

從「教育機會均等」觀點檢視偏鄉教育發展現況

黃昭勳

高雄市立仁美國民小學輔導主任
國立高雄師範大學教育學系博士

一、前言

教育結果的象徵價值（symbolic value）或實用價值（practical value）是個人在民主開放的社會中，向上流動的主要途徑之一，故「教育機會均等」議題一直以來都是政府與社會大眾關注的焦點。前聯合國教科文組織主席 J. Delors 指出，教育可協助個人發揮天賦，達成人生目標，也是人類追求自由和平、維持社會正義最珍貴的工具（楊振昇，1998）。

近年來，由於教育的民主化與多元化，偏鄉教育問題益發凸顯，然受限於先天地理位置，偏鄉地區普遍存在人口老化、外移及文化刺激相對不足等諸多不利教育推動因素，加上社經背景較低，家庭及學校教育資源相對不足等後天因素的影響，導致偏鄉學生往往無法取得較好的教育成就（Miller, 2012）。故本文將從教育機會均等的觀點切入，從教育機會均等之意涵分析影響偏鄉學生教育機會均等的因素，並針對促進偏鄉學生教育機會均等提出自我見。

二、教育機會均等的相關意涵

（一）教育機會均等的意義

依據《說文解字》的解釋，「均」是隱含量的問題，「等」係隱含質的問題，因此「教育機會均等」（equality of educational opportunity）乃關於教育上質與量的議題，涵蓋教育活動之起點、過程與結果的整體歷程（張淑美，1994）。Coleman 於 1966 年在《柯爾曼報告書》（Coleman Report）中提出教育機會均等的四個條件：1. 提供每個國民一定教育水準的免費教育；2. 在基本教育階段，所有兒童無論社會背景如何，皆接受共同的課程；3. 促使不同社會背景的兒童能在同一學校接受教育；4. 使同一學區內的教育機會絕對平等（引自陳奎熹，2001）。林清江（1982）認為教育機會均等的衡量指標包括：1. 進入各級學校就試的機會是否均等；2. 受教年限、學校類型及課程內容，是否能表現機會均等的基本精神；3. 受教的過程是否有利於個人成為社會的棟樑之材。

綜上所述，教育機會均等係指個人不論背景為何，都擁有相同的就學機會（形式上的均等），並接受相同的教育過程；而教育的結果受限於個人先天條件等因素之不同，應在符合公平正義的原則下，提供弱勢者正面的差別待遇，以發展其潛能（效能上的均等），並協助其得到應得之教育成果（實質上的均等）。

（二）教育機會均等的訴求

1. 公平正義的追求

教育機會均等是將「公平」視為指標，在差異中提供均等的受教機會。然而，隨著國家發展階段的不同，教育機會均等的內涵亦有所調整，受到《柯爾曼報告書》（Coleman Report）的影響，學者對於教育機會均等的詮釋開始著重於學校教育的結果，由教育資源投入因素之考慮，移轉至教育結果之評鑑。此時教育機會均等的理念，已經不再只是著重教育資源投入的相等，而是一種「補償教育」（compensatory education）的概念，針對不同團體之不同需求，給予不同的所需資源（引自蔡文山，2004）。

John Rawls 在《正義論》中強調正義即公平（justice as fairness），認為正義必須要有兩個原則先被滿足。1.「平等原則」是指自由權的平等享受，所有的人都享有同等的自由；2.「差異原則」是承認不平等的存在並給予差別的對待，使處於不利地位的個人能獲得較多的資源。亦就是在這兩個原則的前提下，教育機會和資源才是可以不均等的（引自王家通，1998）。因此，筆者認為，教育機會均等除了是教育機會的公平分配外，還包括一種「公平正義」之教育環境的追求，而這亦正是教育能否實現社會公義，促進階層流動的一項重要指標。

2. 教育適足性的提倡

從教育投資或資源投入的角度觀之，不同的學校或學生之間，教育資源是否公平合理地分配，是影響教育機會均等的重要因素。因此，同時具備了資源投入、效率性、公平性等原則的教育「適足性」（adequacy），即成為目前世界各國教育改革的趨勢之一。

Clune（1994）認為，適足性可視為達成某一特殊目標的充分狀況，即代表每生所獲得的資源總量，足以使其達成特定的表現目標，其所關注的是投入與產出之間資源是否充足。適足性精神的歸納為三項意涵：1.必須賦予學生充分教育資源；2.資源隨學區、學校、學生不同的特質而有所調整；3.必須訂定個別學生所欲達成的教育成就標準或學習目標（引自陳麗珠，2000）。鑑於當前學校環境和文化所存在的差異性和不平等，筆者認為，除提供偏鄉學生相等不受限制的人學機會或提供相同資源的投入（水平公平，horizontal equity），更應考量在教育內容和情境上的均等，提供積極性差別待遇，透過不同教育資源的投入，獲得過程和結果上的公平（垂直公平，vertical equity），進而達成其潛能發展「適足性」的教育目標。

三、影響偏鄉教育機會均等發展的因素

陳麗珠（1993）研究發現，造成教育機會不均等的原因，大約可從幾個方面來探討：1.地理環境因素，如學校所在位置、週遭環境及社區特性等；2.學校本身因素，如經費、設備、師資及班級規模等；3.家庭背景因素，如經濟情況、社會地位、家長教育程度及對子女教育的態度等；4.學生個人因素，如天賦、教育機會、族群及性別等。偏遠地區由於交通不便與地理人文特殊環境，常有弱勢家庭比率高、學校規模小、教師流動率高、文化刺激不足等問題，使得偏鄉學生相對於非偏鄉的學生有較低的學習成就（甄曉蘭，2007）。故筆者將分別從上述四個面向，探討影響偏鄉學生教育機會均等之因素，分述如后：

（一）城鄉差距問題

1. 資源分配方面

不同地域之間的教育資源差異，是影響教育機會均等的重要因素。偏遠地區學校在人事費用支出後，可運用的經費所剩無幾，必須仰賴政府額外的補助，而政府補助又需要花時間撰寫計畫案，在偏鄉小校人力不足的情況下，政府的專案補助看得著卻用不到，故只能向社區與民間尋求協助，導致對於學生學習重要的教育投資，往往顯得臨時而不固定（陳麗珠、陳明印，2013），顯示出偏鄉學校教育資源依然困窘的現象。

2. 教育成本方面

學者研究發現，國教階段學生教育成本依其居住縣市、學校規模、城鄉狀況而有明顯差異，城市地區的大型學校學生公成本因為班級規模大而降低；鄉區小型學校學生公成本則因班級規模小而居高不下，而且地方稅收狀況較差的縣市尤為嚴重（陳麗珠，2006；呂佳玲、林耀榮，2015）。由此可知，城鄉差距對教育資源分配與學習成本的影響，與偏鄉學生在教育公平性及適足性上所產生的問題關係密切。

（二）學校環境問題

1. 師資結構方面

目前服務於偏鄉的師資，大多是甄試分發、縣市調動或代理代課教師，由於離鄉背井、交通不便及生活機能不佳等因素，普遍抱著過客的心態，對於學校與社區缺乏認同感，持續留任的意願不高（何俊青，2017）。亦因為偏鄉學校教師流動頻繁，或專長師資不足，導致師資結構不穩定，學生必須時常適應不同老師

的教學方法（張建成，1994），如此不僅影響學習成效，也間接剝奪其受教機會。

2. 經費補助方面

目前國中小的教育經費是依照學生數而核定補助，當學生人數減少時，學校班級數自然減少，教育資源便隨之縮減（張鈿富，2004）。近年來少子化問題日趨嚴重，偏鄉更是首當其衝，依循目前的制度，偏鄉學校的教育資源將因學生人數的日益下降而逐漸縮減（蕭佳純、董旭英、黃宗顯，2009），如此一來，不僅將造成行政運作與教學上的艱困處境，也加劇了城鄉教育發展的不平等現象。

(三) 家庭背景問題

1. 文化資本方面

Bourdieu 從「文化資本」（cultural capital）的角度探討教育機會的問題，認為擁有高文化資本家庭，可以充分提供子女學習所需的資源，其對子女的期望水準亦會影響子女在生活型態、思維模式等發展，進而影響其日後學習成就與升學機會的獲得（陳怡靖、鄭耀男，2000）。相較於都會區，偏鄉家庭普遍社經地位較低，經濟狀況不佳，無法提供子女足夠的家庭文化資本（甄曉蘭，2007），這種先天條件的不平等，將使其在學習上難以獲得有效的資源與協助。

2. 社會資本方面

Coleman 的（1988）「社會資本」（social capital）是指建立於人際關係的網路或資源，分為家庭外與家庭內二種，家庭外的如社區網路、父母社交關係等；家庭內的包括父母教育期望、教育參與態度、親子互動等。由於偏鄉家庭普遍存在社經地位較低、隔代教養等現象，不僅家長的社會人際網路可能只集中於親友等少數脈絡，能給予子女的就學支持系統不足，亦較少參與子女的學習活動（簡良平，2010），如此，未來勢必將影響偏鄉學生在教育上的學習機會與成就。

(四) 個人因素問題

1. 教育機會方面

在教育和文化資源豐富的都會區學生，學校內外的學習資源隨手可得，但對偏鄉地區學生而言，由於交通不便，數位落差，相關教育、文化、社會服務資源相對侷限與不足（許添明、葉珍玲，2015）。由於缺乏實際接觸學習的機會與管道，無法大量獲得多元且豐富的文化刺激與體驗，在這知識急遽擴增的時代，對於偏鄉學生來說，勢必將拉大其與都會學生學習成就的差距。

2. 學習動機方面

由於都會地區就業機會多元、生活機能較佳，使得偏遠地區人口向都會集中，導致偏鄉學校規模日益縮減。研究發現，相較於都會區學校，偏鄉學校的學習條件不佳，學生人數較少，由於缺少人際互動與合作學習的機會，不僅造成學生因缺乏同儕競爭而導致學習動機薄弱，亦將影響學生日後的教育競爭力與學習成就（教育部，2015）。

四、促進偏鄉教育機會均等發展之具體建議

筆者認為，在現今民主社會中，應藉由教育機會均等理念的實踐，提供並創造偏鄉學生被公平對待與發展潛能的機會，以提升其學習意願與教育水準。茲就促進偏鄉學生教育機會均等之建議，臚列如后。

（一）城鄉差距問題－資源分配由公平性邁向適足性

關於教育資源的分配，筆者認為除應本著「水平公平」的理念，依照一定標準平均分配支用外，對於具有特殊需求的學生、學校與地區，則應以差異對待差異的精神，給予條件不利者較多資源，提供「差異中求其均等」的經費補助，而非採一體適用（one size fits all）的模式（教育部，2003）。此種不以班級數、人數為經費計算基準，因地制宜地方式，實則為「垂直公平」理念的實踐。

其次，除打破齊頭式的平等外，還應保證教育經費分配達到一定標準，確保所有學生，不論其所居住縣市的財政狀況，都能享有基本水準以上之教育資源，並充分理解何謂「NBNS」（necessary but not sufficient）－哪些是必要但是卻仍不足夠的，才是教育資源分配「適足性」的真正展現。

（二）學校環境問題－健全配套措施爭取優秀或專長教師留任

教師的素質決定教育的品質，為穩定及強化偏鄉師資結構，筆者認為政府應創造誘因吸引並留住教師至偏鄉學校任教，並賦予偏鄉校長彈性的用人管道。首先，除繼續實施離島山地及偏遠地區薪資加給與年資加成，吸引教師前往任教外，也可結合教師甄試，以保障名額及綁訂年限方式，提升偏鄉教師的留任率。

其次，政府應積極改善偏鄉教師的生活與教學品質，除興建教師宿舍、充實學校軟硬體教學設備外，可開放偏鄉學校以「學區共聘」方式，依課程需求聘用專長巡迴教師，或開放退休教師志願投入偏鄉教學（有酬），不僅可解決偏鄉師資不足問題，也可提升教學的品質與成效。

（三）家庭背景問題－協助家長提升家庭文化資本與社會資本

偏鄉學生由於教養環境普遍不佳，文化資本與社會資本貧乏，對此，筆者認為應從家庭經濟與子女教養問題加以解決。首先，政府部門應擬定相關計畫，輔導與創造偏鄉地區居民就業機會，協助其自立自強，亦無須離鄉背井，逐漸提升家庭文化資本，從而減少因社經地位不利對學習機會與學習成就上之影響。

其次，應鼓勵偏鄉家長踴躍參與子女的教育學習。研究發現，家長透過緊密的家庭互動或參與子女學校事務，將使家長得以將其人力資本轉化為社會資本，同時亦能提供子女心理與學習上的支持，有利於子女學習成就的取得（翁秋鈴，2006）。故可透過學校辦理如親職教育講座、親師座談及親子共學等課程，協助家長建立正確教養觀念、增進親師互動，並在參與學校活動的過程中，拓展人際關係，藉以強化社會資本，以對子女未來的教育發展有所助益。

（四）個人因素問題－提供學生強化學習動機與潛能管道

為避免學生人數過少所導致如學習動機薄弱、缺乏合作學習互動等問題，筆者認為在教學過程中，教師必須依據學生背景的差異進行差異化教學，發展合理的期望水準，透過減少挫折經驗來強化學生的學習動機；此外，也可實施「混齡教學」，增加學生互動共好機會，學習合作與尊重，建立自我概念與人際關係。

此外，政府目前推動的「教育優先區」、「夜光天使點燈」計畫，均有助於偏鄉學生之教育發展，筆者認為亦應投注資源，透過視訊、網絡等方式，給予城鄉學生共學交流的機會，藉此提供不同文化刺激彼此激盪與交融的管道。教師在過程中可協助學生覺察、瞭解自己的潛能，賦予其肯定自我能力的信念，激勵其向上發展，最終養成與不同文化背景之團體或個人和諧相處的跨域能力。

五、結語

教育的品質與成效，關係著國家未來之發展，因此教育機會不僅應普及於大眾，更應達成教育機會均等的理想。面對當前偏鄉學生的教育問題，我們應從家庭、學校及文化等「背景不均等」問題著手，思考如何去除造成其「教育機會障礙」的因素，在提升教育「品質」與「績效」的層面上給予更多關注與投資，而這種強調「尊重差異」與「社會正義」的概念，也正是多元文化社會來臨時，教育所應具有的核心價值。

參考文獻

- 王家通（1998）。論教育機會的均等與公平—以概念分析為中心。**教育政策論壇**，**2**，118-132。
- 呂佳玲、林耀榮（2015）。教育資源分配公平之探討：Rawls正義論觀點。**臺灣教育**，**695**，52-54。
- 何俊青（2017）。偏鄉教育問題的迷思。**臺灣教育評論月刊**，**6(9)**，15-19。
- 林清江（1982）。教育機會均等理想的實現。**教育資料文摘**，**1**，4-8。
- 翁秋鈴（2006）。以社會資本理論對家長參與與教育啟示。**網路社會學通訊期刊**，**57**，1-10。
- 教育部（2003）。**教育部推動教育優先區計畫**。臺北市：作者。
- 教育部（2015）。**偏鄉教育創新發展方案**。臺北市：作者。
- 陳怡靖、鄭耀男（2000）。臺灣地區教育階層化之變遷—檢證社會資本論、文化資本論及財務資本論在臺灣的適用性。**國家科學委員會研究彙刊：人文及社會科學**，**10(3)**，416-434。
- 陳奎熹（2001）。**教育社會學導論**。臺北市：師大書苑。
- 陳麗珠（1993）。**我國中小學教育財政公平之研究**。高雄市：復文。
- 陳麗珠（2000）。**美國教育財政改革**。臺北市：五南。
- 陳麗珠（2006）。從公平性邁向適足性：我國國民教育資源分配政策的現況與展望。**教育政策論壇**，**9(4)**，101-108。
- 陳麗珠、陳明印（2013）。我國教育財政政策之變革與展望。**臺灣教育**，**681**，2-12。
- 許添明、葉珍玲（2015）。城鄉學生學習落差現況、成因及政策建議。**臺東大學教育學報**，**26(2)**，63-91。

- 張建成(1994)。教育擴展過程中臺灣土著的教育成就。教育研究資訊，2(3)，23-37。
- 張淑美(1994)。不同地區教育機會差異之探討。高雄師大學報，5，87-111。
- 張鈿富(2004)。出生人口變化對臺灣中小學教育的影響。師友，439，1-3。
- 楊振昇(1998)。教育機會均等的理念與省思。教育資料與研究，21，29-30。
- 甄曉蘭(2007)。偏遠國中教育機會不均等問題與相關教育政策初探。教育研究集刊，53(3)，1-35。
- 蔡文山(2004)。從教育機會均等的觀點省思臺灣原住民學生的教育現況與展望。教育與社會研究，6，109-144。
- 簡良平(2010)。偏遠地區小學教師對弱勢社區環境之覺知及其教學回應。教育實踐與研究，23(2)，37-64。
- 蕭佳純、董旭英、黃宗顯(2009)。少子化現象對國小教育發展之影響及其因應策略。臺中教育大學學報，23(1)，25-47。
- Clune, W. H. (1994). The shift from equity to adequacy in school finance. *Educational Policy*, 8(4), 374-394.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95-120.
- Miller, L. C. (2012). Situating the rural teacher labor market in the broader context: A descriptive analysis of the market dynamics in New York state. *Journal of Research in Rural Education*, 27(13), 1-31.

