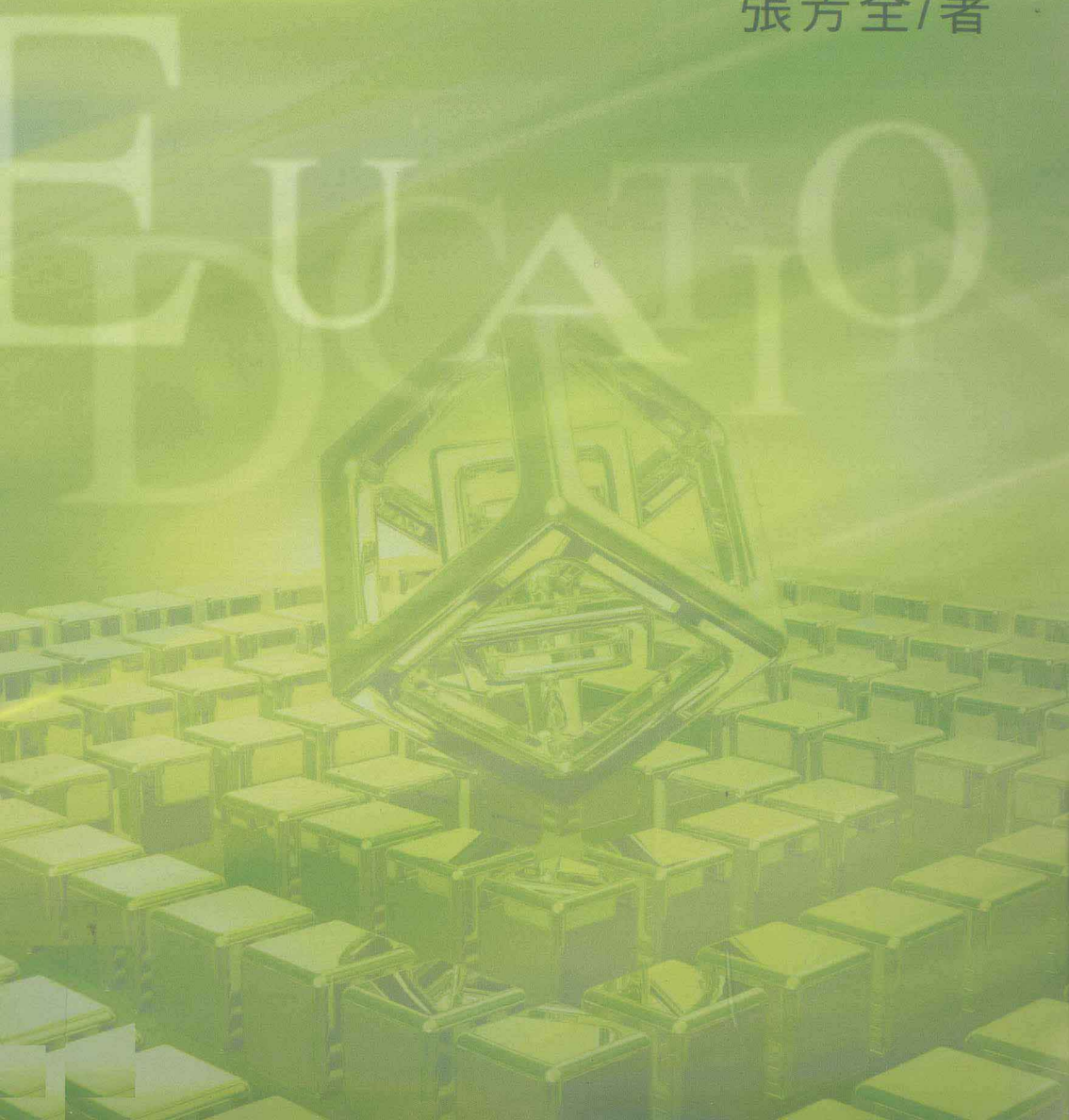


教育政策導論

張芳全/著



教育政策導論

張 芳 全 著

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

教育政策導論 / 張芳全著, --初版, --
臺北市：五南, 民90
面：公分

ISBN 957-11-2359-5(平裝)

1. 教育 - 政策

526.19

90001311

11FM

教育政策導論

作 者 張芳全 (213.1)
編 輯 黃淑真

出版者 五南圖書出版股份有限公司

發行人 楊榮川

地 址：台北市大安區106

和平東路二段339號4樓

電 話：(02)27055066 (代表號)

傳 真：(02)27066100

郵政劃撥：0106895-3

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

顧 問 財團法人資訊工業策進會科技法律中心

版 刷 2001年 2月 初版一刷
2003年 10月 初版二刷

定 價 550元

版權所有・請予尊重



作者從鄉下學校一路上來，看到城鄉教育資源的不均等，因而從念書時代至今，在作者的腦海中，一直存有如何促進我國的教育資源均等，同時提升我國的教育品質的念頭。幾十年來，政府雖然這類問題略有改善，但舊有的教育問題未能完全改善，新的教育問題又一再的發生。尤其是面對二十一世紀的變化，如何讓學生快樂學習？教師如何適才適所發揮教學專業？教育行政人員如何夠透過專業行政素養，制定好的教育政策？使我國的教育政策更制度化與統整化等，卻是作者目睹我國的教育發展多年，感觸最多之處。

無可諱言，二十一世紀最好的人力投資是教育產業。尤其二十一世紀是知識經濟（economic of knowledge）時代，有尖端知識、能力及科技，對國家經濟發展，必有良好助益。在開放社會，人人追求教育、消費教育、投資教育，我們卻要問如何讓教育投資最為有效？如何讓教育對個人及對社會可發揮最大效益？身為教育工作者，責無旁貸。作者多年觀察國內教育發展，有深深感觸，有適任的教師及好的教育政策，是教育發展應該具備的條件。好的教育政策能為教師接受，並經由教育政策指引教師的教學專業，教育發展必能無往不利。這是過往的教育發展相當缺乏的。本書主要寫作旨趣與動機在此，擬期待政府制定適切的教育政策及順利執行教育政策，以作為教育工作者指針，發揮教育政策影響力。

本書共分為十章。各章安排如下：

第一章是教育政策新論：主題包含為何研究教育政策？教育政策研究內容、教育政策構成要素、教育政策意義。

第二章是教育政策研究：主題包含教育政策問題、教育政策研究。

第三章是教育政策規劃：主題包含教育政策規劃依據、教育政策規劃

步驟、教育政策規劃限制、教育政策規劃方案、教育政策規劃實例。

第四章是教育政策評估：主題包含教育政策評估意義與類型、教育政策評估方式、教育政策評估指標及功能、教育政策評估實例。

第五章是教育政策分析：主題包含教育政策分析意義、教育政策分析方法、教育政策分析實例。

第六章是教育政策指標：主題包含教育政策指標界說、我國教育政策指標、國際教育政策指標。

第七章是教育政策合法化：主題包含教育政策立法、地方教育政策立法、教育政策預算合法化、教育政策立法實例。

第八章是教育政策執行：主題包含教育政策執行意義與模式、我國教育政策執行、教育政策終結及影響執行因素、教育政策執行實例。

第九章是教育改革行動方案：主題包含教育改革行動方案內容、教育改革行動方案分析、跨世紀教育政策分析。

第十章是我國教育政策：主題包含國民教育政策、高級中等教育政策、高等教育政策、師資培育政策、特殊教育政策、私立學校教育政策、成人教育政策、教育人員保障、我國教育特色。

本書的安排，每章在相關理論與原理之後，都列舉實例說明教育政策，尤其在教育政策規劃、教育政策立法、教育政策評估、教育政策執行、教育政策指標中都有詳細的說明。它有助於學習者對於教育政策深入的認識。本書出版感謝雙親的栽培以及內人的協助，同時感謝嘉義大學楊國賜校長與臺灣師範大學教育系謝主任文全為本書提序，五南出版社王副總編輯翠華小姐及編輯小姐劉瑋琦、黃淑真細心校對與美編，使本書編排更為精美，如有任何的問題實為作者責任。尚請指正。

張芳全 謹識

89年9月



楊序

謝序

序

第一章 教育政策新論 1

節一・為何研究教育政策 4

節二・教育政策研究內容 10

節三・教育政策構成要素 18

節四・教育政策意義 25

第二章 教育政策研究 39

節一・教育政策問題 42

節二・教育政策研究 52

第三章 教育政策規劃 71

節一・教育政策規劃依據 74

節二・教育政策規劃步驟 82

節三・教育政策規劃限制 88

節四・教育政策規劃方案 91

節五・教育政策規劃實例 98

第四章 教育政策評估 121

節一・教育政策評估意義與類型 124

節二・教育政策評估方式 128

節三・教育政策評估指標及功能 134

節四・教育政策評估實例 138

第五章 教育政策分析 147

節一・教育政策分析意義 150

節二・教育政策分析方法 159

節三・教育政策分析實例 166

第六章 教育政策指標 181

節一・教育指標界說 184

節二・我國教育政策指標 195

節三・國際教育政策指標 204

第七章 教育政策合法化 219

節一・教育政策立法 222

節二・地方教育政策立法 235

節三・教育政策預算合法化 240

節四・教育政策立法實例 249

第八章 教育政策執行	263
節一・教育政策執行意義與模式	266
節二・我國教育政策執行	276
節三・教育政策終結及影響執行因素	286
節四・教育政策執行實例	292

第九章 教育改革行動方案 321

節一・教育改革行動方案內容	324
節二・教育改革行動方案分析	326
節三・跨世紀教育政策分析	340

第十章 我國教育政策 349

節一・國民教育政策	352
節二・高級中等教育政策	356
節三・高等教育政策	358
節四・師資培育政策	364
節五・特殊教育政策	375
節六・私立學校教育政策	378
節七・成人教育政策	381
節八・教育人員保障	386
節九・我國教育特色	390

附 錄

壹、教育基本法	397
貳、預算法	399

參、行政程序法 413

肆、政府採購法 433

表 次

表 2-1	研究取向	47
表 3-1	「改進國民中小學教學環境及設備計畫」四年經費需求來源	116
表 3-2	「改進國民中小學教學環境及設備計畫」四年計畫經費用途別	116
表 3-3	「改進國民中小學教學環境及設備計畫」優先順序	117
表 4-1	教育政策評估類型	129
表 4-2	教育政策評估指標	135
表 5-1	一九八〇～一九九一年公共教育經費	170
表 5-2	中等教育研究樣本描述	173
表 5-3	中等教育迴歸分析摘要	174
表 5-4	初等教育研究樣本描述	174
表 5-5	初等教育迴歸分析摘要	175
表 5-6	教育經費比率之研究樣本描述	175
表 5-7	教育經費迴歸分析摘要	176
表 5-8	OECD 國家中等教育迴歸摘要	176
表 6-1	教育部發布的統計指標	196
表 6-2	歷年我國整體的競爭力指標之世界排名	198
表 6-3	一九九七年歐洲國家各級教育入學年齡及入學年限	209
表 6-4	加勒比海國家的文化指標	215
表 7-1	我國重要教育法規頒訂時間	234
表 7-2	大學法部分條文修正草案條文對照	251
表 8-1	政府對教育政策研擬	277
表 8-2	影響政策執行的因素	290

表 8-3	整建國中與國小教育設施計畫細項方案	293
表 8-4	工作時程	298
表 8-5	八十四年度執行情形	302
表 8-6	預定工作表	303
表 8-7	建設數量	305
表 8-8	整建國中與國小教育設施計畫	306
表 8-9	整建國中與國小教育設施計畫之進度差異	308
表 8-10	八十五年度執行成果統計	309
表 8-11	八十一年及八十二年度工作項目比較	312
表 8-12	整建國民中小學設施計畫執行經費	316
表 9-1	教育程度別增補人力推計	342
表 9-2	增補人力供需比較——技術層次別推計	343
表 10-1	高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定類科及應試科目	374

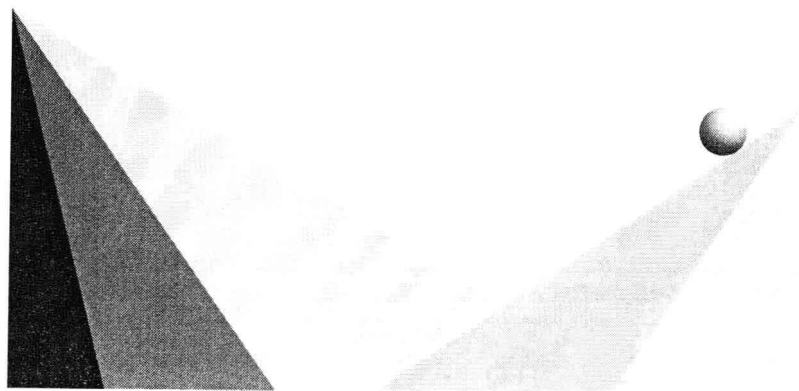
圖 次

圖 1-1	教育政策之歷程	14
圖 2-1	馬斯洛需求層級	43
圖 2-2	理論建立過程	52
圖 2-3	教育研究循環	57
圖 3-1	策略、方案、多元方案及特定問題之間的關係	92
圖 3-2	政策與方案間之關係	93
圖 3-3	採用計畫流程	95
圖 5-1	量化的教育政策分析模式	155
圖 5-2	教育政策分析流程	156
圖 5-3	政策問題認定	157
圖 5-4	政策問題互動的分析架構	158
圖 5-5	傳播過程	164

- 圖 5-6 政策的論證過程 166
- 圖 5-7 OECD 國家中等教育迴歸最適線 177
- 圖 6-1 一九九五年 OECD 國家進行八年級科學成績評量比較 201
- 圖 6-2 聯合國教科文組織指標建立流程 206
- 圖 8-1 Palumbo D. J. 與 Calista D. J. (1990) 的教育政策執行 270
- 圖 8-2 Jenkins W. I. (1990) 教育政策的執行 270
- 圖 8-3 Younis (1990) 之理性者的執行模式 271
- 圖 8-4 Van Meter D. S. 與 Van Horn C. E. (1990) 之政策執行歷程模式 272
- 圖 8-5 Sabatier 與 Mazmanian 政策執行模式 273
- 圖 8-6 Rein 與 Rabinovitz 政策執行循環模式 274
- 圖 8-7 教育政策執行附件：因素關係 275
- 圖 8-8 行政院所屬各機關中長程計畫作業流程 278



教育政策新論



摘要

教育政策是在教育情境中，受教育主體或社會大眾對教育體制運作不滿或教育體制無法提供各項教育服務，因而讓受教育主體或社會大眾感到困擾、不安，或者教育運作與教育目標和價值有相對性差距時，政府及其他社會團體所必須進行作為或不作為的活動，以解決問題，達到教育目標的歷程。為何要研究教育政策呢？就實務層面而言，教育政策解決教育情境的問題、提供良好教育政策滿足受教主體需求、落實教育機會均等、培養教育政策規劃人才。就理論層面而言，則是瞭解教育政策制定過程、建立學術理論、跨國比較教育政策。教育政策研究向度分為二大類：一是政策形成過程，即政策問題、政策形成、政策分析、政策執行、政策評估；二是對於政策分析及對政策科學描述。教育政策構成要素有教育問題與標的團體、教育政策執行計畫書、教育預算、教育法規、人員及機關歸屬、社會大眾支持。教育政策應遵守(1)公正無私原則；(2)個人受益原則；(3)弱勢族群為原則；(4)普遍分配原則；(5)持續進行原則；(6)人民自主為原則；(7)緊急處分原則。

為何研究教育政策

在瞭解教育政策意義、構成要素、政策研究內容以及適切的政策指標之前，必須先瞭解為什麼要研究教育政策？它是研究教育政策，應先提出的問題。

從政治學觀點言之，政治科學是研究政治學內容中何人得到何物、何時得到以及如何得到相關事務，這就顯示出政治、社會、經濟利益之間的關係。政治科學的研究範圍，超過政府機構所運作功能，而教育政策的研究，超過中央或地方政府權力分配，以及超過如何在中央及地方權力分配中，求取平衡的過程。教育政策研究，也包含相關法令規章制定、教育政策立法及立法過程與立法技術等（如我國為何在民國八十八年六月提出「教育基本法」？見本書附錄），並探討國會或民意機關權力與責任，同時也探討國家領導者或行政人員與民眾間互動。

傳統政治科學將政策研究集中在政府機構，如政策如何分配，以及政府在不同行政部門事務分配的公平性（如政府各部門經費預算分配）。當代政治科學研究超過政治歷程，它應包含政府的各項政策活動、選舉、投票、遊說、立法、民意機關的類型。當代政治行為科學，更將焦點集中在這些歷程之中。政治科學研究公共政策，主要研究在於描述、解釋，甚至預測政府在執行各種政策、方案、計畫、法規及行政活動的因果關係。此種方式就將焦點集中在公共政策內容描述，以及政策對社會、經濟與政治的影響，甚至探討政策在不同的行政機構分配，以及政治在公共政策歷程的影響。政治科學並研究政策形成的理由，尤其是在瞭解政策執行後，政策對社會預期結果及非預期結果的影響。魏鏞（民 81）指出，傳統的公共政策研究大抵運用玄學、辯證、歷史、規範和道德等方法來研究公共政策，當代的公共政策學研究，係運用科學的程序與方法及電腦資訊科技，研擬公共政策。

魏鏞（民81）更進一步指出，研究公共政策的理由，是因為社會問題日趨嚴重複雜，需要解決；政府部門與學術機構的結合；科技整合的要求；後行為主義的影響，以及各種分析技術與方法的進步。

是以，公共政策研究的理由如下：



瞭解科學知識

瞭解政策決定的因果，對於社會的知識改善情形有助益。政策讓吾人瞭解社會經濟與社會情境間的連結，同時讓政策來回應政治情境及效應。政策整合經濟學、社會學、人類學、心理學、歷史學、法律學、行政學和統計學，並統合了政治科學等所形成的學科。它對社會科學理論發展、可信度及重要性賦予深度。換言之，政策在對科學的瞭解，並從事科學探究。



專業的宣稱

政策研究的理由在發揮其專業性，它讓吾人瞭解政策因果關係，允許吾人運用社會科學知識於實際社會問題及教育問題之中。務實的知識提供給具有病態社會的解決工具。此即顯示，對政策的研究，旨在產生專業知識、創造知識與應用知識，例如在社會科學中可以看到：「假如……就如何……」的宣稱。此種宣稱就是對達到政策目標的一種宣稱。很多公共部門或是私人部門中對實際政策知識的發展，其實務上的目的是比對政策科學理論的建立還重要。



政策推介

政策推介（policy recommendation）係對於可行性的政策，建議政府及官僚體制執行或納入政策施政方針。Dunn（1994）指出，政策推介可以

使分析者產生未來行動的方案，因此，它的價值在於個體、團體或是社會整體之中。政策推介主要將未來的訊息轉換為政策行動，這些政策行動將導致有價值的結果。為了推介政策，需要有先前的政策訊息及問題內容。經由政策推介過程中，將政策進行有價值的、可行的、具觀點以及考量倫理觀點的宣稱。對政策推介進行的宣稱，有單一選擇式的以及多元選擇式的。前者是對於單一種方案、計畫或法案的宣示；後者是在眾多的政策、方案、計畫及發展下，選擇一種方案。

單一的政策宣稱方式只有一位決定者、決定的環境明確，同時需要有立即的結果。多元的宣稱是經過一定的選擇指標，經過成本效益或思維進行的選擇性宣稱，通常需要在有技術理性、經濟理性、法規理性、社會合理性以及實質的合理性的前提下，進行政策方案的選擇（Dunn, 1994, p.274）。政策推介如從政治層面而言，實是對於政策執行機關一種實質意義的承諾。換言之，政策研究有其政治的目的，它在確保政府可採用正確政策，以達到正確的國家發展目標。從政策研究中，找出正確的社會問題、教育問題、經濟問題、政治問題及文化問題，將適當的問題納入議程，政府部門研商其可行性，以提出正確的國家政策，如教育政策，達到教育目標，即是政策研究的另一個理由。是以，如何從正確的教育問題，形成政策並推介政策，是研究政策的理由。

研究教育政策理由無法完全列舉，不過，從研究公共政策理由之中，以教育行政人員、教育學者專家、教師等觀點，對教育政策科學的瞭解、對於教育專業的宣稱，以及推介可行的及具體的教育政策，是無庸置疑的。

以我國實際教育政策問題言之，張鈿富（民86）就指出，我國目前的教育政策問題有以下幾項：一是教育政策缺乏統整；二是教育政策沒有連貫性；三是教育政策執行沒有落實評鑑制度，瞭解教育政策的效果；四是教育政策執行缺乏共識。這些教育政策的問題，可說是為什麼我國應進行教育政策的部分原因。