

Back to
SCHOOL



Curriculum Policy

張嘉育 者

課程政策CH3

課程政策的執行

助理教授 王佩蘭





前言

Edward (1980,144)

欠缺有效的執行，政策的意圖將無法實現。



第一節 . 1
課程政策執行的定義



• 課程政策執行的定義一：Pressman & Wildavsky (1973)



所有政策均隱含如「若X則Y」的因果假設連鎖。因此執行乃是實施、達成與完成政策的意思。是為了讓政策中的因果假設能緊密連結的能力，以期達到預期的結果。所謂政策執行就是政策的目標設計與目標達成的行動歷程。

政策執行就是政策的目標設計與目標達成的行動歷程

• 課程政策執行的定義二： Jones (1984)



政策執行是讓政策能付諸實施的所有活動，其中以解釋(interpretation)、組織(organization)和應用(application)等三大活動最為重要。

1、解釋：轉化政策為可了解的指令或計畫。

2、組織：確立執行組織與執行方法。

3、應用：由執行機關提供例行性服務及經費，將政策內容付諸實行

政策執行是讓政策能付諸實施的所有活動

- 課程政策執行的定義三： 林水波、張世賢

(2006)




執行政策為一種動態的過程，在這個過程中，負責執行的機關與人員組合各種必要的要素，採取各種行動，扮演管理的角色，進行適當的裁量，建立合理可行的例規，應用商議化解衝突，成就政策的目標。



執行政策為一種動態的過程



- 課程政策執行的定義四： 嚴國樑(1997)

An illustration showing five children interacting with a large stack of books. One child stands on top of the stack holding a green book, another sits on the stack reading an orange book, a third sits on the floor reading a white book, a fourth sits on the floor with a magnifying glass over an open book, and a fifth sits on the floor reading a white book. The background features faint outlines of a school building and a gear.

執行政策是採取適切有效的行動策略，結合各種資源，並在執行過程中，因應外在環境，不斷進行協商與修正，使政策付諸實行，以達成目標的過程。

A large blue arrow pointing downwards from the definition box to the summary box.

執行政策是採取適切有效的行動策略

A graphic of three exclamation marks inside a white speech bubble with a dotted border, pointing towards the summary text.

• 課程政策執行的定義(綜合)



課程政策執行即是在建立課程政策運作所需的相關配套與因素，包括：

- 1、確定執行機關與執行人員的權責。
- 2、配置必要資源。
- 3、採取適當有效的行動策略。

使政策方案付諸實施，以達成預定目標的所有活動。



第一節. 2
課程政策執行的重要性



• 課程政策的執行影響政策目標達成程度



Williams & Elmore (1976)認為政策活動面對的最大困難，不在擇定所謂合理的政策，而是找到能將政策轉化為符合原政策意圖的運作方式。對於課程政策而言，執行歷程與結果雙雙影響課程政策目標達成與否。

• 課程政策的執行影響政策承諾兌現可能

政策執行若失敗，不僅代表該次變革的失敗，同時也會影響下次的變革。Miel(1970):讓有前景的改革失敗，將難以再動員及點燃成員的熱情。

Baradach(1980):政策執行錯誤可能引發對政策的抗拒，造成資源如經費與政治能量的浪費。

一項政策執行不佳也會衝擊民眾對政府的公信力和公權力的評價。多項政策所累積的效果，容易讓政府失去人民的信賴，同時也會讓之後的政策需要更多的成本方能成功。



• 課程政策的執行可能衍生其他政策問題

例如學校本位課程可讓學校及教師主題逐漸浮現，能轉化教科書、自編教材，透過課程實踐關心社區及社會議題，成為轉型知識份子。但也衍生新的問題，由於地方與學校資源不同，反而會加深城鄉差距、階級複製的問題。



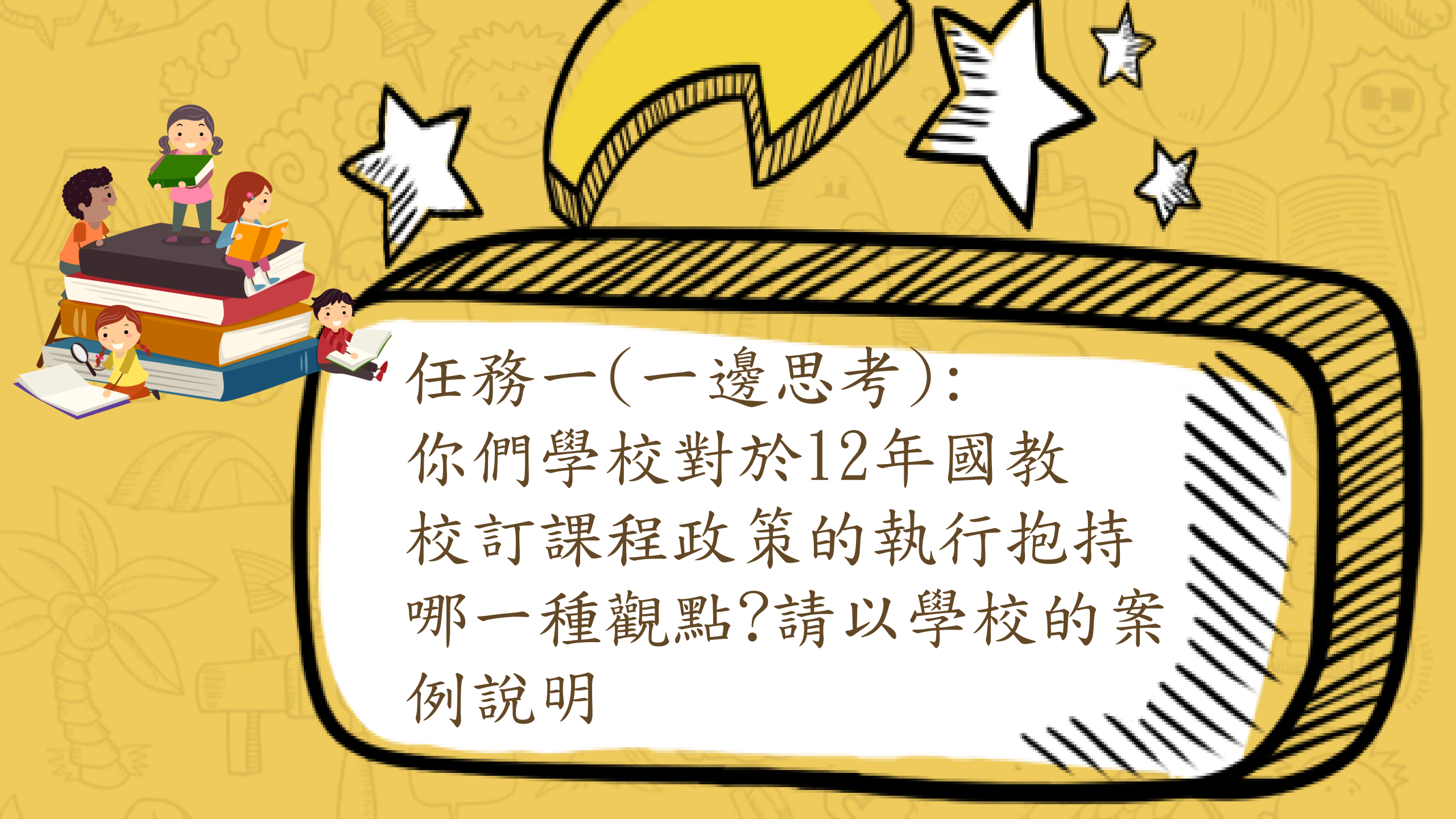


第二節. 1 課程政策執行的觀點

分析文獻中政策執行的探討，主要呈現三大觀點

- 1、政策執行為科層體制的控制過程。
- 2、政策執行為上下層級的互動過程。
- 3、政策執行是政策及行動的連續演進過程。





任務一(一邊思考):
你們學校對於12年國教
校訂課程政策的執行抱持
哪一種觀點?請以學校的案
例說明

• 忠實 (fidelity) 取向的政策執行



忠實觀的是以政策執行為科層體制的控制過程，其主張政策制定與執行是屬上下層的從屬關係。上層是負責規劃政策的制定者，下層為負責實現政策目標的執行者。政策在上層形成並發布相當規章法令，交由下層付諸實現。又稱「由上而下模式(top-down model)」。又因其執行立場以政策本身為核心，受多數決策者採用，也稱為「政策中心取向(policy-centered approach)」或「決策者觀點(policy-makers perspective)」(Barret & Fudge, 1981)

• 忠實 (fidelity) 取向的政策執行

An illustration of five children interacting with a large stack of books. One child stands on top of the books holding a green book, another sits on the books reading an orange book, a third child is on the ground reading a book with a magnifying glass, and two other children are partially visible behind the books.

關鍵點

上層的政策目標是否清晰、執行計畫是否確實、及能否妥善的控制執行者的誘因與紀律，

成功判斷

書面政策與實際運作政策兩者的符合程度。
實際運作的課程政策越接近原初的規劃程度，則表示政策越成功，反之則失敗。

• 調適 (adaptation) 取向的政策執行



政策執行為上下層級的互動過程。有效變革方案的特點是歷程的相互調適，不是統一的執行方式。且資源多寡及補助款的金額數量無法預測方案的結果，資源固然重要，但非政策成功的關鍵，反而是地方與情境才是決定政策結果的重要因素。政策執行是多元行動者互相參與的複雜歷程，欲使政策在各層級與機構中發生並不容易。

• 調適 (adaptation) 取向的政策執行

An illustration showing five children interacting with a large stack of books. One girl stands on top of the stack holding a green book. Another girl sits on the stack reading an orange book. A boy sits on the ground to the left reading a book with a magnifying glass. A girl sits on the ground to the right reading a book. A boy sits on the ground in the foreground reading a book. The background is a warm yellow with faint circular patterns.

關鍵點

其中基層執行機構與人員才是決定政策目標與議題能否實現的關鍵。成功的執行在於政策與執行情境的相互調適，使其能夠因應複雜的政策運作情形。

成功判斷

課程政策的執行是政策變革方案與學校實際情境兩者間互相調適、改變的過程。這種調適後的結果反而更能適應地區特性、學校條件與學生特質。

• 演進 (evolution) 取向的政策執行



政策執行為政策和行動的連續現象。政策在付諸行動後，往往浮現新的問題，有必要訂定新的要求，以完善政策本身。因此，政策內容也常針對執行實際行動進行回應，使得政策與行動之間無法分割，而呈現演進(evolution)的現象。

政策執行中，行動者詮釋政策，可能選取部分政策內涵與意旨，形成自己的政策。因此政策執行不只是忠實或調適執行的歷程，過程中政策也被重新定義(refined)、重新形塑(reshaped)、使得執行歷程本身創造了新的政策，改變了原初的政策系統與政策資源。

• 演進 (evolution) 取向的政策執行

An illustration of four children interacting with a large stack of books. One child stands on top of the stack holding a green book, another sits on the stack reading an orange book, a third child is on the ground reading a book with a magnifying glass, and a fourth child is partially visible on the right side of the stack.

關鍵點

課程政策無法預先完全決定，政策是隨著執行歷程而持續建構的。

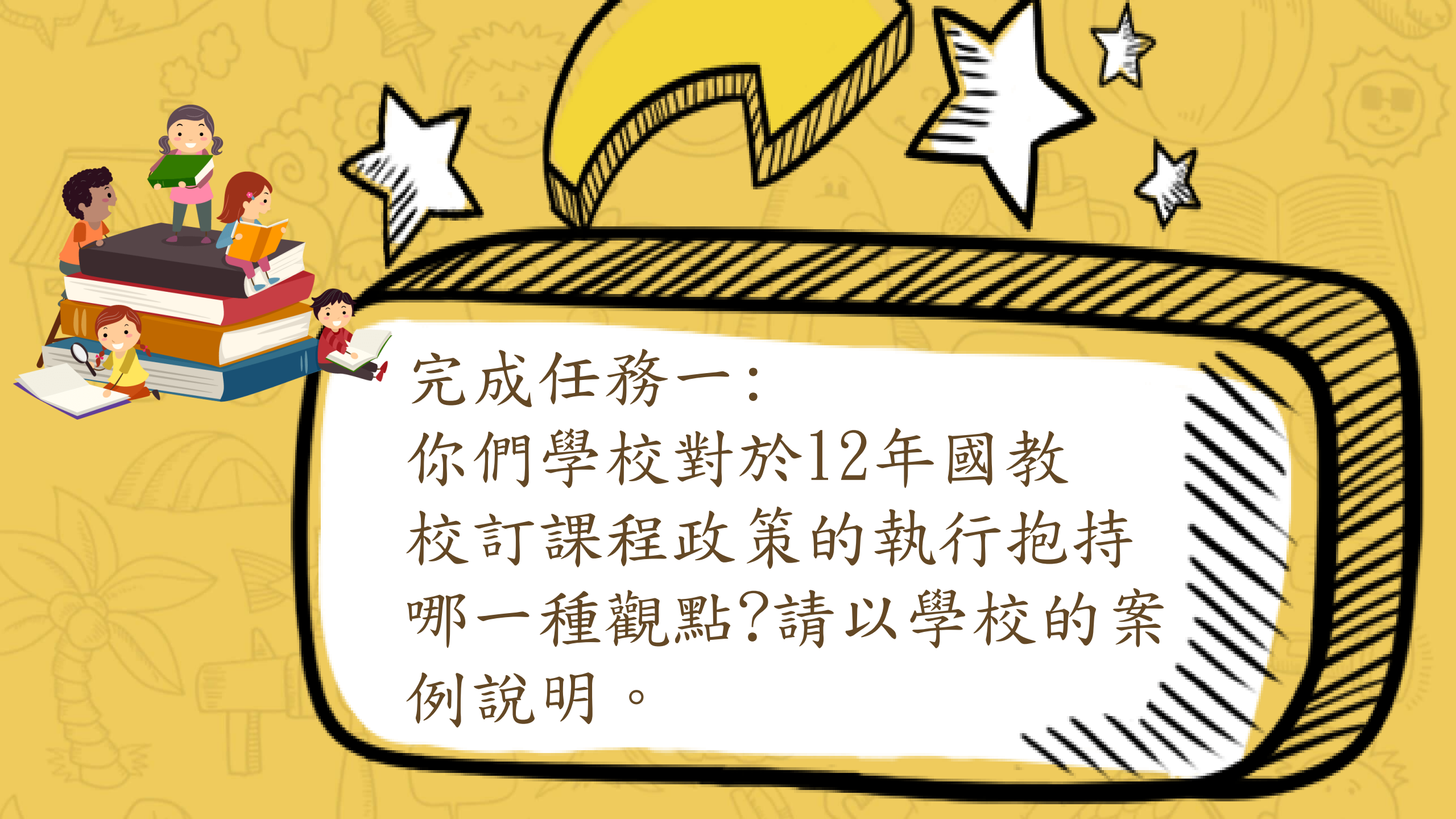
成功判斷

成功的課程政策執行是互動、對話的歷程，也是使政策意義逐步澄清明確的過程。過程中需要所有參與執行人員的理解與認同。

• 執行取向的分析

課程政策執行取向分析

內 涵	忠實取向	調適取向	演進取向
政策圖像	理想	現實政治	意義行動
執行核心 概 念	控制	互動	詮釋
政策執行 假 設	技術歷程	調適與協商	參與者的詮釋與 行動
政策執行 規 準	對政策的符應 程度	政策的調適方式	對政策的理解與 認同
執行研究 焦 點	政策本身 執行技術	情境中的政策 執行情境的脈絡	演進中的政策 執行的參與者



完成任務一：
你們學校對於12年國教
校訂課程政策的執行抱持
哪一種觀點？請以學校的案
例說明。

• 執行取向的分析

課程政策執行取向分析

內 涵	忠實取向	調適取向	演進取向
政策圖像	理想	現實政治	意義行動
執行核心 概 念	控制	互動	詮釋
政策執行 假 設	技術歷程	調適與協商	參與者的詮釋與 行動
政策執行 規 準	對政策的符應 程度	政策的調適方式	對政策的理解與 認同
執行研究 焦 點	政策本身 執行技術	情境中的政策 執行情境的脈絡	演進中的政策 執行的參與者

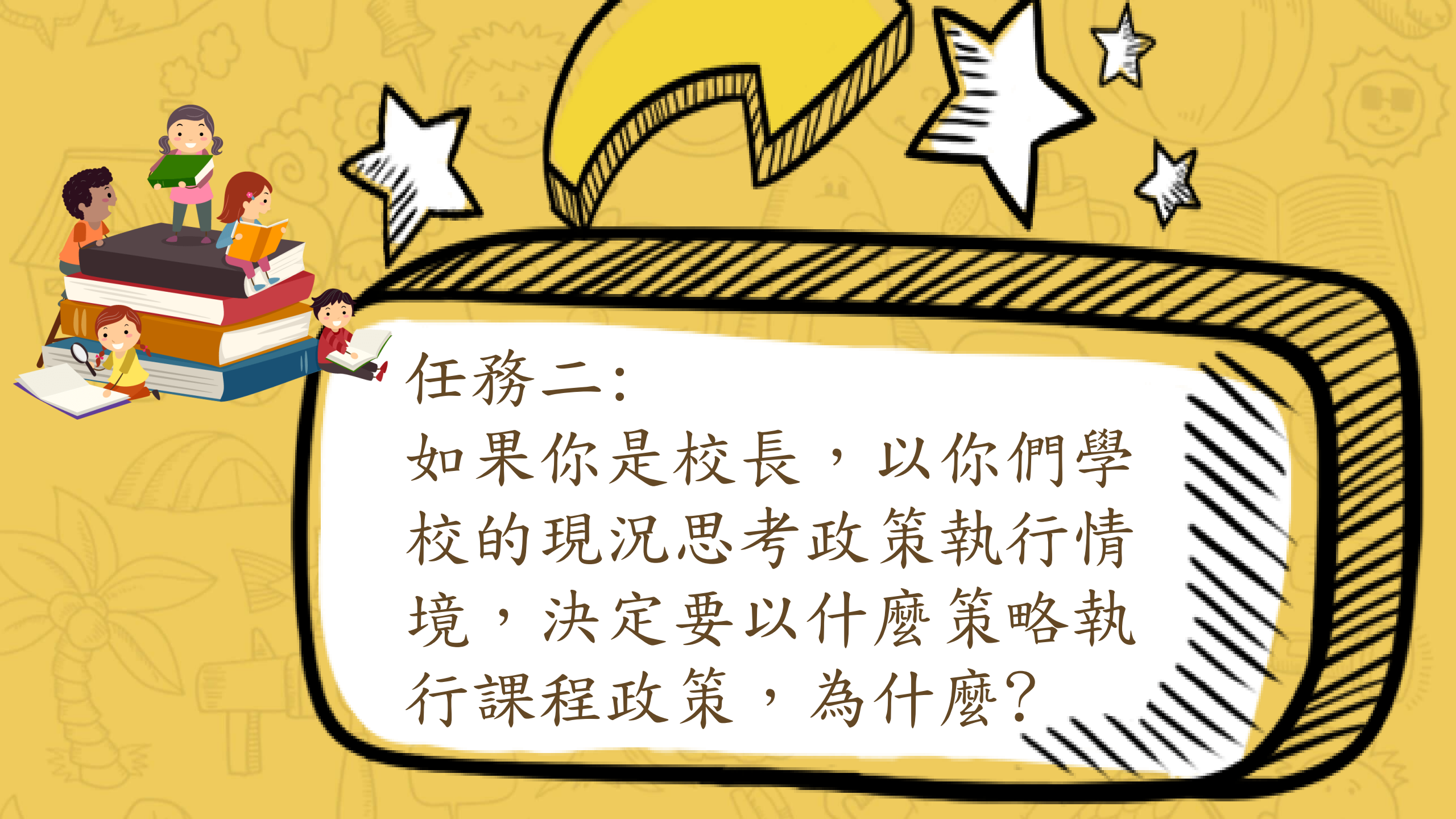


第二節. 2 課程政策執行策略

對執行策略的看法主要有兩類

- 1、程序性執行
(programmed implementation)
- 2、調適性執行
(adaptive implementation)





任務二：

如果你是校長，以你們學校的現況思考政策執行情境，決定要以什麼策略執行課程政策，為什麼？

• 程序性執行策略



程序性執行策略(Berman, 1980):

- 1、事先規畫:設計充分及完整的執行計畫。
- 2、明確執行細節:詳細清楚的界定執行目標。
- 3、由各機關執行:建立明確的權責體系。



• 調適性執行策略



調適性執行策略(Berman, 1980):

- 1、第一線執行人員擁有因地制宜的自主權。
- 2、可調適政策的目標與內容。
- 3、為使執行人員能適應複雜的政策環境，應給予適當的裁量權，在執行過程中採取可能的因應作為。

• 執行策略的選用

(Berman, 1980):

1、程序性策略要求「強制的順服(enforced compliance)」屬於嚴峻式的執行。

2、調適性策略重視的是「協商的順服(negotiated compliance)」偏向寬容式的執行。

不論是程序性或調適性都可能是有效的執行，因為執行策略的有效與否，取決於政策情境。



• 政策情境分析

(Berman, 1980):

執行策略的設計必須考量政策情境中影響政策執行的主要因素。

- 1、政策變革的幅度。
- 2、政策理論的確實性。
- 3、政策目標的共識程度。
- 4、執行組織的結構性。
- 5、政策環境的穩定性。



課程政策執行策略的情境分析

表 3-2

課程政策執行策略的情境分析

什麼情境較適合哪一種執行策略呢？

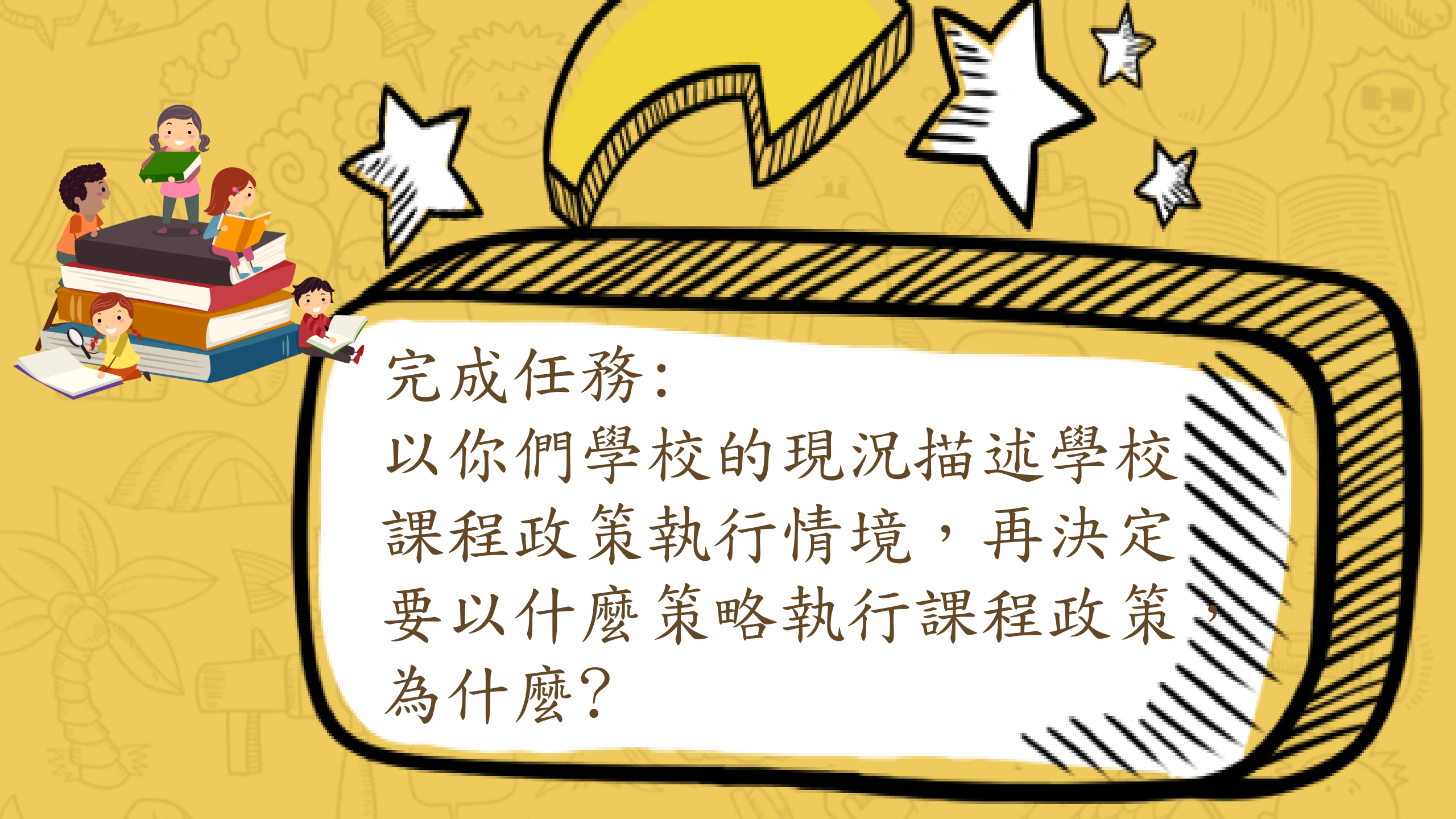
情境變項	情境類型	
	結構性	非結構性
政策變革幅度	小	大
政策理論確實性	確定	不確定
政策目標共識程度	低度衝突	高度衝突
組織機構結構	各部門關係緊密	各部門關係鬆散
環境穩定性	穩定	不穩定

課程政策執行策略的情境分析

表 3-2

課程政策執行策略的情境分析

情境變項	情境類型	
	程序性 結構性	調適性 非結構性
政策變革幅度	小	大
政策理論確實性	確定	不確定
政策目標共識程度	低度衝突	高度衝突
組織機構結構	各部門關係緊密	各部門關係鬆散
環境穩定性	穩定	不穩定



完成任務：

以你們學校的現況描述學校課程政策執行情境，再決定要以什麼策略執行課程政策，為什麼？



第三節 課程政策的調適與變異



● 政策變異與調適的根源： 政策本身的需要

政策本身在制定中可能因為下列因素出現問題。

1、新舊政策之間的銜接問題。

2、教育各領域之間的政策、方案和辦法，缺乏良好的現階與配套。

3、政策形塑時，利害關係人無充分表達意見的機會。

因此政策需要在執行中逐步完善，進行局部的修正與補充。政策在執行的調適，有助於政策目標的達成。

- 政策變異與調適的根源： 政策本身的需要

例如：九年一貫課程時規定學校課發會應包括家長及社區代表，及新學期開學一個月前應將課程計畫報請教育局備查。而地方政府在執行政策時，常予以修正、調整。因此理想的政策執行策略，應該是讓政策執行時能依據政策實際面的情境，適時地對政策目標、內容及執行方式加以調整與修正。

• 政策變異與調適的根源：政策執行環境考量

政策的情境脈絡方面、地方資源、學校文化、社區期待、學生需求、教師能力等均不同、政策的執行結果當然反映出地區性的變異性(Berman, 1980)

● 政策變異與調適的根源：政策執行環境考量

Popkewitz, Tabachnick & Wehlage(1982)針對6所實施聯邦課程方案學校加以研究發現三種執行型態：

- 1、技術(technical)的執行：完整採用課程方案。
- 2、建構(constructive)的執行：局部採用，補充學校既有課程方案。
- 3、虛假(illusory)的執行：運用政策語言，卻未改變課堂教學的實際。

- 政策變異與調適的根源：政策執行環境考量

政策相關人員必須了解政策變革於學校間的變異無法避免。學校文化可以成功抗拒或重新定義教育改革(Sarason, 1971)。如果政策改變學校，學校也改變了政策，當我們了解學校如何改變政策，不但可以說明政策在學校中發生的蛻變，更能精準的掌握政策成敗的因素，也將更有智慧的設計及推動改革(Cuban, 2000)

• 政策變異與調適的根源： 基層官僚執行行為

所謂基層官員係指在政策過程中，直接與標的團體成員互動，並擁有自主裁量權的第一線官員。Weatherley & Lipsky(1977)分析基層官員角色後，發現政策加諸其過度要求與期望，容易使基層官員發展出個人的因應機制。

• 政策變異與調適的根源： 基層官僚執行行為

Weatherley & Lipsky(1977)研究麻州特殊教育法政策發現，當第一線工作人員在其資源、時間、人力與知能不足時，為完成新的任務要求，會出現若干因應方式，例如設定政策的優先順序、分類顧客、定量服務、修訂政策目標等，以個人的因應對策來滿足政策的要求，最後改變特殊教育改革的規劃。

• 政策變異與調適的根源：基層官僚執行行為

以課程政策而言，第一線的執行人員包含校長、教師、行政人員等，是課程政策的仲介人，也是政策傳送層級中的基層官僚，是最接近政策問題的人，也不僅調節政策的優先順序，也在調節政策的內容。其執行政策之際，為讓政策更切合實際的日常工作，也往往重新形塑了課程的原初設計。

• 政策變異與調適的根源：基層官僚執行行為

基本上執行者的因應行為決定了政策的執行，而這些因應行為又不可能消除，有關政策的變異與調適，更需要重新加以重視，使其對政策執行發揮正向的作用。

• 政策變異與調適的必然性

政策本身、政策執行情境的差異以及基層執行人員的工作特性，促使政策調適變異成為常態。傳統上對於政策的分歧現象視為災難，尤其各層級執行機構對於政策的回應不一致，被視為政策執行的一大警訊。如今對於政策的調適與變異，不我不但得承認其為政策執行的常態，同時也應對政策方案執行時的政策在形塑抱持開放的態度。





第四節 課程政策順服與抗拒



- 政策順服的定義： Etzioni (1975)



順服(compliance)是行為者的行為符合權威者的命令。所謂「政策順服(policy compliance)」是指政策執行相關人員，包括執行機關、執行者、標的人口等，願意接受、配合政策，以達到政策目標。

政策順服不只強調受命者行為與命令之間的一致，也包含政策執行人員對政策的接受與配合。

• 政策順服的分類：



Neubauer & Kastner(1969)認為對政策順服應該是程度的差異而已，在程度上的兩極端分別是「順服」與「不順服」。綜合文獻將政策順服分為六大類(Inbar, 1996; Sort, 1983)

- 1、**不執行**：受到執行單位與教師消極抵制。
- 2、**延遲耽擱**：未依規定時程執行課程政策內容。
- 3、**取代**：對政策目標加以改變，失去原意。
- 4、**形式化**：僅做書面堆砌與表面工夫。
- 5、**選擇性執行**：選擇性的目標較小或簡化。。
- 6、**完全執行**：將政策目標與程序正確地加以轉化

• 政策順服的分類：

需理解不順服的原因，並給於合理性，才能找出抗拒的真正原因。

可能原因：

- 1、政策的執行能力。
- 2、理解程度不足。
- 3、資源不足。
- 4、政策目標不明確。
- 5、政策價值取向與標的團體不符。



均為不順服
只是程度上的差別

- 1、**不執行**：受到執行單位與教師消極抵制。
- 2、**延遲耽擱**：未依規定時程執行課程政策內容。
- 3、**取代**：對政策目標加以改變，失去原意。
- 4、**形式化**：僅做書面堆砌與表面工夫。
- 5、**選擇性執行**：選擇性的目標較小或簡化。
- 6、**完全執行**：將政策目標與程序正確地加以轉化

- 課程政策順服的影響因素： 林水波、張世賢(2006)

政策本身的因素

- 1、政策不夠明確或互有矛盾。
- 2、政策變革幅度過大。
- 3、政策價值取向與標的團體理念不符。
- 4、政策的支持與配套不足。
- 5、對於政策的信任度。



- 課程政策順服的影響因素： 林水波、張世賢(2006)

學校的因素

1、公立學校屬於養護型組織(domesticated organization)，常被認定為新觀念與作為的抗拒者(Doll, 1996; Kimbrough, 1970; Woods, 1967)。有必要了解學校產生抗拒的原因與情況，尤其去探究學校文化的複雜性與獨特性，才能推動有效的課程變革。



- 課程政策順服的影響因素： 林水波、張世賢(2006)



教師的因素

2、教師個人對於政策變革的置之不理、行事應付等不順服的反應行為，也可能肇因於組織結構的限制。教師因為來自教室的許多壓力而專注於教室的工作，對外築起一道防護牆，鮮少有機會以教育學理反思其教學實踐。其壓力來自於：

- (1) 具體且立即的互動壓力。
- (2) 多面向與同時的行動壓力。
- (3) 無法預測與多變的環境壓力。


常陷入直覺的行動，增加了教師對於日常生活必備知識經驗的依賴。當政策變革，就等於將改變其教學生活提高壓力。

- 課程政策順服的影響因素： 林水波、張世賢(2006)



教師的因素

3、變革對於個人聚有不同的意義，每個人對政策優劣有其主觀的看法(Evans, 1996; Huberman, 1937)。從行政及教師的觀點來看，政策變革常欠缺行政支援，過多的文書作業，加上多重且同時進行的政策，備感極大的時間壓力。



- 課程政策順服的影響因素： 林水波、張世賢(2006)



教師的因素

- 4、標的團體與執行者的角度對政策變革的重要性判斷，也會影響其順服的程度。當須面對眾多的政策執行時，若對政策不順服的成本較低時，均容易發展承不順服的政策執行結果(Doll, 1996)。
- 5、政策執行過程中，外部權威專家取代教育實務人員，也會使政策帶來敵意與冷漠，政策形成過程中排除政策參與，也往往促成政策執行的抗拒(Taylor et al., 1997)。