

加拿大品格教育政策之設計和推動——以安大略省為例

蕭芳華*

摘要

政策預期結果、政府規則能力、以及共識與支持是政策執行設計的三個要項。本文旨在政策執行理論應用之研究，主要採取文獻分析法，從政策執行理論中建構政策執行效能之三個主要變項，作為本文之分析架構。在三個執行要項之指引下，透過文件分析法，檢視加拿大安大略省設計和推動品格教育之方法，並反思當前台灣品格教育之推動情形，提供對照分析之用。本文發現：該省品格發展方案之共識建構，家長參與和社區諮商是規定的執行項目，以確保承擔和分享之夥伴關係；品格發展內涵以「關懷、尊重、安全和融合」為四項核心品格，並與學術成就不可分；執行機構之規則能力，徹底落實觀念溝通、遊說和能力建構，使各執行機構和個體都能在分工的角色和職務上各盡職守。

關鍵詞：品格、品格教育、政策執行、政策設計

*蕭芳華，亞洲大學幼兒教育學系副教授

電子郵件：Leehsiao2@gmail.com

來稿日期：2010年4月26日；修訂日期：2010年5月10日；採用日期：2010年5月26日

The Design and Implementation of Character Education Policy in Canada——The Case of Ontario

Fang Hua Hsiao^{*}

Abstract

Outcomes, the statutory variables of government, consensus building and environment supportings are the main points in the design of policy. This study relies on the policy to analyze the implementation of the Initiatives of Character Development done by the Government of Ontario. By means of literature reviews document analysis. Ontario is taken as a case of study, and compared to Taiwan. (1) consensus is reached by an agreement of the local boards and schools after consultation with parents and communities. As such, responsibility and benefits are assured. (2) the valued characters of "care, respect, safe, and inclusiveness" are deliberately chosen for their indispensable role in both academic and personal achievement. (3) the role and responsibility among the administrators and executors must be well defined in order to facilitate communication, to persuade, to build the capacity of learner and to warrant the good effects.

Keywords: character education, policy implementation, policy design

^{*} Fang Hua Hsiao, Associate Professor, Department of Early Childhood Education, Asia University, Taiwan
E-mail: Leehsiao2@gmail.com

Manuscript received: April 26, 2010; Modified: May 10, 2010; Accepted: May 26, 2010

壹、前言

近幾年來，品格教育議題又回到社會矚目的舞台，如何培育有品格的下一代成為教育政策討論的核心。今日台灣各級教育行政單位所遵循的「教育部品德教育促進方案」，其制訂可溯自2003年8月29日「全國教育發展會議」通過成立的「品德教育工作小組」，期藉以積極擬訂推動方案及策略（洪若烈、林沂昇、王詩茜，2009）。接著在2004年12月16日教育部頒布「品德教育促進方案」（教育部，2004），更於2006年11月3日修正公布「教育部品德教育促進方案」（教育部，2006）。在推動過程中，教育部也邀集教育界及民間團體共商對策，包括將品格教育融入課程教學，納入相關評鑑機制等，期以達到落實方案之目標（楊惠芳，2004）。在實施策略上，教育部進一步在2009年12月4日修訂頒行的「教育部品德教育促進方案」，提出更具體之措施，包括設置品德教育資訊網、遴選各縣市「品德教育支援學校」、設置「品德校園」、選拔「品德鮮師」和建立評鑑十大評鑑指標等作法（教育部，2009），希望能達到落實執行的效果。這些都是歷經國內各界之意見交流和論證後逐步提升政策作為的結果。例如李琪明（2007）有感學校與社會各界對品格的定義仍停留在各自詮釋與表述情境，對於品格教育促進方案要旨不盡理解，以致執行未能真正落實。李奉儒（2005）也為文呼籲教育部要在我國特有的文化歷史傳統下，審視現今政治、經濟、社會等層面之國情變遷，放眼全球化、地球村的衝擊和後現代化思潮的挑戰等之全盤考量下，釐清品格教育的目的與內涵，以利推動成效之彰顯。

2009年至今，我國推動品格教育之成效尚難評估。不過從政策執行理論和他國實施之政策經驗也是可供借鏡之途。加拿大安大略省政府為了推動品格發展方案，其推動模式由上而下完整啟動政策，執行軌跡明確可循，就執行研究而言，是很好的分析案例，多元的借鏡亦有助政策學習品質之作為。基此，本文就安大略省進行個案分析，期研究結果能提供政策執行理論在品格教育政策應用之參考。本文旨在政策執行理論應用之研究，主要採取文獻分析法，從政策執行理論中探討政策執行效能之影響因素，綜合分析出政策執行的三個要項作為本文之分析架構。在三個執行要項之指引下，透過文件分析法，檢視加拿大安大略省設計和推動品格教育之方法，並反思當前我國之運作情形，提供對照與分析之用。

貳、從政策執行理論探討設計和推動方式

推動品格教育兼具政策規劃和政策之執行。政策科學研究文獻中同時考量政策規劃和執行的理論為Schneider與Ingram（1990）所提出之政策設計的4個要素和3個連結點，有關成功執行的影響因素分析則有Sabatier 和 Mazmanian（1979）發表的「有效執行條件」，就政策問題、標的團體行為改變幅度和政府規則能力等加以分析。上述學者所提出的執行模型提供本文分析的架構，作者將就模型的概念、變項和應用予以探討和整合。

一、政策設計模型架構

政策設計是以解決特定問題或達成特定目標之政策意圖為指導，將執行所需要的資源預為配置，例如要設置執行機關負責推動，也要訂頒法規提供執行人員依法行政。政策執行的標的團體在哪裡，如何能接觸皆為重要因素。政策並非無中生有的，是經過有系統地設計，下文兩位學者的定義可供參考：

政策是一個有計畫的方案，內含有目標、目的、價值、和實務操作等，並對政策、方案、與計畫間的效能，作因果關聯的預為設計。（Jones, 1977: 4）

政策行為（policy action），是一系列的複雜性行動（moves），經由設計使在一個政治價值的引導下，為達成具有價值的未來目標而努力。（Dunn, 1994: 69, 84）

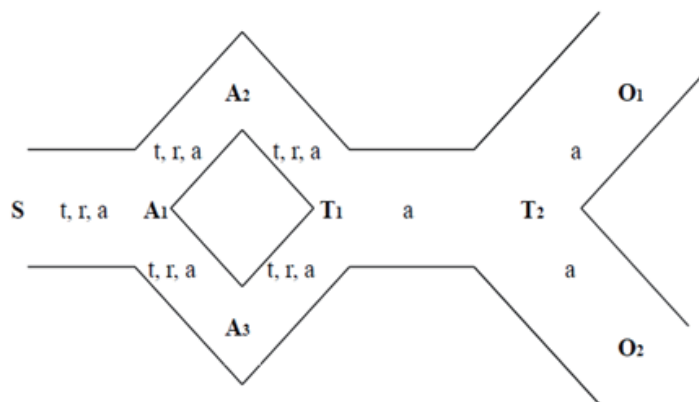
政策設計（policy design, PD）的結構邏輯是將政策規則和執行中的要素整合成四個要素和三個連結，如圖1，可以用數學公式表達如下，並逐一說明。進行一個政策設計時，應時時考慮到這些要素和連結。

$$PD = E(O, T, A, S) + L(t, r, a)$$

（一）四個政策設計的要素：1.結果（outcomes）；2.標的團體（targets）；3.執行機構（agency）；4.法令（statute）。

（二）三個政策設計的連結：1.政策工具（tool）；2.規則（rule）；3.假定（assumption）。

圖1 政策設計的結構邏輯圖



說明：1. S：法令（statute）；A：不同的執行機構（agency）；T：不同的標的團體（targets）；O：結果（Outcomes）。

2. t：政策工具（tool）；r：規則（rule）；a：假定（assumption）。

資料來源：Schneider & Ingram（1990）。

設計政策時要考慮的四個要素為結果、標的團體、執行機構和法令。政策結果指政策執行之後所希望看到的結果，多數指涉政策問題的解決。政策執行常因為過程中的因素，導致政策實際結果與所欲的結果間產生差距；兩者間差距愈小，政策成效愈大；反之，則愈小。愈加強政策成效，設計政策時不能不考慮負責執行的機構和標的團體可能的反應。法令是政策合法化的產出，透過立法途徑，將政策意圖轉化成一項法規，將上述這些要素在法規中明確化，可以規範和強制執行機關的執行義務或要求標的團體行為的改變。例如品格教育的政策目標在陶冶學生具有良好品格，標的團體自然是學生。政策設計除考慮政策結果和標的團體外，尚須確認地方教育局/處、學校和教職員如何扮演好執行機關或個體的角色，把這些都納入法規規範的項目可以增加執行的成效。圖1是政策設計中的一個政策執行歷程，法規（S）在歷程的前端，經由執行機關（A1，A2，A3，……）的執行，將服務傳送到標的團體（T1，T2，……），預期政策結果（O1，O2，……）在歷程的末端會出現。

將上述四個政策要素連結起來，需要政策工具、規則和假定等三種要素。政策工具讓執行機關將政策目標轉化成具體行動，政策執行的設計可以是一種工具或機制，例如提供補助款、誘導和獎勵教育當局和學校願意和有能力去規劃和執行品格教育活動；研習，讓執行人員和教職員擁有需要的技能，表現出

政府所欲的行動，達成任務。規則，是在法規指導下，進一步制訂執行細節之規範，建立一個政府（政策制訂者）、標的團體、執行機構間的行為規則。如此，沒有模糊的空間，共同的遵循和合作當可預期。假定指設計政策方案要以因果理論為基礎，先要有特定作為，才能導出結果（丘昌泰，1995）。例如規則（S）和執行機關（A）之間，激勵和誘因可以增進執行機關行動的意願，處罰將徒增彼此間的嫌隙和怨懟；執行機關（A）和標的團體（T）間，熱誠服務和解決問題的能力，必能引起標的團體行為的改變或良好態度的回應等；如果標的團體（T）行為有所改變，政策結果（O）就會符應原來的規劃。

政策設計是解決問題的行動方式，是一個結合政策問題、政策方案、政策結果的一個完整的政策過程，藉以有效地設計出可行的政策執行模式。不但重視政策規劃，也重視政策執行的可行性。

二、有效執行分析架構

在政策科學領域中對政策執行提出系統過程分析的學者，以Sabatier 和Mazmanian的研究為著，其研究變項也最為完整。他們對政策執行的研究從1979年發表〈有效執行的條件：達成政策目的指南〉（The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives），提出說明政策執行過程影響因素的模式，被歸類為「由上而下」研究（引自邱昌泰，1995）。Sabatier與Mazmanian（1979）的「有效執行條件」政策執行過程模式係由三大組十幾個變項組成一個互為動態運作的系統架構，對應地影響著政策執行過程中的每個階段。政策問題的可處理性（tractability variables）、非政策法令原因（nonstatutory variables）、政策法令之規則能力（statutory variables）等三者為自變項，執行過程階段（stages of implementation process）為依變項。就定義而言，執行的實踐包括特定法規、行政命令或法院判決等政策決定的活動；理想地說，這些政策決定是認定問題、界定目標、和規範執行的過程，而這執行過程應是始於法規的通過，而由執行機關執行政策決定或法規，再視標的團體順服這些政策決定的程度和這些政策決定的實際影響，據以在最後階段對法規進行修訂。下文以教育議題為例，就重要變項逐一說明：

（一）政策規劃包含三大重要影響變項

1.政策問題的可處理性

政府提出政策的目標在解決社會問題；政策介入，期待能改變標的團體的行為。政策問題的可處理性包括：有效技術理論與科技的可獲得性、標的

團體行為的多樣性、標的團體在總人口的比例和須要行為改變的幅度等四項（Sabatier & Mazmanian, 1979）。以品格教育為例，學生問題行為成為社會議題，促使學生改變成為一個具有良好品格涵養和行為是所欲的目標。若此問題有解決方法且為可達成的目標，即代表政策問題的可處理性高，執行成功率高。不過品格是一種人格和態度，其改變、內化到外顯也是種複雜的歷程，需要的輔導技巧高，加上學生人數眾多和多樣性，增加解決政策問題的困難度。換言之，評估政策問題可處理性程度，可以了解政策執行成功的挑戰度。

2.非政策法令變數

政策問題造成社會多少困擾，決定公眾對政策介入的支持程度。非政策法令變項有社經條件與技術、媒體對於問題的注意、公眾支持、選民團體的態度與資源、來自當權者的支持、執行官員的承諾與領導（Sabatier & Mazmanian, 1979）。以青少年犯罪為例，隨著社會變遷，青少年問題可能是社經環境的產物。青少年犯罪率升高，深深地影響社會安寧與經濟發展。當社會經濟與技術面已發展到必須關注這類問題的嚴肅性時，無論民眾、社會團體或執政者都會支持立法，採取政策介入，以減輕問題的嚴重度；支持程度愈高，將增進執行的落實程度。此外，執行機關主管的領導力、管理能力、與對達成政策目標的熱忱度等，具有影響政策執行的正面性。不僅如此，作者認為此變項亦影響一個執行官僚決定與否的程度。

3.政策法令之規則能力

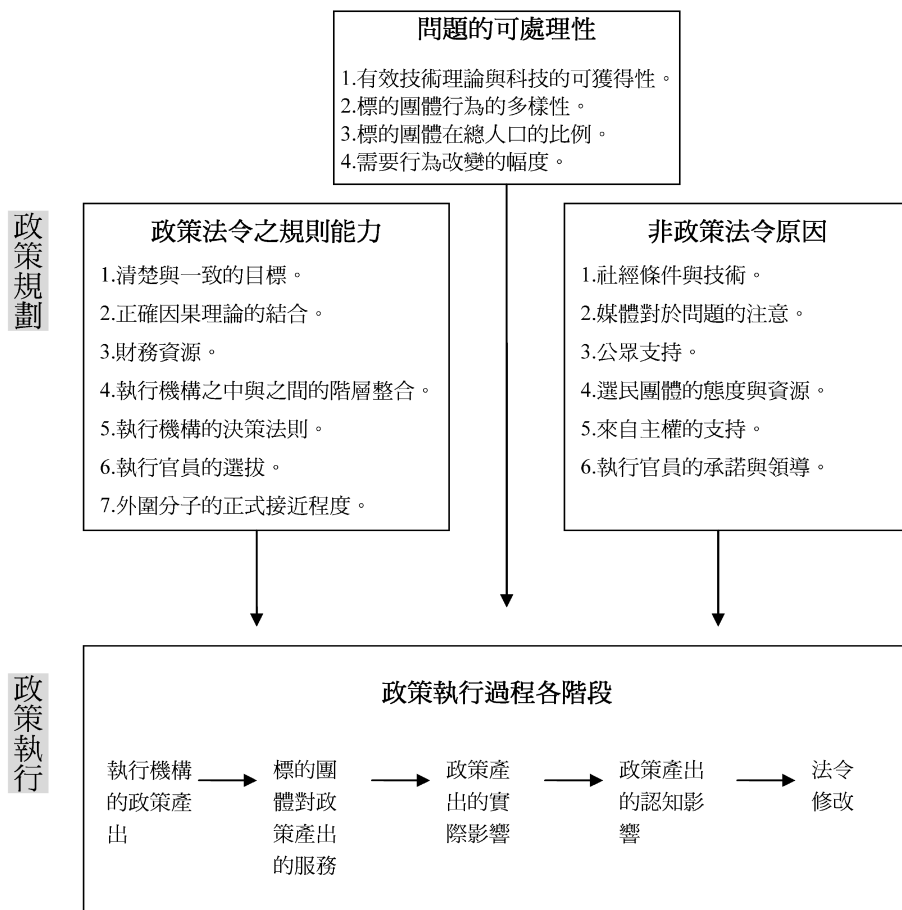
政策法令之規則能力是涉及政策規劃內容的議題，政策法令之規則能力意指清楚與一致的目標、正確因果理論的結合、財務資源、執行機構之中與之間的階層整合、執行機構的決策法則和執行官員的選拔等要素（Sabatier & Mazmanian, 1979）。首先，政策本身所依據的因果理論效度如何？即針對政策問題特質，政策所設計的目的與手段是否能有效改變標的團體達一定程度？換言之，政策規劃是否以有效的因果理論為基礎？如果沒有，則政策執行後將有許多非預期的結果。再者，政策政令必須目標清楚、一致，或至少執行官僚認知該政策能有效解決問題。為確保執行方向正確，政策政令必須有效建構執行內容與程序，讓執行官僚與標的團體依循執行計畫，表現出可欲行為，包括選擇有熱忱機關負責執行，並給予具支持性的決策原則、足夠的財政資源、和充足的接近支持團體的機會（Sabatier & Mazmanian, 1979）

（二）政策執行過程的每個階段皆受到規劃良窳的影響

在「有效執行條件」模式中將執行過程分為執行機關的政策產出、標的團

體的順服、政策產出的實際影響、執政者與標的團體對政策認知的影響力、和法令修改五個階段，並形成一個政策規劃、執行、評估與再修正的過程。

圖2 有效執行條件圖



資料來源：作者整理自Sabatier & Mazmanian (1979)。

從Sabatier與Mazmanian之——〈有效執行的條件：達成政策目的指南〉的命名，已可體會到這是從政策規劃的角度提出有助政策執行的診斷性分析。模型中的自變項皆為政策規劃範疇可關心的事項，相對地執行過程的各階段則為受影響的依變項。在政策規劃時，第一，若政策問題不具有可處理性，決策者應採不介入的政策。第二，政策法令之規則能力需倚賴決策者對政策執行架構的設計能力，意指通過的法令內容能有效地建構出一套供執行機關決定所依循

的原則。從正面觀之，這個變項在為執行者建構一個具支持性的執程序，提高達成目標的機會；從負面觀之，卻意在規範執行者的行為範疇，降低偏差行為的發生。第三，非政策法令原因雖非屬易控制因素，卻是決策者在規劃時應考慮的環境因素。決策者也應能審時度勢，覓定適當的機構或個人負起執行責任。一個自我效能高的主管，自我期許高，使命感強，工作態度熱忱，較積極的設法解決問題，行使裁量權的意願與機率自然比較高。換言之，政策執行成功與否，在政策制訂階段的決策人員是否勝任其規劃政策的職責，關係重大。

三、本文分析架構

綜上所析，Schneider與Ingram的政策設計提供政策決定者設計應顧慮的四個要素和三個連結。Sabatier和Mazmanian的政策執行過程架構給我們的啟示是，執行若欲成功，除了前述政策設計的這些變項要注意外，更進一步提示更多面向的影響因素。儘管如此作者整合雙方之論見後，擇取三項作為執行核心要項之理由如下：

（一）政策預期結果是政策規劃所欲追求的目標，是為政策規劃之指導，也是未來政策成效評估之準則。不過，目標設定應該要清楚明確，發揮提供參與人員指引之功能。品格教育最使人混淆的是究竟是哪些價值項目為內涵？又哪些是核心？即使確認一些特定的品格價值，其內涵又為何？這些問題常常令人模糊不清，徒增不確定性，影響實踐之成效。

（二）政府規則能力包括政府賴以執行的法令和政府輔導下屬單位落實執行的資源和人力。沒有法規、缺乏執行能力的執行機構、沒有新增的資源投入等工具，政策執行可能寸步難行。上級政府推動品格教育政策，下屬機關若推動不力或沒有能力以致影響績效，怎麼辦？上級政府應該有一套推動的手段，包括資源提供和能力訓練等活動。

（三）共識與支持可以使政策執行事半功倍，特別是品格教育之推動，更需要家庭和社會的合作。如何促使相關機構和團體發揮合作之效，提供決策歷程的參與是重要的步驟。

繼之，本文以加拿大安大略省的品格發展方案為分析標的，檢視上述三項假定之軌跡，藉以瞭解其政策執行之設計、要素和成效。

參、安大略省品格發展方案之內涵

加拿大是個聯邦國家，教育是各省政府和各領區的轄屬權限，學生品格之發展也是由省政府設計和推動。安大略省政府教育廳在2006年策動品格發展政策（The Character Development Initiative）之前，各教育學區董事會也已經各本權責推動著（Ontario Ministry of Education, 2008a）。

一、安大略省的教育業務規模現況

安大略省2007到2008學年度總學生數為2,087,588人，幼稚園4—5歲幼兒數238,903人，小學一到八年級學生共1132,582人，中學九到十二年級共716,103人。這些學生分別由72個教育學區董事會和11個教育當局所管屬，教育當局是指一些地理位置孤立的董事會和醫院學校董事會（hospital school boards）而言。全省有4,026間小學和897間中學（Ontario Ministry of Education, 2010b）。反觀台灣，九十八學年度總學生數為3,481,888人，幼稚園182,049人，小學一到六年級學生1,593,414人，國中學生數948,634人，高中職學生數757,791人。這些學生居住在台北市、高雄市和21個縣市政府所轄區域，由縣市政府下設之教育局/處負責規劃和執行教育政策。全國有幼稚園3,154園、國小2,658校、國中740校、高中職486校（教育部統計處，2010）。與安大略省教育規模相較，台灣轄屬教育業務規模較大，學生人數和校數也都較多。

二、標的團體一起參與方案的啟動

安大略省政府教育廳在推動品格發展方案上有幾個重要的作為，包括共識形成、有關目標和理念之確認和行銷、建構能力之研習會和推動成效之評估等。安大略省品格發展政策（The Character Development Initiative）是2006年十月在一個省教育廳辦理的品格發展研討會（The character development symposium）中討論後啟動，同時公布名為《找到共同基石：安大略省學校推動的品格發展（幼稚園到十二年級）》（Finding common ground: Character development in Ontario Schools, K-12）之文件，會議於2006年10月15到16兩天舉行，將全省各地有關品格教育之研究、變革和現行實務等活動予以呈現和討論。特別地，在省政府推動品格發展方案最開始階段的這項會議就提供學生參與機會。該會議大約650多人參加，包括來自全省教育學者、學生代表、家長代

表、學區董事和社區代表（Ontario Ministry of Education, 2010a）。

兩個月後，教育廳在整個省境內設置8個品格發展資源工作小組（Character Development Resource Teams），在執行層面上依地理區域支援並協助各教育學區董事會。2007年二月到六月之間，省教育廳在整個省屬區域進行15場諮詢會議（consultation sessions），一方面分享品格發展的概念和資訊，同時也針對政策主要內涵和執行面蒐集各方意見，最重要地是透過參與的歷程，糾結各界一起承擔推動的責任，宣示：品格發展方案之執行是共同的責任。2007年的四月到六月之間，省教育廳對全省教育學區董事會辦理9場研習會（capacity-building sessions），增強執行能力，參加者有各學區之品格小組、負責學生成就的人員和學生成功領袖等，希望學校在推動和擴大辦理品格發展方案時，能獲得這些成員的支持和協助（Canadian language & literacy research network, 2009）。在省教育廳一連串的努力之後，各個學區被期待在2007—2008學年度就能啟動執行品格發展政策，設計並執行品格發展教育方案。2007年秋季，各地教育學區董事會開始就社區內之學校和家長進行諮商（Ontario Ministry of Education, 2010a）。在這個階段，各學區與社區諮詢一起設計執行方案是被要求的步驟和內容，1年期限後進行檢討。

安大略省教育廳深切體認品格發展方案之推動需要學校在地的執行（site-based implementation），在深度和廣度上都應該反映整個省境的特殊性。因此在指導原則有下列四項（Ontario Ministry of Education, 2008a）：（一）要與家長和社區成員協調合作；（二）無論是教育學區董事會或學校的執行，都要以社區內之多元社群廣泛諮商為基礎，以反映學生和家長的多樣性；（三）在共識建構之歷程中，學生應該被邀請進來；（四）反映省境各個社區、董事會、學校和教室之多樣性，品格發展方案之內容也應該不同，執行也應該考量系絡因素，不過仍應在省府頒布指導方案之範疇內。

2009年的乙份名為《讀算秘書處的影響：安大略省教育系統的變遷》（The impact of the literacy and numeracy secretariat: Changes in Ontario's education system）的評估報告指出，全省72個學區中大部分已達到預期執行目標，有11個學區超越目標並協助其他學區；20個學區完成社區諮商程序，進行執行中；27學區尚在家長諮商和計畫規劃中；仍有14個學區處在執行開始階段，省教育廳的品格發展資源小組也在協助他們（Canadian Language & Literacy Research Network, 2009）。

根據初期執行結果的檢討，2008年六月修正《找到共同基石：安大略省

學校推動的品格發展（幼稚園到十二年級）》，內容增加方案的關鍵理念和推動原則，提供執行架構（Canadian Language & Literacy Research Network, 2009），其目的在進一步引導各學區和學校之規劃、執行和評估。2008年秋季安大略省教育廳將各學區董事會提交的執行成功策略和方法案例彙整而成《幼稚園到十二年級品格發展行動方案：成功案例》（Character development in action, K-12: Successful practices in Ontario Schools）的文件，一方面檢視品格發展方案執行之深度、廣度和範疇，進而提供未來發展方向設定之參考。從這些實例的分享得知，學校生活的各個面向都受到品格發展方案正面的影響（Ontario Ministry of Education, 2008c）。安大略省接下來要做的是蒐集資料進行方案評估，方案之評估將採由外部制訂評估標準，提供和協助學校測量品格發展方案的影響。

三、清楚的目標和正確的因果理論

品格為何？是道德、價值、倫理或品格？沒有定論。即使都是，那麼具體的品格是什麼？品格發展方案執行後，希望從孩子身上看到什麼樣的表現才算是執行成功。唯有確定這個問題，具體的目標方能明確浮現。品格，是社區和學校所共同珍惜的個人特質（attributes），是人格正面的和有用的部分（Longman Dictionary of Contemporary English, 2003）。安大略省認為這些特質是學校生活的關鍵面向，這些特質把人們結合在一起，也是孩子成為未來負責公民的根基。更重要的，這些特質也為教育領域中的卓越與公平，和社區中的尊重、安全、照護與融合等奠定基礎（Ontario, 2008b）。

因為品格是生活中各個面向很重要的部分，因此安大略省政府將之命名為「品格發展」（character development）方案，是結合政府、學校、社區和家長等參與者進行的一種刻意地、合作的、和有計畫的努力，期孕育學生擁有良好的品格，並以這些特質做為自我要求的行為標準（Ontario, 2008b），即良好品格之內化。換言之，品格教育是以增進學生品格正向發展為目標的一系列課程與教學活動，政府、學校、社區和家長以團隊參與的方式操作。品格發展方案是公共教育系統的一個根基，安大略省政府邀請所有的安大略省人一起促進這個理想的實現（Ontario Ministry of Education, 2008b）。整體言之，品格發展方案之目標在提供一個學校環境，讓所有的人包括學生、教職員等能以關懷（care）、尊重（respect）、安全（safe）和融合（inclusive）等相互對待，特別是「尊重」這一項。基於學生是一個完整個體的理念，學術成就（academic

achievement)、品格發展、公民素養發展和尊重多樣性 (diversity) 等四項是此方案的基本要項 (Ontario Ministry of Education, 2010a)。不但學生的人際關係是重點，在學術上的學習成就也被主張會獲得改善；不但要提供安全和有秩序的學校，也要減少行為問題；要增進人生的準備，也要提升就業力技巧；要創造積極的學校文化，也要在教室、學校和社區培養出負責任的公民。

品格發展是一個由精神上內化到行動上習慣化的歷程，欲有效達成，執行設計上需要周延而完整，落實到生活的每一環節。安大略省教育廳在遊說各教育董事會和學校推動品格發展方案的指導文件中主張，學生品格發展方案欲能成功，必須有下列四項要素互為運作、連結在一起，以奠定方案成功的基礎，其內涵說明如下 (Ontario Ministry of Education, 2008b)：

(一) 學習和學術成就並重：愈來愈多的研究顯示，品格發展和學生參與兩者對學生學術成就的改善上有緊密的關係。事實上已經有許多董事會和學校一直都在執行品格發展方案，學習的各個領域皆可看得到品格發展的蹤跡，例如尊重和學習機會平等、環境覺知和保護活動、地方或全球健康方案、運動守則、學生會議和領導發展活動等。

(二) 尊重多樣性：品格發展方案支持人權概念，也認同尊重人文是正面關係的基礎。例如進行社區諮商必須包括並鼓勵多樣層面的人士參與，可以確保大家在選擇和推動品格項目時，能形成共識，對執行有所助力。

(三) 公民發展：學生具備良好品格，將增進其公民素養，提升其正面關係和積極參與的能力。品格正面發展，除有效解決問題外，讓學生能做事有原則，思考有批判力，積極參與社區，發展出高度的個人和社會的責任感

(四) 父母和社區夥伴關係：家長和社區參與是品格發展方案成功之關鍵，孩子各個階段的品格發展，家長的支持扮演重要的角色，包括正面的角色典範、孕育良好個性特質。許多社區青年方案或運動都蘊涵有品格發展的目的在內，地方上工商團體或一些工作實習經驗也提供這個機會。學校應該要尋找和善用這些資源，建立聯盟，一起來支持孩子正向發展。家長和社區是品格發展方案中的核心角色，哪些價值是社區所重視的，由整個社區形成共識，也會由整個社區為發展下一代品格教育一起分擔責任。安大略省教育廳對家長和社區的訴求：協助下一代發展良好品格諸如關懷、慈悲和公民素養等，家長、學校和社區等必須共同承擔責任；方案若能成功，三方將共同獲益 (Ontario Ministry of Education, 2010a)。品格發展方案之關鍵要素是社區諮詢和參與、專業發展、學生參與和不斷檢視和分析執行成效。針對方案不斷地溝通，目的

在增進家長、社區團體、董事會和學校們視推動為己任（Canadian Language & Literacy Research Network, 2009）。

四、清楚的職責規範確立執行機構之整合方式

品格發展方案之推動既希望能糾結學生、家長和社區的參與，省政府、地方政府和學校也都被規劃進來一起執行。這類涉及多元組織和個人的執行、妥善之分工和週知有益推動之效率化。安大略省教育廳在指導文件上對參與之機構和人員各自應該扮演之角色和工作內容，都有明確的文字敘述。例如省教育廳的職責部分，因其居於政策啟動和領導地位，做好規劃、執行和評估的工作。除了提供資源、設置資源工作小組、配置適當人選之外，也要蒐集資訊觀察執行成效。省教育廳應執行工作項目包括：提供新資源，以利在整個學校社區中強化執行或擴大執行；領導和協調各地的品格發展資源工作小組，挑選深具經驗者擔任小組成員，自動和直接地與各教育學區董事會連繫，各董事會被鼓勵多加利用這些領導人之專長，也利用此機會帶動董事會進行組織學習；設計和生產執行和擴大實施所需要的資源；訂定綱領，指導執行資料之蒐集和分析；在省政府的層級上，監督執行的效能和可能的衝擊（Ontario Ministry of Education, 2006）。

教育學區董事會、學校校長、教師和學生等更是執行第一線之人員，他們在執行指揮鍊的關係、職責分工和合作、注意事項之交待等，也都在指導文件中敘明，使各單位和個體有所遵循。例如在要求作為上，規定董事會要將品格發展方案融入辦學實務和定期的董事會改善計畫（board improvement plans）裡，校長要確實將品格發展融入學校改善計畫；糾結學生、職員、社區、家長和地方人士一起參與，規定董事會要建立一個合作性歷程或程序；校長要確保學校所在的整個社區都參與進來，學生領袖要反映出學校學生人口的多樣性；規定校長要讓學生和學校諮詢委員會成員扮演關鍵角色，並協助學生發展領導能力，以完成其角色的任務；在執行評估上，規定董事會、校長等要監督和蒐集有關本政策效能之資訊；在行為示範上，規定所有的董事會和學校的職員在工作中和人際互動中確實樹立典範，協助創立學校和董事會文化，重視正面積極的關係、卓越的服務、和公平價值（Ontario Ministry of Education, 2006）

品格發展方案的最終成效要落實在學生身上，與學生直接接觸的教師應有作為也是規範的對象。對教師的期待包括要將品格發展融入學科內涵、教室和課外活動中；提供學生所需的知能，協助學生有效能地拓展他們的角色；此

外，協助校長建立一個支持歸屬感的氛圍和孕育民主的學校文化，鼓勵學生在決策過程中的發聲。對學生則要求他們要參與，對學校推動的品格發展方案要設法有所貢獻，學生也要獲得知識和技術，以利拓展他們在學校、董事會和社區的角色扮演，還要學習尊重和關懷他人，致力於問題的解決；容忍和融合多樣性的同學，共同學習參與和領導（Ontario Ministry of Education, 2006）。

五、執行機構之決策法則

安大略省教育廳之品格發展方案係由一個名為讀算秘書處（The Literacy and Numeracy Secretariat）的單位負責策劃、執行和評估，此外，尚有策略規劃和中小學方案部（The Strategic Planning and Elementary/Secondary Programs Division）和法語教育運作部（the French Language Education Educational Operations Division）共同負責，但讀算秘書處為主導單位。該單位規劃品格發展方案之原則，視學童為一個完整的個體，上學不只是為學業發展而已（Canadian Language & Literacy Research Network, 2009）。

「讀算秘書處」在2004年成立，為教育廳內之一級單位，與其他諸如公共溝通處、策略規劃和中小學處、中小學資本和預算處、教學領導處、法語教育處和法人管理與服務處等單位，同受教育廳長之指揮（Ontario Ministry of Education, 2007）。其設置是安大略省輔導學生學習成就的策略之一，其目的在協助學生學習。讀寫算能力若能扎實，學童在校內甚至未來的人生將擁有寬廣的教育選擇機會。當學生在這方面表現優異時，以後受挫和輟學機率也較低。安大略省教育廳認同這樣的看法，所以非常重視這方面的教學成效和需求，積極提供所需的資源以確保目標之達成（Ontario Ministry of Education, 2010c），一群被稱為「學生成就人員」（student achievement officers），以其豐富經驗和技術，直接與全省的學校和學區董事會一起工作，透過研習，增強教師教學能力和執行策略等，以改善學生讀寫算技能。讀算秘書處提供安大略省董事會、學校、教職員、學生等有關專業成長、課業輔導、學校效能、教育資料建置與分析等服務，品格發展方案也是其中一個項目（Ontario Ministry of Education, 2010c）。讀算秘書處之設置目標在增進和協助學生學習效果，其績效如何，一份由名為加拿大語言和閱讀研究網絡（Canadian Language & Literacy Research Network, 2009）單位，發布評估報告：《讀算秘書處對安大略省教育系統的影響》（The impact of the literacy and numeracy secretariat: Changes in Ontario's education system），第106頁到112頁是有關品格發展方

案的成效，內容包括方案推動歷程之回敘，2008年春季調查學生成就負責人員（Student Achievement Officers，SAOs）的調查結果，闡述如下（Canadian Language & Literacy Research Network, 2009）：

（一）53%的學校學生成就負責人員表示他們支持品格發展方案的執行，17%表示品格發展方案只是其工作的一部分。在安大略焦點介入夥伴學校（Ontario Focused Intervention Partnership，OFIP）中約有一半的人員表示投入中等水平以上心力在品格教育；（二）在執行品格發展方案的自信程度上，44%表示相當有信心能夠發揮專長推動，但是仍有6%不是那麼有自信；（三）在執行強度上，31%表示應該再加強學生個人責任感和社會責任感；（四）中小學校長在一項調查中表示，2008年他們的辦學重心放在品格教育、個人責任和社會責任。14%校長表示在其學校改進計畫中品格發展是其中一項業務。調查顯示，有些學校成立全校性的品格教育委員會，有的也借助兼職顧問的諮商。校長普遍認為品格發展方案的確對學生的個人和社會發展產生影響，並應該繼續努力。有一位校長接受訪問說，實施3年後，學校從混亂無章變得一致性（consistency），營造出整個學校的安全和公民素養，品格發展方案讓全體教師和學生在任何學科領域得以順暢進行教學。

六、加拿大課程服務機構提供技術

品格發展方案之推動，教師教學最是關鍵。因此教材教法之設計常是教師最迫切需要的協助。為解決這個問題，安大略省藉助加拿大課程服務機構（Curriculum Services Canada，CSC）的支援，該單位屬泛太平洋標準局（the Pan-Canadian standards agency），組織目標為學習教材和推動方案之品質保證（quality assurance），包括教學資源之發展、執行、評估和認證等。為達成目標，該局與全加拿大和國際之相關政府、非營利組織、產業和機構等密切合作，在各個年齡層或人生不同階段之成功學習上提供相關倡導的努力。當教育人員或社區團體在各自的社區、教育董事會、學校或是教室內有所努力時，可以獲得這個單位的支持和資源（Curriculum Services Canada, 2010a）。特別地，該局針對各個議題，也以多元媒體和社群方式，提供網路線上專業學習機會。例如各界可以在線上瀏覽到2006年十月舉行品格發展研討會的演說和對話（Curriculum Services Canada, 2010b），同（2006）年十一月也將方案指導文件之影視媒體放在網站上，並提供意見交流之管道（Curriculum Services Canada, 2010c），所有媒體都可以以手機、隨身聽等載具下載收訊。

綜上所述，安大略省品格發展方案之設計，有政策目標、執行機關、職權分工、研習推廣、共識建立、有規則設計，最後也有成效評估，是一個比較完整的執行案例，可以提供我國之觀摩和借鏡。

肆、結論

分析安大略省之執行方法和過程之後，藉由本文之分析架構說明安大略省執行的優點和缺點，也概略比較一下台灣的執行後並提出建議。

一、明確的政策目標是共識的產品

安大略省的指導文件在2008年修正後，確立「關懷、尊重、安全和融合」是品格發展方案追求之四項核心品格價值（Ontario Ministry of Education, 2008a）。2006年的文件內並沒有這些品格項目的宣示，經過研討會、諮詢會和研習會等的推動過程後，聚焦於四項品格的共識漸漸形成。所謂共識，除了品格發展的政策目標明確地期待學生養成四項主要品格外，也提示品格發展與學術成就不可分的概念，因此所有的教師都有責任在其授課的範疇注入適當的品格發展活動，強調好學生是學業和品格兼備的概念；融入的發展概念和不忽略學術成就的倡導可以獲得家長的肯定和參與，也可以將品格發展推廣到學校生活和家庭生活中，真正成為生活中的一部分。

安大略省品格發展方案之品格選定和推動方法，強調家長參與，以確保家長、社區和學校共同承擔推動的責任，繼而期待成果效益的方享。民主參與所形成的共識，是執行的動力。為保障社區、家長和學生的參與，安大略省在其有關職責分配上，明確地對學區董事會和學校校長有所規範，供其遵循。反觀台灣品格教育促進方案雖也倡導民主和共識，但是這種概念的落實並未明確的納入規則中或在程序上加以規範，容易落入主事者的裁量權。另外，在台灣推動品格發展方案中，家長和社區的角色仍停留在了解、支持和配合的被動地位，與安大略省賦予的主動積極角色不同。家長和社區積極熱忱的參與，不是憑空產生，需要刻意地、有計劃地和努力地去經營。

二、積極建構地方執行能力

政策之推動除了訂頒法規外，地方執行者對目標認同和能力之建構是政府

政策規劃能力的一部分。地方對政策目標不理解或不認同，教師沒有概念或能力去設計教材進行教學，都是影響執行成效的問題。除了人員能力外，執行資源的投入也是關鍵，雖然說品格好像空氣一樣無所不在，推動活動似乎不應很昂貴，但若沒有新資源投入，方案執行可能只有口號而沒有行動。

例如，安大略省無論學生人數或學校數都比台灣來得少，不過安大略省教育廳下轄72個地方教育學區，台灣則是23個院轄市和縣市政府，雖然兩國地方教育行政制度不同，但兩個教育主管單位對轄區推動品格教育方案時，因應規模大小規劃活動之質與量自應有所不同才能達成相同之水平。為達成共識和建構執行能力，安大略省教育廳所舉行的研討會、說明會和研習會次數相當多，包括設置8個品格發展資源工作小組，進行15場諮詢會議，辦理9場研習會，且時間皆密集在推動政策之前期和初期，對推動之順暢度有所助益。與之相較，以台灣之教育規模推動執行，除了研討會確定方案計畫內容、2007年品格教育研討會外，在提供說明、諮詢、研習、和資源協助上應有更多的規劃和執行，這是值得進一步探討者。

三、品格教育方案執行成效之評估不易

品格是一種特質，學生是否擁有特定的品格是測量政策結果之標的，其測量方法係在特定的情境中觀察學生的選擇、決定和行動是否符合品格期待的標準。不過，整體而言，品格發展方案結果之測量是不易的，但是執行面的評估是可以從執行機構是否依規定投入資源、或有無按照程序或步驟執行、或產出一定的作為，是為執行成效評量的標的。加拿大讀算秘書處對安大略省教育的影響評估中有關品格發展方案部分正是執行評估的作法。調查顯示地方教育相關人員表露渠等在品格發展方案上的執行尚維持在中等以上的程度，不過由於調查問項仍嫌不夠，所以很難看到真正的面貌。許多有關執行的規定項目辦理情形如何，有待進一步蒐集。例如地方教育學區董事會與社區和家長諮商和其過程如何？這些對學校推動的助力如何？換言之，既然已分工職責項目清楚規範，那麼執行評估就要逐一檢視。例如指導文件已經要求各校長要將品格發展方案列入學校改進計畫，但根據調查結果只有14%校長表示在其學校改進計畫中，品格發展是其中一項業務（Canadian Language & Literacy Research Network, 2009: 109），這麼低的比率應該成為執行上的一個警惕訊號。另外，地方教育學區董事也被規定應該將品格發展方案列入學區改善計畫中，但該項並未被列入調查評估項目，因此各董事會是否遵循執行，應該進一步確認，才

知執行成效。台灣品格教育方案的評鑑尚在發展中，類似資料付之闕如，將來進行執行成效評量可多思量。

參考文獻

- 邱昌泰（1995）。**公共政策：當代政策科學理論之研究**。台北市：巨流。
- 李奉儒（2005，5月）。**美國品格教育、價值教育與道德教育的轉向**。論文發表於中正大學教育學研究所主辦之「現代教育論壇：學校如何落實道德教育？」，嘉義縣。
- 李琪明（2007）。中小學品格校園之實施策略與評鑑方式探析。**教育研究期刊** 159，33-45。
- 洪若烈、林沂昇、王詩茜（2009）。我國品格教育推動之探析。**研習資訊**，26（1），99-108。
- 教育部（2004）。**品格教育促進方案**。2010年4月11日，取自<http://www.edu.tw/files/bulletin/B0046/931216moralplan.doc>
- 教育部（2006）。**教育部品格教育促進方案**。2010年4月11日，取自<http://www.edu.tw/files/bulletin/B0046/951103moralplan.doc>
- 教育部（2009）。**教育部品格教育促進方案**。2010年4月11日，取自<http://ce.naer.edu.tw/index3-1.html>
- 教育部統計處（2010）。**九十八學年度各級學校概況表（八十七—九十八學年度）**。2010年4月11日，取自http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site_content_sn=8869
- 楊惠芳（2004，2月24日）。**學生品格教育成效將納入評鑑**。2010年4月11日，取自http://www.mdnkids.com/info/news/adv_listdetail.asp?serial=30422
- Canadian Language & Literacy Research Network (2009). *The impact of the literacy and numeracy secretariat: Changes in Ontario's education system*. Retrieved April 11, 2010, from http://www.edu.gov.on.ca/eng/document/reports/OME_Report09_EN.pdf
- Curriculum Services Canada (2010a). *About CSC*. Retrieved April 20, 2010, from <http://www.curriculum.org/csc/about.shtml>
- Curriculum Services Canada (2010b). *Finding common ground: Character*

- development in Ontario schools, K–12 symposium*. Retrieved April 20, 2010, from <http://www.curriculum.org/edu/character/>
- Curriculum Services Canada (2010c). *Webcast: December 11, 2006*. Retrieved April 20, 2010, from <http://www.curriculum.org/secretariat/december11.shtml>
- Dunn, W. N. (1994). *Public policy analysis: An introduction* (2nd ed.). Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Jones, C. O. (1977). *An introduction to the study of public policy* (2nd ed.). North Scituate, MA: Duxbury Press.
- Longman Dictionary of Contemporary English (2003). *Definition of character*. Retrieved April 20, 2010, from <http://www.ldoceonline.com/dictionary/character>
- Ontario Ministry of Education (2006). *Finding common ground: Character development in Ontario schools, K–12*. Retrieved April 20, 2010, from <http://www.curriculum.org/secretariat/files/Dec11CharacterReport.pdf>
- Ontario Ministry of Education (2007). *Ministry organization chart*. Retrieved April 11, 2010, from http://www.edu.gov.on.ca/eng/about/annualreport/0708/org_chartEDU0708E.pdf
- Ontario Ministry of Education (2008a). *Finding common ground: Character development in Ontario schools, K–12*. Retrieved April 22, 2010, from <http://www.edu.gov.on.ca/eng/document/reports/literacy/booklet2008.pdf>
- Ontario Ministry of Education (2008b). *A guide to character development in Ontario schools, K–12*. Retrieved April 21, 2010, from <http://www.edu.gov.on.ca/eng/document/reports/literacy/bookletGuide2008.pdf>
- Ontario Ministry of Education (2008c). *Character development in action, K–12: Successful practices in Ontario schools*. Retrieved April 20, 2010, from <http://www.edu.gov.on.ca/eng/literacynumeracy/successReussie.pdf>
- Ontario Ministry of Education (2010a). *Character development initiative*. Retrieved April 5, 2010, from <http://www.edu.gov.on.ca/eng/literacynumeracy/character.html>
- Ontario Ministry of Education (2010b). *Education facts*. Retrieved April 11, 2010, from <http://www.edu.gov.on.ca/eng/educationFacts.html>
- Ontario Ministry of Education (2010c). *The literacy and numeracy secretariat*. Retrieved April 11, 2010, from <http://www.edu.gov.on.ca/eng/literacynumeracy/>

- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. *Policy analysis*, 5, 481-504.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. (1990). Policy design: Elements, premises, and strategies. In S. S. Nagel (Ed.), *Policy theory and policy evaluation: Concepts, knowledge, causes, and norms* (pp. 77-102). NY: Greenwood.

