

第二章 教育政策合法化的內涵

教育政策合法化的內涵含蓋甚廣，本章為符應研究之所需，將其界定為教育政策合法化的涵義與範圍、教育政策合法化的原則、教育政策合法化的影響因素等三者，期能為教育政策之合法化描繪一明晰輪廓。

第一節 教育政策合法化的涵義與範圍

欲清晰掌握教育政策合法化之意義，應先確實瞭解教育政策、合法化等詞彙之定義，因之，本節乃先就教育政策的意義加以探討，其後再分別針對政策合法化的意義、教育政策合法化的意義與範圍、教育法律的涵義及其與教育政策的關係等要項，陸續加以論述。

壹、教育政策的意義

由於針對「教育政策」的直接定義較少見於文獻資料當中，是以本部分乃先蒐羅國內外學者對於「政策」或「公共政策」定義的見解，其後，再參酌部分學者對於「教育政策」一詞的界定，最末，再研擬出本研究所認為教育政策的意義，概如下述。

吳定（2004：73-74）指出，政策（policy）一詞來自希臘文、拉丁文以及梵文。希臘文與拉丁文的語根 polis（城、邦）加上 pur（城）演變為拉丁文 politia（邦），之後再演變成中古世紀的英文 policia，意指「公共事務的處理（the conduct of public affairs）或「政府的管理」（the administration of government），之後再演變成今天所使用的 policy 一字。政策係指某項被接納或被提議去達成某一情況或目標的行動方案。可同時適用於政府機關、私人企業機構，以及各種社會組織。就政府機關而言，政策層次性最高，其次為計畫（plan），再其次為方案（program），接著為措施（measure），最後為行動（action）。

林嘉誠與朱泓源（1992：264-265）將政策一詞界定為「由某政治行為者或團體所採取的一整套決定，其中指涉在一既定情境之中，有關目標之選擇與達成之立法」，其重點在於：（一）目標的選擇；（二）方法；（三）既定情境；（四）決策者所行使的控制。

林水波與張世賢（2001：9）認為，公共政策乃是政府為解決公共問題，達成公共目標，而經政治過程所產出的方針、原則、策略、辦法，以及措施，其通常是具有規律性、組織性、分配性或徵收性的。

湯絢章(1993)指出,政策是政府與其他社會團體,為達成其目的標,擬出長期計畫或工作綱領,而作為管理者確定執行政策程序的指針。

朱志宏(1999:12-13)指出,公共政策乃是:(一)由政府「當局」(authorities)所制定,具有概括性及強制性的價值之權威性分配;(二)公共政策是具備目標取向的活動,其目標在謀求問題的解決,俾增進全體民眾之福祉;(三)公共政策涵蓋政府當局的作為與不作為,其作為固然構成政策,而其不作為亦可能對社會產生重大影響;(四)公共政策是指政府當局的重要活動,通常動員大批人力與龐大資源,並可能影響大多數人的利益;(五)公共政策的制定包含若干階段,必須經過明確的公布與宣示,才算是合法及法制化的公共政策。

Easton(1953:125-141)認為,政策是政府對社會上之價值所作的權威性分配(authoritative allocation of values)。此處所稱之「價值」,乃指社會上一般人認為有價值,想獲得的有形或無形之物,比如權力(power)、財富(wealth)、技能(skill)、知識(knowledge)、安全(security)與聲譽(prestige)等。而所謂「權威性的分配」,則是指政治系統(political system)經由決策制定過程,將上述各種價值分配於系統內的成員。由於上述諸價值皆具稀少之特性,並非人人能得,而即使獲得,也未必滿足,是故政治系統於分配價值時,難免因給予某些成員報酬(rewards),而造成對其他成員的剝奪(deprivation)。並且,政府所作的價值分配恆具強制性,拒絕接受者將招致懲罰;另外,政府所作的價值分配亦具概括性,影響政治系統內的所有次系統(subsystem)。

Friedrick(1963:79)認為政策概念的要件是:目標(goal)、目的(objective),以及宗旨(purpose),而Dyke(1968:27-28)也認為政策應包括三個要件,亦即目標、為達成該目標所做的計畫與策略,以及行動之規範與步驟、實際行動。

Anderson(1975)指出,政策是某一個人或某些人,處理問題或關係事項的有目的之行動,多由政府機關或政府人員發展而來。

Ranney(1968:7)指陳政策概念的涵義為:(一)有一個或一組特定目標;(二)有一個擬定的方針—為達前述目標而擬定一套特別的行動方針;(三)有一條已選定的行動路線—根據前項擬定方針,選擇一正確、可行的行動路線;(四)意旨(intent)的宣布—決策當局宣布政策的意旨及執行方法;(五)意旨的執行。

Lasswell與Kaplan(1950:71)指出,政策係為某項目標、價值與實踐而設計之計畫。而政策過程包括:對於各種認同、需求和期望之規劃、頒佈及執行,並且政策必須是目標取向(goal-oriented)的。

Sharkansky(1972:3)認為,「政府的重要活動即為公共政策」,是以公共政策乃牽涉大批人力與龐大資源,並關係多人利益。此外,其亦指出政策制定的過程包括規劃(formulation)、核准(approval)與執行(implementation)三階段。

Codd(1988:235)指出,政策(policy)是關於目標選擇、價值界定或資源分配的行動與不行動過程,也是關於政治權力,及其作為合法化過程中之語言運用。

Dye(1998:3)指出,「凡是政府的作為與不作為,即為公共政策」,而所謂的作為與不作為,乃包含積極性或消極性的作為。

教育百科辭典（1994：422）將教育政策（educational policy）界定為「政黨或政府在一定歷史時期根據國家的性質和國情，參考國際發展的趨勢，適應社會、政治、經濟和科技發展的需要，所提出的教育工作發展的總方向，是國家教育的基本政策的總括。主要包括教育的性質、教育的目的和實踐、教育目的之基本途徑等」。

瞿立鶴（1987：60）認為，所謂教育政策，乃是教育行政當局，針對目前社會需求、學生願望所形成之問題，以及未來發展的趨勢，再依據國家教育宗旨與法令規章，確定方針、規劃方案，而後經由法定程序公布實施，以作為行政部門或教育機構執行的準則。

張鈿富（1996：5）認為政策（policy）是按優先次序排定一系列目的之「價值的權威性分配」事務，乃價值的操作性敘述，是規範性意向的傳達，在實務上無法與利益、衝突、統治、社會正義分開，是以政策中不連續、妥協、省略與例外的現象，雖不見得合理，但卻也顯得相當重要。

楊桂杰（1999：48）自公共政策的概念出發，認為教育政策係政府機關為謀求公眾教育福祉、解決公共教育問題，或滿足公眾教育需求，所採行的作為（或不作為）及其歷程之相關表述。其要點包含：（一）教育政策係由政府（主掌教育試務）機關所作成；（二）教育政策之目的在於謀求公眾教育福祉、解決公眾教育問題或滿足公眾教育之需求；（三）教育政策的內容可能是政府機關的某些作為、措施，其中也包含了政府機關的「不作為」式之作為；（四）教育政策之作成，必須經歷一相關歷程，再經權責者從數個政策意見、方案當中採行決定；（五）教育政策依其需要，可能以各種不同方式或形式表述呈現，如憲法、法令、命令、施政報告、白皮書、方案、計畫、辦法、活動、服務、機關（構）、產品、預算....等。其最大的堅持在於正義性的堅持（實現社會正義）與教育純度的堅持（以合於真、善、美、健等普遍教育規準的正性價值為核心）。

張芳全（2001：29-31；1999：20-22；2000：43）提及教育政策是在教育情境中，受教育主體或社會大眾對於教育體制運作感到不滿，或當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、不安時，或者是當教育運作與教育目標、教育價值產生相對性差距時，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，達成教育目標之歷程。其內含包括：（一）教育政策是公共政策的一環，目的在解決教育問題；（二）教育政策產生於教育情境當中，也在教育情境當中運作；（三）教育政策是政府作為或不作為的活動；（四）教育政策執行機關應與社會團體相配合；（五）教育政策執行旨在使受教主體可以滿足教育的需求；（六）教育政策最終旨意在達成教育目標。另外，其亦自過程的觀點，說明教育政策在行政機關或民意機關的明確公布及宣示之後，如：民意機關同意教育經費的預算、行政部門明確公布相關法案或教育計畫等，才算是合法及法制化的教育政策。

研究者參酌上述諸學者關於政策、公共政策，以及教育政策的見解，研擬本研究稱之「教育政策」(educational policy)，乃是政府或教育行政當局為解決教育問題，達成教育目標，而根據國家憲法與法令規章，經政治過程所產出的方針、原則、策略、辦法，以及措施。其制定過程須先著手政策規劃，並從數個政策方案中採行決定，其後再經同意、頒佈與執行等階段，最後透過法定程序公布實施，方稱合法化及法制化的教育政策。可謂關於目標選擇、價值界定或資源分配的行動與不行動過程，亦是國家教育之基本政策的總括，其主要內容包括教育的目標、計畫、策略、實踐等，俾作為教育相關單位執行職權任務之依歸。其要點包括：

- 一、教育政策乃由政府或教育行政當局所制定，可能是其對於目標選擇、價值界定、資源分配等的某些作為與不作為、行動與不行動之措施。通常屬於政府重要的教育活動，提出教育工作發展的總方向，須動員大批人力、耗費龐大資源，並且影響大多數人的利益。
- 二、教育政策之制定乃以國家憲法與法令規章為依據，並兼顧衡量國家性質、配合國情文化、考慮社會需求、參考國際趨勢。政府或教育行政當局先據此按優先次序排定教育事務一系列目的，而後再逐一實踐履行，以達成教育目標。
- 三、教育政策的主要內容包括經政治過程所產出的方針、原則、策略、辦法，以及措施，用以規範教育的目標、計畫、策略、實踐等，且通常依需要以憲法、法令、命令、施政報告、白皮書、方案、計畫、辦法、活動等各種不同方式或形式呈現。
- 四、教育政策的制定過程，須先由政府、教育行政當局或人民團體著手各種認同、需求和期望之規劃，並由權責者從數個政策意見方案中採行決定，其後再經同意、頒佈與執行等階段，最後透過法定程序明確地公布實施，如此方成合法化及法制化的教育政策。
- 五、教育政策係國家教育基本政策的總括，其目的在經由對於社會正義的堅持及真、善、美、健等教育規準的捍衛，而解決教育問題、達成教育目標，並進一步謀求公眾教育福祉、滿足公眾教育需求，俾作為行政部門或教育機構執行教育相關事務之準則。

貳、政策合法化的意義

觀諸相關文獻，發現對於「合法化」一詞的論述多散見於政治學與哲學領域當中，且常與「合法性」、「正當性」等用語相伴出現。基於此，本部分乃先自各學者之論述著眼，列舉其對於合法性、合法化、政策合法化等詞彙之界定，再由研究者根據相關論述，研擬適稱於本研究的政策合法化之意義，茲分述如次。

Jones (1977: 85-91)指出任何政治系統中，均存在著兩種層次的政策合法化，第一層次為政治系統取得統治正當性的過程 (legitimacy)，第二層次為政策取得

法定地位的過程 (legitimation)。其後, Jones 又於 1984 年的再版中, 指出任何一個政治系統至少有兩種形式的合法化 (legitimation): 第一種形式是指批准基本政治過程的作為, 包括批准為解決公共問題所提出之特殊方案的過程, 又稱為合法性 (legitimacy); 第二種形式則是指核准政府機關各種方案的特殊程序, 又稱為批准 (approval), 是以合法性乃合法化的基礎。而合法化 (legitimation) 乃「遵循為一般人所認知的原則, 或為一般人所接受的準則」, 因而一項行動在某個社會中被認為合法, 並不見得在另一個社會中, 也同樣被認為合法, 而須視「被認知的原則」為何而定, 而此又常因社會之傳統、法規、文化發展等差異而異。

林水波、張世賢 (2001: 193-194, 202) 接續 Jones 對於合法性 (legitimacy) 與合法化 (legitimation) 的區分, 指出合法性為合法化的基礎, 而合法化為合法性的手段。蓋政治系統於取得統治的正當性之後, 受到系統成員的支持, 獲得人民的授權以行事, 並經由一套法定程序所制定的政策, 人民才自認有義務服從遵守, 因而方具執行力與可行性; 反之, 倘政治系統長久以來皆能依照法定程序, 制定滿足人民需求與利益之政策, 則人民將於逐漸習慣政治系統的運作之後, 進一步接受政治系統的政治社會化, 如是, 則此政治系統便自然而然取得其統治的正當性。因之, 政策合法化就是政府有關機關, 反映人民的政治需要, 及對人民所提供的資源、表示之支持, 而將其轉變成公共政策的過程, 可以圖 2-1 說明之。

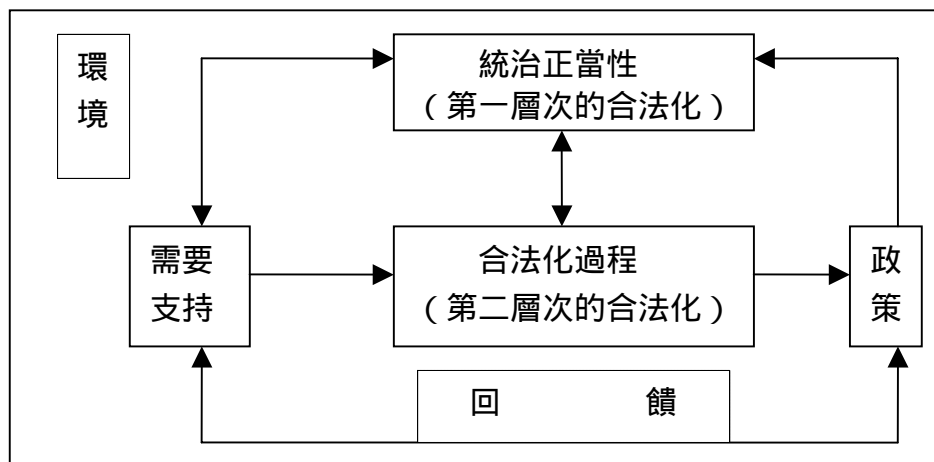


圖 2-1：政治系統中的政策合法化

資料來源：出自林水波、張世賢 (2001: 199)。

吳定 (2000: 350-353; 2004: 249-230, 255-256) 指出, 所謂合法性 (legitimacy) 就是統治的正當性, 涉及權威 (authority)、同意 (consent)、義務 (obligation) 及支持 (support) 等問題, 也就是一個政治系統內的大多數成員, 對該系統的結構、體制運作所表現的支持程度, 越支持則合法性越高, 越不支持則合法性越低。合法性具備兩項涵義: 其一為行動乃基於法律或合法過程而被正式接受的權利 (right); 其二為依據某一情勢、論證邏輯或大多數人意見所得到的正確性

(correctness), 易言之, 合法性不僅指合乎法律的規定, 並應具有為一套社會規範所界定, 屬於正確、適當之情勢或行為的本質。另外, 政策合法化則是指政府機關針對公共問題規劃解決方案後, 將方案提經有權核准的機關、團體或個人, 如立法機關、決策委員會、行政首長等, 加以審議核准, 完成法定程序, 取得合法地位, 以便付諸執行的動態過程。研究重點為有權核准者的個性、動機、政治資源; 有權核准的團體或機關, 將方案予以合法化的過程及其相關事項, 包括如何在行政機關、立法機關或其他機關建立支持的大多數, 以及如何從事必要的交易協商 (bargaining) 等。而政策合法化通常在兩類機關運作, 一為民意機關, 另一為非民意機關, 後者主要是以行政機關的合法化為主體, 乃因行政機關為處理國家主要政務的重要部門。又行政機關內的政策合法化透過兩種方式進行: 其一是經由層級節制的指揮權責體系, 由行政首長批准政策方案或計畫; 其二是透過委員會的運作, 由委員依取得共識或多數決的方式, 批准政策方案或計畫。

朱志宏 (1991: 159; 2004: 101-102) 指出, 合法化有譯自 legitimation 或 legal institutization 者, 亦有稱作 legalization 者, 主要涉及政策運作程序的問題, 是指政府機關針對公共問題規劃解決方案後, 將方案提經有權核准的機關、團體或個人, 例如立法機關、決策委員會、行政首長等, 加以審議核准, 完成法定程序, 以便付諸執行的動態過程。任何一個政治系統都採取兩種合法的形式: 其一為合法性 (legitimacy), 指使基本的政治過程得到授權, 或者取得合法地位, 包括批准為了解決某種公共問題而提出特定提案之政治過程, 以及獲得授權, 並取得合法化的地位; 其二為合法行動 (legitimation), 是使政府行政部門所提之政策方案得到授權, 或取得合法化地位的過程, 其最適當的定義是: 「遵循為一般人所認知的原則, 或為一般人所接受的準則」。另外, 合法化 (legitimation) 亦包含兩個不同的層次 (levels): 第一層次關係到基本政治過程的合法性 (the legitimacy of basic political process); 第二層次則關係到政治過程本身的合法性。綜而言之, 政府立法部門經過適當的程序, 決定接受或拒絕接受政策方案的過程, 就是合法化過程。吾人可將其視為一種個人的過程或一種集體的過程, 針對前者而言, 則應將注意力置集中於立法人員決策的情形, 及其決策所根據的標準; 針對後者而言, 則須將注意力置於全體立法人員為了使某項政策方案得到採納 (adoption), 所建立的多數聯盟 (majority coalition building) 之上。對民主國家的政治系統而言, 合法與否的評定準則是程序性 (procedural) 的, 即經投票表決, 而為多數人所採納的決定是正確的 (right) 合法的 (legitimate) 決定。

張芳全 (1999: 203-204) 認為, 合法性對統治者而言, 是一種政治的正當性, 能獲得多數人的認可及支持, 而在合法性的正當性之下, 須有明確的運作規則、集體共識, 以及被統治者瞭解行政組織運作的規則。而政策合法化的基礎在於: (一) 涉及要解決的問題應該合於邏輯與事實; (二) 應以解決問題為標的; (三) 應有相關的學理為基礎; (四) 應具民意代表的支持並由民意機關公布。

羅傳賢 (2002: 3-4) 探究立法 (legislation) 之義, 指出我國所謂立法乃設立法制之謂; 英國所謂「立法」乃制定法律或產生法律的過程 (the process of

making laws or to the laws resulting from the process); 美國所謂「立法」乃規定或制定法律之行為、制定法律之權力 (the act of giving or enacting laws; the power to make laws); 而自公法學學理而言, 立法乃是國家有意識地創設能夠規律、統治特定社會事項的一般、抽象規範之過程。

Hirschman(1970)指陳, 政策合法化就是政府有關機關, 反映人民的政治需要與人民所提供的資源、表示之支持, 而將其轉變成公共政策的過程。

Easton (1965: 237)將用以測量合法性鞏固程度的「支持」分為特定支持 (specific)與普遍支持(diffuse)兩種: 前者是指人們感覺到政府的產出(output)符合其需求, 而向政府表示一種親善的態度與傾向; 後者則指能夠使系統成員願意接受, 或能容忍他們所反對, 甚至損及其利益之政策的一種親善態度, 或者是善意的貯藏。至於人們之所以願意接受, 或容忍一項其所反對, 或者是有損其利益的政策, 乃是因為他們對政府深具信心。

楊桂杰 (1999 : 51) 指出, 政策合法化乃是任何解決公共問題或滿足公眾需求的政策方案, 經過權責部門的合法化歷程, 而成具法定地位的公共政策, 從而具備統治正當性的過程; 其中, 重大公共政策 (關乎人民權利、義務, 或涉及社會公益、公共福祉者) 必須以「法律」的形式呈現, 方能受到更理性、嚴謹且廣泛的參與監督, 亦即須經民意機關依法定程序審議的過程, 稱為「立法」。易言之, 立法是重大政策的合法化, 而法律則為重大政策合法化之結果。

劉國兆 (2003 : 21) 認為, 政策合法化乃政府機關針對政策問題規劃, 於選擇理想的解決方案後, 將方案提經立法機關立法, 或直接由行政機關立法, 以達成解決政策問題, 並符合社會大眾企盼之目的的立法過程。

柯正峰 (1998 : 203) 指出, 政策合法化乃是將政策規劃結果藉由立法推動, 將政策內涵明定於法規條文中, 再經由立法程序完成法案之制定或修正, 並公布實施, 或者將政策透過方案、計畫的研訂, 再經由首長核准之程序, 發布實施。在法治社會當中, 唯有合法化的政策方易取得共識, 獲得社會大眾的支持, 付諸政策執行時, 也會比較順利。

研究者於深究並推敲上述國內外學者對於「合法化」一詞之見解後, 擬依據前述, 自行定義本研究所稱之政策合法化 (policy legitimation) 又稱政策立法 (policy legislation), 乃指政策完成法定程序的動態性過程, 詳言之, 意即政府在取得統治正當性的前提之下, 為達成其目標, 而於權衡社會環境與人民需要後, 經立法部門的適當程序, 決定接受或拒絕某項重要的政策方案, 使其取得法定地位、轉變成為法律, 以便付諸執行的過程。其所包含的層次有二: 一為政府獲得人民支持、為人民所認同的程度; 二為重大政策方案完成法定程序的動態過程, 後者又稱狹義的政策合法化。而本研究所稱之「政策合法化」, 係指狹義的政策取得法定地位, 以成文法形態呈現之過程而言。其重點包含:

- 一、政策合法化又稱政策立法，政策合法化乃是政策完成法定程序的動態性過程，而政策立法則是制定法律或產生法律的過程，皆指關乎人民權利、義務等重大公共政策，須經民意機關依法定程序審議的過程，而以「法律」的形式呈現。簡而言之，立法是重大政策的合法化，法律為重大政策合法化之結果，因而本研究將政策合法化與政策立法等同視之。
- 二、政府為達成其在政治、經濟、教育、文化等各方面的目的，須先取得政權的正當性，以獲得國家中人民的支持與認同，使甘於服膺其統治、樂於遵守其規約。其後，再於權衡社會環境與人民需要，並根據邏輯與事實，或取得相關學裡的佐證之後，規劃適當的政策方案，使經立法部門的適當程序，取得法定地位、轉變成為法律，以便付諸執行。
- 三、政策合法化包含的層次有二：其一為政府獲得人民支持、為人民所認同的程度，稱為合法性或正當性（legitimacy）；其二為重大政策方案提經有權核准的機關、團體或個人，加以審權核准，完成法定程序的動態性過程，稱為合法化（legitimation）。兩者合稱廣義的政策合法化，後者又稱狹義的政策合法化，而通常合法性（或正當性）是合法化的基礎、合法化為合法性（或正當性）的手段，彼此相生相成。
- 四、本研究所稱之「政策合法化」，係指狹義的合法化，即政策取得法定地位，以成文法形態呈現之過程。其聚焦於最高層次的重要政策轉變成為法律的部分，專指由政府行政機關針對政策問題規劃，於選擇理想解決方案後，將政策內涵明定於法規條文中，再透過我國最高民意機關（立法院），經各專業委員會之運作，由委員依取得共識或多數決的方式，依循立法程序完成法案之制定或修正，並公布實施，使其成為具法定地位之政策法律的立法過程。

參、教育政策合法化的意義與範圍

本部分乃先根據學者見解，界定教育政策合法化的意義，其後，再依據專家意見，以及本研究之所需，劃定教育政策合法化的範圍，以清楚呈現教育政策合法化的內涵。

一、教育政策合法化的意義

本部分將先羅列學者專家與研究對於教育政策合法化一詞之界定，再於參酌上述學者對於「教育政策」與「政策合法化」之界定後，研擬本研究所謂「教育政策合法化」之意義，茲敘述並歸納如次。

顏國樑（2002a：3-4；2002b：101）認為，所謂教育政策合法化，係指一項教育政策制定成教育法律的過程，詳言之，是指中央教育行政機關（教育部），基於憲法或法律的職權，將某項教育政策擬定成教育法律條文，經教育部內部研

議與討論程序，報請行政院審議後，送請立法院經三讀通過，並由總統明令公布實施的立法過程。其主要目的，在將教育理念或學校願景具體化，務求透過法制化的手段，提升學校組織運作的有效性，以作為學校教育目標或校務發展的依據、增進學校校務發展目標的達成、助益學校願景或校務理念的具體化、提升學校組織運作的有效性，以及促進學校本位管理的發展，俾達成校務發展目標。

張芳全（1999：204；2000：43-44；2001：221）表示，教育政策合法化，廣義係指教育政策在正當的程序中，以及為行政機關與社會大多數人及機構所認可或接受者而言；而狹義則係指教育政策的制度化，亦即教育行政機關提出教育法案、教育預算案、教育政策或教育政令等，均須經教育行政機關研議及討論，再提報民意機關或相關單位審議，於民意機關審議、討論、質詢，經三讀程序，再呈請國家元首公布的過程，其旨在取得社會共識，使教育政策最終經由行政首長之批准而實施，讓教育行政機關藉此取得公權力，俾利教育政策的順利運作。

陳加再（2002：24）指出，教育政策合法化係指教育法律制定之政策合法化而言，亦即中央主管教育行政機關（教育部）基於憲法或法律之授權，或本於職權所擬定之教育法律案，經完成內部一定程序陳報行政院審議核轉立法院，並經立法院院會三讀通過後，再送由總統公布施行。

研究者先參酌前述學者專家關於「教育政策」、「政策合法化」，以及「教育政策合法化」之論述，以此作為依據，再根據當今實況，揉合自身見解，界定所謂教育政策合法化（educational policy legitimation）係指教育法律之制定而言，因而又稱教育政策立法（educational policy legislation），是教育政策完成法定程序並取得正當性，以獲取人民認可與支持的動態過程。詳言之，其乃教育政策過程途徑中的步驟之一，是中央主管教育行政機關（教育部）為回應民眾需求，而基於憲法或法律之授權，或本於職權，擬定教育法律案，經完成內部一定程序後，報請行政院審議並陳轉立法院核准，或由立法委員直接提案，於經立法院院會三讀通過後，再送總統公布施行，藉以完成法定程序、取得法定地位，俾便付諸執行的過程。其目的在藉助教育政策法律所具備的強制性與約束力，達成教育理念的具體呈現，以確保教育相關人員權益，提升教育組織運作的有效性。要點包括：

- （一）本研究所稱之「教育政策合法化」，又稱「教育政策立法」，兩者皆指教育政策法律之制定而言，乃是教育政策完成法定程序的動態過程。其聚焦於由最高層級機關制定、關乎人民權利義務之重要教育政策，經民意機關依法定程序審議核准，而以「法律」形式呈現，轉變而為成文形態教育法律的過程。
- （二）教育政策合法化採狹義的政策合法化之說，是指教育政策完成法定程序並取得正當性，以獲取人民認可與支持的過程。其層級鎖定於由中央主管教育行政機關（教育部）擬定教育政策法律案，並透過最高民意機關（立法院）之審議、討論、質詢，且經多數決方式批准，又於三讀程序後呈請國家元首公布之上。

- (三) 教育政策合法化乃教育政策過程途徑 (educational policy process approach) 中的一部分, 大體而論, 教育政策的過程步驟包括政策問提的認定、教育政策規劃 (policy formulation)、教育政策合法化 (policy legitimation)、教育政策執行 (policy implementation), 以及教育政策評估 (policy evaluation) 等, 其間環環相扣, 導引教育目標之實踐。
- (四) 教育政策合法化的目的在藉助教育政策法律所具備的強制性與約束力, 促進使教育理念、目標或願景的具體化、條文化、明確化。另外, 亦助益教育政策及教育行政機關藉此取得公權力, 以之作為各項教育行動的依歸, 俾利教育政策的順利運作、教育人員權益的明確保障, 以及教育相關組織的有效運作。

二、教育政策合法化的範圍

根據相關法規之規定, 以及學者專家之見解, 本部分將試圖界定教育政策合法化之範圍, 概如下述。

我國《憲法》第 108 條對於中央立法事項之規定, 指出「教育制度」應由中央立法並執行之, 或交由省縣執行之 (黃昭元、蔡茂寅、陳忠五、林鈺雄主編, 2001 : A7)。

依據《中央法規標準法》第 5 條之規定, 應以法律規定之事項包括 : (一) 憲法或法律有明文規定, 應以法律定之者 ; (二) 關於人民之權利、義務者 ; (三) 關於國家各級機關之組織者 ; (四) 其他重要事項之應以法律定之者 (黃昭元、蔡茂寅、陳忠五、林鈺雄主編, 2001 : A36-A37)。

楊桂杰 (1999 : 51) 根據《憲法》與《中央法規標準法》之規定, 推斷應以法律之形式呈現的教育事務應包括 : (一) 憲法或法律有明文規定, 應以法律規定之教育事務 ; (二) 關於人民在教育方面之權利、義務事項 ; (三) 關於國家各教育機關之組織 ; (四) 其他重要教育事項。

李惠宗 (2004 : 43) 進一步指出, 教育政策合法化的主要範圍, 在於規範教育外部事項的形成, 而有關教育事項, 基本上應以學生受教權為核心, 其外再環繞三個與實施教育有關的機關或個人, 其相互間的各种法律關係, 便為教育政策合法化之範疇。如圖 2-2 所示, 可知教育政策合法化應處理六個面向的問題, 包括 : A. 學生與教師的關係, 如教育內容、個別成績評量、教師懲戒權等 ; B. 學生與國家的關係, 如教科書審定問題、升學考試制度、學位頒授、外國學位承認等 ; C. 學生與學校的關係, 如學籍問題、學習權如何實現、學生獎懲問題、學生參與校務運作等 ; D. 教師與國家的關係, 如教師資格審定、教師升等制度 (部分授權由學校自行審查)、教師申訴制度、教師退休撫卹等制度 ; E. 教師與學校的關係, 如教學自由權如何實現、教師義務履行等 ; F. 國家與學校的關係, 如教育政策與發展、教育制度、學制、職業教育、教育改革、教育監督等問題。

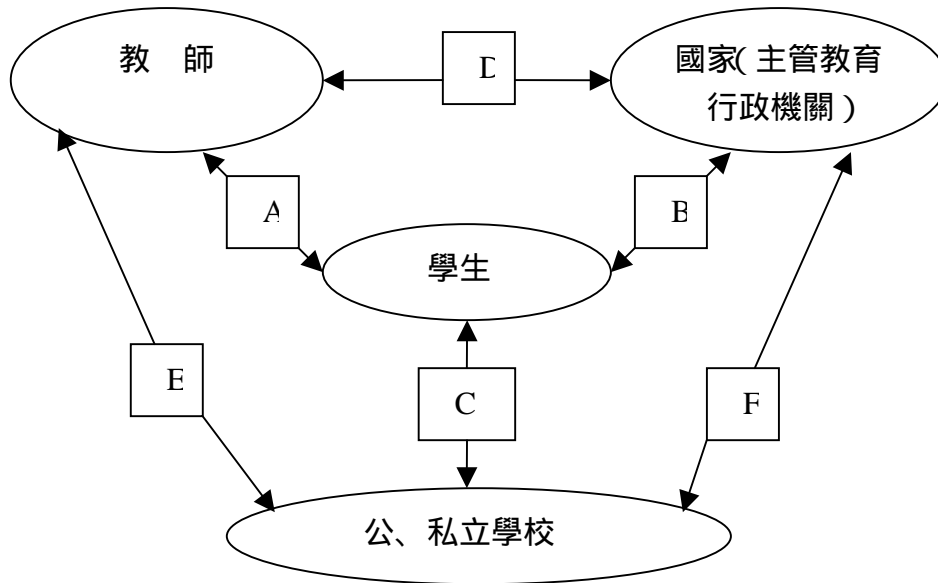


圖 2-2：教育政策合法化的範疇

資料來源：出自李惠宗（2004：44）。

參酌周志宏、陳舜芬（2000：1-5）主編之《教育法規》，可知我國目前教育政策合法化之範圍，就縱向之各級教育而言，由上自下包含高等教育、高級中學教育、國民教育（國民中、小學），以及幼稚教育等各類；就橫向之教育類別而言，除一般教育之外，仍遍及技術及職業教育、特殊及弱勢族群教育、社會及終身教育，以及其他教育（藝術教育、體育教育、軍事教育、家庭教育、實驗教育、自行教育）等類；而就教育相關人員而言，則有關於師資培育之立法；另外，尚有針對私立學校進行規範者；不僅如此，還論及其他與教育相關之法規，例如《兒童福利法》、《少年事件處理法》等。至於針對家長及學生、地方教育（台灣省、台北市、高雄市），以及教育人員之任用、退休及撫卹之規定，則分別以辦法或要點處理之，尚未及於教育法律之層級。

研究者依據《憲法》、《中央法規標準法》等法律之規定，以及前述學者專家對於教育政策合法化的範圍之界定，再參考相關法律之規範，歸納本研究所稱教育政策合法化的範圍，認為：就教育的事項而言，包括憲法或法律明文規定應以法律訂定的教育事務、人民在教育上的相關權利與義務、關於國家各教育機關之組織，以及其他重要事項應以教育法律定之者等；就教育的內容而言，含括學生、教師、學校、國家彼此之間的關係；就教育的層級而言，包含高等教育、高級中學、國民教育、幼稚教育等各層級教育；就教育的類別而言，涵蓋一般教育、技職教育、特殊教育、社會教育，及其他教育等類教育。其所涵蓋之內容可能相互交疊，可能彼此獨立，茲分別說明、舉例，並以圖 2-3 呈現如下：

(一) 就教育的事項而言，教育政策合法化的範圍包含下列四項：

1. **憲法或法律明文規定應以法律訂定的教育事務**：當憲法或法律明文規定某項教育事務應以法律定之時，此教育事務乃成教育政策合法化的過程中，所應處理的內容範圍，例如下列法律所規範之條文內容等皆是，包括：《憲法》第 108 條，規定「教育制度」應中央立法並執行，或交由省縣執行；《憲法》第 159 條，明定「國民受教育之機會一律平等」；《國民教育法》第 18 條，指示「國民小學及國民中學校長、主任、教師之任用及考績，另以法律定之；其甄選、儲訓、登記、檢定、遷調、進修及獎懲等辦法，由教育部定之」；《教育基本法》第 5 條第 2 款，指出「教育經費之編列應予保障；其編列與保障之方式，另以法律定之」，另第 11 條第 1 款，規定「國民基本教育應視社會發展需要延長其年限；其實施另以法律定之」，以及第 16 條規定「本法施行後，應依本法之規定，修正、廢止或制（訂）定相關教育法令」等。因之，教育政策合法化的範圍應該包括：教師的資格審定、教育經費的分配與補助、教育的評鑑制度等。
2. **人民在教育上的相關權利與義務**：為保障人民之權利義務不因政府機關濫權而遭致腐蝕，並釐清國家、學校、教師、學生間之教育義務與權利，《中央法規標準法》第 5 條明示，關於人民之權利義務者，應以法律定之，是以人民在教育上之權利義務，自應屬教育政策合法化之範圍。至於權利義務所涵蓋之事項，於憲法「人民之權利義務」一章有明確規範，其中與教育相關者概有：平等權、人身自由、表現自由、秘密通訊自由、宗教自由、集會結社自由、生存權、工作權、財產權、請願、訴願及訴訟、應考試服公職、受國民教育之權利義務等。例如：《教師法》第 20 條明定「教師之待遇，另以法律定之」；《教育基本法》第 4 條對於教育機會實質平等，第 8 條對於教師、學生、家長之權利及家長與學校之責任等之規範。基此，教育政策合法化的範圍包括：教育人員的權利義務（含教師的聘任、權利義務、升遷考核制度、待遇、教學自由權、申訴制度、退休撫卹制度等）、學生的權利義務（含學生的就學與升學制度、學習權、獎懲、成績考察與證書頒授、參與、自治及申訴制度等）、家長的權利義務。
3. **關於國家各教育機關之組織**：為確保國家教育機關之健全設置，俾使其組織發揮適當之功能，《中央法規標準法》第 5 條明示，關於國家各機關之組織者，應以法律定之。就教育機關組織而言，乃有《教育部組織法》之訂定，明定其主管事項、內部單位包括高等教育司、技術及職業教育司、中等教育司、國民教育司、社會教育司、體育司、邊疆教育司、總務司、國際文化教育事業處、學生軍訓處、秘書室等之設置與執掌，還有各種委員會之設置，以及駐外文化機構或工作人員之設置等。另外，亦有《教育基本法》第 9 條對於中央政府之教育權限與剩餘權限之歸屬、第 10 條對於地方教育審議委員會之職權與組成方式之規定，以及《大學法》第 11 條對於大學應設單位之規定等，是以教育行政機關組織乃在教育政策合法化的範圍之內。

4. 其他重要事項應以教育法律定之者：就法學界所指稱之重要性理論而言，凡與人民教育權利義務等相關之事項，皆屬重要教育事項，另外《教育基本法》第 9 條所規定中央政府的教育權限，包括：教育制度之規劃設計、對地方教育事務之適法監督、執行全國性教育事務並協調或協助各地方教育之發展、中央教育經費之分配與補助、設立並監督國立學校及其他教育機構、教育統計及評鑑與政策研究、促進教育事務之國際交流、依憲法規定對教育事業、教育工作者、少數民族及弱勢群體之教育事項，提供獎勵、扶助或促其發展等，亦較符合重要教育事項之性質。凡此種種，皆須視實際情況所需，於必要時透過教育政策合法化過程，明訂其內涵規範與合法化密度，確保積極落實，以維護教育相關人員之權益。因而教育政策合法化的範圍包括：各級各類學校教育、社會教育、少數族群教育、課程與教科書制度、教育的研究統計與發展等。

(二) 就教育的內容而言，教育政策合法化的範圍含括下列五種，下述諸教育內容是否應以教育法律層級定之，或僅以辦法或要點等規定即可，則須視該規範對象之重要性與必要性而定：

- 1. 學生與教師之間的關係：**就學生與教師間的關係言之，教育內容、學生成績評量、教師懲戒權等，均屬教育政策合法化應涉及之範疇，比如《國民教育法》第 7、8 條對於國民中小學課程目標與課程綱要之規定，以及《國民中小學學生成績考查辦法》、《教師輔導與學生管教辦法》之訂定等便是。
- 2. 學生與國家之間的關係：**就學生與國家間的關係言之，舉凡教科書審定、升學考試制度、學位頒授、外國學位承認等，皆是教育政策合法化可能遍及之領域，例如《國民教育法》第 13 條關於畢業證書發給之規定，以及《學位授予法》《國民小學及國民中學教科圖書審定辦法》《外國學歷查證認定作業要點》等之頒訂，均是其例。
- 3. 學生與學校之間的關係：**就學生與學校間的關係言之，學籍問題、學習權之實現、學生獎懲、學生參與校務運作等，均為教育政策合法化所應包括之範圍，比如《教育基本法》第 1 條規定「為保障人民學習及受教育之權利....特制定本法」，以及《大學法》第 17 條第 1 款規定「大學為增進教育效果，應由經選舉產生之學生代表出席校務會議，並出席與其學業、生活及訂定獎懲有關規章之會議」等，乃是示例。
- 4. 教師與國家之間的關係：**就教師與國家間的關係言之，舉凡教師資格審定、教師升等制度、教師申訴制度、教師退休撫卹等制度，皆在教育政策合法化的範圍之內，例如《教師法》第 2 條，於規範本法之適用範圍時，明指「教師資格檢定與審定、聘任、權利義務、待遇、進修與研究、退休、撫卹、離職、資遣、保險、教師組織、申訴及訴訟等悉依本法之規定」，便是一例。
- 5. 教師與學校之間的關係：**就教師與學校間的關係言之，教學自由權之實現、教師義務之履行等，均是教育政策合法化所應納入之內容，比如《教師法》第 16 條第 6 款，規定「教師之教學及對學生輔導依法令及學校章則享有專業自

主」，以及第 17 條規定教師之義務包含維護學生受教權、輔導管教學生、從事研究進修、參與學校與社會教育活動等，皆是教育政策合法化的實現。

6. **國家與學校之間的關係**：就國家與學校的關係言之，教育政策與發展、教育制度、學制、職業教育、教育改革、教育監督問題，皆可透過教育政策合法化加以解決，例如《職業教育法》、《私立學校法》之訂定與頒佈，以及《教育基本法》第 7 條規定私人興學自由與公辦民營、第 9 條規定中央政府之教育權限與剩餘權限之歸屬、第 10 條規定地方教育審議委員會之職權與組成方式、第 11 條規定國民基本教育年限之延長與小班小校原則、第 13 條規定教育實驗及研究、評鑑等，即是其例。

(三) 就教育的層級而言，教育政策合法化的範圍上自高等教育，並依序顧及高級中學教育、國民教育，下至幼稚教育，包含各階段之教育

就縱向的教育層級而言，我國目前已制定之教育法律包括民國 92 年 2 月 6 日修正通過之《大學法》、民國 93 年 6 月 23 日修正通過之《高級中學法》、民國 93 年 9 月 1 日修正通過之《國民教育法》，以及民國 92 年 6 月 25 日修正通過之《幼稚教育法》，且各法皆有其施行細則，針對相關事項作出細部規範，並另有相關條例、辦法、標準、要點等，為各種必要之約束。

由是可知，我國學制上各階段教育皆以成文之教育法律形式，確立教育目標、指示教育方針、提具教育走向，由高至低均已納入教育政策合法化的範圍。

(四) 就教育的類別而言，教育政策合法化的範圍涵蓋一般教育、技職教育、特殊教育、社會教育，及其他教育等類，遍及各領域之教育

就橫向之教育類別而言，我國目前除以《大學法》、《高級中學法》、《國民教育法》、《幼稚教育法》規定一般教育之相關事務外，尚以民國 93 年 1 月 14 日修正通過之《專科學校法》與民國 93 年 6 月 23 日修正通過之《職業學校法》規範技術及職業教育，以民國 93 年 6 月 23 日修正通過之《特殊教育法》與民國 93 年 9 月 1 日修正通過之《原住民族教育法》保障特殊及弱勢族群教育，以民國 92 年 1 月 15 日修正通過之《社會教育法》實施社會及終身教育，此外，亦另有民國 89 年 1 月 19 日修正通過之《藝術教育法》與民國 92 年 2 月 6 日修正通過之《國民體育法》作為其他教育（藝術教育、體育教育、軍事教育、家庭教育、實驗教育、自行教育）等之依歸。

根據上述資訊之蒐集，可知我國極大部分領域之教育，皆已劃入教育政策合法化的範疇之中，透過各領域教育法律之制定、頒佈與實施，規範各類學生與教育人員之作為，以及教育事務之運作，誠有所謂法網恢恢，疏而不漏之勢。

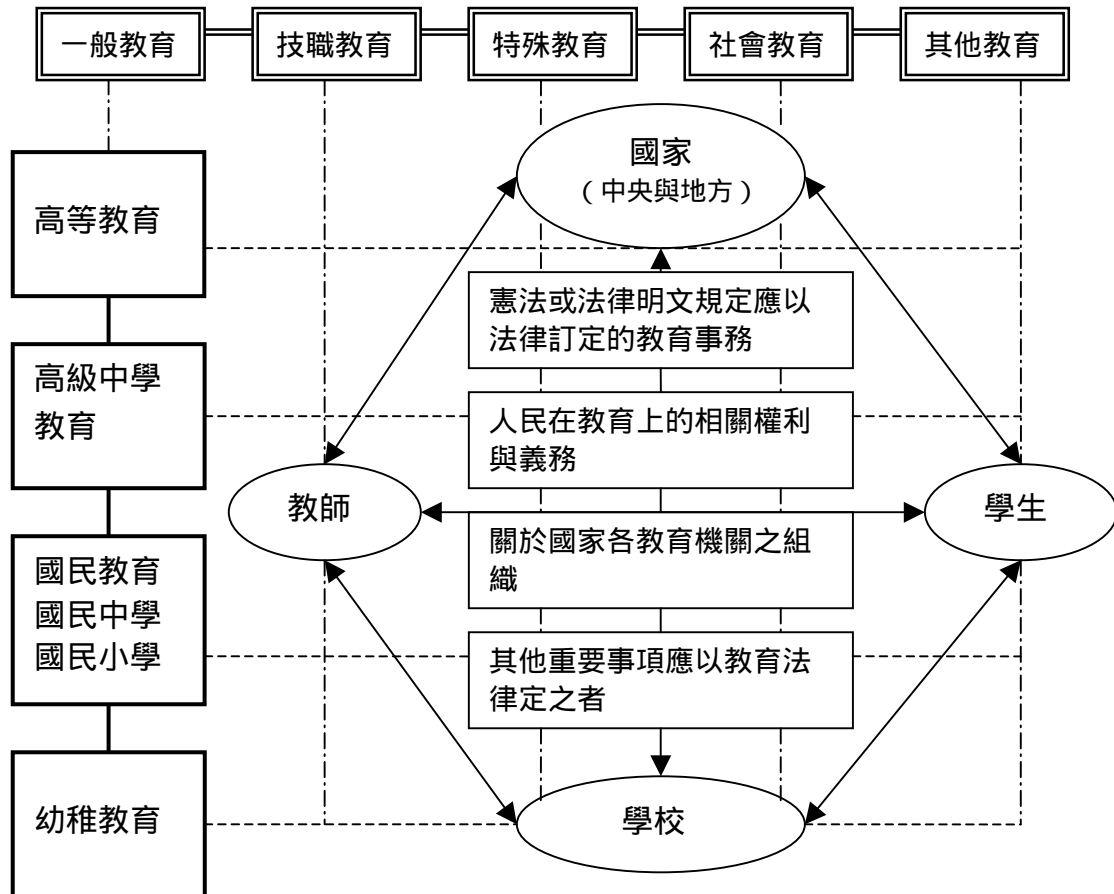


圖 2-3：教育政策合法化的範圍
資料來源：研究者自行整理。

肆、教育法律的涵義及其與教育政策的關係

本部分乃先探究學者專家對於教育法律之意義的界定，之後再根據前述教育政策的定義，接續探討教育法律與教育政策彼此之間的關係。

一、教育法律的涵義

睽諸相關文獻，發覺與「教育法律」相關之詞彙甚豐，未加統整，是以本部分乃依序自法規、法律、教育法、教育法律、教育法規、教育行政法等分別探討之，最末再統整歸納所謂「教育法律」之涵義。

《憲法》第 170 條，對於法律之意義的界定，指稱「本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律」(黃昭元、蔡茂寅、陳忠五、林鈺雄主編，2001：A11)。

《中央法規標準法》第 2 條規定「法律得定名為法、律、條例或通則」，第

4 條規定「法律應經立法院通過，總統公布」(黃昭元、蔡茂寅、陳忠五、林鈺雄主編，2001：A36)。

《行政程序法》第 150 條第 1 款與第 152 條規定，法規命令係指「對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定」，其訂定「除由行政機關自行草擬者外，並得由人民或團體提議為之」，且其提議「應以書面敘明法規命令訂定之目的、依據及理由，並附具相關資料」(葉俊榮，2001：453)。

《教育基本法》第 1 條陳述教育基本法的立法目的時，指出「為保障人民學習及受教權利，確立教育基本方針，健全教育體制，特制定本法」(周志宏、陳舜芬主編，2000：61)。

吳清山(2003：4-5)於分別探討「法」與「律」之原始字義，再參酌學者見解之後，指出，「法律」(law)係指國家為維持社會秩序與保障民眾安寧，經由一定的制定程序，規範人與人之間關係的準則。就其本質而言，法律具有強制性與強大的約束力；就其程序而言，法律的制定須依立法機關(在西方國家為議會，在我國為立法院)的一定程序進行，於經三讀程序之後，始能公佈施行；就其作用而言，消極面在避免人民危害社會，積極面在促進社會正常運作，增進人民權益與福祉。而教育法規係指國家為促進教育正常發展，達成教育目標，經由一定的制定程序所制定，用以規範教育運作及活動的準則。廣義的教育法規，包括立法院所通過總統公布的法律，以及教育行政機關所發佈的行政命令與規章；而狹義的教育法規，則僅限於立法院通過總統公布的法律，其法源就「成文法」而論，包括憲法、法律、司法院解釋、行政命令、行政規則、地方自治法規等。

謝瑞智(1996：1)指出，所謂「法規」(law)，係指經過一定的制訂程序，以國家公權力公(發)布施行之人類生活規範，而教育法(education law)，乃是與保障教育的自律性與創造性的教育制度有關的固有法律的總稱。

顏國樑(2002：5)認為，教育法規的意義，是指政府為保障教育的自律性與創造性，規範教育事務的有效運作，促進教育事業的健全發展，經過一定的制訂程序，以國家公權力所公布的教育法律與教育命令。倘若進一步分析，可知：(一)教育法規的範圍包括教育法律與命令，教育法律須經立法院三讀通過的立法程序，教育命令則經由教育主管機關發布，或送行政院核定後發布；(二)教育法規通常由教育行政機關研擬或立法機關主動提案，並經一定的立法程序；(三)教育法規制訂的主要目的，在於保障教育的自律性與創造性，促進教育事務的順利推動，以達成國家的教育政策目標。

李惠宗(2004：42-43)指出，教育行政法(educational administrative law)係指「教育行政管理」外部事項規定的總稱，但教育內部事項，在例外的情形下，亦有適用之餘地。其中，教育外部事項為有關「教育行政管理事務」的法律關係，包括學校與學生間，以及教育行政機關及其成員間的事務，例如：學籍之取得與喪失、修課年限、教師資格、教育機會之保障等；而教育內部事項則指為達成教育目的，由教師直接採取的學科教學，或發生教育效果之生活教養活動等「教育功能事務」，例如：教學方法、學生成績評量、班級經營、座次分配等，《行政程

序法》第三條第三項第六款不適用行政程序法者，為「學校或其他教育機構，為達成教育目的之內部程序」即此教育內部事項。

Cobb (1981: 5-9)提及教育法的來源包括：(一) 憲法 (constitutions)；(二) 國家的成文法 (state statutes)；(三) 法院的見解 (judicial opinions) --含對於成文法的解釋，與對於一般法律原則的應用；(四) 法令的構成部分 (statutory construction) --含成文法的標題、序言、制定條款 (enacting clause) 法條本身、例外與但書、解釋條款、撤銷與補助條款。

Shoop 與 Dunklee (1992: 4-7)指出，教育法來自於憲法 (constitutions) 普通法 (common law) 成文法與行政法 (statutory and administrative law)。

根據行政院 (2004) 之指示與歸納，教育法規分為中央教育法規與地方自治法規兩類，其中，「中央教育法規」包括：

- (一) 教育法律：依《中央法規標準法》第二條規定，法律名稱得分為法 (用於全國性、一般性或長期事項的規定)、律 (用於地區性、專門性、特殊性或臨時性事項的規定)、條例 (用於戰時軍事機關之特殊規定) 或通則 (用在屬於同一類事項共同適用的原則或組織的規定)。
- (二) 教育命令：包含：1. 法規命令--與人民權利義務有關，並對外發生效力的命令，是一種委任命令，亦稱授權立法，乃各機關基於法律授權所發佈的命令。分規程 (規定機關組織、處務準則)、規則 (應行遵守或應行照辦的事項)、細則 (規定法規之施行事項或就法規另作補充解釋)、辦法 (規定辦理事物的方法、時限或權責)、綱要 (規定一定原則或要項)、標準 (規定一定程度、規格或條件者)、準則 (規定作為的準據、範式或程式)；2. 行政規則--屬於機關內部規定，其規範機關內部有關事項，沒有直接對外發生效力，與人民權利義務亦無直接關係。分為要點 (規定一定的原則、要項，或無須專任人員及預算之任務編組者)、須知 (規定事務的處理方法、時限或手續者)、注意事項 (規定作業上應遵守或注意之事項者)、規定 (規定法規的執行事項或另作補充規定者)、程序 (規定機關業務處理程序者)、方案 (規定政策性的指示者)。

研究者綜合上述法規內文與學者專家之所言，認為本研究所謂之教育法律 (education law)，乃以憲法或相關法律為依據，為保障教育的自律性與創造性，並規範教育事務的有效運作、促進教育事業的健全發展，而由行政機關或人民團體研擬，經立法院三讀通過，再陳請總統公布的法律，具有龐大的約束力與強制性，俾作為規範教育運作及活動，以及規範各教育事務主體間關係的準則。其內涵概有：

- (一) 教育法律的法源為憲法與成文法，包括憲法、一般法律、行政法、司法院解釋、行政命令、行政規則、地方自治法規、法院的見解 (含對於成文法的解釋與對於一般法律原則的應用)，以及法令的構成部分 (含成文法的標題、序言、制定條款、法條本身、例外與但書、解釋條款、撤銷與補助

條款)等。

- (二) 教育法律的範圍有廣狹二義：廣義的教育法律，乃指經一定制定程序，由國家公權力所公布施行之關於教育制度的各種法律之總稱，包括立法院通過總統公布的法律（教育法律），以及教育行政機關所發佈，或送行政院核定後發布的行政命令與規章（教育命令）；而狹義的教育法律，則僅指須經立法院三讀通過之立法程序的教育法律。而本研究所稱之教育法律，乃指後者，亦即狹義的教育法律而言。
- (三) 教育法律的制定，通常係由教育行政機關，針對一般事項所作的對外發生法律效果之抽象規定，以規範多數不特定人民，就教育法律而言，制定過程大抵先由教育行政機關著手研擬、由立法機關主動提案，亦可由人民或團體提議，於以書面敘明法規命令訂定之目的、依據及理由，並附具相關資料後，再依立法機關（在西方國家為議會，在我國為立法院）的一定程序進行，倘經三讀程序通過之後，則可陳請總統公布施行。
- (四) 教育法律可謂教育政策合法化的產出（output）或結果，其制訂的主要目的，在於保障人民學習及受教權利、健全教育體制、確立教育的基本方針，另外，亦極力維護教育的自律性與創造性，促進社會正常運作，避免人民危害社會，助益教育事務的順利推動，以達成國家的教育政策目標，增進人民權益與福祉。

二、教育法律與教育政策的關係

本部分乃先依據前述對於教育政策、教育政策合法化、教育法律等之界定，再加參考下述學者之意見，釐析教育法律與教育政策之關係，如次所述。

顏國樑（2002：16-17）曾分別自五方面，比較教育法規與教育政策的關係：

- (一) 就範圍而言：教育政策的範圍通常比教育法規廣泛，有部分教育政策經過一定程序制訂為教育法規，但也有一部分的教育政策並未制訂成教育法規，唯未制訂成法規的政策，仍是教育行政機關執行相關活動的依據。
- (二) 就表現形式而言：教育法規有其特定的表現形式，如：法、條例、細則、辦法、規程、綱要、標準、準則等，藉此教育政策得被條文化、具體化；而其除此以外，亦以計畫、方案、措施、公文通知、會議結論等方式表現。
- (三) 就穩定性而言：教育政策與教育法規具有不同的穩定性，前者因機關首長更迭而變異，具時間性、導向性、探索性；後者須經嚴謹的程序，具穩定性。
- (四) 就強制性而言：教育政策可透過組織的行政與學校的教學系統推動，然教育法規更能透過強制的手段實現，足資作為推動教育政策的法源依據，例如強迫入學條例 就因具備強制性，而使九年國民義務教育的推展益臻完善
- (五) 就制訂的主體而言：教育法律由教育部提出，送行政院審議後，須經立法院三讀通過，再送總統明令公布，方能據以實施；至於教育法律之外的教育政策，則可逕由教育部開會審議後實施，或由行政院核定後公布實施。

楊桂杰(1999:51-52)指稱教育政策與教育法規的關係,可分三點敘述:(一)重大的教育政策經某種形式的認定或要求(如法律明定、行政機關主動、民意認定,或國會議員要求),應以法律位階或形式呈現者,經有權提出法案草案之機關(如行政院)或個人(如立法委員),依法提出進入立法程序者,是為教育法律草案;(二)法律草案在經立法機關依法審議、公布後,即成正式之教育法律(法案),此乃一般所謂之立法,亦即較高層次(法律層級)之政策合法化過程;(三)作者將由教育政策至形成教育法案之過程,統稱為「教育立法」。另外,教育政策與教育法規之關係,以圖 2-4 表述之:

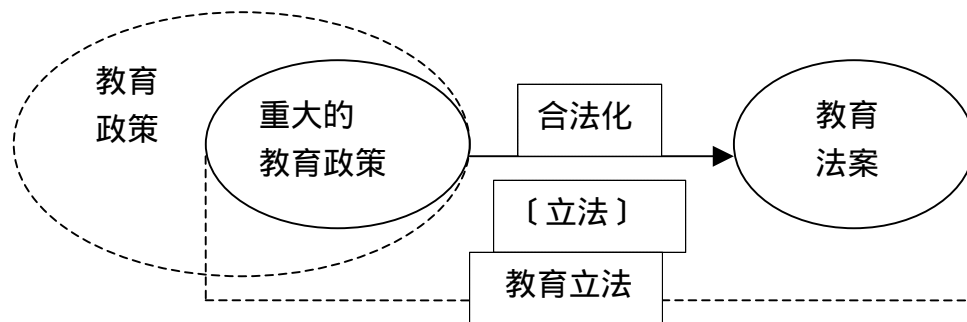


圖 2-4：教育政策與教育法規的關係

資料來源：出自楊桂杰(1999:52)。

研究者根據前述對於「教育政策」與「教育法律」二詞之論述及歸納,再加以參閱學者專家對於兩者區別或關係之分析,比較教育法律與教育政策間之關係,發現教育政策的範圍較教育法律為大,通常重大的教育政策(憲法或法律明文規定應以法律訂定的教育事務、人民在教育上的相關權利與義務、關於國家各教育機關之組織,以及其他重要事項應以教育法律定之者)於歷經合法化的過程之後,乃形成教育法律,以下將詳細分析其間梗概,並以表 2-1 以及圖 2-5 表述:

(一) 教育法律乃教育政策中之一環

教育政策的內容涵蓋極廣,包括重要事項,也包含枝微末節;而教育法律乃針對憲法或法律明文規定應以法律訂定的教育事務、人民在教育上的相關權利與義務、關於國家各教育機關之組織,以及其他重要事項應以教育法律定之者等重要教育事項而訂定,因而教育法律乃教育政策之一部分,教育法律必定是教育政策,而教育政策未必是教育法律。

(二) 教育法律是推動教育政策的法源依據

教育政策之推動,須以教育法律為其依歸,是以教育法律乃為推動教育政策的法源依據。正因如此,所以教育法律的強制性與拘束力較教育政策為高,違反者須受一定程度之制裁;其制定程序也較教育政策嚴謹,須經既定立法程序而成;同時,其穩定性亦較教育政策為高,須考量適用的時間性與全面性,不可輕

易隨時間而更迭；另外，其表現形式的彈性則較教育政策為小，有其特定的表現形式，而教育政策則可以法條、公文等多元形式呈現。兩者間之比較如表 2-1 之所示：

表 2-1：教育法律與教育政策的比較

	教育法律	教育政策
範圍	較狹窄	較廣泛
表現形式	較固定	較多元
穩定性	較穩定	時間性、導向性、探索性
強制性	較強	較弱
制訂的過程	較嚴謹	較鬆散

資料來源：研究者自行整理。

（三）教育法律是重大教育政策合法化的結果

教育政策當中之較為重要者，經法律明定、行政機關主動、民意認定，或國會議員要求等機制，認為應以法律之位階或形式呈現者，得由有權提出立法草案之機關或個人依法提出，使其進入教育政策合法化之程序後，成為教育法律草案，其後再經過立法機關依法審議，並公布實施，即成正式之「教育法律」，此乃較高層次（法律層級）之政策合法化過程。是以教育法律可謂重大教育政策合法化的結果，而教育政策乃是教育法律的原料，兩者間之關係可以圖 2-5 示之：

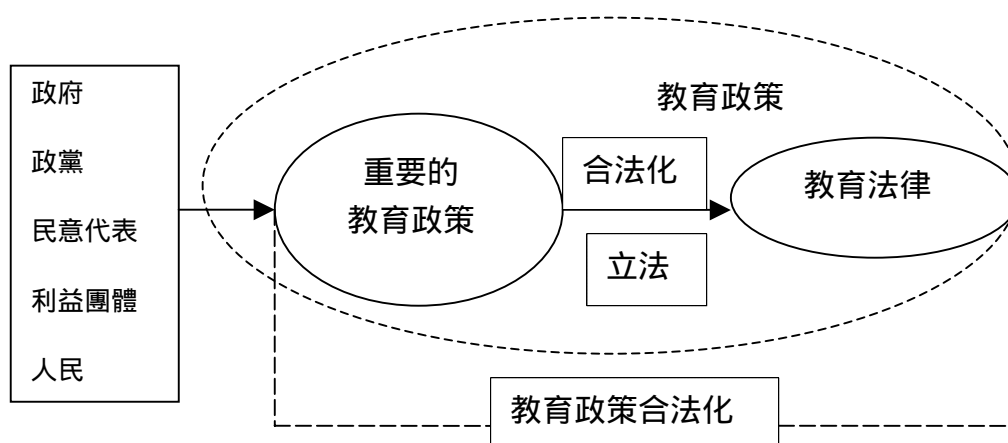


圖 2-5：教育法律與教育政策的關係圖

資料來源：研究者自行整理。

第二節 教育政策合法化的原則

Hayek 曾言，「法治之義不僅僅止於憲政，法治要求所有法律符合一定的原理」（何信全，1988：131）。基於此，本節乃先自一般法律原則論起，再以此為基礎，持續論述教育政策合法化的原則。

壹、一般法律原則

國內論及一般法律原則的學者專家為數眾多，然其論述大多皆是相去不遠，約僅稍有出入，因之，本部分乃以相關法規之內涵以及較為關注教育法制課題學者之論述為主，擇其論點作為整理歸納之素材。

《中央法規標準法》第五條規定，「憲法或法律有明文規定，應以法律定之者；關於人民之權利、義務者；關於國家各機關之組織者；其他重要事項之應以法律定之者」等事項應以法律定之，此乃法律保留原則之表述。另外，第 11 條則明定「法律不得抵觸憲法，命令不得抵觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得抵觸上級機關之命令」，此又為法律優位原則之具體陳述（黃昭元、蔡茂寅、陳忠五、林鈺雄主編，2001：A36-37）。

許育典（2002：83-107）認為，於現代法治國的架構之下，整個法秩序的規範乃為保障人民的基本權利，進而增益人民自我實現的最大可能，而為達此目的，則應建構法治國家原則之理論輪廓（konturen），包括：

- 一、憲法的最高性：憲法不只是一國人民意思的表現與權利的保障書，也是國家最基本的生活秩序，因而立法者制定法律時，須注意其形式意義與實質內容均不得抵觸憲法，就此而言，國家所有行政、立法與司法，均須受憲法拘束。
- 二、基本權利的保障（Die Gewährleistung der Grundrechte）：因為基本權利乃我國憲法內容之一部分，再加以對憲法最高性的承認，於是立法者所制定的法律，應規範立法、行政、司法等機關之作為，均不得侵犯人民的基本權利。
- 三、權力分立原則（Der Grundsatz der Gewaltenteilung）：此原則的兩大重點在於權力的區分（trennung）與權力的制衡（balancierung），其目的在透過國家權力的區分、制衡與限制，使人民在國家內得到最大自我實現之可能。
- 四、依法行政原則：國家行為欲侵害人民權利時，須先經人民同意，即國家行為唯以法律為其依據時，方具正當性與合法性。是以行政機關的公權力作用應受國會制定之法律約束，以保障法治國所要求之法的可預見性與法安定性。
- 五、法的安定性原則（Der Grundsatz der Rechtssicherheit）：此原則就靜態面而言，乃是法的明確性要求，亦即立法者務須要求法律內容必須清楚、確定、明確；而就動態面而言，則是法的可信賴性，亦即對人民的一種信賴保護，因而法律變動或修改時，應注意其存續性，禁止溯及既往而生效。

- 六、權利救濟的保護 (Rechtsschutz)：人民對於國家行政或立法的違法行為，可以要求經由獨立司法審判，達致其權利救濟保護之目的，因而人民與人民間私法上的爭端，以及行政與立法機關之立法行為，亦應由法院據法律以解決，或透過法院加以救濟，亦即行政權與司法權同受法院之監督制衡。
- 七、國家賠償責任：國家不僅須予人民權利救濟的保護途徑，亦須於國家或其他行政主體高權行使不法侵害，造成人民之損害時，為其結果負責。可分國家無責任論、國家代位責任論與國家自己責任論三階段，對於公務員責任之規定，採取國家代位責任論，而對公共設施責任之規定，則採國家自己責任論。

李惠宗 (2004：61-70) 指出，法治國家要求在法律總體秩序上，應符合下列二原則，以作為依法行政的具體依歸：

- 一、法律優位原則 (Vorrang des Gesetzes)：又稱消極依法行政原則，係指法規範乃成一「規範金字塔」，最高位者為憲法，其次為法律或條約，再次為法規命令，又再次為地方自治規章，本原則要求不可抵觸上位階規範之價值決定。
- 二、法律保留原則 (Vorbehalt des Gesetzes)：又稱積極依法行政原則，主張「最好的政府是管理最少的政府」，政府若要規制人民之生活領域，須有人民同意，而其依據為市民所選出之代表所制定的法律，其層級包含憲法保留 (某些事項只能由憲法決定)、國會保留 (狹義的法律保留，指某些事只能由形式意義的法律規定，不得委由行政機關以法規命令規範之)、廣義法律保留 (指某事項雖應保留由法律加以規定，但仍不排除法律可以授權行政機關以法規命令規定之)、最廣義法律保留 (指只要有相當於「法律」位階之規範作為依據，即符合法律保留)。

依此而論，教育行政法的範疇涉及教育制度、教師身份地位、教師工作權保障、學生權利保障等，應屬法律保留之事項，殆為人民接受基本教育的部分；而國會保留之層級，依憲法規定，應以法律規定之事項為限，如「教育制度」屬之；論及其他教育事務，如無特別情事，應屬廣義法律保留，如憲法第 162 條規定「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督」，此「法律」係屬廣義之法律，不排除以法律授權予行政機關以法規命令為各教育行政法之法源；至於最廣義的法律保留，依大法官認肯，基於大學自治權，各大學縱使在無法律明文授權的情形下，亦得直接規制學生之權利，只是應當謹遵「正當程序」，是屬最廣義的法律保留。此外，基於法律保留原則，若非依法律明文規定或明確授權的法規命令之規定，教育行政機關不得逕以「教育政策」限制教師或學生之權利，否則即違反法律保留原則。

蔡茂寅、李建良、林明鏞、周志宏 (2001：22-32)、李惠宗 (2004：70-82)、羅傳賢 (2002：61-72)、許育典 (2002：99-103) 等學者，皆曾在其著作中指出一般法律原則包括：

- 一、平等原則：係指法律及命令之前平等，基於人性尊嚴之尊重，相同事實應予平等對待，用以拘束行政、立法及司法，從實質觀點，本於正義理念，予相同或不同之事實以相同或不同之對待。可再導出：(一) 禁止恣意原則—禁

- 止故意的恣意行為；(二)行政自我約束原則—行政機關作成行政行為時，若法律或命令未對其明確規定，則若無正當理由，即應受行政慣例之拘束。
- 二、比例原則：當公益追求與個人利益保護處於緊張關係時，於事理上承認人民的自由權利應受限制，另一方面亦執著於此自由權利之「侵害或限制」不可漫無邊際，應以該被認可之公益上所「必要」者為限，內涵含：(一)適當性原則—立法裁量面對多數可能選擇之處置時，僅得擇取可達所欲求行政目的之方法；(二)必要性原則—法裁量時，應盡可能擇最少不良作用者而為之，又稱「最小侵害原則」；(三)狹義比例原則—面對多數可能選擇之處置，應於方法與目的間斟酌優劣而取更有利者為之，不可予人民「過度負擔」。
- 三、誠實信用原則：建立在主觀的「善意」與客觀的「衡平」兩基礎上，前者要求人與人間之交易往返應本乎至誠；後者指稱人際往返應顧及正義、公平之貫徹。其所產生之細則包括權利濫用之禁止、詐欺及不正當或不法行為禁止、禁止反言、告知及通知義務、保護經濟上弱者、損害賠償及有關公平等。
- 四、信賴保護原則：本於法之安定性，政府行政行為具可預見性和可預測性，俾人民能預先知所遵循，故人民對政府行政行為之外觀產生信賴，具值得保護的信賴基礎，而使人民因而受到之損害有所補償。基此，原則上禁止負擔性法律、命令或自治法規有溯及既往之效力，對業已終結之事實，禁止事後作成使關係人更不利之規定。
- 五、明確性原則：行政行為應具明確性，俾人民知悉在何種情況下行政機關可能採取何種行為、人民何者當為或不當為、違反法定義務時之法律效果為何等，使人民得預測其可能性，以資遵循與發展，計包含「法律明確原則」與「授權明確原則」兩類。
- 六、不當聯結禁止原則：指權力機關在權力作用上，應只考慮到合乎事物本質的要素，不可將與法律目的不相干的法律及事實要素納入考慮。
- 七、公益原則：法諺「公共之必要較個人之必要為大」、「私人利益次於公共利益」，乃直言團體優於個體，公益較私益具更高之價值。公益以維持和平之社會秩序，保障個人尊嚴、財產、自由及權利，提供文化發展之有利條件等為內容，任何作為倘背離公益即失其正當性。
- 八、一體注意原則：行政機關為其行為時，應注意保護人民權益，是以對當事人有利之行為自應注意；然行政機關亦受法治主義及公益原則之拘束，是以對於不利當事人之情形，亦不得漏不注意，必須兼顧維護客觀公益與當事人主觀權益之要求。
- 九、裁量禁止濫用原則：行政機關行使權限時，應受法規之約束，盡可能抑制其自由形成領域，以符合法治主義之要求，然為對應複雜多變的社會情勢，行政機關自得本其專業，保持機動性與柔軟性，是以行政裁量與不確定法律概念乃成普遍採行之作法。

羅傳賢(2002:44-61)指出，立法技術是政策合法化的一種技術性規則，草擬法規時應審慎考慮即將成為法規內容的政策，是否適合由法律規制，並自法

的意義、特質等觀點，從下述原則來構造其內容，使其成為具備規範效果之法制：

- 一、法秩序維持原則：法律有各種形式，且時時刻刻都在創制許多法規，然所有法規必須奉憲法為最高圭臬，形成論理統一體系，不得互相矛盾或抵觸，是以當立法者新訂法律時，不僅必須斟酌與其相關之法律，仍須衡量其所規律的法之內容，以求其與相關的法律配合，使與整體法律結構相結合，藉法律體系的整體作用發揮個體效能。而為維持法秩序，立法者應謹守下列原則：
 - (一) 遵守立法裁量界線原則：立法者盱衡各方利益，反映各方意見以採取一定立場，稱為立法裁量。立法裁量有其界限，可分無立法裁量者（憲法上已為明白且不容解釋之文字規定）、狹小的立法裁量者（憲法雖容許立法基於各情事之考慮而為裁量，但仍明文規定立法者受一定限制，只有在極嚴格的條件下方得裁量）、廣泛的立法裁量者（憲法不僅未表示其限制，且往往直接授權立法，如「以法律定之」或「依法」之規定）三種類型。
 - (二) 所管事項原則：國家或地方自治團體所設置的各種機關，須自公法獲得適度的授權，方能合法代表國家或地方自治團體行使公權力。而法律對於各機關職權之授予，取決於事務種類（在行政專業的趨勢下，各機關管轄多僅限一類或一系列相關業務，是以對機關的授權，應以按事務種類區分為宜）、管轄區域（國家機關的分支機構，或地方行政機關均有其管轄區域，是以對機關之授權，須以管轄區域為標準）、行政客體（行政機關職權之行使，均有其對象，亦即行政客體，故對機關之授權，可以客體為標準）等三項標準。
- 二、強制性原則：法律不同於道德與宗教，只是社會共同期待或允許之行為或政府的計畫與建議，而是一種具可貫徹性與可強制性之行為規範，具有權力之本質，係指國家對於企圖違法者的威懾力與對已違法者的制裁，其中，制裁又分由重至輕依序為刑法上的制裁、行政法上的制裁、民法上的制裁三者。
- 三、實效性原則：法須兼顧妥當性與實效性，始具強制力及有效力，而法的實效性係指法必屬可行且可有效地發生法所要求之效果。因之，法之實效性乃在能夠確保有效性的拘束狀態，除創制外，亦應能加以遵守，而非形同具文。

謝文全（2003：526-529）於《教育行政學》一書當中，指出正當法律程序（due process of law）的概念，此概念源自英國 1215 年《大憲章》規定「非依國法不得任意拘捕」的承諾，其後，美國聯邦憲法第 5 條及第 14 條修正案採用之，並將此概念擴大，兼指公平合理的司法與行政程序，以及公平合理的法律，前者稱之為程序性正當程序，亦稱程序正義（procedural due process）；後者稱之為實質性正當程序，又稱實質正義（substantive due process）。現用此原則以檢視法律是否公平正義、正當合理，而此原則的內涵包括：

- 一、明確性原則：亦即明白與正確，乃指行政行為之內容不僅須為一般民眾所瞭解，且其使用之語詞亦須恰能表現行政行為之意旨。
- 二、平等原則：平等係指法令之前人人平等，對於相同事實須給予平等對待，唯若具正當理由，則得依事實之性質與特性加以判斷，而不在此限。

- 三、比例原則：係指行政行為不得逾越必要的程度，拿捏須適當而不得過度，故又稱過度禁止原則，應符合適合性、必要性與比例性等三標準。
- 四、誠實信用原則：亦即應誠實且信守承諾，其原為民法之重要原則，現亦成公法上之至高原則，被稱為帝王條款。
- 五、信賴保護原則：意指法令與行政行為應有安定性，方具可預見性與可預測性，使人民得事先知所遵循，是以人民因信賴行政行為所生之損害，應予保護。
- 六、應予衡量原則：係指行政機關作任何決定，須先經通盤考量，對於當事人有利及不利之情形均予以注意，且必須尊重當事人之法定利益，就公益與私益作平衡考量，並依實際情況客觀地衡量取捨，而不一味追求公益，捨棄私益。
- 七、法律優位原則：係指法律優越於行政作用，行政作用不得與法律相互抵觸，亦即執行權應受法之約束，又稱消極的依法行政原則。
- 八、法律保留原則：係指行政機關對某些事項（通常是與人民基本權利相關的重要事項）之「作為」，必須以憲法保留予國會決定的法律為依據，或至少要有國會所決定之法律的明確授權，又稱積極的依法行政原則。

研究者綜合上述諸位法律與教育學者之觀點，統整出對於教育政策合法化而言，關係較著之一般法律原則，除將其整理成如表 2-2 之外，亦於其下詳述之：

表 2-2：「教育政策合法化的一般法律原則」學者專家意見一覽表

原則 學者	法律優位原則	法律保留原則	平等原則	比例原則	誠實信用原則	明確性原則	不當聯結禁止原則
中央法規標準法	✓	✓					
許育典	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
李惠宗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏			✓	✓	✓	✓	✓
羅傳賢	✓	✓	✓	✓	✓		
謝文全	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
總計	5	5	5	5	5	4	3

資料來源：研究者自行整理。

一、法律優位原則

又稱消極的依法行政原則，亦即憲法的最高性原則，依《憲法》第 171 條規定「法律與憲法抵觸者無效，法律與憲法有無抵觸發生疑義時，由司法院解釋之」，第 172 條規定「命令與憲法或法律抵觸者無效」，以及《中央法規標準法》第 11 條規定「法律不得抵觸憲法，命令不得抵觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得抵觸上級機關之命令」，可知教育政策立法自不得與憲法相抵觸，另外，

所有教育法律亦不得牴觸教育基本法或其他一般法律，須受法律之約束。

二、法律保留原則

又稱積極的依法行政原則，主張教育立法之同時，對於與人民基本權利相關的重要事項之作為，必須以憲法保留予國會決定的法律為依據，或至少須獲得法律的明確授權。誠如《行政程序法》第 150 條第 2 款之規定，「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神」。簡而言之，亦即教育行政機關作成教育立法時，其對於人民權益之規制，須經人民同意，其層次由嚴至寬漸次又有憲法保留、國會保留（狹義的法律保留）、廣義法律保留、最廣義法律保留之分。

三、平等原則

乃基於對人性尊嚴之尊重，允許各利害關係人皆得平等地參與教育政策合法化過程，並制定符合平等原則之教育法律，其中除了注意法律之前人人平等之外，教育事務仍須秉持公義原則，平等地對待平等的，差別地對待差別的，包含所謂積極性差別待遇（對弱勢予以補償）的處理，此外，亦包含禁止恣意原則以及行政自我約束原則兩者，並於必要時善盡對於權力救濟的保護。比如《教育基本法》第 4 條規定「人民無分性別、年齡、能力、地域、族群、宗教信仰、政治理念、社經地位及其他條件，接受教育之機會一律平等。對於原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，應考慮其自主性及特殊性，依法令予以特別保障，並扶助其發展」，《行政程序法》第 6 條對於「差別待遇禁止原則」之規定便是。

四、比例原則

又稱過度禁止原則，是指行政行為於調和「公益上之必要」與「權利或自由之侵害」時，不得逾越必要的程度，亦即教育政策之制訂須拿捏得當而不過度，應符合適合性、必要性與比例性等標準，依循《行政程序法》第 7 條「行政行為應依下列原則為之：（一）採取之方法應有助於目的之達成；（二）有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者；（三）採取之方法所造成之損害，不得與欲達成目的之利益顯失均衡」之規定。

五、誠實信用原則

本原則係指人與人之間之相處應本乎至誠，並顧及正義、公平之貫徹，被視為公法上之帝王條款，不僅教育行政機關執行職務時應予注意，更應於教育政策合法化的過程及教育法律之內容當中嚴格遵守，方能具備可預見性和可預測性，使人民得事先知所遵循，且一旦因信賴行政行為遭致生損害時，政府應予保護。有如《行政程序法》第 8 條對於誠實、信賴原則之規定，指出「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴」，禁止行政機關濫用行政裁量權，以取信於民，並應使法律在原則上不溯及既往，亦應禁止業已終結之事實，

事後作成使關係人更為不利之規定。

六、明確性原則

意指教育政策合法化後，教育法律之內容應當明白與正確，以便易為一般民眾所瞭解與接受，而不咬文嚼字、用語冷僻、艱澀難懂，且其使用之語詞亦須恰能表現行政行為之意旨，使人民得以預測行政機關可能採取的行為，並自行預期違反法定義務時之法律效果為何，以資遵循、執行與發展，不至無所適從，如《行政程序法》第 5 條對於明確性原則之規定，指出「行政行為之內容應明確」一般。

七、不當聯結禁止原則

二個行為彼此間之聯結，必須存在相當目的關聯性，倘若二者之目的間不存在正當合理的關聯性，即屬於「不當聯結」，不僅為法律所禁止，亦為情理所不容，於此係指教育政策合法化時，不可不理性地將與法律目的不相干的法律及事實要素納入考慮，縱使該其他要素本身極具正當性，仍不得將之聯結，比如《行政程序法》第 94 條規定「前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯」；以及第 137 條第 3 款規定「人民之給付與行政機關之給付應相當，並具有正當合理之關聯」，可用以檢證教育政策立法時，究竟可將哪些要素納入考慮，又哪些要素不應納入考量。

貳、教育政策合法化的原則

於探討上述原則之後，本部分將以之為綱，並自其他角度匯集國內外學者專家之意見，接續分析教育政策合法化的過程與內容當中，所應謹守之原則。

- Zander (1990: 16-17)指出，法案起草人 (draftsman) 之任務在於確保公共政策得以賦予法律效果 (legal effect)，而為達於此，法案起草人應謹守的原則包括：
- 一、適時 (timeliness)：立法應適時而不過早或過晚，須能洞燭機先、克敵致勝。
 - 二、程序正當 (procedural legitimacy)：法案起草須循正當程序要求，名稱、格式、體例、法條句式、用字遣詞、內容編排、罰則、生效日期，均需符規定。
 - 三、法制調和 (legal compatibility)：法案起草人必須尊重法律體系，上位規範的憲法乃下位規範的法律與命令之依據，不能有所違悖，且同位階法規之間亦不可自相矛盾。
 - 四、形式 (formality) 與實質 (substantiality) 兼籌並顧：國家的法規必須在實質上為國興利、為民造福，在形式上簡明正確，使人民易於知其權利義務。
 - 五、法律效能 (legal effectiveness)：法案起草人應使用正確、完整、明晰、經濟的形式，表現在法案之上，以避免執法人員自行解釋法規，違背立法初衷。
 - 六、明確 (certainty)：法案起草人應力求法規用語明白確定，精確表示規範之意。
 - 七、簡潔 (brevity)：法案應符合簡潔原則，文字、條文能省則省，不累贅重複。

- 八、瞭解 (comprehensibility)：法案用語應力求平易、易懂，使大眾皆易於瞭解。
- 九、可接受性 (acceptability)：法案起草人必須探求民意，博採周諮，並使用通俗的詞語、平常的句式，以及傳統的格式。
- 十、可辯論性 (debatability)：法案起草人需於事前備妥相關資料，以便於遭致他人質疑時，能夠提出強而有力的說明與辯護。

Kozak 與 Macartney (1987, 引自黃一峰譯, 1994: 275-277) 指出，為使規則及程序提供多項功能，政策合法化時應當顧慮下列原則：

- 一、穩定性：政策法案應當能夠提供人事及組織業務的穩定性及可溯性，使個人與機構均能順利執行日常業務，而不必為對程序意見不同而屢次引發爭議。
- 二、合法性：經法定與公平程序完成的立法，方能具合法性，使議員與人民信服。
- 三、分工：美國國會每年須處理一萬件以上的法案，並監督聯邦政府的行政，因而須藉委員會的分工與專業化來達成任務，是以前立法程序之重心。
- 四、利用規則解決衝突：國會中各委員會的名額有限，議員們時常競相爭取，唯有透過國會規則予以規定，方能減少衝突之產生。
- 五、運用法規分配內部權力：國會通常根據議會的法規或習慣分配權力，法規時常並非絕對中立，其可同時支持強勢的議員，並保障弱勢團體的權利，因而有時得透過法規之改變，爭取權力的再分配。

Cotterrell (1991) 指出，政策立法時，應遵守下列原則：

- 一、立法來源必須具備權威性：立法制定機構與立法者 (legislative) 必須具備合法性，使其提出的法律案有威信可言；另外，政策立法所根據的資料，亦須具備學理佐證、民意支持或調查數據，方可增益其來源的可信度。
- 二、立法表述必須適合社會文化：法律乃社會之產物，是以立法基本原理必須與既存的社會文化及法律原則相互一致、連續。
- 三、必須確立實際服從政策立法的規定：政策立法之制定，必須清楚法律要求之性質，及其所欲規範之團體或個人，而非僅是空中樓閣。
- 四、彈性規定政策法案的生效時間：法律制定至生效的時間越短，越能達成立法目的，而為即時反映問題、前瞻變遷，現代立法對於法律生效日其常作成彈性規定，亦即規範法律條文須在公布後某一時間起生效。
- 五、明定執法機關須受法律之約束：政策立法往往直接關係人民權益之維護，因而執法機關之行為須絕對受制於法律之約束，以免因受內在或外在壓力，而造成實施法律之阻礙。
- 六、法律的積極鼓勵與消極處罰並行：除典型法律制裁，採用各種形式之處罰或損害賠償外，亦可採積極鼓勵方式，如授權、減稅、特許等獎勵達成目的。
- 七、對受害人必須規定有效的保護措施：法律要打擊違法，也要保護守法，除對違法者施以處罰之外，亦須顧及因他人違法而受害者權益之保護。

顏國樑 (2002: 103-105) 參考李連寧、孫葆森 (1998) 與葉連祺 (2000) 的見解，為使教育政策合法化得兼顧效率與效能，宜把握以下諸項原則：

- 一、合法性：詳加審視教育法規有無明文規定必須訂定者，或提供法源基礎者。
- 二、合理性：倘法令未加明訂，則應確認行政事務的性質，是否具備訂定的理論基礎，或充足的理由支持。
- 三、重要性：審視該項事務的重要程度，評估其對行政推展的影響與迫切情形。
- 四、共識性：為避免審議會議過於冗長，或陷入無建設性的辯論與對抗當中，應於議決政策之前，採取開放參與的精神，讓相關人員充分陳述意見、分享論點，進而建立共識，以降低審議與執行時的阻力和負面效應。
- 五、組織性：擬定政策法案前，先納攬具備法學知能、熟諳行政運作的重要關係人員，共同組成工作小組，應能梳理錯綜複雜的教育議題，使具組織性。
- 六、客觀性：政策法案的研擬階段，除應秉持公平、公正、公開的精神外，亦可辦理公聽會、分析層級法（AHP）、德懷術（Delphi）等方法與技術。
- 七、長期性：為維持教育事務運作的順暢與發展，教育政策法案應當顧及教育環境根本改革之需要，而非只是短暫解決眼前的問題。
- 八、整體性：教育政策法案之規劃宜全盤考量，參考各項教育事務推展進程，並考量各項法規與章則的統一及配套措施。
- 九、教育性：教育政策法案之訂定，宜運用時機，為教育相關成員宣導有關的知能與觀念，以增進法案執行之品質，減少窒礙之發生。

周志宏（2003：41-44）提出教育法體系之建構原則應是：

- 一、以保障學習者（學生）的學習權與受教育權利為中心：蓋因學習權之保障為一切教育活動之目的，即便是受教育之權利，亦是以學習權為其本質。
- 二、適當規範各教育活動參與者之權利義務以及相互關係：教育法體系之規範，係以確定教育事務中各參與者（教育活動主體）之權利義務關係為主。
- 三、明確限制各級政府在教育上之功能與權限範圍：近代立憲主義之基本原則，在於保障人民基本權利、並對國家權力作出明確合理之限制，以免國家濫用權力，進而侵害人民之教育權利。
- 四、嚴格遵守法治國家之法律優越與法律保留原則：依現代法治國家依法行政之原則，國家行政權之作用應遵守法律保留及法律優越原則之拘束，有關基本權利（包括教育）之重要事項，應有法律由法律授權之命令作為依據，且授權亦須符合授權明確之原則，其後行政權始得合法發動，另行政機關所發佈之命令不得抵觸憲法或法律。
- 五、精簡法令並容許同中有異、異中存同之多元化發展：教育法體系內之各種規範應力求簡化，但於此同時，絕不以整齊畫一之規範為尚，而亦須應尊重個別差異，容許多元發展，接納同中有異、異中存同之可能性。
- 六、確立資源與權力分配過程之共同參與及民主控制：教育法體系之各類規範，應使資源與權力，透過公平、合理、公開之機制從事分配，並容許教育事務中之各種利害關係人或團體，有機會共同參與決策過程，避免國家或其他政治勢力壟斷教育，令其作為社會控制與政治意識型態灌輸工具。

七、保障弱勢族群之學習權與受教育機會：教育以維護人性尊嚴、發展個人人格為目的，是以照顧弱勢族群、實現教育機會均等、追求社會正義等，則成教育法令所應反映之特殊關照。

李惠宗（2004：82-87）分析教育行政法的原則，認為其將可發揮檢證（可用以檢證教育法規之內容，是否符合教育法理）與補充（可於教育法規沒有明文規定時，作為補充性的法源）之功能，此原則包括：

- 一、人民為教育權主體原則：此所謂之人民包括學生及其家長，此原則旨在確立「國民教育權論」之基調，當個別教育行政措施發生是否適當或違法之疑慮時，可以之作為判斷的基準，若將此原則具體化，則可導出學生自由選擇就讀學校之權利，亦可導出在家自行教育的合法性。
- 二、國民教育小校小班原則：教育基本法第 11 條規定，「國民基本教育應視社會發展需要延長其年限；其實施另以法律定之。前項各類學校之編制，應以小校小班為原則，中央主管教育行政機關應作妥善規劃，並提供各校必要之援助」，唯此難免涉及財政能力問題，故中央有為財政上之協助之責。
- 三、教育預算優先編列原則：教育基本法第 5 條規定，「各級政府應寬列教育經費，並合理分配及運用教育資源。對偏遠及特殊地區之教育，應優先予以補助。教育經費之編列應予保障；其編列與保障之方式，另以法律定之」，此原則僅對機關具拘束力，除非及特殊之案型或偏遠地區之學童，一般人民不能以此作為權利主張之依據。
- 四、教育中立原則：《教育基本法》第 6 條規定，「教育應本中立原則，學校不得為特定政治團體或宗教信仰從事宣傳，主管教育行政機關及學校亦不得強迫學校行政人員、教師及學生參加任何政治團體或宗教活動」，此條文規範謹守中立的義務人包括學校（含學校行政人員及公私立學校教師）及主管教育行政機關（私立學校行政人員不受此限）。而教育應維持中立之事項有二：政治中立（係指超越黨派之立場，不向學生表達對特定政黨的支持或反對）與宗教中立（旨在要求學校教育不可偏離社會世俗生活的共通價值）。
- 五、私人興學獎勵原則：《教育基本法》第 7 條規定，「人民有依教育目的興學之自由；政府對於私人及民間團體興辦教育事業，應依法令提供必要之協助獲經費補助，並依法進行財務監督。其著有貢獻者，應予獎勵。政府為鼓勵私人興學，得將公立學校委託私人辦理，其辦法由該主管教育行政機關定之」，此規定係憲法 167 條的重申，也為「公辦民營」的學校經營開啟一種可能性。
- 六、家長參與原則：教育基本法第 8 條第 3 項規定，「國民教育階段內，家長負有輔導子女之責任；並得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式、內容及參與學校教育事務之權利」，此原則超越一般行政法上的「公開聽證」，使家長對教育事務有直接參與之機制，甚至包括教育方式及內容之參與，乃「親權」之延伸，其本質為「義務權」，亦家長對子女教育事務之所以有參決權，為子女之利益而存在，具有「代位自由權」之性質。

研究者參酌前部分對於一般法律原則之論述，並綜合歸納上述學者專家對於教育政策合法化的原則之所言，再加揉合自身之見，提出教育政策合法化的原則共計十二項：其中，第一至三項原則乃於教育政策合法化之初所須注意，第四至八項原則乃是規範教育政策合法化的內容時所應遵守，而第九至十二項原則乃是教育政策合法化之後所該謹記。茲將其整理如表 2-3 之所示，並於其下詳述相關內涵，除此之外，尚以圖 2-6 呈現本節所論教育政策合法化的原則：

表 2-3：「教育政策合法化的原則」學者專家意見一覽表

原 則	學 者	Zander	Kozak 與 Macartney	Cotterrell	顏國樑	周志宏	李惠宗	合 計
開放平等參與 民主論辯，俾尋求共識		✓			✓	✓		3
藉助專業分工，使參與者各展所長			✓	✓	✓			3
過程必須程序正當，合法合理		✓	✓		✓			3
以《憲法》為綱，恪遵其中規範						✓	✓	2
明確限制各級政府的功能與權限範圍			✓	✓		✓		3
適當規範各參與者之權利 義務與關係			✓			✓		2
以重要事項為對象，並兼顧處罰與鼓勵				✓	✓	✓		3
當掌握時效，並兼顧實質與形式		✓			✓			2
行文應當簡潔、明確 易於瞭解與接受		✓						1
應具穩定性，盡可能長期適用			✓	✓	✓			3
應對其適用對象進行宣導，廣為周知				✓	✓			2
適時評估執行效能，並修正或廢止法律		✓		✓				2

資料來源：研究者自行整理。

一、開放平等參與、民主論辯，俾尋求共識

教育政策合法化之初，除應當公開、透明之外，還須以開放、欣喜的心胸，歡迎教育事務中之各相關利害關係人或團體，皆得公平地共同參與一連串決策過程、充分地於平等的政策平台之上暢所欲言，俾便透過真誠溝通、民主討論、理性論辯等成熟的協商機制，彼此理解、相互同理，進而在資源與權力分配的結果上，取得客觀且樂於接受的共識。

二、延請專業人員參與教育法律的研擬，並進行周詳的準備作業

教育政策合法化之前，應先延請教育與法律專業人員參與，並依據相關成員與團體的專長，根據專業分工之原理，成立各相關組織或委員會，進行周詳的立法準備作業，分別針對每一重要且關係較著之議題，進行學理分析、民意探討，以利政策議題進入合法化程序時，得運用專業知識解決歧見，消弭不必要的對立與衝突，省去內耗所招致的曠日廢時，以加速教育法案之進行，提升教育政策的效能。

三、過程必須程序正當、公開透明、合法合理

教育政策合法化的過程，須著重正當程序（due process）之進行，以合理性（rationality）為過程中之核心概念，著重互相牽涉的每一方皆須得到均等考量，且所有的適當證據皆須完整呈現，如此一來，雖然絕對正確的決策難作，但至少妥善處理決策過程，透過公平合理、公開透明的司法與行政程序，將較可能引導出正確且公正之決定，也較能確保立法後之教育政策的合法性與合理性，進而獲得社會大眾之認可。

四、內容以教育目的之實現為綱，恪遵其中規範

民國八十八年六月，經由總統公布實施的《教育基本法》乃謹守法律優位與法律保留原則之下，依《憲法》賦予之權限所制定之法律，通常用以實現教育目的，並作為教育事務的最高指導原則。又再基於一般法律原則當中，對於法律優位原則的強調，所有教育立法自當恪遵教育目的與本質之規範，謹守教育原理與規準之指引，包括保障人民的學習權與受教權、國民教育小班小校、教育預算優先編列、教育中立、獎勵私人興學、鼓勵家長參與教育事務等，作為推動教育政策的依據。

五、明確限制各級政府的功能與權限範圍

基於一般法律原則當中，對於法律保留原則的細緻設計與一再強調，教育政策立法時，自當藉著對於各級政府的教育功能與權限範圍之明確限制及規範，致力於維護人民的基本教育權益。簡言之，政府欲對於人民的學習權與受教權有所干預前，應先獲得人民或其選派代表所訂定之法律的同意，以免國家濫用權力，使神聖的教育事業淪為政府再製社會階級、傳播政治意識型態、掙取個人利益的工具，從而悖離教育用以助人獲取真知、體驗自我實現的本意。

六、適當規範各參與者之權利、義務與相互關係

教育政策合法化所應處理的事項如圖 2-1 所示，包括學生與教師間的關係、學生與國家間的關係、學生與學校間的關係、教師與國家間的關係、教師與學校間的關係，以及國家與學校的關係等，可謂錯綜複雜，牽一髮而動全身。是以教育政策立法之內容應就重要教育事項，適當規範、明確釐清各參與者之權利、義

務與相互關係，並於制裁違法之外，亦顧及保障守法，如此方便各相關人員善盡其角色功能，並樂於知法守法。

七、以重要事項為對象，並兼顧消極處罰與積極鼓勵

教育事務縱向由國家，而至教育行政機關，再至學校；橫向由學生，而至家長，再至社會相關人士，有如經緯萬端、阡陌交錯，倘事事物物皆欲透過立法規範，皆試圖以法令解決，則將難免形成法令如牛毛之象，不僅令人眼花撩亂，也難逃執行效果不彰，是以教育政策合法化時，應依憲法及法律之規定，慎選重要教育事項為其立法之主要對象。另外，除以處罰制裁或削弱違法情事之外，亦兼顧以積極鼓勵措施，誘導合法行動之產生，以雙管齊下方式，增益法律的強制性與約束力，並提升其執行效能。

八、掌握時效，並兼顧實質與形式

教育事務常常與時俱變，具有時間性，因之而有所謂過時、時興或未來學的典範、文化、價值、議題、局勢或重點，基於教育的此等特性，教育政策立法或修法時，自當與時俱進、掌握時效，制定符合時代潮流與需要的法令。於此同時，還須兼顧法律之實質與形式的時效性，並注重法制彼此之間的調和，謹守邏輯程序，提綱挈領地依法訂立不同層次符合該法條內容之位階的教育法律，不得相互抵觸或矛盾，亦不至於在時間或內容上，產生牛頭不對馬嘴等明顯貽笑大方之情事。

九、行文應當簡潔、明確、易於瞭解與接受

教育政策合法化的主要目的在使教育理念具體化，俾便據以執行實施，進而促進教育改革的成功。是以經合法化程序之後，形諸條文的書面化教育政策，應當符合社會文化、輿情趨勢，並力求簡潔而不拖泥帶水、精簡而不重複雜亂、明確而不艱澀難懂，務須避免咬文嚼字，或因過度使用專業的法學術語而與適用對象之間產生隔閡，使其難以瞭解或接受，形同具文，徒呼負負。

十、應具穩定性，盡可能長期適用

教育政策立法該當應時推移、與時俱進，而不故步自封、食古不化，自不待言。然而，教育政策法案亦應具備提供人事與組織業務穩定性及可溯性的基本條件，使個人與團體均能依此正常執行業務，而不必因政策法案之朝令夕改，而屢屢為不同意見引發爭議。易言之，政策法案之設計應盡可能以長期適用為目標，再輔以幅度適當的適時性修改，而避免革命性的廢止後再重立，徒增運用對象無所適從之困擾。

十一、對其適用對象進行宣導，廣為週知

教育政策訂立成為教育法案之後，有關當局應當運用各個適當時機，比如公聽會、研討會、在職進修、業務會報等，或透過各種管道，例如視聽媒體、網路資源、書面出版品等，針對教育行政人員、教師、學生、家長，甚至社區人士等各類相關成員，廣為宣導有關的知能、觀念與訊息，不僅增益其法學素養，同時亦使其充分瞭解法令內容，俾便完全掌握法令趨勢與社會脈動，得以知法守法，避免不教而誅。

十二、因應環境變化，適時評估執行效能，並修正或廢止相關法律

教育政策經由合法化過程成為教育法律，於其公布施行一段時間之後，教育行政當局應因應環境變化，適時針對其實施情況與執行效能進行評估，俾瞭解相關人員的適應情形，以及法條本身得力點與窒礙處之所在。倘評估結果發現教育法律因不合時宜或與實況格格不入，而有調整之必要，則應選擇正確時機，對該法律進行適當幅度的修改或廢止，藉以豐富法律條文之內涵、提升法案執行之成效，並增進人民教育權益之保障。

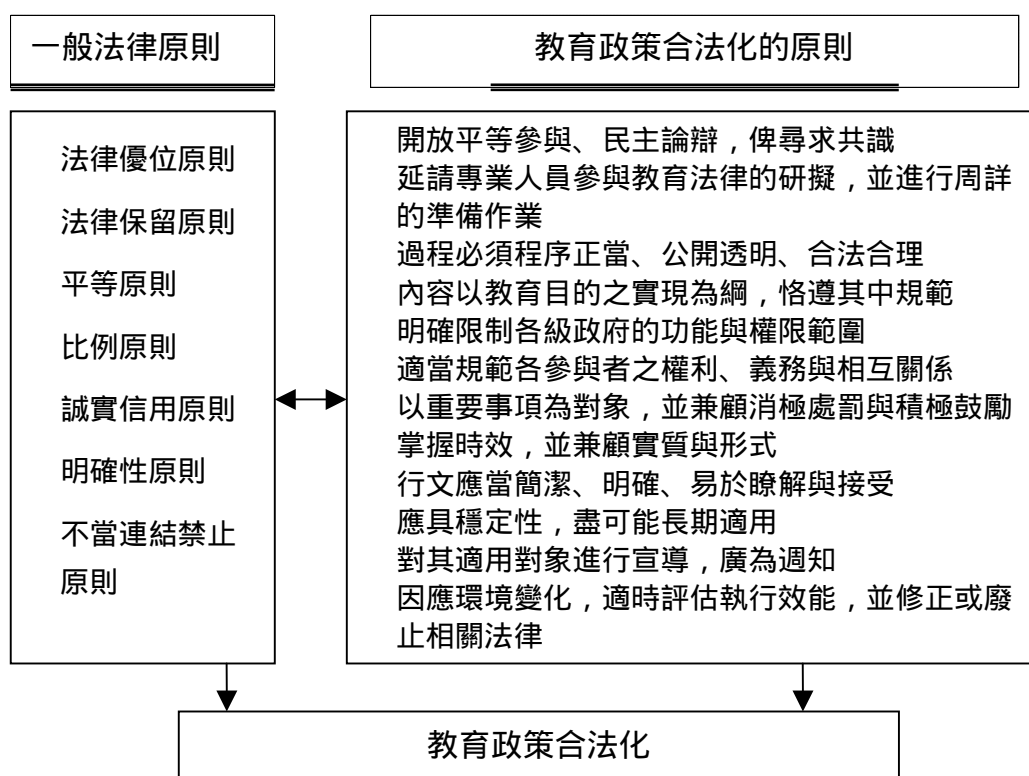


圖 2-6：教育政策合法化的原則

資料來源：研究者自行整理。

第三節 教育政策合法化的影響因素

由於民主政治保障人民普遍參與公共事務之權利，是以立法政策的制定不再一如以往為少數人所把持壟斷，其影響因素有漸轉多元複雜的趨勢；而若能掌握其間的影響因素，將更易於理解教育政策立法過程，甚至得提升教育政策立法的有效性；又根據學者專家之分析，教育政策合法化的影響因素概可自人與非人兩方面論起。因之，本部分乃以教育政策合法化過程中的影響因素為探討重點，其中又分別針對其教育政策合法化的參與者以及教育政策合法化的背景因素二項，分別申論之。

壹、教育政策合法化的參與者

隨著民主法治社會形態的漸趨成熟，教育政策合法化時，已能容許越來越多的參與者對其發生影響，以下乃先臚列國內外學者專家或論文研究者之見解，再歸納出本研究所認為教育政策合法化過程中的參與者。

吳定(2000:354-357)指出，政策合法化的參與者即「政治行為者」(political actors)，是指在政策運作過程中(尤其是政策制訂)，於不同運作場合，實際參與意見提供，並對政策結果產生重大影響者，主要包括行政首長、各級行政主管、立法人員、利益團體代表、當事人代表、意見領袖等。大體而論，多數國家的政策合法化參與者，概如下述，又其彼此間之互動方式，如圖 2-7 所示：

- 一、民意代表：立法機關(中央與地方政府)的民意代表，乃是政策合法化過程中的核心人物，凡涉及人民權利義務的重大法案，都須經民意代表的議價、妥協、折衷、達成協議等，才能完成法定的程序。
- 二、行政人員：行政部門的行政人員，包括總統、中央及地方政府的行政人員，在一方面是政策方案合法化的發動者，將選定的方案送請立法部門審議，居於辯護方案的立場；在另一方面則是基於職掌，審核批准無須送請立法部門審議的政策或方案，居於審核方案的立場。
- 三、政黨：政黨在政策合法化的過程中，依各政黨勢力消長的情形，對政策方案採取反對或贊成的態度，以致影響政策方案能否順利合法化。
- 四、利益團體：利益團體無論屬公益性或私益性，均常基於特定立場，利用遊說、施壓、結盟或利益交換的方式，促使行政機關或立法機關通過或拒絕某項政策或方案。近年來，利益團體更經常積極介入政策合法化過程。
- 五、司法機關：司法機關具有解釋憲法、法律、命令的權力，在美國稱為「司法審核制」，在實質上可決定政策合法與否，在相當程度參與了合法化的運作。
- 六、學者專家：工作於學術及研究工作的專業人員，本於專業素養及良知，常於政策合法化過程中發表個人看法，以資影響行政及立法機關對於政策方案所持的態度。

- 七、大眾傳播媒體：於政策合法化的過程當中，大眾傳播媒體包括廣播、電視、報章及雜誌等，常藉提供資訊及評論，而影響有權核准者對於政策方案所持之態度。
- 八、利害關係人：政策方案的利害關係人，通常會透過各種直接或間接參與的方式，如請願、遊行、參加公聽會、投書等，促使對其有利的方案獲得合法化，對其不利者遭受忽略或取消。

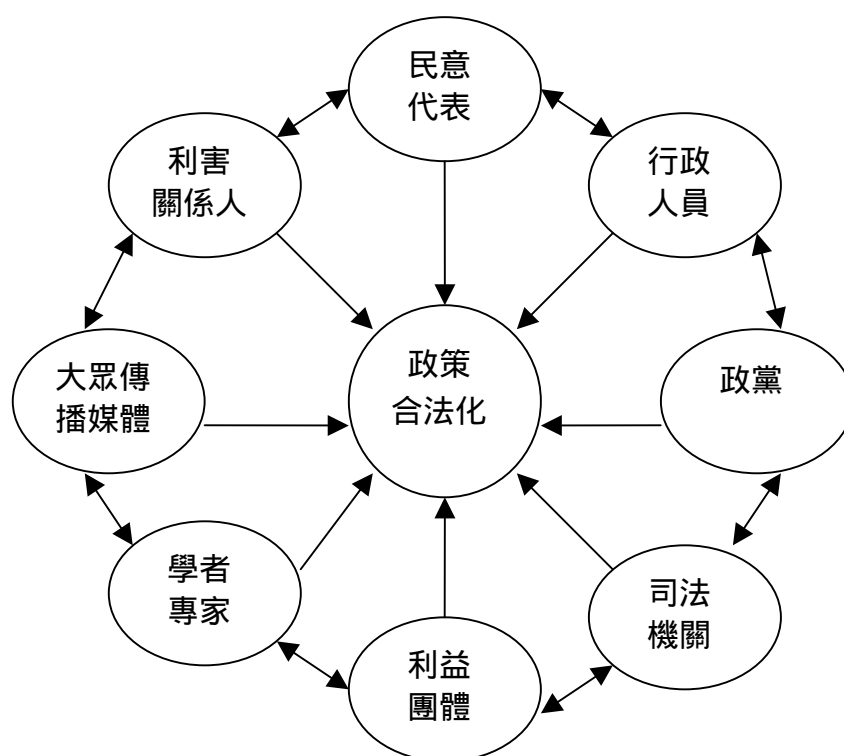


圖 2-7：政策合法化的主要參與者
資料來源：出自吳定（2000：357）。

- 林水波、張世賢（2001：205-248）指出，我國參與政策合法化之人員概分為四類，亦即總統、立法機關人員、行政機關人員、司法機關人員，茲分述如次：
- 一、總統：總統為國家元首，代表國家，依據憲法與相關法律之規定，其於政策合法化過程當中，具備舉足輕重之權力，然為預防其權力之濫用，乃於其行使職權時，嚴格限制行使程序。比如行使外交權（依憲法第 38 條之規定）、宣佈戒嚴權（依憲法第 39 條之規定）、發布緊急命令權（依憲法第 43 條之規定）時，皆須須經行政院會議決、立法院同意，或對其發布之原因、時期、程序、依據，以及發布後之處理，設有重重限制。
 - 二、立法機關人員：一般立法機關最主要之職權，不外制定法律、審查預算、行政監督、條約批准、任命同意等，我國立法院為國家最高立法機關，代表人民行使立法權，根據《憲法》第 63 條規定「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權」，是為其主要

職權，另依 立法院議事規則 第 37 條規定「法律案及預算案，應經三讀會議決之」，而法律案與預算案以外之議案，應經二讀會議決之，顯示制定法律與審查預算乃立法院最主要之職權，是以立委乃合法化的核心人物。

- 三、行政機關人員：由於行政機關負責執行國家現行政策，擔任評估政策績效、判定新政策需求、擬定政策變更等角色，以致成為政策規畫時最具影響力的機關。其中，因行政機關人員對於政策領域最為嫻熟，亦是政策設計之專才，早成人民要求設計新政策方案的主要對象，是以立於政策合法化時居中策應的地位，不僅在政策合法化上具備重要影響，亦因立法機關本身之缺失，而成發動政策的靈魂中樞。在政策合法化的過程當中，行政機關人員必須時時爭取各方面的政治支持，用以突破重重關卡、杯葛與掣肘，進而建立多數聯盟，另亦須遵守關於合法化之相關規定，使政策法案成為有效執行之基礎。
- 四、司法機關人員：司法機關由於掌理憲法與法律的解釋權，是以除了處理民事、刑事及行政訴訟之審判外，尚在實際上成為一個重要的政策決定機關。比如美國法院對於憲法的解釋，常實際決定某些總統提出、國會通過的法律之實施與否，也決定各種自由權利的實際範圍，因之，Irish 與 Prothro 兩位學者坦然指陳，美國聯邦最高法院不僅是一個司法機構，而且也是一個得以對某些有爭論的國家政策問題，提出最後決定的政治機構；另外，Jacob 亦指出法院既執行法律規範，又制定有關的政策；而 Johnson 則闡明聯邦最高法院是個非常重要的決策機構。另對我國而言，司法院大法官會議職司憲法，並具統一解釋法律及命令之權，其對憲法之解釋，實質上與憲法具同等效力，法律或命令既經解釋抵觸憲法者無效，是以司法機關人員在政策合法化過程中扮演極具關鍵性之角色。

朱志宏（1991：160）指出，民主國家的立法委員，是政策合法化過程的核心人物，然而，立法人員並非此過程中之唯一參與者。事實上，任何一個問題地帶，均存在許多為了使政策合法化，而設法建立的多數聯盟行動者，其成員除由立法人員作為要角之外，尚可能包括行政人員、立法委員之助理、利益團體、地方政府官員等等。大抵而論，政策合法化過程的參與者，多視公共問題之內容與性質之差異，而略有些許調整，而立法人員乃政策合法化過程中之主要參與者，則無需置疑。

林天祐、虞志長、張志毓、余瑞陽、邱春堂、楊士賢（1996：27-31）分析教育政策的形成與制定過程時，指出以往的教育決策多在黑箱（black box）中運作，現在則明顯較為公開，影響的因素包含各層面：

- 一、人的因素：此因素的影響極大，包括：（一）行政決策人員—教育行政部門的決策人員，由於法令賦予政策的裁定權，故具最直接之影響；（二）民意代表—民主政治越發達，民意代表的選民壓力越大，加上其助理人數增加、專業程度提高，常對教育政策制定，產生決定性的影響；（三）社會菁英份子（elites）--此類人士具有高度影響力、學識專業或聲望，而且關心國家事務，常得政府及社會大眾之信賴，直接間接對決策者提出建議與批評；（四）

智庫—指較具規模的「專業幕僚群」，蒐集並分析制定政策的相關資料，以供決策者參考。

- 二、政府單位：乃政策制定之主體，包括兩個單位：(一) 行政部門—教育部為政策制定之主軸，須全力向上級、社會或立法院說服政策制定之目標，而其他行政院所屬相關部會則有配合或建議的義務；(二) 民意機關—行政部門提出政策法案後，須經民意機關審查或報備，始完成合法化程序，是民主政治重要的制衡功能，只是民意代表由選舉產生，難以作成專業判斷，致使許多教育政策定案時，已失原意，殊為可惜。
- 三、民間團體：泛指影響教育政策的壓力團體而言，主要包含：(一) 利益團體—目標在確保政策有利於自身主張或權益，透過遊說等方式表達本身立場，直接或間接對決策者構成壓力；(二) 政黨—為贏得選戰，必須提出政見爭取選民支持，其中，執政黨須制定政策履行政見，而在野黨則須監督與批評執政黨的政策主張，以累積其政治資源；(三) 教師組織—教師組織經常透過與政府集體談判的途徑，表達其立場，或進一步以罷教的手段，迫使政府機關與之妥協；(四) 家長團體—要求參與校務諮詢工作、評鑑校長及教師的工作績效等，積極介入學校教育工作，或可於將來成為教育政策制定的壓力團體之一；(五) 學生組織—身為教育政策最直接的作用對象，於民主化過程中，學生組織呼聲日益高漲，未來或許進而影響教育政策，可待觀察。

Jewell 與 Patterson (1977: 4, 463)，以及 Rieselbach (1973) 等人相繼指出，若干政治學者採用系統理論 (system theory) 的概念來研究立法機關。議會之所以組成一「立法系統」，實緣於議會系統成員間之互動頻仍，以及議會系統成員為達成制定法律、監督行政機關、為民服務等目標而努力不懈。事實上，立法系統乃以立法機構為中心，於結合行政機關、行政人員、專家團體、利益團體、選民團體等之後組成，並與政治系統中的其他支系統 (subsystems)，如行政系統、選舉系統、司法系統等，出現顯著重疊的現象。由此可見立法系統的開放性 (openness) 與參與性 (accessibility)，以及立法者地位之獨特，得作為各種需求集結的焦點 (the focal points of demands)，並以調和各種需求為其職責。質言之，立法者位居接受系統之外支持與需求的中樞地位，並與行政機關、政黨、選民、利益團體等發生互動的關係，有時甚至還得調和各種不同的需求。

Sharkansky (1972: 3) 認為，參與決策制訂過程者，除行政人員外，尚包括許多與此政策有利害關係的成員，諸如政府其他部門 (如立法、司法部門) 的官員、公民、利益團體、政黨，甚至於外國有關人士等。一個政策的制定，常係上述各類參與者的交互影響，盱衡各方意見所產生之結果。

Teichler (1998) 與 Clark (1983) 以高等教育政策之制定為例，說明由近年之相關研究得知，教育政策會因其主要參與者之巨大改變而發生質的變化。比如 1960 年代的教育政策參與者，僅由國家權力中心 (the state authority)、學術最高領導人 (academic oligarchy)，以及市場 (market) 所組成，而現今之教育政策參與者，則除上述之外，尚包括校長 (managers) 教育機構其他成員 (other members)

of education institutions) 以及利害關係人 (stakeholder), 有益趨複雜的趨勢。另外, 參與者彼此之間的關係也產生變化, 譬如英國政府與高等教育機構間之關係, 乃從管理控制轉變成目標設定、預算縮減以及自主管理 (autonomy), 而美國政府與高等教育機構之間, 則從自主管理 (autonomy) 關係變成績效責任 (accountability)。因之, 教育政策典範的改變, 終而導致教育政策合法化主要參與者的複雜化。

Blackmore 與 Thorpe(2003), 以一年期的質性研究探討教育利害相關者 (stakeholder) 如何運用並動員媒體以形成政策辯論, 進而影響教育政策之制訂, 亦即政府動員媒體來獲得策略成功, 達成激進的教育改革政策。結果顯示平面媒體調和教育政策與學校、家長與政府的關係, 政府可以藉由媒體瞭解政策執行成效、民眾同意此政策、測試政策的反應, 但相反地, 媒體也造成學校不確定感與恐懼, 以致學校造假與不透明。

張芳全 (1999: 207-209; 2000: 60-67) 參考 Jones (1984) 之見解, 指出教育政策合法化的參與者, 包括數類人物及機關, 概如下述:

- 一、民意代表: 此乃教育政策合法化過程的核心人物, 得以親自參與書面作業, 並對教育行政機關首長及其行政組織進行面對面質詢。凡涉及人民權利義務的重大教育法案與預算案, 皆須經其議價、協商、妥協、折衷以達成協議。
- 二、行政人員: 包括總統、中央及地方教育行政機關人員, 又可分辯護方案立場者 (將選定的方案送請立法部門審議, 可謂政策合法化的推動者) 與審核方案立場者 (基於執掌, 審核批准毋須送請立法部門審議的政策或方案) 二類。
- 三、司法機關: 具有解釋憲法、法律及命令的權力, 稱為司法審核制。
- 四、政黨: 各政黨消長情形, 及其對政策方案採取贊成或反對之態度, 足以影響教育政策合法化之順利與否。
- 五、利益團體: 具相同利益或相仿問題之團體或個體, 聚集之後運用遊說、施壓、結盟、利益交換等方式, 足以促使教育行政或立法機關通過或否決某項法案。
- 六、大眾傳播媒體: 號稱人民之第四權的媒體, 可透過資訊傳播之提供, 以及對於教育政策之評論, 影響有權核准者對教育政策法案所持之態度。
- 七、政策利害關係人: 學生、家長、教師或教育行政人員, 得透過直接或間接參與的方式, 如請願、投書、遊行、示威、抗議、公聽會等活動, 促使某項教育政策方案快速通過或遭致抹煞。
- 八、學者專家: 乃運用專業素養及其良知, 於教育政策合法化過程中發表個人看法, 以影響各機關對於政策方案的態度。

顏國樑 (2002a: 8-18; 2002b: 82-96) 指出教育政策合法化的參與者, 並以《師資培育法》為例說明, 如下所述:

- 一、行政機關: 因政策問題益趨複雜, 立法委員大多未能充分掌握其間內涵, 是以大部分法律案乃由較為熟悉業務的行政部門草擬, 又可分為兩類: (一) 教育部有關人員—通常由業務司負責委託學者專家研擬草案, 於送法規會審議通過後, 再送行政院; (二) 行政院有關人員—教育部提報之法案, 由行

- 政院第六組處理後，依例提院務會議討論，另外，政務委員亦邀請相關部會人員共同審議，倘觸及爭議較大之法案，有時甚至向行政院長簡報。
- 二、利益團體：教育改革潮流中所制定或修正的政策法案，曾有許多民間教改利益團體的投入及參與，就其形式而言，有財團法人基金會、社團、聯盟、社區聯絡人制度等。其對於合法化的影響途徑，可分直接遊說與間接遊說：前者包含陳情請願、參與公聽會、面對面遊說；後者則有透過大眾傳媒宣傳、召開座談會或研討會、尋求盟友「策略聯盟」等方式，達成其政策目標。
 - 三、政黨：政黨乃一群因理想或利益相結合的人，為爭取民眾支持而組織政府，以實現其共同政治主張之有紀律有組織的政治團體，一方面反映民意，另一方面也主導國家社會發展，其影響合法化的方式包括：以選舉影響教育法律的制（訂）定，以及以議會體系運作影響教育法令的制（訂）定等兩類途徑。
 - 四、立法機關：立法機關中的相關成員，皆對合法化產生一定程度之影響，包括：
 - （一）立法委員與助理—立委以連署方式，透過提案立法或修法的途徑，制定或修正某項教育法令。另其助理亦因委員本身專業與時間因素之不足，於為其整理法案意見以供質詢時，間接影響合法化；
 - （二）教育委員會委員及召集人—其成員得在法案審查或質詢過程中，以說明、質詢或表決的方式，迫使行政機關接受其提議或決議，亦可善用其議程安排的權力，決定是否將法案列入議程當中；且教育法案大部分條文及其內涵於此決定，少部分留至院會討論；
 - （三）程序委員會—通常根據迫切性與重要性之高低，負責排定議案或法案審查的優先順序，唯有排進議程的法條，方有進入三讀程序的機會；
 - （四）立法院院會—一讀會在決定程序委員會所安排的議題是否交付相關委員會審查；二讀會對法案條文進行實質的審查，或對委員會審查的結果提出「翻案」；三讀會則僅作文字的修正；
 - （五）法制局—因可提供立委關於法案的專業諮詢，而對教育政策合法化產生一定程度之影響。
 - 五、學術團體：學者專家影響教育政策合法化的途徑計有：接受教育行政機關委託草擬教育法案、透過大眾媒體表達意見、參與公聽會或研討會、透過學術性團體舉行研討會等方式，對教育法案內容產生影響。
 - 六、大眾傳播媒體：大眾傳播媒體將社會事件傳播至社會大眾，達成傳遞、溝通、說服、宣傳之目的，其對政策合法化的影響途徑包括：教育法令制（訂）定或修正過程的報導與評論、匯集和傳遞社會大眾對教育法令的意見、作為行政機關及立法委員擬訂法案的參考，可能直接或間接影響教育政策合法化。
 - 七、利害關係人：指教育法案公布後，實際執行時的影響對象，可透過各種直接間接方式，影響教育政策合法化，比如陳情請願、遊行抗議、透過利益團體、透過大眾傳播媒體，或者是參加研討會、公聽會，甚至是投書等方式。

柯正峰（1998：234-235）指出，我國學習社會政策合法化的過程中，各階段的參與者皆對法規具有決定性之影響力，包括：

- 一、掌握政策方向的行政機關人員：如教育部長、次長、主任秘書、業務經辦、法規委員會成員、部務會報成員、行政院第六組、行政院法規委員會、行政

- 院會成員、院長等相關行政人員。
- 二、提供意見的民間團體及社會大眾：如民間組織、利益團體、關心教育的大眾。
 - 三、提供諮詢及擬定草案的學者專家：負責研擬法規、白皮書、計畫與方案。
 - 四、審議的立法人員：包括立法委員參與法規審查、立委助理蒐集資料並提供意見，以及立法諮詢中心人員提供法規修正草案的評估報告。

謝卓君（2002：204-206）以《教育基本法》為例，說明其合法化過程中的參與者，共分四類，除如下所述之外，亦可以圖 2-8 示之：

- 一、立法部門：包括立法委員、立委助理與立法院的行政幕僚，皆可能在法案制定過程中擔任政策企業家（policy entrepreneurs）角色，推動自身草案版本。
- 二、行政部門：在教育政策制定的前半階段，教育部長對於教育法的制定具極關鍵性的影響，另外，行政院教改會也對其問題的建構過程產生重要影響，至於行政幕僚，則只是基於職務所需，涉入此法之制定過程，但其影響極小。
- 三、壓力團體：教育基本法的制定當中，教育改革團體採取數項推動法案的策略，比如舉行民間教育會議、遊行、尋求立委協助、製作文宣等。
- 四、學者專家：學者專家以針對政策問題進行專題研究、發表相關文章、出席公聽會提供意見或參與討論、參與政策問題建構或政策方案形塑過程等方式，影響教育政策法案的合法化。他們有些是實際參與政策問題建構及政策方案形塑工作，並致力推動草案的政策企業家，有些是只參與問題建構過程，但未提出草案版本或支持特定草案的政策參與者，有些則是參與方案的形塑過程，並擬定草案，但並未致力推動政策方案的政策參與者。

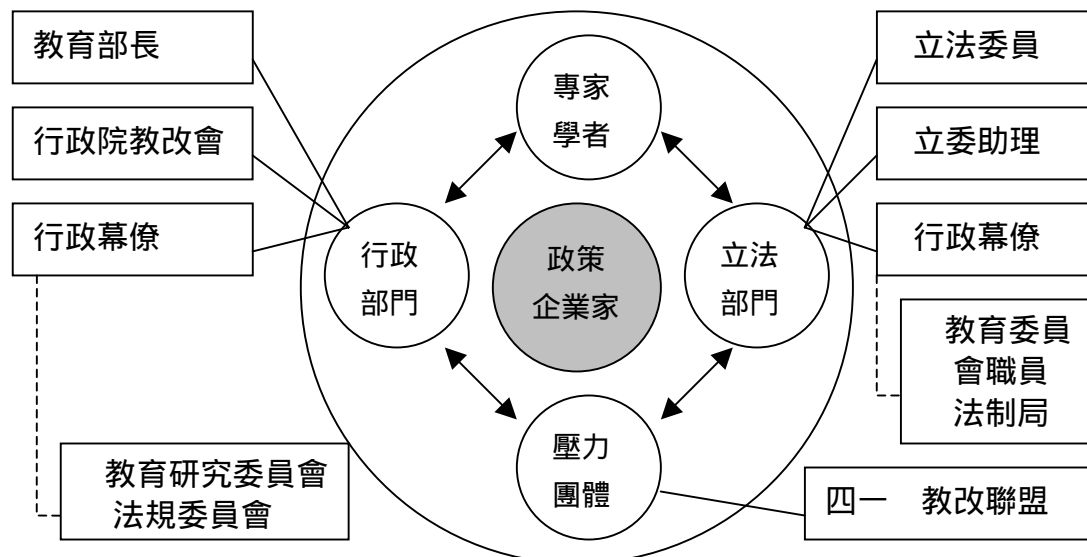


圖 2-8：教育基本法制定過程的政策參與者

資料來源：出自謝卓君（2002：206）。

舒緒緯（1998：250-268）與林閔政（1996：66-72）皆以《師資培育法》之

制定為例，說明本政策合法化過程中之參與者，包括：

- 一、行政機關：行政人員經資料之蒐集、消息之整理、方案之選定、政策之產出等歷程，可謂政策合法化過程中的主要提案者，比如教育部、行政院。
- 二、立法機關：其主要功能雖漸由政策制定轉為政策表達、政策妥協、政策合法化、行政監督與為民服務，然對於政策制定仍具相當之影響力，如立法委員。
- 三、相關的利益團體或壓力團體：以關心其中成員之利益為主，比如大學教育改革促進會、振鐸學會、人本教育基金會等。
- 四、民眾（公眾、標的人口）：是指一群組織鬆散、成員異質的人，為謀求某一特定問題之解決或某依政策之討論而存在，含標的人口（target population），即當事人，以及對此政策議題有興趣討論的人，如專家學者或其他人。

陳加再（2002：147-150）以《教育基本法》之制定為例，說明此一教育政策合法化過程中之參與者與影響因素，包括：

- 一、教育行政機關：教育行政機關負責教育政策的規畫、執行與評鑑，其專門性高，立委無法研擬的法案皆由其研擬，經一定程序而成法律，影響力極大。
- 二、立法機關：立法委員一方面代表選民或利益團體，承受壓力團體的施壓，另一方面亦藉審查而影響教育行政機關的法律案。
- 三、政黨：不同政黨往往對各種法案選擇相異之立場，使得教育法案進行審查時，形成明顯對立，影響教育法案的順利進行。
- 四、利益團體：又稱壓力團體，時常主動參與，產生極大之影響。
- 五、學術團體或專家學者：其影響教育法案制定的途徑有三，（一）藉由擔任主管教育行政機關教育法案之「諮詢專家小組」或「專案小組」成員，協助制定教育法案；（二）在報章雜誌上發表對某一法案的政策理念或看法，或結合相同理念學者組成團體，影響教育法案；（三）參與教育學術團體，提供教育法案之參考意見。

研究者認為，現今教育政策合法化的過程以不同於以往，確實有許多相關人員直接或間接參與其中，參與者的組成日趨複雜，且其彼此間之關係也產生微妙變化，並對教育政策的合法化產生或輕或重的影響，其中，尤以立法機關人員居於核心地位。基於上述對於學者專家見解之羅列，以下乃先以表 2-4 綜合呈現其對教育政策合法化的參與者之意見的次數統計結果，其後再分別針對本研究所指稱教育政策合法化的參與者及其參與方式，說明論述如次：

表 2-4：「教育政策合法化的參與者」學者專家意見一覽表

參與者 學者	立法機關人員	行政機關人員	政黨黨員	利益團體成員	司法機關人員	學者專家	大眾傳播媒體	利害關係人
吳定	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
林水波、張世賢	✓	✓			✓			
朱志宏	✓	✓		✓				
林天祐等	✓	✓	✓	✓		✓		✓
Jewell 與 Patterson	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Rieselbach	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Sharkansky	✓	✓	✓	✓	✓			✓
Teichler 與 Clark	✓	✓		✓				✓
Blackmore 與 Thorpe	✓	✓					✓	✓
張芳全	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
顏國樑	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
柯正峰	✓	✓		✓		✓		✓
謝卓君	✓	✓		✓		✓		
舒緒緯	✓	✓		✓				✓
林閔政	✓	✓		✓				✓
陳加再	✓	✓	✓	✓		✓		
總計	16	16	8	14	6	9	4	12

資料來源：研究者自行整理。

一、立法機關人員

我國中央立法機關（立法院）的相關人員，乃是教育政策合法化過程中的核心人物，依據《憲法》第 63 條與 立法院議事規則 第 37 條之規定，其職務在於制定法律、審查預算、行政監督、條約批准、任命同意等，其中又以前兩者為最主要之職權，凡涉及人民權利義務的重大法案，都須經其議價、妥協、折衷、達成協議等，才能完成法定的程序。其中之相關人員，包括：

- （一）**立法委員**：我國最高民意代表共計 225 人，其不僅背負選民期望，也承受各界團體的壓力，可親自參與教育政策合法化的書面作業，並對教育行政機關首長及其行政組織進行面對面質詢，透過教育法案之提案或修正，以確定某項教育法令。
- （二）**立法委員的助理**：立委助理常替立法委員蒐集民意、研究教育議題、研擬質詢稿，甚至整理教育法案，以補足立委本身專業素養或時間因素之不足。
- （三）**教育及文化委員會委員**：我國立法院的教育及文化委員會成員，人數大約在 15 至 22 人之間，其得在法案審查或質詢的過程中，以說明、質詢或表決的方式，迫使行政機關接受其提議或決議，另外，亦可根據其贊成或反對的態度，決定是否將教育法案列入議程當中。

- (四) **教育及文化委員會召集人**：我國立法院每半年為一會期，每會期之教育及文化委員會召集人以 3 人為多，負責委員會之召集、議程之控制等。委員會召開之後，教育法案的大部分條文及其內涵，多在教育委員會中就已決定，僅有少部分爭議性較大或影響層面較廣之條文，才留至院會討論。
- (五) **程序委員會委員**：程序委員會委員通常根據教育法案迫切性與重要性之高低，排定議案或法案審查的優先順序，並依序決定其審查日程，具有決定將教育法條排進議程與否，使之進入三讀程序的的權力。
- (六) **法制局人員**：提供立法委員關於教育法案的專業諮詢，並提供法規修正草案的評估報告，其意見常為立法委員所採納。

二、行政機關人員

行政部門的行政人員，因其政策問題複雜多端，立法委員大多未能充分掌握，是以大部分法律案乃由最為專業、嫻熟的行政部門草擬，通常作為政策方案合法化的發動者，透過爭取民眾、大眾傳媒、總統及國會等的政治支持，並於遵守合法化歷程、作業注意事項、有效要件等相關規定後，促使政策法律達致合法化地位，其相關人員包括：

- (一) **總統**：總統為國家元首，對內對外皆代表國家，立法院通過的教育政策法案，須經總統公布，方能實施，對於教育政策之合法化，可透過影響人民或院長，產生或多或少的影響，然為預防其權力之濫用，乃嚴格限制其職權行使之程序。
- (二) **教育部的相關人員**：教育部為我國最高教育行政機關，為因應社會需求、上級指示或立委質詢，須於研擬後提出某項教育法律案。此業務多由業務司負責，通常先委託學者專家草擬，於舉行公聽會進行意見徵詢之後形成草案，經送教育部法規會審議通過後，再經教育部主管會報討論通過，並送行政院審議，因而直接或間接參與教育政策合法化者，應包含：1. 教育部長；2. 次長；3. 主任秘書；4. 業務經辦；5. 法規委員會成員；6. 部務會報成員等。
- (三) **行政院有關人員**：教育部提報之教育法案，由行政院第六組負責處理，依例先提行政院部會副首長審議，再提行政院院務會議討論，另外，行政院之政務委員，亦於教育法案送至行政院時，邀請相關部會人員共同審議，倘若觸及爭議性較大之法案，有時甚至向行政院長簡報。此外，行政院教育改革委員會亦司教育政策法案之徵詢與研擬，因此，舉凡 1. 行政院長；2. 行政院第六組成員；3. 行政院法規委員會委員；4. 行政院會成員；5. 行政院教育改革推動小組等，皆是教育政策合法化過程中之參與者。

三、政黨幹部

政黨為贏得選戰，必須提出教育相關政見以爭取選民支持，選舉之後，執政黨須必制定政策履行政見，而在野黨則須監督與批評執政黨的政策主張，其各依自身勢力消長的情形，分別對教育政策法案採取反對或贊成的態度，有時各方僵持不下，甚至明顯對立，窒礙教育政策合法化的順利推動，但有時也會基於立法效率，進行朝野黨團協商。大體而言，我國目前的重要政黨包括：

- (一) **民主進步黨黨員**：乃當今之執政黨，該黨之立法委員人數佔國會之最大多數，可藉由教育政策法案之制定，實現其對選民的承諾。
- (二) **中國國民黨黨員**：乃現今最大之在野黨，可利用其在國會中所擁有的立委席次，監督執政黨的教育政策，或透過合作機制實現自己政黨的教育政策理想。
- (三) **親民黨黨員**：乃在野之第二大黨，也是國會中的關鍵少數，常可藉由黨對黨協商，或與其他政黨合作，發揮自身在教育政策合法化上的影響力。
- (四) **台灣團結聯盟黨員**：乃在野之第三大黨，常與執政黨合作，共同與其他政黨相互匹敵，亦不在教育政策合法化的過程中缺席。

四、利益團體或壓力團體成員

利益團體或壓力團體（簡稱利益團體），乃是具有相同利益或相仿問題之團體或個體，為了確保教育政策法案利於自身主張或權益，無論是屬公益或私益性質，均常基於特定立場，促使行政機關或立法機關通過或拒絕某項政策或方案。其影響途徑概可分為直接遊說與間接遊說兩類：就前者而言，計有陳情請願、參與公聽會、面對面的遊說等方式；就後者而言，則有透過大眾傳播媒體宣傳、召開座談會或研討會，以及尋求盟友組成策略聯盟等方式，而除遊說之外，尚有利用施壓、利益交換，甚至是示威、遊行、抗爭等手段，積極介入教育政策合法化的過程。近年為因應教育改革浪潮而所制定或修正的教育政策法案為數不少，其間亦曾有許多民間教改利益團體的投入及參與，比如：1.財團法人基金會；2.四一教改聯盟；3.大學教育改革促進會；4.振鐸學會；5.人本教育基金會等。我國當前較具代表性的有：

- (一) **教師組織**：國外的教師組織經常透過與政府集體談判的途徑，表達其立場，或進一步以罷教的手段，迫使政府機關與之妥協，而近幾年來，我國的教師組織（如全國教師會、縣市教師會、學校教師會）亦透過協商、遊行等方式，對政府提出關於自身權益的要求，進而影響教育政策之合法化。
- (二) **家長團體**：受國外家長經常參與學校事務，要求涉足校務諮詢工作、校長與教師之評鑑、學校課程決定工作等，積極介入學校教育，受此風潮之影響，我國學校家長會亦有逐漸轉型之跡象，比如全國家長聯盟等之誕生便是，其日益關心教育事務並要求參與其中，可直接或間接影響法案之制定。

五、司法機關人員

司法機關具有解釋憲法、法律、命令的權力，除了處理民事、刑事及行政訴訟之審判外，就某一程度而言，乃在相當程度上參與了政策合法化過程的運作，亦是其中的影響機關。對我國而言，司法院大法官會議職司憲法，並得於教育政策合法化過程中，對任一有所爭議的教育法條進行解釋，經解釋後不得抵觸憲法或位階較高之法律，是以司法機關人員也在教育政策合法化的過程當中，發揮了或多或少的影響力。

六、學者專家

在社會上具備高度學識專業、學術聲望，並獲政府與大眾之高度信賴的學者專家（或稱社會菁英份子），有時因其志氣相投而組成學術團體，有時因組織需要而聚集成為智庫（或稱專業幕僚），常本於其專業素養與良知，於教育政策合法化的過程中，負責研擬法規、白皮書、計畫與方案，直接或間接影響行政及立法機關對於政策法案所持的態度。其大抵透過接受委託草擬教育法案（擔任教育法案之「諮詢專家小組」成員）、藉由大眾媒體表達意見（在報章雜誌上發表對某一法案的政策理念或看法）、參與公聽會或研討會（藉主動或被動參加行政或立法機關舉辦之公聽會或研討會，提出自身看法）、透過學術性團體舉行研討會（如中華民國師範教育學會等，研究教育理論與問題，對教育法案內容產生影響）等方式，影響教育政策的合法化。

七、大眾傳播媒體

大眾傳播媒體號稱人民之第四權，包括廣播、電視、報章及雜誌等，常藉提供對於教育政策法案之資訊及評論，達成傳遞、溝通、說服、宣傳之目的，而影響有權核准者對於政策方案所持之態度。其影響途徑包括：對於教育法律制定或修正過程的報導與評論（如新聞報導、政論性節目等）、匯集和傳遞社會大眾對教育法令的意見（如開放民眾以電話或投書方式表達意見的節目）等，假使其評論之作成或意見之表達，成為教育行政機關及立法委員擬訂法案的參考，則可能直接影響教育政策的合法化。

八、利害關係人

指教育法案公布後，實際執行時的影響對象，其通常會透過直接或間接參與的方式，如陳情請願、投書、遊行、示威、抗議、透過利益團體、利用大眾傳播媒體、參加研討會或公聽會等活動，促使對其有利的教育政策法案快速順利合法化，而對其不利者則盡快擱置或廢止。舉凡與教育政策法案相關者皆稱其利害關係人，比如學校校長、學校行政人員、教師、學生等。其中尤以學生身為教育政策法案最直接的作用對象，大學校園中的學生組織已實際具備參與校務會議之權利，更有甚者，近年來亦有「教育部長與學生喝咖啡」或「寫信給教育部長」等活動，逐漸拉近學生與教育法案制定核心之距離，無形中提升了學生團體影響教育政策合法化的可行性。

貳、教育政策合法化的背景因素

除了教育政策合法化過程中的參與者，通常對於教育法案之制定產生重要影響之外，其他另有環境層面、結構層面等諸多因素，亦對教育政策之合法化造成影響，茲列舉學者之見解，並綜合歸納如次。

Sabatier (1986) 指出，影響教育法規合法化的結構化因素，包括：(一) 清晰與一致的目標；(二) 正確因果理論的結合；(三) 財務資源；(四) 執行機構之中與之間的階層整合；(五) 執行機構的決策法則；(六) 執行官員的選拔；(七) 外圍份子的正式接近程度；而影響教育法規合法化的非結構性因素，則包括：(一) 社經條件與技術；(二) 媒體對於問題的注意；(三) 公眾支持；(四) 選民團體的態度與資源；(五) 來自主權的支持；(六) 執行官員的承諾與領導。

Wahlke, Eulau, Buchanan 與 Ferguson (1962: 3-14) 等人，從客觀立場出發，透過觀察立法者之行為，分析其角色扮演 (role play)，以為立法者在教育政策合法化過程中的五種角色影響教育政策合法化之結果甚鉅，相當值得注意，包括：

- 一、目的角色 (purposive roles)：指立法者從事立法工作時所抱持之實質目標，又可分為四類，包含(一) 民眾保護者 (tribune) — 以傾聽民意、發覺民隱、伸張並保護選民利益為主要職責與目標；(二) 發現者 (inventor) — 主動發覺民間疾苦，解決人民問題；(三) 墨守成規者 (ritualist) — 著重議會本身的工作，重視法條中權利義務之履行情形；(四) 掮客 (broker) — 擅長於立法遭遇窒礙難行之困境時居間調停，並推動妥協、交易等穿針引線之工作。
- 二、代表角色 (representational roles)：指議員於議會內處理決策時之態度，以議員與選民間之關係為中心觀念，又分為：(一) 代表人 (delegate) — 以選民意思為決策依歸；(二) 委託人 (trustee) — 憑自身良知與專業判斷作決定；(三) 政治人 (politico) — 視情形決定係以選民意思或自身判斷為決策依歸。
- 三、區域角色 (area roles)：係指立法者對其所代表區域的認知，有些立法者認為其僅代表特定地理選區，有些則認為其代表之範圍包括省乃至於全國。
- 四、政黨角色 (party roles)：係指立法者對其政黨所持之態度，可分為三類，包含(一) 政黨人 (party man) -- 忠於政黨，且對黨的指示言聽計從；(二) 獨行者 (maverick) -- 不受政黨約束，且在議會內的言行舉止特立獨行，甚至我行我素；(三) 中庸者 (neutral) -- 可能接受政黨指示，亦可能自作主張。
- 五、團體角色 (group roles)：是指立法者對企圖影響決策之利益團體所持之態度，包括：(一) 便利者 (facilitator) -- 對利益團體相當友善，願給予方便，甚至可能採納其政策立場；(二) 抵制者 (resister) -- 對利益團體不甚友善，甚至可能排斥；(三) 中庸者 (neutral) -- 對利益團體不特別照顧，也不刻意排斥。

Alpert (1979: 587-604) 從主觀決策制定途徑 (subjective decisionmaking

approach), 認為立法者於決定擔任何種角色時, 最重要的考量因素乃是如何使選民意見的不確定性 (uncertainties) 減至最低, 以增加自己贏得下次當選的機率 (probability), 並依此界定立法者的角色概有三類, 分別是:

- 一、情報的擴大者 (information maximizers): 因選區意見的不確定程度極高, 難以確實掌握選民意見, 是以為贏得選民支持, 立法者乃積極重視輿情、發覺民意、迎合民意, 希冀藉以達成其競選連任之政治目標。
- 二、情報的減少者 (information minimizers): 此類立法者所代表選區輿情的不確定性較低, 選民意思易於掌握, 且較不致因誤判選民意思而造成下次選舉的落敗, 是以其常依自身判斷而作出決定。
- 三、情報的維持者 (information maintainers): 此類立法者所代表選區不確定性的程度介於上述兩者之間, 且對選區意見之瞭解程度亦介於前述二者之間。

Kuklinski 與 Elling (1977: 135-147), 以及 Kuklinski (1979: 165-177) 根據 Alpert (1979: 587-604) 之分類提出修正, 認為關於立法者角色的探討, 除應考量選區意見的不確定因素之外, 政策問題的顯著性 (saliency) 因素, 亦即選民心目中重視此政策問題的程度, 仍多對立法者之角色行為造成影響, 大體而言, 立法者面對高度顯著性的政策問題時, 可能會特別重視民情, 而當其面對顯著性較低之政策問題時, 則可能有較大的自由活動空間。

Jenkins-Smith (1990) 認為, 專家學者所扮演的角色分為客觀的技術專家、問題的提倡者、雇主的擁護者三種, 各有適用與受限之處: 客觀的技術專家在衝突程度較低時較能發揮所長, 但面對價值選擇或衝突程度較高時, 則受到限制; 問題的提倡者能因應時局變異, 提出並解決問題; 而雇主的擁護者則須隨雇主之所好發表言論, 較難提出客觀公正之見, 自然也不易獲得大眾對其學術聲望的肯定。

Yate (2004) 在媒體資訊書寫教育研究 (Studies in media information literacy education, SIMILE) 的期刊中, 特別以系統理論之環境與需求兩要素為對象, 瞭解其對教育政策之影響。其在文中提及 Easton 系統理論之六大要素包括: 需求 (demands) 與支持 (support) 政策制訂者 (policymakers) 政策輸出 (policy outputs) 政策結果 (policy outcomes) 回饋 (feedback) 與環境 (environment)。其中, 環境包括社會與生理環境, 而社會環境又分成社會內 (intrasocietal) 環境與社會外 (extrasocietal) 環境。至於社會內環境則包括生態、生物、人格與社會系統; 社會外環境又包括國際政治、國際生態與社會系統。政治經常性的變動與社會內外環境的改變, 其影響結果形成了需求與支持二股力量, 其中, 需求 (demands) 乃是喚起執政當局要求其政治系統作改變; 而支持乃是對政治系統的支撐, 此兩股力量形成以正向與負向的方式影響政局。

顏國樑 (1997: 83-103) 認為, 教育政策的影響因素可分政策內涵的影響因素與政策系絡的影響因素兩類, 前者包括政策的明確性、政策資源、標的團體行為需要調適改變的程度、理論的適切性與技術的有效性, 以及政策類型等五項; 而後者亦包括執行機關的特性、執行人員的能力及意願、執行人員與標的團體的溝通、政策執行的策略, 以及政治、經濟及社會的條件等五項。

張芳全（1999：204）指出，政治合法性的影響因素有很多，包括教育的理論與本質、教育政策本身的性質及其困難度，以及整體社會環境，比如：民眾的意識與價值觀；政黨的生態屬一黨獨大、二黨分治，或是多黨政治；政黨在議會中議員多寡及其對於教育政策的認定與支持等。

林天祐、虞志長、張志毓、余瑞陽、邱春堂、楊士賢（1996：27-31）認為，公共輿論與焦點事件常是影響教育政策合法化的關鍵點，因為公共輿論可發覺教育政策問題、匯集並催化大眾對政策的見解，引起民眾注意，藉以塑造出一股強大的輿論力量，進而監督政策執行的成果。至於焦點事件，則常透過其催化，並配合媒體的炒作，進而可使社會大眾逐漸凝聚一致的期待，致使政策制定主體必須迎合其集體意志的壓力，制定符合公眾期望的決策。

舒緒緯（1998：250-268）與林閔政（1996：66-72）皆以《師資培育法》之制定為例，說明影響本政策合法化過程的背景因素，包括社會文化、政治、經濟、教育等，以及各國的師資培育制度。

謝卓君（2002：201-204）以《教育基本法》之制定為例，說明政策環境對於政策合法化之影響，包括下列三項，另亦說明如圖 2-9：

- 一、政治類型的影響因素：舉凡政治文化的變遷（解嚴）、政府結構的改變（政黨政治之形成與教育改革委員會之成立），以及教育政策結構的影響（教育法體系的紊亂）等因素，皆是促成教育基本法立法的背景因素。
- 二、經濟類型的影響因素：經濟成長使教育經費遞增，刺激人民對於教育品質的要求；另經濟成長所帶動的政治民主，更使人民勇於表達自身的教育需求。
- 三、教育類型的影響因素：包括教育行政部門的特性（因其被動保守，是故刺激民眾對其施以制定政策以從事改革的壓力）、教育政策關鍵人物的更迭（教育部長的變換）、立法院教育委員會的特性（委員問政的態度及其專業素養，影響教育法案之在議程中的地位及表現）、教育改革風氣的興起。

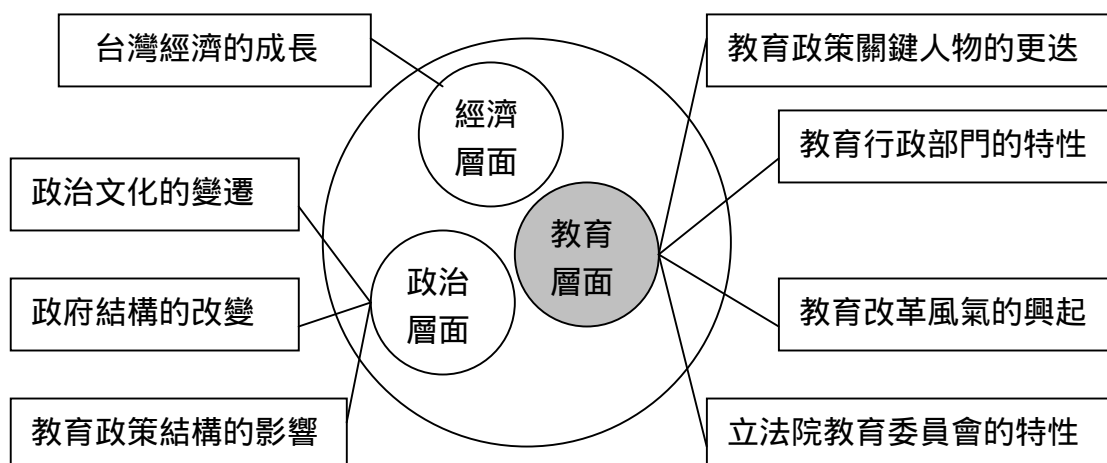


圖 2-9：教育基本法制定過程的政策環境層面之影響

資料來源：出自謝卓君（2002：204）。

Berkhout 與 Wielemans (1999: 402-420)指出，教育政策過程及教育本身不能

單獨或片段式地研究分析，必須藉由不同層面與關係的政治制度、傳統社經文化、全球化等子系統浪潮，作進一步動態性發展互動而入門。教育政策制訂過程以互動傳播方式，以獨特、複合、相關與動態的社會網路，互相依存傾向。

Dudley(2004: 389-408)提出進化理論 (evolutionary theory)，旨在說明政策的轉變乃由新的想法逐漸茁壯而形成政策或失敗的過程，例如一顆小樹苗必須有適當的環境、呵護與栽培才可以移植成為大樹；政策的形成過程機轉也需要時機、環境、本身的生長與複製，將新的思想散佈到競技場 (arena)，經過競爭 (competition)，求取生存 (struggle for survival) 以及選擇 (selection)，最後成形成政策。

研究者綜合上述學者專家之見解，認為教育政策合法化過程，除了各類參與者對其產生影響之外，另有諸多其他因素亦影響教育政策的合法化，茲將其整理成表 2-5，然後分別說明如下，並以圖 2-10 綜合呈現教育政策合法化之影響因素，包括其參與者與背景因素：

表 2-5：「教育政策合法化的其他影響因素」學者專家意見一覽表

影響因素 學者	環境背景因素				相關組織的特性		教育法案的性質
	政治生態	社會文化	經濟情勢	世界潮流	教育組織特徵	教育人員需求	
Sabatier	✓	✓	✓		✓	✓	
Wahlke 等四人						✓	
Alpert					✓	✓	
Kuklinski 與 Elling					✓	✓	✓
Jenkins- Smith					✓	✓	
Yate	✓	✓				✓	
Dudley	✓	✓	✓	✓			
Berkhout Wielemans	✓	✓	✓	✓			
顏國樑	✓	✓	✓		✓	✓	✓
張芳全	✓	✓	✓				✓
林天祐 等六人	✓						
舒緒緯	✓	✓	✓	✓			
謝卓君	✓	✓	✓		✓	✓	
總計	9	8	7	3	6	8	3

資料來源：研究者自行整理。

一、環境背景因素

任何教育政策之立法，皆難以自外於政治生態、社會文化、經濟情勢、國際潮流等背景而獨立作成，以下乃分別說明之：

- (一) **政治生態**：政治變遷的結果，直接影響社會大眾對於教育政策合法化的參與程度，就我國而言，大致可以 1987 年戒嚴之解除為分水嶺：在此之前，政治上的政黨一黨獨大，教育法律大致由權力中心掌控，民意代表大多以背書性質通過教育法律，其他人物皆與教育法律之制定保持遙遠距離，幾乎無法影響教育法令之制定；而解嚴之後，我國的政治生態逐漸轉變，由一黨獨大漸成二黨分治，甚至益有多黨政治氛圍之產生，越來越多的社會大眾（以往的政策外圍份子）得以提升其正式接觸教育政策立法的程度，此時，教育政策合法化過程中的參與者猶如百家爭鳴、百花綻放，因之，政黨在議會中議員之多寡，及其對於教育政策的認定與支持等，則成各類參與者影響教育政策合法化的因素。
- (二) **社會文化**：某一適當時機當中，發生在社會上的某一焦點事件，常透過大眾傳播媒體的宣傳，引發眾多學者意見之發表、民眾輿論之發聲，此時，教育政策制定者可能因此調整類似法令制定的議程，甚至根據選民團體的態度與資源改變其對此類議案的態度，希冀藉以獲得更多公眾支持，於是開啟所謂的「政策之窗」(policy window)。綜觀此一影響過程，可知社會大眾或選民團體的價值觀與意識形態（比如：公益與私益之抉擇、開放或保守的文化等等），因難免受制於整體社會環境中的民俗文化、風土民情等之影響，進而決定其對焦點事件的論述，是以社會文化環境乃無可諱言地，成為影響教育政策合法化的關鍵因素之一。
- (三) **經濟情勢**：社會經濟成長、人民生活富庶的結果，除了直接促使用於教育文化活動的經費預算遞增，刺激人民主動要求教育品質，允許民眾享用更寬裕的教育資源之外；亦可引導資訊科技研發之日新月異，提升訊息傳播的效率及品質，致使即便是教育政策制定的非核心人物，仍然得以跨越時間與空間之限制，獲取正確、即時的資訊，並把握各種時機與管道，直接或間接參與教育政策法案之制定；更重要的，是社經條件與技術的提升，致使社會大眾可於溫飽需求滿足之後，心有餘力表達對於自身權益的看法，甚至鼓起勇氣透過各種途徑，如平面媒體的投書、架設網站討論議題、政論性節目的意見表達，甚至是組織利益團體，進行遊行、請願、示威、抗議等，設法引起決策階層注意。
- (四) **世界潮流**：身處號稱地球村的場域，遭逢所謂全球化浪潮的席捲，正如混沌理論 (chaos) 之所言「巴西蝴蝶展翅，德州可能颶颶風」，地球上已無所謂單一事件的存在，任何事件皆與其他事件相互關聯，可說是牽一髮而動全身。當然，國家教育政策之制定、教育法案之作成，亦不可能置身國際潮流之外，尤其是歐美等先進國家對於教育改革的熱衷、對於教育議題的關注、對於教育理論的詮釋、對於教育制度的研擬等，在在都影響了正

在他國留學，日後回國貢獻所學的學者，或者是透過國際交流，傳遞給關心國際局勢的國人，甚至是民意代表等教育政策合法化的核心參與者，然後逐漸滲入教育政策法案的思維當中，影響教育政策合法化的結果。

二、相關組織的特性

關於政策形成的研究，有所謂結構/行動論 (structure/action theory)，將焦點置於組織本身的特徵 (如組織的歷史、結構、意識型態、與其他組織的相對關係等) 之上，認為其規範、價值、關係、權力結構、標準運作程序等，皆可能影響政策形成，以下乃針對組織結構的特性，以及組織成員之組成兩方面說明之：

- (一) **教育組織的特徵**：與教育政策合法化相關的組織，依前述之分析，有教育部、行政院、立法院等，此等組織結構在決策、用人、溝通、衝突解決、公共關係、權力結構等方面的特性，可透過有形或無形的方式，影響教育政策之合法化。因此，舉凡教育部組織氣氛的保守或開放、教育部長的更迭情形、行政院教育改革委員會的成立與運作、行政院人員的決策機制的民主或專制、立法院中委員的黨派分布、立法院中教育委員會的特性，以及上述各組織中執行人員的分派與選拔方式、各機構階層間的整合情形等，皆是瞭解教育政策之合法化時，所應考量在內，不可或缺的特徵。
- (二) **教育人員的需求**：教育政策合法化相關組織中的成員，其個人特質、處事風格、意識型態、角色扮演、需求等，皆可能對教育政策合法化產生或多或少的影響，比如社會大眾的意識與價值觀、執行官員的承諾與領導、立法委員的問政態度與專業素養、學者專家的道德勇氣與社會良知等皆是。其中，學者專家可能作為客觀的技術專家、問題的提倡者，或雇主的擁護者，不同角色將各在政策合法化的過程中產生不同的影響；而立法委員則可能為達目的不擇手段，可能執意為民喉舌，可能致力於為區域發聲，可能以堅守政黨立場為己任，或可能熱衷於與各團體組織相互斡旋，相異特性之不同組合，決定了立法院可能產生的各種生態，對於教育政策合法化之進行，自然發揮不同程度、不同取向的影響。

三、教育法案的性質

除了先前所提之背景因素、組織因素，以及參與者因素之外，教育政策法案本身的性質與特徵、敏感度與困難度、爭議性與時代性、正確因果理論結合的程度等，也常常是影響教育政策合法化的因素。比如：教育界對《教育基本法》的需要性迫切，且其位階崇高，因而其合法化過程乃引起社會各界極度關注；《師資培育法》衝擊師範院校的既有利益，是以合法化過程包含了各利益團體與利害關係人的協商角力；《教師法》意欲為教師地位尋找定位，是故其合法化過程中，各級教師乃對其多所關注；而教育法體系的紊亂，則是引發了學者專家對於整合教育法令的聲聲呼喚。

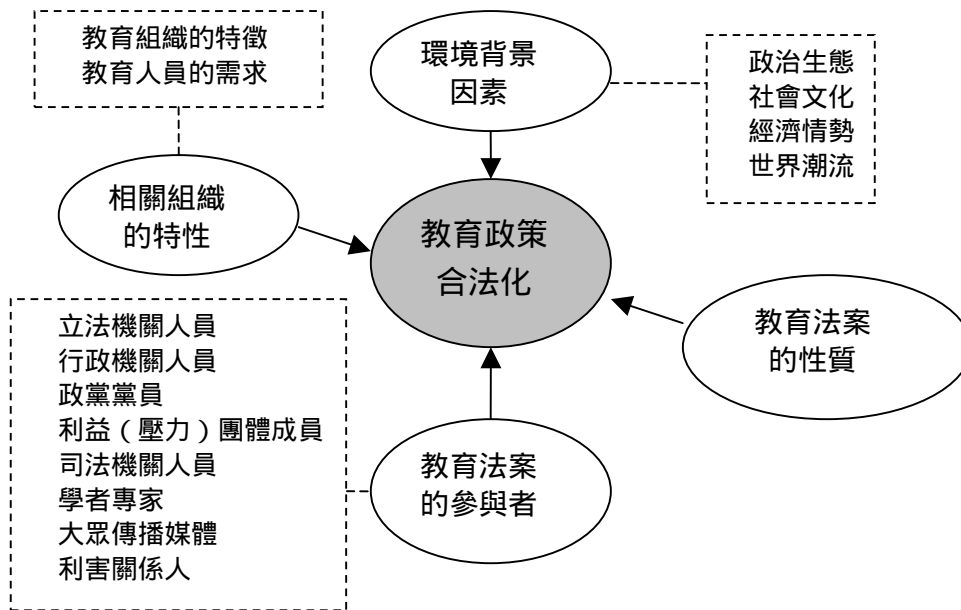


圖 2-10：教育政策合法化的影響因素

資料來源：研究者自行整理。

本章小結

本章對於教育政策合法化的內涵之論述，包括教育政策合法化的範圍、教育政策合法化的原則、教育政策合法化的影響因素等，各項所涵蓋的內容要旨依序呈現如次：

一、教育政策合法化的範圍

應納入教育政策合法化範圍的事項包括：(一)就教育的事項而言，含憲法或法律明文規定應以法律訂定的教育事務、人民在教育上的相關權利與義務、關於國家各教育機關之組織、其他重要事項應以教育法律定之者；(二)就教育的內容而言，含學生與教師之間的關係、學生與國家之間的關係、學生與學校之間的關係、教師與國家之間的關係、教師與學校之間的關係、國家與學校之間的關係；(三)就教育的層級而言，教育政策合法化的範圍上自高等教育，並依序顧及高級中學教育、國民教育，下至幼稚教育，包含各階段之教育；(四)就教育的類別而言，教育政策合法化的範圍涵蓋一般教育、技職教育、特殊教育、社會教育，及其他教育等類，遍及各領域之教育。

二、教育政策合法化的原則

教育政策合法化過程中，應當遵守的原則包括：(一) 開放平等參與、民主論辯，俾尋求共識；(二) 延請專業人員參與教育法律的研擬，並進行周詳的準備作業；(三) 過程必須程序正當、公開透明、合法合理；(四) 內容以教育目的之實現為綱，恪遵其中規範；(五) 明確限制各級政府的功能與權限範圍；(六) 適當規範各參與者之權利、義務與相互關係；(七) 以重要事項為對象，並兼顧消極處罰與積極鼓勵；(八) 掌握時效，並兼顧實質與形式；(九) 行文應當簡潔、明確、易於瞭解與接受；(十) 應具穩定性，盡可能長期適用；(十一) 對其適用對象進行宣導，廣為週知；(十二) 因應環境變化，適時評估執行效能，並修正或廢止相關法律。

三、教育政策合法化的影響因素

教育政策合法化的參與者包括：(一) 立法機關人員，含立法委員、立法委員的助理、教育及文化委員會委員、教育及文化委員會召集人、程序委員會委員、法制局人員；(二) 行政機關人員，含總統、教育部的相關人員、行政院有關人員；(三) 政黨幹部，含民主進步黨黨員、中國國民黨黨員、親民黨黨員、台灣團結聯盟黨員；(四) 利益團體或壓力團體成員，含教師組織、家長團體；(五) 司法機關人員；(六) 學者專家；(七) 大眾傳播媒體；(八) 利害關係人。

影響教育政策合法化的背景因素包括：(一) 環境背景因素，含政治生態、社會文化、經濟情勢、世界潮流；(二) 相關組織的特性，含教育組織的特徵、教育人員的需求；(三) 教育法案的性質。