

銘傳教育電子期刊

創刊號 2009年6月 頁114-125

教育優先區的檢討與改革

楊婷帆

銘傳大學教育研究所研究生

銘傳大學師資培育中心師資生

摘要

教育優先區是落實教育機會均等的重要政策，其在推行時有一些問題存在，該如何解決，是今日教育改革當急之要務。本文主要目的在於研究教育優先區的檢討與改革方向，利用文獻分析法，首先介紹教育優先區的定義內涵，分析教育優先區的執行概況，再提教育優先區之檢討，評估其能否有效縮短教育差距，最後探討教育優先區的改革方向，以作為未來實施教育優先區之參考。

關鍵詞：教育優先區

銘傳教育電子期刊

創刊號 2009 年 6 月 頁 114 - 125

The Problems of Educational Priority Area and Try to Find Suitable Strategies to Improve the Reality

Yang, Ting-Fan

Graduate School of Education Student, Ming Chuan University

Teacher Education Center Student, Ming Chuan University

Abstract

Educational priority area are an important factor part of quality of educational opportunity, but there are still some problems in implementation. Solving these problems is key in today's educational reforms. The purpose of this research is to analyze the problems of educational priority area and try to find suitable strategies to improve them. At the beginning of the thesis, the educational priority area is made public by reference analysis. And then, to understand the current situation, to estimate the Educational Priority area Plan improve the education between the city and country or not. And to submit a practical suggestion to solve the problems it faces through analysis of the causes. For the reference, the advice on improving educational priority area is discussed in the end.

Keyword: Educational Priority Areas

壹、前言

教育是一國之大計，攸關國勢之優劣，其成效彰顯則國勢如日中天，反之則萎靡不振。自民國八十四年起，政府為落實均衡城鄉教育發展，縮短地區性教育差距，開始積極執行「教育優先區」工作，教育優先區本著「教育機會均等」之理想與「社會正義原則」之精神，針對文化資源不利地區及相對弱勢團體，擬定適當的教育資源策略，提供「積極差別待遇」補助，以整體提升文化資源不利地區之教育水準為計畫目標（教育部，2008）。

我國憲法第一百五十九條明訂：「國民受教育之機會一律平等」，強調教育機會均等之重要性。而城鄉差距一直是在教育上難以改善的嚴重課題，偏遠地區教育改進是教育機會均等政策之一部分，其他如城鄉差距、弱勢團體（低收入、單親隔代教養、偏差行為問題嚴重、升學率低、文化不利）、特殊教育、原住民教育等問題也是政府教育機會均等政策一環，偏遠地區教育必須與其他類別的教育機會均等問題共同分享教育改進之經費。在此情況下，偏遠地區有無具有規劃力及行動力之教育代言人，足以為偏遠地區教育發展爭取福利，對於偏遠地區教育發展便相當重要（王麗雲、甄曉蘭，2007）。

因此，本文首先介紹教育優先區的定義內涵，分析教育優先區的執行概況，再提教育優先區之檢討，評估其能否有效縮短教育差距，最後探討教育優先區的改革方向，以作為未來實施教育優先區之參考。

貳、教育優先區的定義內涵

教育優先區（educational priority area，簡稱 EPA）一詞係指被政府列為物質或經濟極為貧乏或不利，須優先予以改善，以利教育機會均等理想之實現的地區。「教育優先區」一詞，最初出現於1967年英國「普勞頓報告書」（Plowden Report）中，該報告書引用英國曼徹斯特大學（Manchester University）威斯曼（Stephen 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，2003)。

一、教育優先區的理念

(一) 教育機會均等

教育機會均等最基本是致力於「有教無類」的實施，接著是追求「因材施教」理念的達成，最後一步強調對弱勢族群或社會不利者積極的補償，使其潛能獲得充分的開展。「教育優先區」政策是「教育機會均等」概念下的產物，亦是「教育機會均等」理想目標的實踐。能夠將「社會的不平等」對學生的影響降至最低，實現「真平等」的理想。

(二) 差異原則的社會正義

Rawls 在 1972 年發表的《正義論》(A Theory of Justice) 中，認為正義就是公正或公平 (fairness) 亦即「平等地對待平等的，差等地對待差等的」的涵義。強調政府須有效的處理人與人之間不平等的現象，尤其是因社會、自然及歷史因素對每個人所造成的差異，而差異原則重視社會及經濟的不平等，應使最不利的人獲得最大的利益，教育優先區對弱勢族群及處境不利之學生的照顧，正是實現社會正義的理想。

(三) 垂直公平與機會公平

Berne 和 Stiefel 1984 從實證的觀點提出教育(學校)財政公平的三項原則分述如下(孫志麟，1994)

1. 水平公平(horizontal equity)

水平公平意指對同等特性者給予同等的對待(equal treatment of equals)。這是最早受到一般人肯定的公平原則。如果人人生而平等，那麼完全均等的資源最為公平。就財政部而言，所謂水平公平是指每位學生均獲得相等的教育資源。

2. 垂直公平(vertical equity)

垂直公平意指對差別特性者給予差別的對待(unequal treatment of unequals)。換言之，垂直公平係依個人、家庭或地區的不同特性，給予不

同的待遇。

3. 機會公平(equal opportunity)

在機會公平的原則下，每位學生應受到公平的對待，絕不可受到可疑因素的影響而造成不公平。

二、教育優先區之政策背景

(一)英國「教育優先區方案」(Educational Priority Areas Scheme)

教育優先區是英國政府實現垂直公平理想的教育政策之一，此政策快速崛起於1960年代末期的英國，但同時也在1970年代被其他教育議題取而代之(楊瑩，1995)。不過精神理念仍繼續由「社區發展區」(Community development areas)、「社會優先區」(social priority areas)及都市優先區(urban priority areas)等計畫延續下去(Smith, 1987)

(二)美國「補償教育」(compensatory education)

補償教育在美國推動已將近四十餘年，補償教育方案的目的是在提供低收入戶學生較多或集中的地方教育機構財政協助，以藉各種方法去擴展和改善他們的教育方案(江志正，1997)，為文化不利兒童設計不同教育方案，以補償其幼年缺乏文化刺激的環境，進而減少其課業學習困難和增進課業學習能力。

(三)法國教育優先區(Zones d' Education Prioritaire, ZPA)

是為了避免某些低社經地區社會流動的惡性循環，其目標是「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'veloppement Socialdes 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(閻自安，1998)。

參、教育優先區的執行概況

一、教育優先區作業流程(教育部，2008)

(一)補助對象：教育優先區是加強「文化不利」或「資源貧乏」地區的教育改善措施，而非一般性的補助計畫。補助指標由「教育優先區規劃小組」訂定，而「文化不利」或「資源貧乏」地區中只要符合一個指標即為教育優先區

學校，即為教育優先區計畫補助的對象。

(二) 申請方式：採學校個別申請的方式，凡符合教育優先區指標界定標準之學校，均得視學校需求，依據本計畫作業流程及補助項目內涵，申請當年度之計畫需求補助，除上網填報外，依行政程序以紙本報由主管教育行政機關初審。

(三) 審核與執行方式：地區首先進行整體審核。各直轄市及縣(市)政府實施初審，並視需要採行實地勘察，依據查核結果，將各校之計畫需求數彙整為各直轄市或縣(市)政府之申請計畫，函報教育部申請補助，再由教育部進行複審，並提送教育部經費分配審議委員會審議。

(四) 追蹤列管考核：直轄市與各縣市政府於教育部核定後，即轉知學校執行與辦理撥款作業。直轄市及各縣(市)政府應自行研訂管考辦法，積極督導各校執行各項計畫。力行執行進度管制，確切掌握過程績效，適時辦理執行成果訪視評估。

二、教育優先區計畫補助項目與補助指標修訂情形

教育部曾於 84 年度補助臺灣省教育廳試辦教育優先區計畫經費八億元，針對具有：「地震震源區或地層滑動區」、「地層下陷地區」、「山地及離島地區」、「試辦國中技藝教育中心」及「降低班級人數急需增建教室」等五項指標(特殊問題)之學校予以專款補助，用以改善師生安全衛生及健全身心發展的教育環境，並充實其教學設備，以期能營造較為合適的教育條件，進而達成適性發展之教育目標。至 98 年度的指標與補助(教育部，2008)，教育優先區推動已屆 14 年，為了能讓計畫之執行更妥善周延，並且合理有效的運用經費，針對其指標及補助項目，曾作多次的檢討與修正，希望藉由每年的實施作檢討，做最適當的規劃改善，落實教育優先區的目標。

(一) 教育部 85-98 年的計畫補助指標

1. 原住民及低收入戶學生比例偏高學校：94 年改為「原住民學生比例偏高之學校」。
2. 離島或特殊偏遠交通不便之學校：85 年執行至 98 年
3. 隔代教養及單(寄)親家庭等學生比例偏高之學校：

92 年度降低指標門檻，將外籍配偶子女納入指標界定範圍內，

93 年度再將「大陸配偶子女」列入指標，

94 年度「低收入戶學生」抽離，納入「隔代教養、單（寄）親家庭及親子年齡差距過大及外籍、大陸配偶子女比例偏高之學校」之指標內。

95 年度因外籍、大陸配偶子女已有專案補助，僅小幅修訂，故將「外籍、大陸配偶子女」部份，自「低收入戶、隔代教養、單（寄）親家庭及親子年齡差距過大及外籍、大陸配偶子女比例偏高之學校」之指標中刪除。且因學齡人口減少為當前之普遍趨勢，因此亦將「學齡人口嚴重流失之學校」之指標刪除。

97 年度遂將一般地區、都會地區納入指標一～（一）修正為：一般地區、都會地區、特偏及偏遠地區學校，原住民學生占全校學生總數 40% 以上，將新移民子女納入指標二修正為：低收入戶、隔代教養、單（寄）親家庭、親子年齡差距過大、新移民子女之學生比率偏高之學校；

4. 中途輟學率偏高之學校：85 年執行至 98 年
5. 國中升學率偏低之學校：88-92 年停辦，93-98 年改為「國中學習弱勢學生比例偏高之學校」
6. 青少年行為適應積極輔導地區：僅 85-91 年執行。
7. 學齡人口嚴重流失地區：僅 85-94 年執行。
8. 教師流動率及代課教師比例偏高之學校：85 年執行至 98 年。
9. 特殊地理條件不利地區：僅 85-87 年執行。
10. 教學設備不足之學校：僅 85-87 年執行。

指標之變化其實都是社會型態變遷的結果，在新時代中，學校的角色益顯重要，對文化不利學生可以彌補其家庭功能的不足，這也是教育優先區計畫的精神所在。

(二)教育部 85-98 年的計畫補助項目：

1. 開辦國小附設幼稚園或社區資源教室：
88-91 年刪除社區資源教室
92-98 年開辦國小附設幼稚園
2. 推展親職教育及學校社區化教育活動：

- 88-91年，分開親職與社區化兩個補助項目
- 92-95年，刪除社區化活動
- 96-98年，改為推展親職教育活動
3. 補助文化不利地區學校課業輔導：86年執行至98年
 4. 補助文化不利地區發展教育特色：88年停止執行。
 5. 充實原住民教育文化特色及設備：85年執行至98年。
 6. 興建偏遠或離島地區師生宿舍：85年執行至98年。
 7. 興建學校社區化之活動場所：僅85-91年執行。
 8. 改善特殊地理條件不利學校之教學環境：僅85-87年執行。
 9. 補助藝能科或教學基本設備：僅85-87年執行。
 10. 補助交通不便地區學校交通車或辦公費：

88-91年，改為補助交通不便地區學校交通車

92-96年停止補助，

97開始恢復。
 11. 供應地區性學童午餐設備：85年執行至98年。
 12. 充實國中技藝教育之設備器材：僅85-87年執行。
 13. 優先分發師範院校及教育科系公費實習教師等：僅85-87年執行。
- 充實學校基本教學設備：92年開始執行至98年。 補助文化不利地區發展教育特色、充實原住民教育文化特色及設備、興建偏遠或離島地區師生宿舍、供應地區性學童午餐設備等補助項目一直有在執行，顯現出政府積極性差別補助這些文化不利地區的決心。

肆、教育優先區的檢討

教育優先區所帶來的成效有正面性的評價亦有負面性的評價。綜合教育學者專家（翁榮銅，2006；許添明，2003；陳麗珠，2007）相關研究，可將列出教育優先區的問題與成效如下：

一、執行教育優先區的成效

（一）各縣市與學校執行同一補助項目的方式不盡一致，成效也不相同

如城市與鄉村的學校辦理親職教育活動時，必須配合家長的工作型態與時間，以方便參加。近年來配合學校本位的教育改革趨勢，確實達到幫助釐清學校發展方向，但是部分學校將校外競賽代表選手之培訓取代全校學生才藝培養，或是選擇之特色未能配合學生需求。

(二) 提升對不利學生之生活照顧

補助學校修繕偏遠或離島地區學生宿舍，以及供應地區性學童午餐設施，對於不利學生生活之照顧最為深入。不利學童的家長大多屬於社經地位較低者，或是因為出外工作無力照顧，幸有學校提供午餐與宿舍，使學生的基本生活得以維持。

(三) 親職教育與社區化教育活動加強與社區之互動性

辦理親職教育或社區化教育活動可以增加家長對子女的教養觀念，加強家長與學生的親子關係增進家長與學校的互動及溝通，更可以藉著加強學校與社區的互動關係，使社區的文化水準提升。

(四) 有助於原住民文化之保存

原住民學生比例偏高之學校可申請「充實原住民教育文化特色及設備」，以發展原住民傳統文化特色，實施多元文化教育、辦理城鄉交流活動與購置發展特色相關設備等，對於其紮根與傳承有很深厚之影響。學生也藉此對本族傳統文化的認識進而產生認同，提升自信心。

(五) 實現垂直公平教育機會均等

教育優先區計畫承認現實教育環境中的學生有不同特性，並針對學生的不同特性，給予不同的待遇，增進學生學習機會，提升學生程度與競爭力，正是垂直公平教育機會均等的實踐。

(六) 硬體設備的充實

教育優先區的補助指標，最容易解決的問題以學校硬體設施缺乏類(地理條件不利、設備缺乏)，而且耗費最多經費。

二、執行教育優先區產生之問題

(一) 在指標方面

1. 指定指標補助教育經費無法充分落實到真正需要的學生：

只要學校符合其中一項指標，即被界定為教育優先區學校，便可申請教育優先區經費補助。惟經費的補助是以學校為單位，在經費的運用上是否能讓弱勢學生得到應有的照顧，是令人懷疑之處。

2. 指標的彈性問題

但目前的計畫指標缺乏彈性、過於僵化，即使差 0.01% 未達到指標，亦不能申請補助。這些未獲補助的學校也有一定程度的問題，卻以些微的差距而完全得不到補助，對於那些學校的學生相較之下是不公平的。

(二) 教育優先區計畫實施以來，國內政治、經濟、社會變遷，單親家庭比例在十年間不降反升，其他來自隔代教養、寄親家庭學生人數隨著社會腳步變遷逐年升高，若是要求單一教育補助計畫解決此社會不利現象，可能期望太高。

(三) 學校教育效能無法充分發揮

教育主管機關雖然大力補助學校充實設備，但對於維持計畫所需的經費又未曾稍作調整，必須依照政府所訂預算科目去執行，無法針對每一個學校亟需的層面去運用。許多中長期的計畫、學校特色發展，常常會因為得不到經費的資助而失敗，嚴重影響學校教育發展的功效。

撥款時效太慢，補助經費的支用彈性較小撥款太慢，使學校在作業甚感不便，增加學校墊付經費之困擾(有時廠商頻頻催款，影響申請意願)；執行時間太短，影響品質，核定時間太晚，學校實施時間太趕，需當年度消化經費。

補助對象以校而非學生為依據

教育優先區計畫的補助對象以文化不利學習弱勢的學校為對象，但學生學業成就的影響因素並非單一，其改進更不可能僅以一星期數次，每次一節的課後輔導就能達到具體成效。教育優先區計畫在學生學業成就提升上並無法具體顯現，僅能認定有其消極預防與消除部分學習不利的效果。

伍、教育優先區的改革措施

一、建立評鑑機制，提升執行成效

教育優先區計畫執行成效缺乏績效評估制度，經費執行績效評估未能確實落實，且執行時間太短，影響品質，目前幾乎只著重於經費的執行率，應建立評鑑制度，針對教育優先區計畫成效提出年度評鑑報告或是目標學生學業表現的長期追蹤報告並予以公開，藉以促進政策目標的達成針對表現良好的學校提供更多的補充資源，並給予獎勵。

二、增加補助政策，給予弱勢學生長期穩定且彈性自主的計畫與預算

教育優先區計畫的補助有限，若能對其成效做改善，並作長期有效的規畫(例如強化師資與教學環境、課後多元學習活動、辦理學前教育等)，配合政府增加之其他補助政策，避免短期性補助的斷時斷炊之不穩定性。

三、賦予地方、學校自主權

由於地方性的差異極大，在教育優先區之方案推動時，應盡量授權，讓各地方、學校擁有自主權，如此才能配合實質問題解決，而不是一味地形式合乎規定及要求。

教育優先區之補助款，可逐年編列，或幾年後再次編列後續款

補助款可視執行成效或進度逐年編列，或幾年後再編列後續修繕費，可常保軟硬體使用年限之延長，也可避免增加偏遠小學校的負擔，免因缺乏修繕費，而使設備停擺。

五、將經費的使用權交給學校

學校是教育優先區計畫的執行單位，只有學校才了解家長的需求及社區的狀況，教育行政單位應將經費的使用權交給學校，讓學校能彈性的運用發揮最大的效果。

六、成立教育統計資料機構

目前台灣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，在教育優先區的選取上發揮很大的作用，若是國內成立一個教育統計資料中心，根據紀錄能夠深入了解各縣市目前的條件，以及其發展條件與存在的問題，經由實證資料的分析，作為進一步規劃台灣教育優先區發展的依據，使教育優先區計畫更有效率。

七、重視相關人員配合教育活動之推展

教育的對象是學生，而學生接觸的除了學校和老師外，家庭和社區環境及人士亦有著極大的影響，應讓教師、社區人士、行政人員、家長等多參與，提升相關知能，如此才能真正全面的來教化學生，達到物質補助，實質教育提升的目標。

陸、結語

亞里士多德曾說：「給不同條件的人相同之待遇，就像給相同條件的人不同之待遇一樣的不公平」，意指相同待遇並不代表機會均等。而教育優先區，即在實現教育機會均等及社會正義的精神，其理念值得肯定，實施至今也已普遍被支持。教育優先區的實施，可幫助原本處於文化不利狀態的學童，獲得環境的改善，進而接受相同機會的教育，得以發展個人潛能，避免因地理環境的殊異及社會環境的急劇變遷，以致造成教育資源分配不均，產生城鄉教育失衡及少數弱勢族群未受到積極照顧的現象(教育部，2008)。

教育優先區的推動，應與其他相關因素結合，才能發揮力量，否則「頭痛醫頭，腳痛醫腳」，無法根本解決問題。希望藉由以上教育優先區之成效探討及擬定之改革方向，以及仔細針對每一年的執行成效做檢討改進，使其計畫能充分發揮並持續實施，能夠使教育優先區的理念真正地實現，落實「教育機會均等」，降低「社會中的不平等」之現象所帶來的影響，確實照顧到全國每一位不利的學生。

參考文獻

- 王麗雲、甄曉蘭(2007)。台灣偏遠地區教育機會均等政策模式之分析與反省。**教育資料集刊**，36，25-46。
- 江志正(1997)。美國的補償教育及其對我國教育優先區的啟示。**國民教育研究集刊**，5，141-163。
- 吳清山、林天佑(2003)。教育小辭書。台北：五南。
- 孫志麟(1994)。教育財政公平的衡量：一個分析架構的探討。**教育研究**，39，25-36。
- 翁榮銅(2006)。中央、地方與學校在執行教育優先區計畫成效之探討與批判。**現代教育論壇**，15，322-338。
- 許添明(2003)。教育財政制度新論。台北：高等教育。
- 陳麗珠(2007)。論教育資源分配與教育機會均等之關係。**教育研究與發展期刊**，3(3)，33-53。
- 楊瑩(1995)。教育機會均等的社會學分析。台北，師大書苑。
- 教育部(2008)。教育部(九十八年度)推動教育優先區計畫。2009年2月23日，取自：
http://www.edu.tw/eje/content.aspx?site_content_sn=8236
- 閻自安(1998)。教育優先區的基本精神與選擇指標之探討。**教育研究資訊**，6(2)，71-86。
- Smith George(1987)。Whatever happened to educational priority areas. *Oxford Review of Education*, Vol. 13, 23-38。