

大學區政策之探究—以高雄市小學為例

鍾乙豪

高雄市十全國小資優班專任教師

一、前言

中央教育法規「國民教育法」與「國民教育法施行細則」，對於學區劃分規定係授權地方政府自行辦理。然而，近年來，無論實驗學校、大學區制度、空間充裕學校或資優資源教育入學，皆牽涉到學生選擇跨學區就學的議題。在中央教育法規下，有些熱門的明星學校出現爆量登記潮而產生排擠現象、有些餘裕空間充足，教職員卻比學生數還要多，影響教育資源配置公平性，間接損及親師生權益。本文旨在探討從大學區與相關跨學區就學方案的現況，評析大學區入法的必要性，期望倡導大學區政策立法，可為我國開放教育的進步，提供一個參考。

二、大學區政策的探究

（一）大學區

學區制（district system）起源自美國麻州（Massachusetts）於 1789 年通過的州憲法，明定學區居民籌設「學校委員會」（school committees），獨立於地方政府，權責教育事務，享有學區內中小學教育行政權、課徵教育稅、決定預算，審查學校存廢、課程內容、教育人事與行政督導的權力，是為美國教育行政的組織原型，學區內通常包含數個中小學，學生可自行選擇學區內學校就學，亦即大學區之概念。近代，起於柯林頓（Bill Clinton）總統倡議家長「教育選擇權」（school choice），使得跨區就學普遍，形成在地學區（local school district）與大學區（large school district）的現象（陳寶鈺，2003；Mendez & Knoff, 2003）。我國於 1927 年至 1929 年間，曾於江蘇與浙江兩省試行「大學區」制度，劃分大學區並設置大學與校長，綜理大學區內一切學術與教育行政相關之事宜，有別於其他省份設置教育廳以主管教育事務。大學區制度終因學術機構官僚化，效率不如預期且有「重大學而輕中小學」現象停辦。因此，大學區即教育部之下，一個以大學為教育行政機構且平行於省教育廳級的單位，將學術與行政合一的教育行政制度，而大學校長即該學區最高教育行政長官（國家教育研究院，2020 年 6 月 24 日）。

近年來，地方政府教育單位為因應少子女化、學校財政困窘或生源不足的問題，並兼顧主管單位、學校親師生等利害關係人（stakeholders）權益，紛紛推出大學區概念的跨學區就學方案，便於學生在各縣市內，免遷戶籍申請就讀非本學區之學校（陳順利，2014）。然而，大學區至今並未正式納入中央法規，亦非我國教育單位的正式學校行政機關。實驗三法通過之後，為推動教育實驗方案、充分運用教育資源等因素，各縣市產生採登記方式越區就讀、依各校現有面積計算

各校學生人數標準總量的空間充裕學校、以為充分運用教育資源為目的、聯合實驗教育學校與結合學校鄰近而屬性相同的學園模式等不受原劃訂學區之限制、免遷戶籍就學等教育方案，通稱為大學區。臺北市政府制訂「臺北市公立國民小學新生分發及入學辦法」指定郊區或學區人口外移之學校為大學區制學校。高雄市政府制訂「高雄市國民中小學學區劃分原則實施要點」將學區分類為「基本學區」、「自由學區」與「大學區」三類，其中，大學區指「全校普通班學生總數人數 80 人以下者（不含分校、分班）經高雄市教育局核定」之就學區，就讀大學區學校之學生免受原學區限制。根據高雄市政府教育局（2020 年 6 月 24 日）統計，109 學年度大學區學校計有 32 所，其中，原高雄縣學校有 26 所，佔 81%；學生數低於 100 人的學校有 23 所，佔 72%，且全數位於原高雄縣。由此可知，大學區的學校，其特徵為學生數較少而餘裕空間充足，且主要分布於郊區或都市更新後的舊住宅區。

（二）參與大學區的誘因

大學區是家長行使學童教育選擇權的自然權利之作法，然而，大學區仍受「國民教育法」與「國民教育法施行細則」中，對於學區劃分原則及分發入學規定之限制，且大學區一詞，並未納入中央部會法源，僅授權學區劃分為直轄市、縣（市）地方政府之權責。因此，大學區制度的實施，可視為地方政府，在諸多輿論壓力與協調下，對教育的政治與政策問題的一種革新作為與結合地方治理的選擇方式（Wong & Shen, 2003），而地方政府根據學校與學童就學分布，以鄉鎮市轄區定義各國中小實施大學區範圍，讓家長擁有自由為學童選擇該大學區內任一學校就學的權利（李達平，2013）。陳寶鈺（2003）的研究發現，影響家長選擇參與大學區學校就讀的因素有：

1. 滿足孩子本身的個別需求。
2. 期望較優質的教師專業。
3. 較寬敞的學校環境。
4. 充足資訊－透過參觀學校與討論獲得充足的學校資訊。
5. 共同決策－之所以選擇大學區學校，多為經過家人討論的共同決定。

李達平（2013）的研究發現，多數家長支持大學區的政策，而學校品牌行銷、教師的專業及發展、教育資源的分配等，則為家長選擇參與大學區的主要誘因。

由此可知，大學區提供了家長教育選擇權的行使機會，而大學區的諸多學校中，能否滿足學生學習需求（包含師資、資源、環境和對學校品牌的認同等）則為家長的主要考量。交通、學校規模、學習適應、學校人力與管理制度等，家長

則認為較不重要。雖然每所學校發展出各自不同的特色與城鄉差異等社區屬性，然而，選擇讓學童參與大學區的家長，對於大學區制度的規劃與學生學習表現，多數感到滿意（李達平，2013；陳寶鈺，2003），但多數家長認為大學區可供選擇的學校數仍顯不足（陳寶鈺，2003）。

（三）大學區對學區劃分的啟示

高雄市學區之調整係由區公所、學校於每年十一月底前提出建議，經高雄市核定後實施。因此，大學區的增減除可作為社區發展的觀察指標外，對於教育政策的轉變、營造學校特色與學校招生狀況等，也可見其端倪。

2016 年，高雄市首度成立以愛河學園為主的大學區模式，包含光榮、忠孝與鹽埕等 3 所國小。2017 年起，擴大涵蓋深水、金山、三埤、北嶺、杉林、新庄、金竹、景義、寶隆、寶來、新發、左營、永安、忠義、大同、三侯等 16 所國小。2018 年起增列西門國小 1 所。2019 年起增列新港、集來、木柵、溝坪、大汕與田寮區新興等 6 所國小。2020 年，將實驗教育學校巴楠花部落國中小、多納、樟山、茂林、壽山與吉東等 6 所國小納入大學區。總核定之大學區學校總計 32 所，占高雄市小學總數之 13.2%。由高雄市大學區學校核定總數逐年遞增可知，大學區制度將教育選擇權還給家長，使得學生入學更具有彈性（高雄市政府教育局，2020a）。

梁珮綺（2018 年 6 月 12 日）報導，為配合實驗教育，臺北市政府於 2018 年修法，將實施實驗教育學校納入大學區範圍，免受學區戶籍限制，使新生入學報到作法更為彈性。屏東縣基於落實家長教育選擇權並配合開放教育精神，於 2011 年起試辦大學區，涵蓋境內 19 行政區的鄉鎮市登記式跨區入學（占全部行政區之 57.6%）與跨鄉鎮市個別申請入學的草埔國小與建興國小等兩種形式，家長對實施大學區制度肯定且具有高度滿意度（李達平，2013）。由此可知，大學區的法源奠基於地方政府的學區劃分權限，而各縣市的定義與做法多有不同，然而，大學區劃分的模式，在教育行政上，為主管單位提供一個「國民教育法」的轉圜空間，也為學生開啟更寬廣的學習視窗。

高雄市除大學區外，也有性質相同的學園、空間充裕學校與資優資源學生鑑定入學等，實施免遷戶籍就學政策。愛河學園後期因以「跨區域」、「跨學習階段」、「跨產業」創新整合模式並結合國高中、小與大學的「北高雄創新學園」（規模達 25 校，近萬名學生）與由高雄師範大學推動的「自造教育與科技中心」（規模達 10 校，超過 2 萬 2 千人）與由高雄大學、高雄師範大學、高雄科技大學、樹德科技大學與義守大學等所組成的資源交流平台－高雄學園等，使得國小端的大學區學園發展受限，自 2017 年起停止採用。

相對應於總量管制學校的「空間充裕學校」成為另類免遷戶籍、彈性跨區就學的大學區制度。高雄市空間充裕學校，自 2014 年 21 所、2015 年 23 所、2016 年 25 所、2017 年 16 所、2018 年 26 所、2019 年 16 所至 2020 年 15 所，空間充裕學校數量最高達 26 所，占 10.7%，在這些張開雙臂迎接四面八方而來的空間充裕學校中，以 2020 年核定的 15 所國小（表 1）來看，對於免遷戶籍入學的誘因，對改善學校招生、活化校園有 10 所（67.8%）明顯有所幫助。

表 1 高雄市空間充裕學校（2020 年）

學校名稱	一年級學生數	全校各年級學生平均數
紅毛港國小（前鎮區）	93	76
成功國小（苓雅區）	45	26
河濱國小（三民區）	55	46
中崙國小（鳳山區）	66	45
和平國小（岡山區）	18	13
福安國小（美濃區）	11	8
大同國小（新興區）	33	36
明德國小（左營區）	19	16
舊城國小（左營區）	56	49
建國國小（前金區）	19	34
左營國小（左營區）	28	37
復興國小（前鎮區）	94	75
屏山國小（左營區）	44	46
福東國小（苓雅區）	84	90
中洲國小（旗津區）	46	41

資料來源：高雄市政府教育局（2020a、2020b），本文整理

資優教育跨區就學由來已久，普遍的施行方式為學生通過鑑定後，申請第一次安置時，可免遷戶籍逕行登記申請安置，如因總量管制學校超額，亦可免遷戶籍逕行至有提供資優教育服務的學校登記入學，爾後如再次申請安置時，則需以戶籍所在地有提供資優教育服務的學校為限（Mendez & Knoff, 2003）。在高雄市，資優教育分為藝術才能資優資源班、一般智能資優資源班、資優方案與集中於寒暑假開設的領導、創造力資優教育方案等。根據高雄市資優教育資源中心（2020 年 6 月 24 日）統計，設有資優教育服務的國小計 32 所（占 13.2%），而設有資優教育服務的國中計 37 所（占 45.7%），由此可知國小已有超過一成的學校，而國中則有近半數學校透過修訂各種入學、登記的規則，實施大學區制。

三、結語

跨學區就讀是家長教育選擇的自由，而大學區制度則突破了法規對學區限制的可行模式。然而，大學區政策在各地方政府的定義與實施方式多有不同，有些以地方自治法規規定之，有些則以行政命令為之，名稱與內容亦富彈性而多於規範，卻恐形成多頭馬車。各種形式的大學區入學，其比例已近乎半數不受現有學區就學之限制，亦即大學區之需求逐漸大於供給。爰此，本文認為，既然大學區曾正式入法，表示其重要性，而基於許多縣市對大學區需求之逐年提升，因此，納入中央法規統一明定大學區的定義與實施範圍有其必要性。

《史記·李斯無傳》：「是以泰山不讓土壤，故能成其大；河海不擇細流，故能就其深。」我國學校教育歷經多次改革，已逐步朝開放教育（open education）的路上前行，反觀 2014 年實驗教育三法通過後，許多縣市仍限囿於現行法規未能實施大學區制，對於家長教育選擇權、開放教育的精神與期望活化運用有限教育資源來說，難免成為遺珠之憾。

參考文獻

- 李達平（2013）。屏東縣國中小學試辦[大學區]政策家長認知之研究。《學校行政》，83，156-176。
- 高雄市政府教育局（2020a）。高雄市 109 學年度國民小學學區劃分一覽表。高雄市政府教育局。取自 <https://orgws.kcg.gov.tw/001/KcgOrgUploadFiles/221/refile/15490/181354/b238bec0-3251-4b1a-96b6-12401925078a.pdf>
- 高雄市政府教育局（2020b）。高雄市政府教育局全球資訊網-學校資料查詢。高雄市政府教育局。取自 <https://is.gd/A0znIw>
- 高雄市政府教育局（2020 年 6 月 24 日）。高雄市 109 學年度國民小學大學區學校一覽表。高雄市政府教育局。取自 <https://www.kh.edu.tw/filemanage/upload/3836/%E9%AB%98%E9%9B%84%E5%B8%82109%E5%AD%B8%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E5%8D%80%E5%AD%B8%E6%A0%A1%E4%B8%80%E8%A6%BD%E8%A1%A8.pdf>
- 高雄市資優教育資源中心（2020 年 6 月 24 日）。高雄市 108 學年度各類資優學校班級數實施概況一覽表。高雄市政府教育局。取自 <https://class.kh.edu.tw/12821/page/view/14>

- 國家教育研究院（2020年6月24日）。詞條名稱：大學區。教育部教育雲。取自 https://pedia.cloud.edu.tw/Entry/Detail?title=%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E5%8D%80&search=%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E5%8D%80&order=keyword_title
- 梁珮綺（2018年6月12日）。讓作法更彈性，北市修新生入學辦法。中央社。取自 <https://www.cna.com.tw/news/alloc/201806120113.aspx>
- 陳順利（2014）。國民中小學大學區及公立學校中央辦公室構想-地方政府推動裁併校之配套措施想像。《學校行政》，92，182-204。
- 陳寶鈺（2003）。台北市大學區國小越區就讀學生家長教育選擇行為之研究（碩士論文）。取自 https://drive.google.com/file/d/1vAdILG7upsZUcYgT_zda03fEoJT1rdSm/view
- Mendez, L. M. R., & Knoff, H. M. (2003). Who gets suspended from school and why: A demographic analysis of schools and disciplinary infractions in a large school district. *Education and Treatment of Children*, 26(1), 30-51.
- Wong, K. K., & Shen, F. X. (2003). Big city mayors and school governance reform: The case of school district takeover. *Peabody Journal of Education*, 78(1), 5-32.

