

第一章 研究主旨

教育部杜正勝部長於 94 年 8 月 3 日召開的第 547 次部務會報 (教育部, 2005a) 指出: 為利國家長期發展, 我國應及早規劃十二年國民基本教育, 以解決目前國中教學不正常現象及國中基測問題並審慎評估對大學教育階段之影響, 尤其高中教學內涵的調整應以能與大學教育銜接及品質提升為前提, 提出具體規劃與策略。欲規劃與推動十二年國民教育, 可能遭遇十二年國民教育定義紛爭、高中職學校類型比例與調整、公私立與城鄉教學資源的差距與調整、入學學區劃分、考試制度改善、高中職課程的縱向與橫向銜接、學生能力的縱向與橫向銜接、師資規劃的調整、學費政策與經費需求、行政權歸屬的調整、教育法規研修十一項問題, 且各項問題均有其階段性與順序性。面對眾多紛雜的問題, 教育部與社會各界必須集思廣益, 從教育政策、教育現況、國際分析與民意意向四向度來整體規劃並階段實施。

第一節 研究緣起

李坤崇、黃譯瑩、蔡清田、許育典 (2001) 進行「世界主要國家高級中學課程發展之研究」, 以美國、英國、澳洲、法國、德國、日本、中國大陸及我國為對象, 深入分析其課程與差異, 結果發現: 學校社區化與增設綜合高中的理念漸受青睞。由此顯示教育部推動高中職社區化之政策與世界主要國家之教育發展趨勢相當吻合。李坤崇、林杏足、陳清誥、汪大久、陳國偉、邱玉蟾、莊雅慈 (2003) 探討高中職社區化「就學社區規劃」, 經評析自然形成及各主管教育行政機關輔導形成之就學社區, 比較分析全國各縣市教育資源、就學人口分布及評估各地區中程發展需求與學校發展特色並訪問 191 名、調查 3,226 份高中職與國中校長、主任、教師對高中職社區化的意見以及觀察澎南區爭議較大八個區的 42 所學校, 結果提出 45 個「適性學習區」的規劃建議。

李坤崇等 (2003) 推動高中職社區化推動方案, 規劃出 45 個適性學習區。田振榮、宋修德、楊瑞明、陳清誥、謝念慈、陳信正 (2005) 指出適性學習區地理範圍不必調整, 應著重社區特色發展。臺灣師範大學教育政策研究小組、教育研究中心的調查 (2002) 發現: 民眾表示支持「學校招生來源, 將逐漸以社區內學生就近入學為主」者佔 72.0%。陳伯璋、周志宏、李坤崇、吳武雄 (2003) 調查 2,149 名受試者, 發現實施十二年國民基本教育學生入學區域劃分以「依學習或生活需要劃分之學區」的支持度最高 (佔 33.2%)。賴顯松 (2005) 調查發現: 國中家長對「目前適性學習區的地理範圍界定是否合適」一項認為合適者佔 59.1%, 高中職教師 92 年到 94 年認為合適的比例依序為 52.4%、56.2%、59.9%; 高中職家長 92 年到 95 年認為合適的比例依序為 58.7%、57.7%、65.3%。可見, 李坤崇等規劃出 45 個適性學習區仍為現階段的共識, 未來入學學區劃分或可以此共識為基礎, 繼續調整。依據相關文獻 (田振榮等, 2005; 李坤崇等, 2001、2003; 陳伯璋等, 2003; 賴顯松, 2005; 臺灣師範大學教育政策研究小組、教育研究中心, 2002) 與研究者主持高中職社區化推動方案「就學社區規劃小組」研究的親身經歷, 預期入學學區劃分將遭遇入學學區難以獲得一致答案、學區概念受限舊經驗難以釐清、學區資源與品質落差尚難均衡、均質、如何劃分與區域大小均相當棘手、學區採自由或限制入學爭議及各項配套措施無法立竿見影... 等困境。

因應社會價值觀、人口結構改變、產經結構改變、技職教育與普通教育發展趨勢之衝擊、基礎核心能力與國際化需求大環境衝擊、高職畢業生升學比例大幅

提升，高職類科因應產經結構大幅變遷、公私立、城鄉品質與資源的落差、推動十二年國民基本教育，達成學區均質化、均衡化、優質化的目標、延後分流的趨勢及人口少子化、集中化衝擊等國內情勢壓力，高中職學校必須適切轉型。然而，高中職學校轉型將面臨轉型本身充滿高度爭議、高中職教育經費嚴重不足、教師轉換類科的阻力、行政人員面對學校轉型的各方壓力、教師與行政人員進修與成長的需求、轉型可能涉及政治因素、如何釐清校友質疑、如何處理空間設備閒置、如何修訂相關法規及如何釐清各界學校轉型疑惑等問題。

教育部為推動十二年國民基本教育，研議具體可行「入學學區」劃分方案、「學校轉型」策略方案及研提配套措施與可行策略，擬委託專案研究計畫。本研究團隊將本以往研究此主題的相關經驗，釐清各項可能問題與提出因應策略，分析世界主要國家後期中等教育入學學區規劃辦理情形與趨勢，研議高中職入學學區相關議題與其衡量機制，剖析現有 45 適性學習區暨高中職多元入學 15 招生考區的狀況，以提出具體可行「入學學區」劃分與「學校轉型」策略方案並研提配套措施與可行策略。

第二節 研究目的

本研究旨在先彙整各項分析資料並徵詢專家學者與主管教育行政機關代表以及訪問與調查國中與高中職學校行政人員、教師、家長或社區代表意見；次研議高中職入學學區相關議題與其衡量機制，全盤檢視高中職社區化「45 適性學習區」及高中職多元入學「15 招生考區」區位劃分原則的適切性及合理性；後提出具體可行的「入學學區」劃分與「學校轉型」策略方案並研提配套措施與可行策略。研究目的可分為下列四項：

- (一)針對「教育需求」、「就近入學」、「適性入學」、「入學方式」、「學校招生率」等有關學生受教權、家長期望及地區發展需求等之議題，擬訂相關指標並提出具體之衡量機制。
- (二)全盤檢視高中職社區化「45 適性學習區」暨高中職多元入學「15 招生考區」其區位劃分原則之適切性及合理性，以提出具體可行之「入學學區」劃分方案。
- (三)針對「普通高中優質化」、「高職綜合高中化」、「高職精緻化」、「擇定國中完全中學化」等議題，研提藉由學校轉型以達均質化、均衡化、優質化之實施策略。此外，模擬數個適性學習區及其所屬學校之轉型，研提社區轉型的較佳模式。
- (四)針對高中職學校轉型及入學學區劃分，研提相關配套措施方案及可行策略，俾供實施十二年國民教育短程、中程、長程計畫參據。

第三節 研究範圍與限制

本研究旨在剖析現有 45 適性學習區暨高中職多元入學 15 招生考區的狀況，以提出具體可行「入學學區」劃分與「學校轉型」策略方案，研究範圍與研究限制如下：

壹、研究範圍

本研究以全國高中職、國中校長、主任與教師、家長或社區人士、教育行政機關人員及學者專家為對象，全盤檢視 45 個適性學習區與多元入學 15 個招生考

區，透過訪問、調查、座談與焦點座談方式，提出具體可行「入學學區」劃分與「學校轉型」策略方案並研提配套措施與可行策略。

「入學學區 (或學習區)」劃分旨在強化引領高中職在其所屬學習區內進行校際合作，追求資源共享增值，提供學生就近、適性入學的機會。「高中職轉型」旨在提供學習區學生適性教育、充分適性學習機會；精簡並避免浪費資源，強化競爭力；符應社會需求、產業界人力結構需求；引導各學習區逐漸均衡、均質與優質。可見，「入學學區 (或學習區)」劃分乃高中職轉型的基礎，未固定學習區則無法確定合作與資源共享增值對象；高中職轉型可回饋入學學區劃分，高中職轉型過程遭遇的問題可作為檢核入學學區適切性的參考。

貳、研究限制

本研究小組雖全力執行專案，然因社會價值觀、現存問題與社會多元化，本研究可能遭遇下列限制：

一、學區劃分本身無法獲得一致的答案，將盡全力尋求最大共識

學區劃分是吃力不討好，卻必須有人承擔的任務。因為公私立、城鄉之學校、教師、家長看法不同，學術界意見也相當多元，導致各界對學區劃分均有不同見解。陳伯璋等 (2003)調查發現，如何劃分學區與區域大小均未獲得三分之一的支持，各種看法相當分歧。可見，學區劃分本身無法獲得一致的答案，故研究團隊乃兼顧專業與民意，於專業上秉持十二年國民基本教育理想與高中職社區化理念，於民意上則盡力在各界不同意見間尋求最大共識。

二、根深蒂固的國中、小強制學區入學概念，將造成溝通阻力

一談到學區劃分，一般人易將國中、國小強制學區入學的概念相連結，觀之現今國中、小強制學區入學難以真正落實，如家長用遷戶口來突破限制。因高中職縱使學分劃分後，入學方式採自由或限制入學仍待研議，不一定與國中、小同樣採學區強制入學。因此，研究團隊乃先釐清上述狀況，以降低溝通阻力。

三、區域資源與品質短期尚難均衡、均質，劃分學區將引起頗多質疑

臺灣地區高中職設置並未充分顧及教育專業、地區資源均衡與均質等因素，使得各地區高中職確實存在公私立、城鄉的教學資源與品質落差，在短期無法彌平落差，又要規劃入學學區，將遭遇極大的質疑。研究團隊正視此課題，提出具體改善策略，期能儘量減少劃分學區之質疑。

四、學校轉型本身充滿高度爭議，將強化多元分析

高中職學校轉型涉及國內、外情勢變遷，人口與產經結構的改變，故應儘量調整使各入學學區均衡化與均質化，其中更需顧及學校型態比例分配、教學資源的調整與課程規劃的調整。如何決定哪些學校該轉型、如何轉型、配套措施為何...等均充滿著高度挑戰，研究團隊將強化多元分析，透過多元協商與對話溝通的方式凝聚各界最大共識。

五、學校各項資料未系統建置，將造成難以評析均衡、均質

教育部於 93 年度委辦政治大學建置與推動高中職教育資源資料庫專案 (周宣光、侯望倫，2005)，其中有關適性學習區教育資源資料庫就多達 42 項表格，可

見教育部已展現積極建立資料庫的決心，然資料庫甫於 93 年建立，因回收率欠佳而中斷。觀之適性學習區教育資源資料庫 42 項表格以量化為主，較缺乏質的資訊，資料庫離評析均衡、均質的要求尚有段距離，故研究團隊只能綜合現有高中職各項評鑑資料，儘量從多元角度收集資料，力求收集各項質量資訊以達成研究目的。

六、建置學校各項資料未整合，干擾學校辦學並致資料不全

教育部各單位積極委託研究單位建置各項資料值得肯定，但各項調查卻未進行整合，使得受委託的研究單位在建置各項學校資料的過程中，讓接受調查的學校不勝其擾，導致經常出現拒答、漏答或資料不合邏輯等現象，不僅回收率低，且資料效度亦大打折扣。前述提及的「教育部 93 年度高中職教育資源資料庫建置與推動專案」便因回收率僅約一成而未能持續，造成研究中斷。

七、比較入學學區劃分後之跨區資源，難於本研究達成

本研究期中報告審查時，審查委員建議進行「入學學區劃分後之資源跨區比較」，此建議立意甚佳，卻是艱鉅工程。欲進行各學區資源比較必須先有各校教育資源資料，方能整合各學區教育資源進行比較。然國內至今尚無完整的後期中等教育資料庫，教育部中部辦公室雖曾於 93 與 94 年度委託數位專家學者進行「臺灣省暨金馬地區高中職社區化北、中、南三區教育需求評估」研究(田振榮、趙志揚、湯誌龍，2004；田振榮、宋修德、趙志揚、蕭錫錡、梁滄郎、楊寶琴，2004；2005；趙志揚、陳清濱、楊寶琴，2005；湯誌龍、鄭明長、吳雅玲，2004、2005)，以建置教育需求資料，然此案經兩年時間由三個研究團隊動用約八百萬研究經費，尚無法完整建置臺灣省與金馬地區的後期中等教育資料，本研究若以九個月研究期程欲達成「入學學區劃分後之資源跨區比較」，不僅有其困難，更將讓研究偏離主要目的。因此，建議教育部另行專案委託建置進行後期中等教育資料庫，再進行「入學學區劃分後之資源跨區比較」，乃較合理且可行策略。

八、學校轉型難純從理論剖析，應兼顧實務運作困難

學校轉型若從學生適性發展、就業人力供需、國家競爭力等理論層面研判，而未顧及教師的心理壓力、工作權與福利，未考量學校設備、資源與師資，則將無法落實。尤其邇來校園專業自主與民主化的浪潮日漲，較理想的理論轉型發展模式轉到實際推動落實，其實是困難重重。

九、政府部門缺乏長期各職業與教育程度的預測資料

本研究團隊於剖析產業人力需求資料時發現，教育部、行政院經濟建設委員會(以下簡稱經建會)、主計處、勞工委員會(以下簡稱勞委會)與職業訓練局(以下簡稱職訓局)...等單位均缺乏各職業未來缺工與教育程度交叉分析的完整長期預測資料，使得評析高中職畢業生出路時，缺乏長期的預測資訊，致難以提供較精確資訊協助學校發展轉型。

十、政策徵詢過程的未定、模糊或隱含，造成較多質疑

本研究乃十二年國民基本教育的基礎研究，結果將作為十二年國民基本教育的目標、實施期程、方式與內涵的參考。但研究團隊在進行座談或訪問時，家長組織、教師組織或社會大眾經常要求先確定目標、經費補助方式後，宜再進行研

討，惟兩者有如雞生蛋、蛋生雞的兩難，如本研究與其它問題環環相扣，實難獨立切開來談，但不從分割面來談將流於空泛，以各切面來談卻又難以完全區隔。此政策徵詢過程的未定、模糊或隱含乃政策決策歷程的常態，卻因家長組織、教師組織或社會大眾未諳政策的形成過程而衍生較多質疑。

十一、研究徵詢可能引發政策變動質疑或高中職浮動，將審慎為之

本研究為十二年國民基本教育的基礎研究，研究結果將做為決策參酌，但臺灣教育改革十年來，有聞改革色變者，有聞改革抗拒者，有聞改革歡喜者，為免研究徵詢可能引發政策變動質疑或高中職人心浮動，本研究團隊在徵詢入學學區劃分與高中職轉型，將充分納入政策風險與高中職的感受。

第四節 名詞詮釋

本研究主題涉及的名詞有「學區劃分」及「高中職轉型」，兩者的名詞詮釋如下：

壹、學區劃分 (the segmentation of academic areas)

學區主要涵義有二，一為盛行於英、美兩國的地方教育行政區域，即地方學區；二為國民教育或義務教育階段招收學齡兒童的居住範圍，即入學學區(吳清山、林天祐，2001)。依據教育部 93 年 9 月 1 日修正的「國民教育法」第四條規定：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及分區設置；其學區劃分原則及分發入學規定，由直轄市、縣(市)政府定之。即學區乃國民教育階段，以學校為中心，招收學校附近學齡兒童入學就讀的範圍，稱為學區。若實施十二年國民基本教育，高中職教育為國民教育階段，則適用於現行國民教育法，採取強制式學區制。若高中職不採強制式的學區制，則宜修改國民教育法或修改直轄市、縣(市)政府分發入學規定。

依據國民教育法及中地理論、設施區位模式與整合相關文獻，學區劃分應遵循確保權益、多元參與、延續發展、全面涵蓋、地理明確、車程最小化、安全與便利、適性規模與適時調整九項原則。本研究建議將學區劃分為下列四類：

一、基本學區

實施十二年國民基本教育劃分學區相當敏感且具爭議性，為使推動阻力減至最小，應採階段性作為。初期以延續既有招生區發展脈絡及慣性基礎，以現行高中職及五專登記分發入學招生區為基本學區；俟基本學區內各適性學習社區教育資源逐漸均質均衡後，得將基本學區縮小為適性學習區。公私立高中職基本學區係指現行高中職登記分發入學之各招生區，公私立五專基本學區則為現行五專登記分發區。

二、大學區

考量教育資源分配，尊重並滿足學生就學需求，針對部分特色優質學校、特殊才能班、稀有類科及特殊學校(班)，規劃以全國或鄰近基本學區為範圍之大學區。具體作為如下：(1)特色優質學校經基本學區十二年國民基本教育推動委員會同意，提供一定比例招生名額，給其他基本學區內之國中畢業生選擇就學。(1)

在基本學區內無適當或充分的特殊才能班（包括音樂、美術、舞蹈、戲劇、體育等）就學機會時，得跨鄰近基本學區就讀。(3)基本學區或鄰近之基本學區內無該稀少性類科（如海事、水產等）者，得以全國為學區選擇入學。(4)基本學區或鄰近之基本學區內無足夠或適當之特殊教育學校(班)就學機會時，得以全國為學區選擇入學。

三、適性學習社區

實施十二年國民基本教育後期的基本學區為適性學習社區，即實施初期以現行高中職及五專登記分發入學招生區為基本學區，然俟基本學區內各適性學習社區教育資源逐漸均質均衡後，得將基本學區縮小為適性學習區。適性學習社區乃指高中職社區化所劃分的 45 個適性學習社區，此適性學習社區為強化學區提供充分適性學習理念亦可稱之適性學習區。

四、共同學區

共同學習區乃指非歸屬該適性學習社區，但其學區地理範圍與該社區相連結之鄰近國中，且此國中畢業生四成以上跨區進入鄰近適性學習社區中高中職者；國中畢業生進入某適性學習社區的比率乃以該國中畢業升學生人數為分母，畢業後就讀某適性學習社區學生人數為分子計算之。

貳、高中職轉型 (the transformation of senior high/vocational schools)

高中職轉型乃學校因應國際趨勢、國家政策、產業需求、社會情勢與家長期望，發展學校特色或進行類科調整，以尋求學校發展與突破的歷程。本研究所指高中職轉型泛指高中職學校之發展與轉型，不限職業學校之轉型。