

第二章 教育立法的文獻探討

第一節 教育政策與教育立法

教育政策是公共政策的一環，其目的在解決教育問題，而公共政策是政府選擇作為或不作為的行為，對社會價值作權威性的分配；教育政策的制定過程更是政治系統運作的一部分，受到來自多元而複雜環境因素的影響。

壹、公共政策的意涵

在中古世紀 Policia 的意涵是「公共事務的處理」(the conduct of public affairs)或「政府的管理」(the administration of government)，至今演變成常用的 Policy 一字，吾人通稱之為「政策」(吳定，1991：4)。一般均將「政策是為行動的依據」作為界定政策之基構，如林水波認為「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。」(林水波、張世賢，1990：8)

國內一部「政治學辭典」則將政策定義為：「由某政治行為者或團體所採取的一整套決定，其中指涉在一既定情境之中，有關目標之選擇與達成之立法。它……可能相當具體，如要在兩年內達到收支的平衡點；也可能相當抽象，如不干涉政策。」並就上述定義，指出有四點特別值得注意者：一、目標的選擇；二、方法；三、既定情境；四、決策者所行使的控制(林嘉誠，朱滋源，1992：264~265)。

至於公共政策(public policy)一詞的定義，國內外學者屢從不同的角度而有不同的看法，茲先舉例如下再予以綜合界定：

Dye(1972)認為，公共政策是政府選擇作為或不作為的行為 (Public policy is what the government chooses to do or not to do)。

Easton(1965)認為，公共政策是政府機關對社會價值作權威性的分配(Authoritative allocation of values for the whole society)。

Anderson(1990)認為，公共政策是指政府機關或其人員所發展出來的政策。

林水波和張世賢(1990)接受 Dye (1972) 的觀點認為，公共政策

是政府選擇作為或不作為的行為。

曹俊漢 (1990) 認為，公共政策在實質上包括下列諸要素；

- 一、一個政治單元的目標、目的與承諾。
- 二、實現或達成這些目標所選擇的方法。
- 三、方法適用後所產生的效果。

朱志宏 (1990) 認為，公共政策應包括五個條件：

- 一、係由政府所制定，並具有概括性與強制性。
- 二、係含蓋政府活動與不作為；政府的活動固然構成政策，但其不作為對社會亦可能發生重大的影響，故不容忽視。
- 三、係指政府的重要活動，即動員大量的人力與資源，並可能影響到大多數人利益的政府活動。
- 四、係政府有目標取向的活動，其目標在謀求公共問題的解決。
- 五、係其過程包括引起政府對公共問題的注意、政策的規劃、政策合法化、政策執行及政策評估等重要階段。

吳定 (1991) 認為，公共政策是指政府機關為解決公共問題或滿足社會大眾需求，選擇作為或不作為，以及如何作為的相關活動。其內涵有：

- 一、係由政府機關所制定。
- 二、係其制定之目的在解決公共問題或滿足社會公眾需求。
- 三、係包括政府作決定的作為或不作為活動。
- 四、係政府以各種相關活動表示公共政策的內涵。諸如：法律、行政命令、規章、計畫、方案及服務等。

綜合前述國內外學者的見解，公共政策應係指，政府為有效解決公共問題或滿足公眾需求，選擇作為或不作為之行為，其可由下列五個面向來加以界定：

- 一、就制定者而言:公共政策係由政府機關所制定。
- 二、就制定目的而言:公共政策係為解決公共問題或滿足公眾之需求而制定。
- 三、就行動類型而言:公共政策係包括政府作為或不作為之決定。

- 四、就政策層次而言:公共政策係包括基本政策與具體政策。
- 五、就政策內涵而言:公共政策係包括政府機關所制定的法律、命令、規章、計畫、方案、服務及產品等。

貳、教育政策之意涵

教育政策是國家公共政策重要的一個環節，係國家（政府）推展教育工作的指針及達成教育宗旨的策略、路徑或方法。理論上說，其目的應指向為全民之教育方面的福祉；但以政治面言，教育政策亦為實現國家(政府)意志的方法。翟立鶴（1987：60）則認為：「教育政策，是教育行政當局針對目前社會需求和學生願望而形成之問題，及未來發展之趨勢，依據國家教育宗旨與法令規章，確定方針，規畫方案，經由法定程序，公布實施，以為行政部門或教育機構執行的準則。」李建興（1994：199）則曾在1994年「全國民間教育改革會議」中受邀評論論文時簡明指出：「教育政策即是政府為推行教育事業所頒行的法律、命令、計劃或方案。」

楊桂杰（1999：48）認為：「教育政策係政府機關為謀求公眾教育福祉，解決公眾教育問題或滿足公眾教育需求，所採行的作為(或不作為)及其歷程之相關表述。」

準此定義有如下要點：

- 一、教育政策係由政府(主掌教育事務)機關所作成。
- 二、教育政策的目的應在於謀求公眾教育福祉、解決公眾教育問題或滿足公眾教育需求。
- 三、教育政策的內容可能是政府機關的某些作為、措施，其中也包含了政府機關的「不作為」式的作為。
- 四、教育政策的作成，必須經歷一相關的歷程後，經權貴者從數個政策意見、方案中採行決定。
- 五、教育政策依其需要，可能以各種不同的方式或形式表述呈現，如憲法、法律、命令、施政報告、白皮書、方案、計劃、辦法、活動、服務、機關(構)、產品、預算等。

張芳全(1999)認為，教育政策是在教育情境中，受教育主體或社會大眾對教育體制運作不滿或教育體制無法提供各項教育服務，因而讓受教育主體或社會大眾感到困擾、不安，或者教育運作與教育目標和價值有相對性差距時，政府及其他社會團體所必須進行作為或不作為的活動，以解決問題，並達到教育目標的歷程。從其定義可知教育政策有以下的精義：

- 一、教育政策是公共政策的一環，其目的在解決教育問題。
- 二、教育政策是在教育情境中產生與運作。
- 三、教育政策是政府作為或不作為的活動。
- 四、教育政策的推動機關應與其他的社會團體相配合。
- 五、教育政策的推動應在使受教育主體可以滿足教育的需求。
- 六、教育政策的最終旨意在達成教育目標。

綜上分析，本研究所稱之重大教育政策制定係指教育法律而言，其係由中央主管教育行政機關—教育部—所研擬，經行政院院會通過並函送立法院審議三讀通過後，咨請總統公布施行之教育法律，例如：教師法、大學法、教育基本法等。

因此，就整體性而言，教育政策最大的特質即在於：（楊桂杰，1999：50）

- 一、正義性的堅持：教育政策的目的，在於透過政策機制，實現社會正義—社會成員之間立足點的平等、最大教育發展可能機會的提供、以及對弱勢者教育權益的優惠施為。
- 二、教育純度的堅持：教育政策的內涵必須是「教育性」的，亦即必須是合於普通教育規準 (criteria)所規範的一是正性價值(真、善、美、健)的政策而以道德價值為核心，是理性決策的產物，而非隨性用情、個人意志的發揮。
- 三、教育政策合法化

吳定 (2000) 認為，政策合法化是指政府針對公共問題規劃解決方案後，將方案提經有權核准的機關、團體或個人(例如立法機關、決策委員會、行政首長等)，加以審議核准，完成法定程序，以便付諸執行的動態過程。

張芳全(1999)認為，政策需要取得法定地位，這些法定地位，如教育行政機關提出教育法案、教育預算案及教育政策與教育法令，都需經過教育行政機關一定程序之研議及討論，隨後提報民意機關或相關單位審議，尤其是民意機關審議。民意機關審議、討論及質詢，經過立法院三讀，再呈請國家元首公布，是謂教育政策合法化。

而政策的制定，須經由問題認定過程、分別問題類別及性質、問題原因與背景，再經由規劃過程，擬定行動方向，採取各項解決方案，這一系列之程序，必須經由政策合法化過程，方能使政策具有拘束力及執行力，並取得標的團體的順服與支持，而達成決策預定的目標。故政策合法化的層次，就是決策職權依據的最重要準則。依據 Jones (1984)的分析，他認為政策合法化的第一層次為政治系統取得統治正當性的過程(legitimacy)，第二層次為政策取得法定地位的過程(legitimation)。(轉引自林水波、張世賢 1990：190)

因此，所謂政策合法化，乃是指政策方案或法律制定之政策合法化而言，也就是主管機關提出政策方案後，經政府法定權責機關完成一定審議程序，而使該政策方案從而具有法律效力及執行之公信力而言。

楊桂杰(1999：51)之分析，教育政策合法化過程，係指教育法律制定之政策合法化而言，也就是中央主管教育行政機關—教育部—基於憲法或法律之授權或本於職權所擬定之教育法律案，經完成內部一定程序陳報行政院審議核轉立法院，並經立法院院會三讀通過後，再送由總統公布施行。

事實上，教育法案是重大教育政策合法化的結果，對教育施政作為及資源分配有著重大的影響，也直接或間接關乎國民素質的良窳，因此其制定過程理當受到某些公益原則及社會價值的規範，也應符合程序正義的要求，以維持其穩定性及可預測性，並減少衝突的發生，調和利害關係各方的利益，亦即希望藉由立法歷程的理性與公平的操作，而達致教育的實質正義理想。

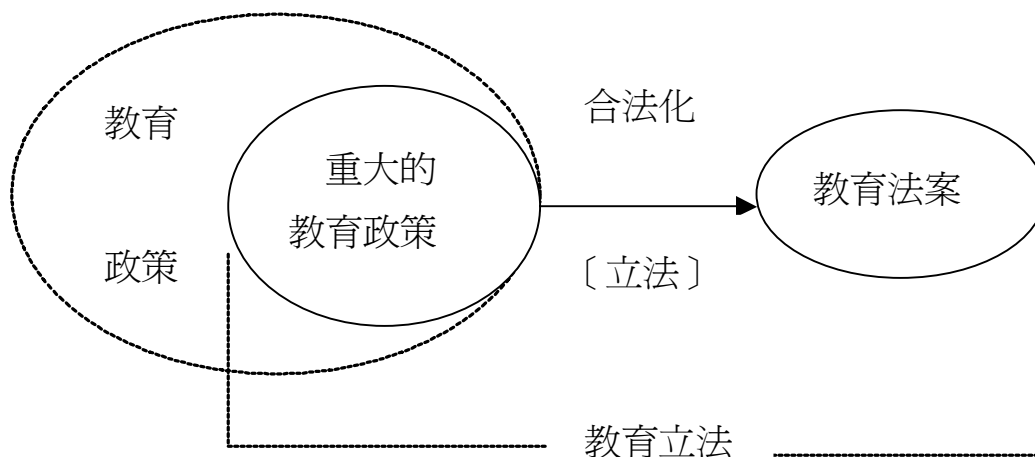


圖2-1：教育政策和教育立法的聯結

資料來源：楊桂杰，1999：52。

圖2-1中表述以下重要概念：

- 一、教育政策之中，屬於較重大的政策，經某種形式的認定或要求(如法律所明定、行政機關主動、民意認定或國會議員之要求)應以法律之位階或形式呈現者，經有權提出法案草案之機關(如行政院)或個人(如立法委員)依法提出進入立法程序者，是為法律草案。
- 二、由「教育政策」中之「重大教育政策」成為「法律草案」，再經過立法機關依法審議，並依法公布後，即成為正式之「教育法律(法案)」；此一法定程序即一般所謂之立法，亦即屬較高層次(法律層級)之政策合法化過程。
- 三、由教育政策到形成教育法案之過程，統稱之為「教育立法」。

第二節 教育立法的程序

立法機關由於是合議制，因此在立法過程中整合各方面影響立法的因素，必須經由一定的程序為之，此種規範立法機關成員行使職權的程序即稱為立法程序；立法是國會針對全國關切的事務所做的最基本反應，要實行民主政治，便不可不知立法程序。

壹、立法程序

所謂「程序」(procedure)乃為達到一定目的或發生效果，所為多數法律的行為或系列活動、方法、程序之設定，俾對於決定的作成予以一定程序控制而言。故任何政府決策機關為了要運作，都必須有一套程序規則(羅傳賢，2001：391)。立法機關由於是合議制，因此在立法過程中整合各方面影響立法的因素，必須經由一定的程序為之，此種規範立法機關成員行使職權的程序即稱為「立法程序」(legislative procedure)，此種程序又有廣義與狹義之分。廣義的立法程序，乃立法機關行使制定法律、預算審查、質詢、同意權等所有職權的程序；狹義的立法程序，即專指法案的制定程序而言(曾濟群，1988：4)，因立法活動的重心是指法律制定的過程，故其他議案之處理方式，則不得謂為「立法程序」。

故國會在民主國家可謂已成為核心的決策權力機構。凡要想實行民主政治，便不可不知立法程序，亦即民主政治是目的，立法程序便是手段。

由於我國目前未制定有立法程序法，因此現行運作的立法程序，係由憲法(含增修條文及大法官會議解釋)、立法院組織法、立法院各委員會組織法、立法院職權行使法、立法委員行為法、預算法、請願法等相關法律為其骨幹，而輔以立法院議事規則、中央政府總預算案審查程序等相關法規及立法院議事先例、會議規範等相關規範組合而成。

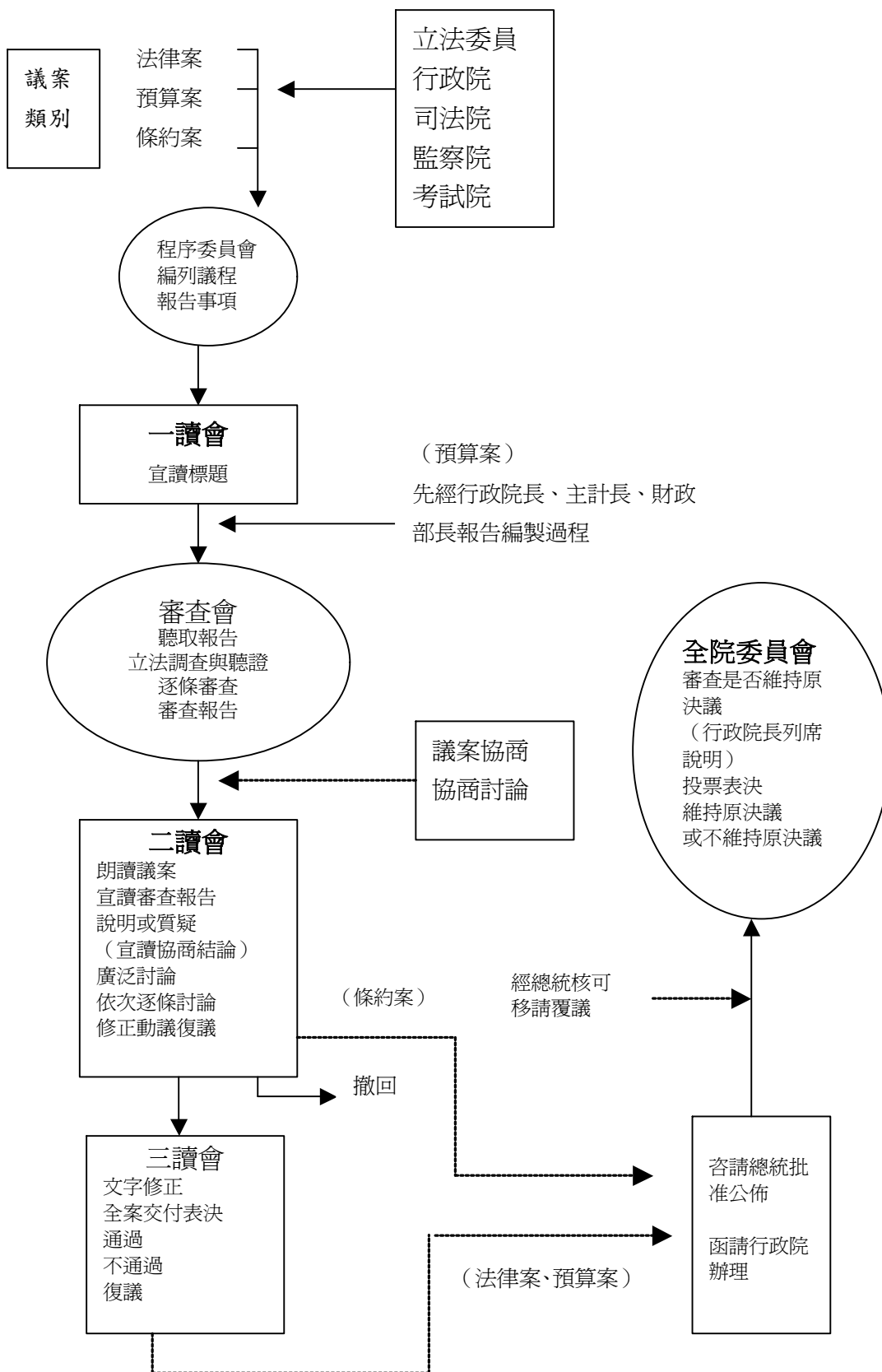


圖 2-2：立法院審議議案程序圖

資料來源：周萬來，2002：7。

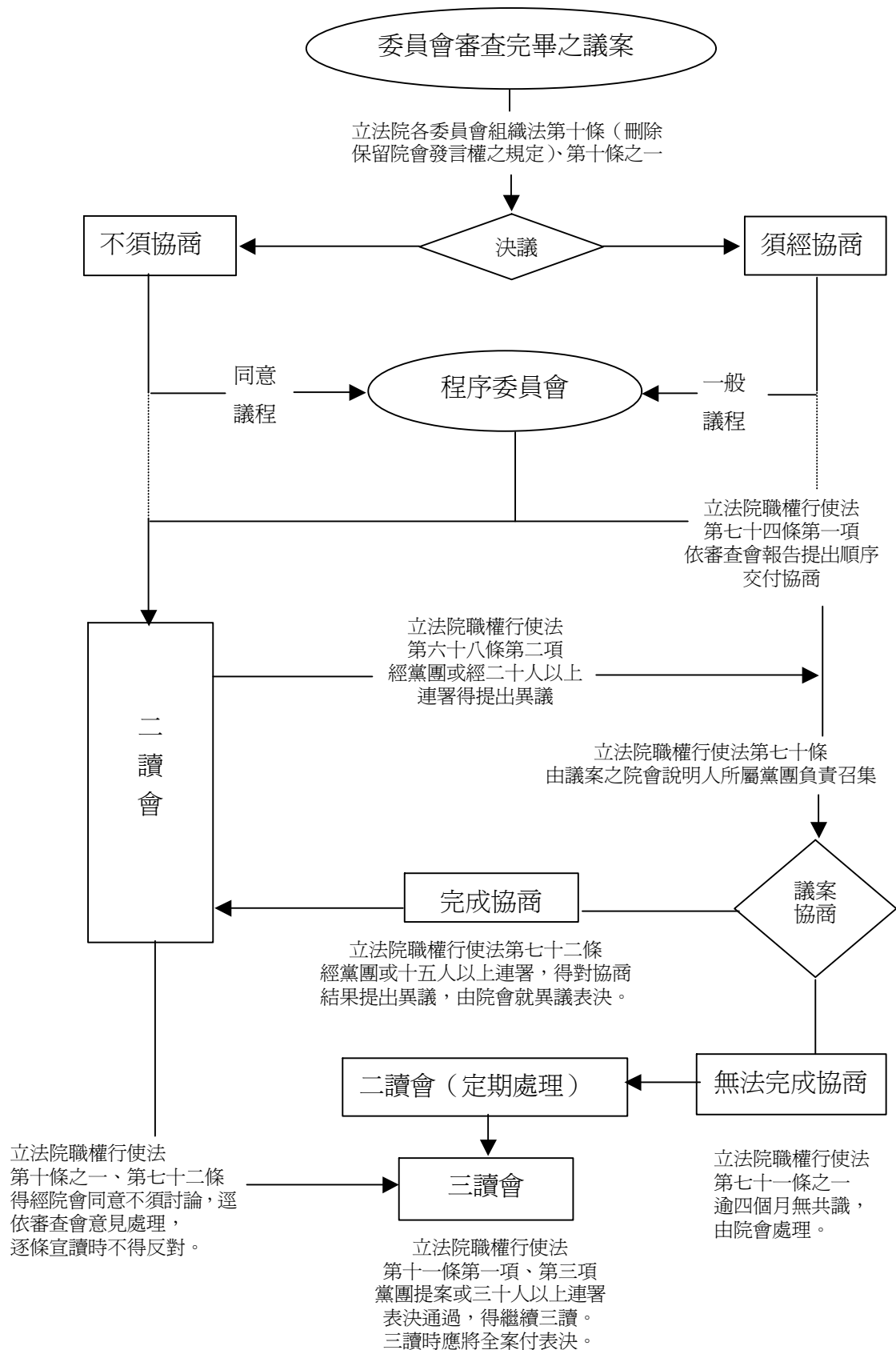


圖 2-3：完成委員會審查之議案列入院會流程圖

資料來源：周萬來，2002：16。

一、議案之提出

提案是立法的第一個步驟。提案的來源為：行政院、司法院、考試院、監察院、立法委員及符合立法院組織法規定之黨團。至於預算案之提出，則專屬於行政院。

提案先送程序委員會，由秘書長編擬議事日程，經程序委員會審定後付印。程序委員會置委員三十六人，由各政黨（團）依其在院會席次之比例分配，每一政黨（團）至少一人。院會審議法案的先後順序，由程序委員會決定。

各機關向立法院提出議案時，程序委員會除將人事同意權案、覆議案、緊急命令追認案依立法院職權行使法相關規定提報院會決定交付全院委員會審查，預算案提報院會決定邀請行政院院長、主計長及財政部部長列席院會分別報告施政計畫及總預算案編製經過並備質詢，總決算審核報告案提報院會決定邀請審計長列席報告審核經過並備諮詢外，餘依該會組織規程第五條之規定，按法案性質，分配有關委員會審查，提報院會決定。如有出席委員提議，四十人以上連署或附議，經表決通過，亦得逕付二讀。

立法委員所提法律案，應附具條文及立法理由，並有三十人以上委員之連署，始可成立，又依立法院職權行使法第八條第二項之規定，立法院處理立法委員所提法律案之程序，與政府提案同，應先送程序委員會，提報院會後，交付有關委員會審查；如有出席委員提議，四十人以上連署或附議，經表決通過，得逕付二讀。至於其他提案，應有二十人以上委員之連署，始可成立；其處理程序，則依立法院職權行使法第八條第三項之規定，於朗讀標題後，得由提案人說明其旨趣，經大體討論，議決交付審查或逕付二讀，或不予審議（周萬來，2002：81~83）。

鑑於黨團在議會政治之重要性，立法院於1999年1月12日修正立法院組織法時，特別賦予黨團之法源依據，於該法第三十三條明定：「立法委員依其所屬政黨參加黨團，每一黨團至少須有五人以上，政黨席次不足五人或無黨籍之委員得合組五人以上之聯盟；黨團辦公室由立

法院提供之」(嗣經2001年10月30日修正，自2002年2月第五屆起，每一黨團至少須有八人以上，但於立法委員選舉得票比率已達百分之五以上之政黨亦可組成黨團。)黨團既在議事運作中扮演相當重要角色，乃於同日制定立法院職權行使法及修正立法院議事規則時，明定黨團得以黨團名義提案，但僅限於符合跨越政黨門檻的政黨，始得為之。2000年3月18日第十任總統副總統選舉後政黨重組，立法院黨團隨之改變，新成立之親民黨黨團要求比照國民黨黨團等黨團，得以黨團名義提案；嗣經協商，同意修正立法院職權行使法及立法院議事規則相關條文，賦予各黨團提案權。因此，依2000年5月24日修正後之立法院職權行使法第七十五條：「符合立法院組織法第三十三條規定之黨團，除憲法另有規定外，得以黨團名義提案，不受本法有關連署或附議人數之限制。」及立法院議事規則第五十九條：「符合立法院組織法第三十三條規定之黨團，除法律另有規定外，得以黨團名義提案，不受本規則有關連署或附議人數之限制。」之規定。各黨團均得以黨團名義提案(立法院公報，2000：33~34)。

二、議案之議決

無論政府機關提出之議案或立法委員所提法律案，於主席朗讀標題後，即交付有關委員會審查，完成一讀程序。

(一) 委員會審查

委員會審查議案時，可以邀請政府人員及社會上有關係人員列席就所詢事項說明事實或發表意見，以供委員參考。議案審查完竣後，提報院會討論。審查會出席委員若不同意審查會之決議時，得當場聲明保留院會發言權，否則即不得在院會中提出相反之意見。法律案交付審查後，性質相同者可以併案審查；但已逐條討論通過之條文，不能因併案而再行討論。各項提案若於該屆委員任滿時，尚未完成委員會審查程序者，下屆委員不予繼續審議。

各委員會為審查院會交付之議案，得依規定行使文件調閱與舉行公聽會，邀請相當比例之政府人員及社會上有關係人表達正、反意見，並將其意見提出報告，送交本院全體委員及出席者，作為審查該案之

參考。委員對於法律案、預算案部分或全案之決議有異議時，得依法於原案表決後，下次院會散會前，提出復議動議。復議動議經表決後，不得再為復議之動議。審查報告乃指委員會主席或報告人於議案審查完畢後，將審查經過與建議提報院會討論的程序。審查報告旨在說服院會投票時能支持委員會所提建議。因此，審查報告乃是委員會將其決定傳達於全院的主要正式手段（周萬來，2002：126）。

（二）院會審議

依立法院職權行使法第九條第一項之規定，經委員會審查完竣提報院會之議案，或逕付二讀的議案，均進入院會審議階段，即進行第二讀會及第三讀會。又依立法院職權行使法相關規定及議事實例，議案進行第二讀會前，往往先行協商。茲就議案協商、第二讀會、第三讀會分項加以說明。

1、議案協商（羅傳賢，2001：591~593）

依立法院職權行使法第六十八條之規定，為協商議案或解決爭議事項，院長或經由各黨團向其請求，得進行黨團協商。而在院會於審議不須黨團協商之議案時，如有出席委員提出異議，二十人以上之連署或附議，該議案即交黨團協商。此外，各委員會審查議案遇有爭議時，主席得裁決進行協商。

議案經協商獲致結論，依立法院職權行使法第七十二條及第七十三條之規定處理。即黨團協商結論經院會宣讀後，如有出席委員提議，十五人以上之連署或附議，得對其全部或一部提出異議，並由院會就異議部分表決。黨團協商結論經院會宣讀通過，或依前述異議議決結果，出席委員不得再提出異議；逐條宣讀時，亦不得反對。此外，經協商之議案於廣泛討論時，除經黨團要求依政黨比例派員發言外，其他委員不得請求發言。經協商留待院會表決之條文，得依政黨比例派員發言後，逕行處理。議案在逐條討論時，出席委員不得請求發言。

2、二讀會

前已述及，各委員會議決不須黨團協商之議案，經院會同意逕依審查意見處理；以及黨團協商結論經院會宣讀通過或經異議議決結

果，出席委員不得再提出異議；逐條宣讀時，亦不得反對。因此，上述議案於第二讀會時，經朗讀議案後，即依照審查意見或協商結論或議決結果處理。倘該議案無法完成協商，則依立法院職權行使法第九條及第十條規定處理。依該法第九條：「第二讀會，於討論各委員會審查之議案，或經院會議決不經審查逕付二讀之議案時行之（第一項）；第二讀會，應將議案朗讀，依次或逐條提付討論（第二項）；第二讀會，得就審查意見或原案要旨，先作廣泛討論。廣泛討論後，如有出席委員提議，三十人以上連署或附議，經表決通過，得重付審查或撤銷之（第三項）」及第十條：「法律案在第二讀會逐條討論，有一部分已經通過，其餘仍在進行時，如對本案立法原旨有異議，由出席委員提議，五十人以上連署或附議，經表決通過，得將全案重付審查，但以一次為限。」（周萬來，2002：133）二讀時先朗讀議案，再依次進行廣泛討論及逐條討論。二讀會是相當重要的一個環節，對於議案之深入討論、修正、重付審查、撤銷、撤回等，均是在這個階段做成決議。經過二讀之議案，應於下次會議進行三讀；但出席委員如無異議，也可以繼續三讀。

3、三讀會

依立法院職權行使法第七條：「立法院依憲法第六十三條規定所議決之議案，除法律案、預算案應經三讀會議決外，其餘均經二讀會議決之。」之規定，法律案及預算案尚須經三讀會之議決；而其餘議案，則毋庸三讀會議決。又依該法第十一條：「第三讀會，應於第二讀會立下次會議行之。但如有出席委員提議，三十人以上連署或附議，經表決通過，得於二讀後繼續進行三讀。（第一項）；第三讀會，除發現議案內容有互相抵觸，或與憲法、其他法律相抵觸者外，得為文字之修正（第二項）；第三讀會，應將議案全案付表決。（第三項）」之規定，法律案、預算案應於第二讀會之下次會議進行第三讀會，但如有出席委員提議，三十人以上連署或附議，經表決通過，亦得於二讀後繼續進行三讀。三讀時，除因議案內容有相互抵觸，或與憲法、其他法律相抵觸者外，祇能作文字之修正（周萬來，2002：135）。

立法委員對於法律案、預算案部分或全部之決議有異議時，得依法於原案表決後，下次院會散會前，提出復議動議。復議動議經表決後，不得再為復議之動議。

每屆立法委員任期屆滿時，除預(決)算及人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。(立法院職權行使法第十三條)

三、公布及覆議

完成三讀之法律案及預算案經院長咨請總統公布並函送行政院。總統則於收到後十日內公布之，或依憲法增修條文第三條規定之程序，由行政院移請立法院覆議。

行政院對立法院決議之法律案、預算案、條約案之全部或一部分如認為窒礙難行時，得經總統核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院應於該覆議案送達十五日內作成決議；如遇休會期間，則應於七日內舉行臨時會，並於開議十五日內作成決議；逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體委員二分之一以上維持原決議，行政院院長應即接受。

貳、教育立法程序

教育法案之制定、修正或廢止之程序，就法制面言，同於一般之立法程序，亦即適用上述之現行立法程序。就實際運作之情形，可敘述如下：(立法院，1999；吳清基等，2001；胡濤，1980；黃政傑，1994；羅傳賢，2001)

一、提案：

可分為政府提案及立法委員提案及人民請願經審查成為議案三類，分述如下：

(一) 政府提案：

依憲法及大法官會議的解釋，行政、司法、考試、監察等院皆有權提出法律索送立法院審議；就實際而言，絕大多數教育類法案之政府提案仍以行政院為主，其他院則是在教育法案在性質上與其該管職掌有關時，有與行政院會銜提案之前例，此以考試院較多，多為有關

教育人事制度及組織之法案，其他司法及監察二院則尚未有與行政院會銜提出教育類法案之前例。

1. 教育法案之提出：

任何一項教育法令的制定或修訂，除主管教育行政機關本於職權主動提出或依上級機關的指示外，在民主開放的社會裡，舉凡民意代表的質詢、輿論的壓力、學術機構或學者專家的建議，都可能促使主管機關進行研議，進而提出教育法案。

2. 組成草案研擬專案小組：

由於受到時間及專長的限制，並顧及法案的週延性，主管教育行政機關往往會委託專家學者及實務界代表組織專案小組，以進行草案的研擬。

3. 進行意見徵詢：

專案小組完成草案後，以公聽會或座談會方式，邀請各機關、團體、學校等代表及相關人員，進行廣泛討論及交換意見，再參酌所蒐集之各方意見修正原有草案條文。

4. 教育法案的審議：

經研擬完成之教育法令草案，嗣提經教育部法規委員會審議後，如屬一般行政命令性質，或不涉其他部會權責者，可逕由部長核定後施行；如屬法律性質或涉及其他部會權責，應再提經部務會報通過後，陳報行政院審議。

5. 行政院法案審查：

由院長指定一位政務委員負責邀集相關單位代表進行審查，再提經院會討論通過後，函送立法院審議。

(二) 立法委員提案：

依法定職權，每位立法委員皆有權提出法律案，惟依立法院議事規則，立法委員提出之法律案，應有三十人以上之連署。亦即只要湊足三十位立法委員之連署(共同提案)，立法委員即可主動提出教育法案送立法院院會審議。

(三) 人民請願案：

依我國請願法第二條之規定，人民對國家政策、公共利害或其權益之維護，得向職權所屬之民意機關或主管行政機關請願；復依立法院職權行使法第六十七條之規定，人民請願文書，經審查得成為議案，成為議案後，其處理程序，適用該規則關於立法委員提案之規定。亦即倘有人民向立法院請願之內容有關於國家重大教育政策，或直接訴諸制修教育法案，經審查得成為議案者，則亦可成為教育法案之來源，實務上亦有諸多實例。成為議案後，即送院會處理。

二、 審議：

依立法院職權行使法第七條規定，法律案應經三讀會議決之。而所謂三讀會均係在立法院會議（一般稱院會）中進行，分述如下：

（一）第一讀會：

依立法院職權行使法第七條規定，由主席將教育法案標題（提案機關、法案名稱、決定）宣付朗讀行之；一般均決定交付有關委員會審查，但有出席委員提議，四十人以上連署或附議，經表決通過，得逕付第二讀會，而毋須經有關委員會之審查。

（二）委員會審查：

以立法院常例，除逕付二讀之法案外，一般法案於一讀會後，均須交付委員會審查。一般而言，教育類法案均由院會一讀後，交付教育及文化委員會或視其性質有與其他委員會相關聯者，交付由教育及文化委員會與其他相關委員會聯席審查之。教育法律案須先經教育及文化委員會審查，並由教育部長親自率相關人員前往立法院說明法案的內容要旨與精神。委員會審查教育法案時，僅教育及文化委員會委員可參與表決，非教育及文化委員會委員僅得表示意見，不得參與表決。委員會審查教育法案之經過及決議，應書面提報院會（第二讀會）討論。

（三）議案協商：

有關議案之協商，得於各黨團進行分配後，由該議案之院會說明人所屬黨團，負責邀集各黨團代表召開協商會議，或遇有必要時，立即進行協商。參與協商人員的產生方式，依據立法院職權行使法第七

十條規定，由該院會說明人為當然代表並擔任協商主席，另由各黨團書面簽名指派二人代表參加。各黨團指派之代表，其中一人應為審查會委員，但黨團所屬委員均非審查會委員時，不在此限。此外，於院會中針對議案提出異議之委員，得向負責召集之黨團推派二人列席說明。協商時，由秘書長派員支援、重點記錄。又依法第七十一條之推定，黨團協商經各黨團代表達成共識後，應即簽名做成協商結論，並經各黨團負責人簽名，於院會宣讀後列入紀錄，刊登公報（陳采薇，2002）。

（四）第二讀會：

第二讀會係討論教育及文化委員會審查完畢之教育類法案，或經黨團協商後的教育類法案亦或經一讀會議決逕付二讀之教育法案。依立法院職權行使法第九條規定，第二讀會應將教育法案朗讀，依次或逐條提付討論後作成決定。至此，教育法案之全貌已成。

（五）第三讀會：

立法院職權行使法第十一條規定，第三讀會應於第二讀會後之下次會議行之，但出席立法委員如無異議，得於二讀後繼續進行三讀。第三讀會除發現教育法案內容有互相牴觸，或與憲法及其他法律相牴觸者外，祇得對第二讀會所決定之教育法案內容作文字之修正，最後並將教育法案全案付諸表決。以上即為教育法案之三讀程序，亦為本文所指稱之程序範圍。

三、公布：

完成三讀程序之教育法案，經立法院院長咨請總統公布並函送行政院，總統於收到後十日內公布之；依中央法規標準法第十二、十三條規定，教育法案除定有施行日期或以命令特定施行日期者，自該特定日發生效力外，一般自總統公布日起算第三日生效。

第三節 教育立法的決策

各國國會因所採取的中央政府體制不同，所以亦產生相異的國會

運作模式。一般國會的運作大致區分為「委員會中心主義」(The committee autonomy prospective) 和「院會中心主義」(The chamber dominated prospective)兩種(王元廷, 2000; 楊婉瑩, 2000)前者以美、日為代表, 後者則以英、法為代表。

壹、主要國家的教育立法決策

世界各國之中, 往往因各該國家歷史背景或法規制度的不同或因文化的差異, 其教育政策合法化過程也不盡相同。以下擬就美國、英國日本、法國地區, 分別就其立法權責、立法過程及教育立法等加以分析(張世賢, 1992; 張芳全, 1999):

一、美國

(一) 立法權責

美國的國會是指參議院(senate)和眾議院(house representative)而言, 其主要教育權限, 即是有關聯邦教育法案的立法權。而其法案係由參、眾兩院議員負責提出, 內閣或總統均無法案提案權。

至有關法案議決之權限, 係於憲法中加以列舉, 其列舉屬聯邦之權限, 如賦予國會之權力、賦予政府之權力、賦予政府內機關之權力。所列舉者則包括徵稅權(表徵聯邦雄厚之基礎)、全國一致之性質者(如貨幣、度量衡、軍隊等), 以及其他事項(陳加再, 2002: 44)。

另於憲法中明文規定, 對人權等之基本權利予以保障, 避免國會侵犯多數人或少數人之權利: 1. 對人權保障者有: 人身保護狀、公權剝奪、溯及既往之法律; 2. 課稅公平: 州際間貿易不得課稅; 3. 不得有特權: 包括貴族爵位。

立法以制定憲法或增修條文來補充原有憲法之不足, 若原有憲法中無明確規定或無法規所言者, 則以聯邦最高法院、訴訟案以判例擴大解釋之。同時任何法律(聯邦法律、條例或州法律)與憲法牴觸者無效, 以憲法為最高法律, 且各州之法官應予以尊重(陳加再, 2002: 45)。

(二) 立法程序

1.法案之提出及一讀

在美國參、眾兩院的所有法案及議案，均應由各該議院議員提出，亦即唯有參、眾兩院的議員才有分別向其所屬議院提出法案的權力而法案提出之後，將法案宣付朗讀標題，即表示完成一讀程序。

2.法案先經小組委員會審查，再提交委員會

參、眾兩院所有法案在提付各該院會討論前，均須先經過各該院的有關委員會（subcommittee）審議，視法案的重要性與需要並可舉辦聽證會，以參考各方意見。委員會接獲交付審查的提案後，應予以審查，並以會議方式行之。小組委員會審查完畢後，將其報告提交委員會。整個立法過程中，委員會的審議是最重要的階段，委員會對所採納的法案，可採逐條討論之審議方式修改法案內容後再提交院會討論，惟大部分的法案會因重要性不足等原因，在委員會的審議過程中即被「擱置」成為廢案（楊桂杰，1999：81）。

3.大會討論委員會所提之審查報告

由大會就委員會所提之問題及報告內容進行討論。

4.法案之逐條討論及二讀

一般而言，二讀會程序是審議法案最重要的階段。就眾議院而言凡法案無需經過全院委員會審查者，則以院會逐條討論議案為第二讀會；法案須經全院委員會審查者，則以全院委員會逐條討論議案為第二讀會。

5.程序委員會審查

送由程序委員會就法案之合憲性進行審查，並將審查結果送回院會，以便進行三讀程序。

6.法案之三讀

法案進行三讀時，通常僅須宣讀標題，惟如經議員要求，則可宣讀全文，並進行表決後，將法案送交參議院；如係先經參議院審查表決者則再送交眾議院審查及表決。

7.總統公布

法案經兩院表決一致時，即送請總統公布施行若總統不接受此項法案，須於接到法案之日起十天內，送回國會表決之（此時若值國會休會，就此否決掉，稱袋中否決），若仍經三分之二表決維持原案，則總統須接受此法案並予公布。

若兩院表決不一致時，則召開聯合委員會進行協調或提出修正之法案，交由參、眾兩院表決之，再將表決結果送請總統公布。

（三）教育立法過程

美國是一個地方分權國家，就教育法律案而言，美國中央的教育法案之研訂過程，是先由國會議員提出法案，至於總統及內閣則無法案提案權（謝文全，1993）。因此，其教育法律案之制定過程，係分別於參、眾二院三讀通過後，將法案送請總統公布，才完成法律案制定程序，而成為正式的教育法律。

二、日本

（一）立法權責

日本之法律案，除憲法中有特別規定者外，須經參、眾兩院院會通過後始成法律。經眾議院通過，而由參議院作相異議決之法律案，由眾議院出席議員三分之二以上多數第二次通過時，亦可成為法律。

國會為國家權力之最高機關，亦為國家唯一之立法機關，但其立法事項不包括下列事項：1.眾議院、參議院之內規；2.內閣政令；3.司法規則；4.特定公共團體之特別法（陳加再，2002：50）。

（二）立法程序

日本國會的立法過程一般認為是屬於「院會中心主義」與「委員會中心主義」的折衷型，但就實際運作分析則實已傾向於「委員會中心主義」型發展。

1.法案之提出

日本是施行責任內閣制的國家，國會所討論的法案，大部分是由內閣所提出，稱為政府法案；極少數是由議員所提出，稱議員法案。

2.法案須經委員會審查

由國會常任委員會及特別委員會先對法案進行審查，委員會審查

法案經過法案說明、質詢、討論、修正等審查程序後，對法案進行採納或否決的表決。委員會審查法案的質詢過程中，相關部會首長得出席答辯，而部會的相關局、處、課長，以及政府委員、說明員等皆可出席輔佐說明，通常大多以政府委員與說明員代表政府進行答辯。經委員會決議採行的法案，由該委員會委員長向院會提出法案的審查經過與結果報告，院會則依據委員會的審查報告進行逐條審議，議決通過後移送參議院進行相同的審議程序。法案若未能在同一會期中通過特別委員會的議決採行，則成為廢案（楊桂杰，1999：85）。

3.就委員會之審查報告，提請院會廣泛討論

經委員會審查之法案列入議題時，先由委員長報告其審查經過及結果，再由少數意見者報告其意見；對於不須經委員會審查之議案列入議題時，則由提案人或提出者說明其意旨。在前述報告及說明後，如無疑義，則就法案進行大體上之討論。

4.法案之逐條討論

就法案進行逐條審查並討論其用字、文詞是否得當或須更改之。

5.法案之全案表決

法案經表決後，送交參議院以同樣方式進行表決之。若參議院之表決結果與眾議院不一致時，則交眾議院表決一次，如眾議院仍經出席議員三分之二多數表決通過，由議長送交內閣轉呈天皇公布施行以完成立法程序即成法律。如不妨礙眾議院之規定，可要求召開兩院聯合委員會之會議，但若參議院收到眾議院之法案時非休會期間，經六十日不予最後處理時，則眾議院認為參議院否決此一法案。

（三）教育立法過程

就教育行政權而言，日本係採中央集權，因此中央擁有絕大部分教育政策的研擬、審議之權力，地方則負執行之責。

日本教育政策法案係、由中央的文部省研擬，送請內閣研商獲致共識後，提請國會審議，決議後送請天皇公布。教育政策法案一經公布，各級教育行政機關即遵照推行。

三、英國

(一) 立法權責

英國是典型「國會至上」(parliamentary supremacy)的國家，不過其立法功能主要是在平民院(或稱下議院)，貴族院(或稱上議院)只是消極的牽制而已；惟法案在形式上均須經兩院通過，始得由英王公布。

且「國會至上」情形，可從下列事項看出其梗概：(1)國會是國家最高的立法機關；(2)國會之立法權不受任何限制，可制定任何法律；(3)國會所通過之法律，國王只得公布不得拒絕亦不得退回覆議；(4)法院無司法評審權以評審國會所通過的法律是否違憲；(5)無「公民複決」制度以複決國會所通過的法律案；(6)國會既是最高立法機關，也是制憲及修憲機關(陳加再，2002：48)。

(二) 立法程序

1. 法案之提出

凡法案須經兩院通過(且先送平民院)，方能成立，法案可分為公法案與私法案前者係指事關國家整體利益，而由內閣(閣員)所提出者；後者係指牽涉到個別、局部利益，而由非兼內閣閣員之國會議員所提出者。

若以法案之來源則可分為政府案(government bill)與議員案(private bill)前者為閣員所提出之公法案，而所有之金錢法案均須由政府提出，後者為議員所提出之私法案，凡金錢法案以外之公法案，均屬之。公法案較私法案具有優先審議的地位。由於英國的主要政黨屬於剛性政黨使得所屬議員必須接受黨意的約束，對法案提案與審議的自主性亦大為降低，政黨於立法過程中所發揮的影響力無法忽視。

2. 法案之立法程序

就立法過程而言，英國是屬於院會中心主義，亦即所謂典型「讀會制」，法案經第一讀會、第二讀會、委員會審議、委員會報告、第三讀會的程序完成立法審議過程。

(1) 法案之一讀：法案提出後經宣讀其法案名稱後，交付印刷及排定二讀之日程，即完成一讀程序。

(2) 法案之二讀：就法案內容進行逐條討論；二讀會是英國立法過程最重要的階段，針對法案的基本原則與內容進行逐條討論與表決。由於英國議場執政黨與在野黨的議席相面對，第二讀會時亦即朝野議員論戰攻防最激烈的時候，通過第二讀會的法案則交付委員會審查，至二讀後所產生的相關問題則交由委員會處理，並提出審查報告（楊桂杰，1999：82）。

整個法案審議的主要過程皆在院會中進行，委員會並不具有決定性地位，其功能僅係輔佐院會，而院會在立法過程中的決定性地位亦相對使得各黨黨鞭在議場上其有莫大權威，指揮所屬議員貫徹黨意，加之議會內閣制、單一選區以及政黨公費補助等因素，更強化英國政黨在國會中的重要地位。

(3) 法案之三讀：就法案條文之用詞、遣字上作修飾；法案經三讀通過後，送請貴族院審議，該院之審議程序大致上與平民院相同，主要目的僅為牽制俾使法案之立法能更為慎重與嚴謹。（楊桂杰，1999：82）

(4) 公布施行：法案經貴族院審議通過後，即送請英王批准公布。

（三）教育立法過程

英國的教育法案條由內閣提出，其綱要則由教育部擬訂，內閣依此綱要議定方針，教育部據此方針邀集有關機關研商後，將其結論提報內閣會議討論，無異議後，再將教育法案提送國會審議法案經平民院三讀通過，再送貴族院審議，並於貴族院無異議後，呈請英王批准公布施行。

四、法國

法國第五共和憲法以列舉方式限制國民議會的立法權，並給予政府（此括最高行政機關）主導立法的特權；在一般立法過程中，政府僅擁有提案與法案公布前的覆議權，法案在國會中從交付委員會（或二讀會）審查，到院會的決議過程中，除藉黨政運作發揮影響之外，並無

著力點。而第五共和憲法不僅允許政府在立法過程得以進行干預，其特權幾乎能使國會依循政府之意立法（楊桂杰，1999：83）。

（一）立法權責

1.於憲法中列舉立法權：諸如自由權利保障、大赦、賦稅及課稅標準；未列舉部分屬於行政權。

2.立法權不得侵犯行政權：憲法中明示，並由憲法委員會決定國會是否侵犯；若有侵犯，則由中央行政法院裁定。

3.政府得向國會要求授權：要求原屬國會立法之事項授予政府，以期完成其施政計畫，並須於授權期間內送請國會追認，否則失其效力。

（二）立法程序

1.法案之提出

在法國，內閣總理及國會議員均得提出法案，前者稱政府案（government bill），後者稱議員案（private members'bill）。

2.委員會之審查及提出報告

法案向國會提出後，先送交有關委員會進行審查，如經政府或有關議會之要求，可送請特別委員會審查，若無，則送常設委員會審查。經委員會審查後再將其報告提至國會。

3.委員會之審查報告，提請院會廣泛討論

院會對委員會所提報事項進行廣泛討論，並就相關問題進行協商。

4.法案之逐條討論

院會對委員會所提報告了解及審核後，進行法案之逐條討論，並對文字、用語提出修改。

5.法案之全院表決

眾議院與參議院之程序相同，惟法案均須經兩院通過。如兩院意見不一致時，則可召開聯席委員會，提出對案（須經政府同意）。若兩院仍無法獲致協議，法案在議會最後讀會時，經議員絕對多數贊成，始得通過。

（三）教育立法過程

法國亦屬中央集權的國家，其教育政策大抵以憲法為依歸。其教

育政策由中央的教育部提出法案，先經內閣研商、討論或審議後，向國會提報，俟國會決議通過再送請總統公布（陳加再，2002：53）。

貳、我國國會與立法決策

一、我國國會制度

九〇年代中期以前的我國立法院的立法中心，究竟是在院會或委員會，並不明顯。有人稱之為「委員會中心主義與院會中心主義折衷型」（楊作洲，1999：13）。在1996年的國家發展會議上，各黨派曾就國會改革相關部分提出共同意見。在促進立法效率上，除健全立法院職權內涵外，並要求修正其組織內規，確立「委員會中心主義」，即「委員會專業化，院會政黨化」。在國會改革的呼聲要求下，第三屆立法院於最後一個會期結束前，通過所謂「國會五法」。據此，應可看出我國立法院也有朝向委員會中心主義之趨勢。

其次，我國憲法經過六次增修，憲政體制已變成類似法國的雙首長制，總統具有政治實權，未來若進一步修憲，在政治傳統及政治文化影響下，很可能朝向總統制發展。在此趨勢下，不僅立法院應成為制衡行政權的強勢國會，且其常設委員會亦應參考美國的國會制度，使常委會成為專家委員會，成為院會的「耳目與雙手」，並成為國會從事立法與監督工作的核心機構，使立法院大量複雜的議案，能分門別類在常委會先作專業詳細的審查，以便院會能按照專家意見迅速通過，並藉以改進立法院整體的立法效率及立法品質。同時使龐大的行政部門由各個相關的常委會負責監督，以便國會能確實發揮制衡行政的效果（楊日青，2002：35~36）。

立法院會議簡稱院會，每週二、五舉行，必要時經院會決議，可以增減會次；或由黨團協商合併若干日為一次會議。每次院會九時至十時為國是論壇時間。每次院會須有委員實際總額三分之一出席始得開會。

立法院分設內政及民族、外交及僑務、科技及資訊、國防、經濟及能源、財政、預算及決算、教育及文化、交通、司法、法制、衛生

環境及社會福利等十二個常設委員會及紀律、程序、修憲、經費稽核等四個特種委員會處理院內特定事項。委員會會議於院會日期外，由召集委員召集，或經十分之一以上委員請求，亦得召集。院會及委員會會議公開舉行，必要時，可依法召開秘密會議。常設委員會審查院會交付審查之議案及人民請願書，並得於每會期開始，邀請相關部會作業報告並備質詢。各委員會以二十一位委員為最高額。委員會置召集委員三人，由各委員會委員互選之。委員會會議須有三分之一委員出席，始得開會；出席委員不足三人時不得議決。

此外，還有由全體委員組成的全院委員會及全院各委員會聯席會，前者是立法院行使司法院院長、副院長、大法官，考試院院長、副院長、考試委員，監察院院長、副院長、審計長及監察委員任命同意權，審查總統發布之緊急命令，審查罷免或彈劾總統或副總統案，審查對行政院院長提出之不信任案，或遇有行政院移請覆議案時舉行之；後者係審查總預算案時舉行之。

二、立法決策的中心—委員會審查

（一）委員會審查之性質與功能

委員會審查為立法過程中之主要階段，尤其在議員眾多情況下，院會討論之議題，每以委員會之意見為依據，而在民主政治分工原則下，重視議員之專長及立法之專門化，更是時代潮流所趨，故不得不分工辦事，因此，委員會之立法審查益形重要。

立法院審查的對象乃為院會交付審查之議案及人民請願書，這些議案及人民請願書，經由委員會的先階段審查，乃可能再經院會的完成三讀會程序而由總統公布成為法律，委員會立法審查之作用除了在篩選決定其應否成為法律，並有節省院會時間，促進議事效率，提昇立法品質及溝通立法部門與行政部門之功能（許劍英，2002：12）。

（二）委員會審查的運作

立法院處理議案，除逕付二讀者外，必先經有關委員會審查後再提報院會討論，此與各國國會相同。各委員會審查議案之程序，大抵而言，分為議案程序排定、議案旨趣的說明與備詢、逐條審查及審查

報告等階段。

(三) 委員會審查的相關機制

委員會之權責，或為協助院會或為具分工性質，但其共同之特徵，則是委員會之審查並非最終之階段，且委員會又具專業功能，其審查結果，常為院會接受或至少尊重，所作之實質審查，更是影響立法行為之主要關鍵。

1. 立法聽證

聽證，係國家之立法機關、司法機關、行政機關，為了在立法、定制與決策或發生爭訟案件時，在其過程中給予利害關係人或有關之專家學者以口頭或書面提供意見之機會，參擇採證、集思廣益，以維民主效能及公正之制度（張劍寒，1984：7）。民主先進國家之國會聽證制度，源自於西方司法審判程序中之司法聽證，且係是正式之國會程序，通常在法案或預算付委期間舉行，具有正式法定效力。在聽證會中，國會邀請政府官員、學者專家、當事人與議案有關的關係人或議員同僚到委員會陳述意見，以為委員會審查議案之依據或參考。

民主國家普行聽證制度，其原理有謂維護公益序者，有謂落實民意監督者，而普遍通說係為藉由政治參與、政治溝通，以增進效能，實現自然正義。由此可知，由微觀言，聽證制度雖僅為現代民主國家行政程序中的一環節耳，然鉅視之，則此一環節之背後，則蘊涵一宏遠之理想，即是欲藉此正義之程序，期使攸關人民福祉之決定者能作出符合或接近正義之決定。因此，聽證制度之建立，誠為一重要課題，值得重視。

(1) 聽證之原則：

甲.公開之原則；乙.公正之原則；丙.公平之原則；丁.合理之原則。因此，在法律案之審查，或者其他議案之審查，基本上，由於其性質相近，尤其，聽證會乃為使利益團體對議會立法程序的參與，及輿論的表達得以制度化而設的。其作為法規制訂的聽證原則，當然亦得作為法律案或其他議案審查之聽證原則。

(2) 聽證之類別：

至於聽證之類別方面，現代世界各民主國家國會所舉行之聽證，論者有就政策、政治或程序之考慮及適用範圍之不同，而區分為立法諮詢性、調查性、監督性及審查性聽證等四種。

亦有將聽證區分為二大類：一為審訊式的聽證，一為陳述式的聽證。審訊式的聽證比較鄭重，關於訴願或聲明異議之行政司法案件，為求審慎鄭重，所以要用審訊式的聽證。此種聽證有原告、被告，可以言詞辯論，還要提證據，且證據有一套嚴格的法則。至於行政決策，草擬計畫、制訂法規，皆不涉及司法問題，只要把意見理由講出即可，不必嚴求證據，所以叫做陳述式的聽證，又稱辯明型之聽證(張劍寒，1984：10~11)。

(3) 我國的聽證制度：

我國早期依據憲法規定，立法院委員會即得邀請政府及社會上有關係人員到會備詢，應邀列席人員得就所詢事項說明事實，或發表意見此亦頗具外國國會聽證制度之精神。只是我國的聽證制度一直未予法制化，因此委員會公聽或聽證會的舉辦方式亦未能一致，有以座談會方式辦理者，亦有以正式會議舉行者；有於審查議案前舉行者，亦有於法案詢答後逐條討論前舉行者。

我國立法院的公聽會，係仿效西方民主國會的聽證 (hearing) 制度，即立法院委員會為審查院會交付之議案所舉行，目的是國會為制定法律所需，一方面諮詢政府官員、專家學者及相關人士的看法，另一方面聽取正反雙方利害關係人之意見，以有利於立法工作的完善。

立法院舉行公聽會的法律基礎來自於憲法第六十七條第二項及立法院職權行使法第九章委員會公聽會之規定。一般而言，公聽會的舉行具有發現事實、正當程序、政治溝通、公民教育、緩和社會緊張情緒、衡量政治態度、資訊蒐集及協助立法的功能，其主要目的使立法院的政策決定更具合法性及民主正當性。綜析之，我國現行聽證制度之要點為：(楊桂杰，1999：108)

甲.名稱採用公聽會。

乙.公聽之主題限定為必須是為審議院會交付議案之需要。

丙.委員會為主辦聽證會之主體，亦即只有委員會得舉辦，院會或個別委員不得舉辦。

丁.如涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，得採秘密方式行之。

戊.應邀出席人員非有正當理由，不得拒絕出席；但未定有罰則。

己.公聽會報告是作為審查特定法案之參考，但應送交立法院全院委員會。

2.黨團議案協商

黨團議案協商之主要目的在使朝野黨派平等、尊重及和諧氣氛中溝通，盡速達成共識，以利議案圓融順利通過，故協商不僅是折衝妥協之政治藝術，亦是責任擴散的一種機制與過程。數年前，立法院形成慣例，時於議案進入二讀會前，先行朝野黨團協商。嗣 1999 年制定實施之立法院職權行使法中，特將該協商機制予以明文化，制定第十二章「黨團協商」專章規範（羅傳賢，2001：591~593）。

（1）黨團協商之對象與時機

甲.為協商議案或解決爭議事項，得由院長或各黨團向院長請求進行黨團協商。

乙.立法院院會於審議未經黨團協商之議案時，出席委員如未能達成共識者，主席得裁決進行黨團協商。

丙.各委員會於審查議案遇有爭議時，主席得裁決進行黨團協商。

丁.另根據立法院議事規則第九條第四項規定，臨時提案如具有時效性之重大事項，得由會議主席召開黨團協商會議，協商同意者，應即以書面提交院會處理。

（2）黨團協商之效力

甲.黨團協商結論經院會同意後，出席委員不得反對。

乙.經協商之議案於廣泛討論時，除經黨團要求依政黨比例派員發員外，其他委員不得請求發言，經協商留待院會表決之條文，得依政黨比例派員發言後，逕行處理。前二項議案在逐條討論時，出席委員不得請求發言。

第四節 影響教育立法的因素

教育政策合法化影響因素的分析，其主要的目的在探討並掌握一項教育政策成為法律條文的過程會受到那些參與者的影響，以增進教育政策合法化的順利進行，進而促進教育政策的順利推動。因此，對足以影響政策合法化參與者之探討，誠有必要。在一個民主社會中，由於人民普遍參與公共事務，立法政策的制訂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，其影響的因素是複雜與多元化。以下舉出幾位學者的觀點，然後再歸納出影響教育政策合法化的因素。

Jewell & Patterson (1977) 兩人認為所謂「立法系統」，是以立法機構為中心，結合行政機關、行政人員、專家團體、利益團體、選民團體等共同組成，他們在立法的過程中皆會產生影響。

王俊權 (1989) 在研究我國壓力團體與教育行政決策之關係後，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，壓力團體依政黨的權力、利益、資訊、知識及對象可分成五種類型：一、立法審議機關；二、利益整合團體；三、學術參照團體；四、資訊傳播團體；五、政策標的團體。

黃仁易 (1992) 以國民體育法第二次修訂過程為對象，分析我國體育政策制定過程，提出國民體育法第二次修訂過程的影響者有：一、行政人員；二、立法人員；三、壓力團體；四、學者專家；五、大眾媒體。

舒緒緯 (1998) 研究我國師資培育法制訂過程及其內涵，從下列幾方面這分析制訂「師資培育法」的影響因素：一、背景因素：包括社會文化、政治、經濟、教育；二、各國師資培育制度；三、學者專家；四、壓力團體；五、立法委員；六、行政機關：包括教育部、行政院。

楊桂杰 (1999) 在其「我國教育立法歷程及其模式建構之研究」中指出，教育立法的參與包括：一、民意的參與；二、政黨與媒體的參與。

與；三、團體的參與。

柯正峰 (2000) 認為影響我國學習社會政策合法化的影響因素有：一、掌握政策方向的行政機關人員；二、提供意見的民間團體及社會大眾；三、提供諮詢及擬定草案的學者專家；四、審議的立法人員。

陳加再 (2002) 以教育基本法為例，探討我國教育政策合法化的過程。研究結論指出，教育基本法之合法化過程中，普遍受到來自行政機關、立法委員、政黨、利益團體、學術參照團體及大眾傳播媒體等因素的影響。

綜合上述學者專家提出有關影響教育政策合法化的因素，茲將影響教育立法的因素分成下列七個方面加以分析。這些教育立法過程互動的方式，影響教育立法的作過程及其結果。

壹、行政機關

雖然制定法律是立法部門的主要工作，但是近年來，行政部門在法律制定過程所扮演的角色日益重要。最主要的原因是，立法委員雖擁有法律提案權與修案權，但大部分法律案卻由行政部門草擬，其原因一者是由於經濟發展和社會變遷，使得政府當局面對的政策問題日趨複雜，一些專門性法案，立法委員並非很清楚，而行政部門對於其日常業務甚為熟悉，對於一項法案應具備什麼樣的內容，通常會有較實際的安排。再者是因為法律的訂定，往往涉及的範圍很廣，需與其他相關部會配合；由行政部門草擬法案是較為適當（黃仁易，1992）。

在行政部門中，教育部、行政院相關政務委員及第六組等，對於教育法令制訂的過程，佔有舉足輕重的地位。教育部負責教育法律草案的制定，行政院第六組負責教育法律的審議工作的安排，在行政院有關教育法律的審議通常由一位政務委員負責。由於這些行政機關與相關人員，在教育政策合法化過程中負責不同的工作。因此，他們對教育政策合法化的過程皆會產生影響，以下分別加以說明。

一、教育部有關人員

在立法過程中，教育法令主要由教育行政機關制(訂)定，然後經過一定的程序，才能變成法律或命令。至於教育法令為何要由教育行政機關訂定，究其原因乃是教育行政機關負責統籌教育政策的規劃、執行及評鑑整個過程，實現國家現行的教育政策，由教育行政機關來擔負制(訂)定或修正教育法令的責任最為適切。

此外，教育行政機關為了因應社會變遷所產生的新問題，必須符合社會需求及民眾需要，研訂妥適的教育法令。因此，教育行政機關能否積極發掘問題，主動制(訂)定新法令或修正過時的法令，實際上，具有相當大的影響力。

教育部提出某項教育法律，通常是因應社會的需求、上級的指示或立法委員的質詢等，其過程由業務司負責，通常委託專家學者草擬，然後舉行公聽會，進行意見徵詢，形成草案，然後送至教育部法規會審議通過後，再經教育部主管會報討論通過後再送行政院審議。其間教育部業務司相關人員、常務次長、政務次長及部長，對於某項教育政策合法化的看法，皆會直接或間接影響教育法案的內涵及運作的過程（顏國樑，2002：84）。

二、行政院有關人員

行政院院本部除包括各個行政支援單位外，主要設七個組，負責各部會的相關業務。其中，第六組負責文化、教育、科技、環保及衛生等相關事務。因此，凡是教育部所報的法案，由第六組負責處理後，依例先提行政院部會副首長審議，然後提行政院臨會務會議討論。行政院第六組雖然不直接制定教育法令，但因其是行政院院長的教育幕僚單位，在處理教育部法案時具有橋樑的功能，同時也提供行政院院長有關教育法案方面的資訊，在教育政策合法化過程中，發揮了間接參與的幕僚功能。

其次，行政院中的政務委員，其角色在負責重要政策的審議。因此，教育法案送到行政院時，通常由一位政務委員擔任召集人，邀請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，皆會影響教育法案的內涵及審議過程的快慢。如果是重要教育法案或有爭

議的法案，有時會特別安排向行政院長簡報，院長所做的決議事項，對於法案的內涵及法案何時通過，往往具有重大的影響（顏國樑，2002：85）。

貳、立法機關

政府於1987年7月15日起，宣布解除在台澎地區實施將近四十年的戒嚴，接著開放報禁及黨禁之後，國內社會環境呈現多元化。隨著社會情勢的變遷，立法院逐漸成為社會大眾注目的政治舞台。無論是立法委員的問政與質詢、社會民間團體的陳情請願、政府官員的答詢等，均能凝聚傳播媒體及國人的矚目焦點，幾乎每天在各式大眾傳播媒體的時段或版面，均佔有相當的份量或比例。而其決策過程的特徵為：（朱志宏，1995：258）

- 一、立法機關係由地位平等、職權相同者所組織的集合體，立法人員對決策大致上具有相當的影響力；
- 二、立法機關於制定決策時，比較考慮政治因素，常需考量並反映社會團體與選民的利益；
- 三、立法機關係在「一切公開」的原則進行立法工作。

在立法機關中，每位立法委員及其助理、教育及文化委員會委員及召集人、程序委員會、立法院院會及法制局等，對於教育政策的合法化皆有一定程度的影響。

參、政黨

政黨政治的現象之一是，政黨在競選時往往會對選民承諾各種政策，而在獲勝後實踐其競選自守所許下的諾言。獲勝的政黨即可透過在國會對政策制定發生影響（朱志宏，1995）。而不同的政黨，對不同法案往往是站在不同的立場，因此使得教育法案在進行審查時，形成明顯對立。

在民主社會中政黨具有的功能包括：一、作為人民與政府間的橋樑；二、整合社會各方利益團體的衝突與利益；三、導引政治社會化；

四、主導組織政府(呂亞力,1989)。質言之,政黨一方面能夠反映民意,並可主導國家社會的發展。通常政黨以選舉或議會運作的途徑來影響教育法令制(訂)定的過程。

而影響法案的順利進行。例如當年「師資培育法」在制定過程中,不同的政黨彼此較勁,對該法的制定,在野黨持保留態度,而執政黨則積極,支持行政部門所提的法案(舒緒緯,1998)。此外,由於政治生態的改變,每一政黨都無法掌控立法院,所以幾乎教育法案都要經過朝野黨團協商同意,才能提報院會進行二讀會程序(顏國樑,2000)。

肆、利益團體

利益團體通(interest group)常被界定為「有共同利益的一群人」(朱志宏、謝復生,1989:5),是指為了擁護或促進某種共同利益或目標而正式組織或非正式參與之人類集團而言。他們時常為共同利益運用各種活動與政府互動,試著影響公共政策,但他們與政府還是有區隔的。利益團體有時稱為壓力團體(pressure group),因利益團體往往對政治機構施加壓力,但其集團之組織共同行為之基礎並非「壓力」,而在於「利益」,而且其政治之角色通常是短暫而一時性,因此稱為壓力團體並不適合。此外,所有的壓力團體可以說都是利益團體,但所有的利益團體並非全是壓力團體,因此在政治上以利益團體說明,較能涵蓋一切。(謝瑞智,2000:324)

在教育改革過程中,許多教育政策與法案的制訂或修正,曾有許多民間教育改革的利益團體的投入與參與,就組織形式而言,可區分四大類型:財團法人基金會、社團、聯盟、社區聯絡人制度(傅麗英,1995;Berry,1997);教師組織在本研究案中,即歸類為利益團體。

利益團體是社會發展多元化,政府權力擴大和社會工業化影響的結果。它是近代的新興力量與環境促成的利益結合。利益團體對政策合法化運作的影響途徑,可粗分為兩類:

一、直接遊說(direct lobbying):

指的是利益團體代表設法直接會見官員或民意代表,藉由面對面

的溝通，以達到影響政府政策的目的。

二、 間接遊說 (indirect lobbying):

係指遊說者並不直接接觸官員或民意代表，而是透過發動選民寫信、打電話、影響傳播媒體或介入選舉過程等方式，造成對決策官員或民意代表的壓力，使他們不得不接受遊說者所主張的立場。因此，很多學者把「間接遊說」另稱之為「草根遊說」(grass-roots lobbying)，即是因為他所運用的對象是選民，而非決策官員或民意代表(桂宏誠，2002)。

伍、學術團體或專家學者

所謂學術團體，係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性團體。包括大學、學術研究單位或機關等(王俊權，1989)。此外個別的專家學者亦可以會透過各種方式影響教育法令的制定。

法律的擬訂或政策的擬定，其主要任務大都落在行政人員或立法委員的身上，但是由於時代日益進步，法案或政策的制定所牽涉的因素往往愈趨複雜。因為在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；同時由於其本身例行事務繁重，經常無法對專業性的問題深入研究。因此，當制定法案或政策時，常需借重學術團體或專家學者的知識，對政策問題提供他們專業性的看法，以補足行政人員與立法人員專業知識的不足。

專家的基本任務是從事政策分析和評估，提供給決策者參考。關於專家扮演的角色可分成三種類型：一、客觀的技術專家；二、問題的倡導者；三、雇主的擁護者。這三種專家的角色，各有其適用與受限制之處，例如客觀的技術專家在衝突程度較低時，比較能發揮所長，但是面對價值選擇或衝突程度較高時則受到限制。因此，三種不同角色的專家之能否被採納，還需視法案性質與政治環境而定(顏國樑，2002：92)。至於學術團體或專家學者對教育政策合法化過程影響的途徑有下列幾種途徑：

- 一、藉由擔任主管教育行為機關教育法案「諮詢專家小組」或「專案小組」成員，協助制定教育法案，自然而然對教育法案實質內容產生一定的影響力。
- 二、在報章雜誌上發表對某一法案的政策理念或看法。有的則結合相同理念的學者組成團體，進而對教育法案產生影響。
- 三、參與教育學術團體，諸如中華民國師範教育學會、中國教育學會等，提供教育法案參考意見。
- 四、參與公聽會或研討會，可主動的或被動的參加行政機關或立法機關舉辦之公聽會或研討會，提出對法案內涵的看法，這對法案制定亦可產生間接的影響。

陸、大眾傳播媒體

大眾傳播媒體係指透過傳播工具和符號的運用，包括電視、報紙、雜誌、電影及廣播等多項傳播媒介，將社會事件傳播至社會大眾，以達到傳遞、獨立溝通、說服或宣傳之目的。在功能上，大眾傳播媒體具有守望、決策、教育及娛樂四項功能（鄭貞銘，1984）。

我們可以瞭解大眾傳播媒體與社會大眾的生活關係密切，它使人民的知識豐富、生活充實、視野擴展，對於生活周遭事物的脈動能有所掌控，同時它亦扮演傳遞各種情況與意見的場所。至於大眾傳播媒體對教育政策合法化過程的影響方式有下列幾種途徑：（顏國樑，2002）

- 一、教育法令制(訂)定或修正過程的報導與評論
- 二、匯集和傳遞社會大眾對教育法令的意見
- 三、作為行政機關及立法委員擬訂法案的參考

柒、利害關係人

所謂利害關係人係指教育法令公布之後，政策執行的影響對象。就教育方面而言，其主要利害關係人，包括學生、學校教育人員、家長及教育有關的團體。法令制訂之後所影響的對象，對自己切身權利義務利害有關的教育法令較為關心。

一、陳情請願

民眾可針對某項教育法案向行政部門與立法委員陳情請願。

二、遊行抗議

民眾對某項教育法令可透過較激烈的遊行抗議手段，藉此引起社會大眾、立法委員及行政機關的重視。在所有的政策標的團體中，以老師及學生的罷課活動及示威較引人注目，也對教育法令制(訂)定過程造成相當大的影響，如1997年「927搶救教科文」罷課程、遊行等。

第五節 教師組織參與立法的理論

依本研究之定義，由教育政策到形成教育法案之過程，統稱之為「教育立法」，教育立法亦即是重大教育政策合法化的結果。

壹、政策制定的決策模式

蔡培村(1990)認為教育政策制定的決策模式可分為下列八種：理性決策模式、漸進決策模式、綜合策模式、機關決策模式、團體決策模式、菁英決策模式、競爭決策模式及系統決策模式。

曹俊漢(1990)認為決策分析的理論有：系統理論(systems theory)、菁英理論(elite theory)、團體理論(group theory)、理性決策理論(rational decision-making theory)、漸進主義理論(incrementalism theory)、賽局理論(game theory)及制度結構功能理論(institutionalism-structure and factional theory)。

林水波和張世賢(1990)則根據多位國外學者的觀點，把公共政策分析的基本模型分為：理性決策模型、漸進決策模型、綜合決策模型、機關組織決策模型、團體決策模型、菁英決策模型、競爭決策模型及系統決策模型等八大類型。

張芳全(1999)亦認為，教育政策制定的模型有：制度模型、歷程模型、團體理論模型、菁英模型、理性模型、漸進模型、公共選擇模型、博弈模型及系統模型等數種。

從以上所引述國內外學者的觀點及近些年來國內相關論文的研究發現，決策分析或政策制定的常用模式包括：菁英決策模式、團體決策模式、理性決策模式、漸進決策模式、系統決策模式等。

一、菁英決策模式—政策為菁英的偏好

菁英決策的基本命題是：公共政策是統治菁英之價值與偏好的表現結果，其在公共政策上的重要主張包括：

（一）社會可分成極少數擁有權力的菁英與多數沒有任何權力的群眾；菁英分配社會價值，群眾則無法決定公共政策。

（二）公共政策並不反映多數群眾的需求，而僅反映菁英的價值。

（三）公共政策係採取「由上而下」，而非由下而上的模型；權力是採向上流動方式，決策是採向下流動方式。

菁英決策模式雖認為公共政策並非集合大眾的意見而形成，而是由少數菁英所制定。然而持此種理論者，並不認為公共政策一定會違背一般大眾的福祉。儘管菁英的偏好與價值和一般社會大眾的偏好與價值有所不同，但是菁英仍然可能關懷社會大眾利益，在制定政策時，仍可能考慮、採納民眾的政策意見。因此，社會大眾謀福利的責任是由菁英所負擔，並非民眾自己負擔 (Dye,1972；柯正峰，2000)。

在菁英決策模式之下，決策反應菁英的價值與偏好，採用菁英決策模式制定教育政策時，決策者應發揮菁英的聰明才智，並考慮社會大眾的福祉，所制定之公共政策較能週延可行。

二、團體決策模式—政策為團體間折衝後的均衡

團體決策模式主要論點在於公共政策的形成是各團體間利益均衡的結果，亦即政策為團體相對影響力折衝後的均衡點。其理論假設有：

（一）團體是由一群具共同利益取向者所組成，為維護或達成其目的，不斷與其他團體競爭。

（二）團體往往以政治結盟方式，透過討價還價、談判及妥協等政治手段，來向對方施壓。

（三）另一方面則又運用金錢、資訊提供、大眾傳播媒體支持和面對面遊說的方式，來影響政府的決策。

(四) 多數團體都把影響力的焦點放在議會，其次才是行政部門，不過這並非表示團體與政府的關係不重要，而是民意代表的影響力仍可及於行政部門。

(五) 團體的領導者扮演雙重角色，以遊說身分向政府官員施壓，又需以領導人身分向成員解釋政策的產出，其能力與地位乃成為團體競爭中的最重要變數。

團體決策模式認為政策係、各有關團體間影響力的平衡，採用團體決策模式制定教育政策，決策者可參考各有關團體的需求，作出均衡的決定。

三、理性決策模式—政策為有效目標之達成

理性決策模式假定決策者能依據充分完整的資訊，對問題的所有解決方案，作周詳理性的考慮後，作成最佳而理性的決策，是由古典經濟學家所提倡，他們假定人類是「經濟人」(economic men) 是追求最大經濟利益者，所以面臨決策情境時，一定能追求最佳的政策方案。

採用理性決策模式制定教育政策，決策者要能考量教育所面臨的內外環境變化，認清問題的性質，所能掌握的資源等，以提出解決問題的備選方案，並能選擇列為最優先的備選方案。

四、漸進決策模式—政策乃過去的修正而已

漸進決策模式是由美國耶魯大學教授 Lindblom 所提倡，主要在改進理性決策模式中，決策者難以具有全知理性，且各種資源及內外環境狀況不易掌握等情況(Dahl & Lindblom, 1953)。此模式認為公共政策是過去政府活動的延伸，在既有的基礎上，將以往的政策稍加修改，以利繼續推動。換句話說，新政策或計畫，只是對過去政策或計畫的修正而已。也就是在漸進決策模式之下，決策者以現行政策為基礎，局部修正現行政策或增加一些新的政策，而不作大幅度的政策變動。

採用漸進決策模式制定教育政策，決策者可以現行教育政策為基礎，局部修正現行政策或增加一些新的政策，而不作大幅度的更張，如此，亦能維持政策的穩定性，在推動過程中較不會產生重大阻力。

五、系統決策模式－政策為系統的產出

系統決策模式為 Easton(1965) 所提出，將公共政策視為政治系統的輸出反應人民的需求(demands)，與支持(support)，認為公共政策是政治系統在面對外在環境壓力時，所作的一種反應。公共政策是權威性分配的結果，政府的決策作用就是如何達成此一權威性分配的過程。

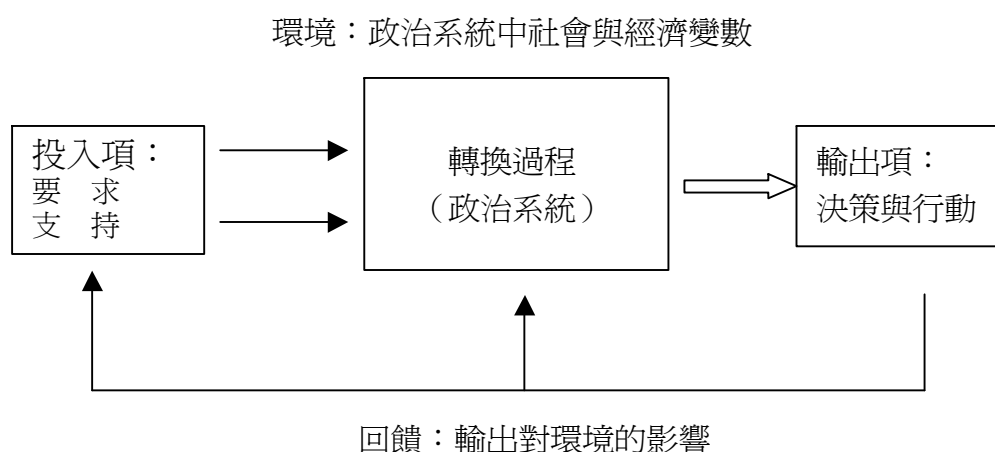


圖2-4：系統決策模式

資料來源：林水波、張世賢，1990：50。

政治系統的功能在為整個社會作具有權威性價值分配的工作，而政治系統範疇以外的情境或狀況稱為環境，環境中所存在的各種因素會影響政策之制定，這些因素包括各種有利或不利的因素，諸如：人力、財力及物力等。在系統的投入方面，分為需求、資源、支持，以及反對，皆為對政治系統有影響之環境中的力量。在系統的轉換過程方面，經由決策過程，將進入系統的輸入轉換成輸出的過程，稱為轉換過程；影響轉換過程的因素，除了決策過程本身之外，尚包含機關的組織、法規、人員等，故從系統外部的環境到系統內部，被視為「黑箱」(black box)的轉換過程。在輸出方面，就是公共政策的成果，政府所作具有權威性的價值分配即為輸出，這些分配就是公共政策。至於回饋，則強調公共政策制定為一循環的過程，輸出會回饋影響投入，因此而激發下一回政策制定過程。

系統決策模式係在投入、轉換及輸出的過程中，作出政策決定。採用系統決策模式制定教育政策時，決策者應能因應環境壓力，作妥善的投入，並經由轉換輸出理想的政策。

貳、教師組織參與教育立法之策略

各種組織團體為了在特定問題上爭取優勢的代表性地位，以利於影響有關政策的制定，往往必須運用一定的時間、地點與問題的標的上，結合運用團體資源，採取直接相關的組織行動模式，稱之為「策略」。策略的決定，可能出自個別領導者的決策，也可能是領導群體集體構思的結果，但不論屬於何者，其內部過程都是複雜多變的。同時在實際運作過程中，也往往是交相參雜的。本研究以 Berry(1977) 對公共利益團體使用策略的分析為本，再參酌其他學者說法，將參與政策制定的策略分為兩大類，一為針對政策環境而發的「政策性策略」，包括聯盟、困窘、資訊、遲滯與選區壓力五種型態；一為訴諸司法系統的「司法性策略」(江金山，1985；蔡淑萍，1992；簡徐芬，1994)，現分析如下：

一、政策性策略

(一) 聯盟策略 (coalitions strategy)

所謂聯盟(coalitions) 係指團體間為達某一個公共政策目標，而存在的明顯工作關係。在其有共同的意識與標的之下，聯盟策略意味者活動成本的分攤、資訊的分享與團體先天性限制的突破。可有效解決團體經費不足或規模太小的困境，甚而可因聯盟聲勢發揮「影子效應」，增加對公共政策的影響力(Berry, 1977)。Truman (1963)曾指出就算在一個地位、組織規模與群眾基礎都佔優勢的團體，也很少能夠完全不需要其他團體的協助而達成其政策活動目標。至於聯盟策略的組合型態可分為三種：

1. 從屬型聯盟 (dependent coalition):

即合作關係中的一方，或其中一個團體，在參與活動力與資源支配力上均佔優勢，而自然取得聯盟的主宰權與決策權，至於其他團體

則屬於次要地位。

2.夥伴型聯盟 (participator coalition):

此聯盟關係中沒有主從之別，也沒有任何團體居於優勢地位，各團體以平行參與關係結合，一視同仁。

3.獨立型聯盟 (independent coalition):

聯盟團體各有其自我認同成堅強的專業組織，其共事基礎多基於事物專業分工之需求(Berry, 1977)。

又如美國教師聯盟(AFT; American Federation of Teachers)屬於美國勞工聯盟(AFL; The American Federation of Labor)，由於美國勞工聯盟組織規模龐大，而且影響力深遠，有助於美國教師聯盟在教育政策制定過程中發揮一定之影響力。

(二) 困窘策略 (embarrassment strategy)

困窘策略的基本假設是如果能將公共政策的缺點充分地揭露出來，則將能有效地刺激政府去改變此一政策。同時，在製造持續的問題爭辯的時候，可利用政府官員及國會議員的防衛性行動，而將問題的衝突性擴衍開來。問題的被關注，也就意味著利益團體能夠吸引到更多的潛在支持者採取具體的支援行動(Berry, 1977)。困窘策略的應用通常是在政策制定過程中的議程設立與政策執行階段較為有利。通常公共利益團體知覺到本身無法被制度化於政策制定過程中時，會使用困窘策略使決策者不得不聽聞其主張，或者在掌握政策運作內幕的過程中，利用部分不滿官員所提供的資料，將其對不利政府的消息揭發，以便增加團體接近的機會 (蔡淑萍, 1992)。

(三) 資訊策略 (information strategy)

資訊策略的基本假設在於認為政府作為上的錯誤，部分的原因是由於缺乏適當的資訊。團體欲取得對政策的影響力，其關鍵即在於提供決策者有用的資訊。公共利益團體的行動者寧願相信政府的決策者其有開放的胸襟，並且滿懷著「善意」(goodwill)，願意為建立正確的政策而努力 (Berry, 1977)。通常公共利益團體參與政策制定過程時所採用的資訊策略有以下幾種：

1. 參與聽證會、座談會，提供專業的資訊

聽證係國家之立法機關、司法機關及行政機關，為了在立法、定制與決策或發生訴訟案件時，在其過程中給予利害關係人或有關之專家學者以口頭或書面提供意見之機會，參擇廣證，供國會議員及行政官員參考，以維民主效能及公正之制度。日本國會法第五十一條第一項規定，委員會對大家所關心的重要案件，需召開公聽會。美國國會的聽證乃是立法過程中不可或缺的部份，聽證提供了一份委員會成員及利益團體關於某一法案所持立場的永久公開紀錄(楊桂杰，1999)。參加國會聽證會是美國公共利益團體最廣泛使用的一個戰術，藉著聽證的機會，將團體的意見置入官方的報告中(江金山，1985)。我國在教育政策立法過程中，立法及行政機關也會舉辦各種公聽會廣納各方意見，例如教育部便曾於2000年舉辦分區「教師法修正案」公聽會，全國教師會及各地方教師會皆於會中表達其立場(高雄市教師會，2000)。此外，利益團體亦可利用座談會之型式，邀請立法或行政機關代表參加，於會中提供相關資訊，作為其制定政策之參考，亦可達到資訊策略之目的。

2. 進入政策規劃體系

能在制度化的規範下，成為政策規劃的一員，乃是公共利益團體夢寐以求的機會。以英國而言，政府各部門中設有五個委員會，委員會的成員除政府人員外，還有資方、工人、專業團體等有關方面的代表(江金山，1985；王千美，1992)。至於我國教育基本法(教育部，1999)第十條規定：「直轄市及縣(市)政府應設立教育審議委員會，定期召開會議，負責主管教育事務之審議、諮詢、協調及評鑑等事宜。前項委員會之組成，由直轄市及縣、(市)政府首長或教育局局長為召集人，成員應包含教育學者專家、家長會、教師會、教師、社區、弱勢族群、教育及學校行政人員等代表；其設置辦法由直轄市及縣(市)政府定之。」由於此一條文，使得地方教師組織得以在制度化的規範下，進入決策體系，成為政策制定的一員。

3. 主動於媒體發表意見

利用新聞稿、召開記者會、上廣播節目或發行刊物等方式提出團體之主張供立法、行政機關參考，一方面亦可教育民眾，形成公意。

4.提供研究報告或委託立法

資訊常是國會議員最大的問題，因國會裡每一時刻皆有數件事情發生，包括聽證會，各種委員會的會議，議員常無暇從事議題的研究，以及了解民眾的需求，故各種團體組織的研究報告、問卷調查結果將成為其重要的資訊來源。此外，有些團體組織會主動擬出草案，委託立法委員連署提案，進入審查程序。例如1988年5月6日，由消費者文教基金會草擬的「消費者保護法草案」，便是由消費者文教基金會聘請學者專家草擬，經立法委員連署通過後進入立法院審查(簡徐芬，1994)。

(四) 遲滯策略 (procrastination strategy)

所謂遲滯 (procrastination) 策略的用意在於透過積極主動，而有目的性的作為，阻止政策的實施或法案的通過，或修正原政策，而挽回對團體的不利情勢，至少減少原先的不利程度。其可能採取的做法如下 (江金山，1985):

1.透過大眾傳播媒介或專家學者的倡言，對政策表示意見，例如：往往以「現行法令中已有規定」為由，而申言沒有統一立法的必要。或以「目前經濟不景氣，不應於此時立法，以免打擊投資意願」等為由，反對立法。

2.利用立法院對於法案的各審查階段，透過立委的代言，發表修正的主張，一方面延遲立法的速度，同時可以利用行政部門或相對利益團體急於立法的心理，而從事討價還價，爭取有利的法案內容修正。在美國的公共利益團體活動中，相關的法案即使是已在國會中得到眾議院的通過，並且也得到大多數參議員支持，但仍有可能透過某一參議員個人運用無限的自由發言與提修正案的「阻撓法案」(filibustering)，以發揮遲滯阻礙的效果，甚至迫使國會同仁接受妥協。

除了上述積極性作為的遲滯策略外，另有採取較低姿態的沉默與等待，而在風平浪靜中，希冀有利時機的來到，再公開地進行其立法

遊說的遲滯策略運用方式。這種遲滯策略，通常適用於弱勢的利益團體，在避免引發相對利益團體的不利競爭下，暫時偃兵息鼓，生聚教訓，目的在於避凶趨吉，伺機而動。

(五) 選區壓力策略(constituency influence & pressure strategy)

選區壓力策略是一種以民意代表為主要對象的間接影響策略。它可能涉及一個廣泛的宣傳計劃，以試圖影響，甚或去塑造一項普遍的公意，也可能是針對某些具有關鍵性的民意代表，進行其選區內選民的動員，已形成對該民意代表重大政策壓力(簡徐芬，1994)。雖然公共利益團體對於選民投票行為的影響程度是難以確認的，也因而使得許多民意代表受到公共利益團體選區壓力攻勢時，通常會持保留或判斷性的態度。但也正因該策略所可能引發的不確定後果，使得民意代表在考慮、風險的情況下，更審慎地去面對特地的政策問題，而對施壓的團體來說，這就是一種壓力的有效表徵了(江金山，1985)。因此，Berry (1977) 指出，無論一般利益團體或公共利益團體，都不會忘記使用這種能夠使利益團體更符合「壓力」團體形象的行動策略。除了對民意代表施壓外，也有以行政部門或執政黨為施壓對象，公共利益團體以「選票」為籌碼，對決策部門施壓，尤其是在一些重要或各黨必爭之選區。公共利益團體發動其成員進行壓力策略時，大抵會採用下列管道(江金山，1985；蔡淑萍，1992):

1. 以大篇幅的廣告來引發大眾興趣，喚醒團體意見的支持者。並利用廣告上所附的既定格式信函，要求支持者剪下簽名後寄予其選區所選出的民意代表。此種信函雖然能於短時間內，如雪片般地寄到議員的辦公室，造成驚人的聲勢，但也常被候選人視為刻意製造出來的「罐頭民意」(manufactured mail)，而不予重視。

2. 透過團體的簡訊或會員聯絡信函、電話，要求會員對選區的民意代表寫信，表達團體所支持的意見。

3. 利用發行刊物、簡訊、聯絡或特別的提醒函公佈議員在國會的投票情形或發言紀錄，並暗示團體所希望支持的候選人。

4. 選擇會員或支持者中較有影響力的人士，動員他們寫信或打電話

給選區的國會議員，以表達他們的意見，影響議員的觀點，這是一種較為隱蔽式的選區壓力運用方式(behind-the scenes type)。

二、司法性策略 (law strategy)

對於公共利益團體的各種活動策略來說，司法性策略(law)可能是唯一不必「屈從於政治」(stoop to politics) 的一種策略 (Berry, 1977)。透過訴訟的提出和裁決，除了能夠使被主張的公平與正義的得到實現外，法官在過法過程中，也往往對於政策的價值賦予不同的解釋，而實際影響公共政策的執行。通常，司法性策略是公共利益團體所留下的最後的手段。當從事對立法及行政的遊說活動失敗時，公共利益團體即可能針對被國通過或是行政批准的法令，提起訴訟的方式，以其經由法院司法的封定，宣告該法案違憲以否決政策(江金山，1985)。由於我國政治體制不同於西方民主國家的行政、立法、司法三權分立，我國還另設有監察院負責監督、糾正、糾舉、彈劾行政機關之違失行為及人員，故透過向監察院陳情亦為影響教育政策之途徑。然而，公共利益團體要影響司法裁判亦非易事，因法官僅向道德良心負責，且在嚴格程序下，企圖欺騙或收買法官也少有可能，故大部分團體將司法性策略視為重要，但卻次要的策略。

綜合以上所述，研究者將政策制定過程中的參與策略歸納為：聯盟、困窘、資訊、遲滯、選區壓力、司法等策略。事實上，每一個行動策略的運用方式皆多元化，而各行動策略間也非截然區分，同時在實際的運作過程中，往往是交互參雜。因此，許多經由觀察結果所歸析出的「策略」，在真實現象中，可能只是團體行動者的一種常識性的活動，或者對於某一刺激的直接反應而已，並未真正具有長期性、整體性與謀略性的意涵在內。但是往往由於這些活動所產生的政策效果，使得研究者寧可相信這是一個有計劃的設計，而樂於將其指稱為某種策略建構的結果(簡徐芬，1994)。

參、教師組織參與教育立法策略之活動方式

教師組織在嘗試影響政府的公共政策運作，使政府及立法部門制

定政策時，除了接近制定法律及決策權力單位外，往往為了在特定的問題上爭取優勢的代表地位，以利於影響有關政策的制定，必須在一定的時間、地點與問題的標的上，將團體的資源組合在一起予以運用（李炫陞，2003：75）。

一、直接活動：

（一）陳情：對正式之決定機關(行政機關或議會)說明實情，以請求公正而有利之處理之行為。有面對面之陳情、書面之陳情、透過第三者(如師生、朋友、公關、同學、同鄉，其主管或其結拜兄弟等)之遊說或關說。

（二）請願：即一般人民或各類團體對於國家政策，公共利益或其權益之維護，得向職權所屬民意機關，主管行政機關請願。因此利益團體乃可利用請願之運用達成目的。

（三）出席公聽會以主張權益。

（四）罷課、杯葛。

二、間接活動：

（一）參加選舉活動：推荐候選人，參與助選，設法影響候選人採用利益團體之意見為政見。

（二）政治捐助：對政黨、派系或民意代表提供捐助。

（三）舉辦酒會、加入後援會。

（四）實施社會調查，提供資訊或將調查結果發表，以影響網路、媒體、輿論。

（五）訴求輿論媒體，遊行示威，舉辦座談會，分發宣傳品，抗議行動。

