

教育機會均等

Equality of Educational Opportunity



教育機會均等

Equality of Educational Opportunity

溫明麗 主編

翁福元、范麗娟、鄭以萱、沈姍姍
溫子欣、秦夢群、莊俊儒 等著

目次

教育機會均等

序／溫明麗

多元文化教育與教育機會均等的實踐／翁福元..... 1

從偏遠地區原住民族老人現況探討教育公平性／范麗娟..... 19

印度技能發展政策之教育機會均等觀的分析／鄭以萱..... 43

英國公辦民營學校變革之社會正義訴求與實際／沈姍姍..... 67

性別議題的國際教育統計指標探究

／溫子欣、秦夢群、莊俊儒..... 93

Contents

Equality of Educational Opportunity

- On the Practice of Multicultural Education and the Realization of Equal Educational Opportunity / *Fwu Yuan Weng* 1
- A Study Based on the Current Status of Indigenous Elderly in Remote Areas / *Lih Jiuan Fann* 19
- The Perspective of Equality of Educational Opportunity on the Skill Development Policy in India / *I Hsuan Cheng* 43
- Social Justice in the Transformation of Secondary Schools in UK / *San San Shen* 67
- A Study of Gender and Educational Opportunities Based on Statistic Figures / *Tzy Hsing Wen, Joseph Meng-Chun Chin, Gregory Siy Ching* 93

序

教育機會均等涵蓋「平等」(equality)及「公道」(equity)兩個概念。「平等」如數學邏輯般，屬於等量的平等；相對的，「公道」則強調依照不同需求，分配不等量的資源。前者屬於依據法律為主的分配性正義，後者則具有社會意涵的補償性正義；前者是等量的正義，後者則基於質的區別所進行的分配。舉例言之，一場大家都具有高度意願觀賞的競賽或表演，惟囿於場地，無法使每個人都能有相同的高度或角度可以觀賞到相同面向，故以平等原則而言，舉辦單位可能採取先來先選座位，或每場次觀眾都有一樣的時間，輪流換位置等形式上的公平方式，以確保人人都有相同的機會，坐到最好和不甚理想的位置；意即，每個人都有相同的機會坐到好位置和不佳的位置，而不考量身高或其他差異；至於公道原則，則會考量個別差異，俾盡可能讓每個人觀賞到的表演或競賽都較能符合個人的需求，故舉辦單位可以依據身高或個人的喜愛，提供每個人最「適切」的位置，讓每個人盡可能都因為不同需求和限制，受到個別的照顧或處理，而非採取一體適用的分配方式處理事情。

易言之，不是讓每人都吃「一樣內容」、「一樣份量」的食物，而是依據個人的喜好和需求，提供個人所需的不同食物，但結果都在於讓每個人滿意，並獲得最適切的照顧。質言之，「公平」重視量與形式的平等，是立足點的平等，故會盡可能避免產生「個別差異」；反之，「公道」則強調對個別差異進行差別處理，以求結果的平等。立足點的平等，得以確保起始點的平等，卻無法兼顧結果的平等；反之，結果的平等則不論其起點為何，均設法達到每個人都一樣的結果。

理想上，教育的機會均等期望能兼顧客觀的公平與具有差別待遇的公道。因此，就教育機會均等的理念言之，不同文化、不

同區域、不同性別、不同年齡、不同智力、學習力或興趣等，既需要提供其接受共通性的教育，也需要針對不同的時空脈絡、知能、文化或需求，提供其不同內容、不同份量、不同教學法等差異化教育。一言以蔽之，理想的教育機會均等就是做到「有教無類與因材施教」，起始點既公平，結果也能符合個人需求而達成公道。

本書即立於上述教育機會均等的觀點，收錄了五篇從不同面向、不同文化、不同國家等探討教育機會均等的文章，每篇文章至少均經兩位匿名審查者審查通過，各篇均有其特色，篇篇值得細讀咀嚼。

在教育社會學與教育政策等均研究有成的暨南國際大學教授翁福元，對社會學與文化研究甚深，該文從多元的角度，探討多元文化教育與教育機會均等二者的複雜關係，對多元文化教育的爭議，以及多元文化教育之實踐途徑對教育機會均等的作用等，均有詳實的分析，最後並提出，多元文化教育的實施與教育機會均等的實踐，都存在族群意識型態與政治意識型態，即教育機會均等的實踐存在族群、種族、階級與地區間的矛盾，此乃追求教育機會均等理想需要解決的課題。

東華大學社會學系范麗娟教授，一本其大愛之情與對社會、偏鄉、原住民族與老人關懷的學者風範，析離偏遠地區原住民族老人的現況，並借用1967年Blau和Duncan提出的「地位取得模式」，分析教育的公平性，一針見血地指出，教育、職業、健康與經濟的多重關係，也敘述其中隱含的不公平。該文無論對教育或政策均具振聾啟聵之效，而作者先天下之憂而憂的學者情懷更令人感佩，足為典範。

資本主義發達的當代社會，教育也隨之講求績效、快速和效率，故舉凡與就業職能、生產技術相關的知能，均成為開發中甚至是已開發國家，制訂教育政策的主軸。國人對印度的教育所知有限，欣聞暨南國際大學副教授鄭以萱對印度技能發展政策甚

有研究，特邀其撰文，透過比較分析，指出印度技能發展政策之生態系統，及其中透顯的教育機會不均等現象。該文分別從教育起點、過程與結果，分析印度技職教育發展的若干迷思，不僅提出應兼顧數量、規模、內容、方法、資源分配與就業機會等的建言，該文不僅對健全印度政府建立公私部門夥伴關係的技能生態系統有所助益，也對臺灣邁向教育機會均等理想，所應制訂政策的決策者醍醐灌頂。

英國自 1997 年以降，即設置公辦民營學校，以回應關照弱勢學生的訴求。留學英國的教育社會學專家沈姍姍教授，現任職於新竹教育大學教育與學習科技學系，以其對英國政治、社會與教育政策的長期研究，乃以教育機會均等為「濾鏡」，剖析英國公辦民營中等學校變革中社會正義和教育機會均等理想，該文指出，英國中學學校型態的改變，仍無法實現改善弱勢學生學習成就的目標。文中引用的文件、教育官員的重要演說等一手資料，更有助於讀者對英國政治如何影響教育政策有更充分的理解。

教育統計是瞭解各國教育，掌握全球化教育脈動必要的資訊。而性別平等亦為教育機會均等的重要指標。有鑑於此，臺中教育大學教師教育研究中心博士後研究溫子欣、政治大學教育行政與政策研究所所長秦夢群，暨輔仁大學教育領導與發展研究所助理教授莊俊儒等，依據《2015 教育統計指標之國際比較》、歐盟與聯合國教育指標與統計資料，分析教育機會均等之性別公平性。該文發現，國中以下，各國女性教師人數高於男性教師；15 歲以上國民識字率，則男性高於女性，且以東南亞國家為明顯，此顯示女性入學教育機會受到排擠的現象雖已明顯改變，但追求性別的平等待持續努力。

本書收錄五篇論文。本書能順利出版，學者們不吝賜稿，審查者細心提供卓見及編輯委員的嚴謹審鐸，都是確保本書品質的用心，謹致上深深謝忱。每本著作出版的背後都有默默付出者奉獻的時間和精力，本書的出版亦同，國家教育研究院張雲龍主

任、楊永慈小姐、李詠絮博士、伍鴻麟博士，以及封面設計的吳亭亭小姐等人熱心的貢獻，均為確保本書品質不可或缺的要件，謹藉此致上感佩之情。最後，謹代表國家教育研究院於此粽葉飄香之際，祝福各位佳節愉快！

主編

溫 明 麗 謹誌

2016年7月 於台灣首府大學

多元文化教育與教育機會均等的實踐

翁福元 *

摘要

近年來，政治民主、多元文化教育與教育機會均等議題備受關注，政府也投注資源，期能實現多元文化教育及教育機會均等的理想。本文即從多元的角度，討論多元文化教育與教育機會均等的關係，思考二者可能存在的議題或問題及其具體實踐。本文採用文獻分析法，透過相關文獻的蒐集、整理和討論，對多元文化教育和教育機會均等提出不同的看法，主要探討多元文化教育與教育機會均等的關係；多元文化教育的實踐途徑對教育機會均等的作用；多元文化教育的命題與教育機會均等；以及多元文化教育的實踐對教育機會均等的啓示。本文發現，不論是多元文化教育的實施、教育機會均等的實踐，以及多元文化教育實施與教育機會均等的實踐，都存在族群意識型態與政治意識型態的爭議，對於教育機會均等的實踐也存在族群、種族、階級與地區間的矛盾。

關鍵詞：多元文化主義、多元文化教育、教育機會均等

* 翁福元，國立暨南國際大學教育政策與行政學系教授

電子郵件：fyweng@ncnu.edu.tw

來稿日期：2016年3月15日；修訂日期：2016年3月31日；採用日期：2016年5月20日

On the Practice of Multicultural Education and the Realization of Equal Educational Opportunity

Fwu Yuan Weng*

Abstract

For a long time, multicultural education (MCE) and equal educational opportunity (EEO) have drawn the attention of the general public, the governments, and educational professionals and practitioners around the world. In the trend of internationalization and globalization, many world organizations, such as UNESCO, OECD, and World Bank, are engaged in related projects. In Taiwan, the multi-faceted ethical and racial structure has received acknowledgement like never before, as a result of political democratization, social structural change, and the flooding in immigrants. Under these circumstances, the government has recognized the importance of MCE and EEO and begun to seriously strive for their realization in order to develop a harmonious society. However, there still is a debate on the nature, objectives, aims and implementation of and the relationship between these two concepts. Hence, this paper will explore the interaction and the relationship between MCE and EEO, and propose adequate measures to the practice and realization of MCE and EEO.

Keywords: multiculturalism, multicultural education, equal educational opportunity

* Fwu Yuan Weng, Professor, Department of Educational Policy and Administration, National Chi Nan University

E-mail: fyweng@ncnu.edu.tw

Manuscript received: March 15, 2016; Modified: March 31, 2016; Accepted: May 20, 2016

教育是改變世界最有利的武器～曼德拉。

(Education is the most powerful weapon which you can use to change the world. ~~~Nelson Mandela~~~)

壹、前言

J. P. Osterling (Dec., 2007) 在「民主、均等與社會正義之教育：轉型模式」(Education for democracy, equality and social justice: A transformative model) 之演講中提到：

21 世紀的美國教育者務必覺知在多元族群、多元種族、多元語言，與多元文化的美國，必須能建構一個正義、公平、有內涵與民主的社會。

大多數人都期待一個和諧穩定與公平正義的社會。然而，事實上，我們所處的社會不像我們所期待的那樣，而是一個動盪不安，充滿矛盾與不公不義，不穩定也不平等的社會。尤其在一個多元族群與多元文化的社會，往往因為價值觀的不同與風俗習慣的差異，造成彼此的誤解或因不了解而產生族群衝突，甚至暴動。從《美國種族暴動百科全書第一、二冊合輯》(Rucker and Upton, 2007) 可以發現，以種族融爐自豪的美國民主國家，從 1863 年至 2005 年發生的種族暴動不下百次，其中尤以黑白種族衝突所引發的暴動最頻繁。為了消彌因種族衝突而引發的問題與暴動，乃有多元文化教育的倡導，而追求教育機會均等是多元文化教育的主要目標之一(靳淑梅, 2010a: 16; Banks, 1993: 3; Mattai, 1992)。然多元文化教育的概念、目標與實施，以及其和教育機會均等的關係等，尚未有一致的見解，仍有諸多論辯。因此，本文深入討論多元文化教育與實踐教育機會均等理想的相關議題，期能推進多元文化教育的實踐與教育機會均等的理想。

貳、多元文化教育與教育機會均等的關係

教育機會均等的實踐是多元文化教育的主要目標，也是構成多元文化教育理論的重要基礎。在討論這兩者關係之前，本文扼要闡述多元文化教育的相關背景概念。

一、多元文化教育的歷史演進與爭議

由於對多元文化教育的熱烈討論，尤其傳播媒體與社會大眾的熱衷，而模糊了多元文化教育之性質、目的與範圍在理論、研究與共識的發展；甚至導致多元文化教育在理論與實踐方面的差距（Banks, 1993; Gay, 1992）。因此，本文梳理多元文化教育的源起與發展、理論類型與典範、目標與爭議。

（一）多元文化教育的起源與發展

大多數學者與研究人員相信，多元文化教育主要起源於19世紀60年代的族群復興運動，亦有人將美國多元文化主義（multiculturalism）的思想溯源自古希臘時期強調公民權利的古典多元理論（classical pluralist theory）：

一國的各種利益團體分享國家權力，但同時又為國家利益共同努力。這些利益團體如何競逐，又如何分享國家權力，則仍未有定論。（Hepburn, 1992: 80）

此即美國宣稱「國家是為全民提供自由與正義的不可分割的整體」（one nation indivisible, with liberty and justice for all），然這樣的宣稱仍然是「概念的成分多於實踐的事實」（Gay, 1998: 9）。此可視為多元文化教育的根本命題。一個國家或社會的各個族群或種族，有其應用與分享資源的權利，但是，必須為國家或社會的發展而奉獻。

導致多元文化教育興起的因素紛雜，主要包括移民人口增加、民族復興運動、社會與學生人口結構改變、教育平等的追求、公民權利與黑人權力運動，及文化多元教育、跨文化教育運動與文化多元主義興起六大方面（王俠，2004:85; Blum, 1997: 1-2）。

1. 移民人口增加：20 世紀 60 年代開始，世界各地興起一股龐大的移民潮，落後地區或第三世界國家的人口大量湧入英、美、德、法、義、奧、加等先進國家，這些移民要求能夠呈現其文化的獨特性，並提升其地位。

2. 民族復興運動興起：民族復興運動主要起源於美國的黑人民權運動，隨後擴及世界各地，旨在改革社會、政治和經濟的不平等，以及準確反映被壓迫族群和民族的目的、願望與價值觀。

3. 美國社會與學校學生人口結構改變：(1) 自 1976 年到 1986 年，美國公立學校少數族群的學生數，從 24% 增加到 30%，亞太和拉美地區的人口不斷移入美國，因此，有反移民意識與制定相關政策之論述；(2) 大多數的黑人都屬於最貧窮與社會疏離的 1/3 人口中，黑人社區處於不平等的受剝奪狀況態，這些問題都亟需解決。

4. 教育平等的追求：自解放黑奴後，他們仍不斷爭取和白人在各方面的平等，而教育上的平等，即打破白人長久以來主宰教育的情形。

5. 公民權利運動與黑人權力運動：為爭取正義與黑人自信，並欲從白人主宰的狀況下解放公民權的教育與政治運動不曾間斷，而且引發婦女、同性戀、殘障人士、語言弱勢與種族弱勢者起而爭取在教育 and 社會上的平等與認同；

6. 文化多元教育、跨文化教育運動與文化多元主義興起：旨在在強化平等與民主的原則，消弭偏見、歧視和種族主義。

《多元文化教育：歷史發展、發展面向、與實務》(Multicultural education: Historical development, dimensions, and practice) 一書，分析 1882 年到 1991 年，對於族群研究與多元文化教育發展的關鍵事件和相關著作，不僅明確的分期，更有詳細與深入的討論。Banks 在該書中指出，1960 和 1970 年代黑人研究運動可溯自 19 世紀末的黑人學者的教材內容 (Banks 1993: 9-23)。多元文化教育的發展源自 1960-70 年代，歐美社會族群問題與少數民族爭取權利運動，該運動雖然經歷波折，但更加興盛，甚至導致歐美國家少數族群經歷一場「少數族群的文化復興運動」，更重要的，此一少數民族的權利運動，促使一些少數民族在經歷各種風暴之後，反在西方國家持續發展與壯大 (王鑒，2004: 137-138)；1980 年代，主要為弱勢族群運動；1990 年代，

則討論多元文化教育之意義與內涵，及其對教育公平與教育機會均等產生消極作用的爭論（靳淑梅，2010a：16）。易言之，在 20 世紀 90 年代，多元文化教育的實施或教育機會均等的實踐均已受到影響，故此議題有進一步討論的必要。

多元文化教育發展的階段相當多元，然而其劃分的依據頗為一致，雖然多元文化教育的概念存在爭議，對於多元文化教育的理論與實施策略或有不同的意識型態，但是，對於多元文化教育的發展歷程或階段的劃分則相當一致。以下分述之：

楊淵（2010：79-81）將之分為萌芽、產生與演化發展三個階段：

1. 萌芽期：二次世界大戰結束後，歐美國家體認到，通過對不同國家與文化的認識及學習，可以增進彼此的理解與交流，減少衝突與對立，增進共同的合作與發展，因而提出「群際教育」（intergroup education），主張人們不僅要對自己的文化感到驕傲和認同，也要容忍種族、宗教及文化的差異，是多元文化教育的先導。2. 產生期：20 世紀 60 年代，由於大量移民的出現與少數民族之民族復興運動暨公民權利運動的產生，多元文化教育乃正式產生。3. 演化發展期：此時期包括（1）強調弱勢族群的文化與主流社會不同，必須尊重不同族群的文化，尤其教育內容；（2）開啓人際關係取向研究階段，旨在培養學生與異文化者和諧相處的能力與減低刻板印象，進而促進多元社會的寬容與和諧；（3）開展對單一群體的研究，自 1970 年代起，單一群體的多元教育開展課程研究，反映該民族的歷史和文化，促成學生對所屬民族的認同，同時也發展多元民族研究課程，讓所有學生用比較的方式，研究各民族團體的歷史、文化與經驗，強調各族群的多元共存；（4）多元文化教育盛行，自 1970 年代後期，強調對文化多樣性的尊重、團體間的差異與權利平等，學校教育要達成兼顧多元差異與教育機會均等的目標；1980 年代起，各國政府制訂多元文化教育政策與立法，使得多元文化教育走向制度化。

楚艷芳、宋瑞濤（2009：95-96）把美國多元文化教育的發展劃分為下列四大階段：1. 單一民族教育階段：圍繞在黑人教育的開展；2. 多民族研究階段：在黑人文化研究的基礎之上，其他有色人種和民族也開始挖掘和整理其民族文化的特有價值；3. 多民族教育階段：由

於多元文化研究的深入和普及，教育工作者把多種族文化引進學校，檢討以白人英語、白人文化與白人價值為基礎的測驗與評量，並重新確定學童的評量標準，進行教育全面改革；4. 多文化教育階段：多元文化教育的對象不再侷限於少數族群，而跨越族群、地域、國家，擴及不同的文化群體與處於社會不利地位的各種文化群體。王俠（2004：86-87）和 Banks（1988）則把多元文化發展分成五個階段：1. 單一民族研究；2. 多種族研究；3. 多種族教育；4. 多元文化教育；及 5. 多元文化教育制度化。

Banks（1988）對於多元文化發展的劃分和楊淵的劃分並無太大差異：Banks 把多元文化教育發展之每階段所鎖定的對象具體描述出來；楊淵的劃分則凸顯多元文化教育運動每個階段的屬性。雖然劃分的階段不一樣，重點也有些差異，然就歷史發展的視野來看，多元文化教育的目標可概括如下：1. 改造學校整體教育環境，以符合學生的文化、行為與學習方式，使不同族群學生享有均等的教育機會，提升其學業成就；2. 教導對族群多樣性的尊重，認識文化差異的特性與價值，以促進人類不同生活抉擇的機會；3. 發展學生於多元文化社會所需的知識、技能和態度，促進族群的和諧與共榮共存，進而達成四海一家、世界大同的理想；4. 改變教育制度的結構，以便各少數族群和文化群體的學生都有均等的機會，獲得學業的成功；5. 改變弱勢群體的受教育機會，追求全社會的教育權利和機會的均等（黃政傑、張嘉育，1998）。

二、多元文化教育的爭議：理想、意識型態或烏托邦

討論多元文化教育目標的文獻和研究相當多。張華（1998：34-36）指出，作為一種批判作為與實踐性格的多元文化教育，其概念與目標迭經演變，迄今，多元文化教育的理論類型與典範，大致上可以分為四類：（一）溫和同化論；（二）激進同化論；（三）溫和多元文化論；及（四）激進多元文化論。此分類具體呈現，並符應了不同意識型態與多元文化主義教育者在價值取向上的分歧，及其在理念與意識型態上的爭辯。

陳艷宇（2006：31-37）在《多元文化教育的歷史發展與價值取向》

指出，在多元文化教育發展的歷史中，不同時期有不同的價值取向。多元文化教育萌芽於古希臘羅馬時期，然而該時期多元文化教育的價值取向，主要在於服務統治階級，其主要功能則致力於傳承與創造多樣性文化的價值取向。另外，陳艷宇（2006：31-37）也指出，當前多元文化教育價值取向的四大新特點：（一）日趨多元化；（二）突破自發性的盲目，更加理性化；（三）不再只注重工具性價值取向，朝向人性化發展；（四）由著眼全體人類，逐步走向個體化，呼應其維護世界和平及國家穩定的政治價值取向、傳遞和發展民族與種族文化時，表現文化多元價值、尊重和鼓勵不同類型族群文化的人性自由價值，以及注重個性發展的人本價值等四大取向（陳艷宇，2006：31-37）。一言以蔽之，多元文化教育的價值取向隱含著時空不同所造成的價值差異。

不同的價值取向代表不同理念的意識型態，不同的理念與意識型態無可避免多元文化教育的論爭。至於，多元文化教育的爭議可歸納為三（王鑒，2003：128-129）：（一）多元文化主義是不是新種族主義？多元文化教育是不是狹隘的種族主義教育？（二）多元文化主義將錯綜複雜的民族問題化約為「文化問題」，進而以文化多元並存與發展解決民族問題，會不會是一種烏托邦或幻想？（三）多元文化教育難道僅是少數民族的教育嗎？

然而多元文化教育應該有其根本的目標。Au（2009）認為（引自 Aydin, 2003: 31），多元文化教育最根本的目標，幫助學生認真看待自己的族群、文化和種族與主流文化和優勢族群的差異，相信屬於他們的種種可以是教育上的另一種類型，而且學校和教育行政與決策單位也有必要讓這些學生接受不同的教育，展現其獨特性，學校則更需要進行課程設計與教育內容的重組。

參、多元文化教育的實踐途徑對教育機會均等的作用

多元文化教育與教育機會均等是一體的兩面，也是互為工具和目

的、相互實踐的關鍵。具體而言，多元文化教育的實施，就是教育機會均等的實踐；教育機會均等的實施即為多元文化教育的體現。事實是否如此？這乃討論多元文化教育與教育機會均等關係首要的議題。

一、多元文化教育的實踐途徑

多元文化教育兼具描述性、批判性、理想性與實踐性，因此，實踐途徑就成為多元文化教育不可或缺的要件，關於多元文化教育實踐的途徑，有相當多的研究和著作論及。王鑒在〈西方國家的多元文化教育及其批判〉一文指出：

多元文化教育是一個用來描述許多學校的實踐、計畫、教材等，設計來服務於平等對待各種族兒童的教育。當新教育改革運動興起並且開始探索它的目的和實務，許多計畫及實踐便隨之出現（2004：138）。

靳淑梅（2010b）指出，從推進教育公平的視野觀之，多元文化教育的實踐途徑主要有三：（一）設置多元文化課程：多元文化教育企圖透過課程改革，提供在法律保障與補償教育之外，達成教育機會均等的另一種力量；反思課程和課本中的偏見、批判文化、性別、種族、民族之普同主義者；將少數民族的歷史、文化及貢獻，納入課程中，使學生了解與認同自己的文化，並能欣賞與尊重他人的文化，以促進來自文化不利地位與不同文化團體和特殊學生的教育平等；（二）多元文化教育成就提升途徑：多元文化教育的根源在於追求社會的公平正義，以倡導雙語教育和反對能力分班，作為提高少數民族學生、女性和殘障學生學業成就的策略，確保學習者平等獲得成就的可能性；與（三）多元文化的教師教育：班級學生的來源與背景多元且複雜，教師對不同背景學生的態度，不僅影響師生互動與關係，也影響學生的自我概念與學習成就；如果教師缺乏多元文化的知識和素養，可能對學生產生刻板化印象，造成「自我應驗預言」的效果，因此，師資培育或教師教育課程可以單獨設科、附加或融合等方式，實施多元文化教育內容與課程，讓教師在認知、情意與技能方面都能有多元

文化的素養和素質。簡言之，多元文化教育的實施途徑對於教育機會均等的實踐具有一定程度的作用。

二、多元文化教育實施途徑與教育機會均等的實踐

教育機會均等是多元文化教育的一部分，教育機會均等的實踐是多元文化教育理想的具體實現。同樣的，多元文化教育實施的途徑，也會左右教育機會均等理想實踐的理想、方向及程度。前文扼要整理了多元文化教育的實施途徑，繼之，將討論與剖析多元文化教育實施途徑對教育機會均等理想實踐產生的作用及可能的影響。

靳淑梅（2010a；2010b）從多元文化教育理念與實踐兩個層面，探討多元文化教育與教育公平（機會均等）的關係，並指出多元文化教育的實施途徑對於教育機會均等的實踐有顯著的作用和具體的影響。多元文化教育的實施對教育機會均等的實踐，包含兩個具體意義：（一）多元文化教育促進教育機會均等，以及（二）多元文化教育體現平等、差異、補償的教育公平（靳淑梅，2010b：14）。總之，每個人在法律上都享有平等的教育權利，也都能均等地享有公共教育資源，並擁有同等的取得學業成就和就業的機會（靳淑梅，2010b：14）。然此等教育機會均等的內涵不夠充足，也不夠全面，甚至和多元文化教育所欲實踐的「平等、差異、補償原則」，還有相當距離。如果我們從社會系統視野全面性的關照教育機會均等的實踐，則此處所提到的「教育機會均等的內涵」，充其量也只是學校圍牆內的教育機會均等。

可是，存在於家庭、族群、種族、地位、文化、宗教，以及社區等種種社會結構，造成教育機會不均等的因素恐影響更大，也更難克服。Coleman（1968：11）提及教育機會均等的「四大規準」：提供足以達到就業門檻的免費教育；提供所有兒童共同的課程；將來自不同背景的兒童，安排在同一所學校就讀。Blake（1973：54-58）以這四個規準檢視美國教育機會均等的發展，發現 Coleman 教育機會均等的概念不僅受到扭曲，其實施也存在問題。可見，多元文化教育存在著各式各樣的意識型態與理念，實施多元文化教育時，能否秉持適切的目標和理念，摒除偏見、意識型態與刻板化印象，以掌握教育機會均

等的理念，實踐多元文化教育的理想與目標，促進教育機會均等理想的實現。

造成教育機會不均等與多元文化教育障礙的因素可概分為自然環境因素、先天因素和社會結構因素，這些是主政者與相關專業人員需要克服與排除的因素，是主政者、教育專業人員、學者專家等需要共同努力的方向。

肆、多元文化教育的命題、批判與教育機會均等

多元文化教育和教育機會均等難以落實的原因為何？以下提出本文的觀點：

一、多元文化教育的命題與教育機會均等

Paul C. Gorski 在 2007 年「超越分殊的喜慶：與多元文化教育中創造公正的學習環境」(Beyond celebrating diversity: Creating equitable learning environments within multicultural education) 的演講中提出，在多元文化教育中創造公平學習環境的七個命題：(一) 不分學生的社會經濟地位或階級、性別、宗教、公民身分、能力、種族或族群、性取向、與其他，其應得的、可能的、及最好的教育；(二) 教育公平不只是課程內容，尚包括教學 (Pedagogy)、評量、教室 / 學校氣氛、權力分配；(三) 教育並不是政治中立，在教室裡，我們決定閱讀的材料與進行的活動；我們決定如何對學生進行評量；我們決定學生要不要投入學習歷程等等；(四) 教育不均等不只是教育現場存在的事實，也是利害關係人的感知，因此，如果無法從多元文化的視角思考，則多元文化教育不可能實現；同理，教師如果不能摒除種族主義，則有再好的教科書，也無法教導學生反抗種族主義；學校必須跳脫傳統教學與學習模式，並嚴肅思考教學對誰有利及其背後隱含的意義；(五) 學業成就差距的確存在，但學業成就差距不若機會差距來得嚴重；(六)

教師無法獨自在學校系統或社會範疇製造系統性的不均等，但是，至少必須要確定，不會在自己的課程與教學複製不均等；(七) (美國) 公立學校存在的不均等及其導致的學習成就差距，如果不思考種族主義、階級主義、性別主義 (sexism)、異性戀主義 (heterosexism)，以及其他在教育政策與實務上的種種壓迫，則不論採取任何形式的措施，都難以消弭不均等現象。

根據這上述命題，多元文化教育目標的推動與教育機會均等理想的實踐間存在相輔相成的關係。換言之，如果多元文化教育的目標無法達致，則教育機會均等的理想也無法實踐；如果教育機會均等的理想無法實踐，則多元文化教育的目標也無法達致。然而，這兩者的推動與實踐都可能受到意識型態與各種主義的影響，因此，避免受到不當意識型態與各種偏激主義的影響，是推動多元文化教育目標與實踐教育機會均等理想的基本要務。

綜上所述，教師除了要有明確的多元文化教育理念外，更要排除任何可能的偏見、歧視、意識型態與刻板化印象。如果要藉由各種教育措施與設備、制度與活動，實施多元文化教育促進教育機會均等，則要深切檢視可能潛藏其中的不適當的價值、態度、及立場，並排除可能對少數或弱勢族群造成壓迫，卻習以為常之主流與優勢的社會氛圍。

二、對多元文化教育的批判與教育機會均等

王鑒 (2004: 138-142) 歸類多元文化教育的兩類批評：(一) 對於多元文化教育的激進性批評與(二) 對多元文化教育的保守性批評。靳淑梅 (2010c) 在〈多元文化論爭及其實質探析〉一文整理出，自1990年代開始，學者不再像1960年代那樣，毫無條件，甚至盲目的倡導與支持多元文化教育，文化多樣性的適切性及其在多元文化教育中的表現形式受到質疑。質疑多元文化教育者的論點概括如下：(一) 多元文化教育以特殊利益對抗公眾利益；(二) 多元文化教育方向錯誤，製造國家分裂；(三) 多元文化教育掩蓋階級矛盾；支持者分別是：(一) 多元文化教育並非強調特殊利益；(二) 多元文化教育不會危害國家統一；(三) 多元文化教育有助於解決民族問題與政治問題；

(四) 依據學生文化特徵而進行的教學，可以有效促進學生學習（靳淑梅，2010c：1-2）。多元文化教育懷疑論者的觀點，不完全沒有道理，也不完全沒有根據，多元文化教育論者的回應，也有其道理。事實上，這些論辯可以說過猶不及，此猶如激進性批評者所言：

多元文化教育並未真正探討弱勢群體受害原因，反而把受害者視為問題，只從學習型態、語言習慣、師生人際互動等層面理解，解決少數民族學生的學習困難，而相對忽略了大社會結構中不平等因素的影響，以及目前社會存在的歧視問題。（靳淑梅，2010c：1-2）

王鑒也指出：

多元文化教育的倡導者提倡的所有文化應當平等只是一種神話、「多元文化教育並沒有解釋種族壓迫及剝削的真正原因」、「多元文化教育並沒有對導致少數民族群體無權和受害的結構進行分析」、「多元文化教育是宣揚新的種族主義」、「多元文化教育更多地注重培養孩子們的自我意識，使得他們的種族觀念更明確，卻忽略了教導孩子基本技能（2004：138-142）。

以上對於多元文化教育的批評是多元文化教育最根本的問題——意識型態衝突與社會資源的分配。再深入分析，則其涉及的是對於多元文化的宗旨、精神和理想未能清楚認知的問題。如果對於多元文化教育的疑慮或批評者，能清楚掌握多元文化教育之平等、自由、正義、尊嚴與尊重的精神，了解與認同自己的文化，並能欣賞及尊重他人的文化，就可能降低其對多元文化教育的懷疑。

伍、多元文化教育的實踐對教育機會均等的啟示 —— 代結語

多元文化的旨趣在於打破因社會結構因素造成的種種社會不公平現象，使所有人皆不會因為個人或社會結構因素，受到不平等的對待或歧視，以達到所有個人和人群皆能享有平等的地位和權利的境界，達致平等、均等、同等的理想。教育機會均等所追求的在於使所有個人皆能有同等接受教育、獲得教育資源、達到學業成就與順利就業的機會。二者關係密切：多元文化教育的實施可以促進教育機會均等的實踐；教育機會均等的實踐可以達成多元文化教育的目標與理想。

然而多元文化教育的實施，有可能成為教育機會均等理想實踐的障礙；教育機會均等理想的追求過程，可能產生多元文化教育執行的偏失。因此，以下四個問題值得深思：第一，究竟是在多元文化教育中實踐教育機會均等？抑或在教育機會均等中實踐多元文化教育？第二，在多元文化教育實踐中，何以產生教育機會不均等現象？第三，在追求教育機會均等的歷程中，何以產生多元文化教育偏失的現象？第四，多元文化教育可能實踐？教育機會均等可能實現？其實現的有要方法為何？這四個問題潛藏主體與客體、上位與下位、辯證與對立等關係，可進一步探究。

J. H. Goldthorpe (1996) 提到，功績主義是「必要的迷思」(necessary myth)。多元文化教育和教育機會均等是否也是「必要的迷思」？或者是「必要的空幻」？我們願意相信，絕大多數人都期待和努力建構一個和諧的社會。而和諧社會要素所需要的共同價值體系、行為規範、共有的歷史記憶、共識與凝聚力等，這些是否和多元文化教育背道而馳？是否有違教育機會均等的精神？多元文化教育和教育機會均等的最終目的都在追求社會和諧穩定與公平正義。王鑒 (2003: 127) 在〈多元文化教育的世紀論爭〉一文提出：

……「多元文化教育的二重性……」一方面是國家內部的一致化和世界範圍的一體傾向，另一方面是尋根問題，是探尋社會特性與民族國家認同。

黃政傑和張嘉育（1998）甚至指出，臺灣實施多元文化教育所面臨的問題有五：第一，多元文化教育所強調的「均等」與「公平」等概念可能受到誤解，僅強調「瑣碎的文化事實與族群自我意識的內容」，卻導致學生基本能力降低；第二，多元文化教育更會造成教育之分化與不平等；第三，多元文化教育混淆了對「卓越」的定義；第四，多元文化未能觸及「不平等」的根本原因；第五，透過教育根本無法消除不平等。當希望透過多元文化教育的實施，以實踐教育機會均等的理想之際，應採取批判的立場，不是一味的支持，以破除對多元文化教育理想的迷思和期待。更重要的是，對於多元文化教育與教育機會均等的支持與政策，應該避免成爲烏托邦式的幻想，使其成爲可以具體實踐的理想。

參考文獻

- 王俠（2004）。多元文化教育的歷史演進。《民族教育研究》，15（6），85-87。[Wang, X. (2004). Historical evolution of western multicultural education. *Journal of Research on Education for Ethnic Minorities*, 15 (6), 85-87.]
- 王鑒（2003）。多元文化教育的世紀論爭。《貴州民族研究》，23（1），125-131。[Wang, J. (2003). On the controversy about the education in plural cultures. *Guizhou Ethnic Studies*, 23(1), 125-131.]
- 王鑒（2004）。西方國家的多元文化教育及其批判。《貴州民族研究》，24（3），137-142。[Wang, J. (2004). On multi-cultural education in western countries and its criticism. *Guizhou Ethnic Studies*, 24(3), 137-142.]
- 張華（1998）。「多元文化教育」的理論泛世和實踐模式探析。《比較教育研究》，3，34-38。[Chang, H. (1998). Analysis on theoretical paradigms and practice models of "multicultural education". *Research of Comparative Education*, 3, 34-38.]
- 靳淑梅（2010a）。多元文化教育對實施教育公平的啓示。《黑龍江

- 高 教 研 究，12，16-18。[Jin, S. M. (2010). The implication of multicultural education on the implementation of educational equality. *Heilongjiang Researches on Higher Education*, 12, 16-18.]
- 靳淑梅 (2010b)。多元文化教育對於推進教育公平的意義。《教學與管理》，36，13-14。[Jin, S. M. (2010b). The meaning of multicultural education on the implementation of educational equality. *Instruction and Management*, 36, 13-14.]
- 靳淑梅 (2010c)。多元文化教育論爭及其實質探析。《雞西大學學報》，10 (5)，1-2。[Jin, S. M. (2010c). On debating significance of multicultural education. *Journal of Jixi University*, 10(5), 1-2.]
- 陳艷宇 (2006)。多元文化教育的歷史發展與價值取向 (未出版之碩士學位論文)。西南大學比較教育學系。中國：重慶。[Chen, Y. Y. (2006). *The historical development and value tropism of the multicultural education* (Unpublished master's thesis), Southwest University, China: Chongqing.]
- 黃政傑、張嘉育 (1998)。多元文化教育的問題與展望。《教育研究資訊雙月刊》，6 (4)，69-81。[Hwang, J. J. & Chang, C. Y. (1998). Issues and perspectives of multicultural education. *Educational Research Information Bimonthly*, 6(4), 69-81.]
- 楊淵 (2010)。西方多元文化教育理論發展之歷時研究。《國外理論動態》，9，77-81。[Yang, Y. (2010). The timeline study on the development of western multicultural educational theories. *Foreign Theoretical Trends*, 9, 77-81.]
- 楚艷芳、宋瑞濤 (2009)。美國多元文化教育的發展及啓迪。《濮陽職業技術學院學報》，22 (4)，95-97。[Chu, Y. F. & Song, R. T. (2009). On development and implication of American multicultural education. *Journal of Puyang Vocational and Technical College*, 22(4), 95-97.]
- Aydin, H. (2013). A literature-based approaches on multicultural education. *Anthropologist*, 16(1-2), 31-44.
- Banks, J. A. (1988). *Multiethnic education: Theory and practice*, 2nd ed., Newton, MA: Allyn and Bacon.

- Banks, J. A. (1993). Multicultural education: Historical development, dimensions, and practice. *Review of Research in Education*, 19 (1993), 3-49.
- Blake, D. A. (1973). Equal educational opportunity. *Theory into Practice*, 12(1), 54-58.
- Blum, L. (1997). *Multicultural education as values education*, working paper. Harvard Project of Schooling and Children. Retrieved from <http://law.scu.edu/wp-content/uploads/socialjustice/BlumMEVE.pdf>
- Coleman, J. (1968). The concept of equality of educational opportunity. *Harvard Educational Review*, 38(1), 7-22.
- Gay, G. (1998). Principles and paradigms of multicultural education. In K. Hakkinen (Ed.) (1998). *Multicultural education: Reflection on theory and practice* (pp. 9-22). Jyvaskyla, Finland: University of Jyvaskyla.
- Hakkinen, K. (Ed.) (1998). *Multicultural education: Reflection on theory and practice*. Jyvaskyla, Finland: University of Jyvaskyla.
- Hepburn, M. A. (1992). Multiculturalism and social cohesion in a democratic society: Is the United States experience a model or an example? *Prospects*, 20(1), 80-90.
- Mattai, P. R. (1992). Rethinking the nature of multicultural education: Has it lost its focus or is it being misused? *The Journal of Negro Education*, 61(1), 65-77.
- Osterling, J. P. (2005, Dec. 7). *Education for democracy, equality and social justice: A transformative model*. Reterieved from <http://www.docfoc.com/education-for-democracy-equality-and-social-justice-a-transformative-model>
- Rucker, W., & Upton, J. N. (Eds.) (2007). *Encyclopedia of American race riots, volumes 1 & 2*. Westport, CT: Greenwood.

從偏遠地區原住民族老人 現況探討教育公平性

范麗娟 *

摘要

教育是影響個人地位取得的重要因素，但研究教育長期效果的論文卻極為有限，此可能因為有太多的因素介入在早期教育與個人地位取得之間，且長期追蹤性的研究也因為樣本流失而進行不易。但如果將此等長期效果分成兩個階段來看，相關的文獻極多，一是早期個人所接受的教育對其在成年期從事工作的影響，二是在成年期個人所從事的工作如何影響老年期的生理狀況、經濟狀況，以及所享有的退休福利等。前者最有名的研究即為地位取得模式，由1967年由Blau和Duncan提出，探討教育與地位取得間的關係；後者則探討職業和健康關係。本研究也考量族群和地域的因素，認為居住在偏遠地區的原住民老人因為早年接受的教育水準較低，影響到其在成年期的職業選擇，也影響到其老年期的身體和經濟狀況。故本文藉由實證資料，分析教育對偏遠地區原住民老人的長期效果，並藉此彰顯其政策性意涵。

關鍵詞：偏遠地區、原住民老人、教育、長期效果

* 范麗娟，東華大學社會學系教授
電子郵件：ljfann@mail.ndhu.edu.tw

來稿日期：2016年3月8日；修訂日期：2016年3月21日；採用日期：2016年5月20日

A Study Based on the Current Status of Indigenous Elderly in Remote Areas

Lih Jiuan Fann*

Abstract

Education is an important factor in personal status attainment, but studies regarding long-term effects of education are extremely limited. This may be due to too many factors involved and also the data attrition problems usually encountered in longitudinal studies. An alternative approach, to divide the theme of study to two stages, may provide us with quite plenty of literature. The first stage deals with the effect of individuals' education on their occupational prestige and income. A famous study of status attainment model is Blau and Duncan (1967). The second stage is about the effect of occupation on one's physical conditions, economic status, and pension benefits in old age. This study also takes into account of ethnicity and geography's factors, as it is hypothesized that the subjects of our study, the indigenous elderly living in remote areas, had poor quality of education in early age, which led to limited career choices in adulthood, and this further impacted their physical and economic well-being in old age. This article uses empirical data to discuss the long term effects of education on indigenous elderly in remote areas, and also proposes implications on related educational policies.

Keywords: Remote areas, indigenous elderly, education, long-term effects

* Lih Jiuan Fann, Professor, Department of Sociology, National Dong Hwa University
E-mail: ljfann@mail.ndhu.edu.tw

Manuscript received: March 8, 2016; Modified: March 21, 2016; Accepted: May 20, 2016

壹、教育的長期效果——兩階段的思考

本研究者在 2008 年承接花蓮縣政府所委託的《2009 年花蓮縣老人生活狀況與福利需求調查報告》調查之際，從一手資料中得知居住在偏鄉的原住民老人、與居住在都會區中的漢人老人與原住民老人不僅在教育程度上有顯著的差異，且在健康狀況、經濟狀況和福利需求，甚至生活滿意度都有所差異（范麗娟、莊曉霞、陳翠臻，2009），此等觀察讓我對教育的長期效果產生了好奇心。但有關教育長期效果的研究論文卻非常有限。的確，要評估個人在早期所接受的教育與之後個人在成年期所獲得的社會經濟地位間的關係不是件容易的事，因為其間有太多的因素介入。而要針對同一群人進行長期追蹤性的調查，不僅耗時耗財，樣本流失也會是一大問題。不過若是將教育的長期效果分成兩階段來看，文獻就非常豐富。第一階段是探討個人所受的教育如何影響到其在成年期的職業和社會經濟地位，第二階段則是探討職業如何影響到身心狀況、經濟狀況以及在老年期所享有的退休福利等。

第一階段最有名的研究即為地位取得模式（Blau & Duncan, 1967），該模式雖然只有五個變項，卻同時涵蓋代內和代間的地位取得研究。代內的地位取得指的是自身的教育程度如何影響到自身的職業，而代間的地位傳遞則是探討父親的教育和職業如何透過對子代教育的影響，再影響到子代的職業和收入。Alexander、Eckland 和 Griffin（1975）認為此等地位取得模式隱含著生命歷程的觀念，人們在早期因為家庭背景不同，導致其取得教育的不同，再接續影響其在成年期的職業和社會經濟地位。而個人在成年期所從事的工作不僅會影響現階段的生理、心理和經濟狀況，也會影響其在老年期的身心和經濟情況。本研究將運用量化資料一一說明。首先以勞動部（2005）所公布的「職業類別薪資調查」來說明教育與職業和薪資的關連。

表 1

2005 年各教育程度別且無工作經驗者每月平均經常性薪資 單位：元

職業類別	總平均	國中及以下	高中或高職	專科	大學	研究所及以上
工業及服務業	23,321	19,062	20,553	23,395	26,066	30,204
專業人員	29,404	--	--	26,326	29,469	33,760
技術員及助理專業人員	25,022	--	21,756	24,002	26,547	29,812
事務工作人員	22,293	18,148	19,705	21,880	24,524	27,679
服務工作人員及銷售原	21,222	18,612	20,049	21,953	24,250	--
技術工及機械設備操作工	22,547	20,576	21,892	23,444	25,085	--
非技術工及體力工	19,015	18,509	19,480	--	--	--

資料來源：勞動部（2005）職業類別薪資調查，各教育程度別無工作經驗者每月平均經常性薪資（以工業及服務業為例）。取自 <http://statdb.mol.gov.tw/html/svy94/9409menu.htm>。

表 1 呈現的是勞動部在 2005 年所公布的職業類別薪資調查報告，之所以選擇 2005 年，主要是因為該年是政府統計數據中有提供 65 歲以上原住民教育程度別的最早年份，本研究所提供的資料也盡量以該年為主，以利進行比較。該表是以無工作經驗者為主，比較不同教育程度者每月的平均薪資，為方便說明起見，我們只選擇工業及服務業兩部分。表 1 清楚地呈現兩項重點，一是個人的平均薪資不僅隨著教育程度往上攀升，也隨著專業程度往上攀升，二是不同的專業需要由具有不同教育程度的人來從事。以非技術工及體力工而言，主要是由國中及以下，或是高中職的人擔任，其平均薪資也最低，分別為 18,509 元和 19,480 元。而專業人員則必須由專科以上的學歷擔任，具有專科學歷者平均薪資為 26,326 元，大學則為 29,469 元，研究所

及以上則是高達 33,760 元。由此可見，教育程度透過對個人可從事的職業的侷限，影響到個人的薪資。此也正如 Alexander、Eckland 和 Griffin (1975) 所言，教育程度成為職業的排序和篩選的工具，不同職業會以教育程度來篩選其所進用的員工。表 1 提供的資料是關於無工作經驗者，若是將不同勞動力市場的特質也考量進來，亦即不同的勞動力市場有著不同的升遷機會和退休福利制度，如次級勞動力市場 (secondary labor market) 不僅具有較佳的薪資和工作環境，還有較佳的升遷機會和退休制度，那麼教育所造成的差距就更為明顯了。

原住民的平均教育程度在近年來政府的努力下，已有長足的進步。以大學教育為例，根據教育統計簡訊顯示在 2014 年就讀大專校院的原住民學生有 2.5 萬人，占大專校院學生的 1.9% (許雅玲，2015)，與原住民族占總人口的比例相近。但若是以粗在學率 (所有接受教育的人口 / 應接受教育年齡的人口) 來看，原住民學生在大專校院的粗在學率只有 50.53%，遠低於一般學生的 84.39%，二者的差距高達 34.37%。而原住民大學生占全體大學生的比率自 2012 年有大幅度地成長，部分原因是因為教育部近年來大幅度開放公私立大專院校設立原住民專班的結果。

表 2

2015 年學年度各級學校全體學生和原住民學生人數結構

	學生人數		原住民學生		原住民學生 占全國學生 數比率 (%) b/a
	實數 a	結構比	實數 b	結構比	
總計	4,616,125	100.0	140,027	100.0	3.03
研究所	199,761	4.33	1,508	1.08	0.75
大學	1,035,218	22.43	19,361	13.83	1.87
專科	97,466	2.11	5,105	3.65	5.24
宗教研修學院	192	0.00	9	0.01	4.69
大專進修學校	45,143	0.98	1,460	1.04	3.23
高級中等學校	792,366	17.17	24,198	17.28	3.05
國中	747,720	16.20	25,135	17.95	3.36

(續下頁)

	學生人數		原住民學生		原住民學生 占全國學生 數比率 (%) b/a
	實數 a	結構比	實數 b	結構比	
國小	1,214,336	26.31	43,410	31.00	3.57
國中補校	6,012	0.13	92	0.07	1.53
國小補校	9,535	0.21	15	0.01	0.16
幼兒園	462,115	10.01	19,394	13.85	4.20
特教學校	6,261	0.14	340	0.24	5.43
人口數	23,492,074 人 (c)		546,698 人 (d)		2.33(d/c)

資料來源：教育部（2016）。2015 年原住民學生概況統計。取自 <https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/native/104/104native.pdf>。

表 2 呈現的是各級學校全體學生和原住民學生的結構比，表格的最底端是原住民人口數占總人口數的比例，約為 2.33%，而原住民學生占整體學生的比例卻高達 3.03%。而且由原住民學生在幼兒園、國小、國中、高中的比例皆高於全體學生比例來看，原住民的人口結構有絕大的部分是集中於學齡或年輕尚在學人口。但相對地，原住民學生就讀於研究所和大學部的比例卻是少於全體學生，而就讀於專科的比例卻是高於全體學生，這或許是因為許多私立專科護校提供原住民名額，使得其就讀的比例較高。上表也顯示雖然在近年來原住民就讀於高等教育的比例有大幅度成長，但還是不及全體學生。所以原住民在今日的教育現況不及於其他族群，那如果將時間拉回到 1940 和 1950 年代，當時原住民的教育情況又是如何呢？

表 3 呈現的是在 2005 年時，65 歲以上人口的教育分佈，此也是我們在政府統計數據中能夠找到 65 歲以上原住民教育程度的最早數據（原住民族委員會，2005；內政部，2006）。由表 3 可得知，這群長者的教育程度是偏低的，眾數落在國小階段，而花蓮縣原住民的教育水準有 86.67% 是小學畢業或肄業，相較於全體人民的 52.19% 是較低的。其次是國中程度，有 3.35% 的原住民具有國中肄業或畢業的程度，相較於全體人民的 8.65%，也是相對地偏低。此發現與章英華、林季平、劉千嘉（2010）的研究結果一致，他們發現原住民的教育程度低於臺灣一般民眾，且居住在原鄉的原住民教育程度更是明顯低於

非原鄉。花蓮縣所有的行政區皆屬於原住民鄉鎮（也即是所謂原鄉），其中有十個屬於平地鄉，三個屬於山地鄉，再加上所謂「後山」的資源相較於西部的缺乏，因此居住於花蓮縣的原住民平均教育水準有可能較其他地區的其他族群為低。

表 3

2005 年 65 歲以上人口教育程度分佈 —— 全體人民和花蓮縣原住民比
單位：%

教育程度	全體人民		花蓮縣原住民	
總計	2,216,804	100%	7,758	100%
研究所	8,859	0.40%	5	0.06%
大學	100,735	4.54%	38	0.49%
專科	69,549	3.14%	63	0.81%
高中	122,343	5.52%	71	0.92%
高職	91,572	4.13%	168	2.17%
國中	191,715	8.65%	260	3.35%
初職	21,325	0.96%	68	0.88%
小學	1,156,993	52.19%	6,724	86.67%
自修	69,206	3.12%	68	0.88%

資料來源：內政部（2006）。統計通報 2006 年第十五週 —— 我國 15 歲以上人口教育程度統計。取自 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/week9515.pdf>。

在 2005 年達 65 歲以上人們，其出生時代也即為 1940 年代或之前，而他們接受義務教育的時間也正好是 1946 年左右，也是臺灣剛開始實施六年制義務教育之際。或許有人認為義務教育是具強迫性的，政府也的確在 1944 年頒布「強迫入學條例」，但在開始施行之際，其嚴格程度或許會隨地區的偏遠而有所不同。由上述的數字可以得知，很多人是沒有完成小學學歷的。學生中輟多半是個人、家庭、學校和社會因素的組合，而這三者彼此間又有高度相關。中輟的原因而有許多是原住民學生對學習不感興趣、跟不上進度、求學道路遙遠、需要幫忙家務或農務、父母教育水準和社會經濟地位較低，對子女教育期望也較低，因此對於中輟的子女也無力管教等（林秋妹；1993；尚華，

1993；吳淑玲，1987；游聖薇，2002）。而在1990年代，最令人關切的即是雛妓問題，當時許多原住民女學生被人遊說或被拐騙至不良場所上班，甚至引起立法院的關切（林秋妹；1993；吳淑玲，1987；曾銘良，1987）。

在當時，義務教育或許就代表個人在生命前期所接受到的全部教育，若是自國小中輟，就算之後可以接受補習教育，但是在當下其學歷就是國小以下，可以從事的工作種類和薪資就有所侷限。以小學的教育程度（不論是小學肄業或畢業），都無法從事技術性工作。有些或許就留在原住民鄉鎮從事農務性工作或短雇工，而有些則是遷徙到都會區從事勞力密集的非技術性工作。不過在表3也顯示有高達7.80%的原住民是具有國中及以上學歷，這些人從事的或許就是公共行政及國防人員、餐飲業與教育服務業（章英華、林季平、劉千嘉，2010）。這些人們具有固定的薪資，也具有退休福利，相對於從事農林漁牧業、製造業、營造業和個人服務業的收入較不固定，以及退休福利的缺乏，好得許多。于若蓉、辛炳隆（2010）發現原住民在原住民鄉鎮和非原住民鄉鎮所從事的行業別有所不同。在原住民鄉鎮，原住民從事最多的行業即為農林漁牧業（34.25%），相較於非原住民鄉鎮的（0.87%），其次是在原住民鄉鎮從事公共行政國防產業有高達12.44%之多，而在非原住民鄉鎮只有7.40%。前者所需的教育水準不高且薪資也不穩定，而後者雖然薪資穩定，但工作機會也相對有限。總體而言，原住民鄉鎮所能提供的工作機會不僅類別較少，數量也較為有限，連有限的人口都無法容納，此也使得原住民鄉鎮的失業率較非原住民鄉鎮為高（于若蓉、辛炳隆，2010）。

原住民鄉鎮的平均教育水準和工作薪資均較低（章英華、林季平、劉千嘉，2010；于若蓉、辛炳隆，2010），並非因為其個人的選擇，而是社會結構所導致。試想，原住民鄉鎮受限於人口數與經濟規模，如何能發展多元的行業和職位以留住人才？留在原住民鄉鎮的人大都為農務工或短雇工，其所需的教育水準不高。若具有較高教育水準，在偏鄉能夠從事的職業即為公共行政及國防人員，或教育服務業者。但這一群人在考量生活品質與下一代的競爭能力時，或許會有極高的調職意願。偏鄉師資流動性高有部分原因亦如此。

貳、教育對代內和代間的影響

職業種類不僅影響薪資，更會影響健康。Ross 和 Wu (1995) 發現教育會透過工作環境、經濟狀況、社會心理感覺以及生活型態影響到健康。教育程度較高者較不容易失業，多半從事全職的工作，工作內容較為充實，心理滿足較高，當然收入也較高，比較不會產生經濟困難。而相對地，教育程度較低者從事的大多為兼差性的工作，薪資較低，沒有太多升遷的可能。這不僅影響到其生活品質，更影響到退休福利，這也即是在不同勞動力市場所受的不同待遇。美國在極早之前就擔心少數族裔中因為有極大的比例在年輕時是從事兼差性的工作，待其進入老年期，在沒有退休福利的狀態下，其經濟、醫療和社會福利等將會成為政府重大的負擔 (Hillier & Barrow, 1999; Hooymann & Kiyak, 2005)。

在台灣，魏琦芳 (2009) 也發現教育透過工作對健康的影響不僅止於上述，職業型態還會影響到個人所採行的不健康行為。如從事農林漁牧者和勞動工人吸菸的比例就比其他工作者為高；而從事農林漁牧者其嚼食檳榔的比例不僅高於勞動工人，也高於其他職業。這些都會影響到其身體健康。在此不應將嚼食檳榔視為是一項族群行為，而是隨著職業類別而來的不健康行為，其就和吸菸和飲酒一般，對健康會造成極大的影響。

職業類別不僅與不健康行為有所關聯，職業本身就是一項危險的來源。在一項針對原住民勞工職業災害的研究中，陳秋蓉、石東生、謝曼麗、楊啓賢、徐傲暉 (2011) 發現原住民勞工職業災害以男性及 40 歲以上最多，且多發生在營造業。而根據勞動部勞動及職業安全衛生研究所的統計 (2008) 指出，事故傷害在 2006 年至 2008 年皆居原住民勞工死因的第一或第二位，而在 2008 年原住民勞工的死亡率是一般勞工死亡率的 1.68 倍。

國外研究不同族裔在教育成就的差異已經有很長久的歷史，Kao 和 Thompson (2003) 回顧了相關研究，提出主要是有兩項因素造成此等差異。一是該族群文化對教育的重視程度，二是該族群在社會結構上所佔據的位置。亞裔美人，特別是華裔美人常被稱為模範移民，

部份原因即在於父母對教育的重視，不過此等對於亞裔美人的刻板印象，不僅忽略了亞裔美人內的異質性，也忽略了其父母在社會結構上所占據的位置，此也是 Blau 和 Duncan (1967) 所謂的代間影響。意謂上一代的教育和社會經濟地位會透過對子代教育程度的影響，進而影響子代未來的工作和社會地位。在國內外有多位學者也提出高社會經濟地位的父母會透過「文化資本」、「社會資本」與「財務資本」影響下一代的教育成就，進而影響其所選擇的職業和收入（林俊瑩、黃毅志，2008；陳麗珠，2007；Alexander, Eckland, & Griffin, 1975）。

參、研究方法

本文所使用的一手資料主要是來自研究者及團隊在 2009 年所承接的花蓮縣社會處《花蓮縣老人生活狀況與福利需求調查報告》（范麗娟、莊曉霞、陳翠臻，2009）中部分的資料。之所以選擇此資料，主要是因為該資料爲了了解居住在偏遠地區原住民老人的狀況和需求，特別聘請在當地深耕已久、且熟悉母語的在地服務者，包括當地教會體系的執事，以及家婦中心服務的社工員和志工擔任訪員，以一對一的方式，用母語訪問當地的原住民族老人。該樣本總共收集了 316 位居住在偏遠地區的原住民老人，以便與 398 位居住在市區的漢人老人，46 位居住在市區的原住民老人，以及 222 位居住在偏遠地區的漢人老人進行比較。花蓮縣全縣都屬於原住民鄉鎮，有十個是平地鄉，三個是山地鄉。在此所謂的市區和偏遠地區的區隔主要是出於資源分佈的考量，由於花蓮縣是一南北狹長的地區，大部分的教育、醫療和經濟的資源多集中在北部地區，因此，我們將花蓮市和吉安鄉定義爲市區，而將其他十一個行政區定義爲偏遠地區，包括有鳳林鎮、玉里鎮、新城鄉、壽豐鄉、光復鄉、豐濱鄉、瑞穗鄉、富里鄉、秀林鄉、萬榮鄉和卓溪鄉。

以下的研究就是想藉由比較居住在不同地區的漢人老人和原住民老人的生活狀況和需求來突顯教育的長期效果。或許有人認爲要了解教育的長期效果最好是追蹤同一群人從生命早期一直到生命晚期。

的確，若是有這樣的資料就能夠更清楚地描繪教育對個人在各人生階段的影響。但要追蹤同一群人從年輕到老年，不僅需花費很長的時間和經費，而樣本的高流失性也無法處理。目前在臺灣教育長期追蹤資料庫中，也只追蹤受訪者到大學畢業後的幾年，且當中涵蓋的原住民學生人數有限。此外，本研究本想採用政府資料，但大部分政府的資料都屬於聚集性資料，無法進行分類和比較。本研究所採用的資料雖侷限在花蓮縣，但該資料涵蓋足夠的原住民和漢人老人，可以比較其在教育程度、健康狀況、經濟現況（包括退休金和領取政府補助的情形）、醫療和社會福利需求上的狀況，故本文採用該資料。

表 4

四個次樣本的教育程度比較

項目別	平均數 (標準差)	Scheffe test	偏遠地區 原住民族 老人	市區原住 民族老人	偏遠地區 漢族老人	市區漢族 老人
			1	2	3	4
		1 和 4				
教育程度	1.79 ¹	2 和 4	1.54	1.57	1.77	2.03
	(.98)	3 和 4	(.72)	(.66)	(.91)	(1.16)

資料來源：整理自范麗娟、莊曉霞、陳翠臻（2009）。2009年花蓮縣老人生活狀況與福利需求調查報告。花蓮縣：花蓮縣政府委託研究。

註¹ 教育程度的回答類屬，1代表國小肄業，2代表國小畢業。

表 4 顯示是四個次樣本在教育程度上的差異。居住在偏遠地區的原住民老人的教育平均得分為 1.54，代表其大部分人的教育水準是介於國小肄業和國小畢業之間（教育程度的回答類屬是 1 代表國小肄業，2 代表國小畢業）。其平均值也是四個次樣本中最低的，最高的為居住在市區的漢人老人，其平均值是 2.03，代表住在市區的漢人老人大部分具有國小以上的學歷，此也顯著高於其他三個次樣本（Scheffe 的事後檢定）。

表 5

四個次樣本在健康狀況、退休金、和領取政府補助之比較

單位：數量、比率、標準差

項目別	總計	Scheffe test	偏遠地區 原住民族 老人	市區原住 民族老人	偏遠地區 漢族老人	市區漢族 老人
			1	2	3	4
對生活造成 困擾的疾病 數量	1.52	1 和 3,4	2.03	1.80	1.50	1.10
	(1.84)		(2.03)	(2.11)	(1.83)	(1.52)
本人有退休 金或終身俸	.21	1 和 2,3,4	.04	.24	.25	.32
	(.41)		(.19)	(.43)	(.44)	(.47)
領取政府補 助的比例	.84	1 和 2,3,4 3 和 4	.97	.80	.85	.74
	(.36)		(.16)	(.40)	(.36)	(.44)

資料來源：整理自范麗娟、莊曉霞、陳翠臻（2009）。2009年花蓮縣老人生活狀況與福利需求調查報告。花蓮縣：花蓮縣政府委託研究。

表 5 呈現是四個次樣本在三個變項上的比較。首先是了解各個次樣本具有對生活造成困擾的疾病數量。對老人的身體病痛有不同的測量方式，首先是老人自己的判斷。此等自我的判斷是由老人與其周遭老人相互比較的結果，不一定與醫師的診斷吻合，此也是影響老人會不會使用醫療服務的主要原因（Hillier & Barrow, 1999；Hooyman, & Kiyak, 2005）。另外一項重要的測量方式是這些疾病是否會對老人日常生活造成困擾，如關節炎和風濕症是否會讓其不良於行。表 5 呈現的即是居住在偏遠地區的原住民族老人比居住在市區和偏遠地區的漢族老人，具有更多影響其生活的疾病數量，也即代表其需要更多生活上的協助。

表 5 也比較了四個次樣本在領有退休金或終身俸的比例，發現居住在偏遠地區的原住民老人領有此的比例竟然只有 4%，而居住在市區漢族老人的比例最高，有 32%，而居住在偏遠地區漢族老人也高達 25%，就連居住於市區原住民族老人也有 24%。居住在偏遠地區的原住民老人與後三者的差距高達六至八倍，這是驚人的數字，代表居住在偏遠地區的原住民老人之前所從事的工作較少擁有退休福利的，也

許是上述的體力工、農務工，或其他短暫性的工作。而居住在市區的原住民老人領有退休金或終身俸的比例高達 24%，代表其所從事的就是前述公共行政、國防人員或教育服務業之人。

或許正因為如此，居住在偏遠地區的原住民老人領取政府補助的比例就較其他三個次樣本為高。居住在偏遠地區的原住民族老人領有政府補助的比例最高，為 97%，幾乎所有老人都領有某種型態的政府補助（如農民津貼、敬老津貼、低收入戶、殘障手冊、原住民老人津貼等），接著才是為居住在偏遠地區的漢族老人（85%，其中有很大的比例為榮民），住在市區的原住民族老人（80%），以及居住在市區的漢族老人（74%）。

在另文中我們也比較了四個次樣本在經濟、自覺健康狀況和整體生活滿意度上的差異，四個次樣本中最為弱勢的即為居住在偏遠地區的原住民老人，他們在主觀的經濟、健康情況和整體生活滿意度均較其他次樣本為低，尤其與市區漢族老人的差距最大（范麗娟、陳翠臻、莊曉霞，2013）。為了要了解居住在偏遠地區的原住民老人與居住在市區的漢人老人二者在教育程度、經濟滿意度、自覺健康程度和整體生活滿意度的相關是否有所不同，下面就以此兩個次樣本進行比較。

表 6
教育程度、經濟滿意度、自覺健康程度、和整體生活滿意度間的相關—偏遠地區原住民老人和市區的漢人老人之比較

偏遠地區原住民老人	教育程度	經濟滿意度	自覺健康程度	整體生活的滿意度	市區漢人老人	教育程度	經濟滿意度	自覺健康程度	整體生活的滿意度
教育程度	1				教育程度	1			
經濟滿意度		1			經濟滿意度	0.111*	1		
自覺健康程度		0.282**	1		自覺健康程度		0.294**	1	

(續下頁)

偏遠地區 原住民老人	教育程度	經濟滿意度	自覺健康程度	整體生活的滿意度	市區漢人老人	教育程度	經濟滿意度	自覺健康程度	整體生活的滿意度
整體生活的滿意度		0.228**	0.143**	1	整體生活的滿意度		0.366**	0.342**	1

資料來源：整理自范麗娟、莊曉霞、陳翠臻（2009）。2009年花蓮縣老人生活狀況與福利需求調查報告。花蓮縣：花蓮縣政府委託研究。

表6顯示這二個次樣本在經濟滿意度和自覺健康程度間，經濟滿意度和整體生活滿意度，以及自覺健康程度與整體生活滿意度皆呈現顯著的正相關，只是程度稍有不同。但我也發現教育程度與上述三項變項均無顯著相關，唯一的例外是教育程度與經濟滿意度間呈現顯著的正相關，且只發生在市區漢人老人。顯示對於市區漢人老人而言，較高的教育程度的確為其帶來較高經濟滿意度，這或許是透過上述領有退休金或終身俸而來。至於為何居住在偏遠地區的原住民老人其教育程度未能夠和自覺健康程度，經濟滿意度和整體生活滿意度有所相關，可能的原因有二：一是平均教育水準普遍為低，也即是自身沒有變化，自然與其他變項的相關不高；另一是教育的影響可能是透過工作而來，或許受限於其所從事的職業種類，使得教育程度未能呈現與自覺健康程度，經濟滿意度和整體生活滿意度的相關。不過由於該資料並未直接詢問老年人在成年期所從事的職業，因此無法直接解讀教育與職業間的關係，以及職業與自覺健康程度，經濟滿意度和整體生活滿意度的關係。這也是使用該資料的侷限。

表7是以整體生活滿意度為依變項，再以教育程度、自覺健康程度和經濟滿意度為自變項進行複迴歸分析。從整體的解釋量看來，這三個變項對市區漢人老人整體生活滿意度的解釋量遠大於對偏遠地區原住民老人的解釋量（19.2% vs. 0.59%），代表這三個變項對市區漢人老人的生活滿意度是極重要的變項，雖然教育程度未達顯著影響，但由於之前發現其與經濟狀況有高度相關，因此可以推論教育部份的效果或許是透過經濟狀況影響其生活滿意度。在表7中已發現市區漢

人老人的生活滿意度同時受到自覺健康情形和經濟滿意度兩項變項的影響，但對於居住在偏遠地區的原住民老人，經濟滿意度卻是唯一的顯著變項。

表 7

對整體生活滿意程度的多元迴歸分析

項目別	偏遠地區原住民老人標準化迴歸係數	市區漢人老人標準化迴歸係數
教育程度	.009	.019
自覺健康情形	.085	.253***
經濟滿意度	.204***	.287***
總 F 值	6.482***	30.611***
R square 值 (解釋量)	.059	.192

資料來源：整理自范麗娟、莊曉霞、陳翠臻（2009）。2009 年花蓮縣老人生活狀況與福利需求調查報告。花蓮縣：花蓮縣政府委託研究。

肆、結論與政策意涵

從上述的研究分析，我們很清楚地看到對居住在偏遠地區的原住民老人而言，教育的長期效果是非常明顯的。由於其在生命早期所接受的教育水準不高（不論是自己選擇的中輟，或是因為分擔家計的中輟），使得其無法進入較佳的職業，進而獲得較好的待遇和生活品質。而且此效果會持續到老年期，也會影響到其享有的退休條件和經濟狀況。在中年所從事的職業和生活型態，如體力工和農務工、或是飲酒、吸菸、和嚼食檳榔行為，也會對其身體造成不利影響。而這些影響都會延續到老年，導致其擁有更多造成生活困擾的疾病。相對地，居住在都會區的老人，不論是原住民或漢人，由於擁有較高的教育程度，使得其得以進入較佳的職業，享有較佳的經濟回饋和退休福利。而這些類型的職業對其健康狀況、經濟地位，以及整體的生活滿

意度都有正向的影響。此就如同 Rytina (1989) 所言，教育程度會影響個人的生命機會，侷限其社會流動的可能。當個人擁有比一般人較低的教育程度時，不僅發展的機會受限，向上流動的機會也較少。

此等教育效果不僅發生在個人的一生，還會透過家庭的社會經濟地位影響到下一代發展，無論是透過各項資本的提供（林俊瑩、黃毅志，2008；陳麗珠，2007；Alexander, Eckland, & Griffin, 1975），或是角色模型的影響（賴秦瑩、吳惠如、郭俊巖、王德睦，2013；張芳華，2015）。因此教育對於這一群居住在偏遠地區原住民老人的自身和下一代的影響是相當深遠的。

不論是「一個臺灣，兩種社會」，或是像大前研一所說的 M 型社會，我們的社會正面臨著富者恆富，貧者恆貧，小康者逐漸往貧者靠攏，而都會與偏鄉的教育成就差距正持續擴大中（甄曉蘭，2007；林煥民，2008；陳麗珠，2007）。教育社會學大師 James Coleman 在 1966 年所公布的報告書早就指出，光是挹注學校經費是無法改善學生的表現，真正影響學生表現的是學生的背景和家庭的社會經濟地位（見 Coleman, 1968）。國內多位學者（甄曉蘭，2007；林煥民，2008；陳麗珠，2007；賴永和，2009；張芳華，2015；林俊瑩、黃毅志，2008；賴秦瑩、吳惠如、郭俊巖、王德睦，2013）咸指出，光是教育本身是無法翻轉目前的社會結構。教育的公平性必須是來自社會的公平性，當社會越公平，教育的結果就會越公平；但若是社會貧富越懸殊，教育的結果就越不公平。因為父母會透過各式各樣的資本的給予與連結，保障和提升下一代的社會地位。

僅賴教育無法翻轉目前的階層現狀，該如何改變現狀才能讓教育實現其公平性呢？要改變現狀就必須先承認問題的存在，釐清問題背後的結構性因素，並提出解決之道。目前偏鄉的問題遠大於教育資源分配的不均，不僅基礎建設缺乏，其他各項資源如經濟和醫療資源，與都會區更是有著極大的差距。偏鄉所需要的是整體的發展策略，而非零星的教育、經濟或社會福利的資源給予（楊瑩，1998；陳麗珠，2007；范麗娟，2010）。政府長期忽略偏鄉發展的結果，使得偏鄉的年輕人口不斷地外移，再加上少子化的結果，許多偏遠地區的原住民部落都只剩下老人。此外，由於在地沒有足夠的經濟和工作機會，也

影響到當地對教育的看法。人們會以盡早就業取代人力資本的投資，不重視教育的結果就是讓下一代複製父母的社會經濟地位（張芳華，2015）。要提升偏遠地區原住民族的教育水準，不僅是保障其在各級學校的入學機會，或是提供更多的課後輔導或補救教學，而是應盡快提出完整的地域發展計畫，從基礎建設到經濟建設，到整體社會結構的改變，徹底地改善偏鄉不利的發展環境，才有可能翻轉目前的社會不平等。

根據《憲法》的第5條、第7條和《世界人權宣言》（Universal Declaration of Human Rights）的第一條和第二條都主張人人平等，人人應具有同樣的權利，皆能過著有尊嚴的生活。而《憲法》的第15條和《世界人權宣言》的第23條、第25條和第26條則是對個人在教育、福利和工作權上的保障。這些條文適用於所有人，因此偏遠地區和原住民族都應該涵蓋在內。但從上述的研究和目前偏鄉的實際狀況看來，其所獲得的教育、醫療、和社會福利的資源的確與其他地區或其他族群有顯著的不同，此也侷限了其工作權與發展的機會。

我國自2009年正式實施聯合國的兩項公約，《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約施行法》之後，其意義即是代表各級政府在行使其職權之際，應符合兩公約對人權之保障，除了避免侵害人權外，也應積極促進各項人權的實現（《公民於政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利公約施行法》第1和4條）。這兩項公約也保障人人都需具有天賦尊嚴，且國家應創造人人都能享有同等經濟、社會、文化、公民及政治權利的環境。此等以人權為導向的社會工作隨著聯合國的相關倡議下，逐漸受到關注。社會工作界也開始思考如何以維護服務對象權益的觀念作為行動依據，而非只是重視需求（李明政，2013）。此等重視服務對象權益的表現，從1980年的《殘障福利法》，到《身心障礙者保護法》，到今日《身心障礙者權益保障法》的發展便可見一斑。《身心障礙者權益保障法》的第一條即明訂該法是「為維護身心障礙者之權益，保障其平等參與社會、政治、經濟、文化等之機會，促進其自立及發展」，因此該法不僅保障身心障礙者在接受教育、應考、進用、就業、居住、遷徙、醫療等層面不會受到歧視的對待外，還規定政府必需提供身心障礙者足夠的支持及照

顧，促進其生活品質，參與社會，甚至達到自立生活的目的。此與之前光是重視福利的給予與保護有極大的不同。

此等從人權的角度思考不僅擴大社會工作服務的領域，也非常符合教育公平性的精神。多位學者指出教育公平性除了探討接受教育機會的均等、教育資源分配的公平性、或是教育經濟補助的公平性外（陳麗珠，2007；蔡金田，2012；甄曉蘭，2007；楊瑩，1998；鄭勝耀，2011；賴永和，2009），還需探討教育的內容、經驗和產出的品質（Coleman，1987；陳麗珠，2007）。因此政府不僅是提供各項入學的機會或教育資源，還需保證其在受教育的各個層面不會受到歧視的對待，且確保受教育之後的生活品質與充分參與社會的目的。目前的教育體制致力於保障原住民具有接受教育的機會（包括義務教育和高等教育），不僅協尋國中小輟學的學生，也讓許多公私立大學開辦原住民專班。但原住民學生在各級學校仍然具有較高的輟學率，且其在高等教育機構的就學率也不如其他族群（許雅玲，2015）。這或許牽涉到其在受教育的過程中所獲得的學習經驗是否不同於其他族群？如在求學過程是否有遭受來自學校、教師和其他學生的歧視，以及學校是否有針對族群特性設計適合的學習方式等。這些都會影響到其學習經驗和學習興趣，不但減少其對教育的重視和追求，對其後續的生命階段也有不良影響（Wickrama, Simons, & Baltimore, 2012）。

至於 Coleman 的第三項主張，要確保教育的產出品質，讓學生具有社會的競爭力。雖然此項主張表面看似最難達到，但其與上述良好的學習經驗是一體的兩面。若是所有族群的學習經驗都能和主流族群或中上階級學生一樣的豐富且良好，學習結果自然變佳，追求更高階教育的動機也會變強，競爭力自然提高。目前各級學校雖然奉行孔子所謂的「有教無類」及「因材施教」，但如何確保少數族群的學生在學校也能夠公平地被對待和尊重，以及確保其在學校裡也能獲得良好的學習經驗，應是教育公平性積極思索的議題。

目前能夠為這一群居住在偏遠地區原住民族老人所做的即是體認到之前他們所接受的教育資源和品質的不足，導致其今日在經濟和健康地位上的不利，因此應主動協助其在經濟、醫療和福利的需求。但若要積極地保障這些老人的未來世代也能和其他地區或其他族群具有

同樣的發展機會，政府就必需體認到要真正翻轉其社會地位不能只是提供教育資源，而是必須翻轉偏遠地區在整體社會上的不利位置。政府必須盡速對偏遠地區提出整體的發展計畫，包括改善基礎建設與經濟建設，讓居住在偏遠地區的人民也能具有同樣的發展機會，過著有尊嚴有品質的生活，這才是真正地落實偏遠地區人民的人權。

最後，本文也要呼籲政府儘快將各部門所收集的原始資料無償釋出，供學術界和非營利機構使用，只要確保個人隱私無外洩之虞。研究者必須具有原始資料才能進行分類和比較，就如同本研究所做的分析一般。由於本研究所使用的資料只針對花蓮縣，若是有全國性的資料，俾能對偏遠地區各族群的老人狀況有更深入了解，提出更適切的政策建議。

參考文獻

- 于若蓉、辛炳隆（2010）。原住民就業狀況與政策分析。載於黃樹民、章英華主編，*臺灣原住民政策變遷與社會發展*（頁 121-180）。臺北市：中研院民族學研究所。[Yu, R. R. & Hsin, P. L. (2010). Employment of indigenous people and policy analysis. In Huang, S. M. and Chang, Y. H., (Eds), *Policy Change and Social Development of Taiwan Indigenous People* (pp. 121-180). Taipei: Academia Sinica.]
- 內政部（2006）。*統計通報 2006 年第十五週 —— 我國 15 歲以上人口教育程度統計*。取自 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/week9515.pdf>。[Ministry of the Interior, (2006), *An Outline of Interior Affairs*. Retrieved from <http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/week9515.pdf>.]
- 吳淑玲（1987）。整治失輟學及人口販賣之弊。*師友月刊*，242，52-54。[Wu, S. L. (1987). Broken the connection between dropout and human trafficking? *The Educator Monthly*, 242, 52-54.]
- 李明政（2013）。權利導向的社會工作。載於李明政（主編），*弱勢者教我們的事 —— 社會工作之權利導向*（頁 1-28）。臺北市：松慧。[Lee, M. Z. (2013). The right-oriented social work. In Lee, M. Z. (Eds.),

- The inspiration of the disadvantaged — the rights-oriented social work* (pp. 1-28). Taipei, Taiwan: Song Hui Book.]
- 尚華 (1993)。他們為何「出走」校園？——中途輟學問題追蹤。師友月刊，314，8-11。[Shang, H. (1993). Why they left campus? The problems of dropout. *The Educator Monthly*, 314, 8-11.]
- 林俊瑩、黃毅志 (2008)。影響臺灣地區學生學業成就的可能機制：結構方程模式的探究。臺灣教育社會學研究，8，45-88。[Lin, Chunn-Ying, Hwang, Yih-Jyh, (2008). The possible mechanism influencing junior high school students' achievement in Taiwan: The exploration of structural equation modeling. *Taiwan Journal of Sociology of Education*, 8, 45-88.]
- 林秋妹 (1993)。他們為什麼不再上學？原住民學生中途輟學原因探討。師友月刊，314，21-24。[Lin, C. M. (1993). Why they dropped? The situation for indigenous students in Taiwan. *The Educator Monthly*, 314, 21-24.]
- 林煥民 (2008)。從正義論觀點看我國教育政策公平性。學校行政，57，191-208。[Lin, H. M. (2008). The fairness of educational policies in Taiwan from a view of justice theories. *School of Administrations Research Association*, 57, 191-208.]
- 范麗娟 (2010)。台灣原住民教育：社會學的想像。臺北市：松慧。[Fann, L. J., (2010). *Indigenous education in Taiwan: From the perspective of sociological Imagination*. Taipei, Taiwan: Song Hui Book.]
- 范麗娟、莊曉霞、陳翠臻 (2009)。2009年花蓮縣老人生活狀況與福利需求調查報告。花蓮縣：花蓮縣政府委託研究。[Fann, L. J., Chong, H. H. & Chen, C. Z. (2009). *Report of the senior citizen condition survey 2009, Hualien County*. Hualien County: Hualien County Government.]
- 范麗娟、陳翠臻、莊曉霞 (2013)。真正的弱勢——偏鄉地區原住民族老人之需求探討。研究臺灣，8，79-99。[Fann, L. J., Chen, C. Z. & Chong, H. H. (2013). The truly disadvantaged — indigenous elderly

- living in remote areas. *Journal of Taiwan Studies*, 8, 79-99.]
- 原住民族委員會 (2005)。全國各縣市原住民教育程度人口數統計表，民國94年12月31日。取自 <http://www.apc.gov.tw/portal/docList.html?currentPage=14&CID=940F9579765AC6A0>。[Council of Indigenous People. (2005). *National indigenous people educational attainment statistics*. Retrieved from <http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/week9515.pdf>]
- 張芳華 (2015)。家庭社經地位、社會資本對高中學生教育抱負影響之分析。國立台南大學教育研究學報，49，19-40。[Jhang, F. H. (2015). The influence of family SES and social capital on educational aspirations of high school students in Taiwan. *Journal of Education Studies of Tainan University*, 49, 19-40.]
- 章英華、林季平、劉千嘉 (2010)。臺灣原住民的遷移及社會經濟地位之變遷與現況。載於黃樹民、章英華主編，臺灣原住民政策變遷與社會發展(頁21-120)。臺北市：中研院民族學研究所。[Chang, Y. H., Lin, J. P., & Liu, C. C. (2010). Migration of indigenous people in Taiwan and their social economic status changes. In Huang, S. M. & Chang, Y. H., (Eds). *Policy Change and Social Development of Taiwan Indigenous People* (PP.21-120). Taipei: Academia Sinica.]
- 許雅玲 (2015)。教育統計簡訊：103學年原住民教育概況。取自 <http://stats.moe.gov.tw/files/brief/103%E5%AD%B8%E5%B9%B4%E5%8E%9F%E4%BD%8F%E6%B0%91%E6%95%99%E8%82%B2%E6%A6%82%E6%B3%81.pdf>。[Xu, Y. L. (2015) *Statistical Summaries of Ministry of Education: 2014 Education of Indigenous People in Taiwan*. Retrieved from <http://stats.moe.gov.tw/files/brief/103%E5%AD%B8%E5%B9%B4%E5%8E%9F%E4%BD%8F%E6%B0%91%E6%95%99%E8%82%B2%E6%A6%82%E6%B3%81.pdf>.]
- 陳秋蓉、石東生、謝曼麗、楊啓賢、徐徹暉 (2011)。我國原住民勞工職業災害分析。勞工安全衛生研究季刊，19，101-120。[Chen, C. J., Shih, T. S., Hsieh, M. L., Young, C. H., & Hsu, J. H. (2011). Research on occupational injury among indigenous workers in Taiwan.

Journal of Occupational Safety and Health, 19, 101-120.]

陳麗珠（2007）。論資源分配與教育機會均等之關係：以國民教育為例。教育研究與發展期刊，3，33-54。Chen, L. C. (2007). [On the relationship between resources allocation and quality of educational opportunity: Taking an example of elementary school. *Journal of Educational Research and Development*, 3, 33-54.]

勞動部（2005）。職業類別薪資調查（以工業及服務業為例），2005年各教育程度別無工作經驗者每月平均經常性薪資。取自 <http://statdb.mol.gov.tw/html/svy94/9409menu.htm>。[Ministry of Labor, (2005). *Survey on Earning by Occupation*. Retrieved from <http://statdb.mol.gov.tw/html/svy94/9409menu.htm>]

勞動部（2008）。原住民職業災害預防資訊網：原住民勞工與全國勞工族群十大死因比較。取自 <http://laws.ilosh.gov.tw/oio/introduction.htm>。[Ministry of Labor, (2008). *Website of Occupational Injury among Indigenous Workers in Taiwan: The comparison of leading cause of death between Indigenous workers and general workers*. Retrieved from <http://laws.ilosh.gov.tw/oio/introduction.htm>]

曾銘良（1987）。防止山地女童淪入風塵。師友月刊，242，54。[Zheng, M. L. (1987). Preventing indigenous girls from sex workers? *The Educator Monthly*, 242, 54.]

游聖薇（2002）。十五歲的選擇——一位原住民中輟生的觀點。師友月刊，416，25-28。[Iou, S. W. (2002). The choice of a 15 years old indigenous dropout student. *The Educator Monthly*, 416, 25-28.]

楊瑩（1998）。教育機會均等問題探討的重點，載於中國教育學會（主編），社會變遷中的教育機會均等（頁1-28）。臺北市：揚智。[Chan, Ying, (1998). The current issues on the equality of educational opportunity in Taiwan. In Chinese Comparative Education Society. In Taipei & Chinese Education Society (Ed.), *The equality of educational opportunity during the social transformation* (pp. 1-28). Taipei, Taiwan: Yang-Chin Book.]

甄曉蘭（2007）。偏遠國中教育機會不均等問題與相關教育政策初

- 探。教育研究集刊，53，1-35。[Chen, H. L. (2007). The issues of inequality of educational opportunity in rural junior high schools and related educational policies: A preliminary investigation. *Bulletin of Educational Research*, 53, 1-35.]
- 蔡金田（2012）。國民中學教育公平指標建構之研究。教育政策論壇，15，167-203。[Tsai, C. T. (2012). A study on the construction of educational equity indicators of junior high schools. *Educational Policy Forum*, 15, 167-203.]
- 鄭勝耀（2011）。弱勢教育公平指標之研究。教育政策論壇，14，63-88。[Cheng, S. Y. (2011). A study on the educational equity indicators for disadvantaged students. *Educational Policy Forum*, 14, 63-88.]
- 賴永和（2009）。教育機會均等的理念實踐——以一所偏遠小型學校弱勢族群教育的現況與期待為例。學校行政，65，57-79。[Lai, Y. H. (2009). The ideal and practice of equality of educational opportunity—using a remote small scale school to understand the present and future of minority groups as an example. *School of Administrations Research Association*, 65, 57-79.]
- 賴秦瑩、吳惠如、郭俊巖、王德睦（2013）。臺灣原鄉弱勢教育與教育福利議題之初探：原住民校長的角度。社會政策與社會工作學刊，17，213-258。[Lai, C. Y., Wu, H. N., Kuo, C. Y., & Wang, T. M. (2013). A preliminary investigation on disadvantaged education and education welfare issues in indigenous villages in Taiwan: From the perspective of indigenous principals. *Social Policy and Social Work*, 17, 213-258.]
- 魏琦芳（2009）。臺灣地區成年人性別、教育、職業透過健康行為影響身體健康之徑路分析。護理暨健康照護研究，5，231-242。[Wei, C. F. (2015). A path analysis of the effects of gender, education and occupation on physical health through health behaviors in Taiwanese adults. *Journal of Nursing and Healthcare Research*, 5, 231-242.]
- Alexander, K. L., Eckland, B. K. & Griffin, L. J. (1975). *Basic attainment process: A replication and extension. Sociology of Education*, 48, 457-

495.

- Blau, P. M., & Duncan, O. D. (1967). *The American occupation structure*. New York, NY: Wiley.
- Coleman, J. (1968). The concept of quality of educational opportunity. *Harvard Educational Review*, 38(1), 7-22.
- Coleman, J. (1987). Families and schools. *Educational Researcher*, 16(6), 32-38.
- Hillier, S., & Barrow, G. (1999). *Aging, the individual, and society*. 7th Edition, New York, NY: Wadsworth.
- Hooyman, N. R., & Kiyak, H. A. (2005). *Social gerontology*. 7th Edition, New York, NY: Pearson.
- Kao, G., & Thompson, J. S. (2003). Racial and ethnic stratification in educational achievement and attainment. *Annual Review of Sociology*, 29, 417-412.
- Ross, C. E., & Wu, Chia-ling. (1995). The links between education and health. *American Sociological Review*, 60, 719-745.
- Rytina, S. (1989). Life chances and the continuity of rank: An alternative interpretation of mobility magnitudes over the life cycle. *American Sociological Review*, 54, 910-928.
- Wickrama, K., Simons, L. Baltimore, D. (2012). The Influence of ethnicity and adverse life experiences during adolescence on young adult socioeconomic attainment: The moderating role of education. *Journal of youth and adolescence*, 41(11), 1472-1487.

印度技能發展政策之教育 機會均等觀的分析

鄭以萱*

摘要

本文研究目的在於提供教育機會均等視角，以探討印度自 2009 年起實施的國家技能發展政策之發展現況、問題與前瞻。該政策目標旨在 2022 年之前，將技術勞工占印度總勞動力人口的比例，從現有的 2% 提升至 50%；換言之，在 2022 年之前需培育 5 億勞動人口成為技術勞工，以充分發揮印度青年人口紅利之全球競爭優勢。為有效分析和檢視印度技能發展政策的實踐，本文採文件分析法，研究結果首先發現印度技能發展「由上而下」和「由下而上」的兩種實踐取徑，並透過兩者之比較分析，歸納出印度技能生態系統全貌，並解析其中教育機會不均等現象。最後，本研究建議印度政府於未來不僅需強調技能發展的數量和規模，更需強調技能的內容和傳遞方法，同時著重教育資源和就業機會分配的公平性，建構以公私部門夥伴關係為基礎的技能生態系統。

關鍵詞：教育機會均等、印度、技能發展、技能生態系統

* 鄭以萱，國立暨南國際大學國際文教與比較教育系副教授

電子郵件：ihcheng@ncnu.edu.tw

來稿日期：2016 年 1 月 15 日；修訂日期：2016 年 4 月 21 日；採用日期：2016 年 5 月 20 日

The Perspective of Equality of Educational Opportunity on the Skill Development Policy in India

I Hsuan Cheng*

Abstract

From the perspective of equality of educational opportunity, this study aims to analyze the current trends, issues and prospects of implementing India's national policy on skill development, launched in 2009. This policy has the ambition to increase skilled workers from the current 2% of the total workforce to 50%. In other words, India is expected to cultivate 500 million skilled workers by 2022 in order to take advantage of its demographic dividend and be globally competitive. Documentary collection and analysis is the method employed. Both top-down and bottom-up approaches to skill development are found, and a comparison of the two approaches helps map the overall skill ecosystem in India and uncover inequality of educational opportunity. Finally, this study suggests that the Indian government should not only emphasize quantity and scale of skill delivery, but rethink the "what" and "how" of skill training. Also, equal distribution of educational resources and employment opportunities should be seriously taken into account by the government, so as to build up a holistic and sustainable skill ecosystem based on public-private partnership.

Keywords: equality of educational opportunity, India, skill development, skill ecosystem

* I Hsuan Cheng, Associate Professor, Department of International and Comparative Education, National Chi Nan University

E-mail: ihcheng@ncnu.edu.tw

Manuscript received: January 15, 2016; Modified: April 21, 2016; Accepted: May 20, 2016

壹、前言

本文研究目的在於以教育機會均等觀點，分析印度 2009 年起實施的「國家技能發展政策」(National policy on skill development) 之推動現況、問題與展望。根據印度官方「國家樣本普查組織」(National Sample Survey Organization, NSSO) 的定義，「技能」(skills) 指符合任何市場需求的專業技術 (Singh, 2003)。而「技能發展」(skill development) 一詞，係指透過正式的公立或私立學校、機構或中心，非正式的傳統學徒制或非正規訓練，獲取對於在勞動市場 (labour market) 中任何行業或工作表現上必須具備的實用能力、知識和態度 (Carton & Delahaye, 2015; King & Palmer, 2007)。

印度為世界古老文明古國之一，自 1947 年 8 月 15 日脫離英國殖民而獨立建國後，正式定名為「印度共和國」(Republic of India)，乃一社會主義之聯邦共和國，全國分為 28 個邦 (states) 和 7 個中央直轄區，首都為新德里。印度自 1991 年實施經濟改革開放以來，成為近年全球經濟成長最快速的國家之一，2001 年與中國、俄羅斯、巴西和南非獲金磚五國美譽，象徵其經濟實力不容小覷；隨著美日等經濟體的表現不振，印度和中國等大型新興市場 (Big Emerging Markets, BEMs) 在亞洲和全球的重要性及政治經濟影響力蒸蒸日上。然則，伴隨經濟快速成長而產生的就業機會，不見得能嘉惠印度龐大年輕勞動人口；其主要原因在於大多數青年勞工，皆屬低技能、低學歷。印度青年正面臨兩個矛盾的危機，其一，大量的年輕人找不到工作，同時大量人才短缺；其二是受教育程度越高之群體，其失業率相對愈高。後者凸顯教育資源分配的不均和浪費，有失教育正義；前者顯示學用落差、未能適性揚才，有失教育公平。有鑑於此，印度中央政府於 2007 年公布「第十一次五年期國家計畫」(11th Five-Year National Plan)，該計畫又稱印度教育計畫，大幅側重印度人力資源的發展，並挹注大量教育經費於青年技能的建構。「第十一次五年期國家計畫」最引人注意的是，催生了印度政府極具企圖心的教育政策——「國家技能發展政策」。該政策於 2009 年正式公告，目標要在 2022 年之前，將技術勞工 (skilled labours) 占總勞動力人口的比例，從現有的 2% 提

升至 50%；換言之，在 2022 年之前需培育 5 億勞動人口成爲技術勞工，以充分發揮印度青年「人口紅利」(demographic dividend) 之全球競爭優勢。

教育機會均等一直是印度教育當局施政重點 (Majumdar & Mooij, 2011)。1950 年 1 月 26 日印度頒布自獨立建國以來的第一部《印度憲法》(Constitution of India)，即明確立定教育平等的法律最高原則。然則，印度義務教育的機會均等問題一直令印度中央政府頭痛不已 (Kumar, 2007)。以 1986 年的「國家教育政策 (National Policy on Education)」爲例，雖然該教育政策誓言協助所有印度孩童接受優質的學校教育，然實際上，女童和種姓制度下階級較低者，往往缺乏優質教育機會管道。故中央政府先後於 2002 年《第 86 條憲法修正案》(Eighty Sixth Constitutional Amendment Act) 和 2009 年的《兒童義務教育權利法案》(Right of Children to Free and Compulsory Education Act)，又名《教育權利法案》(Right to Education Act)，承諾保障 6-14 歲兒童的受教權利義務和公平的教育機會。可惜的是，貧窮的年輕人在面對國家所賦予的義務教育和家庭社會所賦予的經濟義務 (economic compulsion)，往往呈現兩難。1985 年中央政府勞工部 (今改名爲「勞工與就業部」) 部長在勞工部年度公報中言道：政府必須接受在印度社會文化脈絡下，年輕人有負擔經濟義務的事實，就連童工也是一種不得不接受的嚴苛現實 (harsh reality) (Cheng, 2015)。由此可知，印度政府有時也選擇與國內社會不平等的現實妥協，無怪乎憲法和相關教育政令對教育機會均等的保障，歷年來鮮能實現。

2009 年印度再次誓言照顧國內弱勢群體，包括婦女、失業或未充分就業 (under-employed) 青年、表列種姓 (Scheduled Castes)、表列部落 (Scheduled Tribes)、其他落後階級 (Other Backward Classes, OBC)、以及童工等之受教權利與機會平等。國家技能發展政策文件中第三章明言：

確保「技能發展」的平等管道，對所有社會社群和婦女及弱勢者而言尤爲至要，尤其可以幫助後者安全合宜地就業和脫貧。移除管道上的困難，並針對上述不同社群的特殊需要，以達成

融入式成長（Ministry of Labor and Employment, 2009:15）。

該政策文字反映印度歷年全國性教育政策（包括1968年、1979年和1986年分別草擬和公布之不同版本的「國家教育政策」）一致宣誓的教育機會均等立場，在在凸顯教育機會均等議題在印度的高度政治敏感性，更反映出印度逾12億人口之社會文化的複雜屬性。現實中，涇渭分明的社會文化階級觀、以及聯邦體制下各邦分權分治造成的地域貧富差距擴大，使得教育機會均等一詞成爲印度邁向國家「融入式成長」（inclusive growth）理想目標的口號。

另一方面，由於政治經濟社會文化時空背景的殊異，以及教育觀點的出入，古今中外學者對「教育機會均等」一詞的定義和內涵，解讀各自不同，迄今並無絕對共識。聯合國教科文組織（United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, UNESCO）於1960年通過《反對教育中的歧視公約》，確立教育機會均等和待遇均等的原則。此外，根據經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）於1965年公布的報告指出，教育機會均等的內涵至少囊括三方面（王家通，1998；陳奎熹，2009）：其一、測驗結果能力相等的青年均有相等的機會接受非義務性教育；其二、所有社會階層的成員均有相同比例接受非義務性教育的機會；其三、所有階層的成員，均有相等的機會獲得學術能力（引自王家通，1998）。根據國家教育研究院（2015）綜合英美教育機會均等概念，和印度教育機會均等相關教育政策的文本內容有共通處。即皆主張教育機會均等的概念應涵蓋著重教育起點、教育內容與過程、以及教育結果三方面。無論個人之社經地位如何，人人皆有權接受公平正義、適性且優質的教育過程；換言之，教育機會均等不僅重視教育資源的分配，含有「積極差別待遇」（positive discrimination）的意涵在內，同時強調教育效果之評量，使學子潛能得以有效發展（楊瑩，1994）。

本文爲了有效分析印度技能發展政策的發展現況、問題與展望，本文採取印度教育政策文獻一再重申的教育機會均等爲出發點，進而探析通篇結構。首先，闡明印度國家技能發展政策的緣由，並釐清教

育機會均等觀點，其次，分析印度技能發展的重要性與日益加劇的不平等社經環境危機；再者，分析印度技能發展政策影響下，印度技能生態系統的發展現況和衍生不平等現象的挑戰；最後，以教育機會均等觀點，對該政策推動和未來展望提出建議。

貳、印度技能發展之不平等的社經環境 危機

如前述，印度國家技能發展政策目標，在於透過教育，追求平等的融入式社會經濟成長。教育是一國永續發展的重要引擎，邁入全球化時代，單一國家（無論是印度或其他國家）的教育內涵皆需同時考慮其社會經濟發展的在地脈絡（local context）和全球關聯性（global relevance）兩大面向（UNESCO, 2012）。對印度而言，「技能發展」的內涵及重要性，在於能夠提供當代印度勞動人口需要的技能以因應全球和在地脈絡的工作和生活所需；換言之，協助國家回應下述全球和在地脈絡所創造的人才需求與發展機會：一、在地勞動市場與產業發展；二、印度與中國大陸的競合關係；三、全球化與區域化的影響。同時，印度亦將面對此三者環境條件所加劇的社會經濟不平等現象。茲將印度技能發展的環境機會與威脅，分別論述如下：

一、從印度的在地勞動市場與產業發展（本國發展脈絡）觀之

印度是近年全球經濟成長非常快速的國家之一，近五年國民生產總額（GDP）維持在7%上下（如：2010-2011年度為8.4%，2011-2012年度為6.9%）；其中，服務業占55.2%，製造業占26.3%，農業占18.9%。雖然國民總收入（Gross National Income, GNI）之人均逐年上揚，已達2,740美元，然全國仍有高達34%人口生活在每日收入不到1美金的貧窮線（poverty line）之下（UNESCO, 2010）。聯合國發展署的人類發展指標（Human Development Index, HDI）排名中，

印度在世界 182 個國家排名中居第 134 名 (UNDP, 2009)，反映國內貧富落差，貧窮問題依舊嚴重。根據 2011 年印度人口普查，該國男女平均壽命仍然偏低：男子平均壽命為 65.77 歲，女子為 67.95 歲。全國人口超過 12 億 1 千萬，高居世界人口第二大國，僅次於中國。然則，印度的人口增長率卻是中國的兩倍，故印度總人口預計於 2025 年與中國總人口持平（預計兩國皆達 14 億人口），進而將超越中國。以 2008 年的印度人口年齡結構為例，相較於同期的中國人口年齡結構，印度顯然較為年輕化，0-14 歲占總人口的 31.5%，主要勞動力年齡 15-64 歲占總人口的 63.3%（其中，15-30 歲青年人口占將近 50%），65 歲以上僅占總人口的 5.2%，可知培育印度年輕勞動力人口的技能 and 就業力，對該國實為重要 (Smith, 2008)。

印度自 1990 年代開始，一改 1947 年以來的社會主義經濟立場，其經濟發展政策從左翼的保護主義和進口替代轉而投身新自由主義懷抱，主張出口導向、開放市場與自由貿易，也因此一度繳交 GDP 每年以十位數成長的亮麗成績。其中，又以服務業的發展和人才需求最受政府重視 (羅國棟, 2004)。服務業在印度官方的定義，涵蓋資訊科技、保險、媒體與娛樂、零售、以及觀光。其中，又以資訊科技相關服務獲利成長最為快速，使印度成為全球第二大以資訊科技獲利國家，同時以資訊科技代工和受委託外包聞名。以 2010-2011 年度為例，資訊科技之總獲利為 88.1 兆美金（折合約新臺幣 2,643 兆），其中軟體相關服務之獲利比例高居 86%。上述的數據尚不包括印度非正規經濟體 (informal economy)¹ 中的個體戶和微型企業鉅額獲利和大量就業機會的創造 (Ministry of Labor and Employment, 2009)。根據「國際數據股份有限公司」(International Data Corporation) 和「印度商業和工業聯合議會」(The Associated Chambers of Commerce and Industry of India) 的發現，印度境內的業務流程外包 (Business Process Outsourcing, BPO) 模式是印度軟體代工業務中成長最快、占代工獲利絕大比例者。受惠於印度通訊科技的發達及世界大廠在降低成本考量下，往往留下較具競爭力的核

¹ 非正規經濟體 (informal economy)，又稱地下經濟，係指現行法律以外、政府無法控制和保護的勞動雇傭關係和經濟生產活動 (林豐智、張維書、王淑儀譯, 2012)。

心部門（諸如研發），其餘以「境外外包」（off-shore service functions）方式移至印度，國際企業通常外包至印度的業務包括：財務、行銷、客服、銷售、人力資源管理、薪資帳冊管理、會計作業、基礎研究、行政管理、資料處理、通訊工程管理、長途電信服務、軟體設計、後勤支援、透過電腦終端聯繫辦公室的在家工作模式等，此使得與業務外包流程模式相關之服務工作機會如雨後春筍在印度大量產生（Smith, 2008; 王祖寧譯，2012）。

以上述為鑑，Jenkins（2003）進一步指出，要持續帶動印度經濟發展，甚至轉化印度成為全球人力資源庫，印度青年的技能發展和教育是關鍵。否則，對於這一個致力邁向資訊科技出口導向之發展中國家（且為新興之全球第四大經濟體）而言，印度的經濟成長所伴隨而來的工作機會，鮮少可以真正嘉惠於技能缺乏或技能有限的貧窮青年人。首先，無論是在正規經濟體或非正規經濟體，技能供需失衡和教育機會不均往往是印度弱勢青年失業和難以脫貧之一大原因（Cheng, 2015）。其次，即便是政府的教育和技能發展政策使青年有能力符合就業市場的技能需求，也無法因此保障青年順利取得工作。最後，若進一步考慮印度青年學習機會和就業機會的連結，則相關政策制定者和技能提供機構不只需要考慮龐大青年人口在印度國內面臨學習機會分配不均的問題，也需考慮就業機會分配不均的問題（Mehrotra, 2014）。綜觀印度國內存於各邦之間、城鄉之間、社會階級之間的發展差異性日益擴大，整體經濟力成長上揚、貧富差距卻一再擴大（Mahendra Dev, Mishra & Veeramani, 2013）。根據 Manish Sabharwal 翻轉印度國家學院之創業家精神與技能委員會（NITI Aayog Committee on Entrepreneurship and Skills）委員的訪談紀錄指出（Rai, 2015），自 1991 年改革開放迄今，印度勞動市場有四個根深蒂固的現象從未改變：其一，農業提供其中 50% 的勞動人口就業機會，但如今農業僅占 GDP 的最少部分；其二，約一半的勞動人口是「自僱」，其中多數因太貧窮而承擔不起失業，故屬於未充分就業；其三，製造業人口占總勞動人口的 11%；其四，高達 90% 的勞動人口在欠缺勞動保障的非正規經濟體中受僱或自僱。於此脈絡下，技能發展內涵和傳送方式如何才得以平衡勞動市場的技能供需？如何有效協助印度每年湧入勞動市

場約 1,200 萬的龐大人口？當每年新的工作機會（約 550 萬個新工作機會）趕不上每年新進勞動人口的數量，政府又該如何因應？

二、印度與中國大陸的競合關係

中國和印度為全球人口最多的兩國，為同樣擁有悠久歷史和豐富文化傳統之亞洲古國，且皆為近代帝國主義下的犧牲者。雖並列為 21 世紀的新興強國，然自 1990 年兩國經濟改革開放以來，印度和中國的經濟成長卻高下有別。印度的經濟體只有中國的 1/5；以 2014 年為例，印度僅貢獻全球 GDP 的 2.65%，但卻以此養育全球幾乎 17% 的人口（World Bank, 2015）。中印兩國的合作關係，最顯著表現於兩國口徑一致地採取「非西方」立場，反對由美國所主導的華盛頓共識²，批判種種西方式的國際援助和借款條件（包括舉債國家必須接受結構調整政策、開放國內市場、國營企業私有化、擲節公共支出、甚或減少社會福利項目支出等）。中印兩國因而同聲譴責歐美國家以國際援助之名，行地緣政治和經濟影響力拓展之實。故，繼「亞洲基礎設施投資銀行」（Asian Infrastructure Investment Bank）³於 2015 年成立，金磚五國於同年 7 月在中國上海成立另一個國際發展投資銀行「新發展銀行」（New Development Bank）⁴，進一步實質推動非西方路線。另一方面，中印兩國的競爭關係，除了有懸而未決的疆界劃分爭議，為兩國未來關係投下變數外，21 世紀印度所享有的龐大青年人口紅利，與上世紀厲行一胎化政策的中國相比，具有顯著優勢。外交戰略

2 華盛頓共識（Washington Consensus），係指 1989 年拉美國家陷入債務危機之際，美國邀請國際貨幣基金、世界銀行等國際發展組織和拉美國家代表在華盛頓召開之會議，目的在為拉美國家之經濟改革提出具體對策，包括國有企業私有化、貿易自由化、削減公共福利開支等共識之形塑。會後，批評者認為華盛頓共識實乃美國作為支配發展中國家經濟之重要手段（李俊宏、王鑫譯，2015）。

3 亞洲基礎設施投資銀行，簡稱亞投行。中國於 2013 年倡議主導，並於 2015 年正式成立，創始會員國多達 57 個，全球五大洲皆有國家參與，目的在向亞洲各國中央或地方政府提供基礎設施建設之融資（財團法人中華經濟研究院，2015）。

4 新發展銀行，又稱金磚國家開發銀行、或金磚銀行。由金磚五國（中國、印度、巴西、俄羅斯、南非）所倡議建立，目的在於促進金磚五國彼此之間的融資貸款與貿易往來，繼而減少對歐美的依賴（樂施會，2014）。

上，兩國間的競爭意識亦凸顯在近年南亞海嘯事件和尼泊爾地震的競爭性援助外交上（林鑫佑，2015）；也反映在印度屢屢踴躍加入中國大力推動的「一帶一路」的歐亞非經貿連通策略。經濟上，印度總理莫迪（Narendra Modi）自2014年就職以來，主打「印度製造（Made in India）」政策，乃有鑑於中國的世界製造業已為中國帶來快速的經濟成長，莫迪因而期望帶領印度取而代之，超越中國，成為世界製造業的龍頭。是故，在產業技能培訓和相關教育資源的分配上，印度的製造業和服務業勞動力所獲得的資源挹注，遠超過農業和非正規經濟體的勞動力（Twain, 2015）。

三、全球化與區域化對印度的影響不容輕忽

近年來印度談及國內人力資源發展，其人才培育之思考邏輯與方向大多被放在經濟區域化和全球化的框架下。根據世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）於2015年出版的《全球競爭力報告》（The Global Competitiveness Report）指出（Biswas & Hartley, 2015），21世紀的全球經濟發展中，唯人才（非資金）是各國連結創新、競爭和經濟成長的關鍵；可惜在此標準下，印度的人力資本位居124個國家中的第100名，顯示印度的人才培育尚有極大待努力開發的空間（Biswas & Hartley, 2015）。經濟全球化另一方面提供印度勞工新的就業機會，另一方面也帶來新的威脅（如，全球勞工之移動和人才流動，造成勞工就業的競爭壓力）。此外，科技全球化使知識社會和數位時代的來臨勢不可擋，印度勞動力與技能發展是否已做好準備？抑或反而愈發陷入全球經濟的不平等結構？根據庫茲涅茨倒U字形曲線假說（Kuznets Curve or Inverted U Curve），在一國經濟未充分發展的階段，收入分配（收入差距）的不平等將與經濟成長呈現正相關（Dev, 2014）。於此情勢下，Kattumuri (n.d.) 建議，印度的經濟成長步伐需和全球永續發展目標並行，強調教育資源和就業機會的再分配，追求永續性（sustainable）和融入式（inclusive）的經濟發展，以有效消抵日益嚴重的所得分配不平等現象。另一方面，在國際發展和外交事務參與上，印度面對美國重返亞洲政策和中國在印度洋區域國家的積極投資，尤其面對印中美三國於印度洋區域的大賽局局面，印度開始積

極重修其國際形象、化被動為主動：從「不結盟主義」(non-alignment)的傳統立場，轉向肩負更多全球發展協助的責任；從區域平衡者(a balancing power)的立場，意圖邁向區域領導者(a leading power)的角色(Cheng & Chan, 2016)。此外，印度進一步提出「鄰舍第一」(Neighbourhood First)的區域經貿暨外交戰略主張，從保守的東望政策(Look East)、轉變至主動出擊的行東政策(Act East)，加強印度與東亞/東南亞國家的安全和經貿上的戰略合作關係。例如，2014年莫迪甫上任總理一職，即邁出大國外交的第一步，出訪日本；又如，2015年11月，印度與新加坡簽署科學、技術、航空、反恐等多項策略夥伴協議(Khamid, 2016)。凡此區域聯盟行爲，在在意味印度將致力於爭取區域主導地位。於此意圖下，印度龐大青年世代是否擁有足夠的國際視野和國際協作能力，以領導和執行印度日益複雜的國際交流與政經關係？是否有能力維護國家安全與利益，同時肩負世界公民責任，框扶亞洲的國際正義與平等？實為印度在培育21世紀人才之要務。

參、印度技能生態系統的發展現況與困難

因應上述三項背景，印度應建構怎樣的技能生態系統，使其青年勞動人口得以面對在地和全球化環境的機會與威脅，並得以順利適應、甚至進一步開創21世紀的工作和生活？印度政府公部門和民間私部門在技能發展的觀念願景、實踐模式和影響上有何異同？技能發展實踐所衍生之社會不平等現象與挑戰又為何？

一、由上而下：政府推動技能發展的原則與策略

印度總理莫迪自上任以來，提出「印度製造(Made in India)」的經濟發展方針，企圖以印度取代中國之全球製造業龍頭地位，以期加速刺激國家經濟成長和提供更多就業機會；繼而，莫迪提出「技術印度(Skilling India)」策略以推動技能發展，加強全國人力資源的投資，作為實現「印度製造」的具體方法。莫迪政府自2009年，啟動國

家技能發展政策，目標即訂於 2022 年之前使全國至少 5 億人接受技能培訓或技能再升級，尤其強調國內年輕的人口必須充分受訓練。2009 年全面啓動的國家技能發展政策，中央政府特別進行公部門組織體制改革，期具體執行相關政策，尤其深化印度公私部門夥伴關係，加強技能提供的效能，其重點如下：

第一，動員政府中央各相關部會：動員和協調 18 個中央政府部會參與和資源重新分配。尤其，中央層級於 2014 年底設立技能發展和創業家精神部（Ministry of Skill Development and Entrepreneurship），做爲中央統籌技能發展資源和執行技能發展相關政令的主責單位（Ministry of Skill Development and Entrepreneurship, n.d.）。據之，公部門目標於 2022 年之前，提供 3 億 5 千萬人技能發展（Ministry of Labor and Employment, 2009）。

第二，設置技能發展國家委員會（National Council for Skill Development）。爲中央各部部長與總理協調各項相關計畫的管道，由總理直接主持。另外，設置國家技能發展協調董事會（National Skill Development Coordination Board），以監督 18 個相關中央部會及國家技能發展公司（National Skill Development Corporation, NSDC）（Chenoy, 2013）。

第三，在國家技能發展使命團（National Skill Development Mission）之下成立國家技能發展公司，目的加強私部門暨企業界的投入和參與，強化公私部門夥伴關係，以擴大技能培訓管道機會和升級培訓機構（Chenoy, 2013）。國家技能發展公司爲公私合股的企業體，由私人企業持股 51%，並由印度政府持股 49%；該公司目標於 2022 年之前，提供 1 億 5 千萬人技能發展機會（Ministry of Labor and Employment, 2009）。細究之，國家技能發展公司本質上爲一混合式組織，兼具公益創投銀行和發展銀行的特色，相當富有組織創發性，同時具備創造者（creator）、融資者（funder）、和能力建構者（enabler）三合一的組織角色功能。其中，創造者的角色在於催生大型的、富有教育品質的民間私人技能發展機構的誕生，協助其創造組織願景和發展方向。融資者的角色，在於提供耐心資本（patient capital），監督和實證技能發展目標的達成，同時負責審核民間私人教育機構的融資申

請案件。國家技能發展公司基本上負責審核私人教育機構融資申請的項目，包括：評估國家重點發展產業中勞動市場需求程度；評估課綱設計是否符合產業標準的實務學習；審核私人教育機構之商業模式是否囊括對教師的支持，是否與其他企業結盟使學員畢業或通過能力檢核後，立即擁有就業管道等。能力建構者的角色，則創造一個完整可行的技能生態系統，包括產業技能委員會（Sector Skill Councils）的樹立、品質保證的機制建置、資訊系統的建立更新、技能訓練員的訓練、技能標準的設定等專責單位（Chenoy, 2013）。

第四，產業技能委員會的角色與責任：針對印度主要發展產業，善用已成立的各個產業技能委員會，以含納產業工會等利害關係者的意見。委員會以公部門官員擔任主席，委員會成員多邀請產業界人士出任。委員會成立之目的，主要針對政府推動技能發展相關措施提供產業界視角之建議；內容包括訓練需求分析、課綱發展、訓練演示、檢核評估與證照等（Chenoy, 2013）。

理想上，上述由國家主導建制的技能生態系統應有助於印度政府發揮效率改善技能訓練，以及有效回應決策者、企業領導者、培訓機構與普羅大眾對於技能發展的期待。然則，政府在實際推動技能發展政策上，儼然面臨下列困境（Mehrotra, 2014）：

第一，政治文化的影響：印度政治之治理文化偏向科層官僚主義，使技能發展政策之政令宣傳，遠勝於實際執行效果。

第二，聯邦體制運作的影響：技能發展政策雖由位於新德里的中央政府擬定，但是在聯邦體制下，各邦有充分自治權力，執行各憑本事，造成各邦的成效不一。

第三，可複製性有限：各邦的地域差異性大，使得技能發展之永續模式的可複製性受限。

第四，質或量的兩難抉擇：為能確保 5 億人口技能發展的管道與機會，印度政府優先補助大型的技能發展培育機構，卻不見得可以保證有品質的訓練內容。

第五，資格條件和優先順序不明：雖然政府企圖於 2022 年之前使全國至少 5 億人口接受技能訓練，但於推動過程中，誰有資格先接受技能訓練的規則和條件並不清楚。

第六，對大型企業的依賴：技能發展政策的推動，政府從中央顧問（如：印度商塔塔顧問服務有限公司 TATA Consultancy Services⁵ 的副總裁受邀擔任中央顧問），到產業技能委員會主導，在在顯示，依賴資方和大型企業家的意見，經費挹注和工作機會的釋出等，均催化印度政府向新自由資本主義靠攏。

第七，勞工權益的犧牲：政府建立獎勵機制以鼓勵企業界投資技能發展，如此有時反而犧牲勞工的權益和企業的社會責任。以古吉拉特邦（Gujarat State）為例，2015年7月通過勞工法的修正，使得該邦環境對資方雇主和投資者益發有利，但對勞工和工會的支持卻明顯限縮。

第八，愈來愈多「受教育的失業者」：國家整體技能發展資源的宏觀調配，反而製造出愈來愈多的「受教育的失業者」（Bano, 2014）。此現象一方面凸顯就業機會的預測於經濟全球化時代有其高難度；政府雖大量鼓勵某些產業之人才培育，卻始終趕不上該產業實際人力需求的變化。另一方面，技能供需關係的難以預測，亦表現在大學入學名額的落差上；當產業技能需求萎縮時，相關系所的招生困境立刻浮現。以2015年的古吉拉特邦為例，商業經營和電腦應用課程和相關學院在政府的提倡下大力鋪設，共有87個學院提供，總計5,508個電腦應用碩士課程入學名額中，只有645人申請入學。同樣，有108個學院提供8,665個商業行政碩士課程，只有3,213人申請入學；此外，108所商管學院中只有21所申請入學額滿，另有21所入學名額完全乏人問津。

上述的困境，適凸顯其背後教育機會不均的事實，尤體現於技能發展之教育起點的資格認定不明，教育內容及過程深受政治文化觀點的左右，以及教育結果無法確保所學技能得以在職場使用。印度政府針對重點發展的經濟產業（如，電子、電腦、資訊科技、服務、通訊、醫藥、生物科技等），除了鼓勵公私立教育單位提供大量相關

⁵ TATA 集團為印度最大的工業集團。TATA Consultancy Services 身為 TATA 集團的一份子，在全球 42 個國家（包括台灣）布有 140 個據點（TATA Consultancy Services, n.d.）。

技能培育管道，更應鼓勵技能的內容能跨出職業教育領域、結合通識教育和基礎教育內容；同時，強調技能傳遞與培育過程中，人人享有優質的教學，平等的受教機會和權利（Chenoy, 2013; Jagannathan, 2013）。此外，政府強化技能發展之公私部門夥伴關係，應不只是爲了加強技能提供的機會，更確保所供應的技能能夠在職場中被需要，即符合技能使用（skill utilisation）概念（Valiente, 2014:43）。換言之，政府不僅要刺激技能供應面的量變（即投入更多公私部門之教育資源於勞工技能培訓），更要刺激技能需求面的質變（即政府介入市場，敦促雇主產業技能升級，提供更多的高技能就業機會和負擔企業社會責任），才得以避免愈來愈多受教育者失業的現象（Cheng, 2015; Valiente, 2014）。由此可知，要解決技能發展政策推動的困境，應從其教育機會不均等的根本問題著手，以思考更系統性和全面性的解決之道。以下探討印度民間技能發展觀點和實務經驗，期能進一步獲取克服挑戰的可能方法。

二、由下而上：另一種技能發展的取徑

2009年之前，印度民間營利教育機構（私人企業型態，如：Gram Tarang Employability Training Services, Basics Academy for Building Lifelong Employability, Everonn Skill Development Limited）和非營利教育機構（非政府組織型態，如：Empower Pragati, IL&FS Skills, Riverside School）已多有研發技能發展相關的創新方案，諸類創新對於21世紀技能的內涵，以及傳遞技能的方式，或與上述印度官方的技能發展政策不盡相同（Suresh, 2015）；換言之，民間機構對印度社經發展的未來有不同的想像，故本質上對技能發展的目的（why-question）、內容（what-question）和傳遞方式（how-question）也存有殊異觀點。茲闡述如下：

民間和官方的相異觀點，體現於技能發展的目的、內容和傳遞方式三者。就技能發展的目的性而論，政府政策主要著墨於國家經濟發展，故其背後的「發展」論述含有強烈之經濟成長導向，且在計畫經濟的前提下，過度樂觀地預期國家所推動的產業，在未來必會預期成長，也必能夠創造相關就業機會（MaGrath, 2012）。故政府所要

做的，就是提供相關就業技能培訓，並建構平臺，以有效連結勞動市場的供需資訊，創造技能之供需平衡，致力於連結雇主的技能需求面和教育單位的技能輸出面，以及連結職缺訊息和求職者訊息。上述供需平衡的前提是，國家的計畫必須趕得上在地和全球性勞動市場環境的變化，並且，必須奠定於人力資本理論傳統論述和信念之上；即當國家經濟整體成長時，個人、企業以及社會的繁榮與安定平等將可隨之自然發展。然而，民間非營利教育機構如：印度知名的河岸學校（Riverside School）、為印度而教（Teach for India）等，將技能發展建立在不同的信念上，其相信國家經濟計畫通常趕不上經濟全球化時代的變化，故民間非營利教育機構所提供的技能多強調未來勞動人口的「軟技能」（soft skills）（包括：問題解決、批判思考、決策、合作、社交溝通、情緒管理等），強調足以在 21 世紀和未來生存和生活的技能（Sethi, Desai, Aggarwal, Aggrwal, 2015）；換言之，使之可以勝任還未發生的就業內容，可以解決還未發生的社會問題，可以使勞動人口不只能適應未來、而且能創造未來；強調先有負責任，自主和合作能力齊備的個人，才有國家整體的未來。就技能內容而論，國家政策文中的技能組合（skills portfolio）強調「硬技能」（hard skills）甚於軟技能。就技能之傳遞方式而言，國家提供的技能培育方式（包括公立技職學校）和教學實踐仍然傳統守舊，常用書本講授，而非做中學的模式。相較之，民間非營利教育機構的教學模式和知識傳遞方法多有創新和實境教學，甚至強調社會問題的解決、體驗、實作與分享，從技能發展的起點、過程暨內容等的精心流程設計，刺激每一位學員學習重要的硬技能和軟技能（Suresh, 2015）。

另一方面，對照「由下而上」的民間非營利教育機構自發性創新方案和「由上而下」的官方技能發展政策白皮書兩者之內容，發現兩者對於技能發展觀點有若干相同基調（Ministry of Labor and Employment, 2009; Suresh, 2015）；其相同處也可分為技能發展的目的、內容和傳遞方式三者。舉例而言，於技能發展的目的而論，兩者皆論述青年技能發展的目的在於追求個人和整體國家發展的榮景，同時皆提及印度社會的不平等現象可以藉此獲得改善。於技能內容而論，兩者皆強調學用合一的重要性；就技能的傳遞方式而言，兩者在

觀念上同樣肯定學習過程中的練習和做中學的重要。是故，建立在技能生態系統「由上而下」和「由下而上」兩者取徑的比較之上，或可取得改善印度國家技能發展政策執行的具體方向、並且建構更健全的印度技能發展的生態系統。在技能發展政策影響下，印度技能生態系統發展的教育機會不均等現象，可就教育起點、過程與內容、及結果三方面來綜述。首先，就教育起點而言，技能發展被印度政府視為解決國家、企業以及個人經濟遲滯發展的一帖處方簽。印度政府採取西方傳統人力資本理論觀點，認為經濟問題一旦獲得解決，社會不公和不平問題可以自然獲得平靖。針對此觀點，Valiente（2014）特別提出警告，發展中國家如印度倘若僅將技能提供視為回應經濟發展的技術性工具，卻忽略或不願面對長期浸潤於國家社會文化脈絡下的技能發展體系內部顯而易見的不公平現象和社會排除（social exclusion）等複雜政治層次問題，則技能的學習入口管道和相關教育資源分配，只會愈來愈不平等，國內富者或社會階級高者仍握有絕大比例的教育管道選擇機會和權力。

其次，就教育過程和內容而論，印度政府多次政令宣導技能提供過程的機會平等和適性揚才，但效果有限（Mehrotra, 2014）；推究其原因，可發現政府主導下的技能發展機會雖然大增，然傳統學生被動的課室教學方法，和以紙筆評量學生認知記憶的檢核能力仍大行其道；故，技能發展機會管道的擴增，並不代表學生真正學習，亦不代表學生擁有優質的學習經驗。學生的能力常常受到雇主質疑，學位文憑因而在就業市場變得越來越不可恃。此外，印度政府採納西方經濟發展經驗規劃人才培植，強調硬技能（或稱科技技能）的提供反而限縮了青年選擇技能的範圍。反觀印度民間非營利教育機構提供的技能內容，反映出 21 世紀企業所需的技能往往和員工的軟技能（或稱基礎技能）有關；甚至有民間技能提供者（Sethi et al, 2015）宣稱，唯有擁有軟技能者，較能適應未來工作、並快速掌握未來產業趨勢和變化。軟技能因此被視為發展就業導向技能的重要基礎。迄今，印度政府由上而下規劃的技能內容，早已趕不上實際市場技能需求的變化，此為造成印度就業市場供需失衡的原因。印度政府若不思改進技能提供的內容和提供的過程方法，除了加速惡化技能供需失衡，更會形成大量

教育資源的浪費。

最後，就教育結果論之，於印度找不到工作的大量年輕人主要分為三類，其一是擁有高等教育程度且社經階級較高者，此類群體並不需要立即就業的經濟壓力和生存壓力；其二是接受技能發展機會但面臨學用落差者；其三是弱勢貧窮青年，無論學位學歷如何，為了生存且無法承擔完全無收入的絕境後果，多數處於未充分就業或非完全失業的狀態（Cheng, 2015）。因此，為翻轉愈來愈多「受教者的失業」以及學用落差，印度政府不只重視技能發展的規模與數量，更要重視技能發展的過程與內容；不只應提升技能發展的品質，更要解決長期浸潤於特殊國家政治與文化脈絡下的社會不公平和社會排除現象。更重要的是，不只教育與訓練機構（即技能供給端）有責任提升增進技能的內容和傳遞過程，使印度青年無論出身何種社會經濟背景，皆能適性揚才；政府更有責任介入市場和獎勵企業強化技能使用（skill utilisation）的工作機會（即技能需求端），建構以公私夥伴關係為基礎的技能生態系統，確保就業機會分配和工作職位的競爭，符合公平正義原則。

肆、未來展望與建議

以教育機會均等的觀點分析，印度青年的失業和未充分就業乃社會結構性問題，有其國家政治與文化背景脈絡。印度國家技能發展政策在實踐上所面臨的考驗，不僅僅是個人和教育訓練機構的責任，更是政府和企業的責任。換言之，它不僅是技能提供面的問題，亦是技能需求面的問題；不僅是教育資源分配的問題，亦是就業機會分配問題。故而，有意義的技能生態系統須符合下列正義原則，方能使印度青年快速適應甚至引領在地勞動市場與產業發展，且與中國大陸有競合關係的發展，以及因應全球化與區域化趨勢。

第一，將技能發展的觀念持續置放於印度國內教育機會均等的主流論述中，以確保社經階層的弱勢者從教育起點至結果，皆能夠獲益。

第二，善用和整合印度境內各利害關係者對技能的豐富在地知識

和經驗，除了強調公私夥伴關係，更應擴展各層級（全國、各邦、和地方）和各部門（公部門、商業部門、和非營利部門）的協調連結。

第三，鎖定正確的技能內容（如軟技能）和傳遞技能的方式（如做中學，以學習者為中心的教學法），以呼應未來可預測和不可預測經濟環境發展和揚才適性之所需。

第四，所有技能發展相關計畫，無論由上至下或由下至上，除了加強落實資訊對等流通與分享、結果導向、利害關係者之能力建構、以及品質確保等原則外，更要具備高度文化敏感度。

最後，期技能發展的革新方向能如國家技能發展政策書所言，非僅為經濟成長而發展技能，更為了國家整體的和諧與融合而發展技能，應確立技能發展在印度社會融合和社會平等的目標應扮演的角色。

參考文獻

- 王家通（1998）。論教育機會的均等與公平 —— 以概念分析為中心。《教育政策論壇》，1(2)，118-132。[Wang, J. T. (1998). On the equality and equity of educational opportunity: A conceptual approach. *Educational Policy Forum*, 1(2), 118-132.]
- 王祖寧（譯）（2012）。G. Friedman（著）。未來10年：世界霸權大震盪。臺北市：晨星。[Friedman, G. (2012). *The next decade: Empire and republic in a changing world*. New York, NY: Random House]
- 李俊宏、王鑫（譯）（2010）。S. Halper（著）。北京說了算？中國的威權模式將如何主導二十一世紀。臺北市：八旗文化。[Halper, S. (2010). *The Beijing Consensus: How China's authoritarian model will dominate the 21st century*. New York, NY: Basic Books.]
- 林豐智、張維書、王淑儀（譯）（2013）。R. Neuwirth（著）。地下經濟：透析全球網路拍賣、攤販文化、山寨仿冒、水貨走私、盜版猖獗的金錢帝國。臺北市：寶鼎。[Neuwirth, R. (2012). *Stealth of nations: The global rise of the informal economy*. Sioux City, Iowa: Anchor Publications.]

- 財團法人中華經濟研究院（2015）。由一帶一路與亞投行看台灣金融業的機會與挑戰。取自 <http://www.tfsr.org.tw/Uploads/uploads/%E4%B8%80%E5%B8%B6%E4%B8%80%E8%B7%AF%E8%88%87%E4%BA%9E%E6%8A%95%E8%A1%8C%E7%9C%8B%E5%8F%B0%E7%81%A3%E9%87%91%E8%9E%8D%E6%A5%AD%E7%9A%84%E6%A9%9F%E6%9C%83%E8%88%87%E6%8C%91%E6%88%B0.pdf> [National Chung-Hua Institution for Economic Research (2015). Opportunities and challenges of Taiwan's financial service industry in face of Mainland China "One Road, One Belt" and Asian Infrastructure Investment Bank. Retrieved from <http://www.tfsr.org.tw/Uploads/uploads/%E4%B8%80%E5%B8%B6%E4%B8%80%E8%B7%AF%E8%88%87%E4%BA%9E%E6%8A%95%E8%A1%8C%E7%9C%8B%E5%8F%B0%E7%81%A3%E9%87%91%E8%9E%8D%E6%A5%AD%E7%9A%84%E6%A9%9F%E6%9C%83%E8%88%87%E6%8C%91%E6%88%B0.pdf>]
- 楊瑩（1994）。教育機會均等——教育社會學的探究。臺北市：師大書苑。[Yang, Y. (1994). *Equal educational opportunity: Study on educational sociology*. Taipei: Shtabook.]
- 樂施會（2014）。樂施會金磚國家開發銀行政策簡報。取自 <http://www.oxfam.org.hk/filemgr/2847/bp-brics-development-bank-chi-clean0831.pdf> [Oxfam (2014). Oxfam policy brief on BRICS New Development Bank. Retrieved from <http://www.oxfam.org.hk/filemgr/2847/bp-brics-development-bank-chi-clean0831.pdf>]
- 羅國棟（2004）。印度駐華使館教育參贊羅國棟先生介紹印度高等教育體系。取自 <http://www.chinaembassy.org.in/chn/jy/t199335.htm> [Luo, G. D. (2004). *Educational counselor Luo G. D. at China embassy introducing Indian higher education system*. Retrieved from <http://www.chinaembassy.org.in/chn/jy/t199335.htm>]
- 國家教育研究院（2015）。雙語詞彙、學術名詞暨辭書資訊網。取自 <http://terms.naer.edu.tw/detail/927276/> [National Academy for Educational Research (2015). *Bilingual vocabulary, academic*

- terminology and dictionary*. Retrieved from <http://terms.naer.edu.tw/detail/927276/>
- Biswas, K. A., & Hartley, K. (2015, June 22). India's lagging human capital. *The Diplomat*. Retrieved from <http://thediplomat.com/2015/06/indias-lagging-human-capital/>
- Carton, M., & Delahaye, S. G. (2015). *What is new for TVET and TVSD in the SDGs' agenda?* Retrieved from <https://norrag.wordpress.com/2015/11/02/what-is-new-for-tvet-and-tvsd-in-the-sdgs-agenda/>
- Chenoy, D. (2013). Public-private partnership to meet the skills challenges in India. In R. Maclean, S. Jagannathan, & J. Sarvi (Eds), *Skills for inclusive and sustainable growth in developing Asia and the Pacific* (pp.181-194). New York, NY: Springer.
- Cheng, I-Hsuan (2015). Promise unfulfilled: Perspectives on current trends and issues in education and skills in Asia. In I. Cheng, & S. Chan (Eds), *International education aid in developing Asia: Policies and practices* (pp.25-38). Singapore, Singapore: Springer.
- Dev, S. M. (2014, April 21). An aspirational new-generation and future of India. *The Economic Times*. Retrieved from http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-04-21/news/49290984_1_agriculture-sector-employment-report-new-generation
- Jagannathan, S. (2013). Skills for inclusive and sustainable growth in developing Asia and the Pacific. In R. Maclean, S. Jagannathan, & J. Sarvi (Eds), *Skills for inclusive and sustainable growth in developing Asia and the Pacific* (pp. 369-380). New York, NY: Springer.
- Jenkins, R. (2003). *Globalisation and employment: Working for the poor?* Retrieved from <http://www.eldis.org/id21ext/insights47Editorial.html>
- Kattumuri, R. (n. d.) *Top 10 economic and development challenges for India in 2015*. Retrieved from <http://blogs.lse.ac.uk/southasia/2015/01/05/top-10-economic-and-development-challenges-for-india-in-2015/>
- King, K., & Palmer, R. (2007). *Technical and vocational skills development: A DFID practice paper*. Retrieved from <http://www.unevoc.net/>

- fileadmin/user_upload/docs/technical-vocationalDFID.pdf
- Kumar, K. (2007). *EFA and the quality debate: Perspective from India's national curriculum framework, 2005*. Retrieved from <http://www.create-rpc.org/publications/other/>
- MaGrath, S. (2012). Vocational education and training for development: A policy in need of a theory? *International Journal of Educational Development, 32*(2012),623-631.
- Majumdar, M., & Mooij, J. (2011). *Education and inequality in India: A classroom view*. London, UK: Routledge.
- Mehrotra, S. (2014). *India's skills challenge: Reforming vocational education and training to harness the demographic dividend*. New Delhi, India: Oxford University Press.
- Ministry of Labor and Employment (2009). *National policy on skills development*. Delhi, India: Author.
- Rai, A. (2015). *In 2015 top 20% ITI grads will earn more than bottom 20% engineers*. Retrieved from <http://timesofindia.indiatimes.com/home/sunday-times/all-that-matters/In-2015-top-20-ITI-grads-will-earn-more-than-bottom-20-engineers-Manish-Sabharwal/articleshow/48219506.cms>
- Sethi, K. B., Desai, P., Aggarwal, A., & Agarwal, A., (2015). *Design for change: Teacher's manual*. Ahmedabad, Gujarat: Riverside.
- Singh, C. S. K. (2003). Skill, education and employment. *Economic and Political Weekly, 2003*(8), 3271-3276.
- Smith, D. (2008). *The Dragon and the elephant: China, India and the new World Order*. London, UK: Profile.
- Suresh, T. (2015). *Skills needed: Addressing South Asia's deficit of technical and soft skills*. Retrieved from https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/skills_gap_jan2015_print.pdf
- TATA Consultancy Services (n.d.). *TATA Consultancy Services: About us*. Retrieved from <http://www.tcs.com/about/Pages/default.aspx>

- Twain, M. (2015). *Just the job for everyone: Skilling India will become superfluous once we know where to look*. Retrieved from <http://blogs.timesofindia.indiatimes.com/toi-editorials/just-the-job-for-everyone-skilling-india-will-become-superfluous-once-we-know-where-to-look/>
- United Nations Development Programme (2009). *Human development report 2009*. New York, NY: Author.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2010). *EFA global monitoring report 2010: Reaching the marginalized*. Paris, France: Author.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2012). *UN system task team on the post-2015 UN development agenda: Education and skills for inclusive and sustainable development beyond 2015*. Paris, France: Author.
- Valiente, O. (2014). The OECD skills strategy and the education agenda for development. *International Journal of Educational Development*, 39(2014),40-48.
- World Bank (2015). *World development indicators: India*. Retrieved from <http://data.worldbank.org/country/india>

英國公辦民營學校變革之 社會正義訴求與實際

沈姍姍*

摘要

本文目的在探討英國自 1997 年以來公辦民營學校訴求關照弱勢學生的現況，主要以歷史發展脈絡中政策演變的文件、教育官員的演說以及相關研究與文獻為研究資料，基於公辦民營學校設立時所訴求的社會正義理念及照顧弱勢目標，檢視此新型學校設置後的落實情形。研究結論有四：一、英國改制公辦民營學校最初雖以社會正義與機會均等為訴求，但其後改革內涵卻以追求競爭力與懲罰辦學失敗為主軸；二、在近期變革中，追求卓越與協助弱勢被視為同一價值觀，因而將「辦學不佳學校」轉型為公辦民營學校，就視為實踐社會正義；三、新工黨與保守黨教育理念匯流，公辦民營學校因而順利擴張，取代了原本教育機會較公平的綜合中學；四、允許公辦民營學校部分名額得以能力或性向選拔學生，社會階級或家庭背景的影響依舊，原本改制學校欲達成改善弱勢學生成就及處境的目標並未充分實現。

關鍵詞：公辦民營學校、社會正義、教育機會均等、中等學校、教育政策

* 沈姍姍，國立新竹教育大學教育與學習科技學系教授

電子郵件：sansan@mail.nhcue.edu.tw

來稿日期：2016 年 1 月 27 日；修訂日期：2016 年 4 月 12 日；採用日期：2016 年 5 月 20 日

Social Justice in the Transformation of Secondary Schools in UK

San San Shen*

Abstract

The paper is investigating the situation of disadvantaged students in the transformation of English secondary schools since 1997. The paper reviews policy documents, speeches of educational officials and related literatures to examine if the new type of secondary schools, namely the academies, did bring justice and benefits to disadvantaged students as they first claimed to. The paper makes four arguments in conclusion. First, keen competition and sanction on the schools that “fall behind” remain the major practice of the reform, despite the claimed objectives of social justice and equality of educational opportunities. Second, “pursuing excellence” and “helping the disadvantaged” are treated as synonymous values, so that transforming “underperforming schools” into academies is recognized as realization of social justice. Third, the New Labour Party and the Conservative Party share the idea to have academies replace comprehensive secondary schools, which in reality have provided more equal educational opportunities for all. Finally, when the academies are allowed to select part of their students based on abilities or aptitudes, social classes and family backgrounds still play vital roles in the determining the educational opportunities, hindering the realization of the objectives of the policy.

Keywords: Academies, social justice, equality of educational opportunity, secondary school, educational policy

* San San Shen, Professor, Department of Education and Learning Technology, National Hsinchu University of Education

E-mail: sansan@mail.nhcue.edu.tw

Manuscript received: January 27, 2016; Modified: April 12, 2010; Accepted: May 20, 2016

壹、前言

英國¹公辦民營學校²從2002年開始設立「公辦民營學院」(academy)³以降,校數巨幅成長,從最初3所增加到2014年的3,980所,其中屬於中等教育階段者至2015年1月已達3,381所,占政府資助之中等學校數的61.4%(DfE, 2015a),已成為英國中等學校的主流。

1997年新工黨在睽違18年後重新執政,首相Tony Blair(1953-)為落實競選時「教育優先」的承諾⁴(Blair, 1996),展開一系列教育變革,公辦民營學校即為此一政治背景下的產物。工黨長期以來的左傾意識在Blair上任後決心改變,他採取Anthony Giddens(1938-)提出的「第三條路」(The third way)主張,領導工黨朝向中間路線發展,自此「新工黨」與保守黨的主要政治路線便無太大分別(陳亦信, 1999),尤其在公辦民營學校的發展上。

「公辦民營學院」設立之初,雖以提升弱勢學生學業成就及改善辦學不佳學校為出發點,然其涉及的改革內容頗為繁複,不僅承繼英國自1980年代以來新自由主義教育市場化的概念,並採取開放家長教育選擇權,削弱地方教育權力,及模糊公私教育界限等作為;1990年代以來在全球經濟競爭壓力下,更強調教育成就及提升標準(Gillard, 2011)。在同時追求諸多目標下,公辦民營學校原本訴求的社會正義、教育機會均等目標則顯得相對薄弱。故本文乃以此類學校為例,探討英國自1997年迄今中等教育落實社會正義現況。

¹ 此處英國範圍限於英格蘭地區,蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭不包括在內。

² 英國公辦民營學校有許多不同類型,包括公辦民營學院(academy)、自主學校(free schools)、大學技術學院(university technical colleges, UTCs)以及工作坊學校(studio schools)等,其中最大宗的為公辦民營學院。本文在總稱各類公辦民營學校時用「學校」一詞,但對於academy則稱之「公辦民營學院」作為區隔。

³ Academy一詞的中譯頗為困難,一般譯為「學院」,在我國教育情境裡,學院通常指高等教育或研究機構,然而英國此處的academy屬於中學階段。有譯者為區別,以「學苑」代之,也有依其性質而譯為「公辦民營學校」。研究者以往文章也為區分高、中等教育而以「院校」為譯名,然似乎也易混淆為高等及中等教育皆包括之意,是以本文仍回歸原本此名詞之一般譯名「學院」,但加上公辦民營以識別。

⁴ 1996年Blair競選時,於Blackpool工黨會員大會演講,訴求治國優先的三大事項:「教育、教育、教育!」,頗能激勵民心,也讓英國人期待教育發展進入「黃金年代」。

貳、中等學校變革及社會正義訴求

一、新工黨的教育作為（1997-2010年）

（一）新工黨《卓越學校》白皮書宣告綜合中學制度之轉向

在1997年新工黨上臺後第一份政策白皮書《卓越學校》（*Excellence in schools*）裡，教育大臣 David Blunkett 開宗明義地指出，政府將致力於提供「機會均等」，並期望「每位學生達到高成就水準」（high standards for all）的決心（DfEE, 1997）。Blunkett 說：

欲克服經濟與社會弱勢以及落實機會均等，我們必須努力改善我國最貧乏地區學生的低成就。教育成就可以鼓舞下一代自我期望與信心，經由家庭教育及學校正式教育的努力，成功必定來臨（DfEE, 1997:3）

《卓越學校》白皮書預告了1997年到2002年新工黨的施政重點，包括「提升成就標準」、「低成就表現零容忍」、「政府介入干預與學校成就表現成反比」及「建立家庭、社區及支助團體的夥伴關係，共同致力於提升成就標準」（DfEE, 1997:5）。此白皮書試圖將「協助弱勢」與「提升成就標準」兩項理念融於一個政策目標，並主張中等教育在面向21世紀時，必須現代化綜合中學，容許認知程度不同的學生以不同速度學習以及擁有不同的能力，因而鼓勵中等學校申請改制為具有不同特色的「學科專門學校」（specialist schools），發展技術、語言、運動或藝術等專長，並允許部分招生名額可依據性向或專長選拔入學（DfEE, 1997: 38）。此政策顯現了新工黨政府對於其政黨長久支持之綜合中學「一體適用」（one size fits all）於每位學生之教育制度的轉向，因而2000年1月，首相 Blair 即宣布預定三年內將數以百計的綜合中學轉型為「學科專門學院」（specialist colleges）。

依據《卓越學校》白皮書內容，英國1998年通過《學校標準與架構法》（School Standards and Framework Act），預定設立25個「教育行動區」（Education Action Zones, EAZs），在表現不佳或高度文化

不利地區提供創新且提升學生成就水準的教育方案。此方案目標更凸顯英國政府欲將「提升教育成就水準」與「減少教育不均等」二項任務結合起來，認為一旦提升成就標準，不均等自然就會變小（Plewis, 1998）。此方案意圖建立地區夥伴關係，結合學校、地方教育當局、商業團體、家長及社區各方力量，共同努力改善不利地區學生的成就，然而由於缺乏商業贊助者而宣告失敗，政府轉而以「卓越城市」（Excellence in Cities, EiC）方案替代（Gordon & Lawton, 2003）。該計畫始於 1999 年的 3 月，亦試圖建立地區夥伴關係，以改善內倫敦區學童教育低成就的問題。

（二）創立「城市公辦民營學院」經由改善辦學不佳學校以協助弱勢學生

2000 年教育大臣 Blunkett 宣布將設立「城市公辦民營學院」（City Academy）來處理低成就學生的問題。此學院之設置係仿效保守黨以前設立的「城市技術學院」（City Technology Colleges, CTCs）及美國的特許學校（charter schools）而來，主要轉型對象是內倫敦區弱勢學生聚集的學校（Gillard, 2011）。2000 年 3 月 15 日 Blunkett 在社會市場基金會（Social Market Foundation）一場針對中等學校轉型的演講中指出：

最終，我們對於低成就現象再也找不到藉口。沒有學生只因爲他們的出身、種族、經濟或性別等因素就注定要失敗。政府的政策規劃就是確保這些學生能夠克服學習的障礙（Blunkett, 2000）。

由 Blunkett 的演講得知，英國政府急切地想要處理學生成就低落問題（特別是弱勢學生），其方法是在原本的教育夥伴關係中，引進教育圈外的商業或慈善團體及基金會來經營與管理學校。此類學校的經費直接來自中央政府，在行政上脫離原本地方當局的管理，成爲公辦民營學校。Blunkett 當時宣稱「城市公辦民營學院」是一種激進的改革，目的在追求學校多樣化並打破內倫敦區失敗學校的惡性循環（Blunkett, 2000）。2002 年 9 月，3 所「城市公辦民營學院」正式成立；但 2004

年9月後，又允許郊區或富裕地區學校也可轉型為公辦民營學校，不再限定內倫敦區貧窮學校，自此，「城市」一詞被拿掉，只稱「公辦民營學院」，範圍也遍布英格蘭各地。

（三）學校部分招生名額可依據性向或專長選拔學生

除了開辦公辦民營學校，引進商業或民間團體經營，並強調家長選擇與競爭等教育私有化作為外，新工黨教育政策右傾的另一例證是允許部分招生名額回復篩選制度。2002年6月，教育大臣 Morris 宣布「一體適用」的綜合中學該結束了，並規劃2003年時「學科專門學校」增加到1,000所，2005年增至1,500所，並允許此類學校招生人數中10%的名額可依據學生性向或專長進行選拔（Gillard, 2011）。⁵新工黨2005年的白皮書《更高標準、更好學校》（Higher standards, better schools for all）雖然並未明顯地回歸選拔學生的制度，但已允許學校可自行規定入學政策（House of Commons Education and Skills Committee, 2006）。

（四）中等學校類型與經營更加多樣化並增加家長選擇權

2005年的《教育法》允許擴張宗教性質學校（faith schools），使中等學校更多樣化，但也引起英國大眾疑慮會造成社會隔離（DfES, 2005）。2007年「兒童、學校與家庭部」（Department for Children, Schools and Families）⁶出版《宗教學校體制》（Faith in the system）說帖，讓宗教性質的學校（主要是接受政府撥款者）承諾須致力於社會和諧（DCSF, 2007）。

⁵ 新工黨此意識型態的轉向在前任教育大臣 Blunkett 身上最為明顯。Blunkett 在工黨在野時擔任影子內閣的教育大臣，於1995年10月4日舉行的工黨大會時說：「聽好了，未來學生入學絕對沒有透過考試或面試的篩選」（Read my lips. No selection by examination or interview），顯示工黨反對入學篩選的決心。但執政後在2000年時 Blunkett 卻說其1995年所講的「決不篩選」（No selection）是個笑話，他此時主張某種程度內可以選拔學生（引自 Crace, 2008）。在「星期日電訊報」（*The Sunday Telegraph*, 12 March 2000）的報導中他說：「是工黨該放棄對抗文法學校歷史性抗爭的時候了」！

⁶ 2007年 Brown 政府執政，原本的「教育與就業部」（Department for Education and Employment, DfEE）分為兩個部：一個是「兒童、學校與家庭部」（Department for Children, Schools and Families），另一個則是「創新、大學與技能部」（Department of Innovation, Universities and Skills）。

2006 年的《教育與視導法》(Education and Inspections Act) 增加「信託學校」(Trust schools) 的設置，顯示英國中央政府強烈執行其學校管理體制改革的決心，鼓勵那些經營不善及表現不佳的學校轉型為「信託學校」(DfES, 2006)。「信託學校」由企業、慈善機構、宗教團體、大學、家長及社區團體所支持，並與這些機構建立合作關係，發展新的學校精神，並提升教育品質與標準。「信託學校」如同「公辦民營學院」，可自行決定課程、管理機構、資產、聘用教職員及入學標準。此法案更進一步地縮減地方當局的權力，給予家長更多選擇權 (New School Network, 2015)。家長選擇權的擴增反映了不同社會階級在擇校上經濟與文化資本之差異，使得新工黨設立公辦民營學校訴求的機會均等與打破內倫敦區失敗學校惡性循環的初衷漸被淡忘。

二、聯合政府及保守黨的教育作為 (2010 年~至今)

(一) 延續新工黨政策，全面普及公辦民營學校

2010 年聯合政府執政，通過《公辦民營學校法》(Academies Act 2010)，延續新工黨擴張公辦民營學校的政策，且更加劇其速度及數量 (DfE, 2010)。對象不再限於表現不佳的學校，而是允許所有公立學校均可自願轉型為「公辦民營學院」，但為了要與原先限定的內倫敦區表現不佳學校有所區隔，故命名為「轉型的公辦民營學院」(converter academy)，有別於「傳統的/贊助的公辦民營學院」(traditional/sponsored academy) (DfE, 2010)。2010 年 5 月 25 日，教育大臣 Gove 在給全英格蘭地區中小學的一封信中，正式邀請所有中小學轉型為「公辦民營學院」，信中 Gove 宣稱，他並不反對由商業團體營運新型態的學院或自主學校，也不反對他們因此獲利 (引自 Laming, 2010)，由此模糊了傳統上公共教育與私人營利壁壘分明的界線。

2011 年 9 月，聯合政府的首相 Cameron 在新轉型的 Norwich 郡「公辦民營學院」演講中提及三大教育理念：第一，加速提升標準，找回優良教育的價值；第二，改變教育結構，允許更多新的教育供應者進入，以增加更多選擇與競爭，並給予學校更多獨立性；第三，正面迎擊教育的失敗 (Cameron, 2011)。2013 年 4 月，教育部 (Department

for Education, DfE)⁷ 又發布《增加公辦民營學院與自主學校數量以創造優良及多樣的學校制度》的政策，自此，公辦民營學校蓬勃發展，勢不可擋。

(二) 透過立法強迫轉型公辦民營學校，引發不均等之質疑

2015年5月，保守黨贏得大選後，教育部表示將更積極處理表現不佳的學校。同年6月，公布《教育與接收法草案》(Education and Adoption Bill 2015-16)，將「表現不佳學校」(failing schools)⁸ 全部轉型為公辦民營學校，同時也要監控「表現下滑的學校」(coasting schools)⁹，一旦發現學校表現每況愈下，政府即發出預警，並導入專家校長團隊，入校輔導該校訂定明確的改善計畫；亦可撤換校長或強迫轉型為公辦民營學校(DfE, 2016b)。此法案進一步加強了中央政府干預辦學不佳學校之權力，除了移除妨礙學校轉型的官僚羈絆和法律漏洞、及加速轉型的流程與時間外，更授予中央指派之區域學校特派官員(regional schools commissioners, RSCs)決定學校轉型的權力，並廢除原本要求公辦民營學校贊助者必須諮詢當地社區的規定。

《教育與接收法》於2016年3月22日經國會通過，通過前幾天教育部也公布了政策白皮書《卓越教育無處不在》(Educational excellence everywhere)。此政策強制全部中小學於2020年全面轉型為公辦民營學校，已不止於辦學不佳學校改制(DfE, 2016c)。對此「強迫公辦民營學校化」的政策，「全國教師聯盟」(National Union of Teachers)主席Christine Blower認為，此舉只會造成更多不均等的結果(New Bills confirmed in Queen's Speech, 2015)。

⁷ 2010年「兒童、學校與家庭部」又改名重組為「教育部」(Department for Education, DfE)

⁸ 表現不佳學校指在教育標準署(Office for Standards in Education, Children's Services and Skills, Ofsted)視導下被評為「不合格」(inadequate)的學校(DfE, 2016a)。

⁹ 表現下滑學校指相關資料顯示，在三年期間無法確保學生充分實現其潛能的學校。以中學來說，過渡期間下滑學校的定義取決於學生在中等普通教育證書考試(General Certificate of Secondary Education, GCSE)的表現，如果學校於2014及2015年，在GCSEs表現中得到5個A+, C grade的人數低於60%，而且學生未達到教育部預期進步的中間值，並在2016年後新評量標準Progress 8中未達標準者，將被視為下滑學校。2018年以後則將完全取決於學生在Progress 8的表現(DfE, 2016a)。

參、公辦民營學校類型與弱勢者處遇

在論述了英國政黨政策與公辦民營學校發展的脈絡後，以下敘述轉型後之英國公辦民營學校的類型及特色，進而探討公辦民營學校在成就表現、入學要求方面與弱勢學生之關連。

一、公辦民營學校類型及特色

英國中等教育目前有不同類型的公辦民營學校，但皆有相同的法律地位。此類學校均由政府出資、民間管理、不受地方當局管理。公辦民營學校大多數是中等學校，也有初等及一貫制的學校（含初級、中間與中等學校），本文只聚焦在中學階段。

（一）公辦民營學院

公辦民營學院比一般地方當局維持之公立學校享有較大的自主權，其在課程規劃、教職員薪資標準、學期劃分及學校上課日數等方面均較具彈性及自由。公辦民營學院分兩類（New School Network, 2015）：

1. 傳統的公辦民營學院 / 贊助的公辦民營學院：由之前的中央津貼學校（the grant maintained school）改制而成。此類學校大多是辦學績效不佳學校，而轉由政府許可的贊助者¹⁰接管經營，目的在提升教育成就及學生的期望水準。學生大多來自弱勢家庭背景，此也是最初設立「城市公辦民營學院」的標靶學校。
2. 轉型的公辦民營學院：與前述被接管的類型不同，此類學校係自願脫離地方當局的管轄轉型而來，且原本多是表現優異，故不需要贊助者協助的學校。

¹⁰「公辦民營學院」的贊助者負責學校財政與辦學績效，通常由其設立學校的信託基金，選擇管理機構及聘用校長。這些贊助者可以是大學、繼續教育學院（Further Education Colleges）、教育慈善組織、宗教團體或商業機構，甚至一些表現傑出的學校或「公辦民營學院」也可以成爲贊助者去協助待改善的學校（New Schools Network, 2015）。

（二）自主學校

依據《自主學校方案》(Free school programme)，自主學校於2011年開始設置，不同於由既存學校轉型而來的「公辦民營學院」。其設立目的在滿足地方教育需求，可由教師、家長、教育慈善團體、大學、商業、宗教或社區組成之團體向教育部申請設立。自主學校經費全由中央政府資助，不受地方當局管理，享有高度的課程、人事及學校經營的自主權。大多數自主學校在規模與型態上皆相當，但有少數例外 (New School Network, 2015)。

（三）大學技術學院

大學技術學院招收14-19歲學生，主要教導技術、科學等實用性、就業導向的科目，如工程、製造、健康科學 (health sciences)、數位設計 (digital technologies) 與環境建造 (built environment) 等。此類學校須由大學、當地雇主或繼續教育學院贊助經營，學生人數通常約600人，依學區入學，學生約有40%時間用於學習專精技術學科。此類學校由 Kenneth Baker 及 Ronald Dearing¹¹ 兩位英國爵士創立，希望能彌補學校教育與職場技術間的落差，並幫助那些無法適應學術導向的學生能社會流動 (UTCs, 2016)。

（四）工作坊學校

工作坊學校如同大學技術學院，強調克服知識與技能間的落差，學校規模約300人，招收14-19歲學生。此類學校直接採用企業方案教學，且實地在工作場域學習，以獲得真實的職場技能。工作坊學校提供的課程是結合中等普通教育證書考試之英文、數學和科學等主要課程，外加職業考試科目及有薪職場實習，可見工作坊學校的教學方式與主流中學不同。

從上述公辦民營學校類型及特色可知「贊助式公辦民營學院」之

¹¹ Lord Baker (1934-) 曾任英國保守黨國會議員，1986-1989年間擔任教育大臣，1988年教育改革法即其任內施行。Lord Dearing (1930-2009) 曾任諾丁漢大學 (University of Nottingham) 校長，1997年英國高等教育改革報告書《Dearing Report》即由其主筆。Baker 與 Dearing 在2009年創立 Baker Dearing Educational Trust，宣揚 UTCs 的創立及提供申請設立及營運之服務。

設置，原本以改善文化不利或低成就表現學校及學生為目標，但後來條件放寬，不再限制內倫敦地區表現不佳的弱勢學校，也不再要求需有贊助者經營。之後出現「轉型的公辦民營學院」及「自主學校」都是原本體質頗佳或由家長、教師及地方人士參與經營，目的或為脫離地方當局而直接歸屬中央、或為滿足家長選擇權而轉型或新設，已非原本針對弱勢學生成就表現為訴求。

二、公辦民營學校的成就表現、入學要求及其與弱勢學生之關連

新工黨發軔創設的公辦民營學校，以及聯合政府與保守黨政府新設的「自主學校」，其原初設立的動機係試圖藉由改善表現不佳學校（這類學校往往是弱勢學生聚集處）的教學品質、提升學生成就水準達到社會正義或教育機會均等的目的，然而當各類公辦民營學校益發普及時，初衷是否達成了？且愈多原本優質學校也轉型成公辦民營學校之後，弱勢學生是否有公平的入學機會？

（一）公辦民營學校未必能提升弱勢學生成就

相關研究顯示（McNally, 2015: 1），新工黨早期設置的 100 所「城市公辦民營學院」（也就是由內倫敦區表現不佳、經費不足改制而來的學校）在改制 4 年後，確實有明顯改善，對弱勢學校及學生而言，提供較高品質的教學，確實有利學生成就之提升；然而在 2010 年後，允許原本優質的學校自願改制後，就無法論斷學生成就的提升是否來自學校改制，因為這些學校的學生表現原本就較優秀。

Machin 和 Vernoit（2011）探討改制成公辦民營的學校是否影響學生成就表現，結果發現，公辦民營學院確實能增加入學學生品質以及學生成就表現，但限於那些轉型已有一段時間，且自主性大幅增加的學校。Eyles 和 Machin（2015）對此問題做後續研究，進一步發現，原本表現差的弱勢學校在被賦予較大自主權與管理彈性後，確實有所改善，可見關鍵因素在於管理結構與課程變革。Gee、Worth 和 Sims（2015）的研究也發現，「贊助式公辦民營學院」的表現比一般學校佳，但改善最多的通常是那些轉型較久的學校。易言之，若欲由弱勢學校改制之公辦民營學院結果有所改善，則需要假以時日，而非一蹴

可及，且需要如管理結構、課程內容與師資等之配套。

雖然上述研究指出在具有配套的改革下，肯定早期轉型的「公辦民營學院」的教學成效，但是較新的統計結果卻讓人沮喪。根據英國教育部 2015 年 1 月公布的統計資料¹²，A-Level 考生群組的表現，以完全私立的「獨立學校」成績最佳，其次是「自主學校」、「轉型的公辦民營學院」、「地方當局維持學校」；最差的是「贊助式公辦民營學院」。在職業資格考生的群組中，各類型學校的成績差距（210.5-237.5），雖不若 A-Level 群組（197.6-243.3）的差距來得大，其排序則以技術職業導向專長的「自主學校」最優，其次是私立的「獨立學校」、「轉型的公辦民營學院」、「地方當局維持學校」，「贊助式公辦民營學院」仍殿後（DfE, 2015b）。由此得知，原本內倫敦區較貧窮學生聚集的「贊助式公辦民營學院」，儘管學校轉型，學生成績仍然排在各類學校之後。

Gorard（2014:17）採用 1989-2012「年度學校調查」（annual schools census）、教育部 2004-2012 年的「學校表現」（school performance）資料以及「全國學生資料庫」（national pupil database）進行分析，發現沒有明確證據證明「公辦民營學院」比其取代的綜合中學或不同類型改制的學校更具效能。Gorard（2014）因此認為，想藉由轉型公辦民營學院，以減少社會區隔或增加社會正義乃無濟於事，倒不如建立同質性的公立學校較能達成目標。

「自主學校」成效之研究結果莫衷一是（McNally, 2015）。關於大學技術學院（University Technical Colleges，以下簡稱 UTCs）的表現，至今也難有定論。由於 UTCs 2010 年才創立，因此，缺乏學生成就表現的客觀資料，直到 2015 年才有少數學生參加英國的 A-Level 證書考試，結果 UTCs 學生成績表現卻低於其他學校，在 UTCs，A+ 到 C 的通過率是 48%，但一般學校卻高達 77%（Welham, 2015）。教育標準署對 UTCs 的視察報告也是評價不一，有被評為表現傑出的學

¹² 該統計資料除文中提及的學校類型外，尚有「第六級制學院」（six form colleges）、「繼續教育學院」（FE colleges），由於非本文焦點，故略去呈現。

校，如 UTC Reading 有 5 個被評為優良；但是就全英格蘭的 UTCs 來看，2014 年 UTC Central Bedfordshire 被評為不合格 (inadequate)，而 Black Country UTC 在關閉前也被評為不合格。另有 3 所則被要求改善 (Welham, 2015)。由於初期的成就表現資料不多，無法據以論斷「自主學校」藉學校教育結合職場技能，以改善弱勢或不適應學術導向學生成就的目標失敗，但也難令外界樂觀期待。

對於各類公辦民營學校能否有效提升學生表現，教師與講師協會 (the Association of Teachers and Lecturers) 主席 Mary Bousted 指出，並無證據顯示「公辦民營學院」的成就表現優於其他類型的學校，而且不同公辦民營學院鏈 (academy chains) 的辦學效能也頗有差異 (New Bills confirmed in Queen's Speech, 2015)。面對這些對公辦民營學校辦學績效及改善弱勢學生成就表現之質疑，教育大臣 Morgan 在全國校長協會 (The National Association of Head Teachers, NAHT) 年會的演說中指出，只有學校轉型當然無法提升成就水準，而需要建立一個合作與支持的架構，協助優秀的學校領導者採取行動，改善績效 (DfE, 2016c)。此種說詞乃在正當化其改革意圖與訴求。然而誠如前述，如果改革學校管理結構、課程、以及教師素質與能力，即能提升辦學績效，則轉型與否並非必要。因此，英國「公辦民營學校化」政策的重點與其說是提升學業成就標準，更精確的說，應是教育管理與經營權力的變革。

(二) 弱勢學生較難就讀優質的公辦民營學校

2002 年最早設立的公辦民營學院的確符合新工黨的訴求，讓低社經地區的學校品質有所改善。然而一旦公辦民營學院的學生在 GCSE 證書考試成績進步，學校受歡迎的程度增加，就會出現超額申請及吸引來自較高社會階級學生的狀況。「普華永道」(Pricewaterhouse coopers) 的評鑑報告指出，公辦民營學院的學生來自中產階級背景者有增加趨勢，這可從接受「免費學校午餐」的學生比例自 2002 年的 42% 降至 2008 年的 35% 得知 (引自 Bhattacharya, 2013)。

由於公辦民營學院在入學規範上較一般公立學校擁有較高的自主權，不須受到地方當局規範。為追求學校辦學績效，以回應政府提升標準的要求，一些公辦民營學院常被質疑操弄入學過程，依據

學業成績及家庭背景篩選學生、藉由改變學生人口組成以改善成績表現 (Bhattacharya, 2013)。雖然「公辦民營學院」與一般公立學校都必須遵守《中小學入學規定》(The School Admissions Code)，也就是當學校面臨超額申請時，必須採行合理、透明、客觀、公平的流程並遵守如均等的法規等相關規範 (DfE, 2012)。然而現實上，英國許多受歡迎的學校往往設定選拔或排除某些學生的標準，「公辦民營學院」亦然，如選擇能力或性格 (dispositions) 上有利學校的學生。「公辦民營學院」在入學規範上因擁有較大的自主權，故引起頗多非議，認為此類學校的成長非但沒有減少社會的不均等，反而鞏固不均等 (Academies Commission, 2013: 63)。

「自主學校」與「公辦民營學院」依據同一法源建立，政府設立目的是希望促進弱勢地區的社會流動以及增加家長選擇。然而從第一波設立的 24 所「自主學校」的招生狀況顯示，這些學校並未能反映當地的人口組成。全部 24 所「自主學校」學生接受「免費學校午餐」的比率顯著地低於全國平均率；其中 22 所接受「免費學校午餐」的比率也低於附近學校 (Academies Commission, 2013: 64)，可知「自主學校」對弱勢學生而言並不容易進入。

雖然依據 2012 年新修訂的《中小學入學規定》，學校在遇到超額申請時，不允許「面談學生或家長」，也不可以「依據家長對學校或相關組織在實務或財力上的貢獻優先入學」，然而有些學校，包括公辦民營學校還是可以取巧避開。如為可能入選的學生家長舉辦「社交」活動或入學前的會談，或要求家長提供額外的社經背景資料，以選擇優勢家庭的學生。這些都顯示能夠控制入學規定的學校較之一般的社區學校更可能進行社會性選擇 (Academies Commission, 2013: 66)。

肆、從社會正義檢視公辦民營學校之發展

自 2000 年教育大臣 Blunkett 宣布設立「城市公辦民營學院」至今，公辦民營學校已成爲英國中等學校主流，同時也是擁有最多中學生就讀的學校類型 (DfE, 2015)。然而設立城市公辦民營學院，以改善內倫敦區學校弱勢學生低成就的初衷，歷經不同政黨執政以及不斷

調整後，已經失去原本訴求社會正義的原貌。本文在敘述此改革的發軔、過程及各類公辦民營學校對改善弱勢學生成就未如預期後，進一步以社會正義相關內涵檢視英國此類學校之發展。

一、以社會正義與機會均等為名的改革，實際在追求競爭力並懲罰辦學失敗

社會正義或機會均等是許多國家教育改革之訴求，然而如何詮釋其內涵，並合理化施政作為，就成為政治人物、官員或決策者的專利。英國公辦民營學校改制，屢屢在官員政策說明的演講或白皮書中，以動人的言辭，堅定表達其實踐此社會正義與幫助弱勢的決心，然而這些改革的內涵本質上卻以經濟發展為依歸，主要在追求競爭力與懲罰辦學不力。

英國現任教育大臣 Morgan 於 2015 年 11 月 3 日對「政策交流」(policy exchange) 智庫演講時，提及：學校是真正社會正義的推進器，每位孩子都應該進入這樣的學校，表達其全面促進教育卓越的改革決心。Morgan 期望的學校完全符合 1990 年代以來全球競爭環境下，教育服膺經濟與國家發展需求之論述：「在全球化的世界裡，我們需要確保英格蘭的年輕人能夠跨越全球與同儕競爭並脫穎而出」(Dfe, 2015C: 5)。為達此目標，學生需要專精於核心課程（數學、英文、歷史、地理、科學等），因此若在小學階段未能達到一般標準，進入中學後將更為困難。故 Morgan 尋求國會支持，通過《教育與接收法》，希望賦予中央政府更大權力去移除轉型公辦民營學校的障礙。Morgan 說：

政府實踐真正社會正義的決心是認為每位兒童都值得接受卓越教育，確保他們每天的教育都在發展其潛能。我們已經看到全國許多贊助式公辦民營學院正在將弱勢地區學校轉型、之前表現下滑學校也正轉變成卓越的燈塔學校¹³。我們必須給予年輕

¹³ 燈塔學校 (beacon schools) 是 1999 年在英格蘭地區設置之學校，係指具有某種學校特色足以作為其他學校標竿，同時也願意提供學校特色給其他學校觀摩的中小學、幼兒學校及特殊學校。成為燈塔學校必須連續 3 到 4 年經評定為傑出學校，有明確的證據顯示學校在某些教育措施有傑出表現，並且能提供學生優質的教育環境與活動 (Wallace, 2009)。

人特別的教育及機會，因為他們值得（DfE, 2015c: 6）。

此意指公辦民營學校能提升教育成就，達到追求卓越的目的，進而實現社會正義，然而如前文所述，並無明確證據顯示公辦民營學校有較佳的學習效能，可見其追求社會正義理想的實踐策略值得商榷。除了教育的「社會正義」可由官員或決策者詮釋外，「教育機會均等」也常被決策者「隨心所欲」地解釋。回溯 1997 年《卓越學校》白皮書籲求各校發展成不同的「學科專門學校」時，提及「我們強烈地致力於提供所有學生均等的機會，但這並不表示是提供單一的學校教育模式」（DfEE, 1997: 40）；2002 年教育大臣 Morris 為其中等學校多樣化政策（增加「學科專門學校」、「燈塔學校」及「城市公辦民營學校」等類型）背書時的說辭為：機會均等永遠不可能給予每位學生相同的教育，必須提供每位學生量身製作的教育才可能達成（Morris, 2002）。

此種將機會均等詮釋為提供良好品質教育的說辭，在國際上並不陌生，尤其以新自由主義意識型態為主導的「經濟合作發展組織」（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD），其出版的《公平與教育品質——支援弱勢學生與學校》專書中指出：

教育制度的最高成就就是將公平與品質結合，方能給予每位學生良好品質教育的機會。（OECD, 2012: 3）

此種以人力投資角度，將個人教育失敗與國家損失或社會負擔連結的觀點自 1980 年代末期以來影響世界甚巨。

教育失敗也會讓社會付出極高代價。未受良好教育的人在經濟上的生產、成長及創新方面的能力都有限。學校失敗不僅會損害社會和諧與阻礙社會流動，且需要增加公共經費去處理教育失敗的後果——這些支出遠超過對公共健康、社會支援以及犯罪行為之開支。綜合以上理由，改善教育的公平與減少學校失敗在所有 OECD 國家的教育政策上應列為最高優先方案

(OECD, 2012: 3)。

二、同時追求卓越與均等，視轉型「辦學不佳學校」為實踐社會正義

英國忠實服膺將「機會均等」與「品質」結合的教育理念，並據此理念實踐其「幫助弱勢」、「處理失敗學校」及追求「教育卓越」融於一爐的改革行動。追求卓越與協助弱勢被視為同義的價值觀，故將「辦學不佳學校」的轉型亦視為實踐社會正義。

由於視「追求卓越」與「救助弱勢」為一體兩面，英國政府自1997年新工黨上臺以來，就理直氣壯地處理「表現欠佳」的學校，毫不忌憚地方人士或學校的抗拒。教育大臣 Morgan 提出《教育與接收法》的原因之一就是：

以往一些社運人士往往藉由辯論、法律上訴等行動，拖延表現不佳學校轉型為公辦民營學校，因而延宕學校改善的時程 (Morgan, 2015)。

2007年10月31日繼任 Blair 為首相的 Gordon Brown (1951-) 在 Greenwich 大學演講時，也將教育的卓越與國家經濟發展的迫切需求連在一起。他說：

教育卓越並非只是個新的理想及尊重知識、智慧的追求與個人潛能的實現，我想如大家所知，這也是經濟上迫切的需要 (Brown, 2007)。

Brown 同樣主張連結「處理教育失敗」、「扶助弱勢」與「追求卓越」的政策：

我們的企圖不只是擁有世界級的教育，並在全球教育排名上領先，我們不僅要目標遠大、我們更無法容忍失敗；也就是說我

們不再允許任何孩子落後，不再允許任何學校讓學生失敗，也不再允許年輕人沒有取得良好的學歷認證就輟學（Brown, 2007）。

這樣的觀點與政策作為在其他國家也不陌生，美國的《沒有任何孩子落後法》（No Child Left Behind Act）也有類似的說辭，其開宗明義陳述其目的為：

為改善弱勢學生的學業成就，本法案施行目的在確保所有兒童都有公平、均等及機會去獲得高品質教育，至少要達到州學術成就標準及評量之專精（U. S. Department of Education, 2001: 1）。

2015年12月，美國國會通過《每位學生都成功法》（Every Student Succeeds Act）雖然修正了《沒有任何孩子落後法》過度使用標準化及一體適用之測驗等問題，但仍然與英國相同，均訴求提升學生的學業表現，視補救教學為保障弱勢學生的重要途徑。OECD《公平與教育品質—支援弱勢學生與學校》一書中也指出，「公平」與「品質」手牽手可減少學校失敗，並加強個人與社會能力，俾因應經濟蕭條、貢獻經濟成長及社會福祉（OECD, 2012: 3）。所以需要投資幼年到（至少）中等教育之高品質學校教育與均等機會，才能幫助學生順利地從學校轉移到勞動市場。對於那些早年因家庭或社會背景而成為弱勢的學生，若能給予適當與及時的支持及輔導，他們完成學業就有較高的可能性（OECD, 2012: 3）。

此種將「公平」與「品質」並聯的迷思，乍看之下頗有道理，Mortimore（2009）指出，新工黨執政以來，首相們及其顧問都自以為是，自認為知道什麼是最有效的政策，都喜歡由上而下的推動改革並命令學校接受，而不是建立長期的方案，也不去思考兩個根本問題：（一）什麼樣的教育制度適合現代社會，以及「卓越」與「公平」兩個理念在本質上如何相容運作？（二）此種將許多未必能相容，甚至相衝突的理念包裹成一套的改革行動，表面上似乎滿足社會多方需求，

但真能幫助弱勢嗎？Mortimore（2009）認為，實際上此種包裹式的政策往往使得社會正義訴求成爲裝飾，掩飾改革過程中的不公平。

三、兩政黨教育理念匯流，公辦民營學校取代教育機會較公平的綜合中學

傳統上工黨與保守黨兩大政黨的理念與意識形態頗有差異：工黨主張國家角色在於創造社會正義、追求均等分配資源以及對富人課稅；保守黨則儘可能維持現狀，認爲財富分配不均等無可避免，必須促進競爭與追求成就。在教育方面，保守黨一直努力保存傳統價值、維持菁英、選擇性的文法學校；工黨則竭力將三分制中學改組爲綜合中學，以追求均等。許久以來，保守黨致力於支持私立的、付費的獨立學校，並減少政府教育支出；工黨則主張增加國家教育支出，甚至曾提議廢除獨立學校（Ward & Eden, 2009: 4-5）。然而新工黨首相 Blair 採取新中間路線後，教育發展從過去單純的追求社會公平，發展爲維繫英國在全球化進程中優勢的工具（朱宇、烏砵大光，2010）。

在致力於轉型公辦民營學校方面，兩黨在教育上的分歧逐漸消失，當工黨允許某種程度的教育篩選，不再支持「一體適用」的綜合中學理念之後，已有趨向保守黨教育意識形態之勢。一旦工黨教育理念右傾，接任的聯合政府及保守黨政府自然樂意續辦公辦民營學院，並將之發揚光大（Gunter & McGinity, 2014）。Hill 等學者（2015: 6）也指出，由新工黨開啓的中等學校轉型之變革，顯著地削減地方當局之權力，剝奪地方當局對教育的供應，管理及控制權。此乃依循 1980 年代保守黨 Thatcher 政府引領的教育市場化及自由競爭之路徑，而更進一步引進教育專業圈外的贊助者、消費者意識及商業力量，做爲控制及淘汰學校的機制。如設立「學科專門學校」及「公辦民營學院」即相信教育圈外的商業及慈善團體等贊助者能帶給學校新的精力、熱情與資源，然而也正是這些學校的設立，損毀了原本社會大眾認知機會較公平的綜合中學原則，創造了一個區隔的（divided）與階層的（hierarchical）中等教育制度（Ward & Eden, 2009, 49）。

四、公辦民營學校可依能力或性向選拔入學，家庭背景影響依舊

在市場導向的教育供應型態下，多樣化的中學型態自然搭配了家長擇校權利與能力。當公辦民營學校允許某些招生名額可以依據學生性向或專長選拔入學時，其選擇標準除了考量學生成績外，也會檢視家長的承諾，如協助孩子完成教育到 18 歲等，此時家庭背景因素即出現關鍵影響。另外，宗教性質的學校，家長的宗教信仰也是入學考量的因素。所以社會階級、宗教信仰及家長偏好等因素，只要在入學標準允許的彈性下，其影響力自會出現。

公辦民營學院原本訴求社會正義，針對內倫敦區弱勢學生為標的，但在允許選拔學生的空間下，自然會選拔那些最可能從學校工業及商業課程中獲利的學生。因而英國政府投入經費與能量轉型學校的結果，只是在幫助一些「值得幫助的勞工階級」(Walford, 2014: 324-5)，而非每位學生。此顯示英國中等學校的改革對於弱勢者之協助已不再是「一視同仁」，而以績效觀點，篩選出弱勢者中之菁英。至於新設的「自主學校」既然由家長、教師、民間或商業團體設置，又享有高於公辦民營學院的自主權，更能吸引某些家庭背景之子女，如以音樂、人文及古典文明為辦學特色的「西倫敦自主學校」(West London Free School)，每位學生須學習拉丁語直至 14 歲，此種學校特色較可能吸引中產階級專業人士家庭子女 (Walford, 2014: 326)。Reay 則認為，Blair 政府擴大家長選擇學校權是以白人中產階級為規範的運作，更增加階級的不平等，最終使得中產階級的家長操控了為造福弱勢群體而進行的教育改革 (引自朱宇、烏砰大光，2010)。

伍、結語

綜合前述英國公辦民營學校的源起、現狀、政策發展及相關研究，實在難以肯定英國中學變革之社會正義已獲得實現。因為研究結果很難斷言公辦民營學校學生的成就優於一般學校；就算有些轉型的

學校確實讓某些弱勢學生成就表現有所提升，也很難將之僅歸因為學校轉型所致。因為公辦民營學校轉型時獲得較多經費（不論是來自政府、民間商業團體或大學贊助者），又讓其能自行聘用師資、決定課程及上課時數或天數，在此狀況下，將其成效僅歸為「民營」管理之結果，頗難說服人。如同 Walford（2014）分析城市技術學院與公辦民營學院之成效所言，若證明投入這些經費及資源能有效改善學生成就，則為何不普遍投入一般公立學校，將更能彰顯社會正義。

教育機會均等或社會正義內涵往往由官員或教育決策者詮釋，以合理化其政策作為。在全球經濟競爭情境下，人力資本論經常被換成如知識經濟、智慧資本、競爭力、就業力等名詞後，重新加諸在教育的目的上，使得如美國、澳洲等許多國家的教育政策均以提升成就水準為目標。教育發展除了為經濟競爭服務外，附加實踐「社會正義」與「幫助弱勢」的價值，於是提升成就標準、增加就業力就成為改善弱勢學生處境的「德政」。

雖然英國公辦民營的中等學制變革政策結果未能完全實現初衷，然仍有部份成功地處理了教育弱勢與學生低成就問題（Ward & Eden, 2009: 49）。如公辦民營學校委員會（Academies Commission）¹⁴（2013: 4）在《釋放偉大：從公辦民營化學校中獲得最大好處》（Unleashing greatness: Getting the best from an academised system）的報告書中指出，儘管無明確證據證明，公辦民營學校的改良足以改善貧窮家庭出身學生的生命機會，但確實有些「贊助式公辦民營學院」的成功，讓弱勢地區學生有所期盼。只是未來英國中學全面轉型後，公辦民營學校出現更多類別與優劣排序，其社會階級差異及隔閡可能成為另一個需要處理的社會正義問題。

¹⁴「公辦民營學校委員會」係由「皇家藝術、製造與商業促進學會」（Royal Society for the encouragement of Arts, Manufactures and Commerce, RSA）及「皮爾森政策與學習中心」（the Pearson Centre for Policy and Learning）設立，目的在檢驗公辦民營學校大量擴張的意涵及影響。

參考文獻

- 朱宇、烏砵大光（2010）。「布雷爾教育遺產」：英國學界的討論及其借鑒意義。《比較教育研究》，6，8-13。[Zhu, Y. & Wu, D.G. (2010). “Blair’s educational legacy”: Discussed by British scholars and its implications in China. *Comparative Education Review*, 6, 8-13.]
- 陳亦信（1999）。西方第三條道路的新理論。《二十一世紀雙月刊》，54，31-39。[Chen, Y. X. (1999). The new theory of the third way. *Twenty-first Century Bimonthly*, 54, 31-39].
- Academies Commission. (2013). *Unleashing greatness: Getting the best from an academised system. The Report of the Academies Commission*. Retrieved from <http://www.educationengland.org.uk/documents/pdfs/2013-academies-commission.pdf>
- Bhattacharya, B. (2013). Academy schools in England. *Childhood Education*, 89(2), 94-98.
- Blair, T. (1996). *Leader’s speech, blackpool*. Retrieved from <http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=202>
- Blunkett, D. (2000). *Transforming secondary education*. Retrieved from http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20021016102136/http://www.dfes.gov.uk:80/speeches/dfes/15_03_00/03.shtml
- Brown, G. (2007). *Gordon Brown – 2007 Speech on education*. Retrieved from <http://www.ukpol.co.uk/2015/10/02/gordon-brown-2007-speech-on-education/>
- Cameron, D. (2011). *PM’s speech on education*. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-speech-on-education--2>
- Crace, J. (2008). Long division. *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com/education/2008/nov/11/class-education-school-success>
- Department for Children, Schools and Families. (2007). *Faith in the system: The role of schools with a religious character in English education and*

- society*. London, UK: The Author.
- Department for Education. (2010). *Academies Act, 2010*. London, UK: HM Stationary Office.
- Department for Education. (2012). *School admissions code*. Retrieved from <http://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/DFE-00013-2012.pdf>
- Department for Education. (2015a). *Schools, pupils and their characteristics: January 2015*. London, UK: Author.
- Department for Education. (2015b). *16 to 19 attainment: A level and other level 3 results (revised): 2013/14*. Department for Education, SFR 03/2015.
- Department for Education. (2015c). *Academies annual report 2013 to 2014*. Retrieved from <http://www.gov.uk/government/publications>
- Department for Education. (2016a). *Intervening in failing, underperforming and coasting schools—Government consultation response*. Retrieved from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/510644/Intervening-in-failing-underperforming-and-coasting-schools-government-response.pdf
- Department for Education. (2016b). *Education and adoption act 2016*. Retrieved from <http://services.parliament.uk/bills/2015-16/educationandadoption.html>
- Department for Education. (2016c). *Educational excellence everywhere*. Retrieved from <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3>
- Department for Education. (2016d). *Nicky Morgan speech at the NAHT annual conference 2016*. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/speeches/nicky-morgan-speech-at-the-naht-annual-conference-2016>
- Department for Education and Employment. (1997). *Excellence in schools: A white paper*. London, UK: The Stationery Office.
- Department for Education and Skill. (2005). *Education act 2005*. London,

- UK: HM Stationary Office.
- Department for Education and Skill. (2006). *Education and inspection act 2006*. London, UK: HM Stationary Office.
- Eyles, A., & Machin, S. (2015). *Academy schools and their introduction to English education*, CEP mimeo. Retrieved from <http://www.sole-jole.org/13359.pdf>
- Gee, G., Worth, J., & Sims, D. (2015). *Academies and maintained schools: What do we know? Election factsheet*. London, UK: National Foundation for Educational Research.
- Gillard, D. (2011). *Education in England: A brief history*. Retrieved from <http://www.educationengland.org.uk/history/index.html>
- Gorard, S. (2014). The link between Academies in England, pupil outcomes and local patterns of socio-economic segregation between schools. *Research Papers in Education*, 29 (3), 268-284.
- Gordon, P., & Lawton, D. (2003). *Dictionary of British education*. London, UK: Woburn.
- Gunter, H. M., & McGinity, R. (2014). The politics of the academies programme: Natality and pluralism in education policy-making. *Research Papers in Education*, 29(3), 300-314.
- Hill, D., Lewis, C., Maisuria, A., Yarker, P., & Carr, J. (2015). Neoliberal and neoconservative immiseration capitalism in England: Policies and impacts on society and on education. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 13(2), 38-82.
- House of Commons Education and Skills Committee. (2006). *The schools white paper: Higher standards, better schools for all*. Retrieved from <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmeduski/633/633.pdf>
- Laming, L. (2010). Michael Gove's golden promises. *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com/commentisfree/2010/may/31/hay-education-michael-gove-teachers>
- Machin, S., & Vernoit, J. (2011). *Changing school autonomy: Academy*

- schools and their introduction to England's education. CEE DP 123.* London, UK: London School of Economics & Political Science, Centre for the Economics of Education.
- McNally, S. (2015). *Schools: The evidence on academies, resources and pupil performance. Paper No. EA023.* London, UK: Centre for Economic Performance. London school of Economics and Political Science.
- Morgan, N. (2015, November 3). *One nation education.* Speech at policy exchange. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/speeches/nicky-morgan-one-nation-education>
- Morris, E. (2002, June 23). Why comprehensives must change. *The Guardian.* Retrieved from <http://www.theguardian.com/politics/2002/jun/23/schools.education>
- Mortimore, P. (2009, July 7). Missed opportunities and mad ideas: The government's legacy. *The Guardian.* Retrieved from <http://www.theguardian.com/education/2009/jul/07/peter-mortimore-education-schools>
- New Bills confirmed in Queen's Speech (2015). *14-19 Learning & Skills Bulletin*, issue 158. Retrieved from <http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=05a666bd-5b36-46b0-bff9-972cb927d7f9%40sessionmgr103&vid=5&hid=120>
- New Schools Network (2015). *Comparison of different types of school: A guide to schools in England.* Retrieved from <http://www.newschoolsnetwork.org/sites/default/files/files/pdf/Differences%20across%20school%20types.pdf>
- OECD (2012). *Equity and quality in education: Supporting disadvantaged students and schools.* Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>
- Plewis, I. (1998). Inequalities, targets and zones: Current policies to raise education standards could increase inequality. *New Economy*, 5(2), 104-108.

- Robertson, S., & Dale, R. (2013). The social justice implications of privatisation in education governance frameworks: A relational account. *Oxford Review of Education*, 39(4), 426-445.
- U. S. Department of Education. (2001). *The no child left behind act of 2001*. Retrieved from <http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/index.html>
- University Technical College. (2016). *Baker Dearing educational trust*. Retrieved from <http://www.utcolleges.org/about/baker-dearing-educational-trust/>
- Walford, G. (2014). From city technology colleges to free schools: Sponsoring new schools in England. *Research Papers in Education*, 29(3), 315-329.
- Wallace, S. (2009). *Oxford dictionary of education*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Ward, S. & Eden, C. (2009). *Key issues in education policy*. London, UK: Sage.
- Welham, H. (22, September 2015). University technology colleges: Five years on, the jury's still out. *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com/education/2015/sep/22/university-technical-colleges-five-years-on-the-jurys-still-out>
- Whitty, G. (2009). Evaluating 'Blair's educational legacy? Some comments on the special issue of *Oxford Review of Education*. *Oxford Review of Education*, 35(2), 267-280.

性別議題的國際教育統計 指標探究

溫子欣* 秦夢群** 莊俊儒***

摘要

本文以教育部《2015 教育統計指標之國際比較》為基礎，擷取 *OECD Education at a Glance 2014*、*OECD.Stat Database*、*UNESCO Institute for Statistics* 與教育部統計資料庫相關之統計數據，採文獻分析與比較研究方法，進行教育機會均等性別議題之分析，以了解目前 OECD 與我國統計指標上對於性別教育機會均等之差異表現。研究發現如下：1. 臺灣與 OECD 主要國家淨在學率之性別分析，學前教育以男性較高，初等教育則各國差異情形分歧，中等教育以女性較高、高等教育亦以女性較高。2. 臺灣與 OECD 主要國家之淨在學率，女性在越高教育階段比率越高。3. 國中以前各國女性教師比例明顯高於男性教師，高等教育階段，男性教師比例明顯高於女性，符合相關研究之學校教師性別刻板印象與男性主導學術研究的情況。4. 15 歲以上國民識字率之性別分析，男性高於女性，且以東南亞國家較為明顯。

關鍵詞：經濟合作發展組織、教育指標、比較教育、性別研究

* 溫子欣，國立臺中教育大學教師教育研究中心博士後研究

** 秦夢群，國立政治大學教育行政與政策研究所所長

*** 莊俊儒，輔仁大學教育領導與發展研究所助理教授

電子郵件：kksunnccu@gmail.com；mcchin@nccu.edu.tw；094478@mail.fju.edu.tw

來稿日期：2016 年 3 月 14 日；修訂日期：2016 年 5 月 2 日；採用日期：2016 年 5 月 20 日

A Study of Gender and Educational Opportunities Based on Statistic Figures

Tzy Hsing Wen* Joseph Meng-Chun Chin**

Gregory Siy Ching***

Abstract

This paper explores the issue of gender and educational opportunities based on statistic indicators found in documents and databases, including MOE 2015 *International Comparison of Education Statistical Indicators*, OECD 2014 *Education at a Glance*, OECD Statistical database, UNESCO Institute for Statistics, and the MOE Educational Statistics database. The findings include the following. 1. Gender analysis in Taiwan and other OECD countries shows that male students outnumber girls in preschool period, but girl students outnumber boys on the levels of secondary and higher education. 2. In terms of school enrollments in Taiwan and major OECD countries, a significant higher enrollment rate is usually found with female students than that of males. 3. female teachers outnumber male teachers in secondary and primary schools, while the situation is just contrary on higher education level. 4. In terms of literacy analysis, male citizens above 15 generally have higher literacy rate than their female counterparts, particularly in Southeast Asian countries.

Keywords: OECD, educational indicators, comparative education, gender research

* Tzy Hsing Wen, Postdoctoral Fellow & Adjunct Assistant Professor, Education Teacher Education Research Center, National Taichung University

** Joseph Meng Chun Chin, Dean, Graduate Institute of Educational Administration and Policy, National Chengchi University

*** Gregory SiyChing, Assistant Professor, Graduate Institute of Educational Leadership and Development, Fu Jen Catholic University

E-mail: kksunnccu@gmail.com; mcchin@nccu.edu.tw; 094478@mail.fju.edu.tw

Manuscript received: March 14, 2016; Modified: May 2, 2016; Accepted: May 20, 2016

壹、前言

國家教育統計資料為瞭解國家教育表現最重要的資訊，因其普查性質與大數據而具有高度意義性與代表性。又國家基礎教育資訊的國際比較可對國內教育表現的國際位置進行觀察，瞭解國家現行教育現狀相對於世界先進國家，是否處於一個合理且可接受的位置。目前國際上進行教育統計指標國際比較的單位主要有聯合國教育、科學與文化組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）與經濟合作發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development，以下簡稱 OECD）。此類國際數據統計分析，已成為影響各國教育政策的重要力量（Gorur, 2015），以經濟合作發展組織教育概覽（OECD Education at a Glance）報告書為例，對於非會員國亦有指標性的影響，其影響之範圍超越會員國（Sellar & Lingard, 2013）。由於臺灣並未加入此等組織，因此亦無法在上述單位之教育統計資料庫中直接查詢臺灣與其他會員國的教育統計指標比較圖表與資料，但教育表現的國際比較在瞭解臺灣教育辦理成效上具有重要的參考價值，因此教育部編纂《教育統計指標之國際比較》專刊，參考國際教育資料庫之數據，相較於臺灣相關數據，可以瞭解臺灣教育表現與國際水準間的相互關係。本研究透過分析 2015 年《教育統計指標之國際比較》以及 OECD 資料庫等內容，解讀臺灣目前教育機會均等中「性別平等」之表現，透過國際數據的相互比較，瞭解目前國內性別面向教育機會均等促進的實況與成效。

貳、文獻探討

一、分析資料：《教育統計指標之國際比較》專刊

《教育統計指標之國際比較》乃教育部為加強教育改革，提升教育品質，強化國際文教交流與接軌，蒐集國內外相關教育統計資料所彙編之專刊，專刊主要國際教育統計資料來源有四：（一）聯合國教科文

組織統計資料 (UNESCO Institute for Statistics); (二) 經濟合作發展組織 (OECD)「各國教育概覽」(Education at a Glance); (三) 日本文部科學省「教育指標之國際比較」(教育指標の国際比較); (四) 各主要國家教育統計年鑑 (教育部, 2015)。本文所分析之《教育統計指標之國際比較》為 2015 年版本, 該專刊中經濟合作發展組織數據以引用 2012 年為主, 因經濟合作發展組織之經濟合作發展組織教育概覽 2015 年版 (Education at a Glance 2015) 相關數據更新已統計至 2013 年 (OECD, 2015), 臺灣專刊多數教育統計數據採計至 2012 年, 可知所該專刊所採計為經濟合作發展組織教育概覽 2014 年版 (Education at a Glance 2014) 之數據。配合臺灣教育指標數據與 OECD 教育指標數據, 須以同年段比較為正確, 因此本文之國際教育比較表現, 以 2012 年之世界各國數據表現進行比較。

臺灣《教育統計指標之國際比較》之指標, 分為教育概況、國民教育及高級中等教育、高等教育、教育經費、教育成果評估五類, 其中「教育概況」再細分為「各級教育概況」與「教育程度」二次類。需要特別說明的是, 該專刊雖以「教育統計指標」為名, 但在專刊中並未明確訂出指標名稱, 因此僅能將各表統計變項視為指標內容。反觀經濟合作發展組織教育概覽系列報告書, 無論是 2014 或 2015 年版本, 皆以「章—指標—表」三層次結構呈現 (OECD, 2014; 2015), 而臺灣之專刊僅有「類別 (章)—表」之設計, 因此本文所指專刊中之教育指標, 乃指表中之主要統計變項。《教育統計指標之國際比較》2015 年版本之教育統計指標, 指標內容如文末附錄所示。

由本文附錄可以看出, 並非所有指標皆與教育機會均等直接相關, 尤其直接閱讀表格之內容時, 其編排方式與蒐羅數據皆會影響其與教育機會均等之相關性, 故本研究實際分析時, 自附錄各指標選取有助於了解臺灣教育機會均等表現之指標。又本文教育機會均等之分析聚焦於性別平等議題, 故在上述教育統計指標中, 僅採用與性別有關者進行分析。

茲因各級教育淨在學率數據較粗在學率更具比較意義 (淨在學率採該教育級別一般就讀歲數間距學生人數除以該歲數間距總人口數, 粗在學率採不分年齡之該級學校學生人數除以一般就讀該級學校歲數

間距總人口數，因此數值較高，且受補習教育人數比例影響干擾），本文在進行性別比較時，僅就淨在學率進行國際比較。又國民識字率之性別分析部分，分為「15 歲以上人口識字率」以及「15-24 歲人口識字率」，由於臺灣推行義務教育多年，若以「15-24 歲人口識字率」分析，其樣本皆為臺灣施行九年國民義務教育以後之國民，因強迫入學之規定，識字率男女皆為 99.9%（教育部，2015），分析性別差異意義性有限，故不納入分析，僅納入 15 歲以上人口識字率。

本文進行性別教育機會均等分析之教育指標如下：

- （一）學前教育淨在學率；
- （二）初等教育淨在學率；
- （三）中等教育淨在學率；
- （四）高等教育淨在學率；
- （五）各級教育女性教師所占比率；
- （六）15 歲以上人口識字率。

二、分析之背景 —— 教育機會均等及其分析面向

教育機會均等的定義，各家說法不盡相同，且依據此概念發展的時代流變，其所包含之內容亦有擴增與變化。Sleeter 與 Grant（1999）認為，教育機會均等指學生能夠有相同的入學機會，且入學後在教育過程中能得到公平及適性的教育，使個別潛能得以充分發展，不會因學生的種族、性別、社經地位、宗教、文化 同而受到差別待遇。陳奎熹（2001）認為，教育機會均等觀念定義如下：（一）每個人具有相等機會接受最基本的教育，這種教育是共同性、強迫性教育，也可稱為國民教育；（二）人人具有相等機會接受符合其能力發展的教育，這種教育是分化教育，雖非強迫性，但含有適應發展的意義，也可以說是人才教育。Coleman（1989）則認為，教育機會均等的概念包含輸入、歷程、結果的均等。輸入的均等即教育基本條件與入學機會的均等；教育歷程的均等則包含資源應用的均等、參與均等、無差別待遇等；教育結果的均等則包括達到某種可接受的學業成就、教育成就與社會成就。而就更積極的定義而言，教育機會的歷程與產出均等，還包含因材施教、適才適所的概念。

關於教育機會均等之分析面向，依據教育基本法（2013）第四條：「人民無分性別、年齡、能力、地域、族群、宗教信仰、政治理念、社經地位及其他條件，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，應考慮其自主性及特殊性，依法令予以特別保障，並扶助其發展。」由教育基本法維護教育機會之主張可知，教育機會均等之分析面向至少包括性別、年齡、能力、地域、族群、宗教信仰、政治理念、社經地位。周新富（2015）則認為，教育機會均等分析面向包含家庭社經背景、性別、種族、身心特質、宗教等。Sleeter 與 Grant（1999）則提及教育機會均等分析面向包括種族、性別、社經地位、宗教、文化等。

綜上所述，教育機會均等分析面向至少包含性別、年齡、能力、地域、族群、文化、宗教信仰、政治理念、社經地位、身心特質，如以地球村的概念觀之，甚至可以包含「國別」（區域與文化的複合概念）。透過跨國比較，可分析出教育機會均等政策的國際趨勢，或可澄清教育機會均等政策的實際效果或迷思，例如，Solga（2014）透過包含 OECD 等相關國際教育資料庫的分析即得知，即便分析 20 個歐美國家教育表現，皆顯示我們不應高估教育達成階級流動的能力，即透過國際比較，依然發現教育機會的「產出」受到家庭社經地位的影響依然明顯，呈現不均等情形。

本文教育機會均等的意義，乃配合 OECD 教育指標性別分析中之各項指標（各級教育淨在學率、各級教育女性教師所占比率、15 歲以上人口識字率），兼採入學機會均等、男女性教師工作機會、教育之輸入與識字率等進行分析，採不同性別所占比率相同或差距在 1% 以內，作為判讀機會均等之標準；若比率差距 1% 以上時，則無論男性或女性所占比率較高，皆視為「不均等」。

以性別為分析面向，從《教育統計指標之國際比較》可以獲取最豐富的資訊與意義，故本文以性別為分析面向，分析國際教育統計數據。

參、研究分析

一、2012 年學前教育淨在學率

由於部分國家統計數據公佈不全，故各級學校淨在學率之比較，依據該級學校具有完整數據之國家而定，各級學校納入比較國家會有些許差異，特此說明。2012 年學前教育淨在學率之比較，包含法國、比利時、西班牙、義大利、荷蘭、紐西蘭、日本、英國、瑞士、馬來西亞、越南、芬蘭、美國、臺灣與印尼共 15 國，其表現如表 1 所示。

表 1

	國別	總計	男	女	男性較高
1	法國	99.66	99.77	99.55	○
2	比利時	99.36	99.36	99.36	—
3	西班牙	97.47	97.49	97.44	○
4	義大利	93.03	93.93	92.07	○
5	荷蘭	90.90	91.04	90.76	○
6	紐西蘭	90.13	88.43	91.93	×
7	日本	87.71			/
8	英國	79.11	78.78	79.45	×
9	瑞士	76.22	76.63	75.79	○
10	馬來西亞	74.14	77.09	71.34	○
11	越南	73.51			/
12	芬蘭	70.09	70.02	70.16	×
13	美國	67.95	68.34	67.53	○
14	臺灣	58.56	59.11	57.97	○
15	印尼	32.63	32.79	32.46	○

資料來源：整理自教育部（2015）。2015 年版教育統計指標之國際比較（頁 9）。臺北市：作者。

2012年臺灣學前教育淨在學率，於教育部專刊公佈的15個國家中，排名第14名，屬於學前教育機會相對較低之區域，在學前教育在學率表現上並不理想。又就教育機會均等的「年齡」取向分析，臺灣在學前教育階段淨在學率低於其他學習階段，而學前教育對於個人發展具有多重助益（Yoshikawa, Weiland, Brooks-Gunn, Burchinal, Espinosa, Gormley, Ludwig, Magnuson, Phillips & Zaslow, 2013），故應適當擴充與鼓勵。近年來少子化議題廣受重視，國家與縣市政府多提出育兒補助方案，其中亦包含學前教育補助，例如教育部《幼兒就讀幼兒園補助辦法》（教育部，2015）規定五歲至入國民小學前之幼兒，就讀公立幼兒園者，補助每學期全額之學費，就讀私立幼兒園者，每學期最高補助新臺幣1萬5千元。又如《臺中市幼兒學前教育補助方案法》（臺中市政府，2015）規定，年齡滿二歲以上未滿五歲幼兒就讀公立幼兒園，入學即免學費，就讀私立幼兒園，每學年最高補助新臺幣3萬元，分上、下學期撥付，皆為2015年為提升臺灣學前教育淨在學率新設之法規。

至於性別教育機會均等表現，在具完整數據的13個國家中，有9個國家男童在學率高於女童，3個國家女童高於男童，1個國家無差異。男童淨在學率較高之國家中，馬來西亞差距達5.75%，其學前教育機會均等顯然存在性別差異問題。紐西蘭則相反，女童淨在學率高出男童3.5%，亦屬性別上的不均等。其他國家男女在學率差距多在1%以內，而臺灣男童學前教育淨在學率為59.11%，女童為57.97%，男童在學率高出1.14%，與義大利相類，皆屬男童就學較高者。而依據教育部統計查詢網公佈之最新數據，103學年度學前教育淨在學率男童為57.1%，女童為55.83%，相差1.27%，學前教育性別不均等情形未有明顯改善（教育部，2016）。

二、2012年初等教育淨在學率

2012年初等教育淨在學率之比較，比較對象包含日本、英國、西班牙、臺灣、韓國、芬蘭、比利時、荷蘭、紐西蘭、法國、越南、德國、澳洲、義大利、瑞士、印尼、美國等17國，相關數據如表2所示。

表 2

2012 年初等教育淨在學率國際比較

單位：%

	國別	總計	男	女	男性較高
1	日本	99.92			/
2	英國	99.82	99.86	99.77	○
3	西班牙	99.71	99.59	99.83	×
4	臺灣	99.30	99.42	99.18	○
5	韓國	99.12	99.44	98.79	○
6	芬蘭	98.81	98.72	98.92	×
7	比利時	98.74	98.71	98.78	×
8	荷蘭	98.45	98.36	98.55	×
9	紐西蘭	98.41	98.17	98.67	×
10	法國	98.24	97.66	98.84	×
11	越南	98.06			/
12	德國	97.93	97.97	97.89	○
13	澳洲	96.82	96.53	97.13	×
14	義大利	96.36	96.8	95.89	○
15	瑞士	93.38	93.39	93.37	○
16	印尼	92.22	91.65	92.82	×
17	美國	91.82	92.02	91.62	○

資料來源：整理自教育部（2015）。2015 年版教育統計指標之國際比較（頁 10）。臺北市：作者。

2012 年初等教育淨在學率，於教育部公佈之 17 個國家中，排名第 4 名，初等教育在學率於國際間表現佳，達 99.3%。而在性別教育機會均等表現上，具完整數據的 15 個國家中，有 7 個國家的男童在學率高於女童，8 個國家女童在學率高於男童，此情形與前述學前教育階段有較多國家男童在學率高於女童的情形不同。臺灣男童初等教育淨在學率為 99.42%，女童為 99.18%，男童在學率高出 0.24%，差距已較學前教育縮小。

三、2012 年中等教育淨在學率

2012 年中等教育淨在學率之比較，比較對象包括有日本、紐西蘭、法國、韓國、臺灣、西班牙、英國、芬蘭、義大利、荷蘭、美國、澳洲、瑞士、泰國、印尼、馬來西亞等 16 國，相關數據如表 3 所示。

表 3

2012 年中等教育淨在學率國際比較 單位：%

	國別	總計	男	女	男性較高
1	日本	99.14	98.78	99.53	×
2	紐西蘭	96.96	96.84	97.09	×
3	法國	96.66	95.83	97.53	×
4	韓國	95.98	96.37	95.55	○
5	臺灣	95.64	95.23	96.09	×
6	西班牙	95.63	94.89	96.42	×
7	英國	94.63	94.50	94.77	×
8	芬蘭	92.38	92.09	92.68	×
9	義大利	91.35	90.96	91.76	×
10	荷蘭	90.22	89.64	90.82	×
11	美國	86.91	86.01	87.85	×
12	澳洲	85.27	84.79	85.78	×
13	瑞士	81.02	82.19	79.80	○
14	泰國	79.47	77.29	81.72	×
15	印尼	76.10	74.81	77.46	×
16	馬來西亞	68.83	70.50	67.24	○

資料來源：整理自教育部（2015）。2015 年版教育統計指標之國際比較（頁 11）。臺北市：作者。

由於各國義務教育年限以及學制劃分各不相同，因此在《教育統計指標之國際比較》專刊中以中等教育泛稱之，暫不劃分為中等教育與後期中等教育，而在另一表中討論 15-20 歲淨在學率情形，但該表並無性別比較之設計。在表 3 的 16 個國家中，2012 年中等教育淨在學率，臺灣排名第 5，中等教育在學率於表 3 各國家中堪稱尚佳。而

在性別教育機會均等表現上，16 個國家中，僅有 3 個國家男性在學率高於女性，另 13 個國家女性在學率皆高於男性，女性在學率較高的情況較初等教育階段更為明顯，男性淨在學率高於女性的國家計有韓國、瑞士與馬來西亞。而臺灣男性中等教育淨在學率為 95.23%，女性為 96.09%，女性在學率已較男性為高，惟差異未超過 1%。依據本文教育機會均等定義，男性就學比率較女性為高時，表示性別教育機會不均等，反之亦然，而如性別比率差異在 1% 以內者，並不會特別強調其不均等性。

四、2012 年高等教育淨在學率

關於各國高等教育淨在學率的計算，在教育部之國際比較專刊中，囿於各國高教畢業年齡不一，為便於比較，高等教育淨在學率採 20 歲單齡人口淨在學率計之。然以 20 歲單齡人口淨在學率進行計算時，與各國總在學率進行比較，無法排除各國高中畢業後是否選擇直接升學，即「先升學或先就業」項目之干擾。本文重點在於教育機會均等之性別比較，故進行此項目分析時，直接採取男性與女性淨在學率數據，比較其性別差異，不列出總淨在學率。

教育部之國際比較專刊中，20 歲單齡人口淨在學率分析，並未包含性別變項，因此本文直接進入 OECD 原始數據資料庫取得相關數據，比較國家包括澳洲、比利時、芬蘭、法國、德國、義大利、韓國、荷蘭、紐西蘭、西班牙、瑞士、英國、美國、臺灣等 14 國，詳細數據如表 4 所示。

表 4

	國別	男	女	男性較高
1	澳洲	43.54	56.46	×
2	比利時	43.11	56.89	×
3	芬蘭	43.25	56.75	×
4	法國	45.96	54.04	×

(續下頁)

	國別	男	女	男性較高
5	德國	41.77	58.23	×
6	義大利	41.63	58.37	×
7	韓國	55.36	44.64	○
8	荷蘭	45.11	54.89	×
9	紐西蘭	44.50	55.50	×
10	西班牙	44.17	55.83	×
11	瑞士	40.94	59.06	×
12	英國	45.53	54.47	×
13	美國	44.50	55.50	×
14	臺灣	65.80	73.96	×

註：囿於各國高教畢業年齡不一，為利比較，高等教育淨在學率採 20 歲單齡人口淨在學率，僅臺灣採大學階段淨在學率。

資料來源：整理自 OECD (2016). **OECD. Stat Database**. Retrieved from <http://stats.oecd.org/#>；教育部（2016）。**教育統計查詢網**。取自 <https://stats.moe.gov.tw/>

表 4 之 14 國中，女性淨在學率較高之國家占 13 國，男性淨在學率較高之國家僅有韓國。在 OECD 資料庫原始資料中，更列出 29 國之統計數據，其中女性淨在學率較高者有 27 國，在學率多在 5 成至 6 成之間，男性較高者僅有韓國與土耳其，其餘國家多在 4 成以上未滿 5 成，可見就 OECD 國家目前高等教育階段女性在學率高於男性的情況甚是普遍。

就教育機會均等觀之，可發現上述國家中高等教育階段性別教育機會並不均等，而造成此類情形的原因，有待進行相關研究。臺灣高等教育淨在學率的性別分析表現上，男性為 65.8%，女性為 73.96%，女性高於男性，此可能因臺灣一般高中職教育與大學教育銜接較緊密，即學生如欲就讀大學，一般會選擇在結束後期中等教育直接投考大專院校，因此數據中女性在學率較男性高的情形，與他國相較，具有更精確的意義。依據教育部統計處資料庫公布之資料，97 學年度至今，高等教育女性淨在學率皆高於男性，如表 5 所示。此顯見高等教育階段，教育機會均等議題上，男性壟斷受教機會的情形已不復存在，也顯示臺灣高等教育機會性別分配與 OECD 國家之趨勢相同。

表 5

臺灣各學年高等教育淨在學率性別比較

單位：%

學年度	97	98	99	100	101	102	103
男	61.15	61.75	63.00	64.63	65.80	66.15	66.15
女	67.99	69.32	70.75	72.53	73.96	75.00	75.93
女性較高	○	○	○	○	○	○	○

資料來源：整理自教育部（2016）。教育統計查詢網。取自：<https://stats.moe.gov.tw/>

表 6 為數據資料較齊全之國家，各級學校淨在學率女性優勢分布情形。

表 6

2012 年各國各級學校淨在學率性別差異比較

國別	臺灣	西班牙	法國	芬蘭	韓國	美國
學前教育	×	×	×	○	/	×
初等教育	×	○	○	○	×	×
中等教育	○	○	○	○	×	○
高等教育	○	○	○	○	×	○
國別	英國	紐西蘭	荷蘭	瑞士	義大利	澳洲
學前教育	○	○	×	×	×	/
初等教育	×	○	○	×	×	○
中等教育	○	○	○	×	○	○
高等教育	○	○	○	○	○	○

※ 標示「○」者表女性淨在學率較高，標示「×

資料來源：整理自 OECD (2016). **OECD. Stat Database**. Retrieved from <http://stats.oecd.org/#>；教育部（2016）。教育統計查詢網。取自 <https://stats.moe.gov.tw/>

由表 6 及其他 OECD 國家統計資料可知，教育階段愈高，女性淨在學率高於男性的情形愈普遍，除韓國與馬來西亞以外，其他國家的趨勢皆如此，男女淨在學率優勢反轉主要發生於初等與中等教育階段。而臺灣淨在學率性別差異情形與大多數 OECD 國家相同，中等教育階段之女性淨在學率超越男性。Thévenon、Ali、Adema 與 Salvi del

Pero (2012) 的研究提出了相呼應的分析，OECD 主要國家其就學情形的性別差異，男性優勢以及兩性差距已逐漸縮減，部分領域甚至出現反轉的情形。如 Salvi del Pero 與 Bytchkova (2013) 之分析，OECD 國家與歐洲聯盟 (European Union) 國家，女性教育水準逐漸超越男性，是否造成未來性別化發展的不均等問題，需進一步注意。

五、2012 各級教育女性教師所占比例

女性教師所占比例，在過往的性別研究中，中等教育以前（學前教育、初等教育、中等教育）教師女性比例高，被認為源自對女性的性別刻板化印象，即女性較適合哺育與照護後代，以及男性應該以投身農工商業為主的刻板化印象。而高等教育階段以男性教師居多，則被認為是學術場域中的「男性霸權」，此即將男性與專業畫上等號的性別刻板印象 (Marschke, Laursen, Nielsen, & Dunn-Rankin, 2007；吳愼愼, 2001；楊巧玲, 2007；羅惠丹, 2012)。依據 OECD 與臺灣教育部教育統計，2012 年各國各教育階段女性教師所占比例如表 7 所示。

表 7

2012 年各級教育女性教師所占比例 單位：%

	國別	學前教育	國小	國中	高中職	高等教育	女性教師 比例遞減
1	臺灣	98.8	69.6	68.2	58.2	34.7	●
2	日本	97.0	65.0	47.1	28.4	25.2	●
3	韓國	99.3	78.7	69.4	48.2	34.5	●
4	美國	94.1	87.2	66.8	57.0	48.2	●
5	英國	95.0	87.0	60.0	60.0	43.8	
6	法國	82.6	82.8	65.0	53.9	37.1	
7	德國	97.0	85.0	64.7	50.5	39.9	●
8	義大利	98.6	96.0	78.1	66.3	36.5	●
9	西班牙	95.2	75.8	57.7	50.3	40.2	●
10	比利時	97.3	81.3	62.4	60.9	46.0	●

(續下頁)

	國別	學前教育	國小	國中	高中職	高等教育	女性教師 比例遞減
11	荷蘭	86.0	85.2	49.7	50.2	40.0	
12	芬蘭	97.2	78.9	72.3	58.5	50.3	●
13	紐西蘭	97.8	83.4	65.3	58.8	48.7	●
14	中國大陸	96.7	58.6	50.4	48.6	46.7	●
15	印尼	94.7	63.6	54.6	51.8	39.4	●
16	巴西	96.9	89.8	70.2	60.1	45.2	●
17	俄羅斯	99.5	99.0	83.8	68.3	57.1	●

註1：粗體字為女性教師比例最低出現教育階段。

註2：統計數字加底色表女教師所占比例第一次反轉，即由學前教育起算，男教師比例第一次高於女教師。

註3：末欄「女性教師比例遞減」畫記表該國女性教師比例呈「學前教育→初等教育→中等教育→高等教育」依序遞減的情形。

資料來源：整理自教育部（2015）。2015年版教育統計指標之國際比較（頁15）。臺北市：作者。

依據教育部統計之專刊統計資料可知，含 OECD 成員國與非成員國之 17 國中，女性教師所占比例明顯由學前教育向高等教育遞減。所有國家女性教師比例最高教育階段皆出現在「學前教育」，比例最低階段皆出現在「高等教育」階段，此顯示社會尚存在女性適合照顧幼童而學術體系偏向男性主導的刻板印象。表 7 中劃記「●」之 14 格國家女性教師所占比例隨學前教育向高等教育階段穩定遞減，但英國、法國、荷蘭 3 國，則依然呈現遞減之趨勢，且高等教育階段同樣以男性教師為多。在 17 國的統計資料中，高等教育階段在「芬蘭」與「俄羅斯」二國，女性教師所占比例高於男性教師，而美國男性教師雖多於女性，但與其他國家相較，其男女教師比例差距低於 1%，差距較其他國家為少。大部份國家（共 11 國）男性教師比例高於女性教師都出現在高等教育階段，2 國（韓國、中國大陸）出現在高中職階段，1 國（日本）出現在國中階段，芬蘭與俄羅斯則在各階段都以女性教師為多。

臺灣在各級教育女性教師所占比例，由學前教育向高等教育遞減，高等教育階段女性教師最少，在高中階段之前，女性教師皆較男

性教師為多。臺灣在 17 國中，學前教育女性教師比例排名第 3，國小階段排名第 14，國中階段排名第 6，高中職階段排名第 8，高等教育階段排名第 15，即在高等教育階段，男性教師所占比例，僅有日本與韓國較臺灣為高，顯示大學教師中男性比例偏多。

六、2012 年 15 歲以上國民識字率

以下就義大利、阿根廷、西班牙、泰國、新加坡、越南、馬來西亞、印尼、巴西、印度與臺灣共 11 國進行比較。

表 8

2012 年 15 歲以上國民識字率 單位：%

	國別	總識字率	男性識字率	女性識字率	男性較高
1	義大利	99.0	99.3	98.8	○
2	臺灣	98.3	99.6	97.0	○
3	阿根廷	97.9	97.9	98.0	—
4	西班牙	97.9	98.6	97.2	○
5	泰國	96.4	96.4	96.4	—
6	新加坡	96.4	98.5	94.4	○
7	越南	93.5	95.8	91.4	○
8	馬來西亞	93.1	95.4	90.7	○
9	印尼	92.8	95.6	90.1	○
10	巴西	91.3	91.0	91.6	×
11	印度	62.8	75.2	50.8	○

資料來源：教育部（2015）。2015 年版教育統計指標之國際比較（頁 20）。臺北市：作者。

表 8 所列國家中，臺灣總識字率為 98.3%，排名第 2 位，但表 8 原始數據來自聯合國教科文組織，許多重要國家，諸如美國、英國、法國、德國並未提報識字率資訊，因此無法加入比較，減少比較的對象與意義性，但可就同屬東南亞國家進行比較。就性別而言，8 表所列國家中，15 歲以上國民男性識字率高者有 8 國，男女兩性趨近相同者有 2 國，女性識字率較高者只有 1 國。臺灣推行九年國民義務教育

多年，12 年國民教育亦在推動中，未來總識字率率與性別識字率應會逐步提升至 100%。

肆、結論與建議

本文以教育部《2015 教育統計指標之國際比較》為基礎，擷取經濟合作發展組織教育概覽 2014 年版、經濟合作發展組織統計資料庫、聯合國教科文組織統計資料庫與教育部統計資料庫相關之統計數據，進行教育機會均等性別取向之分析，計分析學前教育淨在學率、初等教育淨在學率、中等教育淨在學率、高等教育淨在學率、各級教育女性教師所占比率、15 歲以上人口識字率 6 項目之性別差異情形，研究發現如下：

第一，臺灣與 OECD 主要國家淨在學率性別分析，學前教育以男性較高，初等教育則各國差異情形分歧，中等教育以女性較高、高等教育以女性較高。

第二，臺灣與 OECD 主要國家之淨在學率變化顯示，女性淨在學率在愈高教育階段比率愈高，高等教育階段絕大多數國家之女性淨在學率皆高於男性，顯示在入學教育機會均等問題上，女性受到排擠情形已明顯改善。

第三，分析臺灣與 OECD 主要國家女性教師所占比率，國中以前各國女性教師比例明顯高於男性教師，尤以學前教育階段最為明顯。高等教育階段，大多數國家男性教師比例明顯高於女性教師，符合相關性別研究主張，即有學校教師的性別刻板印象及學術研究由男性主導的情形。

第四，15 歲以上國民識字率的性別分析結果，男性高於女性，且以東南亞國家較明顯。

基於上述發現，本文提出如下建議：

第一，女性就讀各級學校之機會雖然顯著增加，但由於各國提供之數據不全，無法進行較完整之就讀科系或學校屬性的性別分析。以臺灣而言，招生名額多於報考人數及少子化的趨勢，皆使女性進入各

級學校就讀的機會增多，在入學機會上性別更顯平權，但學習之學科屬性是否存在其性別差異，有待後續研究。

第二，臺灣女性淨在學率在愈高教育階段就愈高，此與 OECD 大部分國家相類似，然男性於高等教育階段就學率降低之情形是否會衍生出其他問題，需進一步研究。

第三，除比較女性教師所占比例外，學校主管性別比例亦為重要指標，然 OECD 國家分析中並未有相關數據，因此無法進行比較。

第四，識字率的性別分析顯示，政府可加強高齡女性識字教育，以提升女性識字率。

第五，經濟合作發展組織教育概覽報告書所列教育指標與教育部資料庫之指標具有極大差異，OECD 教育指標取向之實用性更高，不僅只是一般性質的數據統計，更經過長期研究，並將出發點設定於瞭解教育數據的政治、經濟、社會意義（Gorur, 2015）；其指標較為靈活豐富，對教育機會均等的探討亦較多。反觀國內指標較偏向一般性的教育狀況，其意義不若 OECD 教育調查豐富，也因數據缺乏，因此無法與 OECD 國家各項目進行比較。本文建議未來國家教育統計單位可研議增加教育指標與數據蒐集之廣度，俾便臺灣教育與世界比較，也更容易了解臺灣教育與世界主要國家的異同。

參考文獻

- 幼兒就讀幼兒園補助辦法（2012）。[Children Attending Kindergarten Subsidy Act, 2012.]
- 吳愼愼（2001）。性別與教師的專業認同：女性主義的觀點。藝術評論，12，181-201。[Wu, S. S. (2001). Gender and professional identity of teachers: A feminist view. *Art Reviews*, 12, 181-201.]
- 周新富（2015）。教育社會學。臺北市：五南。[Chou, H. F. (2015). *Sociology of education*. Taipei: Wunan.]
- 教育基本法（1999）。[Educational Fundamental Act, 1999]
- 教育部（2015）。104年版教育統計指標之國際比較。臺北市：作

- 者。[Ministry of Education.(2015). *2015 International comparison of education statistical indicators*. Taipei: Author.]
- 教育部（2016）。**教育統計查詢網**。取自 <https://stats.moe.gov.tw/https://stats.moe.gov.tw/> [Ministry of Education (2016). *MOE educational statistics website*. Retrieved from <https://stats.moe.gov.tw/https://stats.moe.gov.tw/>]
- 陳奎熹（2001）。**教育社會學導論**。臺北市：師大書苑。[Chen, K.H. (2001). *Introduction to sociology of education*. Taipei: Lucky Bookstore.]
- 楊巧玲（2007，10月）。**小學老師是女性的真正職業？國小教職的性別分析**。論文發表於國立高雄師範大學所舉辦之「2007臺灣女性學學會暨高師大40週年校慶」學術研討會。[Yang, Q.L. (2007). *Are elementary school teachers must be female? Gender analysis on elementary school faculty*. Paper presented in the 2007 Taiwan Women Society and Kaohsiung Normal University 40th Foundation Day Academic Conference, Kaohsiung Normal University, Kaohsiung.]
- 臺中市幼兒學前教育補助方案（2015）[Children Attending Preschool Subsidy of Taichung City, 2015]
- 羅惠丹（2012）。**臺灣與日本中小學女性教師差異分析**。取自 https://stats.moe.gov.tw/files/analysis/100japan_basic.pdfhttps://stats.moe.gov.tw/files/analysis/100japan_basic.pdf [Lo, H. T. (2012). *Analysis between the number of female primary and secondary teachers between Taiwan and Japan*. Retrieved from https://stats.moe.gov.tw/files/analysis/100japan_basic.pdfhttps://stats.moe.gov.tw/files/analysis/100japan_basic.pdf]
- Coleman, J. S. (1989). *Equality and achievement in education*. London, UK: Westview.
- Gorur, R. (2015). Producing calculable worlds: Education at a glance. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 36(4), 578-595. doi: 10.1080/01596306.2015.974942
- Marschke, R., Laursen, S., Nielsen, J. M., & Dunn-Rankin, P. (2007).

- Demographic inertia revisited: An immodest proposal to achieve equitable gender representation among faculty in higher education. *The Journal of Higher Education*, 78(1), 1-26.
- OECD. (2014). *Education at a glance 2014*. Paris, French: Author.
- OECD. (2015). *Education at a glance 2015*. Paris, French: Author.
- OECD. (2016). *OECD. stat database*. Retrieved from <http://stats.oecd.org/#http://stats.oecd.org/#>
- Salvi del Pero, A., & Bytchkova A. (2013). A bird's eye view of gender differences in education in OECD countries. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 149, 2-43. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/5k40k706tmtb-en>
- Sellar, S., & Lingard, B. (2013). The OECD and global governance in education. *Journal of Education Policy*, 28(5), 710-725. doi: 10.1080/02680939.2013.779791
- Sleeter, Christine. E., & Grant, C.(1999). *Making choice for multicultural education: Five approach to race, class and gender*. Columbus, OH: Merrill.
- Solga, H. (2014). Education, economic inequality and the promises of the social investment state. *Socio-Economic Review*, 12(2), 269-297.
- Thévenon, O., Ali, N., Adema, W., & Salvi del Pero, A. (2012). Effects of reducing gender gaps in education and labour force participation on economic growth in the OECD. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 138, 2-55.
- Yoshikawa, H., Weiland, C., Brooks-Gunn, J., Burchinal, M. R., Espinosa, L. M., Gormley, W. T., Ludwig, J. Magnuson, K. A., Phillips, D., & Zaslow, M. J. (2013). *Investing in our future: The evidence base on preschool education*. Retrieved from <http://home.uchicago.edu/~ludwigj/papers/Investing%20in%20Our%20Future%20Preschool%20Education%202013.pdf>

附錄

《教育統計指標之國際比較》2015年版教育統計指標

類別	指標
教育概況：各級教育概況	※ 各級教育粗在學率（按性別分）
	※ 各級教育淨在學率（按性別分）
	※ 15-20 歲學齡人口淨在學率（按教育級別分）
	※ 各級學校平均每位教師教導學生數
	※ 各級教育女性教師所占比率
教育概況：教育程度	※ 25-64 歲人口教育程度結構
	※ 25-64 歲之就業者占民間人口之比率—按教育程度別分
	※ 受高級中等以上教育之比率（按年齡組別分）
	※ 受高等教育之人口比率（按年齡組別分）
	※ 15 歲以上人口識字率（按性別分）
	※ 15-24 歲人口識字率（按性別分）
國民教育及高級中等教育	※ 中等以下學校學生就讀公私立學校結構
	※ 平均每班學生人數（按公私立與教育級別分）
	※ 教師工作時數結構（按學年計算）
	※ 教師薪資
	※ 教師年齡結構（按教育級別與年齡組別分）
	※ 高級中等學校學生人數結構（按課程型態分）
高等教育	※ 高等教育學生人數結構（按學校型態及學習型態分）
	※ 高等教育學生就讀學科之結構
	※ 高等教育女性畢業生結構（按年度分）
	※ 主要國家之大學生學雜費占平均每人國內生產毛額比率
	※ 主要國家之大學生學雜費
	※ 主要國家高等教育學生占總人口比率
	※ 大專校院境外學生人數（按國別分）
	※ 臺灣辦理出國留學簽證人數
	※ 高等教育外國學生人數占總人口比率
	※ 高等教育出國留學生人數占總人口比率

（續下頁）

類別	指標
教育經費	※ 教育經費占國內生產毛額比率（按教育級別分）
	※ 公部門教育經費占國內生產毛額比率
	※ 政府教育經費占政府歲出比率
	※ 平均每生使用教育經費
	※ 平均每生使用教育經費占平均每人國內生產毛額之比率
	※ 教育機構經費結構（按經資門別分）
	※ 研究發展經費占國內生產毛額比率
	※ 研究發展經費結構（按執行部門別分）
教育成果之評估	※ 國際數學與科學教育成就趨勢調查 (TIMSS) 報告與國際閱讀素養評比 (PIRLS) 成績統計
	※ 15 歲學生 PISA 測驗成績統計
	※ 臺灣學生參加亞太（含亞洲）及國際奧林匹亞競賽成績統計
	※ 臺灣學生參加英特爾國際科技展覽競賽歷年成績統計
	※ 臺灣學生參加國際資訊類及技能競賽歷年成績統計
	※ 世界大學排名
	※ 英語水平－托福測驗分數
	※SCI 各國論文發表篇數及名次
	※EI 各國論文發表篇數及名次
	※SSCI 各國論文發表篇數及名次
	※A&HCI 各國論文發表篇數及名次
※ 研究發展人力	

資料來源：整理自教育部（2015：3-4）。2015 年版教育統計指標之國際比較。臺北市：教育部。

國家圖書館出版品預行編目（CIP）資料

教育機會均等 / 翁福元等編著；溫明麗主編。
-- 初版。-- 新北市：國家教育研究院，2016.07
面：公分

1. 教育政策 2. 文集

526.1107

105013803

書名：教育機會均等
發行人：郭工賓
主編：溫明麗
編著者：翁福元、范麗娟、鄭以萱、沈姍姍、溫子欣、秦夢群、莊俊儒
（依文章順序排列）
編輯委員：沈姍姍、翁福元、陳麗珠（依姓氏筆劃）
編輯小組：張雲龍（召集人）/ 王清標 / 楊永慈
執行編輯：楊永慈
助理編輯：李詠絮
出版機關：國家教育研究院
地址：23703 新北市三峽區三樹路2號
電話：02-7740-7890
傳真：02-7740-7064
網址：<http://www.naer.edu.tw>
出版年月：2016年7月（本書同時登載於國家教育研究院—出版品—書籍網站，
網址：<http://www.naer.edu.tw/files/11-1000-123.php>）
版次：初版
排版印刷：加斌有限公司
地址：10663 臺北市大安區復興南路二段210巷30號1樓
電話：02-23255500
定價：每本新臺幣300元（不含郵資）
銷售：教育部員工消費合作社
地址：10051 臺北市中山南路5號 電話：(02) 7736-6054
網址：http://www.moe.gov.tw/content.aspx?site_content_sn=11274
五南文化廣場
地址：40042 臺中市中山路6號 電話：(04) 2226-0330
網址：<http://www.wunanbooks.com.tw>
國家書店松江門市
地址：10485 臺北市松江路209號一樓 電話：(02) 7736-6054
網址：<http://www.govbooks.com.tw>
國家教育研究院臺北院區
地址：10644 臺北市大安區和平東路一段179號 電話：(02) 7740-7890

GPN：4910501323

Equality of Educational Opportunity

Publishing House: National Academy for Educational Research

Publisher: Kung Pin Kuo

Address: No.2, SanShu Rd., Sansia Dist., New Taipei City 23703, Taiwan, R.O.C.

Tel: +886-2-7740-7890

Fax: +886-2-7740-7064

Website: <http://www.naer.edu.tw>

General Editor: Sophia Ming-Lee Wen

Authors: Fwu Yuan Weng / Gregory Siy Ching / I Hsuan Cheng / Lih Juan Fann / Joseph Meng-Chun Chin / San San Shen / Tzy Hsing Wen (in alphabetic order)

Editorial Board: Fwu Yuan Weng / Li Ju Chen / San San Shen (in alphabetic order)

Staff Editors: Ching Piao Wang / Yong Cih Yang / Yun Lung Chang (in alphabetic order)

Executive Editor: Yong Cih Yang

Assistant Editors: Yung Hsu Lee

Price: NT \$300 (postage excluded)

Retailers:

MOE Co-Operative

Address: No. 5, Jhong-shan S. Rd., Taipei 10051, Taiwan, R.O.C.

Tel: +886-2-77366054

WU-NAN BOOKS CO. Ltd. R.O.C. Government Publications.

Address: No. 6, Jhong-shan Rd. Central District, Taichung 40042, Taiwan, R.O.C.

Tel: +886-4-22260330

Government Publications Bookstore

Address: 1F, No. 209, Shng Chiang Rd., Taipei 10485, Taiwan

National Academy for Educational Research (Teipei Branch)

Address: No. 179, Sec. 1, Heping. E. Rd., Da'an Dist., Taipei City 10644, Taiwan, R.O.C.

Tel: +886-2-7740-7890

Publishing Date: July, 2016

教育機會均等

Equality of Educational Opportunity



國家教育研究院

National Academy for Educational Research

www.naer.edu.tw



ISBN 978-986-04-9412-9 定價 300元



00300

9 789860 494129

GPN 1010501322