

國立台中女子高級中學九十七學年度人文暨社會科學實驗
班專題研究成果

學區制與家長學校選擇權
——以台中市為例

學生：沈暉婕 撰

指導教師：劉 瑋老師

中華民國九十八年六月

摘要

「學區制」一直以來都是我國國民教育階段的入學制度，其目的在於建立「入學學區」，以方便管理學童入學事宜，政府當局就具體的地理區塊來規劃、投資，以統一的標準劃分學區，再經由學區的劃分，以鄉鎮、縣市行政區為基準，按部就班一學區一學區地配置各項教育資源，盡力做到「教育資源分配均衡」的目標，齊整全國各地區各個學校的素質，並達到「教育機會均等」、「實現國家教育」、「教育普及」等目標。學區制目前在教育普及與教育機會均等等方面都已有不錯的成效，但是，學區制的劃分卻使得同一學區中的學生同質性過高、學區與學區間學生家庭背景的差異大、教育資源出現城鄉差距、公立學校變成「獨占廠商」等問題，進一步使得地區與地區間出現差異，教育資源的分配難以達到平等，越區就讀的情況層出不窮，更使得公立學校的辦學品質日益低落，無法滿足人民對教育的需求，甚至還間接造成我國教育趨向一元化，阻礙了人民自我實現的權力。

「家長教育選擇權」屬於「家長教育權」的一部份，其內容包含有「公立學校選擇權」與「私立學校選擇權」，根據學界的看法，一般認為此權利為「自然權力」，也就是天賦人權。家長教育選擇權概念的興起，是人民對於教育有更大期望的一項證明，希望能夠透過家長教育選擇權的實行，促進教育市場有適當的競爭，進而帶動革新，還有因為要提供選擇，使教育朝向多元化發展。家長教育選擇權目前在我國是處在完全被限制的狀態下，因為一般狀況而言，在學區制下，家長除了選擇私立學校以外就只能選擇學區內的特定學校，但是私立學校學費高昂，非一般家庭所能負擔，只有一些經濟能力有一定水準或是有一定社會地位的家長才有能力讓小孩就讀私立學校或越區就讀其他公立學校，造成了家長教育選擇的權力上有所不公，選擇學校變成了社經地位高者的特權，實在有違平等的精神。

對於學區制所造成的封閉的教育市場與問題我們若要是有所改進，根據其他多國的經驗，目前最有可能促成改變的方法，便是將「學校選擇權」還予家長，在自然且適當的競爭下，帶動學校的革新並且提高各校辦學品質，使我國教育水平能有效率的提升，並且邁向多元化。

目錄

第一章 緒論

- 1.研究動機
- 2.研究架構
- 3.研究範圍與方法
 - 3-1 研究範圍
 - 3-2 研究方法
- 4.文獻探討

第二章 學區制與家長教育權

- 1.當前我國學區制法規與實施現況
- 2.家長教育權之理論與現實
 - 2.1.我國家長教育權法規與限制家長學校選擇權法制背景之探討
 - 2.2. 家長教育權之內涵、性質與限制
- 3.小結

第三章 學區制度下教育權的分配

- 1.學區制對教育生態的影響
 - 1.1 學校型態之探討
 - 1.2 明星學校與普通學校之背景分析
 - 1.2.1 明星學校之背景分析
 - 1.2.2 普通學校之背景分析
 - 1.3 小結
- 2.教育資源的分配
 - 2.1 教育基本法與學區制法規
 - 2.2 不同型態學校背景與資源對照與比較

第四章 與其他國家之比較

- 1.美國的國民教育入學制度
- 2.英國的國民教育入學制度
- 3.日本的國民教育入學制度
- 4.各國以及我國國內現況之比較

第五章 學區制的合理性與教育權的公平性

- 1.依學區分發入學制度之合理性檢討
 - 1.1.依學區分發入學法規依據與實施方式之檢討
 - 1.2.依學區分發管制入學之影響層面
- 2.教育權的伸張
 - 2.1.學區制下的家長教育選擇權發展

2.2.家長教育選擇權之分配與其公平性

3.小結

第六章 結論與建議——學區制與教育權的伸張

1.結論

2.建議

參考文獻

附錄一：明星國小認定問卷

附錄二：明星國中認定問卷

附錄三：明星學校學生家庭背景調查問卷

圖目錄：

圖一：A 國小學童父親月收入分析

圖二：A 國小學童母親月收入分析

圖三：A 國小學童父親教育程度分析

圖四：A 國小學童母親教育程度分析

圖五：B 國小學童父親月收入分析

圖六：B 國小學童母親月收入分析

圖七：B 國小學童父親教育程度分析

圖八：B 國小學童母親教育程度分析

圖九：學童父親月收入比較

圖十：學童母親月收入比較

圖十一：學童父親教育程度比較

圖十二：學童母親教育程度比較

表目錄：

表一：A 學校與 B 學校之比較

表二：學校資源比較

表三：傳統基金會 2003 年學校選擇現況調查

第一章 緒論

1.研究動機：

我國現行的入學制度為學區制，每一個學生在學區的劃分下，都會有一所特定的學校可唸，但有很多經濟許可家長，在沒有政府補助學費的的狀況下，願意花大錢讓孩子就讀私立學校，而非學區內的學校，又或者更常見的——家長利用轉戶口、關說等各種途徑，將孩子轉到非原本隸屬學區的學校就讀，造就了現在所謂的「明星學校」。

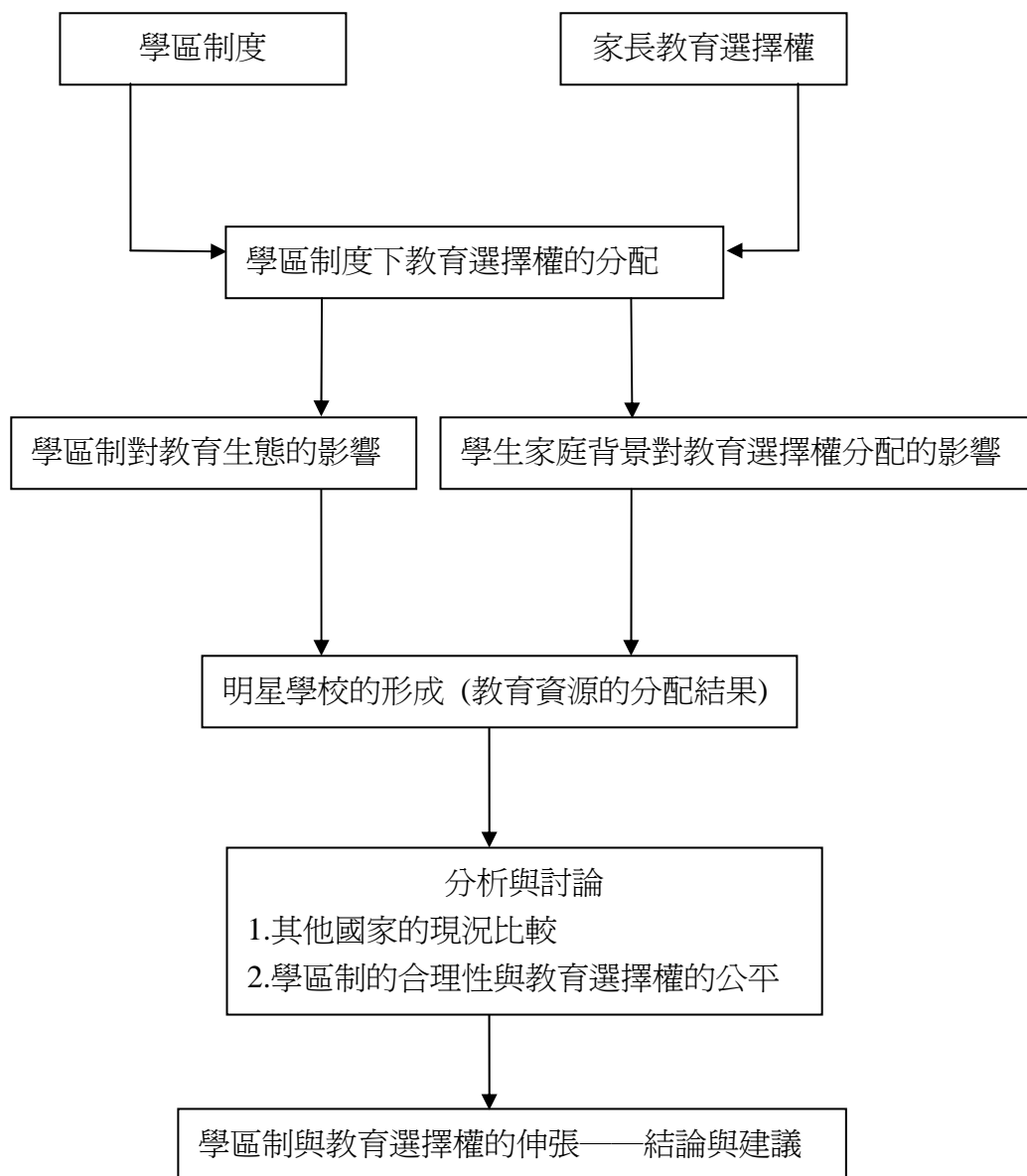
學區制最重要的意義便是「公平」，在這個制度下，所有學校都得以並且應該平等的發展，學生不因學校不同而得到不平等的教育資源。既然如此，那麼家長為什麼要大費周章的幫孩子轉學？明星學校和學區內的學校有何不同？問題是出在家長的心理作用？亦或「學區制」這個制度制定時並未想到各種差異，以致運作並未如當初所希望的那般平等？學區制又對整個教育生態造成了什麼樣的影響？

雖然我國的教育基本法第 8 條第 3 項：「國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任；並得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務之權利。」籠統規範出家長具有「教育選擇權」，但是通說認為家長這種選擇的權力只限於選擇私立學校或者非學校性質的實驗教育，並未包括公立學校選擇。本國所實行之「學區制」更是進一步證實家長沒有公立學校選擇權。不過以法令「公立國民小學及國民中學，由直轄市或縣（市）政府依據人口、交通、社區、文化環境、行政區域及學校分布情形，劃分學區，分區設置；其學區劃分原則及分發入學規定，由直轄市、縣（市）政府定之」而言，不應會有學校人數爆滿甚至超收的情形發生，因此，可初步推斷仍有家長有能力為子女選擇非學區內的公立學校就讀，是什麼樣的家長有能力行使教育選擇權(包括公立學校與私立學校)？在這些家長的選擇下，是不是又對教育生態造成了什麼樣的影響？

在家長教育選擇權的行使和學區制度的交互作用之下，我國的教育資源分配是否產生了不均問題？教育是一個國家最重要的事，它左右了國家的未來、影響一個人的一生，更是促進社會階級流動的關鍵，若是國中小的基本義務教育無法做到公平，那麼是不是扭曲了教育最重要的意義，使教育變成特定族群的籌碼了嗎？

希望在本篇論文的最後，能夠回答以上所提出的諸多問題，並且指出學區制出了哪些問題以致於必須放寬家長的教育選擇權。

2.研究架構：



3.研究範圍與方法：

3-1 研究範圍

本文主要的研究對象為國中小學生及其家長，因為至高中以上的入學制度，並非採用「學區制」。

於家長教育權之部份則著重於「教育選擇權」的部分，「教育參與權」並非本文討論之重點。

第二章 學區制與家長教育權

1.當前我國學區制法規與實施現況

1945 年之後台灣小學的學區制發展，是在日本殖民時期，以及政府在大陸地區相關典章制度的基礎上持續進行，之後又於 1960 年代將六年國教延長至九年，學區入學制的適用範圍又從國小擴伸至國中(黃春木 2005)。

學區制的法規，清楚的記載於國民教育法第 4 條第 2 項：「公立國民小學及國民中學，由直轄市或縣（市）政府依據人口、交通、社區、文化環境、行政區域及學校分布情形，劃分學區，分區設置；其學區劃分原則及分發入學規定，由直轄市、縣（市）政府定之」與第 6 條第 1、2 項：「六歲之學齡兒童，由戶政機關調查造冊，送經直轄市、縣（市）政府按學區分發，並由鄉、鎮（市）、區公所通知其入國民小學。國民小學當年度畢業生，由直轄市、縣（市）政府按學區分發入國民中學」，簡而言之，學區將由直轄市或縣（市）政府劃分，再依學童戶籍地址所屬之學區，進入該學區所指定的特定學校就讀，為一方便學童就近入學的制度。我國的入學制度本質上和精神上，是在「中央統一事權」的「一條鞭」體系之下運作。因此，在我國的教育體系中，學區乃是基於教育行政運作的考量結果，目的在於建立「入學學區」(謝高橋 1999)，方便管理學童的入學事宜。學區制的用意，在於政府當局可就具體的地理區塊來規劃、投資，以統一的標準劃分學區，政府當局再經由學區的劃分，以鄉鎮、縣市行政區為基準，按部就班一學區一學區地配置各項教育資源，盡力做到教育資源分配均衡的目標，齊整全國各地區各個學校的素質。

我國的學區制採取「就近入學」、「一區一校」、「禁止越區就讀」的思維，以下將就此三個面向分段論述。

「就近入學」的確讓學童得以省下更多的通勤時間，而就普及教育與教育「機會」均等而言，學區制的就近入學的確達到了很不錯的成效，因為學區的劃分，使每一位學齡學童都必然有學校可以就讀，並且不因地處偏遠而無法受教育，至於教育資源是否均等，則為本論文第三章所要討論的重點。它亦居於延長國民教育歷程中的樞紐地位，「就近入學」使得學生不必考試也有學校可唸，是使六年國教延長到九年國教得以落實的重要關鍵，因為從小學升國中是經由學區制分配，小學生不必再辛苦準備國中聯考，因此「就近入學」在某種程度上也有效地遏止了升學主義所衍生的種種歪風，如惡性補習等，讓小學學童得以有個快樂的童年。但是「就近入學」卻造成學區劃分之範圍過窄，學區內的學校學生家庭背景同質性過高的問題。

從某種觀點看來，學區制中的「一區一校」也可被視為是國家教育的一種實現，因為一個特定學區內只有一所特定的學校，而在學區制的中心目的「公平」之貫徹下，各個學校只能夠提供同質性非常高的教育內容與方式，而這些教育方式與教育內容，便是由國家所決定的，雖然這樣得以確保所有國民皆受到應受的教育，但是在這樣的狀況下，公家所提供的國民教育便很難有多元面向的發展，甚至有趨於一元化與過於升學導向的隱憂。另外，「一區一校」讓教育市場趨於閉塞，在學區制的執行下，公立學校就是學區內的「獨占廠商」，他們無需擔憂學生的來源問題，更沒有競爭的壓力，學校人員的收入亦不因學生人數多寡而有所增減，因此常會造成學校辦學效力不彰等問題，學校的自主性也因不需競爭而逐漸下降，學校變得只是被動接受上級機關的指示，扮演「執行者」的角色，而不去顧慮區域與區域間有著必然的差異，一套政策，不可能適行於所有學校，一定要學校討論並調整，才能加以執行，而非直接原封不動，完全執行，這樣最後受損的，便是學童受教的權益。

至於「禁止越區就讀」，則是維繫學區制度最重要的一項規範，它使得學區制「教育資源分配均衡，齊整全國各地區各個學校素質」(謝高橋 1997)之理想目標得以實現，唯有大家都遵

守學區劃分與分配，政府才能夠有效地平分教育資源，讓各學區均衡發展。但是，無可避免的，有部分的家長不滿意學區內的學校，選擇遷移戶籍越區就讀（林全、吳聰敏，1994），或者以選擇就讀私校的方式達到選擇理想學校的目的，但是遷移戶籍不僅違反「禁止越區就讀」的原則，更造成了當今社會上的一種普遍的現象——有能力的家長，將自己的子女送至明星學校的校區或私立學校就讀，造成某些特定學校學生人數超收，班級數暴增，而有些學校則招生不足，班級數逐年減少的現象，造成政府無法有效地平分教育資源，使得當初學區制「公平」的中心精神無法被實踐。

學區制中「就近入學」、「一區一校」、「禁止越區就讀」的三個中心思維在一開始的立論都是基於「公平」，並且在教育機會均等、實現國家教育、普及教育等方面，都達成了令人肯定的成果。但是，學區制從一開始便忽略了一個致命的變因——學區與學區本來就存在著必然的差異。「就近入學」、「禁止越區就讀」使得學區的劃分有了距離的限制，然而，在學區可接受距離內，社區的性質、居民的生活水平等，同質性都十分的高，學區制提高了一所學校中學生的同質性，從教育的角度而言，多樣的學習環境才能達到多元的教育目的，而同質性太高的學習環境，則無法滿足此種需求。而「一區一校」更加窄化了選擇的範圍，使得家長無從選擇學校。學區制忽略這些學區間的差異，而用齊頭式平等的方式去分配教育資源，最終便使得「公平」的中心目的無法被實踐，而選擇的意義亦不復存在。

2.家長教育權之理論與現實

2.1.我國家長教育權法規與限制家長學校選擇權法制背景之探討

根據我國有關家長教育權之相關法規——民法第 1084 條：「父母對未成年之子女，有保護及教養之權利義務。」與教育基本法第 8 條第 3 項：「國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任；並得為其子女之最佳福祉，依法選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務之權利。」——規範，確立本國父母教育權至少應包含「教育選擇權」與「參與校務權」二種。而「教育選擇權」中又包含有「公立學校選擇權」與「私立學校選擇權」

因為本國實行之入學制度為上段所陳述之學區制，為達其最終目的「公平」，它貫徹三個精神：「就近入學」、「一區一校」、「禁止越區就讀」，但是這三個要點，等於直接限制了家長教育權中的「學校選擇權」。「禁止越區就讀」使得家長只能選擇學區內的學校，而「一區一校」，使得家長能夠為其子女選擇的學校只剩二種——學區內的唯一所學校或者私立學校，然而，私立學校通常要價不斐，很多家庭根本無法負擔，只能進入學區內的學校就讀，很多家長根本沒有行使到「選擇學校」的權力，只是被動的接受政府的安排，所以學區制幾乎等於完全剝奪了家長的「學校選擇權」，使得「學校選擇」的權力變成政府的專有權力。政府為達其「公平分配教育資源」的目的，而犧牲了家長的「學校選擇權」，到底值不值得呢？從某種層面而言這是不值得的，因為正常狀況下，家長絕對會以其子女為考慮的主體，選擇價值最高的選項予其子女，而政府考慮的則是最大眾化的選擇與能廣泛實施的選項，所以並不會考慮個體差異及需求，只是一味地追求齊頭式的平等，最後失去了實質的平等教育。因為在學區制下對家長教育權限制最大的是「教育選擇權」，所以下文的論述將較著重於「教育選擇權」的部份。

2.2. 家長教育權之內涵、性質與限制

教育權〈education rights〉是一個複雜的概念，不同學者因理解的角度不同，產生不同的詮釋。有學者視教育權為決定教育方針並付諸實施的一種權能（謝瑞智，1996）也有學者將教育權區分為「教育上的權利」與「教育上的權力」。林清山（2006）便認為：「教育權」，顧名思義，就是一種教育的權利。這種教育的權利，涉及到兩大層面，一是個體接受教育的權利，即任何人不會因其性別、種族、膚色、宗教、家庭背景或社經地位而遭受剝奪教育的機會；另一則是決定教育發展的權力，即為讓個體接受適性和健全的教育，國家、學校（包括教師）和家長都有參與決定教育事務的權力，所以凡是對教育的一切方針，並付諸實施之一種權能都可視為教育權內涵的一部分（吳清山，2006）。因此，教育權可以說是人權的一部分，它不能任意受到侵害或剝奪，這可以說是一種普世的價值。而家長必然具有參與教育事務的權力，在學校教育的部份，家長不應該是沒有聲音的一群，家長教育權應該受到重視。

以下將藉由相關法規與專家學者們的意見來解釋家長教育權的性質。

根據一些國內學者，如王家通、吳明清、沈姍姍等，之研究與看法：家長教育權取得源自自然法的權力，意即二性結婚生子，自然具有教養義務與責任（王家通 1992；沈姍姍 2003；吳明清 2001），家長教育權屬於「自然權力」。德國於 1919 年所頒布，素有「人道憲法」之稱的德國威瑪憲法第 120 條亦明定：「教育身心健全並能適應社會的子女，是父母最高的義務，亦為其自然權利，國家組織應監督其實行。」，由以上法規與學術理論我們可以歸納出，家長教育權是一種「自然權力」，也就是天賦人權，是一個神聖而不可侵犯的權力，另一方面，它也宣示家長教育權是一種「義務」，「義務」不可讓與他人。也就是說，家長教育權具有「不可侵犯性」與「不可讓與性」。

聯合國大會於一九四八年十二月十日所頒布的世界人權宣言第二十六條第三項：「父母對其子女所應受的教育種類，有優先選擇的權利。」宣示家長的確擁有選擇學校的權力，且此權力是絕對優先於其他如政府等外物之上的。正如西德基本法第 6 條第 2 項「撫育與教育子女為父母之自然權利與首要義務。國家應監督其行為。」的規範，除監督外，政府不應強迫其子女其接受某種特定的教育方式。本國教育基本法第二條第一項亦規定：「人民為教育權之主體。」，直接表明教育權是一個「以人民為主體」的權力，所以此權力應是以人民為優先的，而非政府。總結以上，家長教育權應具有「絕對優先性」。我們可以得知家長教育權是一種擁有制度保障的權力，具有「不可侵犯性」、「不可讓與性」與「絕對優先性」三種特，「不可侵犯性」不可為任何外力侵犯、「不可讓與性」因為屬於義務性質所以不可以讓與他人、「絕對優先性」家長教育權絕對優先於其他教育權之上。

不過我國憲法並未明文肯定家長之「公立學校選擇權」，但學者們仍基於下列理由承認家長的該項權力：1)現有公立學校辦學參差不齊，在有些能發揮其設立的功能，有些不能的情況下，為人家長者應該有權替子女選擇較能發揮教育功能的學校；2)家長有義務替其子女謀求福利，故家長有為子女選校的權利；3)家長本身的福祉與其子女的教育有密切的關係，為人家長者基於自身的權益，當然有權替孩子選擇學校（但昭偉 1992）。

雖然家長教育權是一種親權與天賦人權，但是子女畢竟不是父母的一部分，教育並非將家長的人格複製到子女身上，所以，家長教育權的本質應該是源自於其子女的基本權利與憲法第

二十一條：「人民有受國民教育之權利與義務。」。教育的目的在於使學生開展自我、實現自我，爲了學生的自我實現，不同性向、潛能的學生有不同的教育需求，而不同的學習環境將影響學生的學習成效，因此選擇學習環境變成了一個重要的工作。但是未成年的學童爲未成熟的個體，缺乏理性判斷的能力，無法自主作出決定，因此，便需要由成年的第三者代爲作決定與主張、爭取其受教權，而這位第三者的不二人選，便是和子女間具有無可取代之親密關係亦是其當然法定代理人的家長，由此可知，家長教育權是「服務性」、「利他性」(林孟皇 2000)的基本權利，法律所保障的並非家長的「教養權」，而是子女的「受教權」，換言之，家長教育權並非保障家長得以在子女身上加諸與發展自己的人格與期望，而是確保學童能夠在家長的選擇與參與下，得到內容及方式符合其最佳利益的教育，使學童能夠得到最適性的發展。總結以上精神，我們可以得知，家長教育權的行使必有其限制，如果家長缺乏理性判斷能力，無法爲其子女選擇教育方式與內容時，此時的家長教育權就無法也不該被行使，爲謀學童之最大福利，此時應由政府介入並由其他有能力之法定代理人代爲行使家長教育權。或者，學童的父母無法保障其子女的受教權，甚至危害其身心發展，國家就必須予以適當的督導與介入，以防止親權的濫用與確保學童的受教權。由以上的論述可知，國家的從旁督導乃爲實現父母教育權之必要條件之一，如果將教育兒童完全交由父母實施，就可能因爲父母之偏見作法，或教育環境之惡劣等因素，導致無法實現每一位兒童接受教育之權利。總結而言，家長教育權亦具有「服務性」與「利他性」家長教育權之權力源自於其子女之教育權，爲服務子女與利於子女的義務與權力。

3.小結

從一些國際法的觀點與學者的論述來看，「家長教育權」早已獲得肯定與承認，而依其保障的本質與目的，「公立學校選擇權」也應該歸於其權力內含的一部分。但是由於此權力涉及國民教育社會化的功能與歷史的發展——由日治時期起至一九九零年代，我國的教育一直是充斥著「軍國主義」與「國家教育目的」的色彩，人民並不享有上文所討論的教育權(謝瑞智 1996)，也因爲這樣，國家力量「積極」介入教育，壟斷教育結構與內容，對於人民而言，已是一件習以爲常的事情——人們向來允許國家在國民教育上享有較大的權限，因此現在我國所採行的「學區制」，也就是所謂政府興學，並且由政府分發入學的制度，也就成爲了我國的常態，人們也鮮少去質疑它的合法性或者公平性。而教育基本法所明確賦予家長的「家長教育選擇權」，也僅止於保障宗教信仰自由的「私立學校選擇權」，讓有特別宗教信仰的人，得以選擇如教會學校等私立的學校就讀，「公立學校選擇權」的概念並未受到重視。

近幾年，「公立學校選擇權」的概念才逐漸爲人民所注意，並視其爲一種改進公立學校辦學品質的有效手段，但是多數人卻因此忽略了它所具有的權利保障功能(林孟皇 2000)，使得「學校選擇」的概念被混淆。「學校選擇權」的目的並非在降低家長將子女送至「明星學校」就讀的成本，而是在保障學齡子女能夠得到適性發展，獲得較佳教育環境的機會。

「學區制」的「就近入學」、「一區一校」、「禁止越區就讀」固然達成了它均等教育「機會」的目的，但是對於均等教育「資源」的影響卻十分有限。因爲忽略了各個地區原有的差異，使得教育變得只是追求「齊頭式平等」而非實質平等，使得原本的中心思爲「公平」無法被實踐。

我國現行的「學區制」，無疑的，對「家長公立學校選擇權」是一種限制，「學區制」若

缺乏正當性及合理性，則限制家長的選擇權就不妥當。現行法在未有衝突、濫用的情況下，即以強制分發學區剝奪家長之「公立學校選擇權」，並不符合憲法上限制基本權利的要件(林孟皇 2000)，但是向來我國社會認為國家對於教育有其不可取代的權限，如辦學、計畫、組織等，但這樣是否就能將「學區制」之強制入學與剝奪權利畫上等號？又或者將其歸為一合乎憲法的制度？關於這個部份的問題，將會於本文第五章再深入探討。

第三章 學區制度下教育權的分配

1. 學區制對教育生態的影響

本節將探討學區制下的各個學校與學生家長是如何被影響，進而造成「學區制」無法達成它「公平」的中心理念。

1.1 學校型態之探討

台灣的國民義務教育可說是十分的一元化，所有的國中國小的上課內容與方式幾乎都大同小異，但是卻有一些國民義務教育階段的學校，令家長趨之若鶩，有能力的家長紛紛想盡辦法，不惜付出高代價，越區、關說、購屋等，只為讓孩子就讀這些的學校。這些學校也就是我們常聽到的「明星小學」、「明星國中」。

本文藉由問卷調查台中市家中有國小學童的家長，由家長本身的認知，選出他們所認定的台中「明星國中」與「明星國小」，以得票數最多的學校作為「明星學校」的調查對象，再以得票數較低的學校作為「普通學校」的調查對象，藉以分析二種類型學校之不同。

在本研究的操作上，因為涉及學校內部資料的問題，為保護學生與家長隱私因此文中將以代號代稱四所樣本學校。

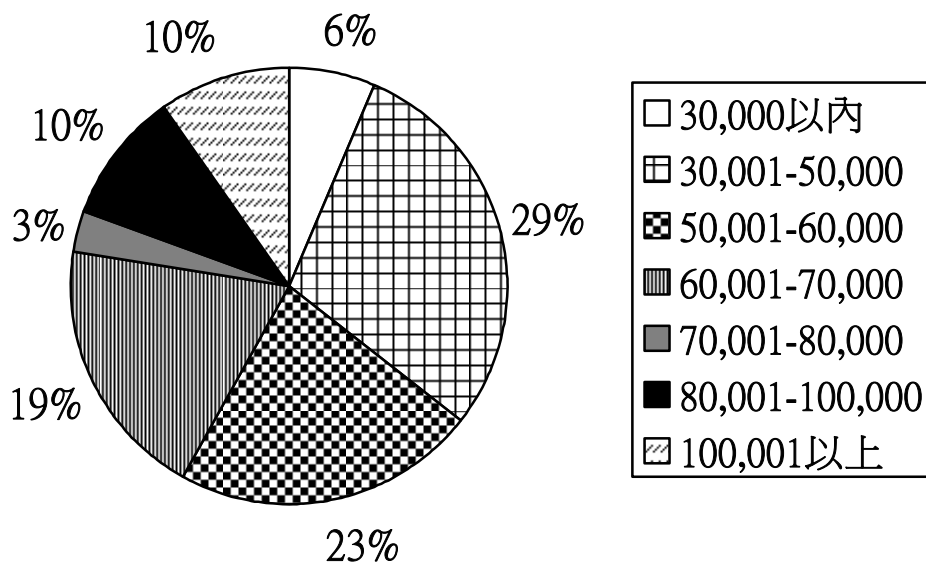
問卷調查的結果以 A 國小與 A 國中為「明星學校」調查樣本，以 B 國小與 B 國中為調查樣本。

1.2 明星學校與普通學校之背景分析

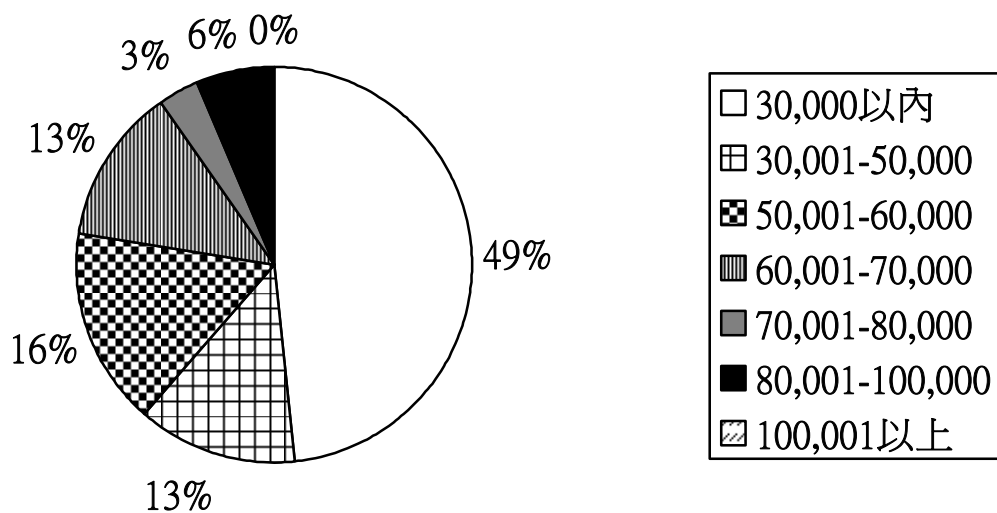
1.2.1 明星學校之背景分析

A 國小座落於台中市的八期重劃區，是台中市每人平均擁有綠地最多的重劃區，距離高鐵台中站很近，被列為台中金磚四區，近期成為建商必爭之地，此區大樓產品每坪單價在 20 萬至 25 萬元間，平均地價每坪喊到 30 萬至 50 萬元，不難想像居住於 A 國小學區內的家長皆具有一定的經濟能力，如頁 17 的圖一與圖二，經本研究問卷調查，發現 A 國小學童的家庭經濟狀況平均值大致如下：父親平均月收入約六萬元，而母親則約四萬二千元左右，加起來平均每位學生的家庭，月收入皆達十萬二千元左右，略高於台中市家庭的平均月收入十萬元(台中市政府主計處)。至於家長的教育程度方面，請參見頁 18 之圖三與圖四，由數據可以得知 A 國小的家長 70% 以上都具有大專以上的學歷，遠高於台中市的平均 44.6%(台中市政府主計處)，其中更有 16% 的家長具有研究所的學歷。職業的方面，國小 A 的家長有 85% 為白領階級，15% 為藍領階級。

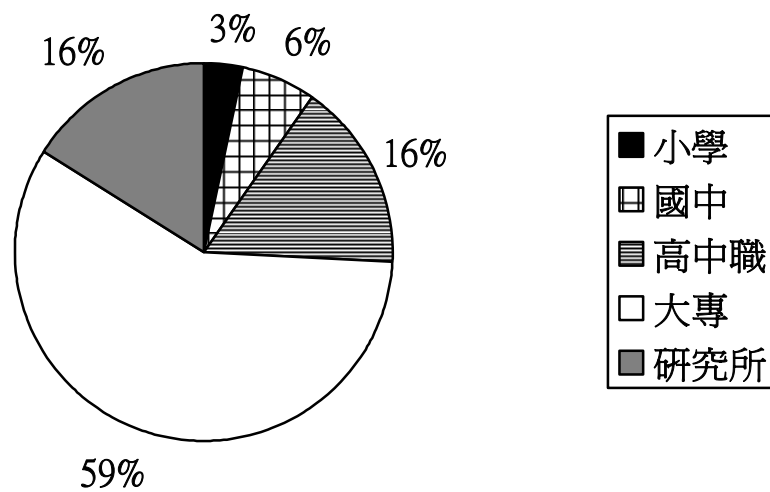
由綜合上述幾點，我們可以知道，A 國小的學生所處的家庭，大部分在台中市民生活水平之上，家長多為中產階級，並居一定的社會地位，其教育程度也都在平均程度以上。另外，根據問卷抽樣調查的結果，A 國小約有 45%的學生為越區就讀。



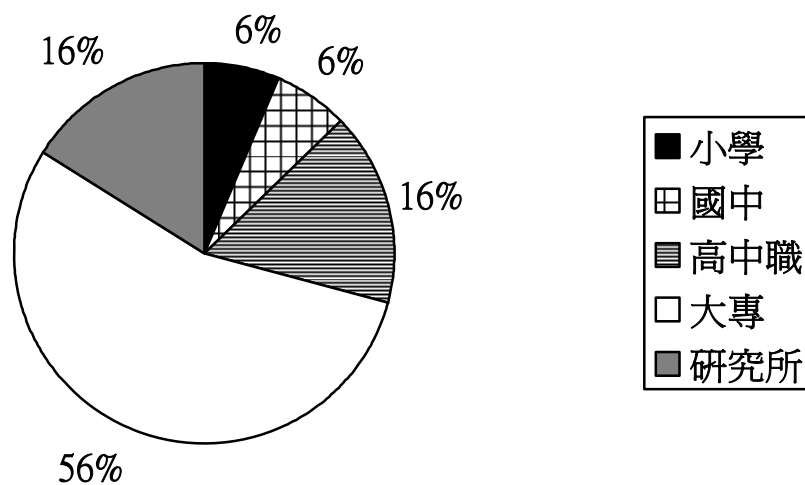
圖一 A 國小學童父親月收入分析



圖二 A 國小學童母親月收入分析



圖三 A 國小父親教育程度分析



圖四 A 國小學童母親教育程度分析

A 國小於九十七學年度時，班級數約有 65 班，學生人數 2255 人，每班約有 35 人，班級人數稍嫌太多。此國小占地 20033 平方公尺，比上校內人員人數，可說是十分寬敞，學生有足夠的空間可以活動。教師的部分，A 國小共有 97 位教師，平均每一位教師對 23 三位學生，教師數量充足。教師學歷方面，有 2% 為專科，75% 為學士，23% 為碩博士。教師的平均年齡

為 35 歲。A 國小的經費來源包括政府預算與自行生財，平均每年花在每個學生身上的經費為新台幣 61,616 元(包括教師薪水、器材設備等)(資料來源：A 國小會計室與人事處)。

A 國小亦曾獲得國立台灣師範大學與中華創意發展協會辦理之「全國學校經營創新獎」、獲教育部「教學卓越工作團隊」銀質獎、教育部「校長卓越領導獎」等。並於台中市國小英語教學評鑑整體表現、教師行動研究、教育經費使用績效評鑑、人權與法治教育評鑑等項目皆列優等(資料來源：A 國小網站)。

至於升學率，因為國小並無升學數據，因此在此使用問卷調查結果，台中市居民普遍認同的明星學校國中 A 之數據，A 國中於 96 學年度考取第一志願的比例約為 11%，以公立學校而言，比起其他普通國中高出許多(資料來源：A 國中網站)。

以下將上文所敘述的各項數據整理為表二。

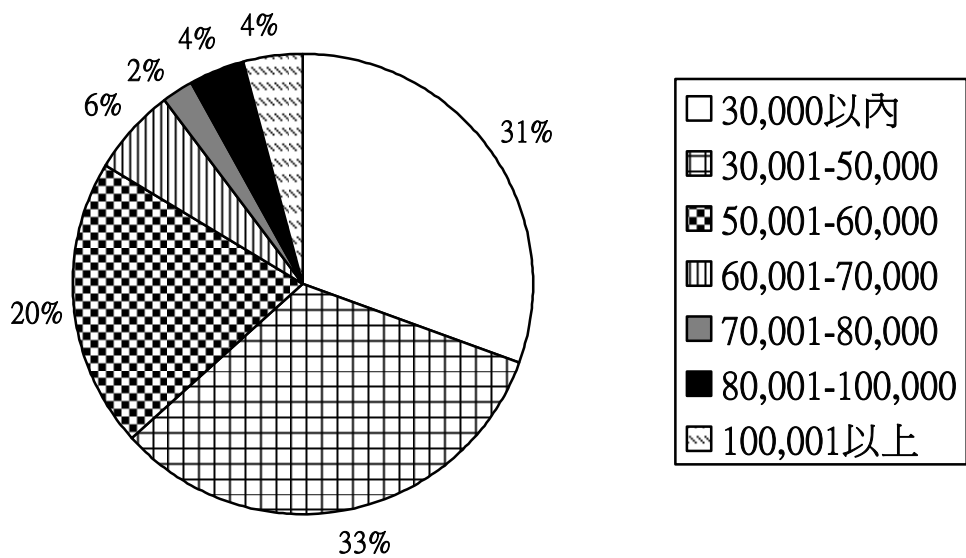
1.2.2 普通學校之背景分析

B 國小位於台中市的邊陲地帶，屬於舊社區，公共設施老舊，鄰近台中監獄與垃圾掩埋場，所處的地理位置不甚佳，地價約每坪十萬元或以下。B 國小的學生家庭月所得請參見頁 15 之圖一、二父親平均月收入約為新台幣 46,735 元，母親則為新台幣 38,469 元，平均一個家庭的月收入是八萬元，已低於台中市十萬元的平均，且月收入大於十萬的高收入的族群亦占少數。家長教育程度的方面請參見第 16 頁的圖七與圖八，B 國小的家長僅 30%~40%有大專以上學歷，低於台中市 44.6%的平均，也研究所的缺乏高學歷族群。家長職業的部分，有 66%為白領階級，34%為藍領階級。至於 B 國小的越區就讀率，則只有 2%。

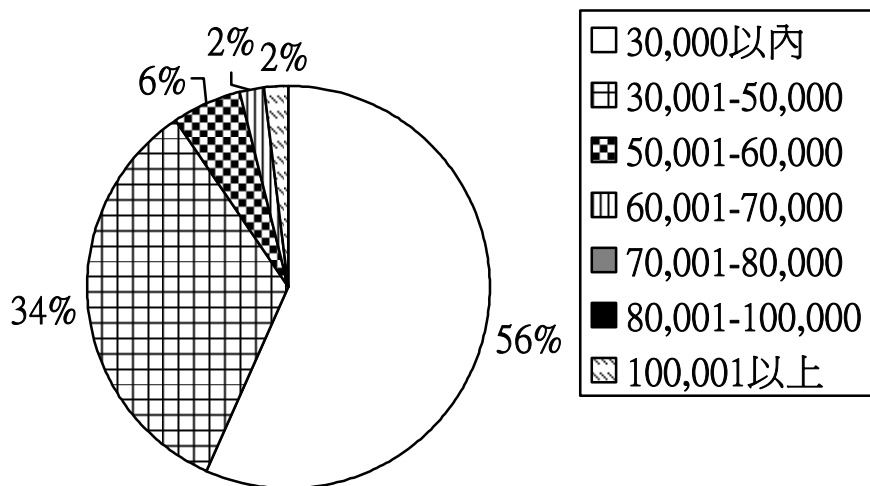
綜觀以上資料，我們可以知道國小 B 學區的家長平均收入與教育程度皆在台中市的平均水平以下，而職業方面，第一、二級產業的勞工比例也比台中市的平均 20%還要高出許多。B 國小於 97 學年度共有 51 班，學生人數 1748 人，平均一班 34 人。校園占地面積為 15051 方公尺，空間頗為寬敞，學生有充分的活動空間。教師的部分，B 國小共有 79 位教師，平均每一位老師對 22 位學生。79%的教師擁有學士學位，19%具有碩士學位，2%為專科畢業。教師的平均年齡為 34 歲(資料來源：B 國小人事處)。B 國小的經費來源包括政府預算、自行生財與垃圾掩埋場回饋金，平均每年花在每個學生身上的經費為新台幣 68,584 元(包括教師薪水、器材設備等)(資料來源：B 國小會計室)。

B 國小曾獲一次教育部教育卓越獎銀質獎，多年來在民俗體育競賽方面都拿到不錯的成績(資料來源：B 國小網站)。

至於升學率，因為國小並無升學數據，因此在此使用國中 B 的數據，B 國中的升學率歷年來皆低於 1%，甚至有幾年掛零(資料來源：B 國中網站)。

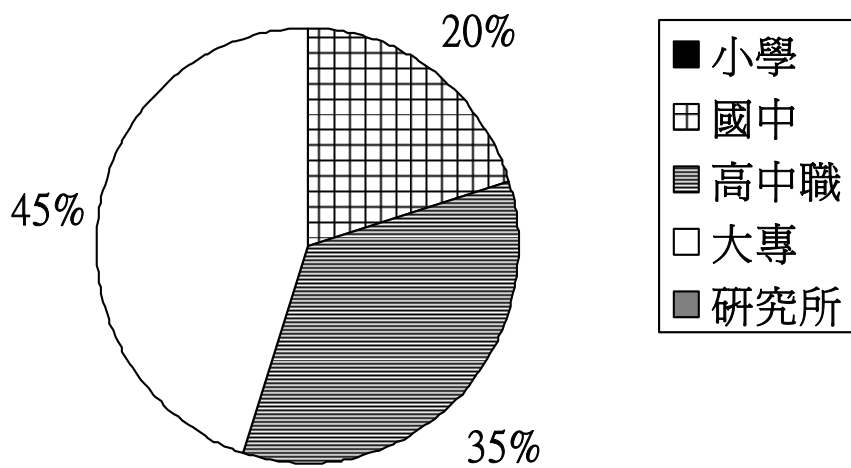


圖五 B 國小學童父親月收入分析

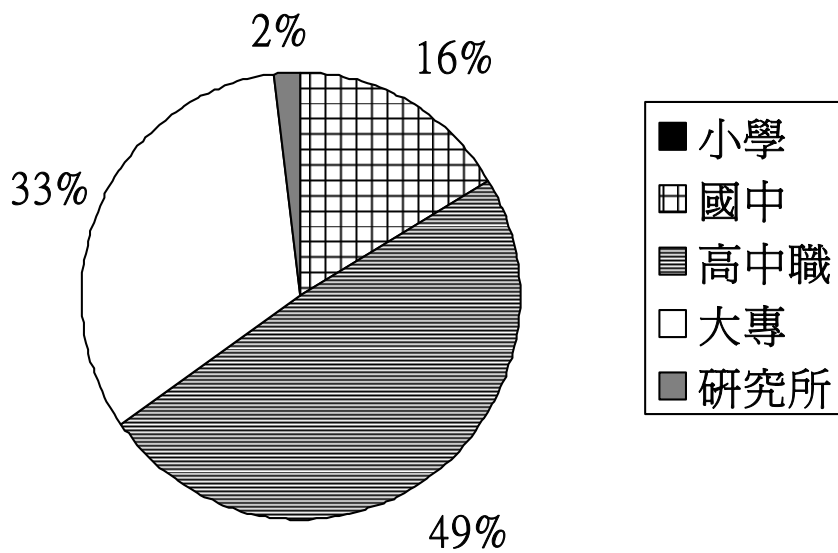


圖六 B 國小

學童母親月收入分析



圖七 B 國小學童父親教育程度分析



圖八 B 國小學童母親教育程度分析

1.3 小結

以下將 1.2 節中不同學校背景分析所提及之數據整理為表二。

表一 A 學校與 B 學校之比較

項目 / 學校	家庭平均收入	家長大專以上學歷之比例	白領階級家長之比例	每班學生人數	平均學生活動空間	教師與學生人數比	教師學士以上學歷之比例	教師平均年齡	花在學生身上的經費	國中升學率	越區就讀率
A 國小	102,000 元/月	70%	85%	35 人	8 平方公尺/人	1:23	98%	35	61,616 元/年	11%	45%
B 國小	80,000 元/月	30%~40%	66%	34 人	8 平方公尺/人	1:22	98%	34	68,584 元/年	<1%	2%

由上表的比較，我們可以清楚的看出，明星國小 A 在家庭平均收入的部分比 B 國小還要高很多，在家長大專以上學歷與白領階級比例的部份，A 國小仍勝過 B 國小。但在每班學生人數、學生活動空間、教師與學生人數比、教師年齡等部份，數字差距不大，關於教師學歷的部份，雖然學士以上學歷的教師比例相同，但是教師具有碩博士學歷的比例卻以 A 國小居高，有 23%，而 B 國小略遜一籌，有 19%。A 國小與 B 國小的越區就讀率，有著十分明顯的差距。至於升學率的部份，A 國中明顯高於 B 國中，且差距十分懸殊。

在各項比較的比較中，B 國小僅有花在學生身上的經費略高於 A 國小，經過實際的調查，發現 B 國小因為鄰近於台中市的垃圾掩埋場，所以定期會得到垃圾掩埋場給予的回饋金，因此在可運用的經費部分，自然比 A 國小多出一些。

其他較細部的比較，將會於 2.2 再做討論。

2.教育資源的分配

2.1 教育基本法與學區制法規

再進入比較之前，先於本小節做一簡單的法規整理與提示，讓讀者能夠明瞭下一節所做

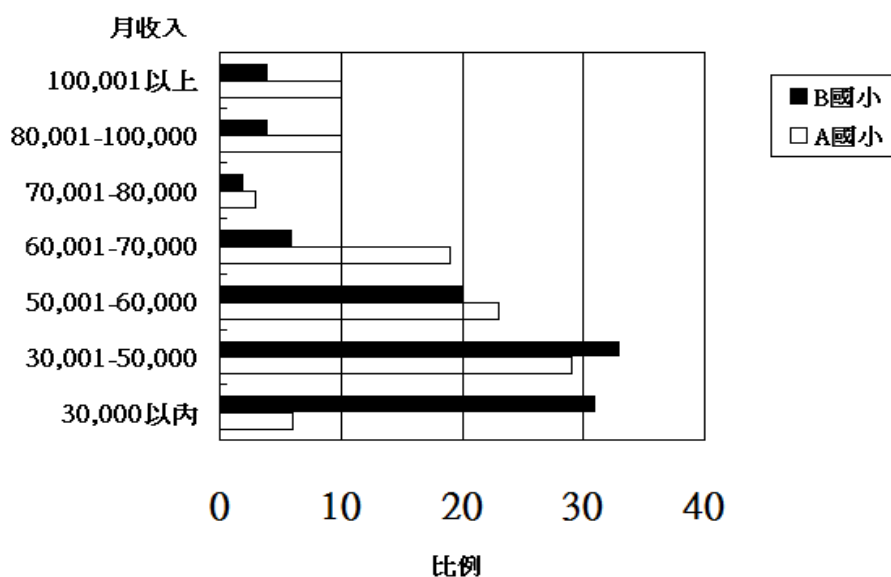
的比教意義何在。

由教育基本法第四條：「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。對於原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，應考慮其自主性及特殊性，依法令予以特別保障，並扶助其發展。」，教育基本法第五條：「各級政府應寬列教育經費，保障專款專用，並合理分配及運用教育資源。對偏遠及特殊地區之教育，應優先予以補助。教育經費之編列應予以保障；其編列與保障之方式，另以法律定之。」我們可以知道，每位學童所受的教育品質，不應因任何如家庭背景等條件而受到影響，而且對於偏遠地區或其他特殊地區的教育，各級政府更要加以補助，已達到教育上的實質平等。

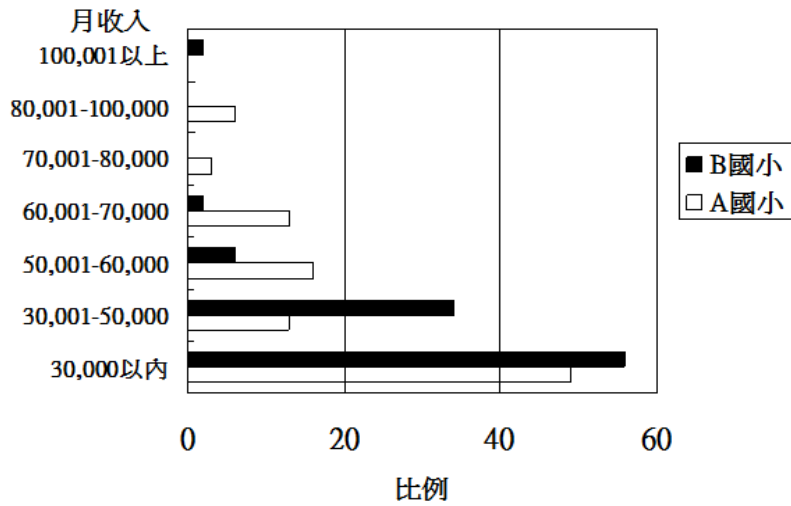
國民教育法第 6 條第 1、2 項：「六歲之學齡兒童，由戶政機關調查造冊，送經直轄市、縣（市）政府按學區分發，並由鄉、鎮（市）、區公所通知其入國民小學。國民小學當年度畢業生，由直轄市、縣（市）政府按學區分發入國民中學」，由此我們可以知道，在國民教育階段，一所學校內的學生，「大部分」都應該是戶籍地在學區內的學生。

2.2 不同型態學校背景與資源對照與比較

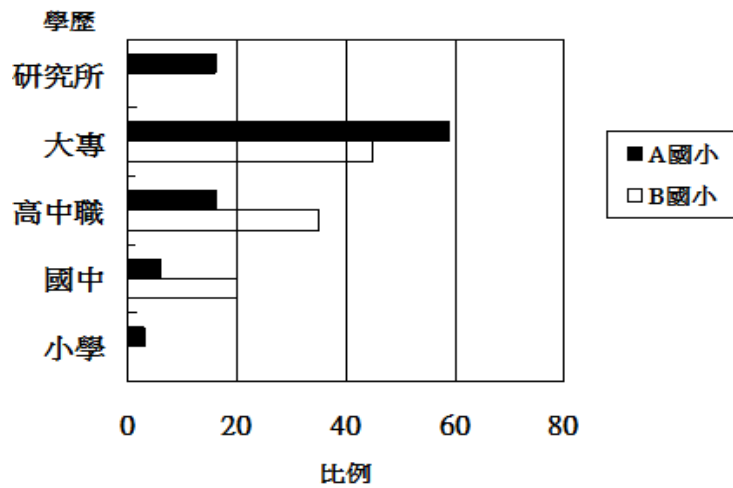
圖九 學生父親月收入比較



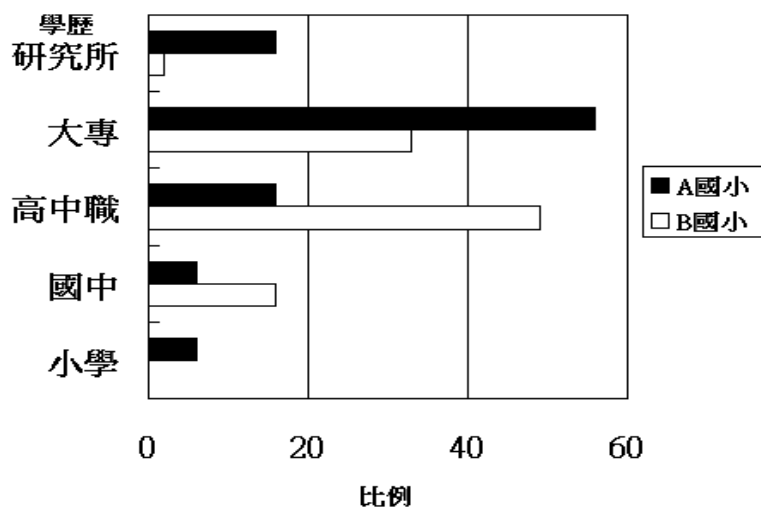
圖十 學童母親月收入比較



圖十一 學童父親教育程度比較



圖十二 學童母親教育程度比較



藉由第一節所整理出的數據，我們可以清楚的發現，明星學校的學生，家庭經濟能力明顯的比普通學校的學生好很多(請見圖九到圖十二)。

一·由圖九、十我們可以看到普通學校 B 的學生家長於月收入的方面，落點多在五萬至六萬

以下，且缺乏高收入(十萬以上)族群，而明星學校 A 的家長落點則多在六到七萬以下，且高收入的族群也不少；

二·由圖十一、十二我們可以看到，在家長教育程度的部份，普通學校 B 的家長也比明星學校 A 略差一些，明星學校 A 的家長落點多在大專以上。

總結以上我們可以知道，明星學校的學生構成，多是學歷與收入較高的家長，換言之，就是社經地位較高的家長，而為什麼會出現社經地位高的家長高度集中於明星學校而普通學 B 的學生家庭背景多數雷同的現象呢？這個問題可以從二個部分來看。

一·由於學區制的分發，皆是照戶籍地址，也就是正常狀況下的居住地址，一般而言，居住在同一個地區，尤其是同一個學區內的居民都會有一定程度上社經地位的相似度，如高級住宅區的居民，大多經濟狀況十分良好，或者有如一些山區小學畫分學區，不管怎麼畫，原住民的學童都會占半數以上的比例。

二·至於第二個部分，則要從違反學區制規則的「越區就讀」來看，越區就讀必須付出某些程度上的代價，如遷戶口甚至關說等，有的學校還會要求要設籍六年才可以入學，整個越區就讀的過程耗時費功，且順利進入學校後還要負擔不少的交通費。

以上種種「條件」，都需要家長有某種程度上的經濟能力或者社會地位才有辦法達到，因此「越區就讀」的，便是這些有一定社經地位的家長，而這些家長越區目標，大多是在第一點中提到的，高社經背景人士密度較高的學區，這一點可以從 A 國小及高的跨區就讀比例得到證實，這些學區內的學生本身家庭背景就有一定的相似度，再加上這些跨區就讀的學生，使得他們的相似度更大幅提升，而其他學區，也因為高社經地位家庭多選擇越區就讀，使得學校內的學生家庭相似度更高。這樣的高相似度對於教育的多元化，無疑是一大阻礙。

學校資源的方面，請見下頁表三，在前幾項：每班學生人數、學生活動空間、教師學士以上學歷之比例與教師平均年齡幾個方面，二種學校的差距都不大，但到了教師碩博士學歷的比例，二間學校就開始有了差距。

一·在教師擁有碩博士學歷比例的部份，二者差了 4% 的比例，且 B 國小的 19% 皆為碩士，而 A 國小則包含有博士與碩士，教師的學歷的差異，可能是因於明星校區的影響，這些學歷高的教師多喜愛在明星學校任教，但是這樣是否造成學區間教師素質的差異？由於教學品質所牽涉的層面過廣，因此在本研究中並無法得知。

二·再來是學校每年花在一位學生身上的經費，這項以 B 國小(普通學校)高於 A 國小(明星學校)，但是若是不算垃圾掩埋場回饋的部份，其實二間學校花在學生身上的錢是差不多的，這樣在學生本身已具有多項資源的學校與學生難以得到多餘資源的學校給予同樣的經費的狀況，似乎已不符合教育的公平性，更不符合合理分配教育資源的理念，。這點可從二部份得到證實：(1)由第 15、16 頁的學校評鑑成果的英文教學這部分，我們可看出明星學校的學生在獲得教育資源方面占有的優勢，經濟許可的家長，多會在學校之外，送孩子上英文的補習班，所以明星學校的學童比起其他學童，平均而言，英文起步都早上一些，評鑑要勝過其他地區，自然是輕而易舉。(2)國中的升學率又是另外一個表現，家庭狀況普遍優良的明星國中學生，多有補習的現象，而普通國中的補習率相對而言就沒有那麼高，雖然補習不一定有用，但不可否認的，它會造成某種程度上的影響，因此，明星國中自然會比普通國中容易締造升學佳績。

B 國小的表現在一些方面其實都不如 A 國小來得出色，以這點而言，為達教育資源有效分配與實質公平，是否更應該多投入一些資源給 B 國小呢？

表二 學校資源比較

項目 / 學校	每班學生人數	平均每位學生活動空間	教師與學生人數比	教師平均年齡	教師學士以上學歷之比例	教師碩博士比例	花在學生身上的經費	國中升學率
A 國小	35 人	8 平方公尺/人	1:23	35	98%	23%	61,616 元/年	11%
B 國小	34 人	8 平方公尺/人	1:22	34	98%	19%	68,584 元/年	<1%

第四章 與其他國家之比較

1. 美國的國民教育入學制度

(一) 源起發展

在 1980 年代以前，美國各州和本國一樣，皆實行「劃分學區，就近入學的政策」，當時的情況也與本國現今之狀況相似，有能力選擇學校的僅限於特定社經地位高的家庭，他們多選擇辦學效率佳、名聲好的私立學校，或者是有宗教信仰要求的家庭會選擇就讀教會學校。

但是，到了 1980 年代及 1990 年初期，許多事件促進學校選擇運動的興起，例如 1983 年由雷根總統指定十八位委員所組成的「全國卓越教育委員會」提出了著名的《危機中的國家 A Nation at Risk》的報告書。此一報告書出版後，美國社會就一直熱烈討論公立教育品質

低落的問題，決策者也特別強調美國學生在跨國比較之下測驗上成績低落，強烈的要求教育改革。在 1996 年美國的國家教育高峰會中也一致認為學校教育失當，而必須立即採區教育改革行動(周珮儀 2000)。因此在雷根總統主政下，教育政策重點有了重大的轉變，由教育機會平等轉向教育的卓越多元(張炳煌 1998)。1986 年，全美州長會議，所發表的《尋根溯源的時刻 Time for Result》被視為家長學校選擇權發展的重要里程碑，在這波教改中，所主張的事分權、彈性和自主，並重視多元的學校教育以滿足不同的學生需求。從此，各州開始推動更具創意的家長學選擇權計畫。1989 年，素有教育總統之稱的布希，召開州長的教育高峰會後，定出六項教育目標；而在 1991 年提出《美國 2000 年教育策略》中，主張優先發展家長學校選擇權計畫，從此 choice 成為教改的前鋒以及學校系統正向變革的象徵。另外，1980 年代學者 J. Coleman 報告書提出天主教學校學生的表現優於公立學校的同儕，隨後 T. Moe 和 J. Chubb 等二位學者主持之 Brookings 智庫 (Brookings Institution) 的研究，亦支持這樣的論點，同時認為私立學校較具自主性，比公立學校有效率，二人在 1990 年出版的《政治、市場和美國的學校》(Politics, Market and America's schools) 一書中，提出教育券 (school voucher) 作為解決之道 (教育券概念最早在 1955 年由智庫 (Hoover Institution) 經濟學者 M. Friedman 提出)，並在 M. Friedman 於 1962 年出版的《自由與資本主義》(Freedom and Capitalism) 一書加以詳細說明，同年，明尼蘇達州通過特許學校立法，威斯康辛州實施小規模的「密爾瓦基教育選擇計畫」(Milwaukee Parent Choice Program, MPCP)，從此以後，教育選擇方案蓬勃發展，各州和學區均有不同類型的學校選擇方案。

「帶好每位孩子法案」(The No Child Left Behind Act) 是小布希總統提出之教改原則及策略，用以扭轉長久以來美國學生學業成就不佳的窘境，其內容主要規定：若學校連續二年未有足夠進步，應提供家長為子女選擇學區內之其他公立學校就讀，學區必須支付或提供選擇轉學學生的交通，並且堅持以下四個原則：強化學業表現的績效責任；增加彈性及地方分權；增加家長教育選擇的機會；強調經實證有效的教學方法。該法於 2001 年 12 月獲得參眾兩院壓倒性的通過，小布希總統於 2002 年 1 月 8 日簽署法案，此為美國全國公立學校選擇的實施，美國的家長教育權於此獲得明文上的認同。

(二)內容

依據美國卡內基基金會 (Carnegie Foundation, 1992) 的看法，美國在義務教育階段皆實施的學校選擇類型，並且依家長所擁有選擇權的大小，由小至大可分成下列三種類型：

(1) 全學區性的選擇 (district wide choice)，即家長能於自己所屬的學區內為子女選擇一所公立學校就讀，但不得向其他學區內學校提出入學申請，這是美國各州較常見的方式，如麻州、紐約州、華盛頓州等皆實行此制度。但就全學區性的學校選擇而言，仍有二種情況。第一，某些學區會成立特殊學校並允許學生越區就讀，這類學校例如有：

① 磁性學校 (magnet school) 特重數理、藝術、資訊教育或者外語教學等課程。② 特許學校 (charter school) 是由具特殊理念之教師共同組合經營，以去除傳統學校科層體制(也就是所謂由上而下的官僚體制)限制，這種學校須向州政府申請才得以招收外區學生。

③ 另類學校 (alternative school) 特為低成就學生、藥物濫用等不適就讀傳統學校之學生所設。第二，另有些學區則進一步採行「控制式選擇」(controlled choice)，它們雖然允許家長可將子女送往學區內任何一所公立學校就讀，但仍需顧及種族、性別、社經地位的平衡。

(2) 全州性的學校選擇 (statewide choice)，即家長可將子女送往州內任何學區的公立學校就

讀，但因為家長所需負擔的成本太高，家長的選擇意願並不高，所以實施全州性選擇的狀況很少，如明尼蘇達州。

(3) 私立學校的選擇 (private-school choice)，即政府提供定額的教育券，家長可至任何公私立學校，持之以支付教育費用。這種方式也十分常見，它也能夠避免納稅人所繳的稅沒有用在自己孩子身上的情形。

以上三種入學的方式，和1980以前的美國或者現今我國所行的學區制有著相當大的不同，美國給了家長很大的選校自由，當然，若家長對學區內的學校感到滿意，則他當然可以直接進入此校就讀，但就算家長不滿於學區內的學校，他仍有很多不同的選擇。

(三)現今發展狀況與影響

截至2003年5月，全美學校選擇實施的現況如表一，學校選擇的方案包含州或學區補助之私立學校獎助金、學費抵免賦稅政策或獎學金方案、特許學校、學區內或學區間的公立學校選擇、私人性質的獎助金、在家自行教育和綜合性雙重入學方案 (the comprehensive dual enrollment programs) 等，這些多樣、豐富的學校選擇類型，正是美國地方分權教育制度的產物，也代表學校選擇運動的蓬勃發展(賴志峰 2004)。

表三：傳統基金會2003年學校選擇現況調查

學校選擇的方案	實施範圍
州或學區補助之獎助金選擇私立學校就讀	Colorda、Florida、Maine、Ohih、Vermont、Wisconsin等六個州
學費抵免賦稅政策或獎學金方案	六個州
制定特許學校法	四十個州和哥倫比亞特區
學區內或學區間的公立學校選擇	十五個州實施，其他州針對特定人口或家長付費方式，實施選擇方案。
私人性質的獎助金	三十九個州和哥倫比亞特區，補助 60,000 位學生。
在家自行教育	五十個州，計有 200 萬名學生實施在家自行教育。
綜合性雙重入學方案	二十一個州實施，高中生得以最低費用或免費方式，修習大學課程，作為高中和大學學分。

(摘自 賴志峰 美國中小學學校選擇政策新趨勢：以聯邦法案與最高法院判決為例 教育政策論壇 2004年8月 第七卷第二期 37)

學校教育的選擇是美國公立教育發展最快的變革之一，根據研究(賴志峰 2004)，目前聯邦政府和許多州、地方已實施許多政策和方案，增加父母為其子女選擇就讀學校的權力，導致過去幾十年以來，運用教育選擇權的人數增加，較低收入家庭進行公立學校選擇，高收入家庭則較有可能進行私立學校選擇，總括來說，美國大部份中小學學生以就讀指定的公立學校為主，其次，公立學校選擇約占一成多，私立學校選擇不到一成，但如果以學生人數來計算，參與學校選擇的人數仍然是十分可觀(賴志峰 2004)。贊成學校選擇的人認為，這些計畫經由招生競爭可以促使學校改革，並提供學生各種機會、經驗與環境。然而反對人士則認為，教育上採用市場改革的作法乃是學習為商品，將對所有學生提供高品質教育的理想造成損害(王秋晴 2002)，但是無論贊成與否，至今美國學校教育選擇運動仍繼續在全美各州繼續扎根成長。

2.英國的國民教育入學制度

(一)發展源起

1980 年代以前，在英格蘭與威爾斯地區，儘管當時大部分的英格蘭教會與羅馬天主教學校已納入國家教育經費補助（state-maintained）的範圍，但真正能

行使特定學校的選擇權仍僅限於那些有意願，並有能力支付較高學費進入私立學校的家庭，因為當時英格蘭與威爾斯地區的私立學校，和其他工業國家相較數量並不多，但卻較其他國家的學校更具有貴族化及學術化的特質，且更具有社會選擇性的功能。因此，在1980 年代前，英格蘭與威爾斯地區的學生，雖可選擇進入何種形式的學校：單一性別或男女合校的學校，但卻很難選擇特定的學校就讀(Walford 2003)。

英國在英格蘭與威爾斯地區，賦予家長某種權利來表達對學校喜愛的觀念最早出現在「1944年教育法案」（1944 Education Act）。不過，法案中相關的部分所提到的僅是在確保家長對於宗教學校能表達出他們的期望，並非給予他們個別學校的選擇，另外，政府對國家教育經費補助系統的改革也促成了學校選擇的興起，1980年代中期之後，保守黨政府相信「教育市場」所具有的效能與效率，勝過中央或地方所訂定的計畫，英國政府針對英格蘭與威爾斯地區的國家教育經費補助系統進行許多變革，期藉由賦予家庭更多的學校教育選擇權，將

市場原則

（market discipline）導入學校教育。(張明輝 顏秀如)

(二)內容

英國政府賦予家長選擇子女就讀學校的權利，並於《1980 年教育改革法》通過實施「開放入學」（open enrollment）政策，意即學校招生的數量取決於學校之最大容量而非學區之畫分，並把招生權利由「地方教育當局」（Local Education Authorities LEAs）移到了學校，並實行案人數核發教育經費措施，意味著「更多學生就是更多經費」的政策導向，設計了一個準市場的概念，所有中小學可透過多數家長無記名投票與教育部認可後，要求學校管理委員會選擇擺脫「地方教育當局」經費與其他層面的控制，而轉型成教育部經費直播學校，以提高高中小學辦學自主權及加強以中央來控制教育並擴充一般學生選擇的機會，截至 1996 年止，英國大部分公立中小學都已成為中央直接撥款學校。

英國認為政府最主要的任務是提供家長更多選擇，並促使學校更多樣化以便他們為子女決定所要接受的教育，所以在賦予家長學校選擇權的同時，它們也增加學校種類，以擴大家長選擇的範圍，並且為家長提供相關訊息，以幫助家長進行選擇，最後也把選擇範圍擴大到特殊教育領域和私立學校，進行補助。

(三)現今發展狀況與影響

因為一旦成為「中央補助學校」，就必須完全實施國定課程、實施相關的測驗以及遵循所有中央政府的相關規定，所以這樣的制度並未增進整體學校教育的多樣性，學校經營者在談到有關該校吸引人之處，多強調學術研究的進步以及考試成就，這些都是在強調選擇權的氣氛下，最主要且最廣泛被人接受的「好學校教育」。學業成就表現似乎逐漸成為學校自我評估，以及期待他人判定學校的唯一方式或標準。在英格蘭與威爾斯地區，更多的家長選擇

權所造成的並非是學校

教育的更多元化，反而是導致更多的一致性與相似性。而一旦學校是被置於單一社會階級體系，則會產生較受歡迎與不受歡迎的學校。受歡迎的學校能夠吸引並選擇有利於其整體學業成就表現的學生，如此將使得學校間的差距逐漸擴大。至於更多的家長教育選擇權是否如保守黨政府所預期的，能有助於學業成就表現的改善，英國針對 16-18 歲考試成績，的確自擴大家長教育選擇權後有顯著的改善。

3.日本的國民教育入學制度

(一)發展源起

日本是國民教育高度發展的國家，這要歸功於一套比較完善的教育制度。二次大戰後，日本已 1946 年所頒定的「日本國憲法」即 1947 年公布實施的「教育基本法」、「學校教育法」為基礎，進行新學制改革。主要是在排除軍國主義和極端國家主義的教育，提出所謂和平、民主、自由平等的教育理想；廢除帶有身分等級色彩的雙軌學制，建立單軌的「六、三、二、四」新學制。並將義務教育由六年延長至九年；教育行政上則廢除中央集權，實行地方分權，建立教育委員會等，其學制沿用至今很少修正改變

(二)內容

日本義務教育共九年，前六年「小學校」，後六年「中學校」。入學採「通學區域」制度，其目的是為限制學校人數及保障教育內容，維持全國教育均衡發展。其狀況與我國可說是十分類似，一樣也會有較有能力的家長送孩子進入私校就讀或者越區就讀。

(三)現今發展狀況與影響

日本「通學區域」的學區限制，硬性實施的結果，只做到機械性的分配，導致學校教育的一元化、呆板和閉鎖，妨礙了學生身心的發展和自主精神的培養，所以日本於 1984 年進行戰後的第三次教育改革中，明確的檢討與建議「學區制」的現狀，其內容包含有：維持教育委員會指定學區的權限，但為能反映家長期望，會適度調整與改行可能方案、為漸進的增加選擇學校的機會，可以擴大學區範圍，指定就讀學校的變更或區外就讀的規定，也予以適度放寬，以其彈性運用等。日本更在 1999 年，第十三屆 APEC 教育論壇會議中，提供其最新教育改革發展的信息中提到已經：「放寬學區內公立小學和出中入學的現制，學生可以轉學和到其他他學區的學校學習；有必要定期為家長提供有關學校的信息，使他們可以為子女選擇學校」(朱益明 1999)，從某觀點而言，這是日本學區制控管退讓的一個言論，並非指日本已實行開放學區制，但是這樣的退讓，也不失為一對家長教育選擇權的尊重與政府某程度上對於嚴格學區規範的一種讓步。

4.各國以及我國國內現況之比較

為追求教育民主化與教育自由化，我國於民國83年成立「行政院教育改革審議委員會」推動教育改革的工作，至民國85年底共完成了四期的教育改革諮議報告書及教育改革總諮議

報告書以爲規畫我國未來教育的藍圖。在報告書中所強調教育鬆綁及保障學習權和維護父母教育權的理念，都是強調民主化與多元化的改革訴求。又教育部在民國84年2月推出中華民國教育報告書：《邁向二十一世紀的教育遠景》中，也提出教育改革的遠景並提出實施教育券的構想。

88年2月立法院修訂國民教育法及通過地方制度法，同年6月教育部修訂公布國民教育法實行細則等，無非使教育民主化及自由化更加落實。民國88年6月立法院通過俗稱爲教育憲法的「教育基本法」，明定家長得爲其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式、內容及參與學校事務之權利。」。但是我國「國民教育法」第四條規定：「國民教育，以由政府辦理爲原則，並鼓勵私人興辦。公立國民小學及國民中學，由直轄市或縣（市）政府依據人口、交通、社區、文化環境、行政區域及學校分布情形，劃分學區，分區設置；其學區劃分原則及分發入學規定，由直轄市、縣（市）政府定之。前項國民小學及國民中學，得委由私人辦理，其辦法，由直轄市或縣（市）政府定之。」與「國民教育法實行細則」第五條規定：「直轄市、縣(市)政府依本法第四條第二項規定劃分學區時，相鄰直轄市、縣(市)地區之學區劃分，得由直轄市、縣(市)政府依實際狀況協商定之。」，可見我國義務教育階段之學生家長在學校選擇權方面有所限制與減損，並未有充分選擇的權利。學者張德銳(1998)、吳清山和林天祐(1997)亦認爲我國中小學採取學區制，且以政府辦理爲原則，家長與其子女只能依照政府所規劃的學區入學，限制了家長爲子女選擇學校的機會，在一個民主、自由開放的社會中的確有重新檢討的必要。

以下爲我國目前有關擴充學校選擇的一些做法：

- 一・公辦民營學校：希望將公立中小學委託民營方式革新經營型態。台北市教育局於民國八十五年五月，率先計畫研訂「台北市立中小學公辦民營條例」，做爲所屬公立學校委託民間經營依據(林淑美，1999)。民國88年11月台北市政府頒布「台北市市立中小學委託民營自治條例」草案(台北市政府，1999)，基於維護學生受教權益、提供家長多元選擇、鼓勵民間興學、發展學校特色、提升教育品質，委託民間團體經營市立中小學，並明定委託民營學校應以非營利爲目的。台南市意隨後跟進，提出「台南市委託民間興辦教育事業自治條例草案」。委託民營方式一般區分爲：管理合約、民間承包、BOT與委辦學校(特許學校)。
- 二・私人興學：我國目前私人興學的風氣並不盛，且所費不貲。
- 三・彈性學區：其具體實施方法有「大學區」、「自由學區」或「共同學區」等。

嘗試局部實行的區域有台北市與台南市。

四・在家自行教育

以上方式雖對於學校選擇的實行有所幫助，但不難看出，其實政府對於推動學校選擇扮演十分消極被動的角色，四種方式中，全國執行的僅私人興學與在家自行教育二項，二個政策皆不具革命性的改變，只做了無關痛癢的表面開放，實際上有能力選擇讀私校或是選擇在家自行教育的人都有限，人數不在多數。而另外二項較具改革性的公辦民營學校與彈性學區政策，雖然對於教育選擇權表現了主動改革的決心，但是卻都由地方政府推動，且公辦民營的部分仍停留於草案階段，而彈性學區的實施範圍也十分的小，實在無法有很大的改善或影響。

關於英、美、日三國的學校選擇權相關政策比較：

表三 英、美、日三國學校選擇權相關政策比較

項目/國家	英國	美國	日本
-------	----	----	----

設立新型學校	◎	◎	
公立學校型態多元化	◎	◎	
開放入學	◎	◎	
改變經費補助型態	◎	◎	
提供專門化課程	◎	◎	
鼓勵私人興學	◎	◎	
公開報導學校表現	◎	◎	

英美二國現在已經積極的在推動各項學校選擇的政策，反觀我國，我國雖已提出報告書等宣示對家長教育權的尊重，但至今仍未見重大的改革措施。我國對於公立學校型態多元化的部分，表面上雖已實施多年，但實質上本國的國民義務教育仍停留於十分一元化的階段，仍是升學主義、智育掛帥，對於學校號稱所注重的「人文與藝術」、「語文」等面向，只是一個口號，每一間學校所提供的課程如出一轍很少有差異，更別提提供專門化課程，每一間學校所特別注重的課程，都僅限於智育的課程。而就設立新型學校的部分，政府所設立的「新型學校」，多只是「新式建築」的學校，僅注重硬體設施，對於教育內容本身少有變化。開放入學的部分，我國至今仍持續實行學區制，近期內並無改制的跡象，經費也是由地方政府統一撥款的科層體制(由上而下的官僚體制)，給予經費的方式與型態未有任何改變，雖於民國 84 年的報告書中曾提出教育券的構想，但至今仍只停留於構想階段。我國對於私人興學雖未採取壓抑的手段，但也從未鼓勵私人興學，而本國的私人興學僅有少數如森林小學等，是真正採取不同的教育理念教育學童，其他的私立學校，都比公立學校更注重升學與智育成績，課程更加一元化，且此類學校多以營利為目的，而非教育學童。我國對於學校表現的資訊並未公開透明化，關於學校的種種如經費運用、評鑑結果等，政府皆不主動提供資訊，全端賴學校本身願意公開哪些部份，否則家長很難得知學校的運作狀況。日本的狀況雖與我國相似，但是日本已在 1999 年，第十三屆 APEC 教育論壇會議中，提供其最新教育改革發展的信息中提到日本國內已經：「放寬學區內公立小學和出中入學的現制，學生可以轉學和到其他他學區的學校學習；有必要定期為家長提供有關學校的信息，使他們可以為子女選擇學校」，對世界宣示其改革學校選擇與增進家長教育權的決心，相對於我國的消極改變，日本政府的態度顯得積極得多。

第五章 學區制的合理性與教育權的公平性

1. 依學區分發入學制度之合理性檢討

目前我國主要是透過學區制與強制分發入學的政策，對家長的學校選擇權產生限制力，該條例對於違反學區制分發政策的家長，科以行政罰的罰鍰，學區制因此有了強制效力。在此再次的闡明，不同於英、美等國的教育行政區域(school district)，我國的學區同於日本，是指國民教育階段招收學齡兒童的居住範圍，即所謂入學學區，其目的在便利學童就近入學及幫助學校控制班級數與學生數，以促進教育機會的均等，並做為政府設置學校的依據(吳清山、林天佑)。至於這樣的制度是否合理？和一些實施上的問題，本節將對此做一討論。

1.1.依學區分發入學法規依據與實施方式之檢討

現行學區劃分的法規依據，主要是依照國民教育法第四條第二項的規定，由直轄市或縣(市)政府依據人口、交通、社區、文化環境、行政區域及學校分布情形，劃分學區，分區設置。針對這項授權規定，國民教育法實行細則訂有補充規定，該規定為：「直轄市、縣(市)政府依本法第四條第二項劃分學區時，應顧及學校容量並保障學區內學生優先就讀之權利，其劃分原則及方式由直轄市、縣(市)政府定之。相鄰直轄市、縣(市)地區之學區劃分，得由直轄市、縣(市)政府依實際狀況協商訂定之。」。

基於本項規定，各個地方政府應該制訂自治法規，管轄國民中小學學區劃分的問題，由中央做原則性、綱領性立法，再將實際劃分辦法授權地方政府訂定，符合中央與地方教育權限劃分的精神，以台中市為例，「台中市公立國民中小學學區劃分及分發入學實施要點」內，關於學區劃分部分的條文卻十分簡省，且多重複國民教育法的內容，其內容如下：「(一)國民中小學應依據人口、交通、社區、文化環境、行政區域及學校分布情形，劃分學區，分區設置。(二)國民中小學學區之劃分，以便利學生就讀為原則。(三)國民中小學之規劃以小校小班為劃分學區原則。(四)國民中小學劃分學區時，應顧及學校容量、並保障學區內學生優先就學之權利。」，如此簡省的條文，要用來當作劃分學區的依據，其界線十分模糊，像第一項，什麼叫「便利學生就讀」？是指範圍的便利？距離的便利？條文第三項的「小班小校」又是指什麼樣規模的班級人數或學校人數、班級數可稱之為「小」？這些在全部的條文中皆未明確定義，學區劃分的依據十分薄弱，且四項的條文內容純屬精神層面，所以可以適用於本國的任何地區，完全沒有任何為台中市的自然、人文環境等量身打造的規定，儼然失去了中央政府將這項訂定學區的權利賦予地方政府的意義，更難使人相信能真正在地方落實並能適合地方實施。

另外一個面向，各個縣市所訂定的學區劃分規範，其型式到底應屬於經地方議會審查的「自治條例」還是地方行政機關直接訂定發布的「自治規則」？以台中市而言，「台中市公立國民中小學學區劃分及分發入學實施要點」並未經過議會的審查，而是由台中市政府直接頒布，型式上是屬於「自治規則」。學理上認為地方自治行政也應該有「法律保留原則」的適用，亦即凡涉及人民權利義務關係的事項，都應該由民意代表組成的會議，經過一定的民主程序通過，或者在議會有明確授權的情況下，由地方政府訂定自治規則實行。地方自治法第二十八條第二項即規定：「創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者，應該以制定自治條例的方式加以規範。」。學區劃分涉及人民教育上的權利義務，依照此法的規定，應該由地方議會制定自治條例施行，而其發布的權限主體應為直轄市或縣市政府。而台中市的「台中市公立國民中小學學區劃分及分發入學實施要點」，未經議會等自治團體的審查或者授權，與法律保留原則顯然有違。既然學區制劃分限制學生及家長選擇學校的權利，則基於保障基本權的應有合法程序，在做成學區劃分的決定時，都應踐行預告、聽證或陳述意見、公正做為、告知決定、說明理由，以及教示救濟途徑等程序(林孟皇 2000)，唯有這樣做，才能確保學區劃分的公開化、透明化，進而保障學生的學習權及家長的教育權。

為顧及行政作業的便利性而言，賦與家長自行選校的權利，的確帶來作業上相當程度的不便，但是家長學校選擇權的實行，將有助於提升公立學校教學品質及辦學績效，這應該是一個比「行政方便」還要更具意義的目標，然而國家卻以減輕行政作業成本、「增進公共利益」作為藉口，來剝奪家長的學校選擇權，而非研究設計其他可行的入學辦法，但是，根據

「狹義比例原則」，國家所採取的行政措施和欲達成的目的之間應該有相當的平衡，不能爲了達成很小的目的而使人民蒙受過大的損失，亦即，合法的手段和合法的目的之間存在的損害比例必須相當。國家存在的目的在於保障人民的基本權利，而基本權力又以「人的自我實現」爲其核心本質，因此任何得國家教育作爲，都必須以人的自我實現爲其終極目標，也就是說，個人的自我實現權之保障應是大於行政成本的考量的，因此，目前我國的學區制可說是違反了此一原則，另外，全面剝奪家長選校權力的手段，也不符合最小侵害手段原則，所謂最小侵害手段原則即所採取之手段能達成目的，且無其他具有相同效力而不限制基本權之更佳手段時，始可謂其侵害最小，而具有必要性，不過在制定入學制度上，我國似乎忽略了仍有其他不必完全限制人民基本權利的方法存在。

1.2.依學區分發管制入學之影響層面

依學區分發入學的制度所造成之影響可以分成幾個層面來探討：首先在教育品質方面可分爲行政體制與課程和教育方法的討論，而在公平性方面則可分爲教育資源分配的公平性與家長教育權的分配公平性。

在教育品質的行政體制方面，它影響了各個公立學校的辦學品質，因爲強制分發入學與一區一校的規範，將使一般家長沒有辦法行使其選擇學校的權利，使得學校變成學區內的「獨占廠商」，學校不必爲招生擔心，因爲公立學校的學生來源受到政府法令的保障，就算區內很多學童越區就讀，學校內人員的薪水也不會因此有所縮減，造成了部分學校相關人員工作效率不佳、學校辦學品質、績效不彰等問題，使得政府所提供的教育無法滿足人民的需求，人民只好花錢尋求其他管道來補足公立學校教育的不足。原本學區制的管制目的是爲達成憲法所保障之人民的自我實現權，不過品質不佳的公立學校教育在某種程度上，已無法達到保障人民自我實現權的目的，反而使得人民的自我實現權被建築於其家庭經濟能力之上，顯然已違反了「適當性原則」(註一)。

在課程與教育方法方面，爲了使學區與學區間能達到當初所謂教育資源的「公平」，各個學校的教育內容因此不得一致化，長久下來，使得我國的教育逐漸趨於一元化與僵化，美其名教的目的是在爲人民提供實現自我的機會與資源，但是以目前的國民教育而言，所提供實現自我的管道十分狹隘，各個學校幾乎一同忽視體育、美術、音樂等它們所謂的「營養科目」，而一同追求學生智育上的表現，且以升學率做爲學校教育品質的最高代表，使得國民教育(尤其是國中)變成僅是「智育教育」，長期的忽視人文與藝術、體育與健康等學科，也使得我國學生所受的教育「營養不均」，在人文等方面的素養明顯不足，另外，一些性向和能力無法表現在智育領域而家庭能力又無法負擔額外補習費的學生，也因教育制度如此的疏失，導致其才能被埋沒。

在教育資源分配的公平性方面，學區制所希望實現教育公平性的目的亦無法被實踐，如本文第三章所做的調查，各個學區間的狀況不盡相同，在現行制度中，每個學區使用統一的設備、師資及教材，付一樣的費用表面上看起來也許公平，但是使用這些教育資源所需付出的代價，對於經濟能力不同的人會有不小的差異存在，對於經濟狀況佳的人而言，這點費用實在算不上是一個問題，但對於一些收入微薄的家庭而言，學費卻可能成爲他們經濟上的一大負擔，像這樣的情況，實在有違實質上公平的精神。在台中市的一個區中，狀況就能有這樣程度的差異，更別說將範圍拉至全國了，再說，國民教育又屬地方的自治權限，偏遠縣(市)

和都會地區所能運用的經費，其中的差距不難想像，經費少、居民收入較低的農業縣市可運用的經費，一定低於富有的都會地區，然而真正需要教育資源的，正是這些農業縣市，所以教育部才會自民國九十四年度起以專款補助，推動「教育優先區計畫」，希望藉以平衡城鄉教育資源分配的差距，這樣的政策，無疑是在說明過去希望藉由強制分發、落實教育機會均等的政策目標是無法達成的。

關於家長教育權分配之公平性方面，依照本文第三章的調查，說明現行學區制下雖不容許學生越區就讀，但是經濟狀況較佳、社會地位較高的家庭，仍有辦法透過管道，選擇理想的學校，也就是前文所提及的明星學校就讀，換言之，現行的學區制度不過是提高了他們選擇的成本罷了！由此可知家長公立學校選擇

註一：所採取之手段必須適合其所追求之目的，始得謂之正當，而具有適當性。申言之，以法律為手段而限制人民權利，可達到維護公益之目的時，其立法手段始具有適當性。

權在學區制的限制之下，演變成了一種社經地位高的人的特權，原本應被全面剝奪的家長公立學校選擇權，變成了有錢人用錢可以買到、有勢的人用關係可以換到的特權，而沒權沒勢的人則只能乖乖的被限制，這又形成了另外一種因為社會地位所造成的不平等。

不可否認，一開始學區制的實行，是為了達到公平的目的，但是實行至今，它所衍生出的影響，不僅連當初公平的目的都無法達到，還造成學校辦學不彰、而家長公立學校選擇權變成特定人士的特權，同時還間接衍生出教育內容一元化、人民難以達成自我實現等問題，其實施的行政成本雖是所有選項中最低的，但是它無形中所造成的成本卻遠高於其當初所節省的行政成本，使得我國的國民教育品質至今仍然滯怠不前，教育的一元化與升學主義也為人詬病，教育資源也無法做到最有效的分配，考量需付出如此高的成本，現行學區制是否還要繼續實行下去呢？

2.教育權的伸張

本節將談到本篇研究的另外一個重點——「家長教育選擇權」在學區制限制下的發展情形與其分配的情況與公平性。

2.1.學區制下的家長教育選擇權發展

在二十世紀中葉左右，我國為一以工業為主、勞力密集的社會，大部分所需的人才只要具備基本知識與能夠操縱簡易機器，且多從事勞力工作，因此齊一化、標準化的教育內容正好符合社會的需求，既然所有學校所提供的教育內容是一樣的，則進入哪所學校就讀並無太大差別，也就沒有是否賦予家長公立學校選擇權的問題，因此政府為了便利學生就讀、行政作業的便利性、有效分配教育資源與確保人民之受教權，便以學區制來畫分以分配學生入學，當時各國多有學區制的實行，以當時的時空背景而言，學區制的確是最符合經濟效益的政策。

關於家長學校選擇權理念之興起，根據經濟合作暨發展組織(OECD)在一九九四年出版的報告書中指出家長學校選擇權的興起脈絡大致上可分為二方面，一方面為鼓勵競爭，帶動革新，另一方面則為提倡多元發展，以供選擇。前者稱為「需求導向」(demand-led)(註一)或「競爭」的學校選擇，後者則稱為「供給導向」(supply-led)或「多元」。

會出現「需求導向」與「競爭」，主要是受到公立學校辦學績效不彰，無法符合社會需求，以及新自由主義理念(註一)的影響，如前文所提到的，學區制造成了公立學校教育的一致化及僵化，在現代的時空背景下，已經妨礙了學生個性

註一：意指以顧客需求為優先考量，再來決定如何去調整生產工具，找出最適合的產品來予以滿足。採此策略,不再從產品而改從市場觀點來經營。

的發展及自我實現的能力，然而學區制之於公立學校如同一道防護牆，保障了公立學校的學生來源，就算人民拒絕接受公立學校提供的教育，學校也不會有任何經費損失，在有恃無恐的狀況下，公立學校各方面的績效皆日益低落，因此新自由主義的高度重視生產效率與消費者的福利選擇權便被應用於此，希望藉由賦予消費者選擇權以提高學校的辦學品質，這種市場導向的教育改革理念，主張在教育事務上引進競爭的市場力量，希望透過家長的消費選擇，使公立學校改善辦學品質，以迎合社會的需要。

第二部分的「供給導向」或「多元」，其理念則是起源於自由憲政主義下多元社會的要求(林孟皇 2000)，多元社會是國家制度應致力於保障個人最大可能自由的社會。其意義包括：多元是指價值的多元、價值多元是指每個人的評價標準不同、多元社會是一個盡可能讓所有成員在最大多數對象上，擁有最大範圍行動自由的社會(顏厥安 1998)。既然每個人的評價標準不同，則對於教育內容的選擇，每個人當然會有不同的參考點，目前趨於一元化的公立學校教育，顯然已無法滿足人民多元化的教育需求。在早期教育的意義主要是「義務」的時代裡，國家對教育有絕對的權力，但是現在教育的主要意義已轉變成「權利」，人民開始要求國家提供理想的教育環境，在這樣的情況下，國家不僅不該限制家長的選校權，更該建立各具特色的公立學校供家長選擇。

學區制的實行，在當初的時空背景下的確是一個成本低且成效佳的好政策，但是在時代的推進中，學區制漸漸的無法滿足人民與社會的需求，它所造成的種種問題，也逐漸變得難以收拾，如其所造成公立學校幾乎獨占教育市場的情況，雖保護教育免於因市場競爭而變得過於商業化，但是卻也因過度保護，使得我國教育滯怠難前，家長教育選擇權的概念就是因為學區制的種種問題所被提出的解決方案之一，冀望透過家長的選擇，促使教育進步，更希望各個學校能夠在適度的競爭中發展出自己的特色，進而滿足人民不同的教育需求。

2.2.家長教育選擇權之分配與其公平性

家長教育選擇權做為一種親權與天賦人權(請參見本文第二章第 2.2 節)，原本不應受到限制，但國家基於「增進公共利益」(其立論基礎與成效仍有待質疑)的考量，而運用學區制限制了全國家長選擇學校的權力，不過，原本在學區制下應該被完全限制的家長學校選擇權，卻仍有人有辦法透過不同的途徑行使他的學校選擇權，例如選擇就讀私立學校或者選擇越區就讀等。

根據本文第三章的調查，在家長認知中的明星學校，其越區就讀率高達 45%，比起一般學校的 2%高出不少，當然單一地區無法代表全體，但是這個數字仍不失作為參考的樣本，高越區就讀率的明星學校，顯然其中有部分的學生學

註一：新自由主義指的是一種政治—經濟哲學，反對國家對於國內經濟的干預。新自由主義強調

自由市場的機制，主張減少對於商業行為和財產權的管制。

區並不在此，但藉由家長的選擇及家長各方的運作下，才得以越區就讀，針對明星學校的學生家庭背景，本文第三章亦有做初步的探討，詳細數據請參閱第 18 頁，明星學校的家長在家庭平均月收入、大專以上學歷比例、家長白領階級人數比例等方面都比普通學校也就是「非越區目標學校」高出一截，在「被家長選擇上的學校」中，學生普遍家庭背景皆不差，雖然這樣的現象有些可能與學校的地點有關係，但不可否認的，和這些越區就讀的學生有更大、更密切的關聯。另外，有些家長選擇私立學校，雖然本文未對私立學校的學生做家庭背景的調查，但是不難知道私立學校的學生家長必定都有一定程度上的經濟實力，不然將會無法負擔私立學校高價的學費。

由上段總結，我們可以知道這些有能力選擇學校的家長大部分都是屬於社經地位較高的一群，原本在學區制的限制下，所有家長的公立學校選擇權都必須受到限制，社經地位較高的家長卻有能力突破這層限制，透過各種管道去選擇自己所認為對子女好的學校，至於私立學校選擇權的部分，雖然國家並未限制，但是這仍然僅限於少數人才有能力(財力)實行的。

家長教育選擇權原本不該受到限制，但是國家以「增進公共利益」與「追求教育資源的公平」為理由加以限制，卻無法使這個權力的行使被公平一致的剝奪，經濟、社會地位高的家長就是有辦法透過各種管道選擇學校，而社經地位不夠高的人，只能夠順從的被限制，看起來就像是國家「選擇性」的剝奪了某些家長的權力，使得家長學校選擇權變成是社經地位高者的「特權」，實在有違憲法中國民一律平等的精神。

3.小結

學區制是我國現今國民教育階段主要的入學制度，本章藉由二個層面來討論它的合理性，其一是規範與實施方式，另外一面是則是其所造成的影響。

在規範與實施方式方面，由各地方政府所訂定的學區制法規過於鬆散與簡省，且根據法律保留原則，學區的劃分涉及人民教育上的權利義務，在地方政府訂定學區制相關規定時，應有地方自治團體參與，但是以台中市而言，政府顯然並未做到這點，而各縣市亦有類似的問題，顯然法規並未確切的執行，使得學區制的法規很難使人信服，而其法規內容描述之模糊，也使得學區劃分的依據令人質疑。另外，根據「狹義比例原則」，人的自我實現權應該是大於行政成本的考量的，然而國家卻以「增進公共利益」做為理由行使學區制，使得很多學生的「自我實現權」被剝奪，還有，國家全面限制家長公立學校選擇權的手法，也違反了「最小侵害手段原則」，使人民的權力蒙受了不必要過分的侵害。

在所造成的影響方面，依照學區制分發入學使得我國國民教育階段公立學校的教學品質逐漸低落，變得很難符合人民對於教育的需求，另外它也使學校的教育變得一元化與僵化，使得人民實現自我的管道變得狹隘且處處受限，其所造成的人才損失無法估計。學區制更無法達到它一開始所欲達成之「實質公平」的目標，因為各個學區間本質上的差異，使得各個學校有了不小的差異，而經費方面更因為屬於自治權限，使得都會區與偏遠縣市的學校可運用的經費有所不同，公平的精神因而無法實踐。

至於國家以學區制限制家長學校選擇權的做法也頗令人質疑，做為一種親權和天賦人權，家長學校選擇權本應不該受到完全的剝奪，但國家以「增進公共利益」為由，限制其選擇的權力，使得教育市場變得閉塞，更使得教育品質因為缺乏競爭而每況愈下，再者，原本

應該公平一致被剝奪的家長學校選擇權，卻因為法令執行不嚴和種種因素，使得某些社經地位高的家長仍有辦法透過不同管道替孩子選擇學校，儼然讓家長學校選擇權變成一種有錢有勢者的「特權」。

總結以上，原本國家以學區制限制家長學校選擇權的重要立論，便是欲達成「資源有效分配」、「教育機會平等」使教育更加優質，但是學區制實行後，卻造成了學校效率不佳、辦學成效不彰、教育資源存在城鄉與區域差距、教育趨於一元化與僵化等嚴重的問題，使得教育的品質日益低落，區域與區域間的差距漸大，學區制原本所欲達成的目標不僅沒有達到，反而惡化了資源公平、合理分配的狀態，使得教育變成另一種社會階級的投射。

第六章 結論與建議——學區制與教育權的伸張

1. 結論

「學區制」一直以來都是我國國民教育階段的入學制度，其目的在於建立「入學學區」，以方便管理學童入學事宜，政府當局就具體的地理區塊來規劃、投資，以統一的標準劃分學區，再經由學區的劃分，以鄉鎮、縣市行政區為基準，按部就班一學區一學區地配置各項教育資源，盡力做到「教育資源分配均衡」的目標，齊整全國各地區各個學校的素質，並達到「教育機會

均等」、「實現國家教育」、「教育普及」等目標。學區制的實行主要有三項要點：「就近入學」、「一區一校」、「禁止越區就讀」，目前在教育普及與教育機會均等等方面都已有不錯的成效，但是，學區制的劃分卻使得同一學區中的學生同質性過高、學區與學區間學生家庭背景的差異大、教育資源出現城鄉差距、公立學校變成「獨占廠商」等問題，進一步使得學區與學區間出現差異，教育資源的分配難以達到平等，越區就讀的情況層出不窮，更使得公立學校的辦學品質日益低落，無法滿足人民對教育的需求，甚至還間接造成我國教育趨向一元化，阻礙了人民自我實現的權力。

若以制度面來討論學區制，學區制是屬於自治法規，是由地方政府根據各地方特性而加以制定的法規，然而我國各地方的學區制法規多簡省而模糊，且沒有積極的根據地方特性來訂定，另外，學區制的實行，涉及人民教育上之權利義務，是屬於「自治條例」，但是地方政府在訂定法規或劃分學區時，皆無地方議會的參與，有違「法律保留原則」之精神。另外，國家以「行政便利」、「增進公共利益」做為學區制執行藉口，也有違「狹義比例原則」和「適當性原則」之精神，因為人民的「自我實現權」必然比國家的「行政便利」還要重要。學區制亦使得公立學校辦學品質低落，讓人民自我實現的管道因而受到阻礙。

就目前的狀況而言，學區制不僅沒有達成其齊整各地學校素質、平等教育資源的目標，還間接造成了我國教育的品質、內容滯礙難前，無法使人民順利的實現自我，更無法滿足現今社會對於人才的需求，其存在無疑對於教育已是一項不小的阻礙。

「家長教育選擇權」屬於「家長教育權」的一部份，其內容包含有「公立學校選擇權」與「私立學校選擇權」，根據學界的看法，一般認為此權利為「自然權力」，也就是天賦人權，家長教育權的本質是一種利他性的權利義務，具有「不可侵犯性」與「不可讓與性」，又因「人民為教育權之主體」，所以其又具有「絕對優先性」。

家長教育選擇權概念的興起，是人民對於教育有更大期望的一項證明，希望能夠透過家長教育選擇權的實行，促進教育市場有適當的競爭，進而帶動革新，還有因為要提供選擇，使教育朝向多元化發展。家長教育選擇權目前在我國是處在完全被限制的狀態下，一般狀況而言，在學區制下，家長除了選擇私立學校以外就只能選擇學區內的特定學校，但是私立學校學費高昂，非一般家庭所能負擔，只有一些經濟能力有一定水準或是有一定社會地位的家長才有能力讓小孩就讀私立學校或越區就讀其他公立學校，造成了家長教育選擇的權力上有所不公，選擇學校變成了社經地位高者的特權，實在有違平等的精神。

如本文第四章所述，在英、美二國，皆因為教育市場過於封塞，教育品質日益低落等問題之發生，而修改學區制，另行新制，並且為使教育市場活絡，他們也漸漸開放一直以來限制的家長學校選擇權，對教育市場加以適當競爭，藉由開放家長選擇最適合學童和辦學效率佳的學校，以達成使教育多元化與提昇教育品質的目的，雖目前仍有不少人對於把教育加入市場競爭機制中頗有微詞，但是英、美二國的家長學校選擇計畫仍然繼續在進行與成熟中。至於日本，目前雖未有大幅改革，但是，對於學區制所造成的種種問題，日本在教育改革的相關會議中亦多有討論，且對於越區就讀一事也漸漸採取寬容的態度，表現出對家長學校選擇權尊重的態度。

學區制的實行，在各個國家皆可見，而它所產生的問題日益明顯，多個強盛國家對於這個政策早已多有討論，並有部分國家已著手進行改革，事實上，學區制對於我國的國民教育的進步也造成了不小的阻礙，當初我國學區制所欲達成之「公平」的精神亦無法實踐，其對於家長教育選擇權的壓制，更使得學生無法得到適性的發展，對此，行政院教改會於1996年提出之

《教育改革總諮議報告書》中也提到我國的教育問題包括(僅列與本文相關項目)：「(一)教育僵化惰性必須祛除；(二)學校教育與社會需求脫節；(四)教育機會均等亟須增進；(五)偏重智育的考試文化仍待導正；(八)教育資源運用效率有待提高」這些多是前文所提出與學區相關之問題，顯然政府方面也注意到了這些問題，並做過一番討論，不過我國至今仍未有明顯的改革行動。

在二十世紀中葉左右，我國是以加工出口產業為主的國家，對於人才的要求大多只需具備基本常識與簡單的機械操作能力，標準化、齊一化的教育對於當時的我國剛好符合需求，但進入二十一世紀，我國已轉型成以知識經濟為主的國家，當初的教育水平已很難符合現今社會對人才的需求，另外，在講求「創意」的這個年代，一元化的教育對於創意人才的扼殺，無疑是對國家進步發展的一大阻礙。為提高我國的競爭力，教育的品質必定要有所提升，而教育的內容也必須向多元化發展，有鑑於此，對學區制所造成的封閉的教育市場我們必然要有所改進，而根據其他多國的經驗，目前最有可能促成改變的方法，便是將「學校選擇權」的還予家長，在自然且適當的競爭下，帶動學校的革新並且提高各校辦學品質，使我國教育水平能有效率的提升，另外，為符合家長選擇上之需求，各個學校勢必需要發展出多元的型態以供家長選擇，這樣一來，便能使我國的教育內容逐漸朝向真正的多元化發展。若是開放家長學校選擇權，讓此權利成為一股改革力，那會是目前我國教育的官僚化科層體制(註一，見下頁)所無法創造的強大力量，教育是關係國家發展的百年大計，若能讓我國整體教育之內涵得以提升並符合現代社會之需求，並使人民有更大之自我實現的可能，那無疑會是未來國家向上提升、更進一步的最大助力。

2.建議

根據行政院教改會於 1996 年提出之《教育改革總諮議報告書》的第二章中提到關於父母教育權改革的部分內容如下：「聯合國 1959 年發表的〈兒童權利宣言〉中明確指出：『有責任教育及指導兒童者，應以兒童之最佳利益為其指導原則。此責任首先應屬家長。』**父母對子女利益的判斷，應該比國家居於較優先的地位。**國家可以防止父母權利的濫用（如父母忽視或傷害子女正當受教育的機會），但不應限制或阻礙父母對子女教育的正當參與。雖然我國〈憲法〉第二十一條訂有『人民有受國民教育之權利與義務』，但在父母盡義務讓子女接受國民教育之外，父母的教育權還可再從兩方面加強：1.對於教育型態的選擇：〈世界人權宣言〉訂有：『父母對其子女所應受之教育，有優先抉擇之權。』但是我國〈國民教育法〉第四條第一項規定：「國民教育，以由政府辦理為原則。」相當程度減損了父母為子女選擇教育型態的權利。現在因為教育資源愈來愈豐富與多元化，傳統的較大規模的學校教育型態將逐漸鬆解，在相當的空間內，代之而起的將是各種小規模、以社區為中心、或以志趣相近而結合、富彈性、富變化的實驗型態學校。父母在考慮兒童最佳利益的情形下，選擇適合其子女的教育型態的權利應予保障。教育選擇權的合理擴充，會涵蓋到辦學權，**在不妨礙教育機會均等的原則下，國家對於私人興學應加鼓勵。**2.對於教育決策的參與。」，另外，在參考張德銳教授所撰寫之〈學校選擇政策的實施經驗與啓示—以美國為例〉與林孟皇先生所撰寫之〈家長之公立學校選擇權〉所提出之建議，綜合檢討後，本研究對於學區制之改革提出以下拙見：

一、教育多元化：我國現在升學主義與明星學校風氣仍盛，若直接進行家長學校選擇權之開放，將會助長此兩種風氣，甚至造成貧窮學區的學生大量流失至較富有學區，使教育資

源分配之問題更加嚴重。況且，在教育仍未多元化的狀況下，家長根本無從選擇起，開放家長選擇學校的實質意義並不大。因此，本文建議：

- 1.由各地方縣市政府主導，先在地方社經不利或學生嚴重流失之地區設立多元化如音樂、藝術、體育、資訊教育等之特色公立學校，使其不受學區之限制，且不只限「資優」學生入學，開放地方上所有家長選擇，並補助較清貧之家庭交通費，以利家長們在選擇時不受經濟背景之限制。以此當作開放家長選擇教育的第一步，藉此先促進目前一元化的教育開始逐步朝向多元化發展，讓人民

註一：科層體制亦有譯為「官僚體制」。此種制度是指機關內分別負有專責處理事務的行政體系的一種名稱。其特點在行政機關內容各等級的單位負責人，有固定的職務，有劃分的權限，有例行公事的一定程序，有對上對下所負責任的範圍。換言之，是機關內刻板方式的行政組織。現代社會裡的大規模組織如政府、工廠、公司、大學、工會、教會等，幾乎普遍有此科層體制的存在。科層體制處理事務的方式，是刻板、無彈性、按部就班、專業化、一切須照規定辦理，其目的在提高機關的行政效率。

知道教育不是只有一種實現自我的途徑，進一步淡化我國一直存在之升學主義的觀念。

- 2.進一步給予各個學校一定的自主權，改變原本由上而下之科層體制，改由以學校本身為主體的自主性、草根性的教育體系。在一定的程度下，讓學校自己決定本身的教學特色或者學校風格等，使我國的公立學校教育能夠向多元化發展。
- 3.鼓勵並資助私人興學之學校發展出新型態、多元化的教育方式與內容。政府畢竟是屬於公部門，其反應、改革力在各方面而言都不如民間之快速與強大，期望由這些私人興學來帶動新穎的教育理念，不僅能提供家長更多選擇，更能對於這些學校之經營方式、教學內容、理念與成效等做相關研究與探討，做為使教育多元化的另外一項動力。

二、建立彈性、可供選擇的學區制度：讓家長的學校選擇權能夠更進一步的被實踐，更加普及化。

- 1.將學區分為固有學區、共同學區及開放學區。固有學區即類似目前的學區劃分，是學生直接分發進入的學校。共同學區則是家長不滿於固有學區之學校時所能夠選擇的學校之範圍。開放學區則是針對非傳統型的學校，如上文提到的多元化特色公立學校或者是實驗性學校，不受學區劃分的限制。家長得於一定時間內交付志願調查表，以供地方政府分發，若未表明意願則直接分發入固有學區，而學校之分發以固有學區之學生為優先，在有規模範圍的情況限制下，運作表現良好且多家長選擇之學校得多設班級，招收共有學區之學生，政府也應予以這些學校適當的鼓勵，以刺激各個學校之進步。若志願入學人數超過該校名額之上限，則允許學校自行決定舉辦招考、抽籤等公開公正的方式來決定入學之學生，而未能如願入該校者則繼續向其所填之第二志願進行分發，以此類推。此種方式可以促使學校更加積極的辦學、塑造學校特色，以期在各校之競爭中脫穎而出。
- 2.為求學區劃分之公開與公平，地方政府在劃分學區時，應有地方民意團體之參與或者監督，另外，為求學區畫分達到最大效益，政府應定期檢驗學區畫分之適當性，並且予以調整學區範圍和學校班級數與人數上限，以求學區間的教育資源分配更有效率。

三、其他條件：在前述兩個建議的實行中有幾項條件是不可或缺的。

- 1.政府應建立完善的學校選擇資訊系統，並且主動提供，以增進家長對各個學校狀況之瞭解，例如學校辦學理念、教師學歷、教務評鑑結果、教師課程規劃、經費之運用等都應公

開，以利家長比較並做出明智的選擇，而非單憑家長間之口耳相傳來決定如何選擇學校，以本文於研究時搜集各校資料的經驗而言，我國學校內部的資訊十分難以取得，若非學校主動提供，一般人難以了解其運作情形，因此，由學校上呈資訊至負責機構，再由此機構統一整合，製作簡介發放並建立一個網路平台，公開這些資訊且開放家長、學生、教師等在此平台反應他們的訴求、反應問題等，讓民眾之意見能有效的與學校、政府等做雙向的交流。

2.補助清貧家庭之學生交通費或者提供校車，避免學生因為家庭經濟能力的關係而不能受到適性且優良的教育。

因為作者於經濟學、政治學、法學等方面的根基尚淺，因此論述上或有不足，在此一相關課題，已有許多學識淵博的學者做過更深入的研究，是論者所不及，但是，身為一個剛從國民教育階段畢業的學生，個人親身體會目前學區制下的種種問題，因此才有本研究之出現及上述的拙見，然而，廢除我國的升學主義與多元化我國的教育並非一件簡單的事，開放家長選校更是有一段很長的路要走，其內容、方法與配套措施等，可能也非論者所想的如此簡單，但是論者仍對於我國教育的進步與改革寄予最深的期望，畢竟，教育關係到一個人的一生，甚至是國家的前途，唯有不斷精進，我國才能夠在這人類歷史上進步速度最快的時代中不被淘汰，並且有實力在世界的舞台上發光發熱。