



偏遠地區小校存廢政策的社會影響與治理模式

|| 陳琨義 國立體育大學師資培育中心助理教授兼任組長

|| 洪福源 國立體育大學師資培育中心教授

前言

隨著臺灣整體社會、經濟情勢的轉變，少子化的現象已經成為國家發展的特徵與趨勢。就教育場域觀之，偏遠地區的小型學校（以下稱「偏鄉小校」）更是面臨人口流失與班級萎縮的雙重壓力。為規劃因應並解決此一「國安問題」，教育部自2019年起推動「精緻小校」及國中小學校調整、整併等相關作業原則，希冀透過跨校整合、資源共享與彈性治理機制，解決偏鄉小校經營發展的困境。然而，這些行政層面的整併調整主軸在於追求效率，但在學校層面卻往往歸依於社區的情感認同，兩者常生扞格。

承上，偏鄉小校的存廢，其本質並非僅是教育行政或財政成本問題，而是繫乎在地鄉土能否維持永續發展的嚴肅課題。對偏鄉而言，學校不只是「讀書學習」的地方，更是承載在地認同的情感，也是族語、故事與節慶儀式得以延續的空間。

本文從教育法規與治理實務的角度，說明偏鄉小校的法理基礎與實際困境，進一步分析存廢政策可能帶來的社會影響，並提出可行的治理模式，期能為學校實務工作者、地方政府與教育主管機關提供對話的共同基礎。

二 偏鄉學校的意涵與法理基礎

（一）偏鄉學校的定義與特性

依《偏遠地區學校教育發展條例》及教育部偏遠地區學校認定基準，偏鄉學校多具有以下特性：

1. 地理位置交通不便，學生通學時間與成本高。
2. 學生人數低、班級數少，呈現「小型化學校」結構。
3. 因人口外移與族群分布帶來特殊教育與輔導需求。
4. 教師流動率高，穩定專任教師與專長教師補足不易。
5. 缺乏多元課程與外部資源，家長參與與社區支持有限。

就國民義務教育階段而言，臺灣偏鄉小校概可分為山地原住民地區、離島地區，以及農漁村人口外流地區三類。此三者在教育資源、文化期待與治理條件上，皆呈現不同樣貌：原鄉學校須扛起語言與文化傳承的重

任；離島學校面對的是交通中斷與醫療不足的風險；農漁村地區則與產業結構轉型及家庭脆弱化密切相關。因此，在此脈絡中，「小」並不單指規模，更是一種心態與處境，所謂人少、事多、資源匱乏，但責任往往不減反增。

（二）偏鄉小校治理的相關法理基礎

1. 《教育基本法》第8條：「國家有責任保障每一位國民接受教育的機會，不得因地區差異而使學生受教權受到不利影響」。
2. 《偏遠地區學校教育發展條例》：作為保障偏遠地區學校的特別法，除要求改善師資與學習條件，也授權主管機關在組織、人事與行政管理上採取「特別措施」。依據該條例第17條，政府明文鼓勵學校採取混齡編班或跨年級教學，並給予彈性課程規範，這為學校體制的鬆綁提供了明確的法源依據（立法院，2017）。
3. 學生最佳利益原則（Best Interest of the Child）：聯

合國的《兒童權利公約》（CRC）揭櫫此一原則。轉化而言，不論是調整學區、整併學校或安排交通，教育決策皆應以學生的學習權益、安全與身心發展為優先。

歸納而言，偏鄉小校治理議題不只是地方政府的行政權限問題，而是教育平權與文化權的具體實踐。其治理應該從「特殊性」與「必要性」的角度進行理解，而不應僅定位為「例外性」來研議。

偏鄉小校發展問題分析

（一）少子化與人口流失的結構性壓力

偏鄉地區產業受限、就業不足、公共建設落後，又青壯人口外移使學生來源急遽下降，個位數的班級人數已成常態。根據教育部統計處的最新數據顯示，112學年度偏遠地區中小校數雖占全國總校數約三成，但學生數占比卻極低，顯示城鄉教育資源分配的結構性失衡（教育部統計處，

2024）。當學生人數總量低於指標數後，學校即陷入「學生少—資源不足—課程受限—吸引力更低」的惡性循環。主管機關若只思考短期財政效益，往往忽略了地方情感認同與在地連結，殊為可惜。

（二）師資不足與教師專業支持弱化

偏鄉小校常見的景象是單一教師多重角色責任，必須同時兼任導師、行政、社團指導及社區聯繫窗口等。因交通不便、生活機能不足，工作負擔沉重。尤其新課綱強調素養導向與跨領域課程，偏鄉教師的資源不足、支持有限，面對高壓力、低支援的工作處境，肇致教師流動率高。實徵研究顯示，偏鄉學校教師常因繁重的行政工作而產生角色衝突，而校長的教學領導及其所推動的行政減量措施，成為提升教師專業承諾與留任意願的關鍵因素（范熾文，2022）。

（三）教育資源分布不均與行政負荷

儘管偏鄉小校的學生人數較少，行政程序與負擔並未減輕。校長與行政團隊需要承擔校務管理與社區對話

等多重任務，實際上能夠用於課程與教學實施的時間十分有限。在資源配置方面，由於小校因規模較小且基礎設施老舊，獲取充足的設備與人力相對困難，這使得偏鄉小校與都會學校間的差距逐漸擴大，從而形成影響教育公平的隱形要素。

（四）裁併爭議與社會情感創傷

當研議整併相關議題時，對居民而言，情感上往往不是行政組織變革，而是等同於社區的未來消失殆盡的失落。長者顧及孩子必須長途通勤，擔心傳統祭儀少了童音與年輕人的參與，而青年則進一步萌生離開的念頭。因此，偏鄉小校的存廢往往牽動族群認同、地方政治與媒體輿論，學校的裁撤往往加速社區的人口外移與功能瓦解，造成不可逆的文化斷層。

四 偏鄉學校治理策略

（一）從「是否裁併」走向「如何精緻經營」

小校可以透過主題課程、戶外教

育、閱讀及生態等跨領域議題，成為實踐特色課程的最佳場域。因此，政策思維宜從「整併」的二元思維轉化為「助力轉型」的觀點。具體策略包含：

1. 以地方議題、文化與生態為核心而發展校本課程。國內學者指出，經過多年的混齡教學與課程循環設計，能有效打破年級框架，促進偏鄉學生的同儕互動與學習成效（徐永康、鄭同僚，2019）。
2. 透過跨校共聘與巡迴教師補足專業師資缺口，並建立教師專業社群以協助教師轉化教學觀點，從抗拒轉為認同素養導向的混齡課程（余曉雯等，2022）。
3. 善用數位與遠距教學共學，引入外部資源。

（二）推動「地區型教育治理」

偏鄉教育問題非一校所能獨力承擔，應由主管機關整合資源，建構「區域教育治理聯盟」。其具體作為

包括：設置行政支援中心，減輕小校行政負擔；建立教師人力共享與專長教師共聘制度；統籌校車路線、營養午餐供應與校園維護經費；規劃跨校學習社群與學生聯合活動。研究證實，透過此類「學校策略聯盟」的運作模式，鄰近小校能透過資源整合與教師專長互補，顯著降低單一學校的營運成本，並提升學生的群體學習效益（王麗雲，2017）。

（三）文化導向與社區參與治理

在原住民族、客家與閩南聚落中，小校往往承載語言、祭儀與生活智慧的傳承功能。治理策略應明確把「文化保存」納入偏鄉小校存續評估指標，而非只看學生人數。同時，可透過學校社區化、社區教室、耆老入校授課、學校作為社區活動中心等方式，讓學校成為地方知識與公共生活的中樞。

（四）跨部會與地方創生連結

偏鄉教育是就業、交通、醫療與社福等多面向議題，需要跨部會合作支持。未來宜將偏鄉小校納入地方創

生與區域發展計畫的節點。正如曾旭正（2019）在探討臺灣地方創生運動時強調，教育體系應與在地產業、文化結合，讓學校成為引導青年返鄉與知識創新的關鍵場域。具體而言，可結合農業、文化、觀光、體育等部門，發展食農教育、社區生態旅遊與運動觀光等課程與活動，並透過公私協力，導入企業志工與非營利組織資源，陪伴學校永續經營。

五 建議

總結以上論述，本文具體建議如下：

1. 建立偏鄉小校永續評估模型：在學校調整與裁併評估時，應納入文化價值、社區意願、學生安全與學習品質等指標，而非單一學生人數與財政負擔。
2. 強化數位基礎建設與教學支援：透過補助網路設備、平板與數位教材，使偏鄉小校能順利導入遠距共學與 AI 教學應用，縮減城鄉數位落差。

3. 打造偏鄉教師專業支持體系：包含住宿與交通津貼、久任與進修獎勵，以及跨校專業學習社群，協助教師在偏鄉有意義地服務，使其能看見成長與成就感的工作現場。
4. 建立公開透明的整併民主審議機制：若確有整併必要，應透過公聽會、影響評估與替代方案說明等程序，讓家長、社區與學校充分參與，尊重多元的主體性與話語權。

六 展望

臺灣的偏鄉小校，並非社區發展的窒礙，而是今日教育多樣性與地方文化融合的縮影。未來的治理模式，必須跳脫「規模愈大愈有效率」的簡化框架，而是回到教育工作的本質——陪伴每一個孩子在自己的土地上安心成長。當吾人研議偏鄉小校整併時，其實也在探究「是否所有的學生都能享有均等尊嚴的學習權」這個深刻的思考。如果中央與地方能在法制、資源與治理模式上持續調整，

讓偏鄉小校不再只是「被動等待裁併」的弱勢對象，而是「主動追求卓越」的教育創新基地。如此，偏鄉小校所代表的不僅是記憶中的鄉愁，更是面向未來的希望。✎

參考文獻

- 王麗雲（2017）。教育治理與學校行政。高等教育。
- 立法院（2017）。偏遠地區學校教育發展條例。
<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0070070>
- 余曉雯、曾敬梅、陳玠妤（2022）。臺灣實施混齡／跨年級教學學校教師觀點之探討。課程與教學季刊，25(1)，1-30。
[https://doi.org/10.6384/CIQ.202201_25\(1\).0001](https://doi.org/10.6384/CIQ.202201_25(1).0001)
- 范熾文（2022）。偏遠地區中小學校長教學領導與學生學業樂觀之研究：以教師專業素養為中介變項（E10877）【原始數據】。中央研究院人文社會科學研究中心調查研究專題中心學術調查研究資料庫。
<https://doi.org/10.6141/TW-SRDA-E10877-1>
- 徐永康、鄭同僚（2019）。鄉村小校混齡教學與課程設計。課程研究，14(1)，63-84。
<https://doi.org/10.3966/18165338201903140103>
- 教育部統計處（2024）。112 學年專業培育、偏遠地區教育、實驗教育及在學率概況。教育部。
<https://stats.moe.gov.tw/files/analysis/113professional.pdf>
- 曾旭正（2019）。台灣的社會造山運動：地方創生。天下文化。

