

第二章 文獻探討

本章旨在探討教育政策制定的學理依據及影響因素，第一節探討教育政策制定的理論依據，以瞭解教育政策制定的義涵與決策模式；第二節探討教育政策制定的鉅觀因素，以瞭解國家角色、政治意識型態、社會變遷對政策制定的影響；第三節探討教育政策制定的微觀因素，並探討瞭解其運作過程。

第一節 教育政策制定的理論基礎

為瞭解教育政策制定的理論基礎，首先釐清教育政策制度的義涵與性質；其次探討教育政策的形成與權力運作；最後探討政策制定的各種決策模式，以為教育政策制定的學理依據

壹、教育政策制定的義涵與性質

教育政策(educational policy)是達成教育目標的策略，完成教育任務的指南，亦是實現教育理想的方法。若教育無政策，教育計畫無從制定，行政業務無法運作，因此制定教育政策為教育行政重要工作。教育之成敗以教育政策為依歸，政策得當，成效卓著；政策不妥，績效則不彰。教育政策是公共政策的一環，教育政策的分析與評估亦常藉由公共政策的分析來了解其良窳優劣。因此，探討教育政策須從公共政策的發展與源由談論起。

追溯公共政策的發展可謂淵源甚早，在我國早期春秋戰國時代各國的謀士，縱橫家常以個人對治國之道加以宣揚闡述，可說是最早的公共政策專家；在西方，如柏拉圖(Plato)及亞里斯多德(Aristotle)各為其政策主張提供建議，以其知識與經驗向統治者提供有關的意見，亦是一種公共政策的表達。然而現代公共政策研究，則自十八世紀西方工業革命以來自然科學及理性主義的興起，而十九世紀所興起的實證主義(Positivism)更奠定了現代經驗科學以及社會科學突飛猛進的基礎。至於「政策科學」的提倡，始於一九五一年拉斯維爾(H. D. Lasswell)與樂納(D. Lerner)含蓄的「政策科學：範疇與方法的最近發展」(The

policy science: recent development in scope and method)正式揭開序幕提出「政策科學」(policy science)的概念，認為社會科學今後發展並以政策作為取向，以解決實際問題，實現人類的尊嚴(引自朱志宏，2000)。因此，本節即從「公共政策」、「教育政策」、「教育政策制定」等各詞釋義，並論述教育政策制定的義涵與性質。

一、教育政策制定的義涵

政策一詞常與計畫(plan)、政策(program)等詞相互為用，唯政策是以優先順序排列的一組目標；計畫是一套可測量的目標以達成某一目的；而所謂政策則是一套特定的行動以達成某一特定目標(Starling, 1988)。至於公共政策的義涵，各家學者見解不一，分歧且複雜。茲列舉學者不同看法如下：

拉斯維爾和坎普爾(H.D.Lasswell & Abraham Kaplan)認為政策為一個有目標，價值與實踐的計畫(Lasswell & Kaplan,1970)。

伊斯頓(David Easton)認為公共政策是政府對社會上的價值所做的權威性的分配(the authoritative allocation of values for the whole society) (Easton, 1965)。所謂的「價值」，係指社會上一般人想得到的有形或無形的東西，如權力、財富、知識、聲譽等，透過所謂「權威性分配」，以政治系統經由決策過程將上述價值分配於系統內的成員

蘭尼(Austin Ranney)認為公共政策是在政治系統中的當局(authorities)中形成，具有其特定目標、行動方針、路徑、意旨宣示與執行(Ranney,1968)。

戴伊(Thoms R.Dye)則以為公共政策為政府選擇作為或不作為的行動(Dye,1976)。

安德森(James E.Anderson)認為公共政策係行動者在處理問題或關切事項時，所遵循且目的性的行動政策(Anderson,1990)。

林水波和張世賢(1991)則認為公共政策是執行行動的指引，它是一個人，團體或政府在固定的環境中，所擬定的一個行動計畫。

吳定(1994)認為，公共政策乃是指政府機關為解決某些公共問題

或滿足某些公眾需求，決定作為或不作為，以及如何作為的相關活動。

綜上所述，在傳統的公共政策定義下，一方面政策被看成是解決問題的行動指引或政策，著眼於所遭遇問題的有效解決；另一方面，公共政策未必具有目標導向，政府在選擇作為或不作為都可能對社會造成重大影響，而作為與不作為牽涉政府是否具備權威性價值分配的能力。換言之，「公共政策」乃是指「政府機關為解決某項公共問題或某項公共需求，而選擇作為或不作為，以及如何作為的一種行動指引或政策」。準此而論，教育政策既為國家公共政策的一環，係推展教育工作的指針，亦為達成教育宗旨的策略。如以公共政策的定義衍生而言，所謂「教育政策」即是「政府機關為解決教育問題或滿足民眾對教育事務的需求，所採行作為或不作為，以及如何作為的一種行動指引或政策」。教育政策係以政府機關為制定或發動的主體，其目的在解決教育問題或滿足民眾對教育事務的需求，方式包括政府作為或不作為而採行的行動指引或政策。

至於「教育政策制定」的義涵，從政策制定的意義而言，係為「政策建立行動方向，用以指引執行各項作為所須作的各項決定」(林水波、張世賢，1991)。此建立行動方向須經合法化程序進行，在政治系統中存在兩種合法化的形式，第一種形式稱為合法性(*legitimacy*)，指的是政府的基本政治過程獲得合法的授權，亦即是政治過程擁有正當性，政府得以合法進行活動的意思；第二種形式稱為核准(*approval*)，指的是政府的公共政策獲得合法化(*legitimation*)地位的過程(Jones,1977)。其中合法性是合法化的基礎，當大多數的成員對於政治系統中的體制表示支持時，此政治系統即擁有合法性；而所謂的政策合法化，指的是政府機關針對政策問題規劃解決政策，將政策提交有權核准的機關、團體或個人後，獲得審議核准並完成法定程序之動態過程(吳定，1994)。進一步而言，政策合法化的程序亦有兩種，第一種是透過行政的程序即可完成合法化的過程，如教育行政命令、教育政策白皮書、教育發展計畫等；第二種則是針對必須經立法機關審查

通過後，才可完成政策合法化的程序，如各種教育法案的制定。因此，「教育政策制定」是指「教育政策必須在擁有合法的政府機關，透過政策合法化程序之後而完成的政策」，如此教育政策才有正當性與合法性可言。本研究的學理文獻探討著重在政策合法化程序，亦即偏向教育制定的合法化歷程，以分析我國高中職多元入學政策過程的結構影響因素，包括環境脈絡，以及單位與人員，及其彼此互動消長過程。

二、教育政策制定的性質

相較於公共政策，教育政策的發展近年來受到特別的關注，尤其國內目前進行的各項教育改革，儼然已成為社會上一項最重要的改革工程。雖然教育政策亦為一種公共政策，具有一般公共政策之共通普遍性質，然而由於教育事務本身終究不同於經濟、外交、國防、財政…等事務，有其特殊性，因此教育政策有諸多特性。依教育行政學者如甘培爾(R. F. Campbell)、邁爾斯(M. B. Miles)、歐文思(R. Owens)及江森(T. W. Johnson)等人的看法，教育行政或組織的特殊性包括：1.功能複雜根本而重大；2.任務艱難成效慢；3.目標複雜，抽象使成效難以評鑑；4.以服務為目的；5.敏感度高易遭批評(引自謝文全，1989)。引申而言，教育政策目的在解決教育問題或滿足民眾對教育事務的需求，在全國上下人人關心教改議題，許多熱心人士更透過各種有效管道，表達其對各項教育政策的立場與意見之際，教育政策制定便具有以下幾項特質(周淑卿，1995)：

- (一) 影響廣泛而長遠：教育政策直接影響的對象是學生，且絕大部分為正在成長求學的學生，每一政策將因人的學習與成長歷程之不可回復性質，更顯得影響深遠。
- (二) 成敗的判準除整體成果外，更有著重個人發展：教育目的在促成每一個體成長，教育政策除重視全體教育平均水準的提升，或國家競爭力的貢獻外，若未顧及少數人的政策，不可視為良好或成功的政策。
- (三) 容許大眾參與討論的空間較大：教育普及後，大多數人常為教育

體系的一份子，對於教育政策皆有一些觀點或期望，較多參與教育政策的討論，也較能提供許多己見。

(四) 易受其他公共政策的影響：教育在傳遞社會或國家價值，以達成預設的社會目標。當其他政策施行過程中涉及民眾態度、觀念、知能的轉變時，即可能要求教育政策作相關的配合，所以教育政策往往隨著當前的政經情勢，重要施政內容而有所調整。

由上可知，教育政策具有公共政策之普遍性質，但教育政策亦有別於一般公共政策之特殊性，不但影響廣泛而長遠，受到大眾重視與參與討論的空間較大，尤其隨著政治民主化、社會多元化、經濟自由化，教育問題層出不窮，亦日趨複雜，人們普遍地參與政治，且關懷教育政策。因此，傳統的一元化教育政策已無法適應社會發展的需要，為欲解決諸多的教育問題，則必須仰賴深思熟慮及周詳的教育政策制定。

貳、教育政策制定的過程與權力運作

就政策形成而言，教育政策的產生主要是為了解決教育問題，然而教育事業經緯萬端，教育問題錯綜複雜，如何及時發現教育問題，正確認識教育問題，進而提出解決問題的具體有效策略，實乃教育成敗的關鍵。因此，教育政策之制定，是一個相當錯綜複雜且是多元而動態的過程。當民眾的教育需求無法獲得滿足，或民眾對於教育現況產生不滿，進而要求有所改變，並受到政府相關部門的注意時，教育需求的問題便會浮現。但是並非任何一項民眾的需求都能引起社會的關注，進而形成教育的政策問題，而教育政策問題的形成，卻是教育政策制定過程當中的重要一環。以下僅就教育政策制定過程、教育政策的問題形成與來源，以及教育政策制定之權力運作加以探討。

一、教育政策制定的過程

就理論而言，公共政策形成必須有其目的性，且探討公共政策的形成必先探討政策的過程。所謂的「政策過程」，安德森(James E.Anderson)認為政策過程乃是牽涉到許多功能活動的一連串行動模

式，這些功能活動包括：問題形成(problem formation)、政策規劃(policy formulation)、政策採納(policy adoption)、政策執行(policy implementation)以及政策評估(policy evaluation) (Anderson,1975：26-27)。

瓊斯(Charles O.Jones)將政策過程分成五個階段：問題認定(problem identification)、政策發展(policy development)、政策執行(policy implementation)、政策評估(policy evaluation)，及政策終結(policy termination) (Jones,1977：9-12)。

史塔林(G.Starling)亦提出政策過程有五個，包括：問題界定(problem identification)、政策規劃(policy formulation)、採行階段(adoption)、政策運作(program operation)、評估階段(evaluation) (Starling,1988)。

我國學者朱鎮明(1996：76-77)歸納提出政策發展過程約可包括五個階段，即政策問題的形成、政策規劃、政策合法化、政策執行，以及政策評估，茲說明如下：

(一) 政策問題的形成(policy problem formation)

政策制定的第一步驟就是認定所要解決的社會問題，以及產生此問題的原因，唯有正確掌握問題發生的因果關係，才能對症下藥，提出正確的解決政策。

(二) 政策規劃(policy planning)

認定問題及其產生的原因之後，便要設計解決問題的各種備選政策，並依據欲達成的目標進行各種選項成本效益評估及可行性分析，排列各選項的優先順序。

(三) 政策合法化(policy legitimation)

指有權限的個人或機關，對政策規畫單位所提出的方案加以審核或核定，完成法定正程序，以得到充份的民意支持或合法性。此處之合法化包括立法機關的立法審查以及行政首長的批准。

(四) 政策執行(policy implementation)

係指負責執行的機關人員，組合必備的要素和資源，確定專責機構，採取各項行動，加上適當的管理方法，使政策付諸實施。

(五) 政策評估(policy evaluation)

係指利用客觀的科學方法，對政策的內容、規劃執行的過程，以及執行的結果等加以評斷，以提供現行政策實際運作情形的資訊，做為政策持續修正或終結的依據。如下圖所示：

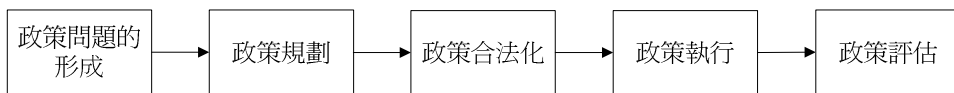


圖 2-1：政策發展過程圖

資料來源：朱鎮明(1996：76-77)

二、教育政策問題的形成與來源

(一)教育政策問題的形成

政策問題的形成影響政策的制定，政策問題形成後必需預測分析予以採用可行策略並加執行，加以詳估成效。其中，公共需求的形成更是政策問題形成的關鍵，根據安德森(J. E. Anderson)說法指出至少要經過三個階段(引自林天祐等，1996)：

1. 個人對現狀的不滿：某些人的需要，挫折或不滿足，必須去謀求解決的問題，是引起公共需求的肇因。
2. 引起多數人的共鳴：當少數人的問題受到相當多數人的肯定，並且廣泛的進行討論時，公共需求的問題便受到增強。
3. 引起政府當局的注意：當公共需求的問題是愈演愈烈之後，必須進而引起政府的重視，才能將問題浮現檯面，進行政策性的討論。

學者艾斯通(R. Eyestone)亦認為教育政策的問題存在，必須當某教育問題成為公共需求問題，並經政府當局認為權限範圍內的事，且認為有進一步採取行動解決的必要時。其符合條件至少有以下三項(引自林天祐等，1996)：

1. 必須是公共需求的問題，不是個人需求的問題。
2. 必須是政策性的問題，不是技術性的問題。
3. 處理的結果，對於教育具有全面性的影響的。

因此可知，只有公共、普遍、政策性，全面影響性的教育問題，才能成爲教育政策的問題；個人、技術性、沒有什麼影響性的教育問題，就不是政策性的問題。所謂「政策問題」(policy problem)，乃是指在一個社群中，大多數人察覺或關心到一種情況，與他們所持有的價值、規範或利益相衝突時，便產生一種而要、受剝奪或不滿足的感覺。於是透過團體活動，向權威當局提出，而權威當局認爲其所提出者屬於其權限範圍內的事務且有採取行動、加以解決的必要者。(林水波、張世賢，1989)。此外，政策問題的形成有一定的條件與步驟，從公共問題的發生，公共問題的提出，公共問題的接納，進而政策問題的認定而成(吳定，1996；林水波、張世賢，1991)，茲敘述如下：

1. 公共問題的發生

所謂「問題」(problem)，依據瓊斯(Charles O. Jones)的看法，乃指一種人們需要受剝奪或不滿足，可由自己認定或他人代爲認定且要加以解決的。雖然社會上存在許多種類繁雜的問題，但只有一部份的問題可以稱做公共問題。換言之，公共問題肇因於民衆對於切身利益產生一種需求，受剝奪或不滿足的感覺，於是透過管道向權威當局提出意見，而權威當局認爲所提出者屬其權限範圍，且有採取行動加以解決的必要。

他又提出公共問題之所以會發生，乃是由於發生了下列的重大事件(events)，包括：1.發現(discovery)：政府將大量資源運用於科學的研究突破與創造發明，導致資源分配不均而引發更多問題；2.發展與應用(development and application)：由於將科技研究發展的成果應用於實際社會生活中而產生的許多問題；3.通訊(communication)：由於通訊技術的進步發達，造成對社會的負面衝擊的問題；4.衝突(conflict)：指國際或國內事物的衝突事件導致各種公共問題的發生；5.管制

(control)：由於政府對人民的生活或活動採取管制干預的作法，因而產生的各種公共問題(引自林水波、張世賢，1991)。

2. 公共問題的提出

根據庫柏(R.W. Cobb)和艾德(G. D. Elder)的研究，公共問題的提出者主要有下列四種人(Cobb & Elder,1975)：

- (1) 再調適者(readjustors)：社會上有一業人，由於感受到社會某種業資源分配不公的現象，而且他自己和所屬的團體受到此不公現象的影響而蒙受損害，於是這些人很可能就會提出問題，呼籲社會輿論的重視，以引起政府的注意與考慮。
- (2) 環境反應者(circumstantial reactors)：當社會上發生非預期的事件時，對此不可預期的事件立即提出問題的，例如美國總統甘乃迪被刺身亡後，有些人士即提出有關槍枝管制問題。
- (3) 行善者(do-gooders)：社會上常有若干個人或團體，不是基於私利而是公益來提出問題。例如我國的消費者文教基金會等即是，經常基於公益而發掘許多公共問題。
- (4) 發掘者(exploiters)：有時候個人或團體爲了自己的利益而去發掘問題，提出問題，終於使得問題獲得重視與解決。例如候選人爲了競選公職，刻意挖掘一些公共問題以提高自己的知名度。

至於公共問題通常由民意代表、政黨、利益團體、行政人員、大眾傳播媒體、意見領袖、行政人員、候選人、抗議示威者等提出，通常基於反映選民問題、自己切身利益等，以不同管道及不同表達方式向有關當局提出問題。

3. 公共問題的接納

公共問題提出後，政府會視情況決定接受與否，例如問題本身的性質、影響範圍、提出者的影響力、提出者與決策者的關係，以及行政機關相關人員的態度等。

4. 政策問題的認定

「政策問題」的概念通常與「政策議程」相提並論，也相當類似(林

水波、張世賢，1991)，只不過公共政策學者在分析公共問題成爲政策問題的政策過程，常以政策議程的概念作爲研究的基準。有關政策問題認定，庫柏(R. W. Cobb)和艾德(G. D. Elder)根據議題的緣起是在政府內、外以及創始的團體擴展議題的程度、方向，除政策議程的設立分爲三種模式(Cobb,et al,1976)。

- (1) 外部創始模式(outside initiation model)：議題的創始者必須藉由某種積極行爲的推動，促使該項政策問題能夠獲得政府機關的重視，亦即希望對決策者施以足夠的壓力，使問題進入正式議程。
- (2) 動員模式(mobilization model)：議題是由政府內部產生，但由於政府需要大眾此議題的支持，作爲政府能夠有效推動政策執行的基礎，所以政府會將此正式議程推展至公眾議程，期望議題能夠獲得大眾的注意。
- (3) 內部創始模式(inside initiative model)：議題由政府內部產生，但政府並不打算將此問題擴展讓社會大眾討論，反而運用其自身所擁有的力量，直接將問題送至正式議程，排除大眾的參與，是一種封閉而不公開的情況下進行整個政策決策。倘若政府決定將公共問題納入處理議程後；便委託政策分析家將問題界定清楚，包括問題的特性、類別、本質等都要明確的認定，才能進行下一步規劃的工作。

綜上可知，政策問題的形成是政策制定的重要基礎，大多依循一定的程序，以循序建構出並制定該政策；以教育而言，教育政策制定的過程中，並非所有的政策問題都一定能順利的從政策問題進入政策議題，也並非所有進入政策議程的政策問題均能成功的制定爲教育政策。其形成架構如下圖所示：

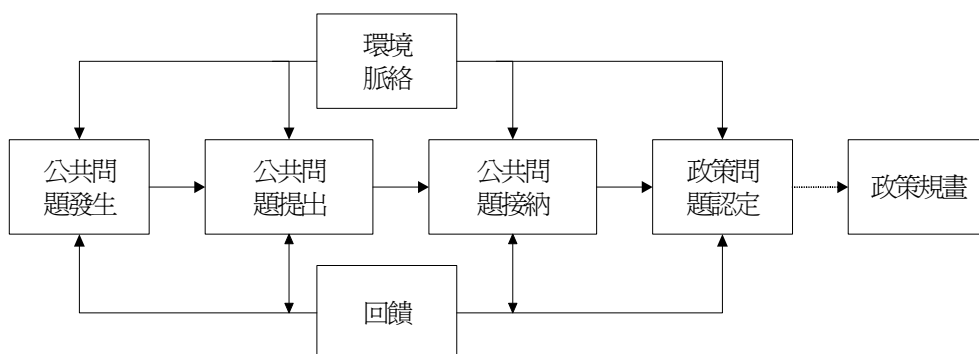


圖 2-2：政策問題形成圖

資料來源：吳定(1991：354)

(二)教育政策問題形成的來源

由於政策問題的發生往往因於民眾對於切身利益產生一種需求，受剝奪或不滿足的感覺，於是向權威當局登出意見。因此，教育政策的形成常常回應於當時的社會脈絡中的政治、經濟、文化等因素，更與國家社會的政策相結合。學者吳清基認為政策問題的形成來源包括：1.國會對政策的影響，如立法委員所提出的質詢和法案；2.監察院所提的各種對行政機關的意見，如糾正案；3.行政院院會的決定和院長的指示；4.行政院每年頒布的施政政策與計畫；5.執政黨的重大決議，包括歷次全面的決議及對特殊問題的意見；6.輿情的反映；7.學者專家的意見和其研究的結果；8.各級民意機關所提的意見；9.民意調查所反映的意見等。具體而言，政策問題的來源可從以下幾個方面加以論述(吳清基，1990)：

1. 上級行政機關的政策指示：來自上級行政機關的決定或上級行政首長的指示，常是一般教育行政機關將採取積極與有效行動的一種力量來源。亦即教育行政機關除配合教育現況需要外，也常必須遵行上級行政機關之命令，而有效採取決策行動。
2. 下級行政機關的問題請示：下級行政機關在遭遇問題急待解決，而又缺乏明確可供依循的法規時，常會層轉請示，亦是政策制定

的形成來源。

3. 行政機關本身的需要：行政機關從事政策制定，有部分是因為本身業務管理上的需要，主動發掘問題，為解決問題需要而進行政策制定。
4. 民意代表機構的意見：民主政治的社會，一切行政機關政策的制定，主要取決於民意，例如立法院立法委員的質詢意見，監察院監察委員的糾正意見，均對教育行政機關構成政策制定的壓力。
5. 執政黨的政策性決定：以黨領政是許多政黨政治國家的特徵，執政黨會議中對於任何有關教育措施的決議，常是教育當局在政策制定時所考慮的來源依據。
6. 輿情的反應：任何行政作為必須以民意為依歸，教育行政機關在制定政策時，也常受到輿情反應的影響，對於輿論強烈支持的教育作為，通常會進一步探討政策的可行性。
7. 專家學者的研究與建議：教育行政機關在制定政策的過程中，除了主動邀請專家學者參與討論，聽取學術界的看法外，有時也常被動地受到專家學者之研究與建議的影響。若其所提的結論與建議深具價值，可供採行時，往往也是政策制定的重要參考。

由上可知，教育政策問題的來源多元複雜，在民意監督意識高漲的今日無可厚非，而且是必然的趨勢。然而教育政策是為落實教育理念的必要過程與工具，如何避免因政策問題來源的多元因素涉入，導致政策與理想背道而馳，便涉及教育政策制定之權力運作。

三、教育政策制定之權力運作

政策問題的形成是政策制定的第一階段，認清問題的本質及成因，方能掌握問題的狀況，進行後續的政策規劃。政策的規劃不會無中生有，必有其蛛絲馬跡可循，然而政策的制定與運作，不只是技術的考量，也涉及社會、政治、與理念意識的斟酌。一項政策問題是否成形，更不能自外於政策規劃與權力運作的微妙互動關係。因為任何政策均須決策當局或決策者樂於接受，誰有權作決策、如何決策、決

策與否的考量標準或原則何在？不作決策是否也是一種決策等等，與權力的探討密切相關。學者吳清基(1985)研究發現影響教育行政人員決策的因素，可分為個人影響因素和組織影響因素，前者包括個人價值觀念、個人知識背景、個人直覺習慣和個人人格特質等；後者則包括組織資訊溝通系統、組織內部人際關係、組織外在壓力影響，和組織傳統作法等。因此可知，政策決策的影響因素錯綜複雜，除了決策者個人之因素將影響政策的制定外，很多行政決策的來源是與國家社會政策相結合的，而且不同的權力思維即有不同的政策決策。關於政策制定時的權力運作方式，約可分成決策途徑(decision approach)、非決策途徑(non-decision approach)和第三途徑，茲探討如下(林鍾沂，2000)：

(一) 決策途徑(decision approach)

政策決策與權力作用密切相關，就權力的字面意義而言，「權力」(power)一辭之原初語意概念，源自拉丁語「*autoritas*」，其基本涵義第一係指權力是意志；第二，係指權力即是權威。社會學家韋伯(M. Weber)認為權力係「處於某種社會關係內的行動者(actor)，能克服他人的抵抗，以實現其意志的可能能力」(Weber, 1947)。達倫多夫(R. Dahrendorf)也認為「權力就是個人不顧他人的反對，而執意實現自己願望的一種意志力」(引自高湘澤、高全余譯，1994)。另外，社會學者拉斯維爾等(H.D. Lasswell & Abraham Kaplan)指出「權力就是參與決策」(Lasswell & Kaplan, 1970)；達爾(R. Dahl)認為「政治權力就是進行政治決策的權力」。換言之，若「行為者甲促使行為者乙去做乙原本不願意做的事，則表示甲對乙有權力」，或者說「行為者甲能促使行為者乙去做乙所不願做的一種成功企圖(a successful attempt)，便可說是甲對乙行使權力」(引自林鍾沂，2000)。由此可知權力的行使與作用，可從政策過程的行為互動以及由此互動的結果而知。亦即從政策制定後的結果加以觀察，以了解行為者甲對行為者乙有權力而作出什麼決策或決策後的具體結果是什麼。學者便將此一政策形成的權力運作途

徑稱之為「決策的途徑」。在決策途徑下的權力作用，就是行為者在某一政策領域所產生的明顯衝突的反應結果，行為者能在政策制定上取得優勢，並發揮應有的力量。

(二) 非決策途徑(non-decision approach)

在政制定過程的環節中，政策議題的設定往往取決於決策者的認知與態度，一個公共問題能否成為政策問題而由政府重視處理，或以什麼方式處理，牽涉權力運用的潛在影響。因此，權力運用的另一面向稱之為「非決策途徑」。

政治學者夏滋乃德(E. E. Schattschneider)指出，民主社會中民眾的多元聲音與訴求不斷被提出，然而這些對公共問題的不滿與意見表達之後，卻招致政治權力的忽略或壓抑，以致於能夠形成公共政策者並不多。學者巴克拉(P. Bachrach)和巴拉茲(M. S. Baratz)在「權力的兩種面孔」(Two faces of Power)一文亦認為權力的運用雖然有時呈現行為者競相爭取決策的利得，但是有時使權力成為壓抑某些利益表達的工具(引自林鍾沂，2000)。換言之，權力使用的二種面孔，一是在政治舞台中，可以看到的對於某些問題表現出激烈而明顯的權力鬥爭；另一卻是政治決策者運用一切力量來創造或強化目前政治和社會價值與制度運作的理性、合法性，而另有將不危及他們既得利益的問題，才交付公開地競爭和討論。這種非決策途徑的政策形成方式包括了以下方法：其一是武力的使用；其二是籠絡有意見者參與決策過程；其三是使用規則或程序；其四是將現有的規則和程序重新改造；其五是預期反應的使用，即一般所謂的示意或嚇阻的運用(引自林鍾沂，2000)。因此，所謂的非決策途徑即是政策的需求或改變不能符合決策當局的價值與利益時，勢必運用各種方法加以壓抑，以維持其既得的利益，並藉以促進政治的穩定，也可能導致許多社會上沒有組織、缺乏權勢的弱勢團體和一般大眾的利益和聲音無法成為政策議題。

(三) 權力運作的第三途徑(the third approach)

非決策途徑的政策形成論，讓人們了解權力運作的潛在力量與可能影響，但學者魯克斯(S. Lukes)等批評其仍止於行為面向之分析，而未能觸及意識型態或理念信仰的底層結構，因為權力的運作過程中，經常會涉及價值、信仰等的潛意識及理念問題，而提出了「權力的第三面向」來作比較和補充說明。

魯克斯認為在日常生活中，我們經常不具批判地和習以為常地接受某種社會理念和潮流，並使之成為行動的準則，然而細加審查卻可以發現這些社會理念和潮流，有時是違反了個人的利益和意志，而且是統治者為了統治所加諸的人為做作，甚至是教條強行灌輸的結果(引自林鍾沂，2000)。像樣的權力運作，若不進行意識型態的批判，而僅去研究政策形成的「決策途徑」和「非決策途徑」，恐怕只會圖個表面或形式的分析，而不能深入了解權力行使的本質與真相。

此種主張與新馬克斯主義學者哈伯瑪斯(J. Habermas)相似，認為權力的運作經常發生人為做作與操縱的現象，或是理念意識型態的教條灌輸，導致人們經常被現有的、流行的觀念所蒙蔽、欺騙、甚至麻木，使得社會上所形成的共識無法被視為真正好共識，而是一種「虛假共識」(false consensus)，也造成權力運用的正當性危機(Legitimation crisis)(Habermas,1975)。因此他認為政策決策過程之合理化，既取決於民主意見形成過程及其溝通先決條件，又可公民透過民主權力的行使，個體得以主動積極的參與公共決策的辯論過程，一以提昇自己實質的法律地位，再者也使自己的理性考慮與需求融入公共決策過程以改善公共決策品質。在論辯理論的民主下，個體係以獨立自主的主體身分，以不偏不倚的態度將自己本身的需求與利害考量，引進公共決策的論辯與磋商過程，以形成合理化的共識(楊深坑，1997)。亦即，在哈伯瑪斯(J. Habermas)所稱毫無牽制的「理想說話情境」(idea speech situation)進行討論，係透過理性的實踐論辯過程中，開展其溝通理性，涵育其民主氣質。

另一新馬克思社會學者葛蘭西(A. Gramsci)提出「霸權」(hegemony)

一詞來形容權力使用的壓榨性，掠奪性與非人道性，認為政府將權力的行使，有系統地去塑造社會成員錯覺認知(false perception)，讓人們無法清楚地辨識自我的客觀利益，藉此符合統治者的理念與政治的領導。因此他認為霸權是統治權力的表現形式，主要是由宰制(dominant class)操控國家機器(state apparatuses)，使被宰制階級順從資本主義社會秩序與權力層級關係，造成一種「統治一順從」的政治本質關係。同時，葛蘭西把霸權定義為「智識與道德上的領導」，並建構在「同意」(consent)和「說服(勸誘)」(persuasion)的元素上面，它透過社會文化和意識型態信念，明確地表達霸權概念，並且透過這些體系擴增它的霸權(譚光鼎，1999)。換言之，霸權在取得牽制權力的過程中，經由意識型態之內化於心靈，成功地消除了矛盾與對立，形成共識，使個體自動順從。同時，在外觀上，霸權使群體表現一致且順從的行為在實質上，霸權是一個不斷運作的權力結構，是社會階級或社會團體之間的一組有機關係，是故社會群眾在霸權的操縱之下，讓渡自己的權力，自動同意且順從霸權的支配與領導。

綜上所述，我們了解權力運作的三個途徑，其中「決策途徑」著重政策決定者所表達的政策偏好及明顯利益衝突；「非決策途徑」較注重政策決定者權力運用的潛在影響，以及未形成政策決定的利益盤算；「第三途徑」則相對強調理念意識的箝制與控制，對於虛假共識或隱而未覺的灌輸，進行訴諸於意識型態的覺醒與批判。

參、教育政策制定之決策模式與歷程

教育政策制定的決策模式，主要目的在於瞭解決策過程的關鍵，以解釋教育政策形成的原因及產生的結果，說明政府為何如此決策，其影響為何？俾作決策當局判斷的基礎，進而導向合理的教育政策。而決策歷程則是教育當局的行動政策，以瞭解政策問題的癥結，並進一步尋求可行的變通政策。

一、教育政策制定的決策理論模式

所謂「模式」(model)是一種抽象的符號，也是一種概念架構，透

過模式的建構可以將錯綜複雜的教育現象，予以抽譯化約以方便理解(廖春文，1990)。因此，決策者在建立與瞭解某一問題的過程中，模式提供考慮問題的參考架構，至於政策制定的理論模式包括那些？根據學者的看法約有以下幾種：理性決策模式、漸進決策模式、綜合決策模式、機關組織決策模式、團體決策模式、菁英決策模式、競爭決策模式、民眾參與模式八大類(林水波及張世賢，1994；林天祐等，1996；柯三吉，1988；陳文玉，1997；蔡培村，1990)。茲說明如下：

(一) 理性決策模式(rational model)

理性模式強調決策者具有完全理性，能以最少成本追求最大的利益。決策者通常依據完整的綜合資訊、客觀的分析判斷，針對許多備選政策進行優缺點評估及排定優先順序，估計成本效益及可能產生的影響，選擇最佳的政策。其基本理性決策模式嘗試設計出一套最理想程序，以制定一個最大的「淨價值成效」(net value achievement)的合理政策，希望花最少的代價，得到最大的產出(朱志宏，1991)。假定為一位決策者如要選擇一個理性的決策，他必須 1.知道所有的社會價值和偏好並權衡輕重；2.瞭解所有可資使用的政策；3.知悉每一政策的所有結果；4.計算每一政策的成本與利益的比率；5.選擇一最具效率的政策(Dye,1978)。其模式所強調的重點有二：一為廣博性—決策者能依據完整而綜合的資料，對每一個可能的政策進行評估；二為理性—即是指政策能達成目標的有限程，愈有效則理性程度愈高。由此可知，理性決策模式主要係從理性、客觀及邏輯的角度說明政策制定的歷程，以達其最大目標的完成。規劃者必須瞭解知悉整體社會的價值偏好並能加以權衡，也唯有對於社會價值的全盤瞭解，規劃者才能正確詳盡的評斷各種備選政策的優缺點及其後果，估計其成本效益的比例(林水波、張世賢，1991)。

理性決策模式強調理性、客觀、科學、實證與邏輯，可使複雜的教育問題明確化，使所欲達成的目標清晰化。因為理性決策模式的過程符合邏輯思考與理性分析的程序，且以實證量化的科學方法作為思

考方向，並以客觀檢討的方法作政策分析，可以避免個人主觀意識的涉入，符合價值中立的科學原則，故能達到政策解釋、政策結果預測及政策執行的功效，更可確保政策模糊不清的部份更加清晰合理(廖春文，1990)。此模式深具理想性，但可能不切實際，因為教育現象複雜多變，充滿不確定性，也受制於人類處理資訊的能力，及每個人知識領域的侷限性。決策者可能無法同時考慮到所有的變通政策，也無法顧慮到所有變通政策的利弊得失。另外，決策者個人價值的偏好、意識型態的支配、系統溝通的扭曲等因素，均會直接或間接地影響決策的合理性。亦即規劃者因個人能力及「有限理性」(boundary rationality)的限制，並未具有完全的知識及充分的理性，雖其過程可視為理性，但仍受限於個人價值觀、利益、權力、靈感等因素，使得規劃者面對價值的對立衝突時，無法保持一致的立場；也由於政策制定過程充滿權力與利益的角力，使得政策的制定無法與社會價值，或有力政治支持及主動權的個體作專業的權衡。

(二) 漸進決策模式(Incremental model)

基於理性決策模式的限制，經濟學者林布隆(C.E. Lindblom)提出「調適漸進」(muddling through)的模式，以解決理性決策模式無法克服的困難。這種政策制定的基本假設為：新的政策制定是建立在舊有的政策基礎上加以修正而成；是舊有政策的延伸，而非全新政策的誕生(林水波、張世賢，1991)。此模式強調決策是一種持續性的、漸進式的政策修正，決策的形成係以現行的計畫或政策等既有的經驗為基礎，而將注意力集中於增刪或修正現行計畫，並不全盤檢視各項政策。決策者採用此模式的原因，或由於決策者缺乏足夠的時間經費以評估所有政策；或用於重大變革之政策將引起嚴重的既得利益者反彈，為求穩定而採漸進模式；亦可能由於受到「沈澱成本」(sunk cost)的影響，而排除任何根本上的變革。由此可知，漸近決策模式突破理性決策模式在現實上的限制，主張經由不斷的試驗及修正，使解決問題的政策經修正而達到最佳的地步。

然而，漸進決策模式是在原有的基礎上做調整，對於急須解決舊政策無法解決的新政策問題，或新問題的本質是無例可循的，此時漸進決策模式也發揮不了效用(林鍾沂，2000)。奧茲歐尼(Etzioni)亦批評漸進決策模式所規劃的政策只反映出社會中具有權勢、有組織的團體對利益，容易淪為強勢團體所掌握的工具，對於默默無聞者或無組織者的利益，具容易被忽略(Etzioni,1967)。因此，漸進決策模式保守有餘，開創不足在穩定承平的社會裡，人心思定，蕭規曹隨可能是最佳政策，但在快速變化的社會中則未必如此，只專注於現今的改善情形，而缺乏長遠的計劃，對於政策上的革新亦是一種阻礙。於是一個「綜合決策模式」便應運而生。

(三) 綜合決策模式(mixed model)

由於「理性決策模式」進行客觀的評估分析，使決策理性化的陳義過高，因而成爲一種烏托邦；「漸進決策模式」能保持教育政策的穩定性與一貫性，但其政策都是過去政策的修正，缺乏創新開放的性格，無法因應快速變遷社會的需要。因此，「綜合決策模式」的提出企圖截長補短，去蕪存菁，形塑兼容並蓄的決策模式。

此模式的基本假設爲：根據漸進決策模式的理論，檢討現行政策的缺失，經由成員多次對政策的反覆討論，投入大量精力、時間以建立概念等理性的努力，認清政策的制定目的、標準與價值，以修正舊政策(吳定，1994；廖春文，1990)。其特性包括：1.認清某些價值、目的和決策標準；2.探討問題的解決政策，積極致力於新政策的研究；3.預估各種政策與決策期望的比較，以決定最少風險的策略；4.依據漸進決策模式檢討現行政策，然後憑直覺及可用知識，建立捷徑俾利考量政策的可能成果或期望；5.經由充分討論後獲致共同好協議；6.研究某一問題是否值得廣博性分析；7.從政策的可行性及性質作出兼顧理論與經驗；8.爲改進決策品質，必須培養創造性及啓發性智慧，以及學識的成長等具體措施(廖春文，1990)。

綜合決策模式並非理性決策模式，也非漸進決策模式，是兩種模

式的折衷，嚴格說是策略性的應用，而非一種決策模式。其優點，一方面可視實際情況需要做調整，若情況適合將用漸進模式則採之，反之將用理性模式；另一方面，其考慮到決策者能力的問題，決策能力愈高者，將可進行更廣博的檢視工作，決策過程亦更為有效。因此，此種模式有賴決策者針對情境，發揮其智慧能力，做出適當的判斷。

(四) 機關組織決策模式(organization model)

機關組織決策模式亦稱制度模式(institution model)，其論點是認為公共政策的制定是政府相關組織，如行政、立法、司法等權威性的制定，執行與推動的活動(黃玉清，1994)。此模式的決策之源在於政府機關的結構，有怎樣的機關組織就有怎樣的政策產生。因此要了解公共政策的制定，應先知道政府機關的組織、結構、職責和功能等。亦即從機關的組織、結構、職責和功能來研究分析公共政策。

由於政府機關組織所訂定的公共政策具有合法性、普及性和強制性(朱志宏，2000)，政府經由公共政策的合法化地位後，可約束民眾遵守服從遵循。它不同於一般的社會機關制定的政策，只具有對其成員的約束力，不具全國性的規範作用，可對違及政策的相關人員及機關團體予以制裁的權力。

機關組織決策模式因其政策分析的焦點，集中在政府機關結構的探討，只以政府機關部的人員和結構作為研究分析的對象，以發現不同的結構可能產生不同的政策。然而被批評此種模式只以政府組織靜態層面進行闡述，往往忽略政策制定過程參與者的複雜性或影響因素，也不適用作為政策制定結論的推論。

(五) 團體決策模式(group model)

團體決策模式主要論點在於，公共政策的形成是社會中各團體相互競逐的結果，亦即公共政策是團體間利益和影響力均衡的結果(Dye，1987)。這些團體包括利益團體(interest group)和壓力團體(pressure group)，前者是指具有共同態度的團體，對社會其他團體提出其團體主張，以建立、維持和增進團體利益的行為團體；後者泛指

社會中各種正式和非正式團體，透過說服、暴力或勸誘等方式影響政策決策者均屬之(邱祖賢，1996)。

此模式的主要論點包括：1.各團體為維護或達成其目的，不斷地與其他團體競爭；2.各團體往往以政治結盟的方式，透過討價還價、談判、妥協等政治手段，來向對立之團體施加壓力；3.各團體又運用如金錢、資訊提供、大眾傳播媒體支持和面對面遊說等方式來影響政府決策；4.多數團體都把影響力焦點放在民意機關；5.團體領導者的能力與地位是為團體競爭過程中最主要的變數(柯三吉，1988)。亦即公共政策一方面是團體間利益與影響力均衡的結果，但另一方面又考量影響力的動態變動關係，這種平均狀況亦取決於利益團體中，其成員人數的多寡，組織力量的強弱、團體內部的團結性、領導能力的高低，以及團體與決策者間距離的遠近等(朱志宏，2000)。亦即團體決策模式對政策制定有左右的力量，但影響力的消長變化亦是關鍵，團體間的相對影響力一旦發生變化，決策即可能隨之改變，決策者也往往在這些團體間的折衝權衡，以做成各方均衡的決策。

(六) 菁英決策模式(elite model)

與上述團體決策模式相較，團體決策模式著重團體這種多數人組織的影響力，而菁英決策模式則著重在社會中個人，特別是菁英份子對政策的影響。此模式的基本假設認為，社會大眾對公共事務了解甚少，也不太關心公共政策，因而政府政策制定就由社會菁英份子來主導。這些菁英份子如行政首長高級行政官員、國會領袖、工商業龍頭等，其基本理念是維持政策的穩定與連續，以保障既得利益。因此作法上偏向保守、漸進，所反映的公共政策亦是菁英份子的價值，信念和偏好，並非一般民眾的需求。

然而隨著民智大開，民主理念普及的潮流，一般社會大眾或是弱勢團體對於切身利益不再沈寂不可見，往往會透過各種管道提出攸關生計、利益的公共問題，如失業、治安、交通、教育等問題，主動促請當局的重視。因此，民眾在政府政策制定的決策過程中的影響力不

容忽視，以民眾福祉為前提的政策決策思維，才能獲得民心歸向。故而菁英決策模式有其時代背景，在今日快速變遷社會中的適用性已有所侷限。

(七) 民眾參與決策模式(citizen participative model)

民資參與決策模式是源自洛克(John Locke)和彌爾(S.Mill)的古典民主理論，強調民眾參與公共政策決策的正面效果，視民眾可擔負社會責任，而不使個己生命侷限於私人生活領域。其主要假定為：1.政策決定應透過多數表決，最好以選舉投票行使；2.每個人皆能掌握充足資訊，都有相同機會接近決策點；3.每個人都能理性地選擇各項政策備選政策；4.每個人皆能為共同目標參與制定的每一階段；5.最重要的是決策者係基於民意基礎的考慮，可理性地比較各種代表競爭利益的備選政策，以作出合乎全民利益的決策選擇(柯三吉，1991)。

此模式的前提，建立在於民眾應有成熟的人格特質與民主素養，能對其所參與的政策負起道德責任；亦在於民眾是否能自由地參與公共事務，並對於權威提出理性的批判態度。民主政治的運作在縮短統治者與被統治者的距離，透過選舉機制讓民眾表達意願，減少政府與民眾間的信心差距，而非倚重諸如菁英少數份子和團體決策操控政策決策的情形。因此，民眾參與決策可確保個人權利的實現，更多的參與使不同階層的利益得以受到考量及保護；同時，民眾的參與政策決策增加政府行政的合法性，增強對社會大眾的回應性和責任感，以提供更好的政策與服務，因此，民眾參與決策的模式頗值參考採行。

(八) 系統決策模式(system model)

系統決策模式認為政策的制定就是政治系統的輸出(林水波、張世賢，1990)，其理論源自於伊斯頓(David Easton)的政治系統理論，認為公共政策是政府對社會價值所做的權威性分配。該政治系統模式包括五個基本概念：環境情勢(environment)、輸入因素(inputs)、政治系統(political system)、輸出結果(outputs or responses)、及回饋網路(引自曹俊漢，1990)。

伊斯頓認為，政治系統爲了適應來自四周的環境壓力，必須採取應對措施，做出必要的決策。所謂的環境是指政治系統之外的社會環境，有內外之分，「內在環境」包括經濟系統、文化系統等；「外在環境」包括國際的政治系統、生態系統等。而內外環境對政治系統所造成的壓力稱爲「投入」，政治系統制定的決策則爲「產出」。政治系統與環境之間存在著界線，環境透過需要與支持進入政治系統，政治系統透過決策與行動輸出到環境。輸出經過反轉過程，再變成輸入，如此生生不息構成政治生態(林嘉誠，1982；黃仁易，1992)。

政治系統爲了適應周遭的環境壓力，必須將取對應措施，以求得社會整體的支持並繼續生存下去。它反應民主社會體制下人民對公共政策的需求、支持等影響力，和政策運作過程中，政策與人民的交互作用，提高政治系統的穩定性。此種模式雖說明行政現象的複雜性與動態性，但就某些重大政策的形成而言，有時很難以「投入—輸出」的概念來解釋，因此政策決策的產生，有時不一定由系統中的分析提出的需求而產生，而是政府自行認爲當然而做的決策。

歸納而言，上述各種決策模式各有其優缺點，究竟何時該用何種決策模式，端視當時的政經文化、社會等主客觀環境及背景而定。不同的政策制定，可以用不同的政策決策模式來解釋，亦即綜合各種政策分析模式來說明某一政策，或一或二，往往可以更充分解釋政策制定的過程。上述的政策決策模式歸納比較如下表 2-1 所示：

表 2-1：政策決策模式比較表

政策制定模式	基本假設	優點及適用情況	缺失與限制
理性決策模式	政策是理性原則發揮，可產生最大淨值的成效	制訂最合理、經濟的政策；適合分析福利與消滅貧窮等政策	忽略非理性的條件與限制
漸進決策模式	政策是舊有政策的修正，在穩定中求成長	政策的接受度較高，且易掌控成效；適合分析預算政策	缺乏突破與創新
綜合決策模式	依理性原則找出最佳的政策調整案	在穩定中追求最佳政策產出；適合分析社會救助政策	理性和漸進的界線難以區分
機關組織決策模式	政策是組織的產物，有怎樣的組織就有怎樣的政策	瞭解組織與政策的關係；適合分析都市管理政策	忽略人、事、物的互動動態過程
團體決策模式	政策是團體間利益均衡的結果	解釋社會團體對政策的影響；適合分析教育補助政策	正義和公理可能大於社會團體對政策的影響力
菁英決策模式	政策反應社會菁英份子的價值和信仰	瞭解菁英對政策的主宰；適合分析高等教育或民權政策	民主時代的潮流打破了菁英主宰的環境
民眾參與決策模式	民眾可以擔負社會責任促進政策的合理性	可以集思廣益建立共識，但民眾素質的個別差異大	影響政策制定的效率及參與對象的代表性
系統決策模式	政策是政府對社會價值所做的權威性分配	政策與人民的交互作用可以提高政治系統穩定性	重大政策的形成或決策，有時是由政策自行決定

資料來源：陳文玉(1997)。

二、教育政策制定的決策歷程

政策制定的決策模式理論，提供政策分析者瞭解政策問題的形成機制，探討政策規劃過程的思考架構與邏輯。至於政策制定的決策歷程與實際步驟，則是教育當局具體的行動政策，其目的在瞭解政策問題的癥結所在，進一步尋求可行的變通政策，並獲致最佳的政策決定。有關教育政策制定的過程，人言言殊或簡或繁，但大多能圍繞在「作決定問題的認定→分析待作決定的問題→蒐集作決定有關的資料→發展可行變通政策→執行變通政策」等中心領域中(吳清基，1985)。茲列舉數位學者看法如下：

賽蒙(H. A. Simon)在其「管理決定的新科學」一書中指出，任何問題之解決可分為三個階段。第一階段為情報活動(intelligence activity)：尋求需要作決定的環境因素；第二階段為設計活動(design activity)：探討、發展和分析可能的行動政策；第三階段為抉擇活動(choice activity)：從可行的活動政策中選擇較佳的一個(Simon,1960)。

喬尼斯(R. W. Jones)認為決策者面臨問題，獲致解決的過程為：1. 分析情況，用以確知有無問題需要解決；2. 蒐集事實，分析事實與問題間的關係；3. 考慮解決問題的新觀念與新方法，4. 權衡新舊行動政策；5. 擇一行動政策；6. 重新評估行動政策，看看能否達成目標？能否解決問題？是否具體可行？7. 追蹤考核(Jones,1964)。

何尹與學密斯柯(W. K Hoy & C. G. Miskel)兩人則認為決定過程包括五個步驟：1. 認識並界定問題；2. 分析現況的困難；3. 建立解決問題的標準；4. 發展行動的政策或等略，包括可能的選擇，預測每種選擇的可能後果，深思並挑選付諸行動的方法；5. 執行行動政策(Hoy & Miskel,1982)。

而國內學者黃昆輝(1992)則認為作決定的過程可分為六個步驟：1. 認識問題；2. 分析問題；3. 建立標準；4. 蒐集資料；5. 研擬政策；6. 規劃執行。

綜上所述，學者對政策制定過程的看法大同小異，大多從問題的

探討、計畫分析、政策的研擬、政策的核定，進而政策的訂頒與實施等階段。以下接續從公共政策的形成過程及步驟在政策制定中所發展的各種模式加以探討。

(一) 階段序列模式

公共政策學者鄧恩(W.N.Dunn)以政策分析的角度探討政策制定的階段，而將其分成下列階段序列模式，如下圖所示(Dunn,1994)：

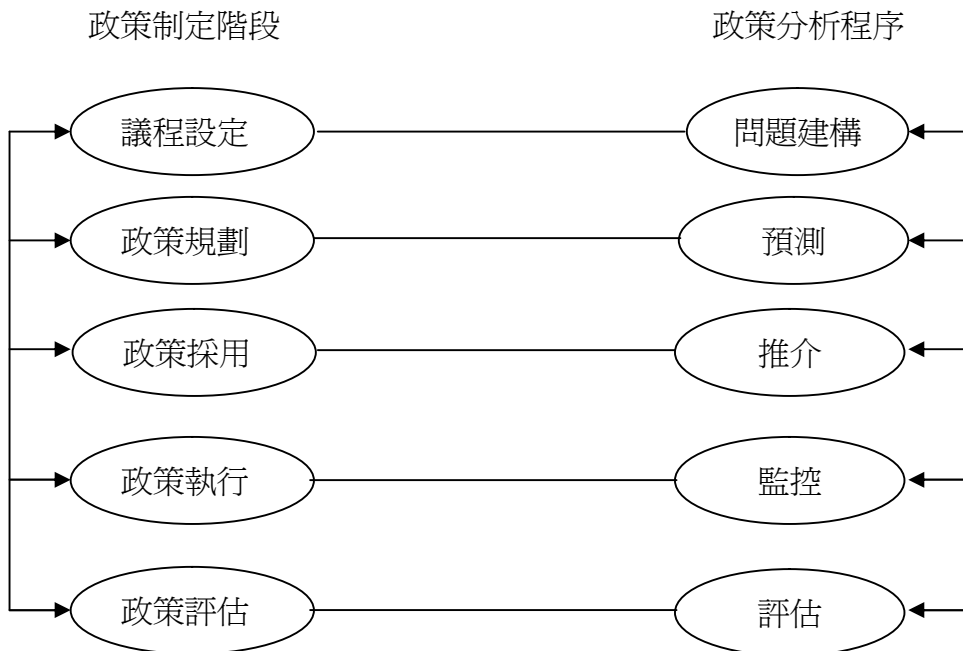


圖 2-3：鄧恩(W.N.Dunn)的政策階段序列模式

資料來源：張鈿富(1996：12)。

第一階段，在分析那些公共議題會受到公共事務部門重視，亦即探討問題的建構；第二階段，分析政策制定機關所發展形成的對策有那些，亦即要預測各個對策的效應；第三階段，在分析最後決定要採行什麼政策，其採行的理由為何，亦即推介採行該政策之因；第四階段，在分析採行的政策如何透過行政運作落實實施，亦即要監控執行的過程；第五階段，是分析採行的政策是否可行，亦即對政策的成效

加以評估，亦即依據每一階段逐一討論分析前因後果的關係。

(二) 階段循環模式

政策學者波尼(K.E.Portney)在政策形成過程的分析，除注重政策制定過程的階段性外，亦強調過程的循環性。他把政策制定過程採問題形成、政策形成、政策採行、政策執行，及政策評估五個階段相互形成，不斷加以校正修正，以形成最後的政策(Portney,1986)。其是以政策形成為中心，強調採行、執行、評估的過程中，不斷地修正運作。如下圖所示，一方面分析政策制定的階段性，另一方面也分析其循環性質。

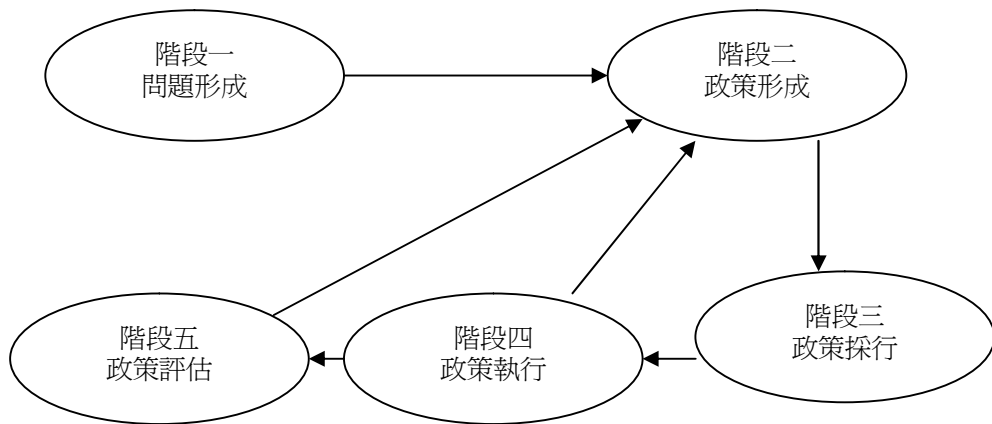


圖 2-4：波尼(K.E.Portney)政策階段循環模式

資料來源：引自張鈿富(1996：12)。

(三) 階段影響模式

另一公共政策學者安德森(J.E.Anderson)在探討公共政策制定過程中，特別重視政策制定的每一個階段，有那些重要的因素，且有政策性的影響力。他認為，政策制定過程包括政策問題的形成、政策的討論，以及政策的制定等三個階段(Anderson,1974)。

在政策問題的形成階段，關心焦點在民眾的需求如何變成大眾所關心的問題；在政策討論階段，關心焦點在公共問題如何被政策制定機關注意、重視、關心及接受，並進行討論；在政策制定階段，關心

焦點在政策問題如何被確定，並進行政策擬定及法定程序，以公布最後的政策內涵。這三階段的各種影響因素，得以瞭解為何有的問題能成為政策問題，有的不能成為政策題；為何有的政策問題能成為政府的政策，有的不能成為政府的政策；為何有的政府政策經過法定程序後，與原來的意圖有所不符。其模型圖示如下：

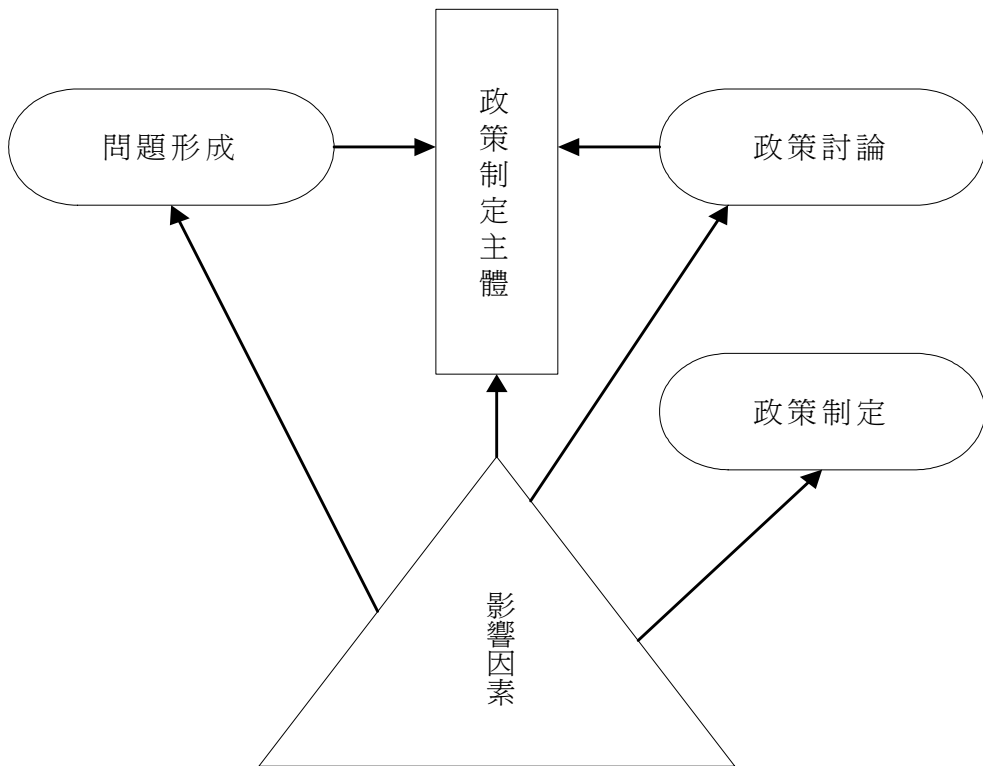


圖 2-5：安德森(J.E.Anderson)的階段影響模式

資料來源：引自林天祐(1996：6)。

以上三種政策制定模式各有其利弊，國內教育行政學者林天祐(1996)分析指出，「階段序列模式」強調政策由形成到執行後，成效評估的各個階段，以及各個階段之間的前後關係，但忽略各個階段之間的交互影響關係，也未考慮各個階段運作過程中，受到哪些因素的影響；「階段循環模式」一方面重視政策形成過程的階段性，另一方面也強調各個階段之間的交互關係，但未能呈現各個階段的影響因素。

至於「階段影響模式」，專注於問題的形成，政策的討論，以及政策制定過程的主、客觀影響因素，對於階段間的循環互動關係，則未加重視，而且把政策執行與政策評估獨立於政策形成過程之外。

因此，林天祐(1996)認為，這三種模式各為互補，若將三者結合，同時兼顧階段性、循環性，與影響性來分析探討政策制定會更完整，因而提出「階段動態模式」，如下圖所示：

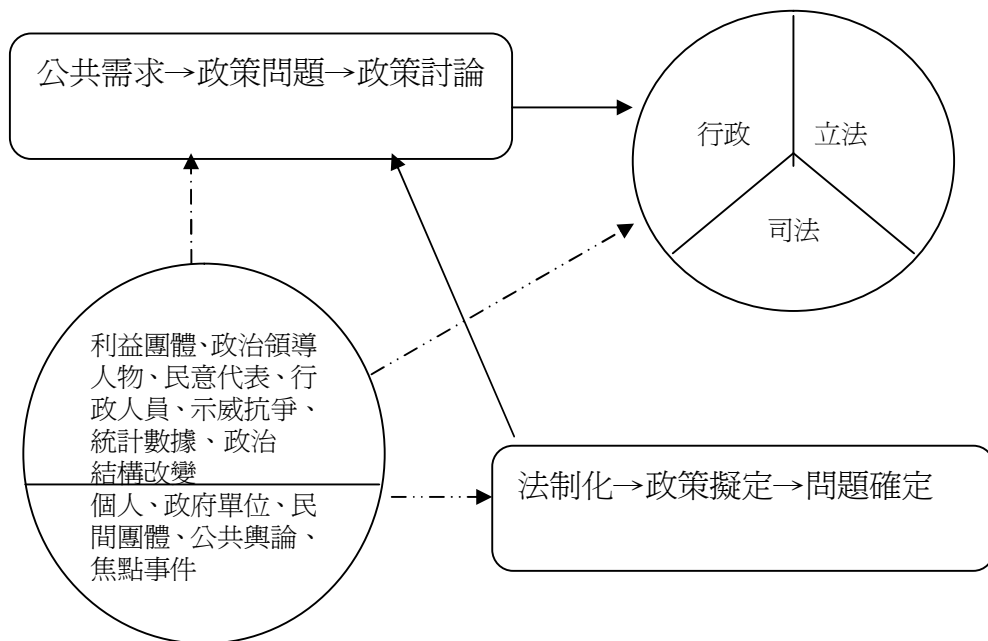


圖 2-6：林天祐的階段動態模式

資料來源：林天祐(1996：6)。

此模式的第一項是政策問題的形成，其主要活動在於社會問題如何變成公共的需求進而形成教育政策問題；第二項是政策制定主體，即為教育政策訂定負責單位及人員為何。其主體又分行政部門、立法部門及司法部門等單位及人員；第三項是政策制定過程部分，亦即教育政策制定過程經過法制化(即立法程序)、政策擬定(行政依法行政)、問題確定等過程；第四項為影響因素部分，即分析那些因素直接或間接影響教育政策的制定，包括利益團體、政策領導人物、民意代表、

行政人員，又如示威抗議、統計數字、政治結構改變、公共輿論、焦點事件等。

階段動態模式讓政策制定過程中，更為重視內外，以及主、客觀因素的交互影響。在這過程中有的問題會變成政策問題，有的問題被排除。即使成為政策問題，也未必產生相對應的具體政策；有的刺激政策的產生，有的則胎死腹中，同時，不論政策是經由公共需求所起，或由政策制定的主體主動擬定，政策確定後，仍經不斷評估修正的過程。

第二節 教育政策制定鉅觀因素之分析

本節旨在探討教育政策制定鉅觀影響因素。首先，探討國家角色在教育政策制定中的地位；其次，探討政治意識型態對教育政策制定的影響；最後，探討社會變遷在教育政策制定中的影響。

壹、國家角色在教育政策制定中的定位

任何一項教育政策都是現實需要的反應，而教育政策的制定與形成，又往往與國家所扮演的角色密不可分，許多教育等公共事務的推動，須靠國家的力量與透過政府權力的行使，因此，有關教育政策的探討，不可忽視國家所扮演的角色與作用。不同的國家，如東方國家與西方國家、極權統治國家與民主共和國家、社會主義國家與資本主義國家、未開發國家與已開發國家等，都會依據自己的時空需求，發展其獨特的教育政策。

一般認為國家之所以為國家，而異於其他的政治組織，主要表現在它的主權(Sovereignty)的特性。亦即，身為一個主權獨立的國家，其政府官員總是握有不可抗衡的權力去決定公共政策的事宜。例如為了維持法律、秩序，與和平，警察與軍隊往往被賦予重要的角色；也會成立司法部門來解決爭端，分配正義和管制活動；甚至國家為了政府機制運作與各項建設遂行，不免向人民徵稅。

因此，國家的主權行使旨在保障全國國民的生存與發展，其主要

目的有三項：其一為安全目的，主在保護領土上所有人民免於內亂、外患、人身攻擊的威脅；其二為文化目的，主在保存，發揚精神活動產物，並教化人民；其三為經濟目的，主在維護人民工作權與其他基本生存條件(薩孟武，1983)。換言之，國家不僅有安全與經濟上不可旁貸的責任，在文化上亦須透過教育手段或方式教化人民，凝聚共識，甚或培養經濟發展所需人力。然而國家介入教育的時機與方式為何，在近年來教育改革主張教育鬆綁之際，曾引起廣泛討論(朱敬一、戴華，1996；林文瑛、王震武，1996)。依據帕金恩(F.Parkin)認為，國家介入教育的兩個正當理由：其一當任由人民各行其事時，會產生不良後果，此時國家可以適度介入；其二基於公平的考慮，為使利益的分配更公平合理時，國家的介入才有正當性基礎(Parkin,1982)。前者係屬「效率」的考慮，符應了彌爾(J.S.Mill)的《自由論》中指出，國家干涉個人自由的目的，是為保障全體的自由，並與我國憲法第 23 條提到「防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維護社會秩序，增進公共利益」的主張相似；後者是介入的「公平」考量，例如 1948 年的世界人權宣言與 1959 年的兒童人權宣言，特別提到兒童應具有受教育的權利，以保障教育權利的公平合理。

從上述說法可以瞭解國家對教育事務所扮演的角色，亦強調國家介入教育有其條件與限制。至於國家介入教育的時機為何？要介入到何種程度？牽涉到不同思潮與理論對國家角色的界定意義差異，影響國家在教育事務所扮演的角色與所應發揮的功能。以下接著從保守主義，自由主義及社會主義的觀點，探討國家角色在教育政策制定中的不同定位。

一、保守主義的觀點

傳統保守主義的思想源起於 1790 年柏克(E.Burke)的《法國大革命》(Reflections of the revolution on France)一書(邱辛曄譯，1992)，認為保守主義係對於法國革命和啓蒙意識型態之反動，主張國家應積極介入社會利益的競爭，以形成正當的社會秩序，保障所有符合人性尊

嚴的個人最低生存條件，維護社會安全及促成社會正義。換言之，保守主義的主要訴求即是秩序的維持與良好政府的建立，一方面良好的社會秩序是一個良好政府的必須條件；另一方面，政府欲維持良好秩序，則每一位國民都沒有逾越其服從義務的權利(周淑卿，1996)。在保守主義中，個人是國家的子民，是秩序的一部分，所有個人的自由應以國家，社會的秩序為前提，自由乃存在於意志上對國家的服從。

由於保守主義不信任啓蒙運動以來對人理性的信念，懷疑人類社會可因理性而逐漸減少目前的不完善，對人的道德與秩序行為能力較不樂觀。其相信人既有天賦上的不平等，在自由經濟中必有許多人無法獲得財富，在競爭中難以得到生存機會，而人的道德能力有限，可能對社會穩定造成威脅(周淑卿，1996)。因此，保守主義講求一種與秩序有關的，社會的群體自由，主張每個人因受到同樣的限制，而使得自由得以確保(張福建，1984)。進一步說，國家應限於各項公共事項中，如限於公共的公平、安全、秩序、財產中。是以在教育方面，政府可以合法承擔或介入教育事務或其他公共事務，以促進並保障教育的發展。

此外，保守主義旨在保存過去成功建立的習俗、價值與制度，並認為德行、穩定和文明等，必須靠傳統制度的維繫。其主張政治的穩定，是在邦國、教堂和家庭等層面建立的；而道德的穩定則有賴於強烈的責任感，以及宗教信仰來支持(周珮儀，1999；Gordon,1999)。對於激進的社會改革抱持懷疑與敵意，即使是他們自己提出改革，也是為了恢復某些傳統的價值與實施。因此，保守主義的政治理論有三個主要概念，分別為傳統、權威和忠誠(Belsey,1986)。所謂傳統，一方面代表導致目前良好社會秩序的過去歷史；一方面代表過去歷史所扮演的證成角色，以說服人們社會秩序的重要。而為了維持社會秩序，往往須要依賴權威，以一種披上象徵外衣的權力，藉此要求國民的忠誠。並在此權力行使下，個人的自由並非絕對，而是從屬於另一個更高的價值，亦即政府的權威之上。

保守主義強調國家制度與社會結構等，是過去歷史和傳統的產物，遠較個人運用理性所做的抽象思考所得，更為合理可行；也強調個人的自我價值意義與和諧合理的社會建構原則下，在考量整體的政治、經濟、社會與文化生活利害衝突，認為國家權力應介入調整社會資源與秩序，以積極保障弱勢族群，並促進社會群體共營福祉的生活(邱辛曄譯，1992)。職此之故，對於教育事務，保守主義視之為維護社會秩序，公平及安全的必要工作，國家必須介入教育事務，並藉由公共權力取得資源分配的正當性，以保障弱勢國民，達到維護社會秩序的目的。自八〇年代以來，保守主義在教育上關注的焦點轉移至課程上，希望藉由課程傳遞國民對國家的共同忠誠，恢復傳統的道德與文化價值，並試圖建立教育的標準，以拯救自進步主義提倡以來，教育品質低落及教育水準下降的危機。總而言之，保守主義懷疑個人完善理性，強調歷史證成的良好制度，其重視傳統、權威與忠誠，其肯定國家教育主導權，以實現正義的社會秩序(許籐繼，2000)。

二、自由主義的觀點

自由主義一方面淵源於西方國家人民爭取宗教信仰與言論、行動的自由；另一方面由於中產階級欲擺脫政府的干預，以利工商業發展而來。其關心的焦點，主要係個人基本權利的保障，目的在確保個人的尊嚴與自由(許籐繼，2000)，並以國家為維持市場自由機能的制度與機構，目的在維護和平與正義(周淑卿，1996)，而在國家介入教育所採取的態度與主張上則是以教育中立為原則。

根據洛克(J.Locke)的自然人權觀點，每個人的自然權利包括生命自由與財產等，都是與生俱來的。每個人依自然法則各營生活，後來更共同訂立契約，組織政府或成立國家。亦即，為求安全與和平，個人遂將其權利轉移至一個強有力的權威體，促使社會成員遵守契約與承諾。因此，國家權力源自於人民的授權，政府對各領域權力運用，應依人民共同認可的法律契約行事，並受其限制。換言之，以客觀的法律規範為手段，節制現代國家在各領域的權力運作，以確保秩序、

個人自由與尊嚴(顏厥安、周志宏、李建良，1996)。此種國家在教育中的定位，為古典自由主義主張的「有限政府論」，政府的職責在訂立規則，並在法治之下保獲人民的平等自由權，對其他事務不應加以干涉。

上述古典自由主義說法傾向個人本位自由，後來在自由主義的陣營中，對於國家或政府干預的容許程度出現紛歧，國家的功能轉向積極，而自由主義遂由個人本位轉向社會本位思想(何信全，1992)。傾向「個人本位」者，摒棄政府作為福利提供者或市場干預者之說，認為社會生活中存在一種自發的秩序，市場中持續的適應、效率與選擇的自由可對抗國家存在的必要性。其認為福利國家透過社會之法而進行財富重分配，乃是逐步擴大政府干預，不啻走向社會之義式的奴役之路，如海耶克(F. A. Hayek)；傾向「社會本位」者認為，國家的服務功能不應侷限於「最小限度」，除基本權利、福利的保障之外，一個自由國家應負起某些積極職責，因而對市場自由的有限干預是必須的，並且重視公平分配與社會正義的維護，如羅爾斯(John Rawls)(何信全，1992；周淑卿，1996)。

無論傾向個人本位或社會本位的主張，自由主義者皆是承認國家存在的必要性。在一個民主的社會，人民是國家的主體，國家的權力來自於人民的託付，非經人民的授權，國家不具有管束人民的權力。國家角色在於維持一個和平自由的市場環境，確保此一機制的穩定與正義，不使個人隨心所欲的自由危及秩序，以保障人民的基本權利。因此，自由主義對國家介入教育所採取的態度與主張，係以教育中立為原則。在此原則下，自由主義提供一個架構，一方面不但重視保障人民之教育基本權利；另一方面國家亦能尊重人民之教育自由。換言之，自由主義認為教育是發展個人理性的重要過程，既然國家應保障個人自由，受教育即為國家應保障人民的一種權利，且將國家視為中立，超越階級衝突的一種平衡機制，以保障每個人受教育的平等權利。同時，在公平的訴求之餘，自由主義的「市場機能」、「自發秩序」

觀點認為，在受教育的事情上，學生與家長都會如同其他消費行為一般，選擇對自己最有利的學校、課程和教育方式(周淑卿，1996)。

三、社會主義的觀點

社會主義產生的背景，主要受到十八世紀自然法觀念、自由放任的古典經濟理論，以及工業革命對歐洲社會經濟環境的衝擊之下所產生的。特別是在工業革命之後，資本主義弊端出現，促成了近代乃至當代社會主義的發展(巨克毅、呂宗麟，1993)。由於資本主義在追求利潤，持續累積資本，維持資本主義的經濟制度，於是產生支配與從屬的階級關係。也因於權力與階級的不穩定，它可能被勞工階級的聯合所威脅，所以資本家必須透過有力的方式再製現存的階級結構，以保障既得的優勢。

社會主義即是反對資本主義，強調追求公平正義的新社會理想，希望透過國家計畫經濟來重新分配財富，打破私有制，實現公有制，藉以消弭因自由競爭所產生的剝削、壓迫與差別待遇(巨克毅、呂宗麟，1994)。從鉅觀的結構角度分析國家本質，普蘭查斯(N. Poulantzas)認為國家是「階段之間力量平衡的凝聚」，或是「階級力量的凝聚結果」，其權力關係凝聚之目的，係為了維持生產條件與生產方式，以維繫社會穩定與延續，但也產生階級的矛盾。這種矛盾一方面是資本主義體制中的勞資對立；另一方面則是資本主義內部各派系間的鬥爭。為了弭平矛盾與紛爭，國家必須扮演中介的角色，擬訂政策以促進階級間的權力平衡(引自譚光鼎，1998)。

然而國家角色為資本主義與勞工階級間權力關係的凝聚，卻又造成資本主義階級利益的保障。一方面建立資本主義生產的條件，滿足資本主義的需要，教導符合資本主義經濟的技能與價值觀，以培養合格的勞動力；一方面建立社會的道德規範，將資本主義生產的各種社會關係與價值體系，予以合法化取得被統治者的順從。社會主義此種對國家角色的論述，後來引起學者的批判，尤其以新馬克思主義為烈。其批判國家並非中立者，而是依控制國家的群體欲望決定其政策

方向，國家機器總是為統治階級所用，甚至將學校視為國家意識型態機器，藉由中央集權方式，貫徹其將學生紀律化、馴服化，達成其意識型態灌輸之目的(顏厥安等，1996；Dale，1982)。

新馬克思主義考量教育系統與階級結構之間的關係，認為學校教育已成為宰制階級的權力、知識與意識型態的再製工具，其目的是把資本主義經濟制度合法化，以維護社會宰制的現況。例如包爾斯和金蒂斯(S. Bowles & H. Gintis)在《資本主義美國的學校教育》(Schooling in Capitalist America)一書中認為，學校已成為再製統治霸權的一種不公平的社會工具(Bowles & Gintis,1976)。一方面透過教育的再製功能，學校將「技術專家主義—功績主義」的意識型態傳遞給學生，讓學生了解到社會上個人的收入、財富、地位的不平等是合法的，並歸因於人類在智力、能力，或自由選擇的、無可避免的差異；一方面學校教育藉著獎勵「溫順」、「認同組織」，處罰「創造性」、「獨立性」等手段，以便控制年輕人的社會行動，使他們擁有一些能力、資格、觀念與信仰，使他們能進入適當的職位，以適合社會分工的要求(李錦旭，1989)。亦即，學校與資本主義的關係，並非學校能改造資本主義社會，而是學校符應資本主義社會，依據這個符應原則，學校結構的社會關係被設計成與經濟生產結構中的社會關係相互符應，如階級關係，異化的勞動，工作的片段，都套用在教育的社會關係上。

除了包爾斯和金蒂斯的社會再製論外，布爾迪厄(P.Bourdieu)及伯恩斯坦(B. Bernstein)的文化再製論，亦質疑並分析學校知識的生產、組織、傳遞、階層化、分配和評鑑的過程。布爾迪厄以文化資本(cultural capital)及文化習性(cultural habitus)說明學校所定的教材、規則和測驗標準，往往只契合於優勢階級的文化，也以文化專斷(cultural arbitrariness)與符號暴力(symbolic violence)解釋由優勢團體所創造出來的價值、規範、語言的體系，藉以加諸在其他較弱勢的團體身上，使得師生之間的不平衡關係，以及教育上選擇或排隊某種文化資本，使教學含有專斷性(Bourdieu,1973)。換言之，學校選擇資本主義或上層社會的文化

作為正式課程，也使用上層社會的語言作為教學的語言，學校制度就像一部「認知性機器」(cognitive machine)，透過教育權威的名義，灌輸學生宰制階級的文化資本與理想，目的就是在合法製造社會原有的不平等(邱天助，1993)。另一學者伯恩斯坦則以「分類」、「架構」與「律則」概念，說明不同的社會群體在社會分之中，掌握不平等的權力分配與社會控制力量，其優勢團體更藉權力的生產、分配，再製合法化的溝通形式或文化意義，並且經由分類與建構所形成的符碼作用，轉化為不同主體間的支配與從屬關係(黃嘉雄，2000)。

上述的社會再製及文化再製論，分別從經濟領域的生產社會關係，以及文化領域的文化資本因素，來解釋學校教育再製社會結構的原因與過程。葛蘭西(A Gramsci)又提出「霸權國家再製論」，從文化霸權(hegemony)和國家間之關係，來討論階級的支配與從屬關係。所謂「霸權」(hegemony)是支配階級透過知性與德性的領導，獲得社會中其他階級與群體的「同意」(consent)，將某些特定核心價值視為合法而正義，並默從其生活型態、語言方式、文化習俗等，也因而再製不平等的社會結構關係(引自黃嘉雄，2000)。換言之，霸權係經由群體的「同意」而獲得正當性，若「宰制—順從」的關係亦即「領導—同意」的關係，這種「同意」能產生全體的共識，消除對立與矛盾；同時，霸權文化的傳播與政治意識型態的建立，主要都在學校教育中進行。因此，葛蘭西把「教育關係」視為「政治關係」，也就是「霸權關係」(hegemonic relationship)，因為「所有霸權的關係，都必須是『教育的關係』(pedagogical relationship)。」(引自譚光鼎，1998)。因此，統治階級為穩固其權力，往往掌握教育這種意識型態的國家機器。而國民教育階段更是國家控制最為全面的一個階段，無論正式課程(社會學科，語文學科)、非正式課程(班、週會、社團活動)，課程(集會儀式、典章規範)等，均充滿政治意識型態，統治階級即是透過教育的管道來建構國民的同質性，使人民各安其位，以遂其霸權。

綜上所述，無論保守主義，自由主義或社會主義所主張的國家角

色，均在教育政策有著舉足輕重的地位，其差異之處在於國家介入教育的方式與程度之不同而已。「保守主義」不相信人類理性之完善，也主張個人的自由應以國家社會秩序的考量為前提，因此認為國家應主導教育為事務，實現正義的社會秩序；「自由主義」認為個人的自由與尊嚴應受到尊重，國家在教育中的角色採取中立原則不予干涉教育內容，建立自由競爭的教育環境；「社會主義」則批判資本主義社會中，國家權力與教育的再製關係，認為國家一方面壟斷社會資源，另一方面運用意識型態的教導，使得階級利益與統治權力得以因霸權的支配而再製，因此主張國家必須扮演統合協助角色，藉由政策的擬定促進階級組織間的權力平衡，亦藉由無宰制的對話溝通，解決社會對立與再製情形。

貳、政治意識型態對教育政策制定的影響

教育政策與國家角色密切相關，不管保守主義、自由主義或社會主義，其不同的論述或主張除影響教育政策中國家介入教育的時機與程度，背後更有其不同意識型態。這種意識型態的不同論述，代表著對教育問題的不同主張與爭論，雖沒有絕對之分，卻是教育政策制定背後的思想與行動根源，尤其是在民主社會中更是明顯。

過去數十年間，教育政策深受兩股不同意識型態影響而有「左」、「右」兩派說法。簡言之，這左、右兩派的意識型態，一是重視機會均等，公民參與的民權運動，是一種接近弱勢階層或社會主義的價值理念；另一則重視資本累積，自由競爭的市場經濟，是一種反映優勢階層或自由主義的意識型態(張建成，1999:101)。從歷史的發展來說，左派在 1960 和 1970 年代民權運動和多元文化思潮的激盪下，其所倡導的教育政議題環繞在民主、平等，與正義等原則，正視社會制度，學校課程知識和班級人際關係中，對於弱勢族群的壓迫與歧視，並批判各種階級、種族、性別等的衝突與矛盾；而右派即是對於左派的激進加以反動，結合新自由主義與新保守主義而為「新右派」(the New Right)。自 1980 年代以來，訴諸國家危機、經濟競爭力落後，以及文

化復興等訴求，並引起一般社會大眾的共鳴，因而有如英國公布了國定課程及美國推出全國教育目標，均是希望藉由教育改革提升學生的教育表現，以增強國家競爭力。茲進一步探討，對於左、右兩派不同意識型態在教育政策的論述與主張如下：

一、左派的觀點

基本上，左派的教育政策與和社會主義觀點密不可分。在「古典馬克思主義」認為，任何社會的統治階級或支配階級都會建構一套意識型態，並使之普遍化和合法化，以鞏固其利益和地位。因此，意識型態的支配，已成為階級支配過程中不可或缺的重要面向。其中學校更是扮演意識型態的國家機器，藉由意識型態的製造與宣傳，來維持資本主義生產社會關係的再製(李錦旭，1987：160)。「新馬克思主義」則修正古典馬克思主義，主要探討社會上權力及其分配的問題，認為國家是階級、性別、種族衝突與鬥爭的場所，並從歷史的脈絡來分析國家與教育間的互動關係，試圖去了解經濟政治結構與人類能動性間的衝突矛盾。換言之，新馬克思主義置焦於官方知識的角色，並探討種族、階級和性別議題的交互作用關係，其要點分析如下(王慧蘭，1999；周珮儀，1999；張建成，1999)：

(一) 追求積極正向的教育機會均等政策

種族、階級和性別往往是教育不平等的三大來源，左派的教育政策強調教育機會的均等，在 1960 年代大多從弱勢階層且有某種嚴重的缺陷研究分析，認為這些缺陷可能是先天生物條件不利，欠缺學習能力，或是後天文化條件的不利，教養方式不當或缺乏文化刺激。因此所提出的社會公平的教育政策，諸如補償教育計畫、保障入學名額等作法，以彌補弱勢階層的缺陷。但自 1960 年代之後，以美國黑人為首的民權運動，喚醒了弱勢族群對自己權益的伸張，也扭轉了學者的研究典範，呼籲尊重不同族群或團體之間的文化差異(張建成，1999：103)。因此對於教育機會的公平正義改以積極肯定的正向政策，取代過去消極的補救的作法，提出了包括廢除種族隔離施教(school

desegregation)、實施雙語教育計畫、推動多元文化教育政策等具體措施，以承認不同族群的文化及語言，促進學生的交流和合作。

(二) 重視批判反省，促進學生具備社會轉型的行動能力

若將民主視為一種教育的過程，必須培養學生成為批判的公民，能反省班級和其他教育場域之中的權威運作，了解制度和文化不平等，對某些團體的排擠，對某些知識形式的壓迫和批判對話的禁止。因此鼓勵學生發揮公民勇氣去冒險和挑戰主流的政治與文化權力，亦要在課程設計中增進學生的社會分析能力，並能夠指出社會轉型的行動。在課程進行中，使用適當教學方法喚醒他們的政治意識，能學習到尊重自己的語言和傳統，同時也習得統治階級專用的知識符碼和技巧，以爭取他們個人和階級的利益，發展一種免於扭曲的文化遺產的論述。

(三) 強調文化的多元差異而非特定的建構

左派認為文化充滿了既定社會中的權力運作軌跡，充滿了「活生生的對立經驗(周珮儀，1999)。他們批判右派將文化差異當作文化缺陷，大力推展共同文化的國家課程，透過同化與公民化的過程來維持傳統和補償文化不利者，並防堵邊陲文化對統整的社會文化進行破壞。這種論述以善意掩飾了種族和階級偏見與文化優越性，將文化不利兒童的低學業成就歸因於文化因素。然而左派認為文化不利的兒童能為學校教育帶來活生生的經驗，多樣化的文化和語言傳統，以及豐富的知識來源，有助於批判主流的知識模式(周珮儀，2000：71)。因此，成功的教學並非要求學生在學習時放棄自身的文化認同，而是將他們的文化視為「資產」而非「缺陷」，能將帶來的知識不斷重新創造與共享。

二、右派的觀點

右派的主張肇始於 1983 年美國教育改革的《危機中的國家》(A Nation at Risk)報告書。該報告書出版以後，社會上熱烈討論公立學校教育品低落的問題，並將槍口一致轉向社會主義及其福利國家的政

策，指責其必須為經濟競爭力低落、傳統文化淪喪、社會秩序不安，及教育品質低落而負責。因此右派論者結合了兩股力量：一是強調社會層面的「新保守主義」(neo-conservative)以重振社會秩序；二是搭配強調經濟層面的「新自由主義」(neo-liberalism)，以自由市場競爭法則促進經濟力(王慧蘭, 1999: 94)。並以所謂「新右派」(the New Right)的說法出現。簡單而言，前者企圖喚起大眾的危機感，包括教育水準降低、傳統失落、國家文化毀損等，呼籲學校教育回歸高標準的學業成就和紀律；後者主張市場法則和消費者導向，強調學校的商業化和私有化。此兩股新興力量各有主張，大致上修正原有保守主義及自由主義的缺失，強調維持社會秩序及傳統權威、價值等，又以市場法則帶來教育的新作為。其要點論述如下(周珮儀, 2000; Torres, 1999)：

(一) 新保守主義主張教育的市場競爭機制，以提升教育效能

新保守主義針對保守主義對國家主導教育，維護社會秩序主張，因而造成財政重大負擔與成效不彰提出修正，企圖以市場導向策略，提升整體教育品質。在新保守主義的模式中，「民營化」(privatization)及「市場導向」(market-orientation)概念扮演重要角色(Torres, 1999)。前者以國營民營化策略包括產權的移轉，並以私人企業管理策略和成本效益的分析注入國營企業中；後者主張市場化機制遠較官僚體制更有效率，能快速反應社會需求及技術上的改變，也較具成本效益及能產生社會投資的責任感。因此，在教育政策上提出兩大訴求，一是強調責任，二是父母教育選擇權，藉由選擇權的下放以及自由市場的機制，諸如學校選擇(school choice)及教育券(voucher)主張，以培養學校自主，減少政府干預來促進學校的教育品質與效能(Torres, 1999)。

(二) 新自由主義亦強調市場供給的重要，並賦予消費者更多選校自由

新自由主義係批判福利國家過度的所得重新分配，不僅侵犯個人自由，影響個人工作意願，也威脅了自由社會的經濟活動，因此支持政府採最低限度干預，排除影響自由市場運作的干擾因素，以維護自由市場的運作。換言之，新自由主義強調市場供給面的重要性，企圖

藉由刺激市場供給，以鼓勵私人企業參與教育事業，減少政府集中管制。同時，在市場供給面擴大下，以使用者付費(user-fees)的教育理念，增加教育消費者的學校選擇機會，並減輕福利國家所造成的財政危機(Torres,1999)。

(三) 主張共同文化，並透過國家課程與測驗來強化控制

新右派人士認為美國學生標準化測驗分數下降的原因，在於缺乏共同文化的素養。而共同文化如同一種共同的語言，使得人人得以在公共領域中溝通，能夠賦予學童共享的知識知社會資本，提供未來參與國家政策制定所必需。因此，新右派支持發展國定課程來提升共同文化，消除多元文化，以免除文化貧瘠和補償文化缺陷，增強共識，減少差異並維持道德、社會和文化的穩定(周珮儀，2000：745；Hirsch,1996：233)。所謂「國定課程」，其主要價值並非在於鼓勵標準化目標與內容，也不在於達成重要學科的學習成就，而是提供國家測驗的運作架構，建立一套程序讓消費者了解學校的品牌，使自由市場功能得以發揮(周珮儀，2000：74)。換言之，新右派主張社會的良善有賴於順從主流文化和補償性的措施，而國定課程和共同文化可以維持其霸權並維護傳統於不墜。它結合「新保守主義」所強調的傳統、知識、價值、權威、標準等，以及「新自由主義」主張的市場法則，學校的全國評量成績則成為教學品質的標籤(quality tag)，標示著教育的品牌，使學校成為自由市場上供消費者選擇的商品。

(四) 訴諸權威，並主張回歸傳統與經典。

新右派認為進步主義獨占並誤導了現行的學校教育，造成教育品質的低落。其鼓勵兒童(學生)為中心，強調過程導向、動手操作、思考技巧導向的教學方式，取代了傳統授課的學科本位和知識內容，並忽略練習，重複和記憶教學方式的重要(周珮儀，2000：67)。因此，右派主張回歸啓蒙思想，不鼓勵本能的衝動，而強調社會的形塑。在教學上透過一種「文本權威」(textual authority)的方式，學生要獲得文化素養，必須回到崇尚西方文化經典的博雅教育，大量閱讀公認的經

典，才能了解問題和方法的所在，並重視傳遞和灌輸的教學方式，經由師生的反應與回饋，得以增進學習成效。另一方面，在道德的教育方式講求培養學生的品格發展，清楚分辨是非對錯，並啓發其勤勉、堅忍、向我紀律、回歸傳統價值等，亦即強調權威與愛國。

三、左右兩派的論辯與調合

左右兩派由於事涉不同立場與意識型態，在教育政策的主張一直處於相互批判、彼此修正的過程。右派對於公立學校教育品質低落問題，所提出的市場競爭機制與民營化作法受到許多批判，首先批評者認為新右派將所有教育活動化約到經濟層面，成為「選擇」與「消費」，使得世界變成一個巨大的超級市場。並認為右派所主張的學校選擇權，未必提升學校的效能，因為還有許多外在的變因是學校本身無法控制的(Wells,1993)。例如父母參與教育的能力與態度、資訊的獲得與缺乏，是否有足夠的知識等先決假定，否則在教育市場中，處於不利地位的父母、學校和社將因機會與資源的不足，造成社會的不公平對待。亦即，右派單純地認為透過學校間的競爭，就可以改善學校教育品質的想法被認為是很天真的。

其次，新右派將教育成就低落、校園暴力頻傳、家庭價值解組等現象，歸諸於教育公平政策及社會福利政策，改以市場經濟法則掛帥，欲藉者諸如減少政府干預、開放充分機會，尊重個人(家長)抉擇等，以促進公平競爭作法卻可能使得弱勢階級遭受前所未有的打壓。但此種企圖打破壟斷並追求卓越的市場取向教育政策，由於教育消費者的條件不一，可能造成學校、學生及課程的再階層化(restratification)現象，甚至造成新的寡頭獨佔，遂行集權統治(張建成，1999：109；Torres,1999)，形成如同學者艾波(M. Apple)所稱之「威權民粹主義」(authoritarian populism)的表現。

再者，新右派在結合市場化和強勢政府的效應下，教育政策的公共論辯逐漸萎縮。表面上讓家長有選擇權，實際上參與卻減少了；表面上授與家長權能(empower)，事實上卻剝奪了他們的權能

(disempower)(周珮儀，2000：66；Apple,1996)。因此，左派批判新右派的諸多矛盾，更強調且主張學校教育應該成爲一種民主的公共領域，參與其中的教師和學生要形成主動的民主社群，教師要發揮知識份子引導社會轉型的功能，學生要呈現和批判自身的聲音，成爲解放的公民(周珮儀，2000；Aronowitz & Giroux,1985)；同時，對於新右派主張社會的良善有賴於順從於主流文化和補償性的措施，或謂以國家課程和共同文化來維持霸權及傳統權威的作法，均予以提出反駁與批判。

由於左右兩派在教育政策的不同意識型態與主張，使得追求卓越與追求公平正義的教育政策，常常是魚與熊掌難以得兼。隨著近年來世界各國對於國家競爭力的普遍重視，教育改革的口號及行動甚囂塵上，尤其新右派的市場取向主張減少政府干預，透過競爭來提升品質與效能的提倡，獲得許多共鳴迴響；但對於追求品質與效能等卓越目標下，隱含在學校教育優勢階層對弱勢族群的宰制與再製卻相對被忽略，使得關懷弱勢，重視社會公平的政策難以真正落實。因此，在學者紀登斯(Anthony Giddens)的引領之下，英國新工黨(the New Labor)提出所謂的「第三途徑」(the third way)，企圖調和兩派意識型態的對立。(王慧蘭，1999：94；周珮儀，2000：80)。一方面政府都強調學校必須鼓勵學生勤奮讀書，以培養「數學、語文和科學」的基本學力，並透過經費補助原則重視績效水準，以及倡導父母自由選擇學校的權力；另一方面以合乎社會民主的原則，加強政府對教育的介入和投資，限定市場的角色，強調平等原則，回歸社會福利政策，以不斷提升學校教育的品質與效能。

參、社會變遷在教育政策制定中的影響

教育是社會邁向現代化發展的動因，而社會現代化發展的結果也回饋提供了教育運作的環境和資源。因此，教育與社會發展息息相關，可謂教育一方面是社會現代化發展的自變項，同時也是依變項(高強華，1999)。換言之，教育政策的形成與制定，無法自外於社會脈絡，

必須回應於當時的社會脈絡，並與之產生互動關係。更進一步而言，任何一項教育政策的制定都是現實需要的反應，其形塑和推展的過程中，除需匯集組織系統內容的共識和力量外，並須合宜地植基在當時的政治、社會、經濟，與文化等各層面的要求上(周燦德，1994)。最明顯的例子便是台灣近十年來風起雲湧的教育改革所提出的各項教育政策，可謂起因於隨著台灣解嚴後政治的多元化與各種新興社會運動下，社會力的釋放與興起而來的，其主張的教育多元化、自由化、民主化，甚至權力下放與教育鬆綁，無不與社會脈動緊密結合並作具體回應。茲探討社會變遷對教育政策制定的影響如下：

一、社會變遷與教育政策制定的關係

教育制度是社會結構的一部分，它隨著整個社會不斷地在變化發展之中。社會變遷與教育的基本關係，根據麥基(R. McGee)的看法認為：1.在意識型態方面，教育常為社會變遷的動因。例如每一個國家均有其獨特的教育目的，實踐此種目的常可導致某種社會變遷；2.在經濟方面，教育常是社會變遷的條件。例如為了經濟發展的目的，一個社會必須從事多種教育改革，這此教育改革的直接目的雖然在促進經濟發展，卻能間接造成經濟發展所欲獲致之社會變遷；3.在技術方面，教育常是社會變遷的反映或結果。例如技術進步改變職業結構，職業教育便隨之調整(林清江，1972)。又如大眾傳播技術的進步，教育輔助工具便隨之改良。因此，教育發展與社會變遷存在互為因果、交互影響關係。教育一方面配合社會變遷而調適本身的結構與功能；另一方面，教育也引導社會變遷的方向。簡而言之，教育與社會變遷的關係，其一是社會變遷影響教育；其二是教育可以形成社會變遷；其三是教育成為某種社會變遷的條件(高強華，1999：327)。

二、社會變遷趨勢對教育政策制定的影響

研究社會變遷趨勢的學者奈西比(John Naisbitt)在 1982 年出版的《大趨勢》一書中，舉出 1980 年代社會發展的趨勢包括：1.從工業社會進入資訊社會；2.從強制科技進步到高科技高感應；3.從國家經濟

擴大到全球經濟；4.從短期思考進步到長期思考；5.從集體管理改變為分權管理；6.從制度救濟轉變為自力救濟；7.由代議式民主進化到參與式民主；8.從層級組織改變為網狀分佈；9.由美國北部移轉到美國南部；10.由「非此即彼」變成「多重選擇」(尹萍譯，1990)。而我國學者林清江(1990：15)曾指出台灣社會的五個特徵：1.壓力團體形成，決策型態改變；2.意見表達公開，社會需要直接反映；3.社會價值多元化，社會權力平衡；4.社會需要改變，制度革新增多並加速；5.社會流動速率加快，流動型態改變。兩者均突顯無論在經濟、政治、科技、社會、文化等各方面的變遷趨勢與特徵，相對於台灣地區的社會轉型，亦可進一步說明如下(周燦德，1994)：

- (一) 政治的多元與開放：隨著政治的解嚴，政治上更為自由與民主，變化的節奏更為急速，也愈來愈趨多樣化與複雜化。各種社會和利益團體如人本基金會、婦女聯盟、振鐸學會、環保團體如雨後春筍，應時而生，並透過直接或間接方式向相關單位陳情或遊說，甚或示威抗議，藉以維護自身權益或表達政策參與心聲及訴求。也因為政治的開放多元，對於傳統以來教育政治社會化的意識型態或思想灌輸提出質疑，諸如對本土意識的鄉土文化及母語教學更加重視，以及對族群的關懷有增無減，形成教育政策決策型態的改變。
- (二) 社會價值的分歧與功利：由於社會的多元發展，使得傳統的倫理道德與價值規範面臨挑戰衝擊，不再定於一尊，個人可以依自己的理性判斷而更自主、自由地抉擇，呈現多元分歧的價值取向。同時，因為工商業急劇發展社會日趨功利，唯利是圖的結果造成物化與異化現象，衝擊校園的師生倫理關係。
- (三) 資訊呈現的快速與疏離：因於知識爆炸時代，知識累積的速度呈幾何級數成長，影響知識的老化與折舊速率提高。又因資訊來源迅速，例如電腦、電視、廣播、雜誌等資訊傳媒，造成溝通方式的E化，一切講求快速而專業取向，影響人際間的互動機會，也

形成講求效率的慣性行爲和思考模式，使人性趨於功利及缺乏耐性，疏離感更加嚴重。

(四) 教育機制的僵化與扭曲：社會變遷的快速發展使得教育機制的調整變革顯得僵化保守，例如中央與地方教育行政管理之權責歸屬，升學主義宰制下形成考試領導教學，入學方式的彈性多元，以及教學欠缺判斷思考能力，不知與人合作等現象，無法與時俱進提供適性教育環境。

同時，面對二十一世紀動態的快速變遷過程中，世界各國無不因應全球性的政經文化與科技的快速變遷，與地球村理念之形成，採行較為前瞻務實的教育革新。例如日本於 1984 年成立了「臨時教育審議會」，研擬嶄新的教育目標包括：1.培養胸襟寬闊、體魄強健，富有創造力的人；2.具有自由、自律和公共利益服務的精神；3.面向世界的日本人。並確定教育改革的三大原則包括：1.重視個性的原則；2.終身學習體制的建立；3.適應國際化、資訊化的時代變化(鍾清漢，1993)。

又如美國自 1957 年蘇俄成功地發射人類有史以來第一顆人造衛星進入太空軌道，使得美國人感受到冷戰的威脅及太空科技落後蘇俄的事實，於 1985 年通過「國防教育法」，由聯邦政府大量撥款補助推展教育改革，並在中小學課程方面，特別是加強數學、科學及外國語文這幾科，直到後來美國科學家成功登上月球，才算爭回一口氣。在雷根總統主政期間，於 1983 年發表的《國家在危機之中》以戰爭為譬喻，認為教育上的平庸，無疑是自我解除武裝，最終將危及國家安全。因此教育改革方面要加強基本學科，提昇高中生的畢業要求標準，加強對學生的評量、增加授課時教和家庭作業、提高教師素質和待遇等。布希總統任內，於 1990 年發表了《邁向公元二千年美國的教育策略》(America2000：An education strategy)白皮書，列舉了六項「國家教育目標」，這六項教育目標包括：在公元二千年之前(邱兆偉，1997)

1. 所有的兒童在入學時，均已經做好了學習的準備。
2. 高中生的畢業比例至少要提昇到百分之九十。
3. 四、八和十二年級的學生需接受英文、數學、科學、歷史、地理這五個主科的學科能力測驗，並達到相當的水準。此外，學校要確保學生能運用其心智，成為負責任的公民，繼續學習，和具有就業的能力。
4. 美國學生在教學和科學這兩個科目的成就將是世界第一。
5. 每一位成人均具有讀寫算的基本能力，擁有在全球性經濟競爭中所需的知識和技能，並能夠履行公民的權利與責任。
6. 每一所學校不再有毒品和暴力，而是有紀律和有助於學習的環境。

而柯林頓總統上任後，1994 年簽署由國會通過的《邁向公元二千年的目標：教育美國法》(Goals2000：Educate America Act)，除涵蓋前提及的六項教育目標外，另外新增加有關師資專業訓練和提高家長參與，希望在公元二千年之前(邱兆偉，1997)

1. 全國的教師均能進入改進其專業技能的進修學程，並且有機會習得所需的知識和技能，以教導學生進入二十一世紀。
2. 每一所學校需促進與家長的夥伴關係，以使家長在提昇學生的社會性，情緒性和學業成長方面有更多的參與。

至於我國的教育改革，在《中華民國教育報告書：邁向 21 世紀的教育願景》中，則對公元 2000 年的教育，勾勒出如下的願景：1. 升學競爭趨於緩和，彈性學制次第建立；2. 城鄉差距逐漸縮短，教育機會更為均等；3. 課程教材全面更新，教學科技普遍應用；4. 師資培育多元開展，教學實習完全落實；5. 大學自主充分實現，公私院校各具特色；6. 終身教育體制完成，學習社會應運而生；7. 全民體育積極開展，國民體能顯著增進；8. 國際合作益臻密切，兩岸交流穩步拓展；9. 教師權益更多保障，教育資源多面開發；10. 人文精神宏揚校園，師生倫理有效重整(教育部，1995)。以上均是各國因應社會變遷的事實

與需要，而提出的前瞻教育政策的典範例子。

社會變遷與教育發展密切相關，社會變遷的多采多姿，其教育發展就會豐富而多樣。此種交互影響的現象，顯現出教育制度在(資本主義)國家中所扮演的主要功能：第一、促進政治的穩定及意識型態的宣達；第二、支援經濟發展及協助資本的累積；第三、提供國家活動之合法性的依據(翁福元，1999；Apple，1989)。因此，無論經濟的發展或政治的改變，教育往往都是為了滿足國家發展或生存之所需，教育政策也因而具有明顯的工具性格。以台灣在戰後至解嚴的社會變遷可謂起伏激烈：在工業方面，從農業到輕工業，從輕工業到重工業，再從重工業到精密工業，又從精密工業到資訊工業；在經濟方面，從極端的保護主義到開放市場經濟，從計畫經濟到自由競爭經濟；在政治方面，從強人政治到寡頭政治，從寡頭政治到菁英政治，再後菁英政治到全民政治(黃政傑，1993)。

就教育的政治功能而言，教育常具有政治社會化(political socialization)的作用，尤以 1987 年的解嚴正是重構台灣政經結構的關鍵點。在解嚴之前，「反共復國」、「反共抗俄」，及「仇日教育」成爲台灣政治的三個主要軸心，並以三民主義奉爲圭臬的政治意識型態，反攻復國作爲政治上的首要目標。當時的政治環境下，教育政策或內容反映了濃厚的政治意味，處處可見政治教化用心。例如教育部公布的國小課程標準充滿了培養學生愛國情操，強調效忠領袖的教育目標；又如在學校的人事、經費、課程設計、教材內容、師資養成、學生活動管理等，亦受嚴密的中央集權式控制(羊憶蓉，1999：434；翁福元，1999：582)。至於解嚴之後，隨著黨禁、報禁解除、台灣居民赴大陸探親，立法院全面改選，以及北高兩市市長與總統直選等，台灣社會朝向多元化，民主化、本土化、自由化方向前進，並強調自發、自主與選擇。換言之，解嚴開啓了對教育工具性角色與任務的反省與批判，教育體系的威權管理受到質疑，一元化的教育控制受到挑戰，而有教育自由化等的倡導。例如許多教育政策或法令續修改或新訂，

包括國中、小學及高中課程標準修訂，「大學法」、「師資培育法」、「教師法」、「教育基本法」等也修改或訂頒，賦予學校及教師更多教學自主空間，也降低政府壟斷及干預的情況，又如升學考試機制朝多元彈性方向發展，私人興學及教育實驗被容許及立法保障，在在說明教育的政治功能。

至於教育的經濟功能而言，教育機構提供經濟生產所需的人力，而經濟之繁榮則有助於教育事業之發展(沈姍姍，1999：439)。教育與經濟的關係在 1960 年代「人力資本」(human capital)觀念被大力宣傳後更加緊密結合，並改變以往教育被人們視為一種消費(consumption)，就像花錢看電影的行為一般，金錢一旦使用後就沒有了的想法。一方面由於教育的擴張帶動往後經濟的成長；另一方面藉由經濟的向上成長，帶動了教育的擴張。教育一旦成爲一種人力資本之投資，則可增加學生未來投入生產。就個人而言，可增加所得與就學機會之選擇；就社會而言，可改善生產力品質，增加高級技術人才，有助於國家經濟之成長與發展。例如以台灣的教育發展而論，國民政府撤退來台，主要實行普通教育和職業教育雙軌制，尤其民國 57 年的九年國教政策使得教育部及有助於台灣從農業社會走向工業社會的產業型態變革，並帶來教育在質與量的不斷擴展。換言之，這種情形被認爲是工業成長的經濟成果，使得政府有財力來擴張教育。而教育擴張加上人才培育(高職快速成長)，使得經濟隨之快速成長(羊憶蓉，1999)。因此，教育與經濟發展的關係互爲因果或交互作用而互有影響，就台灣教育體系而言，教育扮演支援經濟發展及資本累積的功能和角色。

在快速變遷的社會中，教育成爲任何社會聯繫過去，統整現在及前瞻未來的重要機制(高強華，1999：329)。變遷的社會需要與時俱進的教育，教育的革新與發展亦應促進社會的變遷和進步爲前提。

第三節 教育政策制定微觀因素之分析

教育政策的制定與鉅觀結構的國家角色、意識型態、社會變遷等因素密切相關，更與微觀結構過程因素如行政、立法單位與利益團體等等密不可分。因此，本節旨在探討教育政策制定過程中微觀影響的因素及其複雜互動過程。

肆、影響教育政策制定的微觀因素

在民主社會中，教育政策的制定不再為少數人所壟斷，從教育政策的規劃到政策立法的確定，其影響的因素更是複雜而多元。亦即說，教育政策的形成前有問題的形成與討論，後有政策的研議與制定，其過程是受社會多元與民主化影響，不再是過去那種靜態行政的制定過程，而是動態的發展脈絡，牽涉不同的認知與主觀需求。茲列舉學者的觀點，然後歸納出影響教育政策制定的微觀因素。

王俊權（1989）在研究我國壓力團體與教育行政決策之關係中指出，不同的壓力團體（pressure group）對政策的形成與執行，會提出不同的意見或訴諸行動反對。其類型又分為五種：1.立法審議機關；2.利益整合團體；3.學術參照團體；4.資訊傳播媒體；5.政策標的團體。

蔡淑萍（1992）在研究利益團體對教育政策的影響，認為有五類：行政部門、立法部門、壓力團體、學者專家和大眾媒體。

黃仁易（1992）在研究我國體育政策制定過程，並以國民體育法第二次修訂過程中，指出政策修訂過程的影響者有：1.行政人員；2.立法人員；3.壓力團體；4.學者專家；5.大眾媒體。

舒緒緯（1998）在研究我國師資培育法制訂過程中，認為影響「師資培育法」政策制訂的影響因素包括：1.背景因素：如社會文化、政治、經濟、教育；2.各國師資培育制度；3.學者專家；4.壓力團體；5.立法委員；6.行政機關：如教育部、行政部等。

柯正峰（1999）認為影響我國學習社會政策合法化的影響因素有：1.掌握政策方向的行政機關人員；2.提供意見的民間團體及社會大眾；3.提供諮詢及擬定草案的學者專家；4.審議的立法人員。

綜上所述學者的研究指出，影響教育政策制定的微觀因素，可從以下幾個方面加以分析，即行政機關、立法機關、利益團體、政黨、專業參照團體、大眾傳播媒體等。這些影響者或基於本身的職責，或基於角色立場與利益表達，都會透過各式各樣的運作方式，直接或間接的介入政策制定的過程中。這些影響因素往往透過不同意見的表達以及折衷妥協的安排，而產生教育政策。因此，政策的制定無法與利益、衝突、宰制，或正義相分離，教育政策不單純只是直接反應著支配者的利益；相反地，必須反應出某一社會階級的利益，而且反應著一個複雜、異質性構成份子的結構（王如哲，1998：282；Ball,1990：3-4）。

伍、影響教育政策制定微觀因素的運作過程

本節茲據影響教育政策制定的要素，分別闡述其在教育政策制定過程中的角色及運作情形如下：

一、行政機關

（一）行政機關在教育政策制定過程中的角色

行政機關在政策制定過程中的影響力與日俱增，甚至成為發動政策的靈魂中樞。由於現代政府處理的問題錯綜複雜，非有專業知識不足為恃。行政機關的人員依其權責，對政策具有提案權，能使政策進入政府的議程階段；同時也擁有豐富的專業人才，擬定政策規劃的細則（黃仁易，1992）。因此，科層行政機關在政策制定過程中的角色，已由以往協助執行功能，轉變到扮演決策舉足輕重的角色，行政機關權力益形擴張的原因包括：（Etzioni-Halevy,1985：57-60）

1. 政府職能的擴充，使得行政機關的權力，人員與結構快速增加。
2. 政府工作的複雜性增加，為處理這些複雜工作而被賦予行政機關更多，更大的權力。
3. 由於公共事務複雜性的增加和科技的突飛猛進，使得許多政治決策大量倚賴專業的技術知識。而這些專精知識的利用，發展，政治部門較行政部門缺乏，往往須藉由行政機關來發動與執行公共

政策。

4. 國會權力的運用主要在於法律制訂權，由於國會相對缺乏專業知識、時間，與人力資源，且須從事競選活動，使得法律制訂權慢慢移至行政機關手中，而僅保留對行政機關的監督控制與預算分配權。
5. 由於內閣的改組造成政務官的更選，使得行政官僚，遠比政務官員對特定事務的過去經驗和未來展望瞭解有定見，以致一旦涉及國家政策的長期計畫，往往委由行政機關來發動及策畫。

由上可知，隨著經濟發展和社會變遷下，政府職能日益擴張，行政機關得以運用所掌握的資源與專業，在政策制定過程中扮演主導而實際的參與角色。在教育政策的制定過程中，以中央單位為例，包括教育部及行政院第六組，各有所掌及功能，前者負責教育政策法律草案的制定；後者負責教育法律的審議工作，茲說明如下(林天祐等，1996：17；顏國樑，2002：9)：

1. 教育部：教育部依法主管全國學術、文化、教育行政事務，就法而言，其主要的職責即是擬定全國性的教育政策及計畫。由於權力的鬆綁與下放，以及地方自治的貫徹，教育部對於教育政策的制定，已由鉅細靡遺的管理角色，逐漸轉變為監督角色；由過去少數人的決策作為，逐漸轉變為開放式、參與式的決策模式。同時教育行政機關通常為因為社會需求、上級指示或立法委員的質詢等，而研訂妥適的教育法令。其過程由業務司負責，經由專家學者草擬，然後舉行公聽會，進行意見徵詢，形成草案並送交教育部法規會審議通過後，再經教育部主管會報討論後再送請行政院審議。其間業務承辦人員，科長，司長，甚至常務次長、政務次長及教育部長，均能左右教育政策的制定。
2. 行政院第六組：行政院本部除包括各個行政支援單位外，下轄七個業務單位，負責各部會的相當事務。其中第六組負責文化、教育、科技、環保及衛生等相關事務。教育部所報的法案，由第六

組負責處理後，依例先經行政院部會副首長審議，然後提行政院院務會議討論。雖然行政院第六組不直接制定教育法令，但其為行政院的教育幕僚單位，在教育政策制定過程中，扮演間接參與及橋樑的功能。另外，行政院中設有政務委員，其角色在負責重要政策的審議，當教育法案送到行政院時，通常由一位政務委員擔任召集人，邀集與教育法案相關部會及人員共同進行審議。會議中所作的決議或是有爭議，重要的教育法案須安排向行政院長簡報，院長所做的決議，對於法案的內涵及審議時效產生重大影響。

(二) 行政機關在教育對政策制定過程中的影響方式

行政機關內的行政人員在教育政策制定過程中，居於主導而關鍵的地位。所謂「徒法不足以自行」，行政人員對於公共事務的推動與擬議具有專業背景，一是由於身處行政機關長期接觸與經歷各種專門性問題，使得具有實務性的知識能快速瞭解問題的處理方式；也因行政人員經過甄選及訓練、社會化等過程，能不斷增化其本職學養。而行政機關的人員，包括政務人員和事務人員，隨著現代行政事務的日益複雜，所負責的工作不再截然區分決定政策或執行政策，而是兩者均扮演重要角色。行政人員一方面可扮演公共問題的提出者和提出管道的角色，若公共問題屬於政府機關行政人員本身主管的業務範圍，該行政人員可主動將公共問題納入政策議程。另一方面，行政機關的行政人員，有許多具有政策規劃實務的經驗，擅長處理複雜專精問題，並且是政策合法化的發動者，能將選定的政策送交立法機關審議，並為政策進行辯論。行政人員對政策制定的影響往往透過三個重要管道如下（林鍾沂，2000：65）：

1. 忠告建議的影響力：在政策形成過程中，行政人員能分析與傳達資訊，時時左右事實的真相，可讓其在政策制定之時塑造其他參與人員的觀點。
2. 貫徹執行的權力：政策徒法不足以自行，往往透過行政人員來執

行，使得政策的實際面貌不僅反映了決策者的意願與價值，而且表現了行政機關的特性與風格。行政人員的抗拒或無能，可能使最為適當的政策招致失敗，同時，執行的態度與技術往往改變或修改政策的原來性質。

3. 自由裁量的運用：有關政策所通過的法律命令，常僅止於原則性的規定，可能預留立意欠明或用語模糊的指示，使得行政人員有較大的彈性空間去運作，這也顯示許多的行政作為是由無數不著痕跡的自由裁量權所構成。

二、立法機關

(一) 立法機關在教育政策制定中的角色

教育政策的立法，亦即合法(legalization)為政策有效執行的基礎，亦關係政策的標的團體的順從與否，因此政策的立法可謂政策制定的必要條件（林水波、張世賢，1991）。在中央，立法機關即是立法院。依法定職權而言，立法機關具有政策制定、預算審核，與立法監督的功能，其可透過質詢、國是論壇、公聽會等方式，形成政策性議題的討論；亦可透過審查行政機關所提的議案或法律提案等途徑，決定政策制定的方向及內容。雖然以往我國長期政治生態屬於一黨獨大，使得立法院有「行政院立法局」、「橡皮圖章」之譏，但隨著政黨政治的成熟以及政治結構的解嚴，立法機關常藉由立法權與預算審核等，對行政部門的法案或政策進行實質的監督與控制，甚至在政策立場的理念競爭辯論，顯現其政策指導與決定性的優勢。根據大衛森(R.Davidson)對美國國會功能的分析，立法機關的功能包括以下三項(引自朱志宏，2000：107)：

1. 政策立法的功能：行政機關制定的政策倘若能夠得到立法機關的支持，則所制定的政策具有合法性，較易獲得人民的順從遵循。任何一項法案都是社會各階層和各個團體代表所共同參與，以及相互妥協的結果，經由此種程序而制定的法律乃具有高度的合法性，因而易為人民所接受

2. 行政監督的功能：立法機關可藉由刪除條文內容，經費預算審定，及問政質詢的機制，來監督行政機關的種種行政作為。有的國家其立法機關尚有調查權，可設立臨時性的調查委員會，可對行政機關之不當措施進行調查，以達監督行政機關的目的。
3. 表達民意的功能：民意代表往往不辭辛勞為選民排解紛爭，幫助選民解決問題。一方面藉著舉行聽證會方式，使代表不同利益的個人或團體，有了一個公開場合來表達意見；另一方面，或是宣洩情緒的管道，以達法律具有客觀性與適當性。

(二) 立法機關在教育政策制定中的影響

隨著政治解嚴以來，國內社會環境呈現多元化方向發展，立法機關也成為社會大眾注目的政治舞台。而立法機關於政策制定時，經常考量外界團體和選民的利益與價值，並與不同意見者互相溝通以消除歧見減少衝突。在我國的立法部門為立法院，其中實際參與教育政策制定的單位，包括程序委員會，教育委員會，聯席委員會，以及立法院院會等，茲探討其影響層面及運作情形如下(林天祐等，1996：19)：

1. 程序委員會：該委員會主要負責排定議案或法案審查的優先順序，依序排定審查日期，其重要性或迫切性的標準，通常是黨派協商或運作下的產物，以符合民意政治理想、個人表現等因素。雖然程序委員會不對政策性議題作實質性的審查，但其決定議題是否被討論或審查的角色至為重要，否則議案延宕多年的情形屢見不鮮。
2. 教育委員會：該會主要負責教育議案的實質審查之作，討論並審查經院會一讀通過，程序委員會所排定的教育議案。委員會在進行審查時，通常邀請有關單位及人員列席報告或說明，並對議案提出同意或修正意見。如果教育委員會未能單獨決議時，則由教育委員會同其他相關委員會成立聯席委員會，以進行聯合審查。審查過後的議案再經立法院院會二讀、三讀後，即完成法制化的程序，最後咨請總統明令公布實施。

3. 立法院院會：立法院院會設有國是論壇，提供立委抒發自己對當前政策措施的意見，雖然對於行政機關的約束力有限，但當多數人的意見趨於一致時，便對行政機關的政策制定產生一定的壓力。另外，院會一讀會在決定程序委員會所排定的議案，是否交付相關委員會審查，或逕付二讀進行實質的審查或不予審議，具有關鍵性的影響。因此，立法院院會往往成爲各政黨攻防的主力戰場所在。

立法機關除了各種委員會的影響外，在民主國家中，民意代表(在立法院即爲立法委員)對於政策制定具有相當大的影響力。民意代表(立委)因負有選民所託，代表民眾行使監督、質詢行政機關的權力，對於政策制定形成一定的壓力。換言之，在立法院中，立法委員的角色，一方面因其代表選民利益或爭取利益團體的支持，他們在審查教育法案或議案時，必須承受利益團體的遊說，而成爲利益團體的施壓的對象；另一方面，他們是行政機關的壓力團體，常常藉由教育法案的審查來影響教育政策的制定。例如立法委員可使用連署的方式，透過提案立法或修法的途徑，來制定或修正某項教育政策，師資培育法朝多元化發展，以及教育人員任用條例的部分條文修訂即是實例。有時，立法委員也以「聽證會」的方式，邀請議案正反利害關係人或團體代表、學者專家等，就議案陳述自己的立場或提供意見，以專案討論政策提案的條文，或提出相對的另一個版本，與行政部門所提的法案並案審查。此外，藉由質詢方式對於行政機關首長所主管的事務或行政政策提出口頭或書面的詢問，要求後者加以回答或辯白，提供事實表明責任。這種利用質詢的場合，對政府法案發抒己見，提出建議，甚至加以批評，在議會中形成一股所謂的「議會的意識」(sense of the House)，並藉此對政策的制定發揮一定的影響力(朱志宏，2000)。其他又如藉由對行政機關的人事同意權的行使、控制行政機關預算的手段、通過或否決法案等方式，來影響教育政策之制定。

就教育政策制定而言，相較於一般立委諸公，教育委員會委員及

召集人的影響尤其明顯。以教育委員會的委員而言，對於教育法案能作最直接的實質性質詢及審查，以說服或表決的方式迫使行政機關接受委員的提議或決議。而教育委員會的召集人負責議程安排的權力，可透過議事技巧，企圖支持或反對行政機關的教育法案。因此，各委員會的召集人常常是各黨派委員爭取的焦點，無論委員或召集人對於教育政策制定的影響具有舉足輕重的地位。

三、利益團體

(一) 利益團體在教育政策制定中的角色

在現代民主國家，人民的言論，結社自由乃是憲法賦予的基本權利，因此各式各樣的利益團體應運而生。利益團體（Interest Group）係指「一群具有共同態度、信念、利益者組成，採取各種方式，向其他人、其他團體及政府機關提出其主張或要求，以達其共同目標或目的的組合體」（吳定，1994：115）。簡言之，利益團體是個有組織的社團，它透過各種不同的管道，以遊說方式影響政府的決策，達成其特定的目的。一般而言，利益團體包括以下各種團體：經濟性團體，如農會、工會、商會等；專業團體，如醫師公會、律師公會、會計師公會等；人權團體，如中國人權協會等；公益團體，如消基會、環境品質促進會；宗教團體，如慈濟功德會、基督教救世協會等；政府部門，如教師會，退休公教人員權益促進會等（張世燮，2000：70）。

若以教育改革為例，許多教育政策或法案的制定或修正，曾有許多民間教育改革的利益團體參與，就組織形式而言，約可分為四大類（傅麗英，1995）：

1. 財團法人基金會：屬常設性組織，在資金、人力等資源較為豐富，如人本教育基金會、主婦聯盟環境保護基金會、首創文教基金會等。
2. 社團：屬於會員組織，組織的宗旨與活動常依領導者作風的不同，或成員的意見相左而經常變換，如大學教育改革促進會，振鐸學會、澄社、教師人權促進會、台灣教授協會等。

3. 聯盟 (coalitions)：屬臨時性組織，常為達成特定目標組成，非具正式組織的法人資格，當目標完成時，聯盟可能即被解散。如：救救下一代的行動聯盟、國教變局政策聯盟等。但亦有些成為「社團化」，固定地從事社會服務，如：四一〇教育改造聯盟，以推動「現代教育實驗」為例行性的會務工作之一。
4. 社區聯絡人制度：屬於應特殊需要而產生的組織網絡，例如「行政院教改會」，其社區聯絡人制度之設置，其目的在於建造一個最大的教育參與者，並且在行政院教改會結束後繼續運作。

(二) 利益團體在教育政策制定中的影響方式

利益團體經常透過立法部門、行政部門、司法部門、政黨、大眾傳播媒體等管道，有時以街頭示威遊行或直接介入選舉方式，影響政策之制定，以達到保障其成員利益之目的。利益團體的正面功能包括：1.能提出被政黨忽略的議題，補充政黨政治之不足；2.能促成政策的辯論和討論，達到資訊公開和教育選民的功能；3.人民可以透過參加各種利益團體，間接達到參與政治的功能；4.利益團體可以藉各種遊說活動，達到制衡政府權力的目的；5.可以提供政府和人民溝通的管道，維持社會的穩定等（張世燊，2000：70；楊日青等，1999：）。至於利益團體的缺失則有：1.利益團體通常只顧及自己團體的利益，而忽略或損害其他團體或人民之利益；2.一般而言，利益團體的領導人比較沒有公共責任感；3.遊說過程常是封閉性的，沒有辦法受到有效監督，有違公平原則；4.團體成員常是既得利益的維護者，可能阻礙社會的進步和政府政策的更新等（張世燊，2000：70；楊日青等，1999：80）。

利益團體對教育政策制的影響途徑，一般說來可以分為兩種，其一是直接的遊說：包括以政府（行政）部門為對象，設法會見政府官員，藉由面對面的溝通或施加壓力方式，以達到影響政府政策的目的；或者以民意代表為對象，提供重要資訊幫助他們作政策決定，以及能幫助從事競選活動，公開表示支持某位民意代表候選人，在投票

出一臂之力，並為其提供競選經費等。另一為間接遊說，以社會大眾為對象，透過草根性的遊說活動如透過選民寫信影響。傳播媒體，以形成輿論或選民壓力，間接造成決策官員或民意代表不得不接受遊說所主張的立場，甚至以遊行抗議方式，企圖影響政府立法與行政部門之政策制定（林閔政，1996；張世燊，2000：82）。而利益團體能否有效的影響公共政策的制定，乃取決於團體成員的多寡、財力、其他資源是否雄厚、團結力量、領導技巧、社會地位、有無競爭團體、政府官員的態度，以及在政治體系中決策的位置等因素（湯絢章譯，1993）。其中利益團體本身力量的大小影響政策制定，力量大小取決於其所擁有的資源，亦即一個團體能夠使用的資源越多，在影響政策的制定時，則越居於有利的地位。總之，利益團體藉由團體的資源，社會地位或政治關係等因素，直接或間接介入政策制定過程表達其需求與目的，進而影響政策的制定。

四、政黨

（一）政黨在教育政策制定中的角色

隨者民主思潮的發展，政黨政治的運作已成為時代的潮流。政黨是民主政治的產物，並在民主社會中扮演反應民意及行使政治領導的角色。根據羅斯金（M. G. Roskin）的研究指出，政黨的角色功能約有以下幾種：1.作為人民與政府得以瞭解社會大眾的需求與聲音；2.能整合社會各方利益團的衝突與利益，使政府施政免於各團體的堅持己見而無所依循；3.導引政治社會化，使社會大眾可透過政黨學習社會政治文化，以及學習如何參與政治；4.藉由政權的取得，影響政務官及高級文官的任用，並得以主導政府的有效決策（引自周育仁，1997）。因此，政黨可以說是一群因理想或利益相結合的人，所組織而成有紀律的政治團體，並經由爭取民眾支持的過程組織政府，以實現其共同的政治主張。為了贏得選戰，政黨必須提出政見爭取選民的支持，而成為執政黨之後，更需為制定政策以履行其政見；相對地，若屬在野黨，則監督與批評執政黨的政策主張，是累積政治資源所不

可或缺的手段。例如美國的政黨政治向來以民主、共和兩大黨為例，對於教育政策的主張大同小異，但民主黨較傾向勞工、黑人…等弱勢團體，而共和黨則偏向中產階級知識分子，故民主黨贊成助勞工和低收入家庭，而共和黨則主張政府減少對福利問題的干預，而形成兩大黨不同的學費政策。

(二) 政黨在教育政策制定中的影響

教育政策的制定必須經過立法程序，以取得合法性基礎。在立法過程中，政黨通常以選舉或議會運作的途徑來影響教育政策的合法化，茲說明如下(顏國樑，2002：13)：

1. 以選舉影響教育政策合法化

政黨在競選過程中，往往為選民承諾各種政策，答應在競選勝利後，實踐其在競選時所立下的諾言。競選獲勝的政黨即有義務將其共同的政綱及其候選人在競選期間的承諾，化為具體的政策及法案，以回饋其黨員選民之支持。因此，教育政策之制定，亦由獲勝的政黨藉由對教育決策的參與或控制，實踐其對選民有關的教育承諾；而競選失利的在野政黨，亦經由擁有的少數議會席次，對執政黨的教育政策加以監督，或透過合作機制來實現其教育主張。

2. 以議會體系運作影響教育政策合法化

任何政黨欲將教育政見變為國家法律，必須於議會中爭取教育議案的通過，否則將無法實現。在議會中，多數黨的教育提案通常可順利通過及表決，但立於反對者的小黨，則透過各種方式表達立場或反對，以為下屆選舉鋪路。因此，教育政策制定進入立法程序時，政黨便會為自己的教育政見爭取支持，經由協商待取得共識後，以護送或推翻教育議案的通過。換言之，不同的政黨在本質上是彼此互斥的，對於法案的內容往往在不同立場致使教育法案在進行審查時，常形成截然不同的對立觀點，而影響教育政策立法的順利進行(顏國樑，2002：13)。例如以師資培育法為例，民國82年在野政黨與教改團體主張廢除原「師範教育法」，將師資培育併入大學法與教師法專章，

希望打破師範體系，並認為其為鞏固並維持「國家化師範教育體制」的特殊地位，且將師範教育視為國家的精神國防，及戒嚴時期教育的政治功能，如此有黨化教育之嫌，將阻礙師資多元化的精神。因此，在當時的教育部長與各政黨立法委員的溝通協商後，將師範教育法更名為「師資培育法」，自此師資培育制度朝多元開放方向發展（薛曉華，1996：253）。

五、大眾傳播媒體

（一）大眾傳播媒體在教育政策制定中的角色

大眾傳播媒體係指透過傳播工具及符號，將社會事件傳達給社會大眾知曉的單位或團體，包括報紙、電視、廣播及報刊等。早期民智未開，傳播媒體多半扮演政策宣導的角色，但目前卻是政府和民眾政策意見彙整的場所，它將政府政策傳達給民眾知曉，也將民眾對政策的意見反應出來。因此，透過大眾傳播媒體的運用，往往可以塑造一股強大的輿論力量，影響政策的制定。若從教育的觀點而言，大眾傳播媒體在教育政策制定中的角色，具有以下三種（楊桂杰，1994）：

1. 傳達教育民意

大眾傳播媒體是社會的公器，它不僅要能為人民的耳目，更要能為民喉舌。媒體為加強其意見功能，除了傳統的社論、短評與專欄外，更提供公眾論壇或民眾園地，供社會大眾表達自己的教育主張。

2. 塑造教育民意

大眾傳播媒體雖有傳播訊息的功能，同時兼具形塑教育民意的功能。由於大眾傳播是一個獲知外界教育事務及他人教育意見最通常的媒介，也是教育新聞與教育意見形塑的主要來源，因此對於個人的教育觀點形成重要的影響力。

3. 決定教育議題

新聞從業人員通常對眾多新聞事件作選擇性報導，列出各條新聞在處理上的優先順序。由於處理手法的不同，亦影響新聞報導或評論所引起公眾注意及談論的程度。

(二) 大眾傳播媒體在教育政策制定中的影響方式

傳播媒體可以發覺教育政策的問題，亦可匯集和催化社會大眾對政策的見解，導引民眾的意志，更可以監督政府執行的成果。至於大眾傳播媒體對教育政策過程的影響方式，通常透過對該教育政策或法案提出報導評論，或匯集傳遞相關意見，而作為行政機關與立法委員擬定法案的參考。茲說明如下（顏國樑，2002：17）：

1. 報導與評論教育政策的制定或修訂過程

教育政策的研擬或修訂，一般而言從教育部的法案草擬開始，經行政院審議通過再送交立法院審查。其間立法程序之一讀會、二讀會，乃至三讀會的立法過程，常隨法案本身的重要性與受民眾關注程度，而受傳播媒體不同程度的報導與論。此種報導評論表達對法案的贊成與否，亦塑造與形成教育民意，間接影響教育法案的制定或修訂。

2. 匯集和傳遞社會大眾對教育法案的意見

傳播媒體的報導與評論，能匯集並傳遞社會大眾對教育政策法案的意見，並迅速有效的引起相關單位的注意，例如教育當局在訂定「教師輔導與管教學生辦法」政策過程中，曾提出所謂的「暫時性疼痛」的名詞，經由報章媒體的報導而引起不同的看法，影響了正式條文的明確內容中加以刪除該用詞。又如教育決策上所謂的巧放「空氣球」方式，預先將某些重要未決的政策或計畫給傳播媒體，以試探媒體所塑造的社會輿論之反應，作為教育政策制定的參考。甚至有時報章雜誌的言論，常為行政機關及立法委員收集並分析法案的各方意見，作為制定某項特定政策議題的參考。

六、專業參照團體

(一) 專業參照團體在政策制定中的角色

在現代民主國家，一項政策的制定除了行政官員及幕僚來做決定外，專家學者的經驗與智慧更是政府制定政策的重要來源及參考。這些專家學者的團體（專業參照團體）是指在不同專業領域中，由學者專家或公共事務深具經驗之行政人員所組成之正式或非正式學術團

體，包括大學、學術研究單位、智庫或基金會等（王俊權，1989：5）。

由於行政部門或立法機關缺乏專業的政策分析單位，無法提供行政人員與立法人員足夠的資訊與建議，同時亦因為其本身例行公務繁重，經常無法對專業性的問題深入研究。因此，在政策或法案的研擬規劃時，便常藉助學術團體或專家學者的知識，對政策問題提供專業性的看法，以補足行政人員與立法人員專業知識之不足（顏國樑，2002：15）。

在我國教育政策的制定時，通常採取專家學者參與諮詢或專案委託研究的方式進行，亦有以個別的專家學者透過文章的發表，表達對教育政策的看法及建議，作為行政當局的參考，其中近年來「智庫」的運作更是國外政府政策制定過程的重要角色。所謂「智庫」(think tank)，一般是指從事公共政策研究、分析，並向顧客提供政策建議的組織。其主要職責便在針對重大政策議題進行研究、分析，並提出具體且具時效性的政策建議，甚至在問題尚未出現之前，就適時提出預警，以為因應。基本上，在政策制定過程中，智庫的功能約有以下幾種（朱志宏，2000：228）：

1. 倡導政策理念：智庫發掘新的政策問題，提出新的政策理念，並透過高明的政策行銷策略，讓政府決策者採納，並且制定成為公共政策。
2. 塑造公共輿論：智庫的研究人員經常接受電視採訪，或為報章雜誌撰寫專論，以對各種政策議題發表意見，一則為自己及所屬機構打知名度，另則藉以影響公共輿論，塑造一個倡導政策理念的有利環境。
3. 設定政策議程：智庫經常提出特定的公共政策議題進行公開討論，爭取社會的關注、認同與支持，進而促使政府採取具體的政策行動。
4. 提供政策建議：政府經常會將受到社會高度關注的問題，於納入政策議題後，採取具體行動前，要認智庫進行研究並提出政策建

議，企圖影響公共政策。

5. 政策行銷：智庫會將其針對各種公共政策問題所做的研究成果，以政策建議方式寫成資料或出版專書、專刊，分送政府各部門作為決策參考依據，藉以影響公共政策的制定。

(二) 專業參照團體在政策制定中的影響

由於決策者經常面臨決策環境快速變化的難題，若只根據一己主觀的判斷，常易導致錯誤的決策或政策制定，因此，有賴專業幕僚提供理論與實證資料作為政策建構的完備基礎。至於專業參照團體在教育政策制定過程中的影響，一般而言即是參與諮詢、委託研究，或是藉由文章的發表，以表達對教育政策的看法與建議，茲說明如下(林天祐等，1996；顏國樑，2002：16)：

1. 提供諮詢以發揮專業知識與技術的功能：教育行政單位在制定教育政策時，往往借助學者專家在專業領域的知識與技術。例如屬於法律位階的各項法案，包括大學法、私立學校法、高級中學法、國民教育法、幼稚教育法的修訂，均設有諮詢小組或邀請學者專家擔任諮詢顧問，以參與政策的諮詢工作。
2. 委託專案研究以草擬或研議各項教育政策：教育行政當局對於教育重要議題的研擬，或是教育政策的修訂及變革等行政作為，亦經常委託專業參照團體研究，例如大學入學方式、九年一貫課程研擬，教育券的發放實施、學校教師會的成立對教育現況的衝擊，從理論根據與環境配合條件，他國的實施概況或經驗，作成具體建議供行政當局決策的參酌。
3. 透過大眾傳播媒體表達己見以影響政策制定：有些學者專家透過在報章雜誌撰寫專文的方式，表達對某項議題或政策的理念或高見；有的則以發起或參加實際活動，影響教育政策的走向。例如學者對於大學聯招考試的批評，認為一試定終身，考試領導教學等等缺失，而影響多元入學政策的提出；又如解嚴後對教育的理想與堅持，而有四一〇教育大遊行，並由學者專家等組成四

一〇教育改造聯盟，提出鬆綁及權力下放主張，影響全面的教育改革行動及各項教育政策修訂或制定。

本章小結

綜上文獻探討得知，教育政策制定是一種複雜而多元動態的過程，有不同的政策制定模式與歷程，須視主客觀環境及背景因素審慎運用，且須不斷評估修正。教育政策制定不但與國家角色、政治意識型態、社會變遷等鉅觀因素密切相關，是教育政策制定背後的思想與行動根源；也與行政機關、立法機關、利益團體、大眾傳播媒體、專業參照團體、政黨等微觀因素關係密切，其各有不同的角色定位及政策合法化的影響方式。因此，教育政策制定是一種動態發展，而非靜態行政的過程，也往往是不同意見的表達及折衷妥協的安排。總而言之，本章教育政策制定的文獻探討，可提供本研究問卷調查有關教育政策制定程序合理性題目研擬的參考。