

# 縣市合併後高雄市小型學校教育機會均等 之探究

湯維玲\* 蔡佩娟\*\*

2010 年底唇齒相依的兩個行政區域高雄縣與高雄市正式合併，成爲一個新的都會區高雄市。跨越原高雄縣市的行政藩籬，合併後的高雄市如何在「教育與文化資源」上整合，成爲大眾關注的焦點。

本文目的乃針對縣市合併後的高雄市，國民小學小型學校「教育機會均等」議題進行探究。經由合併前後的高雄縣市教育相關文件的分析，以及一位國小校長教育領導過程中的親身經驗檢視，說明縣市合併後的高雄市小學教育藍圖。其次，從教育機會均等的觀點，探究縣市合併後高雄市 12 班（含）以下小型小學所面臨的問題。最後，經過綜合分析後，提出兩層面六項的建議：（一）就學機會均等，應堅守照顧原住民小學，小校發展爲特色小學；（二）教育過程均等，應整合法令與資源，發展多元課程與教學，提升師資素質。上述兩層面的建議茲供教育當局參酌，使合併的過程中，有更多實質上與學術性的對話。

關鍵字：教育機會均等、都會教育、小型學校、縣市合併

\* 作者現職：國立屏東教育大學教育學系副教授

\*\* 作者現職：國立屏東教育大學教育行政研究所博士生

---

通訊作者：湯維玲，e-mail: tangwl@mail.npue.edu.tw

## 前言

臺灣實施地方自治之後，都會地區(urban district)與鄉村地區(rural district)資源分配差異，形成發展落差，影響區域發展，立法院遂於2009年4月3日三讀通過《地方制度法》修正案，變革與調整行政區域劃分，使位於南臺灣的兩個行政區域，直轄市高雄市與高雄縣，於2010年12月25日正式合併改制為直轄市「高雄市」，以平衡區域發展(立法院，2009；高雄縣市改制作業小組，2010a)。〈高雄市縣合併說帖〉中指出行政區域合併的主要目的是為了提升整體區域競爭力，高雄縣與高雄市兩個地區彼此互相依存、互補性大，高雄縣面積廣大，自然景觀、觀光資源豐富，而高雄市為都會區，在產業招商、觀光行銷、交通規劃、水患整治與污染防制各方面都息息相關，所以去除行政藩籬後，認為對於高雄縣市的發展有正面的影響(高雄縣市改制作業小組，2010b)。因此在諸多對大高雄合併的期許下，教育也成為重要的關注點，「教育文化資源整合」成為合併後的發展重點之一。具體言之，高雄市縣合併後能否實踐齊一教育目標、整合資源、平衡區域發展、縮短城鄉差距，進而促進教育機會均等，乃是檢視行政區域合併最佳的觀點，所以本文從教育機會均等的觀點，分析合併後高雄市小學教育藍圖，以及新高雄市小型學校的現況與問題。

目前國內對於縣市合併後都會區小型學校學生的教育機會均等相關研究較少，近期研究例如鄭同僚、黃秉德、詹志禹(2007)運用多種研究方法，系統研究小校再生的可能性；蔡佩娟(2010)則在「五都十七縣後的地方教育治理與發展學術研討會」中指出：原高雄縣市的學校規模差異性極大，整併後的高雄市學校教育是一項值得重視的課題。本文希望在合併的初期，藉由原縣市政府與新高雄市相關教育文件的分析，以及現場從事教育領導的小學校長自身經驗，從教育機會均等的觀點，探究合併後的「高雄市」12班(含)以下的小型小學所面臨的問題。因之，本文主要具體目的臚列如下：一、瞭解合併後的高雄市小學教育藍圖；二、分析合併後高雄市小型學校學生的教育機會均等；三、剖析合併後高雄市小型小學所面臨的問題，及其在教師專業發展、課程與教學上可能的影響。

以下先針對合併後的高雄市小學教育藍圖說明之，再以教育機會均等的分析架構，剖析合併後小型小學的狀況與所面臨的問題，最後提出建議以供教育當局參酌，使整合的過程中，有更多實質上與學術性的對話。

## 壹、合併後的高雄市小學教育藍圖

原高雄市（都會區）與高雄縣（非都會區）合併後仍以高雄市為名，人口增為 277 萬，在教育生態上也會因而有所變動，茲將合併後高雄市小學類型與優勢，分析說明如下（高雄縣市改制作業小組，2010a；高雄縣政府，2010a）：

### 一、教育組織擴大、學校數增加、小校林立

根據原高雄縣政府 2010 年統計資料，全縣有 153 所國民小學、5 所分校及 2 個分班，班級總數 2,924 班，學生總數 74,603 人。合併前後的高雄市與高雄縣小學學校規模與類型差異頗大，如表 1。合併後的高雄市增加了 153 所小學，使合併前後高雄市的大、中、小型學校規模重新定義，詳見表 2。而這 153 所小學的類型，除位於原鳳山市、岡山鎮與旗山鎮的大型學校之外，大多位於非都會區，幅員遼闊，偏遠小校林立，形成另一種教育景觀。

表 1 合併前高雄市縣與合併後高雄市各級學校數比較表

機關	合併前各級學校數		合併後 「高雄市」	
	原高雄市 (都會區)	原高雄縣 (非都會區)		
	教育局	教育處		
高中職	18 (高中職)	13 (高中職，含設立於高雄縣之國立高中職 7 所)	31	
各級 公立 學校	國中	35	43	78
	國小	88	153 (含 1 所籌備學校)	241
	幼稚園	2	0	2
	其他	1 (空大)	1 (特殊教育學校)	5
		3 (特殊教育學校)		
合計	147	210	357	

資料來源：修改自高雄縣市改制作業小組（2010a）。高雄縣市合併改制計畫（核定本）。高雄市：高雄市政府。

## 主題文章

表 2 合併前高雄市縣的小學學校規模與校數

縣市與 學校規模	大型學校		中型學校		小型學校	
高雄市	49 班以上	23 所	25-48 班	30 所	24 班以下	35 所
高雄縣	25 班以上	48 所	13-24 班	29 所	12 班以下	76 所

資料來源：研究者自行整理

## 二、整合資源、提升教育行政效率

合併後的高雄市，國小共有 241 所，國中共計 78 所，高中職則有 31 所（含設立於高雄縣之國立高中職 7 所）（詳見表 1）。無論學校規模大小，學校資源有其整體性與不可分割性，如校地規劃、建築設備、人員編制等，爲了發揮學校教育功能，均須作整體性的投入、規劃，無法因學生人數少而分割這些資源。所以爲了整合學校的經營與資源的運用，合併後的高雄市，對於教職員的聘用、學校設備、器材的購買等，其整體藍圖規劃如下（高雄縣市改制作業小組，2010a）。

從學區劃分上，原高雄縣幅員廣大，有山、海、城、鄉，涵蓋學校類型種類多而分明。合併後的新高雄市有助於學區的重新劃分與配置，教育補助制度與教育優先區域方案推動，學校經營效益提升，以及重新思考國民教育財政問題，發展學校文化特色，將有利於學校經營與管理（劉英華、陳錫慧，2010）。人事規劃上，原高雄縣市所屬學校教職員額，依國民教育法與高雄市教師員額編制比率調整，教育人員也將重整。其次，合併前高雄市爲直轄市都會區，經費與資源等各方面皆優於高雄縣，改制後行政統合，齊一縣市教育目標成爲新高雄市的教教育，可以提升教育行政效率，而教學教材或設備的採購與運用，亦得以資源整合，提升教育的競爭力。

整體觀之，合併後的高雄市教育藍圖，在資源整合、行政效率提高的前提下，顯現在整體市政規劃建設，大高雄交通網絡的建立，文化觀光資源產業的整合，以及學校文化特色的多元化，期望合併會對新高雄市的教教育文化產生正面的影響。由於這些原爲偏遠地區的小型學校，在高雄市縣合併之後，正式成爲高雄市都會教育的一環，目前正面臨新的法令制度與真實的變革，本文將以教育機會均等的觀點分析之，呼籲高雄市都會教育變革的過程中，能對小校學生多加關注與積極對待，使其能在教育藍圖的規劃上，共享合併的優勢，減少不利影響的產生。

## 貳、教育機會均等的意涵與議題

### 一、定義與內涵

現代教育機會均等的概念發展可分為三階段（國立編譯館主編，2000；陳奎熹，2000；郭為藩，1982）：第一階段 1950 年以前，重視就學機會的平等與保障，主要在基礎教育上，提供免費的小學教育，消除家庭社經背景、性別、種族、身心特質、宗教等因素而存在的不平等，所有學生均有接受教育的同等權利，達到「有教無類」的理想；第二階段 1950 年代開始至 1960 年代中期為止，強調適性教育，一般學生與特殊學生均可接受適合其能力的教育，發揮「因材施教」的功能；第三階段 1960 年代中期開始，關注從教育投資的投入，到教育過程的產出，本階段的重點為補償教育（compensatory education）的實施，對於不同需求的團體，在基於公平與正義的原則下，教育資源的投入應有所不同，這也就是所謂「積極性差別待遇」（positive discrimination），亦即積極地差異對待，正向適度地給予不同的對待。楊瑩（1994）也指出教育機會均等，不只著重公平開放的「入學」（access to school）機會，也逐漸重視入學後教育「過程」與「內容」的均等，以及教育資源「投入」與「產出」之間的關係。

具體言之，教育機會均等係指學生具有同等的入學機會，享有相同年限的基本義務教育，且不因個人的家庭背景、性別，或因地區之差異而有所不同；而且入學之後，在受教育的過程中，應享有符合其能力發展的教育，能夠得到公平及適性教育；因此教育機會均等的含義，歸納為下列三項：（一）就學機會均等；（二）教育過程均等；（三）教育結果均等；具體顯示在沒有不可教學生的「全民教育」，提供相同品質如師資、課程、教學與設施的「標準教育」，學生個別化與適性教育的「多元教育」，以及基本教育結果普遍化與卓越化的「卓越教育」（王家通，2000；吳清山、林天佑，1998；胡夢鯨，1995；鄭崇趁，2006）。總之，教育機會均等包括就學機會的均等、教育內容與資源分配公平之教育過程均等，以及適性發展的教育結果均等。

### 二、議題

民主開放的社會中，教育成果的象徵價值或實用價值，代表了向上社會流動的主要途徑之一，因此教育機會均等的問題，常是政府和社會大眾關心的議題（楊振昇，1998）。教育成爲個人向上社會流動的重要工具，未接受教育或者教育失敗，易導致個人向下社會流動，所以協助家庭社經不利者完成學業，避免受到社會文化不利因素的影響，甚爲重要（郭諭陵，1994）。

臺灣地區近年來對於教育機會均等的議題甚爲重視。教育部舉辦的第 8 次「全國教育發展會議」討論題綱之一，即爲關懷弱勢縮短教育差距，促進教育機會均等，其中明確指出：提供相對弱勢地區多元化資源，實現社會正義與教

## 主題文章

育機會均等（教育部，2010）。因為臺灣的都會區與非都會區學校存在著城鄉差距，都會學校如原高雄市享有豐富的教育資源，屬於人口流動的移入地區，學校規模也趨向中、大型學校，具有都會教育的優勢。反觀臺灣地區的鄉村、偏遠地區學校，例如原高雄縣，多為小型學校、原住民學校，面臨人口外移、社區老化、交通不便、資源不足等諸多的挑戰與問題。合併後的高雄市學校類型，因為併入許多原高雄縣的小型學校，有別於原高雄市的學校類型，因此在合併初期小型學校成為關注的焦點。本文即以教育機會均等所包含的「就學機會均等」、「教育過程均等」兩方面，做為分析的架構。至於「教育結果均等」涉及個人天賦、學習脈絡和社會環境等複雜因素，不易調整與控制（黃繼仁，2009）。本文考慮高雄縣市合併初期，觀察時間過短，有關合併後教育結果均等尚未有足夠文件資料佐證，本文暫不探討，而留待未來後續研究。所以本文剖析合併後的新高雄市，已被定位為直轄市都會區的小學，卻原為高雄縣的偏遠小學，家長的家庭社經地位多為農工階級，經濟狀況不佳，而且有明顯的社會與經濟地位差距，這種差異性正是合併後的新高雄市必須面臨的一大課題：如何促進偏遠小校的教育機會均等。

研究者身處教育第一線，觀察到學校家長背景，不斷地重複階級再製，往往是社經地位、文化刺激較為現代多元、知識水準較高者的下一代，獲得較充分的社會資源，家長亦能擅用資源，給予子女學業學習的期望；相對地，社經地位不佳、文化刺激較為不利、平均受教程度不高的偏遠地區弱勢族群，祈求生活溫飽已不可多得，又在缺乏對教育的認知下，少有餘力對其子女抱持著適當教育期望。在這種現實狀態下，偏遠地區的小型學校就成了弱勢孩子的希望。研究者曾與學校家長談及面對高雄縣市合併的問題，原高雄縣的大部分家長只能默默地承受小校存廢或整併的壓力。討論過程中，通常是社區中的有識之士與家長，從文化傳承與社區存廢的觀點出發，表示反對學校整併；也有不同觀點的家長，期望從縣市合併後，獲得實質的經費補助與回饋。研究者認為小校學生也應享有教育機會均等的權利，為了教育公平與正義，處於文化不利的原高雄縣偏遠地區不應被漠視，更需要教育當局的同理心，了解小型學校存廢的影響，也關心因合併初期所面臨到的教育問題。

## **參、高雄市小型學校教育機會均等的現況與問題分析**

### **一、就學機會均等—小校整併的問題**

「就學機會均等」乃是指所有學生均有同等受教的權利，享有公平開放的入學機會，是為達成有教無類的理想。原高雄縣境內高山丘陵多，平原腹地少，全縣之生活、教育、文化圈中心點在鳳山區，距離鳳山越遠之區域，則社經與文化背景的差異性也越加顯著，城鄉教育的差距，產生了許多問題，部分

學校學齡人口逐漸流失，小型學校問題日益嚴重。雖然教育改革人士極力倡導「小校小班」目標，事實上高雄縣偏遠地區國小，由於人口外流嚴重，面對少子化以及都市化的衝擊，小校經營之路將更加艱難，有些學校每班人數甚至不足 10 人，如何兼顧經濟效益與學生受教權益，實為教育當局面臨的重要課題(客家電視台，2011；劉英華、陳錫慧，2010)。

國內研究曾以臺灣地區學校整併，作為解決此一問題之道，學校整併的理由，不外乎經濟效益與教育品質兩方面的考量，認為可以節省教育經費達到經濟效率、提高學習競爭力以提升教育品質等(陳麗珠，2007；陳麗珠、陳憶芬，1995；蔡佩娟，2010；蔡淑婷，2006)。以下就小校整併的相關研究，以及縣市合併後高雄市小校現況與問題分述之。

## (一) 小校整併的理由

### 1. 經濟效益

就學校整併的經濟效率而言，確實可以產生規模經濟效果(潘清富，2003)。因為造成學校單位成本差異的主要因素是學校規模，學校規模較小型的學校，其學生單位成本較高，經整併後可以達到最適經營規模，並且學校整併之後規模變大，所需的行政人員較為精簡，可以減少許多人事及辦公事務費的支出，進而達到經濟效率(劉慶中，1996)。而小學學生人數在 100 人以下，或者班級數 6 班以下，會列為不經濟的學校經營規模，不過教育當局也應視學校情形，將學校分階段逐步調整為分校、分班至裁併，或依特殊條件因素予以保留(吳政達，2006)。因此，學校規模較小，相對地教育成本會較高，教育經費的經濟效率則較低。

### 2. 教育品質

臺灣地區過去研究學校規模與教育品質的相關性，例如，郭添財(1990)研究臺灣省南部地區小學「適當經營規模值」，研究結果提出小學每校 100 人以下為「適當經營規模值」，亦即經營規模愈小，則愈能得到有利的教育規模效應。隨著臺灣社會變遷與經濟發展，近十餘年來的研究結果卻有不同的研究發現。葉子超(1996)研究澎湖縣小型學校，陳賢舜(2000)研究南投縣小型學校之結果發現，學校若合併規模擴大後，規模較大的學校，可以減少教師的行政工作負擔，並且教師較有機會發揮教學的專長，提供多樣性的課程與學習活動，有助於提升教育品質。李雅景(2002)則以嘉義縣小學為研究範圍，說明學生在學習的歷程中，透過同儕間適當的良性競爭，可以提升學生的學習效果，因此較大型的學校可以有效提升學生學習的競爭力。不過，李國賢(2005)研究屏東縣教育人員對學校整併後之知覺，卻發現學校合併對學生的學習環境並無改變，但是資源卻相對減少，可能引發教學品質下降的問題。

## 主題文章

上述研究結果歧異，可能是研究對象的縣市不同，因而產生不一致之研究結果。因此，目前新高雄市是否應全面性進行小校教育品質的研究，方能了解小型學校的教育人員、教育資源投入與學生學習結果之關連性，也作為未來保留或整併小校時之參考。

### **(二) 高雄市小校的現況分析**

研究者統計 99 學年度高雄縣市合併後，新高雄市的國民小學小型學校數與百人小校方面：12 班（含）以下的小校，原高雄市有 12 所，再加上原高雄縣 64 所，共計 76 所小校，約占全部小學校數的 31.5%（76/241）；100 人以下學生的學校有 28 所，101 至 110 人的學校有 5 所，共計 33 所，占新高雄市 12 班（含）以下小型學校的 43.4%（33/76），又占全高雄市小學校數的 13.7%（33/241）（高雄市教育局，2011a，2011b，2011c）。進一步分析合併後的高雄市小型學校，分別有 24 所偏遠學校、24 所特偏學校，共計 48 所偏遠學校，集中在原高雄縣；其中，12 班以下的百人以內偏遠（含特偏）小校則有 44 所（高雄市教育局，2011c；教育部統計處，2011）。有別於原高雄市學校類型與性質，也呈現出高雄縣市的城鄉差距，學校規模懸殊的情況。

此一差異影響合併後的新市府教育團隊，其教育政策決定，需要隨之調整，否則容易出現因不了解原高雄縣小校分布情況與社區性質，再加上缺乏充分溝通與本位主義影響，造成整合不易，法規難訂，讓第一線的教育人員無所適從的現象。尤其未來可能要面對學校整併的問題，前高雄縣政府曾呼籲：雙方教育單位需要面對面溝通協調，以對等與尊重的態度，商討合併事宜，彼此平等合作，讓市政得以無縫接軌（高雄縣政府，2010b）。

其次就經費而言，國民教育的經費支出，本身就是地方政府財政的一項沉重負擔，地方政府為了能夠樽節教育經費的支出，對於規模較小的學校實施整併，以達成節省教育經費的目標。高雄市的重要教育措施，揭示了「就人口發展趨緩或負成長社區之國中小，在不影響教學品質原則下，積極檢討調整併校可行性，以期教育資源合理運用」（高雄市教育局，2011d），又見新高雄市整合資源與併校的可能性。

不過，目前高雄市教育當局正處於整合階段，對於原有高雄縣的小校暫時維持現況，但是在〈高雄縣市合併改制計畫〉、〈高雄迎向全世界—高雄市縣合併說帖〉、〈高雄市縣合併教育概況分析〉與教育重要措施中，均指出縣市合併有利於學區重劃、學校整併與資源整合。是故，將來小校若面臨被整併的命運，原學區學生是否能接受合乎公平正義的教育機會，給予適當的資源投入與協助，除使學生入學機會受到保障之外，尚須考慮最適合學生就學的環境，值得教育當局重視與著手規劃。

## 二、教育過程均等—教育內容調整、教育資源分配

「教育過程均等」意指學生在受教過程中，教師能因材施教，公平地對待學生，並提供給學生適合其智力、能力等的教育機會與條件，使每位學生的潛能獲得開展；基於公平與正義的原則下，教育資源的投入與分配，能因應不同需求的團體，給予補償教育。本文初步檢視縣市合併後的師資與課程教學兩層面，包括小校教師員額編制提高、到校教學諮詢、課程與教學微調，藉以說明教育內容的調整；茲以學習環境、行政資源與程序、軟硬體資源、小校師資員額補充四層面，了解教育資源的整合與分配狀況。

### (一) 教育內容調整

高雄市教育局重要教育政策，包括：改善各級學校設備及環境；依社區發展需要籌設學校，降低班級學生人數，提升教學品質；實施中小學生總量管制及落實常態編班，均衡學區發展與教育機會均等；推動九年一貫課程，鼓勵教師行動研究，選送優秀教師出國進修，提升教師專業發展（高雄市教育局，2011d）。研究者蒐集合併後五個月內有關教育過程調整的文件，茲分析如下：

#### 1. 小校教師員額編制提高

高雄市市長對於高雄市國小教師員額編制的教育競選政見，從每班 1.5 位教師，至少增加到 1.6 人，未來增至每班 1.7 人，以提升國小教育品質（教育廣播電台，2011）。高雄市原規劃自 100 學年度起，以四年時間分八級距，逐年提高國小普通班教師員額編制到每班 1.6 人，預計至少需增加 551 位教師。但目前高雄市教育局決議只先行補助 9 班以下學校，將增加 126 位教師，與原先規劃所需增加的教師人數出現很大落差；不過，100 學年度起，預計規劃 6 班以下之小型學校，將率先提高教師員額編制至每班 2 人、7 至 8 班之學校則提高至每班 1.9 人（教育廣播電台，2011）。顯示出教育局關注小校的具體作法，改善小校教師教學與行政兩者須兼顧的壓力。

#### 2. 到校教學諮詢

就教師的專業成長與提升教學品質而言，有兩個主要的改變：一為國教輔導團的輔導方式，另一為資訊教育策略聯盟的推動（高雄市教育局，2011e，2011f）。縣市合併後，原高雄市國教輔導團改變以往分區跨校辦理的方式，由專家學者、督學、校長、課程督學、輔導員共組的專業諮詢團隊，全面實地到國小進行各學習領域的教學諮詢服務。同時，也將籌劃透過資訊教育策略聯盟，建置視訊網絡，便於偏遠小校的教師研習，鼓勵教師的專業發展。

### 3.課程與教學微調

基本上合併前、後的國民小學課程，均須依據教育部九年一貫課程綱要實施之，故改變不大。目前微調處為縣市的地方特色課程，例如過去高雄市「海洋教育」課程、高雄縣「本土語言」課程，以及目前新高雄市的「本土教育」計畫。原高雄市熱烈推動的英語教育與資訊教育（高雄市教育局，2011f），也逐漸影響原高雄縣。在教學評量方面，原高雄市實施三次月考，原高雄縣兩次，經協商後，整併初期的 99 學年度仍維持原作法，100 學年度再依據原高雄市的作法，實施三次段考。

#### （二）教育資源分配

<高雄縣市合併說帖>中指出，小型學校教學缺乏學習刺激，各校教學特色相近，教師年齡更有高齡化現象，經由整併後，資源可互相支援，由儲備教師彌補師資不足的窘境；該說帖中提出整合教育資源會有四項成效：1.創造多元刺激的開放學習環境；2.整合行政資源與簡化行政程序；3.合理配置及運用軟硬體資源；4.提供師培生就業機會（高雄縣市改制作業小組，2010b）。研究者以上述<合併說帖>中的教育資源四項成效，逐一檢視合併至今教育資源投入與整合分配的狀況。

#### 1.學習環境

##### （1）數位學習推廣服務

新高雄市推動「資訊教育策略聯盟數位學習推廣服務計畫」，善用原高雄市資訊教育的優勢，為偏遠地區學校那瑪夏、桃源和茂林等八八風災受災區，規劃建立數位學習推廣服務的三條「數位學習走廊」（高雄市教育局，2011f）。透過網路視訊和數位科技，希望使未來偏遠地區小校學生也享有都會學生同樣的資源，也可引進英語與機器人等課程，或者和高雄市學校合作，進行社團活動的多元學習，以縮短城鄉差距。

##### （2）建立跨校聯盟

將積極建立偏遠小學與都會學校的合作關係，城鄉交流；也透過數位學習策略聯盟，展開跨校結盟及學校共學等模式，平衡城鄉學習與資訊的落差（高雄市教育局，2011f）。

#### 2.行政資源與程序

從高雄市縣合併至今，高雄市教育法規與人員的整併尚在進行中，原縣市教育人員心態仍未能改變，然而教育是無法重來的。例如，高雄市教育局郭金

池表示：合併後原高雄縣與高雄市人員均屬高雄市府團隊的生命共同體，雖曾反映出縣市教育人員間相處共事融合之難處，尚未去除縣市城鄉之分，遂提出「團隊共好、互通有無、橫向分工、垂直整合」為主軸，為解決高雄縣市合併之問題，提出「細心關懷、真心互動、用心傾聽、貼心照護、熱心付出」的「五心級」未來願景，打造教育圖像（高雄市長協會，2011）。

新高雄市教育局為了解決縣市教育的分立狀態，首先從學校校長領導與溝通過程著手，透過組織諮詢團隊，呈現出具體的行政措施如下所述：

- (1) 初步由校長協會四維行政區的國小理監事校長夥伴為主，依原有運作之五個專長分工（法規、教務、學務、總務及輔導）分別組成諮詢服務團隊；
- (2) 提供校長諮詢服務團隊分工之通訊、聯繫方式，傳送提供予教育局國小教育科和高雄市鳳山行政區之國小校長知悉及參考運用；
- (3) 鳳山行政區國小遇有相關行政運作模式之疑難時，可先電話或以電子郵件等通路向各組校長或該校主任詢問互動，俾利雙方掌握狀況做適切因應；
- (4) 透過國小校長工作坊與策略聯盟之機制，逐步邀約鳳山行政區之學校加入諮詢服務團隊，以擴大團隊整合、互通有無及橫向分工之諮詢服務綜效；
- (5) 諮詢服務團隊各組兼籌疑難問題之受理和蒐集任務，適（即）時將問題反映給國小教育科業務承辦人員，裨益政策推動及事務傳遞之周延與效能；
- (6) 由諮詢服務團隊各組協助國小教育科蒐集共通性亟待解決事項並編輯Q & A，俾使規劃召開的整併後國小教育事務協調座談可以聚焦並發揮效益。（高雄市長協會，2011，頁2-3）

上述指稱的「四維行政區」為原高雄市政府，「鳳山行政區」為原高雄縣縣政府，也意味著新高雄市主管單位為原直轄市高雄市，主管教育事宜者為「四維行政區」高雄市政府團隊，因此「鳳山行政區」原高雄縣政府為「受邀參與」的角色。雙方教育團隊的合作關係仍處於震盪中，為著手整合原縣市教育的差異性，主要由原高雄市教育團隊進行領導，所以新高雄市教育目前正面臨人事與合作上的考驗。

教育人員陸續出現磨合階段的變動與衝突情況。教育人員的變動，顯現在合併初期師資招聘各自為政，以及國中小學校長退休潮。部份教師會人士認為這些與縣市合併後的教育整合過程有關，合併後多沿襲原高雄市教育局組織文化，而產生適應不良情況；不過也有校長「搶搭五五專案」，或者學校教師與校長權能關係不佳，導致校長萌生退意等因素，推測此一現象的可能原因（臺灣時報，2011a，2011b）。所以，領導團隊需要更大的決心與毅力，和原高雄縣教育人員溝通，充分理解原高雄縣與高雄市城鄉之差距，尤其是偏遠地區小學的特殊性與需求，積極差異對待，關注小校教育人員與學生需求，將心比心地溝通合作，方能竟其功，完成整併教育行政領導團隊之任務。

### **3.軟硬體資源**

#### **(1) 教育經費比例減少**

99 年度高雄市教育經費占合併前市府經費的 33.37%；而 100 年度合併高雄市與高雄縣經費後，教育經費所占新市府的比例卻有減少情況，為 30.96%（高雄市教育局，2011g）。值得關注的是合併後教育經費所占比例，反而較合併前少了 2.41%，是否會影響市府努力整合的用心與成效，有待繼續觀察與研究。

#### **(2) 營養午餐經費補助**

原高雄縣偏遠學校每年的午餐補助、廚工補助，以及無力繳交午餐學童的補助經費，開會協商爭取後，獲得市府的支援及照顧，得以繼續協助偏遠小學，解決因學校規模侷限的經營困境，這是新高雄市教育團隊努力於高雄縣與高雄市教育平等對待的「高高平」（自由日報，2011；高雄縣教師會，2011）。

#### **(3) 偏遠地區學生交通車購置**

為因應偏遠地區小型學校的特殊性，合併後的高雄市教育局可依《國民教育法施行細則》之規定：交通不便、偏遠地區或情況特殊之地區，得視實際需要與學習成效，選擇採取設置分校或分班、提供膳宿設備、提供交通工具或補助交通費，以及其他有利學生就讀及學習之措施（教育部，2004）。原高雄縣山區學校頗多，加上交通車老舊，偏遠地區學生常為上學交通問題而苦惱。此次縣市合併，原高雄市掌握較豐富的資源，若能編列預算購買交通車，則可解決就學問題。

#### **(4) 攜手計畫核定疑義**

原高雄縣教師會曾對合併後的高雄市攜手計畫經費分配提出疑義。該會指出：高雄市弱勢學童照顧，產生一市兩制與差別待遇的情況，原高雄縣比原高雄市弱勢，但是高雄市教育局對攜手計畫的經費分配反而核定率低，對弱勢地區的學生，可能產生不利情況，因此該教師會建議市政府應採取補救措施，莫讓弱勢學生更弱勢（高雄縣教師會，2011）。

### **4.小校師資員額補充**

新高雄市增加的教師員額，僅能聘任兼課或代理教師，反映出高雄市對少子化及超額教師問題所採取的因應措施。高雄市提高教師員額編制而不開缺實補，保留彈性給予未來教師超額移撥之用。所以，教育局在衡酌減輕教師負擔及因應未來長遠規劃之下的兼代課、代理教師，相對地給予儲備教師、師培生短期就業機會。

綜合言之，原本高雄縣市教育資源分配呈現區域差異性，教育資源多集中於都會地區，而偏遠地區教育呈現資源不足現象。合併後新高雄市涵蓋的學校類型種類多而分明，正考驗新市府教育團隊，如何關注偏遠小校，運用原高雄市的經費與資訊優勢，協助小校，積極實施差異對待的教育機會均等政策。由於目前處於磨合期，仍有許多待溝通與協商之處，共同期待合併後的新高雄市學校，尤其是偏遠小校應有教育內容與資源獲得支援或加強的效用，也增加教育資源使用的效率，並進而提升教學品質的結果。

## 肆、建議

教育機會均等的目的，在於使受教者都能獲得公平的教育機會與適性發展機會。研究者以「就學機會均等」與「教育過程均等」來檢視新高雄市小校教育機會均等的議題，省思縣市合併初期有關小校教育機會均等的現況與問題。經分析後研究者提出下列兩方面的建議，以供未來高雄市教育當局之參酌。

### 一、就學機會均等，應堅守照顧原住民小學，小校發展為特色小學

#### (一) 應維繫原住民小學，廣續文化命脈

原高雄縣有三個原住民鄉，三鄉共有 10 所國小與 3 所國中。10 所國小之中，有 9 所百人以下的學校，有 1 所臨界百人。由於三個原住民鄉皆位於群山峻嶺間，溪谷環繞，校與校之間看似隔河相對或隔山相望，事實上卻要翻山越嶺才能到達，校際車程至少在 30 至 40 分鐘之間，若遇天災橋斷、路阻，上學或回家皆成問題，遑論其生活或學習上的弱勢狀態。如果未來學區重劃，面臨小校裁併的命運，很可能導致弱勢地區更形弱勢。而且原住民國小攸關原住民文化傳承、社區經濟發展及原住民教育法保障。因此，除非人口自然外移，學生已就學他校，否則不應輕易整併，應保留新高雄市原住民區的學校。

#### (二) 應發展特色小學，永續經營

至於非原住民鄉的小型學校，則可積極輔導發展為特色學校，保留其小校特色。教育部(2011)自 96 年度起「推動國民中小學活化校園空間與發展特色學校計畫」，主要目的為達成特色學校永續經營的目標，因為面對各縣市小學新生入學人數普遍遞減，市區學校教室過剩，偏遠地區小校人數逐年減少，而面臨整併裁撤的評估；也為了活化閒置空間，發揮校園特色價值，教育部補助經費協助其發展成為特色小學，例如，原高雄縣內門鄉金竹國小的「創藝」學校，與原高雄縣內門鄉景義國小「羅漢門文化」藝術校園，均列入教育部的特色小學。

## 主題文章

特色小學過去雖仍有被整併的實例，如原臺北縣漁光國小，但是目前特色小學不失為保留小校的一種方式。如果未來新高雄市在學區重劃的政策下，部份小校將面臨學校整併時，教育局需能協助偏遠小學學生解決交通問題（如提供交通車或住宿），便利學生就讀，維護學生之受教權益，並給予人員與資源的挹注，方能呈現積極性差異對待的補償教育功能，符應「就學機會均等」的要求。

## **二、教育過程均等，應整合法令與資源，發展多元課程與教學，提升師資素質**

### **（一）整合法令規章，溝通事權**

整併初期的高雄市面臨直轄市內的落差，肇因於原本高雄縣偏遠小學多，資源分配呈現城鄉差距的現象，需要從法令規章著手，整合法令與溝通事權。不過需要教育部門整併之法規超過二百項，例如：校長遴選辦法、國小授課節數、特教教師授課節數、校務會議實施、教師超額介聘辦法、校務評鑑辦法、課後輔導費收支……等。目前多以原高雄市法規為主，若縣市法規歧異性高時，在開會過程中，高雄縣教師會代表人員會以「擇優採用」的原則，例如高雄市國民中小學教科書減免書籍費的「請領對象」部分，縣市合併後加入「原住民籍學生」、「身心障礙學生」及「身心障礙人士」身份別，即是乙例。在眾多法規中，對於偏遠地區學校弱勢學生的照顧，可繼續落實教育部補助弱勢學生攜手計畫課後扶助方案與學童課後照顧，給予小校需要的支持與協助。當新高雄市團隊積極鼓勵與補助未列入教育優先區的小校，將使小校學生獲得學習權利的保障，也得以享有優質學習之機會。

再者，合併後的高雄市，改變原本二元化的行政體系，必須進行統一事權的領導，而且在原高雄縣教育人員要求「一次到位」比照高雄市教育辦理之下的「高高平」，更需要透過溝通與協商，清楚溝通事權，才能縮短震盪變動的磨合期。

### **（二）整合教育資源，規劃分配**

縣市經費運用方式原有不同，新高雄市則需調整統一，在有所增刪的情況下，自會造成新高雄市內的雜音與不同調，再加上與教師會的協商問題，著實考驗著市府教育團隊的領導與溝通能力。因此，爭取教育經費，合理的分配經費與資源，考慮到原本偏鄉地區的中央補助款，在合併為直轄市後，新高雄市依然有文化不利區與原先的教育優先區，如何縮減高雄市都會小學與偏鄉小學的學生學習差異，提升學習品質，其中實施補償性的教育，就成為適性發展不可或缺的策略。

縣市合併後，新市府教育團隊在轉型調適的過程中，不斷呼籲尊重不同的文化及充分的溝通，「未來不會輕易廢校」，因此「偏遠小校請不必過度擔心，辦好教育嘉惠學子」。如果高雄市依據縣市合併所規劃的教育藍圖，未來在少子化與經濟效益考量之下，最終不得已採行裁校或併校的作法，需有長期溝通與妥適的替代方案，才能循序漸進完成，減少對當地教育文化傳承的影響，以及避免教育資源分配問題的產生。

不論學校裁併與否，目前小校閒置校舍須有妥善的規劃。可結合社區發揮公共資源的最大效益，依其用途謹慎研擬各種形式的管理與使用辦法，可做為社區活動場所、文教資源運用、教師或行政人員進修、委外經營、規劃觀光景點、機關用地、安養中心，以及其他，如中途學校、藝文中心或駐地藝術家藝術村等，使地盡其利，物盡其用。

### （三）發展多元課程與教學，提升學習品質

合併後的新高雄市所實施的課程與教學，將更為多元化。將原高雄市教育頗具優勢的英語課程與資訊教育，引領導入原高雄縣偏遠小學，規劃引進外籍師資至偏遠地區學校服務，以支援、共聘、進修、商借等模式實施之，強化偏遠地區英語師資、提升學生英語能力；同時也應透過數位學習走廊，縮短數位差距，鼓勵資訊科技融入教學，均是縣市合併後有益於學生學習的作法。不過原偏遠小學具有各地方教育特色的課程，亦應保留與發揚。所以如何在不加重課程負擔與增加學習時數下，完成地方教育的特色課程，並發展多元的課程，精進課堂教學，使學生獲得學習成效，具備課程設計能力與教學創意的優良師資，仍是提升學生學習品質的關鍵點。

### （四）提升師資素質，師資員額分配適性

原高雄縣市有不同的教師研習文化與專業成長模式，合併後教師如何透過交流，縮短差距，精進教學，互享教學成果，需要有公開統合的機制與計畫。新高雄市的到校教學諮詢，結合視訊網路，減少教學資源落差，縮短城鄉差距，整合小校教師的研習，乃是教師專業發展的另一途徑。不過原高雄縣小校分佈廣，「就近原則」的分區與跨校資源整合，方能提升行政效率，促進教師的專業成長與交流互動，達成「教學領航，專業發展」的理想。

在師資員額分配適性方面，直轄市臺北市在 90 學年度即已完成師資員額編製 1.7 人的理想。目前合併後的高雄市僅能從小校開始，先達每班 1.6 人，再擴大大學校數，逐年提高每班師資員額。增加師資員額，代表了人事費的負擔加重，在考量教育機會均等的前提之下，提高教師員額編制是值得的教育投資。不過考量偏遠地區教師流動性高，因增聘的是代課或代理教師，非占實缺的教師，未來恐怕更加速教師的流動性，師資變動頻繁，可能會影響學生學習品質。若

## 主題文章

能有穩定與高素質的師資擔任小校教師，給予充分的教育資源，研究者認為將能減少流動，提高教學品質，使學生獲得適性的發展，也才是教育機會均等的真諦。

## 結語

合併後的高雄市有著歧異與廣布的小型學校，教育領導者面臨大高雄教育生態的改變，小校林立，如何整合新高雄市教育，朝向多元與優異教育經營，從分中漸合，從歧異至共識，從尊重差異至真正落實教育機會均等，是未來教育發展的方向。

## 參考文獻

- 立法院（2009）。院會紀錄，**立法院公報**，98(17)，100-102。2011年6月1日，取自 <http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@981700;0100;0102>
- 王家通（2000）。**比較教育研究**。高雄市：麗文文化。
- 自由時報（2011）。研商「縣市合併後午餐價格事宜會議」會議報告。2011年1月20日。2011年6月1日，取自 <http://www.libertytimes.com.tw>
- 李國賢（2005）。屏東縣受整併學校教育人員對學校整併後教育資源運用與學生學習成效之知覺研究。國立屏東師範學院教育行政研究所碩士論文，未出版，屏東市。
- 李雅景（2002）。從併校政策探討策略性人力資源管理之研究－以嘉義縣小學為例。私立南華大學管理研究所碩士論文，未出版，嘉義縣。
- 吳政達（2006）。少子化趨勢下國民中小學學校經濟規模政策之研究。**教育政策論壇**，9(1)，23-41。
- 吳清山、林天祐（1998）。教育機會均等。**教育資料研究**，21，69。
- 客家電視台（2011）。教育體制競爭力迷思小校經營難。2011年4月9日。2011年6月1日，取自 <http://web.pts.org.tw/hakka/news/detail.php?id=70075>
- 胡夢鯨（1995）。臺灣地區城鄉國民小學教育資源分配之比較。**國立中正大學學報社會科學分冊**，6(1)，1-35。
- 高雄市校長協會（2011）。**中華民國中小學校長協會第二屆第三次理監事會議紀錄**。2011年1月15日。

高雄市教育局 (2011a)。高雄市直各級學校：基本資料。2011 年 6 月 1 日，取自

<http://www.kh.edu.tw/querySchool.do?opr=querySchool&schoolName=%E8%AB%8B%E8%BC%B8%E5%85%A5%E5%AD%B8%E6%A0%A1%E5%90%8D%E7%A8%B1&regionName=0&category=%E5%9C%8B%E5%B0%8F&Submit=%E6%9F%A5%E8%A9%A2>

高雄市教育局 (2011b)。高雄市直各級學校：班級數。2011 年 6 月 1 日，取自

<http://www.kh.edu.tw/querySchool.do?opr=querySchool&schoolName=%E8%AB%8B%E8%BC%B8%E5%85%A5%E5%AD%B8%E6%A0%A1%E5%90%8D%E7%A8%B1&regionName=0&category=%E5%9C%8B%E5%B0%8F&Submit=%E6%9F%A5%E8%A9%A2>

高雄市教育局 (2011c)。高雄市直各級學校：學生數。2011 年 6 月 1 日，取自

<http://www.kh.edu.tw/querySchool.do?opr=querySchool&schoolName=%E8%AB%8B%E8%BC%B8%E5%85%A5%E5%AD%B8%E6%A0%A1%E5%90%8D%E7%A8%B1&regionName=0&category=%E5%9C%8B%E5%B0%8F&Submit=%E6%9F%A5%E8%A9%A2>

高雄市教育局 (2011d)。教育重要措施。2011 年 6 月 1 日，取自

<http://www.kh.edu.tw/releaseRedirect.do?unitID=183&pageID=3068>

高雄市教育局 (2011e)。國教輔導團 100 年度精進教學計畫「國中小到校諮詢服務」，高市教育電子報，27。2011 年 6 月 1 日，取自

<http://epaper.kh.edu.tw/Detail.aspx?id=00af8bf8-cf78-4a8e-92d4-c9073cdc52e8>

高雄市教育局 (2011f)。高雄市政府教育局那瑪夏教育數位學習走廊簽約啓動、五大策略執行計畫、平衡城鄉學習資源落差，高市教育電子報，26。2011 年 6 月 1 日，取自

<http://epaper.kh.edu.tw/Detail.aspx?id=6fb09f1f-c518-4029-9e9f-481444c602e8>

高雄市教育局 (2011g)。高市教育經費統計資訊。2011 年 6 月 1 日，取自

<http://www.kh.edu.tw/releaseRedirect.do?unitID=183&pageID=3717>

高雄縣市改制作業小組 (2010a)。高雄縣市合併改制計畫 (核定本)。高雄市：高雄市政府。

高雄縣市改制作業小組 (2010b)。高雄迎向全世界—高雄市縣合併說帖。高雄市：高雄市政府。

## 主題文章

- 高雄縣政府 (2010a)。高雄縣政府教育局全球資訊網，各校基本資料瀏覽。2010年5月2日，取自 <http://www.kscg.gov.tw/tw/home/index.aspx>
- 高雄縣政府 (2010b)。縣市合併縣府員工受委屈 楊秋興嚴正抗議。2010年6月8日，取自 <http://www.kscg.gov.tw/tw/News/NewsDetail.aspx>
- 高雄縣教師會 (2011)。高雄市弱勢學童照顧「一市兩制」、「差別待遇」，2011年3月7日原高雄縣教師會新聞稿。
- 教育部 (2004年7月26日)。國民教育法施行細則。2011年2月20日，取自 <http://edu.law.moe.gov.tw/LawContentDetails.aspx?id=FL008934&KeyWordHL=&StyleType=1>
- 教育部 (2010)。落實均等教育機會，適性發展多元學習。第8次全國教育會議。2011年2月20日，取自 [http://www.edu.tw/8edu\\_meeting /use/72 /c2 /01.jpg](http://www.edu.tw/8edu_meeting /use/72 /c2 /01.jpg)
- 教育部 (2011)。教育部推動國民中小學活化校園空間與發展特色學校執行成果。2011年6月1日，取自 [http://www.edu.tw/news.aspx?news\\_sn=4262](http://www.edu.tw/news.aspx?news_sn=4262)
- 教育部統計處 (2011)。99學年度偏遠地區國民中小學名錄。2011年6月1日，取自 [http://www.edu.tw/files/site\\_content/b0013/faraway\\_new.xls](http://www.edu.tw/files/site_content/b0013/faraway_new.xls)
- 教育廣播電台 (2011年5月27日)。高市議員促提高教師員額編制。2011年6月1日，取自 [http://www.kcta.org.tw/news/news\\_view.asp?No=922](http://www.kcta.org.tw/news/news_view.asp?No=922)
- 國立編譯館主編 (2000)。教育大辭書 (二)。臺北：文景書局。
- 陳奎熹 (2000)。現代教育社會學。臺北：師大書苑。
- 陳賢舜 (2000)。南投縣小型國民小學合併之研究。國立暨南國際大學教育政策與行政研究所碩士論文，未出版，南投縣。
- 陳麗珠 (2007)。論資源分配與教育機會均等的關係：以國民教育為例。教育研究與發展期刊，3 (3)，36-48。
- 陳麗珠、陳憶芬 (1995)。小型學校合併的成本效益分析。教育學刊，11，73-106。
- 郭添財 (1990)。臺灣省南部地區國民小學最適經營規模之研究。國立高雄師範大學教育研究所碩士論文，未出版，高雄市。
- 郭為藩 (1982)。特殊教育工作者的信念。載於郭為藩等著，當代教育理論與實際 (頁577-589)。臺北：五南。
- 郭諭陵 (1994)。社會流動的影響因素及其對教育的啓示。教師天地，71，71-75。

- 葉子超 (1996)。澎湖縣國民小學小型學校合併之研究。國立嘉義師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版，嘉義市。
- 黃繼仁 (2009)。教育機會均等議題與偏遠學校教育資源分配之探究—以一所國中特色課程的發展為例。課程與教學季刊，12(4)，31-62。
- 楊振昇 (1998)。教育機會均等的理念與省思。教育資料研究，21，29-30。2010年6月18日，取自 <http://www.dictall.com/indu/242/24191291A2B.htm>
- 楊瑩 (1994)。教育機會均等—教育社會學的探究。臺北：師大書苑。
- 臺灣時報 (2011a)。縣市合併原高雄縣校長掀起大退休潮。2011年4月16日。
- 臺灣時報 (2011b)。劉亞平：校長退休，苛政猛於虎。2011年4月21日。
- 鄭同僚、黃秉德、詹志禹 (2007)。偏遠地區小學再生之研究 (摘要)。教育部委託研究計畫。國立政治大學教育學系。2011年3月20日
- 鄭崇趁 (2006)。教育的著力點。臺北市：心理。
- 潘清富 (2003)。小型學校裁併實施成效之分析—以高雄為例。現代教育論壇，11，27-30。
- 劉英華、陳錫慧 (2010)。高雄市縣合併教育概況分析。2011年6月1日，取自 <http://www.kh.edu.tw/ftp/20110104094408.pdf>
- 劉慶中 (1996)。教育經費公平性與技術效率問題之研究—以屏東縣國民小學為例。屏東市：國立屏東師範學院。
- 蔡佩娟 (2010)。從教育機會均等看大高雄都小校裁併之可行性。社團法人臺灣地方教育發展學會、國家教育研究院籌備處、臺灣師範大學師資培育與就業輔導處、臺北縣政府教育局、國立臺灣師範大學教育學系主辦：五都十七縣後的地方教育治理與發展學術研討會。2010年7月5-6日。
- 蔡淑婷 (2006)。屏東縣公立國民小學學校整併之研究。國立屏東教育大學教育行政研究所碩士論文，未出版，屏東市。

# **Inquiry into Equality of Educational Opportunity of Small Elementary Schools in Kaohsiung City after County and City Merge**

**Tang, Wei-Ling\* Tsai, Pei-Jiuan\*\***

There is a new urban Kaohsiung City born at the end of 2010, after the merge of Kaohsiung County and Kaohsiung City, the two districts closely related. Because of cross-border the two administrative divisions, the integration of educational and cultural resources has been focused by the public.

The purpose of this article is to inquire into the equality of educational opportunity of small elementary schools in Kaohsiung City after county and city merge. Through analyzing the related educational documents from the two former Kaohsiung governments and in reference of an elementary school principal's experience on educational leadership, the educational blueprint of the new urban city is described. Secondly, the problems that small elementary schools under 12 classes faced on urban Kaohsiung by the equality of educational opportunity are investigated. Finally, suggestions are proposed in two dimensions as a promotion of more academic and practical conversation among the merging process.

1. Pursue the equality of educational opportunity in “access to school” by adhering to protection aboriginal elementary schools and by developing culture traits of small schools.

2. Emphasize the equality of educational opportunity in educational process by integrating educational laws, distributing resources, developing diverse curricula and instruction, and improving teachers' quality.

Keywords: Equality of Educational Opportunity, Urban Education, Small Schools, County and City Merge

\* Tang, Wei-Ling, Associate Professor, Department of Education, National Pingtung University of Education

\*\* Tsai, Pei-Jiuan, Doctorate Student, Graduate Institute of Education Administration, National Pingtung University of Education