

學校面臨裁併校，校長的因應策略—以雲林縣為例

組員：張祐盛、方南芳、黃文材、林素滿、蘇穎群、曾俊銘

壹、問題情境

在少子化下，教育部訂定小校轉型計畫與原則，但在教育部推動的小校裁併風暴中，雲林縣卻率先提出「優質轉型發展」來代替裁併校計畫，自九十四學年度起，將小型學校（100人以下學校）分成三階段逐年實施優質轉型與發展，執行成效良好，並深獲社區與學校的肯定。

本個案分析以雲林縣過港國小、華南國小、潮厝國小（華德福小學）三校不同發展型態的個案為例，分析學校面臨問題、轉型發展過程及經驗，提供面臨裁併校的學校參考，希望藉由學校的努力與經驗的傳承，改變學校裁併的命運，發展特色學校，彰顯教育價值。

貳、問題分析

◎法源依據：

- 一、地方制度法第 25 條之規定，各縣市均可自行依職權訂定地方自治規則，作為處理學校事務之依據。
- 二、國民教育法第 4 條及地方制度法第 18 條、第 19 條，公立國民中小學主管機關為直轄市及縣〈市〉政府，地方公立國民中小學之設立或裁撤，是屬於直轄市、縣〈市〉政府的自治事項。
- 三、國民教育法第 14 條規定我國公立國民中小學由直轄市或縣市政府劃分學區設置，國民教育法施行細則第 2 條第 1 款又規定，國民小學及國民中學之設置，以便利學生就讀為原則。

◎裁併校的發展與時代背景：

- 一、1987 年台灣省教育廳頒布「小規模學校合併處理原則」提出學生在 50 人以下，且有逐年減少趨勢者予以裁併。
- 二、2000 年「教育經費編列與管理法」頒布實施，地方教育補助另有計畫標準及給予方式，裁併小校不影響中央補助經費額度，整併小校態度轉趨積極。

三、教育部 90 年後宣布全國各縣市展開迷你中小學裁併計畫，監察院於 95 年亦提案建議行政院減併學生人數 100 人以下的小型國中小。

四、2004 年監察院完成一份「教育部所屬預算分配結構之檢討」報告書，建議教育部應行文建議各縣市政府裁併百人以下小校，以節省迷你小校每年的人事經費。

五、行政院主計處為了鼓勵各縣市政府廢併校，在中央對各縣市教育經費設施補助經費中，列入裁併補助項目。「凡有裁併校〈班〉者，每併一班，第一年補助 60 萬元；每併一校，第一年補助 120 萬元，連續補助 3 年，第二年及第三年補助額度為第一年的 2/3 及 1/3」在 91-97 年間全國共整併 138 校，個縣市政府共獲 9 億 1120 萬餘元補助款。

六、2006 年教育部公布「小型學校發展評估指標」分為一般指標及特殊條件指標 2 類，裁併學校須審慎評估，以學生需求為主及尊重地方人士意見後逐年推行。

◎一般原則：人數、校齡、建築年限、距離交通要道距離、社區對學校的依賴度。

◎特殊原則：原住民學校、一鄉中只有一所學校、有安全疑慮不裁併。

裁併校原因分析：

偏遠地區及小型學校的存廢問題，一直是許多人關注的焦點，現行公立中小學被裁併大略可從幾個因素來看：

一、教育經費負擔的觀點

因為財政劃分的問題，全國 21 個縣市與兩個直轄市分得經費比例懸殊，地方政府又不能停止建設，結果幾乎都是舉債度日。2004 年監察院提出教育部所屬預算分配結構之檢討報告書，建議教育部應行文各縣市政府，裁併百人以下的小校，以節省迷你小學每年高達 51 億元的人事經費。正因為政府的鼓勵政策，加上財政困難，無法支付龐大的教育費用，且因學校規模太小，學生的單位成本相對的提高，為減少人事支出、學校設備維護費用，造成各縣市政府紛紛進行裁併校之行動。同時小學校裁併之後，亦可將校地移作他用，以達到其經濟效益。

二、學生人數過少教育品質及學習效果不佳

由於少子化的趨勢，學生來源日益減少，偏遠地區人口外流，學校規模小，人力不足，小校在運作上同樣遇到困難。且因師資員額不多，又要兼顧各個領域，大部分教師還要負責行政工作，使得教師教學力不從心，每個老師的教學及行政負擔較為沉重，也會影響教育品質。亦有認為學校規模太小，造成團體學習文化刺激不足，並且缺少同儕刺激，不利學生群性發展學習，也不符合教育投資的成本效益，故將這些偏

遠地方的學生送入大學校可以擁有較強的競爭力。

雲林縣優質轉型計畫：

一、緣起

- (一) 因應時代需求，推動雲林縣優質化、特色化、多元化的現代化教育目標，特研訂本計畫。
- (二) 為確實改善偏遠地區學童的就學條件、強化學習成就感、健全人格發展並減少未來中輟生人數及比例，原小校裁併計畫納入本計畫中，併案執行。
- (三) 小校規模小、彈性大，對試辦學校整合轉型及小規模教育實驗或特色學校的試辦最具可行性。

二、階段：依人數共分為三階段實施

- (一) 第一階段：學生人數 30 人（含）以下之本校、分校或分班。
- (二) 第二階段：學生人數 50 人（含）以下之本校、分校或分班。
- (三) 第三階段：學生人數 100 人（含）以下之本校或分校。

三、目標

- (一) 落實教育機會均等，建立優質學校發展模式，以開創學校新風貌。
- (二) 建立教師專業發展機制，促進教師專業對話，提昇教師專業素養。
- (三) 進行校際策略聯盟，分享學校特色課程，加強資源整合交流功能。
- (四) 積極重視學生受教權益，落實多元能力學習，提高學生基本素質。
- (五) 規劃整合學校課程，運用多元評量模式，協助學生自我學習成長。
- (六) 增進學校與社區關係，進行環境生活體驗，發揮社區教室新功能。

四、實踐內涵

- (一) 學生多元學習能力的建構。
- (二) 學校課程的發展與實施。
- (三) 教師教學之精進與專業發展。
- (四) 行政機制有效支援教學。
- (五) 特色學校的營造與規劃。
- (六) 學校與社區的共生共榮。

五、預期效益

- (一) 學校能持續進行轉型優質，營造具有特色課程發展，開創雲林縣學校教育發展的動力與契機。

- (二) 透過教育現場落實執行具有特色、優質的轉型計畫，以反思目前學校教育現象，並發展出符合國民教育的新措施。
- (三) 藉由通過轉型優質計畫學校之經驗分享與傳承，協助各校進行計畫提出與實施，共創教育新紀元。
- (四) 轉型優質學校能由多面向優質教育之經營，追求學校教育品質之保證，展現學校優質教育。
- (五) 教師可以運用多元的教學方法與專業的學習成就評量，使課程目標與學生能力相結合，清楚掌握每位學生的學習情形，讓學生學習活動回歸到教育的本質。

文獻探討：

一、從公義及教育觀點

- (一) 美國釘子戶事件。
- (二) 地方多裁併一間學校，中央就多給一筆錢。
- (三) 官方廢校理論－政府省經費，學童長智慧？
- (四) 廢一所賺千萬，孩子受教權被賣斷。
- (五) 學校肩負問題家庭的教育功能。
- (六) 住校、冒險通勤，讓小學童深感被遺棄。
- (七) 偏遠社區，視學校為精神、文化堡壘。
- (八) 廢校野蠻遊戲－最大輸家是台灣未來。
- (九) 關鍵少數，決定國民教育走向。

二、理論觀點

- (一) 民主行政理論觀點。
- (二) 效率主義(市場機制決定教育選擇權)。
- (三) 新公共行政主義。
- (四) 學校組織變革領導。

以下針對雲林縣三所優質轉型學校的個案進行分析：

個案一：口湖鄉過港國小

郭秀玉校長於95年派任至該校擔任校長，學校人數只有24人，其中有11個學生全是發展遲緩的兒童，新住民媽媽為數眾多，其中以越南籍佔絕大多數。學校發現新住民家庭成員缺乏相互瞭解，新住民媽媽因孤立而退縮，再加上外界對異國婚姻的錯誤觀感，導致孩子對母親產生不認同感，並對新住民媽媽感到自卑，若未及時糾正，恐影響孩子日後人格發展。

個案二：古坑鄉華南國小

華南村位於梅山鄉及華山村交界，全村 118 戶，人口 426 人。居民多以務農為業，區域內栽植有椪柑、咖啡、麻竹、鳳梨、茶、檳榔等作物，相對於華山地區咖啡餐廳林立，由於附近沒有小學，裁併校遭到當地民眾強力反彈，之後在現任校長陳清圳領導下，展開特色教學，結合社區發展，不但帶動社區產業，也讓學校從 23 人變成有 70 名學生的特色小學。

個案三：褒忠鄉潮厝國小

潮厝國民小學座落於褒忠鄉北方的潮厝村，位於崙背鄉與土庫鎮的交界地帶，四周均為台糖的農場蔗田，地處偏僻，居民多以務農為生，社經地位不高，近年來就學人數均維持在 45~50 人之間，學校面臨裁併校危機。

該校屬於第二階段雲林縣小型學校優質轉型發展學校，自九十六學年度起，即積極執行各項優質轉型發展相關計畫，100 年八月轉型為華德福教育實驗學校，發展開放教育的理念學校。

綜合上述，教育不該只是節省經費就好，必須把眼光放遠並重視公平正義，陳雅貞（民 96 年）針對小校裁併的觀點指出：

一、就財政困難而言

教育不能以金錢來考量，國家既有設置國民中小學之義務，自應有寬籌經費的財政義務。政府官員常說「窮不能窮教育、苦不能苦孩子」，儘管最近幾年來地方政府經濟狀況不佳，但並非偏遠地區住民所造成的，又依憲法及各相關法律之規定，國民教育經費應優先編列，若地方有需要中央應給予補助，而對於偏遠及特殊地區之教育經費亦應補助，實無理由將這些財務的責任轉化為裁併校的理由。更何況每年花在其他活動的經費更多於教育經費，以節省經費作為理由裁併校，是未考慮到學生的未來，難道不能節省其他的經費做為教育之用嗎？這是值得我們深思的。

二、裁併小校並無理論基礎

裁併校只是政府的政策，並未考慮到教育實務上之狀況，小校有小校的優點，教師可以照顧到每一個學生，同學間之感情亦較深厚，貿然以人數作為門檻進行裁併校，是短視近利，調整教育資源時要傾聽各地教育人員及家長的心聲。

三、考量學生受教權

倘若將這些偏遠地區小朋友送進距離較遠的學校，一來增加其通車往返，浪費了不少學習時間；二來大學校每個班級學生數增加，導師無法給這些學童更多的照顧，在小學校反而因為班級學生數少，可以使得每個導師擔負更多的教育照護責任填補家庭教育之不足。再者，這些偏遠地區孩子們在心智尚未成熟的小學成長期，直接將其

送進大學校，給他的可能非大班學生的競爭成長，反而可能是殘酷的學習挫敗，對將來人生的學習產生重大的陰影，並嚴重影響其人格成長之發展，甚至長遠來看很可能迫使許多孩子走入歧途。

四、學校是社區的文化及學習中心

偏遠地區小學所擔負起的功能不僅是表面上的教育偏遠地區學生而已，因為許多偏遠學校幾乎都是地方社區唯一的文教機構，它提供了社區住民一個從事活動、進行集會的處所，只要有好的資源引進，也是社區成人再進修的最佳學習處所，更重要的是它匯集了許多社區住民的共同回憶，早就成為最重要的地方人文資產。冒然將學校裁併，影響的可能不只是學校裡的人，更包括了社區裡許多的住民。

參、解決策略分析

個案一：過港國小

- 一、爭取社區民眾認同：過港國小將原本的弱勢與威脅點轉變成為自己的優勢與機會點，爭取新住民媽媽的認同與肯定，獲得家庭成員的支持。
- 二、發展多元文化特色課程：辦理多元文化教育學習活動，建立學生對多元文化的包容、欣賞、尊重的態度，打造校園成為「新住民媽媽的後頭厝」，提供新住民媽媽心靈的避風港。
- 三、提升新住民媽媽的自信心與成就感：邀請社區內的新住民媽媽參與多元文化教育教學與課程設計，並讓新住民媽媽上講台教授母語或秀廚藝。
- 四、營造多元文化的學習環境：從語言學習、環境佈置、美食與服飾體驗等課程與教學活動，打造微型的國際社區，成為全國第一所多元文化融合的學校。
- 五、新住民媽媽與嘉義大學陳美瑩教授合作，常受邀至各縣市演講，新住民媽媽並親自現身說法，分享學校推動新移民家庭教育的努力，與其成長、學習歷程。

個案二：古坑鄉華南國小

- 一、發展特色學校—「咖啡嘉年華」、「戀戀料角溪」、「走讀社區生活地圖」等本位課程，每年透過本位課程的設計與推動，提供學生學習的多元化，同時帶動教師專業的提升。
- 二、重視社區老人醫療照護並培養學生關懷社區的能力，建立學生愛鄉土的情懷。
- 三、與山峰數位機會中心合作，提升民眾資訊教育、文化、產業發展，整體帶動華南社區的發展。
- 四、活化校園空間，整合社區資源，建構特色遊學體驗課程，發展另類學校的教育理念。

- 五、運用廢棄的衛生室，成為當地的社區學習中心，教導當地居民電腦課。
- 六、與健保局洽談，規劃每週 2 個半天，有 1 名醫師、護士和藥師上山駐診，解決當地居民看診的交通問題。
- 七、教導學生進行料角溪生態調查、組成巡守隊維護溪流環境，榮獲雲林縣河川巡守隊特優及環保署模範社區甲等的榮譽。
- 八、華南國小學生拍攝當地有機柳丁及咖啡的紀錄片，有效行銷當地特產。
- 九、華南國小透過活化教學，舉辦許多特色活動，包括溯溪、騎單車、爬玉山等，使更多家長願意把小孩送到華南國小，學生數從 23 人躍升為 70 人，更榮獲教育部教學卓越獎並獲選教育部十大經典特色學校。

個案三：褒忠鄉潮厝國小

潮厝國小以「鮮活農庄創意學習」為主軸，實施方式可分為以下五向度來完成：

- 一、建立「鮮活農庄創意學習」的核心概念。
- 二、創新轉型課程：發展甘蔗為活動教學主題活動。
- 三、創新活化校園空間：打造成「蔗糖主題館」及「數位學習中心」。
- 四、發展學校特色：發展花鼓陣。
- 五、提升學生能力：分組活動、閱讀活動、課後輔導、三分鐘演講。
- 六、教師專業成長：規劃教師增能計畫。

經過一年多的醞釀期，在做中學、邊做邊修正的摸索之後，全校師生及社區家長透過不斷的溝通與專業對話，且在新北市林文生校長與轉型發展輔導團隊的教授專家積極輔導下，該校確立了以「鮮活農庄、創意學習」為主軸的發展方向，積極發展學校本位課程，打造富主題特色的磁性學校（Magnet school），讓學生能在體驗課程中達到創意學習的效果。並於 100 學年度轉型為華德福教育實驗學校，發展開放教育的理念學校。

綜合以上三校面對小校轉型的因應策略分析如下：

一、都有一個鮮明的核心理念

- （一）過港國小以打造「外籍媽媽的後頭厝」為核心。
- （二）潮厝國小以建立「鮮活農庄，創意學習」為核心。
- （三）華南國小以建立「特色遊學體驗課程」為核心。

二、結合當地資源，發展學校特色

- （一）華南國小以「咖啡嘉年華、戀戀料角溪、走讀社區生活地圖」為特色課程。
- （二）過港國小利用新住民人力資源，發展「多元文化特色課程」。
- （三）潮厝國小臨台糖蔗田，以甘蔗發展課程；以社區資源發展花鼓陣。

學校透過 SWOT 分析，找出學校優勢與特色，結合學校本位課程，發展學校特色，透過地方特色的行銷，促進家鄉人口回流並增加民眾的認同感與愛鄉情懷。

三、尋求外部資源，爭取社區的認同

華南國小結合教育部山峰數位機會中心，強化地方文化面、資訊面、經濟面與社會面的整體發展，並透過外部資源與機構的協助成功創造出遊學體驗課程，成為十大經典學校，擴大亮點，將每一個活動成果完整記錄，充分行銷；潮厝國小以在地化經驗，規劃出社區家長可以支援或參與的活動，發展在地特色課程，並引入華德福教育的理念，成為開放教育的實驗學校。

四、善用閒置空間，活化校園

過港國小則善用閒置空間，將過港國小規劃為雲林縣的新移民學習中心及早療中心，提供縣內新住民家庭學習與成長課程；潮厝國小打造「蔗糖主題館」及教育部數位學習中心，讓學校成為多功能的學習中心，提升社區對學校的依賴度。

肆、成功經驗

- 一、雲林縣口湖鄉過港國民小學。
- 二、雲林縣古坑鄉華南國民小學。
- 三、雲林縣褒忠鄉潮厝國民小學。
- 四、雲林縣虎尾鎮光復國民小學。
- 五、雲林縣林內鄉成功國民小學。

伍、未解決的問題

- 一、學校轉型是否能有效解決裁併校危機，小型學校需如何永續發展與經營？
- 二、如何建立校本特色課程之完整架構？
- 三、轉型成功與否缺乏客觀的檢驗標準。
- 四、裁併校決定於縣政府的態度，而縣政府的認同與支持又常因執政者而異。
- 五、裁併校的標準過度以學生數作為準則。

陸、行動研究及討論

- 一、小型學校永續發展與經營之研究。
- 二、建立質量並重，客觀且一致性的裁併校標準。
- 三、優質學校轉型成功的經驗，如何能有效的協助面臨裁併問題的學校永續發展。

參考文獻

- 陳雅貞(2007)公立國民中小學裁併校相關政策與法律問題之研究(未出版的碩士論文)。
國立臺北教育大學文教法律研究所：台北市。
- 今日新聞網(2009)。雲林縣過港國小結合早療成功轉型摘自今日新聞網生活新聞。網址 <http://www.nownews.com//06/30/327-2471618.htm#ixzz1pAuhwfEf>
- 雲林縣華南國小(2012/3) <http://www.hnes.ylc.edu.tw/>
- 雲林縣潮厝國小(2012/3) <http://www.ctes.ylc.edu.tw/ctes/x2010/>
- 雲林縣過港國小(2012/3) http://www.cegps.ylc.edu.tw/main_page/main_page.htm