

### 第三章 政策工具理論與相關研究

本章共分四節，第一節探討政策工具理論與相關研究，第二節分析政策工具選擇理論，第三節瞭解國內政策工具與相關研究，第四節探討教育政策執行理論與相關研究，分節敘述如下：

#### 第一節 政策工具理論與相關研究

本節描述教育政治工具的涵義，探討相關教育政策工具理論，分析教育政策工具的內涵與類型，作為本研究論述的依據。

政策工具的研究始於Lasswell於1936年的著作《Politics: Who gets what, when, how》。經過了數十年後，從每一工具的純粹描述到工具類型的分類配置發展，進而了解政府採用背後的理由。政策工具受到公共政策學者重視的理由概為(Howlett & Ramesh, 2003)。

公共政策（public policy）研究肇始於美國，政策學者一般認為Lerner和Lasswell於1951年合著的《政策科學：範圍與方法的最新發展》（The Policy science:Recent developments in scope and method）一書是開啟公共政策研究的里程碑。

#### 壹、教育政策工具涵義

張芳全（1998）認為政策是政府部門在解決公共問題，所進行的作為或不作為的活動。公共政策具有公共性、團體性、問題性、程序性、多樣性、服務性、目標性等特性。

過去50年來，在美國政策學界最大的變化之一就是政策工具的大量增長，通過這些工具政府尋求影響公民的行為並且取得政策目標（Salamon et al.,1989）。

這些工具包括：常用的技術，如標準、直接支出（補助）、制裁、公共企業、合同、許可、仲裁、勸說、教育、許可證等（Schneider & Ingram, 1990b）。

Hood（1983）指出政策工具（policy instrument）又稱為治理工具（governing instrument）或政府工具（tools of government），是政府運用資訊、權威、財力與可用的正式組織，來完成活動。亦即政府為達成政策目標，產生政策效果的手段。

Salamon (2001) 在其主編的《政府工具—新的治理指南》(Tools of government: A guide to the new governance) 一書中對政策工具之定義：一個行動者能夠使用或潛在地加以使用，以便達成一個或更多目的的任何事物。

陳振明 (2004) 認為政策工具是人們為解決某一社會問題或達成一定政策目標而採用的具體手段和方式。Howlett 和 Ramesh (2003) 指出：政策工具受到公共政策學者重視的理由是透過政策工具研究以彌補理論與實務的差距、提高政策執行效果，期望運用政策工具重視手段與目標關係的特質，以提高政策效果。

綜上所述，政策工具是政府治理的手段與途徑，是政策目標與結果之間的橋樑。是人們為解決社會問題或達成一定政策目標而採用的具體手段和方式。在執行教育政策時，選用何種政策工具，對政府能否達成教育政策目標具有決定性影響。

本研究所指校長培育政策工具係指縣市政府為達成培育優質中小學校長的政策目標而採用的具體手段和方式。

## 貳、教育政策工具之類型

### 一、政策工具理論

政策工具在本質上是政治現象，在服從、利用的形式中的和在其他的合作形式中的政策參與，是一種重要的政治行為形式，這種形式需要從政治科學的視角加以研究 (Schneider & Ingram, 1990)。

Schneider 和 Ingram (1990) 指出：通過政策採取行動以改善社會、經濟或政治問題，有五個主要理由：

- (一) 認為法律並不直接指示或強制他們採取行動；
- (二) 缺乏行動的激勵或能力；
- (三) 民眾不同意內在於手段的價值觀；
- (四) 情境涉及高度的不確定性；
- (五) 民眾不清楚應當做什麼或他們如何能夠被激勵。

Peters 和 Nispen (1998) 主編的《公共政策工具》(Public policy instruments) 一書，在公共政策領域中政策工具的研究中最有影響的著作。主要描述 1992 年春天在荷蘭鹿特丹的伊拉茲馬斯大學舉辦的關於公共政策工具研討會旨在研究政策分析領域的技術狀況。

Peters (2000) 指出眾多行政革新(包括新公共管理)有關政策工具與管理技術之間一直缺乏一種必要的連結,常常執著某一種政策必須使用某一種政策工具才能產生效果;相反的,假設一種政策工具可以普遍用於所有政策領域,而忽略政策執行時與政策工具相關的制度面管理技術。

Linder 和 Peters (1998)提出四類型政策工具思想學派主要內容如下:

(一) 工具主義者(instrumentalists): 工具主義者的政策主張為:

1. 知道特定的工具, 了解其內部的運作;
2. 它的效能可被證明或高度合理的;
3. 可以預測或變異極其有限, 可以有效地使失敗轉為成功。
4. 致力於分析工具的特性與特點。

(二) 程序主義者(proceduralists): 程序主義者支持特殊型工具, 其基本假定為:

1. 工具間存在著重大差異, 但沒有一種工具或工具家族可以普遍應用。甚至的選擇並非間斷推測後的產物, 只是動態過程適應的嘗試性的解決。
2. 適當的工具經由定義, 是既有政策問題或一組問題需特殊決策的函數。

(三) 權變主義者(contingentists):

權變主義者與傳統、社會計畫的觀點極為相近, 其認為工具應該依據其如何更佳地表現特性以滿足特定問題定位的需求:

1. 一旦工作的需求是明確的, 直接的事情即是從看似相關的工具中設置一個相稱或最適工具。
2. 工具研究將致力於情境需求的建構與製造, 如同問題解決的要求, 以理性分配的方法, 試圖確保最適當的工具被選擇。

(四) 建構主義者(constitutivists):

建構主義者主張工具的改造要了解其背景的特殊性, 需要注意工具的主體意義:

1. 主體意義涉及的不只是非工具的觀點, 諸如符號的或道德的含義, 也涉及工具的特性, 其價值意義與觀念透過詮釋來傳達。

2.工具代表一種社會建構的作為，的意義與合法性一直被構成與重構。

上述內容可以簡要摘述如，表 3-1

表 3-1 政策工具研究的學派思想

學派	關鍵要素	評估的模式	與政治的關係
工具主義	工具特性	限制下的最理想的	排除政治的設計
程序主義	適應	發展適應	政治排除設計
權變主義	合適的長處	與任務相稱的工具	設計形成政治
建構主義	意義喚起	詮釋競逐的意義	政治即設計

資料來源：Linder, S.H.&Peter, B.G. (1998: 43).

Vedung 和Doelen (1998) 從資訊政策工具的立場分析，指出資訊政策工具採用的時機及可能替代的工具，以七種政策工具組合型態的理論呈現：

(一) 否定普遍順服論 (Negative theory of universal compliance)

資訊政策工具僅具有勸告、建議的效果，不適合單獨使用於需全體服從的情況。例如殺人罪、破壞社會秩序之行為，政府必須使用強制的手段。

(二) 利益一致論 (Theory of coinciding interests)

利益一致論指應用資訊政策工具是基於，標的對象的個人利益政府公共利益一致的行動上。

(三) 家長式作風論 (Paternalism)

家長式作風論者主張資訊政策工具特別適合政府用來影響對自身利益不清楚的接受者去採取行動。當勸告以溫和的方式進行，比規則或其他工具更適當時，家長式作風的介入是正當的。

#### (四) 危機論 (Crisis theory) :

危機論者認為以訴諸劇烈突發短暫的危機，儘快改變人們的行為模式，必須以人士的理性、道德價值與自願行動。

#### (五) 監控困難論 (Theory of difficult oversight) :

資訊政策工具以勸告方式通常用於當管制和經濟工具難以監督的情況，亦即與政府當局發現及監督問題的能力有關。

#### (六) 正當合法論 (Legitimizing theory)

正當合法論者認為採用資訊政策工具可以補充其他較為強制型的工具，通常又分成樂觀論與悲觀論，樂觀論的合法化理論者認為用寬大的資訊政策工具以避免政府以強制干預的方式處理問題；悲觀論的合法化理論者認為資訊政策工具不是直接用來解決緩和社會問題，而是用來調和強制手段。

#### (七) 資訊象徵論 (Token theory of information)

資訊象徵論者認為採用資訊政策工具是為了達成象徵性或符號性目的，而非基於解決實質問題之動機，亦即為了轉移社會注意，避免遭到無作為或疏忽作為之批判。透過相關的知識轉換、理論辨證及道德勸服來達成政策結果，以獲得聲望或提昇大眾信賴。

Schneider 和 Ingram於1990年提出政策設計的結構邏輯，包括結果、標的團體、執行機構與法令四項要素 (elements)，以及工具、規劃與假定等三項連鎖關係(linkages)。政策設計規則的意義包括下列幾個面向 (Schneider & Ingram, 1990 c) :

- (一) 參與規則：界定決策情境的參與者，決策過程應包含誰，並規範接近決策的途徑及形式。
- (二) 適格性規則 (eligibility rules)：分配角色及位置；界定誰是政策的接受者及標的團體的範圍。
- (三) 決策規則：界定參與者涉入的決策及所需採取的行動，如：確認贊成的標準及投票程序。
- (四) 時機規則 (timing rules)：係指由政策文件中所確認的時間表及期限，確認標的團體及執行機關何時發生行動，包括立即行動、分階需求或延緩行動等方式，促使政策生效。

- (五) 資訊規則：顯示在決策中資訊蒐集與呈現的方式，以及有關政策效果的控制回饋。

Schneider 和 Ingram於1997年出版的《促進民主的政策設計》(Policy design for democracy)一書中進一步提出政策設計理論，基本的政策設計結構，如圖3-1：

圖 3-1 Schneider和Ingram政策設計結構

資料來源：Schneider, A. L., & Ingram, H. (1997:83).

Schneider 和 Ingram的政策設計結構包含六要素 (Schneider & Ingram, 1997)：

- (一) 「目標或問題解決」意味著什麼必須要改變或達到以作為政策的結果。
- (二) 「標的團體」指涉政策所欲改變或影響人們、團體或組織的行為或能力。
- (三) 「執行機關」是一種體制，它是正式治理結構的一部份，負有發展及輸送政策之責。
- (四) 「工具」係試圖引發標的團體及執行機關從事政策相關的行為；其提供誘因或懲罰、勸服、教育及其他方法，以確保人們改變行為，做為政策的結果。
- (五) 「規則」係是確認政策相關行動的程序，包括界定、資格、規準等；「立論基礎」是證成、正當化及解釋政策的說明及推理。
- (六) 「假定」是連結要素的隱藏或明示的潛在前提。

綜上所述，政策工具理論為新興的政策科學，須兼顧政策目標、標的團體與執行機關等三個主要的政策因素，需透過工具、規則及立論基礎加以連結，而成為具有邏輯性的政策，並作為政策研究之參考。

## 二、政策工具分類

Lowi 於 1964 年從控制的技術層面提出政策工具基本類型為分配型、管制型及再分配型政策工具。分配型政策工具包括津貼、契約及非管制措施（引自 Fowler, 2004）。

Schneider和Ingram於兩人合著之〈政策工具的行為假定〉（Behavioral assumptions of policy tools）一文中，將政策工具分為五類型：權威性工具、誘因性工具、能力性工具、學習性工具與象徵性工具，摘要敘述如下(Schneider & Ingram, 1990b)：

### （一）權威性工具：

指以合法權威方式或公權力形式，要求、禁止或允許政策標的團體遵行或採取特定行為。

### （二）誘因性工具：

假定標的團體的行為動機是經過理性的計算，所以提供激勵（如破案獎金）、付費（如徵收燃料稅）、處罰（如斷水斷電）、刑罰（如處以死刑）等方式，誘導標的團體採行特定行為。

### （三）能力性工具：

指政策經由提供資訊、訓練、教育和資源等給標的團體，促使其有能力從事希冀的行為或目標。此類工具認為，只要標的團體對政策內容更瞭解或本身有能力改變自我時，標的團體會願意順服政策或改變行為。

### （四）學習性工具：

指政策提供標的團體參與觀察問題解決過程，改變其原先觀點而產生學習效果，有利執行者和標的團體間的說服溝通。總之，經由執行者和標的團體同時產生學習與反省，從而有利政策執行。

### （五）象徵性工具：

指依政策訴諸的價值理念等象徵性符號，使標的團體願意順服特定行為。此類工具假定一旦標的團體認知到政策所提倡的行為和目標合於其價值理念信仰時，其自然會遵行蓋特定行為。

Rothwell 和 Zegveld (1981) 將政策工具從供給、需求及環境三方面分類，如表 3-2：

- （一）供給面政策工具：政府直接投入財物、人力、技術資源、公共服務、政府管制、海外機構等。
- （二）需求面政策工具：指政府提供穩定的市場需求、如公營事業機構政府採購、教育訓練、資訊服務等。
- （三）環境面政策工具：指政府規劃、獎勵創新、鼓勵教育合併或聯盟、公共諮詢及輔導。以特許、貸款、補助金、財物分配安排、設備提供、建物或服務、貸款保證、出口信用貸款等方式。

表 3-2 Rothwell 和 Zegveld 政府政策工具的分類

分類	政策工具	定義	範例
供給面政策	1.公營事業	指政府所實施與公營事業成立、營運管理等相關各項措施。	公有事業的創新、發展新興產業、公營事業首倡引進新技術、參與民營教育
	2.科學與技術開發	政府直接或間接鼓勵各項科學與技術發展之作為。	公有事業的創新、發展新興產業、公營事業首倡引進新技術、參與民營教育
	3.教育訓練	指政府針對教育體制及訓練體系之各項政策。	一般教育、大學、技職教育、見習計劃、再訓練
	4.資訊服務	政府以直接或間接方式鼓勵技術及市場資訊流通之作為。	資訊網路與中心建構、圖書館、顧問與諮詢服務、資料庫
環境面政策	5.財務金融	政府直接或間接給於教育之各項財務支援。	特許、貸款、補助金、財物分配安排、設備提供、建物或服務、貸款保證、信用貸款等
	6.租稅優惠	政府給予教育各項稅賦上的減免。	公司、個人、間接和薪資稅、租稅扣抵
	7.法規及管制	政府為規範市場秩序各項措施	專利權、環境和健康規訂、獨占
	8.政策性策略	政府基於協助產業發展所制訂各項策略性措施。	規劃、區域政策、獎勵創新、鼓勵教育合併或聯盟、公共諮詢及輔導
需求面政策	9.政府採購	中央政府及各級地方政府各項採購之規定。	中央或地方政府的採購、公營事業之採購、R&D合約研究
	10.公共服務	解決社會問題之各項服務	健康服務、建築物、運輸、電信
	11.貿易管制	指政府各項進出口管制措施	貿易協定、關稅、貨幣調節
	12.海外機構	指政府直接設立或間接協助教育海外設立各種分支機構作為	海外貿易組織

資料來源：Rothwell, R., & Zegveld, W. (1981: 61).

Howlett 和 Ramesh (1995) 以全距的系統概念將政策工具分成三類，如圖 3-2：

### 一、自願性的工具

- (一) 家庭與社群：家庭負有照顧其成員的責任，家庭是幼兒、年長者及患病者的庇護所。
- (二) 自願性組織：自願性組織所從事的活動，完全在沒有強制性壓力以及經濟利潤下進行的。慈善團體提供窮人健康醫療、教育、食物，提供受虐婦女及逃家兒童中途之家等。
- (三) 市場：市場是目前最重要的、最爭論性的自願性工具，是消費者與生產者自願性互動的場域。理論上，消費者與生產者自我利益動機的互動，最可能以低成本獲取所需。

### 二、強迫性工具

- (一) 管制：指政府要求或剝奪個人或組織行為的過程或活動。管制包括規則、標準、核准、禁止、法律與行政命令。
- (二) 公營事業：公營事業是管制工具的極端。
- (三) 直接提供服務：由政府公務員在公共財政的支持下，直接提供財貨與服務。

### 三、混合工具

- (一) 資訊與勸告：

傳播資訊期望改變別人的行為，就是一種消極工具的運用。勸告比資訊的消極傳播多一些政府的協調行動，但並不是以酬賞或懲罰方式試圖改變他人的選擇。

- (二) 補助：

凡是個人或組織依法將錢財移轉給其他的個人或組織，皆謂補助。補助的工具包括補助金(grants)、減稅(tax incentives)、抵用券(voucher)、貸款(loans)等。

- (三) 徵稅與使用者付費：

稅收是政府主要的財政收入，但可運用為政策工具，以誘引期望的行為或防止非期望的行為(Howlett and Ramesh, 1995)。

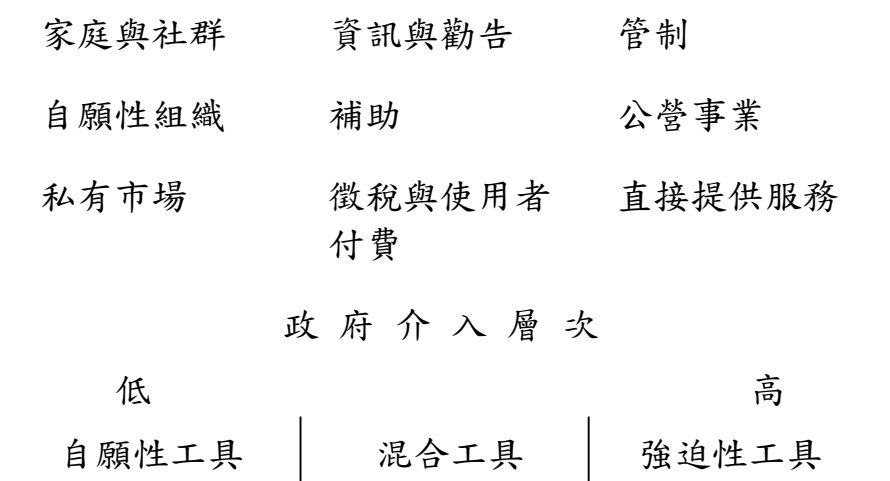


圖 3-2 政策執行工具的光譜

資料來源：Howlett, M. & Ramesh, M. (1995:82).

張成福、黨秀雲（2001）從政府干預及介入程度，將政策工具分為十類：政府部門直接提供財貨與服務、政府部門委託其他部門提供財貨與服務、契約外包、補助或補貼、抵用券、經營特許權、政府販售特定服務、自我協助、志願服務、市場運作。

McDonell 和 Elmore（1987）根據政策所欲達成的目標將政策工具分為四類，包括命令、誘導、能力建立及系統改變。1994年增加獎勵型政策工具（引自Fowler, 2004），如表3-3：

表3-3 Mcdonnell 和 Elmore的政策工具

政策工具	要素	最佳脈絡時機	成本	主要缺失
命令	1.口語要求 2.處罰規定	1.令人滿意的一 致性行為 2.強力的支持	1.實施 2.順從 3.逃避	敵對關係
誘導	1.短期資源轉換 2.大綱引導	期望的差異行為	監督	極端差異
能力建立	1.長期投資 2.大綱引導	現行制度不能反 應時	1.投資 2.行政	短期結果不能 把握
系統改變	權力轉變	現行制度不願反 應時	對立 反對	不可預期的結 果
獎勵	1.資訊 2.符號意象 3.追求價值	大部分標的人口 對資訊的渴求	宣導 行銷	操作的危機

資料來源：引自 Fowler,F. C. (2004:252).

陳振明（2004）將政策工具分為三類：

#### （一）市場化工具

指政府利用市場機制，來達到提供公共物品和服務目的的具有方式，主要有：民營化、使用者付費、管制與放鬆管制、合同外包、內部市場等來幫助政府達成政策目標。

#### （二）工商管理技術

借用企業管理理念，吸取有效經驗來幫助政府達成政策目標。主要有：策略管理、績效管理、顧客導向管理、目標管理、全面品質管理、標竿管理、企業流程再造技術等。

#### （三）社會化手段

指政府更多地利用社會資源，在一種互動的基礎上達成政策目標。主要有：社區治理、個人與家庭、志願者組織、公私夥伴關係等。

Birkland (2001)從政策工具的類型與可能出現或缺乏的特性，分析於表 3-4：

表 3-4 政策工具的可能特性

特性	確定	及時	成本	效率	效能	彈性	可見度	績效	選擇
說明	行政程序與順從標的確定性	工具運作快速的程度	工具的成本	工具使既有輸入產生最大量的結果的程度	工具最有可能達成它目標的程度	工具可以輕易選擇以改變需求與環境情勢	方案熟知與不熟知的程度	執行者對其行動績效責任的程度	政策給與市民選擇的程度
直接服務	+					-	+	+	-
提供轉移	+					-	+	-	+
核准	-					-		+	+
稅賦支出	-			+				-	+
管制	+						+	+	-
貸款	-	-	+				-	-	+
保險	+	-	+				-	-	+
合約	-	-		-		+	-	-	+
授證	-					-			
非正式程序	-		+			+	-	-	
能力建立	-	-						-	
誘導	-	-	+					-	
懲罰	+	+	-					-	
忠告工具	-	-					+		+

資料來源：Birkland, T. A. (2001: 171-173).

Levine、Peters 和 Thompson (1990)提出：確定性(certainty)、適時性(timeliness)、成本(cost)、效率(eficiency)、效能(effectiveness)、彈性(flexibility)、可見度(visibility)等標準作為選擇工具之參考。

Marie-Louise, Rist 和 Vedung (1998).將政策工具分成補助、管制及資訊政策工具三類，而資訊是政府工具中最柔和寬大的一種政策工具 (Evert Vedung & Doelen,1998)。

Salamon 和 Lund (1989) 整理相關學者主張的政府政策工具分類如表 3-5：

表 3-5 Salamon 和 Lund 政府政策工具分類

Mosher (1980)	補助、收入資助、借貸、借貸保證、管制、契約、直接服務、辦官方組織
Bryson (1983)	公式補助、政府間契約、專款補助、抵用券、補貼、擔保、管制、稅收誘因、契約、購買服務、特許權
Chelf (1981)	支出、補助、福利、借貸、法律制裁、檢查與驗證、服務契約、課稅、政府所有權及運作、宣傳與調查、認證、執照、特許權
MacRae (1980)	補貼、管制、監督與強制、生產與商品、稅收、政策轉變、服務
Salamon (1981)	補助、利率津貼、借貸、借貸保證、擔保、經濟管制、社會管制、稅收支出、政府企業
Herzlinger(1979)	補助、直接支付個人、借貸給製造者、借貸保證、擔保、與製造商訂合同、政府服務
Weaver (1980)	補助、借貸、借貸保證、管制、稅收誘因、契約外包、政府企業、指示計畫、諮商、政府機構
Rivlin (1977)	聯邦補助、收益分享、服務抵用券、社會保險、現金流動、制度變革

資料來源：Salamon, L. M., & Lund, M. S. (1989: 32-33).

綜上所述，本研究整理相關學者見解，將與校長培育有關的教育政策工具分為市場化工具、能力建立工具、系統改變工具、及社會化工具等四類，說明如下：

### 一、市場化工具

吳清山（1997）指出二十一世紀將是個人意識再度抬頭的社會，學校中顧客之一的家長，隨著消費意識的興起，要求學校提供高品質教育的呼聲將有增無減，他們除了要求參與校務運作之外，未來也會以要求選校選班做為介入學校公共事務的一部份。

蓋浙生（2004）指出：市場化成為教育改革的熱潮有以下三個因素：對公共部門的信心危機以及對私有部門效率的再度重視、政府機構希望在不增加財務負擔的前提下提供民眾合理的服務品質，受時代潮流影響迫使政府重視消費者權利與經營效率。

戴曉霞（2000）認為教育市場化主要有三項特質：

#### （一）解除管制

「解除管制」來自經濟學，意指「要放任市場根據供需關係決定商品價格，減少政府不必要的干預」；有兩項重要目標：創造公平競爭環境與擴大市場參與者的權力。

#### （二）消除壟斷

政府放鬆或取消禁止私立學校和公立學校競爭的規定，如學生入學收費標準、學校每年招生人數。讓公立學校在同依平等的基礎上，競爭政府的經費補助。

#### （三）私有化

私有化在 1970 年代成為英國政府主要工具，1980 年代為各政府採用，形諸於多種形式，包括出租或出售公有土地、基礎建設、國有教育、契約、代用券等方式。

許多美國人認為最好的辦法是引進市場機能，讓學生家長可以自由地選擇學校，這樣便可以迫使學校經由自由競爭，來改進教育品質。Witte(2000)分析公立學校與市場導向學校之關鍵性差異如表 3-6：

表3-6 公立學校與市場導向學校之關鍵性差異

類別	公立：民主/集體	市場：獨立/私立
目的	「公民」教育 社區滿足、家庭滿足	內部組織、 家庭滿足、利益或對等
法定機構	民主控制、公立組織、高度 管控	獨立控制、私立組織、 不受監督
組織控制	外部：政治、科層體制權威	內部：董事會、家長
產品：成績結 構、課程、教 學、教室組 織、課表	外部：政治、科層體制權威	內部：董事會、家長
績效責任	針對公共方法：外在評估	針對家庭方法： 家庭滿足

資料來源：Witte, J. F. (2000: 13).

綜上所述，市場化工具指政府利用市場機制，來達到提供公共物品和服務目的的方式，與校長培育相關文獻的作法主要有：民營化、定價策略（使用者付費）、管制與放鬆管制、補助誘導、內部市場等工具，幫助政府達成校長培育政策的目標：

### （一）民營化

民營化就是通過市場機制合理配置資源，使資源能夠流向使用效率更高的部門。藉由民營化，將市場競爭機制引進教育事業，使公私教育體系公平競爭，達到提昇教育品質的目的（王俊民，2001）。

Peters 和 Pierre (1998) 指出公部門的核心任務在於決定政策之目標與優先順序，在執行層面則可透過「委外」(outsourcing) 等方式交由民間完成。亦即政府可活用各種政策工具，由生產者 (producer) 轉變為提供者 (provider)。

美國不僅在大學開設許多教育行政人員培育方案，民間基金會以及教育專業團體也提供為數不少且高品質的訓練課程。因此，校長培育政策工具除由地方政府辦理，亦可透過委託公私學術機構，導入市場機制，以多元的方式，培育優質的學校經營領導人才。

## (二) 定價策略

商品定價是商業行為中最具挑戰性的環節之一，若能建立資訊有價的使用者付費觀念，至少對經營者是基本的保障。使用者付費是指政府對某種物品、服務或行為確定價格，由使用者或行為者支付這種費用，其主要目的是想通過付費把價格機制引入公共服務中。使用者付費是一種靈活的工具，它的主要優點是（李彥甫，2003）：

1. 克服免費提供公共服務所導致的對資源不合理配置和浪費。
2. 無償提供公共服務將導致無目的補貼和資助，損害社會公平。
3. 通過付費制，使市場機制在公共服務領域得以良好運用。
4. 付費制也可以增加政府的財政收入，緩和政府的財政危機。

使用者付費主要缺點是：收費水準難以準確確定；在得到一種最優化的收費標準的過程中，資源有可能誤置；不能作為處理危機的工具；管理成本高且繁雜（李彥甫，2003）。

英國校長培育採使用者付費理念，由參與培訓者自行支付，但可向地方教育局或師資培訓局申請補助；我國培訓過程之費用由相關職責單位負擔，而受訓人員暫時終止之工作亦由其他教職人員代理，而此部分代理所支出的人事費用亦由職責機關負擔（周幸吟，2002）。

定價策略是企業經營、管理、行銷的重要方式，然而面對教育改革及知識社會，反應在 2005 年台北縣與宜蘭縣中小學校長甄選簡章的規定，在報名初試及複試的費用有很大差異；接受培育過程，也採用使用者付費觀念，包括註冊費、學分費、講義書籍費等。

根據宜蘭縣中小學候用校長回饋，報名初試及複試的費用達 5000 元，高額報名費用讓人怯步，且不一定能成功；儲備課程學分費用及各項教科書參考書，成本支出約新台幣達十萬元。目前我國現行校長培育制度，個縣市做法不一，大致而言，普遍朝向採使用者付費觀念，由參與培訓者自行支付。

定價策略（使用者付費）確實會影響中小學教師參加甄選培育，甚至於影響投入校長職務的意願。因此，針對校長培育必須思考校長甄選報名各項費用擬訂原則，研擬合理的校長甄選培育的定價策略。

### （三）管制與放鬆管制

Cheema(2005)指出全球化與資訊科技對於國家機關各種層面的衝擊，歸納出六項重點：

- 1.從「控制」轉為「管制」，尤其特別強調課責性和透明度；
- 2.從「內省導向」轉而體認到唯有國家之間相互依賴和互助，方能有效地保障公共利益；
- 3.從「政府」轉為「治理」，強調民間社會和私部門的角色；
- 4.從「發展至上」轉為「降低跨區域和社會的不平等」
- 5.從「國家機關掌控」轉為「國家機關的角色必須與能力相互搭配」；
- 6.國家機關的能力必須掌握「新技巧」。

管制是一種活動過程，在這種活動過程中，政府對個人和機構提出要求或規定某些活動，並經歷一種持續的行政管理過程。在OECD的分類中，政府管制的範疇可以區分為經濟管制（economic regulation）、社會管制（Social regulation）與行政管制（administrative regulation）三種（OECD,1997）。

在管制的過程中，標的團體順服管制政策，則此政策就可達成目標；但若標的團體沒有達到服從，就會受到制裁或懲罰。而欲獲得標的團體的服從，必須考慮三種要素(丘昌泰，1995b)：

- 1.能力：被管制者是否有能力改進績效，以服從管制者；
- 2.動機：被管制者是否有動機接受管制；
- 3.可行：管制政策本身是否可行。

管制有不同的形式，如規章、標準、許可、禁止、法律秩序和執行程式等等。經過培訓的候用校長尚須面對校長遴選辦法，吳財順（2003）研究指出實施校長遴選有其正面意義，包括督促校長重視辦學成效、增進教師和家長對校務的關心與參與等；然其缺點是可能形成組織內派系對立與衝突、校長辦學時人際取向重於專業取向等。而面對校長遴選制度，校長確實面臨極大的壓力。

Fowler (2004) 認為大部份管制政策以法律或行政規定的形式來明確需要或禁止特定行為，管制證照許可是一項特別的管制政策類型，管制證照可防止不合法的專業直到符合政府要求的特殊規定，教師及行政人員證照就屬於管制證照的政策（表3-7）。

以臺北縣94年度校長甄選簡章規定，校長證書有效期限是六年，就是屬於管制證照的政策。

表3-7 教育上管制型政策工具實例

管制型 政策工具	範例	
管制層面	一、教師資格	二、行政人員資格
法規： 法律、規則 規定、方針	一、畢業條件 三、州或學區教科書採用 五、學校服裝規範 七、強迫學生出席的要求 九、聯邦或州的補助要項 十一、教師評鑑規定	二、州或學區課程架構 四、州或學區有關學校行事曆規定 六、學校防火及安全規範 八、學校校規規範 十、犯罪記錄檢核 十二、州經費分配到學區的公式

資料來源：Fowler, F. C. (2004: 243).

1990 年代以來，英國美國及紐西蘭均致力於建立中小學校長的全國或跨州標準，以引導全國性中小學校長的培育和專業成長方案的實施（王如哲，2003）。

潘慧玲（1994）對於教師證照制度之研究，認為「證照制度」是指先經由「檢定」，以一定的標準審核申請檢定者，合格者頒發「證照」的制度。此一定義具有三個要點：1.證照制度須有檢定審核標準；2.證照制度中所頒發的證照是具備該行業所需的知能象徵；3.證照制度中所頒發的證照據法律意義，使擁有者得以合法從事此一行業。

按「美國師資培育學院協會」(American association of colleges for teacher education, 簡稱 AACTE) 之定義，「授照」是一種法律的文件，表示擁有者具備有某種程度的先決技巧與能力，足以執行服務；而「授證」則是一種非法律的文件，表示擁有者具備更高的能力且被此專業的人員所承認（潘慧玲，1994）。

#### (四) 補助誘因

誘因是一種「對於個人或團體依序在商品或服務的提供上在經費或補助類型的轉變」(McDonnell & Elmore,1987)；誘因主要由二個因素組成：金錢、服務或物品的轉變；詳細說明應用誘導工具的方針，這些方針可能範圍廣泛。如聯邦政府補助地方政府綜合補助款、或分類詳細的補助。最常見的是出現在法規或行政規定 (Fowler,2004)。

Kirst (1995) 指出，美國聯邦政府角色的發展在 1963-72 年間美國聯邦教育署 (U.S.Office of Education,USOE) 以不同的項目給予經費補助是影響教育的主要方式，而分配系統仍以州政府的意見為優先。此外聯邦透過各種特別補助加強不同的教育方案設計，以滿足不同的需求。

從 1950 年代以來聯邦政府的影響模式 (modes of federal influence) 主要有 6 種 (Kirst,1995)：

1. 一般性補助 (general aid)：對州與地方教育單位提供無附加條件的補助。
2. 專案補助促進教育發展：如特別補助、示範計畫的補助、特別教育服務等等。初等與中等教育法案主要就是透過這種方式。
3. 立法：例如建立標準、證照制度、加強績效責任。例如卡特政府推行的雙語教育。
4. 發現新知並提供使用：主要是指發展研究與統計資料蒐集。
5. 提供服務：在專門領域或學科上提供技術助理或諮詢顧問。例如公民權益署 (Office of Civil Rights) 為學區提供廢除種族隔離計畫的建議。
6. 道德勸說：即強力勸說 (bully pulpit)。例如透過政府高層的出版或演講傳播政府的教育願景。

Witte(2000)指出 1996 年出現的密爾瓦基教育券方案 (Milwaukee voucher program) 是美國第一個以政府預算補助私立中小學的方案。以雷根和布希政府為例，指出聯邦不只對教育研究與公立學校進行各項補助，更將補助延伸至私立學校，儘管這引起了公立學校利益團體的抗議。到了 1990 年之後，聯邦的教育政策重點轉移到發展國家課程標準與考試上。Fowler 指出教育上分配型政策工具包括津貼、契約及非管制許可，(Fowler, 2004) 如表 3-8。

表3-8 教育上分配型政策工具實例

分配型 政策工具	範例
津貼	許多專業發展方案、州政府對學校的交通津貼 州政府對提收學校電腦技術方案、州政府對資本們的支援方案 學校午餐及牛奶方案、州政府或聯邦對大樓補助方案 州政府補助地方的基礎公式
契約	州或學區有關教科書公司的契約；州或學區有關測驗的契約 有關交通保管及自助餐點的契約；設計或建構學校設施的契約
非管制 許可	學生停車許可、教職員停車許可 發放給社區使用的圖書證

資料來源：Fowler, F. C. (2004: 242).

Anderson (2005) 指出布希總統簽署的「不讓孩子落後法」(The No Child Left Behind Act 2000, NCLB) 是傳統的聯邦資助模式。校長遴選制度即是導入市場機能，提供較多的商品（校長），供消費者選擇好的產品，使得不良的產品自然淘汰（李慈純，2000）。

校長培育應增進資源整合能力，瞭解各項政府補助政策，強化校長照顧弱勢族群的教育理念，為學生謀取最大福祉。另一方面，地方政府可以公費補助方式培育優秀校長人才，為教育貢獻知能。

#### （六）分權與權力下放：

王如哲（1999）於〈從外國教育改革論我國教育發展政策〉一文中指出，同一時期，各國不約而同的出現相似的教育改革趨勢，亦即一方面朝向分權化發展，將較多的地方教育行政權力授與個別的學校；另一方面則朝向集權化方向，建立中央訂定或州/省級的課程與考試制度。

國家機關仍然在許多政策領域扮演重要的角色：刺激經濟成長、保障弱勢族群的基本需求、管制私部門運作、維持治安、注意人口遷移與移民的模式等，主要的挑戰在於如何降低國際與國內衝突，提昇人民生活水準，和管制私部門運作以確保生產力的最大化（Turner & Corbacho, 2000）。

潘慧玲（2006b）指出，一般而言，學校本位管理在各國會觸及的面向有下列三項：

1. 可做決定或自主的事務範圍：不同國家權力下放的項目有所不同，通常包括的項目有學校目標與政策，課程內容，教學方法，經費預算與資源分配，人員的任用、解聘、薪資、發展、評鑑、晉升與退休，學生的招募與選擇，物品採購與資源服務的找尋等。
2. 可做決定或自主的層級：不同國家將權力下放的層級亦有所不同，諸如中央部門、州政府、地方政府、學校校長、教師、家長、地方社區與工商界。
3. 可做決定或自主的程度：雖然權力下放，可做決定的主體可就被允許自主的事務範圍，行使其決策權，但仍有一些規範機制用以瞭解決策主體的績效責任，此可包括相關規定、考試、以及其他形式的外在控制與績效責任。

集權(centralization)是透過政策和增加政府對於學校教育的直接干預或控制，而分權(dcentralization)則是賦予地方層級的執行單位或學校對於教育資源的分配和管理(張明輝，1999)。

分權與權力下放作為政策工具，給下級組織和人員以自主權，有利其積極性和創造力，可以在政治和執行兩者之間達到制衡。我國中小學校長培育政策屬於地方政府權責，屬於地方自治事項。

### （七）內部市場

市場機制主要是採用經濟性誘因進行干預，例如使用者付費、抵用券、補助、優惠減稅、財產權的創設等（丘昌泰，2000）。內部市場它的最大特點是將提供公共物品和服務的政府部門人為地劃分為生產者和購買者兩方，這樣在政府組織內部就產生了生產者和消費者兩個角色。一個政府可以僱傭或付費給其他政府以提供公共服務（陳振明，2004）。

陳振明（2004）指出實現內部市場需要具備三個要素：

- 1.要明確劃分生產者和消費者；
- 2.內部市場主體在內部簽訂准合同和商業契約，並在此基礎上運作；
- 3.要求一定的付費制度和會計制度作為保障。內部市場運作需要許多條件支援，需要政府形成一種契約意識和平等的競爭環境，以及高素質的管理人員和完備的資訊管理系統。

我國中小學校長培育政策主要對象為現職公立中小學教師，近年來師資培育機構也成立校長培育中心，規劃辦理我國中小學校長培育課程，從內部市場角度而言，屬於新興的市場化趨勢。

## 二、能力建立工具

林水波指出（2001）所謂能力建立型政策工具（capacity tools），是指藉由提供資訊、訓練、教育和資源給政策標的人口，培養其擁有自行解決問題的能力。Daresh 和 Playko（1997）從個案研究中發現：

- （一）從初任校長 Mary Auburn 發現，最迫切面對的是大量的校長職務所需的「技術面與管理面的能力」。
- （二）從 Dan Carter 校長發現，出席董事會所產生的「社會化問題」，包含規則的社會化及特殊學區中的文化，以及教育行政專業的社會化。校長因為無法理解新學校的歷史背景，在新環境中無法體會微妙的變化。
- （三）從 Karen Carlisle 校長發現，作為一位校長校長必須花很多時間成為社區的一份子。

根據文獻分析，有關校長培育能力建立工具主要有：專業證照、績效管理、論述技術、檔案管理及資訊工具等，依序說明如下：

### （一）專業證照：

林文律（2000）引用美國 Ashbaugh 和 Kasten 的說法，證照制度的設立是為了對所有人民就下列兩點負責任：1.要確保教育人員都是合格的人員；2.確保所有學生、家長及一般社會大眾教育權益受到完善保護。

1990 年代以來，英國美國及紐西蘭均致力於建立中小學校長的全國或跨州標準，以引導全國性中小學校長的培育和專業成長方案的實施（王如哲，2003）。

楊振昇(2000)提出建立證照制度具有四個主要功能：獲得社會認同、提昇自我肯定、達成專業目標、促進專業發展。

吳清山(1999)研究指出：領導與專業能力為校長所必備之最基本能力，也是中小學校長甄選的最重要基準。謝文全（無日期）認為校長培育課程除了一般通識課程外，應包括專業知能與專業精神。這類課程至少應包括三種，即一般教育知能、行政領導知能及專業組織知能。

潘慧玲（1994）對於教師證照制度之研究，認為「證照制度」是指先經由「檢定」，以一定的標準審核申請檢定者，合格者頒發「證照」的制度。此一定義具有三個要點：

1. 證照制度須有檢定審核標準；
2. 所頒發的證照是具備該行業所需的知能象徵；
3. 頒發證照的法律意義，使擁有者得以合法從事此一行業。

康自立等(1990)認為如果能普遍且徹底實施證照制度可以發揮五項功能：

1. 導正國人不正確的職業觀念；
2. 確保公共安全；
3. 提昇執業服務水準；
4. 激勵產業技術升級；
5. 促進國人之公平就業。

綜合以上學者專家的看法，校長專業證照制度的功能應有下列四點：

#### （一）認可校長的專業能力，作為遴選校長的規準

專業證照象徵校長應具備的專業知能，明確訂定校長所必須具備的專業能力，經由培育機構專業課程的訓練，透過資格考或檢定認證的程序，授予校長專業證照。

## (二) 維護師生教與學的權益，確保辦學績效

具有校長專業證照，擁有擔任校長所應具備在行政與教學領導上的專業知識與能力，校長的學校經營領導可以維持一定的水準，以確保師生教與學的權益。

## (三) 保障合格校長的權利，激勵校長專業成長

主管教育行政機關和學校在辦理校長遴選時，讓具有校長專業證照者才有機會獲聘為校長，以保障經檢定合格而擁有校長專業證照者的合法權利。且校長專業證照並非是終身有效，校長必須不斷的自我提昇追求進步，以面對持續的換證與評鑑。

## (四) 提昇校長專業地位，建立專業形象

實施校長專業證照制度的目的，除確認其專業能力外，更希望鼓勵校長本身不斷的努力，提高專業素養，促進教育專業發展，使校長成為社會大眾所信賴的專業，進而提昇校長的公共形象和專業地位。

## (二) 績效管理技術

「績效管理」係指一套有系統的管理活動過程，用來建立組織與個人對目標以及如何達成該目標的共識，進而採行有效的員工管理方法，以提昇目標達成的可能性(丁志達，2003)。

近年來行政改革強調顧客導向，對組織績效之重視。因此，績效管理就成為各國政府再造中最主要之目標(考試院，2005)。檢視近年來美國為提高學校的教育效能，學校校長及其他教育人員需面對各種教育改革的挑戰，更強調教育的績效責任，並採取嚴格的外部視導與學校績效測量，以作為補助的依據。

Stronge 於 1995 年認為在教育人員評鑑系統中，應同時反映績效責任與個人成長二項目的，以滿足每位受評者與組織的需求(引自鄭新輝，2002)。

2002 年 1 月布希總統簽署立法的「不讓孩子落後法」是美國近年來最大的教改法案。它要求每個教室的教師都通過資格認證，同時學校也要為學生的進步負責，而學校評鑑與督導為聯邦職權，如果不能通過「年度適當進展」(Adequate yearly progress – AYP)，重者將被列入需改善學校黑名單中，不僅面臨制裁，還必須提出改善學生學業差距之計畫，冀以責成學校之方式達到全面提昇中小學教育品質目的。

Hubert 在《總體績效計分卡》(Total performance scorecard)一書中提出整合式的組織改良和變革管理概念，結合平衡計分卡的模式與學習型組織的理論，主張協調一致的個人目標與組織目標、強調顧客滿意度、創造熱情與樂趣、注重流程導向、講究道德與實事求是的行為及強調長遠的改進發展與學習（高子梅譯，2005）。

目前校長甄試儲訓有關績效管理部分僅以簡章規定個人五年內考績成績為依據，而在校長遴選制度上採取問卷調查方式，由督學到校以問卷及訪談方式，了解候用校長在學校經營各方面能立即表現，教師會本身也會另外調查會員及全校教師對候用校長之評價極看法。

### （三）論述工具

學校行政即言說（Fowler,2004）。White（1990）指出公共行政做為一個正式的制度，提供了卓越的實驗場域，能夠修正語言的模式，以降低組織的不理性。依據 Fairclough 於 1995 年的解釋，每一項論述均包含三個面向（引自 Fowler,2004）：

第一面向是「文本」，包含寫作、言說或寫作與言說的混合，例如當教育局長與學區行政人員每週定期召開會議，便會產生文本。

第二面向是「論述活動」，支配文本的產生，例如主持會議，決定誰獲得席次、每項議題討論時間、議題如何解決？並由某人製成會議紀錄，作成提案並獲支持，每個組織都有自己的會議傳統，這些傳統可能包括如何設定議程、開會時間的掌握等，所有這些正式和非正式的規則與傳統形成「論述活動」。

第三面向是「社會活動」，文本與論述活動均鑲嵌於其中，教育局長與學區行政人參與會議成學校體系這個大型組織的一部分，如果像多數美國學校體兼具正式結構（角色規劃和層級節制）與非正式關係網絡之影響。

我國校長培訓過程中以實務操作或演練的評鑑過少，評鑑內容以口頭或文字之意見闡述為主（周幸吟，2002）。我國各縣市辦理校長甄選培與普遍均規劃口試與筆試等方式，委託學術機構培訓則另外規劃資格考，針對教育政策及國民教育理念，考察候用校長的論述能力及解決問題能力，作為未來經營校務的基礎。

校長經營學校透過文本、論述活動、社會活動來闡揚學校願景，貫徹自己的校務發展計畫，論述工具理念的興起，可作為規劃校長專業培育課程的發展方向。

#### (四) 檔案管理

Capasso 和 Daresh(2000)指出學校領導人才必須能發展檔案夾，配合自身的價值觀及信念系統作為幫助自己的行動，能清晰論述回應問題、能反應真實的工作情境。

張德銳、王保進、丁一顧(2002)指出校長檔案的意義係校長個人經驗和導引自己邁向成就目標進展有關的作品與敘實反思的總彙整。包含專業成長導向、評鑑導向、生涯進階導向三種類型。

校長培育過程中普遍應用檔案管理工具，無論課程內容教授講座內容、資深校長經驗分享、臨校實習的師傅校長、外埠參觀安排學習教育部領導卓越獎績優校長的治校實務經驗等。培育班訂定檔案管理作業標準，配合受訓學員自身的價值觀及教育信念系統，培養校長專業發展知識管理、學習檔案與反思歷程。

#### (五) 資訊工具

林水波(2003)指出資訊政策工具之本質需具備以下五項特點，才能產生正面影響：相對優勢、適度相容、現身代言、規範召喚、改變價值。資訊政策工具依工具屬性可以歸類為「能力建立型」、「符號勸服型」、「學習型」三種，作為分析資訊政策工具類型的基礎(林水波，2003)。

##### 1.能力建立型：

舉凡網站、電子郵件、語音電子郵件、電子佈告欄等建基於網際網路相關應用的資訊政策工具，其運作方式可由政策執行者單向發動，提供標的對向資訊、教育訓練，使標的對象進行自我管理；包括資訊的即時揭露、更新，提供線上學習的資訊平台，針對議題或政策建立資料庫以提供相關之事及政策資訊。

##### 2.符號勸服型：

此類型之資訊政策工具可透過網路符號的創新、多媒體的應用，型塑出特定社會價值，勸服標的對象，且透過網路連結的方式，網路使用者可以不受時間、地點限制閱取所需資料，對政策目標的達成較以往傳播媒介更為有效。

### 3.提供學習型：

此類資訊政策工具可以透過資訊合作，提供不同的政策執行經驗，以提高政策執行的成效。例如舉辦公聽會，透過網路網際，邀請官方與非官方的產官學人士成立線上論壇，同時透過即時影像傳播，容許各方人士加入討論及座談會之中，意見表達也不受時空的限制而能更加集思廣益。

根據學者分析，歸納資訊政策工具特性有以下十項：(Bemelnans & Vedung, 1998；Vedung & Doelen, 1998；林水波，2003)：

#### (一) 傳遞性

政策執行者透過多元媒介，傳送到每個受政策衝擊的標的對象，使其知悉政策內容、啟動時程及相關配套措施，以及推動政策之動機，以減少標的對象之質疑、困擾、不便及抵制，事先鋪排有利政策執行之情境。

#### (二) 合夥性

政策執行的廣傳性宣導，若只賴政策轄區人員的獨立作業，恐會有掛一漏萬的風險，以致宣導的鞏固效應不能達之，有礙政策執行度。

#### (三) 塑能性

Birkland 於 2001 年認為公共政策使命之達成，及期待標的對象進行作為或不作為之行為；資訊之使用意在說服標的對象進行可欲或不為人所不欲的行為，以塑能方式來增強利害的認知、態度的改變及實踐的啟動（轉引自林水波，2003）。

#### (四) 反應性

透過資訊的穿透力，藉由對第三者的資訊取得來影響標的對象的行為，進而對之徹底地轉型，鋪排政策使命成就的前提。標的對象如不能完全反應資訊所提供的訊息，就要藉助管制型工具，來抑止違反政策之行為，用以降低爾後違反的密度（Bemelnans-Vedung, Rost & Vedung, 1998）。

### (五) 兼顧性

Vedung 和 Doelen (1998) 指出：資訊政策工具除講究知識或事實的傳送，亦要兼顧具說服力的論證與行動上的勸誡，影響部份或全部民眾採取政策執行人員認為可欲的行為。資訊政策工具之旨趣在於執行人員試圖透過知識的傳授，合理論證的溝通及對標的對象道德勸說，必能達到令人認同的政策成果。

### (六) 互補性

資訊政策工具與管制型或補助型工具，如個別單獨使用，先天上各有其限制，政策執行者應權重不同的配對，依時程及優先順序，進行相對性較為周全的治理。

### (七) 落差性

標的對象在接收資訊的系絡互有不同，關注的時間有所差別，應用科技的能力大不相同，之間會產生資訊豐富與資訊匱乏，造成政策照護程度的不公平。在資訊的傳輸上，要注意到資訊的反彈效應，講究務實及合理的論述或促銷，向上提升政策成效的水平。

### (八) 科技性

資訊政策工具能夠發揮廣佈或擴散的效應，需要仰賴資訊科技的精進，以及民眾駕御科技能力的提升，方能向理想之境邁進。

### (九) 信任性

公共政策全賴標的對象對工具所傳送訊息賦予高度的信任，在訊息上以關懷的展現，遠景的描繪、未來成效的預期，來爭取標的對象對資訊的信任、認同與投入（林水波，2003）。

### (十) 提升性

Stone 於 1997 年認為公共問題的衍生乃肇因於民眾的無知，若能透過資訊政策工具的使用，提供良好及健全的教育資訊，增強各方面知能，事先預防問題的發生，就可減輕其他工具之使用（轉引自林水波，2003）。

綜上所述，根據學者分析，資訊政策工具泛指所有以資訊散佈作為影響人們認知、改變人們行為，進而達成政策結果的手段和媒介。舉凡書、報、雜誌、宣傳小冊、海報、公告等平面媒介以及電報、廣播、電話、電視、電影、網際網路等電子媒介，皆可結合政策目的作為資訊政策工具使用。

### 三、系統改變工具

變革乃是一個「過程」(process)而非「突發事件」(event)，是一個複雜、非直線性的過程，也是一個未定的旅程，其中將會產生許多不確定性(Fullan,1991)。組織變革是管理學及行政學的重要概念，也是工商企業界、政府單位以及學校組織，近年來積極追求的主要目標之一(吳清山、林天祐，2003)。McDonnell 和 Elmore (1987)指出改變執行體系以增進彼此競爭的機會。組織變革係指「組織內有關人員、行為、結構、程序、目的、與產出改變的過程」(Hanson,1996)。

「改善」意指透過組織中每個人的參與而進行改善。瞭解組織的特徵之後，便開始擬定策略，在這個擬定過程必須先瞭解競爭對手，同時也要瞭解自己。組織必須培養本身進行兩種變革能力，組織必須培養本身進行兩種變革能力，也就是漸變與激變以因應這種環境的變動(何喻方譯，2003)。

Drucker 指出主動領導變革固然有風險，但不思變革甚至於抗拒變革，會有更大風險(劉毓玲譯，2000)。吳定(1984)亦指出，就變革本身的意義而言，變革是由一種狀態轉變為另一種狀態的自然改變，其改變的可能性並不只是積極正向的改變，也包括負向或非計畫性、非預期性的改變。

學校組織變革與發展已成為當前教育改革重要議題(孫志麟、陳建銘，2003)。Whitker 和 Moses (1994)認為學校再造是對學校宗旨、組織及運作方式的假設與實踐做根本的改變。

針對未來組織可能面臨的問題，激發組織成員願意突破現狀，願意接受挑戰的能力，並透過一套適切而新穎的文化形塑，以新思維、新方法，追求組織得以永續的經營發展(馮清皇，2002)。

Thomas 和 Fitzhugh-Walker (1998)指出，學校再造的過程中，校長扮演了以下的角色：從教學領導者趨向轉化領導者的角色、蘊育團體目標的形成，並促使組織成員接受、表達對組織成員高度的績效期望、提供適當的、智能的激發及個別化的支持、型塑強勢的學校文化。

組織如能因應環境變化而調整其本身的目標、結構與功能，並與外在環境保持良好的互動，組織應可持續生存與發展。組織變革如能朝向預期的方向改變，進而增進組織的效能，則屬於計畫性變革，應可進一步促進組織的發展(張明輝，1997b)。

根據Hanson於1996年的觀點，變革可區分為以下三種類型（張明輝，1997b）：

(一)計畫性變革 (planned change)

強調方法的系統性、周延性，以及目標的可預測性。

(二)自發性變革 (spontaneous change)

變革的發生主要是基於自然環境的因素以及隨機而生，並無既定的企圖或目標。

(三)漸進性變革 (evolutionary change)

係相對於革命性變革 (revolutionary change) 而言，漸進性變革強調累積、與逐步的過程。

校長面對系統改變時，應學習變革領導策略，Huling-Austin、Stiegelbauer和 Muscella曾指出應有下列各項策略(引自謝文豪，2002)：

(一)設定願景及目標：建立學校願景並溝通學校的變革目標及優先項目；倡導學校本位的改革；認可學校的革新計畫。

(二)妥適安排學校的工作環境：界定成員的工作角色；設定變革期望；決定校內會議的內涵及次數。

(三)變革管理：扮演校內變革的推動者角色；評鑑教師的變革行為；避免教師工作過度負荷。

(四)合作與授權：賦予教師變革的責任；協調校內行政工作團隊。

(五)引導與支持：提供教師所需支持及材料，推展學校公共關係。

因此，有關校長培育政策工具，無論自政府組織再造或學校變革過程，特別是教育行政機構實習，包括臺北縣、宜蘭縣及桃園縣等，均有借調候用校長到教育局服務的規定，增進校長統整能力，培養校長績效管理專業及增進校長引領及推動組織變革的能力，透過學校組織再造可以形塑學校共同願景、再造組織活力，提昇學校效能。

#### 四、社會化工具

林清江(1981)認為社會化是個人接受文化規範，以形成獨特自我的過程。社會化工具指政府更多地利用社會資源，在一種互動的基礎上達成政策目標。社會化是學校領導人才學習新角色的歷程。

彭懷恩(1996)認為社會化係指一個人從生物體個人轉變成社會體個人的過程，即是人們學習與自己有關角色行為和文化學習過程。

陳奎熹(2001)認為社會化，就是個人學習社會價值與規範的歷程，個人由此而接受社會上各種知識、技能、行為與觀念，從而圓滿參與社會生活，克盡社會一分子的職責。

林文律(1999)研究發現初任校長最常面臨的困難愈來愈多：

- (一) 角色過多、工作過量及無法有效進行時間管理；
- (二) 領導更迭的陣痛及校長社會化的過程所引發的問題；
- (三) 選擇最佳時機進行校務改革的問題；
- (四) 如何有效因應各種不同團體的不同需求的問題；
- (五) 充滿孤立感的問題(常常須孤軍奮鬥，自行設法解決問題)；
- (六) 不知自己究竟做得好不好的困惑；
- (七) 社交往來應酬的問題。

Daresh 和 Playko (1997) 建議增進初任校長專業發展的方式有：技術面與管理面的能力、社會化、自我覺察及角色覺察能力。

Forsyth(1999)指出社會閒散會使得生產力降低，必須提高社會激勵來減少社會閒散的現象，其方法包括提高個人參與、減少搭乘便車、澄清團體目標、設定高標標準、提昇集體效力等五個方法。

李新鄉和張茂源(2001)認為推動網路學習社群，對校長的專業成長與發展有極大的助益，其具體策略如下：

- (一) 建立引導機制，組成區域有機活力網路。
- (二) 重視學習組織、善用網路資源，發揮相乘效果。
- (三) 結合民間資源的投入，建構永續經營的網路學習社群。
- (四) 規劃推動區域性網路學習社群，推展終身教育連結工作。
- (五) 強化終身學習理念，建立妥善認證體制。
- (六) 規劃建置校長專業進修網站。

學習社群不僅是校長藉由網路來學習，更需要彼此經由網路的頻繁互動，以凝聚共同的目標及價值觀。藉由學習社群可以促進校長的專業發展，至於學習社群促進校長專業的具體策略，則可從調整教學方法、建構學習團隊、建立專業成長團體、凝聚虛擬學習社群等四方面闡述如下（蔡進雄，2006）：

#### （一）調整校長培育及在職進修的教學方法

從學習社群的角度觀之，校長培育過程或在職進修之教學法應有所調整，亦即宜多融入有助於師生及同儕互動的教學法，如此才能凝聚校長的學習社群，以藉由學習社群進而提升校長專業成長。

#### （二）班級教學前先建構學習團隊

學習團隊的建立有助於學習，如果校長培訓是屬於長期且是班級教學的方式，則宜先建構學習團隊，使成員彼此熟悉並發展團隊動力，其目的乃是希望透過團隊的建立為學習社群之正向的人際互動奠定基礎。

#### （三）建立校長的專業成長團體

建立校長專業成長團體，彼此互為鷹架擴展校長的學習團體是建立校長專業發展的重要管道，因此可以成立校長讀書會或學習小組，而經驗分享、期刊文章與書籍的閱讀，以及問題解決等均可包括於學習的過程之中。

#### （四）凝聚校長的虛擬學習社群

藉由網路互動討論，達成知識分享、資源共享、資訊互通、經驗交換與情感交流，從而建立起一個網路上虛擬化的學習社群。

社會化工具在校長培育政策上，包括增進候用校長對自我角色定位，如何與校內教師同仁相處、如何帶領行政團隊、如何運作校內各項委員會、如何與校外社團組織互動、如何參與校長專業團體等，在校長培育過程中發揮重要影響。

### 參、本節小結

綜合上述有關政策工具之研究發展，以及教育政策工具之相關研究後，獲得本節小結如下：

本研究所指校長培育政策工具係指縣市政府為達成培育優質中小學校長的政策目標而採用的具體手段和方式。

本研究歸納相關學者見解，與校長培育有關的教育政策工具主要分為市場化工具、能力建立工具、系統改變工具、及社會化工具四類。教育領域相關政策工具歸納如表 3-9：

表 3-9 教育領域政策工具類型

類型	主要內容
市場化	民營化、定價策略（使用者付費）、內部市場、委託、補助、誘導、管制與放鬆管制、法律、規範
能力建立	專業證照、績效管理、論述技術、檔案管理、資訊工具
系統改變	組織變革、學校再造
社會化	自我協助、校長協會、專業成長團體、結盟、虛擬學習社群

資料來源：研究者自行整理。

在種類相當多元的政策工具中，以能力建立工具最受重視。中小學校長培育能力建立政策工具主要有：專業證照、績效管理、論述技術、檔案管理及資訊溝通工具等五類。

## 第二節 政策工具選擇理論

本節將探討政策工具選擇理論及影響政策工具選擇之因素，說明如下：

### 壹、政策工具選擇的重要性

Hood(1983)指出政策工具選擇即工具重組(re-tooling)之現象。

Schneider 和 Ingram (1990a) 指出政策工具之選擇足以影響標的人口對政策之認知與行為，因此，政策所選用之工具及工具本身所依存之理念，對政策達成使命之重要性並不亞於權力和影響力之行使。

政策制定者用以解決問題的各種工具往往侷限在他們的印象(Howlett & Ramesh, 2003)。政策工具選擇如何選擇涉及政策問題如何被界定 (Rist, 1998)。

Peters (2002) 指出政策工具選擇是以適當的政策工具來解決界定明顯的政策問題，亦即假設每一種政策工具都有固定的性質。

綜上所述，由於政策工具選擇在政策執行中佔據著重要地位，其重要性歸納有以下三項 (Hood, 1983；Howlett & Ramesh, 2003；Peters, 2002；Rist, 1998；陳振明，2004)：

#### 一、政策工具選擇是實現政策目標的基本途徑

政策工具是達成政策目標的手段。要實現政策目標，必須以各種政策工具作為媒介，有效的政策工具是實現政策目標的基本途徑。

#### 二、政策執行本身就是政策工具選擇的過程

政策執行是一個複雜的過程，它包含了一些基本環節或一系列的功能活動，而這些活動的完成必須依靠一些必要的執行手段。在特定背景下，一些政策工具會比另一些工具更有效；而一種工具失效後，就要轉變為其他工具。政策執行活動作為一個動態過程，就其本質而言就是一個針對具體情況對各種執行工具不斷做出選擇的過程。

#### 三、政策工具選擇是政策成功與否的關鍵

自 20 世紀 70 年代以後，西方國家面臨的政府危機，主要就是傳統的政策工具失靈。當代西方政府改革運動正是致力於政策工具的重新選擇而獲得成功。可見能否選擇恰當工具是政策成功與否的關鍵。

## 貳、政策工具選擇理論

Schneider 和 Ingram (1997) 指出：政策工具之選擇其實反應了決策者對標的團體的假設與偏見。

Evert Vedung (1998) 認為政策工具就是政府運用權力的一套工具，企圖獲得對社會變遷的支持與實現，或避免其發生。

Bruijn 和 Heuvelhof (1998) 提出在政策工具選擇過程的基礎上有關治理的型態分成三個層次，如表 3-10。

表 3-10 治理的三個層次

治理的類型	特徵
操作型：利用工具	目標已設定
	視結構和過程而定
	接受網路結構
戰術型：巧妙地利用工具	目標已設定
	視結構和過程而定
	開發網路結構
網路型：改變網路結構從而改變政策制定過程（戰略的）	依條件變化而不斷設定目標
	典型的後治理（meta-governance）
	改變結構和過程
	結構和過程的差別失去意義

資料來源：Bruijn, H.A., & Heuvelhof, E. F. T. (1998: 75).

政策目標的達成必須選擇適當的政策工具，來激勵標的人口或執行機關採取有效的行動(李允傑、丘昌泰，2003)。

Woodside (1986) 亦指出政府並不是能夠就各種可能的政策工具中毫無限制的從政策工具箱中加以選擇取用。

Moon 和 Welch (2000)從國家中心說的價值立場出發，認為一般政府治理流程應該涵蓋三項主要的職能：

- (一) 設計的職能 (design capacity) 一指的是治理單位制定提供服務和生產財貨之規則的能力，其設計內容必須考量到通路、價格、品質和數量等四個基本要素。
- (二) 生產的職能 (production capacity) 一指的是治理單位提供服務和生產財貨所能夠運用之人力、資源、技術及專業經驗的能力。
- (三) 維持的職能 (maintenance capacity) 一指的是治理單位能否運用反饋系統評估並改善方案設計與產出之間的連結能力，包括監督、評估及落實等三種能力。

評價治理工具的優劣必須從策略角度，考量國家能力，社會文化結構和不同的社會價值觀，政策共同體中的社會關係，使工具的特性、政策議題、系絡因素和目標群眾相互適配 (Bagchus,1998；Peters,2000)。

丘昌泰(2000)指出政策工具的選擇可以從兩個指標來加以觀察：

- (一) 國家能力 (state capacity) 的高低程度：  
係指政府機關影響社會行動者之能力。
- (二) 政策次級體系 (policy subsystem complexity) 的複雜性程度：  
政府機關執行政策所必須面對行動者的複雜性程度。

國家能力有高有低，政策次級體系也有高有低，兩者交叉的結果形成四個象限，如表 3-11：

表 3-11 政策工具選擇模式

		政策次級體系複雜程度	
		高度	低度
國家 能力 高低	高度	市場工具	管制工具
	低度	自願工具	混合工具

資料來源：丘昌泰（2000：82）。

王紹光、胡鞍鋼(1994：5-6)認為，只有中央政府才能代表國家的偏好，同時將國家職能區分以下四種能力：

- (一) 汲取職能(extractive capacity)：是指國家動員民間社會經濟資源的能力，國家汲取財政職能(簡稱國家財政職能)集中體現國家汲取職能，其是最重要的國家職能；
- (二) 導航職能(steering capacity)：是國家引領民間社會經濟發展的能力，穩定經濟成長，實現經濟發展目標。隨著經濟發展，科技進步，經濟組織日益複雜，社會化生產日益廣泛，這種職能對現代國家越來越重要；。
- (三) 合法化職能(legitimization capacity)：是國家對個人、團體行為建立法律規範，以協調利益團體衝突，在屬民中製造共識，實現社會發展目標，進而鞏固其統治地位的能力；
- (四) 強制職能(coercive capacity)：是指國家運用強制與武力手段、機構、威脅等方式，從事國防建設，維持社會治安，懲治違法行為，以實現政治安定目標，維護其統治地位。

Peters和 Pierre (1998) 指出政府治理有四項特色：強調網絡重要性；從控制轉化為影響；整合公私部門資源；多元政策工具之使用。

林玉華 (2002) 認為政策工具的選擇過程並不是理性的模式，並不能以客觀的理性加以描述，而是一個受到工具特性、問題性質、政府過去處理類似問題的經驗、決策者主觀偏好、以及受政策影響的社會團體的選擇，所影響的調適漸進過程，從下列幾個政策學習的論點中可得知工具的選擇是學習的過程 (林玉華，2002)：

### (一) Sabatier 的政策取向理論

Sabatier 認為學習是有效執行政策的技術與過程的改進，政策學習的發生，主要是因為政策網絡體認到應該實踐過去經驗中的核心價值，學習的目標在改進政策的技術。政策取向的學習的過程，強調對一個人的信念系統知覺的修正或改變。在政策次級系統中，參與者相互設法影響政策的決定過程。政策宣導聯盟即為政策變遷的主要學習機構。政策宣導聯盟包括參與政策規劃與執行的各級政府人員，以及新聞記者、政策分析家、研究人員等。

### (二) Peter 的社會學習

Hall 認為公共政策的學習乃為增進政府目標達成的手段。學習係針對過去的政策結果與新資訊，經過深思熟慮，而調整政策目標或技術，以便達成終極最佳的政府目標。強調內在思想是政策變遷的角色，政府與社會的政策行動者都是重要的學習機構，社會的動力促使政府學習、革新政策。

### (三) Richard 的吸取教訓論

根據 Rose 的看法，決策制定者經常從知識社群學習到經驗教訓。大部分的政策學習，係指有關於有效的學習政策工具。吸取教訓是一種特定方式的學習，決策制定者可以從面對相同問題的其他縣市、區域政府或中央政府學習到成功或失敗的經驗，使他能將本身的問題處理得更好。

Weiss (1998) 指出政策包括三個「理論」：問題理論、目標理論及介入理論三個要素，此處理論的意涵並非經嚴謹科學程式所獲致具有預測功能的理論，而指決策過程中，參與者用來描述現實世界的概念架構，理論擔任的是解釋性及透視過濾的角色，以協助政策設計者處理複雜，不確定及困難的政策事務。

Weiss (1998) 認為清楚詳細地的瞭解並批判的檢視這些政策理論內涵及其關係，可瞭解特定政策的結果，或提供有效達成政策的指引，茲分別說明如下：

### (一)問題理論(theories of the problem)

描述問題如何發展、設定問題的範圍、提供因果的解釋、說明問題的來源及現今感受問題的經驗。問題界定是陳述有關問題的起源及結果的因果論述，這些界定對於後續的行動有著明確的意涵。由於問題界定對於未來行動有著後續的影響，問題的理论也會引發政治的衝突，包括：如何界定問題，問題的責任歸屬等，而政策衝突的引爆，也就是對於問題的因果關係有著不同的歸責及責任分配。

### (二)目標理論(theories of desired outcome)

對當前問題較好的處理結果，分析未來所偏好的狀態，並說明哪一個行動者及其行為較容易使這些結果產生。目標理論會因下列三種情況的不同，對於決策者設計有效的介入方案有著重要的影響：

#### 1.目標的類型

當目標理論具體，獲得廣大社會的支援，改變現狀的幅度不大或者是屬於政府持續性的活動，那麼介入是較容易的；相反的，當目標是象徵性，引發社會衝突，需要較大的社會變遷，屬於政府新的行動，那麼介入是較困難的，需要較多的資源與技巧投入。

#### 2.確認可能達成目標的行動者

標的行動者的特質是擁有政治權力，人數眾多，且具同質性(利益較一致)，那麼設計有效的介入方案是較難的；相反的，若標的行動者的特質是擁有政治權力較小，人數少，且具異質性，那麼設計有效的介入方案是較容易的。

#### 3.行動者的行為本質與結果的連結

標的行動者本身對其行為擁有有限的控制權例如，行動者的行為是鑲嵌在制度、宗教等系絡之中，因此難以試圖影響其行為，在設計介入上也就面臨挑戰。

### (三)介入理論(theories of intervention)

政府的行動(或不行動)如何誘發有助於產生目標的行為，包括四個要素:1.執行機關(誰必須介入)；2.標的物件(誰的行為必須改變)；3.機制(如何介入)。4.時間及地點(具體的社會介入在何時何地發生)。

綜上所述，有關政策工具選擇理論，涉及選擇的過程，從政策問題本身，國家的能力，執行政策的單位，執行人員的能力，甚至社會環境及標的團體的複雜程度，政策次級系統參與者企圖影響政策的決定過程等，對於政策工具選擇，產生不同程度之影響。

#### 參、影響政策工具選擇之因素

Hood (1983) 指出政策工具的選擇可能比所要達成的政策目標引起更廣泛的政治辯論。工具的選擇必須合乎整體政策系絡的要求，否則決策者極易受傳統、直覺、意識形態、或是個人的熟悉度等因素的影響，造成決策者在政策工具選擇上的錯誤。

Hogwood 和 Gunn(1984)提出完美的政策執行十項要件，包括：

- 一、沒有無法克服的外在限制；
- 二、充分的時間與足夠的資源；
- 三、充分整合所有必要的資源；
- 四、政策係以有效的理論為基礎；
- 五、直接而清晰的因果關係；
- 六、最低度的依賴關係；
- 七、充分共識與完全理解的政策目標；
- 八、任務必須在正確的行動序列上陳述清楚；
- 九、完美的溝通與協調；
- 十、權利與服從。

Sabatier(1999)在其主編的《政策過程理論》(Theories of the policy process)一書第一章開宗明義提出：尋求更好的理論，指出政策過程涉及一系列隨著時間的推移而發展的複雜的互動因素(彭宗超、鐘開斌等譯，2004)：

- 一、眾多行動者：包括利益團體、不同層級政府、立法機構、研究者與新聞媒體。
- 二、長時間：政策過程通常需要十年以上時間，甚至於 20-40 年。
- 三、任何既定政策通常存在數十項不同項目，且涉及很多不同層級政府。
- 四、不同行動者間的論辯，在政策過程中的作用。
- 五、大多數論辯涉及根深柢固的價值觀/利益觀、龐大經費及權威的強制力量。

Peters (2002) 指出影響政治體制做成政策工具之選擇主要有五項因素：觀念 (ideas)、制度 (institutions)、利益 (interests)、個人 (individuals)、國際環境 (international environment)。

綜上所述，影響政策工具選擇的因素歸納為政策目標、工具的特性、工具應用的背景、以前的工具選擇和意識形態五個方面 (Hood,1983; Peters,2002; Sabatier1999; Stone,1997; Woodside,1998; 陳振明, 2004)。

#### (一) 政策目標

政策目標是政策制定者希望通過政策實施所達到的效果。政策目標來自政策問題，只有首先對問題進行診斷之後明確目標，選擇有效的政策工具。

#### (二) 工具的特性

不同工具有其不同的適用範圍，被用於解決不同問題，運用於不同組織環境。如策略規劃最適於處理外部問題；流程再造適合處理大規模的內部問題；全面品質管制適合處理小規模的內部問題。

#### (三) 工具應用的背景

工具實施的背景因素包括執行組織、目標團體、其他工具及政策領域的其他因素。

##### 1. 執行組織

工具的實施會對執行組織產生正面的或負面的影響。如果某個政策工具能使執行機構受益，執行機構就會積極支持該項政策工具；如果某種工具的選擇會降低執行機構的地位，改變組織結構，影響組織成員的利益，這種工具就會受到抵制。

## 2. 目標團體

目標團體是政策直接作用、影響的物件，因此政策工具的實施對目標團體有直接影響；而不同政策工具會對目標團體產生不同影響。政策主體在進行政策選擇時，迫於目標團體的壓力，往往會考慮工具的可行性和可接受性，選擇具有較少可行性和較高可接受性的工具。

## 3. 其他工具

工具並不是孤立地發揮作用的，不同工具間會相互關聯，相互影響，甚至相互衝突。避免單一工具研究的片面性，除了環境因素外，政策領域的其他因素也會影響工具選擇。

### (四) 以前的工具選擇

關於這一方面的影響，建構主義的論述最為充分。建構主義認為，工具選擇不僅與工具的有效性相關，而且確立政策工具的正當過程在評價政策工具時也發揮重要作用。在這一過程中，工具被賦予了組織的價值。

### (五) 意識形態

Stone (1997) 指出每一類型的政策工具都是一種政治舞台。政策工具的選擇必須在政治舞台上作成，很大程度上會受意識形態影響，不同的意識形態傾向於使用不同的政策工具 (Moore, 1990; Peters, 2002)。

## 肆、本節小結

綜合上述有關政策工具之重要性及政策選擇之相關研究發展，獲得本節小結如下：

政策工具選擇的重要性包括三方面：政策工具是實現政策目標的基本途徑，政策執行本身就是政策工具選擇的過程、工具選擇是政策成功與否的關鍵。

有關政策工具選擇理論主要有：Sabatier 的政策取向理論、Peter 的社會學習論、Richard 的吸取教訓論。

影響政策工具選擇的因素包括政策目標、工具的特性、工具應用的背景、以前的工具選擇和意識形態五個方面。

### 第三節 國內外政策工具研究現況

本節將探討國內外政策工具研究現況，首先分析國內政策工具研究現況，其次探討國外政策工具研究情形，說明如下：

#### 壹、國內政策工具研究現況

有關我國政策工具之研究，從國家圖書館全國博碩士論文資訊網搜尋博碩士論文及期刊之研究，歸納政策工具類型（如表 3-12）：

表 3-12 全國博碩士論文有關「政策工具」研究之學門及篇數

學門篇數 年度	教育學類	工程學類	商業及管 理	經濟社 會及心 理學	農林漁牧
94			4		
93			4	1	
92	1	1	3	3	
91			7	1	
90			2		
89			1	1	
88			1		
87				1	
86			3		
85	1		1	2	
84			1	1	1
83			1		
82				1	1
81					
80					
79				1	
78				1	
77					
76-70					
69				1	
小計	2	1	28	14	2

資料來源：研究者自行整理。

由表 3-12 可知，自民國 69 年至 94 年，全國博碩士論文有關「政策工具」研究之學門及篇數，教育學類 2 篇、工程學類 1 篇、商業及管理 28 篇、經濟社會及心理學 14 篇、農林漁牧 2 篇，其中與教育有關的是課程與教學領域碩士論文，篇名為「基隆市政府課程管理之研究：以實施九年一貫課程為例」。

本節根據前節所得政策工具之類型，歸納整體說明如下：

### 一、市場化工具

有關國內政策工具相關研究，運用市場化工具，依年度、研究者、題目、政策工具類型、主要研究發現等向度摘要簡介如表 3-13：

表 3-13 國內有關市場化政策工具之研究

研究者	研究主題	主要研究發現	工具類型
李筠婷 ，2006	鄰避情結與政策工具選擇-以大豐與福營變電所新建工程為例	台電在管制性政策工具方面，研究者認為可增強對台電的管制；經濟性政策工具方面，現行協助金之規定和施行所達成的獎勵效果不大；溝通性政策工具運用方面，未來可發展空間較大。	管制性工具、經濟性工具、溝通性工具
黃如屏 ，2005	財團法人車輛研究測試中心角色定位之研究	結論建議政府、財團法人車輛研究測試中心及汽車產業三方未來找出適合我國汽車產業及財團法人車輛研究測試中心發展方向。	命令、獎勵補助、市場化
呂春喜 ，2005	統一發票制度之評估研究	發現統一發票制度在稅收成長雖有助益，然因執行低效率，以及租稅減免過多，破壞中性原則。	徵稅，強制性及直接性工具
王建彬 ，2005	不同生命週期產業創新政策之評估研究	政策導入期應以協助開拓市場、取得低成本資金及培育研發、管理、行銷人才為重點；在成長期以協助提升先進技術與產品整合能力並培育國際行銷與研發人才為主；成熟期配合租稅及獎勵措施進行產業結構調整，鼓勵合併以解決規模不足之問題；衰退期則以協助降低成本、研發次世代產品為主。	資源分配、市場、培育、研發管理、行銷、技術與產品整合能力、租稅、獎勵產業結構調整、合併等

表 3-13 國內有關市場化政策工具之研究 (續)

研究者	研究主題	主要研究發現	工具類型
蔡元智 ，2005	台北市垃圾費隨袋徵收政策之研究	採取「污染者付費原則」，透過「以價制量」的方式，來達到垃圾減量，提高資源回收率，以及減低對環保資源的耗損。	污染者付費原則、定價

資料來源：研究者自行整理。

## 二、能力建立工具

有關國內政策工具相關研究，運用能力建立工具，依年度、研究者、題目、政策工具類型、主要研究發現等向度摘要簡介如表 3-14：

表 3-14 國內有關能力建立政策工具之研究

研究者	研究主題	主要研究發現	工具類型
林俊宏 ，2004	台灣發光二極體封裝業創新政策與產業組合分析	舉辦國際光電產業展覽及研討會，吸取國外技術以提升國內研發水準，以獎勵措施鼓勵企業提供研究人員再培訓，放寬海外人才與兩岸人力交流限制門檻等。	科技開發、教育與訓練鬆綁、放寬限制、獎勵、降低門檻
黃婉玲 ，2003	台灣半導體產業政策之研究：政策工具研究途徑	主要研究發現政策工具包括：公共資訊、能力建構、組織聯盟等工具；公共服務、法規制定、金融體系等工具；契約簽訂、政府投資企業；稅式支出、財政補助等工具。	引導型工具 基礎型工具 間接型工具 直接型工具
李心信 ，2003	基隆市政府課程管理之研究：以實施九年一貫課程為例	主要是以強制型政策工具為基礎，直接要求、禁止或允許學校與教師從事特定的行為。重視能力建立型政策工具，積極辦理各項教師與家長之專業成長活動。	強制型政策工具、經費補助、敘獎鼓勵、能力建立
秦正宇 ，2003	我國促進 TFT-LCD 產業研發政策之研究	包含「財政政策工具」『租稅減免』與『金融補助』；「人力政策工具」『環境政策工具』；『科學園區』等	人才培育、獎勵補助、能力建立
高婉華 ，2003	網際網絡時代資訊政策工具定性、功能與應用	資訊政策工具蘊含強大資源整合功能，將現行的電子政府網站依「政策行銷」的客委化導向加以重新定位，進行政策資訊知識管理。	能力建立型、符號勸服型、學習型。

資料來源：研究者自行整理。

### 三、系統改變工具

有關國內政策工具相關研究，運用系統改變工具，依年度、研究者、題目、政策工具類型、主要研究發現等向度摘要簡介如表 3-15：

表 3-15 國內有關系統改變政策工具之研究

研究者	研究主題	主要研究發現	工具類型
許友耕 ，2003	工業技術 研究院組織 變革管理 的研究	管理者如何認知環境的變化，進而 形成變革策略，同時發現組織自我 認定在工研院的組織變革中，不僅 影響變革策略，也影響到策略執行 方式。	信任、組織公正 性，賦權授能、 工作重設計
莊文忠 ，1996	政策設計 理論的建 構：全面 性 (Holistic) 觀點初探	以全面性和開放性的視角來發現 問題、思考問題、建構問題、分析 問題、及解決問題，才能重塑政府 的公能力，進而重建政府的公信力 和公權力，提高行政效率和提升國 家競爭力。對應不同的環境系絡應 有不同的執行模式。	政治責任歸屬， 多元執行模式

資料來源：研究者自行整理。

#### 四、社會化工具

有關國內政策工具相關研究，運用社會化工具，依年度、研究者、題目、政策工具類型、主要研究發現等向度摘要簡介如表 3-16：

表 3-16 國內有關社會化政策工具之研究

研究者	研究主題	主要研究發現	工具類型
余昭俊 ，2002	我國治安政策執行之研究：以檢肅流氓為例	提高基層員警對執行檢肅流氓政策的承諾感、責任感及成就感，提高執行意意願與士氣；最重要的是，積極檢討檢肅流氓工作之定位。	政策目標與標準、資源、獎酬誘因、  政治環境
葉蓉茹 ，1997	全民健保問題的重構與政策變遷	為徹底解決全民健保的政策問題，促使政策轉型成功，「以整體性健康照護」的思維模式，將健保視野延伸至整體社會生活型態、生存環境的反思，著重人民自我照護能力的建立，與基層醫療、預防保健的投資，以降低疾病需求，徹底改善醫療費用持續攀升的危機。	社會型態、能力建立、保健投資、生存環境

資料來源：研究者自行整理。

#### 貳、國外政策工具之研究

查詢教育資源資訊中心（ERIC），1966 到 2006 期間以「policy instruments」或「policy tools」為關鍵字的期刊論文研究有 89 篇，尚乏相關碩士及博士論文的研究，以近十年文章 12 篇，簡要說明如表 3-17：

表 3-17 國外有關政策工具之研究

研究者	研究主題	主要研究發現	工具類型
Lee, 2006	Effectiveness of government's occupational skills development strategies for small and medium scale enterprises: A case study of Korea.	以韓國為例，開發中國家多以獎勵型政策工具來協助中小企業推動人力資源培育	獎勵型工具 能力建立、 人才培育、
Mok, 2005	Globalisation and governance: educational policy instruments and regulatory arrangements	全球化影響政府治理，有關教育再造需注重政府、市場、公民社會及政策工具間的關聯	市場化工具 管制、 社會化、 政策網絡
Anderson、Mariana & Sun, 2006	Rethinking cooling out at public community colleges: An examination of fiscal and demographic trends in higher education and the rise of statewide articulation agreements	從財政與人口趨勢，建議冷卻大量湧入二年制轉變為四年制公立社區學院的學生，建立全州明確的標準	管制工具 專業標準 市場化
Seddon、Billett & Clemans, 2005	Navigating social partnerships: Central agencies: Local networks.	研究者發現在諸多政策工具中以溝協商方式，作為連接中央機構與地方網絡的政策工具	溝通協商 論述技術
O'Toole & Burdess, 2004	New community governance in small rural towns: The Australian experience.	澳洲聯邦與州政府，因家族社會與經濟衰退，針對鄉鎮社會發展出政策工具如社會資本、社會企業、社區發展、夥伴與社區建築等	社會化

表 3-17 國外有關政策工具之研究 (續)

研究者	研究主題	主要研究發現	工具類型
Hayward & Fernandez, 2004	From core skills to key skills: Fast forward or back to the future?	一般技能政策的失敗歸因於軟弱的政策設計，必須配合社會經濟趨勢，重視市場導向的教育改革和訓練以發展關鍵能力。	市場化 能力建立
Bales, 2003	Accountability in the tug of war over teacher education policy-Making: A historical review.	有關師資培育政策的研究，重視新進教師專業發展、培育與證照。	能力建立 專業證照
Kitagawa, 2003	New mechanisms of incentives and accountability for higher education institutions: Linking the regional, National and global dimensions.	分析大英國協與歐洲地區高等教育績效與獎勵制度	績效管理 獎勵工具
Kleeman, 2003	Steerage of research in universities by national policy instruments.	資助擴展教學資源與推動課程工作坊是完成大學任務的要素	補助工具 能力建立
Grubb & Goe, 2002	The unending search for equity: California policy, the new school finance, and the Williams case.	加州教育財政與資金的投入確保用於預期的教育目標，即教室與教學。	補助工具 績效管理

表 3-17 國外有關政策工具之研究（續）

研究者	研究主題	主要研究發現	工具類型
Phillips & Orsini, 2002	Mapping the links: Citizen involvement in policy processes.	公民參與政策過程方式：資助公民參與的機構、建立公民論壇、改變組織文化、投資公民社會如志願組織	補助工具 論述工具 系統改變 社會化
Harman, 1998	Quality assurance mechanisms and their use as policy instruments: Major international approaches and the Australian experience since 1993.	以國際及澳洲經驗，品質保證作為確保高等教育品質的政策工具	績效管理

資料來源：研究者自行整理。

### 參、本節小結

綜上所述，有關國內外政策工具之期刊論文相關研究，獲得本節小結如下：

近十年來國內政策工具研究現況，與教育有關的政策工具研究相當有限，博士論文尚未有相關研究，碩士論文僅有一篇，篇名為「基隆市政府課程管理之研究：以實施九年一貫課程為例」，探討協助教師課程專業成長的相關教育政策，主要運用之政策工具為管制型政策工具、經費補助、敘獎鼓勵、能力建立等工具。

國外政策工具研究現況，在以「政策工具」為關鍵字之碩博士論文方面，近十年來，尚未有相關博士論文之研究。期刊文章經過分析，有關政策工具之類型，主要包括市場化工具、能力建立工具、系統改變工具、及社會化工具四類。

## 第四節 教育政策執行理論與相關研究

本節根據公共政策及教育政策相關文獻，分析教育政策執行的涵義，探討影響政策執行的因素，歸納出影響校長培育政策工具執行之因素，最後探討政策網絡與標的團體相關研究，作為本研究分析論述之基礎。

### 壹、教育政策執行的涵義

1973 年普列斯曼和萬達夫斯基(Pressman and Wildavsky)針對奧克蘭計劃(Okaland project)進行系統的研究，此後才開始從政策執行對公共政策研究的影響(丘昌泰，2000)。

吳定(1996)在《公共政策》一書中，定義政策執行乃指政策方案在經過合法化的過程後，擬定施行細則，確定專責機構，配置必要資源，以適當的管理方法，採取必要的對應行動，使政策方案付諸實行，已達成預定目標或目的的所有相關活動之動態過程。

Sabatier (1999) 在其主編的《政策過程理論》(Theories of policy process) 一書中指出：早期很多偉大社會計畫正是基於對失敗的分析考察，才產生了大量的執行研究成果。

政策之所以無法被有效執行，學校第一線教育工作者的過度負擔(overload) 雖然是問題之一，更主要的原因應該是政策制訂者根本就太過於輕忽政策執行的困難度(Dyer, 1999)。政策執行是政策過程的仲介環節，是將政策目標轉化為現實的惟一途徑(甄貞，2005)。政策執行是政策過程中具關鍵性的特徵，從執行問題中學習，增進以較佳的方式來建構政策的學識，以確保獲得政策設計者所欲追求的政策效能(Birkland, 2001)，政策執行力對於公權力與公信力均有深遠的影響(林水波，1993)。

教育政策執行機構的組織特性及執行人員的有關素質，直接決定著他們採取什麼樣的行動，是影響教育政策執行成敗的重要因素(袁振國，2000)。陳寶山(2002)指出教育政策是公共政策的一環，公共政策在謀求公共問題的解決，公共問題能否圓滿解決，則有賴政策的有效執行。

綜上所述，政策執行乃指政策方案在經過合法化的過程後，擬定施行細則，確定專責機構，配置必要資源，以適當的管理方法，採取必要的對應行動，使政策方案付諸實行，以達成預定目標或目的的所有相關活動之動態過程。

本研究所稱教育政策執行是指：教育政策的執行者為實現教育政策目標、取得預期效果，在經過合法化的過程後，擬定實施計畫，確定專責機構，配置必要資源，以適當的管理方法，採取必要的對應行動，使教育方案付諸實行，以達成預定教育目標之動態過程。

## 貳、教育政策執行研究

政策執行研究的目的是在於瞭解政策執行的狀況、政策產出的情形，以及政策執行與政策影響間的關係。換言之，政策執行研究的焦點先是瞭解政策執行幅度，亦即政策執行力的高低，進而探究影響政策執行力的因素。

政策制定者「常常以為只要訂頒某項政策，他們所預期的改革就會自動產生」（Grindle & Thomas, 1991），由於基層人員的認知、意向、能力皆會影響政策執行的成果，政策的設計必須要與基層人員的慾望相符，政策目標較易達成。

綜觀政策執行相關研究文獻，政策執行的分析途徑自 1970 年代發展至今，大致可分為三個階段：第一代的研究途徑基於由上而下（Top-down approach）或向前推進（Forward mapping）的觀點；第二代是基於由下而上（Bottom-up approach）或由後推進（Backward mapping）的觀點；第三代則是融合前兩種成為整合途徑（Synthesis or Integrated approach）的觀點，政策執行研究的途徑主要有如下幾種（Dyer, 1999；Elmore, 1978；Sabatier, 1986；丘昌泰，2000；吳定，1996；金太軍，2001；柯政，2005；陳振明，2001；曹堂哲，2005；）：

### 一、「由上而下」（top-down）途徑

「由上而下」（top-down）途徑或稱為「以政策為中心的途徑」或「政策制定者」途徑。這種途徑假定，政策是由上層規劃或制定的，然後，它們被轉換或具體化為各種指示，以便由下層的行政官員或職員執行。

「由上而下」（top-down）途徑又稱為向前推進策略（forward mapping strategy）或理性主義模式，強調政策制定之與政策執行之分立性，政策制定者決定政策目標，由政策執行者實現目標，兩者為上下命令指揮關係。

由上而下模式的基本命題為：

（一）政策制定與政策執行是有界限的、分離的、連續的；

(二)政策制定者設定目標，政策執行者執行目標；

(三)既然政策制定者與執行者接受兩者之間的任務界限，則執行過程必然是在政策制定之後的連續過程上；

(四)涉及政策執行的決定本質上是非政治性的與技術性的；執行者的責任為中立的、客觀的、理性的與科學的形式。

## 二、「由下而上」(bottom-up)途徑

美國哈佛大學教育學院Richard Elmore教授建議應該將焦點轉向「執行的過程」(Implementation Process)，提出回溯(backward mapping)的方式來研究政策執行的議題，他認為這種方式「不但可以兼顧制定政策者的目的，也能夠影響政策執行的過程與結果(Elmore, 1980)」。

政策之所以無法被有效執行，主要的原因應該是政策制訂者根本就太過於輕忽政策執行的困難度(Dyer, 1999)。

「由下而上」(bottom-up)途徑與由上而下途徑相反，由下而上途徑以組織中的個人(即參與政策過程的所有行動者)作為出發點，政策過程中的較低層級的行動者被當作政策執行的基礎；它強調政策或專案的成功與否依賴於參與執行專案的行動者的承諾與技巧。

「由下而上」(bottom-up)途徑又稱為向後推進策略(Backward Mapping Strategy)或後理性主義模式，強調政策制定與政策執行功能之互動相關性，由決策者與執行者相互達成政策共識目標，兩者為平行互動合作關係。

「由下而上」途徑強調執行階層的各種不同政策行動者如何影響政策執行，重新塑造公共政策。強調應該給予基層官僚或是地方行政機關自主權，又稱後理性模式。

由下而上模式的基本命題為：

- (一)有效的政策執行繫於包含多元組織的執行結構；
- (二)政策執行結構是有共識的自我選擇過程；
- (三)政策執行以計劃理性，而非以組織理性為基礎；
- (四)有效的政策執行取決於執行機關間的過程與產出，而非政策決定建構者的意圖與雄心；
- (五)有效的政策執行是多元行動者的複雜互動結果，而非單一機構的貫徹政策目標之行動結果；

(六)有效的政策執行繫於基層官僚或地方執行機關的裁量權，而非階層結構的指揮命令系統；

(七)有效的政策執行必然涉及妥協、交易或聯盟的活動，故互惠性遠比監督性功能更為重要。

Elmore (1980) 認為回溯法是由最基層的行為開始，反映出真正需要的是何種政策。他認為只有回溯法才能夠減少以空洞且一成不變的方式來解決問題。

由下而上的研究途徑認為政策執行活動是多組織或個人（包括公眾、社會組織、國家行政機關等）之間互動的過程。執行單位的自主程度、對於政策目標的認同程度、以及對政策執行投入的程度等等，才是影響政策執行成果的要素；通過組織間和個人間的互動形成的執行結構是影響政策執行有效性的重要因素。

### 三、「政策/行動連續」(Policy/action continuum)途徑

政策/行動連續途徑或多或少有作為自上而下和自下而上兩種途徑的綜合。尋求將政策執行付之於實踐者與那些採取行動者之間隨時發生相互作用和談判的過程。

在這個意義上，這一過程既可以看作自上而下，也可以看作自下而上，政策制定者將做出限制其他行動者權力的決策，而行動者將做出規避決策者權力的決策。此一途徑可說是以權力作為核心。

### 四、工具選擇途徑 (instrument-choice)

工具選擇途徑認為，政策執行在很大程度上包含了將一個或更多的政府的基本工具應用到政策問題，這些基本工具被稱為政策工具 (policy instruments 或 Policy tools)。不管我們是以「自上而下」設計的方式，還是以「自下而上」的行政管理方式來研究政策過程，政策決策的實質或形式的過程總是包含著在可利用的政府工具箱中選擇一種或幾種工具。以及是否可以在政策執行過程中探明工具選擇的模式或風格等問題。

### 參、影響政策執行之因素

Lipsky於1978年指出，基層官僚才是決定政策執行的關鍵因素，如欲使政策執行發生效果，最關鍵性的工作在於如何充分掌握基層官僚的意向、態度與行為（轉引自李允傑、丘昌泰，2000）。

Smith (1973)在〈政策執行過程〉(The policy implementation process)一文中提出了一個描述政策執行過程的模型，認為政策執行過程中所涉及的重大因素有四個方面：

- 一、理想化的政策，指合理、正確的政策。
- 二、執行機構，指政府機構中負責政策執行的單位。
- 三、目標群體，亦即政策物件，政策的直接影響者。
- 四、環境因素，指政治、經濟、文化等環境中那些影響政策執行的受政策執行影響的因素。

美國學者 Schneider(1982)提出政策執行力的四項觀察指標（引自施能傑，1999）：執行作為的投入度、理論完整性、執行作為的普及度與深化度、執行作為的副作用。

官有垣等學者（1998）研究指出，政策執行主要受到三大原因影響，包括政策本身內容設計、執行組織網路與政策標的團體。將政策工具影響行政機關執行力之情形，概述如下：

- 一、政策工具實施所需成本資源多寡不一，會影響行政機關的執行力，愈需昂貴資源方可操作的工具，執行機關若欠缺足夠資源，自然無力運用。
- 二、工具產生效果所需時間長短也影響執行機關採行之決定，例如，若在政治壓力下想要有立竿見影的執行結果，那麼能力性工具（如教育）或象徵性工具的吸引力就較低，因其需長時間改變標的團體之行為。
- 三、工具所需相關知識技術複雜程度也會影響執行力，因愈是複雜性工具有賴人力素質更高的執行者配合。
- 四、面對不同標的團體的行為動機和政經網路，其執行工具的有效性也不同，例如企業團體講求利害計算，所以適用誘因性工具，相對地，公益團體就較適象徵性工具。

袁振國（2002）指出，政策執行首先碰到的就是政策失真的問題，沒有一個政策不失真，這個失真就包括它的縮水、放大、歪曲、短路，各種各樣的問題。

甄貞（2005）認為政策執行不銜接的主要表現和負面影響有五類現象：

#### 一、替換性執行：「你有政策，我有對策」

當下級機關和所執行的政策損害到自己的利益時，執行者就制定與上級政策表面上一致，而實際上卻相違背的實施方案，這種貌合神離、偷樑換柱的執行態度使政策目標難以實現，也即政策執行全異化。

#### 二、選擇性執行：「曲解政策，為我所用」

政策執行者根據自己的利益需求對政策的精神實質或部分內容有意曲解，對自己有利的部分就全面貫徹執行，不利的部分就曲解甚至捨棄。

#### 三、象徵性執行：「軟拖硬抗，拒不執行」

政策執行的最高準則在於維護政策的權威性和嚴肅性。對於共產黨員來說，執行政策是黨的紀律。但在執行過程中，有些執行機關或人員有意不執行或變相不執行，有的只是採取象徵性的執行措施，也即政策執行表面化。

#### 四、附加性執行

附加性執行指的是在政策執行過程中，執行者常附加一些對個人利益有利但原政策實際沒有的內容，也即政策執行擴大化。

#### 五、抗拒性執行：「你定你的，我幹我的」

抗拒性執行是指政策制定者與執行者利益之間存在矛盾或發生衝突，或者是因其他原因而導致的從政策執行過程伊始就沒有得以貫徹實施或執行過程中的某一階段或某一環節出現政策執行停滯化。

袁振國（2002）提出影響政策執行的政策問題的特點、政策本身的條件及政策本身以外的條件作為因素分析：

#### 一、政策問題的特點

- （一）有效而可行的理論與技術：就是政策制定出來之後，需要一個可行理論和技術做支撐。

(二) 受政策影響的人群的差異程度：受政策影響的人群的差異程度怎麼樣？同樣一個政策，在不同的地區、不同的人群，政策影響是不一樣的。

(三) 受政策影響的人群的數量。

(四) 受政策影響的人群的行為需要調整的幅度

## 二、政策本身的條件

政策資源、政策的合法性、政策規劃的精確性等。

## 三、政策本身以外的條件

執行政策本身以外的條件，人群的互動性，機關的各種整合，機關內部的特性，建構的密度，管理的技巧，媒體宣傳等等。

愛德華 (George C. Edwards III) 在《執行公共政策》(Implementing public policy) 一書中提出了四個變項：溝通、資源、執行者意向以及官僚結構，他認為這四個變項會直接或間接影響政策執行的狀況 (轉引自林鍾沂，2001)：

### 一、溝通 (Communication)

執行命令的傳達是影響政策執行一個重要的因素，若傳達的愈清晰，就愈能收到預期的效果。若要執行成功，必然需要藉由有效的溝通。而傳達錯誤或溝通不良都會影響政策執行的成效，影響這些問題的原因大致上有兩種：執行命令不明確、執行命令不一致。

### 二、資源 (Resources)

充分的資源是政策執行成功的因素之一。而所謂的資源包括了人員、資訊、權威以及設備。

### 三、執行者意向 (Dispositions)

當執行者強烈對某政策表達強烈反對的態度，這種態度傾向可能阻礙政策的執行。另外就行政機關而言，機關的本位主義也會影響政策執行，每個行政機關在長時間下會形成一種共依存的文化，容易形成同質的態度。行政機關的本位主義發展，對於政治人物而言，影響很大。在許多政策上，不得不採納行政機關的狹隘觀點。

#### 四、官僚結構 (Bureaucratic structure)

政策執行者可能知道如何執行政策，也可能擁有充分的資源與合作的態度推行政策，但是如果沒有健全的組織結構配合執行，政策仍然無法貫徹。在官僚結構中，有兩個重要的特性：

##### (一) 標準化作業程序 (Standard operating procedures, SOP)：

行政機關為了處理日常事務以及執行政策時，發展出來的。為了節省時間，並應付較繁雜的狀況，讓政策更具一致性及達到公平的訴求。但是這個程序建立後，卻造成了機關本身缺乏彈性，限制執行者執行政策的能力，也讓執行者為了遵守程序原則卻放棄達成組織的目標任務。

##### (二) 責任的分離化：

政策執行有極大可能涉及多個行政機關，責任的分離化現象會對機關產生影響。由於政策涉及問題與範圍層面廣，工作的執行有時會分散各機關或行政單位執行，致使協調困難。另一方面，在同一政策領域中，由不同單位執行相同目標，容易造成資源重複使用的現象，導致金錢及人力的浪費。

Sabatier 和 Mazmanian(1980)指出，影響政策執行的因素有三類：

#### 一、政策問題的可處置性

- (一) 有效且可行的理論與技術、
- (二) 標的團體行為的分殊性、
- (三) 標的團體的數目、
- (四) 標的團體行為需要改變的程度。

#### 二、法令規章執行的能力

- (一) 適當的因果理論、
- (二) 明確的政策指示、
- (三) 財政資源、
- (四) 執行機間和機關內部的層級整合、

- (五) 執行機關的決策規則、
- (六) 執行人員的甄選、
- (七) 外界人士的參與管道。

### 三、影響執行的非法令規章因素

- (一) 社經條件與科技因素；
- (二) 大眾的支持；
- (三) 贊助的態度與資源；
- (四) 監督機關的支持；
- (五) 執行人員的熱誠和領導技巧。

柯三吉(1990)指出影響政策執行因素有兩大類：

#### 一、政策內容

- (一) 政策類型與影響利益型態；
- (二) 標的團體行為需要調適程度；
- (三) 標的團體的數目、分布和行為的分殊性；
- (四) 理論的可行性與技術的有效性；
- (五) 政策資源；
- (六) 政策內容明確性與推介形式。

#### 二、政策系絡

- (一) 政策環境；
- (二) 政策體制的特質；
- (三) 行政體系的特質；
- (四) 行政機關間的關係；
- (五) 執行人員的心理意向；
- (六) 政策參與者的互動關係、溝通與順服機能。

Gallagher 和 Trohanis 等人(1991)研究美國 1986 年公法 99-457 殘障教育法修正案的執行成效，認為影響執行成效的障礙有：

- 一、機關間的不協調；
- 二、執行人員心理上的問題；
- 三、社會的價值觀及家庭參與的障礙；
- 四、政府經費的不足；
- 五、公共利益團體及專業團體爭取資源的政治上問題；
- 六、地理上資源分配不均的問題。

Adams(1994)認為提昇教育政策與實際之間配合的方法有：

- 一、清楚明確的法令目標；
- 二、政策活動和學生成就之間需有穩固的理論及關係；
- 三、足夠的財政資源；
- 四、運用誘因和處罰的執行策略。

顏國樑（1998）在〈由政策執行的觀點論影響國民中學常態編班執行成效的因素及其因應策略〉一文中，歸納學者專家所提出影響政策執行之因素，茲將影響教育政策執行之因素分成政策內容(policy content)及政策系絡(policy context)兩方面：

- 一、政策內容
  - （一）政策的明確性
  - （二）政策資源
  - （三）標的團體行為需要改變的程度
  - （四）理論的適切性與技術有效性
  - （五）政策類型
- 二、政策系絡
  - （一）執行機關的特性
  - （二）執行人員的能力及意願

(三) 執行人員與標的團體的溝通

(四) 政策執行的策略

(五) 政治、經濟及社會的條件

卜正球(1999)就影響政策執行力的基本因素分析如下：

一、政策或計畫本身的內容

(一) 問題的認定與建構是否正確

問題特性的建構是一切政策或計畫研擬的基礎，否則可能造成方向或重點的偏離，導致各環節全盤皆錯的後果。

(二) 制定過程是否符合程序理性

政策或計畫的決策者應避免「好同惡異」的思維現象，或不合邏輯的非理性論證。

(三) 計畫內容是否具備實質理性：

考慮政策或計畫的整合程度、工具的合理性、設計的邏輯性與資源的充足性等各方面的配合，以符合實質理性的要求。

二、執行組織與執行人員

(一) 執行政策或計畫機關的組織應符合下列原則

組織的權責界定明確妥當。組織具備獲取資訊的能力(含判讀資訊的能力)。組織建立與提供足夠誘因之程度。組織具備掌握社會網路關係的能力。組織具備足夠的能力。

(二) 執行人員

政府機關係人為組織，組織並無實際行動能力，須仰賴組織成員的實際作為，始能發揮組織的預期作用與功能。執行人員能否有效執行計畫，其影響程度可由三個面向加以探討：充分明白並具備足夠執行資訊、足夠的意願、足夠的能力。

### 三、標的團體的影響

Odden(1991)指出成功的政策執行的經驗主要有八種關鍵因素：

- 一、雄心勃勃的、兢兢業業的努力和實際行動非常重要。同把注意力集中於規劃或者是變革整個地方教育結構的規劃相比，這種努力在激發教師的興趣，促使教師參與改革、並投入精力方面也富有成效。
- 二、微觀的執行過程（或變革過程）是關鍵。具體的變革過程比變革所追求的類型和方式，學區、學校的地理方面或倫理道德方面的特點等因素更為重要。
- 三、高品質且的被證明為有效的政策方案能較好地運作，獲得預期的效果。
- 四、自上而下的指導可以發揮作用。這種作用的發揮有幾個前提條件，即所採納的方案是證明有效的；在上級採納方案時，伴隨著教師對設計執行策略的介入；對如何進行教育教學變革能向學校和教室裏的教師提供較為具體、細緻的指導和幫助。
- 五、中心機構的支持和保障，以及基層管理者的支持、保障和有關知識是必需的。幾乎所有的研究都發現，在執行過程的開始，在執行過程中以及全面的執行發生時，行政管理上的支持和保障對成功的執行和變革的制度化是非常重要的。
- 六、教師的參與，尤其是在設計執行策略時，是必要的。教師介入有助於鼓勵教師積極致力於全面的變革工作，設計出所需的具體明確的執行策略，促進和發展教師對變革工作的認同。
- 七、不斷地進行廣泛的、深入的培訓，為教師學習新的教育指導策略提供課堂層次水準的具體幫助，是非常關鍵的。
- 八、教師對方案的認同和贊成也是關鍵。沒有發展教師對方案的認同，成功的變革努力就不會上升到更高層次。

綜上所述，影響政策執行的因素，歸納整理如表 3-18：

表 3-18 影響政策執行的因素

學者 因素	Sabatier 和 Mazmanian (1980)	Schneider (1982)	Gallagher 和 Trohanis (1991)	顏國樑 (1998)	柯三吉 (1990)	卜正球 (1999)	袁振國 (2003)
政策內容：							
政策類型				◎	◎	◎	◎
政策制定 過程						◎	◎
政策影響 利益型態					◎		◎
理論技術	◎	◎		◎	◎		◎
標的團體 分殊性	◎			◎	◎	◎	◎
標的團體 數目	◎				◎		◎
行為需要 改變程度	◎			◎	◎		◎
執行作為 的投入度	◎	◎		◎	◎	◎	◎
執行作為 的副作用		◎					
適當的因 果理論	◎			◎			
執行策略	◎			◎			
政策系絡							
財政資源	◎			◎			◎
執行機關 內部和機 關間整合	◎	◎	◎	◎	◎		◎
執行機關 決策規則	◎				◎		
執行人員 的甄選	◎						
與標的團 體的溝通				◎			◎
外界人士 參與管道	◎						
社經條件	◎			◎			
科技因素	◎						

表 3-18 影響政策執行的因素（續）

學者 因素	Sabatier 和 Mazmanian (1980)	Schneider (1982)	Gallagher 和 Trohanis (1991)	顏國樑 (1998)	柯三吉 (1990)	卜正球 (1999)	袁振國 (2003)
媒體大眾 的支持	◎		◎				◎
贊助的態度 與資源	◎		◎	◎			
監督機關 的支持	◎						
地理上 資源分配			◎				◎
政治上 問題			◎	◎			

資料來源：研究者自行整理。

#### 肆、我國中小學校長培育政策執行分析

本研究參考美國學者 Schneider (1982) 提出政策執行力的五項觀察指標及 Elmore(1978)、Dyer(1999) 等人主張的「向後推進策略 (backward mapping strategy) 由下而上之途徑，來檢視我國當前中小學校長培育政策執行的現況，作為本研究分析論述之基礎，說明如下：

##### 一、執行作為的投入度

目前「中小學校長培育」政策的執行單位在各縣市政府教育局，通常由教育局學務管理課編制內一至二位同仁負責規劃、執行，簽擬甄選培育辦理。部分縣市採合作辦理中小學校長培育，部分為委託學術機構辦理，對有志於校長之路的學校行政人員，報考趨勢各縣市狀況不一，值得進一步深入探討。

##### 二、理論完整性

國內外有關「中小學校長培育」政策研究文獻相當豐富，國內學術機構開辦校長培育班有增多趨勢，例如國立教育研究院籌備處、中等教師研習會、國立台灣師範大學、國立政治大學、國立台北教育大學等機構，在理論與實務上的相輔相成持續研究推動。教育行政業務的支援與配合，並產生良性互動。

### 三、執行作為的普及度與深化度

過去政策的執行成果，多賴預算的執行與量化數據的展現，對於實際成效、目標對象的確實反應，有必要採取更貼切的作為，深入目標對象，瞭解標的團體的心理、態度對政策之意見，以衡量政策預期服務或管制目標的實際達成度，執行政策並非固定不變的，執行者必須針對外界的反應，不斷進行政策的修正和協商工作。

### 四、執行作為的副作用

檢討執行產生的負面效果，例如參加甄選的條件及學校行政經歷，研擬因應對策，作為修正政策執行的參考，以符應政策規劃彈性的原則，重視民意的反應與環境的變化，避免施政的結果產生負面的效果。

### 五、地方政府的能力

(一) 生態能力：生態能力方面又可分為社會經濟與政治條件。

#### 1. 在經濟能力方面

各縣市辦理中小學校長培育逐漸朝向使用者付費現象，以 94 年度臺北縣與宜蘭縣聯合委託國立臺北教育大學辦理中小學校長培育班，即由參加學員支付學分費及學雜費方式辦理，此外臺北縣自行規劃三週儲訓課程，利用台北縣公務人員訓練中心，由縣府編列訓練經費來推動。

#### 2. 政治能力方面

最主要的影響因素為民意，由於參加中小學校長培育的人口在教育人員中屬於少數，但政策推動的仍須考量民眾的參與、感受與需求才能使民眾的順服度提高，政策執行力也才會提升，因此以臺北縣為例，教育局接受民意反應，對使用者付費造成受培育對象經濟負擔，且校長證書只有 6 年有效期限，於 96 年取消委託國立臺北教育大學辦理中小學校長培育班，與臺灣省其他縣市共同委由中等教育研習會承辦。

(二) 組織能力：組織能力可從組織結構和執行人員來探討。

#### 1. 在組織結構方面

應著重於彈性與便民。最主要的即是事權統一，由權責單位全權統籌辦理相關業務，不但可以提升行政效率，也可達到權責相符的課責機制。

## 2. 執行人員方面

政策執行人員是否忠實執行政策是政策執行成敗的關鍵因素，基層官員的素質及對於政策內涵的瞭解程度對其在行使裁量權產生極大的影響力。李麗霞(1999)指出要強化政策執行力應注意幾點：加強執行人員的認知訓練、溝通與專業技能訓練、定期調查執行人員需求，做為激勵執行人員的基本資料。

因此，加強中小學校長培育執行人員培訓、宣導與激勵，將是提升政策執行力與減少不必要抗爭的適當方法。

## 伍、中小學校長培育政策網路與標的團體相關研究

一個政策是否能有效的執行常常受到政策網路與標的團體的影響。政策網路(Policy Network)之研究，起源於政府越來越不易透過相關部門，動員所有必要的政策資源來推動政策，必須依賴政策利害關係人的合作，結合社會資源，以期能在集體行動過程解決政策問題。

### 一、政策網路的涵義

Hufen 和 Ringeling 於 1990 年指出政策網路(Policy Network)一詞被定義為一種社會系統，在這系統中，行為者形成了針對政策問題或項目的相對持久的互動和溝通模式（引自 Bressers, 1998）

Hecló (1978)認為多數政策議題的決策方式並非鐵三角的封閉關係，而是在政黨系統、國會、行政系統等正式組織結構之外，所形成的一種非正式的、複雜的議題網路(issue network)型態。

McFarland (1987: 146)指出議題網路是在政策領域中，與該政策有利害關係之團體或個人形成的持續溝通網路，參與者包括行政官僚、國會議員、遊說團體、學者專家與大眾傳播業者，並指出議題網路不同於鐵三角關係，其是開放途徑且有多元參與者。

Rhodes 根據權力依賴觀點，將政策網路定義為各個組織(包括國家機關相關行政部門)基於權威、資金、正當性、資訊、人員、技術、設備等資源依賴基礎，結合成一種聯盟或利益共同體，認為自 1980 年以來英國政治出現一種新的治理結構，亦即在各個政策領域出現由多元組織組成相互關聯的網路 (Rhodes & Marsh, 1996)。

Bemelmans-Videc (1998) 指出影響政策工具選擇的政策網絡乃是國家或某個部門的系統性脈絡，例如國家歷史、物理環境、社會政治經濟與文化因素。政府的結構性特徵，及相關行動者彼此間的關係模式（政策網絡），國家區域與地方不同層級的政府機關間的關係；文化方面包括意識型態典範信仰態度等影響了選擇過程中。

孫本初（2002）認為所謂「網絡」係由廣泛而多元的行為者所構成，包括政府機關、利益團體及非營利組織等；早期學者曾以「鐵三角關係」（iron triangles）稱之，晚近則經常與「政策社群」（policy community）概念混合採用。

葉蓓華（2000年）研究發現：行動者各有資源及利益，因此沒有一個穩定的權力核心，彼此間是一種非正式、水平的、不對稱的權力互賴關係，同時透過策略性的互動展開一場充滿複雜動機的賽局，以從事政策規劃與執行。

綜上所述，政策網絡係指在政策領域中，與該政策有利害關係之團體或個人形成的社會關係型態，參與者多元且溝通途徑開放，透過彼此互賴與互補的優勢，建構互利與共存的關係。

## 二、政策網絡的特性

政策網絡內部運作過程是一種資源交換的過程，如同交易賽局，其特徵包括(Rhodes, 1996)：

- (一) 國家機關治理的範圍更為廣泛，以及公、私與民間自願部門三者之間相互依賴。
- (二) 由於網絡成員之間資源交換的協議與達成共同目標的共識，促使內部成員持續互動與合作。
- (三) 網絡之間互動基礎，建立在相互信任與遵守協議遊戲規則上。
- (四) 政策網絡是一種自我規範的組織，相當程度地獨立於國家機關之外，惟國家機關仍能某種程度地加以主導。

林鍾沂(1994)認為政策網絡透過三種途徑使政策順利運作：整合不同的利益，設定政策優先順序，結合專業知識與技術。

Weible 和 Sabatier (2005)指出政策網絡的形成建立在五種需要的基礎之上：

- (一) 交流資訊和意見的需要：利益相關者圍繞特定的實質性政策議題或政治效能交流相關資訊或者建議。這種情況往往發生在一些重要事件的過程之中。
- (二) 交換資源的需要：參與各方為了交換各種資源，包括資金、人員和服務。
- (三) 結盟的需要。為了尋求擁有共同利益者並結成利益同盟。
- (四) 追逐權力的需要：網絡主體尋求與有影響的主體建立關係，從而控制關鍵資源，建立權力網絡，擴大自己影響。
- (五) 協調的需要：相關主體試圖通過結成網絡來協調彼此間的觀念、利益等方面的分歧，在政策過程中採取一致行動。

網絡治理主要強調政策社群成員之間，透過彼此互賴與互補的優勢，建構互利與共存的關係，同時強調高度信任與承諾行動的特質，有助實現互惠與合作的目標（江岷欽，2003）。

江岷欽（2003）從規範的基礎、溝通的工具、解決衝突方法、彈性化程度、組織氛圍、承諾程度、行動者偏好、參與之自願度、參與之態度、凝聚力量基礎、資訊分享程度、行動者自由度等12面向比較市場、科層體制與網絡之差異，如表3-19：

表3-19 三種治理模型比較：市場、科層體制與網絡

分析面向	市場	科層體制	網絡
規範的基礎	契約-所有權	固定關係	互補優勢
溝通的工具	價格	例行規則	關係
解決衝突的方法	討價還價	行政命令 監督	講求互惠原則 強調彼此信任
彈性化程度	高度	低度	中度
承諾程度	低度	中度	高度
組織氛圍	嚴肅和（或） 多疑的	正式的 官僚的	開放式的 互利共存的
行動者的偏好 或選擇	獨立自主	依賴	相互依賴
參與之自願度	中	低	高
參與之態度	計較	疏離	積極
凝聚力量基礎	要求滿足	獎懲制度、 管理	信任
資訊分享程度	中	低	高
行動者自由度	高	低	中

資料來源：江岷欽（2003：12）。

劉宜君（2002）研究指出政策網絡對於公共政策研究有四種影響方式，摘要敘述如下：

- （一）英國傳統政策研究的「西敏寺模式」(Westminster model)，視國家機關為一個具有層級節制的同質性機構，在議會權威獨大的情況下，官僚機構僅是政策執行工具。但政策網絡概念挑戰「西敏寺模式」的觀點，強調各行政機構因為擁有不同的政策責任與權力基礎，在與民間社會不同利害相關團體互動時，也展現不同行動與政策偏好。

- (二) 政策網絡途徑視公共決策過程為多元行動者之間權力互動的結果，政策過程不再只是行政部門純理性的規劃活動，不宜將政策過程明確地分割為截然不同的階段，而政策網絡途徑可以避免傳統公共政策研究階段論的迷思。
- (三) 政策網絡參與者各自擁有其政策需求與資源，基於妥協的邏輯，參與者必須就政策內容進行交涉，使政策在規劃與形成階段必須負擔較高的成本，包括協議、資源交換與行政成本。
- (四) 當決策權力與行政結構相互依賴時，且政策資源是高度分散時，行政部門透過與民間團體建立政策網絡形式的互動關係，得到民間社會協助與合作，以利於政策順利推動，降低政策監測與控制成本。

李允傑、丘昌泰學者（1999）指出政策網絡具有三大特性：

- (一) 互賴性：為網絡存在的先決條件。
- (二) 多元的行動者與目標：依據各自的資源與目標，與其他行動者進行策略性的互動。
- (三) 或多或少持久性的關係型態。

Bressers（1998）指出「政策網絡」具有四種核心特性：

- (一) 互動的強度：影響互動強度的要素包括行為者間權力目標、資訊及資源分布方式，亦即相互關聯性。
- (二) 行為者之間目標分配：可能相互衝突或包容，來自共同價值或實體觀，亦即連貫性。相互關聯性與連貫性可視為政策網絡的社會特徵。
- (三) 政策網絡中資訊的配置：個別行為者所能獲得資訊的數量、質量以及意義的理解，涉及專業水準，政策網絡具備政策專家社群的功能。
- (四) 政策網絡中行為者之權力配置：政策工具只有在權力平衡結果允許實施時，工具才有效果。可以確信的是，政府在政策網絡中的權力越大，越有可能挑選會帶來更多權利的工具，可稱之為自我複製的觀念。

Rhodes (1988) 指出政策網絡為國家機關中不同部門之間，和國家機關與其他民間社會組織之間的互動關係，包含五個主要的面向：

- (一) 利益的匯集(constellation of interests)：網絡的參與者依其服務內容、專業功能與顧客團體而有其不同利益。
- (二) 成員或參與者(membership)：那些人參與網絡關係。
- (三) 垂直獨立性(vertical independence)：政策網絡垂直關係為何。
- (四) 水平獨立性(horizontal independence)：網絡間相互聯結。
- (五) 資源分配(distribution of resources)：參與者的資源交換情形。

Rhodes (1988)根據網絡組成的穩定性、與其他網絡及社會大眾的疏離程度、資源分配等因素作為網絡型態的分類標準，提出五種型態的政策網絡：政策社群、議題網絡、專業網絡、政府間網絡及生產者網絡，高度整合的是政策社群，低度整合是議題網絡。

Marsh 與 Rhodes 將政策網絡看成是利益團體與政府的關係類型，網絡的類型依據關係的緊密性呈現一系列的光譜，下列幾個因素決定網絡在整個光譜中地位 (Marsh & Rhodes,1992)，如表 3-20：

- (一) 參與者人數：政策社群的參與者有限，常常包括一個政府機構，或機構內部的單位，偶爾包括一個以上的部門。政策社群常以互動頻繁的諮詢委員會的制度的基礎，處理特定問題。  
議題網絡的參與者很多，可能有幾個政府部門、機構或小組委員會，而利益團體可能有上百個，而且不斷的改變。
- (二) 持續性：政策社群參與者少，網絡維持穩定不變；議題網絡成員不斷變遷。
- (三) 互動頻率：政策社群中政府與主要利益團體每日互動，而且互動深度高。議題網絡成員的互動是不穩定的。
- (四) 共識程度：政策社群對政策目標有高度共識，事實上，政策社群有其決定世界觀的意識形態。議題網絡不可能有共識。
- (五) 關係性質：政策社群的參與者擁有資訊、合法性以及執行的資源，可以交換，是資源互換的關係。議題網絡雖然有些參與者擁有資源，但非常有限。
- (六) 交易與協商：如果團體需要交換資源，則交換政策方向。政府機構需要壓力團體的資源，則提供團體政策所偏好的政策。議題網絡的關係則限於協商。

(七) 權力分配：政策社群的權力是正和，也就是一個參與團體不必向另一個參與者犧牲權力。

(八) 參與組織的結構：如果是一個政策社群，壓力團體的領導者必須確保一旦達成協議，成員將接受政策。

表 3-20 Marsh 和 Rhodes 的政策網絡類型

層面	政策社群	議題網絡
1.成員：參與人數	參與者有限，某些團體刻意被排除	很多
2.追求的利益	以經濟和/或專業利益為主	牽涉到的利益範圍很大
3.整合程度： 成員互動頻率	頻率高、質量高，對於與政策議題有關的一切事務均有互動關係	互動的頻率與強度變換不定
4.持續性	成員、價值觀與政策後果均有長久持續性	成員與價值觀變化很大
5.共識	所有成員分享基本價值觀念並且接受政策後果的合法性	可達成某種協議，但是衝突一直不斷
6.資源： 網絡資源分配	所有參與成員均有資源，基本的關係是互換關係	某些參與成員雖然擁有資源，但是有限，基本的關係是諮商性的
7.內部結構	層級節制體系，領導者可以分配資源	變異性很大，不同的分配與管制成員的能力
8.權力	成員間的權力均衡，雖然可能有支配性團體，但是必須是非零和的遊戲，政策社群才能長存	不平等的權力，反應不平等的資源以及不平等的接近網絡機會—零和賽局

資料來源：Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992:252).

由於政策網絡理論強調政策主體的多元性和獨立性，強調在治理和政策過程中各種主體之間在平等協商的基礎上相互影響、依賴、妥協，形成解決問題的共識，進而促進政策目標之達成。從 Bressers (1998) 主張政策網絡具有連貫性與相互關聯性觀點而言，有關中小學校長培育政策網絡與政策工具的關係，具有強相互關聯性與強凝聚力，政策制定者本身深入執行的政策工具，對有較高影響力。

目前我國校長中小學培育，由各縣市自行或聯合辦理，政策規劃多會與家長團體、校長團體及教師團體溝通協商或徵詢意見，呈現政策網路對政策過程影響，具有強相互關聯性與強凝聚力相關特徵。

### 三、標的團體的涵義

政策工具選擇必須考慮政策工具的標的團體的態度行為動機及其對於既有政策的反應 (Rist, 1998)。

Schneider 和 Ingram (1997) 認為「標的團體」指涉政策所欲改變或影響人們、團體或組織的行為或能力。

官有垣等 (1998) 認為標的團體係指「接受政策」或「計畫所服務或規範」的對象。

Schneider 和 Ingram (1993、1997) 從社會建構角度及與政治權力程度的互動將標的團體分為四種類型，並指出不同的標的團體的認定對於政策設計的影響：

- (一) 優勢者 (advantaged)：有相當資源影響政策，擁有正面的社會建構。在美國，例如：企業團體、中產階級、農夫、退伍軍人及科學家等。這些團體受社會尊崇，熱心公益、有助於國家。
- (二) 競爭者 (contenders)：有政治權力，但負面的社會建構。如：有錢人、大型工會、華爾街的銀行家、公司總裁等是擁有權力，但被建構為貪婪者，不關心其行動對他人的影響。
- (三) 依賴者 (dependents)：政治權力弱，但具有正面的社會建構。如，兒童通常被認為是可愛的、惹人喜愛的、無助的、需要被人保護的。
- (四) 偏差者 (deviants)：政治權力弱，但具有負面的社會建構。如，幫派、罪犯、毒販等，這些人被建構為暴力的、危險的、具威脅性及應被懲罰的。

本研究所稱標的團體指接受中小學校長培育政策所服務或規範的對象，包括中小學教師、組長、主任、教師團體、家長團體及校長團體。

#### 四、標的團體的運作方式

Schneider 和 Ingram (1990b) 針對政策標的團體對政策執行未能順服的原因做深入的探討，他們認為政策標的團體之所以產生未能順服的五項主要來源分別是：認為目前並無法規限制、缺乏意願順服現行法規、本身缺乏能力遵守現行法規、不認同法令政策或政策工具背後所持的目標與價值，以及因政策問題成因不清造成不知如何入手解決。

官有垣等 (1998) 認為標的團體對於政策執行的影響主要有三條路徑：標的團體本身的特性、政策本身的設計、執行機關與標的團體之間的互動而產生的影響性。

如果標的團體的涵蓋範圍太大會使得執行資源顯得不足，太小則可能排除了原本應該服務或管制的對象，對於執行的普及性、充分性或存在性等都有負面的影響 (林水波，1993)。

依據美國學者 Gais 和 Walker (1993) 的實務研究，列出美國利益團體的政治戰術(political tactics)重要與否的百分比前八名：

- (一) 行政遊說(80.1%)；
- (二) 立法遊說(78.0%)；
- (三) 與媒體合作(71.6%)；
- (四) 演講(67.9%)；
- (五) 座談會/研討會(35.5%)；
- (六) 司法訴訟(31.3%)；
- (七) 從事競選(22.9%)
- (八) 示威或抗議(6.5%)

陳怡君（1999）研究指出：從標的團體的角度而言，提昇政策執行力應採行以下六種措施：

- 一、政策內容本身的設計，包括目標的決定和政策工具的選定，都應重視其基本價值是否與標的團體的偏好相近，以避免認知不一致，產生標的團體抗拒。
- 二、政策規劃時應審慎選擇標的團體，應該避免標的團體界定過嚴或過鬆。
- 三、執行者或決策者，對於標的團體特性應該及早瞭解，包括標的團體的行為動機與其資源多寡等屬性，如此在執行過程中與標的團體溝通時，才能取得較為優勢的地位。
- 四、執行機關或人員應該力求和標的團體間建立互相信任的關係，以減少互動的交易成本。
- 五、在執行管制性措施時，比較好的執行策略是採取教育協商式的策略，而不是一昧地用嚴罰的執行策略，如此才能透過教育內化的過程，使標的團體能長期的認同政策。
- 六、為了建立執行機關或人員與標的團體間的信任感，或縮小雙方對於政策認知的差距，執行機關必須建立一個制度性的資訊管道，使標的團體能有參與和溝通的機會。

施能傑（1999）則認為政策執行能否有生產力主要決定於政策本身的內容（包括政策資源與政策工具）、執行組織網路與政策標的團體三者的影響的程度。

Schneider 和 Ingram（1990b）針對政策標的團體對政策執行未能順服的原因做深入研究，認為政策標的團體之所以產生未能順服的五項主要來源分別是：認為目前無法規限制、缺乏順服現行法規意願、缺乏遵守現行法規能力、不認同法令政策或政策工具背後所持的目標與價值，以及因政策問題成因不明，造成不知如何入手解決。

標的團體的運作方式通常可分為諮詢與協商、影響與說服、干預與訴諸行動(陳浩譯，1990；王俊權，1999)：

### (一) 諮詢與協商：

諮詢和協商方式大多建立在壓力團體與特定對象，以及行政機構和政府之間。如立法院獲議會等民意機關行使質詢權、審查預算和審查行政命令等方式，迫使行政機關向其負責。

### (二) 傳播與說服：

團體為達成某一結果，會運用及發展其影響力或說服力。這類方式可能是合法合理的，也可能是不合法的。方法如召開大會、記者會、出版報刊、分發小冊子和傳單、張貼海報、組成代表團並發起簽名運動、走上街頭示威遊行等。

### (三) 干預與訴諸行動：

訴諸行動乃壓力團體對政府行動的破壞，有暴力傾向，如街頭示威遊行和靜坐、罷工和抵制、非暴力性民眾抵抗、暴力等集體抗議。這種平靜或激烈的力量展現方式，已成為西方民間團體常用的一種行動方式，但卻不可能普遍化。因為運用激烈手段作為壓力的方式，只有在各組織認同和針對訴求的問題上，才具有實質的意義。過去學界在政策執行的研究這一部分似乎著力不深，也忽略了政策執行的重要性，以至於產生了學者所形容之「失落的聯結」(missing link)(Hargrove, 1975)。影響標的團體對政策執行的因素，可分為行為動機、資源程度、規模及認知狀況四個面向(王逸舟譯, 1995; 官有垣等, 1998; 施能傑, 1999; 卜正球, 1999; 周育仁, 1997; 陳一新、鄧毓浩、陳景堯譯, 2003):

#### 一、行為動機

瞭解標的團體的行為動機，可以知道標的團體願意或不願意順服政策的原因，如果標的團體不認同政策，致使選擇不順服政策，將造成執行政策的困境。Meier、Stewart 與 England (1991) 強調成功的執行有賴於政策社群與關係人對於政策本身與執行組織的配合與認同，而政治力的介入與關係人對於政策合法性與正當性的認同攸關執行成效。

標的團體對於政府執行能力的認同度，諸如執行組織本身資源多寡、獲得支持的程度、執行組織的合法性與正當性等(林水波, 1991)。標的團體關切及主張政策議題的性質，所關切的議題是否為決策者所重視的特定政策、議題的政治價值及社會態度等。

## 二、資源程度：指標的團體組織性、政治關係及標的團體間同質性

### （一）組織化程度

一個高度組織化團體，其成員在團體內的角色結構就越明確化，容易產生一個具代表性的權威決策層，使標的團體的態度明顯地傳達給外界瞭解。組織內部溝通聯繫的效率、組織結構的鬆散程度、擴大潛在成員範圍的能力以及與其他團體聯盟或分享相近利益的可能性。團體人力資源能運作的人數，倘若組織成員眾多，但卻組織結構鬆散，缺乏執行的能力，則所產生的力量亦是有限。

### （二）政治經濟網絡關係

當政策議題的政治性高，或對政治性組織或個人的發展具有影響性，那麼組織的標的團體很自然的就會成為政治性組織或個人的關切或支持對象，這將使政策執行過程加入更大的動態性。標的團體也可以表達政策態度，對政策執行機關產生一定壓力。此外，成員的社會地位若屬於威望很高的職業，則即使團體的規模不大，仍可享有優勢。是否有適當的參與意見管道，例如與政黨及政府相關部門維持穩定友好的關係。

### （三）標的團體的態度

執行組織與標的團體間的信任感，若標的團體自願服從或積極參與政策執行，將有助於降低執行交易成本，實際上當雙方信賴感信賴程度越高，也越有可能採用協商式的執行策略，透過協商式策略使得兩者得以表現真正利益避免各自極端化的主張。

政策的標的對象多時，標的間對政策的期望程度或接受程度也有所不一，使得執行機關面對的要求變得多樣，而且對於各團體的要求可能會發生矛盾，進而影響執行的普及性。

## 三、規模

標的團體的規模包括標的團體的數量及管制或服務項目多寡。若需要管制或服務的標的團體的數量過多，每個標的團體平均可享用的資源將降低。管制或服務的項目太多，會影響政策的執行力。

#### 四、認知狀況

認知是經過資訊處理過程的結果，標的團體對政策的認知會表現在團體的外顯行為，而若能清楚雙方對認知的差異所在與原因，將能設計一套有效的溝通策略，縮短雙方的認知差距。

標的團體對於執行組織行使權威的認知，如果政府缺乏執行意願，標的團體對於政策規範就容易陽奉陰違。這些又牽涉到資源的合法性與正當性，並影響標的團體服從的意願。此外，標的團體領導的品質。此包括領導者的動機、才能，以及是否為成員所認同等。

綜上所述，政策執行機關要瞭解政策本身及標的團體的認知模式與各項資源狀況，才能進行有效的政策溝通，促進政策目標的達成。

有關標的團體影響我國中小學校長培育政策工具執行的因素，從行為動機、資源程度、規模及認知狀況四個面向，分析如下：

##### (一) 行為動機

我國中小學校長培育政策標的標的團體包括：國民中小學教師、國民中小學學校行政團體、師資培育機構、校長協會、教師會及家長會等，必須瞭解標的團體的行為動機，認同或不認同政策，例如對於校長儲訓採使用者付費或管制或鬆綁等不同的政策工具，可能造成執行政策的困境。

##### (二) 資源程度

###### 1. 組織化程度

我國中小學校長培育政策標的團體中，學校單位屬於高度組織化團體，成員在團體內的角色結構明確化。惟校長培育對象屬個人參與及選擇的行為，是否能轉化成團體的態度，傳達給外界瞭解，需進一步探討。其他如師資培育機構、校長協會、教師會及家長會等組織，內部溝通聯繫的效率、組織結構的鬆散程度、擴大潛在成員範圍的能力以及與其他團體聯盟或分享相近利益的可能性，團體人力資源能運作的人數多寡，組織結構鬆散程度，執行能力強弱，所產生的力量將有差異。

###### 2. 政治經濟網絡關係

標的團體對政策執行機關產生壓力，中小學校長的社會地位屬於聲望較高的職業，即使團體的規模不大，仍有一定影響力。

### 3.標的團體的態度

我國中小學校長培育政策執行組織與標的團體間屬於上下級隸屬關係，若標的團體自願服從或積極參與政策執行，將有助於降低執行交易成本，實際上當雙方信賴感信賴程度越高，也越有可能採用協商式的執行策略，透過協商式策略使得兩者得以表現真正利益避免各自極端化的主張。

標的團體間對政策的期望程度或接受程度也有所不一，如師資培育機構、校長協會、教師會及家長會等組織，對培育政策所採行的工具及培育內容，經常出現不同的看法，執行機關（教育局）面對各團體不同的要求，可能會發生矛盾，進而影響執行普及性。

#### （三）規模

我國中小學校長培育政策標的團體的規模，包括全國各縣市，團體的數量龐大，每個標的團體平均可享用的資源將降低。管制或服務的項目太多，會影響政策的執行力。

#### （四）認知差距狀況

與校長培育政策相關的標的團體非常多元，有政策執行者、校長、教師、家長等、家長、執行培育課程的學術機構等。由於標的團體規模逐年增加，組織化程度愈來愈高的情形下，校長培育政策執行組織若能與標的團體進行面對面溝通、協調，縮短彼此對政策執行的認知差距，則能避免許多衝突與抗爭。

## 伍、政策網絡、標的團體與政策工具的關係

Weiss (1998)指出標的行動者本身對其行為擁有有限的控制權，也許是因為其行為是與其他行動者的行為相互依賴的，例如：行動者的行為是鑲嵌在制度、宗教等系絡之中，因此難以試圖影響其行為，在設計介入上也就面臨挑戰。Marsh (1998)認為行動者的利益、網絡成員水準、垂直的互賴關係和資源等四個分析構面是不可被的，尤其成員的利益和資源，展現在橫向與縱向的網絡關係。

根據Rhodes和Marsh(1992)的觀點，緊密封閉的政策社群得以取得穩定的政策成果；鬆散的議題網絡則常與不穩定的政策成果相關。

De Bruijn 和 Heuvelhof (1998) 從政策治理的多元性、隔離性與相互依賴性三種主要特徵可能面臨的機會與威脅，分析政府治理與政策網絡之關係如表 3-21：

表 3-21 政府治理與政策網絡之關係

政策治理	多元性	隔離性	相互依賴性
威脅	1.組織內部：組織中的標的單位無法影響其他單位 2.組織間：行動者對不同的指示符號相當敏銳。	指示符號可能因標的團體的隔離而無法傳遞。	標的團體會運用依賴關係謀求自利，產生許多非預期效果，甚至妨礙管理。
機會	1.政策網絡中部份行動者對指示符號相當敏感，其他行動者亦受這些行動者影響。 2.多元性組織對指示符號敏銳度不一，以致呈現分裂狀態。	1.隔離性隱喻自主性：標的團體具有自主性對有效治理是必需的。其中重要的因素是防止指示符號的擴散。 2.孤立的行動者對於符合其參照架構的指示符號相當敏感。	領導者可利用相互依賴關係打破孤立性。

資料來源：整理自 Bruijn, H. A., & Heuvelhof, E. F. T. (1998:73).

Bressers (1998) 認為政策網絡與政策工具的關係，從政策網絡特性的連貫性與相互關聯性觀點，應用於校長培育政策網絡與政策工具選擇具有四種類型：

(一) 強相互關聯性與強凝聚力：

缺少規範性訴求，除非行動者損及整體利益，標的團體行為與政府回應具有對稱性，可以選擇具個別效果、提供資源與標的團體、標的團體有自由選擇工具權、存有雙向或多邊協議、政策制定者本身深入執行的政策工具，對校長培育政策網絡有較高影響力。

## (二) 弱相互關聯性與強凝聚力：

缺少規範性訴求，除非行動者損及整體利益，標的團體行為與政府回應具有對稱性，可以選擇具個別效果、提供資源與標的團體、標的團體有自由選擇工具權、缺少雙邊協議、由政策制定者或中介機構執行的政策工具，對校長培育政策網絡有較高影響力。

## (三) 弱相互關聯性與弱凝聚力：

強調規範性訴求，標的團體行為與政府缺少回應性，標的團體有少數自由選擇工具權、標的團體取回多數資源、存有雙邊協議、應選擇具全面效果、撤離資源、由政策制定者充分授權團體執行的政策工具，對校長培育政策網絡有較高影響力。

## (四) 強相互關聯性與弱凝聚力：

強調規範性訴求，標的團體行為與政府回應具有對稱性，標的團體無法自由選擇工具權、標的團體取回少數資源、存有雙向或多邊協議、應選擇具個別效果、限制資源撤離、政策制定者本身或相關組織執行政策工具，對校長培育政策網絡才有較高影響力。

Bressers (1998) 認為政策網絡特徵之間的關係，就是相互依賴性以及連貫性與政策工具選擇之關係。政策工具的網絡特徵越多，獲選的機率就越大。政策網絡與政策工具特徵的關係有五種型態：

### (一) 對標的團體的規範訴求

例如採用規範性政策工具有助確認標的團體之價值，加強選擇管制型工具的合法性。

### (二) 標的團體行為與政府回應之比例關係

要設計和實施個別化政策工具必須蒐集有關標的團體的詳細資料，如果互賴性很強，政府將更有機會了解標的團體的各種行為特徵。

### (三) 為標的團體提供資源或抽取資源

標的團體受資金、權力或資源等補助以做為某種政策要求行為之代價。或從標的團體抽取資源以避免不受歡迎的行為出現，亦即獎勵或處罰。

### (四) 雙邊性與多邊性：

象徵政策制定者與標的團體之間有許多接觸面。

### （五）政策執行中政策制定者之作用：

在強相互關聯性以及連貫性的情況下，有關政策的實施幾乎為全由政策網絡中的組織進行；在弱相互關聯性以及連貫性的情況下，必須藉助一些中介機構來推動政策。

Bressers (1998) 進一步分析，弱相互關聯性與弱凝聚力通常採用管制型政策工具；弱相互關聯性與強凝聚力適合給予明確的訊息，採取圖資及補貼型政策工具；強相互關聯性與弱凝聚力適合採取協定及與標的團體積極合作的工具，激發個人對政策的責任感。強相互關聯性與強凝聚力適合採取能力建立型工具，主要工具有補助及個人資訊，包括教育訓練和建議。

從校長培育的性質與所採用的政策工具，屬於強相互關聯性與強凝聚力，適合採取能力建立型工具，搭配多元的工具類型，亦即資訊政策工具、校長專業證照、檔案知識管理、績效管理、論述能力等工具。

### 陸、本節小結

政策網絡係指在政策領域中，與該政策有利害關係之團體或個人形成的社會關係型態，參與者多元且溝通途徑開放，透過彼此互賴與互補的優勢，建構互利與共存的關係。

從政策網絡特性的連貫性與相互關聯性觀點而言，校長培育政策網絡與政策工具的關係，具有強相互關聯性與強凝聚力，政策制定者本身深入執行的政策工具，對有較高影響力。

目前我國校長中小學培育，由各縣市自行或聯合辦理，政策規劃多會與家長團體、校長團體及教師團體溝通協商或徵詢意見，呈現出政策網路對政策過程影響之相關特徵。

本研究所稱標的團體指接受中小學校長培育政策所服務或規範的對象，包括中小學教師、組長、主任、教師團體、家長團體及校長團體。

從校長培育的性質與所採用的政策工具，校長培育政策工具與政策網絡關係屬於強相互關聯性與強凝聚力，適合採取能力建立型工具，搭配多元的工具類型，亦即資訊政策工具、校長專業證照、檔案知識管理、績效管理、論述能力等工具。

