

第一章 緒論

第一節 研究背景與問題重要性

臺灣地區近十年來人口結構快速的改變，少子女化現象更加明顯，出生人口數從民國 70 年的 414,069 人，逐步降為民國 80 年的 321,932 人、民國 90 年的 260,354 人、民國 92 年的 227,070 人、民國 94 年的 205,854 人，民國 95 年出生人口數減為 204,459 人，二十五年來，出生人口數減少 49.87%；依據經建會預估，至民國 100 年的出生人口數將減為 189,000 人。

依據內政部的統計，臺閩地區 95 年總生育率為 1.12，即指平均每一婦女一生可生育 1.12 個小孩，較 93 年減少 0.03 個。95 年結婚平均年齡新郎為 32.6 歲，新娘為 29.0 歲，普遍有晚婚現象，高教育水準、高社經背景及就業婦女，未婚或晚婚現象普遍。又依內政部統計，臺閩地區 95 年底幼年人口（0~14 歲）為 4,145,631 人，較 94 年底減少 110,148 人，占總人口 18.1%，較 94 年底減少 0.6 個百分點；老年人口（65 歲以上）為 2,287,029 人，較 94 年底增加 70,225 人，占總人口 10.0%，較 94 年底增加 0.3 個百分點。臺閩地區人口早已達到聯合國世界衛生組織所定義老年人口比率為 7% 之高齡化社會，就扶養比看，臺閩地區 95 年底扶養比為 39，即指每 100 個有工作能力人口應扶養 39 個依賴人口。

95 年外籍配偶在臺人數高達 383,204 人，外籍配偶所生子女比例日增，94 年每出生 12 人中就有 1 人是外籍配偶所生，95 年則為約每 11 人中就有 1 人為外籍配偶所生。94 學年度就讀國中與國小的學生中，屬於外籍配偶所生者，約有 6 萬人，95 學年度約有 8 萬人，一年之內增加 2 萬人，依此比例演變下去，不僅影響國家各方面，也衝擊國家整體政策。

人口是國家構成的基本要素之一，亦是國力強弱、國勢消長的關鍵。觀察一國人口的數量、素質、結構情形可瞭解該國經濟、社會、教育、文化發展的狀況，因此，人口問題是許多問題的根本所在。這些年來，臺灣整體人口結構發生了重大改變，我們必須注意這些改變，並依據這些改變而提出可行且有效的策略及措施。教育是國家發展的基礎，國民教育又是各階段教育的根本，因此，因應出生人口數量與結構均發生變化之際，研擬可行的國民教育政策與措施，是為當務之急。整體而言，本研究動機來源可分為以下四部分說明。

一、少子女化現象的衝擊

國民教育階段係屬強迫入學的全民教育。因人口出生率直接影響入學學生數，且區域屬性不同，對學校班級學生數、學生與教師比率、教師員額等亦將產生結構性的衝擊。少子女化所帶來的衝擊可由以下兩方面觀察之。

(一) 少子女化現象導致學生來源減少

近年來，我國國民出生率急遽下降，所謂少子女化現象頗為明顯。根據內政部的資料顯示(如表一所示)，自民國 87 年迄今，每年出生人口由 32 萬降至 13 萬人，短短 9 年間，新生兒人口減少逾三分之一，依此人口出生率逐年(88-89 例外)降低的趨勢，未來，我國教育發展勢必面臨學齡人口急遽減少的衝擊。

表一、近年出生人口數暨學年度入學人口數、總學生數預估一覽表

年度	出生人口數	學年度	預估入學人口數	預估學年度總學生數	學年度總學生數與上學年度比較增減數
80	321,932	86	324,178	1,905,690	
83	322,938	89	324,390	1,925,981	
85	325,545	91	323,670	1,918,034	-7,947
86	326,002	92	323,323	1,912,791	-5,243
87	271,450	93	294,849	1,883,443	-29,348
88	283,661	94	277,755	1,831,913	-51,530
89	305,312	95	291,267	1,799,520	-32,393
90	260,354	96	281,238	1,757,843	-41,677
91	247,530	97	247,152	1,681,988	-75,855
92	227,070	98	234,150	1,598,106	-83,882
93	216,419	99	219,140	1,525,521	-72,585
94	205,854	100	212,874	1,464,044	-61,477
95	132,357	101	202,783	1,376,899	-87,145

資料來源：整理自教育部統計處(2006：13、23)

(二) 少子女化衝擊使城鄉失衡問題更嚴重

社會上有一種聲音，認為適齡入學人口因少子女化現象而逐年降低，政府似乎不必有任何的作為即可達成降低班級學生人數的目標。然而，事實是出生人口數的減少並非均勻的分布在各地區。

由整體出生人口數來看，適齡的國民教育學生數將急遽的短少。但仔細觀察，此一現象在不同的地區呈現不同的結果：在偏鄉，學生數因此而加速驟降；在新興都會城鎮則仍不斷集中擴增。尤其明顯的是新興都市計畫與工業園區的設立，年輕具生育能力人口為了就業機會的考量而遷居於此，致有原都會地區人口已趨穩定而學生人數逐年下降，但新興都會與工業園區周邊城鎮卻形成人口劇增而需急切擴建校舍的情形，在台北地區的土地、蘆洲市即是一例，其他如桃園市、台中市、台南市、高雄市等原有大都會區附近的新興區域，都呈現相同的現象。

二、少子女化的現象突顯教育精緻化的趨勢與需求

由於國內少子女化的趨勢，未來幾年國小入學新生人數將快速遞減，將直接影響小班計畫的推動。此外，家長對於國民教育品質的要求也隨之提高，國小教師員額編制低於幼稚園及高、國中，且行政負擔過重應設法減輕教師之負擔，以提升教學效果。人口結構的改變雖是新的挑戰，但是如就問題周邊分析，則又可發現品質才更是問題的關鍵。隨著社會轉型及全球競爭，國民教育階段的教師與受教者的互動方式與互動內涵都極需改弦更張，何況隨著新生人口減少現象中所呈現的少子女化趨勢，家長也普遍將關心集中在僅有的一兩位孩子身上，加以台灣地區的貧富差距與世界主要國家同步趨向變大，不同社經背景的孩子的課外經驗差異極大，家長期待更密切的親師互動與教育參與，已非昔日可比，教師與學校面對的挑戰倍增，但這也正是教育邁向精緻化的契機。因此，問題的重點是在於我們要用多少人力資源、用甚麼方式的教育才能教育出更精緻的學生。此部分可由以下二點觀察得知。

（一）國小班級平均學生數已由 82 學年 38.87 降為 29.00

落實國民教育階段小班教學，長期以來都是社會各界殷切關注的議題。民國 85 年 12 月行政院教育改革審議委員會在「教育改革總諮議報告書」中，提出落實小班教學以提升教學品質的建議，隨後教育部在「教育改革行動方案」中，即將「降低國中小班級學生人數計畫」列為主要改革的項目之一。此一計畫自 87 學年度起，除充實教師小班教學知能，並推動教訓輔三合一方案外，從小學一年級開始逐年推動降低班級學生至 35 人以下，實施至 93 年度，中央已補助地方政府增建教室工程經費新台幣 276 億元、增聘教師人事費 407 億元，合計 683 億元。

由於「降低國中小班級學生人數計畫」的推動，已使我國國小每班學生人數由 40~45 人普遍降為 35 人以下，全國國小班級平均人數從 82 學年度的 38.87

人，降至 95 學年度的 29.00 人（如表二所示）。此外，每位教師平均教導多少位學生的「生師比」，也由 82 學年度的 25.29 降至 95 學年度的 17.86。因此，在經過十年教育改革的努力，我國國民小學的班級平均學生人數調降約 10 人（9.18）。

表二、82-86-90-95 四學年度國小班級平均人數與生師比表

學年度	班級平均人數	生師比
82	38.87	25.29
86	33.06	20.69
90	30.48	18.60
95	29.00	17.86

註一：82 學年為教育改革及師資證照制師培政策實施的前一年。

註二：86 學年為「降低國民中小學班級學生人數計畫」實施的前一年。

資料來源：整理自教育部統計處（2006）

（二）目前國小生師比已超越部分先進國家

一如前述，由於「降低國中小班級學生人數計畫」的推動，我國國民小學生師比由推動前 86 學年度的 20.69，降至 90 學年度的 18.60，到 95 學年度再降為 17.86。此一比率與世界主要國家 2003 年的數據比較，雖然比美國 15.5、澳大利亞 16.9 為高，但低於德國 18.9、法國 19.4、紐西蘭 19.6、英國 19.9、日本 20.3、南韓 31.4（如表三所示）。可見，目前我國國民小學的生師比，已經與世界主要國家並駕齊驅而不遑多讓。

表三、世界主要國家國小生師比一覽表

國家	美國	加拿大	澳大利亞	中華民國	德國	法國	紐西蘭	英國	日本	中國大陸	墨西哥	韓國
1999	16.3	18.7	17.3	19.5	21.0	19.6	20.5	22.5	21.2	-	27.2	32.2
2000	15.8	18.1	17.3	19.0	19.8	19.8	-	21.2	20.9	20.2	-	32.1
2001	16.3	18.3	17.0	18.6	19.4	19.5	19.6	20.5	20.6	19.9	-	32.1
2002	15.5	16.6	16.9	18.39	18.9	19.4	19.6	19.9	20.3	20.4	26.9	31.4
2003 (2006)	15.5	-	16.9	18.31 (17.86)	18.9	19.4	19.6	19.9	20.3	20.4	26.9	31.4

註：2006 年我國生師比為 17.86。

資料來源：整理自教育部（2006：15）

其次，以 94 學年度的班級學生人數類型來看（如表四所示），24 人以下的班級佔全國總班級數的 18.34%，30-34 人的班級佔總班級數的 53.63%，而 35 人以上的班級尚有 9.08%，顯示「降低國中小班級學生人數計畫」因應新型都會城鎮學生增加的趨勢，尚須繼續推動。

表四、94 學年度國民小學班級學生人數類型表

人數分組 (人)	班數 (班)	佔總班級數的比率 (%)	累進百分比 (%)
5 以下	459	0.73	0.04
5~9	1,488	2.37	0.15
10~14	1,703	371.02	18.54
15~19	2,738	184.01	27.66
20~24	5,115	300.35	42.54
25~29	11,837	432.32	96.52
30~34	33,603	656.95	32.56
35~39	5,231	44.19	98.71
40~44	345	1.03	98.76
45~49	75	1.43	98.83
50~54	49	14.20	99.54
55 以上	7	9.33	100.00

資料來源：整理自教育部統計處（2005）

至於，班級學生人數究竟多少人才是最適宜學生有效學習的規模，論者或有見仁見智的看法，不過，如果新型都會城鎮相關條件如土地取得，及地方與國家整體財政能夠負擔，新興城鎮地區班級學生人數再降低，應有可以從長計議妥適規劃的空間。

三、少子女化趨勢強化教育經濟規模有效配置研究之重要

94 學年度，100 名學生以下學校有 566 校，3,536 班，學生 36,377 人，每校平均學生數為 64.2 人，每班平均人數為 10.3 人。其中 40 校以上之縣市依序為南投縣、嘉義縣、花蓮縣、臺東縣、花蓮縣、苗栗縣。而 50 名學生以下之國小 146 校，學生 5,239 人，每校平均學生數為 35.88 人。而至 95 學年度全國 100 人以下的國民小學有 576 所，37,351 位學生，每校平均學生數為 64.8 人。學校規模太小，團體學習文化刺激不足，不利於學生群性發展與學習，也不符教育投資成本效益。

學校規模過大對於教育實施的品質與成效有所影響，而學校規模如太小，則不符教育投資的成本效益原則，亦可能對學生群性發展及學習產生不利影響。因此，以最適規模的學校來經營是必要的，惟所謂最適學校規模往往必需參照地方特性、文化、經濟、政治發展等素而異，其中人口成長的趨向亦是十分重要的。

依行政院經濟建設委員會（2006）的推估，台灣在 2127 年人口成長將成為零成長，並開始下降。更甚者，其推估發現未來 10 年進入國小及國中的學生將減少一至二成；未來 50 年進入國小及國中的學生將減少四成以上，故教育資源宜配合學齡人口的變化作適當調整，同時教育資源的運用也應由量的擴充，轉為質的提升，並廣為宣導讓大眾明瞭，以讓國家資源作最有效之運用。

由此可知，學校規劃需配合人口發展趨勢做適當之調整，而此規劃又需考量各縣市及地區的差異。城鄉發展差距可由 1961 至 2001 年間的人口變化得知，五大都市（台北市、高雄市直轄市及台中市、台南市、基隆市三省轄市）人口數佔全國人口數的比率，由 22.32% 提升到 27.94%；縣轄市人口數佔全國人口數的比率更由 13.13% 提升到 28.06%，鄉鎮的人口數則大幅減少，由 63.1% 降為 43.22%。故人口集中都市化，造成新發展區內學校數不足，學校規模過大，而鄉鎮地區則因人口流失，形成眾多的小型學校，對教育的發展與學生的學習均有不利的影響。

學校經營需有適當規模，因為學生人數增加大於學生單位成本增加的比例時，可避免因規模過小無法充分運用資源的「規模不經濟型態」，但若規模不斷擴大，將造成組織滿意度低、參與度低、溝通不易等不良的「規模效能」。因而探究適合各區域的不同最適學校規模實有其必要。

由於新生人口數逐漸減少，未來國民小學學生數減少是可預期的趨勢，依教育部 95 年統計資料顯示，全國 100 人以下之國小計有 576 所，37,351 位學生，每校學生平均為 64.8 人。此數值原低於教育部每班 35 人之標準，對教育投資之效益值得進一步研究。

四、本國少子女化現象對應外籍配偶子女數增加，其教育輔導政策規劃更顯重要

根據內政部兒童局民國 95 年的統計，國內嬰兒出生率逐年遞減，本國籍婦女所生子女比率，從 90 年的 89.34% 降為 95 年的 88.31%，新移民女性所生子女的比率，則由 90 年的 10.66% 增加為 94 年的 12.88%，截至 95 年已占 11.69%，亦即到了 99 年國小新生如每班維持 35 人時，其中約有 5 人為其子女。依據內政部戶政司以台閩地區最近五年嬰兒出生登記數按生母國籍區分統計，生母國籍為外國籍所生嬰兒，90 年度為 27,746 人，佔所有出生嬰兒數 10.66%；91 年度

為 30,833 人，占有出生嬰兒數 12.46%；92 年度為 30,348 人，占有出生嬰兒數 13.37%；93 年度為 28,666 人，占有出生嬰兒數 13.25%；94 年度為 26,509 人，占有出生嬰兒數 12.88%；95 年度為 23,903 人，占有出生嬰兒數 11.69%。

自從引進外籍配偶，台灣即已進入了前所未有的民族大熔爐時代，其影響將極為深遠，不但改變家庭結構、人口的素質，亦勢必產生文化上的衝擊。有鑑於弱勢跨國家庭子女的教育問題，隨人數的不斷增多，越來越需要重視，以免因語言等隔閡陷入更不利的地位。教育部規劃初期以提供外籍配偶本身的識字及文化認識為主，內涵包括民主、法治、婚姻、人權、教育、異文化等，引導外籍配偶進入本地的學習型社會；其子女的教育方面則以避免因經濟能力的弱勢、文化上的弱勢，形成了學習的弱勢為主。教育部為了協助是類家庭子女就學，已將 10,718 位學童納入 93 年度教育優先區計畫，補助辦理親職教育、學習輔導等。

根據統計，94 學年度就讀國民中小學之外籍配偶子女人數總計 80,166 人，其中就讀國民中學人數 6,924 人（一年級 2,741 人、二年級 2,318 人、三年級 1,865 人），就讀國民小學人數 53,334 人（一年級 12,878 人、二年級 11,989 人、三年級 9,562 人、四年級 8,008 人、五年級 6,164 人、六年級 4,676 人）；該外籍配偶子女就學分布情形，以桃園縣 7,397 人、台北縣 9,071 人、台北市 5,031 人、屏東縣 3,758 人、雲林縣 3,021 人、苗栗縣 2,071 人、台中縣 3,595 人、高雄市 2,824 人、高雄縣 3,123 人、彰化縣 3,644 人、新竹縣 2,106 人最多。若以來自國家人數統計分析，則印尼 18,107 人、越南 16,584 人、菲律賓 4,500 人及中國大陸 28,776 人最顯著。

過去五年國內新生嬰兒中，其母親為大陸籍或外國籍者所佔比率不斷攀升。由於外籍與大陸配偶因出生於原國籍或不同地區，語言、知識、文化背景、生活習慣與國內迥異，與本國人結婚後居留台灣，常面臨語言溝通、文化瞭解、生活適應及其子女教育等相關問題；復以目前我國教育多強調中文學習和適應本國文化，缺乏多元文化認識，忽視他們所擁有的文化背景、特質與生活經驗，較難協助他們建立個人價值與潛能開發；再加上部分社會大眾甚至於相關親友未以寬容的態度對待他們，使外籍配偶教育問題甚而衍生為社會問題，而從相關的資料也顯示，外籍配偶子女多有學習困難或生活適應問題，在面對人口結構改變及人力素質提升，這是不可忽視的新議題。

第二節 研究目的

從上述之討論可知，台灣的少子女化問題對未來各階段教育的發展帶來相當大的衝擊，除了學校的規模與結構上，需要作適當調整外，更應謹慎思考如何藉此這一波人口結構的改變，讓教育更趨精緻化，以及使教育經濟規模更具績效性。當然少子女化問題對各級學校教育的推動，都帶來重新思考的契機。首先，應針對幼教政策與國民義務教育供需產生嚴重失衡的衝擊下，思考如何提供精緻及最有效益的學校結構與教育政策。其次，面對少子女化的問題，高中職教育資源分配的不均情形會更趨嚴峻，如何配合社會的需求及有效降低升學壓力，更是研議高中及高職之未來教育政策的重要課題。

在人口結構改變下，高等教育市場競爭更加激烈，大學經營管理日漸困難，所以大學進退場機制，以及技專校院如何轉型發展及退場，都應及早提出具體因應措施與發展策略方向。再者，目前我國師資培育制度正面臨少子女化的衝擊，師資供需、師資養成及教師專業等各方面均面臨極大的挑戰，如何確保師資培育「專業化」和「優質化」的目標，更是有關當局及相關學者不可忽略的議題。在此值得一提的是，台灣人口結構的改變，加上新移民人數日益增加，如何辦理多元文化交流及教育、建立外籍配偶終身學習體系、了解與傳承外籍配偶母國文化，更是無法避免的未來教育推動之重要課題。

另外，少子女化的現象，促使人口年齡結構的改變，65歲以上的老年人口所占的比率會不斷上升，在這種情況下，高齡教育的推動策略應及早規劃，並著重在退休生涯規劃與家庭生活安排及世代之間的教育活動。最後，在人口結構改變下，對各級機關推動終身學習活動，應作重新的調整與評估，建構更適當的政策與措施，使終身學習社會的腳步更穩定向前發展。

依據台灣人口結構改變所造成的教育問題，本研究的主要目的如下，並據以發展出九個相關的研究議題：

- 一、瞭解先進國家在因應少子高齡化衝擊下的教育政策；
- 二、歸納主要國家因應少子高齡化社會的教育政策與配套措施；
- 三、探討我國各層級教育系統，在少子女高齡化社會現象衝擊之下，所面臨的問題；
- 四、針對各層級教育發展的供需問題，提供基礎的決策資訊；並提供未來各層級教育政策及實踐措施的具體因應措施；
- 五、研擬從幼兒教育到高齡教育的終身教育系統中，橫向整合與縱向連貫的政策建議。

第三節 研究方法與步驟

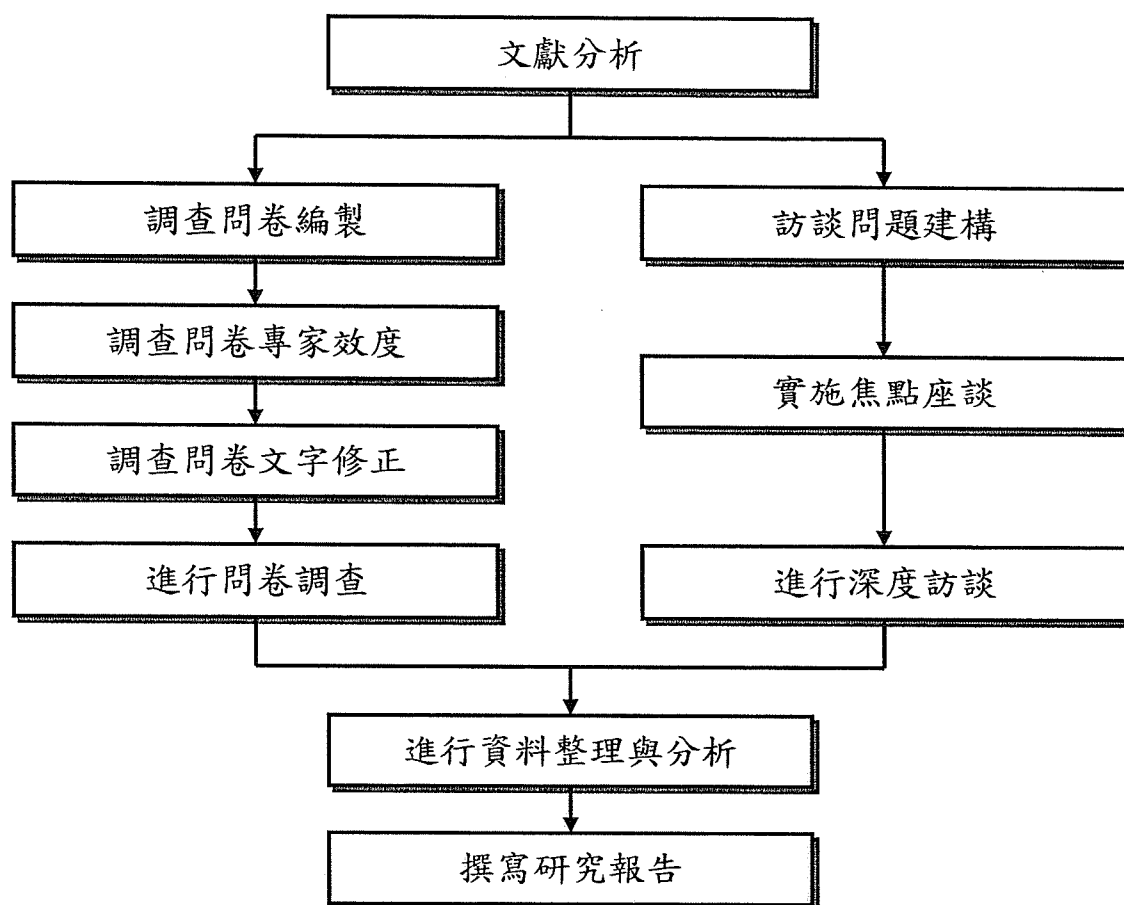
一、研究方法與步驟

本研究所擬採用的方法涵蓋量化與質性兩大取向，在量化方法方面，本研究各項子計畫以問卷調查及統計分析的方法為主，至於質性方法方面則以文獻分析、文件分析、焦點團體座談、深度訪談等方法為主，各自選取適當的樣本與對象進行研究。由於焦點團體座談及深度訪談的對象有限，因此，在選取研究對象時，儘量顧及參與者的代表性。各項子計畫的研究方法如表五所示；研究步驟與規劃流程如圖一所示；研究進度甘特圖如圖二所示：

表五、各項子計畫研究方法一覽表

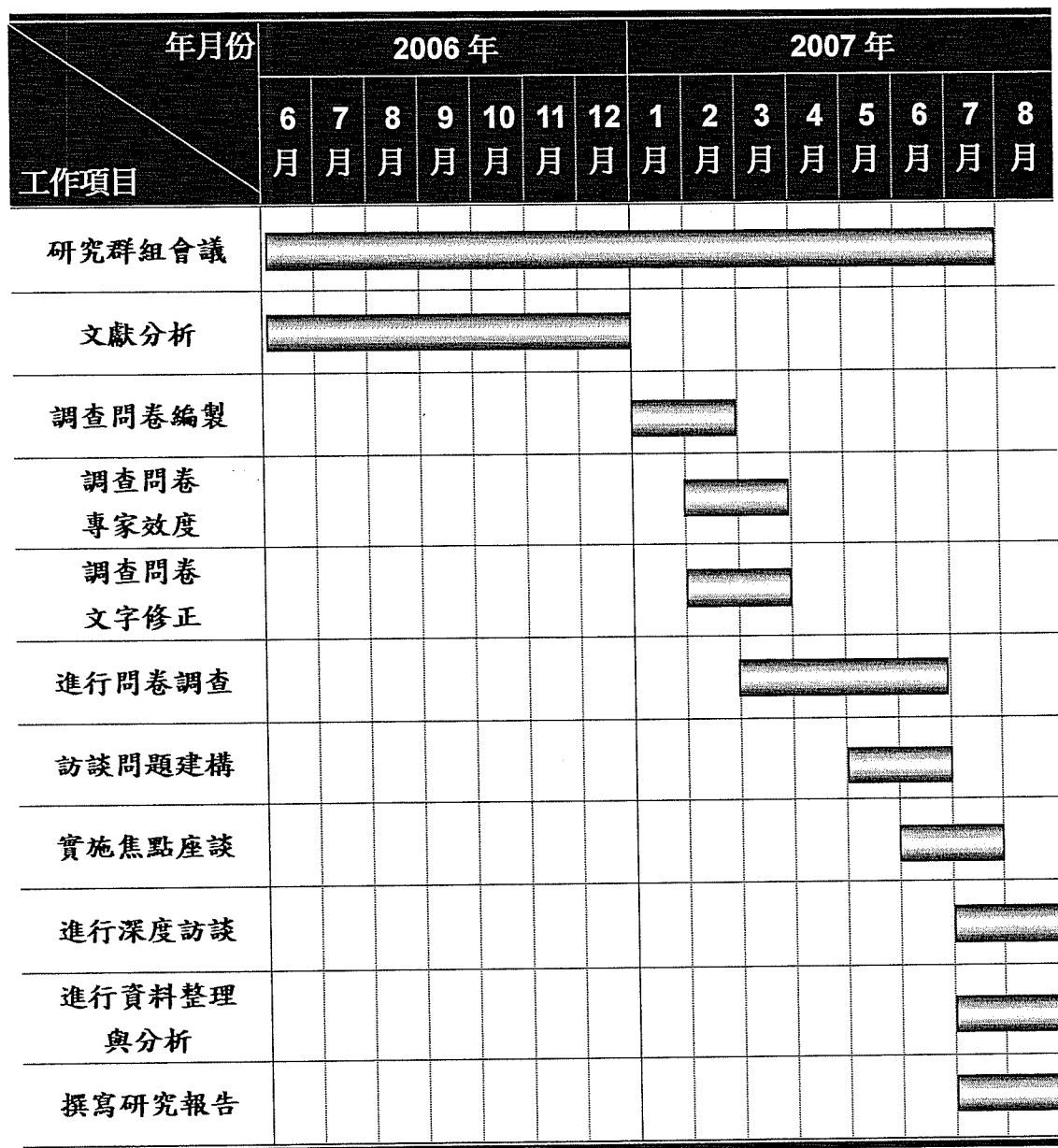
編號	計畫名稱	研究方法
一	幼兒教育政策與措施之研究	文獻分析、問卷調查、焦點團體座談、深度訪談
二	國民教育政策與措施之研究	次級資料蒐集、文獻分析、問卷普查、焦點團體座談
三	中等教育政策與措施之研究	文獻分析、問卷調查、焦點團體座談、深度訪談
四	大學合理規模及進退場機制之研究	文件分析、焦點團體座談、德懷術、資料包絡法
五	技專校院轉型及進退場機制之研究	文獻分析、問卷調查、焦點團體座談
六	師資培用合作聯盟策略之研究	文獻分析、文件分析、焦點團體座談、問卷調查
七	新移民教育發展之研究	內容分析、文件分析、文獻分析、問卷調查、焦點座談
八	高齡者教育發展之研究	文獻分析、問卷調查、焦點團體座談、深度訪談
九	終身教育政策與措施之研究	文件分析、文獻分析、焦點團體座談、深度訪談、問卷調查

二、研究步驟



圖一、本研究規劃流程圖

三、研究進度



圖二、本研究進度甘特圖

第四節 名詞釋義

以下針對本研究中的人口結構、教育政策之重要名詞，加以解釋如下：

一、人口結構

人口結構即是研究人口如何組成，結構因子包括：年齡、性別、人種、民族、國籍、語言、宗教、教育程度、職業、收入、住宅類型、家庭人數等。

一個社會的人口結構泛指社會成員在人口屬性的組成狀態，如男女人口的組成、年齡層的組成、服務年資層的組成、教育程度的組成等。具體而言，從一個社會人口組成的結構即大致可以預判衍生而來的各種社會問題。

二、教育政策

教育政策是由教育行政當局負責，經由正式的法定程序所制定並公佈實施，針對國家教育發展的方向、因應社會的需求或是整體教育發展的趨勢而形成，具有明確的目標與可行的策略，並為行政部門或教育機構行動之準則。

教育政策也是公共政策當中的一部分，是政府各級教育機關為滿足大眾對教育事務的需求和解決教育問題所採行的作為或不作為，目的在於做為推展教育工作的方針與指導，以及達成教育宗旨之策略。