

第二章 文獻探討

教育權利在過去半個世紀以來已逐漸為國際社會所重視，並引導各國教育系統致力於教育公平的努力。大部分的國家均認同不論學童的出身背景或區域，教育系統都應該均等的提供高品質的教育給所有的學童。而相對於教育公平的要求，當前社會亦充斥著許多不公平的現象，必須從國家整體政策與執行面去力求精進與改善。

一般認為教育公平是公平概念在教育領域的延伸與發展，屬社會公平中的一個子系統。然從國內外 (Sherman & Poirier, 2007; 吳宗憲, 2004; 莊佩潔, 2005) 相關調查發現，教育公平隱然成為現代化教育的基本目標之一。隨著對教育公平概念的深化，教育深為平衡社會公平的有效利器，應如何致力於公平的實現與均衡的發展，進而帶動社會公平的節奏，是教育工作者亟需思考與解決的工作。以下就教育公平的意涵、教育公平的實踐理念、教育公平指標與相關研究分別加以敘述。

第一節 教育公平的意涵

由前開論述可知，提升教育公平機制是達成進社會公平理想的有效方式，而教育公平的追求亦為世界各國以及國際組織所重視。綜觀國內外相關文獻，其對教育公平之界定尚屬一人一義，何謂真正的教育公平仍莫衷一是。因此以下將從不同學者對教育公平之相關見解加以論述，藉以不同見解的歸納分析，期能更清晰的闡述教育公平的意涵。

于發友 (2005) 認為教育公平不等於絕對的教育平等，更不是絕對的平均，而是一個包含了教育平等，並以教育平等為主要取向的相對概念和範疇。他的主要特點是平等、差異、補償以及合理性，其意即指對於相同條件下同等情況人實施平等的教育；對於不同天賦與智力的人給予不同的教育；對於在身體或智力有所缺陷，或者在家庭社經背景處於弱勢的學童給予積極性的補償教育。

張良才和李潤洲（2003）指出教育公平為教育利益的反映、衡量與評價。他不僅是對當前教育公平問題的反映，也是應用現有的教育公平標準對現實教育公平問題的衡量、評價與規範。另外教育公平與教育機會均等在意涵上雖有重疊之處，但前者所包含範圍較廣，教育機會均等較偏向於實證研究與事實分析，為一種描述概念；教育公平則除描述概念之特徵外，另有規範概念之特性，乃基於一定的價值標準對教育現況所做出的評價。

戚濤（2005）認為教育公平包含教育權利平等和教育機會均等兩個面向。教育權利平等理念是政治、經濟領域的平等權利在教育上的延伸，超越身分、等級平等的接受教育的權利；教育機會均等是教育公平、教育民主化的核心，由於事實上存在個體才能與稟賦之差異、社會政治經濟地位的不平等，因此教育公平應專注於給所有人公平發展與競爭之機會，因此教育機會均等有其鮮明價值取向。

錢曉玲（2005）認為教育公平是社會公平價值在教育領域的延伸與體現，它包括教育權利平等和教育機會均等兩個面向。

陳安立和佐斌（2007）認為教育公平為一歷史範疇，具有過程與階段性，且只可能出現相對公平，不可能存有絕對公平。公平是對某事物是否平等的價值判斷，只有在一定的歷史與區域範圍內，評價教育是否公平才有意義。在義務教育階段，教育公平體現於權利、時間、內容和環境的公平；在非義務教育階段為一種選擇性教育，教育公平展現於受教者的選擇權利與選擇機會上。

王家通（1998）指出教育機會均等是指教育是否公平（equity）或公正（fairness）的指標之一，而且是其中最重要的指標。惟兩者之間仍有差異，教育機會均等，其標準明確化一，強調教育機會分配一致、彼此相等。但是教育機會的公平或公正則不一定要相等的分配，且涉及社會正義（justice）的議題。當均等分配無法符合社會正義要求時，則需要用公平的概念來補救。

柳海民和段麗華（2002）認為教育公平是針對教育內外部環境因素後，對教育所進行的一種真實情況判斷，並依公平原則進行教育策略的選擇，因此教育公平應包含教育平等、教育機會均等及其合理性。

范曉豔（2006）提出教育公平包含以下幾個觀點：首先教育公平就是教育機會均等，它涵蓋兩個方面，一是人人享有受教育的機會，二是人人公平接受高品質的教育；其次是教育公平應包括起點公平、過程公平與結果公平。起點公平是

指受教育者的入學機會公平，過程公平指在同一階段教育中，向受教育者所提供的教育條件在形式上（學校類型）、數量上（學習年限）、內容上（學校課程）、質量上（教學與師資品質等）是相同的；結果公平是指取得學位成功的機會平等。因此對於處於不利地區之受教育者應施以補償教育，以補償其因不利地位所造成的不公平現象。

Williams (1967) 認為「教育公平」是指任何人皆不因政治、經濟、社會與文化因素之差異而有不同的發展和參與學習的機會。教育公平的精神與內涵指的是社會正義意義的“equity”，而不是追求機會均等的“equality”。Rawls 與 Gans 認為最大的公平不一定等同於最大的均等，相反的，愈多公平可能損及均等（轉引自 Espinoza, 2007）。

Green (1983) 亦指出不公平 (inequity) 總是蘊藏不公正 (injustice) 之意，然而不均等卻非如此。Secada (1989) 則認為公平與均等的概念有所差異，應致力於追求「公平的不均等」(equitable inequality)，藉此反應不同群體的需求與優勢。

Reimer (2005) 在《公共教育之公平》(Equity in Public Education) 提出公共教育公評的三個要素：1. 資源的公平 (Equity of resource)：只提供公共教育資源之不同徵稅類型、補助公式及財政資源分配模式；2. 過程的公平 (Equity of process)：在尋求對所有提供教育服務上，公共教育必須增加其可調適上，以迎合所有學生的不同需求；3. 結果的公平 (Equity of outcomes)：聚焦於學生畢業時達成之成果（直接結果）以及畢業後的生涯表現（間接結果）。

Field、Kuczera 和 Pont (2007) 指出教育公平涉及兩個面向，其一為公正 (fairness)，旨在確保個體與社會環境中，諸如性別、社經地位和種族不會成為教育潛能發揮的障礙；其二為包容 (inclusion)，意指確保所有人都能達到讀、寫與簡單算術等最低標準。

由上述國內外學者對於教育公平之相關概念及意涵可知，教育公平涉及社會正義的議題 (Williams, 1967; 王家通, 1998)；一般而言可包含教育機會均等與教育權利平等兩個面向 (于發友, 2005; 戚濤, 2005; 錢曉玲, 2005; 陳安立和佐斌, 2007; 王家通, 1998; 柳海民和段麗華, 2002); 范曉豔, 2006); 涉及政治、經濟、社會、文化、族群等面向 (Williams, 1967; Field、Kuczera & Pont, 2007); 平等、差異、補償等特點 (于發友, 2005); 以及財政預算、資源分配、教育形式 (學校類型)、教育數量 (學習年限與時間)、教育內容 (學校課

程)、教育質量(教學與教師素質)、學習結果(畢業成果與畢業後職涯表現)等要素(范曉豔,2006;Reimer,2005;Field、Kuczera & Pont,2007)。整體而言,教育公平具備以下幾個特性:

一、教育公平為一上位概念

教育公平與教育權利及教育均等分屬不同層次概念,教育公平所屬層次較高、範圍較廣,位居宏觀的角度,其他概念則相對次之。換言之,公平較均等所涉及之層面更廣,此能涵蓋均等外,意有著公平與正義的意涵,透過公平及正義有助於彌補均等分配所可能造成的不合理現象。

二、教育公平具有複合性的特質

隨著教育對象的不同,教育政策與制度的執行亦有所差異,其所呈現的教育公平要求亦有所不同。例如社會地位所形成的菁英教育與大眾教育有關教育公平之區別;由於種族、性別、能力以及社經地位等受教者特性所造成教育公平執行上的區別等,都顯示教育公平非屬單一類型,而是具有複合特性的統整概念。

三、教育公平具有其理想性

由於當前社會中普遍仍存在著教育不公平之現象,因此在教育實踐上,世界各國常將教育機會均等視為教育公平化的指標,意即將教育公平視為一種理想的追求,透過教育機會均等的實踐來做為成就教育公平的方式,因此教育公平的實現在策略上具有其理想性。

四、教育公平具有隨時空變遷的相對性

教育公平會因時空的轉移而有不同的理解及因應。首先就時間而言,教育公平與當時的政治情景、社會狀況及教育發展有著密切的關係,不同政經情勢對於教育資源的投資便有所不同;不同時代的教育學者對於入學機會的均等、學業成就的均等亦有不同的見解,因此隨著時間的轉移,社會結構與教育制度亦會有所轉變;其次就空間概念而論,教育公平的差異性亦呈現在不同國度及區域的特性上,各國的政治、經濟、文化、社會及歷史背景都影響其教育制度的實施,因此其所採取的政策方針亦有所不同。

五、教育公平有其目標導向

教育公平既因時空的差異而有不同的執行政策與制度,因此在執行過程中必有其目標導向,引領教育公平的實現。例如,補償教育的實施旨在消除因受教者所處地位不平等所產生的教育不公平現象,因此補償教育如能促成每一位受教者有效開發其教育潛能,達成適性發展,此措施便已能適切達成教育公平的目標。

六、教育公平可統整成一具體架構

教育公平技術一複合性概念，其所牽涉的教育公平議題與目標，便能經由架構的方式來有效呈現。諸如將受教者的種族、性別、身心狀況、居住區域等作為縱軸；入學的均等、教育資源的投入、教育成果做為橫軸，便可形成教育公平的具體架構，對於教育公平各因素關係的研究將能更具體而清晰。

七、教育公平具有可測量性

教育公平除具理想性的抽象概念特質外，意可經由具體量化的統計分析來呈現當前教育公平的現象，諸如入學率、輟學率、對每位學生的支出、師生比、教育經費的投資、班級人數的平均規模等都可明確的反應出教育公平的現象。

第二節 教育公平的相關概念

由上述教育公平意涵之探討可知，在不同時空背景下，不同學者從不同的角度對於教育公平便有著不同的詮釋，且各個國家在實現教育公平理想時，為一一其當時之政治、經濟、社會與文化背景擬具其欲實現之目標與遠景，來做為檢視該國教育公平的實施現況。

在教育公平兩個面向—教育機會均等與教育權利平等之實踐有賴於政府法律的保障方能有效落實；政治、經濟、社會、文化、族群等面向則源於國家整體的社會結構；平等、差異、補償等特點則需國家在財政預算、資源分配等政策上施以補償措施方能改善不均等的現象；而教育形式（學校類型）、教育數量（學習年限與時間）、教育內容（學校課程）、教育質量（教學與教師素質）、學習結果（畢業成果與畢業後職涯表現）等教育的公平則在強化學生的個別差異，施以適性教育方可成就傑出的教育品質，提升國家整體人力素質。因此，教育公平能否落實牽涉許多相關的概念層面，茲將其分別敘述如下。

一、教育公平與人力素質

Espinoza (2007) 公平概念與人力資本論 (human capital theory) 有關。人力素質是衡量社會文明程度的重要指標，也是影響經濟發展與社會進步的重要因素，因此國家整體人力素質的提升，為提升國家競爭力的要務。然而教育的不公平將嚴重影響人力素質，為改變教育不公平狀態，進而有效提升人力素質，諸如如何有效進行教育資源的分配、確保教育機會的均等、重視受教者的個別差異並施以各類補償教育，是政府部門必須戮力的目標。

二、教育公平與國家財政

錢曉玲(2005)指出國家財政教育投入總量的不足以及結構的失衡都將影響國家教育公平的實現；教育公平的本質為調節教育領域中成員間或區域間分配關係的一種規範，它以教育資源分配為核心所形成的一種社會關係，公平與否全視教育資源針對不同狀態下分配的相對關係。因此從教育投資總量的分析、教育投入的結構分析等都可做為教育公平的重要指標。

三、教育公平與法律制度

在法學論述中，公平被視為是正義的核心。胡勁松(2001)曾指出公平再確保每一個人合理應得的利益，它包含了一種相對應的法律、制度與關係，一集有關菲的理想與制度的統一體；而 Hart(1961)亦指出公平包含兩個命題，其一為某種利益或負擔在不同個體間分配的標準是否具有合理性；其二則是權利受損這提出賠償要求，此實公平便具有保障和救濟之意義(張文顯等，1996)。

教育公平是受教者權利的保障，因此不同族群、不同個體、不同區域受教者之權利保障問題，便須有法律規約、程序規範以及權利救濟等措施來加以保障，諸如我國在憲法、教育基本、特殊教育法、教育優先區等法律規約及權利救濟等制度上對教育公平做出了一些保障。

四、教育公平與社會結構

教育公平為社會公平問題的核心，社會由許多部門所組成，這些部門便形成了所謂社會結構，而教育即在滿足社會的需要，具有社會化與個性化的功能。學校是一種社會化的機構，不僅有著人才培育與分配的機制，更有突破社會階級，促成社會流動，消除社會不平等的功能。Benadusi(2001)認為造成教育不平等的因素有二，其一為性別、種族、社經地位、國籍等先天因素所造成，其二為個人先天能力結合後天結果所導致；而 Parson(1970)亦指出，在教育公平的層面上，應致力於透過教育打破傳統的階級社會，轉變成真正的民主社會。因此，在教育公平與社會結構上應致力於受教者先天及後天因素所可能造成的不公平現象。

五、教育公平與適性發展

自 1970 年代以後，多元文化教育(Multicultural Education)成為美國教育改革的重要思考方向，並左右著課程設計的途徑與內容。多元文化教育著重於滿足不同族群的特殊教育需要，將學生的文化差異視為一種資產，而非負擔或妨害，並試圖彌補由於文化背景不同所造成的學習障礙或學習成就差距，促使更多綜合性的課程發展，藉以反映不同族群的期望與需求。再由機會均等之原則而言，教育公平反對不同文化族群的隔離教育，並進行母語教學、兩性平等教育、低收入與殘障者的補償教育與特殊教育，以進一步達成適性教育之目標。

六、教育公平與補償教育

補償教育源於美國，主要在針對文化不利區域之學校教育施以補救措施。我國則採取「教育優先區」計畫，該計畫起源於民國 82 學年度教育部開始補助國民教育經費之背景。教育部於民國 84 學年度開始補助台灣省教育廳試辦教育優先區計畫，試著以地域的差異及與政策配合狀況等項目作為另一套經費補助的標準。隔年並擴大辦理「教育優先區計畫」，期能有效解決地區性的教育問題及平衡城鄉教育差距，讓「教育資源分配合理化」與「教育機會實質均等」之理想目標得以逐步實現。

七、教育公平與社會正義

Rawls (1988) 提出正義有兩個原則，其一是平等的自由原則，它要求每個人均享有平等的權利，享有與他人相同的最廣泛的基本自由；第二是機會公平、平等原則和差別的結合。教育是社會發展與進步之泉源，教育公平是實現社會正義的基本途徑。因此在社會正義的基礎上，教育公平應遵循教育對象無差別化、教育政策決策的理性化以及教育政策執行主體的價值中立化等原則（邱國良、王文君，2007），在社會正義的基礎上來促成教育公平的實現。

八、教育公平與個別差異

個別差異是教育公平命題產生的基礎，個別差異源自於學生的性別、身心狀況、家庭社經背景、族群、就學環境等因素，教育公平在檢視現有教育環境是否能強化學生的個別差異、是否能關照並尊重自主性，以及是否能容納多元性，例如不同背景家庭學生組成的比例、政府的教育支出及獎補助措施、學校教職員工編制、個別學校的課程教學方式與時間等，為學生創造豐富而多元的教育活動及提倡潛移默化的教育過程。

從上述教育公平的相關概念論述可知，教育公平理想的實踐應奠基於社會正義的基礎上，透過社會結構功能的提升、法律制度等相關規範的約束、國家教育財政資源合理分配並進行差異性與積極性的補償措施，以積極改善教育不公平的現象讓每一位受教者均能做個別教育潛能的最大發揮以及適性發展，培育國家優秀的人力素質。因此本研究將以社會結構、法律制度、個別差異、補償措施、適性發展等五個面向為縱向來建構公平教育指標之內涵。

第三節 教育公平的實踐策略

在當前民主、平等、公平之基本理念，以及現代化、市場化、資訊化等現實因素影響下，教育目標的擬定、教育資源的應用、教育政策的執行、受教者的狀況等都應受到更合理適當的對待，以符合社會正義的理念。于發友（2005）提出教育公平的實踐應遵循四項基本理念：一為權利平等理念，係指人人享有的基本權利應該平等以及人人享有的非基本權利應該比例平等；二為機會均等理念，教育機會是受教育者發展的可能性空間，為美各受教育者進入教育機構和參與教育活動的各種條件的總和。教育機會的不同從分配的意義上，決定受教育者未來可能的發展結果，對整體教育公平具有重大意義；第三為能力差異理念，重視因材施教，因受教者個別能力的差異施以不同的教育，政府資源亦應關照受教育者的實際狀況，實現差異原則的教育公平理念；第四是弱勢補償理念，其意指應挑選出楚瑜不利地區的群體，從不利地區的角度來看問題、分析問題，並且以最大限度來滿足不利階層的利益為標準，作為教育資源分配的依據。

教育公平既為一複合性概念，其牽涉之範圍亦甚為廣泛，因此在現有的系統上如何去發現公平的議題，進而去提出可行的改善措施，是實現教育公平過程中不可或缺的路徑，茲將相關學者對於教育公平議題及策略之論述加以歸納，列述如後。

壹、教育公平的議題

梁德智（2007）從當前學校教育體制的角度，認為教育不公平問題反應在義務教育與高等教育兩個部份。

一、義務教育的不公平問題

（一）教育資源分配的不公平：包含區域間教育資源配置不公平、成鄉間教育資源配置不公平、同一地區校際間教育資源分配的不公平以及不同階段的教育資源分配不公平。

（二）不同社經背景子女受教育的不平等：家庭的經濟狀況造成子女受教育的不平等。

（三）義務教育政策的不公平：包含教育優先發展理念尚未成型、貧富差距現實的影響、教育資源分配的城市化所造成的不公平現象、教育經費不足等因素。

二、高等教育的不公平問題

（一）高等教育起點的不公平：入學機會的差距造成教育體系結構性的不均等。

（二）免費制度下的高等教育不公平：高等教育免費或收費對高等教育公平性的影響。

（三）收費制度下的高等教育不公平現象：不同收入家庭的學生在選擇高等教育時所表現出的不同傾向，這不僅對不同收入家庭的學生選擇的均等性產生影響，

也使得低收入家庭之學生在高學費的高等教育選擇中處於更不利的位置。

錢曉玲(2005)從公共財政教育投入的觀點指出，當前教育投入的不平等現象包含以下幾點：

- 一、公共財政在教育投入的總量不足，導致教育產業化與教育腐敗，家數教育資源配置的不均衡。
- 二、公共財政在教育投入結構的不均衡，造成城鄉間、地區間、重點學校與普通學校、義務教育與非義務教育之間的失衡。

宋寶安(2006)指出當前教育不公平的問題只要反應在以下幾個方面：

- 一、城鄉教育資源投入不公平：教育資源過度集中城市，導致好的設施、師資與管理等向少數城市學校集中，造成鄉村學校資源不足的問題，影響教育產出品質。
- 二、高等教育機構分配不均：重點大學過度集中於省市，偏遠地區相對更處於不利狀態。
- 三、高等教育招生制度的不平等，造成接受高等教育機會的不公平。
- 四、低社經背景之家庭子女未享受平等教育之權力。
- 五、教育政策與制度形成受教育機會與實際待遇的不公平。

王康(2010)認為教育公平缺失的制度原因包含：

- 一、教育投入的不均衡，擴大城鄉教育差距。
- 二、產業化教育背景下教育權益保障的缺失，產業化教育背景進一步惡化教育不公平現象。
- 三、教育政策與權力治理下教育制度失去規範，導致教育的不公平。

Mortimore, Field & Pont (2004)認為教育系統本身應先就教育不公平的現象進行確認，然後再行提出解決之道，而教育不公平問題的確認包括：

- 一、政策的擬定與實踐評鑑的績效
- 二、各級教育現況之調查，包括學生的就學與升學情形、學生的家庭背景、教育行政機關的視導狀況以及是否已採取補救措施
- 三、當前與未來的改善計畫，如延長學生留校時間、評量個別學生的表現、評鑑學校的整體表現以及學校的選擇計畫等。

由上述對於教育不公平問題之論述可知，教育不公平現象的存在普遍受到公共財政(錢曉玲, 2005)、教育資源(梁德智, 2007; 錢曉玲, 2005; 宋寶安, 2006; 王康, 2010)、家庭社經背景(梁德智, 2007; 宋寶安, 2006)、教育政策(梁德智, 2007; 王康, 2010; Mortimore, Field & Pont, 2004)、補償措施(Mortimore, Field & Pont, 200)等因素，因此如何有效的進行教育公平工作

的改善時為一刻不容緩之議題，今將相關學者之看法陳述如下：

于發友（2005）認為教育公平的實踐應遵循四項基本理念：

一、權利平等理念：學校教育階段受教育者受教育權力包含四個方面，其一是受教育者的基本權利，即受義務教育就學機會、教育條件及教育結果的平等要求權；其二是要受到不同教育，即受到適合其潛能發展的教育權；三是受教育者的福利權，受教育者能經由發率的規定從國家、社會、學校等機構獲得教育協助的權利；最後是受教育者有接受教育的選擇權，有權利選擇接受教育的形式及自己所喜歡的學校。

二、機會均等理念：教育機會均等有兩個層面上之意義，其一是共享教育機會，即每一個受教育者擁有大致相同的基本教育機會；二是差別機會，即受教育者之間的教育機會不可能完全相同，有著程度上的差別，因此應有不同的教育措施。

三、能力差異理念：指對於不同天賦、興趣愛好、努力程度、家庭環境的受教者所施以不同的特殊教育或發展教育。

四、弱勢補償理念：即在挑選出屬於不利地區的群體，從他們的特殊地位與角度來看問題、分析問題，以最大限度來滿足其需求的教育資源分配，對於處於不利地位的受教者施以必要的調整和補償。

梁德智（2007）認為教育公平的實踐路徑包括：

一、教育政策公平性的理念變革：例如從「菁英教育」轉向「大眾教育」、從「城市中心」轉向「均衡發展」、從「市場產業化」轉向「公共利益化」。

二、教育政策公平性的機制創新：如完善教育財政體制、建立資源配置的平衡機制、建立弱勢群體的補償政策機制。

周志文（2010）提出處禁教育公平的對策與途徑包含：

一、教育公平應成為政府推動教育政策的重要理念：政府是社會資源與價值的整合者和管理者，朱求教育公平、保障教育的公益性是政府應有之責任。

二、樹立公平的道德意識觀，鼓勵社會志願者對公平教育活動的參與：重視貧富差距對學生所可能產生接受教育機會的不平等，透過國家與社會之力量共同解決此方面的問題。

三、擴大教育投入，實現教育均衡發展：能以法律形式加大教育投入的總量和比例，確保學校擁有基本的設備、師資條件，縮小學校的差距，促進均衡的發展。

四、促進教育資源分配的合理化與均衡化：旨在縮小差距、增進公平，考慮不同區域的資源投入，以促進教育公平。

張炳生（2009）要認為全面實現教育公平，應做好以下幾項工作：

- 一、堅持基本權利領域與公共教育資源領域的平等原則、非基本權利領域與非公共教育資源領域的不平等原則。
- 二、因地制宜發展教育，改變地區差異與城鄉差異的統一模式。
- 三、透過政策分析、政策諮詢、批評與建議等幫助政府建立科學的決策來調節社會公平，使教育公平成為良好的社會基礎。
- 四、加強師資培訓，建立教師職業道德，建立民主平等的師生關係。
- 五、支持和關注處境不利的弱勢群體教育。
- 六、樹立終身學習、終身教育的觀念，逐步完成終身學習體系。

Mortimore, Field & Pont（2004）認為從當前社會系統中，教育公平的體現可從以下幾個範疇去加以檢視：

- 一、經費：包含政府經費的補助、教育系統所能獲得的資源以及資源的使用。
- 二、學校的選擇與入學：包括學前教育、國小與國中教育、高中教育、特殊教育、成人學習、母語教學、諮商與輔導等。
- 三、轉銜教育：包含家庭對兒童的早期教育與照顧、學前教育進入國小教育、國小教育進入國中教育、國中教育進入高中教育、第二次教育機會（重讀率、輟學率）。
- 四、國內的成就測驗：針對語文、數學、科學所進行的成就測驗。
- 五、國際學業成就比較：如 PISA、IEA、TIMSS 等針對語文、數學、科學所進行的國際成就測驗比較。

六、取得資訊以確認不公平的議題

（一）學生的年齡、性別、種族、家長背景

（二）個人、團體及學校的整體評鑑

而其實踐策略包括：

- 一、建構教育系統的公平，包括建立良好的系統結構、擁有較高的教育資源投入、不盲從流行的學校教育、抗霸凌的教育政策、建立終身學習的觀點、性別與職業教育獲得同等的尊重、重視不同地區的差異性、掌握改善教育不公平的革新機會。
- 二、視建立教育公平為達成整體教育成功的根基，包含重視受教者個別差異（如性別、種族、社經背景、居住地）、平衡教育的分配與支出、改善班級師生的行為與互動、低學生成就強行的改善、改善對學生低期望的缺失、能建立教育的標竿並增加回饋、加強教育行政機關的視導功能、改善不適當介入學校教育的情形。

其解決公平問題的工具包含政策與實踐：

- 一、創建足以影響教育系統的新法令，並確保在每一層級的教育系統均可取得，及每一教育層級須擔負的責任。
- 二、各教育層級實踐工具的取得：個別學生或團體的成就、家長對學校的報怨等。
- 三、採取矯正行動：行政與財政的問題、給予特殊生額外的援助、運用高品質資訊的系統評鑑解決不滿意的問題、教育當局的視導責任、官方的統計報告與資訊

提供、法令是否落實的檢視。

四、當前資訊的取得：不同學校標準的設定、標準化測驗、學生背景資訊、教育機構的監控過程、正式評鑑、政府介入教育的機會與次數。

五、當前與建議改革：提升與家長、企業社群、地區影響團體的課程合作、建立新的能力平台、重視輸入與產出以作為監控與評鑑之資訊、增加學校每日學習時間：課程數、利用額外時間提供學生正向學習與協助、不剝奪學生休閒時間與增加老師額外負擔、個別階段的評量表現。

六、學校的選擇：政策與行政執行影響學校選擇、鼓勵家長將孩子安置於住家附近之學校、提供學校績效資訊、確保學生與初學者能接受適當的教育。

亞洲開發銀行比較教育研究中心 (Asian Development Bank Comparative Education Research Center, 2002) 在「教育的公平與取得：論點、情況與政策」一文中指出，教育公平指標建構應涵蓋以下幾個概念與範疇：

一、與性別相關的公平

包括傳統女性不利地區，女性接受不同程度的教育、在教育有成功表現的機會、能將教育視為資本來提升她們的生活。

- (一) 男女生能接受社會的公平對待
- (二) 性別不公平往往與人類貧窮相連結。
- (三) 性別公平不必然與高經濟成長相連結。

二、與收入相關的公平

包含財政不利團體、個人貧窮。

- (一) 收入的分配與均等
- (二) 能力的缺乏
- (三) 貧窮人口的財政負擔：費用與家庭消費

三、與區域相關的公平

指財政不利地區、鄉村或都市內的貧窮戶。

- (一) 城鄉的不均等
- (二) 國家內部的區域不均等
- (三) 郊區的貧窮

四、與社經地位相關的公平

涵蓋社會文化不利地區、少數族群。

- (一) 少數族群入學機會的公平
- (二) 社會文化觀點的性別不平等
- (三) 政策的實施

五、國家群集的入學形式與公平

- (一) 性別、教育登記人數、教育的花費
- (二) 勞動力、城鄉人口分佈、
- (三) 女性政治與經濟的參與

美國國家教育統計中心 (National Center for Educational Statistics, 2007) 「年度教育概況報告書」所使用之教育公平指標主要聚焦於「中小學教育」以及「中等教育後高等教育先修銜接教育階段」，其中「中小學教育」主要重點在教育財政指標，計分為「財政」、「學習動機」和「學校特質與氣氛」，茲將其說明如下：

一、財政

- (一) 全國各區公立學校財源變化
- (二) 依支出類別作為區別之公立中小學支出
- (三) 每生教學支出之差異
- (四) 依學區所在地作為區別之公立中小學支出
- (五) 國際教育支出比較

二、學習動機

- (一) 公立中小學生師比

三、學校特質與氣氛

- (一) 公立學校支援學生職員比

其次「中等教育後高等教育先修銜接教育階段」面向則有「財政」與「教職員」兩個層面：

一、財政

- (一) 對大學生之聯邦補助與貸款
- (二) 就讀中等教育後高等教育先修銜接教育之總價與淨使用價格
- (三) 研究生與主修生之總價與淨使用價格

二、教職員

- (一) 教職員薪資、福利與總津貼

Sherman & Poirier (2007) 在「教育公平與公共政策」一文中對教育公平的衡量應包含以下內涵：

一、教育公平的脈絡與定義

- (一) 致力於支持教育權利與公平
- (二) 發展測量教育公平的架構

二、公平的架構

- (一) 公平關注的目標與目的

公平關注的目標與目的，如表 2-4-1、2-4-2。

表 2-4-1 公平關注的目標與目的

公平關注的目標		公平的目的		
		入學與發展	資源	結果
學生特質	性別			
	社經地位			
	種族			
	身心障礙			
區域特質	省、市之區域型態			
	都市狀況			
	財源狀況			

(二) 目標：入學與發展、資源、結果

表 2-4-2 公平關注的目標

入學與發展	資源	結果
註冊、 入學、 進級 重讀 之比例	課程的有效性 每生的支出 生與師之比例 學校教育人員素質 教科書品質 教師的教育程度 ¹ 教師的資格與經驗	班級人數的平均規模 學生測驗成就 畢業的比例 收入 職業地位

(三) 公平的原則

1. 水平公平：相同的情境給予相同的對待，給予相同的教育資源，成就相同的教育結果，強調較少或差異性的資源分配與教育成果。
2. 垂直公平：學生的起始點並非全然相同，不同情境的學生應予以不同程度的資源，教育系統應就特殊團體的學生或地區提供額外資源以成就相同的結果。
3. 教育機會均等：所有學生追求成功的機會是相等的，而成功是奠基在個人的動機與努力等特質上。教育機會均等不因學生的特質或居住地（平窮地區與富有地區、城市與鄉村），在追求教育的成功上產生差異性。

(四) 公平的測量

1. 水平公平的測量：入學率、對每位學生的支出、師生比等

2. 垂直公平的測量
 3. 教育機會均等的測量
- (五) 公平架構的運用
1. 入學率
 2. 每位學生的支出
 3. 師生比

以教育公平相關概念所建構出社會結構、法律制度、個別差異、補償措施、適性發展等五個為軸向來統合上述教育公平指標的實踐策略可知，教育公平的實踐需有效整合各項可能影響的指標。首先從社會結構來看，必須考量政治、經濟、社會、文化與人口等變項(于發友，2005；梁德智，2007；周志文，2010；Mortimore, Field & Pont, 2004；Asian Development Bank Comparative Education Research Center, 2002；National Center for Educational Statistics, 2007；Sherman & Poirier, 2007)，包括教育資源的投入、教育過程的估評問題等；其次就法律制度而言，其涉及了種族、區域、性別等學生受教權力的保障，是否受到國家法律應有的保護(于發友，2005；梁德智，2007；周志文，2010；張炳生，2009；Mortimore, Field & Pont, 2004；Asian Development Bank Comparative Education Research Center, 2002；National Center for Educational Statistics, 2007；Sherman & Poirier, 2007)；第三是個別差異，旨在檢視學生社經地位等背景變項、不同區域的教育資源投入、因應不同學生差異的課程與教學設計等是呈現公平性(于發友，2005；Mortimore, Field & Pont, 2004；Sherman & Poirier, 2007)；第四在補償措施方面，主要對於弱勢族群學生以及因結構性差異所造成的教育不公平現象，政府是否有相關政策能給予積極性的差別待遇(于發友，2005；梁德智，2007；周志文，2010；張炳生，2009；Mortimore, Field & Pont, 2004；National Center for Educational Statistics, 2007；Sherman & Poirier, 2007)；最後在適性發展上，主要針對有礙學生個體適性發展的社會因素加以檢視，根據學生不同的潛能，並透過資源的投入、課程教學的規劃與行為輔導等措施，讓學生得已充分發展，適才適所(周志文，2010；張炳生，2009；Mortimore, Field & Pont, 2004；National Center for Educational Statistics, 2007；Sherman & Poirier, 2007)。

第四節 教育公平相關研究

由國際教育發展趨勢來看，教育公平儼然成為許多現代化國家作為其實現社會正義的手段，然而誠如上述所言，教育公平的實現有來一套具體且周延的評估系統，方能為教育公平的實現做客觀的分析。茲將國內外有關教育公平的指標的衡量，列述如下：

壹、國外教育公平相關研究一

國外教育公平指標相關研究大多透過教育政策、計畫及措施等議題來檢視教育公平達成的程度，而研究對象除少數以高等教育及高中為對象外，主要以一般性的公平現象作為研究，對於以國民中學為對象之研究則相對闕如。茲將相關研究發現闡述如下：

Mortimore, Field & Pont (2004) 針對挪威所作的教育公平研究中，提出以下指標系統作為檢視之項目：

- 一、國家歷史
- 二、族群人口
- 三、經濟狀況
- 四、政治環境
- 五、教育服務
- 六、教育階段
- 七、近年來教育改革
- 八、未來教育改革

接續並提出以下量化指標作為檢視教育公平之依據：

- 一、當前系統中可察覺的公平項目
 - (一) 經費補助
 1. 教育系統資源的支援，如每位學生的支出
 2. 資源的使用，如師生比
 - (二) 學校選擇與入學
 1. 身障學生
 2. 少數族群
 3. 新移民
 4. 教育年限
 5. 中輟生
6. 學校與學校內部課程的選擇

UNESCO (2007) 在針對亞洲、非洲、拉丁美洲、加拿大等 16 個國家有關教育公平之調查研究中，以下列指標作為研究調查之工具：

- 一、入學率的分析
 - (一) 水平公平的分析：初等教育與中等教育
 - (二) 教育機會均等：區域性經濟狀況與入學率、區域性人口密度與入學率
 - (三) 水平公平與教育機會均等
- 二、每一學生之支出
 - (一) 水平公平的分析：初等教育與中等教育結合的水平公平測量與等級。

(二) 教育機會均等：區域性經濟狀況對每一位學生的支出、區域性人口密度對每一位學生的支出

(三) 水平公平與教育機會均等

(四) 在水平公平方面的改革

(五) 在教育機會均等方面的改革：區域性經濟狀況對每一位學生的支出、區域性人口密度對每一位學生的支出

三、師生比

(一) 水平公平的分析：初等教育、中等教育以及初等教育與中等教育結合的水平公平測量與等級。

(二) 教育機會均等：區域性經濟狀況與師生比、區域性人口密度與師生比

(三) 水平公平與教育機會均等：初等教育、中等教育以及初等教育與中等教育的結合。

(四) 在水平公平方面的改革：初等教育、中等教育以及初等教育與中等教育的結合。

(五) 在教育機會均等方面的改革：區域性經濟狀況與師生比、區域性人口密度與師生比

除上述兩項研究報告外，研究者搜尋 ProQuest 線上資料庫碩博士論文亦發現以下幾筆研究，惟基於資料之不可取得性，因而僅能擷取部份內容，今說明如下：

Hopper, R. R. (2004) 針對孟加拉兩所高等教育機構學生就學補助方案提供方式，以及組織特性對公平取向的影響發現，教育機構的組織任務與文化差異影響公平取向，舊貸款補助方案而言有的認為應以窮學生為主，有的則認為教育品質重於教育機會的提供。

Lundquist, S. W. (2003) 針對加州政府高等教育入學政策之公平性與執行情形發現，1. 加速成長的拉丁美洲人口較十年前在入學方面遭遇更大的困境；2. 高等教育基礎設施建設經費不足；3. 就有的歲收制度無法承擔下一代學生進入大學就讀。

Bell, H. G. (2000) 以兩所高中學生數學成就作為評估教育公平現象發現，高分組與低分組的差異呈現在課程、教學方法與師資方面，高分組可獲得較多教育機會，相對的低分組反而處於不利地位。

Gilkey, T. R. (1993) 從學生與納稅者觀點來評估美國學校的教育財政公平情形發現，從學生觀點來看州間的「水平公平」逐漸衰落，「平等機會」逐漸穩定，但仍非常低；從納稅者觀點來看，州間的「水平公平」與「垂直公平」相對穩定，但仍非常低。

從上述國外教育公平相關研究中可發現其所論述之公平內容主要包括族群人口（如身障生、少數族群、新移民等）、教育財政（如教育經費、教育資源、提供貸款等）、教育機會（如學校選擇與入學、師生比、每位學生的支出等）、教育品質（如學習成就、課程設計、教學方法、師資等），這些研究所涉及之內容可作為本研究指標內容建構之參考。

貳、國內教育公平相關研究一

教育公平涉及諸多相關概念，如教育機會公平、教育資源分配的公平、教育經費補助的公平等均屬教育公平之一環。國內有關教育公平之相關研究針對國民中學為研究對象者不多，以國民教育階段為研究以及指標建構則相對較多，首先在指標建構之研究主要有：

簡茂發、李琪明（2000）以 CIPP 模式進行「教育指標系統整合型研究」，其中共建構出幼兒教育、中小學教育、技職教育、大學教育、成人教育、特殊教育以及總體、地分與學校層級教育等七類教育指標，接續依據七類教育指標，再進一步將其分為教育經費（如各級政府經費佔教育比率、每生平均教育經費等）、教育資源（如師生比、合格教師比、每生圖書數、每生可使用電腦數等）、課程與教學（如師生互動品質指數、班級平均學生數、學生自由選修課程率等）、教學成果（學生各科成就、學生畢業後就學率、失業率等）等四個層面，分別進行上述七項指標內涵之建構。

潘慧玲（2008）以 IPO 模式建構教育公平指標，來瞭解我國教育發展的國際未置以檢視教育體制發展情形，其所建構之教育指標向度包括教育經費、學習環境、在學情形、學習成果，今列述如下：

一、教育經費

- (一) 各級各類教育經費佔總教育經費比例
- (二) 各級各類教育學生單位成本
- (三) 教育部對各弱勢學生獎補助經費比例

二、學習環境

- (一) 中小學班級規模
- (二) 各級各類教育學生空間面積

- (三) 各級各類教育師生比
- (四) 各級各類教育學生圖書數
- (五) 各級各類教育教師年齡分布
- (六) 中小學教師任教年資分佈
- (七) 各級各類教育不同學歷教師比率

三、在學情形

- (一) 各級各類教育學齡人口在學率—按性別分
- (二) 中小學生學率—按性別分
- (三) 高等教育各領域學生比率

四、學習成果

- (一) 不同教育程度者勞動參與率
- (二) 各級各類教育畢業生薪資報酬

楊孟麗、王麗雲(2007)以 CIPPS 指標系統模式建構適合於台灣教育指標系統。該系統以學校教育為主，排除成人與社會教育，包含幼稚園至研究所、技職與學術系統、公私立學校等範圍。該指標系統如下：

一、脈絡 (Context)

- (一) 各級教育班級數
- (二) 各級文理升學補習教育機構數
- (三) 每平方公里各級學校數

二、輸入 (Input)

- (一) 教師工作：各級教育教師平均每週教學時數
- (二) 教育經費設備：如各級教育學生單位成本、使用面積、平均圖書數、擁有電腦數、使用運動場館面積；以及教育經費支出在各縣市政府預算項目之比率。

三、過程 (Process)

- (一) 課程教學：各級教育師生比、班級大小、資源班師生比、資優班師生比、特殊學校師生比。

四、結果 (Product)

- (一) 教育效率：個人教育投資報酬率、政府教育投資報酬率、社會教育投資報酬率。

五、特殊議題 (Special Issues)

在三篇指標建構之研究中可統整歸納發現其所涵蓋之指標內容教育經費設備(如教育經費佔政府經費比例、平均每生教育經費、獎補助經費、學校圖書、運動場館及電腦等)、課程教學(如師生互動品質、學生課程選修、班級規模、學生性別、師生比等)、學習成就(如學生學科成就、畢業後薪資酬勞及失業率等)等指標內涵，均可納入本研究指標內容；另就其採用之指標模式則以 CIPP 較能反應教育的歷程，可作為本研究之模式架構。

其次在一般性研究則有：

黃美玲(1994)針對縣市別國民教育機會均等之比較進行研究，研究發現

- 一、台灣兒童就學率縣市間差異不大
- 二、在學人數、師生比、每生教育經費之變異係數逐年增加
- 三、高雄市、基隆市、台北市擁有較佳硬體設備。

胡夢鯨(1994)進行台灣地區城鄉國民中學教育資源差異之比較發現

- 一、台灣地區城鄉國民中學教育資源未達水平公平
- 二、部分縣市屬於低資源區，顯示垂直教育機會不均等

張玉茹(1997)針對台灣省各縣市國民中學教育資源分配公平性之研究發現

- 一、國民中學資源分配中部分縣市以符合垂直公平
- 二、應透過明確補助方式與長期評估追蹤讓教育資源分配更公平

王立心(2005)進行國民教育經費分配模式公平性與適足性之研究發現

- 一、不同縣市國民教育成本指數有相當差距
- 二、教育經費與管理辦法能提高教育經費分配之公平性與適足性

吳宗獻(2004)進行中央政府補助國民教育經費公平性之研究發現

- 一、稅收不足縣市導致每生教育經費水準低落
- 二、提升教育規模經濟，改善教學效率與成效是促進教育公平的重要方法

郭雅筑(2001)進行「幼稚教育機會均等指標建構之研究」，其論點主要由文獻探討而得，將教育機會均等以「起點—過程—結果」三個層面進行探討，並透過積極性與消極性之意涵與表現來建構幼稚教育機會公平指標。今將其略述如下：

一、起點

- (一) 消極面：幼稚園分布均等度、幼稚園入園率均等度
- (二) 積極面：弱勢族群入學機會均等度、政府積極補貼政策

二、過程

- (一) 消極面：教學之師資及設備水準、教育經費分配平均
- (二) 積極面：補償教育或特殊教育之實施

三、結果面

- (一) 消極面：一定水準之學習準備度
- (二) 積極面：就讀幼稚園年限不因學生背景而有差異

吳建志（2001）在「從分配政治觀點論中央對各縣市資本門教育經費補助（1995-2000年）之研究」中發現：

一、分配政治的現象在無補助公式的「教育優先區計劃」補助款經費分配上可說是相當明顯。

二、有補助公式的「整建國中與國小教育設施計劃」補助款經費分配並無明顯的分配政治的現象。

三、「國教經費補助款總金額」受分配政治現象影響的明顯程度介於「教育優先區計劃」、「整建國中與國小教育設施計劃」之間。

四、無明確補助公式的補助計劃在補助款的分配上可能較有明確補助公式的補助計劃容易受到分配政治現象的影響。

五、不同類型的補助計劃依機關別等加以匯集分析可能因內含的計劃間，彼此交互抵銷而使其研究結果對於是否具有「分配政治」的現象變得模糊。六、分配政治理論於我國現今中央對地方的補助款分配上，雖非適用於全部的補助計劃，但對於如資本門無補助公式的計劃有相當的適用可能性。

七、與資本門相關的教育經費補助款的分配上，雖然可能顧及了需求面所重視的「垂直公平」與「水平公平」原則，但一些計劃有顯著的「分配政治」的現象也是很可能的。

並提出以下建議：

一、訂定明確、符合需求面需要的公式，並確實依公式分配。

二、建立全國性基本建設資料庫。

三、加強對補助款的研究特別是補助款分配是否符合公平正義原則的問題的研究。

四、在行政部門成立職權較獨立、立場較超然的負責補助款分配的專業委員會。

五、補助計劃應隨時空背景的不同加以修改。

六、公佈各項補助款經費分配的資料，供各界監督。

七、催生各種國會的監督團體。

八、重大補助款分配其分配比例應該依據需求面因素予以法案化。

莊佩潔（2005）進行台灣鄉鎮市區國民教育資源分配公平性之研究發現

一、各鄉鎮市區國民小學與國民中學教育資源分配未符合水平公平

二、教育資源分配不公平指標包括學校數、校地、生職比

三、各鄉鎮市區國民教育資源分配存有明顯區域差異

曹孝元（2005）針對庫柏（D. E. Cooper）教育公平論進行研究發現教育資源的取得與應用應有合理的論述以及教育實質內容可能會造就教育的不公平，因此提出以下建議：

一、能夠提供取得正當教育資源的管道

二、建立公平分配教育資源的機制

- 三、尊重並維護個體的教育自由權利
- 四、培養關懷弱勢的教育正義情感
- 五、邁向理性合宜的教育公平之路

蔡炳南（2007）在對「中國大陸高等教育機會公平性之研究」中發現：

- 一、「公平」，具有發展性而非一貫性；「公平」具有相對性，而非絕對性。
- 二、透過教育體制改革與高考制度改革，高等教育機會已逐漸消除不公平現象。
- 三、高校擴招提升高等教育入學機會，卻又產生新的不公平現象。
- 四、高考制度改革力度仍須再加強。
- 五、招生名額的分配與高考分數線各地區不公平現象，仍然各有不同看法。

並提出以下建議：

- 一、「公平」是任何社會永恆的理想訴求，中國大陸高考制度的改革發展，更彰顯了高等教育公平因素的重要性。
- 二、高等教育的快速擴張，並未達到教育機會的公平期望。
- 三、現行的高考制度、教育制度利弊參半。
- 四、高等教育公費轉自費衝擊貧困學生的教育機會公平性。

綜合上述之研究發現，在國內除了郭雅筑（2001）、吳建志（2001）以及蔡炳南（2007）非以國民教育為研究對象外，大部分聚焦於國民教育階段，而上述三者所提供之指標內涵亦可作為本研究指標建構之參考。另在上述在國民教育階段相關研究內容主要包括教育經費（如教育經費分配、教育規模經濟等）、教育資源（如資源分配、校地、生職比等）、教育機會（如就學率、師生比、每生教育經費、場地設施、補償教育、社經背景等）等項，亦可融入本研究之指標內容。