

十二年國教理想與偏鄉補救教學的困境與轉機—從非營利組織的角度出發

壹、十二年國民教育下的公平理想

在千禧年後，台灣社會對於教育改革的動能持續發酵。這股動能背後，主要起因於過去考試教育制度下，壓抑了學生的自由與多樣發展，使補習文化興盛，導致教育資源分配不公與階級深化，是早期有志教育改革的團體們所訴求改善的課題。

面對這樣的課題，政府在本世紀的第一個十年初始的 2011 年，正式提出十二年國教進程，爾後，伴隨政治變遷與不同的民間團體發聲競逐下，十二年國教逐步修改，終於在 2014 年正式上路，廢除了國中升高中的基本學力測驗，改行 ABC 等級制的教育會考，實行免試升學的制度。

姑且先不看十二年國教發展過程中的種種變遷，根據今日的十二年國教實行計畫的理念與目標¹觀之，其理念為：(粗底黑色字樣為作者標註)

- (1) 有教無類：高級中等教育階段是以全體 15 歲以上的國民為對象，不分種族、性別、階級、社經條件、地區等，教育機會一律均等。
- (2) 因材施教：面對不同智能、性向及興趣的學生，設置不同性質與類型的學校，透過不同的課程與分組教學方式施教。
- (3) 適性揚才：透過適性輔導，引導學生瞭解自我的性向與興趣，以及社會職場和就業結構的基本型態。
- (4) 多元進路：發展學生的多元智能、性向及興趣，進而找到適合自己的進路，以便繼續升學或順利就業。
- (5) 優質銜接：高級中等教育一方面要與國民中學教育銜接，使其正常教學

¹ 《十二年國民基本教育實施計畫》行政院 106 年 10 月 12 日院臺教字第 1060191247 號函核

及五育均衡發展；另一方面也藉由高中職學校的均優質化，均衡城鄉教育資源，使全國都有優質的教育環境，使學生有能力繼續升學或進入職場。

而在其總體目標方面，為：（粗底黑色字樣為作者標註）

- (1) 提升國民基本知能，培養現代公民素養。
- (2) 強化國民基本能力，以厚植國家經濟競爭力。
- (3) 促進教育機會均等，以實現社會公平與正義。
- (4) 充實高級中等學校資源，均衡區域與城鄉教育發展。
- (5) 落實中學生性向探索與生涯輔導，引導多元適性升學或就業。
- (6) 有效舒緩過度升學壓力，引導國中正常教學與五育均衡發展。
- (7) 強化國中學生學習成就評量機制，以確保國中學生基本素質。

上面引述的理念與目標共 12 項中，就有 4 條明確提到教育機會均等、均衡區域與城鄉的教育發展理想(理念第 1、第 5 條，目標第 3、第 4 條)；同時，在目標方面，也有 4 條強調教育必須保持基本的學力水準（目標第 1、第 2、第 6、第 7 條）。

換言之，十二年國教除了有減少讓學生因考試而學習的壓力之外，同時也希望藉此讓教學的現場能夠正常化，更能因應不同孩子的學習狀況，保障不同地區、經濟能力的孩子都能獲得應有的基礎學力。

而在實際的做法方面，除了 ABC 等級的國中教育會考制度，以及新的課綱能力指標編定等等制度性的規劃外，對於普遍的小學教育端來說，更切身實際的，則是教育部在民國 100 年初定，並於 103 學年度起全面實施的《國民小學及國民中學補救教學實施方案》²，在這個方案中，接合了民國 95 年原先的課後照顧方案中的照顧弱勢訴求，與十二年國教所追求的教育機會均等理想，將計畫提升為一種補強基本學力的大型方案，廣推到全國鄉鎮的中小學，指出了六大目標：

- (1) 建立教學支持系統，提高教學品質。

² 《國民小學及國民中學補救教學實施方案》中華民國 103 年 1 月 24 日臺教國署國字第 1030004427 號函

- (2) 診斷學習程度落點，管控學習進展。
- (3) 強化行政管考功能，督導執行效能。
- (4) 整合社福公益資源，偕同弱勢照護。
- (5) 扶助學習落後學生，弭平學力落差。
- (6) 鞏固學生基本學力，確保學習品質。

從計畫目標來看，補救教學的理想就是要達成學生能力的基礎保障，這同時也對應到了十二年國教的會考制度，希望讓學生在正常的學習狀況下，都能達到基礎的學習能力（也就是所謂 **B** 的基礎等級，而不是 **C** 級的待加強狀態）。

貳、 現實的困境

然而，十二年國教予補救教學的現況實行，是否達成了所謂教育公平的理想？以教育會考實行邁入了第五個年的現況而言，過去四次的教育會考成績是很殘酷的，歷年成績中，英、數兩個最能反應教育資源落差的主科，落在待加強（**C** 級）的比例仍年年打破三成³，且此一數據乃是全國的統計，如將數據放到教育資源不均等的地區，甚至可能得到超過五成，甚或更可怕的數據。

³ 民國 103~106 年國中教育會考英文、數學待加強比例：

	英文	數學
103 年	33.73%	33.40%
104 年	33.20%	33.22%
105 年	31.54%	31.98%
106 年	30.62%	30.15%
作者自製，資料來源： 國立臺灣師範大學心理與教育測驗研究發展中心 國中教育會考網站 https://cap.nace.edu.tw/		

雖然以逐年減低的比率來看，教育部官員號稱是補救教學政策產生了成果⁴，然而，實際看減低的數字比率，實在稱不上有所謂「統計上」值得讓人信賴的相關性。

更現實地來說，第一線的補救教學，除了少數特殊案例外⁵，大多淪於一場由學校承擔責任的「課後額外補習」時間，作為一個「常態外」的承辦業務，補救教學計畫從一開始就不以正式老師的工作時間作為安排考量，計畫中原先的美意在於活用各種社會上的人力，如退休教師、社區力量等⁶，然而現實情境中，這導致了學校有專業且了解學生狀況的一線教師參與補救教學的困難，因為他們等同必須犧牲自己的時間授課，增加額外的工時。

另一方面，當學校試圖服膺計畫宗旨，活用「各種社會人力」時，首先就遇到人力招募不易的問題；此外，這些非常態性的「教學人員」，其教學能力基礎與培育，是否能達到計畫理想的「差異化教學」特色，往往有其困難。雖然計畫中也設計了如「十八小時補救教學培訓」等活動，然而，這樣單薄的人力訓練，是否能達成服務學習弱勢學生的目的，筆者是存疑的，更確切地說，補救教學所服務的學習弱勢學生，其實是需要「更專業」的服務能量，而計畫對此部份的專業要求，卻沒有相對應的支援能量，如此一來，實際上所見，大部份的補救教學現場狀況往往是：

- (1) 補救教學師資專業不足，淪為伴讀。
- (2) 無法找到足夠的補救教學師資。
- (3) 補救教學改由學校老師擔任，但時間無法計算在老師固有的上課節數、或相對應減免行政工作，當學校老師編制夠大時，尚不是問題，一旦遇到偏鄉編制縮減的小學校，老師負擔不起，最後也只能勉強接受，並導致成效不彰。

除了教學基礎人力上的問題外，補救教學計畫還有另外一個層面的狀況不易解決：教學成果的評量。

雖然教育部為補救教學開發了一套完整的「國民小學級國民中學補救教學科技評

⁴ 《國中會考待加強比率下降 台教部：歸功補救教學》 大紀元，2016.6.3 原文網址：<http://www.epochtimes.com/b5/16/6/3/n7961478.htm>，擷取日期 2018.4.24

⁵ 當承辦計畫的學校有意識到應用不同資源時，補救教學的計畫可以產生非常有趣的效果，例如整合了非政府組織的資源，如均一、博幼、TFT 等教育基金會，或結合原有的特殊教育資源等手段，然而，這在整體的補救教學行政策略上，是看不到的，往往都以特例的方式出現在社群媒體的版面。

⁶ 《國民小學及國民中學補救教學實施方案》，同註 2

量」系統⁷，與相關的評量施策方式，然而在這套系統的背後，並沒有相對應的教學規劃與策略，換言之，這套系統非常強烈的依賴一線教學老師的能力，才能夠發揮確實評量學生弱點、針對學生問題進行教學改善的效用，但，如同前述，補救教學的師資人力背後的巨大問題若無法解決，則這套系統只會淪於帶給行政人員無限壓力的來源，而非一套有助於改善學習弱勢學童的強力工具。

參、 從非營利組織出發

在政府承受社會對教育改革的聲音，而推動十二年國教與補救教學政策同時，民間蓬勃發展的自主力量，同時也以另外一種形式投入了教育的場域，這些民間的力量，或者投入了實驗性的教育機構，如森林小學乃至於後來的實驗學校；或者投入了教育類型的非營利、非政府組織發展之上，成立社團法人、基金會、社區組織等等，各自以不同的方式投注於教育的理念，而其中，有不少組織所採取的面向，是與政府的補救教學政策具有同質性，而值得參考者，本文就以這類型的組織中，發展時間較長、較為完整的博幼基金會⁸作為切入的視角，觀察作為非政府的第三方教育組織，博幼基金會在執行其補救方案時，所看到的景況。

作為一個以教育帶來發展機會，並以關懷弱勢與偏鄉的教育資源不等問題為理念的機構⁹，其最初的運作模式，就是一種提供給偏鄉學子的免費課後輔導方案，最初以社工或志工陪同讀書的形式展開其服務；然而，隨著時間發展，博幼基金會的團隊逐漸將這套課業輔導機制轉化一個完整的補救教學系統，並發展出了完整的全職人力架構來支持這套教學系統的運作，更結合了社區人力的制度，試圖以第三部門的角度，達成平衡教育資源不均的理想，這套課輔系統，在博幼基金會對外的官方介紹中，是以一種社區、學校、機構、家庭相互合作的生態圖作為說明，如圖一：

⁷ https://exam.tcte.edu.tw/tbt_html/

⁸ 博幼基金會全名為財團法人博幼社會福利基金會，是全國性的社福非營利機構。

⁹ 參考博幼基金會官方網站理念說明：

http://www.boyo.org.tw/boyo/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=85，擷取時間 2018.4.24

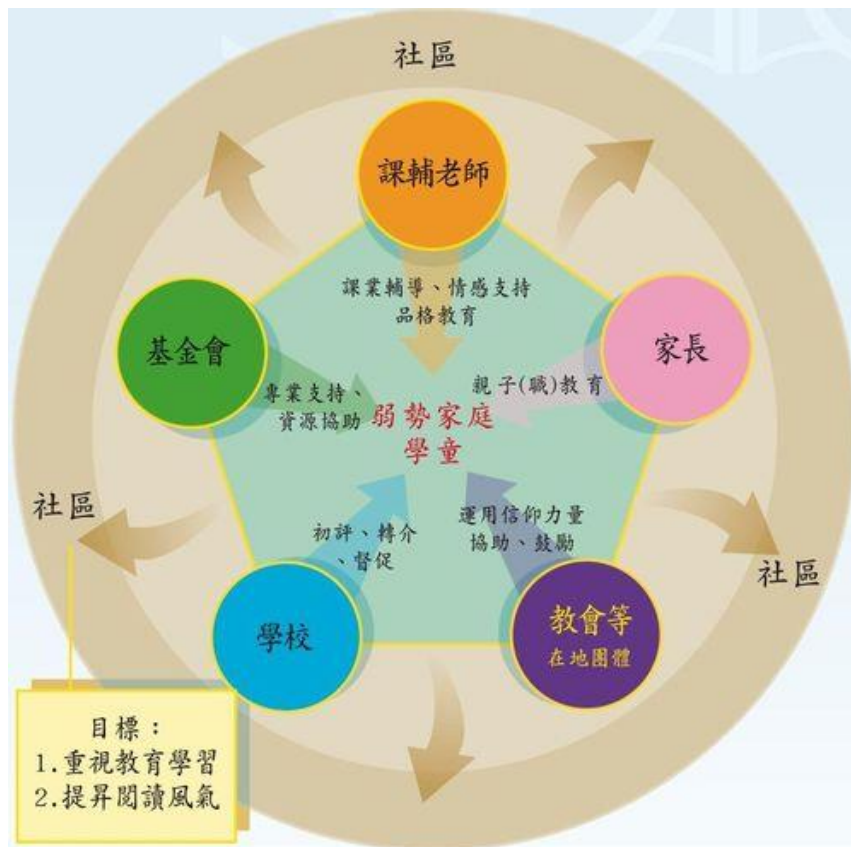


圖 1 博幼基金會課輔運作架構圖，取自博幼基金會網站，

http://www.boyo.org.tw/boyo/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=86，擷取日期 2018.4.24。

而透過對基金會的訪談與內部了解，更進一步可以了解博幼基金會針對英文、數學的補救課程，安排了完整的全職人力與對應的培訓人力，其職務運作說明見下表：

機構人力職稱	工作說明
中心督導（全職）	統籌中心預算規劃、協助輔導中心工作人員，主管中心業務
社工（全職）	輔導了解學生的家庭狀況、協助資源的連結，針對學童的社會背景狀況進行支援。
英、數專職老師（全職）	設計英文與數學課程、進行教學、評估學習狀況 每週定期提供社區人力培訓， 改善志工、兼職課輔老師的教學能力
學習輔導專員（全職）	針對學習困難學童，探討並協調個職務專長，設計學習困難學童的適用方案。
課輔老師（全職月薪）	全職聘用，專任於課輔教學的人力，

	專注於實行專職老師與輔導專員設計的課程上 帶領課輔班級
課輔老師（兼職時薪）	社區或退休人力，在課輔時間擔任課輔的實際執行人力 接受機構每週定期提供的人力培訓課程 並依據其教學能力與程度給予不同等級的薪資
課輔老師（大專志工）	志工性質的課輔老師，機構提供其服務時數證明與能力 培育。

表 1 博幼基金會職務內容表，作者訪談自製

從上表可見，博幼基金會的這套「補救教學」方案中，單就第一線執行的人力上，就配置了行政支援的督導、社工、輔導員三位人力，專任的兩位英數老師，以及招募的社區、退休課輔老師這些人力資源，在人力的規劃與配置上，可說遠比教育部設定的補救教學方案要為完善，且有著更長遠的支持規劃，因為博幼的課業輔導是以學生為核心，而不被學校、學齡所限制，換言之，博幼基金會的補救教學服務是從國小延伸到國中的完整機制，在整體性的評估上也有著政府方案所不易達成的完整度。

除了完整的人力配置外，博幼基金會長年發展的補救教材，雖然在精細度，或者是內容的學習趣味性上，不如坊間根據教育部課綱所出版的各種課本，然而，這套補救教學的教材卻有一般課本教材所沒有的長處：這套教材是博幼機構發展過程中，根據實際上學習弱勢的服務對象所設計的完整體系，雖然仍有許多缺陷，然而其單純性卻遠非一般學校課本所能比，而在某種程度上，更是用於博幼基金會服務的區域特質。

此外，博幼基金會由於組織上發展時間較長，因此也建立起了一套完整的後勤行政與資源開發體系，透過這套系統，在博幼的補救教學架構下，有固定的教學材料¹⁰、評鑑機制與整合性的討論會議舉辦，這些都顯示出，透過民間組織的自發與運作，其實已經可以建立一套相當程度上完整的補救教學系統。

誠然，在這一套完整的補救教學組織、教材、人力運作系統下，博幼基金會的補救教學確實達到了一定的成效，在其服務的地區來說，博幼基金會服務的學生表現有顯著的改善，至少其教育會考的待加強比例，相較於同地區的學生而言良好許多¹¹；然

¹⁰ 博幼基金會的教材發展部門每週、每個月都會固定製作給學生使用的閱讀與學習材料，包含英數的練習與講義、增進閱讀能力的繪本故事與學習單材料、增進學生常識的新聞摘要節選、社論與學習資源、給國中生的國際新聞閱讀材料、深入導讀等等。

¹¹ 博幼基金會的學生在英數的待加強比例表現接近於全國的平均值（約三成），相較之下，其服務地區的表現往往是不如全國平均（但數據具有敏感性問題，不便於本文呈現），

參考資料：《李家同：我的教育專欄(97)》

原文網址：https://www.facebook.com/notes/李家同/我的教育專欄_97-應該給我們博幼基金會掌聲/19279335608250/，擷取日期 2018.4.24

而，許多機構的一線教師、工作人員，仍舊會苦於學生的學習能力不容易拉拔的狀態，也需要與學生的學習困境作很大的角力並付出相當大量的時間，才能給學生帶來少許的進步。

換言之，即使有著完整的機構與組織在背後支撐，以人力對服務學生比值上來說，在補救教學進行上有著優勢的博幼基金會，都仍感到補救教學的實行是一大挑戰，那更罔論公部門的補救教學計畫，試圖以一種員額外的形式，挑戰這個理想的巨大目標。

肆、 危機與轉機

結合上述，可以看到，其實十二年國教的理念與補救教學的目標都是立意良好且正確的，但透過簡單檢視補救教學計畫，與至今為止的普遍執行成果；再加上與非營利組織所自主運作的系統比較，本文發現補救教學的危機，主要在於計畫以一種「附屬」的形式在運作，但補救教學的理想目標，卻是需要整個學校，甚至是更大的組織人力支持下，才能夠達成，以博幼基金會來看，其補救方案中，教學與學生的人數比可以說接近 1:4.75 之高，這還指是兼職課輔老師服務的學生人數比，若加上全職工作人員，則數字可以拉到接近 1:3 之比例¹²，如此高的人力與工作時數比之下，博幼的補救教學方案尚不敢稱完善，可見此計畫所需要投注的精力與時間。

那麼，是否公部門的補救計畫就真的無所發展嗎？本文期期以為不然，因為轉機也就在本文所談到的非營利、第三方部門之上，當補救教學計畫的重擔，被重疊性地承載於人力本就受到限制的偏鄉校園時，這樣的計畫進行必然會有障礙，然而，在這些偏鄉的地區，近年的社區發展往往是受到資源挹注的，這些挹注的資源若能被有效地引到，讓適當的第三方非營利組織進入，並與政府機構合作，轉借這些教育型的非營利組織完整的補救計畫人力模式，也許會是一個值得嘗試的方向。

其實，這樣的思考，在近年政府的政策中，已經隱約浮現，但目前大多仍僅限於有這類機構服務的地區學校，才能享有這樣的支援，然而這些非營利組織本身的能動性受限於其經費大小，若政府能夠有效地將補救教學計畫的經費，挹注於這類型的組織，使其擴大可以服務地區與聘用專業人力，同時也解放偏鄉校園負荷的不必要壓力，更有效地形成教育與社區力量結合之網絡，正是本文想對當前十二年國教理想，與偏鄉補救教學，所提出的一個轉機，期盼對未來的政策發展，有所貢獻。

¹² 博幼基金會的正職員工人數約 200 人，課輔老師人數約 400 人，直接服務學生人數約 1900 人，參考資料：《博幼基金會 2017 年年報》，網路下載：
http://www.boyo.org.tw/boyo/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=1407:2017&id=17:2014-10-02-02-48-24&Itemid=334