

## 法國教育優先區的實施及其借鑑

葉珍玲\* 許添明\*\*

### 摘 要

我國自1996年實施教育優先區政策，期能落實積極性差別待遇之理念，改善教育資源貧乏地區之教育環境，提升學生受教品質，然研究指出，在計畫目標、對象選取、政策推動與運作及政策效果評鑑等面向仍有改善空間。而分享共同名稱與內涵的法國教育優先區政策，自1981年起推動迄今已實施近30年，歷經四波的政策轉變，或有借鏡之處。本文透過文獻，分析法國教育優先區政策，檢視優先區概念、實施策略及評鑑內容的演變。從法國經驗中，作者歸納出四點可供我國弱勢者教育政策規劃借鏡之處：一、法國政府認知到學校無法獨力提升學生學習成效，職是之故，法國教育優先區政策以「區」為概念，整合區內中小學、政府部門、社區及家庭，透過政策橫向連結，擴充教育系統的廣度，共同解決弱勢學生學習失敗問題；二、法國政府認同教師在優先區工作所面臨的困境，除戮力建置跨層級的支持性優先區行政運作系統，強化政策推行的深度外，自1990年代末期亦開始積極提供教師亟需的專業伴隨與增能，以協助教師在教室產生改變；三、為強化教育優先區政策的效率及影響

---

\* 葉珍玲，國立臺灣師範大學教育研究與評鑑中心研究助理  
電子郵件：cly@ntnu.edu.tw

\*\* 許添明，國立臺灣師範大學教育學系教授（通訊作者）  
電子郵件：behappy@ntnu.edu.tw

投稿日期：2010年10月27日；修正日期：2011年2月15日；接受日期：2011年5月25日

力，集中教育資源給予最不利的弱勢地區學生，政策目標亦以學生學習為重；  
四、官方的定期報告與實徵研究結果是歷次教育優先區政策修正的重要參考依據。

**關鍵詞：** 補償教育、教育優先區、弱勢者教育

Contemporary Educational Research Quarterly  
June, 2011, Vol.19 No.2, pp. 81-118

## The Vicissitudes of French Priority Education Zone Programs: Lessons and Implications for Educational Policies Related to Taiwan's Disadvantaged Students

Chen-Lin Yeh\* Tian-Ming Sheu\*\*

### Abstract

In 1996, the Education Priority Area Project (EPAP) was launched with the goal to improve the academic performance of students in disadvantaged areas in Taiwan. However, it is believed that EPAP can make additional improvements in several key areas: prioritizing objectives, determining the policy coverage rate, administrative coordination, and evaluation. Beginning in 1981, France established the Priority Education Zones program (Zones d'Education Prioritaires, ZEP), an initiative with objectives similar to Taiwan's EPAP program. Since its implementation the ZEP program has undergone four major waves of development.

---

\* Chen-Lin Yeh, Research Assistant, Center for Educational Research and Evaluation, National Taiwan Normal University

E-mail: cly@ntnu.edu.tw

\*\* Tian-Ming Sheu, Professor, Department of Education, National Taiwan Normal University, Correspondence Author

E-mail: behappy@ntnu.edu.tw

Manuscript received: Oct. 27, 2010; Modified: Feb. 15, 2011; Accepted: May 25, 2011

The purpose of this study was to analyze the policies of the ZEP program, and examine the changes in concept, strategy, and evaluation of the ZEP program over time. Four principles of the French program may shed light on the implementation of programs for children in disadvantaged areas in Taiwan. Firstly, acknowledging that schools cannot compensate for society, the ZEP program employed a global approach to get schools, public services, communities, and families involved in efforts to improve student achievement. In other words, the policy framework was system-wide in its construction. Secondly, the struggles faced by teaching professionals in ZEP programs were recognized. In an effort to help teachers meet these challenges, the French government established a system across all levels of government to promote broad administrative supportive of the ZEP policy initiatives. Since the late 1990s, the French Ministry of Education has also fostered teacher empowerment and encouraged participation in professional development programs. Thirdly, educational resources were concentrated on the most needed areas and student learning was highlighted as a priority objective to enhance policy impact and efficiency. Lastly, official periodical reports and empirical research evidence served as evaluation tools and provided suggestions for ways to improve ZEP programs.

**Keywords:** compensatory education, priority education zones, education for disadvantaged students



## 壹、前言

為實現教育機會均等理念，落實社會公平正義，我國自1996年起正式辦理教育優先區計畫，期能透過教育資源之挹注，改善文化不利於學童之學習環境，提升學童的學習成效。政府勇於突破以往補助制度的限制，積極實踐垂直公平之精神，相當值得肯定與鼓勵。

然而，該計畫實施迄今（2011）已達16年之久，在計畫指標的選取、補助項目、實施策略或成效評估機制等面向雖亦曾隨社會變遷數度修正，惟研究顯示，該計畫仍有改善的空間，例如：在政策對象的選取方面，我國教育優先區政策缺乏「臨界」設定的共識與程序，造成部分指標申請門檻太低，稀釋有限的教育資源（吳明清、沈姍姍、林新發、許勝雄、張煌熙，1997）；或如：教育部針對補助指標研擬出補助項目的推動策略，一方面忽略了教育系統的複雜性與地區差異，另一方面對應架構的設計導致經費運用缺乏彈性與完整性，以至於無法真正從增進學生學習的角度，解決優先區學校文化不利的困境（吳明清等，1997；許添明，2003；陳麗珠，1998）；再如：我國教育優先區計畫的政策效果，其評估僅止於透過行政管考作業及實地訪視，檢核計畫執行率，而攸關教育政策方案的學生學習成效評估，猶待規劃建置（侯世昌，2010；許添明，2003）。

反觀同樣是為解決因社會文化不平等導致學業表現不平等（*inégalité scolaire*）的法國教育優先區（*zones d'éducation prioritaires*）政策，該政策自1981年推動以來，經過1990年、1997年及2006年的政策調整，迄今已實施將近30年。這30年間，解釋學習失敗（*échec scolaire*）的模型漸次建立，學習失敗的概念隨之重塑，教育優先區的政策與目標也隨研究發現而有所修正。他山之石，或可攻錯，本文因此擬由政策目標的確立、主要實施對象的選取、行政體

系的建構及評估機制的反饋等四大面向探討法國教育優先區政策的演變，並試圖透過這四個面向在時間上的變革，引領讀者思考教育優先區政策的根本意涵，並期待我國在擬定相關政策時，能從理念面、政策面及實務面做一通盤之考量。

本文共分為三個段落，第一部分介紹法國學制與教育優先區產生的背景脈絡；第二部分探討法國教育優先區從1981~2009年的發展；最後針對我國教育優先區政策之現況與缺失，總結法國經驗對我國的啓示與借鑑，以供我國規劃教育優先區計畫或弱勢者教育改革方案的參考。

## 貳、法國教育制度與教育優先區產生的背景脈絡

### 一、法國教育制度

法國的學制為543，亦即小學（*école élémentaire*）五年，初級中學（*collège*）四年，高級中學（*lycée*）三年，其中，高級中學又依教育性質區分為普通及技術高中（*lycée d'enseignement général et technologique*）和職業高中（*lycée professionnel*）（Ministère Education Nationale [MEN], n.d.a）。1975年頒布的單一中學法案（*La Loi Haby*）規定，初級中學不再於一年級視學童學習表現進行分流教育，而是讓所有學童在前兩年學習相同的課程，初二下學期再分化為升學組與就業組；1996年時，初二分流的制度延後到初中第四年（*Le service public de l'accès au droit* [Légifrance], 1996）。法國自小學階段即實施留級制，而義務教育僅提供到16歲，學生只要年滿16歲，無論其就讀小學或初中，都可選擇離校，但這種作法在1970年代法國國內失業率攀升時，影響尤其巨大，因為結構性失業對這些不具中等學校文憑的青年影響最為直接，這也是法國教育部力求提升學生離校獲得文憑之比例的理由（Hardouin, Hussenet,

Septours, & Bottani, 2003: 10)。

法國的教育行政系統本來是中央集權制，然因教育事務日趨龐雜，集權式管理導致教育機構龐大，遂於1982~1986年間實施地方分權，將部分權力與責任逐漸轉移給地方行政單位。目前法國境內有26個大學區（*académie*），海外屬地另設有四個大學區，這30個大學區的規劃屬於教育特別行政區，直屬教育部管轄，代表中央負責區內各級教育工作。各區設有大學區總長（*recteur*）一名，總長之遴選係由部長會議（*conseil de ministères*）通過，總統任命產生；總長對區內教育預算之批准、管理與運用均有監督權。大學區下設兩級教育行政組織，分別是地區（*région*）、府／省（*département*），地區為大學區的次級行政區，主要辦理高級中學及特殊教育，地區教育首長由大學區督學（*inspecteur d'académie*）擔任；地區教育行政單位下的府／省則負責辦理小學及初中教育（林貴美，1990）。

## 二、教育優先區產生的背景脈絡

法國傳統的共和平等思想（*égalité républicaine*）認為，每個學童若能在同樣時間學習相同的課程，他們便擁有平等的成功機會，因此，政府應該設法移除經濟的藩籬，將學習機會開放給更多的人，此即所謂的教育民主化（*démocratisation scolaire*）。郭為藩（1971）指出，教育民主化的最高原則是「各就其位」（*orientation*），其目的在使不同社會階級的學生都有公平的學習機會，接受相同品質的教育，循最有效的途徑完成最適才適性的最高教育。1975年所頒布的《單一中學法案》即被視為教育民主化的重要里程碑，該法案將學生分流時間由小五延後兩年到初二，延後分流的結果造成中等教育擴張，也因此使得中學生學習失敗的比率增加；此外，學習失敗的集中現象亦成為教育民主化的新挑戰。正如前述，法國自小學階段即實施留級制，1981年教育優

先區政策實施前，全法國初中一年級的學生曾經留級兩年或以上的比率為13.5%，但全國有5%的學區，其初中一年級學生曾留級兩年或以上的比率高達25%（Ministère Education Nationale [MEN], 1981）。

1970年代，教育社會學的研究也促成教育優先區政策，例如：Coleman（1968）發現，學校不是促進社會流動的機構，相反地，學校的選擇機制再製了社會階級；Boudieu與Passeron（1970）的實證研究也發現，學生社會地位的不平等，如文化及社會經濟因素，造成起跑點的不平等，進而導致學習失敗。有鑑於學校的再製功能及學校以外的環境因素都加劇弱勢兒童學習困難的程度，教育機會均等的觀念遂由「開放」（access）轉為「不同性質學生接受不同待遇」（unequal treatment of unequals）。

除了社會學研究的推波助瀾，法國大城市郊區逐漸萌芽的社會與經濟問題，也促成了決策者意圖在弱勢學童集中的區域進行補償教育，以回應學習困難學童的需要，同時消弭郊區暴力，安定社會秩序（Moisan, 2002）。

為解決學習失敗的問題，法國政府將地理位置相近、擁有弱勢社經背景及學習困難學童就讀比例較高的小學、初中及高中劃入同一個教育優先區，再由政府挹注人力和財政資源在這些地區。法國政府相信，在這些社經弱勢的地區，學業表現不平等不只是學校的事務，因為學生在校時間有限，而且教師也無法全面關照到學生發展的各個面向，因此，要解決學生學習失敗的問題，除了集中有限的教育資源外，還必須鼓勵學校和優先區內的文化及社會部門發展夥伴關係，讓區內的學童擁有較豐富的學習環境與文化刺激（課業輔導、文化及體育活動），開拓學生放學以後的學習面向，協助其累積文化資本，進而強化其學習動機（MEN, 1981）。這種強調區域間不平等對學習所造成的影響，以環境（貧窮、落後的居住地區、學習失敗學生集中的區域、缺乏文化資源、缺少公共服務等）為政策標的選取的參照標準，也免除了特殊標的群體與法國

傳統平等原則相牴觸的矛盾 (Fandji, Pincemin, Demeuse, Greger, & Rochex, 2009: 25-26)。

除了平等原則的傳統外，對學習失敗的解讀也影響了政策介入對象的選取。常見的補償教育政策實施對象的選取可分為個人、機構及地區等三種模式，不同的模式對學習失敗的本質、起因及回應各有一套論述的邏輯。如果將學習失敗歸因於個人因素，如身心障礙，依據《特殊教育法》，個人化的介入方案和資源將會隨之而來，但這種歸因方式也傾向忽略學校的運作效率、社經文化不利程度等因素。如果將學習失敗的原因歸咎在學校機構及教育體系的運作不彰，則學校以外的社會環境因素對學習成就的影響又容易被忽略。相較於將資源挹注在教育機構的補償政策，教育優先「區」的概念隱含了「開放」理念，也就是政策的影響範圍不僅限於學校內部，尚且擴及到學校以外的社區環境——學校所在的地理區域和市政單位不僅只是描述統計用的背景脈絡，它們同時也被視為教育優先政策的重要支持系統；在「區」的理念下，學校不再是封閉的社會機構，而是對外開放且與當地社會環境互動的。這種以區為政策介入單位的方式，是法國教育優先區政策的特點。

### 參、法國教育優先區的發展

依據學者研究，法國教育優先區政策的發展自1981年迄今可分為四波，每一波各有其強調的重點，以達成對抗社會不平等的政策目標 (Armand et al., 2006; Moisan, 2001)。第一波從1981~1984年，強調教育優先區計畫的行政建置；1984~1990年進入休眠期，中央不再補助經費，但各大學區教育優先區仍繼續運作 (Moisan, 2001)。第二波推動期間為1990~1994年，此階段的重點在強化教育優先區的組織；1994~1997年，教育優先區政策在中央層級又沉寂了一段時間。第三波教育優先區政策自1997年持續到2005年，此階段的政策目標

轉向關注教學的重要，尤其重視公民及就業基本能力及學習標準的要求（Armand et al., 2006: 152-154）。最近一波的教育優先區政策始於2006年，目前仍持續推動，此階段的教育優先區政策在理念和操作都不同於前三波，法國教育部首度將需要幫助的群體分為三級，依不利程度提供不同等級的資源，以期有效提升學生學習表現，並藉由拔擢教育優先區內的優秀學生，強化其自我效能及認同，促進社會流動。以下依次介紹法國四波教育優先區政策的內涵及其演變。

### 一、第一波教育優先區政策（1981~1984年）

1981年社會黨的F. Mitterrand贏得總統大選，同年7月，法國教育部長A. Savary宣布推動教育優先區，「對資源缺乏者提供較多的資源（*donner davantage à ceux qui en ont le plus besoin*）」（MEN, n.d.b），以協助社會經濟背景相對弱勢的學童達到和其他學童一樣的學習成效。法國教育部行政通令（*circulaire*）指出，來自於工作、休閒、居住及安全等各層面的困難和學校都是造成學習失敗的原因，因此，教育優先區的界定，除了考量學生學習落後的程度之外，也必須兼顧來自社會經濟層面的不利情況，以避免學習失敗之比率日益增加（MEN, 1981）。由於學校以外的社會環境因素被視為導致學習失敗的重要原因，因此，這個階段的政策目標在強化社會條件不利地區的教育功能，以降低社會不平等因素對學習產生的影響（Liensol, 1987）。

第一波優先區政策企圖藉由三大行政措施貫徹上述主張。首先，促成教育系統對外開放：以學校為中心，整合優先區內各政府部門的工作夥伴及學童家長、方法及資源，共同解決該區的教育問題。其次，由各區針對上述問題進行診斷，共同研擬計畫書，同時也促進優先區各級學校機構及校外政府單位的合作與對話。最後，優先區計畫同時也是法國教育行政體系轉型變革的成果之

一：配合1982年起，法國教育體制由中央集權轉為地方分權的政策，優先區政策可視為貫徹去中央化與地方分權的標竿政策（Liensol, 1987）。

「對資源缺乏者提供較多的資源」似乎簡單易懂，但如何定義資源缺乏者，則是每一項補償教育政策必先釐清的核心問題。1981年行政通令明令教育優先「區」的界定比「學校」的界定來得重要，優先區的劃分必須同時考量學校範圍以外的經濟及社會不利因素（MEN, 1981）。為凸顯教育優先區政策的去中央化精神，法國教育優先區的劃分指標是由教育部建議，然後授權給各大學區自行決定劃分的標準，此舉也擴大了各大學區之間教育優先區的異質性。而教育部建議的指標，包括教育系統內部及外部的弱勢指標：（一）學校中學童父母為失業人口的比例、大家庭的比例、人口密度、學童被安置在特殊教育機構的比例；（二）父親的職業與父母教育程度；（三）父母親為外籍移民的比例；（四）學童在小學及就讀初中一年級時落後的比例；（五）初中二年級時分流到職業組及升學組的學生比例；以及（六）教育資源指標如生師比、助理教師比例和提前於兩歲就學的學童比例。

1982~1983學年度，法國境內總共有362個教育優先區，全國有8.3%的小學生、10.2%的初中生、7.4%的職業高中生及0.8%的普通高中生被納入優先區的範圍（Liensol, 1987）。

儘管各大學區教育優先區的數量，以及各優先區所含括的各級學校數量，隨著界定標準不同而有所差異，但教育優先區內社經和學習背景的弱勢學童比例確實比全國平均高。由表1中1982~1983學年度教育優先區與全國學習不利的學童比率發現，優先區小學外籍移民的比例為全國總平均的3倍，就讀特殊班的比例也比全國總平均高出將近2倍，留級過的學童比例則是全國總平均的1.8倍。

為了使教育優先區政策順利推動，法國教育部界定了各級教育主管機關

表 1 1982~1983 學年度教育優先區內及法國境內學習不利／困難之學童比例

學習不利指標	教育優先區學 校平均 (%)	法國境內所有 學校平均 (%)	優先區學校與全 國平均之比值
外籍移民子女就讀之比例 (小學 階段)	30.8	10.8	2.86
外籍移民子女就讀之比例 (初中 階段)	17.1	7.2	2.39
學生就讀特殊班級之比例 (小學 階段)	3.6	1.9	1.95
學生於小學階段留級1次 (或以 上) 的比例	33.1	18.8	1.76
學生於初一入學時比同年級學生 晚兩年 (或以上) 就讀的比例	22.3	15.2	1.47

資料來源：Liensol et al. (1992：14)。

的職責：大學區層級負責規劃優先區的劃分與統籌經費分配；地區層級則設計並追蹤每個優先區的計畫方案；府／省層級則負責執行。在經費挹注方面，1982年，教育部在教育優先區增加1700個職位，以減少小學每班學生人數及增加初中每生的上課時數 (MEN, 1981)；此外，教育部也投入四項經費以利優先區政策的運作 (Liensol, 1987)：

- (一) 人事經費，目的在降低優先區學校的班級人數；
- (二) 加班費，目的在讓教師能有充分時間完成計畫方案；
- (三) 計畫經費，以供學校推動擬定的計畫方案；
- (四) 教育方案經費，以提供初中、高中和師資培育機構改進教學計畫，例如：增加課堂裡的學習資源、發展課外文化活動、改善學生學習環境等。

法國教育優先區政策基於地方分權的理念，地方教育單位被賦予相對大的自由，但與責任相關的評鑑機制，卻遲至1983年才開始受到重視，部分原因



是法國政府在教育優先區政策的推動初期，不知道該怎麼執行這個全新的政策，因此給予地區和現場團隊最大的信任，由最貼近教育現場的實務工作者決定對抗學習失敗的策略與方案。此外，為避免實務行動受到責任績效的限制，教育部當時尚未具體規劃評鑑事宜，僅於1982年與1984年分別出版評鑑指南供學校人員參考（Emin, 2002）；Armand等人（2006: 31）認為，第一波教育優先區政策推動期間，教育部顯然高估第一線教育人員的評鑑能力，以為只要提供評鑑方法學的建議，學校教育人員即可自行研發相關測驗，評量學生學習成效。

第一波教育優先區另一遭人詬病之處，在於優先區的行政結構鬆散，無法產生有效的溝通與對話，1981年優先區政策剛推出時，係由優先區內中小學教師及行政人員自行組成跨校計畫推動小組，但各小組成員的動機、能力和執行力差異甚大，難以有效運作，也可能因為來自不同學校而產生利益衝突與合作的困難。法國教育部雖然建議每一個優先區都應研擬專屬的計畫書（MEN, 1981），但計畫書之有無與品質及經費分配無關，使得優先區內各級教育機構的互動略顯不足。

雖然有上述問題，法國教育部評估及展望司（Direction de l'évaluation et de la prospective）曾發展五個成果指標及兩個不利程度對照指標，試圖由國家層級比較教育優先區和非教育優先區學生學習表現的差異，這五個成果指標分別是：（一）國小五年級學生年齡大於12歲的比例；（二）初中一年級學齡落後兩年的學生比例；（三）初中一年級升初中二年級階段就讀職前訓練班及習藝準備班的學生比例；（四）初中三年級、初中四年級學生占初中一年級、初中二年級學生的比例；及（五）初中四年級學齡落後兩年的學生比例；而外籍學生之比例及就讀資源班或適應班學生之比例，則是不利程度對照指標（Lionsol, 1988）。依據前揭指標，Lionsol比較優先區和非優先區在1982～

1983與1987~1988兩學年的差異發現，優先區學校外籍移民學生和適應不良學生的比例仍比非教育優先區高，且優先區的不利程度有增加的趨勢；在分流導向和留級率方面，優先區學校和非優先區的學生學習表現差異和五年前相比，兩組學生的表現差異並沒有縮小，但如果全體學生的學習成就提升，則就讀優先區學校學生的學習表現也會隨之提升（請參考表2），法國教育部將這樣的結果解讀為教育優先區的設置雖未能縮減因社會不平等所造成的學業表現差距，但在不利學習程度惡化的情況下，實施教育優先區政策至少避免了環境不平等所造成的學習落差持續擴大。

表 2 1982~1983 和 1987~1988 學年度教育優先區學生學習表現的變化

指標	教育優先區學校		全法所有學校		教育優先區和全法所有學校比值	
	1982~ 1983	1987~ 1988	1982~ 1983	1987~ 1988	1982~ 1983	1987~ 1988
外籍移民學生的比例	28.9	32.1	10.8	11.3	2.68	2.83
就讀資源班或適應班的學生比例	3.4	2.9	1.9	1.5	1.83	1.94
國小五年級學生大於12歲的比例	31.2	25.3	18.8	14.3	1.66	1.76
在初中一年級時學齡落後兩年的學生比例	21.3	23.3	15.2	16.4	1.40	1.42
在初一升初二階段就讀職前訓練班及習藝準備班的學生比例	13.7	10.4	11.1	8.2	1.23	1.27
初三、初四學生占初一、初二學生的比例	58.3	73.0	64.6	80.2	0.90	0.91
在初中四年級時學齡落後兩年的學生比例	12.4	21.2	9.4	15.9	1.32	1.33

資料來源：Lionsol (1988)。

## 二、第二波教育優先區政策（1990～1994年）

1990年，由社會黨人Lionel Jospin擔任教育部部長，教育優先區政策在中央層級重新被提出，「強化弱勢地區的教育功能，提升弱勢學生的學習表現」成為第二波教育優先區政策的主要目標（MEN, 1990）。教育部行政通令並未明確指出優先區劃分指標，但強調優先區的劃分應依據客觀的資料，例如：該區人口的社會經濟狀況；實際運作過程仍是由大學區區長依社經背景及學習指標劃分，行政權責的歸屬也和第一波作法相同。但鑑於第一波教育優先區缺乏整合推動區內的行動方案，這一波試圖建立較為結構化的行政運作機制，包含增設專職行政人員，以及將優先區計畫書視為契約。

1991年，教育部在各優先區增設區長（*responsable de zone*）、協調員（*coordinateur*）、優先區審議會（*conseil de zone*），區長由各大學區總長任命，主要負責整合優先區內的合作夥伴（各級學校、市政單位、協會與政府社會部門），推動相關政策方案（MEN, 1990）；審議會的成員包括督學、區內的小學、初中及高中校長、資訊與輔導中心主任、市鎮政府代表、社區發展方案主持人等，其任務在確保計畫實施的一致性（吳明清等，1997）。此舉將優先區內的人事系統結構化，較能有效地進行跨機構的對話協調，統合區內各機構的需求並落實優先區政策，強化行政效率。

除了優先區內行政組織的強化，相較於第一波由上而下政策推動方式（地區層級擬定計畫方案，府／省層級負責推動執行），第二波轉為強調由下而上的運作模式。為了讓優先區內的各級學校更明確地執行優先區政策，區內的小學、中學及高中必須共同撰寫一份為期三年的優先區計畫書，計畫書內容除了進行現況診斷、改進方案的研擬及提出經費需求外，必須同時包含具體評鑑項目、評鑑學生學習成就、實際教學活動及機構運作情形。此份計畫書再經

地區政府層級驗證計畫書中的合作夥伴後，最後由大學區層級審查，並依計畫書品質及需求核撥所需經費（MEN, 1990）。契約式的計畫書促使各教育機構對外尋求合作伙伴，開啓了優先區和市鎮之間的實質合作關係，一半以上的小學和初中分別從市鎮單位及地方行政單位獲得補助（Liensol & Oeuvrard, 1992）。

教育部補助第二波教育優先區政策的經費主要分爲人事和教學經費兩部分。此外，爲有效降低優先區的教師流動率，法國政府於1990年公布《優先區特別津貼》（*indémnité de sujétion spéciale*）法令，給予優先區的行政人員及教師每月1,000法郎的補助。第二波補助經費的使用情形和第一波相較差異不大：人事經費用於擴充優先區教師及助理教師員額，以降低班級學生人數；教學經費在小學層級主要用於提升學童閱讀、寫作、口說表達能力及課後輔導，在中等教育階段則用於導向分流、就業輔導及教師專業成長（Liensol & Oeuvrard, 1992）。

在1990～1991學年度，法國境內總共有554個教育優先區，全國有12.3%的小學生、15.9%的初中生、8.8%的職業高中生及0.8%的普通高中生被納入優先區的範圍（Liensol & Oeuvrard, 1992）。

1990年代起，小三和初一學生的基本學測結果成爲分析教育優先區政策成果的重要量化資料，由於學測資料比評估及展望司所蒐集到的統計資料（分流導向及留級率）更能凸顯出環境不利因素以外，影響學生學習成效的其他因素，如教育系統的效率，此階段的評估研究因而轉爲重視學校的運作效率。Meuret（1994）遂利用線性結構關係模式（*linear structural relation model*），分析31所教育優先區內的初中和69所非教育優先區的初中於1990年之學測資料，試圖從教育機構造成弱勢學生進步的幅度來評估機構的效率。Meuret首先比較優先區和非優先區之初中學童在前兩年的進步情況，結果發現，同樣是弱勢學

生，優先區弱勢學生的數學和法文成績比非優先區差，且進步幅度的差距隨著學童起始的學習困難和社經不利程度逐漸擴大，Meuret因此推論教育優先區的政策效果不大——就讀於優先區的弱勢初中學生並未能和非教育優先區的弱勢學生享有同樣或更多進步的機會。該研究也發現，優先區政策效果未能觸及真正需要幫助的弱勢學生，其主要受惠者是優先區內表現良好的學生，而非政策實施對象所欲影響的學習表現落後的學生。

除了認知層面外，Meuret（1994）也探討優先區政策對學童在社會化、對學校的態度及與學校的關係等面向的影響，他發現，優先區學生非認知層面（對學校的態度）的進展大於認知層面（法文和數學），因此，他認為對抗學習失敗應該更關注個人學習面向，處理學生無法適應學校統一教學內容的問題。

也因為基本學測成績的提供，法國教育部得以發現優先區內的學校機構對於學生學習成效的加值效果（added value）並不齊一。以1996年為例，當年度全國學測總平均為125分，但在15個弱勢學生集中比率達60%的優先區中，學測平均成績的變異從94.9分到129分（Moisan & Simon, 1997: 13），這當然與大學區各自推動教育優先區政策有關。國家教育總督學（inspecteurs général de l'éducation nationale）Moisan與Simon（1997）因此試圖區辨優先區內各個學校的不利程度及其加值效果，他們認為：

與其試圖評鑑教育優先區政策的適切性，我們寧可著重於探討教育優先區學校效能，以便找出優先區學校成功或失敗的原因。（Moisan & Simon, 1997: 4）

Moisan與Simon（1997）在其官方報告「教育優先區學習成功的決定因素」（Les Déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire）中，實地調查410個教育優先區，並以質性研究評估36個教育優先區的組成、特色

及學生學習成效，期能找出大學區及地方層級影響優先區學校促進學生成功學習的決定因素。他們發現，優先區的大小和初中一年級學童全國基本學測結果呈現負相關——大型優先區學童學測成績較低，以及優先區各層級的行政領導品質也會影響成效。因此，他們建議在中央及大學區層級進行下列改革：

（一）以透明和彈性為原則，重新劃分教育優先區；優先區的大小宜適中，以利各單位之溝通協調；

（二）教師津貼無法改善優先區教師所面臨的教學處境，政府應增加對優先區內實務人員的陪伴與支持、給予認同，並讓他們持續留在優先區工作；

（三）優先區內的學童可以成功學習，但應積極建立學童的志向，並要求學生的學習表現，將學習視為主要政策目標；

（四）在各層級建立有效且長程的行政領導，任命優秀／有能力的領導人才；

（五）建立溝通管道、擴大社區參與；避免優先區被標籤化及貧民窟效應；

（六）評鑑是政策改進的必要條件，政府應藉由實證資料定期追蹤與改善，避免優先區失去外在標準與努力方向。

在學校及教師層級方面，Moisan與Simon（1997: 69-73）也建議學校應將教育目標集中在學生學習，教師必須要對學生的學習表現有所要求；其次，學校的文化對於學生的學習習慣的養成有潛移默化之效，學校應致力於建立寧靜與莊重的校園生活，以協助學生培養生活紀律。而除了強化學校和家庭之間的聯繫以外，及早介入（降低入學年齡至兩歲），銜接小學與中學的學習斷層，以實徵研究結果改進教師教學方式，都可以累積學生成功學習的動能。

由於Moisan與Simon（1997）對優先區學校運作效能的評估與診斷，提供了成功的模範與有效的行政領導策略指引，更能貼近教育優先區現場的需求，

此份研究結果遂成爲第三波教育優先區政策的重要參考依據。

### 三、第三波教育優先區政策（1997～2005年）

基於前兩階段政策的研究結果，以及Moisan與Simon（1997）的建議，學校教育權理部長（*Ministre déléguée, chargé de l'Enseignement scolaire*）Ségolène Royal乃於1997年修正前兩波教育優先區的政策目標，強調學生學習才是教育優先區的工作重點，而學習並不應只限於書本的知識，而應廣義地包括語言、科學及人文的學習、公民教育、藝術教育及體育（Armand et al., 2006: 10）；學校也不應自我封閉，而應積極地擴展教育部門與其他部會的連結，以豐富學習的面向。由於Moisan與Simon發現弱勢學童若能提早在兩歲時接受學前教育，可以有效地降低其未來遭遇學習困難的機率，因此，第三波的優先區政策遂將區內小學與中學的聯繫合作延伸到學前教育階段，成立教育優先網（*réseaux d'éducation prioritaire*）。教育優先網設立的目的不僅在促進區內各級學校的資源整合，也在串連區內的社會福利、衛生、暴力防治、文化、藝術、體育等部門及各校所屬市鎮的行政機構等，以營造全方位的學習環境。

有鑑於前兩波優先區政策目標缺乏明確的行政領導策略，第三波優先區政策要求各大學區與優先區簽訂的成功契約（*contrat de réussite*）必須明訂下列十大指引：

- （一）確立共同的學習要求，以確保每位學生擁有平等的求知機會；
- （二）確保學生的閱讀和語文能力；
- （三）發展文化及體育活動、提供媒體資訊教育；
- （四）鼓勵兩歲以上的幼兒提早就學；
- （五）確保弱勢學童能獲得學習支持；
- （六）加強公民與道德教育；

(七) 強化學校和家庭的連結與溝通；

(八) 促使學校對社區開放，以便與社福、衛生、警政及市政等政府單位建立有效的夥伴關係；

(九) 各大學區應提供教育現場人員達成目標所需的工具及訓練，並定期檢核成效；

(十) 提升對教師的陪伴並創造健全的領導環境 (MEN, 1998)。

前揭十大指引中，第一項到第六項指涉學習目標，第七項及第八項強調家長參與及文化資本的累積，最後兩項則是與學校教育人員的陪伴與支持有關的建議，從中可以發現，第三波優先區政策比前兩波政策提出更具體的操作方式，例如：鼓勵各教育機構與跨政府單位的合作、規範大學區的支持監督責任、對學區及學校訂定更明確的政策要求與目標等；也就是說，學習失敗並不只是學生的問題，也不應只是學校的問題，在對抗學習失敗的過程中，學校、家長及政府部門都有責任，教育優先網即欲透過所有關係人的共同合作，伴隨現場教育人員，創造優質的學習環境。

Armand等人 (2006: 79) 強調，教育的目的是協助個體各方面均衡發展，通過考試並不能代表學習成功，學校和學校以外活動的平衡才是學習成功的關鍵。事實上，與學校有合作默契的家庭很早便知道放學後寫作業、溫故知新和準備考試的重要性，也甚早了解到閱讀、努力、時間管理、發問求知等習慣的養成才是學習的基本元素；但這些對於弱勢的家庭來說，學習和成功的連結、努力和進步的連結、上課和練習的連結、學校活動和求知欲的連結，不會突然在學生或家長的腦海中浮現，這也說明了家長與學校互動的重要。學校教師不能僅止於擁有全人發展的理念，他們還必須能夠對家長和學生解釋為什麼藝術和科學在文化中扮演同樣重要的角色？為什麼畢業後想考取美髮師執照仍需要學習閱讀？



前兩波的教育優先區政策並未明文指出教學的優先性，而是專注於行政組織的部署及優先區政策目標的確立與宣導（Moisan, 2001），第三波優先區政策的重點則從行政運作機制的建立轉移到強化學生學習，在2003的行政通令中，法國教育部基於公義和效率的考量，首度提及教學方式應依學生的需求加以設計，俾使學習困難的學生獲得必要的協助（MEN, 2003）。這是官方文件首度提及對學習不利的學童採取個別化教學策略，同時也是教育優先區概念的新思維——注重學習者的個別差異；除了提供相同品質的教育內容外，學校必須扮演更積極的角色，協助適應不良的學生。

在教育優先區指標的選取方面，和第二波優先區政策一樣，中央層級並未明確指出優先區劃分指標，僅強調各大學區在劃分優先區時，應同時依據社經背景和學習指標。2000年時，法國共有916個教育優先區，這些優先區共包括7,329所小學、1,061所初級中學、45所技術高中及124所職業高中，全國計有17.9%的小學生及21.2%的中學生在優先區就讀（MEN, n.d.b）。從1981年首波的教育優先區政策推行至2000年的第三波，優先區所涵蓋的初級教育學生比例從8.3%增加到17.9%，初中學生人數則從10.2%提升到21.2%，涵蓋學生的比例成長兩倍有餘。

至於評鑑部分，評鑑指標在1990年代末期逐漸成形，教育部開始評估優先區的長期政策效果，也就是學生的學習成效評估從中小學階段延伸到高中甚至高等教育的入學階段；除此之外，評估及展望司在這個時期已認知到社經背景及學習落後這兩個因素與學習成就表現密切相關，所以，在評鑑教育優先區政策中，格外側重中等教育機構對學生的加值效果。Caille（2001）的官方報告評鑑了政策及機構兩個層次的成效，他首先比較優先區和非優先區初中學生之間的學習成就差異，評估指標有五項：（一）學生平常學業成績；（二）國中畢業考成績；（三）高中分流至學術及技術類組情形；（四）通過高中會考；及

(五) 高中三年的留級狀況。他發現，同樣來自社經弱勢背景的學生，就讀於優先區的社經弱勢學生在初中分流時所遇到的篩選門檻通常較低，與其就讀於非優先區的同儕比較，較容易晉升到高中的學術及技術類組，但此舉卻造成優先區學生在高中階段比較容易遭遇到學習困難或留級。其次，Caille也觀察學校的加值效果（指標為是否通過高中畢業會考），線性迴歸結果顯示，同樣的社經背景，就讀優先區和非優先區的學生學習成就沒有差異。

Stefanou (2001) 的研究則發現，優先區與非優先區學生在後期中等教育的學習差異不是表現在入學，而是表現在類科的分流：兩類學生進入高中的比例雖然和全國平均相同，但優先區學生多數選擇職業高中就讀。表3顯示，只有48.6%的優先區初中畢業生進入普通或技術高中就讀，非優先區的初中畢業生則有將近六成的比例進入普通或技術高中；36.6%的優先區初中畢業生選擇進入職業高中，非優先區的初中畢業生就讀職業高中的比例則只占24.4%。由於弱勢家庭子女在分流時傾向選擇容易的學程，法國教育部亟欲改善後期中等教育分流機會不均等的現象，遂於第四波教育優先區政策開放菁英高等教育給表現優秀的優先區高中學生，同時積極地拓展弱勢學生的學習面向與文化視野，希望藉此激勵其向上提升的動機。

表3 教育優先區及非教育優先區初中畢業生進入各類高中之比例

就讀區域	教育優先區及 優先網	教育優先區及 優先網以外地區	全國平均
初中畢業後進入普通或技術 高中的比例	48.6	59.8	57.4
初中畢業後進入職業高中的 比例	36.6	24.4	26.9
初中畢業後就讀高中的比例	85.2	84.2	84.3

資料來源：Stefanou (2001)。

國家教育總督學Armand等人(2006: 12)在其「優先教育對於學童教育機會均等的貢獻」(La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves)官方報告中指出，教育優先區實施至2005年以來，似乎已逐漸背離了原先的政策目標：首先，優先區的版圖日益膨脹且異質，實務工作者都認為這樣的區分已經無法達到公平和效率的要求；其次，教育資源的挹注分散到全國15%~20%的學校，更有甚者，這些資源多半用來回應量化的管理指標，例如：降低每班學生人數和教師津貼，而很少實際用來解決優先區內學校所面臨的問題。此外，Bénabou、Kramarz與Prost(2004)的研究也指出，前兩波優先區投入大量經費以減少班級學生人數的作法，必須等待5~10年才能觀察到班級人數的實質改變，不符合成本效益。針對教育資源投入的缺乏效益，第四波教育優先區政策做了重大調整。

#### 四、第四波教育優先區政策(2006年迄今)

2006年，法國教育部對教育優先區進行第三度的革新，重新分配資源，讓最需要的人獲得幫助。相較於前三波優先區政策，此階段之政策具有三個特色：(一)政府在中央層級集中教育資源提供給全國學習不利程度最高的學生(涵蓋率為5%)；(二)教育部透過契約目標的擬定、國家督學對這些機構的評鑑、中央層級對優先區的協調等策略，推動更有品質的行政領導；(三)培訓年輕教師帶領異質性班級的能力，同時鼓勵資深教師前往優先區任教；強化家長和老師的溝通，以及開放高等教育的入學管道，期能動員所有與教育活動有關的成員，共同擔負弱勢學生的教育責任(De Robien, 2006)。

第四波優先區政策延續了第三波成功學習的目標，不過，更強調優先區學生必須達到同等的學業要求，使其具備基本的就業與升學能力，同時協助學生立定積極進取的升學志向，擴大學生接受高等教育的就學選擇。而此一政策

轉向有其政治因素，歐盟自2000年推動經濟整合之後，歐盟境內各國公民的移動性提高，歐洲各國無不盡全力提升其國民素質以增加國家競爭力與影響力；但2003年國際學生能力評量計畫（Programme for International Student Assessment, PISA）的閱讀和數學測驗結果對法國而言是一大警訊，法國學生的閱讀成績在OECD國家表現中等，但是，就分數的分布曲線來看，法國學生最低分群組和最高分群組之比例分別為25%和7%，相較於芬蘭的5%和17%，以及荷蘭的6%和10%，法國學生閱讀表現落後的比例遠比其他國家來得多，而表現優異的學生比例卻比其他國家少（Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2003a）；法國學生在數學成就的表現也出現相同的現象（OECD, 2003b）。

因此，法國政府認為有必要將教育資源集中投入在極弱勢與具有學術潛力的學生身上，試圖同時追求公平與卓越，以提升弱勢群體的學習表現及促進人才流動與族群融合。教育部長de Robien認為，雨露均霑的作法只會造成資源分散，無法獲致預期效果，遂將政策焦點轉為推動「優先教育」（*éducation prioritaire*），強調教育資源的挹注必須針對真正需要幫助的對象，且依其需要的等級在中央層級重新分配（MEN, 2006a）。換言之，2006年的優先教育政策是以提升學生的學習表現為首要目標，而且為了讓真正有困難的學童能受到較多的協助，政策的主要實施對象由「地區」的概念轉換為「需要幫助者」的概念，政府提供協助的幅度亦隨著學習困難或社經不利的程度而增加。因此，法國教育部將弱勢學校重新分為三個等級，依需要的等級給予不同的補助：

（一）EP1：「必勝專案」（*réseaux ambition réussite*）：2006年全國共有249必勝專案，包括了249所初級中學以及這些初中學區內的1,715所小學，涵蓋率為全國5%的學生。一反前三波地方分權的作法，這次專案學校名單係由教育部而非各大學區提列，其選取的指標有五個：1.初中一年級的成績比全國平均

少於20分（滿分為100）者；2. 初中一年級的入學年齡比正常入學年齡晚兩年者；3. 學生家長失業或領有最低工資的比例；4. 學生家長的母語非法語者的比例；5. 學生來自社會經濟弱勢家庭的比例（Longuet, 2008）。法國教育部也與學校簽訂4~5年的合約，合約內容聚焦在教學目標、學業引導以及達成目標的具體作法（MEN, 2009），並負責評鑑計畫推動成效。

（二）EP2：「第二級教育優先區」（Education prioritaire 2）：這些機構和必勝專案的學校弱勢社經背景學生高度集中的情形相比，學生的社經背景組成較為多元，政府持續原有的標準予以補助，EP2的學校名單是由大學區選取公告（MEN, 2006b）。

（三）EP3：「第三級教育優先區」（Education prioritaire 3）：這些學校過去曾受到優先區經費之補助，但學生學習情況已獲改善，所以，將視目標達成情況在三年內逐步取消對學校的補助。校內學習困難的學生依舊可以獲得政府補助（Longuet, 2008）；亦即，未來的補助將針對個人而非機構。

為了使教育優先區的學生能夠具備公民及就業的基本能力，同時使這些學生有機會了解職場現況與高等教育的內涵，第四波的政策重點為擴大優先區學生的升學選項，並提供他們升學指導。2006年之行政通令（MEN, 2006c）便將第四波教育優先區政策重點分為三個面向：（一）強化優先區內的行政與教學結構；（二）強化教學團隊的專業能力並伴隨教學團隊；（三）政策追蹤與評鑑。茲將各面向的工作重點羅列如下：

#### （一）強化優先區內的行政與教學結構

1. 建立讓學生成功學習的網絡：簡化網絡內的結構和領導，透過國家層級的確認、大學區層級的伴隨及地方層級的領導，強化學校的自主性以及教學團隊的自由：網絡內的行政領導由初中校長、網絡長（responsable du réseau，相當於第二波設立的區長）及行政區督學（inspecteur de la circonscription）共同

負責。此外，爲了拓展學生校外的文化刺激及建立學生的歸屬感，教育部要求必勝專案必須和一個文化單位、一個體育單位，以及一個研究機構或大學簽署協定。

2.發展學生的向學之志：學校必須回應個別學生的學習需求，並提供升學輔導計畫。

3.以學校爲中心，連結家庭與學校合作夥伴間的教育計畫；課後時間的運用是促成學生成功學習的關鍵，學校必須與家長及合作機構建立關係，連結校外的教育活動，讓學童在放學之後有更多的機會發展獨立自主及基本能力。

## （二）強化教學團隊的專業能力並伴隨教學團隊

1.爲使教學團隊更有能力面對優先區的教學問題，教育部提供5,270萬歐元增聘1,000名有經驗的教師，以協助必勝專案學校的教學工作，並輔導校內新進老師。

2.學校生活品質也是學習成敗的關鍵，教育部提供3,340萬歐元另外增聘3,000名助理教師，以利協助輔導學生生活、課務及伴隨學生課後學習 (Longuet, 2008)。

3.爲教師提供更好的教學伴隨並承認其專業價值。

## （三）政策追蹤與評鑑

1.爲了提供優先區教師更堅強的專業能力，年輕教師的培訓著重在如何帶領異質性大的班級及學習解決學習失敗的問題。

2.各層級都需要評鑑政策的成效：在學校層級，必勝專區和優先區的班級必須測量學生基本能力的進步情況；在優先區層級，每個必勝專區和第二級教育優先區應依全國基本學測結果及國中畢業考成績兩項指標評估學生基本能力的達成狀況；在大學區層級，各大學區督學將定期依據契約目標，評估必勝專區和第二級教育優先區的實施成效。

在強化學校和家庭間合作以及校外的教育功能部分，政府提供的補助方案側重在教學團隊的介入，其中，必勝專案補助方案包括課程輔導、充實師資人力、生活輔導，以及鼓勵專案學校表現優異學生優先選擇想要就讀的高中。第二級教育優先區的補助方案則包括加強兒童閱讀能力；與各政府部門合作，設立「開放學校」，提供學童課後學習語言、從事文化及體育活動的機會；開放學習視野，深化學生文化素養；與業界合作，設立「實習銀行」，提供學區內中學生實習機會；促進學校和家長間的互動合作；追求卓越：政府增設初三學生成績優異獎學金，每年提供10萬名優秀學生800歐元的獎學金。

法國教育優先區自推動以來一直鼓勵學校和校外單位合作，第四波尤其強調校外活動的功能，擴充學生的學習面向，以培養學生的自主及基本能力（MEN, 2006b）。教育部長Gilles de Robien認為，應該針對學生和學校投注心力，從彌補弱勢地區的概念轉為人人皆可成功的概念，第四波教育優先區政策目標顯然將解決學習失敗的優先性置於解決社會不平等問題之前，但學校、家庭、社區及其他政府單位共同解決問題的合作模式並未被揚棄。國家教育總督學Armand等人（2006: 44）認為，對教育部而言，教育優先區的首要目標是教學，教育部應該透過教學介入，縮減學生學習成就的不平等；換言之，教育部必須同時重視可能造成學習成果差異的兩個原因：學生的社會文化背景不平等，以及學生對學習的不適應。過去，教育優先區政策常被詬病的是標籤化，有能力的家長大多設法遠離優先區，造成弱勢學生更為集中。de Robien（2006）認為，這些學生所就讀的學校必須、也應該存在卓越的學習（educative excellence），他希望透過文化視野的拓展、菁英教育管道的開放，強化學生學習的志向；同時，也期許藉由認同卓越的典範，可以讓弱勢的學生脫離決定論的宿命觀點，並激勵其學習動機。

然而，重視個體發展與功績主義所延伸出的優先教育政策並非沒有缺

失，已有學者指出，教育優先區內的優異學生日漸流失的現象偏離了優先教育的真正目標——竭盡可能地消除社會和區域間的學習表現落差（Emin, 2009）。

### 肆、法國教育優先區之借鑑

誠如前言，我國實施教育優先區計畫已逾16年，計畫內容雖因應社會環境改變而數度修正，然而，學者研究指出，該計畫仍有許多改善的空間，例如：符合指標者眾，稀釋有限的資源；指定補助項目，忽略了教育系統的複雜性與地區差異；缺乏以學生學習成效的評估機制等（吳明清等，1997；侯世昌，2010；許添明，2003；陳麗珠，1998）。

反觀法國教育優先區政策，自1980年起歷經30年的發展，每一波的教育優先區政策從目標的確立、政策介入對象的定義、政策推動的組織與動員，都能依據官方統計報告、國家教育總督學報告書、學生學習成效結果分析及學者研究加以修正調整，即使到第四波的修正仍有些缺失，但從四波的演變歷程中可以清楚看到，不論是在制度的規劃與建置、目標與策略的配套，以及回饋政策缺失的評鑑機制，都頗有可觀之處。以下列舉法國教育優先區之推動及運作，足供我國參照借鑑者：

#### 一、優先區的概念與區內各級學校共同撰寫計畫書

法國的教育優先區政策其特色是以「區」的概念解決因為社會地位不平等所造成的學習失敗問題，即使教育優先區各波的政策目標從解決社會不平等問題漸次轉移到解決學習失敗問題，但學校、家庭、社區、地方政府及相關部門共同合作的原則歷經四波政策，卻未嘗改變。這個以區域為概念的問題解決模式，亦發凸顯徒學校之力企圖改變學業表現不平等現象的限制，因此，在落



實教育機會均等的過程中，學校以外的環境需更積極地提供學習的鷹架與資源，累積孩子的文化資本，開拓其學習視野。綜言之，教育優先「區」在技術層次上，開展了學校、家庭與社區共同解決教育問題的可能性，在理念層次上則體現了社會、學校及家庭皆負有協助學生個體健全發展的責任。

也是在「區」的概念下，區內各級學校必須共同撰寫計畫書，著手問題診斷、研擬策略，並針對計畫實施成效進行自我評鑑。共同撰寫計畫書意味著各級學校間的溝通對話、針對問題與需求進行反思與研擬問題解決的方案，學校成員一方面在合作的歷程中創造共享的意義與知識，另一方面透過方案的連貫性，避免學習失敗的問題因缺乏跨教育機構層級的討論而持續累積。

反觀我國教育優先區，「區」的概念定義不明（與法國的教育優先區對比，我國稱教育優先「學校」是否更接近實情），學校以外的學習資源未臻整合，社區、家庭及學校的合作關係有待建立，在水平面缺乏跨校的討論機制，在垂直面亦未與下一階段教育機構保持聯繫，形成各個學校孤立解決弱勢學生教育問題的困境（吳明清等，1997）。此外，僅憑教育優先區計畫實難解決學校所面臨的社會不利問題，國內學者曾建議政府應結合相關單位及其資源，始能紓緩學校以外造成學習不利的社會環境因素（吳明清等，1997；陳麗珠，1998）。法國將優先區內各級教育機構及相關政府單位視為一完整系統的觀念與做法，可供借鏡。

## 二、行政體系的建置與教師之增能與伴隨

政策的推動光具有理念猶不可行，尚需規劃完備制度，才能有效達到理念所冀求的目標。法國在前兩波教育優先區政策中，殫精竭慮地進行制度的建置，因為唯有制度完備了，第一線的教育工作者才可能在行政系統的支援下，戮力解決弱勢學生的學習問題。法國教育優先區政策在推動初期，即因行政組

織鬆散、缺乏領導而窒礙難行。1990年起，各區增設專職的區長、協調員及定期的審議會，這些機制促進了基層政策推動者的對話與討論，政策的運作方式從「由上而下」轉為強調「由下而上」。基層人員的參與是任何政策或介入計畫能否成功的關鍵，法國經驗顯示，唯有在人員充分參與和行動的過程中，教育優先區政策的精神才有可能轉化為共同的信念與價值，進而創造出慎思的實踐行動。

變革從學校本位出發，可以接近現場，而不斷的對話和溝通，則使目標和願景得以釐清。但是，「由下而上」的運作方式並不保證百花齊放，在實務推動層面，現場教育工作者需要專業的伴隨和指引，例如：如何推動明確的行政領導、研擬有效的教學方案、進行自我評鑑等，此皆有賴中央層級、大學區層級對教育優先區提供清楚的規定、必要的支持與能力建構。教育優先區的教師必須比非優先區教師面對兩倍以上學業成績低落的孩子，加上學生進步的效果有限，長久下來，教師難免感到力不從心。法國經驗告訴我們，光是提高津貼並無法吸引有經驗的教師前往最困難的學校教書，而且即使是經驗豐富的老師，進入教育優先區現場進行教學也無法獲致立即的效果，**Moisan**與**Simon**（1997: 70）即呼籲穩定教育優先區的師資品質必須建立在協助教師的專業發展上，優先區教師需要的是提供諮詢、專業發展、支持和伴隨等相關協助，第三波優先區政策遂將第一線教育人員的增能與伴隨列入政策操作指引，第四波更將教育優先區人力資源的養成與安定，以及協助這些教師面對其工作挑戰與環境，視為現階段的政策重點。

對比於法國的優先區區長（網絡長）、協調員、審議會、自我評鑑及督學評鑑制度，我國教育優先區的實施在制度設計上僅聊備一格，僅有臨時的審查及訪視小組，以及任務編組的委員會議。而我國教育優先區政策迄今仍停留在補助學校軟硬體經費，忽略現場教育工作者把每個孩子帶上來所需要的基礎建

設（學校、社區與家庭的合作）、行政支持、共享的信念，以及增能與伴隨（許添明，2005），略顯政策規劃之流於形式，有失周延。

### 三、集中資源分配與聚焦學生學習

優先區政策標的群體的選擇可以是個人、某種特性的群體或機構、地區，針對個體的標的選擇雖可保證介入計畫直接影響到需要的學童，缺點是耗費行政資源；針對群體或機構的政策介入較為省力，但卻有可能讓不需要幫助的學生也被含括在內，同時也忽略了不在對象機構就學卻有需要幫助的學生。法國教育優先區的作法是以地區為介入對象，雖然有助於學校對外開放、區內各級教育機構的連結與資源的整合，但這種介入方式比機構為單位的介入更難觸及到需要幫助的學生；第三波優先區甚至涵蓋全法20%的學童在內，稀釋了有限的教育資源，難以達成政策目標；第四波政策遂修正為以5%的涵蓋率為依據劃分優先區，將資源投入到最弱勢地區，回歸到「對資源缺乏者提供較多的資源」的精神，同時兼顧效率與公平。

1981年教育優先區政策之提出，是為了強化社會文化不利地區的教育功能，迄今30年間，政策目標從「對抗學習表現及社會的不平等」沉澱為「讓每個孩子都成功學習」，前者的社會主義色彩較後者更為濃厚，但彼此並不矛盾，因為兩者的最終目的皆在使學生「各就其位」——循最有效途徑完成最適才適性的最高教育。為了使學生接受最適才適性的最高教育，自第三波優先區政策以降，強化學生學習，回應學生個別需求成為政策重點。然而，適才適性並不是降低標準，而是提供相同品質的教育，並針對弱勢學生的在校需求，提供結構化的教學、培養學習的習慣與紀律、保留學生的學習時間、對學習成果有所要求，第四波教育優先區政策更積極創造弱勢學童的成功經驗，以期提供成功的楷模，以及更多的升學選擇機會，建立學生的自我認同與激勵向學動

機。

反觀我國教育優先區政策自1996年推行迄今，對學生的學習成效未見有具體的策略與要求（侯世昌，2010）。最近幾年雖有攜手計畫及夜光天使等補救教學措施，但多項方案大鳴大放的結果反而造成政策介入對象重疊、資源分散、教育目標模糊，教育現場人員也為申請各類計畫經費和辦理活動疲於奔命，淪為回應行政管理指標而忽略學生學習的優先性，法國集中教育資源提供給最弱勢的學生與聚焦學生學習的系統化策略，值得我國整合弱勢者教育改革方案之參考。

#### 四、學生學習成就資料與評鑑作為政策修訂

法國教育優先區政策另一值得學習之處，是利用學生基本學測資料及評估研究報告調整政策方案之內容。法國教育優先區雖然在政策推動兩年後，才開始重視評鑑與成效評估，但歷次教育優先區政策的提出，都會參考評鑑和研究結果，作為政策修正的依據，例如：第二波優先區政策強化優先區內行政運作機制，源自於教育部評估與展望司對上一波優先區的運作成效評估報告；國家教育總督學Moisan與Simon（1997）及學者針對教育機構效能的研究結果促使第三波優先區政策提出更明確的行政領導目標及策略、擴大地區及政府部門的參與，以及聚焦學生學習以強化教育體系的效能；第四波優先區政策更以過去經驗為鑑，縮小優先區的涵蓋率，依困難與需求等級將教育資源做更有效率的分配。此外，針對優先區和非優先區學童的學業表現差異，法國關注的不僅只是學習的短暫效果，而是評估學生在各教育層級的學業路徑、學科成績，以及後期中等教育的分流情形，試圖從各種成就面向探討政策成效，遂有將優先區政策延伸到學前與高等教育階段。

教育政策不是閉門造車的產物，根據政策效果進行評估才能改善決策品

質。國內目前仍缺乏由學生學習成就資料與嚴謹的評鑑結果反饋政策內容缺失的合理機制，造成許多政策的推動，不但片面且徒具形式，遑論有效解決教育系統的問題（許添明，2003）。我國政策制定者若能參照法國教育優先區政策的發展範例，以全面及系統化的思維進行問題診斷，依據教育的最高原則擬訂明確的政策目標與相對應的策略，落實以評鑑結果修正教育政策的機制，是作者至大的期望。

## 參考文獻

- 吳明清、沈姍姍、林新發、許勝雄、張煌熙（1997），*教育優先區計畫之檢討與規劃研究*。教育部委託專案。臺北：國立臺北師範學院國民教育研究所。
- [Wu, M. Q., Shen, S. S., Lin, S. F., Shu, S. H., & Chang, G. (1997). *The evaluation and design of Educational Priority Area Project*. Taipei, Taiwan: Graduate School of Elementary Education, National Taipei Teachers College.]
- 林貴美（1990）。*法國教育制度*。臺北：國立編譯館。
- [Lin, K. M. (1990). *The education system in France*. Taipei, Taiwan: National Institute for Compilation and Translation.]
- 侯世昌（2010）。101年度推動教育優先區計畫評估指標、補助項目及成效評估之研究。教育部委託專案。臺中：國立臺中教育大學教育學系。
- [Hou, S. C. (2010). *Research on the evaluation criteria, school subsidies and impact evaluation of Educational Priority Area Project*. Taichung, Taiwan: National Taichung University of Education.]
- 許添明（2003）。*教育財政制度新論*。臺北：高等教育。
- [Sheu, T. M. (2003). *The new school finance*. Taipei, Taiwan: Higher Education.]
- 許添明（2005，10月）。教育優先區計畫對提升弱勢族群教育的實際成效批判。論文發表於國立嘉義大學國民教育研究所及教育行政與政策發展研究所舉辦之「教育優先區計畫與弱勢族群教育成效」國際學術論壇，嘉義。
- [Sheu, T. M. (2005, October). *A critical analysis of the Education Priority Area Project impact on disadvantaged students' educational effectiveness*. Paper presented at the International Forum on Education Priority Area Project and educational effectiveness of disadvantaged groups, Chiayi, Taiwan.]
- 郭為藩（1971）。*法國教育及其他*。臺南：開山書店。
- [Kuo, W. F. (1971). *Education in France and other essays*. Tainan, Taiwan: Kai San Books.]
- 陳麗珠（1998）。*臺灣省教育優先區計畫與實施之評估研究：教育機會均等理念之實踐*。臺灣省政府教育廳委託專案。高雄：國立高雄師範大學教育學系。
- [Chen, L. J. (1998). *The evaluation of the implementation of Educational Priority Area Project in Taiwan: The application of the concept of equality of educational opportunity*. Kaohsiung, Taiwan: Department of Education, National Kaohsiung Normal

University.]

- Armand, A. Gille, B., Billiet, J.-C., Bouysse, V., Robine, F., Dontenville, F. et al. (2006). *La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves* [The contribution of priority education to the equal opportunity for students]. Paris, UK: Ministère de l'Éducation Nationale.
- Bénabou, R., Kramarz, F., & Prost, C. (2004). Zones d'éducation prioritaire: Quels moyens pour quels résultats? Une évaluation sur la période 1982-1992 [Priority education zones: Much ado about nothing? An evaluation of the 1982-1992 period]. *Economie et statistique*, 380, 3-34.
- Boudieu P., & Passeron J.-C. (1970). *La Reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement* [The reproduction in education, society and culture]. Paris, UK: Les Éditions de Minuit.
- Caille, J.-P. (2001). Les collégiens de ZEP à la fin des années quatre-vingt-dix: Caractéristiques des élèves et impact de la scolarisation en ZEP sur la réussite [The high school students of priority education zones at the end of 1990s: Student characteristics and the impact of schooling in priority education zones on the learning success]. *Education & Formations*, 61, 111-140.
- Coleman, J. S. (1968). The concept of equality of educational opportunity. *Harvard Educational Review*, 38(1), 7-22.
- De Robien, G. (2006). 5 questions à Gilles de Robien [Five questions to Gilles de Robien]. *Diversité*, 144, 137-138.
- Emin, J.-C. (2002). Table ronde: Logique de recherche et logique d'action [Round table: The logic of research and logic of action]. *Revue Française de pédagogie*, 140, 9-20.
- Emin, J.-C. (2009). *Education prioritaire. Qui a la priorité: le territoire ou l'individu?* [Priority education. Who has the priority. The territory or the individual?] Retrieved February 23, 2011, from [http://www.association-ozp.net/IMG/pdf/JC\\_EMIN\\_COMPLET\\_\\_en\\_Arial-2.pdf](http://www.association-ozp.net/IMG/pdf/JC_EMIN_COMPLET__en_Arial-2.pdf)
- Fandji, D., Pincemin, J.-M., Demeuse, M., Greger, D., & Rochex, J.-Y. (2009). *Comparaison des politiques d'Éducation prioritaire en Europe* [Comparison of the priority education policies in Europe]. Lyon: INRP.
- Hardouin, J.-C., Hussenet, A., Septours, G., & Bottani N. (2003). *Éléments pour un*

- diagnostic sur l'école* [Elements for a diagnosis on the school]. Paris, UK: Haut Conseil de l'Évaluation de l'École.
- Légifrance [Le service public de l'accès au droit] (1996). *Décret n°96-465 du 29 mai 1996 relatif à l'organisation de la formation au collège* [Decree number 96-465 of May 29, 1996 relative to the organization of the formation at junior high schools]. Retrieved September 17, 2010, from <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000560059&dateTexte=>
- Liensol, B. (1987). Les zones prioritaires. *Education & Formations*, 12, 59-66. Retrieved March 18, 2010, from [http://www.inrp.fr/she/education\\_prioritaire/EF-12.pdf](http://www.inrp.fr/she/education_prioritaire/EF-12.pdf)
- Liensol, B., Radica, K., Brizard, A., Oeurard, F., Trancart, D., & Serra, N. (1992). L'évaluation des zones d'éducation prioritaires: description, typologie, fonctionnement, résultats [The evaluation of the priority education zones: Description, typology, functioning and results]. *Education & Formations*, 14. Retrieved March 18, 2010, from [http://www.inrp.fr/she/education\\_prioritaire/DOS-EF-14-1re-partie.pdf](http://www.inrp.fr/she/education_prioritaire/DOS-EF-14-1re-partie.pdf)
- Liensol, B., & Oeurard, F. (1992). Le fonctionnement des zones d'éducation prioritaires et les activités pédagogiques des établissements [The functioning of the priority education zones and the pedagogical activities at schools]. *Education & Formations*, 32, 35-45. Retrieved March 18, 2010, from [http://www.inrp.fr/she/education\\_prioritaire/EF-32.pdf](http://www.inrp.fr/she/education_prioritaire/EF-32.pdf)
- Lionsol, B. (1988). Quelques données sur l'évolution des résultats en zones prioritaires entre 1982-1983 et 1987-1988. *Document de travail, n° 375* [Some data of the evaluation results of the priority education zones between 1982-1983 and 1987-1988. *Working Paper, number 375*]. Paris, UK: Ministère de l'Éducation Nationale.
- Longuet, G. (2008). *Rapport d'information. (Sénat N° 453, Session extraordinaire de 2007-2008)* [Information report (the French Senate Number 453, extraordinary session of 2007-2008)]. Paris, UK: Sénat.
- Ministère Education Nationale [MEN]. (1981). *Circulaire n° 81-536 du 28 décembre 1981* [Circular number 81-536 of December 28, 1981]. Retrieved March 12, 2010, from [http://www.inrp.fr/she/education\\_prioritaire/circ82-128.pdf](http://www.inrp.fr/she/education_prioritaire/circ82-128.pdf)
- Ministère Education Nationale [MEN]. (1990). *Circulaire n° 90-028 du 1er février 1990* [Circular number 90-028 of February 1st, 1990]. Retrieved March 12, 2010, from [http://www.inrp.fr/she/education\\_prioritaire/circ90-028.mht](http://www.inrp.fr/she/education_prioritaire/circ90-028.mht)



- Ministère Education Nationale [MEN]. (1998). *Relance de l' éducation prioritaire: élaboration, pilotage et accompagnement des contrats de réussite des réseaux d' éducation prioritaire* [The revival of priority education: Elaboration, leadership and accompaniment of the success contracts of priority education networks]. Retrieved January 6, 2010, from <http://www.education.gouv.fr/bo/1999/4/SCOE9803349C.htm>
- Ministère Education Nationale [MEN]. (2003). *Circulaire n° 2003-133 du 1er septembre 2003* [Circular number 2003-133 of september 1st, 2003]. Retrieved April 12, 2010, from [http://www.inrp.fr/she/education\\_prioritaire/circ2003-133.mht](http://www.inrp.fr/she/education_prioritaire/circ2003-133.mht)
- Ministère Education Nationale [MEN]. (2006a). *La relancer de l' éducation prioritaire* [The revival of priority education]. Retrieved March 2, 2011, from <http://www.education.gouv.fr/cid843/la-relance-de-l-education-prioritaire.html>
- Ministère Education Nationale [MEN]. (2006b). *Relancer toute l' éducation prioritaire* [Relaunch the priority education]. Retrieved July 12, 2010, from <http://media.education.gouv.fr/file/63/5/635.pdf>
- Ministère Education Nationale [MEN]. (2006c). *Principes et modalités de la politique de l' éducation prioritaire* [Principals and modalities of the priority education policy]. Retrieved September 7, 2010, from <http://www.education.gouv.fr/bo/2006/14/MENE0600995C.htm>
- Ministère Education Nationale [MEN]. (2009). *L' éducation prioritaire et les Réseaux ambition réussite* [The priority education and the success ambition networks]. Retrieved July 12, 2010, from <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/l-education-prioritaire-et-les-reseaux-ambition-reussite>
- Ministère Education Nationale [MEN]. (n.d.a). *Les niveaux d' enseignement* [The school system]. Retrieved February 23, 2011, from <http://www.education.gouv.fr/pid24/les-niveaux-d-enseignement.html>
- Ministère Education Nationale [MEN]. (n.d.b). *Repères historiques* [Historical landmarks]. Retrieved January 6, 2010, from <http://www.educationprioritaire.education.fr/connaitre/reperes-historiques.html>
- Meuret, D. (1994). L'efficacité de la politique des zones d' éducation prioritaire dans les collèges [The efficacy of the priority education zones policy in junior high schools]. *Revue Française de Pédagogie*, 109, 41-64.

- Moisan, C. (2001). Les ZEP bientôt vingt ans [The priority education zones nearly twenty years]. *Education & formations*, 61, 13-21.
- Moisan, C. (2002). L' éducation prioritaire en Europe [The priority education in Europe]. *Ecrit d'identité*, 99, 42-47.
- Moisan, C., & Simon, J. (1997). *Les Déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire* [The determinants of learning success in the priority education zones]. Paris: La Documentation française.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2003a). *Learning for Tomorrow's world – First results from PISA 2003*. Retrieved January 6, 2010, from <http://www.oecd.org/dataoecd/1/60/34002216.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2003b). *Learning Mathematics for life: A perspective from PISA*. Retrieved January 6, 2010, from <http://www.oecd.org/dataoecd/53/32/44203966.pdf>
- Stefanou, A. (2001). Les caractéristiques des collèges de l' éducation prioritaire et le destin scolaire de leurs élèves [The characteristics of the junior high schools of priority education and the learning destination of their students]. *Education & formations*, 61, 97-101.