

## 第四章 少子女化趨勢對政策的影響

本章蒐集與討論有關少子女化趨勢對後期中等教育的影響面向與可能的因應策略。在第二章文獻分析中，已整理出可能受到少子女化影響的七個主要面向。本章即根據此七大面向，訪問相關教育主管人員，討論問題之所在，並配合說明既有的法令與政策。

其次，針對北、南、東三場專家座談所蒐集到的專家學者的意見，深入分析與探討可行的因應策略及其可能引起的爭議。最後，則依據問卷調查的資料，分析各類策略所得到的回應與支持的程度。

### 第一節 招生運作方面

少子女化導致入學人數的減少，直接影響到各級學校入學學生的來源，產生某些學校招生不足的情形，因而有了裁、併校的可能，必須事先妥慎規劃以為因應。就後期中等教育而言，少子女化趨勢對入學人數的影響，將於 101 學年度以後，轉趨明顯，特別值得注意。

就目前的相關法令而言，對於裁併校的相關規範如下：

首先，依據高級中學法施行細則（民 93 年修正公布）第七條「高級中學之設立、變更或停辦，應提出計畫或理由，依本法第五條第二項規定程序辦理」。又依據高級中學法（民 93 修正公布）第五條，則「高級中學，應由中央政府、直轄市政府、縣（市）政府設立，私人亦得設立之。高級中學依其設立之主體為中央政府、直轄市立、縣（市）立或私立；其設立、變更或停辦，依下列規定辦理：一、國立：由中央主管教育行政機關核定；二、直轄市立：由直轄市主管教育行政機關核定後，報請中央主管教育行政機關備查；三、縣（市）立：由縣（市）主管教育行政機關核定後，報請中央主管教育行政機關備查；四、私立：在直轄市由直轄市主管教育行政機關核定後，報請中央主管教育行政機關備查。在縣（市）由中央主管教育行政機關核定。」

依據職業學校規程（民 91 年修正公布）第七條規定「職業學校之設立、變更或停辦，應依據學校所在地及附近之經濟、教育、人口、交通及資源等實際狀況，提出計畫或理由，報請主管行政機關核准後辦理」

綜合高中的部分，除了遵照高級中學法的一般規定之外，另外，依據「綜合高級中學實施要點（民 95 年修正公布）」第八條第四項規定「諮詢輔導專案總體成效檢核結果，作為各主管機關停辦綜合高中及本部核定各校年度補助款之參考依據」。

又依據「教育部補助辦理綜合高級中學課程作業規定（民 95 年修正公布）」第六條「停辦程序」的規定，停辦可分為兩類：

各主管教育行政機關主動停辦：為維護學生權益，學校符合下列情形之一者，各主管教育行政機關得依行政程序簽核後，函請學校停止辦理綜合高中：

- (1) 學校諮詢輔導專案檢核結果，連續兩年為「尚待改進」以下者；
- (2) 學校招生未達二班，經各主管教育行政機關組成專案輔導小組訪視後，依專案輔導報告之結果決定停辦者；
- (3) 學校連續二年招生人數未達核定人數百分之二十五者。

學校申請停辦：(1) 各校評估校務發展情形，經校務會議審議通過，於擬停止辦理之前一年九月三十日前，向主管教育行政機關提出申請經審查通過，並報本部備查後，得予停辦；(2) 各校以增調科班之程序，將綜合高中班級全數調整為其他類科班級，經主管教育行政機關審查通過，並報本部備查後，視同停辦。

在私立學校部分，根據私立學校法（民 95 年修正公布）第五條的規定：「主管教育行政機關為審議私立學校之籌設、停辦、解散、遷校、重大獎助、董事會發生缺失情形之處置及其他重大事項，得遴聘學者專家、私立學校代表、社會人士及有關機關代表組成私立學校諮詢委員會，提供諮詢意見；其遴聘及集會辦法，由教育部定之」

可見，針對高中職校裁、併校或轉型的運作，目前的法規政策並無明確的相關規定，主要是交由主管教育行政機關綜合相關因素，而做彈性的裁定。然

而，有關後期中等學校的裁併校過去並不常發生，因而可以針對個案來處理，比較符合實際需要。但是，少子女化的影響幅度很大，未來裁併校的情形很有可能增加，也因此最好事先規劃應變措施。

原則上，既然不符經濟規模，便將學校裁併停辦，以免空間與設備閒置，浪費教育資源。此外，在競爭的機制下，淘汰辦學績效不良的學校，也有保優汰劣的積極意義，鼓勵高中職校的教育朝良性的方向發展與提升。然而，目前的後期中等教育入學，乃是採取「高中職五專多元入學」的方式。這種方式雖然非常具有彈性，但學生既然可以方便地選擇不同的進路，相對地，便使得各校究竟能招收到多少學生？有了很大的變數。根據上述文獻分析的結果推測，少子女化造成整體學生來源的減少，但個別學校所受到的影響多寡則有差異，除了學校的傳統聲望之外，影響招生情形的主要面向有四：

（一）進路：一般而言，高職招生不足的情形較為明顯，綜高次之，普通高中相對抗跌。但許多高職勵精圖治的結果，提高學生進入四技二專的比例，也提高學校的聲望，因而也不會有招生不足的疑慮；也有許多高職力行學校轉型，設立綜合高中，以 2005 年而言，157 所高職中，便有 73 所有綜合高中部，相當程度也化解了招生不足的困境。

（二）類科：高職或綜高若是有招生不足的情形，則涉及類科的問題，例如，近年來板金科、與印刷科因為相關技術的改變，該科畢業生已不容易進入職場找到工作，因此，招生狀況持續不佳。換句話說，是某些類科招生不足，而不是該校所有的類科都招生不足。不過，有些稀有類科即使人數較少，是否仍具有教育上的、或文化上的價值？有些類科是否具有地區性的特色或需要？這類的類科是否應予以政策上的支持，也應全盤考慮。因此，檢討類科的轉型、停辦、或裁併，也是考慮的重點。

（三）地區性：都會區招生情形較好，偏遠地區招生不足較為嚴重，近年來陸續完成的都會捷運與快速公路系統，則逐漸發生影響，使關鍵因素由地域性逐漸轉為交通便利性；另外，偏遠地區學校的設立，往往是為了平衡區域發展，有促進教育機會均等的積極意義，不能輕言廢校。

(四) 公私立：因學費較低與聲望較高等因素的影響，學生往往以公立學校為第一選擇，若無法如願，才會選擇私立學校，因此，私立學校會先招不到學生。然而私立學校乃基於私人興學的理想，若該校要朝小而精緻的方向發展，也應予以鼓勵。似乎不宜純粹以學生人數作為裁併校的唯一考量。此外，私立學校的性質是法人團體，具有公益性與自主性，應得到社會與國家的鼓勵與支持，因此，若是公部門的教育行政主管機關對私立學校的裁併校太過積極，似乎也是會引起國家過度干預私人辦學的疑慮。

整體而言，面對少子女化的招生不足趨勢，偏遠地區、稀有類科、私立、高職學校，將會首當其衝，相對之下，都會區、熱門科組、公立、高中短期之內，應該都還不致於有招生不足的問題。然而值得注意的是，後期中等教育與技職教育的資源分配並不均衡，一方面學校聲望、升學率較佳的高中，多位於都會區，而部分類科高職多位於偏遠地區（郭添財：35），可見，這類學校受少子女化的影響也會是最大的。

綜上言之，有關學校招生與運作規模的問題，必須加以正視，以因應少子女化所導致的入學人數減少的問題。其所涉及的政策問題如下：

- 如何進一步鼓勵國中畢業生繼續升學，擴大後中入學人口？
- 有關後中各類學校裁、併校等進退場機制應把握哪些原則或規劃重點？
- 有關後中各類學校之轉型是否有哪些疑慮或困難？（不同進路）
- 哪些類科遭受少子女化的衝擊較大？如何輔導因應？（不同類科）
- 因交通方便使偏遠地區學校招生相對不易，應如何因應？（不同區域）
- 公私立學校因應少子女化的策略是否不同？（公私立差異）

## 第二節 編班與學校規模方面

學校教師員額及行政組織編制之法令依據基準，均來自於學校班級數。目前，相關的規定主要是「高級中學法施行細則」與「職業學校規程」，綜合高

中方面則無相關規定。根據高級中學法施行細則（民 93 年修正公布）第十一條規定「高級中學依課程進度，分年級實施教學；每班學生人數，以不超過四十五人為原則」。另外，職業學校規程（民 94 年修正公布）第四條規定：「職業學校每班學生為二十五人至四十五人。但因情形特殊者得報請主管教育行政機關核定之」。

私立學校的班級數也受到主管教育行政機關的掌握。因為，根據私立學校法（民 95 年修正公布）第 43 條規定：「私立學校經主管教育行政機關核准立案後，始得招生；其招生辦法及所、系、科、組、班、級名額，應報請主管教育行政機關核定」，因此，私立學校同公立學校一樣，均受到主管教育行政機關的統籌管制或調節。另據私立學校法施行細則（民 89 年修正公布）第 31 條規定：「私立學校所、系、科、組、班、級之招生及其名額，主管教育行政機關應視各該校校舍建築、師資、設備、圖書及儀器等條件，並參酌國家社會需要核定之。」

倘若班級人數的規定維持現制，由於後期中等教育的入學人數減少，則將使得班級數快速減少。其優點是減少教育人事費的支出；但缺點是會使得超額教師的數量增加，私立學校教師也將面臨資遣窘境。

倘若班級人數的規定予以降低，則雖然後期中等教育的入學人數減少，但班級數則不至於減少太多。其優點是促成小班教學、提高教育品質、減緩超額教師現象；但缺點則是教育成本未能減低。

另一種因應的方式，是讓後期中等教育仿照大學教育的經營，針對學生人數或教師員額的數量，以「總量管制」的方式來掌握，並可以視各校招生的情形予以增減，例如，讓招生不足額的學校，逐年減少其核定的招生員額或班級數，再依此引導學校對教師的人力做彈性調配。

變通的考慮面向是，若受到少子女化影響特別明顯的地區，可以考慮以實驗教育的型態來因應，則在教師員額、班級數、學生數等等方面的解釋都可以比較有彈性。但目前的規定當中，根據實驗高級中學申請設立辦法（民 89 年公布）第 12 條當中的規定：「前項實驗教育總招生名額以一百名為限，師生比不

得低於一比十」。目前已經有些學校的師生比，是低於一比十的（如，國立花蓮玉里高中）。因此，是否應擬定適當的師生比？是否對特殊地區的學校調低一比十的比率？都是可以考量的因素。

可見，有關班級人數的最高或最低的規定，必須加以檢討，以因應少子女化所導致的入學人數減少的問題。其所涉及的政策問題如下：

- 班級人數是否應該降低（高中 45，高職 50）？應考量哪些因素？
- 一所學校理想的班級數為何？有無「最適規模」？應考量哪些因素？
- 是否針對招生員額採用「總量管制」的策略？
- 實驗學校所訂定的生師比 1:10 是否應該調整？應否擴大成為所有後中學校的生師比？

### 第三節 師資員額方面

少子女化之後，後期中等教育階段的學齡人口數也將隨之下降。若每班人數並未降低，則勢必導致減班的情形，使得教師的需求大減，產生公立學校難以安排超額教師、私立學校必需解聘超額教師的情形。相關的問題是：目前高中職各類學校中對於教師員額的規定，若是予以提高，則是藉由政策提升對師資的需求，並得以減緩超額教師的產生，但也因此增加私立學校的辦學成本；反之，若是予以降低，則將加速少子女化的影響，超額教師的情形也將愈加明顯。

目前，高中與高職對於班級人數的規定，高中不可超過 45 人，高職則在 25-50 人之間（請參閱第五章第一節的討論），相較於國中（約 40 人）與國小（約 35 人）仍屬偏高。在教師員額方面，高中與高職均未有明確的規定，而綜合高中的部分，根據綜合高級中學實施要點（民 95 年修正公布）第七條第一項規定「綜合高中專任教師員額編制，每班以 2.5 人為原則。但工業、農業及海事水產職業學校辦理綜合高中課程者，每班置三人」。可見，短期之內，若每班的學生人數降低，則生師比自然降低，有助於順勢促成小班教學、提升教育

品質。但若明確地提高每班的專任教師員額，才能確保生師比的降低得以制度化，落實小班教學的成效，也才能有助於解決超額教師的問題。

可見，有關教師人力資源的調整與運用，必須加以檢討，以因應少子女化可能導致的師資聘用與超額的問題。其所涉及的政策問題如下：

- 每班教師員額的規定（綜高每班 2.5 人），應否調降？
- 對於教師的員額，是否應採總量管制？
- 各校兼代課教師員額的比例（目前約 5%-15%），是否應予提高？
- 受少子女化影響較大的類科教師，是否應輔導發展第二專長？或其他因應措施？
- 超額教師之借調、合聘辦法是否需要調整？

#### 第四節 課程、教學與輔導方面

少子女化之後，對於師資的需求相對減少，因此，便會導致上一節中所談到的教師人力過剩的問題。然而，從另一角度而言，教師人力過剩，也可以從「師資充沛」的角度來理解，也因此，過去受限於教師工作負擔而未能落實的面向，便有了充分發展的契機。

一般而言，少子女化的社會中，由於新生兒的數目連年降低，使得高齡人口的比例相對會增加。進入社會的年輕人既然一年比一年少，而要去撫養的老年人口卻增加，於是，一方面年輕人的負擔增加，一方面高齡照護的品質也可能下降。然而，在中小學教育的情形卻剛好相反。由於學齡人口的減少，導致在學人數降地，但相對地，教師的員額卻相當充足。因此，在不減少教師數目的前提下，生師比將隨著入學人數的降地而大幅降低，一方面，老師的負擔可望減輕，一方面教育照護的品質也可望提升。因此，少子女化的趨勢有機會促成後期中等教育在課程、教學與輔導方面品質的提升，以下略述幾個面向，以為思考：

首先，教師的基本授課節數是否得以降低？既然師資人力充沛無虞，那麼通盤檢討後期中等學校各類科教師的授課節數，使之更加合理化，將有助於鼓舞教師士氣。此外，若是適度降低教師的授課節數，不僅可以適度維持教師人力的需求，也將使教師得以有更多時間投入相關的課程發展或準備的工作，亦或是有更多的時間，從事學生的各項輔導。目前，各類科教師的授課時數大約為 16-20 學分左右，如何調整？應予通盤規劃。

例如，過去未能落實的選修課制度，因為少子女化之後班級數的減少，學校有了多餘的教室空間與教師人力，因此更有機會予以落實，不僅使得各類的學習需求比較容易得到滿足，也使得小班教學的型態更容易給予學生適性教育。於是，這便涉及選修課的相關規定，是否有開班人數的最低要求？目前而言，高中與高職部分，對選修課並沒有相關的規定。而綜合高中的部分，則依照「綜合高中試辦學校行政處理暫行要點（民 87 年 12 月）」中規定：「選修科目及採程度分級授課之必修科目每班開班人數以十至五十人為原則；其情形特殊，學校經費並可支應原則下，得降至下限至五人，或試辦跨校選修」。然而，降低開設選修課的班級人數，使得較少的人數便得以成班，是否會造成教育成本的增加，反倒造成學校經費的負擔？另外，後中各級學校是否有選修課程需求，學生有無選修課的動機...等等都必須通盤考量。

其次，學校是否能夠運用相關的策略，引導利用超額教師的專業能力，也是重要的思考方向。例如，根據補習與進修教育法（民 93 年修正公布）第五條中規定：「進修教育，由高級中等以上學校依需要附設進修學校實施之。進修學校分高級中學及職業進修學校、專科進修學校、大學進修學校三級。各級進修學校，由同級、同類以上學校附設為限。偏遠地需應加強進修學校之設立」。換句話說，學校可以彈性開辦各種班別課程，提供進修教育的機會，抑或是轉型為終身學習的場所，促進回流教育，則可以化解超額教師的問題。

最後，少子女化將會導致教學型態的改變，最有可能的是班級人數的降低，師生的互動因此將會增加。另外，少子女化趨勢導致學生來自獨生子家庭的機會大增，學生在家中所受到的教養型態是否不同，家長是否給予過多的呵護與疼愛？學生是否具有獨立的生活習慣，抑或是相對產生依賴...等等。諸如

此類學生態度與行為上可能的改變，都值得學校與教師加以正視。因此，職前的師資培育課程或在職的進修，是否能融入有關少子女化議題的課程，逐漸使未來的教師具備專業的素養，得以適當地與少子女化時代的學生合宜地互動，不僅影響教學互動，也影響教育成敗。

簡言之，有關教師人力運用與素養的提升，有必要加以重視。所涉及的重要政策議題如下：

- 教師的基本授課時數是否應該降低？
- 後中各類各科教師的基本授課時數是否應該一致？
- 減班後導致的過剩的教師人力，應如何運用？如，開辦進修教育課程...
- 如何利用教師人力加強各類輔導，如生涯輔導、進路輔導、學業輔導...

## 第五節 教育經費方面

少子女化趨勢導致後期中等教育學生人數的減少，連帶地使得學校在學生所繳交的學費及學雜費方面的收入減少，單位學生教育成本的增加將可預期。倘若學校並不減少班級數，短期內也無法減少教師員額，則行政運作的成本將更為可觀。然而，相對而言，若藉由少子女化的契機，利用單位教育成本的提高，則可以改善教育的品質；或是，利用收入的減少，檢討學校相關財務運作的績效，使得校內或校際的各項資源利用更佳充分，則可以達到改進行政績效的目的。

對公立學校而言，由於教育經費的來源是各級政府，因此，與少子女化趨勢相關的將會是各級政府的教育預算。對國立學校而言，教育經費相對於縣立學校而言較為充裕，但受到國家整體教育預算與教育政策的影響，在可預見的未來，不易增加教育經費，因此，因應少子女化趨勢的重點，將會是改進校務經營績效，靈活運用人力與空間的經濟效益。對縣立學校而言，縣市政府的教育經費原本就不寬裕，是否會趁勢以減少人事費支出為主要考量？則固然節約了教育經費的支出，卻可能因此錯失提升教育品質的機會。

公立學校財務利用的另一可能，是發展「校務基金」或「地方教育發展基金」，以求在財務的運用上更為彈性。這樣的發展，使學校得以獲得部分的財務自主權，是落實學校本位經營的具體措施，也鼓勵學校從事學校本位的校務與課程發展，是值得考慮的發展方向。

對私立學校而言，因新生人數下降，導致學費收入將逐年減少。倘若學生數減少的情形相當嚴重，則恐怕會影響到該校的收支平衡。又若該校藉機調高學校調高學雜費？將不符合教育機會均等的精神。

可見，少子女化趨勢對學校的影響也是相當直接，其所涉及的政策面向主要有下列數項：

- 是否鼓勵後期中等學校發展「校務基金」，以靈活相關的財務運用？
- 是否擴大後期中等學校在經費收支、募集與使用上的彈性，以鼓勵財務自主？
- 是否針對私立學校的學費與學雜費收費，訂定相關的規範？

## 第六節 設備與空間利用方面

少子女化所造成的學生數減少，將使得許多學校面臨減班的情形，也就因此形成空教室增加，以及空間利用率下降的現象。當然，每一學生所能利用的空間得以提高，但相對地，空間的利用率將會降低，也就形同教育資源的浪費。

我國後期中等學校傳統以來，都是以各校獨立運作為原則，各校相互支援的情形，特別是資源共享的情形並不普遍。2001年起所推動的「高中職社區化」強調社區內的資源共享，但實際推動的困難仍多，成效似乎並不顯著。

少子女化之後，各校空餘出來的一般與專業教室等空間、以及利用率偏低的設備都將增加，在不影響教學活動的前提下，如何加以充分利用？是否能將既有的教室、空間與設備與他校共享，甚或是與社區共享？提高學校作為「公共財」的教育與文化效能？甚至學校可否可以利用閒置的相關資源，增加相關

的收入，不僅可以促進學校發展本位特色，也得以降低學校運作成本。相關的應變策略需要預做規劃，其所涉及的政策議題如下：

- 學校如何提高空間與設備在校內的靈活運用？
- 如何促進學校與學校之間對空間與設備的共享利用？
- 學校空閒的空間與設備，能否供校外人士或團體借用、或出租？應有何規範或限制？

## 第七節 學校與社區方面

受到少子女化趨勢的影響，許多學校的學生人數預期將會大量減少，學校在師資人力、設備物力、以及校園空間方面都相對而言變得充裕。但相對而言，學校若是要在學校經營或教學創新方面有所發展，則又需借重社區中的專業團體、熱心的家長、社區中的自然與人文環境...等等。可見，少子女化趨勢也將對學校與社區的關係產生微妙的變化。

以後期中等學校而言，即使是偏遠地區的高中職，也往往位處該區域中相對較為繁榮與人文匯集之處，許多後期中等學校因而不僅是地方的，而且也是區域的重要文教場所與精神象徵。因此，倘若這類學校招生不足，而有裁校的可能，則受影響的將不只是減少幾個後中的就學機會而已，而是對社區有重大的意義。

即使在一般的地區，學校與社區的關係是互動的。從學校對社區的影響而言，少子女化趨勢可能使學校的資源相對過剩，是否能轉而對社區的發展有所助益，值得探討？相對地，從社區對學校的影響而言，若學校能藉少子女化的契機，發展創新的教學、提升教學與輔導的品質、豐富課程的內涵與多樣性，則社區的資源則必然是學校本位經營中，重要且不可忽視的重要資源。

少子女化趨勢對學校與社區的關係，預期也將有實質上的影響，所涉及的幾個重要政策層面，可歸納如下：

- 少子女化趨勢下，學校應特別重視學校與社區關係中的哪些層面？

- 學校是否可以發展成區域性的中小學教育中心？應注意哪些規劃的重點？
- 除了教學的功能之外，學校可以有哪些轉型的可能？以便在社區中扮演積角色？
- 學校可否利用社區資源，發展另類的特色或功能？如：度假村？