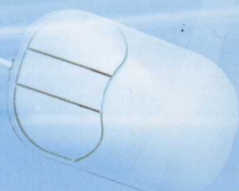


監察院一〇二年度

國中小學廢併校後之閒置校舍活化成效與檢討 專案調查研究報告



監察院 編印

中華民國 102 年 7 月

國中小學廢併校後之閒置校舍活化成效與檢討 專案調查研究

調查研究委員：黃煌雄 黃武次 趙昌平

協助調查研究：葉信村 黃宣瑋

國家圖書館出版品預行編目資料

國中小學廢併校後之閒置校舍活化成效與檢討專案調查研究 / 監察院編著. -- 初版. -- 臺北市 :

監察院, 民 102.07

面 ; 公分

ISBN 978-986-03-7397-4 (平裝)

1. 學校管理 2. 學校建築

527

102012874

國中小學廢併校後之閒置校舍活化成效與檢討專案調查研究

編著者：監察院

發行人：王建煊

出版者：監察院

地址：臺北市忠孝東路1段2號

電話：(02) 2341-3183

網址：www.cy.gov.tw

監察院檢舉專用信箱：臺北郵政8-168號信箱

傳真：(02) 2341-0324

監察院政風室檢舉：

專線電話：(02) 2341-3183轉539 (02) 2356-6598

傳真：(02) 2357-9670

展售處：五南文化廣場

臺中市中山路6號

(04) 2226-0330

國家書店松江門市

臺北市松江路209號1樓

(02) 2518-0207

國家網路書店

<http://www.govbooks.com.tw>

印刷者：神才印刷事業股份有限公司

地址：桃園市330中山路507巷55號

電話：(03) 3373700

中華民國102年7月初版

定價：新台幣300元整

ISBN:978-986-03-7397-4

GPN:1010201290

著作權管理訊息：

著作財產權人：監察院

欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作財產權人同意或書面授權。

請洽監察院教育及文化委員會（電話：2341-3183）。

序 言

農業時代，醫藥衛生觀念尚未普及，復因自然災害、流行疾病，以及戰爭的影響，雖然出生率很高，死亡率亦居高不下。日治初期，人口的特徵是出生率高、死亡率也高，國民政府播遷來台後，經濟型態逐漸由農業轉變為工商業，平均生育數逐年減少，未來出生率將持續下降。

農業時代，醫藥衛生觀念尚未普及，復因自然災害、流行疾病，以及戰爭的影響，雖然出生率很高，死亡率亦居高不下。日治初期，人口的特徵是出生率高、死亡率也高，國民政府播遷來台後，經濟型態逐漸由農業轉變為工商業，平均生育數逐年減少，未來出生率將持續下降。

民國（下同）57 年及 58 年政府相繼訂頒「臺灣地區家庭計畫實施辦法」暨「中華民國人口政策綱領」，由於上開家庭計畫與綱領的有效推展，我國從 40 年每一婦女生育高達 6 名以上子女，至 73 年降為每一婦女生育 2 名子女，達到人口替換水準，之後生育率再大幅下降，97 年時出生嬰兒數首度跌破 20 萬人（出生人口 198,733 人），至 97 年總生育率（Total Fertility Rate）降至 1.05 人，99 年我國總生育率從 98 年的 1.03 人降為 0.895 人，名列世界最低，100 年回至 1.065 人，101 年因屬龍年，總生育率提升至 1.265（出生人口 234,599 人）。

少子女化浪潮威力首先撲向教育體系，幾年前，各縣市小一新生入學數目不足，國民小學不得不以減班因應，而偏遠地區的鄉鎮學校甚至面臨廢校的命運。76 年教育廳頒布「小型學校合併處理原則」，是為廢併校之濫觴；本院 93 年「教育部所屬預算分配結構之檢討」報告公布後，再掀起另一波廢併校浪潮。101 學年度，以本校改為分校者、本校改為分班者、本校變成廢併校者、分校改為分班者、分校變成廢併校者、分班變成廢班者、其他者等 7 種類型，計已完成 161 校。惟廢校後閒置校園究竟是「曲終人散」湮沒於荒煙蔓草間，亦或「風華再現」如浴火般的鳳凰，重新賦予新生命，是本院此案關心重點。

本院為探究問題，並試圖提出解決途徑，由教育及文化委員會推派黃委員煌雄、黃委員武次及趙委員昌平進行專案調查研究，透過向教育部調取相關資料中，耙梳問題之核心，並自 101 年 6 月 18 日起三個月內，密集訪視全國各縣市廢併校園，行程中偶因遭遇閒置對待者而心痛，也常對轉型成功使用者而雀躍，「巷內的故事」更讓本報告添加「血肉」而更展現台灣的生命力，總結 60 多年來台灣的教育是「政府無漏氣、百姓足甘心」。而本案履勘在「風聲」中揚帆，在「雨聲」中落幕，「風聲雨聲讀書聲聲聲入耳」之語不時迴盪於胸，「風雨如晦」的內心激動常溢滿於懷，如今亦尚蕩漾於其中。

本院為客觀評量廢併校園之活化程度，發展八項指標為評量表，包括產權轉移、使用狀況、用途性質、協力團體、費用收取、地理因素、社區因素、使用頻率等，茲以歸納活化與否之原因，並輔以履勘檢核機關回報活化情形，而此乃本專案調查研究之最用心所在。教育部陳次長益興、國教司黃司長子騰、黃專門委員月麗；邱專門委員乾國及相關承辦人員，亦曾風塵僕僕同行聆聽各界心聲與建言，在此表示感謝。

在付梓前還要感謝各縣市政府相關局處的配合，讓本院得以聽取第一手資訊，其他各機關與團體的協助，本院一併深致謝忱。

專案調查研究委員

黃煌雄
黃武次
趙昌平

中 華 民 國 102 年 2 月 6 日

目次

壹、題目：「國中小學廢併校後之閒置校舍活化成效與檢討」	
專案調查研究。．．．．．	1
貳、專案調查研究主旨：．．．．．	1
一、研究緣起．．．．．	1
二、研究目的．．．．．	1
三、研究範疇．．．．．	1
(一)當前國民中小學廢併校政策。．．．．．	1
(二)國中小學廢併校後教育經費變化情形。．．．．．	1
(三)國中小學廢併校閒置校舍活化策略。．．．．．	2
(四)國中小學廢併校後閒置校舍活化成效。．．．．．	2
(五)本院實地履勘廢併校園活化情形。．．．．．	2
參、問題背景與現況分析：．．．．．	2
一、當前國民中小學廢併政策．．．．．	2
二、國民中小學廢併後教育經費變化情形．．．．．	43
三、國民中小學廢併校納入教育審議委員會審議推動情形．．	54
四、國民中小學廢併校後閒置校舍活化策略．．．．．	56
五、國民中小學廢併校後閒置校舍活化成效．．．．．	77
六、本院實地履勘廢併校園活化情形．．．．．	87
肆、結論與建議：．．．．．	172
一、透過走入台灣基層，實地勘查廢併學校，深刻體認台灣 辦學「政府無漏氣、百姓足甘心」之景像與實錄。即使 在窮鄉僻壤的地方，基層百姓本於對子女教育之重視，	

- 不分階級，不分男女，共同捐資捐地興學，充分表露出台灣人性最真實的善良、愛心及溫暖；而政府不畏財政困難，全力投入，共襄興學，數十年如一日之作法；本院應給予肯定。．．．．． 172
- 二、小校廢併是政府持續性的政策，始於省政府時期，精省後教育部仍予延續，本院 93 年提出「教育部所屬預算分配結構之檢討」報告後，帶動另一波風潮，此為教育部及地方政府為保障學生實質受教權，增進學生學習成效為目標之共同努力結果。．．．．． 174
- 三、本院對於國中小學廢併校後校園活化情形進行實地履勘，履勘的縣市及校數甚多，並提出有關校園活化的八項「評量指標」，教育部允宜納入參酌。．．．．． 187
- 四、截至目前為止，廢併校後校園空間的活化，其方式是多元的，成果也是可觀的，惟依據本院履勘的比較及八項「評量指標」，教育部及各縣市政府如能尋得協力團體因地制宜願意投入資源善加利用，閒置校園活化仍有精進之空間。．．．．． 192
- 五、為了排除廢併校後校園活化的法令障礙，擴大校園空間的活化效益，教育部允宜邀集有關部會，進行跨部會研商，建立協調整合機制，重新評估相關法規之妥適性。． 198
- 六、為了避免「廢併校即是廢村」之憂慮，更為了彰顯廢併校後的校園能重現社區精神，凝聚社區意識，教育部及各地方政府對於廢併校園的資訊，允應更加充分揭露，俾讓民間資源得以加入活化行列。．．．．． 206

七、原住民地區學校肩負部落文化傳承之任務，為維護原住 民族文化之永續發展，地方政府面臨原住民地區學校之 存廢課題，允應遵循原住民族教育法相關規定，尊重當 地居民之意見。．．．．．	208
八、目前國民中、小學廢併程序法制化，各地方政府步調不 一，教育部允應協助地方政府加速擬訂相關規定。．．．	210
九、鑒於中央（行政院主計總處）對地方政府一般性教育補 助款之設算基準原則係按「應有班級數」為基本單位， 為降低國民中、小學廢併校後班級數縮減，致使中央教 育補助款減少之影響，教育部允宜評估有無重啟廢併校 專款補助經費之必要。．．．．．	220
伍、處理辦法：	
一、專案調查研究報告，送請行政院轉相關部會參處。．．．	222
二、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。．．	222
陸、參考資料．．．．．	223

表 目 錄

表 1、廢併校政策大事紀	2
表 2、小型學校發展評估指標表	7
表 3、國民中小學歷年暨 101~116 學年度學生數推估	10
表 4、各縣市 90 學年度至 92 學年度廢併校情形	16
表 5、各縣市 93 學年度至 101 學年度廢併校情形	18
表 6、新北市小型學校改制計畫作業流程	25
表 7、新竹縣國民小學廢併校流程	31
表 8、嘉義縣小班小校發展困境分析	35
表 9、嘉義縣 93-100 年度學校轉型發展滿意度調查表	37
表 10、臺東縣國民中小學廢併校程序	38
表 11、各縣市廢(裁)併校實施計畫或要點	41
表 12、廢併校一所國小大約節省之經費分析表	44
表 13、嘉義縣小型學校裁併後家長自行接送學生交通費補助表	53
表 14、臺東縣小型學校裁併後家長自行接送學生交通費補助表	53
表 15、臺南市總爺國小廢併校爭議大事紀	54
表 16、各縣市推動國民中小學廢併校納入教育審議委員會審議 之現況	55
表 17、嘉義縣補助閒置小型學校校園管理維護費標準表	72
表 18、臺東縣補助閒置小型學校校園管理維護費標準表	73
表 19、各縣市校園活化計畫或要點規定彙整表	75
表 20、全國國民中小學廢併校舍分布表	78
表 21、監察院實地訪查國民中小學廢併學校行程表	87

表 22、監察院履勘國中小學廢併校後校園活化評量表	93
表 23、廢併校政策大事紀	174
表 24、各縣市 90 學年度至 92 學年度廢併校情形	179
表 25、各縣市 93 學年度至 101 學年度廢併校情形	181
表 26、監察院實地訪查國民中小學廢併學校行程表	187
表 27、89 年至 100 年原住民國中小學生人數	209
表 28、小型學校發展評估指標一覽表	212
表 29、國民中小學歷年暨 101~116 學年度學生數推估	214
表 30、各縣市廢（裁）併校實施計畫或要點	216
表 31、各縣市推動國民中小學廢併校納入教育審議委員會審議 之現況	218

圖 目 錄

圖 1、國民中小學整併作業流程圖	9
圖 2、國中小一年級新生預測人數：101 學年至 116 學年	11
圖 3、各縣市廢併校後應有措施	14
圖 4、國民中小學整併模式	15
圖 5、新竹縣國民小學整併後措施	33
圖 6、嘉義縣小型學校轉型作業流程圖	36
圖 7、整併校活化再利用機制與作業流程圖	59
圖 8、國民中小學整併後校園活化再利用輔導計畫執行階段及內容	61
圖 9、國中小一年級新生預測人數：101 學年至 116 學年	215

附 表 目 錄

附表一、教育部列管閒置校舍活化設施使用情形及後續管理使用 調查表	224
附表二、廢併校閒置校舍活化情形調查表	234



監察院 101 年度專案調查研究報告

壹、題目：

「國中小學廢併校後之閒置校舍活化成效與檢討」專案調查研究。

貳、專案調查研究主旨：

一、研究緣起：

臺灣面臨少子女化趨勢，學校教育首先面臨挑戰，而國民中小學則首當其衝，因為學校廢併將勢所難免，本院曾未雨綢繆，於 92 年「教育部所屬預算分配結構之檢討乙案」指出：「基於有限資源之整合、分配與運用的考量，教育部應明確宣示政策走向，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。」惟學校裁併後其閒置校舍應如何活化處理，殊值本院進一步調查研究。爰經教育及文化委員會民國（下同）101 年 2 月 16 日第 4 屆第 44 次會議決議，推派黃委員煌雄、黃委員武次、趙委員昌平調查，由黃委員煌雄擔任召集人，嗣本院於同年 2 月 21 日及 3 月 13 日以院臺調壹字第 1010800061、1010830615 號函派調查，並派協查人員調查專員葉信村、調查員黃宜瑋協助調查。

二、研究目的：

促使各級政府重視國民中小學廢併校後之閒置校舍活化成效，並重新檢討政府近年來各級教育投資情形。

三、研究範疇：

- (一)當前國民中小學廢併校政策。
- (二)國中小學廢併校後教育經費變化情形。

- (三)國中小學廢併校閒置校舍活化策略。
 (四)國中小學廢併校後閒置校舍活化成效。
 (五)本院實地履勘廢併校園活化情形。

參、問題背景與現況分析：

一、當前國民中小學廢併政策

- (一)政府推行國民中小學廢併校政策之大事紀，依教育部提供之資料，臚列如下（表 1）：

表 1 廢併校政策大事紀

時間	具體作法
57 年	開始實施九年國民義務教育，各縣市廣設國民小學。
76 年 5 月	教育廳頒布「小型學校合併處理原則」，查為廢併校之濫觴。原則內容如下： 一、併校後學生不住校。 二、併校後學生步行可於 1 小時內到達，且無安全顧慮。 三、併校後學生乘車須一次到達，不必換車，且乘車時間不宜過長。 四、3 班以下之學校（包括分班、分校）學生在 50 人以下，且學生有逐年減少之趨勢者。 五、為方便學童上學，小規模學校如可採自由學區者，擬具計劃報廳核辦。 六、有其他特殊情形以合併為宜者。
78 年	地方政府逐年廢併 50 人以下的小型學校，或每班學生數不滿 10 人的學校，依據各地狀況、實際需要、家長意見、學生學業、交通情況及民意之反映等要素，檢討改進，逐年整併 50 人以下的小規模學校。

時間	具體作法
83 年	教育廳召開「臺灣省小規模學校辦學規模檢討會」，得到結論如下： 一、小規模學校不限於山地偏遠地區，平地型小規模學校學生人數在 30 到 40 人之間者，亦進行評估併校。 二、併校原則以 2 至 3 所學校合併為 1 個學校，併校後每個年級不宜超過 3 班、每班人數不超過 40 人。 三、由各縣市政府詳加考慮，以阻力較小的學校先行試辦。 四、併校後原校地可規劃為文化社教中心，安排專人或教師規劃處理社區文化推動事宜。
85 年	教育廳提出小型學校的合併計劃，以每年廢併 5 所為目標。
90 年	教育部因應處理地方政府進行小校廢併，建議地方政府訂定相關之配套措施。
93 年 5 月	監察院（黃煌雄，趙榮耀，呂溪木）提出「教育部所屬預算分配結構之檢討報告書」。
93 年 10 月 ~94 年 6 月	教育部委託侯世昌、王保進、楊銀興、曾榮華學者專家研究「國民小學小型學校發展及最適學校規模之研究」。
94 年 4 月	教育部召開「國民中小學最適規模與轉型策略--以小規模學校整併之可行性政策」會議，決議研究成立裁整併小規模學校的客觀評估指標。
95 年	教育部於 2 月 14 日公布「小型學校發展評估指標」。
96 年	教育部公布「特色學校發展方案」與「閒置校區及校舍多元運用計畫」，鼓勵地方政府以發展特色學校為積極作為。
96 年 8 月 ~97 年 5 月	教育部委託鄭同僚、詹志禹、黃秉德、李天健、陳振淦、周佩綺學者專家研究「偏遠地區小學再生之研究成果報告」（編號：PG9607-0031）。
97 年 11 月	教育部公布「國民中小學整併之處理原則」供各縣市遵循。

(二)本院 93 年「教育部所屬預算分配結構之檢討」報告調查意見八及九分述如下：

1、調查意見八：基於有限資源之整合、分配與運用的考量，教育部應明確宣示政策走向，用以支持並鼓勵地方政府因地制宜推動小規模國民中、小學校之廢併。

(1)查截至 92 學年度止，全國各縣、市小規模（即學生人數在 100 人以下者）國中、小學校數量共計 561 所，學生數總共 3 萬 6,295 人，教師人數 5,889 人，行政人員 785 人，以 92 年度每一教師年平均薪資新臺幣（下同）78 萬 9,598 元及專職行政人員 62 萬 2,354 元之薪資水準計算，上開小規模國中、小學校每年耗用之教育人事資源即已近 51 億餘元，亦即如能廢併一所學校，每年就可減省人事成本近千萬元；又平均每位教師教導 6.16 位學生，每位行政人員則服務 46.24 位學生，與全國國民中、小學平均每一位教師教導學生數為 18.8 人及每一位行政職員平均服務之學生數為 209.27 人相較，小規模國中、小學校所耗用之教職員人力資源顯然高出許多；且其每位學生每年耗用之人事成本約為 14 萬 2 千元，與一般國中、小學校每位學生分配之資源約十萬元比較，亦不符經濟效益。

(2)據本院與各該小規模國中、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、就廢併校地的閒置空間



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。

2、調查意見九：教育部應前瞻教育人口之變化趨勢，依據各地區人文特性與地理環境，制定最適學校規模與數量，以供地方政府進行學校設置規劃或推動裁併工作之依循參考。

(1)據教育部說明，國民教育需求之擴張，造成了地方政府教育經費之重大負擔，其中教職員人事費用之支出更是各縣市政府最沉重之負荷；本院邀集全國各縣市教育主管單位之座談會議，與會各縣市代表亦坦言人事經費占各該縣市教育經費預算之比重高達八成甚至九成以上；因此，近年來中央政府雖屢次增加補助地方國民教育經費，但各地方政府之教育經費仍普遍不足，亦即經費往往只能運用在經常門之人事支出，對於資本門的軟、硬體建設支出則顯得力不從心，故而如教室之增建或修繕等經費需求多數仍依賴向中央政府申請專款補助。

(2)長期以來，教育部對於各地域人口成長之趨勢及人口結構可能的遷動變化，未能充分運用與分析，藉以督導各地方政府就教育資源進行理想之配置，致

地方政府教育經費始終居高不下，占各該地方政府歲出總預算約四成上下，且時有捉襟見肘而仰賴中央政府補助之現象，因而亦連帶造成中央政府負擔之日益加重。為謀教育資源之有效運用，嗣後教育部站在中央教育主管機關之立場，實應前瞻評估各地域人口消長情形，依據各地區人文特性與地理環境制定機制，以交通距離、人口出生率、鄉鎮等為單位做總量管制或學區重劃基準，訂定最適學校規模與數量，以供地方政府進行學校設置規劃或裁併工作之依循參考。

(三)本院調查報告公布後，掀起全國小規模國民中、小學校之廢併新風潮，教育部為回應本院調查，據以採取對應措施如下：

1、95 年建立「小型學校發展評估指標」供縣市政府參考

(1)教育部 94 年 4 月召開「國民中小學最適規模與轉型策略--以小規模學校整併之可行性政策」會議，決議研究成立裁整併小規模學校的客觀評估指標，並於 95 年 2 月 14 日公布「小型學校發展評估指標」。

(2)「小型學校發展評估指標」分為一般性指標及特殊性指標二類，一般性指標指學校的一般性條件，如評分愈低，即表示學校愈應考慮進行整合。特殊性指標係指不宜整併之因素，只要學校符合其中任何一項指標，即表示學校不宜進行整合。一般性指標之權重因應各縣市及地區不同，各縣市可依據本身的特性及需求加以調整項目及比例。教育部擬訂之評估指標如下（表 2）：