

## 第五章 訪談結果與討論

本研究的訪談設計，以閒置校區及校舍的多元運用，以及面對人口結構改變，國民教育應有的因應策略為題（如附錄二），在台灣北、中、南、東四個區域，分別請 20 位第一線的教育領導者以及教育實務工作者，提供具體可行的建議，供本研究之參考。

本章依訪談結果分二節做說明，第一節：閒置校區及校舍多元運用的訪談結果與討論；第二節：面對人口結構改變，國民教育應有之因應策略訪談結果與討論。茲分述如下：

### 第一節 閒置校區及校舍多元運用的訪談結果與討論

#### 一、閒置校區及校舍多元運用的訪談結果

對於閒置校區及校舍多元運用的訪談部分，訪談的結果可大略區分為學校的空餘教室運用及閒置的校區利用二部分，對於學校的空餘教室運用，獲得相當一致的看法，普遍認為學校空餘的空間可充分配合學校課程規劃，將閒置空間改為簡易運動教室，如：桌球室、體適能、舞蹈、遊戲場、重量訓練室或各個不同功能的教室等用途，不但可以增加學生運動空間，補足學校運動場地設施之需求，也可以搭配不同課程有不同的教室，學生、老師都相當高興有這樣的運用空間。

至於閒置的校區，受訪者就有較多面向的看法，整理後，大約有廢併校前的思考方向、閒置校區的利用精神以及閒置校區的規劃與管理等面向，分別說明如下：

#### （一）地方政府推動廢併校措施前，必須兼顧學生與社區利益

學校因蘊涵教育文化的歷史意義，並在社區居民的生活記憶中佔有重要地位，因此，縣市政府本諸地方主管教育行政機關立場，擬將國民中小學、分校或分班予以合併或廢除，訂定相關計畫及配套措施時，應慎重考量計畫或措施對社區之教育、文化及經濟上的衝擊。過程必須經過慎重之討論，並充分考量下列各項配合措施，以獲取共識，減低對社區經濟、文化發展的衝擊：

##### 1. 優先考量學生學習權之保障

以雙向提示原則，提供正、負面的思維，使考量更為理性，讓決策能更為周全。首先，讓學生面對更多的競爭，是讓學生有更強的競爭力、有更寬廣的視野？抑或是打擊學生信心，造成更多的挫敗？其次，是學生人數少，較能增進同儕互動頻率，促進學習效果？抑或是在較多同儕的學習環境中，能提供學生較寬廣的文化刺激？再則，讓學生離開生活的場域至別的學區就讀，對學生的心靈成長是否會造成影響？地理條件不利地區的學童，是否必須特別照顧，以保障學生之受教權？以上這些問題都必須經過周全的思考，才能有裁併校的

作為出現。

## 2. 兼顧學生文化刺激、社區發展及經費效益等問題

學校是社區的文化中心，也是社區重要的文教據點，更是天天與之親近的生活空間，其各項設施大部分來自公款，提供社區民眾教育和休閒活動場所，以提高社區生活品質及水準，因此，學校自開始即負擔一份責任與義務。職此之故，小型學校是否合併、廢校，自不能純以增進教育經費的運用效益為單一的考量重點，必須通盤考量，因為廢校之後，要再重建，就非常困難。

## 3. 重視偏遠或原住民地區，學校在文化傳承與社區發展的意義：

除教育功能外，學校尚擔負部落文化傳承、社區發展及終身學習之重責大任，所以，廢、併校就會有斷絕部落文化與社區發展之危機，不得不謹慎為之。

### (二) 閒置校區再利用的精神

因雖然就學人口減少而導致校舍閒置，但學校的功能並不因此而消失，學校依然在社區扮演重要的角色，因為學校仍是社區空間的一部分，所以必須配合社區總體的改造計畫，以空間的革新創造，達到社區環境改造的目的。因此，閒置校區再利用的精神，有下列幾個方向：

#### 1. 永續經營的精神

閒置校區再利用除了必須評估地區主客觀環境的發展，規畫適當的機能，期能藉由活絡社區的經濟行為，產生再利用的經濟效益，以促進社區的成長與生機之外。由社區居民提供人力以及自給自足的永續經營能力，避免仰賴政府部門的經費補助，才是閒置校舍再利用最重要的精神。

#### 2. 維持場所的精神

學校擁有歷史性的元素，所以，再利用宜維持原來的“場所精神”，新的使用最好和原使用有所關聯，以確保可觸、不可觸的價值配得緊密，同時能勾起原場所的記憶。

#### 3. 規畫必須保有專業與在地的精神

閒置校區再利用的規畫過程中，涉及結構安全性的評估、修繕工程的規畫、使用機能的決策、地權使用與執照的合法性及後續經營管理等專業問題，但徒有建築而無精神，猶如沒有靈魂的軀殼，所以，在閒置校區再利用的規畫過程中，必須結合在地的文化工作者或者老以及所屬政府之相關單位，如教育、社會、財政、建設、文化等部門，各依相關專業共同討論，以達擁有在地環境、文化特色的再利用空間。

### (三) 閒置校區再利用的規畫方向

學校閒置空間的規劃，可以注入地方產業、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等元素，以發揮再利用空間的功能，協助社區多元發展，使閒置校舍重拾第二春，其具體可行的規畫方向如下：

### 1. 結合地方產業成為文化發展中心

社區產業造就地方特有的在地文化，使社區發展與居民生活結合，發展特有產業，帶入觀光人潮，活絡地方的經濟。例如：產業文化展示館、地方主題展館、觀光旅遊服務中心、休閒觀光育樂中心、假日學園、地方產業技藝訓練所等。

### 2. 延續、傳承社區主體意識，發展成社區教育場所

閒置校舍一般仍保有良好設施，適於做為教學的場所。因此，擴大教育的對象至社區居民，發展成為終身學習的教學場所，或提供做為地方鄉土學習展演場館等，皆可再度發揮閒置校舍的學校功能。具體而言如終身學習教育中心、社區大學、部落大學、森林小學、特殊教育學校、中途學校、庇護工廠、資訊圖書中心、鄉土教育館、地方歷史人文紀念館、社區藝文展演場館、社區活動中心、原住民會館都是可行的方向。

### 3. 凝聚社區空間歸屬，發展成社區體能運動場館

現代社會休閒運動風氣日盛，閒置校舍具備開放性的運動空間及教室空間，可增設多樣性的體能運動設施，發展為體能運動場館，提供社區民眾使用，以凝聚社區空間歸屬，並解決運動與休憩公設不足的問題。山區學校的自然環境，也是體能休閒的良好活動場地。具體而言如各類球場、桌球室、撞球室、羽毛球館、籃球場、網球場、健身中心、溫水游泳池、野外求生訓練場、山野教練場、露營區、漆彈教練場等，也都是可行的方向。

### 4. 成立社區照護中心

台灣老年人口逐年增加，老年福利將是未來社會福利政策的重心，學校閒置校舍多半位於偏遠、人口老化問題嚴重的社區，將閒置校舍再利用為社區照護場所，可以妥善照顧社區老年民眾，達到福利社會的理想社區，亦讓其在外子女無後顧之憂。具體而言如社區醫療站、老人日間照護中心、安養中心、老人活動中心、社區托育中心等都是可行的方向。

### 5. 成立社區服務機構

閒置校舍若在社區中心，則方便社區的文化集結，地方政府行政機構如能進駐辦公，當然方便為民服務，同時亦可節省興建辦公室之公帑。具體而言如地區行政辦公室、衛生所、便民服務中心、警察分駐所、社區發展中心、社服團體辦公室等。

### 6. 成立社區環保生態園區

廣大校園植物種類繁多，又是種植當地特有植物的良好場所，是社區的最佳自然生態園區，也是做為附近學校辦理校外教學的優良場所。一般學校自行設立的園區規模較小，亦缺乏人力管理，若將學校閒置空間規畫為主題式的教材園或生態區，輔以較具系統的規畫與設計，及專人的管理與解說，可以提供

較完善的戶外教學空間。具體而言如動、植物生態教學園區、環保資源教育中心、標本與模型展示館、生態資源體驗營區。

#### (四) 閒置校區空間再利用的管理

學校閒置空間的管理，基本上並無一體適用之原則，綜觀目前學校閒置的空間，其所有權幾乎都是公有地，因而主導規畫執行單位也以公家單位居多，以目前的型態，可分管理及經費來源兩個面向來看。首先，就管理方面而言，大多的學校閒置空間再利用都是公有公辦的型態，分為公部門相關使用單位自行管理、公部門相關使用單位與學校共管共用、或是學校自行管理三種方式。其次，委由地方執行規劃時，社區發展之相關團體，則負起相關管理權責，維護方面接受補助及相關團體捐贊助。最後也可採用公辦民營方式，公開招商，除了可注入民間力量，活化空間利用價值外，也可增進國庫財源，為閒置空間找尋新的經濟價值。

## 二、綜合討論

閒置空間處理，應考慮城鄉差別及學校社區特質，學校空餘教室部分可將閒置教室轉變成專科教室，也可將閒置的設備或資源提供給社區使用，作為終身學習場所之社教場所，例如：結合社區產業成為文化發展中心；延續、傳承、社區主體意識，發展成社區教育場所；凝聚社區空間歸屬，發展成社區體能運動場館；創造空間主體與社區新的關聯，成立社區照護中心、社區服務機構、社區環保生態園區等，以落實學校社區化、社區學校化的理念。針對閒置校區及校舍多元運用，可以有以下幾項的思考：

### (一) 建構廢併校的思考架構圖

廢併學校應有整全性的思考，除了校舍的建築之外，還有最為主體的學生，以及與學校息息相關的社區居民、文化、主體意識等，都是要考慮的因素，在廢併校後，學校的維護或經營管理，在在都是必須思考的要素，因此，建構一個思考的架構圖，則有其必要性。

此外，併廢後的閒置學校，又可往二方向思考，一可撥經常性經費，用維持性作法，維護學校的完整性，避免破窗效應，導致廢棄的學校成為社區的毒瘤。二可採用外租的方式，將校舍租給公家單位或民間單位使用，例如：公有公辦的型態方面，可採行公部門相關使用單位自行管理、公部門相關使用單位與學校共管共用、學校自行管理方式；委託地方團體的型態方面，可採行社區發展協會管用、村里辦公室管用、社區文史工作室管用方式；公辦民營的型態方面，可採行與民間合作，在現有空間之外，委託民間再行額外規劃，參與「興建、營運、移轉」的 BOT (Build, Operate, Transfer) 方式，以獎勵民間投資經營。另外，也鼓勵經營權轉移之 OT (Operate-Transfer) 方式，就現有空間

間，委託民間參與經營，待營運期滿，再將營運權歸還予政府。具體建議可朝公辦民營學校（慈濟小學、義大中小學）、體驗場所、教育訓練中心、安養中心、另類學校（校長、教師留校，辦理不同方式的教學，帶領各項活動——漁光國小、瑞峰國小模式）等方式擬定計畫。故本研究提出以下的思考架構圖（如圖 5-1）

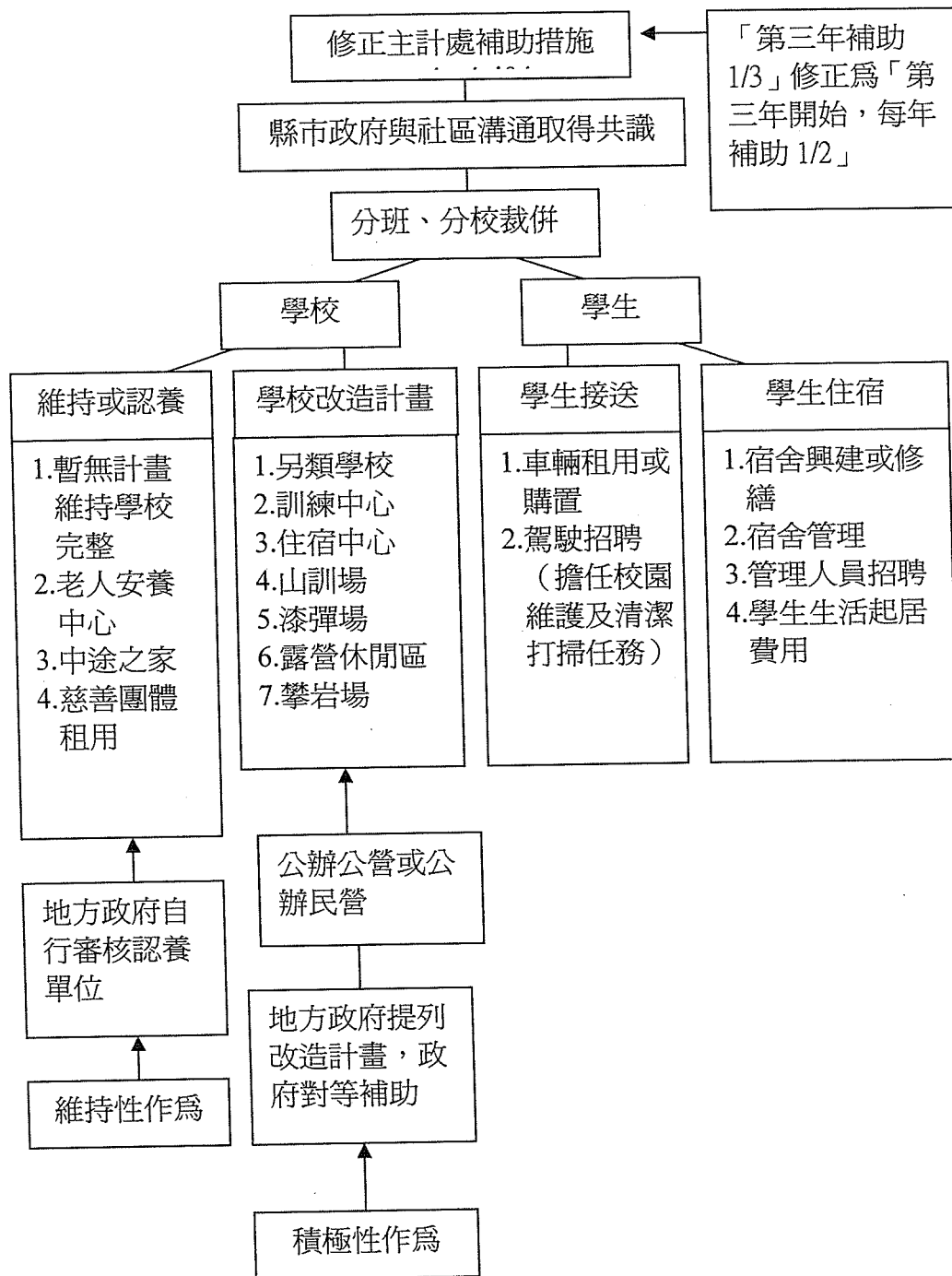


圖 5-1-1 廢併校思考架構圖

## (二) 修訂目前廢併校補助措施

### 1. 現行制度的缺失

縣市政府擬將國民中小學、分校或分班予以合併或廢除時，訂定相關計畫及配套措施、過程考量的重點不外乎下列三項：

- (1) 取得相關師生、家長及社區的共識。
- (2) 做好交通接送或學生住宿相關事宜。
- (3) 所空出之教室及校地設施應予以妥善利用，活化其功能。

然而，現行制度的缺失是：行政院主計處為督促並鼓勵各縣市政府更重視廢、併校問題，於中央對各縣市教育設施補助經費設算表中列入裁、併校補助項目，凡有裁併校(班)者，每併1班，第1年補助60萬元；每併1校，第1年補助120萬元。連續補助3年，第2年及第3年補助額度各為第1年的2/3及1/3。

此措施，本研究認為是三輸的作法，原因是，此措施看似對縣市政府、社區及學校發展有相當大的補助，其實，若非縣市政府不得已，採取較強硬的手段，否則，合併或廢除學校，非常困難，原因分述如下：

- (1) 在取得共識部分，縣市政府與社區就很難達成一致的想法：

縣市政府與社區很難達成一致的想法原因是政府補助三年，這三年的經費如何運用？是縣市政府納為教育總籌措經費？或廢、併校的專款補助？若為專款補助，如何補助？另外，三年後的狀況如何？例如——接送學生或學生住宿問題，是縣市政府必須提供協助或是家長必須自行負責？經費從何而來？諸多不確定性因素，並不明朗，難以說服社區。

- (2) 若三年後經費必須各縣市政府自行籌措，則將導致各縣市政府躊躇不前：

縣市政府躊躇不前原因是責任與經費將是一個相當大的負擔；若是經費必須家長自行負擔，以目前廢、併校地區的家長經濟狀況，長期均難以承受，所以，合併或廢除學校在取得共識部分就非常困難。

- (3) 在交通接送或學生住宿事宜方面，一樣是經費如何運用的問題？還有三年後的交通車、接送人員、宿舍維護、宿舍管理人員、學生照顧，經費與責任歸屬，以上事項若未釐清，縣市政府均難以執行。

- (4) 所空出之教室及校地設施維護困難，以往空出的學校，因縣市政府未有立即的配套措施，導致學校在極短的時間內因破窗效應而變成廢墟，此對社區而言，不但喪失了一個就學的場所，也失去了舊時回憶的中心，更產生了一個社區的毒瘤。

基於上述四點，社區根本難以接受廢併校的決定，只是往往被廢併校的學校都是在最弱勢的地區，學校被廢，似乎也是被壓迫的無奈，只有默默接受，但若站在教育機會均等的角度，未取得社區共識即廢併學校，此舉無異

於霸權的展現，一種經濟殖民教育的示範，並不符合於當今的世界教育潮流。

廢併學校要有完整的配套措施，以目前的教育局勢而言，本研究認為目前主計處的作法是一種三輸的策略，缺乏周全性的思考，主要原因在於：

- (1) 縣市政府無法對家長需求，給予非常肯定的承諾，導致社區家長認為未來的不確定性太高，而不願廢併學校，導致縣市政府裁併學校執行困難；
- (2) 國家因為學校的人事經費在投資報酬率上不敷成本，負擔過重；
- (3) 學生因為班級人數太少，學習刺激不足，導致學習成效待考驗。

承上，歸咎上述問題的原因，最重要的還是來自於經費的籌措，有了經費，即能對人事做較好的安排，學生能夠得到最有利的照顧，而空出的班級或學校也能得到較佳的運用。

## 2. 改進策略--三贏策略

若能有更完善的設計，讓學生得到更周全的照顧，即能化解裁併校的阻力，提高各縣市政府以及社區家長的接受度。

針對行政院主計處所提出凡有裁併校(班)者，每併1班，第1年補助60萬元；每併1校，第1年補助120萬元。連續補助3年，第2年及第3年補助額度各為第1年的 $\frac{2}{3}$ 及 $\frac{1}{3}$ 之作法。本研究認為此措施產生的問題是第三年的補助 $\frac{1}{3}$ 是如何計算得來？以及三年以後的經費是各縣市政府籌措抑或是家長自行負擔？因為目前的作法在未來(三年後)的不確定性太高，所以家長接受度不足，而各縣市政府執行也困難。

基此，本研究建議主計處將「第三年補助 $\frac{1}{3}$ 」修正為「第三年開始，每年補助 $\frac{1}{2}$ 」，此作法看似讓政府財政增加負擔，其實，是一種以退為進的方法，原因分析如下：

- (1) 120萬的 $\frac{1}{2}$ ，和120萬的 $\frac{1}{3}$ ，二者多出20萬，且往後每年都要負擔60萬元的維護費，此表面上看似增加了政府財政的負擔，其實，政府才是最大的受益者。以裁併一所六班的小校來說，姑且不論設備以及各項維護經費，光人事經費1年就將近可節省1000萬(9位老師加校長、幹事、工友、護士、2688等)，甚至超過1000萬。若以1000萬計，第1年補助120萬，第2年80萬，第3年以後每年補助60萬，起碼可以維持15年以上，何況還有其他的經費。所以，政府應該有積極性的作為，提撥因裁校所節省的經費，鼓勵地方政府申請專案，讓裁廢的校區成為生產單位，而非受養護單位。另外，對社區兒童提供積極性照顧，例如免付費的專車接送，配合攜手計畫的課後照顧服務，讓家長能無後顧之憂，則裁併校的阻力自然變小。
- (2) 由於各地方政府有經費的依據，對社區學生的各項福利措施能夠做長期的規劃與執行，並給予社區家長肯定的承諾，故縣市政府對裁併校的執行意

願就會較高，也樂意去執行。

- (3) 由於縣市政府的安排，對社區學生的各項福利措施能給予社區家長肯定的答覆，未來的確定性較高，則家長接受度就會增加。
- (4) 由於因時、因地，各地風俗民情不同，縣市不同、區域不同、學區不同就會有不同的組合，所以，學校並沒有所謂的「最適規模」，且小校裁併，各地方政府依舊會有選票考量，學校雖小，但地方團結，廢併校執行就困難，故癥結點在於能否給學生妥善的照顧，對空出的校舍能否做適當的處理，唯有阻力變小，才有執行的可能。再則，若提撥經費鼓勵各縣市政府對空出的校舍提出積極性的創新作為，學校反而成為地方政府或社區的生財工具。

基於上述因素，讓因裁併校所節省的公帑，提撥經費鼓勵各縣市政府對空出的校舍提出積極性的創新作為，如此，併廢的校舍既不會荒蕪，又能對社區有所貢獻。以本研究所得資料來看，96 學年度學生數在 20 人以下的學校共有 27 所，21-25 人的學校有 22 所，26-30 人的學校有 21 所，31-35 人的學校有 33 所，36-40 人的學校有 21 所，亦即全校學生數在 40 人以下的學校共有 124 所，

## 第二節 面對人口結構改變，國民教育應有之因應作為結果與討論

提前思考各項防範的措施，不但能化解教師的疑慮，更能讓教育走上更專業的領域。因此，本研究針對這樣的問題，邀請第一線的教育工作者，提供先見，根據訪談結果，綜合受訪者的意見與文獻，面對人口結構改變，國民教育應有之因應作為結果與討論如下：

### 一、人口結構改變，國民教育應有因應作為之訪談結果

雖然目前出生的人口數持續下降，但臺灣地區外籍配偶的數量卻是快速的擴增，面對這樣的人口結構改變，本研究的訪談結果，大約分為三個部分，首先是少子化導致教師超額的問題，其次是學齡人口不斷減少，跨國婚生子女陸續進入校園就學的因應作為，以及關懷弱勢弭平城鄉落差三方面。

#### (一) 少子化可能導致教師超額的問題方面：

##### 1. 超額教師的處理

- (1) 擬訂超額教師處理辦法，保障超額教師權益，避免教師情緒浮動，影響教學。
- (2) 增加教師員額編制：一方面可以減輕教師的教學負擔，一方面可以解決師資供過於求的問題，但以目前的學齡人口以及師生比例，是較不可行的方式。
- (3) 持續執行降低國中小班級學生人數計畫，配合學齡人口之減少，協調各縣市規劃調整國中小員額編制及班級學生人數。