

## 調 查 報 告

壹、案 由：偏遠地區設校或併校，關乎學生之受教人權  
及教育經費合理妥善之運用，行政部門相關  
措施如何？殊值探討深究乙案。

貳、調查意見：

雲林縣古坑鄉草嶺國小李政勳校長，曾在部落格發表一篇名為「傾聽心中孩子的聲音吧」文章，為偏遠小校請命，茲引述如下：

孩子：「校長，我們學校為什麼要被合併？」

校長：「孩子，學校合併後可以省很多錢呀！」

孩子：「校長，辦教育很貴嗎？」

校長：「不，孩子，辦教育比辦監獄、比請警察、  
比整治治安便宜。」

孩子：「校長，那為什麼要省教育的錢？」

校長：「孩子，你不懂，教育要計算成本的。」

孩子：「校長，你養小孩有算成本嗎？用多少錢可以買到孩童的笑臉？用多少錢可以買到生命裡的感動？用多少錢可以買到老師無悔的付出？用多少錢可以買到社區的希望？」

用多少錢可以買到校長的熱忱？用多少錢可以買到政府的責任？」

校長：「孩子，你不懂，教育是很貴的，政府沒錢了。」

孩子：「校長，政府沒錢為什麼還可以常常放煙火？為什麼還可以常常辦晚會？為什麼花大錢買武器？為什麼常常印刷一些沒人看的文宣？為什麼馬路挖了又挖？為什麼做一些沒用又破壞環境的攔砂壩？」

校長：「……」。

校長：「孩子，校長告訴你，到大學校去，有多一點的同學，多一點人際互動，你的學習會更豐富。」

孩子：「校長，山上有各式各樣的蝴蝶、滿山遍野的野花、青翠高聳的大樹、驍勇善戰的鍬形蟲陪著我，和我一起玩，難道不能幫助我的學習嗎？」

校長：「孩子，美好的學習經驗必須和人互動，走入人群。」

孩子：「校長，司馬遷寫下史記時；梵谷畫出向日葵時；貝多芬譜出命運時；愛迪生讓電燈發亮時，有和人群在一起嗎？」

校長：「……」。

孩子：「校長，要合成本，要多人一起讀書，那為什麼是我們要往山下走呢？」

校長：「孩子，因為下面的資源多啊！」

孩子：「校長，醫院在山下、圖書館在山下、文化中心在山下、書局在山下，所有一切用稅金蓋給全民的東西為什麼都在山下，為什麼？」

校長：「孩子，因為我們人少啊！」

孩子：「校長，人少也是一種錯嗎？人少就應受不公平待遇嗎？我聽爸媽說，以前我們這裡也曾一班有很多人，921 不是我們自願的，農產品不賺錢也不是我們自願的，我們的祖先選擇在山上更不是我們自願的，為什麼我們不能享有最基本的教育公平環境。」

校長：「孩子，你現在好好讀書，以後可以幫助家

鄉啊！」

孩子：「校長，現在連學校都保不住，等我長大，  
家鄉還在嗎？」

李政勳校長的結論就是，傾聽心中孩子的聲音吧！

教育係成就個人之基礎，更為國家及社會永續發展的百年之計，尤以國民教育更為提升人才素質之根本。其中，有關教育權之維護，牽涉憲法保障及社會流動之公平性，故廣泛受到各界關注。「一個都不能少」，即指國民教育必須採全面性及強制性政策；而「教育機會均等」<sup>1</sup>則是指學生必須具有同等的入學機會；在入學之後，在接受教育過程中，能夠得到公平及適性教育，使自己潛能得以有效發展；國父曾說：「圓顛方趾，同為社會之人，生於富貴之家，即能受教育，生於貧賤之家，即不能受教育，此不平之甚也。」一語道破教育機會均等之迫切性。教育機會均等之重要性，消極而言，在於避免學生就學過程中受到不平等的待遇；積極而言，在於讓學生入學後之受教過程，享有同等教育機會，以開展其潛能（吳清山、林天佑，1998）。

---

<sup>1</sup> 吳清山、林天佑（1998）。教育名詞：教育機會均等。教育資料與研究，21，69。

本院前於民國（下同）93年「教育部所屬預算分配結構之檢討乙案」調查報告中提出小規模國民中、小學校之分布及其編制之相關意見，其後引起社會不同迴響與思辯。惟隨環境變遷及少子女化現象衝擊，現行教育體制基於資源有限及保障國民教育權益之雙重考量，偏遠地區及小型學校存廢之課題，一直以來皆為各界人士關注之焦點。其中，維護原住民族、偏鄉及其社區文化活絡等議題尤其受到重視。基於以上時空遷移之相關考量，本院就目前國民教育偏遠地區及小班小校相關教育措施進行調查，除調閱教育部、全國各縣市政府相關資料審閱外，並實地訪查澎湖縣、新北市、臺北市、臺東縣、花蓮縣、宜蘭縣、臺中市、南投縣及嘉義縣計9縣市27所小型學校（含已廢校2所），並聽取地方教育主管機關、受訪學校人員、學生家長及在地社區人士之簡報及相關意見。調查竣事，提出意見如次：

- 一、國民教育階段裁併校宜有法源依據，教育部除應健全法律規定外，亦允應依地方制度法之規定，督促地方政府完備法制規定。

（一）司法院釋字第443號理由書略以：「何種事項應以

法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」

(二)地方制度法第 25 條：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例...」，而「一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決

者。二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。三、關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。四、其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」以自治條例定之（地方制度法第 28 條參照）。

(三)本院整理相關學者見解，均認為教育基本權的核心在於人的自我實現，教育基本權保障的法益包含了學生的學習基本權，其核心就是學生的自我實現權也就是學生的人格自由開展權，憲法第 21 條規定：「人民有受國民教育之權利與義務」是最接近教育基本權的保障規定。但其範圍侷限於國民教育。至於所謂國民教育，則依照國民教育法規定是指國民中小學階段。我國憲法第 21 條規定教育基本權，而作為共享的具體保障，則規定在第 159 條：「國民受教育之機會，一律平等」。國家提供機會均等的教育資源或教育公共設施，形成教育基本權的保護網，其保護法益如下：(1)現有教育設施的入學請求權：教育基本權就共享權而言，對公共教育設施入學申請的拒絕理由，只能由申請人本身的能

力及性向條件，以及被許可人與被拒絕人的不同條件資格，取得正當性。(2)必要教育設施的創設請求權：當現有教育設施額滿時，國家並不能拒絕兒童或青少年對其適合教育的供給請求。因此人民接受國民教育（包括基本教育）之權利是一種「人民教育上的受益權」並且同時也是屬於憲法上的一種「原始的給付請求權」，國家有提供此種給付義務，只要人民請求，國家不得拒絕給付。而憲法第21條所謂之「國民教育」是指國家依法律規定所應提供給國民普遍、免費、強迫性質的教育而言。提供「國民教育」是國家在憲法上之義務，而接受「國民教育」則為人民之憲法上權利，此一接受國民教育之權利，性質上兼具有防禦權（國家不得侵害）及給付請求權（國家必須提供）之功能。

(四)究此，依司法院釋字第443號意旨，裁併校應涉屬公共利益之重大事項，允宜有法律或法律授權之命令為依據之必要。基此，教育部宜將裁併校標準、步驟、後續安置等，納入相關法律規定外，亦允應監督各地方政府，按地方制度法之規定，制定有關

「自治條例」，茲符「創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者」以自治條例定之規定，並避免侵害人民憲法基本權。

二、面對少子化衝擊，我國人口結構產生劇烈變化，國民教育階段首當其衝，部分小規模學校業面臨延續危機及經營困境，尤以偏鄉地區為甚，政府及各級教育主管機關允應正視相關現況，推動制度調整，以資因應。

(一)據行政院經濟建設委員會(2010，下稱經建會)「2010年至2060年臺灣人口推計報告」指出，我國婦女生育率長期來持續下降，因此未來總人口成長由正轉負，將為不可避免之趨勢。復依教育部統計處(2012)數據顯示，相較於90學年度國小一年級學生數(320,715人)及國中一年級學生數(316,676人)而言，10年來學生數業已大幅驟降；復據該部推估自101學年至116學年國民小學一年級新生預測人數將持續從202,823人下降至177,990人；國中一年級學生數則將由285,182人下降至184,944人。

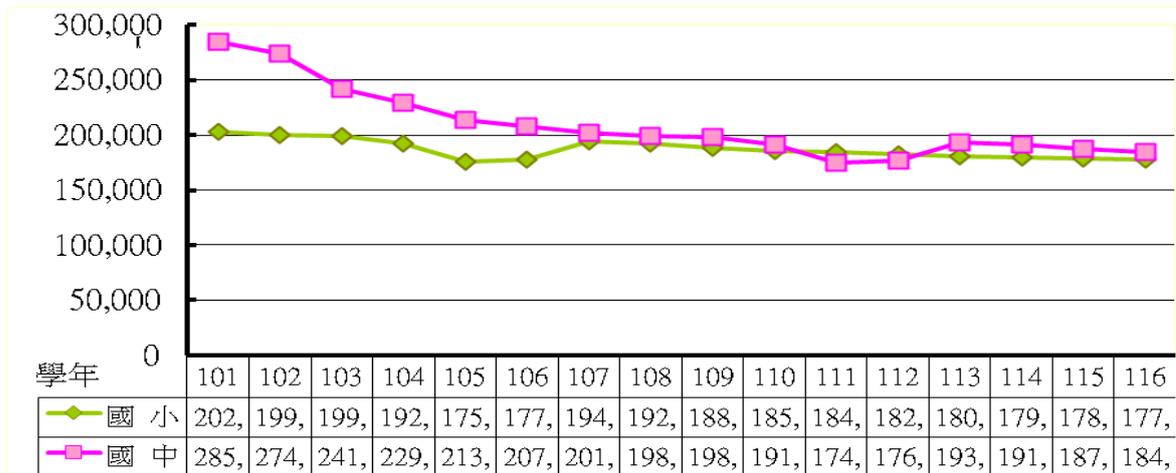


圖1、國中小一年級新生預測人數 101 學年至 116 學年

資料來源：教育部統計處（2012）。

(二)經檢視目前全國中小學小型學校概況，99 學年度共

計有 763 所小規模國民中小學校（全校學生數 100

以下之國民中、小學），學生數合共 46,634 人，

教師 7,935 人，職員 1,373 人，平均每位教師教導

5.87 位學生，每位職員則服務 34.65 位學生，相

較於 92 學年度之數據<sup>2</sup>：561 所小規模國民中小學

校（增加 202 所，成長比例約為 26.47%），學生

數 36,295 人，教師 5,889 人，行政人員 785 人，

全國各縣市小規模國民中小學數量仍大幅成長。

表1、99 學年全國各縣市小規模國民中小學校概況表（學生

<sup>2</sup>監察院(93)○教育部所屬預算分配結構之檢討乙案調查報告。(92)院台調查字第 0920800724 號)

數 100 以下學校) (縣市別)

縣市	*總數	100 人 以下 校數	學生數	教師數	職員數	生師比 (學生數 /教師數)	學生數/ 職員數	小校所 占比率	(排序)
澎湖縣	55	34	1,422	303	43	4.69	33.07	61.82%	1
臺東縣	114	67	3,888	597	128	6.51	30.38	58.77%	2
連江縣	**13	7	329	106	19	3.1	17.32	53.85%	3
花蓮縣	130	67	3,978	676	144	5.88	27.63	51.54%	4
南投縣	181	91	5,107	822	62	6.21	82.37	50.28%	5
嘉義縣	150	57	3,490	583	117	5.99	29.83	38.00%	6
苗栗縣	151	52	2,916	545	80	5.35	36.45	34.44%	7
宜蘭縣	102	31	1,943	312	50	6.23	38.86	30.39%	8
雲林縣	190	57	3,673	543	72	6.76	51.01	30.00%	9
金門縣	24	7	507	81	14	6.26	36.21	29.17%	10
臺南市	272	60	4,292	700	121	6.13	35.47	22.06%	11
新竹縣	113	24	1,490	245	76	6.08	19.61	21.24%	12
屏東縣	202	40	2,814	457	82	6.16	34.32	19.80%	13
基隆市	56	8	565	89	29	6.35	19.48	14.29%	14
新北市	274	38	2,161	496	92	4.36	23.49	13.87%	15
高雄市	320	42	2,646	514	104	5.15	25.44	13.13%	16
彰化縣	213	26	1,919	258	26	7.44	73.81	12.21%	17
臺中市	307	29	1,702	324	66	5.25	25.79	9.45%	18
桃園縣	246	19	1215	178	23	6.83	52.83	7.72%	19
臺北市	215	6	481	99	23	4.86	20.91	2.79%	20
新竹市	45	1	96	7	2	13.71	48	2.22%	21
嘉義市	28	0	--	--	--	--	--	0.00%	22
合計	3,401	763	46,634	7,935	1,373	--	--	--	--
平均	--	--	--	--	--	5.87	34.65	26.23%	--

資料來源：彙整自教育部調卷資料；「總數」資料取自教育部(2011)。99 學年各縣市國民教育資源現況分析之表 2、「99 學年度各縣市國民中小學學校概況」。

\*註：

1. 本表「總數」未扣除上述資料中縣市立「國中小」之重覆計算數，\*\*如連江縣介壽國中

小等 4 所、新北市烏來國中小等 4 所、桃園縣迴龍國中小等 2 所、苗栗縣立泰安國中小、臺中市梨山國中小等 2 所、彰化縣信義國中小、嘉義縣阿里山國中小、金門縣金寧國中小... 等「國中小」校數。

2. 本表「總數」不含附設國小部及高級中學附設國中部。

(三)表 1 為全國各縣市 100 人以下之小規模國中小學校

數量及所占比率，其中就校數而言，以南投縣 91 所最多，臺東縣、花蓮縣 67 所並列其次，而新竹市僅 1 所，在 21 縣市中僅嘉義市無小規模國中小校數。而揆諸小型學校所占比率部分，則以澎湖縣 37 所占全縣國中小 61.82% 排名第 1，其次以臺東縣 67 所占 58.77% 排名第 2，及連江縣 7 所占全縣 53.85% 排名第 3。其中，臺東縣內小型國民中小學學校之數量及所占比率均為全國排名前 3 名，與全國平均 26.23% 相較，顯示偏遠或離島縣市小校所占比率顯屬偏高，仍有區域發展不均之情形。惟若以生師比（每位教師教導學生數）而言，小規模學校比率前 3 名之縣市中，又以臺東縣 6.51 稍高於全國小規模學校平均 6.12。

(四)然而，如相較於全國國中小之概況而言，99 學年

度<sup>3</sup>國民中學平均生師比為 14.31 人，國民小學平均生師比為 15.26 人；與前述全國各縣市小型學校生師比平均 5.87 人相較，差距甚大，顯見各縣市小規模學校生師比狀況雖存在地區差異，然因受學校規模較小之影響，偏遠地區之生師比仍呈現較低之情形。

(五)另外，針對各縣市百人以下國中小班級數在 6 班以下學校、全校學生人數 50 人以下及 30 人以下之情形，茲分別彙整如下：

表2、99 學年度各縣市百人以下國民中小學班級數在 6 班以下之校數分布一覽表（縣市別）

縣市別	*總數	6 班以下		
		校數	比率	排序
金門縣	24	15	62.50%	1
澎湖縣	55	34	61.82%	2
南投縣	181	108	59.67%	3
臺東縣	114	67	58.77%	4
花蓮縣	130	72	55.38%	5
嘉義縣	150	69	46.00%	6
宜蘭縣	102	40	39.22%	7
連江縣	**13	5	38.46%	8
苗栗縣	151	51	33.77%	9
雲林縣	190	57	30.00%	10

<sup>3</sup> 教育部(100)，重要教育統計資訊。101 年 4 月 24 日，取自 [http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site\\_content\\_sn=8956](http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site_content_sn=8956)

臺南市	272	80	29.41%	11
新竹縣	113	24	21.24%	12
屏東縣	202	40	19.80%	13
新北市	274	37	13.50%	14
高雄市	320	40	12.50%	15
彰化縣	213	26	12.21%	16
臺中市	307	29	9.45%	17
桃園縣	246	19	7.72%	18
基隆市	56	4	7.14%	19
臺北市	215	5	2.33%	20
新竹市	45	1	2.22%	21
嘉義市	28	0	0.00%	22

資料來源：彙整自教育部調卷資料；「總數」資料取自教育部(2011)。「99學年各縣市國民教育資源現況分析之表2」、「99學年度各縣市國民中小學學校概況」。

\*註：

1. 本表「總數」未扣除上述資料中縣市立「國中小」之重覆計算數，\*\*如連江縣介壽國中小等4所、新北市烏來國中小、桃園縣迴龍國中小等2所、苗栗縣立泰安國中小、臺中市梨山國中小等2所、彰化縣信義國中小、嘉義縣阿里山國中小、金門縣金寧國中小...等「國中小」校數。
2. 本表「總數」不含附設國小部及高級中學附設國中部。

表3、99學年度各縣市國民中小學全校學生數50人以下學

校之比率分布表(縣市別)

縣市別	*總數	學生數50人以下		
		校數	比率	比率排序
連江縣	**13	6	46.15%	1
澎湖縣	55	22	40.00%	2
臺東縣	114	26	22.81%	3
南投縣	181	38	20.99%	4
花蓮縣	130	27	20.77%	5

縣市別	*總數	學生數 50 人以下		
		校數	比率	比率排序
苗栗縣	151	25	16.56%	6
嘉義縣	150	21	14.00%	7
宜蘭縣	102	10	9.80%	8
新竹縣	113	7	6.19%	9
新北市	274	16	5.84%	10
雲林縣	190	11	5.79%	11
臺中市	307	12	3.91%	12
高雄市	320	10	3.13%	13
屏東縣	202	4	1.98%	14
基隆市	56	1	1.79%	15
臺南市	272	4	1.47%	16
彰化縣	213	3	1.41%	17
桃園縣	246	3	1.22%	18
臺北市	215	0	0.00%	19
新竹市	45	0	0.00%	19
嘉義市	28	0	0.00%	19
金門縣	24	0	0.00%	19

資料來源：彙整自教育部調卷資料；「總數」資料取自教育部(2011)。「99 學年各縣市國民教育資源現況分析之表 2」、「99 學年度各縣市國民中小學學校概況」。

\*註：

1. 本表「總數」未扣除上述資料中縣市立「國中小」之重覆計算數，\*\*如連江縣介壽國中小等 4 所、新北市烏來國中小、桃園縣迴龍國中小等 2 所、苗栗縣立泰安國中小、臺中市梨山國中小等 2 所、彰化縣信義國中小、嘉義縣阿里山國中小、金門縣金寧國中小...等「國中小」校數。
2. 本表「總數」不含附設國小部及高級中學附設國中部。

表4、99 學年度各縣市國民中小學全校學生數 30 人以下學

校之比率分布表（縣市別）

縣市別	*總數	學生數 30 人以下
-----	-----	------------

		校數	比率	比率排序
澎湖縣	55	10	18.18%	1
臺東縣	114	13	11.40%	2
高雄市	320	30	9.38%	3
南投縣	181	16	8.84%	4
連江縣	**13	1	7.69%	5
嘉義縣	150	8	5.33%	6
苗栗縣	151	7	4.64%	7
花蓮縣	130	6	4.62%	8
雲林縣	190	6	3.16%	9
宜蘭縣	102	3	2.94%	10
新竹縣	113	3	2.65%	11
新北市	274	5	1.82%	12
臺中市	307	5	1.63%	13
屏東縣	202	1	0.50%	14
臺南市	272	1	0.37%	15
基隆市	56	0	0.00%	16
彰化縣	213	0	0.00%	16
桃園縣	246	0	0.00%	16
臺北市	215	0	0.00%	16
新竹市	45	0	0.00%	16
嘉義市	28	0	0.00%	16
金門縣	24	0	0.00%	16

資料來源：彙整自教育部調卷資料；「總數」資料取自教育部(2011)。「99 學年各縣市國民教育資源現況分析之表 2」、「99 學年度各縣市國民中小學學校概況」。

\*註：

1. 本表「總數」未扣除上述資料中縣市立「國中小」之重覆計算數，\*\*如連江縣介壽國中小等 4 所、新北市烏來國中小、桃園縣迴龍國中小等 2 所、苗栗縣立泰安國中小、臺中市梨山國中小等 2 所、彰化縣信義國中小、嘉義縣阿里山國中小、金門縣金寧國中小... 等「國中小」校數。
2. 本表「總數」不含附設國小部及高級中學附設國中部。

(六)據前 3 表顯示，以全國整體觀之，除部分合併後的新五都以外，我國國民中小學小規模學校之分布大致符合人口分布聚集之情形，以偏遠或離島的縣市，如澎湖縣、連江縣、南投縣及臺東縣等縣市學生數少；6 班以下、50 人以下，甚至 30 人以下的「迷你學校」數量相對較高：全國 100 人以下小型學校國民中小學班級數在 6 班以下之校數分布前 3 名為金門縣、澎湖縣及南投縣；而學生數在 50 人以下的縣市前 3 名則為連江縣、澎湖縣及臺東縣；學生數在 30 人以下的縣市前 3 名則為澎湖縣、臺東縣及高雄市，緊接 4、5 名則為南投縣、連江縣，惟排序仍有些許差異。

(七)此外，學校規劃需配合人口發展趨勢做適當之調整，而此規劃又需考量各縣市及地區的差異。城鄉發展差距可由 1961-2001 年間的人口變化得知，5 大都市（臺北市、高雄市 2 直轄市及當時之臺中市、臺南市、基隆市 3 省轄市）人口數佔全國人口數的比率，由 22.32% 提升到 27.94%；縣轄市人口數佔全國人口數的比率更由 13.13% 提升到 28.06%，鄉

鎮的人口數則大幅減少，由 63.1%降為 43.22%（劉金山，2002；引自教育部調卷資料）。故人口集中都市化，造成新發展區內學校數不足，學校規模過大，而鄉鎮地區則因人口流失，形成眾多的小型學校，對教育的發展與學生的學習均可能有不利的影響。此外，人口結構的轉變促使教育品質要求相對性提高，偏遠地區小型學校之教育品質亦漸受到外界所重視。

(八)綜述之，我國 86 至 87 年業開啟了一波人口劇減的浪潮，迄至 99 年度，出生人口已減至 16.6 萬人，14 年來出生人口等於折半，自 93 學年起已衝擊國民中小學人數。經查我國各縣市國民教育階段，99 學年度全國國民小學學校數共計 2,661 所，教師約 10.0 萬人；國民中學 740 所，教師 5.2 萬人，惟受少子女化影響，99 學年國小學生人數 151.9 萬人，較 93 學年度大幅減少約 36.5 萬人；99 學年國中學生人數 92.0 萬人，6 年內亦減少 3 萬 7 千餘人。顯見，國民教育階段雖屬地方政府自治權限，然我國國小新生人數產生大幅度負成長，以現行

少子女化人口趨勢觀之，未來勢必將持續對現今國民教育體制產生重大衝擊，故面對少子浪潮來臨，我國人口結構劇烈變化，以國民教育階段為首當其衝之施政挑戰，政府及各級教育主管機關允應正視相關政策、制度及其未來之因應問題。

三、為確保目前偏遠地區、原住民族國民教育權益之保障，教育部及地方政府除前瞻未來人口變化趨勢，並統籌分配教育資源、調整教育措施外，並應綜合考量時空因素，採取因地制宜及多元文化差異性之措施，以符合公平正義。

(一)自由主義大師 John Rawls 「正義論」之主要內涵：

1、依據積極自由的內涵，必須具備某些機會與條件才能促進人們的自我實現，也才能達到所謂的「真平等」。針對此一問題，當代政治思想家自由主義大師 John Rawls 在其名著《正義論》(A Theory of Justice)一書中提到兩項檢證原則如下<sup>4</sup>：

(1)每一個人都有權利擁有最高度的自由，而且大

---

<sup>4</sup> 本院周委員陽山。引自監察院(100)。監察院98年8月5日院台調查字第0980800725號案調查報告。

家擁有的自由在程度上是相等的。

(2) 社會與經濟上的不平等將以下列的原則來安排：第一，對處於最不利地位的人是最有利的；第二，它們是隨附於職位與工作的，而這些職位與工作都是在機會公平均等的條件下對所有人們開放的。

2、上述第二項原則，亦被稱之為「差異原則」，其所細分出的第一項原則，是要求改善社會不平等的狀況，使處於最不利地位的人，獲得最大可能的利益。換言之，要使在社會中地位最低、收入最微薄、財富最少的人們獲得地位上的最大改善。而在實踐上這也就意味著政府應運用賦稅調節、社會福利等手段，使地位最不利的人得到最有利的改善。但是由於 John Rawls 堅持第一原則（最大的均等自由原則）應放在首要的地位，因此此一差異原則的運用實有其極限，亦即，雖然最不利地位的人得到了最有利的改善，但前提卻是不得破壞自由之原則。

(二) 「正義論」與偏鄉及原住民教育之關係：

1、就我國教育體制觀之，偏鄉（含部分原住民）學生分布地區較一般學生而言，多處山地偏遠地區或為國內經濟、社會發展緩慢地區，即屬於國土空間結構發展上的邊陲與弱勢地區，且居住環境條件相對不利，復以原住民族文化與現代教育文化歧異，更加劇融入現行主流教育環境與提升社會與就業競爭力之困難，在整體發展上，亦正逢生活環境與文化傳承的多重壓力<sup>5</sup>。有鑑於偏鄉及原住民族在激烈競爭的教育、經濟領域中長期以來處於最不利地位，爰有必要瞭解，政府如何發揮「差異原則」、透過積極的差別待遇，提供公平機會、均等的教育資源以促進偏鄉及原住民族學生與一般學生立足點上的平等、改善其生活處遇、提昇就業競爭力。

2、惟偏遠地區教育雖為此原則的落實地區，但並非毫無邊界。邊界在於當偏鄉學校的孩子在班上沒有同學，此時則要考量調整之可行性。如一所學校只有個位數學生，學生將缺乏同儕關係，孤單

---

<sup>5</sup>參考資料：行政院原住民族委員會中程施政計畫（98至101年度）。

的學習恐亦違背教育原則，復不利於群育學習之落實。

(三)按憲法第 21 條揭示：人民有受國民教育之權利與義務；第 159 條：國民受教育之機會，一律平等；第 163 條：國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之。復依憲法增修條文第 10 條第 12 項規定：國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展...。又依國民教育法第 4 條第 2 項規定：公立國民小學及國民中學，由直轄市或縣（市）政府依據人口、交通、社區、文化環境、行政區域及學校分布情形，劃分學區，分區設置；其學區劃分原則及分發入學規定，由直轄市、縣（市）政府定之。同法施行細則第 2 條規定：國民小學及國民中學之設置...，應依下列各款辦理：一、以便利學生就讀為原則。二、以

分別設置為原則。三、以不超過 48 班為原則。學校規模過大者，直轄市、縣（市）政府應增設學校，重劃學區。四、交通不便、偏遠地區或情況特殊之地區，直轄市、縣（市）政府視實際需要與學習成效，選擇採取下列措施：（一）設置分校或分班。（二）依強迫入學條例第十四條規定提供膳宿設備。（三）提供上下學所需之交通工具或補助其交通費。（四）其他有利學生就讀及學習之措施。

（四）裁併校係各直轄市、縣市政府依地方制度法第 18 條、第 19 條本權責辦理之行政行為；並依地方制度法，學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦與管理，係屬各直轄市、縣（市）權責自治事項。而中央則以該部 95 年研訂之「小型學校發展評估指標」供縣市政府參考，作為評估小型學校整併與否的篩檢工具，俾參考運用於規劃整併計畫。教育部評估指標如下表：

表5、小型學校發展評估指標一覽表

區分	分數				
	5	4	3	2	1

一般性指標 (權重得另做調整)	1.學生數	81人以上	61-80人	41-60人	21-40人	20人以下
	2.學生數趨勢	遽增	緩增中	穩定	遞減中	遽減
	3.社區結構	社區人口 成長中		社區人口 穩定		社區人口 外移
	4.距公立學校	3公里以上	2.1-3公里	1.6-2公里	1-1.5公里	1公里以內
	5.與鄰近學校 間有無公共 交通工 具	無				有
	6.校齡	81年以上	61-80年	41-60年	21-40年	20年以下
	7.整合後之學 校是否需 再增建及 充實設備	需大量增建 教室及充實 設備	需增建少 數教室		僅需充實部 分教學設備	完全不需增 建教室或設 備
	8.小型學校大 部分教室 屋齡	5年以內	6-10年	11-15年	16-20年	20年以上
	9.原校區之用 途	十分不明確	不明確		明確	十分明確
	10.社區對學 校之依賴 度	高		中		低
	11.其他					
特殊性指 標	1.該鄉鎮只有一所小學(100%)					
	2.原住民地區學校(100%)					
	3.到鄰近學校交通有重大安全顧慮(如經過土石流危險區域)(100%)					
	4.其他					

(五)教育部於處理小型學校發展評估之立場如下：

- 1、仍然期待各縣市政府應就各個不同面向綜合考量。除了該鄉鎮只有一所小學、原住民地區學校及交通上有重大安全顧慮等 3 項特殊性指標建議不應整併外，在一般性指標中，列有 9 項明確指標包含學生數、學生數趨勢、與鄰近學校距離、有無公共交通工具、原校區用途及社區對學

校之依賴度…等。舉例而言，在一般性指標中，如距離公立學校在 3 公里以上、與鄰近學校無公共交通工具、原校區用途不明確或社區對學校之依賴度高者，皆為不宜整併之學校。

2、學校整併後，縣市政府應採取相關配套措施，妥善安置教職員工、作好學生交通接送或住宿事宜及活化閒置空間等；此外，更應持續追蹤輔導受併學生課業及生活適應情形，以確保學生能適應新環境。

3、不論改制或整併，均應將學生的受教權益列為最優先考量。除必要時可以混齡方式取代整併外，對於改制後的分校或分班，也應投入更多關懷與支持，並加強本校與分校的交流，讓改制學校可以因此而增加專長師資的交流，使學生獲得更好的照顧。

(六)惟詢據教育部表示依各地方特殊性，不宜統一訂定標準辦理，依法尊重地方自治權責，未訂有相關標準，且有關國民中小學裁併係由縣市政府主導，無須報該部核備。惟就各縣市小型學校面臨少子女化

現象所衍伸裁併校之問題，就本院受訪之縣市教育  
 主管機關及其所屬小型國民中小學校主管人員座  
 談，相關意見摘要如次：

縣市	相關意見內容摘要
澎湖縣	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.漸進式廢校要送縣議會審議，但公聽會之民意不支持，分校僅少一校長一主任，但經費是採校計算，所以分部一樣無法獲得資源，經費補助只算空間的分配並不公平…。</li> <li>2.廢校之爭議曾存在，前幾年談到廢校，家長極力反對；虎井國小與社區是結合，大倉國小廢校造成社區沒落，尤其廢校後，年輕人更無意願回來服務，人口老化。</li> <li>3.併校之後，孩子搭船通勤不舒適，且也要離開父母。</li> </ol>
新北市	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.廢校之後遺留的遺跡除了建物毀壞以外，連人文都沒有。</li> <li>2.偏鄉地區屬於經濟弱勢文化弱勢，但可稱為山中的古蹟，全台灣關了多少學校，代表多少文化就消失了。如本地是水源區所在，有很多歷史。</li> <li>3.不宜輕言廢校也不宜維持現狀。要強調學校的存在價值，不是多少學生存在，而是質的問題，如漁光的故事。這種學校存在的價值也是提供都會區學校的服務，因為都市區學校學生只是在生活機能地區流動，如果有類似安排短暫停留，也可以享受鄉間生活文化，是很棒的事情。希望雲海小學能有未來性。</li> <li>4. 偏遠學校存在除了經濟效益也要考慮社區存在價值的動態考量，通盤考量處理。</li> </ol>
臺東縣	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.上位者往往以錢做為考量，但如果文化保存與空間未善用，裁撤學校後卻變成蚊子館或犯罪的溫床。</li> <li>2.很多校地最早都是社區捐贈的，第一有地利性考量，第二是希望子女在安全環境就學。我們人數未必不會上升，年級人數有多有少的落差，會有起伏，不能以現在所看到的，或許現在準備推動遊學學校，今年剛好在基礎上要萌芽，考量到外出謀生者慢慢返鄉，可能會帶動本地發展，政策還是要從寬從遠。</li> </ol>
臺中市	<p>學生流動率很大，必須不斷適應這個過程，偏遠地區學生總無法受到公平的教育與環境。以學校面積較小，跑道上冬天結冰，沒有好的場所可以使用，沒有適當環境助其發展。可以用何種方式幫我們留下老師？甚至發生過半年、3 個月就換老師，很多孩子都說每個教師教法都不一樣。</p>
嘉義縣	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.小校太多，6 班以下的就占 2/3。嘉義縣的教育成本比一般的縣</li> </ol>

- |   |
|---|
| <p>市來的重，中央統籌分配稅款的設算公式不利。</p> <p>2.偏遠地區師資進用困難，影響教學品質及成效...</p> <p>3.現在的狀態是教師穩定性已經很高，可以讓學生認真學習，但唯一就是最擔心出去的銜接教育。</p> |
|---|

綜理上開意見，小型學校整併可能產生的負面結果包括：學生上下學時間變長、社區居民失去精神支柱、原學校所在地區教育會被忽視、地方發展會受到影響等。

(七)劉文通(2009)<sup>6</sup>指出，學校是社區的「文化中心」，社區是學校的「資源教室」。學校如被裁併，社區文化須重新安排、設計規劃，使之傳承和延續...。學者林海清(2012)<sup>7</sup>近一步指出，小校整併所產生之問題必須考慮到：1. 偏鄉弱勢居民：如何重視偏遠地區居民的弱勢：包含收入相對低落、原住民或外籍配偶、隔代教養、就業不足等。2：加速社區凋零：孩子在地生活與學習環境的連結，家庭與生活的互動等都是不可忽略的事。如廢校後兒童每天通車往返，回到家時都已天黑，對鄉土逐漸一

---

<sup>6</sup>劉文通(2009)。少子化趨勢偏遠學校經營之挑戰與回應。國立空中大學社會科學系社會科學學報，16，頁105-130。

<sup>7</sup>林海清(2012)。少子女化的教育省思-小校整併問題探討。臺灣教育評論月刊，1(5)，頁22-24。

無所知；對當下社區生活逐漸淡化陌生；不利社區發展與文化生根，廢校後因涉及到孩子未來就讀的便利性，更無法吸引外地人定居；更毀掉尋根探源的鄉土情懷...。此論點與本院履勘實證結果頗為一致。

(八)綜上，國民中小學行政配置雖屬地方自治權限，並受限於地方財政預算規模，往往基於經濟規模調整資源配置及國民教育編制，允為過去各縣市政府考量有限經費分配因素之一環，惟教育部宜就「執行全國性教育事務，並協調或協助各地方教育之發展」（教育基本法第9條第1項第3款）意旨，建議直轄市及縣市政府納入該所屬教育審議委員會審議事項。另未來少子化將嚴重衝擊國民教育階段，尤以偏遠或原住民重點地區為甚；故基於教育主體性及基本人權之考量，於自然減班及經濟規模以外，教育單位仍應將學生的受教權益列為優先考量因素之一；又所謂最適學校規模往往尚需參照地方特性、文化、經濟、政治發展等因素而異，且部分地區偏遠國民中小學乃為社區文化及傳統之精神象

徵，為確保偏遠地區、原住民族國民教育權益之保障，教育部及地方政府除前瞻未來人口變化趨勢以統籌分配教育資源、調整教育措施外，尚應綜合考量時空因素、因地制宜及多元文化差異性，以符公平正義。

四、為提升偏遠地區學校師資穩定性、教學領域專業性及人力充足性，教育部及各縣市教育行政主管機關允宜協調相關單位研議合理之彈性學制、留任誘因等配套措施，以維繫學生受教權益及國民教育品質，另行政院人事行政總處對高山津貼亦宜通盤檢討。

(一)按師資培育法第 13 條規定，師資培育以自費為主，兼採公費及助學金方式實施，公費生畢業後，應至偏遠或特殊地區學校服務。復按師資培育公費助學金及分發服務辦法第 3 條第 1 項規定，中央主管機關為充裕偏遠或特殊地區、不足類科或國家政策需求師資目的，規劃公費生培育。同辦法第 15 條規定，公費生取得教師證書後，其於原分發服務學校之最低服務年限，以在校受領公費之年數為準，不得少於 3 年。但有重大疾病或事故者，得辦理展

延服務，其期間至多為 2 年，並以一次為限。查前開辦法之意旨<sup>8</sup>，在於師資培育公費制度旨在吸引優秀學生投入教師行列，以充裕偏遠或特殊地區、不足類科或國家政策需求師資為主，為穩定偏鄉地區師資來源，規範公費生最低服務年限之年數，及嚴謹規範其免償還公費、延期報到、展延服務之原因核定程序...。

(二)惟國內多項研究指出，儘管師資培育的管道走向多元化，師資不足與教師流動率過高的問題卻仍然一直存在於偏遠地區<sup>9</sup>（包括都市化程度較低縣市以及各縣市生活不便的偏遠地區）（王明仁，2005；王麗雲、甄曉蘭，2006；甄曉蘭、顧瑜均、周德禎、周立勳、王麗雲，2007；甄曉蘭，2007；簡良卒，2008；引自教育部，2010）。而少子化趨勢使偏遠地區正式教師之流動在表面上趨於緩和，然代課教師異動仍頻繁（教育部，2010）。究其原因在於偏遠地區中小學因學校規模較小、班級數較少，故

---

<sup>8</sup> 教育部中華民國 100 年 11 月 07 日臺中（二）字第 1000196884B 號公告「師資培育公費助學金及分發服務辦法」第 9、13、15、18-1、19 條條文修正草案。

<sup>9</sup> 教育部（2010）。改善教師流動率及促進偏遠地區教育發展—以我國與各國經驗之比較分析專案研究報告。101 年 3 月 30 日，取自 [http://192.192.169.230/cgi-bin/edu\\_project/d\\_display?home=&path=/ap/edu\\_project/toc&sysid=000001395&qval=%AB%CC%AAF%BF%A4&phonetic=0&fuzzy](http://192.192.169.230/cgi-bin/edu_project/d_display?home=&path=/ap/edu_project/toc&sysid=000001395&qval=%AB%CC%AAF%BF%A4&phonetic=0&fuzzy)

教師員額亦較少，同時衍生學習節數較少之專業科目，如藝術與人文領域、綜合活動領域等由校內非專長教師配課之情形嚴重（甄曉蘭，2007 年研究發現偏遠國中教師配課情形如下：無配課 33.35%、配一科 35.2%、配二科 21.09%、配三科 7.4%、配四科 2.96%）；同時因其地處偏遠，交通不便，造成教師流動率高，正式教師往往到學校一年後，就想調往城區學校，甚至考上城區學校之代理教師仍願意屈就而離職。而外界所知的儲備教師雖然數量多，除部分類科的儲備教師人數本較少外，因交通及生活不便，學校每年辦理代理代課教師之甄選達十數次為普遍現象，使至學校現有師資無法滿足課程領域（科目）之需求<sup>10</sup>（教育部，2009）。前開論點與本院訪查結果頗為一致，惟就偏遠地區師資高流動之共通性外，本案受訪各縣市學校師資流動原因、留任誘因及所遇困境仍具多元個殊性。

（三）查各縣市偏遠、小型學校之師資招聘或流動情形，

---

=0&password=&ori\_db=&search\_field=keyword;

<sup>10</sup> 教育部（2009）。提升偏遠地區師資—建立共聘巡迴教師制度改善偏遠地區中小學師資。2012

就本院受訪之縣市教育主管機關及其所屬小型國

民中小學校主管人員座談，相關意見摘要如次：

縣市	相關意見內容摘要
澎湖縣	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.教師調動：教師法滿 1 年可調動；公費生初任 4 年才能調動；新進教師（離島條例）管制 3 年。教育優先區優先修繕宿舍，但現有宿舍間數仍不足。</li> <li>2.調動與校長關係：望安國中於 95 年校長、老師皆調職，但與校長關係不大。花嶼國小調動更頻繁，目前保送生要求任教 4 年。三級離島 7,500，二級 5,000，但包船一趟要 6,000 至 10,000；花嶼離島加給 6,500，望安 5,500。</li> <li>3.離島教師不僅考量加給，生活起居也不便，如花嶼國小出現年年調動情形。</li> <li>4.調動與校長關係：95 年校長、老師皆換，但與校長關係不大。花嶼國小調動更頻繁，目前保送生要求任教 4 年。</li> </ol>
花蓮縣	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.除大環境少子化以外，代課教師增加也和整個結構問題有關，除增聘以外，心理的距離是很遙遠的，因為不方便。像晚上輔導課結束以後，教師回程沒有路燈，路也很彎曲，寧願到山區坐火車。所以說偏遠地區是教師的搖籃。</li> <li>2.花蓮很多集中宿舍。教育優先區的修繕是以指標來看，集中宿舍的指標可能不符合修繕指標，是否可以專案處理。</li> </ol>
臺中市	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.教師超額嚴重，卻未必願意來本校服務，以致於代課教師情形嚴重。</li> <li>2.地域加給是行政院人事行政總處權責。若加給以海拔高度來撥款，未必較為偏遠。</li> </ol>
南投縣	本校海拔 960 公尺，尚無法申請偏鄉加給。
嘉義縣	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.最困難的師資部分，本府還是面臨很多超額教師，員額管控趨於保守可能讓師資停滯，今年教師課稅措施後，我們也重新考量國小師資是否要招考。</li> <li>2.學校轉型也涉及到教師安置部分，目前已結合學管科評估。</li> <li>3.課稅配套後偏遠地區兼課教師聘請更顯困難。</li> <li>4.建議提高偏遠地區教師聘用鐘點或補助交通費、推薦及培訓在地師資。</li> </ol>
新北市	1. 開放師資彈性聘用(專長教師商借制度；城鄉教師交換教學制度)如新北市主任可以商借，如有主任資格的教師缺在中和國

	<p>小，但可以來本校教書。</p> <p>2. 提供誘因吸引優秀師資至偏鄉服務(交通實物住宿加給；獎勵措施如考試進修等加分)。</p> <p>3. 落實學校本位管理精神(人員聘用彈性化如鐘點或臨時；發揮基金預算精神；落實績效考核，可適度激發教師熱忱)。</p>
宜蘭縣	<p>1. 目前宜蘭縣代理代課國中 15.66%，國小 6.59%。因為出生人口數急遽下降是從今年國二開始，國小在出缺不補，國中也因此不敢聘。在全國教育局處長會議中也提出希望代理教師能夠以續聘方式處理，差別在於續聘的 7、8 月要給薪水，但如果不予續聘，對於師資穩定性不良。正式教師初聘一年，續聘兩年，再續聘以後 6 年長聘。明年度代課代理教師簡章會加上此條，如果經過教評會考核優異，可以獲得續聘，以兩次為限。</p> <p>2. 幼托整合後會帶來新的問題，教導 5 歲幼童者必須要有教師資格，對於鄉鎮公所財政負擔增加。</p>
臺北市	<p>1. 教師流動率有一位正式教師調到三峽，有的代理教師又更動。教師調動情形預估未來會逐步降低，如環境改善或更有特色。但因為教師甄試為全國甄選，教師未必是北部人。</p> <p>2. 宿舍修繕無法以正規預算編列方式處理，將來須尋求額外處理或支援。</p>

(四)針對本案受訪偏鄉學校普遍反應教師地域加給僅考量離島及高山或偏遠地區之訂定缺失，尤其高山津貼更不宜僅以海拔高度決定，恐與學校實際需求未盡相符，行政院人事行政總處允應針對前開實務問題通盤研議修正；此外，經本案訪查發現，偏遠學校教師宿舍之增加與現代化品質之提高，允為影響教師留任意願之一，教育部允宜併予綜合考量協助，併敘之。

(五)綜述之，國民中小學教師聘用資格與相關限制尚涉及教師法、師資培育法及師資培育公費助學金及分發服務辦法等相關規範，然偏遠、離島地區甚至個別學校之特殊性恐難以全國統一適用，如本次訪查離島學校發現，由於地處偏遠、交通不便等情，部分學校教師年年皆有調動，甚至出現在新學期開始時，包括校長及所有教師都是新面孔之情形，或出現「三代同堂」（代理校長、代理主任、代理教師）之現象，此教師流動率高之負面影響，恐增加學生學習適應之負擔，復不利於進行社區互動、文化傳承等，教育部宜研議如何因應偏遠學校之校長與教師同時大幅度調動、或同時更換高比例新進教師之相關配套措施，以減少前述人事異動之負面影響；爰為提升偏遠地區學校師資穩定性、教學領域專業性及人力之充足性，教育部及各縣市教育行政主管機關允宜協調相關單位研議合理之彈性學制留任誘因等配套措施，以維繫學生受教權益及國民教育品質。

五、各縣市國民教育階段每生平均教育經費落差頗大，惟

偏遠與離島地區單位成本均大於都會地區，教育部允宜採行國民教育經費國庫負擔等相關措施，以緩和地方政府財政壓力。

(一)憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」係為保障人民在法律上地位之實質平等，並不限立法機關在此原則下，為增進公共利益，以法律授權主管機關，斟酌具體案件事實上之差異及立法之目的，而為合理之不同處置（司法院釋字第 211 號參照）。

(二)依各縣市提供本院 90 至 99 學年度國民中小學學生享有政府教育資源（詳附件一）顯示，雖然各縣市學生人數呈遞減現象，惟每生分攤之教育資源則仍大致呈成長現象，其 10 年之平均情形，詳如下表：

表6、90 至 99 學年度各縣市國民中小學每位學生平均享有政

府教育資源情形

單位：新台幣元

縣市別	國民中學	排序	國民小學	排序
連江縣	415,671	1	403,269	1
金門縣	174,673	2	185,148	2
臺東縣	170,250	3	170,250	3

澎湖縣	125,474	5	139,416	4
臺北市	113,392	6	135,546	5
花蓮縣	128,828	4	132,095	6
新竹市	103,051	8	122,805	7
基隆市	81,186	12	107,546	8
高雄市	82,849	11	106,873	9
嘉義縣	95,269	9	99,370	10
新竹縣	73,242	16	98,449	11
南投縣	91,703	10	85,935	12
宜蘭縣	77,570	13	85,271	13
苗栗縣	108,946	7	83,577	14
嘉義市	58,699	21	78,686	15
臺南市	61,229	19	77,569	16
彰化縣	61,541	18	73,987	17
雲林縣	46,718	22	73,706	18
屏東縣	73,746	14	67,168	19
桃園縣	73,602	15	62,348	20
新北市	61,567	17	60,852	21
臺中市	61,495	20	59,421	22

資料來源：彙整自教育部調卷資料

註：

1. 本表「每生分攤經費」公式：教育經費（含教育人事費）÷學生人數＝每生分攤經費。
2. 連江縣資料為 99 學年度單年度之平均。
3. 花蓮縣資料為 91 至 99 學年度之平均。
4. 桃園縣國小資料為 90 至 99 學年度之平均。

（三）由本表可知，10 年來國小享受教育資源最多的前 6

名縣市為連江縣、金門縣、臺東縣、澎湖縣、臺北

市及花蓮縣，其中 5 名皆離島縣市及花東兩縣，偏

遠地區每生享受之資源，雖不一定比都市少，惟其

帶給政府財政相當之負擔，本院於 92 年之「教育

部所屬預算分配結構之檢討乙案」認為：「各該小規模國中、小學校所在縣市之教育主管單位座談之共識，學校規模太小或學生數太少，不僅不符成本效益原則，抑且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，教師在教學上亦較無成就感，學生則因缺乏同伴競爭，學習興趣也會降低，故如能搭配訂定執行法源、就裁併校地的閒置空間賦予更有效利用以取得社區共識、併校教職員工能獲得妥適安置、做好交通接送或學生住宿、發給交通津貼與學費、書籍減免補貼、供應營養午餐等相關配套，推動小規模學校之裁併，不啻為可行之措施。面對中央與地方政府財政均日益趨緊之情況，教育部基於有限資源之整合、分配與運用的考量，允宜在確保國民就學權利之前提下，宣示明確之政策走向，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，以節約教育資源，減輕中央與地方政府經費負擔」。

(四)近 10 年來，各縣市裁併學校情形彙整如下表，顯

示少子化趨勢下，總共裁併了 138 校，以嘉義縣 57 校（註：嘉義縣數據含改制分校、分班等項次）最多，臺南市 28 校次之，而新竹縣（市）、苗栗縣、臺中市、嘉義市、金門縣及連江縣則未裁併任何學校顯然各縣市裁併學校之做法迥異。

表7、90 至 100 年度各縣市國民中小學裁併校情形(含分班分校)

地區	國民小學	國民中學	合計	偏遠地區或原住民族重點學校
基隆市	--	1	1	是
臺北市	1	--	1	否
新北市	11	--	11	4 偏遠，2 特偏
桃園縣	1	--	1	是
彰化縣	2	--	2	偏遠
南投縣	5	--	5	偏遠
雲林縣	3	1	4	1 是
嘉義縣	54	3	*57	39 是
臺南市	28	--	28	27 是
高雄市	7	--	7	2 是
屏東縣	11	--	11	8 是
臺東縣	5	--	5	1 偏遠，4 原住民族重點學校
花蓮縣	2	--	2	1 是
宜蘭縣	2	--	2	是
澎湖縣	1	--	1	是
連江縣	無			
新竹縣	無			
新竹市	無			
苗栗縣	無			
臺中市	無			
嘉義市	無			
金門縣	無			

地區	國民小學	國民中學	合計	偏遠地區或原住民族重點學校
資料來源：整理自教育部調卷資料				
註：嘉義縣數據含改制分校、分班等項次。				

(五)各縣市國民教育階段每生平均教育經費落差頗大，惟偏遠與離島地區單位成本均大於都會地區，為解決此難題，各縣市政府採取不同裁併措施，回應偏遠地區小班小校課題，惟在「等則等之，不等則不等之」概念下，教育部應考慮是否給予合理的差別待遇與平等保護，或參採各國或日本「義務教育費國庫負擔法」、「偏地教育振興法」等之立法措施，以法律授權主管機關，斟酌具體案件事實上之差異，而為合理之不同處置，以協助解決各縣市之問題。

六、教育部及地方主管機關允宜鼓勵偏遠或小型學校結合在地資源，發展在地課程、特色學校，以提供多元選擇、跨校交流、活化校園空間，並促進永續經營。

(一)按教育部補助推動精緻國教基礎設施建設計畫作業要點之目的為：活化教育人力，降低班級學生人數；加強校園安全，提供安全學習環境；善用教育資源，充分發揮空間使用價值。

(二)爰為面對各縣市國民小學新生入學人數普遍遞減

，部分市區學校出現空餘教室過剩，偏遠地區迷你學校人數也逐年萎縮，學校也面臨整併裁撤的價值評估，為了發揮學校特色的價值，教育部從 96 年起辦理「推動國民中小學活化校園空間與發展特色學校計畫」，101 年起則推動「國民中小學整合空間資源與發展特色學校第二階段第三年實施計畫」，目的如次：

- 1、能充分活化校舍空間，尤以閒置空間再應用，能發揮空間領導、學生學習與教學之效益。
- 2、能融入校園議題和社區特性，展現各學校之特色課程風貌與多元教學型態。並配合九年一貫課程各學習領域，產生緊密性連結，以落實學校本位與特色課程之內涵和操作經驗。
- 3、擴大學校之空間效益，結合鄰近之特色環境、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，逐步形成以「本位課程」為導向的特色學校。
- 4、以地理區域性或學校規模結盟之方式，整合學校人力和社區專業人員，規劃在地化特色課程平

台，提供體驗學習、服務學習場域。

(三)綜整本院受訪之縣市教育主管機關及其所屬小型

國民中小學校主管人員座談，相關意見摘要如次：  
希望透過更多彈性鬆綁，課程部分可以有在地課程設計吸引學生；有許多在平地時的構想其實並不適用於此地，如家長進修課程讀書會安排等，希望能有因地制宜的作法；如何輔導小型學校與外縣市學校多加往來學習、交流，對於偏遠小校的存在或許會獲得更多共鳴；但部分家長也擔心特色學校發展有擠壓到正常教學的進行，希望由教育部統籌，而非由各校單打獨鬥，因為每校校長思維不一，可能會有不同做為，恐擠壓到正常教學需求...。

(四)台中市和平區梨山國民中小學採取連續上課 10 日

，休假 4 日彈性上課方式，以利教師與學生從容往返市區，此因地制宜之方式，教育行政機關允應尊重。

(五)此外，本案訪查發現，為促使學校永續經營、培養

學生多元智慧能力，部分學校已結合社區力量，運用有限資源充分發展學校文化及教學特色，諸如：

澎湖縣望安國小與綠蠵龜保育中心合作進行望安綠蠵龜生態保育教學；新北市雲海國小結合傳統特色發展客家藍染文化與山林生態等「雲海與星空的對話」一系列主題課程、柑林國小以社區耆老進行詩詞吟唱學習，發展人文薈萃之文化；臺東縣崁頂國小以社區耆老教導學生傳統歌謠、布農族歌曲及進行紅石林道等區之生態教學；花蓮縣港口國小由社區部落工作室及傳統手工藝教師協助學校發展原民特色課程；宜蘭縣武塔國小及金洋國小發展在地足球運動及原住民特色，成效卓著；臺北市湖田國小發展稻香體驗及海芋特色課程，再現蓬萊米的故鄉；臺中市梨山國中小透過原住民耆老教學，推動舞蹈等特色課程與族語課程；南投縣親愛國小發展原民提琴、簡易烏克麗麗製作與彩繪，及木刻畫製作等特色課程；嘉義縣隙頂國小結合社區產業發揚「創e隙頂—小小茶博士」之相關茶藝教學、香林國小則進行生態導覽解說及自然素材創作之學校本位課程...等，皆為結合學校及社區環境、人文藝術等資源發展之特色案例。惟教育部雖已陸

續推動學校特色發展計畫，然部分偏遠小型學校雖坐擁自然資源及人文產業豐厚之條件，仍有持續發展及輔導之空間，該部允宜持續督導協助，以鼓勵學校特色及教學創意之發揮。

(六)綜上，故針對各縣市部分不宜廢除或殊具在地空間、文化風貌等特色之偏遠小型學校，宜可充分利用週遭地理環境、自然資源或地方人力師資，發展學校本位課程、跨校策略聯盟以延展教育功能，尋求學校新價值及聯繫社區文教，以充分利用在地教育資源，展現教育效益及地方活力。爰此，教育部及地方主管機關允宜鼓勵偏遠或小型學校配合在地資源，發展在地課程、特色學校，以提供多元選擇、跨校交流、活化校園空間並促進永續經營。推動特色亦不宜捨本逐末如印製大量精美印刷品或宣傳品，投入大量經費辦如煙火一剎那的活動，而忽視可長可久的方案。另親愛國小與其萬大分校與小提琴家林昭亮合作，讓學生需甚長時間完成一把小提琴製作，學習耐力、毅力宜鼓勵。

七、針對國民教育階段偏遠及小型學校新移民子女之學

習優勢及文化差異，教育部允宜規劃其父母國籍之（母語）語言、文教課程及輔導機制，系統性培育相關優勢人力，以扶植我國未來東南亞語言及外交之潛在人才，強化未來之國家競爭力。

（一）據教育部（2012）統計資料顯示<sup>11</sup>，隨新移民嬰兒出生數逐年遞增，100學年度新移民子女就讀國中、小學生數已逾19萬2千人，較99學年成長8.6%。如與93學年相較，8年來國中小學生數自284萬人降為233萬2千人，新移民子女學生數卻由4萬6千人成長至19萬2千人，遽增14萬6千人，佔國中小學生數比率亦從1.6%增至8.3%。平均每9位國小新生即有1位新移民子女，顯見未來新移民子女也將佔全國人口數極高之比例，其文化及學習上之差異性，更成為我國多元教育風貌中不可忽視之一環。

（二）又分析國中小新移民子女之父或母國籍別資料可發現<sup>12</sup>，100學年就讀國中小之新移民子女中，其父或母以越南籍計7萬1,483人最多，占37.19%

---

<sup>11</sup> 教育部（2012）。新移民子女就讀國中小人數概況分布統計(100年)。臺北市：作者。

<sup>12</sup> 資料來源同上。

，其次來自中國大陸者 6 萬 9,044 人，占 35.92%  
 ，再次為印尼籍 2 萬,8408 人，占 14.78%，三者  
 合占 87.88%；詳如下表。

表8、100 學年度新移民子女就讀國中小學生數-按父或母國

籍別分

單位：人；%

籍別	國	總計	
		人數	百分比
總計		192,224	100.00
越南		71,483	37.19
中國大陸		69,044	35.92
印尼		28,408	14.78
菲律賓		5,630	2.93
柬埔寨		4,526	2.35
泰國		4,331	2.25
緬甸		2,363	1.23
馬來西亞		1,623	0.84
日本		1,059	0.55
美國		751	0.39
南韓		613	0.32
加拿大		216	0.11
新加坡		183	0.10
其他		1,994	1.04

資料來源：教育部（2012）。

(三)新移民婚配情形以弱勢家庭居多<sup>13</sup>，透過教育作為  
 社會階層流動重要媒介，不僅促使新移民及其子女  
 適應臺灣社會，更讓下一代有社會階層流動之機會

<sup>13</sup> 教育部（2010）。第 8 次全國教育會議。教改-十大議題 06-多元文化、弱勢關懷與特殊教育。

(教育部，2010)。據研究指出<sup>14</sup>，在臺灣跨國婚姻家庭中，可能形成多種語言體系，但由於文化偏見等因素，新移民子女雖有6成7學習母語之意願，但獲得家庭支持僅為少數(1成8)，或可將此學習情境化為雙語學習之優勢，或應更進一步地規劃設計出像是語言學習、家人關係、經濟扶助與就業促進等等的整合性服務(黃沛文，2007)。又原鄉文化背景、語言習慣等因素往往影響家庭教養觀念，而原鄉母語的學習方面，則需視外籍配偶教育程度而有不同的取捨，大學程度的外籍母親對孩子所教授的原鄉語顯得成效良好，同時較能獲得家人的認同<sup>15</sup>(高淑清，2004)。此與本院訪查結果尚屬一致，由於文化思維、家庭觀念及家長教育程度等背景變項之差異，及限於師資人才之取得不易，學校在推動新移民學生學習父親或母親原鄉語文尚有極大困難。

(四)爰此，就新移民學生之學習競爭力而言，學生之學習差異係為多元文化差異並非資質上之差異，目前

---

<sup>14</sup> 黃沛文(2007)。新住民子女教育困境與因應策略。研習資訊，24(6)。

<sup>15</sup> 高淑清(2004)。外籍配偶在臺現象對社區家庭教育與政策之啟示。社區發展季刊，105，

多數學校所開設之閩南語課程較多，限於新移民東南亞語言師資聘任不易，尚須與鄰近學校或教育單位組策略聯盟以共聘師資。故針對國民教育階段偏遠及小型學校新移民子女之學習優勢及文化差異，教育部允宜規劃其父母國籍之語言、文教課程及輔導機制，辦理母語傳承課程，形成一種語言文化資產，系統性培育相關優勢人力，以扶植我國未來東南亞語言及外交之潛在人才，強化國家競爭力。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，函請教育部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見五至七，函請教育部研議見復。
- 三、調查意見四（四），函請行政院人事行政總處研議見復。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。

調查委員：趙榮耀  
周陽山  
馬以工

中 華 民 國 101 年 5 月 1 日

## 參考資料

行政院經濟建設委員會（2010）。2010 年至 2060 年臺灣人

口推計報告。臺北市：行政院經濟建設委員會。

馮朝霖、薛化元（1997）。主體性與教育權。載於林本炫主

編，**教育改革的民間觀點**，p. 69-122。臺北市：業強出

版社。

教育部（2011）。**教育統計指標之國際比較（2011 年版）**。

2012 年 1 月 30 日，取自 [http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site\\_content\\_sn=27577](http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site_content_sn=27577)

教育部（無日期）。**重要教育統計資訊**。2012 年 1 月 30 日，

取自 [http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site\\_content\\_sn=8956](http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site_content_sn=8956)

教育部（2012）。**100 學年度國中小異動一覽表**。2012 年 3

月 26 日，取自 <http://www.edu.tw/statistics/index.aspx>

陳麗珠（2006）。從公平性邁向適足性：我國國民教育資源

分配政策的現況與展望。**教育政策論壇**，9（4），101-

116。

許添明（2003）。**教育財政制度新論**。臺北市：高等教育。