

國小實施學校規模總量管制之挑戰與因應策略——以桃園市南勢與中平國民小學為例

林志龍

桃園市中壢區中平國民小學總務主任

一、前言

2019年5月7日大紀元電子報〈桃市小一新生增加75班 逾2萬2000人報到〉指出：

桃園市號稱最年輕都市，人口增加，重大建設陸續開發，創造大量工作機會，吸引眾多年輕家庭居住，也帶動新生兒潮…，包括大業國小等23所學校…。

同年8月15日蘋果即時新聞〈桃園5年增長13萬人 19個學區宅房價穩上揚〉亦指出：

據桃園市政府教育局統計資料顯示，107學年度額滿需總量管制國民小學有18間，到了該年下學期還增加至21間，不僅如此，今年9月即將入學的新生人數仍持續增加，108學年度實施總量管制的小學已大增至24間，足見人口大增下，學生就學需求之殷切。

由上二則媒體報導可知，桃園市為最年輕的「六都」城市，由於「重大建設陸續開發，創造大量工作機會，吸引眾多年輕家庭居住，也帶動新生兒潮」，故已連續多年，多所學校進行總量管制，形成學生雖居住於學區內，但卻無法就近就讀學區內的學校，造成學生的不便與家長的困擾。

每年區公所寄發新生入學通知前後，亦是各總量管制學校接獲詢問電話最多的時候。學校針對學生總量管制，若無適切的因應策略，除無法提供學生最佳學習選擇之外，也會因家長的緊張與不解而造成不必要的困擾，故需如何因應，值得探討。

二、學校總量管制之原因分析

依桃園市政府教育局資料顯示，108學年度桃園市「實施總量管制學校」主要分布在中壢（7所）、蘆竹（4所）、八德（2所）、龜山（2所）、桃園（2所）、平鎮（2所）、龍潭（2所）、楊梅（2所）、大溪（1所）等地區，共計24所學校。茲整理如下表：

表1 108學年度桃園市國民小學實施總量管制學校一覽表

鄉鎮	學校	鄉鎮	學校	鄉鎮	學校
中壢區	中平國小	蘆竹區	大竹國小	桃園區	大業國小
	興仁國小		南崁國小		建德國小
	青埔國小		光明國小	平鎮區	文化國小
	中原國小		大華國小		南勢國小
	芑里國小	八德區	大忠國小	龍潭區	雙龍國小
	林森國小		八德國小		龍星國小
大溪區	元生國小	龜山區	文華國小	楊梅區	楊光國中小
	仁和國小		樂善國小		瑞塘國小

資料來源：桃園市政府教育局(108.06.18)，由筆者整理。

依據《國民教育法》第四條「…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…」。

因此各直轄市及縣(市)政府，均訂定有各縣市國民中小學之學區劃分相關規定。但當學校學區內，由於某些因素出現學生人數大量增加時，即會出現班級學生過多，影響學生學習品質與增加教師教學負擔之情況。此時學校因容積與教室、師資等配置有限，為保障學生良好的學習環境及提高教師教學品質，即有實施總量管制之必要。

以個人服務過的平鎮區南勢國小與現在服務的中壢區中平國小為例，分析兩校學區內學生人數增加，以致形成學校總量管制的可能原因如下：

(一) 都市重劃新興社區

兩校學區內均進行都市重劃，為人口成長的新興社區、新遷入人口劇增，但原重劃區內規劃之新設校尚未完成，故新生人數超過學區學校之教育部規定上限。而導致學校總量管制。

(二) 明星學校迷思

兩校均發展有「學校本位特色課程」，南勢國小以環境教育與品格教育為主題，中平國小則為明日教學與環境教育，各自發展學校本位特色課程。且兩校課程發展與學生表現，均屢獲上級各項評鑑、競賽之肯定，故常有非學區學生家長，為幫子女選擇心中理想學校而「寄居」學區的傳聞。

（三）其他因素

兩校均鄰近工業區，交通便利，許多家長因上班動線與學生接送之便利性等因素，選擇跨區就讀。

三、有關「桃園市市立國民中小學實施學校規模總量管制作業要點」之沿革

為因應桃園市學生人口的成長快速，部份學校入學人數過多，桃園市政府教育局亦依《國民教育法》訂定有相關學區劃分法，於 2001 年 3 月 7 日發布「桃園縣國民中小學實施學校規模總量管制作業要點」，並於 2006 年 12 月 21 日修正。當時桃園縣各國民中小學即依此作業要點，於有總量管制需求時進行學校總量管制。

然此 2006 年版之作業要點之第 4 點第 1 項：「為滿足學生就學需求，新生人數超過教育部規定編班標準者應提報實施總量管制，並俟學生人數超過該學年班級飽和容量 10%再行轉介學生」、第 2 項：「特殊原因申請調整轉介標準者，經教育局核定後不在此限，惟轉介標準以 10%為上限」規定，卻於 101 學年度被投訴，投訴內容指出「桃園縣立某國民中學 101 學年度新生編班每班 37 人為編制，有違班級編制相關規定，惟桃園縣政府未予詳查即率予核備；另『桃園縣國民中小學實施學校規模總量管制作業要點』之規定與《國民教育法》之小班制精神相悖，影響教育品質等情乙案」。

此案經監察院查核後，判定此作業要點「規定學生人數超過該學年班級飽和容量 10%始行轉介，容許各校得有 10%超收額度，並使學生改分發作業在超過 10%後始行辦理，核與教育部所定編制準則、精緻國教發展方案規定尚有不符」。故被教育部國民及學前教育署督導要求修正管制要點，以落實國民教育之精緻化。

由上可知，關於學校總量管制如何妥處，方能符合中央法規、學生學習、家長民意與學校實務，不僅讓學校頭疼不已，也困擾著教育局。故桃園市政府教育局於 2016 年 5 月 10 日修正為「桃園市市立國民中小學實施學校規模總量管制作業要點」。此後市內各國民中小學即依此修正作業要點，於有總量管制需求之學校進行總量管制至今。

四、實施學校規模總量管制學校之挑戰與管理因應策略

依據個人服務過的平鎮區南勢國小與現在服務的中壢區中平國小為例，學區

內即因都市重劃，而有大量新興建案。建商常打著「鄰近國小，優質學區，就學方便」等廣告，吸引諸多年輕家庭購買入住，而使學校學區學生人數大量增加，尤其是當年度需入學的小一新生，導致新生入學人數，超過教育部規定的學校負荷量。

為保障學生良好的學習環境及提高教師教學品質，需要進行「學校規模總量管制」時，往往會形成學區家長的緊張、里長與民意代表的關心、教育主管機關的關切與校內氛圍的變化，學校行政人員必須妥善因應此等挑戰。

(一) 當學校進行總量管制時，可能遭遇之挑戰如下

1. 學區家長的緊張與不解

由於國民小學屬義務教育階段，依學區居民一般的經驗，學生入學就是「就近入學」，尤其是如前所述，當初就是因為看到「鄰近國小，優質學區，就學方便」而購屋定居的家長，他們會有「被騙」的感覺，因而不能接受。

另依「桃園市市立國民中小學學區劃分原則」，學校及區公所須於每年提報學區劃分建議案，區公所須於每年 11 月 15 日前召開學區劃分協調會，由區公所邀集各國中小及家長會代表、里長、民意代表等，評估學區附近社區之學生數、交通狀況、學校容量等因素後，認有調整之必要時，經會議決議後，每年 11 月底前送市府核定。

南勢國小即曾因學校總量管制的原因，經里長建議後協調會將校內原有的某學區劃分至與該學區相對鄰近的其他國小，而導致居民的不諒解，抗議他們家族三代都讀南勢國小，為何到了現在就不能讀了？

2. 里長與民意代表的關心

當里民緊張與不解，為何住在學校附近卻不能就近入學，而要被轉介至幾公里外的其他學校就讀？當學校無法「通融」時，往往就會轉而向里長或民意代表陳情，以期能入學就讀。里長與地方民代們基於關心校務與選民服務，也會請學校說明原因與思考有無更妥善的處理方式。然實務上，由於教育部總量管制的標準十分明確，礙於法令規定，依學校權限能思考的妥善處理方式，往往不易滿足陳情居民的需求。

3. 教育主管機關的關切

當學校無法妥善回應無法入學居民的需求時，相關教育主管機關即會接獲陳情。民意代表亦會於議會中提出質詢。故教育局甚或教育部即會針對學校進行關切與協助。如召開協調會議、全面重新檢視校內空間使用情況、希望學校能評估增班與報教育部核備增收學生 10%(每班多收 1-3 名學生)之可能性…等。

4. 校內氛圍的變化

當校內需討論增班或增收學生 10%時，校內就有可能會出現，學生合理使用校地面積分配、合理專科教室數量、班級經營及教學實施教師相對負荷量…等議題討論。在討論過程中，若稍有不慎即會形成行政、教師、家長、民意代表間的各持己見，而讓校內瀰漫緊張的氛圍。

依據上述當學校總量管制時，可能遭遇之挑戰，個人在學校管理與因應策略建議如下：

(二) 學校實施規模總量管制之管理和因應策略

1. 掌握學區人口成長變化，預估學校未來發展趨勢

- (1) 透過戶政事務所，掌握學區未來五年新生人數。
- (2) 訪查學區建案戶數，預估未來學區可能遷入人口。
- (3) 儘早與定期於校門及學校網頁，公告學校總量管制之相關訊息，使新遷入之居民能儘早獲知相關訊息，並預做準備與因應。

2. 檢視校內各種空間設施，檢討學校最適學生人數

- (1) 依教育部訂頒設備標準，以每生平均使用校地面積國小為 10.67 平方公尺為基準，按學校現有校地面積，計算學校學生人數標準總量，進行增建或新建教室之可能性評估。
- (2) 盤點專科教室、行政辦公室之數量並評估調整之可能性。透過處室合併、活化校園閒置空間及提升專科教室使用率等作為，評估學校增加班級數之可能性。

3. 善用各式溝通平台模式，保障學生最佳學習權益
 - (1) 召開總量管制協調會議，做好鄰近學校與社區家長溝通，提供家長多元選擇方案，妥善安置超額轉介學生。
 - (2) 與校內教師協調，評估依作業要點「因特殊原因申請提高轉介標準者，應檢附相關資料經由市府彙整，報教育部專案備查，惟提高轉介標準以 10%為限。」之可行性，在法令規範及教師負荷範圍內，為學生創造最大的人學數量。
4. 依規定、程序期程，報府申請學校規模總量管制、進行入學資格審查、新生報到及超額轉介
 - (1) 備妥相關資料，報府申請學校規模總量管制。
 - (3) 依規定於核定後，文到 7 日內公告周知。
 - (4) 設置並召開學生入學審查委員會，本於公平、公正、公開進行相關資格審查。
 - (5) 對於未報到之學生，務必再進行電話及書面掛號通知，以免學生權益受損。
 - (6) 相關審查及錄取訊息透明公開，務必及時及正確公布。
 - (7) 依照超額學生與家長之意願與條件，妥善協助轉介至最合適之學校。
5. 檢視每年相關流程、程序與意見，提供來年參考，滾動修正
6. 對外爭取經費資源，協助學生能安全且方便地至轉介學校就學

例如可比照偏鄉學校，申請專案經費補助，開設接駁校車。每天早上定時由原應就讀學校校門口上車，接送學生至轉介學校；放學時則由轉介學校上車，接送回原應就讀學校校門口。以減輕家長每天擔心學生必須於車水馬龍的馬路，步行幾公里，方能到達被轉介學校上學的安全疑慮或需自行接送小孩上下學之不便。
7. 全面檢視校內外發展趨勢，擬定學校規模總量管制因應之中長程計畫
 - (1) 全面檢討學校學區之劃分，均衡區域各學校發展，避免學生過度集中。
 - (2) 與鄰近學校進行課程教學策略聯盟，共同創造優質學區。
 - (3) 中期計畫：視學區及學校情況，評估教室增建可行性，進行校內增班。

- (4) 長期計畫：視學區及學校情況，協助推動重劃區內新設校之設立。

五、結語

值此少子女化浪潮襲擊之下，「學校規模總量管制」對學校而言，可說是一個甜蜜的負擔。身為學校行政領導人員，理應做好校內外之溝通協調，以增進學生最大的學習權益與保證教師的教學品質，以期共創多贏。

參考文獻

- 大紀元電子報（2019年5月7日）。桃市小一新生增加75班 逾2萬2000人報到。取自<https://www.epochtimes.com/b5/19/5/7/n11239081.htm>
- 蘋果即時新聞（2019年8月15日）。桃園5年增長13萬人—19個學區宅房價穩穩上揚。取自<https://tw.appledaily.com/property/20190815/NTZFJNWOQRCH6G6YX5MRWU3IO4/>
- 桃園市政府教育局（2019年6月18日）。桃園市總量管制國民小學 108 學年度暑假轉學作業資訊一覽表。取自<https://www.tycg.gov.tw/uploaddowndoc?file=hotnews/201906181739190.pdf&filedisplay=108%E7%B8%BD%E9%87%8F%E7%AE%A1%E5%88%B6%E5%AD%B8%E6%A0%A1%E6%9A%91%E5%81%87%E8%BD%89%E5%AD%B8%E4%BD%9C%E6%A5%AD%E4%B8%80%E8%A6%BD%E8%A1%A8.pdf&flag=doc>
- 監察院（2013年11月4日）。調查報告102年11月4日院台調壹字第 1020800435 號派查函暨相關案卷宗。取自<https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?n=133&CSN=1&page=106&PageSize=20>

