

# 偏遠地區國民教育法令規範與政策之憲法學 觀點探究—輔參酌日本經驗

宋峻杰<sup>\*</sup>

有鑑於 2017 年 12 月《偏遠地區學校教育發展條例》之公布施行，雖可謂是已然完善我國偏遠地區國民教育發展工作推行的法令與制度框架，但於學界討論中較少有自憲法學觀點描述國民教育制度於偏遠地區推動過程時所衍生課題。故本文自相關法令規範及政策發展、該條例之立法過程、鄰國日本之經驗等面向，從憲法學視角論述於研究進程中所發現的幾則問題。經過此等探究過程，得知於該條例制定公布以前，若是採取憲法學之「立法不作為」論的觀點，則立法機關因未善盡憲法義務保障就讀於偏遠地區學校學生的學習權與受教育權，而已然長時間形成違憲狀態。於該條例制定公布後，其第二十一條久任獎金制度化的問題經過合憲性之檢視，亦已衍生有違憲之虞的法律風險。最後於參酌日本經驗方面，則發現包含制定偏遠地區學校級別標準在內，該國確實有不少作為值得我國政府機關與學界進一步深入的探究。

**關鍵詞：**久任獎金、日本《偏遠地區教育振興法》（へき地教育振興法）、立法不作為、國民教育、偏遠地區

---

<sup>\*</sup> 宋峻杰：國家教育研究院教育制度及政策研究中心助理研究員  
（通訊作者：jaydonsung@mail.naer.edu.tw）

## **On National Educational Legislation and Policies for Remote Area by Constitutional View-Reference on the System of Japan**

Chun-Chieh Sung\*

*This article first discusses the development and trends in the regulations and policies related to national education in remote areas of Taiwan. As regards to the development of statutory regulations, the legislative process of the "Act for Education Development of Schools in Remote Areas" promulgated in December of 2017 was analyzed and illustrated. Additionally, in light of the development of policy, an introduction of its history, recent moves and relevant opinions of the academic community are also elaborated. Second, on the basis of the foregoing, it is from the viewpoint of constitutional law that discusses several theoretical and legal issues before and after the implementation of the Act. Third, this article briefly scrutinizes the objective of implementing "Act on Improvement of Education in Remote Areas (1954)" in Japan and its related policies. It is hoped that this study may offer some insights into either education policy or education finance on how teachers from schools in the remote area of Japan are ensured to retain their position for a long time according to their willingness.*

**Keywords:** *bonus for long stay, Japan's Education Promotion Law for Remote Areas, legislative inaction, national education, remote areas*

---

\* Chun-Chieh Sung: Assistant Research Fellow, Research Center for Education System and Policy, National Academy for Educational Research (corresponding author: jaydonsung@mail.naer.edu.tw)

# 偏遠地區國民教育法令規範與政策之憲法學 觀點探究—輔參酌日本經驗

宋峻杰

## 壹、前言

自憲法學觀點論之，作為探討我國偏遠地區國民教育制度之最上位法源依據的《中華民國憲法》（1947）第五條規定中華民國各民族一律平等；該法第七條規定中華民國人民無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等；而該法第二十一條則確認人民享有受國民教育之權利與義務。緣此，無論何等族群人民較多聚居於何處，學生所就讀學校位處何地，凡生活於憲法第四條所稱我國「固有疆域」者，均得接受上述憲法上權利之保障而無疑。然而，我國政府在履行憲法義務的過程中，對於保障居住在偏遠地區人民之受教育權的相關法制整備工作上可謂有不當延宕之虞，導致多年來政府於執行多項與偏遠地區國民教育相關之政策工作過程中，衍生出諸如：政府經費分配不均、或是無法真正對於偏遠地區國民教育問題的根源對症下藥等學理質疑。

2013 年 1 月，兒童福利聯盟發表之〈2013 臺灣偏鄉弱勢學童學習貧窮分析報告〉當中更明白地指稱偏遠地區學生較一般地區學生在教育資源、學習能力與學習機會等方面，均面臨深刻且嚴重的匱乏困境（兒童福利聯盟，2013）。反觀鄰國日本，早在二次世界大戰後的 1954 年，該國政府即依據 1947 年遵循《日本國憲法》（1946）保障人民受教育權之重大目的所制定公布的《教育基本法》（1947）之相關規定，於 1954 年再制定公布為有效因應受到教育資源分配不均所影響的偏遠地區教育問題之《へき地教育振興法》（偏遠地區教育振興法）（1954）（玉井康之，2005）。因此，本文以下將自相關法制的梳理開始，並運用憲法學中有關「立法不作為」論點等視角，整理與分析自憲法學學理中所衍生的問題，再參酌鄰國日本法制與政策經驗，提出些許感想及心得，並向廣大學界先進投石問路。

## 貳、偏遠地區國民教育相關法制之概況

本節項目將自憲法規範，依序簡要整理目前我國公布施行的法規命令當中，與在偏遠地區所施行的國民教育相關內容。

### 一、現行法令規範

除於 2017 年 12 月經總統令公布後，始正式施行之《偏遠地區學校教育發展條例》（2017）將在後文中另行討論以外，其餘依照各項相關法規命令之內容特性，分述如後：

#### （一）法律層面

首先，具「整體制度框架性質」之法律規範者，如《中華民國憲法》（1947）第一百五十九條：「國民受教育之機會一律平等。」；該法第一百六十三條：「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準。邊遠及貧瘠地區之教育、文化經費，由國庫補助之。其重要之教育、文化事業得由中央辦理或補助之。」等規定內容與前述該法第二十一條均可屬之。另有關學校整備方面，《國民教育法》（1979）第四條第二項規定：「公立國民小學及國民中學由直轄市或縣（市）政府依據人口、交通、社區、文化環境、行政區域及學校分布情形劃分學區，分區設置。其學區劃分原則及分發入學規定，由直轄市縣（市）政府定之。」另有鑑於原住民族人民多居住於偏遠地區，《原住民族教育法》（1998）第五條之規定亦需一併納入考量。而《教育基本法》（1999）第五條對於偏遠及特殊地區之教育應優先予以教育經費上的補助亦屬重要。又，原住民族人民除享有前述各項憲法上權利之保障以外，《原住民族基本法》（2005）第七條更進一步規範政府應依據原住民族意願，本著多元、平等、尊重等精神，保障原住民族教育之權利。

其次，具「細部條件整備性質」之法律規範者，例如《強迫入學條例》（1944）第十四條規定偏遠地區學校應為因路途遙遠無法當日往返上學之學生，提供膳宿設備等內容即屬之。而 2000 年公布施行，且於 2011 年階段性完成修法工作之《離島建設條例》（2000）第十二條關於居住於離島地區接受國民義務教育學生之書籍費、雜費、

交通費及必要生活費補助的規定亦屬之。而於 2015 年為健全地方教育資源與人力，維護離島學生受教育權益，以及促使教師留任離島地區等目的，該條例再進行修法，而延長初聘教師服務年限之規定，亦為此性質的法律規範之一。

另一方面，日本教育法制當中雖無類似前述我國之《強迫入學條例》（1944）的法律規範，但與上述該條例第十四條近似之規定仍出現於日本《離島振興法》（1953）第十五條第一項的規範當中。惟其主要是要求中央政府及各地方自治團體在所轄離島上若是未設置高中可提供當地學生就學時，無論是在通學或是住校入學方面均應提供補助。之後，透過《へき地教育振興法》（1954）的訂定，將離島與山村偏鄉同樣納入偏遠地區的範疇內，方才將就讀於義務教育階段的偏遠地區學生之通學補助問題（該法第三條第一項第五款及第四條第一項第四款規定）也一併列入國家及各地方自治團體應力圖解決的法定義務內容當中（玉井康之，2005）。

## （二）命令層面

就行政命令方面言，1982 年公布施行，後來於 2004 年完成全文修正工作之《國民教育法施行細則》（1982）第二條第一項第四款規定，針對交通不便、偏遠地區或情況特殊之地區，直轄市、縣（市）政府應視實際需要與學習成效，選擇採取包含設置分校或分班等有利學生就讀及學習等措施。而於 1984 年公布施行，且與前述《國民教育法施行細則》同樣於 2004 年完成全文修正工作之《強迫入學條例施行細則》（1984）第十條規定，學校得報請直轄市、縣（市）政府視實際需要興建學生宿舍，並免費提供住宿。

上述相關法律及命令之整理雖未臻完全，但單就法制層面觀之，若以《國民教育法》（1979）公布施行之 1979 年起算，截至 2017 年 12 月為止，超過三十年以上的時間，我國均未有直接得以處理偏遠地區國民教育問題之單一法規存在。究其原因，學者曾指陳「與國家經濟和教育發展階段有關」（王麗雲、甄曉蘭，2007，頁 31），亦即，在一般地區之教育發展都有困難的情況下，偏遠地區學校教育問題自然很難成為受關注項目而予以立法解決。但於後文中整理介紹之日本經驗則有不同於我國的發展歷程，或許值得我國省思與借鏡。

## 二、《偏遠地區學校教育發展條例》之公布施行

關注偏遠地區國民教育議題的論者當中，提倡以制定專法圖謀解決之道者雖然不少（林天祐，2012；蔡宜恬，2012）。但真正促成各界再度關注起偏鄉教育資源嚴重匱乏問題的導火線，或為〈2013 臺灣偏鄉弱勢學童學習貧窮分析報告〉（兒童福利聯盟，2013）之公布發表（李維倫，2017）。

有鑑於上述學界意見與民間輿論的提出，教育部基於確切落實憲法保障教育機會均等之精神、解決因城鄉差距所造成的學生學習弱勢，及其他偏遠地區學校所面臨之問題，遂於 2016 年 8 月公布「偏遠地區學校振興條例草案」（以下簡稱「A 草案」），並於北、中、南、東各區舉辦該草案說明會，廣徵來自各界的相關意見（教育部，2016b）。A 草案的特色不僅在於從地理位置及交通情形等條件對偏遠地區學校作明確之定義，針對偏遠地區學校，亦採取特殊之教育行政措施，而賦與學校人事運用上的彈性。另一方面，針對偏遠地區學校教育的特別需要以及受到上述〈2013 臺灣偏鄉弱勢學童學習貧窮分析報告〉（兒童福利聯盟，2013）之輿論影響，早於教育部提出 A 草案之前，立法院院內即已是動作頻仍，而先後提出有「偏鄉教育法草案」（立法院，2016a）、「偏鄉教育條例草案」（立法院，2016b）及「偏遠地區學校教育條例草案」（立法院，2016c）等議案，足見其時社會全體對於偏遠地區學校教育發展議題的高度關注。

而教育部於 A 草案提出後，經前述草案說明會之舉辦，並廣徵各界意見後，乃重新研擬完成「偏遠地區學校教育發展條例草案」（以下簡稱「B 草案」），並於 2017 年 5 月經行政院院會審議通過，報請立法院審議。B 草案的制定重點則包含有：明確定義偏遠地區學校、降低偏遠地區學校合格專任教師流動率，以及明定偏遠地區設立分校或分班的基準等（教育部，2017）。

又依據現有之公開資訊，或可簡要整理出 A、B 草案之間的異同如下：(1)有別於 A 草案第四條對於偏遠地區學校之定義過度明文化而在實務操作上可能衍生如何界定的疑慮，B 草案第四條僅以交通、文化、生活基礎建設與經濟條件等因素作為認定公立高級中等以下學校偏遠程度的依據，可說是較具彈性；(2)有別於 A 草案並無對於師資公費生的特別要求，B 草案則是看似仿效《離島建設條例》（2000）第十二之一條規定，規範師資公費生需實際服務滿 6 年以後始得提出介聘的制度設計；(3)A、B 兩草案雖同樣保留對於自願前往偏遠地區學校服務的校長及教師之獎勵制度建議，但

於 B 草案當中另外增加對於久任且服務成績優良之校長及教師特別獎勵制度的建議。

誠如前述，由於立法院較政府為早啟動偏遠地區學校教育法制化的立法工作，其熱議程度亦絲毫未因政府已提出相關草案而有所消減。此點從行政院將 B 草案報請立法院審議後，立法委員們仍先後提出多個相關草案版本等過程即得以窺見（立法院，2017a，2017b）。至 2017 年 11 月，立法院院會正式對於 B 草案進行審議為止，經由立法院教育及文化委員會審查完竣之相關法律草案，已多達十二案（立法院，2017c）。其立法工程所反映出之社會成本，實不可謂之不大。

而於各草案中針對相關條文內容的折衝調整後，2017 年 11 月 21 日舉行之立法院院會席上即順利完成草案的二讀及三讀程序，並通過：(1)為利偏遠地區學校推動學生及其家庭之關懷工作，偏遠地區學校應適當配置專業輔導人員及社會工作人員；(2)請教育部研擬相關措施，促使偏遠地區的學校得以聘請運動教練；(3)請教育部研擬成立輔導團或其他機制鼓勵與協助偏遠地區學校實施混齡編班（教學）或學校型態實驗教育，並發展當地特色課程與相關課程設計及教學方法；(4)基於偏遠地區學校教職員專業發展應包括原住民族語言及文化相關內容，以促進其理解多元文化差異，增進教學成效，必要時並得邀請原住民族耆老參與原住民族語言及文化教學課程之進行等附帶決議（立法院，2017c）。

## 參、偏遠地區國民教育相關政策之發展沿革及其動向

就政策執行面觀之，政府對於偏遠地區國民教育的重視，遲至 1980 年代才開始突顯出來（王麗雲、甄曉蘭，2007；陳仕宗，1991）。以下即先行整理相關政策的發展與新近動向，其次再介紹說明對於相關政策之學理與見解。

### 一、發展歷程與新近動向

有論者指出，政府對於推展偏遠地區國民教育所為之措施最早可追溯到 1968 年時，為因應九年國教的實施而訂定之「齊一國民中學水準計畫」；之後於 1977 年訂定實施的「發展與改進國民教育五年計畫」中，雖有提及偏遠教育，且在「促進學童健康與保障學童安全」項目下，列有「安定偏遠地區學校生活安定計畫」，但其內容重點仍在於生活安定，而未觸及對於偏遠地區國民教育問題之發現與解決；隨後進入到

1980 年代末期，針對改善偏遠地區國民教育問題之政策擬定工作，方才逐漸獨立出來並受到重視（王麗雲、甄曉蘭，2007）。

1994 年，政府舉辦第七次全國教育會議，教育部為改善偏遠地區國民教育問題雖有提出修訂《國民教育法》（1979），以及擴大辦理「教育優先區」等作法建議（王麗雲、甄曉蘭，2007）。但於該年度具體落實者，僅有後者的「教育優先區試辦計畫」之提出，對於《國民教育法》的修法工作，則是遲至 1999 年才終告實現。

惟《國民教育法》（1979）之修法工作雖不順遂，但誠如論者所言，由當時臺灣省政府教育廳試辦的「教育優先區計畫」確實也促進了偏遠地區國民教育的轉變。1996 年度的「教育優先區計畫」，政府更將前述補助指標擴充到包含原住民及低收入戶學生比例偏高、教師流動率及代課教師比例偏高等教育資源較為欠缺的學校，2003 年及 2004 年並陸續增列外籍配偶子女與大陸配偶子女集中等補助指標，由原先僅從地理區域特性導向，調整到學生家庭特徵導向（許誌庭，2014）。而根據 2016 年教育部國民及學前教育署所公布之 2017 年度「教育優先區計畫」的內容觀之，目前政府判斷是否挹注補助經費的學校對象指標，則包含有低收入戶、隔代教養、單（依）親家庭、親子年齡差距過大、新住民子女之學生比率偏高之學校、中途輟學率偏高之學校，以及離島或偏遠交通不便之學校等（新竹縣教育研究發展暨網路中心，2016）。

另外，依據教育部於立法院院會報告 B 草案立法背景之文件說明，可知該部為改善偏鄉教育環境，於 2015 年曾由國民及學前教育署分別函送「偏鄉教育創新發展方案」及「偏遠地區學校教育安定方案」予各地方政府與相關單位配合辦理（教育部，2017）。

## 二、對於偏遠地區國民教育政策之學理與見解

綜合學界中分析歷年來政策施行內容之角度，或是從探究城鄉學習成就差距原因的動機與立場等觀點，對於政府執行與偏遠地區國民教育相關之政策工作，分析如下：

（一）政府經費負擔分配上，基於憲法第一百六十三條訂有偏遠地區之教育、文化經費，應由國庫補助之的規範，故國庫補助方式乃是其核心。然而，偏遠地區國民教育的改善，雖是促進國民接受教育機會均等之重要政策的一部分，但是其他如城鄉差距、弱勢團體、特殊教育、原住民教育等問題也通常會納入落實教育機會均等政策擬定的一環。該等狀況使得偏遠地區國民教育必須與其他類型的教育機會均等問題對策共同分享（或是競爭）教育改善之經費（王麗雲、甄曉蘭，2007）。如此一來，則

難以避免所謂政府投資偏鄉學校策略錯置且經費不足（許添明、葉珍玲，2015）等來自學界見解的指責。

（二）政府於政策規劃上，對於提升或是改善偏遠地區國民教育或是教育機會均等問題，多是從「提供／給予」的角度出發。論者即指陳，政府於政策擬定初始，多認為偏遠地區國民教育問題的根源乃是來自於教育物資與人力、文化刺激、家庭教育之不足或缺乏，所以多傾向針對不足的地方再加以「補足」的思惟模式（王麗雲、甄曉蘭，2007；林秋風，1990）。然而，從偏鄉及弱勢學生角度出發所進行之研究結果，卻明確指出「提供／給予」導向的教育政策或是其他相關社會政策過於分散，沒有建立起適切的連結，致使無法有效回應身處偏遠地區學生家庭本身所隱含之致貧的結構性因素（李維倫，2017；許添明、葉珍玲，2015）。

（三）迄今對於改善偏遠地區國民教育問題最為具體直接的「教育優先區計畫」，許添明與葉珍玲（2015）即說明該計畫針對原住民比率偏高、低收入戶、隔代教養、單（寄）親家庭、親子年齡差距過大、新住民子女之學生比率偏高、中輟率偏高的學校，開放其申請「整修學校社區化活動場所」等補助項目，表面上可讓外界以為學校能夠達成提供學習成效不佳學生課業以外之發展空間的目的，但實際上在基本學力不佳的情況下，偏鄉學校學生因發揮天賦而成功的個案卻不多。因此有學者指出，偏鄉教育實需要仰賴當地社會的支持網絡，換言之，必須靠整個社區、部落協助合作，將所有與學生學習相關的大小網絡結合起來，才可能更為有效地提升學生個體之學習成就（高毓露，2015）。

### 三、小結

李維倫（2017）於參閱〈2013 臺灣偏鄉弱勢學童學習貧窮分析報告〉（兒童福利聯盟，2013）之後，曾指陳偏遠地區學生尚且面臨師資嚴重不足的教育困境。因此，當前中央主管機關所推動之「偏遠地區學校教育安定方案」（教育部，2015b）的內容，既是以提高教師進入偏遠地區學校服務之誘因為主軸，則應可給予正面評價；而「偏鄉教育創新發展方案」（教育部，2015a）的部分，也確實有納入活用與動員整個社區及部落之教育能量的考量。惟其成效是否能夠真正反映於偏遠地區學生個體之學習成就的提升，應尚待更多且深入之觀察與探究。

## 肆、自憲法學視角擷取之問題點

若是進一步檢視前述由學界及輿論所提出的各項問題點與其因應之道，或可窺得其期待行政機關的積極與謹慎之作為的傾向仍重。然而誠如前述，我國偏遠地區國民教育之發展，有部分原因其實是在於相關法制整備的不完善，此點與《中華民國憲法》（1947）要求政府應確切履行保障人民受教育權的憲法義務有無積極實踐等重大問題相關。因此，在現今我國違憲審查機制日趨健全情況，人民如何藉由司法機關的力量對於立法機關應執行之工作進行監督，自然是憲法學上所應探討之課題（洪谷秀樹，2007）。

### 一、《偏遠地區學校教育發展條例》制定前之「立法不作為」的憲法學學理質疑

就人民應享之受「國民」教育權的解釋言，早期論者有採取憲法第二十一條及該法第一百六十條之文義合併解釋，並輔參照《強迫入學條例》（1944）之規定，認為人民接受國民教育一事，既是權利，又為義務（管歐，1979；薩孟武，1980）。但隨著我國政治民主化與教育改革的推動，學界中乃有論者指陳，受國民教育一事既為人民的權利，則個人是基本人權的享有主體，所以國民教育的實施應在憲法第一百五十八條所規定的教育文化宗旨，以及第一百五十九條受教育機會一律平等的原則下，以權利主體的受教育者之需求（吳庚、陳淳文，2014；許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍，2008）推動各項相關政策。緣此，偏遠地區學生既為憲法保障之基本人權的權利主體，其應享之受「國民」教育權的憲法保障自然與其他地區學生應享之內容無異。但如同前述，無論是在關於偏遠地區的國民教育法制上或是政策實施上，政府於相關工作推展方面都存有一定期間的延宕。例如，憲法規定的內涵與精神，一直要等到《教育基本法》（1999）制定完成後方才可謂有較為具體的落實成果，對於偏遠地區國民教育推展工作的國家財政資源分配也才具有較確切之法律依據；至於政策實施的部分，也是要等到 1980 年代左右，偏遠地區的國民教育問題才逐漸獲得重視而有政府經費的大量挹注（王麗雲、甄曉蘭，2007；陳仕宗，1991）。

而自憲法學觀點思考國民教育制度存在之意義時，首先應當承認政府規劃與推動

以全民為對象的基礎教育制度，其背後最大理由莫過於教育所具備之「公共財」性質所致。易言之，個人經由教育活動所能獲得的利益，其影響不僅止於個人本身，尚且擴及到社會整體。因此，公權力基於考量此重大之社會利益，強制全民擔負起使其子女接受具備適當水準的基礎教育之義務，乃有其必要性（長谷部恭男，2008）。若依其觀點，再同時參照前述早期學界對於受「國民」教育權的理解觀之，則我國偏遠地區學生是否自《中華民國憲法》（1947）公布實施伊始，即與一般地區學生同樣享受到由政府所提供之具備適當水準的國民教育服務，則不無疑問。而且有鑑於前述政府在推動偏遠地區國民教育工作上有所延宕之事實，偏遠地區學生應享有之受「國民」教育權的憲法保障約有四十年到五十年左右的時間，在立法層次上完全處於被忽略狀態，甚至可說是遭逢不當之侵害；又依本文觀點，此種發生於《偏遠地區學校教育發展條例》（2017）制定以前的時空當中之國家（或立法機關）消極的不作為，實已具備形成違憲狀態之疑慮。日本憲法學者中，有主張以「立法不作為」（或稱「立法怠惰」）的違憲性事實行為作為啟動國家賠償機制之論述（佐藤幸治，1995；奧平康弘，1993），即可作為支持前述本文觀點之重要論證。

首先，佐藤幸治（1995）曾謂：立法機關欲於何時、從事何等內容之立法工作，原則上雖為立法機關得行使裁量權限的事項，但若是在滿足右列兩項要件的情況下，立法機關即應負起積極執行立法工作之義務；而未予執行時，其「立法不作為」的事實行為就具有可能形成違憲之疑慮。亦即：(1)憲法典中已有明文規定應以法律規範之事務者；(2)憲法典的條文規定經文義解釋得導引出立法機關應擔負有執行立法工作義務者。其次，國家賠償制度乃是以公務員侵權行為的存在為必要條件，而對於公務員侵權行為之認定範圍，奧平康弘（1993）主張，在論及公務員的侵權行為時，於主體或是侵權行為之性質上應不需要加以限定。行政人員的公務行為或是事實行為自應屬之，故舉凡法官所為之判決、檢察官所為之起訴或是檢警雙方所為之偵訊調查、公立醫院醫生與護士之醫療行為、國公立學校教職員所為之教育教學活動，都應列入其考量範圍內。而針對立法者應作為或是不作為的公務行為是否有可能成立公務員對人民權利之侵權行為，奧平康弘雖然也承認是棘手的議題，並且肯定 1985 年日本最高法院對於日本國會廢止在家投票制度立法的合憲性問題所為的判決（最高裁判所，1985）當中，所敘述之：「國會之立法行為，除係屬重大、難以想見的例外情形之外，原則上並不適用國家賠償法之規定」的立場。但奧平康弘仍舊強調該最高法院判決並非完全在概念上排除立法不作為等同於公務員侵權行為發生之可能性（奧平康弘）。

因此，同樣以公務員侵權行為作為啟動國家賠償制度之必要條件（《國家賠償法》（1980）第二條）的我國（郭祥瑞，2015a）而言，若是依循前述奧平康弘（1993）的理論思維，則長期以來因為立法者之不作為而使得受（國民）教育權遭受到侵害的居住於偏遠地區且處於接受國民教育階段之學生，理應可依循法定程序，提起國家賠償訴訟，以適時地提醒政府與社會應當注重改善偏遠地區人民所遭遇到之教育機會不均等與教育資源匱乏等問題（陳雅貞，2012）。

## 二、《偏遠地區學校教育發展條例》制定後之「久任獎金」制度化問題

《偏遠地區學校教育發展條例》（2017）第二十一條第一項規定：「偏遠地區學校校長、教師，依教師待遇條例給與鼓勵久任之獎金及其他激勵措施。」同條第二項則規定：「獎金發給之對象、類別、條件、程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關擬訂，報行政院核定。」而於立法院教育及文化委員會中，行政院針對該條規定之提案說明如下：「為安定教師生活、激勵教學及工作士氣，政府得視財政狀況，規劃辦理公立學校教師福利措施」（立法院，2017c）。故對於偏遠地區學校校長及教師（以下若無必要，則依據《教育人員任用條例》（1985）第四條之規定，不特別區分校長及教師等職務名稱，而均以「偏校教師」一詞稱之）施以特殊考量，增加其久任之誘因，方依《教師待遇條例》（2015）相關規定給與鼓勵久任獎金及其他激勵措施，並且為一併納入偏遠地區學校編制內、外代理教師等非屬《教師待遇條例》適用對象者，方於第二項規定準用規範。同時，為配合《偏遠地區學校教育發展條例》之立法，提案說明中亦提及有關「久任獎金」的實施方法將納入依前述《教師待遇條例》第十八條第一項授權訂定之辦法中一併規範之（立法院，2017c）。緣此，未來《偏遠地區學校教育發展條例》之中央主管機關（即教育部）著手制定此久任獎金制度的相關細部規範乃足以預期。惟於立法院三讀通過《偏遠地區學校教育發展條例》後不久，立法委員林麗蟬即於 2017 年 11 月 24 日舉行之國是論壇席上提出「久任獎金」制度的新設可能僅是淪為政府「撒錢」之消極作為的質疑（立法院，2017d）。因此，該條例第二十一條所新設之久任獎金制度是否真能成為提升偏校教師久留偏遠地區學校意願的誘因，已然形成疑慮。

其次，依據《教師待遇條例》（2015）第十八條第一項之規定，教育部於 2016 年 12 月即曾發文預告訂定「公立學校教師獎金支給辦法草案」（教育部，2016a）。同草案第三條規定公立學校編制內依法取得教師資格之專任教師，以及軍警學校及矯正學

校依《教師法》（1995）及《教育人員任用條例》（1985）規定聘任者，為其適用對象。又根據同草案第五條規定之獎金種類，除國家講座主持人獎金、警察學校教師獎金及軍事學校教師獎金以外，偏校教師均可謂符合申請包含資深優良教師獎金在內之各項獎金項目之資格（教育部，2016a）。

另一方面，偏校教師在內之公立學校教師與學校的聘任（約）關係之屬性究竟為何，有論者指出早期司法實務與學說見解，多採取「私法契約」說。甚至是《教師法》（1995）立法時，教育部與立法院亦未曾有考慮變更「私法契約」說之主張，而支持無論公立學校或私立學校教師與學校間之聘任關係皆屬私法上契約關係。是故在此主張見解下，公立學校教師亦具有勞動者之身分（吳瑞哲，2014；陳添丁，2006）。然而，法務部曾作成行政函釋說明，關於各級公立學校依《教師法》等相關規定所定之教師聘約或聘書，應解釋為公法關係，並且屬於《行政程序法》（1999）第一百三十五條以下所稱之「行政契約」的一種（法務部，2001，2002）。另就公立學校與教師所成立之契約關係言，由身為雇主的公立學校提供給付應毋庸置疑。曾大千即基於公立學校教師適用類似公務員之規定的論述前提，指出：「參照（《勞動基準法》（1984））……等相關（規定的）意旨，應可類比歸結出『勞工兼具《教師法》適用對象之身分者，其有關聘任、待遇、獎懲、退休、撫卹、離職、資遣及保險等事項，應優先適用教師法令之規定。但其他所定勞動條件優於勞基法規定者，從其規定。』」（曾大千，2015，頁 114）。故再參酌現行之《勞動基準法施行細則》（1985）第十條有關工資的規定，可知勞工報酬中所涵蓋之經常性給與的獎金項目中，已包含有「久任獎金」一項。緣此，就追求公務人員與一般勞動者待遇與福利衡平觀點而言，《偏遠地區學校教育發展條例》（2017）第二十一條對於偏校教師群體再行創設久任獎金一事，或無可議之處；惟曾大千亦指陳所謂「社會福利國」的發展理想，其追求之終極目標應在於成就所有勞動者之整體公平正義，故目前僅針對偏校教師久任獎金之立法作為，從憲法第七條所明示之平等原則法理觀之，實有再重新檢討與商榷之必要。

### 三、小結

透過前述自憲法學視角探究我國政府於偏遠地區推動國民教育制度的落實過程，得知若以《偏遠地區學校教育發展條例》（2017）之公布施行作為分水嶺，則於該條例制定完成前，國家立法機關應已衍生有「立法不作為」的違憲性事實行為；於該條例制定完成後，雖然前述的違憲性疑慮或已排除，但僅以該條例第二十一條新設「久任獎金制度」為例，已然產生可能無法符合《中華民國憲法》（1947）第七條合憲性檢視之疑慮。

## 伍、日本《へき地教育振興法》及其相關政策施行情形

玉井康之曾指出日本《へき地教育振興法》（1954）施行前，因多數教師不願前往位處偏遠的學校任教，所以有不少地方自治團體層級的教育委員會，採取刻意安排新進或是較年輕教師前往偏遠地區學校擔任教學工作的情形；而該法施行後，因其對於偏遠地區學校教師的專業發展與經濟生活有明文規定，前述情形已多有改善，所以論者以為該法確實有助於促進教育資源分配的公平化以及均等化（玉井康之，2005）。另有關偏遠地區中的離島部分，日本的《離島振興法》（1953）中規定，政府於研擬〈離島振興基本方針〉時，需納入包含確保離島地區兒少就學機會等支援措施，因此有學者指出就離島地區而言，《へき地教育振興法》的施行，實已為離島地區教育事項帶來更多國家資源的投入（齊藤毅，1977）。以下分別論述該法的內容以及其相關政策執行情形：

### 一、日本《へき地教育振興法》之法制內容

1951 年於日本岐阜縣高山市所舉辦之「全國小規模學校教育研究大會」，可說是日本教育界開始關注如何解決偏遠地區學校教育問題的濫觴；而於次年 1952 年舉行的「全國偏遠地區學校教育研究聯盟」成立大會上，時任文部省大臣的天野貞祐不僅親臨大會現場，更促成與會人員決定共同發表日本第一份「偏遠地區學校教育宣言」，期待政府能夠早日制定全面性治本的教育專法，以解決當時相關政策只能夠零星解決

部分偏鄉教育問題的缺憾（玉井康之，2005）。

隨後於 1954 年 6 月日本政府制定完成且公布施行《へき地教育振興法》(1954)，該法全文共有九條。第一條係承接原日本《教育基本法》(1947) 第一條之精神與理念，明示該法的立法目的：「本法乃基於保障人民接受教育機會均等之宗旨，同時考量有關偏遠地區施行教育事項之特殊性，明確中央及地方自治團體為振興偏遠地區學校教育而必須實施之各類政策，以達成提升偏遠地區整體教育水準之目的。」（玉井康之，2005，2007）第二條則針對「偏遠地區學校」進行文字上的定義：「本法所稱偏遠地區學校，乃指位處交通條件與自然性、經濟性、文化性等各類客觀條件皆不甚發達之山區地、離島及其他地區的公立小學、中學。」該法對於「偏遠地區」的範圍界定，除了考量交通、自然地理等有形因素外，尚涵蓋經濟與文化因素，以整體性評量目標區域是否歸屬於偏遠地區。而我國《偏遠地區學校教育發展條例》(2017) 第四條第一項對於偏遠地區學校之定義，則是將「生活機能」與「數位環境」條件納入為判斷要素之一，是與日本作法不同之處。

其次，該法第三條到第五條基於振興及發展偏遠地區學校教育之目的，明確規範學校設置機關的市町村、都道府縣與國家之法定義務內容；以市町村為例，該法第三條規定市町村為達成振興偏遠地區學校教育之目的，得依該管轄區域之需求，實施包含完善偏遠地區學校教材教具、鼓勵偏遠地區學校教師進修等事項；而同條第二項則是要求市町村應主動培訓偏遠地區學校之教學人員（齊藤泰雄，2004）。最後，該法第六條到第九條則是規定關於國家補助金之給與以及預算分配等事項。

綜觀該法，若再與我國《偏遠地區學校教育發展條例》(2017) 進行比較，單以法律條文數而言，該法共九條，而我國《偏遠地區學校教育發展條例》則有二十四條，即可初步推知我國所訂定之《偏遠地區學校教育發展條例》較該法所規範事項更為龐雜；另若考量偏遠地區學校之各項教育事務，應當優先滿足在地學生及家長基於學習權與受教育權而來之需求觀點時，則我國可能較有過多仰賴中央主管機關運籌帷幄的傾向；例如，我國《偏遠地區學校教育發展條例》第七條第四項規定有關專聘教師甄選及資格等應由中央主管機關定之，而日本自 1948 年制定《教育委員会法》(1948) 以後，即採行教育行政地方分權化，且依據《地方自治法》(1947) 第一百八十條之八之規定，各地方自治團體下設之教育委員會針對教師之聘用，對各級學校得進行建議、指導及監督之權；此外，根據《地方教育行政の組織及び運営に関する法律》(地方教育行政組織及營運法) (1956) 第三十七條規定所設置的「中小學校教師轉調制

度」，更將市町村立學校職員之任命權賦與日本地方自治團體中的一級主管教育行政機關（即都道府縣教育委員會），而促使跨市町村的跨區人事異動與交流更為容易（董保城、秦夢群、周俊宇、陳添丁，2012）。因此日本的偏遠地區學校較不易發生有如我國目前無法留住偏遠地區學校教師、學生無法獲得充足師資等教育窘境。

## 二、相關法令規範與政策制定及施行情形

日本內閣為了具體落實該法所規定之各項經費補助，於 1954 年 7 月以行政命令的形式制定《へき地教育振興法施行令》（偏遠地區教育振興法施行令）（1954），以推動該法所訂定之相關措施。依據學者的分析，該法及其施行令所規定的經費項目雖然多數並非是針對就讀偏遠地區學校學生家庭的直接補助，但是確實有助於改善學校硬體設備以及教材教具，並進而提升學校教學品質（玉井康之，2007）。以下即參照齊藤泰雄（2004）的研究成果，針對日本政府當時所推動之各項振興偏遠地區學校教育相關法令規範發展與政策作為，分析如下：

### （一）以充實及改善偏遠地區學校教育內容及方法為目的之相關措施

依據該法第五條規定，伴隨著國家補助金的交付，文部省需進行偏遠地區學校教育相關之調查研究及資料整理工作，以及輔導全國各地方自治團體並提供相關建議，因而文部省自該法公布施行後，即逐步推動以下政策：(1)指定偏遠地區學校教育研究專責學校；(2)舉辦偏遠地區學校教育指導專員講習活動；(3)舉辦全國偏遠地區學校教育研究大會；(4)規劃製作混齡班級學習指導計畫範例；(5)公開出版偏遠地區學校教育專門雜誌書刊。

有關指定研究專責學校的部分，研究專責學校係由各地方自治團體的推薦，文部省並編有經費補助，以調查／研究偏遠地區學校之教學與課程內容、學生學習指導方式以及學校實際經營情況，研究結果並用以納入文部省政策執行評估之重要參考；在齊藤泰雄（2004）研究工作的進行當下，指定研究專責學校的設置已擴充到一縣一校之多；至於指導專員的講習活動則是自 1958 年開始推動，每年要求二到三個地方自治團體轄內的偏遠地區學校，推派於校內位居指導地位的教師參與約三天左右的研習課程；而全國研究大會的舉辦規模則更為龐大，每年約略召集數百位到千位不等的偏遠地區學校教師前往分別設置不同研習主題的十數所偏遠地區學校進行研習式之教學觀摩；在規劃製作混齡班級學習指導計畫的政策實施過程方面，文部省與前文中提

及的全國偏遠地區學校教育研究聯盟共同合作，於 1967 年先後完成「數學」與「理化」兩項學科的混齡班級用教科書，1971 年出版「家庭科」教科書，惟因同時期偏遠地區的少子化現象日益嚴重，採用混齡班級用教科書的學校逐年減少，遂於 1979 年宣告停止相關教科書的出版。之後文部省乃改以「混齡班級指導資料」的形式，繼續出版「數學」、「理化」與「家庭科」等三項學科資料給予相關學校使用。最後，有關專門雜誌書刊的發行，自 1959 年開始，該省即每年編纂三期的偏遠地區學校教育研究專刊，免費發送給各相關學校。截至 1971 年為止，共計出版有三十期。爾後，則是以間接補助的形式，支持全國偏遠地區學校教育研究聯盟編纂其組織專刊《全國偏遠地區學校教育新聞》(週刊)之出版經費。

透過推動以上諸多措施，齊藤泰雄(2004)認為方才能夠以系統化的方式讓偏遠地區學校教師廣為了解並熟習「共同學習」、「聯合指導」、「鄉土學習」、「協同教學」、「混齡教學」等偏遠地區學校之教學方法。

## (二) 國家補助金範圍之擴大

依據該法第六條規定，國家除偏遠地區學校服務津貼外，就擴大補助偏遠地區學校教育事業方面，包括：(1)偏遠地區學校教職員工住宅建設工程；(2)偏遠地區學校集會場所建設工程；(3)偏遠地區學校培訓教職員所需設施等項目，均挹注其所需經費的二分之一。其中，有關教職員培訓設施部分，自 1953 年開始，為補足前往偏遠地區學校服務教師員額的缺口，於北海道、青森縣、山梨縣及長崎縣等六個地方自治團體中所設立之共計十四處的臨時教員培育所，截至 1961 年完成其階段性任務為止，已培育近兩千名的偏遠地區學校教師。之後，歷經 1960 及 70 年代以降，國家補助金項目又另外陸續擴增：(1)偏遠地區學校發電設施建設工程；(2)偏遠地區學校供水設施建設工程；(3)偏遠地區學校通學校車及船舶購置；(4)電視電波收音儀器購置；(5)偏遠地區學校保健管理經費(亦即補助各醫療機構派遣醫師前往偏遠地區學校進行定期健康檢查等經費)；(6)偏遠地區學校膳食經費；(7)供應極偏遠地區牛奶及麵包等膳食經費；(8)學校衛浴設備建設工程；(9)學校住宿設施建設工程；(10)學校住宿個人支出費用；(11)遠距離通學學生交通費用。

### （三）《へき地教育振興法》及其施行細則之修正

1960 年代開始，日本人口往都市集中現象越發加劇，以至於都市與鄉村（離島）區域之間在人口結構、產業及文化發展方面的落差愈趨擴張，偏遠地區學校教育現場被迫實施混齡教學的比率亦增多。有鑑於此，日本政府不僅於 1970 年修正《へき地教育振興法》（1954）若干規定，於 1972 年亦針對《へき地教育振興法施行細則》（偏遠地區教育振興法施行細則）（1959）進行了時隔十三年之久的修訂工作（文部省，1981；玉井康之，2007）。

此次的修訂，根據齊藤泰雄（2004）研究，主要目的在於擴大偏遠地區的範圍認定，進而降低偏遠地區學校的認定標準，俾利國家預算得以因應當時情況而充分運用。具體而言，1972 年修訂將原先 1959 年施行細則當中所規定之認定偏遠地區學校偏遠程度的五個項目標準增加到七個（例如將原先學校距離「醫療院所」的標準，分列為距離「醫院」及「診療所」等兩項較為明確的標準），並且再新增「準偏遠地區學校」一項，以擴大偏遠地區認定範圍。因此自 1972 年修訂以後，日本全國偏遠地區學校依其偏遠程度乃有：「偏遠地區學校」、「準偏遠地區學校」及「特殊地區學校」三種類別。而服務於「偏遠地區學校」以及「準偏遠地區學校」的教師均可支領其基本薪資百分之四的偏遠地區學校服務津貼，服務於「特殊地區學校」者則至多可支領不超過其基本薪資百分之四的服務津貼。又，於 1973 年當時，被指定為上述三種類型學校的中小學校總數乃較前年度（1972 年）增加約一千三百餘校。

該施行細則曾經過多次修訂與調整，目前作為認定偏遠地區學校的判準有：(1) 與最近車站或是站牌之距離；(2) 與最近綜合型醫院之距離；(3) 與最近醫院（綜合型醫院除外）之距離；(4) 與最近診所（除醫師無長期駐診及牙醫診所以外）之距離；(5) 與最近全日制高中之距離；(6) 與最近郵局之距離；(7) 與最近市町村教育委員會辦公處所之距離；(8) 與最近金融機構之距離；(9) 與最近超市之距離；(10) 與市中心之距離；(11) 與最近縣政府所在地之距離。

### （四）班級人員編制標準之修訂

日本全國公立且實施義務教育之各級學校的班級人員編制標準及教職員人數配置基準，均依照 1958 年公布施行之《公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律》（關於公立義務教育各級學校班級編制及教職員員額標準法）

(1958)的相關規定執行之，因此，偏遠地區學校當中的單一班級或是混齡班級的編制亦適用該法之規定，該法於 1958 年公布施行開始，以偏遠地區小學為例，包含全學年的單一班級總人數不得超過 20 人；包含兩個或是三個學年的混齡班級總人數為 35 人以下(含)；四個或是五個學年的混齡班級人數編制則為 30 人以下(含)。於 1963 年修訂時上述各班級總人數標準雖均予以下修，但在 1969 年的修訂當中，小學及中學均廢除包含全學年學生之單一班級的編制，橫跨四個或是五個學年的混齡班級編制亦遭到廢止。於 1974 年修訂時則是將橫跨三個學年的混齡班級編制予以廢除，且於同年的修訂當中亦將橫跨兩個學年的混齡班級總人數下修到 20 人以下(含)。其後的修訂中，亦是屢屢下修混齡班級編制的總人數員額，例如 1993 年的修訂當中，已將橫跨兩個學年的混齡班級總人數下修到 16 人以下(含)，齊藤泰雄(2004)即認為此舉可說是有效減輕授課教師教學負荷的良好措施。

另一方面，進入到 1970 年代以後，各地方自治團體也開始有計畫地引導偏遠地區學校教師與非偏遠地區學校教師之間進行人事交流；根據齊藤泰雄(2004)的研究，大多數地方自治團體於研擬相關人事交流計畫時，大抵會秉持以下原則：(1)避免新任教職員需擔負混齡班級教學工作的情況發生；(2)盡量促使中堅地位的教職員前往偏遠地區學校服務；(3)對於校長及主任職位人員的升遷要件，優先考量其是否具備曾於偏遠地區學校服務之經驗。

### (五) 小結

依據文部科學省所公布資料，目前施行中的振興偏遠地區學校教育政策當中，較具特色者計有：為偏遠地區學校教職員子女建設高中宿舍補助經費計畫、移動式牙科設備暨牙科專用巡迴專車購置經費補助計畫，以及混齡班級人員編制標準之改進(文部科學省，2017)等項目。其內容也大抵和前述自 1954 年以來，日本政府所推動之各項振興偏遠地區學校教育政策的方向無太大差異，其政策實具有相當程度的持續性與連貫性。

由於日本基於該法推動振興偏遠地區學校教育政策的工作已長達有六十年以上之久，故其豐富的實施經驗確實除前述概要整理之內容以外，尚有詳加梳理及分析其他相關法令規範(例如：《へき地教育振興法施行細則》(1959)的修訂過程)與政策(例如：各地方自治團體研擬偏遠地區學校與非偏遠地區學校教師交流計畫的內容與執行狀況)的必要。惟受限於本文篇幅限制，此處僅提出以下較具疑慮處：有別於日

本將辦理振興偏遠地區學校教育之研究活動的權限，透過該法第五條中概括授權給中央主管機關（文部科學省）的作法（亦即中央主管機關主導偏遠地區相關振興與研究活動的發展方向），我國《偏遠地區學校教育發展條例》（2017）則不僅於第十九條第二項明定中央政府應鼓勵並補助地方主管機關設立任務編組性質之「區域教育資源中心」，對偏遠地區學校提供課程與教學之研究及行政支援；於同條第三項亦規定中央主管機關應每三年辦理全國偏遠地區教育會議。其立意或可謂之良好，但是否可能造成中央主管機關的承辦人員以為促進偏遠地區國民教育的發展與研究僅僅是依法如此作為即可？而喪失主動且積極關注偏遠地區人民學習權與受教育權更多的可能發展面向？此等疑問有待日後作更深入的研究。

## 陸、代結語

透過前述研究，得知我國在《偏遠地區學校教育發展條例》（2017）制定完成前國家對於偏遠地區國民教育問題長期怠忽所造成之「立法不作為」的違憲狀態（立法院，2017c），確實已有不當侵害就讀於偏遠地區學校學生之學習權及受教育權的事實發生，惟根據 2013 年 5 月新修正之《行政程序法》（1999）第一百三十一條及《國家賠償法》（1980）第八條等規定，司法實務上欲以立法機關未善盡憲法義務造成不當侵犯人民憲法上權利為由，向政府機關提出國家賠償訴訟時，將產生應證明損害於何時發生？而其受損害態樣又為何？……等現實問題（郭祥瑞，2015b）；另一方面，現今《偏遠地區學校教育發展條例》雖已公布施行，但當前新設於該條例第二十一條的久任獎金制度，既已產生有可能無法通過《中華民國憲法》（1947）第七條合憲性檢視之疑慮，因此本文呼籲中央主管機關應對此點妥為處理與因應。

最後，參酌日本經驗時，若以該國《へき地教育振興法》（1954）的公布實行日期起算，得知其致力於偏遠地區學校教育發展工作，無論是在相關法制整備與政策推動上，已長達有六十年之久；就政策推動方面，雖有部分與我國執行的內容有部分相似（例如：擴充國家補助金事業項目及範圍），但仍有諸多課題尚待我國政府機關與學界再進一步探究：如我國《偏遠地區學校教育發展條例》（2017）中既明定中央政府應鼓勵地方主管機關籌設「區域教育資源中心」，則其組織運作及應發揮功能是否可以借鑑日本政府指定偏遠地區學校教育研究專責學校之作法，成為提供我國中央政

府未來後續研擬偏遠地區國民教育政策理論基礎與實證依據的重要機構，有待未來作更進一步深入的研究。

## 誌 謝

感謝匿名審查委員及編輯委員會所提供之寶貴修正意見，特此誌謝。

## 參考文獻

中華民國憲法（1947）

[The Constitution of the Republic of China (1947)]

王麗雲、甄曉蘭（2007）。臺灣偏遠地區學校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。

[Wang, L. -W., & Zhen, X. -L. (2007). Models of equal educational opportunity policies for rural areas in Taiwan: Synthesis and reflections. *Bulletin of Educational Resources and Research*, 36, 25-46.]

立法院（2016a）。立法院第9屆第1會期第13次會議議案關係文書：院總第1605號委員提案第19098號。**立法院**。取自

[https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/01/13/LCEWA01\\_090113\\_00038.pdf](https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/01/13/LCEWA01_090113_00038.pdf)

[Legislative Yuan (2016a). *Agenda Related Documents of Appointed Date 9, Session 1, Sitting 13. No. 1605 of Yuan Int., No. 19098 of Proposal of Bills*. Retrieved from the Legislative Yuan Republic of China Web site:

[https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/01/13/LCEWA01\\_090113\\_00038.pdf](https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/01/13/LCEWA01_090113_00038.pdf)

立法院（2016b）。立法院第9屆第1會期第17次會議議案關係文書：院總第1605號委員提案第19261號。**立法院**。取自

<https://lis.ly.gov.tw/pubhearc/ttsbooki?N116280:0063-0074>

[Legislative Yuan (2016b). *Agenda Related Documents of Appointed Date 9, Session 1, Sitting 17. No. 1605 of Yuan Int., No. 19261 of Proposal of Bills*. Retrieved from the Legislative Yuan Republic of China Web site :  
<https://lis.ly.gov.tw/pubhearc/ttsbooki?N116280:0063-0074>]

立法院 (2016c)。立法院第 9 屆第 2 會期第 8 次會議議案關係文書：院總第 1605 號委員提案第 19683 號。立法院。取自  
[https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/02/08/LCEWA01\\_090208\\_00023.pdf](https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/02/08/LCEWA01_090208_00023.pdf)。

[Legislative Yuan (2016c). *Agenda Related Documents of Appointed Date 9, Session 2, Sitting 8. No. 1605 of Yuan Int., No. 19683 of Proposal of Bills*. Retrieved from the Legislative Yuan Republic of China Web site:  
[https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/02/08/LCEWA01\\_090208\\_00023.pdf](https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/02/08/LCEWA01_090208_00023.pdf)]

立法院 (2017a)。立法院第 9 屆第 3 會期第 13 次會議議案關係文書：院總第 1605 號委員提案第 20763 號。立法院。取自  
[https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/03/13/LCEWA01\\_090313\\_00109.pdf](https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/03/13/LCEWA01_090313_00109.pdf)。

[Legislative Yuan (2017a). *Agenda Related Documents of Appointed Date 9, Session 3, Sitting 13. No. 1605 of Yuan Int., No. 20763 of Proposal of Bills*. Retrieved from the Legislative Yuan Republic of China Web site:  
[https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/03/13/LCEWA01\\_090313\\_00109.pdf](https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/03/13/LCEWA01_090313_00109.pdf)]

立法院 (2017b)。立法院第 9 屆第 3 會期第 13 次會議議案關係文書：院總第 1605 號委員提案第 20777 號。立法院。取自  
[https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/03/13/LCEWA01\\_090313\\_00132.pdf](https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/03/13/LCEWA01_090313_00132.pdf)。

[Legislative Yuan (2017b). *Agenda Related Documents of Appointed Date 9, Session 3, Sitting 13. No. 1605 of Yuan Int., No. 20777 of Proposal of Bills*. Retrieved from the Legislative Yuan Republic of China Web site:  
[https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/03/13/LCEWA01\\_090313\\_00132.pdf](https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/03/13/LCEWA01_090313_00132.pdf)]

- 立法院 (2017c)。立法院第 9 屆第 4 會期第 9 次會議紀錄。立法院公報，**106** (103)，255-257。
- [Legislative Yuan (2017c). Proceedings of Appointed Date 9, Session 4, Sitting 9. *Gazette of Legislative Yuan*, 106(103), 255-257.]
- 立法院 (2017d)。國是論壇。立法院公報，**106** (108)，139-139。
- [Legislative Yuan (2017d). Parliamentary forum. *Gazette of Legislative Yuan*, 106(108), 139-139.]
- 行政程序法 (1999)
- [Administrative Procedure Law (1999)]
- 吳庚、陳淳文 (2014)。憲法理論與政府體制 (增訂版)。台北：三民。
- [Wu, G., & Chen, C. -W. (2014). *Constitutional theory and government system* (updated version). Taipei, Taiwan: San Min Book Co., Ltd.]
- 吳瑞哲 (2014)。公私立學校教師解聘、停聘或不續聘之法律性質與救濟程序。教育實踐與研究，**27** (1)，95-120。
- [Wu, R. -Z. (2008). The decision of dismissal, suspension, or discontinuation of employment of public/private school teachers. *Journal of Educational Practice and Research*, 27 (1), 95-120.]
- 李維倫 (2017)。「匱乏」的困境與「有」的獲得：偏鄉學童教育資源的有無之辨。人社東華電子報，**13**。取自 [http://journal.ndhu.edu.tw/e\\_paper/e\\_paper\\_c.php?SID=205](http://journal.ndhu.edu.tw/e_paper/e_paper_c.php?SID=205)。
- [Lee, W. -L. (2017). The predicament of “lack of” and the acquisition of “having”: The existence of educational resources for students in remote areas. *Dong Hua Journal of Humanities and Social Science Online*, 13. Retrieved from Dong Hua Journal of Humanities and Social Science Online Web site: [http://journal.ndhu.edu.tw/e\\_paper/e\\_paper\\_c.php?SID=205](http://journal.ndhu.edu.tw/e_paper/e_paper_c.php?SID=205)]
- 林天祐 (2012)。偏鄉學校的師資課題。臺灣教育評論月刊，**1** (3)，25-26。
- [Lin, T. -Y. (2012). Teacher's issues in the remote area's school. *Taiwan Educational Review Monthly*, 1 (3), 25-26.]
- 林文清、羅際芳 (2012)。公私立學校教師與學校的法律關係及救濟程序之探討。弘光人文社會學報，**15**，50-71。
- [Lin, W. -Q., & Luo, J. -F. (2012). A discussion of legal relationship and legal remedies between private / public school teachers and schools. *Studies in Humanities and Social Sciences*, 15, 50-71.]

- 林秋風 (1990)。均衡城鄉教育之省思—為偏遠地區教育請命。**研習資訊**，58，62-63。
- [Lin, Q. -F. (1990). Balance the thinking of urban and rural education - for the education of remote areas. *Inservice Education Bulletin*, 58, 62-63.]
- 法務部 (2001)。法規諮詢意見：(90)法律字第 032429 號。**法務部**。取自 <https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?id=Z00000%2c%EF%BC%8890%EF%BC%89%E6%B3%95%E5%BE%8B%2c032429%2c20011017&type=E&kw=&etype=etype3>。
- [Ministry of Justice (2001). *Consultative Advice. (90) Regulation No. 032429*. Retrieved from Ministry of Justice Web site: <https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?id=Z00000%2c%EF%BC%8890%EF%BC%89%E6%B3%95%E5%BE%8B%2c032429%2c20011017&type=E&kw=&etype=etype3>]
- 法務部 (2002)。法規諮詢意見：法律字第 0910035272 號。**法務部**。取自 <https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?id=Z00000%2c%E6%B3%95%E5%BE%8B%2c0910035272%2c20020918&type=E&kw=&etype=etype3>。
- [Ministry of Justice (2002). *Consultative Advice. Regulation No. 0910035272*. Retrieved from Ministry of Justice Web site: <https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?id=Z00000%2c%E6%B3%95%E5%BE%8B%2c0910035272%2c20020918&type=E&kw=&etype=etype3>]
- 兒童福利聯盟 (2013)。2013 台灣偏鄉弱勢學童學習貧窮分析報告。**兒童福利聯盟**。取自 [https://www.children.org.tw/news/advocacy\\_detail/974](https://www.children.org.tw/news/advocacy_detail/974)。
- [The Child Welfare League Foundation (2013). *2013 Taiwan poor rural school children learning poverty analysis report*. Retrieved from The Child Welfare League Foundation Web site: [https://www.children.org.tw/news/advocacy\\_detail/974](https://www.children.org.tw/news/advocacy_detail/974)]
- 原住民族基本法 (2005)
- [The Indigenous Peoples Basic Law (2005)]
- 原住民族教育法 (1998)
- [Aboriginal Education Law (1998)]
- 高毓露 (2015)。深耕偏鄉教育須有完整政策行動。**禪天下**，118，22-25。
- [Gao, Y. -Y. (2015). Improving rural education must have complete policy actions. *Chán Tiān Xià*, 118, 22-25.]
- 陳仕宗 (1991)。偏遠地區國民教育問題的探討。**台灣教育**，481，33-36。

- [Chen, S. -Z. (1991). Discussion on national education in remote areas. *Taiwan Education Review*, 481, 33-36.]
- 陳添丁 (2006)。我國教師適用勞動三權之分析。**學校行政**，42，121-138。
- [Chen, T. -D. (2006). On the three rights of work of teachers in taiwan. *School Administrators Research Association, R.O.C.*, 42, 121-138.]
- 陳雅貞 (2012)。論中小學生教育權與救濟之權利—兼評釋字 684 號解釋。**致理法學**，11，35-52。
- [Chen, Y. -Z. (2012). On the primary and secondary student's right of education and relief -Comments on J.Y. Interpretation No.684. *Chihlee Law Review*, 11, 35-52.]
- 國民教育法 (1979)
- [Civil Education Act / Primary and Junior High School Act (1979)]
- 國民教育法施行細則 (1982)
- [Enforcement Rules of Civil Education Act / Primary and Junior High School Act (1982)]
- 國家賠償法 (1980)
- [State Compensation Law (1980)]
- 教育人員任用條例 (1985)
- [Act Governing the Appointment of Educators (1985)]
- 教育部 (2015a)。教育部宣示擴大推動偏鄉教育創新發展。**教育部**。取自  
[https://www.edu.tw/news\\_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=60E511BECFA1EFCD](https://www.edu.tw/news_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=60E511BECFA1EFCD)。
- [Ministry of Education (2015a). *Ministry of Education declares to expand and promote the development of education in rural areas*. Retrieved from Ministry of Education Web site:  
[https://www.edu.tw/news\\_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=60E511BECFA1EFCD](https://www.edu.tw/news_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=60E511BECFA1EFCD)]
- 教育部 (2015b)。偏鄉學校教育安定方案。**獅潭國中**。取自  
<http://www.stjh.mlc.edu.tw/attachments/article/965/20151020%E5%81%8F%E9%84%89%E5%AD%B8%E6%A0%A1%E6%95%99%E8%82%B2%E5%AE%89%E5%AE%9A%E6%96%B9%E6%A1%88.doc>。

[Ministry of Education (2015b). *Rural Area Educational Program*. Retrieved from Shitan Junior High School Web site:

<http://www.stjh.mlc.edu.tw/attachments/article/965/20151020%E5%81%8F%E9%84%89%E5%AD%B8%E6%A0%A1%E6%95%99%E8%82%B2%E5%AE%89%E5%AE%9A%E6%96%B9%E6%A1%88.doc>

教育部（2016a）。預告「公立學校教師獎金支給辦法」草案。教育部。取自 <http://edu.law.moe.gov.tw/NewsContent.aspx?id=4294>。

[Ministry of Education (2016a). *Draft "public school teacher bonus grants"*. Retrieved from Ministry of Education Web site:

<http://edu.law.moe.gov.tw/NewsContent.aspx?id=4294>

教育部（2016b）。辦理偏遠地區學校振興條例草案分區說明會。教育部。取自

[https://www.edu.tw/News\\_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=4B5E87FC32B15001](https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=4B5E87FC32B15001)。

[Ministry of Education (2016b). *Handling briefing session on the Bill of Education Development of Schools in Remote Areas*. Retrieved from Ministry of Education Web site:

[https://www.edu.tw/News\\_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=4B5E87FC32B15001](https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=4B5E87FC32B15001)

教育部（2017）。有關偏遠地區學校教育發展條例草案中對於初任偏鄉教師服務的說明。教育部。取自

[https://www.edu.tw/News\\_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=A736DBF6C619363A](https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=A736DBF6C619363A)

[Ministry of Education (2017). *Note on the service of the first-time teacher in the Bill of Education Development of Schools in Remote Areas*. Retrieved from Ministry of Education Web site:

[https://www.edu.tw/News\\_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=A736DBF6C619363A](https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=A736DBF6C619363A)

教育基本法（1999）

[Educational Fundamental Act (1999)]

教師法（1995）

[Teachers' Act (1985)]

教師待遇條例（2015）

[Teacher Remuneration Act (2015)]

許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍（2008）。**現代憲法論**（第4版）。台北：元照。

[Hsu, C. -H., & Chen, M. -X., & Cai, M. -Y., & Zhou, Z. -H., & Tsai, T. -J. (2008). *Modern constitutional theory* (4th ed.). Taipei, Taiwan : Angle publishing Co., Ltd.]

許添明、葉珍玲（2015）。城鄉學生學習落差現況、成因及政策建議。**臺東大學教育學報**，26（2），63-91。

[Sheu, T. -M., & Yeh, C. -L. (2015). Challenges of the achievement gap between urban and rural students in Taiwan: Influencing factors and relevant policy recommendations. *NTTU Educational Research Journal*, 26 (2), 63-91.]

許誌庭（2014）。偏遠地區教育困境：空間、社會與文化。**教育人力與專業發展**，31（1），33-42。

[Hsu, C. -T. (2014). Educational dilemmas in remote areas: Space, society and culture. *Educators and Professional Development*, 31 (1), 33-42.]

強迫入學條例（1944）

[Compulsory School Entrance Regulation (1944)]

強迫入學條例施行細則（1984）

[Enforcement Rules of Compulsory School Entrance Regulation (1984)]

郭祥瑞（2015a）。行政機關處理國家賠償事件實務—兼比較行政院修正草案（上）。**軍法專刊**，61（3），173-195。

[Kuo, H. -J. (2015a). The executive institutions handling state compensation cases - In comparing with the Executive Yuan's Amendments (1). *The Military Law Journal*, 61 (3), 173-195.]

郭祥瑞（2015b）。行政機關處理國家賠償事件實務—兼比較行政院修正草案（中），**軍法專刊**，61（4），194-217。

[Kuo, H. -J. (2015b). The executive institutions handling state compensation cases - In comparing with the Executive Yuan's Amendments (2). *The Military Law Journal*, 61 (4), 194-217.]

偏遠地區學校教育發展條例（2017）

[Act for Education Development of Schools in Remote Areas (2017)]

曾大千（2015）。教師法與勞動法之交會：論教師之法律地位。**師資培育與教師專業發展期刊**，8（1），105-128。

[Tseng, D. -C. (2015). The intersection of the Teachers' Act and Labor Law: The legal status of teachers. *Journal of Teacher Education and Professional Development*, 8 (1), 105-128.]

勞動基準法（1984）

[Labor Standards Act (1984)]

勞動基準法施行細則（1985）

[Enforcement Rules of Labor Standards Act (1985)]

新竹縣教育研究發展暨網路中心（2016）。教育部國民及學前教育署 106 年度教育優先區計畫。新竹縣教育研究發展暨網路中心。取自

<https://dyna.hcc.edu.tw/campus/data/web/1088/files/201610121311541.pdf>。

[Hsinchu County Education Research Development and Network Center (2016). *2017 Educational priority areas project of K-12 Education Administration*. Retrieved from Hsinchu County Education Research Development and Network Center Web site:

<https://dyna.hcc.edu.tw/campus/data/web/1088/files/201610121311541.pdf>]

董保城、秦夢群、周俊宇、陳添丁（2012）。我國公立中小學學校編制內教師定期異動制度可行性之研究。國家教育研究院研究報告（編號：NAER-100-5-C-2-01-00-2-16），未出版。

[Dong, B. -C., & Qin, M. -Q., & Zhou, J. -Y., & Chen, T. -D. (2012). *Study on the feasibility of regular teacher change system in the establishment of public primary and secondary schools in Taiwan*. National Academy for Educational Research Report No. NAER-100-5-C-2-01-00-2-16.]

管歐（1979）。中華民國憲法論（第 3 版）。台北：三民。

[Guan, O. (1979). *Constitution of the Republic of China* (3rd ed.). Taipei, Taiwan : San Min Book Co., Ltd.]

蔡宜恬（2012）。回應偏鄉教育的師資問題。臺灣教育評論月刊，1（8），44-45。

[Cai, Y. -T. (2012). Responding to the problem of teachers in rural education. *Taiwan Educational Review Monthly*, 1 (8), 44-45.]

歐廣南（2007）。預防性救濟問題之研究—以日本憲法訴訟為中心。復興崗學報，90，173-208。

[Ou, G. -N. (2007). The prevention relieves problems of study-Taking Japanese Constitution Litigation as center. *Fu Hsing Kang Academic Journal*, 90, 173-208.]

薩孟武（1980）。中國憲法新論（再版）。台北：三民。

- [Sa, M. -W. (1980). *Constitution of the Republic of China* (2nd ed.). Taipei, Taiwan : San Min Book Co., Ltd.]
- 離島建設條例（2000）
- [Offshore Islands Development Act (2000)]
- へき地教育振興法（1954）
- [Act on Improvement of Education in Remote Areas (1954)]
- へき地教育振興法施行令（1954）
- [Enforcement Order of Act on Improvement of Education in Remote Areas (1954)]
- へき地教育振興法施行細則（1959）
- [Detailed Regulations for Enforcement of Act on Improvement of Education in Remote Areas (1959)]
- 日本国憲法（1946）
- [The Constitution of Japan (1946)]
- 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（1958）
- [Act on the class organization of compulsory education schools and the standard of faculty and staff constants (1958)]
- 文部省（1981）。学制百年史。五へき地教育の振興。日本文部科学省。取自 [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/others/detail/1317809.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317809.htm)。
- [Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (1981). *Gakusei hyakunennsi: V the innovation for education in remote areas*. Retrieved from Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, Japan Web site : [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/others/detail/1317809.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317809.htm)]
- 文部科学省（2017）。平成 28 年度文部科学白書。日本文部科学省。取自 [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/hpab201701/1389013.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab201701/1389013.htm)。
- [Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (2017). *2016 White paper on education, culture, sports, science and technology*. Retrieved from Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, Japan Web site: [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/hpab201701/1389013.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab201701/1389013.htm)]
- 玉井康之（2005）。義務教育費国庫負担制度の廃止問題とへき地・小規模校の統廃合問題。教育学研究，72（4），480-491。

- [Tamai, Y. (2005). The abolition of the financial supporting system for compulsory education by the government and integration of small, rural schools. *The Japanese Journal of Educational Research*, 72 (4), 480-491.]
- 玉井康之（2007）。『へき地教育振興法施行規則』に見るへき地校のとらえ方の変化とへき地の課題。へき地教育研究，62，1-5。
- [Tamai, Y. (2007). Change of standard of rural small school in law about rural small school. *Research journal of rural education*, 62, 1-5.]
- 地方自治法（1947）
- [Local Autonomy Law (1947)]
- 地方教育行政の組織及び運営に関する法律（1956）
- [Act on the Organization and Operation of Local Educational Administration (1956)]
- 佐藤幸治（1995）。憲法（第三版）。東京都：青林書院。
- [Sato, K. (1995). *Constitution* (3rd ed.). Tokyo, Japan : Seirin Shoin.]
- 佐藤幸治（2011）。日本国憲法論。東京都：成文堂。
- [Sato, K. (2011). *Theory on Constitution of Japan*. Tokyo, Japan : Seibundo Publishing, Co., Ltd.]
- 長谷部恭男（2008）。新法学ライブラリー＝2 憲法（第 4 版）。東京都：新世社。
- [Hasebe, Y (2008). *Constitutional Law* (4th ed.). Tokyo, Japan : Shinsei-Sha Co., Ltd.]
- 斉藤毅（1977）。僻地教育に関する地域教育政策論の一試論。鹿児島大学教育学部研究紀要：人文・社会科学編，28，139-151。
- [Saito, T. (1977). Tentative studies on the remote-rural-education from viewpoint of the policy of regional education. *Bulletin of the Faculty of Education, Kagoshima University. Cultural Social Sciences*, 28, 139-151.]
- 斉藤泰雄（2004）。へき地教育振興のための政策と取り組み－日本の経験－。国際教育協力論集，7（2），25-37。
- [Saito, Y. (2004). Promotion of education in remote and isolated areas: The Japanese experience. *Journal of international cooperation in education*, 7 (2), 25-37.]
- 渋谷秀樹（2007）。憲法。東京都：有斐閣。
- [Shibuya, H. (2007). *Constitution*. Tokyo, Japan : Yuhikaku Publishing Co., Ltd.]
- 教育委員会法（1948）
- [Act on the Board of Education (1948)]
- 教育基本法（1947）

[Basic Act on Education (1947)]

最高裁判所（1985）。裁判例情報：昭和 53（オ）1240。最高裁判所。取自  
[http://www.courts.go.jp/app/hanrei\\_jp/detail2?id=52654](http://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail2?id=52654)

[Supreme Court of Japan (1985). *Shouwa, 53 (O) 1240 : Case concerning at-home voting system*. Retrieved from Supreme Court of Japan Web site:  
[http://www.courts.go.jp/app/hanrei\\_jp/detail2?id=52654](http://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail2?id=52654)]

奥平康弘（1993）。憲法Ⅲ—憲法が保障する権利—。東京都：有斐閣。

[Okudaihira, Y. (1993). *Constitution III : The constitutional rights*. Tokyo, Japan : Yuhikaku Publishing Co., Ltd.]

離島振興法（1953）

[Remote Islands Development Act (1953)]

投稿收件日：2018 年 3 月 20 日

接受日：2018 年 12 月 12 日

