

- Everard, B. (1994). Safety principles, codes of practice and value statements. *Journal of Adventure Education and Outdoor Leadership*, 11(1), 23-24.
- Fishbein, M. A. (1980). A theory of reasoned action: Some application and implication. In H. Howe & M. Page (Eds). *Nebraska Symposium on Motivation* (Vol 27). Lincoln: University of Nebraska Press.
- Hannaford, E. S. (1957). *Significance of safety attitudes in industrial accident prevention*. Unpublished Doctoral Dissertation, New York University.
- Heidenreich, C. A. (1967). *Personality & social adjustment*. W.C. Brown
- Heinrich, H. W. (1980). *Industrial accident prevention*. New York: McGraw-Hill.
- Katz, D. (1960). The functional approach to the study of attitudes. *Public Opinion Quarterly*, 24, 163-204.
- Katz, E., & Lazarsfeld, P. F. (1955). *Personal influence*. Free Press.
- Katz, R. S. (1990). Personality trait correlates of attitude toward older people. *International Journal of Aging and Human Development*, 31(2), 147-159
- Nicole, D., & Francois, B. (1991). A safety measure for construction sites. *Journal of Safety Research*, 22, 97-103.
- Parker, Z., & Stewart, E. (1994). School consultation and the management of obsessive-compulsive personality in the classroom. *Adolescence*, 29(115), 563-574.
- Parnell, J. (1993). Safety is 99 percent attitude: Strategies to contain workers' compensation costs. *Business Officer*, 26(10), 39-41.
- Peterson, R. C., & Thurstone, L. L. (1933). *The effect of motion pictures on the social attitudes of high school children*. University of Chicago Press.
- Robert, H. (1991). Strategies for encouraging self-protecting employee behavior. *Journal of Safety Research*, 22, 53-70.
- Ryan, T., & Hinkley, C. (1992). *Workplace health and safety across the vocational technical Curriculum*. Central Maine Technical College, Auburn.
- Vroom, V. H. (1964). *Work and motivation*. New York: Wiley.

鄭友超，現任彰化師範大學工業教育學系副教授

趙育玄，現任台北縣私立恆毅高級中學工藝教師

教育優先區的基本精神與選擇指標之探討

閻自安

近幾十年來，國內教育事業蓬勃發展，區域差異的現象一直存在著，造成教育機會不均，以縣市為單位的教育資源分配，仍然使台灣的教育發展呈現不均等的情況，所謂教育機會均等，除了量的均衡之外，質的均等更重要，現在大多談的是入學機會，是齊頭式的平等，忽略了先天條件的不公平，唯有實現質的均等，讓不同環境條件的學生，能站在相同的競爭點上，社會的公平正義才能實現，因此尋求更有效的教育資源分配方式，實乃刻不容緩的事。有感於教育機會均等的重要性，以及如何達到教育均衡發展的目標，本研究採文獻分析法，嘗試從教育優先區、積極性差別待遇 (positive discrimination) 的概念出發，以國外教育優先區的實施成效為借鏡，找出台灣規劃教育優先區應注意的問題，並進一步謀求改進的策略，以提供教育行政當局重新訂定有關發展政策之參考。

關鍵字：教育優先區、選擇指標、積極性差別待遇

Keywords: Educational Priority Areas、Indicators of Selection、Positive Discrimination

壹、緒論

亞理士多德曾言：「給不同條件的人相同的待遇，就像給相同條件的人不同的待遇一樣的不公平」，表示待遇相同並不代表機會均等。各國在促進教育機會均等的策略上，有的致力於「有教無類」的理念實踐，以消除不同教育對象間之差別待遇，保障國民接受基本教育的權利；有的則透過「因材施教」之措施，強調每個學生都能獲得最適合的教育，以達成適性教育的目的；有的則更進一步對社會處境不利者 (the socially disadvantaged) 給予積極補償，使其在學習條件上有迎頭趕上的機會。現在各國的做法已慢慢從「去除入學機會的人為障礙」，朝向「積極性差別待遇」 (positive discrimination) 的理念而努力。因應世界潮流，實現教育機會均等的理想，第七次全國教育會議中，針對教育資源分配的議題，會中建議將一些貧瘠或稅收不足的地區，規劃為教育優先區給予特別補助，以縮短教育差距。

近幾十年來，國內教育事業蓬勃發展，創造舉世矚目的台灣經濟奇蹟，但是長久以來，由於社會變遷或地理環境區隔的影響，造成資源分配不均與城鄉教育差距過大，相對地使許多學童處於文化不利的情境，少數弱勢族群未能獲得積極的照顧。因此，如何積極地尋求更有效的策略，打破「分配不均」的現象，謀求真正的

均衡發展，實乃刻不容緩的事宜。

本研究擬就下列問題進行探討：

- 一、教育優先區的緣起與基本精神為何？
- 二、國外實施教育優先區的成效如何？
- 二、國內規劃教育優先區的主要問題為何？
- 四、台灣教育優先區發展之有效策略為何？

貳、文獻探討

一、教育優先區的緣起

「教育優先區」(Educational Priority Area, EPA)一詞，首次出現於1967年英國普勞頓報告書(The Plowden Report)中所提到的「教育優先區方案」(Educational Priority Areas Scheme)，該報告書引用英國曼徹斯特大學(Manchester University)威斯曼(Sephen Wiseman)教授在曼徹斯特的一項研究結果指出：「家庭環境是影響兒童學業成就之最主要因素，而且兒童年級愈低受環境因素影響愈大」，據此，該報告書建議英國政府「為避免物質或經濟貧乏、不利地區兒童在起跑線上立於劣勢，危害教育機會均等的理想，政府應積極介入改善這些地區學校之校舍與社區環境」(吳清山、林天祐，民84)，並主張尋求客觀公正的規準來界定「教育優先區」(Little & Mabey, 1972)，對其提供比較寬裕的教育經費，全面進行校舍改建、更新教學設備、增加助理教學人員，補助各種專案計畫，並給予服務於教育優先區的中小學教師特殊津貼，以縮短地區間教育水準的差距。

美國視教育為追求民主理想、促進族群融合的重要憑藉，其教育機會均等之做法稱為「補償教育」(Compensatory Education)方案，從一九六〇年代中期盛行至今，主要是對社會文化刺激較貧乏的兒童，從學前給予有系統的教學活動。其補償方式包括：學前補強、雙語教育、諮商輔導服務、保障名額、改善學區間貧富不均、消除種族隔離之成見、加強對弱勢族群學生的照顧與服務，使貧困地區或處於其他不利狀況的兒童在接受教育時或之前都能因為獲得額外的補償，而能和其他兒童公平競爭(黃森泉，民85；吳清山、林天祐，民84)。

法國從1982年也開始推動「教育優先區」的政策，對社會經濟條件較差之地區，加強學生課業輔導等措施。

近來，荷蘭政府亦積極推動「教育優先方案」(educational priority policy programme/OVB)，對於擁有大量貧困或不利學童之學校，增加其教師數並給予額

外設備補助(Driessen, 1993)。

我國教育優先區計畫的發展，係由於多年來台灣若干地區地理環境的區隔、發展條件的不同，或由於社會變遷、教育政策等因素的影響，造成資源分配不均，產生城鄉教育差距的現象，少數弱勢族群未受積極的照顧。教育部於八十二年度開始大幅補助國民教育經費，並於八十四年度補助台灣省教育廳試辦教育優先區計畫，八十五年度起則由教育部擴大辦理。此計畫的目標是以實現社會正義、促進教育機會均等為訴求，企圖透過教育經費公平合理的分配，進一步跨越「公平」的迷思，以「積極性差別待遇」(positive discrimination)的理念，優先分配教育資源給文化不利地區或相對弱勢之受教者，期有效解決地區性及城鄉間的教育差距。

二、教育優先區的基本精神

英國1967年的普勞頓報告將教育優先區定義為「先天本身的教育環境不足，並因為後天社會環境失調，使得教育環境更加雪上加霜的地區」(where educational handicaps are reinforced by social handicaps)(Little & Mabey, 1972)，該報告強調透過積極差別待遇來提昇文化不利地區國小教育的水準(Kelly, 1987)。

從上述英國、法國、美國、荷蘭等國推動教育優先區的經驗，可以發現教育優先區的劃定係著眼於文化刺激不利地區，政府有責任提供較優厚的教育資源協助該地區的學校發展，而且優先區學校各項軟硬體設施皆可列入教育優先區加強教育措施的補助範圍。因此，教育優先區基本概念可歸納為：「教育資源較貧乏的地區或學校，政府有責任提供較優厚的資源條件，優先給予專案補助，以整體提昇該地區的文化教育水準，促進教育機會均等，達成教育公平正義的理想」。

英國教育優先區計畫主持人Eric Midwinter博士從哲學面、實務面、與政策面來探討設置教育優先區的必要性，就哲學面而言，教育優先區是貫徹社區教育(community education)的理念，教育必須成為社區教育，教育不僅要謀求個人的利益，更要包括團體的利益，而學校與社區的社會條件若不改善，個人要受益將非常困難；就實務面而言，單單由學校提供積極性差別待遇並沒有多大的價值，更重要的應該是社會文化條件，亦即學校必須與家庭互相合作，建立學校與社區的良好關係；再就政策面來看，即是教育資源分配的問題，教育優先區可能影響資源分配，使得廣大教育資源流入某個地區，雖然如此，個人想要成功還是得靠自己努力創造(Centre for Information and Advice on Educational Disadvantage, 1977)。他並歸納出教育優先區的目標，包括：(一)提昇教育的水準、(二)振作教師的士氣、(三)結合學校與社區、(四)賦予社區責任感。他特別強調學校與社區與緊密結合是這個計畫很重要的一部分(Kelly, 1987)。

教育優先區的規劃是一國教育進步的指標，從國內外有關教育優先區的文獻

中，可看出其主要精神在於「教育機會均等與教育正義原則」的把握，以積極性差別待遇來補償社區環境與學校文化不利的影響，透過政府一套完善的補償計畫，提供其較多的教育資源，以改善弱勢地區的教育環境條件，提昇地區的教育品質。

所謂教育機會的均等，除了量的均衡之外，質的均等更重要，現在大多談的是入學機會，這是齊頭式的平等，忽略了先天條件的不公平，唯有實現質的均等，讓不同環境條件的學生，能站在相同的競爭點上，社會的公平正義才能實現。而教育優先區即針對弱勢地區所提出的特定補助方式，這項新政策是脫胎自「教育的社會公平」理念。

綜合而言，教育優先區的基本精神可歸納出五點：

- (一)實現社會正義之教育理想。
- (二)促使教育機會之均等發展。
- (三)改善文化不利之學習環境。
- (四)維護弱勢兒童之受教權利。
- (五)整合學校社區之文化資源。

三、國外教育優先區實施的成效

(一)英國

英國「教育優先區方案」是普勞頓報告書以「積極性差別待遇」概念為基礎，所提出的教育改革計畫。根據普勞頓報告書的內容，教育優先區計畫的實施分為兩階段進行：第一階段是從1968年至1972年，屬實驗性質；此階段是以達成補助該地區10%的兒童為目標（第一年的目標是2%，往後逐年遞增，至1972年則達到10%），並同時著手進行相關的研究，一方面評估各種革新措施的成效，另一方面亦為日後之發展提供具體可行的政策建議。第二階段則屬於較長期的計畫，其工作之推展視第一階段實驗的結果而定。依普勞頓委員會之說法，教育優先區方案應成為持續性的政策，其所補助的學生數亦不必以10%為限，如有必要，尚可繼續擴增。然而，由於英國政府對此計畫的態度一直搖擺不定，造成教育優先區劃定標準及範圍的模糊不清，再加上經費的縮減，導致此一計畫施行上的困難，而影響其實施的成效。儘管如此，此項計畫仍具有相當程度的影響力，其最大的貢獻在於研究者企圖將學術研究與政策行動相互結合的嘗試，使得「教育優先區」的概念受到更大的討論與重視，促使人們在倡導教育機會均等之外，更思考較為有效而可行的替代方案(Halsey, 1972; 轉引自楊瑩，民77)。

英國在1967—1971三年間曾由教育科學部(DES)和SSRC撥款，以行動研究進行「西區教育優先區計畫」(The West Riding Educational Priority Area Project)，接

下來的兩年並探究學前教育的效果。英國的教育優先區計畫並不只限於學前教育，像西區的計畫涵蓋了小學與中學兩個層級的教育，由英國西區教育優先區計畫的證據顯示，透過短暫學前教育的處置以減低或改變文化不利地區的學童，其教育效果令人懷疑，因為一旦那隻背後協助的手消失了，這群文化不利的學童也將再度陷入困境(Smith & James, 1975)。而所謂文化不利所呈現的問題遠比想像中要來得複雜，學童與家人不斷地面對一連串的壓力——居住、工作與社會關係，這些經驗對學童早期社會化的發展有很大的影響，然而從家庭、學校、同儕團體，甚至鄰里關係這些經驗仍持續影響他的成長與發展，文化不利地區的學童，就是這樣在有限資源的競逐中有系統的被排擠掉。Smith & James(1975)認為許多文化不利兒童的教育實驗中，只在學前教育方面做補強，對上述的社會因素無法形成改變，如果能充實學前教育的內涵，提供給文化不利學童更廣泛的社會生活，情況可能會有所改觀，換句話說，將整個環境做為教育干預的對象(ecological intervention)，甚至可能的話從襁褓階段、幼稚園、一直到國小畢業皆實施補強計畫。

從另一個角度來看，如果想改變所得分配、居住或工作機會，最好的方法應該是直接去改變它，而不是期望間接透過教育去影響，但是為什麼很多社會問題產生時都寄望教育能夠解決？究竟教育扮演著什麼樣的角色，從上述英國教育改革的經驗中我們至少可以了解到，教育至少仍扮演兩種重要的角色，第一，可以透過教育的手段讓文化不利的群體察覺到不平等的事實，可以更加有效地改變它；第二，即使目前的教育機會較均等了，對於已經錯過這種機會的人，可以透過教育教導他如何善用這些機會的技巧。因此，我們仍然迫切需要一個好的教育措施。

英國可說是一個大力推動教育優先區發展的國家，在很多地區均實施教育優先區已有一段長期的歷史，唯各地區所推行的方式與實施成效皆不同，對教育優先區有的地區仍持保留或懷疑的態度，英國曾於1977年九月至十月在曼徹斯特(Manchester)召開一個會議，針對各教育優先區的實施成效進行討論(Centre for Information and Advice on Educational Disadvantage, 1977)，會議肯定教育優先區具有以下優點：

1. 提供多元化的教法與教材，帶動當地居民的生活情趣，使得教育成為一件有趣的事，變成居民生活的一部分。
2. 教育優先區運用「假日公車」(playbus)與「家庭聯絡」，有助於改善學校與家庭或是教師與家長間的關係。
3. 由於教育優先區是以小區域的規模實施，教師可以很有彈性地調整自己的教學進度，肯定教師的專業身分，使其願意為整個社區服務。
4. 教育優先區可以減輕地方的壓力，創造當地居民呼吸的空間。
5. 教育優先區使學童有機會選擇自己的生活型態。

6. 由於教科書供應充足，父母親有較多的時間參與孩子的學習（如透過家訪或體育活動），再加上教師良好的教育態度，有助提高學生的學習成就，可見家庭文化與教師態度的改變是減輕文化不利的最重要策略。

會議中並檢討教育優先區的規劃與經費之問題 (Centre for Information and Advice on Educational Disadvantage, 1977)：

教育優先區選擇指標在英國目前已有適當的評估標準，所需的資訊也都有現成資料可供蒐集，較值得注意的是資料的更新，例如英國失業率在近幾年變動非常大；其次，補助方式也要加以考量，不論是直接補助（教育投資產生教育成果）或間接補助（態度或環境的塑造以達成教育目標），都應以民主化的方式，透過社區共同討論，經費才能達到預期的目的；第三，適當的監控過程才能保障積極性差別待遇。

根據英國勞辛區 (Lothian) 的實施情形，成功的教育優先區計畫有賴政治支持，教師態度與家庭文化是改善教育不利的最重要因素，而教育優先區所提供的補助有助於改變家庭文化，教育優先區的學校可以自由運用經費，購置充實的閱讀材料與提供社區小型公車，如此亦可改善教育不利的環境。

新堡地區 (Newcastle-upon-Tyne) 的教育優先區並非以學校為單位，而是根據家庭環境的調查，劃分教育優先區，其貢獻是為該地區提供社會服務與提供住所等等，也為該地區爭取了額外的經費，使得文化不利的地區獲得所需的幫助。再者，新堡地區採團體 (team) 決策的方式分配教育經費，如此可控制經費，使錢花在刀口上。

根據南葛雷摩根地區 (South Glamorgan) 教育優先區的實施經驗，他們發現教育優先區的成功要素有五：

1. 參與人員的主要任務與角色必須做清楚的界定 (Lovett, 1971a)。
2. 教育優先區或實施的學校必須配合當地的文化背景，而不是強加執行。
3. 在執行過程中，必須隨時監控實施情形，較理想的監控單位應該是與教育優先區實施目標有關的機構，如大學。
4. 教育優先區所提供的服務與參與人員須有適當的連結。
5. 校長是促進與維繫教育優先區執行的關鍵人物。

伯明罕 (Birmingham) 在 1971 — 1978 年針對六歲兒童，實施「特殊教育措施計畫」 (Special Educational Treatment/SET)，這項措施的內容包括實施計畫的檢視、教師在職進修、與學童矯正教育，其主要目標是：(1) 早期確認有特殊需要的兒童，(2) 特殊兒童的鑑定與診斷，(3) 實施個別化教學方案，(4) 與各種教育處置密切連繫，提供適當的教育及整合參與該計畫的學校。教師熱忱參與是計

畫成敗的關鍵因素。

蓋次亥 (Gateshead) 曾實施二至三個月的「廣泛社區計畫」 (Comprehensive Community Programme/CCP)，該計畫由政府支持，係針對社區環境不利的地區，主要是為了幫助少數民族（例如遭受多重文化剝奪），主張教育優先區是一種政治策略。

(二) 法國

1981 年法國密特朗贏得總統大選，組織社會黨政府，新政府一成立即對傳統的「英才教育」大加撻伐，尤其是對各地教育不均的現象亟思有所改變，當時教育部長指派一個委員會對十二所學院進行深入調查，結果發現各所學院的教育措施與學生表現有非常大的差異，而且深受其所在學區的影響，為了避免某些低社經地區社會流動的惡性循環，乃有教育優先區 (Zones d'Education Prioritaire, 簡稱 ZEP) 的創議。該委員會發現這些地區普遍存在低成就的學生、曠課、暴力、問題家庭、高失業率、高比例的居民移出率、不良的生活條件等現象，1982 — 1983 年法國政府乃設立了 363 個教育優先區，這些教育優先區最大的特點是結合政府機構與民間團體進行各項改革 (Lewis, 1985；蔡清華，民 75)。

法國推動教育優先區的目標乃是「對於社會條件較差，導致學童、青少年學習困難與障礙的地區，實施教育補強措施，以改善家庭社會經濟條件較差者的學習成果」，凡屬於社區社會發展計畫 (De'Veveloppement Social des Quartiers, DSQ) 內之學校均被劃入教育優先區，包括小學、初中、高中及高職。該政策自實施以來，曾於 1984 — 1988 年對教育優先區指標與教育補強措施略作調整，並決定每三年調整一次。至於實施狀況的評估，1990 — 1991 年法國教育部評估司針對 575 所具代表性之教育優先區內的學校（當時法國共有 552 個教育優先區，此 575 所學校分屬 321 個優先區）進行調查，結果發現（藍順德，民 84）：

1. 80% 的學校認為其所屬的教育優先區在整個地理條件上相當一致，因凡屬地理和行政組織均在同一區的學校才規劃於同一個教育優先區。
2. 69% 的學校聲稱係自願加入教育優先區，尤其是初中和職業高中。
3. 整體而言，大部分的學校對教育優先區的實施狀況尚表滿意，儘管五分之一的學校校長表示：自加入教育優先區到該校實際實施教育補強措施，這中間至少要花費兩年的時間。

(三) 美國

美國全民教育發展的結果亦出現所謂的少數民族問題、「城內學校」 (inner city schools)、都會區的黑白分立等嚴重問題，迫使當局必須面對都會地區少數民族與文化不利兒童進行教育補救措施。像早期開始計畫 (Program Head Start)、磁

石學校(magnet schools)的設立(Borman & Spring, 1984)，都是透過特殊地區的積極性差別待遇來彌補制度造成的不公平。

四、國外教育優先區指標的選擇

國外各學者對文化不利或教育優先區的界定不盡相同，茲將各家的定義臚列如下：

- (一)普勞頓報告(1967)列出十項教育優先區的指標(Little & Mabey, 1972)：1.職業；2.家庭大小；3.需要接受現金或實物的補助；4.居家過度擁擠；5.在校出席率低與曠課；6.智能不足或殘障兒童的比例；7.家庭破碎；8.學童不會說國語；9.學生流動率；10.教師流動率。
- (二)Wedge & Posser(1968)以10500個七歲兒童為對象，分析他們生長過程中的社會情境，然後比較「文化不利兒童」與「一般兒童」的差異，他們將文化不利兒童界定為：「來自單親家庭或家中至少有五個小孩的家庭，常期居住在貧民區，收入低」。
- (三)Holman(1970)列出七項「社會處境不利」(socially deprived)的指標：1.低收入；2.大家庭；3.失怙家庭；4.失業；5.疾病與殘障；6.移民；7.商旅(caravandwellers)。
- (四)Evan, Ferguson, Davies & William(1971)根據Swansea大學所規劃「補償教育計畫」(Schools Council Project in Compensary Education)，以下列指標來鑑定需要接受補償教育的兒童：
- 1.家庭背景：兒童在受教前所接受到的文化刺激、父母是否提供教材、父母對子女教育的支持度、家庭與學校的關係，這項資料在學生入學前經由校長與父母的晤談中獲得。
 - 2.醫療環境：兒童的身心發展史與生理健康狀況，由學生保健中心與健康教育家訪員在學生入學時進行調查。
 - 3.兒童的發展：提供每位兒童有關智力、語言、感覺動作發展的活動，並施予十四項測驗。
 - 4.學校適應力：兒童與其他同學的互動情形，可用來預測兒童未來的學習情形，由級任老師在學生入學不久後加以評估。
- (五)Little & Mabey(1972)提出九項教育優先區的指標：1.職業；2.需要接受政府現金的補助；3.居家過度擁擠；4.居家缺乏基本的舒適設備；5.在校出席率低；6.殘障兒童的比例；7.移民兒童；8.學生流動率；9.教師流動率。
- (六)Wilson & Herbert(1974)以文化不利地區的兒童為對象，發現五個指標可用來測量

具有嚴重學習障礙的國小學生：1.父親的教育程度；2.家庭大小；3.是否有合適的便服可以穿到學校；4.翹課；5.親子親近程度。

- (七)Holtemann(1975)以三項指標來界定文化不利的標準：1.家庭過度擁擠；2.居家缺乏基本的舒適設備(如衛浴設備)；3.男子失業率。
- (八)Chazan, Laing, Cox, Jackson & Lloyd(1976)根據Swansea大學所規劃「補償教育計畫」，針對文化不利地區的兒童做縱貫性研究，調查他們對學校教育的反應與情緒發展，結論包括：
- 1.文化不利地區的學校，其教學設備較差，教師面臨較多的困難，學校組織亦不同於非文化不利地區的學校，後者上午的課程主要是教導基本技能，下午則以小團體的方式進行創造性活動，前者則有較多的活動是為了提高學生的語言能力與鼓勵學生做決定、獨立、與自我控制。
 - 2.文化不利地區的學生，其智力與學業成就均較差，而家庭背景與智力低是造成差異的主要因素。
- (九)Coventry LEA(1977)以下列指標界定文化剝奪：1.家庭經濟狀況；2.孩子的居住條件；3.疾病發生率；4.父母對教育的態度；5.語言障礙；6.輟學。Coventry LEA(1977)並提出下列具體的測量標準來測量上述所稱的文化剝奪：1.家庭裡具有生產力的人數；2.缺少基本舒適的設備(如衛浴設備)；3.居家過度擁擠(如每個房間超過一人)；4.需要由學校提供免費營養午餐；5.單親家庭；6.曠課率；7.移民；8.學生流動率；9.特教學校數(包括身體殘障)；10.居家沒有汽車；11.失業率。
- (十)英國卡文特地區(Coventry)則使用下列指標作為文化不利的標準(Centre for Information and Advice on Educational Disadvantage, 1977)：1.居家缺乏基本的舒適設備；2.家庭過度擁擠；3.需要提供免費的營養午餐；4.移民子女；5.國語文調查結果落後一般地區。

綜合上述國內外對教育優先區的選擇指標，約可將所有指標的性質整合如下，主要可區分為兩大類指標，一為整體地區性之指標，一為個別家庭性之指標：

- (一)整體地區性之指標：係指由外在環境所造成的文化不利，例如因經濟條件、地理環境、種族背景、與人口因素所造成的文化剝奪。
- 1.經濟不利：如低收入。
 - 2.地理不利：如交通不便。
 - 3.族群弱勢：如移民、商旅。
 - 4.人口因素：例如老人、幼兒數。
- (二)個別家庭性之指標：係指出生家庭的所存在的文化不利因素，包括家庭結構因素

教育優先區的基本精神與選擇指標之探討

與社經文化弱勢。

1. 家庭結構因素：包括單親、隔代教養、與家庭人口數等因素。
2. 社經文化弱勢：如父母教育程度。

五、國內教育優先區規劃情形之探討

針對城鄉教育資源懸殊逐年惡化，教育部研擬台灣教育優先區的新制度，即從中央補助地方國民教育的經費中，挪撥一部分專用於文化不利、刺激不足、資源嚴重匱乏的偏遠地區，加強國民教育的軟、硬體設施，使這些先天不足後天失調的落後地區學生，迎頭趕上一般地區教育水準的機會。這項制度的重要意義在於：彌平教育的「貧富不均」，讓社經條件過差的地區學童，也有公平學習、競爭的條件，不致成爲社會的弱勢族群。

教育優先區主要用意在於彌補目前中央補助地方制度，有拉大城鄉差距的缺陷，因爲現行係依人事費、學校數與班級數爲補助依據，人口愈多的地區，所領的補助愈多，而人口集聚本就是自有財源充足之地，反之就是貧瘠區域，這種補助模式拉大「教育的貧富差距」，對於部分人口外流嚴重、發展停滯的地區相當不利。補助制度無法給予適度的扶持，造成社經條件愈差的地區，領到的補助款愈少，所有條件都不足的情況下，教育很難發揮促進社經發展的作用。

教育優先區並非以縣市區分，而是縣市內，特定的人口外流嚴重、自有財源不夠、文化刺激不足區域；教育優先區不採大行政區劃分的理由，在於自籌財源能力差、天然條件不足、文化刺激太少等問題，不是依行政區界定，目前中央的補助方式，已是行政區劃分模式，算人頭的平等，無法照顧到真正貧困待援的落後地區。這筆補助將指定交由落後地區專款專用，計畫在一定時限內，提高該區的教育條件，讓當地學子能享有與一般地區相同的國民教育資源。

教育部於民國八十三年提出「試辦教育優先區計畫」，以行政命令決定教育優先區的實施範圍，明定凡是符合下列條件的學校或縣市，可以依行政程序提出申請，將由教育部教育優先區小組審查核發（中央日報，民83.4.8）：

- (一)地層下陷地區的學校：最近三年內，學校所在區域地層下陷達十公分以上，需特殊施工建築補強者，例如雲嘉地區學校。
- (二)地震震源區的學校：位處地震斷層帶的學校，經學術研究機構鑑定，必須特殊建築補強者。
- (三)離島地區需特別建造的學校：學校建築所需材料如：砂石、磚瓦、水等必須取自當地鹽份區域，致使建築物易於腐蝕，必須特殊施工者，例如澎湖縣、蘭嶼、綠島等地。

(四)爲降低國民中小學班級學生人數而必須增建校舍者。

(五)財務收入欠佳的縣市：縣市自有財源占其歲入總預算比率，列爲最後一級的縣市，包括南投、臺東、花蓮、澎湖等縣。

(六)試辦國中技藝中心的學校：在未設有高職、五專或職業訓練中心地區，鄰近數所國中共用技藝教育訓練設備者。

教育部在民國八十四年教育優先區三年計畫中，所採用的評估指標主要項目如下：

- (一)學齡人口嚴重流失地區：係根據最近三年學生轉至他校或減少的比例來劃分。
- (二)國中升學率偏低之學校：係根據最近兩年全省(市)國中平均升學率的高低來劃分。
- (三)中途輟學率偏高之學校：係根據該校學年度通報有案之中途輟學學生的比率來劃分。
- (四)教師流動率及代課教師比例偏高之地區：以鄉鎮或學校最近三學年度教師流動率來劃分。
- (五)青少年行爲問題較嚴重之地區：係根據該地區青少年行爲問題高於全國青少年平均犯罪率的情形來劃分。
- (六)特殊地理條件不利之地區：包括地震區、地層滑動區、地層下陷區、颱風登陸頻繁區。
- (七)弱勢族群學生比例偏高之學校：特殊或偏遠地區學校原住民、低收入戶等學生所佔比例來劃分。
- (八)教學基本設備缺乏之學校：係根據該學校各科教學設備未達基本設備標準的比率來劃分。
- (九)隔代教養及單親家庭學生比例偏高之學校：係根據該校隔代教養及單親家庭學生的比例來劃分。
- (十)離島及特殊偏遠地區交通不便之學校：係根據交通不便的特殊偏遠地區來劃分。

在民國八十四年的工作重點中，計畫修改教育優先區的補助重點，考慮未來將以鄉鎮爲單位，以「學生中途輟學」、「青少年問題」、「單親家庭比率」、「隔代教養」與「小班小校」爲指標，公正客觀地劃定教育優先區。以教育指標的概念主動探查各地區的教育發展情況來選定教育優先區，較過去由有需要者循行政程序的申請制度，更符合教育科學的精神。爲了進一步瞭解各縣市目前的條件，乃至縣市內各鄉鎮的發展條件與存在的問題，有必要進行系統的資料蒐集，發展教育優先區選擇的指標或原則，進行更深入的實證資料分析，做爲進一步規劃台灣教育優先

區之發展的依據。

參、研究方法

本研究的主要目的，在探討台灣教育優先區選擇的指標與規劃問題，為達成此目的，本研究採用文獻分析法，先確定本研究的主要目標，再決定蒐集資料的方法，對資料進行抽樣，選取符合研究目標的資料，對資料進行分類，最後對資料進行分析，對資料加以整合與詮釋。

首先分析教育優先區的概念，探討教育優先區的緣起與目標，歸納教育優先區的基本精神，再整理國外實施教育優先區的成效，找出台灣規劃教育優先區應注意的問題，並探討教育優先區指標的選擇與訂定，最後提出台灣教育優先區發展之有效策略，以提供教育行政當局重新訂定有關發展政策之參考。

肆、結論與建議

由相關文獻的探討與分析，本研究作出以下結論與建議：

一、結論

(一)教育優先區的緣起與基本精神

教育優先區的理念，乃是基於教育機會均等與社會均衡發展的精神，保障接受國民教育的學童，每一個人都能獲得一定水準的教育環境，以提昇個別學生的學習能力，並改善整體國民教育的品質。教育優先區的主要精神，乃在：1.改善弱勢族群的學習環境，保障其受教權；2.增進文化不利地區之教育條件，解決國民教育的問題；3.實現教育機會均等的崇高理想，滿足弱勢學童的需求；4.規劃資源分配的合理性，實踐社會正義的原則；5.整合學校與社區的資源，提昇學區的文化素質。

(二)國外實施教育優先區的成效

根據國外如英國、法國、荷蘭與美國教育優先區的實施情形，其成效是值得肯定的，文化不利雖然是一整個複雜社會所造成的問題，短暫的教育補救其成果有限，但教育仍扮演重要的角色，可以讓文化不利的群體察覺到自己處於不平等的環境底下，並教導他如何善用教育機會，英國甚至藉由學校在社區中的影響力，重建社區文化，引導社區發展，因此近年來英國將教育優先區改稱為「社會優先區」(socially priority areas, SPA)。教育優先區的確能使教育資源重新做合理的分配與運用，以積極改善教育水準較落後地區的教育環境。

(三)國內規劃教育優先區的主要問題

根據文獻中國外與國內在發展教育優先區計畫時所遭遇的問題，大致可以歸納出幾個重點：

1.各國教育優先區選擇指標不盡相同

從文獻中我們可以發現各國所採用的教育優先區選擇指標十分不同，例如英國十分重視居家是否具備基本的舒適設備；法國則強調學生的學習困難與障礙，採用課業輔導做為補助項目之一；荷蘭則重視父母親的教育程度；英國與荷蘭則注意到移民學生教育條件；因此不同的文化背景、社經條件、教育政策，各國教育優先區指標便因而不同，因此我國也必須考量本身的文化背景、社經條件、教育政策與教育理念，來訂正最適切的教育優先區選擇指標。

2.教育優先區指標的研訂必須考慮到可用性

有些學者根據理論得出某些教育優先區指標，可是後來由於當前缺乏具體的數據資料，不是放棄改用其他指標，就是找其他類似的替代指標，因此在訂定指標時應考量到是否可以運用，否則指標也只能作為參考罷了，還有一些指標是不易測量的，例如父母對教育的態度等等，也許是教育優先區的重要評估指標，這時就必須有確切的測量工具。

3.教育優先區的規劃必須重視學校與社區的結合

英國教育優先區計畫主持人 Eric Midwinter 博士認為，教育優先區的基本哲學是社區教育 (community education)，教育優先區乃在貫徹社區教育的理念，教育必須成為社區教育，教育不僅要謀求個人的利益，更要包括團體的利益，而學校與社區的社會條件若不改善，個人要受益將非常困難，單單由學校提供積極性差別待遇並沒有多大的價值，更重要的應該是社會文化條件，亦即學校必須與家庭互相合作，建立學校與社區的良好關係 (Centre for Information and Advice on Educational Disadvantage, 1977；Kelly, 1987)，英國教育學者 Lovett T 也強調學校與社區與緊密結合是教育優先區成功的要素，在英國教育優先區裏社區成人教育是重要的政策之一 (Lovett, 1970, 1971b, 1971c)。

學校與社區應該是一種相互依存、相互為用的關係，必須以「全面參與」、「相互尊重」、「積極溝通」、「全力支持」、「活動多元」、「方式彈性」等五大原則，共創學校與社區雙贏的局面。

4.規劃教育優先區政策應具有階段性及持續性

從英國實施教育優先區計畫的經過可知：教育優先區政策的規劃應具有階段性及持續性，且審慎評估經費來源及其所需投入人力的多寡。在進行補助時除了顧及教育機會均等外，同時也要考慮到效率的問題，如此方能有效地改善

偏遠落後地區的教育品質。換言之，教育優先區方案的實施要能確保縮短城鄉教育差距，否則平衡區域教育發展可能只是一種迷思而非事實。教育優先區的規劃是綜合性的，必須兼顧整體的發展與個別的差異，依實際需要及區域特性規劃，其規劃內容要具體明確且具可行性，不能脫離事實而成爲一項鑿空繪就的空想。至於教育優先區政策的制定與執行，其關鍵在於正確地界定教育優先區所涵蓋的範圍。

二、建議

根據前述的文獻探討與研究結果，本研究提出台灣發展教育優先區之有效策略，以供教育行政機關參考：

(一)發展本土化的教育優先區指標

本研究發現，國內外在選擇教育優先區指標時，由於文化背景不同，產生很大的歧異，因此發展本土化的教育優先區指標有其必要性，教育行政機關宜就國內的教育環境背景與民族特性，發展適合本土使用的教育優先區指標。例如台灣教育優先區的定義指標可參考各地區的人口、年度預算、自籌財源的能力或學校軟硬體規模等，務求使得真正需要的地區能獲得最適切的幫助，如此才能達到「教育的社會公平」。

(二)審慎訂定教育優先區指標

教育行政機關必須研擬出較具體、易於量化的指標或是計算公式，用以公正客觀地劃定教育優先區，例如現階段教育部訂定「原住民、低收入學生合計占全校學生總數百分之三十以上，或合計達一百人以上者」、「全校班級數在十二班以下，其各科教學設備未達教育部所訂現階段國中基本設備標準」、「最近三年教師流動率超過三成，代課教師率超過三成」等指標爲教育優先區，這些具體指標如何訂定，都是教育行政機關要去考量的。以教育指標的概念主動探查各地區的教育發展情況來選定教育優先區，較過去由有需要者循行政程序的申請制度，更符合教育科學的精神。

(三)確定具體的教育優先區補助內涵

首先教育行政機關必須確立教育優先區補助的範圍，是以什麼爲補助單位？一縣、市、鄉、鎮、村、學區或學校。再者，什麼樣的補助項目才能達到教育機會均等與社會均衡發展的目標，目前教育部所施予的十二項補助項目，究竟哪些項目是以縣市爲補助單位，哪些項目是以鄉鎮爲補助單位，又哪些是以學校爲補助單位，是否所有被列爲教育優先地區都可以享受全部補助，還是依據不同教育優先區的特殊需要，給予不同的補助內容，例如：對於離島及特殊偏遠交通不便學校，可

以補助學生交通費；對於隔代教養、單親家庭學生可以興建集中式教師宿舍或學生宿舍；這些特殊需求，教育行政機關必須做妥善的規劃。

(四)籌備規劃成立教育統計資料中心

哪些地區能成爲教育優先區，必須參考教育部所訂定的選擇指標，量化指標可以使行政單位較易評估，目前台灣尚缺乏一個具備系統性、涵蓋層面較廣的教育統計資料機構，像英國有很多教育統計資料報告書，以及研究統計中心（如 Research and Statistics Group、Care and School Inquiry Officer），在教育優先區的選取上發揮很大的作用，因此國內教育行政單位可參酌國外類似相關機構，成立一個教育統計資料中心，深入瞭解各縣市目前的條件，乃至縣市內各鄉鎮的發展條件與存在的問題，進行更深入的實證資料分析，做爲進一步規劃台灣教育優先區之發展的依據，使得教育優先區計畫更有效率。

(五)善用與整合學校與社區文教資源

過去學校對於社區而言，往往只提供一般的教育功能，學生放學之後，好像就從社區消失一般，有如患了「社區自閉病」，在台灣雖然近來學校與社區結合的議題愈來愈受到重視，但仍只限於紙上唇槍舌戰，尚未付諸實踐。然而事實上，學校是社區公共設施的一部分，是不能外於社區的，在「社區共同體」的理念下，應與社區做密切的結合、交流、互助，以便凝聚社區居民的意識，提昇學校的辦學效能，增進學生的學習成效。

參考書目

- 中央日報（民83.4.8），試辦教育優先區計畫今年實施。第八版。
- 吳清山（民84），教育名詞淺釋——教育優先區。教育資料與研究，5，49。
- 黃森泉（民85），教育優先區與原住族群教育。國教輔導，35(2)，38-43。
- 教育部（民84），教育部八十五年度推動教育優先區計畫參考資料。台北：編者。
- 楊瑩（民77），台灣地區教育擴展過程中不同家庭背景子女受教機會差異之研究。國立台灣師範大學教育研究所博士論文。
- 蔡清華（民75），從法國初等教育及中等教育改革趨勢展望我國初等及中等教育之革新。刊於中華民國比較教育學會編。教育革新的趨勢與展望。臺北：臺灣書店。
- 藍順德（民84），我國設置教育優先區的規劃與展望。教育部八十五年度推動教育優先區計畫參考資料，2-23。
- Borman, K. & Spring, J. (1984). *Schools in central cities: Structure and process*. New York: Longman.
- Centre for Information and Advice on Educational Disadvantage. (1977). Are educational priority areas still worthwhile? (*ERIC Document Reproduction Service No. ED 174 699*)
- Chazan, M., Laing, A. Cox, T., Jackson, S., & Lloyd, C. (1976). *Studies of infant children. Vol. 1. Deprivation and school progress*. Oxford: Basil Blackwell.

- Coventry LEA (1977). Identification of areas of disadvantage. *Personal communication to director, CED*.
- Driessen, G. (1993). Social or ethnic determinants of educational opportunities? Results from the evaluation of the education priority policy programme in the Netherlands. *Studies in educational evaluation*, 19, 265-280.
- Evan, R., Ferguson, N., Davies, P., & William, P. (1971). *Swansea infant evaluation profile manual*(Experimental Version). University College Swansea.
- Holman, R. (1970). Combatting social deprivation. In R. Holman(Ed.)(1970). *Socially deprived families in Britain*. London: Bedford Square Press of National Council of Social Service.
- Holtermann, S. (1975). Areas of urban deprivation in Great Britain: An analysis of 1971 census data. *Social trends*, 6, 33-47.
- Jackson, K., & Lovett, T. (1971). Educational priorities and the W.E.A.: The case for reform. (*ERIC Document Reproduction Service* No. ED 064 610)
- Kelly, T. (1987). Inner city adult education: The Liverpool experience. (*ERIC Document Reproduction Service* No. ED 314 555)
- Lewis, H. (1985). *The French education systems*. London: Croom Helm.
- Little, A., & Mabey, C. (1972). An index for designation of educational priority areas. In Shonfield, A. & Shaw, S.(eds) *Social indicators and social policy*, 67-93.
- Lovett, T. (1970). An experiment in adult education in the EPA. (*ERIC Document Reproduction Service* No. ED 064 607)
- Lovett, T. (1971a). The role of school managers in educational priority areas.. (*ERIC Document Reproduction Service* No. ED 064 609)
- Lovett, T. (1971b). Memorandum(March,1971)on proposed training course in "Community Adult Education". (*ERIC Document Reproduction Service* No. ED 064 612)
- Lovett, T. (1971c). Community adult education: Evidence submitted to the Russell committee on adult education in England and Wales by the Workers' Educational Association and the Liverpool Educational Priority Area Project. (*ERIC Document Reproduction Service* No. ED 064 601)
- Smith, G., & James, T. (1975). The effects of preschool education: Some American and British evidence. *Oxford review of education*, 1(3), 223-240.
- Wedge, P., & Posser, N. (1968). *Born to fail?* London:Arrow Books.
- Wilson, H. & Herbert, A. (1974). Social deprivation and performance at school. *Polity and politics*, 3, 55.
- Yates, C., & Sword, J. (1972). Philosophical analysis and educational priority areas. (*ERIC Document Reproduction Service* No. ED 064 450)

閻自安，現任政大附設實驗學校教師

教育政策執行研究的演進、檢討與展望

顏國樑

本文主要目的在探討教育政策執行研究的演進、相關研究，並加以檢討及提出未來研究的展望。首先，教育政策執行研究的演進可分為三個階段，每個階段各有其研究的重點。其次，將蒐集到有關教育方面的政策執行研究，分別以摘要方式介紹每個研究的樣本、研究方法及研究發現等。此外，綜合分析教育政策執行的相關研究，並進行研究方法及理論建立的檢討，認為教育政策執行研究應採長期縱貫式的個案研究及多重角度的研究方法；而且借用外國的理論研究時，應分析外國理論背後社會文化與我國本身社會文化的差異，不能完全移植國外的研究經驗。最後，提出未來研究的展望：(一)進行長期縱貫式的研究；(二)採取整合的研究途徑；(三)加強基層教育單位的政策執行研究；(四)推展以學校為中心的政策執行研究。

關鍵字：教育政策、教育政策執行

keywords: Educational Policy、Educational Policy Implementation

壹、前言

傳統政策分析的重心在於政策制定，較忽略政策如何能有效的執行。古典執行理論(Classical Implementation)強調政策如何制定與規劃，此種由上而下的政策執行，認為政策一經制定，政策即可付諸有效執行，順利地達成政策所預定的目標。但自一九六〇年代美國詹森總統推行「大社會」(Great Society)及「對貧窮宣戰」(War for Poverty)政策等相關計畫失敗以後，才開始檢討政策為何失敗及執行不力的原因。因此，在一九七〇年代開始盛行政策執行的個案研究。

自 Pressman & Wildavsky(1973)發表「執行」(Implementation)專書之後，開啓了政策執行研究的風潮，教育政策執行的研究亦深受公共政策執行研究的影響，運用政策執行理論來探討教育政策執行的研究日益增多，如 Gallagher & Trohanis (1988)所編之「公法九九~四五七殘障教育法之執行」(Policy Implementation and PL 99-457)專書中收錄十一篇探討美國殘障教育法通過後的執行情形。另外 Odden (1991)編著「教育政策執行」(Education Policy Implementation)，收集十六篇美國從一九七〇年代至一九九〇年代有關教育政策執行的研究，由此可見，學者對教育政策執行的重視。目前國內有關政策執行的研究肇始於一九七〇年代，且大多集中於一般公共政策，針對教育政策方面的執行研究並不多見，因此有必要加強教育政策