

小校整併之歷程-以一所學校為例

楊清豐、黃文賢、趙光華、范熾強、陳彥光、陳明達、吳夢竹、李秀櫻

摘 要

本研究以近年來少子化衝擊教育現場的困境，進而探討各縣市政府在財政及教育觀點下之考量所衍生裁併校問題，首先彙整目前各縣市小校整併要點，其次分析小校整併之因素、相關研究及學校最適規模，最後針對一所個案學校之整併歷程，更進一步探討整併後學校之運作及其對家長與社區之影響。本研究採取質性研究方法，透過訪談與文獻探討方式，瞭解各縣市整併要點及小校整併之歷程，本研究所得出的建議如下：一、各縣市宜制定該縣小型學校改制計畫，讓併校學校得以參考依循；二、併校前後以積極的行政作為協助；三、善用廢併校活化暨閒置校舍計畫；四、教育主管單位以主動積極態度面對小校裁併關鍵問題。

關鍵字：裁併校歷程、少子化、最適規模

小校整併之歷程-以一所學校為例

壹、緒論

本研究旨在探討近年來各縣市小校整併之現況與歷程、小校整併之因素以及最適經營規模，並以一所個案學校整併之歷程，更進一步探討整併後學校運作及其對家長與社區之影響。正當研究者們著手蒐集相關文獻的同時，甫從聯合新聞網（2015）的報導，苗栗縣府缺錢，預計將 30 人以下學校裁併校的消息；同時也由中時電子報（2015）獲悉，小校大整併，不足 4 人不成班的消息，少子化壓力難擋，縣府擬定小校整併施行辦法，近日公告後最快 104 學年度實施，未來新生不足 4 人將不成班，因此，縣教育處期望以漸進式方式裁整併，降低對老師及地方影響，同時預計將每班不到 4 人之班級裁班。從上述二則新聞時事的報導中，知悉各縣市政府為因應少子化以及財政惡化的困窘之境，不得不積極處理廢併校之問題。本文擬針對此議題不但做深入的探討，更期盼能提供小校或將面臨整併的學校、教育及相關人員掌握廢併校時，所需因應的問題與解決的策略，並以一所經歷整併之學校的歷程為例，說明裁併校時學校及家長時之心路歷程，並提出結論與建議，提供相關單位之參考。

一、究背景與研究動機

（一）研究背景

1. 研究者們的教育行政經驗

由於研究者們來自臺灣各不同縣市之國民小學主任，有感於近年來因為全世界經濟數據表現疲弱情況下，連帶使得整體國家經濟表現乏善可陳，而各縣市政府更因經濟的考量加上少子化現象所衍伸的教育觀點問題，使得各縣市教育局（處）對於小校廢

併的問題，更顯得急切與主動，特別是對於一些稅收較少的農業縣市或負債比較為高的縣市，其在處理廢併校議題時就更為積極。

2. 研究者面臨實際裁撤廢併校

研究者們的成員之一，於 102 學年度在其所服務的學校，剛經歷過併校的歷程，而其他成員也有正面臨學校廢併校之危機，針對廢併校危機的議題，若非親身經歷，併校歷程的前與後，心態的迥異前後判若兩人。或許許多沒有經歷整併歷程的學校或教師，普遍存有-應該不會是我的態度，加上存留僥倖的心理，或者屆時再研究之保守心態，以至於廢併校危機發生時，姑且有走一步算一步，或者看縣市政府的動向，再配合處理之被動心態。

3. 教育部國民教育階段學生人數預測分析報告

根據教育部統計處（2009），依已出生人口數推計 104 學年國小新生將減為 18 萬 9 千人，較 97 學年少 5 萬 4 千人，平均年減 8 千人；全體在校學生總數將減為 121 萬 1 千人，較 97 學年減少 38 萬人，平均年減 6 萬 7 千人。預測 104~113 學年平均每班新生人數仍將維持 25 人的水平，新生班級數將減至 113 學年之 6,834 班；總班級數則減至 4 萬 2,865 班。這就說明「少子化」的現象日益嚴重，這勢必對整體社會造成影響。生育率的下降，也就是「少子化」的影響是導致偏遠地區的國民小學學校學生數，逐年下降的主因之一，臺灣地區的生育率呈現出較為嚴重的下降趨勢，近年來國內生育率持續低迷，可想而知，學校招不到學生來就讀，因此大校就變成小校，而小校就轉成分校，分校就降為分班，最後不得不面臨裁撤之命運。從表 1 國小學生總數增減情形，可以看出 97 學年度國小學生總數為 1,647,522 而到了 102 學年度，學生只剩下 1,264,084 減少了 383,438 人，若以現在

班級數 26 人作計算，則減少約 14,747 班，可知因少子化關係，減班之嚴重性。

表 1 國小學生數增減表

學年別	設立別	國小學生總數	國小男	國小女
102 學年	公立	1,264,084	660,961	603,123
101 學年	公立	1,340,762	700,785	639,977
100 學年	公立	1,425,102	744,643	680,459
99 學年	公立	1,489,022	777,905	711,117
98 學年	公立	1,563,363	815,634	747,729
97 學年	公立	1,647,522	858,893	788,629

資料來源:教育部統計處（2014）

4. 少子化衝擊教育發展

少子化衝擊教育發展，已是不爭的事實。尤其少子化衝擊小型學校，根據教育部統計，自 1999 至 2006 年，各縣市已裁併 144 所小學；而 102 學年度百人以下的小學高達 646 所，佔全國小學學校數 24.37%（教育部統計處，2013）。少子化後，生源減少，學校可能整併，小班小校制度面臨考驗；也可能招生不足，學校面臨關閉的命運；以及師資需求減少，形成人力資源浪費等，從幼兒到高等教育都將產生骨牌效應。

（二）研究動機

1. 各縣市整併政策運作

近年來，由於少子化效應對學校產生的影響，如學生數減少使得師資供需不平衡，導致國民中小學形成「學校整併裁廢」的現象。因此，為瞭解各縣市做法，進而分析其歧異與考量。所以，本研究先著眼於整理各縣市訂定的整併實施要點並探討各縣市整併政策運作情形。此為本研究的動機之一。

2.小校整併之因素

小校整併需考量相關的因素頗多，如學生受教權、社會正義等，更受到城鄉差異化影響教育資源分配、家長教育選擇權，社區觀感，而學校除了是地方文化中心更是社區精神支柱，倘若，學校整併後，原有的學校已不存在，社區文化中心可能就會面臨消失，學校整併的相關因素為何？值得我們深究。此乃本研究動機之二。

3.學校最適經營規模

監察院 93 年 12 月召集教育部、各縣市教育局，探討小型學校整併方案；提出「教育部所屬預算分配結構之檢討」調查報告中明確指出，學校規模太小或學生數太少，不僅不符成本效益原則，抑或不利於學生之社會互動與人際關係的學習，同時校舍及教學設備不足，教學效果明顯受限，容易導致教師因教學成就感低落，學生因缺乏同伴競爭，學習興趣也會降低。在人口現況與資源有限等社會現實壓力下，學校整體發展轉型策略形成，實屬必然之趨勢。所以小校整併的最適規模是本研究的動機之三。

4.小校整併相關之研究

教育部對小型學校整併策略提出小型學校發展評估指標供縣市政府參考運用，指出小型學校整併的阻力、現階段的因應策略、基本原則、研擬小型學校發展評估指標以供縣市政府參考；而從許多人的研究發現，不管是從正面或負面均有其論點，所不同的是視其從哪種角度來論述，如從財政面向考量為節省教育經費，尤其當前經濟較為疲弱之縣市則屬之，或從教育面向去思索學生同儕互動思考層面。所以小校整併相關研究是本研究的動機之四。

5.小校整併適合之歷程

一所學校的整併，著實是吃力不討好的工作。學校往往都是不樂見整併，不過，當整併已成為必然之趨勢時，各縣市教育局（處）應該採取怎樣的行政做法，以因應學校家長與社區兩者間達成有效的溝通？此外，學校又應該如何考量在法、理、情等方面並妥善安排學生受教權，並針對學生與家長在認知方面加以說明以及情緒方面加以安撫，屆時教師如何介聘至其他學校服務等。所以，不管是對教育行政主管機關或學校，面對學生、家長以及社區人士，提出適合的整併歷程及其細節，是本研究的動機之五。

二、研究目的與問題

根據上述的研究動機，本研究將探討小校整併之歷程-以一所學校為例，冀以提供學校整併時之參考，因此本研究之研究目的與問題如下所述：

- （一）瞭解目前各縣市整併之政策運作方式。
- （二）探討小校整併之因素。
- （三）探討學校最適經營規模。
- （四）瞭解小校整併相關研究。
- （五）探討小校整併之歷程。

三、名詞釋義

針對本研究的重要名詞及其意涵，分別解釋如下：

（一）整併：

將鄰近學校基於經濟考量或少子化關係，及利於學生同儕學習因素來進行整併。

（二）最適經營規模：

各個國家標準不一，國內許多人研究均以L型模式為最適經營成本曲線，而以U型模式估算出的最適經營規模學生數，從研究者們蒐集到的資料而言，小校多以一百人為其較適規模，亦有人研究發現以班級規模「26～30人」時最優，本研究界定為各縣市依其區域特性，經濟考量而有其最適經營規模。

（三）裁廢：

將學校改為分校、分班或進行廢校。

（四）小校：

小校定義各家說法不一，依教育部訂頒廢併校辦法為50人以下，本研究小校定義為各縣市廢併校評估基準人數。

貳、文獻探討

一、目前各縣市整併之政策運作方式

臺灣地區近年來，受到生育率急速下降的影響，衍生出的少子化教育問題，不斷的衝擊教育現場。首當其衝的是學生人數減少，陸續出現裁併小校的積極作為，導致學校面臨廢併校的問題一一浮現。面對當前的現況，誠如監察院（2012）提出：「臺灣面臨少子女化趨勢，學校教育首先面臨挑戰，而國民中小學則首當其衝」，因為學校廢併將勢所難免，本院曾未雨綢繆，於民國92「教育部所屬預算分配結構之檢討乙案」指出：「基於有限資源之整合、分配與運用的考量，教育部應明確宣示政策走向，用以支持並鼓勵地方政府因地制宜推動小規模國民中、小學校之裁併。」

此外，教育部為使直轄市、縣（市）政府審慎妥善研議處理小型學校整併，於民國95年3月1日以臺國（一）字第0950028345號函檢送「小型學校整併策略說明」供各級縣市政府參考，並進行國民小學小型學校發展及

最適學校規模、偏遠地區小學再生等相關研究。另考量為避免爾後裁併校之爭議，教育部於民國97年11月14日以臺國（一）字第0970229540號函檢送「國民中小學整併之處理原則」，供直轄市、縣（市）政府參考，並將於修訂國民教育法時納入條文作為辦理裁併校之遵循依據，及地方自治之基礎規範。

基於上述說明，各縣市多依據教育部此原則，訂定各自之整併實施要點（如表2），而個案學校所屬縣市也於民國98年6月30日訂頒「各國民中小學學校整併實施要點」，積極處理整併學校事宜。

表 2 各縣市整併實施要點

序號	縣市	特殊指標	裁併基準	措施	優惠措施
1	基隆市	1.該鄉鎮只有一所小學 2.到鄰近學校交通有重大安全顧慮（如經過土石流危險區域） 3.原住民學校	50 人↓（本校）15 人↓（分校）評分最低優先	學校提評估報告及校務發展計畫	專車保險
2	臺北市	1.地理位置特性 2.文化資源特性 3.弱勢生比例 4.市政建設所需 5.學校緊鄰程度	教育局每二年公告指標及整併標準分數	學校提評估報告	委託私人辦理
3	新北市		50 人↓	學校需求報告書	交通車
4	桃園縣	原住民學校	60 人↓ 30 人↓（原民校）		交通補助
5	新竹市		40 人↓ 優質轉型		交通、保險補助免費接送上下學

6	新竹縣	1.該鄉鎮只有一所小學 2.到鄰近學校交通有重大安全顧慮（如經過土石流危險區域）	50 人↓有參考性指標不計分（校齡、屋齡、用途）	學校提整合發展評估報告	交通補助、保險
7	苗栗縣	1.原住民學校 2.兼顧學校資源、就學方便、班級人數、文化刺激、社區發展、經濟效應	30人↓ 30人↑縣府得主動評估	小型學校整併作業辦法	交通補助及設備另行專案補助
8	臺中市	1.該鄉鎮只有一所小學 2.到鄰近學校交通有重大安全顧慮（如經過土石流危險區域） 3.原住民學校	60人↓	學校提整併發展計畫	交通補助、保險、校服
9	南投縣	1.該鄉鎮只有一所小學 2.到鄰近學校交通有重大安全顧慮（如經過土石流危險區域） 3.原住民學校	20人↓第一年變分校第二年變分班第三年人數若還不足20人廢校	學校提轉型發展計畫	交通補助、保險、書籍費
10	嘉義縣	1.該鄉鎮只有一所小學 2.到鄰近學校交通有重大安全顧慮（如經過土石流危險區域） 3.原住民學校	50 人↓／未呈現 50 人↑自發有參考性指標不計分（校齡、屋齡、用途）	學校提校務發展計畫	交通補助承接學校100 萬改善經費

11	嘉義市		50 人↓／未呈現 50 人↑自發	學校提整併發展計畫	
12	臺南市	1.該鄉鎮只有一所小學 2.到鄰近學校交通有重大安全顧慮（如經過土石流危險區域）	自發性轉型（無具體說明裁併校及人數限制）	學校轉型發展計畫	
13	高雄市		40 人↓永續發展要點	學校提發展特色計畫	交通補助
14	屏東縣	1.該鄉鎮只有一所小學	60人↓（連續2年）30人↓（原校連續2年）4班↓（分校連續2年）	學校轉型或併校計畫	
15	花蓮縣	1.該鄉鎮只有一所小學 2.到鄰近學校交通有重大安全顧慮（如經過土石流危險區域） 3.距鄰校20公里以上	50 人↓／15分↓ 15 人↓（分校）50人↑自發	學校提整合發展計畫	交通補助 承接學校 100 萬改善經費
16	臺東縣	1.距鄰近學校15公里以上 2.到鄰近學校需經過落石土石流等危險區域 3.其他	40 人↓（本校）25 人↓（分校）40人↑自發	學校提評估轉型或裁併校評估報告	交通補助、午餐、教科書費 承接學校 50萬改善經費
17	澎湖縣	1.該鄉鎮只有一所小學	50人↓／25分↓10人↓／23分↓4班↓	學校轉型或併校計畫	設備另行專案補助

			／21分↓有參考性指標不計分（屋齡、用途）		
18	金門縣	1.該鄉鎮只有一所小學 2.到鄰近學校交通有重大安全顧慮（如經過土石流危險區域） 3.原住民學校	依教育部參考指標	學校轉型發展計畫	
19	連江縣			學校轉型發展作業要點	交通補助、保險
20	宜蘭縣	1.該鄉鎮只有一所小學 2.到鄰近學校交通有重大安全顧慮（如經過土石流危險區域）	45人↓／25分↓30人↓／23分↓4班↓／21分↓有參考性指標不計分（校齡、屋齡、用途）	學校提提轉型或併校計畫	交通補助及設備另行專案補助

資料來源：研究者們自行整理

二、個案學校該縣近年來小校整併歷程

教育經營原本就是一個多面向思考的議題，所牽涉的並不只是數字的加減，當從社會文化、社會正義、經濟等不同面向多方考量，因為小校代表的不只是學生人數多寡而已，更代表社區的凝聚力與學習中心，也是社區學生學習的場域，一旦學校消失，可能社區也會逐漸萎縮甚至消失。所以，教育主管機關，基於社會公義的原則下，整併一所學校考量的層面不但廣泛，就連處理的手段更得審慎與細膩。

審計部（2013）提出，受到少子化的影響，類似個案學校之小型學校的數量呈遞增趨勢，於101學年度公立國民小學計有147所，其中班級數6班以下者計有94所，學生人數在100人以下者計有85所，數量及比率均為全國之冠，該等小型學校每年度基本人事費及行政費支出約一千四百萬餘元，該縣政府雖於民國98年6月間訂定「該縣各國民中小學學校整併實施要點」，經審計部臺灣省該縣審計室查核發現未落實執行整併作業，自98年至101年間並無具體作為，經促請在兼顧學生受教權、教學成效及教育資源配置下，妥慎研謀小型學校未來短中長期發展策略及改善整併作業，以妥善運用教育資源，提升施政效能。

案經審計部臺灣省該縣審計室追蹤其改善情形，該縣府業於101年10月23日訂定「該縣小型學校發展暨轉型作業要點」，並於102年3月28日召開實施小型學校整併暨轉型評估會議決議，全校學生數在20人以下之學校朝分校方式辦理整併作業，並配合修正「該縣各國民中小學學校整併實施要點」，面對審計部及諸多層面考量壓力下，就有不得不之整併措施。尤其該縣在97年整併該鄉快樂國小（化名）後，數年間未有具體作為來整併小學校，直到近年來因為少子化的因素，及102年小型學校整併暨轉型評估會議決議之決議才有更積極的作為來處理小校整併之問題。

三、小校整併之因素及最適規模

偏遠地區小型學校其存在的意義為何？這也是許多人免不了的質疑。但是小型學校因規模太小，學生的單位成本過高；然而教師人數少，每個教師的教學及行政負擔較為沉重；再者學生人數太少，學生間的互動缺乏，同儕學習的競爭力不足（陳鴻賢，2003）。

小型國民小學規模價值等相關探討，但是小型國小的產生並非自願亦非刻意，而是代表著臺灣社會的發展歷程與人口消長演變，其形成背景與過程是上述因素融合之後單純的順應與遞變，有其歷史背景與意義。它只

是一個循環，一個融合了諸多時代背景因素的循環。(張早，2005)

教育部在「小型學校發展評估指標」中，指出學校規模太小，團體學習文化刺激不足，不利於學生群性發展與學習，也不符教育投資成本效益，其中之教育投資成本效益，是影響學校整併與否的最重要關鍵。因為教育成本的投入並非永無止境，是以在研究教育成本投注多寡的考量時，有研究者將學校的規模以「最適經營規模值」作區分，以做為值得投資與否的判別。(吳美慧，2007)

郭添財(1995)認為學校「最適經營規模值」之擇定，可以避免學校規模過小所導致單位學生平均經常成本偏高，及學校資源分配比例不適切的教育規模不經濟現象；以及學校規模過大所產生的不利教育規模效應。教育行政當局宜訂定中、長期的發展計畫，逐步調整學校經營規模至最適經營規模範圍，以確保在相同的教育經費投入下，藉由適切調整學校經營規模，使教育資源獲得有效的運用，而獲致較佳的教育產出效果。

表3 國內學者研究國民中小學「最適經營規模值」的相關研究發現或結果

學校規模 相關研究 (中小學 部分)年代	研究者	研究 對象	研究發現或結果
1991	郭添財	小學	台灣省南部地區國民小學最適經營規模： 學校具有規模經濟的型態，規模越大，學生單位平均成本越低；學校平均成本曲線呈現L型型式。最適經營規模值為： 整體地區：每校501-800人 城市地區：每校801-1600人 鄉鎮地區：每校351-800人 偏遠地區：每校201-350人

1994	吳炳銅	小學	台北縣國民小學經營過程中具有規模經濟現象存在；最適經營規模代表性成本曲線為L型。若考量決定係數增量時，則U型模式較合適。台北縣最適經營規模為： 全縣：每校1501-2200人 市型：每校3001-4000人 鎮型：每校1501-2200人 鄉型：每校501-1000人 偏遠：每校101-150人
1996	郭添財	小學	台灣省國民小學具有規模經濟存在；最適經營規模代表曲線呈現U型型式。最適經營規模值為： 整體地區：每校1052人、每班34人 城市地區：每校1872人、每班39人 鄉鎮地區：每校915人、每班36人 偏遠地區：每校82人、每班14人
1996	葉子超	小學	澎湖縣國小最適經營規模： 最適經營規模「值」：151-210人 最適經營規模「類型」：101-410人之中型學校
1999	蘇永輝	小學	基隆市國小最適經營規模： 每校6班（含以下），每班21-27人 學校總學生數126-162人
2000	陳賢舜	小學	南投縣校長對國小適宜規模之看法依序為120人、300人、500人、600人。
2001	袁明慶	小學	以通勤成本的觀點加以考量，得知：台北縣公立小學經營平均變動成本與學生人數之實際資料顯示，其組合分布呈現L型；單獨考量學校本身內部經營成本，學校經營規模處於規模經濟階段；考量學生每日上放學通勤平均成本曲線轉為U型。

2003	何杏雀	小學	國小學生人數100人以下，可以考慮裁併。 6班以下學校，可以考慮裁併。
2005	吳政達	小學	國小學生人數100人以下，不符經濟效益。 6班以下學校，可以考慮裁併。
2005	張早	小學	小型學校合併經營的四個構面中，小校之學區之區域特性（地理環境、家庭社經狀況、交通與人口變化）權重最高（38%），其次為小校目前之經營成本與績效（29%），學校提供社教功能（22%），最後是學校財政支出與成本效益（11%）。第二層評估指標中「弱勢家庭比率」、「地理環境不利」與「學生學習成效」為優先順序前三名。是以提昇學習成效、維護偏遠地區和弱勢族群兒童的受教權，是規劃擬定教育政策時最重要的考量因素。
2005	張國輝	小學	研究小型學校面臨整併時的反應與因應策略，顯示：組織編制員額會影響教學運作，若獲得支援則影響不大；課程安排之運作所受影響不大，教學情境則具小班教學的優勢…。
2005	鄧明星	小學	研究花蓮縣小型小學整併：小學合併有減輕財政負擔、學生的群育與人際互動得到改善、整體的競爭力提昇、學校的服務水準提昇、資源的有效利用、有利於教學管理等優點；花蓮縣小學最適經營規模為250-550人，但不同區域應有不同區別，60人以下的國民小學適宜合併，但學校之間的距離不應超過10公里，山區內交通條件不佳的學校不宜合併。

資料來源：研究者們整理

綜上所述，學校規模、學生教育成本以及學校資源分配比例，再再影響學校的經營與存廢。學校規模太小，團體學習文化刺激不足，不利於學生群性發展與學習；人數眾多的大學校，每個學生所能享有的資源較少，也會產生不利教育規模效應。因此，「學校最適經營規模」將可視為判別的參考依據。而整併計畫即是以此為藍本，適切的調整學校規模，以確保在相同的教育經費投入下，教育資源能有效的運用。（吳美慧，2007）

而研究者們在蒐集相關資料中，發現近年來已較少文獻在討論學校最適經營規模，並從上述之研究發現，整體小校整併之考量，不單是從國家財政層面，亦從學生的學習與同儕互動以及教師教學與行政負擔等層面深入探究。教育部國民及學前教育署（2014）在「廢併校活化暨閒置校舍－國民中小學整併之處理原則」指出，小型學校整併應考量之因素包括校內因素和校外因素，這些條件當可以做為縣市政府整併學校時之參考，整理如下（表4）。

表 4 廢併校活化暨閒置校舍－國民中小學整併之處理原則

校內因素	(1) 學生學習效果 (2) 團體學習文化刺激 (3) 學生未來社會適應能力 (4) 與人際交往溝通機會 (5) 其他
校外因素	(1) 兩校之間的距離及交通方便性 (2) 學校附近環境 (3) 學區內學齡人口流失情形 (4) 社區人口消長情形 (5) 社區各類資源提供 (6) 其他

教育部（2005）年6月委託侯世昌教授進行「國民小學小型學校發展及最適學校規模之研究」指出，國小學生人數100人以下，學校經營的成本效益及學校發展均有較不利之影響。其指出，小學最適經營規模為學生數100人以上，若低於100人以下，其實已經不具最適經營規模，而應該進行相關整合的作為（侯世昌、楊銀興，2005）。

教育部亦委託學者，吳政達、蕭霖（2004）進行的「國中小最適規模及轉型策略」研究案中指出國中人數在三百人以下、班級數十二班以下，國小在一百人以下、班級數六班以下，經營規模均屬不符經濟效益，對學生的學習刺激與人際互動關係也較不利。此研究案並建議，小校整併宜採取三階段做法，第一階段是將小型學校併入鄰近學區學校，改為分校區，第二階段則由分校區改為分班，這兩階段都可考量用交通車接駁分校、分班學生，前往本校區上部分課程，第三階段則是將分班裁併。

由以上研究歸納，整併處理原則必須兼顧校內及校外因素，各方面條件均須多方考量權衡，整併宜採取漸進方式的做法，提供學校及社區緩衝時間予以妥善處理，才不易引起併校學校、社區民眾及家長的反彈。

四、小校整併之研究

教育部對小型學校整併策略提出小型學校發展評估指標供縣市政府參考運用，指出小型學校整併的阻力、現階段的因應策略、基本原則、研擬小型學校發展評估指標以供縣市政府參考；當中小型學校發展評估指標教育部將其分為一般指標及特殊條件指標二類，一般指標指學校的一般性條件，如評分愈低，即表示學校愈應考慮進行整合。特殊條件係指不宜整併之因素，只要學校符合其中任何一項指標，即表示學校不宜進行整合。

關於學校整併之相關研究，正面與負面的影響各方評價不一，如減少財政負擔；學生的群育、人際互動得到改善、整體的競爭力提升、學校的服務水準提升；資源的有效利用、有利於教學管理（鄧明星，2005），激

發學生學習效果與教師人力資源整合效果，如何安置超額教師、解決受併學生之上下學交通問題（蔡淑婷，2006）。

綜上所述，小校裁併之考量，約可從財政及教育觀點來思考關照整併實施的面向，分述如下：

（一）教育觀點方面

姜博超（2007）由教育界的觀點來看小校整併政策，認為對於偏遠地區的學生而言，學校被裁撤導致上學通勤的時間拉長，小小年紀就得離鄉背景，可能造成安全感的喪失而影響學習效果，加以偏遠地區本身已有經濟弱勢的問題，同時也有許多單親和隔代教養的家庭問題，學校裁撤使他們在教育上的選擇權被剝奪，造成偏遠地區學生的多重弱勢，亦擴大了城鄉差距。

就廢併校條件評估，學校學生人數為主要考量，因為人數過少的學校往往缺乏同儕學習競爭力的對象，學生相互學習不易，在學習上容易受到侷限，提升學習競爭力有困難。此外，小型學校的編制員額雖少，但行政業務卻是一樣，因此，身兼數職是小校的教師寫照，不但擔任導師從事教學工作，又要兼辦行政工作。而教育主管單位配合各單位「政績」的需要，如國防、交通、防火、春暉、環境教育、登革熱、各種時勢宣導要求…，往往一紙公文，要求的「數字」成果，常造成兼任老師苦不堪言，學校師生人仰馬翻，且影響教學甚鉅，更讓學校行政職務常找不到教師願意擔任。

（二）財政觀點方面

自由時報（2012）基隆市政府今年度教育預算五十六億元，有高達四十八億元用在人事費用，剩下八億多元要用來支付三所市立高中、十二所國中、四十二所國小及兩所市立幼稚園教育經費；用捉襟見肘、寅吃卯糧來形容教育困境不為過。基隆市地小人稠，有的小學彼此距離不到三公里，裁併小學成分校或分班，根據統計裁成分校，一年可省七百多萬元，關閉學校可省下近兩千萬元；小校的學生轉到大校，將可以有更多學習資

源與管道。

從上述報導中，不難發現縣市政府近年來積極廢併校原因，大多著眼於人事費用佔了過多教育預算，加上整體國家經濟發展近年表現疲弱，許多縣市陸續吹起整併風氣，如南投縣、嘉義縣、臺東縣、雲林縣、苗栗縣等，以有效節省教育經費。

綜上所述，小校併校的目的不外乎是節省經費、提高學生競爭力、學校最適規模經營（增進學生群體關係）與提升教育品質。但是卻對於整併學校偏鄉社區的發展、教師感受、校園閒置空間的浪費、原有學生就學的權益將造成不利的影響。因此，小校整併大都從經濟考量居多，家長整體社經地位偏低且多以務農為主，屬財政較為窘困之縣市。

五、一所學校整併歷程與探討

本研究以個案縣市一所小學整併之歷程以為探討，由於研究者們服務學校中剛好有成員經歷整併學校之過程。因此，在敘寫過程中盡量保持客觀，避免研究者們過於主觀之認定，因此，本研究之結論不宜推論至其它縣市及學校。此外，廢併校之利與弊，如學生受教權、學習權，維持社會之公平正義等議題，礙於篇幅，則不在本研究中討論。

（一）學校背景

幸福國小（化名），位於該縣中海拔的一所小學，為教育部公告之偏遠小學，學校對外交通約需半小時路程，亦無大眾運輸工具搭乘，居民對外交通多仰賴自行騎乘機車或開車，實屬不便。學校學童人數最高時近百人，近年來受到人口外移以及少子化現象，學生人數多維持在二十人以上，學校人員不但早有廢併校危機感，歷任校長更有感於此，也苦心經營學校領導作為，藉由發展學校特色，優質化的創新作為，並透過計畫的申請（如補救教學、藝術深耕、教育優先區、客語生活學校…等），期盼更多教育資源的挹注，讓學童有多元的學習機會與表現。

學校行政績效方面，環境教育考評榮獲過甲等與優等、交通安全教育全縣前二及三名、衛生考評視導銅牌獎等，而也榮獲過課程計畫審查優等；學生表現方面，榮獲全縣排球比賽幾屆冠軍、民俗體育競賽前三名、全縣美展榮獲優選、客委會客語生活學校中區觀摩賽戲劇類優等、歌唱類甲等。此外，並策劃展出師生美展於鎮立藝文中心舉行。

教師方面，全校教師學歷有六位具有碩士學位，其餘三位為大學畢業。學區學生家長多以務農或以打零工為經濟來源，學童不是單親就是隔代教養及外籍子女，屬於教育優先區優先照顧的一群，由於學區位於較為封閉之偏遠山區，因此，形成一個封閉且人口數不多的一個小型社區，社區人口約為二百人左右。

（二）併校歷程

近年來由於社會大環境經濟的不景氣，連帶著工作機會不好找，加上學校位處偏遠山區，往來鄉鎮市中心因為路途遙遠不方便，許多家長因此移往鄉鎮市中心居住，社區人口慢慢減少。學校近年來，也因為有著危機意識，以一對一的教學模式，爭取教育部資源辦理課後補救教學，讓學生家長無後顧之憂，也幫助家庭經濟弱勢學生申請相關獎學金補助，並透過計畫申請引進陶藝、書法、舞蹈、陶笛、音樂課程等，提供學生無微不至的照顧，不但形塑出口碑，也吸引了附近子女適應大型學校之不利因素為考量的家長，轉學前來就讀。即便，學校幾年前估計人數早已低於二十人，但是靠著這幾年來學校的經營與努力，也讓學校得以存在。

直到102年，該縣依照小型學校整併暨轉型評估會議決議之決議，並於該年中旬將「該縣各國民中小學學校整併實施要點」發文各學校，積極處理小校併校問題，而幸福國小亦於當年度就學人數僅為十九人，學生數第一次低於二十人，經過各方的努力，歧見難以消彌，時間窘迫下無法補足短少一名的學生，無法挽回之勢，因而，步上併校歷程。

由於併校事宜幾已底定，為求慎重，縣府教育處商請有併校經驗校長

前來學校與學校行政人員及社區里長、家長會長針對各方面的權益轉知，並就相關的疑惑予以答覆與了解。

（三）整併後學校之運作及對家長及社區之影響

1. 整併後學校之運作

整併初期對於併校教師及家長而言，常是充滿不安與不確定感，此時最重要的是如何進行整併工作以維持學校運行。教育主管機關若能主動設置協助窗口，並定期了解學校所面對的困難及確實的需求，來提供有效的解決方案。若能再主動編設分校獨立維修經費，定期維持教學環境的妥善。

當學校收到縣府核定改制函後，學校行政編制只剩分校主任，無組長編制，因此，最先處理的就是妥善的人事安排。而總務方面，學校大小關防印章之處理（為避免對外連絡尚須用到關防，尚須保管）。而新學年度開始後，對外事項已不可再用原學校印章或發文，前往地政事務所辦理校地所有權者變更，將學校銀行帳戶之結清，對外各機關（如各種水電、保全、電話…帳單之更名）及將財產系統移轉至本校。

分校的編制只設立分校主任一人，扮演的角色除上課外（課堂數比照六班規模）亦扮演著代理校長及各項事務聯絡與處理，身兼多種職務（如排課、核算分校課稅配套教師薪水、勞保業務、各項公務填報、分校發文、人事差勤的管控、採購與維修…等）。為促使分校正常運作，必須協調校內教師，協助教學與訓導業務之推動與執行，作為分校與本校之對口單位，舉凡例行性的常態業務，宜由本校行政人員統籌處理，以發揮併校之綜效。

在教學品質上，分校主任必須擔負起主動督導的責任，可透過巡堂的制度與本校校長定期巡堂，以確保教師教學品質，

化解家長疑慮。為爭取社會資源，積極申請教育優先區及補救教學…等相關計畫以補足學校資源不足之處，進而有機會促進學校的轉型。為持续提升教師專業，宜與本校合作規劃課程本位之週三研習分享師資，共享資源。

2. 對家長及社區之影響

在家長方面，整併後學生家長對於學校教師教學態度會有所疑慮，認為缺了校長，教師教學態度上會有所鬆懈，學校宜利用家長會及各種溝通機會加強說明，並以實際的行動，如加強聯絡簿的親師溝通，各種作業簿訂正要求…等，透過學生實際行為的改變，讓家長感受到學校的用心。另外，學校宜積極引入社會資源補足學校之不足，化解家長的擔憂。

學校宜繼續運作家長會組織，並定期召開會議，一方面了解學生家長之需求，以為改進。另一方面藉以凝聚家長對學校的向心力。學校用心做好親師生關係，強化前端的合作，則後端歧見的機會就會降低。

而在社區方面，過去，學校往往是社區大型活動重要的場所，也是社區生活與文化中心，學校結合在地資源，發展屬於在地的特殊課程、特色學校。而每年的社區運動大會、母親節、節慶慶祝等，更是不可或缺的要角，因此，學校如何繼續結合社區辦理相關活動，與社區緊密結合，維持社區文化，更是併校後所必須持續關注。

參、結論與建議

一、結論

「窮不能窮教育，苦不能苦孩子」這是教育工作者常所念茲在茲的，

以目前該縣併校門檻，102 學年度學生數介於 17~29 人有 10 校（有一校是原住民學校），而學生數 30~39 人則有 15 校。教育主管機關面對小校裁併議題，必須未雨綢繆，及早因應。面對未來，小校的整併恐不可免，但是危機若是轉機，等於危險加機會。因此，小校整併之執行，將是小型學校轉型的契機。當學生數過低的小校基於教育資源有效利用的原則，確有整併之必要性，只是整併的執行，如學生安置、教師轉介、閒置校園利用等，政府必須做好相關的配套措施，除了慎重考量之外，更應妥善規劃整體之運作，不要落入為整併而整併的結果，導致不當困境之衝突。

否則誠如關心學童教育問題的知名腦神經研究學者洪蘭所說：「裁掉一所學校，可能要多蓋一間監獄，教育用錢來算是很糟糕的，心智的啓發怎能用錢來算？」現在省下來的教育經費，可能未來付出更大的社會成本。

因應這一波社會人口少子化的現象以及諸多不利影響因素的衝擊之下，教育部推展十二年國教之適性揚才，多元進路的教育目標，更有賴學校經營者發揮教育領導的智慧，透過多元化的課程與教學設計，形塑學校師資、課程與環境特色，運用積極學校行銷之作爲，建立學校專業之口碑。值此偏鄉人口短少，關乎學校併與廢校之趨勢，學校不以消極的等待能撐多少年，更應是教師們積極的為學生付出更多，讓偏鄉學校永續經營，再創教育新願景，展現偏鄉新氣象。

二、建議

（一）各縣府宜制定該縣小型學校改制計畫，讓併校學校得以參考依循

在整併之過程，除了縣府依據教育部頒之相關評估指標，可參考部份縣市小型學校改制計畫或其他縣市閒置校舍活用計畫，進而訂定各縣的小型學校改制計畫，將有助於被整併之學校人員，在各方面有較為清楚的脈絡可循，而非將併校後的所有責任事項，交由併校學校想辦法處理，可以減少學校摸索的時間，因為大部分的學校人員都很少有類似的經驗來處理

廢併校事宜，在處理廢併校作為上，往往都是做一步算一步，遇到事情才處理，不斷地詢問各單位。

（二）併校前後以積極行政作為協助

在併校的過程裡，透過教育主管機關積極的作為，妥適的公告與說明整併前後之因應，彼此尊重以形成共識。對於即將被併校之家長、學生及教師，雖然必須面對學校消失的事實，透過事前的充分溝通，到學校、社區辦理併校說明，並告知併校不得不的難處與應有權益，教學品質不打折，未來教師工作權優先介聘、對學童的交通安排與補助等，是當事者所較能接受的（楊清豐，2014）。而像臺東縣過去幾年來在實施裁併校上累積不少的經驗，也已形成標準作業流程，如下所述：

1. 學校人數過少（少於 20 人）
2. 距離鄰校兩公里內並先規劃轉型活絡
3. 先與村落中顯耀仕紳個別說明，各個拜訪凝聚共識
4. 請村長協助召開公聽會向村明說明
5. 依規劃期程進行裁校成分校再轉型成特色活動中心
6. 盡量以 BOT 方式進行有人經營和管理才能永續

而併校後之行政作為，縣府能否持續挹注資源在分校、分班上，並定期檢討以尋求改進，也是關係著學校教育品質維持的重要因素。

（三）善用「廢併校活化暨閒置校舍計畫」

被整併之小校多位於風光明媚，具有學校環境特色之區域，若未能妥適規劃廢校後之相關因應，對於校舍閒置與教育資源未能善用所造成的浪費實屬可惜，倘若思考與教育部「廢併校活化暨閒置校舍計畫」相結合，將校舍資源有效運用，如南投縣97年日月潭畔之光明國小裁併後，藉由日月潭風景管理處之巧思規劃下，已成為頗為著名之日月潭特色遊學中心。其它如教育實驗法通過後，思考規劃建立另類學校-公辦民營之森林小

學，不失為另一種思考之方向。

而研究者們訪問臺東縣國教科科長臺東縣做法，可作為一個不錯的思考點，臺東縣府已漸漸形塑出所謂的轉型正義兼顧在地特色與學校師資，活絡閒置學校。如下列學校轉型例子，一方面兼顧社區需求又能活絡學校，社區對於廢併校的阻力也會較少。

1. 美濃分校→藝術家駐校
2. 嘉豐國小→童軍露營區
3. 永隆分校→飛行傘及熱氣球訓練學校
4. 多良分校→原住民木雕學校
5. 山里分校→規劃中
6. 華源分校→長照中心（BOT 進行中）
7. 秀山分校→生命教育中心（BOT 進行中）
8. 樂山分校→烹飪研習中心（BOT 進行中）
9. 忠勇國小→長濱鄉立托兒所（已規劃進行中）

（四）教育主管單位以主動積極態度面對小校裁併關鍵問題

廢併校既已成必然的趨勢，偏遠地區阻擋不了人口外流？對於廢校這實然面的問題，但卻缺乏社會正義的判斷。除了偏遠地區學童的受教權外，當地的社區文化、環境發展，都是偏遠小學存在的目的。偏遠地區的生態更是兩者連結的關鍵處，在促成偏遠小學再生的同時，如何強調其生態美，進而維護當地的環境，甚至結合企業以進一步推動當地的發展，不僅讓學校再生、社區再生，更讓生態再生。如此，保留了學校亦讓社區發展文化延續，更是當地社區得以永續發展的精神指標。

根據陳幸仁、王雅玄（2007）的研究發現，偏遠小校的存廢與當地社區是共生相存的生命體。不過，部分偏遠小校確實對社區發展、教育財政處於不利條件，因而亦不宜一面倒地反對偏遠小校的裁撤。因此，相關當局應在考量要裁併偏遠小校前，是否尊重傾聽當地居民的心聲，舉行

公聽會方式來廣納民意以促進雙方對話，千萬不要只以財政支出為教育決策唯一考量。

小型學校整併之所以爭議不斷，原因種種；贊成者認為多不關己，大不了越區就讀；故而，難以凝聚力量與共識；而反對整併者，通常較顯得積極且激烈。學區民眾反對，從社區即將失去文化中心，學生必須花更多的時間去上學，也損及了學童受教權，學生更必須適應大校的衝擊與競爭。教育主管單位宜透過理性溝通且全面通盤考量，使小校、社區能在多方協商對話後，輔以妥善配套措施，進而達成三贏局面。

參考文獻

- 吳政達、蕭霖（2004）。國民中小學學校最適規模與轉型策略之評估。教育部委託專案。
- 吳美慧（1997）。小型國民小學家長面臨學校整併認知之研究-以台東縣為例。
- 李光廷（2005）。不可逆潮流下的少子化對策—日本與瑞典比較。載於2005 台灣人口學術研討會，『二十一世紀的臺灣人口發展：趨勢和挑戰』。摘取自：<http://faculty.nccu.edu.tw/pop/download/13-2.pdf>
- 鍾俊文（2004）。少子化、人口老化人口減少的成因、衝擊與對策。台灣經濟論衡，2（6），11-46。
- 邱乾國（2009）。校園空間活化的展望—兼談教育部教育政策發展。教育研究月刊，184，56-60。
- 侯世昌、楊銀興（2005）。「國民小學小型學校發展及最適學校規模之研究」。教育部委託專案研究。
- 俞肇福（2015年03月25日）。財政困窘 小校裁併不宜拖【自由時報】。取自 <https://tw.news.yahoo.com/>
- 姜博超（2007）。台灣偏遠地區小校裁併行動之探討—以民主行政的觀點出發。T&D 飛訊，64，1-18。
- 范榮達、張裕珍（2015年03月25日）。苗栗縣府缺錢！30人以下國小將裁併【聯合新聞網】。取自 <http://udn.com/news/index>
- 徐易男（2005）。小型學校整併之可行性分析-以高雄縣為例。教育資料與研究，37，182-195。
- 國民及學前教育署（2014）。「廢併校活化暨閒置校舍—國民中小學整併之處理原則」。2014年6月20日，取自 http://www.k12ea.gov.tw/ap/affair_view.aspx?sn=3d71e80d-f85b-44ff-a057-065a14ec96cf&sid=17

- 張 早（2005）。以模糊理論應用於小型學校合併經營之研究。私立大葉大學事業經營研究所碩士論文。未出版，彰化。
- 張國輝（2005）。小型學校面臨整併的反應與因應策略之個案研究。國立台南大學教育經營與管理研究所碩士論文。未出版，台南。
- 教育部統計處（2009）。98~113 學年度國民教育階段學生人數預測分析報告。2015 年 3 月 20 日，取自
http://www.edu.tw/files/site_content/B0013/98basicstudent.pdf。
- 許素惠（2015 年 03 月 24 日） 小校大整併 不足 4 人不成班【中時電子報】取自 <http://www.chinatimes.com/newspapers/>
- 郭添財（1991）。台灣省南部地區國民小學最適經營規模之研究。國立高雄師範大學教育研究所碩士論文，未出版，高雄市。
- 郭添財（1995）。談學校最適經營規模。教改通訊，13，28-30。
- 郭添財（1996）。台灣省國民小學規模經濟之研究－學校與班級最適規模之衡量。國立政治大學教育研究所博士論文，未出版，台北市。
- 陳幸仁、王雅玄（2007）。偏遠小校發展社區關係與組織文化之優勢：以一所國中為例。台東大學教育學報，18（2），1-30。
- 新北市政府教育局總務資訊網。新北市小型學校改制計畫。2014 年 6 月 20 日，取自 <http://general.ntpc.edu.tw/>。
- 楊清豐（2014）。小校整併之歷程-以南投縣一所學校為例。南投文教，34，55-60。
- 監察院（2012）。「國中小學廢併校後之閒置校舍活化成效與檢討」專案調查研究。臺北市：監察院。
- 劉鎮寧（2014）。人口結構改變對國小教育的影響和啓示。教育人力與專業發展期刊，31 卷 4 期，57-62。
- 審計部（2014）。重要政府審計資訊。南投縣政府所屬小型國民小學整併作業未盡落實，經審計機關促請研謀改善，業已擬具具體改善措施。

2014 年 6 月 26 日，取自

<http://www.audit.gov.tw/files/14-1000-1243,r12-1.php>。

蔡淑婷（2006）。屏東縣公立國民小學學校整併之研究。國立屏東教育大學教育行政研究所碩士論文，未出版。

鄧明星（2005）。花蓮縣國民小學規模過小學校合班併校研究。國立東華大學公共行政研究所碩士論文。未出版，花蓮。

鐘巧如（2006）。少子化趨勢下，台灣國民小學學校經營規模調整評估。
學校行政，44，187-204。