

在「典型弱勢教育」¹地區或學校、學生，加上評鑑尚未能適度把關，而形成許多不同公私立社福單位與慈善機構，「搶」著與「捧」著教育資源給同一批「弱勢學生」或「弱勢學校」，不但未能發揮最佳的教育影響，也間接造成教育資源排擠，在「非典型」弱勢教育地區的「實質弱勢學校與學生」，因此反而無法獲得應得的教育資源，而失去的向上社會流動的契機。

為針對弱勢教育公平指標之相關理論與研究現況、我國弱勢教育公平量化指標體系與建立我國弱勢教育公平與質性指標案例進行研究，本研究的研究目的如下：

- 一、瞭解弱勢教育公平指標之相關理論與研究現況；
- 二、建構我國弱勢教育公平量化指標體系；
- 三、建立我國弱勢教育公平與質性指標案例；
- 四、根據研究結果，提出可供我國政府施政參考之具體建議。

為達成上述的研究目的，本研究將先聚焦在弱勢教育公平指標的相關碩博士論文、期刊論文與專書論文的理論耙梳，接著透過文件分析與德懷術等研究方法進一步建構我國弱勢教育公平指標，並根據研究結果，提出可供我國政府施政參考之具體建議。

貳、文獻探討

本研究旨在針對弱勢教育公平指標進行分析，本節則將分別聚焦在教育公平、弱勢教育與國際弱勢教育公平指標等相關文獻進行資料的整理與耙梳，希望可以提供我國弱勢教育公平指標的參考。

一、教育公平

一般人對 Equity 與 Equality 兩字意義的內涵與外延認識不夠深刻，均等(equality)的意義為所有社會或團體的成員有著相等的地位、權利，而公平(equity)的意義則為對所有組織的成員有著在「品質」上相同的機會提供。本研究的主要目的主要聚焦在第二個定義方面，希望藉由「均等」理想的實現來解決教育政策可能的疏失與偏頗。

在 John Rawls(1972)最有名的著作《正義論》(*The Theory of Justice*)中，他特別強調真正的「正義」概念其實是包含兩種基本的原則：第一種原則是「一致性」，也就是說希望所有的人都有一樣的機會去分享有限的資源；而第二中原

¹ 所謂「典型弱勢教育地區」，意指社會大眾習以為常的「弱勢教育」定義，如原住民地區、偏鄉地區等。

則是「差異性」，也就是說在肯定社會上不公平現況存在的同時，也希望能給予不同資質、背景的學生「不同等」的對待。

為有效解決這個問題，Rawls 自創了一個新的名詞「maximin」，我們也許可以把它理解為「最小最大化」；而「最小最大化」的意義便是希望提供最缺乏起點行為的學生最豐富也最適合他們的教育方式。研究者認為 Rawls 的「一致性」原則與「平等」意涵相近，而另一個原則「差異性」則與「均等」若合符節。James S. Coleman (1990) 則採取另一個觀點來詮釋教育機會均等的可能，他認為在討論均等的相關問題時應由入學機會、學校內學習機會與就業機會面向切入。

以往的教育政策與教育改革只在「入學機會均等」多所著墨，而往往忽略了影響學生未來社會階級定位的「校內學習機會均等」與「畢業就業機會均等」。以美國為例，1954 年所通過「Brown vs. Board of Education」法案雖企圖扭轉了自 1892 年以來「Plessy v. Fergusson」法案所造成學校間與學校內「隔離而平等」(separate but equal) 的不公平現況，隨後的「公民權利法案」(Civil Rights Act) 與「公共法 94-142」(Public Law 94-142) 亦強調將美國帶往一個真正均等的國家 (Urban & Wagoner, 1996, pp. 300-302)，而著名的教育政策「重頭開始方案」(Head Start Programs) 和「向貧窮宣戰」(War on Poverty) 則採取更為積極的教育措施，希望能有效幫助文化不利與文化剝奪學生獲致與同儕相一致的教育水平 (Spring, 1998, pp. 14-17)，可惜的是，雖在入學機會均等上有所斬獲，但在就學過程與畢業就業機會上仍無顯著改善。

基本上，落實教育公平乃是政府責無旁貸之職責，在我國法律中即有相關規範來確保國民受教機會之均等，例如，中華民國憲法第一百五十九條規定：「國民受教育之機會一律平等。」；教育基本法第四條亦規定：「人民無分性別、年齡、能力、地域、族群、宗教信仰、政治理念、社經地位及其他條件，接受教育之機會一律平等。對於原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，應考量其自主性及特殊性，依法令予以特別保障，並扶助其發展。」；教育基本法第五條則進一步規定：「各級政府應寬列教育經費，並合理分配及運用教育資源。對偏遠及特殊地區之教育，應優先予以補助。教育經費之編列應予以保障；其編列與保障之方式，另以法律定之。」

基於職責，政府理應不遺餘力促進教育公平理想之實現。為落實教育公平，新政府於競選期間在教育政見上即提出「平衡教育落差，實踐公平正義」之主張 (馬英九、蕭萬長教育政策，無日期)。自 2008 年 5 月 20 日新政府正式上任後，在教育行政方面更將「公義關懷」作為施政主軸之一，期望透過「強化弱勢扶助」、「縮短城鄉差距」、「均衡資源分配」等施政重點，採取整合扶弱計畫、推動助學方案、輔導中輟學生、強化特殊教育、充實教育資源、改善數位環境、均衡學校發展、平衡高教技職等推動策略，以促進目標之達成 (教育部，2008)。如就教育部 98 年度施政計畫觀之 (教育部，2009)，諸多重要計畫的推動，諸如「保障弱勢就學扶助方案」、「扶持 5 歲弱勢幼兒及早教育計畫」、「推動教育優先區計

畫」、「攜手計畫課後扶助方案」、「創造偏鄉數位機會推動計畫」、「發展與改進特殊教育」等皆為落實教育公平之有關政策方案。

根據有關學者之研究(王麗雲、甄曉蘭,2007;阮芳炳,2005;林生傳,1999,2005;姜添輝,2002;莊勝義,1989;陳建州、劉正,2004;陳麗珠,2007;黃木蘭,1998;黃毅志,1999;楊瑩,1995,1998,1999;蓋浙生,2008),台灣存在諸多教育公平性之問題,從性別、族群、區域(城鄉)、社會階層、公私立學校、教育資源分配、升學制度等角度切入皆可看出端倪。近年來,台灣社會也有走向 M 型社會之趨勢,在此社會情勢下,弱勢群族在受教機會上顯得更為不利,教育公平問題恐將益形嚴重。而在全球化的時代中,國家之間的連結更形緊密。邇來,國際金融海嘯撲天蓋地襲來,造成各國經濟低迷,而國內受此波經濟不景氣衝擊,可謂既深且鉅。在經濟環境急轉直下的情況下,失業率居高不下,惡劣之局勢可能會引發一波失學潮,此將嚴重危及學生受教之權益,造成教育機會之不公。有鑑於此,執政當局實有必要特別重視教育公平之問題,秉持公平、正義之理念,提出具體對策以因應變局,促使教育公平能逐步落實。

二、弱勢教育

(一) 弱勢學生的定義

在「教育改革之檢討與改進會議」上,我國教育部將弱勢者分為身心障礙、原住民以及社會弱勢三類(教育部,2001),丁志權(2004)也參考此分類,將社會弱勢進一步分析為社會不利、家庭不利及個人因素等,同時也指出弱勢學生可能同時兼具兩種以上的弱勢類型。

而美國教育部在 1965 年制定的中小學教育法案(ESEA)第一條中(Title I),明確指出制定該法案目的在於針對極高度貧困學校中低成就學童、英語能力有限、移民學童、身障兒童、印第安兒童、受忽略或者犯罪的青少年學童以及需要閱讀協助的年幼學童等學習對象進行協助。另外,根據美國教育統計中心(NCES,2009)的資料指出,美國弱勢學生主要包含以場所(地緣)與人種/族群為基準的公立學校貧窮集中區域與依學區貧窮程度劃分的公立學校亦可歸納為「社會」、「經濟」與「文化」三種不利之學生,如表 1。

綜合上述研究,本研究中嘗試將弱勢學生定義為社會不利、經濟不利與文化不利等三種類型,社會不利學童範圍中包含新住民子女、隔代教養子女、單親家庭/重組家庭子女、失依或寄養學童及原住民子女;經濟不利學童則包含低收入(含中、低收入)家庭子女、離島或偏遠地區學童、隔代教養家庭子女、單親家庭或重組家庭子女、失依或寄養兒童與原住民子女;至於文化不利學童則包含原住民子女、新移民子女、單親家庭或重組家庭子女、失依或寄養學童、隔代教養子女、特殊學習需求(以學習成就低落、在語言與數學的學習歷程有顯著困難、社會化人際互動適應不良者)。

表 1:美國弱勢學生的定義整理

社會不利	經濟不利	文化不利
a.黑人 b.印地安人 c.墨裔美人 d.西班牙裔美人	a. 貧困學區 b. 偏遠市郊區	a. 古巴人 b. 非裔美人 c. 亞米西人 (Amish People) d. 特殊學習需求 (以學習成就低落、在語言與數學的學習有顯著困難、社會化人際互動適應不良者)

(二) 英美台弱勢教育政策 vs. 弱勢教育公平

1. 英國

自1967年「卜勞頓委員會」提出「積極性的差別待遇」為訴求的「教育優先區」(EPA) 相關政策以來，一方面強調針對經濟與文化不利地區的教育給予協助，避免因為「教育障礙」而強化造成「社會障礙」；後來，教育優先區雖陸續修正為「教育行動區」(EAZ)、「區域本位激勵方案」(ABI) 與「都市卓越計畫」(ECP)等方案均是為了保障弱勢族群教育機會均等所推出的教育政策。

以1998年的「將英國結合起來：國家社區更新計畫」(Bringing Britain Together: a national strategy for neighborhood renewal)為例，英國政府發現貧窮社區(Poor neighborhoods) 的問題不僅僅出現在失業率過高、房屋老舊、單親家庭比例過高、少數族裔比例過高、識字率過低等面向，也表現在學生因低成就等原因輟學與表現不佳的學校進行相關資源的整合與介入，希望可以藉由社區更新達成社會正義的目標。可惜的是，George Smith在1987年與2007年先後兩次針對英國的EPA政策與實踐進行分析與省思，他發現相同的疑問仍然存在，「教育優先區」(EPA)的主要目標究竟是地區、學校還是學童本人 (Smith, et al., 2007, p. 147)? 而這也成為影響了英國弱勢教育公平政策成功與否的主要關鍵之一。

2. 美國

1950年代末期與1960年代，美國在戰後經濟復甦與社會平等與社會平等主義的高漲之下，開始重視社會弱勢族群在學校教育的問題 (Silver & Silver, 1991)。1965年的「啟蒙教育」(Head Start) 和「初等教育與中等教育法案」的「第一條」也簡稱為「第一條」(Title I)，以及1981年「教育整合與改進方案第一章」(Chapter I of the Education Consolidation and Improvement Act)也簡稱為「第一章」(Chapter I)，而其中影響後世最深遠的弱勢教育計畫，莫過於美國布希總統於2001年提出的「將每個學童帶上來」(NCLB) 的教育計畫。

在2003年NCLB名稱稍做修改為「將每個學童帶上來-藍帶學校」(No Child

Left Behind—Blue Ribbon Schools)，認為每個學校應不論種族、社經地位或家長工作等因素，給予學生最好的教育機會。NCLB共有七個主要的訴求：改善弱勢學生的學業成就、提升教師素質、改進英文能力不足學生的語言溝通、促進家長選擇與創新計畫、建立二十一世紀安全的學校、增加教育經費以挹注相關的計畫、鼓勵學術自由與績效責任（鄭勝耀，2004）；而NCLB藍帶學校入學標準有二：（1）至少有百分之四十的學生是來自於弱勢背景，而這些弱勢學生的表現有大幅改進的學校（2）不論學校的學生的背景，其學業表現落在PSSA的前百分之十，或者私立學校能在國家常模測驗中躋身於前百分之十（賓州教育廳，2010）；最後，NCLB的目標在於：降低學習落差與改善學生的表現，以致於在2013及2014學年度前，100%的美國學生都能符合預定的標準（Hursh，2005；Orlich，2004）。

3.台灣

我國自八十四學年度起開始補助教育廳試辦「教育優先區計畫」經費八億元，就一、「地震震源區或地層滑動區」；二、「地層下陷區」；三、「山坡及離島地區需要特別建造」；四、「試辦國中技藝教育中心」；五、「降低班級人數急需增建教室」等五項指標專款補助，以改善師生安全衛生及身心發展的教育環境，並充實教學設備，已達適性發展之教育目標。教育部八十五年度擴大辦理「教育優先區計畫」，擬定十項教育優先區指標：一、弱勢族群學生比例偏高之學校；二、離島或特殊偏遠交通不便之學校；三、隔代教養及單（寄）親家庭等學生比例偏高之學校；四、中途輟學率偏高之學校；五、國中升學率偏低之學校；六、青少年行為問題較嚴重地區；七、學齡人口嚴重流失地區；八、教師流動率及代課教師比例偏高之學校；九、特殊地理條件不利地區；十、教學基本設備不足之學校（教育廳，1999）。

教育部於1995年為解決部分學生因家庭或社區文化刺激不足的問題，而仿效英國教育優先區計畫的精神，自1996年開始全面實施「教育優先區計畫」，首開補助學校活動辦理經費之先例（陳麗珠，2007）。續在2003年度規劃「關懷弱勢、弭平落差課業輔導」、2004年試辦「退休菁英風華再現計畫」、2005年規劃「攜手計畫—大專生輔導國中課業試辦計畫」，終而於2006年度推動「攜手計畫課後扶助」，將上述計畫之精神統整，匯聚國中小現職教師、退休教育人員、大專學生、國中小儲備教師、及其他具有大專相關科系學歷之社會人士等教學人力，針對原住民、低收入、身心障礙、外籍配偶子女、農漁民免納所得稅家庭子女等需要補救教學之國中小學生於課後進行課業輔導（教育部，2006）。

攜手計畫2006年受輔對象為兼具有下列二種情形之公立國中小學生：（一）具有下列身分之一者：原住民學生；身心障礙人士子女及身心障礙學生；外籍、大陸及港澳配偶子女；低收入、中低收入家庭學生及免納所得稅之農工漁民子弟；其他經學校輔導會議認定有需要之學習成就低落弱勢國中小學生；（二）在學學習成就低落需補救者：都會地區以班級成績後百分之五，非都會地區以班級

成績後百分之二十五為指標。2008年將失親、單親、隔代教養家庭子女納入受輔對象，且在學學習成就低落需補救者由都會地區以班級成績後百分之五，非都會地區以班級成績後百分之二十五，放寬為都會地區以班級成績後百分之二十，非都會地區以班級成績後百分之三十五（黃俊傑，2009）。

攜手計畫課後扶助將大專生及退休教師引入協助輔導新移民及弱勢家庭子女，期提供經濟弱勢大專學生服務機會及讓退休教師再次貢獻智慧及經驗，可謂兩全其美（杜善良、陳吉雄等，2008）。但攜手計畫的實施成效評估，如同美國的NCLB計畫，偏重於計畫結果的輸出的分析，而忽略了學生學習表現的進步歷程、教師教學的成長，是十分重要的過程因素，但卻難以用「量化數據」，予以精確的描述；也因上述的迷失，難以保證各縣市政府為了呈現其實績，在「數據」上不會有些微的調整。

三、弱勢教育公平指標

美國國家教育統計中心（National Center of Education Statistics, NCES）、歐盟（European Union, EU）與經濟合作組織(Organization of Economic Cooperation Development, OECD)皆針對教育公平議題中指標的建立提出深刻的看法，下試就三者之間的特色與重點加以探討。

(一)美國國家教育統計中心(NCES)

2010年美國國家教育統計中心所公布的弱勢教育公平指標(NCES,2010)，若依CIPP模式進行分析，也就是將指標依背景(Context)、輸入(Input)、過程(Process)和輸出/結果(Output/outcome)等面向進行理解，可以增進我們對弱勢教育公平的反省與思考。

1. 背景

包含以場所(地緣)與人種/族群為基準的公立學校貧窮集中程度、以場所與人種/族群的公立學校註冊為基準的集中程度、學校的犯罪與安全、學校紀律、家長與家庭的教育參與、家長的學校選擇與高等教育中人種/族群的集中程度。

2. 輸入

包含公立小學與中學的學生/教師比率、公立學校稅收來源、公立學校支出、教學支出的變異、依學區貧窮程度劃分的公立學校支出、依國家劃分的教育支出、家族第一位上大學的學生（first-time student）的財政支助與後中的稅收與支出。

3. 過程

包含國際的教師比較、美國境內的國際學生、大學的研究領域、研究所與第一個專業研究領域、由公、私立機構授予的學位、教育薪資、福利以及完全的

補償。

4. 輸出/結果

包含大學學生的就業率。

(二) 歐盟 (EU)

歐盟在 2005 年匯集各國情況所提出的教育公平指標(European Group for Research on Equity in Educational Systems,2005)，強調透過個體間的不平等(Inequalities between individuals)、類別間的不平等(Inequality between categories)與門檻間的個體/類別(Individuals/categories between the threshold)三個面向來進行思考，並思索教育中不公平的脈絡 (Context of inequalities in education)、教育過程中的不平等(Inequalities in the education process)、內部的結果—教育中的不平等(Internal results- Inequalities in education)、外部的結果—教育中不平等的社會與政治效果(External results- Social and political effect of inequalities in education)。進一步依 CIPP 模式分析如下：

1. 背景

(1)教育的個別後果(Individual consequences of education)

包括教育的經濟優勢(economic advantages of education)與教育的社會優勢(social advantages of education)

(2)經濟與社會的不平等(economic and social inequalities)

包括收入與貧窮中的不平等 (inequalities in income and poverty) 與經濟安全感的不平等 (economic security inequalities)。

(3)文化的資源(cultural resources)

包括成人的教育層級 (level of education of adults)、十五歲學生的文化資源 (cultural resources of 15 year-old students) 與十五歲學生的文化實踐(cultural practices of 15 year-old students)。

(4)期望與感知 (Aspirations and perceptions)

十五歲學生的專業期望(professional aspirations of 15 year-old students)、學生的公平標準 (students' criteria of fairness) 與學生對於公平的普遍看法 (students' general opinions about fairness)。

2. 輸入

(1) 受教的數量(quantity of education received)

包含學校教育中期待的不平等 (Inequalities in schooling expectancy) 與教育支出中的不平等(inequalities in education spending)。

(2)受教的質量(quality of education received)

包括十五歲學生感受到來自老師的支持 (perception of support from teachers according to 15 year-old students)、十五歲學生對紀律氣氛的感知 (perception of the disciplinary climate according to 15 year-old students)、隔離 (Segregation) 與學生對被公平對待的感知 (Students' perception of being treated fairly)。

3. 過程

(1) 認知技能 (Cognitive skills)

包括義務教育階段結束時的技能不平等 (Skill inequalities at the end of compulsory school) 與在校時的弱點與卓越 (Weakness and excellence at school)。

(2) 個人的發展 (Personal development)

包含學生的公民知識 (civic knowledge of students)。

(3) 學校生涯 (School Careers)

包含學校生涯中的不平等 (Inequalities in school careers)。

4. 產出/結果

(1) 教育與社會流動 (Education and social mobility)

包含教育層級的職業成就 (Occupational attainment by educational level) 與社會來源對於職業地位的影響 (Influence of social origin on occupational status)。

(2) 教育對弱勢者的助益 (Benefits of education for the disadvantaged)

包含受到最多教育者對於最弱勢者的貢獻 (Contribution by the most educated to the most disadvantaged)。

(3) 不平等的集體效果 (Collective effects of inequalities)

包含學生對教育系統公平的判斷 (Students' judgements on the equity of the educational system)、學生對教育系統的期待 (Students' expectations towards the educational system)、學生對教育系統中公義的感受 (Students' feelings towards justice in the educational system)、容忍/無法容忍 (Tolerance / intolerance)、社會政治的參與 (socio-political participation) 與對機構的信賴 (Trust in institutions)。

(三) OECD

OECD 的教育公平指標 (Hutmacher, Cochrane, & Bottani, 2002) 嘗試由性別、年齡、地區/空間、特殊學習需求、社經地位與族群/語言等方向切入以詮釋弱勢教育公平的意義，並進一步透過成人人口中社會與經濟的脈絡 (Social and economic context in the adult population)、財政、教學的資源 (Finance, teaching resources)、教育與訓練的可及性 (Access to education and training)、學校與學習的環境 (School and learning environment)、畢業率 (Graduation rates) 與勞動市場的結果 (Labor market outcomes) 來省思教育中不公平的可能發生原因與介入的可能，本研究中再以 CIPP 模式分析如下：

1. 背景

包括小學與中學層級的註冊率 (Rates of enrollment in various levels of primary and secondary level education)、教育期望 (Expected educational attainment years)、早期兒童教育與照護的可及性 (Access to early childhood education and

care)、高等教育的可及性 (Access to tertiary education)、繼續教育與訓練中的參與 (Participation in continuing education and training)。

2. 輸入

包括 GDP 的教育支出比例 (Spending on education as proportion of GDP)、在初級與中等教育層級中每位學生的支出 (Expenditure per student at primary and secondary levels)、教育機構中教學與其他人事聘用 (Teaching and other personnel employed in educational institutions)、高等教育層級的學生公費支助的合宜性 (Eligibility for public student aid at the tertiary level)、生師比 (Ratio of students to teaching staff)。

3. 過程

包括國中層級的學生能力分組 (Grouping of students by ability at lower secondary level)、藉由學校與學程的類型區分的層級 (Level of differentiation by school and program type)。

4. 輸出\結果

包括後期中等教育的畢業率 (Upper secondary graduation rates)、職業/一般後期中學畢業率 (Upper secondary graduation rates- vocational/general)、高等教育畢業率 (Tertiary graduation rates)、不同高等教育研究領域與層級的畢業率 (Tertiary graduation rates by field of study/level)、在成年人口中教育達成的層級 (Level of educational attainment in the adult population)、藉由獲得教育獲得的勞動參與率 (Labor force participation rate by educational attainment)、藉由原初的教育層級研判的失業率 (成人教育) (Rate of unemployment by level of initial education (adult population))、藉由原初的教育層級研判的所得 (Earnings by level of initial education)、近年後其中學與高等教育畢業生之失業率 (Rate of unemployment of recent upper Secondary and tertiary graduates)。

參、研究設計

本研究將先聚焦在弱勢教育公平指標的相關碩博士論文、期刊論文與專書論文的理論耙梳，接著透過文件分析與德懷術等研究方法，以進一步建構我國弱勢教育公平指標。

在文件分析方面，本研究將延續由王如哲教授所領導之「教育公平理論與指標建構」之研究發現，針對 OECD、NCES、EU 與國內研究等教育公平指標的研究文件中，耙梳有關「弱勢教育」的討論以形成弱勢教育公平指標的初稿。在形成初步的弱勢教育公平指標初稿後，本研究將透過三次的德懷術調查，進一步概念釐清、指標分類與理念溝通的目的，以建構弱勢教育公平指標的修正稿。

本研究的重點為「各級、各類教育公平指標之建構」(99.02~99.12) (包含學前教育、國民小學教育、國民中學教育、後期中等教育、高等教育、弱勢教育、特殊教育、師資教育、技職教育，以及學校、區域(地方)與國家層級等不同層