

- Coventry LEA (1977). Identification of areas of disadvantage. *Personal communication to director, CED*.
- Driessen, G. (1993). Social or ethnic determinants of educational opportunities? Results from the evaluation of the education priority policy programme in the Netherlands. *Studies in educational evaluation*, 19, 265-280.
- Evan, R., Ferguson, N., Davies, P., & William, P. (1971). *Swansea infant evaluation profile manual*(Experimental Version). University College Swansea.
- Holman, R. (1970). Combatting social deprivation. In R. Holman(Ed.)(1970). *Socially deprived families in Britain*. London: Bedford Square Press of National Council of Social Service.
- Holtermann, S. (1975). Areas of urban deprivation in Great Britain: An analysis of 1971 census data. *Social trends*, 6, 33-47.
- Jackson, K., & Lovett, T. (1971). Educational priorities and the W.E.A.: The case for reform. (*ERIC Document Reproduction Service* No. ED 064 610)
- Kelly, T. (1987). Inner city adult education: The Liverpool experience. (*ERIC Document Reproduction Service* No. ED 314 555)
- Lewis, H. (1985). *The French education systems*. London: Croom Helm.
- Little, A., & Mabey, C. (1972). An index for designation of educational priority areas. In Shonfield, A. & Shaw, S.(eds) *Social indicators and social policy*, 67-93.
- Lovett, T. (1970). An experiment in adult education in the EPA. (*ERIC Document Reproduction Service* No. ED 064 607)
- Lovett, T. (1971a). The role of school managers in educational priority areas.. (*ERIC Document Reproduction Service* No. ED 064 609)
- Lovett, T. (1971b). Memorandum(March,1971)on proposed training course in "Community Adult Education". (*ERIC Document Reproduction Service* No. ED 064 612)
- Lovett, T. (1971c). Community adult education: Evidence submitted to the Russell committee on adult education in England and Wales by the Workers' Educational Association and the Liverpool Educational Priority Area Project. (*ERIC Document Reproduction Service* No. ED 064 601)
- Smith, G., & James, T. (1975). The effects of preschool education: Some American and British evidence. *Oxford review of education*, 1(3), 223-240.
- Wedge, P., & Posser, N. (1968). *Born to fail?* London:Arrow Books.
- Wilson, H. & Herbert, A. (1974). Social deprivation and performance at school. *Polity and politics*, 3, 55.
- Yates, C., & Sword, J. (1972). Philosophical analysis and educational priority areas. (*ERIC Document Reproduction Service* No. ED 064 450)

閻自安，現任政大附設實驗學校教師

教育政策執行研究的演進、檢討與展望

顏國樑

本文主要目的在探討教育政策執行研究的演進、相關研究，並加以檢討及提出未來研究的展望。首先，教育政策執行研究的演進可分為三個階段，每個階段各有其研究的重點。其次，將蒐集到有關教育方面的政策執行研究，分別以摘要方式介紹每個研究的樣本、研究方法及研究發現等。此外，綜合分析教育政策執行的相關研究，並進行研究方法及理論建立的檢討，認為教育政策執行研究應採長期縱貫式的個案研究及多重角度的研究方法；而且借用外國的理論研究時，應分析外國理論背後社會文化與我國本身社會文化的差異，不能完全移植國外的研究經驗。最後，提出未來研究的展望：(一)進行長期縱貫式的研究；(二)採取整合的研究途徑；(三)加強基層教育單位的政策執行研究；(四)推展以學校為中心的政策執行研究。

關鍵字：教育政策、教育政策執行

keywords: Educational Policy、Educational Policy Implementation

壹、前言

傳統政策分析的重心在於政策制定，較忽略政策如何能有效的執行。古典執行理論(Classical Implementation)強調政策如何制定與規劃，此種由上而下的政策執行，認為政策一經制定，政策即可付諸有效執行，順利地達成政策所預定的目標。但自一九六〇年代美國詹森總統推行「大社會」(Great Society)及「對貧窮宣戰」(War for Poverty)政策等相關計畫失敗以後，才開始檢討政策為何失敗及執行不力的原因。因此，在一九七〇年代開始盛行政策執行的個案研究。

自 Pressman & Wildavsky(1973)發表「執行」(Implementation)專書之後，開啓了政策執行研究的風潮，教育政策執行的研究亦深受公共政策執行研究的影響，運用政策執行理論來探討教育政策執行的研究日益增多，如 Gallagher & Trohanis (1988)所編之「公法九九~四五七殘障教育法之執行」(Policy Implementation and PL 99-457)專書中收錄十一篇探討美國殘障教育法通過後的執行情形。另外 Odden (1991)編著「教育政策執行」(Education Policy Implementation)，收集十六篇美國從一九七〇年代至一九九〇年代有關教育政策執行的研究，由此可見，學者對教育政策執行的重視。目前國內有關政策執行的研究肇始於一九七〇年代，且大多集中於一般公共政策，針對教育政策方面的執行研究並不多見，因此有必要加強教育政策

執行的研究。以下茲分別探討教育政策執行研究的演進及教育政策執行的相關研究，並加以檢討及提出未來研究的展望。

貳、教育政策執行研究的演進

教育政策執行研究的發展，根據 Odden(1991) 分析教育政策執行的相關研究之後，認為教育政策執行研究的發展可分成三個階段，以下就其研究階段及研究特色分述之(Odden, 1991 : 4 ~ 12 ; Odden, 1995 : 297-327 :

一、第一階段

第一階段的教育政策執行研究，大約發生在一九六〇年代後期至一九七〇年代早期，此時期研究的重點在於探討美國聯邦或州教育廳所倡導的教育政策，地方教育局或學校是否能依原訂方案執行政策的問題。此階段有兩個研究可作為代表，如 Murphy 於一九七一年發表「初等及中等教育法案第一款：執行聯邦教育改革的政治性」(Title I of ESEA : The Politics of Implementation Federal Education Reform) ; Mclaughlin(1976a) 的「初等及中等教育法案第一款：順從的問題」(Implementation of ESEA, Title I : A Problem of Compliance)。此階段的政策執行研究可歸納成以下幾點特色：

- (一)採取由上而下鉅觀的政策執行研究方法。
- (二)分析聯邦或州推行的教育改革方案，地方為何沒有能力和意願去執行，及地方教育機關抗拒和不依原訂方案執行的情形。
- (三)研究執行人員及標的團體(target group)的執行，符合政策目標和程序的程度。
- (四)探討影響教育政策有效執行的因素，以作為教育行政人員執行政策的參考，進而提昇教育政策執行的績效。

二、第二階段

第二階段的教育政策執行研究，約發生在一九七〇年代後期至一九八〇年代早期，此時期的研究重點在分析聯邦或州所推展的教育改革方案，經過幾年實施之後，地方如何依據本身的環境及條件，調適上級的教育政策，使聯邦或州的教育改革方案能得到支持及有效的執行。有幾個研究可作為此階段的代表，如 Mclaughlin (1976b) 之「執行是相互調適的過程：教室結構的改變」(Implementation as Mutual Adaptation : Change in Classroom Organization) ; Kirst & Jung(1980) 的「運用縱貫研究方法評鑑執行：執行初等及中等教育法案第一款十三年」(The Utility of Longi-

tudinal Approach in Assessing Implementation : A Thirteen-Year View of Title I, ESEA) ; Peterson & Rabe(1986) 等人的「重分配方案的成熟」(The Maturation of Redistributive Program) ; Moore & Goertz (1983) 等人的「州及聯邦之交互作用」(Interaction of State and Federal Programs)。此階段的教育政策執行研究可歸納成下面幾點特色：

- (一)強調政策執行是中央與地方互相調適的過程，認為聯邦或州雖然訂有良好的政策及周詳的計畫，但並不一定能得到好的成效。因此，政策應如何配合地方的需求，給予地方彈性，促使政策能順利執行，以達成政策目標，是研究重點之一，如對特殊教育、雙語教育、職業教育的研究。
- (二)進行有效教學和學校行政的研究，以作為許多州頒佈教育政策法令的基礎，並發現這些政策執行已對地方產生影響。
- (三)強調「規劃—執行—再規劃循環」(formulation-implementation-reformulation cycle) 的執行過程，告訴我們政策執行的研究不能忽略長期的時間因素，任何執行者在執行過程必須學習如何運用各種合法和政治策略(legal and political)，以利政策的執行，其中美國補償教育的研究是最好的例子。
- (四)此階段的研究亦是採取由上而下鉅觀的政策執行的研究方法，追蹤研究一九七〇年代聯邦及州的教育改革方案在地方的執行情形。質言之，分析教育政策隨著時間的演變能達成政策目標的程度。

三、第三階段

第三階段教育政策執行研究，大約從一九八〇年代中期至一九九〇年代，此時期研究重點在重視學校方面的改革，政府應規劃整體的教育政策，透過教師專業化的培養、課程系統性改變、重建學校等途徑，促使地方及學校主動參與政策執行，以期能真正影響學生及改變學校。有幾項研究可作為此階段的代表，如 McDonnell & Elmore(1987) 的「讓工作做：選擇政策執行的方式」(Getting the Job Done : Alternative Policy Instruments) ; McLanughlin(1987) 的「從經驗學習：政策執行的課題」(Learning from Experience: Lessons from Policy Implementation) ; Odden (1991) 的「思考方案的品質」(Thinking About Program Quality) ; Wohlstetter(1991) 「教育政策執行的立法監督」(Legislative Oversight of Education Policy Implementation) ; McDonnell(1991) 的「執行分析的理想和價值：教師政策個案」(Ideas and Values in Implementation Analysis : The Case of Teacher Policy)。此階段的教育政策執行研究可歸納以下幾點特色：

- (一)此階段重視整體性的改善地方教育制度及學校課程，不僅重視聯邦或州的教育政策有效執行的問題；同時深入探討在政策實施之後，地方學區及學校實際改變的

情形。

- (二)探討立法機關監督教育改革執行成效及督導方法的問題。
- (三)採取由下而上微觀的政策執行研究，並開始注重鉅觀及微觀兩種政策執行研究方法的結合及適當的運用時機。
- (四)重視教育政策方案本身的品質，分析政策的理想和價值，及政策規畫與政策執行方式之間配合的問題。
- (五)建立政策網絡(policy network)的研究方法，亦即在政策研究時，將所有參與政策執行者都納入分析。

參、教育政策執行的相關研究

自一九七〇年代開始重視政策執行研究以來，將政策執行理論應用在教育情境的研究亦日漸增多，以下僅就蒐集到國內外運用在教育方面的研究，摘要說明如下：

Murphy(1971)針對美國一九六五年所提出的初等及中等教育法案第一款的執行問題進行個案分析。此法案主要目的係提供貧窮兒童經費補助，來改善窮人家庭的兒童在學校的學習機會，以提昇他們的學術成就。研究結果發現：(一)僅少數三個州制定方案實際配合執行；(二)州及地方學區認為聯邦扮演提供技術協助的諮商角色，不是領導的角色；(三)產生改革者與執行者無法配合、補助全被挪用，及沒有足夠的人員來推動改革等問題；(四)應成立有影響力的全國性社區團體及家長委員會；(五)應促使教育人員接受管理及評鑑方案的訓練。

Weatherley & Lipsky(1977)以美國Massachusetts州推行特殊教育第七六六章為個案，運用訪問調查，研究法令通過後在地方基層的執行情形，結果發現：(一)要促使法令有效執行，應採取下面措施：1.法令應具體清楚，並擬定施行細則；2.應爭取公共利益團體、家長及專家學者的參與及支持；3.法令中應規定提供足夠的資源；4.應設立監督機構；(二)應妥善規劃人力資源；(三)州教育廳除督導地方執行方案之外，更應協助地方服務系統的建立；(四)執行方案的評鑑應指定主張兒童權利的人士共同參加；(五)地方基層人員能配合地方需要及能力來調整執行策略。

Kirst & Jung(1980)運用縱貫研究法(Longitudinal Approach)分析美國初等及中等教育法案從一九六五年至一九七八年的執行情形，結果發現：(一)政策原先設定的目標，經常含混不清，但在經過不斷的協商與妥協過程之後，政策目標才被正式確定；(二)政策改變受到參與政策規劃、執行過程的相關人員機關與社會運動的影響；(三)以縱貫執行研究的證據需由各方面的資料來驗證。

Menahem(1982)研究美國The New York City一九七二年至一九八一年期間，

執行一九七二年公佈禁止在教育行政及督學人員的任用有性別歧視之情形，結果發現：(一)該法案的執行並未促進女性在中小學的行政地位向上流動；(二)聯邦應有適當的執行策略，並配合原先目標訂定執行細則，較能達成目標。

Knapp(1983)等人針對幾個聯邦教育政策，如初等及中等教育法案第一款、殘障教育法、雙語教育法、職業教育法等，使用開放—封閉(open-ended)的訪問法，以八個州二十個學區為樣本，研究這些教育政策在地方執行的累積性效果(cumulative effects)，結果發現：(一)聯邦運用補助金、目標說明、要求地方訂定執行方案，及處罰的執行策略能影響地方學區和學校的執行；(二)聯邦和州所推行方案，剛開始會遭遇各種問題及抵制，但經過實施一段時間後，許多問題已漸漸得到解決，獲得累積性的效果；(三)政策制定者應鼓勵地方與政府之間時常互動溝通，並賦予地方學區規劃、執行及管理的彈性與自主，以獲得較大的執行成效。

Moore(1986)以個案研究法，配合文件分析及訪談，探討美國Vermont州三個公立學校在成績標準改革方案之執行情形。主要研究目的在探討是否有不同的教育政策語言類型，及分析三種語言類型與教育政策執行的關係。結果發現：(一)教育政策語言存在著哲學的、專業的及規約的(prescriptive)三種語言類型；(二)外在的評鑑者會影響政策執行成效；(三)假如政策制定者認為政策語言是重要的，則政策語言和政策執行之間有密切的關係。

Lusch(1986)以一一六位校長和四七九位教師為樣本，使用問卷調查法，研究校長的管理型式和校長執行「教師績效評鑑」兩者之間的關係，結果發現：(一)校長的信心、態度、訓練的足夠性、督學的督導及壓力、學區行政的支援與方案執行的程度有密切的關係；(二)個人層面的因素比學區層面的因素對執行的影響更重要；(三)校長的管理型式和教師績效評鑑方案的執行沒有密切的關係；(四)相互調適(mutual adaptation)最能描述政策執行的過程。

張四明(民75)以我國國小教師執行體罰禁令為個案，探討執行人員意向與政策執行之間的關係，採用調查研究法，調查一三六位教師執行體罰禁令的態度與意見，結果發現：(一)我國國小教師對於體罰的使用採取折衷的態度，多數國小教師仍無法免除使用體罰；(二)體罰政策可處理性不高；(三)教師認為影響體罰政策執行的主要因素，依次是政策指令或目標、政策正當性、非正式團體規範、執行體罰禁令的有效性、權威性人格。

王振德(民76:235)以六十八所國中、國小辦理資源教育方案的學校為對象，採用問卷調查法及訪問法，研究我國資源教室方案實施現況與問題，結果發現影響我國資源教室實施成效的因素主要有三：(一)師資的因素：包括教師的員額編制、專業訓練及熱忱；(二)行政與程序的因素：包括資源教室的法令規章、實施計畫、經費補助、行政視導、校長的支持及普通教師的配合；(三)教學的因素：包括教

教育政策執行研究的演進、檢討與展望

材、學生個案會議及個別化教育方案等。

Staggs(1987)以美國Oklahoma州三十五個學區為對象，採用問卷調查法，研究州所倡導的教育政策在地方的執行情形，結果發現：(一)地方有百分之八十三完成州的教育政策，顯示州的影響力日漸增強；(二)當州政府實行政策資金不足時，地方學區會動用地方上的財源；(三)影響執行州政策最重要的因素是政策的主題(subject of the policy)，而不是學區的大小、財力或經費補助的方法。

Gonzalez(1987)以委內瑞拉(Venezuela)在一九七四年至一九八三年設置國家獎學金方案為個案，此方案目的在增進中低級收入家庭就學的管道及提供國家科學及技術的人力資源。其採用現象學和人種誌(phenomenological & ethnographic)觀點，搜集三千個學生紀錄，以半結構式問卷訪問相關執行者，研究該獎學金方案在執行上的問題，結果發現：(一)雖然公平(equity)是方案執行的主要目標，但執行之後，卻偏重人力資源的次要目標；(二)在第三世界的國家，進行政策規劃及政策執行研究，應適當說明政策的歷史、文化和價值。

Brizendine(1987)針對美國California州於一九七一年所推展的教師評鑑，以Los Angeles County十八所小學學區、十四所中學及小學中間學區、六所中等學校學區、四十二個聯合學區為樣本，採取問卷調查法及訪問法，研究教師評鑑在地方學區執行的程度及影響執行的因素，結果發現：(一)地方學區不執行的原因為：校長的傳統角色、教師自主性的強調、教師與行政人員談判的影響及對法案不夠瞭解；(二)方案的執行程度可分成不執行、象徵性執行及具體性執行三種。

Lu(1987)以我國國民中小學教學正常化，及國民中小學人事制度改進兩項教育政策為個案，採用問卷調查法，以教育學者、教育行政人員、省市教育局督學、省縣市教育局長、國中小學校長共二九四位為調查對象，探討台灣教育政策的執行情形，結果發現：(一)影響政策執行的因素有：社會政治的支持、明確的目標、執行者的能力、執行者的支持、政策資源及處罰；(二)影響政策階段最重要的因素依序為：督導者的支持、正確及一致性的溝通、清楚及特殊的目標、督導者的領導；(三)政策執行過程的順序為：確認政策的特色、確認計畫、決定、寫出指導方向、順從、評估影響六個階段，而以前二項的執行階段最重要。

Marsh & Odden(1989)針對美國California州的數學及科學的課程改革，以十四所小學為樣本，使用問卷調查法，研究課程改革的執行情形，結果發現：(一)影響政策執行有五個重要因素：願景(vision)、執行上的協調、支援、督導及壓力、教師的努力；(二)政策執行過程方面，在方案的準備(antecedent)階段應使用由下而上的執行策略。在採用(adoption)階段，應使用由上而下及由下而上的執行策略。在執行階段，應使用由下而上的執行策略；(三)教育政策的倡導對於政策執行過程每個階段都重要；(四)執行政策的過程是複雜的，牽涉教師教學觀念的改變、數學和科學課

程典範的改變，需要經過幾年的努力才能達成目標。

Graig(1990)以加拿大三所都市地區的中等學校為對象，研究校長於教學及課程改革時，在管理與執行所扮演的角色，研究發現：(一)有能力的校長運用執行策略，能夠影響教師去執行教育改革方案；(二)教師對教育革新方案的執行有重要的影響。

Crocker & Marsh(1991)探討California重建中等學校的改革問題，以八個學區為樣本，採用個案研究法進行研究，結果發現：(一)執行中等學校改革的程度僅達中度水準；(二)完全以學校為基礎的管理或改革，難以適應複雜的改變過程；(三)影響政策執行成功的重要因素：地方學區與學校之間的良好合作、具有企圖心強的學校校長、種子教師的培訓、政策制定能配合地方的需要。

James(1992)以美國San Diego County三個學校中的校長、教師及督學為樣本，採用問卷調查法及訪問法，研究校長執行以學校為本位管理的影響因素，結果發現：(一)將執行政策分成七個不同程度：知道(awareness)、消息(information)、個人的、管理的、結果、合作、重新調整(refocusing)，前五項在三個學校有顯著的不同；(二)校長的領導型式會影響知道、結果及重新調適三個執行程度階段；(三)教師滿意校長的領導型式與不滿意校長的領導型式，會影響結果和重新調適兩個執行程度。

Field(1992)以美國Maryland州執行殘障教育法中嬰幼兒教育為個案，配合問卷調查法及訪問法，研究以互助合作執行方法的複雜性問題，結果發現：(一)整個教育改革方案可分成規劃、概念、發展及執行四個階段；(二)氣氛、人、政策和執行過程會影響方案執行的結果；(三)政策制定者與方案執行者之間缺乏共識；且方案執行人員只關心計畫的法令基本條文，缺乏整體瞭解方案管理所需的法令規定。

林幸台及林寶貴(民83)等人以國小、國中、特殊學校及社福機構任教特殊班之教師為對象，採用問卷調查法，探討我國特殊兒童個別化教育方案之執行情形，結果發現：(一)在IEP(Individualized Educational Program, 簡稱IEP)的執行過程中，教師較感困難的部份包括工作負荷量太重、參考資料缺乏或不足、教學資源不足、評量困難與費時費力、設計與執行難以配合、專業不足及專家諮詢的缺乏；(二)改善IEP執行困難的策略包括：提供豐富參考資料、減輕工作負荷、建立教學目標資料庫、有適當的IEP電腦軟體、擬訂簡要且明確的IEP格式及擬訂精確的評量方法。

楊宗文(民83)以國民小學體育教學為個案，從教學政策、執行組織及教學參與者三方面，探討體育政策執行之影響因素，結果發現：(一)國小體育教學在政策本身因缺乏理論完整性、執行技術有效性不足、課程內容之目標模糊與多元、執行資源的不足等，均影響政策的有效執行；(二)在執行組織方面，體育行政組織結構的水平化不足、集權程度高、空間分化大、組織間監督控制有限、溝通協調的不足，

均影響體育教學的落實；(三)在教學參與者方面，政治、經濟、社會等環境因素、國小教師對體育教學的認知、工作滿足、意向及行爲、學童的興趣及家長的觀念，均有影響作用。

Keene(1995)以五個學校爲樣本，採用問卷調查法及訪談，研究美國 Kentucky 州於一九九〇年實施「提昇學生學習成就的成績評量」政策在學校執行的情形，結果發現：(一)評量的政策改變了學校的上課時間表和班級的教學，特別是教學效能評量的等級；(二)加強成績評量的專業成長，訂定要求學校配合政策的規定，對學生實施成績評量及支持性的領導會影響政策執行的成效；(三)由上而下的州教育政策應同時配合由下而上的執行過程，才能改變學校。

Bierdziewski(1995)研究一九九〇年美國 Pennsylvania 頒佈特殊教育規定在五〇一個學區執行的情形，採用個案研究法，透過文件分析、訪問州官員及學校教育人員等方法搜集資料，研究發現：(一)許多學生的特殊教育安置不恰當及特殊教育的服務不夠；(二)地方學區不願負起特殊教育的責任，導致行政人員之間不協調、對專業教師不支持和不順從政策的規定；(三)缺乏特殊專業知識和訓練、州的經費補助不足，影響政策的執行；(四)應重視教育政策執行的過程。

Haines(1996)研究公共圖書館媒體方案執行的問題，採用問卷調查法，以二〇二位媒體專家和二十四位圖書館行政人員爲樣本，結果發現：(一)計畫的明確性、州和地方教育機關的執行計畫、領導、哲學和政策，教職員、註冊人數、經費可用來評量執行的程度；(二)假如州的政策與地方已實施的方案有直接的相關，則州政策較有成功的機會。

Dunbar(1996)研究美國 Wisconsin 州音樂師資教育政策改變的情形，運用歷史的和詮釋的方法，來確定州政府的規定對音樂教育方案的啓示，結果發現：(一)成功的政策執行不僅要靠政策制定者和組織成員之間的運作，而且要依靠地方的政策使用者；(二)政策最後能否落實，在於地方是否將政策制定爲法律；(三)非正式、早年的生活經驗對長期的多元音樂師資培育的影響比大學師資教育大。

肆、教育政策執行研究的評述

一、教育政策執行相關研究之綜合分析

綜括以上有關教育政策執行研究的文獻，歸納如下：

- (一)研究樣本方面：大部分以教育行政人員、學校行政人員及教師爲研究對象，較少擴及家長及學生。
- (二)研究內容範圍方面：大都針對某一項教育政策個案，或借用公共政策學者所提出

的政策執行模式，來分析影響政策執行的因素，尙未嘗試有系統建立教育政策執行理論。

- (三)研究方法方面：有些使用個案研究法，蒐集相關文件，研究某項教育政策之執行情形，或以問卷調查法及訪問法分析政策執行的問題。
- (四)研究時間方面：大部分研究政策開始一至三年期間之執行情形，鮮少採取長期縱貫式的研究。
- (五)研究途徑方面：有些是著重決策觀點由上而下的研究途徑；有些是以基層人員觀點由下而上的研究途徑，較少綜合決策者及基層人員兩者觀點的研究。
- (六)研究特徵方面：教育政策執行的研究有三個特徵，這與 Firestone(1992：457)所提的觀點類似。1. 對政策制定者及從事行政工作者來說，政策執行研究是應用的領域；政策執行的研究傾向提出如何做才能有效達成政策目標的建議，而不是提出基本命題；2. 政策執行研究的領域是反應教育行政實務，這些研究的發現可作爲未來政策執行的參考；3. 教育政策執行有兩個研究取向，一個取向是針對地方行政人員；另一種取向是對政策制定者。

二、教育政策執行研究的檢討

綜合國內外有關教育政策執行之研究概況，茲提出兩項檢討如下：

(一)研究方法的問題

檢視教育政策執行研究的文獻，許多研究的方法採取個案研究法，探討某一教育政策的執行情形，尙未進一步進行由各個教育政策執行研究的結論中找尋共同的結果，以發展概念化的共同因素。一般來說，個案研究法至少有以下特徵：1. 資料的蒐集是採用多種的方法，而且資料包含很廣；2. 是一種縝密而深入的研究；3. 可針對單一的或幾個政策爲研究對象。但個案研究法亦有下列幾項缺點：1. 研究結果缺乏普遍性；2. 易流於主觀的偏差；3. 確定和個案有關的因素相當困難（郭生玉，民70：231～232）。因此，如能採取長期縱貫式的研究，考慮政策推行的時間因素，研究某項政策長時期執行情形，這樣對問題的癥結及現象背後本質的理解，會有較大的助益，亦將有助於歸納出影響政策執行的共同因素（Kirst & Jung, 1980；陳伯璋，民76：227）。

其次，以決策者觀點，採取由上而下的鉅觀研究途徑；或以基層人員爲觀點，採取由下而上的微觀研究途徑，兩者均有偏失。因此，採取整合兩者的研究途徑，以多角度、廣博、整合、質量並重的方法，來探討教育政策執行的影響因素及動態過程，應是未來教育政策執行研究的趨勢。

(二)教育政策執行理論建立的問題

國外有關教育政策執行的研究雖不少，但仍偏向應用及實務的研究(Firstone, 1992)，尚未建立有系統的教育政策執行理論。因此，有必要加強教育政策執行理論的建立。在國內教育政策分析尚屬新興學科，其研究方式大都是採用個案研究，對政策加以分析研究(梁恆正，民82：18)。而目前國內對教育政策執行的方面研究不多，仍是尚待開發的領域，因此，學習國外的經驗，是有其必要性。在國外的研究經驗上，其理論可作為我們研究的參考，以收「他山之石，可以攻錯」的效果。惟在理論的推論上及借用上，仍須明瞭外國理論背後文化的特性，及考慮我國本身社會文化的背景，不能完全移植歐美國家的研究經驗，應用在我國教育政策執行的研究上。

伍、未來研究的展望

一、進行長期縱貫式的研究

本研究發現，政策執行初期大都會遭受阻力及反對，但執行經過一段時間後，有些政策便可順利推行，但有政策仍是窒礙難行。換言之，教育政策執行過程係屬事實的運作，事實會隨著時間不斷的改變與修正。因此，如以政策推行初期，就大膽斷定政策成敗，往往有待商榷，而且也無法掌握執行問題的核心。職此，對於每項教育政策，應多採取長期縱貫式的研究方式，考慮政策推行的時間因素，探討政策長期執行的情形，將有助於問題癥結的瞭解及現象背後意義的掌握，亦有助於歸納出影響政策執行的共同因素。

二、採取整合的研究途徑

由上而下的研究途徑，係以決策者為觀點，主要強調政府所推展的教育政策目標達成的程度，此種研究方式缺少基層人員的意見，常產生政策規劃與政策執行無法緊密配合的現象。由下而上的研究途徑，這是以基層人員為觀點，主要強調教育政策執行的成功，是因為地方執行結構中每個參與者的貢獻，著重基層組織為達政府目標所採取的執行策略，較不重視整體執行過程的制度結果及上級的參與。由上分析，此兩種研究途徑均有偏失。因此，未來教育政策執行的研究可採取由上而下及由下而上整合的研究方式，同時重視決策者觀點及基層執行人員觀點，以多角度、廣博、質量並重的方法，來研究教育政策執行的動態過程。

三、加強基層教育單位的政策執行研究

國內過去的教育行政組織偏向科層體制，教育廳局及學校都成為科層體系的一環，基層教育局及學校鮮少主動進行教育改革。最近幾年來，由於社會民主化的發展，環繞在教育鬆綁的教育改革呼聲不斷，因而基層教育單位自主性的教改革，不僅日漸增多，亦是受到大家的重視。但這些教育廳局或學校的教育改革，其執行成功或失敗的因素為何？教育決策單位對基層教育單位自主性的教育改革應如何支援？應扮演何種角色？教育政策執行的過程為何等？這些都是我們值得研究的課題。

四、推展以學校為中心的執行模式

學校校長及教師是影響教育政策執行成效的關鍵因素，因此建立以學校為中心的執行模式就顯得相當重要。過去行之有效的科層體制，集權式的教育行政運作，或許可以適合以往較封閉的社會系統，但面對目前社會強調多元化、自由化及彈性的時代，已難以適合當前社會的需要。這是因為科層體制下往往形成他律與威權管理，造成中小學長期以來缺乏自主性的教育改革能量，也就無法激發出學校教育人員主動不斷解決問題的內在能力，導致鮮少發生學校自主性的教育改革。因此，未來應配合教師法的公佈，各學校教師會的成立，應積極推展以學校為中心的執行模式，以適應現代社會的需求，進而提昇學校教育的效果。

五、加強教育政策執行的研究

目前國內有關政策執行的研究肇始於一九七〇年代，且大多集中於一般公共政策，針對教育方面的政策執行研究並不多見。因此教育政策執行的研究，在國內尚屬新興的研究領域，仍有待國內學者及行政實務工作人員加入研究的行列。此外，由於社會民主化及多元化，為適應社會的發展，教育改革的必需性及迫切性，已成為社會大眾的共識，然而規劃完美的教育政策應如何執行，才能有效落實，都有待更多人去研究與探討，以作為政策執行的參考。因此，盼望更多的學者專家及行政人員能投入政策執行相關研究的園地，以建立更多適合國內社會環境發展的教育政策執行理論模式。

六、進行教育政策執行評鑑的研究

教育政策執行評鑑的研究係指研究評量政策執行階段是否為一個成功執行的標準。一項教育政策的計畫，在全國或某縣市開始實施時，則政策執行的評鑑就登場了。以往我們進行評鑑時，僅從政策執行成果來評鑑，只能瞭解政策執行之後的表面成效，卻無法掌握政策改變及影響政策成果的個中原因，如能瞭解政策執行的情

形，將有助於執行成果的解釋。因此針對政策執行成功的標準加以研究，誠有其必要性。

參考書目

- 王振德(民76)，我國資源教育方案實施現況及其評鑑。國立台灣師範大學教育研究所博士論文，未出版。
- 林幸台、林寶貴等(民83)，我國實施特殊兒童個別化教育方案之策略研究。台北：國立台灣師範大學特殊教育研究所。
- 張四明(民75)，執行人員意向與政策執行之研究—我國國小教師執行。
- 梁恒正(民82)，由國內教育政策的制定看教育政策研究的發展。教育研究雙月刊，第29期，16-20。
- 郭生玉(民73)，心理與教育研究法。台北：精華書店。
- 陳伯璋(民76)，教育思想與教育研究。台北：師大書苑。
- 馮清皇(民86)，台北市國民中學執行編班政策與相關因素之研究。國立台灣師範大學特殊教育研究所，未出版。
- 楊宗文(民83)，體育政策執行之影響因素與實證分析。國立體育學院體育研究所碩士論文，未出版。
- Bierdziewski, J. M. (1995). The Pennsylvania Special Education Regulations and Standards: Implementation at the Local School District Level. *Dissertation Abstract International*, 56 (5), 1773-A.
- Brizendine, E. C. M. (1987). *California Educational Policy Implementation: The Case of the Stull Act*. Doctoral Dissertation, University of California, (University Microfilm No. 8721020).
- Dunbar, J. C. (1996). Music Teacher Education Governance in Wisconsin: Historical and Grounded Case Study Viewed Through a Multicultural Education Lens (Rural Education). *Dissertation Abstract International*, 56 (8), 3044-A. (Order No. AAC9536155).
- Field, M. J. (1992). *The Implementation of the Federally Prescribed System of Interagency Coordination in the Maryland Infants and Toddlers Program*. Doctoral Dissertation, University of Maryland College Park, (University Microfilm No. 9234721).
- Firestone, W. A. (1992). Book Reviews : *Educational Policy Implementation*. *Educational Policy*, 6 (4), 457-459.
- Gallagher, J. J., & Trohanis, P. L. et al. (1988). *The Implementation of Society Policy : A Policy Analysis Challenge in Policy Implementation and PL99-457 : Planning for Young Children With Special Needs*. Baltimore: Paul H. Brookes Publishing Co.
- Gonzalez, D. D. (1987). *The Venezuelan National Scholarship Foundation: Examining the Implementation of a Social Educational Policy*. The Pennsylvania State University, (University, Microfilm No. 8717029).
- Graig, A. J. (1990). Principals as Intrapreneurs: An Examination of the Management of Instructional/Curriculum Implementation in Secondary Schools. *Dissertation Abstracts International*, 52 (11), 3778-A.
- Haines, R. M. (1996). Perceptions of Key Stakeholders on Factors Affecting Implementation of Standards for Maryland Public School Library Media Programs. *Dissertation Abstract*

- International*, 56 (8), 2950-A. (Order No. AAC9539663).
- James, T. K. (1992). *The Factors Affecting the Implementation of Site-Based Management and the Role of the Principal*. Doctoral Dissertation, United States International University, (University Microfilm No. 9227918).
- Keene, E. A. (1995). The Implementation and Impact of Statewide Performance Assessment Policy (Kentucky Education Reform). *Dissertation Abstract International*, 56 (4), 1200-A. (Order No : AAC9525489).
- Kirst, M., & Jung, R. (1980). The Utility of a Longitudinal Approach in Assessing Implementation: A Thirteen-Year View of Title I, ESEA. In *Education Policy Implementation*, Edited by Allan R. Odden (1991), Albany: State University of New York, 39-63.
- Knapp, M. S. et al. (1983). Cumulative Effects of Federal Education Policies at the Local Level. In *Education Policy Implementation*, Edited by Allan R. Odden (1991), Albany: State University New York, 105-142.
- Lu, M. L. (1987). *The Implementation of Educational Policy at the Taiwan County Level*. Unpublished Doctoral Dissertation, University of Texas, Austin.
- Lusch, L. J. (1986). Implementation of a State Mandated Teacher Evaluation Policy and the Administrative Behavior of Principals. *Dissertation Abstracts International*, 47 (10), 1987, 3626-A.
- Marsh, D. D., & Odden, A. R. (1991). Implementation of the California Mathematics and Science Curriculum Frameworks. In *Education Policy Implementation*, Edited by Allan R. Odden, Albany: State University of New York, 219-240.
- McDonnell, L. M. (1991). Ideas and Values in Implementation Analysis: The Case of Teacher Policy. In *Education Policy Implementation*, Edited by Allan R. Odden, State University of New York, 241-258.
- McDonnell, L. M., & Elmore, R. F. (1987). Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments. In *Education Policy Implementation*, Edited by Allan R. Odden (1991), State University of New York, 157-183.
- McLaughlin, M. W. (1976a). Implementation of ESEA, Title I: A Problem of Compliance. *Teachers College Record*, 77 (3), 397-415.
- McLaughlin, M. W. (1976b). Implementation as Mutual Adaptation: Change in Classroom Organization. *Teachers College Record*, 77 (3), 339-351.
- McLaughlin, M. W. (1987). Learning from Experience: Lessons from Policy Implementation. In *Education Policy Implementation*, Edited by Allan R. Odden (1991), State University of New York, 185-218.
- Menahem, M. A. C. (1982). *Implementation Federal Educational Policy : Title IX and Employment in the New York City Public Schools*. Doctoral Dissertation, University of Fordham, (University Microfilm No. 8213613).
- Moore, M. T., & Goertz, M. E. et al. (1983). Interaction of State and Federal Programs. In *Education Policy Implementation*, Edited by Allan R. Odden (1991), State of New York, 81-104.
- Moore, J. B. (1986). *The Language and Implementation of State Educational Policy*. Doctoral Dissertation, University of Vermont and State Agricultural College, (University Microfilm No. 8613788).
- Murphy, J. T. (1971). Title I of ESEA : The Politics of Implementing Federal Education

- Reform. In *Education Policy Implementation*, Edited by Allan R. Odden(1991). Albany : State University of New York, 13-38.
- Odden, A. R. (1991). New Patterns of Education Policy Implementation and Challenges for the 1990s. In *Education Policy Implementation*, Edited by Allan R. Odden, State University of New York, 297-327.
- Peterson, P., & Rabe B. et al. (1986). The Maturation of Redistributive Program. In *Education Policy Implementation*, Edited by Allan D.O.(1991)State University of New York, 65-80.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley : University of California Press.
- Staggs, B. M. (1987). *Local Versus State Control: A Study of the Implementation of Select Educational Policies in Northeast Oklahoma School Districts*. Doctoral Dissertation, University of Tulsa, (University Microfilm No. 8719427).
- Weatherly, R., & Lipsky, M. (1977). Street-level Bureaucrats and Institution Innovation:Implementing Special Education Reform. *Harvard Educational Review*, 47 (2), 171-197.
- Wohlstetter, P. (1991). Legislative Oversight of Education, In *Education Policy Implementation* . Edited by Allan R. Odden, Albany : State University of New York, 279-296.

顏國樑，現任國立新竹師範學院初教系助理教授

管理教育中的個案教學

劉常勇

教學是大學教育的首要任務，也是教師的主要職責。學校教育的目的是希望學生經由教學過程，而獲得有益處的成長。這所謂有益處的成長，包括：學生個人知識體系的增長、學習能力的增長、以及思考分析能力的增長。一般教學活動的過程，主要是經由課堂中的師生互動，將知識轉移於學生，而使學生獲得有益處的成長。因此評斷教學活動的成效，不是只看教師個人的學識能力或傳授知識的深奧程度，主要還是要看學生在教學活動中獲得有益增長的程度。當然教師的學識能力與所傳授知識的價值，對於教學成效有重要影響，但更關鍵的還是在於教學進行方式以及學生學習意願與投入程度。本文主要自大學管理教育的宗旨，說明傳統課堂講授式教學已無法滿足學習上的需要，管理教育需要現代化的教學方法，而討論式個案教學未來將漸成爲管理教育的主流教學方式。文內對於企業個案教學的定義與目的、企業個案的分類與選擇、個案教學的技巧做深入的闡述，提出一套企業個案教學實施步驟與企業個案教材發展的建議，並且說明我國管理教育爲何無法有效推廣個案教學。

關鍵字：個案教學、管理教育、討論式教學

Keywords: Case Method、Management Education、Discussion Lecture

壹、緒論

「師者，所以傳道、授業、解惑也」。過去許多教師以爲教學的主要職責就是將所認爲重要知識傳授給學生，至於學到多少或有否獲益增長，那就全看學生自己的表現，而非教師之責。在這類舊式教學觀念引導下，教學的方式主要就是課堂講授，由教師主導全部教學活動內容，將其認爲重要的知識以系統化與結構化的方式，有效率的傳達給學生。而學生則是被動全盤的接收教師教導，並按照課程指示，完成應有的課前與課後作業。這種所謂課堂講授，是當前大學教育中最普遍採行的教學方式。但在一些教學方法研究中，課堂講授常被認爲是一種教學成效較差的方式（Barnes, 1994；余凱成，1993）。成效差的原因包括，課堂講授是單方面的傳授，缺乏教師與學習者間應有的溝通與互動，同時傳達的知識形式較無法與學生的學習意願以及學習進度相結合。