

公共行政理論發展與誘因排擠看廢校政策－以宜蘭縣大溪國小為例

政策與人力管理 第十六卷第二期

2025 年 12 月 頁 101-145

DOI: 10.29944/PPM.202512_16(2).0004

公共行政理論發展與誘因排擠看廢 校政策－以宜蘭縣大溪國小為例

吳清風*

投稿日期：2025 年 12 月 12 日；修改日期：2026 年 01 月 31 日；通過日期：
2026 年 03 月 09 日

* 國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士候選人。通訊作者：
g1263010@gmail.com

摘要

有廢校政策下的縣市，有很多具有教學熱忱的老師產生了拯救學校免於廢校的集體行動，學生人數逆勢增加；沒有廢校政策的縣市卻看不到這樣的情況。偏鄉小學的廢校議題，從傳統公共行政官僚式上對下政策的執行；到新公共管理績效面的考量，學生數太少的學校，將造成教育資源的浪費而廢併校；進而轉向從新公共服務面向修正，重視偏鄉學生受教權，一個學生就開班。然而，就目前累積的案例研究來看，雖然新公共服務的取向，持續資源的投入可以維持讓偏鄉小校小規模的設立，但卻無法逆轉廢校邊緣的小學永續發展，新公共服務思維的政策可能造成誘因排擠的現象，扼殺學校老師或社區的自發性的集體行動。反觀新公共管理思維的廢校管制措施，卻能激起教育人員的互惠邏輯的內在動機，成功逆轉偏鄉小學廢校的命運。廢校政策牽扯面向不單只是教育權，仍有偏遠地區發展與文化傳承，需要多方面思考，新公共治理是值得廢校政策制定實行參考的一個方向。有別於從教育面向思考，本研究從公共行政面向為廢校政策未來的政策實行，提供不同面向的理論思維。

關鍵字：廢校、誘因排擠、新公共服務、新公共管理、新公共治理

壹、前言：偏鄉小校廢校政策

台灣的生育率下降，人口呈現負成長，社會變遷與都市化的發展，造成人口往都市集中，這種社會現象引發偏鄉小學生源不足的存廢問題。這個問題對於偏鄉小學來說日益嚴重，學校面臨所轄學區學生來源嚴重不足的問題，導致教育規模變小、經營成本變高、城鄉教育資源落差等，就縣市政府財政考量前提下，併校、廢校就成為最終的命運（郭添財，2013）。從台灣省教育廳 1987 年開始頒布《小型學校合併處理原則》進行政策干預以來，到了 1989 年更要求各縣市逐年裁併 50 人以下的小校，可以發現現今各縣市大多也是以 50 人的標準來訂定相關廢校法規，其餘縣市則是班級數作為指標¹。一份 1999 年到 2006 間關於廢校政策的研究發現，當時有 144 所面臨合併校的命運，主要來自農業與財政困難的縣市（黃俊傑，2008）。時至今日，少子化的趨勢依舊，反而更加嚴峻，根據內政部戶政司的統計資料，2024 年的新生兒共有 13 萬 4856 人，新生兒人數是 1970 年有統計資料以來，出生人數最低的一次，這一年台灣是全球生育率排名最低的國家²。

2017 年教育部通過《公立國民小學及國民中學合併或停辦準則》，規範各縣市政府關於廢校及合併相關事宜，明確規範「學校新生或各年級有一人以上均應開班，並得辦理混齡編班、混齡教學；地方主管機關不得於自治法規規定，學生不足一定人數者不予成班。」顯見教育部不願意輕易裁併學校之意圖，並通過《偏遠地區學校教育發展條例》，協助偏鄉小校發展（鍾宜興、周義泰，2022）。自此，教育部開始重視偏鄉小校學生之受教權，並非單純從教育經營成本考量，甚至關心社區可能因為廢校而導致退滯衰落，加速人口外移流失。2023

¹ 趙宥寧（2024），消失的小校 | 少子化淹進國民教育！從 22 縣市法規看台灣廢校五大現況，親子天下，3 月 28 日。網址 <https://flipedu.parenting.com.tw/article/009107>

² 魯皓平（2025），2024 台灣出生人數再創史上最低！為什麼台灣人都不願意生小孩？遠見雜誌 2 月 5 日。網址 <https://www.gvm.com.tw/article/118939>

年更進行法規的修訂，新名稱為《公立國民小學及國民中學變更或停辦準則》，廢除學生總人數「不滿 50 人之學校」，改為「規模較小的學校」。

關於偏鄉小校存廢的議題，不只是中央、地方政府有不同的考量，中外學者對於此類的議題也有不同之意見，恰好就是中央與地方政策實行的核心觀點。贊成不具經濟規模的小校應該廢除的觀點（陳麗珠、陳憶芬，1995；曾南薰，2004；徐易男，2005；吳政達，2006），此觀點便是「新公共管理」（New Public Management，以下簡稱 NPM）所主張重視成本與效率的廢校政策；從學生學習權益，小校不利於學生全人教育的觀點（邱玉玲，2006；徐藝華，2006；曾南薰，2004；Nitta et al., 2010; Surface, 2011; Wainer & Zwerling, 2006），以及廢校違反公平正義原則與學生受教權平等原則的觀點（王麗雲、甄曉蘭，2007；許添明、廖銘鳳，1998；張志明，2012；簡良平，2009；Howley et al., 2011; Strange, 2011）；廢校將對社區發展造成人口流失、教育功能缺乏的論點（Edwards & Longo, 2013; Lyson, 2002; Sell et al., 1996），這類觀點便是與「新公共服務」（New Public Service，以下簡稱 NPS）重視公共利益、公民精神原則相符。

不論中央政府、地方政府、學校教職員生、家長與社區人員，還是長期關心偏鄉小校未來發展的教育學者，對於未來廢校政策的發展，都希望能有系統性的分析，讓廢校政策施行能臻於完美。廢校政策經過多年的發展，所呈現結果的因素、策略為何，本研究在此基礎上，對於現行政策提供不同學術觀點，供教育政策參考。尤其少子化與都市化等社會變遷的影響持續，對於偏鄉小校的發展將會持續發生衝擊，提出長遠發展可行的政策，才能真正給偏鄉小校學生得到真正的公平受教權益，而非一連串的如混齡教育的實驗政策。過去也有學校逆轉廢校命運的成功案例，但皆為一段時間區間的案例，重新檢視實證數據後，發現仍步入需評估廢校標準的學校³。

³ 王麗茹（2019），以動態能力觀點探討偏鄉小校轉型－以新北市大坪國小及附幼為例，臺灣教育評論月刊。大坪國小在 107 學年度（2018 年）一直維

影響偏鄉小校廢校困境的研究相當多，有非常多第一線教育工作者提出相當多的策略⁴，本研究則特別針對不同政策思維造成誘因結構進行探討，希望以偏鄉小校教育人員對於廢校政策所造成的影響及其動機為切入點，透過成功逆轉廢校命運的案例，來探討中央及地方政府如何影響偏鄉小學未來發展的成敗因素。本研究將政府介入所造成的影響進行探討，以政策思維變遷與偏鄉小校因應的結果進行分析，並以集體行動邏輯等誘因結構來分析此議題的治理模式，用實際的案例論證研究命題，並以公共行政理論思維在結論中提出廢校政策相關建議。

貳、廢校政策與公共行政理論發展

有關我國歷年來的行政革新與政府再造，在國際公共行政理論的發展階段，都可以發現我國也經歷相同的發展進程，進而影響我國行政領域的革新，我國的公共行政發展與國際同步，雖未超前但沒有落後，而歷年來有關教育的小校廢校政策也可以看到這樣的發展過程。

一、傳統的公共行政階段（Public Administration, 以下簡稱 PA）

1887 年 Wilson（1887）在《政治科學季刊》（Political Science Quarterly）發表行政學研究（The Study of Administration）開始，呼籲政治與行政分立，公共行政研究成為一門新的學科。對於傳統公共行政的印象就是官僚體制，強調層級節制的管理，依法行政作為權威維持秩序與協調社會，核心的價值在於理性、效率、技術、控制與穩定。管理的模式著重由上而下的控制，上級對於下屬有指揮與監督的

持 50 人以上的學校，自 108 學年度（2019 年）教育部統計資料，人數又低於 50 人並逐漸遞減，112 學年度（2023 年）學生人數為 32 人。

⁴ 如前述學者。

權力，而行政人員就是聽命執行的公務員，專業分工、可預期性與無人情關係。官僚體制強調政策的穩定性與可預測性，有明確的分工體系與權責單位，用以提高效率回應公民的期待。按照法律、規則與程序依法行政，確保公平性、穩定性與可追溯性。

這些特徵也是官僚體制的缺點，依法行政的反面就是僵化、缺乏彈性，無法應對社會的快速變化，層層節制也意味程序繁瑣，結果就是導致決策緩慢，一個公文要蓋一百個章，沒有人願意負責而產生推諉責任的情況。官大學問大，一旦上級領導將重點擺在程序而非公眾利益，就可能導致施政產生目標錯置，政府不是服務公民，而是依法限制公民行為。而專業分工雖可以提高效率，但往往造成部門間的本位主義，跨領域合作的協調難以執行。最後就是缺乏創新，因為公務人員為永業制，創新在公部門代表要做比原本以外更多的事，且創新可能會犯錯，形成墨守成規的官僚文化。

民國 57 年國民義務教育由 6 年延長，開始實施 9 年國民義務教育，伴隨著戰後嬰兒潮人口增長，各縣市政府廣設國民小學，滿足學生就學需求。當時依據總統令「台統（一）義字第 5040 號」：茲為提高國民智能，充實戡亂建國力量……國民教育之年限應延長 9 年，自 57 學年度起先在台灣及金門地區實施（吳清山，2018）。民國 76 年教育廳頒佈《小型學校合併處理原則》，此為最早訂定併廢校的規定，第四點：明定 3 班以下之學校（包括分班、分校），學生在 50 人以下，且學生有逐年減少趨勢者。民國 83 年教育廳召開「台灣省小規模學校辦學規模檢討會，學校人數 30 到 40 人之間者，進行評估併校，原則以 2 至 3 所學校合併為 1 個學校，每個年級不宜超過 3 班，每班人數不超過 40 人。並提及以阻力較小的學校先行試辦。85 年教育廳提出小型學校的合併計畫，以每年廢併 5 所為目標（監察院，2012）。這個時期的廢校政策就是傳統公共行政由上而下執行的政策的情況。

二、新公共管理階段

有關「新公共管理」（NPM）理論是自 1980 年代開始，世界各國

紛紛引發一波政府再造的風潮，當時的代表人物，在英國是首相 Thatcher 夫人，在美國是 Reagan 總統（劉坤億，2003）。過去因為大量福利政策的負擔，導致財政失靈的情況日趨嚴重，新公共管理實施後財政情況得已被改善，雖然也衍生許多問題，但在當時來說確實將新的私部門觀念引入公部門，也重新塑造公共行政的樣態，新公共管理就是在這樣的歷史背景下產生（Hood, 1991; Hughes, 1998）。Thatcher 在擔任教育部長時，為了減低政府必要開支，取消兒童免費牛奶政策，因此還有「牛奶大盜」（Milk Snatcher）的稱號（Middlemas, 2010）。

新公共管理理論重視實際與最終的表現與成果，比起過程更重視成果；在制度規範上將傳統管理制度的預防措施當作政府成本效益的障礙，降低監督成本，有效運作預算；更加強調立法機關對於行政部門的監督，而非內部監督以官僚主義形式的管理防弊；反對預算對於員工的控制與監督，擴大信任，使其在行政上更有彈性；課責應透過市場機制和顧客評價來衡量，而非預算執行率；對於員工人性的假設為善的信任文化，減少調查與制止賄賂的成本代價，增加效率與彈性；對於基本人性的假設認為區隔機關與個人私利的假設是不合理的。

1992 年 Osborne 和 Gaebler（1992）出版《新政府運動》（Reinventing Government）一書，一個由新公共管理理論引起的「政府再造」風潮，當時成為公共行政學界學者研究的重點，我國政府一樣要回應這些需求，於是相呼應提出一連串政府再造措施，政府興建委託民間經營（Build Operate Transfer，以下簡稱 BOT）就是這個時期的重要指標。另外在減少政府層級簡化行政程序部分，就是實施凍省，以及國土區域重規劃，預計升格部分縣市為直轄市，原規劃 3 都 15 縣的政策目標，最後因為政治因素衍生為 6 都（6 個直轄市）的情況。過去政府自辦的業務、活動開始委由民間辦理，BOT 場館委託經營就是這個時期的產物。

新公共管理時期，用國片海角七號中經典台詞，「山也要 BOT；海

也要 BOT，恆春卻沒有一片土地可以讓年輕人回來發展」，這句台詞經典傳神回應這個階段對於民營化有效率的政策再好不過。這個時期發生主要是因為經濟危機，第一次能源石油危機發生後加重經濟衰落導致的結果；再者就是財政危機，經濟衰落稅收減少但福利政策沒有減少導致；要應付龐大的福利政策，就要有廣大的政府單位；最後政府出現無法回應民眾福利政策需求，因而產生合法性危機。新公共管理實施的過程中當然也絕非一帆風順，很多政策與管理因為縮短層級的關係，很多跨縣市、跨部會的施政變的窒礙難行，例如區域治水政策，花了比過去更多的預算，反而沒有真正整治河川，反而更不上都市開發的腳步，導致淹水情況時常發生（李長晏、林煥笙，2009）。偏遠地區的交通設施，因為使用率低而取消路線或減班，國小則因為少子化與都市化，減班併校，讓弱勢者需要更多交通成本與就學成本，就是在新公共管理時期的普遍現象。

三、新公共服務階段

有關「新公共服務」(NPS)理論是學者 Denhardt 夫婦(2000、2015)在《新公共服務：服務而非導航》(The New Public Service: Serving, Not Steering)一文，就新公共服務的意涵提出幾點：1.服務而非引導，主動幫助民眾，提供服務滿足其共同利益，而不是控制引導；2.公共利益是目的，對於集體的公共利益做出貢獻，而不是個人層次的快速解決方案；3.採用民主行動，透過集體努力和協商、協作過程，實現公共需求的政策與計畫；4.服務公民而非服務客戶，重視公共利益而非個人利益，建立互信合作關係；5.除了關注市場還要遵守法律、社會價值觀、政治規範與公民利益；6.重視人的需求，而非人的生產利益，尊重所有人的協作與共同領導的過程運作，鼓勵全民參與；7.重視公民精神和公共服務，為社會做出有意義的貢獻，而非企業家重視單位利益和成本考量。

在經歷過新公共管理時期，一切以效率化、效益化政府決策時期，發現許多問題，很多公共利益在新公共管理理論的決策下，被犧

牲了，因為這些政策並無法發揮效率與效益。最主要的批判來自於「公共性流失」的問題，社會經濟角色萎縮，服務對象減少等問題（Haque, 2001，陳敦源，2005）。新公共服務時期，我國政府並非在政府單位進行改變，而是施政目標的變動，過去重視顧客效率，現在注重公共利益、公民。再加上媒體不斷報導偏遠地區交通問題，讓政府看見過去新公共管理時期遺留的問題，透過協作、引導鼓勵的方式，讓偏遠地區的交通問題能逐漸得到改善。不廢校、小黃巴士，免費鄉鎮小巴，都不是追求成本效率，而是著重公眾利益的服務，避免這些弱勢的偏遠鄉鎮居民再次被政府政策剝削（李有容等，2016）。

四、新公共治理階段

有關「新公共治理」(New Public Governance，以下簡稱 NPG) 理論，是由學者 Osborne (2006) 提出，並認為公共行政管理實際上歷經了三種主導模式，分別為公共行政、新公共管理與新公共治理，而新公共管理是傳統官僚主義的公共行政過渡到多元的新公共治理之間一個短暫的時期。而新公共治理的含義即：1.以公民非顧客的身分服務；2.尋求公共利益；3.公民意識比企業家精神重要；4.策略性地思考與民主地行動；5.認知課責是並非容易的事；6.服務而非掌舵；7.重視人民而非生產力。新公共治理的本質是將權力下放給地方政府與社會，建立強有力的社會夥伴關係，重視網絡化與多元化的相互合作、信任、社會交換與社會責任。新公共治理與新公共服務有相似基礎皆重於規範性；而與新公共管理則有顯著的差異（Sriram, et al., 2019）。

治理一詞原本就存在，在英文中與統治、政府被視為相似詞，90年代後期成為討論國家性質與角色的變遷。治理的三個核心因素：政府與公民社會關係日趨複雜；聯邦政府的責任逐漸轉移至地方政府；管理需要更多的技能（Kettl, 2000）。若加以分析討論，治理可以從 5 個面向討論：1.治理包含政府與非政府行動者；2.治理的界線模糊，政府、社會與市場相互依存；3.在集體行動中，治理意謂行動者存在權力依賴與互動；4.行動者擁有自主性與自我管理網絡；5.治理不限政府權

力，政府亦非運用權威，引導而非控制（Stoker, 1998）。我們可以發現治理的概念必須平衡市場、國家、公民社會，這些行動者在治理中皆有角色，水平的夥伴關係，透過合作與新技術解決複雜的公共事務議題（Rhodes, 1996）。

新公共治理時期，在全球化浪潮下網際網路發達的年代，政府的很多施政方式必須回應民眾需求，過去由上而下的政策施行方式，往往會遇到困難，若沒有與大眾溝通，往往會落得遭全民反對的立場，即使該項政策有利大眾，但若初始倡議階段出現威權、官僚的意涵，往往在施行階段就先遇到阻礙。面對新公共治理時期，政府在政策說明的功夫就得花更多時間，甚至在政策啟始階段就應該納入民眾的觀點，重視程序、引導推動而非指揮控制。在相關施政作為方面，政府開始重視與民眾溝通的過程，將政策目標、內涵製作成政策說明文宣，用理性的數據呈現，最後不管是透過公民投票或者民意調查，都希望做到有效的政策溝通。但缺點還是效率，或者是政策實行決策的反覆，往往會因為大眾對於議題的轉變而形成政策的不連續或中斷。弔詭的是，雖然存在這些缺點，新公共治理是民眾可以接受的方式。

參、廢校制度下之老師的集體行動與誘因結構

從偏鄉學校發展翻轉廢校命運的集體努力用集體行動邏輯來詮釋，在不同公共行政理論政策下，是否產生差異。「集體行動邏輯」理論是由經濟學教授 Olson 在 1965 年提出，探討集體行動形成的邏輯，即便擁有共同利益的團體，不必然會採取集體行動，用以討論個人理性不必然形成集體的理性（Olson, 2012）。影響集體行動的因素：

一、團體規模大小（Group Size）的影響

Olson 針對於組織規模的大小對於集體行動會造成影響，即集團規模越大，越不容易有集體行動。一、團體越大，所增加的團體利益因

為人數越多，從團體所分得的利益就會變少；二、團體越大，團體中的次級團體也會越多，增加溝通協調的成本，次級團體更不可能有寡頭壟斷的利益；三、團體越大組織的成本就越高，光聯絡的成本就比小團體大的多。Sandell 和 Stern（1998）在研究瑞典過去禁酒運動時期的網絡分析也驗證了 Olson 有關團體規模的假設，當不控制組織數量時，額外的運動成員會增加個人參與社會運動的傾向；但是當組織數量被限定時，額外的運動成員會減少個人參與社會運動的傾向。Marwell 和 Oliver（1993）則有部分不同的看法，雖然他們仍贊成集團越大集體行動越不易，但他們認為只要有足夠利益和資源，即便集團越大仍然可以維持集體行動，關鍵在於擁有資源的人能夠調配利益，以維持集體行動的共同利益。對應於廢校政策，預計被廢除的學校都是學生數在 50 人以下小學校，教職員數也是最少最基本的組成，是一種小團體的組織。

二、共同利益（Jointly Benefitted）的影響

Olson 理論是以經濟人角度出發，認為理性的個人不會為了共同的團體利益而付出成本，除非付出的成本小於個人從團體所獲得的利益，或者強迫或特殊的手段，才能使理性的個人願意付出成本參與集體行動，這個論點被稱為零貢獻命題（Zero Contribution Thesis），也就是理性的人不會採取行動實現共同利益。Ostrom（2000）嘗試描述集體行動兩大基礎，整合實驗證據（Experimental Evidence）的理論研究與現實世界的經驗證據（Empirical Evidence）。研究發現來自實驗的證據理性主義卻不如此，指出在單次賽局或有限次重複賽局中，會有 40%~60% 的參與者會在第一輪做公共品的投資，第一輪過後投資的水平降低。當參與者知道賽局的次數時，他會發現衰減率和賽局次數成負相關，從中學習提高合作。在囚犯困境的賽局中，理性自利的一定會選擇不合作，這是在單次賽局裡的選擇，但現實社會裡，參與者都會選擇合作，因為合作才有最大利益，作者認為這是經驗產生的適應演化，是遵從或背離規範造成的結果。現實社會的囚犯困境也非單次

賽局，因此經過學習，在最大利益下囚犯會選擇合作，而非不合作。老師的教育精神、熱忱就如同 Hechter (1987) 的看法，認為社會存在一種個人團結行為的理性主義，團結對於社會秩序、階級、種族意識與集體財貨 (Collective goods) 相當重要，也就是社會秩序並非個人理性主義者相互作用的結果，而是一種基於理性個人理性行為的團結理論，一種基於民族主義等文化規範性的行為。社會秩序規範的維持取決一套合於群體認可其合法性的遊戲規則，這些規則設定了成員的目標與偏好，更規範成員實現其目標的適當方式。如果沒有這些規則，人類社會將會永無止境的戰爭。

三、強制的權威與選擇性誘因 (Selective Inducement) 的影響

Olson 提到的集體行動的困境中，大的團體如國家，不可能只靠自願性的捐款維持，強制性的稅捐就是必要的手段，這就是一種強制的權威。另一種方式就是選擇性的誘因，對於付出多的與付出少的人，必須有明確的區分，在根據這些區別做出不同的獎勵或懲罰，也就是賞罰分明才能達到真正的激勵作用。這些誘因有些是實質金錢的獲得，有時是精神層面的滿足。Smirnov 等學者設計了一次大學生有政黨認同的黨派人士 (Partisans) 和無政黨認同的無黨派人士博奕實驗，結果顯示黨派人士實際上比無黨派人士有更高的比例懲罰無貢獻者，且黨派人士更願意提供公共財 (Public Goods)，成為政黨強有力互惠者 (Smirnov et al., 2010)。這部份的實驗結果與選擇性誘因的假設相符，維持集體行動賞罰分明的準則非常重要。Kahan 則是反對這樣的看法，不贊成集體行動的邏輯，提出了「互惠的邏輯 (The Logic of Reciprocity)」，他認為人們可能因為他人的貢獻而感動進而回報，並非因為額外的激勵，此外可能因為對於同儕的不信任而拒絕合作，並非是因為有懲罰，所以這種選擇性誘因反而破壞所需要的信任，獎勵和懲罰則證明這是一種不情願不自願的合作。Kyriacou (2010) 對於集體行動邏輯來說，則是指出內在動機 (Intrinsic Motivation) 的影響，不

同於選擇性激勵，內在動機被定義「做這些事是為了內在的滿足感，而不是為了結果」，所以具有內在動機時，個人會為了樂趣或挑戰而行動，而不是因為外部的激勵或壓力，甚至外在的激勵會產生排擠內在動機的情況。湯京平等學者在觀察 921 災後重建政策時，亦提出誘因排擠的情況，政府大量的災後重建的補助政策，原意希望能迅速重建家園，但卻排擠社區治理自發性的集體行動，從原本的自願行動團體，變成重建政策利益的分配者。一旦政府外部激勵撤出，自願性的社區營造集體行動也將消失（湯京平等人，2009）。

亦有學者以誘因的排擠理論（crowding-out theory）闡述公共政策所遭遇的問題，例如鄰避性設施（not-in-my-backyard, 以下簡稱 NIMBY）的處理，透過補償金的方式提供給受該設施影響的居民，這些補償金就是物質性的外在誘因，用以降低居民的反對（Frey，1997）。廢校政策在面臨居民反對的時候，也是有同樣的現象，只是學校現在變成是社區的迎臂性設施（yes-in-my-backyard, 以下簡稱 YIMBY），廢除當地學校，導致學童需要到其他的學校就讀，無法用原本可以步行的方式上學，廢校後就產生交通成本增加的問題，有些地方政府就以直接補助家長交通費⁵，取代校車接送的方式，降低家長對於廢校的反對。不管在鄰避性設施（NIMBY）或迎臂性設施（YIMBY），都可以使用物質性的外在誘因，改變民眾對於政策支持或反對的意見，達到誘因的排擠效果。

四、搭便車者（Free Rider）的影響

搭便車者會影響集體行動，原因在於這些人不想付出只想收獲集體行動的利益，造成不公平的情況。學者 Heckathorn（1998）提出處罰（Sanctions）也能規範彼此的行為，而解決搭便車的問題，也就是說規

⁵ 簡慧珍，彰縣大城鄉潭墘國小廢校 居民丟蛋抗議，聯合報，2023 年 3 月 26 日。網址 <https://udn.com/news/story/6898/7056670>。

吳傑沐，苗縣偏鄉學校裁併研議補助交通費 校方：盼放寬條件，聯合報，2024 年 8 月 9 日。網址 <https://udn.com/news/story/6885/8150923>

範 (Norm) 可以干擾人們參與集體行動的傾向。Frey (1997) 更認為搭便車的行為可能危害公民與法治的積極態度，影響公民道德、環境與工作道德、志工行為與捐血行為，甚至影響軍隊士氣等內在動機。因此需利用法律來防止這一類行為，讓搭便車者付出排擠公民道德的代價，如果法律不能遏止這樣的行為，那麼劣幣將驅逐良幣，公民道德將不復存在。Brosnan 與 De Waal (2003) 曾經發表一個同工不同酬概念對於猴子做實驗，就是讓兩隻猴子做一樣的動作，就是將石頭拿出籠子外，但是給予不同的獎賞，一隻給一片小黃瓜，另一隻給一顆葡萄，這時拿小黃瓜的猴子看到另一隻猴子拿的是葡萄，就生氣把小黃瓜丟出來。連猴子都會為公平產生特別的反應，因此搭便車者是會破壞集體行動的產生，越多搭便車者，就會減損集體行動的規模。

在目前「教育基本法」的規範下，家長與學生都有「教育選擇權」(School choice) 的自由，在義務教育階段家長都有選擇學校的自由與權力 (秦夢群, 2015)，以經濟人的考量就會是自然的搭便車者。留下來共同努力讓社區能保留一所國小與讓學生能有更好的教育資源之間的選擇，家長通常只會選擇後者⁶。根據 Gewirtz 等學者 (1995) 對於倫敦地區家長教育選擇的研究，家長的選擇能力與其社會階級和教育水準高低有高度相關。社經地位低的家長，選擇皆為無關教育的理由，即距離、便利為主。因此家庭條件好的家長用腳投票，選擇辦學條件較好的學校，留下來的便是家庭條件差無能力選擇的家庭。

肆、研究設計與資料來源

本研究採用個案研究法 (Case Study)，用宜蘭縣大溪國小的在廢校政策下成功的個案，來探討政策誘因與學校教師熱忱之間的關係。個案選取是基於理論導向之抽樣原則，選擇在廢校政策下卻能成功翻

⁶ 彭子珊，當家長遷戶籍搶名校，弱勢生集中的「小西瓜學校」怎麼應對、逆轉併校危機？天下雜誌，2024年12月24日。網址 <https://flipedu.parenting.com.tw/article/008896>

轉廢校命運的學校中的目前仍未被大量報導的學校作為觀察對象，用以分析廢校政策下機制運作的關鍵案例（Critical Case）。透過訪談了解大溪國小在該政策下學校的如果拯救學校躲過廢校命運的執行過程，更能呈現公共行政理論發展與誘因因素如何影響學校的發展，以及在廢校政策下，各種公共行政理論在廢校政策適用情形。

在資料蒐集方面，本研究結合文件分析與深度訪談兩種方式，文件資料包括監察院、教育部公開資料、學校公開資料，用以掌握制度變遷的過程與政策發展脈絡；此外並進行主題式的深度訪談，針對廢校政策下，大溪國小如何能和別的學校有不同的結果。訪談時間：2025年4月25日，訪談對象包含校長、總務主任、老師（導師）與代理教師共計4人，對象由上而下，包含行政、教學與代理教師，大溪國小113學年度總教職員數為13人，每一對象訪問60分鐘。用以了解政策推行的過程中，大溪國小所採取的策略與實際的運作情況。訪談資料經錄音整理為逐字稿後，採主題式分析進行歸納，用以歸納出影響政策執行的因素。

本研究同時注意到每個學校在廢校政策推動下不同的案例，除了制度誘因外，也可能受到校長的領導魅力、學校地理位置、地方產業結構與歷史發展背景等外在因素影響，透過訪談資料與鄰近鄉鎮不同政策下的比較，嘗試辨識公共行政理論等相關因素在政策執行中的作用，和產生的不同結果。然而，個案研究仍難以完全的排除其他外生性因素的影響，此為本研究之研究限制，因此，本文在討論研究發現時，亦採取審慎的因果推論方式，同時避免過度延伸解釋。

伍、廢校邊緣帶來改變，偏鄉國小逆轉倍增學生數的案例

新公共管理思維的廢校政策過去的教育政策上，能夠發揮教育經費執行的效益，的確可以做到擲節預算的效果，在財政困難的地方政

府來說，更顯得是不不得不採取的教育政策。新公共服務與新公共治理更重視公共性，而廢校政策就是一種不重視學童在地受教權的作法，單純從預算的角度出發，對於偏鄉弱勢地區來說，無疑是在原本發展停滯的地方，在剝奪在地基礎教育設施補上一刀。卻恰恰在這樣的環境下，激發學校教職員的熱忱，透過了解地方需求，改變教學策略，增加學校的特色的方式，拯救學校被廢校的命運。

一、大溪國小教學發展背景

大溪國小位於宜蘭縣濱海的頭城鎮，沿海有天然的灣澳，並建有漁港、漁市場，居民主要產業多為漁業相關，假日更是觀光客採買漁獲，大啖海產的知名觀光地點。而地名由來為當初開墾蘭陽時期，所經過的第一條長河流，故稱之為「大溪」，在地國小以之命名大溪國小。雖然境內有大溪火車站，但過去的人口成長率一直維持著負成長，出生率也是逐漸降低，學區內的學齡人口也呈現相同的趨勢，這導致所轄學區內可招生的潛在學生逐漸減少。此外由於區域內學生數少，並無相關教育產業如補習班、安親班的設立，這也導致學區內學童到選擇到外地就讀，使得學校的招生數銳減。

二、廢校政策喚起教職員優化學校的集體行動

大溪國小被列入廢校納管的政策引起校長的不想被廢校的危機意識，根據宜蘭縣政府所轄學校 50 人以下裁校標準，大溪國小自 106 學年度起就被縣府納管，需要提出 3 年的轉型計畫，大溪國小 107 學年度就解除列管，學生人數超過 50 人以上，並逐年遞增。大環境的少子化是趨勢，但大溪國小還沒遇到會遭遇廢校標準的困境，上任校長的時期，最少學生數都還有 66 位，仍距離廢校標準有一段距離，到了新校長接任，人數銳減至 50 人以下。(校長訪談記錄) 而大溪國小可以逆轉廢校的原因，主要來自校長的做事態度與教育理念，校長的積極態度也會帶動教職員願意協助，因為教育熱忱感染大部分的學校同

仁。舉例來說，如果校長不積極，我們就做多少算多少；如果校長很積極會和同仁一起做事，凡事都做到 100 分，我們原本做 80 分就好的，也會跟著他做到 100 分。⁷學校的氛圍是可以激發教育同仁持續付出的熱忱，我們不會去看努力會不會有結果，只想說把該做的做好，對小孩子好的事多做，不要讓學校廢校，這是對學童最好的事。（總務主任訪談）

三、固本開源轉型計畫：抓住學區的學生；吸引新移居家長

偏鄉小校面臨到的問題大多有相同的特徵：1.受到鄰近學校的影響，位於偏鄉生活機能不如城鎮便利，學生自然流失；2.學區學齡學生不足，社區人口外移嚴重，缺乏新生來源；3.推新課程成效不彰，無法達成希望藉由特色教育吸引其他學區的學生跨校就讀（邱子瑜，2017）。大溪國小面臨的情況也類似，其實學區內學生人數並沒有想像的少，而是很多學童都越區到頭城就讀，城鎮內的小學旁邊很多安親班，家長因為工作時間的關係，有這類的需求。當時大溪國小旁並無安親班，學校也還沒開設課輔班、夜光班。他們的家長也都是大溪國小的校友，不是不願意小孩在大溪國小就讀，只是因為課輔安親的功能缺乏導致越區就讀的情況。校長透過訪視社區看見了這樣的需求，當社區無法有此教育機能時，就由學校來開設課輔班，解決家長的這方面的需求，這是固本的部份。（校長訪談）

大溪國小開源的對象是那些從北部都會區來的宜蘭的新移民，他們因為喜歡頭城的好山好水，喜歡衝浪來到這裡，他們在做教育選擇時，並不會以學區作為考量，而是一家一家去比較拜訪。大溪國小就是因為有衝浪、樂樂棒球、陶笛、藝術與山野教育，這些都是非常吸引家長的特色教育，只要來訪過的家長，大多會選擇大溪國小作為小孩子就讀的學校。這也會成為正向的循環，大溪國小目前約 1/3 的學生

⁷ 潘淑琦（2016）也有提到校長關懷領導與實踐力行的領導作為，可提昇學校同仁的凝聚力與競爭力，積極開放的教育理念，可促進教師教育思維改變，翻轉小校命運。

不是學區內的學生，他們也可能有弟弟妹妹，因為哥哥姐姐就讀大溪國小，所以也同樣會選擇一樣的學校就讀。而影響的不只弟弟妹妹，他們還有朋友、鄰居，經過家長們的口碑行銷，可以確保學生來源的問題。光因為衝浪特色教學而來的就一大群。(校長訪談)

大溪國小另一個特點是教師互動融洽，老師的部份負責把學生顧好，其餘的活動由行政來負責，四個老師負責行政，和校長一起負擔額外工作，學務部分舉辦很多活動，尤其在寒暑假舉辦營隊活動，五週的免費營隊活動，家長與學童接受度都很高。在社團活動方面除樂樂棒球與衝浪外再增加其他社團活動，讓小朋友在社團方面比較有選擇性。對於偏鄉來說，男老師的比例應該要增加，在辦理這些衝浪、營隊活動時男老師比較具有優勢⁸。學校間的福利措施也有關係，早先周圍學校如大里、梗枋國小有免費營養午餐⁹，這個部分有吸引一些學生轉到附近學校。還有一些是去頭城國小，因為有補習班，學生下課可以直接補習。因為大溪國小是小學校給人感覺比較會玩，書沒有念的那麼好，所以校長非常注重課業輔導，推展開設課輔班，低年級下午沒課就可以選擇參加課輔班，更開設夜光班到六點，並提供晚餐，學生可以在學校寫完功課吃完晚餐。家長也覺得有這樣的課輔班，就不一定要去補習，省下補習、餐點的費用。(總務主任訪談)

大溪國小還有一個特色就是外籍生大概佔有 1/10 的比例，有德國、西班牙、紐西蘭、美國等，經過訪談了解這些外國籍的家長非常重視學童教育，想要讓小孩子學中文外，又能在很多很棒活動的學校成長。這些家長為何會選擇大溪國小，其中一個案例是，原本念台北森林小學的外籍生，後來發現一句中文也不會說，因為他的同學會跟他說英文，在加上爸爸也喜歡衝浪，來到大溪衝浪順便看看學校就決定讓小孩來大溪國小就讀。(導師訪談)

⁸ 112學年度大溪國小教師數共 13 人，女老師 9 人，男老師 4 人

⁹ 王韻齡 (2022)，從「瀕危」到做出口碑，大里國小用愛心校車、夜光火車，留住每一個學生，翻轉學校命運，親子天下。網址 <https://flipedu.parenting.com.tw/article/007443>

四、公私協力，將家長納進人力資源庫

大溪國小還有一項不同於過去的措施，就是把家長邀請參與學校愛心媽媽組織，早期的愛心媽媽年紀都偏大，而新的轉變是這一輪都是年輕的家長，自己的小孩在學校就讀，所以這些都是大溪國小的優質人力。可以安排他們來代班照看小孩，擔任社團的指導老師，經費預算可以支應的部份也會給講師費、鐘點費。出去比賽時，愛心媽媽也會一同參加，對於老師來說，照看學生就輕鬆許多。而這些家長參與學校的轉型，也會主動宣傳大溪國小現在變得很好，形成一種口碑行銷。特別的是有幾位外國家長因為喜歡衝浪，就讓他們在大溪國小就讀，培養小孩學習衝浪的興趣，在大溪經營衝浪店的學生家長，除了是學校社團教練，也是衝浪圈口碑行銷的重點，很多都是經過衝浪店家長介紹而來。(總務主任訪談)

大溪國小的改變，關鍵在於校長的教育理念與行政團隊與班導師的互助合作，因為大溪的家長都是從事漁業相關的行業，接送學生就成為一個大問題。過去四點鐘下課時，他們沒有辦法來接送小孩下課，現在有課輔、夜光班，可以到六點，時間就比較可以銜接家長下班時間。目前班上有一半是學區外從頭城來的學生，學校也會幫忙媒合家長協助接送，或者尋找合格租賃車司機接送學生的上下課，對於家長來說這就是便民的措施。還有一部分是轉學來學校的特教生，其中一個案例是經過鑑定的中度智能障礙學童，幼兒園生小一時，原本打算送去特教學校讀小學，但後來決定將小孩送到大溪國小，因為媽媽覺得大溪國小對於特教生還蠻友善的，環境和老師都非常良好。另一個案例原本在台北念書的模範生，是家長從台北舉家搬到宜蘭，因為到學生家長的餐廳用餐，聊到大溪國小的環境，最後選擇來大溪國小就讀，這就是家長間的口碑行銷。(班導師訪談)

學校與家長關係建立的部份，就是將家長納入學校的人力資源體系，偏鄉就業機會不多，平時就是無償來學校擔任交通導護與圖書志工。但若學校有人力需求，如特教助理員、課輔班老師或者假日學校開放管理員等工作，學校的做法都是讓愛心媽媽參與培訓，通過拿到

資格後來作這樣的工作，提供就業資源，也解決偏鄉學校需要臨時工（部分工時）難找的需求。同時學校也因為家長的實際投入，更了解學校真實的情況，自然成為學校向外口碑宣傳的管道。有了額外津貼收入，家長更樂於分享用在學生身上，例如學生去外縣市比賽，這些愛心媽媽就會贊助飲料、服裝，畢業典禮準備名牌、小禮物等。（校長訪談）

五、爭取外部資源經費補助

在偏鄉很難跟都市學校一樣享有相同的待遇，戶外教學就是一個需要花時間付出與經費補助的活動，正如讀萬卷書不如行萬里路，去年（2024）正好也搭上世界棒球 12 強賽的熱潮，讓小朋友到大巨蛋看一場棒球，對於他們在培養體育的興趣是有幫助的。雖然大溪國小沒有軟式少棒隊，不過有樂樂棒球隊，今年（2025）就有畢業學生去報考宜蘭三星國中棒球隊，雖然樂樂棒球的強度和棒球運動強度不同，但棒球規則基本雷同，加上訓練紮實，只要學生的體能可以鍛鍊起來，將來還是可以在國中發展棒球的興趣。（校長訪談）

爭取外部資源方面，只要對孩子好的措施，都希望能帶來給自己的學校，例如班班有鮮奶政策，大溪國小這裡地處偏遠，廠商都不願意配送，遇到問題就想辦法解決，最後協調每週送一次一週的量，冰箱學校來解決。（校長訪談）大溪國小活動很多原因，就是校長願意爭取經費預算並親身參與，也讓負責行政的同仁多爭取活動，身為老師都希望小朋友能有多參與課外活動的機會，這是偏鄉學童比都會學童缺少的部份。

代理教師也是偏鄉小學重要的師資來源，大溪國小代理教師來學校擔任的原因，就是希望有多點時間可以陪讀小學的子女。會盡力協助校長辦理許多課外活動，也是因為考量暑期、假日也要帶自己的小孩，不如就在學校辦，全校同學都可以參加。代理教師的小孩也是轉學到大溪國小，已經畢業好幾年了，但這些活動對大溪國小學生來說，仍是難得的活動，就繼續舉辦到現在。同時因為也是隔壁鄉下小

學長大，後來大學又是師院體育專業，自然有想改變偏鄉小校的熱忱，讓同樣是偏鄉的小孩在小學階段開展眼界¹⁰。舉辦觀摩世界棒球 12 強賽或者到大巨蛋看經典資格賽的活動，目的就是增加同學對於棒球的興趣與視野，這些活動都是偏鄉學童家庭難以提供的觀賽體驗。只要能申請的到體育相關經費，可以讓學生參加，大溪國小就會辦，雖然行政工作會多很多，但為了孩子值得這樣來做。（代理教師訪談）

六、針對混齡教育的討論

新北市政府自 105 學年度開始，針對全校學生數 50 人以下的小校，實施混齡教學，也就是將相鄰年級合班上課，目的在於促進學生群性教育的培養。當然現實面也遭遇到很多問題，學習能力測驗並非用混齡專用題目，對混齡教學不公平；混齡教材的調整使用缺乏系統，雖給予老師彈性，但缺乏教學依據；不同年級班級經營與教師同儕協作溝通問題；擔心混齡教育影響學生學習程度；家長信心不足，質疑混齡教育與學習成效（梁榮仁、余妃安與施裕明，2019）。

偏鄉小校學生數太少，其實不利於學生間的互動，對於社群發展有重大影響，尤其現代家庭又生的少，家裡本就沒有兄弟姊妹的互動，如果學校還沒有同儕或學長姊的互動，對於學童社群發展影響很大。這是小校無法營造的社群環境，即便經費預算再多，可以讓一個學生去畢業旅行、戶外教學，就是無法營造同儕互動的環境。大溪國小在人數 40 多個的時候，就調整作法，將不同班級體育課、音樂課排在同一節課，原本 6、7 個學生的班級，合班就有 10 多個學生可以一起上課，增加同儕互動。過去樂樂棒球只有高年級，但後來學校剩下

¹⁰ 潘淑琦（2016）提到資深在地教師是教學思維翻轉的開始，在地教師對學校與在地文化的深根與土地認同，是在地教育的根。善用在地、資深教師，提供教師專業的空間，創新偏鄉教育舞台，讓教師是學生永遠的老師。多元活動的教學，過去偏鄉交通不便、經費不足，鮮少校外教學，改變思維努力克服，讓學生能夠親身體驗，而不只是教科書上所教導的內容，擴展向度。

40 多位學生，高年級同學就不夠，就從 3、4 年級拉體型比較好的學生。這樣實施的結果，大溪國小樂樂棒球的成績也沒有變差，今年（2025）更在樂樂棒球全國賽 5 年級組拿下亞軍的成績。體育與音樂的混齡沒有問題，因為同年段的體力與身高都相差無幾，可以這樣實施，但國語、數學甚至其他課目，不同年級教學內容不同，老師要偏重那一個年級，現實上其實很難混齡教育。（校長訪談）

陸、分析與討論－政策變遷干預的意外效果

「愛之適足以害之」最適合用來形容不廢校政策，在探討廢校政策的文獻中，很多案例都是建立在具有廢校政策的條件引發學校教職員工的自發集體行動（鐘宜興和周義泰，2022、王麗茹，2019），並非是不廢校政策財政資源較豐富的縣市。本文從大溪國小的案例，發現當地方政府採取新公共服務重視學生在地就學權益時，學生人數並無法有效提昇，使得學校規模越來越小，甚至沒有小一新生的狀況；而具有廢校政策的縣市，反而激勵小校教職員工的使命感，讓部分廢校邊緣的小校可以逆轉¹¹。

一、外在誘因排擠與學生受教權

最初廢校政策的決定，乃是因應鄉村人口外移，學校規模變小不符合成本效益的政策，面臨 50 人以下學校裁併的標準，這些瀕臨廢校邊緣的學校不願被廢校因應的集體行動。教育人員的使命感因為廢校政策的關係被強化，加上校長積極的參與，帶動教職員也積極投入學校的改善計畫，形成正向循環，學生人數因為教學特色與成績逆勢成長。對比沒有廢校政策的縣市，雖重視學生在地受教權，即使一位同學都開班的政策，結果反而無法讓學校人數增加或維持，地方政府重

¹¹ 倪旻勤，香草護校，廣興國小用文青小農課程改寫宿命，親子天下，2019 年 10 月 14 日。網址 <https://premium.parenting.com.tw/article/5080069>

視在地受教權的考量，正好改變了原來的誘因結構。在學校不會因為人數下限（50 人）的政策被廢校時，原先教育人員不願學校的使命感被排擠，轉而配合地方政府的政策採取混齡實驗教育，從歷年學生數來，確實明顯為下降的態勢。當地方政府不考量成本效益，將施政重點擺在不廢校的基礎，的確可以免除很多社區對於廢校的抗爭行動，也能博得重視學生在地受教權的美名。當沒有廢校的前提，自然不需來自教職員保護學校的自發行動，取而代之是配合地方政府政策，實施小校的混齡教育。

所以可以發現，有廢校政策的縣市政府，小校的人數基本上會維持一個具有社群功能的規模，一個班會有 8、9 位同學，學校學生總數約為 50 人；沒有廢校政策的小學，一個班甚至只有 1 人毫無同班同學的情況。沒有廢校政策就是一種外在誘因的具體展現，也就是地方政府需要給予更多的資源在偏鄉小校，但結果就是沒有廢校政策的學校越來越小，反而有廢校政策的學校可以維持一定學生數量，甚至學生數逆勢上升。具有社群功能規模的學校，比較容易因為改變教學特色吸引到外地來就讀的學生，而不廢校的小校，雖然學生可以受到老師類家教式的教育，但對於外地選擇移居就讀的家長學生來說，對於能否順利畢業或者有沒有同儕功能產生疑慮。這樣的情況就會導致，不廢校政策的學校，最後會因為沒有新生願意就讀的情況，自然廢校。

針對學生在地受教權，除了離島、偏遠山區可能因為海域的阻隔，可能無法到附近學校就讀，若該地學生規模不足，的確會無同儕共同學習的功能。但是大部分的偏遠小校，附近皆有規模較大的學校，就重視學生受教權的觀點，是否應該讓這些學生享有跟一般學校一樣的教育權，也就是具有共同學習的同學，可以一起參與體育活動，甚至參加球隊、社團的機會。新公共服務的政策思維可以在學生在地受教權這一目標進行討論，要提供公民同等的在地受教權，雖然只有一班只有一位；還是要提供和一般都市學生一樣功能的受教權，雖然需要到附近學校上學。當政策的核心在於提供和大多數學生一樣的受教權，此時政策討論的重點應該是否提供這些廢校區域學生的交

通車問題，提供校車接送的服務，又能讓學生享有正常的學校功能，這才應該是新公共服務的政策核心。

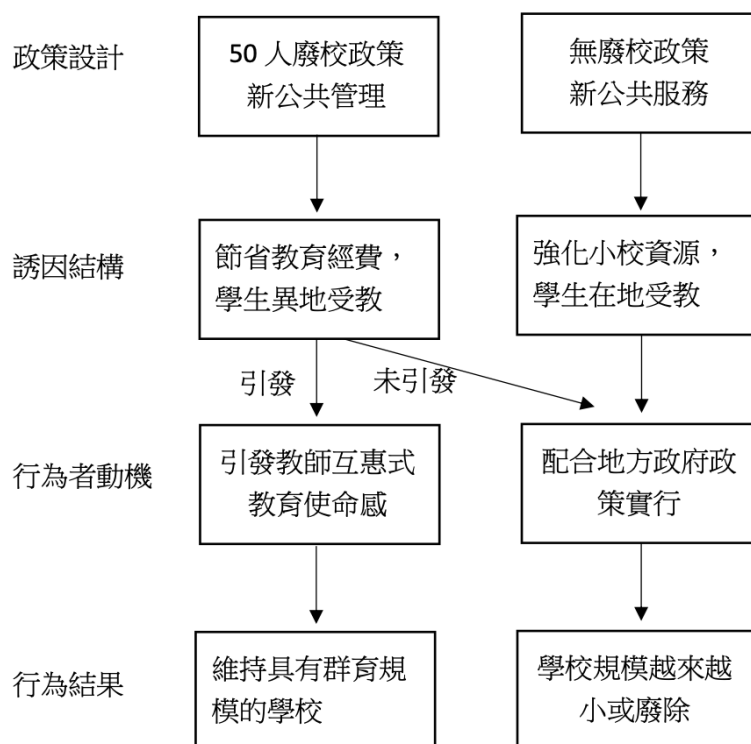


圖 1 廢校政策因果機制圖示

二、比較不同政策國小學生人數趨勢

本次研究以大溪國小為案例，就大溪國小的地理位置，選擇新北市瑞芳區與貢寮區作比較，就可以看出政策不同所產生學生人數的趨勢的不同。選擇瑞芳區作為比較的原因，因為新北市未升格前為台北市，而瑞芳區當時為瑞芳鎮，與頭城鎮的位階類似，同時也是周遭區域。而選擇貢寮區作為對比，因為為頭城鎮臨接區域，未升格前為貢

寮鄉。

對照不主張廢校的新北市，只要還有一名新生，學校就不廢校繼續辦下去，新北市秉持「有學生的地方就有學校」，從 108 年度至今，新北市沒有一間小學被裁撤。雖然沒有廢校，但教學方式卻引進混齡教育和與他校組成策略性聯盟方式經營¹²。對比大溪國小與這些新北市的偏鄉小學，都位於台灣的東北區域，地理屬性都相似，差別在於新北市為直轄市，教育經費預算比起宜蘭縣來說充裕許多，所以可以採取不廢校的政策。有趣的是，比較這區域的學校人數來說，實施不廢校的政策學校，並沒有帶來學生人數增加的趨勢，反而是銳減。也就是說不廢校的政策，反而加速學校的毀滅，毫無轉型的機會。

表 1 宜蘭縣頭城鎮與新北市貢寮區、瑞芳區歷年國小人數

學校/學年度	103	104	105	106	107	108	109	110	111	112	備註
宜蘭縣頭城鎮											
頭城國小	735	670	624	548	559	551	516	508	519	567	
竹安國小	93	90	87	85	85	85	77	85	92	84	
二城國小	337	320	279	275	283	280	273	271	271	266	
大溪國小	74	73	65	48	50	47	58	64	72	89	
大里國小	45	43	44	59	58	52	56	55	53	52	
梗枋國小	42	46	44	41	40	49	56	65	71	71	
人文國(中)小	181	205	203	166	126	115	94	92	103	119	
新北市貢寮區											
貢寮國小	65	58	45	39	38	34	33	29	27	26	
福隆國小	52	48	47	35	37	33	24	23	29	26	
澳底國小	195	168	155	131	120	115	100	104	99	100	
和美國小	29	27	27	21	20	18	15	15	11	9	
福建國小	20	15	11	17	10	7	6	7	7	9	

¹² 王韻齡、陳奕安與趙宥寧(2024)，消失的小校 | 少子化衝擊國民教育！113 年全國 18 所國小走入歷史創新高，親子天下，3 月 24 日。網址 <https://flipedu.parenting.com.tw/article/009095>

學校/學年度	103	104	105	106	107	108	109	110	111	112	備註
新北市瑞芳區											
瑞芳國小	1052	975	885	833	815	781	767	721	757	769	
義方國小	100	83	69	51	47	54	54	77	85	93	
瑞柑國小	58	57	61	72	74	76	86	76	72	71	
瑞濱國小	144	128	122	116	108	103	108	92	95	91	
九份國小	44	35	26	24	21	21	26	31	26	32	
瓜山國小	19	14	14	18	15	24	20	17	21	22	
濂洞國小	19	16	17	19	19	17	11	11	12	14	
猴硐蒙特梭利實小	37	40	33	32	26	22	24	29	32	30	
瑞亭國小	53	57	54	43	47	56	59	59	59	64	
吉慶國小	262	239	228	219	215	208	217	219	211	204	
鼻頭國小	18	18	23	21	16	16	14	15	15	13	

資料來源：教育部統計處。數字表示 50 人以下，灰底表示 112 年度為 50 人以下。

以貢寮區的小學來看，50 人以下的學生，共有四所，就地理位置來說，貢寮國小、福隆國小與福連國小位置相近，以居中的福隆國小來看，貢寮國小與福連國小到福隆國小的車程皆為 6 分鐘。瑞芳區的鼻頭國小、瓜山國小與濂洞國小也有相似的地理距離。本研究並非為廢校政策作後續安排，就新公共服務的觀點，學生受教權不應只是提供基本教育服務，而是應該提供與一般學生具有社群教育的相同受教權。50 人作為廢校的標準，其實具有正當性與合理性，才能使就學的學生具有群育教育的規模，才是和一般學生一樣就學權。

三、比較各階段公共行政理論觀點

雖然時代的進步，對於小型學校的處理原則也產生因應政策思維不同的改變，從一開始的官僚主義，1989 年一只公文《小型學校合併處理原則》，對於 50 人以下的小校進行合併或廢校的政策決定。2006

年教育部完成《因應人口結構變遷之教育對策》研究報告，著重於少子女化生源減少的因應方案，以調降班級學生數、提高教師編制、處理超額教師與閒置空間之活化再與廢併校等措施（林志忠，2012），改聘代理教師與廢併校政策就是就是新公共管理思維模式。2017 年通過《公立國民小學及國民中學合併或停辦準則》、《偏遠地區學校教育發展條例》，協助偏鄉小校發展，廢校政策思維模式從重視成本效率的新公共管理政府，轉變為追求公共利益與重視公民服務的新公共服務政府。2023 年更進行法規的修訂，新名稱為《公立國民小學及國民中學變更或停辦準則》，廢除學生總人數「不滿 50 人之學校」，改為「規模較小的學校」。未來廢校政策應該納入新公共治理的政策觀點，讓網絡關係夥伴加入，與社區、家長、非營利組織一同解決少子女化的問題，或者不廢校小校學生社群教育的問題。

表 2 比較公共新政、新公共管理、新公共服務與新公共治理觀點

	公共行政 (PA)	新公共管理 (NPM)	新公共服務 (NPS)	新公共治理 (NPG)
理論基礎	政治理論	經濟理論、理性選擇理論、實證主義	民主理論、實證、詮釋、批判主義	民主理論、政策網絡和實證主義
行為模式	行政人	經濟人	民主人	網絡人
公共利益概念	政治界定由法律規範出來	個人利益的整合與代表	公民價值交流對話的結果	能夠參與政府管理與公共服務提供，並分擔共同責任的對象（網絡夥伴與公司部門）
回應對象	委託者與選民	顧客	公民	網絡夥伴
政府角色	操盤者	導航者，有行動的方向，用激勵的方式創	服務提供者，透過社區和相關公民協商提	提供民眾以網絡參與制定、實施、

	公共行政 (PA)	新公共管理 (NPM)	新公共服務 (NPS)	新公共治理 (NPG)
		造競爭，對國營企業進行民營化，採用商業模式管理	供的服務	監測政策的機會
政策目標達成的機制	政府各機構的方案行政	建立對私營部門和其他組織作為運作者提供補償的激勵機制和結構	在各個機構之間建立合作夥伴關係，無論是公共機構、私人機構、非營利組織或民間組織，以尋求共同協議與共同需求	讓管理遵循網路夥伴以協作為中心、設定目標、達成目標、共同工作的機制
課責途徑	階層的，官僚向民選政治領袖負責，領袖向選民負責	市場導向：遵照市場體系，重視客戶回應和個人利益	多面向：法律、價值、社群、政治規範、專業標準和公民利益	對道德、公共利益負責，接受網絡的監督
管理中自由裁量權的運用	允許官員有限的自由裁量	能夠運用高度的判斷力來達成創業目標。	需要運用行政裁量，並可以被驗證的裁量	如果必要，網絡可自行決定，但需進行監控和透明化
組織結構的假設	官僚組織，由上而下的權威，對服務對象的管制	下放政府機構，著重對整體政府的控制與監督	運用組織內外各部門管理的領導技能進行協作	政府公務員與網絡關係夥伴合作相互適應，建立公私部門和各方參與行政的管理機制
對管理者和政府官	薪資與福利，文官服務的保	企業家精神和政府部門縮小	滿足社會公共服務需求	解決參與度不足和社會

	公共行政 (PA)	新公共管理 (NPM)	新公共服務 (NPS)	新公共治理 (NPG)
員的基本動機的假設。	障	規模的需求		不平等的問題
對應廢校政策	一只公文決定廢除小校	簡省經費廢除小校，聘請代理教師	重視學童在地受教權，一人也開班	與社區、基金會合作進行實驗教育

資料來源：Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559. Sriram, N., Misomnai, C., Metasuttirat, J., & Rajphaetyakhom, C. (2019). A Comparative Analysis of New Public Management New Public Service and New Public Governance. *Asian Political Science Review*, 3(2).

四、廢校對於社區的影響

都市化效應造成人口往都市集中，是世界各國面臨到的問題，同樣也會產生偏遠鄉鎮人口減少的問題，接續就是基礎教育功能的學校面臨學生數減少，最後必須關閉的情況。2011 年丹麥同一個外圍城市的 8 所鄉村學校同時關閉，經研究在關閉後 10 年人口下降 7.6 個百分點，其中在關閉後的第六年開始，人口下降首先具有統計意義。關閉後第六年人口下降的原因在於，銀行不願意貸款給鄉村地區房屋的買家，這導致有孩子的家庭無法因為學校關閉直接搬離鄉村 (Sørensen, et al., 2021)。監察院「國中小學廢併校後之閒置校舍活化成效與檢討」，為了避免「廢併校即是廢村」之憂慮，引用美國 *The Condition of Education in Rural School* 報告書，指出學校在鄉村地區扮演關鍵地位，而家庭、教堂與學校成為偏遠地區的生活重心，也是生命共同體，如有學校球隊獲勝，也會被視為地區的榮譽 (監察院，2012)。

關於廢校與否的政策議題，不可否認中央、地方政府皆有不同

考量，從傳統公共行政的立場，人口流失導致學校人數不足的問題，後續的解決的方式就是中央政府制定相關規定，各縣市政府依規定辦理。對於財政情況不佳的地方政府來說，新公共管理節約財政的支出就是他們考量的重點，人數不足的學校就是評估廢併校，著重在於財政利益的角度。不同領域對於公共服務的提供有不同的看法，教育領域的公共服務可能與其他領域不同（Sriram, et al., 2019），財政比較富裕的地方政府，就考慮學童在地就學權益，或者回應地方人士反對廢併校影響社區發展，決策偏重在教育與地方發展面向的新公共服務的觀點，重視公民應有的權力。對於廢校與否是否應該考量的重點是學生受教權，在地就學權益是否已經夠了，還是應該給學生一個和大多數學生一樣的環境，而不是混齡教育的實驗教學環境。如果混齡教育是一件優秀的教材，那為何不全國實施。廢校政策施政涉及相當多的利害關係人，政策核心應該擺在各級政府、教師、學生與地方人士，對應都有不同政策結果。

偏鄉小校廢校的問題其實是適合新公共治理的決策模式，在遭遇學校學生不足的問題，及早與家長、地方人士、校友等利害關係人溝通改善的辦法，找出對孩子最好的方式，而非考量社區的發展的興衰。群策群力去改善學校環境，讓孩子可以在偏鄉小校享受到和大多數同齡學生一樣的教育權。過程中也許無法改變大環境，讓學校繼續存在，但即便最後無法滿足學生正常的受教權，而作出廢校的決定，家長、地方人士等人因為參與拯救學校的過程，也比較能認同最後的決定。給學生一個和都市同齡學生一樣的受教權，而不是一個沒有群育功能的在地受教權，本就應該是新公共服務的宗旨，考量讓學生具有群育功能的教育的核心價值對於學生來說更合適。

柒、結 論

本研究以大溪國小的案例來檢視偏鄉小校避免廢校所積極尋求新策略的研究，眾多誘因競合下，互惠性誘因與物質性誘因是否是廢校

案例中的重要因素，並考量不同政策思維模式對於教育人員參與拯救偏鄉小校的誘因。並舉出目前新公共服務政策思維重點，不廢校的前提與增加相當多的物質性資源，這反而是偏鄉小校轉型發展的阻礙，導致借學生的亂象以及小校學生群體教育失衡的情況。政策思維與誘因之間的多重關係，是影響行動者（教師）參與集體行動的重要因素，新公共服務政策思維實施重點著重在單一學生的在地受教權，並不必然能達到真正的公平正義的理想效果，例如學生無法受到好的群體教育，最終結果反而加速小校極小化，未來難以逆轉的境界，屆時廢校就成為解決問題的處置。反觀新公共管理政策思維重視成本管理，這樣的前提反而引起部分教育人員的內在動機，以互惠邏輯的方式影響教育同仁，逆轉廢校的處境。本研究發現新公共服務政策實行的結果，可能導致與預期目標相反的結果，學校越來越小學生越來越少，然後必須得施行混齡教育，反而失去小校學生得到公平的受教權益。

重視新公共服務政策思維結果，形成外部資源的投入，在不考慮教育經營成本的結果，對於偏鄉小校教育人員而言，可能是排擠其教育熱忱的動機誘因，只需配合政策，不思索如何增加學生，只維持有學生即可，不廢校的結果就是這些小校越來越小，學生越來越少。反而新公共管理以效率、成本的廢校政策才是能讓瀕臨廢校的偏鄉小學能以逆轉廢校命運的措施。在廢校的標準設立後，為了讓小學不至於被廢校，教育人員端會嘗試努力讓小學的學生數不低於廢校標準。新公共服務的方式，只要有學生就不廢校，反而造成偏鄉小學借學生的亂象¹³，加速偏鄉小學廢校的結果，最後形成老師比學生多，師生比極高的情況。而新公共管理的政策規劃，卻促使互惠邏輯的發生，從大溪國小的例子來看，才是解決廢校命運最好的策略。

就新公共服務的原則也並非錯誤，只是目前的方式也並非符合偏

¹³ 趙宥寧（2023），1 人即成班…不到百人「小」小學持續擴張 偏校借學生亂象成公開秘密，聯合報，2 月 26 日。網址 <https://udn.com/news/story/6898/6997051>

鄉小校的最好的安排，僅保證學生能就近上學，以及避免偏鄉社區喪失教育服務的功能，並沒有考量這些學生群體教育的需求，並創造出一個誘因排擠的結果。目的只求學校不要廢校，這樣的結果表示學生並無法受到群體的教育，甚至在新政策下被迫實行混齡教育，獲得與一般小學不同的差別待遇。施政重點應該從就近上學的受教權，轉移到讓偏鄉的兒童能夠與一般小學同樣的待遇，補助這些學區免費校車接送、課後輔導的政策，才是公平正義的策略，當這些學區因為有免費校車接送、課後輔導的福利，才有誘因吸引學區學生有留下來，甚至吸引外地家長移入的可能。當學區學生數逆勢增長，這些學區原有的學校才有復校或新增學校的可能。

新公共管理也並非萬靈丹，很多小校廢校的原因多半涉及學區內並無新生兒的情況，青壯世代也因為都市化就業發展遷出社區，造成在地適齡生源銳減。學校是否廢校問題來自於社區規模的消長，當地區無法復興，學校勢必廢校。這個問題單從教育面來處理，似乎強老師所難，學校、家長、社區、各級政府、在地企業應該共同面對，協力解決或共同決定這一個區域所面臨的難題。這種大趨勢不可能單靠教育單位來撐起社區復興的重責大任，其他資源的及早介入才有可能逆轉廢校命運，新公共治理的政策思維就適合未來的偏鄉小校問題的解方，而不是等到決定廢校時，再徵詢地方人士、家長及相關人員的意見。介入時程應該提前，開設研議該校發展（廢校）委員會，邀請所有利害關係人，如關心該校的地方人士、學校家長、地方政府、及社會上關心該校未來發展的人士與機構，倘若攜手逆轉廢校的命運，正是公私協力的典範，如屏東縣內埔鄉的富田國小，108 年學生只有 34 人，112 年人數增加至 119 人，就是與教育基金會合作，轉型為公辦公營實驗小學，透過雙語教學吸引不少跨區就讀的學生¹⁴。屏東新埤鄉的大成國小，轉型為藝術實驗小學，108 學年度 27 人，112 年人數增加至 68 人。雲林縣虎尾鎮拯民國小，與基金會合作轉型為實驗小

¹⁴ 吳明柱（2024），翻轉廢校命運後 屏東富田國小如何再次翻轉教室裡的學習M型化？天下雜誌，11 月 11 日。網址 <https://csr.cw.com.tw/article/43887>

學，106 學年度 54 人，112 年增加至 167 人¹⁵，最後都達成翻轉廢校的命運；轉型過程若無法翻轉，最重要的目標應該是學童就學權益，即便最後是決定廢校，參與協力的夥伴、家長與地方人士也能知悉諒解，此舉也能節省政策溝通的時間，因為共同參與努力過，比較能取得所有人的諒解，而不是決定廢校後才和家長與地方人士說明，徒增地方相關人士抗爭的情況發生¹⁶。

參考文獻

中文部分：

王麗雲、甄曉蘭（2007），「臺灣偏遠地區教育機會均等政策模式之分析與反省」。

【Wang, L.-Y., & Zhen, X.-L. (2007). Taiwan pianyuan diqu jiaoyu jihui jundeng zhengce moshi zhi fenxi yu fanxing [*Analysis and reflection on the policy model of equal educational opportunity in remote areas of Taiwan*].】

王麗茹（2019），以動態能力觀點探討偏鄉小校轉型－以新北市大坪國小及附幼為例。「臺灣教育評論月刊」，44。

【Wang, L.-R. (2019). Yi dongtai nengli guandian tantao pianxiang xiaoxiao zhuanxing- yi Xinbei shi Daping guoxiao ji fuyou weili [Exploring the transformation of small rural schools from a dynamic capabilities perspective: A case study of Daping Elementary School and Kindergarten in New Taipei City]. *Taiwan Education Review Monthly*, 44.】

¹⁵ 張致遠，偏鄉小校轉型實驗學校，是避風港或是護身符？獨立評論，2023年8月16日。網址 <https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/13944>

¹⁶ 許維寧、簡慧珍、賴香珊、余采滢（2023），潭墘國小廢校 村民：下步是滅村，聯合報，6月18日。網址 <https://sdgs.udn.com/sdgs/story/123557/7242902>

李長晏、林煥筌（2009），中央與地方協力夥伴關係之分析－以台中縣潭子段旱溪整治工程為例。公共行政學報，1，頁 49-100。

【Li, C.-Y., & Lin, H.-S. (2009). Zhongyang yu difang xieli huoban guanxi zhi fenxi- yi Taizhong xian Tanzi duan Hanxi zhengzhi gongcheng weili [An analysis of central-local collaborative partnerships: A case study of the Hanxi river restoration project in Tanzi, Taichung County]. *Journal of Public Administration*, (1), 49-100.】

李有容、張惠堂、黃國晟（2016），桃園免費公車之擴散與延續：2001-2014。「東吳政治學報」，34（2），頁 109-161。

【Li, Y.-J., Chang, H.-T., & Huang, K.-C. (2016). Taoyuan mianfei gongche zhi kuosan yu yanxu: 2001-2014 [The diffusion and continuation of Taoyuan's free bus policy: 2001–2014]. *Soochow Journal of Political Science*, 34(2), 109-161.】

吳政達（2006），少子化趨勢下國民中小學學校經濟規模之政策研究。「教育政策論壇」，9（1），頁 23-41。

【Wu, Z.-D. (2006). Shaozihua qushi xia guomin zhongxiaoxue xuexiao jingji guimo zhi zhengce yanjiu [Policy study on the economic scale of elementary and junior high schools under the trend of declining birth rates]. *Educational Policy Forum*, 9(1), 23-41.】

吳瓊恩（2002），公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補關係及其政治理論的基礎。「公共行政學報」，7，頁 173-220。

【Wu, Q.-E. (2002). Gonggong xingzheng xue fazhan qushi de tanjiu: Sanzhong zhili moshi de hubu guanxi ji qi zhengzhi lilun de jichu [Exploring trends in public administration: Complementary relationships among three governance models and their political theory foundations]. *Journal of Public Administration*, 7, 173-220.】

吳清山（2018），近 50 年來國民教育發展之探究：九年國民教育與十二年國民基本教育政策之分析。「教育研究集刊」，64（4），頁 1-34。

【Wu, C.-S. (2018). Jin 50 nian lai guomin jiaoyu fazhan zhi tanjiu: Jiunian guomin jiaoyu yu shiernian guomin jiben jiaoyu zhengce zhi fenxi [An exploration of the development of national education in the past 50 years: An analysis of nine-year compulsory education and twelve-year basic education policy]. *Bulletin of Educational Research*, 64(4), 1-34.】

林志忠（2012），面對小學少子女化現象之相關政策的反省。「臺灣教育評論月刊」，1（5），頁 15-19。

【Lin, C.-J. (2012). Miandui xiaoxue shaozinhua xianxiang zhi xiangguan zhengce de fanxing [Reflections on policies addressing the declining birth rate phenomenon in elementary schools]. *Taiwan Education Review Monthly*, 1(5), 15-19.】

邱玉玲（2006），裁不裁併大有關係。「師友」，470，頁 40-43。

【Qiu, Y.-L. (2006). Cai bu caibing da you guanxi [To merge or not to merge schools: It matters a lot]. *Shi You*, 470, 40-43.】

邱子瑜（2017），小型學校經營策略關鍵成功因素之個案研究－以花蓮縣某國小為例。「經營管理學刊」，12/13，頁 67-88。

【Qiu, Z.-Y. (2017). Xiaoxing xuexiao jingying celue guanjian chenggong yinsu zhi ge'an yanjiu- yi Hualian xian mou guoxiao weili [A case study on the key success factors of small school management strategies: An elementary school in Hualien County]. *Journal of Business and Management*, 12/13, 67-88.】

徐易男（2005），小型學校整併之可行性分析－以高雄縣為例。「學校行政」，37，頁 182-195。

【Xu, Y.-N. (2005). Xiaoxing xuexiao zhengbing zhi kexingxing fenxi- yi Gaoxiong xian weili [Feasibility analysis of small school consolidation: The case of Kaohsiung County]. *School Administration*, 37, 182-195.】

徐藝華（2006），與時間賽跑的學校：裁併學校的啟示。「師友」，466，頁 1-6。

【Xu, Y.-H. (2006). Yu shijian saipao de xuexiao: Caibing xuexiao de qishi [Schools racing against time: Lessons from school consolidation]. *Shi You*, 466, 1-6.】

秦夢群（2015），「教育選擇權研究」。台灣五南圖書出版股份有限公司。

【Qin, M.-Q. (2015). Jiaoyu xuanzequan yanjiu [*Research on educational choice*]. Taipei: Wunan Publishing Co., Ltd.】

梁榮仁、余屹安、施裕明（2020），新北市偏遠地區國小教師混齡教學之信念與實踐反思。 *School Administrators*，125。

【Liang, R.-R., Yu, Y.-A., & Shi, Y.-M. (2020). Xinbei shi pianyuan diqu guoxiao jiaoshi hunling jiaoxue zhi xinnian yu shijian fansi [Beliefs and reflections on multigrade teaching among teachers in remote elementary schools in New Taipei City]. *School Administrators*, 125.】

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，頁 73-106。

【Chen, L.-Z., & Chen, Y.-F. (1995). Xiaoxing xuexiao hebing de chengben xiaoyi fenxi [Cost-benefit analysis of small school mergers]. *Journal of Education*, 11, 73-106.】

陳韻如（2018），學校不見了？—再思偏遠地區中小學併校廢校議題。「臺灣教育評論月刊」，7（3），頁 187-193。

【Chen, Y.-R. (2018). Xuexiao bujian le?- zaisi pianyuan diqu zhongxiaoxue bingxiao feixiao yiti [The disappearance of schools? Rethinking consolidation and closure of rural schools]. *Taiwan Education Review Monthly*, 7(3), 187-193.】

陳敦源（2005），為公共選擇辯護：論公共選擇理論與公共性議題在行政學中的相容性。「行政暨政策學報」，40，頁 1-36。

【Chen, D.-Y. (2005). Wei gonggong xuanze bianhu: Lun gonggong xuanze lilun yu gonggongxing yiti zai xingzhengxue zhong de xiangrongxing [In defense of public choice: On the compatibility of public choice

theory and publicness in public administration]. *Journal of Administration and Policy*, 40, 1-36.】

曾南薰（2004），小型學校整併必要性之探討。「現代教育論壇」，11，頁 19-26。

【Zeng, N.-X. (2004). Xiaoxing xuexiao zhengbing bixu xing zhi tantao [Exploring the necessity of small school consolidation]. *Modern Education Forum*, 11, 19-26.】

黃俊傑（2008），「小校整併」政策省思。「國教之友」，589，頁 71-78。

【Huang, J.-J. (2008). “Xiaoxiao zhengbing” zhengce shengsi [Rethinking small school consolidation policy]. *National Education Quarterly*, 589, 71-78.】

許添明、廖銘鳳（1998），我國教育優先區計畫問題與對策－以花蓮縣第一年實踐經驗為例。「當代教育研究季刊」，6（6），頁 100-120。

【Xu, T.-M., & Liao, M.-F. (1998). Woguo jiaoyu youxianqu jihua wenti yu duice- yi Hualian xian diyinian shijian jingyan weili [Problems and solutions in Taiwan’s Educational Priority Area Project: The first-year practice in Hualien County]. *Contemporary Educational Research Quarterly*, 6(6), 100-120.】

湯京平、黃詩涵、黃坤山（2009），災後重建政策與誘因排擠－以九二一地震後某社區營造集體行動為例。「政治學報」，8，頁 1-31。

【Tang, J.-P., Huang, S.-H., & Huang, K.-S. (2009). Zaihou chongjian zhengce yu youyin paiji- yi 921 dizhen hou mou shequ yingzao jiti xingdong weili [Post-disaster reconstruction policy and incentive crowding-out: A case study of community collective action after the 921 earthquake]. *Political Science Review*, 8, 1-31.】

張志明（2012），實施國中小裁併校必須考量的政策思維。「台灣教育評論月刊」，1（14），頁 5-6。

【Zhang, Z.-M. (2012). Shishi guozhong xiaocai bingxiao bixu kaoliang de zhengce siwei [Policy considerations for implementing school consolidation in junior high and elementary schools]. *Taiwan Education Review Monthly*, 1(14), 5-6.】

劉坤億（2003），英國柴契爾政府改革背景與理念的探索。「行政暨政策學報」，36，頁 81-118。

【Liu, K.-Y. (2003). Yingguo Chaijie'er zhengfu gaige beijing yu linian de tansuo [Exploring the background and ideas of Thatcher government reforms in the UK]. *Journal of Administration and Policy*, 36, 81-118.】

潘淑琦（2016），偏鄉國民小學校長與教師教學思維翻轉之研究。「學校行政雙月刊」，104，頁 184-210。

【Pan, S.-Q. (2016). Pianxiang guomin xiaoxue xiaozhang yu jiaoshi jiaoxue siwei fanzhan zhi yanjiu [A study on flipped teaching thinking of principals and teachers in rural elementary schools]. *School Administration Bimonthly*, 104, 184-210.】

簡良平（2010），偏遠地區小學教師對弱勢社區環境之覺知及其教學回應。*Journal of Educational Practice and Research*，23（2），頁 37-64。

【Jian, L.-P. (2010). Pianyuan diqu xiaoxue jiaoshi dui ruoshi shequ huanjing zhi juezhi ji qi jiaoxue huiying [Teachers' awareness of disadvantaged community environments and their pedagogical responses in rural elementary schools]. *Journal of Educational Practice and Research*, 23(2), 37-64.】

鐘宜興、周義泰（2022），偏鄉小校校長掙脫廢校困境之個案研究。「台灣教育研究期刊」，3（2），頁 195-214。

【Zhong, Y.-X., & Zhou, Y.-T. (2022). Pianxiang xiaoxiao xiaozhang zhengtou feixiao kunjing zhi ge'an yanjiu [A case study on principals of small rural schools breaking away from the dilemma of school closures].

Taiwan Journal of Educational Research, 3(2), 195-214.

監察院（2012），101 年度專案調查研究報告「國中小學廢併校後之閒置校舍活化成效與檢討」。台北市：監察院。

【Control Yuan (2012). 101 niandu zhuan'an diaocha yanjiu baogao: "Guozhong xiaoxue feibingxiao hou zhi xianzhi xiaoshe huohua chengxiao yu jian tao" [2012 Special investigation report: Effectiveness and review of revitalization of idle school buildings after junior high and elementary school closures]. Taipei: Control Yuan.】

英文部分：

Ball, S. J., Bowe, R., & Gewirtz, S. (1995), Circuits of schooling: A sociological exploration of parental choice of school in social class contexts. *The sociological review*, 43(1), 52-78.

Brosnan, S. F., & De Waal, F. B. (2003), Monkeys reject unequal pay. *Nature*, 425(6955), 297-299.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000), The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015), The new public service revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664-672.

Edwards, R., & Longo, P. (2013), Rural Communities and School Consolidation--Introduction to Special Issue. *Great Plains Research*, 23, 91-97.

Frey, B. S., Oberholzer-Gee, F., & Eichenberger, R. (1996), "The Old Lady Visits Your Backyard: A Tale of Morals and Markets." *The Journal of Political Economy*, Vol.104, No. 6, pp. 1297-1313.

Frey, B. S., & Oberholzer-Gee, F. (1997), "The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivations Crowding-Out." *The American Economic Review*, Vol. 87, No. 4, pp. 746-755.

Frey, B. S. (1997), "A Constitution for Knaves Crowds out Civic Virtues." *The Economic Journal*, Vol. 107, No. 443, pp. 1043-1053.

- Frey, B. S. (1997), *Not just for the money*. Edward Elgar Publishing.
- Hechter, M. (1988), *Principles of group solidarity* (Vol. 11). Univ of California Press.
- Heckathorn, D. D. (1988), Collective sanctions and the creation of prisoner's dilemma norms. *American Journal of Sociology*, 94(3), 535-562.
- Hood, C. (1991), A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hughes, O. E. (1998), New public management. In *Public Management and Administration: An Introduction* (pp. 52-80). London: Macmillan Education UK.
- Haque, M. S. (2001), The diminishing publicness of public service under the current mode of governance. *Public administration review*, 61(1), 65-82.
- Kettl, D. F. (2000), The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public administration review*, 60(6), 488-497.
- Kahan, D. M. (2003), The logic of reciprocity: Trust, collective action, and law. *Michigan Law Review*, 102(1), 71-103.
- Kyriacou, A. P. (2010), Intrinsic motivation and the logic of collective action: The impact of selective incentives. *American Journal of Economics and Sociology*, 69(2), 823-839.
- Lyson, T. (2002), What does a school mean to a community? *Journal of Research in Rural Education*, 17(3), 131-137.
- Marwell, G., & Oliver, P. (1993), *The critical mass in collective action*. Cambridge University Press.
- Middlemas, K. (2010), Margaret Thatcher, 1979–1990. In *From New Jerusalem to New Labour: British Prime Ministers from Attlee to Blair* (pp. 144-165). London: Palgrave Macmillan UK.
- Nitta, K., Holley, M., & Wrobel, S. (2010), A phenomenological study of rural school consolidation. *Journal of Research in Rural Education*,

25(2), 1-19.

- Osborne, D., & Gaebler (1992), *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Ostrom, E. (2000), Collective action and the evolution of social norms. *Journal of economic perspectives*, 14(3), 137-158.
- Osborne, S. P. (2006), The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Olson, M. (2012), The logic of collective action [1965]. *Contemporary Sociological Theory*, 124.
- Rhodes RAW. (1996), The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 1996, 44(4).
- Sell, S., Leistriz, L., & Thompson, M. (1996), *Socio-economic impacts of school consolidation on host and vacated communities*. North Dakota State Department of Agricultural Economics.
- Sandell, R., & Stern, C. (1998), Group size and the logic of collective action: A network analysis of a Swedish temperance movement 1896-1937. *Rationality and Society*, 10(3), 327-345.
- Stoker, G. (1998), Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 50(155), 17-28.
- Smirnov, O., Dawes, C. T., Fowler, J. H., Johnson, T., & McElreath, R. (2010), The behavioral logic of collective action: Partisans cooperate and punish more than nonpartisans. *Political Psychology*, 31(4), 595-616.
- Surface, L. (2011), Assessing the impact of twenty-first century rural school consolidation. *Educational Leadership Faculty Publications*, 10, 1-13.
- Sriram, N., Misomnai, C., Metasuttirat, J., & Rajphaetyakhom, C. (2019), A Comparative Analysis of New Public Management New Public Service and New Public Governance. *Asian Political Science Review*, 3(2).

- Sørensen, J. F. L., Svendsen, G. L. H., Jensen, P. S., & Schmidt, T. D. (2021), Do rural school closures lead to local population decline?. *Journal of rural studies*, 87, 226-235.
- Strange, M. (2011), Finding fairness for rural students. *Phi Delta Kappan*, 92(6), 8-15.
- Wilson, W. (1887), The study of administration. *Political science quarterly*, 2(2), 197-222.
- Wainer, H., & Zwerling, L. (2006), Evidence that smaller schools do not improve student achievement. *Phi Delta Kappan*, 88(4), 300-303.

附件：受訪者名單

序	性別	姓名	職稱	地點	時間
1	男	黃國禎	總務主任	大溪國小	2025 年 4 月 25 日
2	女	葉文晶	老師	大溪國小	2025 年 4 月 25 日
3	男	方俊欽	校長	大溪國小	2025 年 4 月 25 日
4	男	吳慈峰	代理教師	大溪國小	2025 年 4 月 25 日

註：大溪國小共 12 位老師，男 4 人，女，8 人。

Review the School Closure Policy from the Perspective of Public Administration Theory Development Stages and Incentive Crowding-out Effects: A Case Study of Daxi Elementary School in Yilan County

Wu, Ching-Feng

Doctoral Candidate, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University

Abstract

Under the school closure policy, many teachers with a passion for teaching took collective action to save their schools from closure, and the number of students increased against the trend; this was not the case in schools without the school closure policy. The issue of school closures was originally implemented through the bureaucratic, top-down approach of traditional public administration. In the era of New Public Management, performance considerations were emphasized, and schools with too few students were closed. Finally, this shifted to a New Public Service approach, emphasizing students' right to education and opening classes with only one student. However, based on the accumulated case studies, although the New Public Service orientation and continuous resource investment can maintain the establishment of small schools on a small scale, it cannot reverse the sustainable development of primary schools on the verge of closure. Policies with the New Public Service thinking may lead to incentive exclusion and stifle spontaneous collective action by school teachers or the community. In contrast, the school closure policy based on the New Public Management thinking can arouse the intrinsic motivation of the reciprocal logic of educators and successfully reverse the fate of small schools being closed.

The policy of school closure involves not only the right to education, but also the development of remote areas and cultural heritage, which requires multi-faceted consideration. New Public Governance is a direction worthy of reference in the formulation of school closing policies. Different from thinking from an educational perspective, this study provides different theoretical thinking from a public administration perspective for the future implementation of the school closure policy.

Keywords: school closure, incentive crowding-out, new public services, new public management, new public governance

