

第三章 少子女化國家的後期中等教育改革

本章將依序分析日本、新加坡、香港三國之文獻，重點在於：以國中與高中階段為資料蒐集的範圍，分析重要的統計數據、瞭解既有的因應措施，並試圖歸納出重要的改革措施或重點。

第一節 日本的少子女化趨勢與對策

一、基本統計資料

少子女化社會對策會議（2006）提及，去年 2005 年，日本從 1899 年開始統計人口動態以來，首次出現出生數少於死亡數，總人口的減少，其轉變為人口減少社會的到來。出生數 106 萬人，合計特殊出生率為 1.25，創過去最低的紀錄。

少子女化若持續發展，人口減少會加快速度進行，21 世紀半的總人口將會擠進 1 億人，2100 年的總人口預測可能只有現在的一半人數。其影響帶來人口高齡化的進行，不久後將有 3 人中有 1 人是 65 歲以上之極端「少子高齡社會」（少子女化社會對策會議，2006）。

（一）日本出生數與特殊出生率之統計

1970 年代前半段，一年間兒童出生人數，大約 200 萬人，最近則減少至 110 萬人。出生率（合計特殊出生率），開始下降前，從 1971 年的 2.16 開始，直到 2004 年降至四成的 1.29。這數值比長期維持人口水準（人口置換水準）的 2.07 還要低，人口減少、接連促進人口高齡化（如圖 3-1）。1940 年代後期的第一次嬰兒潮時期，出生率 4.32；1970 年代前期的第二次嬰兒潮時期，出生率 2.14。

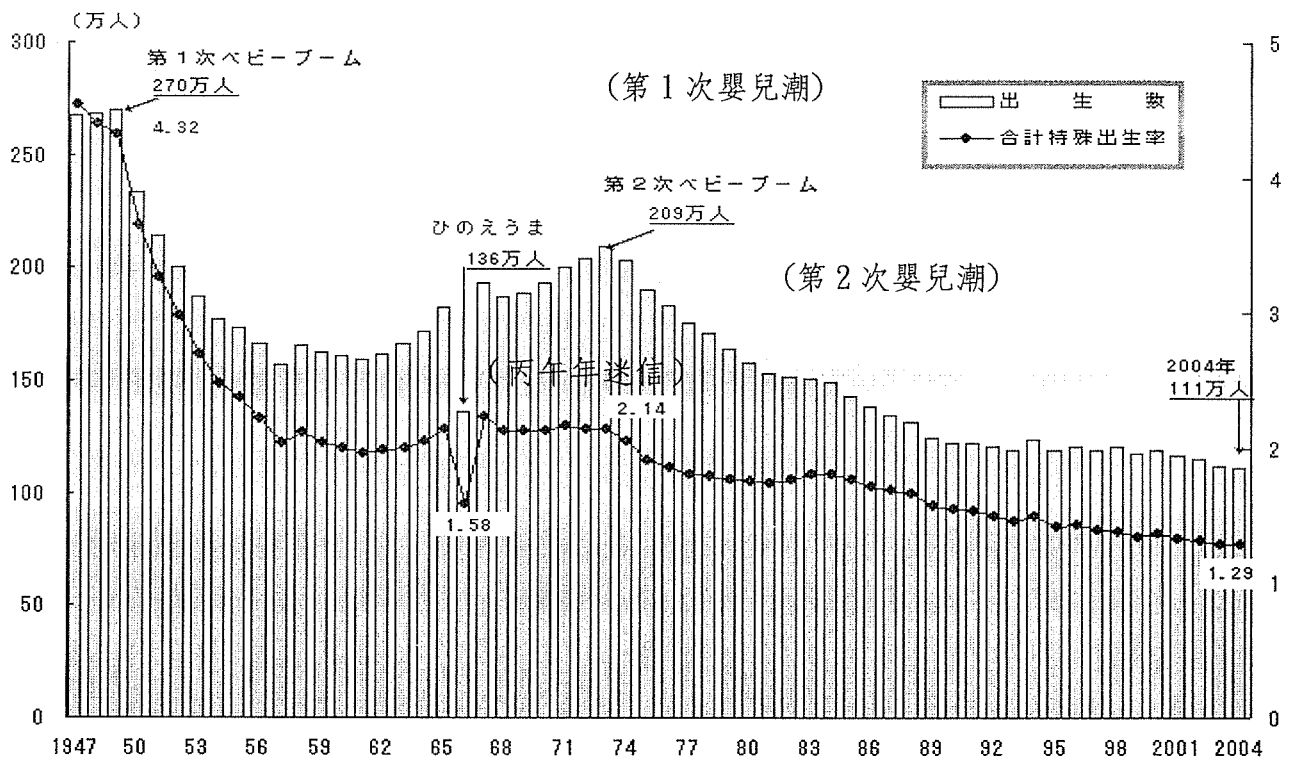
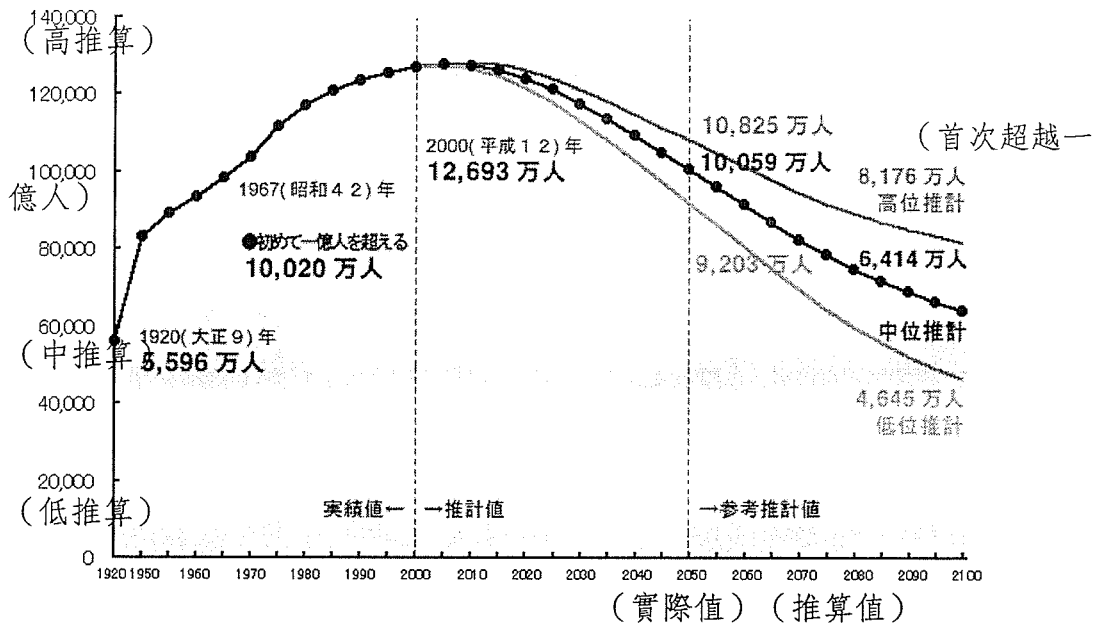


圖 3-1：出生數與合計特殊出生率的變遷

資料來源：「人口動態統計」厚生勞動省大臣官房統計情報部

(二) 日本總人口之預測

日本總人口，在 2000 年（平成 12 年）時大約 1 億 2693 萬人。之後在 2006 年會達到高峰點，其人口數為 1 億 2774 萬人，接著預測會有減少的轉變，2050 年大約有 1 億人，2100 年預計會減少到大約 6400 萬人（如圖 3-2）。



(參考推算值)

圖 3-2：日本總人口之預測

資料來源：「日本的將來推算人口（平成 14 年 1 月推算）」國立社會保障・人口問題研究所

(三) 日本學生數統計

由於少子女化的進展，兒童學生數從幼稚園到高等學校，全部的學校階段皆全國性地減少。國小學校的兒童數是 17 年連續減少過去最低，中學校的學生數是 12 年連續減少過去最低，而高等學校的學生數也是 9 年來連續降低（如圖 3-3）。

圖 1 兒童生徒数の推移 (全国)

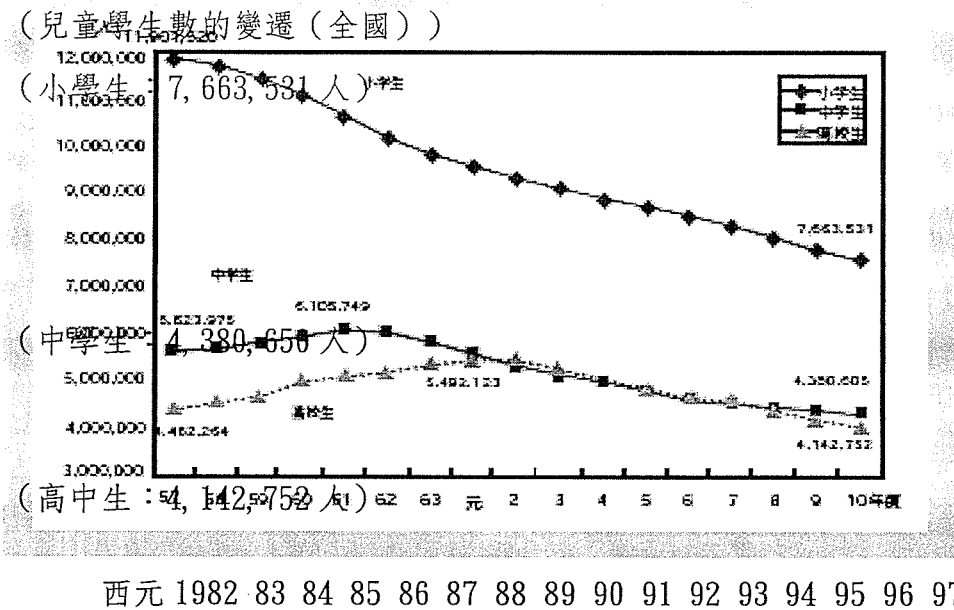


圖 3-3：全國兒童學生數的變遷

資料來源：教育庁企画室企画グループ。(1998)。少子・高齢化時代の教育。

二、少子女化的要因

2000 年，日本的中央教育審議會在「針對少子女化與教育」（少子女化と教育について），對於少子女化的要因，提出了以下三項因素：

(一) 未婚化、晚婚化之進行

由日本年齡別未婚率來看，女性從 25 歲至 29 歲的未婚率，從 1975 年（昭和 50 年）的 20.9%，到 1995 年（平成 7 年）的 48.0%，大約上升 2.3 倍。男性從 30 歲至 34 歲的未婚率，從 1975 年（昭和 50 年）的 14.3%，到 1995 年（平成 7 年）的 37.3%，大約上升 2.6 倍。至於晚婚化，日本夫婦平均結婚年齡，在 1950 年（昭和 25 年）夫 25.9 歲、妻 23.0 歲，到了 1995 年（平成 7 年）夫 28.5 歲、妻 26.4 歲，其晚婚化正進行中。

未婚化、晚婚化的背景有三項：第一、養兒的負擔感及養兒和工作並存的困難；第二、個人結婚觀與價值觀的變化；第三、對父母依存期間的長期化等。

日本・東京商工會議所（2006）認為「對結婚、懷孕的價值觀之變化」，以及「養育小孩困難環境（經濟性與精神性的負擔）」，這是對少子女化較大的要因。

（二）夫婦兒童數之變化

夫婦的平均兒童出生數，從昭和 40 年代（1965 年）後半開始約維持 2.2 人，此不能說是近年來少子女化的要因。但是，夫婦平均理想兒童數，在第 11 回出生動向基本調查（平成 9 年（1997））來看，約為 2.5 人，其平均出生兒童數與平均理想兒童數相差 0.3 人，由此即是「想生小孩有其困難情況」之存在。

（三）地區社會中兒童數之減少

對於少子女化，應以在貼近身邊生活的地區社會為單位，例如以國小學校的學區為單位，在昭和 30 年（1955 年）大人的人數（15 歲以上的人口）來看為 2,200 人，而兒童數（0 歲以上至 15 歲未滿的人口）大約 1,100 人，也就是說大人 100 人則要養育 50 位兒童之狀況。在平成 11 年（1999 年），1 小學校區中大人的數量是 4,500 人，兒童的數量是 770 人，大人的數量大幅的增加，相對來說兒童的數量則大幅減少。即是大人 100 人只接受約 17 人的兒童。

三、少子女化所產生的影響

日本在 1995 年 10 月的人口審議會之「針對關於少子女化之基本觀點」，有對少子女化對經濟面與社會面之影響作一預測（人口審議會，1995）。

(一) 經濟面的影響

1. 勞動人口的減少與對經濟成長的影響—經濟成長率下降的可能性

(1) 勞動人口的減少

少子女化的進行，特別是帶來生產年齡人口的減少，其連帶勞動人口的減少。

(2) 勞動人口的年齡構成的變化

勞動力人口的年齡構成也有大幅度的變化，在高齡者的情形下，考慮希望個人短時間勤務能有更高比例的話，考慮到實際勞動時間的情形下，擔心其勞動力供給更為減少。

(3) 經濟成長率下降的可能性

勞動力的限制下，考量到一般儲蓄之提取，其伴隨著退休者之比例增加，儲蓄力的降低，相對地抑制投資，成為抑制勞動生產力的上升之要因。勞動力供給的減少與勞動生產性之難以伸展，今後會成為經濟成長率下降之可能性。

2. 對國民生活水準的影響—現今世代實收所得減少之可能性

(1) 隨著高齡化的進展，現今世代的負擔增大

(2) 現今世代實收所得之低迷

(二) 社會面的影響

(1) 家庭的變樣—單身者與沒有小孩世代之增加

(2) 對兒童的影響—對兒童健全成長影響之憂心

(3) 地區社會的變樣—基礎性居民服務提供的困難

(三) 教育面的影響

少子女化的進行，勞動人口的減少與經濟成長的停滯，其帶來日本社會活力的減退。由社會全體來看，對日本帶來負面影響的同時，使得對我國教育也造成莫大的影響。

教育受到少子女化的影響有五項：第一、兒童同儕切磋琢磨的機會減少；第二、父母對小孩易引起過度保護與過度干涉；第三、對於養育子女的經驗與智慧之傳承共有是有困難的；第四、針對學校或地區，以一定規模集團作為前提的教育活動及其他活動（學校與部會活動、地區性傳統行事等）都難以成立；第五、具有良好價值的競爭心會變的稀薄（中央教育審議會，2000）。

1. 兒童同儕切磋琢磨的機會減少

這些影響不僅是少子女化所造成的，核心家庭化、都市化與情報化（針對文字、數字的象徵與由媒體傳達的情報），這些要因皆糾纏一起。因此，不同地區有其注意的必要。例如兒童的遊戲如電視遊戲，是以室內遊戲為中心，故對人們接觸的機會將會減少。另外，雖然新興住宅區會有比較多兒童，但在以前像這樣的區域，異質年齡層難以形成。因此過去學習深厚社會性的時機，如經驗忍耐的機會將會減少。兒童們在日常生活中對自然的體驗，今日將會消失（中央教育審議會，2000）。

2. 父母對小孩易引起過度保護與過度干涉

由於父母對小孩易引起過度保護與過度干涉，小孩自我思考，自己試行錯誤前，父母會馬上介入。過於考量到小孩的成長，父母從小孩的身上奪取在野外遊玩與體驗活動的機會，其很難得到小孩的成長與自立不可欠缺的經驗。這

樣下來的結果，孩子們用自我的意志，對自我目標，會逃避這個挑戰之風潮是可見的（中央教育審議會，2000）。

3. 對於養育子女的經驗與智慧之傳承共有是有困難的

由於少子女化、都市化、核心家庭化的影響下，在與地緣相連下，得到養育子女智慧的機會變得缺乏，重視個人的風潮，電視等大眾媒體的影響下，使人們的價值觀有了巨大的變化，產生了只考慮自己小孩的教育變化，而對他人的小孩漠不關心。像這樣區域養兒的支援機能脆弱化，對養育小孩將會變成增加不安與負擔感的結果（中央教育審議會，2000）。

4. 針對學校或地區，以一定規模集團作為前提的教育活動及其他活動都難以成立

兒童、學生數的減少，伴隨著學校的小規模化，學校以一定規模為前提的教育活動（運動會、文化祭、像遠足這樣的學校行事與部會活動）之成立變得有困難。關於地區的傳統藝能與傳統性行事，由於少子女化的因素，其傳承也變得困難（中央教育審議會，2000）。

5. 具有良好價值的競爭心變得稀薄

具有良好價值的「競爭心」之稀薄化也被舉出來。具有良好價值的「競爭心」既是社會、經濟、文化的活力泉源，也是守法精神的養成，這同時是成為民主主義的基盤。但是由於少子女化的進行，以社會全體的許多範圍領域中，具有良好價值的「競爭心」之失去，減少社會、經濟的活力，同時恐怕衰退文化的創造力。另外，具有良好價值的「競爭心」之前提下，如果公正精神的衰微，恐怕會有損於民主主義的基盤。

在這樣的情形下，在學校教育中應達成實行「個別因應教育」（個に応じた教育）的環境，外國語言運用能力、電腦使用能力與辯論能力等，這些皆是在這時代所被要求具有育成的能力，在教育上期望有更多的充實。另外主要以高中畢業為對象的高等教育機關，以社會人與高齡者為對象，應擴充更多的教育機會（中央教育審議會，2000）。

四、政府的因應措施

（一）少子女化對策的觀點

政府在 1990 年後半期制訂「天使計畫」（エンゼルプラン）【天使計畫是 1994 年 12 月當時由厚生、文部、勞動、建設省聯合制訂的「今後育兒支援失策的基本方向（翁麗芳，2005）】與「新天使計畫」（新エンゼルプラン）【新天使計畫是 1999 年制訂，其另一名稱為「少子女化對策推進基本方針」，在五年前的厚生、文部、勞動、建設四位中央大臣的聯名推動】。2003 年制訂「少子女化社會對策基本法」、「次世代育成支援對策推進法」，2005 年的「少子女化社會對策大綱」（這三項少子女化對策在翁麗芳書上有中譯，在此不多加贅述），以及具體實施計畫的「兒童・育兒援助計畫」。

為朝向反轉出生率下降的趨勢，在少子女化的背景下，應重新調查其社會意識。促進家庭重要性的再認識，而且為對應年輕世代之不安全感的原因，對於少子女化對策必須徹底的擴充、強化與轉換（少子女化社會對策會議，2006）。

1. 社會全體的意識改革

為了提昇出生率，配合各樣的施策，綜合地推進是有其必要的。在「少子女化社會對策大綱」的敘述中，必須強化家族與地區的羈絆，並理解生命次世代的傳承養育與家庭的重要性（少子女化社會對策會議，2006）。

2. 兒童與家庭重要性之觀點其成立措施的擴充

對於年輕世代來說，躊躇於生養孩子，其經濟性與心裡的負擔感極強，因此應該擴充養育孩子良好的環境整備之支援政策。育兒支援，不單是減輕父母的負擔外，良好的親子關係，連帶的強化家庭機能與家族的羈絆（少子女化社會對策會議，2006）。

3. 在教育上對少子女化之基本思考方向（中央教育審議會，2000）

(1) 實現安心養育孩子的教育環境

(2) 對於養育孩子與家庭的重要性，加深年輕世代的理解

(3) 養育孩子與整備工作與學習的環境：在職場上提供關於家庭教育的各種學習機會，謀求在公共設施中托兒服務的提供，並在幼稚園與托兒所謀求養兒支援的充實之必要。

(4) 謀求教育上經濟負擔的減輕：在日本中孩子在高等學校畢業後，和父母同居的情形很多，而且在高等教育畢業之前，父母負擔教育費與生活費的情形很多。為了減輕父母的負擔感，今後接受高等教育的費用，改由本人來負擔的方向也很重要，即是學生自立學習，獎學金的充實有其必要。

(5) 在地區中備齊支援養育孩子的環境

(6) 養兒後的職業發展的支援

(二) 具體措施（中央教育審議會，2000）

1. 家庭教育的任務與具體措施

在家庭教育中重要的任務，培養小孩有基本的生活習慣、生活能力，豐富的情操，對他人的體諒，善惡判斷等的基本倫理觀，社會禮儀，自制心與自立心等「活力」（生きる力）基礎資質與能力。前述如中央教育審議會第一次諮詢中強調，對兒童的教育與人格形成，其最終的責任在於家庭。

基於教育的立場上，依據家庭教育功能日漸下降的情形來看，可有效利用家庭教育簿（類似聯絡簿），另外對於家長煩惱時可提供對談（商量討論）體制，推進家庭教育之補充完備的措施有其必要。在家庭中男女一起協力養育孩子，故應促進關於男女共同參與計畫的學習，獲得企業的協助，舉辦父親的家庭教育參加的協議會。

2. 學校教育的任務與具體措施

從對少子女化對應的觀點來看，在學校教育中，兒童應抱有夢想自由自在的學習，以及謀求生活環境的整備，故對兒童在寬裕（ゆとり）中培養富有人性的「活力」，致力改善於學校教育的改善、充實，欺負、不上學，所謂的「學級崩壞」的問題，並充實體驗學習的機會。

(1) 幼稚園教育

幼兒期的教育，其聯繫了家庭，並對於培養生涯人性形成的基礎很重要，並且聯繫了小學階段的生活與學習基礎的育成。不過近年來，由於兒童數量的減少、父母親的過度保護與干涉，指出育兒不安的問題，同時在幼稚園裡計畫性所構成的環境中，所經驗到的集團生活，這對幼兒成長具有很大的意義。特別是從幼兒期開始指出「心的教育」之重要性。

舉出少子女化其中一個要因，從解除對於生產、養育小孩的不安與負擔感之觀點，因應地區的風俗民情，當滿3歲而構成幼稚園入園的條件時，幼稚園

負責保育與幼兒教育討論的實施等，應活用地區性的幼兒教育中心的機能，推進行育兒的支援活動。

由這觀點來看，在幼兒教育的專門設施中，以幼稚園為核心，關於家庭、地區社會由幼兒教育的視野進入。從少子女化對應的觀點來看，謀求幼稚園與小學的聯繫與接續的充實，幼稚園從3歲到5歲的幼兒，約有3成可進入托兒所，謀求此兩個設施之更佳聯繫是很重要。幼稚園與小學校的聯繫（厚生労働省，2000），幼稚園與托兒所的聯繫，如「幼兒教育振興計畫」新的策劃與推進是有必要。

(2) 國小之後的學校教育

(a) 家庭生活是男女之間共同協力建造的，且實行兒童的成長發展，對父母的責任來說，其深入理解的學習，是從以前的「家庭科」、「技術・家庭科」之中學習的。特別是在高級中學階段，從平成6年（1994）開始「家庭科」成為男女必修科目，全部的學生都必須學習男女之間相互協力，且生產養育小孩的意義。為了要使今後「家庭科」、「技術・家庭科」的學習更加充實，需推進在高級中學裡保育體驗學習，同時在幼稚園、幼兒所、兒童館等充實保育體驗學習。

(b) 活用道德、特別活動及綜合性的學習時間，考量到育兒的生活方式與將來設計，也實現了育兒的體驗學習，在「社會科」與「公民科」中，關於家庭與少子高齡社會的學習；在「體育科」、「保健體育科」中，關於身心的發育、發達與性的學習等，包含有關連的科目等的課程中，兒童與學生必須要去考量到少子高齡社會的問題。

(c) 近年來，欺負、不上學、所謂「學級崩壞」的問題浮現，使得父母親之不安擴大，現在兒童們心的問題之多樣化、複雜化，應由學校的輔導人員來謀求教育商量體制的充實，以及學級營運的改善。

(d) 少子女化進行的同時，兒童同儕切磋琢磨的機會之減少，以及在地區內與異質年齡集團的活動機會變少，因此應該活用特別活動與綜合性的學習時間，來增強在不同學級交流、學校間的交流，以及不同的學校階段間的學校交流，放學後、假日的運動場、圖書館等的學校設施之開放，並做多餘教室的有效利用。

(e) 由於少子女化兒童數與學生數會減少，預測學校與班級的規模會縮小，這麼一來，以一定規模集團為前提的教育活動也難以成立，科目選擇幅度的擴大等的，活用新學習指導要領的旨趣也變的困難，因此由地區狀況而產生學校小規模化與小規模班級的特徵，期待此教育活動的展開，打造有特色的學校，與他校之間的交流，利用網路等與他校的交流，並與地區聯繫。

(f) 在高級中學中，需活用綜合學科、單位制與中高一貫教育制度（厚生労働省，2000），使得學生有多樣的選擇。並且實施「特別執照制度」與所謂「特別約聘（非常勤）講師制度」，地區的職業人員，因為有多樣實際的經驗，而這樣的知識、技術、經驗能在學校裡活躍，地區的教育力能納入學校裡，展開多樣性教育活動的構想是很重要。

(g) 以大學為首的高等教育，在社會各領域中活躍優秀的人才養成，開拓未來新的智慧創造，對文化創造的積極貢獻等的支持社會發展為主的責任。在大學學院階段等，對應著主體性的變化，探求自己將來的課題，對這些課題，

重視「課題探求能力」的育成，致力於培養專門素養人才之活躍基礎性能力等。並且各大學對於教養教育，也必須決定自己的責任，並予以實施。

(h) 對應多樣人生設計之彈性大學制度：從大學推進社會人的再教育觀點，對於大學社會人的入學機會應擴大，社會人特別選拔制度、科目等的充實，日夜開講制度、夜間大學部、推進公開講座，提供廣大的高等教育機會（厚生労働省，2000）。

3. 在地區社會中教育任務與具體措施

(1) 為了讓兒童們多樣的體驗，在各區域中活用多樣的青少年教育設施、文化設施等，推動異質年齡集團的運動、文化活動、野外活動等的體驗活動。從平成 14 年度（2002）開始，制訂「全國兒童計畫」的一環，實施完全學校週 5 日制，全國正展開活用「兒童中心」（子どもセンター），提供兒童體驗活動等的情報。

(2) 少子女化進行的同時，都市化與核心家庭化的推進，祖父母與鄰居對於養育孩子，其要給予幫助變的很困難。特別是在都市化急速成形之下，對母親養兒的負擔極大，故為減少母親育兒之不安，父親不僅要分擔養兒責任外，社會全體也必須站在養兒的立場上著想。因此社會全體必須涵養對支援育兒的意識。在地區裡鄰近的設施，如公民館應充實育兒商討體制的公益活動、社會教育、文化措施、幼稚園與學校多餘教室的活用、公益活動與趣味相投活動等的團體。

(3) 為了回復地區的教育力，應其促進父母親的聯絡網（ネットワーク）。例如養育孩子的父母親能輕易的討論，並活用育兒的支持者，在地區中推進育兒支援的聯絡網。現在養育幼兒的父母親，能與有育兒經驗者相互交流意見。

而且地區人們的活動，能從學校教育的外側創出支持的關係。例如透過學校，父母親與教職員參加 PTA 活動，在澳洲就有出現 parents and citizens association（父母與市民之會，PCA）。

(4) 在育兒支援的情形中，對於工作的母親，應考量到其支援措施。例如育兒時自己要親近生涯學習、文化、運動活動，博物館、美術館、公民館、運動設施等的公共設施，以及有關大學提供托兒服務。

(5) 有些沒有親自照顧小孩的成人，在再就職的情況下，應提供有用水準、內容的學習機會之擴充，在大學等的公開講座，對於衛星通信與網路的活用等，使用新的情報通信，學習機會的提供，以及在網路大學、專修學校中，支援再就職學習機會的提供，讓這些育兒的女性容易就職，並支援職業的開發等。

以上的具體措施是日本的中央教育審議會（2000）在「針對少子女化與教育」（少子女化と教育について）所提出的。

4. 教育面以外的措施（中央教育審議會，2000）

（1）端正固定性別責任分工與職場優先的企業風氣

謀求端正固定性別責任分工，應致力於彈性的工作時間制、在家勤務等多樣的彈性工作方法，普及家庭朋友企業的概念，故端正職場優先的企業風氣是有必要的。

（2）育兒與工作兩全的雇用環境之整備

易於取得育兒休假，並整備對職場復職容易的環境，工作時間短縮等的推進，公司內附設托兒所，對獎勵對家庭教育支援，負有積極性的企業，支援育兒與工作兩全施策之推進有其必要。

（3）安心地生產，並有寬裕健全的家庭與地區

地區育兒支援中心與兒童家庭支援中心的整備，為各種施策之首要，特別是育兒負擔感大為中心的低年齡兒，其綜合地推進。

(4) 對應多樣的需求而需托兒中心之整備

以低年齡層為中心的托兒所，應充實托兒服務，並推行多樣彈性的服務。

(5) 支援育兒住宅普及等的生活環境之整備

住宅、交通設施、機關、公共設施等，環繞兒童與家庭的生活環境，優質住宅與居住環境之整備，安全性之確保，推行無障礙空間，並實現寬裕的生活環境。

第二節 新加坡的少子女化趨勢與對策

一、現況與困境

在 2003 年每位新加坡婦女平均只分娩 1.25 次，創下史上新低。(Thang, 2005,p. 76)。而針對新加坡華人婦女生育抉擇的調查發現(Graham et. al., 2002)，富裕且接受良好教育的夫婦認為生育在本質上為個人的抉擇，與政策財政上的獎勵沒有太大的關聯。故 2000 年慷慨的財政獎勵政策並沒有如預期的提高出生率。(Thang, 2005,p. 84)。因此，新加坡的學者也認為：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的挑戰。(Cheung, , p. 36) 儘管如此，學界要如何落實地來估算人口變遷卻是一項挑戰。因為新加坡的人口組成多族群，而三大族群（華人、印度人、馬來人）的人口統計和其他社經特性的差異，使得人口計畫更複雜。(Yap, 2003, p. 644)

二、少子女化的趨勢及其影響

新加坡 TFR 的迅速下降是由於兩個因素：婦女結婚比例下降和平均家庭人口數的降低 (Cheung, 1990, p. 37)。此外，重要的少子女化趨勢還包括下列數項。

(一) 不同族群的生育率不同

根據 2000 年的人口普查得知，華人佔 76.8%；馬來人佔 13.9%；印度人佔 7.9%；這三大族群在人口統計學和其他的社經背景均有很大的差異。華人有最高的中位數年齡 35，馬來人則為最低的 29。而首次婚姻年齡以馬來人的 22.1 歲最低（華人為 24.6 歲；印度人為 22.7 歲），同時，馬來人的家庭人口數最多，故馬來人相較於其他族群有較高的生育率 (Thang, 2005, p. 78-79)。

新加坡的三大族群的生育行為也有顯著的差異。其中，馬來人生育率最高和有最大的家庭人口數，印度人次之，而華人最低，在 2001 年每名華人婦女的 TFR 為 1.2 名。(Yap, 2003, p. 647)

(二) 學歷影響婚姻狀況

根據 Leow(2001)的資料，在 35 至 44 年齡層中，男性學歷太低（低於中學）不易找到對象；女性隨著教育程度欲高，越高的比例不婚。(Thang, 2005, p. 86)。Leow(2001)也指出：單身的上升趨勢被移民減緩，因為新永久居民傾向為已婚者。(Yap, 2003, p. 648)

(三) 教育程度影響婚姻狀況

對於新加坡教育程度較低的男性，因為較難在當地找到適當的結婚對象，因此會到鄰近國家，諸如中國、越南和印尼尋找對象，因此國際聯姻的數目因而提昇 (Thang, 2005, p. 86)。教育程度影響家庭收入，而雙薪家庭的比例顯

著成長，也導致家庭人口數變得較少，從1980年的4.9人，到2000年的3.7人。(Thang, 2005, p. 88-89)

(四) 性別的婚姻狀況差異

根據新加坡2000年的人口普查發現，女性首次婚姻的年齡在1991-2000間平均年齡為26歲。因為非婚生子女在新加坡並不普遍，初產婦年齡平均為28歲，第二胎則為30歲，遠大於過往10年(Yap, 2003:650)。因為高齡產婦易造成不孕或流產，故晚婚也會造成出生率下降(Thang, 2005, p. 87)。結婚婦女平均育兒人數在過去十年從2.8人些微降至2.5人。其中，越高學歷婦女生育越少小孩(Thang, 2005, p. 88)。

2001年一月至六月所進行的社會態度研究發現(Chan, 2002)新加坡的男女持續珍惜婚姻和擁有孩子，但越年輕者已婚者(小於30歲)比30歲以上的已婚者較少比例(88% & 95%)同意已婚者應該要有孩子。(Yap, 2003, p. 650)

(五) 就業情形影響婚姻狀況

在過去二十年，雙職涯家庭的提昇導致家庭的兩項主要改變為：替補性的幼兒照護安排之需求提昇，和夫妻關係的改變(Cheung, 1990, p. 39)。當大多數的年輕母親出外工作時，三個幼兒照護的安排就引人注目。第一，運用祖父母和親戚當成孩子的照護者變得越來越普遍，1989年相關的數字為30%，而在1983僅為23%。第二，托兒所在過去十年快速擴充，在1980年僅有2000家托兒所，在1989數字增加倍超過12000家之多，此數目因為托兒所老師短缺，否則托兒服務可擴增更為快速。第三，中產階級的家庭雇用外籍幫傭處理家務和幼兒照顧事宜，估計目前外籍幫傭的數目約為50000名(Cheung, 1990, p. 42)。

夫妻關係隨著雙職涯家庭的增加也有改變，包括家務的分擔、輪流照顧年幼的小孩，甚至生育的抉擇也會和女性職場狀況有關聯(Cheung, 1990, p. 42)。

(六) 家庭教育素質的改變

家庭人口數的下降一般將使家庭資源平均在每一孩子身上。新加坡女兒地位的提昇和婦女教育成就大幅改善有關，而學校教育的平均時間可能超越男性（Cheung, 1990, p. 42—43）。

(七) 勞動力市場的改變

新加坡在過去 15 年勞動力的短缺原則上是因為快速的經濟擴張但卻由少量的人口基礎所支撐。所以，10-15%的全體勞動力是由國外工作者所擔任，其工作的業別在過去只包括製造業、建築業、旅館業，和外國幫傭。現在也擴展至其他業別（Cheung, 1990, p. 43—44）。從 1980 年代，新加坡已經放寬移民政策以協助越亦增多的合格條件外國人登記工作和居住，以彌補出生數的滑落和符合勞動力的需求。在 2000 人口普查的結果發現，大約總人口數的 19%是非定居者的外國人，另外 7%則為永久居民，只有 74%為公民。移民有助於提昇居民的教育成就水準，因為非學生的永久居民有 33%是大學畢業生（Yap, 2003, p. 645-646）。

(八) 社會文化的變遷

隨著外國人口的流入，不同的文化適應（orientation）與價值系統是一種挑戰（from Twenty-five years of below replacement fertility: implications for Singapore）。

過去三十年，永久居民每年的人口成長速度百分之二點五，非居民的每年人口成長速度百分之八點八，都比公民每年人口成長速度百分之一點五快，所以新加坡有可能繼續依賴移民來提高其未來的人口自然增加（from Twenty-five years of below replacement fertility: implications for Singapore）。1973 年擁有墮胎自由的結果，所以新加坡墮胎數穩定的增加。導致在 1986 年有將近三分之一的懷孕都墮胎掉了，其中 72%為已婚婦女（Cheung, 1989, p. 42）。

三、政府的因應策略

針對少子女化的趨勢，政府的因應措施主要可以歸納為以下四項策略。

(一) 加強家庭的角色與功能

為了強調公共教育活動的角色 (Family Matters!)，在 2000 年，成立委員會與政府攜手合作，「藉由塑造價值觀、態度和生活抉擇，以創造有助於婚姻、家庭和撫育孩子的環境。」(Family Matters, 2002) (Thang, 2005,p. 84)

(二) 鼓勵生育的社會福利

2000 年新的補充性策略是「嬰兒獎金」(baby bonus) 或是稱為孩童發展合作儲金計畫。意即國家連續六年給予第二和第三出生序的孩子現金禮，同時也配合父母的捐助，提供年度聯合付款至孩子發展帳戶 (Child Development Account, CDA)，對於第一個孩子最多可達\$6,000，而第三個孩子則達到\$12,000。這些錢可用於支付托兒所的費用，或是教育部立案的幼稚園和特殊學校之註冊費 (Thang, 2005,p. 84) (Yap, 2003, p. 656) 【沒預期的效益】。

近來的政策同時也著重鼓勵婚姻和生育。除了社會發展單位 (Social Development Unit) 和私人的婚姻媒介所外，在 2003 和 2004 年的二月，新加坡政府皆舉辦「浪漫新加坡節」，以提供較軟性的方法以鼓勵個人表達愛意和浪漫 (Thang, 2005,p. 87)。

(三) 支持親職的配套措施

2004 年支持親職的新配套措施涵蓋廣泛的親職類別，包括結婚、懷孕、孩子的養育與照護，和工作-生活的平衡。這計畫直接面對親職工作中最普遍的問題，意即欠缺時間和金錢。在為家庭騰出時間部分的措施包括：(一) 長達 12 週的產假，雇主支付第一、二個孩子的八週產假的薪資，政府支付增加的四週

薪資；而政府支付第三、四個孩子全部十二週的產假薪資，最高每四週新幣 \$10,000；（二）有 7 歲以下幼兒的父母每年有 2 天的育兒假；（三）在公家機關一星期五日的工作日；（四）WOW！基金，以財政支持公司發展實施對家庭友善的工作實務，例如彈性工作的安排。在家庭經濟支持的部分包括：（一）住屋發展局（HDB）追加貸款的補助金；（二）擴大 Medisave（即強制的醫藥儲金計畫）的支付範圍，包括懷孕過程和生產的相關費用，以及對於不易受孕者的治療補助；（三）擴增嬰兒獎金，擴及第一和四出生序的小孩，同時有較大的自由可運用這獎金，包括健康保險和對特殊需求孩童的早期介入方案；（四）稅賦的優惠，以親職稅賦折扣和職場母親的孩童補助來取代原有的折扣方案，當中有鼓勵年紀小於 29 歲的母親生第二個小孩的獎勵措施，或是母親有第三、四個孩子亦仍受惠；（五）祖父母照護人的稅賦折扣，乃是家有 12 歲以下的孩子由祖父母照顧時，可由職場母親申請新幣 \$ 3000 元的補助；（六）嬰兒照顧的補助金，若一歲半到二歲的嬰兒由進入立案的托嬰中心，將有每個月 400 元的補助金；（七）外籍幫傭課稅的讓步，尤其針對家有 12 歲以下孩童，或是 65 歲以上之祖父母將可受益；（八）醫療補助擴及女性公務人員的小孩（Thang, 2005,p. 91-94）。

（四）鼓勵生育的人口政策

1987 年三月開始實施的新人口政策（new population policy, NPP），其主要標語為「若可以負擔的起，生三個或更多小孩吧。」這推翻「優生學年代」強調教育程度的政策，而以「負擔的起」為新的標準（Wong & Yeoh, p12）。雖然 NPP 的主要目標為鼓勵已婚夫婦生第三個小孩，但仍持續提供高教育程度母親生子津貼（benefits）（Wong & Yeoh, p12）。

NPP 提供全面的津貼，並透過媒體（電視、廣播、報紙、海報、公車看板）期許影響大眾珍視多子精神層面的好處，並傳播「墮胎不是家庭計畫的方法」、「為什麼自己孤單創業？家庭生活能有助於你」，這些影像與用語遍及於新加坡人的日常生活中，甚至進入一般公民的日常用語（parlance）中（Wong & Yeoh, p12）。

婦女的無薪給育嬰假從一年延伸至四年，並且撤去較低教育水準結紮婦女一萬新幣的補助 (Wong & Yeoh, p14)。此外，可能因為單身與不婚率提高，所以「成家」逐漸取代「擁有小孩」這個用語 (Wong & Yeoh, p14)。因為父母希望小孩能進入最好的學校，小學是中產階級父母高度競爭之處，所以也用來鼓勵生子 (雖然對於現行情況影響較不大)，政府移除之前不准第三個小孩入學的規定 (Wong & Yeoh, p14)。

表 3-1：鼓勵生育的人口政策

政策領域	NPP (1987)	New initiatives (2000)
活動 (campaign) 重點或說詞	若可以負擔，就生三個或更多小孩。	促進工作與生活的和諧；適合家庭的工作實務；Romancing Singapore Campaign (2003)
Government bodies 政府組織	家庭生活教育協調組 (協調鼓勵生育方案與負責大眾媒體)	Family Matters! Singapore Work-Life Unit Committee on the family
家庭計畫	對少於三個小孩的夫妻做結紮前的強制輔導 (counseling)；對少於三個小孩的已婚婦女進行墮胎前與墮胎後的輔導	沒有改變
現金補助，醫院分娩費與育兒補助	婦女公務人員的無薪育嬰假從一年延長至四年；有六歲以下兒童的家庭每月可領一百元新幣來付核准的預而中心費用。	生第三個小孩的職業婦女可領八週的有薪產假，但最多只可以領兩萬新幣；Baby Bonus Scheme
所得稅折扣	Enhanced Child Relief：根據每個小孩的出生序而有不同比例的 reliefs；新生第三個小孩的父母能減稅，每對最多減兩萬新幣；之前生產第四個小孩的丈夫或妻子能要求最多三千元生產與醫院花費的 relief。	不變
	優先給生第三個小孩的家庭搬到較大的公寓；允許較大家庭能住五年後就可以在自由市場賣其 HDB 公寓；多代同住的公寓	Revised Transitional Rental Housing Scheme (1995) 讓年輕夫婦能在等待申請公寓時，能有暫時的住宿，以免延遲婚姻與小孩的出生。
國小入學	移除之前不准第三個小孩入學的規定；當競爭入學時，以三個小孩家庭的小孩為優先。	不變

(from Effects and Implications of Pro-Natalist Family Policies. p22-23)

第三節 香港少子女化的趨勢與對策

本文首先描述香港人口的特徵與趨勢，並略述香港政策措施，再與台灣目前人口結構狀況做比較，參照香港政策措施，進一步提出台灣教育政策與學校經營的建議。

針對香港特區人口特徵和趨勢帶給香港的重大挑戰，香港在 2002 年七月，行政長官就職演說中，便提出應制定一套全面的人口政策，除了符合香港社會和經濟長遠發展需要外，更要兼顧各方利益和家庭需要。其後，立即成立人口專責小組，成員包括有關決策局和部門共同研究，並訂定人口政策目標，以及提出一套緊密配合的政策措施。以下分述香港人口特徵與趨勢，並略述其政策目標。

一、香港人口的特徵與趨勢

香港人口狀況因為生育率低，長者人口龐大，加上人口持續老化，間接影響香港勞動力下降，對經濟產生不良影響。而人口的移出與移入，家庭團聚則有潛在社會融合問題。人口減少過程中可能出現的經濟困境，較多社會資源投注於長者，給年輕人的資源就相對減少，衍生與素質有關的人口問題，以下針對香港人口特徵與趨勢，及衍生問題分點敘述：

(一) 香港生育率低，人口持續老化

港人生育率極低，加上預期壽命長，導致人口逐漸老化，預計到二零三一年，約有四分之一人口滿 65 歲或以上。更值得注意的是，由於主要就業年齡人口不斷減少，香港的勞動人口數量將會下降，這意味非工作人口將越來越倚賴工作人口供養，長者服務需求逐年遞增。

(二) 長者人口龐大對經濟的不良影響

由於香港人口加速"衰老"，以及香港人口到二零二三年會開始減少。香港人口縮減和老化，會嚴重削弱香港的經濟發展潛力。長者人數激增所導致的嚴重經濟問題包括，政府的社會保障援助金開支增加、醫護服務開支急劇上升。

由於社會要用較多資源照顧長者人口，用來生產投資或撥給社會年輕成員的資源就會相應減少，導致香港的經濟增長放緩，競爭力下降。

(三) 人口減少可能出現的經濟困境

人口增長率不斷下降，意味著經濟效率嚴重受損、投資減少、妨礙人力資本累積，對於發展知識型經濟極為不利。

(四) 人口移入與移出

香港人口移入包括內地新來港定居人士、技術移民、以及暫居人口。新來港成年人士雖然為香港勞動力提供了穩定的人力資源，但其教育水平不高，工作經驗有限。來自內地的新來港人士不斷湧入，引致社會開支增加和社會融合問題。而香港移出人口多是具高學歷及熟練技能的優秀人口。

(五) 人口素質問題

香港的人口增長很倚靠外來移民，但對來港移民的素質沒有多大控制。在香港以外地方出生的來港移民不斷增加，難免會對香港社會及經濟結構造成深遠影響。故此，我們需要培訓新來港的成年人，提升他們的技能以配合香港的經濟需要。儘管基礎教育及高等教育大幅擴展，但本地人口的素質仍會是一個大問題。為配合知識型經濟的發展，我們必須確保香港的人力資源能夠符合經濟不斷轉變的需要，這是香港持續繁榮的關鍵。

(六) 社會融合問題

新移民或許可令香港人口的文化背景更多樣化，但同時意味著政府和社會各界須共同努力協助這些新移民，讓他們可獲社會接納和融入社群。鑑於現時香港出生率極低，新移民有助緩和人口老化甚至人口縮減的問題，有助香港維持長遠的經濟增長，社會大眾應更了解他們的價值和貢獻。不單政府，社會各界亦須齊心合力，協助新移民盡量融入社會，好讓香港經濟不單蓬勃發展，更達至社會和諧。

二、香港人口政策目標

香港人口政策的主要目的，是確保香港的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，是為了致力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、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，減少對社會依賴。並努力推動新來港人士融入社會。日後在制訂和推行政策時保持靈活，讓香港能夠因應不斷轉變的人口及市場情況，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，冀望擴展學生文化視野，並於知識思維有所啟發。除了提高全市民的一般教育水平，並鼓勵和協助各界人士提升技能及終身學習提供充分教育機會，改善教育素質推行教育改革，為學生創造更多空間和提供更多選擇。就人力規劃和發展，採取策略性、對應性和協調性的方法，配合經濟不斷轉變的需要。