

政策工具理論在學校行政領導上的應用

簡宏江

育達商業技術學院幼兒保育系專任講師
台北師範學院教育政策與管理研究所博士班研究生

摘要

本文旨在借用公共政策學中的政策工具理論，開創行政領導理論的另類思考，希冀藉由政策工具理論的剖析，提供學校行政領導者一套具體可行的領導工具箱，以解決實務工作上的問題，進而有助於教育目標的達成。至於本文結構安排，首先從政策工具的意義、類型及組合搭配三個面向來勾勒政策工具理論的內涵；次則分別以校園環境美化及推動九年一貫課程政策為例，分析說明政策工具理論在學校行政領導上的應用；最後則為結語。

關鍵詞：政策工具、學校行政、領導、九年一貫課程政策

壹、前言

教育（學校）行政學術界對於領導理論的探討，大都以「特質論」、「行為論」及「權變論」為討論核心，晚近尚有「轉型領導」等新的領導理念崛起，並在行政界，引起巨大的迴響（秦夢群，民 88）。綜觀這些領導理論固然對知識的積累有很大的貢獻，然而對於實務工作者——校長而言，顯然這些抽象的知識恐不足以應付其每日學校生活所需。筆者常觀察到校長們不是以本身或他人經驗（如資深校長的箴言或他校處理的方式）來處理學校事物或問題，不然就是以傳統權威的領導方式（如，強調禁止、規定等），希冀達成所欲目標。然而，每個學校所處的環境不一，因此類推他人經驗的作法，恐有疑問；而本身的經驗可能也有其盲點而不自知；權威的領導方式，值此校園民主化時代，往往適得其反，引發教師或家長的怨懟，校

園氣氛爲之低迷。

另外，校長在教育改革過程中的角色是任重道遠的。其不但要肩負執行教育政策的責任，也要制訂學校政策，滿足師生及社區的需求與期待。然而隨著台灣政經環境的改變，教師法、國民教育法等法律的修正及訂定，傳統上以校長爲核心的權力結構轉變爲行政、教師（會）及家長（會）三角鼎立的校園權力生態，此種變革使得校長陷入資源依賴及權力式微的結構困境，因此有何領導技巧與策略，改變教師、家長或學生的行爲，使能順遂地制定或執行學校政策，達成教育目標，實乃校長重要的課題。

鑑於上述領導理論與實務的落差，以及校長實務工作上的需求，有何理論依據，作爲領導策略設計的思考與行動，實屬重要。是以，本文擬借用公共政策學中的政策工具理論，開創行政領導理論的另類思考，希冀藉由政策工具理論所提供的豐富概念內涵，作爲學校行政領導者實際操作、可行的領導工具箱，進而有助於教育目標的達成。

至於本文結構安排，首先從政策工具的意義、類型及組合搭配三個面向來勾勒政策工具理論的內涵；次則分別以校園環境美化及推動九年一貫課程政策爲例，分析說明政策工具理論在學校行政領導上的應用；最後則爲結語。

貳、政策工具理論

有關政策工具理論內涵，因篇幅所限，本文僅從政策工具的意義、類型及組合搭配，分別加以剖析。

一、政策工具的意義

Elmore (1987 : 175) 指出政策工具是一種權威性的手段選擇以達成目的；Bemelmans-Vidéc、Rist & Vedung (1998 : 21) 認爲政策工具是政府權威當局運用權力，試圖確保支持、影響及防止社會變遷的一套技術；Schneider & Ingram (1990 : 527) 也指出政策工具的意義是政府用來達成政策目標的技術；林水波（民88：213）歸納學者的看法指出，解決政策問題所使用的各種可行手段，即爲政策工具；丘昌泰等（民90：196）認爲政策工具係指有效完成工作目標、解決政策問題的手段、作爲或行動。綜合上述學者的見解，所謂政策工具，簡言之，就是連結、達成政策目標的手段或方法，用以解決政策問題。

二、政策工具的類型

有關政策工具的類型，學者論述相當多，本文主要探討 Schneider & Ingram (1990) 的類型理論。Schneider & Ingram 將政策工具分爲權威式、誘因式、能力建立型、符號和勸告型及學習式五種，並詳細探討每類政策工具生效的行爲假定，體系完整相當值得參考：

（一）權威式政策工具

權威式政策工具 (authority tools) 僅是些聲明文件 (statements)。這些聲明文件是根據政府的合法權威，在特定的環境下，允許、禁止或要求採取某特定行動。權威

式政策工具假定，機關和標的人口對從屬關係的組織結構具有回應性，較低階層被告知指示時，便會採取行動。即便在沒有實質誘因的支援下，標的人口也受到激勵，願意投入遵守法律及管制。

（二）誘因式政策工具

誘因的種類包括工具依靠正面或負面的實體支付 (tangible payoff)，誘使標的人口順服或採取行動。誘因式政策工具 (incentive tools) 假定個人為效用的極大化者 (utility maximizer)，除非受金錢、自由、生命或其他實體性支付的影響，否則不會採取和政策相關之行動。

（三）能力建立型政策工具

能力建立型政策工具 (capacity tools) 藉由提供資訊、訓練、教育和資源給個人、團體或機構，使其擁有能力作決策或從事活動。此一政策工具假定誘因之有無並非問題所在，而是有助於政策目標達成，所採取行動或做決策時需要的資訊、技巧或其他資源不足，才是障礙的來源。換言之，只要標的人口，有充分的資訊和資源，他們就有足夠的誘因或動機參與活動或改變行為。因此，個人是自由行為者 (free-agent)，有能力為自身做決策，不需透過強制的手段或法規來改變行為。

（四）符號和勸告型政策工具

符號和勸告型政策工具 (symbolic and hortatory tools) 假定人們的激勵是內發的，且是根據自己的信念和價值來決定是否採行政策相關的行動；若標的人口認為政策意欲的行為和自身的信念一致時，會更樂於順服。此種政策工具不須強制或誘因導向的政府干預即可促進政策目標的實現。其主要是訴諸非實體性價值（如，正義、公平、平等、對錯等）或透過形象符號標籤的使用，改變標的人口對政策偏好行為的認知。

（五）學習式政策工具

學習式政策工具 (learning tools) 通常用於標的人口對於問題解決不確定或不瞭解的情境之下。學習式政策工具最重要的特徵之一，就是假定機關和標的人口具有行為學習的能力，可從各項工具中選擇最有效的。具有促進學習的政策工具應提供低層之機關或標的人口更大的自由裁量空間，使其能夠試驗不同的政策途徑，並且鼓勵或要求機關從正式評估、公聽會及促進互動關係的制度安排經驗中吸取教訓。運用學習工具的政策，對於目的及目標界定採取較概括、開放的作法，讓下層機關有工具選擇的機會。

三、政策工具的搭配

各種政策工具均有其重要性不可偏廢，並且有其成本需負擔，因此在選擇上除了需考量上述因素之外，也要做好搭配組合的工作，以發揮政策工具解決問題的效用，茲歸納下列三種搭配組合的策略：

（一）一致性策略：Fowler (2000：258) 指出要讓政策工具發揮最佳的效果，有賴政策工具有效整合並具有一致性 (coherence)，換言之，就是所有的政策工具使用，必須鎖定在相同的目標。

（二）配套策略：Elmore 認為每種政策工具都有其策略性問題 (strategic problems) 的

問題要解決，例如，制定法規的政策工具，須考量訂定標準、處罰及執行的配套選擇問題，以增加順服的可接受性；提供誘因的政策工具，須考量金錢及充足條件的配套選擇的問題；系統變遷政策工具的問題，則是須思考如何避免既存制度下的利益者及誘因繼續運作新的制度，而讓新的制度有形構的機會。綜言之，政策要能成功，就是要能解決所使用政策工具的策略性問題，鎖定共同目標，設計互補性的政策工具。茲以廢寶特瓶回收政策為例說明，假若政府期待人民主動回收廢寶特瓶，除了使用金錢作為回收獎勵金的誘因性政策工具之外，尚須考量回收地點設置便利性的配套條件，以誘發人民更加採取回收廢寶特瓶的行為。

- (三) 誘發性及抑制性策略：Bemelmans-Videc, Rist & Vedung (1998) 則提出誘發性 (stimulative) 抑制性 (repressive) 政策工具的組合策略。詳言之，每一種政策工具都有誘發性及抑制性的雙重形式，如符號和勸告型政策工具若採誘發性的作法，具鼓勵性的性質，在方法上則是提供資訊，以增加標的對象的知識，使其具備獨立判斷的能力，這種作法可以引發在公民及其組織之間實際上被接受的程度，提升政策工具的正當性；若採抑制性的作法，具有懲罰的性質，在方法上則是宣傳以影響標的對象的意志，減少其獨立判斷的能力，這種作法雖然較易引起公民的抗拒，但是較能達成政策目標所意欲的行為，增加政策的有效性。因此，決策者必須同選擇時組合誘發性及抑制性的政策工具，以提升政策的可行性及有效性。

參、政策工具理論在學校行政領導上的應用

關於政策工具理論在學校行政領導上的應用，本文分別以 Fowler (2000：258) 所舉的校園環境美化例子，以及推動九年一貫政策為例，分析說明政策工具理論在學校行政領導上的應用。

一、應用案例一：校園環境美化

(一) 問題情境

假設某校長想要讓校園看起來更清潔更有吸引力，但是校園四處都是紙屑、相當凌亂，而且地板都佈滿了污點。對於這些髒亂的環境，校長的第一反應，往往是宣布許多新的處罰規定，加以嚴格的取締。被逮到亂丟紙屑或傾倒食物的學生，都被處以課後留校 (detention) 的處罰。這樣的處理問題途徑，有下列兩個後遺症：首先，這些措施需要學校教職員的配合執行，使得師生關係處於敵對的狀態；第二，這些措施面臨執行的問題，也就是說學生雖然不敢在師長面前亂丟紙屑，然而私底下卻更嚴重地破壞學校的財產。此外，也造成處罰不公的問題，因為亂丟紙屑等較輕微的過失即受到處罰，而較重大的破壞學校財產的行為，卻因抓不到而不用受罰。

(二) 政策工具的整合運用

面對上述的問題情境，有個更有效的解決途徑就是整合政策工具在一個長期的策略中。茲說明如下：

1. 首先採取幾個勸說性策略：例如，在開學的第一天，校長可宣布今年為「美化學校年」；並可搭配特別的活動計畫或在學生常出入的地點（如：宿舍、餐廳及走廊等），佈滿海報和旗幟以加強宣導此訊息。
2. 運用誘因策略：接下來校長可運用誘因策略，採取競賽的方式，每月鼓勵班級提出美化校園的計畫，獲勝的班級可授與自由的時間來完成其計畫，而完成的時候，舉辦慶祝活動並公開表揚。
3. 能力建立策略：校長需認真思考能力建立問題。例如，校工的人力及處理髒亂的設備是否充足？校工是否需要訓練來做好清潔的工作？在重要的地點是否放置足夠的垃圾桶？等。
4. 制訂法規策略：經過兩三個月之後，校長也許可以提出制訂一些法規來管理學校整潔美化的問題，此時應可獲得較多的支持。而處罰的方式可以做些調整，例如，被抓到在牆壁塗鴉的學生，可給予清潔劑，命其將自己或別人的塗鴉處理乾淨；亂丟垃圾的學生，可處以撿紙屑、垃圾，協助環境清潔，如此，大部分的學生，對於這種處罰的方式會感到較公平，並減少其不滿及敵對的態度。

經過如此精心的規劃整合許多政策工具，其目標都是鎖定改善校園的清潔，是以校長在期末的時候，應可擁有一個更具吸引力的校園，除此之外，更重要的是，校長讓學生感受到環境清潔的重要性，並改善了學校的氣氛。

二、應用案例二：推動九年一貫課程政策（簡宏江，2000：14-15）

九年一貫課程（以下簡稱新課程）自九十學年度實施以來，引發爭議不斷，包括政策內涵不清楚、新舊課程無法銜接、師資專長能力無法配合、統整及協同教學流於形式、國中基本學力測驗範圍的爭論等，何以導致上述問題，決策者缺乏政策工具概念乃重要原因之一。例如，未能廣泛、有效運用資訊型政策工具，使得標的團體（家長、教師及校長等）對於新課程內容一知半解；同時也未能妥善運用能力建立型政策工具，培塑教師實施新課程的能力等，是以導致政策的脫軌與執行的落差。因此，有效的執行九年一貫課程政策，教育部（局）重新組合政策工具及設計相關的政策配套措施實乃關鍵因素，本文僅從學校行政層次，提出學校行政可行的政策工具規劃：

- （一）制訂法規：學校行政可透過校務會議訂定相關校務章則，例如，制定「教科書評選及採用辦法」、「學校選修課程選修辦法」、「學校學生成績評量辦法補充規定」、「彈性課程實施辦法」、「學習領域課程小組設置辦法」、「九年一貫創新教學活動設計比賽辦法」、「九年一貫課程設計獎勵辦法」等，以作為推動新課程的基礎。
- （二）能力建立：學校行政應長期投資教師訓練活動，妥善規劃教育進修，培塑教師因應新課程的專業能力。尤其，在課程進行方式上，應力求突破現今專業孤立、保守的困境，而應建構合作的、對話的專業文化，以奠定協同教學的基礎。此外，也應建立支持系統，成立教學資源中心，提供新課程設計等專業諮詢，並充實教學設備，以支撐教師新課程的進行。並且應妥善整合教師專長及

社區資源，以營造專業成長的時間與空間。

- (三) 提供資訊：提供專家學者理論見解及校際實踐經驗，以證成新課程的正當性。而提供資訊的管道，除了運用網路科技之外，學校行政人員可利用教師早會等場合，技巧性地分發有關新課程的書面資料，或簡短報告新課程的重要性等資訊，如此日積月累，相信新課程的核心資訊，必能引起相關人員的討論，進而滲入相關人員的思維中。此外尚可運用校刊等溝通媒介傳遞、宣導新課程的內涵。

另外，應建立溝通機制，建立親師之間、行政與教師之間及行政與家長之間的溝通管道，使得所有利害關係人對新課程實施所衍生的疑慮，能有澄清、修正的機制，化解新課程實施的阻力。

- (四) 提供誘因：訂定校內考評辦法，運用校務金及家長資源，提供及時的誘因機制，創造短期成效，激勵士氣，導引正向的新課程發展，形塑良好的組織文化。此外，可辦理最佳創意或最佳評量創意活動，獎勵教材研究與教科書研發，表揚推動九年一貫課程政策有功人員，均是促進教育品質、達成九年一貫課程政策目標的有效方法（高強華，民 85）。

- (五) 系統變遷：由校長主導或行政會議決議的推動模式，或因成員同質性太高而思慮受限，或因不能瞭解教學現場的需求，可能引發學校成員對於學校行政戮力推動新課程的動機產生不信任（如，校長努力推動是為了博取自身的功名與利益），造成在推動上的困難。因此，可另立權威——成立「九年一貫課程推動小組」，成員包括教師、家長及學生等，並盡可能含蓋不同專業背景，此除了可提供不同的視野，並引進豐厚的社會資本之外；最重要的是，透過小組成員不斷的對話與溝通，共同規劃與執行新課程，得以型塑政策信任，裨益於新課程的執行。

- (六) 學習式政策工具：學校行政對於教師的專業應予尊重，鼓勵教師創新，賦予教師權能，提供一個良善的專業發展空間；並可以各領域、學年或全校為單位，舉辦教學觀摩會、教材教具展覽會等，藉以提供教師彼此學習的機會，減輕教師對於新課程的疑慮。

上述政策工具的應用，只是 Fowler 和筆者的想像，學校行政領導者可依實際的狀況，自行設計不同的策略。

肆、結語

政策工具理論的核心假定認為：政策目標的達成，有賴標的團體的行為改變，而各式的政策工具正是連結目標與行為的手段。雖然，政策工具理論是以政府為主體所建構的理論，而且學校不若政府擁有公權力與豐富的資源，然而當今學校行政的問題與挑戰，何嘗不是希望能改變標的團體（家長、教師或學生）的行為，以達成教育政策所負託的目標。是以，透過政策工具理論的引介，相信必有助於學校行政在領導策略上的啟發，唯在應用選擇政策工具上仍應注意工具適用的假定，以及學校所處的系絡、所面臨的問題情境，並時常反思自己的領導方式 (Linder & Peters,

1989)，如此工具的使用才能更有效的發揮。

參考文獻

- 丘昌泰（民 90）。政策分析。臺北：空中大學。
- 林水波編著（民 88）。公共政策新論。臺北：智勝。
- 高強華（民 85）。教育改革的另類思考：應獎助教改工程中的平民勇士。康橋教研學會雜誌，22，44-45。
- 簡宏江（民 89）。抗拒變革理論對學校行政推動九年一貫新課程的啓示。國立台北師範學院國民教育所研究生論文輯第四輯，1-19。
- 秦夢群（民 88）。教育行政—理論部分。臺北：五南。
- Bemelmans-Videc, M. Rist, R. C. & Vedung, E. (eds.) (1998). *Carrots, sticks & sermons: Policy instruments & their evaluation*. New Brunswick: Transaction.
- Elmore, R.F. (1987). Instruments and strategy in public policy. *Policy Studies Review*, 7 (1), 174-186.
- Fowler, F.C. (2000). *Policy studies for educational leaders*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Linder, S. H. & Peters, B. G. (1989). Instruments of government: Perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), 35-58.
- Schneider, A. & Ingram, H. (1990). Behavioral assumptions of policy tools. *Journal of Politics*, 52(2), 510-527.