

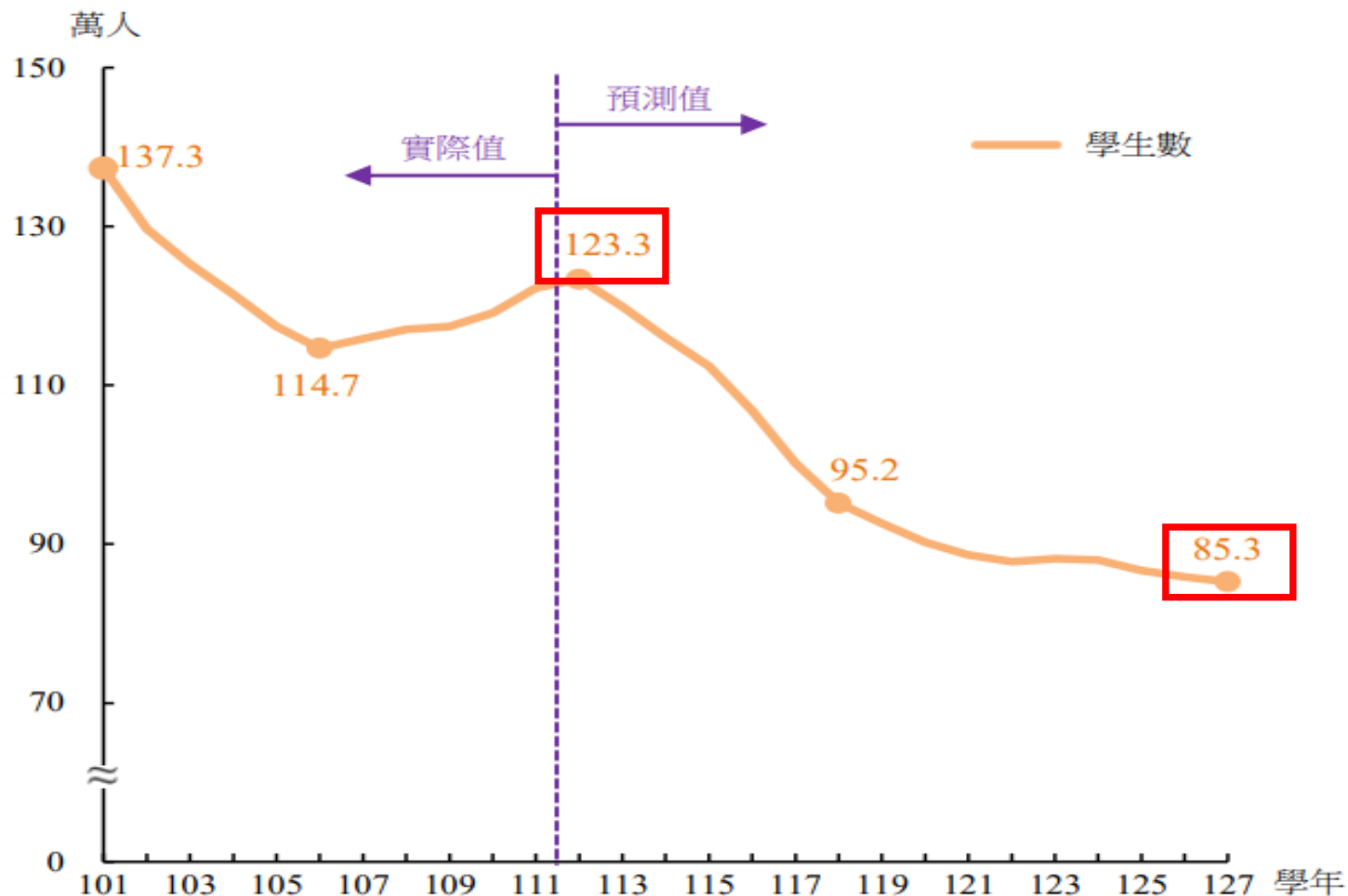
彰化縣政府停辦潭墘國小 &小校裁併問題 調查案

調查委員：葉大華、施錦芳

113年5月22日



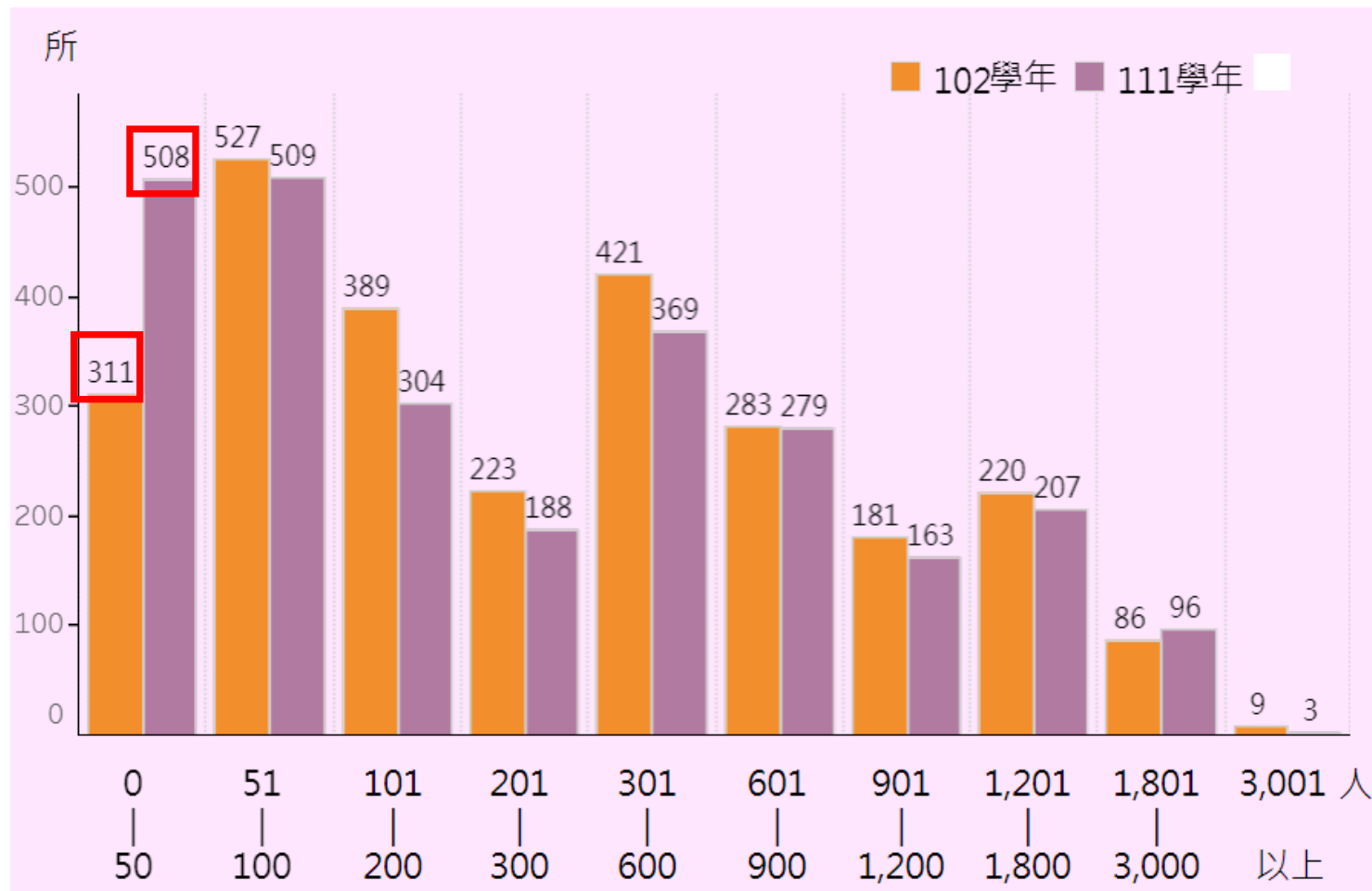
少子女化趨勢衝擊整體教育系統



資料來源：教育部112年「各教育階段學生數預測報告(112~127學年度)」

- 國小學生數112學年度尚有123萬人，惟預計於118學年度少於百萬人。
- 未來15年國小學生數預估將減少將近40萬人左右。
- 顯示臺灣已進入超低生育水準時代，少子女化趨勢亦衝擊整體教育系統。

50人以下小校林立現象將形成骨牌效應

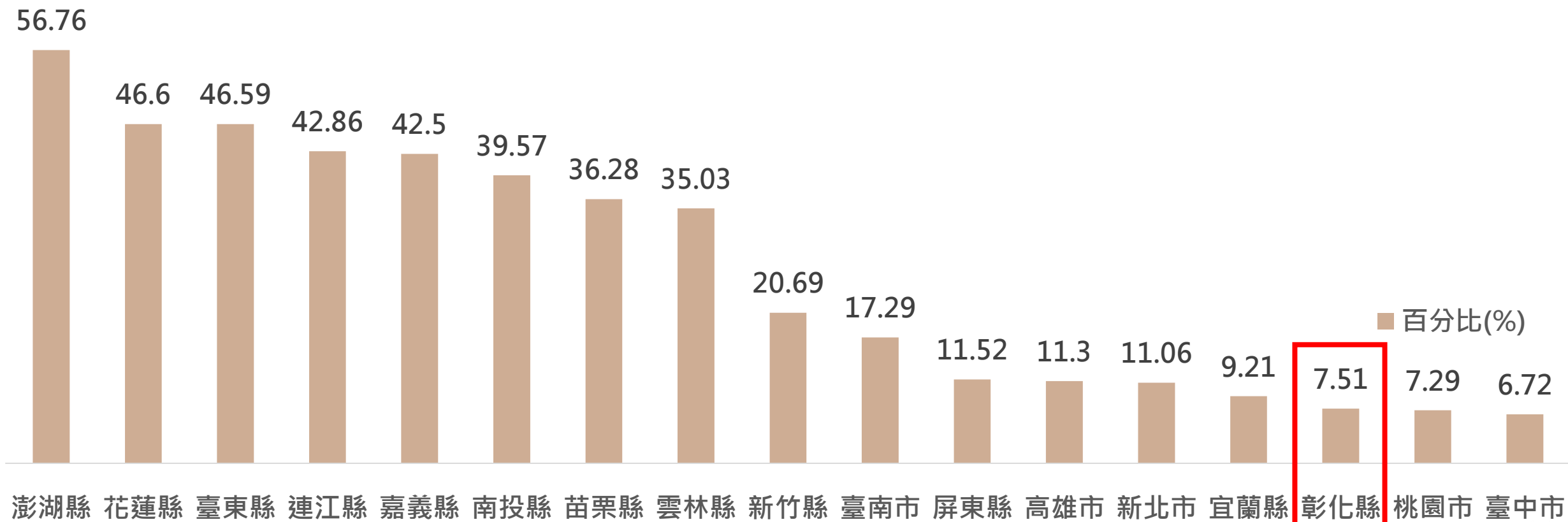


資料來源：教育部統計網

- 111學年度少於50人小學已達508所，相較102學年度311所，增幅達63.34%，占整體學校近2成；小校林立現象將更為普遍，近年更衍生諸多小校裁併校爭議問題。
- 未來甚至將自小學延伸至國中，形成骨牌效應，此為我國國民教育之一大警訊。

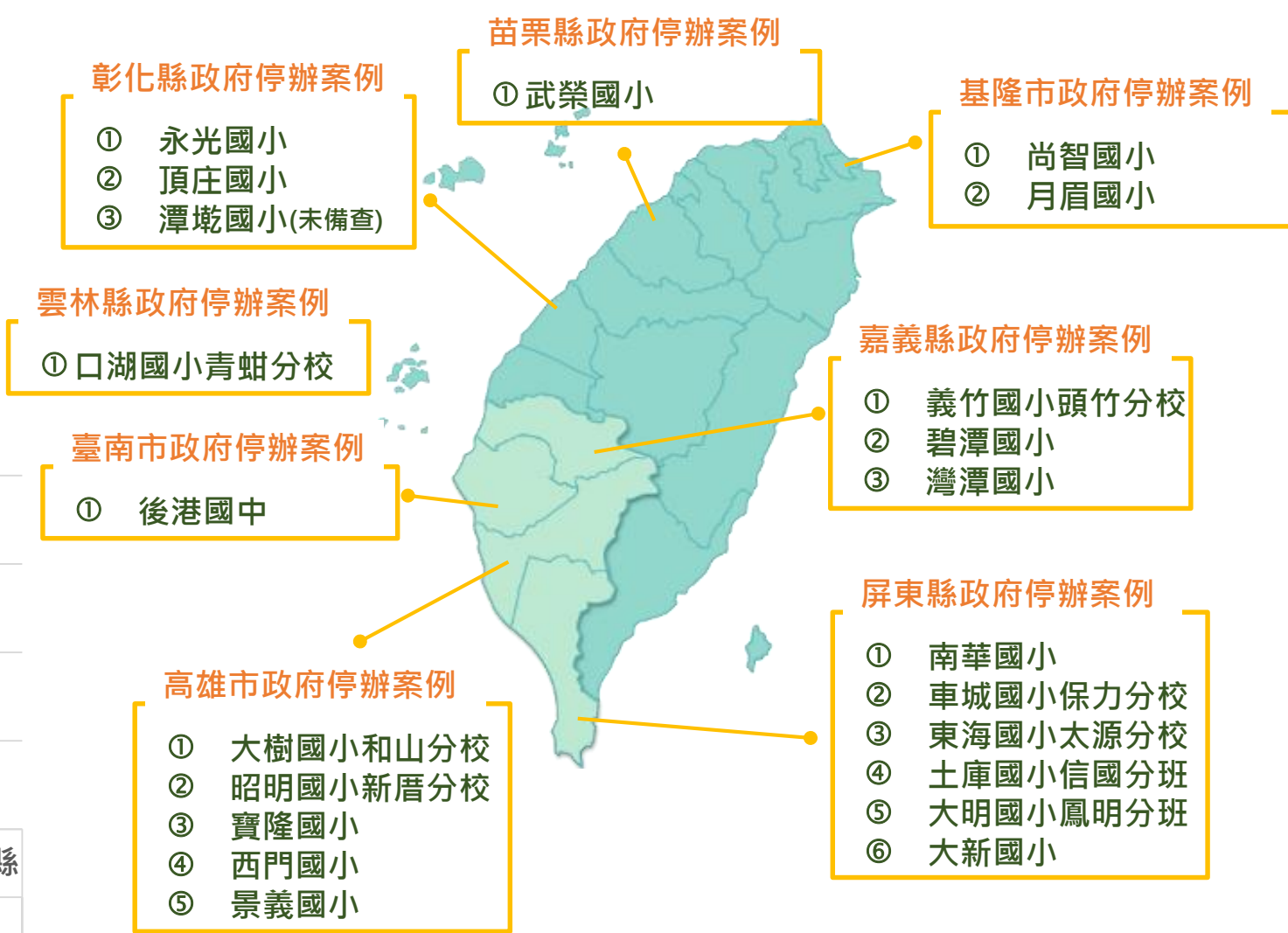
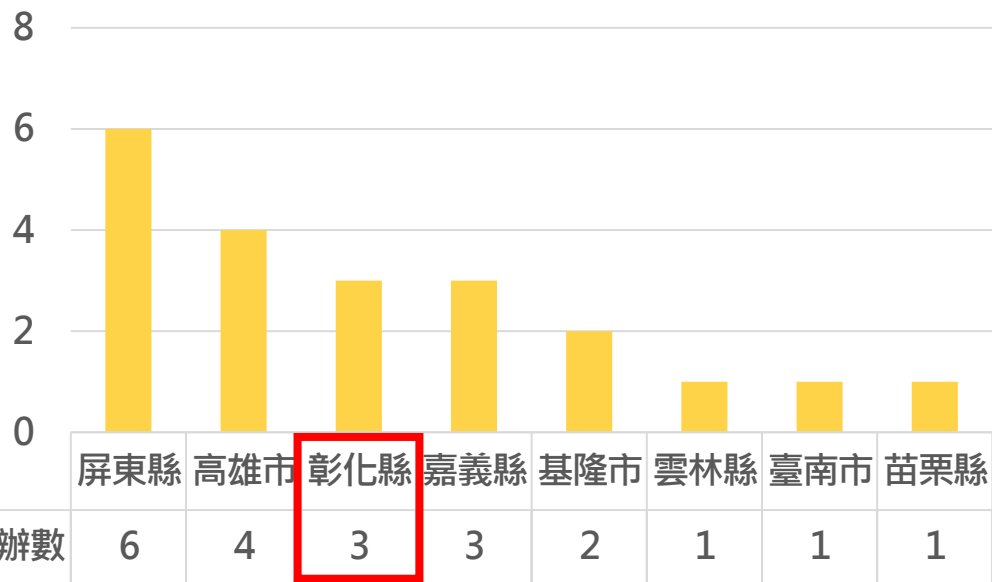
部分縣市小校比例占4成以上

- 112學年度50人以下國小以澎湖、花蓮、台東、連江及嘉義縣為最多，則占該縣市學校數4成以上。



108-112學年度各地方政府停辦國中小情形

- 108-112學年度合併或停辦國中小計26校，其中停辦22校、合併4校，以屏東縣最多。
- 另據報導，113年全國預計將有18所國小停辦，為近10年最多！



停辦前地方政府得辦理混齡教學或編班及委託私人辦理

早於106年制定的**偏鄉教育條例**及**公立國中小變更或停辦準則**均提供地方政府辦理**混齡教學或編班之多元選擇**，亦可**委託私人辦理**，或可依103年**實驗教育三法**透過鼓勵教育創新與實驗，保障學生學習權及家長教育選擇權。112年6月修正**國民教育法**更強調**規模較小之學校得實施混齡教學或混齡編班**，以增進學生學習成效。

公立國中小合併
或停辦準則
(現為公立國中小
變更或停辦準則)

- ① 106.1.9制定：學校合併或停辦應確保學生就學權益，**學生總人數不滿50人之學校**，地方主管機關得鼓勵學校採取**混齡編班、混齡教學**方式，或將學校委託私人辦理。
- ② 112.12.18修正：學校之合併或停辦應確保學生就學權益，**規模較小之學校**，地方主管機關得鼓勵學校依偏遠地區學校教育發展條例、國民小學與國民中學**混齡教學及混齡編班實施辦法**相關規定，採取**混齡編班、混齡教學**之方式或將學校委託私人辦理。

偏遠地區學校教育發展條例
(106.12.6制定)

主管機關就偏遠地區學校之組織、人事及運作，得**混齡編班或混齡教學**，並依需要彈性設置行政組織。

國民教育法
(112.6.21修正)

規模較小之學校，為增進學生學習成效，得**實施混齡教學或混齡編班**；其實施方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

調查發現:裁併小校前地方政府三種因應模式

- 各地方政府依法實質掌握學校合併或停辦主導及決策權，現行所廢小校多為偏鄉農村，涉及地方城鄉均衡發展，究竟協助小校「永續發展」或是放任小校「安樂死」，端賴各地方政府首長重視程度，而有不同作法：

1

學校停辦前，先進行轉型發展計畫，並提供諮詢或輔導訪視機制，如：高雄市、新北市、新竹縣、宜蘭縣、臺南市等。

案例

- 高雄市109學年度學生總數未達40人國小共15校，均提報「轉型優質永續發展3年計畫」並提交教審會審查通過。
- 為協助各校落實永續發展3年計畫之執行，提供學校建議，於每學年度到校進行輔導訪視。



本院訪視高雄木柵國小發展學校特色課程

調查發現:裁併小校前地方政府三種因應模式

2

辦理學校停辦程序前，優先採**分校或分班方式**辦理，如：
嘉義縣：連續2年學生人數未達20人，得優先改制為分校或停辦。
雲林縣：當學年度有2個年級以上無學生者，應改制為隸屬其他學校之分校。
花蓮縣：分數在15分以下者，優先改制分校或分班。

案例

- 嘉義縣偏鄉學校**茶山水**教育資源中心，過去結合梅山鄉及阿里山鄉等4所偏鄉學校，聯合舉辦校慶與校外教學活動、搭建學校**軟硬體設備與人力分享平臺**、**發展共學課程**，共享教育資源。
- 雲林縣於110年將北港鎮越港分校改為**越港國小**，推動**智慧教育中心**，向下紮根AI智慧教育；另106年將虎尾鎮**拯民國小**改制為**公辦民營實驗教育學校**，成功轉型。

調查發現:裁併小校前地方政府三種因應模式

3

現行僅依人數就送專案評估未採取其他改制或輔導轉型手段，則只有彰化縣、臺中市及南投縣。

• 本院諮詢專家學者指出



國中小合併、停辦議題受到政治力極大影響，當政府對於學校教育資源整合沒有明確或持有特定想法時，皆可輕易從法令找到切入點，作為強化自身既定立場合法性藉口。

地方政府未思考學生就學權益，50人以下學校可進行混齡教學，但以人數目標管理是非常不合理。

• 本院審酌諮詢專家學者意見，認為地方主管機關應深入了解學校經營困境，並提供相應協助，且不應僅只以學生人數作為學校存廢標準，並應採漸進式處理(如分校、分班、共學等)或試行轉型發展方案，以利小型學校轉型發展，並減緩突襲式裁併校對於學生及社區之負面衝擊及影響。

2023/04/26彰化潭墘國小學生的陳情信

No. _____

校長姐姐像哥哥姐姐，會在上課時
交和水果來充電，空室裡的
校門口有志工爸爸為我們交
有多媽每天為大家煮好吃的午
個，可是我們就像一個大家
潭墘國小自然分小、學生只有21
要請您多多潭墘村和我的學校。
)我有一個心志出充)就是我想
我是潭墘國小的一年甲班學生
的班員您好！

如果廢校，將無法再使用新建好的圖書館以及上游游泳課，也會讓阿公、阿嬤必須帶他們去更遠的學校上課，路途遙遠且危險，希望潭墘國小不要被消失.....等語

彰化縣政府4年內停辦大城鄉3所國小小校

- 據訴，彰化縣政府以少子女化招生不足、節省公帑為由，陸續於109年及110年關閉該縣大城鄉永光國小及頂庄國小，又於112年關閉該鄉潭墘國小，引發潭墘村民、學生及家長陳情抗議。
- 彰化縣國中小合併或停辦辦法第4條：學校當學年度全校學生數（不含幼兒園）本校人數40人以下、分校人數20人以下，且新生人數未達10人者，應於當年度11月20日前提出彰化縣小型學校發展評估指標試算積分表及評估報告書，送彰化縣政府辦理專案評估。



停辦小校應落實之程序

專案評估

地方政府應擬具校園空間利用與財務支援計畫，目的係期透過邀請學者專家、家長代表、學校教職員代表、地方社區人士參與專案評估，從客觀評估項目瞭解學校狀況，與地方政府共同研商學校可能發展方案。專案評估項目如：學生數、學區內學齡人口流失情形、社區人口成長情形、與同級公立學校距離、與鄰近學校間公共交通工具、校齡、合併後學校是否需再增建教室及設備、教室屋齡、社區或部落文化傳承及經濟發展、社區對學校之依賴程度、其他地方主管機關指定之項目。

公聽會

目的係廣泛蒐集停辦學校學區相關利害關係人之意見，以作為後續各地方政府審查之參考，學生亦可於上開公聽會中陳述意見，各地方政府亦於公聽會上就相關人員等所提出之意見作成公聽會紀錄。

教審會 審議

專案評估結果及公聽會紀錄等，必須送教育審議委員會審議後，送教育部備查。參與人員依教育基本法規定，包含教育學者專家、家長會、教師會、教師工會、教師、社區、弱勢族群、教育及學校行政人員等代表。

立法理由：明定民主參與程序與後續空間利用規畫應納入程序，讓與政策相關各群體及利害關係人得以參與決策並表達意見。

彰化縣政府近年辦理小校專案評估情形

年度	鄉鎮市	學校名稱	學生人數	停辦結果及理由	年度	鄉鎮市	學校名稱	學生人數	評估結果
108	大城鄉	頂庄國小	32	<u>自109學年度停辦 永光國小</u> 1. 未來5年新生人數均未達10人 2. 108學年度跨區就讀人數比例47% 3. 縣府審查分數為當年度最低分	110	大城鄉	潭墘國小	29	1. 學校經濟規模也是很 重要，應思考預算及師資最佳化。 2. 請學校設立KPI， 檢視可否降低學習 扶助未通過率，並 思考學校特色。
		潭墘國小	33			溪州鄉	○○國小	35	
		永光國小	38				○○國小	40	
	芳苑鄉	○○國小	38			永靖鄉	○○國小	36	
	埔鹽鄉	○○國小	40						
年度	鄉鎮市	學校名稱	學生人數	停辦結果與理由	年度	鄉鎮市	學校名稱	學生人數	停辦結果及理由
109	大城鄉	潭墘國小	28	<u>自110學年度停辦 頂庄國小</u> 1. 未來5年新生人數均未達10人 2. 縣府審查分數部分為當年度最低分	111	大城鄉	潭墘國小	29	<u>自112學年度 停辦潭墘國小</u> 1. 未來5年新生人數均未達10人 2. 113、114學年度新生均僅有2人 3. 連續4年進入專案評估，學生人數未有明顯成長
		頂庄國小	33			○○國小	33		
	竹塘鄉	○○國小	35			溪州鄉	○○國小	34	
		○○國小	36			永靖鄉	○○國小	34	
	埔鹽鄉	○○國小	36			竹塘鄉	○○國小	35	
	永靖鄉	○○國小	38						

調查發現:彰化縣政府停辦潭墘國小未凝聚社區共識、踐行程序正義

專案 評估

期透過邀請學者專家、家長代表、學校教職員代表、地方社區人士參與專案評估，從客觀評估項目瞭解學校狀況，與地方政府共同研商學校可能發展方案。

111.12.9

彰化縣政府辦理5校專案評估，決議：

- 1.針對少子化趨勢下，導致學區學生數不足，應採因應小校資源放大，實施個別化教育，突破教學困境；學校應思考如何發揮學校特色及優勢，吸引學生就學。
- 2.學校辦學在於學習力及財政，而學習力考量優於財政考量，學校應針對少子化實施個別化教育及KPI指標。

未見有何討論潭墘國小
停辦事宜！

112.1.16

彰化縣教育處簽呈：經查潭墘國小目前學生數29人，考量該校未來5年學區新生人數中，學生數皆為40人以下、新生數皆未達10人，且113及114學年度每年僅2人，與大城國小車程僅5分鐘近便性等因素，擬於112年2月初擇日在該校辦理停辦公聽會。

彰化縣政府未充分討論學校未來可能發展，即上簽遽下結論並公告辦理潭墘國小停辦公聽會，致使國民教育法明定學校停辦前應進行專案評估之目的流於形式！

調查發現:彰化縣政府停辦潭墘國小未凝聚社區共識、踐行程序正義

公聽會

目的係廣泛蒐集停辦學校學區**相關利害關係人**之意見，以作為後續各地方政府審查之參考，**學生亦可於上開公聽會中陳述意見**，各地方政府亦就相關人員等於公聽會上所提出之意見作成公聽會紀錄。

112.2.24

彰化縣政府舉辦**潭墘國小停辦公聽會**。當日公聽會決議：本次公聽會結束後，**依據公聽會與會人員意見、彰化縣小型學校發展評估指標、校園空間利用及財務支援計畫等因素辦理後續教育審議委員會審議事宜**。

然與會人員多持反對意見🔥：

教育目的是辦好學校**不是只有數人頭**。為何不**朝向分校、分班**思考？

這個學校是潭墘人出錢出力撐出來的，要廢校，沒這麼簡單

這是潭墘人的學校，潭墘人溫文誠實，所以要**受人宰割**

學校不只興學，還連結社區人文情感，教育百年大計**不應用廢校成本來衡量**



潭墘國小圖書館

調查發現:彰化縣政府停辦潭墘國小未凝聚社區共識、踐行程序正義

教審會
審議

專案評估結果及公聽會紀錄等，**必須送教育審議委員會審議後送教育部備查。**

112.3.13

彰化縣政府教審會決議:

- 1.潭墘國小**113及114學年度**每年新生數僅**2人**，未來5年學生數皆為40人以下、新生數皆未達10人。為**促進學生同儕互動及群體多元學習**，通過潭墘國小自**112學年度起停辦**。
- 2.未來如有增加返鄉人口並提升該地學齡學生數，亦可研議復校之可能性。

112.4.17

彰化潭墘國小**反廢校聯盟**至縣府抗議。

112.7.14

臺中高等行政法院**112年度停字第7號**裁定**駁回停止處分執行**。

112.7.27

教育部**訴願決定駁回**，原處分應予維持。目前行政訴訟中。

惟自公聽會舉辦到召開教育審議委員會**決議停辦期間僅僅2週**，**時間過短肇致在地民眾無法充分表達不同意見**。本院於**112年5月16日**現地履勘時，**仍可見學生、家長及社區人士持反對意見**，村長及居民刻正尋求司法救濟程序中。

調查發現:彰化縣政府未運用多元工具協助潭墘國小發展轉型

彰化縣政府表示：



1. 混齡是教學的一種方式，是在不得已原因(如交通困難)，混齡教學並非萬靈丹。
2. 潭墘國小報到率僅5成，且明後年新生僅餘2人，隔代教養及單親問題嚴重，主要仍**考量學生受教育的品質**。

惟據本院專家學者指出：

彰化未做偏鄉小校輔導，導致居民連續受傷

彰化縣政府**無能力處理小校問題**，是糟糕且不負責任政策，最後廢校時再請學生發聲已經遲了，且走到那一步，學校已經很困難了

潭墘國小是**沒有善意溝通的結果**，政府**未能超前思考部署**，導致一方面鼓勵地方創生，一方面卻廢校，且**廢校後推動遊學中心**，甚至設置游水設施，**與地方毫無連結**，讓居民感受很差

調查意見: 彰化縣政府停辦潭墘國小過程核有怠失，本院**糾正**

- 另依修正前公立國民小學及國民中學合併或停辦準則第4條已明定除改制分校、分班外，尚有混齡編班、混齡教學等方式，提供地方主管機關多元工具，以協助輔導小校轉型發展，並可兼顧學生群性目標。
- 然彰化縣政府僅以學生人數為主要考量，自棄協助輔導偏鄉教育之責，也剝奪所屬小型學校多元發展機會，顯見**彰化縣政府未依CRC兒童最佳利益原則依法善盡社會溝通並踐行程序正義，也未與該校達成轉型發展之共識，肇生當地居民及家長持續激烈抗議及紛爭不斷，核有怠失。**

調查發現:學校是社區的心臟 - 緊密連結、相互依存

- 各地方政府於考量停辦學校時，應將**社區或部落文化傳承及經濟發展、社區對學校依賴程度**均應納入地方政府停辦學校之專案評估項目之一。本院履勘雲林縣古坑鄉樟湖國中小、山峰華德福實驗國小，均可見**學校作為社區的心臟**，確實扮演**引領社區發展之關鍵角色**，不僅促進發展社區產業，也提升學生對於社區之認同感，顯示**學校與社區相互依存、共生共榮**而得以持續發展之情形。

案例

雲林縣樟湖國中小與咖啡產業、雲科大及社區協會建立協作社群，並開設藍染工作坊及推廣當地作物，活絡社區產業，建立學校與社區運作模式。



雲林縣山峰華德福實驗國小過去曾面臨裁併危機，經地方人士爭取**學校轉型**，至今已有6成師生自外縣市移入，甚至買地、購屋或就業，成為當地**社區創生之生力軍**。

調查意見:莫輕忽「廢校即廢村」的嚴重性

- 行政院已於108年確立「地方創生」為國家安全戰略層級政策，期以促進青年返鄉及地方發展，以解決城鄉人口及發展失衡問題。
- 然各地方教育主管機關如在缺乏與社區討論未來發展下，逕以停辦小學方式，輕忽「廢校即廢村」之嚴重性，則無異於扼殺及放棄當地社區未來發展可能，導致青年無法返鄉或僅能被迫外移，長期將使社區沒落，甚至連同社區文化及認同消失，實與國家推動城鄉均衡及地方創生之總體政策方向背道而馳。
- 以彰化縣政府停辦大城鄉潭墘國小歷程為例，在廢校討論過程中，彰化縣政府既未考量廢校對於社區之影響，亦缺乏與地方共商學校轉型或社區發展之對話，復於廢校後空間利用與地方社區缺乏連結，傷害當地社區居民感受。

彰化縣連續停辦小校，使學生一再轉學，應予檢討

- 彰化縣政府109年3月2日決議停辦永光國小，該校停辦後由大城國小接管，並有6名學生轉學至頂庄國小。惟彰化縣政府於110年2月3日決議通過停辦頂庄國小，並將原頂庄國小學區併入西港國小，導致原就讀永光國小5名學生再次轉學(另1名學生畢業)。

原國小 轉安置國小	109學年度停辦 永光國小	110學年度停辦 頂庄國小	112學年度停辦 潭墘國小
大城國小	26	5	23
西港國小	4	20	0
頂庄國小	6	0	0
美豐國小	0	0	1
外縣市	1	0	0
合計	37	25	24

因停辦學校致使學生被迫轉學，乃國家政策手段之結果，惟針對學生一再因彰化縣政府廢校而被迫轉學情形，彰化縣政府僅稱：針對再轉安置之學生，再次發放1次性助學金2萬元云云，未認知到多次轉學對於學生學習或生活適應之影響，亦未進行任何兒童權利影響評估，不僅影響學童受教權益，亦恐使其遭受歧視對待，未符CRC所明定兒童最佳利益原則。

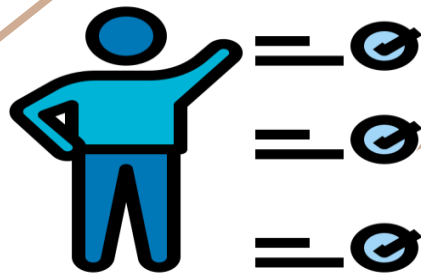
調查意見:廢校後學生轉學學習適應情形，政府應予追蹤

• 本院專家學者指出：

審議廢校過程應緊扣確保學生受教權益之目的處理，但是地方政府並未瞭解學生被裁併校轉學後之學習成效，顯然未符目的。

轉學後學生的未來發展，包含在校人際關係之挑戰及適應等，均值主管機關追蹤瞭解，以確切釐清廢校是否為真正合理之手段。

政府辦理裁併校主要考量仍為財政因素，但卻無法評估學生身心發展及學習成效。任何教育制度之改變將在10年至20年後對學生產生影響，惟目前政府缺乏相關指引或評估指標。



國家對於此類學生除轉學前之心理建設及準備外，更需長遠關注轉學後學習適應情形。教育部允宜督同地方教育主管機關據CRC精神重新檢視相關變更或停辦準則，於裁併校前如何進行兒權影響評估，並結合各縣市偏遠地區學校教育資源中心規劃建置相關監測機制，研議長期追蹤指標以利評估裁併校對於學生學習及生涯發展之影響。

調查發現:討論學校存廢過程中未落實兒童表意權

CRC第12條規定

應確保有形成其自己意見能力之兒童有權就影響其本身之所有事物自由表示其意見，其所表示之意見應依其年齡及成熟度予以權衡。

應特別給予兒童在對自己有影響之司法及行政程序中，能夠依照國家法律之程序規定，由其本人直接或透過代表或適當之組織，表達意見之機會。



CRC第13條規定

兒童應有自由表示意見之權利。

CRC第14號一般性意見

所有關於兒童之事務，均應以兒童最佳利益為優先考量，政府於決策前不僅應正視兒童表達意見之權利，並應權衡對於兒童權利之正負面影響，進行兒童權利影響評估。

案例

- 潭墘國小學生反映不想廢校，但未被地方政府參採或溝通。
- 本院諮詢專家學者指出：「最後廢校時再請學生發聲已經遲了！」

調查意見:討論學校存廢過程中應落實兒童表意權

- 教育部於變更或停辦準則明定地方主管機關應辦理公聽會，以聽取相關利害關係人士意見，然而實務上，公聽會雖未排除學生參與，然在啟動專案評估、公聽會乃至於最後審議的過程，**學生聲音並未被聽見或是全然消失**，恐未符CRC保障兒童表意權之意旨。
- 究如何在討論學校發展或存廢過程中，讓社區、家長及學生能充分瞭解並與地方政府溝通對話，形成對學校未來發展方向之共識，教育部允應督導各地方政府**強化專案評估及公聽會功能**，並依**兒少權法及國民教育法適時導入兒少或學生代表制度**以保障並促進兒少表意權之實現，落實CRC及國民教育法第10條規定意旨符合兒少最佳利益。

調查發現:現行混齡教學或編班仍面臨困境

- 本院專家學者指出：據教育部表示，在26所學校停辦或合併前，曾推動辦理混齡教學**僅有9校**！即便學校轉型為實驗教育或辦理混齡教學，教學現場**仍缺乏混齡教學之專業師資**，亦**未提供相應誘因**：



1. 建議解放學校規模機制及運營模式
2. 師資培育制度**並未培育教師有混齡教學之能力**
3. 應針對小校進行結構性的轉變，**整合行政資源**
4. 政府長期忽略混齡教學之配套措施，整個行政體制未被改變
5. 面對小校增加趨勢，**強化混齡教學師資培育**為解決廢校問題根本解方

調查意見:小校林立應及早因應對策

- 小校轉型發展及裁併議題將自小學延伸至國中，形成骨牌效應，此為我國國民教育之一大警訊。
- 又隨著學校經營理念創新及翻轉，使得小型學校可以多元永續發展，惟無論是學校編制、混齡教學職前師資培育或在職訓練，均待教育部全盤研謀對策、完善相關配套措施。
- 另學校發展、學區劃分及人口推估三者密不可分，教育部允宜督同各地方政府依人口變化與社區韌性，重新思考並建構合理行政區域及學區劃分。

簡報結束



感謝聆聽