

教育資源的規劃策略

孫志麟

國立臺北師範學院初等教育系助理教授

教育資源的合理配置，一直是公共政策討論的議題，也是民間團體教育改革的重要訴求。台灣教育資源的配置，最爲人所關切的，莫過於區域差距的問題。都會地區及偏遠地區的部分縣市各有其資源優勢，爲教育資源的主要受益者；灰色地帶的農業縣和都會地區臨近的縣份，教育資源則相對較爲匱乏。教育資源的區域差距，不僅表現在教育經費上，也反映在教師素質、圖書資訊、物理環境等方面，爲一全面性質與量的差距。此外，由於地方財政的影響，國民教育階段學生接近教育資源的機會並不均等。而現行教育補助制度的設計，也未能達到真正「濟弱扶貧」的精神，違反了垂直公平的原則。

教育資源區域差距的形成，與教育政策的偏頗、中央與地方政府的權責劃分、地理空間特性、基礎建設、歷史傳統和社會經濟資源的分配等多元因素有關。由於教育資源的不公平，影響到教育機會均等目標的實現，甚至導致學生學習結果的差異。當然，教育資源的區域差距，在短期間內，可能是一種難以自我擺脫的現象。但值得注意的是：如果區域間教育資源的差距極爲懸殊，並且存在時間過長，改善情形不佳，那麼必然會影響到區域教育的均衡發展，並可能引發嚴重的社會問題。

爲縮短區域教育資源的差距，改善資源使用效率，必須從教育資源的合理分配著手，透過分配政策與重分配政策的推動，以促進教育公平與社會正義，達到教育機會均等的目標。本文擬從策略規劃的觀點，針對當前國民教育階段資源不公平的事實，提出改善途徑與發展策略，作爲制定教育資源政策之參考。

壹、確立教育投資的基本主張

教育財政的公平原則有三：水平公平（horizontal equity）、垂直公平（vertical equity）與機會公平（equal opportunity）。這些公平原則的關係，往往受到價值判斷取舍的影響，彼此之間並非完全獨立的；在多數情況下，必須同時以幾個原則作爲判斷依據，方能滿足多元社會的需求。從這個角度看，台灣教育資源的配置究竟採取何種原則？是講求水平公平？還是追求垂直公平或實踐機會公平？其實，我們很難看出政府教育投資的理念與走向。此種現象反映在國民教育的發展過程，則更顯得政策焦點的模糊。

爲建立合理的教育資源政策，其中一個重要的思考方向，必須從觀念層次確立

資源分配的原則，作為政策制定的前提與基礎。教育的永續發展，既要追求資源配置最起碼的水平公平，也需要對資源匱乏地區採行有效的補助政策，充實其教育資源，達到垂直公平進一步的要求。當然，在強調上述兩項公平原則的同時，更要兼顧機會公平，避免可疑因素造成可能的負面影響。亦即教育資源不僅要符合水平公平，也要注意垂直公平及機會公平問題。

貳、採行分權化的分配策略

為配合教育鬆綁的理念，教育資源的分配策略，將逐步邁向分權化的境界，中央政府必須改變過去「管制、約束」的作風，而轉化為「監督、輔導」的角色，適度授權由地方政府和學校自由支配經費，讓教育資源的運用更具彈性可行。教育資源的自由化，意指教育資源的分配應顧及學生、學校與地區的不同需求，提供不同種類的服務，以滿足其個殊需求。教育資源自由化的精神，表現在各級政府間的分配，就是落實地方自治精神，實施整批補助，給予地方政府支配補助款的彈性；教育資源自由化的精神，表現在對學校補助的分配，就是績效責任制度的建立，實施學校自主管理（school-based management, SBM），推動以學校為主軸的改革；教育資源自由化的精神，表現在對學生補助之分配，就是增加直接補助，增加學校選擇機會。深信，惟有採行分權化的分配策略，才能促使教育財政的自由與彈性，落實教育鬆綁的理念。

參、進行教育資源整體規劃

教育資源政策的規劃，是一項相當複雜的決策過程，必須採用系統思考與策略規劃的理念，結合策略指標與系統分析，才能將資源作最佳的配置與運用。在資訊高速公路的社會裡，教育當局應提供教育資源的相關資訊，以增加學生、家長及社會對學校的瞭解。就教育條件而言，教育資源並非單指經費項目，其含蓋範圍包括經費、人力、物質和資訊等多元資源。為使每位學生都能享有相同的資源，達到水平公平的基本要求，學校也要加強教育資源的整體規劃，將資源的評估與調整，列為校務發展計畫的首要工作，確實掌握學校資源發展動態，並訂定資源基本需求、發展需求及調整指標，以及建立一套公平合理的分配模式，作為教育資源分配之依據。

肆、適度調整學校及班級規模

教育資源的運用，有其整體性及不可分割性；教育支出、師資供給以及設備提供，均與學校規模及班級大小有關。學校規模過大或班級人數過多，可能造成教育品質粗糙，減少師生互動，空間設施不敷使用，以及教學與行政管理的困難。反之，學校規模過小或班級人數過少，也可能導致教學不易分組討論，缺乏同儕間的互動學習，減少文化刺激，不但降低學生的學習興趣，教師在教學上也較無成就感，形成教育成本過高，不符經濟效益原則。

在現有的條件下，要縮減學校和班級規模，提高師生比例，以期提高教育品質，必須採取循序漸進方式，按地區條件，由點到面逐步進行。都會地區的學校可縮小班級規模，增加學習活動空間，創造良好的教學環境；偏遠地區的學校，教師宜充

分瞭解學生的特性、能力、性向、興趣與學習方式，並據以實施因材施教的教學。當然，調整學校規模和班級大小並不絕對保證具有教學效果，但卻為提升教學品質創造一個有利的條件，同時有助於教育資源的有效運用，達到教育經濟規模之要求。

伍、整合與共享區域教育資源

政府的重視、支持與協助，為教育發展的關鍵所在。增加教育投資，則是先決的必要條件。不過，在「資源有限、需求無限」的情況下，教育資源的配置，必須有所選擇或取捨。教育投資除考量區域教育發展情況外，善用高資源地區的優勢，減少低資源地區的劣勢，發揮資源共享的原則，也是值得嘗試的方向。教育資源的整合與共享，一方面可以充分利用教育資源，另一方面亦可避免使區域教育資源差距過大，造成「部分浪費、部分不足」的偏頗現象。因此，未來宜建立北、中、南、東區教育資源網路，配合教育改革與教育發展，增加教育投資，並善用社區資源，協助學校發展，以均衡城鄉教育水準。此外，各縣市亦應廣闢財源管道，改變單一的教育投資方式，引進民間投資國民教育，以彌補教育投資的不足。

陸、重新檢討教育補助制度

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

柒、持續推動教育優先區政策

要縮短區域教育差距，加速落後地區的教育發展，推動教育優先區方案，是一項重要的基礎工作，也是一項優先發展策略，它扮演了關鍵的角色。教育優先區政策的規劃，是以教育機會均等為基礎，秉持社會正義和積極性差異原則，透過完善的補償計畫或策略，提供較多教育資源，以增進弱勢地區的教育條件，進而均衡地區教育發展。教育部於 1995 年規劃試辦教育優先區方案，並於隔年起擴大辦理。然而，任何方案的規劃與實施，均需不斷的檢討、修正與評估，方能符合實際需要並發揮效果。據此，未來繼續推動教育優先區政策時，下列幾點建議必須予以考量：

- (一)適時檢討補助標準、指標以及補助內涵與項目。
- (二)加強審核各縣市的申請計畫，務必符合教育優先區的精神。
- (三)寬列預算及確定優先改善項目，依序實施，逐年完成。
- (四)明訂教育優先區方案的短、中、長期的發展目標。
- (五)辦理實地訪視及評鑑工作，瞭解教育優先區方案執行的績效。

(六)整合〈整建國中與國小教育設施計畫〉與〈教育優先區方案〉，以發揮補助款的整體效益。

捌、健全教育資源管理制度

教育資源分配不公是事實，但是也有使用不當導致資源浪費的情形，此種既不公平且欠缺效率的問題，乃是規劃教育資源政策所不可忽略的。從教育生產力觀點來看，教育資源的多寡，可能會造成教育結果的差異。然而，長久以來，教育資源使用效率的問題，並未建立完善的評鑑制度；而學校本身也缺乏整體經營及效率的觀念，以致資源可能無形中浪費而不自知。為健全國民教育財政制度，教育資源管理制度的建立，則是相當重要的一個環節。透過教育資源使用效率的評估，據以判斷資源運用效果，從而估算教育成本與效能，以全面提升教育品質。

玖、發展教育資源資料庫

從決策科學化觀點來看，決策者需有完整詳細的教育資源資料，然後藉由電腦資料庫系統的作業，作為研擬、審核與決定教育資源之事實基礎，使資源分配與需求規劃，能建立在客觀的比較基準，並且減低人為因素所造成的不公。此外，為促使教育資源的有效運用，倘能掌握各縣市教育資源的相對狀況，俾能提供有利於研訂區域教育發展政策之資訊。教育當局可以〈臺閩地區國民中小學重要教育措施資料庫系統〉為基礎，全面調查國民中小學的教育資源狀況，結合電腦網路的應用，蒐集各校相關資料，建立以學校為主體的資訊系統。

教育資料的蒐集與編製，過去大多集中在行政單位，對於瞭解學校本身的運作情形，以及教育政策的實質幫助並不大；而以學校為主體的資訊系統，則可彌補這方面的缺失，將教育改革的焦點回歸到學校層面。

拾、增進區域教育規劃能力

財政大餅的劃分是個零和的遊戲，一方多一點，另一方必然少一點；多與少之爭，不但是政治的角力，多與少確定之後，又將影響日後的實力。欲增加地方政府的財政能力，並不是直截了當可以進行的。台灣政治體制的高度集中化，使得地方層級的政府，在擴展自主性的過程中，面臨嚴重的困境與矛盾。在財政規模有限的情況下，地方政府的區域教育規劃能力，即顯得更為迫切且重要。區域教育發展目標的達成，或許不必全然寄望中央政府的鬆綁政策，地方政府宜制定並執行具有特色的教育政策，利用有限的資源，產生較高的教育效能，促使國民教育水準的提升。

拾壹、尋求社會資源的支持

關於教育資源的來源問題，如何將社會資源予以有效的整合與利用，也是值得反省與思考。地方教育發展的根本問題，基本上是社會資源分配的問題。有限的社會資源是否分配得當，乃是地方教育發展的關鍵。換言之，單靠教育部門的投資，絕對不能完全解決教育落後的問題。教育落後的區域或縣市，地理環境、社會經濟和文化建設條件往往較為不利，單一措施已難以發揮作用，必須從教育、經濟、社會和文化等方面著手，採取綜合的多重措施，多管齊下，相互配合，彼此連結，整

體改善教育資源條件。此項任務之艱難，可想而知，若非取得政府相關部門和民間機構的配合與協助，而只有教育部門投入的資源，要提升整體地區之教育水準，似乎過於理想化。

拾貳、建立教育資源永續機制

爲了提升教育品質，僅有一系列的政策和措施是不夠的；如果沒有一套教育資源規章制度和保障機制，那麼已確定的政策和措施，往往落不到實處，或貫徹得不切實，甚至在教育工作中，政教不分，挪用和浪費補助款。因此，爲平衡區域教育發展，維持與提高教育效能，需要立法保障國民教育經費的來源，建立完善的教育投資系統，以保證各項政策的落實與實現。

民間團體參與教育改革，在教育資源議題上，提出訂定〈教育經費國庫負擔法〉的訴求。該法草案目前正在立法院審查，如能順利通過，將是教育投資的有力保障，也是教育資源規範的法制管理。〈教育經費國庫負擔法〉所揭櫫的立法精神及原則，主要有五項（立法院，1997）：

- (一)維護教育經費的基本保障，改採國民生產毛額所占比率，作爲政府經費編列標準。
- (二)明訂各級政府之教育支付責任，強化各級政府在分配教育經費時，必須考慮地區特性與需求。
- (三)中央政府對地方政府之補助，宜兼顧水平公平、垂直公平與機會公平原則，並訂定補助公式。
- (四)設置教育發展基金和校務發展基金，使經費運用能夠透明化，以提升經費運用效能。
- (五)強調建立教育品質監控系統的必要性，並作爲補助與政策論辯之依據。

在憲法第一六四條取消有關教育科學文化經費占各級政府預算比率之規定後，對於投資報酬回收較緩慢、成效難以立竿見影的教育活動，制定〈教育經費國庫負擔法〉，給予教育經費之保障，實有助於教育水準的維持與促進。

教育資源政策的選擇，取決於上述各項建議的綜合考量；這種綜合考量所形成的政策，對促進區域教育的均衡發展，將更具意義與實踐價值。教育資源的不公平，並不是一種孤立的教育狀態，而是一種複雜的社會現象，教育改革必須與社會改革協調一致，同步進行。因此，在確定教育資源政策之後，還需有政治、社會、經濟與文化政策的搭配，才能克盡其功的。

參考文獻

- 立法院（1997）。教育經費國庫負擔法草案。載於立法院第三屆第四會期第十八次會議：議案關係文書（364-369）。
- 孫志麟（1998）。國民教育指標體系的建構與應用。國立政治大學教育研究所博士論文（未出版）。
- 教育部（1997）。臺閩地區國民中小學重要教育措施資料庫系統建立之研究。臺北市：作者。
- 陳麗珠（1997）。臺灣地區國民教育資源分配的現況與展望。教育學刊，13，117-148。

- Berne, R., & Stiefel, L. (1984). *The measurement of equity in school finance: Conceptual, methodological, and empirical dimensions*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hanushek, E. A. (1996). School resources and student performance: Earnings-Quality relationship. In Gary Burtless (Ed.). *Does money matter? The effect of school resources on student achievement and adult success* (43-73). Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Hanushek, E. A. (1997). Assessing the effects of school resources on student performance: An update. *Educational evaluation and policy analysis*, 19(2), 141-164.
- Monk, D. H. (1990). *Educational finance: An economic approach*. New York: McGraw Hill Publishing Company.

導師的地位

導師居於學校教育的中間與中堅，地位極為重要。

1. 導師是傳遞訊息、協調各方意見的中間角色，是各單位教育理念的傳達與執行者。在校長的領導之下，教務、訓導、輔導，以及其他校內各單位活動之推展、策略之實施，均透過導師向學生傳達而後引導學生實行。而學生之意見與感受亦藉由導師之了解而向各有關單位（人員）轉達。
2. 導師是將教育理想付諸實現的主要力量，是學校教育的中堅。導師不只是對上對下傳遞訊息，更要將訊息加以選擇組織、配合教育目標而後付諸實踐，對教育效果影響至為重大。由於高中學生尚未成年，又正是人格型態與人生態度蘊育與形成的重要關鍵時刻，導師的責任尤其重大。
3. 導師不只是服從或接受校長及各行政主管交託之任務而施教，也能藉助於行政系統的支持協助而展現自己的教育理念，實現自己的教育理想。

摘自教育部訓育委員會編審輔導計畫叢書第六輯