

第二章 外籍配偶子女教育政策的理論基礎

外籍配偶子女教育政策內容制定與執行，應強調理論與實務的結合，由實務提供政策資訊，由理論為政策建構堅實的基礎。有關實務部分，留待其他章節說明，本章從教育政策內涵談起，涵括政策的形成、執行及評鑑等相關理念，並兼論社會正義、多元文化教育、教育機會均等及生態環境等理論，以作為建構外籍配偶子女國民教育政策內容或執行的理論基礎。

第一節 教育政策理論

本節首先討論教育政策的意義及問題界定，並論及教育政策形成、執行的影響因素及評鑑模式等，最後提出對外籍配偶子女國民教育政策執行的啟示。

壹、教育政策的意義

政策(policy)一詞來自希臘文、梵文及拉丁文。希臘文、梵文的語根Polis(城、邦)加上Pur(城)演變成Politia(邦)，後來再演變成中古世紀的英文字 Policia，意指公共事務的處理或政府的行政，最後則演變成目前所使用的政策一詞(吳定，2003：3-4)。時至今日，仍無法為政策一詞提出具體明確的操作型定義，有人將其界定為「一種產出、一種成果」、有人認為是「一種特別的建議」、也有人提出「一種方案」或是「一種理論或模式」的說法、還有人認為政策是「一種過程」(Taylor, Rizvi, Lin & Henry, 1997: 23)。

政策可以視為是一種政治性介入，其目的在解決大眾所意識到的社會問題，例如：公共學校教育的失敗，被等同於一種社會問題，為了改善美國教育系統的品質，立法機關就將政策焦點置於學校教育改善工程上(Hope, 2002: 40)；除政治性介入外，Ball也認為政策是決策主體價值權威分配的表現(Sutton & Levinson, 2001: 5)。整體而言，政策是問題導向，是為了解決社會問題而存在，當社會上出現大家認可的普遍性問題時，形成政策的機率也就大為增加，然而在此過程中則是充斥著權力運作與介入。

經由前述「政策」字義的演變，可知其與「公共政策」具有相同的意涵。公共政策係指政府機關為解決某種公共問題，或滿足某項公眾需求，決定作為或不作為，以及如何作為的相關活動；其是由政府機關制定，包含法律、行政命令、規章、方案、計畫、細則、服務及產品等(吳定，2003：5)，其特色包括公共性、團體性、問題性、程序性、多樣性、服務性及目標性(林水波和張世賢，1984：8-9；張芳全，1998：26-27)。

因此政府在公共政策制定及執行過程中，扮演舉足輕重的地位，其作為與不作為的行為，皆可成為公共政策的一種形式。針對「政府」的定位，可從廣、狹兩義予以界定。在教育方面，狹義係指教育部；廣義界定則將政府各單位皆列其中，除教育部外尚包括縣市政府。而作為與不作為行為則包含積極和消極性規範：積極性作為係指組織定有明確規範，以利成員行為之約束；而消極性作為則是一種不規範式的規範，採道家無為而治的管理精神。因此規範的形成可從嚴謹性法律，到深具特色及彈性的計畫、細則與產品，都能予以涵括之。

張芳全(1998：8)認為教育政策係指：在教育情境中，受教育主體或社會大眾對教育體制運作不滿，或教育體制無法提供各項教育服務，因而讓受教育主體或社會大眾感到困擾、不安，或者教育運作與教育目標和價值有相對性差距時，政府及其他社會團體所必須進行作為或不作為的活動，以解決問題，達到教育目標的歷程。

吳政達(2002：29-31)則將教育政策定義為：政府機關為解決某項教育政策問題或滿足某項公眾的教育需求，決定作為及如何作為的政策行動，以及該政策行動所產生的結果及其對公眾的影響。

在教育部《教育政策白皮書初稿》(2004b：66-70)中，提出教育政策在達成：教育效率、教育公平性以及教育適切性等三個目的；而具體目標則是為了追求教育改進、解決現存教育問題為導向及回應社會大眾的教育改革訴求而存在。在教育政策中，利害關係人眾多，包括學生、家長、社區、政府、整個國家及國家之中的各個不同部門，而這些部門或人員通常是影響政策或受政策影響者。

Trowler(2003:95)將教育政策界定為：有關教育議題方面的原則或行動設計書，用以規範人們使其遵守並達成既定目標的設計。其認為教育政策只是一張白紙、一種企圖或是實際行動，用以表達政策制定者的偏好，或是他們想要的成果。

其實教育政策的意涵，並非一成不變，會隨著時間及環境不同，而有不同的詮釋。Goertz(1990:1)認為二十一世紀的教育政策因為受到社會、經濟、工業發展和政治環境改變的影響，而產生重要性變革；例如：美國二十年前的嬰兒潮，讓現在的學校呈現飽和狀態，然而隨著現今出生率的下降，勢必影響未來教育政策內容及走向，因此教育政策的概念及內容應與時俱進，深具時代性及社會性。

綜合上述專家學者的論述，我們可以為教育政策提出一個廣義的定義，以適應不同時代所需：

教育政策係指教育範疇中，因受教主題或社會大眾對教育產生疑問、不滿或需求時，政府單位所採行作為或不作為之活動，以解決問題並

滿足社會大眾的需求。

從上述對教育政策的定義中，可以歸結下列四項重點：

- 一、教育政策產生於民眾有需求時：任何政策的產生，首先必須知覺問題的存在，並產生解決問題的需求後，才會引發採行解決問題的實際性行動。換言之，一個政策的誕生，肇因於民眾對此議題所有認知，進而產生需求，教育政策自不例外，正如學校本位管理政策的推動與落實，實因社會大眾及學校成員對管理權的需求，因而促成學校本位管理政策的落實。
- 二、教育政策係由政府單位所主導：教育政策牽涉層面甚廣，影響一國教育發展甚鉅，職此之故，理應由政府單位負責主導之權，然何謂「政府單位」？最嚴謹的教育政策係指中央政府所制定的政策，然而嚴格定義教育政策的存在，勢必發生無法全然洞悉社會普遍存在的歧異性，更無法有效解決目前所遭遇到的問題。因此教育政策的界定應採廣義界定，舉凡政府單位所制定及執行的活動，皆可稱為教育政策，將更符合目前社會所需。
- 三、教育政策包括政府作為及不作為之活動皆可稱為政策：教育政策可以區分為積極性及消極性政策兩種，積極性政策具有明確規範，規範哪些行為可做與不可做，而消極性政策的存在，亦可發揮潛移默化的作用，落實道家無為而治的可能性，以提升政策實踐的廣度。因此，教育政策應包括政府單位積極及消極之作為，包括積極的教育政策行動及消極的不作為反應。
- 四、教育政策以解決教育問題為最終目的：任何政策的推動，目的在追求問題的解決，而教育政策自不例外。教育政策的制定、執行、評鑑，最終目的也在解決既存的教育問題，以滿足社會大眾對教育的需求。

貳、教育政策問題界定

教育政策係指教育範疇中，因受教主體或社會大眾對教育產生疑問、不滿或需求時，政府單位所採行作為或不作為之活動，以解決問題並滿足社會大眾的需求。然而教育問題千奇百怪，影響程度及範圍各不相同，因此並非所有教育相關問題，都具有成為教育政策問題的條件，更不一定能成為政府各單位的教育政策問題。那麼哪些問題可以成為教育政策問題？外籍配偶子女教育問題可以成為政府的教育政策問題嗎？

教育政策問題係為社會問題的一種，而社會問題則是被相當數目的人們，認為是與他們所持有的某些社會規範，產生偏離情形的狀況，是故，每個社會問題包含著客觀條件和主觀定義。所謂客觀條件係指：可由公正

並受過訓練之觀察者，確認出其存在和數量的可驗證情境，如國防狀況、出生率趨勢、失業率等等；主觀定義則指某些人體認到問題只有靠眾人集體的行動，才有去除或改善的可能性，單憑一個或少數幾個人是無法做到的。而其形成原因主要有下列三項(葉至誠，2002：354；1997：524)：

1. 個人特有的屬性，例如：性格、態度、動機、精神、身體的異常等，所產生的偏激現象。
2. 貧困、失業、家庭衝突等的外在情境與本身的能力角色，自我評價的內在情境，產生衝突情況。
3. 對於某團體所屬次級文化的順從，致出現脫離廣大社會的規範，而導致文化衝突，或者因社會控制功能失效所導致。

因此，社會問題產生原因眾多而複雜，除個別性因素外，外在環境及抽象文化所形塑的力量，亦是不可忽視的重要因素。而政策的存在即為降低或解決社會問題的影響性，藉由對政策問題的認知，勢必有助於社會問題的解決。因此有專家學者為政策問題提出界定，期望藉由定義的提出，讓政策問題更為明確，也讓政策問題更易被解決。林水波及張世賢等人(1984：72)就曾確認「政策問題」的意涵，其認為政策問題係在一個社群中，大多數人察覺到或關心到一種情況、與他們所持有的價值、規範或利益相衝突時，便產生一種需要、受剝奪或不滿足的感覺，於是透過團體活動，向權威當局提出，而權威當局認為所提出者屬其權限範圍內的事務，且有採取行動，加以解決的必要者稱之。相同地，身為社會問題中的一員，教育政策問題的定義，亦可從上述政策問題予以延伸與發展。

除了可由相關詞彙推論出教育政策問題的界定外，張芳全從較寬廣角度切入，藉由教育問題特性的提出，我們可以從中瞭解教育政策問題的意涵。其認為教育問題產生實因教育生態不平衡所致，並具有幾項特性(張芳全，1999：74-75)：

1. 教育問題必須在合自願、合價值及合認知的規準前提下，才可以說是教育問題。
2. 教育問題的產生是由教育內外的壓力所形成。
3. 教育問題的產生因素複雜。
4. 教育問題會影響到教育系統主客體。

經由上述專家學者對「社會問題」、「政策問題」及「教育問題」意涵的界定中，可以發現三者的意涵環環相扣。教育政策問題原本就是一種教育問題，也是大範圍社會問題中的一部分；當問題具有被解決的需求時，自然就形成一種政策問題，需要政府當局提出解決對策。

而袁振國(1996：18-22)則提出更為確切的定義，其認為：教育政策問題是教育所處的社會問題一部分，因此教育政策問題的發生，與整個社會的變化有密切關係，以社會政治、經濟、文化、人口等相關問題為背景，

具有相互依賴性、歷史及動態性特徵。而教育問題並非皆能成為教育政策問題，因為教育政策問題具有一些基本的構成要素：

1. 是被察覺的、被體認的。
2. 是牽涉到社會大多數人的利益。
3. 是利益、價值觀、規範衝突下的產物。
4. 政府機構認為有必要加以解決者。

綜合歸納上述專家學者的意見，據以提出對「教育政策問題」的定義。茲說明如下：

教育政策問題係指被社會大眾所察覺，並且認為政府單位須要提出相關對策，以資解決的教育政策相關問題；而這樣的教育問題也可以藉由政策制定及執行過程，予以減緩或克服者稱之。

經由上述的界定，可以進一步剖析出教育政策問題的四大構成要素及階段性為：

- 一、階段一：教育政策問題產生因素複雜—教育政策問題的產生，係在人、事、時、地互動下所產生，影響因素至為複雜；因此很難為教育政策問題找到單一性影響因素，進而形成有用的教育政策。以外籍配偶子女國民教育政策為例，這些學童的教育政策問題產生因素複雜，無法完全歸因在這些新臺灣之子身上，因為來自家庭、社會及政治情勢等外在環境因子，及歷史、國情、文化等因素，皆是造成問題的可能性因素，所以在制定相關政策時，理應予以考量，才能解決問題的存在。
- 二、階段二：教育政策問題需被大眾所察覺—教育問題要成為教育政策問題，是需要被社會大眾所察覺；如果未能被社會大眾察覺，那就無法產生解決問題的需求，政府自然無需予以回應或解決，也就無法成為教育政策問題，而這樣的問題可能只是少數人的問題及疑慮，無法形成社會共識。
- 三、階段三：社會大眾認為政府單位應有所作為—教育政策問題若經由階段二—被社會大眾察覺，並對此問題產生解決性需求感後，政府單位也認為應有所作為而提出實際對策，以滿足社會大眾的需求，即為教育政策問題的必要條件之一。
- 四、階段四：問題可以經由教育政策的提出予以減緩或解決—任何教育政策問題形成後，應該可以經由教育政策的制定及執行，獲得減緩或解決，如：原住民教育法的提出，保障了原住民子女的教育權力。

參、教育政策形成的派別

針對教育政策形成過程中，因參與者、權力運作方式、強調重點不同，而有不同的分類，例如：Hoy 和 Miskel(1991:300-305)將決策分成古典模式(classical model)和行政模式(administrative model)；Lunenburg 和 Ornstein(2004:183-197)，將決策分成無限理性的古典模式(classical model)、有限理性的行為模式(behavioral model)、Vroom-Yetton 規範模式(Vroom-Yetton normative model)及本位福利模式(benefits of site-based model)等。除上述分類法外，其實有關教育政策分析與制定，仍有不同的分類方式及名稱的提出。茲將各家說法整理如下：

表 2-1 教育政策分析及制定類別一覽表

主張者	模式															
	菁英模式	團體(政治)模式	系統模式	制度模式	新制度模式	歷程模式	漸近模式	公共選擇	博弈模式	綜合掃描模式	問題中心模式	滿意模式	垃圾桶模式	直覺模式	參與模式	理性模式
Henry(1986)	V	V	V	V	V											
林水波、張世賢(1984:16-52)	V	V	V	V			V		V	V						V
張芳全(1999:50-66)	V	V	V	V		V	V	V	V							V
張鈿富(1995:26-28)											V					V
謝文全(2004:105-110)		V					V			V		V	V	V	V	V

資料來源：研究者自行整理。

上述各家分類方式相似性甚高，其中以菁英模式、團體模式、制度模式、漸近模式及理性模式等，最常被專家學者所提及；有些則使用不同名稱，但所代表的內涵卻是一致，如張芳全、Henry 等人所指稱的團體模式，和謝文全所指稱的政治模式，即具有相同的意涵，強調決策過程中權力的運作情況；其意指公共政策制定的過程，即是充滿政治性運作的過程，而決策即是一群人運用權力或相互影響過程下的產物，因此無法單看若干高層政府官員就可以瞭解其決策的內涵(張鈿富，1995:5；Lindblom & Woodhouse, 1993:3；Lindblom, 1980:11-13；Taylor, Rizvi, Lin & Henry, 1997:33-34)。

從表 2-1 中可以看出，大家對政策形成的分類方式，異中有同。為方便讀者瞭解各種模式的內涵，研究者依各模式所強調的層面不同，予以簡化分成四大類別，依序為：重視決策者本身因素、重視決定過程因素、重視決策方式層面、及強調決策權力運作層面等四大類。茲將上述各種模式分別歸屬於四大類別中，並一一說明各模式所代表的意涵如下：

- 一、重視決策者本身因素：此類型最大特色在於——政策形成焦點置於決策者角色上，影響決策最大的因素即是決策者自身，外在影響因素的影

響性極低，此類型的決策模式包括菁英、理性及直覺等三種模式。此三種模式焦點在描述決策過程中，決策者所採行的態度與作為，或是形成政策對象特質的設定。菁英模式認為政策制定和執行應由社會菁英決定，因為惟有菁英者才能在充滿競爭與資訊充斥環境中，有效制定和執行政策，以解決現存的問題；因此，此種政策結果是菁英者的偏好，充分反應著菁英者的意見，此模式以古希臘時代哲人政治為典型代表。理性模式則是強調決策者可以運用個人最大理性，為組織做出最好的決定，以達到讓社會獲取最大利益的目的；然此模式被批評過於理想，在實際情況中難以達成，因此激發 Simon 提出滿意模式，以補理想模式的不足。而直覺模式則主張決策者在制定政策過程中，個人所特有的直覺往往可以發揮極大功用，激盪出好的想法與點子，進而提高決策的效能。

- 二、重視決策過程因素：該類型不論及決策者本身的特質，而將焦點置於決策過程上，其中漸近模式、歷程模式及系統模式就歸屬此類別。漸近模式認為改革理應循序漸進，不可躁進；因為政策是過去政府活動的持續與累積，目前的政策只是對於舊有策略為修正後的結果，所以政策應該在舊有基礎上，進行緩慢而小幅度的修正，排斥一蹴可幾的政策決定模式。歷程模式和系統模式相類似，前者視政策是一種政治活動，從問題的認定、議程的設定、政策計畫的形成，到政策合法化、執行評估等階段，是一種連續不斷的運作歷程；後者則將政策視為一種政治系統的產出，依賴資訊理論的概念，主張系統應具投入、歷程、產出及回饋的過程，而政策的制定就是在此歷程中，被形塑出來的產物。
- 三、重視決策方式層面：第三類型為重視決策方式，涵括公共選擇模式、垃圾桶模式、參與模式、滿意模式、制度模式、新制度模式、綜合掃描模式、問題中心模式。公共選擇模式和參與模式實有異曲同工之妙，前者認為政府應該表現特定的功能，以促進社會福利的達成；後者，則是強調在此決策過程中，應擴大參與對象，讓社會大眾皆有發表意見的機會。由 Cohen、March、Olson(1972)等人提出的垃圾桶模式，目的在瞭解無政府狀態組織(organized anarchy)的決策過程，如何在目標模糊(problematic preferences)、對如何達成目標的方法亦不甚清楚(unclear technology)、參與決策的人員有相當的流動性(fluid participation)情況下，形成有效性決策。由 Simon 提出的滿意模式，有人也稱為行政模式，是一種不企求尋找最佳政策，而試圖尋找一種令人滿意政策的決策模式，因此該模式認為令人滿意的政策就是優質政策。綜合掃描模式則是融合前述理性模式和漸進模式而成；此外，像是問題中心模式、制度模式都是重視決策的方式，前

者認為決策方式應以問題為核心，進行考量制定政策；後者，則將焦點置於政府組織架構上，認為政府機構與政策間的關係非常緊密，而政策則被視為機構的產出，嚴格來說，政策受到行政機構的採用、執行及賦予權力，才稱得上是政策。新制度主義模式是最近崛起的一種新型態模式，主要是在關切政治的制度，但同時也對如何能產生理論性的預測多所關注。

- 四、強調決策政治層面：該層面重視政治力及權力的運作，團體(政治)及博弈兩模式即歸屬此類別。前者，認為政策制定和執行過程，其實就是充斥權力互動的政治性環境，惟有集合眾人之力，才能撼動高層，影響政策的制定與執行，壓力團體與遊說團體等就常利用政治模式，來達成團體訴求。後者，則是宣稱政策的選擇，其實是處於競爭情境中，政策的制定與執行是在考量損失最小化，而效果最大化情況下，所形成的決定。

肆、教育政策執行的影響因素

政策執行在決策過程中佔有一席之地，因為沒有執行力的政策意味著資源的浪費，不只造成公共問題解決時程的延宕，也會讓公共權威因此而喪失(Zhang, Chong & Jenkins, 2002: 38)。衡諸公共政策理論發展過程史，政策執行一直被視為黑箱過程(Block box)，並未受到學術界及實務界的重視，直到一九七三年奧克蘭計畫(Okaland project)計畫執行失敗後，才漸漸廣受政府及社會大眾的注意(李允傑和丘昌泰，2000：9)。

在國內，一直有理論凌駕實務的情況存在，然而隨著社會大眾對問題解決的需要，實務性需求甚於理論的架構，而教育政策的執行，正可以解決既存的問題，以滿足社會大眾的需求，因此教育政策執行的實務性經驗，漸漸受到理論界及學者的重視。過去二十年來，在美國教育政策分析的途徑已漸漸朝向質的研究方法和社會文化角度，來看待學校問題的存在；在此過程中，特別強調教育政策的執行議題，並能善用其它領域的知識，如人類學和文化研究等領域(Sutton & Levinson, 2001: 1)；此一結果顯示：實際性的教育政策執行開始受到重視，並且朝向多元化發展。

政策執行係指政策方案經過合法化過程，擬訂施行細則，確定專責機關，配置必要資源，以適當管理方法，採取必要的對應行動，使政策方案付諸實施，以達成預定目標或目的之所有相關活動的動態過程(吳定，2000：461)。Meter 和 Horn 兩人視政策執行是一種團體或個別性活動，以達成政策命令的目標(Hope, 2002: 40)。由於政策執行是一個複雜的動態現象，無法訴諸於實驗方式加以驗證(Menzel, 1987: 5)；因此長久以來，各家對於影響執行的因素研究成果豐碩，卻難有定論，而 Hargrove 則發

現：十幾年前認為執行過程中的重要變數無法確定的主張，至今仍然有用 (Menzel, 1987: 4-5)，凸顯出影響政策執行因素的多樣性和不確定性。

將教育政策轉化成具體性實踐，是一件困難的工作，因為在執行政策過程中，常會面臨許多不確定性阻礙，如：執行者對政策漠不關心、缺乏資源的支援、執行準備度不充足、對如何達成目標無法形成共識等。除此之外，一項教育政策執行要能夠成功，更需仰賴校長對教師及學校成員行為的影響能力 (Hope, 2002: 40-41)。Cowles 和 Sink (1984: 83-87) 從實證性研究結果中發現：當政治領導者對政策支持度越高時，執行過程面臨的阻礙就會越小；當機構成立的時間越長、執行者的任期越久，執行面臨障礙的頻率就會越低；此研究強調領導者在政策執行過程中，扮演重要的角色。以香港為例，一九九七年回歸中國大陸後，在教育政策執行方式上，是政府聘用一群「智者」為教育訂定計畫，但他們和執行者間缺乏交流，因而被視為兩個分離個體 (Morris & Scott, 2003: 73)，造成政策改革執行成效不彰。據二〇〇二年針對 1,000 位以上教師進行的研究發現，香港近年來教育改革過程中，在教育政策執行議題上，超過百分之七十七的教師認為：教育政策經常性變動，造成很大的壓力，養成教師「等著看」的消極心態 (wait and see) (Morris & Scott, 2003: 78)。因此在政策支持者、執行者和其它相關者間，應該保持良好的互動關係，正如 Warwick 所言：有效的執行是政策支持者、執行者和其它相關者的交易行為，而 Elmore 也支持這樣的看法 (Morris & Scott, 2003: 73)。因此教育政策的執行除了強調領導者所應扮演的重要角色外，其不再是傳統由上而下、由下而上、或是一種合作的模式而已，其中更存在著利益衝突與交換的可能性。

除領導者對政策執行成效具有影響力外，其它仍有許多影響性因素存在。自從一九七三年，Pressman 和 Wildevsky 出版《執行》(Implementation) 一書以來，政策執行研究從未間斷，所臚列超過 300 種以上可能影響政策執行的變項 (引自施能傑，1999: 6)。而 Van Meter 和 Van Horn (1975)、McLaughlin (1976: 342~343)、Sabatier 和 Mazmanian (1980: 542)、Marsh 和 Odden (1991: 225~232)、柯三吉 (1980: 201) 等人都曾針對影響政策執行因素提出見解，如：組織間溝通程度、執行者能力、政策目標抽象度、資源的支持、組織願景等因素。顏國樑 (2005) 分析上述各家說法後，提出影響教育政策執行二大因素：政策內容 (policy content) 及政策系絡 (policy context) 兩方面；在政策內容方面，影響政策執行因素包含：政策的明確性、政策資源、標的團體行為需要改變的程度、理論的適切性與技術有效性、政策類型；在政策系絡方面，則包含：執行機關的特性、執行人員的能力及意願、執行人員與標的團體的溝通、政策執行的策略、政治、經濟及社會的條件等。

Smith 曾提出影響政策執行成敗的四個因素，分別為 (轉引自吳定，

2000：486-488)：

1. 政策內容是否明確、妥當、可行？
2. 政策標的團體的特性。
3. 執行機關的特性。
4. 環境因素。

Meter 和 Horn 則提出為何政策執行成果和預期有所出入的五個影響因素：一、資源(如成員、經費)；二、執行機構特質(如規模、新進者)；三、政策環境(如經濟狀況、政治支持度)；四、執行機構內(間)溝通程度(如頻率、正確性)；五、執行當局的意向(如危機處理、動機)(轉引自 Menzel, 1987: 5)。

Sabatier 和 Mazmanian 提出影響政策執行的五大因素：一、具有正確的理論；二、明確的政策宣稱和目標；三、具有優質的執行政策領導者；四、充足的支持和資源；五、沒有競爭性的問題(轉引自 Menzel, 1987: 4-5)。

Edwards(1980)在《執行公共政策》(Implementing Public Policy)一書中，提出影響政策執行力的四大變項：溝通(如執行命令是否明確)、資源(如設備及人員)、執行者的意圖、機關的結構等。

Levin 和 Ferman(1986: 313-324)從眾多的青年雇用方案(youth employment programs)中，分析九個方案推動情況，發現其中七項方案執行成效良好，符合高效能執行的三項標準：一、方案延遲是否具有合理原因？二、方案財政成本是否合理？三、方案是否達成既定目標？並提出幾項影響執行的重要因素：充足的資源、健全的地方行政、中間溝通橋樑、受過良好訓練的執行者等。其中針對訓練執行者議題，建議應遵循二個方針：一、這樣的訓練應該可以直接改變執行者的期待，讓他們對於低效能執行及錯誤可能出現的概率有明確瞭解；二、應該訓練執行者具有更好的適應力，讓他們可以克服不斷發生的困難，視執行為避免困難的過程。

Levin 等人(1986: 314)則提出在執行方案過程中，應具備「不純淨想法」(dirty-minded)，意味一個具有不純淨想法的執行者，在執行政策過程中，才能有效預測執行時可能遇到的困難，並予以克服。

Fullan(1992: 30-57)在研究學校微電腦策略執行個案時，提出影響執行的十大因素：明確性和複雜性、有關變革的一致性意見和衝突、變革的品質和實用性、中央辦公室的意向、承諾和支持、執行和制度化過程、專業發展和協助、執行監督和問題解決、主管的領導、社區的支持及環境的穩定性等。之後，在訪談局長和顧問後，歸納出有助於執行和阻礙政策執行的對照表(Fullan, 1992: 58-81)：

表 2-2 執行助(阻)力對照表

助力	阻力
<ol style="list-style-type: none"> 1. 對課程的系統承諾和全神貫注。 2. 管理者的承諾。 3. 整體性瞭解、探究和實際過程。 4. 核心層級的領導。 5. 校長具有領導長才。 6. 開放氣氛、高期待和高認同。 7. 合宜的課程預算。 8. 有選擇性的運用外部單位。 9. 持久性和累積性的發展。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 教師資本超支。 2. 校長缺乏領導長才。 3. 財務資源。 4. 額外的要求。 5. 模式的複雜。 6. 學校管理委員會的流動。

資料來源：改編自 *Successful school improvement* (58-81). by M. G. Fullan, 1992, Buckingham, Great Britain: Open University.

國內方面，有關政策執行的研究肇始於一九七〇年代，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(顏國樑，1998：87)。近年來，由於教改議題的熱門，政府單位提出許多相關的教育政策，連帶使政策執行研究如雨後春筍般的湧現，研究結果得以日益累積。對於教育政策執行的影響因素，因研究對象及主題不同而有不同見解，然而仍脫離不了上述政策執行的影響因素範疇。

吳定(2000：510-515)提出影響政策執行的重要因素：

1. 政策問題的特質：內容包括標的人口行為分殊性程度、數目多寡及其行為需要調適的程度。
2. 政策規畫的合理程度。
3. 政策合法化的周延程度。
4. 執行者對政策目標的共識程度。
5. 執行機關所具的特性：如政策資源配置情形、人員意願、組織規範。
6. 機關組織之間的溝通與執行活動的強化狀況。
7. 政策執行的監督情況。
8. 標的人口順服政策的程度。
9. 政治、經濟、社會、文化等環境因素。

而林水波等人(1993)利用邏輯推理與分析、假定分析與政策分析等研究方法，研究政策執行力的理論架構，認為政策內容本身的設計、執行主體（包括執行組織與執行人員）和政策標的團體三者，分別對於政策執行幅度（亦即政策執行力的高低）具有獨立的影響力，最後針對政府機構在面臨政策執行議題時，提出可供參考的具體建議如下：

1. 強化行政院所屬各機關的政策設計（法規訂定）能力。
2. 加強機關建立資訊系統能力。
3. 加強執行機關之間的溝通協調效果。
4. 建立執行是政策學習的手段之觀念。

5. 強化標的團體的政策順服動機。
6. 妥善提供合理的執行資源。
7. 建立各種計畫執行力的指標，並嚴密追蹤其執行狀況。

上述各專家學者對教育政策執行影響因素看法紛云，然而在不同的主張和看法中，仍具有相同之處，如：對溝通的肯定與對協助資源的認同等見解上，具有相同的要求。

歸納上述專家學者意見，可以發現影響教育政策執行的因素眾多，實難窮盡，因此只能擷取重要因素論述之。在此將影響政策執行重要因子區分成政策因素、人員因素及環境因素等三大類，在各類別下又可細分出共計二十項的子因素。茲分項說明如下：

一、政策因素

影響教育政策執行的政策因素主要有四項：1. 政策規劃是否完整周詳、2. 政策變革程度是否適當、3. 政策制定過程合法化程度是否足夠、4. 配套法規是否完備等因素，皆會影響到政策執行的成效。

政策規劃完整周詳，不只可以讓政策內容明確易懂，更可讓執行者容易執行，監督者容易監督。在變革程度方面，政策變革幅度如過大，容易造成成員反彈，嚴重的話更易衝擊到機關結構狀態及穩定性，影響政策執行成效甚大。而制定過程合法化程度的足夠，可以讓政策被接受程度及可行性升高，對執行成效的提升自然有所助益。為了讓政策能夠順利執行，在落實過程中，配套法規的完備，也是影響執行成效的重要因素之一。

二、人員因素

人員因素方面，主要包括領導者和執行者兩個層面，包括：1. 政策推動者領導能力高低、2. 執行者的專業知能是否足夠、3. 是否具有工作熱忱、4. 溝通管道是否暢通、5. 人力是否充足、6. 人員流動程度高低等六項因素，皆會影響到政策執行的成效。

在領導者方面，領導者能力好壞影響執行成效甚大，領導者能力強對教育政策執行成效具有正面助益，然而天生的領導者不多，領導者常需要後天不斷學習以提升自我能力。在執行者方面，針對外籍配偶子女國民教育政策而言，真正落實者是基層的教師及學校行政人員，如果基層執行者能力無法承擔政策的執行，成效自會大打折扣，因此如何保持執行者高工作熱忱、足夠的專業知能，並給予充足的人力支援，降低人員流動，皆是影響政策執行成效的重要因子。而介於界於領導者和執行間的意見是否一致？兩者的溝通管道是否順暢？是否具有相同的願景？也都會影響到教育政策的執行成效。

三、外在環境因素

在外在環境因素可以分成兩大類：(一)資源提供是否充足及(二)配合

程度是否足夠。在資源提供是否充足層面，包括：1. 經費、2. 軟硬體設施、3. 執行資訊、4. 時間、5. 監督評估機制等因素是否充足。因此政策的執行過程中，外在資源提供充足，有助於提升政策執行的成效；「巧婦難為無米之炊」，教育政策的執行如果缺乏資源的支援，在執行成效上自然無法達到預期效果。

在配合程度方面，以外籍配偶子女國民教育政策為例，應包括來自外籍配偶家庭、教育行政機關、學校、社區等的配合，如此才能有助於政策的落實與成功。最後，則是社會大眾在政策執行過程中，所扮演的重要角色，因為社會大眾對政策的重視程度高，對執行單位及人員會形成一股無形的動力與監視力量，自有助於執行成效的提升。

伍、教育政策的評鑑模式

在行政三聯制—計畫、執行、評鑑中，評鑑佔有舉足輕重的地位，攸關教育行政工作成功與否甚巨。國內開始實施教育評鑑之年代，可溯及民國五十三年至五十八年教育部為改進及發展國民教育，即接受了聯合國兒童教育基金會的資助，進行國民教育發展五年計畫之實施方案，而進行了完整的教育評鑑(盧增緒，1995：8)。之後，雖陸陸續續有相關教育評鑑活動的推動，然而仍未受到廣泛的重視，如：民國五十七年，由前省政府教育廳公佈「臺灣省國民中學校務設施評鑑表」；民國五十九年，台北市教育局辦理公私立小學之學校評鑑；民國六十三年，教育部進行高中試辦學生評鑑與輔導工作評鑑等(郭昭佑，2000)。然而，現今由於講求教育績效責任的重視，因此對教育活動的成果是否能達到既定目標，給予極高的關注，所以評鑑在教育領域中隨處可見，而適用範圍及對象也日益擴大。

以日本為例，橋本首相就任後，有鑒於行政組織僵化、財政及社會保險負擔沈重、產業空洞化，以及金融界龐大的不良債權等問題，於是在一九九六年提出「六大改革」施政目標，期希使日本脫胎換骨，迎接下一個世紀的挑戰。六大改革範圍甚廣，包括行政、財政結構、金融體系、經濟結構、社會保障制度及教育制度等，充分展現橋本首相銳意改革的決心。其中建立政策評鑑制度即為其重要工作之一。由於日本過去中央行政單位在政策擬定及推動後，缺乏客觀的政策評鑑制度，且政策評鑑過程及結果不夠透明化、公開化，以致不能檢視政策執行的真正成效，因此建立客觀的、公正的政策評鑑制度實有其必要性。未來在政策評鑑制度方面，將朝強化各部的評鑑機能及評鑑結果資訊之透明化、公開化等方向發展。即在各省廳設置政策評鑑專門部門；儘速建立評鑑指標系統化、評鑑值數量化等合理的評鑑方法，以提高評鑑的客觀性；並充實現有行政監督功能，以及由民間團體設立客觀的第三者評鑑機構；且評鑑過程透明化、迅速化及

公佈評鑑結果等改革方向(國際貿易局,2000、8)。而日本政府更於二〇〇一年公布政府所有政策之「政策評鑑法」,由更高更廣視野,進行政策評鑑,而針對研發部份,則區分為事前評鑑與事後評鑑(國際貿易局,n.d.:1-2)。在臺灣,以原住民教育法為例,其將「研究與評鑑」視為立法重點,規定設立原住民教育文化研究機構,及建立原住民教育政策評鑑與諮詢制度(童春發,n.d.),足見評鑑已深入各個環節中。

評鑑是指對事象加以審慎的評析,以量定其得失及原因,據以決定如何改進或重新計畫的過程。從決定評鑑的目標開始,到確定評鑑範圍、細目、標準,編製評鑑表格、蒐集分析資料、到最後作成結論及提出建議,以研擬改進計畫並進行改進之一連串步驟(謝文全,1993:358-365)。教育政策的評鑑即是針對教育政策狀況給予評估,以瞭解政策的形成及執行的狀況,作為後續政策改進之基石。

政策評鑑並無自己專用的評鑑模式,而和其它領域共用評鑑模式,選擇適合的評鑑進行政策成果之評估。因此,針對評鑑模式,也就產生許多不同的分類方式,如:張鈿富(2002:121-126)將政策評估(policy evaluation)區分成:擬似評鑑(pseudo-evaluation)、正式評鑑(formal evaluation),決策理論評鑑(decision-theoretic evaluation)三種;另吳定(2003,235-237)在其《政策管理》一書中,將政策評估(policy evaluation)分成:預評估(pre-evaluation)、過程評估(process evaluation)、結果評估(outcomes evaluation)三種。Snyder(1980)則分成:系絡評鑑、投入評鑑、過程評鑑、總結性評鑑、結果評鑑等類型。Owen(1999)指出評的類型有事前評鑑(proactive evaluation)、分類評鑑(clarificative evaluation)、互動評鑑(interactive evaluation)、管制評鑑(monitoring evaluation)、影響評鑑(impact evaluation)等五類。除上述分類方式,仍有許多學者提出其分類方式,如:曾淑惠(2002,19-24)、潘慧玲(2002:26-31)。

在此,將政策評鑑模式焦點置於 Worthen 與 Sanders、Worthen、Sanders 與 Fitzpatrick 等人的分類方式,介紹目標導向模式、經營導向模式、消費者導向模式、專家意見導向模式、抗詰導向模式及參與者導向模式等六種類型(Kells, 1983, 9-10; Scriven, 1991; Worthen, Sanders & Fitzpatrick, 1997; 黃政傑, 1994, 122-125; 潘慧玲, 2002:26-31; 盧增緒, 1995:10-12):

- 一、 目標導向模式:此模式源自於 Tyler 於一九三〇年代所主持的著名「八年研究」(Eight year study),強調評鑑即在確認目標及決定方案目標所達成的程度,作為判斷方案推動的成效。然而此一評鑑模式卻忽略進行方案的背景所造成的影響,造成評鑑成果無法取得大眾的信服。
- 二、 經營導向模式:該模式強調資訊的蒐集,以滿足決定者作決策時所

需資訊的需求，其中以 Stufflebeam 的 CIPP(context, input, process, product)模式為代表。

- 三、消費者評鑑模式：在消費者評鑑中，任何與方案或產品、直接或間接、蓄意或無意衝擊到的團體都可稱為消費者。Scriven 認為評鑑是進行事務價值判斷的過程，評鑑並非只是收集資料的過程，而是一種偏好的表現或是重要性主觀價值判斷的產品，亦可稱為一種道德性評鑑。
- 四、專家意見導向評鑑模式：該模式係仰賴專家對於評鑑對象進行專業性判斷，其最常見為認可(accreditation)制度：係指藉由非官方的專業團體所採行的同僚評鑑，此一評鑑過程係為自願性行動，藉由評鑑的推動以確認受評機構是否達成既定的目標與標準。
- 五、抗詰導向模式：係以計畫性的方式呈現贊成與反對雙方評鑑者的觀點，其中 Owen 與 Wolf 為其代表人物。其修正法庭模式，由正反雙方評鑑考蒐集資料，於公聽會中交叉辯論，讓結果經由辯論過程，越辯越清楚。
- 六、參與者導向模式：強調以整體方式瞭解評鑑情境，偏好自然探究的方式，並重視方案參與者的聲音，如：Guba 與 Lincoln 的自然式評鑑，強調利用觀察、訪談、調查、間接測量等方式蒐集所需的評鑑資料。

上述各種評鑑模式的提出，並非是針對教育政策評鑑而提出，但是評鑑的使用具有跨學門的特性，在教育領域中，也能得到充份的使用。以外籍配偶子女國民教育政策的評鑑而言，上述六種評鑑模式皆有其使用的空間，可以依政策評鑑的重點不同，而採行不同的評鑑模式，進而對政策的改進提出建議。

陸、對外籍配偶子女國民教育政策的啟示

從上述對教育政策及執行等相關意涵探究中，可以從中獲得制定外籍配偶子女國民教育政策內容及執行時的啟示。茲分項說明如下：

一、政府應積極投入解決外籍配偶子女國民教育政策問題

外籍配偶子女教育問題是否已成為教育政策問題？政府是否需要提出因應之道？已成為目前社會大眾心中的疑問。其實我們可以從教育政策構成四項準則來判斷：教育政策問題產生因素是否複雜？教育政策問題是否已被大眾所察覺？社會大眾是否認為政府單位應為此有所作為？問題可以經由教育政策的提出予以減緩或解決？

針對上述相關疑問：首先，外籍配偶子女教育問題的產生因素是否複雜？其實外籍配偶子女教育問題產生原因，牽涉層面甚廣，問題的發生並

非是學童本身所造成，許多外在於學童本身的因素，如：來自家庭成員、社區環境、社會及文化脈絡等因素的影響，都可能造成這些學童教育問題的產生及惡化，所以針對外籍配偶子女教育問題而言，影響因素自是複雜無法簡單予以劃分。其次，外籍配偶子女教育政策問題是否已被大眾所察覺？其實外籍配偶子女教育問題的存在，隨著和東南亞及大陸地區通婚人數的增加，新臺灣之子人數越來越多情況下，受到大眾媒體的渲染，已開始受到政府及社會大眾的重視；為此，社會大眾認為政府應該對其作出回應，而政府也為此投入許多教育經費進行研究或補助，因為大家相信外籍配偶子女教育問題將可從政府推動的政策中，得到疏緩或解決。因此，從上述四個標準來看，外籍配偶子女教育問題儼然已成為政府應該著手處理的教育政策問題。

二、各級教育行政機關應共同參與制定外籍配偶子女國民教育政策

外籍配偶子女教育政策是否應該從嚴謹角度，來界定教育政策的存在呢？還是顧及地方教育特色，充分發揮教育彈性呢？研究者認為，若從嚴謹角度來界定教育政策，勢必要定出一套明確的外籍配偶子女國民教育相關補助法規，強制全國遵守。教育制度應具有全國一致性，然教育事業深具地方歧異性，需要因地制宜的對策以克服不同的問題。而外籍配偶子女的分布、教育、家庭等狀況皆不盡相同，若一味將教育政策問題進行嚴苛的界定，強調一致性規範，勢必減損政策的彈性及與時俱進性，也降低政策所能發揮的效能；但是若全由地方教育主管教育機關從規劃到執行一手包辦，可能限於人力、財力的不足，而影響執行成效，因此為了在中央及地方政府間取得平衡點，則需要各級教育行政機關通力合作。

三、外籍配偶子女國民教育政策內容及執行應顧及多元性及彈性

教育政策內容與執行並非都是理性運作下的產物，許多政策往往是在非理性或非預設情況下產生，但只要能真正解決教育問題，就是好的教育政策。因此在制定外籍配偶子女國民教育政策內容時，應考量各種可能的方法，從優先進入公立幼稚園就讀政策的推動，到家庭教育的落實，都是解決這些新移民之子的方法之一。

而在外籍配偶子女國民教育政策執行上，應顧及地方教育的特性，以滿足不同地區及學生的需求。在一些具體作法方面，如：有些學校為提高外籍媽媽參加親職教育的出席率，會提供具有吸引力的誘因，如：和企業合作，提供工作機會；與監理站合作，為外籍媽媽提供考駕照的相關資訊等方式，提升她們繼續到校進修的動力，藉由提升媽媽的教育水平，間接解決學童可能面臨的教育問題。因此，在政策內容及執行的多元性和彈性方面，強調自然無標籤化的能力增強活動，善用各種可能提升學童學習成

就的方法，並且兼顧各地方的教育需求，以達到方法多元化、政策彈性的理想境界。

四、政策執行成效的提升繫於二十項執行策略的實踐

從上述文獻探討中，歸結出下列四大因素二十項執行策略，可以作為提高政策執行的動因，計有下列數項：

(一)政策因素

1. 政策規劃完整度：意指規劃政策時，應考慮周到。
2. 政策變革程度：變革的程度宜漸進，不宜躁進。
3. 政策制定過程合法性：制定相關教育政策時，宜依相關法規制定之。
4. 政策執行之配套法規完備性：政策執行過程中，其它需要配合的法規宜一併考量。

(一)人員因素

1. 政策推動者領導能力：領導者能力越強，對政策執行具有越正面的效益。
2. 基層執行者專業知能：專業知能面向甚廣，舉凡和該政策執行有關之知能，皆應加強。
3. 政策執行人員工作熱忱：加強執行人員物質或精神層面之動機，以提升工作熱忱。
4. 政策執行人力充足：意即應提供充足的人力，以利政策的執行與推動。
5. 政策執行人員流動性低：穩定人事，以避免人去政息之窘境。
6. 政策執行各層級間溝通管道暢通程度：可以善用各種溝通工具或廣開管道，讓執行者有充分的機會可以表達意見。

(二)資源因素

1. 經費提供充足程度：意即經費的提供，應滿足執行者的需求。
2. 軟硬體設施充足程度：提供合宜的軟硬體設備，加速執行工作的推動。
3. 政策執行資訊充足程度：意即提供執行者所需且充足的資訊，以利執行工作的進行。
4. 政策執行時間充足程度：執行時間應充足，以避免急就章的情形發生。
5. 政策監督評估機制完整性：執行過程及結束後的監督及評鑑工作，應真正落實。

(三)配合度因素

1. 外籍配偶家庭的配合度：提升這些家庭成員的配合度，鼓勵家庭成員的成長。

2. 教育行政機關配合度：提升教育行政機關的配合程度，以利政策的執行。
3. 學校配合度：學校是最基層的執行者之一，因此其配合度對政策執行影響程度甚鉅。
4. 社區配合度：鼓勵社區人士的加入學校教育行列，提供外籍配偶子女及家庭更多的協助。
5. 社會大眾對政策重視程度：提升外籍配偶子女教育議題的重要性，以喚起社會大眾的重視。

第二節 社會正義理論

伸張社會正義，扶助弱勢群體，落實教育機會均等，是教育政策制定及執行的主要目標。藉由社會正義理論主張及精神的瞭解，可作為未來制定外籍配偶子女國教政策內容的重要參考指標。在此，將先敘述社會正義的意義、變革、主要論點，最後再論及對外籍配偶子女國民教育政策內容制定的啟示。

壹、社會正義的意義

「社會正義」(social justice)簡單的說，就是指對人合宜的對待，並且對資源或機會提供公平的分配(Reiss, 2003: 160)。而 Cribb 和 Gewirtz(2003:18)則認為：「社會正義」是在關心社會組織及關係的原則，及其規範是否具有合宜性，以達到讓所有人在相同與差異間取得平衡。由 Crobb 等人的看法，可知合宜和平衡是社會正義的重要概念，然而何謂「合宜」？又如何達到「平衡」？各家看法不一，正如對於社會正義應該有一個明確的定義，還是認同多元的看法，至今仍未達成共識。Cribb 和 Gewirtz(2003:16)曾試圖將正義一元論和多元論意涵相互比較之，其比較結果表列如表 2-3。

目前有關社會正義的相關討論業已汗牛充棟，從眾多的理論、爭論和原則中，是否可以求同去異，為社會正義下一個標準定義，仍是一項艱鉅的工作。因此，有些學者從開放角度來看待社會正義議題；陳宜中(2004：6)嘗試以概括化約方式，歸納出一百多年來現代社會正義思想裡的四大規範性主張，包括：第一、公民之基本自由及權利（尤指公民權與政治權）應予保障；第二、公民之基本社會權應予維護，而社會權又經常被理解為社經基本需要之滿足、對社經基本能力（basic capacity）或「一個合宜的最起碼社會標準」(a decent social minimum)之保障；第三、促進更公平之機會平等，透過如經濟重分配、普及教育等方式，降低「出身」(階級、家庭、世襲財富、稟賦)因素對於生活機會及經濟能力之影響；第四、

為避免政治自由徒具形式，為防止階級政治與金錢政治，為使政治領域不致淪為私利的競逐場所，政治獻金必須受到嚴格規範，社經資源分配的不平等程度必須控制在一定範圍內，並設法對社經結構進行改革，促使財富均衡分配。

表 2-3 社會正義一元與多元模式論比較一覽表

一元論	多元論
一統的正義概念(如：個別的或程序性的)	正義是多元範疇的(如：個別的、文化的和聯盟的)。
相關商品的單一貨幣。	不同、可能衡量及種類商品。
正義單一判斷標準(如：利益需求、期待、或是能力)。	相關宣稱的多元模式(如：利益需求、期待及能力)
超越情境的正義模式(亦即適用於所有商品及場域的單一正義模式)。	情境性模式—依商品及場域本質不同而使用不同模式。
共同的模式—相同對待正義接受者	歧異的模式—接受者的歧異會影響正義落實模式
核心正義模式—具有核心單位負責正義的分派和仲裁責任。	散佈和核心的正義模式—換言之，責任和工作是共同分享，包括核心和邊緣單位。

資料來源：改編自 Towards a sociology of just practices: An analysis of plural conceptions of justice. by A. Gribb. & S. Gewirtz, 2003, In C. Vincent (Ed.), *Social justice, education and identity* (pp. 15-29). NY: RoutledgeFalmer.

上述四項規範性主張，表現出社會正義的廣闊涵蓋面特性，從個人公平機會的獲得，到社會政治及經濟的正義表現，皆應體現社會正義的存在。然而範圍過大，易陷入失焦不易被瞭解的困境。Rawls 就將「社會正義」焦點置於社會基本結構上，以探討社會主要制度，其所指「制度」係為：定義個人職務和地位之權利、義務、權力、免責權之公共的規則體系，如儀式、審判、議會、市場經濟、財產制度等(林火旺，1998：31-32)。因此在談論社會正義與不正義時，不應只從字面上解釋，或僅從抽象制度析述，而要從已實現的制度—政治、經濟、社會設計是否符合正義要求著手，才能落實真正的社會正義精神。

研究者認為，在制定教育政策過程中，可以 Rawls 的社會正義為主軸，將焦點置於社會基本結構上，談論社會正義的意涵，如此才不會落入泛泛空談，並能促成真正改革的落實。

綜合其它學者以及 Rawls 對社會正義的看法，本研究所稱社會正義係指：

社會大眾站在相同的立足點上，建立合理制度、儀式或標準，以促使社會各種機會向所有人開放；對處於社會優勢者給予充分發展機會；對處於社會弱勢者給予積極性協助；以達到優勢者得以發揮才能，弱勢者得以獲得充分協助的社會狀態，此即社會正義之具體表現。

貳、社會正義主張的變革

正義(justice)一詞由來已久，在柏拉圖時代，其所指稱的「正義」，係指國家中三種主要職位者：為政者、軍人與平民，可以各司其職、各安其位時，就是正義的實現(鄔昆如，1991：20-21)。當時，亞里斯多德也對社會正義提出看法，他從社會經濟角度切入，認為社會正義應包括分配性正義(distributive justice)和交換性正義(commutative justice)兩項基本內涵(呂宗麟，1995：27)。因此，在古希臘時代，正義是歸屬於個人行為表現上，當每個人各司其職時，就是一種正義的體現，而不在于「各司其職」的社會架構，是否合乎公平概念？是否打壓向上流動的可能性？是否成為穩定社會結構的藉口？然而，隨著時代的轉變，這種命定論的「各司其職」正義觀已受到大眾質疑，並且認為這種正義觀充其量只是一種假性正義，它所產生的社會安排，只是當權者固守權力地位的利器罷了。

繼希臘三哲之後，十九世紀中葉的 Mill 無疑是最具言論份量人物，他把社會正義與分配正義相提並論，稱之為「社會與分配正義」(social and distributive)，其所主張的功利主義，認為滿足最大多數人的需求，就是正義的表現，然而卻忽略少數人的存在價值，而受到其它學者批判。十九世紀末，歐陸天主教陣營亦開始主張社會正義，並把它比喻成是某種介於資本主義與社會主義之間的第三條路。

二十世紀初，與馬克思主義貌合神離的社會民主人士，亦開始談論社會正義的意義與存在；二十世紀中葉，聯合國「普世人權宣言」用權利語言來表述社會正義，除了主張維護基本公民權與政治權外，亦肯認每個人、每位公民都應享有教育、健康、工作、經濟安全、失業救濟、勞動保護、社會扶助、適當休憩、適當居住環境等社經基本權利；到了一九七一年，Rawls 出版《正義論》(A theory of justice)，宣稱自己的理論是康德式的，把正義看成是一種理念，是沒有辦法由歷史經驗證明的存在，是一種哲學的分析，重新開啟了關於社會與分配正義的哲學討論(王崇名，1996：33；陳宜中，2004：5)。Rawls 明確地界定，正義對象是社會的基本結構—即用來分配公民的基本權利和義務，劃分由社會合作產生的利益和負擔的主要制度。換言之，正義原則要通過調節主要的社會制度，從全社會角度處理這種出發點方面的不平等，盡量排除社會歷史和自然方面的偶然因素，及其對人們生活前景的影響(黃丘隆，1990：5-6)。

對於社會資源的分配，也應採公平的程序決定分配方式，務使需要得到幫助的人獲得所需協助。如何在兼顧社會正義情況下，讓有限資源做最有效分配，涉及資源分配正義議題。在社會工作領域，有四種標準來分配稀有資源：平等(equality)、需要(need)、補償(compensation)、貢獻多寡(contribution)(包承恩、王永慈、郭瓊灑和鍾曉慧譯，2000：191)。「平等」的另一種解釋是公平，但並非適合所有情況，因而有結果平等與程序

平等之分；而「需要」則視對資源需求程度不定，然對於一些先天或後天弱勢者而言，除了需求及平等性對待外，「補償」也是提供額外協助的重要支援。若依「貢獻的多寡」來分配資源，最不符合社會工作及政策所需，因為依當事人貢獻度而提供資源，違反了救濟弱勢者的宗旨，因此依貢獻度來決定弱勢者資源的獲得是有問題的標準。上述四種分配標準，應用情境則依情況不同而有不同的判斷標準。

前述談論重點，不論從理論出發的 Rawls 正義論，或是如何分配稀有資源的四項標準，其最後終將運用於現實環境中。世界最大社工慈善團體—全國社會工作協會(National Association of Social Workers, 簡稱 NASW)在其倫理核心價值「社會正義」中指出：「社會工作者要挑戰社會不正義…，社會工作者的社會變革努力焦點置於窮困、失業、歧視和其它社會不正義形式上。藉由各種活動以籌畫對於壓迫、文化和種族多樣性的敏感性和知識，促使社會工作者去爭取並建立需要資訊、服務和資源、機會均等及所有人可參與決策過程(NASW, 2004)」。因此，當我們在進行社會資源分配時，無法純以效益主義理論為考量標準，只在乎效益總量卻忽略總量如何分配的考量。根據效益主義的正義原則，很難證明照顧弱勢團體的政策是正確的，除非這些政策本身正好能產生最大效益(林火旺, 1998: 47)。事實上，我們常會使用差異原則，給予弱勢者更多的協助，如：原住民教育法及其施行細則的制定與施行就是最好的見證。從社會大眾觀點來看，給予需要協助的弱勢者合理性協助是符合正義原則，若僅以效益原則來看待這些問題時，反而易造成不正義的行為。

總而言之，針對社會正義概念而言，長久以來，不同的學派或學者各提出不同的主張，從柏拉圖時代主張各司其職的正義概念，強調一種命定論的正義觀；到 Mill 主張功利主義的正義觀範疇，卻忽略少數人的權利；到強調社會結構正義性的 Rawls，注意社會結構基礎面的變革，以真正落實社會正義，提供滿足弱勢者需求的策略及架構；一直到現今許多支援弱勢團體的組織，如 NASW 特別關注弱勢群體的需求，充分落實社會正義的理想。因此社會正義已從傳統的假正義模式，進入重視平等、需要、補償、貢獻多寡的真正義時代，目前更邁入強調實際運作與落實的階段。

參、Rawls 社會正義的主要論點

本研究將以 Rawls 的社會正義論為探討重點，其主要原因：一來因為 Rawls 是少數對社會正義有完整性敘述大師；二來則是因為其所主張的社會正義二原則和基本論點，正契合目前臺灣地區外籍配偶子女國民教育政策制定之精神及其處境。

Rawls 正義理論源自於《作為公平的正義》(Justice as fairness)

一書，其社會正義觀念則受到社會契約理論的啟發。在傳承方面，Rawls 跟著兩大思想家—John Lock 和 Jean-Jacques Rousseau 的想法，並在舊有契約的自然狀態(state of nature)中，提出原初立場概念。在他的原初立場假設中，個人需處於無知之幕中，不知道他們是誰？不知他們的地位？不知其是貧窮或是富有？更不知有沒有受到良好教育？在這樣的狀況下，他們並沒有正義的概念，但是他們卻擁有理解正義的能力(McGary, 1993: 22-23)，唯有在這種狀態下，所形塑的決定最能符合社會正義的需求。

然而原初立場的概念也可能產生不正義的情形，因為人際間原本就存在著不平等，若強行視其平等，則易流於假平等的陷阱而不自知。因此，Rawls 的社會正義期待達到實質平等，而這種平等實際上需要以一種不平等為前提，即對先天不利者和有利者，使用不同等尺度。換言之，為求事實上的平等，形式上的平等要被打破；只有在可以使人們遠離最壞情況下，社會不平等現象才能被判定是正義的(林火旺，1998：77；黃丘陵，1990：57；Kelly, 2001：42-43；Gamarnikow & Green, 2003: 210；Rawls, 1971：60-64；Rawls, 1999: 52-56)。因此，Rawls 提出社會正義應遵循的兩大原則：

1. 每個人在最大程度上，平等地享有和其他人相等之基本自由權利。
2. 社會和經濟的不平等，應滿足兩項條件：(1)人們可以合理的期待：這樣的不平等是對每一個人都有益處的；並且(2)依附在這種不平等情況下，各種地位和職務是向所有人開放的。

前者，為最大的均等自由原則，強調平等自由權的保障，保障每個人都有相同權利追求自己生命的解答；換言之，個人所擁有的最大基本自由權利是和其它人相等；後者，則是機會公正平等原則和差別原則的結合，強調照顧社會和經濟上最差階級者的利益。因此社會和經濟上不平等制度的設計，需同時滿足兩個條件：首先是對每個人都有利，其次是每個人都有獲得各個職務和地位的機會。第一原則所處理的是公民的基本自由，是一種平等自由權原則，第二原則適用於設計不同權利和義務分配時的依據，務使正義的社會儘量做到一將自然及社會環境對人造成的不平等減到最低(林火旺，1998：77-80；黃儒傑，2000：15)。在實際履行上，為避免衝突，Rawls 建議先滿足第一原則優先於第二原則的滿足。

在 Rawls 兩大原則之下，社會若想成為正義的社會，就必須先滿足一個必要條件：社會的基本結構必須建構在「原初立場」下，經由「無知之幕」導引出來的正義原則。所謂「無知之幕」是假設：立約者在原初立場中，不知道某些特殊事實，不知道自己的社會地位、階級或社會身分，也不知道自己的自然資質、稟賦、能力和體力，也不知道…，惟一知道的特殊事實是一知道他們的社會是處於正義的情境；而所謂「原初立場」的概念是設立一個公平程序，目的是以純粹程序正義的概念作為理論基礎，使

得在此公平程序中，所同意的任何原則都是正義的（林火旺，1998:59-60）。在無知之幕、原初立場及正義兩原則配合下，才能建構出真正符合社會正義的社會體系。然而，礙於社會現實環境，此種理想情況實不易誕生，但卻是我們努力的重要方向。

從上述對 Rawls 理論主張的描述中，可以看出其對正義兩大原則的重視，及對原初立場和無知之幕的獨到見解，為社會正義下了一個明確的界定。以下將 Rawls 所主張的社會正義主要論點，分項說明如下：

一、社會正義的達成具階段性

Rawls 主張社會正義並非是一開始就達到實質性平等，而是從平等地享有和其他人相等之基本自由權利開展；之後，在相等自由權的前提下，考慮讓所有人在不公平的對待中，可以得到實質性公平。因此社會正義的達成，是從形式公平開始做起，之後再努力達成實質性公平的目標。

二、社會正義的落實建基在公平理性的開展

Rawls 認為社會若想成為具有正義的社會，必須先滿足：該社會的基本結構符合在原初立場下，經由無知之幕導行出來的正義原則。藉由個人公正無私情操的發揮，提供每位參與者公平的發展機會，一切以達成社會實質性正義為目標，進而建構符合社會正義的環境。因此，Rawls 強調從社會基本結構開始建構社會正義，藉由社會基本結構的變更，以實踐社會正義的真諦。然而，Rawls 對人性公平正義的期待，往往形成一種理想而無法真正落實。

三、社會正義強調實質性平等

社會正義並非是提供所有人同等的機會，在提供機會過程中，其也注重實質性平等的落實。其實，Rawls 並不是嚴格平等主義者，其認為在正義社會中，有些不平等狀態是可被接受的；而正義的分配需要具公平性分配，但是不平等則需要在公平的分配中呈現出來（McGary, 1993: 24）。換言之，符合正義的社會，不是一種強調齊頭式平等的社會，而應該是讓優勢者得以發展，弱勢者可以得到協助機會的社會狀態。

肆、對外籍配偶子女國民教育政策的啟示

外籍配偶子女國民教育政策在制定內容時，應符合社會正義的原則，從社會架構基本談起，兼顧結果及過程正義。茲將社會正義理論對外籍配偶子女國民教育政策的啟示，分述如下：

一、政策內容應兼顧平等原則和差異原則的落實

Rawls 認為社會正義應先落實平等原則，待平等原則落實後，再強調差異原則的實現，因為社會正義第一原則所重視的是：每個人需要被視為是平等的存在者，在平等對待之後，因社會環境、權力運作及經濟狀況不同，而產生可接受的差異性，但前提是所有的機會需要向所有人開放。目前國民教育普及，人人皆有相同入學機會情況下，平等原則已有初步的規模與落實；然而針對外籍配偶子女而言，其是否為教育弱勢團體？仍有待進一步探討。

若其真為教育弱勢群體，我們理應該制定合理的教育政策，發揮補償及滿足需求的功能，提供其機會均等的教育品質；正如立法院於民國八十七年五月十二日三讀通過《原住民教育法》，即是採補償性正義觀點，一方面保存原住民文化，另一方面也給予原住民子弟較多資源(蘇永明，1998：315)，在此相同立足點上，我們也應該給予這些新臺灣之子更多協助和發展空間，發揮補償性正義的精神，考量平等、需要、補償及貢獻多寡的標準，給予弱者適切且合理的資源協助。

因此在社會正義考量下，如果外籍配偶子女確實處於弱勢，理應制定相關教育政策，給予適切協助；而在制定內容過程中，應努力落實 Rawls 提出的兩項原則：平等自由權的保障、及機會的公正平等原則和差別原則的結合。在平等自由權的保障方面，目前國內國中小入學率幾乎已達百分之百的情況下，所有學童的受教權皆已受到保障，進一步我們應該要做的是：如何在平等原則和差別原則間取得平衡點，讓真正需要接受幫助的外籍配偶子女可以得到所需要協助，真正落實社會正義原則。

二、政策內容應涵蓋社會基本結構改革層面

國家政策的制定，若只從表面進行改革，忽略社會結構的改變，終將是紙上談兵，無法真正解決現實問題。正如 Rawls 在其著作中提到：「正義的主題是社會的基本結構，更精確地說，它所探討的是主要社會制度在分配權利與義務，以及決定社會合作利益的劃分方法」。從此範疇來看，舉凡政治制度、法律規章以及所得與財富分配，都是正義理論的探討內容(引自干學平、黃春興，1991：33)。實踐社會正義原本就是一種政治抗爭，涉及有限資源分佈的重分配，一定會挑戰既得利益團體，與嵌在原有結構中的價值與政治權力，若不經抗爭，既得利益者絕不會自動放棄利益的(呂宗學，1998：91)，因此在制定政策內容過程中，應融合社會架構、政治抗爭、法律規章、經濟狀況，以強化推動教育政策的動力，並成為提升成果的催化劑。

針對外籍配偶子女國民教育政策內容而言，應該將社會結構層面問題，例如：社會上不利於外籍配偶子女家庭的社會價值觀、教育制度中不

利其子女的課程安排等因素，皆列入考量及改革重點。對於社會經濟脈動的掌握、社會架構的瞭解、政治生態的洞悉及相關法律規範的明瞭等因素，都是在制定政策之初，應該予以考量的重點，因為惟有全面性的考量，才能制定真正解決問題的政策。

三、政策內容應兼顧結果與過程正義的實踐

在上述對社會正義的描述中，Rawls 提出「正義即公平」的論點，強調正義原則的內容是由一個公平程序所決定，而所謂公平程序，則是這個程序沒有對任何人特別有利或特別不利。Rawls(1971:73)認為，假如這些人是擁有相同的天賦和能力，並且擁有相同的意願去運用它們，不管他們在社會系統中所處的位置如何，也應該擁有相同的成功機會 (McGary, 1993: 26)。除了上述所強調的過程正義外，一個完善政策的提出也應兼顧結果正義，讓每個人的幸福都依賴一個社會合作體系，只有使最差階級都能因合作而獲利的制度，才能期待所有的人都能誠心合作，而不以違法手段破壞社會秩序和安寧(林火旺，2004：2)。

在制定外籍配偶子女國民教育政策內容時，應注重這些學童在受教育過程的實質平等，如：針對學業表現不良的學生給予額外協助；對於家計有問題的學生給予實質的幫助等。在過程平等落實後，對於學童的學業成果也應給予同等的重視。雖然我們無法要求相等的產出，但政策內容應該是站在讓學生可以充分發揮潛能，朝向相同學業表現的立足點上，提供這些學童需要的協助。換言之，是一種不強求相同結果，但卻期待能力得以充分發揮的結果出現。

第三節 多元文化教育理論

文化背景的不同，導致教養方式的差異，會在有形與無形中影響到新移民之子的行為表現，致使其教育摻雜多元文化教育色彩。因此，在談論外籍配偶子女國民教育政策過程中，多元文化教育理論的主張可以做為制定政策內容時的參考。本節先析述多元文化教育的意義、發展、主要目標，最後論及其對外籍配偶子女國民教育政策的啟示。

壹、多元文化教育的意義

多元文化教育將種族歧異視為社會的正面元素，藉由多元文化的存在可以豐富國家內涵並增加人民意識，是解決公共或私人問題的良好管道 (Banks, 1984: 68)。Placier、Hall、Mckendall 和 Cockrell(2000: 277) 等人則認為：多元文化教育就是理解並欣賞存在於種族、世代、國別、特殊性、宗教信仰和年齡的差異。因此，多元文化教育強調差異的存在，並

且肯定差異所能產生的影響力，重視教導學童瞭解差異性的存在，並尊重不同文化的歧異性。全國師資教育認可委員會(National Council of Accreditation of Teacher Education, 簡稱 NCATE)認為多元文化教育是一種過程，經由這種過程，個人能發展各種與自己文化經驗不同的感受、評量和行動的方法(江雪齡, 1997: 14; NCATE, 2006)。美國里約格蘭德大學(University of Rio Grande, n. d.)在其 2005-2007 指標一覽表(2005-2007 index catalog)中指出：其所提供的教師養成課程中，配合 NCATE 的要求，將多元文化教育素養的養成列為培育課程的重點。其教師候選人需要暑期時參與多元文化課程，以增加更多時間接觸學校以外不同族群的學生。讓文化背景不同的學生和家庭，可以發展有效性策略，以提升他們個人擁有的資本；而教育者更應該審視種族、性別、階層等因素對學生產生的影響，以避免這些負面因子長久存在教室環境中(Gollnick & Cbinn, 1994: 31)。

Payne 認為在決定方案取向及議題時，教育者應該瞭解多元文化教育的三個原理(Baruth & Manning, 1992: 148)：

1. 多元文化教育被視為是一種產品：強調在研究種族議題，如：種族團體文化和特質時，重視不同種族和文化團體的教學過程，因此這樣的原理也可視為是種族研究。
2. 多元文化教育重視被壓迫的角色，強調對過去不公平的補償。因此，其主要對象是過去被壓抑的弱勢族群，並試圖努力尋找問題解決之道。
3. 視多元文化教育為一種教學過程，包含生產(如教授歷史事件和事實、瞭解現況與一般人的行為等)和獲得應得到的待遇等。

Gollnick 和 Cbinn(1994: 27)則從多元文化教育的基本概念角度切入，認為強調學校中文化歧異和公平的教育概念，就是一種多元文化教育的表現，其教育概念是建構在六項基本信念和假設上：

1. 推動文化歧異性具有優點和價值性。
2. 學校應該是代表基本人權和尊重文化歧異性的典範。
3. 對所有人而言，在設計和傳授課程上，社會正義和公平應該是最重要的。
4. 在民主社會的學校中，正確的態度和價值觀應該被培養。
5. 學校教育應該提拱不同文化團體，重新分配權力和收入的知識、技能和安排。
6. 和家庭及社區有關的教育者，應該創造支持多元文化教育主義的環境。

江雪齡(1997: 15)認為：多元文化教育應該包含保存文化的多元性，尊重個人和使個人有參與社會上各種活動的權利。教育單位除了應訓練準教師學習各種文化的知識知能、與各文化互動的技能、及教材的編寫，也要避免歧視的產生，城鄉的教育設備及經費要能享受同樣的待遇，特別地

區的教師在職教育更須特別加強。

陳枝烈(1999：5)則認為多元文化教育是一種教與學的取向，這種取向企圖教導兒童免於受種族中心、男性中心、主流文化等單一文化限制，能在其學習過程中，瞭解其他文化、社會、生活與思考方式的存在，希望兒童能免除各種偏見與歧視，能以寬廣心胸，去認識、接受、欣賞與尊重其他異文化的族群。

謝美慧(2001：8)認為多元文化教育是多元文化社會下的產物，它希望藉由教育的力量，肯定文化多樣性的價值，尊重文化多樣性下的人權，增加選擇生活方式的可能性，進而促進社會正義與公平機會的實現。

由上可知，多元文化的界定方式種類繁多，如Placier等人從尊重歧異性角度切入，Payne利用多元文化教育三原理來定義其意義；國內學者江雪齡利用教育單位應發揮的功能，來陳述多元文化教育的內涵；而陳枝烈則以兒童為核心，來定義多元文化教育。

綜合上述各多元文化教育專家學者的觀點，在此為多元文化教育下一個定義：

多元文化教育係為一種教育過程，在尊重學生個別差異性，發展多元教學目標的期許下，讓學生免於受到主流文化的宰制，以提高個人所擁有的資本，有效發揮個人潛能，達到實質性平等的教育過程，進而完成營造多元文化社會的目的。

從上述定義中，可以得知多元文化教育應具備的重點所在。茲分項說明如下：

一、尊重學生個殊性，以激發學生潛能

多元文化教育的目標在於尊重「多元」，而要落實多元的存在，對於學生個殊性的存在，應抱持正面積極性看法，提供學生多元性發展的機會，尊重學生多元特質的存在，如此才能符合多元文化教育的理念，有效激發學生潛能。

二、發展多元教育目標，以滿足個別學生需求

多元文化教育的存在，需要有多元教育目標的配合。因為學生具有不同的家庭背景、不同學習能力、不同潛能，所以在教育目標訂定上，應該要發展多元教育目標，在教材及教法上，也應顧及學生多元文化的事實，如此才能滿足個別學生的教育需求。

三、去除主流文化宰制，營造多元文化社會

多元文化教育源自多元文化的觀念，強調主流文化與非主流文化的共同存在性，以互相激盪出火花，而不企求以同化手段彌補文化的差異性。在落實多元文化教育過程中，需要去除主流文化宰制的可能性及企圖心，以寬大、包容、欣賞的態度，去面對不同文化的存在，以營造多元文化並存的社會體系。

貳、多元文化教育的發展

多元教育的概念源自於多元文化主義，其學說論點是在多元文化主義基礎上發揚光大的結果。因此，本文將先析述多元文化主義的發展派別，並論及美國多元文化教育發展；本節內容以美國為論述重點，乃肇因美國係由多元種族所構成的多元文化社會，對多元文化教育的重視與體認，應較其它國家更為深刻，因此深具參考性。

針對多元文化主義的派別而言，可以將其區分為傳統與自由多元文化主義，前者強調同化手段的運用，認為多元文化其實是主流文化主宰非主流文化的單一文化模式；後者，自由多元文化主義強調自由的可貴，尊重任何文化的存在與發展，但是對弱勢文化不會給予額外協助，一切以市場的自由競爭機制為最高運作原則。

除此之外，也有學者將多元文化主義分成：保守派、自由主義、複合論、左派本質論及批判性多元主義等類別(游美惠，2001：38-46)。保守派學者認為要努力「同化」弱勢族群的孩童，讓他們能融入主流文化，才是教育應該致力去做的重要任務(游美惠，2001：39-40)；自由派的多元文化主義從個人差異性出發，主張人生而平等，每個人需要尊重他人的自由權，但此種論述易讓弱勢族群永遠是弱勢族群，結果和保守派多元主義一樣，產生相同的下場；複合論不同意前述保守和自由派多元文化主義的主張，其強調「差異性」的存在，但落入將種族和性別等問題去脈絡化(decontextualization)的缺失中，也就是忽略歷史時期與社會情境等時空因素(游美惠，2001：42)；左派本質論多元文化主義因為強調單一不變本質的存在，所以常會忽略在不同歷史脈絡下所存在的文化差異性；批判性的多元文化主義關懷存在於社會中的文化霸權及意識型態，及主流文化對非主流文化所進行的宰制。

上述不同派別說明不同專家學者對多元文化主義的主張及立場，從傳統的保守學派及自由學派，重視同化手段的運用，忽略差異存在的可貴性；到複合論多元文化主義，重視去脈絡化的差異性，卻忽略了社會情境等因素的影響；而左派本質論及批判性多元文化主義，雖然都是強調差異的存在，然而所強調的角度各不相同；本質論重視既存不變特質的存在，

和現實社會情況相左，易受到批評；而批判多元文化主義，關注霸權和壓迫事實，可以察覺到社會中不公平的事實，引起社會大眾的重視。

以美國多元文化發展史而言，大致可以分成三個階段：單一種族研究、群際關係教育及多元文化教育(劉美慧, 2001: 3-13; Banks, 1984: 74; Banks, 1993; Gollnick & Cbinn, 1994: 27)。茲分階段說明如下：

1. 單一種族研究階段

一九六〇年代，美國民權運動的興盛，促進多元文化的產生與受重視程度，當時各界開始要求學校課程必須反映少數民族的經驗、觀點、文化與歷史，要求學校聘任有色人種的教師或行政人員，使學生有不同的楷模與學習對象。當時廢除種族隔離的呼聲在美國學校中高喊著，在此同時，有色人種學生被視為是文化弱勢者，因此需要進入主流社會學校的文化體系中接受陶冶，因此諸如啟蒙(Head Start)和補償性教育方案紛紛出籠，用以克服有色群族學生可能面臨的弱勢問題。

一九六〇年到一九七〇年代的種族運動，促使教育機構全面性改革，小至幼稚園、大至高等教育都受到影響，但是仍有許多學區使用高壓管理方式，來管理學生及教師，甚於課程上的改革與創新；方案往往具有高度政治性，而教學則是乏善可陳，加上方案對象常常只限於單一種族團體，假設只有黑人需要去學習有關黑人的知識，正如只有波多黎各人需要學習波多黎各的知識，因此黑人研究單位及課程只需要在黑人學校進行。由上述可知，該階段研究對象仍以少數族群為主，如：黑人、墨西哥裔美人等單一種族，雖有心致力於相關課程的研究與改革，但當時仍是以主流文化同化非主流文化的模式進行著，多元文化教育的精神仍未真正體現。

2. 群際關係教育階段

群際關係教育約起源於一九七〇年代，其目的在幫助學生與不同文化背景者溝通和相處，培養學生正面積極的族群態度與價值。該階段對群際關係的重視，展現在對課程與教材的研發上，期望藉由學校教育的改革，加強不同種族間的交流與認識。此時期仍未能稱為真正的多元文化教育階段，但是對種族多元化的概念，已較單一族群研究階段進步，開始重視不同族群間的互動及認知，逐漸朝向真正多元文化教育時代邁進。

3. 多元文化教育階段

經歷單一種族研究及群際關係階段，美國開始正式進入真正的多元文化教育階段。當時美國各州開始制定多元文化教育課程原則，從性別、宗教、種族、文化等不同範疇切入，尊重差異性的存在，期望從根本教育改革做起，促進多元文化教育的落實。如：明尼蘇達州教育局就在一九八九年時，通過《多元文化與性別均等課程法》，當局希望藉由本法的實施，促進真正多元文化教育的落實。至此階段，多元文化教育的發展已跳脫傳統主流文化宰制非主流文化的狀況，或是以主流文化為主、非主流文化為

輔的時代，轉而開始重視並尊重文化多元性存在的事實，並且積極促進兩者間的平衡發展。

從上述對多元文化主義派別的主張而言，其實和美國的多元文化教育發展階段有契合之處。單一種族研究階段仍稱不上真正落實多元文化教育，卻是保守派和自由派多元文化主義精神的展現，在異中努力追求同的存在，因此「同化」就成了最好武器。然而文化多元主義拒絕同化論主張，認為儘管優勢團體企圖同化弱勢族群，但是族群的文化差異仍將繼續存在，強迫同化只會使他們成為反對團體(沈六，1993：47-70)。到了群際關係教育階段，著重點置於族群間關係的改善，因此，從課程及制度上尋找改進之道。在歷經上述兩個階段後，開始進入多元文化教育階段，對多元文化教育有更為積極正確的體認與努力。

至於臺灣地區，多元文化教育的源起，可以追溯到民國七十年代中期解嚴後，政治上的開放連帶影響教育、文化、族群、社會多元化的存在與成長。伴隨著多元文化主義的興起，國內對於文化的概念不再堅持單一導向，而是強調主流文化與非主流文化的交流，並努力讓雙方獲得對彼此的尊重。在多元文化教育的研究中，大多仍以各種非主流文化範疇中的對象為主角，其中以原住民為對象的研究最為蓬勃，如：譚光鼎(2002)所著《臺灣原住民教育—從廢墟到重建》一書中，對於臺灣原住民問題有深刻描述，對原住民教育政策也提出批判與建議；黃森泉(2000)《原住民教育之理論與實際》一書中，對原住民政策及現況有所探討；牟中原和汪幼絨合著(1997)的《原住民教育》一書中，對於原住民教育問題及概況也有所研究；截至目前為止，隨著外籍配偶人數的增加，針對這類族群的研究數量已經超過當期的原住民相關研究。

除了上述專書的出版外，相關研究亦不勝枚舉，不只顯示出目前對原住民教育的重視，也凸顯近年來對多元文化教育議題的重視與努力。然相較於原住民議題的受重視，外籍配偶及其子女問題也日益受到政府及社會大眾的注意；從人數來看，全國原住民(含山地及平地原住民)人數至九十三年九月底止，共計 452,788 人，而外籍配偶截至九十二年底為 76,195 人，其中來自東南亞諸國的外籍配偶已達 71,021 人，她們所生下的第二代人數也逐年增加；雖然目前在人數上仍不及原住民多，但是其增加速度快速，且其文化上所呈現的多元性更為複雜，因此對子女教育的影響更是不容忽視。因此從多元文化主義角度來看，對外籍配偶子女的多元文化教育的重視，應和原住民的多元文化教育一樣，政府及民間皆有責任努力完成之。

參、多元文化教育的重要論點

多元文化教育的目標，正如其名「多元」，各家皆從不同立場與角度出發，提出多元文化教育的主要目標。Banks 認為多元文化教育的目標為(劉美慧，2001：8-9；Banks, 2003, 1-27)：

1. 多元文化教育在改變學校結構，使來自不同文化背景學生有均等的學習機會，以提升所有學生的學業成就。
2. 多元文化教育應幫助所有學生對不同文化團體，發展出正向且積極的態度。
3. 弱勢團體常常具有一種對環境無法控制的感覺，缺乏政治和社會效能感，因此應協助弱勢團體學生建立自信。
4. 多元文化教育應協助學生發展角色取替能力，並能考慮不同族群的觀點。

Gottfredson、Murray、Nettles 和 McHugh 等人研究指出，多元文化教育的重要論點包含下列五項(轉引自江雪齡，1997：16)：

1. 較平衡的歷史觀。
2. 使教法和學習型態配合。
3. 每個學童都有公平的學習機會。
4. 經由教育體系宣導多元文化的理念。
5. 提高族群的互相尊敬、正向的關係和學生的自尊。

Baruth 及 Manning(1992: 149)認為多元文化教育的目標包含：

1. 認知、瞭解和尊重不同文化間歧異及相似的本質。
2. 明白存在於家庭團體及文化之間的歧異。
3. 發展對種族主義影響和本質深刻的瞭解，及其中所隱藏正面或負面的影響性。
4. 發展對自我種族正向態度，接受和使用既有的文化背景優勢，以對社會有所貢獻。
5. 提供合宜的發展性經驗，以協助學童發展正確技能、知識和態度，使其可以生活在多元文化/種族的社會中。
6. 對文化相同性的認知，如：學童的遊戲、相同的家庭結構、慶祝節日、日常生活基本所需。

Ramsey(1998: 5-8)在其著作《多元世界的教與學》(Teaching and Learning in a Diverse World)一書中，指出在多元文化社會中，教育應該達成六個目標：

1. 兒童應發展堅強的自我認知，發展對性別、種族、文化、階級等正確的自我認知，並接受他們是社會中許多不同族群中的一員。
2. 兒童應發展和社會中所有成員間團結一致感，因為我們都生活在同一個地球上，呼吸著相同的空氣、喝著相同的水、感受相同的陽

光。

3. 兒童應該變成一個批判思考者，去學習更好、更困難的問題，而不是去接受現況。
4. 兒童需要成為一個有自信、不屈不撓的問題解決者，因此是一個積極的行動家，而非是一個被現實環境困難所壓抑的消極行動者。
5. 兒童應該具備獲得學業表現的技能，以提供他們學習我們社會所需的知識，並有權力去創造不同的結果。
6. 最後，我們應該為兒童創造有希望的未來，讓他們有幻想的空間，以創造一個新的社會型態。

除了上述學者的主張外，在國內，許多多元文化教育研究者也曾提出類似的見解。江雪齡(1997)就認為：多元文化教育應該達成以下目標：

1. 改變學校環境，以創造一個尊重各個對社會進步有貢獻的不同族群環境。
2. 改變教材和教法，以使得課程具有包容性和真實性。
3. 運用不同的教學方法，以幫助各種不同學習型態的學生學習。
4. 提昇並教導世界其他族群的價值觀。
5. 延聘來自不同族群的教師及行政人員。

而謝美慧(2001：10-12)也針對多元文化教育理論，提出其對多元文化教育目標的看法：

1. 維護教育機會均等的精神。
2. 提升弱勢族群學童的學業成就。
3. 瞭解與支持文化多樣性。
4. 培養群際關係。
5. 培養增能與社會行動能力。

從上述各家主張，可以得知他們對於多元文化教育的目標，大多是從學校教育體系談起，像 Ramsey 完全從學童角度切入，認為多元文化教育是為學童服務的；Banks 則從均等的達成和弱勢族群的協助中，落實多元文化教育的目標；江雪齡則從學校教育體系著手，確認多元文化教育的目標。

綜合上述專家學者的觀點，歸結出多元文化教育的四大目標。茲分項說明如下：

- 一、建立多元教育體系，以充實多元教育知能：多元文化教育的目標之一，就是在建立多元的教育體系，並充實受教者多元教育知能，務期讓學生的個殊性，可以在教育體制中獲得尊重與發揮的機會。
- 二、尊重不同文化的存在，照顧弱勢文化的學童：多元文化教育的主要目標之一，是在培養社會大眾及學童可以尊重不同文化的包容性，在

此基礎上，照顧弱勢文化的學童，讓他們也擁有發揮才能的機會。

- 三、促進課程教學多元化，鼓勵學童適性發展：多元文化教育並非只是一個口號或方針而已，它應該落實到教育最前線且最實務的場域，以促進課程教學多元化，進而可以鼓勵學童適性的發展。
- 四、加強自我文化的認知，培養族群文化自信感：多元文化教育最終目標之一，是在加強各族群對自我文化的認知，培養族群文化的自信感。惟有建立對自己族群文化的自信及使命感，非主流文化才不易被主流文化宰制及矮化，並且從中建立自我文化的獨特性及價值感，而多元文化教育也才能算是真正的成功。

肆、對外籍配偶子女國民教育政策的啟示

在多元文化教育的精神下，視外籍配偶子女為多元文化團體中的一群，不以同化為目的，代之以尊重及容忍來看待其存在與成長，是多元文化教育的重要實踐方式。該理論對外籍配偶子女國民教育政策的啟示，如下所示：

一、尊重外籍配偶文化歧異現象，摒除同化手段的使用

外籍配偶來自不同國家，深受不同文化的陶冶，其所生下的第二代雖然在臺灣土生土長，接受臺灣文化陶冶，但因為平日教養工作多為母親職責，深受母親舊有文化的影響。對於不同的文化傳統，主流文化者應抱持包容及尊重的態度，而非採用同化及歧視的態度面對。Killian (2002: 75-105)曾研究移民至法國的四十五位北非女性，對法國的喜惡對象及其對自己文化行為的主張中發現：雖然這些受訪者不喜歡法國給人冷酷和疏離感，但她們在法國卻享有保存祖國文化的自主權，個案 Leila 就藉由保留祖國某些文化特質，幫助她在法國這個陌生國度得到平衡和豐富的生命。從此研究可以得知：對於不同文化不應只是一味同化，相反地應該發揮多元文化的精神，給予包容和學習的空間。

對於外籍配偶子女的國民教育政策，我們除了給予補救教學外，在制定課程及教法過程中，應尊重其母親文化的歧異性，瞭解母親帶給他們的文化衝擊，真正瞭解他們需要什麼，如此才能真正解決問題。例如：新竹縣某公立幼稚園的老師，藉由邀請外籍媽媽到校分享其祖國文化的機會，讓班上其他同學瞭解越南文化、童玩、民俗、食物等特色，也讓這位外籍配偶的小孩對媽媽改觀，開始尊重媽媽祖國文化的價值。因此在教育政策內容制定方面，理應摒棄同化手段，改以欣賞方式來解讀其它不同文化的存在性及價值性。

二、從改變學校結構做起，以減少對外籍配偶子女錯誤偏見

針對外籍配偶子女國民教育政策議題，我們應從學校結構面著手，不能只從表現弱勢來改進，例如：對於成績不好的學生，我們不能只是施以補救教學。正如前述，多元文化教育旨在改變學校結構，使來自不同文化背景學生有均等的學習機會，以提升所有學生的學業成就(劉美慧，2001：8-9)。因此在制定外籍配偶子女國民教育政策內容過程中，應納入學校結構面問題，考量目前學校運作型態，讓來自不同文化背景學生可以在真正合宜的環境中求學。在學校結構改變議題方面，應加強課程結構的內容，融入多元化教材，讓同學懂得欣賞不同文化的美；並且增加教師多元文化素養，讓教師藉由多元文化素養的培養，更能瞭解外籍配偶子女的情況。

三、提供弱勢文化學生生存權，並建立團體自信

每每談到如何協助弱勢學生時，常為了見到速效，或是為了減少經費支出，總是給予易見成效且最易實施的學業補償教育。這種方法雖然容易見到成效，但簡化問題產生的原因，從長期效果來看，因忽視其它深層因素—家庭因素及個人態度等因子對學童學業表現的影響，而無法真正解決問題。因此除了提供一些外在的課程協助活動外，其實應進一步提供這些學生更多的改變和協助。其實弱勢團體常常具有一種對環境無法控制的感覺，缺乏政治和社會效能感，因此應協助弱勢團體學生建立自信(劉美慧，2001：8-9)。為此，在制定外籍配偶子女國民教育政策時，應該加強協助弱勢文化的再生，並建立團體自信，幫助所有學生對不同文化團體培養正向積極的態度，例如：可以利用各種時節介紹活動，培養學童對不同國家文化的認識及尊重；藉由外籍媽媽到校分享祖國文化、童玩、或說故事的方式，讓這些人的子女對父母不同文化性，產生尊敬感，進而培養本身的自信。

四、課程教學多元化，師資人材合適化

課程教學多元化，以符合不同文化背景學生所需，是多元文化教育的重要精神。對外籍配偶子女而言，他們雖然在臺灣出生與成長，但來自家庭經濟因素及人際互動情況的歧異，待他們進入學校後，學校及教師對於課程設計及教學方法的採用，應視學生需求的不同而有相對應的改變。除課程教學上的配合外，在師資及輔導人員方面，應容納更多不同人材，一起來協助這些學生的成長及學習，如美國政府針對一些族群混雜的學區，常設有心理諮詢服務、少數族群語言教師等制度，以提供需要協助的學生申請使用。在臺灣，師資工作量無法負荷的情況下，可以利用義工媽媽或退休老師來協助教師教學，如教育部最近在推動的退休風華再見計畫，就準備善用這群經驗豐富的人力資源，為新臺灣之子付出心力。

五、善用多元文化教育場域所充斥的政治力量

多元文化教育的目的在建立多元教育體系，充實多元教育的知能；尊重不同文化的存在，照顧弱勢文化的學童；促進課程教學多元化，鼓勵學童多元性發展；加強自我文化的認知，培養族群文化自信心。其目標凸顯出多元文化教育的雄心壯志，然而在理想目的背後，卻常常充斥著政治力量的運作。以加拿大為例，多元文化主義即代表一種政治事實，一九七一年加拿大總理宣稱未來政府的多元文化政策將融合雙語教育，以確保加拿大人民文化上的自由(Dorotich & Stephan, 1984: 97)，這種雙語教育的推展，其實是政治力量介入的結果。

在臺灣，外籍配偶子女所面臨的問題，除了母親來自不同文化背景，所造成教養過程可能產生的歧異性外，在多元文化教育理念下，政治力的介入及影響程度是不可忽略的環節，這也是在制定政策過程中，應該考量的重點之一。在外籍配偶子女的國民教育政策上，既然我們無法擺脫政治力的干擾，何不轉換看待事情的角度，從對抗政治力轉而善用政治力，提升政策的執行效果，如：和立法機關建立良好互動性，以利法案的順利通過，促其受教權得到充分保障。

第四節 教育機會均等理論

當論及外籍配偶子女國民教育政策時，其政策內容是否符合教育機會理念，是受關注的重點。為了對教育機會均等更為瞭解，在此，將先介紹教育機會均等的意義，之後再論及該理論的發展及主要論點，最後則提出對外籍配偶子女國民教育的啟示。

壹、教育機會均等的意義

長久以來，教育機會均等理想為各國努力達成的目標，歷年來有關教育機會均等的研究甚多，Coleman 於一九六四年接受美國聯邦教育部委託進行的教育機會均等專題研究，對於社會資本影響教育機會均等有深入的探討，之後向國會提出的《柯爾曼報告》(The Coleman Report)，確認家庭因素在學童教育過程中所具有的影響性，引起極大的迴響。Coleman 在其研究指出，美國早期的教育機會均等發展包涵下列四大要素(Coleman, 1990: 20; Martel, 1980: 16)：

1. 能夠提供所有學童免費教育至某一水準，使受教者可以獲得基本謀生能力。
2. 不因學童社會背景不同，一律提供相同的課程。
3. 無論學童出身為何，皆要進入同一類型學校。
4. 同一學區的學童，學校應提供均等的教育機會。

經濟合作與開發組織(The organization for economic cooperation & development, 簡稱 OECD)於一九六五年提出教育機會均等的定義(轉引自黃昆輝, 1972: 89-90), 對教育機會均等研究產生重大影響。該組織指出教育機會均等為:

1. 能力相同的青年, 不論其性別、種族, 地區、社會階層, 皆享有相同的機會, 接受非強迫性教育。
2. 社會各階層成員對於非強迫性教育, 皆有相等的參與比率。
3. 社會各階層的青年具有相等機會以獲取學術的能力。

林文達(1983: 89)則以教育機會公平代表教育機會均等的意涵, 其內涵為:

1. 教育機會的分配, 不能因為後天因素(包括家庭、社會、政治、經濟及文化)影響而不均等。
2. 教育機會的分配, 可因先天自然的差異, 而有定量及相當的教育安排, 以獲公正的結果。

綜合上述專家學者的觀點後, 在此為教育機會均等下一個較明確的定義:

教育機會均等係指學生的教育機會不因後天因素受影響, 也不因先天因素而變得不均等; 在受教階段, 每個人都擁有相同機會接受教育, 以激發個人潛能; 並且破除齊頭式均等, 對於弱勢學生, 則應給予額外性協助, 而對於能力較優者, 提供充分發展的機會, 以達到實質性均等境地。

貳、教育機會均等的發展

根據瑞典教育家托爾斯頓·胡森(Torsten Husen)的看法, 教育機會均等的理論與觀點大致經歷三個階段變化(謝維和, 2002: 483):

1. 第一次世界大戰前的起點均等論。
2. 二十世紀五〇至六〇年代的過程均等論。
3. 二十世紀六〇年代後期的結果均等論。

其實早在宗教改革家—馬丁路德(Martin Luther)發表《為建立基督教學校致日耳曼所有市長及長老書》中, 提出所有兒童應不分階級與性別, 皆有接受相同教育的機會(蔡祈賢, 1994:21), 就已成為開啟教育機會均等之先鋒。其後, 因時代改變, 對於兒童社會地位認知的不同, 造成對教育機會均等看法的歧異; 以歐洲前工業時代為例, 子女被視為是家庭附屬品, 父母親從事什麼職業, 子女未來也會(應)從事相類似的職業(Coleman, 1990: 17), 對當時人們而言, 這種運作模式就是一種均等及公平的展現。

當此時期教育機會均等的重點，不在促進社會階層流動，反而是一種穩固社會階層的利器，教育機會均等對其而言是不具意義，也不符合第一次世界大戰前的起點均等論主張。這種將社會階層不平等視為公平正義的表現，是為一種假性起點均等的實踐，其企圖美化社會中固有的不均等現象，也試著為這種不均等找到合理的藉口，但仍逃不過時代變革的巨輪，之後受到社會大眾的質疑。

之後，Coleman(1990: 21-22)將教育機會均等的發展分成四個階段：首先，是主張所有學生必須在相同學校接受同樣的教育，即是一種教育機會均等的表現。第二階段是主張不同的學童未來應該擁有不同的職業，所以均等的教育應該提供不同類型學生，不同的課程內涵。第三及第四階段所指的教育機會均等概念挑戰前二階段對教育機會均等的概念；第三階段可以追溯到一八九六年，美國最高法院贊成「分離但平等」的教育模式，此階段在一九五四年的布朗法案通過後正式宣告結束，而開始第四階段的教育機會均等主張。在第三、四階段中，Coleman 從教育效果和投入兩方面進行教育機會均等的判斷，強調過程和結果均等的實踐，而非只是侷限在舊有的齊頭式平等議題上，已有長足的進步。

從 Husen 和 Coleman 兩人對教育機會均等發展的看法，實有相同的分類方式，從最初強調齊頭式平等的教育機會均等觀，轉而成為強調過程平等的教育機會均等，最後則在反省齊頭式平等和過程平等存在的價值性後，而有結果平等的提出。

接著，再從不同國別對教育機會均等的實踐情況來看，早期，不管是英國、美國或是我國的教育機會均等理念，多是一種齊頭式平等的展現。時至今日，隨著對機會均等重視程度的提升，教育上的均等轉而代表相對性平等與公平，而非齊頭式的表面平等。如英國教育機會均等發展初期，重視學童進入公立小學接受免費基礎教育的均等，最後才發展到重視補償教育以促進教育機會均等，並重視教育過程及課程內容的設計與分析。

美國早期也是齊頭式平等的支持者，Coleman 於一九六四年向國會提出的研究報告中指出，美國教育機會均等應具備四項條件：一、要提供所有兒童免費教育至某一年齡水準；二、無論學童社會背景如何，都要為他們提供共同的課程；三、無論兒童的出身為何，皆進入同類學校；四、同一學區的教育機會絕對平等(Coleman, 1990: 20; Martel, 1980: 16)；顯示出美國早期對教育機會均等的看法，是侷限在「相同」與「相等」議題上，重視形式平等而忽略實質性平等；時至今日，美國對教育機會均等的主張，也開始注意到學生個殊性的存在，進而邁入重視輔導工作、重視學生性向與能力、積極實施補償教育的實質均等時期。其實自從一九八〇年代起，教育的鐘擺從左邊擺向右邊，從強調教育機會均等轉而重視卓越議題；政府開始將注意力集中在學業標準的高成就水準上，這樣的改變可從一九八三年到一九九九年為數不少的政策報告中窺探一、二(Lunenburg

& Ornstein, 2000: 253-259)。整體而言，美國教育機會均等的發展，是從齊頭式平等開始發展，到現在除了強調實質性均等外，卓越教育結果的達成，也是重要的努力目標。

我國方面，也是從早期提供所有學生均等的入學機會開展，接受同樣的教育內容，認為這樣就是落實教育機會均等的精神，民國五十七年全面性推動的九年國民義務教育就是最好例證；時至今日，隨著教育機會均等概念的改變，政府也改絃易轍，重視補償教育的落實，推動各種教育補助方案，如：教育優先區的推動，以促進學生適性化發展，邁向實質性教育機會均等。現今除了強調實質性平等外，對於卓越教育議題的重視，也成為教育論壇上的重要議題。

從美國、英國及臺灣的教育機會均等發展模式來看，可以看出教育機會均等概念發展具有相同的模式，都是從齊頭式平等中開始成長，要求所有學生具有相同的機會進入學校接受教育，所以英國、美國及臺灣，都有公立性質學校的設計，可以讓弱勢族群學生也有接受教育的公平機會。在齊頭式平等發展一段時日後，因為受到的批評日益增多，所以開始進展到第二階段：重視過程的均等。以美國為例，開始主張均等的教育應該提供每一種類型學生，不同的課程內涵，強調受教過程的真平等。然而過程的平等，卻讓學生的學業表現無法有進展，學生素質每況愈下，因此近年來美國開始重視結果的均等，期望能在起點及過程均等之後，可以達到結果的均等，以提高學生學業表現。但經過長時期發展，期間有時重視卓越的發展，有時強調均等的實現(Stout, Tallero & Scribner, 1994: 5-20)，完全跳脫傳統齊頭式、過程及結果的均等，而加入卓越的新因子。

參、教育機會均等的主要論點

一九七三年，Brischetto 和 Arciniega 針對西南方學校系統中，教育機會不均等現象進行研究後指出：要達到教育機會均等，必須先達到三個目標(Pemberton, 1974: 3)：

1. 達到教育資源的公平分配，杜絕財政上的不平等。
2. 達到各人種團體間利益和產出的平等。
3. 達到社會上，對各人種團體經濟地位的平等。

Brischetto 等人的主張，顯示其對教育機會均等的實踐，認為應涵蓋起點的平等、過程資源分配的平等及產出結果的平等。從其三大目標來看，教育機會均等的落實，除了教育體制的改變外，對於社會背景因素也不應忽略，如此才能真正促成教育機會均等的落實。然而，如何判定是否已達到教育機會均等的要求？國內學者林清江(1985: 127)提出三個判定標準，分別為：進入各級學校就讀的機會是否均等？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？受教的過程是否有利於個人成為社會的棟樑之材？以此三大規準，作為判定教育機會均等是否真正落實的準則。

後來，學者對於教育機會均等的看法，除了重視入學機會的均等外，也擴展到重視學生個殊性發展，強調有差異性社會正義的實現。郭為藩等人(1986：29-39)在《教育機會均等理想的實踐》一文中，就將學生個殊性問題，列入教育機會均等考量之列，提出教育機會均等應重視四項重點：

1. 所有國民都接受相當年限免費而課程相同的義務教育。
2. 在基本教育階段，儘量促使不同地區的學校，在教育素質上水準一致；而在選擇性教育階段，應有公平競爭的入學機會。
3. 教育的實施要顧及學生的個別差異，對於特殊學生應因材施教，以發展潛能。
4. 教育機會均等強調教育機會的公平，是真平等，而非教育數量形式上的相等，就高等教育而言，所強調的是教育機會的開放。

此種將學生個殊性及就學階段的不同性質，納入考慮的教育機會均等，主張不是每個學生都應給予相同教育資源的概念漸漸生根。在王家通主持的《教育機會均等狀況調查報告》中，不只重視學生入學機會均等，及教育資源公平的分配外，更將學生能力列入考量。該研究中指出教育機會均等應具有下列四項特質(王家通，1993：2)：

1. 提供就學年限、課程內容相同的教育，並確保其達到最低限度的學業成就及參與職業生活的基本知識。
2. 能力相同的青年，有相等的機會接受義務教育，不受能力以外任何因素之限制。
3. 非義務階段的教育，各階層的青年應有相等的比例參與的機會。
4. 地區間及同性質的學校間，教育資源的分配及師資、設備，應無明顯的差異。

姜得勝(1998：240-241)提出教育機會均等的四個核心理念，分別為：基本受教育年限的就學機會均等，適性發展教育的就學機會均等，受教基本過程的均等，受教基本成就的均等。凸顯出教育機會均等的面向，應擴及制度、課程設計、教學過程及成果等範疇，以落實全面性教育機會均等理念。

教育機會均等相關研究汗牛充棟，國內早在民國六十年代，黃昆輝(1978：165-167)即針對：六十五學年度大學考試報考者與錄取者家庭社經背景進行研究，以瞭解我國教育機會是否真得達到均等的境界；之後，郭為藩、林清江等人也發表一系列有關教育機會均等的論文和研究(蔡祈賢，1994：26)。國外方面，如：Coleman 等人對於教育機會均等有深入的研究，並在社會上引起廣泛的討論與爭辯。分析各家對教育機會均等的看法後，可以發現對教育機會均等的看法，從早期強調的絕對齊頭式平等，

發展到重視個別差異發展的教育模式均等；從提供等量的教育資源，到現今強調因材施教的理念，讓有能者得以發揮長才，無能者得到最好的照顧，可說是教育理念上的大躍進。

茲歸納各專家學者之觀點後，提出教育機會均等的重要論點。茲分述如下：

- 一、在社會層面，應積極推動各種補償措施，彌補受教者天生或後天所造成的不平等，以促進社會流動。
- 二、在經濟層面，不可因受教者社會背景、階級不同，影響教育機會及品質，並促其獲得生活基本能力。
- 三、在學校制度上，應強化富於均等精神的學制架構，提供受教者入學機會均等及入學後所受待遇合宜。
- 四、在學童個人身上，應實踐受教者不因外在因素影響，有權參與教育平等競爭。

肆、對外籍配偶子女國民教育政策的啟示

教育機會均等強調：所有學童應有均等機會接受合適教育的主張，及對學童個別差異的重視，正可以作為外籍配偶子女國民教育政策內容制定時重要的指導方針。茲將該理論對政策的啟示，分析如下：

一、教育體制應減低外在因素對外籍配偶子女教育不均等的影響

在臺灣教育資源的分配上，最為人關心的，就是所謂「教育機會均等」，其理論基礎主要是認為，因為社會條件的差異(家庭背景、族群、階級等)所形成的不平等是無法被接受的，因此必須(只要)消除人與人間，因社會條件所造成的不平等(林本炫，1996：6)。所以影響學童教育不均等的外在因素甚多，研究也證明，影響教育機會均等的因素涵蓋面甚廣，家庭社經背景、父母教育水平、語言、都市或鄉村、性別、種族、父親的職業、價值觀、政治權力等等，都會影響到教育機會均等的實現(巫有鎰，2003：444；林清江，1988：57-68；謝維和，2002：488)。

所以，在教育政策制定及執行上，除了重視過程、結果、起點的均等外，也應該設法克服因社會、家庭等因素所造成的不均等。正如在教育基本法第四條規定：人民無分性別、年齡、能力、地域、族群、宗教信仰、政治理念、社經地位及其他條件，接受教育之機會一律平等。針對外籍配偶子女而言，在教育政策內容的制定及執行上，應該將相關的外在因素皆考量其中，包括學生的家庭背景、性別、能力、族群、社經地位、社會大眾的價值觀、社會媒體的渲染等，藉由全面性的關注，促進問題的解決。總而言之，外籍配偶子女的教育問題不單來自家庭因素，來自社會因素所

造成的殺傷力，不亞於家庭因素所造成的弱勢。

二、教育政策應達成學童教育機會全面性均等：起點、過程及結果均等

從上述教育機會均等的發展來看，教育機會從起點式均等，發展到過程均等，到最後講求結果的均等，不僅顯示出教育機會均等的時代性外，也可將教育機會均等的意涵概分為起點取向、過程取向及結果取向三類（黃儒傑，2000：13），說明對學童教育所需重視的層面是屬於全面性考量的。

其實美國和臺灣的教育走向，一直有高度的相似性，只是時間點的差異；以臺灣為例，民國五十七年九年國教的實施，宣示政府要提供所有學童相等的入學機會；到後來的教材改革，強調學生個殊性的發展，極力促進過程均等的落實；然而在起點和過程均等之後，政府花費巨資的結果，卻是換來學生學習成就不佳，因此強調結果均等的呼聲，漸漸形成民意，影響教育的走向。以美國而言，近年來學生學習成就的下降，讓政府驚覺到龐大教育經費所獲得的學生成就差距竟是如此懸殊，因此對學生學習成果的重視，喚起對社會大眾對結果均等的期待。

針對外籍配偶子女教育而言，臺灣國民小學入學率幾乎已達百分之百，因此在入學機會上已然達到教育機會均等基本性要求，但在實質平等議題上，應該針對學生表現弱勢地方給予加強，所以目前政府正在積極推動學前教育，讓這些子女不要輸在起跑點上；在教育過程中，也提供許多額外性協助，如教育優先區的實施，加強學生語言溝通能力、家庭環境的支援、多元文化的尊重態度的建立，的確有朝向過程均等在努力，但在結果均等方面，一則因為大多數的新移民子女年紀尚小，學習成就仍未顯現；二則學校單位對評鑑視為毒蛇猛獸，反對落實成效的評鑑，因此在這方面努力仍有加強的空間。

第五節 生態系統理論

在制定外籍配偶子女國民教育政策時，理應進行多方面的考量，此一理念即符合生態系統理論的主張。本節將討論生態系統理論的意涵、重要論點及其對外籍配偶子女國民教育政策的啟示。

壹、生態系統的意涵

一九一九年，出生於墨西哥的Bronfenbrenner，目前係美國康奈爾大學(Cornell University)教授，其曾多次擔任美國重要教育方案的設計者—啟蒙(Head Start)方案的主持人之一。

Bronfenbrenner 提出的「生態系統理論」(ecosystem theory)強調一個人不是自外於社會文化的單獨個體，不僅受著個人與環境直接互動影響，也受到周邊各種系統相互作用後，對個體產生影響(楊承達、歐庭君、洪瑩潔，2004：19；廖鳳瑞，1994；Bronfenbrenner, 1979)。其認為每個人一生中，都持續不斷與環境互動著，且不斷藉由調適來維持平衡的狀態，因此人與環境是不可分割的整體(Bronfenbrenner, 1979, 1989)。換言之，因為人一直處在社會大環境中，持續不斷和生活周遭的人、事、物互動著，因此在處理人的問題時，外在環境因素是不可忽略的影響因子。

因為人是群聚性動物，無法離群索居，所以必須在人群互動中生存下去；在此群聚生活過程中，人與人之間會建立人際互動關係，也會建立各種制度架構，藉由各種規範的運作穩定社會結構，促進社會發展與進步。在此過程中，個體的發展無法單靠個人內在趨力，也無法單靠外在環境控制即可完成，而是要藉由個體與環境間緊密的互動，所建立相互依賴關係網，來完成個體的最佳發展狀況。此種強調外在環境影響力的生態環境理論，正可以運用到兒童的行為發展、教育歷程及人格成長等方面，用以說明兒童的成長是歷經個體及環境兩者互動歷程下的產物。

貳、生態系統的重要論點

生態系統理論的中心概念「生態環境」是由一群核心系統所組成，藉由四大系統—微系統、中介系統、外部系統、大系統間互相依存發展，在激盪中成長茁壯。茲將各系統說明如下(吳秀照，2004：164-167；陳寧容、鍾志從，2002：35-70；鄭青青、宋明君，2004：105-129；Bronfenbrenner, 1979：22-26)：

1. 微系統(micro-system)：這種環境的現象學概念源自於勒溫(Kurt Lewin)的想法，肯定其對生活空間(life space)或心理學場域(psychological field)的主張。該系統是指與個體具直接關係的環境與人、事、物，如：家庭環境、日間照顧中心、學校環境對兒童的影響等。換言之，這些環境是被生存其中的人們所意識到的，而這樣的世界常常是不真實、想像的及建構的，卻影響人們甚為深遠。
2. 中介系統(meso-system)：是指個體所直接參與的兩個或兩個以上微系統間的關連與互動，即個體所在的各個微系統所形成的集合。如：對小孩而言，家庭、學校和社區同儕團體的關係；對成人而言，就是介於家庭、工作和社會生活間的互動關係。因此，中介系統是眾多微系統的集合體，它的形成及擴大是因為發展中的人們進入新場域(setting)所致。

3. 外部系統(exo-system)：指個人並未主動接觸的環境，但它們卻可能會影響成長中的個人。例如：在現代社會中，主要有三個外部系統與家庭功能運作關係密切，對兒童發展具有特別影響力，分別是：父母工作角色及工作場所、父母的社會網絡及社區對家庭功能的影響。例如：父母親在職場上的社經地位，可能會影響到其子女在學校受重視程度。
4. 大系統(macro-system)：即最外一層，是指文化傳統、信仰與價值觀對個體的影響，它雖然與個人間沒有具體互動，卻建構了社會民眾的生活環境，深深影響個人的生存機會與活動。此系統和兒童的距離最為疏遠，但仍會在潛移默化中影響兒童的認知與發展。

由巨觀角度觀之，生態系統理論有助於分析個體所處的整體情境，對於釐清每一個系統與個體的互動和關係具有莫大效益；就微觀角度來看，生態系統理論有助於瞭解個體在微系統中與其它因素的互動，對於個體在這個最直接也最密切系統中的運作，進行深入探究(鄭青青、宋明君，2004：105-106)。上述四個系統間並非完全獨立、互不影響，相反地，各系統間界線模糊，難以明確分辨，而且彼此互動性極強，在交互作用中，個人在生態環境中位置的改變(如角色或場域的變遷)，則會促成生態的變遷，造成社會成長或衰敗的情形，其互動型態如圖 2-1 所示。

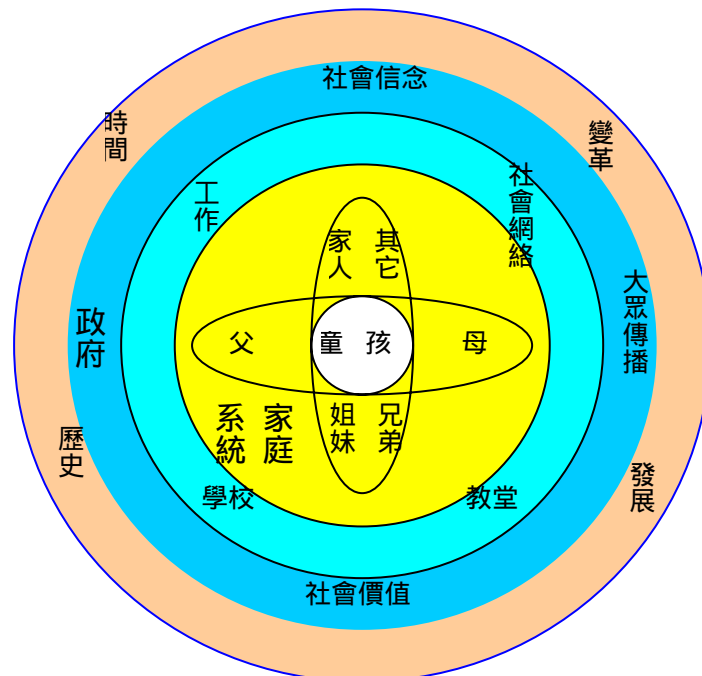


圖 2-1 生態系統理論互動圖—學童為目標的家庭系統

資料來源：改編自 *The Family System - Child Target: Illustrated.* by N. A. Sage, 1998, Retrieved November 10, 2005, from [http://www.psy.pdx.edu/PsiCafe/Overheads/ FamilysSys-ChildTarget.htm](http://www.psy.pdx.edu/PsiCafe/Overheads/FamilysSys-ChildTarget.htm)

圖 2-1 顯示：針對家庭系統中的孩童而言，影響其成長的因素並非只限於家庭結構及成員方面，其他像是社會網絡、學校、大社會、歷史脈絡等，都會影響到學童的成長與茁壯。因此考量孩童學習成長時，不能只考量孩童本身的因素，其它外在環境都是重要的影響因素，需要予以衡量，這就是生態系統理論的主要核心概念。Bronfenbrenner 認為兒童的發展自出生起，便受到四個系統的交互影響，分別為：微系統、中間系統、外部系統及大系統，因此兒童的發展就是個體與這四個系統交互作用下的成果。

其實近年來，生態系統理論已被廣泛應用在學習發展、教育、家庭與社會等相關領域的研究中。在一九八〇年代，生態系統理論在發展及幼教界產生很大的影響，幼教學者領悟到要研究課程的成效，不僅要考慮幼兒個人的因素，還要考慮幼兒生態系統中的各項因素(廖鳳瑞，1994：27)。生態系統理論雖非源自於教育領域的知識，但目前教育領域的研究，已有以生態系統理論為基礎所進行的相關研究，顯見其具有教育適用性。在外籍配偶及其子女相關研究方面，如：吳秀照(2004)的《東南亞外籍女性配偶對於發展遲緩子女的教養環境與主體經驗初探—從生態系統觀點及相關研究分析》；楊承達、歐庭君、洪瑩潔(2004：18-48)的《以社區為本位之外籍配偶輔導計畫》；鄭青青、宋明君(2004：104-118)的《外籍新娘及其子女教育之研究分析—生態系統論觀點》等，都是從生態環境理論出發，探討外籍配偶及其子女的相關議題。

參、對外籍配偶子女國民教育政策的啟示

對於外籍配偶子女國民教育政策議題而言，從生態系統理論中，也能從理論中得到相關啟示。茲說明如下：

一、影響學童表現因素涉及層面廣大，包括學童本身及外在環境

針對目前外籍配偶子女相關研究發現，有些研究指出：他們遭遇到教育表現的障礙。針對教育表現障礙部分，研究者需要找出他們面臨的問題後，提出應有的協助與治療。以語言能力不足問題為例，待確認此問題的真實存在後，應界定影響學童語言表現因素。在界定問題產生過程中，應將考量層面擴大，因為語言溝通不良成因眾多，應儘可能考量所有因素，而非將問題產生原因侷限在學童本身的表現上。

以微系統、中介系統、外部系統及大系統為例，在微系統方面，應考量家庭系統對學童語言的發展，如父母的語言能力、家人之間語言互動情況、兄弟姐妹人數及語言發展情況等，都是影響學童語言發展的重要因素。在中介系統方面，界於家庭、社會生活及工作的因素，也會影響子女的語言發展，如：媽媽不善於語言溝通，而爸爸又得忙於工作，而忽略孩

子的學習發展，都會影響到子女的語言發展情況。在外部系統方面，政府的努力及大眾傳播媒體的影響力等，也是影響學童語言發展的重要因素，如：媒體較偏頗的報導，會讓社會大眾對這些學童的語言發展發展，產生錯誤認知；或是藉由電視，讓學童學習不同的語言溝通方式，有助於學童語言的發展。在大系統裏面，文化傳統、信仰與價值觀對個體雖沒有直接的接觸，卻形塑社會民眾的生活環境，深深影響個人的生存機會與活動。

總而言之，兒童教育問題產生原因千頭萬緒，學業成就的表現也常是受到許多因素交互影響下的產物，因此在制定相關教育政策過程中，對於兒童本身、家庭因素、社區及社會環境、學校架構、大眾媒體、風俗習慣等因素，皆應考量之。

二、規畫政策內容時應擴大考量點，涵及家庭、社區、及社會層面

由上述論點可知：影響學童表現因素及層面廣大，任何問題的出現絕非源自於單一因素的影響，而是由許多外在因素所共同形成。正如生態系統理論的核心概念「生態環境」一是由一些核心概念所組成，這些概念間互相依存發展，在激盪中成長茁壯。因此改革必須擴及整個系統的改變，對學校整體環境改革而言，需要包括學校政策和政治、學校文化和潛在課程、學校的學習模式、學校的語言和方言、社區的參與和投資、專家諮詢方案、評鑑過程、教材、教學模式和策略、學校成員的態度、信念及行為等等(Banks, 1984: 81-82)。

外籍配偶子女所面臨的教育問題，是由許多現存架構及問題互動下產生；因此在制定外籍配偶子女國民教育政策時，應該擴大考量層面，不應只是頭痛醫頭、腳痛醫腳，如此無法真正解決問題。因此，對於外籍配偶子女國民教育政策內容規劃而言，對於小系統(如：家庭環境、父母及兄弟姐妹的互動)、中介系統(如：家庭、學校和社區同儕的關係)、外部系統(如：政府的角色、大眾傳播的影響力)、大系統(如：文化傳統、信仰)等因素都應該考量其中，以解決外籍配偶子女在國民教育可能面臨的問題。

三、外籍配偶子女教育問題的解決，宜由家庭問題解決起

從生態系統理論互動圖來看，影響學童發展因素中，和學童關係最密切且距離最近者為：家庭系統。家庭系統包含學童的父母、家人及兄弟姐妹等具有直系血親者，之後，才是中介系統、外部系統及大系統。此種源自於勒溫生活空間的主張，認為與個體具有直接關係的環境與人、事、物，影響人們甚為深遠。

以外籍配偶子女教育問題及政策內容議題而言，為解決其在教育上可能面臨的問題，在制定相關教育政策內容時，應由家庭因素考量起。此一

結果，也得到許多研究的證明，認為家庭因素影響其子女教育成就甚大。因此在考量外籍配偶子女教育問題及政策內容時，應從與個體最有直接關係的家庭因素考量起。未來可以著手的工作，如：提升家庭環境的健康程度及設立日間照顧中心等。