

第一章 緒論

第一節 研究緣起與目的

壹、研究緣起

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，諸如美國的啟蒙教育方案（Head Start），以及對特殊教育的重視，均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。」

一、政府對公平議題的回應

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而來，造成各國經濟低迷，而國內受此波經濟不景氣衝擊，可謂既深且巨。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考。有鑑於教育機會均等問題日益趨嚴重的現象，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，擬以「教育公平之政策研究」為題進行研究。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。

二、整合研究計畫的構想

整合性研究可區分成二個研究取向，依二個階段進行（如圖 1）：一、理論及指標建構；二、議題與特定政策取向。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，其內容含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」（99.02~99.12）（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。

教育公平之政策研究

理論及指標建構取向	議題及特定政策取向
<p>一、教育公平理論與指標建構之整合研究(98.07~99.12) 研究內容： 建構教育公平理論之基礎、研究國外教育公平之指標及討論第一階段共同的研究架構</p> <p>二、各級、各類教育公平指標建構之研究(99.02~99.12) 研究內容： (一)各級：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。 (二)各類：弱勢教育；特殊教育；技職教育；師資教育；終身教育；學校、區域與國家等不同層級教育。</p>	<p>一、教育公平議題與政策之整合研究(100.01~100.06) 研究內容： 討論第二階段之研究架構並蒐集資料</p> <p>二、教育公平議題(100.07~101.06) 研究內容： 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、高齡人口等與教育公平之研究</p> <p>三、特定政策分析(100.07~101.06) 研究內容： 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、環境計畫等政策分析、大專校院助學方案、繁星計畫、環境計畫等政策分析</p>

第一階段

98年7月1日至
99年12月31日

第二階段

100年1月1日至
101年6月30日

圖 1 整合研究規劃與重點

三、國民中學公平指標的發展

根據整合性研究之設計，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。在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。子計畫 3 專注於蒐集國民中學階段的相關資料與指標，並檢測與教育公平相關的政策是否達成其目的。以認識問題、解決問題為前提，子計畫 3 的研究在協助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為探索的主軸。

貳、研究目的

基於上述研究動機、概念與配合整合研究之構想，本研究聚焦於國民中學階段之公平性議題，主要的研究目的包括：

- 一、瞭解國民中學教育公平指標之相關理論與研究現況；
- 二、建構我國國民中學教育公平量化指標體系；
- 三、建立我國國民中學教育公平與質性指標案例（第二年計畫）；
- 四、根據研究結果，提出可供我國政府施政參考之具體建議。

第二節 名詞解釋

壹、教育公平

教育公平之定義相當多元而豐富，如 Williams (1967) 認為「教育公平」是指任何人皆不因政治、經濟、社會與文化因素之差異而有不同的發展和參與學習的機會，教育公平的精神與內涵指的是社會正義的意義；而王家通 (1998) 亦指出教育機會均等是指教育是否公平 (equity) 或公正 (fairness) 的指標之一，而且是其中最重要的指標。惟兩者之間仍有差異，教育機會均等，其標準明確化一，強調教育機會分配一致、彼此相等。但是教育機會的公平或公正則不一定要相等的分配，且涉及社會正義 (justice) 的議題。

本研究所指教育公平乃指國民中學學生在教育過程中，不因其個人背景因素（如種族、性別、居住區域、社經地位等）之不同，均能獲得公平的教育資源（如權利、機會與經費等）分配，以確保其能獲得適當的潛能開發與適性發展。