

不均等的學習機會與學校選擇權

討論人：高新建

台北市立師範學院初教系副教授

一、不得不在場的觀眾

根據我國現行法令的規定，國民教育階段的學齡兒童，都必須強迫接受教育。學童本身及學童的家長或監護人，並沒有選擇接受或不接受學校教育的權利或自由。在不違法的情形之下，學童的家長或監護人對學童就讀學校的選擇，是十分地有限、甚至沒有任何選擇的餘地。

就強迫入學的規定而言，根據「國民教育法」的規定，我國六歲至十五歲的國民，政府有權力強迫他們入學，接受國民教育。「強迫入學條例」更是明確地訂定，適齡國民除了殘障、疾病、或異常，並經公立醫療機構證明者，得以暫緩入學，或是經當地強迫入學委員會同意後，得以在家自行教育。其他沒有上述兩種狀況的學齡兒童，如果沒有入學接受教育，地方的強迫入學委員會便會派員作家庭訪問，勸告學童的父母或監護人送其入學，經勸告後仍不送入學者，則會受到書面警告及限期入學。經警告並限期入學，仍不遵行者，則處以一百元以上罰鍰、並得繼續處罰至入學為止，而所處的罰鍰，逾期不繳者，則移送法院強制執行。至於無故中途輟學或長期缺課學童的父母或監護人，如果不接受學校的勸導督促者，也會受到同樣的處罰。

就學童可以入學就讀的學校而言，國民教育階段學校的主辦機關，根據「國民教育法」的規範，是由政府辦理為原則。其國民小學及國民中學的設置及學區的劃分，係直轄市或縣（市）主管教育行政機關的權責。「國民教育法施行細則」更指出，直轄市及縣（市）主管教育行政機關得訂定辦法，處理學生越區就讀的現象。

國民教育階段的學齡兒童及學童的家長或監護人，在公立學校之外，可以選擇就讀的學校只有其居住縣市境內，少數的私立國民小學及私立國民中學或班級。因為，根據「修正私立國民中學，私立國民小學及私立幼稚園招生注意事項」的規定，私立國民中小學的招生採大學區制，以縣市為範圍，由學區內適齡學童自由登記。

只是，如表一所示，各縣市境內私立中小學的學校數及其班級數，和公立中小學的學校與班級比較之下，顯得十分的少。其中，私立國民小學又遠比私國民中學要來得少，甚至，有許多的縣市境內並沒有私立中小學，可供學童及其家長或監護人選擇。

因此，基於強迫入學條例及其他法令的規定，我國所有的學齡兒童及其家長

或監護人，並沒有選擇學童接受或不接受教育的權利或自由。再者，除了身心障礙的學童、目前臺北市四位在家自行教育的一年級學童、以及家長是學校教職員而跟隨家長至其任教學校就讀的學童之外，我國所有的學齡兒童及其家長或監護人，在不違法的情形、又不想或沒有能力搬家的情形之下，對於學童要在那一種學校或那一所學校接受學校教育，並沒有太多的選擇空間。其中，國民小學階段的學童及其家長可以選擇的機會，又要比國民中學的學生及其家長要來得少，而有些縣市的學童及其家長甚至完全沒有任何選擇的餘地。即使學生或是其家長不喜歡、或不能適應所分配到的學區及其學校，除了搬家之外，沒有其他合法的途徑可以逃離該校。他們是一群不得不在場、逃不遑、沒有自由的觀眾（captive audience）、一群教育的俘虜。

二、不均等的學習機會

對大多數的學生家長而言，其子女在學校內的學習成就，可能是他們主要關切的事項之一，也可能是目前甘冒違反法令的規定，選擇越區就讀者，在選擇學校時的一項重要考量。就學生的學習而言，學生在學校不可能學會學校教導給他們的所有事物、或是他們接觸到的所有事物，但是要學生學會沒有教導過的事物，則是極端的困難。學校所提供的學習機會對學生學習成效的重要性，由這一句話表露無餘。

學習機會是由教育系統所提供給學生之能夠增益學生學習和成就的條件（conditions）（高新建，民86；Gau, 1996）。政府既然有權力強迫所有的學齡兒童到學校接受教育，便有義務、有責任提供所有的學生同等高品質的學習機會。遺憾的是，各種學習機會在不同地區學校間的分佈並不均等。教育機會與學習機會的研究，揭露了學習機會分佈不均等的事實。根據一項教育部專案研究的發現（修改自翁榮銅，民86）：

- 在偏遠及離島地區學校，校長、主任與教師多為初任，缺乏行政與教學經驗；教師兼課與配課較多，教材準備較困難，復以差假（會議、進修等及交通耗時較多）比例高，影響正常教學頗巨。
- 教師由於兼行政事務較多，且流動性高，學校容易有代課教師，學生因而經常必須適應新老師，影響師生教學互動的品質。
- 初任教師缺乏教學經驗，面對生疏的課程教材，又須兼任學校行政事務，與上課科目多的繁重負擔情況下，在教學方法與教育觀念上，多沿用傳統講述教學法，缺乏個別化教學與輔導措施，以致影響學習成效。
- 學生同儕團體的互動，常因班級人數較少，且學習成績變動性較小，競爭力較弱，班級教學氣氛通常不夠活潑，學生學習動機易受影響，而形成惡性循環。
- 統編式的課程教材編輯取材，常以都會區的生活背景為考量，對於偏遠地區的文化差異不易顧及，影響學生的學習意願與表現。

根據國內學者的研究，就臺灣地區各縣市國民小學而言，同一縣市之國民小學教育資源的分配並不均衡，都會地區與偏遠地區國民小學間的教育資源差距甚大。再者，同是屬於都會地區或偏遠地區的國民小學之間，其教育資源的高低亦有所差異（孫志麟，民83）。就臺灣地區城鄉國民中學而言，教育資源的分配已出現不均等的現象。鄉村國中在許多項目上不及都市國中，而同屬於都市或及鄉

村地區的學校間，在資源分配上也有不均等的現象（胡夢鯨，民81）。

以學生的受益觀點而言，偏遠地區之師生比（每一教師平均教導學生數）較低；但是，由於各縣市教育經費的分配，受到縣市財政、學生數、學校數、與人事費的影響，偏遠地區每生所分配到的平均經費卻較少。再者，各縣市之平均每班學生人數、師生比與每生經費差異亦頗大（張清溪，民83）。各縣市平均每校教育經費的排名，四十年來雖然有所變動，但是臺北市、高雄市、基隆市及臺南市都一直排名在前，而花蓮縣則一直排名在後（馬信行，民83）。臺北縣的學童數要比臺北市要來得多，但是，臺北縣全縣的總預算卻比臺北市的教育預算來得少。教育經費上的不均等，由此可見一斑。雖然教育經費不能代表全部的教育品質，但是，各縣市教育經費上的差異，會導致各縣市政府所提供之教育設施及教育品質上的差異，卻是可以推想而知的。

表二陳現了美國八年級（相當於我國國中二年級）學生數學學習機會的分佈情形。由表二所提供的訊息可以得知，美國八年級學生在教師的知識、教學內容和層次、和學校的教學資源等方面的數學學習機會，隨著他們所居住的地區、及學校學生平均社經地位的不同，而有所差異。有些學校學生學習數學的機會，和在其他學校就讀的同輩比較起來，是十分有限的。學習機會不均等的現象，在中外都是一個存在的事實。同時，它也是家長希望擁有學校選擇權的一項重要成因，因為它直接關係到其子女的學習成就。

三、選擇或是不選擇？

近年來，對於學校選擇權（school choice）的論述頗多（例如，吳清山、林天祐，民86；吳清山、黃久芬，民84；Bast & Walberg, 1994; Bierlein, 1993; Chubb & Moe, 1990; Heise, 1994; Nelson, Carlson, & Palonsky, 1996; Spring, 1997）。其中，對於學校選擇權的類型與實施方式，不同學者或教育行政主管機關，也有不同的主張及作法，它們至少包括了：公立學校選擇權〔又可以涵蓋，學區內的選擇、跨學區的選擇、磁性學校（magnet schools，類似國內一般所稱之重點發展學校）的選擇、同時在中學及大專院校註冊（dually enroll）的選擇〕、私立學校選擇權、以及教育券。

由於篇幅上的限制，本文略過各種學校選擇權的類型及其實施方案的介紹，只簡要地說明贊成與反對者的觀點。歸納學者的見解，學校選擇權的辯論是相當地冗長而複雜，不過，一般的辯論大都是圍繞在下列的論點上。

擁護學校選擇權的人士通常會說：

- 選擇權是窮人和少數民族的年輕人達成教育機會均等的方式。
- 選擇權是家長的權利，可以把孩子由壞學校中解救出來，也可以逃脫公立學校之無宗教意涵的人道主義（secular humanism）。
- 爭取學生和金錢的競爭將會強迫學校改善並更重視績效。
- 兒童有不同的學習需要，因此，也需要不同的教學選擇。
- 藉由學校的選擇，家長將會更加地投入和奉獻於他們子女的教育。
- 選擇權可以促成自願地消除種族隔離（desegregation），讓學生在學校裏學到尊重差異。
- 選擇權將會打破教育的獨占市場，迫使學校及學區的行政系統更為有效率。
- 選擇權將會導致教師有更高層次的專業精神及專業知能。

批評學校選擇權的人士通常會說：

- 沒有令人信服的證據顯示競爭可以改善學校或是學生的成就。
- 最需要的兒童——有支持性、有能力家長的兒童——很有可能會被遺棄在最差的選擇，因而造成不均等的選擇。
- 對社會的利益不利，因為學生可能學不到溝通技能與主動公民的知識、有效地在工作世界中運作、並且無法避免受到宗教與意識型態的灌輸。
- 除非能夠提供所需要的交通設施，否則選擇權會對低收入的家庭不利；但是，花費在交通車上的金錢倒不如使用在教室內。
- 私立學校選擇將會把教育經費由已經相當窮困的公立學校吸走。
- 選擇權會把大眾需要為公立學校籌措充足財源的注意力轉移開。
- 學校可能無法控制利潤的誘惑，因為教育券意謂公立教育將成為營利性的事業，可以儘可能地追求利潤；學校也可能因之而提供有關效能之表面或不實的資訊與廣告，並且需要使用原來可以直接運用於教育的經費與人員。
- 鼓勵學生轉學將會破壞提昇學校與社區之連結的努力。
- 教師隨時會因學生的減少而去職或轉換學校，不安的工作環境、不利教師身心健全的維持，降低工作滿意度與效能。

雖然贊成和反對學校選擇權的主張，十分的多，但是，可以支持任何一方的實證資料卻是非常的少。因此，吾人在選擇贊成或反對學校選擇權之前，應該要對各項選擇權方案的內容作詳細的瞭解。

參考文獻：

- 吳清山、林天祐（民86），教育選擇權，教育資料與研究，16, 82。
- 吳清山、黃久芬（民84），美國教育選擇權之研究，初等教育學刊，4, 1-26。
- 胡夢鯨（民81），台灣地區國民中學教育資源分配之城鄉比較。論文發表於中國教學學會、國立中正大學主辦「文化變遷與教育發展學術研討會」，臺北。
- 高新建（民86），學習機會。教育資料與研究，15, 70。
- 翁榮銅（民86），我國教育優先區政策執行之研究。國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版。
- 馬信行（民83），以地方分權導正當前教育資源分配之缺失，教育研究，39, 10-11。
- 孫志麟（民83），台灣地區各縣市國民小學教育資源分配之比較，教育與心理研究，17, 175-202。
- 張清溪（民83），台灣教育的質量與公平性。行政院國家科學委員會專題研究。
- Bast J. L., & Walberg, H. J. (1994). Free market choice: Can education be privatized? In C. E. Finn, Jr. & H. J. Walberg (Eds.). *Radical education reforms* (pp.149-171). Berkeley, CA: McCutchan.
- Bierlein, L. A. (1993). *Controversial issues in educational policy*. Newbury Park, CA: Sage.
- Chubb, J. E., & Moe, T. M. (1990). *Politics, markets, and America's schools*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Gau, S.-J. (1996). *The effects of opportunity to learn on mathematics achievement: An*

HLM analysis of NELS:88 data set. Unpublished Ph.D. dissertation, State University of New York at Buffalo, Buffalo, NY.

- Heise, M. (1994). New school choice plans. In C. E. Finn, Jr. & H. J. Walberg (Eds.). *Radical education reforms* (pp. 173-192). Berkeley, CA: McCutchan.
- Nelson, J. L., Carlson, K., & Palonsky, S. B. (1996). *Critical issues in education: A dialectic approach* (4th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Spring, J. (1997). *The American school* (4th ed.). New York: McGraw-Hill.

表二 美國八年級學生數學學習機會在不同地區及學校學生平均社經地位之分佈情形 *

地區/ 學校數	學校數	數學學位 %	在職進修 小時/年	數學班級 %	教科書 %	教學時間 小時/週	回家作業 分鐘/週	的學生 %	的計算機 %	數學社團 %	成就分數
市區	130	32.63	12.38	27.36	86.49	4.38	150.78	39.74	31.76	34.80	50.14
低SES	51	33.46	17.49	14.32	83.57	4.59	149.65	31.13	40.46	44.09	44.46
中SES	29	21.01	11.23	18.17	85.88	4.12	146.85	28.65	27.64	30.91	50.14
高SES	50	30.53	9.89	41.43	88.71	4.42	153.99	52.20	28.92	31.45	53.71
郊區	182	32.02	11.37	21.43	87.23	4.34	165.19	39.08	35.61	22.79	51.03
低SES	35	26.98	12.76	12.55	84.12	4.41	193.73	28.38	33.80	14.86	46.07
中SES	60	28.70	9.21	18.25	86.59	4.54	141.78	33.84	30.69	26.72	50.20
高SES	87	36.99	12.07	28.40	89.36	4.16	165.36	48.43	39.89	24.47	54.29
鄉區	134	39.05	10.18	22.25	85.29	4.57	145.46	27.04	38.44	21.63	50.08
低SES	62	37.84	9.78	22.63	83.58	4.61	140.27	25.07	41.59	16.97	48.36
中SES	60	35.75	9.41	19.07	86.83	4.60	153.32	27.68	34.18	24.44	52.21
高SES	12	67.68	18.01	36.15	92.13	4.02	149.33	41.07	33.39	48.00	53.84
低SES	148	34.49	11.89	18.74	83.71	4.56	154.52	26.96	39.56	21.44	47.11
中SES	149	29.98	9.75	18.58	86.53	4.47	147.84	30.05	31.50	26.69	51.05
高SES	149	40.48	11.76	33.86	89.35	4.25	159.82	49.21	35.29	29.01	54.04
全體	446	34.86	11.17	23.24	86.30	4.44	154.00	34.63	35.72	25.38	50.44

* 除了「學校數」一欄之外，各欄的數字均經學生層次及學校層次加權指數的加權處理。

編者按：因篇幅受限，僅將本文中之表二移至表一前，不便之處，請見諒。

表一 八十五學年度臺閩地區國民中小學學校數與班級數 *

	國小學校數	國小班級數	國中學校數	國中班級數
臺北縣	198	8,839	59	4,347
公立	194	8,725	58	4,045
私立	4	114	1	302
宜蘭縣	75	1,238	23	576
公立	75	1,238	23	572
私立	-	-	-	4
桃園縣	148	4,089	45	2,077
公立	148	4,089	44	2,011
私立	-	-	1	66
新竹縣	79	1,164	27	525
公立	78	1,155	27	525
私立	1	9	-	-
苗栗縣	110	1,537	31	694
公立	110	1,537	31	618
私立	-	-	-	76
臺中縣	147	3,844	44	1,958
公立	147	3,844	44	1,873
私立	-	-	-	85
彰化縣	168	3,301	37	1,634
公立	168	3,301	37	1,579
私立	-	-	-	55
南投縣	149	1,654	31	673
公立	149	1,654	31	673
私立	-	-	-	-
雲林縣	155	1,862	32	937
公立	155	1,862	31	788
私立	-	-	1	149
嘉義縣	135	1,570	25	538
公立	135	1,570	25	509
私立	-	-	-	29
臺南縣	170	2,778	42	1,204
公立	170	2,778	41	1,022
私立	-	-	1	182
高雄縣	150	2,887	42	1,345
公立	150	2,887	42	1,313
私立	-	-	-	32
屏東縣	166	2,337	39	1,087
公立	166	2,337	39	1,045
私立	-	-	-	42
臺東縣	92	860	22	343
公立	92	860	22	343
私立	-	-	-	-
花蓮縣	108	1,091	22	438
公立	107	1,079	22	431
私立	1	12	-	7

澎湖縣	41	330	12	134
公立	41	330	12	134
私立	-	-	-	-
基隆市	40	879	14	454
公立	39	855	14	426
私立	1	24	-	28
新竹市	26	870	10	474
公立	25	858	10	448
私立	1	12	-	26
臺中市	52	2,310	24	1,226
公立	50	2,263	23	1,136
私立	2	47	1	90
嘉義市	18	652	8	405
公立	18	652	8	297
私立	-	-	-	108
臺南市	41	1,761	18	1,111
公立	40	1,737	18	952
私立	1	24	-	159
金門縣	16	181	5	85
公立	16	181	5	85
私立	-	-	-	-
連江縣	8	52	5	17
公立	8	52	5	17
私立	-	-	-	-
臺北市	149	6,895	66	3,655
公立	139	6,642	63	3,461
私立	10	253	3	194
高雄市	78	3,646	34	2,014
公立	77	3,613	33	1,924
私立	1	33	1	90
臺灣省	2,268	45,835	607	22,180
公立	2,257	45,611	602	20,740
私立	11	224	5	1,440
臺灣地區	2,495	56,394	707	27,849
公立	2,473	55,866	698	26,125
私立	22	528	9	1,724
金馬地區	24	233	10	102
公立	24	233	10	102
私立	-	-	-	-
總計	2,519	56,627	717	27,951
公立	2,497	56,099	708	26,227
私立	22	528	9	1,724

*表中的數字係根據「中華民國教育統計」（教育部，民86）的資料計算而得。

其中，國中班級數因為包含有私立中學及高職附設國中部的班級數，因而使得部分縣市私立國中的班級數略顯得膨脹，部分沒有私立國中的縣市也因而有了私立的國中班級數。