



少子化趨勢下台灣幼兒教育的因應之道

施宜煌／經國管理暨健康學院幼兒保育系助理教授

摘要

我國當前與幼教有關的人口結構變化，主要包括：出生率銳減、新台灣之子、獨生子女、單親與低收入家庭子女的增加。而近20年來，我國新生兒遞減近半，但立案幼托機構數不降反增，以致幼托機構明顯供過於求，對園所經營產生衝擊。換言之，出生率銳減造成少子化的現象，而少子化的現象正衝擊著台灣當前的幼兒教育。面對幼兒人數的減少，幼教機構該有什麼樣的因應之道？此是幼兒教育機構必須思索的議題。基此認識，本文旨在探討少子化趨勢下台灣幼兒教育的因應之道，冀圖以上述探討為基礎，能夠梳理出日後台灣幼兒教育的因應之道，以迎接少子化對幼兒教育的衝擊。為達上述目的，本文首先釐析台灣少子化概念的形成原因；其次，闡述少子化現象對台灣社會的衝擊；終而，釐析少子化趨勢下台灣幼兒教育的因應之道。

關鍵詞：少子化、幼兒教育

一、前言

邇近，世界經濟合作與發展組織（OECD）的報告顯示，台灣的生育率是世界倒數第二名。依據內政部統計，1976年適逢龍年，全年新生兒有42.5萬個。2000年的龍年，全年出生數降到30.5萬人。而2003年，出生數再降至22.7萬。四年來，我國平均每年減少2.6萬個新生兒，2003年全年的新生兒，幾乎只有1976年時的一半。台灣出生率正不斷下滑中，人口下滑的速度比經建會2002年大規模人口推估來的快。據內政部統計，自

2000年至2005年總生育率大幅下降33%。少子化的結果，將使台灣高齡化社會，107年達到人口高峰，108年開始負成長。這些數字的變化顯示，台灣的社會正面臨少子化的轉變（中華民國幼兒教育改革研究會，2006：i）。

進一步言之，我國當前與幼教有關的人口結構變化，主要包括：出生率銳減、新台灣之子、獨生子女、單親與低收入家庭子女的增加。而近20年來，我國新生兒遞減近半，但立案幼托機構數不降反增，以致幼托機構明顯供過於求，對園所經營產生衝擊（徐聯恩、彭志琦，2006：123）。換言之，出生率銳減造成少子化的現象，而少子化的現象正衝擊著台灣當前的幼兒教育。

其實，有關「少子化」，近年來已成為國內外重要的焦點議題，根據去年中央社的一項報導，總統府曾召開會議，將少子化、高齡化及外籍配偶增加等人口結構改變列為國家安全隱憂議題，列入「國家安全報告」，引導政府部門立即採取因應對策。教育部長杜正勝在接受中央社專訪時特別提出少子化趨勢對教育影響大，令人憂心，他說台灣社會少子化的趨勢，加劇入學新生減少，教師過勝等問題，這些問題就像是海嘯一波波接連而來（王浩博，2006：119）。持平而論，少子化的現象，並非台灣獨有。許多國家例如日本、歐洲在多年前便對此問題有所關注。但是，少子化的現象將對國家的人口素質、人力結構、經濟、財政及學校教育等各方面帶來什麼樣的衝擊？少子化對教育的衝擊，首當其衝的便是幼稚園、托兒所與小學面臨學生數大幅減少的問題。面對幼兒人數的減少，幼教機構該有什麼樣的因應之道（中華民國幼兒教育改革研究會，2006：i）？



此是幼兒教育機構必須思索的議題。基此認識，本文旨在探討少子化趨勢下台灣幼兒教育的因應之道，冀圖以上述探討為基礎，能夠梳理出日後台灣幼兒教育的因應之道，以迎接少子化對幼兒教育的衝擊。為達上述目的，本文首先釐析台灣少子化概念的形成原因；其次，闡述少子化現象對台灣社會的衝擊；終而，釐析少子化趨勢下台灣幼兒教育的因應之道。

二、台灣少子化概念的形成原因

台灣人口在二十世紀前半呈現幼年化的情形（上窄下寬的金字塔型人口結構），1980年代以後，金字塔形的底部逐漸縮小，頂部卻相對的擴大。換言之，台灣地區經濟活動人口（15-64歲）、老人依賴人口（65歲以上）和幼年依賴人口（15歲以下）的比例已有了明顯的變化。例如，1963年時，老年人口只占總人口之2.55%，幼年人口卻占了45.83%；到1993年底時，台灣的老年人口比率已突破百分之七，正式進入「人口高齡化」社會。以2003年來說，台灣地區幼年（15歲以下）人口佔19.8%，經濟勞動力人口佔71.0%，老人人口則佔9.3%，共210萬人。這樣的變遷趨勢，在其他條件不變之下，台灣人口在未來的一世紀將產生更大的變化，人口年齡結構圖不再是金字塔，而是像個保齡球桿，甚至是花瓶了（薛承泰，2006：12）。其實，在上述的情形下，正代表著少子化現象的來臨。換言之，少子化的現象，正衝擊著台灣的幼兒教育生態。然而，台灣少子化概念的形成原因為何？本文綜合國內學者（林貞雄，2000；張孝筠，2006；薛承泰，2006）的看法，歸結出我國少子化的概念源於以下之原因：

（一）「養兒防老」觀念式微

因為社會價值觀的更移，導致長久以來存在於國人心中之觀念「養兒防老」，已

不再根深蒂固，並已逐漸式微。也因此，在「養兒防老」觀念式微之下，形成台灣社會少子化的現象。

（二）女性高學歷、職場就業率的提昇

盱衡台灣當前社會的實際情形，女性高學歷、職場就業率的提昇，導致生育率下降及撫育子女的時間縮短。女性的家庭觀念已不同於傳統在家相夫教子的家庭觀念，她們企求在自己的事業上能夠擁有一片天地。也因此，逐漸導致形成台灣社會少子化的現象。

（三）量多不如質優的優生觀念

過去的一世紀裡，全球人口快速成長，總人口數由1900年的15億增至2000年的60億。依目前趨勢推估，2003年全球總人口數將達高點，總數應在70至75億之間；但是，屆時全球總人口數將有二成五是老人，此與20世紀中期的嬰兒潮現象完全不同。人類現在正享有赫胥黎（Aldous Huxley）所說的「美麗新世界」；但因人口迅速老化，下一代人負擔沉重，他們將大嘆：「世界不美麗」，更不敢生養小孩，亦即老化很可能是少子化的主因（鍾俊文，2004：12）。就台灣少子化的現象而論，量多不如質優的優生觀念，已成為廣為接受的優生觀念。基此之故，生育率續降，生育胎次逐年下降，形成台灣社會少子化現象的原因之一。

（四）我國鼓勵生育政策誘因不足

宣導養育下一代的責任，除個別家庭外，全體國民亦需負擔相當的義務，視嬰幼兒為未來國家之資產，養育責任應儘可能社會化。「兩性工作平等法」在產假外，增列陪產假、育嬰留職停薪及育嬰津貼；公私機構設置托兒設施或提供托兒設施，政府應給予部份經費補助等，這些措施都是將養育費用社會化，實施後應有激勵婦女提高生育率之效果。目前應繼續加強宣導適當年齡結婚、生育，協助減輕家庭育幼費用負擔措施，以及倡導溫馨家庭及鼓勵兩性共同分擔家務之



有利於家庭發展的措施（鍾俊文，2004：29）。說實在地，我國在鼓勵生育政策上誘因不足，無法有效提高國人生育率。也因此，形成台灣社會少子化的現象。

（五）養育子女的經費高昂

美國前勞工部長羅伯·萊奇（Robert B. Reich），最近出版「賣命工作的誘惑」一書，對新經濟影響婚姻與生育，有精闢的分析。他指出：「由於新經濟的風險越來越高（所有企業都忙著把固定成本轉為變動成本），工作和收入變得極不確定，許多女性（或男性）都不想負擔小孩這個最大的固定成本。之所以冷酷地把小孩說成「固定成本」，是因為小孩的需求是持續性的。小孩需要穩定而可靠的生活，然而新經濟既沒有持續性，也沒有穩定性和可靠性。」因此，只要新經濟持續發展，出生率就會不斷下降。此外，新經濟中，女性延後結婚與生育年齡亦為普遍現象。貧窮的婦女要有足夠的經濟能力才會養小孩，職業婦女則想找到伴侶或功名成就之後再談生育大事（鍾俊文，2004：20）。而環視台灣當前社會環境，年輕家長無力撫養子女，因而傾向採取不生育的策略為降低生活成本之主要方法之一。因此，形成台灣社會少子化的現象。

（六）國人社會價值觀及家庭觀念的改變

種種跡象顯示，少子化是21世紀人類最重大的挑戰，台灣尤其明顯，其變化之速，甚或出乎政府部門意料之外。根據行政院經建會公布「新世紀人力發展方案（民國90至93年）」，93年嬰兒出生數為33.1萬人，100年降為32.2萬人。但根據內政部統計，90年實際出生數僅為26萬人，91年降為24.7萬人，92年再降至22.7萬人。此與經建會稍早所預測的數字，差距達10.3萬人（鍾俊文，2004：12）。說實在地，我國女性主義及高學歷影響夫妻「多子多孫」的觀念，及「養兒防老」的社會價值觀面臨鬆動。於是，夫

妻寧願養寵物也不願意養育下一代的觀念逐漸形成。也因此，形成台灣社會少子化的現象。

三、少子化現象對台灣社會的衝擊

「少子化」一詞是日本在1990年代，對於社會14歲以下低年齡人口比例不斷減少的人口現象，而所產生的新詞彙。日本在2000年14歲以下人口佔總人口14.7%。近年來台灣地區幼年扶養人口隨著出生率減少而降低，台灣地區民國八十五年14歲以下人口比例佔23.1%，至民國九十二年減為19.8%。台灣地區自1983年完成人口轉型之後，總出生率一直下降。日本人口統計推估在2005年進入「人口負成長」，而台灣社會也將在20年後步入「人口負成長」的壓力。「少子化」與「人口負成長」所帶來的影響是不可輕忽的，這些問題勢必影響一個國家的國勢，所以日本在1990年代擬定許多政策以因應「少子化」問題，這些政策包含教育政策、老人福利政策、兒童福利政策、保險政策等相關福利政策，以為未來迎接人口負成長做預備（王湘瀚，2004：267-268）。

近年來，台灣教育「少子化」問題也一一浮現，如逐年出生人口的減少，直接影響到近年來就學人口的減少，進而對於教育體制有所衝擊（王湘瀚，2004：268）。關於少子化現象對台灣社會的衝擊，本文綜合國內學者專家（徐聯恩、彭志琦，2006；張孝筠，2006）的見解，再加上筆者自身的看法，歸納出少子化現象將對台灣社會造成以下的衝擊：

（一）教師供需失調的現象

新生兒人數減半，便表示社會對各級學校的需求也將減少一半，其對教育需求、教育政策與教育資源分配的影響甚為深遠。並



且，出生人口的減少，使得幼稚園、托兒所及中小學招生不足，未來大專院校也會發生同樣的問題。在招生不足的情形下，學生人數必然遞減，於是便會產生教師供需失調的現象。換言之，就幼兒園而言，將會產生過多的幼教教師。於是，有些合格的幼教教師將無法找到幼兒教育的工作。

（二）對台灣經濟發展形成衝擊

人口成長明顯減緩，必然會降低經濟成長率。因經濟成長率係指實質國內生產毛額（GDP）之變動，而GDP是總人口數乘以平均每人GDP。故經濟成長率大致上等於人口成長率加每人GDP成長率。如台灣人口成長率降為零，則經濟成長率至少將較過去十年水準降低三分之一（鍾俊文，2004：14）。平實而論，一個國家經濟的發展需要有足夠的人口。所以，少子化之後必然對台灣經濟發展形成衝擊。少子化對經濟的影響主要在勞動市場及消費市場，在質與量上都會受到衝擊，相對的國家競爭力也就會下降。

（三）對國家財政與政治發展形成衝擊

就實際的情形而論，少子化的相對結果就是高齡化。人口縮減，納稅人相對的減少，就會影響國家財政稅收，對國家的財政發展形成衝擊。而政治角力的競爭，也將隨人口結構變動而有所改變，對國家的政治發展形成衝擊。

（四）幼兒的需求可能被政府忽視

在價值結構變遷及醫療技術進步下，我國人口縮減，老化問題日益嚴重，且有加速惡化的趨勢，當社會焦點轉移至老人時，幼兒的需求將有可能更形成弱勢，導致政府漠視之。換言之，幼兒的需求可能被政府忽視。

四、少子化趨勢下台灣幼兒教育的因應之道

回顧我國教育發展的往昔今日，社會人口變遷的因素深深影響教育政策的發展。再

者，經由教育發展的提昇，我國人口素質亦得以提昇。而且，因為人口的成長，政府在不同時期對於不同階段的教育，大量擴充教育機會，如九年國民教育的推行、廣設高中職與大專院校都屬之。政府也隨著就學人口的增長，因時制宜的制定師資培育政策，讓教育得以維持水平，因此在我國人口變遷的同時，我國人口也進而提昇素質。如今的台灣已邁入高等教育普及的社會，反觀過去教育的發展，與社會人口變遷有著不可分互為因果的關係，相信未來亦是如此。

未來人口變遷的發展是我們可以預期的，少子化、高齡化、高扶養比等社會問題是在未來必然面對的；教育的發展是需要永續經營的，而當前人口變遷所帶來的課題更是刻不容緩需要面對的。未來就學人數減少，可能釋出的教育資源與經費必須重整；而在進入老年化社會的壓力，全民終身學習，發展社會教育與成人教育也是刻不容緩的。台灣的教育必須能順應世界的趨勢，防微杜漸的縝密周延思考規劃教育體制（王湘瀚，2004：272-273）。

少子化現象正衝擊著很多國家，如鄰近台灣的日本、韓國，以及歐美的加拿大與德國。面對少子化現象的衝擊，上述這些國家紛紛提出一些因應之道。例如日本就設立保育所（或幼稚園、幼兒園、兒童園），提高園所功能，除托兒外，兼顧幼兒教育訪問指導諮詢，病童照顧等。此外，日本亦研擬提供良好的育兒設施、工作環境，減輕家長育兒經濟負擔，鼓勵年輕家庭多生育子女。在韓國，預定自2007年起實施幼稚園免費。在加拿大，鼓勵生育，研議由政府補助，增設托兒所，降低家長托兒費用。在德國，配合鼓勵生育政策，設立全日制托兒所（吳財順，2006：27）。由上述國家對於少子化現象的因應之道，及綜合國內學者（吳財順，2006；徐聯恩、彭志琦，2006；張孝筠，2006）等



人的見解，再加上筆者自身的看法，少子化趨勢下台灣幼兒教育的因應之道可以如下：

（一）順應新生兒人數減少降低法定生師比

台灣教育受到「少子化」問題的影響，就學人口數逐年遞減之外，連帶影響師資培育制度。首先，對於師資供需市場產生失衡，每年培育的師資卻僅有少部分得以獲得教職（王湘瀚，2004：269）。其實，順應新生兒人數減少，教師供需失衡，可以降低法定生師比。以此種方法，來提高幼兒教育之品質，並藉由增加公立幼稚園師資需求，舒緩師資過剩的潛在問題。

（二）讓辦學品質差之幼兒園自然淘汰

精緻化的教育也是未來發展的趨勢，唯有提高教育的品質，方能彌補量的短缺，繼續維持我國教育之水準（王湘瀚，2004：273）。因此，透過幼兒園所之自然淘汰，避免因為少子化所帶來的幼兒園所之惡性競爭。換言之，因應少子化的衝擊，將來台灣的幼兒教育機構必須朝向品質的提昇，而非量的發展，以此繼續維持我國幼兒教育之水準。

（三）鼓勵辦學品質佳之幼兒園所擴大經營規模

人口變遷所產生的問題，不僅是影響到教育層面，而是對於國家整體發展都有重大的衝擊，所以面對「少子化」的社會問題，是需要國家全體共同承擔面對，並且做好全面防範規劃（王湘瀚，2004：275-276）。就台灣的幼兒教育生態而言，幼兒園可謂品質不一。然而，有一些幼兒園秉持正確的教育理念，經營幼兒園達到一定的教育品質，並深受家長的好評。因而，政府實可以鼓勵辦學品質佳之幼兒園所擴大經營規模，藉此改善幼教教師之工作環境，進而解決不合格幼教師資與幼教師資過度流動的問題。

（四）鼓勵年輕家長生育以提昇台灣的出生率

已經進行多年的幼托整合政策，在釐定

的過程中除了須顧及以幼兒為中心，及家長、產、官、學之間的利害關係外，也須考量這項政策的附加價值「是否提供了一個符合公平及近便的優質的幼保生態」，進而讓台灣的年輕家長感受「這是一個我願意養育下一代的環境」。

五、結語

就實而言，少子化社會問題已成為全球社會發展的趨勢，國內教育面對各種供需失衡的事實，必須盡速制定控管之機制，無論是在班級數、教師培育方面、教育體制的改革等方面，都是需要政府一貫性的統整制定因應策略，將教育人口量的缺乏困境，轉為對於教育「質」上的提昇，以力求精進，方能使我國教育得以永續發展經營。並且，學校教育年限延伸，落實全民教育的理念，將少子化的危機轉為全民教育素質升級的契機（王湘瀚，2004：270）。平實而論，環視台灣當前社會，少子化的現象已然成形，並深刻地衝擊著當前的幼兒教育生態，而本文即是針對此種現象的一些回應。在本文中，首先本文分析台灣少子化概念的形成原因，其原因分別為「養兒防老」觀念式微、女性高學歷、職場就業率的提昇、量多不如質優的優生觀念、我國鼓勵生育政策誘因不足、養育子女的經費昂高、國人社會價值觀及家庭觀念的改變。其次，本文耙疏出少子化現象對台灣社會的衝擊，這些衝擊分別為教師供需失調的現象、對台灣經濟發展形成衝擊、對國家財政與政治發展形成衝擊、幼兒的需求可能被政府忽視。最後，本文釐析少子化趨勢下台灣幼兒教育的因應之道，這些因應之道如順應新生兒人數減少降低法定生師比、讓辦學品質差之幼兒園自然淘汰、鼓勵辦學品質佳之幼兒園所擴大經營規模、鼓勵年輕家長生育以提昇台灣的出生率。筆者相信經由本文的探討，應能對台灣當前的幼兒教育發展提供一些啟示性的作用。



參考文獻

- 王浩博（2006）。教育研究論壇：少子化對我國教育的影響及因應之道。研習資訊，23（2），119。
- 王湘瀚（2004）。台灣社會人口變遷對教育政策發展的影響。社會科教育研究，9，255-280。
- 中華民國幼兒教育改革研究會（2006）。少子化趨勢下幼兒教育的危機與轉機研討會論文集。台北市：中華民國幼兒教育改革研究會。
- 吳財順（2006）。少子化趨勢下幼兒教育政策發展取向。載於中華民國幼兒教育改革研究會（主編），少子化趨勢下幼兒教育的危機與轉機研討會論文集（頁27-32）。台北市：中華民國幼兒教育改革研究會。
- 林貞雄（2000）。都市計劃因應人口結構變遷對策之研究。國立台北大學都市計劃研究所碩士論文。未出版，台北市。
- 徐聯恩、彭志琦（2006）。我國人口結構變化對幼教環境的影響及其因應之道。兒童及少年福利期刊，10，123-142。
- 張孝筠（2006）。「數據會說話」～我國少子化效應對幼保生態的影響以及對幼托整合後研擬《幼兒園設施及設備標準》（草案）的啟示。兒童及少年福利期刊，10，285-296。
- 薛承泰（2006）。變遷社會中的「台灣之子」：兼論貧窮兒少化。載於中華民國幼兒教育改革研究會（主編），少子化趨勢下幼兒教育的危機與轉機研討會論文集（頁12-23）。台北市：中華民國幼兒教育改革研究會。
- 鍾俊文（2004）。少子化、人口老化及人口減少的成因、衝擊與對策。台灣經濟論衡，2（6），11-46。