

# 黃昆輝教授教育基金會

## 弱勢者教育扶助方案專題研究的重要發現與建議（精要版）

國內不論政府或民間，每年投入弱勢學生照顧的方案眾多，包括經費補助、學習補助、入學機會提供，由 96 年到 107 年間，投入中小學弱勢扶助相關經費估計已達六百多億，106 學年度高等教育學生學雜費減免金額達 20 多億，104 學年度起試辦「大專校院弱勢學生學習輔導補助計畫（起飛計畫）」，該年即提供 1.69 億，其它政府與民間扶助資源尚未計入。這些教育扶助方案提供了弱勢學生經費與精神支持，照顧與保護，學習輔導等，有非常重要的貢獻。但是相關政策是否能有效協助弱勢學生翻轉人生，突破地位再製循環的機會，卻鮮少深入了解。黃昆輝教授教育基金會委託國內學者，分別針對中小學及高等教育階段弱勢學生扶助方案進行研究，發現現行弱勢學生扶助方案存在著協助重心偏失、弱勢學生定義僵化、相關政策整合性欠佳、方案辦理評估不足等問題。不考量效率的均等不是真均等，弱勢學生扶助方案，還有需再調整之處。

### 壹、主要研究發現

#### 一、扶助重心偏失，累積不利

與高等教育相比，中小學弱勢扶助方案在資源投入及協助方案的系統性與全面性較為不足。在協助弱勢學生的優先順序上，中小學更為重要，生命歷程(life course)理論指出中小學生較為脆弱，家庭不利對其影響較大，早期的不利常一路影響到未來升學與就業；大學生則已經成年，較有能力擺脫家庭不利影響。教育經濟學的研究也指出，對不利兒童提供有品質的家庭教育或是優質的早期教育介入，至為重要，諾貝爾獎得主 James Heckman 指出透過早期弱勢學生教育扶助方案提高弱勢學生認知與非認知能力，帶給不利兒童個人與社會的投資報酬率甚高，保守估計每年至少 5%，甚至高達 16%。每一個教育階段的教育扶助都重要，但是花得晚不如花得早。

## 二、弱勢學生定義僵化，忽略隱性、新型與假弱勢

首先，傳統的弱勢學生定義較為僵化，以身分別、收入等級等為判準，具備這些條件的學生，在獲得補助上具優勢；但對於隱性弱勢，如家庭特殊因素、家庭負擔重、隔代教/孝養、或剛好位在貧窮線上的學生等等，卻無法獲得其所需的協助。

其次，傳統弱勢學生定義無法完全反映社會變遷所產生的新弱勢，例如社會變遷造成家庭功能失能，學生無法得到妥善的家庭教育及成長環境。又如因社區發展造成的新型社區弱勢，形成「另類貧窮」。舉例來說，都會地區物價高，部分處於貧窮邊緣的學生所經歷的相對剝奪感強，再加上打工容易，社區誘惑多，生活壓力大，形成弱勢扶助的暗角，部分學校彷彿「都會中的孤島」。另在都會與邊陲地區常見學校間的「西瓜偎大邊」效應，使得部分學校弱勢學生集中，優秀學生外流，影響學生組成、學校規模與師資結構，這些學校人力不足，處理的學生問題複雜，左支右絀，無法有效能與效率地協助校內弱勢學生。政府與社會除了關心偏鄉外，但對於新型態的弱勢，也應有所關注因應。

第三，部分符合傳統弱勢學生條件的學生，並非真正弱勢，卻接受多重補助，不利資源有效應用，影響弱勢學生扶助方案的效益。

## 三、政策整合欠佳，學校有心無力

政府部分政策因缺乏跨單位的整合，讓學校更無力處理弱勢學生問題，例如部分弱勢學生集中在平價住宅中，學區學校接收大量家庭功能失調之學生，常使得學區內優質學生轉學，學校規模縮減，人力不足，無法有效協助過度集中的弱勢學生。

又如政府考量家長監護權，將弱勢學生協助方案決定權交給家長，造成學校有心無力，例如政府雖然辦理補救教學或課後照顧，卻因需要父母同意，使得政府美意無法觸及部分需要協助的學生。再如政府提供教育經費補助由家長收受，未必用在學生

教育上。或者教育扶助方案雖然協助學生學雜費，但其他社會扶助不到位，學生回家仍需面對家庭困境，教育扶助的成效不易展現。

繁星計畫整體辦理成果良好，提供弱勢社區學校學生升學的機會，但研究發現少部分學校(特別是邊陲學校)被繁星政策框限，不易針對在地弱勢學生因材施教。繁星政策雖然吸引優秀學生在地就學，但部分學校也吸引外地優秀學生選讀，學校在課程教學與評量上不得不以支持成績優秀學生透過繁星升學為重要考量，使在地弱勢學生無法得到符合其需求的有效課程與教學協助。

#### **四、政策評估不足，無力處理衍生亂象**

政府對於弱勢學生扶助投入大量經費人力，但是對於投入的後續成效與衍生問題，較缺乏系統性評估，據以修正方案，更有效率的協助弱勢。現行的評估指標(如活動辦理場次、參加人次、經費執行率等)過於簡化，對有效策略的關注不足，很難帶來弱勢的真正翻轉。

研究發現教學現場執行弱勢學生扶助方案，因負擔過重，學生弱勢問題積重難返，與家庭及社區拔河常為輸家，致無力感強；部分接受扶助方案的學生或家庭產生福利依賴情況，濫領補助金，或多次重複領取補助金，迴避本身教養責任，影響弱勢學生扶助原先美意；部份學生不珍惜扶助資源，視扶助為理所當然；或是學校過度強調特色發展，忽略基本學力的固守，讓弱勢學生與學業學習的距離越來越遠，這些都影響弱勢學生教育扶助方案的成效。

## 貳、建議

### 一、及早有效介入，強化家庭扶助

弱勢協助應及早介入才能發揮較大成效，並避免長期累積不利，這些協助必須全面深入，不能只是提供經費或課後輔導，並應結合不同部門(社會、勞動、住宅、福利等)提供整全式的介入，瞭解其問題根源，不要讓學生在求學的過程中，離學習越來越遠，累積的不利越來越重。另應有效辦理家庭教育，提升家庭教養品質與責任，畢竟學生與家人相處的時間遠大於學校，家庭必須成為學校支持學生學習與發展的良好夥伴。對於無力照顧弱勢學生的家庭，也應有介入機制，提供學生有品質的支持。

### 二、辨認不同類型弱勢，資源整合透明有效利用

現有的弱勢學生定義僵化，隱性弱勢及因社會變遷產生的新型態弱勢常無法獲得適當的協助，以順利學習，對於K-12的弱勢學生，特別是學前及國小階段，應賦予學校或相關主管單位一定權力，積極早期辨識及協助，不必完全受傳統弱勢學生定義規範。針對偏鄉以外的都會、不山不市、或邊陲弱勢學校與學生，也應根據其弱勢問題特性提供協助，不同社區弱勢學生所面臨的問題並不完全相同。

為使弱勢學生扶助資源有效應用，應強化弱勢扶助資訊整合與公開，建置便利使用的查詢系統，提供弱勢學生主動申請政府或民間協助，以獲得喘息與學習的機會，資源的整合可以避免各自為政，疊床架屋。弱勢學生扶助資源不限經費，人力扶助也至為寶貴，可建立弱勢扶助人力銀行，讓有意願且有能力奉獻的人能提供人力資源的協助。需要協助的學生或學校，也可主動向此人力銀行尋求支援。

### 三、強化整合協調，支持到位

有效翻轉弱勢，學校扮演重要角色，但絕非學校之力可單獨為之，政府部門的政

策，應支持教育人員有效協助弱勢翻轉，避免讓其因面對過量的弱勢扶助工作、繁瑣的行政與會計程序而卻步，應使其更有職權能協助弱勢學生。

再者，弱勢學生所需要的協助，絕非學校能單獨提供，弱勢學生的翻轉，需要教育單位、政府其他單位與民間力量共同合作，政府應**建構以社區為本位的弱勢學生扶助機制**，避免各自為政，或扶助不到位，精確診斷不同社區弱勢學生問題，由資源面、教育面、結構面、經濟面、社會工作面、輔導面、警政面等通力合作，提供弱勢學生到位之整合扶助資源。

#### 四、採取有效扶助作為，不只耕耘，更要問收穫

國人心地善良，關心弱勢，政府更長期重視教育公平之促進，只是弱勢學生扶助不能只有愛心或投注經費，更要用對方法，以免造成福利依賴或資源濫用，為了更有效協助弱勢學生，具體建議如下：

(一)針對重要弱勢扶助方案評鑑其成效，改進或揚棄效果有限之作法。

(二)建立或整合行政數據，納入民間扶助資料，建立風險學生長期追蹤專檔。首先透過資料分析或現場提報，主動出擊協助隱性弱勢學生。其次應勾稽整理弱勢學生受扶助情況，避免漏接、錯接，資源重複浪費或不到位。另應系統性、長期性追蹤弱勢學生發展與扶助成效，以為政策檢討評估，尋找有效作為。

(三)除了經費補助外，更應引進專業、整合、長期、具銜接性的協助，讓學生不  
只

能上學，且有能力上學，有能力畢業，有能力透過教育翻轉人生。例如澳洲大學夥伴計畫，課以大學責任，善用大學的專業與探究能力，應用大學人力物力資源，鼓勵大學透過系統性的規劃，長期協助社區弱勢學生，有效透過

教育翻轉其人生。

臺灣已進入少子女化社會，每一個學生都是寶，對於弱勢學生的扶助不能省，但需有效且到位，方能有助於弱勢學生之人生翻轉。

#### 研究計畫與研究團隊名單

計畫名稱	社區發展與教育弱勢扶助方案 研究(中小學)	高等教育不平等現況與弱勢扶 助方案研究
執行期間	2017年4月15日至12月31日	2018年1月1日至12月31日
研究團隊	國立臺灣師範大學教育學系 王麗雲教授 鄭淑惠教授 余穎麒教授 東海大學教育研究所 江淑真教授 國立臺灣師範大學教育研究與 評鑑中心 葉珍玲研究員	國立臺灣師範大學教育學系 王麗雲教授 陳玉娟教授 余穎麒教授