

第二章 文獻探討

本研究是教育公平理論與指標建構之整合研究之第一子計畫「學前教育公平指標之研究」，其最主要目的是建構我國幼兒教育公平指標體系，文獻探討可分為教育公平指標建構在幼兒教育發展上的意義、國內外幼兒教育公平指標有關研究、台灣幼兒教育及其教育公平內涵分析、公平性政策在國內外幼兒教育的實踐四部份說明如下。

第一節 教育公平指標建構在幼兒教育發展上的意義

嘉義大學（2002年）執行「全國幼兒教育普查計畫」，公布至今已近10年，幼兒園評鑑、師資素質、人事權益、課程與教學，以及親職教育等諸多顯見的問題，並未一一加以改善或提昇。不合格的師資，未立案的幼教機構，以及不合宜的教學內容仍然充斥園所之間。

根據10年前台灣幼兒五歲幼兒就學率以高達96.3%的情況之下，我們期待10年後「國民教育向下延伸一年可行模式及期因應策略分析研究」（李建興、盧美貴、謝美慧、孫良誠，2009），訂定相關法源，編列全國五歲幼兒免費教育之預算、補助就讀公私立園所五歲幼兒學費、依城鄉補助五歲幼兒之私立園所合格教師之薪資與訂定發放五歲幼兒免學費教育補助之監督機制等；相關法令之修改也許不是一蹴可幾之事，但是瞭解幼兒教育諸多「實然面」與「應然面」的差距，應有助於幼兒教育公平指標之建構。

一、教育公平指標建構在幼兒教育上的意義

1987年台灣政治解嚴後，「教育自由化」、「教育機會均等」、「資源分配公平化」，成為教育改革的重要訴求。1993年「幼兒教育十年發展計畫」，幼兒教育公立化與義務化係重要議題與發展方向；1994年教育部第7次全國教育會議中「建立彈性學制」。在幼兒教育的子題裡，也針對「將五歲幼兒教育納入國民教育體系」；教育部在1995年出版的「中華民國教育報告書」中，首度提出研議推動「教育券」制度的實施，並認為教育券的實施，對「增進教育機會均等及促進學校良性競爭發展」將有助益。1999年8月教育部依據「教育改革行動方案」頒定「發展與改進幼兒教育中程計畫」，並在5年內投入新台幣9億2千4百萬元，從幼教法令、幼教行政、幼教師資、幼教課程與教學，及幼教評鑑與輔導等五方面，建立

幼教完整體制，使幼教師資之培育、任用、待遇及退撫等均納入「正規教育」體制，以改善幼兒教育的生態與環境，作為免費或義務教育向下延伸基礎的準備工作。「2001年教育改革檢討與改進」會議上，教育部提出「五歲幼兒入學率達80%以上」，以及「建議幼兒教育正式納入學制，為「免費」但「非義務教育」等議題。

此次政策雖然只是現階段規劃五至六歲幼兒教育納入國民教育的體系—採非義務化、非普設公立幼稚園之方式辦理，但我們可預見國民教育向下延伸已成為教育當局重要政策之一。繼2004年起實施的「國民教育幼兒班」實驗，目前仍在持續發展之中，由於步調略嫌緩，加以馬總統在競選前政見白皮書的宣示，將竭盡所能支持五歲(五至六歲)幼兒免費教育政策。這段幼兒教育政策的陳述，在說明台灣的幼兒教育由於定位不清「妾身」不明之累，相同年齡的幼兒在幼托不同主管機關、設置主體、屬性定位、班級編製、教保內容、招生年齡、空間設備、師資規定與權益不同的機構下無法享受相同幼兒平等對待的權益。

美國「國家教育政策委員會」在1966年提出「普及幼兒教育機會宣言」(universal opportunity for early childhood education)，即已訴求讓下一代從幼兒階段受到良好的教育，同時指出孩子六歲才開始接受教育為時已晚，他(她)們應該享有從四歲起就接受教育的權利(Asutin, 1976)，因為六歲前對孩子未來的發展具有決定性的影響。

(一) 教育指標的意義與重要性

「教育指標」是有關教育制度表現情形的統計數量，能反映教育的品質與產生，記錄重要層面的改變，判斷制度或個人在達成目標方面的效率與效能(Noriss, 1993)。這種經由彙整各種教育相關資料，提供教育系統可解釋的資料，對教育政策與決策裨益可見。

黃政傑與李隆威(1996)認為教育指標具有下列七項功能：

1. 報導：說明教育的狀況。
2. 比較：比較不同教育制度的表現。
3. 追蹤：監測教育標準及教育的發展趨勢。
4. 解釋：解釋教育的狀況及改變的原因。
5. 分析：剖析教育制度的優缺點。
6. 評鑑：評鑑教育改革方案的成效。
7. 預測：預測教育制度未來的表現，指出潛在的問題。

Johnstone指出教育指標有下列五種功用：(引自簡茂發、李琪明，2001)

1. 做為政策的聲明：指標提供政策發展或計畫的一個明確、有條理的評價，

用以導向或支持其發展方向。

2. 監控教育系統的變化。
3. 研究教育系統的發展：指標可以顯現出教育系統的特色，諸如教育系統的本質和發展水準、跨國際的教育型態以及社會各分系統與教育之間的關係。
4. 教育系統的分類。
5. 做為建立基準的意見或依據。

國內外學者藉一簡要易測的統計資訊，將教育複雜現象及變化情形加以顯示。因此，教育指標具有「解釋目前教育現況」、「協助評估教育改革帶來的衝擊」、「提供教育資訊供決策和管理參考」，以及「檢視教育發展趨勢和預測教育未來變遷」等具有其重要意義與功能。

OECD (1993) 及簡茂發、李琪明等人 (2001) 指出「教育指標」建構應顯見下列兩個特色：

1. 教育指標所處理的是教育制度各主要層面可測量之建構。
2. 教育指標雖渴望測量教育制度各主要層面，然其所測得者只是對現況做概略性的掃描，而不進行深入描述或判斷，亦即教育指標具有中立性。

因此，指標並非對所檢驗事物之本質做一明確清楚之評論，而只是傳達一種約略正確普遍性意見，其意義是明顯而可見。

教育指標根據相關的統計量，能對教育系統之重要層面做價值的判斷。為強調教育指標的評價本質，學者常用表現指標來進行統計分析。因此，「教育指標」是指對教育系統的特質與必要條件 (validity) 所提供的一種統計數字。他是量化與實然的，藉由操作性定義將理論的品質轉化為實證的意義。因此教育指標應包含下列意義：

1. 教育指標要能反映教育現象的重要層面。
2. 教育指標所處理的是教育現象中可測量的概念。
3. 教育指標是一種統計數量，為了便利測量與運算，需要透過操作性定義的過程，將教育變項的品質轉化成可驗證，可進一步且有系統的解釋。
4. 教育指標係中性屬性，因此其所測量的僅是對教育現象提供一個描述；若要對指標所反映的結果作價值判斷，則需以某些效標作為參照點 (Neely, 1990)。
5. 由於參照點的設定相當主觀，因此必須經過討論而且清楚的陳述與說明。常見的參照點有下列三種 (Kagan & Smith, 1985; Johnstone, 1981; Power, 1990)：
 - (1) 自我參照比較：和以前的數值對照，作自我比較。

- (2) 標準參照比較：與既定的標準或水準相較。
- (3) 常模參照比較：和另一個人、制度、地區、或他國進行比較。
6. 教育指標必須同時包括橫斷面 (lititudinal) 的現況測量與縱貫面 (longitutinal) 的時間數列測量，方能有效的了解教育制度的現況與發展趨勢。
7. 教育指標應有自己獨立的「指標模式」，它不只是對教育制度單一或綜合的測量，它是有系統結合而成的一個「制度」。

王保進(1989)指出：一個良好的「教育指標」必須是一套經由妥善設計的制度，方能系統的提供教育制度所需的訊息，如此教育指標才能發揮預測、計劃、衡量目標，以及評鑑進步等功能。

(二) 教育公平指標及其在幼兒教育上的「特殊」意義

有關「教育公平」以及「教育公平指標」的意義內涵，本計劃係承自總計畫(王如哲，2009)有關的「名詞釋義」，說明如下：

有關「教育公平」(equity)的定義相當多元，例如Williams(1967)將教育公平界定為「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」。Rawls在1971年出版的專書《正義論》(A Theory of Justice)，闡述教育公平包括平等自由原則、差異原則和機會公平原則(林火旺譯，1998：77)。王家通亦以Rawls的理論為基礎(1998：124-126)，認為教育公平不僅強調教育機會均等，並且涉及社會正義。

本研究以為「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、社經地位等)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。上述看法包括兩大重點：

- 1.在理念上，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、機會與經費等是否公平進行價值判斷，此即所謂分配公平。
- 2.在實質上，則是透過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。

本研究所指「教育公平指標」係以本研究所提出之教育公平理論架構模式為基礎，分成橫軸(背景、輸入、過程、結果，即CIPP)與縱軸(社會結構、法律制度、個別差異、補償措施及適性發展)，並參照教育公平指標向度示意圖，考慮性別、年齡、種族、社經背景、區域、機構等因素形構而成。針對台灣幼兒教育的弱勢與邊陲角色，藉「教育公平指標」窺其究竟，及與各級學校作一分析比

較是有其必要的。

李建興、盧美貴、謝美慧、孫良誠(2009)在「國民教育向下延伸一年可行模式及其因應策略分析」,研究中指出我國現階段幼兒教育的「診斷」與「處方」,茲摘錄其要點並說明之:

1. 正式教育體制下妾身不明的「孤兒」:幼托園所至今始終是我國學制裡非正規的教育。因此,從民國90年「五歲幼兒納入正規教育體制方案」、「國教向下延伸K教育計畫」、「國幼班實施計畫」、「扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫」,以及近日的「兒童教育及照顧法草案」(98年3月3日版)等,始終未與「國民教育」緊密相屬。
2. 檢視私立幼托園所未立案問題:「幼兒教育券」促使園所立案的意義雖已傳達,但「未立案」園所到處存活;「新世紀教育願景」期待「實施國幼班」後,私立幼托園所的立案比率能下降到七成以下的指標等,在「應然面」的法制上與「實然面」的現況仍多差距。
3. 久旱望雲霓~九牛一毛幼教經費的窘困:幼教經費偏低的問題,在於幼兒教育為非正式教育,故受限於預算編列之排擠效應。過去龐大的幼兒教育卷學費補助,大幅縮減了原本少得可憐的幼教經費,在實施「扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫」後,94年度約4億元、95年度約需6億2千萬元、96年度約需6億5千萬元、97年度約需6億4千萬元,教育部指出94、95年度以計畫型補助方式辦理,96年度起則由行政院主計處納入地方教育基本需求設算。

目前我國政府對各級教育經費的分配是層級越高,教育支出越多,但是教育人口的分佈基本上是個正金字塔,亦即越低層級的教育人口數越多,但所分配的教育經費卻是最少的。長期以來,幼教資源分配不公,早已有違幼兒學習的平等權利。根據2002年幼教普查,我國幼兒教育經費只占全國教育經費2.3%左右,而各階段學生的補助金額也已幼兒教育階段最少,近年來雖略有提昇,但仍有努力的空間(教育部,2002)。易言之,整個學制上以幼兒教育的資源最為薄弱,對幼兒教育投資過於偏低;其次,政府投入絕多數資源於公立幼稚園,造成無法順利推展幼兒教育相關計畫。因此,檢討各階段教育經費需求與分配的適配性與合理性,是必要也是急迫之務。

教育經費乃是一切政策不可或缺的一項因素,有了充足的教育經費,才能改善教育品質使之達成政策目標。雖然從全國教育預算中幼兒教育經費所占的比例,或是教育部教育經費中幼兒教育經費占的比率可顯示幼兒教育經費均有逐年增加的情形,但相較於其他各級各類的教育機構在全國教育經費總之比例仍甚低(參見表2-1)。歷年來的幼教費多由民間負擔,根據統計顯示,公幼幼兒的教育經費單位成本為24,671元,但就讀私立幼托園所幼兒的教育經費單位成本為95,313元,高出公幼幼兒的教育經費單位成本將近4倍之多,每年也只補助私立立案園所大班幼兒一萬元的教育券可謂杯水車薪,「扶幼計畫」也只限弱勢族群

幼兒的補助，在粥少僧多的情況下，是否足以減輕家長的經濟負擔，且能使幼兒接受更好的托幼品質，是受到爭議的。

表2-1-1 歷年我國公私立幼稚園教育經費支出表

學年度	全國教育經費	幼兒教育經費	占總支出的百分比
50	1,671,962	16,456	0.97%
60	11,236,766	47,056	0.42%
70	74,112,578	1,215,592	1.64%
80	300,965,051	8,254,640	2.74%
81	353,285,584	10,238,000	2.90%
82	403,413,648	10,985,212	2.74%
83	403,371,331	10,776,989	2.50%
84	449,691,445	12,608,743	2.79%
85	503,588,525	14,251,555	2.83%
86	545,187,475	15,810,437	2.90%
87	565,960,017	16,186,456	2.86%
88	598,684,237	16,463,817	2.75%
89	546,601,219	15,086,194	2.76%
90	581,140,781	15,562,512	2.85%
91	613,923,456	19,461,374	3.17%
92	637,475,625	20,207,977	3.17%
93	658,604,685	21,123,876	3.21%
94	672,643,664	21,322,804	3.17%
95	686,449,884	19,769,757	2.88%

資料來源：中華民國統計資訊網（2008），取自 <http://www.stat.gov.tw>