

國立教育研究院籌備處
第 103 期國小校長儲訓班專題研究

國民小學因應少子化現象之研究——
子計畫一：行政管理

指導教授：陳清溪 教授

組 員：劉炳輝 林敬欽 黃拓榮
洪美珠 簡炎輝 曹春金

國民小學因應少子化現象之研究---

子計畫一：行政管理

壹、緒論

台灣地區近十年來，人口結構快速的改變，對於教育發展也產生巨大的衝擊。少子化現象，出生人口數從民國 70 年的 415,069 人，逐步降為民國 80 年的 321,932 人，民國 92 年的 227,070 人，93 年更減為 216,419 人；依據經建會預估，至民國 100 年的出生人口數只剩下 218,000 人（教育部，民 93）。少子化趨勢導致學齡人口驟減，學校班級數縮減，編制教師數也因而大幅減少，產生難以解決的超額教師現象，導致教師供需失衡之現象更為嚴重，也阻斷教師的新陳代謝、影響教育品質的提升，對教育有很大的衝擊。本文欲對少子化現象將面臨的教育問題，從學校行政管理方面做一綜合性之探討，並提出因應策略。

一、研究動機

少子化造成學齡人口的急遽減少，導致學校經營面臨招生不足之困境，因而縮減學校班級數。依據教育部統計處提供之「少子化現象之教師編制數之變化趨勢表」得知，編制教師數，相較於現在（94 學年），預估 99 學年國小將減少 16,560 人（-16.49%）、中等學校減少 673 人（-0.68%），102 年國小將減少 28,479 人（-28.36%）、中等學校減少 6,025 人（-6.13%），105 年國小減少 36,210 人（-36.05%）、中等學校則減少 21,485 人（-21.86%）。由此觀之，少子化趨勢將造成嚴重超額教師問題並直接衝擊師資培育之需求市場（陳益興，民 94）。另外，王華（民 94）針對「少子化對教甄缺額之影響，及其因應策略」研究，亦提出需儘速從「降低班級學生人數」、「增加教師員額編制」、「培養準教師第二專長」等層面來加以因應之道。少子化首當其衝影響的是，學生入學的問題，學生為學校教育的主體。從生育年齡指標來看，有遲育明顯化趨勢，第 1 胎平均生育年齡由民國 70 年 23.2 歲逐漸延至民國 92 年 26.7 歲。

生育子女數指標，有少子趨勢化，已婚婦女心中希望生育子女數，及一生

累計活產子女數下降，20~39 歲有偶婦女之累計生育子女數由民國 70 年 2.8 人下降至民國 92 年 1.9 人。基於此，少子化問題與家庭教育有關，如何加強家庭教育及鼓勵父母生、養育以因應此問題，此為本文研究之第一動機。

第二，少子化將導致超額教師之情形，故如何面臨超額教師之問題，已深度為各界所重視，並須迫切予以處理。目前台灣中小學師資受到師資培育多元化，產生師資培育過多，加諸「少子化」現象，迫使學校班級數縮班，教育經費短絀，現職教師退休不易，造成學校「師資流動不得」、「教師進出不易」的窘境，形成所謂「教師流動」滯留鋒。同時在教育部指示各教育學程縮班的策略下，將衝擊到高等教育師資的超額問題，影響未來整體教育的發展，是值得深思的，故為有效解決超額教師之議題，為本研究之第二動機。

第三，以學校規模及經濟觀點來看，學校經濟規模的論點即在於將教育視為一種產業，學校為此產業的生產單位。教育資源的投入，可以單位學生成本計算，產出則以學生（在學或畢業）人數計算。故當學校規模擴大，學生人數增加比例大於單位學生成本增加比例，則為學校規模經濟（economies of scale in school）；反之，當學校規模擴大，學生增加成本比例小於單位學生成本增加的比例，則為「學校規模不經濟」（diseconomies of scale in school）（郭添才，民 80；陳賢舜，民 89；袁明慶，民 90）。少子化的結果造成學校規模過小，學校人數少，學生享有教育資源選擇性可能減少，但相對的學生的單位成本可能卻提高了，學生達到一定的量，學校才能有經濟效益，且規模大的學校較能提供較多的選擇機會給學生，對於適應不同學生的學習方面也較能滿足，故提出合併的解決方案，因而引起討論，如果學校合併後校地、建築、行政人員等這些重複的支出將可縮小，有利於其他設備的充實，學校資源會較豐富。學校合併後，學生、教師、行政人員均增加，教師可依其專長細分任教科目，行政人員可細分其工作執掌，必有利於教學與行政專業化的提升。此外，人數過少的學校雖然有助於學生與教師的互動，但對於學生的同儕互動學習或學生人際關係的培養，均有不利的影響，小型學校因地處偏遠，各項資源有限又難以留著優秀教師。從此而論，少子化的現象將導致學校合併之問題，唯如何合併因應之道，是為本文探討之動機之一。

再者，少子化造成班級數的減少，相對地產生教室及學校空間的閒置，這問題必須正視，不可等閒視之。因此，學校在社會的變遷與少子化的影響減併校之下，政府及學校相關單位，提供經費，有效的規劃運用閒置的校舍，結合自然生態環境或與社區、民間團體結合創造出另類教學環境與產出新的文化與

生活型態。學者湯志民（民 94）提到空間影響生活，生活創造未來。故如何彈性運用閒置空間發展其特色，點石成金，使之成為未來明日之星，因此，如何有效運用閒置教室或校園？學校如何建構營運管理機制？亦成為本文研究之第四動機。

最後，少子化造成學校的合併，學校學生人數的減少，直接影響到學校經費的補助。依照行政院主計處根據中央及地方政府籌編預算原則，訂定各縣市地方總預算編制要點，詳細規定歲入、歲出經費之編列，又訂定 95 年度縣(市)、鄉(鎮、市)預算共同性費用編列基準，有關國中小教育部份之編列基準，均以班級數訂定補助標準。因此，面臨少子化之問題，經費如何進行改革，有效提升學校運作效能，實為本研究關注的議題。

由於台灣民眾生育率下降，少子化社會造成國小人數銳減。小型學校人數幾乎在 100 人以下，產生了許多學生來源、超額教師、學校合併、閒置之空間及經費運用之問題，此問題關係著學校行政管理運作之良窳，為有效掌握少子化所面臨的問題，必須對學生、教師、空間、合併、經費等面向加以探討，並提出結論及建議，作為主管教育行政機關之參考。

二、研究目的

基於上述研究動機，研究者試列舉相關研究目的如下：

- (一)了解少子化現象與國民小學學生來源之關係及因應策略。
- (二)了解少子化現象與國民小學學校超額教師之關係及因應策略。
- (三)了解少子化現象與國民小學合併學校之關係及因應策略。
- (四)了解少子化現象與國民小學學校閒置空間之關係及因應策略。
- (五)了解少子化現象與國民小學學校經費運用之關係及因應策略。

三、研究問題

為達上述之目的，本研究所擬探究的有關問題如下：

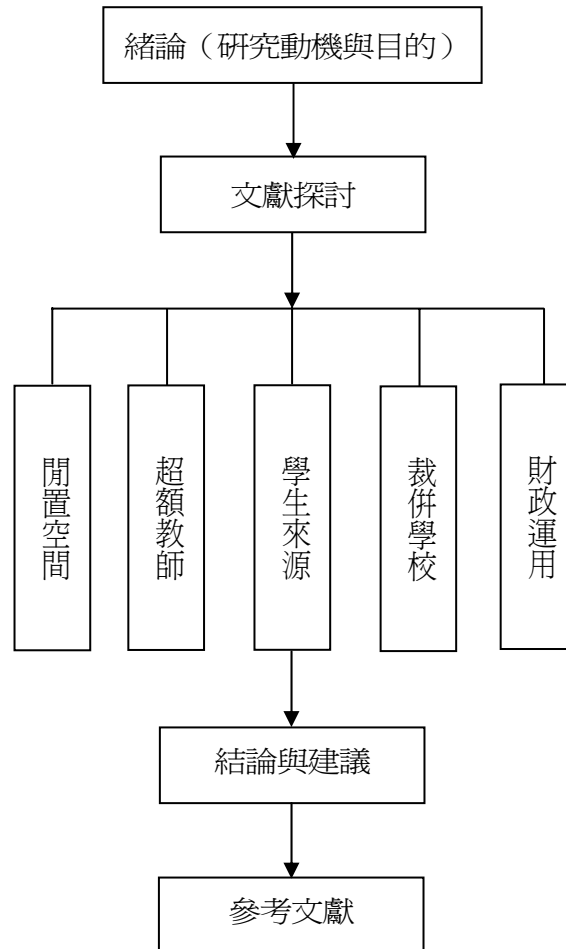
- (一)少子化現象造成國民小學學生來源之問題？
- (二)少子化現象造成國民小學學校教師超額之問題？
- (三)少子化現象造成國民小學學校的合併情形問題？

(四)少子化現象造成國民小學學校閒置空間之問題？

(五)少子化現象造成國民小學學校教育經費之運用？

四、研究架構與流程

本研究採文獻分析法，首先蒐集少子化現象相關資料之文獻，經閱讀文獻整理分析，綜合各項結論與建議，其架構與流程如下圖。



貳、文獻探討

本研究主旨藉由文件分析探討國民小學因應少子化現象之研究—行政管理觀點，在相關文獻的探討方面，主要就下列五個方面：少子化現象與學生來源、超額教師、學校合併、閒置空間、學校經費等加以論述：

一、少子化現象與學生來源分析

中華民國憲法明文規定：學生有受教育之權利與義務。國民教育法及其實施細則中皆明確規定：學生入學學區劃分之依據，以維持各校學生人數的均衡和國民受教育期程，並藉由國民教育固定修業年限，以保障國民教育之基本品質，並進而提升國民素質。藉以提高國家整體競爭力，並獲取國際上更大生存空間。

我國各項指標明顯反映在出生人口數之出生率與實際出生數，出生率自民國 70 年的 22.97‰一路下滑至民國 93 年的 9.56‰，就實際出生人數而言，由民國 70 年 41 萬 4,069 人一路減少至民國 93 年 216,419 人。

表一 各年度出生人口數一覽表

年度	出生人口數	與上年度比較增減數	入國小新生學年度	備註
79	335,618	20,319	85	
80	321,932	-13,686	86	
81	321,632	-300	87	
82	325,613	-3,981	88	
83	322,938	-2,675	89	
84	329,581	6,643	90	
85	325,545	-4,036	91	
86	326,002	457	92	
87	271,450	-54,552	93	
88	283,661	12,211	94	
89	305,312	21,651	95	龍年
90	260,354	-44,958	96	
91	247,530	-12,824	97	
92	227,070	-20,460	98	
93	216,419	-10,651	99	

94	213,570	-2,849	100	
95	211,208	-2,663	101	
96	208,845	-2,362	102	
97	206,010	-2,835	103	
98	202,703	-3,307	104	
99	197,505	-5,198	105	
100	192,308	-5,197	106	
101	207,693	15,385	107	龍年
102	181,913	-25,780	108	
103	177,188	-4,725	109	
104	172,463	-4,725	110	

（備註：自 94 年度起之數量為預估值。）

由上表可知，除民國 89 年及 101 年屬龍年，其出生人口略有回升外，各年度出生人口均顯現下降之勢，其中民國 87 年及 90 年度出生人口下降最多。因此，93 學年度及 96 學年度國小新生有明顯減班現象。

二、少子化現象與師資供需之關係

依教育部統計及眾多學者專家之研究，少子化趨勢及師資培育現象已然產生超額教師情況嚴重，目前各界會議對此討論議題及建議之聲四起，教育部及各縣市政府應該也極度重視此一問題，但是否找到有效因應策略並具體落實呢？於相關文獻或各縣市計畫所見依然不多。

教育改革能夠引領整個教育方向，改變教育大環境，少子化趨勢面臨超額教師問題，需從教育的整體著眼，以下就從教改方向、師資培育現況、教師供需預估、教育脈絡分析等層面分述如後：

（一）教改方向

民國八十三年四月十日，由台灣大學黃武雄教授發起，各界響應參與「四一〇教育改革全民大結合運動」，震撼社會，讓政府與民間都注意到教育改革之迫切，因而有今日之小班教學政策--落實每班 35 人。這一波教育改革使教育邁向教育機會均等，朝著精緻教育前進，落實小班適性教育；而九年一貫實施，教科書及課程的改革，更使國民教育邁向多元，賦予各縣市政府及學校發展課程特色的空間。而現在又面臨了一個重大議題--少子化趨勢導致超額教師及儲備教師激增的問題。

(二)師資培育現況

師資培育法從八十三年二月七日公布施行後，師資培育政策由一元計畫制轉為多元儲備制。教育部從八十四年度核設教育學程，包括原有之師資班與學士後教育學分班，師資培育核定招生數量急速增加。依據陳益興（民 94）86-94 年取得教師合格證書獲聘教師人數分析表，從八十六學年度開始依新制核發教師證書，累計至九十三學年度取得合格教師證書人數已達 113,961 人，不過獲聘為正式教師者只有 79,600 人（70%），顯示仍有 34,361 人（30%）是找不到教職的儲備教師；而九十四學年累計取得合格教師證書人數為 133,565 人，獲聘教師為 82,804 人（62%），儲備教師增加為 50,761 人（38%）。而若單獨針對九十四學年而言，取得合格教師證書者 19,604 人當中，唯有 3,204 人獲聘，卻有 16,400 人（84%）淪為儲備教師。這項資訊顯示編制教師數因人口少子化逐年減少，但師資培育數量急速擴充，導致儲備教師數量越來越多。

(三)教師供需預估

依據教育部統計處提供之「少子化現象的學生人數變化趨勢」及「少子化現象之教師編制數變化趨勢表」得知，學生人數、編制教師數，相較於現在（94 學年），預估 99 學年國小將減少學生 67,242 人、教師 16,560 人（-16.49%），中等學校減少學生 37,000 人、教師 673 人（-0.68%）；102 年國小將減少學生 518,341 人、教師 28,479 人（-28.36%），中等學校減少學生 121,016 人、教師 6,025 人（-6.13%）；105 年國小減少學生 612,174 人、教師 36,210 人（-36.05%），中等學校則減少學生 264,543 人、教師 21,485 人（-21.86%）。由此觀之，少子化趨勢將造成嚴重超額教師問題（陳益興，民 94）。

三、少子化現象與學校裁併之關係探討

(一)學校規模經濟

1.學校規模

吳炳銅（民 83）對於學校規模界定為學校一單獨經營的個別單位，而學校大小則以在學學生人數為計算單位。郭添財（民 85）將學校規模以班級數和學生人數為分類標準，必依地區分為偏遠、鄉鎮及都市三個地區。由此可知，學生人數及班級數為認定學校規模大小的兩個向度。

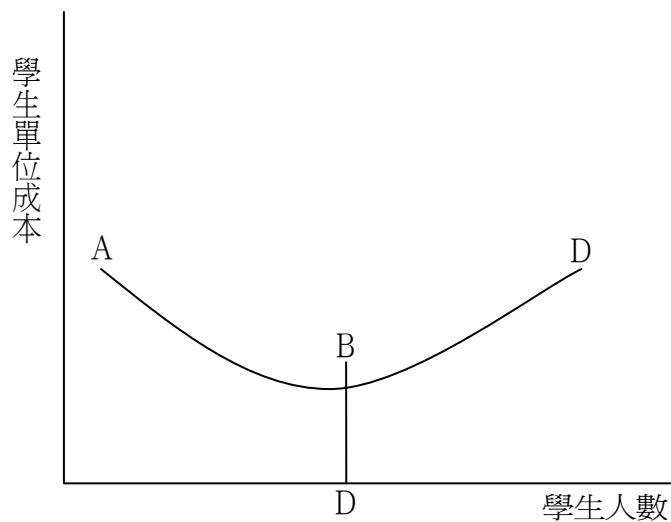
(1)規模經濟

蘇永輝（民 88）規模經濟（economies of scale, economies of size）來自經濟學的觀點，認為企業體因規模的擴大或設備的擴大導致平均成本下降（江亞萍，民 88），任何一種產業，均可視為一種生產過程，在生產過程中，經營者盼以最少的成本投入獲得最大的利潤。一般而言，產出的水準決定於投入的程度，在相同條件下，一定比例的投入會帶來一定水準的產出，但由於組織體系的效能和效率因素，若將一定規模的組織產出與投入的比例是為常數，規模大的比值會比規模小的比值大，然而此投入與產出並非完全是一定比例的關係，組織常因組織資源未能有效應用或組織內系統未能有效發揮效能而改變，此亦為無法達到最大利潤、最有效的經營原因。

(2)學校規模經濟

經濟學上規模經濟的觀點應用於教育上，學校經濟規模的論點即在於將教育視為一種產業，學校為此產業的生產單位。教育資源的投入，可以單位學生成本計算，產出則以學生（在學或畢業）人數計算。故當學校規模擴大，學生人數增加比例大於單位學生成本增加比例，則為學校規模經濟（economies of scale in school）；反之，當學校規模擴大，學生增加成本比例小於單位學生成本增加的比例，則為「學校規模不經濟」（diseconomies of scale in school）（郭添才，民 80；陳賢舜，民 89；袁明慶，民 90）。

學校的生產投入成本一般分為固定成本與經常成本，固定成本指開辦學校所需之資本，包括校地、學校建築、各式教學設備及器材等，這些經費支出十分龐大，但卻是必須的，不過也是不變的，學校的基本設備，不會因為學生人數短時間的變化而有所改變；學校的變動成本係指學校教職員工人事經費、學校運作所需行政業務支出以及教學活動的支出，這些經費支出與學生人數有密切關連，以學生人數為學校變動成本分析學校規模經濟較具關連性。當變動成本增加的比例小於學生人數增加的比例時，單位平均變動成本將因學生人數的增加而下降；相對的變動成本增加比例大於學生人數增加比例時，單位平均變動成本將因學生人數增加而上升（林文達，民 77；郭添財，民 89；江亞萍，民 88；連海生，民 89；陳賢舜，民 89）。



圖一 單位學生成本與學校規模之關係

資料來源：(連海生，民 88)

(二) 學校最適經營的規模

學校規模過大或過小均會產生問題，規模過小的學校無法有規模經濟的產生，造成單位投資成本過高，而規模過大的學校可能因組織龐大，成員眾多，造成組織效能低落的情況（李國賢，民 94），因此，如何尋求一組織規模大小的最佳狀態為極重要課題。

1. 學校最適經營規模的意涵

學校經營需要「適當的規模」(the optimal scale)，如何訂出符合學校規模經濟，並能同時兼顧學校效能有效達成適當學生人數，即為學校最適經營規模的意涵。(連海生，民 89；陳賢舜，民 89)，簡言之，學校最適經營規模即為：在不影響學校效能的情況下，最經濟的規模值。

2. 學校最適經濟規模的特性

劉金山(民 92)將學校最適經濟規模的特性分為(1)較低的單位成本(2)適當的資源分配(3)有利的學校規模效能等三方面。因此，學校最適經營規模需同時兼顧經濟效益與規模效能，一方面降低單位學生平均成本，來使

資源作充分的使用，另一方面也必須同時注意適當的資源分配，因地制宜提升教學品質。

3.學校最適經營規模的相關研究

李國賢（民，94）整理國內外學者對學校規模的相關研究，國內依區域差異或研究變相之不同，差異頗大，介於 82 到 1872 人之間，國外研究較一致，介於 300 至 400 人之間。

（三）學校合併相關理論研究

學校合併起源於美國，其主要方式為結合兩所或兩所以上學校成為一所新學校，當然也可視為一所新學校擴大其學區將另一所學校併入以擴大其規模，學校合併的基礎出自於學校規模過小所產生的問題，而學校合併的支持論點來自於經濟學上的規模經濟效益，與對學生學習有利的學校規模效能，其目的在塑造一個最有效率使用經費與最有效能的學校規模。

1.學校合併的意涵與理由

（1）學校合併的意涵

學校合併（School consolidation）係指行政單位為了教育或經濟上的利益而結合兩所與兩所以上的學校（Nelson,1985），學校人數少，學校規模過小，學生享有教育資源選擇性可能減少，但相對的學生的單位成本卻可能提高了，因而引起討論，學生達到一定的量，學校才能有經濟效益，且規模大的學校較能提供較多的選擇機會給學生，對於適應不同學生的學習方面也較能滿足。此外，人數過少的學校雖然有助於學生與教師的互動，但對於學生的同儕互動學習或學生人際關係的培養，均有不利的影響，小型學校因地處偏遠，各項資源有限又難以留著優秀教師。

（2）學校合併的理由

考量學生學習、學校績效與教育經費投入的前提，小型學校合併的理由有：第一，基於經濟效率的考量，學校合併之後，學校規模變大，所需的教師比以前少，行政人員也較精簡，從而減少人事費用支出。另外，學校合併之後，就不需重複添購設備，因而降低資本與維護成本；再者，基於教育機會均等的考量，教育機會均等的另一層涵義，包括對

文化不利兒童的補償教育（陳奎熹，民 80）。讓所有孩子都接受合適的教育，大學校無論在資源與師資方面均較為豐富，也能提供弱勢學生適性的教育；接著是基於提高競爭力與服務考量，一個具有合適規模的學校，有利於資源的有效應用，可以在課程與活動方面，提供多元選擇與較好的服務，也將有利於競爭力的提升。

2. 學校合併的效益與影響

陳麗珠（民 83 年）以成本效益的三個指標：回收期間法、淨現值法與內部報酬率法計算屏東縣小型學校合併案的經濟效益，就一般學校合併案的情形計算，合併淨值於合併後的十年、二十年、三十年其淨值均為正值，以內部報酬率計算高達 32%，而計算其回收期只要一年。此三項指標均顯示一般情形下的學校合併案，若無外加其他的政策性獎勵措施，單純以學校合併施行，其總效益遠大於成本，相當符合經濟效益。

(1) 學校合併的效益

學校合併主要的目的即形成學校的經濟規模，依據林文達、郭添財等人所研究的教育規模經濟所形成的原因，學校合併的效益除經濟成本效益外，尚可歸納為三類，第一為學校設備資源可充分獲得，教育資源雖然有其整體性與不可分割性，但由於學校規模過小，並無法獲得足夠的補充。如果學校合併後校地、建築、行政人員等這些重複的支出將可縮小，有利於其他設備的充實，學校資源會較豐富；第二，學校人力專業化提升，學校合併後，學生、教師、行政人員均增加，教師可依其專長細分任教科目，行政人員可細分其工作執掌，必有利於教學與行政專業化的提升；第三，學校提供多樣化課程與活動，學生的課程與活動需求是多樣性的，規模小的學校容易犧牲參加人數較少的活動與課程，學校合併後課程活動項目可更細分，較冷門科目或活動也有足夠人數參加，也有師資可以開立，因此學校可提供課程與活動較具多樣性。

(2) 學校合併的負面影響

學校合併的負面影響歸納有下列之影響（何肯忒，民 92）：第一是，經濟上的隱藏成本，學校合併後，學生的平均上下學通勤成本將會增加，雖然學校合併後政府以交通車和其他方式補助學校通勤的金錢方面支出，然而通勤的時間增加卻無法補助；接著是，教學上的負面，反對學校合併的學者（Beckner 和 D'Neal）等人認為，合併產生的傷害多於

利益，其理由如下（Nelson,1985）（轉引自李國賢，民 94）：教師和行政人員的參與度降低、教師和學生之間關係更爲緊張、調適與變遷的能力降低、要花更多的時間和經歷來解決教導上的問題、父母參與降低、學生和教師少了人性接觸、產生挫折疏離和道德的示微；最後，合併產生社區文化的負面影響，學校是社區文化中心，學校裁併後可能喪失父母參與學校事務的機會，社區文化難以提升。

綜上所述，學校合併固然在經濟、資源整合、提升服務與競爭力等有效益，但也有經濟上的隱藏成本、教學及社區文化的負面影響，因此，教育行政當局在評估學校合併計畫時不能完全以經濟因素作考量，應作整體性考量，以學生的立意作最佳考量，合併計畫內並應同時規劃設計補救配套措施，以減少學校合併產生的問題，影響學生學習權益。

（四）學校合併的策略與模式

影響學校合併的變因相當複雜，學生學習環境的變遷、學校教師及行政人員調動及工作的調整、家長與社區的態度、社區文化、學校設備的遷移與添購、學校教室增建與調配、被裁併學校空間利用等，非常繁雜，其合併計畫需周詳且逐步推動，在推動過程中，須對相關人員作詳細溝通，以減少阻力。

1. 學校合併的策略

如何掌握學校合併的推動與進行，維護學生受教權利，本文列舉五項策略如下：

（1）合併應以學校及學生為考量

學校合併應以學校需求及學生受教權為基本考量，而不是配合經濟或政策考量，如能以學校及學生為出發點，也較容易被社區及家長接受，較容易成功。

（2）明定明確的內容與程序

計畫內容應明確，包含合併的型態、對象、學生的分配、課程的改變、教師行政人員的遷調與調整、校舍及教學設備的調整…等，並配合適合的實施程序與排程。

（3）妥善溝通，化解歧見

學校裁併直接影響到學生、教職員、家長，需藉由各種機會與場合加以溝通，化阻力為助力。

(4)提供誘因與補救措施

裁併案改變學生與家長作息、社區文化中心消失、增加交通成本支出，應予適度的補助以有效化解民怨。

(5)尋求社會支持與社區參與

學校的裁併讓社區失去文化中心、資訊中心、公共活動的場所，應設法尋求社會資源的支持與奧援，社區各方面均能加以維持，也才能讓社區參與裁併案，認識新學校的環境。

2.學校合併或裁併的模式

學校整併的進行絕非是一紙公文或一道命令就可完成，一所學校裁併對地方影響及衝擊甚大，必須要有妥善規劃，以化解民怨。張夏平（民 82）研究小型學校合併的模式，認為應包括下列四階段：

- (1)合併評估階段：評估學校是否有需要合併或裁併。
- (2)合併準備階段：相關人士的溝通、協調，整合意見。
- (3)進行合併階段：選擇合併方式及配合措施。
- (4)合併後評估階段：學校合併後的優缺點，做為日後參考，並予以適度修正或改進。

綜上所述，學校裁併的實施需掌握確實可行策略，程序上應先溝通評估再施行，適度化解民怨，合併後亦應加以評估，做適度的修正及改進，始能為學校合併的施行創造有利的空間，讓工作順利進行。

(五)學校合併運動發展與施行實例

學校合併（School consolidation）係指行政單位為了教育或經濟上的利益而結合兩所與兩所以上的學校（Nelson,1985），由於小型學校在資源運用上、同儕互動上被認為不符合經濟規模，為解決小型學校問題，因此有了學校合併運動。

1.學校合併運動的起源與發展

美國學校合併興起於 1918 年，到了 1930 年代，由於經濟不景氣，小

型學校成本高成爲一種奢侈，許多人負擔不起，於是學校合併論調大流行。1980 年代後期，由於鄉村學校的入學人數垂直下降，許多教育家和決策者又回到學校合併的問題上，以降低學校成本及增加課程的提供（Berliner1990）。

2.美國小型學校合併施行實例

由 Vaughan（1989）等人編撰了美國西南地區的幾個州內的鄉村小型學校發展狀況報告，其中有關小型學校合併之敘述，略敘如後：（轉引自劉慶中，民 82）

(1)阿肯色州

各學區內的學校在課程、教師資格等方面未達法定標準者限期兩年內予以改善，否則採取強迫合併措施。從 1983 至 1988 年，全州 365 個學區有 34 個自願合併（約 10%），州政府並補助合併學校所需經費。

(2)路易士安納州

學校合併被認爲與教區有關係，而有些合併是經濟因素，教室空間不符標準或安全問題。

(3)新墨西哥州

州內有 83 個學區，各學區人數從 61 人至 79850 人不等。32 個鄉村學區學生人數少於 500 人，其中 16 個學區（佔全州 1/5）少於 250 人。該州強調所有合併必須符合教育最佳利益爲考量，合併小型學校但也要抑制大型學校學生人數的成長。

(4)奧克拉荷馬州

1947 年該州通過學校合併法案，言明除了獨立學區外，國小學區學生每日平均出席低於十三者應予併入其他學區。1989 年該州訂定自願合併法規，成立美金 75 萬元的基金會以協助少於 4000 學生數的學區進行合併。合併後新學區可用一年度內所分配的經費增加設備、房屋修繕，或用於人事方面，同時亦特別給予三年的優惠以申請專款方式充實圖書資源、或其他教學計畫方面。

3.台灣地區學校合併施行情況

台灣地區近幾年來出生率下降，入學學生人數減少，小型學校數有增無減，學校合併成為各縣市政府面臨的棘手問題。其中又以山地偏遠地區、離島、沿海鄉鎮及人口外流地區的農業縣最明顯。本文茲就部分縣市情形加以說明如後：

(1)台灣省教育廳時期學校合併的施行狀況

民國七十五年，台灣省教育廳及針對 50 人以下或每班不足 10 人之學校，要求各縣市依地方特色、交通狀況、家長意願、學生課業及民意反映等因素確實檢討，並採行逐年合併或裁撤學校措施。民國七十五年，台灣省教育廳訂定「小型學校合併處理原則」如下（轉引自鄭淑英，民 86）：併校後學生不住校；併校後學生步行可於一小時內到達，且安全無虞；併校後學生乘車需一次到達，不必換車，且乘車時間不宜過長；三班以下學校（包括分校、分班）學生在五十人以下，且學生有逐年減少之趨勢者；為方便學生上學，各小型學校如可採自由學區者，擬具計畫報廳核備；有其他特殊情形以合併為宜者。

(2)現行縣市合併計畫與教育部補助計畫

國民教育法第四條第二項規定：「國民中小學由直轄市或縣市政府主管教育行政機關依人口、交通、行政區域及學校分布情形，劃分學區、分段設置」。因此決定學校合併的權責機關是各地方縣市政府，因各縣市地域特性、財政狀況及首長觀念不盡相同，對於學校合併所採取的措施差異頗大，如屏東縣：裁併標準：一般地區未達 100 人，調整為分校，未達 50 人調整為分班；配套措施：調整規模者無配套措施，裁併學校學生提供交通費、代辦費、午餐費補助。高雄縣：裁併標準：50 人以下改為分校，30 人以下併入本校；配套措施：教職員優先安置，免費接送上下學；校舍再利用。台南縣：裁併標準：50 人以下改為分校或併入鄰近學校；配套措施：教職員優先安置，免費接送上下學，全額補助午餐費、教科書款、學生活動費。雲林縣：提出優質學校轉型計畫，原小校裁併計畫之第一階段學校＜94 學年度分校或本校學生人數在 30 人（含）以下者＞為優先試辦對象，第二階段及第三階段學校亦可提前提出申請，其餘各校可於每年度提出。

中央政府對於學校合併的議題也採取鼓勵措施，教育部在 92 年對各縣市教育補助經費時，針對 92 年度裁併校者，併校每一班補助 60 萬，

裁校每一班補助 120 萬。92 年度台南縣裁併校補助 5140 萬，高雄縣補助 660 萬，台東縣補助 480 萬，花蓮縣 960 萬，基隆市 120 萬元。(教育部 91.8.20 國字第 91129640 號函)

四、少子化現象與學校閒置空間之關係

所謂「閒置空間」可以視為「空間解嚴」的一種延續形式，一種關注於從事多元文化營造的「運動」。如果從較有想像力的角度來看，閒置空間可以是有形的，也可以是無形的。有形的可分：封閉式空間：如：農舍、荒廢工廠、沒落村莊、不符合時代需求的醫院。半開放式空間：他可能是有架構，但沒有壁垣。完全開放式：在大片土地上有少數建築，整區原來是特殊活動的（如鹽田、採石場、古蹟、學校校舍、一片森林…等等）。

閒置空間（vacant or unoccupied spaces）的定義常與古蹟、歷史建築、廢棄空間、或過渡空間有部分重疊，但又未被真正釐清。依文建會試辦「閒置空間再利用」實施要點定義，閒置空間「係依法指定為古蹟、登錄為歷史建築或未經指定之舊有閒置之建物或空間，在結構安全無虞，仍具有可再利用以推展文化藝術價值者。」顯然以十分包容的說法涵蓋原本屬性不盡相同的空間，但其中的疑義仍未見闡釋。

「閒置空間」不應只是一種新的規劃工作對象而已，而是對於生活方式實踐的一種生活價值觀的追求。藉由這些新空間使用計畫的擬定，我們有機會提出另類的空間想像，以調節與滿足社會生活的新需要。

綜上所述，少子化現象導致學生入學人數的減少，間接地造成學校閒置空間的情形，或因為因減班（如教室）或裁併學校而造成之閒置空間。

此外，學校舊有建築空間雖由於班級數減少或因併校產生閒置或失落，藉由適地的閒置空間再利用，不僅詮釋了空間的再現，更進一步結合教學或展現社區文化特色與歷史風華，引發充滿互動與體驗的空間。

利用學校閒置空間，結合學校文化與教學，重新發揮空間功能，展現學校特色。

五、少子化現象與經費運用關係之探討

學校規模過小，形成教育資源浪費與效率不彰，也使得整體教育資源分配不均，少子化造成學校整併與教育資源運用重新分配之問題，教育經費屬於教

育財政範圍，教育財政強調「公平」、「充足」、「效率」、「自由」四項指標。

就教育經費而言，包含公共支持與私人補助所得之財力資源，任何事業發展，經費、財力是其基本的原動力，因此，充足的教育經費是推動教育成功的先決條件。以學校而言，教育經費可用來辦理教學活動，各項講習、添購教學設備、整建校舍建築等。所以學校的經費多寡對學校的經營與學生學習品質具有直接或間接的影響。

國民小學經費來源，依照行政院主計處根據中央及地方政府籌編預算原則，訂定各縣市地方總預算編制要點，詳細規定歲入、歲出經費之編列，又訂定 95 年度縣（市）、鄉（鎮、市）預算共同性費用編列基準，有關國中小教育部份之編列基準如下表：

表二 95 年度縣（市）、鄉（鎮、市）預算共同性費用編列基準---教育部分

費用項目	單位	95年度基準 (元)	說 明
教育部分			
各國民中、小學（含高中及完全中學）首長特別費		8,000 11,000	班級數未達48班者 班級數達48班以上者
加班費			依業務需要核實編列
值班費	人／天	250	職員
	人／天	200	工友
國民中學辦公費			
1、基本辦公費			
本校	校／月	12,000	
分校	校／月	8,000	
2、班級辦公費	班／月	600	
國民小學辦公費			
1、基本辦公費			
本校	校／月	20,000	
分校	校／月	10,000	
分班	班／月	6,000	
2、班級辦公費	班／月	600	
國民中、小學特殊教育班教材編輯費	班／月	600	以每月實際編撰有教材者為限
國民中、小學加強辦理社會教育經費			

1、基本費	校／年	12,000	
2、班級費	班／年		班級費採分段逐級遞減方式計算：
		1,080	1班至12班部分
		970	13班至40班部分
		700	41班以上部分

（資料來源：行政院主計處 95 年）

參、結論與建議

本段綜合上述文獻分析，配合研究目的及問題，提出本研究之結論與建議二部分，敘述如下：

一、結論

本研究結論包含五大面向，分別為：學生來源、師資供需、學校合併、閒置空間、學校經費，其論點如下：

（一）學生來源

- 1.生育年齡指標，有遲育明顯化趨勢，第 1 胎平均生育年齡由民國 70 年 23.2 歲逐漸延至民國 92 年 26.7 歲。
- 2.生育子女數指標，有少子趨勢化，已婚婦女心中希望生育子女數，及一生累計活產子女數下降，20~39 歲有偶婦女之累計生育子女數由民國 70 年 2.8 人下降至民國 92 年 1.9 人。
- 3.出生率自民國 70 年的 22.97%一路下滑至民國 93 年的 9.56%，就實際出生人口數而言，由民國 70 年 41 萬 4,069 人一路減少至民國 93 年 21 萬 6,419 人。

（二）師資供需

- 1.少子化趨勢及師資培育失衡導致儲備教師數量越來越多。
- 2.少子化趨勢導致現有編制內教師超額問題嚴重。
- 3.教育當局及各縣市政府尚未全面實施具體有效之因應措施。

(三) 學校裁併

- 1.符合經濟規模是學校整併的原始因素，由於規模經濟的考量，加以政府的財政困難，使得學校整併成為政府考量的重點，俾便節省經費的支出。
- 2.少子化導致學校整併小型學校增加，出生人口數的逐年降低，學齡兒童入學人數劇減，使得小型學校越來越多，經濟規模的考量話題也越來越多。
- 3.政府財政窘困導致學校整併加劇，因為經濟的不景氣，地方政府預算赤字增加，使得佔地方政府支出重要部份的中小學教育被列入精省的對象，而整併小型學校就成為節省支出的有效方法。

(四) 閒置空間

- 1.學校閒置空間未有效利用與規劃，不僅是空間使用浪費，更容易因疏於維護而加速其老壞，造成學校經費負擔。
- 2.學校裡未被使用裁校後的空間，因管理人力的不足，建築物易遭破壞，原有的校園雜草叢生，甚至是不良份子聚集的地方，除了影響社區的環境更造成社區治安的死角。

(五) 經費運用

- 1.少子化使家庭對個別兒童的教育投入更多成本，二十年來出生人口減少及夫妻同時工作之趨勢也使幼、國教的需求增加。
- 2.資源分配不均，由於各地人口變化的情況不同，有些地方學童減少過多時，也不宜把多出來的資源一定要繼續用在當地而造成不公平。

二、建議

綜合本研究結論後，提出以下建議，以為供主管教育行政機關、學校教學、及未來相關研究之參考：

(一) 學生入學及來源方面

改變少子化現象對教育的影響並非一蹴可幾，從教育中釐清相關觀念，應是治本之道。個人接受最早教育的單位是家庭，先從建立正確家庭教育觀念，再輔以有關的支援措施協助，應能發揮較佳的效果。

1.家庭教育的任務與具體對策

家庭生活教育是幼兒時期孩童與父母親、家人接觸的關鍵時刻，也是培育日後生存所需基本特質與能力的搖籃，故一切教育的起點就從此處展開。有關基本的生活習慣、生活能力、豐富的情操、體諒別人、判斷善惡等倫理觀念、學習社會禮儀、及培育自制力，都是家庭教育應履行的任務。而如何提升家庭教育力，讓父母能安心育兒，可從以下方向加強：

- (1)家庭與幼稚園、保育所等相關機構互相合作教育小孩，由於現代小孩出生在物資豐富的時代，且父母忙於事業，致使教育小孩的機會減少，讓家庭教育力下降，故家庭與幼稚園、保育所應加以合作，一起教導成長中的小孩，補足家庭教育中由父母單獨負擔教養小孩可能產生的不足之處。
- (2)政府機構提供家庭教育手冊、家庭教育雜記供參考，讓父母親重新省思家庭教育的重要性，使家庭教育力維持一定水準。
- (3)提供二十四小時諮詢服務機構的機制，協助家長解決面對青春期小孩的各项困擾。
- (4)建立分擔育兒責任的觀念，在舉行成人儀式時應加以啟發、規範，讓男女雙方體認養育小孩是共同的責任。

上述四點主要是提供育兒的協助與支援，讓人民不要排斥生育小孩，同時透過教育來增進育兒知識，與建立男女共同分擔家庭責任的觀念。

2.學校教育的任務與具體對策

學校應與家庭、地域中的各種生活體驗活動結合，讓學生在學校能學習各種生活經驗，從中建立豐富的價值體系與人生觀，這是深受父母親、社區住民所期盼。而少子化現象對學校教育的若干衝擊，學校應該在設備、資源過剩的情況下，重新建立有自我特色的教育。特別是思考如何去培育學生豐富的人性觀、自我學習、主動思考判斷、實際行動力、解決生活中各種問題的能力等，這都是大部分學生將來要成為社會人或是為人父母所必須具備的條件，因此需教導學生的一些基本觀念態度，包括：(1)培養對生命敬畏的觀念，且生命是一種世代傳承的意義。(2)對於結婚、家庭、育兒的意義能以歡喜心對待，有關自己將來扮演為人父母的角色要有所自覺。(3)養育小孩、組織家庭為男女雙方之責任，彼此應分擔責任與體諒。

(二)師資供需方面

- 1.提高國小教師員額編制，從每班 1.5 人提高到 1.6 人，如此一來將可減少約 5000 名超額教師，但須在政府經費許可之下進行。
- 2.降低班級學生人數，由目前 35 人減為 30 人。
- 3.在政府人事經費固定控制下，教師的聘用，授權學校彈性處理，可由各校依需求自行遴聘教師以避免超額教師的產生。
- 4.合理的師資離退機制(包括退休及不適任教師兩方面)，適時補充師資新力。
- 5.師資培育：有效調整師資供需結構性功能，包括：1.逐年核定年度計畫性師資培育量，教育學程減招，暫時只招考部分特別需求師資；2.師範院校、教育大學轉型為一般「綜合大學」，培育多元化人才；3.落實各大學師資培育中心教育學程評鑑及進退場機制。
- 6.鼓勵儲備教師參與教育行政高、普考或特考行列。
- 7.遴聘儲備教師擔任推動外籍配偶教育、成人基本教育、弱勢學生課業輔導或其他 2688 專案專長之教師。
- 8.鼓勵繼續進修，擔任大專院校教師或繼續進行研究，成為研究人員。
- 9.擬訂超額教師處理辦法，輔導超額教師遷調或介聘他校服務，保障超額教師權益。

(三)學校裁併方面

1.對教育行政機關之建議

(1)不宜以單純經濟性考量學校整併

學校整併應以學生為主體作考量，人才是國家社會最大的資源，教育奠定國家未來的發展，國家對教育的投資就是對國家未來的投資，教育行政單位，不應單純就經濟上的考量做為學校裁併的考量，而應以提供學生最佳學習環境做為考量。

(2)學校整併實施前制定完善的配套措施

為化解裁併校所面臨的阻力，在合併實施前應先規劃完善的配套措施，諸如對學生的補助、保障教職員工作權、充實合併後新學校教育資

源、對社區提供社教資源、閒置空間後續規劃、尊重家長的教育選擇權。

(3)學校整併計畫應有評鑑制度和補救措施

學校整併後應實施相關評鑑，檢視整併成效，以作為修正或補救的依據，如因人口結構、區域文化等因素考量，不利於合併或裁撤，也應給予重新整併或復校的機會。

2.對學校之建議

(1)教育人員宜積極面對學校整併或裁併

小型學校學校整併已是現今趨勢，教育人員應以提供學生更好的教學品質為目標，勇於面對變革，積極研究因應措施並投入行動，協助學校組織面對變革與轉型。

(2)整併後應採全校一體考量

合併後學校應一體對待，不應有分校、分班、本校之不同考量，以安撫裁併學校師生之心靈與情緒，提供更良好的環境，實踐教育機會均等的目標。

(3)學校應適度表達家長與教職員工的意見

學校整併工作計畫，應考量教育人員的專業意見及家長社區的想法，讓整併或裁併工作能順利進行。

(4)發展學校特色，創造學校價值

學校整併起因於規模經濟及同儕互動機會不足的考量，學校若能發展特色，創造學校教育的附加價值，甚或自給自足，有可增加學生與他校學生同儕互動機會，學校或可因此而避免裁校。

(四)閒置空間方面

1.定位明確，發揮效益

如何發揮政策以達到閒置空間再利用之價值：閒置空間挑戰了既有的空間想像能力，在政策上除了考慮資源分配的問題，也需要考慮回應社會需要與維持生活世界中的多樣性；並能藉由此一過程，活化學校與民間的自主力。

2.整合管理，永續發展

閒置校舍可讓民間團體舉辦社區活動，在職老人教育、親職教育等活動，善加整合教育資源，不但改善財務狀況，更可以發揮整體教育效能。閒置校舍管理，包含軟、硬體建築與設施，及人力管理。擬定周延管理辦法，使閒置校舍發揮最大效益與永續發展。

3.開發創意，活化空間

結合社區既有特色，如地理環境、名產、人物、生活文化，展現創意與活力。學校閒置校舍轉換為觀光街、藝術村、表演場、文史館、圖書館、研習中心、野營區等等，活化學校與社區，注入一股新力量。

4.周詳規劃，文化再現

思考如何規劃？規劃如何進行？支持規劃空間條件？

所謂空間規劃不應只是靜態的空間規劃模式，更應關注空間生產的過程中浮現新的文化的可能性，換句話說，規劃行動的本身就是一種新的文化經驗。所以，一份完整的「計畫書」是相當重要的。

5.用心經營，勿成「閒置空間」

校舍閒置空間利用經費來源，是來自公家的情形之下，如何為閒置空間的再利用開闢一條永續生存之道，為永續發展可由社區社團、菁英份子和民眾以由下而上的方式來主導其經營管理權，政府或學校機關只須擬定評量機制做好監督者角色，如此，永續經營才有希望。

(五)經費運用方面

- 1.普遍發展幼教的品質與教育合理的服務上，讓中低收入家庭也能享受到幼教服務，也不宜干預多元化的幼教方式。亦即，避免學生的潛能因未獲良好的教育而未能發揮。因此學童因數量減少所多出來的教育資源，似也可用來加強對弱勢家庭的教育，其中包括原住民和低收入家庭的特殊才藝教育，課後輔導，以及外來人口及其子女之加強輔導等項目。
- 2.經費分配就應考慮因學童的減少而適度改配給其他地區，由於各地人口變化的情況不同，有些地方學童減少過多時，也不宜把多出來的資源一定要繼續用在當地而造成不公平。

參考文獻

- 王 華（民 94）。少子化對教甄缺額之影響及其因應策略。教育趨勢導報，15。
- 王淑珍（民 93）。小班教學之政策分析。國教新知，52(3)，p56-65。
- 江亞萍（民 88）。台閩地區國民中學較教育規模之實證研究。淡江大學產業經濟研究所碩士論文，未出版。
- 行政院經濟建設委員會人力規劃處（民 91）。中華民國台灣地區民 91 年至 140 年人口統計。台北市：行政院。
- 何肯恣（民 92）。屏東縣國民小學合併的可能成本與最佳規模之分析研究。國立高雄師範大學成人教育研究所碩士論文，未出版。
- 吳炳銅（民 83）。台北縣國民小學最適經營規模之研究。國立台北師範學院碩士論文，未出版。
- 李國賢（民 94）。屏東縣受整併學校教育人員對學校整併後教育資源運用與學生學習成效知覺之研究。國立屏東師範學院教育行政研究所碩士論文，未出版。
- 李雅景（民 90）。從併校政策探討策略人力資源之研究—以嘉義縣小學為例。南華大學管理研究所碩士論文。
- 林文達（民 73）。教育經濟學。台北：三民書局。
- 邱錦昌（民 92）。由教育鬆綁談有效能學校之營造。研習資訊（20.6）。
- 袁國慶（民 91）。通勤成本考量下的國民小學最是經濟規模—以台北縣公立國民小學為例。東吳大學碩士論文，未出版。
- 張夏平（民 82）。台灣省公立學校小型學校合併模式之研究。國立台南師範學院初等教育學系碩士論文，未出版。
- 張清溪、許嘉棟、劉鶯釗和吳聰敏（民 84）。經濟學理論與實際。台北：翰蘆。
- 張憲庭（民 93）。「少子化」對學校經營之影響與因應策略。國教新知，52(3)，p23-28。
- 教育部教研會（民 93）人口結構變遷對教育資源發展之影響。國民教育，46（2）。

連海生（民 88）。基隆市國民小學學生午餐經營規模效應現況調查。國立台北師院教育研究所碩士論文，未出版。

郭爲藩（民 84）。教育改革的省思。台北：天下。

郭添財（民 80）。台灣省南部地區國民小學最適經營規模之研究。國立高雄師範大學碩士論文，未出版。

郭添財（民 85）。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。

陳文燕（民 88）。我國國民教育經費分配之研究—以北高兩市爲例。國立政治大學教育研究所論文，未出版。

陳奎熹（民 80）。教育社會學研究。台北：師大書苑。

陳益興（民 94）。人口結構變遷之師資培育政策。國民教育，46（2）。

陳賢舜（民 89）。南投縣小型國民小校合併之研究。國立暨南大學教育行政與政策研究所碩士論文，未出版。

陳麗珠（民 82）。我國中小學教育財政公平之研究。高雄：復文。

陳麗珠、鍾蔚起、李天興、李振方、張坤鄉、陳憶芬（民 83）。屏東縣試辦山地小型國民小學合併計畫總評估報告—學校成效評估成本效益分析部分。屏東：屏東縣政府。

湯志民（民 94）。學校建築與校園規劃。台北：五南出版社。

黃淑玲（民 84）。國民小學學生人際關係、學業成就與自我觀念相關之研究。國立高雄師範大學教育學系碩士論文，未出版。

蓋浙生（民 82）。教育經濟與計畫。台北：五南。

劉慶中（民 82）。美國中小學經濟效率之研究設計新取向。台北市：中央研究院歐美研究所。

劉蕙敏（民 90）。我國國民小學教育經費基本需求指標及計算基準之研究。國立高雄師範大學碩士論文，未出版。

潘道仁（民 93）。少子化時代學校經營之探討。師友月刊，449，p40-42。

Berliner , Bethann (1990). Alternative to School District Consolidation. (ERIC Document

Reproduction Service No. 322612)

Nelson , E. (1985) .School consolidation. Educational Management. (ERIC Document
Reproduction Service No. 282346)