

## 第六章 結論與建議

### 一、應優先處理人口壓力大的縣市

台灣地區的人口成長趨勢，已由民國五、六十年代的高成長期進入七八十年代的穩定期。由於人口成長率高、及戰後嬰兒潮進入生育年齡，民國五十年代的出生人口每年平均為40萬6千人；民國六十年代，生育率雖然下降，出生人數仍然維持平均每年39萬1千人；七十年代起，由於育齡婦女減少及家庭計畫造成低生育率等因素，出生人數顯著下降，由70年的41萬3千人一路降至75年的30萬8千人；此後出生人口趨於平緩，自76年到82年平均每年出生人口約32萬人，為高成長期的八成(內政部統計處，民82；行政院經濟建設委員會人力規劃處，民82)。本推估研究則發現，民國84年至民國94年台灣地區的出生人口已趨於平穩，人數也大約維持在32萬人左右(表6-1)。

表6-1. 民國84年至民國94年台灣地區的出生人口推估

年 份	83	84	85	86	87	88
出生人數	293029	320159	318816	318963	318573	317675
年 份	89	90	91	92	93	94
出生人數	317189	316679	317820	318901	319571	319865

※83年為內政部提供之零歲人口資料

民國65年至民國70年出生人口所形的人口高峰(平均每年41萬3千人)已在民國77年通過小學，此後小學學生數即一路滑落；人口高峰隨後在82年通過國中，此後國中學生數，也步小學之後迅速下降(洪秀柱，民82)。而根據本研究發現，這一波學生人口下降的趨勢約在民國88年、89年之後趨於平緩；因此，本研究以89年作為規劃降低班級人數的目標時間。

由於都市化的結果，各地人口分布不均，縣市間、甚至鄉鎮間的人口流動也相當巨大。根據本研究，未來國中小增加班級，須特別注意台北縣、桃園縣、彰化縣、台中縣、及高雄縣等大量增班地區。而本研究發現，

應增班級中有20%集中在台北縣，其次是桃園縣；所以，對台北縣、桃園縣尤其應有周詳的計畫，才能確保降低班級人數的實現。

## 二、班級人數應降低至三十人

本研究曾於六月十日舉辦座談會，綜合與會的教師與家長的意見，得到降低中小學班級人數之必要性如下：

- (一)它為補救教學創造條件。在適當的班級人數下老師才可能為學習落後的學生，進行深入的輔導，使低成就學生真正受惠。否則常態分班，只是將後段班學生重新分配到班後段，成為前段及中段學生的陪讀，學習將更為不利。
- (二)它為因材施教創造條件。不論分班或分組教學，都需要老師依學生程度不同，提供不同教材、安排不同進度、指定不同的作業、實施不同的評量、補充不同的額外閱讀材料，這也只有在班級人數適中時才能做到。
- (三)它為合理輔導提供有利條件。在班級人數過多時，教師為了維持起碼的上課秩序，以及避免同學互相傷害，經常採取較為嚴厲的管理態度，不符合尊重個性的輔導原則。森林小學小班制帶來了實施人本教育的有利條件即為明證。
- (四)它為改善教學品質提供有利條件。班級人數減少後，教師在作業、考卷批改、家庭訪問、學生資料填寫等各方面的例行性工作也隨之減少，才有可能花更多的時間在教材準備和媒體製作上。
- (五)它也為班級家長會的組織工作，提供更好的條件。班上人少，班級內的家長領袖才更容易將訊息及意見，通知給其他家長。

而多數意見皆認為三十人為實現上述必要功能的合理人數。事實上，有關研究（彭台臨，民79；台北市教師研習中心，民81）也建議，國民中小學班級人數應以三十為原則。本推估研究則發現，若維持現有班級規模，至民國89年，班級人數將自動降至35人左右；若以30人為指標，則每年平均增班數只比上(83)學年度稍多，負擔應不致太重。

## 三、落實「小班小校」的困難

### (一)班級編制標準缺乏彈性

過去班級編制的作業，主要是以教育部民國70年台(70)參字第2919號令所公布之「國民小學與國民中學班級編制及教職員工員額編制標準」為原則，其中規定：「國民小學及國民中學，每班學生人數以四十人為原則

。國民中學每班學生人數最多不得超過四十八人。國民小學每班人數最多不得超過五十二人。山地、偏遠、離島及特別地區之學校，每班學生人數得視實際情形予以降低。因財政困難未能達到前項標準之地區，得由省（市）政府及戰地政務機關機構另定標準函經教育部核准後實施。」北、高兩市及台灣省再依此規定作小幅調整，而各縣市則完全根據省教育廳的規定辦理（台北市教師研習中心，民81）。事實上，經本研究查訪，各縣市在沒有新的指示下，多依省的規定，隨學生數減少而裁班。

解決之道應可規定縣市政府依據財政狀況、學校的發展情形，彈性訂定不同的編班標準。例如，位於人口流入地區的大型班的學校，主要考量縣市能取得多少土地，能取得多少財源，以能增班的程度來訂定編班指標；中型班的學校，主要考量學生人數減少的情況，以不裁班為原則定編班標準；小型班的學校則可視能力以每班30人以下為標準。

今年四月，教育部修正發布新的「國民小學與國民中學班級編制及教職員工員額編制標準」（教育部，民84），其中第二條規定：「國民小學及國民中學，每班學生人數以四十人為原則。其每班學生人數最多不得超過四十五人。山地、偏遠、離島及特別地區之學校，每班學生人數得視實際情形予以降低，且以維持年級教學為準。因財政困難未能達到前項標準之地區，得由省（市）政府另定分期逐年降低班級人數標準，函經教育部核准後實施。」新規定對降低班級人數的要求似乎仍嫌保守，對一縣之內的不同地區要求訂定不同編班標準，亦缺乏更前瞻的設想。

## （二）學校用地取得不易

依班級人數分，國民中小學的班級可以分成三類，第一類是每班四十人以上的班級，約佔六成；第二類是每班三十至四十人之間的班級，約佔三成；第三類是每班三十人以下的班級，約佔一成。第一類的大型班，約略分布在主要的人口流入區。它們人口自然下降的效果，被流入人口抵消掉了，要降低每班人數並不容易。這些地區人口多、賦稅較充裕，財政上固然沒有困難，在未來師資多元化及教師聘任新制的架構下，師資應該也不成問題。「問題來自土地！由於這些地區是土地炒作獲利最豐厚的地區，地方都委會往往在地方首長、議員的把持下，萎縮了教育用地。再者地方上土地重劃，涉及利益過甚，為了避嫌，政壇上的清介之士多覺不便過問。這又使得原本已不透明的都委會作業，益發地不透明」（洪秀柱，民82）。

民眾的主動關切應是問題的解決關鍵，不論對政府、或對民意機關，

都應積極表達對維持增加教育用地的強烈訴求。此外，中央應即著手推動全國教育用地的保護工作，清查全國現有及潛在之教育用地，並以預算補助為工具，協調各縣市，不得在土地重劃時，萎縮教育用地。

### (三)國教補助款的用途限制

「小班小校」不易實現的另一因素是地方財政困難。我國國民教育主要由縣辦理，而縣市財政受「財政收支劃分法」限制，其自籌經費能力低。楊樹槿(民82)曾指出，歷年來各縣市的教育支出多超過預算的百分之五十，而人事費又是最主要的開支，改善教育品質的資本支出則極為不足。因此，要地方政府在本身有限的預算中加撥經費增聘教師、購買校地、增建教室自然不易，必須倚賴上級政府補助。

然而，在教育部補助地方國民教育經費作業要點(教育部，民81)第二點中規定：「本補助款以補助台灣省、高雄市及金門、馬祖地區依國民教育法施行細則第三條一、二、三款設立之國民中、小學(以下簡稱各學校)為對象，並用以支應各學校除人事費、經常維持費及土地徵收費用以外之各款項、硬體設施所需經費。有關人事費經常支出之補助，其性質屬於平衡省市財政收支短差，非本補助款補助範圍。」反觀教育部補助國民教育計畫優先執行項目中，大部份是硬體設備的建設。使得縣市政府不能利用補助款來增聘教師及購買校地增建學校及教室，倒是一些不那麼急需的建築修繕及設備添購卻應運而生。

在財政收支劃分的缺失尚未改善之前，有助解決國民教育經費問題的方法即為補助項目的調整，其中最簡單的方式莫過於取代現有指定購置設備之補助，直接補助各縣市國民教育的人事費用並用於學校用地的取得。中央若是擔心地方政府將教育經費挪做他用，或將其他單位的預算強加附會在教育預算中，應可以採取有指標、有條件的補助，並以補助款監督管理的方法來解決。事實上，根據本研究之推估，以八十三年教育部補助各縣市的一百九十五億(教育部，民82)，若能用於人事費，則利用六年的時間即能降低中小學班級人數至30人，甚至還能提高教師編制(參見第三章)。

### (四)短期內師資供應不足

根據統計(教育部，民84b)，目前負責培育中學師資的三所師大，每年可提供大約2500名中學老師；而九所師院每年大約可提供6000名小學師資。然而，這些師資大約僅供彌補中小學因退休、離職的教師流失。而本研究估計，若要降低班級人數至35人、甚至30人，每年(持續六年)得

有500名至10000名額外的師資挹注（參見第三章）。縱使因師資培育法通過，各大學已開設教育學程，但要真正對師資市場提供挹注，至少要等三年（學科二年，實習一年）。

#### （五）其他困難

政府不能率先守法也是「小班小校」不易落實的困難。例如，國民教育法十二條規定國民中小學以採小班制為原則；國民教育法實行細則中也明白規定：「國民小學及國民中學之規劃，以不超過四十八班為原則，規模過大者，主管教育行政機關應增設學校，重劃學區。」但多年來，「大班大校」問題雖受各方物議，卻不見「主管教育行政機關」有極積作為、以示守法。

此外，「越區就讀」以及「人情班」的現象，則至少反映出「各地國民教育品質差異極大」、「升學主義」、「家長缺乏參與校政的合理管道」等等問題。

### 四、解決問題之要點

完成降低班級人數，是一項需要許多部門同時配合的複雜工程，其中涉及中小學班級編制、教師編制的調整，土地、經費的取得與有效運用，以及師資來源的擴充等等不同工作。下面僅能條列一些大綱、以及須負責的單位，供決策單位、以及關心此一攸關中小學教育品質工程的人士參考。

#### （一）有關編制

1. 每季監視全國中小學班級、學生人數、學齡人口，並維護其電子資料庫（教育部、內政部、研究單位）。
2. 每年從人口流動估計學區與行政區相依，估計各地增校計畫、及師資、經費需求，訂出目標縣市、目標學校（教育部、內政部、研究單位）
3. 每年依班級人數上限指標修改「班級編制及教職員工員額編制標準」（教育部、廳、局）。
4. 修改「教師每週任課時數表」，以配合教師編制之調整（教育廳、局）。
5. 統計各校班級人數，並做未能配合的歸因及相應處分（教育部、廳、局）。

#### （二）有關經費

6. 修改「補助地方國民教育經費作業要點」，使人事費能得到較合理班的補助（立法院、教育部）。

- 7.修改「財政收支劃分法」，使地方有能力以自有財源提昇中小學的教育品質(立法院)。
- 8.依計畫調整行政院省市平衡補助(行政院、立法院)。
- 9.依額補助、差短補助之法制化，避免人為因素影響經費來源的穩定(立法院)。
- 10.調整主計法規、使興建教室能落實在適宜的時間上(立法院)。
- 11.全面列管目標學校之校務發展計畫，以儲存補助款(教育部、廳、局)。
- 12.地方政府年度預算配合增班、及增加教師之進度(地方政府、議會)。

### (三)有關土地

- 13.清查及追討教育用地(教育部、地方政府)。
- 14.保護教育用地(都委會、議會、地方政府)。
- 15.設計新的建築規格(教育部、研究單位)。
- 16.與建學校、教室(地方政府)。

### (四)有關師資

- 17.修改「師資培育法」，開放學士後教育學程(立法院)。
- 18.修改「師資培育法」，使現有兼、代課教師的過瀘和正規化(立法院)。
- 19.修改「師資培育法」，實現分段式教育學程(立法院)。
- 20.修改「師資培育法施行細則」(教育部)。
- 21.修改「教育學程設立標準」，放寬設立之限制(教育部)。
- 22.修改「教師法」、使教師檢定符合需求(立法院)。
- 23.開設教育學程(各大學)。
- 24.增加從事教職的誘因。
- 25.國中小課程走向學群制、以符合目前師資培育型態。