



Back to  
SCHOOL

Curriculum Policy

張嘉育 者

# 課程政策的形塑CH2



助理教授 王佩蘭



Education in Finland

1、Teacher Training System [影片](#)

2、師資培育碩士化 [連結](#) [連結](#)

問題描述：師資培育制度、如何突現問題並提出議題

政策規劃：借用途徑（芬蘭師培制度）

政策工具的選擇與規劃：



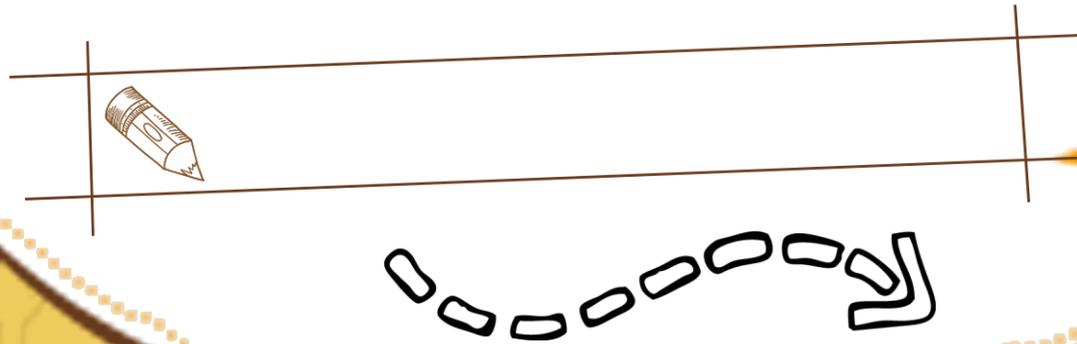
Back to  
SCHOOL



Curriculum Policy

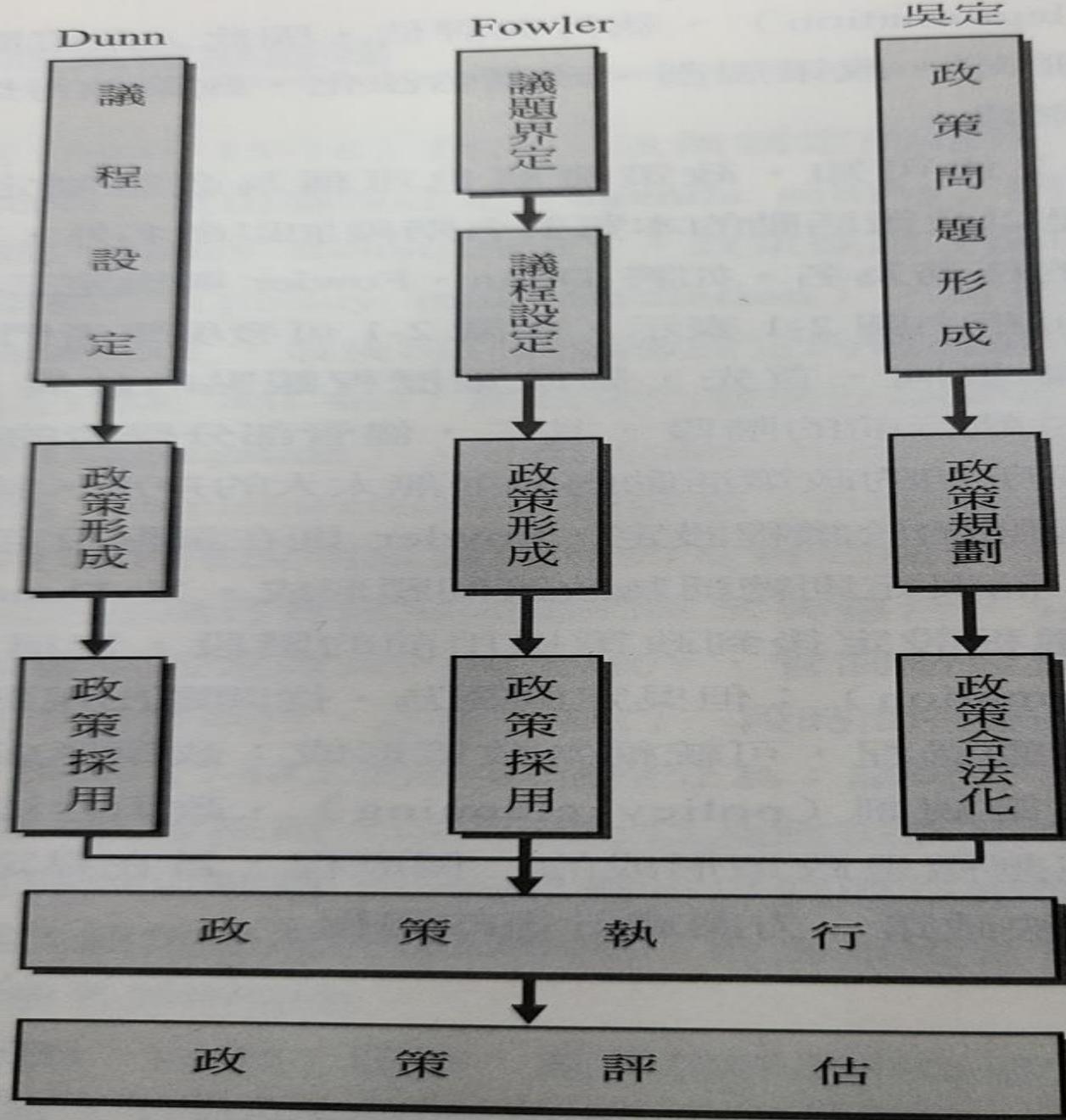
張嘉育 者

# 第一節課程政策形塑的歷程



A decorative graphic consisting of a large yellow arrow pointing right, three white stars of varying sizes, and a large white rounded rectangle with a black border and a hatched shadow effect on the right side.

課程政策的發展歷程

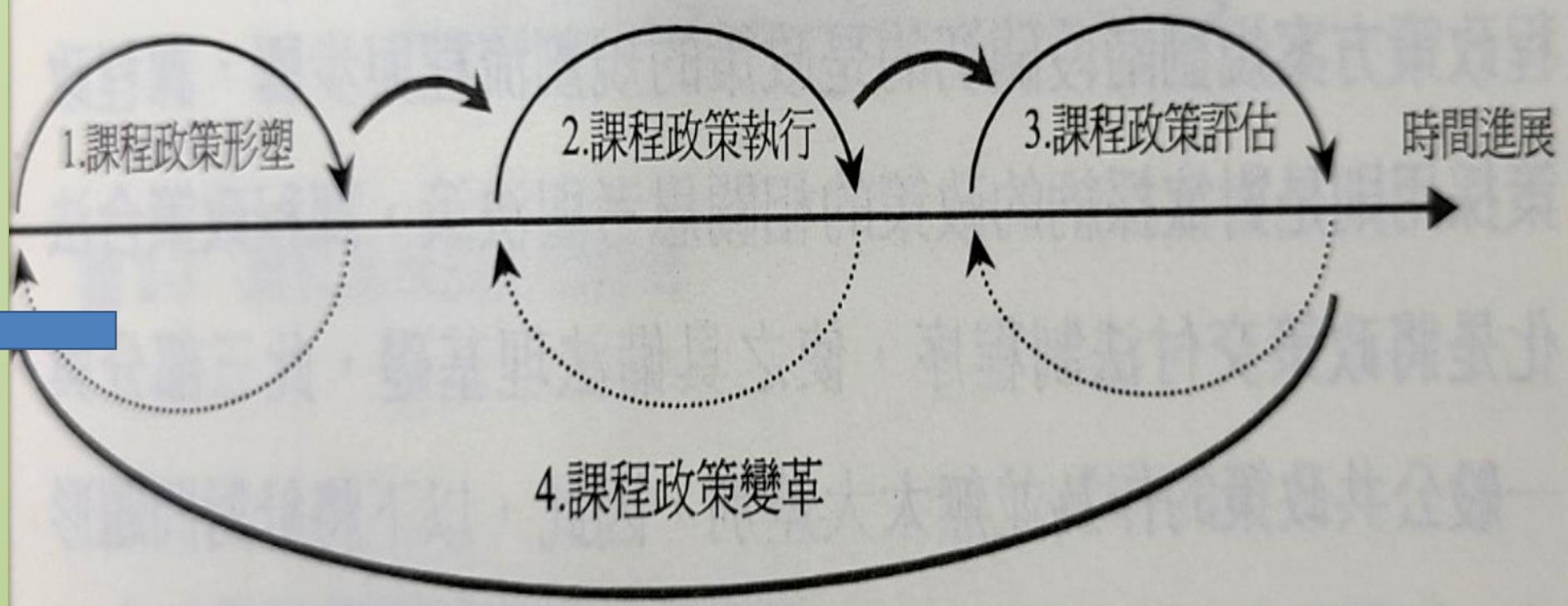


# 政策形塑

# 三大階段

圖 2-1 不同的政策歷程觀點

公共問題的發生  
政策議程設定  
政策問題建構  
政策方案規劃、採納  
政策合法化



..... 表示回饋

實際歷程

- 1、並不一定有明確的階段分野。
- 2、可能有階段重疊。
- 3、彼此有交互作用

圖 2-2 課程政策的發展歷程

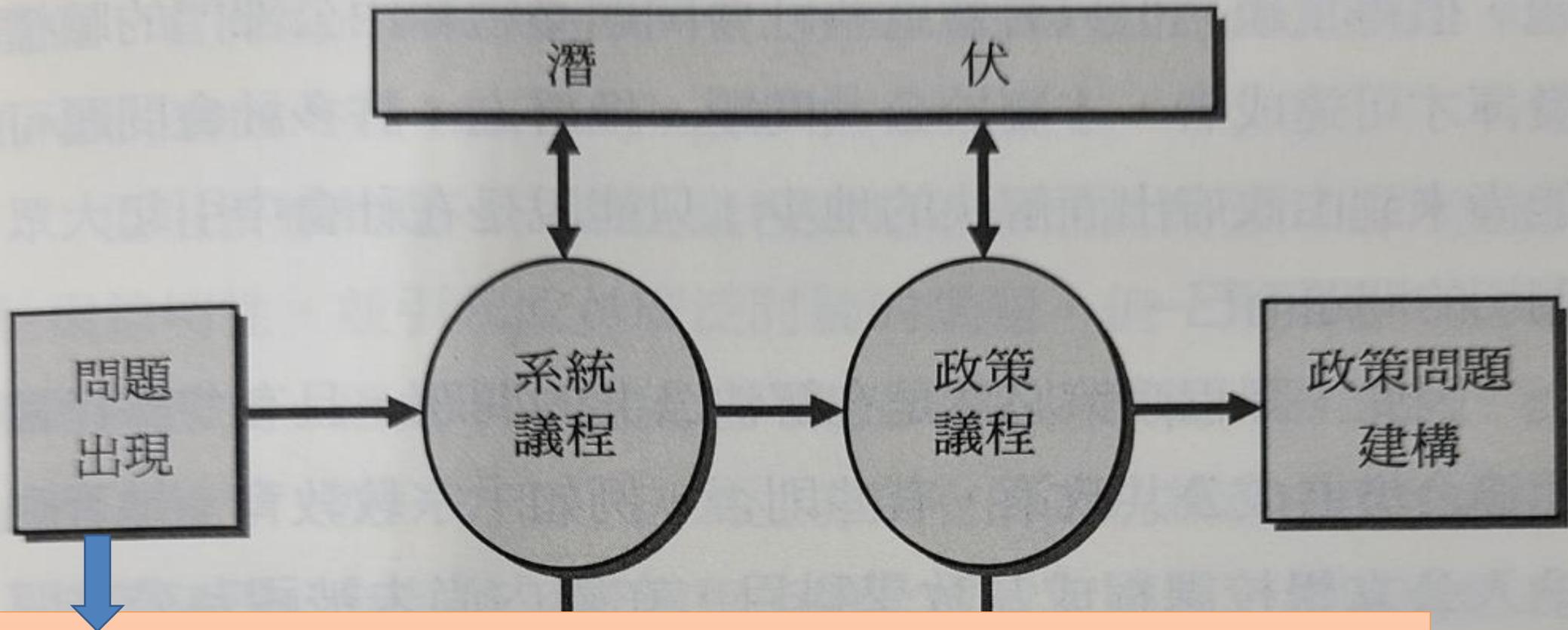
A decorative graphic consisting of a large yellow arrow pointing right, with three white stars of varying sizes above it. Below these elements is a large, rounded rectangular box with a black outline and a white interior, containing the title text.

# 課程政策的形塑

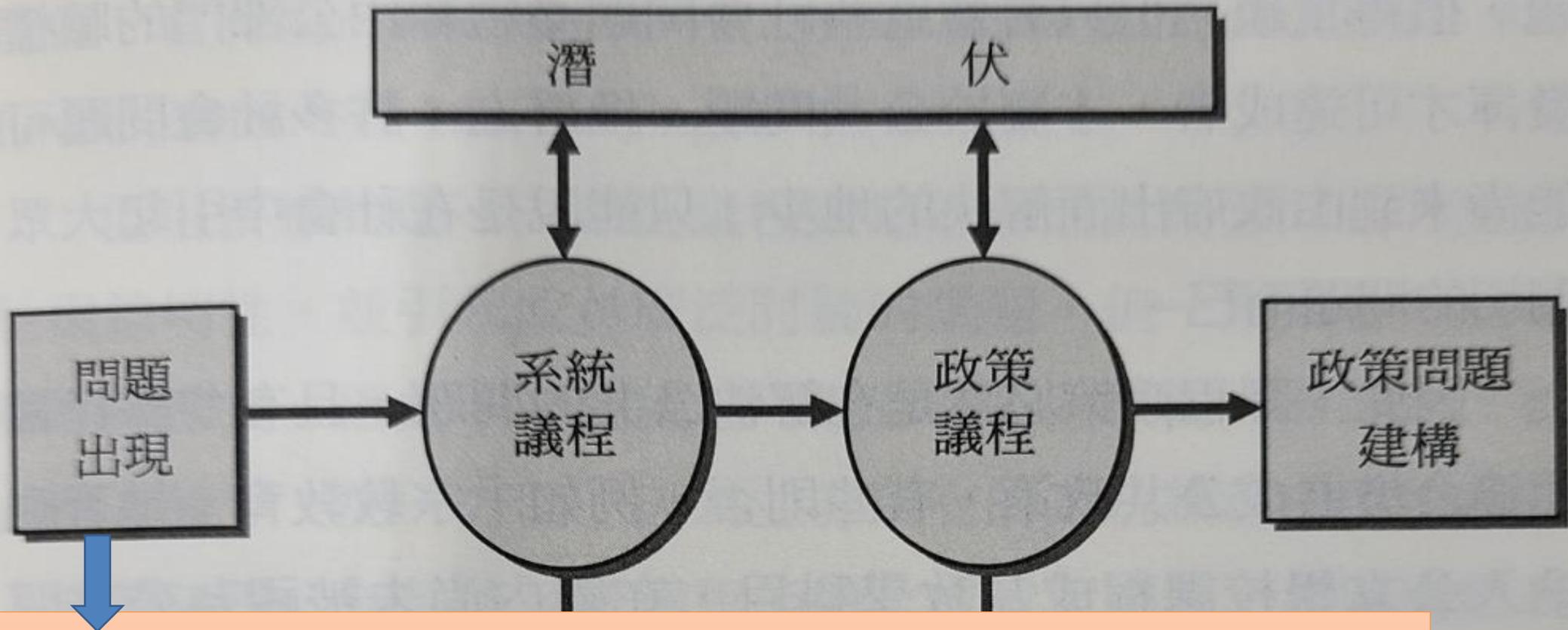


# 課程政策的形塑

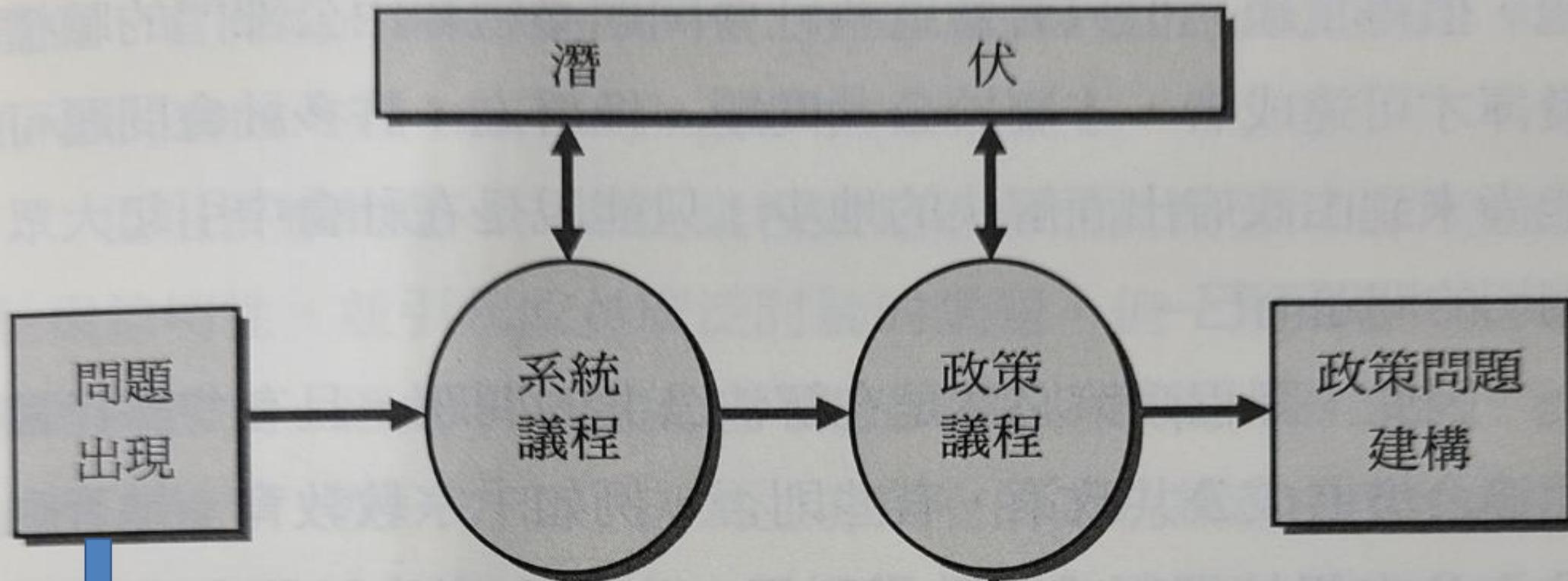
## 一、問題發生與議程設定



狀態condition VS 問題problem  
少子化是社會狀態?還是社會問題?  
怎樣才能呈現這是一個問題? (請討論)



社會問題必須藉由公部門的職權發揮  
才可達成者才屬於公共問題。  
請問少子化是否是公共問題?為什麼? [連結](#)

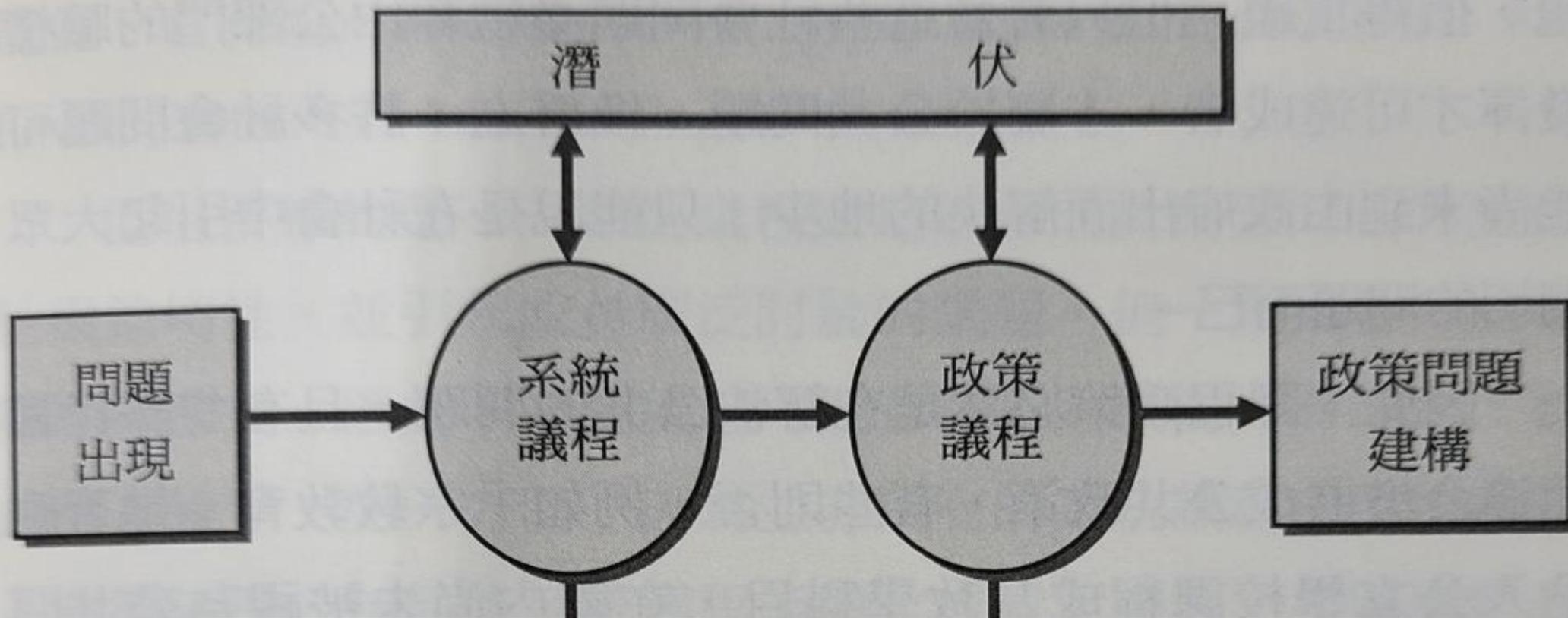


你覺得目前在教育現場  
有哪些因應社會狀態的社會問題  
有可能會變成未來在教育系統中變成重要議題  
的公共問題?



# 課程政策的形塑

課程政策必然是解決公共問題，且有些課程議題適合發展成公共政策，有些則否，例如宗教。



**System agenda**

**policy agenda**

又稱公共議程(public agenda)  
政策網絡、專業社群、媒體、利益團體、  
教育人員、  
大家討論但未被政府機關接納並處理的議題。

又稱機關議程(institutional agenda)  
被政府機關的決策個人或單位列為慎重考慮  
且擬處理的議題

你看到了什麼問題?思考看看這些問題目前的位階?

我看台灣的教育  
問題 1 2 3 4

教育評論

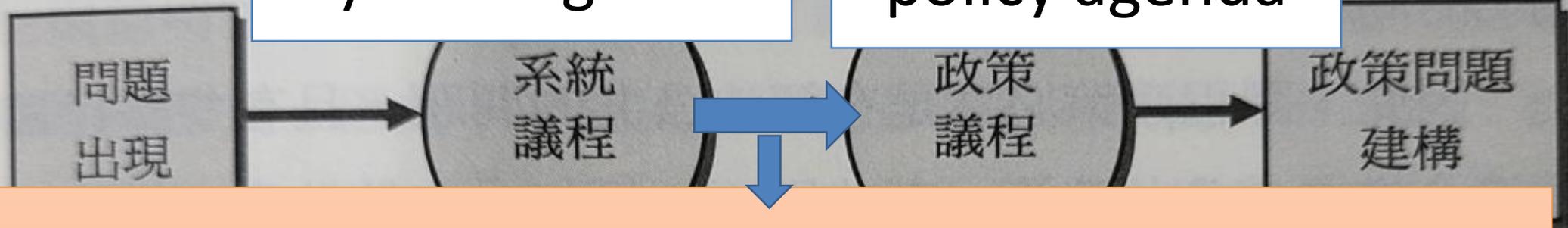
為台灣  
而教

議題研析

具有強烈的變動性、  
可能出現非連續和非漸進性

System agenda

policy agenda



關鍵因素

### 決策者:

認知、能力或理念會決定政策選擇的偏好、越接近決策者的團體影響力越大。

### 政策環境:

各項政策針對特定的社會經濟、人口組成、意識形態、價值、政治結構、文化等環境進行回應。有些危機出現或重大事件會干擾原有的政策議程。

A large yellow arrow with a black outline points from the top right towards a white speech bubble with a black border and a hatched shadow. Three white stars of varying sizes are scattered around the arrow's tip.

# 課程政策的形塑

## 二、政策問題建構



# 民意與課程政策的形塑

## 一、民意的特性

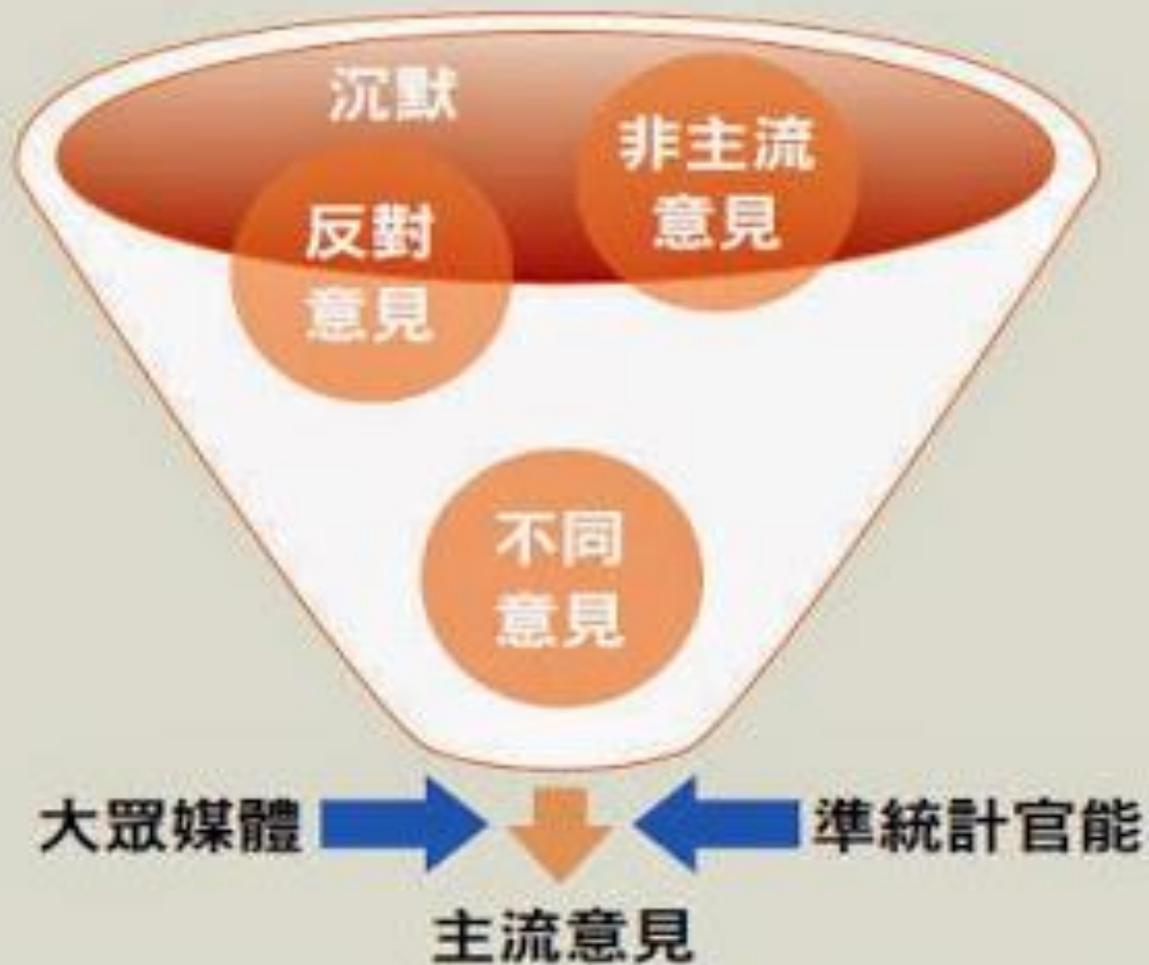
一群人在特定時間內，對某一項公共議題所表示的意見。但民意並非固定，其具有負責、多變、不普及、不一致，不可靠及潛在等多項特性，以致於民意的體察並不容易。課程政策制定必須了解名義的特性以及在政策形塑中可能產生的影響。



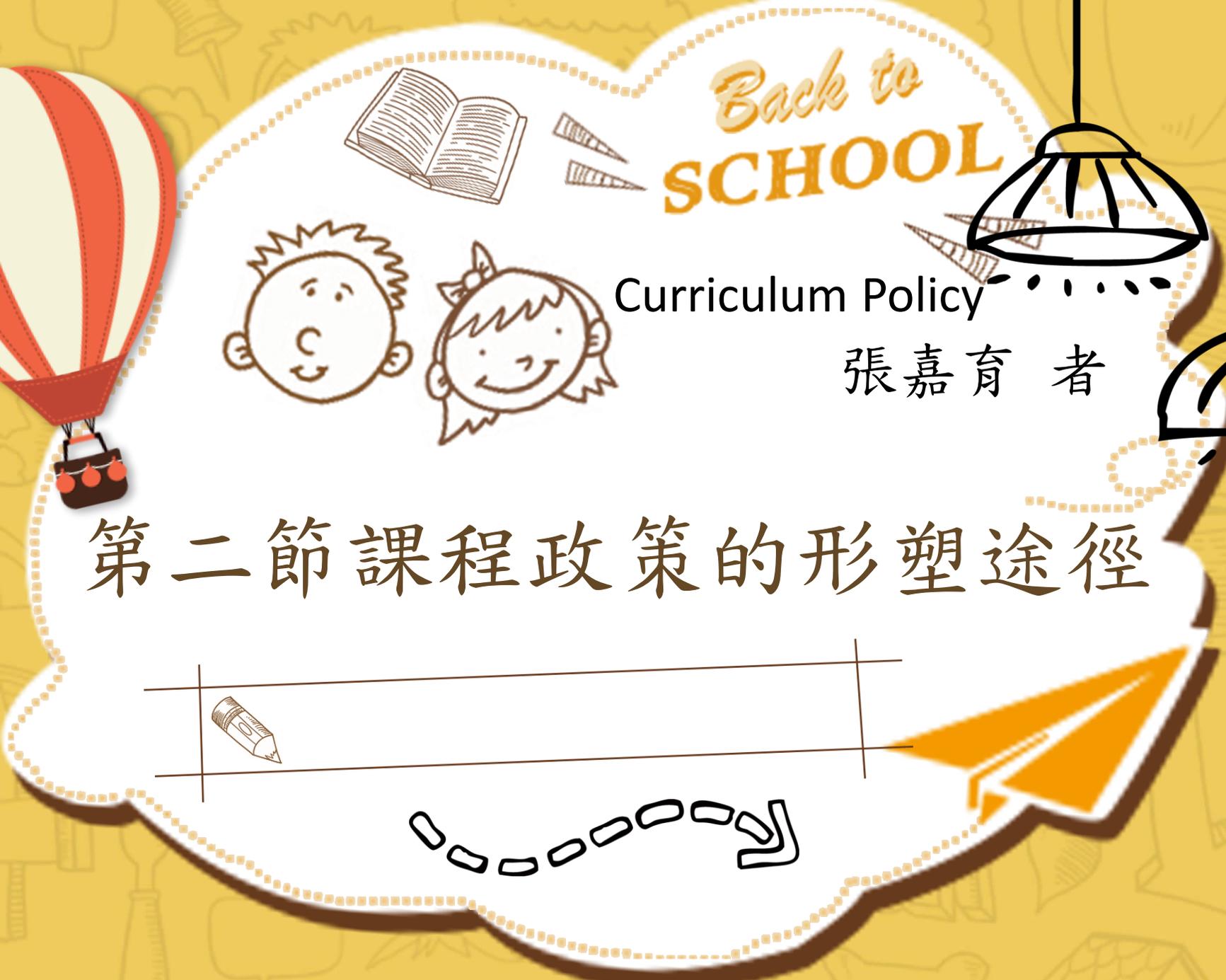
## 民意與課程政策的形塑

## 二、民意的陷阱

民意研究中有所謂的「沉默螺旋理論」(spiral of silence)，由德國學者Elisabeth Noelle-Neumann(1973)提出 [維基百科](#)



組織中如果存在主流意見，當人們發現自己的意見與主流意見不同時，因為害怕被孤立或被迫害，便會選擇隱藏自己的意見，保持沉黙。最後支持主流意見的聲音會愈來愈大，而弱勢意見的聲音就逐漸消失。



Back to  
SCHOOL

Curriculum Policy

張嘉育 者

## 第二節課程政策的形塑途徑





規劃途徑

一、廣博理性模式Rational-comprehensive model

# • 廣博理性模式(假定問題可以解決)重視理性思考



假設人類為經濟人(economic man)以追求最大經濟利益為目的，在規劃時會依據完整的資訊，對問題解決方案週詳裡性的考慮，並制訂並選擇效益最大的政策。

規劃步驟:

- 1、確定政策所要解決的問題，確立目標，尋找解決備案。
- 2、詳列各備案的可能結果，比較備案的結果，包含方案的優劣與成本效益，並加以排序。
- 3、選定達成目標、價值或目的的極大化之最佳方案。

# • 廣博理性模式



優點: 主張政策決擇時，多方面思考、面面俱到、強調決策的理性思維。

缺點: 實務可行性需要商議。忽視政策發展過程中的複雜性。假設人是全能，無視於可能受到知識、能力、時間、資源及其他環境因素的限制，決策者難以窮盡所有的解決方案。再者行動者對於問題的認知也不可能一定有共識。



# • 斷續漸進模式

- 假定:問題只能改善,不能解決。重視協商共識

斷續漸進模式是由美國耶魯大學教授Charles Lindblom所提出，其認為廣博裡性模式的假設不適合實際的政策過程。因為政策的形塑，是在多元行動者間的折衝，是尋求多數參與者雖不滿意卻能接受的決策結果。此種途徑所提出的政策多是對於現況枝微末節的修改，又稱為枝節途徑(branchap-proach)

## 規劃步驟:

- 1、無法確定清晰的政策目標，只許擬定大致方向，枝後只考慮對於現行政策做部份修正的少數備選方案，而無須窮盡所有的方案。
- 2、針對可能重要的結果的替選方案進行分析。
- 3、方案選擇時，強調並非最正確或最佳方案，而是交付協商，只要協調出的方案，及最佳方案。



# • 斷續漸進模式



優點:具有政策的真實性及合理性，較容易取得共識，可在社會上減少衝擊，在心理上減少不確定。

缺點: 但其對於政策改革認為只能做修正的調整，長遠及遠大的目標難以企求，只做短期目標的修正，無法因應快速社會變遷下所展生的問題，因此可能忽視社會的真正改革，也因此被稱為親惰性(**pro-inertia**)派以及反創新(**anti-innovation**)意識形態的幫兇。。



## 機會途徑

Kingdon(1984)提出政策機會之窗(window of opportunity)的觀點，琪主張政策的形塑系由問題流、政策流、政治流等三股脈流交織而成。

問題流:

人類社會的公共問題、過去政府政策行動的後果等

政策流:

政策社群分析問題與形成可能性的方案，並經由發文章、舉辦公聽會、媒體以及重要人物得會面等方式，推銷其政策理念與政策方案。

政治流:

政治氛圍、民意趨向、選舉結果、利益團體等。

三者匯流時  
產生  
政策機會之窗

機會途徑是政策形塑的寫實主義，其細膩的描述了政策發展歷程中所需要的隨機現象。但政策的形成仍需要周延的規劃，方能引導變革作為，因此這種觀點只能視為政策形塑的另類觀點或補充。





## 政策借用途徑

隨著全球化的現象，政策開始出現跨疆界的運動與政策遷徙(policy migration/policy transfer)，這使得全球的教育與課程政策存在頗多的相似性。例如：職業學校重視能力本位與工作現場學習、高等教育則有擴充教育機會及採用遠距教學的趨勢。這種教育改革政策的相似現象，被認為是政策的跨國借用(borrowing)、仿效(modeling)、移植(transferring)、傳播(diffusion)的結果(Halpin,1994)。

自願的政策移植：  
對現有政策不滿，試圖借用他國的經驗與政策。

直接強制的政策移植：  
主要為跨國組織，例如國際貨幣基金，和世界銀行，  
在提供相關資金時，附帶某些政策的要求。

間接強制的政策移植：  
互相依賴的國家要採取共同的政策行動來解決問題。  
例如加入某些國際組織必須接受執行相同的方案。

基本上各國的教育政策或制度均某種程度地借鏡他國的經驗與作法，政策借用作為政策形塑的途徑是極普遍的現象。

Dolowitz &  
Marsh(1996)

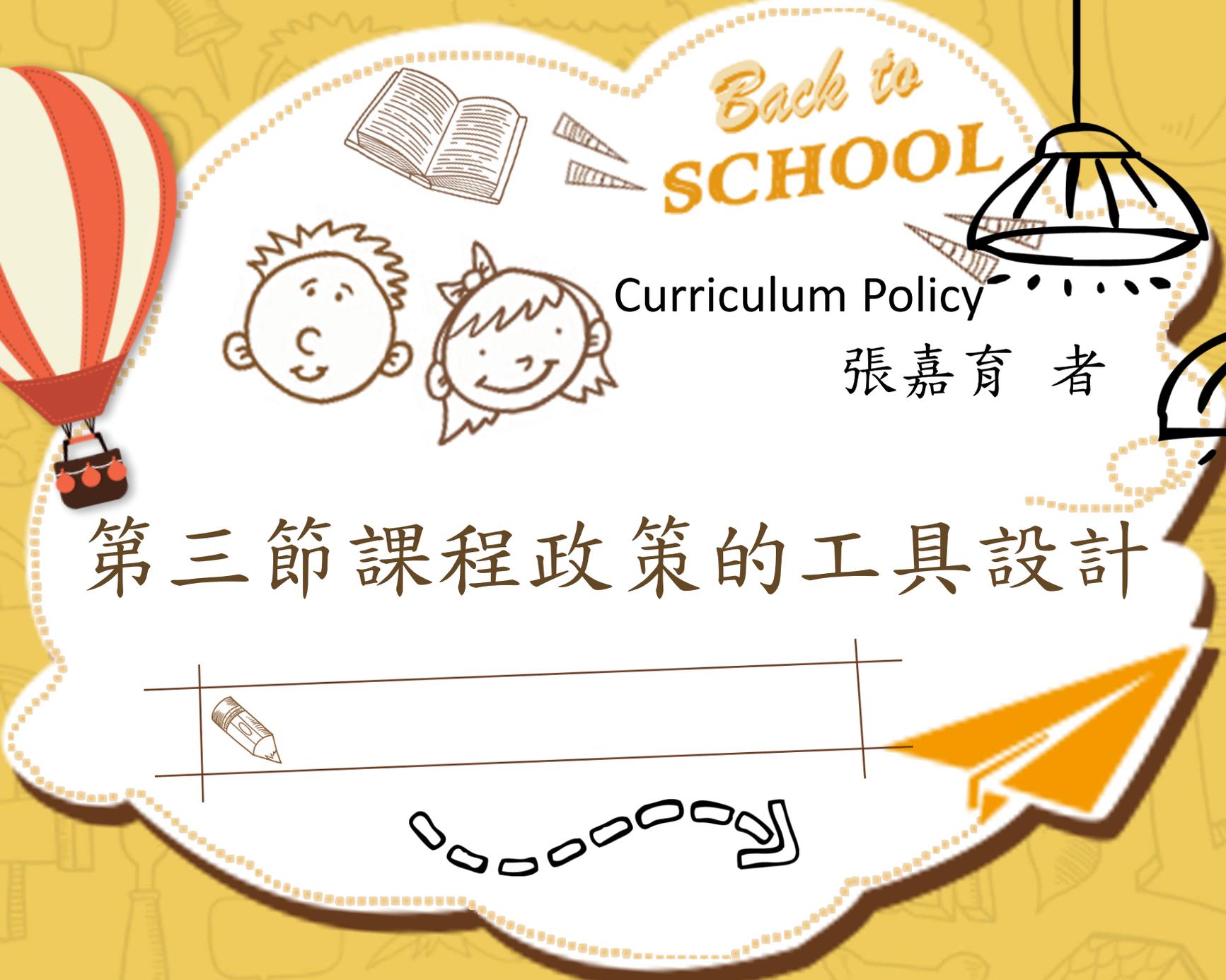


# 政策借用途徑



優點: 知道如何處理重複的問題是可取的，可以避免重複的錯誤，而正確的做法也可以更為精確。

缺點: 借用的政策不一定因為在其他地方成功就會再本地重複發生，與政策相容的社會文化，才是政策借用成功的條件。Ball(1998)也提醒，除了關心教育政策在不同區域展現的共通性之外，也要釐清政策轉移的過程以及政策借用後落到獨特情境中的脈絡化(recontextualisation)情形。



Back to  
SCHOOL

Curriculum Policy

張嘉育 者

## 第三節課程政策的工具設計





## 課程政策工具的定義

Schneider & Ingram(1990)認為，政策工具是政府用以達成政策目標的技術。林水波(1999)則認為，解決政策問題所使用的各種可行手段，即為政策工具。



## 課程政策工具的效用

### 一、工具論觀點

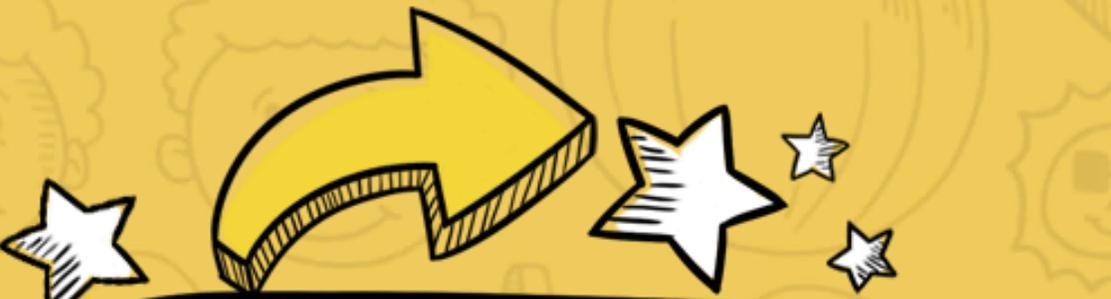
政策工具的效果是由政策工具的屬性所決定，因此，政策失敗是由於所選擇的政策工具錯誤。因此工具論者主張重要者在於了解各項政策工具的屬性與特點，即可預測未來產生的效果。



## 課程政策工具的效用

## 二、程序論觀點

任何政策工具均有其限制，無法完全預測其後果，也無法預知其效能。因為政策執行過程中，常出現厲害關係團體的介入，導致政策工具類型的選用及運用方式產生改變。因此程序論者強調政策工具的程序是政策效果的主要因素，而不是工具本身的特性。



## 課程政策工具的效用

### 三、權變論觀點

所有的政策並不存在於一體適用的政策工具，政策工具的適切性，其實受政策情境所決定，亦即政策工具的效果是政策工具與其政策環境互定的結果，政策情境才是政策工具是否產生效果的重點。



## 課程政策工具的效用

### 四、建構論觀點

政策工具是否產生效果，是受到相關成員的主觀意識所影響。該意識與判斷影響政策工具的效果。因此政策工具的運用與設計，必須將相關成員對工具的認知加入考量，才能構成具有價值的政策工具。

A large yellow arrow with a black outline points from the top right towards a white speech bubble with a black border and a hatched shadow. Three white stars of varying sizes are scattered around the arrow's tip.

課程政策工具的類型

一、Elmore(1987)的看法

表 2-2

## Elmore 所提出的政策工具類型

類型	制定法規	提供誘因	建立能力	系統變革
假設	政策要求行為是所有成員與機構皆須共同遵守者；如缺乏法令，行動將不一致	個人及機構的能力雖不同，但金錢可誘發行為的一致性	相關人員需要知識與能力，以表現出政策所要求的行為	僅藉由誘因、法規與能力提升，但不改變現有權力分配，仍無法達成目標產生
要素	規章	金錢	金錢	權力
成本	政府需有強制力	政府需付出監督與行政成本	政府需長期投入經費	既存的傳遞者失去權力
效益	政策順服與行為表現的一致性	政策標的獲得經濟利益	長期的社會利益	新的政策傳輸系統的強化
可能結果	1. 執行者與標的對象產生敵對關係 2. 最低的行為標準	1. 需要金錢誘因才會展現行為 2. 行為差異的容忍區間越小，所需監督成本越高	長期投資後的不確定性	可能因為新授權機構的無能而失敗

教師研習中心

資料來源：Elmore, R. F. (1987). Instruments and strategy in public policy. *Policy Studies Review*, 7(1), 176-177.



## 課程政策工具的類型

## 二、Schneider& Ingram 的看法

政策標的的團體對於政策未能順服的五項原因：  
目前無法令規範、缺乏意願順服法規、欠缺能力遵守法規、不認同政策目標或政策工具的價值。

## 克服五項原因的工具類型:

### 權威型工具(authority tool):

聲明文件(statement)、或訴諸公權力如行政命令、法規等。權威型的工具假定機關或政策標的對象，對從屬關係的法令規定具有服從性。

### 誘因型工具(incentive tool):

假定標的團體的行為動機乃基於理性計算，誘因是改變其行為動機的必要措施例如:激勵或處罰。

### 建立能力型工具:

專注於政策工具是否有助於強化標的團體回應政策的能力。其認為政策誘因之有無並非關鍵，反而是政策相關行動或做決策時需要的資訊、技巧或其他資源不足，才是障礙的來源。訓練、技術協助、教育以及資訊。



## 克服五項原因的工具類型:

### 符號和勸勉型工具(symbolic and horatory tool):

仰賴政策所訴諸的價值理念等象徵性符號，使標的團體願意順服特定行為。符號及勸勉型工具假定，一旦標的團體認知、認同政策所提倡的行為和目標和於其價值理念信仰時，其自然會遵守該特定行為。主要包含公告、演講或公關活動。

### 學習策略型工具(learning tool):

假定機關和政策標的對象具有行為學習的能力。學習型工具在提供標的團體參與觀察問題解決過程並且鼓勵或要求機關從正式評估、公聽會及促進互動關係的制度安排經驗中吸取教訓，





## 課程政策工具的選擇

### 一、選擇政策工具的考量要素:政策目標

特定的政策工具有其適配的政策問題與目標(Elmore,1987)。政策目標來自於政策問題,政策目標也為政策工具限制了方向。一旦政策問題的界定改變,政策工具就應對應調整。例如政策問題界定由訂最低標準改到最高標準政策工具就要從法規命令改成提供誘因。



## 課程政策工具的選擇

### 一、選擇政策工具的考量要素:政府財政

不同政策工具也有不同的財政需求。法令權威型所需投入成本最低。經濟誘因與成長變革兩大類型的政策工具成本稍高。



## 課程政策工具的選擇

### 一、選擇政策工具的考量要素:資訊的充足性

要使用經濟誘因的政策工具，必須掌握所提供的經費額度高低要能真正具有誘因，如欠缺足夠的資訊往往使提供的誘因不是過大，便是太小，對相關機構成員而言，不是造成資源浪費就是動機不足。



## 課程政策工具的選擇

## 二、選擇政策工具的原則:留意工具的一致性

Sykes(1990)提出政策工具的連結性(alignment),也就是考量政策系統的一致性問題,讓政策工具與政策影響彼此強化增強,提供一致的指引與支持。因此設計政策工具時,宜留意工具的搭配組合,以發揮政策工具解決問題的效能。



## 課程政策工具的選擇

## 二、選擇政策工具的原則:重視工具的配套措施

Elmore(1987)認為每種政策工具均有其策略配套的問題要解決。以法規權威的政策工具,必須考量標準訂定、罰則等執行配套,以提升政策順服的可接受程度。經濟誘因的政策工具,則需考量金錢及充足條件的配套選擇的問題,始能產出所期望的貨物或服務。能力建立政策工具需考量現金投資於物質、智慧及人力等資源。系統變革政策工具的問題,則是須思考如何避免既有權力干擾新制度或機構的運行。



Education in Finland

1、Teacher Training System [影片](#)

2、師資培育碩士化 [連結](#) [連結](#)

問題描述：師資培育制度、如何突現問題並提出議題

政策規劃：借用途徑（芬蘭師培制度）

政策工具的選擇與規劃：