

# 教育政策過程與方法分析

張芳全

## 【作者簡介】

張芳全，係國立政治大學教育學系博士。曾服務於行政院經建會從事教育政策形成、規劃、分析與評估的工作。現任國立臺北教育大學國民教育系助理教授。主要專長在於教育政策分析、教育經濟學、量化教育研究。所從事的研究以教育政策指標、教育發展指標、國家發展指標、教育政策分析、教育經濟學的相關主題為主。

## 摘要

本文透過文獻整理分析說明教育政策過程及其方法分析。首先，本文對教育政策定義，而對教育政策過程包括政策問題界定、政策規劃、政策分析、政策合法化、政策執行及政策評估等歷程。每個政策形成過程階段都相當複雜與有注意原則，本文一一說明這些重點。其次，本文指出教育政策形成過程的方法分析。教育政策過程非獨立，各階段有不同重點，所以沒有獨立分析方法。本文建議以社會科學的研究方法、專家會議、透過電腦模擬與政策個案作為分析方法。最後，本文提供一項政策模擬，透過此模擬作為行政機關在政策制定參考。

關鍵詞：教育政策、教育政策分析

# The Construct Process of Educational Policy and Its Analysis Methods

Fang-Chung Chang

## ABSTRACT

Based on some literatures review, the purpose of this article is to understand the construct process of educational policy and its analysis methods. First, it defined the meaning of education policy, and understood the process of educational policy, that is, the definition of policy problems, the policy program, the policy analysis, the policy legislation, the policy implement, and the policy evaluation. Due to each step in the construct process of educational policy is complex and their points are considered, so our articles to analysis this step by step. Secondly, the study also analysed the method of construct process of educational policy. Because the process of policy is not independent, that is, there are important and different points in each step. Thus, there are not single method in the construct process of educational policy. It suggested that the methods will include the research method of social science, the expert's meeting, the computer simulation, and the policy's case study. Finally, a case study was also given in computer simulation, that provided to the educational authority to be considered in the decision-making of education policy.

Key words: educational policy, the analysis of educational policy

## 壹、前言

本文主要對教育政策過程與方法進行分析，本文一開始先對教育政策（educational policy）界定，吾人常對教育政策有誤解，誤解內容常將教育政策與教育行政（educational administration）混為一談，也將教育政策視為僅具有學術性或實用性的任一項功能，並將教育政策視為只在解決問題而已，而沒有學術功能，更重要的是將教育政策視為一種方法與將教育政策視為政府口號（張芳全，1999）。針對這些誤解應釐清，本文先對教育政策意義界定。接著說明教育政策過程，再次說明教育政策方法分析，並提出一個簡單的教育政策過程模擬例子，作為理解教育政策分析方法，最後根據先前論點，提出結論與建議。

關於教育政策意義，先說明政策意義，它有幾種界定向度，說明如下：

第一種觀點是將政策視為行政制度中的權威式決定。這種權威性的決定由行政管理當局，依據社會需要、上級指示、輿情反應、專家學者建言等，對所提出的方案優先順序進行方案決定，同時在此權威決定過程的資源分配是依據社會需要及順序所作的權威分配。它可能為了選票的需求，所作的決定。在此種情形下，政策也是一種權威引導，引導相關政府機構對同一政策朝同一方向及目標執行，而這些機構是依據相關權威進行，並且要達到解決社會問題為目標。

也就是說，政策是由社會需求及價值所創造出來，因社會需求產生，管理當局必需提出適當解決方案，此種方案即是一種政策，而政策會引導出方案、計畫、法令、管理規則及相關行政程序。

第二種觀點是將政策視為政府機關的理性決定過程。Dye（1998）認為政策是一種理性過程。也就是政策是經過行政機關對於權威的合理分配，透過合理的分配，讓資源可以解決所要解決的標的人口團體所反應的問題。在此種理性過程應了解要達到的政策目標為何？所有要採行的方案為何？每一種方案後果為何？因為有這些的資訊所以可以要達成目標對被犧牲掉的價值，即可以完成比率的機會多寡，最後選出一個最有效率的政策方案。這種觀點常要進行成本效益的分析。

第三種觀點是將政策視為是投入、歷程與產出的政治過程。它由外在環境需求，接著對行政機關的投入相關需求，後來行政機關為了解決外來的需求，於是就開始形成政策議題，接著經由政策規劃、政策分析將各種可能的政策方案、計畫及行動產出。也就是說，在此種情形下，民意需求、環境變遷，導致政府需要提出對策因應，因此政策是一種行政機關的產出。

第四種觀點是將政策視為政治作用所產生的結果。也就是說，從政治面來說，政治是政策的舞臺。舞臺中的丑角是各政黨，戲碼就是要形成政策過程的各種策略，就如不同政黨的抗爭、示威、對立、衝突、黨團的召開記者會相互提出政策辯護。而所要上演的是一場為支持某項政策的劇本。這種過程包括了不同的政黨與團體，往往政策受到較有力的政治團體所決定。

第五種觀點是將政策視為精英決策所得到結果。不管是行政機關或民意機關對於政策議題的關心，因此設定政策問題、提出政策規劃，讓政策法制化，最後付諸執行，這個過程都與行政與立法或社會精英的價值偏好有關。而往往在行政機關、立法機關、司法機關的行政主管或官僚人員是社會精英聚集所在。機關中的精英聚集，進行決策，產出政策，所以政策是精英決定的結果。

前述是對公共政策或政策意義界定，然而教育政策是公共政策一環，只是它在教育現象與教育領域產生而已，因此，教育政策是一種教育行政機關的權威分配，透過社會需求掌握、政治層面討論與較勁、行政機關理性討論及與民意機關在政策對話，最後形成一種法制且符合正當程序的活動，此種教育政策透過機關作為與不作為，來解決民眾的教育問題，此稱為教育政策。易言之，教育政策基礎是法制化，並非行政首長個人的言論、理念，同時教育政策是經過行政機關針對民眾需求，與相關行政部門及立法部門所進行理性討論，所獲得的權力分配。

本文要說明簡便，將教育政策與政策、教育政策規劃與政策規劃、教育政策分析與政策分析、教育政策評鑑與政策評鑑交替使用。

## 貳、教育政策形成過程

教育政策形成過程頗為複雜。政策形成受到政治面、社會面、技術面、行政面、環境因素與時間限制的影響，同時政策形成更有決策者的價值判斷及藝術在其中。所以，教育政策形成並無法簡單三言兩語就帶過。易言之，政策形成不僅在教育行政機構由行政人員及政策分析者產生之外，教育政策形成關鍵在於政黨政治在政策論點的角力。民主國家多元政黨為常見之事，政黨為了獲得民眾支持，提出不同政策來獲得民眾認同，並可能在重要選舉獲得民眾支持，成為執政黨。不同政黨有不同的黨綱、價值、意識形態及支持選民。為了符合政黨本身理念及支持民眾的需求及價值提出政黨政策是合理的。例如中國國民黨（2006）的政策綱領第一項就指出民眾要機會——要工作，不要失業，其中包括了1.促進就業機會，改善就業環

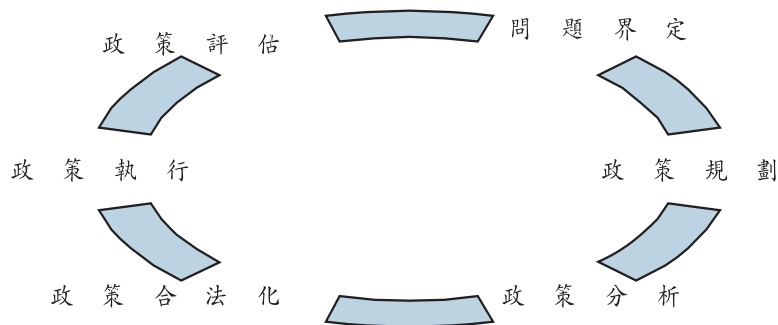
境，保障勞工權益，增進勞資和諧、2.建構安全、公平、健康的青年成長環境，輔導青年生涯發展、3.實施十二年國民基本教育，落實教育機會平等，強化資訊科技教育，邁向終身學習社會。尤其，執政黨提出的政策在解決多數民眾問題，但這些民眾支持，並不一定是另一群民眾也支持，所以這群民眾所支持政策可能就與執政黨提出的政策不同，因而相互角力。易言之，要獲得不同政黨支持、獲得多數民眾肯定的政策過程相當複雜。尤其不同政黨在民意機關的政策理念爭執更是形成政策重要階段，往往因為政策理念、價值觀、意識形態及執政風格不同，因而讓政治成為政策角力的舞臺。

有學者將政策形成以歷程論來說明，Anderson（1979）在「公共政策決定」（Public policy-making）一書中指出政策歷程有問題形成、政策形成、政策採用、政策執行、政策評估等五個階段。林水波與張世賢（1996）在「公共政策」一書認為公共政策分析應掌握五個重點：問題認定、政策方案規劃、政策合法化、政策執行與政策評估等。

Dunn（1996）認為政策制定過程包括政策議題的設定、政策規劃、政策採行、政策執行與政策評估，但他認為每個階段並非直線式，可能是一種非直線式，也就是政策形成不一定是依據這樣的程序一一的進行。張芳全（2001）也認為教育政策形成過程包括政策問題界定、政策規劃、政策分析、政策合法化、政策執行及政策評估。

Downey（1988）認為政策決定及政策分析有以下幾個步驟：1.設定（initiation），它主要是在決定政策需求，在此階段運用的方法掃瞄環境。2.創造（creation），主要功能在創造新方案，運用方法是掃瞄政策制定者中的想像方案。3.測試（testing），它是預估方案可能結果，也就是在考驗方案強韌度及可行性。4.選擇（choice），它主要在協助分析者判斷，運用方法是對所得到資料進行排序。5.政策設定（installation），主要是政策執行，運用方法是計畫與管制。最後是檢視（review），主要在評估結果，運用的方式是政策評鑑。

從上述看來，以政策形成循環或歷程論點來看，它包括政策問題界定、政策規劃、政策分析、政策合法化、政策執行及政策評估，如圖一。政策形成各階段重點，說明如下：



圖一 政策形成過程

## 一、教育政策問題建構

政策形成過程之中，制定政策者對於過去、目前及未來的政策環境掌握非常重要。掌握這些環境，很重要的是對政策問題建構，因為它是政策形成的第一步驟，這也就是Downey（1988）所說的政策設定。政策問題建構宜掃描要規劃的政策環境。掃描應包括對過去外在環境與內部環境分析，通常需要進行某項政策在環境中的分析。對過去的政策環境分析是對要執行的政策之過去有關的政策環境情形分析，以掌握執行狀況及成效，作為政策問題的參考與借鏡。它可能包括了：1.過去是否有類似的政策，過去政策可否提供執行經驗參考？2.過去的政策執行者遭遇的問題是否可提供後續執行參考。3.過去的執行機關對於政策執行經驗及面對問題如何處理？4.過去的政策期程規劃、經費分配是否適當？對現在的外在環境掃描應掌握民意需求，究竟民眾需求是那些？民眾對政府要求有那些？如果在教育政策就應掌握學生需求、老師需求、行政人員需求及家長需求等。掃描可透過需求評估及對社會進行評估。而對現在內部環境應掌握政策文獻評閱，它能對要執行政策有更完整資訊掌握。方案評估宜對政策形成或未來要執行的機構分析。例如對行政機關能力、權責與政策關係分析。在未來外部環境掃描應掌握未來社會發展趨勢分析，例如學齡人口變化、專業知識變化、政策面臨的環境變化及行政機關或政策分析者應理解未來應如何進行政策研究。易言之，對未來內部環境掃描應掌握政府機關，究竟在未來宜進行那些的政策預測，避免未來問題產生之後，無法因應的困境。

對環境掃描重要是要建構政策問題。政策問題具有互依性（一項教育問題可能是另一項教育問題的產生原因）、主觀性（政策因不同專業背景及社會階層有不同感受與詮釋）、人為性（政策問題是由人產生的，它由國民產生）與動態性（政策問題隨時空而變化）。所以政策分析者要建構政策問題並不容易。Dunn（1996）認為政策問題建構可從四個階段進行，一是找尋問題；二是界定問題；三是詳述問題；四是對問題敏感等。郭生玉（1988）認為研究問題來源有四：1.從有關理論中演繹研究問題；2.從實際經驗中發現問題；3.從過去研究中發現問題；4.和專業人員接觸中發現問題。本文認為除了理論、經驗、專業人員及研究中獲得問題之外，更重要的是對民眾、學生、老師意見反應中掌握問題更直接。透過民意調查、現場訪談及民意投訴與公聽會的意見交換更能掌握公共問題，畢竟政策利害關係人所反應的需求及願望是最直接。

政策問題複雜建構不易，所以，Dunn（1996）提出幾種方法來建構政策問題：

### （一）範圍分析法

即對問題範圍測量與界定，讓問題在較廣範圍中透過範圍分析法，將政策問題逐漸聚焦。

### （二）分類分析法

即對政策問題進行分類，更能釐清不同問題屬性，例如以地區性分類，也可以不同社會階層分類，例如高所得、中所得及低所得面臨的政策問題當有不同。

### （三）層級分析

分析問題可能的前因後果，了解問題為何會發生？是由那些因素造成的？有那些可能是後續效應？同時它需要將政策問題進行優先順序排列，例如中央教育經費政策問題，接下來是地方經費問題，再下來是各學校經費問題。

### （四）類推法

它主要將類似的問題進行更廣泛分析，此法是將過往問題，仔細分析卻發現與未來政策問題相近度頗高，就某種程度來說，可將過去的政策問題類化至未來情境。易言之，教育行政機關處理的政策問題有些看來好似新問題，但仔細深究卻是舊的政策問題。例如我國的大學學雜費是否為高學費及是否要調漲問題，過去是如此，現在也是如此，如果沒有變革，未來可能還是社會各界認定是高學費。

### （五）腦力激盪法（brainstorming）

這種方法是在政策問題的討論過程中，讓團體成員提出不同的議題見解，不對成員意見進行價值判斷，讓意見愈多愈好，最後蒐集到更好的政策意見。也就是

說，腦力激盪是利用集體思考方式，使團體的思考相互激盪，發生連鎖反應，以引導創造性思考方法（陳龍安，2000），它有兩個基本原則：

- 1.延遲判斷：在提出設想階段，只專心提出構想而不加以評價。
- 2.量變引起質變：想的點子越多，越可能產生好點子。

延伸上述原則的具體原則有四：

- 1.不做任何有關優缺點的評價。
- 2.歡迎自由聯想，但要自我控制，不說廢話。
- 3.點子越多越好。
- 4.鼓勵巧妙地利用並改善他人的構想。

## （六）多元觀點分析

即從政策的技術面、組織觀點、個人觀點（例如民眾對於政策的價值、或是民眾本身擁有價值）。

## （七）進行政策論證

政策論證也就是對一項政策理念或方案進行辯論，以掌握不同觀點或立場者對政策想法及觀點，藉以讓政策形成更能掌握未來可能缺失。政策辯論應掌握政策議題的核心、政策價值、政策可行性、政策未來影響及成效等。

然而，必需要說明的是問題界定並不視為可以劃分不同階段的。陳恆鈞、王崇斌與李珊瑩（2000，譯自Lindblom與Woodhouse）認為政策通常是在參與者妥協下形成，並沒有任何參與者，清楚某一彼此同意的政策，以及所指向的問題為何？所以並非一定是先有問題才有行動，也可能先有行動的需求而再找問題以證明行動的必要性。

總之，政策問題建構不易，但建構好的政策問題，卻是規劃好政策的必要條件，這是政策規劃者或教育行政機關不可忽視。

## 二、教育政策規劃

教育政策問題之後，接下來是政策規劃。在此階段應掌握理性與超出理性的創造方案過程。就前者來說，理性的過程應掌握政策問題分類，究竟有那些是教育經費問題？有那些是人為所造成的教育問題？有那些是課程問題或教學技巧的問題？接著是對政策環境設定，即應掌握究竟此政策要在那一種情境下執行？該種情境中有多少受政策影響的人員？再來是針對所得到資料比較，究竟那一種政策較為可



行？對於超出理性過程者，應掌握受政策影響的個人感受到政策效益，這樣有益於政策規劃的執行。例如行政組織中有些受到團體意見及觀感，而對政策方案有不同見解，此時可經由意見交換，因而提出更好的公共政策。有時也可以透過組織成員的想像思考、創造力或運用類比方法對要形成政策提出不同意見。這類方式常見的有腦力激盪法，鼓勵更多的組織成員提出更多意見，最後再將所有意見進行整合。

政策規劃不宜侷限於某一觀點、某政黨、某一特定人士或某一立場，否則會劃地自限，無法整合出最好的政策方案。政策規劃之初應採取多元觀點、多元技術、多元團體、多變項、多角度、開放的態度對不同意見及觀點進行意見整理蒐集。行政機關首長亦不可以官大學問大、行政組織位階高就權威行事。易言之，政策規劃應掌握幾個方向：第一，要規劃的政策議題的相關資料是否都已蒐集完整？是否還有其他團體意見尚未取得？是否還有其他機關的意見尚未納入考量分析？第二，當政策問題都掌握，此時應對所有問題進行釐清、分類，對政策問題或建議不明確者予以刪除，保留具體問題，具體問題包括何時、如何、何地、何人、應作那些調整等；第三，當具體問題完成後，接下來即讓政策問題成為政府單位的討論議程，即要排入行政機關的討論；第四，政策規劃宜掌握政策目標也就是以具體目標來回應政策問題，並做為未來評估政策達成的參考。

教育政策規劃項目應包括：1.政策目標、2.政策期程、3.政策經費、4.政策執行機關、5.政策執行人員、6.政策執行機關權責、7.政策預期效果、8.掌握政策可能的非預期效果等。首先，就政策目標規劃來說，政策目標宜由政策願景而來，即依據憲法、教育法規、先前政策延續、行政命令、行政首長的交辦等。Starling（1988）指出政策目標有層次性，即政策目標、可測量目標及政策行動。政策目標規劃應具體、可行、可操作性，重要的是可解決所要處理的政策問題為主，最後可以在政策執行完成之後，作為評估是否完成的標準。政策目標規劃宜長時間的追蹤過去政策執行問題及未來政策可能發展趨勢，甚至參照國際教育發展趨勢作為政策擬定依據。然而擬定政策目標是困難的工程，因為目標的決定過程及要選用何種目標必需要有長期的對國家教育發展有深入分析及研究，才易掌握，否則可能決定的目標，僅是短期的目標，無法在未來適用。

就政策期程不宜過長。一般說來，二年以下為短期計畫、二至五年為中程計畫、五年以上為長期計畫（謝文全，2003）。政策期程過長，一方面無法適時調整執行問題、也無法爭取過多經費預算，有時因為期程過長，無法因應民眾需求、缺乏彈性，無法遠水救近火的困境。另一面亦無法有彈性因應多變化的社會環境及民眾需求，所以長期計畫宜避免。

就經費規劃來說，宜考量國家整體經費分配及教育行政機關內部各單位分配。前述二者都需配合國家的預算法、決算法及相關法規辦理。就國家整體經費而言，民國八十九年政府公布的教育經費編列與管理法第三條規定中央、直轄市及縣（市）政府應於國家財政能力範圍內，充實、保障並致力推動全國教育經費之穩定成長。各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之百分之二十一點五。每年度的教育部預算就依這規定進行政策規劃。而對單位組織內部的政策規劃經費宜避免單位之間的見樹不見林、單位相互重疊規劃政策經費、單位之間的本位主義與單位之間劃地自限。總之，規劃教育經費除了依預算法、決算法及相關法規之外，經費規劃宜掌握幾個原則。第一，掌握政策的成本效益，投入成本能反應政策產出及影響力；第二，每項政策宜都有經費分配的標準、年度所需、各配套措施或執行單位所需等；第三，宜掌握經費預算執行能力及效率，避免教育政策經費浪費。

教育政策規劃不僅規劃一項政策而已，應考量政策規劃完成之後，未來教育政策執行應由那一個機關來執行。顏國樑（2003）研究指出在教育政策合法化過程參與中，影響是以「行政機關」最大占50.4%，其次是以「立法機關」占46.0%，及「利益團體」占46.0%。因此，此方面政策規劃宜掌握幾個重點：1.政策應與執行機關權責相稱，即依行政法的比例原則分配機關權責，這可釐清政策執行過程的權責歸屬。2.政策執行機關若有多個或上下從屬關係，此時更應釐清各項細部政策的權責、執行內容、期程，讓下屬配合執行機關有依循。不管是平行或上下層級都應掌握政策溝通，最好建立政策溝通平臺及政策對話機制，讓政策執行後若有問題，能有溝通管道。3.如果是上下層級執行單位應規劃好上、下各層級應分配的執行人力、經費、負責項目及政策評鑑項目。

執行人員的規劃掌握幾項重點：1.執行人員專業程度，對政策精熟度；2.執行人員對政策態度是順服或抵制、態度是消極或積極；3.政策執行者溝通、協調及危機處理的能力。至於執行機關權責如前所述。

政策規劃者應掌握政策預期效果。此種效果不僅在經費投入之後的產出，更重要的是教育政策造成的影響力。例如延長國民教育為十二年，政策規劃者不僅要掌握在政策上已延長三年與政策可能投入經費，政策規劃更重要的是注意延長三年是否國民知識水準提高、國民生產力提高、國民健康提高，乃至於國家整體的競爭力提升等面向思考。

政策執行之後，也有可能造成非預期效果，所以政策規劃宜事先注意。所謂非預期效果是政策規劃者非事先所能掌握，也就是與先前政策規劃所列的政策目標相

反或超出政策目標。對非預期的政策結果規劃，宜掌握幾個重點：1.儘可能的掌握未來可能發生的非預期結果將如何，也就是將非預期結果儘可能列出？2.針對不良的非預期結果應事先提出危機處理與因應之道，避免政策執行之後，民眾反彈，因而遭遇政策無法執行的後果。3.規劃這部分應有最壞打算，如果政策無法如預期，如何進行政策終結？

當然，教育政策規劃應掌握與整體國家政策有關方向進行，也就是應建立一個有效的政策規劃。對此，Lewis（1983）認為有效能規劃應掌握幾項原則：第一，一定要有適當資料庫，以作為規劃基礎。第二，一定要讓規劃過程愈簡單愈好。第三，在規劃過程一定要保持彈性。第四，規劃一定要設計有協調人，作為整合及處理組織間或不同計畫執行者的整合。第五，最好不要作太多的表報，讓規劃能夠不要太多文書報表。第六，讓規劃有良好協調以及有很好統整。第七，應讓規劃的各項資訊有更新機會，讓資料保持在最新狀態。第八，執行計畫應更人文化，不要將它當成一種行政命令或僅把當成一份工具。當然，政策規劃完成之後應有計畫書，以作為未來政策分析、政策執行或政策評估，乃至於爭取教育經費預算準據與權責配當的參考。

最後，規劃政策就是在設計未來可能發展的藍圖，但藍圖可能不僅一個，政策規劃就是能夠規劃出各種不同的方案，提供政策形程過後續分析依據。

總之，政策規劃階段就如同在裁剪一套西裝前的設計藍圖，如果有設計好未來的藍圖，接下後續的政策過程將更能夠掌握。

### 三、教育政策分析

政策規劃之中就應提出適當的備選方案或最好的方案，此時就需要進行政策分析。張芳全（2004）認為教育政策分析是在教育情境中經由科學方法、技術對政策備選方案中分析其優劣，並推介政策，最終達到政策目標的過程。政策分析是一種知識性與實務性活動。它除了對政策制定過程中的知識創造與批判之外，也對政策制意過程的內部知識進行創造、批判與傳播。簡單的說，政策分析在廣義上包括科學研究與價值判斷，也就是政策需要有嚴謹的從政策問題、政策資料蒐集及分析，獲得可靠的政策草案，而在眾多的政策草案之中，選出一個最適合的方案，此時就需要有價值判斷的藝術在其中。而政策分析的狹義則指的是對於政策、方案或計畫的分析與選擇，它就包括Downey（1988）所指的政策測試（testing）及政策方案的選擇（choice）。茲將相關的要點說明如下：

## （一）教育政策測試

政策規劃出來的方案不是通通可以採行，因此政策過程必需要經過政策測試階段。測試政策可行性及強度或弱點也稱為政策強度檢定。Downey（1988）認為檢定政策強度有幾項標準：第一，政策的真實性或可靠性測試。它可以從政策法制程度或影響力評估。也就是該項政策在法律的應用是那一位階？是法、律、條例的層次？或是行政命令位階？如果是前者，政策願景及前瞻要更強。第二，經濟彈性及效益。也就是政策執行之後有那些效益？應投入多少成本？有多少教育投資報酬率？透過經濟效益分析可從眾多方案選出較為適當且可行方案。第三，政策的政治可預見性。因為政策受到多種政治因素影響，例如政黨、政策受影響的標的團體、政體、選舉、壓力團體、利益團體等。更重要的是政策形成是否為行政首長支持、行政首長任期、行政團隊屬性（被動或主動）。在評估眾多方案應掌握政策外溢效應，也就是說，該政策除了可達成預期政策目標之外，是否會有更多非預期的政策目標出現。在非預期的政策目標又分為良性的外溢效果與惡性的外溢效果。前者讓政策有輔助性的目標，即除了主要目標達成之外，更讓相關政策或其他民眾獲得更好生活水準。後者是對政策目標沒有協助效果，可能還會造成更多不良政策反應。不過，要衡量政策效益不易，往往運用方法可透過專家對政策執行之後的政策評估，也可透過電腦模擬來掌握政策改變效果。最後，道德可接受性測試。政策執行不能僅存有工具價值及為了達到目標不擇手段。政策形成過程應考量政策執行之後，可能會造成那些負面效果？個人對政策有那些是可接受標準或無法接受標準。政策倫理標準是個人標準或整體社會標準？

## （二）教育政策選擇

政策執行方案不僅有一個，同時在政策測試之後，可以看出不同的政策方案都可以達到政策目標。也就是說，政策形成過程最好能提出不同的備選方案。這有助於政策執行及政策目標達成。因為：第一，備選方案多讓最後決策者或行政首長有更多方案選擇，不會僅有一個方案作為最終決定。第二，備選方案可彌補政策時空環境變化，導致原先設定的方案無法執行的問題。第三，備選方案可以減少政策執行問題減少，如果政策無法立即執行，可隨時有替代方案彌補。最後，備選方案讓政策執行後的政治風險降低，避免單一項政策無法執行後，可能會影響行政首長去職或政黨輪替。

選擇備選方案最好方案選擇應掌握幾個方向：第一，最好將每項方案優劣都提出來，讓決策者有更多的資訊作為選擇參考。第二，政策分析者儘量將方案作優先

順序的排列，這種排列是依據政策環境、所需經費、預期效果、將會影響多少政策標的人口或會有多少反效果等。第三，備選方案應有成本效益分析，針對政策執行期程提出每年成本及可能達成目標，或是每年投入成本及其效益，以及整體政策成本及效益，這有益於決策者的選取。第四，從測試政策中瞭解民眾對於該政策方案的喜好，依民眾的價值偏好作為選擇參照。最後，備選方案可以增加不同方案的政策競爭力，以評比參考，有助於政策品質提高。

在評選政策方案可透過幾種方法來選擇。例如專家會議審查、成本效益法、階層分析法（Analytical Hierarchy Process, AHP）等。以階層分析法而言，它先建構某項政策的評估因子與評估指標架構。過程宜由文獻分析與專家分析篩選出數項與該政策有關的評估因素，接著再利用因素分析獲得第一層級的幾大類評估因素，依據其上下從屬關係，考量AHP不大於九項因素要求，篩選出幾項元素作為第二層級評估指標，由此獲得整體層級體系建立。評選過程中應依循AHP要求進行配對比較矩陣之專家問卷操作，獲得各因素與指標之間的相對權重。也就是，在不同政策方案列出評比指標，經由不同專家及學者進行評估，最後以設定的標準進行評選。在評選可運用政策德懷術（Delphi Technique），透過專家學者多次對不同政策方案意見表達，最後得到最適當的政策。

至於教育政策分析取向也有多元觀點，張芳全（2003）指出有問題中心取向、投入歷程產出取向、知識核心取向、官僚體制取向與教育研究取向等，透過這些取向亦可以了解應該如何進行政策分析。

總之，政策分析是一種科學研究與價值判斷的過程。經由政策分析中獲得良好的政策方案，有益於未來政策合法化及政策執行的參考。

## 四、教育政策合法化

教育政策形成重要一環是教育政策是否合法化？教育政策合法化是教育政策執行基礎。如果教育政策沒有合法化就不算是合乎正當程序的教育政策。政策合法化是政策為社會大眾接受、政府讓該項政策問題納入議程、政府行政首長對方案支持或獲得正當程序的過程。廣義而言，教育政策合法化是在取得政治合法地位、讓不同政黨認同及讓主政者支持。狹義上，教育政策合法化以教育政策立法為主，也就是說教育法案經由行政機關提案、法案審查、民意機關的一讀會、二讀會、三讀會、國家元首公布歷程。教育政策合法化係指教育政策法案經過民意機關嚴格審查，所取得合法地位（張芳全，2000）。

本文強調的是教育政策法案分析。張芳全（2004）認為教育政策合法化要注意

的是教育政策立法時機、為何要立此教育法案？教育法案立法之後應如何分析，讓該項教育法案更為具體可行？其中行政機關應對於以下的問題掌握並分析，也就是不同政黨在教育政策法案的立場與政策訴求、不同壓力團體、利益團體對於教育法案訴求、政策立法對於政策受影響者有何優劣、教育政策法案在立法過程中的政策法案辯論、教育法案法制化之後的執行都應有掌握重點。

在教育法案執行之後的分析，應掌握以下幾個重點：1. 教育法案執行之後，是否已達到規範或政策目標。2. 教育法案執行之後，在整體的文字與條文是否與現狀相違背者？3. 教育法案執行之後，所規範的主體、政黨、機關是否相互扞格，不願配合？4. 教育法案執行之後，保障所要規範主體是否已完全保障？5. 教育法案是否與其他的行政法案、命令、辦法、教育法等有牴觸，此時就必需要將教育法廢止。6. 教育法案執行之後，發現與現有法規重疊，且前後矛盾者或不合時宜者，此時需要進行法規的增、刪、修正的必要。

此外，教育政策合法化內涵包括教育經費預算案，教育預算案執行也需要民意機關合法化。也就是說，該法案在行政機關審議、民意機關審查等都是教育政策形成及分析重點。

最後，教育法案不僅限於中央教育行政機關與民意機關而已，目前臺灣地方制度法已讓地方自治，地方教育行政機關教育政策立法也很重要，所以地方教育行政機關立法應掌握其重點。顏國樑（2003）研究指出地方教育政策立法過程，即教育行政部門在教育政策立法過程最大的缺失是「行政人員的教育法制素養不足」，地方議會最常發生的缺失是「議員對教育法案了解不夠」，因此他認為宜提升教育行政人員在教育法制方面素養應先「辦理教育法制研習」，而地方行政機關應先改進的措施是「立法準備作業應有周詳規劃」；至於地方議會應先改進措施是「審議教育法案應尊重專業」，在建立民眾參與教育立法制度應先「建立教育法規的查詢與回應（如民意信箱）的資訊網路系統」等。

總之，政策合法化代表政策已是行政部門與立法部門所認可的政策，而不是一項政策理念、政策意見或行政首長個人的言論。任何的 policy 都需要經過這一階段，才算是法制化的政策，也才是真正的政策。

## 五、教育政策執行

教育政策形成過程的第五個階段是政策執行。政策合法化之後，就是要執行，否則僅能成為一種俱文、行政機關的文件而已。它也是 Downey（1988）所指的政策設定（Installation）。教育政策執行代表政策已獲得經費、人力及相關單位配合才可



以執行。

然而，政策往往無法執行。因為，第一，政策是未來導向，解決未來民眾需求及問題為主，但行政機構或教育行政機關傾向於保守及不願變革，二者有落差，所以無法執行。第二，影響政策執行因素複雜，包括經費、政治、民眾、選票、期程、執行人員、執行單位、相關配套或是法規等，可能一項因素就足以讓政策無法執行。第三，政策受時間壓力或選票現實考量，無法立即兌現，所以要在短時間內執行完成會求快中出錯，在政策期程中就擱置，因此造成無法達到預期目標。最後，政策無法執行是受到環境變化太快，政策無法趕上時代變遷步伐，因為民眾需求不斷改變，政策無法在短時間因應，所以執行過程中受到民眾質疑，因此無法再順利的執行。

為了讓政策在行政機關中執行並不易，所以政策執行政策應掌握幾項原則。第一，愈能讓行政機關人員投入或參與政策規劃或制定，他們愈可能對政策認同及對於未來政策執行更能投入。第二，如果愈有參與動機，更能達到政策執行能力及達成政策目標。第三，如果行政當局能讓政策制定或形成過程權力下放讓更多人員參與，更能讓成員合作。第四，政策執行應讓平行機關，例如教育部執行政策，應與財政部、主計處或相關部會在政策上有溝通平臺。第五，政策執行機關對所屬機關應本於開放及合理監督的合作關係，更能獲得下級執行機關的配合。最後，政府在執行政策之前，先試放政策汽球，以掌握民意對政策的動向，如果民意能多數接受，則可以執行，如果反對政策，則應重新思考政策無法執行的原因。

對於政策執行之後的宜掌握執行進度。一般說來，政策執行管考有幾種技術。一是計畫評核術（**Project Evaluation and Review Technique, PERT**）。它是將整個政策依據其不同的方案，依其時間進度，排列其執行的優先順序，執行機關及人員可以依據這排列順序進行管制政策執行成過。二是目標管理（**Management By Objectives**）。它是在1954年美國學者彼得·杜拉克（**Peter Drucker**）的「管理實踐」（**The Practice Of Management**）一書創此名詞。它主要在管制執行成果，他認為應有明確目標，接著將目標細分為具體與可行目標。再來依據每項目標及細部方案分配經費及時間，最後進行政策管考。三是計畫方案預算，它是另外一種對政策方案的管制。它是一種資源分配及資源執行後的管制系統。最後，零基預算（**Zero Based Budgeting, ZBB**）。它主要是讓每一項政策都是以新的方案來分配其預算及經費，每一個單位可以依據其需求提出必要的政策、計畫與方案，並依此申請該政策的經費。簡言之，零基預算是考慮過去預算項目和收支水準，未來的政策方案以「歸零」為基點分配預算的方法。

至於有效政策執行策略有：第一，宜依政策屬性區分為政策執行方式。政策執行方式分為由上而下（**top-down model**）及由下而上（**down-top model**）方式（**Sabatier, 1986**）。前者由中央主導，這方面可能是在政策需要有齊一標準、統一規格者或是較為極權教育行政體制為之，後者則尊重地方政府意見，其政策屬性是在較彈性、可以容納多元意見與觀點者。第二，政策執行之後應時時掌握民意動向，適時調整不適合的政策方案。馮清皇（1997）研究影響臺北市國中執行常態編班落實的原因，以獲取社會大眾支持與共識的影響最具關鍵，可見民意的重要。第三，掌握教育政策執行機關的屬性。如果教育行政機關的人員編制不足、經費有限、專業人力不夠，就無法順利執行教育政策。最後應掌握影響政策執行因素，例如政策特性、法規完備性、配套方案、執行人員、壓力團體與政策受影響的標的團體等。

總之，政策執行猶如將先前設計出的西裝，在完成成品之後，穿在身上，所可能面臨到後到民眾評價的過程。政策執行並不是易事，因為影響政策執行的因素過於複雜。

## 六、教育政策評估

政策評估是在政策執行完成之後所進行，它是政策形成過程的重要階段。它也是Downey（1988）指出的政策檢視（**Review**）階段。它與第三階段中政策分析的方案測試不同。方案測試是對未來方案進行評估，它在一種不可知的未來方案進行測試，而檢核或評估是已經將政策執行完成，也就是對已有成果方案進行評估。在此有二個名詞應釐清。一是產出分析，它是對於政策執行品質評估。二是結果分析，它主要對政策更多影響力分析，尤其是政策的外溢效應如何以及與政策目標有關或無關的分析。

至於評估類型有很多種，Owen（1999）認為有前瞻評估（它是在方案執行前進行評估，其實有政策分析意味）、澄清評估（它在掌握政策方案與外在環境之間的關係）、互動評估（主要讓評估者與被評估者共同進行，它是在政策執行中進行）、管制評估（對政策結果、進度及期程）及影響評估（對政策影響力評估）。

因為評估或檢視已是政策完成階段，這方面應掌握幾個原則，第一，教育政策目標是否在政策執行之後已達成？有那些與預期目標未達成者？其原因何在都應檢討。第二，教育政策完成之後，是否解決民眾的公共問題？或仍未解決，而僅有教育政策經費消耗，卻未能達成目標？第三，教育政策完成之後，教育行政機關除了評估成效之外，更應對未來如何延續此政策的重新評估。也就是，對於下一個政策形成應有延續性及統整性思考。第四，政策執行完成之後，應掌握所運用經費是否



充足？有那些經費運用不當？有那些配套措施沒有獲得經費支持？最後，政策執行完成後，應掌握執行機關及執行人員對政策執行態度，分享執行經驗，以作為日後傳承經驗參考。

至於教育政策評鑑實施的有效策略如下：第一，要有專責的機構負責，如此才可統籌辦理教育政策評鑑。以臺灣的目前中央機關的體制，對於教育部執行政策的評鑑機構包括了行政院經建會、行政院研考會及教育部本身。經建會對教育政策評鑑僅以十億元以上的教育政策才進行管考評鑑，而一億元以上經費的政策則由研考會管考評鑑，對於一億元以下的教育政策則由教育部管考評鑑，往往教育機關對政策評鑑不能完全掌握，也可能有報喜不報憂情形，針對此未來對一億元以下的教育政策，教育部宜有專責機構應負責評鑑。第二，研發政策評鑑工具，以利於科學評鑑。目前的教育政策評鑑工具欠缺，一方面是因每項政策屬性不一，無法運用單一個政策評鑑工具評估，另一方面過去對政策評鑑未受重視，並沒有工具研發，所以未來要進行政策評鑑，除了建立專責機構，宜在長期建立政策評鑑工具，最簡單的是在政策形成過程就建立該項政策執行後應如何進行評鑑的工具或標準。更重要的是教育機關宜建立良好的政策指標，作為政策評鑑的基礎參照。第三，對於政策評鑑後宜建立輔導與追蹤。尤其中央政策要求地方教育行政機關執行，但在執行之後對於地方政府的政策追蹤輔導常易受到疏忽，尤其教育行政單位往往有教育經費執行完畢就是政策終結觀點，未能評估其教育政策成效與影響情形，易言之，掌握政策追蹤及輔導可能是今後要努力方向。最後，教育政策應辦理後設評鑑，以持續改進教育政策或教育政策評鑑缺失。教育行政機關宜針對每一項政策評鑑之後，宜再組成一個專案小組，針對此次的政策評鑑進行總檢討，以作為未來的教育政策評鑑參考（吳清山與王湘栗，2004）。也就是說，教育政策執行完成必然要進行政策評鑑，但在評鑑之後更應再進行本次政策評鑑的相關細節，如政策評鑑工具、評鑑時間、評鑑對象、評鑑人員、受評鑑機關以及評鑑本身機關進行後設評鑑，以提升評鑑素質及效果。

總之，政策評估是對於政策執行成果進行評鑑，以了解政策執行成效。政策評鑑目的一方面在檢討所投入的資源是否如預期的達到效果，另一方面是在掌握未來如果相關政策要規劃也可以依此政策作為借鏡，易言之，政策的追蹤與輔導及學習政策執行經驗是本階段重要的項目。

## 七、小結

其實，要掌握教育政策形成過程的每個階段不容易，尤其環境及組織與人民需

求變化大。所以，Busenberg（2001）就認為行政機關應以學習型組織來對政策變遷進行調整。他認為影響政策變遷重要因素包括：1. 政策問題特性、2. 政治權力分配及該政策的影響力。3. 自然資源、經濟及技術資源可以支持政策程度。4. 政府在執行政策的單位組織結構。5. 該政策文化價值體系等。Wilson（2000）也認為政策易受到政權轉移的影響，此指的政權是政黨輪替，因此要形成或執行一項政策非常困難。本文認為行政機關應調整適應環境能力及速度，行政人員更應有專業的政策分析觀念及知識，才可以因應環境變遷的需要。

總之，上述說明教育政策形成的六個重要向度，即教育政策問題、教育政策規劃、教育政策合法化、教育政策執行、教育政策評估。每個階段都有政策應掌握重點及方向。

## 參、教育政策過程分析方法與實例

### 一、分析方法一：社會科學研究法為範圍，但仍需以政策分析重點選用方法

教育政策形成過程包括政策問題界定、政策規劃、政策分析、政策合法化、政策執行及政策評估。如以教育政策形成過程來說，每階段要掌握該階段的分析方法不易區隔。因為各階段要使用的方法有重疊之處。尤及政策形成過程如同社會科學研究過程一般。Black（1999）指出研究步驟：1. 認定可能變項與問題、2. 提出法則、3. 法則統整、4. 提出理論、5. 對理論邏輯演繹、6. 提出假設、7. 對變項操作型定義、8. 對資料處理、9. 對研究結果進行解釋及修正。這政策制定過程類似。一般說來，社會科學研究方法可作為教育政策形成或階段中採用的分析方法。每個階段強調重點不一樣，討論政策議題或方向不一，但可從社會科學方法找到適合的政策規劃、分析、合法化、評估的方法，也就是說，政策分析的方法宜以分析的重點來選擇方法，何種的政策問題類型就選用何種的分析方法。

社會科學研究法常見者包括：1. 問卷調查法（包括設計自陳量表的施測及運用電話及網路調查）、2. 訪談法（針對一項問題進行深入的與受訪者對談，以掌握該現象）、3. 文件分析法（例如對於過往已實施的政策進行所有文件的整理，以找出未來可能執行方向）、4. 實驗研究法與準驗研究法（對一項方案試辦或實驗，以了解成效）、5. 社會指標法（透過指標建立，對政策效果進行評估）、6. 比較分析法（它是在

運用多的個案，以了解他們的相同性或相異性，就如比較不同國家的教育政策）、7. 歷史研究法（一項過往的教育政策的評估）、8. 政策德懷術（整合不同專家學者對於一項公共議題的想法）；9. 焦點團體法，透過相近的標的團體對於一個社會或教育政策議題進行深入的分析等。10. 個案研究，這方面在下一小節提出說明。前述看出方法包括質性與量化研究方法。除了上述方法，Bruno（1976）也提出決策樹、等候理論及線性規劃方法，作為政策過程的分析方法。

就如在政策規劃方法之中，學者就提出不同方法（李允傑與丘昌泰，2003；鄭興弟，2003）：SWOT分析、賽局／博奕法、成本效益分析與成本效能分析、決策樹分析、線性規劃、德菲法與政策德菲法／專家判斷法、實驗研究設計、焦點團體訪談。

而對於政策議題或政策所蒐集到的資料統計方法（通常以樣本為主，從樣本中找出母群體在某項政策意見）項目很多，通常包括以下幾項：1. 相關係數（它在探索與了解變項之間的關係）、2. 多元迴歸分析（找出自變項影響依變項因素及解釋力，同時可作為預測）、3. 卡方考驗（找出不同團體對某項政策意見差異）、4. 一個樣本群體的平均數檢定（檢定不同性別對某一政策意見的差異）、5. 變異數分析（檢定不同群體之間在某項數據的差異）、6. 共變數分析、7. 因素分析（從眾多的意見或數據中，化繁為簡的找出主要的因素）、8. 主成份分析（從眾多資料或成份中找出該份資料中主要的成份）、9. 集群分析（對眾多團體或樣本找出不同類型）、10. 結構方程模式（探討變項之間的因果關係）、11. 時間數列分析（從過去發生的一系列教育或社會現象中透過統計方法歸納發展趨勢）、12. 邏輯線性對數等。在運用社會科學方法研究教育政策制定過程，宜掌握不同的變項屬性，宜運用不同的統計方法。

另外，進行教育政策分析或評估也有一些指數建構作為評比也非常重要。例如運用吉尼係數（Gini index）或勞倫茲曲線（Lorenz curve）衡量教育機會公平問題。吉尼係數數值在0與1之間，數字愈大代表的政策現象愈不公平。勞倫茲曲線是將所要比較的兩個變項，透過圖來顯示一個社會所得分配是否否平均的圖形，圖中45度線為平均分配線，勞倫茲曲線是偏離該平均線的幅度，如果愈偏離該平均線，表示愈不公平。張芳全（2002）就以1990年與1996年各國男女的初等教育、中等教育與高等教育在學率，透過吉尼係數與勞倫茲曲線進行分析，發現愈先進國家教育在學率愈均等。又如對成本效益要進行分析可以運用線性規劃方法，在眾多備選方案找出最適合方案。

## 二、分析方法二：專業會議

教育政策形成不僅是以社會科學研究方法運用而已，亦可能要有專業組織的政策會議會審議，以及需要現場進行調查了解。也就是專案會議及現場了解也是政策形成過程的重要方法。就前者來說，它包括專家學者對政策理念分析（例如德懷術）、行政機關對政策方案規劃分析（例如教育部部務會報對九年一貫課程規劃的內部單位分析）、學術機構對教育政策議題研究、非營利組織透過專家學者會議對政策提出不同意見、立法部門對行政部門所提出政策審議（例如對政策所需年度預算審查、教育部長在立法院接受立法委員政策質詢）、行政部門本身的政策規劃會議（例如我國的行政院院會審議教育部提出的任一項政策方案），乃至於行政、立法部門為了某一項政策議題或政策方案進行的公聽會，以掌握民意都是政策形成的重要會議。

而就後者來說，政策問題、政策規劃、政策分析、政策執行、政策評估階段中，除了對報表及統計資料掌握之外，更應有實際現場掌握、了解實際的教育政策問題、教育政策執行成效等，從現場了解掌握民眾對政策支持與反對程度、對政策感受及期望掌握等。就如大學教育經營的如何？行政機關運用大學評鑑，透過專家學者到每所大學，與學生、老師及行政人員進行深入訪談及實地了解可掌握大學教育及發展問題，因而提出相關的配套政策供行政機關與大學參考。

## 三、分析方法三：電腦模擬

教育政策形成過程複雜，很多現況或未來環境變化不易掌握，就必需要進行模擬。尤其今日電腦發達，眾多教育政策問題、教育政策形成過程評估及分析都可透過電腦模擬，來掌握未來政策應有走向。電腦模擬可先設定政策未來發展可能模型，接著透過若干資料，進行不同方案及可能發展情形進行模擬，找出較適合或未來較可行的教育政策。電腦模擬優點在於：第一，很多教育現象、教育問題或教育政策，涉及的主體是學生、教師、行政人員、家長與社會大眾，以人為對象要進行研究與實驗不易，這其中涉及研究倫理問題。第二，經由模擬減少更多教育成本支出，政策方案若沒有進行試辦或模擬，找出未來政策執行可能的問題關鍵，可能會有執行成效不彰造成教育資源浪費。第三，模擬讓教育政策在未來行政機關的政策執行更具有依據及方向。第四，模擬可了解政策中每項備選方案優劣，可以掌握未來教育政策發展方向與方案可能風險。第五，政策模擬讓政策形成過程更為成熟，讓政策更可行，未來執行風險降低。

電腦模擬應具備幾項基礎：1. 應該有完備的資訊，即要模擬政策的各種資訊，如統計資料與文件。2. 對於套裝軟體的熟悉度應提高，例如對SPSS、SAS、SEM等軟體要掌握，也就是統計分析能力要增加。3. 應有多次模擬，且每次模擬初步結果都應提出與相關單位討論，以獲得初步共識。4. 模擬的政策都應提出政策執行後的優劣及風險，甚至可能每項政策方案所需經費，以提供政策推介參考。

總之，政策形成過程階段依其重點及取向不一，所以應選擇分析方法就不一，但前述分析方法可作為選擇及運用參考項目。

#### 四、分析方法四：政策個案研究

基於每項教育政策屬性不一定相同，縱使是延續先前年度的教育政策，在後來年度執行時可能在政策標的團體、時空環境、政策資源（人力、物力、經費及空間）都不一樣，因此對單一項教育政策視為個案進行分析，是未來教育政策過程重要趨勢。政策個案研究是指針對單一個或單一項政策或政策議題深入分析，以獲得政策執行經驗。教育行政機關可藉由政策個案獲得政策形成、政策執行後的經驗啟示。就如教育行政機關可分析民國七十七年起試辦的國民中學自願就學方案，因為它是一個政策方案，後續也執行近十年之久，行政機關或政策分析者透過單一政策個案獲取政策形成與執行經驗，如此可以習得政策執行經驗，以作為未來政策形成或執行參考。

就如臺灣師範大學（2005）曾對自願就學方案深入調查，該調查研究是針對當時深受社會各界所關心的高中聯招制度改革方案，蒐集民意反應，並進行深入分析，作為教育決策當局參考。調查結果分析分別針對五個面向進行統計分析：1. 高中聯考公平性。2. 目前國中教育的偏差現象。3. 對國中生自願就學方案的了解程度。4. 對國中生自願就學方案的評價。5. 選擇高中或自願就學方案。這份調查就是針對政策個案的研究。分析中指出自願就學方案雖是國中畢業生選擇入學方式之一，但是涉及及到入學公平問題，較無法讓家長接受。

政策個案研究最重要在於如何詮釋、解釋與分析過去執行過的政策。通常研究者不能有先入為主、本位主義觀點，認為某一項政策是好、某一項是政策是差。政策個案研究應採取價值中立、多元觀點、資料齊備下進行分析，必要時要錄音與錄影作為後續分析的依據資料。因此，研究者可能要配合三角測量法進行分析更亦完整掌握政策個案特性，同時因為政策個案無法類推到其他教育政策及地域，所以在政策個案分析之後的政策應用宜謹慎。

目前臺灣教育改革如火如荼，很多教育政策個案都值得分析。例如九年一貫課

程政策、教育經費編列與管理法的經費下限設定問題、幼托整合政策議題、綜合高中政策、基本學力測驗與學生升學壓力問題、大學公法人化政策議題、大學校務基金政策，乃至於民國八十七年至九十三年執行的教育改革行動方案等都值得以政策個案來分析的素材。

## 肆、實例與模擬

### 一、實例模擬——教育政策問題

2004年的臺灣高等教育在學率已高達72.37%（教育部，2005），這樣高的高等教育在學率已可說是普及化的高等教育類型。而在如此高的在學率之下，值得思考的是，人力資本提高，能否增加經濟發展，也就是提高國家總體生產值及個人收入。以人力資本論（Human capital theory）而言，教育量的增加，將提高個人國民所得及增加經濟成長（Benhabib & Spiegel, 1994）。Psacharopoulos（1994）也研究指出雖然教育等級愈高教育投資報酬率愈低，但是教育仍然是值得投資項目。但臺灣目前如此高的高等教育在學率是否能增加國民所得？簡單的說，教育投資與國民所得是否能相配合呢？

### 二、教育政策規劃

前述是一個活生生例子。但未來臺灣的高等教育究竟應該緊縮高等教育在學率或是仍應持續的開放增加高等教育在學率呢？因為過量的高等教育在學率代表國家將投入更多教育資源，同時大學畢業生可能無法在未來找到適合工作。面對這問題，本文以相關資料作為政策規劃基礎，也就是本文以各國高等教育發展與國民所得之間關係來掌握它們之間關係。以各國資料進行高等教育政策規劃在避免單一國家作為政策規劃有以管窺天，無法掌握各國發展全貌問題。以大數法則，透過各國高等教育在學率對國民所得進行分析，掌握各國的發展方向。本文從World Bank（2002/3）蒐集到2001年各國高等教育在學率與國民所得進行迴歸分析。臺灣的2001年高等教育在學率取自教育部（2005）、2001年國民所得取自行政院主計處（2005）。所得到的政策規劃數字及圖表，如政策分析結果一節。這種方法亦可見張芳全（2005）的作品。

### 三、政策分析結果

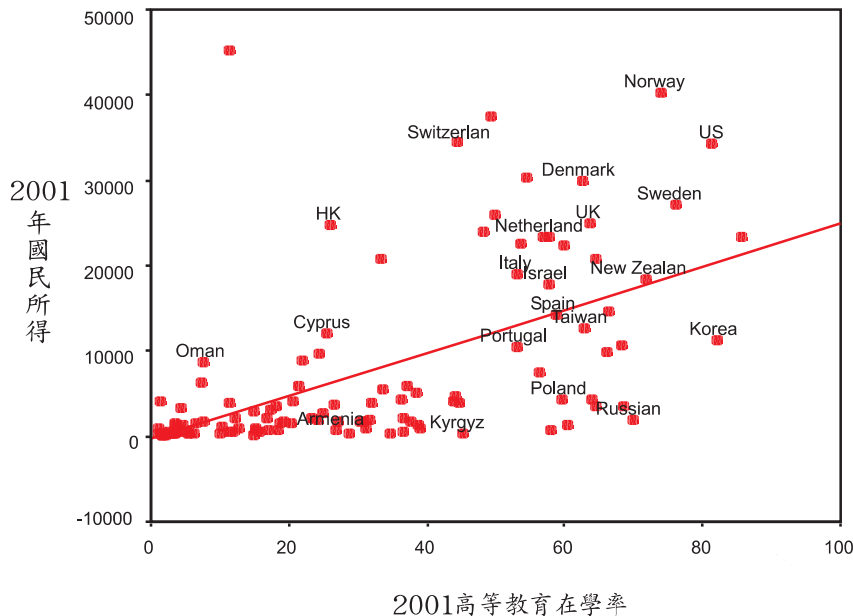
2001年各國高等教育在學率與國民所得之間的關係散布圖，如圖二，圖中直線為最適迴歸線。此圖共有120個國家形成，其高等教育在學率與國民所得平均值各為29.7%，5957美元，標準差各為23.5與9128美元。圖中的數學式為 $y = .589 * (x)$ ， $R^2 = .347$ ， $F(1, 118) = 62.6^{**}$ 。式中y代表2001年各國國民所得；x代表2001年各國高等教育在學率。其意義是如果每增加百分之一高等教育在學率，會增加.589美元的國民所得。

圖中位於最適線國家者代表它符合國際的發展水準。例如西班牙的高等教育在學率為58.9%，國民所得為14,189美元，正符合各國高等教育在學率的平均發展水準。而高於直線的國家代表高等教育在學率發展低於該國國民所得水準，也就是有較低的高等教育在學率，卻有較高的經濟發展，例如美國的高等教育在學率為81.4%，依這樣的水準其國民所得只要20,000美元即可，但是他的國民所得卻有34,400美元，代表高等教育在學率投資雖低，但卻有高度國民所得。這樣的國家在圖中顯示出國名者仍有挪威、瑞典、丹麥、英國、荷蘭、以色列、義大利、瑞士、塞普勒斯、阿曼、香港等。

而低於最適線以下的國家，代表高等教育在學率速度高於經濟發展，也就是依這樣的高等教育在學率水準，卻僅有較低的國民所得。就以韓國來說，高等教育在學率為82.0%，依這樣的高等教育在學率，國民所得應有20,000美元，但是國民所得僅有11,228美元，顯然，低於各國平均水準很多。圖中低於最適迴歸線顯示出國名者還有臺灣、葡萄牙、俄羅斯聯邦、亞美尼亞、波蘭。

以臺灣來說，2001年的高等教育在學率為62.96%，依其水準國民所得應在13,500美元，但是臺灣在2001年的國民所得僅有12,621美元，顯然，如以各國的高等教育在學率與國民所得來看，臺灣的高等教育在學率有過量的情形，因為它無法達到各國國民所得水準。





#### 四、政策形成的啟示與政策推介

上述分析給臺灣有幾項啟示：第一，2001年臺灣的高等教育在學率高於各國平均發展水準，以120個國家的高等教育在學率平均為29.6%，但臺灣已達到62.5%。顯然，臺灣的高等教育在學率高出各國平均水準很多。第二，如以高等教育在學率與國民所得作為分析基礎，臺灣的高等教育在學率發展速度快於國民所得，也就是說，自其他條件不變之下，臺灣的高等教育在學率對於國民所得提高，並無法如各國平均水準的預期一樣，也就是說，以高等教育在學率為基準，國民所得實有過低情形。第三，臺灣應學習在最適迴歸線以上的國家，例如英國、美國、瑞典、瑞士等國，它們有相對較低的高等教育在學率，卻有較高國民所得。最後，如以各國的高等教育在學率與國民所得來看，臺灣在投資高等教育在學率的同時，也應注意到經濟發展情形，否則將會有更多的高等教育投資，卻無法達到預期效果。

在模擬分析中對於政策推介如下：臺灣的高等教育在學率比起各國高等教育平均水準還高，同時考量經濟因素之後，臺灣高等教育在學率並無法顯現出應有提高國民所得水準，所以在高等教育在學率宜採取較為保守的政策，也就是說，臺灣的教育當局宜參照各國發展平均趨勢，並考量國家的經濟發展及其能力，研議出未來臺灣的高等教育在學率，否則臺灣一味的擴張高等教育在學率可能衍生更多的高等教育問題及社會問題。



## 肆、結語

本文透過文獻整理分析來說明教育政策過程與其方法分析。本文開宗明義先對教育政策定義，並探討相關問題。教育政策過程包括政策問題界定、政策規劃、政策分析、政策合法化、政策執行及政策評估等歷程。因為每個政策形成過程階段都有其應注意的重點及相關原則，本文一一說明這些階段重點。政策問題界定在於掌握一個具體可以分析的政策問題。有良好的政策問題才可以進入後續政策規劃。政策規劃在設計出政策未來的政策藍圖，此階段能夠提出未來所有可能的不同政策方案與計畫。因為在規劃階段有不同的政策方案，因此經由政策分析來獲得最好及最適當方案，以推介給行政機關作為政策合法化依據。而政策合法化是政策形成過程的重要階段，它代表一項政策是否法制化及是否合乎行政上的正當程序。如果政策形成沒有完成這一個階段，該項政策僅能是一種口號或個人理念與想法而已。接著政策執行是將前述所設定的合法化政策，來執行以了解該政策是否真的可以解決民眾問題與達到預期的政策目標。經過執行之後，預期政策目標與完成目標究竟有多少誤差？是政策評估所要掌握。

本文接續就指出教育政策形成過程的方法分析。因為在教育政策過程並非獨立，各階段雖有其掌握重點，所以政策形成過程並沒有獨立的分析方法。本文建議以社會科學的研究方法（在此本文要強調的是社會科學研究法是教育政策分析方法的基礎，也是基本的範圍，政策制定者或分析者宜以要分析的重點來選用本文所列的方法）、專家會議、透過電腦模擬與政策個案研究作為分析方法。因為社會科學方法多樣，就依行政機關所提出的政策議題的形式及特性，選擇適當的方法進行分析。

最後，為了讓政策過程的分析方法更能掌握，本文提供一項各國高等教育在學率與各國國民所得之間關係的模擬，從模擬中更能了解高等教育與國民所得之間的關係，透過此模擬除了掌握高等教育量的擴張之啟示，同時也可以作為行政機關在模擬政策的參考方向。

## 參考文獻

中國國民黨（2006）。政策綱領。2006年2月1日，取自網路 <http://www.kmt.org.tw/>

AboutUs/Aboutus-3-1.html

臺灣師範大學教育研究中心（2005）。「高中聯招制度之改進」民意調查報告 編號 0031。2005年8月31日，取自網路 <http://www.cer.ntnu.edu.tw/www/report/view.aspx?num=0031>

行政院主計處（2005）。社會統計指標。

朱志宏（1991）。公共政策。臺北市：三民。

李允傑與丘昌泰（2003）。政策執行與評估。臺北市：元照。

林水波與張世賢（1996）。公共政策。臺北市：五南。

吳清山與王湘栗（2004）。教育評鑑的概念與發展。教育資料集刊（教育評鑑專輯），29，1-26。

教育部（2005）。中華民國教育統計。

郭生玉（1988）。心理與教育研究法。臺北：精華。

馮清皇（1997）。臺北市國民中學執行編班政策與相關因素之研究。國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版。

張芳全（1999）。教育政策。臺北市：師苑。

張芳全（2000）。教育政策立法。臺北市：五南。

張芳全（2001）。教育政策導論。臺北市：五南。

張芳全（2002）。1990年與1996年男女教育差異與發展類型探索。國立政治大學教育與心理研究，26（2），241-276。

張芳全（2003）。教育政策分析的典範與研究取向。教育研究月刊，105，44-59。

張芳全（2004）。教育政策分析。臺北市：心理。

張芳全（2005）。教育議題的思考。臺北市：心理。

陳恆鈞、王崇斌與李珊瑩（2000，譯自Lindblom與Woodhouse）。最新政策制定的過程。臺北市：韋伯文化事業出版社。

陳龍安（2000）。創造思考教學策略。2006年2月1日，取自網路 [http://cte.chna.edu.tw/children/designs7\\_4.htm](http://cte.chna.edu.tw/children/designs7_4.htm)

謝文全（2003）。教育行政學。臺北市：高等教育出版社。

顏國樑（2003）。影響我國教育政策合法化過程的因素及其相關問題之研究。國立新竹師範學院學報，16，1-38。

- 鄭興弟 (2003)。政策規劃：理論與方法。臺北市：商鼎文化。
- Anderson, J. E.(1979). *Public policy-making*. (2<sup>nd</sup> ed.). New York : Holt, Rinehart & Winston.
- Benhabib, J., & Spiegel, M. M.(1994).The role of human capital in economic development : Evidence from aggregate cross-country data. *Journal of Monetary Economics*, 34(1), 143-173.
- Black, R.T.(1999).*Doing quantitative research, design, measurement ,and statistics*.London : Sage publication.
- Bruno, J. E.(1976).*Educational policy analysis : a quantitative approach*. New York : Crane, russak& Company,Inc.
- Busenberg, G. J.(2001). Learning in organizations and public policy. *Journal of Policy*, 21(2), 173-189.
- Downey, L. W.(1988). *Policy analysis in education*. Calgary, Alberta : Deselig Enterprises Limited.
- Dunn, W. A.(1996).*Public policy analysis : An introduction*. Englewood Cliff. New Jersey : Prentice-Hall.
- Dye, T. R.(1998).*Understanding public policy*. (5<sup>th</sup> ed.) Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.
- Lewis, J.(1983). *Long-range and short-range planning for educational administrators*.London : Allyn and Bacon, Inc.
- Owen, J. M.(1999). *Program evaluation : Forms and approaches*. England : Sage.
- Psacharopoulos, G.(1994). Returns to investment in education : A global update. *World Development*, 22(9), 1325-1343.
- Sabatier, P. A.(1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research : A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6, 21-48.
- Starling, G.(1988). *Strategies for policy making*. New York : The Dorsey Press.
- Wilson, C. A.(2000). Policy regimes and policy changes. *Journal of Policy*, 20(3), 247-274.
- World Bank(2002).*World development report*. Washington, DC : World Bank.
- World Bank(2003).*World development report*. Washington, DC : World Bank.

