

第三章 教育政策合法化的過程

本章所著重要探討的要點，在於教育政策合法化的整個過程，因而分別針對教育政策合法化過程中所運用的策略、所進行的程序，所應有的檢討，進行學者專家意見之蒐集，再由研究者融會後提具本研究之觀點，茲分節列述如后。

第一節 教育政策合法化的策略

在教育政策合法化的過程當中，立法委員、行政機關人員、利益團體等各參與者，常會視情況運用各種策略，企圖影響其所企盼的立法結果獲得實現。基此，以下乃先臚列各學者專家之看法，再列舉研究者參考後之歸納。

Easton (1965: 278)曾言，灌輸人們一種合法性的感覺(a sense of legitimacy)，或是獲得他們對權威或政權有利的普遍支持，是唯一使政策得以有效推動並落實的方法。一個社會成員願意服從權威，遵守政權制定的規則，其因不一而足，但最為可靠的支持來自於一種信念(conviction)，亦即社會成員認為他接受並服從權威、遵守政權的規則是正確的、應該的。此現象反應出一個事實，即人們認為這些目標與個人本身的道德原則，以及個人政治領域認知中的正義感是一致的。

Merelman (1966: 548)接續 Easton 之言，指出對一件事或一種過程合法與否的認識，是經由學習而來的態度(attitudes that are learned)，社會可教導身處其中的每一份子何謂合法、何謂不合法，合法性可為社會所安排，而一個政治體系的特定輸出(specific outputs)可以培養、支持、加強政治體的合法性。「人民在習慣接受政府之訓練，從政府得到象徵性的鼓勵後，才能賦予政府合法性。這通常需時不短，是以政府意欲獲第一層次的合法化，大多須經潛移默化，但一旦雛形漸具，就不易喪失」。但假使人民經由學習所得的合法性符號(the symbols of legitimacy)，如政治平等、多數決議、政治參與等，與政府的實際政策間產生過大的距離，則將導致社會動亂，如美國 1960 年代的都市動亂，即肇因於多數黑人心目中的合法性象徵，與政府的實際作為之間，不僅落差過大，甚至背道而馳。

Carl, Baumer 與 Gormley (1992: 298-305)認為，任何一項方案在制訂過程中，通常會透過各種策略的運用，設法獲得相關參與者的支持，以使方案合法化，俾取得合法執行的地位。而關於各主要參與者所常使用的合法化策略，將其歸納為三大類，又每一大類策略又包含若干策略：

一、包容性策略(inclusionary strategies) 包含的策略有：

(一) 諮商策略(consultation strategy)：乃行為者爭取他人支持的策略，通常對於某些共同擔負責任的事務，各相關部門的行為者(尤其是高階政治人物)

在事情變得棘手之前，彼此總會設法進行諮商，以求彼此共識，避免陷入僵局。而諮商方式通常因政府機關或情境差異有所不同，而採書面或口頭諮商。

- (二) 建立聯盟策略 (coalition building strategy): 乃是政策過程中的行為者包括政治人物、政策分析人員、利害關係者等，爭取政策獲得接受、取得合法地位的策略。尤其在民主多元社會當中，大部分政策方案或計畫都必須花費相當的心力與時間去建立聯盟，爭取多數的支持，否則必難獲得接納。
- (三) 妥協策略 (compromise strategy): 在政策運作過程中，對於政策方案各面向具不同看法或立場者，為使方案順利運作並不致產生「全輸全贏」的不良結果，因而彼此協商、議價、交換取捨，藉以達成「雖不滿意但可接受」的折衷方案，經過取捨交易 (take and give) 而獲得合法地位。

二、排除性策略 (exclusionary strategies) 包含的策略有：

- (一) 繞道策略 (bypass strategy): 當政策方案面臨重大障礙時，可採繞道而行的方式，以避免或延緩激烈的鬥爭，有助使方案在遭受批評者或反對者的封殺前取得暫時性的妥協。我國立法機關審議爭議性法案時常使用此策略。
- (二) 保持秘密策略 (secrecy strategy): 在方案具敏感性或尚不宜公開時，可對相關者及傳播媒體保持秘密，以增加其可行性，行政部門即常採此策略。但此已逐漸不被認同，因近來已要求公聽會必須公開，除非由委員投票決定召開秘密公聽會；另對行政部門而言，也因陽光法案 (sunshine laws) 的通過逐步要求舉行公開會議，只有法院對案件的審理，較能關門審理而保持神秘。
- (三) 欺騙策略 (deception strategy): 以欺騙的方式設法使政策方案、計畫或事件為他人所相信或接納，亦即由政策運作行為者，採取各種欺騙手段，從說出直率謊言到隱瞞相關資訊，均使他人信其所言為真的作法。此策略若得手，通常可化解重大爭議事件，但假使遭到揭穿，當事人將付出極大的代價。

三、說服性策略 (persuasive strategies) 所包含的策略有：

- (一) 雄辯策略 (rhetoric strategy): 是使策略成功為別人或機關所接受的基本技術，尤其在訴諸大眾選民支持的情況下更是如此。方案辯護者往往誇張重要性及可行性，就短期而言確實可引起他人興趣，然就長期而言，一旦辯護者由議題設定部分延伸至政策制定與接納階段時，就極可能變成致命傷，因為過份誇張方案的結果，雖然強化了支持的力量，但同時也將強化反對的力量。
- (二) 政策分析策略 (policy analysis strategy): 運用嚴格的實證研究結果，提供政策分析資訊以說服他人或機關接納政策方案，使方案取得合法化。
- (三) 抗議策略 (protest strategy): 乃指政策過程參與者，利用各種抗議的手段，迫使對手接納其政策主張的一種策略應用。當某些議題「價值的爭論」重於「適時的爭論」，「政治角力」重於「證據呈現」時，抗議策略往往是一種非常有效的方法，尤其在輿論對其有利的情況下更是如此。不過應注意的是，抗議固然是一件有力的武器，但同時也是一項危險的策略，因為它容易激發大眾正面和負面的情緒反應，進而爆發激烈的衝突。

根據 Rieselbach (1973: 214-217, 244-251), Tacheron 與 Udall (1970), 以及 Jewell 與 Patterson (1977: 416-422)等人的研究顯示, 一般公民對立法機關所提出之需求, 主要包括: 要求立法者為其提供服務、要求立法者為選區爭取公共設施、要求立法機關制定符合其利益之政策等三種。又其向立法機關提出需求之方式與策略, 計有兩種:

- 一、與議員接觸: 一般公民多利用寫信、拜訪等直接方式, 或採投書於報刊雜誌之間接方式, 與其民意代表取得聯繫, 藉以提出為民服務、為選區爭利之要求, 或藉以影響立法者, 在公共政策問題上所採取的立場。選民與議員取得聯繫, 大多要求議員代為出面, 就選民所遭遇之疑難問題, 到行政機關進行疏通、與行政人員進行磋商, 或要求議員為選民從事排難解紛的工作, 只有少數選民, 會由於自身對於公共政策的高度關切, 是而設法向立法者表達其對公共政策的意見, 並企圖影響立法者的政策立場。
- 二、參加聽證會: 公民參加議會所舉行的聽證會, 是其參與並且設法影響立法機關決策最重要的一種方式, 歐美民主先進國家的議會皆設聽證會制度, 旨在擴大政治參與、集思廣益、博採周諮, 俾使法律的制定更加周詳, 且對社會大眾權益的保障也更為完善。立法機關通常於法案提出後, 委員會進行審議前舉行聽證會, 此舉不僅為立法者提供蒐集立法資料的機會, 亦具教育一般公民的功能, 使其藉此瞭解公共政策之內涵, 以及可能產生的後果, 另外, 也為出席作證的人(政府官員、議員、審議中法案之利害關係人), 提供一個表明與辯護政策立場的時機。是以在學理上, 聽證會在具有「緩和」(cathartic) 或「安全瓣」(safety-valve) 的功能, 可使與審議中法案有關的利害關係人或團體, 有其發洩怨氣的機會, 可資助益政體安定之維持, 另外, 也使立法機關的決策過程顯得合情、合理、合法, 讓大眾更願意接受經由聽證過程所制定的法律, 無怪乎學者們將聽證會稱為「一個政策抉擇的合法過程」(a legitimate procedure by which to arrive at policy choices)。

Anderson (1997: 153-157)指出就集體決策的型態而言, 民主多元社會中政府各部門各機關之決策, 常常透過集體運作過程以達成, 比較常見的型態有:

- 一、議價協商型 (bargaining): 是兩個或兩個以上具有權力或權威者, 互相調整其少部分不一致的目標, 以制定彼此雖不滿意但可接受之行動方案的過程, 涉及協商、取捨讓步及妥協。議價協商有時是明示的, 即各參加者明白說出其可同意的條件, 以減少誤解並利於談判, 有時是隱示的, 即參與者以含混或模糊的方式表示其同意的條件, 對民意機關而言常以「未來合作」為報償, 對行政機關而言則常由機關首長經協商達成共同的「諒解」(understandings) 或「君子協定」(gentlemen's agreements), 以減少或避免衝突。最常見的形式有:(一)滾木法 (logrolling): 即立法人員彼此以投票方式, 互相交換支持, 最後取得互惠式的同意, 但卻可能損害公共利益;(二)副報償法 (side payment): 允諾若獲得支持法案, 未來將給予其他方面的好處;(三)妥協法 (compromise): 基於「無魚蝦也好」的基調, 彼此相互讓步、折衷妥協, 達成協議。

- 二、說服型 (persuasion) : 是一種設法說服他人相信自身觀點之正確, 或立場具高度價值, 而令他人亦採同一觀點或立場的作法, 與議價協商之差異在於說服並不修改自己的立場, 而是設法使對方相信, 若接受自身觀點將使其同蒙其利。
- 三、命令型 (command) : 此涉及層級節制體系上的上司與部屬間之關係, 在許多情況之下, 上司可能採取制裁的方式 (包括獎勵與處罰), 要求部屬強化其主張或立場, 而部屬為了升遷、加薪等需求, 或為避免降級、撤職等懲罰, 便順從上意, 作成計畫或方案。

Quade (1989: 327), Nord (1976: 527)與 Downs (1967: 88-89) 認為, 在行政機關政策合法化的技術方面, 可從三方面著手, 包括:

- 一、政策分析人員應有的作為: 政策分析人員若希望其所推薦的政策方案順利獲得權威性個人或團體所接受, 則在從事方案規劃及推薦方案的過程中, 應注意 (一) 規劃方案時盡量與決策者合作; (二) 政策方案應充分考慮政治可行性; (三) 在正式推薦方案前, 須預估方案可能遭受拒絕、駁斥、修正的部分, 事先籌謀對策; (四) 以明白清晰、周詳完備的形式, 向決策者推薦政策方案; (五) 與決策者建立良好關係, 並以個人專業知識與聲望, 贏得決策者的信任; (六) 具備溝通、協調、說服、論證的技巧, 以強化決策者接納方案的可能性; (七) 向決策者推薦方案時, 應態度誠懇、謙恭有禮, 切勿咄咄逼人, 語多高傲; (八) 如有必要, 應當據理力爭, 甚至「教育」決策者為何需要採取該方案, 又如何推動該方案; (九) 應協助決策者與其他相關人員或機關, 先行進行協商; (十) 在規劃方案的過程中, 應儘量參酌政治社群 (policy community) 中其他人的意見, 以增加方案被接納的機會。
- 二、瞭解決策個人的特性: 不同特性與類型的決策者將基於不同的原因, 考量是否接納政策方案, 政策分析人員宜善加判斷以求順利獲得採納, 其類型概有 (一) 決策者在工作上的特性, 包括 1. 經驗上的特性 (有否自我主張); 2. 責任上的特性 (是否謹慎、保守); 3. 視野上的特性 (進取或保守)。 (二) 決策者在動機上的特性, 包括 1. 攀爬者 (climbers) -- 視機關組織為可以達成個人目標的場所; 2. 保守者 (conservers) -- 受自利 (self-interest) 所激勵, 然一旦覺得升遷無望, 便趨於保持現狀; 3. 狂熱者 (zealots) -- 將自己奉獻於追求自認對國家有利的政策目標; 4. 倡導者 (advocates) -- 對機關組織而非對信條奉獻, 認為維護機關組織即追求公共利益; 5. 政治家 (statesman) -- 採取廣泛的公共利益觀點, 承認存在許多極具價值的線條與機關組織, 並設法引導政府朝向有利整個社會的方向邁進。
- 三、瞭解決策的團體: 團體決策的方式概有五種, 包括 (一) 權威型—最終決定由某「強人」裁決; (二) 少數決—最終決定由少數人操控; (三) 多數決—最終決定以過半數之意見為準; (四) 全體通過—利用策略使少數反對者同意多數人的意見; (五) 一致贊同—決策以「全體衷心贊同而非被迫同意」完成。若決策者屬於前三者, 政策通過較為容易, 若屬於後二者, 則政策分析人員必須付出更多的心力。

Peabody 等人 (1973: 56) 曾經指出, 利益團體常在議會走廊或委員會向議員提出請求, 以達影響法律制定之目的, 稱為遊說活動, 此乃民主政治的表徵, 是人民維護、伸張其合法權益的運用方式。在理論上, 遊說活動是美國憲法請願權的一種延伸, 是公民與政府溝通的一種方式, 畢竟「溝通是遊說的要義」(communication is the very essence of lobbying), 透過遊說式的溝通, 立法者可以獲悉民間的政策意願, 民眾也可以瞭解立法者的見解及其政策立場。

Anderson (1997: 140-149) 認為, 就個人決策的標準而言, 行政官員及民意代表在作決策時, 經常受到數項「標準」的影響, 是以負責推動政策方案合法化者, 就必須運用下列策略, 以進行必要的說服活動, 始能達成任務, 包括: 一、瞭解個人與機構的價值觀 (values) --因決策者受機關組織、專業、個人、政策, 以及意識型態的價值觀影響; 二、瞭解決策者的政黨歸屬 (party affiliation) --對民意代表而言, 其所屬政黨的政治主張、立場與信念, 在忠於政黨的要求之下, 對政策投票行為的影響極大; 三、瞭解民意代表的選區利益 (constituency interests) --民意代表經常堅持「當黨意與選區利益相互衝突時, 以選區利益為優先」的主張, 乃因該選區選民對其職位具有決定權, 另也常以選區或利益團體代表的身份從事政策制定, 與利益團體的關係相當密切; 四、瞭解民意 (public opinion) --民意趨向一向是決策者重要決策標準, 尤其民意代表自不能忽視民意對於重要政策方案的主張及看法, 畢竟與其選票息息相關, 但值得注意的是, 民意有時是在行政官員的操控下形成的; 五、瞭解決策者的服從傾向 (deference) --決策者常會服從或順從其他人對於政策方案的判斷而作決定, 包括上級長官或是民意代表, 同樣, 也有許多民意代表習於投票時順從其他代表的意見; 六、瞭解決策規則 (decision rules) --有些決策者採取「摸索法」(rule of thumb) 簡化決策過程, 有些決策者採取「援引先例」的方式對某些案例作出最後決定, 而有時決策者也會就案件本身 (per case) 進行判斷作決定, 亦即個案處理的方式。

吳定 (2000: 381-385) 指出, 策略是指已經被證明可以有效協助決策者作較佳決策之概念 (concepts)、命題 (propositions) 及技術 (techniques), 它包括如何設定目標、在何種時間限制條件下如何整合運用各種資源、採取何種手段去達成目標等要素。而政策策略 (policy strategy) 乃指協助個人及機關在政策運作過程中, 分享決定、行動及達到期望目標之工作的一種分析工具, 尤其是當他們的利益與其他參與者的利益相互衝突時, 更可透過策略思考, 獲得良好的效果。其包含一系列的決定, 諸如決定基本目標及達成此些目標所需使用的技能與資源等, 這對政策運作過程的主要參與者而言極為重要, 因為透過各項政策策略的運用, 將可使其偏好的方案或目標, 獲得當事人、團體獲政府機關的支持。因此, 政策策略是由首長、主管、當事人, 以及利益團體領袖所採用的一種思考及行動技巧。一般而言, 政策策略可依其性質分成三類, 包括: (一) 政治性策略 (political strategy): 是指政策運作過程的參與者自政治層面考量, 採取政治性手段, 設法促使他人接納自己偏好的方案, 或反對不利於己的方案, 其要點包括估量誰將主要參與後續的動作、尋找可以形成聯盟的對象、分析潛在對手之力量與影響力、

透過「操控策略」(a strategy of manipulation) 片面設法達成目的、憑藉「說服」的方式使對方接受方案，以及向對手訴求「義務感」等；(二) 政策取向性策略 (policy-oriented strategy)：此策略之焦點置於如何促使某項政策目標得以達成之上，基本上，政策取向性策略常因政策環境之現實及趨勢之需而形成，有時由國際壓力造成，有時由國內因素造成；(三) 戰術性選擇 (tactical choice)：係指各種政策策略均以較詳細的步驟，亦即戰術，以遂現政策目標，於諸多政策過程參與者所偏好的戰術性選擇當中，以「議題逼迫」(issue-forcing) 及「行動逼迫」(action-forcing) 兩項戰術最為常用。

官有垣 (1998：80-84) 指出，利益團體影響公共政策的策略，隨著議題的不同而變換，大致而言，包括遊說、請願、結盟、媒體宣傳、抗議示威，以及比較不常使用的暴力抗爭等，其中，最常使用的策略包括：

- 一、遊說：利益團體在政策過程中發揮影響力，經常扮演接觸者 (contact man)、告知者 (informant)、看門員 (watchdog) 等遊說角色，藉與國會議員建立良好關係、告知對自身有利的訊息、仔細監視並回報法案狀況，對國會議員進行遊說。其可因此為國會議員帶來提供需要的資訊、研擬不同的政策選項與策略、形塑新觀念、協助從事競選活動等好處，但也如 Ornstei 與 Elder (1978: 80-92) 所言，能對不合作的議員施以某種程度的制裁，比如施展草根運動 (grass-root campaigns) 的伎倆，在議員選區散播不利於其的言論，離間議員與選民的關係。至於諸多遊說方法當中，Milbrath (1963) 認為利益團體代表直接與國會議員建立友善關係、提供研究報告與資訊、親自在聽證會上陳述觀點等是最有效的遊說方法，而策動選區選民寫信、打電話，或者公布議員以往的法案投票記錄，是有某種程度影響力的方法，至於提供競選協助、社交場合接觸、宴請賓客、金錢賄賂等，則是最無效的策略。另外，利益團體有時也運用與上述相仿的方式遊說行政部門或司法部門，只是發動群眾寫信、打電話等增強威脅的方式，較難在應考試服公職的行政人員身上奏效。
- 二、媒體宣傳：利益團體越來越瞭解，除了影響政府之外，掌握民眾的意見也能對政策的成功與否產生重大影響，因而愈益重視投注於媒體宣傳與公共關係的經費和活動，藉以解釋其對大眾福利的貢獻，塑造其有利於公眾目標的民意氣氛。只是某些利益團體雖致力於媒體宣傳，卻僅限於推銷所贊同的理念以促成某種目標之實現，而不願意彰顯機構的知名度。另外，利益團體除製造有利於己的民意氣氛之外，也經常在報章雜誌、電台、電視台刊登或播放廣告，以敦促國會議員支持或反對某項法案，或就某項政策鼓吹特定的主張。
- 三、示威遊行：導因於利益團體並不見得具備充足的經費購買媒體播放權，或有幸獲得媒體青睞而給予免費的廣告宣傳，是以某些經費與人員有限的團體，為使群眾知道他們的存在，並推銷他們所宣揚的理念，便以非暴力的示威遊行作為自身行動策略。其意圖在吸引大眾的注意，並且無須償付任何費用，便可在新聞的黃金時段暢述他們的示威活動及其用意，比如美國與歐洲國家，便運用此策略闡述其環保、人權等相關理念。

朱志宏（1995：222, 256-257）指出，政府的立法部門經過適當程序，決定接受或拒絕接受方案的過程，就是合法過程，其可被視為一種個人的過程，亦可被視為一種集體的過程：對前者而言，應將焦點聚於立法委員的決策情形，及其決策時所根據的標準，如個人價值觀念、對政策的偏好、政黨的指示、選區的利益、公共之輿論等等；就後者而論，則將重點集中於全體立法委員為了使某項政策方案獲得採納（adoption），所建立的多數聯盟（majority coalition building），畢竟多數決乃民主政治之基石。於此當中，利益團體是政策合法化過程中的重要參與者，其為了在政治範疇（political arena）之內促進團體的利益，所運用的策略包括：（一）密切監聽可能對其有負面影響的政策決定；（二）透過政府活動（government action），以促進團體的利益；（三）阻止不利於該團體的政府行動。而為了遊說議會中的議員，也運用了些許策略，包括：（一）為議員提供所需之資訊，幫助議員作政策決定；（二）幫助議員設計政治策略，俾通過、打消或修正一項特定的方案；（三）為議員提供新觀念；（四）幫助議員從事競選活動。另外，利益團體除採直接遊說方式外，也常利用選區輿論間接影響議員決策制度，或動員其成員或選民利用寫信方式，針對某一議題或法案與議員取得接觸，進而影響決策。再者，利益團體也常在報章雜誌上刊登或於電視台播映廣告，以敦促國會支持、反對某項法案，或就某項公共政策鼓吹特定立場。尤有甚者，遊說團體亦常直接參與選舉過程，對其所支持之候選人提供競選經費，或助其競選。

顏國樑（2002a：8-18；2002b：82-96）指出教育政策合法化參與者所運用的影響策略為：

- 一、利益團體對於教育政策合法化的影響策略可分兩類：（一）直接遊說：1.陳情請願—針對某項教育法令，向教育行政部門與立法委員陳情請願；2.參與公聽會—以公開方式，針對特定政策或法案進行進一步之探討與論證；3.面對面的遊說—與和法案相關的立法委員溝通，包括分析條文背後之意涵、提供法案有關的資訊，以及希望立法的方向等；（二）間接遊說：1.透過大眾傳播媒體宣傳—如電視、雜誌、報紙、廣告、讀者投書、召開記者會等方式，創造有利於其所關注的教育法案；2.召開座談會或研討會—自行舉辦座談會、研討會或公聽會，邀請學者、立法、行政人員參加，捕捉媒體之注意，並將會議結果整理後交給立法委員；3.尋求盟友「策略聯盟」--兩個以上的團體，為達成某一共同目標，或因倡導同一性質之議題，而互相合作。
- 二、政黨影響教育政策合法化的方式包括：（一）以選舉影響教育法律的制定—競選獲勝的政黨，可透過教育政策的制定，實現其對選民的承諾，而競選失敗的政黨，亦可透過其在議會中所擁有的席次，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；（二）以議會體系運作影響教育法令的制定—教育法案討論與表決時，倘議會為過半數立委的最大黨控制，則提案多可順利過關，但相對小黨亦可透過各種方式反對，力陳其所主張之政策。
- 三、學術團體或學者專家影響教育政策合法化的途徑計有：（一）接受教育行政機關委託草擬教育法案—通常擔任行政機關擬定政策法案時的「諮詢專案小

組」成員，或直接提出教育法案草案供行政機關參考；(二)透過大眾媒體表達意見—在報章雜誌或學術性刊物撰文，以傳播某項政策理念或知識，或結合理念相同的學者組成團體，以各種方式影響法案內容；(三)參與公聽會或研討會—藉主動或被動參加各種公聽會或研討會，提出對法案內涵的看法；(四)；透過學術性團體舉行研討會—如中華民國師範教育學會等，旨在研究教育理論與問題，提供教育政策制定之參考，對教育法案內容產生影響。

四、大眾傳播媒體對政策合法化的影響途徑包括：(一)教育法令制定或修正過程的報導與評論；(二)匯集和傳遞社會大眾對教育法令的意見，引起決策階層注意的目的；(三)作為行政機關及立法委員擬訂法案的參考。

五、利害關係人透過各種方式，影響教育政策合法化，比如：(一)陳情請願—針對某項教育法案向教育部與立委陳情請願；(二)遊行抗議—採取較激烈的手段遊行抗議，引起大眾的重視；(三)參加研討會、公聽會、投書—藉以陳述自己的看法與意見；(四)透過利益團體—結合理念相同的人，以集體行動表達意見，或透過相關利益團體影響法案的內容；(五)透過大眾傳播媒體—利害關係人採前述作法時，常結合大眾傳播媒體的關注，如電視、電台、報章刊物等，以引起社會大眾注意，進而影響教育法案的制定與內涵。

Binderkrantz (2005: 694-719)指出，利益團體以直接與間接的方式來改變教育政策，直接的方式有：面對政府行政部門官員與國會議員，間接的方式則是動員團體成員與媒體訴求，因此利益團體的策略有四，分別為：面對政府行政部門、面對國會立委、媒體訴求、動員群眾。

Goldstein (1999) 以訪談法訪談 41 位利益團體代表，探討利益團體如何大規模參與政治活動，結果提出草根遊說團體制定策略模式，包括何時達成目標 (when to target)、何地達成目標 (where to target)、找何人達成目標 (whom to target)、如何達成目標 (how to target)，指出當遊說目標是為短期立法目的時，遊說團體會找選區的危險國會議員遊說，警示投反對票會引起草根團體選票流失；當遊說目標是為長期立法目的時，遊說團體的目標則是告訴選民對方候選人可能投下反對票。

Schattschneider(1960)提出競技場轉移 (arena shift) 理論，認為政治衝突競技場會隨著議題的重要性而轉變，低層次的政治爭端可在低層次政府機構 (low-level public institution) 解決，當低層次機構無法解決時，將影響整個社會衝突的議題。當一個團體進入競技場並有一個機構可以解決政治爭端時，他必須採取公眾策略 (public strategy) 以及立法策略 (legislative strategy)。公眾策略 (public strategy) 是政治人物希望喚醒民眾對議題的重視或辯論的參與；立法策略則是不希望民眾瞭解議題。當議題與選民利益對立或是有很大爭議時，立法委員選擇不希望民眾瞭解爭議衝突的存在，相反地，想改革的政治人士就會想盡辦法使衝突焦點曝光，喚起大眾注目以引發社會共鳴。

Olson (1971)根據其對利益團體的研究，指出對於大團體來說，每個成員就如同身處在一個完全競爭市場一樣，若缺乏強制的機制或其它類似的制度，任何

一個「理性」且「自利」的成員並不會朝向彼此的「共同利益」(common interest)或「團體利益」(group interest)來行動。理由非常清楚，因為在完全競爭的市場下，由於產品價格是被決定的(亦即需求的價格彈性等於零)，因此為了極大化自己的利潤(自利考量)，沒有人會去犧牲時間和金錢來支持遊說團體，以影響政府決策的方式來維持產業在價格上的穩定性(共同利益)。換言之，即使這樣的遊說真的可以達到預期的效果，也不會有人願意放棄自己的生產效能來提供團體的公共財，因為市場不會受到自己減產的影響而提高價格，反而是會有人增產或者有新的進入者進入而佔據原先屬於自己的市場。

Smith(1982)基於 Schattschneider 與 Lowi 的政策理論，提出有別於過去靜態政策形成模式之政策形成架構，其核心在於衝突(conflict)。對參與者來說，旨要以公平、有意義的方式解決社會衝突而形成政策，但衝突並非靜態或不定形的，所以公民為追求其利益會產生四種獨特的衝突形式：一、分配性衝突政治(distributive conflict politics)又稱政治分贓(pork barrel)，常見於國會委員會之間交換利益，各個利益均分以致衝突性最少；二、部門式片段政治(sectorally fragmented policies)是對抗性較高的衝突，其將利益只分配於社會特定團體而犧牲社會其他人利益，常見於關稅、經濟上，因利益龐大經常動員黨團依照指示投票；三、情感象徵議題(emotive symbolic issue)碰觸社會自我形象之基本核心議題，常造成社會分裂並引起傳統支持者分歧，對國會議員下決定是一種挑戰，因為黨團可能開放投票，例如墮胎議題。國會中常以冗長演講以阻擾議事進行或通過(filibuster)、提修正案(amendment rule)或異常投票，因此，對於情感象徵性意義議題投票往往跨越黨派界線，造成黨紀蕩然無存；四、重新分配議題(redistributive issue)將使社會各階層對立，造成暴動及廣泛性抗爭活動。此議題會重新分配社會各階層、不同團體之間社會資源與重新分配財富，國會議員往往尋求行政部門、工商業菁英領袖與貿易團體協商制定一個妥善解決方案。

Kollman(1998)提及教育利益團體瞭解工具與技巧去爭取政策制訂者以實現其目標，其技巧包括公聽會、與決策者接觸、法院訴訟、形成同盟，此外現代資訊技術如電子郵件、網際網路、傳真散佈團體活動，也可更快速地動員接觸。

Johnson(1999: 23-36)指由於研究資訊(research-information)具備實體價值，因而在議題實現、權力與合法化的過程中，被各類利益團體視為重要的政治來源，因而也使研究資訊如何應用於教育政策過程競技場中存在許多流通性的偏差。但只要教育政策制訂者懂得有技巧的將研究結果的資訊組成網絡架構，即可符合其需要，作為解決問題的策略。

McDaniel等人(2001: 92-114)的研究指出，提供量化研究與實驗研究結果的方式，較容易引起政策制訂者的目光，進而影響教育政策立法，至於其他非以研究結果為主張的利益團體則較難進入國會，是以利益團體之間應該非常瞭解其目標，並且在政策領域內攜手合作。

Franklin(2004: 255-271)指出英國工黨政府的教育政策之策略包括：首先以花言巧語聲明強調需要「教育」來取代公共政策辯論；其次當政策受到民眾大聲反

對時，政府就見風轉舵改變策略，例如工黨推出調高大學學費政策時，遭受反對黨反對，於是改弦更張將政策改名成個人畢業稅（individualized graduate tax），以圖矇騙過關。最後則嘗試以媒體灌輸來包裝教育政策與社會政策呈現予民眾，使用媒體提升政府政策並使用廣告為2001年選舉宣傳。研究結論認為政府過份依賴媒體包裝，將造成把原本提供資訊給民眾的媒體，轉變成說服民眾接受特定政策的越界現象，尤其將公眾金錢用來替政府政策宣傳（propaganda），乃違反一貫原則。

Mahoney (2004: 458)指出歐盟機構以三種方式影響利益團體的活動，分別為給予補助金（subsidy）、操縱政治辯論的競技場、選擇政治領域擴張權限。

Song 與 Miskel (2005: 7-48)以文獻調查及訪談法研究八個州之閱讀政策的文獻、網路與檔案紀錄，並利用滾雪球採樣（snowball sampling technique）以電話或面對面方式訪談制訂政策相關之參與者，包括 48 個政府機構、152 個利益團體、10 名政策個別參與者。過去美國教育政策制訂乃由政策訂者與教育相關機構，現今之閱讀政策網狀組織卻急遽激增與多元變化，由超過 100 個利益團體與政府機構，總計 237 參與者（actors）競爭的想影響閱讀政策。其提出三種前提假設：一、在州閱讀政策網絡當中，政府機構參與者比起非政府參與者，佔據中心參與者的位置；二、在州閱讀政策網絡當中，教師團體影響力比較其他非政府的利益團體佔據中心的位置；三、政府機構參與者對閱讀政策之佔據位置比非政府機構參與者來之聲望明顯。研究結果指出：傳統利益團體如教師團體對閱讀政策之影響力比其他參與者小，此結果與預期假設不同，乃因教師團體並不把焦點放於此政策以及多元參與者與開放議題（open issue）之影響。另外，每個參與者之聲望（prestige）與中心性（centrality）有極大差別，影響力較大的可以透過網路聯絡（network connection）94%的其他參與者，而影響力小的只可聯絡 29%的其他參與者。由於利益團體日漸多元（pluralistic）蓬勃發展與多樣化（diversity），俾使其相互競爭獲取權力及影響力，也迫使傳統利益團體如教師工會等之影響力日益薄弱。

研究者綜合上述學者專家對於教育政策合法化之策略所提具的各項意見，除先將其整理如表 3-1 所示之外，亦乃分點詳述其梗概並繪製圖 3-1 如次：

表 3-1：「教育政策合法化的策略」學者專家意見一覽表

| | 遊說接觸 | 請願示威 | 向媒體投書 | 公聽會 | 出版報告 | 聯盟或連署 | 自擬法案 | 其他 |
|------------------------|------|------|-------|-----|------|-------|------|----|
| Easton | | | | | | | | ✓ |
| Merelman | | | | | | | | ✓ |
| Carl, Baumer 與 Gormley | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | | |
| Rieselbach | ✓ | | | ✓ | | | | |
| Tachero 與 Udall | ✓ | | | ✓ | | | | |
| Jewell 與 Patterson | ✓ | | | ✓ | | | | |
| Anderson | ✓ | | | ✓ | | | | |
| Quade | ✓ | | | | ✓ | | ✓ | |
| Peabody | ✓ | | | | | | | |
| 吳定 | ✓ | | | | | ✓ | | |
| 官有垣 | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | |
| 朱志宏 | | | | | ✓ | ✓ | | |
| 顏國樑 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | |
| Binderkrantz | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | |
| Goldstein | ✓ | | | | | | | |
| Schattschneider | | | | ✓ | | | | |
| Olson | ✓ | | | | | | | |
| Smith | | ✓ | | | | | | |
| Kollman | ✓ | | ✓ | ✓ | | ✓ | | |
| Johnson | | | | | ✓ | | | |
| McDaniel | | | | | | ✓ | | |
| Franklin | | | ✓ | | | | | ✓ |
| Mahoney | | | | | | | | ✓ |
| Song 與 Miskel | | | ✓ | | | | | |
| 總計 | 14 | 5 | 6 | 7 | 5 | 6 | 2 | 4 |

資料來源：研究者自行整理。

一、向有關人員遊說，直接與其面對面接觸

教育政策合法化的參與者欲影響教育政策法案之作成時，最常運用直接或間接遊說的方式：直接遊說乃指於充分準備資料，提具其使人信服的理由之後，直接與立法委員或教育部官員面對面接觸，語氣懇切且堅定地詳細說明要點、溝通觀念，企圖說服他人；間接的遊說則可透過影響力較鉅的他人代為轉達理念與心聲，說理說服教育部相關人員、行政院相關人員，或者是立法院相關人員，使其共同協助支持某一教育政策法案的順利通過。

二、向相關機構請願或示威遊行

教育政策合法化過程中的利益團體，欲使某些理念呈現於教育政策法案當中時，可運用請願的方式，委請教育部相關人員草擬相關法案，或委請立法委員或立院黨團代為提案；倘使教育部或立法院所擬定之法律草案未能彰顯利益團體或利害關係人的權益，甚至有所戕害時，參與者便可能使用較激烈的示威遊行方式，抗議某依法律案的付諸表決或通過，對教育行政機關或立法機關施予改進或廢止的壓力。

三、訴諸媒體或投書

一般而言，因抗議者的知名度不足，或欲抗爭的議題未能引發當局者注意時，利益團體或學者專家會採取訴諸媒體的方式，藉以擴大議題，喚起社會大眾的關心，甚至藉以集結更壯大的抗爭力量。另外，一般大眾或學者專家等人也會運用向平面媒體投書或向電子媒體投訴的方式，藉著開放的發聲管道表達來自身觀點，一旦獲得社會大眾的共同迴響，其影響力將可能非同小可。

四、參加公聽會、聽證會或政策說明會

隨著人權理念益受重視，對於行政程序公開的要求自然也日益殷切，是以一般而言，政策法案形成的過程當中，均須舉辦數場公聽會、聽證會或說明會，藉以擴大多元參與，使欲表達意見者皆可運用此管道表露各自的心聲，也與政策制定者溝通觀念。雖說眾聲喧嘩之後的共識取得著實可謂大不易，但至少能使政策的制訂者、影響者與執行者藉此相互瞭解，一旦能幸運取得共識，則其後的合法化過程將無疑地更加順暢。

五、出版刊物或舉辦研討會，並提交研究報告

較具規模的教育學術專業團體通常定期舉辦研討會，於會中除各自發表專文論述之外，也可能匯聚學者或專家的研究報告，或透過延請專人演講、開放眾人座談、討論等方式，尋出對於教育政策相關議題的可行見解。若能於會後進一步出版研討會的論文專章、研究報告或討論結果，供教育工作者研析或直接送交制訂教育政策者，作為其執行職務時之參酌，則更能發揮其對於教育政策合法化過程與結果的影響力。

六、策略聯盟或發動寫信、連署

當個人或少數人的力量過於單薄，不足以引起大眾傳播媒體、社會大眾，或教育行政當局之關注，進而瞭解其需要、傾聽其心聲時，教育政策的影響者也使用尋求盟友，透過策略聯盟以形成有效壓力的方式影響教育政策立法。此外，若囿限於組織動員能力不足而難以達成策略聯盟，或走上街頭示威抗議的意願不高，則亦可使用發動群眾寫信或連署的方式，共同向行政官員或民意代表表達心聲、施予壓力，使其考慮為民喉舌。

七、自行擬訂法律案或積極參與立法規劃

意欲尋求教育行政機關人員或立法委員的認可，令其支持個人或團體所囑意的教育政策法案時，先自行擬訂完整可行的教育政策法律案，再說服相關人員給予認同，使民意代表或行政官員必須花費的功夫減到最低，可謂是最積極有效的辦法。倘若以一己之力擬訂法律案有所困難，則可尋找直接參與行政或立法機關的立法計畫之機會，透過與其面對面討論的機會表達需求，通常也較能有效達成立法目的。

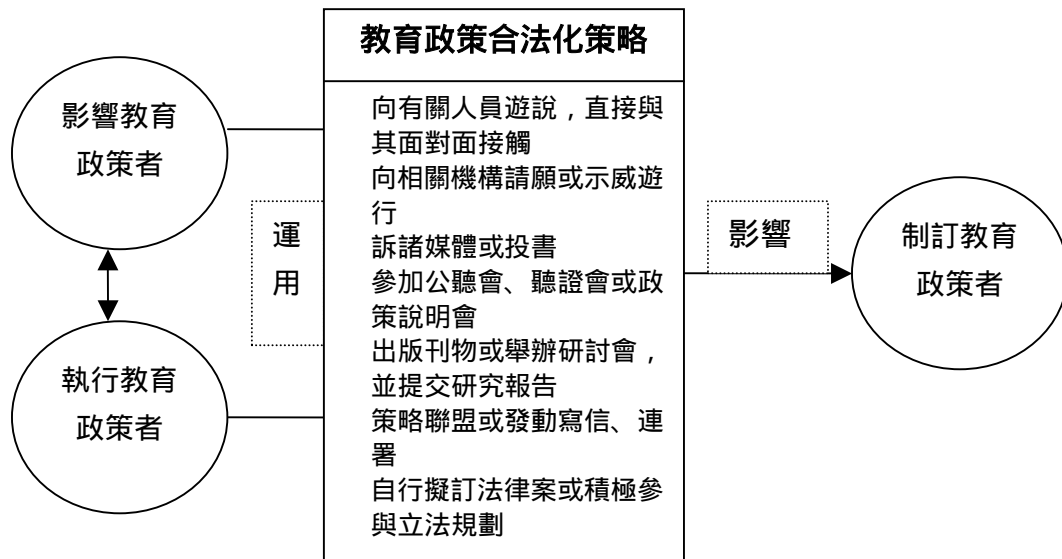


圖 3-1：教育政策合法化運用的策略

資料來源：研究者自行整理。

第二節 教育政策合法化的程序

關於教育政策合法化之程序的論述，學者專家於蒐羅學理與考察國內外實際後有以下數項陳述，基此，研究者再統整歸納本研究所謂教育政策合法化之程序。

吳定（2000：353-354）認為，行政機關內的政策合法化透過兩種程序進行：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。就前者而言，欲求政策方案被批准，必須事先瞭解首長的個性、專長、作風、人際關係、動機、決策經驗等，此過程極富政治性；就後者而言，需先瞭解委員會的性質、成員狀況、決策過程、團體決策理論等，比如方案能否獲得批准，究係取決於委員會的共識，或是主任委員等少數人的意見，如此方能獲得政策方案之

批准，順利取得付諸執行的合法地位。

洪德旋、林振裕、江亮演、林勝義（1996：13-14）指出，各國法律的制定權屬於國會，誠如《憲法》第 62 條規定，「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權」，因而我國亦不例外。一般而言，國家法律由立法機關依一定程序制定，其過程包括：

- 一、提案：由行政機關所提之法律草案稱「政府法案」(government bill)，由國會議員以連署方式提出的法案稱「委員法案」(private members bill)，我國主要法案，通常由行政院相關部會先行草擬法案，再經行政院會議決議後，送請立法院列入討論提案。
- 二、審議及表決：法律案向立法院提出後，由主席宣付朗讀議案，隨即交付有關委員會審查，且依 立法院議事規則 第 29 條之規定，有出席委員提議，20 人以上連署或附議者，經表決通過得逕付二讀。俟法案經有關委員會審議完畢後，依規定須將審議報告提付全院會議討論，進行「三讀會」(three readings) 程序，之後再將全案付諸表決，通過後即完成立法程序。
- 三、公布：法律案經立法機關通過後，一般均規定由國家元首公布，始能正式生效，依憲政慣例，國家元首對於立法機關通過的法律，並無拒絕公布之權，頂多只具中止之否決權。

朱志宏（1991：160-167；1995：147-154；2004：110-121）指出，世界各國的議會，為使議事程序井然有序、循序漸進，均有一套自法案提出至最後表決的固定程序，大致而言，包括：

- 一、提案：正式立法過程始於提案，提案厥為議員政策主張、政綱、政策理想、選區或團體利益能否實現，而形成正式法律的關鍵性階段。各議會有關提案的議事規則不盡相同，有規定由議員提出、由委員會提出，或由政府提出者；有規定由議員個別提案或議員連署提案者。Herman 與 Mendel 曾歸納整理 56 國議會有關的規定，如表 3-2 所示。就歐美各國議會而言，美國國會僅參議院與眾議院兩院的議員有權提案，總統的立法提案須由國會議員提出。英國平民院之提案，則有議員提案 (private member's bill) 與政府提案 (government bills) 之分，即個別議員與政府皆有提案權，但政府提案優先於議員提案。德國眾議院 (Bundestag) 規定提案必須得到至少 26 位議員的連署，亦即議員不能單獨提案。義大利國會則規定，委員會不僅享有提案權，上具制定法律之權限，無須經過全院之通過，該國三分之二的法律皆係由委員所制定，至於美國與德國國會之委員會則無權提案，但均能對法案作修改。

表 3-2：各國議會提案的規則

| 提案者 | 議會數目 |
|-----------|------|
| 議員 | 54 |
| 委員會 | 20 |
| 政府 | 41 |
| 國家元首 | 19 |
| 地方，聯邦之州政府 | 7 |
| 選民 | 4 |
| 司法機構 | 9 |
| 社會與經濟組織 | 6 |
| 其他 | 6 |

資料來源：出自 Herman 與 Mendel (1976: 597)。

- 二、辯論與質詢：美國國會的主要功能在於處理社會衝突（management of social conflict）與社會整合，是以國會主要訴諸討論的（deliberative）方式，即議員利用聽證會來緩和社會緊張情勢。在聽證會中議員可以詰問（cross-examine）政府官員，表達民意，且出席聽證會的個人或團體亦能利用此場合表達意見，甚至宣洩民怨。另外，英國平民院的主要功能在於透過「議會輿情」（parliamentary）所產生的影響力來監督控制政府，被視為國家的大質詢申訴（a grand inquest of the nation）民怨的委員會（a committee of grievances）輿論的國會（a congress of opinion）。至於得以塑造「國會輿論」的場所則不一而足，議員可在議場之外抒發己見，如在報章雜誌上撰寫專文、舉行演講、參加座談，或透過大眾傳播媒體發表談話，亦可利用辯論、質詢等正式場合發表意見、提出建議，甚至批評。英美等國國會發展初期常於辯論時出現混亂，甚至暴力的場面，其後，為使辯論之進行溫和理性，方訂定規則，比如英國就對議員進行辯論之發言時間、態度、內容，甚至聆聽他人發言之行為，均一一規定。
- 三、表決：立法過程至投票表決告一段落，各國議會對於投票表決之方式有不同的規定，有全然無法辨識議員立場的口頭表決、足以顯示議員立場的舉手與起立投票、列入紀錄中的點名投票等，不一而足，根據 Herman 與 Mendel (1976: 401-411)歸納整理 56 國議會有關表決的規定，如表 3-3 所示：

表 3-3：各國議會表決之規則

| 表決規則 | 議會數目 |
|-----------|------|
| 口頭表決 | 18 |
| 舉手表決 | 27 |
| 起立表決 | 29 |
| 點名表決 | 18 |
| 點名（用投票機器） | 36 |
| 秘密投票 | 28 |

資料來源：出自 Herman 與 Mendel (1976: 401-411)。

投票表決的問題看似單純，事實上則其間蘊含議會應個別或集體對外選民或社會全體負責的不同理論。比如美國國會採用不僅公開，而且列入紀錄的點名投票方式，以示個別議員對選民的負責。而德國國會每一會期列入紀錄的投票次數

則不超過四、五次，顯示其立法機關集體對全體社會負責。

顏國樑（2002a：4-6；2002b：76-81）指出，我國立法院為國家最高立法機關，代表人民行使立法權，亦是教育政策合法化的主要機關。依實際情況而言，立法程序包括六項，分述如下，並以圖 3-2 示之：

- 一、提案：立法提案乃是立法過程的第一步，依據《憲法》第 58 條規定，「行政院長、各部會首長，須將應行提出立法院之法律案...提出行政院會議議決之」，然後再由行政院向立法院提出法律案。由是可知行政院具法律提案權，通常由教育部依職權經以下程序研議法案，之後送行政院審議，並於通過後送立法院審查：（一）教育法案的提出—除由教育行政機關主動提出，或來自上級機關指示之外，民意代表的質詢、社會輿情的壓力、學術專家的建議等，也因社會日漸民主而成法案提具之來源；（二）組成專案小組研擬草案—教育部常因時間及專長上的限制，而委託學者專家組成小組研訂法令草案，以求周延；（三）進行意見徵詢—教育部通常於專案小組完成草案後，舉辦座談會或公聽會，與相關人員代表交換意見，再據以修正原始草案；（四）教育法案的審議—研擬完成之草案，須送教育部法規委員會審議，行政命令可逕由教育部長核定實施，教育法律則轉送行政院審議；（五）行政院法案審查—行政院接到來自教育部的法案後，通常先由一位政務委員邀集相關單位召開審查會議，經審查後再送行政院院會討論，通過後再由立法院審議。
- 二、立法院一讀會：立法院收到教育法律案時，先由程序委員會審定，列入報告事項，於立法院院會時，由主席詢問參與立委之意見，倘無異議，則照程序委員會意見辦理，交付教育委員會審查，若經出席委員提議，40 人以上連署或附議，經表決通過後，得逕赴二讀，若有異議，則遭否決不予審議。另外，立委也能接受利益團體或政黨之請託，提出另一套版本的法案，列入討論事項，於提案者說明其旨趣、內容、理由並大致討論之後，由立法院院會議決交付審查，或逕赴二讀，或不予審議。
- 三、審查：一讀會後的審查會之功能，在針對法案之必要性、適切性、功能性及與憲法和其他法律之關連性等各層面作審查，無論就條文的法理、政策或內容的文字意涵等，皆可主張增補、修正或刪除。根據《立法院組織法》第 7 條之規定，「政府機關依憲法提出之議案，應先經立法院有關委員會審查，報告院會討論，但必要時得逕提院會討論」，因而教育法案在進行二讀會前，大多先經教育委員會審查，通常由教育部長直接至立院說明立法內容、要旨與精神，再由教育行政相關人員出席審查會，討論法案內容，最後逐條朗讀、審查通過。另外，教育委員會進行審查時，只有其該委員會委員可參與表決，其他委員會委員僅能表示意見，並且，教育委員會審查後之教育法案，皆須先經朝野黨團之政黨協商，於同意條文內容後再送二讀會審查。
- 四、立法院二讀會：二讀會院會在程序上的功能，是將一讀會審查結果送院會公決，徵求未參與一讀會之其他委員會委員的共識，同時，參與一讀會但保留院會發言權者，亦可藉此再抒個人意見主張，尋求多數支持而「翻案」，常造

成委員間的相互激辯。教育法案於二讀會中，首先由主席宣讀審查報告，其次請該法案審查會之召集委員口頭補充說明，再就審查意見或原按要旨進行討論。若無廣泛討論意見，則進行「逐條討論」，由秘書處職員逐條朗讀審查案條文，假使委員完全贊同，則以全體無異議的口頭方式通過；倘有委員不表贊同，則展開討論，並允許提出修正動議或附議。二讀會的特色在行政人員不再列席，僅由立法委員參與，因而立法機關對法案的影響日益重要。

五、三讀會：教育法案於二讀會表決通過後，進入三讀會程序，先由主席朗讀本案案由，再由秘書處職員宣讀所有條文，而後進行討論。但討論的範圍除發現議案內容相互矛盾，或與憲法及其他相關法律相抵觸之外，僅限於進行法案文字的修正，而不可變更法案的實質內容

六、公布：立法院通過教育法律後，應移請總統公布，除非有窒礙難行之處，否則總統應於收到後之十日內公布。

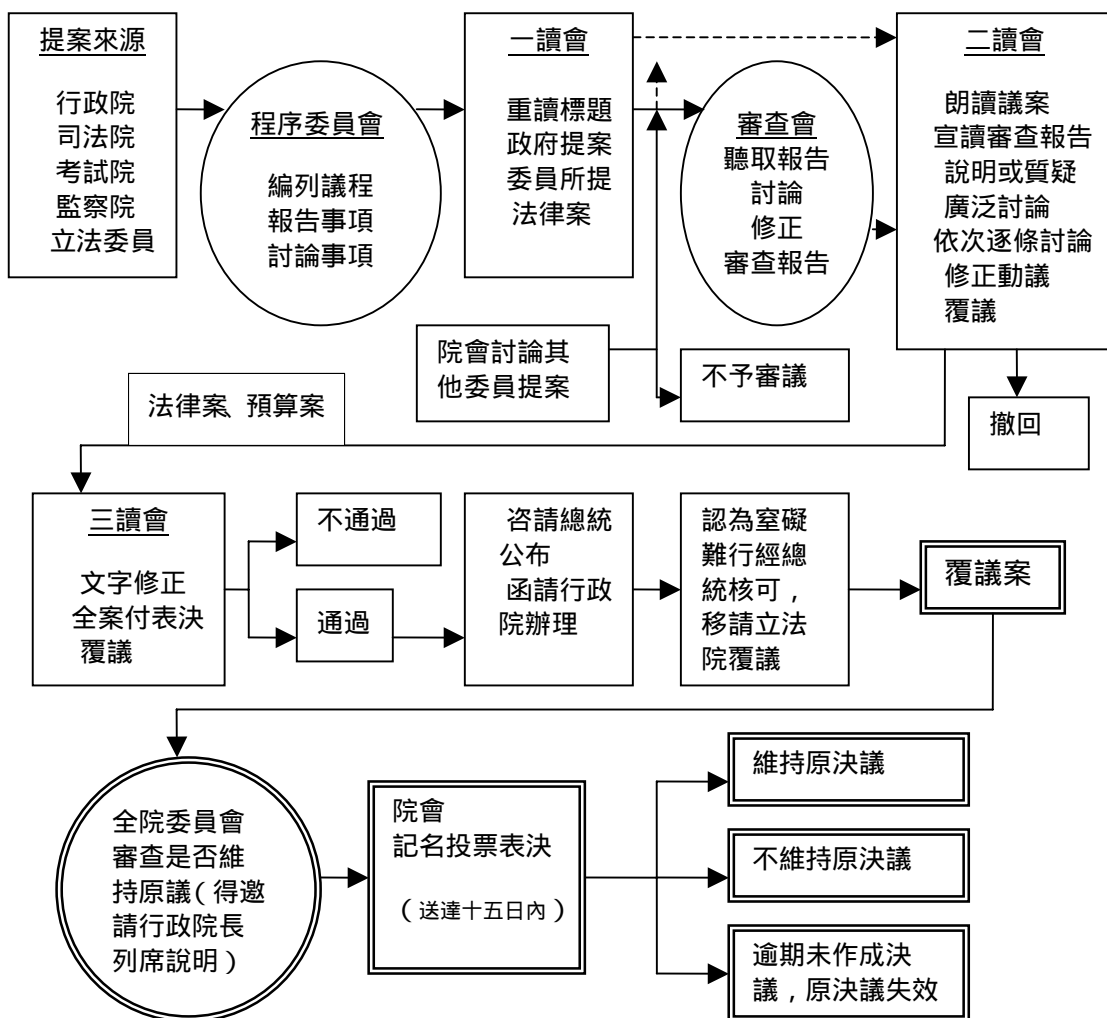


圖 3-2：我國立法院的立法程序

資料來源：出自顏國樑 (2002b : 77)。

張芳全 (1999 : 230-233 ; 2000 : 106-115) 指出，我國《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、宣戰案、媾和案，條約案及

國家其他重要事項之權」，另在議事規則中規定，法律案及預算案應經三讀會議決之，其他之議案應經二讀會議決之。因此，教育政策合法化在立法機關中的重要程序，應如下述：

- 一、提案：我國行政部會中，可提具教育法案的單位計有：(一) 行政院—依《憲法》第 58 與 59 條規定向立法院提出法律案與預算案；(二) 考試院—依《憲法》第 87 條之規定向立法院提出法律案；(三) 監察院—依 司法院大法官會議 第 3 號解釋，得向立法院提出法律案；(四) 司法院—依 司法院大法官會議 第 175 號解釋，得就其掌理事項提出法律案；(五) 立法委員—依 立法院組織法 第 7 條與 立法院議事規則 第 10 條規定，立法委員有提出法律案之權，但應經 30 人以上之連署；(六) 人民請願—人民可向立法院提請願案，倘此請願案經審查成為議案，則處理過程與立委提案相同。
- 二、一讀會：由主席將議案宣付朗讀之，於議案朗讀標題後，即應交付委員會審查。但有出席委員提議，40 人以上連署或附議，經表決通過後，得逕付二讀。
- 三、審查：教育行政機關所題之議案，應先經立法院教育委員會審查，報告院會討論，於必要時逕提立法院院會討論，而立法委員提出之議案，應先經院會討論，其審查程序包括：(一) 教育行政機關首長代表該部會列席，說明法案起草經過、立法要旨、教育部對該法案的看法，並答覆立委質詢；(二) 教育委員會進行審查--若法案較複雜可先提審查小組審查，再報委員會審查，此階段可一併進行公聽會、座談會、政黨會商等；(三) 教育委員會內部討論—立法委員就其立法精神加以討論，於提出問題、交換意見之後，表明主張和觀點，隨之逐條朗讀、逐條通過。
- 四、二讀會：討論各委員會審查之議案，或經院會議決，不經審查逕赴二讀之議案。此時所進行之逐條討論，亦得議決重複審查，必要時得提出覆議動機，以便再修改與補充。二讀會完成之後，亦逐條討論、逐條表決通過。
- 五、三讀會：教育法案或教育預算案須經三讀會議決，其他教育議案則只要會議通過，即可完成合法化手續。三讀會時，除發現議案內容相互矛盾，或與憲法及其他法律相牴觸者外，只得為文字之修正。
- 六、公布：依《憲法》第 57 與 72 條之規定，立法院通過的法律或議案應移送總統及行政院，總統應於 10 日內公布，使成法律，然如認定有窒礙難行之處，得依總統核可，於議案送達行政院 10 日內，移請立法院覆議。

林天祐、虞志長、張志毓、余瑞陽、邱春堂、楊士賢 (1996: 9)，於其共同的研究中指出，教育政策合法化乃教育政策制定過程的重要部分。其過程之描述大致為：某一政策問題因公共需求而形成，經形塑成政策問題，共行政策討論之後，進入政策制定的主體（行政機關、立法機關、司法機關）當中；在政治領導人、民意代表、行政人員等之處置下，受政治結構改變、個人、民間團體、公共輿論、焦點事件、統計數據，以及利益團體的示威抗爭等之影響，進入政策制定過程；在此過程當中，政策法案先經正當程序獲得合法化，再藉合法化後之教育法律擬定政策，以解決教育問題，或滿足公眾的教育需求。整體過程如圖 3-3。

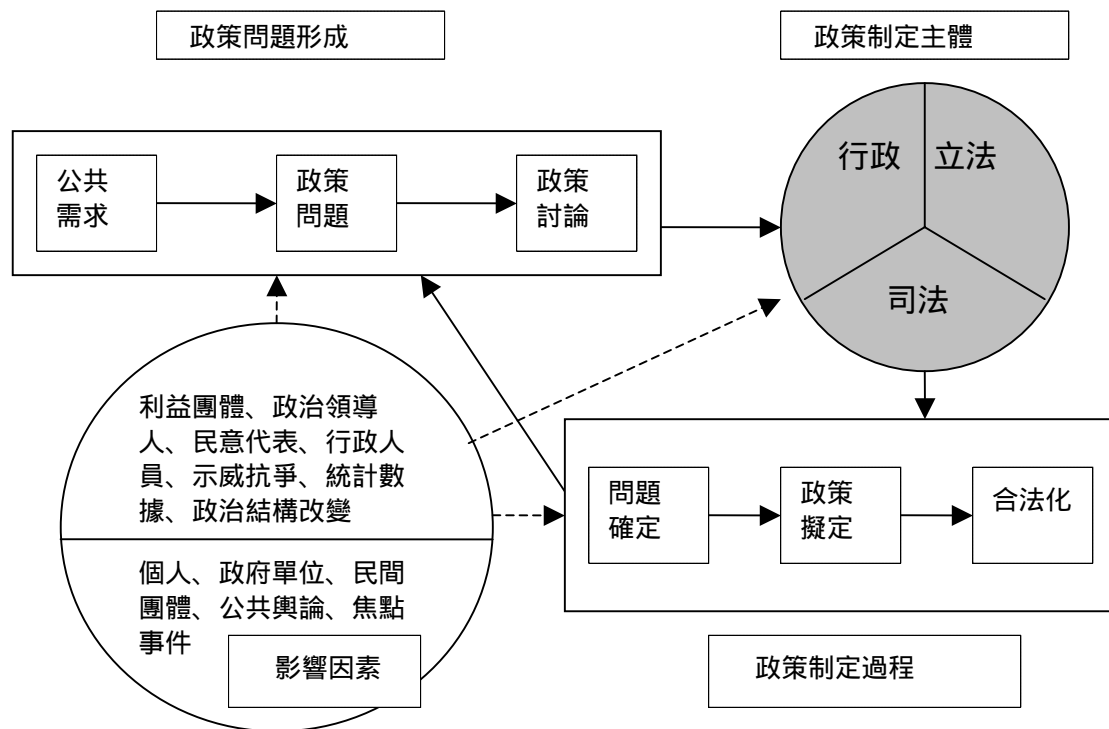


圖 3-3：教育政策形成及制定過程的分析模式

資料來源：出自林天祐、虞志長、張志毓、余瑞陽、邱春堂、楊士賢（1996：9）。

Fenger與Klok (2001: 157-170) 以Sabatier之倡導聯盟架構理論 (advocacy coalition framework) 為基礎，探討修正後之理論。Sabatier之倡導聯盟架構理論乃令人激賞的政策形成過程理論之一，其旨在闡述政策改變是一種聯盟架構之間的學習過程結果，涉及結構、內容、穩定、及政治信仰之進化。其前提有：一、政策之轉變過程與政策學習導向之角色，需要長期甚至數十年之觀察；二、從政策子系統 (subsystem) 可觀察到政策轉變，以及參與者在不同情況下如何影響政府制訂政策；三、子系統存在政府間範圍並涉及政府各層面；四、公共政策與信仰系統同樣概念化，如何瞭解其優先價值與非正式假定。

Sabatier(1999: 3-35)指出 1970 年代的學者普遍將複雜的政策形成過程簡化成五個啟發式階段：一、議題設定 (agenda setting)；二、政策形成 (policy formulation)；三、合法化 (legitimation)；四、執行 (implementation)；五、評估 (evaluation)。事實上，政策形成過程極為複雜，不止幾百個參與者、利益團體、政府機構人員、行政官僚、立法人員、媒體、學者專家等參與其不同階段之中；其中，個別參與者或團體其背景及價值觀、基本理念、政治立場、利益、與政治偏好互有相異點，互為影響與交互作用，形成政策。並且政策形成耗時甚久，可能曠時費日，經過數個政治循環，甚至需 20 年到 40 年才可評估政策執行後造

成其影響與衝擊。另外，參與者也在聽證會辯論、國會爭論以及行政部門評估取代方案及執行成效時，需觀察各角色所爭執之焦點方可更瞭解政策制訂過程。畢竟一個政策有時涉及數個政府部門或中央與地方政府，甚至由政府子系統制訂政策而非政府部門。不僅如此，政策形成爭論之複雜因素尚包括：深層的價值觀與基本利益之相左、預算經費的限制，以及權威性強制（authoritative coercion）。基此，對於政策過程之研究，學者提出機構合理選擇入門（institutional rational choice approach）學說，告訴政治分析學者從三方面分析：一、焦點放在少數決定性機構且具有正式決策權之指導者；二、假設參與者是追求自身物質利益，如收入、權力與安全；三、將參與者分成機構性類別，如立法部門、行政部門、利益團體。但自另一方面而言，倡導聯盟架構（advocacy coalition framework）派的學者卻告訴政治分析者從從三方面分析假設：一、信仰系統比制度化從屬關係（institutional affiliation）更為重要；二、參與者或許在追求更廣泛求變的目標，須從經驗上衡量；三、必須將學者及媒體工作者視為極重要、潛在的、政策參與者，因其在起始階段從迥然不同觀點透視相同狀態，或許窺出相異端倪。

Ston(2000: 45-62)在《非政府政策移轉：獨立政策機構策略》之研究中，以智庫(think tank)在政策移轉（policy transfer）中扮演的角色探討非政府機構，指出智庫的作用在使資訊透明以傳播理念，並建構政策網絡，藉由菁英學者提供政策上的專業建議，以助益教育政策立法過程的有效與可行。

研究者綜合上述學者專家對於教育政策合法化之程序的論述，除分點依序說明的如下之外，亦參酌我國立法委員手冊與憲法增修條文之相關規定，將我國教育政策合法化之程序繪製如圖 3-4 之所示：

一、教育部提案

教育政策案由教育部草擬，研擬前通常先延請相關領域的學者專家進行專題研究，然後委請進一步研擬法律草案。學者專家研擬的法律草案完成並經教育部相關業務司處認可後，須進一步召開公聽會或說明會徵詢意見，或透過適當的管道主動向社會大眾公開草案內容與進度，使各利害關係人得表達意見，並與教育部人員溝通觀念，嘗試尋求對於草案的共識。其後，再由業務司處根據大眾意見修改草案，並送教育部法規會認定與其他教育法律的協調性及其適當性後，最後經部務會議通過而送交行政院。

二、行政院審核

教育部送交行政院的教育政策法案，先由已分配好權責的政務委員負責審理，不同意該法律案時，即便此案已經過專案小組研擬、公聽會或說明會之召開，仍可要求教育部修改或予以退回重擬；倘同意該法案內容，則送交行政院法規委員會認定與其他部會法律案的協調性，法規會審查通過後再赴行政院院會審查。

三、立法委員提案與審查

行政院審查通過教育法律案。或立法委員自行提具教育法律案之後，須送立法院依《立法院職權行使法》進行審議：首先，政府機關或立法委員提出之法律案，應先送程序委員會，提報院會朗讀標題後，可議決交付有關委員會審查，或逕付二讀，或不予審議；其次，交付教育及文化委員會之議案，俟委員會召集人將其排入議程之後，需於開審查會時朗讀議案，依次或逐條提付討論，之後由該委員會委員決議通過與否，即所謂的一讀；再次，一讀通過的教育法律案於必要時，須再送交立法院預算委員會或其他相關委員會聯合審查；其後，再送交全院會進行二讀，在二讀會中仍就審查意見或全案要旨做廣泛討論，可能表決通過或決議將全案重複審查甚至撤銷，或令其進入黨團協商程序；最末，二讀會通過的法案進入第三讀會時，除發現議案內容有相互抵觸，或與憲法、其他法律相抵觸者可再作修正之外，其餘只得為文字之修正，並將議案全案付諸表決。

四、總統公布

立法院三讀通過的教育法律案，應移送總統府及行政院，倘認為法案有窒礙難行之處，得依總統核可，於議案送達行政院 10 日內移請立法院覆議，覆議時若經全體立法委員二分之一出席委員決議仍然維持原案，則行政院長應即接受議決，或是辭職下台。而未有提請覆議打算的教育法律案送達總統府後，總統應於 10 日內公布，使成教育法律，令相關單位及人員執行遵守。

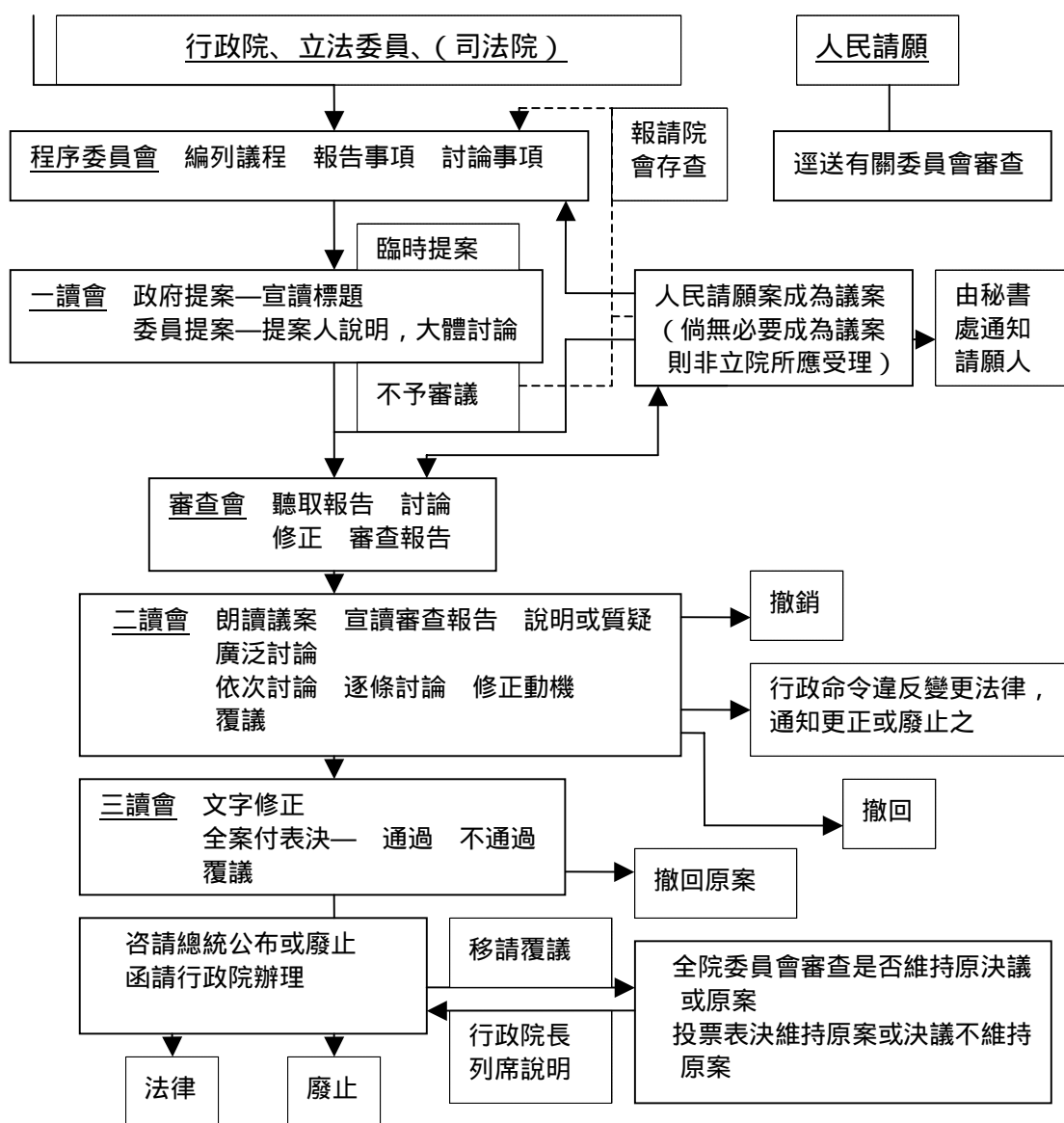


圖 3-4：我國教育政策合法化程序圖

資料來源：研究者自行整理。

第三節 教育政策合法化的檢討

針對教育政策的合法化之檢討，本節分兩方面敘述，先論及教育政策合法化的困難與缺失，再研擬教育政策合法化的改進對策，如下所述。

壹、教育政策合法化的困難與缺失

以下先列述學者專家對於教育政策合法化的困難與缺失之意見，再由研究者歸納分析之。

吳定（2000：442-444）提及我國政策合法化過程中，立法機關運作的缺失包括：（一）缺乏政策分析與行政規劃人才，致使既無法從事政策規劃，亦難以周詳檢視行政機關所提送之政策方案；（二）未具充分政策分析知識與能力，致常於審議議案時，流於主觀及情緒化；（三）缺乏高水準的助理人員協助蒐集相關資訊，因而難以深入參與審議；（四）常著重經費的增刪，忽略政策方案的內容、需求，及與經費之配合等問題；（五）各委員會之召集委員權力頗大，對政策方案幾乎握有生殺大權，以致影響合法化之實效與結果；（六）持受特殊利益團體或標的人口遊說之影響，未能客觀理性審議政策方案；（七）各級民意機關尚未普遍成立「聽證會」（公聽會）制度，致利害關係人無法充分表達其意見；（八）政策方案常未經正反雙方充分辯論，即過早表決通過，予以合法化，致付諸實施時常遭受困擾；（九）行政機關在政策合法化階段，常未能善用「建立支持多數」（majority building）的策略，致使規劃周詳之政策方案，難以獲得合法化，形成完美的計畫配上不完美的策略（a perfect plan with an imperfect strategy），導致合法化失敗之憾事；（十）政黨對於某些政策方案的合法化，常扮演過份積極（干預）的角色，影響立法人員審議方向，並滋生事端；（十一）立法人員外務太多，或忙於自身事業，未能專心問政，導致議事效率低落；（十二）立法機關議事制度及程序存在缺失，如質詢制度欠當、發言次數分配及程序發言之規定不當等，影響法案審議效率。

翁興利（1998：190）指出，民眾需求之所以不一定能成為議程，其間存在的偏差來源（sources of bias）包括：（一）弱勢團體或社會地位較低者，因其需求較不受重視，是以意見很難進入系統議程；（二）因為文化因素的限制，使得政府不會去考慮某些問題，比如美國教育由地方管轄，我國教育則由中央嚴格管制；（三）決策者較重視舊有議題，因其往往尋求在任期內有所表現，是以習於針對較易處理、面對的舊有議題尋求解決之道；（四）決策者在議程設定的過程中扮演關鍵角色，而其本身可能就是一個偏差因素，因其認知、能力與理念上的限制，將造成選擇上的誤差，另外，越接近決策者的團體，其意見也越容易受決策者重視，因而進入議程。

Starling (1988: 87-149)對於民眾需求不一定能成為議程的情形，更加詳細分析期間存在的偏差因素，包括：

一、組織結構：此即「資訊病理」（information pathologies）現象，因為有時候 Weber 的官僚型模可能造成資訊接收與解讀的偏差。組織中的等待退休者（time servers）保衛職位者（defensive cliques）安於現狀者（mutual aid and comfort groups）壟斷資訊者（coalitions of the ambitious）容易使首長或決策者得不到充分的資訊，無法認清問題，也難以將真正的問題納入議程。另外，

此等現象與組織特質間的關係包括：(一) 在層級節制 (hierarchy) 的官僚組織中，決策者透過命令鍊 (chain of command) 傳達命令，倘組織中存有上述四者，則下情難以上達，易造成政策無法進入議程，遑論有效執行；(二) 專業化 (specialization) 的機關組織易形成本位主義，無法有效取得正確資訊，並且地理上的區隔，也將造成資源及資訊傳遞上的困難；(三) 集權化 (centralization) 的官僚組織，易使決策階層產生資訊超載 (overload) 或反功能競爭的現象，造成議程設定的障礙。

- 二、意識型態：意識型態有如無形的「過濾器」(filter)，可妨礙真正訊息的傳達。自認知心理學角度而言，當政策備選方案或法案與決策者的認知不同時，假使決策者的權力擴大，將會「壓抑」不同意見；假使各方實力相當，則會尋求「妥協」，此時，意識型態的角力即影響議程設定。另外，針對議題時，倘若過於堅持某種信仰，將會影響對問題的實際瞭解，造成認知失調 (cognitive dissonance)，整體信念與實際狀況產生衝突，進而影響議程設定。
- 三、缺乏知識 (ignorance)：此項偏差的主因，在於大眾傳播媒體缺乏科學知識，當其面對突發性新聞議題，又面臨截稿的龐大壓力時，不同領域 (環保、經濟、國防、教育....) 的新聞記者難以立即因應此等複雜問題，便可能因缺乏專業知識而妄予報導，或以煽動性、商業化言詞影響民眾及決策者觀點，傳播不一定正確的資訊，當然造成問題的誤判。
- 四、資訊太多 (babel)：理論上，決策者掌握愈多資訊，應愈能使決策更加周延；但事實上，假如資訊過多，卻可能因時間、認知、能力上的限制，無力徹底澄清，形成「種類錯誤」(error in kind) 與「程度錯誤」(error in degree) 的情形，因而資訊的過與不及，皆非福音。
- 五、噪音 (noise)：指 A 欲使 B 瞭解某種訊息，但 B 卻接受到與 A 原意不同的訊息，可能在傳遞過程中產生干擾因素，造成訊息混淆；另外，噪音也意味著第二個訊息，即一個訊息因干擾因素或收訊者的認知結構不同，而產生不同的解讀。
- 六、時間落差 (time lag)：係指接收到新訊息與開始反應之間的時差，任何一個現有的行政機關，制度議程通常在相當程度內落後系統議程，其原因可能是社會衝突、經濟蕭條、國際戰爭、技術變遷等。議程之間的落差越小越好，越表示政府的高能力得以克服系統議程的偏差因素，足以滿足民眾需求；假使時間落差持續增加，系統功能將終止，甚至毀滅。
- 七、逃避問題 (avoidance)：決策者往往逃避不愉快或其所不願意面對的問題，易言之，決策者本身就是議程設定的偏差因素之一。
- 八、隱蔽問題 (masking problems)：意指提出某些大家已知的議題，來隱蔽事實上更重要的問題，即只看到表面原因而未探索真正癥結，導致真正的影響因素無法納入議程設定過程，予以考量。
- 九、虛假性問題 (pseudo-problems)：指誤將錯誤的議題排入議程，使進入政策制定過程而言。

顏國樑 (2002b: 14-15) 曾經提及, 經由教育政策合法化過程所形成之教育法規, 有其限制存在, 包括 (一) 教育法規無法完全規範教育活動: 在教育領域當中, 雖說教育法規對行為關係的規範而言十分重要, 但其過程中的所有行為關係, 卻不見得都能在教育法規的規範之下, 達成教育效果, 比如: 師生關係的建立、行為習慣的培養、班級秩序的維持等。因而教育法規對教育的規範只是有條件的、部分的, 而非全方位的; (二) 教育法規在教育活動中的作用範圍是有限的: 教育活動與其他社會活動相較, 更常涉及人類的心智活動, 比如: 智力、認知、思想、信仰等, 對其而言, 教育法規的作用產生圍限。以教師對於校長辦學理念的認同為例, 若堅持以法規手段來強求目標之達成, 不僅難以獲致效果, 更可能導致心智的損害, 造成反效果; (三) 教育法規無法完全適應個別需要: 教育活動的特質是多樣、多元與豐富的, 然教育法規乃一規範體系, 其內容是概括、普遍、確定的, 因而教育法規往往在涵蓋性與適應性方面, 發生一定程度的限制, 難以適應個別差異的需求; (四) 教育法規需要有具備良好法學與道德素養的教育人員配合。因此, 假使徒有完善的教育法規, 而未輔以民主法治的文化環境, 以及具備道德涵養的教育人員, 則同樣難以發揮教育法規應有的效益。

Quie (1979) 在接受訪談時, 指出教育政策合法化過程當中, 立法者所產生的問題包括: (一) 在教育政策合法化之前, 眾議員在涉獵經驗性的學術期刊調查研究, 以及參考教育政策之評估, 的確略顯不足, 大多眾議員往往僅根據過去在學校就讀的經驗從事教育政策立法, 然而最新期刊資料研究卻通常對教育政策立法之助益甚鉅; (二) 有時候, 政策立法的某一股推力來自總統, 比如詹森 (Johnson) 總統即曾不惜一切代價, 強力推動《初等教育和中等教育法案》 (Elementary and secondary Education Act), 雖然研究報告指出此法案之缺失, 將使 35% 的在校學生無法享受基金福利, 但該法案仍然強行通過; (三) 教育行政部門往往拒絕提供研究報告給立法部門及公眾參閱, 其因在於研究報告經常批評行政缺失, 易予公眾過往的行政過於疏失之觀感, 此乃人性之本能 (不願意他人指正你的錯誤); (四) 教育政策研究機構提供之文獻研究資料, 通常以口頭、圖、表、文獻等方式呈現, 然 Quie 認為眾議員偏好圖表, 並建議若能以令人激動的方式呈現, 則閱聽者的吸收效果更佳; (五) 教育政策分析學者透過管道接觸決策決定者並非 435 位眾議員或 100 位參議員, 粗略估計, 真正的政策決定者只有 6 位, 其特徵為熱衷工作、立場中立、令同僚信賴、兼自由派及保守派; (六) 公聽會對教育政策制定的影響非常少, 其原因在於聽證會往往避免爭端; (七) 至於國會改革, Quie 則認為每位眾議員若能只專注於一個委員會, 才比較可能專注發揮自身專長於此一領域, 以完成立法。

周志宏 (2003: 25-37) 在現行教育法制之分析與檢討中指出, 我國現行的教育法制, 在過去威權體制籠罩下, 充滿國家教育權思想中集權、管制、黨化、封閉、一統化的性格, 因而產生加以反省檢討之必要, 可自下列數方面為之: 一、在教育的外部事項方面: 舉凡 (一) 教育重要事項之規範不符法律保留原則——現行許多教育重要事項未以法律規定, 而僅以行政命令規範, 並且某些行政

命令甚至缺乏法律授權依據，徹底違反法律保留原則，比如各階段教育之課程標準、教師聘任及待遇、學生獎懲辦法等；(二)教育行政中央集權化、官僚化—地方教育行政多須依中央指示辦理，甚少自行決定之權限，即使是地方教育主管機關之任免，地方自治團體首長亦無自行決定之權；(三)教育行政管制措施過多—凡私校設立、系所設立、學位授予等，均呈現國家嚴重介入教育體系運作，影響教育市場機能之勢，不僅限制人民選擇的自由、也造成無效率的管制不彰、資源錯置；(四)公立學校欠缺教育自主與行政獨立—公立學校在性質上屬營造物機關，無法律上的權利能力，無論人事、經費或教育活動，均受中央或地方教育行政機關之指揮監督，致使公立大學法人化的呼聲，備受矚目；(五)私立學校管制有餘，監督不足—教育行政機關不僅管制私校的學生人數、學費數額，甚至透過對於學籍的管制，不承認某些體制外學校，限制父母的教育選擇權。

二、教育的內部事項方面：包括(一)國家權力介入教育內容—國家行政權力過度介入教育內容的決定，比如對於課程標準、教科書之干涉，皆未遵守法律保留原則；(二)系所設立之管制—依《大學法》第8條之規定，可知大學系所之設立、變更或停辦，皆須經教育部核准，有將大學發展視作配合國家建設、支援科技政策、滿足就業市場需求的調節工具，忽略來自學術、教育、文化發展層面的考慮；(三)教師講學自由未獲保障—教師不能自由選擇最適當的教科書、教育、補充教材，剝奪其教育內容決定權，亦危及其工作權。

三、教育主體方面：(一)教育主體參與地位未受重視—身為教育權主體的父母、教師、學生、住民代表等，皆無制度化的途徑參與教育政策之制定與執行，有違民主參與原則；(二)教師地位未明，權益保障不足—公立學校教師是否為公務員？私立學校教師是否為勞動者？迄今定位曖昧，且對於教師權利義務的規定，也未臻具體、不盡理想；(三)學生權益未受重視—以往特別權力關係理論，致使學生僅得為教育客體，其教育權備受忽視，而今該理論已日漸薄弱，應致力於學生參與法制化之提倡；(四)家長未發揮應有功能—現行制度下家長參與教育的唯一管道是家長會，然其組織卻無法律明確授權，且非依《人民團體法》組織，而是僅依行政命令成立之特殊教育團體，成員只及於學生家長與校長，未包括學校教師及行政人員。

羅傳賢(2004：68-82，224-229)針對立法院立法程序及其中得黨團協商的制度提出檢討，指出法案審查程序中常見的問題包括：一、委員主動提案缺乏專業幕僚支援系統協助；二、第二讀會功能被黨團協商取代，未逐條討論，偶有修正條文事後發現缺乏時效性者；三、黨團協商未留紀錄，造成修法意旨事後難以查考；四、第三讀會聊備一格，已失掉修正文字並使法律表達明確之作用；五、法制不調和的現象仍然存在；六、包裹立法以彰顯立法政策之目的、維護法律體系之完整、避免公布施行之時差、增進立法議事之效率的技術未獲重視；七、缺乏有效之立法計畫。另外，黨團協商程序所衍生的問題包括：一、黨團門檻過低造成少數黨鞭或協商代表操控決策；二、弱化委員會專業審查之功能；三、協商

採共識決違反議會多數決原則；四、協商過程完全不公開易生弊端；五、二讀逐條討論程序為黨團協商所取代；六、黨團協商代表未貫徹利益衝突迴避原則。

Grant 與 Edgar (2003: 318-329)指出, :蘇格蘭高等教育基金會(Scottish Higher Education Funding Council, SHEFC) 新成立政策研究顧問團體 (policy research advisory group) 以證明政策網絡與政策共同體理論之可行性。為達超然之目的, SHEFC 保護其成員免受所屬機構報復並讓成員充分發言, 使基層 (grass-root) 研究者有其代表性並與之諮商對話, 並將其上司排除在研究過程當中, 不僅如此, SHEFC 也傾聽蘇格蘭人民的聲音, 且不受強大利益團體的說服而改變其議程。另外, 蘇格蘭議會議員需進入 SHEFC 與學術研究者諮商性會談, 傾聽第一線研究者之聲音, 蘇格蘭議會議員有時也需跨過 SHEFC, 設立對話機制論壇與其他研究高等教育的學者對話。正因如此, 以 SHEFC 形式之政策網絡與政策共同體理論可讓形成的教育政策更能更具代表性, 更能代表全體蘇格蘭人民並使得政策執行更為成功。

Alexiadou (2002)以英國新工黨主張社會排斥 (social exclusion) 之口號與教育政策之關係作分析, 提及政府以象徵政治 (symbolic politics) 將社會現象簡化命名, 並大量使用在政治口號當中。結果顯示共有三種不同類型的對話存在, 使得社會排斥的定義模稜兩可, 未能取得一致共識, 比如提升全球經濟競爭力、權力下放與就業率提高乃為教育之目標, 然而社會排斥卻以權力中央化以及效率口號為手段, 來剝奪地方自治權力, 終致產生地方與中央之緊張關係, 也對社會排斥主張者採取截然不同的態度。因此乃建議中央以口號制訂教育政策之際, 需考量地方執行的態度與配合才能政策順利推動。

Mundo (1992)與 Pfeffer (1992)同時指出, 利益團體組織可視為不同的參與者之間利益交換的競技場, 政策企業家 (掮客) 及團體領袖則是處於交換中心的位置。勇敢積極與政治精明的領導常是利益團體最後成功的必要條件, 成功付出的代價則是獎勵 (incentive), 但獎勵卻造成團體內部爭執, 甚至混亂而掩蓋更大的政治目標。

Birnbaum (2000: 119-132)指出, 教育政策學者專家與教育政策制訂者是兩群知識領域截然不同的團體, 教育政策制訂者經常抱怨教育政策學者無法在其實際上制訂高等教育政策給予實質上的幫助。研究結果顯示: 教育政策學者專家早已選定特定議題, 並投身於本身教育領域之長期專注議題, 故無法為教育政策制訂者當今的議題提供幫助。

Honig (2004: 527-561)研究前線與資深政策制訂者, 執行四種教育政策改革之成效, 發現教育階級地位森嚴的體系中之政策制訂者往往位居高層, 與學校執行教育政策者存有代溝, 是以由下而上的改革對政策執行者而言, 常蹣跚而行, 遭遇許多困難, 因其角色在四方面似是而非: 一、開放或關閉的規則 (open-ended versus closed rules) --開放規則可使第一線政策制訂者執行教育政策時, 更能由下而上改革, 但資深的政策制訂者只使用關閉的規則, 認為在開放的規則之下, 執行效果將大打折扣; 二、公正與平等 (equity versus equality) --第一線政策制

訂者認為資深政策制訂者只重視平等地分配等同之預算，卻無視不同區域學校需要不等的預算；三、孵化與產生（incubation versus procreation）--第一線政策制訂者常覺得資深政策制訂者急於急速產生政策成效，殊不知教育政策執行需要時間孵化；四、溝通還是緩衝（bridging versus buffering）--第一線政策制訂者常覺得資深政策制訂者不鼓勵溝通，也缺乏決策權。

Levin(2004: 271-284)指出，媒體雖然為大眾提供資訊、監督政府濫用權力，以及報導新聞，不過媒體卻涵蓋三個缺點：其一為媒體有簡化問題（simplify）的傾向，使民眾誤解以為教育問題的處理非常簡單，並不複雜；其二為責難（assign blame）是媒體的角色，包括揭發醜聞與指出錯誤，例如領養兒的虐童事件發生時，媒體應該責備親生父母？還是養父母？或領養機構？抑是監督領養機構的政府？當悲劇發生，所有相關人等都應該受譴責，但此等作為對解決事情有幫助嗎？其三為媒體注重短期（short term）現象效應，只報導枝微末節，卻忽視問題的根本。例如報導學童父母需要把子女送到較遠的學區就讀，卻不報導根本問題所在乃是政府預算短缺而無法建築新學校的困境。總之，媒體與政府雖關係密切，卻互不信任對方。

研究者乃先綜合上列學者專家之所言，再將其看法析理如表 3-4，並加分點列述教育政策合法化的困難與缺失：

表 3-4：「教育政策合法化的困難與缺失」學者專家意見一覽表

| | 缺乏人才與知識 | 資訊未公開 | 意識型態過度膨脹 | 大眾關心過少 | 教育議題不受重視 | 效率不彰議事失當 | 法律體系混亂 | 其他 |
|---------------|---------|-------|----------|--------|----------|----------|--------|----|
| 吳定 | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | | |
| 翁興利 | | | | ✓ | ✓ | | | |
| Starling | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | | |
| 顏國樑 | | | | | | | | ✓ |
| Quie | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | |
| 周志宏 | | | | | | | ✓ | |
| 羅傳賢 | ✓ | ✓ | | | | ✓ | ✓ | |
| Grant 與 Edgar | | | | | | | | ✓ |
| Alexiadou | | | | | | | | ✓ |
| Mundo | | ✓ | | | | | | |
| Birnbaum | | | | | ✓ | | | |
| Honig | ✓ | | | | | | | |
| Levin | ✓ | | | | | | | |
| 總計 | 6 | 5 | 3 | 2 | 3 | 4 | 2 | 3 |

資料來源：研究者自行整理。

一、缺乏教育立法專業人才，當前參與者的知能不足

我國法律教育相對於其他教育而言顯得匱乏，加上一般大眾也普遍存有懼怕法律專業的心態，以及增益法律素養的管道與機會也未普及，致使無論是制訂教育政策者、影響教育政策者，或者是執行教育政策者，均存在教育立法專業知能與素養不足的傾向。如此一來，不僅缺乏教育立法相關人才參與教育政策法律的研擬與立法，也難以正確研擬教育法律草案、不能確實謹守教育立法程序正義的要求，更在教育法律通過之後，不能主動認知、徹底貫徹，甚至違法而猶不自知。凡此種種，皆是造成教育政策合法化效率不彰、效能不佳的重要原因，亟待思量改善之方。

二、未普遍成立公聽會制度與聽證制度，使立法資訊不夠公開透明

我國教育法律自教育部研擬至行政院與立法院的審查再至總統公布，整個過程雖已大致完備，但卻未重視立法過程資訊的主動公開，使看似黑箱作業的立法過程日漸透明，藉以滿足大眾知的權利，也為其保留發言論述的空間。雖說近幾年來《行政程序法》已訂定完成，並且公布實施，然而我國公開行政與立法資訊的體制卻猶未成熟，不僅透過便捷的媒體網路等資訊系統主動公開立法進程與資訊，也未普遍成立政策研擬及立法階段的公聽會或說明會制度，邀集利害關係人共同集思廣益，更未於立法院的審查過程中建立完備的聽證制度或立法委員的問政監督機制，此均有待即刻改善。

三、個人、政黨與利益團體的過度影響，使特定意識型態過度膨脹

具有政治、經濟或知識權力的個人，具有多數優勢的政黨，具有龐大人力物力或資源的利益團體，常在教育政策立法過程中過度過張自身利益的要求、過度膨脹自我政治意識型態的影響，而對所有政策法案施予極大的壓力自然也發揮相當大的影響。此等強迫相對弱勢的個人或團體認同其利益或意識型態，以及為反對而反對的行為，不僅使理性、認真思索政策法案者遭受龐大壓力，也過度排擠社會弱勢者的需求與權益，時常是社會公義難以達致的關鍵因素。

四、部分利害關係人與學術團體的關心與影響過少

相較於歐美的民主法治發展成熟的先進國家，台灣當前的社會正處政治撕裂一切的，令人慨嘆的狀態當中。社會公眾對於政治人物的狂熱者太多，對於公共政策的關心者太少，是以選舉投票率遠高於其他國家，然而公共政策的參與程度卻又是望塵莫及。教育政策的利害關係人或漠視自身權益，或甘願將自己作主的權利拱手他人，或輕忽自身影響力，或抱持上有政策下有對策的消極態度，對於公共議題、教育政策時常漠不關心，參與公聽會、說明會者總是重複的少數。至於學術團體概為保持其中立超然的立場，必面落入政黨惡鬥的困境，也不常對政策議題提具見解或表達關心，只能坐視政策立法問題叢生，教育推展處處掣肘，著實可惜。

五、偏好能見度高的議題，使得教育議題不受重視

立法委員由選舉產生，是以提高能見度、增加曝光率，以加強社會大眾的印象、獲得選區選民的青睞，便成其問政過程首須考量的要素。再加以當前開放媒體，電視新聞得以 24 小時不斷重複播送畫面，輕鬆強迫民眾收看以烙印觀感，更使立法委員無不使出渾身解數，透過記者會為能見度高的議題代言或發聲。相對於弊案或八卦新聞而言，教育政策法案的聳動性較低，戲劇性也不足，在新聞性不夠的特性之下，許多立委自然不能為此認真研擬思量。不僅如此，甚至還造成致力於為教育問題奔走的立法委員，因曝光度不夠而未能繼續連任的逆淘汰現象，實非社會大眾之福！

六、議事效率不彰、議事制度失當

在陷入政黨惡鬥困境的台灣政壇裡，素有民主殿堂之稱的國會早已失其莊重嚴肅的社會形象，取而代之的是揶揄謾罵、肢體衝突等可作負面教材的畫面與作為。立法委員未能理性、認真、專業問政，只是為反對而反對、為贊成而贊成，只是為作秀而發言、為獲得選票而曝光，總是寬以律己嚴以待人，自然造成遭致杯葛的議事效率不彰。另外，未能獲取共識的法案總是交付黨團協商，且協商結論一旦經院會宣讀通過，其他委員便不得發言或反對，使得少數黨鞭或立委藉此制度遂行個人意志，因過程不必公諸於世而於協商過程中赤裸地進行利益交換、私相授受，不迴避利益也置學者、公眾與專業委員會意見於不顧的，此等議事制度不合理之處頗多，亟有加強改善的必要。

七、教育法律體系混亂，法律規定彼此重複或矛盾

審視當今諸項教育法律，不難發覺其體系之梳理不夠明晰，彼此矛盾或重複之處頗多，此雖與教育部本身組織編制的關聯極大，改善不易，但仍不能視之為理所當然，亦需圖謀改進。另外，體罰、學費、學生權益等諸多重要教育事項未以法律規定，而僅以行政命令規範，留予行政機關許多彈性的同時，也常使學生、家長無所適從。不僅如此，現存教育法律猶有缺乏法律授權依據，違反法律保留原則者，此外，尚有法律規定應另訂細則辦法者，而於法律已公布實施良久，卻仍未予訂定者。凡此種種，均造成執法者與守法者之困擾，以及法律適用上的困難，亟需教育政策合法化的所有相關人員，下定施以大幅度改革、整頓、梳理的決心。

貳、教育政策合法化的改進對策

本部分先臚列學者專家教育政策合法化的改進對策之意見，再由研究者歸納分析之。

Cobb 與 Elder (1972: 892-915)對於潛在的議題如何成為高度的政治爭議問題,提出一些觀察的解釋:(一)任何政治系統中,總有一些先天性的偏差(inherent biases)因素,比如政治系統本身的意識型態、執政者的政治理想、成員間不同的意識型態等,使得某些問題較為討好;(二)由於先天性的偏差,決策思考邏輯連帶受限,而且決策者偏好制定法律,限制與自己偏好不同的議題,以保障既得利益;(三)基於上述,可洞悉在某些問題的考量及決策上,先政治或先決策過程(prepolitical or predecision process),即政府未作政策規劃之前,先政治及先決策過程決定了何種議題被提出討論,扮演了關鍵性的角色。

楊桂杰(1999: 51)指出,教育法規是教育政策合法化的結果,對教育施政作為及資源分配產生重大影響,同時也直接或間接關乎國民素質的良窳,因而其制訂過程理當受某些公益原則及社會價值之規範,並符合程序正義之要求,以維持其穩定性與可預測性,並減少衝突、調和利害關係各方之利益,亦即希冀藉由教育政策合法化過程的理性與公平操作,達致教育的實質正義。

Derthick 與 Quirk (1985)曾指出理念常與利益同等重要(ideas often count as much as interests),是以政策分析資訊固然具有相當大的說服力,但就民意代表而言,他們是否願意充分利用這些資訊,可能就要依據論題本質、分析報告的詳盡度,以及民意代表與政策分析人員間的互動情況而定。

周志宏(2003: 44-64)針對上述所列之現行教育法體系進行分析與檢討,分別自四方面提出說明,分述如下,並將其繪製成圖 3-5:

- 一、關於教育之原則性規範:指作為我國整個教育法體系之指導原則與基本價值決定的法規範,主要執著於《憲法》上有關教育的條款對於教育事項的基本價值決定與原則指示,任何下級規範均不得與之抵觸,其值得檢討之處在於(一)憲法之教育條款規範不足—憲法有關教育規定包括人民在教育上的權利、國家對教育的基本國策,以及中央與地方之權限分配,看似為數不少,卻仍有所缺漏,比如人民學習權、大學自治等基本權利;(二)憲法上之教育理念落後於國際社會之共識—對於人權尊嚴、性別平等、宗教寬容、教育專門職業之自由與自律等,皆已見於國際協定或國家公約之中,是我國應加補強之處;(三)憲法上之教育條款未反映教育原理之特殊性—對於教育人格主體性、真理教育自由性、教育自主責任性等之規範,是須補充之處。
- 二、關於教育行政之規範:是指對於教育事務上公權力之組織、職權、運作、資源分配等之有關規範,值得檢討之處在於(一)教育行政組織—教育部為首長制機關,各委員會均為教育部長之諮詢機關而非真正的決策機關,使其決策難免因人事更迭而搖擺不定,人治色彩濃厚。再者,教育部職權依《教育部組織法》第 1 至 3 條之規定,幾近包山包海、鉅細靡遺,致使教育部職權無限擴張,形成中央集權式的教育行政體制,侵害地方自治權限。另外,教育部組織仍包含違背教育原理、違反教育中立、灌輸意識型態的機構,比如訓育委員會、軍訓處、國立編譯館、國語推行委員會等,均可考慮撤除或調整;(二)教育人事制度—目前有關教育人事之法律,多針對公立學校教育或

行政人員而定，教師之任用資格及審查程序，則準用 教育人員任用條例之規定，然而，教師為教育活動主體，享有教育上的專業自主與自律，其資格取得、聘任、待遇、福利及各項權利義務規定，應與教育行政人原有所區隔，不相混淆；(三) 學校組織—我國目前對於學校組織之規定，散見於《大學法》、《高級中學法》、《國民教育法》等之中，內容多為組織、行政運作之規定，少見真正有關該階段教育目標及實施原則之規範，未來或可制定「學校組織法」專為組織及運作方式之規範，其餘法規便可著重該階段重點與特色之強調；(四) 其他—當前《學位授予法》的相關規定已見於《大學法》中學校自治之範圍，應可廢止；《強迫入學條例》應加考量在家教育之可能性；教育會應轉化為純粹之人民團體，是以《教育會法》應予廢止。

三、關於教育活動之規範：是指規範教育活動之目標、方針、內容、實施程序、教育對象之相關法律規定，由各類教育法規可知，目前我國有關各類與各階段之教育法律，可謂相當周延，然普通教育與技職教育應予整合，以避免過早分流；各級學校教育目標與教育活動，可考慮制定「學校教育法」，整合各階段有關教育目標、方針、內容、實施程序、對象之規定，使具一貫性，並避免繁複；學前教育階段應整合幼稚教育與托育制度，合併制定「幼兒教育法」；特殊教育則應將身心障礙教育與資優教育分開立法，併資優教育於「學校教育法」中，至於身心障礙部分則單獨制定「身心障礙教育法」；《師資培育法》可與《教師法》合併，使師範院校朝向一般大學院校發展；體育教育可納入「學校教育法」當中，且對於體育活動之規範則不應納入教育法體系之內；隔空教育與社會教育部分，應整合成家庭教育、學前教育、親職教育、成人教育，與學校教育共同見構成一終身學習體系，並以「終身學習法」整合之。此外，由於教育內容涉及人民基本教育權利之重要事項，應合於法律保留原則，除高等教育應由學校自主之外，高級中學以下各級學校課程，應在不違反多元民主參與的原則之下，制定「學校課程基準法」，明定學校課程最低標準之組織、程序、參與人員，以及教科書編輯、審定與選用制度。

四、關於教育活動主體之規範：是指有關學生、父母、教師、住民之法律地位及權利、義務之規定，乃是當前最欠缺的部分，可資檢討之處包括(一) 學生—應明定學生在校之法律地位、權利與義務、學生與教師間之關係、參與學校事務之權利等，以保障其學習權與教育權利；(二) 父母(家長)—除個別涉及其子女之權益者外，家長宜以集體方式參與校務，因而可資考慮制定「家長參與教育法」與「家長會法」，明確規範家長會之功能、父母參與校務之地位與方式等；(三) 教師—若將公立學校教師視為公務員，應當其為一種特殊公務員，在法律上給予較高自主與獨立性之保障；若將其視為等同私立學校教師，則可以教師法保障此等專門職業人員之資格取得、專業權利與義務、自律組織與倫理規範、也不排除以勞動法規保障其勞動權益；另外，對於教師之保障與獎勵乃國家在憲法上之義務，現行教育法規卻僅以命令訂定，不足以規範各級政府使其重視並履行獎勵義務，應將此等提升至法律層級。

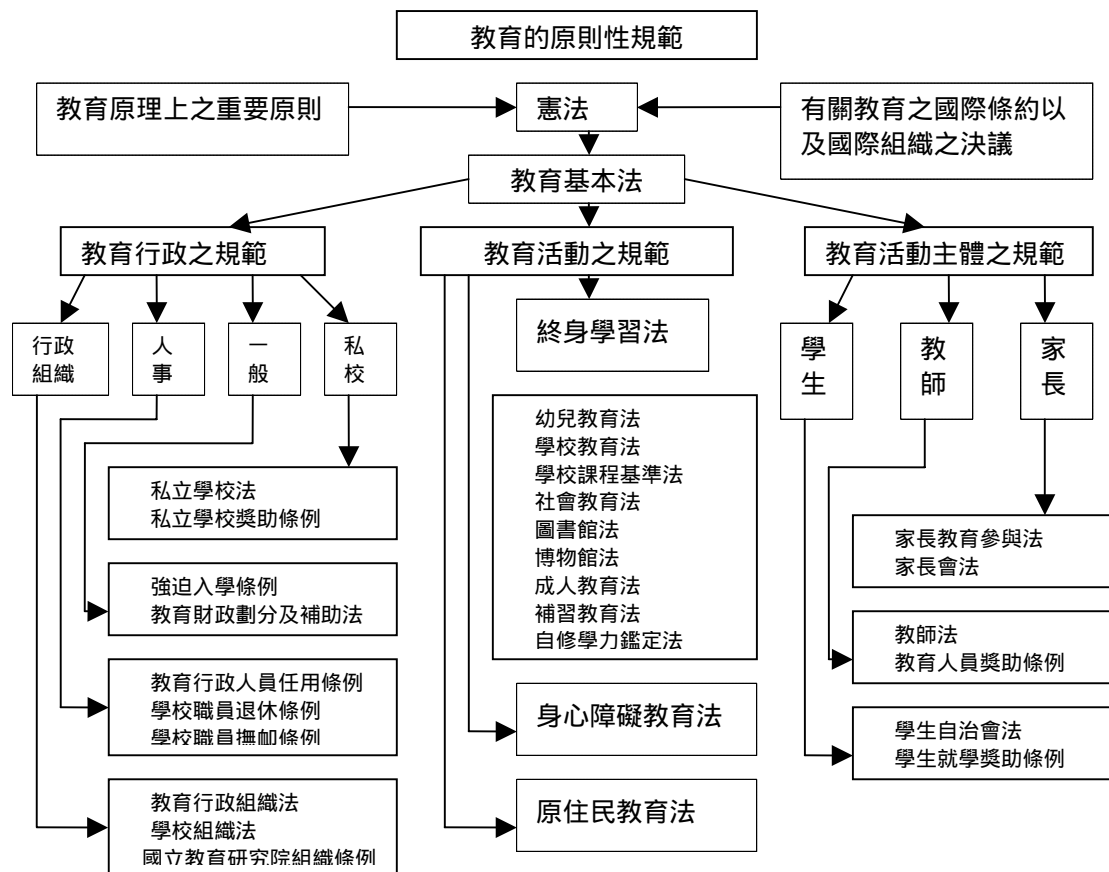


圖 3-5：構想中之教育法體系圖

資料來源：出自周志宏（2003：64）。

顏國樑（2002b：122-127）針對我國教育法制的問題，提具數項改進建議，包括：一、教育法規體系的省思與重建—應依據教育與法學原理，針對法規的縱向與橫向結構進行省思與重建；二、教育立法準備作業應有周詳性與整體性的規劃—首先檢查現行法律有無相互衝突或整併的可能，其次再蒐集國內外資料作為制訂法案的參考，最末則確立明確目標與可行作法使合理可行；三、建立民眾參與教育立法的制度—包括建立聽證制度與落實行政程序法；四、善用各種傳播媒體與管道行銷理念—除積極運用文宣傳播行銷理念外，也主動與立委及利益團體溝通遊說；五、教育立法過程人員參與應多元化及資訊公開化—擴大參與減少爭議，且公開資訊以匯集意見；六、提高學術專業團體對教育立法的影響力—學術專業團體或專家學者應主動研究已公布的法案，作為修法的建議對新法案也應積極主動參與表達意見；七、掌握教育立法的過程與影響因素—除瞭解每個程序的應注意事項，也須視組織實際運作情況，採取因應策略；八、因應社會環境的變化適時修正教育法令—針對政策、事實、法律、組織之變化，配合修正或廢止相關法令；九、提升地方教育行政機關與學校的教育法制品質—可培養民主法治觀念、建立法制作業制度、提升立法技術與作業素養、建立法規查詢資訊網路系統、補助購買法學書籍、辦理教育法制研習等；十、鼓勵從事教育法學的研究—開設

教育法學研究課程 補助教育法研究計畫 於國家教育研究院成立政策法規部門。

羅傳賢（2004：83-87，230-233）針對法案審查程序與黨團協商制度的缺失與問題，提具改進的方式，針對前者的改進方式包括：一、參考日本國會法制局作法，強化專業及中立之幕僚支援系統提升立委提案品質；二、法案黨團協商應派員記錄修正意旨，並刊登公報；三、委員會審查獲共識之條文不宜在黨團協商再予以推翻，如須協商應尊重行政部門意見；四、第三讀會宜於二讀會後一週再舉行，並確實作文字修正及檢視法制協調工作；五、積極運用法案聽證制度，以充分檢討法案的正當性及法制協調問題；六、採用包裹立法技術，以提升立法議事效率；七、行政、立法兩院應先期溝通，確實推動立法計畫。針對後者的改進方式有：一、黨團門檻應提高為總席次百分之五；二、委員會已達共識之議案不宜再黨團協商；三、各黨團應設置委員會相對照之政策工作小組；四、黨團協商應嚴格落實利益衝突迴避原則；五、應授權協商代表簽署協商結論；六、黨團協商應重點記錄協商結論及法條修正意旨；七、具有時效性之法案得經特別多數通過而中止四個月之協商期；八、協商制度應容許行政機關有參與之機會；九、憲法修正案如交付黨團協商應公開全程記錄。

古登美（2004：556-559）參酌英美先進國家採型的相關措施，提具改進立法程序與技術之建議，包括：一、確保院會議程之穩定性與可預期性—對於現行變更議程動議之規定，宜採特殊程序處理，須有參加表決人數三分之二的贊成，並允行政院指派代表參加，其次，現行程序委員會應改由各黨團負責人擔任，與黨團協商成員相同，且由立法院長擔任召集人；二、回覆憲法原對覆議權之規定—回覆行政院的覆議權防止立院制訂窒礙難行之法律案，且行政院對行使該制之態度亦須調適，以務實態度衡估之，適時提出合理的覆議；三、改變預算案與決算審核報告案審議之時程—程序委員會宜將決算審核報告編列在前，先行審議，作為審查下一年度預算案之參考；四、嚴守地三讀會之程序—法案二讀時如係照案通過，即可繼續進行三讀，若有修正，則於下次會議進行三讀；五、注重法案格式及結構—行政院所提法案均按該院所頒「行政機關法制作業應注意事項」之規定處理，尚稱周延，而立法委員所提法案較不注重格式與結構，時有不附條文對照表，法案內容亦未尋法律結構編排，該當改進。

Box (1995:15) 認為公共行政人員應該為主動民眾提供更多豐富的資訊，增益其能力，而非只想擴張機構權力。

Farrar(1988: 339-342)指出1960年代美國聯邦政府教育部對各州的教育事務影響不大，但1980年代之後，聯邦政府教育部逐漸以合法化教育法案與預算提供地方教育資源方式，取得各州之地方教育事務主導權。如1981年夏天通過的ECIA（Education Consolidation and Improvement Act）法案，賦予地方政府彈性使用聯邦教育預算，起初執行不太成功，但經過調整議題目標，降低聯邦政府角色與增加家長選擇權之後，政策才可順利執行。

Lowi (1995)指出，美國利益團體政治已逐漸改變風貌，走向歐洲化，其源由乃因出現一種獨特類型的利益團體，以新的意識型態、單一爭議、公共利益為議

題導向，如胡佛機構(Hoover Institution)、家庭研究理事會 (Family Research Council)、傳統基金會 (heritage foundation) 等。此類型利益團體由美國大企業贊助，在各級政府間積極參與教育改革議題，造成美國政治的良性對話。其有別於傳統、物質、實用主義取向 (pragmatical-oriented) 的利益團體，特徵為對其決定固執、提出高度阻力及分化的議題，引起大眾媒體的鎂光燈焦點。

McDaniel 等人 (2001: 92-114) 提出議題網狀組織理論 (issue network)，其旨在說明教育政策制訂已經不能如以往小圈圈或鐵三角 (iron triangle) 形式達成，由於官僚主義與利益團體興起，決策已公開爭議討論對話並運用政治網路。因此，爭議之網狀組織 (issue network) 是一種溝通網路，可由瞭解某政治範圍的人所組成，其包含政府官員、立法人士、商業人士、學術界人士與新聞媒體人。

Taylor (2002: 49-70) 認為全球化風潮使得萬能政府逐漸不存在，是以提出政府重造 (reinvented government) 的觀念，即政府不涉入特定政策制訂，而交給非政府參與者負責制訂政策，將可產生更佳的结果、績效與表現。以預算平衡政府，並以新公共政策 (new public management) 呈現左右各黨所能接受的政策。另外，政府面對特定政策時，必須向私人企業諮商，並透過伙伴關係相互合作。

研究者於綜合上列學者專家之意見，並將其整理成表 3-5 後，再分點敘述教育政策合法化的改進對策，並繪製教育政策合法化的困難與缺失之改進路徑如圖 3-6 所示：

表 3-5：「教育政策合法化的改進對策」學者專家意見一覽表

| | 加強教育培植人才提升專業 | 建立完善制度公開過程資訊 | 健全議事制度提升立法效率 | 定期檢討法律，適時修訂 |
|------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| Cobb 與 Elder | | | ✓ | |
| 楊桂杰 | | ✓ | ✓ | |
| Derthick 與 Quirk | ✓ | | | |
| 周志宏 | | | | ✓ |
| 顏國樑 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 羅傳賢 | ✓ | ✓ | ✓ | |
| 古登美 | | | ✓ | |
| Box | | ✓ | | |
| Farrar | | | | ✓ |
| Lowi | | ✓ | | |
| McDaniel | | ✓ | | |
| Taylor | ✓ | ✓ | | |
| 總計 | 4 | 7 | 5 | 3 |

資料來源：研究者自行整理。

一、培植立法人才、提升立委專業素養、加強全民法律教育

針對教育立法人才不足的缺憾，當前可透過高等教育科系的設置與招生，培植教育立法相關人員，也可透過在職進修研習等方式，增益立法現職人員的專業知能。而當前立委專業素養不足的解決之方，可透過學術團體及智庫定期邀請立委參加學術座談會，除可廣徵立委的看法與想法，還可與之交流全球教育政策走向，不僅廣徵各界意見、增益立委吸收學術知識並學以致用的機會，亦可調和利益團體與選區立委的壓力，使達共識。立委可在其會談中。至於對全民法律的加強，則可實施自實施適合國小、國中、高中、大專院校年齡階段的法律通識教育做起，以增進學生基本法律常識，避免出現大學畢業猶為法律文盲之笑談，另在終身學習方面，各地方政府教育單位亦應於各類場合舉辦法律教育講座，或於長青學苑等終身學習機構開設法律常識課程，俾促進全民法律常識的提升，達致教育政策立法過程的順暢。

二、建立完善的立法、聽證與諮詢制度以公開立法過程與資訊

確實遵循行政程序法的規範，在教育政策草擬、教育法案審查等過程中，確實利用允許公眾自由參與的時間，於各區域舉辦數場公聽會、說明會、座談會、聽證會或諮詢會議等，以擴大參與的方式廣納眾意。舉辦時務須廣邀各界意見領袖參與，不可偏廢某一利益團體，或要求與某方代表套招，要求其為政策背書。另外還需允許各方代表有完整表達意見的時間與機會，不可預測立場，使會議流於形式，或是邀請打手代言，刻意混淆視聽。而除舉辦公聽會等會議之外，還需充分運用平面媒體、電子媒體、網路資源等通道，主動公布立法過程與資訊，也應該當心使不克參與會議者仍得蒐羅意見、發表看法，並予以回覆，且倘遇民眾要求提供相關立法資料，也務必慷慨提供，而不為難阻撓。還有，立法院刊物的也需加強流通，與外界密切交流，而非自成一封閉系統，讓他人不易取得。總之，讓教育政策立法過程「攤在陽光下」，將可有效遏止有心人士為特定另一團體代言，而犧牲廣大社會群眾的權益，是以全民應當共同監督，讓良幣驅逐劣幣，進而提升立委素質，也提升立法品質。

三、約束政黨意識型態過度擴張，並健全議事制度，以提升立法效率

意識型態猶如一把雙刃刀，既可團結內部，又可造成整體分裂，因此政黨意識型態在教育政策立法時，若雙方太過強烈堅持，將可能埋下社會分裂的導火線。為使教育政策立法之時，絕不因政黨意識型態的過度擴張而忽略少數或弱勢族群受教權，可為關於教育政策的選舉政見選擇第三條路的中間路線，避免保守主義之被動陳腐與自由主義之躁進改革，避免為贊成而全盤贊成，為反對而徹底否定，進而導致政策法律不僅撕裂族群且窒礙難行。另外，面對教育利害關係人與教育利益團體所為之壓力與遊說，行政與立法部門均需把持分際，力求中立，以全民教育福祉為基礎，不偏聽也不徇私，以不帶意識型態的眼光面對各界之意見。另外，導因於網路發達與便捷，致使資訊流通快速與取得容易，因而立法機關的立

法程序與委員會應在不違反國防機密的前提之下，做到即時上網收看，並將立法公報與立委與官員發言內容全數刊登於網路上，藉以行政立法委員的問政監督機制，進而健全議事制度，提升立法效率。

四、定期檢討教育法律，適時增訂、修正或廢止

可設立由大企業捐助成立而無政黨色彩的政治中立智庫，邀請教育及法律學者專家針對當前教育問題深入研究，在不受原學術單位壓力之情形下，得以匿名提出數據性與量化的教育政策立法具體建言，並定期與民選議員或立委進行面對面座談及立法互動諮詢，裨益全面檢討教育法律，針對現存缺失落實改進建議，舉凡加強師生主體權益的規範、適時鬆綁管制過多的法律、兼顧獎勵與懲罰的並用、使法條的用字簡潔淺顯易懂、具體規範教育事務使各相關人員易於執行等均是。另外，還需衡量時勢所趨，權衡環境變化，檢視法律當中不合時宜、重複矛盾的法條，適時予以梳理、增訂、修正或廢止，以建立教育法律的一貫性、系統性、相容性與完整性，使成助益教育事務順利推展的關鍵力量，而非室礙教育發展的絆腳石。

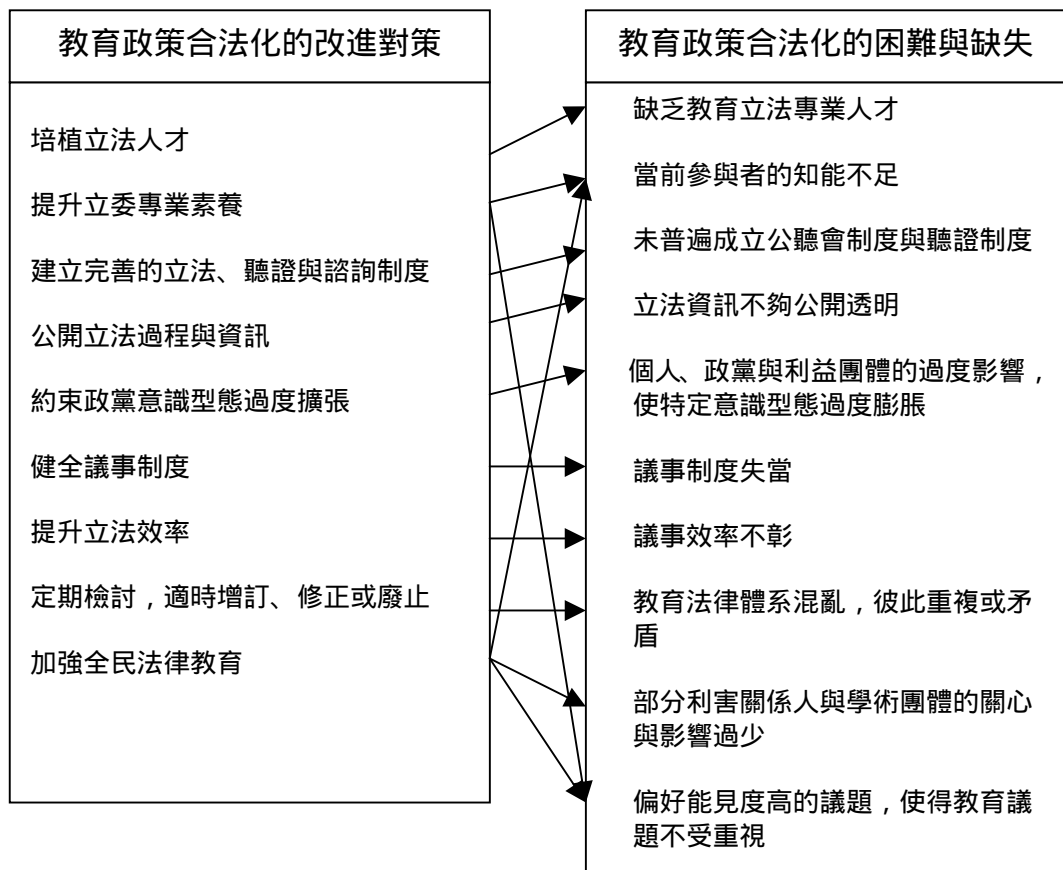


圖 3-6：改進教育政策合法化的困難與缺失之路徑圖

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過程之闡述，包括教育政策合法化的策略、教育政策合法化的程序、教育政策合法化的檢討等，各項所涵蓋的內涵要旨依序臚列如次：

一、教育政策合法化的策略

教育政策合法化的過程中，參與者可運用的策略包括：(一)向有關人員遊說，直接與其面對面接觸；(二)向相關機構請願或示威遊行；(三)訴諸媒體或投書；(四)參加公聽會、聽證會或政策說明會；(五)出版刊物或舉辦研討會，並提交研究報告；(六)策略聯盟或發動寫信、連署；(七)自行擬訂法律案或積極參與立法規劃。

二、教育政策合法化的程序

教育政策合法化所應經過的程序包括：(一)教育部提案；(二)行政院審核；(三)立法委員提案與審查；(四)總統公布。

三、政策合法化的檢討

教育政策合法化過程中可能遭遇的困難與缺失包括：(一)缺乏教育立法專業人才，當前參與者的知能不足；(二)未普遍成立公聽會制度與聽證制度，使立法資訊不夠公開透明；(三)個人、政黨與利益團體的過度影響，使特定意識型態過度膨脹；(四)部分利害關係人與學術團體的關心與影響過少；(五)偏好能見度高的議題，使得教育議題不受重視；(六)議事效率不彰、議事制度失當；(七)教育法律體系混亂，法律規定彼此重複或矛盾。

教育政策合法化的過程中，可以改進困難或缺失的對策包括：(一)培植立法人才、提升立委專業素養、加強全民法律教育；(二)建立完善的立法、聽證與諮詢制度以公開立法過程與資訊；(三)約束政黨意識型態過度擴張，並健全議事制度，以提升立法效率；(四)定期檢討教育法律，適時增訂、修正或廢止。