

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

社區與學區：教育資源分配的社會基礎

Community and School District:

Social Bases of the Distribution of Educational Resources

計畫編號：NSC 87-2412-H-004-001；NSC 88-2412-H-004-002

執行期限：86年8月1日至88年7月31日

主持人：謝高橋 國立政治大學社會學系

一、中文摘要

西方社會裡，學區（school district）乃是體現「教育作為地方自治事務」的民主制度產物；在我國的教育體系中，學區則是基於教育行政運作的考量結果，致使學區與社區之間的功能連結（functional linkage）失落。另外，過去數十年來，都市化發展導致城鄉的教育資源分佈不均，以致各地居民的教育機會不平等。

目前，教育改革的世界潮流同時走向集中化（centralization）與反集中化趨勢（decentralization）。反集中化就是教育鬆綁、教育權下放，其目的在於結合社區、學校、與家庭致力於教育發展。本研究檢視學區制度的社會基礎（social bases），試圖建立學區與社區連結的教育社會學理論模型，期望有助於未來教育改革發展。

本研究應用人口普查、教育統計、及學校學籍資料，分析各地各校學生就學地區分佈，然後檢視學區與社區之人口社會組成兩者之間的關連程度。最後，本研究提出學區制度的社會學模型——學區制度係為整合同質之里鄰社區，藉以有效推動教學（合理規畫教材內容與教育方式），結合社區、學校、與家庭，妥善利用社區資源、提高家長參與、改善教育素質。

關鍵詞：學區、社區、求學地、教育資源分配、教育改革

Abstract

In response to changes in the increasingly competitive and interdependent world economy, many nations sought to increase the quality and

effectiveness of their school systems. The rationale to restructure schools is that better education is the key to better economic performance. The best way to improve school performance is to impose higher standards, bypass educational bureaucrats, and give more authority and responsibility to the educators actually delivering services at the school building level.

Within the framework of the U.S. Constitution, education is a state function that states traditionally have delegated for local administration by local school districts. Local control enables citizens to determine the purpose and character of education in their schools, presumably ensuring a type of schooling that is consonant with, and responsive to, local community values. However, school district system in Taiwan is designed for educational administration purpose, and the functional connection among school, community, and family has been broken down.

This study explore the social bases of the distribution of educational resources. We argue that effective functioning of school district is built on integrating homogeneous neighborhoods. The critical function of school district is to involve parents and members of the community in substantive school decision making and improvement efforts. By employing the 1990 Census data and various educational statistics, this study investigate the social composition of neighborhoods within school districts. Based on such empirical findings, this study attempts to establish a sociological model of school-district system. Since we believe that the critical ingredients in successful education emerge when students, teachers, and parents actually come together, this study hypothesizes that increased involvement of parents as well as closer

connection between community and school should lead to a better educational performance. Moreover, the objectives of education reform movements in Taiwan shall be achieved only through successful school district zoning and effective distribution of educational resources.

Keywords: school district, education reform, distribution of education resources, parents, community

二、緣由與目的

西方社會裡，『學區』(school district) 乃是體現「教育作為地方自治事務」的民主制度產物，尤其是在英美國家中，地方教育行政不僅建立在學區制度之上，透過學區制度的運作，更能發展社區的共同利益與福祉。

相對而言，本質上和精神上，我國的教育行政制度、甚至是學制，係在「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」。而且，「入學學區」制度固然採取『就近入學』的原則精神，學區與社區 (community) 之間的功能連結 (functional linkage) 往往未能緊密建立。此外，過去數十年以來，臺灣地區全面的都市化潮流，不僅促進人口遷移流動頻繁巨量，工商業發展更是形成許多新興的城鎮，徹底改變傳統聚落的自然區和社會區 (natural area and social area) 之結構。由於人口成長、遷移流動、以及新興城鎮與都會高度發展，造成社區與學區之間的功能連結進一步破裂

尤有甚者，城鄉區域之間教育資源的不均衡地理分佈，學區不時阻礙現代教育的提昇發展，影響全民的均等教育機會，成為「階層化複製」(reproduction of stratification) 的幫兇。目前，教育改革的世界潮流，同時出現所謂「集中化」(centralization) 與「反集中化」(decentralization) 的兩股相反趨勢。除此之外，教育 (學校) 選擇權 (school choice) 不僅乃是當前教育改革的議題，更是成為民主發展的新興理念。這些教育改革潮流，在在密切關連於學區制度。當然，無可否認地，社區制度的優劣成敗，不能劃一定論，只是，我們也必須體認，學區制即將面臨變遷挑戰。職是之故，本研究的主旨，就是從社會學的角度，援用相關的實證資料，檢視學區的社會基礎

(social bases)，試圖建立學區與社區連結的教育社會學理論模型，期望有助於臺灣的教育改革發展。

三、研究結果

教育資源分佈的地理差異 以求學地的角度分析之

目前，學制區分為國小、國中、高中(職)、專科、大學、與研究所等階段。其中，國小與國中係屬國民教育，在義務教育的宗旨之下，根據「就近入學」的原則，劃分學區、設置學校，強制學生入學。至於高中以上教育，則是採取聯合招生、考試入學的原則。因此，在國民教育階段，學生的求學地與居住地，理論上應當符合一致。其間的差距，可能反映學區劃分、或是學校設置的允當與否。在高中以上教育階段，由於入學係取決於聯考，因此，在學生的居住地與求學地兩者之間關係，反映各地教育資源分配與教育機會的差異。因此，本章以民國七十九年臺灣地區戶口與住宅普查資源作為基礎，援引相關教育統計資料，針對各級學校教育階段之在學生的求學地進行分析，藉以瞭解教育資源分佈的地理差異。

當前的國民教育，分為國民小學與國民中學等兩階段，且以「政府辦理為原則」由縣市教育行政機關「劃分學區，分區設置」。截至民國八十七年三月，全國公立國民小學約近二千五百所。平均每一鄉鎮市區高達七所 (事實上，每一鄉鎮市區設置至少一所以上的國民小學)。至於國民中學部份，全國超過七百三十所。由此可見，國民教育當中，不論是小學抑或國中，可以說是各地普及設置，滿足學童「就近入學」的需求。也正是因為如此，大多數的國小與國中在學生，乃是在常住鄉鎮市區之內就讀，跨越鄉鎮市區者，可說比例極低

國小學生約 3%，國中學生則近 8%。

當然，在此，我們並不能全般論斷，國小與國中學生於常住鄉鎮市區之內就讀即無跨區通學問題。不過，一般而言，除了三十個山地鄉地理幅員較廣之外，臺灣地區大部份的鄉鎮市區面積不大，因此，不致於超越合理通學距離。至於全國 3% 的國小在學生與 8% 的國中在學，其求學地與居住地跨越鄉鎮市區，則有待進一步分析瞭解之。

現階段的教育體制之下，高中與高職非屬

國民義務教育，所以，並未「劃分學區，分區設置」。至於入學方式，採取聯考錄取分發試

聯招考試則以「區域」規劃全國為數個考區。顯然地，由於高中與高職並非強制性義務教育，係採聯考錄取分發入學，而且，各地教育資源分佈不均，所以，高中職學生跨越鄉鎮市區求學的比例極高。平均而言，四成五的高中學生係前往常住地以外的其他鄉鎮市區求學，至於高職學生，更是高達約六成跨越鄉鎮市區就讀。

截至民國八十七年三月，全國大專院校高達一百五十餘所，然而，大專院校的地理分佈，卻是嚴重不均衡。由於大專以上的學校集中於少數地區（主要在都會中心），所以，整體上，能夠在本城鎮市區就讀大專以上學校的機會甚少——事實上，由於全國性聯考分發的結果，絕大多數的大專學生，必須遠赴外地就讀。

影響求學地的機制分析

根據本研究有關求學地的分析結果，我們可以發現，臺灣地區的教育資源分佈並不平等，以致各地區的教育機會並不平等。其中，兩個現象尤其值得指出。第一，國小與國中係為國民義務教育，採行學區制度，不過，學區制度的運作仍有若干缺失，以致造成相當比例的國小與國中生跨越城鎮通學。第二，高中職及大專高等教育，由於採行聯考分發以及學校集中於少數特定地區，再加上明星學校、學校排名、和公私立之別的效應，以致就讀高中以上學校的學生，大多數必須遠赴外地通學、甚至寄宿於校舍。

由此可見，國民義務教育階段、以及高中以上教育階段裡，在學生的求學地與常住地之間，一致程度巨大差異。國民教育階段，由於採取學區制，而且，各地學校林立，所以，在學生的常住地與求學地相當一致；至於跨越鄉鎮就讀比例較高的地區，除了山地鄉之外，主要是都會鄰近新興發展的地區。然而，無可否認，3%的國小在學生與8%的國中生跨越鄉鎮求學，仍是值得加以分析探討之。

整體而言，學童是否在國民教育階段跨越鄉鎮就讀，的確與家戶主要家計人的一些特徵有關。一般來說，家戶內學童跨越鄉鎮求學傾向較高者，其主要家計人明顯是：他省市籍貫者、高教育程度者、遷移者（五年前居住地）、較高社經地位者。此一趨勢，我們認為，可能

涉及所謂「教育（學校）選擇權」的議題，有待進一步探討。

至於高中以上教育階段，在學生的求學地與常住地之間，不一致程度極高。這當然反映聯考錄取分發的結果。不過，我們認為，從地理區位的角度而言，幾項機制（mechanisms）影響求學地的分佈。都市機能獨立性、教育資源的可得性（availability）與接近性（accessibility）。

以國民教育階段（國小、國中）而言，從求學地與常住地連結所展現的空間關係，可以歸納幾個發現。第一，中心都市（臺北市、基隆市）的常住人口，在國民教育階段前往其他地區（周圍衛星城鎮）就讀的傾向較低。第二，教育資源較不充足的鄉鎮，前往鄰近都市機能較為完整市區就讀的可能性較高。例如，烏來、瑞芳、金山、七堵等地。第三，新興市鎮前往鄰近已發達地區求學的可能性增高。例如，淡水與汐止。第四，若干地區雖然教育資源較不發達充裕，由於地理距離遙遠（交通路程艱鉅）、空間隔離，以致前往其他鄉鎮求學的可能性不高。例如，石門、貢寮、三峽、平溪等。最後，相對而言，國中階段的在學生，較之國小在學生，由於年齡發展成熟差異，流動能力較高，所以，求學地的距離較為長途。

其次，我們檢視臺北大都會區內高中職學生的求學地與常住地之空間關係。在此，兩種模式尤其值得指出：第一，中心都市的高中職教育資源豐沛，周邊偏遠的衛星城鎮則資源不足，高度依賴中心都市，因此，空間的地緣關係密切。諸如，八里、淡水、三芝、金山、蘆州等地對於臺北市的高度依賴，以致其空間關係接近。反之，第二，臺北縣的大型都市，例如板橋、中和、永和、新店、三重等地，雖然與臺北市「一水之隔」，卻是發展成為機能獨立的都市，對於臺北市的教育資源依賴程度反而較低，因地，空間關係相對遙遠。

以上分析顯示，都市的機能分化程度影響求學地。事實上，此種影響機制，可以進一步從教育資源的可得性與接近性等角度具體表現之。半世紀以來，臺灣地區的教育提昇快速，此乃歸功於政府提倡教育和父母對於教育的重視。升學主義和文憑主義，正是說明父母對於子女教育的重視。然而，即使父母對於子女教育投資的普遍重視，無可否認地，社會階層與地理空間仍是決定子女教育投資的兩個重要變數。

析言之，父母社經地位的差異，不但影響

其對教育的價值衡量，同時也影響其對子女的投資能力。舉例言之，高社經地位者具有足夠的經濟資本，可以投入更多資源予以子女教育；反之，低社經地位者，不但經濟資本較弱，且往往子女人數較多，以致子女教育投資的資源薄弱。

至於教育資源之地理分佈差異的影響作用，則是明顯在可得性與接近性的機制上運作。析言之，可得性（availability）係指是否存在資源可及、可資利用，至於接近性（accessibility）則指獲取、接近資源的距離。一般而言，人們是否利用資源，除了取決自身意願以外，是否存在資源可資利用、以及獲取該資源的距離等，亦將決定其是否利用資源。舉例言之，兩個鄉鎮裡，其一設立學校，另一則否，那麼，設立學校的鄉鎮，由於教育資源可得、接近，因而成本較低，導致結果，常住人口就學的可能性較高，反之，另一鄉鎮則是相對較低。

四、結論

本質上，西方社會裡，「學區」制度形成的歷史背景，乃是體現「教育作為地方自治事物」的民主理念。所以，透過學區制度的運作，不僅可以發揮教育所扮演文化傳承的功能，更能發展社區的共同利益與福祉。

在臺灣社會裡，學區——或者更確切地說是「入學學區」，乃是教育行政運作的產物。目前，在國民義務教育階段，學區運作過程尚稱理想，所以，「求學地」與「常住地」之間相當符合一致。兩者之間的差距，也就是少數跨越合理通學距離的現象，主要係反映新興城鎮之快速人口成長超越教育基礎建設之故。至於高中以上教育階段，由於並非國民義務教育，所以，採取聯考分發入學，不以學區作為分配基礎，因此，求學地與常住地之間明顯差異。根據本研究分析發現，高中以上教育階段，在學生的求學地與常住地之間，不一致程度極高——這當然反映聯考錄取分發的結果。不過，我們認為，從地理區位的角度而言，幾項機制（mechanisms）影響求學地的分佈

都市機能獨立性、教育資源的可得性（availability）與接近性（accessibility）。

過去以來，社會學家不斷指出，現實社會運作的結果，學區往往就是「社會階層化複製」的幫兇，甚至，阻絕教育作為現代社會流動的

主要管道。尤其，一旦社會各部門之間，教育資源分配不均的現象嚴重時，學區運作結果，更將惡化社會階層分配不均的問題。近來，在「學校自由選擇權」逐漸抬頭的教育改革趨勢當中，學區存廢的議題，招致更多非議。

不過，雖然學區制度結合教育資源不均將會造成階層化複製，進而阻絕教育的社會流動功能，社會學家 James Coleman（1966）當年著名的研究發現，卻也必須深思。Coleman 的研究指出，不同社區之間，由於居民社會經濟地位差異，以致教育資源分配不均，因而造成學區在各項教育機會（諸如教師素質、教學設施、教育經費、圖書資源、班及規模等等）上顯著差距——但是，令人驚訝地，Coleman 發現，這些差異，對於學童的學習成就表現，其影響『卻不顯著』。Coleman 進一步指出，真正影響學童之學習行為的最主要因素，就是學童的『社會環境』，尤其是學童的父母與家庭因素。事實上，日後 Clark（1990）的研究更是發現，對於那些所謂『弱勢』的學童而言，不論學校的教學資源如何豐富，仍是無法補償其社會背景的『弱勢機會』，也就是說，由於家庭社會背景造成的弱勢學習機會，並不因為提高教育資源而獲得補償效應。近年來，臺灣的教育當局，對於『補償教育』（compensatory education）的觀念，也是大加採用，所以，相當致力於提昇「偏遠地區」的教育資源，試圖縮短城鄉差距。然而，實際的效益似乎並不明顯。

本研究的發現尤其強調，影響學童求學地的主要機制，就是教育資源的可得性與接近性。即使父母對於子女教育投資的普遍重視，無可否認地，社會階層與地理空間仍是決定子女教育投資的兩個重要變數。父母社經地位的差異，不但影響其對教育的價值衡量，同時也影響其對子女的投資能力。高社經地位者具有足夠的經濟資本，可以投入更多資源予以子女教育；反之，低社經地位者，不但經濟資本較弱，且往往子女人數較多，以致子女教育投資的資源薄弱。至於教育資源之地理分佈差異的影響作用，則是明顯在可得性與接近性的機制上運作。一般而言，人們是否利用資源，除了取決自身意願以外，是否存在資源可資利用、以及獲取該資源的距離等，亦將決定其是否利用資源。也就是說，父母對於子女的教育投資，基本上，將是一種「成本計算」的行為，涉及主觀價值、經濟能力、以及客觀之教育資源是否接近可得的因素考量。準此而言，未來

教育改革的方向，應該回歸到「降低教育投資成本、提高教育回報效益」。

五、參考書目

- Alexander, Karl L. and Larry J. Griffin. 1976. "School District Effects on Academic Achievement: A Reconsideration." *American Sociological Review* 41:144-52.
- Alexander, Karl L., Aaron M. Pallas, and Martha A. Cook. 1981. "Measure for Measure: On the Use of Endogenous Ability Data in School-Process Research." *American Sociological Review* 46:619-31.
- Armor, David J. 1972. "The Evidence on Busing." *The Public Interest* 28(Summer):90-126.
- _____. 1980. "White Flight and the Future of School Desegregation." Pp. 187-226 in *School Desegregation: Past, Present and Future*, edited by Walter G. Stephan and Joe R. Feagan. New York: Plenum.
- _____. 1989. "After Busing: Education and Choice." *Public Interest* 95:24-37.
- Beare, Hedley and William Lowe Boyd, eds. 1993. *Restructuring Schools: An International Perspective on the Movement to Transform the Control and Performance of Schools*. New York: Falmer Press Ltd.
- Bidwell, Charles E. and John D. Kasarda. 1975. "School District Organization and Student Achievement." *American Sociological Review* 40:55-70.
- _____. 1976. "Reply to Hannan, Freeman, and Meyer, and Alexander and Griffin." *American Sociological Review* 41:152-60.
- Blalock, Hubert M., Jr. 1989. "Comparing Individual and Structural Levels of Analysis." *Research in the Sociology of Education and Socialization* 8:57-86.
- Blank, Rolf K. 1990. "Analyzing Educational Effects of Magnet Schools Using Local District Data." *Sociological Practice Review* 1(1):40-51.
- Boyd, William Lowe. 1992. "Local Role in Education." Pp. 753-61 in *Encyclopedia of Educational Research*, Sixth Edition, edited by Marvin C. Alkin. New York: MacMillan Publishing Co.
- Bryk, Anthony S. and Stephen W. Raudenbush. 1992. *Hierarchical Linear Models: Applications and Data Analysis Methods*. Newbury Park, California: Sage Publications, Inc.
- Calderon, Jose. 1995. "Multi-Ethnic Coalition Building in a Diverse School District." *Critical Sociology* 21(1):101-11.
- Clark, Reginald M. 1990. "Why Disadvantaged Students Succeed?" *Public Welfare* 48(2) 17-23.
- Coleman, James A. and et al. 1966. *Equality of Educational Opportunity*. National Center for Educational Statistics. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Crowson, Robert L. 1992. *School-Community Relations under Reform*. Berkeley, California: McCutchan Publishing Company.
- _____. 1994. "School-Community Relations." Pp. 5211-17 in *The International Encyclopedia of Education*, Second Edition. New York: Elsevier Science Inc.
- Doyle, Denis P. and Chester E. Finn, Jr. 1984. "American Schools and the Future of Local Control." *The Public Interest* 77(Fall):77-95.
- Goldstein, Harvey. 1987. *Multilevel Models in Education and Social Research*. New York: Oxford University Press.
- Hannan, Michael T., John H. Freeman, and John W. Meyer. 1976. "Specification of Methods for Organizational Effectiveness: A Comment on Bidwell and Kasarda." *American Sociological Review* 41:136-43.
- Iversen, Gudmund R. 1991. *Contextual Analysis*. Newbury Park, California: Sage Publications, Inc.
- Kalof, Linda, Thomas Dietz, and Anthony Andrew Hickey. 1988. "School District Effectiveness and Academic Achievement: A Reanalysis." *Sociological Focus* 21(4):331-47.
- Ornstein, Allan C. 1991. "Problems Facing School Superintendents and School Board Presidents of Large School Districts." *Urban Review* 23(3):207-14.
- Rossell, Christine H. 1975-1976. "School Desegregation and White Flight." *Political Science Quarterly* 92:675-96.
- _____. 1990. *The Carrot or the Stick for the School Desegregation Policy: Magnet Schools or Forces Busing*. Philadelphia: Temple University Press.
- _____. 1995. "Controlled-Choice Desegregation Plans: Not Enough Choice, Too Much Control?" *Urban Affairs Review* 31(1):43-76.
- Stephan, Walter G. and Joe R. Feagan. 1980. *School Desegregation: Past, Present and Future*. New York: Plenum.
- Treiman, Donald J. and Harry B. G. Ganzeboom. 1990. "Cross-National Comparative Status Attainment Research." *Research in Social Stratification and Mobility* 9:105-27. , edited by Arne L. KallebergGreenwich, Connecticut: JAI Press.
- Tyack, David B. 1974. *The One Best System: A History of Urban Education*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Williams, Mary F., ed. 1978. *Government in the Classroom: Dollars and Power in Education*. New York: Academy of Political Science.