

## 壹、前言

臺灣缺乏天然資源，內需市場也很小，高素質的人力是最重要的發展基礎。1970～1990年間，臺灣因基礎教育普及與財富公平分配，造就了「四小龍奇蹟」（Page, 1994），在未來全球競爭中，教育也將是最重要的資源。近15年來，政府廣設高中、大學，後期中等及高等教育的可近性大幅攀升，2012年底，25～64歲人口高等教育比率已達43%，與美國相當，僅次於加拿大的53%及日本的47%，高於經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）各國之平均值32%，更勝於其他主要歐美國家（內政部，2015）。

除了積極提升人力品質，教育部為落實社會公平正義，先於1996年實施「教育優先區」計畫（教育部，2015），復於2006年將「關懷弱勢、弭平落差課業輔導」、「國中基測提升方案」、「退休菁英風華再現計畫」及「攜手計畫—大專生輔導國中生課業試辦計畫」四項計畫整合為「攜手計畫課後扶助方案」，更在2013年將「教育優先區計畫—學習輔導」及「攜手計畫—課後扶助」兩大計畫，整合為「國民小學及國民中學補救教學實施方案」，期能改善國內部分資源不足地區及學習弱勢族群學生的學習環境，提高學生基本學力（教育部，2014）。

然而，這些促進學習機會均等的政策卻無法有效縮減城鄉學生的教育成就差距，國內、外學生學習成就評量結果皆顯示我國城鄉學生學習落差持續擴大，且低成就學生大都來自低社經背景家庭（宋曜廷、邱佳民、張恬熒、曾芬蘭，2011；林陳涌等，2014；柯華蕨、詹益綾、丘嘉慧，2013；臺灣PISA國家研究中心，2014；Organization for Economic Co-operation and Development [OECD], 2013a），表示弱勢學生難以透過教育改變其社會階層。這不僅是個人的不幸，更可能因此影響國家的各個層面，OECD在其2012年成人能力評估方案（Programme for the International Assessment of Adult Competencies, PIAAC），調查24個國家和地區的16～65歲成年人，清楚顯示各國讀寫能力低的成人，自覺健康狀況、對政治歷程的影響程度、對其他人的信任感，都比讀寫能力高的成人低，也較少參加社群活動（OECD, 2013a）；長期研究人力資本的諾貝爾經濟學獎得主Heckman（2013）更指出，這些出身弱勢家庭的孩子有極高的可能不具備就業所需的能力、更低的終身收入、更差的健康狀況、少年懷孕及犯罪；二十一世紀資本論的作者Piketty（2013/2014）甚至坦言，不平等或可激發個人努力，但不平等且毫無翻身機會，卻可能危害民主政治體制。若不積極解決日益嚴重的學習成就落差問題，我國最珍惜、驕傲的民主體制將出現裂痕。

本研究透過文獻回顧，指出我國城鄉學生學習成就落差的現況與原因，並提出相關政策架構的建議，作為政府規劃弱勢者教育政策的參考。

## 貳、城鄉學習成就落差現況

我國學生在歷次國際學生學習成就調查的平均表現均相當傑出，但學習成就的城鄉落差也明顯高於其他國家，國內基本學力測驗亦顯示類似的趨勢，即使近幾年大開高等教育之門，弱勢家庭的孩子仍無法靠教育改變其社會階層。「國際學生能力評量計劃」（The Programme for International Student Assessment, PISA）2012年測驗結果顯示，我國學生數學表現名列參與國家的第四名，但綜合前幾次的評量結果，我國數學表現個別差異的幅度卻愈趨嚴重：2006年，標準差為103，排名世界第三；2009年標準差為105，已是世界第一；2012年標準差更擴大為116，顯示學生的數學素養個別差異有持續擴大的趨勢。若進一步分析我國學生在2006～2012年不同素養水準的比率變化，更可以發現這6年期間，我國數學表現高分群（水準5以上）的學生比率增加5.3%，但低分群（未達水準2）的比率卻也提高0.9%。整體而言，高分群與低分群學生的差距愈來愈大，且我國學生低分群的比率亦較鄰近的日、韓、港、澳及新加坡為高（臺灣PISA國家研究中心，2014）。

PISA 2012年的分析報告也指出，我國學生數學成就的校間和校內差距高居65個國家／經濟體之冠，該成績同時顯示學生成績深受家庭社經文化背景影響：低學習成就的學生，極大可能來自社經背景較差的家庭，且學生的社經文化背景每提高一個單位，其數學表現可增加58分，日本和韓國的學生社經文化背景每提高一個單位，其數學表現只分別增加41與42分，OECD國家每一單位的影響力平均是39分（OECD, 2013b）。

國際數學與科學教育成就調查2011（Trends in International Mathematics and Science Study 2011, TIMSS 2011）也指出，我國四年級、八年級學生的數學和科學成績不僅存在城鄉差距，且隨著年級的增加而逐漸擴大：大城市和小村鎮四年級學生的數學平均成就相差35分（國際平均為20分），兩者八年級學生的數學成就相差62分（國際平均為34分）；大城市和小村鎮的四年級學生科學成就相差35分（國際平均為21分）；兩區的八年級學生科學成就差距增為47分（國際平均為29分）（林陳涌等，2014）。

促進國際閱讀素養研究（Progress in International Reading Literacy Study 2011, PIRLS 2011）報告也看到類似的城鄉差距：都市學生的閱讀成績為571分，顯著高