

第二章 文獻探討

本章主要在探究高中新課程政策發展之緣起，並針對教育政策發展以及論述分析之相關內涵進行探討。是故，第一節在探討高中新課程政策發展之啟動；第二節則探討教育政策發展之相關內涵；第三節則探討論述分析之相關內涵。茲就其詳，說明如下：

第一節 九五高中新課程政策發展之啟動

本研究將以我國九十五學年度實施的普通高中新課程作為探討教育政策發展情形之研究範圍，故首先將針對發展本次高中新課程政策的問題背景、新舊課程的差異，以及政策發展組織進行探究。茲就其詳，分述如下：

壹、問題背景

高中新課程政策之問題緣起可就二個面向來探究，首先是因應社會與時代變遷的需求面來探討；其次，乃針對過去高中課程標準檢討反思之實務面。

一、社會變遷與時代需求

民國九十年，我國國民中小學實施九年一貫課程，為我國近年國民教育最大幅度的課程改革，連帶影響到高中課程的教學與實施，為求九年一貫課程的國中畢業生進入高中之後，能夠以九年一貫課程為基礎繼續深入學習，高中課程必須重新發展與修正（教育部，2005）。

其次，除了銜接從國小、國中至高中的學習目標與課程之外，且欲與大學課程加以銜接，以「生存、生活、生計、生命」的人生發展階段，作為連貫國小至大學課程理念的依據（李坤崇、林堂馨，2003），藉此呼應世界主要國家培育人才的潮流，認為高中發展應與國中及大學課程相互連結。故高中教育與課程發展必須重新調整，強調課程向下及向上的連貫，且強化普通高中成為公民素質培養之普通教育的定位。

再者，由於八十八學年度開始實施高中課程標準的同時，我國政府在民國八十七年元月開始實施隔週週休二日制，且於民國九十年開始實施週休二日，因故高中學生在校的課程節數也受到壓縮，僅剩每週 40 堂課的時間，24 科必修科目，以及 18 學分的選修科目，在三年內必須修習完畢，必修科目以及畢業學分數量的規劃，對於學生與教師的負擔明顯過於沉重。

二、對過去高中課程標準的反思

我國的高級中學教育隨著教育思想典範的移轉、學校制度的改革，以及時代背景的需求，在教學科目、教學時數以及課程內容上，必須能夠加以因應、更新，故自民國十八年七月教育部公布中小學課程暫行標準後，高中各科課程始有標準可循。其後自民國九十四年為止，亦即九五暫綱公佈之前，高中課程標準共經歷十二次的修定，高中課程標準的第十二次修定乃於民國七十九年展開，歷經六年，確定總綱以及各科課程標準。之後，於八十四年發佈，並自八十八學年度入學之一年級學生開始實施，依據八十八年實施之第十二次課程標準內涵特點整理如下，以茲與本次高中新課程政策內容發展之對照（教育部，2005）：

- （一）重視民主法治教育與公民教育：修定原屬社會學科的公民與班會、團體活動，將其並列為公民教育學科，其教學節數則維持不變。
- （二）注重通識教育之理念：將社會及自然學科依照「高一統整、高二試探、高三分化」之理念予以設計。

1. 社會學科

- （1）高一史地每週原各兩節，修定為三節。
- （2）高二社會學科修定為「世界文化」（歷史篇、地理篇）以及「現代社會」。每週教學時數各兩節。
- （3）高三原「中國文化史」、「世界文化史」、「人文地理」、「經濟地理」四個選科，每週各二至四節，修定為「歷史」、「地理」兩個選科，每週各三節。

2. 自然學科

- （1）高一原基礎科學，包括基礎理化、基礎生物、基礎地科三科，每週六節，修定為基礎物理、基礎化學、基礎生物、基礎地科

四科，每學期開設兩科，每週各兩節。

- (2) 高二原列物理一、化學一、生物一、地科一，每週各三節，由學生任選一科或兩科修定為物質科學（分為物理篇、化學篇、地球科學篇）以及生命科學。其中物理篇與化學篇每週各三節，地球科學篇及生命科學每週各兩節，由學生在上述科目中每週至少修習兩節。
 - (3) 高三物理、化學、生物、地球科學之選修節數，由原每週三節調整為三至四節。
- (三) 充實藝術教育之內容：高二之藝能學科原為音樂、美術，將「藝能科」改為「藝術科」，並增加「藝術生活」一科，每週兩節。
- (四) 反應未來社會需要：工藝類選修科目於高二、高三原列有製圖、金工、木工、電工、陶瓷工等選科，高二每週各兩節，高三每週二至四節。本次修定為製圖、能源與動力、工業材料三科，節數則維持不變。
- (五) 消除課程內容中之性別差異：本次將原為男生修「工藝」，女生修「家政」，每週兩節，將該兩科合併為「家政與生活科技」，每週兩節，男女生均須修習。
- (六) 尊重學生個別差異：指導學生依據能力、興趣、志趣、專長選修科目，代替分組，以因材施教，發揮選修功能。
- (七) 增加學校排課的彈性與自主：本次修定對於學校課程之安排與實施留有相當的彈性與自主性，學校可彈性安排選修課程，以因應學生分化需要之學習。

綜合上述社會背景需求與高中課程標準之反思，啟動本次高中新課程政策發展之背景可歸納如下：

- 第一、為因應九年一貫課程的國中畢業生，進入高中之後的課程銜接問題
- 第二、為調整普通高中教育的定位，成為公民素養培養之普通教育，且能夠銜接大學通識教育的實施。
- 第三、民國八十八年「高級中學課程標準」實施學年學分制，由於本次課程標準規劃之學科數目以及必修學分過多，使得各學校選修科目的

安排彈性縮減；此外，學年學分制的課程標準，產生難以彈性安排學生重修、補修的困境。以上均使得高中課程標準欲符應學生多元適性發展需求的立意難以實踐。

第四、週休二日制的實施，使得學校課程節數每週減少四節，產生授課時數不足的困境。

貳、九五高中新課程政策與前次高中課程改革的差異

本次高中課程修訂的主要目的包括有提升普通教育素質、銜接九年一貫課程與大學通識教育、改善現行高中課程學科數目與授課時數太多、彈性不足難以適應學生個別差異等問題。研究者將本次高中新課程改革的內容與前一次高中課程標準進行比較如表 2-1-1，透過此表之比較，以茲清楚地瞭解本次高中新課程改革的方向與特色。

表 2-1-1 新修「九五高中新課程綱要」與前次「高級中學課程標準」比較

項目	前次高級中學課程標準	九五高中新課程綱要	說明
目標部份	<p>高級中學教育，以繼續實施普通教育、培養健全公民、促進生涯發展，奠定研究學術及學習專門知能之基礎為目的。</p> <p>為實施本階段教育目的，需輔導學生達成下列目標：</p> <p>壹、增進身心健康，培養德術兼修、文武合一的人才。</p> <p>貳、增進溝通、表達能力，發展良好人際關係。</p> <p>參、增進民主法治的素養，培養負責、守法、寬容、正義的行為。</p> <p>肆、培養服務社會、熱愛國家及關懷世界的情操。</p> <p>伍、增進工具性學科能力，奠定學術研究的基礎。</p> <p>陸、充實人文素養，提昇審美與創作能力，培養恢宏氣度。</p> <p>柒、提昇科學素養，增進對自然環境的認識與愛護。</p> <p>捌、增進對自我潛能與工作環境的瞭解，確立適切的人生走進創造性、批判性思考，及適應社會變遷與終生學習的能力。</p>	<p>普通高級中學教育，除延續國民教育階段之目的外，並以提昇普通教育素質，增進身心健康，養成術德兼修之現代公民為目的。</p> <p>為實現本階段教育目的，須從生活素養、生涯發展及生命價值三層面輔導學生達成下列目標：</p> <p>壹、提昇人文、社會與科技的知能。</p> <p>貳、加強邏輯思考、判斷、審美及創造的能力。</p> <p>參、增進團隊合作與民主法治的精神及責任心。</p> <p>肆、強化自我學習的能力及終身學習的態度。</p> <p>伍、增強自我了解及生涯發展的能力。</p> <p>陸、深植尊重生命與全球永續發展的觀念。</p>	<p>強調生活素養、生涯發展及生命價值</p> <p>不強調大學預備教育</p>

表 2-1-1 新修「九五高中新課程綱要」與前次「高級中學課程標準」比較（續）

項目	現行課程標準	新課程綱要	說明
課程規劃	<ul style="list-style-type: none"> 依部定「課程標準」實施。 	<ul style="list-style-type: none"> 依部定「課程綱要」實施。 選修科目部分，除課程綱要所列之選修科目外，由學校成立課程發展委員會，自行規劃。 	<ul style="list-style-type: none"> 強調學校本位課程精神，授權學校自行規劃選修課程，以發展各校特色。
科目分類	<ul style="list-style-type: none"> 必修科目分為公民教育、語文學科、社會學科、數學、自然科學、體育、軍訓、家政與生活科技、藝術等九類。 選修科目分為語文、社會學科、數學、自然學科、體育、家政、生活科技、藝術、職業陶冶等九類。 	<ul style="list-style-type: none"> 必修科目分為綜合活動、語文領域、社會領域、數學、自然領域、健康與體育領域、生活領域、藝術領域、國防通識等九類。 選修科目分為語文、社會學科、數學、自然學科、國防通識、第二外國語文、健康與休閒、藝術與人文、生活科技與資訊、生命教育、生涯規劃、其他等十二類。 	<ul style="list-style-type: none"> 銜接九年一貫課程之精神。
課程分化	<ul style="list-style-type: none"> 社會領域高一、高二不分化。 自然領域高一不分化，高二高三分化。 	<ul style="list-style-type: none"> 社會領域學分維持高一、二不分化，採歷史、地理、公民與社會三學科必修之作法。 自然領域學分為高一必修物理、化學、生物、地球與環境四科；高二採現行標準從以上四科選修一至三科之作法。 	<ul style="list-style-type: none"> 社會領域課程採全體學生必修，自然領域課程則提供學生選修
科目名稱 內容	<ul style="list-style-type: none"> 班會、團體活動 軍訓 高一歷史、高二世界文化地理篇、高三地理 	<ul style="list-style-type: none"> 綜合活動，並列為必修。 國防通識 歷史 	<ul style="list-style-type: none"> 參考九年一貫七大領域為主體的課程規劃，將現有科目相關者予以減併。

表 2-1-1 新修「九五高中新課程綱要」與前次「高級中學課程標準」比較（續）

項目	現行課程標準	新課程綱要	說明
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 高一地理、高二世界文化地理篇、高三地理 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 地理 	
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 三民主義、公民、現代社會 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 公民與社會 	
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 高二地球科學、高三地球科學 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 地球與環境 	
科目調整	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 男生高一、二、三均必修「軍訓」，共 10 學分。 ➤ 女生高一、二、三均必修「軍訓護理」，共 10 學分。 ➤ 高一必修：音樂、美術二科。 ➤ 高二必修：音樂、美術、藝術與生活任選二科。 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 高一、二男女生均修習健康與護理 4 學分、國防通識 4 學分。 ➤ 高一、二、三均必修藝術領域每學期 2 學分。 ➤ 音樂、美術、藝術生活等三科，每一科目至少修習 2 學分。 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 銜接九年一貫課程之精神，護理規劃健康與體育領域，成為男女共同必修，高中課程終於完全消除性別差異。
畢業學分	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 必修學分數：154 學分。 ➤ 選修學分數：至少應修習 18 學分。 ➤ 合計至少應修習 172 學分。 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 必修學分數：120 學分。 ➤ 選修學分數：至少應修習 40 學分。 ➤ 合計至少應修習 160 學分。 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 部訂最少應修習學分數減少、學校自行規劃彈性增加。
教材編選		<ul style="list-style-type: none"> ➤ 將生命教育、性別平等教育、法治教育、人權教育、環保教育、永續發展、多元文化與消費者保護等材料適度納入教材。 	

資料來源：研究者修改自教育部（2004）；黃炳煌、葉麗君（2004：46-47）。

綜合表 2-1-1 比較之結果，九五高中新課程為因應九年一貫課程的銜接，將針對時代需求以及高中教育本質的思考，發展新課程的方向，以下將針對本次高中新課程政策的發展思維提出說明（潘慧玲等，2002）：

一、分從「生活素養」、「生涯發展」及「生命價值」三層面規劃課程目標

本次高中新課程修訂，在目標方面強調以提升普通教育品質、增進身

心健康及養成德述兼修之現代公民為教育目的，並從「生活素養」、「生涯發展」及「生命價值」三層面著手。在生活素養方面，強調提昇人文、社會與科技的素養，加強邏輯思考、判斷、審美及創造之能力，並增進其團隊合作、民主法治的精神及責任心。在生涯發展方面，著重輔導學生培養自我學習的能力及終身學習的態度，培養自我了解及生涯規劃的能力。在生命價值方面，深植其尊重生命與全球永續發展之觀念。

二、遵循「連貫」、「通識」、「適性」、「彈性」、「專業」及「民主」原則

本次高中新課程依循「連貫」、「通識」、「適性」、「彈性」、「專業」及「民主」六大原則進行修正。連貫原則，強調高中課程發展應與國中、大學相互連結；通識原則，即擬定後期中等教育學生必須具備的共同知識與能力；適性原則，則使課程發展契合相異的性向、興趣、能力與需求；彈性原則，則為落實學校本位理念，賦予學校更多彈性自主的空間發展學校特色；專業原則，為提升教師專業能力與專業精神，賦予教師課程發展之專業自主權；民主原則，則指在課程發展過程中，邀請各界相關人員參與公聽會或座談會，藉此達成多元參與、凝聚共識之民主模式。

三、新課程採用學習領域的概念，但仍採分科教學

本次高級中學課程總綱修訂，承襲九年一貫課程之精神，強調學習領域之建立，將必修科目合併為綜合活動、語文、社會、數學、自然、健康與體育、生活及藝術八大領域。但顧及高中學科師資培育、課程教學及知識理解之需求，仍沿用分科教學，而不採取領域教學。

語文領域包含國文、英文兩科；社會領域包含歷史、地理及公民與社會三科；數學領域包含數學一科；自然領域包含物理、化學、生物、地球與環境四科；健康與體育領域包含體育及健康與護理兩科；生活領域包含家政與生活科技兩科；藝術領域則包含音樂、美術及藝術生活三科。

四、配合高中中學法規定，明訂畢業學分數為 160 學分

本次高級中學課程綱要總綱修訂採用學年學分制之精神，明訂畢業所需學分為 160 學分，包括必修 144 學分（綜合活動不計學分）及選修 36 學分。讓學生於選修科目的選習上彈性較大，學校於開課上也有較多的自

主空間，以促進學生適性發展並增大學校辦學彈性。

五、強調學校本位課程精神，落實選修課程下放

本次普通高級中學課程綱要總綱修訂，強調學校本位課程精神，落實課程鬆綁。於選修科目方面，除課程綱要中所列之各類選修科目外，由學校成立課程發展委員會，依其經營理念自行規劃，以發展各校特色課程。並於總綱草案「實施通則」部分規範由各校組織課程發展委員會，依其學校經營理念自行規劃選修之課程，並於每學期開課前完成學校課程計畫，審查教師自編教科用書，並負責課程與教學評鑑。此外，學校得因應地區特性、學生特質與需求，選擇或自行編輯合適的教科用書和教材，以及編選彈性學習時數所需的課程教材。

參、九五高中新課程政策發展工作小組

一、政策規劃相關單位

依據《普通高級中學課程暫行綱要》，本次課程綱要修訂的組織主要分為「普通高級中學課程發展委員會」、「普通高級中學課程總綱修訂小組」、「普通高級中學各科課程綱要專案小組」、「普通高級中學暨後期中等教育共同核心課程各科課程綱要草案審查小組」、「普通高級中學課程修訂行政工作小組」五組。

教育部於民國 90 年 3 月 29 日首先成立「高級中學課程發展專案小組」，負責課程綱要總綱草案之政策方向研訂與審議工作，並著手進行「高級中學課程標準修訂」計畫。5 月召開第一次委員會議，決議專案小組名稱修正為「高級中學課程發展委員會」，並且依與會委員意見修訂高級中學課程標準修訂組織架構及任務表。7 月委員會會議決議就課程修訂理念、理念之緣起，以及原則中需要加以闡釋的意旨與精神詳述，作為本次課程修訂之藍圖。之後則依據委員會會議決議成立「高級中學課程總綱修訂小組」以及「高級中學各科課程綱要專案小組」、「高級中學暨後期中等教育共同核心課程各科課程綱要草案審查小組」、「高級中學課程修訂行政工作小組」五組。同年 11 月，確定高級中學課程標準修訂計畫、總綱修訂以及行政工作小組工作時程表。工作組織架構圖如圖 2-1-1。

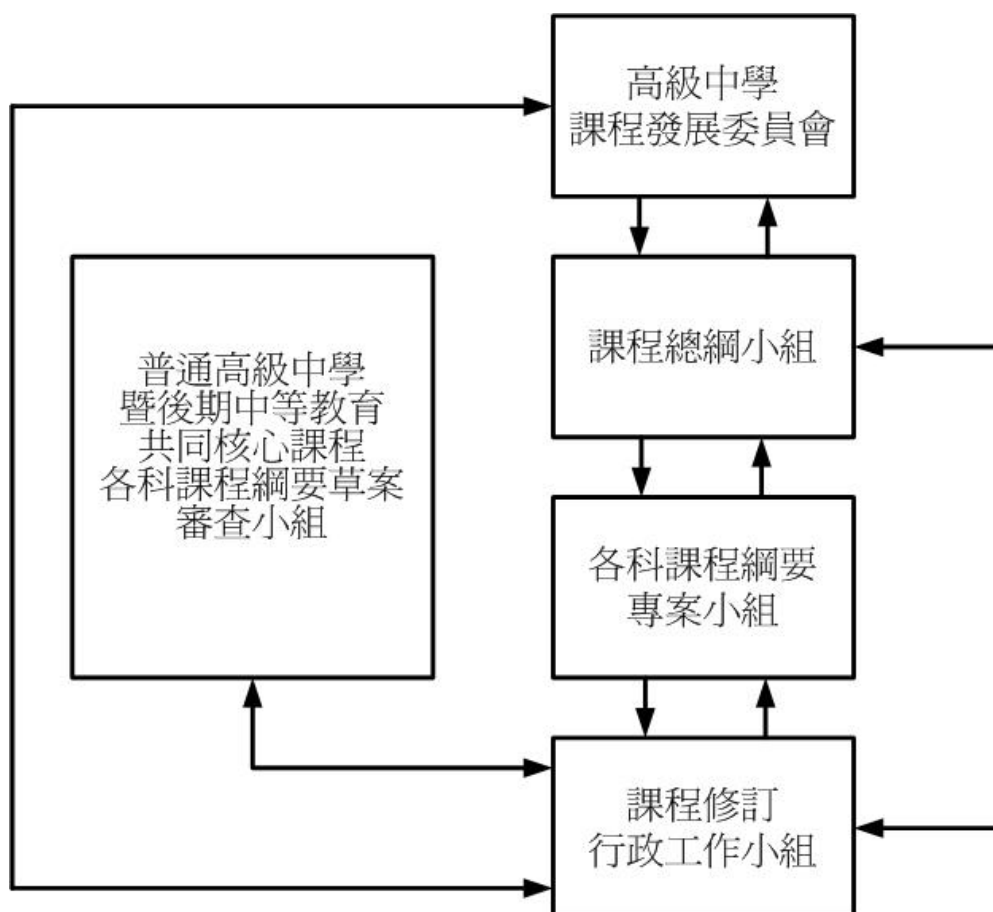


圖 2-1-1 《普通高級中學課程綱要》修訂組織架構圖
資料來源：教育部（2005）。

二、政策執行相關單位

（一）普通高級中學課程推動工作小組

接近普通高級中學新課程暫行綱要即將完成且公布之際，教育部於民國 93 年 11 月起成立「普通高級中學課程推動工作小組」，分別針對：師資、教材、設備、法規、升學、督導評鑑、資源網站等落實新課程之相關工作進行準備。其次，設立課程與教學中心資源網站與二十二個學科中心學校教學資源網站，協助課程推廣、教師在職進修、教案研發以及蒐集新課綱推動之相關意見回饋與經驗，以做為下階段課程修訂之參考。

再者，結合高中職社區化適性學習區，成立八個分區輔導團，透過分區夥伴學習群，結合區內學校共同推動教師專業成長，並協同各學科中心規劃辦理各學科課程進階研習活動。

(二) 普通高級中學課程暫行綱要課務發展工作圈

除課程與教學層面的推動之外，學校行政的運作是否能夠為新課程的實施提供充分的協助，也是政策推動的關鍵因素，為此教育部於民國 94 年 7 月成立「普通高級中學課程暫行綱要課務發展工作圈」，分為課務運作、師資調配、選修配套、自編教材編審、評量考科等五組(教育部, 2004a)，其組織架構圖如圖 2-1-2 所示。

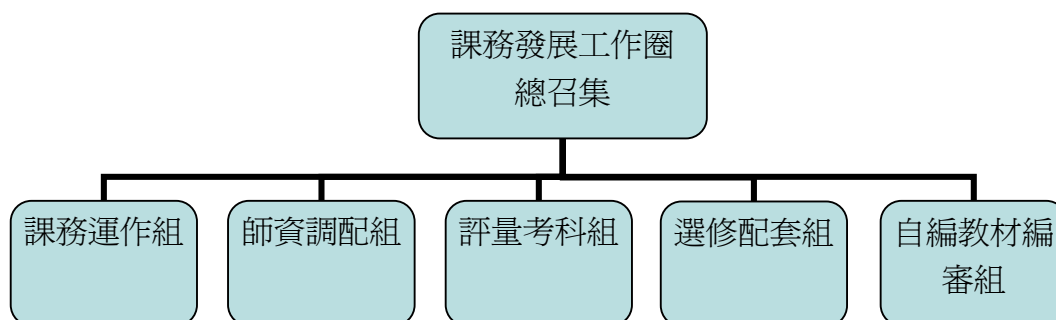


圖 2-1-2 課務發展工作圈組織架構圖

資料來源：教育部（2004a）。

課務發展工作圈發展之目的在為高中新課程所可能面臨的問題，擬定相關配套措施與具體作法，提供學校運用。此外，更建構發展學校之間的合作支援系統，協助學校於九十五學年度高中課綱實施前做好準備，藉此提升政策成效。

(三) 學校必須設立課程發展委員會

在學校政策執行層面，《普通高級中學課程暫行綱要》亦研擬各校設置「課程發展委員會」(教育部, 2005)，以落實高中新課程學校本位課程自主的精神，亦提升教師專業自主意識。更能夠因應學校特色、學生需求，透過課程發展委員會這項機制的對話整合與運作，使得學校內部能夠實踐學校本位課程的精神與發展。

課程發展委員會的編制乃是一功能性的委員會形式，成員包括學校行政人員代表、年級教師代表、各科教師代表、家長代表、社區代表等，而以校長為課程委員會之召集人，藉此發揮校長課程領導與學校行政領導的角色。而課程發展委員會之於校內其他組織的關係圖，如圖 2-1-3 所示，以此呈現課程發展委員會於學校組織的定位。

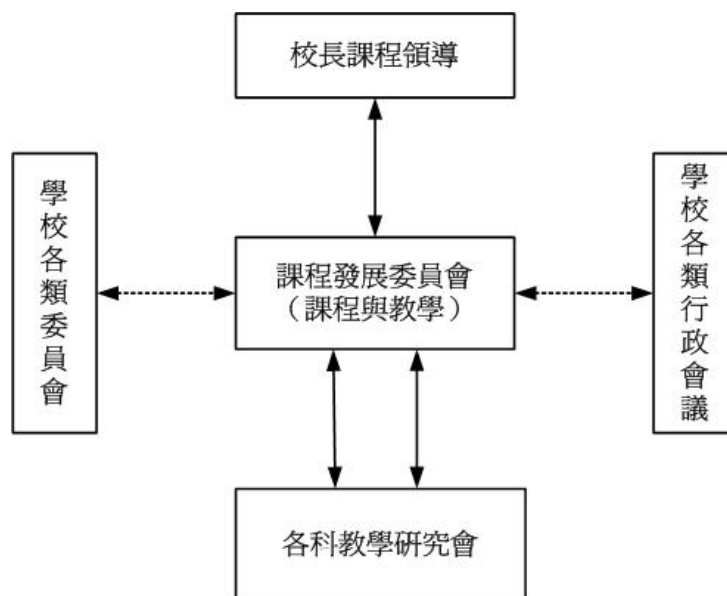


圖 2-1-3 校長課程領導、課程發展委員會及學校其他組織關係圖
資料來源：教育部 (2004b)。

本次課程綱要推動的組織包括「普通高中課程推動小組」、「課務發展工作圈」以及學校內部之「課程發展委員會」透過這三個環節與政府單位的配合與協助，彼此之間的運作情形如圖 2-1-4 所示。推動系統成立之主旨，除了協助政策的推動外，並提供執行人員回饋的平台，並企圖解決執行人員的困境，做為政策評估與政策修正的機制。

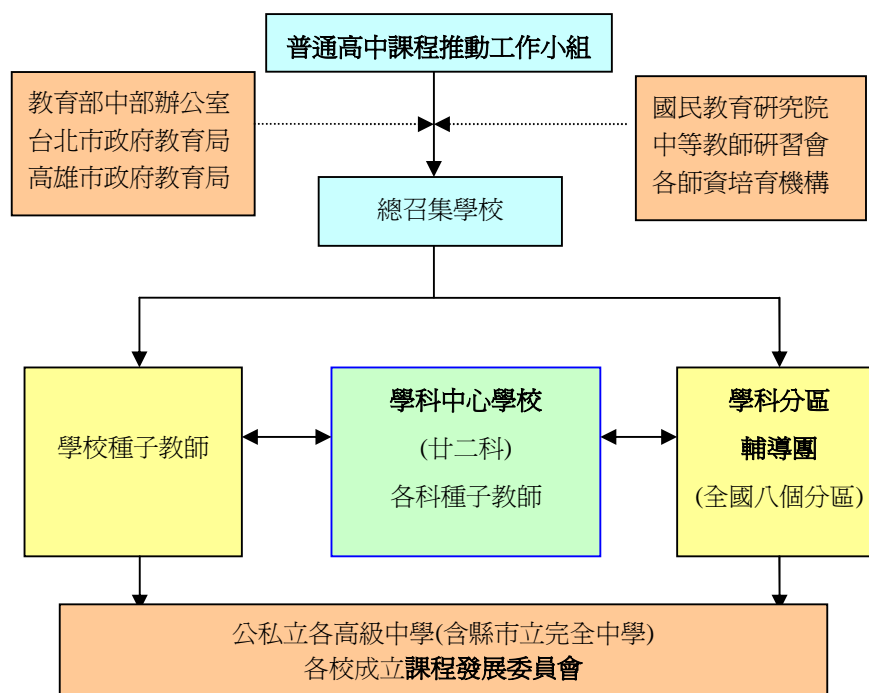


圖 2-1-4 高級中學暫行綱要推動工作學科輔導團
資料來源：吳清鏞 (無日期)。

第二節 教育政策發展之相關內涵

本節分為二部份，第一部份探討教育政策發展之歷程；第二部份則探討影響教育政策發展之因素。茲就其詳，分述如下：

壹、教育政策之意涵

「政策」一詞，所指涉的概念究竟為何？Dye (1975: 3) 認為政策意指「政府選擇作為或不做為的行為」；Easton (1953) 將政策界定為「整個社會所從事的權威式價值分配」；Olssen, Codd, & O'Neill (2004) 提出政策是與目標的選擇、價值的界定和資源的分配有關之行動（或不行動）的進程，是不同目標、價值、地位、資源的競爭者間的競逐過程。國內學者張鈿富（1996）則指出：政策需要考量誰的價值在政策中有效、誰的價值在政策中無效的問題。換言之，在政策的概念中，蘊含著所謂權力與控制的中心（張鈿富，1996：5）。如此看來，「政策」一詞的概念指向一套行動計畫，而這套行動計畫乃是出自於個人、團體或政府在社會環境中所擬定的，在擬定的過程中，將會涉及價值選擇與分配的問題。

「教育政策」則是諸項公共政策的一個面向。學者黃昆輝（2002）認為教育政策是根據國家宗旨與民族傳統文化，體察當前國家需要，配合社經發展實況，順應世界教育思潮，並衡酌環境條件下，所制定之教育措施，目的在於實現教育宗旨，作為推展教育事業的指針，也是達成教育宗旨的策略。瞿立鶴（1997）認為教育政策乃是教育當局依目前社會之需求、學生之願望、與未來之發展趨勢，並依據教育宗旨與法律規章，規劃方案，且經法定程序公布實施，所成為行政部門及教育機構執行的準則。教育政策是一種達成教育目標之策略、完成教育任務之指南、與實現教育理想之方法。張芳全（1999）將教育政策定義為公共政策的一環，認為教育政策主要在解決教育問題；是在教育情境中運作；是一種政府作為或不作為的活動；並且教育政策執行機關應與社會團體配合。Fowler（2000）則強調教育政策的提出，乃起因於某些利益關係團體對於教育體系的不認同，因此教育政策的啟動常會由政府或領導者召集學者研擬出一套理念系統，內容包括建立目標以及規劃工作期程，藉此來回應社會的需求。黃乃熒（1997）亦提出教育政策存在的理由，包括克服權力合法性的不足、秩序

的維持，以及目標的完成。

綜而言之，教育政策乃是政府為解決教育問題並實現教育的理想與目標，依照法定的程序，所訂定的一套符合當前教育主體需求之策略、方針、原則以及措施，其目的在於能夠使受教者滿足教育的需求；教育政策最終在達成教育目標。

貳、教育政策之發展歷程

由前述研究者對於教育政策之定義，得知構成教育政策的兩個要素，一為「教育問題」，其次為「解決策略」。換言之，從「教育問題」出現至提出「解決策略」，中間將經歷一繁複的過程，即所謂的「政策過程」(policy process) (朱志宏，1995)。

吳定(2000：61-64)提出政策發展，係指決策者或政策分析人員為解決某項公共問題，應用科學知識與推理方法，採取分析的理論架構及技術，系統性的設計並評估比較各替選方案，以供決策者判斷及作決定之參考的相關活動。Anderson(1975)認為政策過程為一系列的行動模式，在每一行動模式中，涉及多類的功能活動，其範圍包括：問題形成與議程設定(problem formation and agenda setting)、政策形成(policy formulation)、政策採納(policy adoption)、政策執行(policy implementation)、政策評估(policy evaluation)(引自林水波、張世賢，1999)。Dunn(1986)則進一步將政策分析程序分為五個階段，包括：問題建構、預測、推介(recommendation)、監控，以及評估。換言之，政策發展也可分成五個階段，包括：議程設定、政策規劃、政策採納、政策執行，以及政策評估。其階段劃分詳如圖 2-2-1。

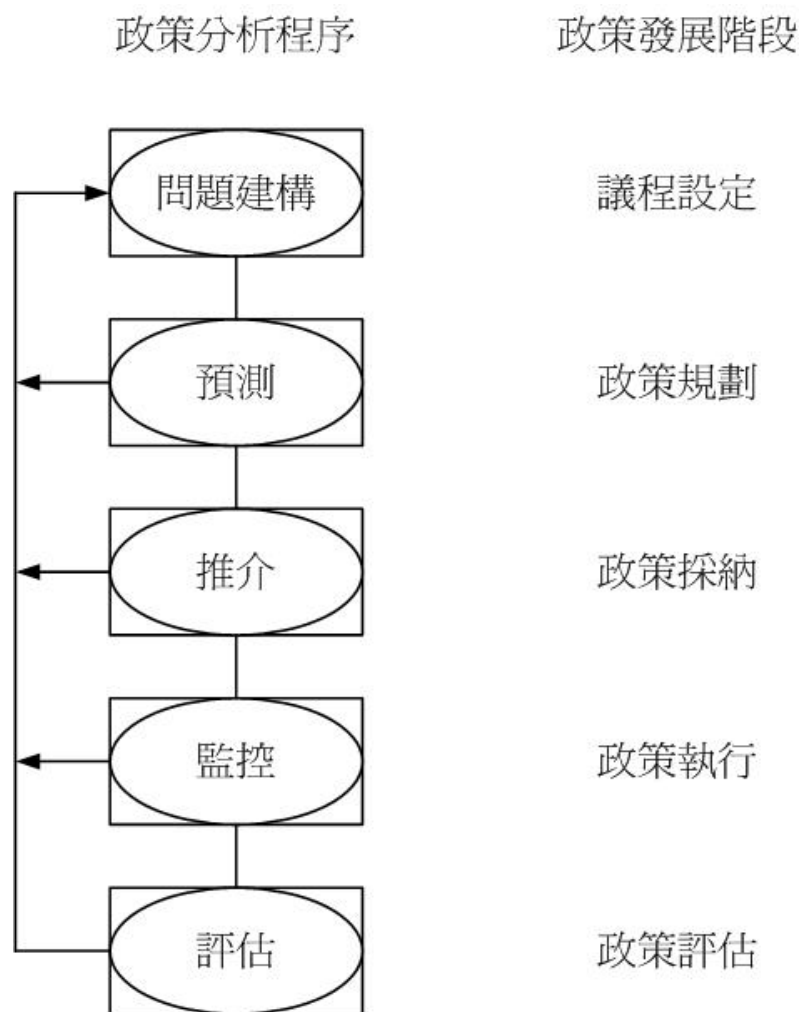


圖 2-2-1 政策分析程序暨政策發展階段圖

資料來源：Dunn (1994: 17)。

綜合上述國內外學者的看法，我們可將教育政策發展過程劃分為五大階段：問題的形成、政策規劃、政策合法化、政策執行以及政策評估。

一、教育政策問題的形成

所謂政策問題乃指「經由政策分析人員採取問題認定途徑與方法，予以深入分析研究後，確認政府主管機關有必要採取行動，發展政策，加以解決的公共問題」(吳定，2000：147)。換言之，政策問題與公共問題、社會問題不同，是指已經進入政策過程者而言。

教育問題是公共政策問題之一。教育問題形成的因素包括有社會因

素、文化因素、經濟因素、政府因素、教育因素（張芳全，2000）。在教育體系中，教育政策問題的產生，常起因於相關人員某種需要無法滿足，或某種需要遭受到剝奪等諸多的不平衡（黃乃熒，2006a；張芳全，1999：74），若不加以化解的話，教育體系便會失序而產生問題（Greenfield, 2004），使得教育體制難以獲得社會大眾或相關人員的信賴與認同，進而產生更大的反彈效應。例如，本次的高中新課程政策啟動，旨在解決九年一貫課程國三畢業生升上高中之後的課程銜接問題，若沒有啟動重新發展課程的機制，則會造成學生學習內容無法銜接之困境。一方面會對於學生的學習形成障礙，另一方面亦對於學校教師的教學造成困難。

然而，根據 Dunn (1994: 140-142) 的看法，政策問題又具有四種特性，包括相互依賴性、主觀性、人為性，以及歷史性。相互依賴性意指政策問題是整體問題系絡的一個部分，問題系絡中的各部分是相互依賴的；主觀性，不同的人對於相同的客觀情勢，可能會抱持不同的看法，換言之，每個人對於政策問題的認定與解決方式可能不同；人為性，政策問題是人類社會活動的產物，乃隨人為的認定而存在；歷史性，政策問題是逐漸形成的，藉由政策的歷史性，能從事追溯既往的政策分析之外，尚能夠對政策問題提出展望未來的預測工作。

是故，我們可以瞭解到，當我們分析一個教育問題時，必須將政策問題視為環環相扣的體系，不能妄想將它分割為若干獨立的次級組合，換言之，政策問題經常是由許多相互關連的問題所組成，若將問題獨立解決，則可能會錯誤判斷問題的原因，亦可能會冒著丘昌泰（1995）所謂的「以正確的政策方案解決錯誤的政策問題之風險」。再者，全面瞭解問題以及問題之間的關連性之後，政策發展人員才能建立政策發展的整體觀，才不至於產生見樹不見林的錯誤（林水波、張世賢，1999）。

二、教育政策規劃

認定問題及其產生的原因之後，接下來要發展解決問題的計畫。教育政策的規劃對於政策執行的影響很大，若教育政策沒有相關預定計畫的配合，教育的發展將會漫無目標，且教育資源的運用也將會沒有效率（張芳全，1999）。

(一) 教育政策規劃的意涵

Charles O. Jones 認為所謂「政策規劃」，是指發展一套計畫、方法和對策，以滿足某種需求，解決某項問題(引自林水波、張世賢，1999:142)。國內公共政策學者丘昌泰(2005)指出：政策規劃在整個政策過程中居於樞紐的地位，唯有事前進行一個好的政策規劃，得到一個可以為社會所接受的可行方案，政策過程才能進展順利。吳定則綜合國內外學者的說法，將政策規劃定義為「為解決政策問題，採取科學方法，廣泛蒐集資訊，設計一套以目標取向、變革取向、選擇取向、理性取向之未來行動替選方案的動態過程」(吳定，2000:143)。

教育政策規劃亦是為解決教育問題而產生，廣泛蒐集相關資訊，設計一套方案的動態歷程。一個完整的教育政策規劃，必須具備幾項要素。首先，必須要有一個進行教育政策規劃的專業組織；第二，必須要有明確的政策目標；第三，必須要有具體可行的行動策略；第四，各種計畫方案，必須是建立在成本效益與科學技術的條件之下而產生；第五，必須要針對各項方案與整體政策發展，建立評估的指標(張芳全，1999)。

(二) 教育政策規劃的原則

教育政策規劃的過程中，必須注意公正、分配、連續、迫切、自主、受益是個人，以及最弱勢者受到最大的保障此七項原則。教育政策規劃的進行，必須遵循公正、連續、自主、受益於人民、弱勢者得到最大保障幾項原則(林世賢，張水波，1999；張芳全，1999)。若能遵守上述原則，政策發展方能夠具備正當性，受到大眾所接受，得以順利推動且能夠妥善地解決政策問題。茲就其詳，分述如下：

1. 公正

教育政策的規劃要針對問題的解決，使得相關人員或團體受到利益，不可以有所偏頗；更不可先入為主地發展對某些人有利的方案，而對某些人不利，或產生犧牲某些人的利益，而成全另一群人利益的情形，這便是所謂公平的原則。

2. 連續

教育政策的規劃要有連續性，因受教主體的發展亦是一連續的過程，

若與先前的政策不連貫，那麼學生的學習亦會產生斷層的情形。此現象明顯地存在於國內教育改革推動，歷年來教育部行政首長更換頻繁，常有人去政去、人在政在的現象。在政策搖擺不定的狀況下，學生常為最大的受害者（張芳全，1999）。

3. 自主

目前民間參與政策發展與社會行動的情形越來越踴躍，政策的發展不再能由政府由上而下地規劃與推動，基層亦不希望中央教育單位運用許多的規範來限制其發展。是故，教育政策的規劃，必須重視基層人員的自主性，激發基層由下而上的改革，甚至推動基層單位與人員的自主發展。以我國的教育系統中，中央教育當局對於教育系統之發展管制過多，包括對學校招生人數的限制、學校設立設限過嚴。教育自主則能夠讓各級學校發揮更大的教育特色，以提升教育之際爭力。

4. 受益於人民

政策的規劃最忌空泛而陳義過高的口號（林水波、張世賢，1999：162），徒有抽象高遠的理想，卻無法實際落實到每一位人民身中。例如，目前的教育政策改革，常以推動多元學習、發展適性教育為口號。但當下的教育體制，在聯考制度的牽制下，學生所得到的學習仍被迫須以智育為尊，所謂多元而適性的發展空間仍然相當困乏。是故，教育政策的發展必須要能夠找出根本的問題，規劃具體的行動策略，從體質、結構上來改變，才能夠建構出真正讓學生、讓人民受益的政策內容。

5. 弱勢者得到最大保障

教育政策亦需考量弱勢族群的權益。就 Rawls 「社會正義」理論的應用而言，「貧窮與文化不利」、「兩性平權」、「多元文化教育」（原住民教育）、「特殊教育」等議題，是教育政策者所需面對與重視的課題（黃丘陵譯，1980）。為了讓教育弱勢者能夠獲得最大福利，教育政策發展者必須採取「積極的差別待遇」政策（張建成，2002），提供教育弱勢者較多的福利資源與學習機會。

（三）政策規劃的論據

規劃政策不能夠憑空杜撰，必須要有一些根據做為政策的立論基礎，

這些根據，就稱為「政策論據」(policy argument)(林水波、張世賢，1999：155)。由於規劃人員的觀念以及其生活、專業背景不同，對政策問題的認知，當然會有所出入。是故，在政策規劃的過程中，這些不同的看法會成為個人規劃與決策的論據，也會成為他們對政策的主張。各個不同背景的人員也會運用各種方法，去尋找一些有利的資訊，包括政策問題、政策方案、政策行動，以及政策績效等。透過這些資訊，得以找到支持自己論點的數據或證據，藉以使得自己的立場得以讓政策規劃者所採納。換言之，在政策規劃階段，政策論據，即成為政策利害關係人藉以據理抗爭的依據。

再者，政策規劃人員將相關資訊或主張，轉變或採納為具體政策主張的方式，即稱為政策論據的方式。包括得以透過權威的方式、直覺判斷、系統分析、因果詮釋、實用取向，以及價值評斷的方式，來納入政策論據(Dunn, 1986)。權威的方式，即指行動者具有一定的社會成就，或其具有特殊的身份，得以透過權力的使用而納入個人論點。直覺的方式，係指行動者透過自我對事物的洞識、判斷與睿智，作為提出政策主張的依據。系統分析的方式，係指提出的政策主張，具有相關研究分析的結果，作為論證的基礎。因果詮釋的方式，乃行動者從相關的資訊中，透過因果推理的結果取得論證。實用的方式，乃指政策規劃者從相似的個案或相似的政策中建立主張。價值評斷的方式，乃指政策規劃者以倫理或道德為標準，先批判政策的是非對錯，再提出政策主張。

三、教育政策合法化階段

對於教育政策合法化，將從其意涵與程序兩個方向來分析。

(一) 教育政策合法化的意涵

就教育政策發展的過程而言，必須是經由「批准」(approval)的程序所產生的，這種批准的程序，則是一種政策合法化的過程(謝卓君，2004)。張芳全(2000a)認為，教育政策合法化之意義有兩點，包括使教育政策及教育行政機關取得公權力；以及取得社會各界之共識，讓教育政策可以順利運作。吳政達(2003)則認為教育政策合法化是指政府機關針對教育政策問題規劃與選擇理想的解決方案後，將方案提經立法機關立法或直接由行政機關立法。換言之，教育政策合法化，係指政府針對教育問題規劃出解決方案，將方案提經有權核准的機關、團體或個人，如立法機關、決策

委員會、行政首長等，予以審議核准，完成法定程序，取得合法地位，以便付諸執行的動態性過程。

其次，由於政策發展之過程可說是環環相扣，當政策規劃者在規劃政策時，就應考量政策合法化的工作，因法令為一切措施的準繩，工作的憑藉。任何教育理念欲加以落實，使其轉化為具體的教育政策、教育方案或計畫，惟有透過法制化的程序才有可能（楊國賜，1997：231）。誠如許朝信（2001）認為，教育政策合法化過程所面對的環境是多元且複雜的，充滿政治角力及妥協色彩，因此必須借重學者專家之專業意見，並考量各類團體之需要，且符合民主參與之原則。因此，在強調法制的社會中，「依法行政」已是推動政策的根本原則，經由合法化的政策，才易於取得共識，獲致社會大眾的支持與認同，尤當政策付諸執行時，方能確保順暢，達成政策規劃之效果。

再者，張芳全（1999：207-208）亦指出，教育政策合法化的參與者包括：民意代表、行政人員、司法機關、政黨、利益團體、大眾傳播媒體、利益關係人及學者專家等。這些參與者若在政策規劃階段曾經介入，且其意見或需求等已納入政策方案，則為了強化他們的利益與主張，在合法化階段，他們可能仍將保持高度的注意或再度參與；若在政策規劃的參與未能得到理想的戰果，則在政策合法化階段他們將會全力以赴來扭轉情勢，以達到將其利益與主張納入政策方案的目的

（二）教育政策合法化的程序

許朝信（2001）則認為政策合法化過程不可避免是一種政治活動，而且很難是理性決策的過程。並將教育政策合法化之程序分為三個步驟：政策議題的提出、政策規劃及政策的合法化。周燦德（1994）認為國內教育政策制定之程序大致為：1. 問題界定、現況分析、擬定或修正方案。2. 教育部法規會與主管司處主管會報，形成內部共識。3. 舉行座談會與外界溝通後修訂條文，主管會報再確認。4. 重要教育政策擬定，需再報請行政院副首長審議及行政院政務會議討論後，始完成教育政策擬定之作業程序。5. 以行政命令或立法院通過之法律完成教育政策法制化之程序。

根據我國的法令規章，立法院為我國最高立法機關，代表人民行使立

法權。教育政策合法化的程序，正是透過立法機關來進行。我國的立法院立法程序包括提案、一讀會、審查、二讀會、三讀會、公布（張芳全，1990）。透過上述程序，政策得以正式實施。

四、教育政策執行

（一）教育政策執行的意涵

吳定（2000）認為政策執行是政策方案經過合法化的程序，取得合法的地位後，經過主管機關負責擬定實施細則，確定執行專責機關，配置資源，以適當的管理方式，採取必要的行動，實施教策，俾達成目標相關活動的動態歷程。顏國樑在綜合行動、組織及演進三個觀點後，認為所謂教育政策執行係指「某項教育政策執行經過合法化後，負責執行的教育機關與教育人員，結合各種資源，採取適切有效的行動策略；並在執行過程中，因應外在環境，不斷進行協商和修正，使教育政策付諸實施，以達成教育政策目標的過程（顏國樑，1997：10-11）」。換言之，教育政策執行，係透過政策執行人員運用教育資源，採取所規範的行動方案，落實或抗拒政策的動態歷程。

（二）影響教育政策執行成功與否的因素

1. 政策規劃者必須要認知基層情形

教育政策的執行是使教育政策能夠落實的關鍵過程。然而，被賦予權責來執行政策的教育人員，其執行的認知、心態、策略等亦可能產生不同程度的反抗，而其反抗意識與意識型態，則關係著教育政策執行的成功與失敗（卯靜儒、吳裕聖，2004）。誠如丘昌泰（1995）指出，每一位政策發展者均具有獨立的價值觀念、信仰個體，其價值觀受到教育環境、生活環境、職業等而有所不同，進而可能與基層執行者產生認知差距。

在 1950 年代至 1960 年代，美國聯邦政府所推動的教育改革多半失敗，其主要的原因即在於教育改革未能配合改變學校組織和教室裡的傳統角色、行為及結構，亦即沒有顧慮到教育政策受影響者之行為需要改變的程度，僅一味地由上而下推動政策，忽略結構底層的情形。針對這樣的困境，McLaughlin（1991）提出「相互調適」的觀點，他認為由於政策執行

者與受影響者之間的需求與觀點有所差異，基於利益以及雙向地位平等的原則，彼此必須放棄或修正其立場，才能協調出一個雙方均能接受的政策執行方式，提升執行成效，也因此政策執行者必需彈性地運用政策目標與手段，而政策受影響者亦會將其價值觀點回饋到政策上，導致政策執行者的利益與價值受其影響，政策、政策執行者、政策受影響者彼此之間的調適關係模式如圖 2-2-2 所示。透過 McLaughlin 所提出的政策執行模式，可清楚地瞭解政策執行者與政策目標的達成具有密切的關係，由於政策受影響者自身會就其感受與價值反饋到政策層面；政策執行者亦會在政策執行過程中，透過與政策受影響者不斷地互動調適，進而重新賦予政策新的意義，對政策的執行結果產生影響。McLaughlin (1991) 即提出，成功的教育方案有賴於成功的政策執行過程，而成功的政策執行過程亦端賴成功的相互調適過程。

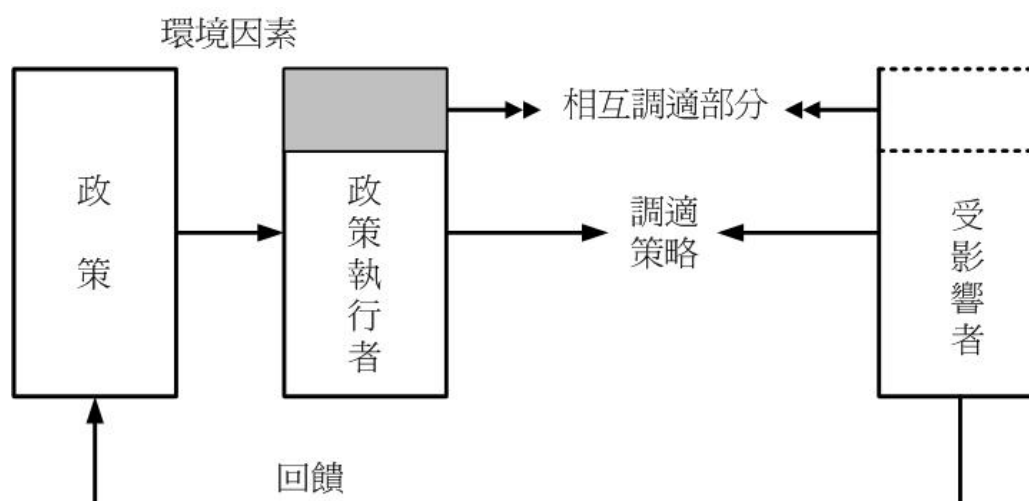


圖 2-2-2 McLaughlin 相互調適過程模式

資料來源：曹俊漢 (1992：249)。

2. 基層工作者的意願，影響政策執行的效能

Van Horn & Van Meter 於 1976 年提出的「政府間政策執行模式」，其為根據組織理論、公共政策以及政府間互動關係理論而發展出的模式，如圖 2-2-3，藉此可瞭解行政機關之間的互動關係。

Van Horn & Van Meter 清楚地提出八個變項來連接政策目標與政策執

行績效，這八個變項亦是影響政策執行的因素，分別為政策的目標、政策資源、組織間的溝通、組織強制力、執行機構的特性、政治條件、經濟與社會條件以及執行人員的意向。在此模式中所強調的重點為強調執行人員的意向被視為其他變項和執行績效因果關係當中的中介變項，亦即指執行人員若不認同政策目標，則可能難以達成政策績效。

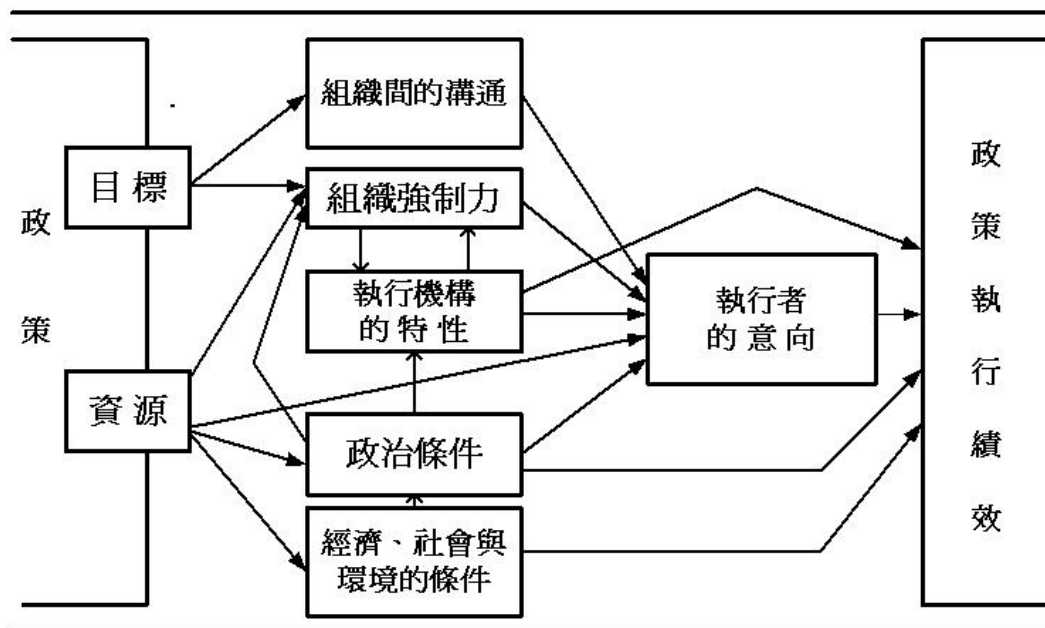


圖 2-2-3 Van Horn & Van Meter 政府間政策執行理論模式

資料來源：林水波、張世賢（1999）；Van, H. & Van, M. (1976)。

再者，Van Horn & Van Meter 亦曾指出政策變動的幅度將會影響政策執行效果，其發現可以表 2-2-1 表示。可看出即使政策變動幅度大，只要執行人員對於目標的共識程度高，則執行仍具有其效果；反之，即使政策變動幅度再小，若執行人員對於政策目標的共識程度低，則執行效果則較差 (Van, H. & Van M, 1976)。是故，Van Horn & Van Meter 提出「目標共識程度對政策的影響性大於政策變動程度的影響性」之假設。

表 2-2-1 政策執行影響變數與政策執行結果關係表

		政策變動幅度	
		小	大
目標 共識	高	執行效果成功	執行效果高
	低	執行效果低	執行效果不彰

資料來源：Van, H. & Van, M. (1976)。

就國內而言，參與教育改革與推廣的成員往往是部分的教育行政官員、學者、民意代表、民間教改的成員、家長、學校行政人員、教師的「權宜性」組合，唯以家長、學校行政人員、教師扮演主動積極與決定性的角色較不明顯（黃宗顯，2001）。Van Horn & Van Meter 提出政策變動的幅度與執行者對於目標的共識程度及意向，將會影響政策執行效果，亦即說明了在教育政策執行過程中，影響政策執行及決定政策績效能否彰顯的要素，即為教育政策執行人員對於政策的認知與意願，這些基層人員被賦予權責去執行政策，但其執行的認知、心態、策略等亦可能產生不同程度的反抗，而執行人員的反抗意識與型態，則關係著教育改革的成功與失敗（卯靜儒，2004）。

五、教育政策評估

（一）教育政策評估的意涵

政策評估意指有系統地蒐集相關資訊，適切地利用科學方法與技術去評價解決公共問題方案之規劃與執行過程、執行結果或影響（impacts）的一系列活動（丘昌泰，1995）。羅清水（1999）提出，教育政策的執行成效如何則有賴於執行評估，透過教育政策評估可以支持或修正教育政策的策略。再者，政策評估並非只是評估政策執行績效，也包括政策執行前以及執行中的評估（張芳全，1999）。換言之，政策評估之目的，在於應用系統、客觀的方法進行政策的評斷，用以提供各項證據，顯示政策的價值、政策對於政策環境造成的衝擊、政策的效率與效能，藉此做為政策持續、推廣、修正或終結的依據。

（二）教育政策評估的指標

Dunn 認為政策及計畫評估必須能夠詮釋其整個行動與價值，其中有六項重要的指標，分別為（林水波、張世賢，1999；Dunn, 1994）：

1. 效果（effectiveness）：係指政策能否達成預期結果。例如：九五高中新課程政策之目標達成程度及所產生的影響為評估目標。
2. 公平（equity）：指政策本身資源、利益及成本是否平均分配於不同團體，亦即各項方案必須力求公平及合理分配資源。

3. 效率 (efficiency)：所謂效率乃是指產生某水準效果所需的努力數量。主要是計算執行之經費及成本評估，亦即著重於政策產出與使用成本間之關係，以每單位成本之價值最大化或每單位產品之成本最小化為評估標準。總之，凡政策方案可用最少成本而達到最大效果者即是最有效率的政策。
4. 充分 (adequacy)：所謂充分是指某一水準的效果能滿足需要 (needs)、價值 (values)、或機會 (opportunities)，其次，方案能否完全解決問題，是否可達到所預期的期望程度。
5. 回應 (responsiveness)：政策或方案是否滿足特定團體的需求、喜好及價值程度。
6. 適切 (appropriateness)：指某一政策方案價值如何其目標是否為社會所接受，而這一切必須根據所假設的穩當性 (tenability)。政策目標是否適合社會需求為社會所接受，目標所根據的穩當性為何？適切標準與所謂「真實理性」(substantive rationality) 有關，因此一個政策方案的適切性並非只涉及一項標準而已，它可能涉及兩項或更多的標準。

參、影響教育政策發展過程之因素

一般政策發展考量的基本因素可分為：理性分析、價值衝突與解決以及行政體制的維持與鼓舞 (張世賢, 1988)。教育政策發展因涉及政治、經濟、社會、心理、文化，甚至還包括國際社會中，某種制度、潮流的興衰等因素。是故，發展政策時必須了解多元因素對教育政策的影響。教育政策的發展雖可以透過系統分析的概念來了解與運作，教育指標系統的建立亦有利於未來教育政策的訂定，但是影響教育政策發展的因素，仍有許多是不可見的 (顏國樑, 2003)，教育政策的發展尤其是各方角力妥協的結果。

Kingdon (1984) 即指出影響教育政策發展的因素包括：政府內部 (如行政機關、文官人員、國會) 及政府外部之參與者 (如利益團體、學術研究單位、選舉與政黨、民意及媒體等)。林水波、張世賢 (1999: 269-318) 參考 Sabatier 和 Mazmanian 於 1979 年所提出之模式，並衡酌國情，提出影響政策發展的因素為：1. 政策問題的特質 (包含有效而可行的技術理論

與技術、標的團體行為的分殊性、標的團體的人數、標的團體行為需要調適量), 2.政策本身所具的條件(合理的規劃與推介、合法化的政策、健全的理論基礎、清楚而具體的政策目標、政策資源、政策標準、政策規劃執行機關的決定原則、政策上安排執行機關與人員), 3.政策本身以外的條件(標的團體的順從、機關組織間的溝通與整合、執行機關的特性、執行人員的意向與工作態度、政策執行的監督、領導管理技術、政策環境、經社與技術環境)。顏國樑(1997: 85-108)也將影響教育政策執行之因素分成政策內容及政策系絡。政策內容包含:政策的明確性、政策資源、標的團體行為需要改變的程度、理論的適切性與技術的有效性、政策類型。政策系絡包含:執行機關的特性、執行人員的能力及意願、執行人員與標的團體的溝通、政策執行的策略、政治經濟及社會的條件。

研究者則綜合學者的看法,將影響教育政策發展的因素分為政策本身的因素、人員因素、環境因素。茲就其詳,分述如下(林水波、張世賢, 1999; 曹俊漢, 2000; 顏國樑, 1997; Kingdon, 1984):

一、政策性質

(一) 政策目標的明確性

任何政策發展,若能夠擁有有明確的政策目標與內容,則政策發展人員較能知道政策的問題範圍、優先順序及受益的對象團體;設若政策內涵模糊,政策發展人員則無法掌握方向,進而將影響政策的有效執行(顏國樑, 1997: 86)。Deep (1978)即曾指出若能遵循以下原則,可使政策目標更為清楚明確:目標必須是可衡量的與具體的、必須指出期望的成果、目標之達成必須在相關人員或機構的權限範圍內、目標必須切合實際且可以獲致、政策目標必須清楚地指陳完成的時限(引自朱志宏, 1995)。

(二) 資源的充分性

首先,政策當中最重要且明顯的資源,即為經費。預算將政府施政作為賦予數據化,通常可由政府投入經費的多寡看出該項政策的重要性。經費多並不一定能把事情做好,但一項政策若沒有足量的經費則會影響甚鉅。由於教育政策的發展是一個環環相扣的歷程,相關配套措施相當繁雜且眾多,因此必須有足夠的經費支應。另一項重要的資源是人力,人力不

足影響政策推動效率，但人多而不當，亦無助政策的執行，主要是導致後勤支援上、人事管理上的困擾；而且人力過多，經常會增加機構內部的紛爭，致使執行人員用於內部管理的精力遠較用於達成政策目標者多（林水波、張世賢，1999：278）。

（三）政策訴求的對象

教育政策的訴求對象包括學校人員、學生、家長等。由於他們與政策切身相關，所以執行者和他們有雙向互動的關係，對政策執行產生交互作用的影響。訴求對象清楚，則容易形成溝通的平台；所涉及的人數越少，一般而言調適也較容易；而對象類別過於多樣、分殊，則政策內涵之規劃、執行與評估不易完善（柯三吉，1998）。

二、組織因素

（一）組織的完整性

教育政策形成與執行的過程，常受到中央政府機關與地方機關等相關部門的相互影響。例如：教育政策的制定與執行需要有相當的預算，但立法機關無法核定合理的經費預算，將會造成政策制定與執行的困難，政策目標亦難以落實（張芳全，2000：89）。

（二）組織文化

組織文化是組織成員共同抱持的價值、信仰與規範（李青芬等編譯，2002），亦代表組織成員所持有的共同認知。組織文化會影響個人的行為，尤其是強勢文化，強勢文化是組織成員們深深相信和普遍持有的核心價值，愈多成員接受核心價值，這些價值就越受到認同，組織文化也就愈加強勢，一個強勢文化能夠增強組織成員凝聚力、效忠和組織承諾，進而提升組織成員的工作的意願（李青芬等編譯，2002）。

教育政策發展的過程中，必須透過行政組織來發展，亦須透過學校組織來執行，若要能夠落實教育政策的目標，必須兩者相輔相成，才能相得益彰。

(三) 組織內的溝通網絡

在高度分化與資訊多元化的社會中，教育政策想要順利發展，有賴於有效的溝通。必須能夠整合組織內部人員的意見與想法，使得組織內部具備政策發展的共識，政策目標才容易達成。組織創設出其結構，係為了協調與控制成員的活動，組織結構本身，則由複雜化、正式化以及集中化三項要素組成，此三要素的組合即為組織結構的全貌。複雜化，係指工作任務細分的程度，包括有水平分化、垂直分化，以及空間分化三種形式（秦夢群，2001）。正式化，係指組織中的工作是否標準化的程度。集中化，則指組織內權力分配的情形。

再者，組織溝通的網路系統是訊息處理與決策的中心，它是由各種不同的溝通管道所聯絡而成，決策者應用這些處理過的訊息來協調組織內部的運作，以隨時和外在環境相應合。

三、人員因素

不同背景的政策利害關係人，其所抱持的立場及其對於決策的影響力將會有所不同。與教育政策發展有關的人員包括行政機關人員、學校教育人員、立法委員、利益團體、學術團體或專家等。以下將針對其影響政策發展的情形，說明如下：

(一) 與教育政策發展有關的人員

1. 行政機關人員

在教育政策合法化過程中，教育部內部負責相關業務之長官與人員，負責不同的業務又能擔負起教育法案的研擬工作，他們從資料的蒐集、行動方案的選擇、政策的產出，皆參與其中。是故，行政部門之決策人員所具之價值觀念、偏好、關心公務之程度、政治知識、經驗及技巧等，皆可能影響決策行為和公共政策之內容（朱志宏，1995；顏國樑，1997）。因此，行政部門人員對會教育政策發展產生關鍵性的影響。

Kingdon（1984）又曾將政府參與政策制定者分為外顯參與群（visible clusters of participants）以及內隱參與群（hidden clusters of participants）。

外顯參與群指的是受到大眾傳播媒體以及公眾注意的政策參與者而言，包括總統、部長等，外顯參與群對政策發展具有直接的影響，亦掌握著政策決策的關鍵。內隱參與群指的則是行政幕僚、行政助理、政府所聘任為政策制定委員的專家學者等，這些人員對於政策方案的內容將產生較大的影響（謝卓君，2004）。

2. 學校教育人員

教育政策發展的執行單位大部分涉及學校組織，換言之，學校組織能否有效落實且發揮政策目標，成為政策是否成功的關鍵。誠如 Weick 提出學校乃一「鬆散結合系統」(Loosely Coupled Systems)，認為學校成員之間有相當的自主性，與理論中的科層體制有所不同（秦夢群，2001）。Meyer 和 Rowan 的研究亦證實學校組織中的確同時存在兩種不同結構，即科層結構（非教學部門）與鬆散結合部門（教學部門）（引自秦夢群，2001）。由此觀之，學校組織同時保有專業與科層特性，這些均將影響教育政策執行。Hoy（1982）認為科層體制權威和專業自主權的衝突是源於「以法制為主的控制」與「專業知能的自主」的對立（引自彭富源，1998），此觀點即點出了兩部門的特性，以及未來將發生的衝突。

秦夢群（2001）指出，面對鬆散結合的部門，運用正式組織中的權威力量往往會事倍功半，而且將會招致反抗，採取間接的方法，進而激勵團體中的組織氣候與形塑改革的組織文化才是良策。若激勵得法，則會使老師自動地研究創新，發展出適合學生的課程與教學，落實教育改革的精神，此種激發個人來自內心深處的趨力，將會比外界的壓力要有效得多，且能夠發展符合學校特色的課程。

3. 立法委員

在立法機關中，每位立法委員及其助理、教育委員會委員及召集人、程序委員會、立法院院會等，對於教育政策的發展皆有一定程度的影響力。立法委員常扮演兩種角色：一是代表選區的民意或爭取利益團體的支持，所以審查教育法案時必須承受利益團體的遊說，成為利益團體施壓的對象；另一方面他們是行政機關的壓力團體，立法委員得以透過質詢、通過法案、控制行政部門之預算、行使人事同意權，或授與行政部門等方法，直接或間接地來影響公共政策之形成與內容（朱志宏，1995）。

爰此，立法機關常透過教育法案的審查程序來影響教育行政機關的教育政策內容。也因此，立法委員常根據利益團體的意見而修正行政院機關所提出來的條文，或提出相對版本，與行政部門所提的教育法案併案審查。再者，立法委員的助理通常會先整理法案意見，提供立委質詢的資料，對教育法案影響力也不容小覷（顏國樑，1997）。立法院中之教育委員會，對於教育法案能最直接作實質性的質詢及審查，而召集人有負責安排議程的權力，因此，從法案內涵的決定來看，召集人及委員會對法案的審查，具有關鍵性的影響。然而，民意代表參與政策發展最大的弱點在於，大部分的民意代表欠缺有關的專業知識（朱志宏，1995）。

4. 利益團體（Interest Group）

利益團體係指「一群具有公共態度、信念、利益者所組成，採取各種方式，向其他人、其他團體及政府機關提出其主張或要求，以達其共同目標或目的的組合體。」（吳定，2000：115）。利益團體是公共政策發展過程中一個相當重要的環境因素。在現代社會中，利益關係錯綜複雜，利益團體亦有大量增加與分化的現象。在民主法治國家，有各種不同的利益團體，包括商業與工業團體、財團法人基金會、社團、聯盟、勞動、公共利益與政府遊說團體等，他們大多會透過有組織與有計畫的發展自己的主張，以實現本身的利益或目的。然而，在一現代民主社會中，利益團體是有其正面功能的，當人民有利益需要表達時，政府無法隨意加以壓制，而必須與這些團體進行妥協、溝通、協商，進而能夠促進民主政治的生根、茁壯（曹俊漢，1990：199）。相對地，若利益團體的意見過於龐雜，容易造成政府負荷過重的現象，易導致不可治理的情況出現。

5. 學術團體或專家

學術團體係指在不同專業領域中，由學者專家或公共事務深具經驗行政人員所組成之正式或非正式學術性團體，包括大學、學術單位或機關等（王俊權，1980）；個別的專家學者亦可透過各種方式影響教育法令的發展。由於教育問題錯綜複雜，教育行政機關時間、人力及能力等均不足，無法獨立完成發展教育法案，是故，當發展教育政策時，必須透過邀專家學者組成委員會或專案小組、或是諮詢專家學者之意見來協助發展教育政策，以補足教育行政人員與立法人員專業知識的不足（Fagnenece, 1997，引自顏國樑，2002：15）。如九五新課程政策即成立「課程發展委員會」、

「課程綱要制定小組」等皆是多是由學者專家所組成諮詢專案小組。再者，教育部亦常委託學術單位進行專案研究，教育部即常常以各專案小組所提出之研究成果或草案為基礎，進一步發展成正式法案。顏國樑（2002：15）更援引學者的說法，提出專家的角色包括客觀的技術專家、問題的倡導者，以及雇主的擁護者三類型。因此，學術團體或專家學者對教育政策的發展具有其關鍵的影響力。

其次，個別的專家學者亦透過學術性刊物或報章雜誌撰文宣揚其理念，試圖對教育政策發展有所影響，通常也會收到一些效果。例如九五新課程政策發展過程中，台大化學學系教授劉廣定，於聯合報投書〈《高中課程新總綱》高中教育水準正「向下修正」教長和總綱委員能負責嗎？〉一文，即引起社會大眾廣大的討論與迴響。然而，如果主事者者支持的政策主張和學術研究結果相符合，則學術研究將成為政策的增強物，其影響程度亦將大為增加（謝卓君，2004）。

（二）相關人員間權力運作的情形

任何政策發展蘊含著權力運作的本質，皆有其本身對於權力的假設與觀點。教育政策發展亦然，在教育政策發展的歷程中，蘊含著不同利害關係人間利益的角力與運作（陳伯璋，2005）。是故，組織運作過程中，不同利害關係人之間的權力運用方式，亦將影響政策的發展。因此，每一次教育政策發展的結果將可能會重新分配權力關係，甚至對於既有的權力結構造成動搖或影響；然而，也有可能強化既有的意識型態，並穩定其權力結構。正所謂教育政策發展的結果乃是價值的排序與選擇（張鈿富，2000）。再者，不同的權力運用型態，將會影響組織成員間的人際關係與個人的感受，亦直接影響其行為的動機與意願。

從政策問題的界定、政策方案的規劃、政策合法化，直到政策執行的過程，均蘊含著人與人之間的權力運作關係。換言之，教育政策發展與權力運作之間，可說是動態辯證的關係（王慧蘭，1999）。以下將針對政策管理者的權力來源與基礎、權力運用的型態，以及權力運用的策略進一步說明：

1. 政策管理者的權力來源與基礎

(1) 權力的來源

權力的來源，是指管理者從何處取得的權力基礎，包括職位、個人特質、專業技能、接收與干擾資訊的機會等。權力的基礎 (the bases of power)，根據 Robbins 的說法，乃由於權力擁有者控制了一些事物，使他擁有能夠操縱別人的行為的工具。簡而言之，權力的來源是管理者從何處獲得權力；權力的基礎則是管理者運用哪些權力去影響別人 (Robbins, 2001)。

Robbins (2001) 則將權力來源分為來自個人的權力以及來自正式職位的權力兩種，分別為來自個人的權力，以及來自正式職位的權力。來自個人的權力係源於個人的人格特質或特殊才能，包括品德、學識、專業知識等，並受到其他成員的認同。包括專門知能、人格特質、經驗資歷、口才儀容、價值觀念、財富聲望，以及人際網絡。其次，來自正式職位的權力，係指來自於正式職位的權力係源自於組織對某特定職位所賦予的權力、義務與責任，遂成為其權力來源。包括擁有任務指派的權力、擁有獎懲控制的權力，以及擁有訊息控制的權力

(2) 權力的基礎

學者對權力基礎的研究多以 French & Raven 在 1959 年所提出的五個架構為基礎，分別是法職權、強制權、獎賞權、專家權、參照權。其後 1975 年 Raven & Kruglanski 在上述的五種權力之外，加列了第六個權力來源—資訊權，而到了 1979 年 Hersey 又加上了第七種權力—關聯權，以下則根據學者的意見，分別歸納說明這七種權力基礎 (曹學仁，1997；張善智、謝馥蔓譯，2000；李青芬等編譯，2002；秦夢群，2001；謝文全，2004)。

①法職權 (legitimate power)

法職權又稱權威 (authority)，係指經法規的賦予所得到的權力，是組織中最正式、最基本的一種權力。領導者據此發佈命令與規定，並指導部屬工作，且部屬必須服從命令。

②強制權 (coercive power)

強制權指領導者藉由強硬高壓的態度，驅使部屬服從的權力。換言之，係指權力主體透過嚴格的處罰、威脅、恐嚇等方式，使得權力客體基於恐懼、害怕、受傷害或利益被剝奪的情形下，以非主動、被迫的態度，做出符合權力主體所期望的行為 (Russell, 1986)。

③獎賞權 (reward power)

獎賞權指領導者在組織中擁有足以影響部屬記功、嘉獎、升遷或其他形式酬賞等資源的權力。獎賞權的內涵包含精神和物質兩方面，從動機理論來說，對部屬工作的認同、激勵也是另一種獎賞，通常獎賞權亦能提升部屬的滿足感及降低部屬的抗拒 (秦夢群, 2001)。

④專家權 (expert power)

領導者憑著專業的知能、學術經驗或技術而贏得部屬的信服，並藉以指導部屬完成其工作目標的權力，在專業分工越來越明顯的現代社會中，專家權的重要性無疑將越來越受到重視。然而，Foucault (1972) 認為知識與權力是相互包容的關係，換言之，權力乃藉由知識來運作，而知識是權力運作所產生的結果，兩者透過論述而成為一體之兩面。專家權的運用應避免負面權力運作的產生。

⑤參照權 (reference power)

領導者藉由個人崇高的人格情操、個人修養而贏得部屬的認同。在權力的分析中曾提到影響的歷程，當個人擁有魅力特質足以令人景仰時，也能因此而獲得權力。在參照權的影響下，領導者和成員之間很容易培養一種共同的情感，此時部屬的服從是不計任何代價的，領導者因而所具有的影響力是無限的。

⑥資訊權 (information power)

領導者因掌握製造或獲得資訊的機會，進而足以影響他人對訊息的需求，擁有別人認為有價值的資訊因而擁有權力 (Morgan, 1986)。「知識即力量」，現代社會中資訊的重要性不言可喻，諸如問題的解決、決策的制

訂等，對於組織重大的問題都必須擁有充分而正確的資訊，因此，領導者對於資訊通路必須能夠確實的掌握。

⑦關聯權（connection power）

建立在領導者與組織成員或組織外重要人物的關聯上，此種權力能影響他人，主要是他人想從此種人際關聯中獲得利益，或避免其他可能的懲罰或負面影響。

2. 教育政策發展人員的權力互動關係

權力是一種抽象的特徵，必須藉由策略的使用，使得權力的概念得以具體化（Foucault, 1972），換言之，權力無法單獨存在，權力必須藉由策略的使用加以彰顯。

教育政策的發展是不同利害關係人互動的歷程與結果，發展過程中必然將遭遇價值與利益的差異，此即為政策爭議形成的原因，此時則須透過權力的運用來化解衝突，藉以整合不同利害關係人之間的意見，最後得以提出決策。然而，不同的權力運用型態，政策利害關係人會有不同的反應，政策決策的情形也會有所差異（吳怡萱，2002）。茲將學者對於對於權力互動關係的說法，分為權力支配、權力促進、權力分享三類（Blanke, 1991），以下將對此提出詳細的說明：

（1）權力支配（power over）

Blasé & Anderson（1995）提出，權力支配乃是個體藉由剝奪他人的權力，以增強自己權力的關係。因個體乃假設權力是一種有限的資源，且認為組織中的權力關係猶如一場零和賽局（zero-sum game），為了能夠讓自己獲得最大的權力，以實踐本身意圖且得以控制他人，進而產生不斷地爭奪權力的現象。Dye（1990）亦提出，權力支配乃是利用控制的手段達成目的（引自丘為君，1996）。換言之，權力擁有者站在一個地位上，把其擁有的某些價值給予他人，或是以剝奪其他人享有這些價值的權力作為威脅，即稱為權力支配。

權力支配是一種以強制權為基礎的權力運用關係，強調強權即公

理，透過處罰、剝奪、強迫、操縱等方式，使得個體順從權力者要求的行為方式和影響力，包含生理的處罰、控制個體身心與安全需求、行動的限制、剝奪他人資源、利益與福利、否認對別人的愛等作法（Robbins, 2001）。換言之，支配者與被支配者間是一種「支配-從屬」的因果線性關係（梁文蓁，2001）。

然而，就教育政策的發展歷程來說，國內的教育政策發展仍舊是一由上而下的改革歷程，改革多由教育部所發起，由教育部邀請相關的專家學者，成立改革委員會，規劃政策內容，進而由上而下地實施教育改革。是故，基層教育工作者只能夠被動地接受，即使有提出意見的管道，但仍舊抗拒不了必須接受變革的事實。

（2）權力促進（power through）

Blasé & Anderson（1995）提出，權力促進的概念並不認為權力是項有限的資源，亦不具備零和的假設，權力是一種藉由促進的手段，激勵他人和團體行為，而讓其感受到自尊感，且不同的成員均能接納彼此的需求，而減少對於工作上的疏離感。亦如黃宗顯（1999：42）所指出，催化權（facilitative power）即是一種激發個體或群體認知、情意與行動的方式和影響力，正是權力促進的觀點。

就權力促進的觀點，領導者將鼓勵成員以對話互動的方式，建立對彼此的信任，透過相互調適與理解的過程，讓不同成員的利益、價值觀等能在組織溝通網絡中獲得適當的回饋，以便能夠有效地協調出最大共識，進而有助於目標的達成、問題的解決與爭議的化解。換言之，透過授權、給予自由、和幫助成員成長、促進成就感的方式，領導者將能夠從工作中獲得更多的權力（廖永靜，1995）。誠如黃乃熒（2000）所言，支配型權力運作的支配性從屬關係，對話溝通常基於階層權威的規則，權威規則已預測了溝通行為的方式且具有宰制性，無法真正關切到不同的價值、立場、興趣，導致難有愉快的互動，相較於此，權力促進的運作則試圖創造一個雙贏的局面，淡化權力運作的威權性，以兼顧效能與效率。

然而，即使領導者致力於激勵組織成員展現自我意志、激勵對話，最後卻也有可能出現拒絕調和的現象，導致衝突擴大，影響行動的效率與效

能。最後終究必須透過階層權力關係來提出仲裁，此時則可能產生利益分配不公的現象（黃乃熒，2001）。在政策發展的過程中，不同學科團體之間均想要獲得足量的教學時數，但在時數是固定的狀況下，最後終究需要透過上位者提出決策，對於決策結果，必定會有團體對其不甚滿意，且認為自身利益受損，進而持續反抗。

（3）權力分享（power with）

Boyte（1984: 30）認為權力分享的基本信念在於，組織或領導者能夠滿足成員的歸屬需求，組織成員將努力以赴。是故，在權力分享的機制下，每一個成員皆會有自我尊重感，且有信心能夠面對困難與挑戰。誠如 Blanke（1991）所言，現代組織中強調專門分工，每個專門工作都有無可取代的貢獻，每一個人的想法都具有價值且不應該被忽略，但不同的工作之間又必須相互依賴，是故，每項專業都應該是平等的關係，透過相互支持與合作的互動歷程，並藉由集體的力量來達成目標。

Blasé & Anderson（1995）進一步提出，權力分配的運用，則是一種科層體系之階級權力關係的解構，透過彰權益能的領導，並鼓勵各利害關係人參與決策的互動歷程。換言之，權力分享的權力運用型態，乃是打破既有科層的階級限制，讓每個人都擁有屬於自我的權力，領導者在過程中，只需要激發成員的自主能力，以及組織成員作為權力主體的覺醒。誠如 Boyte（1984: 143）所言，權力分享是一種彰權益能的權力觀，也唯有透過權力分享，才能夠讓每一個人都得以自我增能，擁有屬於自己身份的權力，進而能夠激發每一個人的自我價值感與存在感，轉化為對於組織的歸屬感。換言之，彰權益能方能夠成功。

在教育政策發展的歷程中，權力分享是一種平衡性的權力關係，強調利害關係人之間的開放互動，藉此將會促使教育決策的貢獻具有普遍性（黃乃熒，2001），進而亦能夠促使教育政策發展納入更多的聲音，減少不公平的聲音出現。然而，權力分享的運作歷程亦可能面臨的問題，在於每位成員的專業性皆是不容質疑的，當彼此堅持自己的想法而無法妥協時，專業的不相容性將會讓組織再度陷入衝突中（吳怡萱，2002）。

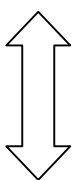
3. 教育政策發展人員的權力運用策略

Robbins (2001) 認為政治行為是「權力」的運作，亦即當組織中的員工將「權力」付諸行動時，他們就是在從事政治行為，而權力的運用也有許多不同的策略，在實際的運用當中也不一定每種都有效，也不是越多就會越有效，權力運用的策略必須考量不同的情境、目標與需求。研究指出，權力的擁有者在企圖取得他們所欲求的事物時，幾乎都會採取標準化的方式，然而，主要有七種權力運用的策略（李青芬等譯，2002）：

- (1) 論理 (reason)：以事實和資料為基礎，表達出合乎邏輯或理性的意見。
- (2) 逢迎 (friendliness)：在提出要求之前，先利用奉承者表示親善，並顯露出謙卑的一面。
- (3) 聯盟 (coalition)：獲得組織中其他人的支援以擁護其要求。
- (4) 談判 (bargaining)：透過利益的交換來協商。
- (5) 獨斷 (assertiveness)：採直接而強硬的方式，例如要求順從、命令他人作其所要求的事情等。
- (6) 高階人員的支持 (higher authority)：獲取組織高階人員的聲援，以支持其要求。
- (7) 威脅利誘 (sanctions)：運用組織的獎賞或懲罰來迫使對方就範，例如不准或答應加薪。

然而，Robbins 認為，當使用權力者的不同，抑或使用目的的不同，採用的方式也會有所不同（李青芬等譯，2002），如表 2-2-2 則呈現權力運用策略的情形。然而，最常用的即是論理的策略。

表 2-2-2 權力運用策略的選用情形

	當管理者欲影響上級時	當管理者欲影響部屬時
最常用	論理	論理
	聯盟	獨斷
	逢迎	逢迎
	談判	聯盟
	獨斷	談判
	高階人員的支持	高階人員的支持
最少用		威脅利誘

資料來源：李青芬等編譯（2002：393）。

四、環境因素

(一) 政治文化與執政黨理念

政治文化乃為政治體系中的成員，對於政治所持的個人態度與取向所構成的模式。此係為一主觀的概念，包括政治體系成員對政治所持的經驗、信仰、價值傾向，以及情感的反應（朱志宏，1995）。政治文化可能透過兩個層面來影響教育政策的發展。第一，在政府服務的人員，是否能夠認同內部組織文化？再者，是否願意以公職為永業？此將直接影響到政府行政人員的素質，從而影響政策發展的品質。其次，政治文化能夠影響菁英是否願意將其智慧與能力投入政府。此處所指菁英包括：有權決定公共政策之民意代表、行政首長、利益團體、政黨領導人物、控制大眾傳播媒體之企業領袖，以及擁有專門技術並有意參與公共事務之個人（朱志宏，1995）。

再者，政黨往往在競選過程中，對選民作下許多政策承諾。也因此，競選獲勝之民意代表即能透過立法機關之政策發展，實踐為選民所許下之諾言。一般來說，在一個兩黨政策立場分明的國家，政黨對於公共政策的影響比較具有影響力（Dye, 1975: 301）。

(二) 媒體

大眾傳播媒體係指透過傳播工具和符號的應用，包括電視、網路、報章雜誌等多項傳播媒介，將社會事件傳播至社會大眾，以達到傳遞、溝通、說服或宣傳之目的。楊桂杰（1999）指出，媒體有三種功能：傳達教育民意、塑造教育民意及決定教育議題。媒體的議題設定會影響民意走向而影響政策的發展。我國有線無線電視台林立、廣播頻道更是無遠弗屆，報章雜誌尤喜渲染重大議題。所以經由媒體的傳遞，往往能迅速且有效的引起決策階層注意，進而影響教育政策的發展。媒體的力量在台灣扮演了非常大的關鍵角色，往往可以左右決策者的意志而輕易改變政策方向。

綜合上述可發現，政策發展是非常複雜的過程。影響教育政策發展相關因素之互動關係如圖 2-2-4，可見從政府內部到外部的參與者，都有影響政策的力量，每一環節都有相當多的利益考量。

就國內教育政策的利益團體而言：如教師會為了爭取更多的權益和福

利，而積極運作教師法中的權力，並透過全國教師會爭取教師自主權等；民間教改組織（如全國家長團體聯盟、中學生學生權利促進會等）則積極爭取參與政策決策過程等，這是利益團體配合教改潮流順勢謀取利益的證明。學術團體受政府委託從事教育政策研究，並非全為政策而設計的，其中充滿理想性，但實際上是否可行皆有待評估；政黨贏得了選舉則取得政權，掌握教育資源，就必須落實選舉政見，發展出有利於人民的教育法案。但政策的改變很少會考量政黨的公平性，政黨會以其黨意及其所存有的利益進行考量（張芳全，1999）。教育議題不像政經議題能引起人民的注意，所以民意影響力較弱，而且各界意見分歧，共識不易產生。如九十學年度開始實施的九年一貫課程，剛開始落實時，是難以獲取多數教師的認同，社會大眾也甚少了解其意涵，但因它已是政策，不得不執行，而造成學校、學生與家長的動盪不安，這是民意掌握的落差。最後為媒體，如果一項政策的施行能透過媒體的正面傳播報導，其效果想必是事半功倍。換言之，發展教育政策時，如能全面觀照這些影響因素並進行全方位思考，則此政策必是最周延最可行的政策。

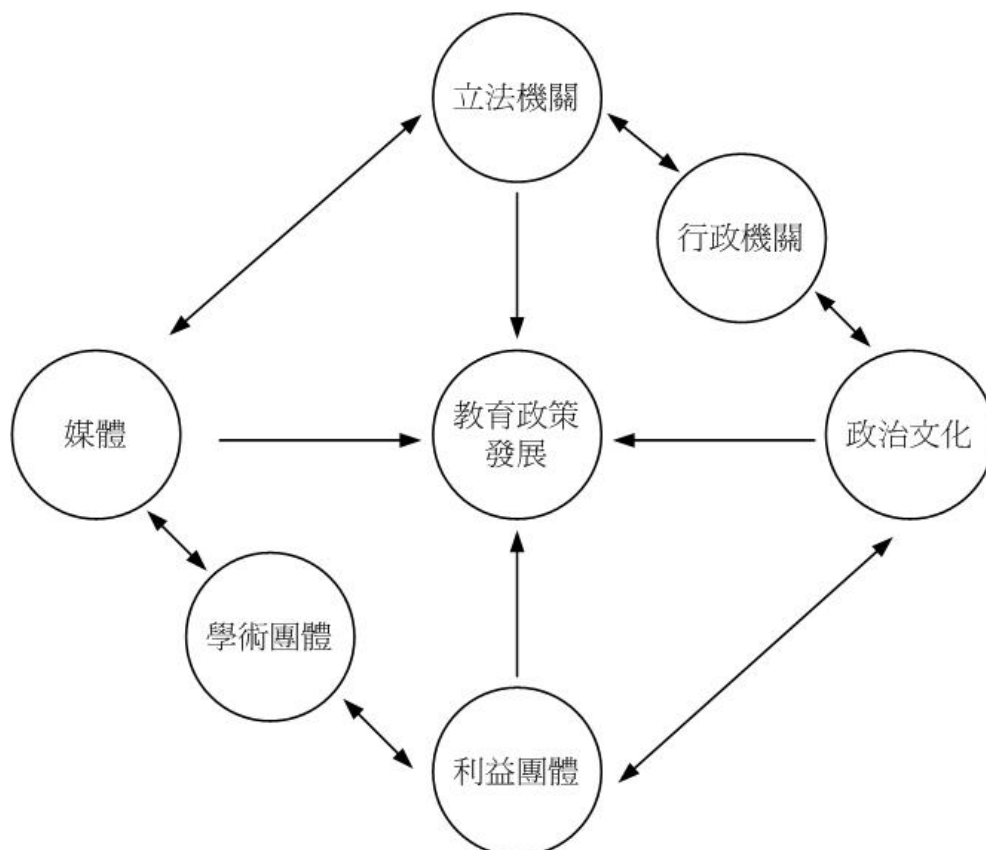


圖 2-2-4 影響教育政策發展之互動關係

資料來源：研究者修改自顏國樑（2002：8）。

肆、教育政策發展的本質

教育政策發展歷程，是利害關係人間的權力運作過程；教育政策發展歷程本身即為組織中的政治活動，在 Morgan (1986) 所提出的組織政治隱喻中，指出組織乃一政治系統，政治活動常在處理政策利害關係人 (stakeholder) 之間的權力、利益與衝突的問題。Morgan (1989) 更進一步說明權力運作著眼於三個層面的問題，首先，教育政策發展將會處理多元個體或團體價值差異的問題，以建立不同利害關係人能夠接受的最大共識；再者，在教育政策發展過程中，衝突的發生是無可避免的，但衝突是有助於變革的；最後，教育政策發展乃植基於利害關係人利益的成長。換言之，教育政策的發展，正是發揮整合的機制，藉以去滿足利害關係人的利益。以下將針對教育政策發展的本質，及其與權力運作的關係進行陳述：

一、教育政策發展是不同利害關係人互動的歷程與結果

政策利害關係觀點是公共政策理念的基礎，任何一項公共政策的制定，或多或少都必然牽涉到利害關係 (stakes)，教育政策亦然 (丘昌泰，2005：45)。Dunn (1994) 對此亦明白地指出，必須重視政策利害關係人的意見與態度，才得以制定公平正義的政策。綜而言之，教育政策的發展，正是由不同利害關係人之間的互動歷程與結果。進一步分析政策利害關係人的概念，可以分為三種類型 (丘昌泰，2005)，包括政策制定者、政策犧牲者以及政策受益者，茲就其詳說明如下，並如圖 2-2-5 所示：

- (一) 政策制定者：即是指制定、運用以及執行政策的個人或團體。
- (二) 政策受益者 (policy beneficiary)：意指政策制定過程中，直接或間接受到利益的個人或團體。直接受益者通常是標的團體；間接受益者是基於直接受益者的關係而得到利益者。
- (三) 政策犧牲者 (policy victims)：意指政策制定過程中，喪失其應得利益的個人或團體，喪失的原因可能是政策的設計失當；或是政策本身所引起的副作用；或者是該團體本身並未具備顯著的政治地位或立場；或者是機會成本下的必然犧牲品。

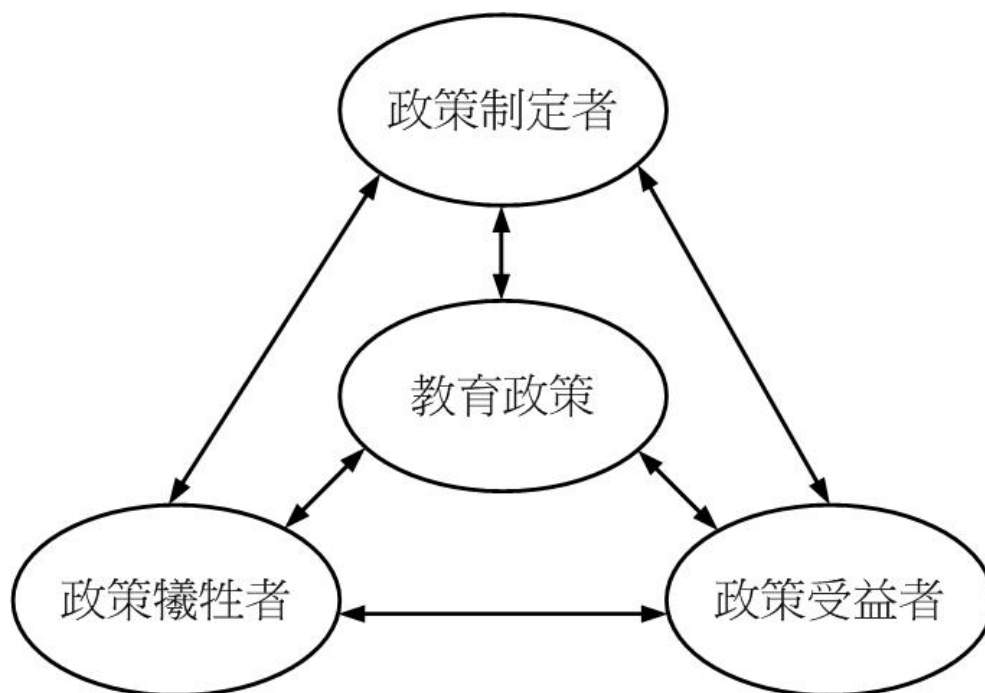


圖 2-2-5 政策利害關係人結構圖形
資料來源：修改自丘昌泰（2005：52）

然而，教育政策發展的利害關係人身份是不容易界定的，也就是說利害關係人可能同時具有多種角色。例如九五高中新課程改革中，由於學生得以透過九五高中新課程政策的發展，助於其國中與高中課程的銜接，是政策的受益者。但若政策理念的規劃不夠完善，甚至礙於本位主義學分數的爭奪，使得課程發展成為社會菁英的利益爭奪場域，忽視學生為學習主體的精神，此時則可能讓學生成為政策的犧牲者。也因此，不同利害關係人的不同利益與觀點難以整合且劃分，加深了權力交互運作的複雜性。

縱使不同的利害關係人之權力互動情形有其複雜性，不可否認地，這種交互權力運作在系統運作中是不可或缺的。誠如 Lukus (1986) 所提出，藉由不同利害關係人之間的權力互動關係，得以瞭解彼此的意圖，藉此亦能夠修正個人習慣思考的心智模式，進一步將對方不同的利益、目標納入自己的思維與考量，避免自我中心主義的思考。進而促使人們追求超越過去經驗的桎梏，破除 Morgan (1990) 所謂的心靈牢獄，創造無限的可能。

二、教育政策結果是利益競爭、衝突與妥協下的產物

教育政策的發展，是一不斷調適、互動、協商的動態歷程（張芳全，

1999；顏國樑，1997），在這個動態歷程中，Ball（1994a）亦認為教育政策是充斥著經濟、政治與意識型態間之矛盾與衝突的產物；Lindblom 更指出政策制定的本質即是一種「權力遊戲」（the play of power）（劉明德譯，1991），也因此，教育政策結果是各利害關係人為爭取利益、聲望，進而不斷競爭、衝突與妥協下的產物。

不同的利害關係人差異甚大，從目標、情感、利益、需求、興趣以及生活方式等均不相容，若知覺到彼此某一些的不一致，此差異性很容易使人低估了相互利益，且敵視其他團體，僅而產生爭執或鬥爭等衝突不斷的現象（謝文全，2004）。誠如王慧蘭（1999）所言，教育政策不僅是理性單純決策的結果，更是不同利益和政治權力爭的過程和產物。

雖然教育政策發展的歷程中滿了競爭與衝突，然而就 Robbins（2001）的分析，從人際關係或互動的觀點看來，衝突在所有團體與組織當中，是自然發生且不可避免的現象。與其想要化解衝突，不如將衝突的存在視為合理化，且正視其功能性，亦即得以使得組織維持足夠團體活力、自我批判反省能力以及創造力。

三、教育政策發展乃植基於利害關係人利益的成長

教育政策啟動的目的，在於解決利害關係人所可能面臨的不合理現象。然而，各政策利害關係人所提出的理念，多是為維護個人利益的思維，透過教育政策發展的機制，正式在於期待能夠整合利害關係人的利益，並進一步探循利害關係人之間最大化利益的整合，發展讓各利害關係人均得以滿足的社會氛圍。誠如 Wildavsky（1979）所言，教育政策的推動，是同時需要考慮人們的主觀意圖，且需要回應其需求。

然而，公共政策的制定常基於政府對社會需求的解釋，這類解釋往往是在原有政府的意識型態框架之下，因此政策本身成為原有意識型態的再製，強化既有的社會結構與利益分配原則（Clegg, 1984）。教育政策亦然，決策者或政府官員對於教育政策發展的言論、價值、聲明、意向以及對於決策過程和有關檔案的解釋，往往都是在一種社會言說脈絡下被調節出來的（王慧蘭，1995：101）。換言之，教育政策制定常基於政府對於社會需求的解釋，而這類的解釋也往往是存在於政府的意識型態之下。Fairclough

(1995) 提出，政策決定了我們如何行動，也規範了我們應該遵守哪些規則；Ball (1990) 亦認為，政策代表了價值與目標的權威性分配。決策和政策文本中充滿權力，且規範了用哪些方式將人定義 (歐用生, 2006)。綜上所述，教育政策發展的結果強化了擁有權威者權力結構的概念，是無庸置疑的。因此，教育政策本身可以成為原有意識型態的再製，強化甚至改變原有的利益分配原則。是故，政府在推動教育政策的發展歷程中，必須不斷地省思，且需要將政策利益植基於人民身上，讓改革行動能夠滿足各利害關係人的需求，促使政策的發展得以植基利害關係人利益的整合與維護。

綜上所述，雖然教育政策發展的結果可能將強化了權力的結構，這樣的概念亦提醒了權威者必須透過多元的策略，不斷地去反省與檢視政策發展過程中的合法性與正當性，政策利害關係人亦可以作為監督者，扮演檢視政策程序是否具備正當性的角色。在九五高中新課程政策發展的過程中，增加參與核心決策會議的人員之代表性，目的即在於此。除結構性的變革之外，參與政策發展的每位人員，亦必須秉持開放、公正、接納的心胸，以教育本質、學生主體為考量決策的核心價值。

第三節 論述分析之相關內涵

本節分為三部份，第一部份在探討論述分析之意涵；第二部份在探討運用論述分析來探究教育政策發展之功能；第三部份在於探討論述分析資料的蒐集；第四部份在於探究論述分析資料的分析方式。茲就其詳說明如下：

壹、論述分析的意涵

一、論述的意涵

論述一詞最早乃使用語言學或文學的研究領域中，論述的概念最初乃指一串連接的語言 (Harris, 1952)，亦被譯為「言說」、「話語」。然而，若探究「論述」(discourse) 一詞的起源，其來自拉丁文「discursus」，相關的動詞「discurere」，就其動詞而言所指的是「跑來跑去」(to run hither and

thither) 的意思；就其名詞而言，所指的是前進的進程、過程（蘇峰山，2004）。爾後，論述一詞的衍生意義，則有會話、交談的意思，換言之，人們藉由言談進行溝通，這樣的過程猶如運用語言往返來達成相互理解的目的，此正蘊含著論述動詞的原始字義。是故，若將探討說話者提出「discourse」的互動歷程，將「discourse」譯為「論述」會比言說或話語來得適切。

Pike 於 (1954) 即提出論述是社會文化語境下互動過程的產物（引自 Harris, 1952）。Foucault (1972) 在《知識考古學》一書中，將「論述」視為知識與權力所交織而成的產物，他認為人類的一切知識，皆是透過論述的運作而獲得；然而，「論述」指出了權力和知識的關連，它是觀念、範疇、思考方式和溝通方式的複合體，是構成權力滲透的知識體系。換言之，Foucault 認為擁有權力者乃藉由微妙的機制，影響論述與社會生活，人類的歷史文化正是由各式各樣的論述組構而成，不同論述之間的消長與鬥爭，則顯示出其中複雜的權力變化 (Foucault, 1972)，意即 Foucault 所謂的合法化知識，必然透過論述的實踐。往後，學者們多依循 Foucault 所提出的論述概念出發，認為論述乃是知識與權力運作的產物。

Brown 與 Yule 於 1983 年提出，論述是一種過程，文本是論述的具體表現形式 (Brown & Yule, 1983)。Laclau 與 Mouffe 將論述定義為：所有發聲實踐 (articulatory practice) 所組成的結構整體 (the structured totality) (陳津璋譯，1994)。換言之，Laclau 與 Mouffe 所主張的論述，乃是結構中不同位置 (moments) 的發聲者，對於某一節點 (nodal point) 賦予意義關連的集合，此集合乃是由語言、行動、價值、信仰、符號、物體、工具等各種元素組成，獨特且能識別，亦可從中析究出特定時空背景下的某種認同 (identity) 與行動 (action)，此即為某種可明確指稱出來的論述 (Gee, 1999: 18)。Van Dijk (1997) 更進一步提出不能簡單地僅將論述視為一種語言使用形式，論述實含括三個層面，分別為語言使用、思想傳遞以及社會情境中的互動。廖炳惠 (2003: 82-85) 亦提出，論述反映了特定時空脈絡下的運作規則，包括了語言符號的指稱、組成結構，以及論述實踐於現實社會中的權力認同關係與知識型式。除上述認為論述為一符號、規則型態之外，更有學者認為論述為一動態的歷程，Gee (1999: 99) 即認為論述是在「語言的結構、型式和這些論述對於世界、關係和身份嘗試建構之情境意義」這兩件事情之間「來回穿梭地相互、循環的歷程」。Fairclough

也將論述的概念擴充，認為論述為其與社會關係與社會歷程之間的辯證關係，他認為論述是透過社會實踐與結構所形構，也就是說，論述能夠以社會實踐的方式，再現或改變知識、認同、權力與其他社會關係（引自 Jorgensen & Phillips, 2002: 60-66）。國內學者夏春祥（1997）亦認為論述的概念隱含著三個成分。第一，論述是一種立場，這是說話者提出說明的出發點，也是突顯說話者之間差異的重要關鍵。第二，論述是不斷地反省與自覺，即使在同一論述裏，它也不是同質的世界，這使得「為何」（why）的質疑意識得以不斷持續，也展現出論述的歷史動力。第三，論述則是一種理論思考與實踐取向之間的價值問題。

綜上所述，不同學者對於論述有其不同的定義與見解，也因此，在社會科學研究中，論述一詞很難有個完備的定義（Phillips & Hardy, 2002）。本研究則歸納論述之概念包括，語言是組成論述的基本元素，論述則是主體站在不同位置，所推論出的一套說法，此說法是可辨且言之成理的；再者，論述是一個動態的歷程，蘊含著特定的時空脈絡與認同關係，且能夠進一步形成改變固有社會型態的社會實踐。爰此，本研究則將論述定義為：某種可辨別且言之成理的一套「言談」或「話語」，代表著主體所身處的社會情境脈絡與持有的知識，以及蘊含著主體背後的權力關係與利益關係。

就教育政策發展歷程來說，論述的提出有其意義性，黃乃熒（2006b）曾將其歸納包括啟蒙意圖之語言邏輯表達、詮釋的行動，以及複雜社會調節系統的建立。茲就其詳，說明如下：

（一）論述為啟蒙意圖的邏輯語言表達

羅蘭·巴特（Roland Barthes, 1915~1980）：「語言具有再製的性質，它由不得聽話者的意願，總是如同暴力那樣強制性地強迫聽話者接受（汪耀進、武佩榮譯，1991）。」在教育政策發展的過程中，政策文本的產生常隱含著強制要求政策利害關係人接受的本質。然而，論述具有批判與解構意識型態的本質（Codd, 1998）。教育政策論述的實踐能夠賦予了每個說話者能動性（agency）（黃俊儒，2002），藉此賦予其開展的可能性。因此，透過不同政策利害關係人的論述，得以對於教育政策所可能蘊含的意識型態進行批判，揭示意識型態之不公平的本質。

再者，論述重視意識型態的啟蒙，更能夠檢視權力的偏見，進行社會之不公平關係之覺察反省（Blommaret, 1999）。是故，若能夠透過論述過程，讓不同政策利害關係人就其角色與經驗世界，表達其對於政策文本的看法。政策決策者亦得以瞭解不同利害關係人對於政策的知覺與感受，提供其覺察可能存在於政策發展過程中的不合理權力關係的機制，並促進不合理社會權力關係的改善，藉此得以進一步探索政策發展過程中隱而不顯的不合理現象（Ball, 1994a），更能夠避免習焉不察的不合理價值，在政策推動過程中繼續再製（黃乃熒，2006b）。

（二）論述為理解、詮釋的行動

論述是一種理解、詮釋的行動。論述強調必須尊重不同個體所處之文化生活意義，以確保個體的主體性（Vasseleu, 1993）。也就是說，每個個體均擁有不同的經驗世界與角色，政策決策者與政策利害關係人之間亦然。然而透過政策利害關係人論述的表達，政策決策者得以理解政策利害關係人之立場，覺察某種制度或政策可能對他人所造成的傷害以及無法為人們所掌握的部份（Howarth, 2000），

由於詮釋基於理解（Heiddeger, 1990），詮釋的行動將會主動探索新意義。政策決策者透過論述的詮釋，將會主動替他人尋找可能性（黃乃熒，2006b），進一步探索所政策文本對於某些文化群體的限制，Foucault 亦認為透過這樣的訴求，能夠避免權威者一廂情願地運作權力，造成組織系統無可彌補的傷害（引自黃乃熒，2006b）。是故，決策者透過對於論述的理解與詮釋，能夠不斷地修正與改進政策文本，為人們尋找更合適的生活條件，避免壓迫到人們的生活。

（三）論述為複雜社會調適系統的建立

論述強調複雜社會調適系統的建立。換言之，論述是一種對話、詮釋、理解的行動，藉此途徑得以確保人們的主體性，得以重新結構化主體之間的關係（Howarth, 2000）。誠如 Smith（2003）所言，教育政策的推動目的在加強利害關係人間對教育政策不同感受的整合，此乃互為主體性的產物，將會透過思想分享以及社會實踐歷程，來調節並進一步改善彼此間關係。進而，在政策發展的過程中，提供每位執行人員發聲、詮釋與對話的

空間；主體之間得以尊重、關懷個體所處的文化生活意義；強調彼此均擁有表現、參與、質疑的權利（Habermas, 1990；引自楊深坑，1997），並透過不同論述的呈現與理解，來瞭解其不同的需求，並提供弱勢者關懷與協助。

Gadamer 認為論述本身即是一種效果歷史（洪漢鼎譯，1993），每個人均是帶著不同的文化背景與歷史脈絡，構成了其對於政策文本的詮釋與理解。透過論述過程，決策者與政策利害關係人得以跳脫任何既存社會結構之束縛，探索結構的偏見，來對於既存的不合理社會結構進行批判（Fairclough, 1995）。如此則能夠促進解構的行動，致力於多元價值並存的探索，加強和諧整體關係的建立；亦能夠考量政策利害關係人以及決策者對於政策文本的認知差異，探索信念與實際執行落差的問題，並激勵其與管理者互動、溝通來進行整合（黃乃瑩，2006b）。最終致力於每個個體、組織、文化之間的協調，促使彼此之間的功能與運作能夠相互一致，形塑教育政策發展的共識，避免教育政策的發展與實踐，產生 Hargrove 所謂的「失落的連結」（the missing link）（顏國樑，1997）。

二、論述分析的意涵

（一）論述分析的相關理論

在英美學界的語言學與文學領域，很早即開始對於論述進行分析。就現代語言學而言，從其分析的單位來看，語言學的分析主要有三個層次，包括音韻學（phonology）、語法學（syntactics），以及語義學（semantics）。語言學界對於論述的界定，強調其會話交談的意涵，重點在於論述是比句子更高一層且更為複雜的分析層次（蘇峰山，2004）。然而，Harris 在 1952 年發表論述分析（Discourse Analysis）一文，第一次使用論述分析一詞（楊信彰譯，2000），其提出要分析較複雜文本中語言元素的狀況，必須要研究文本與社會情境間的關係。相異於語言學領域的研究者，Harris 認為，論述不是一種語言單位，而是一種行為單位。Harris 的觀點，點出了文本極其社會脈絡關係的重要性。Deborah Schiffrin（1994: 23-31）曾在其

《Approaches to Discourse》一書中提到，論述分析可約略劃分出兩種論述觀，第一是依據結構主義的典範，論述是指「句子之上的語言」，如同功能主義典範強調論述乃「語言的應用」，如此的論述觀均在強調語言符號

的任意性與差異性，相信論述是可以呈現世界的，亦相信符號與指稱之間有直接的關係。第二層面則為後結構主義的典範，認為符號與指稱之間的關連是斷裂的，說話者操縱語言的規則，以及其背後的制度背景與權力關係逐漸被重視，Foucault 的論述觀點於此受到連結（盛寧，1997：69）

與論述分析相關的重要理論與學說包括了言說行動理論（speech act theory）、語用學（pragmatics）、互動社會語言學（interactional sociolinguistics）、敘事分析（narrative analysis）、溝通民族誌（ethnography of communication）、俗民方法學（ethnomethodology）、交談分析（conversation analysis）、結構主義／後結構主義、文化主義、批判論述分析（critical discourse analysis）、批判語言學、論述心理學，以及 Foucault 的論述分析等（蘇峰山，2004）。然而，由於各界對於論述的定義分歧，論述分析也有其不同的定義。顧名思義，論述分析便是以論述作為研究對象的分析。若根據前部份對於論述的定義，論述分析乃是以說話者的「言談」或「話語」作為分析資料。其次，說話者的言談代表著其所處的社會情境脈絡以及知識內涵。是故，如 Gee（1999）所言，論述分析不僅是要瞭解語言的表面，還要深入到其意義與行動面，考察語言使用者的詮釋歷程，並注意社會文化語境和認知的作用。再者，說話者的言談背後蘊含著權力與利益關係，因此，論述分析更提供對說話者言談內容的深入質疑，這也正是論述分析方法與一般質性研究方法不同之處（Wood&Kroger, 2000）。

就論述分析之理論層面來說，林子斌（2006）曾根據 Ball 的理論，將論述分析區分為語言學式論述分析、後結構主義論述分析兩種。語言學式論述分析，是以語言學的觀點來看論述，論述被視為是一個比句子大的語言結構（language above the sentence）（Gee, 1999），所探討的無非是句子與句子間的連結關係、使用特定語彙的原因、等等。後結構主義論述分析，所強調的論述分析不僅限於語言，更強調論述與權力之間有其密不可分的關係。在 Foucault（1972, 1977, 1981）採用系譜學、考古學方法所分析論述建構的過程中，即可以發現到其所採用的論述分析取向是重視社會實踐的，而非僅專注於語言本身或語言使用上（林子斌，2006）。本研究所採用之論述分析方法，正屬於後結構主義論述分析之範疇。再者，就 Ball（1994a）的觀點，他曾試圖將民族誌的理論概念置於論述分析中，他認為民族誌對他而言，是有助於讓弱勢團體發聲的，換言之，論述分析讓抵抗主流社會成為可能的一種方法。

Fairclough 亦曾提出其對於論述分析的關注，他是一位致力於廣泛整合多元分析策略於論述分析範疇中的學者，探討他的論述分析理論，有助於瞭解論述分析的層次性與階段性。Fairclough (1995) 認為語言是社會的實際，為批判性的政策分析提供了很有用的理論基礎。其次，他表示論述乃是「論述實際、事件與文本」和「廣泛社會文化結構、關係、過程」之間的交互關係。他說：「將語言視為論述或社會實際時，不僅要分析文本、文本的生產和詮釋過程，還要分析文本、過程和社會條件間的關係，包括當下情境脈絡的條件，以及更遙遠的結構性、制度性的條件」(Fairclough, 1995: 126)。

針對論述分析，Fairclough 提出了三個層面的概念，包括對於文本的分析、論述實踐的分析，以及社會實際的分析（引自 Jorgensen and Phillips, 2002: 81-87）。首先，文本的分析除探討文本，分析說話者運用哪些概念、關鍵字、命題等進行陳述之外，更重要的是強調文本性 (textuality)，探討說話者與他人之間的互動關係，以及事件發展歷程如何與說話者相關連。舉例來說，九五高中新課程發展過程中多次舉辦公聽會，但似乎沒有發揮其效能。研究者針對不同利害關係人對於公聽會意見之論述進行分析，瞭解到對於決策者來說，公聽會是政府開放給予大眾發聲的管道，蒐集意見後仍待評估，才有可能予以接受。換言之，公聽會所採納的意見，政府是沒辦法全盤接受的；然而，對於社會大眾而言，他們則期待在公聽會上所發表的聲明能夠完全被納入政策文本。雙方對於公聽會的功能與定位看法不一，因而容易形成誤會與爭端。

其次，論述實踐則是探討文本的生產與消費過程，Fairclough (1995) 認為如此才能掌握文本與社會的關係，也才能發現論述實踐的方式。舉例來說，九五高中新課程綱要制定小組委員為因應世界教育潮流與發展趨勢，起初欲推動「延後分化」的策略。接近政策即將公布之際，不同立場的專家學者則透過新聞媒體、記者會提出抗議，認為「延後分化」等同於「國家競爭力降低」。然而，一方面政府對於延後分化的概念並沒有提出宣導與說明；另一方面，社會大眾在不夠瞭解的情況下，可能較容易認同專家學者的意見，接受「延後分化將導致國家競爭力降低」的說法，產生對政府政策的抗拒。然而，研究者透過不同利害關係人對於此議題的論述進行分析，深究這樣的說法，其實可能是缺乏客觀的實證依據與理論基礎，僅為學術團體為個人利益之聲稱。甚至到最後此宣稱佔有優勢，則是

蘊含著權力運作的結果。最後，社會實際的分析強調必須將所有的分析放到廣泛的社會脈絡中理解。舉例而言，高中新課程政策許多理念在短期內窒礙難行的原因，多半為國內目前的教育氛圍仍受到升學考試制度引導所致，若政府配套措施未進行；社會大眾觀念沒有改變，許多理念將仍然會流於「上有政策，下有對策」。是故，研究者則需實際瞭解學校教師、家長的立場，進行不同政策利害關係人論述之分析，瞭解到決策者若僅單向地朝目標理想發展，並未體察國內的教育環境與教學現場的情形，那麼政策理念將永遠無法落實。

綜合言之，Fairclough 指出論述分析除了必須探索文本語言的使用策略、文本內部的論述發展脈絡，更必須將分析置於廣泛的社會脈絡中來探討。Codd (1988) 亦認為政策文件乃是意識型態的文本，是在特定脈絡中建構的，因此論述分析必須將分析回歸於其特定脈絡中來析究。van Dijk (1979) 更將論述分析細分為文本與脈絡兩大層面，強調要追尋出社會意義，必須將語言的文本與脈絡置於同等地位。如此，均回應本研究採取之論述分析方法，認為研究者在進行論述分析的過程中，除將先透過文本的探索來尋找其中之意義外，更須將說話者的論述置於廣泛的社會發展脈絡來看，並深入探究影響說話者處境的權力關係。

(二) 與論述分析相關的其他分析方法

論述分析相較於內容分析與文本分析，有其關連之處，又有其相異之處。游美惠 (2000) 認為，內容分析、文本分析與論述分析這三種研究方法均是針對社會成品 (social artifacts)，例如書籍、雜誌、報紙、演講、法條等進行解析，但是其功能與解析觀點不盡相同。是故，以下將針對內容分析與文本分析之內涵與其分析所著重的焦點進行說明：

1. 內容分析法

內容分析，乃是研究者檢視某一類型的社會成品，進行客觀、系統，且定量描述的分析 (Babbie, 1995；引自游美惠，2000：9)。內容分析法主要把蒐集到的文獻做分類整理，包括文章本身、作者和文章的背景。通常用抽樣方法來進行，包括簡單隨機、系統、或群集均可。單位可以是字、句、段落、一篇文章、甚至一本書。換言之，Barelson (1952) 認為內容

分析包括有客觀、系統，以及量化三種特性。首先，客觀性意指內容分析的依據為依照現有的資料記錄進行分析，即便研究者有所不同，資料也不會有所改變；其次，內容分析具有系統性，內容分析法為有系統性地將資料進行分類編目，而非單純地蒐集資料內容；再其次，量化性，內容分析法將質化的資料內容轉為量化的數值，按照規則統計類目與分析單位（引自游美惠，2000）。意即定量的內容分析可以協助研究者從資料中界定主要的概念，對大量既存的經驗資料加以題綱挈領，濃縮要點（王石番，1991：4-5；游美惠，2000：10）。

然而，內容分析這種量化取向的研究方式，常容易忽視現象所存在的整體的社會脈絡。換言之，內容分析容易忽略文本與意圖之間的結構關連性與互動關係（游美惠，2000）。在進行內容分析的過程中，研究者常會忽略情境的重要性，Reinharz（1992）即提出，要做到爬出文本（to “clime aboard” the text）之外，掌握文本未書寫的部份，則有賴與其他研究方法的配合（引自游美惠，2000：15）。

2. 文本分析

由於內容分析，有其研究的限制，只能針對訊息的明顯內容進行分析描述，而不會進一步處理潛藏的內容。游美惠（2000）即認為，文本分析與論述分析能夠彌補內容分析的此項限制。所謂的文本，指的是任何寫下來的，視覺上或語言上作為溝通的媒介物；而文本分析，則強調文本之文字背後的深層意義體現的社會性質（夏春祥，2000：76）。Berger（1995）認為文本分析法具有兩個層面的意義，包括分析與詮釋，文本分析乃指將一文本拆解，觀察其組成成分之間是如何拼湊相合在一起；文本詮釋，則是將某些知識傳統相連的價值，應用於文本之中，包括心理分析思想、符號學理論、馬克思思想、社會學、人類學，或是女性主義思想等（引自游美惠，2000：17）。誠如夏春祥（1997）所言，文本的概念分為文學的脈絡與社會意義兩個層面。也就是說，研究者若從不同的理論思想進行詮釋，可以得到不同角度的解讀結果。

夏春祥（2000）認為文本概念提醒了「概念建構」與「預設立場」的問題，論述概念則反思文本蘊含的產生論述的規則，論述分析就是說明文本中的論述如何在規則中建立起來的社會過程。由此也可知，文本分析與

論述分析的不同處，在於論述分析不僅是單純檢視文本本身，而能夠將建構文本所使用的論述極其相關的社會背景與歷史文化都納入分析之中（游美惠，2000：32）。然而，誠如 Fairclough（1995）所言，文本分析可以說是論述分析的一部份；詳盡的文本分析，能夠加強論述分析，使得社會研究的立論基礎更有依據且能提供更多洞見。

貳、運用論述分析來探索教育政策發展之功能

Stone（1988）在《Policy paradox and political reason》一書中指出，許多政策分析與規劃相當依賴統計量化與經濟分析，他認為社會大眾問題的解決，不能忽略政治環境的實際面（朱道凱譯，2007）。亦即政策制定過程中，除了考慮技術理性的分析之外，也應重視實際問題的解決、決策價值與倫理的釐清。面對教育政策制定的問題，除了注重效率、效能、平等之外，還要考慮隱含的社會正義（張鈿富，1996）。就 Stephen Ball 的觀點而言，教育政策之中常充斥著利益、政治與意識型態間的矛盾與衝突，教育政策更是常常成為利害關係人之間爭取利益與聲望的場域，是故，他認為教育政策研究是一種綜合性的研究（Ball, 1990）。論述分析被 Stephen Ball（1990: 1994a）有效地運用於與英國教育政策相關的研究上，此方法也影響了其他國家的政策研究（Humes, 2000）。進而從論述的觀點來看，政策發展被視為意義鬥爭的場域，或被稱為「論述的政治（the politics of discourse）」（Taylor, 1997），Taylor（1997）認為政策發展過程被視為競爭主體間的鬥爭過程；政策文本正是代表著政治競爭的產物，基於論述分析方法強調論述與權力之間有其密不可分的關係，透過這樣的論點進行教育政策分析，實能夠去應付教育政策發展歷程的複雜性。以下則歸納學者的說法，提出應用論述分析於教育政策發展的功能（Ball, 1990; Taylor, 1997）。

一、探究政策如何發展與實施

教育政策的制訂常基於政府對社會需求的解釋，這類解釋往往是在原有政府的意識型態框架下所呈現（王慧蘭，1999），包括教育政策的官員或制定者對教育政策內容的言談、價值、聲明、意向，以及對決策過程、執行策略和有關檔案的解釋。其次，政策鮮少是單一作者作成，或單一過程的產品，所以政策在形成的過程中，充滿了臨時性、偶然性以及各種協

商的過程，是各方之影響力與提案重新組合的產物 (Ball, 1994a)。是故，這些可能蘊含主導者的意識型態與偏見的解釋，藉由政策制定合法化的過程，均可能滲入政策文本中。然而，透過教育政策論述分析，有助於釐清政策制定與發展過程中，誰說了哪些話？產生了什麼樣的結果？哪些觀點被納入或排除？又進一步檢視政策制定的信念，促使教育政策的推動具備正當性的基礎。換言之，如 Ninners (2004) 所言，以論述分析探究教育政策發展過程要檢視：誰利用了什麼工具？在什麼情境下？為了什麼目的？製造了政策文件？產生了什麼結果？由此得知政策是如何以何種特定知識為根基，哪些特定觀點被包含與排除？這些包含與排除是對誰有利？對誰不利？

二、追溯脈絡對於教育政策文本形成的影響性

教育政策不只由少數的權力菁英或政治歷程所決定，更涉及廣大不易覺察的社會政治、經濟的深層脈絡 (王慧蘭, 1999)。Dale 於 1990 曾提出教育政策和其改革背後所涉及的是一個廣大繁複的社會網絡 (引自王慧蘭, 1999: 94)。Kingdon (1984) 認為政治潮流是影響政策制定的重要因素，他更明白指出國家氣氛的差異、政府內部人員的改變，以及經過組織化的政治力量等，均會左右國家的政治潮流，進而造成政策環境的變化。換言之，教育政策是一種反應特定社會脈絡的現象，會受到政治、經濟系統等因素的影響 (Fowler, 2000)。透過論述分析來探究教育政策發展，能夠追溯政策問題如何被建構與定義？特殊的議題如何被列入政策議程當中？強調政策是透過哪些途徑被制定的，反應經濟、社會、政治與文化脈絡如何形塑政策內容及政策文件的語言。

再者，語言使用的習慣 (隱喻與符號層級的運作)，與政策發展與分析是相關連的。專門術語的差異反應了特定歷史性與文化性的脈絡，且暗示了特定概念被使用與瞭解的方式，許多用詞與用語，亦將隨著時間且依據政策性文本來改變用詞與其意義。換言之，透過論述分析，得以將政策論述概念化為一種帶有隱喻的語言符號 (symbolic language) (Taylor, 1997)，例如：平等。進一步能夠追溯教育政策文本形成的脈絡，以及脈絡對於文本形成的影響性。

三、探究不同讀者對於文本解讀的差異性

Apple 曾指出，文本的意義並非內在於文本（王麗雲譯，2002），換言之，對於同一政策文本，多元的讀者有多元的解讀。每個提出論述的人員都是站在有利於自己的位置上發聲，每一個聲音都是選擇過的，代表各自的階級、性別、種族、歷史的背景（歐用生，2006：11）。例如，每個人都批判高中新課綱，但是卻帶著不同觀點，提出不一樣的問題。透過政策論述分析，有助於探究不同讀者對於文本解讀的差異性，

再者，政策的理念與目標是藉由文本滲入實際場域中（Ball, 1994a），教師、學校行政人員等教育工作者或是家長都只能閱讀政策文本，他們並不能夠在自己可以掌握的情境下閱讀或回應政策文本，無法預測這些讀者會如何行動，如何轉化，甚至有何立即效果，這些都不是政策能夠決定的。也因此，往往誤解政策作了些什麼（歐用生，2006：10）。讀者的文本，讀者如何解讀，亦影響政策實施的效益（王慧蘭，1999）。政策分析的主要工作不是再追求權威者的意圖，而是在考驗讀者在解讀文本意義時產生的不同影響（歐用生，2006：10）。透過論述分析探討教育政策發展過程，則能夠提供不同的閱讀與詮釋的可能性，找到被消除的聲音（Gee, 1999）。

四、探索政策文本背後所隱含的權力關係

教育政策的推動，往往伴隨一套合法性（或正當性）的論述系統，權力擁有者的運作以及知識基礎與策略的建構性組合，也是一種教育改革「真理政權」的建立與運作（Foucault, 1980; Garratt, 1988；引自黃宗顯，2001）。Ball（1990）即曾提出，政策代表價值和目標的權威性分配，決策和政策文本中均充滿了權力，以特定的方式將人定位。亦即教育政策不僅會受到當下的文化脈絡所影響，也受某種政治權威關係所形成的理念所影響（McDonnell, 1991）。教育政策的發展過程，是一不斷調適、互動、協商的動態歷程（張芳全，1999；顏國樑，1997）。在這個動態歷程中，Ball（1994a）認為教育政策是充斥著經濟、政治與意識型態間之矛盾與衝突的產物；Lindblom 亦認為政策制訂的本質是一種「權力遊戲」（the play of power）（劉明德譯，1991）。也因此，政策將會決定我們如何行動，需要遵守哪些規則（Fairclough, 1995）。Kogan（1975）認為，政治是一種權力折衝和利益交換的歷程，教育政策是政府對於社會問題的反應和價值選

擇，也是權力、利益和價值競爭的產物。Fowler (2000) 亦提出，權力的行使和運作影響著政策制訂的過程和結果，教育政策的探討難以脫離權力議題的範圍。故透過論述分析探討教育政策發展過程，得以描繪出利益團體和他們與政策形成的關係。

不同的利益團體、勢力會對政策文本進行不同的解讀，甚至彼此競逐以爭取領導的地位，甚至進而透過對「真實」與「知識」的生產過程將其政策主張合法化，以便取得主導的位置與權力，這就是論述建構的過程。換言之，也可能會排除掉其他可能的論述(Ball, 1994b)。承如 Whitty(1997) 所言：今日課程已經淪為「私有的消費物，而不再是公共的爭議」(引自歐用生，2006)。Ball (1990) 亦舉例說明之，透過論述分析能夠檢測專業菁英與官僚科層的權力偏見。若從教師的角度來看，以此作為教育政策規劃的基礎，能夠建立管理者與教師間的互信基礎，進而提升教育改革的助力。

五、探索政策文本當中所蘊含的知識建構情形

在教育政策制定的過程中，政策文本的形成乃是各種團體各種力量爭逐與妥協的結果。在民主社會中，教育資源的分配反應各種社會團體之間的相對競爭力。政治經濟上的優勢者，不但享有豐厚的教育資源，並控制著教育的形式與內涵，將既定的文化加諸於其他團體之上，並且根據本身價值系統設定酬償原則。例如，政策文本的制定即隱含著強制要求政策執行者接受的本質。權力與知識直接地包含了彼此，沒有一種權力關係不關聯到知識領域的建構，也沒有任何一種知識不在同時為社會建構了權力關係(王德威譯，1993)，教育政策的制定過程亦是如此。

英國學者 Elliot (1991) 認為課程實踐包含了價值和權力的關係，不能化約為操作性的行為，因此課程實踐應被視為主動有意向的行為表現，是在複雜的、甚至是價值衝突中，不斷進行判斷所形成的生活哲學(林佩璇，2004)。正如 Bernstein 所言，學校課程本身涉及知識的選擇、分類、分配、傳遞與評鑑，亦反映了社會控制與權力分配(引自王瑞賢，2005)。是故，Ball (1994a) 將教育政策分為「政策即文本」與「政策即論述」兩個面向，所謂將教育政策視為文本，是指針對教育政策的執行所提出的計畫，包括文件、方案以及工作程序等；將教育政策視為論述，是指在教育

政策執行過程中，透過言語的重新建構，來啟蒙制定者所規劃出來的政策文本，檢視隱藏政策文本之中的合法化知識，與政策文本本身是否存在著偏見與不合理的意識型態。

教育要為公的利益和私的利益服務，Pinar 等人強調（1995）課程的宗旨在於促使我們關懷自己與他人，協助我們運用知性、敏感性和勇氣去思考和行動，在公共領域成為致力於建設民主社會的公民，在私人領域成為承諾他人的個人（引自歐用生，2006）。爰此，透過論述分析探討教育政策制定的過程，將有助於瞭解政策背後所蘊含的權力關係，以及不同意識型態如何彼此競逐以建構所謂的「真實」與「知識」（Kinght, Smith, & Sach, 1990）。

參、論述分析資料的蒐集

Wood & Kroger（2000）指出，論述分析與其他質性研究方法一樣關注探索社會生活的意義，惟特別關注於探究論述與權力之間的關係。雖然論述分析在哲學層次上與其他研究方法有所區隔，但是當真正使用時，論述分析與其他質性研究方法的界線卻是模糊的（Phillips & Hardy, 2002）。再者，論述分析特別重視問題意識的引導。以下則針對論述分析的資料蒐集方式，以及論述分析的問題引導意識，以及理解資料的途徑，分別說明如下。

一、論述分析的資料來源

Wetherall 曾將不同的論述分析傳統與其對應的分析資料來源提出整理（Phillips & Hardy, 2002: 9），如表 2-3-1。換言之，學者們對於論述有不同的看法與定義，然而在進行分析時，則有其不同的資料蒐集方式。這種區分方法僅是個籠統的參考，並非為一對一死板的對應方式。

然而，本研究將藉由瞭解參與核心政策制定者的經驗、評論，以及不同政策利害關係人立場的探究，來分析政策發展歷程的權力運作關係。是故，本研究運用訪談的方式，針對參與政策發展的利害關係人進行訪談，得以瞭解不同背景、角色的論述。再者，將透過文件資料、報紙文章的蒐

集，與訪談資料相互檢證，進而增加分析的完整性與豐富性。

表 2-3-1 不同論述分析傳統與資料來源

論述分析的傳統	論述分析的資料來源
會話分析	訪談
傅柯式研究	焦點團體
批判論述分析	文件與記錄檔案
批判語言學	自然發生之會話
論述心裡學	政治言論
巴赫丁式研究	報紙文章
互動語言學	卡通
言說的民族誌	小說

資料來源：Phillips & Hardy (2002: 9)。

二、論述分析的問題引導意識

論述分析研究者通常會藉由問題的詢問來回應研究問題之重心。這一套問題意識亦逐漸成為論述分析不同於其他質性研究方法的重大特色。透過這些問題的回答，得以使得論述分析方法兼顧個案研究的微觀深入特性，以及與社會互動之鉅觀特性 (Wood & Kroger, 2000: 190)。換言之，本研究除了探究表象的「誰對誰說了什麼」的問題，更進一步處理「為什麼說」、「在什麼發言位置說」、「在什麼社會或歷史脈絡下說」、「怎麼說」、「什麼沒說」、「有何言外之意」等部分，企圖深入檢視文本論述在政治社會脈絡影響下所具有的表意方式與意識型態 (夏春祥, 1997; 倪炎元, 2003)。以下則詳列此系列問題之具體問題，以能建立進行論述分析時之問題意識。其問題包括 (蔡青好, 2004: 35-36; Wood & Kroger, 2000: 91-95)：

- (一) What: 說什麼? 係指論述的意義，用以回答論述分析最上層的問題，亦即從論述當中，得以解讀到什麼樣的立場、主張。
- (二) Who/Whom: 誰說? 對誰說? 從政策制定者以及政策利害關係人相互間的關係，得以進一步釐清其互動過程中的各種社會關係，包括認同、權力、利益關係等。

- (三) How：如何說？包括論述的形式、特色、功能結果等。亦為論述分析最困難且重要的部份，必須對於論述之語言的使用進行分析外，尚須對於論述所使用之語言，進行後設理解，像是對於論述的感受、論述中的宣稱或說話模式、特定語詞的反覆使用，以及可以辨認的認知理解概念等。
- (四) When/Where：在什麼情形下說？關注於論述形成之社會背景、脈絡關係。社會背景包括時空差異外，尚包括外在環境、社會結構等。其次，脈絡關係係指說話者論述之發展關係，或是與其他說話者之論述或其他文本之間的相互推論過程，亦為理解論述內在脈絡的重要方式之一。
- (五) Why：為什麼這樣說？從語言分析、脈絡理解以及理論的啟發，嘗試尋求政策論述間的連結關係，以及不同利害關係人之觀點立場，以更能推論論述的形成與可能的模式。此外，論述的進一步詮釋與分析必須加上相關理論的充實，才能夠使得論述的分析不至於流於空泛。

換言之，研究者在蒐集九五高中新課程政策利害關係人之論述時，將透過以下問題意識來進行。包括探究為何要有此項政策？為何在此特定時間要推動此項政策？何人指派政策制定委員？是誰來制定？如何制定？利害關係人之間之互動過程為何？政策結果又如何？是否有何種意識型態理念主導著此一教育政策？而又有哪一些可能性被排除了？

三、理解訪談資料的途徑

對於 Ball (1994b: 109) 來說，資料是具備多重聲音 (polyvocal) 的。他認為在研究當中所蒐集到的訪談資料，得以透過三種不同的方式來理解與詮釋。本研究亦將採取 Ball 詮釋訪談資料的觀點，作為本研究詮釋與理解訪談資料的途徑。茲就其詳，說明如下 (Ball, 1994b: 109)：

(一) 訪談資料作為真實的故事 (real stories)

這是探究政策「如何」(how) 的層面，也就是陳述實際性的問題。主要是透過訪談資料說明發生了什麼事情？誰說了什麼？誰的聲音是比較

重要的？更進一步探究政策的主要人物在此時、此刻所提出的說明為何？如此，藉由探索多位訪談者的訪談資料，得以探索高中新課程政策發展故事，亦即建構出整體政策發展的脈絡。

（二）訪談資料作為論述（discourse）

這是探究政策「為何」（why）的層面。訪談資料除了得以探索政策發展的故事脈絡，更蘊含著不同訪談者的論述觀點。Ball（1994b）認為將訪談資料視為論述，將更能夠顯現出政策內容與行動者的意圖。然而此時，訪談對象對於政策所表明的立場、判準、原則以及如何詮釋，將會是資料分析的關鍵。換言之，將訪談資料視為論述，則是在探究政策發展的過程中，為什麼是這一種政策觀點脫穎而出？何種知識在競逐的過程中勝出且主導了這項觀點的形成？何種知識被用來合理化這一政策發展的正当性？以及還有哪些知識被排除了？

（三）訪談資料作為利益的呈現（interest representation）

這是探究政策「成因」（because）的層面。訪談資料被視為一種指標，藉由訪談資料的分析，瞭解利害關係人對於政策發展的觀點，包括不同利害關係人對於政策目標、政策規劃內容，以及互動歷程之觀點，由此得以探究本次政策發展內、外部之結構限制與相關影響

綜合以上三部份所述，本研究將透過訪談資料的蒐集，做為進行論述分析的資料來源。換言之，研究者將針對與高中新課程政策相關之利害關係人進行訪談，透過論述分析問題意識的引導，蒐集其對於高中新課程政策發展所提出的相關論述。藉此瞭解高中新課程政策的發展脈絡，以及分析不同利害關係人之論述背後所抱持的立場；並且能夠探究影響政策發展的原因以及隱含於說話者背後的權力關係、利益關係，揭露政策發展歷程中的不正義現象、不合理的權力運用關係，藉以促進教育政策發展能夠達到其解決不合理現象的目的，讓各利害關係人之利益得以得到最大化的滿足與整合。

肆、論述分析的資料分析方式

此部份將針對論述分析的資料分析步驟，以及分析原則進行說明。茲就其詳，分述如下：

一、分析步驟

在 Foucault 探究論述的過程中，分析各種陳述、描述及其可能的關係，進而分析論述的各種成分與形成的條件。Foucault (1972: 21-30) 論述分析的概念均圍繞於知識、權力與主體三者之間的分析，其提出其論述分析必須關注知識的挖掘、權力關係的探索，以及為使權力與知識得到合理化所採取的策略。以下將綜合前三部份之論述分析理論基礎，以及 Foucault 對於論述分析所關注的層面，針對本研究的論述分析步驟進行說明：

(一) 分析在政策發展歷程中，各利害關係人所提出的論述

Hak (1989) 認為，仔細地考察我們的生活周遭和說話者的諸多想法，可以發現論述的出發點往往是「差異」(difference)，從差異可以去找尋歷史性的成因，得以建構形塑歷史的文化和社會脈絡，也就是說，差異的分析性建構是必要的 (引自夏春祥，1997)。換言之，在教育政策發展的歷程中，政策利害關係人乃為直接受到政策發展結果影響的人員。是故，此部分論述分析的進行，首要在透過文本與訪談資料，針對各政策利害關係人的論述立場進行分析，更進一步分析其所提出的論述背後所蘊含的知識，且瞭解影響其論述內涵的背景。

(二) 分析政策發展歷程中，各利害關係人之間的權力運作情形

在教育政策發展的歷程中，各利害關係人的論述立場將必然產生衝突與不相容之情形，是故，必須透過權力的運作，確保政策發展的進行，以及社會秩序的維持。然而，權力又是如何 (How) 運作，則為此部份的分析焦點。誠如 Foucault (1981) 所言，「如何」的意義並不是權力如何呈現自己，而是「權力藉由什麼方式被實行？以及當個體施行對他人的權力時，又發生了什麼事情？是故，必須探索政策發展的結果，是透過何種策略的使用得以形成，藉由策略的探索，得以瞭解何種類型的利害關係人之

論述或知識，在權力運作的過程中，受到忽視或犧牲了；而擁有權力者，又是如何將其知識合理化，取得正當性。

（三）針對政策發展歷程進行批判與反省

在教育政策發展的歷程中，為使權力的實施能夠更加暢行，勢必需要運用某些策略或是合理的理由。也就是說，權力與策略往往是如影隨形，權力更是依附著策略的使用，得以施展其效力。然而，權力的運用將可能使得某些利害關係人之利益受到犧牲，如此，政策爭議將隨之而生。因此，分析者將根據政策利害關係人的知識型態與權力運作的關係，針對政策發展結果進行批判與反省，找出政策爭議的面向，進而做為未來教育政策發展的借鏡。

二、分析與批判之原則

Ball (1994a: 2) 認為，論述分析者的任務，乃在於必須檢視教育改革的過程以及目前的社會中，既已存在的平等現象。運用 Foucault 的權力知識概念，進行論述分析，更能夠助於瞭解教育政策背後所蘊含的權力關係，以及不同的知識、不同的意識型態之間，是如何彼此競逐，以建構所謂的真實。誠如 Ball (1994a) 所言，論述分析是能夠讓弱勢團體發聲的方式。本研究將以論述分析探究教育政策的發展，將透過各利害關係人論述之蒐集，瞭解各利害關係人的立場與想法。再者，就論述分析的理論觀點，不得讓任何利害關係人的利益受到犧牲，亦期待教育政策能夠透過合理的權力運作關係來發展。然而，批判的概念正是強調權力關係的研究，也就是說，批判是論述分析的主要概念，亦是主要方法，批判概念的核心正是強調每個主體的能動性與維護結構之間的辯證關係（黃俊儒，2002）。換言之，論述分析的根本意圖即不是中性的，是在探討論述和廣泛的社會、文化之間潛在的權力關係，以揭露不平等、不正義、差別待遇和偏見權力關係，是故，批判是必須的（Olssen et al., 2004；引自歐用生，2006）。

本研究之分析將秉持讓每一位利害關係人均得以發聲的原則進行資料蒐集與分析，論述在此強調的目的在於能夠體現說話者的本然價值，這種價值是建立在正義、公平之上的（夏春祥，1997）。換言之，只要各個群體均提出宣稱、對政策發展的不平之鳴，表示政策發展的歷程出現不合

理之處，政策分析者均需加以重視。是故，研究者將扮演政策分析者的角色，讓各利害關係人均得以擁有平等的機會與立場提出其論述，使得每一群政策利害關係人的論述都得到最大利益的維護，進而讓教育政策的發展得以發揮整合利害關係人利益的功能。再者，論述分析更須針對不合理的權力關係與意識型態進行批判，藉此保障每位說話者的利益，維護公平與正義的社會秩序。