

教育政策制定過程之描繪：以我國教育基本法為例

謝卓君

摘 要

在公共政策的領域中，對於政策制定過程的看法大約可區辨為兩個陣營，兩派人馬在分析政策制定過程時，多會堅持自己的立場並反對另一種說法。打著階段論旗幟的學者在進行政策過程的研究或分析時，會將過程劃分成數個連續且有順序的階段。但是，另一方持著非階段論口號的人，則認為政策制定充滿著變數與非理性的成分，因此政策制定未必存在固定的順序或階段。

本研究之特色在結合兩種政策制定的模式，綜合階段論和非階段論的分析途徑，描繪個案的制定過程是依循系統議程、政府議程和決策議程的階段演進，並且在過程中包含政策環境、政策參與者和政策形塑三層面的影響因素。呈現一種新的視野來描繪教育基本法的制定過程。

關鍵詞：教育政策制定、政策形塑、教育基本法

A Description of the Education Policy-Making Process: Case Study of the Education Fundamental Law (EFL)

By

Hsieh, Chou-Chun

Abstract

There are two opposing opinions about the policy-making process. One approach thinks that political activities can be portrayed as a series of interdependent phases arrayed over time, like agenda setting, policy formulation, and policy adoption. Another approach differs from such a step-by-step method in which a policy is decided at a certain step. Their opinion about policy making is described as a non-rational primeval soup.

Factors that influence the policy-making process of the Education Fundamental Law (EFL) are discussed in three dimensions that include policy environments, policy participants, and the formulation of educational policies. Furthermore, the process also follows these stages: systemic agenda setting, governmental agenda setting, and decision agenda setting. For this reason, the policy-making process of EFL integrates both the step-by-step and primeval soup opinions, and that is the focus of this research.

Keywords: education policy-making, policy formulation, Education Fundamental Law

壹、前言

教育政策制定對於國家的教育品質具有重要影響，無論是在政策問題的解析、政策方案的擬定、詮釋等方面，均可能因為政策制定過程中某個因素的作用，而左右政策最後的內容。就我國教育政策的制定過程而言，在部門間的橫向聯繫以及政策間的縱向連貫，事實上存在著改進的空間（張鈿富，1994）。儘管有人認為，政策研究對於實際的政策不一定具有實質的影響；或是政策制定過程的複雜性亦非完全能為研究者所洞悉，但基於政策研究過程對於研究者與政策制定者間良性互動的增進，以及研究結果可能影響社會大眾對於教育政策的理解（王麗雲，1999），透過實徵性研究以瞭解國內教育政策制定過程仍有其重要性和必要性。

在我國近年制定的教育政策中，教育基本法有以下三點的特殊性：一、為近年重要的教育政策：1999 年底，針對教育部同仁所進行的問卷結果顯示，教育基本法的公布與實施分別位居我國 20 世紀中重要教育大事紀的第五位，以及重要教育政策排行榜的首位（翁翠萍，1999）。二、在教育法位階上具有特殊地位：教育基本法是 1999 年 6 月 23 日公布實施，其內容涉及廣泛，有以學習權為教育核心理念、教育決定民主化、教育方式多元化、教育權力分權化、教育作為中立化、教育發展社區化等精神（吳清山，1999；顏國樑，2000）。而這些對於我國教育的目的、方針和動向均有相當程度的規範和宣示作用。此外，教育基本法亦具有依其修訂或廢止現行教育政策，以及制定新教育法令的政策效用，顯示出教育基本法在教育法體制上的特殊地位，關於補充憲法對於教育原則性規範的不足，具有特殊的影響，並有教育準憲法之稱（吳清山，1999；鄭玉卿，2001）。三、制定過程的草根性：教育基本法的訴求源自於民間對於教育改革的期待，是一部由民間推動與主導，爾後向上發展並影響教育行政部門的教育法律，其制定過程有別於過去從教育行政部門主動立法的舊習。

基於上述的動機與背景，本研究的主要目的為：一、分析教育基本法制定過程的影響因素；二、描繪教育基本法制定過程。透過「教育基本法制定過程」之描繪，以瞭解我國教育政策制定過程之脈絡，以及影響教育基本法制定之因素，期望能提供讀者對於教育政策制定過程之認識，進而有助於教育政策學術知識的累積。

貳、文獻初探

一、教育政策制定的概念

(一) 教育政策與教育法律

教育政策屬於公共政策的一環，理應具有公共政策的內涵，但公共政策的定義是多面向的，會因為解釋者的角度不同而有差異，故有必要先加以釐清。首先，Lasswell 和 Kaplan 指出，「政策是爲了某種目標、價值與實踐而設計的計畫」，強調公共政策的目標導向；其二，Easton 特別重視政府在政策制定時扮演的角色，認爲政策是「政府對於社會價值的權威分配」(引自朱志宏，1995；彭懷恩，1996)；其三，Dye (1995: 4) 主張政策應同時包含「政府選擇做與不做的行爲」；其四，Anderson (2000: 4) 則將影響政策制定的因素納入定義中，政策是指政府部門或官員，爲了處理某個問題或其所關心的事情，所產生相當穩定且具有目的性的一組行爲，政策發展的過程會受到政府之外的行動者和因素左右。研究者綜觀上述定義，認爲公共政策具有下列四個要件：1. 公共政策是由政府部門所制定：此所謂之政府部門包含立法部門與行政部門，此要件是公共政策具有權威性和強制性的主因；2. 目標導向：公共政策制定的目的是爲了解決某項政策問題或需求；3. 公共政策包含政府的作爲與不作爲；4. 公共政策也會受到非政府因素的影響。

準此而論，教育政策應是指政府爲了解決某種教育問題或滿足需求，經由合法化程序所產生，其包含政府作爲與不作爲的一種公共政策，制定過程會受到政府與非政府部門因素的影響。至於教育法律，可說是政府衆多公共政策中的一種，其代表政府針對教育領域中的重要規範、主張的行動或立場。因此，教育法律必須是透過擁有合法性的政府機構，經由批准 (approval) 的程序所產生之教育政策 (Jones, 1984)。這種批准的程序，是一種政策合法化的過程，亦即是政府針對政策問題規劃出解決方案，並將方案提交至有核准權的機關、團體或個人，使獲得審議核准，完成法定程序之動態程序 (吳定，2000)。換句話說，教育法律指的是，經由立法部門三讀通過，使其具備法定效

力的教育政策。

(二) 政策問題與政策方案

在探究「政策問題」時，學者多半將其視為一個隱含著某種認知的情境或事件，亦即是一種經由相關人士界定後的產物 (Dunn, 1994; Kingdon, 1995)。只有在政策利害關係人認定，某個問題情境需要以公共的方式加以解決，政策問題才會存在。因此，政策問題建構的過程可謂一種主觀認知的過程；即使面對同一件事情，也會因為參與者認知上的差異，造成政策問題建構結果上的不同。甚至，由於團體角色和性質的不同，當不同團體共同進行政策問題建構時，也會因為集體性認知的差異，而造成問題建構的不同結果 (林水波, 1999)。

由於政策問題建構是一種主觀認定的表現，使得政策問題的建構顯得相當困難，錯誤的界定問題，除了可能造成政策資源浪費和錯失適當時機的遺憾外，更可能因為錯誤的公共政策而導致無法估計的損失。因此，從理想的角度來看，正確的界定問題或有效規避「第三類型錯誤」¹的發生，是政策制定過程的第一步，也是關鍵的一步。政策參與者在面臨某個政策問題或政策需求時，常需要主動或被動地發展出可以解決問題或滿足需求的備選方案，以供決策者選擇之用；或是，政策參與者為了預防某項政策問題或需求，事前擬定因應的行動策略，以求防範未然。甚至，對於一些致力於推動某項政策的政策企業家而言，隨時準備好向決策者送出早已發展完備的政策方案，是一項必要的作法。簡而言之，政策方案是指，政策參與者為了達成某種政策目標所為之一組行動。

(三) 政策制定的過程

模式是現實世界的縮影，建構模式的目的是在於以較簡化的方式來表達複雜的真實現象。在分析政策制定過程時，有以下兩類的分析模式：

1. 階段論

此派將政策制定過程視為是一個理性決策的過程，主張者在進行政策

¹ 為 Howard Raiffa 用來指稱，由於問題建構的錯誤，造成建構出的問題並非真正的問題，而政策規劃針對這個錯誤的政策問題規劃了一個正確且適當的政策方案 (林水波, 1999)。

制定過程的分析時，傾向將過程劃分成數個連續的階段。從表 1 可以發現，學者對於政策制定過程的各階段雖然會有不同的命名，但均是以政策制定過程所進行的活動作為劃分的依據。概略的說，階段論者往往將政策制定的過程區分為「問題界定」、「議程設定」、「政策規劃」和「政策合法化」等階段。

表 1 政策制定過程之階段劃分

政策領域	狹義的政策制定過程 (政策執行之前的階段)			
	議程設定		政策規劃	政策採用
Dunn (1994)	議程設定		政策規劃	政策採用
Dye (1995)	問題界定	議程設定	政策規劃	政策合法化
Anderson (2000)	問題界定	議程設定	政策規劃	政策採用
Fowler (2000)	議題定義	議程設定	政策規劃	政策採用

這種政策分析的模式具有以下特點：(1) 有助於全面瞭解政策制定過程中的不同行動者及其行動；(2) 由於政策過程是具有變化的，因此階段論的分析能有效的呈現出制定過程的動態與發展，並有助於凸顯行動者間的互動與關係 (Anderson, 2000)。

2. 非階段論

理性的階段論分析模式在 1960 年代左右受到許多學者的攻擊，反對者認為政策制定的過程充滿變數，明確的階段劃分是不可能的；另外，這種階段性的分割研究也是不自然的。這些反對者雖然各有不同的分析策略，但均認同政策制定過程的不確定性和無規則性，使得預測的進行變得相對困難 (丘昌泰, 1995; Lindblom & Woodhouse, 1993; Stone, 1988)。若從反對階段論者對於階段劃分研究策略的批評來分析，可以將非階段論者區分成兩類。一類是主張需從特定的主題來進行政策制定過程的分析，將關注的焦點擺在政府和政治層面的議題 (如選舉、官僚組織、利益團體)，或是對於決策途徑進行分析 (如菁英模式、團體模式或制度模式)。另一類的非階段論者則將重心放在政策制定的非理性層面，如 Kingdon (1995) 和 Cohen、March 和 Olson (1972) 分別以原始湯 (primeval soup) 的概念和垃圾桶模型來形容政策制定過程中的不

確定狀態。

這兩類非階段論的分析策略，雖然重心有別，但有相似之處，即是透過某種制定過程的影響因素來進行政策分析。例如，制度模式是從政府機關的角度來分析政策制定的過程，認為政策是機關組織活動下的產物。又如，團體模式則是認為各種社團或利益團體是決定公共政策的主要因素，亦即政策是團體競爭下的產物或結果。

二、政策制定過程的分析途徑

階段論和非階段論對於政策制定過程均有各自的分析模式，以下將分別進行說明。

(一)「問題」導向

對於階段論者而言，分析的策略是將政策執行之前的過程，採以「問題」導向的途徑進行，政策被視為解決「問題」的手段。由於特定政策問題的出現，促使制定某項政策以為解決此一「問題」的必要手段，而政策制定的過程就此展開。從「問題界定」、「議程設定」、「政策規劃」以至於到「政策合法化」階段，均是以某個政策「問題」為核心，所進行的一連串活動。

階段論傾向將政策制定視為是一種理性決策的過程，但理性的分析模式在應用時往往容易出現侷限 (Parsons, 1995)。例如，若政策制定過程中同時出現一個以上的政策問題時，將很難使用階段論的分析途徑來進行政策制定過程的描繪。

(二)「議程」導向

針對階段論以「問題」導向作為分析途徑的困境，本研究將改以「議程」導向作為階段論的修正，以期能解決階段論的分析限制。

1. 議程的界定

政策議程 (agenda) 的定義在學界中並無一致的看法。從鬆散至嚴格可區分為三種：(1) 凡「政府機關需要加以回應的公共問題」均為政策議程 (吳定, 2000); (2) 政策議程是「必須獲得政府重視或注意的議題」(Anderson, 2000; Kingdon, 1995); (3) 最嚴格的定義，是「必須被政府機關認定有必要加以回應的人民需求」(朱志宏, 1995)。

其次，學者會依據政策議程的不同性質進行區分。Cobb 與 Elder 的分

類方式頗受多數學者採行(丘昌泰, 2000; 吳定, 2000; Anderson, 2000; Cobb, Ross, & Ross, 1976; Parsons, 1995)。其將政策議程分為兩種, 系統議程與政府議程; 另一種政策議程的分類是由 Kingdon (1995) 所提出, 將議程區分為政府議程與決策議程。為了凸顯政策制定過程中的差異, 並能明確分析政策制定的來龍去脈, 研究者將綜合 Cobb 等兩位學者與 Kingdon 的分類方式, 把政策議程區分為以下三種:

- (1) 系統議程 (systemic agenda): 此階段的議程需具備下列三個條件:
 - a. 是一個或一組引起社會大眾注意並加以討論的爭議性議題;
 - b. 社會上普遍認定此項議題的責任屬於政府機關的管轄, 政府應該採取行動加以改善;
 - c. 此項政策問題已經獲得政府機關的重視。
- (2) 政府議程 (governmental agenda): 是指已被納入政府機關討論事項內的政策問題。
- (3) 決策議程 (decision agenda): 指政府機關承認應對此項政策問題負起責任, 並積極行動以解決此問題。

2. 議程的演進

這三種議程間並非具有絕對的順序性, 這也是「議程」導向與「問題」導向的分析途徑重大的差異。Cobb 等人 (1976) 曾詳細的描述議程設定的過程, 並將議程演進區分為三種概念性的理想類型, 分別為外部催生模式 (outside initiative model)、動員模式 (mobilization model) 和內部催生模式 (inside initiative model)。

簡而言之, 外部催生模式是一種由下而上的議程設定模式, 而動員模式和內部催生模式則是一種由上而下的模式; 以下, 用圖 1、圖 2、圖 3 來凸顯三者的差異。

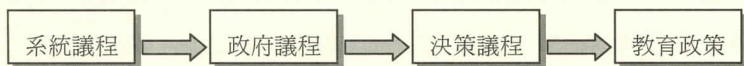


圖 1 外部催生之政策制定模式

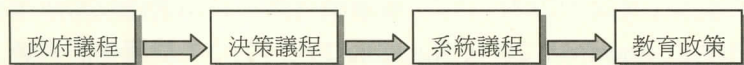


圖 2 動員之政策制定模式

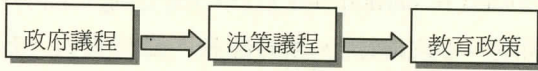


圖 3 內部催生之政策制定模式

(三) 影響因素

非階段論者在解決階段論的困境具有其獨特之處。非階段論利用政策制定過程中存在的不同影響因素，來說明政策制定的過程。這些影響因素有：

1. 政策環境：教育政策是一種反應特定社會脈絡的現象，會受到經濟、意識型態、政治系統等因素的影響。而政策環境指的即是特定時空背景下的社會脈絡 (Fowler, 2000)。因此，政策環境勢必會對政策制定過程造成若干程度的影響，當政策制定環境越呈現複雜的社經結構時，此一政策將越難用單一的分析模式予以描繪。Kingdon (1995) 曾經從政策環境中的政治層面著手，認為政治潮流 (politics stream) 是影響政策制定的重要要素。其中，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，均會左右國家之政治潮流，並進而造成政策環境的變化。
2. 政策參與者：受限於時間、資源、利益或資訊方面的限制，致使政府官員無法處理所有的政策問題，因而造成政府對於政策問題之解決或政策議程之設定過程是具有競爭性的。在這樣的過程下，Anderson (2000) 認為利益團體、政治領導者、媒體等要素將是影響政策議題是否能夠進入政府議程的關鍵，而這些要素均屬於本研究所界定的政策參與者。在政策的制定過程中，即使面對同樣的政策議題，也會因為參與成員的不同而造成政策內容上的差異。在一個民主化程度越高的國家，能夠參與或企圖影響決策的人員層面將可能會越為廣泛，政策制定的過程也就往往呈現出多方角力下的結果，無論是立法委員、利益團體、媒體輿論，甚至行政部門，均會在政策制定過程中發揮其影響的效果。

Kingdon (1995) 曾將政策參與者區分為兩種不同的類型，這兩類的政策參與者對於議程設定的過程具有不同的影響。(1) 外顯參與群

(visible clusters of participants): 指的是受到大眾傳媒與公眾注意的政策參與者而言，例如總統、教育部長、立法委員、媒體、政黨領袖與候選人等，這些參與者對於教育政策的影響多直接作用在議程設定的方面，外顯參與者亦即是掌握著政策是否能夠成功制定的關鍵人物。例如，當教育部長特別重視某個教育問題，此政策問題則因為部長的政治權力而立即成為受政府部門重視的政府議程，或甚至是政府會立即採取積極行動的決策議程；此可顯示出外顯參與者對於教育政策的制定具有直接的影響。(2) 隱性參與群 (hidden clusters of participants): 是指學者專家、行政幕僚、立委助理等政策參與者而言，這些人員對於政策方案的影響較大，可能會影響政策方案的內容與形塑過程。至於壓力團體則遊走於兩種參與群之間，有時為了影響教育政策的制定，會做出非常明顯的行動，但也可能藉由一些很難察覺的動作來達到影響的目的。另外，學者專家或幕僚人員多會因為涉及方案的形塑過程而對於教育政策方案具有較大的影響。

3. 政策問題：不同性質的政策問題可能會對教育政策的制定過程造成影響。Cobb 等人 (1976) 認為，一般而言，若政策議題具有以下性質，則較容易吸引大眾的注意而成為系統議程：(1) 議題定義較為模糊與抽象；(2) 對社會的重要性較大者；(3) 對社會具有長遠影響者；(4) 較少技術性，亦即議題的複雜程度越低；(5) 過去較少明確慣例。當政策議題躍升至系統議程時，將有機會更進一步地發展成為教育政策。例如，從 Cobb 等人發展出的議程設定模式來看，教育政策若依循內部催生模式，政策制定過程較容易受到政策問題之性質的影響，對於越不牽涉利益與資源重新分配的政策問題，將較容易發展成為政策。
4. 政策方案：在垃圾桶模式中，Cohen 等人曾提出問題 (problem)、解決方案 (solutions)、參與人員 (participants) 與決策機會 (choice opportunities) 是影響決策的四股力量 (Cohen, March & Olson, 1972)。其中的解決方案即是本文所謂的政策方案 (alternative)。政策參與者在面臨某個政策問題或政策需求時，常需自主地或被動地發展出一些可以解決問題或滿足需求的備選方案，以供決策者作為選擇；或是為預防政策問題或需求之出現，事前擬定因應的行動策略，以求防範於

未然；甚至對於某些致力於推動某項政策的政策企業家而言，爲了達成某些目的，隨時準備向決策者送出早已發展完成的政策方案。當政策問題獲得政策議程的地位後，相關的人員需著手進行解決方案的形塑工作，其目的在有效地解決已經建構的政策問題；但是方案形塑也可能在進入政策議程之前就已經發生。一種可能的情况是，政策參與者帶著建構完成的問題，或是已經形塑好的方案向政府表達個人的需求，並致力於方案的付諸實行。不同的政策參與者在面對政策問題時可能採取的策略不同：第一種可能性是，企業家在進行問題建構後即致力將政策問題推向政府議程，等待進入政策合法化之程序後再進行問題解決方案的形塑工作；另一種可能是，政策參與者一開始就帶著已經建構好的問題與形塑好的方案，進行政策推動與加溫的動作，企圖讓政策問題或方案獲得政府的重視。

參、研究方法與設計

本文之目的在於呈現一種新的教育政策制定過程分析模式，期望透過對於特定教育政策制定過程之個案探究，以描繪一種政策制定模式之新視野。本研究期望透過以下的研究方法與設計，能夠達到視野交融下的整全性理解，以爲研究現象（教育基本法制定過程）之還原。以下將略費篇幅詳實描述本研究在資料蒐集、整理與分析的過程，以增進本研究之可靠性。

一、資料蒐集

本研究是以文件分析與深度訪談做爲達成研究目的之策略。在文件分析方面，包含對政策制定相關之學術性文章、國內有關教育基本法之期刊、學位論文、研討會發表文章、書籍等內容所進行之文獻分析；以及對於官方文件（會議記錄、官方資料等）、私人文件（未公開之文件）和利用簡報查詢系統所蒐集的相關報章資料所進行之文件分析。期望藉由文獻與文件分析來瞭解教育基本法制定過程之演變流程與脈絡。在深度訪談方面，利用事前設計的訪談導引（interview guide）進行半結構式的正式訪談（相關訪談工具包括訪談聯絡信、

半結構式的訪談導引²、錄音設備、訪談實地札記、省思札記)。訪談的過程是以面對面，一對一的方式進行，每次訪談時間為 60 至 90 分鐘，訪談過程中以錄音和筆記等方式記錄訪談內容。作者於訪談結束後的 2 小時內會立刻記錄訪談實地札記，並於三天內由作者本人將錄音資料轉錄為文字。待逐字稿完成後，再經參與者確認後進行再次修正。逐字稿完全依據訪談過程的錄音帶予以完整呈現，內容並沒有任何增減或潤飾。

本研究在參與者的選擇上，同時採用立意抽樣中的關鍵性抽樣(critical case sampling)和滾雪球抽樣(snowball sampling)，其目的在彌補此兩種抽樣在運用時難以避免的限制。就關鍵性抽樣方式而言，容易受到作者本身主觀知覺和價值的影響；而滾雪球抽樣則會受限於資訊提供者有限的經驗或特殊的考量，因而容易推薦一位與其背景或條件相似的人士，使對象的選取上造成同質性的問題(參見表 2)。

表 2 本研究於抽樣方法上之考量

	關鍵性抽樣	滾雪球抽樣
優點	獲得具關鍵資訊的受訪者	透過他人推薦，獲得新的資訊提供者
限制	作者有限的資訊與主觀價值	受訪者間具有相似的背景與資訊
彌補方式	藉由滾雪球抽樣，請熟悉本研究的他人推薦另一位受訪者，以彌補作者獨自尋找受訪者的缺失。	藉由關鍵性抽樣，擴大推薦者的來源或屬性，以避免受訪者屬性上的相似或同質。

在本研究初期對於研究參與者的人數方面並不設限，完全以資料的飽和與否，作為是否繼續尋找參與者的依據，所謂的資料飽和乃是資料蒐集的內容如果已經開始顯得多餘而重複時，作者即停止資料的蒐集。本研究參與者的基本資料呈現如表 3 (因顧及研究倫理的考量，為保護參與者的權利，作者對於參與者的個人資料僅作模糊性的描述)：

² 半結構式的訪談導引會因為訪談對象身份的不同、研究進行的階段，或是已經蒐集資料之程度等考量加以變更。

表3 研究參與者的基本資料

編號	參與時的角色	參與者的描述	選擇依據
1	大眾傳媒	具有二十多年資歷的文教新聞記者	關鍵性抽樣
2	立法部門、教育行政部門	教育基本法制定過程期間擔任立委助理一職，爾後進入教育行政部門	滾雪球抽樣(由一號參與者推薦)
3	壓力團體	擔任四一〇教改聯盟的重要職位	滾雪球抽樣(由二號參與者推薦)
4	壓力團體、學者專家	擔任四一〇教改聯盟的重要職位，並為教育法學領域的學者	滾雪球抽樣(由三號參與者推薦)
5	壓力團體	四一〇教改聯盟成員，亦曾對台灣的教育改革進行研究	滾雪球抽樣(由三號參與者推薦)
6	教育行政部門	教育部之行政官員	關鍵性抽樣
7	立法部門	教育基本法制定期間之立法委員，並曾擔任教育委員會委員	關鍵性抽樣

二、資料整理與分析

在詮釋現象學的觀點下，研究者將「教育基本法制定過程」視為是研究所欲探究的一種具有歷史脈絡的「現象」，而研究的過程即是對於文獻、文件與受訪者陳述後所繕打之逐字稿等文本，經由研究者的詮釋和理解，所進行之現象的還原。由於研究參與者在訪談中對於過去這段歷史現象的陳述，是透過其個人的理解意識來回憶過去這段「現象」的參與經驗，並將其詮釋後的「現象」說出來；故當研究者在面對參與者或訪談資料時，會先釐清參與者所表達的是何種角色資訊，³再進行資料的分析。其次，在資料分析時，研究者亦會努力去除本身可能預設的立場與偏見，致力求取參與者描繪現象時之整體脈絡，以循環詮釋的方式進行分析。

由於「教育基本法制定過程」是一個具有多面向的現象，每個參與者對於這個「現象」可能只熟悉或接觸其中的某個面向，研究者必須透過與多位參與

³ 訪談時的參與者是以「現在」的自己作為重構過去經驗的建構者，當參與者在描述過去的經驗時，參與者同時扮演三種角色：(1) 行動者：參與者必須要回憶過去某個時空下，自己曾做過什麼行動，亦即是參與者敘述過去身為行動者時的世界；(2) 觀察者：由於過去的事情已經做完，當參與者透過語言將過去的事情說出，參與者正扮演「觀察者」的角色，觀察過去的自己正在做什麼；(3) 評論者：當參與者說出過去的事情時，是在進行一種反思的過程，對於過去的事情做出評價（余德慧、徐臨嘉，1993）。

者進行訪談的過程以及相關文獻的閱讀理解，來釐清「現象」的不同面向，進而還原教育基本法制定過程的原貌；更進一步之目的，是透過本研究所獲得之真實情況，發展出一種簡化的政策制訂過程分析模式，並用以說明教育基本法的制定過程。本研究將依據 Hycner (1985) 分析訪談資料的說明，以為資料整理與分析的參考，並將其步驟說明如下：

(一) 謄寫 (transcription)：將訪談過程中的非語言訊息以文字記錄下來，如本研究過程中的筆記與訪談過後的訪談實地札記；(二) 放入括弧與還原現象：作者必須去除預設的立場與偏見，並在過程中隨時保持自省的態度；(三) 獲得整體感 (a sense of the whole)：重複聆聽訪談錄音帶，並將錄音帶的內容謄寫成逐字稿，並重複閱讀逐字稿以獲得有關參與者所描述之事件的整體感，而過程中可將初步的概念與想法記錄在省思札記中；(四) 找出一般意義單元：對於所有的文字紀錄以整體感進行斷句，斷句所得即為意義單元；(五) 找出與研究問題相關的意義單元：刪除與研究目的無關的句子，將與研究目的與研究問題有關的斷句保留下來並加以編號；(六) 驗證相關的意義單元：透過分析者的三角檢定方式，和同學或老師進行討論以求達到信度檢核的依據；(七) 淘汰重複的單元：淘汰多餘不必要的資料；(八) 群集相關的意義單元：將保留下來的單元根據本身的意義加以歸類，並加以命名或概念化；(九) 決定群集的意義，形成中心主題：將上個步驟所形成相似的概念再次予以聚合，並組成某個中心主題；(十) 製作訪談摘要：根據中心主題將訪談稿不加修飾或詮釋寫成摘要；(十一) 將中心主題和訪談摘要跟參與者討論：作者以電子郵件傳送訪談記錄，請參與者對於不適當的地方進行修正；(十二) 修正中心主題和訪談摘要；(十三) 確定一般與獨特的主題；(十四) 將主題放入脈絡中詮釋；(十五) 整合所有的訪談摘要。

三、可信度檢驗

以下，將依據 Lincoln 和 Guba (1985) 的見解檢驗本研究進行之可信度與嚴謹性，詳細方式以表 4 呈現。

表 4 本研究之可信度檢驗

可信度		方式
信度	可靠性 (dependability)	研究稽核 (enquiry audit)：研究者曾多次與質性研究教授、獨立研究教授進行討論，並隨時與論文指導教授進行溝通以修正研究之缺失。 研究程序的詳實描述：(1) 研究者將整個研究的過程與決策經過加以說明，作為判斷資料可靠性的依據；(2) 在逐字稿的繕打方面，逐字稿完成後研究者會和參與者交互核對逐字稿，以求正確表達參與者的意思。
	可確證性 (confirmability)	研究稽核 (enquiry audit) 省思札記：研究者隨時將臨時的想想法記錄在反省札記中，除了可以整理研究思緒外，更可藉由前後對照的過程避免個人主觀的偏見帶入研究中。
外部 效度	可遷移性 (transferability)	研究資料的詳實描述：本研究藉由對研究資料（受訪者的選擇、時空背景的交代等）的詳實描述，以確定研究的可類推性與可比較性。
內部 效度	可信賴性 (credibility)	能力訓練：藉著研究所內的課程，進行教育研究法與質性研究方面的訓練，並於課外參加質性研究相關的研討會，以提升本人對於質性研究的認識與應用能力。
		同儕簡報：研究進行期間，與多位研究所同學定期討論本研究（這些同學均修習過質性研究或教育研究法相關的課程），藉此過程來澄清本人對於研究過程的疑點與盲點，並檢查研究方向是否偏失，進而達成某種程度的共識。
		資料來源的三角檢證：以文件分析與訪談兩種不同的方式作為資料蒐集的策略，使得訪談後的文字資料能與文獻、報章雜誌和網路資料進行交叉比對，相互檢證資料的正確性，以及此資料是否符合本研究的目的。
		足夠的資料蒐集輔助工具：以錄音機與訪談實地札記作為深度訪談時的記錄資料工具，事後藉由電話與電子郵件與研究參與者保持聯繫，可隨時澄清研究相關的疑慮。同時以網路資源以及期刊論文文獻作為另一種蒐集資料的來源。
		研究稽核 (enquiry audit)

肆、「教育基本法」制定過程之描繪

一、制定過程的影響因素

在本個案的制定過程中，存在著三個層面的影響因素，分別為政策環境、政策參與者和政策形塑⁴。不同層面下還有各自的影響類型與因素(參見表5)。

表5 個案制定過程的影響因素表

層面	影響類型	影響因素	
政策環境	政治類型	政治文化的變遷	
		政府結構的改變	
		教育政策結構的影響	
	經濟類型	經濟的成長	
	教育類型	教育行政部門的特性	
		教育政策關鍵人物的更迭	
		立法院教育委員會的特性	
教育改革風氣的興起			
政策參與者	立法部門	立法委員	
		立委助理	
		立法部門的行政幕僚	
	行政部門	教育部長	
		行政院教育改革審議委員會	
		行政部門的行政幕僚	
	專家學者	四一〇教改團體中的成員	
		行政院教育改革審議委員會的成員	
		教育部版草案的起草小組成員	
	壓力團體	四一〇教改團體	
	政策形塑	政策問題	教育法制的問題
			憲法教育經費保障條文的凍結
政策方案		顏錦福版草案	
		翁金珠版草案	
		朱惠良版草案	
		蔡璧煌版草案	
		行政院版草案	
		李慶華版草案	

⁴ Jones (1984) 認為「形塑」(formulation) 是指，為了滿足人民的某種需求或是解決某項問題，所發展出的一套計畫、方式或方案。這個概念與「規劃」(planning) 有些差異。因為「規劃」是為了達成某種未來的事務狀態，而以一种理性的方式進行之選擇與設計的集體行動過程 (Mayer, 1985)。由於「形塑」強調的是一種動態式發展政策方案的過程，而「規劃」則主張，政策方案是政策目標前提之下的理性產出。故本文傾向於以「形塑」來形容政策方案，以顯出方案在產出過程時的多變性與政治性。

(一) 政策環境

1. 政治類型

(1) 政治文化的變遷：政治解嚴前的台灣，統治者以其政治上的威權控制社會內部聲音，教育發展也因為政治威權的束縛而傾向一元化的型態。在這樣的政治文化下，也壓制了人民對於教育事務的意見。1987 年的解嚴，帶領台灣的政治文化朝向民主前進，在政治民主化的趨勢下，人民對於教育的聲音逐漸被喚醒，教育改革成爲一種彰顯民主的口號。隨著政治文化的變遷，人民對於教育的訴求能夠透過政黨代言、媒體宣傳與遊行等方式不斷提出。

(2) 政府部門的組織：在行政部門而言，1994 年爲了推動教育改革，成立一個新的組織—行政院教育改革審議委員會，該會陸續提出教改諮議報告書，以爲建議政府教育改革之內容。諮議報告書中明確說明教育基本法的理念（包含核心概念、觀點、教育者、教育環境與程序保障等層面），並形成「推動制定教育基本法」之政策建議；教改會對於制定教育基本法的支持立場，對於本個案的推動具有正面助力。就立法部門而言，立法院的政治生態因爲 1992 年所進行之第二屆立委選舉而發生改變，政黨政治的現象逐漸明顯，促使立法委員對於教育基本法此一同具「基本法」與「教育」性質的法律案，即便在缺乏實質利益的前提下仍願意投入精神予以推動；立法院中政治生態對於教育基本法的助力不可忽視。

(3) 教育政策結構的影響：在教育基本法被提出的時期，我國的教育法令被認爲缺乏中心精神之規範，並呈現出層層重疊的情況，這樣的教育法體系促使部分倡議教育改革的人士開始注意到教育法制上的缺失，期望藉由制定教育基本法來解決這樣繁瑣且缺乏基本教育精神的教育法制問題；過去教育相關政策的缺失或特性，是促使產生制定教育基本法訴求的因素之一。

2. 經濟類型

經濟成長提升了民衆的教育需求：我國的經濟在 1980 與 1990 年代進入了起飛時期，當時台灣由於經濟上的成長，使得人民對於教育品質的需求也因為經濟的發展而增加；但就教育經費占政府支出或經濟成長之比例來看，卻未有明顯的增幅。人民對於教育的需求在經濟成長

的激發與政治民主的催化下，逐漸獲得向政府訴求教育改革的空間，並對由政府來解決教育問題賦予深刻的期望；教育基本法即是在這樣之教育需求與期望下產生的。

3.教育類型

- (1) 教育行政部門的特性：教育行政部門由於直接負責教育方案的形塑與執行，故對於教育政策而言具有重要的影響地位。在教育基本法制定過程中，教育行政部門的行事風格趨於保守與被動，造成組織在面臨外界要求改革的聲音時，無法獨自並主動地予以因應，往往需要仰賴外力的推動與壓力才能產生革新的動力。但或許就是由於教育行政部門被動與消極的態度，使得民間教改團體在教育基本法的推動過程中必須以更為主動與積極的行動接手推動的任務，造成民間壓力團體在教育基本法條文內容的形塑過程中扮演關鍵性的角色。
- (2) 教育政策關鍵人物的更迭：就教育行政部門而言，教育部長是影響教育政策的關鍵人物。1993年起，由郭為藩先生擔任教育部長一職，在其任內對於制定教育基本法抱持謹慎的態度。1996年後改由吳京擔任教育部長的工作，吳京部長在上任後首次的立委質詢過程中承諾提出教育基本法的草案。部長的決定雖非教育部原本的規劃，但卻對教育基本法造成關鍵性的助力。
- (3) 立法院教育委員會的特性：就立法部門而言，教育委員會在立法院中屬於冷門，使得進入教育委員會的立法委員在專業問政的態度上有很大的差異。從第三屆立法委員開始，教育委員會中恰巧有一群在教育的理念上具有相當的共識，對於教育法案的推動也相當積極的立委，對於這些自願且固定參加教育委員會的立委而言，由於教育立法為其問政的重點，故在教育基本法的推動過程中，能集合多人的力量共同推動並完成立法工作。
- (4) 教育改革風氣的興起：教育層面對於來自於外界政策環境的影響（如政治民主化、經濟成長等因素）會自主性地產生對應的反應。1990年代初期，由於政治與經濟因素的作用下，一股倡議教育改革的風氣逐漸自民間吹起，其力量之大，後來甚至影響到政府內部的教育行政部門。姑且不論教育改革是否如 Popkewitz 所言僅是

一種消除教育不滿的定期儀式(卯靜儒, 2002),但由於人民對於教育改革的推動以及後來政府的加入,教育改革成爲當時社會中的重要議題,而期望透過教育基本法的制定以解決教育法治問題的訴求,即在這樣的背景下被提出,並隨即成爲一項受到社會注意的議題。

(二) 政策參與者

1. 立法部門

立法部門中參與教育基本法制定過程的政策參與者有立法委員、立委助理與行政幕僚,在這些政策參與者中有數個立法委員在本法案的制定過程中擔任政策企業家⁵的角色,積極推動自身的草案版本。

(1) 立法委員：並非所有的立法委員對於教育基本法的制定過程均有影響,也並非教育委員會中的全部立委對於本研究個案均有著力。在教育基本法的制定過程中,研究者僅將那些曾經提出草案版本的立委歸爲政策企業家,包括了顏錦福、翁金珠、朱惠良、范巽綠、林政澤、蔡璧煌與李慶華等七位立法委員;這些立委在採取行動時大多會考量利益與政黨兩種因素。研究發現,當立委自行提出版本或是爲某些壓力團體代言時,存在著一些個人的因素會影響立委推動法案的力量,包含了立委對於法案的投入程度、專業程度以及立委對於扮演角色的認知差異。另外,這些具有政策企業家角色的立委在推動教育基本法的策略上,包含了在立法院院會中提出異議、舉辦公聽會、影響教育委員會與立法院院會的議程設定順序,立委甚至會結合其它立委的力量以合作的方式共同推動教育基本法。

(2) 立法院的行政幕僚與立委助理：立法院的行政幕僚與立委助理在

⁵ 教育政策立法的過程中,並非所有的政策參與者均會致力於政策方案的推動。政策企業家(policy entrepreneurs)是眾多政策參與者中一種特別的角色;在政策的制定過程中,這些人願意付出時間、精力、名譽和金錢,以求未來能有所回報,這些回報可能是推動的政策被接受、參與感的滿足、職業獲得保障或是一些私人性的報酬等。政策企業家雖然也是政策參與者,但是政策企業家在政策網絡中扮演關鍵性的角色,對於政策方案具有較大於政策參與者的影響。兩者的差異,在於:政策企業家致力於某個議題或方案的推動,是政策制定過程中最爲積極行動的政策參與者;政策參與者雖然會採取一些策略以促使方案爲其他參與者所接受,但政策企業家更會因爲本身角色、資源等因素的不同,而傾向採取不同於一般政策參與者的策略來促進政策方案的產出(Kingdon, 1995)。

教育基本法的制定中，均非扮演政策企業家的角色，對於本研究個案的影響均是基於職務上的關係而非自願性參與教育基本法的推動，因此不論是立法院的行政幕僚與政策企業家立委的助理均只能算是教育基本法制定過程中的政策參與者而已。基於職務的關係，教育委員會職員會因為條文對照表的排定工作，而對本研究個案的制定過程造成影響；法制局的人員對於教育基本法的影響則是在於條文文字上的修正或是提出相關立法方面的建議；立委助理對於個案的影響展現在各個草案版本的修正或研擬過程，以及協助教育委員會召集人重擬條文對照表的工作。

2. 行政部門

在個案制定過程的前半階段，由於教育部對於制定教育基本法持保留的立場，使得教育行政部門對於個案制定過程的影響較集中在過程的後半期。

- (1) 教育部長：教育部長對於教育基本法的影響是非常具關鍵性的。在系統議程的階段，由於郭為藩部長對於制定教育基本法持保留的看法，使得個案一直維持在系統議程階段；到了吳京部長接任後，也由於部長個人的因素，立即促使制定教育基本法的議題進入決策議程的階段。
- (2) 行政院教改會：其對於教育基本法制定的影響主要在於問題的建構過程。教改會曾委託學者對於此議題進行專案研究，並於委員會中進行討論。第四期教改諮議報告書中即明示教育基本法的數項理念，這些建議內容對於日後政策企業家在形塑政策方案時具有影響作用。
- (3) 行政部門中的行政幕僚：他們並非個案制定過程的政策企業家，這些人員基於職務所需涉入教育基本法的制定過程。在教育部未表態擬定法案之前，教育部教育研究委員會主要的工作只是在蒐集教育基本法的相關資料；當部長承諾提出版本之後，這些行政人原則開始對外尋求學者專家的協助，組成專案小組以負責草案草擬的工作。

3. 專家學者

不同的學者專家在教育基本法的制定過程中所產生的影響會有差異，

依據研究發現有三種：(1) 實際參與政策問題建構與政策方案形塑的工作，並致力於推動草案的政策企業家，例如四一〇教改團體中的專家學者；(2) 參與問題在建構過程，但未提出草案版本或支持特定草案的政策參與者，例如行政院教改會的學者；(3) 參與方案的形塑過程，並擬定出草案，但是並未致力於推動此一政策方案的政策參與者，例如教育部臨時委託專家學者組成之法案起草小組成員。

若從學者參與教育基本法制定的方式來看，學者專家影響個案制定過程的方式共有四種，分別為針對教育基本法進行專題研究、發表相關文章、出席公聽會提供意見或參與討論，以及參與政策問題建構或政策方案形塑的過程。

4. 壓力團體

在本個案的制定過程中的壓力團體指的是一些民間的教改團體，其中更以四一〇教改聯盟的投入與影響最深。在教育基本法的系統議程與政府議程階段，是民間教改團體對於個案影響最為活躍的時期。在這兩個階段中教改團體採取數項推動法案的策略，包含了舉行民間教育會議、遊行、尋求立委協助、製作文宣以及與行政院教改會間的非正式互動關係，這些策略對於成功推動教育基本法進入決策議程具有重要的影響作用。

(三) 政策形塑

1. 「政策問題」的性質

政策問題的性質差異會對教育政策形塑的過程造成不同的影響。教育基本法的制定過程中，曾經出現過兩個關鍵的政策問題，由於這兩個政策問題性質上的差異，對於教育基本法的制定過程而言具有不同的影響性。

第一個政策問題是教育法制的問題，政策企業家為了解決這個問題而提出制定教育基本法的政策方案。另外，由於此一政策問題的性質並不太牽涉利益或資源重新分配等內容，使得教育法制的政策問題具備了較容易進入政策議程的條件。另一個政策問題發生在教育基本法制定過程的後半段，是有關國民大會代表凍結了憲法有關教育經費保障條文的政策問題，由於此一問題涉及全國教育經費的編列，具有社會上的重要性，使得這個政策問題的出現讓教育基本法得以重獲政策參

與者的注意。

2. 「政策方案」的共識

政策方案的形塑過程會受到來自於政策環境與政策參與者的影響，若某個政策方案能夠獲得多數政策企業家的認同，則容易在政策制定的過程中保留下來。在教育基本法的制定過程中不斷地有政策企業家提出新的政策方案，但並非所有的草案版本均會被其他人所接受；立法院中共有六個教育基本法草案一併進行審查，政策企業家會利用各種策略來推動自己所支持的版本，期望增加他人對此政策方案的共識與支持。最後通過的法案條文是以朱惠良版與行政院版的政策方案為主，意謂著這兩個版本在制定的過程中獲得較高的共識，具有較高的影響力。

二、因素間的互動情況

(一) 影響因素的出現、互動、改變或消失

就如同 Kingdon (1995) 將政策形成的過程描繪為一種原始湯的狀態，其存在著各種意見、議題和解決方案，這些影響因素如同化學中的粒子一般，彼此會相互地碰撞、重新組合成新的粒子，也可能因為彼此的作用而消失。

影響因素的互動在個案的制定過程中是可以觀察得到的。例如，有些因素是本來就存在的（如「立法委員」是政府常設性的職務）；也有些因素是因為和外界的作用而產生（如「政治文化的變遷」即是由於 1980 年代的解嚴所伴隨而來的文化改變）；亦有因為因素間的交互作用而產生新的因素（如「朱惠良版草案」的出現，是因為「立法委員」和「四一〇教改團體」，甚至還涉及「教育法制的問題」與「憲法教育經費保障條文的凍結」等因素交相作用下所產生）；或是因素間的互動而改變原本的性質（如在表 5 中被歸類為「政策方案」的「粒子」，均代表著教育基本法制定過程中曾經於立法院提案的草案，這些草案在經過立法院教育委員會四次的審查會和三次的朝野協商後會有所變動，有些條文會因為政策參與者之間的共識不足而遭刪除，有些條文則會因為成員對其具有較高的共識而被留下）。

因素互動的過程中，決定其生成或消失的關鍵是「共識」。在個案

的制定過程，最初的「政策方案」大多是由民間教改團體規劃而成，民間在規劃草案時曾經出現過不同的版本，從最初台灣教授協會草擬的版本，到陳黃版、丁志仁版、魏千峰整合版，以至於最後的朱惠良版，版本間並非全然無關，而是在前一個版本的基礎上，經由凝聚多方共識而形塑產生。在這個過程中，行政院版和朱惠良版是兩個共識凝聚程度較高的草案版本，而這兩個影響因素亦對於最後通過的教育基本法案內容具有關鍵性的影響；當然過程中也會有不少的版本是遭整併或是捨棄的。

(二) 影響因素的互動時機

政策是否能夠順利進入議程的階段，甚至完成合法化的程序，「時機」是其中的關鍵。Cohen、March 與 Olson (1972) 認為，「時機」指的是組織被期望做出關鍵決策的時刻，而 Kingdon (1995) 則以「政策之窗 (policy window)」的開啓，來譬喻一個政策制定關鍵時刻的來臨。在個案的制定過程中，可以觀察出幾個關鍵的「時機」。例如，由於顏錦福版與翁金珠版分別於立法院中進行提案，使得教育基本法草案得以進入併案審查程序，進而使個案的制定從制度議程轉為政府議程。此一現象顯示，由於「顏錦福草案版」與「翁金珠草案版」的互動，使得教育基本法產生「議程」性質轉化的機會。又如，前教育部長吳京在立法院的會期中承諾於限期內完成教育部版的教育基本法草案，此一舉動使得政策議程得以從政府議程推進至決策議程，顯示了「教育部長」和「立法委員」的互動對於議程性質轉化的關鍵影響。

三、制定過程的描繪

從上述有關影響因素的研究結果顯示，教育基本法的制定過程是一種由下而上的外部催生模式。以下，將透過文字與圖 4 描繪個案的制定過程。

(一) 系統議程

從 1986 年的台大「自由之愛運動」開始，制定教育基本法就被民間視為解決國內教育法制問題的方案，同時也被認為是一個政府應該負責解決的政策議題。至 1993 年，顏錦福立委於立法院中提出教育基本法草案並通過一讀程序，制定教育基本法的聲音被再次提起，但此時的教育行政部門並不認為有制定的必要；在一場面對立委的施政質

詢中，前教育部長郭為藩表示當前並無制定教育基本法的需要。

1994年四一〇教育改造遊行活動被視為是台灣四十年來第一次以「教育改革」為訴求的民間社會運動，其中的訴求之一即是「制定教育基本法」。遊行活動後的數日，翁金珠立委於立法院繼顏錦福立委之後，再次提出第二個教育基本法草案，提案當天即順利通過一讀（1994.4.21），教育委員會也立即舉辦了兩個草案版本的併案審查會（1994.5.2）。即使政府對此議題仍持反對立場，但是此項政策方案的討論已經蔓延至立法院中（立法院教育及文化委員會編輯，2001），1994年5月2日成為政策議程形塑的分水嶺，在此之前為系統議程的性質，之後則為政府議程的性質。

（二）政府議程

到了政府議程階段，政府內部相繼對於「制定教育基本法」的議題進行討論。1994年9月，行政院成立教育改革審議委員會以推動國家的教育改革運動。此一組織對於是否制定教育基本法的議題，在經由委託專案研究後，做出支持的回應，並在教改諮議報告書中建議，政府應積極推動制定教育基本法的教育政策，並以制定教育基本法為近程之教育法令修訂的重點目標之一。接續著系統議程的發展，立法院教育委員會審查會對於本法案召開審查會，行政院教改會也對於政府是否應該制定教育基本法進行討論並達成共識。政策制定發展至此已進入政府議程的階段。

（三）決策議程

促使個案從政府議程進入決策議程的關鍵是，前教育部長吳京於立法院承諾限期內提出教育基本法草案版本。當部長做出這項承諾後，亦即表示教育行政部門必須對於教育基本法的制定工作負起責任，也就需要採取較為積極的行動。至此，教育基本法的議題邁入決策議程階段。

在此階段中，共有蔡璧煌立委、行政院和李慶華立委先後提出三個草案版本，連同系統議程中提出的顏錦福版、翁金珠版，以及政府議程中提出的朱惠良版，共計有六個草案版本需於立法院教育委員會進行併案審查。

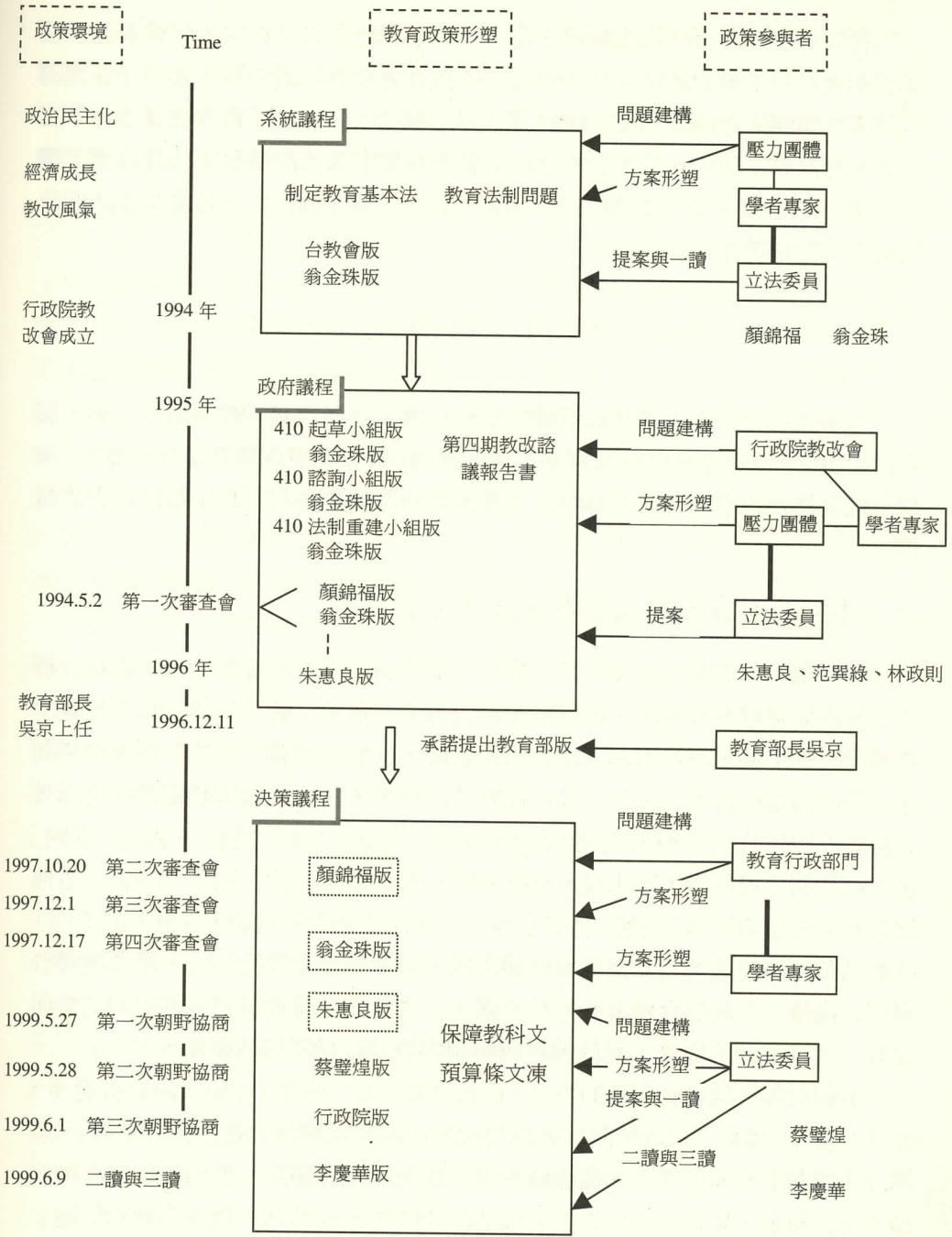


圖 4 教育基本法制定過程之圖示

在立法院政策合法化的過程方面，決策議程階段是立法院對於教育基本法進行審查最為密集的階段。從 1997 年底，教育委員會於兩個月內進行了法案的大體審查與條文之逐條討論；1999 年 5 月底開始，在一個星期內快速進行了三次的朝野協商；同年 6 月 9 日的立法院院會在隻字未改的情況下快速通過二讀與三讀。從 1996 年底一直發展至 1999 年 6 月三讀通過為止，教育基本法的政策制定處於決策議程的狀態。

伍、結論

本研究結合階段論與非階段論的分析長處，分別透過「政策議程」與「影響因素」的分析途徑來描繪教育基本法的過程。研究發現政策制定過程實為「議程」性質轉變的過程，而影響因素及其彼此的互動亦為左右政策制定過程的關鍵。

一、本研究結合階段論與非階段論分析途徑

過去關於政策制定的文獻可以發現，階段論與非階段論對於政策過程分析的主張向來是壁壘分明的。階段論傾向以政策制定過程的「時間」和「問題」作為分析的依據，將過程劃分成不同的階段，每個階段有不同的分析重點和問題。非階段論則是以「主題」進行跨時間的分析，並認為政策制定過程充滿著妥協與非理性的成分，政策行動的起源應是「機會」而非「問題」，因為「問題」會在政策制定過程中不斷出現、相互影響，甚至會改變了原來的「問題」。這種情況和階段論者認為「問題」僅會出現在政策制定過程的初期，有很大的不同。階段論和非階段論各有其擅長與侷限之處，前者善於政策的分析，後者則優於過程之描繪。若能結合兩者的分析長處，必將有助教育政策制定過程的認識與理解，透過這樣的描繪，對於教育政策制定過程提供不同的圖像。

本研究吸取階段論分析的特長，修改其原本以「問題」導向式的分析途徑，改為「議程」導向（以政策議程做為描繪政策制定過程時的階段劃分依據），以解決「問題」導向途徑下，僅能處理單一政策問題的侷限。例如，從個案的描繪即可以發現，制定過程中存在著兩個政策問題，分別為「教育法制的問題」和「憲法教育經費保障條文凍結」。

本研究亦接受非階段論之影響因素的分析途徑，從這些影響因素的互動關

係來描繪教育基本法的制定過程。在這種跨越時間面向的分析途徑下，解決政策制定過程難以明確劃分階段的限制外，亦透過政策議程的概念彌補原先非階段論完全無法預測政策制定的缺憾。如個案的制定過程是沿著「系統議程」、「政府議程」和「決策議程」的性質演變的。

二、政策制定過程是「議程」性質轉變的過程

教育政策是眾多影響因素交互作用下的產物，由於影響因素間的互動隨時會有變化，任何影響因素都可能會左右教育政策產出的結果，因此教育政策制定的過程是充滿著不確定性的。此時，透過「議程」導向的分析途徑，輔以「政策環境」、「政策參與者」和「政策形塑」三個層面的影響因素，共同描繪出一種「議程」性質轉變的過程，而此正也描繪了教育政策制定過程的演變。不同的教育政策應會有不同的「議程」演進過程。以教育基本法的制定過程為例，即是一種從「系統議程」、「政府議程」以至「決策議程」的「議程」性質轉變過程，是一種由下而上的政策制定的過程。

另一方面，因素間的互動亦是左右「議程」性質轉變的關鍵。例如「顏錦福草案版」與「翁金珠草案版」的互動，使得教育基本法得以從「制度議程」變成「政府議程」。又如「教育部長」和「立法委員」的互動，使政策議程從「政府議程」進至「決策議程」。在不同因素的互動過程中，「共識」是決定影響因素生成或消失的關鍵。

參考文獻

- 王麗雲 (1999, 3月)。教育研究與教育政策。論文發表於國立台灣師範大學教育學系舉辦之「教育行政論壇」第四次研討會，台北市。
- 丘昌泰 (1995)。公共政策：當代政策科學理論之研究。台北市：巨流。
- 丘昌泰 (2000)。公共政策，基礎篇。台北市：巨流。
- 卯靜儒 (2002)。波克維茲：【教育改革的政治社會學】導讀。載於蘇峰山 (主編)，意識、權力與教育：教育社會學理論論文集。嘉義縣：南華大學教育社會學研究所。
- 立法院教育及文化委員會編輯 (2001)。教育基本法案，法律案專輯第 296 輯教育及文化 (45)。台北市：立法院公報處。

- 朱志宏 (1995)。公共政策 (再版)。台北市：三民。
- 余德慧、徐臨嘉 (1993)。詮釋中國人的悲怨。本土心理學研究，1，301-328。
- 吳定 (2000)。公共政策 (修訂版)。台北市：空中大學。
- 吳清山 (1999)。教育基本法的基本精神與重要內涵。學校行政，2，28-41。
- 林水波 (1999)。公共政策新論。台北市：智勝。
- 翁翠萍 (1999，12月29日)。延長九年國教名列近百年來教育大事紀第一大。
中央通訊社【線上查詢】。2001年4月7日，取自
<http://www.taconet.com.tw/rpt/>。
- 張鈿富 (1994)。教育政策的制定與執行。載於台灣研究基金會編輯部 (主編)，
台灣的教育改革 (頁246-274)。台北市：前衛。
- 彭懷恩 (1996)。政治學 (初版)。台北市：風雲論壇。
- 鄭玉卿 (2001)。從歷史觀點評析教育基本法之理念與時代意義。初等教育學刊，
9，113-133。
- 顏國樑 (2000，6月)。我國教育基本法的立法過程、內容分析及其對教育發展
的影響。論文發表於國立高雄師範大學舉辦之「教育基本法相關議題」研
討會，高雄縣。
- Anderson, J. E. (2000). *Public policymaking: an introduction* (4th ed.). Boston, Mass.:
Houghton Mifflin.
- Cobb, R., Ross, J. K., & Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative
political process. *American Political Science Review*, 70, 126-138.
- Cohen, M., March J., & Olsen J. (1972). A garbage can model of organizational
choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.
- Dunn, W. N. (1994). *Public policy analysis: An introduction* (2nd ed.). Englewood
Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Dye, T. R. (1995). *Understanding public policy* (8th ed.). Englewood Cliffs, N. J.:
Prentice-Hall.
- Fowler, F. C. (2000). *Policy studies for educational leaders: An introduction*. Upper
Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Hycner, R. H. (1985). Some guidelines for the phenomenological analysis of
interview data. *Human Studies*, 8, 279-303.
- Jones, C. O. (1984). *An introduction to the study of public policy*. Monterey, Calif.:

Brooks.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). New York: HarperCollins College Publishers.

Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.

Lindblom, C. E., & Woodhouse, E. J. (1993). *The policy-making process* (3rd ed.). Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

Mayer, R. R. (1985). *Policy and program planning: A developmental perspective*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Parsons, W. (1995). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Brookfield, Vt.: Edward Elgar.

Stone, D. A. (1988). *Policy paradox and political reason*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman.