

# 教育政策的哲學思維

俞懿嫻

## 【作者簡介】

俞懿嫻，國立臺灣師範大學教育研究所碩士，美國紐約哥倫比亞大學哲學博士。曾任私立東海大學教育學程中心主任，現任私立東海大學哲學系教授。著有《懷海德自然哲學——機體哲學初探》一書，以及教育哲學方面之論文：〈盧梭與自然教育〉、〈盧梭自然主義的道德教育〉、〈柏拉圖德育思想及相關語錄〉、〈懷海德的教育思想〉、〈羞恥現象學與性道德教育〉、〈從文化哲學論現代教育的困境〉、〈懷海德的教育理想和現代世界〉以及〈讀馥茗師的《人格教育學》一書〉等。

## 摘要

教育政策原是政府有關教育施政的方針，教育實務的指導策略。教育政策的制定對於人民受教育的權利與品質，以及國家社會的長期發展關係至鉅。正確穩定的教育政策，可使教育系統運作順暢，凝聚教育行政人員、老師和學生、家長和社會人士的共識，堅定人民對政府施政的信心，使教育行政單位得以運用最少的社會資源，發揮最大的教育效果。該社會也將因成功的教育政策而快速進步，人民的整體素質得以穩定提升，進而增強國家的競爭力。反之，錯誤劣質的教育政策往往導致教育實務的混亂、教育行政與教學系統的糾葛崩解、教育與社會資源的浪費，教育行政人員、老師和學生、家長和社會人士莫衷一是，不知何所是從，衝突對立，乃至浪費教育與社會資源，造成人民素質與國家競爭力整體下滑。本文旨在從哲學的觀點探討如何提出評估「良好穩定」的「教育政策」的規準，以及其中涉及的「哲學問題」；同時運用這哲學思維，反省我國近年來制定教育政策的利弊得失。

關鍵詞：教育政策、哲學思維、教育改革

# Some Philosophical Reflections on Educational Policy: Theory and Practice

Yih-Hsien Yu

## ABSTRACT

Educational policy primarily is the major decision-making and strategy stipulated by a government to serve certain educational goals and purposes which may help to bring about better education for the public. It is the guideline for educational practices and school activities. The quality of educational policy-making or policy process is vital to the development of a society and to the warranty of its people's rights for good education. The policy process of high quality is characterized by its stability, consistency, legitimacy, relevancy, feasibility, reasonableness, economy, and educational autonomy; whereas the policy process of low quality can be identified by its instability, inconsistency, arbitrariness, infeasibility, unreasonableness, wastefulness, and being ideologically controlled by non-educational-professionals or educational-professionals with non-educational considerations. The administration that makes good educational policy will win confidence from the public, administrators, teachers, students, and parents and gather consensus among them. Benefited by the educational policy of high quality the educational system will be well-organized and function smoothly, and it can use the minimum social resources up to its greatest effects. On the other hand, the educational policy of poor quality will result in undesirable consequences, and it may cause chaos and confusions in educational systems, trigger conflicts and oppositions between administrators and teachers, teachers and students and parents, and undermine the educational quality and educational rights of the public. And above all, the inefficient educational policy may eventually damage national interests and handicap the total development of the society. The present paper is an attempt to examine the fundamental principles and criteria for the "good educational policy" from a philosophical outlook and at the same time to apply those principles and criteria to evaluate the quality of the education policy implemented by the Educational Reform Movement in the past decades in Taiwan.

Key words: educational policy, educational reform, philosophical thinking

## 壹、前言

教育政策 (educational policy) 原是政府有關教育施政的大計方針，教育實務的指導策略。教育政策的制定對於人民受教育的權利與品質，以及國家社會的長期發展關係至鉅。正確穩定的教育政策，可使教育系統運作順暢，凝聚教育行政人員、老師和學生、家長和社會人士的共識，堅定人民對政府施政的信心，使教育行政單位得以運用最少的社會資源，發揮最大的教育效果。該社會也將因成功的教育政策而快速進步，人民的整體素質得以穩定提升，進而增強國家的競爭力。反之，錯誤劣質的教育政策往往導致教育實務的混亂、教育行政與教學系統的糾葛崩解、教育與社會資源的浪費，教育行政人員、老師和學生、家長和社會人士莫衷一是，不知何所是從，衝突對立，乃至浪費教育與社會整體資源。所謂「錯誤的政策比貪污更可怕」，便是指任何一個社會的總體資源是有限的；如果擁有公權力的人不能正確地運用其制定政策的權力，所造成的浪費是社會國家資源整體的浪費，比起個人的貪瀆所造成的耗損更為可觀。如此錯誤的教育政策所造成的後果幾不堪聞問；不僅普遍地損害人民受教育的權利與品質，且將造成社會整體發展的阻礙。長期以往，國家將喪失競爭力，下一代將失去未來前途。由此可見一國家教育政策的良窳，關係重大。

教育政策既然如此重要，如何制定正確穩定的教育政策，便成為教育政策主持者最重要的課題。又生活在現代民主社會，公民意識抬頭，教育政策的制定不只是少數當權者的責任，而是所有教育工作者應共同參與的課題。不僅此也，教育政策一旦制定，其影響所及，涵蓋所有的學生、家長和社會人士，幾乎沒有人能置身事外。既然如此，人人均當關心教育政策的制定，及其素質的良窳。然而什麼是良好正確的教育政策？如何制定這樣的教育政策？又如何給予評價？這涉及了嚴肅的哲學課題。本文旨在從哲學的觀點探討如何提出評估「良好穩定」的「教育政策」的規準，以及其中涉及的「哲學問題」；同時運用這哲學思維，反省我國近年來制定教育政策的利弊得失。因為無論教育政策所涉及的政治學、社會學、行政學或者其他跨領域的社會科學，其背後所預設的仍是哲學。在此所謂「哲學」是指追求事物本質原理的學問；無論當代哲學理論如何分歧，學派多如牛毛，它們都想提出一套解釋事物原理本質的說法。即使是主張「反理論」、「去中心化」(decentered) 的後現代主義 (postmodernism)，其學說本身仍預設了「一套理論」(否則就構不成是「主義」了)。因此教育政策的哲學思維首重「教育政策本質」的探討，以及「教育政策原理」的掘發。

## 貳、教育政策與哲學思維

什麼是「教育政策的本質」呢？衡諸中國教育史，古代雖無制定教育政策之名，卻早有制定教育政策之實。《尚書·舜典》上記載舜使契為司徒：「帝曰：『契，百姓不親，五品不遜。敬敷五教，在寬。』」這裡五教是指父子有親、君臣有義、夫婦有別、長幼有序以及朋友有信的五倫。這段記載反映了兩個事實，一是「敬敷五教，在寬」是舜的教育政策；二是這教育政策的制定與教育官職的設立是同時發生的。換言之，如果契是教育部長，舜授予他教育的職司，同時也賦予他推行教育政策的權力與責任。這意味著政策的制定與執行，必然涉及行政權與政府組織。《尚書》之外，《周禮》〈地官司司徒〉上說：「惟王建國，辨方正位，體國經野，以為民極，乃立地官司司徒。使帥其屬，而掌邦教，以佐王安擾邦國。」這段話明確記載國家設立教育官職，以作為教化人民的機構。《周禮》中規定「大司徒」所掌管的職務，主要有內政（「建邦之土地之圖，與其人民之數」）與教育（「以佐王安擾邦國」）兩大類，其中有關教育的職司有十二項（「施十有二教焉」）：

一曰：以祀禮教敬，則民不苟。二曰：以陽禮教讓，則民不爭苟。三曰：以陰禮教親，則民不怨。四曰：以樂禮教和，則民不乖。五曰：以儀辨等，則民不越。六曰：以俗教安，則民不偷。七曰：以刑教中，則民不武虎。八曰：以誓教恤，則民不怠。九曰：以度教節，則民不知足。十曰：以世事教能，則民不失職。十有一曰：以賢制爵，則民慎德。十有二曰：以庸制祿，則民興功。

由是可見，古代教育之官執掌甚廣，除了土地戶籍等內政方面的工作外，教育方面的職司還包括部分銓敘和司法方面的業務。這是因為古人將以「禮教」德化百姓、以「政教」管理百姓，以及以「刑教」威嚇百姓視為整體相關之事，故一概委於司徒之官。總括其目的在協助君王教化百姓，安邦定國。這項古代基本的教育政策也可見於《禮記·學記》：

發慮憲，求善良，足以諷聞，不足以動眾。就賢體遠，足以動眾，不足以化民。君子如欲化民成俗，其必由學乎！玉不琢，不成器；人不學，不知道，是故古之王者，建國君民，教學為先。

「化民成俗」以現代語而言，便是透過教育進行社會改革，移風易俗，提升個人與社

會的品質。在西方教育史上，教育政策的制定也關乎他們社會文化的興衰。當古希臘人以教育目的在發展人的理性、充實人的知識時，他們的社會自由，文化繁榮興盛。但當羅馬人利用教育制定窮兵黷武、侵略擴張的政策時，他們的社會很快盛極而衰，終趨覆亡。由此可見，廣義言之，教育政策與政治政策、社會政策和文化政策（簡言之即「公共政策」）不可或分，相依相成。

上述簡單的歷史事實足以顯示教育政策的幾個基本特質：首先必須肯定教育是一種文化力量，教育政策的制定必須以教育本身為目的，不宜利用教育以達到教育以外的目的。其次制定教育政策涉及公權力，即行政權。而政策的制定雖不能免於受到特定政治目的的影響（因主持政策制訂者是政治人物），但不能與教育目的相違背。其三教育政策的制定涉及政治、社會、經濟、文化各種層面，不可單獨孤立地採取本位主義的考量。

現代教育學領域有關教育政策理論與實務的研究發展較晚，其重點仍不脫上述三種基本特質。只是配合現代社會的演進，教育政策的研究不僅成為「政策科學」（policy science）的一環，也是「教育行政」研究的核心課題。根據張芳全（1999）的說法，D. Lerner, H. D. Lasswell（1951）所著《政策科學：範圍與方法之最近發展》（*The Policy Science: Recent Developments in Scope and Method*）是政策科學的經典之作。該書不僅引進數學分析及統計等科學方法，且強調受到政策影響者的參與度。較早黃昆輝（1980）和吳清基（1992）等人重視「教育行政決定」（decision-making in educational administration）的學理基礎。雖然他們區分「決定」（decision-making）與「決策」（policy-making）的不同；前者是指教育行政人員對於各種行政問題的處理方法或途徑所作的裁決，範圍甚廣。後者則僅指制定教育行政組織的政策而言，其範圍較小。然而無論是「決定」還是「決策」，同樣涉及行動者根據情境的評估、價值的衡量、令人滿意的效益所作的、能解決問題的合理選擇。而其衍生至施政大計，便成為教育政策。近年來有關教育政策的理論有了更進一步的發展，張鈿富（1995）和張芳全（1999，2004）廣蒐國外研究成果，對教育政策的理論與實務提出系統的介紹與分析。從他們的研究可見，教育政策的理論不僅涉及教育行政專業，且涉及社會學的、政治學的、經濟學的、哲學乃至社會科學方法等各方面的知識。然而無論現代教育政策的理論多麼繁複細密，涉及的現代知識多麼廣博，一旦回歸教育政策的本質面，仍脫離不了前述三特質：（一）教育政策是為了達成教育目的所制定的；（二）教育政策是由行政權所主持制定的；（三）教育政策與教育以外社會文化各方面是整體相關的。

由上述三項教育政策的本質分析，我們可以進而引出制定教育政策的原理，在

此分論如下。

## 一、教育政策之功能在達成教育目的

古希臘哲學家Aristotle (384-322 B.C.) 在其《尼高邁倫理學》(Nicomachean Ethics) 一書開宗明義地說：

每種藝能和研究以及每個行動和選擇都是以善為目的的。因此善可說是所有事物朝向的目的。但各種目的不盡相同，有些是活動，有些是由其他活動的產物。只要活動之外另有目的，其產物的性質當較該活動本身更為良善。有多少種活動、藝能和知識，便有多少種目的。例如醫術的目的是健康，造船術的目的是造成船，兵法的目的是打勝仗，經濟的目的是富有。但這些藝能都必須屬於一個單一的能力之下，就像製馬鞍、馬銜和馬蹄鐵等等藝能都屬於騎術 (the art of riding)，而每種軍事策略都屬於兵法。如此每種藝能都屬於更高層次的目的，如此層層向上，以到達最高的目的為止。那目的是所有其他藝能所屬者，因為那些藝能均是為了追求那最高的目的。(Aristotle, Nicomachean Ethics, 1094a, 1-15)

這裡Aristotle對於「目的」(ends) 和「手段」(means) 的分析，正符合「教育目的」與「教育政策」之間的關係。教育是有目的、有意義、價值導向的活動，而教育政策的制定正為達成教育目的。Immanuel Kant (1724-1804) 則稱教育是「自為目的的」(self-end)，無論是父母、教師還是國家，都不可將學生視為工具。他說：

只有人是需要教育的存有，所謂教育是指養育 (nurture)、管教 (discipline) 和文化 (culture)。……所謂養育是指父母對兒女溫柔的呵護與照料，以防止他們受到傷害。……管教使人由動物性轉成人性。……所有人的天賦必須一點一點地靠自己的努力發展出來。……文化包含管教和教導 (instruction)，……人只有經過教育才能成其為人，他是教育所造就的。……教育可以持續進步，代代相傳，使人性臻至完美之境。……人生而具有許多天賦，「教育的目的」就是要使這些自然天賦依適當的比例發展出來，才能完成人生的使命。……教育的原理……即追求人的道理以及人類整體的使命。……這裡我們遇到兩個困難，一是父母教育孩子，只為了他們將來能謀生；而君主只想利用臣民作為達到他們私心的工具。……唯有好的教育才能引發世上所有好的事物。(Kant, 1960, 1-18)

質言之，Kant認為教育的目的十分單純，即發展人的天賦潛能，使人能盡其材，完成其生而為人的使命。根據Kant的說法，我們可以說每個人的存在是「自為目的的」，沒有人可以把他人當成遂行自身目的的工具。教育既以發展人的天賦潛能為目的，教育本身也是「自為目的的」，不當有任何其他力量把教育當成工具，以遂行教育以外的目的。

## 二、教育政策是由行政權主持制定

先前所言，是教育政策的理想面。然而就現實面而言，教育政策的制定多是由政治力量所決定的。Aristotle認為所有的活動都以善為目的，如果政治藝術在追求集體的善（collective goodness），那麼教育的目的則在追求個人的善（individual goodness）；以此可說教育學是政治學的一支（a branch of politics）。他說：

善有三類：有些是外在的善「如財富、出生高貴、權勢名望等等」，有些是身體的善，還有些是與靈魂有關的善，那我們稱之為真正的善。……有些人將幸福「最高的善」視同卓越（excellence）「道德和理智的卓越」……，他們的人生自身是快樂的。因為快樂是一種靈魂的狀態，每個有愛的人都是快樂的。例如對愛馬的人而言，看到一匹馬是快樂的，同樣的對愛正義的人而言，正義之行令他快樂，愛卓越的人，卓越令他快樂。……這快樂似乎來自學習，或者某種訓練，近乎神靈。……如此快樂「即幸福」是靈魂依完全卓越（complete excellence）所作的活動……真正研究政治學的人首要研究快樂，因為他想要使他的同胞良善並遵守律法。（Nicomachean Ethics, 1098b10-1102a15）

於是在「追求人生幸福」的前提下，Aristotle將政治與教育結合了：教育是政治的基礎，政治是教育的完成。就這觀點而言，教育政策出於行政權力是理所當然之事，二者之間應不相扞格。

然而到了現代社會，古典的政治概念已失去其實現的脈絡；當權者應有的政治理想往往為「意識形態」（ideology）所取代。Zeus Leonardo（2003：203-204）指出現代教育受到「意識形態」全面的影響，而我們分析教育政策更應以「意識形態」作為核心。所謂意識形態的分析，其要旨便在藉著思維過程（discourse）以理解宰制社會關係的力量（social relations of domination）。事實上「意識形態」本身便是對社會關係宰制力量的一種反應，而教育工作者的思維過程以及他們做計畫的根據，會決定意識形態將促成或者否決宰制的作用。意識形態不僅可透過理智系統（systems of intelligibility）加以認識，如語言，且可藉由構成理智系統的條件而被



認識。

Zeus 進而追溯「意識形態」這概念的起源，最早於一七九六年是由法國哲學家 Destutt de Tracy 所提出的。Destutt de Tracy 仿效自然科學的研究方式，提出「意識形態的研究」是「觀念的科學」(a science of ideas) 的說法 (Williams 1977, 1994)。之後拿破崙 (Napoleon Bonaparte) 宣稱是他發明了「意識形態」ideologue 這個辭，並用以形容對權威和政府過激的批評 (Williams 1977, 1994, Eagleton 1991)。顯然拿破崙給予「意識形態」一輕蔑的負面含義，而其後的學者普遍同意這項含義。不過「意識形態」這概念之所以普及，實出自於馬克思主義 (Marxism) 之主張人類社會發展建立在物質條件、生產工具以及經濟結構之上，政治與經濟因素決定人類的意識與思想型態 (Marx, 1964)。馬克思以「意識形態」是影響整個社會的異化狀態 (a condition of alienation)；不同社會階級的人各持不同的意識形態，產生不同的信念，為維持其階級利益而堅持錯誤虛假的觀念（如自由競爭、私有財產等維護資產階級利益的觀念）。

馬克思「意識形態」的概念在經過「後結構主義」(post-structuralism) 的轉譯之後，成為一套反應宰制社會關係的文化系統或者象徵系統 (Zeus, 205)。其主要作用有三。一是合法性作用 (legitimation)，如 Weber (1978) 所說的，如果要維持宰制的權力，當權者必須提出其統治的合法性，而意識形態正所以聯繫當權者的權威和人民對其權威的服從。二是虛飾作用 (dissimulation)，意識形態是掩飾當權者維持宰制關係的虛假言詞和思想，因而扭曲了人們之間的真實關係。三是實質化作用 (reification)，意識形態也可用來還原人與人之間真實的關係，以擺脫歷史和社會決定的關係 (Zeus, 205)。這三項作用的前兩項是一般學者所接受「意識形態」的作用，第三項則是作者 (Zeus) 自己別出心裁，他想發展出非輕蔑貶損義的「意識形態」概念，以作為分析教育政策的、中性的「意識形態」概念。作者的想法雖有可取之處，但囿於本文篇幅，不能在此討論。

事實上，無論是馬克思主義、新馬克思主義或者是後結構主義者提出有關「意識形態」的理論多麼複雜，他們大多以「意識形態」是在政治經濟因素決定下（即「權」和「利」的考量），人的思維所產生的固定模式，其目的在維持宰制他人（取得宰制社會關係）和鞏固既得利益。當代批判理論 (critical theory) 教育學家多持「意識形態批判」(critique of ideology) 的觀點，質疑歐美高資本主義化社會的教育政策，是為了維持資本階級利益而制定的。我們雖不必同意他們過激的言論，但由於行政權是掌握在當權者手中的重要資源，也是決定教育政策的主導力量。因之，當權者在制定教育政策時，是出於個人或黨派或特定群體政治利益的考量——意識



形態，還是出於教育與政治理想的結合，便成為決定教育政策良窳的關鍵。

### 三、教育政策與社會文化整體相關

教育原是人類社會文化現象中的一環，其發展不能獨立於社會文化之外，其進步也將帶動社會文化各方面的進步。只是現代社會是高度分工、高度專業化的社會，「專業主義」(professionalism) 大行其道，教育也不免受到影響。現代「專業主義」雖然非常成功，使社會得以急速進步，但也造成知識過份的分化、隔行如隔山、人人各據本位的後果。經過專業訓練的心智無法掌握全體真相，往往蔽於一隅之見，英國哲學家Alfred North Whitehead曾說：

每個專業都對社會進步有貢獻，但這進步只限於其自身的專業習慣。在心靈上循著這習慣，便只是冥觀一套抽象觀念。這習慣使人有一套固定的思維模式，使從具體事物中抽象出來的觀念成為思考的焦點，而具體事物本身則不再受到關注。但抽象思想的習慣並不適於理解人生。然而在現代世界中，中世紀有學問的知識優越性，卻被脫離整體事實和具體冥觀的抽象心智所取代。  
(Whitehead, 1925:179)

Whitehead是一位主張「機體哲學」(the philosophy of organism)的哲學家(俞懿嫻, 1997; 2000a)，他的哲學強調事物之間的整體關聯、有機相通，反對以抽象分析的方法支離吾人整體經驗，且無法將之還原。他觀察到現代專業主義造成教育的失衡：重智育、輕德育；重專業知識能力、輕人文博雅涵養；也造成現代文明向科技資本主義經濟傾斜，且不重視人文的後果(俞懿嫻, 2004)。同理，對於制定教育政策的教育專業人士而言，其教育專業是必備的條件，但不是充分的條件。教育專業不能成為本位主義的藉口；真正專業的人士必須擴大對於其他跨領域相關知識的常識，以通觀全局的視野(holistic perspective)，制定教育政策。有必要時，可以廣邀相關領域的學者專家提供建言。當然主導權仍必須在教育專業人士的手中，否則所制定出來的政策，便不是所謂的「教育政策」了。

總上所說，就「教育政策」的一般學理而言，一個良好的教育政策具有可行性、專業性、一致性、穩定性、發展性、最高效益性(以最少資源達到最大效果)、可驗證性(驗證政策實行是否能達到目的、是否有效)等特質便可。但若以哲學思維的角度而言，良好的教育政策則須具備更高的標準：一是指導政策訂定的目標必須簡單明確，不得違背教育的本質與理想；二是制定教育政策的當權者必須擱置其意識形態，站在結合教育與政治理想的立場，制定符合教育本質的政策；三是參與

政策制定的人員以及政策制定的過程應以教育專業為必要條件：從事前的規劃評估，到進行過程中與各界充分溝通、協調、凝聚共識，到考量該政策與其他政策之間的一致性，到政策制定之後的反省回饋，均需本諸專業理性的程序。另一方面必須以跨領域知識為充分條件，掌握教育現況、社會環境、國際趨勢，避免教育專業的本位主義。使教育政策的制定能與教育以外的其他環節：政治、經濟、外交、社會、文化等等緊密相扣。

## 參、當前我國教育政策之簡要剖析

### 一、有關教育白皮書之剖析

當前我國教育政策的形成機制，在民國九十四年教育部發表之〈教育政策白皮書（初稿）〉（2005）中，曾有提綱挈領的說明。首先就政策對象與範圍而言，全國性教育政策的提出，其範圍較大、影響較廣，是關乎教育服務的公共利益問題。其次，是以教育效率、教育公平性與教育適切性為政策目的。其三，政策的利害關係人包括學生、家長、社區、政府、全國，以及社會各界。其四，政策外部的影響力來自科技的進步、教育理念的革新、政治機構、教師團體和組織、家長組織、專業機構，以及社會期望等。其五、政策形成的步驟如下：（一）透過人民對政府的要求確認教育政策問題；（二）設定議題以凝聚官員重視教育問題；（三）由教育政策計畫的組織、利益團體、行政或立法部門發展方案；（四）由政府、利益團體、政黨政治性行動之政治性行動採納政策，以通過立法，使其合法；（五）透過科層體制、公共預算、行政部門之行動施行教育政策；（六）評鑑教育政策的實施與影響。其六、教育政策的形成不是理性與專業運作的結果，而是協商的過程。

從哲學思維的角度可見，上述六點對我國教育政策制定現況的描述，對於符合良好教育政策的規準距離尚遠。首先就「政策對象與範圍」這一項而言，〈白皮書〉以教育政策是以「教育服務公共利益」為目標，並未以「達成教育本身要求」為目的。教育是良心與文化的事業，並非服務業。教育的利益應與公共的利益結合，但不能受制於定義不清的「公共利益」（由誰來決定「公共利益」為何？）。其次，〈白皮書〉以教育效率、教育公平性與教育適切性為政策目的，是一種「範疇失誤」（categorical mistake）。無論是效率、公平性或者適切性，均應屬於「教育政策」的特質，而非教育政策的目的；因為教育政策應以所欲達成的教育效果為目的。換言

之，政策應具備的特質，不能作為政策的目的，只能作為評量政策是否合當的標準。至於教育政策本身，只能以教育目的為指導原則。

其三，〈白皮書〉以政策影響所及的是「利害關係人」，似為一法律用語。如此預設任何教育政策都涉及資源與權力分配，以致造成人與人之間利害衝突，似乎未能回歸教育本質面。實則即如前文所言，教育政策是整體公共政策的一環，不僅涉及個人利益、壓力團體利益、公共利益，更涉及國家利益。然而站在教育專業的立場，制定教育政策不能只從利益的角度出發，必須穩定地站住教育整體的立場。除了利益，教育必須考慮正義；除了現實，教育必須考慮到理想；除了事實，教育必須考慮到價值。

其四，〈白皮書〉考慮到政策外部的影響力來自科技的進步、教育理念的革新、政治機構、教師團體和組織、家長組織、專業機構，以及社會期望等等，已相當周延。不過尚缺乏其於經濟文化層面，以及國際趨勢等等的影響。同時也未能顧及各影響力之間的整體關係。

其五，〈白皮書〉提出政策形成的六項步驟，明顯可見教育行政權幾遭架空。教育行政人員放棄高瞻遠矚、洞燭機先的責任，任由社會與政治力量擺布操弄，無法主導教育政策的制定。〈白皮書〉所說的政策形成的步驟，似乎是一立法過程。以我國目前立法品質低落的情況看來，這樣的形成步驟反映了無可奈何的政治現實，同時也說明何以我國教育政策的制定，品質如此低落。即以廢除師範教育體制、改設教育學程為例，此項關乎師資培育的重要政策，似以打破原師範教育系統之壟斷師資來源為目的，而非著眼於師資素質之提升。致令民國八十三年訂定之師資培育法，歷經八十五、八十六、九十、九十一、九十二到九十四年多次修法之後，幾乎是從第一條修到最後一條，且仍未必能解決因「師資培育法」實施後所造成舉凡師資培育中心的設置、補助、評鑑、退場機制，乃至師資生的實習、檢定、聘用，以及流浪教師種種問題。不當的教育政策造成社會資源的浪費、教育品質下降，此為明顯一端。

其六，〈白皮書〉坦承教育政策的形成，不是理性專業的，而是一種協商的過程。在此「協商」是指與非教育專業人員達成妥協，其作法在犧牲教育專業得標準，其目的在追求非專業人員的支持。這項作法雖然是務實的，有利於政策制訂後的推動，但更明白顯示如此制訂的教育政策尚不必論及是否符合哲學的高標準，即使衡諸一般教育政策理論，都是不符標準的（張芳全，2004：196-384）。<sup>1</sup>

在此先須申言的是，教育部發布的〈白皮書〉內容詳實，豐富周延，是十分認

<sup>1</sup>根據一般教育政策學理，教育政策的制定至少要符合穩定性、一致性、合法性、相關性、可行性、合理性、效益性和教育專業自主等條件。有關我國目前教育政策不合學理標準、弊端重重一事，張芳全《教育政策》一書中所言甚詳，值得重視參考。

真、負責、坦誠、值得敬佩和肯定的（其中涵蓋了完整的教育理念、教育發展環境情勢分析、當前教育現況與問題分析、各項具體策略近中程發展，以及教育政策形成機制介紹等等）。本文對於〈白皮書〉的哲學剖析與批評，絕非針對〈白皮書〉的撰寫人或者承辦單位，而是針對我國教育政策制定的現況。一言以蔽之，目前我國的教育行政單位可說已喪失了教育的專業自主權。當權者無法擱置意識形態，多加干涉，致令教育政策的制定多出於政治考量，而非教育專業的考量。

## 二、有關教育改革之剖析

過去十多年間，教育部曾陸續公布多項教育政策的報告書。民國八十三年為因應民間發起「教育現代化」、「制定教育基本法」、「國中國小小班小校」，以及「廣設高中大學」等訴求，行政院成立「教育改革審議委員會」。八十四年首度公布以「紓解升學壓力」、「教育自由化」為主軸的「中華民國教育報告書——邁向二十一世紀的教育願景」。八十五年行政院教育改革審議委員會向該院提出「教育改革總諮議報告書」，建議「教育鬆綁」、「帶好每位學生」、「暢通升學管道」、「提升教育品質」、「建立終身學習社會」。八十七年提出「教育改革行動方案」，積極推動各項教育改革方案（如健全國民教育、普及幼稚教育、健全師資培育與教師進修制度、促進技職教育多元化與精緻化、追求高等教育卓越發展、推動終身教育及資訊網路教育、推展家庭教育、加強身心障礙學生教育、強化原住民學生教育、暢通升學管道、建立學生輔導新體制、充實教育經費與加強教育研究等等）。這些教育改革政策不可不謂用意良善，然而施行至今，造成教育系統紊亂、教育資源浪費、教育目標不明、政策執行不力之事層出不窮，乃導致整體教育素質下降、學生素質落差加大之後果，究其原因便在「改革」二字。

自八十三年以來，民間與政府的有心人士率以過去教育體制作為「改革」的對象，幾乎全盤否定過去的教育經驗與成果，認為非「改而革之」不可。如此教育政策的制定，必然喪失其一致性、連續性與穩定性。此項教育改革既不能在先前教育已有的成果基礎上長善救失，只是一味地否定揚棄過去，使「改革」成為「革命」，乃導致前述的後果，應是意料中事。茲以前述「良好教育政策制定原理」衡量此一改革行動，簡述其弊病如下：

（一）教育改革目標不明確，甚有彼此扞格之處：「教育改革總諮議報告書」以（1）「教育鬆綁」、（2）「帶好每位學生」、（3）「暢通升學管道」、（4）「提升教育品質」、（5）「建立終身學習社會」為五項綜合建議，以達成現代化教育的目標、滿足個人與社會的需求、邁向終身學習的社會、促成教育體系的改造為教育改革的目

標。其中「教育鬆綁」以改造教育體系達成之。「帶好每位學生」以強化個別化教學（課程改革）、義務教育教師與學校自主權達成之。暢通升學管道以廢除聯考、多元化入學方式達成之。提升教育品質以開放師資培育制度、促進技職教育多元化與精緻化及其他教育行政措施達成之。建立終身學習社會以開放大學、建立社區學院、回流教育制度達成之。然而上述目標背後的預設缺乏一致性，據以制定政策必然造成混亂的結果。其中牽涉複雜，非本文篇幅所能處理，在此僅舉其瑩瑩大者。

首先，五項綜合建議中（1）、（3）、（5）項預設了「自由」和「民主」的概念，但（2）與（4）項卻預設了「專業」和「理性」的概念。事實上在制定任何教育政策時，最常遭遇的問題便是政策背後的預設是矛盾、不一致的。例如「民主」的概念常與「專業權威」和「學術自律」對立。「民主」是一種生活方式、政治體制、選舉模式，其基本原則是人人平等、票票等值，以「數量」（多）決定「質量」（好）。「專業權威」和「學術自律」則訴諸於專業理性與知識，有關專業之事非專業人士不得置喙，「數量」（多）不能決定「質量」（好）。因此，如果「教育鬆綁」是以解構過去教育體系、下放各級政府教育行政權為目的，而未能詳察那些行政機制真正的弊端所在，自然會嚴重打擊教育的「專業權威」。再以「大學校長遴選」、「大學教師聘任」為例，國內所施行的「民主制度」，即使好稱最民主的美國也不會這麼作。那是因為學術自律與權威，不能以「民主」方式行之。同理，「帶好每位學生」、「提升教育品質」恐與「暢通升學管道」、「建立終身學習社會」有違。帶好學生原屬教育專業之事，由於人人智愚賢不肖各有不同，如何因材施教，使人人能盡其材，既是教育的本質，也是教育的專業。這時教育必須發揮選擇與分化的功能，引導不同素質的學生進入不同的升學管道，以滿足其學習需求。另一方面，「提升教育品質」著重教育質量，而非數量。（2）與（4）兩者預設的概念皆應是「競爭發展」，而非「齊頭平等」。但「暢通升學管道」、「建立終身學習社會」所預設的概念是「平等」，最好人人都受高等教育，人人都能取得最高學位（然而高等教育應是精英教育，推廣教育應屬社會教育之責）。於是從目前改革的績效看來，為了「暢通升學管道」，教育部廣設高中大學，使人人有學校可讀。其後果是高等教育水準迅速下滑，大多數大學生畢業後找不到工作。大學與中等學校數量暴增，而隨著國民生育率下降，入學人口減少，導致各級學校招生人數不足，更遑論維持招生水準。如此「暢通升學管道」的政策，不但無法「提升教育品質」，反而造成嚴重的社會資源浪費。而「多元入學方案」不但弊端叢生，無法維持原有公平升學，也未能化解升學主義激烈競爭。致使各類補習班越設越多，形成學生素質的雙峰現象。又為了「建立終身學習社會」，各大學廣設碩博士在職專班，幾同販賣學位，造成學位

市場的混亂，更不用說對「教育品質」所造成的傷害了。凡此種種，均因主其事者在規劃教育改革之初，未能審慎評估各項政策背後的預設與後果，其中頗有扞格不容之處，不曾於事前做好配套措施以為因應。

（二）推動改革者無法擱置意識形態，改革過程缺乏教育專業理性：如前文一再強調，「教育改革」不是「政治革命」。然而此次教改推動者常以「威權統治」解讀既有的教育體制（李遠哲，1997.2.16.中國時報），進而以強烈的意識形態加諸教育改革之上，令人懷疑十餘年來政府所推動的究竟是「教育改革」，還是「政治革命」。由於教改的推動受到意識形態的支配，其於人員組織、事前的規劃評估，到進行過程中與各界充分溝通、協調、凝聚共識，到考量該政策與其他政策之間的一致性，到政策制定之後的反省回饋，均無法符合專業理性的程序。首先行政院於八十三年成立「教育改革審議委員會」凌駕於教育部之上，對我國教育行政體系的發展而言，是一項倒退的做法，嚴重傷害了教育行政當局的專業性、自主性與法理權威。其次，委員會的主導者和有些組織成員不是教育專業人員，卻以外行領導內行。其三，政策的制定粗糙草率，事前沒有完整的評估，執行時遭遇阻礙困難不能立即反省檢討，事後也不見任何人負責改善。例如自從國中小推動課程教學改革之後，只見各級學校忙於「銜接課程」、「補助教學」，幾近「無教育部狀態」。令人慨歎以「教育現代化」為鵠的的教育改革，何以如此行事粗糙，毫無「現代化」的品質可言。

（三）教育改革之推動未能從整體相關的視野出發，因而一方面與教育實際脫節，另一方面也常有違教育理想。例如〈教育改革總諮議報告書〉提出人本化、民主化、多元化、科技化、國際化作為教育現代化的方向，卻未考慮到「教育」因「現代化」本身已產生的弊端（俞懿嫻，2000b）。所謂人本化，既然強調全人教育，當以兼重德智教育為本，然而在教育改革裡，卻不見相關政策。只見對科技知識、網路資訊學習的重視。其餘主張民主化、多元化和國際化，均有濃厚的政治色彩。須知民主化、多元化和國際化應為社會發展的自然趨勢，而非教育應有之目的。即使要強調民主教育，同時也應強調法治教育（雖然說明中略曾提及，但未與「民主」同為標題）；即使強調對弱勢多元尊重，同時也應強調多數常態的重視；即使強調國際化，同時也應強調在地化與中國文化（雖然說明中略曾提及「本土化」，但未與「國際化」同為標題）。僅由這些教育改革的理念可知，主事者一味以追求西化、美化（美國化）為改革理念，喪失了中國文化的主體性與文化認同。根據這樣的教改理念，近年來教育的「去中國化」之風日熾，也就不足為奇了。

## 肆、結論

總前所說，本文旨在根據「哲學思維」提出評估「教育政策」的規準。其主要歸準有三：

（一）教育政策的制訂是否根據教育的本質、符合教育原理、尊重教育專業，足以達成教育目的。

（二）主持教育政策的行政者是否能擺脫政治的「意識型態」，制訂符合穩定性、一致性、合法性、相關性、可行性、合理性、效益性和教育專業自主的政策。

（三）教育政策的制訂是否符合社會文化整體發展的需要，是否能結合教育以外相關知識的考量，避免教育本位主義。

持平而論，根據《易經》「窮變通久」的道理，不管是什麼樣的改革，只要引發「變化」，總有使事物通達的一天。過去近百年來，我國政府歷經抗日、剿匪、遷臺、動員戡亂、戒嚴種種動亂危機。臺灣本島則受到滿清割讓、日本殖民統治、二二八事件等難以抹滅的傷害，致使我國教育常常受到各種政治意識形態的支配，缺乏專業自主性。值此廿一世紀初，當我們面對另一翻新的世局時，實有必要使教育回歸其基本面。有關教育政策的制訂，必須回歸教育本質、本諸教育原理、恢復教育專業理性自主、擺脫政治意識形態，使之發揮達成教育目的的功能。唯有以通關全局的視野制定教育政策，方能使教育步上正軌，使國家臻於郅治。

## 參考文獻

尚書·舜典。十三經經文。開明書局。

吳清基（1984）。教育行政決定理論與實際問題。臺北：文景出版社。

俞懿嫻（1997）。懷海德的教育思想。東海哲學研究集刊第四輯。臺中：東海大學哲學研究所編，115-147頁。

俞懿嫻（2000a）。懷海德與機體哲學。東海哲學研究輯刊第七輯。臺中：東海大學哲學研究所編，149-178頁。

俞懿嫻（2000b）。從文化哲學論現代教育的困境。東海學報第41卷。臺中：東海大學文學院，233-262頁。

俞懿嫻（2004）。懷海德的教育理想和現代世界。東海哲學研究集刊第九輯。臺中：東



海大學哲學系，85-94頁。

張芳全（1999）。*教育政策*。臺北：師大書苑。

張芳全（2004）。*教育政策分析*。臺北：心理出版社。

張鈿富（1985）。*教育政策分析論與實務*。臺北：五南圖書出版公司。

黃昆輝（1980）。*教育行政與教育問題*。臺北：五南圖書出版公司。

教育部（1999）。八十八年教育改革總諮議報告書。中央研究院網站。[http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea2/tsy-all\\_abs.html](http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea2/tsy-all_abs.html)

教育部（2005）。九十四年教育政策白皮書（初稿）。教育部網站。

Aristotle. (1984). Book I, *Nicomachean Ethics, The Complete Works of Aristotle*. Edited by Jonathan Barnes. New Jersey: Princeton.

Kant, I. (1960). *Education*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Leonardo, Zeus. (2003). Discourse and critique: outlines of a post-structural theory of ideology. *Journal of Education Policy*. Vol. 18, No. 2, 203-214.

Marx, Karl. (1964). *Karl Marx Selected Writings in Sociology & Social Philosophy*. Eds. T. B. Bottomore and Maximilien Rubel, trans. T. B. Bottomore. New York: McGraw-Hill Book Company.

A. N. Whitehead, *Science and the Modern World* (New York: The Free Press, 1925).