

我國人口結構變化對幼教環境的影響 及其因應之道

徐聯恩・彭志琦

中文摘要

近年來，從人口學的角度來探討教育政策逐漸受到重視。本文首先整理我國與幼兒教育有關的人口結構變化，闡述其對幼教環境的影響，並分別從教育政策與園所經營兩個角度提出因應之道。

我國當前與幼教有關的人口結構變化，主要包括：出生率銳減、新台灣之子、獨生子女、單親與低收入家庭子女的增加。而近 20 年來，我國新生兒遞減近半，但立案幼托機構數不降反增，以致幼托機構明顯供過於求，對園所經營產生衝擊；同時非本國籍生母之新台灣之子、獨生子女、單親家庭與低收入家庭子女增加，使得幼兒的家庭背景趨向多元化與異質化，對教育政策、教育資源分配、園所經營與教學也都產生重大影響。

面對上述與幼教人口結構有關的變化，本文在教育政策方面提出 6 點建議：

- 一、順應新生兒人數減少，降低法定生師比，以提高幼教品質，並舒緩師資過剩的潛在問題。
- 二、配合幼兒家庭背景多元化，鼓勵幼教機構與園所研發多元的課程模式與實務。
- 三、根據人口統計資料，確保弱勢幼兒有就讀公幼的機會，或者能獲得與公幼成本約當的足額幼教補助。同時提供外籍配偶學習中文與幼兒教保知識的管道，以確保其親職教育的品質。
- 四、確實掌握各地弱勢幼兒的情形，以進行必要的地區性教育資源調整。

徐聯恩 國立政治大學幼兒教育研究所副教授兼所長

彭志琦 國立政治大學幼兒教育研究所碩士研究生

五、透過園所自然淘汰，經由供給減少來避免園所惡性競爭所帶來的問題。

六、採取鼓勵園所擴大經營規模的政策立場，藉此改善幼師工作環境，解決不合格師資與師資過度流動的問題。

有關園所經營的建議為：

一、順應少子化趨勢，重新規劃園所規模、班級配置與教學模式，並思考延伸招收幼兒年齡的可行性。

二、鼓勵教師進行專業對話，以促進園所發展特色，並提高教育品質。

三、鼓勵園所多與家長溝通，以結合社區需求，提高園所競爭力。

四、競爭力薄弱的園所，如果不能革新教學與園所經營，不如面對現實，及時退出幼教市場。

關鍵字：少子化、新台灣之子、新學習弱勢、幼教政策、幼兒園經營

壹、前言

近年來，從人口學的角度來探討教育政策逐漸受到重視。如果教育主管機關未能有效掌握人口數量與教育需求，則教育政策與資源規劃將無法符合實際情況，造成資源浪費，甚至影響國家整理人力素質，阻礙國家社會的進步（Coale, 1974；薛承泰，2003，2004；教育部教研處，2004）。如前教育部長黃榮村（2004）便指出，學齡人口之變化對國民教育可能產生的影響，包括：

一、地方政府因應學生人數減少而採取減班的措施，導致原有校舍空間的閒置。

二、由於人口往都會區流動，導致偏遠地區廢校或併校，而影響偏遠學生的受教權。若持續維持則因學校規模過小，導致不符經濟效益，也影響教育品質。

三、由於學校減班，導致教師供需失調的現象，也容易阻斷校園教師的新陳代謝，造成流浪教師的問題。

而近10年來，高等教育機構擴充的速度遠超過人口的增長速度，不僅產生機構數量與種類分配不均的問題，也影響教育的內容與品質（薛承泰，2004）。

一個社會的人口變遷過程包括人口的自然變動、遷移變動和社會變動（葉至誠，2001）。社會的人口變遷可以人口結構的變化來分析，人口結構又大致可以區分為自然結構、社會結構與地域結構。譬如，從人口的自然結構來看，一個社會的新生兒數下降，平均壽命提高，則人口自然結構便趨向老化；再以人口的社會結構角度看，一個社會可能由於移民人口增加、貧富差距擴大，而產生多種語言與生活方式的多元文化；此外，不同地區可能存在不同的人口自然與社會結構，而造成人口的

地域結構差異（行龍，1998）。

事實上我國與幼教有關的人口結構，尤其是自然結構與社會結構，近年來有相當顯著的變化。無論在數量與質量上，我國幼托機構都明顯出現供需失衡的問題，對整體幼教品質、幼師培育與園所經營，都帶來不可忽視的挑戰。

有鑑於此，本文擬深入分析我國與幼教有關的人口結構變化及其影響，並分別對幼教政策與園所經營提出相關建言。

貳、我國與幼教有關的人口結構變化

我國與幼教有關的人口結構變化，主要有 5 個部分：

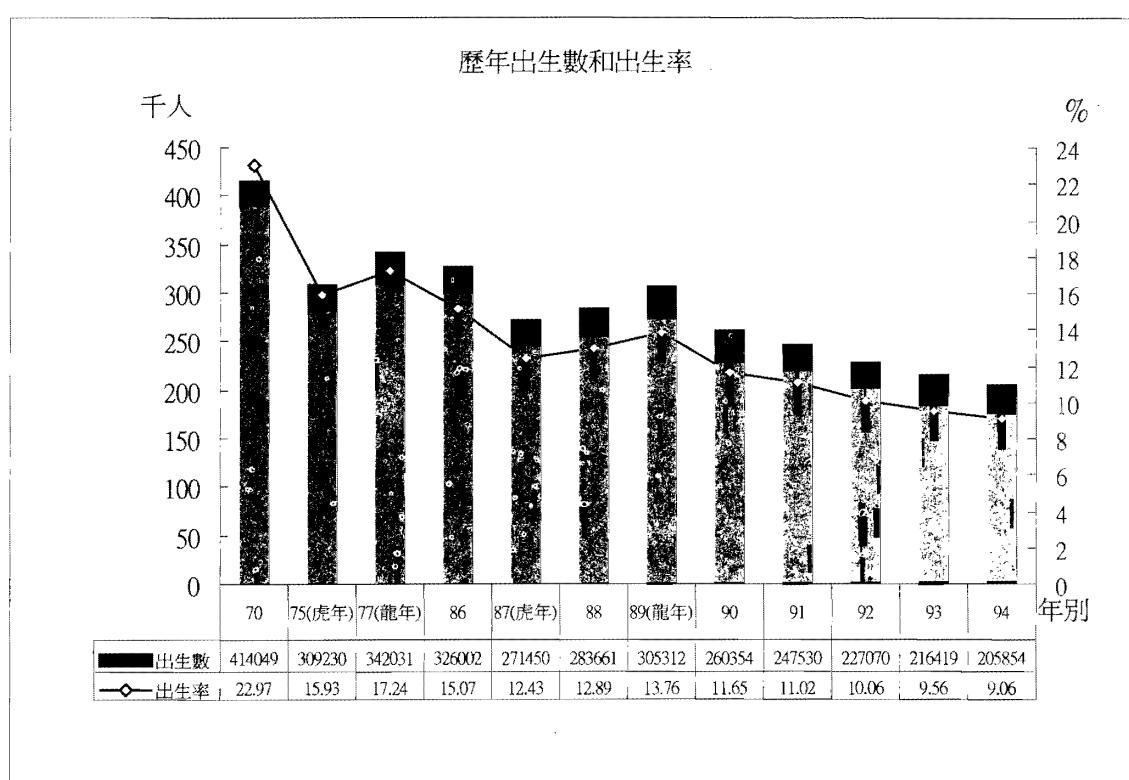
- 一、少子化；
- 二、非本國籍配偶及其子女增加；

- 三、獨生子女增加；
- 四、單親家庭子女增加；
- 五、低收入家庭增加。

一、少子化

我國新生兒人數從民國 70 年的 414,049 人，減少到民國 94 年的 205,854 人，同一時期出生率也由 23 % 下降至 9.06 %。無論是新生兒出生數或出生率，都在短短 20 年間大約減少 50 %，如圖一所示。以民國 92 年為例，我國的總生育率 (1.24) 甚至低於鄰近的日本 (1.38)、新加坡 (1.26) 與馬來西亞 (3.10) (內政部，2005)。

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



圖一 歷年出生數和出生率

資料來源：本研究自行歸納整理自內政部網站之「歷年人口自然增減概況」。

此外內政部戶政司（2004）首次針對「外籍和中國大陸配偶生活狀況」進行全面調查，發現和非本國籍配偶結婚的國人多數為社會的中間階層；大陸配偶的教育程度與國人差距並不大；較國人教育程度低的非本國籍配偶，主要為東南亞地區的外籍配偶。而外籍配偶平均生育子女 1.04 人，中國大陸配偶平均生育 0.73 人，都比台灣婦女生育數 1.21 人低，顯示我國面臨的少子化問題是所有家庭的共同現象，此一結果同時也顛覆了人們對非本國籍配偶的刻板印象。

二、非本國籍配偶及其子女增加

我國非本國籍結婚對數佔總結婚對數比，從民國 87 年的 1：6.4，短短 6 年之間，激增至民國 94 年的 1：5.0，也就是目前每 5 對新人中便約有 1 對是非本國籍配偶。以民國 94 年為例，當年結婚總對數約 14 萬對，其中非本國籍配偶對數近 3 萬對，如表一所示。

同一時期，非本國籍生母的新生兒數（新台灣之子）佔當年新生兒總數的比例，也從民國 87 年的 5%，逐年遞增至民國 93 年的 13%。以民國 93 年為例，22 萬新生兒中約有 3 萬新生兒的生母係非本國籍，將近 7 名新生兒中便有 1 人的生母係非本國籍生母。參閱表二。

表一 我國近年結婚對數統計表

年度	結婚總對數	非本國籍配偶結婚對數			非本國籍配偶結婚對數與結婚總對數之比
		合計	外籍配偶	大陸港澳配偶	
87 年	145,967	22,864	10,413	12,451	1：6.4
88 年	173,209	32,259	14,670	17,589	1：5.4
89 年	181,642	44,967	21,339	23,628	1：4.0
90 年	170,515	46,202	19,405	26,797	1：3.7
91 年	172,655	49,013	20,107	28,906	1：3.5
92 年	171,483	55,116	19,643	35,473	1：3.1
93 年	131,453	31,310	20,338	10,972	1：4.2

資料來源：內政部戶政司，網址 <http://www.moi.gov.tw/stat/>

進一步從地域結構來看，各縣市非本國籍配偶佔該縣市結婚總對數比，有明顯差異。以民國 93 年為例，連江縣 42% 最高，金門縣 33% 次之，嘉義縣 31% 再次之，而台北市與新竹市都只有 20%，如表三所示。

此外到民國 93 年為止，非本國籍配偶子女就讀國中小人數，分別為 5,500 人與 40,907 人，可見非本國配偶子女確實逐年增加。同時非本國籍子女佔總國中小學生數的比例也有地域差異。在離島及中南部農業縣份，非本國籍配偶子女的比例較

高，這種情形在國小更為明顯（教育部統計處，2004）。以民國93學年度為例，非本國籍配偶子女就讀國小人數佔該縣市學生總數比，連江縣為11.8%，澎湖縣5.2%，金門縣5.2%，屏東縣4.0%，雲林

縣3.8%，高居前五位（教育部，2004）。不過從人數而論，民國93學年非本國籍配偶子女就讀國小人數，台北縣6,125人、桃園縣4,725人、台北市3,352人、屏東縣2,868人、台中縣2,406人，分居前五名。

表二 臺閩地區(2)民國87年至93年嬰兒出生數（按生母國籍分）

年別	嬰兒出生數		生母國籍(地區)			
			本國籍		大陸、港澳地區或外國籍 (非本國籍)	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
87年	271,450	100.00	257,546	94.88	13,904	5.12
88年	283,661	100.00	266,505	93.95	17,156	6.05
89年	305,312	100.00	282,073	92.39	23,239	7.16
90年	260,354	100.00	232,608	89.34	27,746	10.66
91年	247,530	100.00	216,697	87.54	30,833	12.46
92年	227,070	100.00	196,722	86.63	30,348	13.37
93年	216,419	100.00	187,753	86.75	28,666	13.25
合計	1,811,796		1,639,904		171,892	

註：1.生母原屬大陸、港澳地區或外籍已定居設戶籍者，列入本國籍統計。

2.民國87年至93年生母為外籍的嬰兒出生數增加率為 $(28,666-13,904)/13,904 = 106\%$

3.民國87年至93年的嬰兒出生增加率為 $(216,419-271,450)/271,450 = -20\%$

資料來源：內政部戶政司，網址 <http://www.moi.gov.tw/stat/>

表三 93 年各縣市非本國籍配偶佔當年總結婚對數比例

縣市別	93 年非本國籍配偶佔當年當地 總結婚對數比例	縣市別	93 年非本國籍配偶佔當年當地 總結婚對數比例
台北縣	22.72%	台東縣	23.60%
宜蘭縣	24.30%	花蓮縣	26.35%
桃園縣	24.71%	澎湖縣	26.36%
新竹縣	24.26%	基隆市	27.17%
苗栗縣	28.16%	新竹市	20.10%
台中縣	21.96%	台中市	22.91%
彰化縣	20.57%	嘉義市	22.30%
南投縣	26.42%	臺南市	22.27%
雲林縣	27.87%	台北市	20.30%
嘉義縣	30.50%	高雄市	25.01%
台南縣	24.88%	金門縣	32.94%
高雄縣	25.34%	連江縣	41.67%
屏東縣	27.51%	臺閩地區	23.82%

資料來源：本研究整理自內政部戶政司、警政署 91-93 年各縣市結婚登記之

三、獨生子女增加

所謂獨生子女，係指家中沒有其他兄弟姊妹，是父母唯一的孩子。Westoff (1995) 調查發現，獨生子女家庭增加是已開發國家的人口趨勢。民國 92 年全國教育發展會議中，學者建議關心獨生子女教育的問題，以免獨生子女成為未來的弱勢 (陳恆光，2003)。

我國尚未對獨生子女家庭數進行相關統計 (陳小燕，2004)。不過若分別以我國每戶平均人口數和育齡婦女總生育率來檢視，民國 85 年每戶平均人口數為 3.57 人，民國 93 年為 3.16 人；再從育齡婦女總生育率觀察，民國 87 年為 1.5 人，民國 92 年為 1.2 人。另外以台灣婦女當年出生數之生育胎次統計，現代婦女遲育，預期未來婦女總生育率將呈現遞減趨勢 (陳世璋，2005)。由上所述都可以推估我國獨生子女家庭有逐漸增加的趨勢。

四、單親家庭子女增加

單親家庭指由離婚、喪偶、未婚或分居的單親戶長所組成的家庭 (薛承泰、劉美惠，1998)。民國 89 年我國約有 76 萬戶為單親家庭，其中 56 萬戶有未成年子女，而有 6 歲以下兒童的單親家庭則約有 11.5 萬戶 (薛承泰，1996, 2003)。

由於近年來我國離婚人口逐年增加，民國 88 年至民國 92 年的離婚率，分別為 3.97%、4.24%、4.53%、4.83% 和 5.13%，近 2 年每年都有近 6 萬對離婚。換言之，台灣單親家庭中越來越多源自於離婚 (薛承泰、劉美惠，1998)。而因離婚所導致的單親家庭增加，這類家庭的子女教養問題便更值得吾人關注。

五、低收入戶增加

行政院主計處 (2003) 根據民國 91 年「家庭收支調查」的結果指出，我國低收

入戶總數攀升，貧富差距拉大。至民國 94 年底低收入戶人數共有 21.1 萬人，比民國 87 年的 12.5 萬人高出甚多，短短 6 年間增加 60%。此外低收入戶中 29.2% 為單親家庭，遠比一般家庭的 7.6% 也高出許多，如表四所示。這種情形使得低收入戶的子

女教養問題更為複雜。

貧困老人、婦女、兒童、身心障礙、原住民等，是低收入戶家庭主要人口。低收入戶家庭受限於經濟因素，家長對兒童所提供的教育資源與關注都不足，低收入戶子女無異是「新學習弱勢」（薛承泰，2004）。

表四 我國低收入戶概況

	87年底	88年底	89年底	90年底	91年底	92年底	93年底	94年底
低收入戶戶數(萬戶)	5.5	5.8	6.6	6.7	7.0	7.6	8.3	8.5
佔總戶數比(%)	0.86	0.89	0.99	0.99	1.02	1.08	1.15	1.16
低收入戶人數(萬人)	12.5	13.7	15.6	16.3	17.1	18.8	20.4	21.1
佔總人數比(%)	0.57	0.62	0.70	0.73	0.76	0.83	0.90	0.93
90 年 4 月底	低收入戶				台閩地區全體家戶			
平均戶量(人)	2.4				3.3			
單親家庭占總戶數比(%)	29.2				7.6			
女性比率(%)	51.6				48.9			

資料來源：本研究整理自行政院主計處「低收入戶戶數及人數」與「家庭收支調查」。

參、人口結構變化為我國幼兒教育所帶來的問題

教育部教研處（2004）指出，人口結構改變對教育資源發展產生重大衝擊；政府對少子化與非本國籍配偶及其子女的教育問題，必須給予更多關注，否則，除了會造成社會問題之外，也將影響國家整體人力素質。

事實上，我國幼教人口環境除了受到少子化和非本國籍配偶子女的影響之外，還有獨生子女、單親家庭子女與低收入戶子女的問題，已如上述。新生兒人數的急遽減少與逐漸多元化，將對幼教園所經營、師資培訓，與整體的幼教品質產生影響。分述如下：

一、少子化所帶來的問題

90 年代以來，我國新生兒人數從 80 年代的每年約 33 萬人，驟降至約 22 萬人，顯示社會對幼托園所的需求也將減少 1/3。

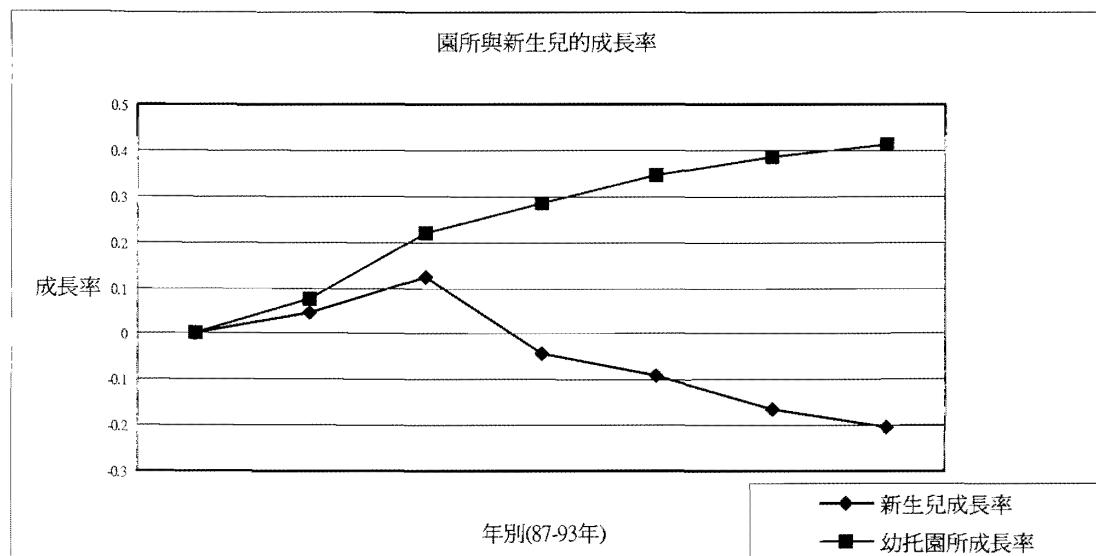
然而近年來我國幼托園所的供給量，仍然不降反升。如我國幼托機構從民國 87 年的 5,292 所，快速增加至 93 年的 7,509 所，增加了 41%，其中幼稚園所數從 2,874 所，增至 3,252 所，增加 13%；托兒所從 2,449 所，增至 4,257 所，增加了 74%，如表五所示。相對而言，同一時期我國新生兒數卻下降 20%。徐聯恩與李忻蒨（2004）便發現我國私幼平均規模從民國 81 年的 109 人，下降至 90 年的 87 人，台北市則從民國 83 年的 103 人，下降至 90 年的 74 人。

圖二顯示幼托園所與新生兒成長率的不對稱情形。顯然這將造成幼托園所招生不足，導致園所惡性競爭，甚至解聘教師或園所關閉的問題。

表五 臺閩地區幼稚園、托兒所校數概況

年別 園所	幼稚園數			托兒所數				合計
	總數	公立	私立	總數 (含社區)	公立	私立	社區	
87 年	2,874	1,065	1,809	2,449	288	2,060	101	5,323
88 年	3,005	1,160	1,845	2,715	293	2,283	139	5,720
89 年	3,150	1,230	1,920	3,345	295	2,955	95	6,495
90 年	3,234	1,288	1,946	3,600	297	3,216	87	6,834
91 年	3,275	1,331	1,944	3,897	296	3,505	96	7,172
92 年	3,306	1,358	1,948	4,082	291	3,705	86	7,388
93 年	3,252	1,348	1,904	4,257	288	3,896	73	7,509

資料來源：本研究整理自（1）教育統計處（2005）之「幼稚園概況」；（2）內政部兒童局（2005）之「臺閩地區一般兒童福利機構概況」。



圖二 園所與新生兒的成長率、資料來源：本研究自行歸納整理。

同樣值得注意的是幼師培育的問題。事實上，隨著我國新生兒人數減少，幼托園所數增加，園所實際的生師比已經逐年

下降。如表六所示，民國 87 年的生師比為 13，民國 92 年降低至 11，都已經比教育部所規定的 15 低。

表六 公私立幼稚園平均師生比

年度	專任教師	幼兒人數	生師比
87 年	17,795	238,787	13.41
88 年	18,168	232,610	12.80
89 年	20,099	243,090	12.09
90 年	19,799	246,303	12.44
91 年	20,457	241,180	11.79
92 年	21,251	240,926	11.34
93 年	20,894	237,155	11.35

資料來源：本研究整理自教育部統計處（2005）之「主要統計表」。

不過根據教育部（2002）全國幼兒教育普查結果顯示，私幼園所不合格幼師高達 54%，不合格幼師高達 8000 多名，增加合格幼師的培訓數量似乎有急迫性，因此，近年來教育部除了增加幼教系招生名額外，已經先後開辦「學士後幼稚園教師職前學分班」（幼教職前學分班），與「幼稚園及托兒所在職人員修習幼稚園教師師資職前教育課程專班」（幼教專班），以培訓合格幼教師資。

然而，造成幼教現場師資不合格率偏高的原因，可能還是因為私立幼師的工作時間長、薪資低及社會地位不高，以致造成私立幼師轉往公幼、公立幼師轉往國小的流動現象。如果無法提升幼師的工作條件，恐將無法解決合格幼師師資長期不足的問題（徐明珠，2002）。同樣重要的是，由於長期而言園所對幼教師資的有效需求將逐年減少，依目前師資培訓數量，或許不久之後，合格幼師師資過剩反將成為少子化所帶來的新問題。

二、非本國籍配偶及其子女所帶來的問題

非本國籍配偶的子女（新台灣之子）對社會所產生的影響，包括民族、階級、

文化、語言和城鄉等結構的改變，其中對教育的挑戰更大（鄭崇趁，2005）。如盧秀芳（2004）以質性研究的方法發現：

- (一) 非本國籍配偶是影響其子女語言發展的關鍵人物；
- (二) 非本國籍配偶子女的口語表達能力不足，導致其學校生活困難；
- (三) 非本國籍配偶子女在國語科目上的弱勢，導致其學習成就偏低；
- (四) 家庭社經地位低落，是影響非本國籍配偶子女學校生活的重要因素；
- (五) 外籍配偶家庭對教師特別信任與依賴，但親師溝通障礙也比較多。

雖然「外籍配偶就讀國小子女學習及生活意向調查報告」（教育部統計處，2005）中顯示，平均而言 7159 位東南亞籍配偶子女在國小學業上的表現良好，但是上課學習互動情形並不夠好，因此建議教師加強建立這些學童的自信及語文能力，而東南亞籍母親的語言溝通能力影響其子女的學習表現，因此，也建議外籍配偶積極參加識字班。陳美惠（2002）也發現，外籍母親在缺乏親子教育諮詢資源系統之下，造成她們在教養信念上出現問題而無法改善。

林璣萍（2003）則發現，進入小學後才接受輔導的外籍配偶子女，輔導的效果有限，所以應把握學齡前的學習。

三、獨生子女所帶來的問題

獨生子女在成長過程中，明顯缺乏兄弟姊妹同儕互動的機會，同時與父母間有強烈的依附感，並經常承受過重的雙親期待壓力（張怡貞，1998；陳小燕，2004），獨生子女的教養因而受到學者的重視。

雖然 Falbo 等（1986）發現，獨生子女在控制力、自主性及心理的成熟度都優於非獨生子女，不過陳小燕（2004）發現，獨生子女比非獨生子女的同儕關係差；張怡貞（1998）發現，獨生子女除了比非獨生子女的同儕關係差外，反社會行為的傾向也較高。Dunn（1983）指出，身為兄姐者比獨生子女或最年幼的兒童，在教導弟妹時可以提升本身的智力成就；楊國樞（1999）也指出，家中較多兄弟姊妹的兒童，其口語能力發展較好。因此一般認為獨生子女無論在認知、社會與人際發展方面，都需要特別關注。

大陸學者蔡揚眉（2001）歸納近 5 年的相關研究，指出獨生子女與非獨生子女之間有明顯差異，但應非本質性的差異。雖然獨生子女的自我意識較高、社交能力較差、體質狀況差、挫折承受力弱、社會責任感較差、職業適應力較差、處於無目標狀態，並有高消費、超前消費的傾向，但同時也有聰慧、樂群等積極的特性。在親職教育方面則存在 3 個問題：教育理念上受考試主義的影響，期望過高；教育內容上重智育、輕德育；教育方式上處於過於嚴苛或過於溺愛兩種極端。

四、單親家庭所帶來的問題

單親家庭在經濟、心理、社會整合與親子關係方面，都與一般雙親家庭不同（McLanahan & Booth, 1989）。單親家庭子女明顯比雙親家庭子女，多了生理、課業，以及人際緊張上的壓力（Hill, 1986）。

黃玟萃（2004）也將單親家庭子女的教養問題，歸納為 3 大類：

(一) 心理適應問題：包括對孤獨、黑暗及安全的焦慮、因家庭不完整而不快樂以及因單親父母情緒轉嫁而來的壓力；

(二) 學業表現問題：包括單親家庭子女的學業成就較低，甚至未來職業地位也較低；

(三) 人際關係問題：包括社會隔離、無法從父母雙方學到如何與異性相處，以及無法與他人產生足夠互動，而導致對人際關係、社會網絡有不利影響。

五、低收入戶所帶來的問題

低收入戶家庭兒童生活因居住環境人口密度高且狹隘擁擠，生活需求無法滿足，且家長教養兒童的觀念不足，讓孩子身心發展皆受到阻礙和威脅（楊靜齡，2000）。

林士翔（2003）歸納有關低收入家庭兒童生活的特徵，包括：常需工作來貼補家用、較早踏入社會，以工讀方式完成學業；對將來無期待、表現出無奈的生活態度；自信、自尊與自我意識偏低；人際關係不良；衛生習慣不好；工作動機與學業成就低落；表達能力差、難以與人溝通；對團體有疏離感等。他並發現，低收入戶國小兒童的成就動機與生活適應均較差。

表七 與幼兒家庭多元化有關的政策與辦法

單位	政策、辦法	相關時間	對象	內容說明
教育部	教育優先區計畫	92 年度	外籍與大陸配偶之子女	外籍與大陸配偶之子女就讀人數列為教育優先區計畫之補助指標之一。凡符合一定人數或比例之學校均可申請補助。除針對語言發展遲緩直接相關之學習不利部分，可辦理「補助文化資源不利地區學校學習輔導」外，尚有「推展親職教育活動」等。此外補助偏遠地區國民小學增設幼稚園經費，讓外籍與大陸配偶之子女提早進入學校教育系統，分擔外籍與大陸配偶教育子女的責任。
教育部、內政部、陸委會	強制外籍與大陸配偶接受國民補習教育之可行性	92／12／31	外籍與大陸配偶	教育部於 92 年 8 月 6 日召開會議，決議建請中央及地方政府積極加強外籍與大陸配偶生活適應輔導及成人基本教育。惟補習及進修教育非屬國民義務教育，並不適宜強制入學。
教育部、內政部、地方政府	外籍與大陸配偶照顧輔導措施	93 年起之經常性業務	外籍與大陸配偶	以「融合新血，共建和諧多元新社會」作為政策主軸，幫助新移民順利在台灣落腳生根。分就生活適應輔導、醫療優生保健、保障就業權益、提昇教育文化、協助子女教養、人身安全保護、健全法令制度及落實觀念宣導等 8 大重點工作，56 項具體措施。由政府相關機關積極辦理免費輔導課程。
內政部	中低收入戶幼童托教補助	93／1／1	中低收入戶年滿 5 足歲實際就托於立案公私立托兒所之幼童	每人每學期最高補助新台幣 6 仟元。但 (1) 就托之托兒所實際收費較低者，依實際情形補助。 (2) 已請領幼兒教育券、原住民兒童學前教育助、特殊境遇婦女子托育津貼補助者，不得重複申請補助。
教育部	外籍配偶子女學前教育計畫	93／5／26	外籍配偶及其子女	教育部部長杜正勝在立法院教育及文化委員會報告「我國教育政策之現況與未來展望」中指出，外籍配偶及其子女在語言、文化及教育問題不可忽視。政府有必要針對這些人給予更多的教育照顧，使其盡速融入台灣社會，消弭族群融合問題。

表七 與幼兒家庭多元化有關的政策與辦法(續一)

單位	政策、辦法	相關時間	對象	內容說明
教育部	扶持 5 歲弱勢幼兒及早教育計畫	93／8／1	93 學年先在金門、馬祖、澎湖、蘭嶼、綠島，小琉球 6 個離島地區實施；94 學年納入 54 個原住民鄉鎮，受惠幼童 10,500 人。95 學年起，將擴及全國經濟弱勢低收入和中低收入戶幼兒。	(一) 第 1 及第 2 階段推動試辦國幼班，以公立幼稚園為主要供應者，供應量不足地區納入私立幼稚園及公私立托兒所。就讀公立國幼班每生每學期補助學雜費新台幣 2,500 元；就讀私立國幼班每生每學期補助學雜費 10,000 元。 (二) 第 3 階段以公立幼稚園為主要供應者。除提供五歲經濟弱勢幼兒優先就讀公立幼稚園外，並給予每學期新台幣 2,500 元之學雜費補助；因公立幼稚園供應量不足而就讀私立幼稚園者，每人每學期最高補助學雜費新台幣 10,000 元。 (三) 本補助款得與其他政府部門之補助款重複請領，惟合計請領總額不得多於應繳之總費用。
內政部	外籍配偶照顧輔導基金補助	94／3／1	補助各級政府與非營利民間財團法人或人民團體，研究、輔導、關懷外籍與大陸配偶，以及外籍配偶之醫療補助、社會救助、學習課程及其宣導、法律服務、鼓勵及提供其子女托育、外籍配偶籌設社團組織之輔導、外籍志願服務者之培訓、地方政府設立外籍配偶家庭服務中心等。	外籍與大陸配偶
教育部／原住民行政院原住民族委員會	原住民幼兒就讀公私立幼稚園學費補助辦法	94／8／1	滿 5 足歲之原住民幼兒	就讀公立幼稚園滿 5 足歲之原住民幼兒，每學期最高補助新臺幣 2,500 元。就讀已立案私立幼稚園者，每學期最高補助新臺幣 10,000 元。

資料來源：本研究自行歸納整理。

肆、因應我國人口結構變化的對策

幼教有關的人口結構變化，簡言之，可說是幼兒人數的急遽減少與逐步多元化（包括非本國籍配偶之子、獨生子女、單親家庭子女，與低收入戶子女的增加）。幼兒人數減少，表示對幼托園所的需求亦將減少；幼兒家庭環境的多元化，則表示目前幼托相關政策、園所收托辦法、編班方式以及課程與教學，都應該適度改變以爲因應。

譬如教育部擬議中的對策便包括：調整員額編制及班級人數、組織再造、擴大教育優先區、向下延伸成立幼兒教育及托育照顧、高中職學校類科整併、推動高中職社區化、管制高等教育數量的擴充、需求性招生、建立大專院校及系所退場機制等。此外，研討中的議題還包括調整教師授課、輔導的時間比例，與啓動國民教育精緻工程等（黃榮村，2004）。

以下本文分別就幼教政策與園所經營兩個角度，來闡述我國人口結構變化的因應之道。

一、幼教政策方面的因應之道

事實上，面對幼兒家庭環境的多元化，政府目前已實施或研議 8 項措施，包括：優先教育區計畫、強制非本國配偶接受補習教育之可行性、非本國籍配偶照顧輔導措施、中低收入戶幼童托教補助、外籍配偶子女學前教育計畫、扶持 5 歲弱勢幼兒及早教育計畫、外籍配偶照顧輔導基金補助，以及原住民幼兒就讀公私立幼稚園學費補助辦法，整理如表七所示。此外，擬議中的幼教政策議題還有幼托整合與國

幼班，爭議中的議題包括學前英語教育。

以上政府所採或擬議之相關措施可以歸納爲：

- (一) 推動教育優先區計畫，並針對原住民、低收入戶、身心障礙、外籍配偶子女等提供課業輔導，以輔助弱勢幼兒學習（全國教育博覽會，2005）；
- (二) 對非本國籍配偶提供生活適應輔導及成人基本教育；
- (三) 扶助弱勢幼兒及早就學，並發放中低收入戶及原住民幼童托教補助。

在這方面，我們認爲政府還可以根據人口統計資料，進一步確保所有弱勢幼兒都有就讀公幼的機會，或者能獲得與公幼成本約當的足額幼教補助，並提供非本國籍配偶學習中文與幼兒教保知識的管道，以確保其親職教育的品質。同時根據各地弱勢幼兒分布情形，進行必要的地區性教育資源補助或調整。

由上述措施的實施時間都在近 2、3 年看來，可見政府教育主管機關對我國人口結構變化，確實已經採取適當的因應措施。不過相對於本文所提出之人口結構變化議題，我們發現政府目前在少子化、獨生子女與單親家庭子女增加這三個部分尚無積極作爲。我們認爲面對幼托園所供過於求的趨勢，政府一方面可以著手進行降低法定生師比的規劃，另方面也可以透過園所的自然淘汰，以及鼓勵擴大園所規模來改善幼師工作環境、提升幼教品質。

由於園所的實際生師比已經逐年下降

(如表六所示)，因此法定生師比的降低，除了可以反映環境趨勢外，將直接提高公幼的師資需求，舒緩少子化對幼師需求的潛在衝擊，同時也有助於提升公幼的幼教品質。

不過面對少子化與幼托機構供過於求的問題，根本之道仍在於減少園所供給，否則自然造成園所平均規模縮減、多數園所招生不足，以及園所間惡性競爭和幼師工作條件更形低落的問題。一方面主管機關若願意讓弱小園所自然淘汰（小而有特色的園所並不會被淘汰），而不主動運用政策工具加以扶持（譬如對所有立案幼托園所給予同額補助、因園所設施老舊而給予補助）便有助於減少私立園所的數量（註一）；另一方面園所經營規模擴大，意味著園所負責人必須投入更多辦學資金、必需仔細進行長期營運規劃而不盲目投入、短線經營、必須採用專業而非傳統的管理方式，以確保園所經營的成效與投資效益，並間接淘汰周邊的弱小園所。我們認為一旦園所能仔細規劃營運，並以現代專業的管理方式經營，則必然會設法改善幼師工作環境，以吸引合格幼師、降低幼師過度流動，因為只有這樣做，園所才能藉由品質與口碑的提升來確保競爭力。因此主管機關若能進一步採取鼓勵園所擴大規模經營的政策立場，亦將有助於改善幼師工作環境、提升幼教品質。

此外主管機關也應該仔細規劃並控制幼師培育的管道與數量，以免合格但素質不一的幼教師過剩，成為人口結構變遷下的新問題；同時對獨生與單親家庭子女的教養，也應該盡早進行統計、研究與規劃，鼓勵幼教學術機構與園所研發多元的課程

模式與教學實務。

二、園所經營方面的因應之道

由於幼托園所已有供過於求之勢，因此如何確保幼教品質並建立園所的教學特色以確保學生來源，便成為園所當前最重要的課題。譬如面對少子化的人口趨勢，園所是否該考慮以縮小班級幼兒人數、降低生師比、提高收費的方式來因應？當園所設定較低的生師比時，該如何據此發展園所教學特色？或者是否該延伸招收不同年齡之幼兒，開設安親班或嬰幼班？

其次根據前述幼兒家庭環境的多元化或異質化趨勢，園所在規劃教學特色時，便應該考慮社區幼兒的家庭背景與特殊需求妥為規劃。而幼師在面對多元與異質的幼兒時，無論在心理上和專業上，也都該未雨綢繆有所準備，譬如面對班上有新台灣之子、獨生子女、單親子女與低收入家庭子女時，該如何進行有效教學？該如何建構適當的親師合作關係？

在落實園所所規劃的課程與教學模式上，園長角色與功能的發揮很重要。林育璋（2005）指出，園所發展需要溝通與堅持，園長需要協助老師深入了解園內課程的理論與實務，也需扮演觸媒及指導者角色，釐清教師教學概念，共同為課程實踐而努力。我們認為園長除了溝通與堅持外，也應該致力於建構學習型組織，鼓勵大家運用系統思考、改善心智模式、自我超越，並進行大量溝通、專業對談與團隊學習，以便朝共同願景一起努力。這同時也是確保幼師成長、提高幼教品質與建立園所特色的重要途徑（徐聯恩，2004）。

此外園長與幼師也應該創造更多與家長溝通的管道與機會，以便在設計與規劃服務組合時，能兼顧幼兒發展與學習的原理、家長期望與社區需求，提高園所的競爭力。

最後一項務實的建議是：衡酌人口環境趨勢，幼教市場供過於求的問題將越來越嚴重，競爭力薄弱的傳統園所遲早必被市場淘汰，因此如果不能革新教學與園所經營與其艱困拖延，不如及時果斷退出，才是明智作法。

伍、結語

近年來，從人口學的角度來探討教育政策逐漸受到重視。本文首先整理我國與幼兒教育有關的人口結構變化，闡述其對幼教環境的影響，並分別從教育政策與園所經營兩個角度提出因應之道。

我國當前與幼教有關的人口結構變化，主要包括：出生率銳減（人口自然結構變化）、新台灣之子、獨生和單親家庭子女，與新學習弱勢兒童的產生（人口社會結構變化），以及偏遠和外籍配偶比例較高的經濟與文化不利地區的持續存在（人口地域結構變化）。在人口自然結構方面，我國每年新生兒數從民國 70 年代初期的 40 萬人，遞減至 80 年代的 33 萬人，再急速下降至 90 年代的 23 萬人；而同期間立案的幼托機構數仍然持續增加，以致幼托機構明顯供過於求，對園所經營產生重大影響。在人口社會結構方面，民國 93 年非本國籍生母之新台灣之子，佔當年度新生兒比例已高達 13%；伴隨出生率銳減，獨生子女增加；家庭結構改變，單親

家庭子女增加；此外由於我國經濟結構持續調整，近年來貧富差距拉大，中低收入戶增加，產生許多新學習弱勢兒童。為維持整體人口素質與國民均等發展機會，政府顯然必須為外籍配偶與新學習弱勢子女，在幼兒教育上作更妥善的安排。在人口地域結構方面，有些地區的外籍配偶比例較高，針對這類教育需求的地域性差異，國家教育政策與教育資源的分配也當因地制宜。

綜合而言，本文在幼教政策方面提出 6 點建議：

- 一、順應新生兒人數減少降低法定生師比**，以提高幼教品質，並藉由增加公幼師資需求，舒緩師資過剩的潛在問題。
- 二、配合幼兒家庭背景多元化，鼓勵幼教學術機構與園所研發多元的課程模式與實務。**
- 三、根據人口統計資料，確保弱勢幼兒有就讀公幼的機會**，或者能獲得與公幼成本約當的足額幼教補助。同時，提供外籍配偶學習中文與幼兒教保知識的管道，以確保其親職教育的品質。
- 四、確實掌握各地弱勢幼兒的情形，以進行必要的地區性教育資源調整。**
- 五、透過園所自然淘汰，經由供給減少來避免園所惡性競爭所帶來的問題。**
- 六、採取鼓勵園所擴大經營規模的政策立場**，藉此改善幼師工作環境，解決不合格師資與師資過度流動的問題。

有關園所的經營方面，本文提出 4 點建議：

- 一、順應少子化趨勢，重新規劃園所規模、班級配置與教學模式，並思考延伸招收幼兒年齡的可行性。**
- 二、建構學習型組織，鼓勵幼師大量溝通與專業對話，以促進園所發展特色，並提高教育品質。**
- 三、園所與幼師應多與家長溝通，以便結合兒童發展與學習原理、家長期望和社區需求，提高園所競爭力。**
- 四、在可預見的未來，幼教市場供過於求的趨勢不會改變，因此競爭力薄弱的園所，如果不能革新教學與園所經營與其艱困拖延，不如面對現實及時退出幼教市場。**

- 本文初稿曾發表於「2005 幼兒教育專業、品質與卓越學術研討會」（台北：政治大學幼兒教育研究所）
- 感謝兩位匿名評審的寶貴意見。

附註

註一：園所規模與教學品質並不能劃上等號，一個園所或組織是否能生存並不決定於園所規模，而在於是否能提供有價值的服務或競爭力，因此多數市場都有不同規模的組織並存。然而有鑑於近 10 年來，國內私幼的平均規模逐年大幅縮小（台灣省 20 %、台北市 30 %），而園所在面對規模縮小的問題時，一般常用的方法是縮減成本，這無形中導致

幼師權益與幼教品質的降低，因此主管機關若不慎以政策工具扶持弱小園所，反將干預市場汰弱留強機制的運作。

參考文獻

一、中文部分

- 內政部（2005）。內政統計資訊服務網。
<http://www.moi.gov.tw/stat/>
- 內政部戶政司（2004）。92 年外籍與大陸配偶生活狀況調查。<http://www.ris.gov.tw/ch4/0930617.html>
- 內政部兒童局（2005）。臺閩地區一般兒童福利機構概況。http://gina.nat.gov.tw/rdec1/agent/plan/plan-01-301100000A-m1/output/20_%E6%89%98%E8%82%B2%E6%A6%82%E6%B3%81.pdf
- 全國教育博覽會（2005）。社會關懷館。
http://fair.edu.tw/03_04.htm
- 行政院主計處（2003）。中華民國臺灣地區家庭收支調查報告 91 年度。<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=946&ctNode=3241>
- 行龍（1998）。人口問題與近代社會。台北：南天。
- 林士翔（2003）。國小低收入戶與非低收入戶學生成就動機與生活適應之相關研究。國立屏東師範學院國民教育研究所碩士論文，屏東。
- 林育瑋（2005）。一位園長規劃幼稚園教師成長活動經驗分享。幼教簡訊，27，2-4。
- 林璣萍（2003）。台灣新興的弱勢學生—外籍配偶子女學校適應現況之研究。國立台東大學教育研究所碩士論文，

- 台東。
- 徐明珠（2002）。國教向下延伸 幼教品質先提升。<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/092/EC-B-092-025.htm>
- 徐聯恩（2004）。學習型幼兒園之建構。2004 海峽兩岸幼兒教育學術研討會。南京：江蘇省教育科學研究院。
- 徐聯恩、李忻蒨（2004）。近 10 年台灣地區幼稚園生量演變及其可能原因探討。教育研究月刊，118，32-42。
- 教育部（2002）。教育部補助辦理全國幼教普查計畫。台北：教育部。
- 教育部教研處（2004）。人口結構變遷對教育資源發展之影響。<http://www.knowledge.nat.gov.tw/manpower/Popu-Seminar/>
- 教育部統計處（2004）。93 學年外籍配偶子女就讀國中小學生人數分析。http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/report/son_of_foreign/son_of_foreign_93.htm
- 教育部統計處（2005）。幼稚園概況。[http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/service/sts4-3.htm? TYPE=1&UNITID=93&CATEGORYID=0&FILEID=112834](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/service/sts4-3.htm?TYPE=1&UNITID=93&CATEGORYID=0&FILEID=112834)
- 教育部統計處（2005）。外籍配偶就讀國小子女學習生及生活意向調查報告。[http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/project.htm? UNITID=89&CATEGORYID=0](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/project.htm?UNITID=89&CATEGORYID=0)
- 黃榮村（2004）。學齡人口減少對國民教育的影響及因應對策研討會實錄。<http://www.naer.edu.tw/4/03/book3.htm>
- 黃玟萃（2004）。突破逆境 單親子女的危機與轉機。私立南華大學教育社會學研究所碩士論文，嘉義。
- 陳小燕（2004）。成年前期在學獨生子女生活經驗之研究。國立嘉義大學家庭教育研究所碩士論文，嘉義。
- 陳美惠（2002）。彰化縣東南亞外籍新娘教養子女經驗之研究。國立嘉義大學家庭教育研究所碩士論文，嘉義。
- 陳世璋（2005）。近年我國婦女總生育率遞減與其可行對策。2005 超生育率：法國經驗以及亞洲國家之對策國際學術研討會，台北：中央研究院人文社會科學研究中心。
- 陳恆光（2003）。學者：著手研究獨生子女教育方式。中央日報電子報：<http://www.cdn.com.tw/live/2003/09/14/text/920914e4.htm>
- 張怡貞（1998）。國小學童獨生子女與非獨生子女同儕關係及其相關因素研究。國立台東師範學院教育研究所碩士論文，台東。
- 葉至誠（2001）。社會學概論。台北：揚智。
- 楊靜齡（2000）。低收入家庭兒童生活與工作境況。人本札記，134，15-16。
- 楊國樞（1999）。人格與社會心理學。中央研究院—民俗研究所。
- 蔡揚眉（2001）。近 5 年我國“獨生子女”研究的現狀與問題。中國人口信息網：http://www.cpirc.org.cn/yjwx/yjwx_detail.asp?id=4072
- 薛承泰（1996）。台灣單親戶的分布與特性：以 1990 年普特為例。人口學刊，17，1-30。
- 薛承泰、劉美惠（1998）。單親家庭研究在台灣。社區發展季刊，84，31-38。
- 薛承泰（2003）。台灣地區人口特質與趨

- 勢：對社會福利政策的幾個啓示。國家政策季刊，2(4)。<http://www.rdec.gov.tw/res/res02/vol2-4/evol2-4.htm>
- 薛承泰（2004，8月）。台灣近50年的人口變遷與教育發展－兼論教改的方向。人口結構變化對高等及技職教育的影響及因應對策研討會，台北：教育部與銘傳大學。
- 鄭崇趨（2005）。國北師中小學校長培育與專業發展中心。<http://prin-ctr.ntptc.edu.tw/>
- 盧秀芳（2004）。在台外籍配偶子女家庭環境與學校生活適應之研究。國立政治大學學校行政碩士班碩士論文，台北。
- (September), 41-51.
- Dunn, J. (1983). Sibling Relationships in Early Childhood. *Child Development*, 54, 787-811.
- Falbo, T., & Polit, D. F. (1986). Quantitative Review of the Only Child Literature: Research Evidence and Theory Development. *Psychological Bulletin*, 100(2), 176-189.
- Hill, R. (1986). Life Cycle Stages for Types of Single Parent Families: Of Family Development Theory. *Family Relations*, 35 (1), 19-30.
- McLanahan, S., & Booth, K. (1989). Mother-only families: Problem, prospects and politics. *Journal of Marriage and the Family*, 51, 557-580.
- Westoff, C.F. (1995). International population policy. *Society*, 32(4), 11-15.

二、英文部分

- Coale, A. J. (1974). The history of the human population. *Scientific American*, 231

The Impact and Implications of Changing Population Characteristics on Early Childhood Education in Taiwan

Lien-An Hsu · Chih-Chi Peng

Abstract

Demographics in Taiwan are changing dramatically in recent years. Obviously, it will impact on the whole education system in the near future. This paper therefore explores the implications of changing demographics on early childhood education from both policy-making and center-managing points.

There are five characteristics of the changing demographics: very low birth rate, the emerging new Taiwanese babies, rising of single child families, single parent families, and low income families. In spite of the very low birth rate in the two decades, the registered kindergartens are still growing to make oversupply and the possible education quality deteriorating, a serious problem. And the emerging new Taiwanese babies, rising of single child families, single parent families, and low income families all make the children in the classrooms much more diversified and heterogeneous.

Explicating the implication of changing demographics, this paper proposes six policy suggestions:

- (1) lower children-teacher ratio to further improve the education quality.
- (2) encourage the teacher preparation institute to develop diversified curriculum and teaching model.
- (3) ensure the disadvantaged children accessible to public kindergartens and their parents accessible to public remedy education.
- (4) re-allocate education resources to reflect the need of regional difference.
- (5) reduce the amount of kindergartens through natural competition,
- (6) take a pro large kindergarten policy point to improve the working environment.

We also propose four suggestions for kindergarten management:

- (1) rethink the management model and reposition the kindergarten.
- (2) facilitate the dialogue of teachers to envision the future of the kindergarten.
- (3) actively communicate with parents and community leaders to figure out their needs and satisfy them,
- (4) if necessary, pull out of the market in time and decisively.

Key word : demographics、low birth rate、heterogeneous classroom、
early childhood education、kindergartens