

美國學區制度的特色與問題

邱玉蟾

教育部技職司 1 科科长

壹、前言

教育部規劃中的高中職社區化中程計畫，預計九十二學年度起實施。九十一學年度進行準備期第二年四項推動工作，其中一項為就學社區之規劃。該部於九十一學年度先鼓勵高中職規劃合作社區，辦理社區合作專案（教育部，民 91），九十一學年共有六十六個就學社區初步形成。

未來就學社區必須同時從三個面向比較規劃，一、檢討目前「自然形成」就學社區的問題；二、就各地區教育資源分布情形、教育需求、各校發展特色進行評析；三、參考外國學區機制及相關問題。本文即是就第三面向，就所搜集的資料，加以分析。唯因篇幅所限，特以美國為分析對象。

美國公立中小學校實施學區制度已有長久歷史，在規劃與實務上累積許多寶貴經驗。按美國地方政府的法制，學區 (school district) 亦屬於地方政府組織，各種學區係由各州透過法律創設的政治次級組織，以學區稅收辦理教育事務，而學區與行政區二者的定義及地理轄區並不相同 (Colman, 1989)。我國近年來推動的教育改革，許多變革意涵及做法多沿襲美國的制度或經驗，美國學區制或許可以提供我們規劃未來辦理措施之重要參考。

貳、學區制的構成要素和特色

美國公立學校受州的法令所規範，公立學校開放給所有合於法定資格的人就讀，不能有信念、種族、膚色之別。公立學校分為小學 (elementary schools) 和高中 (high schools)，小學教育提供幼稚園到八年級的教學、訓練及州教育委員會所同意的課程。但在某些設有初中 (junior high) 或中間學校 (middle school) 的學區，小學教育就只到五或六年級。高中教育通常包括九到十二年級，提供小學教育進階的課程，或經州教育委員會所同意之課程。

一、學區的構成要素

學區的人口、環境和文化既是有機社會的一部份，隨著社區的發展變遷，學區也不斷改變。學區的移轉不僅是地理轄界的改變，其中更涉及轄區居民的受教權益、教育的內容及品質等，從學區移轉的考量因素檢視學區構成的條件，歸納如下：

1. 學區地理上的及地形上的特性 (geographical and topographical characteristics)，包括各校的距離及學區內學生上下學所需時間。
2. 學區內必須由互相連結的區域 (contiguous territory) 所組成。
3. 學區所有居民學童的教育需求 (educational needs) 評估，包括評估現有的教育計畫 (educational program)，以及每一學區達成這些需求或未來繼續提供所需教育課程的能力和承諾。
4. 學區有無足夠的財政和人力資源，以有效運作教育計畫的變動。
5. 學區內學生的社經層級及種族組成情形是否符合平等均衡原則。
6. 學區居民提出的證詞 (testimony) 和公民投票結果是否支持。

二、美國學區制的特色

每一個學區在地理上是區隔的，地理範圍的劃分是基於方便性 (convenience) 的考量，而且完全是為了公共目的 (public purposes) 而設立；州政府透過學區來管控公立學校系統。各個學區所擁有的權力、責任和義務都由法令清楚規範。本節依據俄亥俄州學校法令規定 (Carey, 2002) 分析學區制之特色。

(一) 教育權責分際清楚

公立學校的性質，於各州憲法中訂定。州議會權責在訂定包括州教委會及教育廳組織職權、學區分類及定義、學區教育委員會性質及職責、就學年齡、入學制度等有關規定。州學區教育委員職責在制定公立學校政策、課程規劃及成效評估。教育廳職權在執行學區教育委員之規定。學區具備法人身分，有課稅權，實際負責管理並控制公立中小學系統之運作。學區教育委員的主要任務在於主導、監督並控制學區的課程、師資、軟硬體設備、預算編列與執行。學區辦公室則負責執行學區教育委員政策，並督導協助各校進行教育活動。足見學區制之執行，從州憲法到學區教育委員有明確的權責分際。法律授權清楚而充分是學區能發揮功能的主因。

(二) 以免費教育、公立學校為主的環境

美國幼稚園到十二年級的教育是免費的，中小學教育市場以公立學校為主，只有百分之十二的中小學及幼稚園學生上非公立學校，（約五百多萬學生）(U.S. Department of Education, 1997)。公立與非公立之別，經費來源是主因。公立學校的經費主要來自地方，州以及聯邦政府的撥款，而非公立學校則需依靠學雜費以及一些教會、私人機構、慈善機構、以及私人等捐助。非公立學校不在學區規劃之內，以免費教育、公立學校為主的環境，使得學區制之結構不致太過複雜。

(三) 以綜合高中、學術導向課程為主的後期中等教育

學區高中雖然絕大部份是綜合高中，但在學生性向、興趣和學術成就

差異漸大的後期中等教育階段，大部分學生在十一、十二年級選讀學術課程，選讀職業課程學生日益縮減。揆其原因，概由於近幾年經濟環境改善，愈來愈多家長希望他們的孩子進入大學，期畢業後從事白領工作。聯邦及州政府強調提高學術標準，各州設立學力測驗與標準，要求所有學生要達到一定學術標準。加上學校教師對於職業及生涯認知不足，學校的生涯輔導普遍強調職業收入與學歷成正比。其結果學區普遍重視學術課程，幾乎都以高學術成就為標榜，呈現美國後期中等教育的趨勢。

（四）學校與社區互動密切

學區財源主要來自學區住民的課稅，學區發展與經常運作經費均須學區住民投票通過，學校的發展受到社區的關注與支持。為對社區負責，學區每年須公佈年度報告，並要充分了解社區特色及需求，學區制的規劃讓學校真正為社區擁有和管理。

每個學區都強調他們和社區的密切關係，普遍認為社區居民是他們的顧客和老闆。學區辦公室有社區聯絡單位及專人負責與社區進行各項聯繫及活動，包括發布社區學訊與傳單、發布年度財務及工作報告、定期不定期進行問卷調查以瞭解社區居民對學區教育經營的看法和意見，不斷改善學區問題以回應社區等。學校則經常透過傳單，簡訊與家長聯繫。這些溝通管道使學校與社區維持一經常互動的關係。

（五）適性教育以學區內實施為主，但跨學區合作漸成趨勢

學區的主要責任在於提供學區內學齡居民從幼稚園到十二年級完整的教育，從實務運作瞭解，每一學區均有普通教育、資優教育、特殊教育、技職教育四項適性教育之規劃，學區的問卷調查從不間斷，足見滿足學區內學生之適性需求一直是學區努力的終極目標。

實務上亦發現由於學區資源的有限，跨學區的合作是行之有年的運作常態，從跨學區合作的種類與內容繁多，可以瞭解社區資源的整合是學區制實施的必然結果。

（六）入學制度從就學區到開放入學

學區制的運作有賴就學區的實施，學區教育委員會透過就學區能平均分配各校學生人數，確保每校有其固定學生來源。從一個角度看，指定就學區的做法是學區穩定的原因，但從另一角度看卻是學區發展停滯不前的因素。美國近年不少州都積極提倡教育選擇權，以鼓勵學區採取開放入學政策，不過，實際上大部份學區仍傾向維持指定就學區為多，揆其原因，主要仍在於擔心開放入學政策會帶來太大變動而影響到學區的穩定性。

貳、學區制的問題

美國實施學區制有長久歷史，相關的研究很多，學區大小如何為宜，以及如何縮短學區資源差距問題已有相當時間的討論，近年來又多從績效責任的角度來改進學區機制，提出擴大教育選擇權、發放教育券、設立特許學校等變通 (alternative) 學

校之議，以提高學校競爭力。這些改革主張已逐漸在各州開展，為學區制注入相當的發展動力。

一、學區大小的爭議

美國的學區制從基層學區的角度來看有二種型態，一種是以市學區、地方學區為基礎，如俄州；另一種是以郡學區為基礎，如馬里蘭州。馬里蘭州共二十四個郡，每個郡成立一個學區，每個學區包含約二十個幾個學校群組 (cluster)。每個群組均包含小學、中學、高中，以提供幼稚園到十二年級的教育，其實相當於俄州的市學區和地方學區。採郡學區者，每一郡只有一個郡教育委員會，但是幾個群組合設一社區辦公室，以就近服務（網上查詢：Montgomery County Public School Web Site）。

學區的大小何者為宜一直是個爭論的議題，相關研究甚多但結論各異。大學區經常被詬病的是學校的表現差 (e.g., Walberg, 1998)，大學區，尤其是都會區的大學區，常有很大比例來自貧窮家庭的學生，因而有典型的低學業成就問題。有些學者認為大學區會導致官僚體制，增加行政成本 (eg., Parkinson, 1957)，也有人認為大學區會提高中央集權，但是實徵研究結果證明這些看法並無一致性 (Hammaway & Kimball, 1998)。

Hammaway & Kimball 曾針對學區特性與教育改革（提高學生學術標準）進展的關係進行研究，發現大學區規模上的優勢，讓它在教育改革上，有更廣的教育專業，更多的資源，更易取得技術上的協助，故而有更大的進展。而低度貧窮的學區和學校，在提高學生學術標準上，比高度貧窮的學區和學校有更顯著的進步。Hammaway & Kimball 認為小學區的特色在於沒有大學區的繁文縟節限制，對於改革的壓力能敏於反應，但需要更多的資訊、特定的協助或結盟策略，以免落後。

然而，Brickel 延續加州和西維吉尼亞州的實徵研究，將相同的研究設計用於德州和維吉尼亞州發現，學區愈大，其投注在弱勢學生的教育成本就愈高 (Bickel, 1999)。

Pellicer 認為，過去六十年來，一直主張小學區應合併為大學區的看法已開始改變，現在支持小學區的看法盛行。大學區的好處在能提供更廣的教學課程、更專業的師資、更高的行政效率；而小學區則有利於對學校的支持、師生間之溝通、家長及社區住民的參與。學區大小如何才恰當，目前仍無一致看法。「最有利」的學區大小取決於不同的角度，其一，就主觀的認定而言，如某些人認為大的，某些人可能認為小。其二，就學區的目標而言，如果認為提供更廣的課程很重要，那大學區可能好一點。但如認為人際關係重要，那小學區會好一點。其三，就組織的結構而言，小學區可以透過科技的協助變成大學區，大學區可以透過設立次級單位使它變小。其四，就學生的特性而言，對於高社經背景和低風險的學生，也許大學區較恰當；相反的，對低社經背景的學生，在小學區可能比較容易成功。其五，就社區文化內涵而言，某些地區社區意識廣遍整個市，甚或整個郡，那大學區對它而言就非常自然；相反的，在社區意識狹隘的地區，則連相鄰學區都無法接納 (Pellicer, 1999)。

質言之，學區因地因時因人制宜，社區的特質、需求和目標會影響學區大小的規劃，學區大小規模並無放諸四海皆準之尺度。

二、教育資源的差距

從實務的經驗看來，同一學區內同層級各校教育品質差異不大，因為學區教育委員的政策在使學區內各校資源、水準盡量齊一，以免造成競爭。但是，不同學區間教育資源之差異卻非常大。學區間教育資源的差距極大是目前學區制最大問題，這個落差呈現在學校環境、教學設備、師資、教學支援、教學與服務品質、教育機會和學業成就要求上。

資源落差的原因主要有二，其一學區主要財源來自住民不動產稅的課徵，鄉村學區，常因住民與入學人數減少，難以維持基本的教育品質；或都會地區因住民貧窮，而致財源過少。相反的，近年來郊區 (suburban) 成為中上階級居住的新寵，因此該區域所在學區入學人口往往暴增，學區忙著興建新校舍，擴充設備。其二、中小學教育地方化的結果，學區自負教育責任，貧窮學區和富裕學區對於教育的要求有不同看法和標準，影響學區教育的投入。這些區內富有或重視教育之住民，會選擇「好區」居住，結果演成貧者愈貧、富者愈富的惡性循環。

學區間教育資源的差距會影響學區的教育產出，為解決資源落差的問題，大部份的州採取補助措施以彌補差距。有些州則採取更積極的政策，如北達科他州 (North Dakota) 在一九八九年立法通過「學區轄界重建計劃」(The North Dakota School District Boundary Restructuring Program)，該計劃提供補助誘因，大幅提高補助額度，鼓勵學區合併，以提供學生更多的教育機會。這些合作學區必須在合作三年後就是否合併付諸投票表決。合作分享教育資源有助於小學區達到教育標準，紓緩鄉村學區的財源困境，解決單一學區為發展科技教學的預算負擔，同時幫助學區處理人口減少的問題。該州透過計劃的實施，讓許多學生跨校選修結盟學區 (consortium) 的課程 (Sanstead 1991)。Hill & Carlson (1994) 對該計劃進行後續研究發現，該計劃成功地促使學區思考替代方案，但該計劃所期望的學區合併情形卻不理想。一九九三年的投票結果，大部份學區都是反對的，只有少數結盟成功。Hill & Carlson 結論認為學區合併是一個高度複雜而政治化的議題，需要更長的時間自然發展，因此，由上而下 (top-down) 的政策主導不若真正採取正面行動有效，不過 Hill & Carlson 仍認為該計劃雖未改變學區結構，但已為學區引入結合鄰近學區合作以提高教育品質的觀念。

事實上，透過教育資源共享來提高教育品質與機會，不啻是學區突破資源限制的做法。結盟的方式多不勝數，已在各州普遍運用。

三、入學制度的僵化

學區制的實施有賴於入學制度的配合，學生就讀何校取決於指定就學區，每一所學校皆有其就學區，就學區由學區教委會規劃決定。從學區的角度看，這種入學制度對學區的運作與管理有穩定作用，所以一般學區不願採取跨學區開放入學制，就是實施學區內開放入學制，也不希望各校彼此競爭，造成學區內招生的不平衡；

從學校的角度看，就學區是它學生來源的最佳保障，學校毋需為招生擔心；但是，從學生的角度看，如果學區的教育資源差距是教育選擇權第一層限制，入學制度就是第二層限制。學區的入學制度使得學區教育失去特色與活力。

從一九六〇年代俄發射第一枚人造衛星開始，美國社會注意到公立學校學生的學習成就遠不如世界其他強國，開始倡議教育改革，要求學區和學校應負起責任提高績效，近二十年來各州紛紛投入改革與創新。學校選擇是教育改革的一項重要項目，如入學制度的開放政策，以及教育券的發放，代表學校教育選擇運動在數量及多樣性上正逐漸增加。Cookson (1994) 認為，美國仍停留在學校教育選擇的起步階段，未來十年美國學校教育的組織型態將與今天有很大的差異，即更私有化、更多選擇、更多機會以及更多問題。然而，Chubb & Moe (1990) 認為美國教育改革長久以來不具成效，真正問題在於沒有針對制度進行改革，尤其是必須賦予學生完全的教育選擇權，跨越學區或學校的疆界 (Chubb & Moe, 1990)。

為挽回傳統學區的競爭力，一些替代學校逐漸興起，如特許學校 (Charter School) 即是。特許學校是任務導向的，它的目的在以一種不同於傳統學校、更彈性的教育環境來提高學生的學習成效。它有一定的期限（通常三至五年），所以必須非常重視學生的需求，在家長和學生高度認同下才能運作。特許學校比一般公立學校更具自主權，在教育課程實施上有相當彈性。設校主權有些州授給學區教委會，有些州也開放給私人，不過，在性質上它還是不折不扣的公立學校，不收學費。

肆、結語

學區制是一個極為複雜的議題，本文僅提出梗概性的觀察與主要問題，希望從美國學區制的規劃與實務增廣對該主題的思考角度。從美國例子來看，地方政治涉入也是一個不爭的事實，同時它的課稅及入學制已造成嚴重的資源不均、績效不彰等問題，因此，二十年來教育改革、組織再造成為美國教育的重要課題，也是社會關注的焦點。整體而言，美國學區制有其歷史與特色，它的優點在於與社區結合發展、資源整合運用，適性系統完備，行政事務有效管理。學區的目標是提高學生之學術標準，未達標準不得畢業。學區的發展趨勢是尋求更彈性有效的教育機制，擴大教育選擇權，以提昇學校競爭力，同時趨向學區結盟以共享資源。

美國的「學區」性質與我國現有國中、小之學區有很大不同，我國的「學區」其實相當於美國學區中的「就學區」。許多人擔憂我國規劃高中職就學社區將使中小學教育原本已有的政治涉入、資源不均問題更為嚴重。有鑑於此，推動高中職社區化之首要工作應先致力建構均質適性的高中職就學社區，訂定就學社區結構指標，作為中程計畫努力的目標及未來結合國中小學區的基本條件。在規劃上，必須訂定構成要素指標，以引導的方式逐漸形成就學社區的共識，以免引起爭議。在入學制度上，我國就學社區在無包袱的情形下，可採取開放入學制度以賦予家長之教育選擇權，並提高學校之競爭力。

參考文獻

教育部 (民 91)。高中職社區化推動方案修正版。

Carey, K. H. (2002). *Anderson's 2001-02 handbook of Ohio School Law*. Cincinnati, OH: Anderson.

Bickel, R. (1999). *School size, socioeconomic status, and achievement: A Texas Replication of inequity in education with a single-unit school addendum*. College of Education and Human Services, Marshall University.

Chubb, J. C., Moe, T. M. (1990). *Politics, markets and America's schools*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Colman, W. G. (1989). *State, local government and public-private partnership: A policy-issues handbook*. CT: Greenwood Press Inc.

Cookson, P. W. Jr. (1994). *School choice: The struggle for the soul of American education*. Binghamton. New York : Vail-Ballou Press.

Fantini, M. D. (1973). *Public schools of choice: A plan for the reform of American education*. New York : Rockefeller Center.

Hammaway, J., Kimball, K. (1998). *Big isn't always bad: School district size, poverty, and standards-based reform*. Washington, DC: U.S. Department of Education.

Hill, R. L., Carlson, P. R. (1994). *All the good choices are taken: A study of interdistrict collaboration in North Dakota*. Grand Forks, ND: University of North Dakota.

Johnson, J. D., Howley, C. B., Howley, A. A. (2002). *Size, excellence, and equity: A report on Arkansas schools and districts*. Columbus, OH: Ohio University.

Lieberman, M. (1993). *Public education: An autopsy*. Boston, MA: Harvard University Press.

Montgomery County Public School Web Site (線上查詢) 資料來源：
<http://mcps.k12.md.us/>

Ohio School Boards Association (2002). *Boardmanship-a handbook for school board members*. Columbus, OH: Author.

Pellicer, L. (1999, Nov.). 'When is a school district too large? Too small? Just right? Lessons from Goldilocks and the Three Bears'. *School Business Affairs*, 65 (11) 4-6, 8-10, 12-13.

Sanstead, W. (1991). *She likes me*. Manhattan, KS: Kansas State University.

National Center for Education Statistics, NCES 97-983 (1997). *Public and private schools: How do they differ?* Washington, DC: U.S. Department of Education.

Wisconsin Legislative Council Staff (1998). New law establishing procedures to create a new school district (1997Wisconsin Act 286).