

第一章 緒 論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

在二十一世紀的今日，一個民主化的現代社會，所講究的應是其解決公共問題或滿足公眾需求的一切政策方案，在付諸施行之前，必須獲得權責機關的支持、同意，甚至是核准，才能成為正式的公共政策，從而具有其合法性地位，也就是「政策合法化」(policy legitimation)(朱志宏，1990)。簡單的說，即是政策在取得法定地位後，始得據以執行，對於執行者與規範者始具有一定的約束效力。而重大、關係人民權利、義務或與社會公益、社會福祉息息相關的公共政策，其合法化過程理應受到更為理性、嚴謹而且廣泛的參與及監督。因此某些重大公共政策，必須以「法律」形式呈現，而其合法化過程，即是經過民意機關依法律制定的程序予以審議，此即所謂的「立法」過程。一般而言，立法是重大政策的合法化，法律則是重大政策合法化的結果，其合法化或立法的過程，遠較一般政策的合法化更為複雜與嚴謹(楊桂杰，1999)。

重大的教育政策，應以法律的形式呈現，一方面因法律係經立法機關審議而成，可免行政機關專斷行事；另一方面則以法律之位階相對高於行政機關所發布之命令，且較具有穩定性。有教育事務的運作就有教育法令的保障，教育法令與教育運作息息相關。也就是說，教育法是對於教育行政機關及教育情境中主體所規範的法律。要言之，教育法是對教育機關的規範；教育法也是對教育情境中的主體規範。

鄭新蓉(1993)指出教育法是國內法；教育法是規定教育管理過程中的不同主體及其權利與義務間的法律；教育法是依法治教的法令。簡言之，教育法在形式上沒有統一的行政法典，教育法更有變動性。而就內容而言，它是具有公權力的法，同時教育法具有強制力，以及解決糾紛的手段也有所不同。

教育法律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，也直接或間接關乎全國人民教育品質的良窳，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，也應符合法學上通認的程序正義的要求，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。因此，對於教育立法歷程的審視、了解與掌握，便成了一項極有意義的課題；主導我國立法歷程的法定最高立法機關——立法院在我國近十多年來特殊政情中角色地位的轉變，以及當今台灣社會政經情勢及人民思想觀念的有別於以往。因此，以現代社會的特質或現代社會人們的思想觀念，勢必對與其切身相關的事務之立法歷程，產生影響，教育立法當然包括在內。而教育立法歷程中可能的多元的主事或參與者，亦必須在立法歷程的設計、安排與操作上妥適回應社會的要求，以輸出合於現代社會所期待的教育法案，進而解決現代社會的教育問題或滿足現代社會的教育需求。

然而近年來在民主化浪潮及教育改革的衝擊之下，教育政策之制定已非如傳統由教育機關全盤掌控，更須徵詢教師組織及其他社會團體之意見，以收集思廣益之效。我國原有的教育組織如「全國教育會」及「教師人權促進會」因無明確之法源依據，而且前者所注重者為會員聯誼，對於政策參與及教師權益爭取較少投入；而後者則致力於教師權益爭取，但因其人力、財力有限，予人之社會形象(做法較激進、具政治色彩)亦影響其組織發展，而減損其在政策參與上之影響力。直至1995年8月9日「教師法」公布實施後，其中對於教師組織的成立及組織架構有明確之規定。教師法第二十六條規定：教師組織分為三級，在學校為學校教師會；在直轄市及縣、市為地方教師會；在中央為全國教師會。1999年2月1日全國教師會成立後，教師會設立於中央、地方、學校等三級的組織皆已完備，且其會員數達到8萬多人(全國教師會，2005)，成為教師組織中最具代表性的團體，也將勢必成為影響教育政策的主要教師組織。

教師組織在政策參與上已具備法源基礎，但是在執行層面上仍存在

許多問題。例如教師法第二十七條中對於教師組織參與決策的範圍、模式以及可運用權力之規定並未明確規定，甚或流於狹窄，僅侷限於聘任、申訴、離職給付之監督等事項；至於中央或地方重大教育政策之參與模式皆付之闕如。此外，教師組織是否擁有勞動三權中的集體談判權（collective bargaining）亦影響教師組織政策參與之程度及成果，但也缺乏相關之規定，如此將會造成各層級教師會在參與教育政策過程中有許多灰色模糊地帶以及歧異性。全國教師會成立僅 6 年，其設有「政策部」參與各教育法案之推動及修訂。全國教師會若能充分發揮在教育政策上的影響力，將有助於教育品質及教師權益之保障。但如前所言，在參與政策制定的過程上缺乏明確法令規範，全國教師會及地方教師會也是晚近才成立，對於教育政策之參與模式正處於摸索調整階段。相較之下，美國教師組織如全國教育協會（National Education Association, NEA）及美國教師聯盟（American Federation of Teachers, AFT），由於歷史悠久、會員人數眾多、組織結構健全，且常利用集體談判權及各種政治活動來影響民意代表及政府官員作出有利於教師利益的教育決策，對於教育政策具有舉足輕重之影響力（沈春生，1999）。

研究者早期即參與教師組織的籌組工作，首先在服務的國中成立第一所桃園縣的學校教師會，繼而推動成立桃園縣地方教師會，並擔任首屆理事長；全國教師會成立後，先後擔任第一屆理事及第二屆監事，現任第四屆監事；也因參與教師組織，而有機會擔任教育部教師申訴評議委員會委員、桃園縣教育審議委員會委員、桃園縣教師申訴評議委員會委員、桃園縣校長遴選委員會委員。因而也能就教師組織的參與常近身體察重大教育政策的立法過程，而實質知覺到諸多政策的困境及其生成的可能因素，而認為有必要對這些教育立法歷程中的結構、程序及可能的影響因素予以一一指陳、分析，以究明其在歷程中的正確位置及其變動情形。研究者相信，如此作為，長遠而言，將有益於重大教育政策合法化歷程的探討，對於教師組織的立法參與加以釐清，找出合理的參與管道和方法，使教育法案的品質得以維持甚

或提昇。

貳、研究目的

具體而言，本研究基於充分體認教育政策之重要性及其制定過程的複雜性，教師組織在教育立法的角色與功能，以及探究我國教育政策合法化過程之合理方式等研究動機，其研究目的如下：

- 一、 探討教育政策制定合法化過程之理論模式。
- 二、 分析主要國家教育政策合法化過程情形。
- 三、 了解全國教師會在教育立法上的參與情形。
- 四、 探究全國教師會參與教育立法制定過程中策略使用情形。
- 五、 建議全國教師會參與教育立法之可行方式，以供教師組織及教育行政當局參考。

參、問題研究

研究者擬針對下列問題，分析研判，試圖提出可能之解答：

- 一、教育政策合法化過程之理論模式為何？
- 二、我國教育政策合法化過程為何？
- 三、我國教育政策合法化過程之影響因素為何？
- 四、我國教師組織在教育立法上的參與如何？
- 五、我國教師組織參與教育立法時各種策略的使用如何？
- 六、我國教師組織參與教育立法的可行方式為何？

第二節 研究方法與架構

壹、研究方法

在現代社會科學的研究中，必須講求研究方法的選擇與運用。所謂研究方法(research method)除指選擇問題與資料的概念準則外，亦指蒐集及處理資料的技術。由於本文設在對教育立法歷程的多元因素與樣態、加以分析探究，並以教師組織的參與立法研究為主要研究目的，

因此研究者將本文研究界定為具政治學屬性的教育主題研究。即主要採取側重政治學的研究途徑，並兼採立法程序及議會制度的途徑為輔助。

以理論分析法(theoretical analysis method)，蒐集國內外有關「國會運作」、「教育政策」、「公共政策決策」、「立法技術」等多方面之專書、論著加以研讀、分析與綜合比較，嘗試對國會決策之理論與實務有一全面概念式的了解；也對教育立法決策歷程之各結構要項有一初步之掌握。

本研究採文件分析法，由所蒐集之相關文獻中擬瞭解教育政策的制定過程，並分析教育政策合法化過程的理論模式、影響因素，探討英美等主要國家教育政策合法化過程之模式，藉以檢視我國教育法制定的政策合法化過程，教師組織的立法參與進而提出建構我國合理的教育政策合法化方式之建議，以為日後教育法律制定之參考。

凡有關近年重要教育法案制定之相關資料均盡可能蒐集之，如各項政府出版品(教育部公報、行政院與教育部施政報告、全國教育會議專輯、立法院公報、議案關係文書、立法專刊、法律案專輯等)、期刊雜誌、論文、報章資料等，凡此均以一般常用之文獻資料蒐集方法加以蒐集、分類，並進行內容分析與綜合比較，以豐富前述立論之實際內容並作為最後模式建立時之論述基礎。

本研究有一重點即在冀求描述與解釋教育立法歷程的諸多現象及其意涵，基本上這是希望能確切掌握歷程情境的面貌並探求其真象。固然前述靜態資料之蒐集是必須的，但顯然也是不足的。因為所要了解的教育立法歷程中的決策運作，顯然就是政治系統的運作，美國政策學者 Dye 即稱此過程為「黑箱」(black boxes) (轉引自林水波、張世賢，1990：50) 意指其多元、複雜、變易大、系統外的人不易了解。近身接觸、體察並儘力了解之，輔以前述靜態資料的佐助，隨時將所得予以記錄、分析，以力求真相之探知。

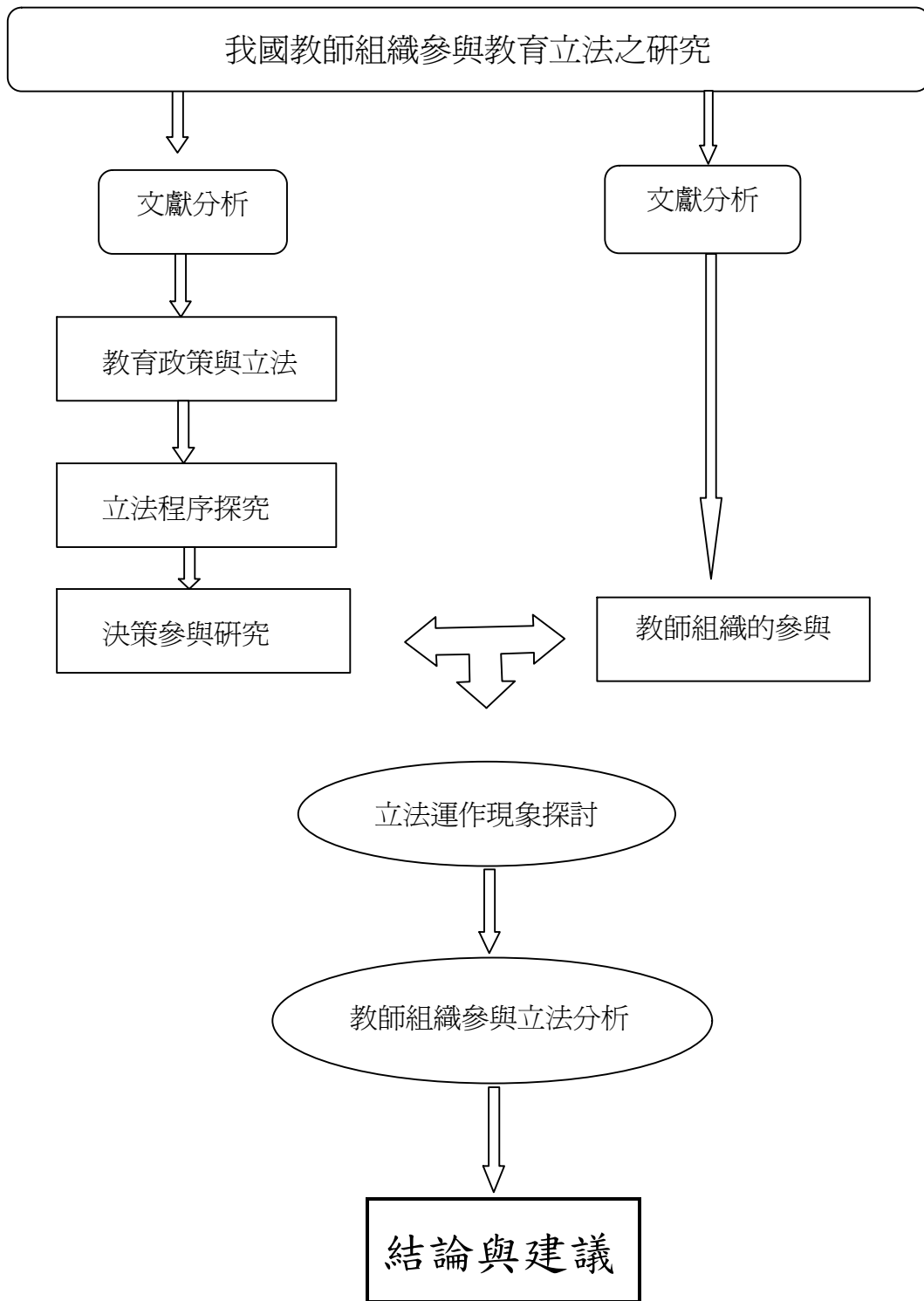


圖1-1：研究流程圖

資料來源：研究者整理

貳、研究架構

- 一、本文研究的標的對象是我國立法院的教育立法過程；是對我國重大教育政策合法化過程的關注。
- 二、分析教師組織在教育立法的參與及所採用之策略。
- 三、本文研究主要分成二個部分：（一）是對立法院教育立法過程中諸環節的分析；（二）是找出一個適合我國教師組織的教育立法參與方式。
- 四、應用研究所得之結論提出建議，以希望能改進我國立法院的教育立法的機制，及教師組織的立法參與。

第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本研究係以我國教師組織參與教育立法為主題，在實際進行研究時，為顧及研究可行性及明確性，在研究對象及內容上亦有明確之範圍限制，現分述如下：

一、就研究對象而言：

以全國教師會在參與教育法律制定之政策合法化過程為主要研究對象，其他影響教育政策的參與者或因素不在探究之列，並以「教育經費編列與管理法」之制定為個案分析，及全國教師會在「團結、928」遊行後為時間主軸的重要教育立法參與，如：教師法施行細則、國民教育法的修正之觀察分析，不涉及其他教育法令或政策的探討。

二、就研究內容而言：

- （一）探討教育政策合法化過程的各種理論模式。
- （二）分析主要國家教師組織參與教育立法之情形。
- （三）探究我國教師組織參與制定教育政策合法化過程之影響因素。
- （四）建議我國教師組織參與教育立法的途徑及合理方式。

三、就研究時間方面：

本研究中之文件分析以我國教師組織於1999年至2004年在教育立

法上的參與情形為主要範圍。原因是全國教師會1999年才成立，故以這段時間為文件分析之主要階段，可觀察分析的時間十分有限，也因為觀察時間的限制，而無法作全面性可長可久之推論。

貳、研究限制

一、由於我國教師會多屬初創階段，故在相關研究及文件資料蒐集上甚為不易，組織的穩定性亦不足。

二、本研究藉由教師會文件資料之蒐集整理分析、研究者個人在教師組織的參與，試圖反映出目前教師組織參與教育政策制定之情形。但在政策制定過程中，有許多行動隱而不顯，無法以書面資料探知，故研究結果可能無法反映教師組織參與教育立法之全貌。

三、研究者本身學養與能力問題：

本研究主要涉及「教育政策」、「國會制度與運作」、「政策分析與決策」、「教師組織」等四個主題面向，研究者最好必須就此四方面在理論上有深入的涵養與心得，在實務上有長時期、適當「位置」涉入與觀察，方能有較為深入而整全的研究成果。研究者自審本身所學、任事經驗及資質，均顯無法對所有相關的範疇作出深度的探析，只能勉力而為。

四、關鍵性參考文獻缺乏的問題：

此處所稱「關鍵性參考文獻」係指稱權威性學者或專家，針對國會中教育法案審議之影響因素及運作歷程所為之研究論文、專著。遍查國內文獻，暫且不談教育法案，根本未曾得見關鍵性參考文獻，而多數是集中於國會制度、立法程序與立法技術之探討，另教師組織參與立法的部份更少有此類文獻。

第四節 名詞釋義

本研究在進行資料蒐集及資料分析之過程，牽涉幾個重要名詞，為求意義明確，依據相關文獻界定如下：

壹、教師組織：

本研究所稱之教師組織係指教師依據「教師法」相關規定所組成之團體。教師法第二十六條第一款規定：「教師組織分為三級，在學校為學校教師會，在直轄市及縣市為地方教師會，在中央為全國教師會。」第三款規定：「各級教師組織之設立，應依人民團體法規定向該主管機關申請報備、立案。」第四款規定：「地方教師會須有行政區內半數以上學校教師會加入，始得設立。全國教師會須有半數以上之地方教師會加入，始得成立。」本研究之研究對象如全國教師會及地方教師會皆為符合上述規定之教師組織。

貳、公共政策

對於公共政策 (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或見解，有的認為是政府選擇作為或不作為的行為，或是政府機關對社會價值作權威性的分配等。本研究認為公共政策係指，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。

參、政策合法化

政策合法化 (policy legitimation)，係指政府機關針對某些公共問題，規劃研擬解決方案後，將該方案提經有權核准之上級機關或部門，例如上級行政首長或立法機關，由其予以核准，以便完成一定法定程序，取符合法性地位，進而付諸施行。

本研究所稱之政策合法化，乃係指法律制定之政策合法化而言；而教育政策合法化，則是指教育法律制定之政策合法化而言，也就是由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，經完成該部內一定程序陳報行政院審議核轉立法院或立法委員提案，而經立法院院會三讀通過後由總統公布施行之教育法律制定的政策合法化過程而言。

肆、參與教育政策制定

參與決定係指在組織中，領導者為制定良好的行動方案、提高決策品質，以達成組織及個人雙重目標乃建立一種良性互動情境，使組織成員熱心投入組織中，參與問題的討論、提供意見，分享決策的權力及分擔責任之行政歷程(李淑芬，1996；顏火龍，1985)。本研究所稱參與教育政策制定係指全國教師會在「教育經費編列管理法之制定」、「教師法施行細則修訂」、「國民教育法的修正」……等各層面重要教育政策的決策過程中，運用各種策略或透過各種管道來參與問題的討論、提供意見、分享決策權力，使教育政策制定之結果符合其組織目標。

伍、參與策略

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」(strategy)。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聯盟、困窘、資訊、遲滯、選區壓力、司法等六種策略(江金山，1985；蔡淑萍，1992；簡徐芬，1994)，作為分析教師組織參與策略運用之基礎。