

少子化的教育問題與因應

王金國

靜宜大學教育研究所副教授兼所長；師資培育中心主任

臺灣教育評論學會副祕書長

一、前言

台灣是全世界生育率最低的國家，少子化是一個事實，也是一個亟需重視的事實。台灣少子化情況嚴重，根據內政部戶政司的統計，台灣 2010 年總生育率再創歷年新低點，跌破「1」字大關，為 0.895，平均每對夫妻一輩子生育不到一名子女，已經成為全球生育率最低的國家。¹

若從新生兒的人數與變化來看，在民國 70 年的新生兒有 414,609 人，

民國 75 年有 309,230 人，民國 80 年及 85 年都是 32 萬多人，到了民國 90 年，新生兒剩 26 萬人，民國 95-96 年，新生兒則是 20 萬人，民國 97 年以後，更是跌破 20 萬人，截止目前為止，以民國 99 年的 166,886 人最低(如表 1)。

從民國 80 年至 100 年(20 年間)，台灣的新生兒人口數從 321,932 人降至民國 100 年的 196,627 人，整整少了 125,305 人，減少幅度為 38.92%。台灣的少子化現象是值得重視的議題。

表 1 臺閩地區出生人口數²

年 別 (中華民國)	出生人數			粗出生率‰
	合計	男性	女性	
70	414,069	213,948	200,121	22.97
75	309,230	160,226	149,004	15.93
80	321,932	168,865	153,067	15.70
85	325,545	169,484	156,061	15.18
90	260,354	135,596	124,758	11.65
95	204,459	106,936	97,523	8.96
96	204,414	106,898	97,516	8.92
97	198,733	103,937	94,796	8.64
98	191,310	99,492	91,818	8.29
99	166,886	87,213	79,673	7.21
100	196,627	101,943	94,684	8.48

二、少子化衍生的教育問題

台灣的少子化現象已陸陸續續對社會更層面產生影響，除了可預期的學齡人口遞減外與勞動力高齡化外，

許多與學童有關的產業均面臨衝擊。首當其衝的是婦產科與小兒科醫生，他們的接生量與看診量必然減少。其次，幼兒園所的招生也將減少，接下來依序是國小、國中、高中、大學。

少子化的問題像「骨牌」，前一張影響後一張。少子化也像「海嘯」由近而遠地影響著整個社會，值得我們重視並及早因應。

若把少子化現象聚焦於對教育活動的影響，則可歸出以下幾項：

(一) 部分學前教育機構因招收不到學生而關門：

教育的對象是學生，當學生數量大幅減少時，許多招生不佳的教育機構（如幼兒園、兒童才藝班）將首當其衝。這些教育機構之營運，必然伴隨學生人數下滑而發生困難。近五年來，由於兒童人數持續下滑，許多教育機構因此而關門。

(二) 中小學之班級數減少：

如果國民小學每個班級以 29 人來計算，全台每減少 10000 個學生，班級數即減少接近 345 班。相較於民國 80 年的新生兒人數，民國 100 年的新生兒減少了約 120000 人，換算下來，相當於全台班級數減少了 4140 班。

(三) 迷你學校遭裁併：

許多公立的迷你學校，因為學區內的學生數太少，因而面臨裁併的命運。關於迷你學校裁併問題，有正反兩方的意見。雖然它有其正面效應，但也有許多負面影響，包括：學生受教權受到侵害、廢棄的校園易成為治安的死角、廢了學校也廢了社區文教中心（黃俊傑，2008），站在當地居民的立場來想，他們應該會努力讓學校保留下來。

(四) 中小學出現超額教師：

國內教師的人數係以班級數為基數，每班再配一定比例的師資。根據教育部 98 年 10 月 30 日台參字第 0980165847C 號修正的「國民小學與國民中學班級編制與教職員員額編制準則」之規範，教師編制為每班配 1.5 位以上的老師。若一年全國減少 10000 位學生，即等於減少 345 個班級，減少 517.5 位老師。由於教師有工作權之保障，因此，當學校之學生減少而減班時，學校就會出現「超額教師」，這些「超額教師」必須調離原學校。

(五) 中小學之教師流動低，代理教師比例高：

當新生兒人數減少時，除非是明星學校或中心學校，一般學校都會出現減班的情形，也因而陸續有「超額教師」被迫調到其他學校的情形。這樣的案例與事實，即衍生以下三種現象：

1. 教師不敢輕易主動申請調動：

由於學校減班，「超額教師」不得被迫調校。這些被迫調校的老師，必然得重新適應一個新環境。當學校減班時，除非有老師主動調校，否則，往往採「後進先出」原則，讓最晚進到該校服務的老師，成為超額教師。因此，對許多資深老師來說，他們就不敢輕易申請調動，因為如果調動後的新學校減班時，這些資深老師會被依「後進先出」的原則，被選為超額教師，被迫調往另一所學校。

這樣的結果會使得有些老師任職的學校離自己的住家很遠，因而每天得花較多的時間在交通往返上，筆者知道有些老師每天光是花在開車時間就要兩小時，這對老師或是整體教育資源來說，都是一種浪費。

2. 學校很少甄選新教師：

在少子化的趨勢下，除非是新興的都會區域，或是有新成立的學校，否則，一般學校不易有教師缺額，因上，很少甄選新進教師。

另一種情形是學校雖有教師需求，但學校保留用人空間，不聘正式教師，而是聘代理教師。根據退撫基金管理委員會的數字，2011 年有 3839 名國中小老師退休，卻只招了 1054 名正式教師，不到三分之一。整體來看，因為少子化，使得學校很少甄選新老師

3. 代理教師比例高

根據教育部統計，國中小代課老師，全國有一萬七千多名，每 9 個老師，就有 1 人是代課老師。近五年，國小代課老師數量成長 113%(親子天下，2011)。

因為代理教師是一年一聘，對代理教師本身及其學生而言都是不好的。對老師來說，他的工作相對較不穩定，一面工作，一面還得準備來年的教師甄試。對學生來說，如果教師經常異動，他們就需不斷適應新老師。代理教師比例高的問題，需被重視與解決。

(六) 修習教育學程的學生數減少：

對很多人來說，教師是一項有意義且工作穩定的工作。在民國八十三年師資培育法實施後，許多大學都申設教育學程，讓對教育有興趣的學生修習教育學程。回顧過去，在民國九十年以前，修習教育學程的師資生，很多人可以進到學校擔任正式教師。但隨著師資培育量過多，教師需求量

急速下滑，這種師資「供過於求」的現象，使得教育部開始採取「調控師資培育量」的政策，許多鼓勵培育師資的措施（如：實習津貼）中止。師資生在教育實習期間不但未獲得實習津貼，還得自己繳交學分費，對於想修習教育學程的學生來說，這是一種阻礙因素。

影響更深的是：擔任正式教師的機會大幅減少。以桃園縣 99 學年度為例，桃園縣國小及附設幼稚園教師甄試共有近 6 千人報考，爭取 128 名額，平均錄取率為 2.14%（聯合新聞網，2011）。由於教甄錄取率低，加上媒體大幅報導「流浪教師」南征北討、四處參加考試的消息，使得大學生修習教育學程的人數急速減少。究其根本原因，是學校很少甄選新進教師所致。

(七) 高等教育入學機會供過於求：

少子化不單單只是影響中小學而已，也逐步帶給大專院校壓力。我國現有的大專院校數多達一百六十所以上，大學招生的數量已超過高中畢業生總量，即因如此，部分大專院校科系已開始出現招生不足的問題。招生不足，對這些院系的運作即產生困難。

我國是否需要這麼多的大專校院是一個待探討的問題，但少子化現象讓這個問題更直接地躍上台面。

三、少子化問題的因應建議

少子化已逐漸對社會各層面產生影響，根本解決之道理應是增加新生兒的數量。少子化的根本原因在於「結婚率的下降」、「經濟的持續不景氣」以及「養兒防老觀念的改變」（王雲東，2004），若要改善，則需對症下藥。

如何增加新生兒的數量非本文所欲探討的重點，本文僅擬針對少子化對教育的影響提出因應建議：

(一) 積極管理，確保各地有足夠且優質的學前教育機構

兒童是國家未來的主人翁，學前階段是孩子學習與成長的關鍵期。面對學前教育機構營運，政府宜積極管理，以確保各教育機構的品質，另外，也要留意各地教育機會均等的問題，以免在少子化的情況下，加劇城鄉的差距。政府可以針對人口較少的地方，給予補貼或開班，讓所有的幼兒都可以獲得良好的照顧與教育機會。

(二) 降低班級人數與增加教師編制，解決減班、併校及教師超額問題

少子化造成減班、併校、教師超額等問題，解決方法包括：降低班級人數、提高教師編制或降低教師授課鐘點。目前，我國國小學生的班級人數以 29 人為一班，對教師來說，工作量還是很大的。如果能順著學童人數減少的契機，降低班級人數，讓一個班級的學生數可以降到 25 人以下，相信可以減輕教師不少工作量，相對地，也可以增加師生互動的頻率。

也許有人會說降低班級人數或增加教師編制會增加許多教育支出，這是執政者的政策考量。政府投資在教育的費用，反映著政府對教育的重視程度。如果政府覺得教育很重要，因再改善教師的工作條件。

(三) 提供誘因，鼓勵優秀學生修習教育學程

師資培育被喻為教育之母，要有好的師資，需要有良好的師資培育。在

現有的制度下，一位大學生要取得正式教師職，需要通過一關又一關的考試。每一個關卡都可能成為阻礙學生修習教育學程的因素。

國家要有優秀的師資是各界的共識，大家總以為只要透過「考試」即可篩選出好老師。孰不知如果沒有優秀的學生修習教育學程，學校也不易找到優秀的師資。如何提供誘因，減少修習教育學程的障礙，讓優秀的大學生願意選讀教育學程是政府需重視的（如何吸引優秀學生修習教育學程，請參照王金國發表之「築巢引鳳，吸引優秀學生加入教育行列。」（王金國，2011）。

(四) 重新檢討高教政策，輔導部分學校退場

我國的大學校院密度居世界之冠，大學每年核定招生的總人數已多於高中高職畢業人數，以致於部分系所出現招生不足之現象。因為學生可以百分之百地考取大學，以致於即使學生的學業表現極差，他還是有學校可以唸的。我國普及化的高教政策，讓人人都可唸到大學畢業，是值得商榷的。

另一方面，如何輔導辦學品質不佳與招生不足的系所及學校退場已是教育行政當局不得不面對的問題。基於為教育品質把關的立場，政府應對儘速對辦學品質不佳的系所與學校進行輔導，若無法改善，應輔導他們退場。

四、少子化是一種教育契機

少子化固然對整個社會各層面帶來影響，它也是一項無法改變的事實，身為教育工作者不能只是看到其

負面的影響，更應進一步思考在這種情境下，如何進行教育。以下提出幾項幾點建議：

(一) 增加對學生的關心與指導品質

筆者在民國 80 年自師專畢業後，即進入學校擔任國小老師。當時，我在一所農村的小學任教，我任教的班級學生人數超過 45 人。根據教育部 98 年 10 月 30 日台參字第 0980165847C 號修正的「國民小學與國民中學班級編制與教職員員額編制準則」之規範，國民小學每班學生人數逐年下調，自至 99 學年度起，每班學生數為 29 人。相較於早期動輒於一個班超過 40 人的情形來看，每班 29 人已算是教學條件的改善。在這種班級人數下，我們設去增加對學生的關心與指導品質。

(二) 活化教學，提昇教學品質

通常班級人數過多時，班級的教學活動就容易受限制，許多實作活動也因而不易實施。相對地，若班級人數減少，教師將較有機會進行多元化的教學，包括討論、實作、體驗活動，藉此可以活化教學，提昇教學品質。

自民國 99 學年起，班級人數降至 29 人以下，這個數字雖然還有調降的空間，但教師已可設計多元化的教學，透過活化教學來提昇教學品質。

(三) 檢視現有教育政策

一般來說，危機往往也是轉機，少子化固然衍生許多問題，但它也提供我們檢視相關教育政策的機會。不管是班級學生人數或教師員額的編制問題，或者是普設大專校院的問題，若沒有遇到少子化，我們可能不會這

麼快就加以檢視。

五、結語

少子化已是台灣不得不正視的問題，它影響的層面既廣且深，從學前教育到高等教育無一不受其影響。要根本解決此問題，理應從鼓勵國人生育，增加新生兒人數著手。若短期無法改變少子化的現況，政府應該要有對應的措施，以降低少子化對教育的衝擊。

少子化也不完全是負面的，它也有正面價值。相對於以往班級人數四十幾人，目前的 29 人已是相對較好的教學環境，教師應增加對學生的關心與指導、活化教學並提昇教學品質，另外，我們也要檢視現有教育政策，發現問題並解決問題，以期追求更佳的教育品質，這些都是少子化條件下應有的作為。

參考文獻

- 王金國 (2011)。築巢引鳳，讓優秀學生加入教育行列。**台灣教育評論月刊**，1(1)，42-44。
- 王雲東 (2004)。政府必須正視台灣當前「少子化」現象所可能帶來的巨大衝擊！**國政評論，社會(評)093-072 號**。2012/2/10 下載自：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/093/SS-C-093-072.htm>
- 黃俊傑(2008)。小校整併政策芻議。**學校行政雙月刊**，56，155-169。
- 親子天下 (2011)。教改追蹤：當老師變成臨時工—代課老師浮濫。**親子天下**，30。2012/2/10 下載自：<http://www.parenting.com.tw/article/article.action?id=5028494>

- 聯合新聞網 (2011)。教甄錄取率 2.14% 歷年新高。2012/2/10 下載自：
http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_ID=328811

¹ 2012 年 2 月 10 日參考自：中時電子報

<http://money.chinatimes.com/news/news-content.aspx?id=20110815000256&cid=1206>

² 2012 年 2 月 10 日參考自：http://www.edu.tw/files/site_content/B0013/overview75.xls

