

新世紀教育政策研究的重要發展面向

蔡進雄

國家教育研究院教育制度及政策研究中心主任

一、前言

所謂教育政策是政府為了解決教育問題或滿足民衆對教育的需求，所採取的各項作為（蔡進雄，2005），教育政策的制定影響層面甚大，透過教育政策的執行更是影響衆多的教育工作者及莘莘學子，甚至關係著國家的發展與競爭力。因此，教育政策的研究更顯其重要性及價值性。

吳定（2003）認為政策管理未來研究的重要面向包括智庫角色日漸彰顯、利益團體活動積極、公民參與成爲常態、政策行銷不可或缺及公民投票勢在必行。Starratt（1988）指出政策過程的傳統典範是州或聯邦制定政策，再由不同層級的行政人員執行政策，但政策制定應該加入各級行政人員的觀點。張鈿富（1995）亦曾從教育政策制定的原則、教育政策執行的策略及教育政策分析常設單位的建立等三方面提出建言。顏國樑（1996）表示在教育政策運作上宜善用傳播行銷理念、採取漸進的教育政策執行模式、建立權變執行策略的觀念、推展以學校爲中心的執行模式、把握政策執行運作的過程、提升基層執行人員的能力和意願及教育政策執行應以教育本質爲依歸。吳明清（2001）陳述教育政策常面臨對立與調和的決策考量，亦即在對立中努力尋求調和和平衡。張芳全（2006）亦曾主張教育政策規劃的未來展望包括科學化的規劃教育政策、教育政策規劃延

續性、教育政策規劃專業化、教育政策規劃的國際化、教育政策規劃統整化及教育政策規劃前瞻化等。林明地（2009）對於教育政策關鍵問題所提出的可能策略包括：建立並實施教育表現監督系統、減少競爭型經費補助所佔比例、真實強化藝能科教學、將教育改革方向授權學校規劃並要求負起績效責任、整全系統改革或增加縣市政府整個教育系統之教育試驗。

綜合上述各家之言可知，國內教育政策研究有諸多重要的趨向，本文從「教育政策制定模式的交互運作」、「教育政策目標與教育政策工具的連結」、「民意、民意調查對教育政策的影響」、「教育政策領導的絕對、相對與辯證」、「教育政策行銷的運用」、「利益團體的積極活動」、「教育學術研究者與教育政策制定者的合作」及「教育政策評估的落實」等方面闡述新世紀教育政策研究的發展方向，以供教育政策學術研究及實務之參考。

二、教育政策研究的重要發展面向

（一）教育政策制定模式的交互運作

教育政策制定的理論模式大約可分爲菁英理論、團體理論及公民參與等三種模式（吳定，2012）。菁英主義的決策模式認爲教育政策的決定應由專家學者、教

育行政高階官員及社會各界菁英所決定，重視的是菁英之智慧與能力，團體理論模式主張教育政策的決定是由各種利益團體彼此協商討論所達成的，公民參與模式則強調教育政策的制定應該透過公聽會、民意調查等方式來使民衆表達對教育政策的看法，並影響教育政策的制定。值得提醒的是，教育政策的制定通常是菁英模式、團體模式及公民參與模式等三種模式混合運用所形成的，一方面由學者專家、教育行政高級官員及社會菁英進行討論達成政策方向，另一方面聆聽及參考教師團體及家長團體等不同利益團體的聲音，同時也召開公聽會聽取一般民衆的觀點，或進行民意調查。

進一步說明的是，教育政策制定的理論模式各有其優缺點，菁英主義的教育政策制定模式之優點是考量專業及菁英的意見，缺點是忽略多數民衆的觀點，且教育政策僅反映少數菁英的價值；團體理論之優點是兼顧不同利益團體的聲音，其缺點是容易忽略較為弱勢團體的意見；至於公民參與模式是顧及一般民衆的意見，吻合民主的時代潮流，其缺點是忽略專業意見，且一般民衆對於教育政策常是一知半解或冷漠的。

總括說來，如圖1所示，教育政策制定的模式包括菁英理論模式、團體理論模式及公民參與模式，菁英主義模式偏向由上而下，團體模式及公民參與模式偏向由下而上，教育政策的制定大都是菁英理論、團體理論及公民參與等三種模式的混合體，並依政策性質或政策問題而有不同的參與程度，未來教育政

策研究則可以某一教育政策為例探究其政策制定模式之運作呈現方式。

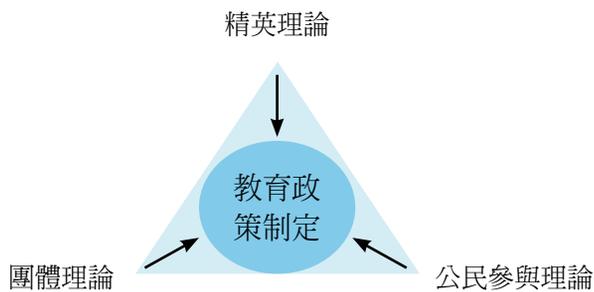


圖1 教育政策制定模式

（二）教育政策目標與教育政策工具的連結

任何教育政策均有其政策目標，例如十二年國教政策目標之一是舒緩升學壓力，攜手計畫的政策目標是扶助弱勢學生。為了達成教育政策目標，則需要運用有效的政策工具，簡言之，教育政策工具是達成教育政策目標的手段。政策工具的類型依學者的偏好有不同的類別區分，參酌相關文獻（丘昌泰，2010；Sergiovanni, Kelleher, McCarthy, & Wirt, 2004），筆者認為就教育政策工具而言，大致可分為強制性工具與非強制性工具，強制性工具是透過法令強制實行，例如某教育政策之實踐是直接由教育部或各縣市教育局處行文至各校強制執行；非強制性工具則是透過獎勵、補助或宣導等方式，鼓勵各校推動教育政策，如某縣市要推動學校優質化認證之地方教育政策，則該縣市教育局處可訂定各校比賽辦法，以獎勵參與此項政策的學校或教育人員。此外，運用強制性工具時，政府擁有較多的權力，反之，採用非強制性工具時，則政府擁有較少的權力。

教育政策工具雖有強制性及非強制性之類別劃分，但實際運作上通常是混合交互使用的，教育部或各縣市教育局處可強制規定學校執行某些教育政策，但同時也可進行宣導說明，或者對於願意配合政策推動的學校給予獎勵或經費補助。

值得一提的是，教育政策目標關乎價值理性，教育政策工具關乎工具理性，價值理性強調目標及理想，工具理性重視方法及手段，是故教育政策目標之重要性勝於教育政策工具，因為若教育政策目標錯誤，則再有效的教育政策工具也是枉然的，常言道「方向錯誤，努力也是沒用的」即是此意。也就是說，「做對的事」比「把事情做好」重要。

要言之，教育政策目標的達成要靠教育政策工具的運用，教育政策工具可以軟硬兼施、恩威並濟，但不管是軟硬或恩威之採用，宜視教育政策目標之內容與性質，以及教育政策利害關係人的感受，由於教育人員都是知識分子，因此教育行政機關在採用政策工具時更需審慎選擇運用。此外，何種教育政策工具較適合各教育階段亦是值得探究的重要課題。

（三）民意、民意調查對教育政策的影響

民意及民意調查是屬於公民參與方式之一，也就是說透過民意及民意調查可以影響教育政策的形成與制定。在新世紀強調民主參與的趨勢下，更顯得民意及民意調查對教育政策過程之重要性。

一個民主國家的可貴之處，在於政策制訂能以民意為依歸，而舉辦科學化的教育民意態度調查更可以擴大教育參

與的管道（林寶山，1985）。所謂民意是某一特定人群在某一段特定時間內，對某一特定議題所表示的意見（吳定，2012），而展現民意的方式包括公聽會、民意調查、集會遊行、公民投票、座談會等，可見民意調查是民意表達的途徑之一。民意調查的類別則包括網路民調、電話民調、問卷調查、當面訪問等。

常言道民意如流水，因此民意具有不穩定性，此外若全盤接受民意易形成所謂的民粹主義，但公共政策的形成應該是民衆之普通常識與專家之專業知識互補的（丘昌泰，2010）。以教育政策制定而言，由於教育是一種專業，因此教育政策的制定絕對需要以教育專業為基礎，沒有教育理論為基礎的教育政策往往無法順利推動，且欠缺合理性，所以教育政策的規劃不能完全以民意或民意調查為依歸，但這並不是否定民意及民意調查的功能，而是教育政策制定可以同時瞭解一般民衆的看法，兼聽菁英專家的觀點及民衆的看法，再審慎進行教育政策的制定。也就是說，民意調查是屬於公民參與的模式，民意調查可以協助政府得知一般民衆對政策的期待，但也有被批評之處如民意調查的正確性、忽視意見領袖的影響力及民意的不穩定性（彭懷恩，2008）。因此，我們對民意調查應該有清楚的認知，並謹慎進行民調及運用民調。

質言之，教育政策的規劃與制定常是菁英模式、團體模式及公民參與模式三種方式混合運用而成的，所以屬於公民參與模式之民意往往會影響教育政策的擬定及執行，甚至可以讓某一教育政

策終止，是故教育政策制定者宜體察民意走向，並適時透過民意調查瞭解民意之偏好與期望，即早做好因應措施，且同時政府部門與公民參與間宜理性溝通、平和對話，以圓滿解決富爭議性之教育政策議題（陳文海，1999），但另一方面亦應避免使民意成爲僅爲私利或犧牲少數的民粹主義，忽略教育政策之嚴謹專業考量。換言之，如何有效結合民意、民調及專業是未來教育政策研究的重要努力方向。

（四）教育政策領導的絕對、相對與辯證

教育政策領導的作爲可以從絕對、相對及辯證等三種方式加以闡明。絕對是一種堅持，不能有所懷疑與討論，教育政策領導過程以學生爲中心、考慮學生的最大利益，這是教育政策領導的絕對，但許多教育事務是沒有絕對標準的，教育政策領導與執行方式是可以隨時空不同而有所調整，不能一成不變，這是教育政策領導的相對，例如有時是要採取由上而下的政策領導，但某些情境是需要由下而上的政策決定。

申言之，教育政策領導所面臨的問題並非都可用單一絕對方式或標準加以處理的，然處處都是相對的結果卻變成沒有原則，找不到核心價值，因此較爲理想的方式與態度是教育政策決定盡量經由辯證的過程尋求共識，是以教育領導者應該多加強專業知能才可以在辯證討論中發揮影響力。近年來備受注意的商議式民主（deliberative democracy）正是倡導人

們不應只被視爲立法的客體，受政策影響的公民應該有機會在商議過程中提出理由（謝宗學和鄭惠文譯，2006）。質言之，除了絕對與相對的探討之外，教育政策領導的辯證亦值得我們加以關注，辯證可以說是一種正反合的開放性與互動性，亦即教育政策問題與議題都可以透過討論對話交流，針對不同觀點加以論辯，而不是一種權威的施壓。

不論是教育政策領導或教育價值，均有其絕對、相對及辯證，事實上，價值是鑲嵌在政策過程中（蘇偉業譯，2010）。以學生爲中心是教育政策領導之絕對的核心價值，而教育政策領導型態及策略應該是可以採相對，而不是簡單的是非、對錯二分法，宜視教育政策領導情境而定，此外在領導制定教育政策時，宜多透過對話討論與溝通進行理性論辯，整合多元意見，這也是新世紀民主社會的重要特徵及教育政策研究的趨勢。

（五）教育政策行銷的運用

公共政策的制定是否能符合民衆的偏好，向來是民主政治理論所關切的主題，是以政策行銷（policy marketing）的出現，不僅呼應了新公共行政的民主化運動，亦可視之爲在後官僚革新典範及師法企業潮流下，所激起的美麗浪花（胡龍騰，1997）。誠如吳明清（2003：2）所言：「政策雖然不是商品，但政策的制定與執行，猶如商品之必須獲得消費者青睞，才能發揮商品的價值。據此而言，企業行銷的觀念與方法應可相當程度的應用於教改政策的宣導與執行」。

政府的政策行銷功能為能塑造政府良好形象、凝聚民衆向心力、增強競爭能力、發揮預示通告、創造需求改變及提高服務品質（盧延根，2003）。所謂教育政策行銷就是運用行銷學的相關概念，使教育政策能滿足教育政策之各利害關係人之需求，讓教育政策得以順利推動，以達成教育政策目標（蔡進雄，2005）。在教育政策行銷的時機方面，事實上，不僅在教育政策規劃階段要說服各方的認同與支持，從教育政策問題的發生、教育政策規劃、教育政策合法化、教育政策執行到最後教育政策的評估，甚至是教育政策的終結，都是教育政策行銷的時機，其目的在於爭取教育政策利害關係人的認同與支持，唯有如此教育政策的推動才會順暢少阻力，易於達到教育政策目標（蔡進雄，2005），在教育政策行銷的具體作法上則可以從產品策略、定價策略、通路策略及促銷策略等加以努力。

綜合言之，在專業與民意之間如何取捨或平衡，考驗著教育政策領導者的智慧。但所謂：「民之所欲，常在我心」，在教育政策制定過程如能適時運用行銷，則將會減少「上有政策，下有對策」之現象，而能達到教育政策目標（蔡進雄，2005），職此之故，教育政策行銷是新世紀教育政策研究的重要發展面向。

（六）利益團體的積極活動

利益團體活動積極是未來政策管理研究的重要面向（吳定，2003）。利益團體經常可以改變政府的決策方向（丘昌

泰，2010）。Lester 和 Stewart 也表示在美國，利益團體在政策規劃上是有極為重要的角色，在許多解釋公共政策規劃方案中，最常被提及以及最具決定性地位的便是利益團體以及它的影響力（陳恆鈞譯，2001）。在強調論述及治理（governance）而非統治（government）的公共政策趨勢下（黃乃熒，2006；Peters & Pierre, 1998），教育政策制定者與利益團體的互動更顯得重要。

所謂利益團體就是為了共同利益或共同目標，而採取共同行動的團體。過去在威權時代，國內政策的推動較傾向菁英主義模式，但晚近民意高漲，教育政策的規劃或執行宜傾聽不同利益團體的主張及聲音。在利益團體類型方面，國內教育利益團體大都屬於單一議題式、組合的、專業性及學術性的利益團體（蔡進雄，2007），並且踴躍積極參與各項教育政策的制定，甚至監督教育政策的執行。

在民主開放時代之教育政策的形成，各利益團體都有發聲的機會並擁有某種程度的影響力，教育行政機關對於教育利益團體應抱持坦然面對及多溝通協調的態度，且宜體認到利益團體是民主社會的現象。利益團體雖然具有反映民意的正面功能，利益團體的形成亦是民主政治的常態，但如何避免流於僅照顧少數人利益之情形，則是考驗著教育政策制定者的智慧（蔡進雄，2007），同時各類利益團體對教育政策的影響情形也是教育政策研究不能忽略的議題。

（七）教育學術研究者與教育政策制定者的合作

從雙社群理論及相關文獻來看（翁興利，1999），學術研究者政策制定者是生活在迥然不同的價值世界，並在教育政策過程中扮演者不同的角色。教育學術研究者常扮演以下的角色：1. 分析者：透過知識生產分析教育政策趨勢。2. 協助者：提供研究報告供教育行政人員政策決策之參考。3. 啓發者：具價值的研究報告可啓發教育決策者新思維。至於教育決策者及執行者則宜有以下的態度：1. 不全盤接受也不全盤否定研究報告。2. 試圖從研究報告獲得不同思維角度及啓發。誠如謝美慧（2000）所言在教育研究與教育決策的互動歷史觀之，教育研究與教育決策互動關係是從指導、不信任，到重新定位與合作。翁福元（1999）也指出要維持教育研究與教育政策的對等關係。Husen（1984）則從研究者與政策制定者間的溝通觀點，歸出指出兩者間有啓發或滲透模式及政治模式之關係。

質言之，從雙社群理論來看，教育研究者與教育政策決策者是生活於不同的價值世界，由於教育研究報告可供教育決策參考並會影響教育決策的品質，故顯現學術研究者的價值，但教育學術研究者亦應體認教育決策之制定絕非以教育專業知識為單一的決策因素，還涉及政治、社會、經濟及民意等多方面的考量。職此之故，教育學術研究者與教育政策制定者如何有效聯結與合作是未來教育政策研究的重要課題。

（八）教育政策評估的落實

政策評估是針對某一政策，透過不同方式以蒐集資料，並進行價值判斷，以作為改進或決定的參考。而政策評估的功能在於提供政策績效的資訊、重新檢視政策目標與政策執行的妥適性、釐清政策責任的歸屬、作為政策建議的依據及提供給民衆相關政策資訊（李允傑、丘昌泰，2009）。但教育政策評估亦面臨一些問題，例如教育政策成效不易量化、影響教育政策執行成效的原因複雜不易確認彼此因果、教育政策成效緩慢等，例如對於師資培育政策評估，各家說法不一，實在不易論斷評估該教育政策對教育的影響，因為影響教育成敗的因素相當多元，其成效亦非短期內所能見。

為了能落實教育政策評估，以檢視教育政策目標是否能有效達成，教育政策評估宜兼顧教育政策執行前、教育政策執行中及教育政策執行後之評估，且適時運用量化及質性的評估方法，並掌握第四代教育政策評估的趨勢，與教育政策利害關係人多溝通多協商。

此外，值得一提的是，建立教育表現監視系統以蒐集各級各類學校及各政府層級之教育投入過程與產出的資料，可以評估教育政策的現象並轉換成為教育策略方向（林明地，2009；Leithwood, Aitken, & Jantzi, 2006），相當值得吾人加以應用。

三、結語

教育政策研究的理由為瞭解科學知識、專業的宣稱及政策推介等（張芳全，2001），特別是在新世紀之後現代教育環境下，講求的是以專業論述為基礎的教育政策決定，因為缺乏專業的教育政策是盲的，而有了研究為基礎及教育專業才能提升教育政策決定品質，由此更顯現教育政策研究的重要性。有學者也指出公職人員應該是專業人士（蘇文賢和江吟梓譯，2010），可見影響教育政策之制定者也是具教育專業之人士。

總結說來，教育政策問題具有相互依賴性、歷史性、動態性及主觀性等特性（蔡進雄，2012），是以教育政策研究之面向也是經緯萬端，但歸納而言新世紀教育政策研究的主要發展方向包括「教育政策制定模式的交互運作」、「教育政策目標與教育政策工具的連結」、「民意、民意調查對教育政策的影響」、「教育政策領導的絕對、相對與辯證」、「教育政策行銷的運用」、「利益團體的積極活動」、「教育學術研究者與教育政策制定者的合作」及「教育政策評估的落實」等，本文即針對這幾方面加以闡述，以供教育政策研究及推動各項教育政策實務之參考。

參考文獻

- 丘昌泰（2010）。**公共政策：基礎篇**。台北：巨流。
- 吳定（2003）。**政策管理**。台北：聯經。
- 吳定編著（2012）。**公共政策辭典**。台北：五南。
- 吳明清（2001）。**教育向前行—開放社會的教育改革**。台北：師大書苑。
- 吳明清（2003）。知變、應變、求變：教改政策的行銷與因應策略。**台灣教育**，620，2-12。
- 李允傑、丘昌泰（2009）。**政策執行與評估**。台北：元照。
- 林明地（2009）。近年來我國教育政策的關鍵問題與可能對策。**學校行政雙月刊**，60，1-9。
- 林寶山（1985）。**教育決策與改革**。高雄：復文。
- 胡龍騰（1997）。**政策行銷之理論與實踐：「野生動物保育政策」個案分析**。國立中興大學公共行政及政策研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 翁福元（1999）。教育研究與教育政策的對話：一個概念性的討論。載於中華民國比較教育學會主編，**教育研究與政策之國際比較**（頁1-22）。台北：揚智。
- 翁興利（1999）。**公共政策—知識應用與政策制訂**。台北：商鼎文化。
- 張芳全（2001）。**教育政策導論**。台北：五南。
- 張芳全（2006）。**教育政策規劃**。台北：心理。
- 張鈿富（1995）。**教育政策分析—理論與實務**。台北：五南。
- 黃乃熒（2006）。教育政策對於論述之需求性探索。載於作者主編，**教育政策科學與實務**（頁3-25）。台北：心理。
- 陳文海（1999）。**公民參與之研究—在公共政策制定與執行上的限制及其突破策略**。國立中山大學政治研究所碩士論文，未出版，高雄市。

- 陳恆鈞譯（2001）。公共政策—演進研究途徑。J.P.Lester & J.JR.Steward 原著。台北：學富文化。
- 彭懷恩（2008）。政治學導論。台北：風雲論壇。
- 蔡進雄（2005）。教育政策行銷之探討。人文及社會學科教學通訊，15(6)，106-117。
- 蔡進雄（2007）。利益團體與教育政策之探討。師說，196，4-8。
- 蔡進雄（2012）。教育政策問題的特徵：以人才培育為例。國家教育研究院電子報，50 期。
- 盧延根（2003）。教育政策行銷功能及策略之探究。台灣教育，620，19-27。
- 蘇文賢、江吟梓譯（2010）。基層官僚：公職人員的困境。M.Lipsky 原著。台北：學富文化。
- 蘇偉業譯（2010）。公共政策入門。K.B.Smith & C.W.Larimer 原著。台北：五南。
- 謝宗學、鄭惠文譯（2006）。商議民主。A.Gutmann & D.Thompson 原著。台北：智勝文化。
- 謝美慧（2000）。教育研究與教育決策之關係。教育政策論壇，3(1)，137-155。
- 顏國樑（1997）。教育政策執行理論與應用。台北：師大書苑。
- Husen, T.(1984). Issues and their background. In T.Husen & M.Kogan(Eds.), *Educational research & policy:How do they relate?*(pp.1-36). New York:Pergamon Press.
- Leithwood, K., Aitken, R., & Jantzi, D.(2006). *Making school smarter:Leading with evidence*(3rd.). Thousand Oaks, CA:Corwin Press.
- Peters, B.G., & Pierre, J.(1998). Governance without government?Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2, 223-243.
- Sergiovanni, T.J., Kelleher, P., McCarthy, M.M., & Wirt, F.M.(2004). *Educational governance and administration*. Boston, Mass:Allyn and Bacon.
- Starratt, R.J.(1988). Administrative leadership in policy review and evaluation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 10(2), 141-150.