置的區長在後續的教育優先區政策中雖更名為網絡長等職稱，其職務內容不變，各階段政策時期的協調員（2006年必勝專案時期改稱秘書）亦持續負責激勵整合區內成員參與的任務（Ministère de l'Éducation nationale, 1999; Ministère de l'Éducation nationale, 2006）。

教育優先區政策於 2014 年進行重大變革，大幅修正優先區的行政結構，改以兩個具有不同目標的機構取代優先區的行政組織。首先，增設小學-初中理事會（conseil école-collège），以改善小學與初中之間的教育連續性。小學-初中理事會由初中及小學教師組成，並由初中校長和學區內的國家督學（inspecteurs de l'Éducation nationale）共同領導，以聯繫初中和其學區內的小學及幼兒園。其次，設置網絡指導委員會（comité de pilotage du réseau），由協調員、國小校長、教育輔導員<sup>1</sup>（conseiller principal d'éducation）和教師組成，並由初中校長、國家督學，及學區督學-地方教學督學（inspecteurs d'académie - inspecteurs pédagogiques régionaux）共同領導。由小學-初中理事會發展的網絡計畫書須經網絡指導委員會認可，此外，網絡指導委員會負責統籌各面向的網絡計畫，同時開發監控網絡計畫實施的指標追蹤表（Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, 2014）。

法國教育部自 1981 年起透過計畫書與夥伴關係等程序性工具協助地方各部門之行動者評估當地情況、制定和實施適當的行動，以達成中央層級無法觸及的目標。儘管第二波教育優先區計畫中新增的協調員在聯繫整合區內中小學、地方單位和國家督學方面，發揮很大的功效（Assemblée Nationale, 2013），2014 年增設的小學-初中理事會和網絡指導委員會更納入中小學教師以改善教學和教育的連續性，但不論中央或地方政府，都甚少建立特定的機制以伴隨或引導教學活動的改變。Lorcerie（2006）即認為教育優先區政策美其名為一項去中央化政策，實則管理不善，因其過分依賴行動者的自願主義推動相關政策。此外，缺乏適當引導與管理亦造成優先教育成為一種拼湊的實踐，例如：內容空洞的教學創新、降低學習要求、將學生的學習困難外包處理（課後輔導），或發展課外活動邊緣化學習失敗問題，這些實踐不一定能提升學生學習成效（Bongrand & Rochex, 2016）。

### 三、美國學校全面改革方案

在變革的實施策略上，應仰賴教學實務的標準化，抑或是透過教師的專業自主促進教學變革，始終存在緊張關係（Bidwell, 1965）。Berman（1980）將變革的實施分為計畫性與調適性（programmed and adaptive implementation）兩種形式，Rowan 與 Miller（2007）進一步釐清此二分法，研究三種學校全面改革方案如何組織學校進行教學變革，及各方案的策略如何影響實施結果。這三種方案的取徑及在教學指引與標準化、教學領導、教師專業自主及教師專業社群等策略的強度表現如表 1 所示。

<sup>1</sup>教育輔導員是中等教育階段毋須負擔教學工作之學校人員，主要負責校園生活的順利進行，並協助將學生安置於最佳的學習環境。其工作涵括三個面向：學校日常生活運作、與教師密切合作及辦理校內教育活動（<http://www.education.gouv.fr/cid1069/conseiller-principal-d-education-c.p.e..html>）。



表 1 美國三種學校全面改革方案伴隨模式比較表

方案名稱 取徑策略	躍進學校 (ASP) 文化控制	美國之選 (AC) 專業控制	全民成功 (SFA) 程序控制
教學指引與標準化	-	+	+
教學領導	+/-	+	-
教師專業自主	+	+/-	-
教師專業社群	+	+/-	-

資料來源：作者整理自 Rowan & Miller (2007)

其中，「躍進學校」(Accelerated Schools Project, ASP) 方案，採取適應性變革，變革過程被歸類為文化控制 (cultural control) — 主要透過一系列教育價值觀動員教師，鼓勵教師專業社群發現有效的做法，並讓教師有權根據課堂情況調整這些做法。因未規定任何具體做法，躍進學校方案對教師沒有施加教學標準化的壓力，領導者的指導及監督也很單薄。第二種「美國之選」(America's Choice, AC) 方案屬於專業控制 (professional control) 的計畫性變革，該方案為教師提供了很多教學指導，包括工作方法和工具，並提供教練輔導教師到校指導。美國之選方案的課程定義明確，且有遵循標準化建議的壓力，校長與教師需密切合作，思考計畫的相關性和適應性。第三種「全民成功」(Success for All, SFA) 方案和「美國之選」方案一樣，同屬於 Berman 分類中的計畫性變革，策略上採取程序控制 (procedural control) — 它是一個小學閱讀計畫，高度依賴教案以確保教師忠實地實施教學流程，質言之，「全民成功」方案以課程為基礎，教師須嚴格尊重課程，同時學校領導人也發揮重要作用，尤其是在評估教學實踐一致性的面向 (Rowan & Miller, 2007; Cohen, Peurach, Glazer, Gates, & Goldin, 2013)。

出乎 Rowan 與 Miller (2007) 的預測，在實施更規範化、更標準化和更有力的教育領導 (如具體示例、同儕觀課，與教練討論等) 的學校中，有較多的教師支持介入方案所預期的目標，似乎顯示教學的具體工具和實踐參考有助於教師對變革的理解和應用。整體而言，Rowan 和 Miller (2007) 發現這些更為標準化的變革路徑並未在促進變革與教學現場之間造成不適感。此外，Rowan 的研究團隊分析長期追蹤資料發現，「全民成功」和「美國之選」兩個方案對提昇學生學習成效最有效果 (Rowan, Miller, & Camburn, 2009)。這項評估三種學校全面改革方案成效的研究強調，不同的組織策略在改變教學實踐方面的效力並不相同。教學領導、走向規範化的壓力—都有可能導致教學實踐的變化，但不流失教師對預期目標的支持；此外，強大的專業社群與教師之間的協同合作本身不足以導致教學實踐的改變。



## 參、研究方法

### 一、研究方法與工具

研究者以質性研究方式蒐集各區行政人員及教師之半結構訪談資料，俾深入理解成功專案在區、學校及教室層級之轉化與實施過程。為補充訪談資料之不足與檢證訪談內容，研究者另透過文件分析強化訪談內容的客觀性與信實度。本研究所分析之文件包含各區之 2015 年區計畫書、2014-2015 年各區區會議及區諮詢會議紀錄，以及成功專案之計畫期中及期末報告。上述資料用於分析檢視各區之整合情形並與訪談資料進行三角檢證。

研究者依據研究問題，分別擬定行政人員（校長及主任）及教師訪談大綱，行政人員之訪談大綱主要蒐集三個面向的資訊，分別是：(1) 區的行政領導運作情形、(2) 區內的合作網絡、(3) 與校外夥伴（基金會、其他政府單位）及家長的關係；教師訪談大綱則蒐集教師在教育優先區的工作經驗、伴隨需求與參與成功專案之變革能量等相關訊息。

### 二、研究對象與樣本

成功專案計畫於 2013 年底選定仁義、和平、公正、真善四區內之 4 所國中及其鄰近的 15 所國小與 4 所分校為試辦對象，本研究係以參與成功專案之四區內之 19 所國中小為研究對象，採「立意取樣」方式，選取具各區代表性之行政人員及教師接受訪問。因成功專案係一新的計畫，考量受訪者須參與成功專案運作或知悉計畫內容，研究者以仁義、和平、公正、真善四區諮詢會議之出席名單建立行政人員樣本名單；另以四區聯合諮詢會議與學校領導人工作坊之出席名單建立教師樣本名單。

建立行政人員與教師樣本名單後，研究者在各區選出 3 至 4 位行政人員（校長或主任）及 2 至 4 位教師接受質性訪談。在教師的選取方面，研究者以國小一或四年級導師為優先選擇，在國中階段，則盡量以國英數主科教師為優先訪問對象。為兼顧各校之代表性，各校至少選取一名行政人員或教師接受訪問，如遇拒訪情形，則以替代樣本取代。其中，仁義區選取之國中教師因調校服務，且替代樣本無受訪意願，研究者遂訪問該校新任校長，因此仁義區無國中教師訪談資料。

表 2 依各區學校序羅列研究參與者之基本資料。研究參與者代碼之編碼原則係依據受訪日期時間依序編列，為鑑別區長、國中小主任、國小校長及教師等四類受訪者，另於編號前加上英文代碼：英文代碼 Z 表示參與者為區長，英文代碼為 D 者代表參與者為國中小主任，英文代碼為 P 之參與者為國小校長，英文代碼為 T 者表示參與者為教師。由於小校教師若未擔任導師須兼行政職務，故部分受訪者同時兼具教師及行政人員身分，惟其在受訪時係依據教師版之訪談大綱回答。



表 2 各區研究參與者基本資料表

序	學校	受訪者職稱	訪談時間	性別	代碼
仁義區					
01	仁義國中	校長	90	男	Z02
02	仁義國中	校長	77	男	Z05
03	禮智國小	導師	118	男	T04
04	忠孝國小	教導主任	126	男	D01
05	博愛國小	校長	104	男	P01
06	博愛國小	教師兼組長	83	男	T08
和平區					
07	和平國中	校長	84	男	Z01
08	和平國中	導師（國文）	80	男	T01
09	誠信國小	教師兼組長	57	女	T03
10	敬業國小	教導主任	104	男	D06
11	樂群國小	校長	112	男	P03
12	簡捷國小	教師兼組長	85	女	T02
13	敏慧國小	校長	91	男	P02
公正區					
14	公正國中	校長	110	男	Z03
15	公正國中	教師兼組長	48	女	T07
16	勤樸國小	教導主任	68	男	D02
17	廉明國小	導師	124	男	T09
18	修齊國小	教導主任	65	男	D03
19	治平國小	導師	67	女	T10
真善區					
20	真善國中	校長	81	男	Z04
21	真善國中	教導主任	103	女	D04
22	真善國中	導師（英文）	106	女	T05
23	真善國中	導師（英文）	49	男	T06
24	慎思國小	導師	114	女	T11
25	明辨國小	導師	109	女	T12
26	篤行國小	教導主任	58	女	D05

### 三、資料蒐集、編碼與分析

表 3 說明本研究資料蒐集過程。2014 年 2 月起各區開始召開區諮詢會議及區會



議，為初步了解各區計畫書之撰寫及區內國中小整合概況，研究者於 2014 年暑假期間進行第一波訪談，訪問對象為仁義、和平、公正、真善四區之國中校長（區長）。2015 年 2 月起各區學校依據提報之計畫書內容正式推動成功專案，研究者於 2015 年暑假期間展開第二波訪談，訪問對象為四區之國小校長、國中小主任及和平區教師，在進行第二波訪談前，研究者蒐集了成功專案 2014 年籌備期間各區諮詢會議紀錄及 2015 年各區計畫書，進行內容分析，俾便與第一波與第二波訪談分析結果進行交叉檢證，並透過第二波訪談釐清計畫書及區會議之內容。第一波及第二波之訪談對象以行政人員為主，為深入了解成功專案在學校及教室層級的實施情況，研究者於 2016 年暑假期間進行第三波訪談，訪問仁義、公正及真善區之國中小教師（和平區教師於 2015 年暑假期間完訪）。

表 3 成功專案推動與研究資料蒐集進度對照表

成功專案推動進度		研究資料蒐集進度	
2014 年 2-10 月	各區撰寫計畫書	2014 年 6 月	分析各區計畫書初稿及諮詢/區會議紀錄
		2014 年 7-8 月	執行第一波訪談（區長）
2015 年 2 月-2017 年 1 月	各區正式推動成功專案	2015 年 5 月	分析各區 2015 年計畫書及諮詢/區會議紀錄
		2015 年 6-8 月	執行第二波訪談（校長、主任）
		2016 年 7-9 月	執行第三波訪談（教師）

2015 年區計畫書依仁義、和平、公正及真善排序，以 J1、J2 依序編碼，區會議及區諮詢會議紀錄則依會議日期編碼，分別於日期前加註 M 及 C，例如 M20140506 代表 2014 年 5 月 6 日之區會議紀錄，C20140508 代表 2014 年 5 月 8 日之區諮詢會議紀錄；期中及期末報告另以 R1、R2 依序編碼。研究者於訪談進行前，皆徵得研究參與者同意後全程錄音，訪談結束後撰寫訪談札記、做成逐字稿，並依受訪時間及代碼編號，例如，編號「20150701\_D06」，係代表 2015 年 7 月 1 日訪問和平區敬業國小教導主任。訪談稿以 Atlas 質性分析軟體整理編碼並進行分析。研究者先整體閱讀訪談資料，接著進行段落編碼，發展第一層主題代碼，接著依據研究問題，進行比較歸納，並建立第二層主題代碼，據以產生整體理解與詮釋。

#### 四、研究倫理

研究者於 2013 至 2014 年間參與成功專案研究，惟研究參與者與研究者隸屬不同主管機關，雙方行政獨立，且研究參與者與研究者並無利益衝突，拒絕參與本研究不會影響學校的資源挹注及運作。其次，在本研究中，區及學校名稱皆為化名，研究對象之姓名及身分一律保密。



## 肆、研究結果與討論

儘管成功專案在很多面向突破了傳統教育優先區計畫的設計，並賦予專案學校相當程度的自主權規劃提升學生學習的策略方案，但「區」的設置並未改變教育系統內不同群體之間的階層關係，亦未強制規定重大的結構變化，這樣的組織是否有助於偏鄉學校產生變革？以下分就「區計畫書內容與規劃」、「區及學校實施成功專案後的改變」，及「阻礙改變的因素」三大面向，分析依靠「區」進行教育變革的優勢與限制。

### 一、區計畫書內容與規劃

#### (一) 區計畫書內容與經費分配

表 4 列出仁義、和平、公正、真善四區 2015 年計畫書中，全區及各校辦理的策略方案。全區合辦的方案或活動可分為六類：(1) 教師增能研習類：辦理區內共同研習及工作坊；(2) 共同命題：區內國小同年級教師輪流出月考考題；(3) 學生學習輔導類：提供國小升國中的暑期輔導課程；(4) 學生學習活動類：舉辦學科奧林匹亞競賽、學科闖關競賽、數學營、科學營等；(5) 學習成果展演類：結合節慶或親子日，安排學生表演活動及成果展；(6) 家長展能：國中與區內國小共辦家長日，向家長宣導升學教育資訊。在各校個別辦理部分，四區各校皆保留了教育優先區計畫的補助項目，如補救教學、學校特色、原民教育、親職教育及教學設備等 (J1、J2、J3、J4)。值得注意的是，沒有一區將策略方案融入日常教學實務中。此外，部分區之國中小垂直與水平銜接整合方案仍顯片段零星，除了共辦區內教師研習之外，有些區僅提出共同舉辦學習成果展作為全區整合方案，不易觸及區內教學層級的變革。

表 4 四區計畫書之子計畫項目比較表

區／策略方案	仁義區	和平區	公正區	真善區
全區合辦				
教師增能研習類	V	V	V	V
共同命題	V	V		
學生學習輔導類				V
學生學習活動類		V	V	
學習成果展演類	V		V	V
家長展能	V			
各校分別辦理				
補救教學	V	V	V	V
學校特色	V	V	V	V
原民教育	V	V	V	
教學設備	V	V	V	V
親職教育家訪	V	V	V	V



專案研究團隊雖有提供各校「成功專案推動參考指引」，卻少見各區將其中的策略融入區計畫書中。多數專案學校都是將學校既有的計畫或方案重組，因成功專案而特別規劃的區內的整合方案多為區內教師研習和共同舉辦成果展或競賽活動，僅有兩個區實施共同命題。部分區之整合計畫傾向辦理活動的原因之一，偏遠學校為了維持運作，須承接多項計畫，計畫與學校例行業務已達飽和穩定狀態，學校不想花費心力打破既有平衡重新調整，加上無暇發展區內的整合方案，因此計畫書內容僅限於延伸或擴大學校現有的方案（20150625\_D05、20150625\_D04）。英國的學校促進社區再生計畫也有類似的現象：由於各校對同一項政策方案有不同的解讀，政府雖有提供政策指引，但這些政策指引僅提供一系列可能的做法，缺乏充分的實證資料證明方案成效，所以即便學校看到社區的需求與學校在這些需求中所應扮演的角色，學校所做的事仍侷限在學校目前做的事，及是否有外來補助經費（Cumplings & Dyson, 2007）。不過，也有區在計畫書規劃期間即辦理全區教師研習以提升區內教學能量，另有區透過歷年發展原民文化課程的優勢，試圖透過優勢智慧的轉移，提高學生在基本學科的學習信心與興趣。

比較成功專案實施前後各項經費的分配比率可以發現，四區補救教學經費所占比率較成功專案實施前減少 24%，教學設備增加 9%，原民文化及特色課程兩者合計增加 6%。在新增經費項目部分，四區在成功專案實施後，新增了教師增能、學習輔導與活動、成果展演，及家庭展能等四類區內整合方案經費，三者合計占總經費比率為 8%（J1、J2、J3、J4）。

經費的彈性運用是兩面刃，極度仰賴規劃者的教育理念與課程領導能量。如果主事者重視基本學力，且具備課程領導能量，則可望運用成功專案的經費彈性與各界資源，規劃出提升基本學力的策略方案；如果主事者不重視基本學力，或課程領導技巧不足，在缺乏監督制衡機制的情況下，經費資源極可能被誤用。對照區計畫書內容可以發現，多數專案學校特色課程發展歷史悠久（J1、J2、J3、J4），且有助於提升學校聲望，這或許是特色課程經費擴張的原因之一。另一個可能的原因是低果先摘的現象（Stephens, 2010）：弱勢者教育政策若未能造成教室層級的變革，容易造成政策目標的偏離，以法國教育優先區為例，教師因缺乏改進學生學習成效的有效策略與必要支持，難以達到促進學生成功學習的目標，遂寧可相信相較於學生的個體發展，學生的學業表現是相對次要的，這也是法國教育優先區為人詬病之處——偏離了提升學生基本學習的目標（Armand, 2011）。

Dérout (1993) 認為教育優先區政策中「區」的邏輯不在於提供一個唯一的行動原則，區的概念在於讓地方自主定義地方的共同利益，而不是找出區的通則，這樣的做法造成地方的多元分化，各地的教育優先區計畫遂形成各種不同公平概念的行動組合，反映出教育優先區介入方案的異質性問題。四區計畫書分析結果顯示，區內國中小能否水平及垂直整合，除了受區內生態影響，亦仰賴區內國中小是否能找到聚焦提升基本學力目標的整合支點，2015 年成功專案各區整合類型可略分為以下兩種：

1. 聚焦學力型：以教師專業發展研習及工作坊、共同命題評量、辦理學力競賽為支點，整合區內各校教師，發展區內各校整合方案，和平區及公正區屬之。



2. 凸顯特色型：以學校特色成果展及教師專業發展研習為支點，開創區內教師合作契機，仁義區及真善區屬之。值得注意的是，仁義區在計畫書的經費表現上重視特色，但該區亦有推動提升學生基本學力的策略方案，如共同備課、共同命題、彈性實施補救教學等。

相較於凸顯特色區，聚焦學力區較能體現成功專案的內涵：透過統一教材、共同命題、定期檢測學生學力進步情形等策略，形成區內各校教師對話與討論平台，擴張整合的節點（node）。此外，聚焦學力區亦規劃與區內方案目標相對應的教師專業發展課程，協助教師提升教學與評量的能力，有助於成功專案在教室層級的擴散。以學校特色為區內整合支點則可能潛藏兩個隱憂，第一，區內學校容易因凸顯各校優勢，而產生競爭比較甚至本位主義，百花齊放所產生的對話不若發展區內共同弱勢項目來得聚焦。第二，部分專案學校特色所費不貲，且需特殊專長教師，若師資經費負擔過大則難以持久擴散，區內國中小之垂直整合亦難永續發展。

## （二）教育目標的競爭

區計畫書的分析發現專案學校很難將教學方法及學生的學習置於區計畫書核心（J1、J2、J3、J4），部分原因來自教育目標的競爭與表面績效的壓力。有些學校認為特色課程可以提供學生一個發光的舞台，但卻未思及學校特色的暫現性和侷限性，忽略了基本學力才是登上舞台的階梯，具備基本學力才能跳脫舞台的限制，擁有更開闊的人生選擇。基本上，四區國中因直面會考及學生流失的壓力，對於基本學力的重視程度高於國小；不過，計畫書內容及訪談分析結果顯示，四區內 15 所國小中有 7 所學校偏重特色發展。由於基本學力的提升無法立即展現辦學績效，有些專案學校面臨競爭的壓力，會選擇發展體育、舞蹈、合唱等特色活動做為學校的亮點，一方面讓學生有成功的舞台，一方面增加學校的榮譽感與可見度（20150630\_D01、20150701\_D06、20160812\_Z05）。其次，若學生家長對特色活動的延展性缺乏深入了解，也會傾向支持學校特色的過度發展（20160908\_T12）。最後，也有專案學校因面臨裁併校的生存壓力，遂透過特色活動凸顯學校的功能，是故竭力發展學校特色（20160908\_T12）。

會偏向原因我覺得就是如果學力的話，就只有學力測驗看得到啊，你活動是比較多元比較熱鬧的，然後就是很快就可以看到成果的，而且比較多元了（20160823\_T11）。

除了透過特色活動展示辦學績效，提供學生發展自信的舞台，特色課程尚承載著增進原民文化認同的功能（20140729\_Z02、20150701\_D06）。然而，原民教育長期處於教育系統邊陲，教育工作者只能在保留族群文化和融入現代社會的選擇間擺盪。遂有校長指出暫時的掌聲與榮耀終究難以掩蓋基本學力不足的事實—畢竟具有特殊天賦的學生僅佔少數，不是每一位學生都可以從打球、唱歌、舞蹈中找到信心的來源或靠特殊天賦謀生，多數學生畢業後還是得融入社會職場（20140804\_Z03），而基本認知能力不僅影響就業率，同時也影響收入水準、健康及社會參與程度（Heckman, 2013; OECD, 2013b; OECD, 2014）。



我自己的觀察是如果你真的想要大紅大紫，就著重在原民教育那一塊，因為你可以發展，透過媒體的行銷，不管是合唱、不管是在音樂、或者是在體育都可以做。可是背景是讓我發現，這會讓孩子們後來進入社會的時候，他看不到我可以拿什麼跟別人競爭（20140804\_Z03）。

學校追求特色活動所帶來的光環並非一廂情願，在部分受訪者的心目中，教育主管機關的偏好也助長此一風潮（20150626\_D03）。法國也出現類似的問題，地方教育主管機關一方面有於經費不足，一方面將形象擺第一位，改進教育民主化的作為因而被視為次要考量（Kherroubi, Rochex, & Chanteau, 2002）。對第一線教育人員而言，少數教育資源的挹注，無法提升基本學力，只能促進特色發展（20150626\_D03）。的確，在經費有限的情況下，能夠立即展現亮點績效的，就是學校特色，加上教育主管機關認可特色成果，助長了教育目標的矛盾與競爭。

聚焦學校特色對教學造成兩個重大影響，不利於教室層級教學變革的發生：第一，排擠學生在校學習時間；第二，強化行政與教學團隊的對立。部分專案學校發展多種學校特色，特色活動所衍生的比賽、練習時間高達二到三週，學校雖有擬定補課計畫，但都無法落實，學生在校學習時間遂被剝奪（20160706\_T04、20160812\_Z05）。誠如王政忠（2011）所言：「我們的運動員最弱的就是學科，因為他們在中小學階段自願或被引導花費大多數的時間在訓練技術，而被迫放棄了聽說讀寫這些基本能力的學習」。此外，偏鄉學生在校時間少，回家後學習效果不彰，教師皆希望可充分利用學生在校時間加以補強，但在重視特色發展的學校，時常發生教師和特色教練搶學生的場景（20160706\_T04、20160908\_T12），如果校長重視學校特色，無形中便強化了行政與教學團隊的對立—教師覺得行政團隊未提供教學所需的支持，卻一味要求教師發揮教學專業（20150827\_T02）。

### （三）區計畫書規劃策略

計畫書有助於建立團隊合作的效能與基石，並透過賦權增能目標幫助發展社會學習（Moisan & Simon, 1997; Robert, 2009）。但是，地方的教育團隊能否自行找到提升基本學力的方法呢？從各區 2015 年計畫書內容及經費分析可以發現，專案學校仍延續教育優先區計畫主要工作項目，各區雖試圖透過教師共同研習或命題促進教師交流對話，惟四區皆未規劃深入教室層級的方案策略。訪談分析發現，四區規劃計畫書的策略有兩個共同點：（1）沿襲既有之行政與教學分工模式，（2）延續辦理教育優先區計畫業務。以下分析各區規劃計畫書時所採取的分工策略，及學校延續教育優先區工作項目的原因。

首先，所有學校都沿襲校內固有的行政與教學分工模式，只有行政人員投入計畫書規劃工作，通常是將相關的計畫分配給業管的處室主任，由其獨力完成。這樣的經費規劃方式，無形中強化了由行政人員規劃成功專案計畫書的行政運作邏輯，也導致教師無由參與計畫書的討論（20140729\_Z02、20140804\_Z03、20140805\_Z04）。各區撰寫計畫書的分工模式凸顯出教育系統中官僚與專業邏輯的分立：官僚邏輯代表規範、規則與規律性，用以確保教育事務的全國一致性；專業邏輯則保障教師享有極高



自由度完成教學工作，包括規劃教室內的活動、備課、學生學習進度的調整等。學校中官僚與專業邏輯分立的好處是將工作理性化、標準化，使教育可以大規模的實施，惟其限制是兩者間的融合不足，且強化了教師及其班級的隔離與自主。在專業與官僚邏輯並存的學校組織中，代表階級權力的校長，面對課程與教學實務，力量其實相當薄弱（Dupriez, 2015）。

校內行政和教學的分工，有很大原因出自效率考量，討論需要時間，偏鄉學校人力困窘，很難擠出共同時間聚會討論，加上老師也不會有太多想法，遂造成行政人員規劃，教師配合執行的分工模式（20150625\_D04、20160810\_T07）。此外，區計畫書所規劃的校內方案內容完全承襲教育優先區計畫，對教師而言，那些都是學校例行固定在做的事，似乎也沒有討論的必要（20150723\_P02）。再者，為避免影響老師參與計畫的意願，行政人員會盡量降低計畫對教師的干擾，僅讓教師協助教學相關的部分（20160810\_T07、20160812\_Z05）。最後，偏鄉教師流動率高，新進或代理教師不見得了解學校與社區的歷史背景文化脈絡，所以將計畫書交由年資較高的主任撰寫（20140729\_Z02）。

各區計畫書規劃的第二個共同點是持續執行教育優先區之既有業務，因為各區受訪之行政人員都認同過去教育優先區補助項目之效果（20140729\_Z01、20140729\_Z02、20140804\_Z03、20140805\_Z04）。事實上，各校執行教育優先區業務多年，教育優先區計畫的工作項目和補救教學已成為學校例行業務，除非上級單位推動其他替代方案，否則學校都會持續辦理，加上成功專案的經費源自教育優先區計畫和補救教學，對部分專案學校而言，那只是將左手的錢放到右手，無法產生太大改變（20150625\_D04、20150723\_P02）。成功專案推動的困境如同 van Zanten（2001）所言，試圖以少量的經費解決因為社會結構因素所造成的學習成就落差不僅造成政策的矛盾，也意味著推動教育優先區計畫的困難之處：必須殫精竭慮說服學校，目標不在爭取新的經費，而在於創造地方處理學習不平等現象的經驗，並提出解決策略。

部分專案學校深耕學校特色多年，特色活動已成為學校的傳統與招牌，難以撼動（20160812\_Z05）。行政人員亦不希望增加大家工作負擔，引起反彈，遂僅稍做微調，避免改變既有之分工架構（20140729\_Z01）。值得注意的是，各校會繼續保留教育優先區工作項目的另一個原因，是學校除了補救教學外，尚未發展出其它提升基本學力的策略（20150723\_P02），甚至有受訪者認為，若成功專案的目標是要提升基本學力，只要實施補救教學即可（20150626\_D03）。成功專案鼓勵由當地的教學團隊進行學生學習需求的相關診斷，並設計、實施最合適的教學實踐，未對學校強加指導和採取標準化措施。然而，在缺乏教學領導和標準化的情況下，獨力找到適當的提升基本學力策略對現場的教育團隊來說仍是一項重大挑戰。

## 二、區及學校實施成功專案後的改變

本節分就學校「促成區內教育人員之交流對話」、「調整補救教學實施方式」，及「革新促進家長參與策略」三個面向分析區和學校因推動成功專案而產生的改變。



## (一) 促成區內教育人員之交流對話

成功專案的精神係以「區」的概念省察同一區國中小共同面臨的學習失敗問題，其目的是賦予學校主動性，由區內國中小校長、主任與教師彼此形成密集網絡，在群體合作的討論與問題解決過程中，產生新的專業知識，建立共享承諾，區內與校內教育人員的交流對話可謂教育變革的基石。在各區教育人員的努力下，成功專案亦促成區內跨校的交流對話，惟各區校際交流對話程度與區內整合程度至為相關，有些區的交流對話僅止於推動委員會成員層級，有些區則擴張至教師間的交流對話，更有一區促進了區內行政人員與教師間的對話。

表 5 顯示四區實施成功專案後所發展的對話機制，其中，真善區僅有區內推動委員會成員或撰擬計畫書的各校主任在對話討論 (20150625\_D04)。公正區的主任則透過區內交流對話，分享區內資源，建立互助網絡 (20150626\_D03、20150626\_D02)，區內教師對話的機制，亦可望透過區內統一教科書而逐步發展 (20160822\_T10)。仁義區除了推動委員會成員間的對話 (20150723\_P01)，區內教師亦因共同備課、共同命題而有對話的機會 (20160706\_T04)。和平區的對話不僅限於推動委員會成員，教師間亦透過共同研習與命題而有頻繁的互動，值得一提的是，和平區另透過溝通協調會議，發展出區內教師及行政人員的溝通機制 (20160906\_P03)。

表 5 四區實施成功專案後發展之對話交流層級統計表

	仁義區	和平區	公正區	真善區
區內行政人員之對話 (推動委員會)	V	V	V	V
區內教師之對話 (國小階段)	V	V	V	
區內行政人員與教師之對話		V		

## (二) 調整補救教學實施方式

成功專案實施後，已有部分國中小試著調整補救教學的實施方式，擺脫開班人數和開課時間的限制，例如有國中在正常上課時間原班補救，補救教學時間再加深加廣，也有國中依學生能力分級補救 (20140729\_Z01、20160810\_T07)。部分國小在實施成功專案前因受到補救教學開班人數限制，只能原班補救，成效不彰，實施成功專案後，補救教學開班人數的限制得以免除，遂依學生程度重新打散分班，都有不錯的成效 (20150630\_D01、20150626\_D02)。

國內實證研究顯示，結構化的基金會補救教學模式比多元自主的補救教學方案，更能有效協助受輔學生脫離低成就行列 (陳淑麗、曾世杰、張毓仁，2015)。有幾位承辦補救教學的主任或組長，除了將全校學生依程度分班，另全盤規劃全校補救教學教材及對應之能力指標，設計教學計畫，安排教師參加專業進修，一方面避免給教師太多負擔及占用其時間，增加教師落實補救教學的意願與知能，另一方面定期讓教師及家長了解學生的參加補救教學後的進步情況，教師看到學生成績有明顯進步，其參與投入教學的動力也隨之增加 (20150630\_D01、20160819\_T08)。



### （三）革新促進家長參與策略

促進弱勢家長參與是成功專案 2015 年的工作重點之一，然而，四個區皆面臨家庭結構失衡，功能不彰、家長對透過教育翻轉階層的期待不高、親子教育介入策略效果有限的困境。成功專案實施之後，各區都透過經費使用的彈性，調整促進家長參與的策略，例如公正區的國中校長親自帶領行政人員訪問全校學生家長，並針對學生性向、家長期望，與家長討論學生的升學目標（20160810\_T07）。仁義區內的國中則與區內國小合作，到各部落辦理餐會，與部落內國中小學生家長接觸、教育家長，讓國小學生家長提早與區內國中建立關係；此外，區內國中校長也帶領學校教師一起參與部落家訪，協助非本地教師更了解學生的生活背景與在家的學習環境（20160812\_Z05）。

事實上，四區的國中都面臨學生流失問題，甚至有所國小全數畢業生都未選擇在區內國中就讀，流失的學生通常社經地位較高、學業表現較為優秀，學生的流失讓弱勢國中內的學生組成更趨弱勢，由於程度較好的學生比率極少，教師普遍面臨無法實施分組合作學習的困境（20150827\_T04、20160728\_T06）。為避免學生流失和弱勢學生集中，和平區的國中校長除了進入部落與家長接觸，也讓家長了解子女在區內國中就讀的優勢，包括提供適合原民學生的輔導與資源、有策略地協助學生，及學生的升學表現不會比就讀平地學校差等（20140729\_Z01）。總而言之，公正區、和平區和仁義區的學校人員都積極走出學校，主動與弱勢家長接觸，這些逆境突圍的舉措，為提升弱勢家長參與策略寫下新的一頁。

## 三、阻礙改變的因素

本研究探討專案學校在成功專案籌備及推動期間（2014-2015 年）所產生的變革，研究發現除了在「區內教育人員之交流對話」、「補救教學實施方式」、「弱勢家長參與策略」這三個面向有顯著變化外，研究者尚未觀察到在教室層級的教學改變。區層級的介入策略固然有助於打破偏鄉學校單打獨鬥的困境，但觸發和維持組織動力、政策內容與行動者實踐之間的關聯遠非自然發生，且不免帶來複雜且全面性的問題。事實上，在區內整合面向仍存在不少阻礙學校變革的結構性因素，以下分析透過建立新的關係空間—「區」啟動與維持偏鄉學校變革之挑戰。

區內整合的主要困難有四：第一，區推動委員會缺乏行政權；第二，缺乏共同討論時間；第三，缺乏整合及計畫書規劃經驗；第四，人員流動頻繁，茲分述學校的困境如下：

### （一）區推動委員會缺乏行政權

法國於 1981 年推動優先區政策時，係由區內中小學教師及行政人員自行組成跨校計畫推動小組，由於教育系統的組織結構並未改變，學校組織仍維持原狀，在有層級的教育系統上另外進行區的整合確實是一大挑戰，因為教育優先區缺乏真正的權力或自由（Kherroubi, Rochex, & Chanteau, 2002）；加上小組內成員的動機、能力和執行力差異甚大，以及機構本位主義下所產生的利益衝突，往往阻礙優先區內團隊合作與運作（Henriot-van Zanten, 1988）。同樣地，成功專案各區推動委員會雖由區內國中小



校長及主任組成，但國中與國小之間並無隸屬關係，區長缺乏行政權，若有國小校長不出席參與會議討論，或是偏重特色發展，礙於國中小的對等關係、各校校務自主及行政倫理，區長也無由置喙，無法規定區內所有國小都踏著一樣的步伐前進，只能期待全區有共同方向與目標，並尊重區內成員用不同方式達到目標（20140729\_Z01、20160812\_Z05）。在區長普遍缺乏行政權的情況下，推動委員會的諮詢委員扮演凝聚區內共識的關鍵角色（20140805\_Z04）。

不過就是說你退一步想，反正我就想說我們是服務嘛，是協助這個計畫，然後我們就服務的角度，那我也沒有期望去影響你什麼，也沒有期望說你一定要遵照我的想法或我的步驟做，我們只是共同討論出一個目標一個方向，那我允許你做你的我做我的，我是這樣…那至於中間的執行，大家合作得密不密切，我們就不要給他期望那麼高，就是說第一年期望不要這麼高，那能合作就合作（20140729\_Z01）。

教授其實也蠻重要的，教授進來我們有教授坐鎮，那個凝聚，我們會比較安心啦，然後學校之間也會比較有共識（20140805\_Z04）。

## （二）缺乏共同討論時間

成功專案除了每月召開區諮詢會議，另要求各區推動委員會每月自行召開區會議，以增加區內推動委員會討論的頻率與時間，不過，各區專案學校都很難找出共同時間聚會討論，從 2014 年區計畫書規劃期間之各區會議紀錄可以發現，區會議召開的頻率遠低於每月一次的區諮詢會議（R1）。值得一提的是，公正區整合的核心領導團隊以國小主任為主，相較於校長，主任在會議時間的調度上，更形困難，因此主任們曾於四區聯席會議中建議給予參與專案之主任減課措施，藉以激勵並認可推動委員會成員，不過這個問題並未獲得解決。國外研究亦發現缺乏時間往往是教師進行團隊合作的阻礙之一（Hargreaves, 2000）。事實上，如果一味要求推動成功專案的行政人員及教師犧牲奉獻，無視於他們面對的困境，也缺乏激勵機制，由下而上變革的動力可能很難出現，更遑論持續發展。為了促進教師的團隊合作，法國業於 2017 年調整第一級優先區國中小教師之工作時數，俾使其有充分時間與同儕合作討論（Ministère de l'éducation nationale, 2017）。

## （三）缺乏整合及計畫書規劃經驗

法國教育優先區的推動經驗顯示，由於缺乏中央層級的引導、組織、管理與支持，教育優先區政策僅能仰賴個人和地方的潛力，造成教育優先區政策發展的阻礙（Henriot-van Zanten, 1988; Bongrand & Rochex, 2016）。正如法國教育部在教育優先區政策推動初期高估了第一線教育人員的評鑑能力，以為只要提供評鑑方法的建議，學校人員即可自行研發測驗，評估學生學習成效（Armand *et al.*, 2006），成功專案研究團隊也未預期到除了建立諮詢委員定期輔導與區內學校共同規劃區計畫書的討論機制外，部分區可能需要專業對話與跨校整合的鷹架。事實上，部分區缺乏整合及計畫書規劃經驗，習慣等候上級指令，儘管成功專案研究團隊有提供推動指引及簡報檔說明，



但從理念宣導到規劃執行對學校而言猶如一道鴻溝，中間沒有橋梁與渡船，學校只能摸著石頭過河，透過分享的方式討論議題（20150625\_D04），或邊開會邊建立合作關係、擬定議事規則與討論機制（20150626\_D03）。

所以說我們花了一次的時間討論出各個議事規則的 SOP，議事規則 SOP 聽起來很簡單，教授可能會認為理所當然，我們開會不是都這樣嗎？但是在沒有一個組織形成之前，怎麼會有議事規則？（20150626\_D03）。

#### （四）人員流動頻繁

最後，四區在整合時遭遇的困境是人事變動，仁義、和平、公正，及真善區每年都有校長、主任異動，換言之，推動委員會每年都會有新成員加入，有的學校甚至校長及主任同時調動，某些學校教師的流動亦相當頻繁（20150723\_P01）。公正區在區計畫書規劃籌備期間從零到有，逐步建立區內行政人員討論機制，也因為人事調動，須重新調整（20150626\_D03）；真善區亦受到人員流動的影響，造成訊息傳達有所落差（20150625\_D05）；和平區的國中校長和三位核心國小校長在成功專案籌備及推動期間都繼續留任，但校長輪調依舊難免（20160906\_P03），各區的整合程度遂因人事調動，而增添更多變數。法國的相關研究也發現，教育優先區的聯盟非常不穩定，因為社會關係經常流動，難以保持區內聯盟的連續性，而教育投資往往需要長期累積才能產生效益（Henriot-van Zanten, 1988）。Rey（2016）建議策略性的做法是建立各校間的穩定關係，並讓這些關係比少數積極分子或學校領導人存活得久，故建立與同儕共同行動的能力比建立凌駕他人的權力更形重要。

## 伍、結論與建議

本研究從「區計畫書內容與規劃」、「區及學校實施成功專案後的改變」，及「阻礙改變的因素」等三個面向，探討專案學校在 2014 至 2015 年成功專案推動歷程中，產生的改變與面臨的限制，根據分析結果，獲致以下研究結論：

透過「區」發展偏鄉教育變革的首要挑戰是各區的計畫書形成多元的公平概念組合。部分專案學校偏重特色發展，影響學生在校學習時間及造成行政與教學人員的對立，若未能妥善利用學生在校學習時間，可能會抵消教師提升基本學力所付出的心力。在行政人員主導經費規劃的運作邏輯下，校長主任對計畫目標的理解與重視程度，決定了經費配置與策略部署，若伴隨學生學習的機制喧賓奪主，教育優先區極可能變形為特色優先區或文化優先區。

成功專案在區層級所造成的改變包括促進區內學校的交流與對話，各校因交流頻繁遂有機會學習他校經驗，共享資訊、資源與夥伴關係，及發展教師跨校合作。在學校層級的改變則包括修正調整補救教學實施和促進弱勢家長參與策略：學校因經費彈性使用，得以跳脫補救教學作業要點的限制，實施分級或同時實施課中及課後補救；促進弱勢家長參與策略也由被動等待家長到校轉為主動觸及弱勢家庭。成功專案於 2015 年 2 月正式在各校推動，研究者僅研究 2014 至 2015 年間之推動歷程，可能是實



施時間尚短，在教室層級尚未觀察到有顯著改變，但已有三區透過共同命題、共同備課發展出跨校教師合作機制。

多數專案學校係第一次嘗試規劃區計畫書並進行跨校之對話與討論，宥於偏鄉學校組織運作之限制，學校普遍缺乏討論時間及計畫書規劃知能，過去執行教育優先區計畫之經驗成為重要參考框架與變革限制；加上人員流動頻繁更使組織記憶不易保存。值得注意的是，區內跨校整合之挑戰為區長缺乏行政與領導權，故優先區內的社會資本成為區內整合的必要條件；換言之，如果區內學校宥於本位主義或有利益衝突，將阻礙優先區內團隊合作與運作。在區長普遍缺乏行政權的情況下，推動委員會的諮詢委員扮演凝聚區內共識的關鍵角色。

本研究另根據研究結果提出四點成功專案實施策略修正建議：(1) 以提升學生基本學力為國中小整合主軸，發展行政人員課程領導能力；(2) 引進結構化的補救教學模式，搭配與現場教學工作銜接的培訓課程，提升教師分析學生學習成效及差異化教學知能；(3) 建立區內及校內行政人員與教師對話討論機制；(4) 提供討論的鷹架與專業伴隨，以提升專案的綜效。茲說明前揭四項政策建議的內涵如下。

## 一、以提升學生基本學力為國中小整合主軸，發展行政人員課程領導能力

本研究發現，多數教師注重基本學力勝於學校特色發展，但在以學校特色為整合支點的區，有部分國小因過度發展學校特色，占用上課或補救教學時間，以致影響學生學習進度。鑑此，建議補助單位設定學校特色經費比率的上限，避免特色課程的失衡發展。然，若教育主管機關偏好以學校特色亮點衡量辦學績效，且行政人員缺乏課程領導知能，一味限制特色經費恐無益於匡正學校特色占用學生學習時間的亂象，正本清源之道在於教育主管機關將學校特色視為促進全人教育的方法之一，而非辦學績效的指標，同時提升行政人員課程領導的能力，使其妥善規劃行政資源，建置教學支持系統，協助教師發展教學專業。

## 二、引進結構化的補救教學模式，搭配與現場教學工作銜接的培訓課程，提升教師分析學生學習成效及差異化教學知能

本研究發現，學校由下而上產生的變革動能尚猶不足，不過部分專案學校變革的策略符合近側發展區原則，例如因應學生學習特性調整補救教學的實施方式。偏鄉學校因教師流動率偏高，代理代課教師比率偏高，較難提供穩定品質的教學，因此需要較嚴謹的控制教學過程，提供教師教學資源與鷹架，例如證據本位的補救教學教材與教法，俾利學校提供弱勢學生穩定與基本之教育品質，降低班級間和學校間的學習差距。建議教育主管機關可以針對學校正在成熟中的功能—如補救教學實施策略，引進具有相同偏鄉教學經驗之資深教師及結構化的補救教學模式，提供與現場教學工作銜接的在地化培訓課程，透過受輔個案的篩選與管理、補救教材的提供與支援、師資的培訓與督導、成效評估等策略，逐步提升教師分析學生學習成效及差異化教學知能，



並累積教師由下而上變革的能量。

### 三、建立區內及校內行政人員與教師對話討論機制

教育變革在某種程度上，是學校組織結構的變革。學校若想改變教學實務，從教師的自身經驗出發、傾聽教師的聲音，並讓教師參與策略方案的討論及計畫書的規劃至為關鍵。本研究發現學校固有之行政人員與教師分工模式不利校內及區內對話討論的發生，多數專案學校亦普遍缺乏討論的時間與能量，針對這項困境，建議學校可將團隊合作的時間融入既有的討論機制，或是調整課表，讓教師團隊每週有共同空堂時間。值得注意的是，為避免教師團隊合作流於形式，團隊合作的原則應是建立對團隊任務的期望，例如，將團隊合作的目標從「本校要實施閱讀計畫」置換為「本校要將學生達到國語文基礎能力的比率從 70%提升到 80%」。其次，建議教育主管機關可依學校弱勢學生比率彈性調整參與專案人員之授課時數，以激勵教育人員投入專案之意願。

### 四、提供討論的鷹架與專業伴隨

在提升計畫書討論能量方面，鑑於成功專案提供給學校的說明文件較偏向整體建議及行動的道德勸說，較少關心問題的界定與分析，建議未來可修正成功專案之相關說明文件，提供學校問題診斷工具，針對專案目標、行動方案及策略增列相關問題，作為討論鷹架，並提供對應的策略處方，讓學校據以修正實施。本研究發現，在優先區缺乏行政權與領導權的情況下，各區之諮詢委員可扮演凝聚共識與伴隨提醒的功能，建議各區在學期間仍應定期召開區諮詢委員會議，區諮詢會議及區會議之安排可搭配學校月考期程，會中定期檢視學生學習表現情形，透過公開的資訊而非上級的命令造成急迫感，以激勵學校採取行動。



## 參考文獻

### 一、中文文獻

- 王政忠 (2011)。老師，你會不會回來。臺北市：時報出版。
- 宋曜廷、邱佳民、張恬熒、曾芬蘭 (2011)。以國中基本學力測驗成績探討學習成就落差。教育政策論壇，14 (1)，85-117。
- 沈暉智、林明仁 (2018)。論家戶所得與資產對子女教育之影響—以 1993-1995 出生世代及其父母稅務資料為例。取自：<http://www.econ.ntu.edu.tw/ter/new/data/new/forthcoming/106-019.pdf>
- 林陳涌、任宗浩、李哲迪、林碧珍、張美玉、曹博勝、楊文金 (2014)。國際數學與科學教育成就趨勢調查 2011 國家報告。臺北市：國立臺灣師範大學科學教育研究中心。
- 柯華葳、詹益綾、丘嘉慧 (2013)。PIRLS 2011 報告—臺灣四年級學生閱讀素養。桃園縣：國立中央大學學習與教學研究所。
- 教育部 (2014)。國民小學及國民中學補救教學實施方案。取自：<http://priori.moe.gov.tw/download/2014-2-5-10-15-30-nf1.pdf>
- 教育部 (2015)。教育部 105 年度推動教育優先區計畫。取自：[http://www.boe.chc.edu.tw/sub/education\\_02/upfile/undefine1508141453.pdf](http://www.boe.chc.edu.tw/sub/education_02/upfile/undefine1508141453.pdf)
- 許添明、侯世昌、黃淑玲 (2015)。教育優先區—成功專案計畫結案報告。教育部國教署委託專案。臺北市：國立臺灣師範大學教育研究與評鑑中心。
- 許添明、葉珍玲 (2014)。偏遠地區教育—成功專案。教育人力與專業發展電子雙月刊，31 (1)，5-16。
- 陳建州、劉正 (2001)。重探學校教育功能--家庭背景因素影響力變化之研究。台東師院學報，12 (1)，115-144。
- 陳淑麗、洪儷瑜 (2011)。花東地區學生識字量的特性：偏遠小校—弱勢中的弱勢。教育心理學報，43 (5)，205-226。
- 陳淑麗、曾世杰、張毓仁 (2015)。國小二年級不同補救教學方案之實施與成效之比較：攜手計畫與永齡希望小學。當代教育研究季刊，23 (2)，35-74。
- 葉珍玲、許添明 (2011)。法國教育優先區的實施及其借鑑。當代教育研究季刊，19 (2)，81-118。
- 臺灣 PISA 國家研究中心 (2014)。臺灣 PISA2012 精簡報告。取自：<http://pisa.nutn.edu.tw/download/data/TaiwanPISA2012ShortReport.PDF>

### 二、英文文獻

- Armand, A. (2011). Les questions pédagogiques et curriculaires au cœur de la politique d'éducation prioritaire? *Revue française de pédagogie*, 177, 37-46.
- Armand, A., Gille, B., Billiet, J.-C., Bouysse, V., Robine, F., Dontenville, F. ... Vogler, J. (2006). *La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves*.



- Paris: Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Assemblée Nationale (2013). *Rapport d'information sur la politique d'éducation prioritaire*. Paris: Assemblée Nationale.
- Berman, P. (1980). Thinking about programmed and adaptive implementation. In H. Ingram, & D. Mann (Eds.), *Why policies succeed or fail* (pp. 205-228). Beverly Hills, CA: Sage.
- Bidwell, C. E. (1965). The school as a formal organization. In J. G. March (Ed.), *The Handbook of organizations* (pp. 972-1022). Chicago, IL: Rand McNally.
- Bongrand, P., & Rochex, J.-Y. (2016). *La politique française d'éducation prioritaire (1981-2015): Les ambivalences d'un consensus*. Paris: Conseil national d'évaluation du système scolaire.
- Cogez, B. (1996). *Les zones d'éducation prioritaires (origines, projets, mise en place). 1966-1985*. Mémoire de maîtrise en histoire, Paris: Université Paris 1.
- Cohen, D. K., Peurach, D. J., Glazer, J. L., Gates, K. E., & Goldin, S. (2013). *Improvement by design: The promise of better schools*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Cummings, C., & Dyson, A. (2007). The role of schools in area regeneration. *Research papers in Education*, 22(1), 1-22.
- Dérout, J. (1993). Les zones d'éducation prioritaires dans l'Éducation nationale. Diffusion et appropriations d'un nouveau dispositif. *Revue Française des affaires sociales*, 47(3), 49-62.
- Dubet, F., & Duru-Bellat, M. (2004). Qu'est-ce qu'une école juste? *Revue française de pédagogie*, 146, 105-114.
- Dupriez, V. (2015). *Peut-on réformer l'école. Approches organisationnelle et institutionnelle du changement pédagogique*. Bruxelles: De Boeck.
- Duru-Bellat, M. (2002). *Les inégalités sociales à l'école*. Paris: Presses universitaires de France.
- Hargreaves, A. (2000). Contrived collegiality: The micropolitics of teacher collaboration. In S. J., Ball (Ed.), *Sociology of education: Major themes volume III* (pp. 1480-1503). London: Routledge.
- Heckman, J. J. (2013). *Giving kids a fair chance*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Henriot-van Zanten, A. (1988). Les ressources du "local". *Revue française de pédagogie*, 83, 23-30.
- Hopkins, D., Stringfield, S., Harris, A., Stoll, L., & Mackay, T. (2014). School and system improvement: A narrative state-of-the-art review. *School Effectiveness and School Improvement*, 25(2), 257-281.
- Kherroubi, M., Rochex, J. Y., & Chanteau, J. P. (2002). La recherche en éducation et les ZEP en France. Politique ZEP, objets, postures et orientations de recherche. *Revue française de pédagogie*, 140, 103-132.
- Lorcerie, F. (2006). L'éducation prioritaire: Une politique sous-administrée. *Diversité. Ville, école, intégration* 144, 61-71.
- Ministère de l'Éducation nationale (1981). *Zones prioritaires et programmes d'éducation prioritaire - Circulaire n° 81-536 du 28 décembre 1981*. Retrieved from [https://www.reseau-canope.fr/education-prioritaire/fileadmin/user\\_upload/user\\_upload/comprendre/reperes\\_historiques/81-](https://www.reseau-canope.fr/education-prioritaire/fileadmin/user_upload/user_upload/comprendre/reperes_historiques/81-)



- 536.pdf [http://dcalin.fr/textoff/zep\\_1981-2.html](http://dcalin.fr/textoff/zep_1981-2.html)
- Ministère de l'Éducation nationale (1990). *Mise en œuvre de la politique des ZEP pour la période 1990-1993 - Circulaire n° 90-028 du 1er février 1990*. Retrieved from [http://rhe.ish-lyon.cnrs.fr/fichiers\\_pdf/educprio/circ90-028.pdf](http://rhe.ish-lyon.cnrs.fr/fichiers_pdf/educprio/circ90-028.pdf)
- Ministère de l'Éducation nationale (1999). *Relance de l'éducation prioritaire: élaboration, pilotage et accompagnement des contrats de réussite et des réseaux d'éducation prioritaire - Circulaire n° 99-007 du 20 janvier 1999*. Retrieved from [http://rhe.ish-lyon.cnrs.fr/fichiers\\_pdf/educprio/circ99-007.pdf](http://rhe.ish-lyon.cnrs.fr/fichiers_pdf/educprio/circ99-007.pdf)
- Ministère de l'Éducation nationale (2006). *Principes et modalités de la politique de l'éducation prioritaire - Circulaire n°2006-058 du 30 mars 2006*. Retrieved from <http://www.education.gouv.fr/bo/2006/14/MENE0600995C.htm>
- Ministère de l'Éducation nationale (2017). *Les principes de la refondation de l'éducation prioritaire*. Retrieved from [http://www.education.gouv.fr/cid187/1-education-prioritaire.html#L\\_education\\_prioritaire\\_pour\\_1\\_annee\\_scolaire\\_2016-2017](http://www.education.gouv.fr/cid187/1-education-prioritaire.html#L_education_prioritaire_pour_1_annee_scolaire_2016-2017)
- Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse (2014). *Refondation de l'éducation prioritaire - Circulaire n° 2014-077 du 4 juin 2014*. Retrieved from [http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin\\_officiel.html?cid\\_bo=80035](http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?cid_bo=80035)
- Moisan, C., Simon, J. (1997). *Les Déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*. Paris: La Documentation Française.
- OECD (2013a). *PISA 2012 Results: Excellence through equity: Giving every student the chance to succeed (Volume II) [Preliminary Version]*. Paris: OECD.
- OECD (2013b). *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*. Paris: OECD.
- OECD (2014). *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. Paris: OECD.
- OECD (2016). *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*. Paris: OECD.
- Rey, O. (2016). Le changement, c'est comment? *Dossier de veille de l'IFÉ*, 107, 1-28.
- Robert, B. (2009). *Les politiques d'éducation prioritaire: Les défis de la réforme*. Paris: Presses universitaires de France.
- Rochex, J.-Y. (2008). Vingt-cinq ans de politique d'éducation prioritaire en France: une spécificité incertaine et des résultats décevants. In M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, & J.-Yy. Rochex (Eds.), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Vol. 1 Conceptions, mises en œuvre, débats* (pp. 135–174). Lyon, France: INRP.
- Rosenholtz, S. J. (1989). *Teachers' workplace: The social organization of schools*. New York: Longman.
- Rowan, B., & Miller, R. J. (2007). Organizational strategies for promoting instructional change: Implementation dynamics in schools working with comprehensive school reform providers. *American educational research journal*, 44(2), 252-297.
- Rowan, B., Miller, R. J., & Camburn, E. (2009). *School improvement by design: Lessons from a study of comprehensive school reform programs*. CPRE Research Reports. Retrieved from [http://repository.upenn.edu/cpre\\_researchreports/54](http://repository.upenn.edu/cpre_researchreports/54)
- Stephens, D. B. (2010). *Improving Struggling Schools: A Developmental Approach to Intervention*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.



- Toulemonde, B. (2004). La discrimination positive dans l'éducation : Des zep à sciences po. *Pouvoirs III*, 87–99.
- van Zanten, A. (2001). *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Wagner, T., Kegan, R., Lahey, L. L., Lemons, R. W., Garnier, J., Helsing, D., Howell, A., & Rasmussen, H. T. (2006). *Change leadership: A practical guide to transforming our schools*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.



# Challenges of educational change in remote areas: An investigation on the implementation process of Education Priority Area Experimental Program

Chen-Lin Yeh<sup>1</sup>

Center for Educational Research and  
Innovation, National Taiwan Normal  
University  
Assistant Research Fellow

Tian-Ming Sheu<sup>2</sup>

Department of Education, National  
Taiwan Normal University

Professor

Since 1996, Taiwan has been implementing the Educational Priority Areas (EPA) Program to reduce the achievement gaps between students in different regions. However, according to the results from PISA, TIMSS, PILRS and the Basic Competence Test, the achievement gap has widened between urban and rural students over time. The Taiwanese Ministry of Education piloted the "Success Program" from 2014 to 2017, an experimental program in order to reform the EPA Program. This study sought to investigate the implementation of the Success Program. The researcher conducted semi-structured interviews with 26 school principals, division heads and teachers recruited from participating schools and utilized content analysis to analyze challenges, difficulties and compromises during the first two years of implementation. The purpose was to explore the extent to which the Success Program promoted educational change, the advantages and limitations of zone-based intervention, as well as the factors hindering educational change. Suggestions are provided for improving area-based intervention.

**Results:** The results indicate that the Success Program facilitated inter-school cooperation among elementary teachers at the zone level. Besides, the adjustment of remedial teaching and parental involvement strategies were observed at the school level. However, no change was found at the classroom level. In addition, there was a goal displacement at the school level. In terms of zone integration, lacking of administrative power, short of discussion time, insufficient collaboration skills as well as high teacher turnover rate were main challenges of initiating and sustaining educational change.

**Policy recommendations:** (1) Cultivating instructional leaders and concentrating the focus of zone integration on basic competences. (2) Providing instructional guidance and introducing school-based workshops to strengthen instructional practices. (3) Establishing the discussion mechanism between the administrative team and teachers. (4) Providing scaffolding and expert consultations to support collaborative discussions.

*Keywords:* remote schools, educational priority areas, education for the disadvantaged



