

台灣地區教育政策形成過程的問題與對策

林純雯

國立台灣師範大學教育學系

謝文全

國立台灣師範大學教育政策與行政研究所

壹、前言

伴隨著近一個半世紀以來，世界公民人口結構的轉變、人力素質的遞昇，以及生活型態的變遷，各國的家庭與社會型態也正面臨不可扼抑的巨大變革。依此衝擊而激盪出的，是深切反省向來紊亂紛雜的教育政策與制度，以及戮力實踐足以解套此等亂象與僵局的教育政策。

有鑑於此，台灣地區自 1995 年起，便陸續推動一連串的教育政策立法、力促相關必要的教育政策公布。以幼兒教育政策為例，乃於 1997 年 12 月，由行政院第 2256 次院會提示研擬統合幼兒園與托兒所的相關問題；其後於 2001 年成立「幼教政策小組」，並由內政部與教育部聯合組成正式的「幼托整合推動委員會」；及至 2006 年 5 月，更進一步由幼托整合專案諮詢小組提出「幼兒教育與照顧法草案」，試圖透過幼兒教育政策的形成甚至立法，為當前莫衷一是的幼兒教保措施樹立針砭，期使幼教改革有所遵循。

然而，政策形成及立法過程是否堅守核心價值、恪遵倫理規約，其實常是能否實現終極理想的關鍵，是以倘欲釐析台灣地區教育改革終將奏效與否，則必先檢視教育政策形成過程的相關因素與問題。基此，本文乃透過文獻探討，首先分析台灣地區教育政策形成過程中的問題，其後再據以提出教育政策立法的對策，希冀盡可能描繪台灣地區教育政策形成過程的全貌，作為未來相關教育政策形成過程師法或警惕的基礎。

貳、幼教政策形成過程的問題

關於台灣地區教育政策形成過程的問題，可先自下列學者專家的論點觀之，再由作者加以歸納分析。

吳定（2000：442-444）提及教育政策形成過程中，立法機關運作的缺失包括：（一）缺乏政策分析與行政規劃人才；（二）未具充分政策分析知識與能力；（三）缺乏高水準的助理人員協助蒐集相關資訊；（四）常著重經費的增刪，忽略政策方案的內容、需求，及與經費之配合等問題；（五）各委員會之召集委員權力太大；（六）持受特殊利益團體或標的人口遊說之影響太多；（七）各級民意機關尚未普遍成立「聽證會」（公聽會）制度；（八）政策方案常未經正反雙方充分辯論，即過早表決通過；（九）行政機關在政策合法化階段，常未善用「建立支持多數」（majority building）的策略；（十）政黨對於某

些政策方案的合法化過份積極（干預）；（十一）立法人員未能專心問政；（十二）立法機關議事制度及程序存在缺失。

翁興利（1998：190）指出，民眾需求之所以不一定能成為議程，其間存在的偏差來源（sources of bias）包括：（一）弱勢團體或社會地位較低者，因其需求較不受重視，是以意見很難進入系統議程；（二）文化因素的限制，使政府不會去考慮某些問題；（三）決策者習於針對較易處理、面對的舊有議題尋求解決之道；（四）決策者在議程設定的過程中扮演關鍵角色，而其本身可能就是一個偏差因素。

Starling (1988: 87-149)對於民眾需求不一定能成為議程的情形，更加詳細分析期間存在的偏差因素，包括：（一）組織結構；（二）意識型態；（三）缺乏知識（ignorance）；（四）資訊太多（babel）；（五）噪音（noise）；（六）時間落差（time lag）；（七）逃避問題（avoidance）；（八）隱蔽問題（masking problems）；（九）虛假性問題（pseudo-problems）。

顏國樑（2004：14-15）曾經提及，經由教育政策合法化過程所形成之教育法規，有其限制存在，包括（一）教育法規無法完全規範教育活動；（二）教育法規在教育活動中的作用範圍是有限的；（三）教育法規無法完全適應個別需要；（四）教育法規需要有具備良好法學與道德素養的教育人員配合。因此，假使徒有完善的教育法規，而未輔以民主法治的文化環境，以及具備道德涵養的教育人員，則同樣難以發揮教育法規應有的效益。

Quie (1979)指出教育政策合法化過程當中，立法者所產生的問題包括：（一）在教育政策合法化之前，眾議員涉獵學術期刊調查研究的程度略顯不足；（二）政策立法的推力有時來自總統，法案可能強行通過；（三）教育行政部門往往拒絕提供研究報告給立法部門及公眾參閱；（四）教育政策研究機構提供之文獻研究資料，若能以令人激動的方式呈現，則閱聽者的吸收效果更佳；（五）真正的政策決定者只有數位；（六）公聽會為避免爭端，往往只對教育政策制定存在極小的影響；（七）國會議員若只專注於一個委員會，才可能專注發揮自身專長。

周志宏（2003：25-37）在現行教育法制之分析與檢討中指出，我國現行的教育法制，在過去威權體制籠罩下，充滿國家教育權思想中集權、管制、黨化、封閉、一統化的性格，因而產生加以反省檢討之必要，可自下列數方面為之：（一）教育的外部事項—教育重要事項之規範不符法律保留原則、教育行政中央集權化、教育行政管制措施過多、公立學校欠缺教育自主與行政獨立、私立學校管制有餘監督不足；（二）教育的內部事項--國家權力介入教育內容、系所設立之管制、教師講學自由未獲保障；（三）教育主體--教育主體參與地位未受重視、教師地位未明權益保障不足、學生權益未受重視、家長未發揮應有功能。

羅傳賢（2004：68-82，224-229）指出法案審查程序中常見的問題包括：（一）委員主動提案缺乏專業幕僚支援系統協助；（二）第二讀會功能被黨團協商取代；（三）黨團協商未留紀錄；（四）第三讀會失掉修正文字並使法律表達明確之作用；（五）法制不調和的現象仍然存在；（六）包裹立法以彰顯立法政策目的、維護法律體系完整、避免公布施行時差、增進立法議事效率的技術未獲重視；（七）缺乏有效之立法計畫。

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

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

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

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

Honig (2004: 527-561)研究前線與資深政策制訂者，執行四種教育政策改革之成效，發現教育階級地位森嚴的體系中之政策制訂者往往位居高層，與學校執行教育政策

者存有代溝，是以由下而上的改革對政策執行者而言，常蹣跚而行，遭遇許多困難，因其角色在四方面似是而非：一、開放或關閉的規則（open-ended versus closed rules）；二、公正與平等（equity versus equality）；三、孵化與產生（incubation versus procreation）；四、溝通還是緩衝（bridging versus buffering）。

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

作者乃先綜合上列學者專家之所言，再將其看法析理如表一，並加分點列述教育政策形成過程的問題：

表一：「教育政策形成過程的問題」學者專家意見一覽表

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

Honig	✓							
Levin	✓							
總計	6	5	3	2	3	4	2	3

資料來源：作者自行整理。

一、缺乏教育立法專業人才，當前參與者的知能不足

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

二、未普遍成立公聽會制度與聽證制度，使立法資訊不夠公開透明

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

三、個人、政黨與利益團體的過度影響，使特定意識型態過度膨脹

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

四、部分利害關係人與學術團體的關心與影響過少

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

必面落入政黨惡鬥的困境，也不常對政策議題提具見解或表達關心，只能坐視政策立法問題叢生，教育推展處處掣肘，著實可惜。

五、偏好能見度高的議題，使得教育議題不受重視

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

六、議事效率不彰、議事制度失當

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

七、教育法律體系混亂，法律規定彼此重複或矛盾

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

參、幼教政策形成過程的對策

本部分先臚列學者專家對於教育政策形成過程的檢討意見，再由作者歸納分析之。

Cobb 與 Elder (1972: 892-915)對於潛在的議題如何成為高度的政治爭議問題，提出一些觀察的解釋：(一) 任何政治系統中，總有一些先天性的偏差 (inherent biases) 因素，比如政治系統本身的意識型態、執政者的政治理想、成員間不同的意識型態等，使

得某些問題較為討好；(二)由於先天性的偏差，決策思考邏輯連帶受限，而且決策者偏好制定法律，限制與自己偏好不同的議題，以保障既得利益；(三)基於上述，可洞悉在某些問題的考量及決策上，先政治或先決策過程（prepolitical or predecision process），即政府未作政策規劃之前，先政治及先決策過程決定了何種議題被提出討論，扮演了關鍵性的角色。

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

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

周志宏（2003：44-64）針對上述所列之現行教育法體系進行分析與檢討，分別自四方面提出說明，分述如下，並將其繪製成圖 3-5：(一)關於教育之原則性規範：指作為我國整個教育法體系之指導原則與基本價值決定的法規範，主要執著於《憲法》上有關教育的條款對於教育事項的基本價值決定與原則指示，任何下級規範均不得與之抵觸，其值得檢討之處在於：憲法之教育條款規範不足、憲法上之教育理念落後於國際社會之共識、憲法上之教育條款未反映教育原理之特殊性；(二)關於教育行政之規範：是指對於教育事務上公權力之組織、職權、運作、資源分配等之有關規範，值得檢討之處在於：教育行政組織、教育人事制度、學校組織、其他事項；(三)關於教育活動之規範：是指規範教育活動之目標、方針、內容、實施程序、教育對象之相關法律規定，由各類教育法規可知，目前我國有關各類與各階段之教育法律，可謂相當周延，然普通教育與技職教育應予整合，以避免過早分流；(四)關於教育活動主體之規範：是指有關學生、父母、教師、住民之法律地位及權利、義務之規定，是當前最欠缺的部分，可資檢討之處包括：學生、父母（家長）、教師。

顏國樑（2004：122-127）針對我國教育法制的問題，提具數項改進建議，包括：(一)教育法規體系的省思與重建；(二)教育立法準備作業應有周詳性與整體性的規劃；(三)建立民眾參與教育立法的制度；(四)善用各種傳播媒體與管道行銷理念；(五)教育立法過程人員參與應多元化及資訊公開化；(六)提高學術專業團體對教育立法的影響力；(七)掌握教育立法的過程與影響因素；(八)因應社會環境的變化適時修正教育法令；(九)提升地方教育行政機關與學校的教育法制品質；(十)鼓勵從事教育法學的研究。

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

古登美(2004: 556-559)參酌英美先進國家採型的相關措施, 提具改進立法程序與技術之建議, 包括:(一)確保院會議程之穩定性與可預期性;(二)回覆憲法原對覆議權之規定;(三)改變預算案與決算審核報告案審議之時程;(四)嚴守地三讀會之程序;(五)、注重法案格式及結構。

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

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

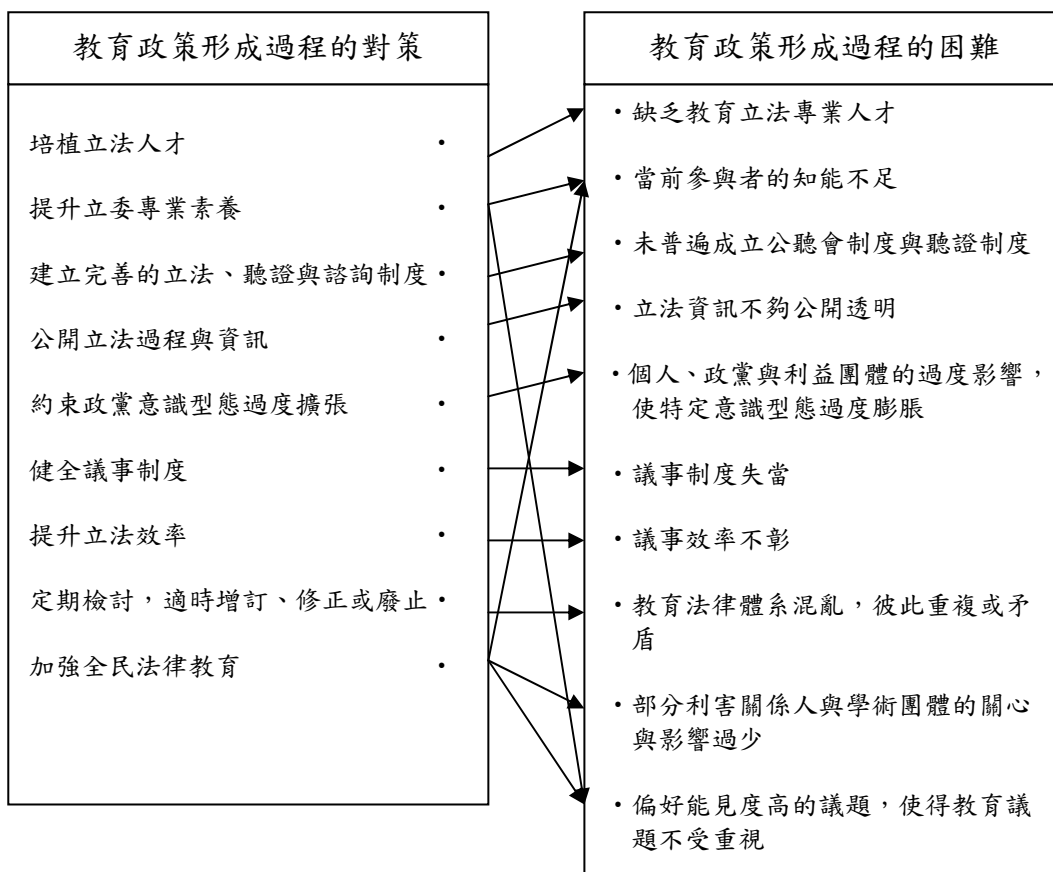
Lowi (1995)指出, 美國利益團體政治已逐漸改變風貌, 走向歐洲化, 其源由乃因出現一種獨特類型的利益團體, 以新的意識型態、單一爭議、公共利益為議題導向, 如胡佛機構(Hoover Institution)、家庭研究理事會 (Family Research Council)、傳統基金會 (heritage foundation) 等。此類型利益團體由美國大企業贊助, 在各級政府間積極參與教育改革議題, 造成美國政治的良性對話。其有別於傳統、物質、實用主義取向 (pragmatical-oriented) 的利益團體, 特徵為對其決定固執、提出高度阻力及分化的議題, 引起大眾媒體的鎂光燈焦點。

McDaniel 等人 (2001: 92-114) 提出議題網狀組織理論 (issue network), 其旨在說

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

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

作者於綜合上列學者專家之意見，並將其整理成表二後，再分點敘述幼教政策形成過程的對策，並繪製教育政策形成過程的困難與對策路徑如圖一所示：



圖一：教育政策形成過程的問題與對策路徑圖

資料來源：作者自行整理。

表二：「教育政策形成過程的改進對策」學者專家意見一覽表

	加強教育培植人	建立完善制度公	健全議事制度提	定期檢討法律，
--	---------	---------	---------	---------

	才提升專業	開過程資訊	升立法效率	適時修訂
Cobb 與 Elder			✓	
楊桂杰		✓	✓	
Derthick 與 Quirk	✓			
周志宏				✓
顏國樑	✓	✓	✓	✓
羅傳賢	✓	✓	✓	
古登美			✓	
Box		✓		
Farrar				✓
Lowi		✓		
McDaniel		✓		
Taylor	✓	✓		
總計	4	7	5	3

資料來源：作者自行整理。

一、培植立法人才、提升立委專業素養、加強全民法律教育

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

二、建立完善的立法、聽證與諮詢制度以公開立法過程與資訊

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

三、約束政黨意識型態過度擴張，並健全議事制度，以提升立法效率

意識型態猶如一把雙刃刀，既可團結內部，又可造成整體分裂，因此政黨意識型態在教育政策立法時，若雙方太過強烈堅持，將可能埋下社會分裂的導火線。為使教育政策立法之時，絕不因政黨意識型態的過度擴張而忽略少數或弱勢族群受教權，可為關於教育政策的選舉政見選擇第三條路的中間路線，避免保守主義之被動陳腐與自由主義之躁進改革，避免為贊成而全盤贊成，為反對而徹底否定，進而導致政策法律不僅撕裂族群且窒礙難行。另外，面對教育利害關係人與教育利益團體所為之壓力與遊說，行政與立法部門均需把持分際，力求中立，以全民教育福祉為基礎，不偏聽也不徇私，以不帶意識型態的眼光面對各界之意見。另外，導因於網路發達與便捷，致使資訊流通快速與取得容易，因而立法機關的立法程序與委員會應在不違反國防機密的前提之下，做到即時上網收看，並將立法公報與立委與官員發言內容全數刊登於網路上，藉以行政立法委員的問政監督機制，進而健全議事制度，提升立法效率。

四、定期檢討教育法律，適時增訂、修正或廢止

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

肆、結語

總之，教育政策能否健全與實踐，關係學生受教品質甚鉅，然而長久以來，台灣社會體系中的教育政策始終未能健全且互為配套，致使學生權利未能在公平正義的決策過程中蒙受完整的保障。因此，縱使教育政策形成過程所涉及的因素經緯萬端，致使其所叢生的問題也不可小覷，吾人仍應致力釐析其間的相關問題，並為克服問題與障礙而研擬對策，希冀藉此提升幼教政策形成過程的效能與效率，也進一步明確定位各級教育的角色、份量與責任。

註：本文由第一作者之博士論文改寫而成，第二作者為指導教授。

參考文獻

- Alexiadou, N. (2002). Social inclusion and social exclusion in England: Tensions in education policy. *Journal of Educational Policy*, 17(1), 71-86.
- Birnbaum, R. (2000). Policy scholars are from Venus: Policy makers are from Mars. *The Review of Higher Education*, 23(2), 119-132.
- Box, R. C. (1995). Critical theory and the paradox of discourse. *American Review of Public Administration*, 25(1), 1-17.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1972). *Participation in American politics: The dynamics of agenda building*. Boston: Allyn and Bacon.
- Derthick, M., & Quirk, P. (1985). *The politics of deregulation*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Farrar, E. (1988). Introduction to "Federal education policy: A review of the 80s". *Educational Policy*, 2(4), 339-342.
- Grant, K., & Edgar, D. (2003). Using the theory of policy networks and communities to explore who determines the Scottish higher education research policy: Issues for education managers. *The International Journal of Educational Management*, 17(7), 318-329.
- Honig, M. I. (2004). Where is "up" in bottom-up reform? *Educational Policy* 18(4), 527-561.
- Levin, B. (2004). Media-government relations in education. *Journal of Educational Policy*, 19(3), 271-284.
- Lowi, T. J. (1995). *The end of the republican era*. Norman, OK: The University of Oklahoma Press.
- McDaniel, J. E., Sims, C. A., & Miskel, C.G. (2001). The national reading policy arena: Policy actors and perceived influence. *Educational policy*, 15(1), 92-114.
- Mundo, P. A. (1992). *Interest groups: Cases and characteristics*. Chicago: Nelson-Hall.
- Quie, A. H. (1979). Albert H. Quie: Education policy legislation. *Education Evaluation and Policy Analysis*, 1(4), 71-74.
- Starling, G. (1988). *Strategies for policy making*. Chicago: The Dorsey.

- Taylor, A. (2002). Informing education policy. *Journal of Educational Policy*, 17(1), 49-70.
- 古登美、沈中元、周萬來（2004）。《立法理論與實務》。台北縣：國立空中大學。
- 吳定（2000）。《公共政策（全）》。台北縣：空大。
- 周志宏（2003）。《教育法與教育改革》。台北市：高等教育。
- 翁興利（1998）。議程設定。載於翁興利、施能傑、官有垣、鄭麗嬌（主編），《公共政策》（頁 167-209）。台北縣：空大。
- 楊桂杰（1999）。《我國教育立法歷程及其模式建構之研究》。國立台灣師範大學三民主義研究所博士論文，未出版，台北市。
- 顏國樑（2004）。《教育法規》。高雄市：麗文。
- 羅傳賢（2004）。《國會與立法技術》。台北市：五南。