



教育公平與教育資源的議題與趨勢

張國保／銘傳大學師資培育中心副教授兼所長

張熒書／臺北市立教育大學教育行政與評鑑研究所博士候選人

一、前言

教育是促進社會流動、增進人民向上發展的基本人權，也是保障弱勢學生學習的最後一道防線。「窮不能窮教育，苦不能苦小孩」是我國社會及家長對小孩的共同心願與期許。「窮」和「苦」被連結到教育場合，顯示了「教育」現場存在「貧與富」的落差，亦即教育資源的分配不公平。而窮苦的教育對象，彰顯教育背景的不公平及資源的不足問題，必須對窮苦的弱勢者予以更多的協助，使每位受教者不因貧富落差，都能在教育資源上享有公平的對待。「教育」和「小孩」連結在一起，更凸顯教育對象的「機會」與「公平」議題，有必要透過法律的保障，使每位都能獲得教育機會均等與學習公平的保障。因此，《中華民國憲法》第21條明定「人民有受國民教育之權利與義務」、第159條「國民受教育之機會，一律平等」即在保障國民之受教權不因「教育資源」的多寡而產生教育「機會」與「公平」的落差。

《教育基本法》第2條第1項「人民為教育權之主體。」第3項「為實現前項教育目的，國家、教育機構、教師、父母應負協助之責任。」第4條「人民無分性別、年齡、能力、地域、族群、宗教信仰、政治理念、社經地位及其它條件，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。」綜言之，教育公平及教育機會均等不但是國民重

要的權益，更獲《憲法》及《教育基本法》保障。促進教育公平，建構機會均等的教育環境，是政府及社會無可旁貸的責任（張國保、胡茹萍、廖俊仁、江翊嘉，2011）。

綜上所述，基於教育公平及機會均等，有必要探討教育資源的分配，從而檢視公平的教育資源分配，使受教者更有機會體驗教育公平的真諦。是以，本文先探討教育公平之意涵，其次分析教育資源的公平議題，再次分析公平的教育資源之分配趨勢，最後提出建議，供相關單位參考。

二、教育公平之意涵

英國前首相布萊爾曾說「教育是社會正義，是一種權利，也是一種機會。」（引自 Gillborn & Youdell, 2000, p. 17）。我國《憲法》第21條揭櫫「人民有受國民教育之權利與義務」，聯合國《2010千禧年發展目標報告書》（The millennium development goals report 2010）目標二所宣示之「確保在2015年之前，世界各地的學童，不分性別，均能夠完成足夠的基礎教育（United Nations, 2010）」，均強調保障「每一位」孩童接受基礎教育的公平機會。

學校教育是國家落實社會正義的志業，社會、家庭、文化資產、家庭歷史、資訊、溝通知識、網路資源等，都將影響學校教育與學生學習的預期效果（Rios & Stanton, 2011）。王家通（1998）認為公平（equity）與均等（equality）常被混為一談，致教育機會均等與公平混淆不清，故主張公平不只是均等，符合差異原則的不均等也是一種公平。



所謂差異原則，即John Rawls在《正義論》（A Theory of Justice）中所提出的兩個「正義的原則」之一：每個人的基本自由是相等的，即「平等自由原則」；機會必須對所有人開放，在社會與經濟不平等的無知之幕下，所有人都認為這些不平等對自己有利，此即「差異原則」（李少軍、杜麗燕與張虹譯，2003）。

影響學生學習公平的因素很多，如不被重視的族群、種族、社會階級、家庭收入、語言、地理區位等（Gillborn & Youdell, 2000; Grant & Sleeter, 2011）。Rawls的差異原則是針對社會與經濟上的不平等加以限制；意即，「社會與經濟上的不平等設計，必須對每一個人有利，且必須對所有人開放（林火旺，1998，頁79）。」在此原則之下，社會與經濟結構必須達成二個目的，一是保障社會成員的機會均等，例如教育機會均等；二是保障社會的最低收入（林火旺，1998，頁129）。

教育資源分配的公平有二，一是水平公平（horizontal equity），即相同條件的人應得到相同的對待；二是垂直公平（vertical equity），即不同條件的人應得到不同的對待，例如條件不利者給予較多資源，即「積極差別待遇」（positive discrimination）。1980年代後期起，對於教育資源的關注逐漸從以往的「投入面」，轉向了解「投入面」與「產出面」之間的關係。意即，欲使學生達到一定水準的學習成效（產出），究竟需要「投入」多少教育資源才足夠，即「適足性（adequacy）」（Odden & Picus, 2008）。以我國來說，每年教育經費支出約超過新臺幣7,000億元，不可謂之不高！如此數目之教育資源投入，是否真能促進教育公平，是否足以提升全國的教育品質，實值省思。

綜上，保障教育公平及教育資源的分配，須從多元觀點來探討，亦即必須符合個別的需求以及適合適性差異的原則。

三、教育資源的公平議題

子曰：「不患寡，而患不均」，即指出教育資源分配的困難，但資源分配之後所產生之多寡與是否不均，則值得深思。以下就教育資源分配經常思考的公平議題說明如次。

（一）基礎教育和高等教育何者優先

我國的教育經費，向來以高等教育所占比例最多，2009年我國整體教育經費支出中，37.98%為大學及獨立學院，幼稚園3.16%，國民小學26.55%，國民中學14.82%。大學及獨立學院的平均每生分攤經費為188,496元，幼稚園112,565元，國民小學107,419元，國民中學122,542元（教育部統計處，2012）。從教育公平的「投入」言，高等教育所需的校舍、設備、師資等所費不貲，需要大量的教育資源。基礎教育階段的學生由於年紀小，教育資源的投入尤應避免孩童因為家貧而失學。第二，從「過程」面言，基礎教育是學生學習的初始階段，學生必須在基礎教育時期具備一定程度的學力，方得以進入下一個階段。第三，從「產出」面言，學童如能學習良好的教育或技能，日後在社會或職場上才能得到較佳的發展。世界銀行（World Bank）指出，教育經費如能優先投資於中學以下的基礎教育，則社會公益愈大，國家應該為了此種公益提供足夠的教育資源（Psacharopoulos, 2006; Psacharopoulos & Patrinos, 2002）。我國正遭少子女化的衝擊，長期重高教輕國教的教育資源分配方式，是否公平，值得深思。

（二）普通教育和技職教育何者重要

我國的教育學制上，國民中學畢業後的升學管道分流為二，一是進入一般高中，接受普通教育；另一進入高職，接受技職教育。在「萬般皆下品，惟有讀書高」的傳統文化中，普通教育總是較技職教育得到更多的關注；此種精神反映在教育資源的取得與分配上，更形顯著。廖年淼及劉孟珊（2004）以81~90學年度的高中職資料進行比較分析發現，高職學生的每生平均就學成本為高中生的1.5倍，但高職學校的生師比、教師學歷、與每生單位成本卻顯著低於普通高中。在410教改「廣設高中大學」的

呼籲之下，近年高中學校數急遽增加，98學年度普通高中與高職經費占整體教育經費的比例分別是10.71%與5.43%，經費支出約為2比1（教育部統計處，2012），重學術輕技術的情形嚴重。

（三）公立或私立教育的比重

為增加教育的自主性，並增加教育公平選擇之機會，國內外皆鼓勵私人興學。100學年度我國公、私立教育的比重（表1），全國學生數計有4,860,034人，其中就讀私立學校的學生人數為1,626,142人，占全國總學生數的33.46%。（教育部，2012a）。

表1 我國100學年度各級公、私立學校人數一覽表

學校級別	公立學校		私立學校		合計
	人數	%	人數	%	人數
幼稚園	71,335	37.59	118,457	62.41	189,792
國小	1,425,102	97.81	31,902	2.19	1,457,004
國中	782,606	89.62	90,614	10.38	873,220
高中	277,429	69.02	124,529	30.98	401,958
高職	133,464	36.42	232,985	63.58	366,449
專科學校	10,699	10.56	90,601	89.44	101,300
學士班	279,050	27.01	753,935	72.99	1,032,985
碩士班	119,487	64.90	64,626	35.10	184,113
博士班	27,625	82.01	6,061	17.99	33,686
合計（全國）	3,233,892	66.54	1,626,142	33.46	4,860,034

資料來源：整理自教育部（2012a）。中華民國教育統計。臺北市：教育部。



從教育資源的投入言，100學年度各級公、私立學校的生師比（表2），除了高中階段的私立學校低於公立外，其餘皆是公立學校優於私立學校，顯示公立學校的專任教師比例較高，學生所能得到的照顧較多。再

比較99學年度的每生教育經費支出，由表3可知，除了幼稚園及高中階段之外，各階段的公立學校皆高於私校。公、私立學校的辦學條件之不公平，由此可窺一二。

表2 我國100學年度各級公、私立學校生師比一覽表

學校級別	公立學校	私立學校
幼稚園	11.74	13.39
國小	14.71	19.08
國中	15.45	169.69
高中	12.23	9.07
高職	11.20	46.08
專科學校	52.45	60.93
大學及獨立學院	21.95	28.22

註：教師數僅以專任教師計算之，不含兼任教師。

資料來源：整理自教育部（2012a）。中華民國教育統計。臺北市：教育部。

表3 我國99學年度各級公、私立學校每生教育支出一覽表

學校級別	公立學校（元）	私立學校（元）	公立／私立（倍）
幼稚園	99,794	136,489	0.73
國小	113,999	105,302	1.08
國中	113,920	9,923	11.48
高中	147,841	226,317	0.65
高職	183,894	48,817	3.77
專科學校	73,112	46,107	1.59
大學及獨立學院	276,366	159,269	1.74

資料來源：整理自教育部（2012a）。中華民國教育統計。臺北市：教育部。



（四）拔尖集中抑或補強扶弱

我國在國中小學階段，能力編班或常態編班問題始終令家長、教師與教育主管行政機關爭論不休；即將實施的十二年國民基本教育，也因明星高中的存廢而引發廣泛討論；在高等教育階段，教育部實施「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」，究應將經費投注少數，或是雨露均霑，也不時引發爭論。高中職以下的學習，能力編班或拔尖學校所造成的最大問題是標籤作用與教育資源分配不公。由於學生的程度參差不齊，為了「補強扶弱」，教師勢必投入更多的時間、精力、資源來實施補救教學（顏國樑，1998）。十二年國民基本教育規劃強化「高中職優質化及均質化」，以期達成「校校有特色、區域均優質」及「家長安心選、學生就近讀」之目標（教育部，2012b），當可減少公平之疑慮。

（五）需求性或發展性優先

教育是持續發展的歷程，《教育經費編列與管理法》第10條第1項規定，人口數、學生數、學校層級、類別、規模、所在位置、教育品質指標、學生單位成本等因素，係為教育經費的基本需求。換言之，需求性經費乃學校組織運作、教學輔導等日常運作不可或缺的重要資源。惟若僅在滿足需求性，勢將無法促進教育的永續發展。而發展性經費則是配合教育政策所需，或因應學校所提計畫之經費。如何兼顧需求性的滿足，進而通盤規劃發展性經費之提供，教育的現實面與未來發展方可緊密結合。

（六）齊頭式分配或競爭式分配

教育資源雖然涉及到公平的議題，但教育資源不應盡採齊頭式分配，而競爭式分配則須兼顧基本需求的滿足之後而為之；意即，滿足教育資源的水平公平之後，繼之顧及各校或個人的特別教育需求，鼓勵各校或個人發揮潛能，爭取更多的教育資源，使得

教育資源的分配能夠同時兼顧基本的水平公平與個殊的垂直公平。因此，教育資源應有多軌式（multi-track）的分配模式，既不完全採齊一式的假平等，也無法完全採用競爭式分配，此乃符合差異原則的不均等。

（七）公式性補助或功績性分配

經費分配公式是一套「分配資源的標準」，其功能有三，即公平正義、行為導向、市場機能（Levacic, Ross, Caldwell, & Odden, 2000）。自20世紀末以來，已有多國致力發展經費補助公式，期精算教育資源，增進教育資源的使用效率。Levacic, Ross, Caldwell與Odden（2000）針對澳、英、美、加、紐等五地實施公式性補助後發現，若資訊不足，教育經費撥款部門往往會依照主觀的判斷及政治的考量來選擇公式指標，決定補助金額的大小。Gillborn和Youdell（2000, p. 19）指出，政府常以共同的經費公式來分配預算，有時未顧及學校的特殊需求、少數族群、語言、單親或乏人照顧或無家可歸的小孩。儘管如此，公式性補助仍較被國內外教育財政學者所接受（許添明，2003；陳麗珠，1997；Balasooriya, 2011）。為使教育資源的分配更為精準，在公式性補助之外，教育部爰輔以功績性分配，例如，《教育部獎勵私立大專院校校務發展計畫要點》即清楚地以補助和獎勵作為經費計算的依據。

四、公平的教育資源趨勢

教育資源欲做到完全的公平極其不易，但如何公平地分配教育資源，使有限的教育資源能兼顧到不同層面的整體需求，則是值得探討的方向，以下就幾個基於公平原則所考量的教育資源趨勢說明如次。

（一）滿足基本運作經費

所謂基本需求經費指的是維持基本運作所需之相關經費，如法律義務支出、擔保、



保證或契約可能造成未來會計年度內之支出、人事費用、經常門支出、教學與研究之例行性基本業務費用等，應依不同需求，優先予以核足，使各單位均能正常運作。

（二）足敷校務發展需求

不同學校之歷史背景、學生數、公、私立學校與其他教育機構之層級、類別、規模、地理區位、教育品質指標、學生單位成本等均有不同，校務發展的願景、需求與規劃方向，將有所差異。就公平的觀點而言，滿足不同單位的資源需求，是務實的理想。

（三）兼顧學校規模大小

截至2011年12月，我國國立大專校院超過10,000人之大學只有臺大、成大、中央、中興、北科大、高雄應用科大、虎尾科大、臺中科大等16校，臺大學生33,080人最多，最少的國立臺灣戲曲學院僅479人（教育部統計處，2011）。可見各校規模差距甚大，應有肆應不同規模之教育資源核編規範。

（四）照顧弱勢族群學生

依據Rawls的闡述，差異原則必須考慮到個人天生的不平等。從教育的角度言，社會必須要關注資質較差的學生，並投入較多的教育資源，使得這種不可抗力的個人差異能夠趨於平等。我國18-23歲人口受高等教育比率依可支配所得五等分位顯示，最低所得之第一分位組僅57.7%，最高所得之第五分位組則達83.2%，存在差距現象（教育部統計處，2010a）。為發揮社會正義，不少國家提供書籍費、制服、午餐、獎學金、免費住宿等措施（Ramachandran, 2004, p. 22）。而大專校院弱勢學生照顧經費自2002年的99.48億元，到2010年201.23億元（教育部統計處，2010a）。大專校院學雜費減免自2004年的182,033人，補助42.66億元，到2010年的216,218人，補助57.08億元（教育部統計處，2010b）。

（五）開放競爭獎優汰劣

競爭將涉及對象間的另一個相對性層面之公平問題，但只要競爭者同樣享有相同且均等之競爭機會，即對所有人開放，也是公平的作法。因此，對於競爭性教育資源分配之計畫案，係基於滿足基本需求後的公平競爭，其設計務須顧及開放競爭的原則，以符合公平之精神為出發點，方可論及孰優孰劣的獎優汰劣機制。使表現優異者，獲得更多教育資源的實質肯定，激勵學校認真辦學。

（六）政策導引激勵特色

教育資源的分配究應補強或補弱雖無定論，但將資源結合政策導向，據以導引受補助對象配合政策的方針而規劃與推動相關作為，已為各國相同的導向。如美國因歐巴馬政府「奔向頂峰」（Race to the Top, RTTT）教育政策中對教師教學績效的重視，傳統師資培育學程也開始重視如何提升學生的素質與有效教學的能力。這些改變顯示為了提升學生的學業成就，優秀的教師培育管道與模式為美國教育政策所著重的重點之一（駐美國臺北經濟文化代表處文化組，2010）。

（七）評鑑監督提升品質

《教育經費編列與管理法》第16條「各級主管教育行政機關為提升教育經費使用績效，應建立評鑑制度，對於公、私立學校及其他教育機構進行評鑑。」另《大學法》第5條及《私立學校法》第57條均明定教育部負有評鑑的職責。評鑑結果應公布，並作為政府教育經費補助及學校調整發展規模之參考。《教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫要點》第四點將評鑑成績列為獎勵指標。因此，評鑑結果將影響資源的多寡。



（八）開源節流永續發展

政府財力有限、民間力量無窮。依據《國立大學校院校務基金設置條例》第6條，校務基金之收入來源含「政府編列預算撥付；學雜費收入；推廣教育收入；建教合作收入；場地設備管理收入；捐贈收入；孳息收入及其他收入。」《教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫要點》第四點將校務發展經費籌措成效之總和占所有學校該項總和之比率核配。就收入層面尚屬多元，如何拓充財源，撙節支出，落實教育資源效益，乃教育公平的精神所在。

五、結論與建議

根據上開文獻探述，本文歸納結論與建議如下。

（一）結論

依據教育公平與教育資源之探討，歸納以下三點結論。

1. 教育公平與教育資源有如槓桿的兩邊，具有重要的關聯性

教育公平與教育資源有其重要的關聯性，教育資源的不均，將直接或間接產生不公平的教育現象。因此探討教育資源的公平議題，可以深入了解資源分配產生的教育公平精義。

2. 教育資源的多寡有如M型兩極，影響教育公平的真貌

教育資源呈現基礎和高等、普通和技職、公立或私立等教育類別間的落差之不公平，以及拔尖集中或補強扶弱、需求或發展、齊頭或競爭、公式或功績分配等彼此間的落差，都將影響教育公平。

3. 保障教育公平的實現，務須探討公平的教育資源分配

我國《憲法》及《教育基本法》明定人民無分性別、年齡、能力、地域、族群、宗教信仰、政治理念、社經地位及其它條件，

接受教育之機會一律平等。欲具體落實教育公平的實現與保障，務須確實探討公平的教育資源分配。

（二）建議

教育公平與教育資源的均衡，務須在執行上落實，以下提出建議如次。

1. 依法編足教育經費，寬裕教育資源

依據《教育基本法》第5條「各級政府應寬列教育經費，保障專款專用，並合理分配及運用教育資源。」《教育經費編列與管理法》第3條第1項「中央及直轄市、縣（市）政府應於國家財政能力範圍內，充實、保障並致力推動全國教育經費之穩定成長。」同法條第5項「直轄市、縣（市）政府以其歲入總預算扣除上級政府補助為自有財源，並依教育基本需求，衡量財政狀況，優先支應教育經費，除自有財源減少外，其自行負擔之教育經費，應逐年成長。」是以，充足教育經費乃各級政府的法定職責，同時應對偏遠及特殊地區之教育，優先予以補助，以落實教育公平的實現。

2. 檢討教育資源分配指標，兼顧教育對象與分配的公平性

《教育經費編列與管理法》第9條第1項「行政院應設教育經費基準委員會，其任務：教育經費計算基準之研訂、各級政府之教育經費基本需求之計算、各級政府之教育經費應分擔數額之計算。」第10條明訂教育經費計算基準。惟目前詳細資源分配指標並未公布，宜更透明讓外界了解資源分配之公平性考量。

3. 管考教育資源執行績效，達成教育公平的實現

《教育經費編列與管理法》第15條第1-3項「各級主管教育行政機關對公、私立學校及其他教育機構應依法進行財務監督。公、私立學校及其他教育機構，應定期造具財務報表，載明其經費收支使用情形，送請



該管主管教育行政機關公告之。各級主管教育行政機關得依法派員或委託會計師查核公、私立學校及其他教育機構財務報表及經費收支狀況，並公告其查核結果…」因此，公、私立教育機構均應有嚴謹的教育資源監督管考機制與系統，使有限資源用在刀口上。

4.探究教育公平的差異性，提升教育資源整體效能

為使有限資源符應不同層級、不同領域、不同類科、不同學校別之需求，政策上宜持續研究不同教育對象之差異與需求，進而建立各符所需的公平資源，符合適性發展的教育需求。

參考文獻

- 王家通（1998）。論教育機會均等與公平：以概念分析為中心。**教育政策論壇**，1（2），118-132。
- 李少軍、杜麗燕、張虹（譯）（2003）。John Rawls著。正義論。臺北市：桂冠。
- 林火旺（1998）。羅爾斯正義論。臺北市：臺灣書店。
- 張國保、胡茹萍、廖俊仁、江翊嘉（2011）。我國技職教育公平指標建構之探討。**教育政策論壇**，14（4），89-114。
- 教育部（2012a）。中華民國教育統計（民國101年版）。臺北市：教育部。
- 教育部（2012b）。十二年國民基本教育「高中／高職優質化輔助方案」。2012年5月13日，取自<http://12basic.edu.tw/files/we02.pdf>
- 教育部統計處（2010a）。重要教育統計資訊：大專校院弱勢學生照顧經費統計表。2012年4月29日，取自http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site_content_sn=8956
- 教育部統計處（2010b）。重要教育統計資訊：大專校院學雜費減免情形。2012年4月29日，取自http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site_content_sn=8956
- 教育部統計處（2011）。各校基本資料庫檔案：大專校院校別學生數。2012年5月13日，取自http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site_content_sn=29767
- 教育部統計處（2012）。教育統計指標。2012年5月8日，取自<http://www.edu.tw/files/publication/B0013/100indicators.xls#經2!A1>
- 許添明（2003）。教育財政制度新論。臺北市：高等教育。
- 陳麗珠（1997）。臺灣地區國民教育資源分配的現況與展望。**國立高雄師範大學教育學刊**，13，117-148。
- 廖年森、劉孟珊（2004）。高中職教育資源投入之比較分析。**教育政策論壇**，7（1），41-58。
- 駐美國臺北經濟文化代表處文化組（2010）。「為美國而教」熱血教師績效勝於傳統師資。**教育部電子報**，439。2012年5月13日，取自http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=6731
- 顏國樑（1998）。由政策執行的觀點論影響國民中學常態編班執行成效的因素及其因應策略。**教育政策論壇**，1（1），38-63。



- Balasooriya, B. M. J. (2011). Can “equity in education” be achieved through resource allocation via formula funding of schools? Sri Lanka case. *Journal of Comparative Education*, 70, 57-107.
- Gillborn, D., & Youdell, D. (2000). *Rationing education: Policy, practice, reform and equity*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Grant, C. A., & Sleeter, C. E. (2011). *Doing multicultural education for achievement and equity*. New York, NY: Routledge.
- Levacic, R., Ross, K., Caldwell, B., & Odden, A. (2000). Funding schools by formula: Comparing practice in five countries. *Journal of Education Finance*, 25(spring 2000), 489-516.
- Odden, A. R., & Picus, L. O. (2008). *School finance: A policy perspective*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Psacharopoulos, G. (2006). The value of investment in education: Theory, evidence, and policy. *Journal of Education Finance*, 32(2), 113~136.
- Psacharopoulos, G., & Patrinos, H. A. (2002). *Returns to investment in education: A further update* (Policy research working paper 2881). Washington, DC: World Bank.
- Ramachandran, V. (2004). *Gender and social equity in primary education*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Rios, F. A., & Stanton, C. R. (2011). *Understanding multicultural education: Equity for all students*. Lanham, MD: R & L Education.
- United Nations (2010). *The millennium development goals report 2010*. Retrieved May 10, 2012, from <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202010%20En%20r15%20-low%20res%2020100615%20-.pdf>



專 論

