

# 人口結構變遷下 我國終身教育政策之評析

蕭佳純

台南大學教育經營與管理研究所助理教授

## 摘要

這些年來，臺灣整體人口結構發生了重大改變，少子化現象正衝擊終身教育發展。因此，進行少子化現象影響之探討與研究，具有相當的緊迫性及重要性。準此，本研究主要在於探討少子化現象，對終身教育政策制定的考量，並擬出因應之策略方向。首先探討我國教育部推展終身教育政策之困境，並對其推展歷程進行檢視與分析，以瞭解各項政策的推動結果，針對其推動成效與推展困境等提出綜合性的結論。此外，並提出因應人口變遷的政策擬定分析，而本文也進一步對教育單位在因應少子化現象時，提供一些政策上的反思，最後針對終身教育發展研擬具體因應措施與建議。

**關鍵字：**人口結構變遷、少子化現象、終身教育政策、政策反思

收稿日期：民國九十六年十月十一日； 接受刊登日期：民國九十七年十二月一日

## 壹、前言

我國教育發展外有全球化浪潮、國際教育改革趨勢的衝擊；內有政治民主、經濟發展、社會進步及人口少子化的影響，加上人民生活富裕、工時縮短、休閒時間增加，於是接受教育的需求與日俱增。從個人的角度而言，必須培養終身學習的習慣與能力，時時參與學習；另一方面，從國家的角度而言，政府有責任提供彈性、多元、多樣化的學習機會以滿足不同需求之國民。由國際角度觀之，在國際組織的推波助瀾下，歐美各國也試圖推動終身學習的理念與實踐。Hansan (2001)曾對澳洲、芬蘭、挪威、荷蘭、英國、法國、義大利、日本、韓國、美國及歐盟等國的終身學習相關文件進行分析，並發現各國對終身學習的理念有不同的定義，在政策與實踐的層面亦會因應國家的需求有不同的作法。再者，由於人類壽命的延長與生育率的控制，造成了人口結構的改變，傳統年紀學生日漸減少，使歐美各國大學開始注意到為數眾多的成人族群，再加上現今各國回流教育、終身教育理念的不斷倡導，成人要求繼續學習的聲浪也日益增高，(Coffield,2000; Cross,2003 ; Fryer,1997, OECD,1996)。終身學習社會的打造已成爲一全球化運動，各國無不致力於發展終身學習的政策與制度，培養知識力、行動力與學習力的個人，以能夠與全球化接軌。

人口是國家構成的基本要素之一，亦是國力強弱、國勢消長的關鍵。觀察一國人口的數量、素質、結構情形可瞭解該國經濟、社會、教育、文化發展的狀況，因此，人口問題是許多問題的根本所在。臺灣地區近10年來人口結構快速的改變，其中尤以少子化現象更加明顯，出生人口數從民國70年的414,069人，逐步降爲民國80年的321,932人、民國91年的247,530人、民國92年的227,070人，民國93年的出生人口數減爲216,419人，二十三年來，出生人口數減少47.73%；依據經建會預估，至民國100年的出生人口數將減爲189,000人。而本研究既以「終身教育」爲主題，自應瞭解成人在我國人口結構上的發展趨勢。由內政部（2006）所公佈之63年底至94年底的現住人口數年齡分配來看，本研究將成人定義爲20歲以上之台灣居民，20歲以上之人口比例由63年的51.8%，70年的57.4%，80年的64.8%，90年的71.3%，94年

的74.3%，到95年的74.9%，再到96年6月底的75.1%。此一趨勢顯示，台灣正面臨高齡少子化的衝擊。

而從我國終身教育政策的發展而言，早在1980年代社會教育法中，即明訂「以實施全民教育及終身教育為宗旨」；政府並於1998年為中華民國終身學習年，教育部發表「邁向學習社會」白皮書、研訂教育改革行動方案及「推展終身教育、建立學習社會」中程計畫，並於2002年公佈「終身學習法」，陸續逾法。復加上上述少子化趨勢下顯示，成人人口的逐年增加，更凸顯成人教育市場的擴大、終身學習人口的增加，以及終身教育政策制訂的重要性。因此，本研究即在探討我國面臨少子化趨勢下，終身教育政策及相關措施之研擬。首先分析目前我國終身教育的實施現況及困境；續瞭因應少子化趨勢下對終身教育政策擬定之考量；最後對於我國終身教育政策調整的啓示提出具體建議。

## 貳、國內終身教育的推動困境

推展終身學習、建立學習社會，這不僅僅是國際的教育趨勢，也是台灣重要的教育政策。終身學習法於2002年6月26日公佈施行前，有關終身學習的教育政策，主要則是由教育部擬訂政策實施計畫及方案，呈請行政院核定獲得政策合法性後實施，例如「發展與改進成人教育五年計劃綱要」、「邁向學習社會白皮書」，以及「推展終身教育，建立學習社會」等等的中程計劃。這段制訂前的進程與內容，可以簡單說明如下述：

行政院教育改革審議委員會，在1995年的第四期諮議報告書中提出「學習權」的概念之後，學習權的概念逐漸被教育行政界及實務界所接受。該委員會於隔年（1996年）的「教育改革總諮議報告書」中，即提出其綜合建議，其中一項即是：「建立終生學習社會」；而在該建議的行政措施配合部分：「教育主管單位應協調政府立法及其他行政部門，將終身學習的理念化為政策，並迅速以立法及行政措施貫徹。」該委員會的這些建議，對教育部研議終身教育法制化實具有推波助瀾的效果。1998年2月9日，教育部長也提出教育改革的六大方向，明確指出以保障全民學習為起點，以邁向終身學習社會為目

標。其中，前述教育部於 1998 年 3 月公佈的「邁向學習社會白皮書」，所擬建立終身學習社會的具體途徑，則是此白皮書十四項具體行動方案中的第十二項「為加強建立我國的終生學習法制，必須研究訂定終身學習法的可行性，並規範終身學習的事宜。」以及第十三項「統整相關法規，研訂終身教育法」；白皮書中具體臚列了終身教育法制化的途徑及方案，除此之外，它也建立了回流教育制度，成立各級終身教育委員會、建立認可全民學習成就制度等途徑與方案等(紀筱儀，2007)。而目前國內對於終身教育的推動約可分為八個層面：首先，國立社教機構所舉辦的活動內容可以看出，由各不同單位所舉辦的終身學習活動，多半是與導覽服務、各系列講座、節慶系列活動、戶外教學活動及親子研習營有關。第二部份的成人基本教育的基本教育研習班自 89-94 計開設 14,466 班，參與人數 298,245 人；不識字率 94 年度不識字人口數已降為 50 萬人，不識字率降至 2.67%；而教育部於九十四年度補助各縣市政府辦理成人基本教育計畫經費 8,390 萬元，辦理成人基本教育研習班 2,136 班（含外籍配偶專班 786 班），參與人數約 42,720 人。第三部份的成人高等教育可約略分為以下五種管道：空中大學、碩士在職專班、產業研發碩士專班、進修學院以及專科進修學校。至 2007 年止，每年約可提供 11 萬個學習機會。第四的成人社區教育方面，截至 97 年度為止，全省共有 77 所社區大學，而 2007 年更補助了 65 所社區大學（教育部社教司，2007），其執行效益深受地方政府、社區大學及社區民眾歡迎與支持，成效良好。為發展社區教育學習體系，普遍提供社區終身學習場所，全國共設有五所國立社會教育館，分別為台北、新竹、彰化、高雄、台東社教館。另外，自 2000 年度至 2005 年底，已辦理 6 屆，推動了 48 部之教育基金會終身學習列車活動。第五部分的成人外語學習方面，根據《邁向學習社會》白皮書中的「推展全民學習外語方案」，教育部辦理成人英語學習活動，以培養全民國際觀，提升國民英語能力及國家競爭力。在推動成人學習英語部分，主要辦理之重點工作包含（教育部社教司，2005）：補助辦理親子共學英語研習活動、補助辦理成人英語研習活動、教材研發印製及教學費用之辦理。

第六部分的成人終身學習平台，教育部 92 年推動終身學習網路

平台-走讀臺灣計畫，補助 19 個縣市 74 個鄉鎮之資料建置工作。補助縣市政府建置終身學習資源網站，統整縣市終身學習資訊。該網站（<http://wise.edu.tw>）由教育部委託淡江大學建立，其整合 24 個部屬機構網站裡的學習資源，使成爲一個社教活動資訊的入口與交流平台。而在成人外籍配偶教育方面，自 2002 年起，教育部紛紛補助各縣市政府辦理成人基本教育計畫，並連續辦理城鄉接軌-人人同步發展學習計畫，補助機關、學校及民間團體辦理發展成人基本學習能力、加強成人適應現代生活實用知能、加強成人保健知識習慣、提升成人工作職能、加強成人產業文化學習及培養成人基本資訊能力等多項學習活動，計約 12,000 場次，160,000 人參與終身學習成長，成效良好，普獲肯定（教育部，2005f）；另落實辦理外籍配偶成人基本教育師資研習及教材、教師手冊研發，並結合民間團體製播電視節目，將教材上網資源分享（教育部，2005b）。最後，在非正規學習成就認證制度方面，終身學習法第 16 條即規定：「中央主管機關爲激勵國民參與終身學習意願，對非正規教育之學習活動，應建立學習成就認證制度，並作爲入學採認或升遷考核之參據。前項學習成就認證制度之建立，應包括課程之認證、學習成就之採認、學分之有效期間、入學採認之條件及其他有關事項；其辦法，由中央主管機關定之。」截至 95 年度爲止，共有 17 個機構、104 門課程、272 學分通過認證；其中人文領域 43 門、自然領域 26 門、藝術領域 20 門、社會領域 15 門。其中開課單位以北部最多、依序爲中部、東部及南部。然而，上述這些終身教育政策的推動本身，因爲受限於法令的位階，難免對終身教育的推展可能形成障礙。因此，研究者嘗試將終身教育的推展困境整理爲以下五點說明之。

### 一、終身學習的推廣與經費補助未平衡發展

終身學習法推動至今有停滯的現象而且成效不彰，雖然在終身學習法第六條規定各級主管機關應設置終身學習推展委員會，但目前各縣市政府很多也還沒有成立主管終身學習的專門機構。換句話說，國家雖在政策部分提出了願景，但由於中央與地方缺乏溝通，加上經費缺乏與運用不佳，導致於執行的成效不如預期的成果。在終身學習法

第二十條說明各級政府應寬列預算，以推動終身學習活動，並強調為均衡區域終身學習之發展，中央主管機關對特殊需求之區域及對象，應優先予以經費補助；但實際上，預算的編列從2002年開始編列終身學習推動經費起，逐年有減少的趨勢(監察院，2006)。另一方面，就目前研究結果而言，終身教育相關活動只侷限在某些策略上，造成政策發展不平衡。因此相關活動的舉辦或經費的補助應平衡地發展。就目前終身教育活動舉辦的內容而言，大多數仍侷限在成人「想學」或「有興趣」的部分，但是「應該學」的部分，如參與公共決策的能力，則相當缺乏，尤其「想學」與「應該學」這兩者之間是有相當程度差距的。

## 二、我國終身學習推動的主要困境，在於欠缺資源整合與系統性的規劃

目前我國推行終身學習最大的困境就是缺乏資源的有效整合與執行部門未能有策略性的規劃，雖然很多的政府單位與民間都深刻體認到終身學習的重要性，並也提供適當的資源來辦理活動，讓終身學習可以順利的推行，但缺乏一個整合的機制，所以在整個資源部分有重疊或浪費的現象，加上財務資源分配不均的問題，使得許多政府單位在實務執行上缺乏連貫性的安排，往往在第一個部分執行完畢之後，就無法再進行後續的活動。另一方面，民間基金會的資源也未能有效的統合亦造成發展的困境；例如：目前民間有超過600個大型的基金會，積極的在參與終身學習的推動，但也由於缺乏一個協調的機制，同樣的造成很多資源上的浪費與重疊。在終身學習法通過之後，政府的執行部門未能有進一步系統性的規劃，教育部的終身學習推展委員會建議了很多具體的實施措施，如發行全民終身學習卡與帶薪教育假等，但由於未有策略性的規劃與具體的行動方案，一直無法落實。換句話說，政府推動終身學習的單位缺乏一個明確的短期、中期與長期的目標。

## 三、民眾終身學習的理念未能普及，加上城鄉差距與經濟因素之影響亦阻礙終身學習的推展

全民終身學習理念早在1996年就由聯合國經濟合作發展組織提出，我國的終身學習法也規範了各級學校應培養學生終身學習之理

念、態度、能力及方法，並建立其終身學習之習慣。但從座談專家與學者的意見，反應出一般民眾還是未建立正確的終身學習理念，這在二十一世紀以知識經濟為主的競爭潮流中，對整個國家的發展將是一個不利的因素，在知識經濟的環境裡，誰能掌握知識，就能成為贏家，而全民終身學習的理念落實，正是提升國家競爭力的一帖良藥。城鄉差距與經濟景氣的低迷亦是推展終身學習的阻礙，目前雖然各偏遠鄉鎮都有社教站的成立，但由於政府教育經費的短缺，造成這些推動終身學習的實務單位，在軟、硬體上無法有效滿足當地民眾的需求。此外，社會上有一部分弱勢族群，如外籍配偶、低收入戶與原住民等，由於經濟的因素的關係，雖知學習可以改善自己的生活但因付不起學費而放棄，這也造成民眾參與終身學習活動的意願低落。

#### 四、缺乏成人教育資料庫，以及成人教育機構的評鑑機制以瞭解政策執行成效

目前教育部每年所呈現的教育統計僅限於正規教育的統計，國民的學習狀況或學校狀況僅至大學院校或研究所，缺乏對成人離開學校後繼續參與學習的調查，因此，政府無法確切了解目前國內成人參與學習狀況，而無法訂出相對應的政策來改善現況。以先進國家為例，德國、英國定期做全國民眾終身學習參與度的調查，了解需求、滿意度及參與率，並且與各項人口背景資料進行交叉分析，以進一步了解各年齡層、性別、職業類別的參與情形，並將此資料匯整起來，撰寫報告書，做為政策訂定依據。因此，統計資料庫有立即建立的必要性，才能了解全民終身學習的情況，有助於實務的推動目前政府每年都會調查正規教育的參與狀況與經費分配等，但對全民參與終身學習的活動情況尚未再調查過，使得對終身學習的推動成效缺乏了解，導致終身學習政策推動上缺乏依據。因此，政府應仿效先進國家，定期對民眾參與終身學習的狀況進行普查，作為施政改進的參考。除此之外，終身教育相關單位，如社教司、社教機構等，關於知識管理方面的工作亟需加強、制度化。

另外，政府應定期普查民眾參與終身學習的活動狀況，並建立起一套評鑑機制來了解執行的成效，且應獎勵參與終身學習活動的民眾

及企業終身學習的推行成效需要有量化資料的佐證，才能做為政府終身學習策略制定與修正的方針，目前我國缺乏民眾參與終身學習活動的統計數據，因此，對於民眾的參與情況與需求無法有進一步的了解，這在終身學習的推動上有如一匹無頭的馬車，無法找到正確的道路。目前先進國家如美國、德國與英國都有實施終身學習活動參與情況的調查，調查的結果可讓施政單位作為相關政策制定的根據。評鑑機制未能即時與有效的建立也造成我國在終身學習發展的障礙。終身學習法的立意雖佳，但如果沒有一套評鑑機制，對於實行的情況不但無法了解，而且還會犯下政策執行的錯誤判斷，因此，應有一專門的小組來定期執行評鑑的工作，並訂定一套評鑑的辦法來確保終身學習課程的成效與品質。

## 五、未有因應少子化趨勢的終身教育政策調整

從五年計畫、中程計畫、白皮書或終身學習法，都可看出目前成人終身學習的推動已有相當的進展，政府與民間組織都相繼推出各式各樣的學習活動，讀書會、外籍新娘基本教育班、講座、工作坊等，但是不可否認的，目前這些活動項目雷同、機構功能重疊，形成資源的浪費。因此，政府應扮演居中協調的角色，整合也在推動類似活動的各部會，如內政部的勞委會職訓局；妥善利用現有的成人教育機構，如將社區資源中心或鄉鎮圖書館轉型為終身學習機構，再與當地的中小學校及民間組織整合。除此之外，上述這些終身教育活動除了資源的浪費之外，也略見「舊瓶裝新酒」的窘境，未見創意。更為可惜的是，相關單位制定終身教育政策時，也未考量少子高齡化的趨勢而有所調整，致使相關活動的執行者常搞不清楚政策的推行重點何在。

## 參、因應人口結構變遷之終身教育政策擬定之分析

對台灣而言最主要的人口結構變遷是人口的老化與少子化趨勢，這兩個問題不僅是難以逆轉，且兩者相互影響環環相扣。首先簡單提出人口結構變遷趨勢，接續分析因應此種趨勢終身教育之擬定。

### 一、人口結構變遷趨勢

(一) 人口老化與高齡化社會的來臨：相對典型的已開發國家例如法國老年人的比率幾乎要花一個世紀的時間，才從 7% 增加到 14%，但是南韓、台灣、新加坡，以及中國大陸卻只花 25 年就趕上了（王晶譯，2000）。更正確來說台灣地區由人口高齡化進入高齡社會估計約 23 年左右，依照經建會人口中推計結果 95 年 65 歲以上高齡人口佔總人口比例為 9.9%，至 105 年進入高齡社會後，65 歲以上高齡人口佔總人口比例為 13.0%，再提高至 115 年之 20.6%、130 年之 31.0% 及 140 年 37.0%（經建會，2006）。

(二) 少子化現象：台灣人口在 1985 年即到達「替代水準」（平均家戶中一位媽媽生育 2.1 人）；之後每況愈下，平均生育率到了 2004 年為 1.18 人，2005 年為 1.1 人，這些小孩有 51% 是沒有兄弟姊妹的，而只有 11% 小孩在成長過程有 2 個以上兄弟姊妹一路相伴，產婦平均初次生育率提高到 27.7 歲（黃翠娟，2006 年 8 月 1 日），預估 2006 年的平均生育率可能更低，生育率下降速度非常快。除了平均生育率逐年快速下降外，還有「晚婚遲育」是本國籍婦女在生育率下降趨勢下另一個特徵。

(三) 少子化使老年人口比例相對提升：在十八世紀時，個人在社會中遇到老人的機率是 1：40；但是到了今天，可能是 1：10，有些國家可能高達 1：6 或 1：5，除了壽命延長的因素外，開發中國家經歷到生育率驟然下降，其老化速度甚至比典型的已開發國家還要快得多（王晶譯，2000）。另根據聯合國在 2006 年「國際老年人日」所提出的資料顯示（沈姍姍，2007），到二十一世紀中期，世界人口中老年與年輕之比率將出現各佔一半之現象，就全球而言，這五十年間 60 歲以上的人口所佔的比例預計增加一倍，兒童的比例將下降三分之一，某些已開發國家老年人人數已超過兒童人數，甚至到 2050 年底，老年人人數將比兒童人數多出一倍以上。此種年齡群組比例的變化是少子化與人口老化所延伸的，一方面醫藥發達壽命延長老人人口增加，另一方面新生人口未能相對增加反而低於平均家戶人口標準，甚至台灣在 2006 年平均生育率 1.1，只是標準人口替代率的一半。因此少子化現象更加深人口老化趨勢，兩者環環相扣，且台灣社會老化速

度的進程遠比先進國家來得快且急，如不盡早思考因應之道則挑戰重重，足以影響教育、經濟與國家整體的發展。

## 二、因應此種趨勢對終身教育政策擬定之考量

考量主要的人口結構變遷：高齡化與少子化趨勢，以下綜合提出因應此種趨勢，對終身教育政策擬定的參考因素。

### (一) 高齡化將產生高齡人口的新社會型態

高齡化社會型態通常伴隨著所得的提高，以及經濟的富裕，還有教育水準的提高。因此消費、教育、年養與退休生活形態的要求也會不同於以前的世代。政策已不能也無法全部來負擔與供應老人的安養，還有老人族群中女性所佔比率較高，目前開發中國家兩性的比率在 60 歲以上的人口中，平均每 88 名男性對 100 名女性，然而根據聯合國 2006 年的資料顯示（沈姍姍，2007），在 2000 年至 2050 年期間，在已開發國家性別方面差異達到 78 名男性平均對 100 名女性，因此如何滿足新的社會需要是當今各先進國家必須面對的，而卻是經驗最少的，因為這是過去歷史上從未有過的社會型態。

### (二) 新的教育與訓練產業的機會

人口老化表示老人人口比例增加，老人的購買力與消費行為與年輕人不同，企業如何加以因應及採取適當的行銷策略，也是一項新的商機。教育及訓練制度也要修改，隨著知識經濟的來臨，就業者必須隨時接受訓練，以吸收新的知識，特別是高齡勞動人數的大幅提昇，對於教育及訓練的需求更有必要，因此，這些新的需求會創造新的教育及訓練產業的機會（吳榮義，2004）。

### (三) 人口品質的提升，新的文化樣貌

成人人口品質的提昇包括教育與文化各種層面，未來的成人即目前的兒童因為家庭中子女人數少，父母更重視教育，因此未來的社會型態平均人口素質應是比前世代更高，是一個高度文明的社會。沈姍姍（2007）認為全球人口老化與科技、全球化同步發展，一種新的文化浮現，擁有其獨特的生產與消費型態，以及其自身之設備與服務類

型，新文化也會促進新的政策、研究與訓練以對應新文化人口特質的需要。

#### （四）高齡人口勞動力的再應用，二度就業之教育與訓練變得重要

中高齡人口比例，依中推計結果，在人口漸趨高齡化的過程中，45-64 歲中高齡人口在 15-64 歲工作年齡人口中所佔比例日益提高，將由 95 年 33.2%，快速上升至 105 年之 40.6% 及 115 年之 46.2%，至 130 年穩定在 52% 左右。由於 45-64 歲中高齡人口比率的上升，致新進就業市場的青年人口相對減少，因而減緩勞動力教育程度藉人口新陳代謝而提高之速度，為提高人力素質，未來人力發展政策重點，應重視中高齡人口職業教育的提升（經建會，2006）。

#### （五）少子化使得成人育兒負擔減輕，時間成本降低，休閒與學習時間增加

週休二日造成工作時間縮短休閒時間增加是近十年的事，而未來少子化的結果是每一個家庭平均一位子女，產生六個大人照顧一個小孩的情形可能到處可見，兩位父母照顧一個小孩所形成的育兒負擔減輕與相對付出時間成本的降低，成人可供應用的自己時間增加。

#### （六）學齡人口減少教育資源重新配置，有利成人教育的發展

依中推計結果，預估未來 20 年後，6-12 歲國小、國中及大學階段人數，將面臨減少約 40% 的情況，未來學齡人口漸趨遞減結果，國家教育資源的運用必須配合調整（經建會，2006）。不止國民教育將面臨少子化衝擊生員減少，接續技職與高等教育體系的學府也會因少子化來臨而產生資源必須重新配置的問題，此時閒置校舍、夜間教室的利用與超額教師等資源，將是發展成人教育的有利契機。日本提出擴大成人學習機會策略（楊思偉，2003）：如空中大學的擴充（在各地設置學習中心）與小學與中等學校的開放，與社區合作等，不失為充分利用現有教育資源的方法。

### 肆、人口結構變遷對我國終身教育政策調整的啟示

根據經建會在 2004 年召開的「人口老化相關問題及因應對策」研

討會中，教育部提出人口結構變遷對教育資源發展之因應策略，主要包括三大重點（經建會，2004）：1.調整各級教育規劃，有效運用國家資源；2.落實多元文化教育，重視移入人口教育；3.推動終身學習教育，學習社會新技能。從此三大重點我們可以發現，教育資源的重新配置與規劃，已經從重視國民基礎教育轉移至成人教育與終身教育的倡導具體行動方案，這亦是先進國家的重要教育趨勢，我們自是不能忽視，另外對生育率下降的因應策略之一即是增加移民人口的移入，但為提昇移民人口之素質與適應，提供補充教育與相關職業訓練是必要的。因此針對上述人口結構變遷對終身教育發展的影響，提出制訂終身教育政策應有的心態與考量，接著建議應有的對策與具體措施。

### 一、改變國人一次性與直達車式教育的觀念

國人對於一次性學習之概念根深蒂固，因此在進入社會後發現所學無法應對工作需求或生活環境時，往往會有很深的挫折感（陳明印，2004）。一次性或直達車式的教育方式，係指從進入教育體系後到完成學業，是一連續無間斷的過程，台灣升學主義的現象更使得此種教育方式成為普遍而必然的情形，因為中斷了學業要再重新進入教育體系是相當困難的。相對此種教育方式是歐美先進國家行之有年的「回流教育」，它使得成人（在職的、失業的、休閒中的、退休的）每隔一段時間之後，再回到教育組織中進行有組織、有系統的學習，它是一種終身學習的過程，教育與工作可以輪流交替，不會相互衝突。因此必須扭轉國人教育直達車，一次性的觀念，導入與落實終身學習的觀念與實踐，才能真正因應高齡少子化社會型態的要求。

### 二、推動成人高等教育的改革、彈性與開放

提高生育率政策的實施包括廣設托兒所，在德國的情形顯示，此政策能夠有效增加年輕的爸媽進入大學就讀。如前所述，教育不必然是傳統直達車，個體一生都有進行學習與教育的可能與必要性，因此台灣的高等教育入學機制一定要更具彈性與多元，以因應未來成人學生的增加，擴大正規高等教育的學習機會與管道。此部分屬於高等教育的回流教育體系，根據相關統計資料顯示，回流教育的對象是社會上的成人，包括在職與非在職部分，但目前就讀人數佔所有高等教育

人數並不高，整體而言，我國的高教人口依然以傳統學生為主，幾佔有百分之 80 以上。基本上，我國高等教育的設計是以高中職畢業之傳統學生為主，因此入學機制較為保守不具有彈性，而一般非傳統學生的成人若要依循此種機制來進入高等教育，可以說是相當困難。且新世代的成人具備學士資格者眾，他們所需要的是更高層級的學位，以及能增進職業相關知能的訓練與教育。

### 三、建立認可、轉移、累積非正規教育的體系

世界各國自 1990 年代開始即大力推動終身學習與教育，其中提供充分與有效率的非正規教育管道與途徑是一項重要的政策。台灣順應趨勢推動終身學習亦是不遺餘力，從正規高等教育的回流教育，以及公佈邁向學習社會白皮書及行動方案，到社區大學的林立，這種努力不僅反映在政府的政策上，亦落實至終身教育法的訂定，在社會亦儼然形成一股終身學習運動。然而非正規教育的效力如何？以及如何銜接正規教育？皆是倡導非正規教育並使之成為重要終身教育途徑的關鍵因素。

### 四、接受多元文化與正視移民人口的教育

未來外籍配偶及其子女將不是台灣社會唯一的移民人口，隨著國際化與全球化以及因應少子化移民人口政策的轉變應是趨勢。先進國家中針對移民人口教育的經驗，可以作為我國的借鏡。美國與澳洲對移民教育的方案取向不同，前者將之定位為國家整體發展，合併進入福利制度之內，關乎國家的福祉，屬於成人教育的一部份；後者係為獨立的移民教育政策，著重在移民定居需求及其與澳洲社會關係的建立（何青蓉、丘愛鈴，2007）。因此我國對外籍配偶的教育將不再如一開始的所謂「適應主流社會價值」的表層目標，我們應促進台灣本國人的反省，多關注外配原生國文化與在地文化間的交流與融合。未來更進一步的是多重視國際上不同國家與文化的瞭解，用國際觀來接納與關注移民人口。

### 五、延後退休成為趨勢，職場必須重視在職教育與培訓

少子化與高齡化相互牽動，再加上壽命增加，勞力供給不足的情

況下，延後退休是各個先進國家採行的因應策略，例如新加坡、日本與荷蘭最近的修法皆朝向推動延後退休年齡，讓更多人留在工作年齡人口中，以彌補勞動力不足的惡化；加拿大政府統計局數據顯示十年內大約會有 360 萬人退休，因為大量嬰兒潮時期出生的人逐漸達到常規退休年齡，屆時可能造成加拿大國內勞工嚴重短缺，他們呼籲雇主們提供一定的措施以保留勞工，諸如縮短工作時間等，並宣佈成立一個特定專家小組，研究勞工市場條件是否影響年齡稍大的勞動力（袁聞，2007）。因此，擬定終身教育政策時應考量大量延後退休之人力資源，如何加以進行在職進修、培訓，以及增能的問題。

## 伍、結論與建議

前已述及，人口結構變遷對社會與經濟發展的挑戰是嚴峻的，但亦非全然是危機，誠如德國 Rheinland-Pfalz' s 主席 Kurt Beck 所言（沈姍姍，2007）：吾人必須分析由人口快速變遷產生之挑戰與機會，找出適當行動步驟，以創造一個肯定與希望之未來。因此台灣應就人口結構變遷趨勢，思考終身教育政策的因應策略與措施。

### 一、設置因應婦女再度就業與中年第二專長職業養成教育的學習中心

婦女受惠兒童福利政策以及提高生育政策的相關福利，婦女勞動力與二度就業機會增加，職業繼續教育與訓練需求提高。學前教育向下延伸托兒（一至三歲）照顧制度與學前兒童（四至六歲）教育納入整體終身教育政策的規劃，如此才能真正嘉惠女性，女性願意生育提高平均生育率，又能有後援與支持將自己的所學投入就業與勞動市場。因此，因應婦女再度就業與中年第二專長職業養成教育的學習中心或技職中心，其設置、目的與功能應該隨著時代的變遷更顯得重要。

### 二、廣設第三年齡大學

延長工作年限，延後退休年齡，促使高齡者終身學習的需求更為殷切，因此在傳統高等教育體系可能會增加非傳統學生、回流教育學生與高齡教育學生。另一方面世界先進國家亦發展出專為高齡者創辦之第三年齡大學，此種大學在 1973 年創始於法國並很快獲得其他國家的認同與採用，例如比利時、瑞士、瑞典、波蘭、義大利、西班牙、

美國與加拿大。我國目前也有長青大學，但不如第三年齡大學的規模與完備，未來應有此種需求，如何創設、改設或應用可能過剩的正規高等教育院校，不失為一項因應高齡社會來臨高齡者教育、再教育或中高齡勞動力應用的策略。

### 三、因應終身學習社會設置終身學習中心

未來的社會一定是一個學習社會型態，教育部亦明訂推動終身學習社會的策略（陳明印，2004），包括：持續推動各項外語學習方案，加強國人國際交流所需語言能力，培養國際觀，提升生活品質與工作效率。發展網路學習機制，推動成人資訊素養，使國人能應用資訊科技，不至於被時代的洪流所淘汰。輔導社區大學健全發展。結合教育基金資源，推動終身教育並健全其組織發展。加強辦理社區中高齡人口教育，推展「活到老，學到老」終身學習理念，並提升國人及早因應老年生活知識。鼓勵大學院校針對專業領域在職人士，提供結合理論與實務之優質進修課程。鼓勵各大專院校針對退休人士及高齡人口規劃開設適合之推廣教育相關課程，以提供其再學習之環境。建置全球資訊網路，提供電腦網路學習課程，強化個人職場第二專長。

從上述策略觀之，推動終身學習需要地區性的配合，然而終身學習自 1998 年在台灣開始萌芽之後，具體政策的推動一直是呈現出中央熱地方冷的現象，因此在縣市政府的單位中如能設置終身學習中心來推動應能有具體的成效出現，日本在社區中設置終身學習中心、志工中心服務，韓國也將各地公立圖書館改成終身學習中心皆反映出此種趨勢與必須性。

### 四、發展非正規教育認可制度，設置非正規「國家文憑架構」

台灣於民國 91 年 6 月由總統正式頒佈「終身學習法」，其中第十六條第二項規定：中央主管機關為激勵國民參與終身學習意願，對非正規教育之學習活動，應建立學習成就認證制度，並作為入學採認或升遷考核之參據（法務部，2006a）。教育部更於 92 年 10 月通過「非正規教育學習成就認證辦法」（法務部，2006b）。因應非正規教育學習成就認證辦法的公佈，台灣於 95 年 10 月由教育部委託國立臺灣師

範大學設置「非正規教育課程認證中心」，並由認證中心依據非正規教育學習成就認證辦法，試辦非正規教育課程認證，並訂定「非正規教育課程認證試辦作業要點」，試辦期訂為三年。目前台灣所採行的認證模式，基本上是屬於方案中心取向的資格認證，換句話說，是以課程的認證為主（黃明月、陳仲彥、吳玉鈴與張雅淨，2005）。開創非正規教育認證是鼓勵公民終身學習最重要的關鍵之一；同時亦符應國際間未來可能的高等教育層級的相互承認、轉移與銜接的理想。

至於「非正規國家文憑架構」則係指透過非正規教育管道或途徑而能獲得相對於正規教育體系的文憑，香港設有「香港學術評審局」（HongKong Council for Academic Accreditation-[HKCAA]）與愛爾蘭設有「高等教育與訓練頒授委員會」（the Higher Education and Training Awards Council-[HETAC]），他們目前最主要的功能即在進行對非正規高等教育（或大學與學院以外）的課程或機構進行評鑑與認證，兩者的位階相當於政府中央層級。在課程認證的同時，幾乎都會面臨到需要一套如香港評審局在 2005 年所提出的「資歷架構」（Qualifications Framework），以及「愛爾蘭國家文憑當局」（National Qualifications Authority of Ireland-[NQAI]）在 1999 年根據文憑法案(Qualifications ACT)所制訂的「十階段國家文憑架構」（Ten-level National Framework of Qualifications）（NFQ, 2006）。此類「文憑架構」的制訂目的，皆是在認證實施之後，所產生與必須因應的正規與非正規、非正式教育的相互承認、轉移與銜接的問題。台灣雖有小學、國中至高中補校系統，目前亦試辦認證高等教育階段課程，但前者在正規教育體系中後者尚在試辦，因此邁向統整的非正規教育體系尚有努力的空間。

## 五、終身教育政策的短、中、長程建議

目前我國終身教育政策在執行上遭遇若干困境，例如：民眾對於終身教育理念仍不夠普及；民眾根本不知道要到哪裡學習？學習什麼？換句話說是終身學習相關資訊不夠普及，而且相當多的機構所開設的活動、課程，重複性相當高，造成資源的浪費。而對於機構而言，也常常感到找不到人來參與學習活動，亦或是舉辦的活動總是固定的一群人來參加，而不學習的人始終是未投入學習；也就是說，機構缺

乏適當的資料庫找到適合學習的人。

綜合上述，可知目前我國終身教育的推展需要一個整合性的政策，串連各項資源、機構，達到橫向及縱向的連結。另一方面，過去終身教育政策的執行成效略為保守，而在政府財政緊縮之際，也不宜大刀闊斧地增設機構。因此，本文建議政府相關機構一方面可委託民間單位、學術機構來執行未來的終身教育政策，一方面應強化既有機構、部門的功能，賦予更多責任。所以本文將我國未來終身教育的推廣分為六大層面來說明。分別為：加強國人終身學習理念，使全民成為快樂的終身學習者、強化終身教育師資培訓與專業發展、委託大專院校等學術機構進行終身教育學術研究，建立我國之終身學習理論模型、強化學習資訊流通、建立社區學習體系，成立區域性終身教育中心、健全並具體落實終身教育新制度。

首先，加強國人終身學習理念部分乃是希望透過媒體、社教館所、以及各級學校的強力行銷，增強民眾的終身學習素養，如此一來才可增進民眾的學習動機與意願；復加上本研究所發展的終身學習核心能力，本研究建議相關單位可根據此七大核心能力來開設課程或舉辦活動，以增加民眾的終身學習素養。

第二，在強化終身教育師資培訓及專業發展部分乃是因為，過去曾有培訓終身教育師資的相關政策，最後卻流於只是讓現職中小學教師進修的活動即稱為培訓終身教育師資，孰不知成人的學習乃是一特殊族群，需要專業的成人教師才能瞭解成人的需求，尤其許多成人在踏入學習領域之後，如何讓他們持續學習下去是需要教師在學習場域中的努力，因此需要強化終身教育師資的培訓及專業發展。再者，也因為本研究所發展出的終身學習核心能力，因此在培訓教師時也可參考此核心能力來發展。

第三，委託大專院校等學術機構進行終身教育學術研究，建立我國之終身學習理論模型此部分，乃是因前述提及，國內終身教育的推展需要完善的基礎構造、相關研究資料、資料庫、以及學習地圖等等，因此政府相關單位可委託學術機構進行相關研究，建立終身學習理論模型，以提供以後相關機構辦理活動時之參考。

第四，強化學習資訊流通部分，乃是因為前述提到，許多時候不是民眾不願意學習，而是不曉得要到哪裡去學習，即是學習的資訊不夠普及流通。而在網際網路如此發達之際，本研究認為應強化既有博識網的功能，將所有學習資訊作一整合，供民眾查詢。

第五，建立社區學習體系，成立區域性終身教育中心，乃是因為目前學習資源重置情形嚴重，有需要遴選績優之終身教育機構，委託成立區域性終身教育中心，調查區域內之終身教育資源，並協調整合之。最後，落實終身教育新制度方面，乃是本研究參考國外相關政策以及深度訪談中學者專家所論述，建議未來國內終身教育政策可參考這些相關措施，並評鑑這些新制度的執行成效，隨時檢討改進。

## 六、發展創新的終身學習理念與行動

推動終身學習，不應墨守陳規，而應積極創新。創新是一種理念，亦是一種行動。終身學習的創新理念，即是需根據現在與未來的社會環境與學習需求，據以產生推動終身學習的新觀念與新想法。終身學習的創新行動，則是將各種發展終身學習的新方法與新策略具體實踐。在創新的原則下，終身學習的推動將與傳統模式有所不同，而更能展現多樣化的面貌且更具效果。自1990年代中期，各國終身學習的推動，已漸重視創新的理念與行動。如歐盟的《教與學：邁向學習社會》白皮書中，即提出了發展全歐志願服務體系、第二次機會學校、知識技能認可體系及個人技能卡等創新的構想，以有效推動終身學習。而英國目前亦根據1999年《學習成功》報告書中的規劃，積極開展產業大學(University for Industry)以及個人學習帳戶(individual learning accounts)等創新的終身學習行動。此外，歐盟的《終身學習備忘錄中》，亦重視以創新的理念與行動開創終身學習的未來。因此，二十一世紀終身學習的另一發展趨勢，即是重視創新。

## 參考文獻

- 內政部 (2006)。63年至94年現住人口數年齡分配。2006年10月01日，取自：<http://www.moi.gov.tw/stat/>
- 王晶譯 (2000)。P. G.. Peterson 原著。老年潮。台北：聯經。
- 行政院經濟建設委員會 (2006)。中華民國台灣 95 年至 140 年人口推計。台北：經建會。
- 何青蓉、丘愛鈴 (2007)。我國人口結構變遷與教育政策之研究：子計畫七新移民教育發展之研究其中報告。台北：教育部。
- 吳榮義 (2004)。人口老化相關問題及因應對策研討會，人口老化的機會與挑戰。台灣經濟研究院。
- 沈姍姍 (2007)。人口結構變遷趨勢與因應—國際觀點。教育資料與研究雙月刊。第 74 期。167-182。取自  
[http://www.rdmaster.org.tw/EDU/EDU\\_940202\\_01.aspx](http://www.rdmaster.org.tw/EDU/EDU_940202_01.aspx)
- 法務部 (2006a)。終身學習法。2006年11月14日，取自  
<http://law.moj.gov.tw/Scripts/SimpleQ1.asp?K1=%B2%D7%A8%AD%BE%C7%B2%DF%AAk>。
- 法務部 (2006b)。非正規教育學習成就認證辦法。2006年11月14日，取自：<http://law.moj.gov.tw/Scripts/newsdetail.asp?no=1H0080052>。
- 紀筱儀 (2007)。社區大學作為終身學習與高等教育整合的法建構。國立成功大學法律研究所碩士論文。台南：未出版。
- 袁聞 (2007年1月28日)。退休潮將至呼籲延後退休。大紀元。2007.6.8  
取自：<http://epochtimes.com/b5/7/1/28/n1605172.htm>。
- 教育部 (2005a)。教育部九十四年度(九十四年一月至十二月)施政方針。2005年11月1日，取自：  
[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/SECRETARY/EDU8559001/guide/94guide.htm](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/SECRETARY/EDU8559001/guide/94guide.htm)
- 教育部 (2005b)。立法院教育及文化委員會第五屆第六會期報告 (93/10/04)。2005年11月1日，取自：  
[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/E0001/EDUION001/menu01/sub04/01040011a.htm](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/E0001/EDUION001/menu01/sub04/01040011a.htm)
- 教育部 (2005c)。教育部93年度施政績效報告。2005年11月1日，取自：

[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/SECRETARY/EDU3612001/20050704/93p1.htm](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/SECRETARY/EDU3612001/20050704/93p1.htm)

教育部 (2005d) 。**教育部統計處** 。2005 年11 月1 日，取自：

[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/bbs/education-development/T04.htm?open](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/bbs/education-development/T04.htm?open)

教育部 (2005e) 。**重要教育統計資訊大綱** 。2005 年11 月4 日，取自：

[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/overview/brief/index.htm?UNITID=142&CATEGORYID=263&FILEID=126373&open](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/overview/brief/index.htm?UNITID=142&CATEGORYID=263&FILEID=126373&open)

教育部 (2005f) 。**型塑學習文化建立學習社會** 。2005 年10 月25 日。取自：

[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/SECRETARY/EDU8354001/2003/discuss/204.htm#](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/SECRETARY/EDU8354001/2003/discuss/204.htm#)

教育部(2007) 。**教育統計摘要** 。2007 年 10 月 4 日。取自：

[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/ebooks/edusta/edusta.htm](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/ebooks/edusta/edusta.htm)

教育部 (2007) 。**教育部精緻國民教育發展方案** 。

[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/EJE/EDU5147002/ElectricPost/96/960402.doc](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/EJE/EDU5147002/ElectricPost/96/960402.doc)

教育部社教司(2007) 。**96 年度補助各縣市社區大學經費一覽表** 。2007 年 10 月 4 日。台北市：教育部社會教育司。

教育部社會教育司 (2005) 。**94 年度社教重點工作報告** 。台北市：教育部社會教育司。

陳明印 (2004) 。**人口結構變遷對教育資源發展之影響** 。台北：教育部。

黃明月、陳仲彥、吳玉鈴、張雅淨 (2005) 。**非正規教育課程認證制度之探討** 。*社教雙月刊*，126，22-39。

黃翠娟(2006 年 8 月 1 日) 。**高齡產少子化成趨勢** 。*中華日報* 。2006.9.20 取自

[http://care.cdnnews.com.tw/20060801/med/yybj/733480002006072118121454\\_fp.htm](http://care.cdnnews.com.tw/20060801/med/yybj/733480002006072118121454_fp.htm)

楊思偉 (2003)。日本的終身教育 (85-110)，載於黃富順主編：**比較終身教育**。台北：五南。

經濟部工業局 (2005)。擴大碩士級產業研發人才供給計劃。2006年11月4日，監察院 (2006)。我國推動終身教育之成效與檢討。台北市：監察院。

Coffield, F. (Ed.). (2000). *Differing Visions of a Learning Society. Research Findings Volume 1*. Bristol: Policy.

Cross, J.(2003). *Informal Learning – the other 80%* , Retrieved Nov.1, 2005.from

<http://www.internetttime.com/Learning/The%20Other%2080%25.htm>

Fryer, R. (1997). *Learning for the Twenty-First Century. First Report of the National Advisory Group for Continuing Education and Lifelong Learning*. London: NAGCELL.

Hansan, A. (2001). Lifelong learning: A monitoring framework and trends in participation. In D. Aspin, J. Chapman, M. Hatton, & Y. Sawano, *Internatinoal of Handbook of Lifelong Learning Part One*, pp.379-402, Kluwer Academic Publishers.

National Framework of Qualifications. (2006). *About us*. Retrieved on Mar. 20, 2006 from <http://www.nqai.ie/en/AboutUs/>

OECD(1996). *Lifelong learning for all*. Paris: OECD.

# **The Implications of the Lifelong Education Policy under the Changing of the Population Structure**

**Chia-Chun Hsiao**

Assistant Professor, Graduate Institute of Educational Entrepreneurship and  
Management National, University of Tainan

## **Abstract**

In these years, there is a large change of population structure in Taiwan. The problem of declining birthrate significantly affects the development of lifelong education policy. Therefore, it is very important and urgent to find out the influences of few-generating. The purpose of this study is to understand how the changing of population structure impacts on the lifelong education policy in Taiwan, and try to draw up appropriate policies to resolve the problem. First, the paper aims to discuss the realistic implementation of lifelong education policy promoted by Ministry of Education of ROC. In addition, the research also examines and analyzes the development in order to understand the results of furthering the policies and the process of the development. Finally, a conclusion will be provided on the results and difficulties of promoting lifelong education. Besides, the paper discuss other countries' policy. This research also contributes the reflection of practicing policies in facing the problem of few-generating. Finally, some suggestions and strategies are mentioned in this paper.

**Key Words: change of population structure , Few-Generating,  
Lifelong education policy, Policy Reflection.**