

第五章 因應少子女化趨勢的方式與爭議

在上一章的基礎之上，本章的目的在於深入因應少子女化的重要策略與爭議。本章延續上節中所討論的七大面向，根據焦點座談的意見，聚焦於與政策有關的關鍵問題，並加以討論。專家座談的意見分別於北、南、東三場專家座談中蒐集而來，焦點座談的題綱詳見附錄。

第一節 招生運作方面

一、如何進一步鼓勵國中畢業生繼續升學，擴大後中入學人口？

國中學生的升學率雖然僅有大約 95%，表面上似乎仍有提高的可能。然而事實上，在後中階段，後中學校所能提供的就學機會相當充足，自 1986 年以後，國中畢業生的就學機會率便一直高於 100%，因此，「供過於求」的情形是相當明顯的。在爾後數十年間，受少子女化趨勢的影響，後中學校招生不足的情形會更明顯，但更意味著後中所能提供的就學機會也會相對地增加許多。

專家座談的意見便凸顯上述論點，因而進一步認為，所謂「擴大後中入學的人口」應該不止從人數上來觀察，而應該從是不是有哪些國中畢業生無法入學？或不願意入學？等等角度來思考。例如，是不是有學生有立即就業的壓力或需求？是不是後中也有值得注意的「中輟」的情形需要追蹤？是不是升學或進路的輔導有必要加強？是不是後中的課程設計無法對學生產生吸引力？是否學生因為住在偏遠地區就學不便？是否外籍配偶子女的輟學率較高...等等。甚至有學校教育人員指出，某些學校雖費心設立「實用技能班」，但仍遭遇招生不足的窘境。因此，大多數的與會者乃認為，唯有這些負面的因素得以改善，瞭解學生為何不升學的原因？那麼國中畢業生的升學率才有可能真正地提高。

也有與會者提到，擴大入學人口也可以從「非傳統的學齡學生」著手。例如，可不可以招收成人學生、社區人士、甚至大陸學生、外國學生...等等。等於是將餅做大，讓後中的學生來源增加，自然有助於提高入學的人口。

二、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？

首先，是有關理念上如何定位少子女化的問題。有與會者指出，「裁、併校」的思維未必是唯一的選項，也未必是必然的選項。因為，少子女化只是一個事實性的趨勢、是一項單純的事實，但如何來詮釋？教育政策如何來因應，則涉及到教育哲學或教育行政理念的問題。於是，少子女化便未必是減班、超額、裁校等「減法」的思維，而可以變成小班、小校、師生比提高等等「加法」的思維。若秉持的教育理念是提高教育品質，則少子女化便可以是一項「契機」，而且是透過學生人數的自然減少，而水到渠成，改善班級人數過多，教育品質不佳、老師面對學生人數過多、教學負擔過重、輔導與個別化適性教育無法落實...等等常被批評的教育問題。反之，若是把學生人數減少視為單一的現象，只用既有的思維，認為只能以減班來因應，則超額、裁校便只能是不得不面對的「問題」了。

其次，雖然少子女化的趨勢相當明顯，但區域性的差異也必須考量。所謂區域性，一方面當然指不同地區的人口變化，所導致國中畢業生的人數是不一致的，因此，雖然絕大多數的地區都面臨生源不足的影響，但有些地方非常明顯，有些則和緩許多。另一方面，不同學校學生的來源不一，有些學校的學生來自相當大的地理範圍，比較有跨縣市的招生魅力，但有些學校則較屬於社區型的學校，所招收學生乃以學校附近區域的子弟為主。這一種學生來源結構的不同，雖然因高中職社區化的推動而有轉趨一致的傾向，但學校的聲望、類科、高中職教育類型...等等都會造成此一改變學生招生區域的結果。又例如私立學校為了擴大生源，積極透過不同方式與管道招生，提供遠地學生交通、住宿等誘因，不僅克服了地區招生上的限制，也等於突破了區域性少子女化的不利影響。因此，純粹以「地理區域」來推論少子女化政策的方式並不合適，有必要以各個別化的、各校實際的「招生區域」來做彈性的調整。

再者，有與會者提醒：裁併校的議題非常複雜，必須妥慎規劃。因為，裁併校不只是停止招生而已，也不只是校園、設備的閒置，而是涉及到校地、校產的處理或轉售、行政人員及老師的安置問題、還有學生的受教權益，不能因

為學校經營上的問題而受到影響。與會者也主張，既然最終會有裁併校的問題，那麼除了學生數自然減少之外，評鑑的機制一定也要完備。既有的校務評鑑如何改進？如何有更周全的調整，使得可以用以作為裁併校的規準，應該是重要的思考方向。

此外，也有與會者主張，教育主管機關應該本著教育的理念，訂出每校或每班學生人數的下限，若真的連此一最低標準都無法達到，則應該勒令要求學校停止運作。另外，整體的就學機會率不能太低，若太低，表示學校數較少，則學業成績低的人便沒有選擇權，學校間也不會有競爭的動力；但太多，則造成教育資源浪費，增加學校運作的困擾。

三、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）

有與會者強調，後中的教育資源若真的過剩，則轉型或退場乃會變成未來必然的趨勢，因此應以平常心來視之。但相關退場的機制或法令是否完備？會不會想退場但沒有適當的法令或模式可以遵循...等等，都需要相關主管機關預作規劃。

在私立學校的部分，雖然少子女化的趨勢導致各校無不使出各種方式盡力招生，無形中促進校務的發展。但從獎勵私人興學的角度而言，是不是也應該有配套措施，使設立的學校有基本的保障？

四、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）

不同類科的招生情形不一，各校的某些科系可能較不易招滿學生。與會者便提到，汽修、板金、印刷等等相關的職業類科均屬這些類型。就學校而言，若該科系招不到學生，除了再加強招生措施之外，便只好轉型為其他類科。但科系若轉型，則既有的師資該如何配置？教師是否具有第二專長？能否開設新科系所需的教學科目？等等，都得靠該校預做規劃。

五、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）

後中各類學校彼此競爭，因此，交通不便之偏遠地區學校長久以來便有招生不易的困難。有與會者認為，此一問題之解決應從上游來思考，亦即主張調整高等教育的入學機制，才有機會改善偏遠學校之招生。例如，教育部正在推動的「繁星計畫」，便可以一試。

六、公私立學校因應少子女化的策略是否不同？（公私立差異）

許多與會的專家都提到：在面對少子女化趨勢的態度上，公私立學校的立場或訴求往往是不同，甚至是相對立的。例如，以目前的教育生態而言，公立學校若是不減班，直接就衝擊到私立學校得學生來源，兩者在招生上有很明顯的對立立場。又例如，放寬對私立學校學費的限制，有可能造成私立學校學費的提高，有與會者便認為，那是否又會犧牲教育的公平效益原則呢？

影響所及，全國性的少子女化因應策略規劃往往會顧此失彼，無法兼顧政策對公私立學校所可能產生的不同效應。但也有與會者認為，退場機制若是成形，開始以高標準來規範私立學校，則一旦公立學校也達不到，是不是也應該一視同仁，宣告退場。

第二節 班級人數與班級數方面

一、班級人數是否應該降低（高中 45，高職 50）？應考量哪些因素？

目前的政策，傾向於是「減班，但不會裁併校，當然也不會新設高中」。但同時明顯的政策趨勢是，班級人數也正逐年下降。