

國民教育資源問題的觀察與省思

討論人：孫志麟

教育部高教司專員

壹、國民教育資源：均等或差異？

教育機會均等（equality of educational opportunity，EEO）不僅是達成社會公平與正義的途徑，同時也是衡量一個國家教育發展的重要指標。近年來，臺灣教育的各項議題，受到社會各界高度的關切，而攸關教育品質的教育資源政策，亦再度成為探討焦點。基本上，教育資源是屬於教育機會均等的問題（孫志麟，1994、1995；黃政傑，1994；Coleman，1968，1990；Jencks，1972）。教育資源的合理分配，是促進教育機會均等的可行策略。因此，政府在制定教育政策時，需要有關教育資源的訊息作為參據，透過對學校教育資源的評估，更可引入對改善教育品質的政策思辯。

教育資源是指用於教育活動所需之人力、財政、物理及資訊等資源(Taylor, Meyerson, & Massy, 1993)。人力資源是學校的知識財富，包括學生、教師及行政人員等；財政資源是以公共經費及私人經費為主，包括收入支出、投資與捐贈等；物理資源意指校園建築、土地、教學設備及其他可利用的有形物質；資訊資源則涉及圖書、期刊、電腦網路等項目的提供。由此可知，教育資源所含蓋的內容相當廣泛，其重要性自是不可言喻。教育資源的多寡與學校教育發展具有密切的關係。教育資源雖非確保教育品質的充分條件，但卻是必要的條件。教育資源可以使教育活動得以正常運作，協助教育目標的達成，提高學生的學習效果。擁有較多資源的學校，將具有較大的能力為學生提供良好的服務；而資源較少的學校，學生的學習機會將明顯減少，其個人未來的職業地位和收入，亦可能受到影響。換言之，教育資源的投入會造成教育結果的差異，其影響可能是直接的，也可能是間接的。在教育的過程中，必須設法減少教育資源分配的不公，以促進教育機會的均等發展。

教育資源的問題，既是如此重要且為人所關注，故有關教育資源分配與教育公平的研究，便值得深入探討。臺灣近年來有關教育資源的探討，較具規模的實徵性研究有：馬信行（1993）對臺灣近四十年來教育資源分配情況的分析；陳麗珠（1993）探討國中小學教育財政的公平問題；戴玉綺（1993）對臺灣教育機會公平性的探討；胡夢鯨（1994）分析國中教育資源之城鄉差異；孫志麟（1994）進行各縣市國小教育資源之比較研究；以及郭明堂和羅瑞玉（1995）探討國小教育資源之城鄉差異。上述各項研究大致指出：臺灣國民教育資源存有區域不均的問題，其分配型態亦有顯著差異。都會地區的縣市以經費及師資資源較佳，學校

規模較大，師生比例較高；偏遠地區的縣市學校規模較小，單位學生成本較高，班級學生數較少，但師資素質則相對較差。由此可見，臺灣國民教育資源之區域差異，是個存在的事實，也是個必須正視的問題。然，問題的關鍵是：教育資源的分配既不符公平原則，那麼，如何透過資源重分配的各項措施，來改善那些處於資源不利的縣市或學校？本文將焦點置於臺灣國民教育資源問題的探討，並根據問題分析結果，提出政策建議，俾以建立合理的教育資源政策，進而改善區域教育發展之差異。

貳、國民教育資源的相關問題

臺灣在追求教育機會均等的過程，雖然教育數量不斷擴充，教育投資明顯增加，但由於教育政策、地理環境區位與社會變遷等因素的影響，造成教育資源分配的不公，以致未能均衡區域教育發展。以下將這一步從政策分析的觀點，就臺灣國民教育資源的現存問題作一檢討，據以檢證教育資源政策之合理性。

一、教育資源政策追求公平與效率的問題

公平與效率是教育發展的兩大目標，講求效率有利於社會財富的日益增長，重視公平則有利於社會穩定（Berne & Stiefel, 1984; Monk, 1990; Rawls, 1971）。但由於公平與效率在教育發展過程中，常是相互消長，致使教育決策往往面臨公平與效率取舍的兩難問題。而教育資源政策也一直未能在公平與效率之間取得平衡，以致無法促進教育機會均等與提高教育績效。此種現象反映在國民教育的發展過程，則更顯得政策焦點的模糊。現階段國民教育資源的分配重點何在？是追求效率？還是講求公平或實踐社會正義？臺灣目前正處於教育資源重分配的改革時期，資源的合理分配與有效運用，必須受到同等重視。亦即教育資源政策不僅要講求效率原則，同時也要注意公平問題，特別是對教育發展較為落後的縣市或學校，應給予適當的補助。

二、中央政府在國民教育財政中扮演角色的問題

根據國民教育法規定：「政府辦理之國民教育所需經費，由直轄市或縣（市）政府編列預算支應，……縣（市）財政有困難時，省政府得依財政收支劃分法有關規定補助之。中央政府應視國民教育經費之實際需要補助之。」，可見，國民教育由縣市政府辦理，省及中央政府補助其經費，是採行多年的法制。從統計資料顯示，中央政府在各級政府之間教育支出的比重逐漸加大，中央政府在教育資源分配中所扮演的角色，愈來愈重要。自1988年以來，中央政府對縣市國民教育的補助不斷增加，這些補助款目前都是透過臺灣省政府教育廳分配給各縣市政府，如果在1999年廢省的政策真正實施，那麼，中央政府對國民教育的資源分配權就更直接而且更明顯（陳麗珠，1997）。由於中央政府在教育資源分配中扮演主宰的地位，致使國民教育財政規劃未臻理想，不但造成教育資源不當的配置，形成資源浪費，也違背教育改革自主化的精神，阻礙縣市國民教育之發展。

三、國民教育補助制度的問題

臺灣自1977－1992年陸續實施〈發展與改進國民教育五年計畫〉、〈發展與改進國民教育第一、二期計畫〉，1993年大幅增加國民教育經費補助，推展〈校

務發展計畫>；在1995年則推動<整建國中與國小教育設施計畫>，藉以改善國民中小學各項教育設施。這些計畫之經費補助，主要是採取「利益均霑」的方式，每一所學校所能分配到的資源相當有限，不符個別差異原則。財政能力相對較佳的縣市，同樣獲得相當多的補助款，而這些縣市所屬學校已有較佳的基礎設施，以致區域教育發展不平衡的問題依然存在。再者，國民教育補助的項目與內容，大多傾向硬體更新而非軟體充實，缺乏對學校發展提出有計畫性的策略或方案。此外，對於補助款使用效率的問題，亦未進行評估。

四、地方自治與國民教育財政的問題

中央與地方政府財政的不等規模，構成了臺灣社會區域階層化的基本特徵，在教育資源不足的地區，仰賴中央政府補助的比率相對提高。中央政府對地方國民教育的補助，固可解決部分縣市財政不平衡的問題，但可能干預地方政府自治權，養成地方政府的依賴心理，造成地方教育事業的偏向發展。雖然現階段辦理國民教育的職權屬地方政府，但在各縣市財政窘迫的情況之下，往往需要中央政府的補助，以致缺乏教育改革的動機與意願，凡事聽命於中央政府。為矯正過度中央集權或由上而下的教育政策，落實地方自治的精神，促使國民教育財政的分權化，應是未來改革的考量方向。

五、學校經營規模與教育效果的問題

由於教育需求的擴張以及教育標準的提高，致使政府在教育方面的投資必須大幅增加，而各縣市教育支出皆高於憲法規定的最低標準，面臨著教育財政上的極大壓力。為因應教育投資需求壓力，如何有效運用教育資源，建立成本效益的觀念，以增加教育投資的效果，乃應運而生。臺灣地區由於都市化的結果，人口分佈極不平均，都會地區縣市在無法增班設校的情況下，為滿足適齡學童就學之需求，學校與班級規模不斷膨脹；而偏遠地區縣市的學校則面臨學生不足，甚至併校減班的命運。根據統計數據，臺灣各縣市國民中小學的規模差異很大，都會地區正面臨「大班大校」的問題，而偏遠地區也為「小班小校」所苦惱。學校經營規模的差異，乃是政府對國民教育長期投資不足，以及資源分配不當所致。從教育改革的目標而言，適度調整學校經營規模，本身並非是目的，但卻是提高教育品質的基石。

六、教育優先區方案實施的問題

教育優先區（educational priority areas，EPA）方案之規劃，乃基於「教育公平」和「社會正義」的理念，採取積極差別待遇原則，對教育文化不利的地區，透過完善的補助計畫，提供較多的資源，藉以改善教育環境條件，縮短城鄉教育發展之差距。整體而言，教育優先區方案是建立在水平公平的基礎，運用垂直公平原則，有助於偏遠、交通不便、地層下陷等地區，以及財政欠佳之縣市教育資源的改善。此一方案具有緩和區域教育差距擴大的作用，對實踐教育機會均等政策的努力，應是值得加以肯定。惟在整個方案規劃與實施的過程，似仍有下列缺失尚待改進：

- 優先區係以「學校」或「區域」為測量單位，雖然顧及事實需要，但在定義和申請作業時卻含糊不清。
- 補助標準偏重量化指標，缺乏質性指標，其代表性稍嫌不夠。

- 各項指標雖排列優先順序，但未給予加權，忽略指標的相對重要性。
- 指標內涵與改善方案不相稱，錯置「手段」與「目的」，其執行成果尚待評估。

七、國民教育資源區域階層化的問題

從現代化理論的觀點分析，不同縣市間教育資源之差距，會隨著整體經濟的成長而縮小，達到兼顧經濟成長與社會公平的目標。然而，在社會變遷的過程，各縣市國民教育資源的絕對差距雖是減小了，但相對差距卻仍然相當明顯。這意味著縣市間教育資源的差距，並沒有伴隨著臺灣的經濟發展而降低。顯然臺灣國民教育資源之分配，普遍存在著區域差異的事實；教育資源集中於都會地區的現象，依然相當明顯。由於各縣市國民教育資源分配不公，而各校之間的教育資源亦有差異，構成了教育資源配置的階層化，形成都會地區教育的高度發展，而偏遠地區的教育則呈低度發展。

綜上所述，臺灣國民教育資源政策並未臻於理想境界，在資源配置不當的情況之下，都會地區的教育資源高於偏遠地區，導致區域教育發展的不平衡，甚至形成不同的發展型態。教育資源的區域差異，乃受限於中央與地方政府權責劃分、教育政策的干擾、地理空間、區域特性以及社會經濟資源配置等因素的影響。為此，引進教育補助制度與教育優先區方案，注重學校經營效益，以及重新思考國民教育財政的問題，實有其必要性。當然，對國民教育資源政策之評估，亦不必侷限於教育因素的分析，非教育因素的影響也可能造成教育資源的差異。

參、國民教育資源政策的規劃方向

為縮短區域教育發展差距，必須從資源的合理分配著手，以促進教育的均衡發展，達到教育機會均等的目標。檢討臺灣國民教育資源的現存問題，發現教育資源的政策取向，將逐漸由量的成長轉移至品質的提昇，尤其是如何掌握時代脈動及社會變遷，研訂合理的教育資源政策，應是今後國民教育發展的重要課題。茲針對問題分析結果，提出下列各項發展方向，供作規劃教育資源政策之參考。

一、確立教育資源分配的原則

從教育生產力的觀點來看，教育資源的多寡會造成教育結果的差異。因此，在教育過程中應設法減少資源分配的不均、不公及不當，以促進教育的均衡發展。為建立合理的教育資源政策，其中一個重要的思考方向，必須從觀念層次確立資源分配的原則，作為政策研訂的前提與基礎。政府當局對於國民教育的投資，應針對各區域或各縣市不同的教育資源作考量，在兼顧公平與效率的原則之下，對教育資源作最合理的分配，減少投資不當所造成的浪費，以縮短都會地區與偏遠地區之間，以及都會地區、偏遠地區本身教育發展之差距，達到均衡區域教育發展的目標。

二、採行分權化的資源分配策略

為配合教育鬆綁的理念，國民教育資源的分配策略，將逐步邁向分權化的境界，中央政府必須改變過去「管制、約束」的作風，而轉化為「監督、輔導」的角色，適度授權由地方政府及學校自由支配經費，讓教育資源的運用更具彈性可

行。

教育資源的自由化，意指教育資源的分配應顧及學生、學校與地區的不同需求，提供不同種類的服務，以滿足其個別需求。教育資源自由化的精神表現在各級政府間的分配，就是落實地方自治精神，實施整批補助，給予地方政府支配補助款的彈性；教育資源自由化的精神表現在對學校補助的分配，就是績效責任制度的建立，實施學校本位管理（site-based management，SBM）；教育資源自由化的精神表現在對學生補助之分配，就是增加直接補助，實施教育券與開放學校選擇權等（陳麗珠，1997）。深信惟有採行分權化的資源分配策略，才能促使國民教育財政的自由與彈性，落實教育鬆綁的理念。

三、適度調整學校經營規模

學校資源的運用，有其整體性及不可分割性，教育成本的高低與學校規模及班級大小均有密切的關係。學校規模過大或班級人數過多可能造成教育品質粗糙，減少師生互動，空間設施不敷使用，以及教學與行政管理的困難。反之，學校規模過小或班級人數過少，也可能導致教學不易分組討論，減少同儕互動與文化刺激，形成教育成本過高，不符經濟效益原則。因此，合理適當的學校規模與班級人數，將有助於教育效能的提昇，達到經濟規模之要求，使教育資源獲得有效運用，而獲致較佳的教育效果。

四、重新檢討國民教育補助制度

在〈財政支出劃分法〉未完成修正之前，為緩和地方縣市政府財政之困境，由改善目前成效不彰的國民教育補助制度著手，也是可行的做法。目前中央政府對各縣市國民教育的補助，主要是以資本投資為大宗，偏重硬體設施的協助，對拉近縣市間教育資源之差距，其助益不大。此外，由於對學校軟體設施的補強有所不足，導致教學內容與學習活動的貧瘠。為減少補助款不合理的分配而有違公平原則，未來國民教育補助制度之運作，必須構築在中央與地方互信的執行機制之基礎，採取更嚴密的思考與執行方式，澄清每一項補助項目對學校發展的意義，建立合理的補助標準、公式及執行監督系統，才能發揮補助款的實際效果。在補助項目方面，除對資本支出的補助外，亦可考慮將人事費及辦公費等經常支列入補助範圍，以真正紓解地方教育財政困境，消弭縣市資源分配之偏頗，保障教育品質的改善。

五、建立教育資源指標資料庫

從決策科學化的觀點來看，決策者須有完整詳細的教育資源資料，然後藉由電腦資料庫系統的作業，作為研擬、審核與決定教育資源之事實基礎，使資源分配與需求計畫能建立在客觀的比較基準，並且減低人為因素所造成的不公。此外，為求教育資源的有效運用，倘能掌握各縣市教育資源的相對狀況，俾能提供有利於研訂各項區域教育發展政策之有用資訊。教育當局應廣泛蒐集各校相關資訊，全面調查國民中小學的教育資源狀況，並建立教育資源指標資料庫，以供決策之參據。

六、進行教育資源策略規劃

教育資源的規劃是一項相當複雜的決策過程，必須採用策略規劃的理念，結合策略指標與系統分析，才能將教育資源作最佳的配置與運用（王國明和蔡志遠，1994）。在資訊高速公路的社會中，學校應提供教育資源的相關資訊，以增加學生、家長及社會對學校的瞭解。就教育條件而言，教育資源並非單指經費項目，其含蓋範圍包括人力、財政、物理及資訊等多元資源。為了讓每一位學生都能享有相同的資源，達到水平公平的基本要求，學校應加強教育資源之整體規劃，將資源評估與調整，列為校務發展計畫之首要工作，確實掌握學校資源發展動態，並訂定資源基本需求、發展需求及調整指標，以及建立資源分配模式，以改善與充實學校資源，進而提高教育品質。

七、整合區域國民教育資源

在「資源有限、需求無限」的情況下，教育資源的分配必須有所選擇或取捨。教育投資應考量各縣市教育發展情況，善用高教育資源地區的優勢，減低低教育資源區的劣勢，發揮資源共享的原則，避免使各縣市差異過大，造成「部分浪費、部分不足」之偏頗現象。據此，區域教育資源之整合策略有三：

- 建立北、中、南、東區教育資源網路：配合教育改革及教育發展，增加區域教育投資，並妥善利用社區資源，協助學校發展，以均衡城鄉教育水準。
- 改變單一管道的教育投資方式：廣闢財源管道，引進民間投資國民教育，以彌補教育投資不足。
- 研訂縣市國民教育品質改善計畫：於計畫中做好教育資源之現況分析，選定資源較匱乏的縣市，提供教學設備、教材及師資補充等方面的支援，以加速其教育發展。

八、持續推動教育優先區方案

要縮短城鄉教育差距，加速落後地區的教育發展，推動教育優先區方案，是一項重要的基礎工作，也是一項優先發展策略，它扮演了關鍵的角色。未來繼續推動教育優先區方案時，下列各項建議宜加以考量：

- 適時檢討補助標準、指標及補助內涵。
- 加強審核各縣市的申請計畫，務必符合教育優先區之精神。
- 寬列預算及確定優先改善項目，依序實施，逐年完成。
- 辦理實地訪視及評鑑工作，監測教育優先區方案的執行績效。
- 整合「整建國中與國小教育設施計畫」與「教育優先區方案」，以發揮補助款的整體效益。

九、評估教育資源使用效率

為健全國民教育財政制度，教育資源管理觀念的形成，以及管理制度的建立，乃是相當重要的一環。然而，長久以來，有關教育資源的使用效率，並未建立完善的評鑑制度，學校本身也缺乏整體經營及效率的觀念，以致資源可能無形中浪費而不自知。為使教育資源能作合理分配與有效運用，必須建立一套有系統的管理制度，以及完整的評鑑指標體系。透過教育資源使用效率的評估，據以判斷資源運用的效果，以深入瞭解教育成本與教育效能的關係，進而估算成本效能（cost-effectiveness），作為規劃教育資源政策之參考。

十、強化教育資源政策的配套措施

要縮短各縣市國民教育資源之差距，達到教育機均等的目標，除了採行上述各項教育措施或策略外，儘速修訂〈財政收支劃分法〉以及提高地方財政效用等配套措施，亦是不容忽視的重要課題。

第一、修訂〈財政收支劃分法〉：為使辦理國民教育的縣市政府之財政狀況能獲得改善，應重新檢討各級政府課稅收入之劃分，使縣市政府之稅基擴充，或是重訂重要稅目之稅收分成比例，或是改善教育捐的課徵方式，使教育捐納入本稅並且擴大稅基等，如此才可以強化縣市政府的財政能力。

第二、提高地方財政的效用：欲增加地方政府的財政能力，並不是直截了當可以進行的。臺灣政治體制的高度集中化，使得地方層級的政府，在擴展自主性的過程，面臨嚴重的困境。在財政規模有限的前提下，地方政府的區域規劃能力，則顯得更為重要。區域發展目標的達成，或許不必全然寄望中央政府的鬆綁政策，地方政府應制定並執行具有特色的政策，在有限的資源之下，產生較高的效益，提高地方財政的效用。

肆、國民教育資源：一項值得繼續探究的政策議題

教育政策的建議，基本上是以研究主題與內容所建構的教育知識為基礎，研究者的理論邏輯決定了可以獲得的教育知識，同時也選擇了可以延申自經驗研究的政策意涵。本文從政策分析的角度出發，採取文獻分析方法，對臺灣國民教育資源的問題，作一綜合性的探討，並檢討現階段的教育資源政策，同時提出因應對策，作為未來政策規劃之參考。

本文企圖指出：臺灣國民教育的發展過程，在中央集權的行政體制之下，不可避免地產生了教育資源結構性的不公，而對國民教育品質的提昇形成不利的影響。臺灣國民教育資源區域階層化的問題，不僅導源於地方財政的過注，中央與地方政府權責劃分、教育政策的干擾、地理空間結構的特性以及社會經濟資源配置等因素，也會對當地的教育產生某種程度的影響。這些重要機制，可作為解釋國民教育資源區域分配所產生的差異。

為改善各縣市國民教育資源之差異，建立合理的教育資源政策，必須從教育、財政、社會、政治等層面進行思考，多管齊下，相互配合，彼此連結。根據問題分析結果，本文提出下列十項建議：確立教育資源分配的原則；採行分權化的資源分配策略；適度調整學校經營規模；重新檢討國民教育補助制度；建立教育資源指標資料庫；進行教育資源策略規劃；整合區域國民教育資源；持續推動教育優先區方案；評估教育資源使用效率；以及強化教育資源政策的配套措施。這些建議可作為未來規劃教育資源政策之參考。

參考資料

一、中文部分

王國明和顧志遠（1994）。高等教育資源分配模式研究。**臺灣教育**，第528期，20-27頁。

馬信行（1993）。臺灣地區近四十年來教育資源之分配情況。**政治大學學報**，第

67期，19-56頁。

胡夢鯨（1994）。臺灣地區國民中學教育資源差異之比較。中正大學學報，第5卷，第1期，89-116頁。

孫志麟（1994）。臺灣地區各縣市國民小學教育資源分配之比較。教育與心理研究，第17期，175-202頁。

孫志麟（1995）。師範校院教育資源合理分配之探討。教育研究資訊，第3卷，第4期，106-122頁。

黃政傑（1994）。教育資源的理念與問題。臺灣教育，第528期，8-19頁。

教育部（1996）。教育部八十六年度推動教育優先區計畫。教育部公報，第262期，17-20頁。

陳麗珠（1993）。我國中小學教育財政公平之研究。高雄：復文圖書出版社。

陳麗珠（1997）。臺灣地區國民教育資源分配的現況與展望。教育學刊，第13期，117-148頁。

戴玉綺（1993）。臺灣地區各縣市教育機會公平性之探討。政治大學教育研究所碩士論文。

郭明堂和羅瑞玉（1995）。教育機會均等與城鄉差異問題之探討：國民小學教育資源城鄉差異之比較。教育學刊，第11期，245-277頁。

二、英文部分

Berne, R. & Stiefel, L. (1984). *The measurement of equity in school finance : Conceptual, methodological, and empirical dimensions*. Baltimore : The Johns Hopkins University Press.

Coleman, J. S. (1968). The concept of equality of educational opportunity. *Harvard Educational Review*, 38(1), 7-22.

Coleman, J. S. (1990). *Equality and achievement in education*. London : Westview Press, Inc..

Jencks, C., et al. (1972). *Inequality*. New York : Basic Books. Inc..

Monk, D. H. (1990). *Educational finance : An economic approach*. New York : McGraw Hill Publishing Company.

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Oxford : Clarendon Press.

Taylor, B. E., Meyerson, J. W., & Massy, W. F. (1993). *Strategic indicators for higher education : Improving performance*. New Jersey : Peterson's Guides.

終身學習理念的推廣

終身學習理念的推廣，包括建立主動學習的意願、態度和能力，熟悉多元的學習管道、學習網路和工具，有效掌握學習機會，兼重學歷與文憑以外的學習，養成迅速獲得資訊並加以彙整批判的習慣，培養規劃學習生涯的能力等。