

第一章 緒論

本章為緒論，共分為四節，分別為研究動機與目的、名詞釋義、研究方法與步驟，以及研究預期成效，茲分述如下：

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

在一個民主社會和現代化國家中，人民受教育機會均等，成為政府施政的一個重要方向，以利個體不會因出身背景、生理或心理因素，而受到教育的差別待遇。為有效實現教育機會均等的理想，世界主要先進國家推動的方案，諸如英國的教育優先區（Education Priority Area, EPA）、美國的啟蒙教育方案（Head Start），以及對特殊教育的重視，均是為了保障弱勢族群教育機會的均等（吳清山，2003）。基本上，落實教育公平乃是政府責無旁貸之職責，在我國法律中即有相關規範來確保國民受教機會之均等，例如，中華民國憲法第一百五十九條規定：「國民受教育之機會一律平等。」；教育基本法第四條亦規定：「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，應考量其自主性及特殊性，依法令予以特別保障，並扶助其發展。」；教育基本法第五條則進一步規定：「各級政府應寬列教育經費，並合理分配及運用教育資源。對偏遠及特殊地區之教育，應優先予以補助。教育經費之編列應予以保障；其編列與保障之方式，另以法律定之。」

基於職責，政府理應不遺餘力促進教育公平理想之實現。為落實教育公平，新政府於競選期間在教育政見上即提出「平衡教育落差，實踐公平正義」之主張（馬英九、蕭萬長教育政策，無日期）。自 2008 年 5 月 20 日新政府正式上任後，在教育行政方面更將「公義關懷」作為施政主軸之一，期望透過「強化弱勢扶助」、「縮短城鄉差距」、「均衡資源分配」等施政重點，採取整合扶弱計畫、推動助學方案、輔導中輟學生、強化特殊教育、充實教育資源、改善數位環境、均衡學校發展、平衡高教技職等推動策略，以促進目標之達成（教育部，2008）。如就教育部 98 年度施政計畫觀之（教育部，2009），諸多重要計畫的推動，諸如「保障弱勢就學扶助方案」、「扶持 5 歲弱勢幼兒及早教育計畫」、「推動教育優先區計畫」、「攜手計畫課後扶助方案」、「創造偏鄉數位機會推動計畫」、「發展與改進特殊教育」等皆為落實教育公平之有關政策方案。

根據有關學者之研究(王麗雲、甄曉蘭,2007;阮芳炳,2005;林生傳,1999,2005;姜添輝,2002;莊勝義,1989;陳建州、劉正,2004;陳麗珠,2007;黃木蘭,1998;黃毅志,1999;楊瑩,1995,1998,1999;蓋浙生,2008),台灣存在諸多教育公平性之問題,從性別、族群、區域(城鄉)、社會階層、公私立學校、教育資源分配、升學制度等角度切入皆可看出端倪。近年來,台灣社會也有走向 M 型社會之趨勢,在此社會情勢下,弱勢群族在受教機會上顯得更為不利,教育公平問題恐將益形嚴重。而在全球化的時代中,國家之間的連結更形緊密。邇來,國際金融海嘯撲天蓋地襲來,造成各國經濟低迷,而國內受此波經濟不景氣衝擊,可謂既深且鉅。在經濟環境急轉直下的情況下,失業率居高不下,惡劣之局勢可能會引發一波失學潮,此將嚴重危及學生受教之權益,造成教育機會之不公。有鑑於此,執政當局實有必要特別重視教育公平之問題,秉持公平、正義之理念,提出具體對策以因應變局,促使教育公平能逐步落實。

國家教育研究院籌備處(以下簡稱國教院)在定位上乃扮演國家教育政策之智庫,須建構教育研究溝通之對話平台,針對民眾關注之重大教育議題,廣徵民意,彙集教育行政單位、學界、民眾等多方政策利害關係人之意見,以作為教育政策制定及執行之參據。鑑於教育機會均等問題有日益趨嚴重的現象,乃植基於社會正義之理念,針對教育公平之議題進行探究,依據國教院規劃草案(參見附錄一),擬以「教育公平之政策研究」為題進行多年期整合性之研究(三年期計畫)。期盼藉由研究,建構教育公平之理論與指標,據以檢視國內教育公平之議題,分析政府在教育公平政策上推行之成效。

此一整合性研究可區分成二個研究取向,依二個階段進行:一、理論及指標建構取向;二、議題與特定政策取向。大體而言,「教育公平之政策研究」的研究期程為三年,第一階段(前一年半:98.07~99.12)旨在探究教育公平理論與指標之建構,其前半年(98.07~98.12)為研究案之規劃階段,針對公平理論與指標建構進行探究,以建構共同性架構。具體言之,階段一之研究重點有二,其一為「教育公平理論與指標建構之整合研究」(98.07~99.12),此計畫具有引導及統整性的功能,其內容包括教育公平理論及國外教育公平指標之研究,計畫中以半年為期(98.07~98.12),先進行公平理論與指標之上位整合性探究,之後再接續對研究內容(教育公平理論及國外教育公平指標)深入探析。在階段一中,另一重點為「各級、各類教育公平指標之建構」(99.01~99.12)(例如學前教育、國民小學教育、國民中學教育、後期中等教育、高等教育、弱勢教育、特殊教育、師資教育、技職教育,以及學校、區域(地方)與國家層級等不同層級教育),此係植基於先前研究(98.07~98.12),並由研究成員先凝聚共識後所得之架構。

第二階段(後一年半:100.01~101.06)則從事資料蒐集及檢測議題與特定政策,其前半年(100.01~100.06)進行「教育公平議題與政策之整合研究」,此用以蒐集資料,同時讓所有參與成員研討達成公平的策略與做法,凝聚共識並討論

共同的架構，然後再以一年的時間（100.07~101.06）檢討教育公平的議題（如性別、族群、新移民、區域、城鄉、社會階層、社會流動、升學制度、教育資源配置、數位落差、特殊教育、公私立學校教育制度及品質、高齡人口等）與政策（如扶持五歲幼兒教育計畫、教育優先區計畫、攜手計畫—課後扶助方案、發展與改進特殊教育計畫、就學安全網方案、大專校院助學方案、繁星計畫、環境計畫等），之後，據以提出精進相關政策之具體建議。

上述研究設計之原理乃基於優先建構公平理論，使研究成員對概念之界定及研究架構形成共識，俟理論及指標建構完成後，再運用指標蒐集資料，並以這些資料與指標來客觀檢測議題的公平，也以這些資料與指標來檢測與教育公平相關的政策是否達成其目的。易言之，理論及指標建構取向（第一階段）之研究乃在為整個研究建立理論根基，以及建構監控教育公平之指標，此階段之研究可作為後續研究階段之評估準則，使議題與特定政策之分析（第二階段）有所依據。議題之研究則有助於深入了解台灣地區在教育公平上所存在的重大議題。認識問題正是解決問題的重要前提，特定政策之研究有助於瞭解政府所提出之相關教育公平政策之成效，以及這些政策是否真有助於解決教育公平之問題。

茲將此一整合性研究之研究重要項目析述如下：

一、教育公平理論之研究

教育公平係一複雜概念，不同學科（如教育哲學、教育社會學、教育經濟學等）及理論派別（如哲學中之自由主義、社群主義；社會學中之功能論、衝突論），對教育公平有不同的界定，公平與均等、正義等概念有所關聯但可能也會互相混淆，以致於在提及教育公平時，有人言言殊的情形產生。為釐清教育公平之概念，理論之探究實不可或缺，以利吾人明瞭研究是依何種立場或理論觀點在界定教育公平。職此之故，本研究針對教育公平背後之理論詳加剖析，使此研究具有紮實的理論根基。

二、國外教育公平指標之研究

國內在教育指標的發展上雖已累積不少的研究成果，然迄今仍未針對教育公平之衡量發展出適合的指標。所謂「他山之石可以攻錯」，國際上若干組織（如OECD、世界銀行、哥倫比亞大學等）對於教育公平或均等指標之建構已有具體成果，值得借鏡。因之，本研究針對國際上已發展出之指標體系深入探析，此方面之研究有益於國內教育公平指標之發展，使國內所建構之指標得以和國際接軌，且有助於日後從事相關研究之國際比較。

三、各級各類教育公平指標發展之前導性研究

本研究主要功能之一在於扮演各級各類教育公平指標發展之前導性研究，指引後續指標之發展，使各級各類教育公平指標的發展，能建立在研究成員共識之上，以避免日後指標之建構欠缺系統性，甚至分歧的局面。因此，本研究前半年（98.07~98.12）之焦點在於為後續計畫之研究成員，能就教育公平理論與指標之建構凝聚共識，發展出具共同性之研究架構。

貳、研究目的

基於上述研究動機，本研究的研究目的包括：

- 一、探討教育公平的意涵與相關理論；
- 二、瞭解教育公平指標之研究現況；
- 三、分析專家學者對於教育公平的看法；
- 四、建構我國教育公平之共同概念架構和指標項目；
- 五、根據研究結果，呈現研究發現與未來規劃。

第二節 名詞釋義

壹、教育公平

有關教育公平（equity）的定義相當多元，例如 Williams（1967）將教育公平界定為「任何人皆不因政治、經濟、社會與文化等因素之差異而有不同的發展和參與學習機會」。Rawls 在 1971 年出版的專書《正義論》（A Theory of Justice），闡述教育公平包括平等自由原則、差異原則和機會公平原則（林火旺譯，1998：77）。王家通亦以 Rawls 的理論為基礎（1998：124-126），認為教育公平不僅強調教育機會均等，並且涉及社會正義。

本研究以為教育公平係指個體在受教育過程中，所被分配到之教育資源（如權利、機會、經費等），能因其差異之背景與需求（如種族、性別、居住地區、社經地位等）獲得相對應的對待，俾使得以透過教育開發潛能及適性發展。上述看法包括二大重點：