

嘉義縣政府 105 年度  
縣政人才培訓班專題報告

題目：嘉義新二代 -  
學齡人口流失之探討

專題報告人：

人才培訓班第五組

## 摘要

本縣為農業大縣，長期以來因為就業不易造成人口外流，人口結構有少子化與高齡化的現象產生；依據本縣各級學校之統計，本縣學生單親與隔代教養的比例相較其他縣市而言也高出許多。因此要如何留住出生即設籍於本縣之人口並吸引已遷出本縣之人口能夠鮭魚返鄉，即是今日縣府各項政策制定的首重課題。

由縣府自籌經費開發大埔美工業區與馬稠後工業區，已吸引部分青年人返鄉就業與父母共享天倫，但依據統計，本縣仍舊處於高齡人口自然淘汰比率高，新生人口陸續遷出之窘境，造成總人口數直線下降的現象發生。爰此，從本縣民政處統計資料發現，本縣出生即設籍本縣之人口數至各年齡時之人口數量比較，發現6歲及12歲遷出人口數大於其他年齡階段。6歲及12歲分別為國小學齡兒童入學與國中入學的時間，故可以合理推測本縣的教育環境應是除了普遍少子化現象之外，**因學生就學**家長選擇遷出的主要因素，亦為縣府在面對少子化問題時，需思考對症下藥的解決方針。

## 一、前言：

長期以來，本縣幅員遼闊，又因為就業環境不佳，先天不良且後天失調的情況下，造成少子化情形嚴重。縣內民眾多數以務農維生，散居的情況下偏鄉小校眾多，本縣在教育投資的單位成本相較於其他縣市高出許多。縣府在自有財源不足造成財政日益困窘的情形下，教育經費僅能仰賴中央補助或對外媒合民間企業挹注資源，也讓本縣在教育的推動上受到部分限制。

自張花冠縣長上任後，體認到莘莘學子們「生在偏鄉本無罪，活出希望靠機會」，在自籌經費開發的大埔美工業區與馬稠後工業區的進行期間，透過投資廠商媒合在地人才的過程中，發現出本縣人力出現斷層與軟實力不足的問題，因此戮力推動嘉教五讚、與大學之專業合作發展、英語力提升及學力檢測等教育事務。在此基礎下，教育部於 103 年底通過制定實驗教育三法後，在縣長的支持下教育處積極規劃並推動由縣府指定辦理之公辦公營的學校型態實驗教育，希望透過教育的轉型經營，為本縣教育於原有的基礎下注入一股活水，讓本縣教育環境與學子能有翻轉之機會，厚植本縣學齡縣民之軟實力與巧實力，留住每一個出生即設籍本縣的孩子。未來透過多元化的教育經營模式，能提供各種不同型態之教育模式提供本縣

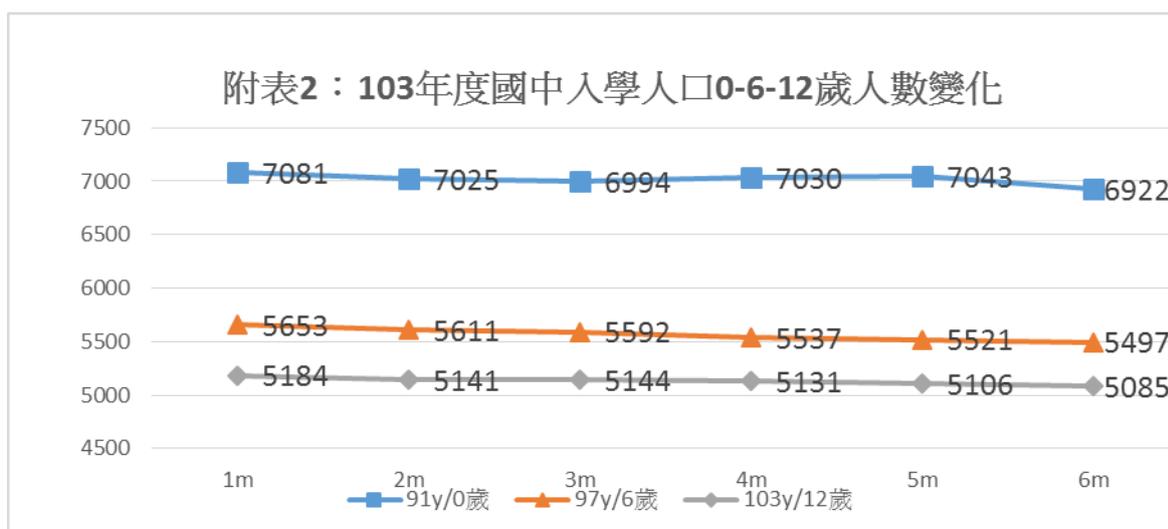
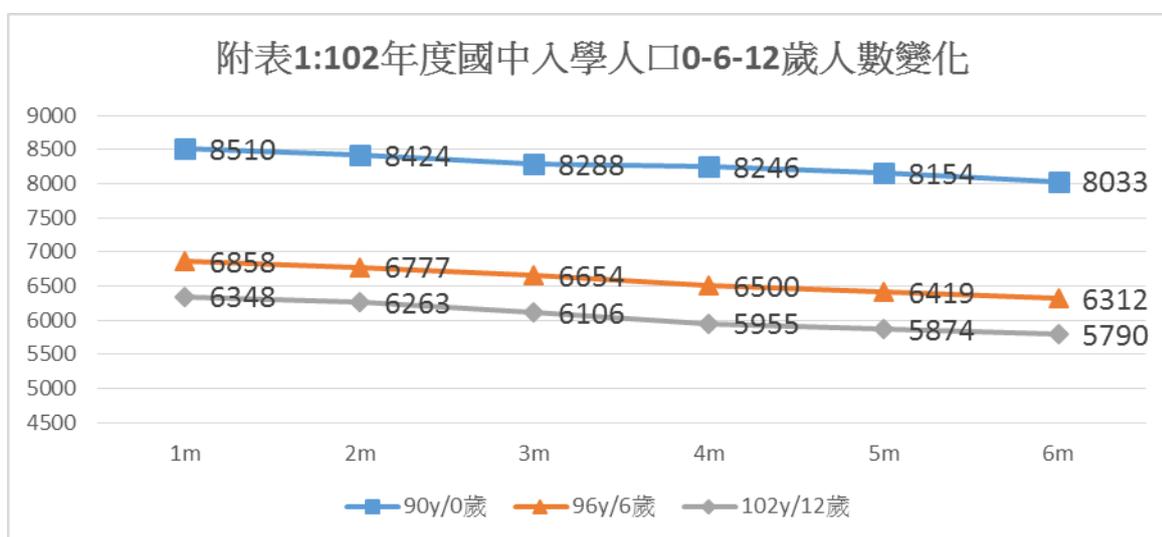
家長能有落實教育選擇權的機會，並在工業區建置完成後，可吸引工業區就業之外地民眾舉家遷移至本縣落地生根，或提供本縣優秀青年返鄉創業的機會，亦可透過特定的教育理念與對學生的優質照顧，吸引鄰近縣市家長帶著孩子入籍本縣，間接促進本縣觀光與經濟發展，進而帶動人口之增加。

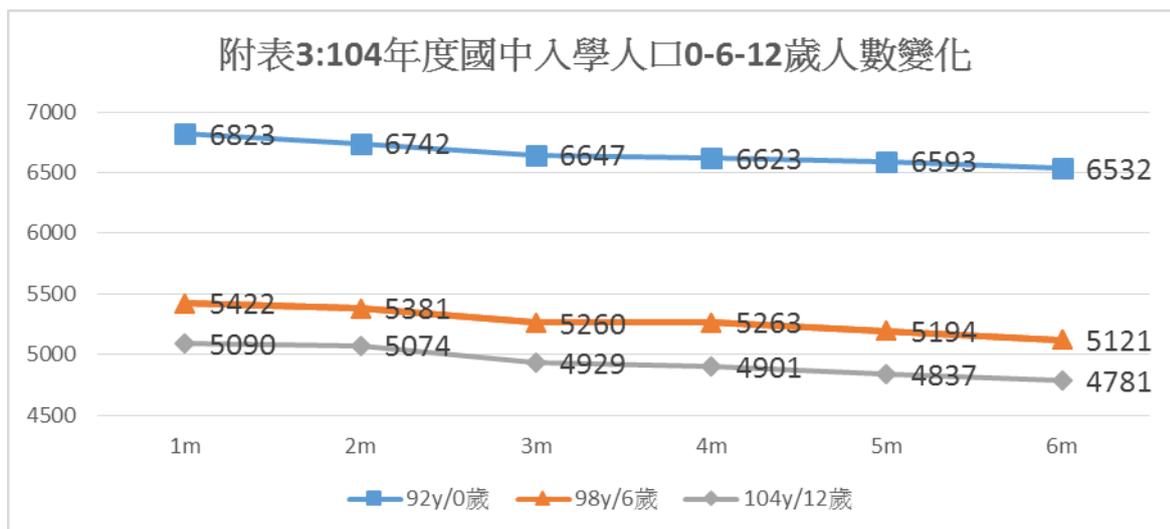
## 二、分析現況：

### (一) 出生即設籍本縣之人口概況與變化

根據本縣民政處統計本縣人口數持續下降，細部分析本縣 102 年至 104 年本縣 12 歲國中入學人口於本縣在籍人數發現，102-104 年 12 歲人口數於 90-92 年出生時人口數有近 2,000 人的差距(如附表 1-3)，另以人口遷出的比例來看，這批出生在籍之學齡人口在 96-98 年 1-6 月學齡與 102-104 年就學轉銜階段的在地出生在籍人口的遷出數佔整體遷出的比例分別為 4.5%、1.3%、2.4%、5.4%、1%、3%，雖然佔整體遷出的比重不大，若與家長併同遷出及其他外地遷入又遷出的學齡與就學轉銜接段相加總來看，相信此類人口遷出佔總人口遷出比重十分可觀。雖然無法確認是否適因為就學因素而遷

出，但本縣部分鄉鎮臨近嘉義市、台南市與雲林縣，又每年特殊教育安置、資優鑑定、藝才班與體育班甄選期間，家長詢問各類班級本府所提供的支持服務與發展現況情況十分踴躍，顯見家長在少子化的今日十分在意孩子接受教育的未來性，故並不能排除6歲與12歲人口因為就學與競爭而遷出本縣之可能性。





## (二) 目前教育現況

本縣因為自有財源有限，在教育事務與規劃上往往受到預算不足的影響，僅能配合中央相關政策爭取補助，或結合民間相關資源挹注，推動各項教育事務。受限於中央法令與民間參與單位的規劃，無法有效地整合各項資源並整體規劃，採因地制宜的方式為本縣教育做出適合本縣在地化的教育藍圖，亦無法足額協助本縣提供產業進步與革新的人才。

## (三) 目前已有之措施與作為

教育部於 103 年 11 月公布施行實驗教育三法，並著手制訂偏鄉教育計畫與偏鄉教育專法。本縣為配合中央法令與政策規劃教育

走向，並因應嘉義新時代培育本縣在地優質人才，教育處分析本縣目前教育現況與實際需要，結合中央政策採因地制宜的方式規劃適合本縣發展現況的實驗教育。考量本縣學子單親及隔代教養情形嚴重，為使這些弱勢家庭學子能透過教育公平正義獲得人生翻轉未來的機會，朝向以推動公辦公營的方式指定本縣國民中小學辦理學校型態實驗教育。

104 學年度本縣指定梅山鄉太平國小辦理生態人文小學實驗計畫、太興國小與仁和國小辦理混齡教學實驗計畫，另配合教育部國民及學前教育署委託國立政治大學指定阿里山鄉豐山國小辦理混齡國民中小學實驗計畫，並於 105 學年度增設國中部更名為豐山實驗教育學校。目前 4 所學校已依學校型態實驗教育實施條例規定經由實驗教育審議委員會審議通過，於 104 學年度試辦並滾動修正計畫，105 學年度正式實施。試辦期間，獲得學區家長與地方人士的認同與支持，除教育部國民及學前教育署專案補助經費外，更獲得企業的認養與贊助。

#### (四) 配合縣政發展需求之措施與作為

105 學年度本縣規劃行政創新、親家學校、生態人文國中小與適性分群 4 類指定公立學校辦理學校型態實驗教育，相關型態與規畫分述如下：

##### 1. 行政創新：分 2 種型態

(1) 美林國小：針對小型學校簡化行政，透過教學團規劃課程與教學結合行政專責服務，提升教師教學效能。

(2) 鹿草行政中心：配合教育部國民教育署規畫，由本縣鹿草國小、後塘國小與竹園國小整合共通性行政事務，由行政中心與校際合作，減輕教師兼行政之負擔，提升教師教學品質。

2. 親家學校：由 2 校透過校際合作，讓學生能共享 2 校資源，增進學生群性發展與人際互動之能力，教師透過合作與良性競爭，激發教學熱忱，發揮 1+1>2 的效果。

3. 生態人文國中小：整合大埔鄉國中小之資源，並結合當地特

有之水庫的豐富生態，培養在地學子愛鄉愛土的情懷，並透過多元社團與課程的設計，讓孩子能夠建立自信心與發表演說之能力，彌補偏鄉才藝學習之不足，並將學校發展為九年一貫之示範學校，吸引外地家長將孩子送至大埔就讀，間接促進觀光與地方經濟繁榮。

4. 適性分群：本縣因少子化，學生學力差異極大，為達到12年國教適性揚才的理想，將透過適性的概念，對學科強的孩子能透過課程獲得精進的機會，對學科弱的孩子能提供才藝或技藝學習的機會，替孩子找到學習的亮點，進而提升孩子的自信，對未來能有無限的發展空間。

### 三、檢討問題：

#### (一) 人口遷出的可能因素

本縣小班小校眾多，單親及隔代教養學生比例亦因為產業結構相較於其他縣市高出許多。部分家長認為單年級單班或者是班級人數少，對於教師而言，缺乏專業對話與成長的社群、過多的行政工作讓教

師教學熱忱日漸減少，讓教師教學缺乏**創新與活力**；對於學生而言，學生人數**銳減下**，其群性發展與學習競爭力上都十分不利，再加上教師在教學方法**無心及無力**針對學生個別學習差異情形設計課程，讓學生學力落差增加，致使部分家長選擇將學生遷往私立學校或者是鄰近縣市班級數較多或學生人數較多之學校就讀，以協助孩子提升整體競爭力；再者，本縣財政不佳，部分設備設施老舊且陽春，無法提供各類學生，尤其特教資優學生、各類藝術才能學生與體育專長學生全方位的照顧，間接造成本縣人口**軟實力不足及外移**之現象加劇。

## **(二) 本縣教育發展的限制**

本縣自有財源不足，再加上中央對於各項補助須有一定比例的配合款，致使有限資源更顯困窘，故本縣對於在教育創新與發展無法因地制宜的整體規劃，僅能配合教育部各項政策補助辦理。教育部在制定各項教育政策與執行，往往以台北看天下角度，但囿於本縣資源不豐，亟待中央挹注，故僅能受限於教育部的規範推動相關事務。

囿於財政的困窘與少子化情形日益嚴重，部分須由地方政府自有財源支應之教育事務，如：特殊教育班、藝術才能班、體育班及幼兒園等，無法核實以專任教師聘用師資，僅能用代理及鐘點教師聘任教師；在各單項班級之設置與規畫亦囿於經費或設備條件不足僅能以方案方式推動，無法獨立成班或依不同屬性設班，對於部分家長而言，攜子遷入鄰近資源較豐富之縣市將會是對於學子未來教育的唯一選擇，對於本縣原本就先天不良的教育環境與少子化十分嚴重之情形，無疑是雪上加霜。

再者，本縣少子化及人口外流嚴重，生源不足造成小班小校眾多，師生數均少，不利學生人際互動及學習情境營造，教師間缺乏良性競爭。此外，本縣人口外流、高齡化情況嚴重，縣內就業機會少與本縣產業發展為農業，造成單親、隔代及新移民家庭多，家庭功能十分薄弱，教師往往需要肩負部分的家庭教育功能，教師教學壓力與日俱增，教師師資流動率大，學生無法穩定學習，對學生學習造成影響。

### (三) 配合縣政發展需求目前可行之作為

教育部於 103 年底公告發布施行實驗教育三法後，並專案編列經費補助縣市政府指定辦理學校型態實驗教育，對於本縣小型學校結合地方產業特色發展轉型，實有極大助益。因為本縣幅員遼闊，各學校教學現場面臨的困境不盡相同，部分偏鄉學校更需要負起提供學生所有學習機會的責任，例如：才藝學習、生活適應等，但是縣府並無法有充足的經費與適用的法源，來提供學生多元學習的機會或增加在校學習時間的法令依據，透過實驗三法的通過與教育部專案計畫的補助，透過教育鬆綁，讓本縣弱勢的孩子能有多元學習、開發多元智慧的試探機會，進而發揮潛能，厚植在地認同感，發掘每個孩子學習的亮點，未來更能發光發熱。

此外，透過與在地教育現況與在地產業結合的實驗課程設計，讓本縣的人才培育政策能夠更適切地提供本縣各項產業所需，例如：設施農業、水產養殖、食品檢驗、觀光發展、工業區發展產業等，讓本縣縣民能夠根留家鄉，回鄉發展，促進產業升級。

#### 四、提出解決方案：

- (一) **洞悉**中央機關各項相關計畫，配合制訂本縣教育政策，以獲取參與競爭型計畫之先機，提升本縣整體教育品質。

目前本縣教育資源囿於困窘的財政多仰賴教育部補助，自籌財源比例低，因此依據教育部制定各項計畫規劃本縣教育方針，是推動本縣教育最重要的工作。教育部的政策走向，往往從台北看天下，無法因應教育現場中**多面向的現狀**，故配合教育部相關計畫規劃本縣合宜的作法將會是所有教育同仁首重的課題。

再者，本縣可將現場各項問題，制定相關因地制宜的做法與政策說帖，向教育部陳請與反應，並邀請各級長官至本縣了解實際情形，爭取專案補助與試辦的機會，為本縣教育爭取先機並協助本縣提升整體教育之競爭力。

- (二) 持續推動因地制宜的公辦公營之學校型態實驗教育，吸引家長落實教育選擇權。

本縣幅員遼闊，小班小校多，為因應各社區人口組成與學生背

景不同，於 104 學年度率先於原有嘉教五讚等因地制宜之教育作為下，推動公辦公營的指定辦理學校型態實驗教育，為本縣教育環境注入一股新的活水。

目前辦理試辦的梅山鄉太平國小、太興國小、仁和國小與阿里山鄉豐山國小，獲得校內教師、學區家長與社區及地方人士一致的肯定。教育部吳前部長思華亦二度下鄉至本縣，前往梅山鄉太平國小與阿里山鄉豐山國小實地了解偏鄉學校的發展困境。縣府有感於九年一貫實施後有配套不足的情況，105 學年度更規劃有行政創新、親家學校與適性分組的新型態指定公立學校辦理實驗教育，並延續梅山鄉太平國小的優質經驗，將大埔鄉大埔國中與大埔國小合併轉型經營為大埔生態人文國民中小學，希冀透過各校經營型態不同，除了兼顧到學生的基本學力外，透過因地制宜的規劃各項課程能提升學生學習能力與軟性競爭力、教師教學效能與教學潛能及學校永續經營發展成為社區學習中心的理想。

未來本縣將賡續以適性分群的概念，規劃技藝國中，結合在地

產業與多元社團，為學科不利的學生找到學習的亮點，建立其自信、與人相處及發表演說之機會，減少學生中輟及其他行為偏差之機會；透過多樣態的學習機會提供，讓學生不再需要為了提升競爭力，家長選擇將孩子帶離，而是根留家鄉替嘉義縣找到翻轉未來的機會。

### **(三) 持續配合縣政發展規劃培植本縣需要各領域之人才，提升本縣之隱形競爭力。**

本縣長期以來都以成本考量在經營教育，對於特教、藝才與體育等本縣需自籌財源辦理之班級，往往都以法令規定之最低限方式辦理。故家長在這類孩子入學時，會考量政府支持程度為孩子選擇最好的學習環境，這類班別之學生又有設籍之問題，即為本縣每到學齡或學習階段轉銜時，人口遷出的主要原因。

為了減緩此類人口遷出的機會，除了將積極爭取中央專案補助設備之機會外，媒合廠商贊助與規劃三級培育制度，讓幅員遼闊的本縣能夠採區域整合的方式辦理，透過區域內資源共享的概念，採最經濟的方式經營，惟多元師資部分，仍希冀能採上限方式辦理，

讓整體教育在少子化加劇之今日，能有突破發展困境的機會。

另外，本縣為農漁業大縣，並自行開發工業區，目前全國對於各領域技術人才欠缺，為求本縣各項產業得以永續發展，我們需要善用教育部的各項計畫，例如國中技藝班與學校型態實驗教育等資源，爭取自己培養在地的學子能夠在家鄉永續經營，透過補足九年一貫配套不足的部分，讓每一個孩子能夠朝自己的優勢智能發展，本縣的農二代與漁二代，能透過正規大學教育與技職教育翻轉農漁業只能看天吃飯的經營態；本縣的學子能夠符應工業區的發展，學成之後有就業的機會使其能鮭魚返鄉服務促進產業，活絡本縣自有產業，創造嘉義新時代。

## 五、結語：

「生在偏鄉不是罪，活出希望靠機會；嘉義囡仔不認輸，在地翻轉真功夫！」在少子化的今日，對於處在相對弱勢的嘉義縣，我們期待能透過教育的長期擘劃，讓每一個孩子能有公平的機會與六都接軌，與世界競爭。教育部長期以台北看天下的方式制定教育政

策，故自 92 年九年一貫課程實施至今，十數年來因配套不足的結果，造成學生學力受城鄉差距與競爭不足導致學力減弱等問題產生，進而影響本縣學子學力與各項競爭力，造成經濟發展停滯，人口外流情形嚴重。我們更要能運用有限的資源以尊重孩子的個別差異與考量在地環境的先天條件為前提，為孩子創造潛能發揮的機會，為未來與人相處立基，翻轉嘉義新時代。

此外，透過縣內自行開發的工業區、先天自然環境的觀光業發展與農業的產業升級，讓整體縣內產業結構改變，年輕人願意鮭魚返鄉，傳統三代同堂的家庭不是夢想，代間的傳承將縣內民眾的在地認同傳承下去，相信在未來不久的將來，嘉義縣無論在教育、產業發展與人口都會是全國的亮點，達成創造嘉義新時代的目標。