

第一章 緒論

本章旨在敘述本研究的動機、目的與研究方法等，包括第一節研究動機與目的；第二節待答問題與重要名詞釋義；第三節研究方法與步驟；第四節研究範圍與限制。

第一節 研究動機與目的

隨著全球經濟自由化，政治民主化的步調，世界各國無不處心積慮的從事各種改革，以順應世界潮流，謀求國家永續發展的競爭優勢。是以在回應求新求變的民心，厚植追求更為卓越的願景及國家競爭力的重大方針中，教育改革備受殷切期盼及廣大迴響，例如英美國家的教育目標及國定課程，我國解嚴以來的教育鬆綁等，顯見教育改革帶動教育政策的調整因應趨勢。教育政策係推展教育工作的指針，亦為達成教育主旨的策略。教育政策的制定與實施，一方面在於回應對社會變遷與需求，另一方面也在引導社會發展與進步，因此任何教育政策的制定或實施更形動見觀瞻。由於教育事業經緯萬端，教育問題錯綜複雜，教育政策的制定涉及的層面相當廣泛，除了制定者本身的專業素養、能力及專業倫理外，尚須考慮經濟、社會和政治等各層面的相關因素，以及背後所隱藏的意識型態與價值觀念(張鈿富，1995)。就台灣的近期教育改革而言，基本上就是在解嚴之後的政治社會背景下，隨著政治的開放及各個領域的社會變遷影響而發展。雖然教育政策的制定，其最終目的無不在解決教育問題，以促進教育發展，提昇教育水準，進而實踐教育理想，而教育政策的研究議題不斷被重視及倡導之餘，開始關切政策研擬或制定過程的動態發展及背後的意識型態。

從教育政策的動態歷程而言，教育政策的推動包括政策的規劃，政策的決定，政策的執行及政策的評估過程(廖春文，1990：97)。換言之，一項重大政策的形成，大體上是經由議題提出，政策規劃並通過合法化的歷程，付諸執行，最後再對執行的過程加以評估的一個流

程。然而，教育政策的制定不單純只是技術層面的問題，無論就過程或結果而言，政策的制定充滿政治性質，亦可說是政治層面的問題(周珮儀，2000；黃乃熒，1999)。理論上，教育政策是從眾多變通政策中選擇出較佳的政策來執行，卻也是常常面臨一種兩難的困境，例如當教育行政當局遭遇一個教育問題，必須制定政策加以解決時，往往會面臨諸多複雜甚至矛盾對立的意見和壓力。它們可能是民意代表、利益團體、大眾傳播、政黨等因素，交錯影響，必須以高度的智慧與技巧，來協調折衝各方的利益，找出合理的政策或政策。而貫串在這些因素，背後的思想及行動根源，有其不同的政治意識型態，這些意識型態之間並沒有絕對的優劣之分，往往依其立場所選擇的較佳政策亦不盡相同。

就系統論觀點而言，每一個教育事件與所形成的教育政策，絕非單純獨立發生於教育的微型脈絡(micro context)之中，常常是回應於當時的社會脈絡(social context)，並與當時的社會問題產生互動關係(黃純敏，1998)。換言之，任何教育政策的調整或變革，均植基於整件社會，政治、經濟、文化的脈動基礎上，受制於外部種種因素而非僅僅教育本身因素的影響。因此，教育政策的制定無法與利益、衝突、法治、社會正義分開，也因利益衝突、價值歧異、政策的複雜面向等因素，使得教育政策制定產生妥協，省略或例外的現象，或是不科學，不理性的情形(王麗雲，1999；翁福元，1999；張鈿富，1995)。教育政策的評析，往往須了解教育政策系統的政治互動本質，考量政策系統的複雜性，價值系統與教育政策假定，也就是說若要確切了解一個教育政策的問題實體，單從表象的技術層面觀察並非易事(黃乃熒，1999)。也因此，在民主社會中的教育政策便很難達成全面的共識，而必須不斷接受批判省思。教育政策研究，除了實際問題解決的技術分析外，亦須重視決策價值與倫理的釐清，除了強調效率、效能之外，也要考量隱含的社會正義、政治義涵和意識型態問題(張鈿富，1995)。因此，教育政策制定的多元動態及環境脈絡值得探討，成為本論文的

研究動機之一。

其次，隨著台灣社會政治解嚴與民間力量釋放出來之際，對於教育改革的殷切期盼如火如荼展開，有關入學制度的變革向來受到社會大眾的高度重視。而政府對於入學制度也採取一連串的措施，企圖以改變入學方式帶動教育品質的同步提昇。高中職多元入學政策與大學多元入學政策，並稱為當前台灣教育的兩大入學制度變革，以多元入學方式取代傳統聯考的單一入學方式，由於攸關全國數十萬學生的受教權益，也因為與升學進路的關係密切，相對所受到的關注亦多，在變革的過程中卻也引發不同的爭議與討論。長久以來，入學政策採聯合招生，統一分發的方式進行，雖然具有公平公正特色，但偏重智育課程，學校教學目標容易受到不利影響，窄化學生學習興趣與志願，且學生不斷重複練習準備考試之測驗試題，嚴重影響正常教學，扭曲國中教育的本質(劉秀滿，1999)。因此，教育部為了打破以聯考單一入學方式，針對聯考的弊病而規劃多元入學方式，嘗試以基本學力測驗取代聯考制度，掙脫智育掛帥，升學一元化的桎梏。唯高中職多元入學政策所追求的理想，一方面要能建立公平合理的入學制度，一方面也要透過入學制度來帶動教育品質的提昇，可是，高中職多元入學政策究竟是否提昇了教育品質？此政策是否兼顧了教育的卓越與均等？在其政策制定的過程中，政策合理性何在，是否顧及程序正義或實質內涵的合理性？是否在不同利益折衝妥協過程中，犧牲文化不利兒童或弱勢家庭背景學生的受教機會及品質？政策制定過程是否經由公開論辯，專業對話而能廣徵民意異中求同，了解公開表達意見的責任，並重視個人尊嚴與權利的維護？是否考量多元參與動態因素對教育政策的影響，以及了解政策制定過程的交互影響？因此，本研究以我國高中職多元入學政策制定過程與內涵，藉以析論高中職多元入學政策制定的立意與現況情況的諸多問題，即為本論文的研究動機之二。

由於任何一項教改政策是否落實與成功，均與基層教育人員的認

知與態度密切相關，高中職多元入學政策的制定實施亦是。其政策制定是否讓國中基層教育人員參與並充份表達意見？是否能瞭解政策內涵與作法？是否能認同政策理想與立意？是否肯定政策制定的合理性而予以支持？有待實證調查及訪談進一步了解，此為本論文的研究動機之三。

因此基於上述動機，本論文研究目的在於：

- 一、探討教育政策制定的理論基礎，作為政策研究的學理根據。
- 二、探討教育政策的環境脈絡與影響因素各種複雜政治義涵。
- 三、探討教育政策制定的合理性義涵。
- 四、探討我國高中職多元入學政策制定之內涵與現況。
- 五、以實證調查及訪談結果檢視我國高中職多元入學政策制定的合理性。
- 六、歸納本論文研究結論並提出建議供有關單位參考。

第二節 待答問題與重要名詞釋義

壹、待答問題

為達成本論文的研究目的，茲提出待答問題如下數項：

- 一、教育政策的義涵與權力運作為何？
- 二、教育政策制定的決策模式與歷程為何？
- 三、影響教育政策制定的鉅觀因素有哪些？其在教育政策制定中的定位及影響方式為何？
- 四、影響教育政策制定的微觀因素有哪些？其在教育政策制定中的角色及運作過程為何？
- 五、教育政策制定的合理性概念為何？其具體指標及內涵為何？
- 六、我國高中職多元入學政策制定的內涵與現況為何？其合理性為何？不同背景變項的國中教育人員對該政策制定合理性的看法是否有所差異？其認知與態度為何？

貳、重要名詞釋義

一、教育政策(educational policy)

政策泛指是一種計畫，行動或活動指引，而教育政策可謂是對教育工作或活動的有目的行動政策、計畫或政府的決策。它是一種產出，一種結果，包括政府有所為及有所不為層面，其中牽涉價值的權威性分配、知識與權力，及整體社會脈絡等問題。政策一詞雖常與計畫、政策等詞相互為用，本研究為探討教育政策制定的合理性，故將高中職多元入學方案，一率以高中職多元入學政策稱呼之。

二、政策制定(policy-making)

簡言之，它是政府對被認知的問題，所決定採取行動的過程。此行動方向須經政策合法化程序進行，第一種是透過行政程序即可完成合法化的過程，如教育行政命令、教育政策白皮書等；第二種則是經立法機關審查通過後，才完成政策合法化的程序，如各種教育法案的制定。本研究所稱高中職多元入學政策制定即屬前者，透過行政程序即可完成教育政策制定，唯民意機關及代表仍可藉由質詢等方式影響政策制定，因此有關文獻探討仍有許多著墨。基本上，政策制定是一種繁複而動態的過程，不只是理性行政決策的單純結果，更是不同利益和政治權力競爭的過程和產物，其中涉及特殊價值的突顯，及所處的歷史、社會情境條件。

三、合理性(rationality)

從行政與政策的觀點而言，合理性係指一種能經由正確的設計以達成政策目標的行動或過程。它旨在獲得最大的期望價值，也強調效用功能的存在，往往被視為要求以有效率有效能的方式，確保政策目標的達成。本研究所稱「合理性」係從有關政策推行成敗之政策邏輯性分析，分從程序合理性與實質合理性加以探討，前者為政策形成之基礎，關係到政策的說服力與支持度；後者則為政策實質內容，關係到標的人口切身利益，以及是否符合教育機會均等或公平正義問題。

四、高中職多元入學政策(multiple entrance policy for high school and vocational high school)

簡言之，是一種提供多種升學管道供學生自由選擇的入學制度。它藉由多元評量考核學生學習成就，廣開升學之路，使國中學生得以適性發展。另一方面由各高中職自選招生方式和自訂招生標準，使能選擇足以發展學校特色的學生，是學生和學校雙贏、互惠的教育大突破(教育部，2001)。本研究所稱之高中職多元入學政策，係指目前我國國中學生參加基本學力測驗後，採用申請入學，甄選入學及登記分登入學方式，以符應學生適才適性發展，紓解國中學生升學歷力的入學制度。

第三節 研究方法與步驟

壹、研究方法

本研究依據研究的動機與目的，首先蒐集研讀及分析教育政策制定相關的專書、期刊論文、研究報告等，作為研究的學理基礎及政策制定合理性義涵的探究。另蒐集分析我國高中職多元入學政策研擬過程相關政策白皮書、期刊論文、研究報告等，探討多元入學政策制定的過程、內容與現況，並從政策制定的合理性歸納該政策值得探討的相關議題。最後，透過問卷調查法及訪談法來了解基層國中教育人員對該政策制定的認知與態，以為我國教育政策制定的參考。因此，本研究所使用的研究方法主要是問卷調查法，並以半結構式訪談以補實證調查之不足。茲說明如下：

一、問卷調查法

根據文獻探討結果，歸納教育政策制定合理性的義涵及面向，編製一份高中職多元入學政策調查問卷。問卷對象主要針對國中教育人員，包括校長、兼行政教師、導師，以及專任教師等，以了解基層國中教育人員對高中職多元入學政策制定之認知與態度。

二、訪談法

問卷調查結果可以得知受訪者對高中職多元入學政策制定的整

體看法態度，及不同背景變項的差異情形，但無法深入了解受訪者對政策制定的其他感受與建議。因此，另編製半結構式訪談問卷以輔實證調查之不足，針對國高中教育人員包括校長、主任、組長及教師進行訪談，以了解受訪者對該政策合理性的感受與建議。

貳、研究步驟

一、蒐集相關文獻資料，撰擬研究計畫

確立研究方向後，即著手蒐集有關教育政策制定的文獻及資料，並從資料的研讀整理中擬定研究主題並撰寫研究計畫。研究計畫提請指導教授審核指導修訂後，將主題定為「我國高中職多元入學政策制定合理性之研究」進行論文研究。

二、編製調查及訪談問卷並進行施測

根據文獻探討歸納及我國高中職多元入學政策制定的實際現況，編製調查問卷及半結構式訪談題綱各一份。問卷調查編製完成寄發後，即以電話懇託填寫及回收，並將問卷調查結果作資料輸入及統計分析；另訪談部份，訪談對象約定後依約定時間作深入晤談，並經當事人同意後錄音作原貌呈現，再將訪談結果以文字稿整理，並基於研究倫理不透露受訪者身分。

三、施測結果統計分析及資料整理呈現

將問卷調查結果予以統計分析，並依據研究需求或待答問題擇定統計方法作為分析討論之用。另將訪談紀錄轉為文字呈現，以補問卷調查結果之不足。

四、資料及文獻整理分析後，撰寫本研究論文

綜合文獻探討、實證問卷及訪談結果，綜合歸納及整理分析，並將研究結果作歸納分析討論，最後撰寫本研究論文。

第四節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

一、研究對象：本研究主要在瞭解國中基層教育人員對我國高中職

多元入學政策制定合理性之看法，因此以國中基層教育人員為主要對象，包括校長、主任、組長、導師、及專任教師等，並未旁及國中學生及其家長，也未旁及政策制定學者專家、行政官員等。

- 二、研究主題：本研究從政策制定的角度探討政策制定之合理性，聚焦在政策制定的學理基礎，並從程序面及實質面解析我國高中職多元入學政策之合理性，並未旁及大學多元入學制度，也未深入探討政策執行、政策評估相關學理。
- 三、研究地區：本研究之所稱我國高中職多元入學政策，是以台灣地區分北、中、南、東四區抽樣調查國中教育人員對此政策制定合理性之認知與態度等為主，再依各區擇定數個縣市及數所學校為代表進行問卷之調查及訪談。

貳、研究限制

- 一、研究對象：多元入學政策制定係因應教育改革中，對傳統僵化的入學方式所作改變，包括高中職及大學入學機制。唯本研究以高中職多元入學政策為研究主題，未論及大學多元入學政策制定問題；也因限於研究篇幅及時間，問卷調查及訪談之對象無法全面普及施測，僅能依簡單及叢集抽樣進行施測；另外，研究對象以國中教育人員為主，旨在瞭解基層教育人員的認知與態度，並未涉及學生、家長、學者專家及教育行政官員；另外，半結構式訪談基於時間及晤談的便利，亦多以台南縣國高中基層教師為對象進行面對面實地訪談，以上種種情形可能使本研究的推論性受到影響。
- 二、研究內容：本研究著眼在教育政策制定層面，從政策制定的學理及合理性作探討，有關政策執行、政策評估較少深入解析；另外，本研究亦偏重在教育政策制定之社會學、行政學角度的分析，探討教育政策制定的鉅觀及微觀影響因素及運作過程，以及以政策制定合理性之程序面與實質面，以檢視我國高中職

多元入學政策制定合理性。

三、研究方法：本研究除文獻分析外，研究方法主要以問卷調查為主，又為補實證資料之不足，輔以半結構式訪談以了解現況及充實資料內涵。然因時間及篇幅所限，無法全面施測，無法全面普及施測，僅能依簡單及叢集抽樣進行施測；亦無法兼採例如德懷術或大樣本的進行，所得實證資料之推論性有其限制性。

