

少子化現象對國民教育的衝擊與因應

徐秀鈴

臺南市歸仁國中教師

長榮大學經營管理研究所研究生

孫國華

長榮大學教授兼永續教育學院院長

一、前言

少子化現象衝擊著國內教育，根據調查近三成單身不想結婚，經濟壓力大不想生小孩，2025 年，死亡人數超過出生數，2008 年臺灣的總生育率只剩下 1.05 個，低於鄰近的新加坡 1.4 人、日本的 1.3 人、韓國的 1.1 人，成為世界上生育率倒數第一名的國家（遠見雜誌，2009）。少子化現象使得出生人口數每年低至 15 萬人，國小入學新生未來五年內將銳減近 10 萬人（財團法人國家政策基金會，2016）。如何解決在此趨勢下對學校、教師，甚至整個臺灣教育的衝擊，將會是一個重要課題，更會是嚴峻的挑戰。

二、對國民教育的衝擊

（一）班級數減少、面臨裁併或廢校

隨著學生數日漸減少，班級人數自然而然也減少，人數甚至到須減少班級，有些學校規模也日漸萎縮，有被裁併的可能。學校規模過小，就經濟效益而言偏低，產生教育資源浪費（吳政達，2006）。基於政府的財政困窘及學校最適規模效益，紛紛展開裁撤。「小班小校的政策」，併校、裁校、廢校為期三個策略，而近五年來，共裁併了 112 所百人以下的小學。（陳啟榮，2006）未來學校人數過少的國中廢併校勢所難免。依據教育部資料

顯示，2001 至 2007 年度，全國整併的小型學校有 97 校，分別為本校裁併 13 校，分校裁併 34 校，分班裁併 50 班（教育部國民教育司，2008）。

（二）師資過剩、超額流浪教師問題嚴重

83 年師資培育法通過，師資培育政策由一元轉變為多元，從計劃制轉為儲備制，教育部從 84 年核定教育學程，包括原有的師資班和學士後教育學分班，核定招生數逐年增加，並且從 86 年度開始依新制核發教師證書，累計核發數已達 10 萬張，但正式獲聘為教師只有 7 萬餘人，目前約有 3 萬所謂流浪教師（邱瓊平，2004）。台灣每年平均有一萬多人考取教育資格，實際上全國教師甄試錄取率不到 3%，流浪教師的數量逐年不斷累計增加中。行政院於 2006 年通過「五年精緻國民教育方案」之降低編班人數將調整為每班 32 人，爾後逐年降低一人，如 99 學年度為每班 29 人，教育部估算，在 107 年度，國中將減少 5500 多班，教師需求將減少一萬多人，超額教師問題嚴重。

（三）學校經營日益艱困

目前教育經費是依照學生人數而補助，當學生人數減少，教育經費便隨之縮減。學校裁併除了減班，行政組織也依規定縮編。師資供需失衡，

隨著各校減班，教師員額被控管，紛紛以代課教師代替，代課教師流動率高，影響教學品質。學校要解決超額教師問題，但中央目前還未有一套處理超額教師的辦法，由各縣市政府自行解決，各縣市政府又丟給各校去制定超額辦法，造成校內教師對立衝突。各校的辦法是不同的，有失公平。有些學校要停辦，再加上家長對教育需求和以前不同，強調更高的教育品質。學生數不足，小學已有招生不足的現象，將來國中到大專院校也會發生同樣問題，學校經營勢必日益艱困。

(四) 學校閒置空間多

國小從 93 年度開始減班，98 學年度少子化衝擊延伸到國中。國內學齡兒童人數遽降，估計國小減班合計將近一萬班。（張憲廷，2005）緊接著影響國中學生來源。少子化減班之後，多餘的教室變多了，而裁併廢校的校園也變多了。如何妥善規劃運用，別讓閒置校園成為治安死角，閒置教室成為蚊子館，勢必是待解決的一大問題。臺北市教育局決定從 2008 學年度起，連續 4 年投入 5 億 8000 萬元，將 141 所國小的 1157 間閒置教室，改為英語情境教室、音樂教室、美勞教室、自然教室、特殊資源教室等專業教室（吳啟綜，2008）臺東縣政府教育處（2008）就閒置地舍予以積極規劃，希藉由有意願開發或有公務公共需要之各機關單位，可循撥用、借用或標租方式，提報閒置校地舍再利用計畫送審，以提高閒置校地舍活化再利用效益，並避免成為治安死角及危害公共安全。

三、少子化國民教育因應之策

(一) 發展精緻創新特色、吸引學生就讀

學生就學人數減少，使教育空間出現過剩，此時可將教育資源重整，學校的課程設計可以更多元化、精緻化及多樣化。以前專科教室不足，現在空間夠了，可以妥善規劃，落實分科教學。尤其新住民學童人數愈來愈多，可針對其需求彈性調整課程。教育資源由量的擴充轉為質的提升。尤其質的方面，可有效結合學校與社區，配合地方產業與文化發展成特色學校。精緻化有四大特徵，追求卓越性、績效性、科技性與創新性。簡言之卓越性追求卓越，提高品質。績效性強調在推行教育活動能獲得較好的實施效果。科技性結合尖端科技採用電腦輔助，運用視聽媒體，有助於提高教育品質。創新是創意的產品，將教育方式推陳出新，突破現狀，提高學生學習興趣與效果。發展創新經營特色吸引學生就讀，將是永續發展的契機。

(二) 促進師資新陳代謝消化過剩人力

從師資培育開始嚴選與控管教師的質與量。審慎審核師資培育機構與精算數量。降低班級人數調整師生比，教師編制由每班 1.5 人可提高至每班 2.0 人，降低班級人數至每班 20--25 人，來達教育的優質，並有效紓解超額教師的壓力，而非一味的總量控管的規劃供需。小學包班、小班教育未必有最好效果，因此教育人力規劃運

用可增加輔導老師、研究老師、雙導師、教師助理等多元師資，讓未來師資運用更彈性化（陳星貝，2012）。退休制度一直變更、國民年金改革爭議，讓想退休教師進退維谷，盡速合理修法，以利消化過剩人力。減少班級人數減少授課時數，增加必要之人力編組，分工分科更落實更細緻化。獎勵優退，讓優秀年輕人才可以進入，以促進新陳代謝。

（三）轉型學校經營策略

處在多元時代的背景衝擊之下，資訊科技迅速的發展與流通，社會多元化的腳步也愈來愈快，教育已不能閉門造車，傳統的教育觀念、教學方法，學習型態及學校經營方式勢必有所改變。少子化之後，學校應從經營策略、師生觀念、策略聯盟、小班制度與綜合教育資源等面向來經營學校。（張憲廷，2005）少子化衝擊國民教育和學校生態結構，學校和社區共同努力發展轉型策略，策略聯盟是時勢所然，將不同學校資源予以統整，讓學生享受更佳的學校條件，多元發展，將不同學校特色專長予以交流互惠，學校更朝多元發展，因應學生個別差異與多元特色。效能提升，教育能在相互支援下發揮，減少人力物力浪費，促進教師研發能力，增加學校優勢競爭力。

（四）活化學校閒置空間

空教室可以跟社區結合作為托育中心或社區活動中心。高雄市立大同醫院和失智學會利用校園閒置空間轉

型籌辦「日間照護中心」，命名「大同福樂學堂」（聯合報，2016）。而中小學閒置空間更可讓民間慈善團體舉辦在職教育、老人教育活動，成立社區大學。教育部為因應少子化之趨勢與教育生態之改變，於 2007 年的全國教育局局長會議中，再提出了「活化校園空間總體規劃方案」，預計自 2007 年至 2010 年，為期 3 年投入近 7 億元經費，補助 1000 校，藉以活化校園空餘空間，開創空間新生命，期能從校園永續、健康活力、數位科技以及提供特色遊學活動等不同面向，營造一個學習、健康、數位、永續且具特色的新時代國中小校園（教育部國民教育司，2007）。利用國中小多餘空間，建立社區終身學習中心、擴增室內運動設施、增置偏鄉學校數位機會中心、營造永續節源新基地，並擴展學校教育功能，發展特色學校。

四、結語

面對少子化浮現的教育衝擊，國中小面臨的問題將延伸至高中職和大專院校。學校教育成敗因素雖然很複雜，但辦學者正確的教育理念與踏實解決問題的做法是重要指標。建立學校特色，強化學校經營績效與競爭力，解決過剩的師資，活化善用校園閒置空間，發展學校精緻特色，吸引學生就讀是未來每個學校都必須面對的課題。少子化有諸多的問題尚待解決，因此藉本文提供參考，盼有助於政府與學校及早因應解決。

參考文獻

- 王湘瀚（2004）。臺灣社會人口變遷對教育政策的影響。《社會科教育研究》，9，255-279。
- 吳正達（2006）。少子化趨勢下國民中小學學校經濟規模政策之研究。《教育政策論壇》，9（1），23-41。
- 吳啟綜（2008）。北市4年改造千間閒置教室。《國語日報》，2008年10月2日。
- 吳清山（2004）。學校創新經營理念與策略。《教師天地》，128，30-44。
- 邱瓊平（2004）。供需失衡-教育部估計有3萬人成為流浪教師。
- 徐明珠（2006）。少子化時代教育應有的對策與行動。《國政研究報告》，財團法人國家政策研究會。
- 陳怡婷（2005）。人口少子化對國民小學教育發展影響之研究。台北市立教育大學國民教育研究所碩士論文。
- 陳啟榮（2006）。裁併小班小校教育議題之分析。《臺灣教育》，638，38-41。
- 陳佩芝（2006）。國民小學運用策略聯盟發展學校本位課程之研究。國立花蓮大學國民教育研究所碩士論文。
- 陳星貝（2012）。不可小覷少子化對臺灣教育的衝擊。《國政研究報告》。財團法人國家政策研究會。
- 張憲廷（2005）。「少子化」對學校經營之影響與策略。《國教新知》，52（3），50-55。
- 張昱騰（2015）。老師的鐵飯碗破了一談國中超額問題。《臺灣教育評論月刊》，5（10），77-83。
- 教育部教育司（2007）。中華民國教育統計。
- 教育部教育司（2008）。中華民國教育統計。
- 教育部（2008）。97年度「活化校園閒置空間總體計劃」。能源教育中心。2008年9月17日。
- 遠見雜誌（2009）。少子化，少掉的不只是孩子。第282期。12月號。
- 《網路社會學通訊期刊第55期》，2011年3月6日。
- 《網路社會學通訊期刊第65期》，2007年10月15日。
- 蔡鳳薇（2003）。臺北市國民小學推動策略聯盟之研究。臺北市立教育大學國民教育研究所碩士論文。
- 潘道仁（2004）。少子化時代學校經營之探討。《師友》，449，40-42。

■ 盧廷根（2004）。國民中學「降低班級學生人數」面臨困境與因應策略之析論。人文及社會學科教學通訊，14（5），3-11。

■ 鍾俊文（2004）。少子化、人口老化及人口減少的成因、衝擊與對策。臺灣經濟論衡，2（6），11-46。

