

第二章 文獻探討

第一節 各國因應少子化之相關政策與措施

為了解其他國家在少子化衝擊下之國民教育因應策略，本研究蒐集英國、新加坡、香港、日本及其他各國之相關文獻資料加以整理，以下就探討所得分述各國所採取之因應策略概況：

一、英國因應少子化之相關政策與措施

根據英國教育與技術部(2006)官方網站的資料顯示，因為出生人數降低及人口流動的關係，造成國小學生註冊人數減少(Department of Education and Skills, 2006a)。英國小學新生人數從1991年的660,800人降到2001的563,700人，而BBC新聞也報導英國2004年的總出生率比往年更低(BBC News, 2006)，顯現少子化現象對英國小學教育體系產生了衝擊。本研究蒐集英國官方所公佈的政策性因應措施，其概況整理如下：

(一) 提出住房屋市場調整方案(Housing Market Renew)：

為了遏止人口流失地區繼續惡化，如Liverpool和Stoke地區各自興建超過10,000間的新住屋，形成新社區以刺激人口的成長。(Department of Education and Skills, 2006a)

(二) 要求校長隨時注意學區學童動態並做好減少開銷等因應措施：

如註冊人數持續減少的學校須透過與他校聯盟，協調或合作的方式去減少開銷，如果學校前景不樂觀，則唯一的選擇不是與別校合併就是廢校，而到底是併校或廢校又與財政計畫、工作人力改造和延伸學校等政策的執行成效有關。(Department of Education and Skills, 2006a)

(三) 執行財政計畫政策：執行的策略分財務、課程和人事三部份。

在財務部份，地方政府提供預算計畫工具與顧問以協助學校做有效率的財務應用、透過學校財務指標網(Schools Financial Benchmarking)與相類似學校比較財務收支、透過財務管理與標準指標評鑑校內的財務運作與用人狀況；課程計畫部份，學校執行混齡編班、教師相互支援以發展課程和實務學習、豐富學生活動、引進資訊與通訊科技(ICT)和其他教學資源、供給特殊教育需求(SEN provision)、校長擔任教學工作、限制專門學科取代整體性課程等課程計畫；人事部分即是與地方政府協商裁員、提早退休、短期人員約聘僱協議等方式，進行人員減縮和組織重整等措施。(Department of Education and Skills, 2006a; 2006c; 2006h)

(四) 推動校內人力改造措施：

在國家人力改造團隊(National Remodeling Team)的輔導與建議下，學校人員進行學習、教學、人際互動行為、行政與實務技巧等方面同僚互動模式的改造；另外各校也可透過國家人力改造團隊的網頁，了解別的學校在改造上足可借鏡的部分。而這一系列人力改造的目標主要在為老師提供更多的時間、爭取額外的協助和改變教學領導方式(Department of Education and Skills, 2006d)。

(五) 推動合併校、廢校及校舍利用措施：

地方政府視學校招生狀況，推動合併校及廢校方案。對於閒置校地校舍問題、鼓勵校際間更緊密的合作利用 (Department of Education and Skills, 2006e)、廢校之校園則提供社區妥善使用 (Department of Education and Skills, 2006f)。

(六) 執行延伸學校的方案：

將學校的教育服務，擴及學生父母、家庭、社區、乃至地方需求，提供一系列延伸性的服務 (extended services) 與設施 (facilities)。學校不只上課時間、上課前、放學後、週末甚至假期都要對學生、家庭及社區開放。而學校所提供的服務包括孩童照顧、社區成員的學習與娛樂活動。此外，得透過與其他組織的合作，提供健康與社會照顧服務。另外延伸學校的延伸性服務還包括學校與其他學校、地方政府、其他機關、義工和私人單位等合作，提出全年性、從早上 8 點到下午 6 點的孩童照顧，親職與家庭教育 (Department of Education and Skills, 2006g)，而這些措施對學童的有課業學習、體育、音樂等社團活動，小孩及青少年的心理健康服務；對社區的有成人教育、居家學習與資訊和溝通科技的學習。(Department of Education and Skills, 2006g)

綜合而言，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、和延伸學校等各種策略，藉以提昇學校資源的有效利用。此外，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；透過與多單位的合作 (multi-agency working)，共創社區的利多，進而吸引人口內移和提高出生率，以解決少子化衝擊對小學造成的問題。

二、新加坡因應少子化之相關政策與措施

新加坡的自然出生率不斷下滑，雖然新加坡政府因應少子化趨勢，積極推動「浪漫新加坡」(Romancing Singapore) 方案，希望藉由補助生育及教育上的優惠措施，來提昇出生率。但經由實証的研究，這一系列的措施，並未能提昇新加坡居民多生育的意願 (Leong, Pauline, Sriramesh, Krishnamurthy, 2006)。觀察統計資料，新加坡 0-4 歲人口數自 1995 年以來已呈現下滑趨勢 (如表 1)。對照總人口數不斷上升的趨勢，顯現新加坡運用了成功的人口政策，來減輕少子化衝擊。整體而言，新增加的人口主要就是靠移民，其中相當大量是來自中國大陸 (曾淵滄, 2006)。在新加坡移民政策中值得關注的「教育移民」的策略，每年成功吸引數萬名國際學生，甚至提供表現優秀學生居留權，以下詳加說明之：

表 2-1-1 新加坡人口統計表

年度	1990	1995	2000	2005	2006
0-4 歲人口數	224,000	248,100	225,700	201,500	196,500
永久居民總數	2,735,900	3,013,500	3,273,400	3,543,900	3,608,500
外來人口	311,200	511,000	754,500	797,900	875,400
人口總數	3,047,100	3,524,500	4,027,900	4,341,800	4,483,900

資料來源：摘錄自新加坡人口統計，新加坡統計局 (2006)。

新加坡教育體系因應少子化趨勢策略最顯著者主要在於其「教育移民」的策略。2004 年新加坡的國際學生人數達到了 66,000 人，2005 年則提升到 70,000 人左右 (新加坡教育網頁, 2006)。為了改善新加坡教育體質，營造優質教育環境，自 1991 年開始新加坡教育部便進行一連串措施：1991 年發表「改進小學教育報告書」

(Improving Primary School Education Report)(Ministry of Education, 1991); 1993年新加坡教育法修訂版本中提出八大教育的目標(秦夢群, 2001); 1998年公佈「理想的教育成果」(desired outcomes of education)教育綱領, 作為引導未來教育的發展方向(Ministry of Education, 1998)。

本身是新加坡人的香港城大工商管理碩士課程主任曾淵倉表示, 新加坡生育率低, 早在10多年前已透過獎學金及簽證兩個制度引入內地的學生。考試成績及課外表現出色的學生, 除可以申請新加坡政府的獎學金, 並給予公民權, 可舉家移民到當地生活。未符合獎學金資格的學生, 則可自費偕母親到新加坡就讀(台灣智庫, 2004; 黃綺湘、何穎珊、曾錦雯, 2006)。而目前主導新加坡「教育移民」政策者為「新加坡教育」機構。「新加坡教育」, 成立於2003年, 它是由新加坡多個政府機構通力合作(包含: 新加坡旅遊局, 標準、生產力與創新局, 新加坡國際企業發展局和新加坡教育部), 共同建立的機構。其目標設定在建設新加坡為亞洲的教育之都, 推廣其良好教育體制, 為國際學生提供有關於新加坡教育正確與可靠資訊, 並結合教育展覽、講座, 打響新加坡的教育品牌(新加坡教育網頁, 2006)。2003年所成立策略旅遊單位「新加坡旅遊局教育服務署」, 則作為推廣新加坡教育的國家機構, 該機構肩負一系列推廣任務, 包括: 組織參加國際教育展、提供教育方面的建議及諮詢服務、培訓專職教育顧問、以及廣告及宣傳活動。

綜合而言, 新加坡政府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(新加坡教育網頁, 2006)。整理新加坡所推動的吸引留生方案如下:

(一) 教育榮譽夥伴計劃

新加坡教育推廣部門今年起正式實行教育榮譽夥伴計劃。凡是新加坡的「教育夥伴」(留學仲介業者)都有新加坡政府機構給予的認證標誌, 學生、家長可以放心選擇。據了解, 為了保證「教育夥伴」的服務品質, 新加坡規定, 作為合作夥伴介紹新加坡學校時, 留學仲介必需如實地介紹宣傳新加坡的教育和培訓課程, 向學生提供準確無誤的資訊, 維護新加坡教育的聲譽和品質標準。

(二) 教育寄宿計劃

由新加坡房地產管理委員協會推出的教育寄宿計劃, 可以讓留學生以低廉的價格住進新加坡的私人寓所, 同時得到當地家庭的照顧。協會將為接待家庭訂下嚴格的住宿標準, 並安排專人定期家訪。教育寄宿計劃為18歲以下的學生制定, 除了向學生提供全面的寄宿服務外, 還每戶為學生指定一位監護人。他們不但會精心照顧學生的生活, 還會為學生提供一間配備了完整家具的臥室、無限制寬帶上網設備、三餐、洗衣、熨燙以及所有的生活必需品。此外, 監護人也可以作為學生的本地擔保人。

(三) 母子陪讀計劃

除正常的技術移民外, 新加坡開始大力實施「母子陪讀」(陪讀簽證)的留學政策。「母子陪讀」是新加坡政府「網羅人才、從小做起」的政策體現, 即從小培養適應新加坡發展的雙語人才, 同時允許陪讀母親工作, 母親的收入可以滿足孩子就學及母子生活所需。新加坡公立和私立的中小學校都可招收外國學生, 並且允許17周歲以下學生的母親在新加坡陪讀。按照有關規定, 持有陪讀簽證的家長第一年不允許打工。第一年後, 如果孩子的學習成績非常優秀, 陪讀的家長才能夠在新

加坡找工作。

(四) 海外學生經濟資助計劃

針對海外學生，新加坡有完整的經濟資助計劃，包括學費貸款、助學金、獎學金等。學費貸款計劃由新加坡教育部管理，面向新加坡各大學和理工學院的學生，最高申請額度為學費的 80%。留學生也可以申請該資助，該貸款在就學期間免除利息。此外，留學生可以申請助學金以支付學費和其他費用。助學金能否獲得批准完全取決於學生的經濟狀況，其最高資助額通常為每學年 1500 新元。

綜合而言，新加坡以「教育移民」的策略，如提供優秀留學生公民權、教育榮譽夥伴計劃、教育寄宿計劃、母子陪讀計劃、海外學生經濟資助計劃等方案，吸引了為數眾多的海外學子進入新加坡求學，並有效減緩其少子化對教育體系之衝擊。

三、香港因應少子化之相關政策與措施

針對少子化對小學造成的衝擊，香港教統局採取了多向度的因應措施，以下分別就「鼓勵新來港兒童的教育支援服務策略」、「師資過剩衝擊的『全面支援教師新措施』因應策略」、「學生成班人數不足的併班裁校因應策略」、「閒置空間衝擊的因應策略」、「精緻化教學輔導的因應策略」析述之：

(一) 鼓勵新來港兒童的教育支援服務策略

因應出生率逐年下降，為了吸引更多的優秀人才提升香港的競爭能力，港府推出優秀人才入境計劃，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（廖德琦，2006）。教育統籌局由 1997 年九月開始，為招收內地（大陸地區）新來港兒童的學校提供校本支援計劃津貼。自 2000 年四月起，將該津貼擴展至包括非華語兒童及回流兒童。為有招收新來港兒童的學校提供更多支援，同時讓學校能夠因應這些兒童的需要而靈活安排支援服務（教統局，2006b）。以下針對該政策支援各項有關措施說明如下：

1. 助學津貼及其支援項目

以教統局（2006b）所公佈的行政措施而言，招收新來港兒童的公營學校可向教育統籌局申領有關津貼，該津貼每學年均會作出調整。以 2006 年九月公佈數值，每名小學生的津貼額為港幣 2,633 元，中學生則為港幣 3,906 元。為使學校能夠適時提供支援服務，以幫助這些新入學兒童，教統局會於每一學年發放預支津貼予提交申請的學校。此外，學校須另行設立一個「校本支援計劃津貼帳」，作為有關該津貼的收支紀錄。

學校可靈活運用這些津貼，彈性地為新來港兒童提供校本支援服務。其服務包括：為新入學的新來港兒童開設補習班（包括中／英文科及其他有需要的學科）、設計校本課程、購買教具和輔導教材、以及籌辦迎新活動、輔導活動及課外活動等（教統局，2006b）。

2. 課程安排

為協助新來港兒童適應香港學制，教統局（2006b）規劃所謂「適應課程」，此課程又劃分為「新來港兒童適應課程」及全日制「啟動課程」兩類型：

(1) 新來港兒童適應課程

鑑於新來港兒童在融入當地教育制度初期，一般會遇到適應及學習上的困

難，教統局先後在 1995 年四月及 2000 年十月開始，開辦適應課程，其目標在幫助新來港兒童適應香港環境及教育制度。課程由教育統籌局資助非政府機構開辦，課程每班為期六十小時，供年齡介乎六歲至十五歲，新來港、非華語、以及回流兒童可報名就讀，費用全免。

招生人數每班人數十至十五人，舉辦機構可因應兒童的需要，將課程安排於週日、週末的早、午、或晚上舉行。課程內容包括：個人成長、社區適應及基本學習技巧。在設計這個六十小時課程內容時，非政府機構因應兒童的背景及需要等因素，彈性調整以下各項單元所佔比重：(A) 社區認識／了解本地文化／了解兩地文化差異、(B) 了解本地教育制度、(C) 學習繁體字／廣東話及基本中文／基本英語及課室用英語、(D) 掌握學習技巧、(E) 學習與人相處和溝通之道／學習如何接納別人及與人相處之道、(F) 學習處理情緒的技巧、(G) 自我形象／自信心的提升、(H) 日常生活教育。

(2) 全日制「啟動課程」

全日制「啟動課程」是為新來港兒童提供的另一種支援服務。這些兒童可選擇先行修讀這個綜合課程，然後才入讀合適的學校。教育統籌局在 2000 年三月，以試驗計劃形式提供這項服務，並已於 2000 年九月，正式落實推行此一課程。自 2002 年一月起，有關服務已擴展至包括新來港內地兒童，非華語兒童及回流兒童。全日制「啟動課程」目標為：提高兒童的英語及中文水平、幫助他們適應香港社會和個人發展、為他們提供實際的本地課堂學習經驗。此一課程辦理方式如下：(A) 剛抵港的兒童，可選擇在入讀常規學校之前，先行修讀這個全日制「啟動課程」、(B) 課程在每年的九月和三月開班，每班為期約六個月、(C) 課程是在校舍內舉辦，每班人數約為 20 人、(D) 教育統籌局以整筆撥款方式（以每班二十人的基礎計算），資助學校開辦課程。學校可以靈活運用撥款，為參加課程的兒童設計課程和支援服務。

課程內容包括學術性和非學術性的部份，因為二者對幫助兒童融入本地的教育制度及社會環境，皆至為重要。為了配合參加課程兒童的不同需要，學校可以靈活地組合下列學習單元而施教：(A) 英語、(B) 中文、(C) 學習技巧、(D) 個人發展、(E) 社會適應、(F) 體育、以及 (G) 藝術等。

綜合而言，教統局此一政策可追溯至 1997 年香港回歸大陸前後，然從香港小學概況統計資料觀之（表 5），每年補助數千名新來港學童，協助其入學前（全日制啟動課程）及入學初期（新來港兒童適應課程）之學習適應，此項措施成為吸引外來工作人口願意攜帶其子女赴港定居的誘因，同時對於減緩少子化衝擊亦有助益。

(二) 師資過剩衝擊的「全面支援教師新措施」因應策略

香港教統局 (2006c) 表示過去數年，由於學生人口下跌，對小學教師員額的需求亦相應減少，裁併校趨勢及所衍生教師面臨裁員及工作負荷增加等壓力，造成教師人心惶惶。教統局 (2006c) 為改善學校人手編制，減輕教師的工作量，公布全面支援教師新措施，希望能讓教師安心和專心於教學工作。

教統局局長李國章與多個教育團體的代表會面交換意見後，訂出全面的長期支援措施，每年經常開支達 17.6 億元，提供 2800 個常額教席（其中 1400 個為新增職位），具體作為包括：

1. 全面在小學推行專科專教，並落實 1 比 1.5 的班級／常額教師比例〔涉及 1120

- 個常額教席，當中 660 為新增職位]；
2. 把小學課程統籌主任轉為常額編制 [涉及常額教席約 620 個] ；
 3. 改善小學輔導人手比例，由 24 班一人改善至 18 班一人；
 4. 為加強照顧第三組別和成績最弱的 10% 學生，於有關班級分階段提供額外教師 [提供 1050 個常額教席，當中 730 個為新增職位] ；
 5. 把中小學的基本「學校發展津貼」轉為經常撥款；
 6. 簡化 2007 年會考中英文科校本評核內容，並在四月中決定具體執行方法；
 7. 檢討全港性系統評估的安排；
 8. 改善校外評核的行政安排，避免不必要的工作；
 9. 提供「優質教育基金」，全年接受申請。
- 上述項目之配套措施，以及教統局預計編列之預算彙整如表 2。

表 2-1-2 香港教統局增加人手方面的新措施

措施項目	教席數目	經常性開支
將為小學中文、英文和數學科的專科專教而設的教席，納入常額編制。	增加 1120 個常額教職，其中 660 個是新增教席。	3.6 億 (港幣)
為 12 班或以下的小學落實全日制小學每班 1.5 名教師比例。		
2007/08 學年起，將小學課程統籌主任職位，納入常額編制。	620 個	3.3 億 (港幣)
小學生輔導服務，由每 24 班一位輔導人員，改善至每 18 班一位。		2.2 億 (港幣)
由九月新學年開始，對於成績最弱的一成學生，班級與教師比例將由 1:1.3 提升至 1:2。至於第三組別學生，比例則改至 1:1.6。	教席由 730 個增至 1050 個	4 億 (港幣)
為中小學提供為期三年的額外「學校發展津貼」，直至 2007/08 學年為止。另外，會將原有基本金額的「學校發展津貼」，即每年約為 4.5 億元，即時轉為經常性撥款。	繼續開設超過 1000 個教學及 4000 個非教學職位	4.5 億 (港幣)

資料來源：本研究彙整

教統局長認為，把多項支援措施常規化，可以進一步穩定教師的工作環境；而為學校提供額外教師，學校就可以按學生的能力，安排分組學習，更可改善師生比例落實小班教學；此外，改善輔導人手比例，可以支援教師和輔導人員處理學生在學習和行為上的差異，讓不同能力的學生都得到適切的照顧。這些相關的配套措施，成功化解了超額教師的問題。此外，香港教育專業人員協會（2006）也提出具體的做法：優先在 Band 3 學校推行小班教學，這樣可保留富經驗的教師，毋須因自願退休計劃而流失。

根據香港經濟日報 2005 年 10 月報導，當年度 700 名超額教師，經香港教育統籌局分派，最後僅 10 多人未獲聘。香港教育統籌局局長李國章表示經過教統局的不斷努力，超額教師的問題基本上已圓滿解決，這個情況獲得多個教師公會的認同（香港政府新聞網，2006）。

我國近年來超額教師的問題日趨嚴重，因不排除「解聘」的可能性，致使身受

衝擊的教師人心惶惶。據台灣省教育會總幹事王玲惠指出，明年國小教師甄選缺額預估為「負四百八十四人」，如果拿不出辦法，恐將有四百八十四名現職老師瀕臨超額問題，後年的國小教師缺額更高達「負一千七百五十九人」（自由電子報，2006年8月1日）。儘管有決策者表示，除非是不適任教師，否則不會有任何一名現職教師因為超額而被解聘。然而，師資供過於求是不爭的事實，「超額」的夢魘，將可能造成老師工作不穩定感，影響其安心教學。因而政府的採行因應政策，刻不容緩。香港妥善解決超額教師問題的經驗，值得借鏡。唯目前呈現之資料，係來自香港教統局官方網站及電子媒體的報導，具體實施策略與細節部份，尚需進一步探究，以供政府決策與學校因應之參考。

（三）學生成班人數不足的併班裁校因應策略

香港因應少子化衝擊採行的「統整成本高及使用率低的小學」政策，引起極大的反彈。教育統籌局為因應少子化現象，要求收學生不足的學校停辦小一，這項政策，讓香港教育專業人員協會與一批因而遭「殺校」的師生及家長，於2005年3月19日走上街頭（香港大紀元電子報，2004年3月17日）。關於「統整成本高及使用率低的小學」政策所引發「縮班殺校」之爭議，主政的教統局與基層學校家長學生、教協會的看法不一（香港教育專業人員協會，2003、2004），使該政策的正當性因而倍受質疑。

教協會舉行記者會，批評教統局未因應人口下降而推行小班教學，卻打擊教師士氣；一方面「殺校」，另一方面又在入學人口下降的地區興建新學校，造成惡性競爭。戚本盛（2006）指出，香港政府要殺校時，學生人數下降的趨勢並未明顯，只有政府掌握形勢，並以「結束高成本學校」為掩飾，推出小學的殺校政策。梁家豪（2006）指出殺校政策使人反感的主因在於，一班卅多四十人的情境下要照顧差異是強人所難，加上種種進度、評核的要求，很自然的，照顧差異只能束之高閣。可是，學校外評、素質保證視導，都以此為重點，專業理想又不能放棄，教師只能成為磨心，無力感大增，這是壓力增大的主要原因之一。

教統局局長李國章在回應少子化下被殺學校之反彈時指出，學校被殺，主要是基於家長選擇（中國日報，2006年3月4日）。這種說法，或許並非基層家長的心聲：以東莞同鄉會學校為例，該校因收生不足23人而遭停辦資助小一，教統局稍早亦已拒絕他們開辦私立小一的申請。身為「顧客」的家長和學生，齊在學校集會，並寫心意卡送給行政長官曾蔭權，希望曾蔭權讓他們繼續辦小一。

其次，李局長還指出，目前有很多途徑讓收生不足的學校繼續辦學，亦希望學校要反思辦學效果是否理想（大紀元電子報，2005年7月11日）。然而，有被殺學校的校長表示，學校被殺與教學素質無關。例如位於沙田區的五邑工商總會馮平山夫人李穎璋學校，創校15年，在區內屬中等成績學校，但因一向低調，已經連續兩年只能開辦一班小一，現在即將面對停辦命運。該校鄧耀南校長深感無奈的指出：「我認為最重要是教好學生，宣傳學校並非教育工作者的專業，若最終令學校做得不好，我只可以說：『我對得住教育良心！』」（中國日報，2006年11月30日）。

上述案例，足見教統局與學校校長、家長的看法，有明顯的落差。無論「縮班殺校」政策是教統局利益成本考量的手段還是少子化之時勢所趨，因為溝通不足，看法不一，形成中央與基層的衝突與對立。針對此，憲法學學者宋小莊博士（2005）認為：

1. 教統局政策幫倒忙——由於政府錯估了香港特區居民的出生率和新移民人數的

增長，拚命建設校舍，不斷招攬辦學團體參與辦學，結果出現了有些學校招生不足的現象。

2. 不符法治社會要求——將小一班級人數從不少於16人調整到23人。這樣做並沒有法律依據，不符合法治社會的要求。

3. 一紙通告，鹵莽得很——對小一招生不足的學校採取強制「殺校」措施，是比規定小一招生人數更為重大的事件。教統局單憑一紙通告，就決定要殺校，實在是鹵莽得很。

無論如何，香港「縮班殺校」引起的爭議，對台灣「學校裁併」政策，深具省思意義。全台有500多所國中小學的學生人數少於100人，每年人事費要50多億元。監察院基於成本考量，也建議教育部裁併部分迷你中小學以搏節開支。在考量成本效益，與保障教育品質二者之間，如何找尋有利學生的出路？香港政府與教師理念上的落差，讓香港教師，二度走上街頭，香港政府的經驗有其可供研思之處。

(四) 閒置空間衝擊的因應策略

香港「殺校」後閒置校舍問題，九龍城區議會（2005）提出經改善的校舍亦可改作其他用途，例如供其他需重建、重置的學校短期使用，亦可以供地區團契使用。以香港地狹人稠的特性，閒置校舍所新增的空間，或可改為住宅區甚至商業用途，其實際的閒置空間運用方式，尚賴進一步的研究釐清。

(五) 精緻化教學輔導的因應策略

香港政府為了因應少子化的問題，乃有系統地推展學校的教學輔導工作。教統局制訂精緻化的「學生教學輔導服務」，責成學校因應學生的需要、學習表現和教學活動性質，安排以下不同模式的輔導教學（教統局，2006f）：

1. 個別輔導：為未能適應學校環境的初入學學生，或是那些過度活躍及有情緒、行為問題的學生，提供基本學前技能訓練，引發他們的學習動機，並培養良好的學習習慣；

2. 一對二輔導：重點訓練學生聽從指示的能力，當教師教導其中一位學生時，亦同時訓練另一位學生自行學習或繼續活動，以培養單獨學習和活動的能力及習慣；

3. 小組輔導：按學生的認知能力和學習需要分組，並設計合適的學習內容，安排校內外學習活動以加強學習的互動和趣味性；

4. 入班支援：與學生原屬班別的教師進行協同教學，協助學生適應課堂上課的模式，鼓勵他們融入課堂與全班同學一起學習；

5. 跟進輔導：能主動參與原班學習的學生，應盡量讓留在原班上課，教師可安排他們參與輔導教學計劃下的校內和校外活動，以加強他們所學到的溝通、社交和群處技能。

學校應在擬訂計劃書時納入適當的學生學生輔導服務表現指標，透過學校每年檢討全方位學生教學輔導服務，以評估推行學生教學輔導服務的成效，以及運用學生教學輔導服務資源的狀況，評估全方位學生教學輔導服務計劃書中所陳述目標的達成程度。

統合以上有關「鼓勵新來港兒童」、「超額師資」、「併班裁校」、「閒置空間」、「學校教學輔導」等香港因應少子化衝擊的經驗，可以看到其在增加外來學童、安

置超額教師、促進精緻化教學輔導的方案、閒置空間利用等方面，具有其積極和正面效用，而在「縮班裁校」方面，則引發了爭議和反彈。香港因應少子化之策略及其實施細節的狀況，對我國甚具有參考價值。

四、日本因應少子化之相關政策與措施

日本六十五歲以上高齡者占總人口的 21%，居全球之冠，未滿十五歲人口跌至 13.6%，成為全球高齡化和少子化的國家（大紀元電子報，2006 年 8 月 12 日）。少子化化，衍生家庭對孩子的教育及地區教育上的問題，日本政府基於教育的目的是培養有志向的國民，建設品德高尚的國家與社會，希望透過教育改革振興教育，培養孩子珍視家庭和自己生活的地區，珍視國家和人的生命，成為有紀律、有豐富人性和創造性的人（安倍內閣總理大臣第 165 屆國會施政演說，2006）。其中，日本邁向 21 世紀教育改革之「彩虹計畫」提出七項重要策略(The rainbow plan-the seven priority strategies) (MEXT, 2006a)：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，提升基礎教育成效。

此外，日本文部科學省為提供高教育品質，要求各學校進行切磋琢磨，針對小學與中等學校，主要的教育政策如下 (MEXT, 2006b)：

(一) 實施新的學習課程

目標在提升學習能力，並確保必要授課時間的同時，推進基礎學力強化項目，諸如閱讀、寫作、算術等，學習個人的思考與行動，發展問題解決的技能等。另外，綜合學習時間，為課程之新創舉。

(二) 提昇學生輔導與道德教育：

文部科學省依據下列觀點，綜合性地促進一系列的措施：(1) 可理解的課程內容，有趣的學校環境，注重學生心靈教育的提昇；(2) 改善教師的能力與品質；(3) 提昇教育輔導系統與學校、家庭及當地社區的合作等。透過這些措施，確保孩子穩定地獲得道德規範，及判斷是非的能力，在實踐中提昇品德教育。

(三) 提昇教職員的水準

在提昇教職員的水準所提出系列的措施為：(1) 維持與改善義務教育的水準，提供平等的教育機會；(2) 持續改善班級組成人數的標準、教職員的編制；(3) 支持學校特別措施，以提昇學生基本能力，如：小團體教學。

(四) 改善教師品質

在改善教師品質所提出系列的措施為：(1) 持續改善師資培育的大學課程；(2) 支持地方政府對生手教師與經驗教師的訓練課程；(3) 自社區引進部份時間的教學者。

(五) 教育資訊科技

在提升教育資訊科技所提出系列的措施為：(1) 提昇資訊教育，在新學習課程中將資訊科技納入義務教育；(2) 透過「千禧年計畫」(the Millennium Project)，持續建置電腦、網絡連線及校園內部網路及進行教師訓練，希望在 2005 年可達到班班都能使用電腦與網際網路。

(六) 教科書監控

在提升教科書監控所提出系列的措施為：(1)教科書使用需通過文部科學省核准。核准的程序，先由私部門負責書籍的編審，再經教科書核准委員會審查，評估其是否適合使用；(2)每一個學校的教育委員會有權決定使用的教科書，且免費提供學生使用。

(七) 建立與促進公立學校設施

在建立與促進公立學校設施所提出系列的措施為：(1)學校設施是學生學習與停留最多時間的場所，必須符合某些國家的標準；(2)補助經費改善學校設備，並在公立學校新建校舍與體育館、修繕舊有建築等。

從平成 16 年度開始，日本總額裁量制的實施，在義務教育經費國庫負擔總額的範圍內，關於薪資金額和教職員配置大幅度擴大由地方自主裁量權(MEXT, 2006c)，內容要點如下：

1. 彈性的班級編制和配置：具體措施如(1)小學低年級以 30 人編班之實施；(2)「分類熟習課」和「茶教學課」的落實。
2. 學習學科等落實：具體措施如(1)活用外部人材的學習(外語、學習鄉土等等)；(2)選擇學科和選擇課的開設；(3)小團體多元性的指導方法。
3. 落實按照能力、實際表現之教職員薪資系統：都道府縣的自由度提升，強化主體性工資設定的可能，具體措施如(1)依能力活用特別加薪，落實以實際表現反映於待遇的制度；(2)依能力給予勤奮津貼，落實以實際表現反映於津貼的制度。

綜合而言，少子化衝擊下的日本，其文部科學省為提高教育品質、促進辦學成效，提出彩虹計畫以及各項具體措施，特別是總額裁量制措施的具體成效，有助於提昇小學教學品質，和因應少子化下教師員額過剩的問題。

五、其他國家少因應少子化之相關政策與措施

除了前述英國、日本、新加坡等國有因應少子化的策略，獲得文獻顯示荷蘭針對少子化問題，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(謝發達，2004)。

南韓的少子化因應策略放在配合 2010 年到來，設定五年計劃藍圖，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數到 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(state-run nurseries)登記註冊；為促進效率，政府在小孩 18 歲以前每月會支助韓元 100,000；為鼓勵職業婦女多生小孩，政府將增設足夠的育幼院(nurseries)來照顧 30%的婚生小孩(eligible children)(Yonhap News, 2006)。

除外，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，其中教育政策，是各省非常重視的項目之一。統觀而言，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. 推動「燈塔計劃」：幫助一些需要額外支援和照顧的學生繼續學業；3. 提升教師教學能力：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：如 British Columbia 政府為教育委員會提供 4 億 7 千萬美金的資金支助 (Milan, 2000; Beaujot, 2004; The Daily, 2004)。

綜合以上文獻得知，除了香港之外，英國、日本、新加坡、加拿大、南韓、荷等國在面臨少子化衝擊下，皆已研擬少子化衝擊小學有關的因應對策。其有關的策略如住屋、鼓勵外來學童、婦幼福利、教育補助、提昇學習品質、教育人員專業發展、延伸學校服務、跨校際資源合作運用等各種因應策略，皆有其啟示和可供參考之處。

第二節 教育部因應少子化在國民教育之相關政策與措施

在了解英國、新加坡、香港、日本及其他國家因應少子化衝擊有關的對策後，以下再由我國政府部門之作為，探討台灣在少子化衝擊下國民教育相關的因應策略與作為。

由於台灣近年來社會變遷快速，民眾對家庭觀念產生重大轉變，離婚率提高，養育子女的成本高昂，養兒防老的觀念漸顯式微，“不婚、不生、不立”成了“台灣新三不曲”，導致造成生育率逐年下降的結果。根據經建會的研究推估，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）。另外，根據教育部統計的資料顯示（教育部，2006a），為了因應民國 70 年代到 80 年代大量的出生人口數，國內各級學校快速擴充，但隨著學齡人口的減少，未來將出現教育市場供需失衡的現象。

一、系列性的國民教育發展方案

教育部長期以來都非常關注少子化的現象，也非常重視這樣的發展，為維護國民教育階段的教育品質，因此，在各個階段推動系列的國民教育發展方案，以下分別說明之（教育部精緻國民教育發展方案，2006）。

教育部於 1970 年起，即推動多期的「發展與改進國民教育計畫」，提供大量的經費，充實國中、小各項硬體與教學設施；在 1996 年起，由於在地意識的轉變，開始重視文化不利地區的教育環境，推動「教育優先區計畫」，以改善文化不利地區教育條件；1998 年至 2007 年陸續推動「降低國民中小學班級學生人數計畫」，補助地方政府降低班級學生人數所需的硬體建築和人事經費，提高國民教育階段的服務水準與品質；2003 年起推動「關懷弱勢弭平落差計畫」，投入大量的關注，弭平城鄉差距的落差；並於 2004 年推動「退休菁英風華再現計畫」，以退休的教師為主體，提供不利地區以及弱勢的學生教育扶助；2005 年推動「大專生輔導國中生課業試辦計畫」，不但提供優秀而弱勢的大專青年工作機會，也讓需要輔導的國中生得到課業的扶助；而 2006 年則整合前述三項計畫成為「攜手計畫—課後扶助」，結合學校教師、退休教師、大學生，提供經濟與文化弱勢且學習成就低落的學生，在課業相關方面的補救教育。

另外，在 2004 年起，推動「弱勢跨國家庭子女教育處境與改進策略」，以不同的思維，積極對待外籍配偶子女，並提供學習與輔導協助；2006 年推動「國民中小學老舊校舍整建計畫」，則計畫以三年的時間，全面改建目前全國老舊校舍。

以上一系列性的方案，顯現教育部長期以來對國民教育階段的關注，為提高國