

第二章 文獻探討

本章為文獻探討，主要針對教育公平有關國內外文獻予以研究與分析，內容共分為四節，第一節為教育公平的意涵；第二節是教育公平的相關理論；第三節為教育公平指標；第四節是相關研究。

第一節 教育公平的意涵

就歐美先進國家教育發展情況觀之，早在幾十年前教育公平已成為各界關注的主要問題之一。例如美國學者 Ballantine (2001)、Boudon (1974)、Gordon (1999)、Milner (1972) 以及瑞典的 Husén (1972) 皆曾將歐美二次戰後的教育公平問題視為重要之研究課題。世界銀行亦在其《教育優先策略》(Priorities and strategies for Education) 報告書中，建議各國將公平價值放在首位，並指出對公平的爭取已經成為許多國家政府施政的主要目標之一 (World Bank, 1995)。近年來，經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 和歐盟 (European Union, EU) 等國際組織有鑑於教育公平對實現社會公平正義的重要性，為了解各會員國目前教育制度之公平性與相關教育政策之推行成效，近年來不約而同地針對教育公平進行深入探討。

另就我國教育現況而言，依《憲法》規定我國國民有接受國民教育之權利與義務。若就國家層級論之，由於國民素質與國家永續發展有密切關係，故普及且優質之國民教育，不僅是民主國家政治經濟發展之基石，更是先進國家國際地位得以屹立不搖之主因。若就個體層面而言，個人所接受之基礎教育品質良窳，對其終身發展將產生重大影響，因此若個體在人生起點階段即接受相對較差之教育品質，則很可能導致其未來生涯發展遭遇更多不平等待遇。基於此，國民教育政策首重公平價值，政府必須以達成發揚社會公平正義、扶助弱勢族群為目標。再者，當高等教育邁入大眾化階段後，意味著接受高等教育不再是少數精英的特權，而成為更多人可以享有的機會，此時教育公平的關注範疇也在隨之擴展至高等教育階段。根據美國研究成果顯示，整體而言擁有較高學歷者除了在未來薪資所得上佔有優勢外，在健康、壽命、子女養育與公民參與上，也都較受教程度低者為佳 (Field, Kuczera & Pont, 2007)。

由上述可知，為追求社會公平的理想，提升教育公平性正是最有效方式之一；惟半世紀以來，各國基礎教育普及程度雖已快速成長，但公平目標卻也只有部分實踐，故教育公平議題至今仍是各國關注焦點。但整理國內外文獻資料後發現，儘管對公平概念之討論已久，然而何謂真正的公平，迄今答案仍然莫衷一是。有鑑於此，本研究先臚列不同學者對教育公平及其相關概念之見解，再從中擷取

核心概念以界定教育公平之意涵，期能藉此對教育公平概念有更清楚的理解與較為一致之共識。

壹、不同學者對教育公平及相關概念之見解

不同學者專家或國際組織對教育公平之意涵有不同理解，經由整理國內外文獻資料後發現，與公平(equity)一詞相關的字彙至少包括平等或均等(equality)、公正(fairness)以及正義(justice)等數種。且在進行教育公平之相關論述時，無論是教育研究者、決策者、教育人員或學者通常將前述概念視為同義詞且相互混用，導致提及教育公平時常有人言言殊之情形產生。儘管如此，仍有學者意識到前述概念之間具有差異存在，尤其有愈來愈多的研究指出公平與均等二者在基本內涵與評估方式上具有不同傾向，茲就教育公平與均等之基本內涵，以及二者的評估方式分別說明如下。

首先，在教育公平基本內涵之釐清上，早在古希臘時代，Plato 即在其「理想國」中就兩方面闡述了公平教育的涵義，其一，公平的教育應該讓個體潛能得到充分發展，為了讓每個人的能力能透過教育獲得發展，必須提供不受種族、地域、家庭背景、經濟狀況影響之相同教育機會；其二，個體能力應該朝有益於國家的方向來發展，亦即個體發展不能妨礙他人或整體社會的發展(楊德廣、張興，2003)。

Williams (1967) 認為「教育公平」係指任何人皆不因政治、經濟、社會與文化等因素之差異而有不同的發展和參與學習機會，故「教育公平」之精神和內涵，指的是含有社會正義真諦的「Equity」，而非指較偏重追求質與量均衡或相同的「Equality」。易言之，教育上所追求的公平，應指符合社會正義且重視學習機會均等的「Equity」。除了符合正義原則之外，教育公平也需符合人性和倫理的原則，其內涵應包括正義、人文與倫理性，尤其是主體性和自主性更為關鍵(溫明麗，2006)。

Rawls 和 Gans 亦認為最大的公平不一定等同於最大的均等；相反地，愈多公平可能損及均等(轉引自 Espinoza, 2007)。Green(1983)也指出不公平(inequity)總是蘊藏不公正(injustice)之意；然而不均等卻非如此。Secada (1989) 則認為公平與均等兩個概念有所差異，我們應致力於追求「公平的平等」(equitable inequality)，藉此反映不同群體之間的需求與優勢。

王家通(1998)主張教育機會均等是教育是否公平(equity)或公正(fairness)的指標之一，且可能是其中最重要的指標；惟二者之間仍有差異。所謂教育機會均等，其標準明確劃一，強調教育機會分配一致、彼此相等之意；但教育機會的公平或公正則不一定要相等的分配，並且涉及社會正義(justice)的問題。均等的準則只有一個，並無例外，在大部分的情況下是符合社會正義的，但當均等分

配無法符合社會正義要求時，則需用公平的概念來補救。

Berne 和 Stiefel (1999) 認為國外教育財政上公平概念受到普遍重視始於 1970 年代，然由於公平本身即是個抽象的概念，學者對此概念之詮釋不但受到個人主觀價值信念之影響，也受到外在客觀社會環境之衝擊，故迄今為止並無明確而統一的定義。若以積極的角度而言，公平概念指讓具備相同層級之動機、欲望、努力或能力的學生均擁有同樣邁向成功的機會；若以消極的角度論之，則是指學生的成就高低不應受到學生無法掌控的外在環境，諸如家庭經濟能力、種族、性別、地理位置等之因素所影響。

柳海民和段麗華 (2002) 強調教育平等和教育機會均等主要反映數量上的相等性，基本上屬於一個實證的概念。而教育公平則含括較多的價值判斷和價值選擇成分，亦即為規範的概念，是綜合教育各種內部和外部因素後，對教育進行一種現實狀況判斷，並按一定的公平原則進行教育策略選擇。因此就本質意義而言，教育公平包括教育平等和教育機會均等及其合理性。

陳彬(2003)指出教育公平(equity of education)不等於教育機會均等(equality of education opportunity)。因為 equity 和 equality 具有明顯區別，前者在英文中常被解釋為「fairness」或「right judgment」，即公平或公正的判斷；後者在英文中則指涉一種平等的狀態 (state of being equal)。由此觀之，公平和均等的內涵顯然有異，均等的內涵是相等或無差別，公平則是合情合理，既合目的又合規律。

張良才和李潤洲 (2003) 將教育公平定義為人際間教育利益關係的反映、度量和評價。教育公平不僅是對現實教育公平問題的反映，也是運用已有的教育公平標準對現實教育公平問題的衡量、評價和規範。再者，教育公平與教育機會均等在意涵上雖有重疊之處，但前者所包含的範圍較寬，且教育機會均等側重於用數學方法進行實證研究與事實分析，主要是描述概念；教育公平則除了具有描述概念的特徵外，另具有規範概念的特性，是基於一定的價值判斷標準對教育現況所做的評價。

陳安麗和佐斌 (2007) 指出教育公平屬於歷史範疇，具有過程和階段性，且只可能出現相對公平，不可能存在絕對公平。公平是對某種事物是否平等的價值判斷，只有在一定的歷史時期和區域範圍內評價教育是否公平才有意義。在義務教育階段，教育公平之體現包括接受義務教育的權利、時間、內容和環境的公平等；另在非義務教育階段，由於屬於選擇性教育，其公平係展現於受教者的選擇權利和選擇機會上。

Espinoza (2007) 認為在接受教育及獲取其他利益時，公平概念與公正及正義有關，且必須將個體的境遇納入考量。另均等則常做出所有人在根本或本質上都是平等之宣稱，故對不同個體亦給予相同之待遇。此外，若由功利主義的角度

切入，公平概念常與人力資本論 (human capital theory) 有關，人力資本論要求個體之間公平競爭，且強調結果的不平等；相反地，均等概念則與社會正義的民主典範有關，且強調結果的平等。

除了各國學者試圖界定何謂教育公平之外，近年來歐盟與歐洲經濟合作組織等國際組織亦不約而同對教育公平議題重新關注，進而就教育公平意涵提出說明。隸屬於歐盟之「歐洲教育系統公平性研究團隊」(European Group for Research on Equity in Education Systems, 2005) 即指出公平是一個比均等更難以理解的概念，公平至少原則上允許某些不均等的存在，對於公平的檢測不能僅及於表面，而需進行多面向的分析。因為就一位嚴格的平等主義者之立場而言，係主張給予所有人平等的待遇，卻忽略了個體的獨特性，甚至再製原本即存在之不平等現象。

另 Field、Kuczera 和 Pont (2007) 亦接受 OECD 委託進行與教育公平議題有關之研究，認為教育上的公平指涉兩個面向，其一為公正 (fairness)，意指確保個體與社會環境中如性別、社經地位和種族不會成為教育上潛能發揮的障礙；其二為包容 (inclusion)，意指確保所有人都能達到最低教育標準，例如讀寫與簡單算術。

其次，部分學者根據評估方式的不同來釐清公平與均等二概念之差異，Bronfenbrenner (1973)、Gans (1973)、Jones-Wilson (1986) 和 Konvitz (1973) 等人即指出均等為一種量化評估的概念，公平則除了量化評估之外尚包含主觀的道德或倫理判斷。此外，由於人們對公平所附帶的公正與正義概念詮釋不一，導致在對公平進行評估時更具爭議 (轉引自 Espinoza, 2007)。

Secada (1989) 歸納研究公平問題時有以下幾點注意事項：一、公平與均等之根本差異在於前者為質性，後者偏量化；二、公平關注之對象除了群體之外，也包括個體；三、從種族與個體之不同視野將可能獲致不同的公平概念。Coleman (1990) 則認為所謂均等 (equity)，係指不同群體間具有統計上的一致性，亦即不同種族、人民、性別、社會階層之群體，在教育系統中所擁有的受教機會、受教條件與學業成就等之平均數能達到統計上的一致性。

陳彬 (2003) 曾提及均等的表現具有客觀尺度，公平則不僅具有客觀標準，還包括主體的價值判斷與情緒檢驗。楊東平 (2006) 則指出平等與均等的概念緊密相連，二者皆較公平更重視數量、程度、品質上的一致；但均等的分配並不一定是公平的，例如分配不同年齡孩童相同份量食物；同樣地，公平也不一定代表均等，例如不同工不同酬。此外，公平做為一個含有價值判斷的規範性概念，比平等與均等更為抽象，更具道德意味、倫理性和歷史性。易言之，公平與均等概念具有本質上的差異，公平概念已經超越 Coleman 所指稱統計上對於群體差異所進行之「量」的檢測，進一步關注個體差異並涵蓋對於事態是否合情合理、合乎

正義之主觀價值判斷。

Reimer (2005) 在《公共教育之公平》(Equity in Public Education) 提出一個三向度要素如下：

1. 資源的公平 (Equity of resources)：考慮之有關因素為提供給公共教育資源之不同的徵稅類型、補助公式及財政支援分配模式。
2. 過程的公平 (Equity of process)：考慮之有關因素更為複雜，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性，以迎合所有學生之不同需要。
3. 結果的公平 (Equity of outcomes)：這是最為困難的向度，結果的公平是否為務實，可達成之目標往往受人質疑。考慮的有關因素聚焦於學生在畢業時達成之成果（直接的結果）、畢業後的生涯表現（間接的結果）。

Reimer (2005) 進一步舉出在教育公平範圍上具有挑戰性之因素：

- 教師期望與行為的公平
- 獲得好老師機會的公平
- 在生涯期望和生涯或學術諮商上的公平
- 關於性別的公平
- 關於性傾向的公平
- 關於學校學科過程上的公平
- 取得在文化上合適的學習資源機會之公平
- 獲得足夠的語言支援機會之公平
- 取得符合個人能力、障礙、天賦、才能及特殊需要教育方案與資源機會之公平
- 取得科技機會之公平
- 獲致使用運動設施與教育方案機會之公平
- 獲得並參與教育管理、政策制定、學校委員會及諮議組織機會之公平
- 更換用於教育之稅賦上的公平
- 關於學校系統或地方購置政策規定上的公平
- 其他可再擴充有關公平之因素

貳、教育公平之特性

由前述討論可知，不同學者對教育公平之界定有所差異；本研究綜合各學者對教育公平之見解後，歸納教育公平之特性如下。

一、教育公平為一具有規範性之上位概念

綜上所述，教育公平與教育均等或教育機會均等分屬不同層次的概念，教育公平是上位、宏觀層次，而其他概念是下位、具體層次。易言之，公平之意涵相

較於均等而言更深更廣，其中除了涵蓋均等之外，還附有公正及正義的意涵，透過公平可補救均等分配造成的不合理結果。此外，公平為一個具有道德或倫理判斷的規範性概念，要求社會成員必須按照公正的標準來對待其他成員，因此在評價教育現況是否公平時，除了客觀量化標準外亦常運用主觀價值判斷。

二、教育公平為一具有理想性之抽象概念

由於教育公平具有道德與規範意味，其內涵比均等更為廣泛且抽象，導致在實踐上常具有人云亦云、莫衷一是的困擾。因此在實務作法上，各國政府常將其國內教育機會均等情形視為評估教育公平程度的指標，易言之，若將教育公平視為是一種教育理想之追求，教育機會均等即成為教育公平的具體實踐的方式之一。然而因教育公平之概念較均等為廣，故我國實有必要在探討相關理論後，建構一套超越教育機會均等、符合教育公平內涵之評估指標，藉此檢視我國教育公平之實際情形，並作為落實教育公平理想之具體策略。

三、教育公平為一具有相對性之變遷概念

對教育公平之理解不僅會隨著歷史發展而變遷，亦會隨著空間移轉而有不同關注焦點。首先就時間變項而言，教育公平概念與社會進步及教育發展具有密切關聯，且與當代社會發展所認同的價值體系相呼應。不同時代背景的學者從主張入學機會公平、重視學業成就均等，一直到對整個社會結構與教育制度的檢視，可說是隨其不同詮釋而在各社會發展階段中有著不同重點的轉移。其次，就空間變項而論，教育公平的相對性亦展現在地區差異上，各國教育公平概念的發展，與該國特有的政經文化、歷史背景與教育制度息息相關，故各國政府因關注焦點不同，在實現教育公平所採取的策略方針上也有差異。

四、教育公平為一具有複合性之統整概念

由於不同教育制度所代表及所欲維護之利益主體不同，故其所謂之教育公平所展現之特性也有異。詳言之，若依照社會地位來區別，教育公平可進一步分為統治階級的教育公平與被統治階級的教育公平，或是菁英階層的教育公平與社會大眾的教育公平；另依照受教者特性來區分，則可將教育公平分為不同種族、性別、能力或社經地位的教育公平。由此可知，教育公平並非為單一類型，而是一種複合型態，係由不同關注焦點所交織而成的統整概念。

參、本研究對教育公平之定義

基於教育公平意涵之規範性、理想性、相對性與複合性等特色，本研究試圖根據我國教育發展現況，對教育公平進行如下定義：「所謂教育公平，係指個體在受教育過程中所被分配到之教育資源（如權利、機會、經費等），能因其差異

之背景與需求（如種族、性別、居住地區、社經等）獲得相對應的對待，俾使得以透過教育開發潛能及適性發展。」上述定義包含以下二大重點：

首先在理念層面上，所謂教育公平係指對於教育過程中分配給不同個體之教育資源（包含權利、機會與經費）是否公平進行價值判斷。由於教育最重要之目的在於讓個體能夠適性發展，故此處所稱之分配公平，係指學生能在受教過程中獲得與其潛能相對應之教育資源，亦即無論在入學機會、制度設計、經費分配、課程教學或評量方式等方面的規劃與執行，皆能回應不同學生的個別需求，讓個體潛能得以充分發展。

其次在實質層面上，則是透過對教育現實環境中的不公平現象之檢視，逐步消除對不同種族、性別、年齡、能力、居住區域或社經地位之個體的不公平對待。具體而言，可透過教育系統的觀點，從輸入層面檢視教育制度之設計是否會對學生入學或學習造成不公平；從過程層面檢視教師作為對學生學習成就與人格發展可能產生的影響；從結果層面檢視個體在受過教育之後是否具有正確的自我價值觀，是否已具備未來發展所需之基本能力等等。

第二節 教育公平的相關理論

為釐清教育公平概念，理論之探究實不可或缺，且透過闡釋教育公平之立論基礎，亦可協助明瞭國內外相關研究或教育政策在討論教育公平時係植基於何種立場或理論觀點。基於此，本節擬針對教育公平背後之理論詳加剖析，期能讓研究具有更紮實的理論根基。

壹、不同學門及理論派別對教育公平的見解

Louzano (2001) 曾指出在教育公平研究上主要有幾種理論：一是結構功能論 (The functionalistic approach) —與 Durkheim 的功能理論的傳統有關，因此不均等與社會階段、性別、種族、國際及個人的能力與努力有關；二是社會或文化複製論 (The social or cultural reproduction theory) —群體之間不均等是由社會拘束 (social constraints) 所造成，而不是由於基因遺傳或個人選擇所造成；三是文化多元論 (Cultural Pluralistic Approach) —教育公平意謂著給予所有社會群體所需要之不同的、合宜的課程；四是個別差異論 (Methodological Individualism Approach) —不均等來自於不同個人的權衡且受制於外部和內部因素 (參見表 2-1 所示)。

表 2-0-1 教育公平有關理論

理論	不均等的原因
功能論 (Functionalism)	家庭文化剝奪 (Family cultural deprivation)
複製論 (Reproduction Theory)	文化資本與習性 (Cultural capital and habitus)
文化論 (Cultural Theory)	家庭與學校的文化與教育差距 (Cultural and pedagogic distance between home and school)
個別差異論 (Methodological Individualism)	與個人在學習生涯上決定有關之不同的成本、風險和利益 (Different cost, risks and benefits associated with individual decisions about school career)

資料來源：修改自 Louzano (2001:7)。

由於不同學門及理論派別，對教育公平具有不同界定，故分別就哲學、社會學、經濟學與法學學門對教育公平之見解闡述如下：

一、就哲學的角度而言

自由主義與社群主義是西方哲學思潮之兩大傳統，茲就不同傳統對教育公平之主張探究如下。

(一) 自由主義

自由主義為一個相當龐雜的思想體系，其基本精神在於強調個人的權利與利益優先於各種群體價值。易言之，自由主義係以個人主義為基礎，相信個體擁有與生俱來的自然權利，該權利是至高無上的並且獨立於政府之外，應受到保障。自由主義雖然隨著不同時空背景而有多樣的實踐內容；但發展至今仍具有共同的核心承諾，亦即相信個體擁有「平等的道德價值」(the equal moral worth)，並能包容多元定義的人生觀(張明貴，2005；Kernohan, 1998)。

在公平概念的相關研究中，Rawls 為影響較大的學者之一。Rawls 的思想在相當程度上受到了美國自由主義傳統的啟發，其所提出的正義理論就是在肯定多元價值的前提下，欲建立分配社會基本權利和義務之正義原則。Rawls 在 1971 年出版專書《正義論》(A Theory of Justice) 中，對何謂「公平正義」提出一套系統性的理論。他闡述作為正義的兩個原則包括：1.每個人都擁有與他人相等的最廣泛的基本自由權利(平等自由原則)；2.社會和經濟上不平等的制度設計，應滿足兩個條件，即對每個人均有利(差異原則)，以及地位及職務對所有人均平等開放(機會公平原則)(林火旺譯，1998)。若從教育制度的角度而言，Rawls 所謂的公平原則即為一種以補償教育為中心的理論，其差異原則與機會公

平原則，強調補償教育是公平原則的必要條件，也是實踐社會公平正義不可或缺的要素。王家通(1998)即以 Rawls 的理論為基礎，闡述從社會正義的觀點來看，當教育資源的均等分配不能符合社會正義原則時，即可配合公平概念來加以平衡，亦即積極實施補償教育，甚至透過社會福利政策等給予弱勢者更多資源。

由上可知，自由主義之理念基礎係建立在對差異的尊重，與對不同生活方式的寬容上，故為了能夠平等對待不同的價值觀，政府任何政策的制定和執行必須採取中立原則，不應對任何價值理想或特殊的生活方式有所偏頗(林火旺，1993)。自由主義在現實社會的體現，可以美國 1960 至 1970 年代之民權運動為例，該運動即立基於自由主義，認為所謂平等的政策係指在分層系統內對各種不同類型(如教育、職業、生涯、代際等)的流動皆給予平等的機會。若針對教育而言，則是要求在教育資源配置和教學過程中皆須平等地對待每一個兒童，具體措施包括基礎教育階段取消雙軌制、平等地招收各種社會階層的兒童、減少公立學校的品質差異、對不同背景學生資源投入平等、取消種族隔離、追求平等的學校教育環境(包括學校風氣、師資和教育質量)，以及讓能力及努力相當的學生學業成就達到平等(楊東平，2006)。

(二) 社群主義

前述以 Rawls 為代表的正義論雖是研究正義問題的主要理論模式，也被廣泛借鑑到教育公平的研究中；但也遭到其他學者的批評，包括來自以 Alasdair Macintyre、Charles Taylor、Michael Sandel 與 Michael Walzer 等人為代表的社群主義的批判。社群主義一方面質疑 Rawls 以「權力取向之自由主義」為主要特徵的正義論，另一方面亦對當代西方個人主義極度氾濫的嚴重後果進行反思(魏峰，2008)。

社群主義是一種強調社區聯繫、社會環境和文化傳統之積極價值與共同利益的理論思潮，旨在對抗個人主義極度發展所產生的危機，其與新自由主義的主要差異在於個人與社群的關係，新自由主義主張個體優先於社群，權利優先於善；社群主義則相反，認為沒有獨立於善的自由權利，權利應該建立在普遍善的基礎上。此外，社群主義認為公民對國家事務的關心是公民應有的職責與重要美德，他們認為權利不是天賦的，而是社會過程的產物，是一種人們透過政治參與努力爭取的結果(俞可平，1998)。

社群主義學者與 Rawls 之間的分歧在於他們採用不同的方法論，Rawls 發展出來的是一種普遍的、抽象的、假設性的契約方法；社群主義學者如 Macintyre (1984) 則認為權利只存在於特定的歷史時期和社會環境，絕不是人類發展的普遍特徵，因此正義觀念不是普遍的，只是基於特殊社會和歷史的群體共識。易言之，二種理論派別論點之差異在於對是否存在一種可適用於各領域之正義原則的

論爭，Rawls 對此問題抱持肯定態度，認為正義原則可以應用於政治、經濟、法律與倫理等不同領域；但社群主義者卻持相反立場，認為不同領域有其適用之正義原則。Walzer 亦同樣對 Rawls 的正義理論提出反駁，並提出「複雜的均等」(complex equality) 概念，將正義從單純的原則性議題帶回現實世界的社群當中來討論。Walzer 認為正義的概念，並非一種可以單一物質或是貨品來衡量的標準，討論正義時必須注重所處的脈絡 (Walzer, 1983)。總之，Walzer 闡明正義理論的多元特性，指出正義原則在形式上是多元的，社會資源應依不同原因、不同程序在相異個體之間進行分配 (Walzer, 1994)。

就社群主義而言，教育是一種重要的公共實踐，教育為公共價值提供一個環境，並透過對成員施予教育的過程來傳播社群共同的價值觀，故教育不僅是複製社會階級、傳播意識型態，或培養國家所需的勞動力而已，教育也進一步創造一個有利於培養公共意識與公共利益的環境 (金生鈺, 2007)。社群主義的公平正義觀點與教育政策的特質也具有契合性，因為就權利分配而言，社群主義把權利視為是法律權利，而非如新自由主義主張的天賦道德權利，也突顯政策對於權利保障的重要意義，易言之，權利不僅是哲學論證的產物，更需要透過具體的政策和制度來進行配置和保障 (俞可平, 1998)。

二、就社會學的角度而言

對西方資本主義國家而言，教育公平之意涵除了隨著政治民主與教育發展程度而演進外，不同學派之學者對教育公平亦有相異的詮釋和關注焦點，其中社會學角度對教育公平的探討，主要在於論述教育在社會公平問題的核心位置。Benadusi (2001) 即從教育社會學的觀點來探討公平與教育之間的關係，並分由下列不同學派或理論的角度進行論述。

(一) 結構功能學派

以 Durkheim 和 Parsons 為先驅的結構功能學派，認為社會為許多部門所構成，這些部門構成了社會結構，社會結構中各部門對於社會整體生存的貢獻就是所謂的功能。Durkheim 認為教育制度的功能即在滿足社會需求，教育具有社會化與個性化的功能，由社會化所形成的同質性使社會成員具有共同觀念、態度與行為，以做為建設社會的共同基礎；由個性化所導致的歧異性，則可讓個人發揮潛能以做為社會分工的基礎。此外，Parsons 則將班級視為一種社會體系，透過班級體系中社會化與選擇功能，學校可以為社會培養具有共同價值信念與適當工作能力的人才進而促成社會的統整與發展 (陳奎熹, 1998)。

結構功能論認為學校不但是一種社會化的機構，也擔負著選擇和分配人才的功能。學校教育的篩選機制係依據功績主義 (meritocracy) 而運作，亦即讓個體能在公平的競爭機會下，依其展現的能力被選擇、分配至社會各階層上。因此，

個體可以透過學校教育突破社會階級的壟斷，促成社會地位流動，進而消除社會的不平等。至於造成教育結果不均等之原因有二，其一是由性別、種族、社經地位與國籍等先天因素所造成；其二則是因為個人先天能力結合後天努力之結果所導致；但結構功能論者將第二種因素所造成的教育不均等視為是一種自然且公平的狀態（Benadusi, 2001）。

簡言之，結構功能學派對公平原則的處理，係由功績社會之觀點出發來探討教育公平的問題。但結構功能論者也主張應該給予弱勢者較公平的待遇，讓每一個人都有機會透過努力獲致成功。Parsons（1970）即認為在教育公平的層面上，應該致力於透過教育打破傳統的階級社會，逐步轉變成真正的民主社會，並指出當時美國社會之教育領域與經濟領域同樣存在「貧困」的問題，亦即部分不能或不願完成中學教育者已逐漸成為「教育貧民」（educational poor），並影響其生涯發展的其他層面，故政府對這群人應特別加以扶持和關注，其積極意涵係指政府應提出某些補償性的教育政策，讓更多的人有接受教育的機會，而非僅著重於教育供給面的均等（Benadusi, 2001）。

（二）衝突理論

再製理論是二十世紀中後期興起於西方社會學領域的一種現代社會批判理論，其關注的焦點在於檢視學校教育中導致不公平的機制。再製理論主要由Bowles和Gintis的階級再製論，以及Bourdieu的文化再製論所構成。Bowles和Gintis（1976）指出美國公立學校教育中主流文化為上層階級的文化，讓處於主流文化之外的下層階級子女，相對於上層階級子女較難在學校競爭中獲得成功，最後導致階級再製。易言之，Bowles和Gintis否定了功能論者對於學校教育可促進社會流動的說法，認為教育制度事實上仍受到階級背景的影響，透過學校教育，社會分工的不平等現象還是在下一代社會中重現。美國資本主義的教育乃是透過教育的社會關係與工作的社會關係二者之間的符應原則而產生再製的機制，而其基本動力因素乃是社會的經濟結構（陳奎憲，1998）。

此外，Bourdieu則認為再製與符應現象的產生不全是因為社會上的政經因素所決定，而是透過階級之間「文化資本」（cultural capital）尤其是語言、文字以及生活習性的不同，進行社會控制任務。文化不利者不僅在社經地位不利，即使在教育過程中，他們也常被標示為低成就者。Bourdieu理論的重點在於檢視學校教育的功能，究竟在文化資本的傳遞過程中扮演何種角色。他認為學校教育系統傾向於再製文化資本的繼承分配，透過文化資本作為中介，學校教育成為社會再製的機制（陳奎憲，1998）。

從前述衝突論者對階級再製與文化再製的論述可知，影響學校教育中教育不公平的因素主要來自於家庭環境，基此，僅致力於追求學校內部教育機會均

等，對提升教育公平之效果往往有限。基此，Benadusi (2001) 建議在檢視教育公平現況時，可將學童之父母的教育程度納入評估指標中。

(三) 文化多元主義

文化多元主義(cultural pluralism)之觀點約出現於1960年代之西方社會，就美國60年代的民權運動而言，該運動之核心價值不僅是爭取公民權利(civil rights)而已，同時也是爭取人類對不同文化的尊重。1990年代以後，文化多元主義已廣為流行，認為所有文化都享有同等價值，且不同文化之間會相互影響，並主張要消除西方文明的思維模式和語言等方面在其他地區的壟斷地位。因此，強調在教育內容、歷史研究、文化批評和社會改革方面，應儘量反映世界上各種不同文化的觀點，以顯示文化的多元性和不同文化的平等性。總之，文化多元主義者認為文化是多元、多樣的，每一種文化都有屬於自己的傳統和世界觀，且這些傳統和世界觀並無優劣的先天判準，因此不同文化間若要相互尊重、和平共處，首先必須承認異文化的價值(陳美如，1990；Benadusi, 2001)。

在教育議題上，文化多元主義認為若要實現公平正義真諦，消弭我族中心思想，維護所有不同背景學生的學習權利，其重點在於讓教育內容適合所有族群。Volmink (1994) 強調學校的功能不在於讓所有學生的成績都達到同樣標準，而是讓學生的學習能達到為其未來生活做最佳準備的成就水準。此外，學校有責任替每個學生創造公平競爭的機會，並採用適合個別學生能力且多元的評分標準，更不能讓某些學生因學業成績相對較差而受到歧視，甚至被剝奪與他人公平競爭的機會。

三、就經濟學的角度而言

經濟學為一門研究人類如何在有限資源與無限欲望之前提下，進行交易及選擇的科學。經濟學者對於教育政策之關注，其出發點即因教育政策涉及利益的選擇與分配，而如何選擇與分配正是經濟學關注之焦點。基此，就經濟學的角度而言，教育公平主要體現在如何在不同個體間公平地分配教育資源。王紅(2003)即指出教育公平的本質為調節教育領域中成員之間分配關係的一種行為規範，成員之間係以教育資源的分配為核心形成了特定的社會關係，公平與否端視成員之間或群體之間所占有教育資源的相對狀態。易言之，教育公平係指教育制度中不同成員之間資源分配所遵循的行為規範，並就資源分配過程中不同成員的利益關係進行協調。

(一) 人力資本論

Espinoza (2007) 指出公平概念與人力資本論(human capital theory)有關，人力資本論為Schultz (1967) 與Becker (1975) 等人於1960年代初期發展的一

種新的生產要素報酬理論，主張經濟成長的關鍵因素不再是古典經濟學所認定的土地或資本，而是人力素質的改變和提昇。人力資本論與當時社會學領域中盛行的結構功能論的觀點相結合，認為透過教育能夠增加人類的知識和技能，或藉由獲取在勞動市場中受到認可的文憑，可為個人未來生活帶來更多收益。易言之，人力資本論者將教育視為經濟發展的重要決定因素，認為透過對教育的投資可促進經濟成長，亦有助於提升個人未來所得水準、促進社會流動，進而達到追求社會公平正義的目標。此外，為避免出現人力資源浪費等負功能，要求個體之間公平競爭，強調結果的不平等，藉此提升教育資源的投資效率。

惟人力資本論在 1970 年代以後逐漸式微，除了因理論本身所引起的質疑與爭議外，對學校教育功能的檢討也發揮一定程度的影響。因為包括 Coleman 等人致力於學生家庭背景影響的研究即發現，具有相同教育程度者其就業機會常因家庭社經地位不同而有所差異，基此，若不設法改變社會結構而只是一味地擴充教育數量或增加教育投資，不僅無助於問題解決，還可能強化社會既存的不平等現象（楊瑩，1994）。

（二）福利經濟學

福利經濟學係由英國劍橋學派經濟學家 Arthur Cecil Pigou 於 1920 年代創立，為一門側重於研究社會經濟福利的經濟學理論體系。其主要內容包括社會經濟運作之目標，以及實現社會經濟運作目標所需的生產、交換和分配的最適條件與政策建議等，由於福利經濟學家把道德規範引入經濟學，文獻中討論了大量的經濟倫理問題，如移轉性支付問題、對社會弱勢者的補償問題，以及分配正義問題等，使福利經濟學研究成了有別於實證經濟學的規範經濟學（羅志如、范家驥、厲以寧和胡代光，1996）。

Pigou 認為經濟學研究的目的改進社會狀況，故應以經濟福利為主題，他並將功利主義學者 J. Bentham 之「最大多數人的最大幸福」原則運用於經濟學中，並從效率和簡單的公平觀點提供對政策結果的價值判斷架構。以社會福利最大化的角度而言，分配問題不能完全寄望於市場機制，因為分配結果可能不是社會所冀望者，故必須仰賴政府的介入與重分配（徐仁輝，2006）。1920~1930 年代之後，西方又出現了新福利經濟學，創始人為義大利經濟學家，亦是洛桑學派重要代表人物 V. Pareto。Pareto 表述比 Pigou 更為明確之資源配置最適條件，亦即一種配置已不可能使任何一個人的福利提高，而不損及其他人的福利，此即為 Pareto 效率（Pareto efficient）或 Pareto 最適境界（Pareto optimal）。但無論是新舊福利經濟學皆認為，就社會組織而言，使社會總福利提高的政策才是正當的政策（羅國杰，1993）。

1998 諾貝爾經濟學獎得主 A. K. Sen 的論點則是延續並修正 Rawls 的理論(朱敬一, 1998)。Sen (1988) 指出 Rawls 將重點置於資源分配問題上, 認為只要憑藉物質資源的再分配, 就可改善弱勢者困境之論點有所不足, 故提出能力均等 (equality of capability) 的社會平等理論, 強調分配公平的首要之務在於讓個體擁有能自由生活的基本能力 (basic capability) 均等。所謂基本能力, 係指個體可以成就的各種功能的組合, 亦即讓個體可以達成各種生活型態的實質自由。在此觀點下, 貧窮已不僅是一般所認定之低所得, 更是一種基本能力的剝奪(劉楚俊, 2001)。Sen 認為社會公義的衡量, 並非從所擁有的資源或基本財貨來考量, 而是考量社會成員是否真正具有追求自己認為有價值生活的自由。因此, 對平等的考量, 應著重於能力平等而非收入或財貨的平等, 而一個公平的教育制度, 必須讓社會成員發展如識字、批判性思考、算術、統計、音樂欣賞、表達等不同能力, 並容許不同背景的人均有能力追求其所認為有價值的生活(轉引自楊深坑, 2008)。

此外, Sen 認為效率的評定應從個人自由而非由效用觀點出發。市場機制的效率原則, 可說是經濟學的核心, 但 Sen 也提醒眾人, 市場機制的深遠力量必須奠基於社會公平與正義, 透過基本社會機會的創造來補充。因此在討論市場機制時, 必須同時思考市場機制的自由 vs. 效率問題, 與自由 vs. 不均問題, 尤其在處理嚴重的剝奪與貧窮問題時, 必須更重視公平問題, 此時政府介入即扮演重要角色, 可透過各種社會福利制度來支持弱勢者, 這也正是福利國家所欲達成之目標(劉楚俊, 2001)。

四、就法學的角度而言

在法學討論中, 公平通常不僅是正義的同義詞, 而且還被視為是正義的核心。此時公平所指涉者不僅在於確保每個人合理應得的利益, 而且也包含一種相對應的法律、制度與關係, 亦即有關分配的理想和制度的統一體(胡勁松, 2001)。英國法學家 Hart (1961) 認為公平之命題有二, 其一為某種利益或負擔在不同個體之間分配的標準是否具有合理性; 其二則是由權益受損者提出賠償請求, 此時公平就具有保障或救濟的意義(張文顯等, 1996)。

若以 Hart 的觀點來討論教育公平, 首先受教者所關注的並非是個體如何被對待或享有何種待遇, 而是不同受教者在教育過程中所享有的權利與義務是依照何種標準來劃分。易言之, 教育公平的基本要求, 在於不同階層或群體間是否按照合理比例公平地分配教育資源。再者, 近代以來辦理義務教育為政府的主要責任之一, 國家也就理所當然地取得分配教育資源的權力, 此時教育的法律或制度即具有決定性意義, 其不僅確立了具體教育活動中不同群體或個體間利益或負擔分配的原則與範疇, 且法律與制度本身對政府權力的行使亦有約束作用(胡勁松, 2001)。

其次，教育公平也是一種個體受教權利保障的問題，亦即一種基本人權的保障。受教權利之發展已從過去少數人的特權逐漸演變為普遍的公民權利，並受到法律保障，目前多數國家除透過憲法原則性的規定來保障人民受教之基本權利外，亦會藉由相關法案或措施的推動來促進教育公平。國際間對於「教育人權」的界定在各種人權條款中都曾出現，最著名也最受到廣泛遵守的，即為 1948 年聯合國所提出之《世界人權宣言》，其中第 26 條關於教育權利的規定分為三方面：一、人人都有受教育的權利。教育至少在初級與基礎階段應為免費，初等教育應為強迫性質，技術與執業教育應充分提供，高等教育應以公平選才方式提供平等入學機會；二、教育應使個人人格得以充分發展，並加強對人權及基本自由的尊重。教育應促進所有國家、種族或宗教團體之間的相互了解、容忍和友誼，並應促進聯合國為維持和平的各項活動；三、父母有優先權利選擇子女的教育方式(羊憶蓉，1998；翁文艷，2003)。

此外，由於公平背後所體現的是不同族群、不同個體間的利益衝突，有利益衝突就有法律規制、程序規範和權利救濟。因此教育公平不僅是法治社會的一種理性原則和倫理要求，還蘊涵著以程序正義和權利救濟為主要內容的穩定性的公平保障體系。程序正義係相對於實質正義和形式正義而言，強調以過程為中心，從過程中追求正義，實現程序正義有利於從結果上實現公平(姜濤，2008)。英國法學家 Wade (1973) 指出「權利依賴救濟」，救濟在法律上的意義旨在補救由於規範的破壞而造成的權益損害，當受教者感到被不公平對待時，可據以表達意見、主張權利並得到相對應的補償(徐炳等，1997)。

惟值得注意的是，教育公平為一種相對性的變遷概念，任何時代所謂的教育公平實際上都與社會所認同的價值體系相呼應。故法律上的教育公平並不一定等同於實質上的教育公平，最明顯的例子即為美國 1954 年「布朗判例」出現前法律上所認可之「隔離但平等」(separate but equal) 原則，藉由法律維護學校中種族隔離所造成的事實不平等(翁文艷，2003)。直到 1966 年，Coleman 發表一篇對近代美國社會學發展非常重要的研究報告，即《教育機會均等研究》(Equality of Educational Opportunity Study)，發現學校資源投入並非是提高學生學習成就表現的關鍵因素，反而是家庭背景變項，尤其是父母社經地位因素才是影響學生學習成就表現的主因(Coleman, 1968)。該調查報告發表後引起廣大的迴響，美國該時期所實施的補償教育即為該報告影響之結果。

總之，當我們從法學角度來討論公平的意涵時，教育公平不僅是一種分配的理想，更是一種相對應的規範和制度，教育公平十分需要建立一套能夠確保教育資源在不同群體間公平分配之保障制度，並透過制度的規範來補償教育不公平對個體造成的損害。因為完善的法律與制度是制衡決策者權力過大、限制其逐利的重要力量，也是保障教育公平的重要方式，故在民主社會中加強教育立法與相關制度的建構，仍是保障受教者教育權利與機會公平的有效手段。在立法與政策執

行的過程中，除了應強化教育法規的權威性，並應透過各種宣傳手段，來提升受教者權利意識。

貳、教育公平相關理論之關注焦點

由上可知，不同學門和理論派別分由不同視野來關注教育公平，本研究試圖從哲學邏輯中釐清教育公平之內涵，從社會變遷中探尋教育公平的軌跡，從經濟分配中剖析教育公平的原則，從法律規範中確認教育公平的保障。有鑑於前述討論的範疇涵蓋哲學思辯、社會結構、資源分配與法律保障等向度，也再次印證教育公平實為一多面向的概念。

但值得注意的是，由於在不同的時空背景下，不同教育研究者或決策者將根據個人偏好擇取不同的理論觀點，進而對教育公平有不同的詮釋及決策。且任何國家的教育政策、制度與內容在追求教育公平的理想時，仍需依照當時政治、經濟與社會等各方面的發展來規範教育公平的具體內涵，並根據不同教育層級的特性和需求來擇定和檢視教育公平的具體內容。再加上某些理論對於教育公平指標之發展與相關質量資訊之蒐集並不適合，某些理論又爭議頗多，故一般而言多選擇部分理論作為後續指標建構之根基。例如，隸屬於歐盟之「歐洲教育制度公平研究小組」研究小組亦在多方考量後，擇取 Walzer 的正義理論、Sen 的能力均等，與 Rawls 之正義論為發展教育公平指標之基礎。

爰此，本研究參酌歐美經驗，但不以建構一套囊括所有理論思想之指標為目標，而是以發展一系列與我國國情及教育發展現況較為符應之指標為鵠的，是故，在綜合前述不同理論派別對教育公平之討論後，本研究歸納五個關注焦點如下。

一、強調「社會結構」

教育公平能否實踐的要素並不完全決定於教育系統本身，在一定程度上係取決於教育系統的外在因素，包括政治、社會、經濟與文化等外在結構對教育系統的規範、限制與影響。易言之，教育公平為社會公平的一環，故只有同時對教育制度與外在整體結構進行檢視，才能對教育現況公平與否進行判斷。

就不同理論派別之觀點而言，社群主義論者認為討論正義時必須注重所處的社會結構與制度脈絡，衝突論者亦提醒我們影響學校教育中教育不公平的因素主要來自於學生的家庭環境。易言之，對教育公平之體現而言，教育系統內入學機會、教師態度、資源配置與成就評量等機制之公平性雖然重要，然而更具根源性的問題在於對整個社會與經濟結構的反省，以免學校教育再製社會階級。

二、建構「法律制度」

由於法律是以國家公權力來保證政策或方案執行的規則，故對社會具有普遍的約束力，故在民主社會中，教育發展通常會與教育立法有所聯繫。此外，因法律規定可對教育公平性發揮積極的保障與導引作用，故透過立法，建立一個個人在立足點上都可以公平發展的制度結構是有必要的。

就不同理論派別之觀點而言，社群主義將個體受教權利視為是一種法律權利，並認為權利需要透過具體的政策和制度來進行配置和保障。法學的角度亦認為教育公平不僅是一種分配的理想，更是一種相對應的規範與制度，因為完善的法律制度才是實踐教育公平目標的保障。

三、尊重「個別差異」

公平係基於差異而產生，個體之間若未具差異即不會產生公平問題，故個別差異可說是教育公平命題產生的基礎。在此面向上，教育公平之展現為教育過程可讓不同個體之差異得到充分尊重並自由發展。

就不同理論派別之觀點而言，自由主義與多元文化主義之理念即建立在對差異的尊重與對不同文化的寬容上。例如，Walzer (1983; 1994) 即認為社會資源應依不同原因、不同程序在相異個體之間進行分配；Volmink (1994) 指出學校有責任替每個學生創造公平競爭的機會，並採用適合個別學生能力且多元的評分標準；Sen (1988) 也強調人類具有異質性，只有在尊重個體因社會及文化等因素所造成的差異後，才能審慎地選擇適合個別差異的能力指標以衡量教育公平的程度。

四、實施「補償措施」

過去對於弱勢族群學生給予更多的教育經費補助或實施補償教育時，常被視為是一種主流社會對弱勢族群的恩惠，但隨著時代變遷，為了讓所有人都有獲致成功的機會和能力，照顧弱勢族群或文化不利兒童，已逐漸成為教育和社會福利的重要政策之一，此種積極性的差別待遇亦是教育公平理想實踐的關鍵。

就不同理論派別之觀點而言，Rawls (1971) 提出差異原則與機會公平原則，容許不均等的存在仍是公平的，強調補償教育是公平原則的必要條件，也是實踐社會公平正義不可或缺的要素；Parsons (1970) 認為政府應提出某些補償性的教育政策，讓更多的人有機會接受教育；福利經濟學重視對弱勢者的補償問題，主張政府應透過移轉性支付等相關措施來提升社會總福利；法學觀點則強調「權利依賴救濟」，亦即當受教者感受到不公平待遇時，可據以主張權利並得到相對應的補償。

五、追求「適性發展」

追求教育公平的理想，除了透過前述補償性措施外，更應有積極的作為，例如，根據個體不同潛能訂定具有差異性的能力指標，因材施教，讓每一個人都能依其潛能適性發展，在社會中貢獻所長。

就不同理論派別之觀點而言，結構功能論者認為個人潛能的發揮為社會分工的基礎，個體可透過公平的競爭機會依其潛能自由發展，最後再根據所展現的能力與努力被選擇、分配至社會不同階層。福利經濟學者亦主張一個公平的教育制度應使其成員能夠發展不同的能力，容許不同背景的人有能力追求其認為有價值的生活。

參、本研究之教育公平理論架構模式

根據前述所提之教育公平五項重點，並參考歐洲教育系統公平性研究團隊所提出之教育制度公平指標理論架構模式後，本研究提出適用於我國各層級教育公平理論架構模式如下表 2-2 所示，以作為後續建構教育公平指標與檢視教育現況公平程度之根基。

表 2-2 本研究之教育公平理論架構模式

縱軸 \ 橫軸	背景	輸入	過程	結果
社會結構				
法律制度				
個別差異				
補償措施				
適性發展				

第三節 教育公平指標

從國際發展來看，許多現代化的國家無一不藉由教育公平的努力，完成社會正義的目標。而如何檢視以及致力於社會公平，則有賴於一套客觀與有效的評估體系。以美國為例，其「國家教育統計中心」(National Center of Education Statistics, NCES)，每年均會出版「年度教育概況報告」(condition of education annual report)，分析該年度教育問題之趨勢；以 2009 年的分析報告而言，即針對教育參與、學習成就、學習投入與教育過程、中小學教育、後中學教育等項目，再各自區分數項指標進行分析研究 (NCES, 2009)。OECD 和 EU 等國際組織有鑑於教育公平對實現社會公平正義的重要性，為了解各會員國目前教育制度之公平性與相關教育政策之推行成效，近年來不約而同地針對前述主題進行深入探討。國內簡茂發和李琪明 (2001) 曾從國際教育指標比較的立場，指出我國未來教育指標建構的方向，並建議我國應發展專責建立指標的單位與充實教育指標系統的資料庫等。因此，本研究認為，若能從教育公平的普世價值出發，發展適合本國教育實施過程中檢視各相關政策價值的指標，則必能為未來整體教育指標的建立，樹立一良好的先行典範，並厚植後續建立的教育指標品質。本節旨在研究教育公平指標之有關文獻，分為國外和國內二部分。

壹、國外教育公平指標

諸多已開發國家所組成的「經濟合作與發展組織」(Organization for Economic and Development, OECD)，亦從 1987 年開始，以教育指標的形式，讓各國在教育政策制訂與修改之間能有參照的依據 (Walberg & Zhang, 1998)。直到近幾年來，OECD 的教育指標已在其 30 個會員國中成為檢視教育實施的重要共識，就連我鄰近的日、韓等國，亦早已依循著 OECD 的標準制訂其教育指標，顯見我國在此一部份實有其努力的必要 (OECD, 2009)。

以下將先由美國國家教育統計中心、經濟合作與發展組織、歐盟、世界銀行以及其他國內外已完成之指標研究，敘述實施之過程以及與教育公平指標建立的關連。

一、美國國家教育統計中心

美國為當前世界各國中，對於教育指標建構投入極多，亦是與 OECD 合作最為密切的國家之一，例如，與 UNESCO、歐盟共同協助 OECD 發展國際指標；而就連歐盟統計中心的「歐洲圖像教育指標年鑑 (Europe in Figures—Eurostat Yearbook 2006-07)」，日本文部科學省每年編印的「教育指標的國際比較」，以及我國教育部為加強教國際文教交流而編製的教育統計年鑑「教育統計指標之

國際比較」，也都紛紛在專刊中附加參考自美國之數據，足見世界重要組織對美國之高度關切；加上美國除了積極參與國際比較指標發展外，其在五十州之多的地方教育行政分權體制下，亦發展有具在地性質之教育財政指標系統。以下即以美國教育統計中心 (National Center of Education Statistics, NCES) 自 1975 年起每年定期出版之「教育概況」為代表，深入剖析美國的全國性教育公平指標（教育部，2006；游自達，2001；謝文全，2001；文部科學省，2006；Anderson, 2005；Cynthia, Nelson, & Paul, 2002；EUROSTAT, 2007；NCES, 2007；OECD, 1998）。

NCES 編輯「年度教育概況報告」之目的，本就同世界各國教育行政主管機關一致，乃為藉實證數據了解自身，以追求修正改進，而為承接上段聚焦關切美國，從美國之教育財政指標中尋得可供我國建構指標之參考，以下即分從兩大角度切入探討：先從美國教育財政指標建構之方式探討，再析論指標之實質內容。

（一）美國教育公平指標之建構

早期資料包括中小學、高等教育及相關佐證資料，內容龐雜，因此自 1986 年起改選擇具代表性之統計資料編製為教育指標，並逐年隨時代環境的變遷修正（游自達，2001）。基本上，其建構方式主要使用各類國家、州以及地方學區層級之統計數據，加上各高等教育院校對教育相關議題所做之研究調查結果，將之綜合進行分析，一方面就相關背景變相作分類分析，另一方面亦就長期發展作變化與趨勢之預測分析，而在結果呈現上，則採綜合文字與圖表之交互分析，例如圖 2-1 用折線圖呈現出指標 30「公立中小學生師比」中，中小學分別之生師比歷年變化（游自達，2001；NCES, 2007）。

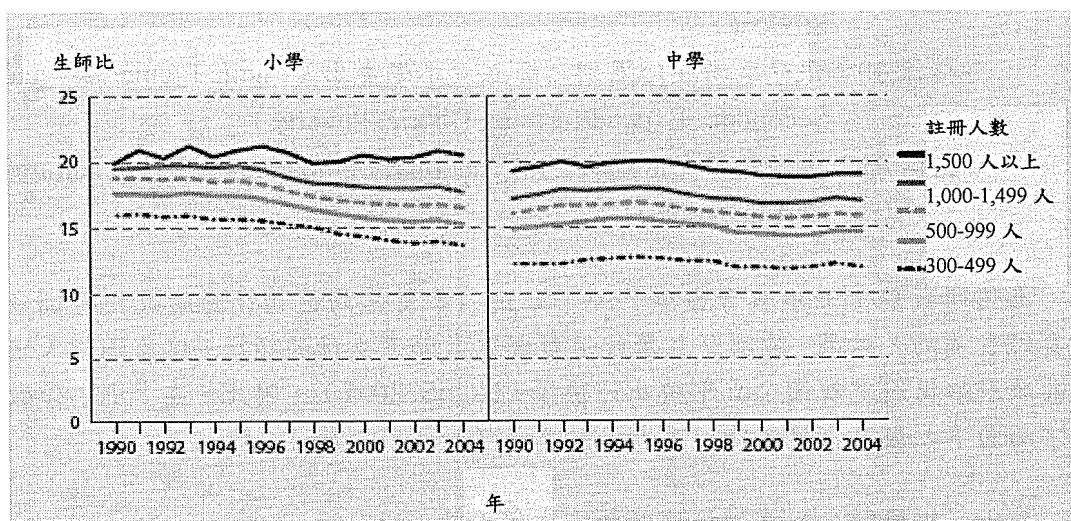


圖 2-1 公立中小學生師比（1990 年到 2004 年）

資料來源：出自 National Center of Education Statistics (2007: 67)。

(二) 教育公平指標的現況

美國「年度教育概況報告」(2007)使用之教育公平指標主要分佈於「中小學教育 (Contexts of Elementary and Secondary Education)」以及「中等教育後之高等先修銜接教育階段 (Contexts of Postsecondary Education)」兩調查面向中，首先在「中小學教育」面向中之教育財政指標，有「財政 (Finance)」、「學習機會 (Learning Opportunities)」與「學校特質與氣氛 (School Characteristics and Climate)」三層面下共七項指標，分別條列如下：

第四面向：中小學教育 (Section 4: Contexts of Elementary and Secondary Education)

- 第一層面：學習機會 (Learning Opportunities)
 - 指標 30：公立中小學生師比 (Student/Teacher Ratios in Public Elementary and Secondary Schools)
- 第五層面：學校特質與氣氛 (School Characteristics and Climate)
 - 指標 35：公立學校支援學生職員比 (Student Support Staff in Public Schools)
- 第六層面：財政 (Finance)
 - 指標 37：全國各區公立學校財源變化 (Change in Sources of Public School Revenue)
 - 指標 38：依支出類別區別之公立中小學支出 (Expenditures in Public Elementary and Secondary School by Expenditure Category)
 - 指標 39：每生教學支出之差異 (Variations in Instruction Expenditures per Student)
 - 指標 40：依學區所在地區別之公立中小學支出 (Public Elementary and Secondary Expenditures by District Poverty)
 - 指標 41：國際教育支出比較 (International Comparisons of Expenditures for Education)

為何研製以上七項教育指標？NCES 正因希冀能夠透過教育財政指標調查教育經費補助之結果，瞭解私立學校消費者究竟願意支付的額度，以及納稅人透過其政府如何選定就讀公立學校此一抉擇 (NCES, 2007)。因此，在「中小學教育」面向下之教育指標，即以下列目的為主 (NCES, 2007)：

- 其一、描繪對公私立學校補助之方式與總量；
- 其二、說明各級教育中補助資金之配置情形；
- 其三、解釋教育補助金被使用於哪些項目上。

至於在「中等教育後之高等先修銜接教育階段」面向中，則有「教職員(Faculty and Staff)」與「財政(Finance)」二層面下共四項指標，序列如下：

第五面向：中等教育後之高等先修銜接教育階段 (Section 5: Contexts of Postsecondary Education)

- 第二層面：教職員 (Faculty and Staff)
 - 指標 44：教職員薪資、福利與總津貼 (Faculty Salary, Benefits, and Total Compensation)
- 第三層面：財政 (Finance)
 - 指標 46：對大學生之聯邦補助與貸款 (Federal Grants and Loans to Undergraduate Students)
 - 指標 47：就讀中等教育後之高等教育銜接教育之總價與淨使用價格 (Total and Net Access Price of Attending a Postsecondary Institution)
 - 指標 48：研究生與主修生之總價與淨使用價格 (Total and Net Access Price for Graduate and First-Professional Students)

而為何建構上述四項教育指標的原因，則主要基於「中等教育後之高等先修銜接教育階段」此一面向所具備的「多樣性」(diversity)特質，不論是教學型態、組織類型，甚至是學生成分，相較於其他教育階段都更充滿了多元色彩，因之NCES乃希望藉由此四項指標之調查，深入瞭解居於高等先修銜接教育中關鍵地位者：「教職員」之作用力；尤其在財政資助方面，更欲藉此探究聯邦政府對於高等先修銜接教育的補助情況，因此特地使用指標 47 與指標 48 中關於「淨使用價格」(Net Access Price¹)之概念，以洞悉高等先修銜接教育中之財政態樣 (NCES, 2007)。

據此，從美國「年度教育概況報告」(2007)的教育指標內容看來，主要有以下幾點發現：第一、除了國內外常用的每生教育支出、生師比等，指標 40「依學區所在地區別之公立中小學支出」一項指標更彰顯出美國亟欲調和其國內地區差異所帶來的教育不公平問題，而從其歷年使用之指標觀之，更發現在區域比較上，從僅檢視地理差異，進步到以實質的地方財政能力作為衡鑑標準；第二、地方學區擁有開徵教育稅收權力的制度，更讓美國對於公立學校的財源，有更多的聚焦著墨，例如指標 37「全國各區公立學校財源變化」一項；第三、至於在高等教育前的銜接教育部份，則重視學生學費的負擔，並以就學花費價格及貸款金額作為探究標的，顯現高等教育「投資」特性濃於「權利義務」之一面；第四、在指標使用的演變上，則看出指標訂定的精確性，例如，「淨使用價格」之計算使用 (NCES, 2007)。

¹ 淨使用價格 (Net Access Price) = 總價格 (Total Price) - 補助金 (Grants) - 貸款 (Loans)

二、經濟合作與發展組織

首先就 OECD 而言，該組織自 2003-2007 年即以「教育公平主題式檢視」為題進行研究，目的在於汲取他國政策經驗以改善自身的教育公平現況，並將研究內容聚焦於探討義務教育公平性、教育中輟、不同教育進度對教育公平的影響，以及教育制度中移民和少數族群的融合等。在此基礎下，除部份會員國教育部出版分析報告外，研究團隊更在深入檢視各國相關政策與實務後，據以提出最終研究成果報告「不再失敗：達成教育公平的十個步驟」(No More Failures: Ten Steps to Equity in Education)，以作為各國改善教育公平之參考。

其實 OECD 最早於 1988 年便開始「教育系統國際指標」計畫 (The International Indicator Education Systems, INES Project) (U.S. Department of Education, 2009)，提供其會員國相關教育政策制定者，對於其他 OECD 國家之教育現況，能透過指標的比較加以瞭解。每年均會針對相關資料的比較與分析，發行「教育總覽與政策分析」(Education at Glance and Education Policy Analysis) 一書，INES 的分工包含由不同國家所組成的三個議題網絡，以及一個負責資料蒐集、發展教育參及可近性的指標建立、人力資源、與經費支援的技術團隊。

上述三個議題網絡的建立，一個是由美國主導，職司學習成就指標的發展；一個是由瑞典負責，職司教育的經濟與社會成就指標；第三個是由荷蘭主導，職司學校架構與教育過程等指標的發展。一般認為，OECD 關於教育公平指標的建立，亦是在此專責計畫下進行相關的研議與發展。綜合 INES 歷年來指標的建立，以及每年出版的「教育總覽與政策分析」，Healy & Istance (2002) 認為主要可以分為三個方面來討論：一是單一團體內的分佈指標 (指的是單一團體內部的相關學習成就分佈情形)；二是不同團體間差異的固定性指標 (通常是跨團體的年齡與性別比較)；三是跨世代的固定或變動性指標 (通常是職業、父母親教育程度、收入、居住地區等)。歸納上述的三大指標方式，分別可以從性別、年齡、居住地、特殊學習需求、社經地位、種族類別等分類項目，藉由成人人口的社經脈絡、財政暨教學資源、教育的可近性、學校教育環境、各級學校畢業率、學生學習成就與成人識字率、勞動市場的表現等項分別再細分而成 29 個檢視細目，構成一指標架構，如表 2-3 所示。

表 2-0-3 OECD 教育平等指標架構

		性別	年齡	居住地	特殊學習需求	社經地位	種族類別
成人人口的 社經脈絡	成人人口教育程度 (Level of education attainment in the adult population)						
	教育程度與勞動參與率 (Labor force participation rate by education attainment)						
財政暨教學 資源	GDP 的教育支出比例 (Spending on education as proportion of GDP)						
	基礎教育的每生支出 (Expenditure per student at primary and secondary)						
	教育機構的教師與其他人事聘用 (Teaching and other personnel employed in educational institutions)						
	對高等教育學生的依法資助 (Eligibility for public student aid at the tertiary level)						
	師生比 (Ratio of students to teaching staff)						
教育的可近性	小/中學的入學比率 (Rates of enrollment in various levels of primary and secondary level education)						
	預期教育程度 (Expected educational attainment (years))						
	高等教育可近性 (Access to tertiary education)						
	繼續教育的參與 (Participation in continuing education and training)						
學校教育環境	小/中學生在校時數 (Instruction time at primary and secondary level)						
	教師薪資 (Teacher salaries)						
	初級中學的能力分班 (Grouping of students by ability at lower secondary level)						
	學校分類的差異程度 (Level of differentiation by school and program type)						
	小學留級制 (Grade repetition at primary)						

表 2-3 (續)

		性別	年齡	居住地	特殊學習需求	社經地位	種族類別
學校教育環境	家長教育程度與對學校活動參與度 (Participation by parents in school activities by parents' educational attainment level)						
各級學校畢業率	後期中學整體畢業率 (Upper secondary graduation rates)						
	職業/一般後期中學畢業率 (Upper secondary graduation rates---vocational/general)						
	高等教育整體畢業率 (Tertiary graduation rates)						
	不同高等教育類別畢業率 (Tertiary graduation rates by field of study/level)						
學生學習成就與成人識字率	學生的數學與科學成就 (Student achievement in math and science)						
	7 到 8 年級的學科進步情形 (Progression in student achievement between 7 th and 8 th grades)						
	4 年級學生的科學態度 (Attitude towards science among 4 th graders)						
	成人的書寫與運算能力 (Pose, document and quantitative literacy of adult)						
勞動市場的表現	失業率與學歷程度 (Rate of unemployment by level of initial education (adult education))						
	收入與學歷程度 (Earning by level of initial education)						
	近年後期中學與大學畢業生之失業率 (Rate of unemployment of recent upper secondary and tertiary graduates)						

資料來源：改編自 Hutmacher, W, Cochrane, D. & Bottani, N. (2002: 206-207)。

按照 OECD 的分類方式，其教育公平檢視的指標係從上述之矩陣中，依各國實施的情形做出相關的評估後，再進行國際間的比較並提出年度的報告。這個特色在於，因為 OECD 成員國彼此間的民主程度與經濟發展方式實無重大歧異，各在上述的各個指標的比較點上，有其共同實施並比較的意義。台灣雖非 OECD 組織之一員，但經濟發展程度與政治的穩定度與此些國家相較之下並無太大差異，故 OECD 組織所建立之教育公平年度檢視指標，若能稍加修改，必能對我國制訂合宜之教育公平指標有相當正面的助益。

三、歐盟

上述 OECD 和歐盟 (European Union) 教育公平之研究 (OECD and European Union Studies on Equity in Educational Systems, 2009), 均在 2000 和 2007 年之間, 這二項幾乎同時進行的教育公平之國際研究, 一項是在經濟合作與發展組織進行, 另一項則是在歐盟之下。OECD 從 2003 到 2007 年發展其教育公平主題式的研究並未與歐盟教育制度公平方案有合作。OECD 的主題式研究並不是很能夠比較的, 而且是屬於質性研究的類型。但是歐盟的研究則甚為不同。歐盟的研究有 Walzer 的正義理論 (theory of justice)、Sen 的能力均等 (equality of capabilities) 及 Rawls 的正義理論 (theory of justice) 為其理論基礎。其次歐盟的研究有基礎理論架構, 如表 2-4 所示, 最後則是歐盟的研究發展出具體的 29 項指標, 詳如表 2-5 所示。

表 2-4 教育公平指標理論架構

	個人之間的不公平	類別之間的不公平	個人在公平門檻之下
A. 教育不平等內涵 A.1.個人教育成就 A.2.社經背景 A.3.文化資本 A.4.志向與感知			
B. 過程 B.1.受教的數量 B.2.受教的質量			
C. 內部結果 C.1.技能 C.2.個人發展 C.3.學校生涯			
D. 外部結果—社會與政治因素 D.1.教育與社會流動 D.2.教育對弱勢者的助益 D.3.不平等的整體影響			

資料來源：出自 Department of Theoretical and Experimental Education, University of Liege, Belgium, 2009。

表 2-5 歐盟研究之 29 個指標

A. 教育不平等內涵	
A.1.個人教育成就	
1.工作收入與機會不等	
2.教育的社會功能	
A.2.社經背景	
1.收益與貧困	
2.經濟安全感	
A.3.文化資本	
1.成人教育階段	
2.15 歲學生的文化資本	
3.15 歲學生的文化學習	
A.4.志向與感知	
1.15 歲學生的專業志向	
2.學生對平等的規準	
3.學生普遍對平等的意見	
B. 過程	
B.1.受教的數量	
1.期望	
2.教育支出	
B.2.受教的質量	
1.來自教師的支持	
2.紀律	
3.隔離	
4.感覺被公平對待	
C. 內部結果	
C.1.技能	
1.結果/技能的不平等	
2.在學校的弱點與傑出	
C.2.個人發展	
1.公民知識	
C.3.學校生涯	
1.學校生涯的不公平	

表 2-5 (續)

D 外部結果—社會與政治因素

D.1.教育與社會流動

- 1.教育層級的職業成就
- 2.社會出身對職業地位的影響

D.2.教育對弱勢者的助益

- 1.從菁英到弱勢者的貢獻

D.3.不平等的整體影響

- 1.學生對均等的評價
- 2.學生對教育系統的期待
- 3.學生對正義的感覺
- 4.容忍/不容忍
- 5.社會政治的參與度
- 6.信賴

資料來源：Department of Theoretical and Experimental Education, University of Liege, Belgium, 2009。

上述 EU「歐洲教育制度公平研究小組」(European Group of Research on Equity of the Education Systems, GERESE) 所進行的研究則與前面 OECD 主題式研究在本質、形式、目標與方法論上有所差異。該小組之研究焦點在於證明建構一套教育公平指標的可行性，並藉此評估與比較 EU 會員國教育制度的公平性。此外，EU 所建構的指標背後亦有理論基礎作為支持，包括功績主義、平等主義、自由主義與社群主義。惟因其中部分理論較不適合發展指標與收集資訊，部分理論又爭議頗多，故研究小組最後擇取 Walzer 的正義理論、Sen 的能力均等，與 Rawls 之正義論作為根基來發展指標。

四、世界銀行

以提供發展中國家財政與科技援助為宗旨的世界銀行 (The World Bank)，主要由擁有 185 個會員國的國際復興開發銀行 (The International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) 以及國際發展協會 (The International Development Association, IDA) 二組織共構而成，透過提供低利貸款、免息信貸以及補助專款等予以資助開發中國家教育、健康、基礎建設等，力圖改善全球貧窮與生活環境 (WB, 2009a)。據此，世界銀行目前在全球 83 個國家中提供了 157 項教育補助，累計達 330 億美元，成為世界上對教育項目資助最多之國際機構 (世界銀行，2007)，而這也成為本研究將之納為關心標的之因，試圖藉由其每年發行之「世界發展指標」(World Development Indicators, WDI)，對世界大範圍地區進行關於教育財政指標之瞭解。

「世界發展指標」2007 年版本一共包含了 900 多項指標，共分六大架構：世界視野、人民、環境、經濟、國家與市場、全球連結，數據主要針對 152 個人口超過一百萬之經濟體所呈現，其中並包括臺灣，而此也成為本研究聚焦於此原因之一，在難得以獨立身份現身於國際舞臺的機會中，我國實有稍涉國際接軌之表現（WB, 2009b）。

而本研究所關切之教育公平相關指標，隨著教育類指標被歸納於「人民」面向中，即自其中共 72 項教育指標中（以 2007 年版本為例），節選出 4 項教育指標，其分別為：

- （一）每生教育支出（Expenditure per student）：包含了初等教育、中等教育及高等教育三層級之資料，計算各級教育中每生教育支出占 GDP 之比率（% of GDP per capita）。
- （二）教育支出占國內生產毛額比率（Public spending on education, total [% of GDP]）。
- （三）公部門之教育投資總額（Public spending on education, total [% of government expenditure]）。
- （四）生師比（Pupil-teacher ratio, primary）：僅以初等教育為主，對於其他層級教育則檢視其註冊數，或是僅調查其教師數與學生數。

五、其他

除了上述美國、OECD、歐盟及世界銀行之有關教育公平指標外，國外還有一些有關的教育公平指標研究，例如根據 Gorard 和 Smith（2004）所從事的一項教育制度公平之國際比較，在分析 15 個歐盟（EU）國家時使用的指標為「隔離指數」（segregation indices），包括：父母職業（Parental occupation）、家庭財富（Family wealth）、學生出生國籍（Pupil's country of origin）、閱讀評量成績（Performance in reading examination）及性別（sex）共六項指標。

其次，在國際間針對教育公平進行系統性的探究，且運用國際指標來比較不同國家之公平政策的一本相當重要的論述是：Hutmacher 等人（2001）所共同編輯之《追求教育公平》（In Pursuit of Equity in Education）。在此論述之中，指出教育公平在各國都是一項主要的政策關注焦點，但是有關均等（equality）、公平（equity）的定義，在不同國家之間卻有明顯的差異。雖然國際比較可以協助國家之間相互學習，但可信的比較工具是相當稀少。所以，此書代表一個跨學術領域和國際團隊組成對於較佳的教育公平指標探究之令人注目例子。

最後，Louzano（2001）亦曾指出，OECD 的一個特別委員會已發展出下述的公平指標，如表 2-6 所示。

表 2-6 教育公平指標

1. 脈絡 (Context)	1.1 社會與文化脈絡 (Social and Cultural Context)	1.1.1 社會資源的不均等 (Inequalities in social resources)
		1.1.2 文化資源的不均等 (Inequalities of cultural resources)
	1.2 政治脈絡 (Political Context)	1.2.1 公平的規準 (Equity criteria)
		1.2.2 教育公平的論述 (Judgements about equity of the system)
2. 過程 (Process)	2.1 教育取得的量化指標 (Quantity of Education Received)	2.1.1 受教年限 (Length of schooling)
		2.1.2 教育支出 (Spending for education)
	2.2 教育取得的質性指標 (Quality of Education Received)	2.2.1 學習情境的不均等 (Inequalities in conditions of learning)
		2.2.2 生活品質的不均等 (Inequalities in quality of life)
3. 內部結果 (Internal Results)	3.1 個體間的不均等 (Inequalities among individuals)	3.1.1 能力差異 (Disparities in competencies)
		3.1.2 低於法定門檻的比例 (Proportion below the justice threshold)
	3.2 群體間的不均等 (Inequalities among categories)	3.2.1 社經背景 (Social background, SES)
		3.2.2 家長教育程度 (Educational attainment of parents)
3.2.3 性別 (Gender)		
3.2.4 種族與族群弱勢 (Racial, and ethnic minorities)		
4. 外部結果 (External Results)	4.1 教育不均等導致的個體後果 (Individual Consequences of Education Inequalities)	4.1.1 社會與經濟後果 (Economic and social consequences)
		4.1.2 非財貨成果 (Non-monetary consequences)
	4.2 教育不均等導致的群體後果 Collective Consequences of Education Inequalities	4.2.1 每個人或最不利者優勢間的不均等 (Inequalities to the advantage of everyone or the least favored)
		4.2.2 制度後果 (Institutional Consequences)

資料來源：出自 Louzano (2001: 12)。

在敘述國外有關教育公平指標之後，以下接續闡述國內相關教育公平指標。

貳、國內相關教育公平指標

教育為一多層次的系統，教育指標的存在有助於對此一系統的了解，並可整合教育各層面表現之統計量，以形成一綜合價值的判斷。從目前已建構教育指標來看，國內研究所聚焦的範疇主要為教育發展水準（各級各類學校數、學生數、教職員工數）、教育資源投入（教育經費支出、每生單位成本、補助經費比、硬體設備數）、教師狀況（年齡結構、任教年資、工作時數）、在學情形（在學率、升學率、中輟率、復學率）、與學生學習成果。隨著教育投資的增加，教育部門的績效即成為眾所矚目的焦點，為了衡量教育的投資報酬率與確保品質的改善情形，具有告知功能的功能資料也產生實質的需求。而近幾年來，均等與公平的理念亦是台灣地區教育發展所追求的目標，因此對於衡量公平指標的需求也日益提升（張鈿富，1999；鄭育萍，2000）。國內對於教育指標的建構與研究如上述常關注於教育發展的規模、效率、數量、與實施現況，然而尚缺乏以公平觀點系統性地建構教育相關指標，相關教育統計指標所反映僅止於描述性的現象，無法實際呈現出整體教育發展之公平性。

近年來國內在教育公平的研究主要聚焦在教育公平的理論探討與問題的呼籲（王家通，1998；王麗雲、甄曉蘭，2007；阮芳媖，2005；吳勁甫，2003；姜添輝，2002；莊勝義，1989；林煥民，2008；陳麗珠，2007；楊深坑，2008；閻自安，1998；戴玉綺，1993），公平指標建構的相關研究卻也顯得相較不足（郭雅筑，2001；孫志麟，1998）。雖然國內教育指標確實反映了教育公平的一些狀況，如教育經費分佈、各區師生比、弱勢學生比率、教師流動率等，但僅停留在原始統計數據的呈現上，並且這些資訊較為零亂和分散，缺乏系統性的架構，無法為教育公平問題提供資訊依據和監控手段。教育公平具有相對性與階段性特徵，且應置於所處社會、政治、經濟背景下進行分析，才有助於針對問題進行正確判斷（王善邁，2008）。以下則概述國內相關教育指標之研究，期使能透過相關研究釐清教育公平指標之向度。

（一）「國民教育指標體的建立與應用」之教育公平指標

孫志麟（1998）係以 Berne 和 Stifel（1984）的理念，採取多元的角度來建構教育資源公平的模式，並比較台灣各地區國民教育資源之差異。該研究以國民教育階段的學生為其公平對象，分析範圍涵蓋台灣四個區域二十三個縣市。而用以分析教育公平的指標包括 75 項評估指標，分為輸入、過程和輸出等三大領域。

輸入領域包括經費資源、人力資源、物理資源和資訊資源等四個層面，列有 30 項指標；過程領域包括行政管理、教學活動、訓輔工作和支援服務等四個層面，列有 25 項指標；輸出領域包括參與機會、學習進展、行為表現與教育滿意等四個層面，列有 20 項指標。據此指標系統分析各縣市教育資源的差距；接著依據此一差距問題，檢視教育資源與中央補助及地方財政的關係，並探索教育資源的分配型態。

而其研究也發現臺灣地區各縣市國民教育資源的差距依然存在，呈現二元的典型結構，都會地區及偏遠地區的部分縣市各有其資源優勢，為教育資源的主要受益者。此外，國民教育資源的縣市差距不僅顯現在經費資源的各項指標，同時也反映在教師人力、圖書資訊和物理環境等各層面，為教育資源質與量的全面差距。

(二) 「教育指標系統整合型研究」之教育公平指標

簡茂發和李琪明(2000)有感於國內缺乏完整教育指標體系，於黃政傑(1997)主持之「教育指標系統整合型研究之規劃」一案為基礎，展開為期三年之「教育指標系統整合型研究」，以建構出我國重要代表性之教育指標系統。「教育指標系統整合型研究」使用 CIPP 模式 (Context-Input-Process-Product or Output) 為主軸建構七類別的教育指標 (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、地方與學校層級教育)。茲依據上述七類別，進一步統整為教育經費、教育資源、課程與教學和教育成果四個層面，節選與教育公平有關之教育指標。

表 2-7 教育整體指標系統有關教育公平之指標

指標層面	指標項目						
	幼兒	中小學	技職	大學	成人	特殊	總體、地方與學校層級
教育經費	各級政府 幼教經費 佔教育比 率	1. 中小學 教育經 費佔總 教育比 率 2. 中小學 教育經 費占國 內 GDP 比率 3. 每生平 均教育 經費	1. 技職教 育經費 佔總教 育比率 2. 技職教 育經費 占國內 GDP 比 率 3. 技職教 育學生 每生分 攤經費	大學教育 經費佔總 教育比率	成人教育 經費佔地 方教育經 費比率		

表 2-7 (續)

指標層面	指標項目						
	幼兒	中小學	技職	大學	成人	特殊	總體、地方與學校層級
教育資源	1. 生師比例 2. 合格教師比例 3. 每生空間分配 4. 每生圖書數 5. 教師流動率	1. 現職中小學合格教師比率 2. 每生平均圖書數	技職教育每生可使用電腦數	1. 教師具博士學位比 2. 生師比例	1. 成人教育教師接受專業素養教育比率 2. 成人教育機構普及率 3. 成人教育機構活動量	1. 各縣市擁有特殊班級比率 2. 每生平均擁有無障礙環境建築面積	
課程與教學	師生互動品質指數	班級平均學生數	1. 技職教育平均每班學生人數 2. 技職教育學生每週參與實習課程時數比率	1. 學生自由選修課程率 2. 教師研究風氣指數 3. 特殊學校自製教材比率			
教育成果		中小學學生在各科成就		大學學歷人口率	1. 文盲率 2. 文化素養提升率	各類特殊教育學生畢業後之就學率	失業率與就業率

資料來源：整理自簡茂發與李琪明（2000：265-272）。

由表 2-7 可見，「教育指標系統整合型研究」所建構之教育指標，在教育經費方面，各教育層級接關注教育經費占各級政府經費之比率，顯而易見的如要以此標準來檢視經費的公平性，則是以「水平公平」的角度為立基；在教育資源方面，除了關注師生比例外，對於學生能使用校內軟硬體設施的數量也在考量範圍；在課程與教學部份，該指標系統在各個教育階段各有不同對應的指標內容，同時也較貼近各教育階段應關注的範圍；在教育成果部份，雖然該指標系統意圖呈現整體的教育結果，然要據此檢視教育結果的公平性仍嫌不足。

(三) 幼稚教育機會均等指標建構之研究

郭雅筑（2001）藉由文獻分析以歸納出教育機會均等有「起點-過程-結果」三個表現層面，各有其消極與積極性之意涵及表現，架構出幼稚教育機會均等指

標後。並參酌幼稚教育、教育指標以及教育機會均等三領域學者專家的意見進行指標之修訂並確立指標內涵。最後則實際應用指標，檢視嘉義縣市地區幼稚教育的機會均等情形。該指標內容詳見下表 2-8。

表 2-8 幼稚園教育機會均等指標分類表

層面	均等內涵	均等概念	代表指標
起點	消極面	幼稚園分布均等度	每平方公里幼稚園數、公私立幼稚園比例
		幼稚園入園率均等度	每百戶擁有幼稚園學生數、學齡人口在學率、性別比例、種族比例、社經階級比例、就讀公私立幼稚園幼兒比例
	積極面	弱勢族群入學機會均等度	社經不利、特殊、偏遠地區兒童三歲入園率
		政府積極補貼政策	社經不利、特殊、偏遠地區兒童領取就學補助比率
過程	消極面	教學之師資及設備水準	每位教師平均指導學生數、平均每班學生數、教師平均進修時數、教師平均薪水、代課教師比例、每生校地面積
		教育經費分配均等	公私立幼稚園收費比例、學生單位成本、扣除資本門與人事費用用於教學每生單位成本
	積極面	補償教育或特殊教育之實施（積極性差別待遇）	特殊課程比例、教師曾修特殊教育學分比例、處境與背景不利兒童接受補償課程比例
結果	消極面	一定水準之學習準備度	學生具備進入小學一年級基本知識技能比例
	積極面	就讀幼稚園之年限不因學生背景而有所差異	不同社經、族群、性別學生就讀幼稚園年數、就讀不同年數幼稚園學生一年級成績表現

資料來源：整理自郭雅筑（2001：72-101）。

（四）「CIPPS 教育指標系統」之教育財政指標

為了解臺灣十年教育改革成效，同時進一步整理如前例簡茂發等人研究中尚未臻於完美之處，國內學者楊孟麗與王麗雲（2007）考量臺灣特殊現況後，參酌國內、國外重要國家及國際組織指標，輔以教師效能研究理論，採用 CIPPS

(Context-Input-Process-Product-Special Issue)模式建構一套適用臺灣的教育指標系統。內容以學校教育為主，排除成人及社會教育，含括幼稚園至研究所、技職及學術系統、公私立學校等範圍。詳細指標內容詳見下表 2-9。

表 2-9 「CIPPS 教育指標系統」之教育公平指標一覽表

指標向度	指標名稱
脈絡 (Context)	
教育供給	各級教育班級數 各級文理升學補習教育機構數 每平方公里各級學校數
輸入 (Input)	
教師工作	各級教育教師平均每週教學時數
教育經費設備	非義務教育部分，各級學校每生每年平均學雜費指數 各級教育學生單位成本 各級教育每生平均使用面積 各級教育每生平均圖書數 各級教育每生所擁有之運動場館地面積 各級教育每生所擁有之電腦數 各級教育經費支出占 GDP 比率 政府教育經費自籌部分占總教育經費比 政府補助私立學校經費占政府總教育經費比率 各級教育經費占總教育經費比率 縣市政府教育人事費用占縣市政府教育經費比率 縣市政府經常門經費占縣市政府教育經費比率 縣市政府教育支出占縣市政府總支出比率
過程 (Process)	
課程教學	各級教育生師比 各級教育班級大小 資源班生師比 資優班生師比 特殊學校生師比
特殊議題 (Special Issue)	
教育效率	個人教育投資報酬率 政府教育投資報酬率 社會的教育投資報酬率

資料來源：整理自楊孟麗、王麗雲 (2007: 1-8)。

(五) 「IPO 模式教育指標」之教育公平指標

潘慧玲（2008）為了解我國教育發展的國際位置與檢視教育體制的發展情形，透過整合國內外相關資料庫及檢核教育指標的資料來源，建置教育指標系統。該研究以 IPO 模式（Input-Process-Output）建構四大向度指標，分別為教育經費、學習環境、在學情形、與學習成果，構成整體教育系統的概念模式。與「教育指標系統整合型研究」不同的是，該研究以教育層面為其建構指標的向度，而非以各級教育。此外，也挑選具代表性國家進行國際教育指標比較，並透過不同年份來觀察教育發展趨勢。茲依據上述四個向度檢選有關公平的教育指標如下表 2-10。

表 2-10 「IPO 模式教育指標」之教育公平指標一覽表

指標向度	指標名稱
教育經費	1.各級各類教育經費佔總教育經費比例 2.各級各類教育學生單位成本 3.教育部對弱勢學生獎補助經費比例
學習環境	1.中小學班級規模 2.各級各類教育學生空間面積 3.各級各類教育學生圖書數 4.各級各類教育生師比 5.各級各類教育教師年齡分布 6.中小學教師任教年資分佈 7.各級各類教育不同學歷教師比例
在學情形	1.各級各類教育學齡人口在學率—按性別分 2.中小學升學率—按性別分 3.高等教育各領域學生比率
學習成果	1.不同教育程度者勞動參與率 2.各級各類教育畢業生薪資報酬

資料來源：整理自潘慧玲（2008）。

(六) 小結

欲檢視我國過去教育指標系統中有關公平的指標內容時，則必須要以相對、比較的概念才能察覺其中的公平性，也因為學生個體或教育層級中存在著「差異」，教育公平才值得突顯並給予關注，McMahon（1982）提出的水平公平（horizontal equity）與垂直公平（vertical equity）也分別在國內相關指標系統顯而易見其公平內涵，如郭雅筑（2001）所提出「消極面」與「積極面」兩層面的指標內容，即是以水平公平與垂直公平的角度建構相關指標。再上述的五個指標系統，皆相當關注教育經費的部份，然而不同的指標系統對於教育經費的公平性

也有不同的闡釋，如簡茂發和李琪明（2000）關注教育經費占各級政府經費之比率，顯而易見的如要以此標準來檢視經費的公平性，則是以「水平公平」的角度為立基；而郭雅筑（2001）研究中的「社經不利、特殊、偏遠地區兒童領取就學補助比率」與潘慧玲（2008）研究中「教育部對弱勢學生獎補助經費比例」的指標，則是以「垂直公平」的角度為立基。

除了關注公平的角度不同，上述五個指標系統也可簡要的分為兩種類型：1. 依教育層級區分（簡茂發、李琪明，2000），意即針對各階段教育建構相關指標；2. 依「起點-過程-結果」區分（孫志麟，1998；郭雅筑，2001；楊孟麗、王麗雲，2007；潘慧玲，2008）。如前所述教育公平具有相對性與階段性特徵，欲檢視結果的公平性應著重在不同差異地區、社經、族群、性別等的比較指標。以指標系統重複出現的教育指標次數而言，可以發現出現次數最多的指標分別為：「學生單位成本」、「生師比」、「每生平均使用面積」以及「占全國總教育經費比」，這些指標也都點明教育財政關切核心：物質資源與人力資源。然而，教育公平所關注的範圍仍不僅止於教育財政部份，影響學生學習的非資源面，如教師年資、家庭社經背景、性別差異等，也需要給予特別的扶持與關注。

由前述國際組織在實踐教育公平之實務作法可知，若欲瞭解一國教育制度之公平程度，以做為政府相關政策規劃與執行之參考，實有賴一套健全且完善之指標系統作為評估標準。然指標的發展並非憑空想像或任意自國外移植，必須具有理論基礎以作為價值判準與方向指引，否則很可能隨著不同決策者偏好而更迭，或不符本國歷史文化背景而流於不切實際。有鑑於此，為提升未來指標建構與相關資訊數據蒐集之可行性。

表 2-11 國內外教育公平指標有關研究摘要表

研究者/單位(年代)	指標層面	細項指標
NCES 「年度教育概況報告」(2007)	學習機會	-公立中小學生師比
	學校特質與氣氛	-公立學校支援學生職員比
	財政(一)： 中小學教育	-全國各區公立學校財源變化 -依支出類別區別之公立中小學支出 -每生教學支之差異 -依學區所在地區別之公立中小學支出 -國際教育支出比較
	財政(二)： 中等教育後之高等先修銜接教育階段	-對大學生之聯邦補助與貸款 -就讀中等教育後之高等教育銜接 -教育之總價與淨使用價格 -研究生與主修生之總價與淨使用價格
	教職員	-教職員薪資、福利與總津貼

表 2-11 (續)

研究者/單位(年代)	指標層面	細項指標
OECD	成人人口的社經脈絡	-成人人口教育程度 -教育程度與勞動參與率
	財政暨教學資源	-GDP 的教育支出比例 -基礎教育的每生支出 -教育機構的教師與其他人事聘用 -對高等教育學生的依法支助 -師生比
	教育的可近性	-小/中學的入學比率 -預期教育程度 -高等教育可近性 -繼續教育的參與
	學校教育環境	-小/中學生在校時數 -教師薪資 -初級中學的能力分班 -學校分類的差異程度 -小學留級制 -家長教育程度與對學校活動參與度
	各級學校畢業率	-後期中學整體畢業率 -職業/一般後期中學畢業率 -高等教育整體畢業率 -不同高等教育類別畢業率
	學生學習成就與成人識字率	-學生的數學與科學成就 -7 到 8 年級的學科進步情形 -4 年級學生的科學態度 -成人的書寫與運算能力
	勞動市場的表現	-失業率與學歷程度 -收入與學歷程度 -近年後期中學與大學畢業生之失業率
EU 歐洲教育制度公平 研究小組(GERESE)	教育不平等內涵	A-1 個人教育成就 A-1-1.工作收入與機會不等 A-1-2.教育的社會功能 A-2 社經背景 A-2-1.收益與貧困 A-2-2.經濟安全感

表 2-11 (續)

研究者/單位(年代)	指標層面	細項指標
<p style="text-align: center;">EU 歐洲教育制度公平研究小組 (GERESE)</p>	<p>教育不平等 內涵</p>	<p>A-3 文化資本 A-3-1.成人教育階段 A-3-2.15 歲學生的文化資本 A-3-3.15 歲學生的文化學習 A-4 志向與感知 A-4-1.15 歲學生的專業志向 A-4-2.學生對平等的規準 A-4-3.學生普遍對平等的意見</p>
	<p>過程</p>	<p>B-1 受教的數量 B-1-1.期望 B-1-2.教育支出 B-2 受教的質量 B-2-1.來自教師的支持 B-2-2.紀律 B-2-3.隔離 B-2-4.感覺被公平對待</p>
	<p>內部結果</p>	<p>C-1 技能 C-1-1.結果/技能的不平等 C-1-2.在學校的弱點與傑出 C-2 個人發展 C-2-1.公民知識 C-3 學校生涯 C-3-1.學校生涯的不公平</p>
	<p>外部結果— 社會與政治 因素</p>	<p>D-1 教育與社會流動 D-1-1.教育層級的職業成就 D-1-2.社會出身對職業地位的影響 D-2 教育對弱勢者的助益 D-2-1.從菁英到弱勢者的貢獻 D-3 不平等的整體影響 D-3-1.學生對均等的評價 D-3-2.學生對教育系統的期待 D-3-3.學生對正義的感覺 D-3-4.容忍/不容忍 D-3-5.社會政治的參與度 D-3-6.信賴</p>

表 2-11 (續)

研究者/單位(年代)	指標層面	細項指標
WB 「世界發展指標」 (2007)	人民	-每生教育支出 -教育支出占國內生產毛額比率 -公部門之教育投資總額 -生師比
Louzano (2001)	脈絡 (Context)	1.1 社會與文化脈絡 1.1.1 社會資源的不均等 1.1.2 文化資源的不均等 1.2 政治脈絡 1.2.1 公平的規準 1.2.2 教育公平的論述
	過程 (Process)	2.1 教育取得的量化指標 2.1.1 受教年限 2.1.2 教育支出 2.2 教育取得的質性指標 2.2.1 學習情境的不均等 2.2.2 生活品質的不均等
	內部結果 (Internal Results)	3.1 個體間的不均等 3.1.1 能力差異 3.1.2 低於法定門檻的比例 3.2 群體間的不均等 3.2.1 社經背景 3.2.2 家長教育程度 3.2.3 性別 3.2.4 種族與族群弱勢
	外部結果 (External Results)	4.1 教育不均等導致的個體後果 4.1.1 社會與經濟後果 4.1.2 非財貨成果 4.2 教育不均等導致的群體後果 4.2.1 每個人或最不利者優勢間的不均等 4.2.2 制度後果
簡茂發、李琪明 「教育指標系統整合型研究」(2000)	教育經費	-各級政府幼教經費佔教育比率 -中小學教育經費佔總教育比率 -中小學教育經費占國內 GDP 比率 -每生平均教育經費 -技職教育經費佔總教育比率 -技職教育經費占國內 GDP 比率

表 2-11 (續)

研究者/單位(年代)	指標層面	細項指標
<p>簡茂發、李琪明 「教育指標系統整合型研究」(2000)</p>	<p>教育經費</p>	<ul style="list-style-type: none"> -技職教育學生每生分攤經費 -大學教育經費佔總教育比率 -成人教育經費佔地方教育經費比率
	<p>教育資源</p>	<ul style="list-style-type: none"> -生師比例 -合格教師比例 -每生空間分配 -每生圖書數 -教師流動率 -現職中小學合格教師比率 -每生平均圖書數 -技職教育每生可使用電腦數 -教師具博士學位比 -生師比例 -成人教育教師接受專業素養教育比率 -成人教育機構普及率 -成人教育機構活動量 -各縣市擁有特殊班級比率 -每生平均擁有無障礙環境建築面積
	<p>課程與教學</p>	<ul style="list-style-type: none"> -師生互動品質指數 -班級平均學生數 -技職教育平均每班學生人數 -技職教育學生每週實習課程時數比率 -學生自由選修課程率 -教師研究風氣指數 -特殊學校自製教材比率
	<p>教育成果</p>	<ul style="list-style-type: none"> -中小學學生在各科成就 -大學學歷人口率 -文盲率 -文化素養提升率 -各類特殊教育學生畢業後之就學率 -失業率與就業率
<p>郭雅筑 「幼稚園教育機會均等指標」(2001)</p>	<p>起點</p>	<ul style="list-style-type: none"> -每平方公里幼稚園數 -公私立幼稚園比例 -每百戶擁有幼稚園學生數 -學齡人口在學率 -性別比例

表 2-11 (續)

研究者/單位(年代)	指標層面	細項指標
<p>郭雅筑 「幼稚園教育機會均等指標」(2001)</p>	起點	<ul style="list-style-type: none"> -種族比例 -社經階級比例 -就讀公私立幼稚園幼兒比例 -社經不利、特殊、偏遠地區兒童三歲入園率 -社經不利、特殊、偏遠地區兒童領取就學補助比率
	過程	<ul style="list-style-type: none"> -每位教師平均指導學生數 -平均每班學生數 -教師平均進修時數 -教師平均薪水 -代課教師比例 -每生校地面積 -公私立幼稚園收費比例 -學生單位成本 -扣除資本門與人事費用用於教學每生單位成本 -特殊課程比例 -教師曾修特殊教育學分比例 -處境與背景不利兒童接受補償課程比例
	結果	<ul style="list-style-type: none"> -學生具備進入小學一年級基本知識技能比例 -不同社經、族群、性別學生就讀幼稚園年數 -就讀不同年數幼稚園學生一年級成績表現
<p>楊孟麗、王麗雲 「CIPPS 教育指標系統」(2007)</p>	教育供給	<ul style="list-style-type: none"> -各級教育班級數 -各級文理升學補習教育機構數 -每平方公里各級學校數
	教師工作	<ul style="list-style-type: none"> -各級教育教師平均每週教學時數
	教育經費設備	<ul style="list-style-type: none"> -非義務教育部分，各級學校每生每年平均學雜費指數 -各級教育學生單位成本 -各級教育每生平均使用面積 -各級教育每生平均圖書數 -各級教育每生所擁有之運動場館地面積 -各級教育每生所擁有之電腦數 -各級教育經費支出占 GDP 比率 -政府教育經費自籌部分占總教育經費比 -政府補助私立學校經費占政府總教育經費比率 -各級教育經費占總教育經費比率 -縣市政府教育人事費用占縣市政府教育經費比率 -縣市政府經常門經費占縣市政府教育經費比率

表 2-11 (續)

研究者/單位(年代)	指標層面	細項指標
楊孟麗、王麗雲 「CIPPS 教育指標系統」(2007)		-縣市政府教育支出占縣市政府總支出比率
	課程教學	-各級教育生師比 -各級教育班級大小 -資源班生師比 -資優班生師比 -特殊學校生師比
	教育效率	-個人教育投資報酬率 -政府教育投資報酬率 -社會的教育投資報酬率
潘慧玲 「IPO 模式教育指標」(2008)	教育經費	-各級各類教育經費佔總教育經費比例 -各級各類教育學生單位成本 -教育部對弱勢學生獎補助經費比例
	學習環境	-中小學班級規模 -各級各類教育學生空間面積 -各級各類教育學生圖書數 -各級各類教育生師比 -各級各類教育教師年齡分布 -中小學教師任教年資分佈 -各級各類教育不同學歷教師比例
	在學情形	-各級各類教育學齡人口在學率—按性別分 -中小學升學率—按性別分 -高等教育各領域學生比率
	學習成果	-不同教育程度者勞動參與率 -各級各類教育畢業生薪資報酬

表 2-11 彙整國內外教育公平指標之相關研究。縱然各學者提出的指標層面各有千秋，然其可歸納為成四大向度：環境脈絡 (context)、輸入 (input)、教育過程 (process) 以及教育成果輸出 (output)，每一個環節對於評估教育公平與否都為關鍵。不過，「指標」固然是評斷的媒介，然教育過程是一個充滿動態、變化的歷程，可否化約為幾項指標，反映出真實的教育現況，實須審慎的處理。

第四節 教育公平相關研究

本節敘述國內外教育公平之相關研究。

壹、國內相關研究

教育公平應考量資源分配的公平、公正與效率，同時也必須兼顧社會正義原則，而教育資源分配公平與否，也是影響教育機會均等的重要因素（陳麗珠，1993a）。在教育資源的投入、過程與產出中，如何使整體資源分配均等以追求教育公平，並保證相對弱勢地區與群體的發展，一直是社會大眾所關心的議題。故本節就過去有關教育公平的相關研究針對研究內容、研究方法與研究發現作一說明並探討，國內相關研究整理如下表 2-12。

表 2-12 國內教育公平相關研究

研究者 (年代)	研究主題	研究方法	研究發現
王保進 (1991)	台灣地區國民教育發展型態之研究	官方文件分析法	1.台灣地區23縣市間之國民教育發展存在相當的城鄉差距。 2.台北市與高雄市在教育經費與教師素質上明顯優於其他縣市。
黃湘菁 (1993)	臺灣地區公立高級中學經費公平性之研究	官方文件分析法、訪談法	1.除書籍費及補習費以外，其餘各項教育費用私立高中均顯著高於公立高中。 2.高中學生教育費用與家庭所得有相關。 3.高中學生接受政府直接補助的名額與全體學生數不成比例。
馬信行 (1993)	台灣地區近四十年來教育資源之分配情況	官方文件分析法	1.高等教育資源分配最不均等，中等教育以下學校則符合垂直均等。 2.以每校教育經費為指標，越都市化的縣市經費越高，不符合垂直均等原則。 3.各縣市平均學校經費，高雄市、台北市、基隆市及台南市常名列前茅，花蓮縣始終在最後。
戴玉綺 (1993)	臺灣地區各縣市教育機會公平性之探討	官方文件分析法	1.高等教育資源與高中的分布最為不均，高職的分布較為均衡，而國民教育的資源則在人口比例與空間分布上都相當均等。 2.單位學生的教育經費分配允稱公平，但每校支出則十分不均，尤其在人事費外的教學設備費用上。

			<p>3.部份所得較低的縣市在稅收與教育捐的負擔上卻高於台北、桃園、台中、台南、高雄等縣及基隆市，既不符合水平公平也不符合垂直公平。</p> <p>4.省與中央的補助大致符合濟弱扶貧的精神，但以補足財政缺口的平衡效果為主，缺乏積極的刺激效果。</p>
陳麗珠 (1993b)	國民教育經費分配機會公平之研究：以縣市財政狀況考量	官方文件分析法	<p>1.每生教育經費的水平公平狀況並不理想。</p> <p>2.教育經費與縣市政府財政情況有密切關係，不符合機會公平。</p> <p>3.補助收入的多寡僅部分年度與縣市財政狀況無關，符合機會公平。</p>
黃美玲 (1994)	縣市別國民教育機會均等之比較	官方文件分析法	<p>1.台灣學齡兒童就學率，在 23 縣市以超過 99%，且縣市間差異不大。</p> <p>2.在學人數、師生比、每生教育經費的變異細數逐年增加。</p> <p>3.高雄市、基隆市和台北市擁有較佳的硬體設備。</p>
王立心 (1994)	臺灣省國民教育經常支出水平公平與財政中性狀況之探討：五十七至八十二會計年度	官方文件分析法	<p>1.臺灣省國民教育經常支出愈來愈背離水平公平原則，尤以八十一及八十二會計年度較為嚴重。</p> <p>2.近十餘年來，臺灣省「平均每生縣市總歲入」與「平均每生國民教育經常支出」之關連程度較六〇年代為高，較不符合財政中性原則。</p> <p>3.臺灣省國民教育經常支出愈來愈違背水平公平及財政中性原則，尤以近年來情形較為嚴重。</p>
孫志麟 (1994)	台灣地區各縣市國民小學教育資源分配之比較	官方文件分析法	<p>1.台灣地區二十三個縣市教育資源分配有不均的現象，其分配的型態有明顯的差異，不符合教育機會均等。</p> <p>2.各縣市國民小學之整體資源以台北市最高，高雄市次之。</p>
胡夢鯨 (1994)	台灣地區城鄉國民中學教育資源差異之比較	官方文件分析法	<p>1.台灣地區城鄉國中教育資源分配未達水平公平。</p> <p>2.台灣地區有十個縣市屬於低資源地區，顯示垂直教育機會亦不均等。</p>
張玉茹 (1997)	臺灣省各縣市國民中學教育資源分配公平	官方文件分析法	<p>1.國民中學資源分配之公平性，澎湖縣、台東縣、苗栗縣、嘉義縣已符合垂直公平。</p> <p>2.應透過明確補助方式與長期評估追蹤，使國</p>

	性之研究		民中學教育資源分配更公平。
蔡文標 (1998)	台灣地區國民教育階段特殊教育資源分配公平性之研究	官方文件分析法	1.各縣市國民中小學特殊教育資源分配之現況，並不符合教育機會均等之精神。 2.各縣市國民中學特殊教育資源分配具有不同類型，且六年間呈穩定狀態。
黃木蘭 (1998)	原住民國小學生學校教育機會均等之研究—以花蓮縣為例	官方文件分析法	1.原住民學校經費之分配不均等，其中以中央補助款的分配情形最不均等。 2.山地鄉學校師資結構優於平地鄉原住民學校。
陳文燕 (1999)	國民教育經費分配之研究—以北高兩市為例	官方文件分析法	1.各級教育的投資比率上，偏重於高等教育投資的現象確實存在。 2.我國及北高兩市在國民教育階段教育經費分配不均的現況，較以往有所改善。
陳怡文 (2001)	台北市公立國民中小學教育經費分配公平性之研究	官方文件分析法、訪談法	1.台北市國民中小學在經常門、總經費與資本門分配上仍有不符合水平公平的情形。 2.在經常門部份，國中小最需改善的為每生人事費。 3.在資本門部份，國小最需要改善的為每生設備費；國中則為每生工程費。
邱鈺惠 (2002)	台北市國民小學教育資源分配公平性之研究	問卷調查法	1.臺北市國民小學教育資源分配結果與學校規模有關。 2.財力資源為造成各集群間差距的主要教育資源類型，且以大型學校最不足。 3.台北市國民小學教育資源分配現況並不符合水平公平之原則。
王立心 (2005)	國民教育經費分配模式公平性與適足性之研究	官方文件分析法	1.不同縣市間國民教育成本指數有相當的差距。 2.就不同年度間的比較而言，教育經費編列與管理法實施後各年度國民教育經費分配達成公平性及適足性的程度較高。 3.就不同模式間的比較而言，法定模式的國民教育經費分配與仍有改進的空間，以更符合公平性及適足性的原則。
陳香吟 (2003)	屏東縣國民小學教育計畫經費預算分配之水平公平研究	官方文件分析法、訪談法	1.九十一年度屏東縣教育經費新舊制度間，其數據來源誤差頗大，教育主管單位對於學校基本資料掌握並未確實之外，整體教育經費基本資料並無一完善的資料庫建置。

			2.依學校層級而言，新制公式無法達成水平公平，但若依縣市層級，則新制公式卻造成經費分配之水平公平之目標達成。
吳宗憲 (2004)	中央政府補助國民教育經費公平性之研究	官方文件分析法	1.台南市、嘉義市可能由於轄區過小、稅收不足，導致每生教育經費水準低落。 2.促進教育機會公平，教育補助制度僅是方法之一，如何進行縣市區域整合、校際整合、教育行政組織變革，提升教育規模經濟，改善辦學效率與成效，亦是促進教育機會公平重要的方法。
莊佩潔 (2005)	台灣鄉鎮市區國民教育資源分配公平性之研究	官方文件分析法	1.各鄉鎮市區間國民小學、國民中學教育資源之分配仍有不符合水平公平的情形。 2.各鄉鎮市區國民小學、國民中學教育資源分配呈現不同之類型。 4.教育資源分配最不公平的指標，包含學校數、校地及生職比。 5.各鄉鎮市區國民教育資源分配現況並不符合水平公平之原則。 6.各鄉鎮市區國民教育資源的分配存在明顯地區性差異。

進一步歸納表 2-12 之研究內涵如下。

一、就研究主題而言

國內有關教育公平之研究大多針對實際的教育資源（人力、物力、財力、空間）為其研究重點，而其中又以教育財政範疇佔大多數（黃湘菁，1993；陳麗珠，1993b；王立心，1994；陳文燕，1999；陳怡文，2001；王立心，2005；陳香吟，2003；吳宗憲，2004；戴玉綺，1993）。而除了教育經費外，其他研究多以整體的教育資源為其範圍，其中黃木蘭（1998）與黃美玲（1994）研究也涉及教育機會、師資結構與師生比等主題進行研究。

二、就研究方法而言

大部分研究皆採用官方文件進行資料分析，唯陳香吟（2003）、陳怡文（2001）與黃湘菁（1993）同時採用官方文件與訪談法進行資料的搜集，僅採用問卷調查法蒐集資料的為邱鈺惠（2002）。雖然大部分研究都採用官方文件為其主要搜集資料方式，在陳香吟（2003）的研究中也指出，教育單位對於學校基本資料掌握並未確實之外，整體教育經費基本資料並無一完善的資料庫建置。

三、就研究層級而言

大部分的研究乃以台灣地區跨縣市比較為主，僅黃木蘭（1998）、陳怡文（2001）、邱鈺惠（2002）與陳香吟（2003）單一縣市之個別學校進行資料蒐集與分析。

四、在公平內涵部份

大部分研究皆以水平公平探討為主，唯馬信行（1993）、戴玉綺（1993）、黃美玲（1994）與王立心（1994）同時探討水平公平、垂直公平、與財政中性的問題。

五、就研究發現而言

國內有關教育公平的相關研究皆指出我國教育資源分配仍存在著不均等的問題，然而各研究所針對的指標、對象、分析方法等皆不同，較難以察覺或歸納出一致的研究結果。然而，可以確定的是國內在教育資源分配公平性的問題仍有許多值得研究與改善的空間。

值得注意的一點是，以時間軸線來看，在 1997 年以前幾乎所有研究都指出台灣教育資源在地區間的分配存在著極大的落差。在 1997 年之後，陳文燕（1999）張玉茹（1997）的研究指出在教育資源分配的情形較於以往已有改善，王立心（2005）的研究也指出教育經費編列與管理法實施後，各年度國民教育經費分配達成公平性及適足性的程度較高。以經費的角度而言，國家政府角色的介入，對於經費編列公式影響分配情形的結果有實質上的影響，不同的編列方式也會產生截然不同的經費分配結果。而教育公平的內涵不僅只包含經費單一面向，許多圍觀層面對學生的影響更為甚鉅，如社會文化資本、師生素質與同儕互動等面向更是值得關注的面向。

貳、國外相關研究

國外相關研究搜尋 ProQuest 線上資料庫中的碩博士論文，搜尋的主題包含教育公平以及教育公平指標，然而基於資料的不可取得性，國外的相關論文僅能擷取部分內容，所得結果如下表 2-13 所示：

表 2-13 國外相關研究

研究者 (年份)	論文名稱	研究目的/方法	主要發現
Hopper, R. R. (2004)	“Poor but meritorious”: An examination of two private financial aid programs for university students in Bangladesh	了解孟加拉兩所私立高等教育機構針對學生就學補助方案的提供方式，及其組織特性對於公平取向的影響/個案研究	教育機構的組織任務與文化差異，對於公平取向可能不同，以個案學校為例，一個認為學生貸款補助方案應為窮學生服務，另一個則重視學生品質多於教育機會的提供。
Lundquist, S. W. (2003)	Achieving equity and excellence in 21 st century American higher education: The California Master Plan and beyond	調查加州政府高等教育入學政策之公平性與執行情形	<ol style="list-style-type: none"> 1. 快速成長的拉丁美洲人口較之十年前更面臨到入學的困境。 2. 基礎建設資金不足。 3. 舊式的稅收制度無法負擔下一代學生進入大學。
Johnson, B. A. (2002)	The effect of Line 14 (at risk) funds on financial equity in the Missouri Foundation formula	分析 Line 14 (at risk)專款對於密蘇里州學區財政公平的影響/後設分析	<ol style="list-style-type: none"> 1. 與密蘇里中州小學教育部 (Missouri Department of Elementary and Secondary Education)於 1999 年所做的研究比較，皆認同 1993 年的新補助方案有助於教育公平的推動。 2. 然而，若將 Line 14 (at risk)專款一併考量的話，學區間的差異將會擴大。
Bell, H. G. (2000)	The mathematics preparedness of high graduates entering American River College: A profile of equity	以兩所高中學生的數學成就(高分組與低分組)來評估教育公平/多重個案研究	高分組與低分組的差異表現在課程、教學方法論及師資，因此，高分組學生獲得較多的教育機會，低分組學生反而遭受不利。
Lamb, M. K. (1997)	The challenge to achieve fiscal equity in	探討 1993 年密蘇里州新補助方案的實施，如何促進當	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1994-1995 年間，「水平公平」被改善。 2. 新的補助方案促進了財稅均等

	education: An equity analysis of Missouri's new funding formula	地的教育公平與財政中性(fiscal neutrality)/資料分析	(revenue equality)，特別是針對低稅收學區而言。 3. 新的補助方案分配較多的資源給需求較高以及(或)財政生產力(fiscal capacity)較低的學生和學區。 4. 新的補助方案較以往的更具有財政中性。 5. 每生稅收和稅率之間存在高相關。
Howe, W. P. (1997)	The quest for equity: New Jersey Governor James J Florio and the politics of school equity funding, 1990-1993	檢討新澤西州 The Quest for Equity 法案的立法沿革及其缺失/歷史研究、訪談、文件分析	該法案遭到反對黨、教育人士、反增加稅收者，以及多數人民的反對，最後是失敗收場，究其原因在於立法過於急就章，朝野間尚未凝聚共識。
Gilkey, T. R. (1993)	An analysis of interstate fiscal equity from the perspectives of students and taxpayers	從學生與納稅者觀點評估美國學校的教育財政公平情形/(跨州、跨年度)比較研究	1. 從學生觀點指出，州間的「水平公平」(horizontal equity)逐漸衰落；「平等機會」(equal opportunity)相對維持穩定，但仍舊非常低。 2. 從納稅者觀點指出，州間的「水平公平」與「垂直公平」(vertical equity) 相對維持穩定，但仍舊非常低。
Fenner, R. G. (1992)	The effect upon equity of New York State's systems of education finance	檢視紐約州政府從 1981-82 年，以及 1986-87 年之間對地方學區的教育經費分散情形。	1. 每生教育經費的分配情形逐漸趨向於不平等。 2. 相對地，由於資源中立(wealth neutral)，資源和單位學生教育經費之間的關係在過去的幾年相形減弱。

資料來源：整理自 ProQuest 線上資料庫。

進一步歸納表 2-13 之研究內涵如下。

一、就研究主題而言

多數論文經由教育政策、計畫和措施的角度來檢視教育公平程度，尤以財政觀點（包含中央、地方、學校等）居多，例如，中央對地方或學校的補助方案，

對於教育公平的實際助益以及對於財政公平性的影響程度。

二、就研究方法而言

大部分研究主要蒐集官方資料來從事量化研究，例如資料分析、相關研究等，少部分如 Hopper (2004) 和 Bell (2000) 等人則為個案研究，另外，相較於以單一個州為研究範圍，Gilkey (1993) 的研究進行跨州及跨年度 (1970~1990 年) 的比較，研究範圍廣泛，實屬特別。

三、就研究發現而言

Johnson (2002) 和 Lamb (1997) 兩人的研究皆以密蘇里中州小學教育部於 1993 年所推動的新補助方案為研究主題，其結果發現新補助方案的實施的確有助於教育公平。另一方面，Fenner (1992)、Gilkey (1993) 和 Lundquist (2003) 等人則有較為負面的研究發現。Fenner (1992) 的研究檢視紐約州政府從 1981-82 年以及 1986-87 年之間，地方學區的教育經費分散情形，其結果發現每生教育經費的分配有不平等的趨勢。Gilkey (1993) 兼從學生與納稅者的觀點來評估美國學校的教育財政公平情形，其研究結果指出：(一) 以學生觀點來說，跨州之間的「水平公平」逐漸衰落；「平等機會」相對維持穩定，但仍舊非常低；(二) 以納稅者觀點來說，跨州之間的「水平公平」與「垂直公平」儘管維持穩定，但仍非常低。Lundquist (2003) 旨在調查加州政府高等教育入學政策之公平性與執行情形，指陳過往舊式的稅收制度無法負擔下一代學生進入大學。

綜觀國內、外教育公平之相關研究，多是針對教育財政、具體資源輸入的面向進行分析，了解跨地區的資源分配情形，以及各教育層級間資源分配的落差。研究結果發現，國內、外教育資源 (經費) 的分配，倘若是依地方政府財力劃分，可以想見教育「不」公平之情事發生，財力雄厚的州或縣市政府，想當然爾，可以提供更充沛的教育資源、更完整的教育情境，得以產生學業表現較佳的結果，進而影響日後學生就業的機會。如此一來，出生在財政實力較為薄弱地區的小孩，是否就須承擔不公平的起跑點？！

其次，我國教育資源分配會隨著教育層級提高而升高，也就是如研究成果所述，高等教育階段反而獲致更充裕的教育資源；而國民教育階段，則會因地方政府的財力而有落差，此為弔詭之事。國民教育乃為教育之根本，理應獲得充足、穩定以及公平的教育資源，然政府是將國民教育委辦給各地方政府，各縣市學生即可能因為地方政府財力的差距，而接受不均等的教育品質與環境。另外，美國的教育實權也都掌握在州政府的手上，故其公立教育品質會隨著稅收的多寡而漲跌。如此一來，無不變相鼓勵有能力「流動」的家長，盡其所能地為子女張羅最好的教育。那家庭條件不利的學生呢？只能無聲的接受擺布嗎？

總而言之，教育資源的分配著實需考量社會公義之事，同時，欲須針對教育現況做適時的調整。或許，制度的改變大不易，然若從未改變，即便有再多的教育經費、再多的教育研究，都無法實際縮小教育品質的不均等。當然，教育公平情形的診察，也不能僅以單一向度檢視教育公平情況，否則易落入見樹不見林之窘境。