



中華民國99年8月28-29日

第八次全國教育會議

教育體制與教育資源

十大中心議題(貳)

主辦單位：◎ 教育部 協辦單位：✻ 國立雲林科技大學設計研究中心

目次

中心議題論述.....	1
子議題一：教育行政組織再造與人力運用	7
子議題二：學校組織再造與人力運用.....	27
子議題三：教育資源籌措與分配.....	47
子議題四：學校設施與規劃.....	63
附錄.....	85

中心議題貳—教育體制與教育資源

教育旨在透過教學促進學習者之健全發展，故教學是教育的核心。但教學須賴完善教育體制與教育資源之支援，方能有效實施。任何教育改革要成功，就必須先改革教育體制與教育資源的運作。

就內涵分析，教育體制主要包括學校制度與教育行政制度兩個層面；而教育資源則可大分為教育經費、設施與設備、教育人力等三個層面。因人力與制度的關係較為密切，故將之合併討論。基於上述，本中心議題分為下列四個子議題進行研議：教育行政組織再造與人力運用、學校組織再造與人力運用、教育資源籌措與分配、學校教育設施與規劃。

這四個子議題的重要性是顯而易見的。教育行政組織提供了教育治理的決策與領導；學校組織提供了教學循序漸進的制度與領導，逐步開展學生的知能，落實教育政策與教育目的；教育資源提供了教育運作的動能，使教育得以持續運轉與成長；而學校教育設施則提供教學所需的空間與設備，讓教育得以有效進行。教育的實施如缺乏這些要素，將無法有效達成預期目標，並且難以永續發展。

各項子議題的主要範圍界定如下：教育行政組織包括中央與地方教育行政機關兩級；學校組織包括學校制度與學校行政制度兩部分；教育資源只限於教育經費部分，因人力與設施兩層面分別由其他三個子議題處理；教育設施亦只限於學校部分。又學校組織、教育資源與教育設施之研議，係以中小學校教育為主。之所以如此界定，旨在避免與其他中心議題相重複，並利於聚集研討的焦點（因本中心議題涵蓋範圍太廣，難全部討論）。由其他相關中心議題研議的部分，主要如下：高等教育部分由「高等教育類型、功能與發展」議題處理；家庭教育與社會教育部分由「終身學習與學習社會」議題負責；師資培

育部分則由「師資培育與專業發展」議題擔綱；技職教育部分由「知識經濟人才培育與教育產業」議題研議。惟因這些部分彼此糾結複雜，難於完全切割清楚，故本中心議題如有必要時仍會論及上列相關部分，但盡可能以點到為止為原則。

本中心議題之研議，係以有效支援教學及達成教育目標為核心精神，再配合下列要項進行綜合研判：一是本次會議訂定之願景「新紀元、新教育、新承諾」與主軸「精緻、創新、公義、永續」；二是國內社會變遷的趨勢，如少子女化、M型化、全球化、本土化等；三是世界教育的發展趨勢。在提出各子議題發展策略之前，會先對現況做概略的陳述（現況說明），再分析目前出現的問題（問題分析），然後針對問題研擬對策（發展策略）。

為提供瞭解本中心議題之討論背景，在此先對我國教育體制與資源的現況做一簡介。就現況而言，教育行政組織分兩級，中央設教育部，地方設縣、市教育局、處（直轄市以外之一般縣市，其法定教育主管機關為縣市政府，但為聚焦起見，乃以討論教育處、局為主），均採首長制，另設委員制的審議會；其權責分配依憲法規定富有均權制精神，惟實際運作則偏向中央集權；教育行政原則上循科層組織的方式運作。學校制度係於幼稚園之上，採 6-3-3-4 制為原則，前九年屬國民義務教育，後期中等教育於高級中學、職業學校或綜合高中實施，高等教育則於專科學校、大學、研究所進行。為補救適齡失學民眾受教機會，另設有補習與進修教育軌道。學校行政制度則根據各級學校法與其施行細則、班級編制及教職員編制準則等規定辦理，於校長之下，分設若干處室與委員會，並依規模大小置教職員員額。教育經費的來源以政府預算居多，其餘為學雜費與捐贈，其分配權主要操在教育行政機關手中，其運用則高教機構有較大的自主性。學校教育設施依政府訂定的各級各類學校設備標準（或基準）與政府採購法施

作，各校再發揮其創意與巧思，故同中有異。為尊重私人興學權利與自由，私立學校被賦予較大的自主空間，其情形與公立學校有些許不同，如其經費收入以學雜費及捐款等居多。

政府近年來透過各種政策、計畫與措施，積極改善現狀與追求卓越。在教育行政組織再造與人力運用方面，透過行政院組織法、教育部組織法、地方制度法、中央行政機關組織基準法及地方行政機關組織準則之修正等途徑，推動職能統整、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中等政策。在學校組織再造與人力運用方面，學制上則推動幼托整合、十二年國民基本教育、後期中等學校類型多元化，而在學校行政上則推動學校本位管理、賦予組織彈性空間、減輕教師行政負擔、鼓勵教師專業自主、建立績效責任制度等政策。在教育資源籌措與分配方面，透過所得稅法修正、馬總統擴大教育投資之裁示、促進高中職教育資源均質化及優質化等政策，落實教育經費保障合理化、編列制度化、分配公開化、運用透明化的理想。在教育設施與規劃方面，則加速更新老舊校舍、加強校舍耐震補強、增置原住民國小附設幼稚園、強化建置優質教學環境、倡議校園活化與永續發展等政策，持續推動打造安全安心、精緻優質、在地特色、友善公義、永續發展的教育環境。這些政策、計畫與措施如能確實完成，將來會有不同的新面貌呈現。較詳細的內容請參見各子議題的說明，但因狀況相當複雜，且時時在變動更新，故難予盡述。

上述現行教育體制與資源運作大致良好，普獲社會的肯定。學制單軌化富民主精神，行政運轉穩定中求進步，資源與設施逐步投入及更新，使得教育機會十分普及，教育人員素質、教育設施與學生學習成就等各方面，均遠在國際平均水準之上，對國家社會的經濟、文化與政治之發展，貢獻甚大。惟社會亦有一些責全的聲音，認為仍有缺失待改善，如教育體制略有法制不全、權責劃分不清、結構調整緩慢、

人員專業化與創新性不足、政治干擾過多、互動合作不夠緊密等缺失；教育資源稍有投入不足、分配不均、運用績效未能最大化等現象；教育設施則在主辦人員專業知能、設備標準訂定、規劃效能、無障礙設施、資訊透明等方面未臻全面理想。不論這些社會觀感是否屬實，或是各項缺失輕重程度有所不一，但都是本中心議題必須正視的。

其中較重大或具爭議性的問題包括：中央與地方教育行政權責劃分不清、學制改革緩慢、學校組織與人力編制未臻完善、中小學教育經費患寡與患不均、學校因少子女化面臨整併問題。其主要因應策略包括透過共識會議與修法釐清中央與地方權責、結合各界力量研擬與推動學制改革方案、修訂教育經費編列與管理法提高政府對中小學經費補助、審慎評估未來五都對各縣市教育經費分配的衝擊與公平化措施、減緩新設校興建、重劃區與新市鎮之學校新建與規模應核實推估，及審慎評估學校整併，以能保障學生就學權益，以及兼顧社區發展與文化保存為原則。

教育體制與教育資源的規畫運用是動態的，必須隨著環境與社會的變遷而調整，而其調整與改善必須參考世界發展趨勢，方能發揮國際競爭力。就一般國際發展趨勢而言，教育行政組織係朝向民主化、均權化、專業化、彈性化、科學化。學校制度朝向調整各階段修業年限、賦予學制更多彈性、幼兒教育納入正式教育、幼兒教育教保一元化、延長國民基本教育年限等趨勢發展；學校行政則朝向學校本位管理、行政過程科學化、行政領導民主化、權力分配均權化、組織運作專責化、組織機制法制化、人員素質專業化等方向邁進。在教育資源方面則朝來源多樣、經費適足、分配公平、資訊透明、運用求績效等方向發展。而教育設施與規劃係朝向精緻化、人文藝術化、安全健康友善、自然永續、科技e化、活化與再利用閒置空間等趨勢發展。以上這些趨勢於本次研議時都慎重納入考量。

改革必須考量國內社會變遷的趨勢，如少子女化、M型化、全球化、本土化等。這些趨勢將會造成學生來源減少導致校舍空間閒置、學生家境與學習成就差距擴大、國際交流頻繁及國際競爭強烈、本土特色弱化與流失等；當然這些趨勢也可提供一些改革與發展的契機。

本中心議題針對這些契機與問題也有所觸及，並提出因應策略，如建議成立相關教育行政單位(如設立國際教育行政研究中心)、強化學校輔導工作、平衡城鄉學校資源差距、減緩新校設置、核實推估新建校之規模、整併或活化閒置學校、推展優質校園營造等。

本中心議題的研討是問題導向的，自現況中發掘問題，再根據前述核心精神、會議願景與主軸對問題擬出對策。經多方諮詢與研議後，各子議題涉及的重點內容如下：

教育行政組織再造與人力運用分為組織再造與人力運用兩大項，細項則包含中央與地方教育權責的釐清、行政部門分化架構的調整、計畫與考核發展機制之加強、諮詢或審議功能之落實、行政人員的專業化、人員編制與工作負擔、工作績效與考績制度之改進等。學校組織再造與人力運用也分為組織再造與人力運用兩大項，細項則包含學制之重新建構、學校組織之任務與分工、學校組織相關法制化、學校人力編制與規劃、學校人力專業成長體系與人事制度等。

教育資源籌措與分配分為資源籌措與分配兩大項，細項則包括政府經費之籌措、民間經費之挹注與獎勵、績優私立學校學費之管控、政府對公私立學校之教育補助、教育經費運用之績效、重要經費資訊之取得等。學校教育設施與規劃分為設施與規劃兩大項，細項則包括學校設備標準之建置與更新、教育設施整體規劃效能之改善、優質校園環境之建立等。

針對上列重點問題，本中心議題提出的諸多發展策略中，建議可列入 5-10 年中長程施政計畫的事項如下。在教育行政組織再造與人

力運用方面為：規劃跨縣市之區域性教育行政合作聯盟組織與後續運作、發展教育行政人員專業認證及評鑑機制。在學校組織再造與人力運用分面為：研擬合理與適性的 K-12 完整學制、健全學校課程教學領導機制與法制、建構行政與教學雙軌制的教師專業職涯階梯、研擬教師專業評鑑機制與檢討績效考核制度。在教育資源籌措與分配分面為：以每 2 年增 1 百分點方式提高我國現行國民租稅負擔率、齊一公私捐款之租稅優惠待遇以激勵民間教育投資、整全會計與總務系統並立法強制相關單位提供必要資訊、定期檢討教育經費運用績效與投入及產出的關連程度。在教育設施與規劃方面為：推展學校優質化工程，設置安全健康、藝術人文和自然科技校園，以及提供學生近便、豐富、多樣的學習資源環境，以建立精緻、創新、永續的優質校園環境。

總之，教育體制與教育資源的改善，必須以有效支援教學及達成教育目標為其核心，並配合國情變遷需要與世界發展趨勢來推動，方能達成本次會議訂定之新紀元、新教育、新承諾、精緻、創新、公義、永續之願景與主軸。這是一項艱鉅的任務，教育體制與教育資源唯有持續改進，才能臻於完善。唯有完善教育體制與教育資源之支援，教育才能有效運作，充分發揮其功能，完成培育人才的神聖使命。

子議題一：教育行政組織再造與人力運用

一、現況說明

教育行政的目的旨在為設定的教育目標，妥善規劃其實踐的過程，使受教者成為健全的公民。教育行政人力的運用，強調在政策制訂、行政執行、科學考核等分工下，達到專業的行政品質。政府裡專責負責教育行政工作的機關通稱為教育行政機關。教育行政機關包括中央與地方兩個層級，在我國中央為教育部、地方為直轄市政府教育局及縣（市）政府（一般縣市之法定教育主管機關為縣市政府，但為聚焦起見，本文的討論限於教育局處）。從憲法精神來看，我國教育行政係採中央與地方均權制，規定「教育制度」由中央立法並執行之，或交由省市縣執行之；「地方教育」由地方立法並執行之。並進一步規定：如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致性之性質者屬於中央，有地方一致之性質者屬於地方，遇有爭議時，由立法院解決之。教育基本法亦對中央的教育權限加以列舉，並規定列舉以外之教育事項，除法律另有規定外，其權限歸屬地方。現行的教育行政人力規劃，首重專業品質的提升，在專業的保證下策勵教育行政人員持續追求「卓越」與提升「績效」，並能敏銳積極地回應民意及教育專業人員的需求，以利教育政策有效執行。目前教育行政人力運用以精簡人力和勞務外包為優先考量，減少行政冗員，以使教育行政人力發揮其效果。

政府為因應社會變遷需求，刻正進行組織改造，計畫在新的行政院組織法下，將現行的37個部會精簡為29個部會。教育部於行政院組織改造後，確定移入行政院體育委員會及大部分行政院青年輔導委員會掌理之業務，移出國立國父紀念館（不含中山樓）、國立中正紀念堂管理處、國立歷史博物館、國立中正文化中心、國立臺灣史前文化

博物館（含南島文化園區）等原學校以外之文化業務予未來擬成立之文化部。

目前教育部在教育行政組織再造之方向，朝向依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中等原則進行，重新調整其組織架構。未來教育部擬優先設置單位大致規劃如下：綜合規劃司、高等教育司、技術及職業教育司、終身教育司、國際及大陸事務司、師資規劃及培育司、資訊及科技教育司、青年發展司、統計處、秘書處、人事處、會計處、政風處、法制處，計14個二級機關內部單位。教育部中小學及學前教育署、教育部體育署，計2個三級行政機關。設國家圖書館（三級）、國家教育研究院（三級）、國立自然科學博物館（三級）（含國立鳳凰谷鳥園）、國立海洋生物博物館（三級）、國立中國醫藥研究所（三級）、國立科學工藝博物館（三級）、國立教育廣播電臺及所屬各分臺（三級）、國立臺灣科學教育館（三級）、國立公共資訊圖書館（三級）、國立臺灣圖書館（三級）、國立海洋科技博物館（三級）、國立臺灣藝術教育館（四級）、國家體育場管理處（四級），計13個附屬機構。國家運動訓練中心，計1個行政法人。

隨著政府區域政策改變而修正的「地方制度法」，計畫於民國99年12月25日起合併三個新都會（臺中、臺南、高雄），其原先的教育業務亦將因合併後的幅員與人口增長而有所調整。目前臺中、臺南、高雄三縣市已展開各項協調及聯繫工作，分別就教育行政組織、學區劃分、校名、學校隸屬、經費分配、學校規模、教科書版本、教師員額、相關法規等方面積極規劃，以因應縣市合併後相關教育行政組織及人力之需求。至於其他未被納入此波地方制度改革之縣市，教育行政組織尚未有具體調整組織再造之方案。

隨著中央行政組織再造及地方縣市的合併，有關人力配置與運用問題亦不容忽視，在行政院已將公務體系之人力運用訂出整體控管之

前提下，教育行政如何運用有限的人力，處理日益紛雜之專業議題，有待進一步的社群溝通與後續的努力。倘若能藉此教育行政組織全面檢討之際，彙集各界之意見與共識，必能有事半功倍之效。

當前世界先進國家在強調績效與競爭的全球化影響下，無不努力檢視其政府組織功能並進行必要之調整，以因應日新月異的國際情勢。就國際趨勢的發展而言，教育行政朝向民主化、均權化、專業化、彈性化與科學化的發展方向，已成為普世發展的教育行政價值。以民主化來說，深化公民社會對於教育政策制訂的參與，作為後續教育實施的主要依據，已成為教育行政之重要精神，從英美主要先進國家重要教育法案通過前，必有系列之公聽會行之在前即可看出民主方式參與之必要。而均權化的價值，在於中央對於相關教育行政授權的鬆綁與下放，如英國自1980年代後至今一直強調的公私合作與伙伴關係，即有效的將中央權力分享至地方的層級。就專業化而言，英國政府即於1995年成立「公務生涯標準委員會」(Committee on Standards in Public Life)至今，有效確保教育相關行政人士運用的專業能力；加拿大卑詩省(British Columbia, Canada)亦成立人力資源部門專司教育行政職員的招聘與訓練，使教育行政人員之專業性達水準之上。論及彈性化與科學化，則常與組織改革與創新相提並論，以使教育行政組織之發展符合時代發展所需，聯合國自1999年開始，即每年進行關於政府組織創新與改造之全球論壇，以獲得全球對於提升政府行政效率的共識，許多國家的教育部會亦在此風潮下紛紛檢視其功能與角色並進行必要之調整。如美國即於2002年對其教育部之策略進行全盤檢討、英國的教育相關部會即分別於2007年與2009年進行更名與改造；法國中央教育部會亦於2007年進行功能的改組與分工，目的皆在於藉由教育組織的改革，因應新時代的多樣變遷。因此，以民主化、均權化、專業化、彈性化與科學化的發展內涵來看，我國在未來教育行政

的革新配合上，當應有所調整。

面對瞬息萬變的教育需求與環境轉換，教育行政組織的調整唯有具備更大的彈性，才能發揮效能。雖然我國在憲法的層次賦予教育實施一定的保障，且目前已就行政院組織法、教育部組織法、地方制度法與中央行政機關基準法之修訂，試圖擬定更適切之組織規範，但為確保教育行政組織之創新與永續特質，仍不可忽略在現有良好基礎上續求突破之機會，更應主動掌握全球脈動，以確保優勢進而尋找新的發展方向。為了達到「新紀元、新教育、新承諾」之教育願景，亦應思考有效靈活運用民間力量與提升教育服務品質之方法，一方面有助於社會公義之實現外，亦可創造教育的新世紀價值。

二、問題分析

我國中央教育行政機關與地方教育行政機關運作多年，的確發揮一定功效，但隨著業務量愈來愈重，既有的法令規章已面臨通盤檢討的需要；另一方面，社會大眾對教育的期盼亦愈來愈高，而教育行政組織及人力卻未能相對有效、適切的調整，導致整個教育行政機關組織及運作，連帶出現一些相關問題，茲分析如下：

（一）教育行政組織再造層面

1. 中央與地方對於相關教育行政權限規範不清

（1）憲法倡議之中央地方均權未能貫徹

依憲法精神而言，我國教育體制係採「均權制」，但以實際運作來看，則較偏向「中央集權」，中央教育行政權限超過憲法規定權限，而地方教育機關權限相對減弱，很多中小學業務宜由地方政府全權負責即可，但中央教育機關仍有所規範，不太符合「均權制」精神，倍受質疑。過去全國基測之組距公布、教科書選用…等之爭議，中央

與地方不同調，即為此例。

(2) 部分之原則性法令敘述過於籠統

依教育基本法之規定，教育制度之規劃設計屬中央權責，但教育制度的界定與範疇迭有爭議，實不可忽略；此外，教育基本法規定中央有協調與補助各地教育發展之權限，如何與地方自治精神相輔相成，尚未完全落實，有待更明確規定。

2. 教育行政組織架構與現實發展仍有落差

(1) 部分組織未能因應社會變遷趨勢

目前有許多新興社會議題已廣泛引起社會重視，但尚未有合適之對應教育行政組織。例如，學前教育有其重要性，但目前仍屬於國教司的三科辦理，是否需要成立新單位來突顯其重要性？又如新移民教育亦是另一重要議題，需要思考是否需要納入業務中。而其他一些比較具有特殊時代意義的單位，例如；軍訓處、訓育委員會、國語推行委員會等，是否更名，亦有檢討之必要。

(2) 教育行政組織調整方向未能顧及對弱勢族群之專責照顧

面對M形化社會所呈現的弱者恆弱之現象，如新住民子女、偏鄉學生等，雖有相關推動之政策，但在考慮教育行政組織調整時，未見有針對此現象成立相關之組織以為因應。

3. 部屬單位較多，事權分散

(1) 司處部門與特定委員會過多

目前教育部已有20個業務單位，10個輔助單位與20處社教館所，若再加上其他任務編組之委員會，部門劃分顯然過多，容易造成資源無法有效統整運用，降低行政效

能。此外，相較其他國家如美、日、英等國之個位數之司處單位，亦有偏多現象。

(2) 相同性質業務缺乏整合

單位任務缺乏長遠的規劃，以致發展失衡。以師資培育為例，師資從養成、實習、在職進修、評鑑等，本應有統整性的組織負責，從人力評估到退場機制的形成均可在此機制中運作，但目前與教師相關之業務遍佈於國民教育司、中等教育司、中部辦公室與教研會等，事權過於分散。

4. 教育諮詢制度欠缺完善

(1) 相關諮詢委員會尚未發揮決策諮詢功能

目前世界各國非常強調諮詢制度的建立，但從教育部的現況來看，部分教育諮詢制度似未發揮太大的功能。以教育部內部成立的許多委員會而言，偏重於諮詢性質的功能，然而很多教育改革的政策並非出完全自於這些委員會所提出的方案，必須藉由部分學者專家來提供改革的方案，這種作法，實非長久之計。

(2) 相關諮詢委員會成員與性質多有重複

目前教育部以任務編組方式成立之相關諮詢委員會繁多，如高等教育審議委員會、私立學校諮詢委員會、師資培育審議委員會、教育經費分配審議委員會、升學制度審議委員會、中小學教育永續發展委員會、高等教育永續發展委員會…等等，因以學者專家組成居多，故成員多有其重複性，且在運作性質上亦有其重疊之處，例如：高等教育審議委員會與高等教育永續發展委員會討論議題有相互重疊，有須重新檢討和調整之必要。

5. 研考單位層級偏低且偏重行政導向

(1) 教育行政機關內研考單位層級偏低

無論中央與地方之教育行政機關，多由秘書級單位負責相關計畫、執行與考核作業，缺乏位階較高且專責之單位就整體發展進行專業規劃，實不利於教育行政功能之發揮。

(2) 研考導向偏重行政，研發較為不足

教育行政機關處理研考事項，多數仍以行政導向優先，對於教育專業與教學資源服務之重視程度仍有所不足。而且控管多於協助，監督多於服務，無法發揮其研究發展之功能。

6. 地方教育審議委員會功能不彰

(1) 地方教育審議委員會組織與社會期待有落差

教育基本法第十條規定：「直轄市及縣（市）政府應設立教育審議委員會，定期召開會議，負責主管教育事務之審議、諮詢、協調及評鑑等事宜。前項委員會之組成，由直轄市及縣（市）政府首長或教育局局長為召集人，成員應包含教育學者專家、家長會、教師會、教師、社區、弱勢族群、教育及學校行政人員等代表；其設置辦法由直轄市、縣（市）政府定之。」各縣市雖依教育基本法成立地方教育審議委員會，但因委員會人選係由縣市首長遴聘，未能完全反應組織人員的代表性；此外，社會都希望地方教育審議委員會能夠負起教育事務之審議、諮詢、協調及評鑑等事項宜。但實際運作結果，教育主導權仍操之在縣市首長和教育局（處）首長手上，與社會期待有些落差，亦受批評。

(2) 地方教育審議委員會運作不夠落實

目前在縣市層級設有地方教育審議委員會，可視為諮詢性質，但是此單位在定位上有待釐清。以教育基本法之精神來看，各地之地方教育審議委員應具備審議、諮詢、協調及評鑑等功能，但各縣市的運作無法完全落實教育基本法之精神，只有定期開會，並未真正負起政策審議和評鑑事項，導致功能亦無法發揮。

7. 地方教育人員專業化能力尚待充實

(1) 考選方式未反應教育專業需求

目前教育行政機關人員大都透過考試錄取，進入教育行政機關前之學經歷並未限定與教育相關，經辦與推動教育專業業務在認知上或有差異，復加上人力不足，故缺乏專業素養的情形易成為一種負面的循環。

(2) 工作量大，欠缺專業進修時間

地方教育行政機關人力運用相較於中央教育行政人力，存在極大挑戰，除人力不足外，其職等多數偏低且工作繁忙，故缺乏專業進修時間以充實其專業能力。

8. 行政運作之自主性與創新不足

(1) 易受制於地方性政治運作

國內教育行政體系，因受制於民意代表或民選首長施政價值之決策影響，對於教育專業之執行時有落差，不利於教育行政之專業自主性及永續發展，亦不利於教育行政創新之作法。

(2) 行政規範存有繁瑣之處

地方教育行政機關礙於人力與專業之限制，即便有些因地制宜之行政創意與政策彈性，但礙於層層之規範而無法進行相關之創發，若欲藉創新方法活化地方教育活動，

可能會面臨困難。

9. 教育行政運作未能充分反應教學需求

(1) 縣市層級行政人員未有現場教學經驗

縣市教育局處之教育行政經辦人員，多數來自參加公務人員考試通過及格之人員，不一定具實際教學經驗，因而對教學事務亦較為陌生。所以，處理業務偏向以行政角度進行取捨或裁量，易發生以行政領導教學與研究，而造成學校與行政機構間之鴻溝。

(2) 縣市教育視導人員執行教學視導有其困難

現行視導機制難以完全支援教學所需，雖各縣市設有督學室或視導人員，但法源基礎未定；即使目前部分縣市就行政與教學進行分工視導，但學校教育之行政與教學本為相互依附之關係，實難強以區分，且目前之督學多以通過高考為資格，若未具學校相關經驗，執行視導任務恐有其困難。

10. 教育行政機關外（內）部橫向合作稍嫌不足

(1) 縣市間未見教育合作機制

各縣市教育局處之間目前未見有合作之機制，儘管目前強調縣市各自發展特色，但亦應有合作之相關措施與辦法。台灣目前雖已粗分為若干生活區塊，但相同區塊內之各縣市教育局處並未有橫向合作之機制運作，雖偶有不定期之合作，就長期而言缺乏機制性的互動與支援。

(2) 教育局處內部科室業務協調尚待加強

教育局處人員應該發揮團隊精神，相互合作，推動教育行政事務，才能發揮其效能。然而實際運作結果，常常發現各科室仍具有濃厚的「本位主義」，過於堅持己見，

部分新興業務推動產生困難，而且常常只顧自己所掌管業務，與其他科室聯繫不多，因而業務推拖現象，時有所聞，顯然科室之協調有待加強之必要。

(二) 教育人力運用層面

1. 教育行政人力不足，商借教師情形普遍

(1) 商借教師作為教育行政人員情形普遍

目前中央與地方行政教育機關工作量大增，若遇人員不足，常常向學校商借教師行事，以因應人手不足的窘境。這種作法只能做為應急之用，不利於整個組織的發展。

(2) 代理教師支援商借缺額影響學生權益

商借教師之權宜措施，對於原學校長期以代理教師代替其教學工作有其不利影響，而對於學生之受教權亦有損害，進行教育人力規劃時，實有檢討之必要。

2. 地方行政人員工作負擔過重

(1) 基層人員負擔過重

相較於地方，中央教育行政機關人力運用較無問題，但財政情形不佳之縣市，在人力之運用上則較為欠缺，並形成基層行政人員之工作負擔過重。

(2) 弱勢縣市資源不足，影響基層工作量

民國99年底因地方自治法實施而重新劃分五都後，若干未在合併之列之縣市，勢必因為資源排擠作用而影響到其地方教育經費的分配，亦將影響並加重地方教育行政人員工作負擔。

3. 地方教育行政人員職等偏低影響工作士氣及工作品質

(1) 地方教育行政人員職等偏低

地方教育行政機關除人力不足外，職等偏低亦是一項

重要的隱憂；因職等偏低，亦隱藏著流動率可能較高，難以承繼永續之教育發展精神。

(2) 工作士氣與品質易受影響

相較於中央教育行政機關或社教機構，地方教育行政人員之職等偏低，深深影響地方教育行政人員之工作士氣及降低地方教育行政品質。

三、發展策略

教育發展是一項永續性的工作，必須具有健全教育行政作為支持，教育工作才能有效開展。當前教育行政機關組織運作及人力運用，的確面臨到一些問題，有待突破。為了健全教育行政，發揮教育行政組織再造功能，以及有效運用相關人力，作為教育創新的精兵，茲提出下列解決策略，以供參考。

(一) 教育行政組織再造層面

1. 召開共識會議與修正相關法令，實踐憲法規定之精神

(1) 召開「教育行政權責共識會議」

結合法律、行政、教育、財經等專家學者，以及相關首長、民意代表，參考國外時勢，尋求中央與地方教育行政權責之共識。

(2) 修訂教育基本法，明確劃分中央與地方權責

教育基本法於八十八年制定公布，其中第九條係規範中央與地方之權責，觀其條文雖有條列方式指出中央權限，但仍屬大方向之規範性質居多；十多年來，仍無法有效解決中央與地方教育權限之爭，未來宜就教育基本法之規定再加檢討，修訂更明確規範，以利中央與地方所依循。

(3) 落實地方制度法，降低中央與地方權限紛爭

依「地方制度法」第十八條第四款規定：「關於教育文化及體育事項如下：（一）直轄市學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。（二）直轄市藝文活動。（三）直轄市體育活動。（四）直轄市文化資產保存。（五）直轄市禮儀民俗及文獻。（六）直轄市社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。」相當明確，有關地方之學前教育、各級學校教育、社會教育和體育之興辦及管理，均屬地方權責，中央應加以遵守，不應干涉和介入，才能降低中央與地方權限紛爭。

2. 檢討及調整符合社會期待之教育行政組織功能

(1) 迎合打造效能政府之全球趨勢，檢討現行教育部組織

先進國家為有效落實績效責任精神，進入21世紀後，為落實稽核管考機制，故多以期程目標做為整體組織連動的核心價值，而非細緻的功能分工，如美國的「沒有孩子落後」(No Child left Behind)、英國的「每個孩子都重要」(Every Child Matters)等，均是以實際整體目標設定，跳脫科層結構之窠臼；且在多數國家並未見我國如國民教育司、中等教育司、高等教育司、技職教育司、體育司、社會教育司等階段分工設計，多以因應功能需求、追求任務整合為導向，而非以學習階段劃分司處。建議未來我國可朝學校教育、高教人才養成、家庭與社會教育等三大面向，做為未來精簡與整合組織的思考起點，並以此明確擘畫十年教育發展目標。

(2) 面對M型化社會，以行政組織力量落實教育公平

針對M型化之社會特色，設定縮短教育差距之教育公

平目標，從教育之可及性、教育過程與內涵、教育結果與品質，做成教育部整體目標並就各項相關指標進行的設定與控制，以降低因社會變遷所導致的M型化社會影響。

(3) 思考結合兒童保護與福利之教育行政，以因應少子女化時代來臨

面臨少子女化社會的到來，兒童權益議題愈發引起重視。未來在教育行政之中央與地方層級，應考慮以跨部會協調方式，就現行屬內政部兒童局之人員編制與業務，討論其併入教育單位之可行性，一如英國現行之運作方式，有效整合教育與兒童福利服務，以確保少子女化社會下對每位兒童的服務整合與照顧。

3. 建立與國際接軌之創新組織運作

(1) 適度參酌OECD國家之運作經驗

我國在國際競爭力與國民所得等已漸和經濟合作發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）等工業先進國家並駕齊驅，因此可參考OECD對於教育組織之管理概念，作為我現有之組織分工調整之參考，以創新之道尋求永續經營之功。具體改革方向可朝以科學研究作為組織革新的依據、水平整合取代垂直領導、以模組架構觀念為組織運作思維、善用科技與資訊聯繫之便取代無急迫必要之事務性會議。

(2) 逐漸發展以知識為基礎的教育行政運作

企業家精神(entrepreneurship)所強調的彈性組織變化、重質不重量、問題解決導向、重視責任績效、大膽實驗與創新等特色，均是OECD組織近年來對於教育行政所鼓吹之改革方向，未來我國教育行政組織運作可參酌企業

家的創新精神，並逐漸發展以知識為基礎的教育行政體系與運作。

4. 強化中央層級諮詢委員會功能

(1) 強化現有教育部各諮詢性質之相關委員運作功能

目前教育部雖已設置各個委員會，但因委員參加人數常無法到齊，議題論述亦不足，致使功能受到限制。教育部可就現有的委員會進行檢討，具有功能之委員會繼續存在；若功能不彰者，則可考慮裁撤。

(2) 評估成立中央諮詢委員會，統籌政策諮詢事宜

為發揮有效的諮詢功能，可研議設立中央諮詢委員會，統籌各項政策諮詢分派事宜。至於其他具有特定功能性質之委員會，亦可視實際需要酌予設置。

5. 成立專責一級研考單位

(1) 中央成立研究考核司處

從實際運作需求來看，教育部應有自行管控計畫、執行與考核的機制，並於司處層級成立研考單位，以確實掌握部內各相關計畫之進度，增進執行效率。

(2) 地方成立研究考核科室

地方教育局處之部分，亦應考慮在人員編制允許下，成立研考之科室，就縣市層級之教學與研究計畫推動，進行通盤之管考措施，展現教育行政的專業發展。

6. 落實地方教育審議委員會功能

(1) 修訂現行遴聘與運作方式

修正教育基本法，明訂委員之遴聘方式以確保其中立性與避免政治之過度介入，並確保相關民間團體代表之合適代表性。並透過立法規定各縣市應定期召開地方教育審

議委員會，且與中央就運作之過程與結果，進行雙向之溝通。

(2) 地方教育審議委員會列入教育部地方統合視導工作項目

地方教育審議為委員會無法落實審議、諮詢、協調及評鑑等功能，頗受批評。未來教育部地方統合視導宜將教育審議委員會列入重要視導項目，並要求地方行政機關提出會議紀錄及決議執行情形，以確保地方教育行政機關能重視教育審議委員會之運作。

(3) 委託專案有系統深入了解地方教育審議委員會運作

地方教育審議委員會之運作，目前仍缺乏全面性和系統性研究，宜委託專家學者或由國家教育研究院進行通盤研究後提出具體建議，以利地方教育審議委員會功能之發揮。

7. 提升教育行政人員專業能力

(1) 修訂教育行政人員相關考選法規

未來之教育行政人員任用，應配合修訂相關考選法規，比照醫護或社工之其他專業，針對專業資格予以有條件的限制，鼓勵有志從事教育行政之人員，能具備與教育相關背景之學經歷資格。此外，相關考試科目亦應與未來工作內容相互結合。

(2) 研擬提高地方教育行政人員職等，制訂獎勵進修辦法

地方教育局處之行政人員，應比照中央任用之專業要求，並適時提高職等，並制訂具體之獎勵進修辦法，以提升基層行政人員之專業能力。鼓勵教育行政人員多與民間機構交流，學習多樣之創意與計畫設計能力，提升教育行政單位自主與反省之政策知覺，並透過提供多樣之誘因而來

提高地方教育經營之績效。

8. 建立教育專業治理機制

(1) 設置課程發展委員會

因應分權趨勢與教育專業事務日益繁雜，中央可考慮設置課程發展委員會，統籌我國中小學課程相關之發展、審議與評鑑。

(2) 檢討國民教育輔導團之定位與組織型態

各地方縣市可重新檢討現行國民教育輔導團現行之運作功能，整合其他相關任務編組，轉型成為專責性之教育研究發展單位，賦予法制地位以統籌縣市教育總體發展計畫、教師專業發展與相關研發與培訓工作，以建構教育永續發展之機制。

(3) 取法民營機構經驗

專業治理機制強調運作的彈性以及資源網絡的廣佈，教育行政單位可先由委辦方式建立與民間機構之交流與互動，觀摩相關企業或機構之作業流程與行政方式，作為後續改進之參考。

9. 落實教育行政對教學任務的支援與協助

(1) 制訂教育行政人員任用實習制度

我國現行對教育行政人員的任用與培訓，與其他文官體系一視同仁，但並未正視教育行政工作與教學現場之密切相關性，宜建議日後教育行政人員任官前，應至相關學校單位進行若干時間之實務見習，以利後續職務之執行。

(2) 訂定「教育視導法」，規範督學資格、專業知能與工作執掌

訂定「教育視導法」，規範督學之成員資格、任用方式、職權與在職專業培訓，以利督學發揮其行政視導和教

學視導之功能。此外，亦可考量遴聘優秀學校行政人員或教師擔任課程督學之可能性。

10. 成立區域性教育行政策略聯盟與設立國際教育行政研究中心

(1) 成立區域教育行政策略聯盟

以區域為單位進行跨縣市合作，例如視導部分，在目前視導科目繁多、縣市教育督學人數過少情況下，即可進行鄰近縣市督學人力合作，以策略聯盟方式，發揮合作的功能。又例如教師在職進修，若要在每地設立一個教師在職進修中心顯然不切實際，因此可採取合作方式來設立，以便資源共享。

(2) 成立國際教育行政（政策）研究中心

面對國際化社會對於行政效率提升的要求，我國有必要設立一專責教育行政研究中心，專研其他先進國家在中央與地方教育行政上之成功措施或案例，做為我國發展後續教育行政組織革新之重要參考。為與研究結合，相關研究中心應可考慮設置於國家教育研究院的組織之下。

(二) 關於教育人力運用層面

1. 確認常任文官與約聘僱人員之法定編制與配套

(1) 檢討地方教育行政人員員額，增加教育行政人員編制

目前地方教育行政人力不足，人員工作量負擔過重，影響到地方教育行政業務推動，未來應就地方教育行政人員員額進行通盤檢討，同時給予合理的教育行政人員編制，才能有效發揮其行政效能，同時亦可減少調用教師支援辦理教育行政業務之作法。

(2) 善用退休人力

宜善用退休教師或其他因時、因地制宜的配套措施，

替代經年來以商調合格教師方式，辦理與教學無關之行政業務，並應進一步思考教育人力與民間（退休）人力如何形成伙伴關係。

2. 妥善評估勞務外包與委託授權

(1) 規劃可賦予勞務外包之教育行政事項

目前英美等國無論對於中央或地方之教育行政業務，均有依其性質而委託慈善團體、學術機構或民間公司辦理的現象，未來在評估教育行政人員工作負擔過重的同時，可適度參考英美國家之作法。

(2) 整體評估縣市合併效應降低部分縣市資源衝擊

民國99年底相關縣市進行合併後，部分之縣市或地區將因為資源的重組而呈現邊緣化之慮，在教育行政業務並未相對減少下，必須與其他財政與人力規劃單位進行對教育行政之合理，有必要對縣市合併後產生效應進行整體評估，以降低部分縣市人力與資源不足之可能衝擊。

3. 研擬提升地方教育行政人員職等

(1) 修訂相關人事法令，提升地方教育行政人員職等

縣市教育行政人員人少業務重，尤其股長和科長以上層級責任更是加重，建議透過相關人事法令之修訂，針對地方教育行政人員股長以上層級之人員，各調升一個職等，以激勵地方教育行政人員工作士氣

(2) 擴充地方教育行政人員升遷管道，留住優秀地方教育行政人員

地方教育行政人員職等偏低，加上升遷機會少，部分優秀人員一旦有機會多至中央教育行政機關或行政機關任職，導致地方教育行政機關具有經驗優秀人員有不足現

象，經驗缺乏有效傳承，未來應該擴充地方教育行政升遷管道，並建立留住優秀人員機制，方有利於地方教育行政健全發展。

子議題二：學校組織再造與人力運用

一、現況說明

學校組織再造與學制有關。我國現行學制是民國 11 年模仿美國六、三、三學制所成形，可區分為學前教育、國民教育、高級中等教育、高等教育與成人教育。(一)「學前教育」：係指進入小學前的幼兒所接受的教育。4 歲至入小學前依循「幼稚教育法」辦理的稱為幼稚園，屬教育體系；招收兩歲至未滿 6 歲兒童的是托兒所，依據「兒童福利法」辦理，屬社福體系。(二)「國民教育」：依現行法令屬義務教育，需強迫入學，分兩階段，國民小學 6 年，國民中學 3 年，共 9 年。(三)高級中等教育：又稱後期中等教育，包括高級中學及職業學校，修業年限 3 年，五年制專科學校的前三年亦屬此階段。高級中學依學校類型有：普通高級中學、綜合高級中學、單類科高級中學、實驗高級中學，另有為發展社區型中學而設置的國、高中合一的「完全中學」；職業學校則依職業類科分類設立，例如：工業職業學校、商業職業學校等。(四)高等教育：可分成大學(含獨立學院)及專科學校兩大類。大學學士修業年限以 4 年為原則，碩士班 1 至 4 年，博士班可至 7 年；專科學校則有二年及五年制。前述修業年限於特殊情況或成績優異者可延長或縮減修業年限。(五)成人教育：指正規教育外，以一般民眾為對象而實施的各種教育措施。例如生活知識教育、親職教育、休閒健康教育及職業進修教育等活動。成人教育辦理機構與方式十分多元，有國中、小附設的成人補習學校、空中學校、社區大學等。上述為我國現行學制之概要，各階段學制於本次全國教育會議亦有所屬「中心議題」分別探討相關議題，本議題僅就學前教育、國民教育與後期中等教育三階段之整體學制的合理性與適切性，提出原則性的建議。

現階段我國在學制改革上，學前教育重點為「幼托合一」、國民教育為「延長基本教育年限」及後期中等教育的「類型多元化」等方向。其中「幼托合一」及「十二年國民基本教育」是歷次教育改革相關會議討論焦點，推動時間均超過 10 年以上，受到社會一定的關注，近幾年教育部為落實此兩項政策，訂有推動進程，並搭配相關政策逐步實施。前者有「兒童教育及照顧法」、「五歲免費入學」；後者有「縮小公私立高中職學費差距」、「高中職社區化」、「高中職均質化」及「高中優質化」等，但社會仍有諸多爭議與實施上的困難，以致至今仍未確定時間表，未能完全實現。

世界主要國家基於社會變遷與學生身心發展等因素，亦多積極從事學制變革，其主要趨向有：調整各階段修業年限、賦予學制更多彈性、幼兒教育納入正式教育、幼兒教育教保一元化、延長國民基本教育年限等。由此看來，我國學制改革方向與世界潮流大致相符，現階段的問題是如何整合相關政策與民意，制定法令讓學制改革政策能儘快如實的落實。

學校行政組織方面，我國現行高級中等以下學校設校長一人，行政處室之基本架構為「教務處」、「學務處」、「總務處」、「輔導室」、「會計室」、「人事室」。高中職學校另設有「圖書館」，職業學校則又設「實習輔導處」。行政處室之下依任務分工與學校規模大小設若干「組」，例如：教學組、生教組等。人力編制方面，依據各級學校教育法，分別訂有「國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則」、「國立高級中學組織規程及員額編制擬定暨審查原則」及「國立高級職業學校組織員額設置基準」，主要係以「班級數」做為教師員額設置之依據。國小每班至少 1.5 人，全校未達 9 班而學生達 51 人以上，另增置教師 1 人；國中每班至少 2 人，每 9 班增置 1 人，全校未達 9 班者，得另增置教師 1 人；高級中學每班置教師 2 人，每滿 4 班，增

置教師 1 人。至於行政職務，國中小學各處室設主任 1 人，由教師兼任，但輔導主任得由教師專任、各組設組長，除文書、出納及事務三組組長得由職員專任(或兼任)外，其餘由教師兼任；高中職之行政人員任用方式與國中小差異不大，教師須兼任行政職務(處主任、圖書館主任、科主任、組長等)。各級學校人力編制，還有幹事、助理員、管理員、營養師等編制，依前述法規規範。總括來說，現階段各級學校人力數量之運用是「高中職」優於「國中」，而「國中」又優於「國小」。

近幾年，教育部在學校組織再造之相關政策，主要係延續民國 80 年代教育鬆綁的教育改革理念，包括：(1)落實學校本位管理、(2)賦予學校行政組織彈性空間、(3)減輕教師行政負擔、(4)符應學校專業需求、(5)鼓勵教師專業自主及(6)建立績效責任制度等。基此政策方向，教育部於民國 91 年推動「國民中小學組織再造及人力規劃試辦方案」(民 91 年)，規定學校得在不增設一級單位之前提下，得就教務處、訓導處、總務處或教導處、輔導室等組織與名稱視需要進行調整；在人力運用，學校亦得視需要，在不超過全校教師員額編制數百分之五範圍內，專任員額可改聘兼任教師、教學支援人員、代課教師或輔助教學工作之臨時人員，校際之間亦得用共聘方式，以有效運用人力。教育部依據此試辦方案之實踐情況，增修的相關法規有：「國民中小學教學支援工作人員聘任辦法」、「國民教育法」、「國教法施行細則」、「國民小學及國民中學班級編制及教職員員額編制準則」……等等。高中職部分，教育部中部辦公室於 92 年間亦委託學者專家分別進行高中職學校組織再造及人力重整之相關研究，並修訂「國立高級中等學校組織規程及員額編制擬定暨審查原則」及「職業學校規程」。教育部又為因應學生輔導工作日益重要，於 91 年全面推動「建立學生輔導新體制—教學、訓導、輔導三合一整合實驗方案」，建立三級學生輔導機制，此機制亦涉及學校組織再造。至於鼓勵教師

專業自主與建立績效責任方面，現行教師績效考核係依據「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法」辦理；不適任教師處理機制，則於「教師法」進行規範；教師專業發展方面，教育部近年來積極推動「中小學教師專業發展評鑑試辦計畫」，惟此計畫目前偏向形成性評鑑與教師支持系統之建立。上述教育部所推動之相關政策，相對過去，在促進學校組織與人力運用之彈性化、多元化與專業化，確有積極幫助。然縣市及學校資源條件不一，相關法規與配套仍未臻完善，部分地方在實際運作上仍有所限制。

世界主要國家在學校組織再造與人力運用之改革趨勢，均十分重視學校本位管理，強調行政過程科學化、行政領導民主化、權力分配均權化、組織法制化、組織運作專責化、人員素質專業化等。我國的政策方向大致亦是如此。但在實踐策略上，國外仍有許多經驗值得參考。例如，我國的學校組織再造向來較偏重學校行政組織的調整，國外的學校組織再造，還十分重視學校課程與教學領導體制之建立，許多國家的教師之職級發展，除了組長、主任、校長等學校行政領導職級之外，亦有以「教學領導」為主軸的教師職級設計。

以上為我國現階段學校組織與人力運用的現況及世界主要國家之發展趨勢。

二、問題分析

隨著全球化的政經趨勢、台灣政治民主化、社會多元化，以及 M 型化社會、少子女化、新台灣之子(外配子女)增加等現象的出現，我國在學校組織再造與人力運用方面亦出現許多新的問題與挑戰，試歸納以下六項：

(一) 現行學制與學生實際身心發展階段有落差

我國現行 6-3-3 制實施已逾 90 年未調整。目前國小學童身心發

展，六年級學生多已進入青春期，與五年級以下學生有顯著差異，從學理與實務來看，是否繼續將國小六年級列為國小階段，值得審慎評估。同理，現在的國中學生、高中學生之身心發展亦不同以往，學生的適性輔導、前程發展與各級教育定位、功能之銜接，亦隨時代變遷與國家政經發展有所不同，故現行 6-3-3 學制，長遠來說，國家實有必要進行研究、重新評估與整體規劃。

(二) 學制改革速度不符社會期待

1. 幼兒教育是根基，但仍未納入國民基本教育

幼兒教育是個體一生中身心發展最重要的階段，是學習的關鍵期，亦是一切教育的根基所在，五歲幼兒教育納入國民教育體制除了是世界潮流，亦是「二〇〇一年教育改革檢討會議」的結論建議事項。政府近年雖有此政策方向，但至今仍未實現。

2. 幼托分立不利學前教育發展，但幼托合一仍待立法完成

現行學前教育，幼稚園與托兒所係分屬教育與社福體系雙軌制，無法完整銜接教育系統以建立完善的師資與課程規準，從而影響學前教育之品質。幼托合一之呼籲從民國 86 年開始推動至今已逾 10 年，為解決此問題教育部與內政部擬具的「兒童教育與照顧法草案」已進入立法程序。但是因為涉及舊制與新制相關規範之轉銜(例如，未來教師資格與員額等相關規範)，對現行幼兒教育經營業者將造成一定衝擊，各界意見仍待整合，遲遲無法完成立法。

3. 九年國教無法紓解升學問題，十二年國教仍無具體實施時間表

目前九年國民教育之學制，國中升至高級中等教育階段，仍須透過升學考試。雖有多元入學方案，不過受制於傳統升學導向價值觀及基本學力測驗的紙筆考試制度，學生仍舊必須面臨強大的升學考試壓力，且間接造成社會階級之複製，高社經

地位學生讀公立學校、低社經卻讀學費昂貴的私立學校，有違公平正義原則。另外，學生過早分流進入普通教育系統與技職教育系統，亦不利學生適性發展。我國自民國 72 年即有延長國教之政策方向，其間雖有諸多配套陸續實施或展開，民間社會呼籲聲浪亦高，但因學區劃分、明星學校迷思、入學方式、法規修訂等因素，以致此案雖推動超過 25 年，仍無法完全克服與定案。

(三) 學校教育定位不夠明確

1. 學校教育任務多且雜，教師工作負荷重

隨著政經發展，人民生活與工作型態的轉變，雙薪家庭成為普遍現象，以致家庭功能日趨弱化，學校轉而承擔許多原本應屬家庭的功能與任務，例如：早午餐的服務、學生身心發展的照顧與陪伴等。另一方面，政治民主化、社會多元開放與全球化之趨勢，各種新興議題遽增，學校成為各種利益、價值與社會化功能的重要中介機制，從而導致學校功能與任務不斷膨脹，校務愈來愈繁雜，教師負荷愈來愈重，嚴重影響學校正常辦學與教師教學。

2. 政治與非專業外力介入，影響學校專業辦學

國民中小學屬國民基本義務教育，為國家對其國民基本能力與國民意識情操培養的重要階段，然在台灣特殊的政治情境下，常發生政治力介入課程與教科書事件；又依憲法規定，國民教育興辦屬地方自治權限，在地方縣市首長開放民選，教育局(處)長為首長派任後，縣市首長與局處長基於回應民意，展現施政理念，延續執政能量，各地國民教育之興辦確實較能因地制宜，展現各地方辦學特色，但相對也較容易受政治與非專業外力之干預，影響學校專業辦學。

3. 教育專業治理機制與能量不足，增加學校額外業務

學校教育定位不清、事務繁雜的另一項原因是地方教育(局)處教育專業治理機制不健全、治理能力不足，將原屬地方教育行政單位的業務轉嫁到學校，從而學校經常必須承接地方教育局(處)指派的交辦業務，例如：衛生保健、競賽活動、教師研習、議題推廣、學生寒暑假營隊…等活動。這些活動有些與課程教學專業無關，有些即使相關，但以學校層級之力量，亦很難進行宏觀的整體規劃、發展與整合。這類地方教育專業治理事項，理應由縣市教育局(處)負責研發、整體規劃、橫向縱向整合與推動。然而，長期以來地方教育行政偏「行政」忽略「專業治理」，儘管各縣市教育局(處)都設置「國民教育輔導團」，但因屬臨時任務編組，法制與定位不明，人員招募困難，組織運作不易，功能難以完全發揮。故許多課程教學專業事務只好便宜行事委由學校承辦，這樣的辦理方式既達不到專業治理成效，又徒增學校額外的業務量，影響正常辦學。

(四) 學校組織設置與人力編制不符實際需求

1. 組織編制缺乏整體規劃

現階段在學校的人力運用方面，仍缺乏整體的規劃與法令配套，常因配合特定政策或基於某些壓力團體強勢爭取，而以臨時性、應急式、外加式的支援人力應急，易產生決策上的盲點與困擾。例如：因應九年一貫課程實施所需的本土語言、藝術與人文、英語以及為了強化學生輔導工作而引入的社工師、心理師等專業人力。這些專業人力，因屬兼職支援性質，以致很難掌握教師的專業度與穩定性，部分偏遠地區學校，也不易聘到合格的代理教師。準此，這些專業教師若為學校真正需要之人力，即應有整體規劃，調整教師編制，納入教師正式員額。

另一方面，隨著少子女化趨勢，學生數減少，教師超額現象日漸浮現，無論是高中職或國中小階段，都有為避免日後教師超額問題，進而管控教師員額，遇缺不補，寧可聘任代理教師，也不聘正式教師之現象，這也影響教師流動，不利教師專業地位之提升。

2. 業務分工不符實際需要

學校業務分工，隨時代演進與課程改革的推展，各組間業務量亦有所變化，導致工作負擔不均與不符實際需求的現象產生，例如：九年一貫課程實施之後，學校本位課程發展，加重了教學組的業務量；但相反的，電腦資訊的進步，學生數減少，讓負責學籍登錄的註冊組之業務變得方便與簡單許多。又例如，學校裡課程與教學之領導、研發是學校的核心，可是學校的組織卻沒有這方面的正式組織編制，現行僅「實驗學校」可設研究發展處。另外，隨著社會變遷、外配子女增加與少子女化等趨勢，「學生輔導」亦是當前學校教育十分重要的工作，可是以現有輔導人力編制，也不易勝任此任務。

再者，學校的設備、水電、廁所清潔、修繕、管理，目前仍由總務處負責硬體與維修，衛生組與教師亦仍須負責督導學校環境、廁所之清潔與衛生，這些都無形中增加學校教師與人事經費負擔。

3. 教師兼任行政無法專才專用

教師兼任非教學相關之行政事務工作，近幾年在教育部推動「國民中小學組織再造及人力規劃之試辦方案」及修訂國教法實行細則等相關法令後已有改善，但法令規範不夠明確，地方政府常因考量財政負擔，選擇性執行，無法完全配合。另一方面，當前學校總體教師員額編制仍低，中、小型學校可用員

額之彈性更小，以致教師兼任非教學專業之行政工作仍舊普遍，尤其是在小學，教師編制比國中更低，兼任行政工作比例更高。

4. 各級學校教職員編制比例失衡

現行高中職、國中及國小教職員之編制比例各不相同，國小教師編制比例三者最低，幹事、助理人員等行政職員之編制亦如此。然而小學教學與行政負擔並不比國中輕。

又現行中、小學校員額計算與編制方式，僅從班級規模大小考量，此乃有利大型學校與都市學校之運作，但對偏鄉及小型學校來說相對不利，可運用空間有限，導致資源條件弱勢學校卻更加弱勢，不符正義原則。

5. 教師員額編制標準不符學校專業教學之實際需求

教師員額編制應考量學校課程教學需求及其它因素，但現行制度純粹以班級規模考量，導致國中階段，規模較小的學校教師實際員額人數低於全部學習領域所需專科教師之數量，造成教師必須擔任非專長學科之教學，即所謂配課情況相當普遍，影響教學品質及學生受教權益。又現行小學仍採包班制，教師難專才專用，常有主修美術，卻擔任體育教學，或是主修體育擔任其他非專長教學之現象。這都反映教師員額基準與比例應該通盤檢討。

(五) 學校組織運作機制與相關法制化不夠完善

1. 課程教學領導機制缺少法制配套，導致成效有限

課程與教學是學校教育的核心，然而現行學校的組織架構仍以行政領導機制為主，課程與教學領導機制相對薄弱，缺乏完善的法制化。一個理想的課程教學領導機制，理應同行政領導機制，有法制化的組織、編制及嚴謹的專業任用資格之限

制。九年一貫課程實施綱要雖規定學校應設課程發展委員會、學習領域召集人，但以上組織與編制均不具法制地位，其任用資格、減授課、職務獎勵及權利義務等亦無規範，導致這項立意良好的學校本位課程發展政策落實不易，成效有限。

2. 學生輔導組織無法因應三級學生預防輔導之需要

隨著 M 型化社會的產生，家庭的正向功能不彰，越來越多來自弱勢家庭的學生成為中輟生，以及學生身心發展提早，使得學生行為輔導工作日益複雜且重要。然而，現行僅高中與職校訂有學生輔導辦法，國中小學階段仍無，且以現行的學生輔導組織編制，專業輔導人力匱乏，人員之專業條件與資格亦缺少法制規範，故仍難搭建起完善的學生輔導三級預防機制。

3. 家長會與民間組織參與學校經營之法制規範不足

家長及社區民間組織在扮演學校夥伴協作與資源提供者的角色，隨著多元化社會的變遷愈來愈重要。例如學校外配子女人數劇增(92 學年國中小有 3 萬多人，98 學年已超過 15 萬人)，家長會或是社區民間組織就是親職教育與親師溝通的一個很好的中介組織與輔助力量。但現階段僅有「國民教育階段家長參與學校教育事務辦法」(95 年發布)，縣市家長會亦是以行政命令成立的組織，法規層級不足。

4. 法令矛盾或缺乏彈性不利學校組織再造之開展

「減輕教師行政負擔」是政府在學校組織再造的重要政策方向，然而國民中小學班級編制及教職員額編制準則中，卻規定各校行政組長，除文書、出納及事務三組組長得由職員專任(或兼任)外，其餘由教師兼任。此規定，即使部分縣市政府財政良好，擬增加職員人數專責其他行政業務，亦受限制。另外，某些法令擬訂時忽略學校實際條件導致落實不易，例如，「身

心障礙者權益保障法」規定學校聘用一定比例之身心障礙人士以保障其工作權益，其立法之精神良好，但受限學校教職員之屬性與來源背景，學校要忠實落實此法並不容易，不少學校因無法達成而受罰款。

5. 相關法令對學校與校長賦權有限

落實學校本位管理是學校組織再造的重要方向，而校長又是學校領導的核心，但至今並沒有一部校長專屬的「校長法」，實際政策與相關法令對於校長的賦權亦十分有限。現行學校權力結構的制度框架係兼具首長制及委員制，此雖有多元與民主之意義，但卻也引發「校長有權無責」或「權責不稱」之現象，相關法令(例如國民教育法)對於校長之權責「綜理校務」之規範也過於模糊。另外，影響學校本位發展甚為關鍵的人事權與經費權，實際上並不在學校與校長，仍受層層行政科層與法令限制。對於不同城鄉與規模大小之學校，亦未充分考量其差異與需求，給予學校及校長足夠權限與自主發展的空間，以支持學校之特殊條件及特色發展。

(六) 激勵學校人力專業化之配套機制不完善

1. 缺少「教學領導職涯階梯」

現行學校教師僅有「行政領導」(組長、主任、校長)之職級階梯，缺少「教學領導」的職級階梯，影響教師朝教學專業發展，也不利學校本位課程發展與課程教學領導機制之建立。

2. 專業成長與認證機制缺乏整體規劃

學校功能日趨複雜與多元，無論是學校行政人員或教師都須時時進修、專業成長以提升工作及教學效能，以因應各種挑戰。現階段學校人力專業培訓課程偏重教師，行政人員相對較少；此外，雖有各種管道與研習時數採證，但課程缺乏層級性、

系統性、課程內容與進修方式不符實際需求，且無法與職涯發展、晉級制度配合，影響專業培訓之成效。

3. 現行教師考核機制難以激勵教師專業發展

現行「公立高級中等學校以下學校教師成績考核辦法」，雖規定從教學、訓輔、服務、品德生活及處理行政等項進行考核，但實際上僅就一般性條件進行規範，未針對專業部分訂定明確規範。換言之，教師只要差勤正常，無特別不良事件，一般來說均能通過考核，獲得薪資晉級，但這種考核方式並無法真正激勵教師專業發展。教育部近幾年開始推動的「中小學教師專業發展評鑑試辦方案」，目前以建立教師教學專業機制與促進專業社群為主，但未來是否成為一種與職涯、晉級、薪資有關的教師評鑑機制，各界仍有不同意見。因此，長遠來看，教師應否分級？又該如何分級？分級依據？教師專業如何評鑑？需要哪些配套？仍須審慎面對。

三、發展策略

依據前述所提之問題分析，參酌國外主要國家在學校組織再造與人力運用的發展趨勢，並配合本次全國教育會議之願景與主軸，提出我國未來在「學校組織再造與人力運用」的六項改革方向及發展策略，說明如下：

（一）研擬合理與適性的 k-12 完整學制

因應學生身心發展趨勢與教育環境之變化(例如，少子女化、M型化社會、國際化與本土化等)，宜從國家總體政經發展遠景與國家永續教育人才培養角度，針對 k-12 整體學制之各階段修業年限的劃分、國民基本教育內涵的界定與年限、學校的型態及其所延伸的相關議題與配套，例如：課程、師資、學生來源、人數、學校設施環境、

升學制度……等等，進行總體的研究與規劃，以建構合理與適性的k-12完整學制，打造符合新世紀的學校制度。

（二）加速落實「幼托合一」及「十二年國民基本教育」政策

「幼托合一」與「十二年國民基本教育」政策，均已推動超過10年，是政府長期以來的重要政策，也受民間高度關注。然因這些變革涉及複雜，包含政策、法令、財政負擔、文化價值觀…等等，需要綿密的政策整合與高度民意共識，推動自有一定難度，但仍應順應社會脈絡與國際潮流，加速推動，以實現新教育的改革承諾。相關推動策略之建議如下：

1. 結合民間力量，共同規劃與推動

幼托合一與十二年國民基本教育，政府除應整合相關政策與配套外，如何結合民間力量，凝聚共識也十分重要。許多民間團體相當關注這些議題，舉辦多場相關研討，對此議題多有研究，建議未來政府推動時，宜更強化與民間力量之結合，透過協作與審議民主機制，尋求政策共識與實踐之突破。

2. 統籌立法推動，完成相關法案修訂

兩項改革涉及許多政策立法與法案修正，例如針對「幼托合一」政策而新創訂的「兒童教育及照顧法」、「十二年國民基本教育」所涉及「國民教育法」、「高級中等學校法」等，這些法案都需行政部門透過專案小組方式，統籌相關法案之規劃與推動，加強立法溝通，以儘速完成相關法案之修訂。

3. 加強相關宣導與配套，降低推動阻力

十二年國民基本教育，當前的阻力之一在於明星學校的價值觀、資源集中公立學校的分配不均現象與學區劃分，這部分政府部門除應積極建立完善配套之外，更應加強宣導與說明，以取得利害關係人與社會的信任，降低推動阻力。另外「幼托

合一」所延伸的「國民基本教育向下延伸一年至5歲」的問題，亦是各項教育改革檢討會議經常被提及的問題。從幼兒教育是一切教育根基與幼兒教育義務化的世界趨勢來看，長遠而言，國家仍應朝此方向規劃與努力，但因涉及層面甚廣，就階段策略而言，可先以「5歲幼兒免學費」之政策方向來努力，並以此作為與社會溝通及未來國民基本教育向下延伸的基礎。

(三) 明確學校教育基本目的與任務

當前學校教育任務繁雜，學校教育之目的與辦學任務應回歸教學專業與學生主體，發展精緻的學校教育，故宜透過政策法案，確保教育之專業與中立地位。

1. 修正教育基本法與各級學校法

建議修改教育基本法、國民教育法、高級中學法、職業學校法等，重新確定學校教育的基本目的與任務，回歸學生學習主體與發展優質教學專業，避免政治干預學校教育或外加非教學事務之任務。

2. 健全地方層級教育專業治理機制與能力，整合教學專業事務

建議修改相關法令(如國民教育法、高級中學法、職業學校法等)，或制定「課程與教學推動法」，賦予縣市教育局(處)成立教育研究發展中心，或讓國民教育輔導團法制化的法源依據，以俾有專責單位統籌縣市層級課程與教學之研發、整合、推廣及辦理教師專業發展等事項，避免由學校承辦過多不必要之業務，以精緻政策推動品質。

3. 強化學校教育之視導

為落實地方及學校辦學之正常化，朝向教育基本法所定之教育目標，引導教育行政決策應以專業為前題，應強化學校教育之視導。建議，重整我國中央及地方的教育視導機制，制訂

教育視導法。此視導機制應從整體性的角度，整合行政視導與教學視導，就其定位與現存機制，重新規劃與整合，教育視導人員之專業資格、培訓及認證等亦必須明確規範。

(四) 健全學校組織設置與編制

學校組織設置與編制宜配合我國「政經發展」、「國土重劃」(新五都)、「少子女化」以及「性別主流化政策」等因素，從國家人才培育及永續發展的前瞻性角度，結合學制重構與各級學校任務之再定位，以創新的思維，重新調整學校組織使之健全並符合實際需求。

1. 成立專案小組，研擬學校組織總員額法

基於國家總體教育發展之考量(包括少子女化、M型化社會、教師過剩、外配子女增加、學校教職與行政權力性別不均等現象)，教育部宜成立專案小組研擬各級學校組織總員額法草案，針對各級學校之合理規模、教職員額編制與人力方式等進行研究與整體推估，並透過正式立法程序，取得法源基礎，以提供未來學校組織及人事運用等規範之基礎。

2. 調整專業分工方式，成立縣級或區級行政支援中心

依據行政專責化與回歸教學專業之精神，學校行政業務重新分工並進行組織重設，除教學與學生輔導等教學相關事務外，其餘學校行政，如總務、採購、招標、會計、人事、午餐、學籍、註冊等，可適度整併，由地方教育局(處)設置縣(市)級或區級行政支援中心(或稱聯合行政服務中心)統籌辦理，學校僅需設置對口人員(可由職員或行政支援人力負責)。

3. 調整學校行政人力編制，取消教師兼任非專業行政工作

前項行政支援中心(或稱聯合行政服務中心)設立之前，可透過學校行政人力之調整，均衡各組間之業務量，部分業務可採用勞務外包方式(例如：水電、環境與廁所清潔)或聘兼職人

員、支援人力來承辦(如學籍資料登錄)，以節省學校行政人力編制與負擔。

4. 調整教師員額計算標準，以學校辦學基本需求為基準

配合學校組織總員額法之訂定，中、小學教職員額編制之比例應調整與縮小落差，並修正現行以「班級數量」為教師員額編制標準的方式，改以學校實際辦學需求為基準，其內涵需參酌(1)學校所處城鄉區位特性；(2)學校總班級數及學生人數；(3)教師授課基本節數；(4)學生學習節數；(5)學習領域所含之專長教師類科數量；(6)學校本位發展；(7)學校教師從事「專業發展」所需的必要時間等。綜合前述相關因素，發展教師員額計算模式，擬定學校教師總員額。

5. 透過修法平衡城鄉與各級學校人力差距，落實教育公義

透過學校組織總員額法之訂定或修改國民教育法實行細則、國民中、小學教職員額編制準則、國立高級中學組織規程及員額編制擬定暨審查原則、國立高級職業學校組織員額設置基準、特殊教育設施及人員設置標準等，合理調整學校組織規模與人力編制，縮減城鄉及各級學校人力差距，提供每位學生同等優質的教育環境。至於偏鄉、學校規模過小之學校除考量學校組織調整(合併校)外，亦應思考其他調整方式或轉型之可能性，例如，改變班級教學型態(如混齡上課)，並提供額外相應之經費補助，以利特殊條件學校之發展。

6. 結合家長及民間資源活化學校人力

隨著學校與家長、社區等團體夥伴協作關係的展開，鼓勵學校善用學校家長會及民間 NGO、NPO 等各項資源，並訂定參與學校教育之相關法規，以共同協作參與學校發展，活化學校人力運用及豐富學校辦學內容。

(五) 完善學校組織運作機制與法制化

民主法治國家，任何機制與制度之建立，法制工作是政策能否落實，組織能否順利運作的關鍵因素之一，而法制的精神應保障合理與公義。

1. 健全學校課程教學領導機制與法制

配合當前教育部有意建構我國課程治理體系，發展 K-12 課程與教學推動機制，建立明確學校的課程與教學領導機制與人員之法制地位，例如：

- (1) 增設副校長：達一定班級規模之學校，增設副校長，專責全校課程與教學領導，校長則專責學校行政。
- (2) 每校成立課程與教學研究發展處：現行規定只有實驗國民中、小學校得設研究處，未來建議應擴及每校設置課程與教學研究發展處，統籌學校課程與教學相關研發及教師專業發展等事宜，至於規模較小之學校，可考量透過校際聯盟辦理。
- (3) 健全課發會與領域召集人制度：整合現行試辦的教學輔導教師與三級課程與教學輔導網絡之建構，重建課程發展委員會與學習領域召集人之運作機制，並明確賦予法制地位。

2. 儘速完成「學生輔導法」，落實學校學生輔導體系法制化

為整合現行高中、職校與國民中小學校學生輔導相關法規，並落實學校學生輔導體系之法制化，教育部已積極推動制定「學生輔導法」。該法將針對各級學校學生輔導組織之設置、定位、任務內容、運作方式、人員編制、專任與兼任人力配置、任用資格等予以明確規範。建議教育部加速相關意見整合與配套措施之實施，儘速完成「學生輔導法」。

3. 制定「家長參與教育法」，建立家長參與學校經營之法律地位

現行教育部頒布的「國民教育階段家長參與學校教育事務

辦法」法律位階過低，且僅限於國中及國小階段，未來應提高法律位階，制定「家長參與教育法」，明確家長參與教育之途徑，規範家長參與教育的權力與義務，引導學校行政、教師與家長三方夥伴協作共同經營學校。

4. 修正不合時宜與相互矛盾之法規

全面檢視現行相關法規，針對不合時宜、法規之間有所扞格、不夠具體、規範不足等法令進行修訂，例如「身心障礙者權益保障法」可針對學校機構之條件適度放寬規範標準，「國民教育法」與相關法令，常因採「得」設置用語，而致難以發揮規範力量，亦需一併檢討。

5. 制定「校長法」，賦予校長權責相符的法律地位

現行有關學校校長之相關規範，散見於教育基本法、高級中學法、國民教育法、教師法…等，缺乏一部完整且專門的法律進行規範。故亟待制訂「校長法」，針對高級中等以下學校校長之定位、職務內容、任用資格、遴選方式、權責區分、績效考核、專業進修與分級證照等予以法令規範。另外，亦須鬆綁國民教育法、高級中學法、職業學校法、會計法、審計法等相關規定，提供學校校長在人事與經費運用上的必要權限。如此當可重整並釐清學校內各種權利責任關係、學校組織、及運作規範，以重建教育倫理，導正教育秩序，落實權責相符，保證教育品質。

6. 提高組織再造推動層級，落實法案整體控管與佈署

由上建議，可知學校組織再造之內容涉及諸多法令政策、人事銓敘、財政經費，故為整合政策法令、進行總體配套與避免法令相互矛盾，宜提高推動層級，進行統籌規劃與整合。建議由行政院層級主導，召集教育部等相關單位，成立專案推動

小組，將此議題納入國家總體人才培育與永續發展之政策範疇，掌握整體環境變遷因素(例如，少子女化、教師課稅、直轄縣市重劃、經濟發展等)，透過跨部會的政策溝通與整合，政府與民間之合作，提出總體發展方案與法案佈署。

(六) 暢通學校人力專業發展管道

人才的專業與能力是組織能否永續發展的關鍵，未來在此方面之改革，宜以暢通學校人力專業發展管道為主軸，包括專業的職涯階段、系統性的專業培訓與認證，以及合宜的教師專業評鑑與考核。

1. 建構行政與教學雙軌制的教師專業職涯階梯

現行學校教師僅有行政領導的職涯階梯可供選擇，未來可以建立另一軌教學領導職涯發展階梯，例如，擔任學校內領域召集人、教學輔導教師等同學校行政組長；擔任縣市國教輔導團員等同主任層級；擔任教育部中央教學輔導教師可等同學校校長之職級與待遇。建構行政與教學雙軌制的教師專業職涯階梯，扭轉過去學校提供行政職涯發展，而忽略教學專業之缺失，雙軌制將可激勵教師教學專業之發展。本項可結合國家教育研究院籌備處正在進行的建構中央-地方-學校課程與教學推動網絡專案，進行總體規劃，包括行政與教學兩軌專業職涯階梯的轉換機制。

2. 建立系統性之專業培訓課程與證照制度

為提升學校整體辦學效能，因應知識與資訊社會之特性，應建立學校各級人員完善的專業培訓機制與證照制度，培訓課程之內容與形式，宜符合實務需求，多元與彈性。現階段學校教師研習過多，內容與方式無法吸引教師，除了縣市、學校之間需自行改善與整合之外，亦建議國家教育研究院能針對學校教育人員(含行政與教師)進行系統性與整體性之培訓課程研

究與證照制度之規劃。

3. 研擬教師專業評鑑機制與檢討績效考核制度

檢討現行「公立高級中等學校以下學校教師成績考核辦法」、「教師法中的不適任教師處理原則」及「中小學教師專業發展評鑑」等相關政策之實施成效與缺失，重新整合相關政策(含前面所提「教學領導的職涯階梯」與「教學輔導系統」)，建構一套符合我國中小學教師與校園文化、有本土化特色的教師評鑑機制，在公平、正義、專業、成長、進步等原則下，促進教師專業發展，鼓勵優秀教師從事教學領導工作，而對於不適任教師亦能有合理與明確的處理。此外，校長評鑑以及學校各類績效考核評鑑，亦應一併考量，適時予以調整、統整或簡化。

子議題三：教育資源籌措與分配

一、現況說明

教育為立國之本，在我國並非只是一句空洞的口號，而是以立法方式給予經費保障，如在憲法第十三章第五節，即詳細規範教育機會均等與教育經費保障之理念與具體作法；即使國民大會於民國 86 年修憲凍結經費保障條文之適用；兩年後，在總統公布之教育基本法第五條又重新規定「各級政府應寬列教育經費，保障專款專用，並合理分配及運用教育資源。對偏遠及特殊地區之教育，應優先予以補助。教育經費之編列應予以保障」。

為落實上述經費保障之規定，民國 89 年公布的教育經費編列與管理法即針對各級政府教育經費的保障、編列、分配、運用等部份作詳盡的規範，遠超過當年憲法規定的精密程度，其主要目標有下列四項：

- (一) 教育經費保障合理化：規範各級政府教育經費預算合計的最低比例，也要求地方政府優先支應教育經費，中央政府則應給予經費補助，兼顧各地區教育之均衡發展。
- (二) 教育經費編列制度化：依據各地方政府財政能力與基本需求編列經費補助；保障原住民、身心障礙者及其他弱勢族群教育經費，以及獎補助私立學校，促進公私立教育事業之公平競爭與發展。
- (三) 教育經費分配公開化：規範教育經費補助方式與標準，使經費補助更公開化；各級學校也需訂定中長程教育發展計畫，提送教育審議委員會審議，作為編列教育預算之依據。
- (四) 教育經費運用透明化：訂定財務報表格式及公告方式，公私立學校應定期公告經費收支情形；各級政府也應進行財務監督與

評鑑，提升教育經費使用績效。

為了落實教育經費編列與管理法的理想，政府也推動下列三項重要政策：第一、行政院對地方政府之一般教育補助，主要在彌補地方政府教育財政缺口，以達各地區教育機會均等之理想；第二、各項專案補助計畫，目的在求彰顯教育正義與學術卓越，前者如攜手計畫課後扶助、扶持 5 歲幼兒教育計畫、擴大照顧弱勢族群、國民中小學生營養午餐推動方案，大專校院弱勢學生助學計畫，以強化對弱勢族群的照顧；學術卓越計畫則包括高中職優質化、技職教育再造方案、發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫、獎勵大學教學卓越計畫等；第三、推動基金預算，加強國立學校與各地方政府開源節流與財務之經營管理，提升有限資源的使用效益。

基於前述努力，我國整體教育經費在近十餘年迅速增加，1995 年的教育總支出約 4,500 億元，到了 2008 年提高到超過 7,400 億元，我國對教育的投資即使與經濟合作暨發展組織（OECD）等先進國家相比也毫不遜色，根據最新國際比較資料顯示，2006 年我國各級教育支出佔國內生產毛額（GDP）與 OECD 國家平均相同皆為 5.8%。但值得注意的是，我國教育經費來自政府的投資比例，遠不如 OECD 等先進國家，我國教育總支出中來自政府部門的貢獻只有 75%，OECD 國家則高達 85%。馬總統在民國 96 年提出擴大政府教育投資的政見—每年提高 GDP 的 0.2%（約 240 億元），如果落實，將有助於提高我國政府教育投資，拉近與 OECD 等先進國家的差距。

如果由中小學與高等教育階段來比較，可以發現近十年的教育投資重心逐漸由中小學階段轉向高等教育，1995 年，中小學教育總支出占 GDP 比例為 3.5%，高等教育占 1.4%，到了 2006 年，中小學比例降為 2.9%，高等教育則提高到 1.7%，究其原因，在於我國近十年高等教育學生人數大量增加所致，但這樣的現象其實符合國際趨勢，

因為在知識經濟時代，各國為維持其競爭力，紛紛擴增其高等教育規模與投資；但我國與國際趨勢較不同的地方，在於我國高等教育學生人數增加的速度快於教育總支出增加的速度，使得 2006 年的高等教育每生支出甚至還低於 1995 年。

另一個與國際趨勢不同的地方，則是中小學教育階段的教育投資占 GDP 比例，OECD 國家在近十年多維持在 3.7%，但我國則從 1995 年的 3.5% 至 2006 年的 2.9%，持續下降了 0.6%，這可能受我國少子女化的影響，但也可能是我國教育投資重心轉移的關係。

若就世界教育財政發展趨勢觀之，在全球競爭下，知識和創新已成為提升國家競爭力的利器，各國政府除了競相挹注大量經費投入人才培育工作，在教育資源的籌措與分配則有下列四大原則：

- (一) 教育經費籌措公私部門並重：中小學教育階段經費籌措主要來自政府；高等教育階段儘管公部門投資增加，家庭與私部門投資也相對提高。
- (二) 教育經費分配公平與決策下放：教育經費分配必須反映學生、學校、地區等成本差異，並將經費的運用權盡量下放給學校，只有在學校無法辦理的事項才回歸上級政府。
- (三) 教育經費適足與效能兼備：適足關注的是投入與產出間的資源，效能則是由達成目標的程度來判定，亦即教育資源的投入必須使學生達到預期的教育品質與目標。
- (四) 教育經費資訊透明公開與績效責任：教育經費相關資訊應該透明公開，讓利害關係人瞭解其內涵，鼓勵其參與決策，共同為學校的營運與學生學習負責。

總之，教育為國家百年大計，亦為立國之本，無論國內外政府都十分重視教育事業的發展情況；正如美國教育行政學專家 W. E. Rosentengel 所言：「教育經費為教育活動的脊椎」，明確指陳教育經

費為教育發展的原動力。

二、問題分析

由於高等教育資源籌措與分配有另一子議題負責，本子議題將焦點集中在中小學教育階段的問題分析與發展策略，但由於國家整體教育資源的不易切割特性，某些論述仍會提及高等教育部份。以下分別就中小學教育階段的經費籌措、分配、運用與資訊取得等幾個層面的相關問題進行分析：

（一）在教育經費籌措方面

近年來，我國整體教育經費雖有提升，顯示政府對教育事業的重視，惟其中民間資源發揮很大貢獻，且政府投資比例相較其他國家而言仍嫌不足，顯見政府教育經費尚有增加空間。以下陳述我國教育經費籌措面之相關問題：

1. 我國政府教育經費占 GDP 比例偏低

2005 年我國整體教育支出占 GDP 比例雖達 5.8%，但其中政府教育支出占 GDP 比例僅為 4.3%，相較於 OECD 國家平均的 5.0%，仍有增加空間。在中小學部分，我國政府教育支出為 2.6%，相較於 OECD 國家平均的 3.6% 也有增加空間；在高等教育部分，我國政府教育投資為 0.8%，也低於 OECD 國家平均的 1.3%。

2. 我國政府教育投資比例逐年降低

我國公私部門整體教育支出逐年增加，由民國 90 年之 5,904 億元增至民國 97 年之 7,486 億元，惟其中政府經費占總教育經費之比例卻由民國 90 年之 69%，降至民國 97 年之 66%；相對地，民間經費占總教育經費之比例則由民國 90 年之 31%，增至民國 97 年之 34%。再與世界先進國家相較，2005

年我國公私部門教育投資比例 2:1 (67:33)，雖與美國及日本相近，但與英國 4:1(80:20)及 OECD 國家平均 6:1(85.5:14.5) 差距仍大。換句話說，就教育經費籌措而言，政府所負擔的比重逐年降低，私部門則扮演愈來愈重要的角色。

3. 少子女化後，我國各教育階段每生投資仍低於 OECD 國家平均

我國國小新生數自 93 學年度起呈現大幅度減少現象，國中新生數遽減現象則遞延至 99 學年度，高中職和高等教育則會在 102 學年受少子女化影響；但根據我國 2001 年至 2007 年我國教育經費年增率以及少子女化趨勢之學生人數，推估 2010 年每生教育支出，發現我國除學前教育與高等教育可望與 OECD 國家平均逐漸拉近外，我國中小學階段並不會因為少子女化現象在未來 10 年趕上 OECD 國家平均標準，值得注意的是，我國學前教育與高等教育經費有半數來自私部門，可見我國教育即使面臨少子女化的情況下，教育經費仍嫌不足。

4. 現行稅制對教育捐贈之免稅優惠不利於私立學校

我國現行所得稅法對個人或企業捐款資助公私立學校辦學之免稅待遇並不一致。捐贈公立學校者，其捐款總額全數可作為免稅額度；但根據私立學校法規定，個人或企業透過「財團法人私立學校興學基金會」捐資私立學校，如未指定捐款予特定學校者，則其捐款得全數作為免稅額度，但如有指定捐款予特定學校者，捐款免稅額度不能超過當年所得總額 50%。此種公私有別之租稅待遇，固然是傳統對私立學校管理之防弊心態，以及避免私校捐助成為有心人操縱捐款避稅的管道，但此舉對於辦學績優、財務健全的私立學校而言，募款成效亦將受限。

(二) 在教育經費分配方面

教育經費的分配係指將中央及地方政府、各級教育與各類經費之間的妥適配置。以下說明我國教育經費分配面之相關問題：

1. 中央對地方政府雖有補助，但各縣市每生資源仍不均等

我國國民中小學教育係由各地方政府主辦，98 學年度，全國國民中小學生數是 2,542,048 人，占全國學生總數（5,185,694 人）的 49%，其重要性可見一斑。但由於地方政府財力不一，未必所有縣市都能完全負擔國民教育經費的龐大需求，目前《教育經費編列與管理法》雖規定地方政府基本需求超過應分擔數額時，將由中央政府一般教育補助款補足；但實際上，一般育補助款的介入仍未能完全去除地方財政能力對教育經費的影響，2007 年我國國中小每生教育經費支出平均約 11 萬元，各縣市每生支出由最低的 8 萬到最高 50 萬之間，高低比值高達近 6 倍，顯見中央對地方一般補助對教育均等的理想仍有一段距離。如果再以目前台北與高雄兩個院轄市學生享有較多的每生資源來看，未來五都成立後，各縣市每生不均等的情況是否更為嚴重，值得關注。

2. 我國中小學階段每生支出仍低於 OECD 國家平均數

我國投資在每一位學生的教育經費，呈現大學高於高中職，高中職高於國中小，這樣的結果，無論其是否有教育的理由，但這確實與世界各國類似，並非我國獨有的現象，更不能以此直接立論應該調撥部份大學經費給中小學。較為正確的方式，是將我國對各級教育階段的學生投資，經過購買力平價指數換算，再和其他國家相對應階段的投資相比，以此瞭解我國是否在某一教育階段的投資較多，並因此進行調整。目前較為通行的比較是 OECD 國家平均，明顯發現我國學生，無論是

中小學或高等教育階段，享受到的教育資源都比 OECD 國家平均低，以 2001-2005 年為例，其中高中職教育不論在哪一個年度，相較於 OECD 國家平均每生教育支出都是最低，只達到 OECD 國家平均的七成左右；國小每生教育支出則滑落最為明顯，由 2001 年接近 OECD 國家平均，逐年滑落，至 2005 年僅只是 OECD 國家平均的七成；高等教育投資雖然是我國近幾年的投資新貴，但高等教育每生支出仍只是 OECD 國家平均的 7 成到 8 成之間；至於國中階段則和 OECD 國家類似，但近年也呈現下降趨勢。

3. 中小學教育階段人事支出占總經費比例過高

教育經費中人事費、經常門與資本門支出的分配比例，直接影響教學品質、教育設備與教育系統回應外在條件的能力。經常門支出中以人事費所占比率最高，畢竟教育為勞力密集事業，但過高則影響其他教育功能的運作，與其他國家比較，我國 2005 年中小學教育階段的人事費佔總經費比例高達 87.0%，明顯高過 OECD 國家平均 80%。這也是地方政府明知國民義務教育階段學生免納學雜費，卻以各種巧立名目方式，向學生收取各式代收代辦費用，如電腦設備維護與管理費、網路使用費、游泳池水電清潔維護費、及腳踏車停放費等的原因。

4. M 型化社會中低所得家庭教育投資負擔沉重

我國社會所得分配在過去較為平均，貧富差距較小；但隨著 M 型化社會的來臨，不同所得家庭對於教育投資差距也相對變大。教育雖無法縮短貧富差距，但至少不應該成為擴大貧富差距的推手；但這似乎是我國目前的寫照，根據台灣高等教育整合資料庫數據顯示，家庭收入低於 50 萬的學生，只有 11% 能進入品質優良且學費較低的公立大學，其他家庭收入的學生

進入此類公立大學的比例都在 20% 以上，其原因在於經濟弱勢學生，常因文化資本不足或經濟條件不佳等因素，致無法與家庭社經地位較高者在目前的升學制度競爭，大學階段如此，高中職亦然，這對於擬透過教育翻身的低收入學生而言，卻彷彿是「自我應驗預言」，敗者恆敗。政府有必要針對 M 型化社會帶來的貧富差距，透過教育獎補助手段及早因應，避免惡化。

（三）在教育經費運用方面

教育經費多寡固然值得重視，但有效率地經費運用更值得關注，這也是政府持續推動基金預算之目的，以下說明我國教育經費運用方面之相關問題：

1. 國立學校校務基金運用績效仍待提升

我國國立高中職於 96 年開始試辦校務基金方案，希望能夠促進學校積極開源節流及提升經費運用效益，由於實施的時程仍短，無法看出成效，但可以由已實施超過十年的國立大學校務基金瞭解其問題。國立大學校院校務基金設置條例要求學校必須設置校務基金管理委員會，負責基金之收支、保管及運用，但基金管理委員會的成員是由行政主管及各院所代表組成，未必有基金管理的專業與經驗，也就無法針對基金的管理及運用績效提供較有意義的建言；至於開源的部份，也同樣困難，設置條例雖允許學校將校務基金運用於不同類型、差異風險之投資活動，但學校也因管理委員會的專業不足，無法針對整體財務進行通盤規劃，加上校務基金運作學校需自負盈虧、基金投資成敗責任歸屬不明等因素，造成多數學校校務基金仍是以風險最低、投資報酬率也最低的銀行定存利息作為主要投資管道。大學畢竟還有商管科系的教授可以諮詢，仍無法達成校務基金目的，這對於該領域更缺乏專業的高中職而言，要達

成基金預算的預定目標恐更困難。

2. 對偏遠與弱勢學生集中的學校補助經費運用績效有待評估

自 1990 年起，我國即開始對偏遠與弱勢學生投入可觀的經費，希冀達成教育機會均等的理想，這絕對值得欣喜，而且根據國際評量計畫（PISA）2003 年資料顯示，我國偏遠地區學校校長自陳其資源確實比都會及鄉鎮地區較不缺乏，顯見近十年在偏遠地區資源投入的具體成果。然而，該評量計畫也同時顯示教育資源的投入未必能保證學生學業成就地相對提高，以 15 歲學生數學成績為例，我國偏遠與小鎮地區與都會地區學生的學業成就差距，不僅遠大於 OECD 國家平均，而且即使同處偏鄉地區的學生，其離散程度也非常大，存在弱勢中的弱勢。顯見政府歷年來雖已投注大量經費，卻仍無法有效降低城鄉地區學生學業成就差距，確實有必要就政府補助款運用效率進行評估，以確定學習成就城鄉差距究竟係為資源錯置、經費運用效率不彰，抑或是偏鄉地區教育資源仍然不足所致。

（四）在教育財政資訊取得方面

教育政策規劃、執行與評估，都需要適時、正確、完整的資訊作為分析基礎，方能克竟其功，尤其在國家整體財政緊縮，教育經費增加困難的現實環境下，更必須透過教育經費數據資料的分析與檢討，才能將有限資源做最適運用，故建置全國教育財政資料庫是一項非常重要的基礎建設。以下說明我國教育財政資訊取得方面的相關問題：

1. 教育經費編列與管理法對資訊公開之規定仍待落實

教育經費編列與管理法明確指陳各級政府教育預算、地方教育發展基金及校務發展基金之全部項目及金額，應於年度決算後公開於資訊網路，其精神在於建構一個更透明、公開的教

育經費資訊機制，藉此激勵中央與地方教育經費之使用更符教育功能科目，並透過完整教育經費數據資料的提供，有利各界進行分析研究與後續評估監控。但這些規定應公開的資料，不僅散落在政府各部會，不亦尋找；甚至同一項資料在不同的統計報告，數據也不同，無法知道哪份報告的數據才是正確的；而各縣市決算書報告的內容也並非全同，想進行各縣市比較幾乎不可能。如此一來，學界根本無法針對我國教育經費結構進行深入探究，提出更好的建議；民間亦無法對教育經費籌措與分配之全貌有更整全的理解，發揮全民監督的功能。

2. 我國現有教育財政資料仍有待充實與整合

除了全國與縣級的教育財政資料以外，教育部也要求國內各級學校定期申報基本財務數據，然因各縣市使用的會計系統不同，而且即使提供資料，呈現的教育財務資料大抵只是經常門與資本門支出等大項資料而已，其他如人事、退撫經費、業務費、政府補助與代收代辦、民間捐助、弱勢學生補助等細項資料都付諸闕如；更重要者，缺乏學生學業成就表現與通過體適能比例等產出項目資料，以致於無法瞭解影響學生學習成就的因素，這對於弱勢學生的影響非常深遠，不僅無法探討弱勢學生補救方案的成本效益，也無法計算教育不公不義所帶來的社會成本，以喚醒世人不符公平正義的教育不僅為教育領域之重大議題，其負面影響更涉及社會各個層面，甚至威脅到整個民主國家的運作。

三、發展策略

本子議題針對前述問題進一步提出以下發展策略，供各界參考：

（一）在教育經費籌措方面

由於我國政府教育投資已無法滿足國內中小學教育發展需求，解決之道唯有多方擴充財源管道，透過經費籌措來源的多樣化來保障教育事業之穩定發展，具體策略除了重新檢討現行稅賦負擔的合理性外，亦可透過相關法令修訂，廣納民間資源。

1. 落實馬總統每年提高政府教育經費 240 億元之政見

我國近年來對教育投資雖有提升，但主要是民間部門的貢獻增加所致，政府部門投資教育占 GDP 比例仍低於 OECD 國家，且政府投資佔教育總投資比例也逐年降低，即使考慮未來少子女化趨勢，中小學階段每生支出仍趕不上 OECD 先進國家水準；且因中小學教育階段具有正向外部性，政府部門對該階段教育經費之挹注早已是國際共通的趨勢，我國政府對中小學教育的投資顯有持續提升的必要，建議落實馬總統每年提高政府教育經費 240 億元之政見。

2. 以每 2 年增 1 百分點方式提高我國現行國民稅賦負擔率

增加政府對投資教育固有其必要，但財政部資料也顯示近年來中央政府總預算歲出逐年減少，且政府教育經費支出占歲出比例接近 20%，高於 OECD 國家平均的 13%，可見在目前的財政架構下，增加我國政府教育投資實有困難。但政府經費主要來源為稅課收入，而我國租稅負擔率與其他國家比較，又屬最低，2006 年我國國民稅賦負擔為 13.1%，遠低於同年度英國 (30.3%)、美國 (21.3%)、日本 (17.7%) 及南韓 (21.1%)；偏低的租稅負擔率不但造成政府財政困窘，更嚴重限縮整體支出，導致各支出項目相互排擠。建議政府以每 2 年增 1 百分點方式逐年提高現行國民稅賦負擔率，以充實國庫，並解決目前以債養債的財政困窘。

3. 齊一公私捐款之租稅優惠待遇以激勵民間教育投資

要提升私部門對教育事業之捐贈意願，政府稅制的優惠規定、私校興學基金會勸募活動的成功規劃，與社會大眾捐贈教育文化事業風氣之建立，三大因素環環相扣、缺一不可。而風氣之改變非一朝一夕可為，勸募活動之規劃則操之在學校，惟政府稅制的優惠規定則為政府之作為，過去為防止個人透過捐款舞弊，捐款之免稅優惠公私有別，但這對於提升私立學校經費自籌能力與達成財源多樣化之目標明顯造成阻礙，不僅有違國際趨勢，也提高私校面臨少子女化的威脅。建議考量指定捐款較符合一般捐贈人回饋母校、協助特定學術領域發展等期待，以及參考國外捐款給公私立學校免稅額度均相同之制度，落實政府引導民間捐資興學政策之意旨，齊一公私捐款之租稅優惠待遇。

（二）在教育經費分配方面

中小學階段教育經費患寡又患不均，導因於負責中小學階段的地方政府財源患寡又患不均，這當然可以透過修訂財政收支劃分法的方式，但修法牽涉的層面多且大，還不如直接提高中央對地方政府的一般教育補助，以及對高中職教育投資的比重。

1. 提高對地方政府的一般教育補助，並兼顧均等與適足

我國由憲法到教育經費編列與管理法都強調中央政府應依據地方政府教育需求與財政能力，給予經費補助，以兼顧各地區教育之均衡發展。然由上述問題分析，中央對地方教育補助雖逐年增加，但各地方政府教育經費仍患寡又患不均，顯見仍有改善的空間。建議中央政府改變目前行政院對地方政府之一般教育補助的計算方式，將基本需求的計算方式，由目前的投入模式，改成符合國際趨勢，結合投入與產出的適足模式，給予地方政府充足的教育經費，一舉解決中小學教育階段每生

支出偏低、人事費比例過高、及地方政府濫收巧立名目的代收代辦費等問題，降低 M 型社會對中低所得家庭教育投資的沉重負擔；再加上清楚訂定公平的標準，如國際較為通用的每生教育支出，確實衡量每年各縣市均等的改善程度，並據以調整分配公式。其次，由於地方政府受財政收支劃分法的影響，財政並不充裕，為避免將額外獲得的中央一般教育補助款挪做他用，建議地方政府必須謹守教育專款專用原則，年度決算如有剩餘，必須完全滾存到下一年度的地方教育發展基金，更不能以任何理由減少下一年度的教育預算；地方政府如仍不遵守，則降低該縣市教育補助款。

2. 提高對高中職教育的投資比重

我國高中職教育支出，無論是目前或未來少子女化後的預估，都只是 OECD 國家平均的七成，因此，無論是否推動十二年國教，提高對高中職教育的投資責無旁貸。加上私立高職學生來自中低社經背景者較多，政府目前推動「齊一公私立學費」方案確有照顧弱勢者教育的作用。但如果只是將原本由私人支出的學費轉由政府部門支出，雖增加政府對高職教育的投資，但對於高中職教育整體經費而言，並沒有增加一分一毫，因此建議在齊一學費之外，仍需增加對高中職教育階段的經費投資，以趕上先進國家之林。

（三）在教育經費運用方面

政府推動基金預算目的在提高經費使用效率，但相關人員缺少類似專業訓練，即使有心也可能無法達成；這也適用於政府對偏鄉與弱勢學生的補助，有心卻因為沒有系統與嚴謹的客觀資料評估，以致於城鄉差距無法拉近。因此，有必要加強對人員的相關輔導以及經費運用效率的持續評估。

1. 輔導國立學校做好校務基金管理

政府期待透過校務基金方式以促進學校開源節流及提升經費運用效率，這確實符合國際決策下放趨勢，但對於中小學教育階段，提升經費運用效率與節流有其必要，但開源則並不適當，政府仍應負起資源提供的責任。且如前述，目前大學人力資源較為豐沛，且運作超過十年，校務基金仍有許多改善空間，而國立中小學校人員對此項制度仍存有質疑，建議加強對學校人員說明該制度之理念，以及提供提升經費運用效率部份的相關訓練與研習，以督促各基金單位改善其經費運用績效。

2. 檢討偏鄉與弱勢學生集中學校補助成效，並給予多年期補助與經費運用彈性

為提升偏鄉學校教育品質，政府近年來十分重視對偏遠學校之教育投資，但學生學習成就的城鄉差距儼然是一帖魔咒，揮之不去，政府雖然也對受補助學校進行訪視評鑑，但因為缺乏學生學習成就及學校財務資料，以致於無法進行嚴謹與系統評估，了解長久以來的城鄉差距是因為補助方式有誤、經費運用效率不佳抑或是補助不足所致。因此，建議針對偏鄉與弱勢學生集中的學校補助經費運用績效進行評估，找出真正原因，盡快修正補助方式，讓有限資源發揮最大功效。其次，針對偏鄉與弱勢學生集中學校的補助經費使用方式，由於目前是以年度專案方式核撥補助款，在經費支用的規定與限制仍多，導致學校無法依照實際需求彈性運用經費，造成補助項目的重複與浪費。建議未來對偏鄉或弱勢學生集中的學校補助，無論是以公式或專案方式核撥經費，可仿效國外作法，以多年期且透過整筆補助（block grant）方式，不硬性規定經費運用項目，讓學校可依其發展需求，整體規劃改善學生學習成就的有效策

略，提高經費的運用效率。最後，針對改善學生學習成就績優的學校，建議提供該校團體績效獎金，以激勵偏鄉老師透過團隊合作方式，有效提升學生學業成就。

（四）在教育經費資訊取得方面

教育資源的籌措、分配、運用是否合宜，端賴教育財政資料的完備與正確，這也說明世界各國政府建置各類大型教育資料庫的理由。我國不僅不應該自外於國際潮流之外，值此財政困窘之際，更應優先建置具長期性、追蹤性、累積性、精緻性的教育財政資料庫，供制定教育政策與策略方案參考。

1. 參考國外作法建置教育財政資料庫

為提升教育決策執行成效，各先進國家教育行政單位無不卯足全力建立相關資料庫，如經濟合作發展組織的教育概覽資料庫，美國教育部的國家教育長期研究資料庫，以及高等教育整合資料庫等，不只在聯邦層級有如此完備之資料庫，教育部甚至在去年核定1億5000萬美元補助全美27州建立各州教育資料庫，平均一州獲得500萬美元，可見建置全國教育資料庫已成為先進國家教育發展共同趨勢之一。我國如無法立即建置完備之教育資料庫，建議優先建立教育財政資料庫，畢竟在財政困窘之際，提高經費運用效率更有必要，而教育財政資料庫的建置則是進行政策分析與研究的基礎建設，做為政府制訂教育政策、評估政策成效、以及策劃革新方案之依據或參考，並有效達成落實促進教育機會均等與實現社會公平正義的理想。

2. 健全會計與總務系統並立法強制相關單位提供必要資訊

在民主國家，財政資料是行政團隊施政的顯現以及人民檢驗的依據，因此，政府都盡量公開財政資料，以取信於民；即使在美國分權制度下，不惜透過國會立法，規定凡是參與聯邦

大專學生獎助學金計劃的大學校院，皆須在規定期限內填送高等教育資料整合系統要求的資料，否則將受調查與懲治。我國雖已努力多年，甚至在教育經費編列與管理法明訂公告原則，但進展有限；再加上各縣市會計與報告系統並不統一，建議仿效其他國家作法，由中央政府提供全國通用之會計與總務管理系統，並且規範各級政府與學校財務報表方式，並且立法強制學校或相關單位配合提供所需資料。

3. 教育財政資料庫應同時涵蓋投入與產出資料

過去對教育財政資料的蒐集，都以教育資源的投入層面為主，對於瞭解學校本身運作情形，與教育政策執行成效之實質助益不大。未來除在政府層級的資料以外，更應朝向學校層級資料來努力，而且不只是財務資料而已，還應包括產出資料，如學生成就表現、家長社區滿意度等，藉此檢測各級政府與各級學校經費使用效率、評估教育公平程度，與評鑑教育績效責任。具體而言，教育財政資料庫蒐集的資料應包括一、全國、中央與地方政府層級的財政資料（歲入、歲出、融資調度等各細項資料）與教育財政資料（收入來源、支出用途、代收款等各細項資料），二、學校資料、應包含財務資料（經常、資本、人事、業務等細項資料），學生學業成就資料，教職員（人數、學歷、年資等細項資料）及學生組成（性別、年籍、不利學生等細項資料）。

子議題四：學校設施與規劃

一、現況說明

安全、精緻、創新、公義、永續的教育設施攸關新世紀優質教育的推動。臺灣的教育設施在光復和實施九年國教之後倍增，以前學校建築興建無整體規劃觀念，造成校園建築功能不彰，甚至潛藏許多危險性。根據行政院主計處公布「財物標準分類」之規定，校舍建築(鋼筋混凝土 RC 造)耐用年限 55 年，現在校舍建築大都為 RC 造，屋齡達到 40~50 年以上之學校為數可觀，亟待整建；又因應教改降低班級人數增建教室、增設高中大學，以及面臨少子女化，學校相繼出現閒置空間，或需要補強改建，或需要拆除重建，此外，也有新設校、新建校舍或研議併校廢校者。數十年來，從各級學校教育設施大量的新建、改建或重建，可知臺灣的學校教育設施正面臨著前所未有的大轉型，老舊和功能不彰的校舍，能否搭上這波新建、改建、重建的轉型大風潮，成為臺灣新紀元優質的新學校、新建築與新環境，甚值關切。

臺灣校園環境政策與教育設施規劃因應時代變遷、地理特性與教育需求，持續推動打造安全安心、精緻優質、在地特色、友善公義、永續發展的教育環境，教育部特此加速更新老舊校舍、加強校舍耐震補強、增置原住民國小附設幼稚園、強化建置優質教學環境、倡議校園活化與永續發展等校園環境政策。例如，為營造安全優質校園環境，教育部持續投入大量教育設施經費，自民國 59 年起，教育部即連續訂定多期「發展與改進國民教育計畫」，希望改善國中小各項教學設施，82 年度及 83 年度，中央更大幅調整國民教育經費的補助額度，每年補助 200 多億元，84 至 89 年度每年 100 多億元；85 年度起推動「教育優先區計畫」，以改善文化不利地區教育條件；87 至 96 年度推動「降低國民中小學班級學生人數計畫」，補助地方政府降低

班級學生人數所需的硬體建築和人事經費。95 至 97 年度國民中小學老舊校舍整建計畫，總計投入 172 億元整建國中小 356 校 7,615 間教室。98 至 101 年度提報特別預算國中小增列拆除重建經費 100 億元，期能加速 25 縣市老舊校舍，計 228 校 4,576 間教室的重建工作，詳如表 1、表 2 所示。

表 1：教育部 98-101 年度「加速國中小老舊校舍及相關設備補強整建計畫」成果統計表

年度 項目	98 年度			99 年度			100 年度			101 年度		
	校數	間數	費用	校數	間數	費用	校數	間數	費用	校數	間數	費用
老舊重建	60 校	1,380 間	30 億	96 校	1,826 間	40 億	36 校	685 間	15 億	36 校	685 間	15 億
合計	--	--	30 億	--	--	40 億	--	--	15 億	--	--	15 億

註：實際執行數量依評估結果及當時市場物價而有所調整

表 2：教育部 98-101 年校舍重建與補強經費統計表

學校	項目	98 年	99 年	100 年	101 年	合計
國中小	老舊重建	30 億	40 億	15 億	15 億	100 億
	耐震補強	35 億	45 億	20 億	16 億	116 億
	小計	65 億	85 億	35 億	31 億	216 億

民國 88 年的 921 地震造成校園重大傷害，中部地區校內至少有一棟校舍拆除重建之學校計有 293 校，教育部於民國 92 年起，即委託有關單位建立校舍耐震資訊網，並針對 88 年 921 地震以前興建之建物全面評估，依現行規範校舍需能抵抗震度約七級之地震初步評估，經簡易調查耐震指標分數低於 80 分之校舍加速老舊校舍補強整建，截至 97 年 8 月 31 日為止，校舍資料庫已蒐集全國 3,733 所學校，16,491 棟校舍的簡易調查資料(內含國中小 12,313 棟校舍)，並就評估結果不符現行法規標準之建築進行補強，以提昇建築物耐震能力至

現行法規標準，預計 98 年至 101 年投入國中小之耐震評估與補強經費為 116 億元。其中民國 98 年「補強工程」經費另含改善及充實教學設備 15 億元，提供國中小 7 萬 5,000 班、每班約 2 萬元之經費上限(含普通教室、專科教室、與具急迫性之教學設施與設備)，計 10 億元；另提供 5 億元，做為學校規劃全校性教學環境改善設施之相關用途(另包含接送特教生上下學之交通車等)。

民國 98 年 8 月水災莫拉克颱風造成中南部及東部許多縣市重創，總計國民中小學 1,145 校之受損金額高達將近 15 億元；其學校損害，大者其校園遭土石掩埋，基地流失，校舍建築及相關設施盡毀；98 至 100 年莫拉克颱風校園復(重)建需求總經費計 18.33 億，需進行校園復(重)建暨相關設施設備重置計 600 校，其中有國民中小學計 15 校需進行校園重建工程。

政府致力推動精緻、公義之優質教育設施，94 至 97 學年度教育部補助原住民鄉鎮供應量不足地區增設國民小學附設幼稚園共計 147 園，使原住民鄉鎮 351 所國民小學，設有附設幼稚園者由原來的 128 校提高為 267 校，成長率達 39.6%。原住民地區國民小學附設幼稚園比率也由原來的 36% 成長至 76.07%，提供原住民地區幼兒正常化教學及優質師資品質的學習場所。

在高中職部分，依據教育部「95-97 年度國立高級中等學校老舊危險校舍整建計畫」，合計約執行 66 億元，改建 53 校約 1,512 間教室。98 至 100 年度「加速高中職老舊校舍及相關設備補強整建計畫」164.14 億元(如表 3 所示)，其中預計完成高中職校舍詳評 900 棟、補強設計與工程 515 棟、老舊校舍拆除重建 51 校 1275 間教室並充實教學設備及校園安全等相關設施。

表 3：高中職老舊改建、拆除補照及設備（施）充實需求

學校	項目	98 年	99 年	100 年	合計
高中職	老舊校舍重建（含拆除補照及設備（施）充實）	55.78 億	34.57 億	14.37 億	104.72 億
	耐震力詳評補強	30.94 億	21.7 億	6.78 億	59.42 億
	合計	86.72 億	56.27 億	21.15 億	164.14 億

針對大專院校，教育部執行「加速推動國立大專校院營建工程方案」，未來4年（民國99至102年）預計將投入340億元（教育部243億元、學校97億元）。民國95年教育部推動5年500億「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」，並於民國93年12月訂頒「獎勵大學教學卓越計畫」，94年度編列10億元經費，95年度將經費擴增為每年50億元，期望提升整體之教學水準。94年至98年獎勵大學教學卓越計畫，獎勵132校，每校980萬元至1億3,500萬元。

為推動創新與永續的環境政策，民國90年教育部提出「綠校園獎勵推廣與改造計畫」，91年推展「永續校園局部改造計畫」。民國91年至98年為止，每年均有400所以上的學校申請，教育部已投入超過8億156萬979元的經費，補助超過532所（包含獎勵案、推廣案、永續大學）由國中小一直延伸到大學的校園硬體工程改造及軟體課程研發。

此外，因應環境政策之推動，教育部自96至98年為期3年推動活化空間發展特色學校計畫，總計736校次送件參加評比，經評審核定補助323個方案，每案給予30至80萬之補助款，總補助金額1億5仟萬

元。各獲補助學校結合地區性特色環境，產業文化、山川景觀、自然生態、人文遺產等資源，提供優質化、多元化、豐富化的課程發展素材，逐步發展出學校特色，規劃在地化特色課程平台，提供參觀與體驗學習，並且鼓勵城鄉交流學習，以不同課程的風貌與教學的型態，提供真實情境之校外教學平台，帶動了國內在地的遊學風潮。

臺北市於 94 年起，全力推展優質校園營造，同時推動優質化工程，每校約 1500~3000 萬，94 年至 99 年整體改善高中職和國中小學 69 校校園環境，計投資 30 億 6,000 萬元。桃園縣，老舊學校更新中程計畫，自 90 年執行至今，已超過動支經費 20 億，歷年來執行縣內老舊校舍整建達 30 校之多。還有，台北縣政府教育局推展活化校園、特色學校和卓越學校，宜蘭縣中小學校園建築轉型樹立臺灣的典範，南投縣和台中縣 921 地震校園重建推動新校園運動，高雄縣政府和嘉義縣政府教育處推展空間美學，基隆市政府教育處推展創意空間和優質校園等等，使校園環境品質和教育效能大幅提升。

自教育部至縣市政府莫不因應教育變革並持續推動安全、精緻、創新、公義、永續的環境政策新理念。臺灣的教育設施，有長足的進步係因主管教育當局甚為重視，重視整體規劃和興建，並融入學校建築新理念，而負責的籌備處主任或校長也都認真地投入，希望為孩子營造一個優質、快樂、健康的校園環境。

盱衡國際發展趨勢，教育設施與規劃重視優質精緻的校園營造、人文藝術的教育情境、科技 e 化的教學設施、安全健康的友善校園、自然永續的校園環境和閒置空間活化再利用。例如，歐美先進國家如美、英、德、丹麥、芬蘭、冰島、挪威、瑞典等均投入大量經費推動優質永續的教育設施。英國自 1996/97 年起，10 年來在教育建築上已投資 340 億英鎊，以營造「優質建築、優質設計、優質教育」；在 2003 年，英國宣布「興建未來學校」(Building Schools for the Future，

BSF) 方案，其目標在於確保英國的中學生擁有達到 21 世紀標準的世界級學習環境，讓現在和未來的年輕一代能完全發展其潛能，2005/06 年英國有 3,500 所中學在 15 波經費投資中進行重建或永續校園整修，整體經費從 2007/08 年 64 億英鎊增至 2010/11 年的 82 億英鎊。英國「興建未來學校」(BSF)的成效調查，整體發現學生遷入新的學校建築之後，對於教育和學習的態度變得更為積極。

美國全國學區用於高中、初中和小學的新建學校、增建和整建校舍的經費，2008 和 2009 年已完成的方案高達 382 億美元，2009 開始的方案有 170 億美元；另外新建或整建大學校院設施，2007 年即投入約 180 億美元，2005 至 2010 年每年美國大學校院會增加約 7,000 萬平方英尺(650.3 萬平方公尺)空間；根據 2005 年一項美國全國性的調查，在選擇大學校院時，有 2/3 的人反映「校園設施整體的品質」是「必要的」或「很重要的」。此外，香港教育署 2000 年起也亦致力提倡優質教育，並強調設計具有優良設備和充足活動空間的新紀元校舍，為「優質校園」展開新頁。

為孩子們創造一個可以快樂學習的優質校園環境，是教育人員的共同希望。然而，希望為孩子營造一個優質、快樂、健康的校園環境，必須特別留意、改進和建置：(1)完備的學校設備標準；(2)完善的設施規劃流程；(3)前瞻的校園環境政策，方有助於學校教育設施與規劃的成效和進展。

二、問題分析

教育設施是為達成教育目標而設立的教學活動場所，包括校舍、校園、運動場及其附屬設施。其中，校舍乃專指校內的各類建築，運動場包括田徑賽場地、球場、體育館、遊戲場與游泳池等場地，校園是指除校舍與運動場所占用的校地以外之庭園空間，附屬設施則是配

合校舍、校園和運動場使其功能更完備之各項建築與設備。教育設施規劃係以教育理念、學校環境和建築條件為基礎，以人、空間、時間和經費為基本向度，使校地、校舍、校園、運動場與附屬設施的配置設計能整體連貫之歷程。本議題以各級學校教育設施與規劃為主要範疇。

基本上，教育設施與規劃以「學校設備標準」為基礎，參照「校園環境政策」執行設校和興建學校建築計畫，其流程包括：計畫、規劃、設計、施工、營運，並以「用後評估」(post-occupancy evaluation, POE)來檢視、改善和提升教育設施的品質和機能，以興建具有優良建築品質、建築機能和使用維護的優質校園(參見圖1)。以下問題分析，就(1)學校設備標準與問題；(2)設施規劃流程與問題；(3)校園環境政策與發展，分別說明之。

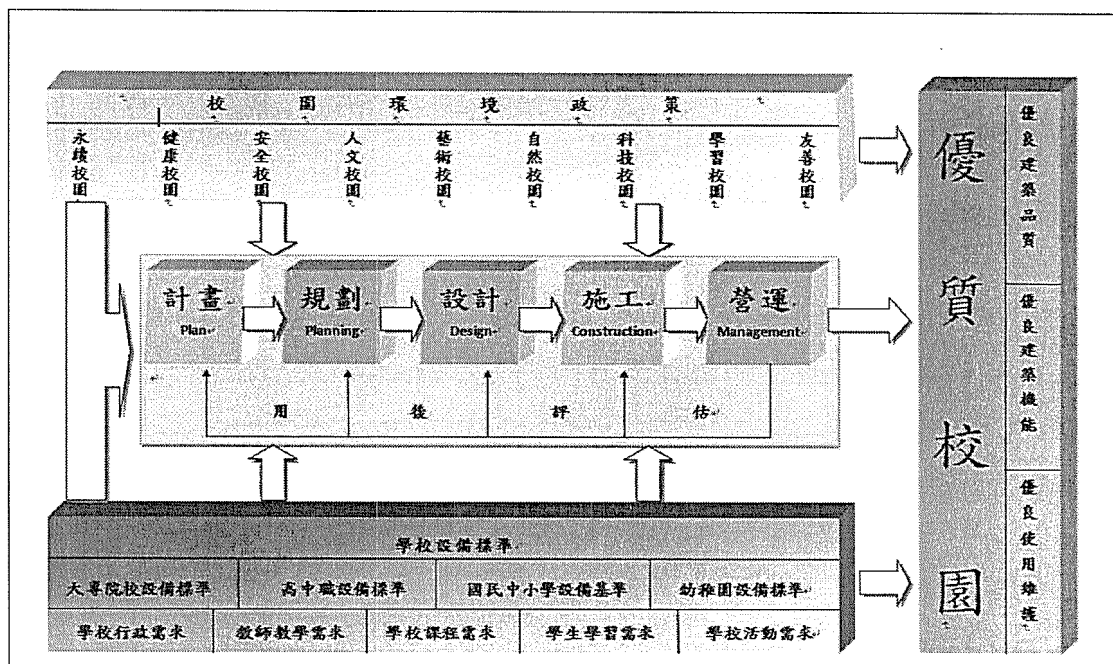


圖 1：教育設施與規劃流程圖

(一) 各級學校設備標準不完備

臺灣，早在日據時代就有學校設備標準，臺灣光復之後（民國 34 年以後），各種學校校舍或建築設備標準的研訂，仍然規範著臺灣學校建築的發展，但也存在一些值得關切的問題。

1. 幼稚園設備標準與問題：民國 78 年教育部國民教育司公布「幼稚園設備標準」，實施迄今已逾 21 年，幼教觀念也有諸多改變，期間教育部雖曾研究更新，未見有完整的資料公布，此一「幼稚園設備標準」亟待修訂。
2. 國民小學設備標準與問題：民國 70 年教育部國民教育司公布「國民小學設備標準」（教育部），民國 76 年教育部國民教育司公布「國民中學設備標準」，民國 91 年公布「國民中小學設備基準」，將原來厚達 700 多頁的「國民中小學設備標準」，簡化為 32 頁的設備基準，優點是減少許多細項設備的說明，並依九年一貫課程的學習領域分別要述「共通性設備基準」和「個別性設備基準」，同時增加校園整體規劃和環境指標（包括音、光、熱、空氣、綠化、文化環境等）的具體說明，提高學校的整體性規畫和教育情境的設計；缺點是圖示不足，參閱不易明確。
3. 高級中學設備標準與問題：民國 88 年教育部中等教育司修訂「高級中學設備標準」，民國 94 年和民國 98 年為配合 95 和 98 課綱，特修訂「高級中學設備標準」，各科設備標準過於瑣碎，且因由許多不同學校負責研修，內部體例不一致或矛盾。
4. 高級職業學校設備標準與問題：民國 88 年教育部公布「職業學校課程標準暨設備標準」，民國 94 年公布「職業學校設立標準」，97 年公布「職業學校群科課程綱要暨設備基準配套措施」，相關規定分立，各群科課程綱要與設備基準分訂，缺乏學校統籌規劃之整體性，易形成群科間設備資源重疊。

5. 私立學校設備標準與問題：民國 88 年教育部發布修正「各級各類私立學校設立標準」，有各級私立學校校地和建築與設備的原則性規定。民國 98 年廢止「各級各類私立學校設立標準」，私立學校設備標準不明確。
6. 特教學校設備標準與問題：民國 92 年教育部公布「特殊教育設施及人員設置標準」，93、94、95、97、98 年計修訂 5 次。規定特殊教育學校、特殊幼稚園的校(園)地標準，並要求校(園)舍及設備，除應合於各級各類公私立學校或幼稚園之規定外，其屬身心障礙之特殊教育學校、特殊幼稚園，並應依教育階段、障礙類別及程度之實際需要，設置復健治療、生活及學習所需特殊設備，問題是缺少特殊設備的細節說明，參照困難。

析言之，「學校設備標準」的問題大致為：(1)分級規定，系列名稱無一致性；(2)內容簡繁不一；(3)相關規定分散各法規；(4)更新時間不一，未符教學需求。

(二) 教育設施規劃效能不彰

民國 70 年左右，新設校學校建築興建或單棟校舍建築興建，編列預算須於一年內完成，當時只有地質鑽探、設計、申請建照、工程招標等工作，無整體規劃、徵圖和都審議過程，由學校聘建築師協助執行即可。大約民國 80 年之後，學校建築或教育設施的「規劃」與「設計」，逐漸明顯的分為二階段。「規劃」有請學者專家或建築師為之，「設計」則由建築師為之，「規劃」與「設計」的建築師可同可不同，各縣市規定不一。

問題重點在於，「規劃」和「設計」雖然分為二階段，但規劃無充裕時間和學校行政人員缺乏學校建築專業知能不足，導致學校建築較偏向對「建築」機能性的關照，而缺乏「學校」教育性的融入。由

此延伸的有三個值得關切的問題：教育設施規劃流程過於緊湊、學校建築設施缺乏整體規劃，以及籌建人員專業知能不足。

1. 教育設施規劃流程過於緊湊

學校教育設施興建流程，包括：計畫、規劃、設計、施工和營運五階段。民國 80 年之後，教育設施的「規劃」與「設計」逐漸分為二階段。目前規劃與設計任務繁雜且流程太緊湊，例如「規劃」階段的工作任務，包括：發展設校教育理念與學校願景、校地區位與建築環境分析(包括自然環境、社會環境和物質環境)、學校建築規模評估(學生人數、班級數需求推估)、空間需求推估(依設備標準、課程、教學、行政管理需求，評估學校建築種類、數量、空間大小)、整體規劃配置(依校地區位和建築環境、課程教學和行政管理需求，規劃校舍、校園和運動場地之空間區位、配置和聯絡動線)、地質鑽探和環境影響評估、經費需求推估、建築期程推估和徵圖甄選建築師。「設計」階段的工作任務，包括：學校建築機能與空間配置(含平面、剖面圖，以及行政處室、教室單元空間與設備模擬配置圖)基礎設施設計(包括建築結構、消防機電、空調照明、給水排水、資訊網路、安全監控、電話和廣播、污水垃圾處理等)、建築造形設計(含建築立面圖、模型和 3D 模擬動畫)施工建築圖說等細部設計、都市設計審議、建築執照申請和辦理工程招標等等。這些「規劃」和「設計」階段工作須於一年內完成，方能核撥預算，加以招生壓力和主事者態度認知等問題，導致規劃和設計時間不足。

此外，興建後「營運」將使學校教育機能更內化，使學校建築透過校園營造更易充實優質校園的內涵；然而，缺乏「用後評估」(POE)機制與經費，使新完工之校舍建築難以透過立

即的檢視與改善，以強化並提升新建教育設施的品質與機能。

2. 學校建築設施缺乏整體規劃

教育部專案補助經費或擴大內需經費的學校，學校建築重改建須在一年發包，才能獲得補助，期間要完成的工作有：規劃、地質鑽探、徵圖、設計、都審、申請建照、工程招標等，這些工作除了規劃有彈性之外，其他時間都是固定的，例如：依據民國 98 年教育部國民教育司「國民中小學老舊校舍整建作業規範」，為使建築師有合理的時間做出優良的作品，教室工程查核金額以上應有 35 天之等標期，規劃設計作業時程，工作執行計畫書至少 15 天，完成基本設計圖至少 30 天，完成細部設計，提出預算書圖至少 80 天，一億以上或涉及特殊工法、結構等酌予延長。教育部國民教育司也注意到規劃的重要，特別提醒「應注意具有效益之規劃階段審查時機，以規劃設計 30%~60%階段為可再修正規劃之有效時機，並且具備充足圖說供審查閱讀理解與提出具體建議。」只可惜，學校為使預算執行不致落空，只有壓縮「規劃」的時間，因此難以詳實整體規劃，導致學校建築較偏向對「建築」機能性的關照，而缺乏「學校」教育性的融入。

3. 籌建人員專業知能不足

學校教育設施興建屬重大事項，非經常性事項，主事的學校行政人員(校長或籌備處主任、總務主任等)絕大多數缺乏相關的專業知識或經驗，導致產生許多學校教育設施的種類、數量、空間大小和配置，未能依行政管理、課程、教學和學習等活動與使用需求，加以檢討或調整，而有教室數量和空間不足、辦公空間大小不夠、校舍樓層配置不當，以及電梯、走廊和樓梯太小等問題，這些問題都會在興建之後才會浮現，學校

發現也難以彌補。

綜析之，教育設施規劃流程緊湊、學校建築設施缺乏整體規劃，且籌建主事的學校行政人員專業知識與經驗不足，難以開創新世紀的精緻、創新、永續之教育環境與設施。

(三) 校園環境政策面臨轉型

校園環境政策，是臺灣教育設施與規劃的發展方向與指引明燈。政策之研擬涉及教育經費投資的效益性和價值性。特別是校園環境政策的研擬，更關涉百萬學子學習成長環境的優劣良窳，輕重緩急，應審慎研議。未來 10 年校園環境政策，會受到三個基本問題的影響：(1)少子女化促使校園環境政策轉型；(2)中小學部分基礎性校舍和活動空間不足；(3)教育設施新觀念更迭快速學校難以適應。

1. 少子女化促使校園環境政策轉型

臺灣光復之後，公立高中職、國中小的學校成長相當快速，從 39 學年度 1,436 校到 89 學年度 3,774 校，計增加 2,338 校，平均每 10 年約增 468 校，每年約增 47 校；最近 10 年因少子化之影響，89 至 97 學年學校數減緩成長，8 年之中僅增 97 校。

學校數增加減緩主要原因是出生人口數下降。根據內政部戶政司台閩地區出生人口數統計，70 年出生人數 41.4 萬人，80 年降為 32.1 萬人，90 年再降為 26 萬人，至 98 年 19.1 萬人。統計處預估 105 學年，國中小學生將由 98 學年之 254.2 萬人減為 186.4 萬人(減少 67.8 萬人)，至 113 學年國中小學生數減為 162.3 萬人(減少 91.9 萬人)。教育部具以評估國中總班級數則由 98 學年 2 萬 8,332 班降至 105 學年之 2 萬 2,529 班，自然減班 5803 班。國小總班級數預估將由 98 學年 5 萬 9,496 班減至 105 學年之 4 萬 7,471 班，自然減班 12,025 班。

隨著班級數減少，因而產生小校經營與存續、閒置校區和空餘教室的問題。

因此，整體教育設施與校園環境政策有必要重新檢視與分配，如各縣市新設校的設置宜減緩，重劃區與新市鎮之學校新建與規模(班級數和學生數)應核實推估。閒置學校整併應審慎評估，以保障學生就學權益，並加強校園活化和閒置空間再利用，以及推展既有學校優質化工程和優質校園營造，以全面提升校園環境品質。

2. 中小學部分基礎性校舍和活動空間不足

97 學年公立高中職、國中小學校舍校地概況，經整理如表 4 所示。較值得關切的有辦公室、禮堂(含活動中心)、圖書室和學生活動空間問題。

表 4：97 學年公立高中職、國中小學校舍校地概況

校舍校地	國小 2654 校	國中 740 校	高中 321 校	高職 156 校
普通教室(間) (間/校)	70,237 (26.5)	26,093 (35.3)	9,641 (30)	4,229 (27.1)
特別教室(間) (間/校)	29,060 (10.9)	12,882 (17.4)	5,100 (15.9)	2,438 (15.6)
辦公室(間) (間/校)	14,618 (5.5)	9,793 (13.2)	4,193 (13.1)	2,412 (15.5)
禮堂(含活動中心)(座) (座/校)	1,708 (0.64)	563 (0.76)	211 (0.66)	109 (0.70)
圖書室(間) (間/校)	3,556 (1.3)	874 (1.2)	240 (0.7)	152 (1.0)
實習場所(含實驗室) (間/校)	—	—	1618 (5)	2,907 (18.6)
餐廳(間)	1,271(0.5)	316(0.4)	144(0.4)	69(0.4)
校舍總延面積(m ²) (m ² /校)	25,581,532 m ² (9,639 m ² /校)	13,048,244 m ² (17,633 m ² /校)	6,557,511 m ² (20,428 m ² /校)	3,949,476 m ² (25,317 m ² /校)
校地總面積(m ²) (m ² /校)	51,733,042 m ² (19,492 m ² /校)	23,487,041 m ² (31,739 m ² /校)	10,645,745 m ² (33,164 m ² /校)	9,638,604 m ² (61,785 m ² /校)

資料來源：整理自教育部(2009)。中華民國教育統計。臺北市：作者。

(1) 中小學基礎性校舍不足

- a. 中小學辦公室有待充實:97 學年高中辦公室平均每校 13.1 間，國小每校 5.5 間，國中平均每校 13.2 間，足見國小明顯不足。此外，依據教師編制，而高中教師員額編制高於國中，高中辦公室平均每校 13.1 間比國中低，亦顯有不足。
- b. 中小學禮堂(含活動中心)不足:禮堂(含活動中心)屬公共與大型集會場所，每校應以設置一座為目標，97 學年國小平均每校 0.64 座，國中平均每校 0.76 座，高中平均每校 0.66 座，高職平均每校 0.7 座。
- c. 高中圖書室不足:97 學年高中平均每校 0.7 間，亟待充實。

(2) 高中學生活動空間較為不足

就學校整體校舍和校地平均面積觀之(詳見表 4)，國小平均每校校舍總延面積 9,639 m²，平均每校校地總面積 19,492 m²，若以國小為基準當作 1，則國中、高中、高職平均每校校舍總延面積和校地總面積之比值為：

A. 平均每校校舍總延面積的比值

$$=1(\text{國小}) : 1.83(\text{國中}) : 2.12(\text{高中}) : 2.63(\text{高職})$$

B. 平均每校校地總面積的比值

$$=1(\text{國小}) : 1.63(\text{國中}) : 1.70(\text{高中}) : 3.17(\text{高職})$$

由於高中規模和編制通常多大於國中，加上高中生身高和體能也多超越國中生甚多，而高中校舍樓地板面積(總延面積)和校地面積比值較接近於國中而遠低於高職，亦即高中學生活動空間會較受壓迫，因此高中如無法增購校地，則應適度增加校舍樓地板面積，以適度增加學生活動空間。

3. 教育設施新觀念更迭快速學校難以適應

為因應世界環境變遷、教改和教學革新，以及學校建築新觀念的快速延伸，教育部處局的校園環境政策也快速推陳出新，如發展與改進國民教育計畫、教育優先區、小班小校、老舊校舍及耐震補強、安全校園、永續校園、健康校園、友善校園、無障礙校園、新校園運動、教學設備、資訊科技、公共藝術、空間美學、校園活化、閒置空間再利用、節能減碳、文化資產保存、創意空間、優質化工程和優質校園營造等校園環境政策，包含綠建築、永續、活化和再利用、安全、健康、友善(性別平等、無障礙)、精緻、優質的學校建築新觀念，將持續影響校園環境政策的研訂，以及學校教育設施與規劃的發展方向。

惟須注意的是，這些教育部局處所推展的校園環境政策，涉及大量的學校建築經費投資重點，影響學校教育設施的修建、改建或重建計畫，尤其是校園環境政策更迭快速，令人目不暇給，也會讓學校難以適應。試想，每一校的教育設施與規劃，都有其整體性需求，教育部的各項補助經費重點原則，時有不同，學校需要經費建設，不一定依自己真正需求或最需求的項目申請，但會依部訂條件爭取預算，能做多少對學校總是有幫助；而學校如只為爭取一時的經費補助，無法整體的規劃或與課程教學相融合，則所建設的校園環境將無法永續經營，並產生維護與管理問題。

三、發展策略

(一) 更新與建置各級學校設備標準

1. 各級學校設備標準(或基準)應研訂系列性名稱，如：幼稚園備標準(基準)、國民中小學設備標準(基準)、高級中學設備標準

(基準)、高級職業學校設備標準(基準)、大學設備標準(基準)、特殊學校標準(基準)等。

2. 各級學校設備標準內容宜統整

(1) 主要結構：含校地、校舍、校園、運動場、基礎設施和重要設備。

(2) 敘寫方式：以原則、要點、圖表作重點式說明。重要設施如教室、行政辦公室、教師辦公室、專科教室、視聽教室、會議室等應增列圖示範例。

(3) 前後邏輯：各級學校校地、教室面積等，應有前後邏輯地一貫性，如幼稚園、小學到大學，校地標準由小而大。

(4) 前瞻觀念：納入與時精進的新觀念，如綠建築、智慧建築、永續校園、安全校園、健康校園、科技校園、友善校園、社區學校、無障礙校園、史蹟文化、公共藝術、空間美學、性別平等空間、耐震設計、活化空間、閒置空間再利用、文化史蹟保存等。

(5) 提高標準：

a. 因應教育需求提高教室面積，如國小(70 m²)、國中(80 m²)、高中(90 m²)、幼稚園(90 m²，以利設置多樣化學習區)。

b. 普通教室強化 e 化設備，如依教學實需設置單槍、電腦或電子白版、液晶電視等。

c. 無障礙設施標準如淋浴設施、演藝廳和視聽教室座位，仍應規定設置；3 樓以上之校舍建築均應評估設置電梯，僅有 2 樓之校舍可依實需設置坡道。

d. 校舍建築皆具震災避難使用機能，應有最高耐震標準，用途係數 I=1.5。

3. 各級學校設備標準應委託學者專家研究及時研修、定期修訂

(二) 提升教育設施整體規劃效能

1. 學校教育設施興建應有整體規劃與設計

(1) 新設校或整體校舍重建，應依校地區位和建築環境、學校設備標準、課程教學和行政管理需求，整體性規劃校舍、校園和運動場地之空間區位、配置和聯絡動線。

(2) 單棟校舍新建或重建，學校已有整體規劃設計者，依既有方案進行規劃與設計施作；學校未有整體規劃設計者，應將學校整體規劃設計併案檢討，以利單棟校舍新建或重建「規劃」與「設計」之落實和效能。

2. 學校教育設施「規劃」與「設計」應至少各有 1 年時間

教育設施規模較大者(如 30 班、校地面積 2 公頃和樓地板面積 2 萬平方公尺以上)可酌增 1 年。

3. 教育部局處協助學校辦理教育設施「規劃」與「設計」

(1) 配合教育部校園環境政策重改建者，教育部應於前一年先補助「規劃」經費，並協助學校依校地區位和建築環境、教育理念、行政管理、課程教學和各項活動需求，詳實規劃。

(2) 計畫 3 至 5 年內重改建者，建議三個實施方案：

a. 方案一：縣市政府財源充足者，自行編列「規劃」和「設計」經費，協助學校執行。

b. 方案二：縣市政府財源尚可，先編列「規劃」經費，協助學校規劃，教育部對已完成「規劃」者優先補助並辦理「設計」。

c. 方案三：縣市政府財源困難者，由教育部編列「規劃」和「設計」經費，協助學校執行。整體「規劃」經費，每校

約 150 萬元(含地質鑽探)。

4. 運用總量管制策略落實教育設施「規劃」

教育部和縣市政府教育局處可先匡列未來 2 至 3 年預計執行的預算，實施「總量管制」，一則可事先進行「規劃」，二則遇有臨時性經費(如擴大內需)可以養案因應，以提升「規劃」和經費使用績效。

5. 增進籌建人員教育設施規劃知能

(1) 教育部和各縣市教育局處應成立校園規劃委員會(含學校建築、建築設計、工程結構、生態景觀等學者專家)，並有專業人員(如教育局處教育設施科的專業同仁或建築師、有興建學校經驗之校長等)專責和全程陪同，以協助權屬或補助學校整體規劃與設計。

(2) 師資培育機構開設學校建築與校園規劃相關課程。

(3) 辦理校園建築規劃和重改建實務研習，由國家教育研究院、縣市政府教育局處負責：

a. 校長和主任儲訓班辦理「學校建築與校園規劃」研習課程。

b. 加強新設校和校舍重改建者籌備處(或小組)校長、總務主任之學校建築實務規劃研習，並邀請建築師共同參與研習。

c. 辦理實務本位研習，計畫辦理新設校和校舍重改建者，赴正在執行學校現場觀摩學習。

(4) 籌建新校舍學校應成立校園規劃委員會，博徵眾議，研擬各項重改建需求，以提供更豐富的校本規劃與設計資訊。

6. 教育部局(處)設置教育設施與規劃資料庫

設置中央與地方層級教育設施與規劃資料庫，提供規劃、設計、施工、營運之相關法規、流程、案例與協助資源。

(1) 教育部設置資料庫涵蓋：a. 各級學校設備標準；b. 學校建築相關法規；c. 教育部教育設施推展政策(含經費補助重點方案)；d. 國內外優質校園規劃案例和教育設施政策推動成果；e. 建立各級學校(包括大學、高中職、國中小、幼稚園、特殊教育學校和私立學校)校地、校舍、校園和運動場地之基本資料庫；f. 建立臺灣的人體工學資料，以供國內研製學校設備規格，並供學校和建築規劃設計之參考。

(2) 縣市政府教育局處設置資料庫內容包括：a. 縣市學校建築相關單行法規；b. 縣市教育設施政策推動政策(含經費補助重點方案)；c. 縣市優質校園規劃案例和教育設施政策推動成果；d. 建立縣市轄屬各級學校(包括大學、高中職、國中小、幼稚園、特殊教育學校和私立學校)校地、校舍、校園和運動場地之基本資料庫；e. 建立縣市具有學校建築專業或經驗的學者專家和建築師人才資料庫。

7. 增列教育設施「用後評估」與改善經費

(1) 新設學校校舍建築完工後，應編列「用後評估」與改善經費(約占工程預算 0.5%)，以彌補規劃和設計之不足，並強化教育設施之學校營運使用機能。

(2) 研擬教育設施「用後評估」檢核表，以供學校參考運用。

(三) 因應時勢推展優質校園環境政策

1. 因應少子女化趨勢，各縣市新設校的設置宜減緩，重劃區與新市鎮之學校新建與規模(班級數和學生數)應核實推估；閒置學校整併應審慎評估，以能保障學生就學權益，以及兼顧社區發展與文化保存為原則，並加強校園活化和閒置空間再利用，以及推展既有學校優質化工程和優質校園營造，以全面提升校園

環境品質。

2. 推展既有學校優質化工程建置優質校園

(1) 推展既有學校優質化工程：優質化工程包括教育設施和配置之整修改建或裝修計畫，並依建築屋齡、學校等級和建築規模，各有不同工程補助款，優質化工程應有 10 年以上使用效益。

(2) 擬訂既有學校優質化工程補助獎勵策略

a. 大學優質化工程以校務基金提出配合款者，教育部對等優先補助。

b. 國立高中職優質化工程由教育部分年補助，校務基金提出配合款者優先補助。

c. 中小學和幼稚園優質化工程辦理績優縣市，教育部配合補助獎勵。

d. 私立學校優質化工程由教育部補助或獎勵。

3. 提升大學和中小學基礎設施

(1) 增建中小學基礎設施

a. 國小：加強辦公室與禮堂設置

b. 國中：加強禮堂(含活動中心)設置

c. 高中職：加強辦公室、圖書室、禮堂(含活動中心)設置，並適度增加校舍樓地板面積。

(2) 提升大學基礎設施：如提供優質舒適的教室空間，設置或分置多功能學生活動中心、足量優質的學生宿舍，便捷的校內外交通等。

4. 強化與推展優質校園環境相關政策

(1) 推展優質校園營造、特色學校和優質化工程，設置安全健康、藝術人文和自然科技校園，以及提供學生近便、豐富、

多樣的學習資源環境，並強化教室、教師辦公室和圖書室的空間與設備規劃，以建立精緻、創新、永續的校園環境。

- (2) 老舊校舍整建政策，應加強落實學校建築與校園整體規劃，所需教室數量推估以部定公式為基礎，並以符應學校課程和教學需求為原則，同時落實校舍耐震評估和強化校舍耐震設計。
- (3) 永續校園政策，新設校和新建校舍建築應充分提供綠建築興建經費，既有學校推展永續校園局部改造計畫，同時加強節能減碳和自然能源運用(如太陽光電系統)。
- (4) 校園活化和閒置空間再利用政策，以增設教學和行政不足空間，並順勢調整空間配置，同時強化校本課程、藝文、休憩和特色空間之建置為優先，並設置新移民、老人和弱勢學生學習中心或社區大學，以因應新移民學習和高齡化終身學習之需求。
- (5) 充實教學基本設施政策，應有充裕經費使教室的空間和設備更精緻化，以提升教學功能。
- (6) 資訊科技政策，班班有電腦和單槍的推展，或電子白板的設置，應以教師有資訊融入教學需求或有績效者，優先設置。
- (7) 文化史蹟保存政策，有 50 年以上設校歷史之學校，其校園老舊校舍、老樹等，有文化歷史價值者，應全面清查建立詳實檔案資料，並妥善維護保存。
- (8) 各校無障礙設施，應確依內政部新頒「身心障礙者權益保障法」、建築技術規則建築技術施工編第 10 章「公共建築物行動不便者使用設施」及「建築物無障礙設施設計規範」等規定加速改善，確保特教學生權益及落實政府關懷弱勢

政策。尤其有特教班或特殊教育中心學校應優先設置電梯，強化引導設施的正確設置，增設無障礙淋浴設施和演藝廳無障礙座位。

(9) 推展性別平等空間，強化女生廁所和運動設施、設置哺乳室、保健室附建盥洗室，增加更衣室和淋浴設施，強化求救系統和空間視覺穿透性。

(10) 推展智慧建築，促使學校建築自動化之技術更快速的成長與應用，校舍建築管理更具人性化與智慧化，進而延壽、節能及降低人力營運費用。

(11) 配套措施：

a. 推展學校教育設施委外經營，如餐廳、游泳池、合作社等依原功能委外經營，以擷節人力並增加營收。

b. 都市地區或停車需求大之學校，應將停車場納入校舍建築或運動場共構規劃，以解決學校和社區停車需求。

c. 縣市政府教育局處、相關單位或專責單位(如發包中心、工務局或新工處、養工處)協助學校整體規劃、設計徵圖、發包施工、監工和工程驗收，以提高學校教育設施工程品質。

d. 縣市政府都市設計審議委員會，應有教育人員(具教育設施與規劃專業)擔任委員，以利都市計畫校地和相關教育設施規劃與設計之審議。

附錄

計畫及方案

<p>1. 教育部組織改造規劃 (參事室)</p> <p>(行政院核定中)</p>
<p>2. 建構中央與地方教學輔導網絡實施方案 (國教司)</p> <p>3. 教育部中央課程與教學輔導諮詢教師團隊設置及運作要點 (國教司)</p> <p>4. 直轄市及縣(市)課程與教學輔導人才培育及認證要點 (國教司)</p> <p>5. 教育部補助辦理精進教學要點 (國教司)</p> <p>6. 國民中小學設備基準 (國教司)</p> <p>教育部→法令規章→主管法規查詢系統→法規體系→國民教育 http://edu.law.moe.gov.tw/LawCategoryContentList.aspx?id=08&CategoryList=08</p>
<p>7. 教師借調處理原則 (人事處)</p> <p>教育部→單位介紹→人事處→行政規則 http://edu.law.moe.gov.tw/LawCategoryContentList.aspx?id=16&CategoryList=16</p>
<p>8. 建置中小學優質化均等數位教育環境計畫(綜合類)</p> <p>教育部→[當前教育重大政策] http://www.edu.tw/secretary/itemize_list.aspx?pages=1&site_content_sn=19512</p>

