學校不見了？—再思偏遠地區中小學併校廢校議題

陳韻如
國立臺灣師範大學教育系博士候選人
臺北市立大學附設實驗國民小學專任教師兼研發處課程組長

壹、前言

在當前城鄉差距擴大與高度都市化影響下，各項資源分配不均，偏遠地區小型學校規模萎縮、就學人口減少，社區人口老化、外移嚴重等問題早已不是新聞。但這些偏遠地區學校學生家庭社經地位多屬不利，非但家長實際參與校務的意願及程度不高，整體社區對學校教育的直接支援亦嚴重不足，因此其教育資源運用與教學成效和都市地區相較下自然更趨弱勢。若有機會走訪偏鄉，將不難發現政府雖長年挹注經費供學校購置圖書、資訊等資源，卻常因師資不足、缺乏訓練而未達預定的效益，非但資源塵封，也可能使各界質疑投資偏遠地區學校的成效。另外對任教於小型學校的教師而言，編制原本就少，又須兼任沉重的行政工作，再加上生活不便、進修機會不多、成就感不高等因素，導致流動率居高不下，使得偏遠學校成為新手教師訓練中心，學生受教權亦未能獲得充分保障。因地處偏鄉、學校人數不多，同儕互動略顯不足，非但整體學校、班級與學生競爭力無法提升，與一般平均水準相較仍存有差距(徐易男，2005)。

根據 1999 年到 2006 年統計數據，全臺已有 144 所學校面臨整併命運，而目前積極進行整併的縣市多是以農業為主且財政較為困窘的縣市，其裁併校對象多數是偏遠地區、處於家庭與經濟雙重弱勢的學校與學區，併校、廢校是否可能讓偏遠地區學童再次陷入除經濟、文化等不利因素外的第三重弱勢，值得重新審視 (黃俊傑，2008)。基於此，本研究試圖分析偏遠地區併校、廢校相關議題之正反面論述，並提出在當前教育局勢中可能較為適宜的做法與建議。

貳、偏遠地區學校併校、廢校議題之正反面論述

一、贊成併校、廢校之論述分析

Nelson(1985)指出學校整併係指當局基於教育和經濟上的考量，將兩所或兩所以上的學校合併成一所學校的作法(轉引自張國輝，2005)，而影響學校整併的內外在因素複雜，如學區人數減少、教育經費縮減、考量規模經濟效益、社區需求性降低、教育法令與政策的改變等。歸納相關研究傾向贊成將小型學校裁併的理由大致可分為三點：首先，學者普遍認為列為裁併重點的小型學校因規模過小，導致規模不經濟，意指每位學生的單位成本過高，站在投資教育和預期成效的立場不夠符合教育投資效益，因此主張朝學校最適經營規模的方向調整(方吉正，1999；何肯忞，2004；徐易男，2005；陳賢舜，2000；陳麗珠、陳憶芬，1995；曾南薰，2004； Friedkin & Necochea,1988;Haller &Monk, 1988; Lee & Smith, 1997)；其次，主張政府

裁併校政策應多方考量資源分配、環境優勢和競爭力，且表示在學業成就與各方面表現傑出的學生大多出自規模較大的學校，因此強調整併學校後應能克服因人數過少、地處文化不利地區，競爭力無法提升的缺失 (邱玉玲，2006；徐藝華，2006；曾南薰，2004；Lee & Leob,2000 ;Monk& Haller, 1993)；最後，由於少子化和都市化，導致人口外移俱增，除使城鄉差距日漸嚴重外，學校更面臨招生壓力，使裁併校議題日益被關注，因而主張更須加速整併工作，一則提升教育品質，一則積極配合課程改革之方向(吳政達，2006；曾永福，1996)。

弔詭的是原先小型學校的主要特點，如低師生比和小班規模應該都是有效落實啟發式教學法、鼓勵師生互動、促進學生創意思考的有利條件(許若松，2006；陳啟榮，2006；藍天，2001)。但在面臨學校整併時，反而成為小型學校的致命傷。贊成併校、廢校者傾向認為所謂小班規模將使學生間的互動與社會性刺激變少，導致競爭力不足，難以提升學業成就與學習動機，學習氣氛也較一般學校薄弱，不利其群性發展(陳啟榮，2005)。而低師生比除了將導致教育經費負擔沉重外，更無法在學業成就與學習測驗上顯現出投資效益，在鄧明星(2005)的研究中也得到類似的結論。其以花蓮縣為例，顯示大型學校學生的基本學力測驗成績明顯高於中型學校，而中型學校的成績又高於小型學校。中型學校學生成績可大致貼近花蓮縣全縣的平均成績水準，但小校的成績卻幾乎都低於全縣的平均成績。由以上歸納可知贊成小班小校學校整併者認為此法可達到節約教育經費、提升教育品質、增進師生互動機會、提升學生競爭力、有助於推展課程統整等效用，但關於此派贊成的說法與理由，亦有相對的反對意見，兩造說法莫衷一是，目前尚無明確的共識。

二、反對併校、廢校之論述分析

小型學校整併的起因多半基於教育成本與效益，其後涉及因素廣泛，不同角度的觀察者亦有不同強調重點。首先，反對併校的理由主要是因為國民有權接受教育的神聖性，如《憲法》即強調國民的教育權利應該得到尊重。政府教育優先區的劃定指標，其中一項便是山地、鄉村及偏遠地區，這些地區普遍存有許多小型學校。因此補助其教育經費、提供更多教育資源，對於促進教育機會均等、實現社會正義皆有助益(許添明、廖鳴鳳，1998)。

有研究者即從教育機會均等的角度切入，探討偏遠地區學校整併問題。因為所謂教育機會不均等主要是因職業與社會階級差距，以及性別、種族、宗教、經濟等條件上的差異、地域差異所引發的(郭為藩、高強華，1988)。其中因受不利環境影響所形成的語言表達不佳、行為表現不適當等因素，已成為部分弱勢學生繼續接受教育的障礙 (林清江，1988)。因為地域差異所造成的教育機會不均等是當前世界各國常見的教育缺失現象，而臺灣城鄉教育不均衡固然時有所見，但後果不應由下一代承擔。因此學者

主張教育機會均等的深層意義應包含使文化不利地區學童享有均等的受教機會，不僅要使其獲得教育機會，更要加強補償教育，以彌補其文化經驗之不足(林清江，1988；郭為藩、高強華，1988)，才是社會正義的具體表現。

其次，偏遠小校是當地社區的精神象徵，如被撤併，社區將失去文化與認同。學校的設立可說是種公共服務，不僅提供偏遠地區下一代正規教育，更主宰了社區生命力的存續。另外小校也是偏遠地區的公共財，不僅提供教育服務，也為偏遠社區提供多樣性的社會服務。因此，學校是社區的文化中心，而社區是學校的資源教室。偏遠地區若失去學校，將缺乏足以凝聚住民情感與生活的場所，無法做知識的代間交流與傳遞；而面臨裁撤的學校，亦將因為沒有附近社區的依附，無法真正推動資源整合和終身學習。兩者的關係若面臨解構，將嚴重衝擊社區整合和文化傳承 (徐明珠，2006)，對學校當局與當地社群而言，絕非是福氣。

陳幸仁與王雅玄於 2007 年在《臺東大學教育學報》發表之論文中即援引 Hampel(2002)的個案研究來說明學校與社區間的依存關係。Hampel 在訪談許多鄉村居民後發現，大部分人們珍視鄰近學校，視其重要性等同於該社區的「心靈」(heart)與「靈魂」(soul)」，說明學校是該社區每個人生命史的片段記憶，尤其偏遠學校更是當地居民共同的集體記憶，這份特殊情感使得在地民眾與學校間成為不可分割的整體。陳幸仁、王雅玄實際走訪臺灣離島偏遠地區國中亦發現，偏遠地區小校對營造組織學習文化的優勢，如學校規模小而巧，使師生關係零距離，有助於亦師亦友校園氣氛的生成；偏遠小校形塑出強烈的社群感、以校為家的精神，有助於凝聚全校師生的向心力；少量的教職員編制使偏遠小校領導呈現出柔性關懷和授權風格，有助於展現授權領導以提升教師權能感。

最後，站在學生的立場思考，偏遠地區學校不能輕易整併，乃是因為顧慮其學習、生活適應與課程銜接。林孟儀與林妙玲(2006)為《遠見雜誌》書寫的專題報導〈我的學校不見了？上學好難〉一文中，以已然遭政府廢除掉的 100 多所小學的學生為例，說明偏遠地區學校整併後的學童處境。自從當地學校被廢掉後，因居住地與求學地兩端距離實在太過遙遠，有些學生逼不得必須離家、選擇住校，或者每天得耗上整整一個小時，在癲頗不平的曲折山路上來回通勤，在在都增加了無謂的交通時間與適應風險。而正處於小學階段的學童離家住校，容易因缺乏家庭支持，不利於其性格穩定性與學習，洪蘭教授即一針見血地指出：「(孩子)他會覺得他是被遺棄的小孩，一輩子沒有安全感！」事實上，廢掉一所學校，除了衝擊學生受教權外，對山巔海角偏遠地的社區與文化的延續，也都會產生相當大的影響。延續上一段落的討論，對於許多偏遠地區社區與民眾而言，學校其實不只是學校，而是地方的精神堡壘、教育中心。在偏遠地區，學校猶如地方上的智庫，校長更宛如文化首長，

其地位絲毫不亞於村里長。社區中的學校若是廢棄了，有些居民為了孩子的教育問題，也許只好選擇外移，而異鄉遊子原本想要返鄉，也可能因為故鄉沒有適合的學校可以讓孩子們讀書而作罷，長期惡性循環下去，恐怕會加速偏遠地區部落與社區的沒落(徐明珠，2006)。

參、對當前教育局勢可能較為適宜的作法與建議

目前各級教育單位與學界抱持傾向裁併校理由可歸結為三項：一是節省教育經費支出、提升教育投資效益；二是藉由學校整併將學生移到人數較多的學校，以求增加同儕互動、提升學習效果；三是藉以支持政府政策與課程改革的推動。關心教育的洪蘭教授曾針對政府學校整併作法提出批評說道：「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，心智的啟發怎能用錢來算？」洪蘭指出，裁併校第一個可能產生的問題就是中輟生增加。回顧歷史，在 1940 至 1950 年代，當時臺灣國民所得只有 100、200 美元，都還有一村一學校政策。對比過去，臺灣目前的國教現場，卻是經費拮据。各地方政府勒緊褲帶，於是，占各縣市總預算平均約四到五成的國教預算，成了最醒目的標靶。但其實這些預算中，有八成以上是用於支付教師薪資與退休撫恤費，實際上真正用在學生身上的經費其實不如想像中充沛(林孟儀、林妙玲，2006)。雖然，我國政府近年來已參考英國教育優先區的作法，撥經費預算添購器材、增加設備，嘉惠許多偏遠地區學校，如離島或山區小校的辦學，透過專款補助，或許已使原先因文化地理不利的教育資源分配問題獲得改善(陳奎憙，2001)。但偏遠地區學校除了需要政府重新分配有形的、實質的教育經費外，更需要投注無形的師資、訓練與支持，雙管齊下、在地耕耘，以確實提升經費投注與人力投資效益。

反觀美國，Cutshall(2003)認為當時布希總統於 2001 年曾頒布《帶好每一個學生》(No Child Left Behind Act)法案，即是重新宣告各地學校應致力於創造小而美的學習社群。Cutshall 藉此力陳小班小校能提升學校效能，其實並不是因為其規模較小之緣故，而是來自小班小校容易創造教師合作的氛圍與協同教學的同僚專業關係，能給予學生較為有彈性與積極性的即時性回饋。黃俊傑(2008)借用 John Rawls 的話說：「正義不能允許為了大多數人的更大利益而犧牲少數」。縱然隨著全球整體大環境的劇變，偏遠地區小校整併或許有其政策面的必然性，政府仍須針對各級學校、不同地區與脈絡，審慎而全面地進行個別性、整體性的考量，盡力研擬出相關之的配套措施，務必顧慮併校後可能產生的問題，如學生接送、住宿與課程銜接、生活適應問題，整併學校編制內教師轉介他校之機制與原則，整併後對當地社區與民眾、文化、生活之影響評估，整併後校園的使用與規劃等層面。建議政府相關當局在考量是否要關閉偏遠小校前，先傾聽當地社群與住民的心聲，或以主動舉辦公聽會方式來廣納民意以促進雙方協商對話，

突破僅以財政支出為教育決策唯一考量之窠臼，全面地、通盤地多加權衡輕重，使學校、社區與當局能在協商後，達成三方共識(陳幸仁、王雅玄，2007)。

肆、結語

教育，是國家當前最重要的投資；人才，是社會未來最關鍵的資產。當世界各國都極力進行教育改革，思索如何提升學校教育品質與學生素質的議題之時，臺灣萬萬不能在這場競爭中失去動力，喪失登躍上世界舞台的機會。縱然，受少子化與總體生育率降低風潮所及，學校整併似乎無可避免，尤其是處於弱勢的偏遠地區學校，情況更為不利。無論各界爭辯的關鍵是否聚焦於投資效益、教學品質等因素，如何兼顧學生基本受教權以及有形、無形的教育經費分配與投資，都將會是嚴酷的考驗。偏遠地區學校教育與師生權益需要更多的關注，衷心企盼未來不會再發生因學校整併後造成學生適應不良、社區文化面臨瓦解的現象。既然今日政府對教育經費的運用與臺灣學生實際能力、公民素質將左右未來社會發展趨勢，那麼偏遠地區中小學併校、廢校的相關議題就值得持續關注、討論與研究。

參考文獻

■ 方吉正 (1999) 。學校規模在教育品質的效應探討。**教育資料與研究，27**，51-57。

■ 何肯忞 (2004) 。學校合併面臨左右兩難：美國與臺灣的經驗。**基礎教育學報，13(2)**，160-161。

■ 吳政達 (2006) 。少子化趨勢下國民中小學學校經濟規模之政策研究。**教育政策論壇，9(1)**，23-41。

■ 林孟儀、林妙玲 (2006) 。我的學校不見了？上學好難。**遠見雜誌，243**，150-160。

■ 林清江 (1988) 。**教育社會學新論**。臺北：五南。

■ 邱玉玲 (2006) 。裁不裁併大有關係。**師友，470**，40-43。

■ 徐明珠 (2006) 。少子化時代教育應有的對策與行動。臺北：財團法人國家政策研究基金會。

■ 徐易男 (2005) 。小型學校整併之可行性分析－以高雄縣爲例。**學校行政，37**，182-195。

■ 徐藝華 (2006) 。與時間賽跑的學校：裁併學校的啟示。**師友，466**，1-6。

■ 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**(未出版之碩士論文)。國立臺南教育大學教育經營與管理研究所，臺南。

■ 許若松 (2006) 。輕言併校斲喪教育根本。刊登於**中央日報**2006年4月26日第9版。

■ 許添明、廖銘鳳 (1998) 。我國教育優先區問題與對策：以花蓮縣第一年時間經驗為例。**教育研究資訊雙月刊，6(6)**，100-120。

■ 郭為藩、高強華 (1988) 。**教育學新論**。臺北：中正出版社。

■ 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。**臺東大學教育學報。18(2)**，1-30。

■ 陳奎憙 (2001) 。**教育社會學導論**。臺北：師大書苑。

■ 陳啟榮 (2005) 。臺灣國民小學的迫切危機與解決策略。**南縣國教，19**，46-47。

■ 陳啟榮 (2006) 。裁併小班小校教育議題之分析。**臺灣教育，638**，38-41。

■ 陳賢舜 (2000) 。**南投縣小型國民小學合併之研究**(未出版之碩士論文)。國立暨南國際大學教育政策與行政研究所，南投。

■ 陳麗珠、陳憶芬 (1995) 。小型學校合併的成本效益分析。**教育學刊，11**，76-103。

■ 曾永福 (1996) 。小型學校的困擾。**師說，89**，26-27。

■ 曾南薰 (2004) 。小型學校整併必要性之探討。**現代教育論壇，11**，19-26。

■ 黃俊傑 (2008) 。小校整併政策芻議。**學校行政，56**，155-169。

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

■ 藍天 (2001) 。偏遠學校合併之省思。**師友，413**，56-57。

■ Cutshall, S. (2003). Is smaller better? When it comes to schools, size does matter. *Techniques*, March, 22-25.

■ Friedkin, N. E., & Necochea, J. (1988). School size and performance: A contingency perspective. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 10(3), 237-249.

■ Haller, E., & Monk, D. (1988). New reforms, old reforms, and the consolidation of small rural schools. *Educational Administration Quarterly*, 24, 470-483.

■ Lee, V. E., & Smith, J. B. (1997). High school size: Which works best, and for whom? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 19(3), 205-227.

■ Lee, V. E., & Leob, S. (2000). School size in Chicago elementary schools: Effects on teachers' attitudes and students' achievement. *American Educational Research Journal*, 37(1), 3-31.

■ Monk, D. H., & Haller, E. J. (1993). Predictors of high school academic course offerings: The role of school size. *American Educational Research Journal*, 30(1),3-21.