

第三章 教育政策制定合理性之分析

本章旨在探討教育政策制定的合理性。第一節就合理性概念加以分析，並探討政策制定的合理性義涵與不同主張；第二節探討教育政策制定的程序合理性，從民眾參與及政策合法化理論加以分析；第三節探討教育政策制定的實質合理性，從政策的執行與政策的價值目標理論加以分析。

第一節 合理性概念分析

一項政策絕不能單靠法律、計畫或機關的存在，更不可能僅依賴經費的多寡來決定其成敗，而政策的妥適性才是影響政策能否有效執行，並達成原訂目標的一項重要因素。倘政策本身不切合實際，極可能妨礙根據該政策而設計的種種計畫或政策之執行，也就可能注定它的失敗。因此，政策的制定的首要目標，便要臻於一般所謂的「合理性」境界，它也是檢驗決策品質的重要概念(林鐘沂，2000)。以下茲從合理性的意義、類別及不同的合理性主張等概念，探討「合理性」在教育政策制定中的義涵，並嘗試建構政策制定合理性的指標。

壹、合理性的意義與類別

一、合理性的意義

合理性的教育政策是政策有效執行的關鍵，至於「合理性」(rationality)的定義為何？可謂人言言殊，在哲學性書籍中或許多社會科學作品中經常被出現，其各有不同的詮釋或主張。茲探討如下：

社會學者韋伯(Max Weber)認為，合理性為有意識地順應組織以達成目標，其運作在透過規則的，非人情性的應用，而不考慮個人目標功能的需求(Weber,1947)。此種論點站在組織發展角度，把政策是否有效達成目標作為判準，尚未考慮個人需求。

戴爾(R.A.Dahl)與林布隆(C.E.Lindblom)認為，合理性係指一種行動若能經正確地設計以獲致最大目標，則此行動乃是合理性的行動(Dahl & Lindblom,1953)。此種論點乃是將合理性的意義，解釋在行動

效益的觀點上。

艾理西斯(Marcus Alexis)和威爾遜(Charles Z. Wilson)認為，決策者若能對所有的行動的可能後果加以說明，若能利用個人的知識抉擇推測最佳的行動政策結果，這個決定就是合理性的決定(Alexis & Wilson,1967)。

賽蒙(Herbert A. Simon)在「社會科學字典」(A dictionary of the social science)一書中指出，在廣義上，合理性是一種型態或行爲，一方面在於獲致某一所賦予的目標；另一方面則受到所賦予的情境與約束之限制。在狹義上，合理性即是目標上獲得期望價值的最大化(maximizing the expected value)，並強調效用功能的存在，應根據抉擇合理的次序和一致性的假設去推論(Simon,1964)。

由上可知，「合理性」是一種抉擇的行爲，決策者能就情境狀況加以考量，並依循某種特定的準則或邏輯程序運作，以利目標的達成或期望價值的增加。它可說是一種為達成政策目標而的行爲或過程，無論是追求最大經濟效益，或是追求可滿意之行爲結果，其目的在於作客觀的，較好行爲或可行政策之抉擇。因此，教育政策制定之合理性，從行政學及政策學的角度而論，往往被視為狹隘的工具或經濟理性，希冀能以最小的經濟或社會成本，以獲取最大的政策利益。換言之，教育政策制定之合理性常被視為要以有效率、有效能的方式，確保政策目標之達成。

二、合理性的類別

政策制定是否合理性，涉及很多層面，政策決策者往往因主客觀意識及個人與組織觀點的差異，而有不同的分類。茲從作決定的相關理論，包括作決定的情境因素、作決定的思慮狀況，及作決定的目標導向等三種標準加以分類(吳清基，1984)，以為教育政策制定合理性概念的瞭解，茲探討如下：

(一) 就作決定的情境因素而言

1. 客觀上的合理(objectively rational)：政策決策者所作的決定，在

客觀環境的諸多限制下，如確能獲得最大的目標，就是符合「客觀上的合理」之要求。

2. 主觀上的合理(subjectively rational)：此種決定是否合理，完全以作決定的人對問題的認識與了解，及對解決此一問題的有關知識為衡量的依據。

(二) 就作決定思慮狀況而言

1. 意識上的合理(consciously rational)：決定的調整是在意識程度中，是意識動作，而不是非意識的或無意識的反射動作。

2. 慎思上的合理(deliberately rational)：作決定的調整是經過深思熟慮認真思考之後所作的決定，則此種決定可之為慎思上的合理。

(三) 就作決定的目標導向而言

1. 組織上的合理(organizationally rational)：如果所作的決定確能導向組織的目標，則此種決定，從組織的觀點而言，自然是合理性決定。

2. 個人上的合理(personally rational)：如果所作的決定，確係導向個人的目標，個人也盡了最大的努力，應用個人最大的知能，從個人觀點而言，此種決定自是合理的。

綜上可知，教育政策制定所強調的合理性，決策者所制定的政策應是一種客觀的合理性、一種慎思的合理性、一種組織的合理性的追求。然而，一項普通的政策要做到完美無缺，殊屬不易，要做到盡善盡美，面面俱到完全合理，更是困難，因為其所受響因素廣泛，難依理想要求作妥適的取捨。基於合理性的論述是檢定決策或政策品質的一個重要概念，接著探討有關政策制定合理性的不同主張如下：

貳、合理性的不同主張

一、綜合理性觀

綜合理性觀強調決策者具有完全理性，能以最少成本追求最大的利益，此即理性決策模式。決策者通常依據完整的資訊，客觀的分析判斷，能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，以選擇最佳的政策。其基本假設為一位決

策者倘若選擇一個理性的決策，他必須知道所有的社會價值和偏好並權衡輕重，瞭解所有可資使用的政策，知悉每一政策的所有結果，並計算每一政策的成本與效益，然後選擇一最具效率的政策(Dye,1978)。

此模式所強調的重點有二，一為廣博性，指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，是指政策所能達成目標的有效程度，愈有效則理性程度愈高。此模式深具理想性，但並不合乎實際，可以促進教育政策決定的合理性，使決策符合經濟原則。然而教育現象錯綜複雜，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，決策者往往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。此外，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，亦將影響決策的合理性。

綜合理性觀認為決策者試著設計出一套最理想程序，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)。學者賽蒙(H.A.Simon)在「人類事務的理性」(Reason in human affairs)一書中，對前述觀點稱之為「主觀預期效用理論」(subjective expected utility theory)，用以處理不同價值進而作出最佳的選擇。他更進一步認為，但主觀預期效用理論僅存在於柏拉圖(Plato)的理想天堂裡，即使在相當簡單的情況中，人類既缺乏事實資訊和一致性的價值結構，並缺少推理的能力，去應用主觀預期效用的原則(Simon,1983)。不可否認地，此一模式所主張的綜合理性觀具有理想性，對於決策過程的指導作用仍深具價值。

二、有限理性觀

基於綜合理性觀的理想性色彩太濃，學者賽蒙(H. A. Simon)提出不同見解，駁斥傳統經濟理論上「經濟人」具有「全知理性」和可獲得「最大利潤」的說法，進而提出「行政人」的「有限理性」和可能的「滿意利潤」的主張(引自吳清基，1992)。他強調最好的政策即是滿意的政策，而不是企圖去尋找最佳的政策，此即滿意決策理論。它

與理性決策模式的最大差異，即在承認人類決策時的有限理性(limited rationality)，其在本質上雖不在追求「最大的」(maximized)或「最佳的」(optimal)目的，但卻是在企圖獲致「滿意的」(satisfied)或「夠好的」(good enough)行為政策目的。

由於政策的合理性受到限制，使得決策的過程不再是全知理性，轉而追求有限理性，賽蒙並舉出決策合理性的限制，往往受限於下列三項，包括：1.合理性需要完整的知識，和依循選擇的預期結果，然而有關結果的預期知識經常是零碎不全的；2.由於結果是未來之事，想像仍是彌補附屬價值中經驗感覺之不足，然而價值的被期待卻常是不完全的；3.合理性需要所有可能的可行變通政策中作一選擇，然而實際的行政作為中，只有少數的可能的可行變通政策曾被想到(引自吳清基，1992)。

另一學者黃昆輝(1992)亦指出客觀的合理性，大體說來受到三種主要的限制，第一是決策者對問題的認識與瞭解；其次是決策者對目的之看法，亦即價值觀念；第三則是決策者所能尋求之處理問題的變通途徑。而行政學者張潤書(1998)認為行政政策決策具有理性限制的障礙，因此實際作為可能未符客觀理性的要求，因為：1.在許多可能的行動政策中，人們在實際決策時往往只能想到少數幾個；2.客觀理性要求知道全部可能行動的全部結果，實際上人們對於任何一種行動政策的結果，往往只能知道一部分；3.即使對一個行動政策之實際結果了解正確，從作決策到政策實施過程，價值觀點可能產生變化。由此可知，政策的「全知理性」或「無限理性」是有若干限制存在，合理性的探討在教育政策上仍有其必要，是屬於一種意圖理性，在於獲致「滿意的」或「夠好的」行為目的。

有限理性觀的決策模式中，漸進模式即是明顯一例。此模式強調持續漸進而且是有限度的改革，以免負面效益無法預期產生過大衝擊，並認為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)。由於漸進模式的政策制定是在原有的基礎上做調整，其優點是承認人類在知識有限的先天條件下，避免做過度的判斷，可以避免犯下嚴重的錯誤，減少激烈的政策革新可能帶來的危險。然而此模式亦有其缺點，往往被視為保守有餘而開創不足，只對舊有政策作有限度的修正將無濟於事，更可能產生民眾的不滿情緒，引起反彈。

三、溝通理性觀

無論是綜合理性或是有限理性觀，人類事務的處理常常受諸內外環境，或主客觀因素的限制，難以達到合理性的境界。這些限制中，有些不是與生俱來的，而是人為的做作，因此對於當前民主政治的危機，提出所謂的批判理論(critical theory)，試著以有力的分析與批判論證，使得制度獲得反省與改變的機會。

以我國為例，教育政策制定的合理性常被狹隘的定位在以形式效率為導向，以目的手段為依歸，重視決策者的個別意志，以及強調專家技術規劃的工具性理性，而不是強調大眾參與，發揮人類自主性與實踐性的理性概念(邱祖賢，1996：140)。亦可謂在教育政策制定過程中，呈現過度依賴技術官僚與菁英人士的現象，充滿著政治威權與工具理性的色彩(吳清基，1990：93)。由於教育政策制定之合理性，通常被理解為對於政策目標與為達成目標而設計之手段的合理選擇，政策制定的合理性被視為狹隘的工具或經濟的理性，以求增進政策的效率與效能。然而以哈伯瑪斯(J.Habermas)為首的溝通理論大師，對於這種理性擴充為只在幾項自認為可行策略中從事選擇，或是在既有的情境中，以預設的目標充分運用技術與制度的效率，使得工具理性獨斷人類社會整體認知旨趣的架構，也明顯缺乏對現有體制提出反省加以批判(引自林鍾沂，2000)。例如我們所身處的社會中，處處存在著不必要且有系統性的扭曲與限制，從專業人士對權威觀念的塑造或國家使用扭曲的理念意識，往往將政治問題隱藏成為技術問題，如核能發電與環保問題等；又如專家向他所服務對象製造不必要的依賴

和不切實際的期待，以及經濟政策以一些不切實際的看法和假象，如公部門較私部門不具效率等。像這種偽裝、誤導，依賴創造和理念意識的扭曲，將會帶來政策制定的合理性傷害(Forester,1989)，而產生所謂的政策「正當性危機」(the legitimation crisis)。

工具合理性是根據手段能否有效達成目的來衡量，如果手段能夠有效達成目的就是合理的，此種合理性的行動觀往往是行動者的主觀成分居多，即使手段達成目的的效果可以客觀評量，但行動者的意圖、目的或價值觀，卻不一定會獲得他人的「同意」。因此，為了使政策制定能夠朝向合理性方向發展，以打破社會既有體制的不理性與不當利益，「溝通合理性」便被提出，主張行動者的知識、意見、發言等有效宣稱，必須接受公開批判與論辯。亦即能以充足的理由作為行動的依據，經過批判之後還能站得住腳，並且獲致他人的同意或理解，這種行為才是合理的，此即所謂「溝通行動理論」(the theory of communicative action)。此種理論以溝通合理性的概念，使得行動合理性的詮釋典範，從工具合理性典範，較變成為溝通合理性典範，並期落實以民眾的利益及福祉為優先原則。而為使民眾利益能被政府決策所採納，讓利害關係者有自由表達意見、論證說明與批判澄清機會，而不受制於專家的判斷或偏見，哈伯瑪斯即主張訴諸理性溝通或對談性溝通(discursive communication)，以集思廣益，真理愈辯愈明，為使政策規劃工作能建立共識與誠信的根基。

所謂「對談性的溝通」相較於系統性的扭曲溝通，希望建立以相互瞭解與共識為基礎的平常化，這種健全的言談情境，應是每一位言說者(speaker)均植基於平等的地位，絲毫沒有權力的壓榨，開誠佈公地將心中的理念，想法真實地說出，而不是在權力的看管下，遮掩若干事實，作些口是心非的議論。哈伯瑪斯指出，言說者必須從宣稱的普遍性開始，到命題的真實性，相互批判對方「關於真實宣稱的知識和批判」的意義何在。只有當雙方都對某種真實性具備共同的理解時，才保證一個「合理趨使的同意」(rationally motivated agreement)

是可能的，這種合理趨使的同意，便構成了溝通行動的合理性基礎(Habermas,1981)。

他更進一步指出，一項言說行為至少要能提出三種有效宣稱，才能使聽話者接受，這三種有效宣稱是：1.說話者的宣稱必須具有「真實性」(truth)，尤其是有關經驗事實的命題；2.宣稱必須有「正確性」(rightness)，尤其是有關於規範性的問題；3.宣稱必須具有「誠摯性」(truthfulness)，尤其是關於主觀經驗的陳述(Habermas, 1981)。如果說話者的宣稱是真實，正確且誠摯的，就能使聽話者接受，這樣的宣稱才是有效宣稱；反之則否。換言之，為使對方接受某項宣稱，說話者所提出的宣稱必須具有「理由」或「依據」，如果說話者所提出的宣稱具有正當理由，而且經過聽話者批判之後仍能站得住腳，就能「合理地趨使」一個聽話者接受他的言說行為。

綜上可知，「綜合理性觀」強調決策者具有完全理性，能以最少成本追求最大的利益，然而卻忽略教育現象錯綜複雜，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；「有限理性觀」承認人類決策時的有限理性，不在追求最大或最佳的，而是企圖獲致滿意的行為政策目的；至於「溝通理性觀」主張一種可以公開接受批判和論證的合理性，凡言說行為所表現與宣稱能夠經由公開批判和論證的歷程，以適當的理由和依據，趨使聽話者產生同意，達成理解，此一行動表現才是合理性的，唯有透過沒有宰制關係，沒有意識型態或權威管制的討論過程，政策制定才能在實際問題的解決上達成理性的共識，維持社會的公平正義。

第二節 教育政策制定的程序合理性

政策本身的妥適性往往影響政策能否有效執行，能否達成原訂目標的一項重要因素。如果政策本身不切合實際，可能妨礙根據該政策而設計的種種計畫或政策之執行，也就可能注定它的失敗。一般而言，政策無法貫徹執行的因素不一而足，包括政策本身是否符合邏

輯，政策目標是否模稜兩可，或執行過程中是否化解阻力為助力，以及政策執行者本身問題等，其中政策制定過程是否完善，是否提供有效的民意聚匯管道，而使民意與決策者的理念嚴重脫節，皆影響政策推行的成效(林水波，1981)。因此，要瞭解政策推行成效或執行力結果必須從政策的邏輯性去分析，除了瞭解政策所要處理問題的特殊性外，尚受制於政策制定是否充分理性的程序合理性，以及政策內涵是否符合能解決問題的實質合理性(陳海雄，1999)。其中政策制定之程序合理性實為政策之形成基礎，關係到政策的說服力與支持度；而政策制定之實質合理性，則為政策之實質內容關係到標的人口切身的利害的情形(林水波，1999)。因此，本章第二、三節擬分別從程序面及實質面合理性加以探討合教育政策制定合理性。本節茲從民眾參與及政策制定法制化的相關理論，探討教育政策制定的程序合理性如下：

壹、程序合理性中的民眾參與理論

民主社會中，政府制定政策往往本諸「民之所好而好之，民之所惡而惡之」的精神，確實將民意反映到政策。任何一項解決公共問題或滿足民眾需求的政策(policy alternatives)之制定，均必須經過充分的討論辯證，以整合多元利益，求同存異，獲致最大共識，並通過權責單位或個人的支持(support)，同意(consent)或批准(approval)，始能成為正式的公共政策，從而具有其合法性(legitimacy)，亦即統治的正當性(林水波，張世賢，1991)。因此，政策制定過程中與民眾參與關係密切，民意與程序合理性息息相關。

一、民眾參與政策制定的功能

有關公共政策制定過程的模式，學者論述眾說紛紜，亦有學者認為可簡略為菁英理論模式(elite theory)，團體理論模式(group theory)，和民眾參與模式(citizen participation theory)等三種(柯三吉，1988)。所謂「菁英模式」通常是指在政府制定政策的過程中，會由少數的菁英份子所掌握，如行政首長、高級行政官員、國會領袖、工商龍頭等。這些菁英份子的基本理念是維持政策的穩定與連續，至以擁有優越的

資源如財富，資訊和事業才能，影響政策的制定。即使菁英份子間的相互競爭往往改變政策內容，但並不會改變其基本價值。不可否認地，這些菁英份子的價值觀念是社會變遷或政策參與所不可或缺的條件，只是菁英份子的組成難以界定，亦容易造成政府的決策操縱在少數特權份子手中。

其次，所謂「團體模式」通常是指在公共政策的形成，是社會中各利益或壓力團體相互競爭的結果。亦即公共政策制定過程中，各團體為維護或達成其目的，不斷地與其他團體競爭，或透過討價還價，談判、妥協等政治手段，來向對方施加壓力影響政府的決策。這種模式讓公共政策的形成變成各團體相對影響力的均衡點，有其明顯利益妥協色彩，往往因資訊不完全及優勢個體的有意忽視，造成社會大眾的利益在各團體影響公共政策的過程中，很可能被誤解或利用，致使社會中一些弱勢族群利益和權益受到漠視或被犧牲。

而所謂「民眾參與模式」的觀點是基於洛克(John Locke)和彌爾(John S. Mill)的古典民主論，強調民眾參與公共政策發展可使民眾擔負社會責任，又不使個己生命侷限於私領域(柯三吉，1991)。此種模式理論上假設每個人皆能掌握充足資訊，都有相同機會接近決策點並理性地選擇各項政策備選政策。而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。然而許多因素往往造成多數民眾對政治的冷漠，不願參與公共事務，反而使強勢而積極的個人乃透過正式及非正式途徑，來影響政府的決策。儘管如此，民眾參與公共政策制定的趨勢銳不可擋，是民主化決策的重要機制。

學者庫克(Cook)和摩根(Morgan)指出民眾參與政策制定具有以下實質功能，包括：1.能引導民眾更熟悉公共事務：由參與民眾親自投入政策制定可促使他們對相關事務更為熟悉；2.改變民眾負面的態度：透過參與可改變參與民眾無助感、漠視、疏離等負面態度；3.凝固社區情感，激勵民眾士氣：經由基層民眾的參與，可以促進社區居

民的團結，鼓勵社區居民的士氣(引自林閔政，1996：30)。

另學者柯瑪漢(Kermaghan)指出，民眾參與在實行民主政治的國家中受到尊重與廣泛的運用，其原因在於以下幾項理由：1.政府的行動和政策較能符應民意的需要；2.能增進公私部門資訊的交換；3.透過更多參與管道使得不同階層的利益受到考量及保護；4.民眾的參與增加政府施政過程的合法地位(引自傅麗英，1995：67)。

學者庫柏(T.L.Cooper)亦認為藉由民眾參與公共政策制定，可以達成下列幾項目的或功能(Cooper,1983：15-17)：

- (一) 公民參與是民主政治的力量：為實現主權在民的理念，民眾參與在決策上是必要的，因為參與的基本目的即是人民有權去做。
- (二) 民眾參與可維持與穩定政治系統：自系統論的觀點而言，政策系統中民眾的參與可輸入與政策相關的資訊與需要，並自環境中獲得回饋，以穩定政治系統的運作。
- (三) 促進更好的政策與服務：民眾自參與過程中能掌握任何既定決策的過程，以及時反應有價值的資源，包括需要和偏好、政策操作因素、預期影響和可能的替選政策等，因而有助於政策促成有效的政策與輸送更適當的服務。
- (四) 可使公民權得到教育與發展：民眾參與成為政府行政中的必要活動時，公民可實現社會責任與學習政治技巧，以提昇公民的政治素養，並發展公民權以加強民眾的公民意識。

二、民眾參與政策制定的途徑與策略

至於民眾參與政策制定的途徑與策略，學者科溫 and 科溫(M.G.Kweit & R.W.Kweit)從民眾參與政策的類型角度出發，認為包括以下的途徑：1、選舉參與：在民主政治制度中，透過投票選舉出政府首長或民意代表，間接影響政府的決策或執行；2、團體參與：民眾參加利益團體或透過利益團體，以集體的方式匯集意見，表達意見以影響政策制定；3、民眾與政府相互接觸(contract)：為增進民眾與政府的溝通，可透過民意調查、公聽會、展覽會或政令宣導方式，保持

政府與人民間的互動；4 民眾實際參與政府決策過程：由民眾代表參與政府政策，政府委託民間團體辦理，或資助、授權給民間參與，使民眾能實際參與政策過程(Kweit & Kweit，1987：54-56)。

學者佛瑞根斯(Michael Fragence)從對決策過程的影響為著眼點，將民眾參與政策制定途徑認為有以下幾點，包括：1、是較為傳統的資訊型態，例如展示會、公聽會、資訊出版、問卷調查等；2、是提供技術性的參與，如德懷術(Delphi method)、情境模擬式等；3、是以間接方式引起決策部門的注意，如成立社區發展組織或鄰里改善委員會等方式；4、是潛存在群眾運動中，以激烈的手段喚起執政當局對其利益的重視，其影響力或許隱而不顯，但深具提示作用(Fragence,1977：275-326)。

我國學者丘昌泰亦指出民眾參與政策制定的途徑包括有以下幾點(丘昌泰，2000)：

- (一) 社區組織：民眾先參與社區組織，投入社區事物以了解學習公共事務，然後才有足夠的經驗與知識投入公共政策的決定。
- (二) 利益團體：民眾為了參與公共政策，最直接有效的管道為加入利益團體，對國會議員進行遊說工作。
- (三) 公聽會：藉出席公聽會是一項最有影響力的策略之一。
- (四) 公民顧問委員會：由政策制定機關選擇知識淵博和代表性的公民，組成公民諮詢委員會，再由此委員會決定政策或政策目標的先後順序。
- (五) 示威遊行：以示威遊行的方式喚起民眾和相關政策制定者的注意，進而改變公共政策。此類公民團體具有草根性，通常以某一特定公共問題為訴求重點，向決策當局表示抗議，以發展影響力。

綜上學者的見解可知，民眾參與政策制定是一股由下而上的動力，將對有關的政府政策制定表達某種程度的訴求，這些途徑更具體而進一步的分析，即以下列幾點來探討(引自傅麗英，1995：70-72)：

- (一) 刊物的出版：民眾參與可能勢單力薄，透過志願結合而成的利益

團體來表達訴求，更以定期刊物的發表或發行，作為組織與個人溝通的橋樑，以匯集公民意見，影響公共事務的基礎。

- (二) 座談會或研討會：民間利益團體亦採取開放參與途徑，透過一種面對面，直接交換溝通意見的形式，使參與者能針對某項公共議題做廣泛且深入的探討。
- (三) 公聽會(public hearing)：以公開方式針對特定的政策或法案做更進一步探討與論證，藉由各方陳述意見來加強政策或法案之正確性及可行性。以往由政府舉辦之公聽會，大都在政策或法案幾近定案下舉行，常遭批評詬病只是政府的政令宣導，使參與者之意見流於形式。透過民間利益團體的公民參與之公聽會，一方面以民間聲音，二方面以專業知識參與，作為行政部門在制定政策，立法部門審查法案時之參考。
- (四) 大眾媒體(mass media)：利用在報章雜誌寫專欄，或發新聞稿，上電台及電視受訪問等方式，以最經濟的途徑達到宣傳或倡導理念之目的。
- (五) 舉辦活動：針對服務某特定對象，或為達到廣泛民眾參與目的，舉辦活動可能為了募款，爭取參與者認同，宣達組織宗旨，或加強組織的內部凝聚力，而活動內容包括園遊會、晚會等。
- (六) 民意調查：通常以問卷方式，經由有效题目的設計與適當的取樣方法，廣泛徵詢民意作為政策制定之參考。
- (七) 遊說(lobby)：所謂「遊說」是一種參與的傳送方式，由民眾或利益團體透過介入立法過程，向政策決策者溝通，使其支持及通過該組織所關切的法案或政策(劉青雷，1988)。其所運用的策略，除直接遊說相關法案的民意代表或行政官員外，透過媒體宣傳及組織動員社會上廣大支持者及輿論的草根行動，或與其他支持該法案的組織結盟，以匯集眾意進行推動法案與監督立法的遊說活動。
- (八) 自力救濟：自力救濟的產生來自於民眾無法透過正常的管道，以

陳述其意見，或政府決策單位的回應不足以使公民得到問題的有效解決，或是為使社會大眾注意與了解問題的嚴重性，進而造成輿論力量迫使政府能有效處理。其方式包括激進的遊行示威、靜坐抗議，或是尋求體制外的改革行動，來達成訴求理念。

三、民眾參與政策制定的限制

在民主社會體制中，民眾參與政策制定往往是政府決策的重要機制，亦即政策是否符合主流民意，是否符合社會多數的民意，是否能與民眾的期望相結合是非常重要的。然而不可否認，在民眾參與的決策過程中有其利弊與限制。例如民眾參與政策制定可能增加決策成本代價，延遲計畫的準備與實施，或是牽涉民眾的專業素養不足，需提供再教育機會。另學者佛瑞根斯(M. Fragence)指出有效的民眾參與涉及幾點限制，包括：1.民眾參與的意願與能力，以及參與的人數；2.參與者對政策規劃的了解程度；3.政府所提供民眾參與的機會與管道；4.參與團體對政策制定的正負面態度及影響(Fragence,1977)。

民眾參與政策制定可能與參與者的知識與技能，是否足夠的動機與意願等；行政官員是否能改變權威心態並勇於接納參與；組織是否支持參與並建立參與的酬賞制度；以及在情境上給予時間安排適當，適於外界人士對參與的需求等，而產生種種衝突與矛盾，這些衝突與矛盾包括以下幾項(丘昌泰，2000)：

(一) 民眾參與政策制定可能與專業知識的衝突現象

民眾參與公共事務的前提須有高度的參政知識，但在官僚體制的影響下，政府機關所呈現以專業為導向的科技官僚，並不利於專業知識不足的一般民眾參與。尤其是民眾參與的表現若只是一股沸騰的「參政意識」，而欠缺以理性為基礎的「參政知識」，則這種參與往往是一種民粹主義(populism)的激情表現，而不是民主政治的責任表現。

(二) 民眾參與政策制定可能與行政效率的矛盾問題

古典公共行政理論強調效率與經濟觀點，容易犧牲民眾參與政策制定的機會，或因政策制定過程中民眾的參與，無形中增加許多推行

公共事務的成本和時間，導致行政效率低落不彰的矛盾。

因此，民眾參與政策制定的專業知識不足問題，可以藉由再教育方式，教育民眾使之具有較豐富的參政知識。至於行政效率情形，從整體而言，可能因民眾的參與減少政策執行的阻力或抗爭，造成拖延費時無效率的情形，如此則民眾參與政策制定並不會影響行政效率。

貳、程序合理性中的政策法制化理論

教育政策制定歷程中，要能獲得對問題解決的共識，必須透過政策制定過程中民眾的積極參與，能對攸關社會需求的重要議題形成共同關注的意願，並依循溝通行動的各項要件與情境的建構來進行。爲了讓每一位社會成員(民眾)可以積極參與政策制定，主政者必須提供各種鼓勵參與的誘因，如參與的酬賞、方便參與的管道，參與意見的誠懇回應等，改變政策制定歷程中只注重形式的諮詢式參與，或科層取向、專家取向等規劃特徵。而法令爲一切措施的準繩工作的憑藉，任何教育理念欲加以落實，使其轉化爲具體的教育政策、政策或計畫，唯有透過法制化的程序才有可能。因此，在民主法治社會中，依法行政是推動政策的根本原則，合法化的政策才易於取得共識，獲得社會大眾的支持，付諸政策執行時，才會比較順利。茲探討政策制定中法制化的重要性、具體步驟及策略運用如下幾點：

一、政策法制化的重要性

政策法制化包括第一層次的政策合法性(legitimation)，即政治系統統治的正當性，以及第二層次的政策合法化(legitimize)，也就是政策取得法定地位的過程(林水波，張世賢，1991)。政策合法性是教育政策制定的歷程中，取得政策正當性的基礎，真正的政策合法性更繫於政策能否透過公共討論得到較佳的論證(better argument)，是否獲得對問題解決的共識。因此，教育政策的制定應該要立基於公共討論過程中，獲得教育問題解決的共識，也唯有經由公共討論，民眾才能夠在免於宰制的情境下自由表達其利益所在。倘若某項政策沒有或不能夠充分反應民眾的訴求，民眾可能就會不願意順從其所定的規範，那

麼政府部門就會面臨合法化不足的危機。

根據政策執行不順從理論分析，教育政策的推展執行，其成功與否的指標，主要賴民眾對政策規範的順從，如果民眾不願順從政策的規範，此一政策勢將無法達成其目標。一般而言，對於某項政策不順從的理由包括以下幾點，即：1.因為政策溝通斷層或模糊而不順從；2.因資源不足或分配不公而不順從；3.因政策內容與需求或利益相違而不順從；4.因嫌惡政策對其行動的要求繁瑣或不方便而不順從；5.因對政策或政策制定者的權威有所質疑而不順從(邱祖賢，1996；Coombs,1980)。因此，政策制定過程中，教育政策標的團體或社會大眾往往欠缺有效的參與管道，自由地表達其需求或意願，亦即缺乏大眾共識基礎的教育政策，產生了合法化的危機，可能失去了民眾的支持與順從。

二、政策法制化的具體步驟

至於政策法制化過程，旨在將政策制定結果藉由立法推動，將政策內涵明定於法規條文之中，經由立法程序完成法制之制定或修訂，並公布實施；或將政策透過政策、計畫的研訂，經由首長核准的程序發布實施。其法制化的程序基本上有兩種方式，一種是透過行政計畫、行政政策或行政命令的方式；另一種是經由立法的程序，以形成法案的方式完成政策的制定。前者通常依循一定的行政程序；後者則須經行政院提案送請立法院審議通過，再經總統公布施行後方能生效。亦即政策擬定後，在未完成法制化前，該項政策尚無任何效力，必須再經過法制化的過程，該項政策才具有實質的強制力與規範力。後者法制化的歷程較為複雜，通常包括：提案，一讀會、審查、二讀會、三讀會、公布等六個階段，茲分述探討如下(林天祐等，1996；顏國樑，2002；羅傳進，1996)：

(一) 提案：就教育政策法制化而言，教育部往往先由業務單位就某一理念研擬出政策法案或政策構想，徵詢學者專家的意見之後加法修正整合，再提法規會去認證，呈報教育部主管會報、行政院副

首長會議，行政院會後，依憲法體制規定向立法院提出。立法院在接獲提案後，由程序委員會依重要性排定議程，等待立法院院會一讀。在此過程能否被立法院視為重要且急切的事項，而列入優先討論的議案視立法院而定，有時必須經過冗長的爭議或協商討論。

- (二) 一讀會：經程序委員會排定討論的法案，進入一讀會的程序。一讀會的程序，依立法院議事規則，係由院會主席將議案交付朗讀進行後，即交付委員會審查。但有出席委員提議，二十人以上連署或附議，經表決通過的議案可以直接交付二讀，不必經過委員會審查。原則上一讀會僅做形式的審查，不做實質內容的審查。
- (三) 審查：一讀會通過交付審查的議案，依立法院組織法規定，由相關委員會進行議案審查，如果牽涉其他幾個委員會，則成立聯席會審查。審查教育法案時，由教育部長率同有關主管向審查會提出證明，再由審查委員作實質的審查，或予以增補、修正或刪除。審查時於取得共識後，提付二讀會。如各方意見出現爭議僵持不下時，可由主席裁定進行表決，表決結果相對多數的決議則提付二讀會，表決失敗的一方，則可以得留二讀會的發言權，以便進行翻案，未得留發言權的委員，不得於二讀會翻案。
- (四) 二讀會：依立法院議事規則，二讀會在討論各委員會審查通過之議案或經院會一讀會決議不經審查逕付二讀之議案。由於二讀會仍具有實質審查的功能，常是審查會之後，行政部門與立法部門之間的第二戰場，同時參與審查而保留院會發言權之委員，亦可藉此抒發個人主張，尋求多數支持而達到所謂的「翻案」之目的。因此，法案在二讀會的討論，經常出現「護案」與「翻案」的激烈爭辯，甚至有吵架或肢體衝突的情形。二讀會通過的法案，則可進入三讀會的程序。
- (五) 三讀會：依據立法院議事規則第 30 條規定：「第三讀會除發現議案內容有互相牴觸，或與憲法及其他法律相牴觸外，只得為文字

之修正」，因此三讀會僅就條文「文字」意義部分做潤飾，實質內容已不可再做變更，亦即行政部門所提議案至此確定。最後主席將徵詢院會，對該法案有無其他文字修正，如無異議則全案通過，完成三讀程序。

- (六) 公布：依據憲法第 72 條規定，立法院通過之法律案，應諮請總統公布。總統在收到立法院咨文十日內公布，使其成為正式法律。但又依憲法第五十七條規定，行政院對於立法院決議之法律案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請之立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院長應立即接受決議，不接受則須辭職。

三、政策法制化的策略運用

教育政策制定是多元參與性質，涉及立法人員，行政人員，利益團體，政黨大眾媒體，學者專家等，然而政策法制化的功能主要仍由立法機關擔任，而立法人員則是政策合法化過程中的主要參與者(朱志宏，2000)。因此，政府行政部門在政策研擬的同時，如何爭取立法機關對該政策法案的支持認同非常重要。

若以政府行政部門和立法部門的關係而論，兩者經常處於一種對立、衝突的關係。在立法政策規劃上，行政部門較能綜觀全局，制定增進全民利益可久可遠的政策。而立法部門則因選票考量，較常喜討好選民或為打響個人知名度，對於行政官員及政策予以不理性的批評。因此，行政與立法部門如何創造雙贏，共生合作的共存共榮關係，實有賴於兩者之間的互信溝通與技巧，具體而言，政府行政部門應該致力於以下幾點策略(朱志宏，2000)：

- (一) 爭取有影響力之立法委員對特定政策之支持，如主審委員會主席及其他有影響力之委員，派系領袖及在野黨鞭等，俾收事半功倍之效。
- (二) 建立與有影響力立法委員密切而友善的關係，包括向立法者提供政策相關的資訊與資料，讓渠等了解政府行政部門的政策立場，

應經常保持連繫，儘可能給予他們方便。

(三) 建立與有影響力立法委員助理的密切關係：立法助理有「非選舉產生之代議士(unelected representatives)之稱，其在立法過程中所扮演的角色不容忽視。為順利推動政策，與立法者助理建立良好工作關係亦屬重要。

(四) 另建立與新聞界、企業界、學術界、勞工界等政府特定服務對象之良好關係，塑造一個有利的立法環境，亦為重要。

另外，對於行政部門如何爭取立法部門對法案的支持，亦有類似見解，其將運用策略分為「誘導方式」及「施壓方式」兩種，茲說明如下(林鍾沂，1995)：

(一) 誘導方式

1. 提供選民的利益：行政機關可以將具爭議性的計畫，施行在友好立法者的選區之內，甚至運用法案提供選民經濟利益的作為措施，使立法者蒙受法案利益，轉而關切法案的通過。
2. 提供相關的情報：讓相關政策情報提供給立法者，使其在議會中能夠多所表現，並且提出合宜政策贏得同僚的尊敬，並帶給選民良好印象，無形中達成政策宣導目的。
3. 維持密切的情誼：任何行政部門不在於從事擬定法案之際，才去與立法者進行親和關係，而是在於平時即與立法者維持密切交往，使能彼此尊重，相互支援。
4. 出席委員會聽證會：雖不至於改變立法者根深蒂固的成見，然而在聽證會上的說明，俾使法案的正反意見得以溝通歧見，亦讓社會大眾了解法案研擬的本意。
5. 運用國會連絡員：連絡員的功能在於使立法目標與行政目標彼此融合，獲致最大成果，亦在於使政策的衝突減少，促進行政部門與立法部門的關係，使法案順利過關。

(二) 施壓方式

1. 政策決定的性質：一個關係選民利益的政策決定，是以左右立法

者的政治前途，因此其無不設法拉攏行政機關，俾對選區利益多加關照，即使對法案持有異議，亦會將其意見納入加以妥協包容，使其利益獲得若干助益，故須了解把握此關鍵策略。

2. 利用第三者的影響力量：行政部門為使法案順利通過，往往藉助第三者如總統、高級官員、遊說人員，利益團體代表，新聞業者及地方鄉紳等，以施壓於立法者。又如委員會主席的角色倚足輕重，藉助其議程安排及發言權，進行對該法案的有利支持。

綜上學者所提，政策法制化策略即是運用溝通技巧之求同存異，妥協與操縱等方法，期望該政策法案在立法部門之順利通過。換言之，希望透過行政部門與立法者進行懇談化解衝突達成協議；或是將有爭議性部分刪除或納入反對意見，以尋求共同利益；甚至是藉由有力第三者如輿論、利益團體的支持，產生某種壓力讓法案通過。

第三節 教育政策制定的實質合理性

從上節探討得知，教育政策制定的程序合理性提供政策的正當性與合法性，是政策形成的基礎，關係到政策的說服力與支持度；然而教育政策制定之實質合理性，涉及教育實務的改變或學生學習成效的提升，以追求教育更佳品質。換言之，教育政策制定除顧及程序合理性，尚須重視政策的實質合理性，諸如政策是否有健全理論基礎，政策目標明確具體可行，理論的適切性與有效性，以及推動政策所需的資源等。因此，本節分從政策執行面及政策價值目標面，以探討教育政策制定的實質合理性如下：

壹、從政策執行面探討教育政策制定之實質合理性

所謂「徒法不足以自行」，政策的擬定並不保證政策的順利推動，換言之，政策的合法化只是必要條件，政策的內容具有說服力才是充分條件。若從影響政策執行的因素加以分析，一般可從政策本身所具的條件，以及政策本身以外的條件來分析，茲探討如下(林水波，1981；柯三吉，1988；顏國樑，1997)：

一、政策本身所具的條件

- (一) 合理的規劃與推介：意即在政策研擬過程中，決策者必須是理性的，不可以是情緒的、權威的、武斷的，或是憑臆斷直覺的，如此政策所獲得的支持度就愈高。
- (二) 合法化的政策過程：政策必須遵循一般所確認的原則或一般所接受的準則。換言之，任何政策必須符合一個社會的傳統，歷經正當的法律程序，以及配合文化的進展而定。對於政策合法化的看法，凡是政策制定歷經合法的過程，一則合乎憲法的原則、憲法的傳統與精神，及憲法的解釋；二則係由政府官員在正當權限範圍內所採取的行動方針，且依據正當程序制定出來的，其政策較能獲得順利推動。
- (三) 健全的理論基礎：政策的制定必須有一套健全的理論，這套理論，一方面指陳政策問題與政策間的因果關係；另一方面說明政策執行的標的團體，其在行為上的調適以達目標。以教育政策為例，教育政策有了理論的依據，則在執行教育政策時較易了解政策手段與政策目標之間的關連，而在政策執行時就不易造成手段與目的倒置，偏離教育目標，使教育理想能真正實現。
- (四) 明確具體的政策目標：任何政策執行，若有明確的政策目標，則執行人員較能知道政策的問題範圍、優先順序及受益的對象團體。反之，假使政策目標模糊，則執行人員無法掌握政策目標的方向，將影響政策的有效執行。決策者在設定政策目標時，必須遵循幾項原則：1.政策目標須是可衡量與具體的；2.政策目標須指出期望的成果；3.政策目標之獲取須為執行人員或執行機構的權限範圍之內；4.政策目標須切合實際且為可獲致的；5.政策目標必須清楚地指陳完成的期限。因此可知，政策內容愈明確，可以減少執行者誤解法令，降低執行者在法令條文和政策意義的爭論，可使評估者有明確的評估標準。
- (五) 充足的政策資源：任何政策的有效執行有賴充足的政策資源，包

括足夠的經費，充足而有效能的人力支援，以及充分的資訊，如此政策才能執行而達成目標。經費是執行政策的主要資源，「凡事非財莫舉」，有了經費才可以促成政策的運作。而要使政策執行有良好的績效，必須擁有足夠的執行人員，而且每一位執行人員都須擁有執行事項的專業知能；至於執行人員能力是否能夠發揮，則有賴於資訊是否充足，正如學者賽門(H.A.Simon)所提出決策決定論，強調機關欲求有效率，須有理性的決策程序，而欲使決策程序有效合理，須有正確的情報資訊，俾使資訊情報能正確傳達到決策人員，及執行成果能正確地傳達到有關人員。因此，經費、人員、資訊是政策執行的重要政策資源(Simon,1976)。

二、政策本身以外的條件

(一) 執行機關的特性

一個健全的政策執行機關，乃是政策有效推動執行的必要條件，無論是組織內部的幕僚作業、結構的安排，以及組織單位與成員的關係，均可能限制或影響政策執行的成效。學者羅克(F.E.Rourke)曾謂：「執行機關由於控制政策執行的技術，對於達成政策目標的影響很大。任何具有雄才大略的行政官員，在許多政策推動所能採行的政策，往往受到現存行政機關影響。再者，行政執行機關的抵制或無能，亦可能導致良法美策變成曇花一現。」(Rourke,1976:26)

一般而言，公共政策的執行須受一定原則與固定策略之支配，尤其是援用過去已有之慣例或參酌原有作法之情事，因此欲提高政策的有效施行，必須避免過分受到組織內部傳統作法的影響，致失去其機變性與適切性(吳清基，1992：182)。其次，組織的內部程序亦影響政策的施行，包括是否有清晰明確的溝通程序，上級決策者與基層人員的命令傳達層級是否過多或距離過遠，抑或執行過程的複雜性，致使單位或人員依靠運用的中介者過多，造成執行上的資源浪費。尤有甚者，近代組織強調之科層化作法，經由客觀公正及嚴格的標準化措施，以促進組織目標的有效達成，在教育組織上容易造成科層化與專

業化的衝突。另外由於教育組織被指是一種鬆散連接(loosy coupling)的系統(Owens,1991:25)，一方面強調科層化以求行政效率之提高；另一方面強調教師教學的專業自主性，並不受學校行政人員的控制，因此往往造成行政人員與教師之間的衝突，如何化解與調和教育行政組織的科層體制與專業自主特性，是教育政策合理性的重要議題。

(二) 執行人員的能力與意願

所謂「徒法不足以自行」，一個好的政策如果沒有執行者能力與意願加以配合，亦空有政策，無法達到實際效果。一方面執行人員在執行上，通常具有裁量權，往往對每一個執行政策考量其個別需要，權衡輕重緩急；另一方面其對於政策標準的認知與瞭解，影響其執行政策的能力與誠意(林水波，1981：36)。

在教育行政組織中，基層人員如各縣市教育局、學校行政人員及教師對於教育政策的施行影響很大，例如教育改革的成效與探討教師「能不能教」的教學問題固然重要，但是探討教師「願不願教」的教學意願，更是值得重視，歐頓(Allan Odden)研究指出，美國教育政策執行的有效因素中，「地方行政人員的支持及教師的意願，是影響政策有效執行的因素之一」(Odden,1991,306)。因此，執行人員的能力與意願會影響教育政策的有效執行。

(三) 執行機關的政策溝通與整合

政策執行成功的條件，亦取決於有效溝通。有效溝通可以增進執行政策機關與人員對政策的瞭解與解釋，亦即政策透過傳遞系統傳播給執行政策的機關和人員，使其在執行政策與順從政策之前，能獲悉決策者的期望、政策標準與要求，以及所要採取的行動及所應注意事項。因此，傳遞執行的政策的品質，取決於政策溝通的明晰性、一致性、正確性、適當性，以及完整性(林水波，1981：31)，同時亦強調政策溝通的管道方式，一般而言有以下方式(柯三吉，1988：207)：1. 面對面溝通：即藉語言、符號作直接面對面溝通，而以「一對多」或「多對多」的方式來進行；2. 團體溝通：即藉正式社會團體，如村里

民大會等，或非正式團體，如意見領袖，民意代表和政黨等，以互動方式來做信息交換；3.傳播媒體介作「中介通道」的溝通：即藉報紙、電視、書籍、小冊子等媒體，來傳送所要執行的政策內容與目標。

此外，執行機關的政策充分溝通，在求思想上的共同瞭解，而執行機關間或單位內部的整合協調，在謀求行動上的協調一致，以避免執行機關間，單位內部對同一政策的本位主義，整合與協調不夠所導致政策執行的障礙，影響良法美策的難致其目標。

(四) 政策執行的領導策略

有效溝通是為使標的團體順從的先決條件，但政策制定者透過何種領導策略促使執行者能順從(compliance)，願意去執行政策，亦是相當重要的影響因素(顏國樑，1997：99)。換言之，政策執行在實質上具有動態性，為了冀求標的團體行為調適以克服其惰性與積延，也為了維持穩定的政治支持，決策者須在政策本身以外，另覓對策以促進政策的成功執行。一般而言，標的團體對於政策的不順從因素，包括以下因素，如政策內容與流行的價值觀念衝突、同儕團體的社會化、大眾傳播不當誤導、貪求一時之便視政策為具文、選擇性的認知接受，以及政策內容本身的混淆不清或矛盾衝突等(林水波，1981：26)。因此，政策執行機關為了贏取標的團體對於政策執行的順從，必須採取有效的領導策略，包括以下方式(林水波，1981：28)：

1. 教育與說服策略，告訴標的團體有關政策所具的合理性、必要性、合法性與效益性，冀以對政策的順服。
2. 宣導策略訴諸如情感方式，減少對政策執行的疑慮及說明政策本身的積極價值與意義。
3. 執行機關對政策執行的決心，堅定的決心和熱忱可某種程度降低標的團體的抵制抗拒。
4. 政策督導隨時作適切的調整或採用權宜措施，以排除政策執行的障礙或窒礙難行，並時時注意輿情反應，行民之所好而避民之所惡之者。

5. 積極的激勵與消極的懲罰，包括予以標的團體對於執行政策的自我利益，以支持順服的行為。或是加諸標的團體以正式與非正式懲罰，如社會的非難及經濟上的損失，對於違反政策規範者的行政制裁產生嚇阻作用，而順服該政策。

(五) 政策的政治，經濟及社會條件

由於教育政策的執行與社會環境因素息息相關，因此教育政策的執行必須顧及政策的政治、經濟、社會等條件的影響。例如，在政治環境方面，政治的民主與多元促進民眾參與教育政策的興趣及意願日漸提高，政黨、利益團體、民意機關、大眾傳播媒體，學者專家等均對政策執行產生影響；在經濟環境方面，由於自由化發展講求解除政府不當的干預和管制，以開創一種公平競爭環境，在教育上的教育市場化，家長教育選擇權、私人興學、教科書編審的開放政策等；在社會環境方面，社會的開放與多元趨勢，不同的教育價值與理念並存並榮，強調多元開放顛覆傳統的教條式價值和一元化的教育模式，並且產生價值的衝擊與調適。因此，政策執行的成功與否，自是難脫政策環境之政治、經濟、社會等條件的脈動，才能使政策有效順利推動。

貳、從政策價值目標面探討教育政策制定之實質合理性

教育政策或改革無非要導引教育實務的改變，也往往以提升學生學習成效，追求教育上的卓越視為重要任務。然而，現實世界中由於資源的有限性以及人們追求的政策目標各異，政策制定有其必要性。

政策制定即是希望將人們所追求的不同目標予以排列優先順序，以便運用有限資源來滿足人們無窮的願望，那麼，何種政策制定是急迫必須，需要多多挹注經費支持；或是何種政策制定是可以緩議的或酌減經費，牽涉不同的價值判斷與學理依據。學者安德森(James Anderson)曾言，人們對於問題原因的界定不同，以致對問題的政策制定方向便不相同(Anderson,1990：78)；又如學者霍伊和密斯可(Wayne Hoy & Cecil Miskel)指出，對政策問題的定義及原因認定，在政策決策上有著關鍵影響，影響其政策的形成與解決問題方法(Hoy &

Miskel,1996：271)。在教育政策上，追求教育的卓越(excellence)與效率(efficiency)，就與追求保障教育機會均等(equality)及公平正義，產生魚與熊掌不可兼得的迷思與價值擺盪。茲探討美國近年來的發展說明政策的價值目標的擺盪如下：

一、教育政策所追求的價值目標－以美國為例

一般而言，教育當局對於學生素質下降提出的策略，在於追求教育的卓越，包括品質的控制與強調建立市場的機制，如強化基本學科，提高學生畢業要求，增加授課時數等政策。然而在學習成就壓力下造成考試領導教學，或是造成中下程度學生的中輟(drop-out)。這種追求卓越的努力亦可能違反教育機會均等，致使文化不利(culturally disadvantaged)、瀕臨輟學邊緣的學生被教育所犧牲。因此，教育政策所追求的價值目標處於兩難困境。

綜觀美國的教育發展為例，教育政策始終在卓越與均等的價值觀念中擺盪。學者邱錦昌歸納分析，五〇年代之後的美國教育政策約可分為第一代的教育改革與第二代的教育改革。前者強調「追求效率」和「追求教育機會均等」；後者分別強調「追求卓越、成果(Productivity)與經濟(economics)」，以及追求更多的「教育政策選擇」(more program choice)。茲說明如下(邱錦昌，1993)：

(一) 戰後第一代的教育改革運動

第一代的教育改革可謂是一九五〇年代至一九七〇年代期間的教育改革運動，其改革目標在於教育效率與教育機會均等理想的實現。

1. 強調追求效率觀(一九六〇年代之前)

美國教育部仿效國防部對經費預算的控制管理模式，將系統分析與目標管理的技術方法，應用在學校教育的運用和課程改進的目標上。例如：強調績效觀(accountability)的規劃政策預算評鑑制度(panning programming Budgeting Evaluating System,PPBES)、行為目標及目標管理等運作方式，以追求學校教育品質的效率卓越。

2. 強調追求教育機會均等觀(一九六〇年代至一九七〇年代)

教育政策為配合詹森總統(Lyndon Johnson)的大社會(Great Society Program)計畫，而採取一些配套措施，如 1965 年頒布的「初等及中等教育法案」(Elementary and Secondary Education Act, ESEA)，旨在增進低社經地位之文化不利兒童與青年的教育機會均等，按各學區貧窮程度作為補助經費多寡之依據。如 1968 年的「雙語教育政策」(Bilingual Education Act)，及 1975 年的「殘障兒童教育法案」(Education for All Handicapped Children Act)，其重要的教育改革策略有：打破黑白分校的種族隔離(desegregation)，推動雙語教育提供少數族裔兒童平等的教育機會，尊重殘障學生的受教權，對文化不利兒童的補償教育，反性別歧視的教育立法等…。在此期間針對這類對象予以中小學教育補助，為提升更好的教育資源及發展潛能的機會。

(二) 戰後第二代的教育改革運動

一九八〇年代迄今的教育改革運動稱之為第二代的教育改革，又分為第一階段 1983 年至 1986 年的追求卓越，偏重公共教育體系的改進；以及 1986 年至 1990 年的追求專業，側重師資養成教育的改革。第二階段除強調師資的養成教育之改革，更強調提供學生及家長更多的教育選擇機會的權利。

1. 強調追求卓越、成果與經濟(第一階段)

由於傳播媒體對於學校教育種種負面報導，如學生測驗分數的下降，藥物氾濫，暴力事件，校園士氣低落及工作條件惡化、教師倦怠及學生中輟的上升等，引起民眾對學校教育的關切。尤其 1983 年《國家在危機中：亟需從事的教育改革》報告，開啓了一連串追求教育卓越的改革。在 1983 年至 1986 年的第一波改革強調「追求卓越，成果與經濟」，具體作法是加強中小學課程教材教法，訂定提升大學入學標準及中小學生學習成就，延長學生在校學習時間，及加重家庭作業份量等；在第二波改革，即 1986 年至 1990 年改革重點在有關師資養

成教育，強調教師專業，教師證照及更為嚴格的策略機制。

2. 強調提供學生及家長更多的教育選擇權(第二階段)

繼 1983 年發表之《國家在危機之中》報告書之後，認為教育的平庸無疑是自我解除武裝，將危及國家安全。因此在教育上要加強基本學科，提高學生的畢業要求標準，加強對學生的評量，增加授課時數和家庭作業，提高教師素質和待遇等。1990 年由布希總統發表《邁向公元二千年美國教育策略》(America2000：An education strategy)列舉六項國家教育目標，期望將美國教育帶向一個新的境界；而柯林頓總統並於 1994 年簽署《邁向公元二千年的目標：教育美國法案》(Goals2000：Educate America Act)除所提及的六項教育目標之外，增加有關師資專業訓練和提高家長參與，促使學校與家長的夥伴關係，強調賦予家長更多的教育選權和擴大績效責任。其主要的策略包括民營化(privatization)、教育券(voucher)及特許學校(charter school)政策，企圖引進市場機制提供最好的學校教育。

綜上所述，美國教育政策的發展有其時代背景，無論追求教育品質的卓越效能，或是教育機會均等及公平正義，不同的政策價值影響政策的不同取向。教育政策是爲了落實教育理念的必要過程與工具，在多元開放的現代社會中，政策價值目標常是價值擺盪的狀態發展。

二、教育政策價值目標的學理依據

不同的教育政策價值目標影響政策的不同取向，一般而言，可從卓越、均等、效率、選擇此四個面向探討教育政策的基本目標。茲說明如下(鄭勝耀，1999；Thomas et al，1992)：

(一) 卓越：即要求學生所接受的教育品質達到一定水準，並以某些能力指標來評鑑學生的達成程度，例如 1983 年「國家在危機中」報告中指出學生學習成就等缺失，恐有難以應付全球化的競爭與挑戰。又因蘇聯發射人造衛星史潑尼克(sputnik)的覺醒，於是有了倡議回歸基礎課程(back to the basic curriculum)之論，要求大幅增加標準考試，教師認證等措施。然而過於強調學科本位的教學

與評鑑，可能致使忽略學生理解批判及創造思考，考試領導教學偏離教育本質，以及多元智慧的理性思考、問題解決、詮釋，甚至是人際知覺，情緒管理等的教學多元發展。

(二) 均等：即要求教育資源能依公平原則(fairness)分配給每個學習個體，不能因種族、階級、性別、地區等因素影響而有所差異(Thomas et al, 1992)。此種論述後來被批評為過於消極被動，只求外在條件結果一致，未能顧及內在真正過程的平等，於是提出「積極性的差別待遇」(Positive affirmative action)說法，認為對於需要幫助的學生，提出比一般(regular)學生更多的教育資源投入，亦即強調立足點的平等，而非齊頭式的平等。另外，從過去文獻中所使用「equality」一詞，改由「equity」一詞取代，強調「正義」(justice)與「公正」(fairness)，即是強調資源的相對分配(根據牛津字典解釋)。又從學者王家通(1996)、陳奎熹(1996)，林清江(1996)等人對教育機會均等意義之分析，可從以下三個層面說明：

1. 入學機會均等：不因學生的性別、種族、社會地位等加以限制，如美國學校「隔離且平等」(separate but equal)政策的黑白分校爭議，引起所謂《布朗法案》(Brown vs. Board of Education)及後來學校之反隔離運動(desegregation on education)。
 2. 教育過程均等：在師資水準、設備、教學方式上作要求，如美國的雙語教育法案(Bilingual Education Act)，讓學生能以母語作為學習橋樑；及「教育優先區」(EPA)給予文化不利學校資源協助。
 3. 教育結果均等：將教育機會擴大到社經地位不利學生，使其得到補償文化經驗不足的機會，例如美國 1960 年代的「提早教育計畫」(Head start program)及向貧窮宣戰(War on poverty)，便是提供弱勢學生教育上較優厚的待遇，使其達到一般人所具備的水準，而能有「差異中求其均等」(different but equal)的受教機會。
- (三) 效率：即以最小成本創造最大效益，或是相同的效益下，所花費的成本是最小為重要依據。例如管理學者泰勒(Taylor)的科學管理

理論，或韋伯(M.Webber)的科層體制(hierarchical structure)，及至後來的績效責任，目標管理、成本效益分析，即是強調教育評鑑上的所謂「no pass no pay」的教師能力本位。然而教育投資動輒以經濟成本分析，亦可能影響學生的受教權益，波及教育機會均等的保障理想。

(四) 選擇：即依據自己的意願(desire willing)去選取自己認為適當的事務，具有某種程度的自主性與自我覺察。此種主張可以透過市場競爭淘汰經營不善，績效不彰的學校，亦可以減少不必要的管制，提供更多的選擇機會而避免資源浪費，培育更多未來人才。例如教育民營化、教育券、特許學校等政策，提供多元的教育機會。然而，市場機制若不加管制，一味強調自由競爭與選擇，教育工作者就有偏離教育考量的危險(楊深坑，2000)。對於沒有足夠背景知識先決假設下，亦即處於不利地位父母，學校與社區所得的機會與教育資源愈來愈少，造成社會的不公平，因此後來提出所謂磁力學校計畫(Magnet School Assistance Program)、衛星學校計畫(Star School Program)，或教育行動區(Education Action Zones)計畫，是為國家介入教育市場，促進教育機會均等，提升教育水準的措施。

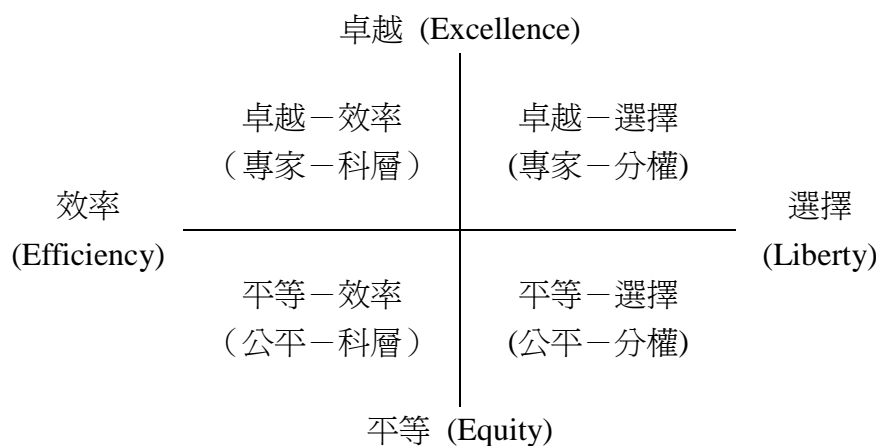


圖 3-1 價值相互作用圖

資料來源：鄭勝耀(1999：65)。

此述四個政策價值目標彼此相互影響，同一教育事務中所包含的價值可能不僅限於一項，也可能配對出現應用(鄭勝耀，1999)，如上圖 3-1 所示：例如強調「均等與效率」的價值，可結合為一種「公平—科層」的政策，期許藉由目標管理、績效責任等管理運作模式，使得文化不利兒童的教育機會平等；又如強調「均等與選擇」的價值，可結合為一種「公平—分權」的政策，期許藉由提供學生及家長更多教選擇下，隱含著平等理想的實現，促使每個學生都能獲致適切的教育機會與環境；又如強調「卓越與效率」價值，可結合為一種「精英—科層」的政策，期許藉由一定的成就標準及有效的教學，讓學生的學習成就達到某種標準，並成為卓越的人才；又如強調「卓越與選擇」的價值，結合可為一種「精英—分權」政策，期許藉由全面品質管理等模式不斷求新求變，又能在顧客至上前提下，引導學校教育的進步及提升教育品質。綜上所述，教育政策的價值目標基本上包括均等、效率、選擇及卓越四個指標，其如何兼顧或取得平衡，常是許多教育政策研究的重要議題。

本章小結

本章旨在探討教育政策制定的合理性。首先，從行政與政策的觀點探討合理性的義涵，並探討合理性的不同主張即：綜合理性觀、有限理性觀，及溝通理性觀對於教育政策制定合理性之看法與啓示。其次，從政策推行的邏輯性探討教育政策制定之程序合理性與實質合理性，前者是政策形成之基礎，關係到政策的說服力與支持度，本研究更從政策制定的民眾參與及政策法制化的面向探討分析；後者則為政策之實質內容，關係到標的人口之切身利益，本研究亦從政策的執行與政策價值目標面向探討分析。無論如何，任何一項解決公共問題或滿足民眾需求的教育政策制定，均須經過充份討論辯證，以整合多方利益，求同存異，獲致最大共識，並通過權責單位及個人的支持、同意，成為公共政策，因而具備法制化程序而有其政策的合理性與正當性。

總而言之，本章的文獻探討，可瞭解教育政策制定合理性的學理基礎，並從教育政策制定的程序合理性與實質合理性方面的理論，作為問卷編製的參考依據。