

臺灣教育

評論月刊

2012年3月1日 第1卷第5期

本期主題

少子女化的教育政策因應



臺灣教育評論月刊

第一卷 第五期
2012 年 3 月 1 日出刊

Taiwan Educational Review Monthly

2011 年 11 月 1 日創刊

發行人

黃政傑（中州科技大學校長/靜宜大學教育研究所講座教授）

總編輯

黃政傑（中州科技大學校長/靜宜大學教育研究所講座教授）

副總編輯

鄭青青（靜宜大學教育研究所副教授）

2011-2012 年度編輯顧問（依姓氏筆劃排序）

方德隆（國立高雄師範大學教育學系教授）

李隆盛（國立聯合大學校長暨經營管理學系教授）

林天祐（臺北市立教育大學校長暨教育行政與評鑑研究所教授）

林明地（國立中正大學教育學研究所教授兼教育學院院長）

林新發（國立臺北教育大學校長暨教育政策與管理研究所教授）

梁忠銘（國立臺東大學附屬體育高級中學校長暨教育學系教授）

郭昭佑（國立政治大學附設實驗國民小學校長暨教育系教授）

陳伯璋（國立臺南大學教育學系講座教授）

游自達（國立臺中教育大學教育學系副教授）

黃秀霜（國立臺南大學校長暨教育學系教授）

潘慧玲（淡江大學教育政策與領導研究所教授）

2011-2012 年度編輯委員（依姓氏筆劃排序）

方志華（臺北市立教育大學學習與媒材設計學系副教授兼系主任）

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）

王振輝（靜宜大學教育研究所教授兼人文暨社會科學院院長）

王麗雲（國立臺灣師範大學教育學系副教授）

白亦方（國立東華大學課程設計與潛能開發學系教授兼教務長）

吳俊憲（靜宜大學教育研究所副教授）

吳麗君（國立臺北教育大學教育學系暨教育創新與評鑑碩士班教授）

林以凱（朝陽科技大學師資培育中心助理教授）

林永豐（國立中正大學課程研究所副教授）

施明發（銘傳大學教育研究所助理教授）

胡茹萍（國立臺灣師範大學工業教育學系副教授）

高新建（國立臺灣師範大學課程與教學研究所教授）

張芬芬（臺北市立教育大學學習與媒材設計學系教授）

陳麗華（臺北市立教育大學學習與媒材設計學系教授兼教育學院院長）

游家政（淡江大學課程與教學研究所教授兼學習與教學中心執行長）

黃明月（國立臺灣師範大學社會教育系教授）

黃政傑（中州科技大學校長/靜宜大學教育研究所講座教授）

葉興華（臺北市立教育大學學習與媒材設計學系教授兼圖書館館長）

鄭青青（靜宜大學教育研究所副教授）

輪值主編

王振輝（靜宜大學教育研究所教授兼人文暨社會科學院院長）

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）

執行編輯

盧宜芬（臺灣教育評論學會行政助理）

蔡玉卿（靜宜大學教育研究所碩士生）

文字編輯

盧宜芬（臺灣教育評論學會行政助理）

美術編輯

劉宛萍（靜宜大學教學發展中心助理）

封面設計

曾永毅（臺灣教育評論學會行政助理）

出版單位

臺灣教育評論學會

43301 臺中市沙鹿區中棲路 200 號第二研究大樓 402 室

電話：04-2633588 FAX：04-26336101

聯絡人：盧宜芬

E-mail：ateroffice@gmail.com

出版地

臺中市

翻譯或轉載本刊文章須取得本刊書面同意

Taiwan Educational Review Monthly

Vol. 1 No. 5, March 1, 2012

Since November 1, 2011

Publisher

Hwang, Jenq-Jye (President & Chair Professor, Chung Chou University of Science and Technology / Chair Professor, Providence University)

Editor-in-Chief

Hwang, Jenq-Jye (President & Chair Professor, Chung Chou University of Science and Technology / Chair Professor, Providence University)

Deputy Editor

Cheng, Ching-Ching (Associate Professor, Providence University)

2011-2012 Advisory Board

Chen, Po-Chang (Chair Professor, National University of Tainan)
Fang, Der-Long (Professor, National Kaohsiung Normal University)
Guo, Chao-Yu (Professor, National Chengchi University)
Huang, Hsiu-Shuang (President & Professor, National University of Tainan)
Lee, Lung-Sheng (President & Professor, National United University)
Liang, Chung-Ming (Professor, National Taitung University)

Lin, Hsin-Fa (President & Professor, National Taipei University of Education)
Lin, Ming-Dih (Professor, National Chung Cheng University)
Lin, Tien-Yu (President & Professor, Taipei Municipal University of Education)
Pan, Hui-Ling (Professor, Tamkang University)
Yiu, Tzu-Ta (Associate Professor, National Taichung University of Education)

2011-2012 Editorial Board

Chang, Fen-Fen (Professor, Taipei Municipal University of Education)
Chen, Li-Hua (Dean & Professor, Taipei Municipal University of Education)
Cheng, Ching-Ching (Associate Professor, Providence University)
Fang, Chih-Hua (Associate Professor, Taipei Municipal University of Education)
Gau, Shin-Jiann (Professor, National Taiwan Normal University)
Hu, Ru-Ping (Associate Professor, National Taiwan Normal University)
Hwang, Jenq-Jye (President & Chair Professor, Chung Chou University of Science and Technology / Chair Professor, Providence University)
Hwang, Ming-Yueh (Professor, National Taiwan Normal University)
Lin, Yi-Kai (Assistant Professor, Chaoyang University of Technology)

Lin, Yung-Feng (Associate Professor, National Chung Cheng University)
Pai, Yi-Fong (Provost & Professor, National Dong Hwa University)
Shih, Ming-Fa (Assistant Professor, Ming Chuan University)
Wang, Cheng-Hui (Professor, Providence University)
Wang, Chin-Kuo (Associate Professor, Providence University)
Wang, Li-Yun (Associate Professor, National Taiwan Normal University)
Wu, Chun-Hsien (Associate Professor, Providence University)
Wu, Li-Juing (Professor, National Taipei University of Education)
Yeh, Hsing-Hua (Professor, Taipei Municipal University of Education)
Yu, Chia-Cheng (Professor, Tamkang University)

Editors

Wang, Cheng-Hui (Professor, Providence University)
Wang, Chin-Kuo (Associate Professor, Providence University)

Managing Editors

Lu, Yi-Fen (Assistant, Association of Taiwan Educational Review)
Tsai, Yu-Ching (Graduate Student, Providence University)

Text Editor

Lu, Yi-Fen (Assistant, Association of Taiwan Educational Review)

Publishing Entity

Association for Taiwan Educational Review
No. 200 Chung Chi Rd., Taichung 43301, Taiwan
Tel : +886-4-2633588 FAX : 04-26336101

Art Editor

Liu, Wan-Pin (Assistant, Center for Teaching and Learning Development, Providence University)

Cover Designer

Tseng, Yung-I (Assistant, Association of Taiwan Educational Review)

E-mail : ateroffice@gmail.com (Lu, Yi-Fen)

Publication

Taichung, Taiwan

All right reserved. Translation or reproduction must obtain a written permit.

主編序

少子女化現象已陸續對我國社會各層面發生影響。少子女化不單單局部影響婦產科、小兒科而已，它是整體人口結構的改變，各行各業無不受其影響。若把焦點置於對教育的影響，我們可以發現少子女化這顆震撼彈，已由近而遠、依序地衝擊了學前教育、國小、國中、高中及高等教育。少子女化是事實，也為我國帶來深遠的影響，我們有必要對此現象及其影響加以探討，並儘早提出因應之道。

本期共有十五位學者針對「少子女化的教育政策因應」撰寫「主題評論」，分別針對少子女化政策、所造成的問題與衝擊、因應措施…等面向提出評述。這些評論與建議，可以提供讀者對此主題有更深地了解與省思。另外，本期還收錄了七篇「自由評論」，針對其他教育現象提出評述，預期也能引發讀者對這些教育議題的思考。

感謝本期所有的投稿者，謝謝您們賜稿，分享您們的觀點。未來，仍期待您們持續支持本月刊。

王振輝
第一卷第五期輪值主編
臺灣教育評論學會理事
靜宜大學教育研究所教授兼人文暨社會科學院院長

王金國
第一卷第五期輪值主編
臺灣教育評論學會副秘書長
靜宜大學教育研究所副教授兼所長；師資培育中心主任

本期主題：少子女化的教育政策因應

主題評論

- 蔡銘津 少子女化的教育政策走向與應變 / 1
紀金山 少子化的結構緊縮與教育政策因應的行動想像 / 8
林志忠 面對小學少子女化現象之相關政策的反省 / 15
戴淑芬 積極面對少子化，宜檢討學校用地開發與再利用 / 20
林海清 少子女化的教育省思——小校整併問題探討 / 22
楊智穎 論少子化時期的師資培育改革：歷史的理解與展望 / 25
劉世雄 台灣面臨少子女化社會應有的教育政策與教師作為 / 31
曾素秋 少子女化、尼特族與教師專業發展 / 34
王金國 少子化的教育問題與因應 / 38
王瑞堦 少子化現象的省思：國民教育品質之契機與轉機 / 44
呂文惠 少子化更需要保障教育品質 / 49
吳錦惠 少子化對高中經營的影響與因應策略 / 51
許淑玫 少子女化現象下的學校經營困境及因應建議 / 56
宋明君 馬爾地夫上的馬爾薩斯 / 61
黃淑玲 少子化下的子女 / 66

自由評論

- 陳新轉 評鑑形式重於教育實質的 101 大學評鑑 / 68
陳延興 「績效」是否會讓教育辦得更好？從哲學的角度看待教育 / 71
何俊青 學生在課後該學什麼？省思我國課後方案政策的內涵 / 74
王為國 促進適性教學之方法 / 79
莊瓊惠 大學學習弱勢學生的學習問題 / 81
吳俊憲 教學觀察，不能只是「依樣畫葫蘆」 / 83
王金國 重視國中小代理教師問題 / 86

本刊資訊

- 臺灣教育評論月刊稿約 / 88
臺灣教育評論月刊第一卷第六期評論主題背景及撰稿重點說明 / 89
臺灣教育評論月刊第一卷第七期評論主題背景及撰稿重點說明 / 90
臺灣教育評論月刊 2011 年 11 月至 2012 年 3 月各期主題 / 91
文稿刊載授權書、公開展示授權同意書 / 92
臺灣教育評論月刊投稿資料表 / 93

入會說明 / 94

入會申請書 / 95

少子女化的教育政策走向與應變

蔡銘津

樹德科技大學應用外語系暨師資培育中心教授

一、前言

根據內政部戶政司的統計，台灣2010年的新生兒總數僅剩166,886人，其總生育率驟降至0.895，在數字逐年遞減的嚴重情況下再創歷年新低，成為全球生育率最低的國家。此人口結構的警訊已讓內政部體認到問題的嚴重性，開始拋出一系列鼓勵婚育措施，馬總統並將人口問題視為國安問題。

導致少子女化的因素眾多，但基本上不外於台灣社會在經濟的持續發展、西方個人主義的提倡、以及生活環境與形態的快速變遷之下，一般人的家庭觀念與生兒育女的看法逐漸淡薄有關。加上工商社會的忙碌、企業工時普遍拉長下，男女缺乏相互認識與交往的機會與時間也是原因，尤其現今網路盛行，非現實的虛擬情境又讓宅男宅女增多，均形成目前男女遲婚、不婚或不生的社會現象，衍生目前的少子女化現象，成為台灣未來嚴重的人口結構問題。

少子女化問題首先讓人想到的是未來青壯年就業人口的銳減，將導致全面性勞動力短缺、經濟成長減緩、國家財政稅收將嚴重萎縮的後果。其實它影響的層面不僅於此，衍生的問題繁多，包括老人人口的安養問題、各產業的消長及變動、基層人力缺乏，導致外來移入人口的日益增加、家庭與學校教育因獨生子女必需調整等，幾乎社會各個層面均遭到嚴重的衝擊。

以整個教育層面來談，少子女化趨勢已衝擊到教育體系的生態，各級學校均面臨生員短缺的危機。生員的銳減，幼稚園、國小首當其衝，國中、高中職的問題也一一浮現，高等教育亦面臨招生不足的窘境，整個教育體系似乎都無法倖免於嚴苛市場機制的考驗（黃能堂，2007）。此人口結構問題，刻不容緩，值得教育當局及時深入探討，擬訂有效的教育政策，及早面對與因應。

二、少子女化的學生現況與推估

台灣早期的出生人數，以1976年為例為42萬5,125人，之後由於家庭計畫的推廣成功，新生兒開始遞減。近十年則有急速下滑的趨勢，至2009年的「孤鸞年」驟降為19萬1,310人，隔年2010年的新生兒總數更僅剩16萬6,886人。其中最引起大家注意的是1998年的快速滑落，當年出生人口一下子減少了54,552名，這些兒童已在2004年造成不少國小裁併或廢校，2010年造成國中大減班，2013年將延至高中。以此類推則2016年會輪到大學，也就是說現在算起約四年後，會有一次大學院校的大淘汰。如繼續按此推算，前年2010年的16萬6千左右的新生兒，在16年之後將成為台灣的大學一年級學生，其按實際入學的人口數比例推算，將只剩不到當今的一半。

想像一下4年後進入大學的生員會減少約5萬名，這期間可能招生能力較弱的私校或技術學院，如不能開發新的學生來源，將會受到很大的影響，有近二、三十所學校可能完全招不到學生或因招生嚴重不足而關門。

其實根據預測，到了 2022 年的 10 年後，則約有一半的大學要面臨退場的危機。即使公立學校，如果系所未能隨時代需求而有所調整，課程與教學依然只以傳統僵化的方式去因應瞬息萬變的時代，可能也會在這一波中無法倖免。(羅綸新，2007)

少子女化首當其衝的是到處林立、體質不佳的幼兒園，將會一一關門，中小學的減班與裁校，也勢必像一股洪流，如果因應不及，預測會有一批教師被迫離職，轉化成嚴重的社會問題。(蔡銘津，2011)

三、少子女化趨勢對教育生態的影響

少子女化不盡然都是壞處，就家庭而言，少子女化後，除可相對減少養育與教育上的支出外，亦可相對增加父母陪伴小孩成長的時間與互動的機會。就學校而言，少子女化有助於國民教育降低班級人數政策的達成，早日實現小班教學的目標，有助於讓中小學邁向「精緻化」的教育。另由於學生人數減少，升學競爭稍趨和緩，相對紓緩升學壓力，亦可普遍提昇全民素質(吳清山、林天佑，2005)。然就整體而言，其負面的效應與危機卻遠超越正面的影響，茲分述如下：

(一) 生員短缺，各級學校難以維持現有規模。

少子女化最直接面對的問題是生員短缺的危機。幼稚園首當其衝，因招生不符經濟規模而陸續關閉的園所為數不少，而小學人數的驟減，也讓許多偏遠地區的小校開始走入減班、併校或廢校的命運，而國中、高中職相同的問題也一一浮現，近年高中職每年的缺額都在五、六萬人左右，其

中偏遠地區及私立學校最為嚴重，學校停招解散者時有所聞。至於已達百分之九十幾錄取率的高等教育亦面臨相同的難題，一些私立大學有的系所招不到學生，均彈性以改校名、系名或改以單招方式，盼能斷臂求生。如今看來所有的教育階段都無一倖免，在教育市場嚴峻的競爭壓力下，整個教育體系一一面臨到嚴苛市場機制的考驗(黃能堂，2007)。這股洪流，頗有「山雨欲來風滿樓」的態勢。

(二) 超額教師浮現，教育人力流動性偏低，學校無法注入活力與新血。

學齡人口的銳減，地方政府因經濟規模的考量，雖一鄉仍希望保留一校，但偏遠地區的廢校與併校仍陸續發生，而非偏遠地區也在進行嚴重的縮班。減班或裁、併校讓超額教師陸續增多，必須介聘到其他學校服務，由於在新學校年資又是最淺，幾年後可能又是教師超額人選，他們變成了真正的流浪教師。此情況也逼得現今中小學老師不敢隨便申調，因而影響了教師的調動與進用，造成教育人力流動性偏低，無法注入活力與新血。而當有一天超額無法容納時，惡化的結果可能是部分現職的教師將面臨被解聘的危機。

(三) 師資培育機構面臨存廢的危機。

十多年前教育當局打破師範校院的「師資計畫制」，改成師資培育多元化的「師資儲備制」，然而，過度開放的結果，產出大量的合格教師，當時卻沒計算到台灣少子女化導致教師缺額的縮減，使得待職教師的就業問題逐年惡化。由於市場供需的懸殊，報考大學師資培育機構的學生跟著萎縮，使得師培機構的經營與維持更見艱困，不少附設於各大學的師培中心

陸續關門、師範與教育相關的大學也逼得紛紛轉型，以求能永續經營。(蔡銘津，2008)

(四) 九成多的大學高錄取率，學生素質堪憂。

我國高等教育在近 20 年由於大量增設與升格的擴張之下，學校總數從 1981 年的 104 所擴增至目前的一百六十多所，短短 30 年間學齡人口沒有增加，但大學校院卻升格或增設了 55%，致使我國高等教育新生入學人數在該學齡人口數之百分比，遠超過其他國家(羅綸新，2007)。以 2003 年為例，我國高三學生進入大學者已為同齡人口的七成，又是世界少見。

而大學的高錄取率 2007 年已達 96%，全數網羅學生的招生方式，使得大學生競爭力嚴重下滑，教育品質日益低落。學生並不擔心缺乏升學就讀機會，導致學習態度低落，其中許多適合就業，不適宜待在課堂上勉強學習者，不在少數，導致整體學習之成效及品質下降，有些招生在後段的學校為了生員，在「無法選擇學生」的事實下，實難做高規格的品質控管。許多大學培育出來的學生其基本能力實際上並無法符合就業市場的需求(林海清，2006)，大量畢業的結果，使得大學生失業的比率也逐年飆升，造成嚴重的社會問題。

(五) 小校裁撤與否，左右為難，城鄉差距的教育問題無法彌平。

許多偏遠地區，學校是社區的「文化與活動中心」；社區是學校的「資源教室」。學校如被撤併，社區將缺乏可以凝聚住民的活動場所，無法做知識的交流與傳遞(林海清，2006)。而且學生則必須付出更多時間通車上學，

或因外地寄宿而得不到家人的照顧，這些均不利於原本經濟與文化資源不佳的學生，更擴大城鄉差距的教育問題，阻礙了其進入社會中上層的機會(楊忠斌、曾雅瑛，2007)。但如一鄉仍保留一校，這些倖存的迷你中小學也有其問題存在，除了不符經濟的成本考量外，學生人數過少，其造成學生同儕互動減少，也影響了學生的整體學習與人格發展。

(六) 家庭的親職與生活教育遭受嚴重挑戰，也衝擊倫理社會。

家庭中由於子女少，父母不免對孩子投入過多的關注或過度的保護與干預，形成所謂的「直昇機父母」。當小孩嘗試去思考或需嘗試錯誤時，父母親就立即介入，剝奪了小孩建構經驗、自我獨立學習的機會。加上考慮孩子遊戲的安全，也剝奪了其體驗戶外活動的機會，造成其缺乏親身體驗、處理問題的歷練，最後恐怕使得孩子自信心與意志力喪失，形成害怕挑戰的畏縮性格。(蔡銘津，2009)此外，家庭結構的單線化，未來更將形成另一種倫理社會問題，例如一位獨生子女的結婚對象也是獨生子女，而他們又只生一個孩子，那麼這個孩子能擁有的親屬關係相對單薄，這必然對重視家庭倫理的國內社會產生衝擊，親屬關係的淡化對道德教育的推行上難免也會產生一定的影響(楊忠斌、曾雅瑛，2007)。

(七) 學校的教學與輔導面臨更多考驗。

少子女化使小孩在學校外與同伴相處切磋的機會減少，恐形成人際互動與社會適應上的一些問題。獨生子女因缺乏同儕互動的機會，其特有自我中心的人格型態與思維方式，教學

與輔導的方法可能也要面臨更多考驗或需做更多的調整，例如物權的觀念、同理心的培養等，都有待老師具備足夠的愛心與耐心、更多的輔導技能，以及提升教學與師生互動的技巧。

尤其當少子女化下的人力缺口擴大時，外來移入的人口會與日俱增，目前外籍配偶所生的「新台灣之子」比例，以內政部的推估，約佔台灣新生兒八分之一的比率，其所衍生的外籍配偶及其子女的教育、生活適應與輔導問題，都需要學校加強多元文化教育，投入更多的心力來加以因應。

四、少子女化在教育政策上的應變之道

整體政策上，如何及時獎勵生育，提出有力人口穩定成長的方案，避免人口快速老化是首要對策。包括擬定幼兒保育與照護的補助政策，建立良好的社會幼托機制，社區建構完善幼托環境，並且獎勵企業界在給薪、補助生育和員工幼兒子女托育上的共同努力，讓年輕人敢生敢養。針對適婚與遲婚者，甚至由政府成立相關機構，協助青年男女建構認識與交友的橋樑，獲得適配的機會，都是可行之道。然針對上述少子女化對教育體系的衝擊，顯已緩不濟急，教育當局在擬訂對策時，應及早提前應變，茲將個人淺見分述如下：

(一) 提倡發展小校特色，同時活化社區，找回人口。

首先，偏遠地區的中小學，要避免廢校、併校的命運，求生存的方法只有發展特色，吸引學生回流或跨區就讀。新北市一些偏遠地區的迷你小學，為求學校的維續，紛紛走向小而美、生態而精緻的地區特色經營，使

學校的物理與心理環境更形優美，頗見成效；而高雄橋頭糖廠的國小，沒有自己的學區，竟也可以屹立不搖，也是少見。同時偏遠地區的學校不妨利用學校的資訊設備與人力，結合與協助社區的產業或觀光，進行有力的山區或鄉村行銷，把流落他鄉工作的家長找回來，家長回來了，孩子也會回來。(蔡銘津，2011)

至於裁併廢校後的校園，通常在偏遠幽靜的山區或海邊，地方政府不宜任其荒煙蔓草或破瓦殘壁，可以交由鄉公所規劃，或做民俗村，或改成民宿經營，繁榮社區，把失落的人口找回來。目前臺灣有兩百多所廢校，結合地方資源活化小校相當迫切，日月潭廢校光明國小和當地五所小學策略聯盟，變成冒險樂園，就是活化廢校，再創校園第二春的思維。(國語日報，2010)

(二) 規劃中小學走向精緻取向的小班教學。

讓中小學趁機走向小班教學，小班教學已是時勢所趨，政府可以趁此生員縮減的機會，除了降低班級人數，同時落實精緻化教學，不但老師可以有更多時間關注個別學生，針對學生需求，給予不同的教學輔導，讓每一個學生能受到較多的照顧，而且也用來解決部分教師超額與待業教師的問題。有些縣市提議未來將過剩教師變成兩班制，超額教師轉為下午班延後到下午八點，協助課後托育的業務，還可解決家長因工作需安置孩子的問題，讓父母無工作的後顧之憂，敢於生產，是一舉兩得且值得考慮的點子。

(三) 技職校院發展自己的重點科系，強化質的提升，走出各校的特色

經營。

未來為了避免因工作人口減少而減緩經濟發展，培育更優質的技術人力，透過以「質」的提升，走向高度精緻化的產業，以彌補「量」的減損，有賴於教育體系的蛻變與迎戰。教育當局應鼓勵或獎助技職校院審慎評估學校發展的重點與特色，結合學校社區資源，落實發展學校重點特色項目，如最近一些學校走出的餐飲、設計、修護等發展重點科系，用辦學成效吸引了不少就讀學生。如能促進學校整合現有院、系、科之結合性學程，共享與充分運用教學資源，將教學與研發導向於符合自身專長與特色之方向，造就跨領域的人才，拓展產學合作的機會，都應該會吸引不少學子趨之若鶩。

(四) 強化回流與終身教育的招生來源，補足部分生員缺口。

高等教育與技職教育不能僅固守現在的招生對象，其實回流與終身教育的招生來源是高等與技職教育體系補足生員的另一管道。雖然學齡人口持續減少，但「潛在的」在職教育、回流教育與終身教育的對象所占的比例卻可望增加。在人口老化的社會裡，相對累積為數可觀的「成人教育」生源。因此，高等與技職教育體系必須重新定位其服務對象與課程內容，擴充更多樣化及多種途徑的教育機會，使隨時想繼續學習的人，都得以進入教育的殿堂。例如推出推廣教育、遠距教育等新的教學模式，在招生對象（如EMBA）、報名資格、招生方式、上課時間、收費標準、修業年限、甚至畢業論文的要求上，都採多元化方式的彈性因應。這些推廣教育機會的提供，正可發揮大學多元的學習特性（郭秋勳、郭美辰，2006），並藉由提升教育品質與人力素質的終身

學習，強化國家在全球上的競爭力（引自黃能堂，2007）。

(五) 加強辦理國際交流，開拓大陸與國際生員市場。

大學校院宜走出在地化的侷限，加強辦理國際交流，開拓國際學生的來源，包括外籍生、大陸生。就吸引外籍生而言，我國的學費比起歐美算是低廉，尤其一些學術與科技的強項，包括電機與電子、農業與水產、醫療與藥學、媒體與創意等領域，仍有一定的國際水準。台灣亦保有其他地方少有的中華文化與文學的資產，可吸引對華語文、東方文化與歷史有興趣的外籍生前來學習（羅綸新，2007）。

大陸學生已開放來台，雖數量不多，但可望逐年增加，兩岸學校開放相互交流或競爭的趨勢已不可擋，期望在政府開放兩岸教育交流後，加速高等教育國際化，以活絡台灣生員，刺激與提升台灣教育品質。台灣自信在學術方面有吸引大陸學生的條件，雖不期望有北大、清華程度的學生會來，但在同文同種、學費尚可、大陸本身高教錄取率有限的條件下，大陸學生必會有所選擇，藉此不但補足台灣生員的缺口，亦促成兩岸學術文化的快速交流，共創世界華人雙贏的契機。（蔡銘津，2011）

(六) 技職院校宜適時轉換與調整科系，符合人力供需市場。

根據經建會的統計，國內就業市場人力的供需，在基層技術人力仍呈現短缺之現象，而且現在部份技職學校所培育的人力未能符合業界需求，因而造成人力供需失衡現象。因此，各級技職校院應根據自我的特色與條

件，審慎評估調整類科的可行性。例如「老人」在全部人口中所占的比例將逐年提升，照顧與看護老人的工作需求將快速增加，因老齡化的社會所創造的不同類型的人力需求，可作為技職校院評估類科調整的依據（引自黃能堂，2007）。

(七) 建立合宜的退場機制，協助辦學不佳的公私立學校轉型或重生。

「少子女化」的衝擊下，現在部份學校招生不足情況會更加惡化，因此也勢必有部分辦學績效不彰或因區域或地理位置，而無法有效招生的學校將面臨被市場機制淘汰的命運。或許招生不足是汰弱留強的關鍵時刻，也可能是浴火重生的契機，也正是追求卓越的開始（引自黃能堂，2007）。因此，教育部應根據大學與技職教育的特色，審慎規劃並持續辦理校院與系所評鑑，尤其在輔導淘汰部分私立學校的同時，應該相對裁併辦學不佳的公立學校，確保高等教育之教學品質，以建立合宜的進退場機制，協助學校善用學校資源有效的轉型與發展，督促追求卓越或浴火轉型重生。

(八) 協助並支援社區及家庭親職教育，調整學校教學與輔導方法。

少子女化讓家庭的親職教育與生活教育遭受到的嚴重挑戰，已如前述。因此學校除了需調整對獨生子女的學生之教學與輔導的方法外，學校與社區亦應有更多的機制與機會教導父母在少子女化後的親職教育之落實，避免父母形成「直昇機父母」，對子女產生過度保護與干預，而願意適度放手讓小孩有更多體驗與嘗試的機會，培養孩子的意志力與自信心，願意挑戰自我目標。尤其願意提供增加小孩在校外與同伴相處切磋的機會，

增進人際互動與社會適應的能力。（蔡銘津，2011）

同時在僧多粥少的教師甄選機制下，有效篩選具備足夠的愛心與耐心的優秀教師，並且強化教師進修制度，鑽研更多的輔導技能，以提升教學與師生互動的技巧。尤其在外來人口逐年增加的趨勢之下，外籍配偶及其子女的教育、生活適應與輔導問題，如果基於對少數民族的尊重與照顧上，不可否認的學校的教育人員需投入更多的精力來加以因應。

五、結語

少子女化與間接促成的「人口老化」問題，短期內要靠政府藉由獎勵生產，提出有力人口穩定成長的方案改善，包括社區建構完善幼托環境、擬定幼兒保育與照護的補助政策等措施，雖不能說沒有「回不去了」的可能逆轉，但顯然已緩不濟急，教育當局應像政府將人口問題視為國安問題一樣，當成重要的議題與危機，應及早提前應變，及早認識少子女化問題的本質，分析由人口變遷產生的挑戰與機會，集思廣益，擬訂有效對策，調整人力資源、有效運用資源，啟動優質教育工程，探究最佳的因應策略，加速學校與整個教育體制的改革步調，並找出適當行動步驟，預做面對與因應，包括為國家培育更優質的技術人力，透過以「質」的提升，走向高度精緻化的產業，以彌補人口「量」的減損。說不定藉此剛好可以做為教育轉型的契機，有效提升教育品質，實現台灣教育特色發展的願景，也協助政府解決一些「少子女」所衍生的人口結構問題，善盡教育應有的貢獻與社會責任。

參考文獻

- 吳清山、林天佑（2005）人口少子化。**教育研究月刊**，151，56-69。
- 林海清（2006）少子化效應對技職教育發展之衝擊與因應策略。**教育研究月刊**，151，32-45。
- 黃能堂（2007）台灣人口結構變遷對技職教育的衝擊與其因應。**教育資料與研究雙月刊**，74，97-114。
- 國語日報（2010）少子化衝擊，學校靠創意求生。國語日報：6月27日第一版。
- 蔡銘津（2008）：少子化趨勢對教育體系的衝擊與因應。**研習資訊**，25(5)，101-108。
- 蔡銘津（2009）少子化這戲怎麼演。聯合報：5月23日民意論壇。
- 蔡銘津（2011）：少子女化趨勢下教育體系的求變與經營，**師友月刊**，523，14-19。
- 楊忠斌、曾雅瑛（2007）台灣人口結構變遷的教育哲學省思。**教育資料與研究雙月刊**，74，23-26。
- 羅綸新（2007）台灣少子化現象對高等教育的衝擊與挑戰。**教育資料與研究雙月刊**，74，133-150。



少子化的結構緊縮與教育政策因應的行動想像

紀金山

靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系副教授

一、前言

少子化是指婦女平均生育所增加的新生兒，將不足以彌補未來人口消滅的數量，使得社會人口越來越少的現象。OECD(2007: 44)認為：「總生育率(Total Fertility Rate)是指每名婦女在育齡期間平均的生育子女數。在移民和死亡率沒有變動的假設下，當總生育率為2.1時，才可確保社會人口數量的穩定性」。因而總生育率是否低於2.1，就被視為是少子化現象的指標。

本文根據內政部戶政司（2012a）1947-2010 年的統計資料繪製總生育率趨勢圖如圖一。圖一顯示臺灣婦女總生育率在 1951 年達到最高的 7.04 後，即呈現顯著下滑趨勢；其間除逢中國農曆龍年之 1976、1988、2000，出生率略有上升外，整體趨勢大都呈現一路下滑。

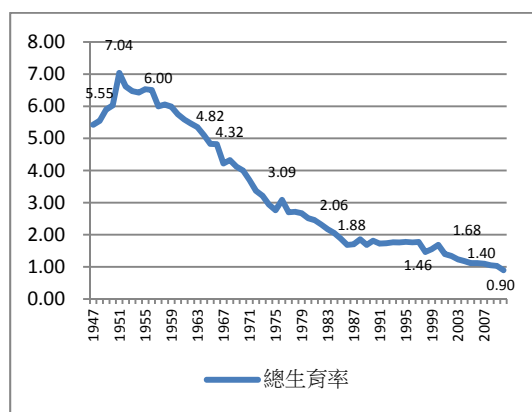


圖1 臺灣 1947-2010 婦女總生育率趨勢圖

資料來源：內政部戶政司（2012a）

按前述少子化定義來看，台灣婦女總生育率在 1984 年跌破 2.1 而為 2.06，1985 年更降為 1.88，且自此未再超過此數字，1984 年可視為臺灣少

子化現象的肇始年。之後再一路往下走，到 2010 年僅為 0.90。根據中時電子報（2011.09.01）報導，2010 年全球平均總生育率為 2.5 人，高度發展區域國家平均為 1.7 人，最低度發展區域國家平均為 4.5 人。亞洲國家中日本為 1.4 人，南韓、新加坡皆為 1.2 人，香港為 1.1 人，臺灣 2010 年的 0.9 已成為全球總生育率最低的國家。由此看來，少子化雖是全球性普遍的現象，但臺灣的少子化現象更是明顯，未來勢將隨時間遞延效果，進一步全面影響臺灣各層面的社會結構，需要嚴正看待。

臺灣學界對少子化現象與影響頗為關注，且已有大量文獻出版，值得整理和回顧。根據筆者 2012 年 1 月底透過國家圖書館期刊論文索引系統查詢結果，其所收錄期刊中以少子化為題或關鍵字之出版共有 186 篇，第一筆為 1999 年，然後是 2003(2 筆)、2004(7 筆)、2005(7 筆)、2006(31 筆)、2007(35 筆)、2008(24 筆)、2009(44 筆)、2010(15 筆)、2011(19 筆)。故就出版數量來看，目前已具有多層面和多元化的思考，而且此議題仍是方興未艾。

本文以少子化人口結構與教育政策因應為主題，故針對前述文獻資料與教育政策有直接關連的議題主軸進行分析，大致可分為對人口數量與學生數推估（如薛承泰，2007；辜炳珍、陳榮昌，2009）、少子化對教育體系的衝擊（如王浩博，2006；蔡銘津，2008）、少子化對各級教育的影響（羅綸新，2007；薛承泰，2009；黃宗顯、劉建慧，2010；宋秋儀，2011）、師資培育之因應（鍾德馨，2007；翁福元，2008）、國外教育經驗引述（林雍智，

2006；童鳳嬌，2006）等。這些主軸雖各有所重，主要仍圍繞在如何做好教育系統的資源配置，及處理教育系統內各行動者所面臨的緊縮問題之上，故本文將就其相關統計資料與議題之結構特質進行探索，以提出具體的行動想像。

二、本文

少子化現象並非臺灣所獨有，多數的 OECD 國家和鄰近的日本、韓國與香港都有此現象。臺灣也不是最近才有此經歷。羅綸新（2007）與黃毅志（2011）從臺灣新生兒總數變動情形認為臺灣經歷過兩次少子化現象。因此對教育政策因應之探討，不但可從其供需結構進行推估和分析，而且也有其他的時空經驗可以參考。本文即試圖針對相關的問題與經驗，再配合治理的思維，以結構和行動者為基礎，提供兼具治標與治本的教育行動想像。

（一）少子化結構與教育議題

黃毅志（2011）認為臺灣首波少子化發生於 1982-1986 年，1998 年以後則是第二波的少子化。本文整理內政部戶政司統計資料發現，1981 年新生兒數原為 414,069，1982 年開始滑落為 405,263，到 1986 年再降為 309,230；五年之間共減少 10.5 萬新生兒數，約有 25% 的減幅。而 1998 迄今的第二波少子化，相較於 1997 年新生兒數 326,002，在 1998 年一年即大幅滑落為 271,450，減幅達 16.7%；到 2010 年降為 166,886，連續 13 年共減少約 16 萬新生兒數，減幅總計達 49%。

若以總生育率 2.1 為少子化指標來看，1982 年為 2.32、1983 年為 2.17，故要到 1984 年 2.06 之後，才真正符合

少子化的定義。表面上，羅綸新（2007）與黃毅志（2011）提出的第一波少子化開始時間似乎略早。不過，若跳脫維持社會整體人口長期穩定的單純想像；從教育資源配置來看，1982 年新生兒人數劇降對教育系統更有不可忽視的影響，故本文認為 1982-1985 年人口劇降過程和教育系統的因應經驗，頗值得關注和參考。

1. 第一波少子化對教育系統的影響

黃毅志（2011）對第一波少子化對教育的影響有深入剖析。他認為第一波少子化階段出生者，在 1988 年開始進入小學後，逐步減輕了原來中小學生師比過高的問題，而有助於學生提高未來的人力或文化資本；而在 1997 年開始進高中職後，由於先前高中數量不足，高中招生數雖大幅增加，高中就學率提升到 81.74%，但仍未造成明顯的招生問題。另一方面，由於教育部推動高中和高職生的比例調整，也降低了原本大量高職學校可能因少子化造成招生不足、教師被解聘的問題。這意味著第一波少子化對原本資源不足的臺灣教育系統反而產生了正向的調整效果。美中不足的是，因為高職畢業生快速減少，使得後端還在擴充中的科技大學與學院及二專，出現了過高的錄取率與招生不足問題，並浮現出學生素質普遍下降的負面後果。

因此第一波少子化可說是恰恰緩解了原本教育資源不足的窘境，且因教育政策對高中職比例調整，並推動綜合高中創設的有效調控，而僅對技職高等教育有較大的負向影響。因而第一波少子化對教育政策並未構成重大的挑戰，或可說是利大於弊。故本文認為對教育政策而言，少子化的正負面影響是取決人口結構與當時教育資源配置情況的關係。因而要從結構

和系統角度加以分析。

2. 第二波少子化對教育系統的衝擊

本文根據 1975-2010 年以來內政部戶政司（2012b）新生兒人數統計，及考量國中畢業生完成學業所需要 15 年的成長期，彙整出各級學校學生數與 15 年前新生兒人數的趨勢圖（如圖二）。第二波少子化 1998 年迄今，除了新生兒數之階段減幅達 49%，要比第一波來得大之外，又因這個階段各級學校、設備和師資資源都已相當接近需求，學生數的大規模減幅勢將明顯衝擊到既有的教育系統。例如，第二波少子化出生者，在 2004 年後進小學，已為小學帶來招生不足、減班和併校的衝擊，也造成許多合格師資謀職困難的問題。隨著教育階段的向後推進，預期會對現有各級教育系統產生更進一步的衝擊。

若從教育資源的供需結構來思考，第二波少子化在 2010 年開始進入國中，由於國中畢業生曲線與 15 年前新生兒數量曲線間目前處於接近密合狀態（見圖二），以其畢業生曲線在 2014 將遭遇之 15 年前新生兒曲線劇降處推估，目前國中開始面對減招狀態，並將逐步擴大，而產生如國小正遭遇的教育資源閒置，以及相應而生的學校系統緊縮問題。

這波少子化在 2013 年後推進到高中職，2016 年後推進到大學；高中職與大學對少子化問題已普遍感到憂心（黃毅志，2011；陳淑敏等，2008）。根據教育部統計處（2012a）2011 年臺灣學士畢業生數有 228,878、專科畢業生有 20,463，合計 249,341，已相當接近 1998 年新生兒人數的 271,450；因此 2016 年將是大學招生大考驗的開始。若不考量其它外部因素，高度依

賴學生學雜費收入的私立學校，甚至公立大學部分科系，勢必會遭遇招生與經費不足的危機，進而出現倒閉、科系整併與裁聘教師，新科博士甚至私校大學教授將重現類似中小學合格師資到處應徵有限的教職缺額，或找不到教職，或成為得到處兼課的流浪教授等慘況。

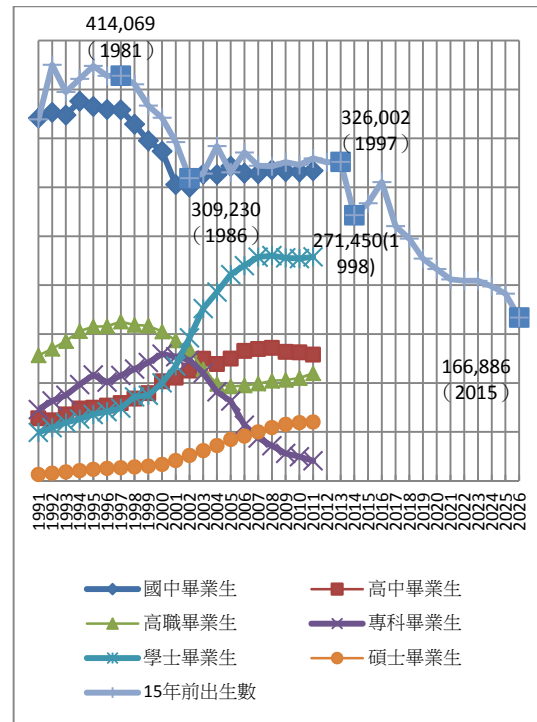


圖 2 1991-2012 各級學校畢業生數與 15 年前新生兒人數的趨勢圖

資料來源：內政部戶政司（2012b）、教育部統計處（2012a）

(二) 教育政策治理與因應焦點

1. 教育政策的治理

結構之所以對社會有影響力，其實是通過人持續的行動來發揮作用，所以社會始終都存在著結構和行動的雙元性，這是政策之所以可以著力的理由，這也是強調善治之治理概念的切入點。Stoker(1998)認為政策應重視治理概念強調既定規則條件或社會治理新方法的内容和改變；意識到政府限制，並重視社會更廣泛的力量，才

能提升政府統治效能。Ewalt (2001)認為 Stoker 所提出的治理是一個遠比起政府還要廣泛的概念，重點在將環境中諸多影響予以條理化，並據以建立一種治理社會的新方法。紀金山 (2009)認為在這種意義下，政府不再被視為唯一的統治主體，而應透過新的替代機制的規範或管理，以期各種相關組織共同參與，協調合作去因應社會變遷。

第二波少子化最大的衝擊其實還未來到，目前經歷少子化的國中小學，雖引發流浪教師問題，而影響師資的新陳代謝；但因其屬義務教育且多為公立，故學校系統的緊縮問題，最主要是偏遠地區學校可能會受到裁併、學校部分教室閒置，至於教師過剩則因現職教師一直有穩定的退休與離職數量，加上生師比還有調整的空間，及各校間缺額可以調補，國中小教師裁聘機會不大。然而，之後的高中職層級私校生比重為 0.47（見表一），高職私校生比重更高達 0.64；大專層級私校生比重為 0.68，專科私校生比重更高達 0.89，這些獨立且又高度依賴學費收入的私校法人當面對學生來源不足時，系統緊縮的衝擊勢必相當大，特別是原本處於弱勢地位之私立高職和私立專科，更將首當其衝。

然而，緊縮不一定就是壞事，恰如時序選擇，將可使高等教育系統有擇優汰劣的機會，以清理出未來再發展空間。因此從市場或制度治理來看，重點在及早探討弱勢學校的退場方案與私立學校法人長期轉型事宜，以避免屆時出現崩壞式的市場失靈，及伴隨前者出現之混亂式因應的政府失靈。

2. 教育政策因應的焦點

本文認為教育系統的問題向來有其結構性。少子化的教育政策因應焦點，應從系統內治標性減輕供需配適失衡的衝擊、及系統間治本性資源結構再分配加以分析。

當教育系統出現供過於求的情況時，治標性減輕供需配適失衡的政策焦點，重點在調撥學校、師資和設備的閒置。第一波少子化原本會對高職系統產生不小的衝擊，但因政策鼓勵朝向綜合高中轉型，而有效避免高職教育系統資源的閒置。故少子化的短期政策因應，應以調撥教育資源閒置為焦點，提出擴大既有教育資源運用之行動想像。

教育過度擴充的錯誤和現象既然已經發生，在治本性資源結構的再分配面向上，為避免惡性競爭和市場失靈，勢必得接受系統緊縮的陣痛，清理出可重新再分配的資源。但為產生擇優汰劣的效果，宜以理性和批判角度來看待教育系統的緊縮歷程，且要面對事實及早思考弱勢學校的退場方案與私立學校法人長期轉型事宜。因此探討教育政策因應要具有善治的治理思維，關注系統和行動者的影響，進行全面和具體性的探討和想像，以免治絲益棼。

(三) 少子化教育政策的行動想像

解決因少子化所產生的教育資源閒置與學校系統緊縮等問題，一方面應從系統面向進行閒置資源的調整和疏導，包含在教育系統內部依市場理性建立資源之調撥機制，以及建構教育系統外各社會系統間的資源再分配機制。由於資源轉移涉及行動者利益，故教育政策若要順利推動應從行動者利益面向，先考量個別學校、學校系統面臨的問題和利益之所在，再

建構有利益基礎和行動力的資源轉移方案。

1. 建立教育系統內部教育資源之調撥機制。

資源供過於求至少會提供我們擇優汰劣的機會。不過這個機會真要能產生此一效益，需要教育政策因應本身具有理性和市場思維，以免阻礙行動者發展出其利基。此關鍵就在於讓市場有效率地淘汰辦學欠佳學校和疏通學校系統資源。有限度的緊縮學校系統，是根本性解決過度競爭的重要手段；而利用轉向和延伸方式則可以疏通過量的教育資源。例如第二波將導致過量大學名額，若鼓勵優秀大學將其學士名額轉為符合社會需要的研究所名額，將有助紓緩此結構壓力，並改善人力素質。以下謹提供建立教育資源調撥機制的幾項建議：

- (1) 持續掌握並充分提供教育系統內資源的供需資訊，引導各行動者根據自身情況採取理性行動。
- (2) 提供轉型誘因與淘汰機制，從行動者利益觀點和建立門檻，順利促進個別學校的發展、轉型與退場。
- (3) 鼓勵學校根據其特質發其利基型科系，如設計、餐飲、社工..，以促進社會升級。
- (4) 發展學校間的資源網絡，以降低閒置資源的成本，創造符合經營效率的使用規模和資源共享，如圖書、設備與研發。
- (5) 注意系統內部資源調整轉移可能產生之不公平和區域失衡問題；對特定需扶植的學校，應建立明

確而長期的補助邏輯和措施。

2. 建構社會系統間的資源再分配機制。

教育資源無論空間時間、人力、設施，都是來自社會。經歷嬰兒潮世代後，閒置的資源其實已成為社會其它系統再發展的珍貴資財。中央和地方主管機關應敞開視野，積極推動建構教育資源再分配機制，以下謹提供建立教育資源再分配的幾項建議：

- (1) 發展全球在地化導向的招生策略，開發境外學生來源渠道，重視滿足國際學生、陸生之學習需求。
- (2) 創造新的社會交換機制，提供學校重組誘因，引導過剩的教育資源從教育系統內轉出，而成為社會學習導向的開放系統，例如企業和社區的學習夥伴。
- (3) 重視教育資源對其他社會系統的外部效益，資源再分配政策要考量此效益，如對偏鄉社區意識的深遠影響。
- (4) 放鬆教育閒置資源的應用限制，早期政策鼓勵興學，如今教育資源過量，應提供有利條件，鼓勵過剩教育系統導入有急迫需求和新的社會服務事業，例如老人學習、照顧機構，將更能符合社會需求。
- (5) 積極活化公立教育資源，在重視社會目的和在可維持性邏輯下，有規範和進程地提供非營利組織發展之用，厚實台灣社會的軟實力。

三、結語

少子化現象已成為教育系統必須因應的社會變遷。然而，從鉅觀層面來看，少子化在負面衝擊下，其實也有產生正面影響的機會。因而此一危機也是轉機，其利弊得失取決於我們如何以更理性和鉅觀的思維，開放地思考體系內外資源再配置邏輯，並勇於重新安排。

本文從治理觀點認為教育政策應及早針對系統內外思考調整策略，並從各行動者特質具以思考和擬定行動策略，以期有秩序地解決教育供需結構失衡問題。本文首先探討台灣新生兒與教育系統的結構變遷，再據以提出教育政策的因應焦點，包含治標性減輕系統內供需配適失衡的衝擊、及治本性重新調整系統間的資源分配結構。最後並嘗試針對如何建立教育系統內部的教育資源調撥機制，以及建構社會系統間之教育資源再分配機制，提出若干行動建議。

參考文獻

■ 內政部戶政司 (2012a)。歷年人口統計出生數：臺灣婦女生育率及繁殖率，2012.02.01 引自內政部戶政司全球資訊網：http://www.ris.gov.tw/zh_TW/37。

■ 內政部戶政司 (2012b)。歷年人口統計出生數：出生數按性別及粗出生數，2012.02.01 引自內政部戶政司全球資訊網：http://www.ris.gov.tw/zh_TW/37。

■ 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。

■ 宋秋儀 (2011)。少子化趨勢對教育影響之分析：臺北市國民中學現況調查。教育研究，209，97-109。

■ 林雍智 (2006)。日本實施中小學校整併的情形對我國之啟示。教育行政與評鑑學刊，1，135-157。

■ 紀金山 (2009)。台灣社會福利服務與治理：以照顧服務福利及產業發展方案為例。華人社會工作與兒少權益國際學術研討會論文集 (頁 1-18)。台中：靜宜大學。

■ 翁福元 (2008)。當前師資培育政策試析--兼論師資培育中心／系所的危機，研習資訊，25 (4)，3-28。

■ 教育部 (2009)。中華民國教育統計。台北市：教育部。

■ 教育部統計處 (2012a)。各級學校概況表：學生畢業人數，2012.02.01 引自教育部統計處網頁，http://www.edu.tw/files/site_content/b0013/b.xls。

■ 教育部統計處 (2012b)。各級學校概況表：公私立學生人數，2012.02.01 引自教育部統計處網頁，http://www.edu.tw/files/site_content/b0013/b.xls。

■ 陳淑敏、廖遠光、張澄清 (2008)。少子化趨勢與教育改革之民意調查研究。教育政策論壇，11 (3)，1-31。

■ 童鳳嬌 (2006)。芬蘭教育對臺灣少子化的啟示。竹縣文教，34，99-102。

■ 黃毅志 (2011) 臺灣的教育分流、勞力市場階層結構與地位取得。台北：心理出版社。

- 黃宗顯、劉健慧 (2010)。少子化對國民小學的衝擊及其因應策略：香港的經驗與啟示。**教育政策論壇**，13 (2)，159-196。
- 辜炳珍、陳榮昌 (2009)。我國未來各級教育階段學生人數推估。**主計月刊**，648，38-47。
- 蔡銘津 (2008)。少子化趨勢對教育體系的衝擊與因應。**研習資訊**，25 (5)，101-108。
- 薛承泰 (2007)。2030 年的臺灣--少子化的挑戰。**主計月刊**，617，49-56。
- 薛承泰 (2009)。少子化與高中教育的挑戰--社會學的觀點。**中等教育**，60 (1)，8-19。
- 羅綸新 (2007)。臺灣少子化現象對高等教育之衝擊與挑戰。**教育資料與研究**，74，133-149。
- 鍾德馨 (2007)。少子化趨勢對國民教育師資供需之影響與對策。**學校行政**，49，254-271。
- Ewalt, J.A.G. (2001) Theories of Governance and New Public Management: links to understanding welfarepolicy implementation, paper prepared for presentation at the *Annual Conference of the American Society for Public Administration*, Newark, NJ, 12 March. Available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/aspa/unpan000563.pdf>
- OECD (2007). *Society at a glance: OECD social indicators, 2006 Edition*. OECD Publishing.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155): 17-28.



面對小學少子女化現象之相關政策的反省

林志忠

國立暨南國際大學師資培育中心暨課程教學與科技研究所副教授

一、前言

「少子女化現象」是當前臺灣各級教育發展必須面對的主要問題之一，從歷年來新生兒出生數的變化，即可明顯發現這個問題的嚴重性。1955年至1982年間臺灣每年約有40萬左右的新生兒，1983年至1997年每年尚有30萬以上的數量，然自2000年後每年新生兒數僅能維持20幾萬，至2010年更達到歷史新低點之16萬人。雖然在2011年出生數略有回升，且2012年因龍年關係，更被期待能再度突破20萬人（內政部統計處，2012），但其實國內整個少子女化現象不但非常嚴重，同時更未停歇，因而馬總統曾說「少子女化問題要提升至國安層次」來處理。

暫且不論，少子女化現象對國家內政、國防、財政與社會等各面向的影響，若僅從教育層面分析，少子女化現象已威脅到各校的生源基礎。試想若是一所學校再也沒有學生入學，那麼學校存在的必要性就受到嚴重的挑戰。也因此，過去僅存在部份辦學績效不佳之私校的招生問題，已變成全國公私立各級學校共同面對的問題。若以小學為例，2000年出生305,312名新生兒，6年後以每班30人編班，共約可編列10,177班；然在2010年之166,866名新生兒，同樣以30名編班，6年後卻僅剩5,562班，足足萎縮將近一半。這個數字將使現今的小學班級數，4年後約略再減2成。由此證明，國內少子女化現象對教育的影響，不但很嚴重而且尚未停止。

二、當前政府與學校對小學少子

女化現象之因應策略

當然，各級政府與學校並不是沒有感受到少子女化現象之衝擊，並思考解決的策略。如教育部在2005年《2005-2008教育部施政主軸》中，即已提及少子女化現象；而2004年與2006年教育部教研會，也分別舉行「人口結構變化對教育發展之影響」研討會，及完成《因應人口結構變遷之教育對策》研究報告；2005年教育部國教司也曾委託《國民小學小型學校發展及最適學校規模之研究》之研究；另，2008年教育部舉辦之全國教育會議中，學者們關注少子女化現象，並建議立即研議相關因應作法；再者，2010年教育國教司也研訂「國民中小學整併後校園活化再利用輔導計畫」，以期達成校舍資源有效活化再利用的目標。而其中，最具體的因應政策，則是自1997學年度起教育部推動之《精緻國民教育發展方案》，從中逐年降低國小班級學生數，至2007學年度止小學每班學生數降為35，而至2011年更減至29人（教育部秘書處，2012）。

而就縣市政府而言，面對少子女化現象最常提及即是超額教師出路之安排，以及廢校與併校的處理。另外，宜蘭縣政府還推出之「區域專長教師共聘制」與「代理教師任期改革制」等作法；屏東縣政府建立非年資基礎的超額教師先後順序，同時還鼓勵全體小學教師發展全方位能力，培養教授成人、老人或新住民課程的能力（張瀞文，2011）。

至於學校層級部份，有鑑於少子女化現象直接威脅到各校的生存，因

而相關策略更是五花八門。其中，除努力辦學與發展學校特色外，就以積極招生與改聘代理代課教師兩個策略最值得注意。在積極招生部份，如將小一新生報到時間提前，以求更早掌握生源；辦理熱鬧非凡迎新博覽會與親師座談會，更是各校拉攏新生的作法；甚者小一新生到校報到，已改由教師的到家辦理。另外，加強宣傳、提供獎金、贈送禮物、攏絡家長等，凡是有助於招徠學生作法，都有學校採用(賴清標，2011)。甚至於還曾聽說學校為求維持一定班級數，還出現隔校借生的情形。此即在學校核定班級前，先利用各種辦法招生，甚至至他校商借學生以達編成某數量的班級，等班級核定後，再讓這些學生回到原欲就讀的學校。整體而言，學校愈來愈像企業機構，得提起勁到前線搶奪訂單，使各校間衍然成為一種你爭我奪的戰場(李雪莉，2008)。因為唯有學生人數的充足，才能維持學校的正常運作。

至於學校聘任代理代課教師部份，主要是各校擔心學校未來持續減班，因而即使有正式教師缺額也不敢聘用，只是目前師資又未能滿足實際需要，故必須聘用代理代課教師以資因應，造成代理代課教師充斥整個校園。據教育部統計 2011 年全國中小學約有 17,000 名代理代課教師，意即每 9 個教師中即有 1 位是代理代課教師。而近五年國小代理代課教師成長 113%，另未取得教師資格的不合代理代課教師更爆增 4 倍(張瀞文，2011)。事實上，聘用代理代課教師，在缺乏長期穩定性的情形下，不但學生學習難以確保，更易使學校行政、專業發展與文化產生質變。據報導，目前校園中普遍比教改前更冷漠、被動、討論風氣不佳(李雪莉，2011)，而一種暫時性、過客性、應付式的文化，其實也正在學校中公然興起。也因此有人

提出「臺灣公立中小學正在崩壞嗎？」的問題，各地私校同時也有愈來愈受家長青睞的傾向(“私校崛起搶攻家長的心”，2009；“唯有蛻變才有出路：公校的世紀挑戰”，2009)。

三、當前政府與學校對小學少子女化現象因應策略之反省

少子女化現象之所以造成目前各國小間生源的爭奪，或進而衍生出代理代課教師的問題，其實原因很簡單。因為目前小學教育的生態，是處在族群規模超過環境資源(即生源)的負載量，意即此時族群(學校)密度過大，而族群中各個個體(學校)為求對固定資源(學生)有所爭奪，就會產生一種「競爭排除原則」(principle of competitive exclusion)的生態模式，使較不適合環境的組織族群(學校)趨向被排除(Hannan & Freeman, 1977;1989)。而這也就是為何現今各小學，對於教學品質、學校特色、招生策略與教師員額掌控，無不兢兢業業的主要原因。

只不過當各校力求掌握生源的利基(niche)時，前述政府與學校採用的方式，並不一定是具體有效的。精進國民教育品質並加強輔助弱勢學生，原本即是小學教育的必要工作，其具體落實並不會解決少子女化帶給小學教育的問題；而逐年降低國小班級學生數，由上述分析已知是一個緩不濟急的作法，而且尚不知必須降到每班幾人時，才可止住；另併校與廢校的策略，則常是一種被動式的解決策略，各校為求不被併校或廢校，無不使出渾身解數，但卻不一定是對整體小學教育發展最好的策略。至於各校力求辦學績效卓著、發展學校特色或是其他招生策略，雖可能暫緩學校減班的壓力，然站在組織生態的觀點，整體

生源問題依舊存在，同時各校間還會產生利基重疊的現象。因而台中市教育處處長賴清標(2011)表示，「為了吸引學生，而努力辦學、發展特色是好事，但各校也應體認到學生總數不會因競爭而增加，因此只要能確保學區內的學生都能進入學校就好，沒有必要想方設法挖來他校的學生。」

教育乃百年大計，同時更是國家整體發展的主要基礎。因而面對少子女化現象時，不可僅由學校自身立場來進行思維，而是應該有更高的制高點，從國家與人民之整體利益來進行整體的考量。特別是與其宣稱少子女化現象是國家小學教育的危機，還不如更積極相信這是一種轉機。在面對不得不變的歷史時間點，政府與學校如能重新且徹底思考小學教育的本質，進而建置一種新式且更臻理想的小學教育組織與模式，如此才是國家與人民之福。如過去政府一再擔心小學規模過大、學生人數過多，同時期待學校教育能更重視多元化、個別化與適性化，如今外在環境已給政府及學校一個調整的機會。我國傳統小學從私塾轉為西式班級教學，其實不是代表班級教學即是一種最理想的方式，只是當時面對為數眾多的學子，不得不採取這種作法以快速滿足社會環境的需求。而今外在環境不再提供大量班級教學的基礎時，那麼到底何者才是小學教育本質，何者才是真正理想的小學教育的組織與模式，現在不正是一個重新思考上述問題的機會嗎？

依據當代加拿大教育行政學者 C. Hodgkinson 的觀點，領導區分為「行政」和「管理」兩階段。其中，「行政」被賦予較高的責任，主要功能在於政策的決定，包括「哲學」、「計畫」與「政治」三階段。意即其必須先對相關議題進行「哲學」層次的理念思維，

在確定最終的理念為何後，再透過「計畫」階段，將這些理念轉換為文字或溝通書寫型式，最後再進入與人相關之說服政策制定的「政治」過程。至於「管理」則扮演政策實施的功能，其包括了「動員」、「處理」與「監督」。「動員」階段主要論及人之權力分配與人力資源的投資等問題；而「處理」則關心如土地、勞動與資本等事務之科學化的處理；至於「監督」則包括督查、檢查與評價等過程(Hodgkinson,1983;1991;1996)。

由此面對我國小學教育之少子女化現象時，教育部或縣市教育處等行政單位，理應扮演更多 C. Hodgkinson 之「行政」決策工作。而這個行政決策工作，特別需要有一種理念的澄清與建立，從而再落實至政策的計畫與政策的說服等工作。更具體地說，行政單位應該在少子女化現象不斷延燒時，對於小學教育的「應然」，即小學教育日後應該成為何種樣貌？何種組織與模式？從較上層的制高點來進行「整體」的思考，而非僅是透過減低班級人數或併校與廢校來技術性地因應，或是重提促進教育品質之教育基本工作。以中部某市為例，目前有 16 校約 43 班學生，然在 5 年後將減為約 21 班(學生數約 628 名)，與其任由各校為招生出盡奇招，其結果只是今年那所學校興盛，明年又換那所學校繁榮，至於少子女化危機帶來的整體困境，並沒有完全解決，甚至可能導引出教育真正價值的消失。還不如現在就積極思考未來該市小學教育的願景，利用五年的時間輔導各校彼此合作朝整體最理想的理念前進。新加坡政府在 2004 年為解決新生兒創生低的問題時，主要即是從重拾「家庭價值」的理念當成施政的重點，而非僅進行技術面的生育補助，即是這種精神的展現(陳雅慧，2011)。事實上，有關少子女化現象的相關問題，歷年來已有

許多學者分別提出許多建議，而教育部本身也曾在《因應人口結構變遷之教育對策》及《國民小學小型學校發展及最適學校規模之研究》進行相關研究。只是相關研究所獲知的理念，並未見行政機構更具體與整理性地落實在施政計畫中。

四、結論

總之，在體認少子女化現象是一種不可能回頭的現象時，政府機關應在何者才是整體國家小學教育發展願景之問題上，有更具體的理念與思維，從中再落實至施政政策與計畫，同時引導各校朝這個方向發展。至於各個學校即可此理念架構中，努力動員學校所有人力予以實踐，積極往下一世代國教之藍圖發展，而不是耗費資源在搶奪生源，進行一場沒辦法解決問題的競爭。教育部在 2011 年《施政理念與政策》中，主張在未來施政方向中，要成立「因應少子女化對策小組」，檢視少子女化所衍生的議題，研擬相關教育政策(教育部秘書處，2011)。這項施政計畫雖然有點晚，但卻是目前應該積極努力執行的工作。

參考文獻

- 內政部統計處(2012)。**內政統計通報一〇一年第一週**。2012 年 2 月 3 日，取自 http://www.moi.gov.tw/stat/news_content.aspx?sn=5870
- 李雪莉(2008)。**當老師 PK 老師**。天下雜誌，395 期。2012 年 2 月 3 日取自 <http://ezproxy.library.ncnu.edu.tw:2576/cgi-bin2/Libo.cgi?>
- 私校崛起搶攻家長的心(2009)。**親子天下雜誌**，4 期，封面故事。2012 年 2 月 3 日，取自 <http://ezproxy.library.ncnu.edu.tw:2576/cgi-bin2/Libo.cgi?>
- 張靜文(2011)。**當老師變成臨時工**。**親子天下雜誌**，30 期。2012 年 2 月 3 日取自 <http://ezproxy.library.ncnu.edu.tw:2576/cgi-bin2/Libo.cgi?>
- 教育部(2005)。**2005-2008 教育部施政主軸**。台北：教育部。
- 教育部(2006)。**因應人口結構變遷之教育對策**。台北：教育部。
- 教育部秘書處(2011)。**中華民國教育現況簡介-施政理念與政策**。2012 年 2 月 3 日取自 http://www.edu.tw/files/site_content/EDU01/10003-OK_1.pdf
- 教育部秘書處(2012)。**中華民國教育現況簡介-國民教育**。2012 年 2 月 3 日取自 http://www.edu.tw/secretary/content.aspx?site_content_sn=21122
- 教育部國教司(2010)。**典藏過去迎向未來-教育部 99 年「國民中小學整併後校園活化再利用」成果觀摩會**。2012 年 2 月 3 日，取自 http://www.edu.tw/news.aspx?news_sn=3705&pages=0
- 陳雅慧(2011)。**政府決策、政策借鏡：新加坡打造「家庭第一」新價值**。**親子天下雜誌**，22 期，封面故事。2012 年 2 月 3 日，取自 <http://>

ezproxy.library.ncnu.edu.tw:2576/cgi-bin2/Libo.cgi?

■ 賴清標(2011)。少子化的學校經營。台中市教育電子報, 7 期。2012 年 2 月 3 日取自 http://www.tc.edu.tw/epaper/index/change-term?term_id=8

■ Hannan, M.T. & Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations. *The American Journal of Sociology*, 82, 5, 929-964.

■ Hannan, M.T. & Freeman, J. (1989).

Organizational ecology. London: Harvard University.

■ Hodgkinson, C. (1983). *The philosophy of leadership*. N.Y.: St. Martin's Press.

■ Hodgkinson, C. (1991). *Educational leadership: the moral art*. N.Y.: State University of New York Press.

■ Hodgkinson, C. (1996). *Administrative philosophy: Values and motivations in administrative life*. Oxford: Pergamon.



積極面對少子化，宜檢討學校用地開發與再利用

戴淑芬

高雄市政府教育局專門委員

依據內政部戶政司人口統計資料，民國85年全國出生人口數32萬5,545人，民國96年全國出生人口數降至20萬4,414人，至民國99年已降至16萬6,886人（內政部，2012）。以高雄市為例，縣市合併前原高雄市出生人口數於民國85年有1萬9,071人，至民國99年已降至1萬1,880人。全國總生育率逐漸降低，實際影響學齡人口數，國中小學生人數逐漸遞減，台灣將逐步進入「高齡少子女化」之社會，已經是不爭的事實。

教育界面對少子化衝擊，很快想到的是：學校班級數減少了，會有教師超額問題。尤其是在山地、偏鄉或社區老化地區，因為學生人數過度減少，設校成本過高，地方政府會面對是否檢討裁（併）小校的挑戰。教育部近年積極因應學生人數減少，提出「精緻國民教育方案」（教育部，2008），從降低每班學生人數、增置輔導人力、改善中小學校教學環境等措施做起，希望在不增建教室的原則下，藉此提高國民教育品質。惟此仍屬教育行政機關單方面因應方案，就整體城市教育土地開發與利用價值而言，積極面對少子化，地方政府應作跨局處合作，由負責都市開發與規劃、建設的都發局、工務局、養工處等機關，負責通盤檢討與變更都市計畫的都市計畫發展委員會，與負責公共財產管理的財政局，和土地使用的教育局充分溝通、全盤考量原都市計畫國中小學校用地之經營與利用，檢討實際需求與必要性，對於因少子化不需留用之學校用地，檢討變更都市計畫分區使用規定，使有限的土地資源可配合都市發展重新利用，讓教育資源均衡分配，也可以提高土地利用

價值，用則當用、省則當省，始能達到雙贏的目標。

以高雄市為例，面對少子化，對於閒置空間與土地之開發與利用，大致可以分為兩方面：第一、對已開發之學校用地重新檢討並予以活化，訂定「高雄市立高級中等以下學校場所借用管理要點」，明訂學校可釋放使用之校內空間、時間與允許使用之活動類型，配合校舍勘查，檢討學生班級數減少後減少使用之閒置空間，以出租空間方式提升校園空間使用效率，如：瑞豐國中出租私立優佳國中使用，前金國中出租社區大學使用等，學校場所借用收入可以納入學校教育發展基金運用，不僅空間有效運用，也可增加學校財源，因此學校普遍均能配合辦理。

此外，對於閒置校舍加強維護整理、改善外觀品質，或配合社區發展改善動線規劃，如：通學步道與社區出入通道重新規劃；開放校園空間環境美綠化，並開放供民眾使用；圍牆改造工程與社區整體規劃結合，以改善學校周邊地區環境；或檢討校內停車空間使用狀況，彈性提供社區居民付費停車等。學校雖因學生人數減少，但校地退縮釋放空間可供通學步道或綠籬使用，反而可以活化社區環境，嘉惠社區發展。

第二、對於學校用地的再發展與運用，依據各基地所在位置發展特性，與該地區學齡人口需求，進行該校地是否繼續保留，或變更為其他用地之評估；接著則依都市計畫法定程序，檢討變更為適當之土地使用分區，如：舊左營國中因社區老化、學

生人數減少且與大義國中相近，進行遷校，舊校區毗鄰蓮池潭，預定變更為公園用地，以提高蓮潭風景區腹地範圍，美化整體城市環境。又如：旗津中洲國小舊址，也因校舍老舊異地重新改建後，原校地擬變更為商業區及公園用地，除促進土地利用、增加財政收入外，也能提升都市整體發展。

教育資源是社會共同負擔的成本，雖然百年樹人教育大業是神聖工作，也通常被政府視為是「甜蜜的負擔」，但因應社會少子化後學齡人數減少導致多餘空間若無法有效運用，造成浪費，仍無法獲得社會普遍諒解，則如何檢討並釋出現有閒置校舍空間，或未使用的學校用地，讓資源有效利用，是地方政府跨局處應當配合，而不僅僅是教育行政機關的重要

工作。（作者現任高雄市教育局專門委員）

參考文獻

■ 內政部（2012）。戶政司人口統計資料，2012年2月10日，取自<http://www.ris.gov.tw/37>

■ 教育部（2008）。精緻國教發展方案－國民中學階段。臺北市：作者。2012年2月10日，取自<http://cyeb.cy.edu.tw/c/Attachment/98ext.doc>

■ 高雄市教育局（2009）。高雄市文中小用地土地資產整合與重點地區變更可行性研究案。高雄市：作者。



少子女化的教育省思----小校整併問題探討

林海清

中臺科技大學文教事業經營研究所教授兼所長

台灣近年來在人口問題上步日本後塵，逐漸出現非常嚴重的少子女化效應，而幼年人口的減少首當其衝就是教育問題。現有的教育體制會因少子化受到很大的衝擊，首先最直接影響到學生數的減少。由於出生率降低，幼稚園及中小學首先面對招生不足的現象，2015 年大專校院也會面臨同樣的問題，預期導致學校經營生存問題，衍生相當多的教育問題出現。溯自 2010 年受少子化衝擊，國中小新生即驟減近五萬人，教育部統計全國已有一百零四校廢校，至少廿八校閒置，不少迷你小校為保「香火」使出渾身解數發展自有特色，有的轉型生態觀光，有的進行遊學結盟。經建會與教育部更規劃，將開放閒置校舍租給國內外團體，開辦住宿型的國際雙語學校或生態旅遊學校，希望可把小校危機化為轉機(林海清，2006；黃宗顯、劉健慧，2010)。

台灣生育率逐年下降其來有自。由於小家庭觀念的興起，雙生涯家庭現象的出現，社會價值文化的改變，經濟環境的衝擊，育兒制度的規劃不足，導致晚婚、不婚、甚至不生或少生的現象逐漸浮現(林海清，2007)，馬總統曾經指示少子化的嚴重性視同國安問題，政府雖不斷的端出育幼福利政策，企圖誘使年輕夫婦及早因應配合，但杯水車薪，社會價值觀念調整轉型不易，國際經濟環境危機尚未解除，國內就業環境依然不明。根據內政部統計，我國出生率已由 1981 年的 2.30% 降至 2008 年的 0.86%，就 2008 年的新生兒人數比 1981 年足足減少 215,296 人。由於嬰兒減半，導致目前幼稚園與中小學已有普遍招生不足的現象，幾年後大專校院也會面臨同

樣的問題。加上大專校院由 80 學年度的 123 所擴增至 100 學年度的 170 所；學校將面對更大的競爭壓力，甚至有學校可能會經營不善、招生不足而面臨市場退場的問題。

國內出生人口嚴重萎縮，對於教育環境產生重大的影響，學校經營與發展所面臨的問題相對複雜。筆者於 2006 年研究指出少子化第一個衝擊的是學校與教育，其可能面臨招生不足、師資需求減少、城鄉教育差異形成對比及教育經費等問題。少子化人口之變化，對大專校院的教育生態產生很大影響，在人口數量上變化所引發的供需問題，帶來減班效應，連帶影響學校經營的成本與維持難度，以及後續所引發的學校關閉與教師就業問題。歸納少子化對教育產生的影響有：1. 因出生人口減少所引發的供需問題；2. 城鄉教育差異形成對比；3. 普通大學與技職教育產生教育生態不平衡；4. 教育資源的浪費。過去十年來，國內大專校院數量急劇的增加，形成目前大專校院「供過於求」之情形，對於高等教育品質產生莫大衝擊，例如：教育經費相互排擠；學校將面臨招生不足之困境；學校過度競爭，形成資源浪費；師資過剩的人力問題。雖然政府為改善兩岸關係加強國際文教交流特別開放招收陸生來台就學政策，但是招生不足危機警報並未解除。預期學校之間競爭愈來愈激烈，經營會更加困難。學校經營管理如同一般企業，為永續發展與生存，只有改善體質、建立競爭優勢，才能永續存在。

十二年國教實施在即，國中國小生態亦將受到衝擊，學齡人口萎縮

中,「小校整併」或「小校合作聯盟」是目前大家所討論的議題。國民小學是基礎教育,也是社區或聚落的精神與文化的堡壘。因應少子化的整併與廢校都需審慎考慮。教育部從教育資源的立場,考慮學校規模太小,造成團體學習文化刺激不足,不利學生群性發展學習,也不符合教育投資的成本效益,因此提出整併原則供各縣市政府參考。同時也提出了小校整併的原則包括:1. 要使學生獲得最佳的受教環境與學習效果;2. 要與社區民眾溝通協調;3. 要兼顧學生文化刺激、社區發展及經費效益等需求;4. 整併後的校地應妥善規劃再利用。

就經濟效益的著眼點而言,教育是有必要衡量經濟規模,特別是國民小學學校經整併後,在教育經費方面的確可以節省支出;但是經整併後需要有配套措施,例如在教育資源運用與交流需要有互動的機制,否則就學生學習上的提昇是相當有限,又如本校與分校老師認知上有所差異,導致資源整合不足,則將未蒙其利先受其害。

其次小校整併所產生問題必須考慮到:1. 偏鄉弱勢居民:如何重視偏遠地區居民的弱勢:包含收入相對低落、原住民或外籍配偶、隔代教養、就業不足等。2: 加速社區凋零:孩子在地生活與學習環境的連結,家庭與生活的互動等都是不可忽略的事。如廢校後兒童每天通車往返,回到家時都已天黑,對鄉土逐漸一無所知;對當下社區生活逐漸淡化陌生;不利社區發展與文化生根,廢校後因涉及到孩子未來就讀的便利性,更無法吸引外地人定居;更毀掉尋根探源的鄉土情懷。

學者洪蘭曾說:「裁掉一所學校,可能要多蓋一間監獄,教育用錢來算

是很糟糕的,心智的啟發怎能用錢來算?」洪蘭指出,裁併校後易產生的問題就是中輟生增加。而美國的研究指出,中輟生的孩子其學習不利的情況,容易塑造人格發展的影響與行為的偏差,形成後續發展的社會負擔,他對家人所造成的有形無形損失、以及對整體社會生產力的損失,自是難以估計。因此,對小校裁併除了經費的考量外,更必須特別考慮其區域性區隔及交通不便所衍生的學生受教權及地方社區發展等問題。龐大的教育及人事經費或許會造成縣市政府沉重的財政負擔,然而從教育投資論的立場而言,唯有加速教育投資才能改變宿命論的生態,因此在學生受教權與小校整併之間無可避免的形成兩難困境時,必須妥善評估。

小型學校,絕大多數存在生活環境不便、人口急遽減少的偏鄉地區,其長期處於受教機會不均、受到環境決定論的宿命循環,除了直接導致其社經地位的低落之外,是否也間接促使他們在生涯學習的心理上,陷於社經環境不利的宿命循環?重複不斷的階級複製,社經地位差、文化刺激生活不便、平均知識水準不高的偏遠地區弱勢族群,就是當前政府亟待改善的貧富差距問題,如果教育的投入與支援又相對不足,偏鄉或弱勢家庭哪有餘力與能力對子女教育抱持期望,不利的複製只有加深 M 型社會的後續效應。

根據教育資料統計,台灣地區百人以下的「迷你」學校約有五百多所,監察院調查報告中,曾指出這些偏遠小校,平均每年人事費用就要五十多億,建議裁併部份中小學,以節省預算。從政府財政的立場去思考解決此一問題固有其無可厚非之處。然而根據兒童福利聯盟文教基金會(2012)調查報告指出:全臺偏鄉學童 5

成 6 繳不出學費，三成學童為隔代教養、單親孩子，必須打包營養午餐回家，時時擔心有人來討債，教養與經濟都淪為弱勢。就社會不平等、貧富差距、城鄉差距的問題如何併案解決則是選後新閣必須面對的問題。教育是興國之本，我們很難想像，弱勢的族群如何不透過教育而有翻身的機會？

學校係因社區存在才有功能的發揮，如今村落人口外流或減少現象中，反而先廢校的策略觀點，不禁質疑過去政府在經濟貧窮的時代，強調教育投資的政策，二次戰後迄今，讓國民因受教育讀書而有階級遷移的機會，也讓國家走向文明開發之林不就是教育投資的最好明證嗎？現在國際社會無不重視人力資源開發，而教育是國家人才培育與經濟轉型發展最重要的搖籃，國際社會先進的經濟強國無不運用此一策略來促進社會的進步與繁榮。如今國內反而要廢除象徵社區的文化精神堡壘。其屬文化刺激不利地區不是加據惡化循環，反之兒童先天條件不足，如果後天能受到教育制度更多關愛與照顧，則是社會發展所樂見的事。

教育是國家發展的根本基礎，在與國際接軌的年代，目前正處於資訊與科技高度發展，M 型的社會逐漸形成貧富差距的擴大。偏遠地區隔代教養、單親家庭或新住民家庭增多，其家庭的教養功能將面臨挑戰，學校還要肩負起家庭教養的責任。教育當局

不宜輕言放棄教育的文化功能與潛在教育價值，基於照顧弱勢的原則，尊重少數民族保存與發展文化的需求，以彰顯學校教育的社會功能，而透過教師教學的用心，創造偏遠小型學校的發展優勢，讓弱勢兒童燃起新的希望，不就是教育責無旁貸的任務嗎？即使面臨必須整併，也要輔以配套措施重視教育的不可替代性，加強城鄉交流巡迴互動，送教育到偏鄉社區的教學，實不宜偏廢。至於妥善規劃閒置校舍空間的管理與使用，增進教育的附加價值，開啟另類多元化教育的新頁，則是教育主政者必須用心去思考的事。

參考文獻

- 兒童福利聯盟文教基金會(2012)。全臺偏鄉學童 5 成 6 繳不出學費。載於人間福報 2012 年 2 月 10 日 6 版。
- 黃宗顯、劉健慧(2010)。少子化對國民小學的衝擊及其因應策略：香港的經驗與啟示。教育政策論壇，13，2，159-196。
- 林海清。(2006)。少子化效應對技職教育發展之衝擊與因應策略。教育研究，151，32-45。
- 林海清。(2007)。少子化效應對幼兒教育發展之衝擊與因應策略。2007 創意文教幼兒教育國際學術研討會，85-102。中台科技大學。



論少子化時期的師資培育改革：歷史的理解與展望

楊智穎

國立屏東教育大學教育學系副教授

一、前言

社會環境的變遷與教育政策之間係具有密不可分的關係，因此不論從中西教育改革史皆可發現，各時期所發生的重大社會事件，對當時期所欲推動的教育改革政策而言，會經常扮演關鍵性的角色。以 1960 年代的美蘇冷戰時期為例，由於當時的蘇聯先於美國發射人造衛星，因而導致整個美國的課程改革重心從學生中心轉變為學科中心。至於國內最常被提及的例子，則是 1987 年的政治解嚴，受到此一政治因素的影響，所衍生之一連串以「多元化」為主軸的教育改革政策逐漸孕育而生，包括教科書開放、鄉土教育和師資培育多元化等。

除了政治解嚴的因素，近年國內較常被提及的社會變遷因素，還包括少子化所帶來的衝擊。分析近二十年來國內少子化的現況，依內政部統計處 (2006) 的資料顯示，我國新生兒在 1981 年為 41 萬餘人，是二次世界大戰後的高峰值，但到了 2001 年，卻形成一個明顯的下降趨勢，只突破 26 萬人，到了 2005 年，新生嬰兒人口更下降到僅 20 萬人，其所衝擊到的層面，包括醫療、觀光、出版和教育等事業，在教育層面，則又涵蓋學前教育、國民教育、高等教育到師範教育等。

本文旨在針對少子化時期的師資培育改革進行探討，主要是因為筆者目前任教於師資培育機構，並兼任師資培育的行政工作，必須處理許多與師資培育政策有關的業務，因此對於少子化為師資培育所帶來的衝擊，感受特別深刻。為解決少子化對師資培育所造成的負面影響，目前已有多篇

研究報告產生 (吳清山, 2010; 張鈿富, 2002; 陳益興, 2005; 鍾德馨, 2007)，這些報告也分別提出許多的改革策略。然分析相關研究報告內容，較欠缺的是對相關問題進行理論性與脈絡性的理解。本文基於歷史是人類在具體社會、政治和經濟情境中，開展人際關係，參與生產勞動，共營政治生活方式的鮮活記錄 (黃俊傑, 1995, 引自劉曉芬, 2007)，因此將探究重點放在與少子化有關之師資培育問題的歷史理解，而不再重述相關研究報告中已提出之各種改革策略，最後再據以提出未來的展望。

二、教育改革的歷史思維

隨著教育改革如火如荼的展開，許多學者開始主張要透過歷史的視角去探討教育改革的相關問題。然而要採取何種歷史觀念進行反思，學界的看法並不相同。本文主要採取兩種歷史思維，其一係針對「改革」本身所賦予的歷史意涵進行探討。分析 1960 年代前的教育史研究，由於受到「輝格歷史」(Whig history) 的影響，教育發展普遍被視為是進步的事實。本文贊同 Kliebard (2002) 所言，「改革」其實是一種混合用語，它是融合各種努力，有一些努力是崇高的和有價值的，但有一些是誤導的，甚至要受到譴責的。基於此，在解釋各種教育改革所付出的努力時，便不能粗糙的只透過一種標籤式的用語，就來評斷教育改革的成功或失敗，同時在推翻任何舊有的教育改革政策時，也要仔細的考量，哪些是要刪除？哪些僅需調整即可？又有哪些良好措施還必需繼續保留與延續？

其次，本文也透過「論述理論」(discourse theory)對少子化時期師資培育改革的相關問題進行探討。近年人文社會學科領域中極受學者所關注的「論述理論」，也常被應用至教育改革之相關歷史問題的探討。論述理論是 Foucault 研究的重要貢獻，其主要關心語言、意義及其意識型態的關係，探討經由語言表達的人的社會關聯性，因為人的世界就是語言的世界(歐用生，2005)。分析許多改革政策的提出，通常會受到特定主流論述的影響，這些特定的論述框架又通常會去結構人們對於某一政策議題的思考方向與立場，經過一段時間的積累後，閱聽人在其中便會形成一種固定的認知與解釋型態，據以觀看其所處的生活世界(劉念夏，2001，引自劉曉芬，2007)。為了解某一教育改革政策是何種特定社會脈絡下形成？論述主張為何？主要納入與排除哪些論述主張？其間所隱含的知識、權力和社會的關係又為何？論述理論可提供進行相關問題分析時的立論基礎。

三、師資培育供需政策的歷史演進

我國目前的師資培育制度主要採多元化、儲備性、自費制及甄選制。近年由於受到少子化因素的影響，多元化雖然仍是政策發展的主軸，但師資生數量卻轉而採緊縮政策，同時有稍微向公費制傾斜的趨勢，例如教育部中教司便預估 102 年指考師培公費生將有 30 名(聯合報，2012)。

然而回顧整個師資培育的歷史，目前的狀況並非是歷史的全部，依相關文獻的整理可發現，1968 年因九年國教的實施，當時是急需大量的教師。1979 年「師範教育法」施行，開始採計畫性的教師供需。1994 年頒布

「師資培育法」，師資培育管道轉變為多元化發展，1998 年「小班小校」政策推行，師資需求量擴增，2005 年「師資培育量規方案」之推行，又轉而採調節師資培育數量(徐鈺雯，2005；教育部，2006；楊智穎，2010；鍾德馨，2007)。

其中，師資供需嚴重失衡則是近年社會大眾和傳播媒體所關心的議題，而少子化又被塑造成為影響師資供需失衡的主要原因，同時也被形成一種社會論述，只要討論到師資供需失衡的現象，就會提到少子化的影響(賴怡真，2007)。其實分析上述師資培育的演變可發現，影響學校師資供需的因素並非只來自人口結構的改變，少子化也並非是唯一的影響因素，例如在過去多元化師資培育政策下廣設師資培育中心，即是造成目前師資市場供需失衡的原因之一。

其中值得觀察的是，此一師資供需失衡所形成的問題，特別是針對流浪教師和超額教師，在過程中，由於來自立法委員的壓力，以及準教師們不滿各縣市缺額太少，甚而於 2005 年 6 月 12 日發動「拯救國教大遊行」，訴求管控師資培育人數(鍾德馨，2007)，這些因素使得教育部為解決教師培育過剩的問題，遂必須推動師資減量政策，此種社會氛圍無形中提高了教育部的權力範圍，包括對各師資培育機構之課程和檢核機制的嚴格管控。

歷史研究目的之一即在期望從過去經驗中去理解歷史的本質，並獲取歷史教訓，而從上述師資培育供需政策的歷史演進，本文可歸納三項發現，其一是各時期師資培育政策方向的發展，係社會結構與行動者間不斷辯證互動所形成的。其次，某一時期的師資培育政策通常只為了解決當時

期所遭遇到問題與困境，但較欠缺長期與全面的政策考量。其三，改革的過程中不必然要全盤否定過去，然而國內的師資培育改革卻患了此一歷史錯誤，例如為推翻過去黨國體制下的師資培育制度，就完全拋棄以出生人口推估師資培育數量的政策。

四、提供一個具建設性的改革論述

從上述各時期師資培育政策所提出的改革論述可發現，各種論述內涵其實都是在特定時空背景下，為了回應特定社會行動者或思潮所形成的，難怪 Popkewitz (1987) 會指出，社會改變的問題是歷史的，只不過許多關於改變的理論都缺乏歷史意識。因此，為了對各時期的教育改革有更深入的理解，有必要對各種形式之教育改革所訴求的語言內涵進行歷史性的探究，甚至還有必要在所謂的「危機時代」，提出能夠突圍且具建設性的改革論述。

分析目前與少子化有關的師資培育政策論述可發現，大多會從「危機」的作為出發點¹，然誠如前述，所謂的「論述」並非是真理。本文贊同郭秋勳、郭美辰 (2006) 的看法，不必然要將「變遷」看成「危機」，反而可將之視為「轉機」，甚至可藉此逼迫國內各師資培育機構思考各種可能朝向優質化的努力方向。

此外，本文認為探討師資供需失衡問題時不必然只針對少子化的人口現象進行探討，其實也可重新思考與界定「師資供需失衡」的意涵。例如「師資供需失衡」不應只是數字加減的問題，更深入思考，所謂的「供」的意義是什麼？師資生的數量真的已經過多了嗎？其實如果我們從能符合

國小教育所用，且能滿足各領域教學需求的角度來看，如目前英文、藝術和體育等領域方面的師資，顯然培育的數量仍然不夠，也就是供給面還是有增加的空間。其次，何謂「需」？國小教師的需求真的飽和了嗎？如果刪除一些不適任教師，並考量校園中年齡和性別的平衡，或再從教師經驗傳承的角度，目前國小教師仍有其需求性。

其實在過去教師需求多過於供給的時期，社會大眾通常不會想到師資培育品質，特別是運作機制的問題，也就是它是不具爭議性的。然而以筆者從事師資培育多年的初步觀察發現，師資培育機構所培育出來的準教師，其是否為學校所用，是要存疑的，特別是目前的狀況，其原因除了來自外在「流浪教師」的現象，還加上國小還有超額教師的問題，使得許多師資培育工作者在考量師資生未來就業發展漸趨不利的現實下，不願過度在師資生的專業品質上有所要求。此外，教師供需失衡的問題，也連帶影響優秀高中生修習師資培育的意願。本文認為若要為未來的師資培育寫歷史，目前是一個重新思考與重構師資培育的重要時刻。

基於上述，本文認為師資供需失衡雖是影響師資培育品質的重要因素，但基於在台灣目前所面臨的特殊處境下，要求師資供需的精確平衡並不是一件容易的事 (張鈿富，2002)，因為影響師資供需的因素係同時包括教育系統內部和外部兩個部分，在教育系統內部方面又包括制度變革、學童就學率、教師員額編制、班級學生數、退休制度及教師異動數等，在教育系統外部，則包括人口出生率、經濟狀況、教師職業聲望，以及社會的價值觀等 (毛連塏，1992；陳彥文，2003；黃婉婷，2002)。

當然我們仍要儘可能做好師資供需方面的管理，然而在少子化時期的師資培育機構應如何培育優質的師資生，本文認為應成為改革論述的重點。值得慶幸的是，目前教育部已開始關注這個區塊，除了已有許多政策與計畫的推出，例如在職前師資培育部分，包括「卓越師資培育獎學金試辦計畫」和「師資培育大學精緻特色發展計畫」，同時也透過師資培育評鑑，淘汰一些品質不量的師資培育機構。另外，在在職教師的品質管理方面，也有「教師專業評鑑計畫」及「建構中央地方教學輔導網絡專案」的推動，至於不適任教師退場機制的建立，則是目前許多學者極力建議的因應策略之一（陳益興，2005；葉兆祺、張鈿富，2006；鍾德馨，2007）。

此外，本文認為在少子化時期應更重視合作的師資培育理念，讓政府、大學和小學共同解決師資供需失衡的問題。目前少子化問題不僅使得國內師資培育機構在招生上造成困難，許多縣市也面臨超額教師的問題。筆者認為在合作師資培育的理念基礎上，未來可透過法令的鬆綁，在許多教育大學紛紛轉型，而流失許多領域教材教法師資的情況下，借調優秀的中小學教師至大學擔任師培課程的教學工作，或督導師資生相關師培課程的修習，一方面可提升師培大學的課程品質，另一方面也可暫時解決目前國小超額教師無處可安置的問題。

五、未來展望

分析國內自解嚴後的教育發展趨勢，「變」似乎已淪為 Elmore 和 McLaughlin (1988) 口中所稱之「穩定的工作」(steady work)，只不過許多「變」的作為常是在一種未經深入理

解，並在看似合理性的改革論述下匍匐前進，這樣的教育改革其實很容易導致「今日的解決方案變成明日問題的來源」(Hargreaves, 1999, 引自陳俊生，2009)，而本文對少子化時期的師資培育改革進行歷史的理解，將有助於對各種「改革」的本質有更深入的理解；更重要的是，能夠避免重蹈歷史的錯誤。

其實任何的教育改革通常是各種論述主張競逐的過程，因此有必要對各時期所出現主流改革論述進行批判性的分析，以避免過度向特定的意識型態或價值信念傾斜。分析台灣歷年的師資培育改革便可發現，早期偏向政治面向的操控，解嚴後市場化的影響則又逐漸增加。就解決少子期所提出的師資培育改革而言，筆者認為不能只從經濟面向或投資報酬率來處理師資培育的問題，因為國小現場仍需不斷要有新的生力軍加入。目前教育相關當局面對少子化之處理方式所產生的教師斷層現象，對國家教育長遠發展是不利的。

綜合上述，面對少子化所衍生的師資培育問題，歷史性的理解與關懷已是無可避免的，而本文認為此種歷史意識還要具未來性，也就是要從師資培育機制永續經營的角度著手，在慎思各種可能影響層面後再做妥善的決策，主要在於目前所實施的各種改革作為，在幾年之後都會成為歷史的一部分，更可能會影響下一代的教育發展，特別是有些改革決策一旦上路，就很難再改變或重頭再來，即使要回頭，也要花費一段很長的時間，例如目前許多的師資培育系所為少子化和師資供需失衡問題，紛紛採取轉型政策，然而其所造成的各學科或領域教材教法師資短缺的問題，未來是很難在短期內彌補的。因此，從維繫國家優質師資培育永續發展的角度，

一些必須堅持且不能妥協的層面，有必要在任何時期的師資培育政策決定中都加以關照。

參考文獻

- 內政部統計處 (2006)。台灣 1974 年至 2005 年的嬰兒出生人口。台北市：內政部。
- 毛連塏 (1992)。台灣地區未來六年(八十至八十五學年度)國小特殊教育師資供需情形之推估研究。台北市立師範學院學報，23，1-21。
- 吳清山 (2010)。師資培育研究。台北市：高等教育。
- 徐美苓、熊培伶、吳姿嫻、施馨堯、賴若函 (2010)。台灣人口「問題」的建構：以少子化新聞框架為例。新聞學研究，103，43-82。
- 徐鈺雯 (2005)。國小師資供需失衡問題與因應措施之研究。國立臺北師範學院教育政策與管理研究碩士論文，未出版，台北市。
- 教育部 (2006)。因應人口結構變遷之教育政策(草案)。台北市：教育部。
- 陳彥文 (2003)。台灣地區國中小師資供需機制之研究。國立暨南國際大學教育政策與行政研究所碩士論文，未出版，南投縣。
- 陳俊生 (2009)。教育論述中的教師主建構及其身份認同之探究—後結構主義取向。國立臺北師範學院教育政策與管理研究博士論文，未出版，台北市。
- 陳益興 (2005)。人口結構變遷之師資培育政策。國民教育，46(2)，32-46。
- 郭秋勳、郭美辰 (2006)。少子化時期高等教育的因應策略與發展。教育研究月刊，151，46-55。
- 張鈿富 (2002)。師資培育政策與供需機制建立之探討。中華民國師範教育學會(主編)，師資培育的政策與檢討(頁 1-72)。台北市：學富。
- 黃婉婷 (2002)。師資人力市場轉變與教育改革：政策開放後的師範校院。國立臺北師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 黃嘉莉 (2009)。超額教師現象對師資培育之啟示。中等教育，60(3)，32-46。
- 葉兆祺、張鈿富 (2006)。臺灣地區國民小學就學人數變化與師資需求之預測。教育研究月刊，151，15-31。
- 楊智穎 (2010)。1994 年之後師資培育課程歷史變遷之研究。教育研究與發展期刊，6(1)，39-64。
- 歐用生 (2005)。課程理論與實踐。台北市：學富。
- 劉曉芬 (2007)。歷史、結構與教育：技職教育變革的探討。台北市：冠學。
- 鍾德馨 (2007)。少子化趨勢對國民教育師資供需影響與對策之研究。國立政治大學教育研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 聯合報 (2012)。師培公費生今年

首 開 甄 選 。
<http://edushare.sclub.com.tw/viewthread.php?tid=5704&extra=page%3D1>。1 月 8 日。

■ 賴怡真 (2007)。師資培育制度的變遷過程：一個歷史制度論的觀點。南華大學教育社會學研究所碩士論文，未出版，嘉義縣。

■ Elmore, R. F. & McLaughlin, M. W. (1988). *Steady work: Policy, practice and the reform of American education*. Santa Monica, CA: RAND Coporation.

■ Kliebard, H. (1992). *Forging the American curriculum: Essays in curriculum history and theory*. New York: Routledge.

■ Kliebard, H. M. (2002). *Changing course : American curriculum reform in the 20th century*. New York: Teachers College Press.

■ Popkewitz, T. S. (1987). *The formation of the school subjects*. New York: The Falmer Press.

¹ 不只是師資培育。在徐美苓等(2010)的研究也發現，在許多新聞論述中，也多半會將少子化框架成導致教育、經濟、家庭關係、性別、甚至族群失衡或危機的面新聞。



台灣面臨少子女化社會應有的教育政策與教師作為

劉世雄

國立彰化師範大學師資培育中心副教授

一、前言

綜觀世界各國，少子女化現象已逐漸普遍於開發國家，即使成因眾多，但經濟因素似乎是重要關鍵。由於世界經濟型態趨向競爭化與高風險，許多工作缺乏持續性，連帶著人們生活缺乏穩定性。又加上育兒成本昂貴，為了維繫生活的品質，大部分適婚年輕人延後婚姻與生育年齡，甚至選擇不婚或不生育，因而產生社會少子女化，與隨之而來的高齡化人口現象。

然而，全球經濟的發展早已不是單一國家可以控制，況且世界經濟趨勢的不確定性仍令人擔憂，此現象不禁令人思考兩個問題，即使研擬與推動催生政策，是否有效地擺脫經濟因素的影響而促使人口增加？或是應接受世界經濟不確定的事實，發展適應經濟與符合經濟趨勢進而能提升生活品質的少子女化教育政策？前者之作為只能短暫地減緩少子化現象，而後者則可期望未來的年輕人能夠克服不穩定的經濟收入。相較之下，似乎後者可以令人期待並可建立些許作為，一旦生活穩定，推動催生政策便可快速見效。再者，克服不穩定的生活品質需要新經濟社會所需之關鍵能力，而關鍵能力的養成更需要良善的教育政策與專業品質的師資引導。然而，當前台灣的教育問題正如嚴長壽（2011）之《教育應該不一樣》一書的觀點指出存在著共錯結構，我們需要勇於面對問題，共同承擔責任。本文即以此思維做為創發觀點的基礎，指出台灣面臨少子女化現象時，學生應該需要具備哪些關鍵能力，以適應未來的經濟社會，再以儲備未來關鍵

能力的觀點，提出當前政府應有的教育政策與教師作為。

二、未來世界需要的關鍵能力

未來世界瞬息萬變，充滿困難與挑戰，社會生活將比當前複雜許多，任何人或政府很難在短時間內改變這種已塑造且過度複雜的生活形態。Trilling 與 Fadel (2009) 在《21st century skills: Learning for life in our times》一書中指出，若想在 21 世紀知識時代的經濟中成功，下一代學生需要具備創新、數位與生活適應能力，而教育即具有幫助他們做好準備面對複雜挑戰、實現公民責任，以及圓滿他們人生的責任。因此，培育下一代適應此生活情境的能力是當前教育工作者必要的事務。

台灣近幾年來，受薪階層的實質所得事實上是逐漸倒退，且在全球化推波助瀾下，財富不均現象愈見顯著，而能源供應短缺或是價格上漲將影響人們的生活甚鉅。如何突破困境，需有創意思維。創意可以產生新知識與應變能力，進而解決經濟與生活問題。因此，如同 Trilling 與 Fadel (2009) 所言，培養學生創造力與解決問題的能力將是重要的關鍵能力。

其次，雖然能源危機促使部分能源產生國在石油和天然氣之外發展高科技產品，以確保經濟主權，但全球產業結構不斷更動，人們消費習慣和需求也經常改變，可以想像未來的經濟型態是多元分殊。開放自己、多型態的參與以及具有多元化的思維可以促使人們發現社會趨勢，進而發展經

濟社會的主導權。因此，多元化的思維也是一種關鍵能力。

第三，長久以來，任何國家要與世界其他各國競爭，必先參與國際性經濟事務與交流活動，在參與中可以累積市場資訊，發展合宜的政策。然而，台灣的國際地位似乎受限，參與國際社會往往在夾縫中求生存。因此，我們必須培育具有全球觀點與國際行銷人才，以突破現有困境與儲備全球化競爭力。

第四，上述提及創造力與多元化的經濟思維，唯這些思維的重要進程即是科技化產製與服務，科技化非僅可以提升製造業轉為知識密集性產業，亦可促進資訊應用領域發展迅速，使得整體經濟具有相當競爭力。此外，藉由科技化知識與能力的培養，可跨越國際進行合作，解決全球共通的問題與滿足經濟社會的各種需求。因此，儲備學生具備科技化應用的能力也是不容忽視。

未來的社會型態一定存在著創造力、多元化、國際性（全球化）與科技化等重要特質，因此，關鍵性能力不能僅在於知識的複製堆積，而應擴展於知識轉化與創新、多文化的溝通合作與善用科技的能力。然而，省思當前國內學校教育，教材仍處於一綱多本或一綱一本的爭議中、教學仍強調課本上的解答與爭取成績、學生仍坐在教室等著老師上課與被動學習、團隊合作與解決問題的學習任務很少被設計，重要的創新與創造力也鮮少花時間投入，甚至一天到晚爭論學生是否可攜帶手機等 3C 產品進入校園，卻不去論述第三次螢幕革命所帶給行動學習的便利性，這樣的教育模式顯然無法儲備學生未來生活的能力。而當學生未具備如此關鍵能力，亦即在未來無法創新經濟價值與解決

生活問題，年輕人生活仍不穩定，不婚或不育的少子女化現象仍會存在，而在面臨高齡人口社會，他們將無法承受壓力，整體國家競爭力也將失去。

三、面對少子女化的教育政策與教師作為

在少子女化的趨勢中，家長對教育品質的期望與對教育作為的要求也日益殷切，而為了讓未來的年輕人能在教育中學習到前述之關鍵能力，政府應研擬相關教育政策。然而，近年來，因應社會變化，政府不斷地祭出教育改革措施，即使部分教育決策令人激賞，卻未見實際效果，原因在於部分教育政策未能與教師作為相互連貫、相輔相成。如此，教師專業品質的建立似乎也需要多加關注。

以當前的教師體制與少子女化趨勢而言，現在已是教師，十年後，十之七八仍是教師，而現在非教師，十年後，十之七八可能難以成為教師。這樣的態勢促使我們在不斷爭論流浪教師、教師員額管控以及檢討師資培育政策的同時，必須省思這些爭論是否能確保師資能夠應付少子女化社會之教育素質？我們是否更應該研擬提升在職教師得以教導孩子未來關鍵能力的相關作為？面臨少子女化社會的教育作為，不僅是政府的當務之急，也需要教師們共同努力。

(一) 政府調整小班教學、教師關心學生個別發展

少子女化現象給了當前教育體制一個小班制的機會，政府宜克服困難積極促成。在國中小教師因應稅制而減少教學時數的同時，也應思考減少班級學生人數的作法，畢竟，當班級學生數減少，每個學生被照顧的機會

便增加許多。然而，減少教學時數或減少班級人數並不同於教學品質的提升，這得要教師的投入與努力才行。教師應把握小班教學的機會，關心孩子，重視孩子的個別發展。每個孩子都是父母和國家的寶，每個人都具有不同的特質，教師要瞭解孩子、喜愛孩子，一個在課堂上激怒老師的學生，背後一定有許多問題，而最大的問題在於「不被喜愛」。老師不喜歡學生，如何教導學生喜愛老師與信任老師。當孩子喜歡老師，便願意聆聽老師的指導，進而參與學習，孩子的未來關鍵能力便有逐步塑造的環境。

(二) 政府規劃活動課程、教師引導學生實踐知識

當前大部分的教育作為難以培養孩子生活於未來社會的關鍵能力，政府宜調整課程結構，以活動課程取代部分書本知識。亦即建立一定的學習時數要求學校指導學生進行探索自我、發現問題、解決問題與合作學習的能力，並列入學生升學進階的參考，唯有改變升學的機制，才得以改變當前知識為主的教育型態。而學校與教師可跨校或結合社區，提供學習資源，增加學生在實際情境中發揮創意、多元學習的機會以及具體合作實踐知識的經驗。然而，台灣早期課程改革的經驗，部分教師未能瞭解課程改革的真實意義，使得課程改革未受青睞，因此，教師對此活動課程的教學專業需要多深入瞭解與積極成長。

(三) 政府投入科技資源、教師培養運用科技能力

未來經濟社會與產業發展需要各種科技化知識與能力，原因在於可藉由科技提供的服務去掌握市場資訊與行銷自我，以及相互合作滿足生活所

需。但目前所見的是，學生所持有的科技設備遠先進於學校，學生對科技的操作能力往往已超越學校所教。學生接觸科技若無學校教育引導，學生便可能誤用、濫用科技。因此，除了政府投入科技設備與資源是不容折扣外，教師引導學生運用科技的專業能力也需要急於成長。教師無須與學生比較科技操作技術，但教師需要瞭解科技的應用價值並設計於課程學習中，提供學生應用科技去獲得資訊與產出資訊的機會，以培養運用科技、行銷自己與儲備全球化競爭的能力。

四、結語

少子女化現象已被當前政府與教育當局視為亟需面對的社會問題，但如果僅關注教育機構學生人數減少而招生不足、減班或關閉，或只是在乎教師的調動與進用，少子女化現象仍然不會有所改變，未來的孩子仍然面臨那個時代的「又少子女化現象」。因此，少子女化現象若是因為經濟因素造成，解決之道也應從經濟層面因素著手。當前政府可以做得事情很多，以教育而言，政府與教師應該努力的是，如何培養現代的孩子具備未來經濟社會的競爭力。當具備足夠的能力，便能發展更高階的經濟體制，一旦滿足生活所需、甚至有餘，也就可能願意生育與養育，這才是少子女化現象的解決之道。當前政府應有合宜的教育因應措施，而教師也應戮力投入培養孩子的關鍵能力。

參考文獻

- 嚴長壽(2011)。教育應該不一樣。台北：天下文化。
- Trilling, B. & Fadel, C. (2009). *21st century skills: Learning for life in our times*. San Francisco, CA. Jossey-Bass.

少子女化、尼特族與教師專業發展

曾素秋

朝陽科技大學師資培育中心副教授

一、前言

人口乃國家構成的基本要素，人口的多寡不僅影響國力，也對社會各類產業產生絕對之衝擊。根據內政部統計，我國總生育率自 1985 年即低於人口替代水準（2.1）人，2010 年總生育率已經下降至 0.895 個子女，2019 年預估將出現人口負成長，婦女生育率為全球倒數第一。新生兒從 2000 年的 30.5 萬人，減少到 2011 的 19 萬 6,627 人（內政部，2012）。少子化現象影響就學人口，台灣自 91 年全國小一新生人數約從 31 萬人開始下降，每年約下降 2-3 萬人，101 學年將降至 20 萬人，107 學年更將降至 19 萬人（內政部，2012）。教育市場緊縮，各種教育問題紛紛呈現，包括學校裁併廢校、師資供需失調、師資培育瓶頸、師範院校轉型、高等教育質變、校園文化變革等，台灣人口結構改變引發之教育問題正衝擊著台灣教育生態。

目前台灣的少子女化問題與教育最大的關係存在於供需失調，各級學校因為生源減少，投注之教育資源過剩，導致學校生存危機。然而，這只是表面現象。量的減少與質的改變往往是一體兩面，當學生減少，教育品質與文化也面臨挑戰。例如：傳統家庭結構與功能改變下，父母對子女的期許依賴日增，孩子受到過度的呵護、關注、保護，將使其人格特質、倫理觀念受到影響，間接衝擊學校教育之發展。因此在少子女化議題下探討教育問題有其必要性，然而教育問題廣被，要深論不易，筆者以為，面臨全球少子女化現象，教育議題中「教師專業發展」受到最大之衝擊，教師所被賦予的角色與功能，在校園文化

之變革中面臨了重要的轉變，教師不再只是單純的扮演著管理之角色，兼負教學與輔導的角色外，少子女化發展下，教師過度的工具色彩、外在責任、績效評比已經逐漸取代了傳統專業。據此，本文將以少子女化現象為開端，「教師專業發展」為主題深入探究少子女化社會對教師專業發展之影響與因應。

二、少子女化與「尼特族」

台灣目前育齡婦女之平均總生育率為 0.895 人（內政部，2010），許多家庭只生一個小孩（甚至不生），家庭成員缺乏兄弟姊妹、伯叔姑姨等親戚，新生兒集合父母、祖父母、外祖父母之寵愛，傳統家庭結構與功能改變下，父母對子女的期許依賴日增，並且受到過度的呵護、關注、保護，將使其人格特質、倫理觀念受到影響。迎接 E 世代，社會上出現所謂「啃老族」或「Neet 族」，許多家庭培養出有「公主病」與「王子病」的孩子，老師大嘆，師道難為，校園倫理隨之改變。

所謂「尼特族」NEET 一詞源起於 1990 年代末英國勞工政策，指 16 至 18 歲之間，非學生、非就業身份的青年，取 Not in Education, Employment or Training 字首為「NEET」（翁麗芳，2007）；在日本 NEET 擴大使用對象至 34 歲，指不就學、不就業，也非在職訓練中的失業族群。日本 16-34 歲的尼特族，從 2002 年約 48 萬人，逐年遽增，2004 年為 75 萬人，預估至 2012 年約為 100 萬人（聶江、田建春，2005）。有關尼特族，在台灣嚴格來說還沒有直接相關的統計，莊淇銘

(2010)則估計約有 18.5 萬人，這樣數字乍看之下似乎比日本好，但在少子女化現象的加持下，台灣父母願意照顧成年子女，縱使其待業或預備考試，就算孩子畢業後暫時不想就業，父母也會拼命扶養。

尼特族，這群 E 世代之青年，其特徵是對處理人際關係沒有信心，以及不知道自己能夠做什麼。就業門檻提升（高學歷、高技能），使得就業年齡延後；加上這些年輕人「心理成熟」較慢；而且他們「不成家」，所以沒有「立業」的動力。在台灣傳統的教養觀念主導下，少子女化的社會現象，強化了父母對孩子的關注，家長過度重視孩子的讀書表現，輕忽了許多其他能力的培養，以致於心理不成熟、缺乏獨立性、依賴心重、不擅處理人際關係的孩子，比比皆是。台灣越來越多孩子即將在社會的潮流中變成「尼特族」，如果教育的方式再不調整，加強培養孩子的責任心、獨立性，孩子將來可能成為家長或社會的負擔，成了名副其實的「啃老族」或「尼特族」，那將是社會極大的危機。

三、尼特族與教育

在社會少子女化的洪流中，孩子特質的改變，家長期待的轉型，對於教師專業發展是個大挑戰，教師發揮專業不再只是扮演著傳統的經師角色，在學校場域中提供群體教育、培養孩子獨立健全之人格，是未來教育發展的重點。根據翁麗芳（2007）之研究，日本政府為了處理少子女化社會產生的「尼特族」問題，在教育方面，做了以下之努力：1.結合社區、企業協助學校，鼓勵企業投資教育，藉此參與拉近學校與職場的距離，培養既有基礎學力又具備團體意識、豐沛人文情操的競爭人力。2.從兒童的教養

工程做起，包括：規劃兒童假日休閒活動，讓兒童體驗手工藝等的鄉土傳統文化，也培養健全生活習慣的體力提升活動，辦理「職場體驗事業」提升兒童青少年對職業的興趣，培養成年後的自立。3.改造青少年心靈活動，辦理「保育體驗學習」等，引導中學生透過與社區中幼兒的接觸，理解到抑制自我、對他人的體諒、協助等社會性的發展及人類身心的發展與特徵。

四、少子女化與教師專業發展——新專業主義的誕生

從日本經驗出發，我們看見了因應少子女化社會，教育方向的調整與改變，配合學生特質，透過教育制度與課程改革提升國民之競爭力。另外，世界各國少子女化現象，也漸漸使得教育成為商品，強調教育之績效與效率，教育儼然成為開放機制的市場，家長教育選擇權凌駕了教師專業能力，教師績效取決於學生的成就。

少子女化社會，學校為了生存，必須廣納生源，家長教育選擇權使學校承受自由市場競爭之壓力。在台灣中小學，因應少子女化問題，許多學校將教師改為代理聘，除掌握教師員額外，主要在於加強教師效能之控管，教師所獲得的短期聘約，依據其表現與效能作為是否留任或續聘之參考。教師在教學過程中必須以市場、顧客之需求來進行教學，甚至被要求達到某一客觀標準，教師才能備視為具有專業能力（林京霈，2008）。這種管理式的專業主義（managerial profession）又稱為新專業主義，它與少子女化市場結合，使教師專業漸漸走向工具理性，教師依據訂定好的步驟與標準發展專業，在中小學階段，教師專業表現在學生的升學率與學業

能力；在高等教育階段，則是透過論文發表篇數取決教師能力之高低；而大學系所評鑑則必須透過學生就學率、就業率來取決生死。

五、少子女化時代下的老師該怎麼做？

少子女化時代，學生特質改變，今日許多學生部分已經具有尼特族之特徵，對自己人生缺乏目標，缺乏人際技巧，缺乏獨立性，對於社會就業懷有恐懼症，不敢離開校園，倚賴父母過生活。而這些尼特族公主與王子們，正是目前台灣少子女化社會教室市場之主要顧客，在社會環境強調工具理性發展教師新專業主義的氛圍下，未來教師專業發展，應注意重視教育個別化、形塑學生優良品格、重視顧客本位教育、以及生涯導向教學四大面向進行。

(一) 重視教育個別化 (individualization)

教師應重視學生的個別化，少子女化的結果學生「個別化」的需求應更受到重視；配合學生個人特質，教師應實施更人性化與彈性的教學模式，包括教學方法與教學評量。就好像，有特殊教育需求學生，給予特別的個別化教學計畫。

(二) 形塑學生優良品格

教師應專注於學生品格教育，許多企業家認為未來職場之決勝關鍵是「專業」與「態度」。少子女化現象，結合台灣社會尼特族產生，學生在人格教育中缺乏獨立自主之精神，教師非僅重視學生之學業能力，要兼顧健全人格之養成，包括人際溝通、互助合作、責任義務的建立都是重要元素。

(三) 教師專業轉型重視顧客本位之教育

少子女化社會，家長教育選擇權高漲，學校辦學講究績效，教師專業轉型，教師課程設計應符合成本效益 (return on investment)，讓顧客投入的資源獲得最有效益的回報；是否學歷越高越能獲得好的工作？目前台灣的教育現況是學歷越高的人並不能找到適合他們的工作，於是被迫投入更多的教育資源，待價而沽，形成教育資源的浪費，要符合教育的成本效益，教師就必須提供更符合學生未來所需的教育課程。

另為迎合管理式的專業主義，教師必須建立口碑，贏得信任，重視教學品質，將職場核心能力應轉換課程教材，以多元化的方式教授給學生。包含教學設備、學習評量、教法、學習結果...等。維護每道形成教學的軟、硬體設備，才能確保學生所獲得的知識產品的品質與效用。教學品保工作完整，亦能確保教師職務安穩無虞。

(四) 生涯導向教學

為確保學生將來不是成為無法就業在家靠父母供養的尼特族，從中小學起，就必須重視學生之生涯教育。除自我探索、生涯規劃等課程外，教師的教學亦以生涯導向為教學方針。

1. 教師應專注於學生的選擇，聯繫教學與未來就業的關係：教師所提供之課程，應注意符合學生的興趣或喜好，一方面顧及學生之專業能力的養成，另一方面亦因注意學生未來的生涯選擇。
2. 教師應重視課程知識與職場之關

聯性 (relevance)：在以知識為本位的社會，學生畢業之後便面臨工作環境對專業的強烈需求，教師必須提供「適當、關聯」性的產品，有效率地符合顧客之需求。舉例來說，師資培育中是培育未來教師的單位，其課程設計，就必須教導學生如何面對未來教師的工作，課程內容必須符合培養一位好老師，所需具備的各種專長、品格。

3. 教師應重視產學合作之教學模式：鼓勵企業投資教育，藉此參與拉近學校與職場的距離，教師專業必須結合產界需求理念，培養既有基礎學力又具備團體意識、豐沛人文情操且富有競爭力的學生。

參考文獻

- 內政部 (2010)。人口統計年刊目錄 (98 年版)。101 年 2 月 6 日，下載自 <http://www.ris.gov.tw/241.jsessionid=242627440FDFB99433FCC983DB0EC98D>
- 內政部 (2012)。一〇一年第一週內政統計通報(100 年結婚及出生登記統計)。101 年 2 月 6 日，下載自 http://www.moi.gov.tw/stat/news_content.aspx?sn=5870
- 林京霈 (2008)。新教師專業主義意涵之檢視。《中等教育》，59(1)，36-55。
- 翁麗芳 (2007)。少子與良民：日本少子化對策中的兒童教養策略。《國教學報》，18，29-48。
- 莊淇銘 (2010)。正視台灣的尼特族問題。《玉山周報》，77。101 年 2 月 6 日，下載自 http://www.formosamedia.com.tw/weekly/post_1836.html
- 閻書孝 (2007)。從尼特族開始探討未來文化生活現象。97 年 9 月 4 日，下載自 <http://www.culturalindustry.org/analyzetrendetail.php?id=48&Type=>
- 聶江、田建春 (2005)。關於中國 Neet 的分析。《西北人口》，2005 (6)，61-64。



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，我們設法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



少子化現象的省思：國民教育品質之契機與轉機

王瑞璿

國立嘉義大學教育行政與政策發展研究所副教授

一、前言

100 年底我國戶籍登記人口為 2,322 萬人，總增加率 2.7%，較 99 年增加 0.9 個千分點，主要因自然增加之提升，然就長期而言，我國人口總增加率呈遞減趨勢。我國 100 年自然增加率為 1.9%，較 99 年增加 1.0 個千分點，主因 99 年逢虎年致嬰兒出生數大幅減少而於 100 年回升所致，惟仍不及 10 年前的三分之一（內政部，2012）。在國民教育階段，國民小學每班平均學生數自 83 學年度的 37.57 人，降至 98 學年度的 26.78 人；同期間國民中學則由 42.59 人降至 33.48 人（2010，教育部）。少子化現象讓各級學校如臨大敵，乃因直接面對的是學生來源急遽減少之問題。

少子化現象是各級教育階段的憂慮，從高等教育經費與品質、招生不足、師資需求減少，至國民教育階段校園空間閒置、師資人力過剩、招生不足、教育經費短少等問題皆有相關的疑慮（林海清，2006；邱玉蟾，2007；徐明珠，2006；羅綸新，2007）。蕭佳純、董旭英、黃宗顯（2009）更指出少子化現象導致學生來源減少加劇城鄉差距，影響親師生間的互動，教師不利實施群性教學，小班小校教學，教育資源隨之縮減，更引發師資培育過剩的問題、閒置校舍空間的增加，學校經營方式的改變。

國內許多地區中小學學生人數急遽下降，造成學校與教師資源有效利用需要檢討及尋求改善（2010，教育部）。少子化現象造成未來學生數減少，而促使地方思考管控師資員額。在學生人數不穩定的狀況下，地方政

府開始減招正式與專任教師，改以代理教師為主要的徵聘方式。而在學生人數減少、師資飽和的情況下，供過於需，職前教師儲備逐年增加。因此，無法聘用正式與專任教師，輔以代課教師的狀況，一些家長對此亦充滿疑慮。

綜上所述，除了少子化現象對國民教育階段直接與間接之影響外，在政府財源與經濟有限之下，少子化現象衝擊教育投資的決策與評估。為了經濟資源的整合與學校最大化應用，一些縣市在國民教育階段採用裁併校策略、廢校或是學校轉型的方案。面對少子化現象所帶來國民教育階段的疑慮，教育實務領域若能轉化負向的影響性，或許能成為精緻與高品質國民教育之契機與轉機。

二、少子化現象與國民教育的契機與轉機

人口結構與國家經濟發展、人力資源規劃息息相關，面對國家未來發展，相關調節少子化現象之政策因應而生。然而，面對國民教育少子化現象，國民教育實務領域能否將之轉化成新的契機與轉機，將決定負面因素的影響程度。以下提出面對少子化現象國民教育階段實務學校的可能作法，茲將之敘述如下：

（一）精緻教學與小班小校經營模式

依據民國 100 年 07 月 06 日「國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則」（教育法規資料庫，2011），國民中小學每班學生人數

至 104 年以後一至六年級皆達到每班 29 人；七年級至九年級每班學生人數至 104 年以後皆達到每班 30 人。班級人數的調整，在學生數量上可減緩減班之命運，但亦是落實倡導小班教學，精緻與深化教學之契機。

少子化現象之後，區域性學生人數面對挑戰，縣市政府因應少子女化的趨勢，在其縣市內實施優質學校方案設計，諸如：雲林縣的轉型優質計畫。此計劃在百人以下學校，需通過計畫審查以及進行後續的評鑑過程，才能免於被裁併之命運（雲林縣政府主編，2009）。透過精緻教學與小班小校模式的經營方式，讓瀕臨招生不足之學校結合地方產業生態或是社區總體營造，進而省思學校經營模式與課程教學。此類學校無須大量的學校行銷策略，而是在實質改變後，成為家長選校的亮點。

(二) 落實因材施教與多元教育徑路

從教育部在政策與制度面，推動十二年國民基本教育並配合《中華民國教育報告書：黃金十年百年樹人》之政策規劃，自民國 100 年 1 月至 103 年 7 月，為啟動準備階段；自 103 年 8 月 1 日起至 109 年 7 月，為全面實施階段（教育部，2012）。因應十二年國民基本教育政策的實施，有諸多配套措施與方案，尤其是「落實國中教學正常化、適性輔導及品質提升方案」、「國民小學及國民中學補救教學實施方案」等。因應少子化現象，可藉此落實長久以來學校在「因材施教」與「有教無類」的理想，透過多元課程規劃設計、多元學習徑路設計與生涯安排，讓國民教育階段學生能依個別差異學到其應具備之能力，並且啟發學生多元智力與潛能。

(三) 教師素質提升與教師專業發展

國立臺中教育大學推動精緻師資培育機制實驗計畫，實施「2+2+2」碩士級培育國小師資（國立臺中教育大學，2012）。其推動之因素之一，乃因生源素質已因為少子化與超額教師問題而受到影響，但卻也為學校帶來新的契機。國小教師具有研究所學歷的比率，由 83 學年度的 1.13%，提高到 98 學年度的 25.76%；同期間國中教師由 4.12% 升至 26.09%，兩者增幅均超過 20 個百分點（2010，教育部）。換言之，教師學歷的提升已是現今國民教育階段普遍的現象，教師透過學歷的認證以確認師資品質。在實質教師素質提升層面上，教育部推動「教師專業發展評鑑」與「教師專業學習社群」透過形成性機制，促進教師同儕合作學習與成長。

目前，教育部（2012）修正「國民中小學教師授課節數訂定基準」，規定國民中小學專任教師之授課節數，依授課領域、科目及學校需求，每週安排十六節至二十節為原則，且不得超過二十節之上限。據此，縣市教育局為所屬國民小學訂定「國民小學教師授課節數編排要點」乃因教師專才專業、以提高教學效果目的訂定之（臺中市教育局，2012）。

有鑑於此，授課節數的減少如同對教師授課壓力的減輕，原始立意期望讓教師能擁有較多時間作自行的規劃與安排，是故在職教師因授課時數減少，而有較多時間作進修、同儕對話討論與備課，提升自身的教學專業，促進終身學習亦可提升教育品質。然而，因應少子化現象考量，學校在實務上聘用正式與專任教師落實層面上，有其執行困難，恐以超鐘點或聘用短代教師進行授課，學校整體授課教師規劃亦面臨挑戰。此現象政

府相關教育單位應有因應策略，方能達到教育政策變革能趨向教育品質與教師專業發展的方向。

(四) 校長領導掌舵與學校樣貌的豐富深耕

為了提升教育品質，縣市政府因應教育趨勢與教育部相關政策推動相關計畫，諸如：嘉義市設立嘉義市卓越深耕計畫，新北市於 2011 年更辦理「卓越學校認證」。甚至，有些學校獲得 InnoSchool 創新學校經營、GreaTeach 卓越教學等獎項。據此，可以理解教育領域對卓越與優質學校的期待。教育部舉辦校長領導卓越獎、學校教學卓越獎等皆說明學校校長與教師團隊的努力可以打造不一樣的學校。

教育部（2011）指出 100 年度施政目標與重點更指出在於促進校園環境永續發展，落實教育永續核心價值：改造學校成為具有節能減碳之環保校園，並建立專家輔導團隊，調查分析各級學校節省電費之潛能，營造學校成為社區永續發展教育之終身學習中心。諸如此類因應時代的趨勢與國內教育領域的實務現況的政策推陳出新，教育部推動綠色學校、資訊種子學校、活化空間特色學校方案、藝術深耕計畫、優質實習輔導計畫、國際教育、教師專業發展評鑑計畫、教師專業學習社群等不遺餘力。

多數面臨學校經營壓力之學校，在危機中尋找立足點，規劃學校本位經營之發展方向，執行教育部或地方教育處的教育政策與方案，尋找學校各方面優勢與思考學校教育品質提升之機會。

綜上所述，少子化現象已是一個

存在的事實，國民教育階段的教育品質不能僅是專注於在「少子化」的負面衝擊，而是在這樣的現況中，中央政府教育單位、地方教育與學校層級，如何定位國民教育的經營與品質之方向。教育是百年樹人之工作，從政治與經濟、社會文化發展的考量有不同的思考脈絡，但對不同教育工作者而言則須在自身教育崗位上，思考提升教育品質的可能性，期許國民教育階段之學校教育工作者，發展其應有的教育專業，讓少子化現象在教育領域只是一種現象而非危機。

三、少子化現象下教育政策契機與轉機——以特色學校方案為例

因應少子化現象的學校經營現況，教育部推動直接與間接改善教育實務的相關策略，尤其「特色學校方案」更是近年來積極推動重要方案之一。台北縣從民國 92 年起實施「特色學校方案」，漁光國小更首創假日特色遊學而聲名響亮，激勵其他小校尋找各自的特色，透過遊學課程讓學校「變大」，成為都市小學最嚮往交流的對象。風潮所及，特色小學不僅往中南部吹，更成為地方裁併校與否的重要指標（薛德永，2008）。

各地學校代表台灣不同部落、村落的在地社區文化，亟需活化再利用荒廢校舍，以創造教育附加價值。教育部政策白皮書揭示：「深度認識台灣、走讀台灣鄉鎮，發展學校特色」。活化空間、學校品牌、永續環境、優質課程、夥伴關係、分享遊學是「國民中小學活化校園空間與發展特色學校」計畫的原則（教育部，2009）。

教育部目前已更改最初「國民中小學活化校園空間與發展特色學校」

計劃名稱，而邁向「整合空間資源暨發展特色學校計畫」階段進行申請，而這項計畫吸引具有閒置空間或是欲發展學校特色之學校參與。以下簡要說明參與特色學校之脈絡，接續以一所學校簡要的訪談，說明參與特色學校方案學校的成長，茲將敘述如下：

(一) 少子化現象下成為特色學校之脈絡

近年來由於社會、經濟快速轉變，國人對於生育觀異於往昔，生育率大降，造成學校學生數愈來愈少，位於都會型的學校，因為有外圍鄰近學校學生轉入，也許衝擊不大。但居於偏遠及鄉村型的小型學校，學生數本來就已經不多，再加上當地經濟條件不佳，青壯年人為了謀生，紛紛出外謀職，因此將年幼的孩子託付給年老的父母親養育，或者到了學齡階段便轉學至就業附近的學區就讀，學校在面臨這一波的「少子化」時代來臨，關乎學校存廢或轉型之下，學校透過學校創新經營，營造學校品牌，找到學校的亮點，讓學校永續經營是參與此計劃的重要目的。

(二) 個案特色學校的蛻變與成長

校園環境的規劃與營造是發展學校特色不可缺少的要件。發展學校特色首在打造優雅的學校環境，型塑積極向上、學風鼎盛的校園風格，始有助於學校特色的發展與建立。以下以個案學校參與此方案的簡要訪談，敘述其在空間的思維與具體作法，茲說明如下：

1. 空間改造思維

從環境心理學來看，境教的效果不言可喻，有美麗友善的環境，才有

培養優雅氣質孩子的可能（林海清，2010）。個案學校認為環境規劃與配置愈完善，對於學生的「境教」必然會有正向的功能。

空間這一塊，我是保持一個基本的，能夠改善的部份，就是配合教學的少少的改變，譬如說一些走廊的佈置或者是某一個部份先種一堆花（訪談校長）。

開始大概就是用輸出圖的方式去做空間營造，或是學習資源的這一個整理（訪談主任）。

2. 空間改造經費

校園空間改造須花費不少經費，個案學校剛開始並無活化校園經費補助，以較不需花費太多經費的方式點綴改造空間，直到開始申請教育部計畫時，才有較多的經費進行空間改造。

校園內走廊，最近開始動工，在走廊上黏貼馬賽克磁磚，拼成教學主題單元，不只具有美化功能，更有教育的意義！也讓校園變得更活潑（訪談家長）！

個案學校不但參與教育部整合空間資源暨發展特色學校計畫，亦透過校本課程創新教學，先後參與教育部教學卓越、InnoSchool 學校經營創新、教育部閱讀磐石學校等獎項殊榮。個案學校原本面臨裁併校危機，在啟動課程與教學品質之樞紐後，學校教育品質能量逐漸累積，留住學區的孩子亦吸引學區外的孩子。學校行政與教學團隊不再因少子化現象打擊士氣，而更思考學生多元與廣義的競爭能力。

四、結語

少子化現象一方面提供教育工作者深入檢視國民教育階段之機會，諸如：學校最適經營規模、師生比最佳化的數量、學校行政與教學工作時間等；一方面亦提供國民教育階段實務工作者，重新檢視學校經營領導模式、課程與教學設計、班級經營與輔導等能力之機會。無論少子化與否，長久以來國民教育品質的提升，一直是各國與多數學校所追求的目標。或許少子化現象造成學校實務教育工作者的危機意識，然而也喚醒多元的教育價值。教育品質不應因少子化現象受到影響，讓學校的存在與發展，朝向第八次全國教育會議的主軸「精緻、創新、公義、永續」邁進。

參考文獻

- 內政部（2012）。100 年底人口結構分析。檢索於 2012 年 2 月 10 日，網址：
<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/list.htm>
- 林海清（2006）。少子化效應對技職教育發展之衝擊與因應策略。教育研究月刊，151，32 - 45。
- 邱玉蟾（2006）。澳洲少子化時代之學校裁併調整一個案審視。教育資料與研究雙月刊，74，151-166。
- 徐明珠（2006）。少子化時代教育應有的對策與行動。檢索於 2012 年 2 月 5 日，網址：
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/095/EC-R-095-003.htm>
- 教育部（2009）。教育部 98 年度推動國民中小學活化校園空間與發展特色學校實施計畫。台北：作者。
- 教育部（2010）。第八次全國教育會議大會手冊。台北：編者。
- 教育部（2012）。12 年國教實施期程。檢索於 2012 年 2 月 10 日，網址：
http://12basic.edu.tw/about07_date.php
- 教育法規資料庫（2011）。國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則。台北：編者。
- 國立臺中教育大學（2012）。推動精緻師資培育機制實驗計畫說明。檢索於 2012 年 2 月 1 日，網址：
http://192.83.167.156/~TEC/e_paper/e_paper_c.php?SID=2
- 雲林縣政府主編（2009）。偏鄉教育的春天：雲林縣學校轉型優質計畫第一階段成果專輯。雲林：雲林縣政府。
- 臺中市教育局（2012）。臺中市國民小學教師授課節數編排要點。台中：編者。
- 蕭佳純、董旭英、黃宗顯（2009）。少子化現象對國小教育發展之影響及其因應對策。臺中教育大學學報：教育類，23（1），25-47。
- 薛德永（2008）。澎湖縣國民小學推動特色學校發展之研究。未出版之碩士論文，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，高雄。
- 羅綸新（2007）。台灣少子化現象對高等教育之衝擊與挑戰。教育資料與研究雙月刊，74，133-150。

少子化更需要保障教育品質

呂文惠

靜宜大學教育研究所副教授

臺灣教育評論學會會員

近年來，出生率日益下降，根據內政部（2012）的統計，2000 年我國育齡婦女每百人的生育率是 45，而至 2010 年則降為 27。由於少子化，許多中小學面臨減班而師資員額可能過剩的隱憂。為了減輕師資員額過剩所造成的行政困擾，許多縣市政府開始控管教師員額，以聘期較短的代理教師取代專任教師。部分學校甚至以按鐘點計算的兼課教師來授課。一份資料顯示現在每 10 位教師就有一位代理教師。部分偏鄉小學，代理教師的員額甚至高於專任教師，例如台東縣某偏鄉國小，12 位教師中即有 9 名代課教師（張靜文，2011）。這種現象讓我們擔心縣市政府是否會為了節省教育經費而犧牲了國民教育的品質？

教育部規定各縣市聘任代課代理教師的須優先聘任具有各該教育階段、科（類）合格教師證書者（教育部，2007a），故大部分的代課代理教師具有一定的教育知識。根據教育部（2007b）所公佈的「95 年師資培育統計年報」，民國 95 學年度，全台高級中學以下代理教師具合格教師證者共有 10,864 人，而未具合格教師證者只有 1,070 人，超過 90% 的代理教師是合格教師。儘管大部分的代理教師是合格教師，擁有足夠的教育及專業知識以傳授知識。但是，工作的不穩定性及對未來的不確定感卻可能影響了代理教師的教學品質。

訪問調查顯示，代理教師多半是學校中最願意付出的教師，但代理教師也多半感受到無法與學生建立長遠關係的困境（張靜文，2011）。代理教師所面臨的壓力往往大於其它專任教

師。代理教師面臨的壓力包含適應新的學校文化、教學與班級經營，以及準備教師甄試的壓力。依目前的制度，代理教師大多無法確認自己來年是否能在同一所學校任教，甚至很有可能每年任教學校不同。這種不確定感使得教師難與學生及家長建立長久的關係，也很難為自己授課的班級學生有持續長遠的教學規劃。代理教師有適應學校文化與學生的壓力，學生也可能因為每年的教師教學風格不同而產生學習適應的問題，而在代理教師聘請不易的偏鄉小學，教師流動率更高，部分代理教師甚至服務未滿一學期就離職，班級一學年可能更換 2 名以上的教師，學生學習適應問題更加嚴重。

根據 Huitt (1995) 的教與學流程模式，教師的教學行為受到教育政策的影響，而教師的教學行為直接影響學生的學習成就。少子化的情形影響了中小學教師聘任政策，使得多數縣市政府以代理教師取代專任教師員額。不穩定的工作使代理教師無法全心投入教學，也使學生要花更多心力適應新的教師，而這也影響學生學習成效的良窳。教育是百年大計，教育品質攸關未來國民的品質。為有效提升教育品質，政府應積極解決代理教師比例過高的問題。

參考資料：

- Huitt, W. (1995). A systems model of the teaching/learning process. *Educational Psychology Interactive*. Valdosta, GA: College of Education, Valdosta State University. Retrieved February 2012, from

<http://teach.valdosta.edu/whuitt/materials/tchlrmmd.html>.

■ 內政部（2012）戶籍人口統計年報。http://www.ris.gov.tw/zh_TW/37，2012年2月取得。

■ 教育部（2007a）中小學兼任代課及代理教師聘任辦法。

■ 教育部（2007b）95年師資培育統計年報。

■ 張靜文（2011）教改追蹤：當老師變成臨時工—代課老師浮濫。*親子天下*，30。
<http://www.parenting.com.tw/article/article.action?id=5028494&page=1>，2012年2月取得。



少子化對高中經營的影響與因應策略

吳錦惠

中州科技大學行銷與流通管理系助理教授

臺灣教育評論學會行政組副組長

一、前言

依內政部(2011)統計資料,2011年出生嬰兒計19萬6,627人,較2010年增加17.8%,粗出生率8.5‰為近年來連續下降後首次回升,受建國百年結婚潮及龍年生育熱潮影響,預期2012年出生嬰兒將會再顯著增加。然而,雖然嬰兒出生數出現短暫的增加,但,若依教育部(2011)統計2010-2011年高級中等(含高職)共491所學校,學生入學人數為76萬3156人而言,未來高中入學人數並非能夠全部使得高中所需學生人數飽和。

總統馬英九與前行政院長吳敦義在內政部舉辦之「全國兒童少年國是會議」中回應與會代表對於少子化問題時表示,少子化是國安問題,且為了解決少子化的趨勢,政府陸續提出各項措施,包括「安胎休養假」、「育嬰留職停薪津貼」,以及開辦「5歲幼兒免學費」教育補助等,將來如果經費許可,希望可以讓幼兒免學費的計劃往下延伸,提供更周全的照顧(中央廣播電台,2011)。

面對少子化趨勢與時代的快速變遷,加上為了因應十二年國教的實施,陸續推展的高中職優質化、高中職社區化等教育政策方案,隨著嬰兒出生率與高中職入學需求的情形下,已造成教育市場高度競爭,這些皆為高中教育未來可能接踵而來的挑戰,也直接或間接促使學校必須提昇競爭力,為求學校永續經營而努力。

二、少子化現象對於高中學校的影響

高級中學教育階段乃銜接初級中學與基礎國民教育,也是進入高等教育的預備教育階段,其在個人發展生涯中足具重要性。當前少子化現象已對國內高級中學造成不小的影響,以下分別說明:

(一) 學校面對減班壓力,招生不足

目前我國公私立高中職可容納學生數約76萬人,至2020年,推估全國就讀高中職學生僅有55萬人,對於高中職的未來招生將面臨考驗(吳忠泰,2009;教育部,2011)。

(二) 各校招生競爭,日益激烈

面臨學生漸少,學校將積極思考各種搶人大戰,例如:增加在電視媒體的曝光度或是為了招生宣傳積極帶領學校師生參加各項大小競賽活動,私立高中學校方面更打出教學特色,或是免收學雜費,或是學校教師招生人數業績競爭的手段等,其所祭出漸趨愈烈,此各種利己策略,亦使得整個教育市場形成紅海競爭局面。

(三) 學校師資超額,面對未來茫然

依前述教育部統計資料顯示,目前高中職學校仍有491所高中職,但,面臨未來各校競爭激烈,可能導致招生減班或招生不足的問題,間接或直接影響到公立學校教師可能面臨超額,私立學校教師則可能失業的問題

(蔣偉民，2009)，抑或學校擔心目前聘任足量師資，未來也許會面對裁員的人力壓力問題，因此暫時聘任兼職或代課教師任教，此種現象亦可能影響到學生的受教及適應問題。

(四) 學校空間閒置或廢校的可能

有些學校空間的建置，在初創時可能因為經費上的充裕或是招生人數上的考量，而大量興建校舍或是各項的使用設施，但是，近來由於少子化現象卻可能會使得這些當初大量擴建學校演變為空間閒置的現象或是使用率過低，甚或可能最後招生不足，而導致廢校的可能，此現象皆造成教育資源上的浪費。

(五) 特色高中的積極營造

各校為了招生，並能夠在紅海中競爭營造自己的藍海策略，現在不管公私立學校，只要有條件或是有經營概念的領導者，紛紛突顯自己學校的特色，有特色的高中，例如：標榜國際的、科學的、人文的、英文的、數理與社會資優班等高中，因品牌效應愈來愈有優勢，亦受到家長與學生青睞（蔣偉民，2009）。

綜上所述，少子化現象使得學校已出現招生不足，甚至在報章雜誌亦可能看到有些縣市政府在諸多考量因素下提出小校併校或廢校的主張。高級中學的教育市場採自由競爭，隨著人口出生率的起跌，加上就學年齡學童數量減少，學校的未來勢必可能面臨極大的困難，惟有積極提升學校優質化，方能找到妥適因應之道。

三、高中面對少子化現象的因應策略

面對少子化現象，高中的經營與管理必須改變固有的思惟和運作，茲針對因應的教育策略加以說明如下：

(一) 學校經營理念的再造

學校經營多發生在開放系統之中。而學校經營是由許多產品所構成，時常充滿衝突與角力拉扯。而學校內部的組成份子，包含來自不同家庭的學生、家庭。因此學校經營是具有獨特性的。

具體來說，再造學校經營的理念包括：1.必須提供學習者或個別消費者有效能的滿足需求；2.測量教育成本與效率；3.利用科技創造機會並對於成本做有效的規劃；4.創新學校系統中的各種要素；5.學校產品的革新，學校必須去集中化與去規則化，並有較多的自由與彈性；6.大規模利用科技進行教育需求對環境的選擇及競爭力；7.評鑑能夠使政策更為成功的執行（Ray, Candoli & Hack, 2005）。因此，學校面對少子化壓力，首要思考的問題應為學校經營理念上的再造，並藉以營造有效能的經營學校。

(二) 學校管理工作全面重新思考

學校管理的工作非常煩雜，依Dean（2002）指出中等學校的管理工作主要在於十個面向，包括有：1.宗旨、目標與政策。包含連結學校的宗旨與目標、確認宗旨與目標、連結並執行政策；2.學校計劃。規劃學校發展計劃；3.學校課程。連結學校的課程哲學、確認與國家的課程之間的執行、確認專業表現的標準、維持成績、激勵合作；4.學校組織。組織學校有效能的教與學、確認對學生皆有公平的機會、有效的部署員工與資源、提供時程表；5.學校管理改變。有效率

的改變管理、做決定與計劃等；6. 學校市場化。調查學校與父母的觀點、分析強勢、弱勢、機會與威脅、設定與大眾關係、組織學校符應市場化；7. 學校管理。徹底了解學校管理工作內涵、控制學校財務、對建築體與環境負責、確認合法；8. 學校人力管理。領導與激勵員工、有效的授權、有效處理員工問題、知識與合法相關聯；9. 學校溝通。確認每個人之間是適當的溝通、創造與維持溝通系統、確認資訊可以在學校每個單位傳送、回饋系統的建立、評鑑溝通的有效性；10. 員工選擇與發展。組織與協助員工開會、建立員工發展與評估政策、創造員工發展與進修管道、評鑑員工方案、維持與提供員工需要的記錄與報告。是故，如何面對少子化學校能夠在學校管理工作上更能順暢，學校將在各項管理工作上邁向全面重新思考之路。

(三) 學校領導及發展定位的重新擬定

學校是一個開放的教育系統，領導者對內必須有效管理各項人事及行政運作，以期有效地達成學校的教育目標與理想。高中學校面對經營上的困難，在學校領導方面亦漸趨向轉型領導方式，例如：有些學校校長會改變傳統的領導方式，積極鼓勵教師透過正式或非正式的管道參與和分享決策，有些學校的領導方式則偏重目標績效的達成，要求全體教師必須要更認真教學，要提升學生學習成效。不論選擇何種學校領導方式，皆為因應各校不同程度的少子化影響及學校不同文化而進行彈性選用。

另外，在學校發展定位方面有些學校依學校條件或進行 SWOT 分析，藉以建立學校發展特色，例如：有些學校強調全人教育，打造英語特色，有些學校則發展科學實驗班，其紛紛

選擇致力於發展德、智、體、群、美任何一項其可能在教育上發展的利器。在某些課程上則在於建立學習本位特色，強調適性教育等。學校在定位發展上則以建立特色，並期許其成為學校最有利的招生利器。

(四) 學校軟硬體設備升級，使用各項招生行銷策略

學校在因應少子化的同時也應積極打造優質的學習環境，除了強調升學績效之外，尤其也要以提昇就近入學率為目標，並充實教學設備。招生行銷策略方面，則有提供獎學金，積極招收學業優秀的學生。此外，目前有愈來愈多的學校，尤其是私立學校，認為招生工作既艱辛又繁雜，單憑少數人力無法達成目的，故邀請全體教師儘可能投入協助招生工作，讓每一位教師都能共體時艱、互相合作。

同時，學校也可以結合當地社區資源，把學校的「好」傳出去，自然會產生莫大的影響力，藉著透過社區裡的人、事、物各種資源的整合，不但有助於校務運作，亦能帶動一些熱心的社區人士來幫助學校發展。有些學校則可以積極敞開校門，主動出資派車接送鄰近縣市學生和家長到校參觀，讓更多人看到學校的優雅環境與辦學特色，或是提供學生免費學雜費，藉以吸引高分群學生就讀等。

(五) 提昇教學品質，重視教師進修與專業成長

教師也是學校能否成為一個優質學校的重要指標之一。學校為了因應少子化的效應，不讓學生流失太快，應積極強調學校教師的教學品質，同時也要重視教學研究，鼓勵參與「教師專業發展評鑑」等成長活動，誠如

Slepkov (2008) 提到教師專業成長能夠幫助教師實踐教學的現實面,同時具有多項功能:第一,幫助老師們開展視野;第二,幫助老師接受未來各項評鑑項目;第三,幫助每位老師正確的完成對應的具體目標。面對教師專業成長這一個具專業性、發展性、系統性與動態性的行動歷程,我們仍期望能正向而有效提升教師的教學績效與學生的學習成效,並進而達到學校、教師與學生三贏的局面。

四、結語

學校是孩子陶養學習力的場所,隨著家長的教育選擇權的提昇,各級學校也深感經營策略必須有所變革並邁向優質化,才能吸引住更多的家長與學生目光,留住更多優質的學生。隨著少子化趨勢及社區高中數量增加的影響,造成許多高中在高度教育市場競爭的「紅海」裡互相廝殺,Holcomb 和 Niffenegger (1992) 認為想要發揮教育行銷的最大效果,要掌握以下要點:1.知道該特定學校的獨特需求;2.連接獨特需求的學校,應研究如何實現和保持邁向教育改革目標;3.蒐集並瞭解學校週遭的人口網絡和支援系統;4.制訂一套功能性行銷策略,藉以強調獨特的益處和最有效的媒體策略;5.作出積極進取的態度與承諾;6.評估管理團隊。

盱衡上述,本文建議學校應積極開拓「藍海策略」,尋繹競爭優勢、建立學校特色、邁向優質經營,方能開創學校的獨特價值、提高顧客滿意度。另外,「他山之石,可以攻錯」,學校經營者亦可透過與他者對話的歷程,進而瞭解學校經營是如何面對當前的經營困難與尋繹各種積極解決問題的策略及具體規劃等。相信,透過學校積極深耕,打造學校品牌特色的

同時,便可區隔教育市場,獲得家長青睞並提高學生主動入學的意願,如此方能確保學校永續發展。

參考文獻

■ 中央廣播電台(2011)。兒少座談,馬總統:少子化是國安問題,2011年11月19日取自<http://tw.news.yahoo.com/%E8%88%87%E5%85%92%E5%B0%91%E5%BA%A7%E8%AB%87-%E9%A6%AC%E7%B8%BD%E7%B5%B1-%E5%B0%91%E5%AD%90%E5%8C%96%E6%98%AF%E5%9C%8B%E5%AE%89%E5%95%8F%E9%A1%8C-091500847.html>。

■ 內政部(2011)。一〇一年第一週內政統計通報(100年結婚及出生登記統計),2012年1月24日取自http://www.moi.gov.tw/stat/news_content.aspx?sn=5870。

■ 吳忠泰(2009)。少子化對我國中等教育的衝擊。《中等教育季刊》,60(1),20-25。

■ 教育部(2011)。各級學校概況,2012年1月24日取自http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site_content_sn=27359。

■ 蔣偉民(2009)。少子化對高中教育之衝擊與因應。《中等教育季刊》,60(1),26-34。

■ Dean, J. (2002). *Managing the secondary school (2nd ed)*. N. Y.: University of New York.

■ Holcomb, T. F., & Niffenegger, P. B. (1992). *Elementary School Counselors: A plan for Marketing their Services under the New Education*

Reform. *Elementary School Guidance & Counseling*, 27(1), p56-63.

■ Ray, J. R., Candoli, I. C. & Hack, W. G.. (2005). *School business administration: A planning approach*(8th ed). Boston, MA: Allyn

and Bacon.

■ Slepko, H. (2008). Teacher professional growth in an authentic learning environment. *Journal of Research on Technology in Education*, 41(1), 85-111.



少子女化現象下的學校經營困境及因應建議

許淑玫

彰化縣新水國小校長

彰化縣學校行政研究協會學術研究組組長

一、前言

近年來台灣的出生率驟降，2010年全台總生育率更首度跌破1人，降至0.895人，不僅創歷年新低，亦是全球最低。少子女化現象導致社會人口結構改變，首先衝擊到的即是幼稚園、國民中小學等教育機構學生人數直線下滑，由此衍生的學校經營困境值得探討並思考其因應之道。

二、少子女化衍生的學校經營困境

出生率下降，導致生源年年銳減，國中小學多數面臨減班的窘境。減班所帶來的絕非僅是單純的數字變化，其涉及更複雜棘手的人員、經費、資源以及校園氛圍。例如教師進用、異動與超額之處置；行政人員聘用；以及「磁吸效應」所引發的小校生存問題等。以下分別臚述說明：

(一) 減班導致教師超額，影響人員流動與校園氣氛

以目前多數縣市的國小教師編制計之，減兩班即需超額三名教師。在逐年減班、人心惶惶的壓力下，各校紛紛透過校務會議制定超額教師辦法，但終究難尋一套足以符應公平正義及專業導向的超額機制，是以目前泰半學校採行「後進先出」，以進入目前在職的學校計算年資，最資淺者即為最先超額者。這種方式雖不盡理想，但卻是目前頻見的機制，它解決了學校教師超額的排序問題，但問題看似解決的背後，也隱含了許多危機。

首見的危機即是新進或資淺教師，年年皆需過著「數饅頭」的日子，面對超額壓力，承受忐忑不安的情緒。就現實層面言之，這些教師的工作士氣很難不受影響，對照資深教師可以泰然自若的工作，完全不需擔心被超額，「不如歸去」、「公平何在」等負面情緒有可能於焉而生，尤有甚者，影響同仁之間的和諧氣氛與教師的教育熱情。

其次，學校減班導致各校教師員額日減，且由於「後進先出」的超額機制，多數教師即使有調動需求，亦多半會考量「一動不如一靜」。基於上述，學校內部之教師流動逐漸走向停滯，校園人才結構及教師生態形同封閉的池水，缺乏外部活水之注入，教師多樣性減少，久而久之，校園中「忠於平凡」與「追求一致」之教師文化亦可能由此而生。

(二) 保障現有教師工作權，導致主任缺額趨零

由於減班即代表教師超額，因此各校在面臨校內有教師外調或退休之際，原本理應補足缺額，但為保障現有教師工作權，通常校方會持保守態度，採取員額控管的方式，申請代理代課教師，暫代空出的職缺，以因應未來超額之需。

上述方式，雖然可以延緩教師超額的人員異動，但卻也為學校經營帶來許多困境。舉例而言，目前教師調動比率極低，學校的缺額多數來自原校主任考上校長，升任他校就職，或偶有人員退休等，這時若以保障教師

工作權為首要考量，不開缺額，即會面臨主任缺額趨零的困境。校長無法由外校聘進合格主任，只能由校內教師兼代主任職缺，無論在行政經驗、專業理念或觀念轉化上，皆可能面臨窒礙難行的空窗期，影響校內行政運作甚鉅。基此，界於保障教師工作權與聘用合格主任之間的兩難困境，是目前少子女化現象下學校經營難解的一環。

(三) 減班後業務負擔加重，行政人員難聘

國中小行政人員編制依班級數而有不同，以彰化縣為例，最明顯的差別在於 12 班與 13 班。12 班(含)以下的學校，其行政編制為教導主任、總務主任、兼代輔導主任、教務組長、學務組長以及工友一名。但班級數僅差 1 班的 13 班學校，其行政編制躍升，設有教務主任、學務主任、總務主任、兼代輔導主任、教學註冊組長、資訊組長、訓育組長、體衛組長、事務組長、出納組長以及工友兩名。上述兩者，人員的編制差異極大，12 班學校較諸 13 班學校，少了一位主任、四位組長及一位工友，這種行政人員銳減的差距，也導致許多學校深恐在少子女化浪潮下，減至 12 班(含)以下所面臨的行政迫窘。

然而時勢所趨，目前 12 班以下的學校數在彰化縣業已過半，教導主任必須肩負兩處室之責，加上諸多組長又身兼級任導師，行政工作過荷之鉅可想而知。植此，許多學校莫不面臨主任及組長紛紛請辭行政工作之難處，教師兼職行政意願低落，行政人員難聘，促使校長的校務領導以及學校之經營運作更形困頓。

(四) 磁吸效應促使大校增班，小校弱化

少子女化現象造成學校減班本是常態，然而在家長的教育選擇權下，學生往資源較豐富的大校或新校流動之情形亦日益明顯。觀諸教育現場，資源較匱乏的小型學校學生年年流失，在家長趨之若鶩，讓孩子越區就讀至鄰近的大校或新校之際，導致小校越小，大校班級數不減反增之明顯懸殊。造就這種現象的原因除了「大即是好」或「新即較優」的迷思外；更重要的是，家長擔心小校減班後，不僅學生外流，人數變少，同儕刺激趨緩；在教師人才捉襟見肘的情境下，勢必造成孩子的學習競爭力降低。

基於上述現實樣態，不難看出大校與新校對家長而言，的確具有一股難以抗拒的「磁吸效應」，在目前移動性便利又掌握教育選擇權的時代中，家長為自己的孩子選擇心目中理想的學校，成為一種社會風潮。故爾，小校的考驗更形嚴峻，學生流失的速度益愈加速，小校的存廢問題，著實成為少子女化脈絡下衍生的另一種難以承受之重。

(五) 招生壓力導致校際關係緊張

少子女化現象下的減班浪潮，促使國民中小學出現以往鮮少擔負的招生壓力。尤其是國民中學，校際之間往往為了搶學生，校長親自帶領主任，偕同家長會長，前往學生家中「三顧茅廬」的現象屢見不鮮。尤有甚者，有些學校更在家長委員會的支持下，針對成績優異的國小畢業生，提供高額的獎學金，藉以吸引生源。也有國小校長多方尋求校外資源及企業贊助，提供學生免費的營養午餐、課後照顧及社團學習等，目的無非是想為

學校多拉一些學生，杜絕減班的情形。

為達上述招生目的，校長所領導的行政系統需勞心勞力，額外付出許多時間與精力，特別是拜訪學生家長，經常需利用晚上及假日時間，勤走各家各戶，行銷學校。上述這些作法，雖然或多或少能達到招生目的，但許多副作用亦相應而生，例如，行政人員承受諸多額外工作，影響家庭生活；再如，校際之間在相互競爭，爭取生源之際，彼此關係日益緊張，無形中削減了學校之間原本可以專業聯盟，共同發展的功能。

三、面對學校經營困境的因應建議

少子女化相應而生的減班現象是目今台灣社會的必然產物，較諸二十年前，目前現況確實猶如「黑天鵝效應」般，不僅令人難以預料，更造成重大衝擊，讓許多教育人措手不及。基此，教育制度的興革需要針對少子女化現象所產生的學校經營困境進行調整，俾利整體教育運作能在這波前所未有且缺乏先備經驗的挑戰中，化危機為轉機，邁向穩健、成長，以確保教育專業性及學生受教權。以下僅提出因應建議加以臚述：

(一) 主任與教師介聘分軌，確保介聘合格主任之法職權

目前各縣市介聘主任的方式不一，有些縣市將主任與教師介聘合一，領有證照且受訓合格之主任，在調動時與教師同時作業，透過積分比序，決定調動學校。此種方式導致許多學校無法順利聘得合格主任，只能退而求其次，徵詢校內教師擔任主任工作，但生手上路，復加上缺乏行政專業素養之培訓，促使校務運作窒礙

難行者層出不窮。

但也有縣市採取由校長行使同意權聘任合格主任之方式，此種情形不僅可以為人員流動原已幾近停滯的學校注入活水，由於這些主任受過專業訓練，一旦站上崗位，能迅速發揮執行力，利於校務運作，發揮教學支援之功。

上述兩種作法，在各縣市間兼而有之，然而目前教育部卻認為「具有主任資格教師如取得介聘學校校長及教評會同意書，得優先介聘」之方式不宜，因之對某些縣市提出糾正。教育部此舉或可保障主任與教師「一視同仁」之介聘權，但卻忽略了學校缺乏適切、合格主任可用之實，不啻是一種「見樹不見林」的作法。

綜此，建議從制度層面著手修正，其一，若無法讓合格主任透過校長及該校教評會行使介聘權，導致學校無合格主任可用，僅能從校內徵詢兼任者，則需為這些不具主任資格，但卻兼任主任之教師，研擬一套在職培訓機制，促其透過在職培訓，涵養行政專業知能，俾利校務運作。此即所謂「要馬兒壯，就讓馬兒先吃草」，要讓這些士兵上戰場，必得為他們備好子彈，免得在槍林彈雨中損兵折將，導致教師請辭行政兼職，學校常常更換主任，此絕非學校經營及教師教學之福。

其二，建議施行合格主任與教師介聘分軌之制度，亦即主任不必與一般教師透過績分比序，而是讓領有培訓合格證照之主任，可以在校長及教評會的同意下，進入新校任職。此舉可以保障各校進用合格主任，發揮「將對的人放在對的位置上」之執行力，校園亦可藉此引進外來活水，在專業

震盪之後，必可留下足引領校園變革持續前進的良性漣漪。

(二) 規劃教師輪調制度，活化校園氛圍，縮短校際落差

目前多數學校在減班、教師超額及後進先出等壓力下，教師調動的比率年年銳減，一來基於各校未開出缺額，二來則是教師們深恐一旦調動成功，將成為該校年資最淺以及未來超額的第一人。基於上述現象，學校的人員異動越來越少，教師同儕之間的專業互動缺乏新水注入，次級團體更易凝聚，校園內部「地頭蛇」產生的可能性更高，影響未來學校經營的成效。

衡諸當今學校人事異動狀態，尤其是小校，幾近只有校長會異動。校長的來去成為學校的唯一活水，這在學校這個必須經過特別設計的高度專業化社群中，實不足以因應時代脈絡下的教學所需。

因此，建議在盡可能降低對教師生活便利性及穩定性的影響下，考量以單一鄉鎮或鄰近鄉鎮區域聯盟為原則，規劃教師輪調機制，力促教師每逢若干年即須輪流調至他校服務。如此一來，可促進各校教師均質化；二來，不同學校規模的教師有機會透過輪調成為教學同儕，相互交流專業經驗；再者，由於輪調，校際之間的落差降低，亦可解決明星學校的迷思；最後，輪調制度促使教師無法在同一所學校落地生根或從一而終，因此次級團體的負面力量較不易擴生。

綜合而言，在當今少子女化造成減班及超額的現實中，若欲突破學校缺乏人員進出所衍生的封閉生態，採行教師輪調機制，不啻是一個可發展

的方式。

(三) 建構學校行銷網絡系統，打破家長優化大校之刻板印象

「大即是好，新即是優」似乎是許多學生越區就讀，往大校或新校集中的原因之一，長期下來導致小校規模越來越弱化，甚至面臨廢校或併校的命運。

從教育現場觀之，諸多小校際此少子女化浪潮中無不兢兢業業，行政與教學同心協力，全心投入學生成長與學習之輔導，但這些付出與努力，終歸無法降低學生外流之比率。原因之一或許緣自家長認為小校在軟硬體及師資等方面資源相對匱乏，難以保障教育品質。

故爾，建議教育行政機關著手發展行銷學校之網絡系統，透過各種公共大眾媒材，建構「認識學校」平台，讓每個學校的努力、發展與特色皆有機會被家長和社區看見，藉以提升學校的能見度與對外信賴感，如此一來，或可降低學生外流之危機。

四、結語

教育是一個百年樹人的生命工程。

近十餘年來的人口結構震盪，無疑對教育界也產生了一股前所未有的震撼，少子女化現象所引發的學生銳減，學校減班以及教師超額等問題，波波襲捲著一向具有穩定特質的杏壇生態，導致許多教育制度之興革遠遠跟不上時代的瞬變，促使學校經營面臨許多無法可依、無例可循之困境。因此，教育這份生命工程必須更敏覺有力地調整既有系統與思考，方能因

應人口結構的重大變異。

在教育這份生命工程中，行政人員、教師、學生以及家長乃是環環相扣的生命共同體，因此，在面對少子女化所衍生的種種挑戰中，除了須從制度層面思考因應之道，讓學校安心辦學、教師安心教學、學生安心就學

外，所有生命共同體的成員，在面對班級人數減少，個別學生受照顧程度提高之際，亦要提升教育願景，破除各種不合時宜的傳統迷思(例如明星學校、分數主義等)，以涵養優質的全人為目標，此方為少子女化時代下的學生之福。



馬爾地夫上的馬爾薩斯

宋明君

朝陽科技大學幼兒保育系助理教授

臺灣教育評論學會會員

一、緒論

對許多學校及教育機構而言,「少子化」一詞,有如世界末日預言般的強力籠罩而來,減班、裁校等末日徵兆不斷的讓老師校長們人人自惶,從幼稚園到大學紛紛陷入這場瘋狂的生存競爭之中。於是「招生」成了教育中無法承受之重,避免學生學習壓力過大而休學、中輟、退學,各校紛紛設下許多保護網,害怕生源流失而財源減少或規模縮小。因此探討少子化解決之道的言論有如雨後春筍般的興盛,而且百家齊放的讓人眼花撩亂。然而少子化牽涉到的並不是單一的現象,其與糧食的多寡、國力的強弱、戰爭的興衰、經濟的起落、科技的進退都緊密的牽連。因此在我們緊張成一團之際,何妨先喘息一下喝杯咖啡,穿越時間與空間到別的地方神遊一下。

二、人口論

自古以來大家都喜歡多子多孫,唱衰此調者,通常都會立刻被圍剿。歷史上最早提出人口理論的人,可追溯到西元前二百多年前的韓非子,他提出了五子二十五孫論,認為人口是按幾何級數增加的,人口增長速度愧於生活資料增長速度的人口理論來說明“當今爭于力氣”,韓非認為人民眾而貨財寡,事力勞而供養薄,故民爭。而中國彼時正處於強侵弱、大併小的戰國時代,此種想法卻與商鞅、李斯等人認為人眾兵強是國家強盛的根本大相逕庭,於是就被陷害而毒殺。二千多年後,持同樣觀點的經濟學家馬爾薩斯(Thomas R. Malthus)寫了《人

口論》,認為人口是按幾何級數增加,而糧食則是按算數級數有限的成長,因此節制人口的成長,才能贏得生存的競爭。但是凱因斯(John Maynard Keynes)1937年發表《人口縮減的若干經濟後果》,反駁馬爾薩斯的想法,認為人口增長率為有效需要的源泉,亦即人口增長除了擴大了消費,也擴大了投資規模與雇用規模,而能產生長期的景氣。從此「人口」就像個經濟的聚寶盆,人愈多消費愈多經濟就愈好,從此這個想法一直主宰至今。

然而為何聚寶盆可以一直變出財寶來呢?從來沒有人問過。我們把時空又拉回到二十一世紀,印度洋上的一個渡假蜜月的天堂—馬爾地夫。這個島國所有的國土都在海平面二公尺以下,隨著海平面的逐漸上升,這個國家即將被淹沒。原來聚寶盆並不是不需要付出代價的,只是代價出現在我們之前想像不到的地方。人口增加→刺激消費→景氣提升的神話,原來只是一個適用在區域性的理論。當這些理論放到地區更大及時間更久的架構中,就會顯現出其謬誤。經濟的景氣其實是一個站在人口及消費上的走鋼索者,從2008的金融風暴與2011年的歐債風暴來看,“消費”這頭野獸似乎必須比地球繞圈的速度還要快才行,只要稍微緩了下來,世界就會掀起某種風暴。

然不斷的消費卻是在耗用地球的各種資源,自從教育朝向實用主義後,教育的類科愈來愈多是以鼓勵生產與消費為主的。熱門科系如電機、資訊、機械、化工等,仍顯示出人們“當今爭于力氣”思維的換湯不換藥。我們

以大量生產來養活更大量人口，究竟是馬爾薩斯的人口論是徹底的謬誤，還只是幸運的延緩了二百多年，恐怕仍未蓋棺定論。

三、少子化的弔詭

「少子化」這個的語詞，同樣也會帶給一般人模糊與錯誤的印象，讓人以為人口一直在下降。我們經常被

生育率這個詞所矇騙，台灣的生育率雖然年年一直下降，但是相反的，總人口數卻一直快速的上升。我們比較圖 1 的過去六十年的生育率狀況，以及圖 2 的過去六十年的人口數狀況，便可知道其走向恰好相反。台灣雖然出生率於全球敬陪末座，然而台灣人口卻增加了將近四倍，人口的密集度及城市的規模亦是愈來愈高，從便利超商的三步一家、五步一店的狀況便可知。

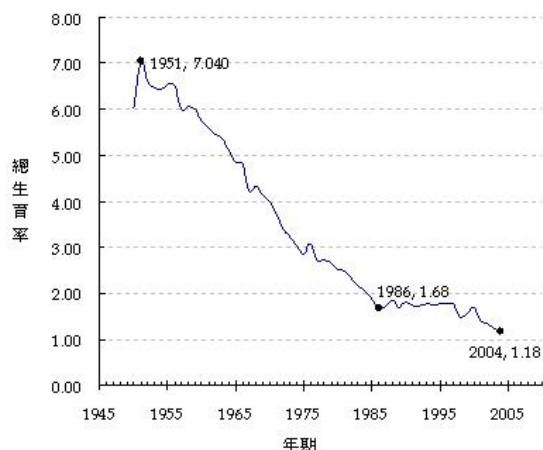


圖 1 台灣過去六十年來的生育率變化
資料來源：歷年「台灣地區人口統計」，內政部統計處

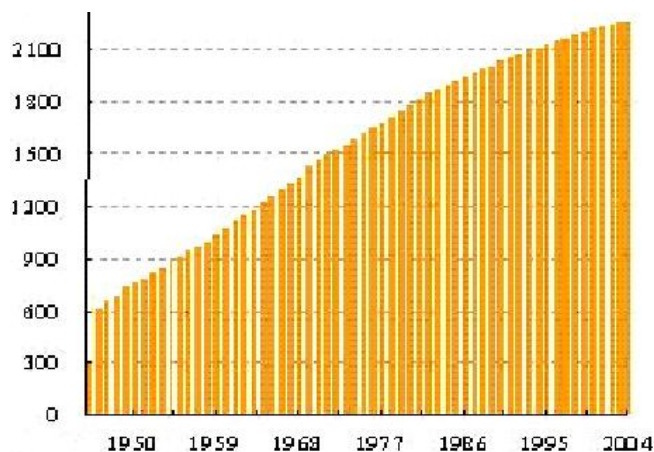


圖 2 台灣過去六十年來的人口數變化
資料來源：歷年「台灣地區人口統計」，內政部統計處

因此還原少子化的真正隱憂，其實應該在於人口的組成結構。圖 3 的台灣人口金字塔變化圖，顯示了人口依年齡與性別比例的變化狀況，不論

男性或女性，都從原本的階梯狀變成了峭壁形態，幼眾老寡的狀況變成了老多幼少狀況，台灣的人口結構形狀從富士山變成了 101 大樓，於是我們

又落入一個“亡國滅種之憂”的恐慌中。政府擔心稅收的減少、企業擔心消費的減少、學校擔心生源的減少，

家庭擔心老的養不起老的...等，食者眾而生者寡的心理陰影愈放愈大。

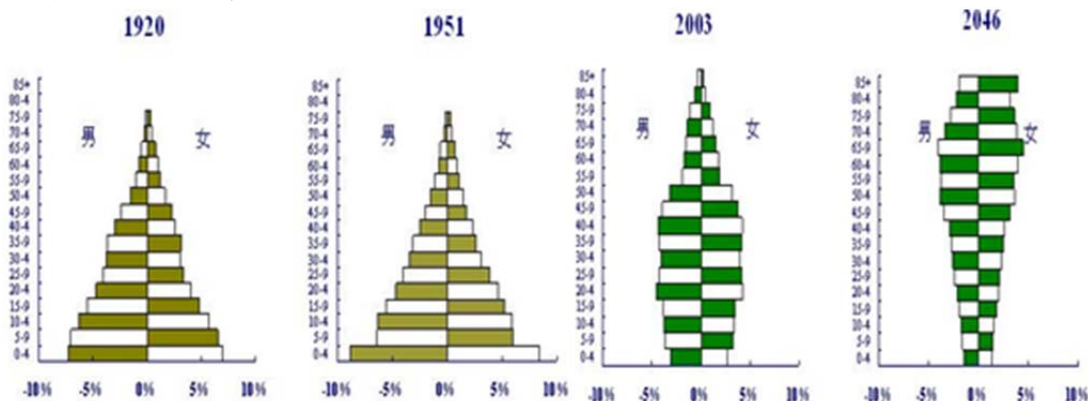


圖3 台灣人口金字塔變化圖

資料來源：1920年來自於「台灣省五十一年來統計提要」，1947，台灣行政長官公署。1951與2003年來自於「中華民國台灣地區人口統計」，2004，內政部。2046年來自「中華民國台灣地區民國93年至140年人口推計」，2004，行政院經濟建設委員會人力規劃處

然而人口結構真的只能從性別與年齡來檢視嗎？那是我們把食者眾而生者寡的視野只放在二十到五十的青壯年人口群時所產生的思維。或許我們可以將人口的組成結構改為教育與健康二個向度來重新檢視。過去我們一向將人口年齡結構與國家的經濟活動力及消費力直接的高度關聯，然而這種關聯程度卻逐漸被打破，金字塔

頂端的消費力已不再只是底端的數倍而已，而是如指數般的以數百倍、數千倍、數萬倍的比例來成長。世界上每天消費不到一美元的人與動輒一食千金的人，中間的距離持續的愈拉越大。原本的中產階級，與中下階級幾乎已經快要合併。而這個廣大的中產族群的就業人口也隨著健康與教育的提升，就業人口愈來愈多。

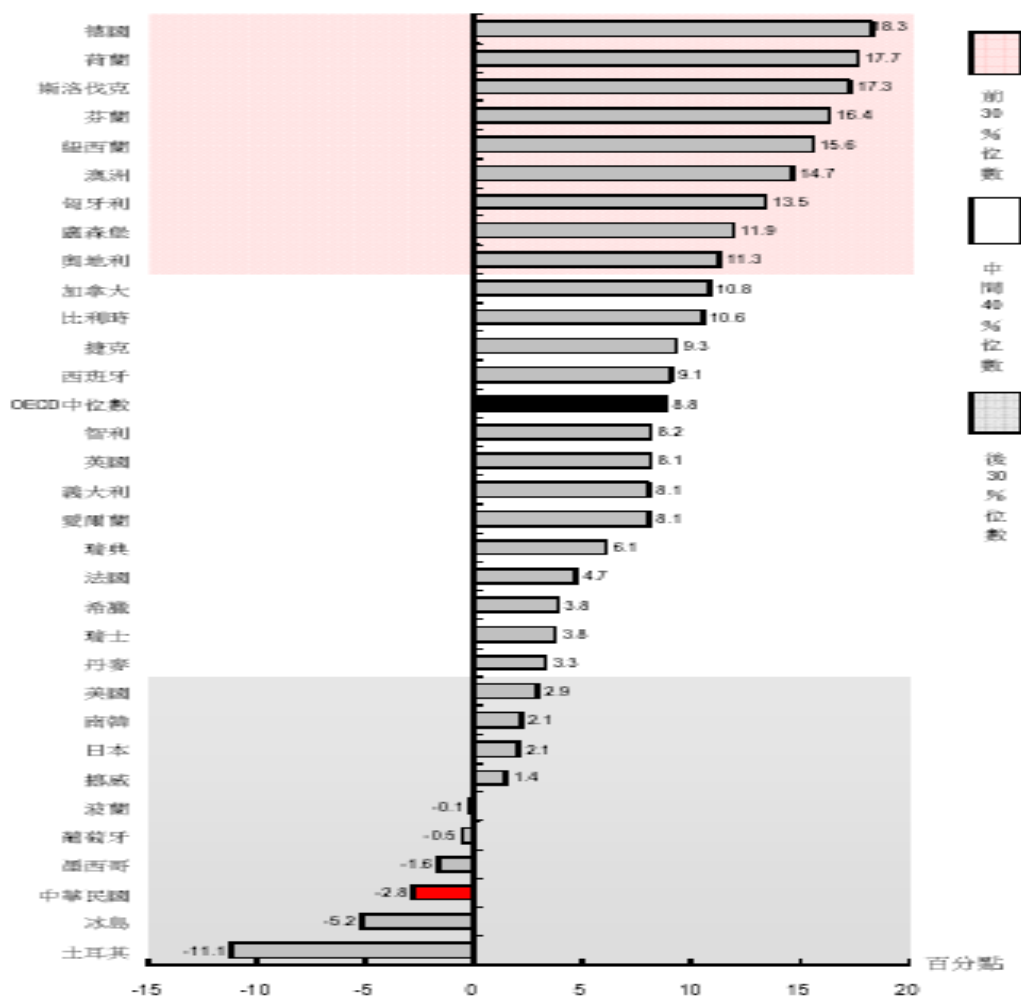
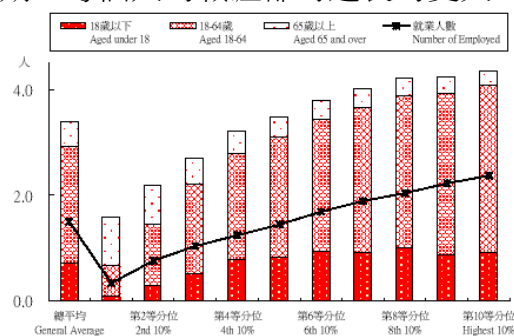


圖 4 我國與 OECD 國家 55-64 歲就業率變動情形

資料來源: 2010 年社會指標統計年報 p105

我們由圖 4 來比較 OECD 各國 55-64 歲就業人口在過去十年間的比率變動，幾乎都是成長了百分之十以上，然反觀我國卻是縮減了將近百分之三。顯示我國對 55 歲以上的人力是閒置的，如果開發 55 歲以上的人力，摒棄生產消費為尊的產業觀，那麼許多 55 歲以上的人都還能有 10-20 年的工作與供養家庭能力。以圖 4 的第二名荷蘭而言，其照護產業的興盛是世界知名的，除了自給自足外，還可以賺進外匯。因此雖然荷蘭的物價雖然高，但對有照護需求的家庭而言，荷蘭的照護成本是相對低廉的。因此荷蘭人的工作不限於生產製造業，工作者的年齡範圍亦較不受限於青壯年時

期，每個人的職涯都可延長的更久。



資料來源：行政院主計處。

圖 5 就業者的年齡範圍與人數比例變化圖

資料來源：2008 年社會指標統計年報 p18

再以家庭的角度來看生養之間的關係，或許更可破除非得以少養老形態人口結構的迷思。圖 5 顯示了不同

所得分位組家庭的就業人數變化圖，我們可以看出 18 歲到 64 歲這個年齡範圍的就業者的所佔比例是愈來愈大的，而且與家庭就業者平均人數成正相關。家計的維持已愈來愈朝向人人有責的形態，生養之間的界限不再如此涇渭分明。而除了生養之間界線被打破，就學與就業之間的界線、就業與就養之間的界線也愈來愈重疊與模糊。因此平均家庭中新增一個人，究竟是多一個生產大於消耗的人，還是多一個消耗大於生產的人，這比單純的只看少子化的數據更為重要。而教育政策的方向，也應該重新思考誰才是要培育的對象，什麼才是須要培育的能力？甚至更核心的思考點為教育到底扮演怎樣的功能。

教育是讓大家都有機會入學，讓這種機會的擴充與均等，使聰明、優秀、天生稟賦強的人成為社會的頂端，讓平庸、愚笨的人落在社會的末端嗎？這種“機會均等”真的等於社會的公平與正義嗎？持衝突論者，則認為這種看似均等的遊戲規則其實更不公平。因為從升學管道、考試評量、教學內容、師生關係等各方面來看，仍然是上層者所設計的不公平制度，劣勢者常因無法察覺自己的處境而落入「圈套」，使得優勢者繼續維持優勢，而教育則成為這種階級複製的幫凶。

四、代結語

人口的爭論已經針鋒相對了數千年，然而就像軍備競爭一般，誰都不

敢輕易的率先裁減軍備。各國都要競爭強國的地位，如此才能列席入談判桌上，成為制度設計的獲利者與宰制者。而在教育方面何嘗不是如此，台灣當今教育機會幾乎已完全市場化，學位與文憑亦幾乎商品化。文憑被視為職場的敲門磚與升遷的保證書。就學的目的亦幾乎只為了文憑這張「文化貨幣」(cultural currency)，然而隨著文憑的浮濫，這張文化貨幣則快速的貶值。社會的弱勢者在這場文憑追逐的遊戲規則中，被強迫付出更高的代價，然仍變得更弱勢。最後筆者以一個「馬爾寓言」來代替結語。

馬爾薩斯的人口論因為提出戰爭和饑荒可以有效的降低人口，因此被上帝打入地獄。2034 年他在地獄服刑二百年時獲得假釋，上帝准許他回人間一趟。他來到了馬爾地夫，但是馬爾地夫此時只剩下一平方公尺的土地還沒淹沒。這一平方公尺的土地上只剩一顆椰子樹和一位馬爾地夫總統。馬爾薩斯突然的冒了出來，讓馬爾地夫總統嚇了一跳，二個人互相認識後。馬爾薩斯拿起一個椰子對馬爾地夫總統分析，認為馬爾地夫過去一定是人口過多、濫用資源、造成污染與溫室氣體排放，最後才會落得這般亡國滅種的下場。馬爾地夫總統把椰子搶了回來，並把馬爾薩斯推入海中並對他說：「馬爾地夫沒有，是因為其他的國家都人口過多、濫用資源、造成污染與溫室氣體排放，所以今天馬爾地夫才快要消失。回地獄吧！馬爾薩斯。」



少子化下的子女

黃淑玲

國立暨南國際大學課程教學與科技研究所副教授

台灣子女出生數自 1980 年代 41 萬人的高峰階段，之後逐年下降，至 2010 年已降為 16 萬。少子化的時代下，每位孩子都成為父母親、祖父母親的寶，常常是六個大人呵護一個孩子，因過度疼愛，捨不得小孩吃苦，處處順孩子的意，產生了許多恐龍小孩，自我中心、不懂得體恤他人、缺少責任心、生活自理能力差。以下是近日看到的一些現象，將它寫下，供教育人員及家長省思。

故事一 媽媽喜歡啃骨頭

過年期間，眾家兄弟姐妹聚在一起，家中的奶奶煮了孫子們最喜歡吃的三杯泥鰍，泥鰍一上桌，六個孩子即撲上桌，開始狼虎獵食的攻勢，不一會兒盤子已見底，各個小孩的碗中放置著尚未啃完的三杯泥鰍。

「要惜福哦，把骨頭上的肉啃乾淨。」阿公吆喝著。

「這些要留給媽媽吃的，媽媽喜歡啃骨頭」就讀六年級的瑋瑋理直氣壯地回應。

「你媽媽真的喜歡啃骨頭？」阿公一臉狐疑。

「真的，家中的菜中只要有骨頭，都是媽媽夾去吃，像魚頭、魚骨、雞腳、雞脖子…」瑋瑋語氣堅定的回答。

「對呀！我媽媽也是喜歡啃骨頭…」同桌的其他小孩異口同聲的說。

一群小孩開始討論起媽媽有多愛啃骨頭，但他們可能不知道為什麼媽媽喜歡啃骨頭。

故事二 都是你的錯

豪豪是親戚家中的獨子，今年要參加基測，一週安排六天的補習，豪豪的媽媽說理科的基礎很重要，數學和自然要補；英文是讓孩子國際化的條件，要補；作文分數是申請明星高中的重要門檻之一，要補；申請入學時有特殊表現可以加分，才藝要補。豪豪每天七點出門，補習回到家時，已經晚上十點，開機車修理行的爸爸，為了多賺點錢支付豪豪的補習費，營業時間也與豪豪的作息一樣，從早上七點到晚上十點，不曾聽他有所抱怨。豪豪的媽媽為了讓孩子多睡一點，每天早上先將豪豪的制服準備好放置床邊，並將早餐擺到車上，再叫他起床。下面的情景常常出現在豪豪的家中：

「快！快！已經七點了，快起床。」豪豪的媽媽急促地說。

「我的襪子在哪裡？」豪豪坐在床邊喊叫。

「今天要考試，為什麼不早一點叫我起床？」

「你不是自己也設定了鬧鐘嗎？再說你也沒有告訴媽媽要早起呀！」媽媽雖然委屈，還是委婉的回應。

「都是你的錯，要我補習到那

麼晚，害我爬不起來…」

豪豪的媽媽聽了雖然不高興，但為了不要影響考試成績及破壞親子關係，訓誡的話往肚子裡吞，直道「對不起，不要生氣了…」。

故事三 什麼都不想做只要電玩

前陣子到嘉義的某一國中訪視，與校長對話的席間，一名學生端了一盤熱呼呼的蔥油餅進來，校長將蔥油餅送給在場的來賓分享，並稱讚該學生，學生聽了開心地走出校長室。在座的人員品嚐色香味全的蔥油餅後，直稱學校技藝教育辦得有成效，校長無奈的表示，這些孩子對學業無學習動機，對技藝的學習亦是如此。

「這些都是常翹課、中輟的孩子，被學校找回來後，學校便安排他們上一些動態性的課程，刚开始還有一些興趣，但三分熱度過後，又開始翹課、中輟。」

「他們不上學時都做什麼？」有人好奇的問。

「打電玩呀！」校長回答。

「難道他們的父母都不管他們嗎？」

「現在教育講求民主，不打不罵，加上父母過度溺愛，小時候父母沒有建立威信，長大就難以管教了…」

校長語重心長說：「以前不喜歡唸書的學生，至少還會想要學習其他技藝，現在不喜歡唸書的學生，什麼都不想做只想玩電玩。」

聽完這番話後，蔥油餅雖美味，卻難以下嚥，腦裡浮現的是剛離開的那孩子的臉龐。

結語

上述故事中呈現出少子化下的子女樣貌為當前社會中冰山一角，但反映出教育制度及家庭教育中因少子化所做的改變及策施之問題，包括給予孩子享受最好的資源，使得孩子沒有努力的動機，亦不能了解「一分耕耘，一分收穫」的意義；對心智未成熟的孩子過度講求民主，使得孩子自我中心、不懂倫理、目無師長，教師及家長無力糾正孩子偏差的言行；過度重視智育及升學的觀念，忽略孩子品格的教養，使得孩子不懂人情世故，不知如何處理真實社會生活。許多孩子變成了自我中心、不懂得體恤他人、缺少責任心、生活自理能力差、好逸惡勞的恐龍小孩，這些現象使得原本有意願生孩子的夫妻打了退堂鼓，這也將使少子化的現象更加嚴重。

在少子化的時代中，不應只思考對學校或社會帶來哪些危機，更應思考這些少子化下的孩子失去了哪些學習做人處事的環境與機會；不應只是思考該提供哪些獨特或精緻的教育配方，更應反省成人的教育觀念及現行的教育問題。



評鑑形式重於教育實質的 101 大學評鑑

陳新轉

華梵大學教學創意發展中心主任

我國於 94 年成立高等教育評鑑專責單位「財團法人高等教育評鑑中心基金會」(簡稱高教評鑑中心)，95 年正式導入「認可制」(accreditation)，以確保並協助系所能達成「提供學生一個優質學習環境」之精神之目標，進行第一週期系所評鑑，99 年完成第一週期所學校共 907 個系所的評鑑工作。

民國 100 年進行高教校務評鑑，以 PDCA 架構(計畫(Plan)、執行(Do)、檢核(Check)與行動(Action))為核心要素，引導各大學找出自我定位，擬訂校務發展計畫，以及訂定學生學習核心能力，並據此研擬學生學習成效評估機制。

根據高教評鑑中心公布的「101 年度大學校院通識教育暨第二週期系所評鑑實施計畫」，此次評鑑以「建立學生學習成效評估機制與落實」為主旨，評鑑系所依據學校建立之學生學習成效評估機制，落實教育目標與核心能力，確保學生學習成效之作為。

不論是研究型大學或教學型大學，重視教學品質已成不可卸責的任務。教學品質與成效不佳，就難期望學生有理想的學習表現，更遑論在學術研究、品德培養、人格陶冶、職場表現或國際視野的進展，而大學評鑑則普遍被認為是用來評價教學績效，以及協助教學品質改善的方式。所以，大學評鑑不能只強調評鑑的規則、項目與方式，更要說清楚所要評

鑑的教學績效、教學品質等關鍵性標的之基本義涵究竟是什麼？才能夠使評鑑目的更具體，進而促成學校教學績效與品質符合時代發展的需求。

可是從高教評鑑中心所公布的評鑑實施計畫內容看來，讓人覺得高教評鑑中心似乎關心「評鑑」多於關心「教育」，因為計畫書的內容對於評鑑方式和規則，包括主旨、目的、向度、原則、特色、項目(包括內涵、最佳實務與參考效標)都有具體的說明。但是在教育方面，雖然評鑑項目廣及學校教育理念、目標與特色、課程、教學與師資、教學資源、環境與學生表現，但是對於用來評估學生學習成效機制與落實狀況的「基本素養」、「核心能力」卻見不到任何定義或屬性的說明，這不免造成被評鑑者的疑惑與焦慮，究竟評鑑者希望看到的是怎樣的「教學品質」？怎樣的「學習成效」？而且有些評鑑項目也與培養學生的「基本素養」、「核心能力」無實質的關連意義，讓人覺得這次評鑑形式重於實質。

「101 年通識教育暨第二週期系所評鑑計畫」特別將通識教育評估學生學習成效的機制連結到「基本素養」，系所學生學習成效的評估機制扣緊「核心能力」。然而，「素養」是什麼？「能力」是什麼？兩者有何不同？如何區分？有何關係？如何評量？以「基本素養」和「核心能力」建立學生學習成效機制，與一般採用紙筆測

驗分數的傳統方式，在觀念和運作上有何不同？這些問題的思考不但影響學校教育目標的自我定位，同時又關係後續學習成效評估機制的規劃，沒說清楚講明白，不但被評鑑者感到疑慮，連高教評鑑中心在研習活動中提供的「核心能力」評量範例，都讓人覺得疑點重重。筆者參加過一場由高教評鑑中心舉辦的研習活動，受邀示範的學校所提供的「核心能力」評量方法，居然是以資訊平台處理平時考、期中考與期末考的分數配比的結果。以一個受評者的立場看到這樣的範例，內必真是困惑不已。這是高教評鑑中心希望看到的評量學生學習成效的「最佳實務」嗎？學校要努力建構與落實的是一個可以提升學生紙筆測驗分數的機制嗎？投入資源、改善師資、改良空間與設備，使學生能提高考試分數，就是高教評鑑中心希望學校提供給學生的「優質學習環境」嗎？

這種謬誤也可以從評鑑實施計畫的評鑑項目的內容說明看出端倪。例如系所評項目二「教師教學與學習評量」設定的效標 2-5 要求「教師依據課程所要培養的核心能力，設計學習評量之情形為何？」如果系所認知的「核心能力」都是學生在傳統紙筆測驗中表現，所以評估學生的核心能力學習成效的方式就是採用選擇題、問答題、計算題這種平時考、期中考與期末考的分數配比。請問這是評量核心能力的方式嗎？究竟紙筆測驗適合評量什麼核心能力呢？這種評量方式能被「認可」嗎？如果可以，這種「舊瓶裝舊酒」的評量對教學品質的改進

有何意義？

邏輯上，當學生學習成效評估機制連結到基本素養或核心能力時，教師除了學術專業外，需要具備有效的培養學生的「能力」與「素養」的教學專業知能。評鑑過程最需佐證的是大學教師是否具備相關的教學專業知能？學校方面如何使教師們充實、精進教學專業知能？這些要素才是評鑑學生學習成效機制與落實的關鍵。然而，評鑑實施計畫書所建議準備的佐證資料，都是教師的學術研究與專業服務的成果，與教師如何培養學核心能力的教學專業知能完全無關。另外，在學生學習成效方面，高教評鑑中心建議準備的佐證資料，不外乎論文、展演、升學、就業、證照與公職考試的資料。這些資料不必這次評鑑學校都會建立、保存，為了應付評鑑需要會整理得更完整。看到這些評鑑規範，不禁令人感嘆，是究竟這次評鑑的目的是促進學校整理資料，還是希望學校真的能掌握如何培養「基本素養」或「核心能力」的機制？

教育評鑑不能只是嚴謹的規劃評鑑方式與規則，更要掌握符應時代需求的教育理念與目標，以及如何實踐的學理與方法，否則具體的評鑑項目以及諸多「內涵」、「最佳實務」、「參考效標」與「佐證資料」的說明，不過是讓學校整理更符合評鑑規定的書面資料而已。為了使大學評鑑真能發揮評估教學績效、提升教學品質的功能，評鑑計畫書需要評鑑專家、各學門學者與教育專家共同參與擬訂，先弄清楚當前各學門學生所需要的「基

本素養」與「核心能力」的意義與基本內涵是什麼？以及各學門培養學生的「基本素養」和「核心能力」必要的教學專業知能、環境、資源等需求

是什麼，再訂定評鑑規則、程序與方式，才不致於使評鑑造成嚴重的「形式主義」的錯誤。



「績效」是否會讓教育辦得更好？ 從哲學的角度看待教育

陳延興

國立中正大學課程研究所暨師資培育中心助理教授

教育政策不斷推層出新，筆者發現當前中小學老師變得很忙碌，表面上看來現在的學校教育比起十年前活潑許多，但是側重「績效」是否實質上會讓教育辦得更好？抑或把「手段」錯置為「目的」，忽略了教育的本質。

直言之，筆者認為目前學校面臨的問題在於過度重視績效、獨尊市場導向與一味追求「卓越」。這樣的看法與美國當代重要哲學家 Martha C. Nussbaum 不謀而合，她在 2010 年寫了一本書：《非獲利導向的教育：為何民主需要人文？》(Not for profit: Why democracy needs the humanities)，書中痛陳在經濟全球化的浪潮下，當前美國與其他國家教育重視科技與理工、市場機制與績效導向，將教育視為達成經濟成長的工具，輕忽藝術與人文面向的陶冶，不再重視批判思考的教學方式，甚至忽略教育的本質在於追求有意義的生活，儘管教育當局表面上強調以形塑民主社會為旨，但是實際上卻在腐蝕民主的真諦與教育的本質。她對於這樣「沉默的危機」感到憂心忡忡。

在我國的中小學，拜量化評鑑所賜，過度以資訊科技作為審核工作績效的工具，許多行政人員與教師疲於應付教育行政機關要求的各項評鑑與審查資料，不僅疲於奔命，甚至影響原先例行工作的進行，舉例來說：學務處與輔導室經常面對各項資料的彙

整，原本理應日常推動的生活教育、訓育工作等卻無暇落實。或行政人員窮於應付各項新興議題：防災教育、理財教育等，各項審查的名目冠冕堂皇，可能反而腐蝕原本的教育意義與本質。譬如說：學校花很多時間與精力、以「表面」且「形式」的方式推動「反霸凌」，透過唱唱歌、演短劇、貼貼紙、呼口號等方式，以容易展現的照片、書面資料製造成果，卻忽略了「友善校園」的本質在於：人與人之間的彼此尊重與關懷，上級行政人員是否「以身作則」尊重老師，老師是否考量學生的尊嚴且關懷學生，從日常教學與生活教育中必須體現的真誠表現，而這些都是作成果的紙本資料難以呈現的，就像有學校老師曾批判說：政府大力提倡品德教育，竟發現在榮獲所謂「品德績優」表揚的學校中，卻有老師偏心與沒有做好身教，這與推動品德教育的初衷大相逕庭。

其次，政府「忙」於推動許多政策，要求教師「盲」於製作繁瑣資料備查，卻較少深入瞭解現場教師的困境與需求，不是以點綴的方式宣傳，就是以上壓下的做法要脅老師，忽略如何深入老師人心，進而有效推行各項政策。就像教育部自 2004 年底推行〈品德教育促進方案〉，推行五年竟仍有高達 60% 的國民中小學教師沒聽過或不清楚該方案；此項結果係依據李奉儒、林明地、朱啟華、詹盛如、陳

延興（2010）自編之「臺灣國民中小學品德教育實施成效問卷」分別針對 96 至 98 年度全國榮獲品德績優之 169 所中小學，以及就未曾獲獎之學校中，採分層隨機抽樣 200 所中小學之教師進行問卷調查。另一項有趣的結果是：該研究發現到榮獲績優學校成員「沒有聽過品德教育促進方案的教師」的比例，竟然高於非榮獲績優之學校，這可說明即使在品德教育績優學校也並非是全部教師投入品德教育的實施，也證明部分獲獎之學校並非確實在推動該項政策。因此，政策制定與執行，從學者專家到政策、中央到地方、學校行政到教師、教師再到學生，之間存在著很大的落差，更遑論如何樂觀地看待我們的教育成果。

再者，在中小學教育中，受到全球化的激烈競爭影響，各式各樣的國際學生成就評比，儼然成為一項各國教育軍備競賽，忽略了這些評比的本意在於如何透過國際課程、教學、評量與師資培育比較，進而改善各國的教育現況。而許多國家反而將重點擺在如何名列前茅？如何競爭世界級的課程規劃與教學實施（陳延興，2010）。且這些國際學生成就評量的主要評比科目為：數學、自然科學、閱讀與公民素養等，並無法以國際化評量的機制看待整體的教育發展。且許多學校為了強化像是英文、數學等具競爭力的學科，忽略了許多基本且重要的領域，例如國小國語科的學習時數比起十年前減少一半，國中的歷史、地理等人文學科，僅剩下每週一節，而在高中教育的升學機制中，對於有志於人文社會科學的學生越來越

不利。在在顯示目前台灣的教育與 Nussbaum(2010)所言忽略藝術與人文等教育的情形類似，更加凸顯當前教育「偏食」的窘境。

我們不否認科技發展與經濟成長的重要性，但更要加審慎留意是否能夠兼顧人文的精神，像是批判性思考、勇於冒險的想像力、與對於他人生活經驗之擬情理解，亦即在兼顧未來就業與經濟發展下，重視何謂有意義的生活？何謂良善的生活？筆者在本文主要要強調當前無論是高等教育或國民教育過度重視績效、市場競爭導向，忽略如何兼顧藝術人文、社會科學與自然科學，以培養身心健全、懂得批判反省、饒富情緒道德且具有擬情想像力的世界民主公民。特別是我國成為華人社會的民主典範，經濟發展與民主政治普遍受到各國的正視，但是強調民主的教育，不能僅重視經濟成長與科技發展，批判性思考與反省能力方是維持民主生活的重要原動力，而民主的根本意涵源自於藝術與人文，以教育民主社會的世界公民。

Nussbaum 長年研究亞里斯多德思想與政治哲學，邇來關注許多教育經典、從重視兒童本位教育思潮的西方學者到印度的泰戈爾學校，強調在課程安排上，可提供學生廣博的人文課程，透過藝術與人文培養個人的「內在洞察力」(inner eyes)；在教學方面，重視論證式的產婆教學法，教導學童探索、提問與細查證據，以培養批判思考的能力；在道德與情緒方面，主張增進人生命的價值、自由與追求福

址，作為關懷他人、重視公平正義的公民；進而充分培養世界公民的擬情想像力、游於藝的想像力等。Nussbaum的論點可以提供教育政策與教學者重新思考教育的目的與本質。

近年來台灣的各項教育改革非常熱鬧，儘管教育當局與學校配合致力於各項政策推動改革，筆者無意否定所有人的用心，只是要提醒執政當局與學校行政人員要不斷地自我省察，在經濟全球化的浪潮底下，如何避免上述的問題，特別是如何在實際教學與行政施為中，透過哲學的反思真誠地思考，以尊重老師與關懷學生的作法，重視藝術人文與道德的面向，讓教育表現不單單只是績效，而是能夠

考量學生與整體大眾福祉的教育。

參考文獻

■ 李奉儒、林明地、朱啟華、詹盛如、陳延興（2010）。**臺灣國民中小學品德教育實施成效之探討**。國立中正大學人文與社會科學研究中心委託之98年度國家議題與政策觀察報告。

■ 陳延興（2010）。國際教育成就評鑑協會。載於沈姍姍主編：**國際組織與教育**（頁 259-315）。台北：高等教育。

■ Nussbaum M. C. (2010). *Not for profit: Why democracy needs the humanities*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.



學生在課後該學什麼？省思我國課後方案政策的內涵

何俊青

國立臺東大學教育學系副教授

一、前言

近年來社會變遷快速，學生放學後單獨在家的比率快速提升，課後照顧的需求正迅速擴大，各國政府為了照顧弱勢學童，紛紛提出各種「課後方案」(after school program，簡稱ASP)。以英美為例，美國在是聯邦、學區、州政府都有不同的課後方案，如21世紀社區學習中心(21st-Century Community Learning Centers, 21st CCLC)每年有約10億美元協助文化不利地區學校的120萬名兒童(Mahoney & Zigler, 2006)；英國的課後方案則於1997年由幾大團體發表對於(out-of-school-hours learning, OSHL)的宣言始，每年約六千萬英鎊支持OSHL方案的推動(Forbam, 2004; Noam, Miller & Barry, 2004)。

我國政府部門每年也投入了大量的經費在推動各種不同的課後方案，除內政部「社區照顧與弱勢家庭外展服務方案」、「兒童少年社區照顧輔導支持系統計畫」外，早在1994年教育部就參考英國「教育優先區計畫」政策，也推出「教育優先區計畫」；這期間還有一些屬性接近的課輔方案，如「弱勢跨國家子女教育輔導計畫」、「教育菁英風華再現計畫」等。2003年有「國民小學辦理兒童課後照顧服務」，2006年有「攜手計畫課後扶助方案」、「偏鄉網路課輔計畫」，2008年有「夜光天使點燈專案」，2009年有「數位學伴試辦計畫」等等。此外，許多

社福機構也在做課後方案，如「彭婉如文教基金會」的「社區課後照顧支持系統」；永齡教育慈善基金會也於2006起辦理課輔服務。

二、課後方案應該要能增進學業成就？

課後方案的內容較重要的有：生活照顧、提供安全環境、家庭作業指導、才藝的教導、學科的補救教學。若依范信賢、陳美如(2005)的分類，有幾項問題包括：是否以延伸學校教育的課後學習為主？是否以擴充學習經驗的補充學習為主？是否以提升學生生活能力與社交能力的有目的的學習為主？是否以搶救邊緣學生及預防性的課後學習為主？

Piha and Miller(2003)認為課後方案應該增進成就(improving achievement)，國內許多學者的抱持這種觀點。以教育部目前對課後諸多方案的規劃看來，這是當前的主流思維，亦即課後應實施以學習低成就學生為實施對象，以「認知」為導向，「智育」學習為主的「補救教學」。

後年起實施十二年國教後，為維持基本學力，從目前就讀國一的學生開始，國中各年級國、英、數三科成績在全國後卅五%的學生，將需要接受篩選測驗，未達基本學習標準的學生，被列為「學習低成就學生」，必須「補救教學」。

依教育部規劃，每年的九月到十月將舉辦篩選測驗，隔年二月到三月、六月則是成長追蹤測驗，透過電腦做補救教學前後的「全紀錄」，做為老師調整教學參考，需要補救教學的受輔學生，每年要再進行三次電腦化測驗。

(林曉雲、胡清暉，2012)

支持在課後實施「補救教學」的學者觀點，大多是認為必須利用專業的能力測驗篩選出「真正」需要接受「補救教學」的學生，設計有系統的教材教法，重點放在把學生「從不會的地方教到會」，找出學生的「能力起點」加以補救，成效也應該利用已開發出來的網路能力檢測工具來驗證。

前二年也有許多學者對蓬勃的「特色小學」感到憂心，其觀點認為中小學應該要提供優質的國民教育，奠定學生讀、寫、算的基礎，再談發展多元特色。學校若發展藝術、歌唱、運動為特色，在得到獎勵和補助後，師生滿足感提升反而可能導致學校辦學目標模糊化，學生也可能會誤以為學習到的才藝就是自己未來努力的方向。

三、課後方案的多元智能觀點

國外主流的觀點是，課後方案不應只有課業的學習，應該提供適齡的活動，課程設計應該有彈性，允許學童選擇活動，培養自動自發的學習，老師應該不要只鼓勵學生學習，學生也應該有和其他學生互動休閒的機會。

如 Morton-Young(1995)提出課後方案的五大內涵，分別為：(1) 安全的環境 (safe place)；(2) 學業充實活動 (academic enrichment activity)；(3) 文化充實活動 (cultural enrichment activity)；(4) 社會互動 (social interaction)。(5) 親職教育 (parent education)。Noam、Miller 和 Barry(2004)則認為課後方案應提供更多的校外學習經驗，如由專業人士導覽參觀博物館、美術館，以及提升學生生活能力與社交能力的學習，如社團活動與社會服務等。Noam、Biancarosa 和 Dechausay(2003)提出的課後方案內涵包括：(1) 家庭作業協助與指導；(2) 計畫、服務學習、報導寫作，或與在校期間無直接相關的其他豐富性學習經驗；(3) 非學業性活動，如運動、工藝和遊戲等。

英國 OSHL 的三大內涵是：(1) 課程延伸活動 (Curriculum extending activities)：傳遞學校主流課程，延伸班級活動；(2) 課程充實活動 (Curriculum enriching activities)：附加的課程，如鼓勵學生發展自己的興趣；(3) 課程賦能活動 (Curriculum enabling activities)：發展重要技能。主要的課程內容則包括：(1) 作業 (homework clubs)；(2) 重要技能，如文學、算術、資訊；(3) 課程連結或延伸；(4) 運動、遊戲、戶外活動；(5) 創意活動 (音樂、戲劇、舞蹈、電影、藝術活動)；(6) 生活事件 (residential events)；(7) 協助作業與評量的修正；(8) 參與學校與社區的活動；(9) 特別的興趣；(10) 成人或同儕的指導；(11) 學習如何學習 (思考技巧與加

速學習)；(12) 社區服務。(Noam, Miller & Barry, 2004)。

Kane(2004)歸納美國四種課後方案(21st Century Community Learning Centers, 21st CCLC; The After-School Corporation, TASC; Extended-Service Schools Initiative, ESS; San Francisco Beacons Initiative, SFBI)的內涵，大致是「學術內容」(academic content)，在成人監督下進行教學或寫作業、「包含遊戲的有組織活動」(organized activity involving games)、「體能活動」(athletic activities)、「社區團體表演」(presentations by local community groups)、「訓練個人領導與衝突解決技巧」(training in personal skills, leadership or conflict resolution)等。

Zhang, Lam, Smith, Fleming, and Connaughton(2006)的課後方案則包括四個主要的服務主題，包括：(1) 學校發展(scholastic development)：包括家庭

作業協助、課業輔導、職業覺察、技術學習等；(2) 社會行為(social behavior)：問題解決技巧、人格建立等；(3) 照顧環境(caring environment)：提供安全的環境讓孩子完成家庭作業，藉此減低父母的壓力；(4) 個人動力(personal inspiration)：提升對自己的能力與自信心，也就是自我概念、自我效能、自尊。

綜合上述可知，以英美及其學者對課後方案的觀點與方案內涵，

多強調「多元智能」的學習為原則，與國內課後方案目前以「延伸學校教育的課後學習」及「搶救邊緣學生及預防性的課後學習」為主的課後方案內容有很大的不同。

四、課後該追求「快樂」或「卓越」？

Weston(1996)認為，學生期望課後學習的內容不應只是學校認知學習的延續，而是教師能耐心傾聽學童的生活點滴、親切的指導課業，並可以做自己喜歡的事情，從中得到放鬆與休閒。Halpern(1999)也指出兒童在課後應該「就是當個兒童」(just be kids)，讓兒童擁有探索與學習的機會，讓他們有時間去「閒晃與作夢」(dawdle and daydream)。

台東的「建和書屋」在全國已經小有名氣，當時創立者「陳爸」只是整理了一個空間，讓孩子們來玩樂團、看書、騎單車、練吉他，當然也幫孩子課輔，使用自己發展的教材。筆者曾與幾位重要成員訪談，基測分數進步幾分或是補救教學的嚴格機制完全不在他們的想法之內，他們只是單純的想提供弱勢孩子在破碎的家庭、冷漠的學校、疏離的社區外一個溫暖的「家」，當時我的心震動了一下。

Halpern(1999)、Weston(1996)與建和書屋的觀點您贊成嗎？這牽涉到我們都很熟悉的教育哲學觀：

教育究竟該「重視快樂」還是「追求卓越」？

「教育即生活」？還是「教育是為未來美好生活做準備」？

以目前教育部重視 PISA 的排名以及高教評鑑也可看出天平是擺向「卓越」的那一端，從教育部對課後方案的規劃也可看出，「追求卓越」是當前政策的走向。筆者建議當前在升學主義仍掛帥的學校學習氛圍下，以全體學生為思考對象，課後學生若有意願繼續學習，應提供學生（尤其是弱勢學生）「補救教學」以外的選擇，「補救教學」不是課後唯一能做的事。

參考文獻

■ 林曉雲、胡清暉（2012）。免試入學補救教學每年花 10 億。2012 年 2 月 9 日，取自：
<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/feb/7/today-life2.htm>

■ 范信賢、陳美如（2005）。「放學後的生活：國民中小學學生課後學習質量之研究」（第一年報告）。國立教育研究院籌備處 93 年度研究成果報告彙編（一）。台北縣：國立教育研究院。

■ Forbam, I. (2004). Out - of - school - hours learning in the United Kingdom. In G. G. Noam, & B. M. Miller (Eds.) *New directions for youth development: Theory, practice, research. Youth development and after-school time: A tale of many cities*. San

Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

■ Halpern, R.(1999). After-school programs for low-income children: Promise and challenges. In R. E. Behrman (Eds.), *The future of children: When school lis out* (pp.81-95). Los Altos, Calif.: David and Lucile Packard Foundation.

■ Kane, T. J. (2004). *The impact of after-school programs: Interpreting the results of four recent evaluations*. New York: W. T. Grant Foundation.

■ Mahoney, J. L., Larson, R. W., & Eccles, J. (Eds.). (2005). *Organized activities as contexts of development: Extracurricular activities, after-school and community programs*. Mahwah, N. J.: Lawrence Erlbaum Associates.

■ Morton-Young, T. (1995). *After-school and parent education programs for at-risk youth and their families: A guide to organizing and operating a community-based center for basic educational skills reinforcement, homework assistance, cultural enrichment, and a parent involvement focus*. Springfield, IL: Charles Thomas.

■ Noam, G. G., Biancarosa, G., & Dechausay, N. (2003). *After school education: Approaches to an emerging field*. MA : Harvard Education Press.

■ Noam, G.G., Miller, B.M., & Barry,

S. (2004). Youth development and afterschool time: Policy and programming in large cities. In G. G. Noam, & B. M. Miller (Eds.) *New directions for youth development: Theory, practice, research. Youth development and after-school time: A tale of many cities*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

■ Piha, S., & Miller, B. M. (2003). *Getting the most from after school: The role of after-school programs in a high-stakes learning environment*. Wellesley, MA: National Institute on Out-of-School Time.

■ Weston, D. C., & Weston, M. S. (1996). *Playwise: 365 fun-filled activities for building character, conscience, and emotional intelligence in children*. N.Y.: Tarcher/putnam Book.

■ Zhang, J. J., Lam, E. T. C., Smith, D. W., & Fleming, D. S., & Connaughton, D. P. (2006). Development of the Scale for Program Facilitators to assess the effectiveness of after-school achievement programs. *Measurement in Physical Education and Exercise Science*, 10(3), 151-167.



促進適性教學之方法

王為國

朝陽科技大學師資培育中心副教授兼中心主任

臺灣教育評論學會研發組組長

十二年國教強調注重學生的多元智能及因材施教，國民中學的教育採用常態編班而非能力編班，班級內各種程度不一的學生都在一起，教師在教學方面很難顧及學生的個別差異，若教授內容太深，對於程度較差的學生難以理解，若教授內容太淺，對於程度較好的學生無法滿足其學習慾。因此如何在常態分班的班級中，進行差異化的教學，顧及程度不同學生的需求，成為授課教師必需要注意的課題。十二年國教即將在一〇三學年施行，且少子化之效應逐漸在國民中學顯現，這是一個降低班級人數的契機，而且儲備教師人力也多，可以讓學校有更充裕的師資支援適性教學。

目前在國中的教室內，同一時段內大都由一位教師來授課，在只有一位教師的班級中，教師即使有三頭六臂，使出渾身解數，也能很難完全面對學生所有的學習問題。目前針對班級內優秀的學生以及成績落後的學生，應該投注更多的教師人力，協助這些學生得到適性的發展。因此在此提出以下幾項說明，希望能夠讓適性教學能夠更臻為理想。

(一) 加強小組教學方式

在實施適性教學時，面對程度及特性差異的學生，教師應該採同質性編組或採異質性編組，值得需加以考慮，Slavin（2000）曾探討能力分班、

不能分班、以閱讀和數學能力重新分組、無年級（混齡分班）小學、班級內能力分組 (within-class ability grouping)等方式之優缺點，他認為班級內能力分組是較佳的方式，在班級內將學生分組，每一組的學生使用不同的教材或採用不同的教學進度。當教師在某一組進行教學時，其他組別則在作作業或運用電腦進行加深、加廣的學習，教師應該根據學生的學習情況，隨時彈性調整學生的分組，如此可顧及學生之進步情形，並使學生有較好的學習成就，才不會出現由能力差的學生集中在後段班，造成學生容易自暴自棄與被貼上壞標籤之情形。

(二) 運用資訊科技產品協助教學

在大班級的教學之後，學生可以依照自己的程度，進行個別化的學習，此時班級內每一位學生都可分發一部平板電腦或者電子書包，學生就可以透過電腦來進行個別化的學習，配套的軟體及教材設計必須先設計成教材庫。程度好的學生，在練習基本的學習題目後，可以進階使用更為深入的內容，而程度較差的學生，透過老師的指導，學習較為簡易的內容，經過指導後，在這一堂課結束之後，也能夠達到這一堂課所要求的最基本要求。

(三) 教室內安排二名教師進行協同教

學

為了能夠強化班級內的分組教學，同一個班級內就不是只有一位教師而已，例如：在某一班的數學課堂中，若有兩位老師可以在同一班級內協同教學，一位是正式的教師，另一位可以是正式教師，也可以是約聘教師、實習生，針對同一個班級內的學生先進行大班級團體的教學，然後再將全班分成六組，有的可以透過平板電腦學習，有的可以透過老師直接指導，這樣可以使得班上每一位學生在上課過程中都可以是專注學習的時間，而減少出現不專心的時間。

(四) 教科書數位化

教科書出版者若能夠將國中教科書予以數位化，使教材能夠在平板電腦或者電子書包內呈現，這樣學生不僅可以減少實體書包的重量，也可以使教科書便於攜帶。再者，教科書出版者也可以為同一版本的教科書編定低、中、高三種補充教材或者輔助學習教材軟體，以利於班級內不同程度的學生學習。

(五) 教師心態

教師必須有帶好每一位學生的心

態，班級上每一位學生均需有學習上的成長，不可放棄任何一位學生。過去由於班級人數多，有教無類與因材施教未臻理想，若班級內增加一位協同教師、又有資訊科技教材輔助學習，這樣老師們更能達成個別化適性教學的目的了。

(六) 教師研習

然而，教師面對的是多元差異的學生，若未具有適性教學的專業及教學設備的支援，就逕行要求教師進行班級能力分組，勢必無法達成目標。因此，有關當局需要安排教師進行專業進修，特別是有關如何教育多元差異學生的教學法與課程設計，此外尚應予以充足的多媒體及資訊科技設備的支援，才可以使適性教學的理想較容易達成。

希望能透過以上方式，以達成因材施教的理想，經由資訊科技的輔助，以及投注更多的教師人力，相信可以減少班級內學生學習成就之差異，並促進教育品質之提昇。

參考文獻

- Slavin, R. E. (2000). Educational psychology : theory and practice (6th ed) . Boston, MA : Allyn & Bacon.



大學學習弱勢學生的學習問題

莊瓊惠

靜宜大學教育研究所副教授

臺灣教育評論學會會員

影響學習的因素很多，所以在探討學習成效的時候，往往不止單單考慮學生的學習動機或學習興趣，特別是希望專業知識能更精進的時候，其基礎的學科能力或語言能力的優劣往往會影響專業知識的學習效果。大學教育強調的是專業知識的增進，因此當學生在高中畢業進入大學就讀時，基本上就假設這些高中畢業生已具備基本的學科或語言能力，準備好接續大學的專業訓練。而當學生在入學前如果已經處於語言、文化、基礎學科能力較為落後時，接下來進入大學可能就是學習不利的高危險群，這些學生可能是語言不利的外籍生、文化有差異的原住民或是因為體育表現優異的體優生，下面就本人在中部某大學擔任教學發展中心學生學習輔導工作時對這些學生的觀察，希望提出一些看法幫助這些學生順利度過大學的專業訓練。

在世界已經變成地球村時，大學走向國際化，吸引國際學生就讀已經成為潮流，未來在大學校園內看見世界各國的學生應是稀鬆平常的事，然而我們是否準備好『接待』這些外國來的客人？基本上外籍學生分成僑生跟非使用華語的外國學生，這兩類的學生在學習上的問題不盡相同，僑生生活適應的問題較少，不過由於許多僑生在母國使用的是簡體字，因此在學習上最大的問題是閱讀和書寫繁體字的問題，尤其考試時候需要大量書寫，常讓僑生絞盡腦汁想字體；此外不少僑生的基礎學科能力也不紮實，加上閱讀速度較慢，也讓僑生必須花費更多時間在準備課業；而多數僑生認為他們的英文能力是不好的，這也

會影響他們閱讀原文書的效率，使得讀書更加辛苦。非使用華語的外國學生在大學裡的就讀就更為艱辛，有些外國學生其實在中文能力的準備並不夠，除了閱讀書寫中文作業是一大困難，連聽課也很吃力，尤其對台灣文化制度都不熟悉的情況下，很多時候連猜都無法猜。

原住民是否是學習上的高危險群，這個問題見仁見智，有原住民生認為原住民生的學習和一般學生的學習問題無異，都是個人特質的問題，然而也有原住民生認為山地原住民學生才有經濟及文化弱勢的問題，因此他們比較容易落入學習上的弱勢。根據筆者的觀察，山地原住民生的確有較多經濟上的弱勢，因此需要打工補貼生活費，但不一定淪為學習落後者，然而根據對原住民生的訪談，原住民生普遍認為英文能力明顯落後一般生，主要原因是過去原住民在學習英文時，因伴隨語音的不同，加上生性害羞，因此對於英文的學習較有恐懼感。

至於體優生則很明顯是大學專業學習的弱勢者，因為他們除了在本科系的專業學習上需要花時間，在球類技巧的練習上更不能缺席。體優生普遍承認他們在練球與讀書之間很難都可兼顧，尤其大部分的體優生在高中時代因為練球的關係就無法全心全意讀書，對於基礎學科的要求也比一般生來的低，因此體優生普遍存在基礎學科能力不足的現象，尤其以英文、數學的程度低下最為嚴重。

這三類學生在大學校園中說多不

多，但確實存在，對於這些可能存在基礎學科或語言能力尚未準備好就進入大學就讀的學生，很容易淪為學習不利的高危險群，身為大學的師長可能也需要有一些因應方式，畢竟他就在你我的班級裡。以下就個人淺見提出一些因應措施。

一、對於外籍生確實做好中文能力測驗，在中文能力尚未準備至某種程度前，可先採部分科目預修制度；學校若能配合提供外籍生選課的輔導制度，較能減少修課的挫折。其次為外籍生設置教學網站，提供教師上課實況影片，供外籍生於課外時點閱複習；同時為外籍生組織學習共伴團體，讓外籍生於課後有機會透過和本國生的互動，解決課業的問題。

二、針對山地原住民生瞭解其經濟需求，協助其校內工讀或增加獎助學金的機會，同時加強原住民生的英文能力。

三、針對體優生，首先在選課上應有專業人員指導，避免同時修習太重或太難的科目，導致學習效果不佳。對基礎能力欠佳的學生，允許加長修業年限，而且應讓教師知道班級中有體優學生，請老師隨時掌握體優生的學習狀況，遇有學習困難者應及時協助處理；在平時為體優生預備功課不錯的學伴，當體優生因練球為校爭光時，回校後有學伴加強課業。



教學觀察，不能只是「依樣畫葫蘆」

吳俊憲

靜宜大學教育研究所副教授

臺灣教育評論學會副秘書長

一、前言：教學觀察真能促進有效教學？

提升教學品質所強調的重點在於教師是否能做到有效教學，因為有效教學方能導向有效學習，使每個學生都能成功學習。在國外，教學觀察常被視為促進有效教學的有效作法，教學觀察也成為國內推動教師專業發展評鑑的一種有效的他評方式。國內在培育教師專業發展評鑑人員所安排的初階課程和進階課程，教學觀察與會談技巧這門課的時數所占比例甚高，由此可見這門課備受重視的程度。然而值得反省的是，教學觀察的理念在於「以人為鏡，可以明得失」以及「見賢思齊，見不賢而內自省」，但教師在實際參與後是否真的帶來了教學專業成長？「橘越准而為枳」，許多教師如果只是直接移植國外作法，恐怕會落入「依樣畫葫蘆」的窘境。本文撰寫目的，並非否定教學觀察的效用，而是希望針對學校和教師提供另類選擇且更符合教育實務現場的想法和作法。

二、研訂觀察指標，要有參與，要做引導，要更具體，要適配教育階段別

學校在初次推動教師專業發展評鑑時，教師除了自評外，選擇教學觀察作為他評方式是正確作法。但是，教學觀察的指標和參考檢核重點，最好讓教師有參與討論和研訂的機會，藉以增加參與感。其次，學校行政單位或評鑑推動小組在運作上，不宜把一大堆不同學者規劃的觀察指標直接

發給教師，然後限期讓教師繳交自己修改好的指標並加以彙整，而是要有適當的引導，評鑑推動小組可以先找指導教授或有辦理經驗的主任或教師先討論出一套觀察指標雛型，然後給予教師一些時間思考並充分表達自己的修訂意見，最後再由評鑑推動小組加以彙整。第三，由於一些觀察指標比較抽象，例如「教師具有教學熱誠」、「師生互動良好」、「學生能專注於學習」等，建議可以進一步討論出這些觀察指標或檢核重點的意義、觀察的重點以及實際的教學例子。第四，由於各教育階段的特性不同，尤其是高中職學校的分科教學比較明顯，學科內涵更加專業，加上有學科基本能力測驗等因素，因此高中職階段的觀察指標可以在課程與教學層面加上一個「學科內涵與特色」指標。綜言之，觀察指標要把握「量身訂做」的原則。

三、教學觀察可先整體再聚焦，也可搭配適當的觀察技術

如果把教學觀察比喻為身體健康檢查，尋找教師教學的優缺點就像發現身體機能的好壞，據以改進教學就像接受適當治療。那麼，建議第一次做教學觀察的教師可以先做一次全身的身體檢查，先選擇「課程設計與教學」或「班級經營與輔導」其中一個層面，把該層面的所有觀察指標都做過一遍。

但是針對參與多年期或做過多次教學觀察的教師，建議可以聚焦做深度追蹤式的身體檢查，觀察前先針對成長需求與觀察者討論本次的觀察焦

點，然後選出相符應的觀察指標和檢核重點，也可以搭配適當的觀察技術，例如「語言流動」(verbal flow)技術很適合使用在課堂討論，尤其當教師很關心課堂中的師生問答情形時，可以幫助教師瞭解有沒有適切的回應學生，有沒有儘可能和每個學生都有對話，哪些學生回應了課堂討論，哪些學生沒有參與討論。如果是上工藝課、實驗課或美術課，這類課程的教師很需要移動身體位置，觀察記錄的技術可以使用「教室走動」(class traffic)，觀察者在課室座位表畫下授課老師和學生移動的路徑，藉以瞭解老師在一堂課裡面接觸過多少學生，有沒有被少數學生纏住，有沒有關注到多數的學生。另外還有一種「廣角掃描」(global scan)技術，它關注的不是特定的教室行為，而是要顧及全班的反應，由觀察者記錄教室裡發生的每一件事。最常用的廣角掃描技術就是「軼事記錄」，由觀察者寫下一系統的描述短句，記錄教室裡發生的大小事件，記錄的文字要儘量保持客觀且不帶批判性，例如記下「吳小賢不守秩序」，不如記下「吳小賢趁老師在黑板上寫題目的時候，轉頭和後面的林小真講話」。

四、彈性調整觀察模式，可先引導改變教材教法再做觀察

教學觀察強調同儕評鑑或是「局內人」的模式，也就是由評鑑推動小組安排校內教師找同領域或同學年的教師互相觀察，這種作法的優點是觀察者與被觀察者對於學校環境脈絡、教師教學風格及學生學習狀況比較熟悉，缺點是可能會有「先入為主」的偏見，需要謹慎處理才好。

另外，有一些教師反應，在實際參與過後並不認為教學觀察可以帶來

實際的成長進步。茲針對底下三方面詳加檢視原因並提出建議作法：

首先，誰觀察誰？採同領域和同學年的老師互相觀察，是因為彼此有相同或相近的專業知識訓練和教學經驗，但也可視實際狀況改變作法，安排同樣屬於人文社會領域（例如國文和歷史）或同樣具有數學理工背景（例如數學和理化）的老師互相觀察，雖然彼此在學科專業內涵上會有差異，但是可以在觀察前會談中先溝通和討論一番，先摒除一些「學科內涵與特色」的觀察指標，然後選擇符合一般教學原理的觀察指標來做觀察，事實上，任何一場教學活動都具備引起學習動機、掌控授課進度、問答技巧、引導思考討論、師生互動及班級經營等要素。

其次，同校教師互動觀察，等到時間一久也會產生疲乏，有人可能會認為刺激提升的程度不足，有人可能會說：「再也看不出有什麼特別的教學技巧」。建議可以打破局內人的模式，邀請校外教學經驗豐富的教師來互相觀察。或是在觀察前充分溝通，不再只是給觀察者任意的觀看某一堂課，例如甲乙兩位教師很想要提升閱讀融入教學的技巧，那麼，甲老師在某一堂國語課的教學帶進閱讀技巧，乙老師做教學觀察與回饋，之後兩位老師的角色互換再做一次相同的事。

第三，有的學校在學年度的上學期就會推動教學觀察，其實這種作法太過急就章，最好可以先在上學期和教師一起討論如何改變教學環境、教材教法和教學模式，等到下學期再做教學觀察。試想，如果有某兩位老師平時的教學只是照本宣科，讓這兩位老師互相觀察大概也不會有太大的成長。但如果可以先引導這兩位老師嘗試使用電子白板進行教學，或是使用

電子教材教數學來取代傳統板書的教學模式，做了這樣的改變後再來做教學觀察，觀察彼此使用電子白板或電子教材教學的情形，以及學生的學習成效。

五、結語

總之，教學觀察不能只是依樣畫葫蘆，宣導時也不宜過度強調教學觀

察的功效，畢竟「如人飲水，冷暖自知」，倒是可以鼓勵學校裡面尚未參與的教師嘗試做看看，體會一下教學觀察是否帶給自己成長，如果沒有也可以提出自己的意見，讓學校可以在作法上調整改變。相信透過教學觀察來提升教師專業成長的理念方向是正確的，但因各校背景及條件不同，實際運作的過程一定要因人、因時、因地制宜並做修訂，理想才能轉化為具體實踐。



重視國中小代理教師問題

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

台灣是一個講求專業證照的社會，理論上，擁有證照代表擁有該專業對應的知識與能力，證照能給別人專業上信賴。台灣的證照類別相當多，從醫師、律師、教師到程式設計師、廚師、禮儀師…等等，五花八門。這麼多專業的工作中，似乎沒有哪個專業者前面會加上「代理」兩字，唯獨教師這項作育英才的職業。筆者希望不要使用「代理」一詞，更希望各縣市政府可以增聘「正式師資¹」，不要讓師資的流動太大。

根據親子天下的報導，台灣 2011 年國中小代理代課教師多達 17,000 人，為數不少(親子天下，2011)。之所以有如此多的人數，原因之一是各縣市政府因應少子化現象，聘用「代理教師」以增加用人的彈性。未來，如果學校出現減班、教師編制人數被迫減少時，只要採用「不聘」，就可以解決教師超額的問題。因為學校和「代理教師」的聘約有起迄期限，期限終了，學校不續聘，「代理教師」也無話可說。

一、兼任教師、代課教師與代理教師

依據「中小學兼任代課及代理教師聘任辦法」，所稱兼任、代課及代理教師，其定義如下：

- (一) 兼任教師：係指以部分時間擔任學校編制內教師依規定排課後尚餘之課務或特殊類科之課務者。
- (二) 代課教師：係指以部分時間擔任學校編制內教師因差假或其他原因所遺之課務者。
- (三) 代理教師：係指以全部時間擔任學校編制內教師因差假或其他原因所遺之課務者。

二、台灣之國中小「代理代課教師²」人數眾多

三、「代理教師」影響層面很廣且大

- (一) 「代理」增加教師工作的不確定性：對「代理教師」教師來說，「代理」較沒有工作上的保證，難以確定自己在聘約結束後是否可以繼續留任，因此，工作上會有很多不確定性。
- (二) 「代理」增加師生關係的不確定性：由於「代理教師」常常是一年一聘，學生可能得常換新老師，此亦增加師生關係的不確定。也許政府或學校考慮的是用人的彈性，卻可能忽略教師經常變動對學生學習的影響。
- (三) 「代理」不利校務工作的推展與延續：「代理教師」的不穩定性，增加學校校務推展的困難性。學校內，很多工作是需要長期推動的，如果教師經常變動，這些業務就可能因教師的異動而中斷。

(四)「代理」降低學生修習教育學程的意願：由於代理教師工作的不穩定性，也影響到學生修習教育學程的意願。如果擁有教師證的人，經常得更換服務學校，又沒有獲得足夠的社會肯定，自然會減低學生修習教育學程的意願與動機。

(五)「代理」一詞貶低教師專業地位：學校安排級任老師後，若家長知道其孩子的老師是「代理教師」，心中可能會對其專業扣了一些分。一般家長可能認為這位教師一定不夠好，所以才無法考取正式教師。殊不知，代理教師也是學校內的正式教師，只是我們給予了不恰當的稱謂³。

四、用「專案教師」一詞取替「代理教師」

(一)教師有請假的需求，短期可請人代理或代課：教師因公或因此請假是其權利，也是福利。教師請假，請人代課或代理是合理且應該的。

(二)多數的專業領域很少見「代理」二字：每個人都有到醫院看診的經驗，筆者曾遇過實習醫生跟在其資深醫生旁見習，但卻沒聽過「代理醫生」或「代理護士」。筆者也沒有聽過「代理律師」、「代理廚師」、「代理程式設計師」等

名詞，專業職務不應加上「代理」二字。

(三)採用「專案教師」一詞取替「代理教師」：如果在制度上無法給予短期任職的教師更多工作的保證，也應採用「專案教師」一詞取替「代理教師」，專案教師較不會給人次等的感覺。

五、結語

台灣因為少子化的關係，許多學校都面臨了減班的壓力。學校或教育局處為了保有用人的彈性，大量地聘用「代理教師」。這樣的規劃，增加了教師工作的不確定性、增加了師生關係的不確定性、不利校務工作的推展與延續，同時，也降低學生修習教育學程的意願。另外，「代理」一詞貶低了教師的專業地位，筆者建議用「專案教師」一詞取替「代理教師」。另外，各縣市的「專案教師」的人數宜設比例上限，甚至愈少愈好，以利學校校務推展，學生及其家長不用經常適應新導師，教師能更深耕、投入，同時，吸引大學生投入教育行列。

參考文獻

■ 親子天下 (2011)。教改追蹤：當老師變成臨時工～代課老師浮濫。2012/02/11 下載自：
<http://www.parenting.com.tw/article/article.action?id=5028494>

¹ 筆者認為只要學校編制內的教師，都是正式教師。

² 為求文字之流暢性，以下將代理代課教師統稱為代理教師。

³ 「代理教師」相較於「正式教師」容易給人有「次等」的感覺，因此，希望用「專案教師」一詞稱之。

臺灣教育評論月刊稿約

民國 101 年 02 月 22 日修訂

壹、本刊宗旨

本刊為「臺灣教育評論學會」刊物，旨在評論教育政策與實務，促進教育改革。本刊採電子期刊方式，每月一日發行一期。刊物內容分成「主題評論」、「自由評論」及「交流與回應」三部分。

貳、刊物投稿說明

各期評論主題由本刊訂定公告，投稿分成「主題評論」、「自由評論」及「交流與回應」。「主題評論」由作者依各期主題撰稿，並由主編約稿和公開徵稿；「自由評論」不限題目，由作者自由發揮，亦兼採約稿和徵稿方式；「交流與回應」係由作者針對過往於本刊發表之文章，提出回應、見解或看法，採徵稿方式。

參、評論文章長度及格式

本刊刊登文章，文長一般在五百到三千字內之間，也歡迎較長篇的評論性文章，長文請力求在六千字之內。如有附註及參考文獻，請依照 APA 格式撰寫。

肆、審查及文責

本刊發表的評論均安排匿名學術審查，評論文稿隨到隨審，通過後即安排儘速刊登。本刊提供社會各界教育評論之平台，所有刊登文稿均不另致稿酬。本刊發表的評論，屬於作者自己的觀點，不代表本刊立場。

伍、文稿刊載及公開展示授權同意書

投稿本刊經由審查同意刊載者，請由本學會網站(<http://www.ater.org.tw/>)或各期刊物下載填寫「臺灣教育評論月刊文稿刊載授權書、公開展示授權同意書」，寄送下列地址：

43301 臺中市沙鹿區中棲路 200 號 靜宜大學第二研究大樓
402 室教育研究所【臺灣教育評論學會】盧宜芬助理收

陸、投稿及其它連絡

執行編輯 盧宜芬小姐 電子信箱(e-mail): ateroffice@gmail.com
電話(phone): 0928-917122

臺灣教育評論月刊第一卷第六期

評論主題背景及撰稿重點說明

一、本期主題

「頂尖大學計畫」

二、截稿及發行日期

截稿及發行日期：本刊第一卷第六期將於 2012 年 04 月 01 日發行，截稿日為 2012 年 03 月 10 日。

三、本期評論主題及撰稿重點說明

「頂尖大學計畫」為我國近年高等教育之重要計畫，對我國高等教育發展產生重要的影響，本計畫的目標正當性如何？預期發揮的影響為何？具體成就為何？對高等教育甚至整體教育產生的影響為何？都是各界關心的問題。本計畫已推動多年，對於此一重大教育計畫，實有必要檢視反省，思考頂大計畫、臺灣高等教育、整體臺灣教育的過去、現在與未來。這是所有高教份子與社會公民都應該關心與思考的問題，也是重要教育議題。歡迎各界賜稿，長短不拘，分享您的觀察與意見。

臺灣教育評論月刊第一卷第七期

評論主題背景及撰稿重點說明

一、本期主題

「中小學教師專業發展評鑑」

二、截稿及發行日期

截稿及發行日期：本刊第一卷第七期將於 2012 年 05 月 01 日發行，截稿日為 2012 年 04 月 10 日。

三、本期評論主題及撰稿重點說明

教育部於 95 學年度起推動中小學教師專業發展評鑑工作，該計畫執行迄今已累積了多年的經驗，也建立了許多不同的運作制度和模組，然而，參與學校及教師在數量上的成長仍不夠明顯，甚至許多甫加入辦理的學校及教師，因為不夠瞭解該計畫的意義及運作方式，常視參與教師評鑑是一件麻煩事。有的參加一兩年就退出，難得持續進行多年的學校卻也因為彈性疲乏而變得意興闌珊。臺灣教育評論月刊第七期對焦在中小學教師專業發展評鑑，邀請您從各個角度來進行討論與檢視。

臺灣教育評論月刊

2011 年 11 月至 2013 年 3 月各期主題

第一期：新三都之教育整合-問題與展望

出版日期：2011年11月01日

第二期：學術評比

出版日期：2011年12月01日

第三期：師培政策

出版日期：2012年01月01日

第四期：教學卓越計畫

出版日期：2012年02月01日

第五期：少子女化的教育政策因應

出版日期：2012年03月01日

第六期：頂尖大學計畫

出版日期：2012年04月01日

第七期：中小學教師專業發展評鑑

出版日期：2012年05月01日

第八期：大學校務評鑑

出版日期：2012年06月01日

第九期：弱勢生助學

出版日期：2012年07月01日

第十期：優質高中高職

出版日期：2012年08月01日

第十一期：大學系所評鑑

出版日期：2012年09月01日

第十二期：中小學校長遴選

出版日期：2012年10月01日

第十三期：師資培育評鑑

出版日期：2012年11月01日

第十四期：國中小併校

出版日期：2012年12月01日

第十五期：陸生與國際生

出版日期：2013年01月01日

第十六期：生活教育與服務學習

出版日期：2013年02月01日

第十八期：研究所教育之量與質

出版日期：2013年03月01日

文稿刊載非專屬¹授權書、公開展示授權同意書

101年01月06日第1次編輯會議修正通過

文稿題目：_____（以下簡稱「本文稿」）

壹、立同意書人（以下簡稱「立書人」）謹此同意無償授權臺灣教育評論學會，將立書人投稿於臺灣教育評論月刊之文稿做下述利用：

- 一、將立書人之文稿摘要或全文，公開展示、重複刊載於臺灣教育評論學會之網頁。
- 二、如立書人文稿接受刊載，同意以紙本或是數位方式出版。
- 三、進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為。
- 四、為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。
- 五、將立書人之文稿授權於第三方資料庫系統，進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為，且為符合各資料庫之系統需求，得進行格式之變更。
- 六、如上述資料庫業者所製作之衍生性產品涉及商業性使用時，立書人同意將衍生之權利金全數捐贈臺灣教育評論學會會務及出版基金使用。

貳、立書人保證本文稿為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權，且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。若有任何第三人對立書人之作品或相關說明文件主張侵害其權利，立書人願擔負所有賠償及法律責任。本同意書為非專屬授權，立書人簽約對授權著作仍擁有著作權。

此致 臺灣教育評論學會

立同意書人(主要作者)姓名：_____（敬請親筆簽名²）

所屬機構：☐無 ☐有：_____

職 稱：

身分證統一編號：

電話號碼（公/私/手機）：（ ） /（ ） /

電子郵件信箱：

戶籍地址：☐☐☐ 縣（市） 鄉（鎮市區） 村（里） 鄰
路（街） 段 巷 弄 號 樓

基於上述主要作者的簽署，他/她代表其他共同作者（如有）謹此聲明：

壹、擁有代表其他共同作者的權利簽署本授權同意書。

貳、本文稿的作者（或作者們）及專利權持有者。

參、保證文稿不會導致臺灣教育評論學會牽涉或承受任何因違反版權或專利權的法律訴訟、追討或索償。

中 華 民 國 年 月 日

¹ 非專屬授權：係指作者將上列著作之著作財產權之部分權利非獨家授權臺評月刊。本刊物所採取的是「非專屬授權」，以保障作者對上列著作之著作權及衍生著作權。

² 為避免授權爭議，敬請作者填寫本文件，並於姓名處以親筆簽名後，以下列方式提供授權書。：(1)傳真，傳真號碼：(04)2633-6101。(2)掃描或攝影，電郵地址：ateroffice@gmail.com。(3)郵寄，43301 台中市沙鹿區中樓路 200 號第二研究大樓 402 室靜宜大學教育研究所 [臺灣教育評論學會]。

臺灣教育評論月刊投稿資料表

投稿日期	民 國 年 月 日				
投稿期數及名稱	民 國 年 月 ， 第 期 該期主題名稱：				
投稿類別	☐ 主題評論 ☐ 自由評論				
字數					
文稿名稱					
作 者 資 料					
第一作者	姓名				
	服務單位及職稱				
	作者簡介				
	聯絡資訊	TEL： FAX： E-mail： Address： ☐ ☐ ☐ 縣（市） 鄉（鎮市區） 村（里） 鄰 路（街） 段 巷 弄 號 樓			
第二作者	姓名				
	服務單位及職稱				
	作者簡介				
	聯絡資訊	TEL： FAX： E-mail： Address： ☐ ☐ ☐ 縣（市） 鄉（鎮市區） 村（里） 鄰 路（街） 段 巷 弄 號 樓			

【臺灣教育評論學會】會員入會說明

本會經內政部中華民國九十九年十月二日台內社字第 1000008763 號函准予立案，茲公開徵求會員。

壹、臺評學會宗旨

本會依法成立、非以營利為目的的社會團體，以從事教育政策與實務之評析、研究與建言，提升本領域之學術地位為宗旨。本會任務如下：

- 一、從事教育政策與實務評論之學術研究。
- 二、辦理教育政策與實務評論之座談及研討。
- 三、發表教育政策與實務評論，提供改革之建言。
- 四、建立教育政策與實務評論之對話平台。

貳、臺評學會入會資格

- 一、個人會員：凡贊同本會宗旨、年滿二十歲、填具入會申請書，並繳交會費後，經理事會通過後為個人會員。
- 二、贊助會員：長期贊助本會工作之個人。

參、會費繳交標準：

- 一、入會費：個人會員新台幣壹仟元。第一年僅須繳入會費，免常年會費。
- 二、常年會費：個人會員新台幣壹仟元。個人會員一次達壹萬元以上者，得永久保有本會會員資格。

肆、入會及繳交會費方式

- 一、入會申請：請填寫入會申請書，入會申請書可至本會網站下載 (<http://www.ater.org.tw/>)

1. 郵寄：43301 台中市沙鹿區中棲路 200 號第二研究大樓 402 室(靜宜大學教育研究所)【臺灣教育評論學會】
2. 傳真：(04)2633-6101
3. 電郵：ateroffice@gmail.com 盧小姐(主旨請寫：「申請加入臺評學會」)。

- 二、會費繳交方式：

1. 現金付款：請繳至靜宜大學第二研究大樓 409 室盧宜芬小姐代收，聯絡電話：0928-917122
2. 匯款：局號：0141472 帳號：0039225 戶名：臺灣教育評論學會 黃政傑
3. 轉帳：中華郵政代號：700 帳號：0141472 0039225

伍、臺評學會連繫資訊

電郵：ateroffice@gmail.com 電話：(04)26333588

會址：43301 台中市沙鹿區中棲路 200 號第二研究大樓 402 室(靜宜大學教育研究所)【臺灣教育評論學會】

傳真：(04)2633-6101

【臺灣教育評論學會】會員入會申請書

申請類別	☐ 常年會員 ☐ 永久會員（單次繳交會費達一萬元以上者，得永久保有本會會員資格。）		
姓 名		出生年月日	西元 年 月 日
性 別		身份證字號	
學 歷		畢業學校系所	
現 職			
經 歷			
學術專長			
戶籍地址	☐ ☐ ☐ 縣(市) 鄉(鎮市區) 村(里) 鄰 路(街) 段 巷 弄 號 樓		
通訊地址	☐ ☐ ☐ 縣(市) 鄉(鎮市區) 村(里) 鄰 路(街) 段 巷 弄 號 樓		
電 話	公：	手機	
	宅：	E-mail	
入會管道 (可複選)	☐ 師長推薦與介紹：推薦人 ☐ 參加本學會活動(如：本學會年會、論壇) ☐ 其他：_____		
繳交金額			
☐ 常年會費：1,000 元 x 年= 元 ☐ 永久會費： 元（單次繳交會費達一萬元以上者，得永久保有本會會員資格。） （自民國 年 月至民國 年 月止，共 年）			
繳費方式			
☐ 現金付款：請繳至靜宜大學第二研究大樓 409 室盧宜芬小姐代收，聯絡電話：0928-917122 ☐ 匯款：局號：0141472 帳號：0039225 戶名：臺灣教育評論學會 黃政傑 ☐ 轉帳：中華郵政代號：700 帳號：0141472 0039225			
收 據			
收據抬頭*： 統一編號： (*若不需繕寫收據抬頭，此處請填入：「免填」)			
會籍登錄 (此欄由本會填寫)	會籍別	起訖時間	會員證號碼
	☐ 常年會員 ☐ 永久會員	自 年 月 至 年 月	
申請人： (簽章) 中華民國 年 月 日 填寫本表後，請採以下任一方式繳回本會，謝謝您！ (1) 郵寄：43301 台中市沙鹿區中棲路 200 號第二研究大樓 402 室(靜宜大學教育研究所)。【臺灣教育評論學會】 (2) 傳真：(04)2633-6101 (3) 電郵：ateroffice@gmail.com 盧小姐 (主旨請寫：「申請加入臺評學會」)。 表格修訂 2011/12/22			

教育，國之根本

評論，止於至善



Taiwan Educational Review

ISSN 2225-7209



977222572000