

均等乎？卓越乎？高中優質化政策之評析

鄭彩鳳

國立高雄師範大學教育學系特聘教授

一、前言

高級中等教育在我國學制中，居於國民教育與高等教育間承上啟下的關鍵角色，增加對其資源的投資得以兩端學校共享效益：對下可促使家長與學生更願意就近及適性入學；對上得以厚實高等教育之基礎，提升大學生之質素。環視世界各國教育發展的主流軌跡，大致上是循著先做好基礎的基本功—均等，也就是先滿足了「國民接受教育的基本需求」及「國家對國民義務教育的提供」，在以上二者達到一定水準之後，就會產生向上推進往卓越邁進的驅動力。因此，「均等」（equality）與「卓越」（excellence）乃成為衡量或制定教育政策之重要基準。一般我們認為此二者是對立的概念，但 Darling-Hammond（2010）指出均等與卓越並非總是涇渭分明，有時是兼容並蓄、相互包含的兩種價值。卓越要以均等為前提，而均等若不邁向卓越也不是真正的均等。

二、高中優質化方案概述

為了配合十二年國民基本教育之推動，教育部於 2006 年 5 月公告「優質高中輔助計畫」，2007 年修正並納入「十二年國民基本教育實施計畫」之子計畫「高中優質化輔助方案」。2010 年再修正方案之績效檢核，並明訂申請條件需學校評鑑結果之總成績須達二等（80 分）以上（蔡志明，2012）。本方案日漸成熟，實施迄今已近 17 年。

為了推行十二年國民基本教育，政府煞費苦心，投入的經費、人力、物力與時間等資源難以勝數。又，為了確保本項重大政策之成功，在若干年前即訂定有數十項之配套措施，齊步前進，「高中優質化輔助方案」即是其中重要政策之一。依該方案所陳，乃藉由資源挹注，建構專業成長機制，激發成員潛能，發展適性課程，提升學生素養導向能力。學生能就近入學，有效紓緩過度升學之壓力，提升學校整體辦學效益及發展學校特色，藉以穩定發展十二年國民基本教育（教育部，2023）。

本方案之推展，就高中校數而言，2021 與 2022 學年度分別補助 253 校及 255 校（教育部國民及學前教育署，2023：頁 25、33）；就預算金額而言，2023 年編列高級中等學校優質化及特色課程 1,084,550 千元（同上：頁 77）。長久累積之下，其受到補助的學校及經費之量體均不容小覷。

日前修正通過的「教育部國民及學前教育署補助高職優質化輔助方案經費要

點」將在今（2023）年 08 月 01 日實施，其中規定在「基本補助」與「計畫補助」中經費額度需「占優質化方案學年度經費額度百分之二十」，雖已考慮到學生受教權利的問題，但 20%的額度應有再提升的空間。又，反觀高中優質化相關規定，卻尚無各校基本經費額度保障之機制。

三、優質化方案之優點

誠如上述，高中優質化 2006 年公布實施至今已逾十五年有餘，目前有些方面已開花結果，有些則初見成效，茲將其優點臚列於下：

（一）滿足學生學習需求

提升學生的學習動機，提供多元化的學習機會，針對學生的需求及興趣，開設特色課程讓學生能依自己興趣選課，俾提高學生的學習成效。

（二）精進教師教學能力

本方案辦理多元化之增能活動，透過教師專業社群、參加研習或工作坊課程等，讓教師了解與應用新近又接地線的教學理念和教學方法，彼此協作解決教學中的問題和挑戰，透過教師反思，提高教學效能。

（三）改善教學環境設施

本方案補助改善學校的設施設備所需經費，如充實教學器材、改善教室環境、創新又美化吸晴及豐富藏書的圖書館等，營造更好的學習環境，提升學生的學習品質。

（四）塑造學校特色品牌

各校可以根據自身的特色及優勢，以「別無我有、別有我優、別優我新」的創發精神，開發出具有學校特色的課程和計畫，強化學校特色及品牌知名度，提高學校的核心競爭力，製造與其它學校的差異化，增進學生、家長與社區對更加了解學校特性，成為就讀學校的重要選擇之一。

四、優質化方案之問題分析

高中優質化方案雖有其優點，但從政策規劃的價值取向、政策的執行及績效責任之歸屬等，都有其檢討精進的面向。

（一）失卻績效衡量依據

依據部頒「高中優質化輔助方案」在辦理項目中規定，「本項目旨在...辦理學校校務評鑑項目和評鑑待改進及建議事項之具體改善措施。申辦學校於最近一期學校評鑑結果中，必須將校務評鑑未達 80 分以上之項目，研擬並提出具體的改進計畫」。又在「相關人員獎勵」規定「執行本方案之成效，列入學校（校務）評鑑、.....之參據。」亦即校務評鑑成績，乃決定高中優質化之內容與本方案之發展績效。

依據「高級中等教育法」第 11 條之規定「各該主管機關為促進高級中等學校均優質化發展，應定期辦理學校評鑑」，及高級中等學校評鑑辦法第五條「以每五年辦理一次為原則」。但此項評鑑已停辦多年，雖然國教署補充規定所採計的是「最近一次學校評鑑的成績」，惟早已逾五年未辦理評鑑，其所遵循的判準，恐有已失效用之虞。又，學校五年以前（最後一周期較先受評的學校已近十年）被評鑑的結果這些年都不會改變？

（二）方案名稱與學校實際表現，不易對接且名實不符

社會大眾多以為「優質化高中」即是「優質高中」，含混不清的用詞，恐影響家長及社會大眾的認知，甚至在學校的招生廣告中，有學校特意將「優質化高中」簡稱為「優質高中」。就最近的數據而言，每年受補助的高中大約有 250 校，但是學校在經過優質化後真的變為優質？「全面優質」或許只能當願景與想望，畢竟優質化高中不等於優質高中。

（三）經費之補助是基於「需要」（need）或是「功績」（merit）

從均等的觀點來看，資源應多注入有迫切需要的學校，亦即以學校的「需要」程度來決定經費的分配，因此基本上資源分配的基準不是競爭型的。有高度需求程度者，優先配給，讓較為弱勢的學校獲致更豐沛的資源，可與平均標準並駕齊驅，學校之努力程度與實際績效表現則是擱一邊。若是基於卓越競爭思維的觀點則以功績作為準則，績效良好的學校優先分配經費，拔擢獎掖優秀學校乃天經地義的事，但是否錦上添花？集中資源將其分配給表現較好的學校，是否造成好者恆好？弱者則毫無翻身的機會？

（四）計畫爭取成敗的後果該由誰負責？

現在大多數的教育計畫，多由過去依學生數或班級數作為經費分配的依據，轉換為學校要拿到經費必須提出競爭型的計畫，經過教育行政機關審查通過才會

核撥經費。此舉立意良善，激勵學校努力寫計畫，也活化了學校組織與教師同儕的互動並激盪出許多創意的火花。但是亦有學校敷衍其事，交差了事，其結果就是計畫沒過，學校正好可以繼續在舒適圈中存活。因此，若因承辦人員之怠惰或不作為，不提出或是不認真提出計畫，導致不良後果，受害遭殃的卻是無辜的學生，誰該為學生喪失或減損學習資源負責？競爭型計畫究竟最後懲罰到誰？

五、問題因應與解決—代結語

衡酌高中優質化執行現況及可能面對的相關問題，本文研提回應、解決或改善之道如下：

（一）依法重啟學校評鑑，肩負教育績效責任

行政運作的五大歷程有：計畫、組織、領導、溝通與評鑑，評鑑又將成為下一個決策的開始，是一個循環圈，一旦評鑑停止將使整個運作圈斷裂，教育品質之維持與成長堪憂。教育行政機關宜儘速依法恢復高級中等學校評鑑，以維持教育品質，擔負績效責任，並提供相關教育政策評估之參考資訊，以確保十二年國教及 108 課綱之推動，並確實維持在軌道上。

（二）妥適訂定均質化與優質化之屬性與運作規則

將優質化方案與均質化方案兩者解構重組，並重新分配資源。凡是屬於基本設施、基本配備、學校常態性運作及社區互動、垂直連貫與水平整合所需之資源，歸納為均質化方案。優質化則屬於學校對於精益求精、特色發展等精緻取向之方案。方案名稱為正本清源，可斟酌分別修正為「邁向優質」與「邁向均質」。

（三）均等與卓越兼顧

均等與卓越兩者在個別的價值命題上，幾乎多是對立的概念；前者偏向於共同分配所有資源，後者則倡導誰做的好誰就得到較多資源。雖是如此，均等與卓越仍有可以相容之處。例如，有一億元要分給 10 所學校充實教學設備，可將一億元先抽出 4,000 萬元，每校各先分得 400 萬元作為可維持學校基本運作之經費（均等），其餘 6,000 萬元要學校提出精進校務發展之計畫申請補助，教育行政機關依學校過去整體校務表現及計畫撰寫內容，個別核定補助款（卓越）。如此，可保障每個學生之基本受教權，亦可兼顧對於表現績優學校之獎勵。

（四）經費之分配以學生學習為前提，需求與功績並重

過去教育經費之分配多以學校「規模」為依據，並參酌過去預算額度來分配，「通通有獎」，毫無競爭力可言。現在的補助計畫多採競爭型計畫的方式，依學校計畫之提出及過去之執行成果，核給補助經費。所以學校如果毫無作為，是不可能獲得補助款，則直接受害的是學生，行政或是教學部門之不夠用心用力，卻由學生來承擔後果，這對學生之受教權而言，乃極為不公平的事。所以若能配合前項，先採公平方式分配基本運作經費，少部分經費再提供給競爭型計畫，則可改善此種現象。

參考文獻

- 王靜珠（2002）。我對托兒所和幼稚園功能整合的建議。《幼兒教育年刊》，14，1-20。
- 教育部（2023）。高中優質化輔助方案。取自 <https://www.k12ea.gov.tw/Tw/Station/AffairDetail?filter=63F293A9-0155-41A3-97B7-46E43E4685FE&id=b47e356c-f57b-4916-b4e3-9d2355542f2c>
- 教育部國民及學前教育署（2023）。2023 年度教育部國民及學前教育署單位預算。取自 [https://www.k12ea.gov.tw/files/common_unit_id/a087bc74-c83e-4c92-a57d-2db737068cd5/doc/%e6%95%99%e8%82%b2%e9%83%a8%e5%9c%8b%e6%b0%91%e5%8f%8a%e5%ad%b8%e5%89%8d%e6%95%99%e8%82%b2%e7%bd%b2%e5%b9%b4%e5%ba%a6%e6%b3%95%e5%ae%9a%e9%a0%90%e7%ae%97\(pdf\).pdf](https://www.k12ea.gov.tw/files/common_unit_id/a087bc74-c83e-4c92-a57d-2db737068cd5/doc/%e6%95%99%e8%82%b2%e9%83%a8%e5%9c%8b%e6%b0%91%e5%8f%8a%e5%ad%b8%e5%89%8d%e6%95%99%e8%82%b2%e7%bd%b2%e5%b9%b4%e5%ba%a6%e6%b3%95%e5%ae%9a%e9%a0%90%e7%ae%97(pdf).pdf)
- 蔡志明（2012）。高中優質化輔助方案之政策規劃構念。《臺灣教育評論月刊》，1(10)，14-21。
- Darling-Hammond, L. (2010). *The flat world and education: How America's commitment to equity will determine our future*. New York: Teachers College.

