

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

台灣降低國民中小學班級學生人數政策及成效評估

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC93-2413-H-343-001-

執行期間：93年08月01日至94年07月31日

執行單位：南華大學社會學研究所

計畫主持人：翟本瑞

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 94 年 11 月 1 日

NSC93-2413-H-343-001國科會專題研究計畫結案報告(摘要)
台灣降低國民中小學班級學生人數政策及成效評估
計畫主持人:翟本瑞
2005嘉義:南華大學社會學研究所

一.降低國中小班級人數論述的形成:

民國八十年,「救救下一代行動聯盟」提出「降低中小學班級人數」,並向教育部提出請願書,請願書的內容提到:

政府應制定一份降低班級人數的計畫,根據經建會人口推估,即使中小學班級數不增加,至民國八十八年,國小班級人數也將降到三十二人,國中三十八點六人,政府不會有太大壓力。並希望中央提供地方財務支援,協助地方校地徵收,教室增改建和補充教師的經費。

教育部當時的答覆是:

降低班級人數的重點,並非降低每班的平均人數,而是降低每班的最高人數。...本部在修訂學生班級編制標準之前,仍將以每班四十人為原則。

民國八十三年,「四一〇教育改造聯盟」更發起「教改大遊行」,提出四大訴求,其中「小班小校」是其中之一,引起廣大迴響,教育部為求滅火,在遊行前夕,提出「四一〇說帖」,對降低國民中小學班級人數提出兩階段計畫,表示八十七學年度班級人數將降為四十人。

但民間對此並不滿意,仍照預訂計畫,於民國八十三年四月十日舉行解嚴後空前大規模的教改遊行活動,其中揭櫫的四大訴求:「制定教育基本法」「落實小班小校」、「廣設高中大學」、「推動教育現代化」,也成為日後教改的標杆。

顯然民間的期望值與教育部的政策落差太大,無法取得共識,就在民間一片教改呼聲中,民國八十三年九月「行政院教育改革審議委員會」在李遠哲的領軍下成立了。李遠哲當時民間聲望正隆,一時之間,吸收許多教改精英,全國引領企盼,行政院教改會能帶領國內教育開創新氣象。不論教改會的功過,在降低國中小班級人數上,教改會倒是做出些具體的建議。

另一方面,教育部也不肯鬆口,在民國八十四年的「中華民國教育報告書」中,又提出三階段的「降低班級學生人數計畫」,以九十學年度降至每班平均三十五人為目標。而「四一〇教育改造聯盟」也在民國八十四年明確對「小班」提出時間表:五年內每班不超過三十人。兩邊仍持續角力中。

二.教改會的建議

針對小班的訴求，教改會首先委託民間教改人士：任懷鳴、王慶復、林佑哲，進行「從人口趨勢看臺灣地區小班小校之規劃」研究計畫案，該案於民國八十四年完成，其中提出關於「小班」的規劃中指出：

以人口趨勢估算，未來五年(至八十九學年)趨勢，及教師需求量¹：

(1)以平均每班學生 40 人為指標，中小學班級反而需裁減 9828 班。

共將裁減 12695 名教師，每年平均裁減 2116 位。

(2)以每班學生 35 人為指標，全台灣地區國小將只需增加 238 班、國中增 163 班。國中小共需增加 2778 名教師，每年平均增加 463 位。

(3)以每班 30 人作指標，國小增 9264 班、國中應增 4791 班。

國中小共需增加 23408 名教師，每年平均增加 3902 位。

而行政院教改會也在「第三期諮議報告書」提出具體建議，並建議研考會對此建議專案列考，以促成目標之達成：

中小學每班人數上限之下降應分階段，分國中、國小逐次達成。

第一階段：八十七學年度每班降至 40 人以下。

第二階段：每班降至 30 人以下。

第二階段之目標，各縣市應在九十至九十五學年間達成。宜由各縣市與省、中央協調後訂定可行之方案。

三.教育部的回應

為因應「教改會」的各項建議案，教育部提出<<教改行動方案>>²，當時提出的執行期限為八十八會計年度至九十二會計年度(民國八十七年七月至民國九十二年六月)；而 87 年 12 月 8 日行政院台 87 教字第 59972 號函核定教育部「降低國民中小學班級學生人數計畫」，預計至 92 學年度達成國小以 35 人編班，96 學年度國中以 35 人編班之目標。³

與民間及教改會的建議相比，教育部對「小班」政策仍顯保留，與「四一〇

¹ 計畫中對每班教師編制，雖列了低(國小 1.5,國中 2.1)、中(國小 1.8,國中 2.2)、高標(國小 2,國中 2.3)，作為執行政策的參考。但由於教育部直到民國九十四年六月修正「國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則」，仍舊以當時已行之有年的低標為準，所以討論「小班」推行現況，也無需再提出中、高標了。

² 教育部，<<教改行動方案>>，教育部全球資訊網，http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/E0001/EDUION001/menu03/sub02/03020201.htm

³ 教育部國教司，<「降低國民中小學班級學生人數計畫」之推動與成效>，<<教育部電子報>>No.132(2005 年 5 月 10 日),<http://epaper.edu.tw/132/storyimp.htm>

教育改造聯盟」的期望相較，教育部的執行腳步，在國小部分落後 3 年，在國中部分更落後 7 年。

至於「教改會」的建議案，教育部更是視如無物，「教改會」所謂第二階段的規劃--九十至九十五年間達成每班 30 人以下的規劃，根本從未進入政策執行面。

教育部的牛步化，引發許多不滿，民間許多教改團體都認為：教育部之所以保守以對是經過計算的，也就是在學齡人口自然降低之下，教育部以最少的努力，獲得政策實踐的保證。但廣大民眾對此內情並不了解，眼見近年來國中小班級人數逐年下降了⁴，都認為是教育部賣力推行政策的結果。其實其成果雖然有一部分是政策推行的成效，但其實最主要是拜國人「生育率」降低所賜(見附錄一)。

木已成舟，現以「四一〇教改大遊行」(民 83 年)為斷代，檢驗近十年來(83-93 學年)「降低中小學班級人數」的成果如何？及教育部近年來推動「教改行動方案」在「小班小校」所編列的經費(88-92)。

四.小班的成效及現況

大班大校問題存在已久，在民國 65 年，當時號稱全國第二大國小的台北縣後埔國小，校長曾在朝會得意地宣佈，該校學生數已突破萬人，每班學生數約 60 人左右，在狹小的校地上，擠進萬人，每日朝會及放學排隊的陣容，真是盛況。

直至民國八十三學年全國每班學生數統計(如表一)，當時全國每班 40 人以上的班級數，國小仍有 27686 班(佔全部班級數的 51%)，國中仍有 19672 班(佔全部班級數的 75%)。根據<<台閩地區國民中小學校概況統計(八十三學年度)>>，其中更有每班 50 人以上者，分別是國小 647 班，國中 323 班，可見當時「大班」問題仍然相當嚴重。

表一：民國八十三學年全國每班學生數統計

每班學生數	30以下		30.01-35人		35.01-40人		40人以上	
國中小								

⁴ 以「救救下一代行動聯盟」提出「小班」訴求之民國八十年為例：國小 229 萬，國中 117 萬。

以「四一〇教育改造聯盟」成立之民國八十三年為例：國小 203 萬，國中 117 萬。而民國九十三年學年度，國小 188 萬，國中 95 萬人。與「救救下一代行動聯盟」當初請願書之預估值相差無幾。

	合計	班級數	比例	班級數	比例	班級數	比例	班級數	比例
國小	54080	7919	15%	8511	16%	9964	18%	27686	51%
國中	26027	450	2%	1049	4%	4856	19%	19672	76%
合計	80107	8369		9560		14820		47358	

整理自教育部統計處，《台閩地區國民中小學校概況統計(八十三學年度)》，1994,台北市：教育部

當然，「大班」的問題不是全國皆有，以 83 學年度國小平均每班學生數，40 人以上大班最嚴重的縣市前十名依序如表二，其中台北縣是最嚴重的縣市，難怪「救救下一代行動聯盟」的請願書中提到，台北縣的問題解決了，全國的問題就解決一半了。

表二：民國八十三學年 40 人以上大班排名前十名

40 人以上排名	國小		國中	
	縣市別	班級數	縣市別	班級數
1	台北縣	6078	台北縣	3178
2	桃園縣	3068	桃園縣	1818
3	台中縣	2668	台中縣	1723
4	彰化縣	2223	彰化縣	1565
5	台中市	1739	高雄縣	1233
6	高雄縣	1646	台北市	1181
7	台南市	1459	高雄市	1085
8	台南縣	1319	台中市	1028
9	高雄市	1112	屏東縣	985
10	屏東縣	899	台南市	882

整理自教育部統計處，《台閩地區國民中小學校概況統計(八十三學年度)》，1994,台北市：教育部

以教育部開始編列「降低國中小班級學生數」計畫之民國八十七學年為準(教改行動方案正式啓動為民國八十八年)，民國八十六年全國每班學生數之統計如表三。

表三：民國八十六學年全國每班學生數統計

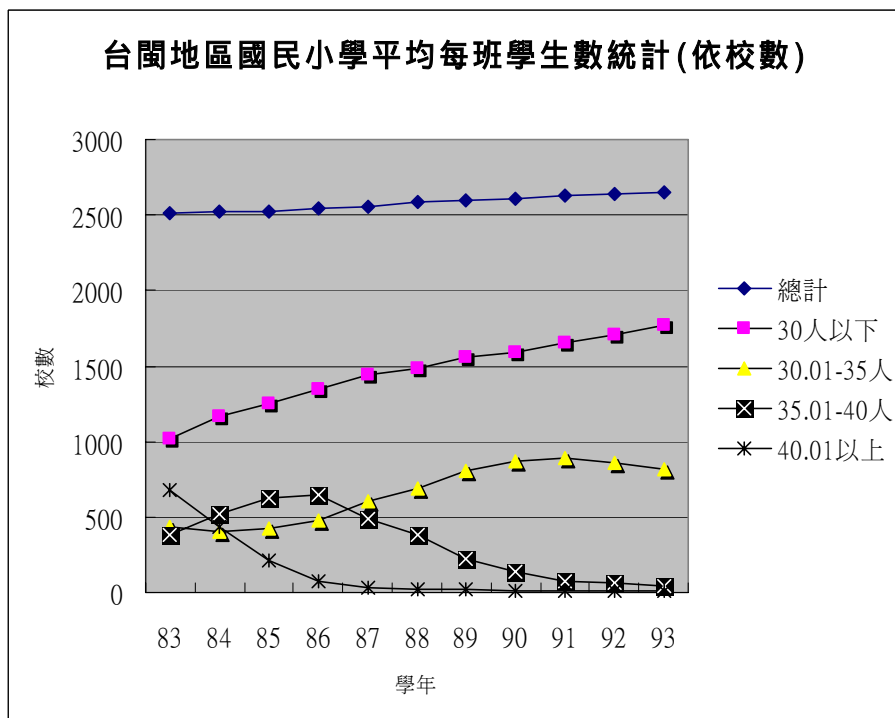
國中小	每班學生數		30.01-35人		35.01-40人		40人以上		
	合計	班級數	班級數	比例	班級數	比例	班級數	比例	
	合計	班級數	比例	班級數	比例	班級數	比例	班級數	比例

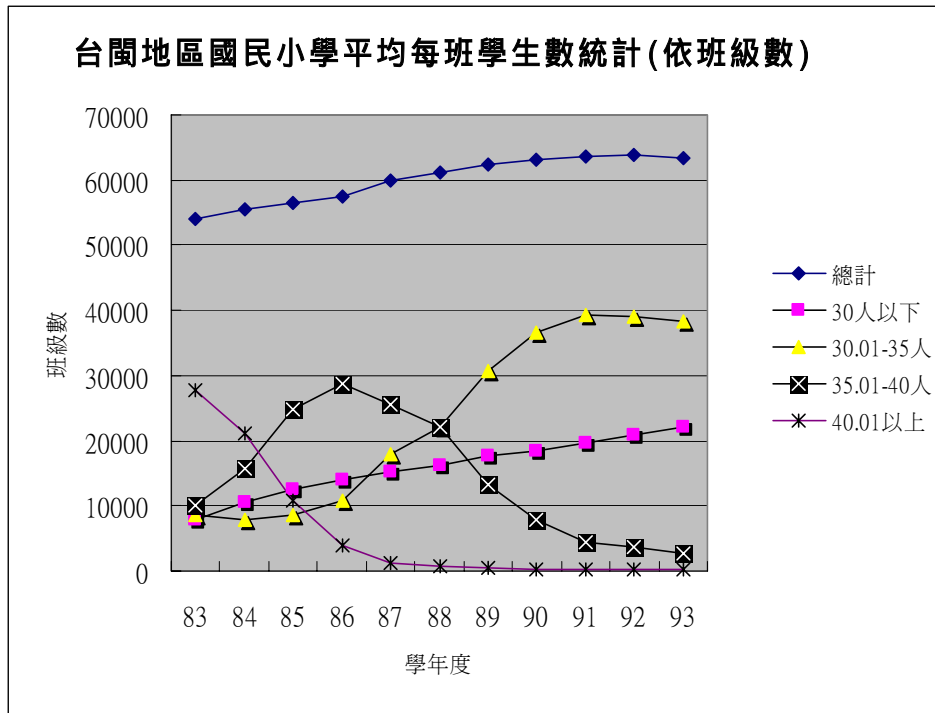
國小	57584	13958	24%	10801	19%	28843	50%	3982	7%
國中	24781	1612	7%	2312	9%	13047	53%	7810	32%
合計	82365	15570		13113		41890		11792	

從表三我們可以看出，在教育部正式推動「教改」的前夕，「大班」問題已不若民國八十三年嚴重，當時全國每班 40 人以上的班級數，國小已由八十三學年的 27686 班(51%)降低為 3982 班(7%)，國中也由八十三學年的 19672 班(75%)降低為 7810 班(32%)。全國班級數在國小部分增加了 3504 班，國中部分不增反減，減少了 1246 班。我們可以說，國中的「大班」問題之解決，實在不是政策執行的結果，而是學生數減少所致。

表四：民國九十三年全國每班學生數統計

國中小	每班學生數		30以下		30.01-35人		35.01-40人		40人以上	
	合計	班級數	比例	班級數	比例	班級數	比例	班級數	比例	
國小	63408	22071	35%	38251	60%	2766	4%	320	1%	
國中	22236	2085	9%	5423	24%	13840	62%	888	4%	
合計	85644	24156		43674		16606		1208		

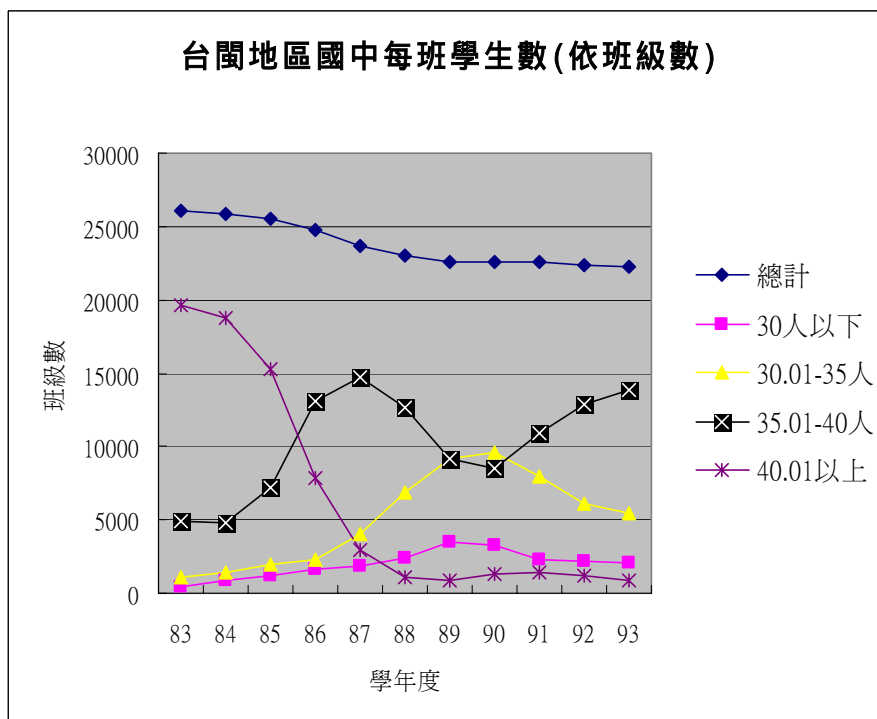
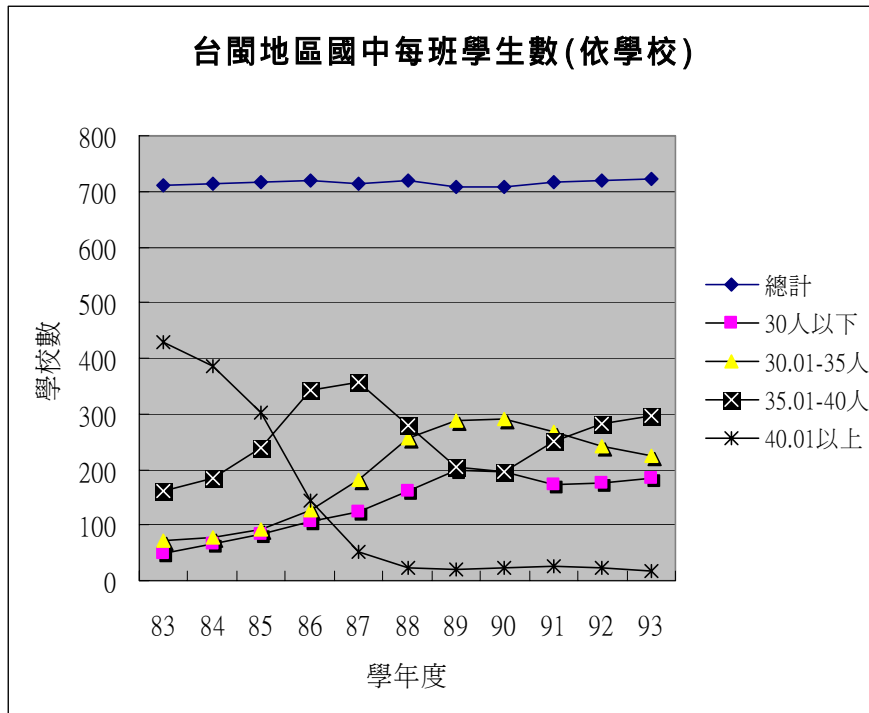




國小部分:

自 83 學年至 86 學年(<降低國中小班級學生數計畫>自 87 學年起實施, 88 年納入<教改行動方案>), 以常態補助款, 三年間, 班級數由 54080 增為 57584, 增加了 3504 班, 而 87 學年起實施<降低國中小班級學生數計畫>, 班級數由 86 學年之 57584 到 90 學年已達 63115 班(其中 87 學年當年度即增加 2235 班), 90 學年以後增加幅度就很小了, 92 學年達到頂點, 為 63936 班, 86-92 學年的六年間增加了 6352 班, 這部分可以算是政策執行的功勞, 但到了 93 學年起, 便又開始減班了. 反而減了 528 班。可見小學部分, <降低國中小班級學生數計畫>到 90 學年, 進展已很慢了, 到 92 學年, 已經未再有進展了, 93 學年反而減班了, 也就是即使編列經費, 也應到 92 年為止。

至於 40 人以上大班的問題, 從 83 年的 27686 班, 到 87 年已僅剩 1230 班, 此後減少幅度已趨緩, 到 93 學年, 反而又上升了。



國中部分：

自 83 學年度起，幾乎年年減班(只有 90 學年微幅增加 19 班)，總計自 83 學年至 93 學年共少 3791 班，而 40 人以上大班，自 83 學年之 19672 班之多，到教改行動方案執行前之 86 學年，已剩 7810 班，88 學年已只餘 1040 班，大幅減少了 18632 班，此後變動幅度就不大了，甚至到了 90，91 學年，40 人以上大班不減反增，91 學年甚至回升到 1442 班，92 學年起才又慢慢下降。

由於 40 人以上大班，大幅往 35.01-40 人之班級調整，所以由 83 學年之 4856 班，至 87 學年增加到 14764，這是可以理解的，而 40 人以上大班，到 88 學年已甚少變動。

則若依教育部政策，到 96 學年，目標值是國中每班 35 人以下，則 35.01-40 人之班級數也應於 40 人以上大班數量控制住以後(88 學年)，逐年減少才是，但由統計數字看出，<教改行動方案>初期，35.01-40 人的班級，在 87--90 學年是逐年降低的，90 學年已經僅剩 8473 班，此後反而 35.01-40 人班級的數量又增多了，彷彿政策的目標是每班 35.01-40 人。

90 年度也可以說是歷年來降低國中每班學生數成效最好的一年，30.01-35 人之班級也一樣，由民國 83 學年的 1049 班，到 90 學年的 9590 班，也是成效最好的一年，但 91 年起不增反減，到 93 學年變為 5423 班，但減少的原因，並不是往 30 人以下小班靠攏，而大部分是往 35-40 人的班級規模靠攏，30 人以下班級，雖自 83-89 年有逐年增加，從 450 班增至 3510 班，但 89-93 學年卻反而逐年減少，成為 2085 班。

就國中部分來看，<降低國中小班級學生數計畫>自 87 學年起實施，<教改行動方案>自 88 年起全面推動，但國中卻年年減班，反其道而行，83-93 的十一年間減少 3791 班，若不減班，不需推行政策，即可達成自然減少班級人數的目標。

而教育部號稱以每班 35 人以下為執行目標，且需 96 學年才可達成，但從統計數字上看來，教育部並未認真消除 40 人以上大班，及減少 35.01-40 人之班級數量，反而在 90 學年，達到近十年的黃金比例後，反而 35 人以上班級數量攀升，35 人以下班級減少，而諷刺 91 年度起正是以國中為<降低國中小班級學生數計畫>施政重點，這幾年的國中班級人數卻年年惡化。

五. 預算編列與實際執行

教育部民國 70 年台(70)參字第 2919 號令所公布之「國民小學與國民中學班級編制及教職員工員額編制標準」為原則，其中規定：「國民小學及國民中學，每班學生人數以四十人為原則。國民中學每班學生人數最多不得超過四十八人。國民小學每班人數最多不得超過五十二人。」

84 年 4 月，教育部修正發布新的「國民小學與國民中學班級編制及教職員工員額編制標準」(教育部，民 84)，其中第二條規定：「國民小學及國民中學，每班學生人數以四十人為原則。其每班學生人數最多不得超過四十五人。」

94 年 6 月更名為「國民小學與國民中學班級編制及教職員工員額編制準則」，其中第二條修正為「國民小學每班學生人數以三十五人為原則；國民中學每班學生人數以三十八人為原則，自九十六學年度起國民中學每班學生人數以三十五人為原則。」

意即，<降低國中小班級學生數計畫>在如火如荼展開的同時，法令對國中小班級人數的規定仍是以「每班四十人為原則」，難怪各縣市對於每班 35.01-40 人的班級數量，並不積極降低，尤其是國中部分，在 90 學年以後不減反增。

<教育經費編列與管理法>通過後，91 年仍以舊有方式計算各縣市應分配之一般補助款，但自 92 年起，就以應有員額取代實際員額，其中應有員額的計算方法，國小是以每班 35 人計，國中是以每班 38 人計，而這一般補助款是由行政院出的，不是教育部的特定教育補助。該法也規定，各縣市應設立<教育發展基金>，將自籌的及各級機關的補助款都放入該基金，專款專用，有餘款，可留在基金內滾存，不需上繳國庫。因此在教育人事費上，行政院已補助，每班國小 35 人，國中 38 人，不需由<教改行動方案>的經費支出，各縣市若未達此標準，即是挪用了教育費用。而據悉，目前設有<教育發展基金>的縣市寥寥無幾。

參考書目：

任懷鳴、王慶復、林佑哲，1996，<<從人口趨勢看臺灣地區小班小校之規劃>>，

台北：行政院教育改革審議委員會

行政院教育改革審議委員會，<<第三期諮議報告書>>，台北：行政院教育改革審議委員會。<http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea2/#3>

附錄(一)：

學年度	國小學生數	國中學生數
80	2,293,444	1,176,402
81	2,200,968	1,179,028
82	2,111,037	1,187,370

83	2,032,361	1,177,352
84	1,971,439	1,156,814
85	1,934,756	1,120,716
86	1,905,690	1,074,588
87	1,910,681	1,009,309
88	1,927,179	957,209
89	1,925,981	929,534
90	1,925,491	935,738
91	1,918,034	956,823
92	1,912,791	957,285
93	1,883,533	956,927

整理自教育部統計處，〈歷年校數、教師、職員、班級、學生及畢業生數(39~93 學年度)〉，教育部全球資訊網，http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/service/sts4-3.htm?TYPE=1&UNITID=93&CATEGORYID=0&FILEID=112834

附錄(二)台閩地區各縣市國民小學平均每班學生數統計(83 學年度)

縣市別	每班學生數	30以下	30.01-35	35.01-40	40人以上	40人以上班級數排名
	合計	班級數	班級數	班級數	班級數	
總計	54080	7919	8511	9964	27686	
台灣省	43222	7020	3900	6380	25922	
台北縣	8302	429	295	1500	6078	1
桃園縣	3639	213	165	193	3068	2
台中縣	3451	199	194	390	2668	3
彰化縣	3090	231	311	325	2223	4
台中市	2205	32	235	199	1739	5
高雄縣	2714	394	256	418	1646	6
台南市	1702	65	82	96	1459	7
台南縣	2565	545	271	430	1319	8
高雄市	3705	136	747	1710	1112	9
屏東縣	2274	628	264	483	899	10
新竹市	779	12	28	29	710	11

苗栗縣	1531	411	127	331	662	12
台北市	6916	610	3846	1850	610	13
宜蘭縣	1157	205	196	180	576	14
嘉義市	603	0	25	27	551	15
新竹縣	1070	289	81	165	535	16
雲林縣	1837	525	476	339	497	17
南投縣	1618	610	194	341	473	18
基隆市	841	75	101	370	295	19
嘉義縣	1580	844	229	267	240	20
台東縣	883	597	119	14	153	21
花蓮縣	1048	485	208	254	101	22
金門縣	187	103	18	24	42	23
澎湖縣	333	231	43	29	30	24
連江縣	50	50	0	0	0	25

附錄(三)台閩地區各縣市國民中學平均每班學生數統計(83 學年度)

縣市別	每班學生數	30人以下	30.01-35	35.01-40	40人以上	40人以上班級數排名
	合計	班級數	班級數	班級數	班級數	
總計	26027	450	1049	4856	19672	
台灣省	20565	174	552	2433	17406	
台北縣	3964	27	32	727	3178	1
桃園縣	1918	0	9	91	1818	2
台中縣	1790	6	0	61	1723	3
彰化縣	1580	0	8	7	1565	4
高雄縣	1325	0	15	77	1233	5
台北市	3325	267	404	1473	1181	6
高雄市	2038	0	66	887	1085	7
台中市	1121	0	0	93	1028	8
屏東縣	1055	15	24	31	985	9

台南市	929	0	0	47	882	10
台南縣	1051	3	42	142	864	11
雲林縣	835	0	15	59	761	12
南投縣	672	28	75	122	447	13
宜蘭縣	576	10	0	130	436	14
苗栗縣	618	20	23	149	426	15
新竹縣	509	17	67	27	398	16
基隆市	419	0	0	88	331	17
嘉義市	314	0	0	0	314	18
花蓮縣	458	16	38	117	287	19
嘉義縣	508	3	72	161	272	20
新竹市	454	0	0	184	270	21
台東縣	334	9	78	109	138	22
澎湖縣	135	20	54	11	50	23
金門縣	83	0	20	63	0	24
連江縣	16	9	7	0	0	25

表(二)、(三)整理自教育部統計處，《台閩地區國民中小學校概況統計(八十三學年度)》，台北市：教育部，1994年。