

两岸教育政策评论 第3辑 刘晖 / 主编

两岸

大学整并之比较研究

陈光亮 张惠怡 著

中国社会科学出版社

两岸教育政策评论 第

两岸

大学整并之比较研究

陈光亮 张惠怡 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

两岸大学整并之比较研究 / 陈光亮, 张惠怡著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 4

ISBN 978-7-5161-7987-1

I. ①两… II. ①陈…②张… III. ①海峡两岸—高等学校—对比研究 IV. ①G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 074833 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 4 月第 1 版
印 次 2016 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 19.75
插 页 2
字 数 324 千字
定 价 88.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

前 言

教育政策研究在国际教育科学研究领域一直是重要的方向之一，牛津大学、哈佛大学、斯坦福大学等著名大学均设有专门的教育政策研究机构，联合国教科文组织也有专门大使及委员会积极推动世界范围内的教育政策研究。国内的教育政策研究也呈现方兴未艾之势，中国教育科学研究院以及多所高等学校先后成立了教育政策研究机构，但由两岸高等学校联合举办的教育政策研究机构，广州大学是第一家。

近年来，两岸的教育交流与合作日趋紧密，而理论研究却落后于实践的进程，在教育政策方面的研究尤为薄弱。两岸同文同种，文化同根同源，可供相互学习之处颇多，教育政策的相互借鉴有助于两岸教育的共同进步与繁荣。有鉴于此，广州大学与台湾屏东教育大学（现为屏东大学）在长期友好合作的基础上，于2010年10月签署联合建立教育政策研究中心的协议书；2011年9月29日，“广州大学——屏东教育大学教育政策研究中心”在海峡两岸同仁的共同见证下揭牌成立。中心旨在共享双边优质教育资源，合作推进两岸政策领域研究，培养教育政策研究人才，为政府教育政策的制定与完善提供智力支持。

根据广州大学和屏东教育大学签订的协议，两校分设“两岸教育政策研究中心”，其主要职能包括：互派教研人员交流、合作进行教育政策课题研究、交换研究资料及网站建设、联合举办学术会议等。中心成立四年多来，遵循协议，建章立制，密切合作，运行良好：建立了定期商讨年度研究计划制度、教师驻校研究与合作攻关制度、研究生和本科生联合培养制度、联合建设教育研究资料共享中心和两岸教育政策资源网站、定期出版学术论文集和发布研究成果和咨询报告等。

教育政策研究中心已成功联合举办了四届两岸教育政策研讨会：第一届于2011年12月在屏东教育大学举办，主题为“两岸教育交流政策”；第

二届于2012年9月在广州大学召开，主题为“两岸教育质量保障”；第三届于2013年4月在屏东教育大学举行，主题为“两岸教育行政改革”；第四届于2014年3月在广州大学举办，主题为“两岸教育发展脉络与亮点：教师发展”；第五届于2015年12月在屏东大学举行，主题为“两岸教育品质保证政策”。每届研讨会发表的论文均已经或即将在两岸结集出版。

我们将以教育政策研讨会为基础，出版研讨两岸教育政策问题的连续性学术辑刊《两岸教育政策评论》，辑刊同时向外界开放，收录国内外同行有关两岸教育政策的高论。期待学界同仁不吝赐教，惠赐稿件，把《两岸教育政策评论》办成汇集两岸教育政策研究最新成果的理论园地。

《两岸教育政策评论》第一辑是第二届两岸教育政策研讨会会议论文的结果，已于2014年3月出版；第二辑是第四届两岸教育政策研讨会会议论文的结果，已于2015年11月出版。

《两岸教育政策评论》第三辑是由一部讨论两岸大学合并效益和困境的博士论文整理而成的专著，作者是曾在屏东大学政策、屏东大学教育行政研究所（两岸教育政策研究中心）读博士班的陈光亮博士和张惠怡博士。2000年初，我应邀作为讲座教授为屏东大学的教育管理博士班授课，结识了陈光亮和张惠怡伉俪，得知他们有兴趣做两岸大学合并的比较研究，我很高兴，乐观其成。此后，出于博士论文研究（以大陆广州大学与台湾东华大学为研究个案）的需要，他们数度来广州做实地调研和访谈，我作为特邀指导老师和两岸教育政策研究中心主任，义不容辞地为他们提供必要的指导和帮助。如今，他们的博士论文纳入了《两岸教育政策评论》辑刊序列出版，我更愿意将其看作是两岸教育政策研究中心精诚合作的结晶，无论是作为合作研究的成果，还是作为联合培养人才的成果，或是教育政策比较研究的范例，都是恰当的，可喜可贺的。

我们当然也恳切地期待为类似的研究成果搭建出版平台，以繁荣两岸教育政策研究，促进两岸学界同仁的相互分享与借鉴。

广州大学—屏东大学教育政策研究中心主任

广州大学教育学院（师范学院）教授

刘 晖

2015年12月31日识于广州

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 研究背景	(1)
第二节 研究动机	(3)
第三节 研究重要性价值性	(7)
第二章 理论文献篇	(9)
第一节 大学整并政策分析	(9)
第二节 大学组织变革概念	(22)
第三节 大学整并内涵探析	(39)
第三章 实证研究篇	(55)
第一节 研究架构	(55)
第二节 研究方法与对象	(58)
第三节 两岸大学整并政策问题分析	(68)
第四节 两岸大学整并后人员角色知觉分析	(112)
第五节 两岸大学整并后资源配置分析	(153)
第六节 两岸大学整并后组织文化分析	(203)
第七节 两岸大学整并后组织运作效益分析	(240)
第八节 两岸大学整并后困境与省思	(270)
第四章 结论建议篇	(290)
第一节 结论	(290)
第二节 建议	(299)
附录 大陆广州大学 (台湾东华大学) 整并之比较研究访谈提纲	(308)

第一章 绪论

大学整并 (university consolidation) 是教育决策当局为因应环境需要, 透过相关政策规划与执行, 将两校或两校以上进行调整与裁并, 以重新组合建构成一所新学校。早于 20 世纪中期, 由于高等教育大众化效应带来量的急速扩张, 促使大学整并成为各国高等教育发展的重要政策, 而在全球化浪潮下, 90 年代再逐步影响两岸。本书旨在探讨两岸大学整并概况, 并以我国台湾东华大学及大陆广州大学为例进行实证研究探索, 由于大陆在大学整并工作进程上早于台湾地区, 有诸多案例可供参考, 故可从比较中了解两岸在大学整并方面之异同, 以提供台湾在大学整并上之参考意见。

第一节 研究背景

一 大学教育是国家竞争力的重要指标

教育为国家百年大计, 是国家建设基础, 主导社会进步之动力, 又教育理念和实践受到国家政体形式或作为之影响甚巨, 尤以在教育自主性和发展上, 唯则透过教育洗礼与教化, 自然也会促进国家领导管理人才之内涵, 以及提升人民素质和能力, 对整个社会与政治稳定或发展有其重大之作用。^① 显见, 发展教育事业的重要性, 不容忽视。而大学教育除了是知识生产者外, 更具有通识、研究、服务等多元功能, 且其目的已从过去精英教育, 迈入大众化、平民化教育, 知识的传播与扩散也从校园延伸至社

^① 许智香:《政权更迭后的教育方针——台湾光复至九年国教》, 台北经典出版社 2006 年版。

会中,使得它与政治、经济、社会关系愈来愈紧密结合在一起。^①因此,从事大学教育研究是衡量国家竞争力的重要指标,已然成为重要课题。

二 大学教育受环境影响甚深

近半世纪以降,在市场化、全球化和国际化等浪潮激荡下,促使国际政治、经济、社会、科技与文化等系统产生急速变化,大学教育在此氛围带动下,成为一项跨越疆域的国际性事业,加上大学教育转为大众化后,各国大学教育机构普遍快速扩张,导致教育资源相对紧缩和分散,亦使大学教育面临前所未有之危机及严峻挑战,亟待各方想方设法地寻求解决之道,着眼于此趋势,各国为提升国家整体竞争力、改善经营效益、追求学术卓越目标,并将教育资源作最有效分配,采行大学整并被认为是一项有效手段。^②然而,是否将大学予以整并,即能如预期解决上述相关问题及提升大学教育效益,实有很大探究空间,尤以整并后对组织之影响,牵涉到组织实际运作情形,更是本书关心的重点之一。

三 整并成为各国高等教育发展的重要政策

不论从政治角度、经济思维,或其他相关问题着眼,建构一个适合现况之优质大学教育环境,是刻不容缓且当务之急。事实上,国家间高等教育发展的演变,早在第二次世界大战之后,多国已开始有对大学及专科以上学府进行整并的初步概念;但一直到60年代以降,高等教育的大众化带来高等教育在量方面的急速扩张及在质方面的多元需求之后,才开始成为各国高等教育发展重要政策。澳大利亚、荷兰、英国、法国、瑞典及西德等欧美国家,相继经由政府再造运动,积极介入高等教育的整并运动;而这股整并风潮,在90年代也开始影响亚洲国家,如中国大陆、日本及中国台湾地区。^③然则,对于整并工作所带来之相关问题,若未进行检视,以获致妥适之处理解决,对整并工作而言将是空有其表,而无法探知其内涵。

① 王瑞琦:《百年来中国现代高等教育:国家、学术、市场之三角演变》,台北政治大学2007年版。

② 陈伯璋:《大学整并的省思与前瞻》,台北心理出版社2004年版。

③ 《大学整并的条件与策略》[EB/OL]。

四 两岸大学的发展同时遇到大学数量过度膨胀问题

台湾地区在 1994 年“大学法”修正公布后,开始广设公立高中与大学,并放宽专科学校、技术学院升格改制限制,促使大学校数明显增加,至 2014 学年度止已有 159 所(不含军事院校 6 所、警大 1 所、空大 2 所;另专科不含警专 1 所及陆军专校 1 所)、学生数达 134 万人,其中除台大、成大、政大、东海、辅仁等近 50 所公私立大学学生规模超过 1 万人之外,其余均属中小型学校,^①但都遇到发展瓶颈,尽管台湾地区“教育部”为推动大学整并,提出许多经费补助及整并成功后增设系所等诱因,不过成效并不如预期。而大陆从 1978 年在中国共产党十一届三中全会中,确立改革开放政策后,高等教育治理上也随之改革,高校在多方面享有更大办学自主权,且规模日益膨胀,然这对大陆财政资源而言产生严峻考验,90 年代后不得不进行一系列改革,主要是针对 50 年代高校重复设置、单科性学校过多,办学规模小的局面,使整并后的大学能迈向更综合性学科发展。由上,两岸自 1949 年后,在大学教育发展上同时面临大学数量过度膨胀问题,唯大陆在政治力积极作为下,比起台湾地区有更多整并成果,然而是否完成整并后即代表着大学教育有限资源能够集中,并同时可以提高办学效益?并未有肯定的答案。

第二节 研究动机

在《世界是平的》一书中,开宗明义即指出:“世界的变化又快速又巨大,墨守成规的企业或个人,都将被潮流所淘汰。”^②进入 21 世纪信息化、网络化时代,高等教育量扩张,整体经济不景气,教育资源相对紧缩的情况依然存在,大学也都感受到生存危机和竞争压力,因此进行行政的改组与调整,改变传统科层体制,从深层假定、价值上进行根本的转变,重新塑造成员角色,以促使学校产生组织变革,提升学校适应力,增进学

^① 《台湾教育统计》[EB/OL].

^② 托马斯:《世界是平的》,台北雅言文化出版社 2005 年版。

校组织发展与生存,^① 成为不容忽视之环节。

一 少子化现象已冲击到台湾地区高等教育生存, 适有相关法令支持, 才得以进一步推进大学整并

根据台湾“教育部”统计处资料显示,^② 台湾地区近十年的出生率及出生人数, 由 2003 年的 10.06%, 下降为 2013 年的 8.53%, 出生人数由 22 万 7 千人, 下降为 19 万 9 千人, 除显示台湾地区的出生人口数正明显地呈下降趋势外, 也直接冲击到各级学校的入学人数; 再从公私立大学同时增设的情况下, 导致大学招生名额不断攀升, 以 2013 学年度为例, 招生人数在 32 万 4 千人左右, 然注册人数却仅有 25 万 8 千人左右, 相形之下出现了供需失衡情况, 从高怡宣的调查中显示,^③ 台湾地区自 2016 年开始, 大专校院将面临长达 12 年的“少子化悬崖”, 显见少子化现象已严重冲击到高等教育的生存。为此, 台湾“教育部”于 2001 年与 2002 年分别提出《“国立”大学院校区域资源整合发展计划》及《推动研究型大学整合计划》, 进行各种形式的大学教育资源整合,^{④⑤} 但在无相关法源依据下, 各校态度并非十分积极, 致使整并成功校数有限。直至 2011 年 1 月 10 日台湾“立法院”通过“大学法”第 7 条修正案, 明定未来“教育部”可主导“国立”大学整并工作, 才使台湾大学整并政策有了真正法源依据,^⑥ 2012 年 6 月 22 日“教育部”依此公布《“国立”大学合并推动办法》, 进一步推进大学整并, 使得停滞已久的大学教育改革再度露出曙光, 亦激发本书深入探究之动机。当然, 作为一项重要教育政策, 也和其他教育政策一样, 不仅在解决“实然面”问题, 亦在关心“应然面”问题, 实然面所考量的是事实问题, 在于解决因大学过度扩张而产生的招生不足现况; 应然面则考虑价值问题, 即希望透过大学整并可朝最适经营规模发展。

① 范炽文:《学校经营与管理——概念、理论与实务》, 高雄丽文出版社 2006 年版。

② 《各级学校基本资料》[EB/OL]。

③ 高怡宣:《学校现倒闭潮我们准备好了吗》[EB/OL]。

④ 《“国立”大学院校区域资源整合发展计划》[Z]。

⑤ 《推动研究型大学整合计划》[Z]。

⑥ “大学法”[EB/OL]。

二 整并过程中的每一项步骤都关系着整并的成败，从整全概念切入，更能看清全貌

从历史发展角度证明，高等教育的发展与改革，一定要不断地适应社会、经济、科技、文化等的发展需要，无论是高等学校数量、规模、布局，还是人才培养的质量、规格、层次，都必须协调发展，才是科学的发展观。^① 因此，基本上一个大学整并案例至少含有三个阶段，包括前置计划的拟订、实际的进行步骤与过程及整并完成之后的评估作业。^② 而每一项步骤都关系着整并的成败，故本书即从大学整并前的政策，整并后的磨合期与发展，进行理性思考和科学分析，针对行政主管、教师、行政人员及学生等为研究对象，透过大学整并政策问题、整并后人员角色知觉、资源配置、组织文化、组织运作效益及困境与省思等方面进行实地访谈调查，以了解大学整并的现况与成效，并将所得结果加以分析和讨论，提出具体的研究发现及建议，期望日后能提供其他欲整并之大学及后续研究者作为参考之用。

三 采用比较研究法，有助于教育问题之研究，更利于了解两岸大学整并的异同

比较教育是透过不同国家间或地区间的教育现象或问题之比较，从中发现其异同，以作为对教育改革及人类社会有贡献之学问。换言之，借鉴他国教育经验之长处，来改善本国教育之短处，是比较教育之目的。尤以今日的教育问题已如同政治、经济等问题一样，形成一全球性且彼此相互影响的问题，若要解决教育重大问题，已非在一国之内，而必须从全球角度共同观照，才能寻得解答。^③ 近年来，以台湾与大陆作为比较对象之研究，掀起了一股热潮，原因在于研究结果有其实用价值。而何以本书亦要研究两岸？有鉴于，过去比较研究对象都以欧美为例，在时空因素及语言

① 张安富：《合并型多校区大学融合过程中的管理研究——以武汉理工大学为典型案例》，武汉市华中科技大学硕博论文 2004 年版。

② 张建邦：《“狐狸世纪”大学的整并与发展》，大学整并理念与策略研讨会论文 2002 - 12。

③ 杨思伟：《比较教育》，台北心理出版社 2007 年版。

限制下,无法得到第一手资料,以致研究内容趋于空洞,故选择大陆为比较对象,即可减少此现象之发生。再从主观上而言,两岸因政治因素分隔近65年,所有人、事、物均产生极大变化,所以一切与两岸有关之资讯都必须加以研究,除政治、经济外,高等教育是大陆人才培养的主要来源,更是提供了解大陆状况的一扇门;另从客观上而言,官方与民间的交流越趋频繁,对台湾学术界帮助更大,尤以大陆高校整并成果更可作为台湾整并的借鉴与参考。

四 以广州大学与东华大学为研究对象具有比较性

由于目前大陆整并的高校数量很多,各校间的整并情形亦不相同,若对所有高校作全面性的研究势必相当困难,而大陆广州大学位于广东省,是2000年由中共教育部审批成立的学校,由原广州大学、广州师范学院等体制较弱、办学层次多属专科层次的4所市属高校组建而成,组建时间超过十年,是大陆高校整并过程中,整并学校数量最多的学校,^① 组建后学术表现相当亮眼,目前大陆高校排名206名。^② 台湾东华大学则是2008年整并成立的学校,整并时间亦有五年以上,是台湾大学与师范学校整并首例,目前台湾大学排名27名。选择两校的共同特点为,均曾是具有共同历史、语言及文化的族群,均有师范学院参与整并,整并后虽拥有多个校区,但都是属于集行政、学术及资源于一体的完整单一校区,亦均受到政府相当大的关注与支持,且查阅相关文献对两校整并议题之探讨相当有限。基于上述理由,本书乃以“比较研究”为主要方法,进行两岸大学整并探究,除可了解大陆高校整并之做法与经验,相信对台湾未来在大学整并的发展、修正与改革上能有更多启发,并可作为后续研究及政策之参考。

五 本书在过去的研究基础上,重新诠释大学整并

翻阅台湾地区博硕士论文知识加值系统,在台湾地区对于大学整并之

① 王发明、蔡宁:《中国与美国大学合并的比较分析》,《高等农业教育》2006(3)。

② 《中国大学排行榜2013》[EB/OL]。

研究大略都以台湾地区的整并研究为主题,如池婉宜^①、马发辉^②、张国光^③、曾清璋^④、陈玉叶^⑤、郑世忠^⑥等,少数以大陆地区整并研究为对象者如关友钧^⑦,而以两岸大学整并为比较对象者则仅有刘惟中^⑧一篇。刘惟中在文中系以台湾最早完成整并的嘉义大学及大陆最常被提及、最受重视的浙江大学为比较对象,论述内容包含两校整并的缘起与背景、动力、过程、方式与类型等,提出了不少见解与贡献,由于刘惟中研究的时间点距整并完成时间不久,有许多整并内涵可能尚未建立或尚在“磨合期”当中,故本书以东华大学与广州大学为例,即希望能更进一步深入探索其相关内涵。

第三节 研究重要性价值性

台湾地区在 90 年代因应环境所趋,开始提出诸多大学整并的论述与主张,并企图透过政策及经费补助方式,达成区域公立大学整并效果,但整并效率及成果却不彰,仅完成了嘉义大学等 4 校,使得台湾高等教育面临空前未有的重大压力。直至 2011 年 1 月 10 日台湾“立法院”三读通过“大学法”第 7 条修正案,据此台湾“教育部”于 2012 年 7 月 4 日召开部务会议,会中审查通过《“国立”大学合并推动办法》,作为台湾“教育部”主导“国立”大学整并之依据,过去碍于法令,对于整并只能扮

① 池婉宜:《“国立”大学整并政策之成效评估:以嘉义大学为例》,台北市立教育大学硕博论文 2007 年版。

② 马发辉:《高等技职教育整并策略之研究——以台中技术学院为例》,台湾南华大学硕博论文 2003 年版。

③ 张国光:《三军军官学校整并决策模式之研究》,台湾师范大学硕博论文 2009 年版。

④ 曾清璋:《台湾高等体育教育机构整并因素之探讨——以“国立”台湾体育大学(桃园)为例》,台湾政治大学硕博论文 2008 年版。

⑤ 陈玉叶:《“国立”东华大学学生对学校整并现况之调查研究》,台湾东华大学硕博论文 2010 年版。

⑥ 郑世忠:《军事院校整并策略遴选方案之研究》,台湾国防大学硕博论文 2010 年版。

⑦ 关友钧:《中国大陆高等院校合并之研究:以浙江大学为例》,台湾政治大学硕博论文 2001 年版。

⑧ 刘惟中:《台海两岸大学合并之比较研究——以嘉义大学与浙江大学为例》,台湾暨南国际大学硕博论文 2004 年版。

演协助角色，未来将不必再透过各校校务会议通过，而是由专家学者组成的“合并推动审议委员会”拥有最后决定权。^①换言之，台湾“教育部”将居于“国立”大学整并的规划与主导角色。对于这项政策的通过，显见大学整并仍是台湾在高等教育改革上的重点工作，然而能否落实执行及其成效如何？将牵动台湾大学整并的脉动。

大陆自1992年以来的高校整并，系根基于过去在计划经济体制下发展出的高等教育体制，已渐渐无法适应社会需求，许多弊端横生。因此，教育部按照高等教育管理体制改革的“共建、调整、合作、合并”八字方针，积极推动高校整并，几乎遍及全国各省、自治区、直辖市，影响极为广泛，而这场历时十余年，自1992年5月扬州大学整并开始至2006年5月，大陆共有1084所高校（含成人高校）整并调整为431所，净减653所高校，^②整并成效可说相当卓著。故针对大陆高校整并成果进行分析研究，对于台湾在大学整并推动上可提供一些省思做法。

本书以大学整并为探讨主轴，研究内容包括大学整并前的政策分析，整并后的磨合与发展过程，采用比较研究、文件分析及访谈等方法，进行深度的分析，并同时与大陆的相关问题比较，以提供台湾地区制度规划与推动之参考，所以研究的重要性与价值性，不言可喻。

① 《“国立”大学整并，“教育部”制定推动准则》[EB/OL]。

② 王军：《合并大学文化构建的路径分析》，《江苏高教》2007（3）。

第二章 理论文献篇

第一节 大学整并政策分析

面对全球化趋势，世界各国无不着眼于高等教育议题上，培育更优秀人才，以增进国家整体竞争力。因此，政府须以更积极、正向态度看待大学教育本体，才能跟得上时代潮流。而大学整并政策除了是政府因应环境变迁所进行的一项变革外，亦是为回应社会各界对高等教育公共议题的期待，故本节即在针对大学整并政策相关文献进行论述。

一 教育政策制定过程

政策（policy）一词来自于希腊文、梵文及拉丁文，Ball 指出政策不只是事务，也是过程和结果，它可以是文本，也可以是论述。^① 而教育政策（educational policy）是公共政策的一环，卢延根认为，教育政策意指教育行政机关考量国家未来教育发展、时代趋势演变或社会大众认知需求，依据国家相关教育法规，研拟可行方案或实施要点等，经完成法定程序后公布施行，以作为教育行政或相关学校、机构施行的准则。^② 因此，从教育社会学观点而言，教育政策应视社会脉动的走向，积极与社会环境和教育制度联结对话，以维系社会结构或增进社会演变的目标而努力。

在教育政策研究中，教育政策制定是一项重要问题，也是一个繁杂的过程，从理论上而言，教育政策制定对于人民受教育的权利与品质，以及国家社会的长期发展关系至巨。尤以正确稳定的教育政策，可使教育系统

① Ball, S. J. *Educational policy and social class*. New York, London: Routledge. 2006.

② 卢延根：《教育政策行銷功能及策略之探究》，《台湾教育》2003（620）。

运作顺畅,能凝聚教育行政人员、老师和学生、家长和社会人士的共识,坚定人民对政府施政的信心,使教育行政单位得以运用最少的社会资源,发挥最大的教育效果。^①张芳全也指出,教育政策形成过程不仅复杂,且受到政治面、社会面、技术面、行政面、环境因素及时间限制等因素之影响,同时其形成更有决策者的价值判断及艺术在其中。^②易言之,教育政策的形成受到各方主、客观环境因素之影响甚大,尤其在民主国家中,政策必须在各政党代表争执、折中与妥协的过程下产生,因而民意机关往往也成为政策角力的舞台,故而教育政策要获得不同政党及多数民众的支持与肯定,其制定过程实属不易。

Dunn 认为政策制定过程包括政策议题的设定、政策规划、政策采行、政策执行与政策评估,而每个阶段并非直线式,有可能是一种非直线式的。^③张芳全则以政策形成循环或历程论点来看,将教育政策制定分成政策问题界定、政策规划、政策分析、政策合法化、政策执行及政策评估等6个阶段^④,各阶段重点说明如下。

(一) 教育政策问题界定

政策问题界定是政策形成的第一步骤,宜对过去外在环境与内部环境进行分析,了解过去在此政策执行上的情形与问题,以作为政策问题的参考与借鉴。由于政策问题具有互依性(一项问题可能是另一项问题的产生原因)、主观性(政策会因不同专业背景及社会阶层有不同感受与诠释)、人为性(政策问题由人产生)与动态性(政策问题随时空而变化),所以政策分析者要建构政策问题并不容易。因此,除了从理论、经验、专业人员及研究中获得问题外,最重要的是直接从民众、学生、老师意见反映中掌握问题;其次透过民意调查、现场访谈及民意投诉与公听会意见交换,更能掌握公共问题。

(二) 教育政策规划

首先,应掌握理性与超出理性的创造方案过程,在理性上如哪些是人

① 俞懿娴:《教育政策的哲学思维》,《教育资料集刊》2006(31)。

② 张芳全:《教育政策过程与方法分析》,《教育资料集刊》2006(31)。

③ Dunn, W. A. *Public policy analysis: An introduction*. Englewood Cliff, New Jersey: Prentice-Hall. 1994.

④ 张芳全:《教育政策过程与方法分析》,《教育资料集刊》2006(31)。

为所造成的教育问题？哪些是课程或教学技巧问题？在超出理性上则需掌握受政策影响的个人感受。政策规划不宜局限在某一观点，应采用多元观点对不同意见进行整理搜集，也应掌握几个方向：1. 要规划的政策议题相关资料是否已搜集完整；2. 对已掌握之政策问题进行厘清、分类，对不明确者予以删除；3. 具体问题完成后，让政策问题排入行政机阅讨论；4. 掌握政策目标来回应政策问题，作为未来评估政策达成的参考。其次，在规划项目上，应包括政策目标、期程、经费、执行机关、执行人员、执行机关权责、预期效果及非预期效果等。最后，规划政策系在设计各种不同方案及未来可能发展蓝图，以提供政策形成后续分析依据。

（三）教育政策分析

政策分析是一种科学研究与价值判断的过程，系在教育情境中采用科学方法、技术从政策备选方案中分析其优劣，并推介政策，最终达到政策目标的过程。这包含了政策测试及政策方案选择，前者依 Downey 的看法有几项测试标准：1. 政策真实性或可靠性测试，可从政策法制度或影响力评估；2. 经济弹性及效益测试，即政策执行后有哪些效益；3. 政策的政治可预见性，因为政策受多种政治因素影响，如政党、选举、团体压力等；4. 道德可接受性测试，如个人对政策有哪些可接受标准或无法接受标准。^① 后者则指政策测试后，会有不同政策方案产生，因此政策形成过程最好能提出不同备选方案。

（四）教育政策合法化

政策协议化系指教育政策法案经民意机关严格审查，所取得合法地位，已不是一项政策理念、意见或行政首长个人言论。而教育政策合法化应注意其立法时机为何时，为何要立此法案？立法后应如何分析，让该法案更具体可行？另外，教育法案不仅限于中央，地方教育行政机关的立法也很重要。

（五）教育政策执行

政策执行代表政策已获经费、人力及相关单位配合才可执行。政策执行应掌握几项原则：1. 让行政机关人员愈投入或参与，愈能得到政策认同；2. 若愈有参与动机，愈能达到政策执行力度及目标；3. 行政当局愈

^① Downey, L. W. *Policy Analysis in Education*. Calgary, Canada: Detseling Enterprises, 1988.