

偏鄉小校不裁併，還能這麼辦

【教育制度及政策研究中心研究員 曾大千】

近年來，受到少子女化、人口結構失衡及城鄉發展不均之影響，偏鄉小校等相關議題，逐漸受到重視與討論。以我國近年來之研究而言，乃有針對偏鄉小校，試圖透過社區營造、區域發展等面向，提出與區域內小型學校結合辦學之相關模式，抑或是研擬互利共榮、互補、互助、共強的教育集團化辦學型態等。究其經營與發展上之困境脈絡，則大多乃肇因於地理位置不利（偏遠學校）或個別規模限制（小型學校）所致。

依據《國民教育法》（2023）第 10 條第 2 項前段及第 3 項之規定，基於促進學生同儕互動、培養群體多元學習、有效整合教育資源、建構優質學習環境、均衡城鄉教育功能及確保學生就學權益等考量，地方政府（直轄市、縣、市主管機關）得辦理公立國中、小之變更（含改名、改制、合併）或停辦（以下或均統稱「裁併」校）；亦即當學校規模過小，即有發生裁併校之最不利結果。然而，學校裁併雖可增進教育資源之有效整合，但卻也常遭受損及學生學習權益及可能加速社區消滅的質疑，甚至因此波及選舉利益，而成為地方首長決斷上的政治兩難課題。進一步而言，地方政府多基於財政考量而裁併偏鄉小校，但因教育具有高度公共性，國家對於偏遠地區的國民教育，尤其具有無可迴避的興辦義務，故學校裁併本應係屬最後手段。

進一步而言，針對我國偏遠地區教育發展中諸多方興未艾之問題，最受關注者不啻為小型學校裁併議題；就其主要爭點，乃是主張教育資源有限之「經濟效能」者與主張教育機會均等之「社會正義」者立場互相拉扯所致。以財政困窘的縣市為例，在少子女化的衝擊下，決策者往往需顧及財政現實而不得不然；若以小型學校每生年度教育單位成本觀之，人事費用佔八成以上的主要支出。以班級學生人數未滿編的小型學校六個班（每年級一班）並有附設幼兒園一班的學校為例，全校學生人數雖不到 50 人，但每年約需 2,000 萬元經費，其中人事費用更約高達 1,800 萬元之多；但相同班級編制且同一人事規模的「小型學校」，若班級學生人數滿編，則學生人數可達約 200 人，相對之下，學生單位成本幾乎是減少了四分之三。其中，人事費用因屬固定成本，故無論是維持營運一所學生人數 200 人的學校，抑或是四至五所學生人數均僅有 50 人以下的小校，其學生總人數雖然相同，但後者所需要成本卻是前者的

四至五倍；無怪乎基於財政考量，偏遠及小型學校裁併校政策往往成為重要課題。

此外，偏鄉小校除較難適用傳統垂直科層體制管理模式，加之以現行學校組織運作相關規範較無彈性、區域內學校彼此及其與利害關係人間互動不足、法制設計與支持規劃未盡周延等諸多因素之交互影響，使得偏鄉小校的運作經營面臨極大挑戰，部分甚至尚有裁併風險，因此確有另以趨向水平協調的區域治理思維，重新研擬此等學校行政運營模式之迫切必要性。據此，基於解決偏鄉小校當前所面臨的兩難局面，綜整可能導致學校裁併的營運困境，並分析現行相關政策、法制、行政措施之局限，及其未來可能之精進策略；兼之以教育區域治理思維建構偏遠及小型學校創新營運模式，乃可基於教育區域差異提出下列四種類型的學校創新營運相關模式，以為裁併校之可行替代方案。

一、跨校聯合模式

合作學校間若是資源「相當」且地理位置頗為「鄰近」，則可由其中一所學校負責主要行政工作，另其餘各校則共同分擔教學相關事務。在課程進行方式上，得以跨校資源互補進行協同或混齡教學，並透過特色課程及校際交通規劃，促使各合作學校之學生可同時、同地進行學習。而在師資進用方面，各校則應依「聯盟」共同需求建立聘任機制（含共辦教師甄選），以使具有不同專長之教師，得進行跨校支援或協同教學；此外，亦可依據《偏遠地區學校合聘教師及巡迴教師聘任辦法》（2018），由聯盟學校或其主管機關進用合聘教師或巡迴教師（第2條參照），抑或依《偏遠地區學校專案聘任教師甄選聘任辦法》（2022）之規定，以契約專案聘任具教師資格之教師（專聘教師；偏遠地區學校教育發展條例第7條參照）。

二、複合學校模式

合作學校若僅有兩校，且其資源「相當」並地理位置頗為「鄰近」，則可由此二所學校各自負責既有的行政業務及其低年級階段之學生教學工作；所需進行調整者，乃是整合兩校之中、高年級階段的課程教學方式，而由兩校進行合作與專業分工。具體而言，針對中、高年級之學生，乃由交通車接送至各年級的負責學校上課，至於低年級學生的基礎學習部分，則就近留在原校上課；此外，聯盟的二所學校除應依其專業發展體驗式探索課程彼此分享外，並均應結合各自社區需求進行老幼共學。又因中、高年級係採合校併班上課，故將節省部分教師員額；就此相關人力，可由

兩校基於聯盟之共同需求與未來發展，並在地方主管機關的授權範圍內，透過跨校民主參與機制討論進用或調整任務，使其成為小校教師資源互補或進行跨校支援、協同教學等之有力支援。

三、衛星學校模式

合作學校間若是資源「懸殊」但地理位置頗為「鄰近」，則可由地處各該區域較為中心之學校（通常即為資源較充足者，但並非必然）擔任「聯盟中心學校」（主要校區），整合區域內各校之中、高年級教師資源，並負責相關教學及行政工作，其餘學校則轉型為特定校區，而僅負責低年級之教學事務。因此，低年級學生乃得以更為就近進行基礎學習，各校區除可發展體驗式探索課程彼此共享，亦能結合社區需求進行老幼共學；至於中、高年級學生，則以交通車接送至中心學校校區學習；另因中、高年級學生集中上課後所節省的教師員額，則可轉為進用特殊專長教師、巡迴教師或行政人員，整合協助聯盟各校區之教學或庶務工作。最後，此一模式在運作上雖類似於前揭《公立國民小學及國民中學變更或停辦準則》第3條第4款第1目所稱之「合併」，然因其本質上並非裁併校，故有關各校區之名稱應予另行規劃。例如，若聯盟內原有A、B、C三所學校，並以A校較為接近區域中心位置，則在此揭衛星學校模式的運作下，可由原三校及其所屬社區共同討論出一新校名「甲」，並將各校區之名稱分別訂為「甲校A校區」、「甲校B校區」及「甲校C校區」；故在實質法律效果上，亦可使其大致等同《公立國民小學及國民中學變更或停辦準則》第3條第4款第2目之「合併」模式，而可儘量避免各該社區產生「誰被誰併掉」的負面情感糾葛。

四、住宿學校模式

合作學校間若是資源「懸殊」且地理位置頗為「不便」（如極端偏遠山區或分屬不同離島），則可由數個小校共組彈性住宿式的學校聯盟，將其中一校（如交通相對便利或地理位置位處區域較中心者）發展為住宿學校，並負責處理區域內絕大部分的行政及教學事務；至於其他學校轉型後之各校區，則為學生提供「未住宿期間」的學習資源，其因此所節省的編制員額，則轉由教師住宿學校進用教學或輔導所需之額外人力。具體而言，住宿學校負責提供區域內各校所有學生的交通接送、住宿及學習環境，學生可依課程規劃在一定期間（或每週特定天數）住校學習，其餘期

間則返回居住社區就近於原各該校區進行學習；換言之，聯盟至少在整體課程安排及學生學年學期假期等規劃上，即不適用課程綱要《各級學校學生學年學期假期辦法》（2014）等相關規範，故在法規上需有實施「教育實驗」（非「實驗教育」）之依據。就此，目前雖已訂有《高級中等學校辦理實驗教育辦法》（2022，高級中等教育法第12條授權訂定），然於國民中學及國民小學部分，則仍有待《國民教育法》未來予以比照實定。

資料來源

曾大千、陳榮政（2024）。偏遠及小型中小學區域治理模式整合研究子計畫一：教育區域治理與學校創新營運之研究。國家教育研究院研究成果報告（NAER-2022-022-E-1-1-A6-01）。新北市：國家教育研究院。連結網址：
<https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=14863012>