

在澳洲，觀察原住民族與非原住民族學生在學習表現上的差距能否縮短、乃至於消除，一直是評價原住民族教育政策是否奏效的關鍵面向。這種評價方式，基本上預設了既存的學習落差應歸因於原住民的民族身份，而非個人的原因。無論是聯邦政府或各州／領地政府，都以縮減落差為目標，而推出不同的政策。不過，諸多研究顯示，雖然各級政府投注了龐大的經費與人力，卻未能有效縮減原住民與非原住民學生之間的差距。這篇報告介紹澳洲消除學習落差的作法，並提出初步的檢討。

一、以消彌落差為目的之原住民教育政策

澳洲的州／領地政府與聯邦政府都曾以縮減落差為目標，規劃原住民教育政策。例如，新南威爾斯（New South Wales）在 2008 年時，提出一項原住民教育政策，其中有三個重點：一是要求所有教育工作相關的人員（包括政府官員、學校老師等）接受至少 10 個小時的原住民文化教育；二是引入原住民學生個人學習計畫，以提高學生的讀寫與算術能力，希望在 2012 年時，原住民學生的成績能趕上、甚至超越其他學生；三是確保原住民學生在接受義務教育時能享有平等的待遇（駐澳大利亞代表處文化組，2008）。其中的第二項直接與學生的學習表現相關。西澳洲（Western Australia）政府則於 2011 年推出「2011-2014 年西澳公立學校原住民教育計畫」，內容包括建立「原住民網絡學校」（Aboriginal Network Schools），同時鼓勵學校與老師走出學校，與原住民社區共同合作，協助學生回到自己的文化脈絡中學習，以改善學習的成效（駐澳大利亞代表處文化組，2011）。

北領地（Northern Territory）則提出一項頗具雄心的十年教育策略。根據教育廳所委託的一項調查報告顯示，該領地的原住民學童在學習表現上，落後於澳洲其他地區的原住民學童，而且年級愈高，落後的幅度愈大；另外，北領地的原住民學童待在學校的時間愈久，其學習表現便愈落後於同班級的非原住民學童。為了改善上述的狀況，北領地政府尋求與澳洲聯邦政府、社會與企業合作，在策略計畫第一期的三年中投入 1 億 8,900 萬澳元，進行全面性的原住民教育改革（駐澳大利亞代表處教育組，2015）。

在聯邦政府層次，較受矚目的是「消彌落差計畫」（Closing the Gap）。這項計畫其實不是具體的政策，而比較接近高階的政府行動綱領。2008 年，澳洲聯邦政府和原住民族與托洛斯海峽島民在「原住民族健康高峰會」（Indigenous Health Equality Summit）中簽署〈意向聲明〉（Statement of Intent），同意雙方「共同合作，於 2030 年之前達到原住民族與托洛斯海峽島民以及非原住民族人民在健康地位與預期壽命上的平等」（Australian Indigenous HealthInfoNet, n. d.）。為了監督這項聲明實踐的情形，聯邦政府提出「消彌落差計畫」，由「澳洲政府委員會」（Council of Australian Governments, COAG）訂下政策目標，以促進原住民族與托洛斯海峽島民（Torres Strait Islanders）的健康與福利。目標的範圍含括健康、教育及就業等面向，各個面向的內容在這些年來亦有些調整。根據澳洲總理 Malcolm Bligh Turnbull 於今年提出的〈消彌落差：2017 年總理報告〉（Closing the Gap: Prime Minister's Report 2017，

以下簡稱〈總理報告〉），「消彌落差計畫」在教育方面設有以下幾個目標（Department of the Prime Minister and Cabinet, 2017）：

於 2018 年之前，消除原住民學生與非原住民學生在就學率（school attendance）的落差。

於 2018 年之前，將原住民學生與非原住民學生在閱讀、書寫及運算能力的落差減少一半。

於 2020 年之前，將 20-24 歲原住民取得高中學歷或同等學力的落差減少一半。

澳洲總理每年都提出報告，以檢視、檢討聯邦政府推動的成果。在「消彌落差計畫」的引導下，聯邦政府擬定具體的策略以促進原住民學生的學習表現，例如「全國原住民與托洛斯海峽島民教育策略」，以及課程「原住民族語言與托洛斯海峽島民語言課程綱要」等（同上）。

二、落差持續存在

雖然聯邦政府與州／領地政府投注了不少經費與人力，但在多年的推動後，不同政府單位的評估都顯示這些政策仍未能有效拉近原住民學生與非原住民學生之間的落差。例如，北領地教育廳於 2014 年公佈的調查報告指出：儘管政府已投入相當多的經費和資源，許多偏遠和極偏遠地區的原住民學生其教育成果仍然非常低落，亟需進行改革（駐澳大利亞代表處教育組，2015）。而政府部門在進行內部稽核時，也發現其政策未能達到預期目標，如 2011 年新南威爾斯洲的〈同路人報告書〉（Two Ways Together），同年維多利亞洲審計長的〈公立學校原住民教策略〉（Indigenous Education Strategies for Government Schools），以及 2010 年聯邦政府財政部〈原住民公共支出經費的策略評估〉（Strategic Review of Indigenous Expenditure），都得出類似的結論（駐澳大利亞代表處教育組，2014）。

Turnbul 在〈總理報告〉中，也承認原住民教育政策一直未能取得突破性的成果。根據這份報告，2014 年至 2016 年間，澳洲原住民學生的就學率並無有意義的變化，分別是 83.5% 及 83.4%；而同一時期，非原住民學生的就學率維持在 93.1% 上下，亦即原住民學生的就學率落後非原住民學生約 10%，而這個現象有可能直接影響到原住民學生的學習表現。另外，在三、五、七及九年級的閱讀及數學評量上，只有九年級原住民學生的數學成績達到「消彌落差」所設定的目標（即在 2018 年之前減少一半的落差）；而且，如前所述，居住地愈偏遠者，學習表現的落差愈是巨大。事實上，「消彌落差」所列的教育目標中，政府僅達到「在 2020 年之前，20-24 歲原住民取得高中學歷或同等學力的比例減少一半落差」這個目標；但即使如此，實際比例也只有 61.5%（Department of the Prime Minister and Cabinet, 2017）。

其他的研究也指出類似的困境。「澳洲教育研究委員會」（Australian Council for Educational Research）針對澳洲學生於 2012 年的「國際學生評量計畫」（Programme of International Student Assessment, PISA）成績進行調查後指出，15 歲澳洲原住民學生的學習成就落後非原住民學生約二年半的程度。而根據「全澳中小學語文數學統一考試」的結果，非原住民的五年級學生中，有 94.6% 通過全國數學最低標準，但原住民學生僅有 73% 達最低標準（駐澳大利亞代表處教育組，2014）。另外，一項於今年（2017）進行的調查也發現，都會區的原住民

學生在閱讀與數學兩項能力的評比上，分別落後非原住民學生 14%與 14%，在區域學校落後 15%與 16%，偏遠地區落後 34%與 32%，至非常偏遠的學校更是落後 57%與 62%。至於原住民中學生與非原住民中學生的差距有稍微縮小，由三年級的 18%縮小至九年級的 11.75%（駐澳大利亞代表處教育組，2017）。

再以高等教育而言，2012 年的調查指出，原住民學生占全澳大學生人數不到 1%，其大學完成率的預測值也僅 32.4%。這樣的情形至 2015 年仍未改善，在全澳 38 所大學約 50 萬名大學生中，原住民學生仍僅占 1%，其大學完成率為 28%，僅為非原住民學生 59%的一半（駐澳大利亞代表處教育組，2015）。以上的數據顯示，原住民學生與非原住民學生間的落差並未拉近，澳洲政府推動的政策效果不彰。

三、為什麼落差難以消除？

如果以 2008 年起算，近十年來聯邦政府與州／領地政府試圖拉近原住民學生與非原住民學生間的學習落差，但成效令人失望。為何這些龐大的經費與人力無法奏效？

「澳洲教育研究委員會」的原住民教育議題首席研究員 Tony Dreise 強調，我們必須將這種持續性的落差放在社會經濟與地理位置這類大的架構中觀察，才能有較深入的理解（Dreise, 2014）。這當中，居住地的偏遠程度（remoteness）是影響原住民學生學習表現的關鍵因素。Dreise 指出，從 PISA 的成績來看，郊區及偏遠地區學生的成績明顯低於都會區學生，而全澳洲的原住民學生中，有三分之二居住在郊區及偏遠地區（駐澳大利亞代表處教育組，2014；Dreise, 2014）。Turnbull 在〈總理報告〉中也提到，原住民學生的出席率隨著偏遠程度而急遽下降（Department of the Prime Minister and Cabinet, 2017），而出席率低會直接影響學生的學習表現。事實上，根據〈總理報告〉，居住地的偏遠程度對「全國閱讀與運算能力評鑑計畫」（National Assessment Program-Literacy and Numeracy, NAPLAN）的成績有顯著影響（同上）。

除了居住地的偏遠程度外，教育政策的規劃是否能尊重學生的文化與認同，是另一項關鍵因素。許多政策有意協助原住民學生提升學習表現，卻忽視學生的文化背景或自我認同，不但造成他們難以適應學校生活，更可能再次複製同化的教育。例如，Dreise 曾指出，許多原住民學生來自不說標準澳洲英語的家庭，這樣的背景直接影響到他們在閱讀和數學上的學習。為了改善這些學生的學習，他倡議提供補救教學的機會，以有效建立他們在閱讀與數學上的能力（Dreise, 2014）。不過，Dreise 的倡議雖然立意良善，若沒有仔細評量對學生的文化與認同所造成的影響，就有走向同化的可能性，使學生疏離於自己的語言與文化脈絡。

除此之外，教育政策應該協助教師，使他們有能力與資源進行具文化回應性的教學。所謂文化回應性的教學，指的是「教室內的教學能夠參照族群的特色，在課程和教學上考量學生的文化背景與學習型態，以學生的母文化作為學習的橋樑，協助有文化差異學生能夠有更公平的機會去追求卓越的表現。」（何縉琪、林喜慈，2006）「生產力委員會」（Productivity Commission）是澳洲政府所成立的一個獨立機構，負責研究與接受政府諮詢。在這個委員會所提出的〈原住民小學的成就〉（Indigenous Primary School Achievement）報告中建議：「若要使個別化的教學發揮

效果，教師就必須將學童的原住民背景考慮進來」，特別重要的是，「應在瞭解原住民文化知識及尊重原住民文化的基礎上，回應多樣的原住民文化脈絡」（Productivity Commission, 2016）。只有在學習的環境、內容能與自己的文化認同有所共鳴時，學生才能展開有效的學習。

除了社經與文化因素外，在擬定及執行政策時缺少原住民族的參與，恐怕是原住民教育政策成效不彰更為根本的原因。學者 Melitta Hogarth 質疑，雖然政府不斷地擬定策略來處理原住民教育中所謂的「問題」，但卻極少將原住民的聲音納入決策的過程。她舉例說，在十五年前，「學校委員會」（School Commission）與當時的原住民諮詢團體共同提出的報告中就建議，應確保在制訂原住民教育政策的過程中納入原住民與托洛斯海峽島民的代表。但時至今日，聯邦政府所設的「原住民與托洛斯海峽島民教育顧問小組」（Aboriginal and Torres Strait Islander Education Advisory Group）仍由非原住民男性所主導，而且小組中只有兩位原住民委員。她呼籲，我們不但需要處理教育中的不平等，也需要在爭取平等的過程中納入原住民族（Melitta, 2017）。

四、結論

如上文所述，澳洲的原住民族教育政策成果並不理想。不過，該國政府與學界在評估政策成效時，十分強調能否消除原住民與非原住民學生在學習表現上的落差，這樣的觀點值得我們參考。我認為，突顯學習表現的落差，才能較真實地看到原住民學生的弱勢處境，以及在學習過程中面臨的歧視。在臺灣，我們應該較全面地針對原漢學生的學習表現進行比較研究，釐清原漢學生間是否也存在著系統性的落差，並以此為基礎，提出更符合原住民學生需要的教育政策。與此同時，我們應注意所有政策的設計都必需保障學生在文化與認同上的主體性，避免走回同化教育的老路。

另外，本文根據澳洲政府的報告及學者的分析，整理出三個學習落差未能消除的重要因素，分別是居住地的偏遠程度、文化與認同的尊重、以及原住民的參與。澳洲與臺灣的情況或許不同，但這三項因素仍然可作為重要的參考；尤其原住民的參與不但意指意見的表達，還應該包括分享決策的權力，如此才可能落實民主參與的精神。

【參考文獻】

何縉琪、林喜慈（2006）。文化回應教學之實踐與省思：一個多族群班級的行動研究。慈濟大學教育研究學刊，2，39-40。

駐澳大利亞代表處文化組（2008）。澳洲新南威爾斯州推動原住民教育政策。國家教育研究院國際教育訊息全文資料庫。取自

<http://teric.naer.edu.tw/wSite/PDFReader?xmlId=1164501&fileName=1400726777744&format=pdf>

駐澳大利亞代表處文化組（2011）。澳洲推動原住民教學改革計畫。國家教育研究院國際教育訊息全文資料庫。取自

<http://teric.naer.edu.tw/wSite/PDFReader?xmlId=1169755&fileName=1400727049620&format=pdf>

國家教育研究院電子報第 171 期 2018-05-01 出版

駐澳大利亞代表處教育組（2014）。澳洲公布最新原住民教育評量及檢討。國家教育研究院國際教育訊息電子報，**58**。取自

http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=58&content_no=3147

駐澳大利亞代表處教育組（2015）。澳洲北領地啟動原住民教育策略十年計畫。國家教育研究院國際教育訊息電子報，**77**。取自

http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=77&content_no=4313

駐澳大利亞代表處教育組（2017）。澳洲最新原住民教育調查統計。國家教育研究院國際教育訊息電子報，**127**。取自

http://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=127&content_no=6361

Australian Indigenous HealthInfoNet (n. d.). What is Closing the Gap? Retrieved from <http://www.healthinfonet.ecu.edu.au/closing-the-gap/key-facts/what-is-closing-the-gap>

Department of the Prime Minister and Cabinet (2017). Closing the Gap Prime Minister's Report 2017. Retrieved from <http://closingthegap.pmc.gov.au/>

Dreise, Tony (2014). Indigenous Education Results Show Need for Needs-based Funding. Retrieved from <https://theconversation.com/indigenous-education-results-show-need-for-needs-based-funding-23656>

Hogarth, Melitta (2017). Is Policy on Indigenous Education Deliberately being Stalled? Retrieved from <https://theconversation.com/is-policy-on-indigenous-education-deliberately-being-stalled-76855>

Productivity Commission (2016). Indigenous Primary School Achievement. Retrieved from <http://www.pc.gov.au/research/completed/indigenous-primary-school-achievement/indigenous-primary-school-achievement.pdf>