

### 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 <sup>1</sup> 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：