東亞少子化的高教挑戰與回應政策之借鏡

王如哲
國立臺中教育大學特聘教授
國立彰化師範大學講座教授
日本京都產業大學訪問學者（2024-2025）

一、緣起

根據聯合國（United Nations）和經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development，OECD）的最新報告，過去十年（2013-2023 年）全球出生率最低的國家主要集中在歐洲和東亞地區，包括南韓、日本、新加坡、義大利、西班牙、希臘、波蘭、葡萄牙、匈牙利和德國（參見表 1）。東亞地區在過去十年（2013-2023 年）內的出生率（birth rate）持續下降，尤其以南韓（South Korea）、日本（Japan）和中國（China）等國家為主。這些國家的總生育率（total fertility rate，TFR）顯著低於全球平均水平，甚至出現了每名婦女（woman）平均生育不足 1 名子女（child）的情況。

南韓的出生率在 2022 年降至僅約 0.7，創下歷史新低，並被視為全球最低的出生率之一。日本自 2013 年以來，出生率逐年下降，2022 年為 1.25，此趨勢對其勞動力市場（labor market）和高齡化人口結構（aging population structure）構成巨大的挑戰。中國在 2013 年的出生率約為 1.55，但在 2022 年已降至 1.3，顯示出生率持續下滑。其他東亞國家的趨勢如下：(1)新加坡（Singapore）：2022 年的出生率為 1.07，處於相對穩定但較低的水平。(2)香港（Hong Kong）和臺灣（Taiwan）：儘管未列入 OECD 的會員國資料範圍內，但其出生率也處於全球最低行列，分別在 1.0 以下。這些數據顯示東亞國家面臨著嚴重的生育率挑戰，並有可能導致人口結構失衡（population imbalance）和經濟成長減緩（economic growth slowdown）（Organisation for Economic Co-operation and Development, 2024；United Nations Population Division, 2024）。

表 1 低出生率國家的年別變化（2013-2023 年）

年份	南韓	日本	新加坡	義大利	西班牙	希臘	波蘭	葡萄牙	匈牙利	德國
2013	1.3	1.4	1.2	1.45	1.3	1.3	1.5	1.35	1.45	1.6
2014	1.24	1.42	1.18	1.43	1.28	1.29	1.48	1.33	1.42	1.58
2015	1.18	1.41	1.17	1.41	1.26	1.27	1.45	1.31	1.4	1.55
2016	1.12	1.38	1.15	1.39	1.25	1.25	1.42	1.29	1.37	1.52
2017	1.05	1.36	1.13	1.35	1.22	1.23	1.4	1.26	1.35	1.5
2018	0.98	1.34	1.12	1.33	1.2	1.2	1.37	1.23	1.32	1.47
2019	0.92	1.32	1.11	1.3	1.18	1.18	1.34	1.21	1.3	1.44
2020	0.84	1.3	1.1	1.29	1.15	1.16	1.31	1.18	1.28	1.42
2021	0.75	1.27	1.09	1.26	1.12	1.14	1.28	1.15	1.25	1.4
2022	0.7	1.25	1.07	1.23	1.1	1.12	1.25	1.12	1.23	1.37

資料來源：United Nations Population Division, 2024；UNdata, 2023

基於上述，本文以「東亞少子化的高教挑戰與回應政策之借鏡」為題，闡述南韓、日本、中國及新加坡在因應少子化的高教挑戰及其有關回應政策之情形。

二、高教挑戰與回應政策

如前所述，東亞地區的出生率下降，特別是在南韓（South Korea）、日本（Japan）和中國（China）等國家，對其高等教育（higher education sector）產生重大影響。隨著年輕人口的減少，各大學在招生上面臨困難，導致許多以學生學費（student tuition）為主要收入來源的私立大學未來發展堪憂。以南韓為例，自 2015 年以來，學生人數不斷下降，迫使許多機構考慮縮編（downsizing）或合併（merging）（Jung, 2024）。日本同樣面臨類似的挑戰，人口壓力（demographic pressures）導致一些大學關閉。決策者正在考慮各種因應方案，包括重組高等教育系統，以強調教育品質（quality）而非數量（quantity）為重點。

此外，日本也日趨注重吸引國際學生（international students），以填補國內招生減少的空缺（gap）（Centre for Public Impact, 2024）。造成這些問題的根本原因是社會經濟因素（socio-economic factors），如高昂的教育費用（education costs）、競爭激烈的工作環境（competitive work environments）以及社會對於在子女教育（children's education）上投入大量資金的期望（expectation）。如果不解決這些結構性問題（structural challenges），在於提升生育率（boost birth rates）的政策（如家庭經濟補助）（financial incentives for families）在扭轉這一趨勢方面的成效將非常有限。還有新加坡出生率持續下降，對高等教育入學率與政策產生深遠影響。這些情況顯示，東亞各國政府迫切需要重新審視其高等教育策略，並推行相關改革（reforms），不僅因應學生人數縮減（shrinking student population）的問題，還要確保在這個人口結構變遷（changing demographic landscape）的時代，教育機構能夠持續發展。

(一) 南韓

前已指出，南韓的生育率（fertility rate）大幅下降，現已成為全球最低，每名婦女（woman）僅生育 0.72 名子女（child），對該國的高等教育系統（higher education system）造成深刻的挑戰。大學入學人數（university enrollment）穩定下降，許多學校（schools），尤其是私立大學（private universities），難以達到招生配額（enrollment quotas）。自 2015 年以來，大學面臨學生數量減少（declining student numbers）的情況，加劇了依賴學費收入（tuition revenue）機構的財務困難（financial difficulties）（BCG, 2024；Jung, 2024；Elon University, 2024）。

為因應這一人口危機（demographic crisis），南韓政府推出多項政策，包括育兒補貼（childcare subsidies）、改善育嬰假政策（parental leave policies）以及創建彈性工作環境（flexible work environments），以鼓勵家庭生育更多子女（Elon University, 2024；Impact Lab, 2024）。此外，政府正在重組高等教育，將重點放在教育品質（education quality）而非數量，並透過目標性財務支援（targeted financial support）來協助各大學（Jung, 2024）。

以上這些措施是為了穩定人口數量（population numbers）並確保南韓高等教育的永續所做的努力之一，儘管這些措施的長期成效（long-term success）仍有待觀察。

(二) 日本

日本的出生率下降已對其高等教育系統（higher education system）造成重大影響，導致因學生數量減少（shrinking pool of students）而引發大學關閉的擔憂。隨著年輕人口減少，特別是私立大學的入學人數預計將急劇下降（drop sharply）。為了因應這一問題，政府採取了多項政策，包括擴大托兒服務（expanding childcare services）及透過「天使計畫」（Angel Plan）和「新天使計畫」（New Angel Plan）等方案為家庭提供經濟支持（financial support）。此外，日本還積極吸引更多國際學生（international students），以填補國內學生數量減少（declining domestic student population）所帶來的空缺（Centre for Public Impact, 2024）。

(三) 中國

中國的出生率下降對其高等教育部門產生了深遠的影響，類似於其他東亞國家。目前，中國的總生育率（total fertility rate，TFR）約為 1.0，與南韓相當，甚至低於日本。這一趨勢導致許多高等教育機構面臨長期永續發展的挑戰，特別是因為大學在維持運營所需的學生入學數量上遭遇困難（Kirkegaard, 2024）。儘管中國政府自 2016 年放寬「單一子女政策」（one-child policy）並推行「二個小孩政策」（two-child policy）以來，出生率卻持續下降。造成這一趨勢的主要問題之一是高昂的生活成本（cost of living）和教育費用（education costs），尤其是在城市地區，這使得許多家庭不願意多生育子女。

此外，人口結構變遷（demographic shifts）和年輕世代對於婚姻及生育態度的改變，進一步加劇此一問題（Ji & Zheng, 2020）。為此，政策制定者正在探索多種因應策略，如提升托兒服務（childcare services）、提供育兒補貼，並推廣工作與生活平衡（work-life balance）。然而，這些措施在扭轉出生率下降趨勢方面成效有限（Choi et al., 2020）。面對這些人口變遷（demographic changes），中國的

高等教育正在進行結構性調整（structural restructuring）。政府鼓勵各大學透過吸引更多來自不同國家或文化背景之國際學生，並提升教育品質，而非一味地擴大規模。此一策略在於穩定教育部門，因應未來國內學生數量（domestic student population）可能進一步減少的挑戰（Choi et al., 2020）。整體而言，中國的出生率下降為其高等教育系統帶來嚴峻的挑戰，需要進行重大改革，才能確保大學的永續及其在全球競爭力中之優勢。

(四) 新加坡

根據新加坡教育部（Ministry of Education, Singapore, 2023）和經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023）的最新報告，過去十年（2013-2023 年）新加坡的出生率（birth rate）持續下降，對高等教育入學率（enrollment rate）和相關政策（policy）產生深遠影響。出生率下降直接導致學生入學人數減少，使新加坡政府面臨調整教育資源（education resources）配置和制定長期高等教育政策（long-term higher education policy）的挑戰。

新加坡的出生率（birth rate）在 2022 年降至 1.07，為全球最低之一。這種趨勢對新加坡的高等教育入學人數（student enrollment）構成挑戰，迫使政策制定者（policy makers）考慮增加外籍學生（international students）的比例來彌補本地生源的不足（Ministry of Education, Singapore, 2023）。新加坡政府採取一系列政策措施（policy measures）來因應出生率下降對高等教育的影響：一是擴大國際學生入學名額（enrollment quota）：政府積極吸引來自東南亞（Southeast Asia）和其他地區的國際學生，並提供獎學金（scholarships）和補助（subsidies），以促進多元文化的校園環境（multicultural campus environment）（Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023）。二是提高教育靈活性（education flexibility）：為因應本地學生減少，新加坡推出更多靈活的學位（degree）和職業培訓（vocational training）課程，並強調終身學習（lifelong learning）和技能提升（skill upgrading），以確保新加坡人在低出生率的背景下仍具有競爭力（Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023）。

還有新加坡政府的《教育統計摘要》（Education Statistics Digest 2023）詳細闡述未來幾年在高等教育中的資源分配（resource allocation）和發展重點（development priorities），在於透過提升教育品質（education quality）和擴大國際合作（international collaboration）以保持高等教育系統之穩定發展（Ministry of Education, Singapore, 2023）。

三、借鏡

根據前面之探討，提出五項政策回應或可供我國參考借鏡之建議如下：

1. 推動以質取代量的高等教育政策：由於生育率下降導致東亞國家的學生數量減少，政策制定者應重新評估高等教育的規模，強調教育品質而非學生數量。例如，日本和南韓已經開始重組其高等教育系統，並側重提升教育品質而非擴大規模。政府可藉此提升大學的全球競爭力和教育水準。
2. 促進國際學生的招生：政府應積極吸引更多的國際學生來填補國內生源不足的缺口，這不僅有助於解決招生不足問題，亦能促進高等教育機構的國際化發展。例如，日本和新加坡透過提供獎學金和其他經濟支持來吸引更多來自東南亞和其他地區的學生。
3. 針對私立大學提供財政支持：由於許多東亞地區的私立大學依賴學費作為主要收入來源，學生人數的減少可能對其財政穩定構成威脅。政府應為面臨財務困難的私立大學提供目標性財政支持，以協助其在生源不足的情況下穩定運營。
4. 引入靈活的學位和職業培訓課程：為了因應高等教育中學生來源減少的挑戰，東亞各國可以透過增加靈活的學位選擇和職業培訓課程來吸引更多學生。例如，新加坡推出更多靈活的學位和職業培訓課程，以確保學生在不同的職業生涯階段均能保持競爭力。
5. 鼓勵家庭生育，推動人口政策改革：針對根本問題的政策應優先考慮，東亞國家應考慮推出更加有效的生育激勵政策，如提高育兒補助、改善托兒服務和創建更有利的工作環境，以提高生育意願。南韓政府已經採取這些措施來因應生育率低迷之現象。

參考文獻

■ BCG. (2024). Lessons from South Korea: Why birth rates are on the business agenda. *Boston Consulting Group*. Retrieved from https://www.bcg.com

■ Centre for Public Impact (CPI). (2024). Tackling the declining birth rate in Japan. *Centre For Public Impac*t. Retrieved from https://www.centreforpublicimpact.org

■ Choi, S., Taiji, R., Chen, M., & Monden, C. (2020). Cohort trends in the association between sibship size and educational attainment in 26 low-fertility countries. *Demography, 57*(3), 1035-1062.

■ Elon University. (2024). *Korea's demographic dilemma: The challenge of a declining birth rate*. Retrieved from https://blogs.elon.edu

■ Impact Lab. (2024). Addressing South Korea's demographic crisis: Strategies for reversing the decline in birth rates. *Impact Lab*. Retrieved from https://www.impactlab.com

■ Ji, Y., & Zheng, Z. (2020). China's low fertility rate from the perspective of gender and development. *Social Sciences in China, 41*(4), 169-184.

■ Jung, J. (2024). *When massified higher education meets shrinking birth rates: the case of South Korea*. Retrieved from https://doi.org/10.1007/s10734-024-01220-2

■ Kirkegaard, J. F. (2024). China's population decline is getting close to irreversible. *Peterson Institute for International Economics.* Retrieved from https://www.piie.com/research/piie-charts/2024/chinas-population-decline-getting-close-irreversible

■ Ministry of Education, Singapore. (2023). Education Statistics Digest 2023. *Ministry of Education Singapore*. Retrieved from https://www.moe.gov.sg/about-us/publications/education-statistics-digest.

■ Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *Education GPS: Singapore Country Report*. OECD. Retrieved from https://gpseducation.oecd.org.

■ Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *Fertility rates*. Retrieved from https://www.oecd.org/en/data/indicators/fertility-rates.html

■ UNdata. (2023). *Total fertility rate by country*. Retrieved from https://data.un.org.

■ United Nations Population Division. (2024). *World Population Prospects 2024: Highlights*. Retrieved from https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2024_Release-Note.pdf

■ United Nations Population Division. (2024). *World Population Prospects 2024*. Retrieved from https://population.un.org/wpp/