

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」、「身心障礙學生十二年就學安置計畫」(吳武典, 2009; 教育部特殊教育工作小組, 2007) 等皆為落實教育公平之有關政策方案。

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, 特殊需求學生之受教權更是首當其衝, 教育公平問題恐將益形嚴重。有鑑於此, 執政當局實有必要特別重視特殊教育公平之問題, 秉持公平、正義之理念, 提出具體對策以因應變局, 促使特殊教育機會公平能逐步落實。

三、目的

基於上述研究動機, 本研究的目的有二:

1. 了解特殊教育公平指標之相關理論與研究現況;
2. 建構我國特殊教育公平量化指標體系;

根據研究結果, 本研究將提出可供政府改進與發展特殊教育之具體建議。

貳、文獻探討

一、「M 型社會」、「M 型教育」與「教育落差」

『M 型社會』意指社會的中產階級快速消失, 而形成富者愈富、貧者愈貧的現象(大前研一, 2006)。原本在社會上可以計畫開支, 有基本消費能力的族群消失, 影響了人口結構、經濟消費、教育、休閒... 等等許多層面。因為 M 型社會所導致的後果, 將可能使得國家的經濟面臨崩盤。許多先進國家已經注意到 M 型社會現象, 並試著擬出因應解決的辦法。

就台灣而言, 從 1970 年代經濟起飛成為亞洲四小龍後的這 30 多年來, 台灣的人口、經濟、教育結構也從一開始的快速進步, 到這幾年逐漸的趨緩甚至產生倒退的跡象。使得原本屬於中產階級的人開始有房貸壓力、不敢結婚或生子、擔心孩子教育費, 在在了呼應了 M 型社會產生的社會現象。

以教育人員的角度來看, 台灣自民國 57 年國民義務基本教育政策上路以來, 教育結構的型態逐漸改變, 受到社會經濟的型態影響逐漸產生了 M 型教育的現象, 例如城市與鄉村的生活形態差異, 加上家長對於教育態度的差異, 使得鄉村區域的學生獲得的刺激較少, 大型考試(如基測、學測) 命題內容均以居住於城市學生的生活經驗為主, 產生了教育上的不公現象。再如貧富差距擴大, 使得貧困家庭迫於經濟因素減縮了孩子的受教的權利, 補習教育與升學主義結合, 更加劇這程落差現象, M 型社會造成 M 型教育的態勢日益明顯。在 M 型化的社會下, Norris (2001) 指出「教育落差」(educational gaps) 的發展是多面向、多層次的, 涵蓋了全球落差(global divide)、社會落差(social divide)、大

眾落差 (democratic divide) 三種概念，而其對結構的影響乃由上至下，亦即教育落差的影響方向為「國家→社會→個人」，也就是說教育落差的產生，不單是個人的影響，個人所處的社會環境亦為重大關鍵。

M 型社會在我國教育上造成的教育落差，可進一步從下列幾方面來觀察：

(一) 升學機會不均：黃榮村 (民 96) 指出，台大有半數學生來自台北縣市，公立大學學生來自中上家庭較多，原住民大學生比率只有漢人的三分之一。這些數據顯示，在中、高等教育學生中屬中上社經地位之家庭居多；社經地位較低家庭的孩子，就讀於私立學校者居多，反而需負擔較高學雜費；或者在無經濟支援下，選擇放棄升學。

(二) 教育資源分配不均，城鄉差距造成教育機會不均等。城市的社經地位較高，獲得的資源也較多；反之，鄉村的社經地位較為低，獲得的資源及機會比較少，造成教育機會不均等。

(三) 學習的落差：國小階段，孩子的英語和數學成績即呈現明顯的雙峰現象，亦即高、低分群皆多，中等成績較少。其原因在於中上家庭能提供補習的機會，讓孩子提早接受學科的訓練；反之，低社經地位家庭的孩子受限於家庭經濟條件，便沒有這樣的機會，起跑點就輸了，更遑論後續的發展。此外，在藝能科目 (如音樂、美術、舞蹈) 及生活科技 (如數位學習) 的培養上，若沒有經濟的支持，孩子無法接受充分的教育訓練，即便具有鉅大潛能，也沒有發展的機會。

(四) 偏重主流文化：少數族群的文化，較不受到重視，具備該文化潛能之學生，無法發揮潛能，以致淪落至 M 型的左端。如原住民在體育方面的發展，因受學科主流之影響，較不受到重視，若僅考量學科成績作為升學的標準，對他們相當不利，僅靠加分優待 (升高中職或五專)，並不足以扭轉這種劣勢。

由此推知，處於社經地位不利家庭或教育資源貧乏地區的身心障礙學生，其處境勢必更為艱難，其雙重不利現象造成的教育落差，更可想而知，不容忽視。

郭為藩 (2003) 將弱勢分成三種：文化上的弱勢、社經地位的弱勢及學習弱勢。這三類的弱勢在特殊教育服務的對象經常可看見，有些是單項弱勢，有些合併幾項。積極的差別待遇可能是最佳的解決之道，最能有效拉拔學生的方式，在學生必要時才給予差別待遇，透過行政的手段給予補強，既給予學生實質的幫助，也不會造成社會階層化。官方的教育優先區、攜手計畫、課後照顧班、小巨人生活營、圓夢計畫、繁星計畫等都是在幫助這批學習或社經地位弱勢的學生。民間的機構更多了，像是李家同主持的博幼基金會，鴻海集團支持的永齡教育慈善基金會，各宗教團體成立的相關機構更是不計其數。

教育落差並不是現在才出現的現象，在採行聯考制度的年代，高社經地位家庭的孩子較低社經地位家庭的孩子享有更多資源的現象即存在。但是隨著差距愈拉愈大，有關單位必須採取必要的手段改善此一現象，否則這批需接受協助的學生數量大增對整個國家而言是個沈重的負擔，更甚者會造成社會對立，形成仇富的氛圍。這些後果都不是任何人所樂見的，更況在追求公平正義的社會中，允許教育落差不斷加大更是莫大的諷刺。唯有公權力積極介入調停，拉近兩者的差距

才符合多數人的期待，也才算是一個有擔當的政府。此外，教育問題不僅是學校的責任，家庭教育也佔有相當重要的影響。目前台灣家庭急遽轉型，隔代教養、新台灣之子數量日趨增加，如何透過親職教育、導正家長觀念的宣導工作，更是刻不容緩、亟需面對的問題。

二、特殊教育中的公平性問題

今日教育的課題是一方面求量的擴充，一方面求質的提昇。要求量的擴充，便要實施全民教育，做到「有教無類」；要求質的提昇，便要推展特殊教育，做到「因材施教」(吳武典，2004；郭為藩，1995)。今日我國國民教育在量方面已接近理想，在質方面則有待提昇。加速推展特殊教育，便成為刻不容緩之事；觀察一個國家特殊教育的重視與發展程度，可大概窺知其文明程度與教育水準。

聯合國對殘障者教育權的關懷始於1948年的人權宣言(Universal Declaration of Human Right)，1990年以全民教育(education for all)為主題的世界教育會議言(World Declaration on Education for All)強調兩點：(1)人人有教育的權利，不因個別差異而有不同；(2)殘障者應有平等的教育機會。1994年6月7日至10日聯合國教科文組織(UNESCO)在西班牙薩拉曼卡召開世界特殊教育會議(World Conference on Special Needs Education)，以「便利與素質」(Access and Quality)為主題，會後發表薩拉曼卡宣言(Salamanca Statement)，除了重申殘障者(特殊需求者)的教育權外，特別推銷融合教育(inclusive education)的理念，作下列重要的宣示：

(一)基本主張：1. 每位兒童應有機會達到一定水準的學習成就；2. 每位兒童有獨特的特質、興趣和學習需求；3. 教育制度與教育方案應充分考量兒童特質與需求的殊異性；4. 特殊需求兒童應進入普通學校，而普通學校應以兒童中心的教育滿足其需求；5. 融合導向的普通學校最有利於建立一個融合的社會，達成全民教育的目標，對全體兒童與教育效能也有助益。

(二)呼籲各國政府：1. 把改進教育制度、促進全民教育列為最高的政策，並在預算上優先考量；2. 在教育方法與政策上採取融合教育的原則，除非有特別的理由，原則上應讓所有兒童在普通學校就讀；3. 發展示範性方案，鼓勵國際融合教育經驗的交流；4. 特殊教育的規畫、監督與評鑑，應採分權制，共同參與；5. 鼓勵家長、社區和殘障者團體參與特殊教育的規畫與決策；6. 加強早期鑑定、早期療育及在融合教育中的職業輔導；7. 系統地辦理職前與在職的師資培育工作，俾使教師在融合式學校中提供特殊教育服務。

在資優教育方面，1993年美國聯邦政府教育部教育研究與發展處首度發布資優教育白皮書，名為《國民的卓越性：發展美國才能之道》(National Excellence: A Case for Developing America's Talent) (U.S. Department of Education, 1993)，談到如何尋求卓越與發展才能。這份政策性宣言指出美國現在教育上有一個寧靜的危機(quiet crisis)，資優學生在此危機中是受害者。因為他們在入小學前已經對所要學的課程掌握了三到五成，入學後，還要學一些已經會的，非常浪費時

間；而大多數普通班的老師，都沒有對資優學生提供任何特別輔導，造成資優學生厭煩學習；大多數成績優異的學生每天用於學習的時間不到一個小時，也就是說不用怎麼努力，就可以得到高分，而因為得高分太容易，所以資優生就不會太努力；在教育投資方面，若教育經費有一百元，則資優教育（從幼稚園到高中）只用了兩分錢（共佔 0.02%），可見政府對於資優教育投資太少。換言之，這些「得天獨厚」的資優學生，並未受到適性公正的教育。至於努力的方向，該報告書提到下列幾點：1. 把課程標準提高，發展出更具有挑戰性的課程標準；2. 要提供更具有挑戰性的學習經驗給資優生，因為目前的學習經驗太無聊了；3. 加強早期教育，早一點發掘資優兒童，早一點讓他們接受資優教育；4. 增進對社經文化地位不利及少數族群資優學生學習的機會；5. 要擴展資優的涵義，除了高智商的資優，還有更多的人才需要發掘，有更多的人需要更好的學習；6. 在師資方面，應提昇教師的素質，包括提供教師進修的管道；7. 向國外取經，也就是學習外國提昇學生程度的方法。

無獨有偶地，英國教育與就業部（U.K. Department of Education and Employment）在 1997 年發布的身心障礙教育白皮書，竟名為《所有兒童儘展所能：滿足特殊教育的需求》（Excellence for all children: Meeting special educational needs）。可見即使是身心障礙者，也有發展潛能、自我實現的需求；身心障礙教育不能只定位為補償教育，所謂特殊教育需求，還包括發展潛能的需求，而且人人有此需求。特殊教育改革的方向之一即為從全民教育走向全民優質教育（quality education for all），再推進到全民卓越教育（excellence education for all），這與普通教育改革的訴求應是一致的（吳武典，1998）。

在台灣，1996 年 12 月 2 日發布的《教育改革總諮議報告書》（行政院教育改革審議委員會，1996），揭櫫了五大改革重點：1. 教育鬆綁（解除對教育的不當管制）；2. 帶好每位學生（發展適性適才的教育）；3. 暢通升學管道（打開新的試窗）；4. 提升教育品質（好還要更好）；5. 建立終身學習社會（活到老學到老）。該報告書對資優學生與資優教育未有著墨，但對身心障礙教育卻表示了極大的關懷，在「發展適性適才的教育：帶好每位學生」一節中的「(九) 加強身心障礙教育」，提出包括「各級教育行政主管機關設置專責單位與人員，並積極規劃推動身心障礙教育」、「儘速建立全面三至五歲身心障礙幼兒之早期療育系統」等十一項建議。其實，教改總諮議報告書的五大改革重點，對特殊教育的發展（包括障礙與資優兩類）皆具有正面意義。

在最近我國的教育改革浪潮中，特殊教育是熱門的話題之一。其中尤以《身心障礙教育報告書》和《教育改革總諮議報告書》的提出及《特殊教育法》的修正，影響最為深遠，也為未來臺灣特殊教育的發展設定了方向。目前臺灣的特殊教育，無論身心障礙教育或資賦優異教育，無論在理念上或實務上，均處於轉型期。吳武典（2009）認為，特殊教育本身就充滿了革新性和挑戰性，期望特殊教育的發展也能為教育改革帶來動力，從而提昇普通教育的素質。

特殊教育具有很大的包容性和彈性。在多元化社會中，它不止企求公平

(equality)，更強調立足點的平等或公義 (equity) 的原則，以適應個別差異，保障少數且弱勢的族群。特殊教育工作者，要具備更大的愛心、信心和耐心，並且要有專業的知能 (吳武典，2004)。

美國 94-142 公法 (1975) 給予我們最大的啟示是重新詮釋了教育的下限與上限。這可以從這個法案的三大保證、六大原則 (Turnbull III & Turnbull, 2000) 看出來。三大保證如下：

(一) 零拒絕 (zero reject)：相當於我國的「有教無類」，更學術性的說法是「教育沒有下限」。即不能因有身心障礙而拒絕兒童入學，也不能因有身心障礙而拒絕給予個人工作機會。例如智能障礙雖也是一種身心障礙，但智障兒無論是輕度、中度、重度或極重度，都應給予受教育的機會。

(二) 適性教育 (appropriate education)：即實施個別化教育 (individualized education)，相當於我國的「因材施教」。個別化教育不一定是一對一的教學，但不可能是大班級的教學，有時候也可用小組的方式進行。在個別化教育方案的要求下，所有學校不但不能拒絕身心障礙者入學，而且在入學後一個月內，要為這位學生擬訂個別化教育方案 (Individualized Education Program; 簡稱 IEP) 和個別化家庭服務計畫 (Individualized Family Service Plan; 簡稱 IFSP)。如何擬訂呢？要為每個學生組成一個 IEP/IFSP 小組，小組成員包括特教老師、心理學家、測驗專家、醫生、輔導人員以及家長等，經過家長簽字後生效，並至少一年要修訂一次。

(三) 最少限制的環境 (the least restrictive environment; 簡稱 LRE)：意謂必須把各種環境的限制加以排除，使身心障礙者能夠得到最適當的安置，俾便接近各種社會資源，並參與各種社會活動。這些限制有些是有形的，有些是無形的。有形的如交通的限制和建築的障礙，當然還有無形的課程的障礙、教學的障礙、態度的障礙，這些都必須排除，使具有可及性 (accessibility) 和融合性

(inclusion)。最少限制的環境，原指的是普通的教育環境，即是一個師資設備齊全，每個學生都可受到良好照顧的環境。讓身心障礙兒童儘量回到普通的教育環境，意為「不剝奪」，手段是求統合 (integration) 或所謂回歸主流，目的還是希望真正幫助有特殊困難或特殊需要的學生。「最少限制的環境」向前推進一步，就變成「最大的發展機會」。所以它的目標應是「最大的發展機會」，「最少限制的環境」只是過程而已。「最大的發展機會」不但對殘障朋友適用，對資賦優異者更適用，這時其意義便是「教育沒有上限」了。「最少限制的環境」與「無障礙的環境」(barrier-free environment) 為一體的兩面，後者包括交通、建築、學習、工作、社區等各方面，強調「可及性」，包括「可達」、「可進」、「可用」。基本上含涉的範圍有兩個層面，一是有形的物理環境，如交通、建築、休閒、教育場所等設施設備；另一是無形的人文環境，如接納的、尊重的心理態度等。為增身心障礙者的福祉，應就物理及人文環境兩方面，繼續做全面性、階段性的改善。在學習環境方面，固然要做到「不以身心障礙為理由而拒絕入學」，另一方面也要排除校園內各種有形與無形的障礙，使身心障礙學生也能夠和一般學生一樣享用各種教育資源，進而接受真正的適性教育。

所謂六大原則，即除了上述三項外，另加三項如下：

(四) 無歧視的評鑑 (nondiscriminatory evaluation)：是指透過專業的評量，鑑定需要接受特殊教育和相關服務的身心障礙兒童。這個程序必須是公正的、客觀的，不能有任何歧視(不能有任何對少數民族或殊異文化背景者不利的情形)。

(五) 正當的程序 (due process)：是指父母有權利要求檢視其身心障礙子女 IEP 執行情形及孩子的學習表現紀錄。如果發現 IEP 未被執行或執行不力，或孩子的教育權未獲得應有的保障，家長可以要求舉辦聽證會，提出申訴或控告。

(六) 父母的參與 (parent participation)：是指父母不但有權利參與有關其身心障礙子女教育服務的各種決定(如參加 IEP 小組)，也有責任送其子女入學，並要求按規定上學。

總結上述，特殊教育的對象包括身心障礙與資賦優異兩大類，其內容涉及鑑定、安置、教學與輔導、升學與就業、親職教育、師資、學習環境、資源分配、支援系統等方面。特殊教育的公平性之探討應從這些方面切入。此外，對特殊群體(如原住民族、新移民、社經文化地位不利)的特殊需求學生之教育，亦應將從社會公義 (social equity) 的觀點，特別考量，以減少特殊教育機會落差。所謂「帶好每位學生」或「不讓任何孩子落後」，意謂「發展適性適才的教育」，落實「有教無類」與「因材施教」的基本原理；不但不放棄任何一位學生(所謂「零拒絕」)，而且提供免費適性的教育 (free appropriate education)。

在教育策略層面，普通教育中的能力分班常被批評為不公不義的措施，乃因它常衍生出「消極性的差別待遇」，即有的學生會被放棄。特殊教育的安置不可避免有能力分班或能力分組的措袍，然而特教的能力分班(分組)教學之內涵與普教之能力分班的差異在那裡？最大的差別在於能力分班帶有歧視成就低落學生的意涵，能力分組教學則是為了有效拉拔身心障礙學生的學習表現或適應資優學生的個別差異。誠如郭為藩(2003)指出的：「給予不同條件的人們相同的待遇，就如同給予相同條件的人們不同的待遇一樣的不公平。」二者的出發點不同，衍伸的具體作為也就不同。以所謂「積極性的差別待遇」看待能力分班(分組)教學更能理解其內涵。正因為身心障礙學生在學習上屈居弱勢，因此依需求與特質編班(組)或部分學科抽離至資源班接受補救或充實教學。此種必要且適切的區分性作為，既符合公平正義，也符合學生能力需求和帶好每一位學生的理念，自然不會招致物議。