

# 第一章 研究背景與目的

## 第一節 研究背景

全球先進國家，受到「少子化」、「高齡化」趨勢衝擊，導致人口結構的改變，其所衍生各層面的問題，已成為各國所要共同面臨的嚴峻考驗。根據 OECD 看法，世代間要能完全交替，每名婦女生育率必須達到 2.1 人以上，但先進國家中，目前只有美國、冰島、紐西蘭達到 2 人，其餘國家多在 1.5 人以下（行政院衛生署國民健康局，2005）。2006 年統計顯示，台灣每名婦女生育率已降至 1.18，觀察這幾年發展趨勢，台灣生育率有如自由落體般下降（行政院主計處，2006）。進一步檢視亞洲國家，日本平均 1.3 人、韓國平均 1.2 人、連實施「一胎化」的大陸都有 1.6 人，只有香港地區 1.0 人比台灣略低（行政院主計處，2006；林海清，2006）。台灣已降為全球生育率最低的地區之一，少子化之趨勢令人擔憂。國內經建會的研究推估，因國人結婚率下降而導致的少子化現象，每隔廿五年，新生兒的人數就會減半（許玉君，2005）。「少子化」反映國家和社會的經濟負擔加重，對台灣各方面的衝擊也將日益加劇，特別是其所衍生學齡人口的下降，將嚴重衝擊教育體系。

受到少子化衝擊，台灣自 1999 年至 2006 年各縣市國民小學裁併校（含分校級分班），已累計達 144 所（教育部 2006a），隨著出生人口遞減，少子化現象，對台灣教育系統所產生的衝擊已日漸加劇。為了了解人口結構改變所將造成的衝擊，以及研擬相關的因應對策，這幾年來政府已辦理多場研討會（行政院經濟建設委員會，2004；花蓮師範學院，2004；教育部，2004；臺北縣政府教育局，2006）。國內亦有多位學者為文進行有關的論述及探究（如范熾文、林清達，2004；梁金盛，2004；陳明印，2004；潘道仁，2004；鍾俊文，2004；洪文政，2005；唐忠義，2005；曹家瑜，2005；郭添財，2005；陳怡婷，2005；陳昭鈴等，2005；徐明珠，2006；張鈿富、葉兆祺，2006）。然而檢視國內已有的少子化有關的文獻，學者對於少子化的衝擊及教育的因應建言，主要內容偏為理論性論述和少子化狀況的統計推估，對於他國有關少子化對國民教育造成衝擊，及他國教育行政當局實際採行的因應措施的探討頗少，且對於國內各縣市/地區之實際教育狀況的探討仍有不足。在台灣的教育體系中，少子化的問題很快的將對國民教育將造成各種可能的衝擊，如學生來源減少、校舍閒置、教師人力超額、教學內容及形態亟需調整等，皆需採取有效的因應措施。因此為進一步瞭解少子化對各縣市衝擊現況，探討各縣市學齡人口減少對國中小學校教育規模、師資及校舍空間之影響並研提具體建議與因應措施，乃為本研究之研究動機之一。

為了因應少子化衝擊，教育部已正式推出為期五年的「精緻國民教育發展方案」，並經由行政院核定通過，以提昇教學品質、穩定教育人力及有效使用教育資源為重要策略目標，並在不增建教室原則下，採全國統一逐年降低班級學生人數。計畫 96 學年小一班級人數，由目前的 35 人全面降為 32 人，之後逐年再降，預計至 99 學年度降為 29 人（徐詠絮，2006）。目前各國國小班級平均人數，我國 30.1 人，較義大利 18 人、德國和美國 22 人、法國 22.3 人、澳洲 22.7 人、日本 28.6 人高，比韓國 34.7 人低。「精緻國民教育發展方案」實施後，預計到 100 學年，如果維持以 29 人編班、國小總計 5 萬 7 千多班狀況下，

屆時台灣平均國小每班人數，可降低到 26.6 人，躋身基礎教育先進國家之列(徐詠絮，2006；劉嘉韻，2006)。且為了顧及城鄉差距，考量偏遠小學辦學困境，針對現有全國 812 所 9 班以下的小校班級人數早已偏低的小校，「精緻國民教育發展方案」規劃讓這些偏遠、離島的小校每校增加一名教師員額，以改善小校人力不足現象；教師員額也可由目前每班 1.5 人提高為 1.67 人，希望同步提升教學品質。「精緻國民教育發展方案」，逐年降低小一班級人數，除了可解決超額教師問題外，每年還可增加 300 名新進教師缺額，對學校教師的新陳代謝，穩定教育人力有幫助(徐詠絮，2006)。而對於「精緻國民教育發展方案」規劃所需經費，行政院主計處已根據上述班級人數調降及教師員額調整後評估，設算補助地方政府相關人事費，未來 5 年預計中央將投入 162.74 億元。

「五年精緻國民教育發展方案」的公告後，有部分教育人士提出質疑，諸如：認為落實提升國民教育之學生學習成效才是關注重點，而非是為化解未來五年國小超額教師面臨資遣窘境。「小班教學」雖可能有利於學生學習，但是若只是基於解決流浪教師問題而進行「小班教學」，似乎就有點本末倒置。其他如增加教育成本，誰來負擔？所估算之經費是否合理，是否能協助此方案順利推動？教育品質是否同步提升？如何健全教師的評鑑制度以提升教育品質？只考量降低班級人數，是否限入數字迷思？等等衍生問題均亟待再探究。此外，裁併校所衍生校舍閒置問題，可能造成資源浪費，亦應探討解決方案。因而有必要再進一步探討降低國中小班級學生人數之可行性並推估需求經費；以及分析各縣市國中小校舍閒置之狀況並研提具體建議與因應措施，此為本研究研究動機之二。

少子化所衍生勞動力短缺問題，藉助移入外來青壯人口的確是世界各國面對勞動力短缺經常做的政策選擇。但是移民卻不是一個純然的經濟資源選擇問題，新移入的人們與台灣社會彼此存在著文化社會適應與政治認同的調整問題。臺灣少子化趨勢中，新移民子女卻逆勢成長。根據統計，94 學年國中小總計有 60,201 名外籍配偶子女就學。其中，國中有 6,924 人、國小 53,277 人；去年入學的 28 萬名小一新生中，新移民子女已高達 17,156 人，每 16 人就有一人是「新臺灣之子」(教育部，2006)。未來新移民子女入學每年至少將增加 15,000 人，預計到 97 學年，外籍配偶子女新生人數，將增加到占全國小學新生的八分之一(教育部，2006)。面對少子化及新移民之人口結構轉變趨勢，有需要探究及提出國民教育之因應措施，此乃是本研究研究動機之三。

## 第二節 研究目的

根據前面析述，本研究主要目的如下：

- 一、分析各縣市學齡人口減少之現況，及各縣市學齡人口減少對國中小學校教育規模、師資及校舍空間之影響並研提具體建議與因應措施。
- 二、探討降低國中小班級學生人數之可行性並推估需求經費；分析各縣市國中小校舍閒置之現況並研提具體建議與因應措施。
- 三、因應少子化及新移民之趨勢與人口結構的轉變，針對國民教育研提具體因應措施。