

## 第二節 結論

### 一、先進國家在因應少子高齡化衝擊下的教育政策（目的一）

世界主要國家因應少子高齡化之相關教育與生育政策如下：

#### （一）美國

美國早在 1970 年代初即邁進少子高齡化社會，隨著少子高齡社會的來臨，政府對老人教育與福利日趨重視。自 1961 年開始，每隔 10 年左右即舉辦白宮老人會議，共同探討老年教育相關問題，對美國的老人教育政策產生重大引導作用。各州的老人政策可歸納為：維持收入、健康與長期照顧、法定的保障、社會服務等四類。老人教育政策則包含在社會服務項下，並以免除老人學費政策最為重要，諸如：成人教育法、禁止歧視老人法、老人教育法等，以及訂定職業教育法、綜合就業訓練法等，來提高老人人力開發與運用。

面對少子高齡化所帶來的衝擊，政府會就高等教育發展重點來對大學院校進行整併措施，並根據環境的需求訂定整併原則、規範相關獎勵辦法，促使大學院校進行合併的策略。另以市場導向規劃競爭機制，包括人才、學生就業、學科專業設置、服務調整、經費來源以及運用效率等，做為規模調整的參考，並與中小學之間建立合作夥伴關係，協助雙方聯手發展教師專業，以回應美國本土對於教師素質提升的要求。

#### （二）日本

面對嚴重少子化困境的日本，年輕世代躊躇於生養孩子，其經濟與心理負擔感極大，因此，政府強調應該擴充良好的養育子女環境支援政策，並增加社會全體對支援育兒的意識涵養，這不單是減輕父母負擔，亦強化家庭機能與家族的羈絆。在進行因應少子化政策的同時，亦預測學校與班級的規模會縮小，故應該要視地區狀況產生學校小規模化與小規模班級的特徵，以教育活動的展開在打造有特色的學校時，會利用網路與他校交流並和地區聯繫，活用綜合學習時間增強不同學級、學校間的交流；放學與假日運動場、圖書館等設施之開放，增加多餘教室的有效利用。以大學為首的高等教育，政府非常尊重公立大學校院是否經由自我檢討所作出的系所規模調整決定，並非退場。

日本老人教育政策係以立法為主軸，並作為推動政策的依據。1995 年制定「高齡社會對策基本法」，讓國民能安心度過老年期的生活並享受高齡社會。1996 年依據高齡社會對策基本法制訂「高齡社會對策大綱」。2000 年時，由於日本老年人口達到世界最高水準，故政府重修 1996 年的高齡社會對策大綱，並提出推動高齡社會政策的基本態度，包括：重新評估對老人的刻板印象、重視預防與準備措施、促進社區活動的發展、重視兩性的觀點、鼓勵應用科技在醫療、福利及提供資訊等五項。

### (三) 英國

因應少子化衝擊，英國政府希望透過住屋政策、學校因應措施、財政計畫、人力改造、延伸學校等各種策略，藉以提昇學校資源的有效利用。讓教師聚焦在教學與學習，增加為孩童、青年人及社區家庭的服務機會；並透過與多單位的合作，共創社區的利多，進而吸引人口內移和提高出生率。此外，為鼓勵校際間更緊密的合作，並利用閒置的校地校舍以提供廢校之校園給社區妥善使用，現視各級學校招生狀況，分別推動合併校及廢校方案，來解決少子化衝擊對各級學校所造成的問題。

英國政府在1983年老人教育權利論壇所發表的「老人教育論壇宣言」是促使老人教育發展更為普遍的關鍵。另有「老人教育憲章」及「老人教育工作手冊」，揭示老人教育工作之執行方針，以配合全國性發展的老人教育，提供全國性機構及地方性質的機構與組織，促使老人教育政策得以落實執行。英國老人教育政策的重要特色包括：政策彈性靈活、對學習資源缺乏之弱勢族群特別重視，如獨居者、偏遠者，或退休前後的學習資源之提供等，同時重視老人人力資源再開發與運用，以及落實教育平權的觀念。

### (四) 香港

香港人口政策的主要目的是確保香港人口能夠維持及推動知識型經濟的發展。其所提出的人口政策是為了提高香港人口的總體素質，以達到發展香港成為知識型經濟體系和世界級城市的目標。著重目標在有效處理人口老化問題、建立積極與健康老年的新觀念、轉化人口老化對個人和社會各界的意義、提高長者的生產力以及減少對社會依賴，並且努力推動新來港人士融入社會。政策在制訂和推行時均能保持靈活，讓香港能夠因應不斷轉變的人口與市場情況，迅速採取對策，確保香港的經濟能夠長遠持續發展。

針對其教育及人力政策內容包括：開辦各類課程、提升各階層教育水平以及人力資本的素質、延攬海內外學子入學、增進本地學生學習經驗與課堂營造多元語言和文化環境，並且冀望擴展學生文化視野啟發其知識新思維。故除了提高全市民的一般教育水平外，並透過充分的教育機會來協助各界人士提升專業技能，且推行教育改革改善教育素質，為學生創造更多空間和提供更多選擇。就人力規劃發展而言，採取策略性、對應性和協調性的方法，以配合經濟不斷轉變的需要。並以提高生活品質為老人政策的最終目標，鼓勵老人透過繼續教育與志工活動，參與社區各類型活動。

### (五) 新加坡

面對新加坡在2003年每位婦女平均只分娩1.25次，創下史上新低之危機，故新加坡的學者認為：在未來20年，人口結構的老化和年輕工作者的短缺被視為新加坡主要的人口統計學挑戰。因此，近年來的政策著重於鼓勵婚姻和生育，諸如1987年開始實施的新人口政策，2000年的嬰兒獎金計畫，2003年與2004年所舉辦的「浪漫新加坡節」；同時也強調公共教育活動的角色，藉由塑造價值

觀、態度和生活，以創造有助於婚姻、家庭和撫育孩子的環境；並建立支持親職的新配套措施等，包括結婚、懷孕、孩子的養育與照護、及工作與生活的平衡等廣泛親職類別。

新加坡教育體系因應少子化趨勢策略中，最顯著於「教育移民」的策略，政府不僅提供優秀留學生公民權、教育榮譽夥伴計畫、教育寄宿計畫、母子陪讀計畫、海外學生經濟資助計畫等方案，並透過推出陪讀簽證等策略，打造機會牌、服務牌、信譽牌、品質牌、概念牌五項品牌，希望將新加坡建成亞洲教育之都，以求吸引更多的留學生，有效減緩其少子化對教育體系之衝擊。

#### （六）瑞典

除了前述等國有因應少子化之策略外，以瑞典為例，瑞典是全球最典型的福利國家，在最近發展的老人政策中，強調尊重老人的獨立、參與、尊嚴、適當照顧與自我實現，並以提高生活品質為最終目標。

#### （七）荷蘭

荷蘭則針對少子化問題，提出了婦幼福利政策鼓勵生育，政府對就業之父母，補助嬰幼兒的照顧費用；對就業之母親在育嬰期間，採彈性工作時間及兼職工作，可帶薪帶職在家照顧嬰幼兒，並保障育嬰期間過後可回復原職務或相同職位的職務。

#### （八）南韓

南韓的少子化因應策略著重在配合 2010 年的到來，設定五年計畫藍圖，投資美金\$3.36 億，建立鼓勵生育及延長退休年限的環境；依照計畫，政府提供財務支助以減少育兒和受教成本，同時為了減輕家長教育負擔，增加辦理課外活動課程的學校達到 5,400 所；家中超過一個子女的有財務補助、超過三個子女的有國宅購屋優先權，且可以優先向公營育幼院登記註冊；為促進效率，政府在小孩 18 歲以前每月會支助十萬韓元；為鼓勵職業婦女多生小孩，政府將增設足夠的育幼院來照顧 30% 的婚生小孩。

#### （九）加拿大

加拿大為因應少子化，各省有各省的政策。而緩和加拿大出生率下降的有力措施，除了鼓勵生育之外，就是「移民」政策，各省之間，擁有不同的政策吸引外來人口，其教育政策可以分為下列幾個面向：

1. 精緻化教學以適應個別差異；
2. 幫助一些需要額外支援和照顧的學生繼續學業之「燈塔計畫」；
3. 採取暑期進修、專業發展工作坊等方式以提升教師教學能力；
4. 校長領導專業的成長；
5. 教育經費的挹注。

## 二、少子高齡化社會現象衝擊之下，我國各層級教育系統所面臨的主要問題（目的二）

在人口結構的變遷衝擊之下，我國整體教育系統所面臨的主要問題，共可分為下列九大類：

### （一）招生問題

由於少子化趨勢的衝擊，未來各級學校招生均將面臨困難，許多學校將會招不到學生而必須退場。如何擴大生源，確保足夠的學生來源，並且維持教育品質，將是未來各級教育普遍面臨的問題。生源問題不能解決，將影響許多學校的生存至鉅。尤其是私立學校、人口外移嚴重的學校、資源不足的學校、以及辦學不佳的學校，將是少子化衝擊最為明顯的學校。

### （二）班級人數及合理規模問題

由於入學人口減少，因此，國民中小學將持續面臨班級人數降低的問題。因應少子化的衝擊，未來國民中小學不宜朝向減班方向發展，而宜朝降低班級人數發展，如此將可避免形成過多的超額教師，並且藉此機會提升教學品質。不過，此項政策允宜在教育經費及成本足以負擔的條件下為之。

在高等教育及技職教育方面，少子化所帶來的衝擊，主要是合理規模或規模調整的問題。大學或技專校院應該維持何種規模，或在總量方面如何控管才屬合理，是將來在政策上需要妥慎規劃因應的問題。

### （三）閒置空間再利用的問題

少子化對教育所造成的第三項衝擊，乃是閒置空間再利用的問題。由於生源的減少，台灣地區已經開始產生廢併校的問題，就算還未達到廢併校的地步，亦有許多學校開始出現校舍閒置的問題。如何使這些閒置空間再次得到有效運用，避免教育資源的浪費，有賴教育主管機關未雨綢繆，統籌規劃。

### （四）教師超額及專業成長的問題

為因應少子化與異質化的學齡人口結構變遷，小班小校的趨勢會促成教育更為精緻與適性化，且未來學生的背景將呈現更多元的面貌，故教師的教學品質與效能良窳乃是一大關鍵。此外，目前師資培育的開放政策受到學齡人口減少的影響，已造成師資供需失調的問題，導致待業教師數量極速增加與現職教師將面臨資遣等問題，均有賴政策上之妥慎規劃。

### （五）學校退場及轉型的問題

出生人口數的降低將衝擊未來大學入學的人數，推估 95 年出生而 113 學年度入學者將僅剩 122,013 人，屆時將持續面臨學校與系所的縮減或轉型。在此

浪潮中，政府會面臨到引導、資源分配、環境塑造、機制法規建立及評鑑審查的問題；而此市場限縮的過程中，大學本身亦須不斷面臨整併、退場之歷程。故有賴教育主管機關以及學校本身未雨綢繆，妥慎規劃。

#### **(六) 各級教育縱向銜接及橫向統整的問題**

在因應少子高齡化下的教育政策上，縱向銜接方面將面臨如何整合幼兒與國民教育、如何提升國中生續學率以銜接高中職生源需求、如何改善升學進路以銜接大學及技專生源，以及回流教育、課程教材等政策之銜接整合；而在橫向統整方面，則面臨到幼托整合、公辦民營、師資培用、學校轉型、新移民教育、高齡教育等議題，故有賴政府進行全盤性的統籌規劃，才能帶動全面性的教育改革。

#### **(七) 教育法規增修的問題**

在因應少子高齡化下的相關法規，將可以包括：親職教育輔導辦法、幼兒園立案辦法、公辦民營幼兒園評鑑暨獎勵設置辦法、公立學校課後輔導辦法、特殊需求與津貼補助、行政院主計處廢併校補助經費試算表、國中基本學力測驗 PR 值、大學與技職校院整併退場規範與獎勵辦法、發展閒置教室資源有利性、師培政策暨配套措施、新移民教育文化獎勵補助作業要點、老人教育宣言、老人教育法、國立社教機構任用人員條例、終身教育中心設置辦法等，均需進行通盤的檢討與研修，方能讓教育政策的實施與推展更臻健全。

#### **(八) 教育經費的問題**

在少子化的衝擊之下，現行體制內的教育系統將面臨「重質」，以及轉型整併補助的教育問題，故教育經費之挹注應切中於未來的教育方向。此外，基於政府經費補助對於新移民教育、老人教育、終身教育發展均具有舉足輕重的地位，故在資源有限下，亦將面臨到如何給予必要之補助，才能讓三方達到互惠共存，且排除資源搶奪的問題。

#### **(九) 各級教育的問題**

##### **1. 幼兒教育問題**

在少子化的衝擊之下，台灣總人口數將於民國 111 年後開始呈現負成長的狀態，青壯人口的數量會逐漸不足，故幼兒教育政策與措施因應需即時，其面臨的主要問題有：幼托整合、國教向下延伸、公辦民營、師資提升等。

##### **2. 國民教育問題**

少子化對國民教育的影響，首先是入學人數將逐漸減少、導致招生日益困難；其次是超額教師將日益增加，問題將日趨嚴重，導致教師專業發展成為值得關切的問題；再來就是學校剩餘空間將日益增加，產生閒置校舍轉型利用的問

題；還有肇因於外籍配偶增加，所導致的新移民教育需求也日益殷切，包括外籍配偶教師、外籍配偶本身、子女及其家人等都需要適當的教育。

### 3. 中等教育問題

受到學齡人口減少的影響，高中職校已面臨招生不足的問題，導致許多私校陷入經營困境；另一方面亦因國內產業結構的調整，傳統高職教育培養基層技術人力的需求也逐漸降低，因此高中職的學生結構比率分配失衡，導致總體教育供給量雖然過剩，然升學壓力依然無法獲得紓解的問題。

### 4. 高等教育問題

少子化對高等教育的影響，雖然不像幼教機構及國民中小學那樣直接，但由於國內高等校院的校數，在少子化的同時所呈現出來的是快速增加的趨勢。因此，大學（含技職）校院的新生錄取率已經超過九成以上。未來部分大學校院亦將像中小學一樣，面臨嚴重的招生問題。此外，由於幾乎高中職畢業生人人均可升學，導致大學生的素質有日益降低的隱憂。因此，在大學生數量控制及品質提升方面，高等教育機構普遍將面臨嚴峻的考驗，連帶也就產生了大學合理規模、經營效益及進退場的問題。

### 5. 技職教育問題

在少子化所帶來的學齡人口減少下，生源減少的供過於求市場，讓學校經營管理日漸困難，故技專校院面臨的主要問題有：如何發展自我定位、特色，以便與產業發展趨勢相結合以達永續經營；且針對招生不佳、經營不善之學校，如何調整學制與系科，或輔導讓其轉型甚至退場等問題。

### 6. 師資培用問題

目前我國師資培育制度正面臨少子化趨勢，於師資供需、師資養成及教師專業等各方面，極待透過師資培育大學與教學現場教師之緊密結合，適時提出師資培育改良與再造的政策，才能確保優質而專業的師資素質。所面臨的挑戰包括：教師供需失衡、廢併校現象影響師資培育率降低、培育課程與教學引發多元競爭、師資培育精緻化的趨勢等。

### 7. 新移民教育問題

人口異質化易產生社會資源搶奪與多元競爭的壓力。現今我國新移民人數日益增加，將對國內社會教育產生極大衝擊。除了子女教育、就業、生活適應等問題外，尚需一併重視下列問題：識字方案與生活適應方案之教材與教學；新移民生活適應與子女教養現況與問題；新移民教育相關政策等議題，方能讓新移民教育政策更臻健全，俾利於國家社會整體的發展。

## 8. 老人教育問題

因醫療衛生與少子化現象，使得我國在人口結構上老化的速率非常快，故除了維持社會福利與醫療照顧外，應將高齡教育視為全民教育，並且高齡教育的實施應含括老年人之學習活動、中年世代之退休生涯規劃與家庭生活安排，以及世代之間的教育活動。然而老人教育在經費、人力、課程、推廣途徑等面向上，現今尚缺乏一套完整的中長程發展計畫，進而造成普及化程度不足，成效有限。

## 9. 終身教育問題

由於少子高齡化的人口結構改變，傳統學生日漸減少，加上現今各國回流教育、終身教育理念的不斷倡導，成人要求繼續學習之需求也日益增高。此外，加入WTO後，國內環境充滿高度競爭與淘汰，所以知識成為關鍵的資源。故終身教育面臨的主要問題有：如何培養全民終身學習的習慣與能力，以及政府與機構如何提供更彈性、多元、多樣化的學習機會，以滿足不同需求之國民。

# 三、主要國家因應少子高齡化社會的教育政策與配套措施（目的三）

為有效因應少子化趨勢所帶來的影響，本研究經由國外文獻分析後，針對未來發展的八大方向，列舉出國外重要的經驗與對策，供教育部未來在制訂教育政策與措施上之參考。

### （一）擴充生源的政策

#### 1. 鼓勵生育

- (1) 日本：擴充養育孩子良好的環境整備之支援政策，增加社會全體對支援育兒的意識涵養，不單減輕父母的負擔，亦強化家庭機能與家族的羈絆。
- (2) 荷蘭：對就業之父母補助嬰幼兒的照顧費用，並對就業之母親在育嬰期間，採彈性工作時間及兼職工作，可帶薪帶職在家照顧嬰幼兒，並保障育嬰期間過後可回復原職務或相同職位的職務。
- (3) 新加坡：著重鼓勵婚姻和生育，連續六年給予第二和第三出生序的孩子現金禮，同時配合父母的捐助，提供年度聯合付款至孩子發展帳戶。
- (4) 歐洲：獎勵生育與保障婦女再度就業的福利與措施，包括北歐國家男性也可以產後留職停薪九個月；西歐國家則支給母親等同薪水的津貼及社會保障。
- (5) 韓國：投資經費鼓勵生育，提供財務支助以減少育兒和受教成本，並增加辦理課外活動課程，以減輕家長教育負擔。

## 2. 增加移民

- (1) 加拿大：除了鼓勵生育之外，就是「移民」政策，各省之間，擁有不同的政策吸引外來人口。
- (2) 美國：透過成人教育系統提供給移民者，即英語學習者的方案稱之為「給說其他語言的英語 (ESOL)」或稱「英語為第二語言 (ESL)」方案。
- (3) 香港：推出優秀人才入境計畫，如果優秀人才有未成年子女帶來香港，移民入境分數將可提高，以吸引更多的優秀人才提升香港的競爭能力。
- (4) 新加坡：政府將其他三個主要族群所使用的語言：華語、馬來語、泰米爾語以及英語皆明確訂定為四種官方語言，每一個種族所使用的語言都獲得政府公平合理的對待。
- (5) 澳洲：政府提供成人免費的或收費低廉的英語訓練課程，如：成人移民英語方案 (AMEP)，給予新進移民學習初階英語，或者進階英語移民方案，給予具有進階程度的永久居留者。

### (二) 調整班級人數的政策

1. 日本：彈性的班級編制和配置，包括「小學低年級以 30 人編班之實施」、「分類熟習課」和「茶教學課」的落實、「小團體多元性的指導方法」。
2. 加拿大：精緻化教學以適應個別差異，並推動「燈塔計畫」幫助一些需要額外支援和照顧的學生繼續學業。
3. 香港：採行「統整成本高及使用率低的小學」政策，推行小班教學，將小一班級人數從不少於 16 人調整到 23 人。

### (三) 訂定合理規模的政策

1. 日本：公立大學透過整併的方式來進行系所規模調整，並非退場，並視地區狀況產生學校小規模化與小規模班級的特徵，以教育活動的展開，打造有特色的學校，利用網路等與他校的交流，並與地區聯繫。
2. 美國：以市場為導向的競爭機制，包括人才、學生就業、學科專業設置與調整服務、經費來源及運用效率等方面的競爭，做為規模調整的參考。
3. 英國：視學校招生狀況，推動合併校及廢校方案。

### (四) 建立評鑑及進退場機制的政策

1. 日本：只要不違反國家需求，政府非常尊重公立大學校院經由自我檢討所作出的系所規模調整決定，私立大學的系所退場權力則由資方與校方組成的理事會決定。
2. 美國：對公立大學只規範對裁撤學院或系所應成立審查委員會，訂定審查程序，以求公平與公正，私立大學則採取完全不介入的方式。
3. 英國：大學經費撥款委員會不直接介入大學校院的系所退場，但以評鑑結果與縮減補助經費，間接影響學校系所退場。



4. 歐洲：以評鑑為方法來促進整合流動，增進人員就業能力，及強化學校經營的競爭力與吸引力等目標。

#### (五) 研訂教師專業成長的政策

1. 日本：持續改善師資培育的大學課程，支持地方政府對生手教師與經驗教師的訓練課程，並從社區引進部份時間的教學者，改善教師品質。
2. 加拿大：採取暑期進修、專業發展工作坊等方式，以提升教師教學能力及校長領導專業的成長。
3. 荷蘭：發展教師成長計畫，由學校的實習指導教師提供課程、教學方法、教學策略的能力培養，師資教育中心的指導教授則提供教育議題與專業發展的能力培養。

#### (六) 整體有效運用閒置校舍的政策

1. 日本：活用綜合學習時間，增強不同學級、學校間的交流；放學與假日的運動場、圖書館等設施之開放，並做多餘教室的有效利用；鄰近地區的設施，如公民館充實育兒商討體制的公益活動、文化措施與學校多餘教室的活用。
2. 英國：鼓勵校際間緊密合作，善用閒置校地校舍，廢校校園則提供社區運用。
3. 香港：經改善的校舍可改作其他用途，如供其他需重建的學校短期使用，改為住宅區或商業用途，亦可供地區團契使用。

#### (七) 各級教育縱向銜接及橫向統整的政策

1. 日本：邁向廿一世紀教育改革之「彩虹計畫」，提出八項重要策略：(1)提升學生基本學力；(2)提供多元課程與活動，培養開放和關懷的心胸；(3)提供學生快樂安心的學習環境；(4)增進家長及社區對學校的信心；(5)訓練教師成為真正的教育專業人員；(6)促進大學具備國際性大學之水準；(7)建立適合 21 世紀的教育理念；(8)由福利、教育與民間組織合力推動高齡者教育。
2. 南韓：設定五年計畫藍圖：(1)投資美金\$3.36 億，建立鼓勵生育及延長退休年限的環境；(2)提供財務支助，減少育兒和受教成本；(3)並增加辦理課外活動課程的學校數到 5,400 所，減輕家長教育負擔；(4)家中超過一個子女的有財務補助、超過三個子女的有國宅購屋優先權，且優先向公營育幼院登記註冊；(5)小孩 18 歲以前每月會支助十萬韓元；(6)增設足夠的育幼院來照顧 30% 的婚生小孩，以鼓勵職業婦女多生小孩。
3. 美國：藉由大學與中小學之間的夥伴關係，協助雙方聯手發展教師專業，回應美國本土對於教師素質提升的要求：(1)夥伴關係在促使教師專業具有更加紮實的智識基礎；(2)促進教師專業的職級劃分；(3)建立更高的教師專業標準；(4)建立師資培育機構與中小學之間的連結；(5)促使學校成為教師工作與學習的最佳場域。
4. 香港：推行三年優質學校計畫，將各大學與 40 所中小學結合為伙伴，進行

有系統的改進工作，由大學聘請學校發展主任，至各級中小學進行專業支援。

5. 歐洲：(1)制訂向下延伸學前義務教育的趨勢與政策；(2)訂有帶薪教育假或離職訓練基金等，鼓勵暫停工作的學習措施；(3)發展出與企業共同授予學位、在企業中接受部分年限的教育，促進成人在工作中亦能夠從教育、訓練與繼續教育三者累積學分；(4)並針對高齡者擬訂終身教育政策具體的措施。

#### (八) 法規增修的政策

1. 日本：1990 年制訂「天使計畫」、「新天使計畫」，1994 年政府修正為「新黃金計畫」，2003 年制訂「少子化社會對策基本法」、「次世代育成支援對策推進法」，2005 年的「少子化社會對策大綱」，以及具體實施計畫的「兒童育兒援助計畫」。
2. 政府在 1963 年即制訂「老人福利法」，1989 年「黃金計畫」，1990 年制訂「終身學習振興法」，1995 年制定「高齡社會對策基本法」，1996 年公佈「高齡社會對策大綱」，2001 年重新修訂「高齡社會對策大綱」。
3. 新加坡：1987 年開始實施新人口政策，以「負擔的起」為新的標準，推翻「優生學年代」強調教育程度的政策，2000 年新的補充性策略是「嬰兒獎金」，或是稱為孩童發展合作儲金計畫，補助托托園所或特殊學校之註冊費。
4. 歐洲：制訂「友善高齡者工作與學習政策」，倡導以社區為中心的學習夥伴，達成終身學習的目標。
5. 英國：1980 年「盎格魯—法蘭西聲明」，1983 年「老人教育論壇宣言」，1984 年發佈「老人教育憲章」，1987 年公佈提供地方教育當局「老人教育工作手冊」，2005 年勞動福利局提出「老年的機會—迎向二十一世紀老化的挑戰」之因應策略，並於 2006 年 NIACE 極力促成「年齡歧視法」法規修正案。
6. 美國：1965 年發表「美國老人法案」與「高等教育法案」，1966 年頒訂「成人教育法」，1968 年修訂「職業教育法」，1973 年制訂「國內志願服務法」，1975 年發表「綜合就業訓練法」、「禁止歧視老人法」，1978 年發表「就業年齡歧視法案」，以及 2000 年「全國老化政策」。

#### 四、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必要性（目的四）

在因應少子高齡化的教育政策上，就幼兒、國民、中等、技職與大學等現行體制內之教育體系而言，基於受到出生率降低的衝擊，因此勢必引起生源全面性的減少，故有必要透過各階段的教育系統來緊密維持生源數量與素質，例如：

- （一）採行國教向下延伸一年以聯繫幼教與國教；
- （二）實施國中生繼續升學方案以維繫高中職生源；
- （三）投入並改進課程教學，提升大學及技職校院生源素質。

再就新移民、高齡與終身教育系統而言，因高齡化與全球知識競爭力提升的影響，除了需長期推估潛在學習人口、有效掌握學生來源外，亦需配合體制內的教育方針加強辦理回流教育，藉以吸引新移民、成人、老人回流進修；此外，為了朝向「精緻教育」以提升國家競爭力的需求，還須加強各層級學校課程與教材之縱向連貫銜接，才能達到全民教素質的提升。

然為了讓各層級之教育政策能有效的落實，必須結合多方資源以進行橫向的統整，包括：（一）幼兒教育方面，宜由教育主管機關整合幼稚園與托兒所，以統一職權，達成幼托整合之目的；（二）政策委辦方面，可經由公辦民營的方式，委託民間企業進行效率化的經營與管理；（三）師資培用方面，須結合行教育政主管機關、師資培育大學、現場教學學校三方，合作開發教材教法、教育實習、班級經營、輔導實務以及提供師資碩士進修等統整方案；（四）學校轉型推動方面，須架構在政府所制訂的機制下，積極爭取各界有力組織來進行聯盟；（五）新移民教育須加強成立新移民教育中心、外籍配偶教育、新台灣之子教育、新移民家庭教育；（六）高齡教育與終身教育的整合方面，有必要成立高齡教育中心與終身教育中心，並組成台灣地區少子高齡化教育政策發展研究小組或智庫，以進行現況需求、推廣成效、未來目標等相關統計與研究。

總之，從幼兒教育到高齡教育的終身教育系統中，唯有透過環環相扣的縱向連貫政策，以及全盤性的橫向整合規劃，各階段教育體系的執行面才能予以確切落實，進而創造教育資源共享、共用、互惠、互助的有利新局面。

## 五、各層級教育發展需要充分的人口決策資訊(目的五)

### (一) 影響各層級教育體系的人口變化摘要

人口為國家構成的基本要素之一，是國力強弱與國勢消長的關鍵，亦是國家政策發展的重要決策資訊。近年來，臺灣整體人口結構發生了少子高齡化的重大改變，其影響各層級教育體系的人口變化摘要如下，詳細描述請參閱本段後文：

1. 從民國 70 至 95 的二十五年來，出生人口數減少 48.63%。
2. 出生人口數於民國 95 年底僅 192,887 人，預估至民國 100 年將減少為 189,000 人。
3. 民國 95 年的生育率為 1.19，即將成為生育率最低的國家。
4. 至民國 96 年 9 月止，外籍新生兒比例約佔 12%。
5. 96 學年度至 101 學年度，國小學生數累計減少 35.5 萬人，平均每年減少約 5.9 萬人。
6. 國中 96 學年度學生總數 28.2 萬人，且 97、98 呈現穩定甚至微幅上升狀態。然少子化將衝擊在 99 學年度，到了 101 學年度，學生總數只剩 25.7 萬人。
7. 國中 96、97、98 三學年度人口雖呈現穩定狀態，但三年後即面對國小目前正面臨的問題，且可能更為嚴重。
8. 至民國 95 年，外籍子女就讀國小 53,334 人(占 2.91%)；國中有 6,924 人(占 0.72%)。
9. 民國 95 學年度國小教師缺額僅 242 位；然自 96、97 學年度起，將分別有 484 名、1,759 名現職老師可能被資遣，呈現供需失衡情況。
10. 普通高中維持逐年穩健增加，並於 93 年首次達到 10 萬人的規模。
11. 高職自民國 83 年以後學生數便逐年下降，總計十年間減少約 20 萬人，減幅達 38%。
12. 五專從民國 79 年中期到 88 年尚能維持在 11 萬人左右，但至 94 年時，僅剩 51,329 人，減幅高達 51%。
13. 自民國 97 至 106 年，高中職畢業生總人數將呈現逐年下降千人的趨勢，民國 107 年起會產生驟降現象，該年高中職畢業生總人數將銳減近 25,000 人。
14. 大學預估 105 學年將減少至 161,991 人，學年度學生總數將減少為 704,307 人，相對合理的校系規模為 128 校 3,331 學系。
15. 推估 95 年出生者將於 113 學年度入學，大學入學人數將更減少至 122,013 人，學年度學生總數將減少為 530,491 人，相對合理的校系規模為 96 校 2,509 學系。
16. 自民國 82 年起，台灣老年人口比例突破百分之七，業已邁入聯合國所指稱的高齡化社會。
17. 截至民國 96 年 6 月底為止，全台灣共有 22,901,897 人，包含有 2,307,984 位六十五歲以上的高齡者；換言之，老年人口佔總人口數已達 10.08%。

## （二）出生人口重要資訊

臺灣地區近 10 年來人口結構快速的改變，其中尤以少子化現象更加明顯，由內政部歷年統計資料得知，出生人口數（每年的 0 歲人口）從民國 70 年的 375,453 人（生育率為 2.58），逐步降為民國 80 年的 308,569 人、民國 90 年的 246,381 人，至民國 95 年底時，出生人口數降至 192,887 人（生育率為 1.19），二十五年來，出生人口數減少 48.63%，已低於少子化的臨界值 2。

依據經建會預估，至民國 100 年的出生人口數將減為 189,000 人，且相較於均已面臨少子化的法、英、芬蘭、瑞典、蘇格蘭、日本、南韓等國，預估我國在民國 96 年就會成為生育率最低國家（預估生育率僅 1.12）。

## （三）國小人口重要資訊

國小學生自 93 學年度起產生第一波變化，97 學年度之後人數急遽下降。自虎年（93、94 學年度）開始，以及失業率攀升（97 學年度）、SARS（98 學年度）之後，人口就急速下降，即 97 學年度以後，全面性的學生數減少。96 學年度至 101 學年度，學生數累計減少 35.5 萬人，平均每年減少約 5.9 萬人。其中學生數減少最嚴重的縣、市為台北縣，累計共減少 7.9 萬多人，其他縣市中，台北市和桃園縣也減少了不少的學生數，分別為 36,322 人及 37,607 人。

由於減少的學生人數，並不直接對等於減少的班級數，依此延伸發現，雖然學生減少的數量差不多，但超額的教師人數卻不一定相等。因此，各縣、市面對的超額狀況，就算減少的學生數接近，但超額狀況卻不一樣。且「五年精緻國民教育方案」實施後，6 年累計減少的班級仍達到 5,394 班，101 學年度將超額 200 多位教師，許多教師要有離開目前縣市的心理準備。

## （四）國中人口重要資訊

國中狀況和小學趨勢不同，93 學年度學生總數 26.9 萬人，96 學年度學生總數 28.2 萬人，且 97、98 呈現穩定甚至微幅上升狀態。然而少子化衝擊將在 99 學年度顯現，造成各項數據開始下降，到了 101 學年度，國一新生總班級將降至 7,705 班、學生總數只剩 25.7 萬人。

雖然 93 學年度至 101 學年度國中學生數與班級數只有呈現微幅的變化，故 96、97、98 三學年度國中教師仍有缺額，但 99 學年度以後，將呈現許多超額教師的問題。因此國中必須為三年後的人口狀態預作準備。單以整體學生數而言，國中 96、97、98 三學年度人口雖呈現穩定狀態，甚至還呈現學生人數成長的狀態，但三年後即面對國小目前正面臨的問題，而且問題可能比國小更為嚴重。

## （五）中等教育重要資訊

技職體系的高職自民國 83 年以後，學生數便逐年下降，總計十年間減少約 20 萬人，減幅達 38%。但 93 年起，有微幅上升，93 年較諸前一年增加 200 人，而 94 年再增加 5445 人。

五專的部分，從民國 79 年中期到 88 年，均能維持在 11 萬人左右，但 89 年以後，學生數快速減少，至 94 年時，僅剩 51,329 人，減幅高達 51%，若照此趨勢，很可能很快便會有學制消失的窘境。

相對之下，普通進路的普通高中則逐年穩健增加，並自民國 92 年起，超過 30 萬人。綜合高中自 85 年試辦，88 年法制化之後，人數也是逐年上升的趨勢，並於 93 年首次達到 10 萬人的規模。

整體而言，公立學校穩健成長，私立學校則變化較大。公立學校學生自民國 88 年首度超過 40 萬人之後，便持續至今，未有太大變化。私立學校部分，則恰好自 88 年以後，有非常明顯的減少，並於 91、92 兩年，下探 32 萬人之譜。再就學校類型來看，公私立高中均呈成長趨勢。其中，最明顯的是公立高中，學生數超過 26 萬人，約佔 1/3，已經成為後中最重要的進路，而私立高中的成長也很可觀，甚至高於公立高職。

#### (六) 大學與技專校院重要資訊

在民國 80 年代鼓勵新設大學及升格大學的風潮下，全國大學規模從 39 校 1,267 學系，一路擴增至 89 校 2,937 學系；故人口入學率也從 87 學年度的 0.234，升至 94 學年度的 0.686，學生總數快速倍增，人口入學率已達各先進國家教育水準。但隨著出生人口數的減少，大學入學人數將逐年減少，預估 105 學年將減少至 161,991 人，學年度學生總數將減少為 704,307 人，而依我國近年學生與校數、系數比推估，學校不轉型的狀況下 128 校 3,331 學系將是相對合理的校系規模，而推估 95 年出生者將於 113 學年度入學，入學人數將更減少至 122,013 人，學年度學生總數將減少為 530,491 人，96 校 2,509 學系將是到時可能的校系規模。依此人口結構變遷，學校唯有被淘汰，或開啟其他學術產品面向，才有繼續經營的可能。

我國技職校院有相當大幅度的擴充，民國 79 年只有一所技術學院，至 95 學年度已發展至 35 所科技大學和 47 所技術學院，短短 15 年間成長快速。但我國高職畢業生從 83 學年度的 157,580 人，到 94 學年度已下滑至 97,350 人。根據高中職畢業生人數(96-114 學年度)預測，自民國 97 年起至 106 年近十年間，高中職畢業生總人數將呈現逐年下降千人的趨勢，自民國 107 年起開始產生驟降的現象，該年高中職畢業生總人數將銳減近 25,000 人。由於技職校院的供需已趨飽和，我國未來十年內將面臨少子化人口趨勢，供過於求可說是必然的結果。

#### (七) 師資供需重要資訊

因台灣現今人口呈現著少子化的結構，故各級學校教師需求總量也因此減少。教師培育人數從民國 84 年 9,719 人增加到民國 93 年 19,323 人，後因社會批評聲浪，教育部緊急縮減師資培育機構與師資生名額，並計畫於 96 年師資培育人數減少到 9,323 人，同時，對照全國新生兒出生數，從民國 84 年 329,581 人減少到 93 年的 216,419 人，一共減少了 113,162 人。而此一數據則顯示少子

化的社會潮流與師資過度擴張下將呈現嚴重供需失衡情況。

過去師資大量開放培育，已造成大批師資培育生畢業卻無任教教的窘境，台灣省教育會最新調查資料顯示，95學年度國小合格教師培育8,260人，甄試前預估教師缺額941位，實際上今年缺額僅242位。自96學年度起，不但沒有教師缺額，甚至首度出現負成長，明、後年分別有484名、1,759名現職老師可能被資遣。

#### (八) 外籍人口重要資訊

根據內政部統計，從民國76至95年，臺閩地區各縣市新移民總人數為382,304人，國籍分佈情形以大陸與港澳地區為最多(64.92%)，其次為越南籍(19.85%)。至民國95年9月止的149,221人新生兒中，本國籍有131,264人，外國籍有17,957人，外籍比例約佔12%，因此可以看出新移民子女所佔比例越來越高。

同時根據教育部民國95年所發佈的資料顯示，95學年外籍(含大陸地區)配偶子女就讀國中小學生人數計60,258人，占全部國中小學生數之2.17%，其中國中6,924人，占國中學生總人數之0.72%；國小53,334人，占國小學生總人數之2.91%。從民國93學年度起，部分鄉鎮市新移民子女在國小新生比例中已超過10%。

#### (九) 高齡人口重要資訊

人口老化的現象，發生在世界多數已開發或開發中的國家，台灣也是其中之一。截至民國95年，男女的平均餘命分別為74.57歲以及80.81歲。在老年人口比例方面，根據內政部人口統計資料，截至民國96年6月底為止，全台灣共有22,901,897人，其中有2,307,984位六十五歲以上的高齡者；換言之，老年人口佔總人口數的10.08%。就目前內政部建立最久遠的資料來看，民國63年台灣老年人口的比例未達百分之四，只有3.37%；五年後，老年人口比例已經有4.15%；到了民國82年，老年人口比例突破百分之七，邁入聯合國所指稱的高齡化社會。

在出生率下降，死亡率持平的情況下，台灣的老年人口自然持續地向上成長。事實上，台灣的人口變化在二十世紀前半葉先歷經了死亡率的降低，爾後才是出生率的降低。然而，死亡率未持續下降的原因，則是受到1949年前後伴隨著出生率的逐年下降，不僅改變了人口數量，也帶動了年齡結構的變化，老年人口的比例，也在出生率急速下降與死亡率穩定持平的削減之下持續成長，也促使人口結構有了變化。

## 六、因應少子高齡化社會的發展，各層級教育政策及具體因應措施 (目的五)

在人口結構變遷的衝擊之下，未來各層級教育均應訂定明確的政策及措施，才能有效因應少子化趨勢所帶來的影響。本研究小組綜合文獻探討及各方意見，認為教育部未來宜朝八大方向研訂政策，藉以因應少子高齡化社會的挑戰與衝擊。

### (一) 擴充生源的政策

積極訂定有效政策，以協助各級學校擴充生源，例如：鼓勵生育政策、增加外來移民、擴大海外招生、開拓藍海市場、評估陸生來台等政策，均值得教育主管機關重視。

### (二) 調整班級人數的政策

當學校入學人數日益減少時，學生班級人數勢必需要有所調整，降低班級人數是一個可行的方向，值得持續推動。

### (三) 訂定合理規模的政策

在「學生減少、學校增加」的情況下，學校規模宜發展至何種程度方屬合理，宜訂定規模調整的指標與具體措施。

### (四) 建立評鑑及進退場機制的政策

教育部宜全面建立各級學校評鑑制度，及進退場機制，以協助學校提升辦學績效，經營困難或辦學不佳的學校，亦得以轉型或退場。

### (五) 研訂教師專業成長的政策

少子化除了會導致班級人數降低外，也會造成超額教師的問題。教育部宜訂定政策，使超額教師不至造成問題，同時，宜幫助超額教師發展其他專長，以協助教師轉型發展。

### (六) 整體有效運用閒置校舍的政策

少子化的結果必將造成許多閒置的校舍空間，而這些日益增加的閒置校舍，允宜根據新的教育需求或地方需要，整體規劃，有效利用，例如：廢棄校舍作為公辦民營幼稚園、社區學習中心、高齡教育中心、休閒生活體驗場所、或另類學校等，均是可以考慮的方向。



### （七）各級教育縱向銜接及橫向統整的政策

少子化的衝擊造成的影響，下自幼兒教育，上至高等教育，環環相扣，所以必須重視政策的縱向銜接性；另一方面，又涉及到各個不同司處的協調統整，因此必須要能顧及政策的橫向統整性。

### （八）法規增修的政策

前述各項因應少子化政策的落實，有賴於法規的完整性，有些政策必須制訂新法，例如老人教育法、閒置校舍再利用辦法等；有些政策則須修訂現有的法規，例如：各級學校評鑑及進退場辦法、海外招生辦法等相關法規。

## 第三節 建議

本整合型計畫的主要目的，是要瞭解先進國家在面臨少子高齡化衝擊下的教育政策；系統化地探討少子高齡化社會現象衝擊之下，我國各層級教育系統所面臨的問題；研究歸納出主要國家因應少子高齡化社會的教育政策與配套措施；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；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。