

補充或取代？ 偏遠地區高級中等學校執行教育補助政 策的兩難困境

陳麗珠*

摘 要

本研究以「補充非取代」原則，檢視十二年國民基本教育改革中的補助政策變革實施後，對偏鄉高級中等學校造成的影響。透過對三所偏鄉國立高級中等學校執行補助人員進行焦點團體訪談，獲致結論如下：（一）基金預算制度下，小型偏鄉學校預算規模不足，必須申請競爭型計畫補助以彌補資金缺口，本應為補充學校發展特色的補助款，反而取代原本應編列的基本需求預算；（二）學校同時執行多個計畫，補助項目重複卻未必符合需求；（三）偏鄉學校受限於先天條件，不利以量化指標呈現補助成果；（四）教師兼行政又執行多個計畫，工作負荷大，流動率高，經驗無法傳承。學校乃陷入「申請補助以提升辦學品質，但執行補助又難兼顧教學本業」的兩難困境中。

關鍵字：偏鄉教育、教育補助、十二年國民基本教育

* 第一作者：國立高雄師範大學教育學系 教授

Email: t1466@mail.nknu.edu.tw

壹、前言

教育補助制度中，補充 (supplement) 係指受補助者將補助金用於增加、擴充、或提升已經執行的業務項目；取代 (supplant) 則指受補助者將補助款用於本來由現有資金支應的業務項目，原來的資金轉而使用於其他用途。兩種補助款的使用方式代表發出與接受補助款的雙方對此補助方案的期待，帶來的補助效果也會不同。

我國國立高級中等學校從 2009 年開始實施校務基金預算制度，年度賸餘款可以納入校務基金並跨年度滾存，學校亦必須負起自籌經費的責任；2014 年十二年國民基本教育實施後，改變年度預算基本需求額度計算方式，不再編足年度預算，以策勵學校自籌經費填補缺口，改以統包下授原則授權學校自主支配經費，以提升學校自籌經費的動力。同時，受惠於十二年國教改革經費受到法令保障，改革後擴大辦理各項大型學校改進專案補助計畫，以及配合政府重大施政方向推出多項重點補助計畫以提供學校申請，遂使高級中等學校對補助款的倚賴逐漸加重。

多項補助計畫在年度間同時推出，對於在基金預算制度下亟需自籌經費以推動校務發展的學校而言，固然是很好的財源，但現行補助多為競爭型計畫，學校必須主動提出申請，主辦單位依其計畫內容審核後決定補助項目與金額。學校申請補助的行政程序繁複，從撰寫計畫、編列預算、提出申請、審核面試開始準備；獲得核定補助後，執行過程中必須接受訪視、定期會議與進度管考、經費核銷、計量實施成效等文書填報；執行完畢要提出成果檢核、經費核銷等手續，接著要準備下一期申請計畫，以上每個程序都需要動用人力與時間，如果校內人力與執行時間有限，學校就會遭遇執行補助人力與時間不足的難題。這些問題在小型偏鄉學校更加明顯，此類學校預算規模與教職員員額編制小，學生收費收入亦少，在地社區資源與援有限，學校資源不足，自籌經費更仰賴政府補助收入。

2017 年政府頒佈《偏遠地區學校教育發展條例》，將因交通、文化、生活機能、數位環境、社會經濟條件或其他因素，致有教育資源不足情形之公立高級中等以下學校列為偏遠地區學校 (教育部，2017)，本條例促使各界對偏鄉地區學校關注遽增，但討論多聚焦於國中小教師資格與福利等議題，本研究乃以教育部認定的偏遠地區國

立高級中等學校為對象，探討十二年國民基本教育改革以來實施的補助政策，對已經實施基金預算多年的偏鄉國立高級中等學校而言，補助收入究竟是「補充」或是「取代」？本研究將學校財務與資源面臨的問題分成四個面向討論，包括：財務收支、申請與執行補助、執行補助計畫之人力資源、校務基金運作等，期能對偏遠地區學校教育發展有所反思與啟示。

貳、文獻探討

一、教育補助制度

補助制度源於各級政府間之財務不平衡，上級政府以一般補助 (general grant) 移轉資金給下級政府，不限定補助金的用途與使用方式；隨著近代公共政策興起，政府以金錢為政策工具 (policy instruments) 的特定 (分項) 補助 (specific/ categorical grant) 乃應運而生，補助方案視政策目標而定，補助對象除下級政府外，亦包括學校、機構、團體、與個人。政府補助依其分配標準又分成競爭型補助 (competitive grant) 與公式型補助 (formula grant)，前者必須由補助單位依審查標準檢視申請計畫書擇優補助，並非提出申請者皆可獲得；後者補助對象依相關法規訂定補助標準，凡符合最低標準者一律可申請補助；競爭型補助最好針對政策目標撰寫充實的工作規劃，公式型補助則必須提出齊全的資格佐證資料與規劃進度 (成果) 報告方能獲得 (eCivis, 2020)。

補助款發放後，為補助款的使用方式，又有補充 (supplement) 與取代 (supplant) 的區分：補充指申請補助款的組織 (單位) 將補助款使用於新增項目、提升層級、或擴大服務對象，例如保健中心申請補助款用於執行行動診療；又如學校原來執行的補救教學計畫僅以小學生為對象，如有補助款就可以對中學生實施補救教學。但如果將申請來的補助款用於已經執行的項目，節省下來的經費移作他用，就是取代 (Department of Education, 2019)。

隨者補助計畫的種類與項目逐漸增加，禁止取代使用補助款的規定就會附加在補助計畫中，申請單位必須非常小心釐清補助款使用方式以免違規。假如申請補助款的名目執行時必須讓負責人在現有工作責任外，額外付出 50% 的時間用於規劃與執行補助款的項目，這已經超出原來日常的工作職責，可判定為符合補充使用補助款的原則；

但如果原來已經聘用專人負責出版一份刊物，現在將補助款用於支付此人的薪水，即使受補助單位說明刊物內容可以將新增補助計畫納入，亦有益於補助計畫的能見度，但因為該刊物在補助前已經存在並持續運作，仍必須視為取代使用 (Nonprofit Times, 2021)。此規定也在適用於聯邦政府各部門的補助計畫中，在美國政府出版局 (United States Government Publishing Office, GPO) 的 GovInfo 網站上，2007 年以後每年都超過 1,000 則有關禁止取代使用聯邦補助的規定 (GovInfo, 2023)。向來仰賴申請聯邦補助款的州政府、地方教育當局 (Local Education Agencies, LEA)、各級學校、甚至民間組織，近來對於使用補助款究竟是補充或取代都非相當關注。

美國早在 1965 年中小學教育法案 (Elementary and Secondary Education Act, ESEA) 即規定的「補充非取代」 (supplement not supplant, SNS) 原則，SNS 規定各州政府與地方教育機構 (Local Education Agency, LEA) 獲得聯邦政府補助 K-12 中小學校的經費，必須用於額外提供給學校學生教育活動而增加的經費，不得取代原來例行應該撥給學校的資金。此原則沿用至本 (21) 世紀，聯邦教育部 2016 年重新授權 ESEA 並稱為每位學生成功法案 (Every Student Succeed Act, ESSA) 也明確重申聯邦補助資金僅能補充使用於指定對象，不可取代原來由州政府與地方學區支付的開支，此規定在 ESSA 的 Title IA, Title IIA, Title IIIA, 與 Title IVA 都規定補助款不可用於：(一) 法規規定地方學區必須提供的服務項目、(二) 前一年度學區使用非聯邦資金已經執行的服務項目、(三) 即使沒有聯邦補助學區也會執行的項目 (Department of Education, 2023)。

ESSA 重申 SNS 原則以來，僅單純解讀為聯邦補助款僅能使用於全新的服務項目，中小學校申請 Title IA 用於不利學生的補助款因此受到很多限制；在考量地方反映與公眾意見後，聯邦教育部於 2019 年公告鬆綁 SNS 規定，稱為「Title I 中立」 (Title I neutral) 原則的挹注資金方法，從寬認定地方學區在分配州與地方資金時並未將聯邦資金列入考慮，因此所有的 Title I 補助都符合補充的規定 (Department of Education, 2019)。各界對此一鬆綁政策的褒貶不一，反對者認為此後對州與地方學區是否確實將補助款用於不利學生的監督將會鬆懈，勢必造成不利學生使用教育資源的不公平，因此主張應該規定同一學區內的各校應提供計算每生平均教育經費 (per pupil spending) 的基本公式，確保學區內教育經費的公平；贊成此規定的團體則主張 Title I 補助從此可從寬使用於各類教育活動方案 (例如音樂教育)，不限於補救教學或私人家教，也不用過度限制對象於不利學生，可開放給高程度學生比率較高的學校申請補助 (NAFME, 2022)。

我國教育補助政策首次規範於《教育經費編列與管理法》，教育補助分為一般教育補助與特定教育補助兩種（第八條），前者由行政院教育經費基準委員會分配（第十條），後者由教育部教育經費分配審議委員會審議（第十一條）。特定教育補助又稱專案補助，由教育部各單位每年度視其年度政策方向與施政重點，訂定實施計畫後頒佈補助要點。依據《教育部教育經費分配審議委員會設置及審議辦法》規定，特定教育補助對象包括：教育部所屬教育機關（構）、學校、地方政府及所屬教育機關（構）、學校、私立學校、教育機構、與其他辦理教育事業之團體。補助對象得依公布補助計畫之規定提出執行計畫向主辦單位申請，主管機關得審核各申請單位之計畫擇優錄取。教育部另訂定《教育經費分配審議委員會及各分組進行審查作業應行注意事項》以規定審議事項範圍與免逐項審議事項，其中補助原則加強規範事項包括：採競爭評比方式辦理、確實辦理監督及管考、依期末考核結果作為未來年度補助之依據（教育部，2020），可見我國特定教育補助多採競爭型補助方式發放。

二、國立高級中等學校財務制度在十二年國民基本教育前後之變革

我國高級中等學校大部分設置於都會地區與鄉鎮中心地區，除三大離島（澎湖、金門、馬祖）外，僅少數設置於偏遠地區。1997年修憲凍結憲法一六四條效力之前，公立高級中等學校除北高兩直轄市外，大部分高中職校隸屬於臺灣省政府教育廳，受惠於憲法對省級教育經費預算保障，學校資源充沛，修憲後財源略微緊縮；1999年精簡省府層級組織，省立高級中等學校改制為國立學校，隸屬於教育部中部辦公室。2009年開始，國立高級中等學校比照國立大專校院全面實施基金預算，成立校務基金，年度結餘可以跨年度滾存入基金，並負起自籌部分財源的責任。學校主要自籌財源有三：（一）學生繳交各種費用，包括學費、雜費、與代收代付費；（二）學校經營行政運作產生收入，包括利息收入、資產使用及權利金收入、違規罰款收入、受贈收入及雜項收入等；（三）政府機構各種計畫型補助收入（教育部，2009），此三類財源又以補助收入為最重要自籌財源。

2014年十二年國民基本教育改革後，高級中等學校納入十二年國民基本教育階段，並以法令保障改革經費，此後，高級中等學校財務經歷三大變革：

學生收費：《高級中等教育法》規定學生凡符合一定條件者免繳學費，由政府補助學生，稱為免學費政策。

員額編制：實施「高級中等學校組織設置及員額編制標準」與「高級中等學校教師每

週教學節數標準」，以增加學校教師員額編制並降低教師授課節數，使教師有更多時間與精力投入教學提升品質。

預算編列：核定學校年度預算採「統包下授」原則，依據班級數核算預算總額度後，授權學校較大自由支配經費空間。

此三大變革對於學生人數少、班級數少、教師人數少的偏鄉學校並未受惠，係因學校預算數係依照班級數計算當年度基本需求額度，偏鄉學校班級數少，預算規模不大，統包下授新制雖然擴大授權學校能自主支配經費的權限，但實際規模小、預算少的學校未蒙其利反受其害。

同時，教育部擴大辦理高級中等學校長期執行的提升教學品質的補助計畫，包括優質化計畫、均質化計畫，及技職教育與產業發展補助計畫等；亦隨政策需要推出各種重點補助計畫，提供大量經費讓學校申請。

三、偏鄉地區學校教育問題

隨著人類社會的發展，世界各國逐漸注意到經濟發展衍生出城市與鄉村差距加大的問題，公共政策制訂應該重視在都市化過程中，使經濟開發與環境永續之間取得平衡關係。世界各國對於鄉村地區 (rural region) 認定的規定不盡相同，多以居住人口密度為主要認定標準；聯合國經濟合作與發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 將鄉村地區界依其所在地區與周遭社區之間的互動關係，分成三類：位在功能性都會區域內的鄉區 (rural inside a functional urban area)、靠近城市的鄉區 (rural close to cities)、以及偏遠鄉區 (rural remote) (OECD, 2017)。美國鄉村學校分類採地區分類系統，將中小學校學區所在地區依據實際地理座標分成 12 群，並且將鄉村地區又分成「都市邊緣鄉區」(rural on the fringe of an urban area)、「有一段距離鄉區」(rural at some distance)、與「偏遠鄉區」(rural remote) 等三種 (National Center for Education Statistics, NCES, 2007)。鄉村地區涵蓋多元社區狀況，其經濟、文化、教育、醫療等生活品質指標表現不一，需求亦不同，但偏遠鄉區 (偏鄉) 仍是最需要政策協助的地區。

鄉村地區人口密度不高，學校通常規模偏小。美國 2003-2004 年全國有一半以上的學區，以及三分之一的中小學校位在鄉區，但只有五分之一的學生在鄉村地區學校就讀 (National Center for Education Statistics, NCES, 2007)。學校在社區裡具有舉足輕重的地位，功能已經超越學校教育的基本任務，更是凝聚社區的社交、休閒、與文化活

動中心。然而，偏鄉學校受限於學區就學人口不多，學校特有的問題與特殊需求很難成為教育政策制訂的焦點。偏鄉學校教育問題的癥結在於社區的貧困程度較一般地區高。鄉村學區貧窮學生比率比都市學區高，全美國數據顯示前者比率為 64%，後者為 47%；在北卡羅來納 (North Carolina) 州，鄉村學校學生中有 62% 符合免費午餐資格，但都市地區學校僅有 46% 學生符合資格 (Public School First NC. Org. , 2022)。貧窮家庭多數功能不足，無法充分提供子女穩定的生活基本需求照護，也較可能導致學生因營養不良而染病，亦容易造成學生行為偏差與心理問題，病後康復速度也慢；再者，家庭資源有限無法提供足夠的課外學習活動，隨著學生年齡增長，學習落差逐年加大，進入高等教育以提升社會經濟地位的機會也少。在偏鄉學校，家庭背景造成先天條件不利學生的比率高，需要更多生理與心理的照護，然而地區內青少年健康照護機制不完善，不僅醫療機構缺乏，專業的心理諮商機構亦不足，都導致偏鄉地區學校學生學業成就不如都市地區的學生。

隨著世界各國對鄉村地區教育的關注，偏鄉學校教育資源不足的問題也成為政策議題。偏鄉地區人口分散，美國位在鄉區的學區數占全國學區總數的一半，學生人數為全國五分之一，但僅獲得 17% 的政府撥款 (Public School First NC. Org. , 2022)。2011-2012 年度美國各開發程度地區每生單位總成本，最高為城市地區 13,004 美元，其次為郊區 12,426 美元，城鎮為 11,191 美元，最低為鄉村地區 11,217 美元；同一年度每生單位經常成本在城市地區最高，為 10,766 美元，其次為郊區 10,635 美元，鄉村地區為 9,625 美元，最低為城鎮 9,540 美元 (National Center for Education Statistics, NCES, 2012)。美國中小學校經費主要來自於地方的財產稅 (property tax)，鄉區學校所在學區的不動產價值通常較低，連帶使課徵到的財產稅收較少；再加上州政府對學區的補助計畫多以學生人數計算，對於學生數偏少的小型偏鄉學校相當不利；再者，聯邦政府針對貧窮學生補助的 Title I 補助款特別強調依照貧窮學生人數計算額度，對於貧窮學生比率高但符合補助資格學生人數少的偏鄉學校也是不利的，結果就是鄉區學校的每生教育經費相較於其他地區學校偏低。

我國於 2017 年頒佈《偏遠地區學校教育發展條例》，將偏遠地區學校界定為因交通、文化、生活機能、數位環境、社會經濟條件或其他因素，致有教育資源不足情形之公立高級中等以下學校；2018 年頒佈「偏遠地區學校分級及認定標準」，將偏遠地區學校分為離島地區學校及臺灣本島偏遠地區學校，並依前述認定因素，各分為三級：極度

偏遠、特殊偏遠、與偏遠。

中小學校經費來源以政府撥款為主，年度預算編列主要依照班級數計算，各校經費差異主因於學校規模大小；偏鄉學校大多規模偏小，年度預算規模不如大型學校，但學生人數少，班級規模偏小，每生單位成本偏高，導致偏鄉學校辦學成本過高的批評。探討對於偏鄉學校教育資源問題首推財務資源，偏遠國中無法負擔教師差旅交通費和代課費，專任教師進修機會常被剝奪；偏遠國中校舍建築等設施並不差，但在相關材料、設備的添購和場地設備的維修更新方面卻沒有穩定的經常費；偏鄉國中經費資源環境不穩，課程與教學改進方案的推展有限(甄曉蘭，2007)；2018 年度偏鄉高級中等學校每班平均單位成本為非偏鄉學校的 1.11 倍，差距不大，但偏鄉學校每生平均單位成本為非偏鄉學校的 1.46 倍(陳麗珠，2021)，可見偏鄉學校教育資源問題在於學生人數少且班級規模小，每生單位成本偏高僅因規模不經濟所致。

偏鄉學校另一種資源不足在於人力資源，學校教師員額編制乃依班級數計算，理論上應足以應付班級教學與導師工作，但行政工作仍須教師負擔，小型學校教師身兼多職的情形相當普遍(呂善道，2014)，制訂偏鄉教育政策應先釐清偏鄉小校迷思，包括：教師員額計算之盲點、學校資源不足非經費不足、未必需要補救教學、不宜一味限制流動或獎勵留任、及應減輕行政負擔而非增置員額等；偏鄉學校教學所需的硬體資源已經足夠，所嚴重欠缺的是軟體資源，尤其是人力資源(何俊青，2016)，改善偏遠學校資源問題應考量偏鄉之實際需求的「教育機會均等政策模式」(王麗雲、甄曉蘭，2007)。

偏鄉學校教育資源匱乏的問題，一直都是教育補助政策的重點。我國對於偏遠地區學校的教育補助，最早可回溯到 1984 年臺灣省政府教育廳實施「平衡城鄉教育機會均等計畫」，目的在於平衡區域發展以普及教育機會，補助全省偏遠地區中小學校重點硬體設備與設施；延續此計畫之精神，教育部於 1996 年針對全國文化刺激不足學校實施「教育優先區計畫」，補助設備設施與辦理活動，亦可視為偏鄉教育補助政策的濫觴。2001 年開始，教育部依據《教育經費編列與管理法》建立教育補助制度，設立特定教育經費分配與審議機制，將偏鄉地區學校納入弱勢照顧優先補助對象。在近二十餘年間，投入大量資源積極補償偏鄉地區學校教育資源，補助項目涵蓋軟體與硬體，透過辦理教育活動與充裕設備，期能彌補學校社區文化條件先天不利。2017 年《偏遠地區學校教育發展條例》實施，規定中央主管機關應依地方政府財力級次及偏遠地區

學校級別優予補助，並應專款專用於各項協助措施外，也積極鬆綁法規以協助解決人力不足的問題。教育部依據本條例指定 2018 學年度偏遠地區學校，其中包括 13 所國立高級中等學校（教育部，2020a）。

研究設計與實施

偏鄉學校教育問題的討論多以國中小學為對象，且多以教學資源與人力不足問題的探討居多；高級中等學校隸屬國教署與直轄市，實施基金預算，設有校務基金，教師員額編制與人力優於國民中小學，十二年國教後更投入大量專案補助計畫，財務狀況普遍良好。其中，13 所國立高級中等學校因被認定為偏鄉學校，是否接受較多補助，扭轉區域劣勢，改進教學效果，值得進一步深入探討。本研究乃以偏鄉高級中等學校為對象，探討偏鄉高級中等學校在十二年國教補助政策下，在收入與支出、補助申請與執行、執行補助之人力資源、與校務基金預算制度之運作等面臨問題，以及對校務運作的影響。

2018 學年度教育部指定偏遠地區國立高級中等學校 13 所，包括：成功商水、馬祖高中、光復商工、仁愛高農、關山工商、後壁高中、金門高中、國立玉里高中、恆春工商、金門農工、佳冬高農、澎湖海事水產、馬公高中，其中 5 所位在離島。最小規模學校為 12 班，最大規模為 48 班（教育部，2020b）。為深入瞭解偏鄉高級中等學校財務狀況，以及學校財務受到補助政策之影響程度，本研究選取其中三所規模較小、交通不便、同地區無其他同級學校的非離島學校作為訪談對象（表 1），三所偏鄉學校規模偏小，學生數不超過 300 人，以辦理技職教育為主，生/師比、生/教職員比都偏低。

表 2 計算 2018 年度三所學校決算中的自籌收入（含學雜費收入與減免、建教合作收入、推廣教育收入、其他補助收入、雜項業務收入、業務外收入）占總收入（含業務收入與業務外收入）比率，此三所小型高級中等學校自籌比率都在兩成左右，其中一所超已經過兩成；若將自籌收入中扣除來自學生收費的收入後，計算其餘來自學校透過申請與爭取方能獲得的收入占總收入的比率，可發現三所學校學雜費收入少，後者僅比全部自籌收入比率少 1%至 2%；每一位教職員負擔籌措的金額分別為 26 萬元、33 萬元、與 46 萬元，此三所學校對補助收入的倚賴程度高，申請與執行補助是學校行

政重要的日常工作。

研究者親赴三所偏鄉高中進行焦點團體訪談，會議一共進行三場，邀請該校校長、主計主任、以及執行專案的主任、組長參加（表 3），事先亦請學校提供近三年（2016 至 2018 會計年度）財務收支數據作為背景資料。焦點團體訪談採半結構式訪談進行，訪談大綱包括財務收支、校務基金運作、自籌收入、與申請執行補助專案等（表 4）。

在焦點團體座談完成後，將訪談錄音謄寫成逐字稿，將受訪者所陳述的內容依訪談順序編碼，以利訪談資料分析。基於研究倫理並保障受訪者個人資料及隱私，全部資料皆以代碼表示。訪談資料的分析編碼方式為：於引述受訪者的話語時，第一碼為受訪者的學校代碼，第二碼為受訪者的職稱，第三碼為訪談大綱，第四至第五碼為整理逐字稿順序，例如 A1-1-01 即代表第一所偏鄉學校校長針對訪談大綱第一部分（校務基金運作與財務經營）發言，整理於該場訪談逐字稿第 1 頁；其他受訪學校代表編碼方法依此類推。

表 1

研究對象基本資料

| 學校 | 班級數 | 學生數 | 教職員數 | 生/師比 | 生/教職員比 | 備註 |
|----|-----|-----|------|----------|----------|----------------------------|
| A | 21 | 281 | 77 | 4.93 : 1 | 3.65 : 1 | 設置普通科、專業群八科(含原住民藝能班、綜合職能科) |
| B | 16 | 234 | 59 | 5.44 : 1 | 3.97 : 1 | 設置專業群科七科與進修部 |
| C | 12 | 171 | 51 | 4.89 : 1 | 3.35 : 1 | 設置綜合高中六群 |

資料來源：採自高級中等學校概況統計，教育部，2020c。

表 2

研究對象補助收入占總收入（2018 年度）

單位：%/元

| 學校 | 自籌收入占總收入(%) | 扣除學雜費後自籌收入占總收入(%) | 每教職員自籌收入(不含學雜費)(元) |
|----|-------------|-------------------|--------------------|
| A | 17.2 | 15.4 | 265,928 |
| B | 18.7 | 17.1 | 332,912 |
| C | 23.2 | 21.8 | 468,005 |

說明：學校公告年度決算數。

表 3

焦點團體訪談參與人員代碼、時間、與地點、

| 學校 | 受訪者職稱與代碼 | 時間 | 地點 |
|----|--|------------|------------|
| A | A1 (校長) ; A2 (主計主任) ; A3 (教務主任) ; A4 (總務主任) ; A5 (實習主任) ; A6 (設備組長) ; A7 (實研組長) | 03/19/2020 | A 校 校長室 |
| B | B1 (校長) ; B2 (主計主任) ; B3 (秘書) ; B4 (總 務主任) ; B5 (實習主任) ; B6 (教務主任) ; B7 (人事主任) ; B8 (輔導主任) | 03/20/2020 | B 校 會議室 |
| C | C1 (校長) ; C2 (主計主任) ; C3 (總務主任) ; C4 (實研組長) ; C5 (設備組長) | 03/21/2020 | C 校 校長室 |

表 4

焦點團體訪談大綱

| 代碼 | 主題 | 內容 |
|----|----------------------|---|
| 1 | 校務基金 運作之現 況與問題 | 學校近三年決算之收入與支出結構分析： 收入結構：政府撥款 (教學研究補助收入) 、其他補助收入 (競 爭型計畫) 、建教合作教入 (委辦計畫) 、推廣教育收入、學雜 費收入、業務外收入 (利息、資產使用及權利金、受贈收入) 、 與其他項目之配置； 支出結構：教學成本 (教學研究及訓輔成本、建教合作成本、推 廣教育成本) 、其他業務成本、雜項業務成本、管理及總務費用、 其他業務費用、增加機械及設備/交通運輸設備/什項設備支出、增 加不動產廠房支出、與其他項目之配置； 預算編列：人事費、業務費、與其他基本需求預算額度。 |
| 2 | 自籌收入 之現況與 問題 | 其他自籌收入：建教合作收入 (委辦計畫) 、推廣教育收入、學 雜費收入、業務外收入 (利息、資產使用及權利金收入、受贈收 入) 、社會資源的挹注與問題。 |
| 3 | 專案補助 之執行與 | 專案補助執行問題：經常門、資本門之配置、申請、審查、執行、 或成果展現的問題。 |

| | |
|----|--------------------------------------|
| 問題 | 人力負荷：兼行政職務教師執行專案之工作負荷、教師協助執行專案之工作負荷。 |
|----|--------------------------------------|

參、分析與討論

一、學校收入與支出

國立高級學校成立校務基金，實施基金預算，可將年度賸餘滾存校務基金，多年度累積賸餘則可動支於校舍改善等開支，但累積賸餘款的前提必須是年度預算足以支應學校運作所需，且必須有自籌能力方能創造賸餘。學校收入大部分來自主管機關，創造盈餘空間有限，實施基金預算制度存在三個基本問題：

政策變動影響預算執行：校務基金實施原則是扣除折舊及攤銷費用後收支應平衡，或是部分年度有賸餘；但收入預算僅是預估數，跨年度之間的變動在編列預算時並無法完全掌握；另一方面，支出預算額度亦無法完全控制，一旦政策變動幅度太大，例如新增大額度的計畫收入、縮減計畫經費、或改變計算方式，年度經費就會隨之變動，增加控管上的難度。牽動學校教學與行政運作。

經常門預算編列與實際需求不符：經常門部分項目預算編列受法規限制，無法配合學校實際需求，更未考量各地區特殊狀況，無法因地制宜，難免使部分科目經費不足或執行率偏低。

資本門預算編列額度有限：資本門預算編列為額度制，編定後即不可超支；計畫補助的資本門卻是競爭制，項目與金額無法事先掌制，導致無法整體規劃校內建築設施之修繕更新。

以上三個學校基金預算的問題在偏鄉高級中等學校更為明顯，此因偏鄉學校班級數少，年度預算不足，學生學雜費收入亦少，且地處偏鄉，社區資源的捐贈收入亦少，為維持學校運作與發展，必須更積極爭取補助收入。但補助收入畢竟不若年度預算穩定，學校申請與執行補助會遭遇偏鄉學校特有的難題，以下依序分析：

(一) 偏鄉學校收入

偏鄉學校收入以主管機關撥給的「教學研究補助」收入為主，主依學校班級數等基本條件設算基本需求額度後核定，約占總收入來源的八成，可勉強維持學校運作，

但學校想要發展特色，就要靠自行籌措。

學校自籌收入首推學雜費收入，但偏鄉學校學生人數少，雖然高職生學雜費由政府補助，但校內弱勢學生減免收費比率高，學生收費收入僅占總收入 1%；資產使用及權利金收入（租金）因學校位處偏遠，設施乏人承租，收入亦少；學校所在社區資源不足，無力捐輸，受贈收入當然也少；利息收入、違規罰款收入、及雜項收入等合計亦僅約占總收入 4%，遠不及實際需求。總之，學校彌補財政缺口只能積極申請計畫補助收入及建教合作收入，其中又以補助收入最多，占自籌收入總額的九成以上。一位校長說：「我們學校不申請就活不下去，因為很多瑣碎的費用必須用競爭型計畫去彈性勻支」（C1-1-10）。

（二）偏鄉學校支出

受訪的偏鄉高級中等學校一致表示日常運作所需業務費「嚴重不足」，與十年前研究發現，偏遠國中無法負擔教師差旅交通費，以及缺乏穩定的添購設備和維修設施的現象（甄曉蘭，2007），幾無二致：

人事費：年度預算中，人事費占總支出在八成以上，偏鄉高職多為單科單班，必須開設的課程都不能少，五科五個班，鐘點費很難節約，業務費更是所剩無幾：「每年到了九月，當年度業務費就用完了！」（B2-1-14）

水電費和修繕費：偏鄉學校多開設專業群科或綜合高中，實習設備設施多，水電費也高；現有校舍建築多在 2000 年前完成，已逐漸老舊，修繕費嚴重不足，業務費僅能小部分補強；若要修建校舍建築或購置設備，只能等待專案補助公告相關項目再行申請。總務主任說：「這麼多的校舍、物品，一年的維護費才八十萬；其實很多設施都老舊，例如化糞池一次維修要十幾、二十幾萬，想要維修卻不能一次花太多錢，無法進行完整修繕...」（A4-1-11）

差旅費和代課鐘點費：偏鄉學校必須付出「隱性成本」（implicit costs），「教職員參加進修研習路程無法當天往返，代課鐘點費與差旅費都比一般地區多」（B2-1-23）；學校無力完全支應教師進修的代課鐘點費與差旅費，只能輪流出差，校長說「只能請同仁多體諒」（A1-1-02）。

資本門經費：學校規模小，年度預算編列的「一般建築設備」完全不足實際需求，只能等待適合的補助專案提出申請；學校設置專業群科又單科單班，實習設備設施多，維護費也高，但學校位在交通不便地區，廠商前來投標施工的意願不高，導致維修費

用與建築設備採購價格都比一般地區學校高，這是偏鄉學校的另一種隱性成本。一所偏鄉學校就遭逢屢次流標的窘況：「我們這邊的交通成本高，建築成本高，人力成本也高，就不好賺...太陽能光電設施，學校自己標了三次都沒有人投標，再委託縣府一起標兩次也沒有人來...」(A1-1-14)

二、申請與執行補助政策

(一) 十二年國教帶來大量補助計畫，偏鄉學校受惠大

2014 年開始實施十二年國民基本教育，並以法令保障每年度經費 300 億元以上，其中包含數個大型補助學校提升品質的計畫，2017 年行政院推動「前瞻基礎建設計畫」，這些計畫明顯為偏鄉高中帶來正面效應，校長表示很感謝：

「十二年國教以後，對我們偏鄉學校給的資源跟管道都變多了，我們真的很感謝。」(A1-1-11)；「...現在的教育政策在資源挹注，是採用差異性、因地制宜方式協助學校...蠻認同這樣的作法。」(A1-1-12)

然而這些額外多給偏鄉學校的資源，大部分都是以競爭型計畫的方式補助，學校必須申請、執行、並提出成果報告：

「...我們要主動申請，也要寫計畫，每一個計畫都要審查等行政作業，對學校行政人力會辛苦一點...但是為了學校整體的校務發展，也確實應該這樣做。」(A1-1-11)

以下依序整理偏鄉學校校長、主任、與組長對 2016 至 2018 三個年度補助收入的申請、執行、與成果的意見：

(二) 偏鄉補助收入多，但年度間變動大

學校每年獲得補助計畫的項目與額度不穩定，編列預算時很難預估來年會有多少補助收入，遑論將補助納入校務發展長期規劃中，非常可惜。一位主任表示：

「在匡列競爭型計畫預算之前，我們都不曉得上面會給我們多少錢...有時

候高有時候低，跟你講額度有 400 萬，但又改為 500 萬、600 萬，到底最後會有多少錢都不知道！...預估都有點困難。」(A1-1-09)；

2016 年以後的三個年度間補助收入逐年遞增，其中一所學校「在此期間就增加近 700 萬」(B2-1-08)；另一所學校「...2017 年突然接獲通知去申請完全免試入學補助，光是單一年度就高達 1,000 萬元！」(A4-1-11)。

一旦政策變動就會牽動學校補助的規定，例如前瞻計畫裡的完全免試入學補助，有一部分限定偏鄉學校申請，但同一計畫在各年度之間變動很大，學校要隨時機動調整，視情況而改變：

「完全免試入學補助資源挹注的部分，就直接明講金額...我們第一年申請是一千萬，第二年續辦學校給我們六百還是五百萬，第三年也是五百萬。...第一年一千萬沒有砍，第二年大概到三月已經核定金額，但三月到五月之間又來文告訴我們資本門要砍兩成，本來是叫大家不要買設備，後來又說已經買的就不要買了，我們又得再度調整...」；「...今年申請初審的時候是跟我們說可以寫到上限是四百萬，所以各校就會希望能夠寫多一點再被砍，所以寫到了五百多萬...結果到最後還是核給三百萬！...又花了好多時間和人力。」(C4-3-12)

另一種不動產修繕補助是比較理想的方式，計畫開放讓學校依需求提出申請，提交計畫內容只限 20 頁並附上規劃圖與實際照片，也要親自出席說明，一位總務主任認為這種申請方式比較務實：

「今年充實一般科目的教學設備補充補助申請就比較簡單，有教學設備清單給你挑選，只要把需要的項目勾選下來，審核後認定確實需要就會核給...這樣子我們就不用寫這麼多，大概兩、三頁就夠了。」(C5-3-12)

(三) 偏鄉學校執行部分補助計畫遭遇特殊的困難

偏鄉學校位處偏遠，交通不便加上所在社區社經情況，成為學校辦學的先天限制；學校執行補助計畫時有時遭遇一些偏鄉特有的問題，例如是否補助交通車資：

「偏鄉學校需要交通車補助才能走出去！我們學校生員較少，班級人數較少，平均分攤遊覽車的費用對學生負擔很大。市區學校一個班級可能 36 個學生，平均分攤比較便宜，對我們可能只有 10 個學生分攤一部車子的錢，但問題是這裡的家長已經沒錢了，還要負擔這些，對學生的經濟壓力是蠻大的...透過學校補助學生交通費學生才能夠真的走出去，學生自費負擔車資就完全走不出去。」(C1-3-22)；「優質化計畫曾經有一次不補助交通費，那時候我們就很慘；因為我們要帶學生去參加活動只能搭乘公共交通運輸工具，或是租遊覽車，但這樣就需要車資的補助」；「均質化計畫也是不補助學生交通費的，原因是學生應該使用者付費，但是對我們這樣的地區的學生來說就很困難」(C1-3-21)；

教育部訂定補助計畫時，是以大多數學校的狀況作考量，偏鄉學校有其特殊狀況，執行補助計畫時就會遭遇困難。建議未來核定補助時，留給偏鄉學校使用補助款的彈性空間，讓當地學生能夠真正受惠。例如偏鄉學校大多距離市區路途遙遠，補助計畫辦理學生增能的活動包括職場體驗、教學參訪、實習技能提升、業界教學參訪等，都必須師生一起搭車前往，建議允許使用補助經費支付參加活動師生的交通費；又如偏鄉學校多位在山區或海邊，設備設施耗損比一般地區大，需要較多資本門補助：

「希望偏鄉學校使用補助可以因地制宜...」(C1-3-25)；「經常門和資本門的配置都規定以 50 和 50 做為分配，我們寫計畫在校內統籌階段時就很困難，因為我們需要資本門比較多，最後只好把一些本來必須要買的資本門刪除...所以是不是可以給我們校內分配的彈性」(A7-3-15)

建議未來補助時，經常門與資本門經費之間比重的配置隨學校所在地區而有差別，給予偏鄉學校執行計畫配置經費的彈性，或是針對偏鄉學校特殊需求補助經費，或允許偏鄉學校整合相關計畫與項目彈性支應特殊需求項目（如交通費），或進一步在大型計畫（例如前瞻基礎建設計畫）允許地理位置特殊的學校可以購置專屬交通車，並於每年預算中編列車輛人事費與維護費用，方能徹底克服學校地處偏鄉的不利。

(四) 補助成果考核量化指標對偏鄉學校不利

學校執行補助計畫必須依據量化指標呈現成果，但小型偏鄉學校學生人數少，學期中多個補助計畫同時進行，老師和學生都分身乏術，補助成效考核呈現的參加人數也不夠多。負責執行多項專案的組長認為：「補助經常門經費那麼多，最後還要呈現舉辦場次與參加活動人數作為成效。但學校老師人數那麼少，所以辦教師講座來參加的老師少，效益就很不好；我們學生人數少，活動怎麼找都是同一批學生，例如辦理證照培訓，有資質參加培訓的學生，課後都必須去舞蹈社跳舞，很多活動都抓不到足夠學生來參加...」（C4-3-21）

不僅參加活動人數不足，辦理時間更不夠用：「學校課堂教學都融入辦理競爭型計畫的活動，但是既有的課程都有教學進度，不能讓每一週的教學都用在涵蓋計畫內容。有一些活動必須要利用假日，或甚至夜間來辦理...執行這些計畫的老師就很疲憊，學生也跟著太累。」（C1-3-25）；校長只能樂觀勉勵這樣對學生還是有些幫助：「老師一個當三個用，學生也是一個當三個...但如果學生有心要學習的話，會學到很多，只是老師和學生都累！」（C1-3-6）

三所學校都是辦理技職教育為主的學校，但學生數少，單科單班在使用資本門設備，曾經遭遇使用率過低的質疑：「我們學校有六個科都是單科單班，可是專科教室不像電腦教室。電腦教室可能用於計概、資訊類科的課、甚至其他科的專題實作也可以使用...可是專科教室只能專用，例如木工場就只有建築科在用，原住民專班的琉璃工藝專科教室就是製作琉璃時使用，其他班也不能用啊...被評鑑委員說你們教室使用率怎麼那麼低！」（A5-3-19）

（五）偏鄉學校執行補助計畫與項目眾多，難免重複申請

專案補助屬特定教育補助，不僅項目用途有規定，連金額都有限制。在基金預算制度下，學校為補足年度預算編列基本額度的不足，必須同時申請多個專案，從中獲取一些盈餘挹注校務運作所需。偏鄉學校自籌經費大部分來自補助計畫，每年度執行的補助計畫很多，內容互相重疊但各自為政很難整合；有些補助項目經常在幾個補助計畫重複出現，只能重複申請；每個計畫規定都不相同，有時項目不盡適合學校所需，有時補助項目金額過大但補助額度不夠支應。對此現象，學校已經習以為常，盡量削足適履，只要是差不多合用的項目就申請，也在不同補助計畫重複申請。最常見的情況就是補助經費切割成小額度，其實並不足學校實際需求的規格或數量，學校只能申購較低規格或購置較少數量，長期下來造成校內教學設備數量不足、規格不一或不盡

合用，導致同一類設備各品項的規格、年限與狀況不一，維修更是一大難題：

「很多東西真的想要維修，卻不能一次花太多錢，無法進行完整的修繕...就像是沒錢看醫生，只能去買感冒糖漿喝，感覺有花錢治療就好了...但這樣沒有辦法規劃整個大方向，只能小部分一直修」(A4-1-11)

(六) 補助只能部分解決偏鄉學校教育問題

偏鄉學校教育問題的成因眾多，非學校教育能夠解決，更非補助計畫可以解決。例如政府針對偏鄉學校量身打造的學生入學獎學金，每學期發給一萬元，三年可以領取六萬元，這種偏鄉學校專屬的補助對招生有實質幫助嗎？校長表示：

「一萬元對這邊的孩子起不了作用！...偏鄉的孩子國中畢業之後都希望趕快脫離父母掌握，寧可到市區遠一點的地方就讀；我們是社區型學校，有設置類科的限制，程度比較好的學生會去挑戰明星學校，有運動專長的學生會被都會地區學校挖角...」(C1-3-25)

主管機關雖有提供資金協助偏鄉學校增加招生誘因的美意，但如果認為僅用寥寥之數就能把學生留在偏鄉就近入學，以三年之艾治七年之病，也太簡化偏鄉學校的問題了！不如真正以偏鄉學校需求的角度切入問題給予補助，例如充實執行補助行政的人力，方能為學校帶來助益。

三、偏鄉學校執行補助計畫之人力資源

(一) 申請與執行補助人力不足

受訪的三所偏鄉學校都表示現有校內教師員額編制不足，教師必須超鐘點授課，大部分都還要支援行政申請與執行補助專案，人力窘迫，壓力很大。

「我們學校編制小，做的事情不會比較少，該有的計畫我們都還是要爭取。之前有一個下午有五個地方在辦研習，那已經太過頭！」(A4-3-12)

偏鄉小型高級中等學校也是實施基金預算制度，必須透過計畫申請以補足學校預算額度不足的缺口；但是班級數少，教職員員額編制當然少，大部分教師都必須兼任行政，從申請到執行計畫的人力不足，又影響教學品質。再者，偏鄉學校教師多兼任行政工作，工作繁重，每天行政和教學工作兩頭忙，工作壓力大，沒有留給自己太多時間與機會思考，遑論在工作中專業成長。

「我們學校執行人員有嚴重行政負荷的問題，計畫一直在增加，但是我們人員並沒有增加，導致我們在增加這些計劃的時候，必須要犧牲教學這一塊，變成做行政工作的比例占很大」(A7-3-15)

(二) 人員負荷大，經驗無法傳承

過去研究指出，偏鄉國中小學校硬體資源已經足夠，所欠缺的是人力資源(何俊青，2017)，小型學校教師身兼多職的情形相當普遍(呂善道，2014)，國中小主管機關為地方政府，教育資源有地區差異，此與美國鄉區學校的情形類似(Public School First NC.Org，2022)，但本研究發現，偏鄉國立高級中等學校主管機關為教育部國教署，財源較國中小學校充沛，仍面臨學校教師流動率高的問題，兼任行政的老師未必通盤瞭解補助計畫的更迭，尤其是必須經過專業訓練與相關證照設備的採購或修繕等總務處業務；何況主任或組長本身也是教師，偏鄉小校教師教學與行政兩頭燒，負擔很大，留任意願低，往往在掌握業務後就調校了，導致每年都要重新訓練新人接手，經驗無法傳承，效能與效率都不好，主任和校長很辛苦：

「偏鄉教師流動大，我教會一個組長執行補助專案後，他就走了，很困擾...沒有效率就沒辦法產生效能，人員要不斷重新學習」(B6-3-18)。

「老師有課堂進度的壓力，又要寫計畫、又要辦活動，對老師來講負擔很大。教師本職是教學，教師兼主任組長等行政工作都是因為校長拜託，校長真的很辛苦，很難找到行政人員。」(B2-3-08)

偏鄉學校教師流動率高，申請與執行計畫的行政經驗傳承不易，延續性也差。有

些專案補助購置的設備當初提出申請或是建議購置的教師離職，接任教師的專長未必和前任教師相同，導致設備使用率不高，無形中也是一種浪費。一位長期服務偏鄉的主任的一段話，道盡長期留任偏鄉高中教師的心聲：

「如果要說場面話，當然是為了教育一切都值得！為了學生，做這麼多事情確實是值得！...但是我們的教學生涯畢竟還那麼久，一開始就把很多的精力在前期就用光，到後期到底能不能再撐下去？雖然我覺得這一切值得去做，但沒有辦法一直持續下去。」(A4-3-13)

偏鄉學校一致認為在偏鄉小校最需要的人力資源不是增聘教師，而是讓補助計畫聘有專任助理，負責行政事務性的工作，對於組長或主任才會有實質幫助。建議凡是執行專案一定金額以上，且規模在一定班級數以下的偏鄉小型學校，另外撥給經費聘請專任助理；或是允許規模在一定班級數以下的小型學校可以將同一年度幾個補助專案合併計算補助金額，達到若干金額以上就可合聘一個專任助理，協助補助專案行政業務；至於原來兼任行政的教師，對於學校發展需求比較瞭解，就可以專心負責規劃補助計畫申請內容，讓補助的軟硬體項目能確實幫助學校提高教學層次，進而帶動偏鄉社區發展。

四、偏鄉高級中等學校校務基金預算制度的運作

三所受訪學校的 20 位受訪者對於補助收入的態度很一致：十二年國教實施以後，補助計畫增多，金額也增加，感覺「一則以喜，一則以憂」，喜的是收入增加可挹注校務運作所需，憂的是多個計畫帶來繁重業務，甚至影響教學。

(一) 偏鄉學校發展確實需要補助挹注資源

三所偏鄉學校的自籌收入與財務努力績效良好，但努力申請補助計畫的原因卻是經費不足，教師必須撰寫計畫購置教學所需材料：

「二十年前學校有足夠的錢換設備、影印，我們只要專心教書就好...現在卻是上課要用的材料必須自己寫專案申請，否則材料絕對不夠用!...但學校是教育單位還要自己去籌錢?...其實應該把預算撥足，讓老師不要花時間去寫這些

東西...減少這些專案的工作會讓我在教育工作上投入的更多；身為主任，我可以跟老師們共同去啟發學生讓學校發展，而不是為了賺錢！」(B6-1-19)

偏鄉學校規模小，教師必須兼任行政，耗盡精力於執行補助計畫，同時辦理多種活動反而妨礙教學，師生尚未蒙其利先受其害；經費核銷與成果考核呈報業務帶來沉重行政負擔，淪為無止境的辦理活動，逐漸失去辦教育的初衷。

(二) 基金預算制度鼓勵學校賺錢

基金預算的基本理念在於藉由鼓勵學校爭取經費，提高學校的效率，但如果在編列預算時，先預估學校年度中另有自籌收入，未編足正常運作所需經費額度時，對學校整體規劃與運作反而造成干擾，預算編列不足，校務運作就無法完整規劃，所有的規劃都要等申請補助結果下來才能決定：

「我們是職業學校，但一整年只有 200 萬至 300 萬的資本門預算，沒辦法作整體校舍規劃，只能切割成小部分執行...只能在 A 計畫申請，B 計畫也申請，但就擔心兩個計畫錢都來，或是都沒有來...很多都重複申請，也造成不必要的浪費。」(A4-1-21)；

「基金預算制度下，要我們保持『飢餓』的心態去爭取經費...要我們寫計畫去競爭經費、要鞭策老師努力當然都可以，但還是要先給足一定的基本量再說；而不是說基本量根本就不夠，我們只好這也亂吃，那也亂吃，結果吃到重複的...很多計畫後來都是蠻多重複的東西。」(A4-1-21)

偏鄉學校的設立是為了栽培在地學生，使其不因居住地區而落後，但現在卻變成老師必須先去賺錢才能辦教育，一位主計主任為偏鄉孩子的未來擔憂：

「學校是教育機構，那怎麼會把它變成一個營利機構？你可以算出國家投入多少錢在教育一個學生身上，可是又要算我要做專案賺多少錢，我會蠻難過的...小孩是我們未來的希望，如果要老師去賺錢才能辦教育，偏鄉孩子的未來在哪裡？」(C2-1-17)

(三) 困在「從賺錢到花錢」的循環

十二年國教帶來充沛補助資源，在小型偏鄉高級中等學校因先天條件限制必須更努力爭取補助，結果卻困在一個從「賺錢」到「花錢」之間的矛盾循環中，也是財力與人力資源無止盡的消耗：

「我們很努力地爭取計畫...我們爭取計畫越多，要成果就辦很多活動...為了盈餘一直在爭取計畫、辦活動，那我們到底是在辦教育還是辦活動?...如果學校沒有極力去爭取競爭型計畫，我們經營會更困難...只能靠這些去增購設備、或是做一些想做、該做的事情...結果學校就是不斷賺很多錢，也不斷花很多錢」(A4-3-12)

(四) 偏鄉學校確實有較高的基本需求

《教育經費編列與管理法》第十條規定教育經費基本需求的計算：「...應衡酌各地區人口數、學生數、公、私立學校與其他教育機構之層級、類別、規模、所在位置、教育品質指標、學生單位成本或其他影響教育成本之因素，研訂教育經費計算基準，據以計算各級政府年度教育經費基本需求...」，本法實施二十年後，偏鄉學校的訴求與此法條的精神不謀而合：

「我們學校一年裡要執行三十幾個計畫，這麼多計畫是不是會有疊床架屋的問題?...應該是把必須辦理的工作，例如教學活動與證照訓練，設定公式算出基本額度，編足預算給學校，讓學校回歸正常運作；學校要提升品質、發展特色或重點項目，再來寫競爭型計畫額外爭取。」(A1-1-20)

學校建議不要把補助經費切割成太多小計畫，就可省下教師與行政人員的更多時間，才能回歸教學本業；針對偏鄉學校運作特別需求的項目（如代課鐘點費、差旅費）在年度預算中編列額度才能根本解決問題：

「我們措了太多計畫，可是如果沒有計畫補助 學校又過不下去...如果能給學校彈性使用業務費，或是對偏鄉多一些基本額度，我們就不用爭取那麼多競爭型計畫，所有的老師和學生的上課就會比較正常一點...」(C5-1-25)

肆、結論與建議

本研究分析十二年國民基本教育實施後的補助政策對偏鄉高級中等學校財務與運作的影響，以下提出結論與建議。

一、結論：補充變取代，使偏鄉學校陷入兩難困境

- 1、十二年國教改革帶來多項補助計畫，大幅增加對偏鄉高級中等學校挹注的經費，補助收入成為最重要自籌收入來源。
- 2、高級中等學校實施基金預算，預算先預估年度中另有自籌收入，未編足學校運作所需額度，促使學校積極申請各種專案補助。補助編列預算高估補助收入，本應為「補充」學校發展特色的補助，反而「取代」學校原本應編列的基本需求預算，包括經常門與資本門支出。
- 3、為寬籌足夠收入，偏鄉學校同時申請多個補助計畫，難免重複申請，疊床架屋；但補助項目未必完全符合偏鄉特性與學校需求，以量化指標評鑑補助執行成效亦不利於小規模的偏鄉學校。
- 4、偏鄉學校規模小，員額編制不多，教師必須兼任行政並執行多個補助計畫，大量工作負荷耗損精力與熱情，難免折損教師生涯發展；也間接造成教師流動率高，執行補助專案經驗無法傳承，形成惡性循環。
- 5、國立高級中等學校實施校務基金制度已逾十年，基金預算制度本身強調獲利盈餘的企業經營思維，結合十二年國教改革附帶實施的多項競爭型補助計畫，逐漸改變偏鄉高級中等學校的經營與運作，讓學校「賺很多錢，又花很多錢」，已經陷入「必須申請補助以提升辦學品質，但執行補助又難兼顧教學」的兩難困境中。

二、建議：貫徹補助政策的「補充非取代」原則

- 1、給予偏鄉小型學校執行基金預算的彈性：

高級中等學成立校校務基金成立已逾十年，引入企業思維於學校經營；十二

年國民基本教育改革後，偏鄉小型高級中等學校辦學重點逐漸移轉於申請補助與辦理活動，教師人力耗損、教學品質都受到影響，宜適度鬆綁小型偏鄉學校編列自籌收入預算的規定。

2、偏鄉高級中等學校預算基本需求額度應納入學校實際情況，核予較高基準：

偏鄉高級中等學校受限於所在地區特性與自然條件，各項支出都必須額外付出偏鄉的「隱性成本」，預算編列額度不足校務全年運作所需。建議編定小型偏鄉高級中等學校年度預算時，允以較高基準核定基本需求額度，包括支付教師研習差旅費與代課鐘點費、行政人員講習差旅費等經常門支出，及設備設施修繕維修費等資本門支出。

3、放寬偏鄉學校使用補助項目金額、用途、與支援人力的彈性：

偏鄉學校受限於先天條件，學生數與教師員額編制都遠不及一般地區學校，建議補助專案針對偏鄉學校適度放寬規定，包括彈性經費配置（經常門與資本門比率）、執行項目（交通車/租車、購置設備），並允許學校以補助款聘用專任助理，或數個專案合資聘用，以充實支援人力，提高教師留任與兼任行政工作的意願。

4、讓補助收入是用來幫助學校發展特色，而非彌補學校運作經費的缺口：

建議補助政策參考補充非取代原則，先將學校日常運作所需預算額度編足，讓學校依據校務發展提出補助申請，補助收入僅是補充學校發展特色經費。

5、「辦教育！不要只辦活動！」適度整合補助計畫，簡化執行流程，讓學校回歸教學本業：

十二年國教實施以來，偏鄉高級中等學校落入「找錢--搶錢--花錢」矛盾循環中，老師在行政事務羈絆下勉強應付教學，將熱情耗盡後離開偏鄉，行政經驗無法傳承。教育主管機關宜適度統整補助計畫經費與項目，並簡化執行流程，讓學校補助專案數量減少但每案金額增加，簡化行政作業，讓教師回歸教學本職，學校專心辦學。

參考文獻

中文部分

- 王麗雲、甄曉蘭 (2007)。台灣偏遠地區教育機會均等政策模式之分析與反省。《教育資料集刊》，36，25-46。
- 何俊青 (2017)。偏鄉教育問題的迷思。《台灣教育評論月刊》，6(9)，15-19。
- 呂善道 (2014)。論偏鄉學校行政人員面臨之問題與解決之道。《臺灣教育評論月刊》，3(4)，20-24。
- 教育部 (2009)。國立高級中等學校校務基金 Q&A。台北：教育部。線上檢索日期：2020年09月30日。
http://www.hpsh.tn.edu.tw/administrative/accounting/?menu=event2¬ice_id=51
- 教育部 (2017)。立法院三讀通過「偏遠地區學校教育發展條例」。台北：教育部。線上檢索日期：2020年09月30日。
https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=3E18D28CAE93DF45.
- 教育部 (2020)。教育經費分配審議委員會及各分組進行審查作業應行注意事項。台北：教育部。線上檢索日期：2020年09月30日。
<https://ws.moe.edu.tw/001/Upload/1/relfile/6233/2464/f6ca6ec1-e4ea-4ba9-a3b3-b6334989ba3c.pdf>.
- 教育部 (2020a) 107 學年度偏遠地區高級中等學校名錄。台北：教育部。線上檢索日期：2020年09月30日。
https://depart.moe.edu.tw/ed4500/News_Content.aspx?n=63F5AB3D02A8BBAC&sms=1FF9979D10DBF9F3&s=265B07F5154800DE.
- 教育部 (2020b)。高級中等學校概況統計。台北：教育部。線上檢索日期：2020年09月30日。
https://depart.moe.edu.tw/ed4500/News_Content.aspx?n=48EBDB3B9D51F2B8&sms=F78B10654B1FDDB5&s=FB5F758C2022DD39.
- 陳麗珠 (2021)。偏遠地區高級中等學校校務基金運作與績效之探討。《教育政策論壇》，24(2)，1-31。
- 甄曉蘭 (2007) 偏遠國中教育機會不均等問題與相關教育政策初探。《教育研究集刊》，

外文部分

- Department of Education (2019). *Supplement not supplant under Title I, part A of the ESEA of 1965, as amended by the ESSA*. Retrieved September 30,2020 from the World Wide Web: <https://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/essa/snsfinalguidance06192019.pdf>
- Department of Education (2019). *Supplement not supplant provision of Title III of the ESEA*. Retrieved month date, year from the World Wide Web:<https://www2.ed.gov/programs/sfgp/supplefinalattach2.pdf>
- Department of Education (2023). *ESSA entitlement grants: Supplement not supplant requirements*. Retrieved September 30,2020r from the World Wide Web: <https://www.doe.mass.edu/resources/qrg-sns>
- eCivis (2020, May 20). *Law enforcement grants: The four main types of grant funding*. Retrieved September 30,2020 from the World Wide Web: <https://www.ecivis.com/blog/bid/48460/law-enforcement-grants-the-four-main-types-of-grant-funding>
- GovInfo (2023). *Search results*. Retrieved September 30,2020 from the World Wide Web: <https://www.govinfo.gov/app/search/%7B%22query%22%3A%22supplant%22%2C%22offset%22%3A14%2C%22pageSize%22%3A%2210%22%7D>
- NAfME (2022). *Changing the rule: How the change in the “Supplement Not Supplant” provision can help support music education*. Retrieved September 30,2020 from the World Wide Web: <https://nafme.org/changing-the-rule-how-the-change-in-the-supplement-not-supplant-provision-can-help-support-music-education/>
- National Center for Education Statistics, NCES (2007). *Rural education in America*. Retrieved September 30,2020 from the World Wide Web:

補充或取代？偏遠地區高級中等學校執行教育補助政策的兩難困境

<https://nces.ed.gov/surveys/ruraled/>

National Center for Education Statistics, NCES (2012). *Common Core of Data (CCD), "School District Finance Survey (F-33),"* (version d\) fiscal year 2012. Retrieved September 30,2020 from the World Wide Web: <https://nces.ed.gov/ccd/pdf/2015304.pdf>

Nonprofit Times (2021). *Use grants to supplement, not to supplant.* Retrieved September 30,2020 from the World Wide Web:

<https://www.thenonproffitimes.com/grant/use-grants-to-supplement-not-to-supplant/>

Organization for Economic Co-operation and Development, OECD (2017). *Rural definitions – presentations of approaches and moderated discussion.* Retrieved September 30,2020 from the World Wide Web:

<https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Proceedings-linking-rural-definitions.pdf>

Public School First NC. Org. (2022). *The facts on rural schools.* Retrieved September 30,2020 from the World Wide Web:

<https://www.publicschoolsfirstnc.org/resources/fact-sheets/the-facts-on-rural-schools/>

Supplement or supplant?

The dilemma of grant policy implementation in remote high schools

Li-Ju Chen*

Abstract

“Supplement not supplant” (SNS) is a statutory provision across numerous federal grant programs for U.S. federal education grants since 1960’s. Adopting SNS, this study aims to investigate the impact of grant policy in remote public high schools after the twelve-year basic education reform brought along with abundant subsidies by competitive grant programs. Through three sessions of focus group interviews with remote high school administrators, the four aspects of grant policy impact were thoroughly discussed: school revenues and expenses, procedures of grant application and implementation, human resources for grant administration, and operation of school funds. This study generated the following conclusions: (1) The deficiencies between budget scale and operation expenditures do exist in small-scale remote schools, to apply for governmental grants are imperative, thus make the grants are supplanting not supplement. (2) The regulations and requirements of grant programs are diverse and volatile, usually revised under yearly basis and sometimes conflict with one another, schools have to accommodate to them. (3) Remote schools usually perform poorly on quantitative outcome measures due to diseconomies of school scale. (4) Teachers have to take extra responsibilities for grant administration in addition to regular teaching, thus cause their high mobility. (5) Remote high schools face a difficult dilemma balancing their grant administration and regular teaching jobs.

補充或取代？偏遠地區高級中等學校執行教育補助政策的兩難困境

Keywords : rural education, high schools, education grant policy, twelve-year basic education

*
1st author: Professor, Department of Education, National Kaohsiung Normal University,
Email: t1466@mail.nknu.edu.tw

