

# 台湾人口少子化背景下小型学校整并策略及启示

肖龙井

(福建教育学院 台湾基础教育研究所, 福建 福州 350025)

**摘要:**台湾地区人口少子化背景下,学校生源锐减,乡村及偏远地区学校规模日益缩小,台湾教育当局和地方政府因地制宜、循序渐进、积极稳妥推进小型学校整并,在有效提高教育资源使用效益的同时确保学生就学权益及社区发展。借鉴台湾地区经验,大陆农村撤点并校应着眼学生就学需求,统筹规划,合理布局,完善配套,强化功能,促进农村教育与经济社会的协调发展。

**关键词:**台湾;少子化;学校整并

**中图分类号:** G636

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1008-0627(2011)03-0078-05

近年来,随着经济社会的发展和社会价值观的改变,育龄妇女有偶率降低、未婚及晚婚日趋普遍,加上育儿资源与支持性环境不足、养育子女成本太高等原因,导致台湾人口生育率急剧下降。少子化趋势下,台湾中小学校生源不断减少,学校规模日益缩小。台湾教育部门积极稳妥推进小型学校整并,对大陆中小学校布局调整具有启示意义。

## 一、台湾少子化趋势及其对小型学校的影响

根据世界卫生组织定义,少子化即总生育率(一个妇女一生中生育孩子人数)低于2.08人这一人口替代水准的社会现象。台湾从1960年代初开始施行家庭计划以来,生育率大幅下滑,育龄妇女总生育率从1960年代初的6,下降到2007年的1.115,台湾已跟随日本、韩国成为“超低生育率”的地区之一,进入少子化社会。<sup>[1]</sup>

随着出生率持续降低,台湾中小小学龄人口数不断减少。根据2010年台湾“教育部”发布的“国民中小学历年暨2011—2026学年度学生数推估”,到2026年台湾地区中小小学生数将比1996年减少二分之一以上。随着生源不断减少,台湾中小学校规模日益缩小。按照台湾“教育部”统计口径,在校学生数100人以下或班级数6班及以下规模的学校为“小型学校”。2010—2011学年度全台共有706所小学学生数少于100人,

占小学校数的26.53%,其中有196所小学少于50人,占7.44%。有908所小学班级数在6班及以下,占34.12%。“小型学校”主要分布在台湾中南部山区、东部及离岛地区,如台东县中小学“小型学校”比例分别为18.18%和58.7%,花莲县为21.74%和57.94%,澎湖县高达57.14%和63.41%,金门和马祖地区则更高。<sup>[2]</sup>

从学校资源运用的整体性与不可分割性、学校人力的分工与专业化、学校课程的多样性、学校师生及其他成员间交互影响等方面看,“小型学校”有其特殊的优势条件,但也有其无法克服的劣势。如小型学校经费、编制不足,无法提供完善的软硬件教学设施,也较难提供多样的课程及教学活动资源,学生间缺乏有效的同伴刺激和互动学习机会等,影响学校的教育教学成效。

少子化背景下,“小型学校”的生源压力越来越大,虽然各学校强化危机意识,采取多种措施以吸引学生,但在少子化的大环境下仍未能有效提高学生入学人数。面对教育优质化发展需求,“小型学校”经营与整体教育发展形成了落差,同时造成教育资源的浪费,“小型学校”转型、改制或者整并成为当局提高教育效益的重要议题。台湾“教育部”于2005年4月召开“国民中小学校最适规模与转型策略——小型学校整并之可能性政策”研商会决议,学生数低于

收稿日期: 2011-02-25

基金项目: 福建教育学院2010年基础教育调研科研一般课题资助项目(2010YB-117)

作者简介: 肖龙井(1977-),男,福建南靖人,讲师,主要研究方向:台湾基础教育和教师继续教育。E-mail: fjjyxyzwx@163.com

100人或班级数少于6班的学校为规模不经济的学校，对此类学校应考虑转型或整并。<sup>[3]</sup>地方政府基于财政压力以及学校最适规模效益，纷纷推动“小型学校”裁校、并校、废校工作。

## 二、台湾教育部门推进小型学校整并的策略

“学校整并”（school consolidation或school merger）依据Nelson的解释是指，教育当局因教育和经济上的考量，而将两所或是两所以上学校合并成一所学校。<sup>[4]</sup>学校不仅是学生的学习场所，关系到孩童的就学权利；同时学校与社区发展密切关联，是社区的精神象征和文化象征。对许多偏远地区而言，学校不只是学校，而是地方的精神堡垒。因此，推动小型学校整并必须兼顾学生、家长、学校、社区团体的权益与诉求，通过周详的计划、明确的沟通、有效的扶持、社区的参与，才能取得实效。

### （一）全面考量，审慎评估

台湾教育部门要求小型学校整并要坚持科学标准，经过审慎评估，以学生需求为主，尊重地方人士意见，然后逐步推行，不轻易整并或关闭学校。2008年11月台湾“教育部”颁布《国民中小学整并处理之原则》，提出小型学校整并必须评估学校资源、就学方便性及班级人数，并兼顾学生团体学习文化刺激、社区发展及经费效益等因素，同时出台“小型学校发展评估指标”体系供各县市在处理学校整并时参考。<sup>[5]</sup>小型学校发展评估指标分为一般性指标（表1）和特殊

性指标两类，一般性指标是指学校的一般性条件，评分愈低，表示学校愈应考虑进行整合；特殊性指标指不宜整并的因素，包括四项条件，即该乡镇只有一所学校、原住民地区学校、到邻近学校交通有重大安全隐患及其他，只要学校符合其中任何一项指标，即表示学校不宜进行整合。在实际操作中，各县市可依据当地特性及需求对一般性指标的权重进行调整。台湾教育当局一方面通过“小型学校发展评估指标”体系，为小型学校整并作业提供基本依据，另一方面将整并的决策权交给县市“政府”来裁量，要求县市“政府”负起责任，积极应对和化解整并压力，避免整并过程的随意性和“一刀切”。

### （二）因地制宜、循序渐进

台湾各县市坚持因地制宜，采取“逐渐并校”策略，不以激烈手段一次性整并所有小校，避免在新学校设备、资源不足的状态下造成学生就学环境恶化。主要采取六种整并方式：一是本校改为分校，将原来的小型学校并入邻近学区的学校，改为邻近学校的风校；二是由本校改为分班，将原来的小型学校并入邻近学区的学校，改为邻近学校的分班；三是由分校改为分班，将原来的分校改为邻近学校的分班；四是由本校裁并，将原来的小型学校并入邻近学区的学校，裁撤原有的小型学校；五是由分校裁并，将原来的分校并入邻近学区的学校，裁撤原有的分校；六是由分班裁并，将原来的分班并入邻近学区的学校，裁

表1 小型学校发展评估一般性指标

区分	5分	4分	3分	2分	1分
1.学生数	81人以上	61-80人	41-60人	21-40人	20人以下
2.学生数趋势	递增	缓增中	稳定	递减中	递减
3.社区结构	社区人口成长中		社区人口稳定		社区人口外移
4.距公立学校	3公里以上	2.1-3公里	1.6-2公里	1-1.5公里	1公里以内
5.与邻近学校间有无公共交通工具	无				有
6.校龄	81年以上	61-80年	41-60年	21-40年	20年以下
7.整合后之学校是否需再增建教室及充实设备	需大量增建教室及充实设备	需增建少数教室		仅需充实部分教学设备	完全不需增建教室或设备
8.小型学校大部分教室屋龄	5年以内	6-10年	11-15年	16-20年	20年以上
9.原校区之用途	十分不明确	不明确		明确	十分明确
10.社区对学校之依赖度	高		中		低
11.其他					

资料来源：台湾“教育部”《国民中小学整并之处理原则》台湾“教育部”网站 <http://www.edu.tw>

撤原有的分班。在具体做法上采取分三个阶段渐进方式处理:第一阶段先由本校改为分校区,也就是将原来的小型学校并入邻近学区的学校,改为邻近学校的分校区,但本校教师与分校区教师可相互支持,部分课程以校车接送方式让分校区学生返回本校上课;第二阶段再由分校区改为分班,也就是将原来的分校区改为该校的分班,教师统一调配,部分课程以校车接送方式让分班学生返回本校上课;第三阶段分班裁并,将原来的分班并入该校,实现小型学校整并的目标。通过这种渐进式的路径,一方面可以让教师、学生、家长和社区在实践中增进理解与共识,减少合并阻力,另一方面增强了政策的回旋余地,有效因应当地人口变动给学校发展带来的新变数。

### (三) 完善流程, 做好配套

在学校整并前, 县市“政府”首先要成立由相关局处代表、专家学者、教师代表、家长代表、校长代表等组成的“整并作业评估小组”, 参考“小型学校发展评估指标”, 订定本县域内小型学校整并发展计划或要点; 其次要拟定小型学校整并的具体流程, 针对个案进行利弊分析, 与学校、教师及家长进行沟通, 取得相关师生、家长 and 社区的共识; 最后公立中小学的整并还应经各县市“政府”教育审议委员会审议通过后方能办理。小型学校整并以后, 县市“政府”要采取相应的配套措施, 解决整并后衍生的问题。一是做好教职员工安置, 确保其工作权益; 二是提供便捷运输措施, 做好学生交通接送或住宿等相关事宜; 三是拟定所空出校园及校舍再利用计划, 以活化其功能, 如继续保留文化价值传承功能, 或转型发展为非文教机构, 或交由乡镇公所维护管理, 或与民间旅游业者合作, 规划百年校园怀旧之旅行程景点等; 四是充实整并后隶属学校软硬件设施, 提高整并后学校的教育效能; 五是做好整并学校课程与教材衔接, 拟定受并学生生活及课业辅导与适应计划, 促进学生适应新的环境; 六是做好被整并学校的文化传承, 建立学校整并后社区文化失落的补偿措施, 维系社区的精神象征; 七是定期检视闲置校园活化再利用情形, 并检讨整并成效, 作为将来改进的依据。

### (四) 差别待遇, 关注弱势

《国民中小学整并处理之原则》提出, 基于

确保原住民及山地、偏远地区学生就学权益, 除考量地理交通运输条件、部落社区文化传承及经济发展等因素外, 对于学校整并更应审慎研议, 不宜轻言废并校。为了使偏远地区的学生能接受优质教育, 台湾“教育部”于1995年开始实行“教育优先区计划”, 对于原住民及山地、偏远地区的学校给予特殊补助或扶持。“教育优先区计划”本着实现教育机会均等与社会正义的理念, 对一些地处偏远、环境特殊、交通不便、人口流失、班级数较少、教师流动率过高等文化不利地区的学校, 采取积极性差别待遇的方式, 制定补助指标及补助项目, 使其获得解决特殊问题所需的资源, 同时让不同层次、不同出身、不同背景的学生都同等享用教育资源的机会, 以维持教育生态系统的平衡。台湾“教育部”每年都会根据具体情况对补助指标进行适当调整, 凡是被认定为教育优先的地区或学校, 都给予适当的经费补助。比如, 2010年符合教育优先区计划补助的学校类型包括: 原住民学生比例偏高的学校, 低收入户、隔代教养、单(寄)亲家庭、亲子年龄差距过大、新移民子女的学生比例偏高的学校, 国中学习弱势学生比例偏高的学校, 中途辍学率偏高的学校, 离岛或偏远交通不便的学校, 教师流动率及代课教师比例偏高的学校等六种类型学校。可见, 原住民及山地、偏远地区的学校是教育优先区计划补助的重点对象之一, 其所获得的经费补助额度也往往比较大, 教育优先区计划对于这些地区小型学校应对少子化及人口外流挑战, 维持学校可持续发展起到重要作用。最近, 台湾有关部门正在研拟“偏远地区学校振兴条例”, 进一步明确偏远地区学校的设置、变更及裁并标准, 以保障学童受教育的机会与权力, 同时采取特别措施及提供必要资源, 使偏远地区学校的功能得以振兴, 进而统合当地社会、文化及行政功能, 使之成为社区居民生活中心。

### (五) 精致教育, 永续发展

在少子化背景下, 学生数的多寡影响一个学校的经营与存续, 小型学校整并后如何有效提升教育质量, 以吸引学生回流, 避免被再度整并, 成为学校发展的重要课题。台湾“教育部”为应对少子化的冲击以及社会各界对教育优质发展的更高期许, 于2007年推动“精致国民教育发

展方案”，提出提升教学品质，促进学生有效学习；活化教育人力，激励教师教育热忱；善用教育资源，营造优质学习环境；保障学生受教权益，扶助弱势弭平落差等四大政策主轴，实施调降中小学班生数、增加教师员额编制、精进课堂教学能力、构建教学辅导网络、试办教师教学专业发展评鉴、扶助学习弱勢学生补救教学等21项行动计划，对小型学校整并后的教育教学构建有力的支持体系。为延展学校的教育功能，为小型学校创造教育附加值并赋予新的生命力，“精致国民教育发展方案”特别提出小型学校特色发展和永续校园计划，鼓励地方政府依据各校特殊条件，运用学校专业人员，结合当地社区特色、自然资源与人文环境规划系列具有当地特色的课程与教材，并鼓励城乡交流，以不同的课程与教学形态，提高本土游学的机会，同时结合校园地域、文化、历史与生态特色，配合课程规划，进行校园环境改造，营造符合永续发展的绿色、生态、环保、健康、节能的校园环境。<sup>[6]</sup>

### 三、对大陆农村学校布局调整的启示

20世纪70年代大陆实行计划生育政策以来，全国年出生人数逐渐减少，随之而来的是学龄人口减少。自21世纪初开始，大陆各地已经开始以撤点并校为主要内容的农村中小学布局调整。2000-2008年，全国农村小学平均每年减少32858所，农村初中平均每年减少1201所。<sup>①</sup>如何科学合理地调整学校布局，避免和降低因撤并学校带来的消极影响。

#### （一）着眼需求，科学论证，稳妥推进

农村中小学布局调整的政策初衷是在学生就近入学的前提下，适当整合一批规模过小、过于分散的教学点，以提高办学效益和教育质量。它不是相邻学校的简单合并，不能盲目追求规模效益，搞“一刀切”。布局调整既要考虑到区域内的人口数量、人口结构、经济条件、地理环境，也要考虑到地方的文化特点、民族状况、人口流动和产业结构等问题。在判断村小及教学点的撤留问题时，最好能设定一个基本的标准，以便各地在实践中操作，避免工作的随意性。但我们应该对哪些学校不该撤并有一个明确的界定，如位于偏远地区、山区学生转到邻近学校上学路途遥远、无公共交通工具或存在重大交通安全隐患的

不能撤；中心校或完小的办学条件如果不能解决学生的寄宿、交通等问题，其下属的教学点不能撤；社区对学校依赖度高，当地无其他公立教育及文化设施，当地村民不同意撤销的，应该遵从群众意见不能强行撤并。在调整过程中，要根据实事求是、方便就学的原则，科学论证、全面规划、分步实施、逐步到位。对条件成熟的地区，率先进行调整；对交通不便、经济文化发展落后、不具备集中办学条件的地方，暂缓调整，先保留原村办学校或教学点，并尽力提供教学条件的支持，保证落后地区的适龄儿童同样能接受到优质教育。教育是学校、家庭、社会的共同责任，学校是社区的“文化中心”，社区是学校的“资源教室”，社区是学生最熟悉的生活场域，学生就近在自家附近村小或教学点就学，可以更好地满足他们身心发展的需要。我国幅员辽阔，农村和山区广泛存在，“一师一校”和复式教学的村小和教学点作为一种灵活的办学形式仍然具有生命力，其在确保偏远地区学童顺利接受义务教育功能将长期存在。

#### （二）统筹规划，合理布局，强化功能

农村及偏远地区学校的发展与存废问题，不是一个单纯的教育问题，而是一个城乡发展与社区总体营造的复杂问题。在农村，学校往往是一个村民社区文化的中心，是村民社区精神文化的象征，作为一村人敬仰的殿堂，一村文明聚集的场所，学校这种教书育人、影响一方的“软实力”，是无法被替代的。农村学校的缺失不单单是孩子学习场所的缺失，它作为农村文化、农村文明的一个策源地，一旦消失，将造成农村文化生态的缺损。因此，在对学校布局调整过程中，不能仅仅考虑到学校的教育功能，还要考虑到学校对于当地的经济与文化发展所起到的作用。在农村保留一些办学历史悠久、文化特色明显的村小或教学点，赋予这些学校新的内涵，强化其功能再造，将会取得比裁并校更大的效益。如结合社会主义新农村建设的需要，可以以学校为中心，将学校与村民自治组织、医疗卫生机构、社区文化中心、社会福利单位等合并设置，其空间、人员及资源相互支援、集中运用，不仅可以避免学校撤并出现的问题，还可以使学校在农村乡土文化保存和乡村社会发展中焕发新的生机活力。

### (三) 凝聚共识, 形成合力, 追求和谐

农村中小学布局调整不是简单的学校撤点或合并, 而是一次重大的利益关系调整, 在这一政策的实施过程中, 政府不是唯一力量, 如果单纯地由政府运用行政力量“自上而下”推进农村中小学校的布局调整, 会导致当地政府把农村中小学校布局调整作为政绩, 一方面层层下达撤并指标, 盲目追求合并后中心学校的办学规模, 从而忽视学校合理布局的规律, 另一方面会忽视村民及相关利益主体的诉求, 引发矛盾与冲突。因此, 在学校撤并与否的决策与实施中, 地方政府要重视当地的学校校长、教师、家长、社会的意见与力量, 充分考虑人民群众在整个政策实施过程中的利益与地位, 这关系到政策实施的成败和当地教育的长期发展。

### (四) 完善配套, 整合资源, 持续发展

各级政府和教育行政部门要统筹解决好农村学校并校后产生的班车、寄宿学校管理等问题。从整个教育经费盘子来看, 学校布局调整后, 减少了学校布点和教师配置, 节省了开支, 提高了办学效益, 省出来的这部分资金应运用于补助寄宿生生活和补助寄宿制学校有关开支, 如鼓励和支持乡镇政府、村委会、社会人士等购买车辆, 专门用于周末运送回家返校学生, 给家庭生活困难的学生发放适当的生活补贴和交通补贴。要对因学校布局调整出现的剩余教职工进行合理分流, 既要使调整后的教师队伍素质得到提高, 又

要对分流的教师进行妥善安排, 维护教师权益。要妥善处理闲置校产, 将农村闲置校舍资源进行再利用。可改建为幼儿园、村部、农家书屋、医疗室、文化活动场所等, 使闲置校舍资源体现社会公益和公共服务功能。

### 注释

- ① 数据来源于《中国教育统计年鉴(2001)(2009)》[Z]. 北京: 人民教育出版社, 2001: 85-93, 2009: 124.

### 参考文献

- [1] 台湾“内政部”户政司. 育龄妇女生育率[EB/OL]. (2009-06-20)[2011-02-18]. <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15409&CtNode=4595>.
- [2] 台湾“教育部”. “国民”中小学校概况统计(2010学年度)[EB/OL]. (2011-02-11)[2011-02-20]. <http://www.edu.tw/statistics/index.aspx>.
- [3] 台湾“教育部”. “国民”中小学小型学校整并可行政策略之研议[EB/OL]. (2007-05-08)[2011-02-18]. <http://epaper.edu.tw/news/940411/940411b.htm>.
- [4] 张国辉. 小型学校面临整并的反应与因应策略之个案研究[D]. 台南: 台南教育大学教育经营与管理研究所硕士论文, 2005.
- [5] 台湾“教育部”. 国民中小学整并之处处理原则[EB/OL]. (2008-11-17)[2011-02-18]. [http://www.kl.edu.tw/v7/edu\\_data/edu\\_msg/13634/20](http://www.kl.edu.tw/v7/edu_data/edu_msg/13634/20).
- [6] 台湾“教育部”. 精致国民教育发展方案[EB/OL]. (2010-04-07)[2011-02-19]. <http://ceag.tceb.edu.tw/lifetype/gallery/26/>.

## Strategies of Schools' Integration in the Context of Taiwan's Declining Birthrate

XIAO Long-jing

(Institute of Taiwan's Primary Education, Fujian College of Education, Fuzhou 350025, China)

**Abstract:** With the declining birthrate, the enrollment in primary and secondary schools in Taiwan decreases sharply, and the scale of rural and remote schools contracts gradually. Education authorities and local governments have to explore feasible approaches toward integrating small-scale schools in order to protect students' schooling interest, promote the development of community and improve the efficiency of education resources use. The article, therefore, suggests that Taiwan's experience be used in overall planning, rational distribution, facilities perfection, functions enhancement so as to promote rural education as well as coordinated economic and social development.

**Key words:** Taiwan; declining birthrate; school integration; strategies; inspirations.

(责任编辑 夏登武)