

Back to  
SCHOOL



Curriculum Policy

張嘉育 者

# 課程政策CH5

## 課程政策的變革

助理教授 王佩蘭





# 前言

May & Wildavsky (1978)

過去的種種政策，是未來政策所須調適的環境



# 第一節. 1 課程政策變革的成因







12年國教新課綱八月上路 變動幅...



稍後觀看



分享



PTS EVENING NEWS  
晚間新聞

12年國教新課綱八月上路 變動幅度大

從這個影片中你看到了課程政策改革背後思考的是什麼?從哪裡看出來?

# • 政策變革的成因：



對政策變革成因與類型的分析，有助於對政策銜接性的了解。

- 1、政策問題重構。
- 2、政策偏好的轉變。
- 3、政策環境丕變。
- 4、政策學習效應。

## • 政策問題重構：



1、政策的問題會被重新被界定，主要是政策問題本身可能隨著社會環境發生變化。政策問題的解決如同拼圖，政策改革是重新定義問題尋求解決，去替代完成的那一塊拼圖。

2、也可能是政策規畫者對政策問題的認知與理解有所不同。



表 5-1

當代美國教育政策問題的重構情形

政 策	1960~1970 年代	1980 年代	1990 年代
政策問題的 本 質	資源分配不公	學生本身表現不佳	教育存在文化 霸權
政策問題的 界 定	缺乏資源	學生缺乏技能	學生缺乏自尊
政策變革 的 提 議	補償式教育	回歸基本教育	多元文化課程

資料來源：Lester, J. P., & Stewart, J., Jr. (2000). *Public policy: An evolutionary approach* (p.179). Belmont, CA: Wadsworth.

從教育資源到基本知能，從基本知能到自我尊嚴，促使政策問題被加以的重構，促成了教育政策的轉向。

# • 政策偏好的改變：



- 1、人民對政策選擇的偏好發生改變，從長期的趨勢觀察，人民對政策的偏好呈現變動的狀態。
- 2、Cibulka(1995)指出當代的教育政策變革背後反映出當代的幾個價值信念-選擇(choice)、均等(equality)、效率(efficiency)的轉向與抉擇。
- 2、集體的價值與信念提供了社會氛圍與政策論述的框架。
- 3、社會價值與信念改變，政策的好惡判斷也隨之改變。



實驗教育

實驗教育1

The image is a broadcast graphic for TVBS HD. It features a large portrait of Arto Paasilinna on the left. To the right of the portrait is a globe on a stand, with a woman in a black and white dress standing next to it. The background is a stylized cityscape. The text is in Chinese and English.

TVBS HD

給孩子最好的**教育**  
就是給他最好的人生

芬蘭前總統 阿赫蒂薩里

圖片來源：dbsjeyaraj

實驗教育全球趨勢  
多元學習 成就孩子！

國際學生評比當中

TVBS

## • 政策環境丕變：



1、因應外部環境的壓力，尤其是社會指標出現警訊、焦點事件及政黨輪替。

2、社會領先指標或落後指標：均在顯示社會情勢的嚴重程度，如人口結構、經濟成長率、國民平均所得、失業率。當社會指標變動的幅度越大，所吸引的社會注意力越強(Kingdon, 1995)

## • 政策環境丕變：



3、焦點事件：社會所突發的不尋常事件，其對某些群體造成了立即而明顯的傷害，或即將帶來嚴重的傷害(Birkland, 1998)。一旦焦點事件發生，不但匯集媒體及社會的焦點，也強化了變革的迫切性。(新冠肺炎 VS 線上學習課程)

4、政治權力結構的改變，也會促成政策變革，當執政權出現輪替，也意味政策參與者的重新組合與民意基礎的轉移(Sabatier & Jenkins-Smith)



# ● 政策學習效應：



1、政策學者認為政策歷程也是一種學習的過程。

2、施政的背後所顯露的其實是一種集體的困惑，決策者於是在政策歷程中學習，也藉由政策呈現其學習的結果。Hall(1993)認為政策制定過程中，制定者會從過去經驗與新資訊中，有計畫地調整政策目標與執行手段，因此，政策變革是學習的結果，只是學習後的政策變革並不一定能夠帶來更好或更有效的結果。

# ● 政策學習效應：



3、Rose(1991)& Bennett(1991)政策學習機會可以來自他國成功或失敗的政策經驗，而在跨國的政策學習中，國與國的地緣關係並不是決定學習對象的重要因素，反而是「相容性(comparability)」、「聲望(prestige)」、「成就表現(performance)」，才是跨國政策學習的選擇因素。

相容性：指文化、意識形態、資源的相似性。

聲望：指聲譽卓越的國家

成就表現：指政治、經濟表現優異的國家。

# ● 綜整……



分析政策變革原因，不宜採單一因素觀點，因為更多的時候，政策變革其實是多項成因互動的結果。





# 十二年國民基本教育課程 總綱

(國民中小學階段公播版)

仔細看，你覺得新課綱的研修背景符合哪一種成因呢？

2:45





# 第一節. 2 課程政策變革的類型



# ● 課程政策變革的類型：

最簡單常見的分類是將政策變革劃分為漸進式和非漸進式變革兩類。但除了漸進與非漸進的政策變革類型，其他的分類對課程政策變革更具有啟示性：





# ● 變革類型：依政策要素區分



## 1、依政策要素區分：

Hall(1993)根據政策要素，包括政策目標(goals)、政策工具(instrument)，以及工具設定(setting of instrument)的改革情形，將政策變革區分為三類：

### (1)第一類政策變革：

政策目標與工具均維持不變，僅修正工具的設定，其變革幅度最小，甚至不易為社會大眾所察覺。

### (2)第二類政策變革：

政策目標與工具均維持不變，但改變政策工具，由於此變革並不涉及政策基本價值與目標的轉向，是較常見的政策變革形態。

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.



# ● 變革類型：依政策要素區分



## (3) 第三類政策變革：

改變政策目標，此類形的政策變最大，因為其他要素也隨之修正，但除非是外在環境出現巨變，否則此類形變革相當罕見。

第一、二類型的政策變革，不涉及對既有政策典範的挑戰，屬於常態的政策制定，而第三類型的政策變革，則揚棄原有的政策方向，是一種「政策典範的轉移」



# ● 變革類型：依政策要素區分



Rose & Davies(1994)也從政策要素，包含政策目標與政策工具的改變區分政策變革的型態，認為新決策者面對所承階的政策，通常有四種可能的變革作為。

- 1、維持政策。
- 2、調整政策工具。
- 3、宣示目標。
- 4、進行政策創新。

表 5-2

Rose 與 Davies 所提出的政策變革類型

手段 \ 目標	目標不變	目標改變
手段不變	政策維持	政策目標宣示
手段改變	政策工具調整	政策創新

資料來源：Rose, R., & Davies, P. L. (1994). *Inheritance in public policy: Change without choice in Britain* (p.41). New Haven, CT: Yale University Press.

# ● 變革類型：依組織、法令及經費需求區分



Hogwood & Peters(1983)依政策變革所需之組織、法律以及經費情形，將政策變革類型區分為四種類型。

1、政策創新(policy innovation):對新的公共問題制定政策，因此沒有原先既存政策相關的組織、法律與經費。

2009年 閱讀起步走 [連結](#)





# ● 變革類型：依組織、法令及經費需求區分



2、政策接替(policy succession):在既定的政策領域中，以其他政策取帶現行政策。相較於政策創新，政策接替只是在現行政策基礎上做改變。換言之，政策接替是對既有政策的修正或調整，可能是修正政策目標，亦可能是置換政策工具，或兩者間句，但原有政策並沒有結束，是政策變革中最普遍的類型。



# ● 變革類型：依組織、法令及經費需求區分



3、政策維持(policy maintenance):現行政策全然遵循既有的方式運作，政策相關的法律、組織與經費預算等均無名現的變更。政策維持的原因可能是行政惰性使然，或是政策評估後的決定，也可能是政策終結失敗的結果。



# ● 變革類型：依組織、法令及經費需求區分



4、政策終結(policy termination):就有政策宣告終止，以新的政策全盤取而代之。因此，隨著政策或方案的終結，組織機關也被裁撤、相關法令廢止、經費遭到刪除。理念上某項政策執行後若未能達成終止，通常不完全是政策本身的問題，而是政府財政資源匱乏、或是型態轉變或決策者異動的結果。

教育部補助大專校院推動臺灣研究國際合作計畫實施要點 [連結](#) [沿革](#)  
教育替代役廢止 [連結](#)



表 5-3

Hogwood 等人所提出的政策變革類型

類 型	政策創新	政策接替 <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">最常見</span>	政策維持	政策終結
組 織	無既存組織	有部分組織被調整	現有組織不變	現有組織被裁撤
法 律	無既有法令	某些法令被取代	法令未修改	相關法令被撤銷
經 費	無編列經費	有些經費繼續存在	預算項目持續存在	所有經費被刪除

資料來源：Hogwood, B. W., & Peters, B. G. (1983). *Policy dynamics* (p.27). New York, NY: St. Martin's.



## 第二節 課程政策接替



大多數的政策制定是以政策接替的類型，以一項政策或方案取代既有政策，方案的出現。

# • 1、課程政策接替的普遍性



## 1、現行政策不盡完善。

由於現行政策設計不佳、執行不當、效果不彰，甚至在解決某項問題後，反而製造其他問題，或和其他政策牴觸或交互作用而衍生出非預其結果，於是現有政策本身成為政策的病因，引發急需變革之情事

(Hogwood & Gunn, 1984; Hogwood & Petters, 1982)





# • 課程政策接替的普遍性



## 2、政策空間益趨壅擠。

Rose & Davies(1994)施政不是一種選擇，而是一種繼承，必須承受先前的政策遺物(policy legacy)。當決策者試圖進行政策變革時，才驚覺其處於先前改革遺產的不利困境。於是政策變革通常受到過去的政策所現制，無法做全然自由的選擇。



# • 課程政策接替的普遍性



## 3、政策終結成本過高。

除了政策空間的益發壅擠，資源、財政與社會成本的考量，也壓縮著政策變革的選項。畢竟政策創新與政策終結不但需要資源，更會引發社會不安，政策接替較容易為社會大眾所接受。

以課程政策的變革而言不可能不思考政策終結的成本以及政策創新的空間問題。  
因此新的課程政策通常是原有政策的延續與修正。

## • 2、課程政策接替的型態



政策接替中，用以接替的政策與既有的政策並不相同。根據Hogwood & Peters(1982)的分析，政策接替主要可分為線性接替（直接取代）、整併、分化、部份終結、非線性接替以及附帶接替等六種型態；





## • 2、課程政策接替的型態



### 一、政策線性接替 (linear succession)

線性接替又稱為直接取代，是最少發生的政策接替類型。所謂線性接替，是以類似的政策取而代之，欲接替的政策有相同目標，以解決相同的政策問題。與政策創新不同的是，此取代的新政策不需要重新取得政策正當性，直接接收既有政策已有的正當性。

線性接替可能引發的變革抗拒程度，取決於新舊政策對線行標的對象的效益大小。

線性政策接替中，新舊政策的接替時間原應銜接而無中斷，但有時在接替過程仍會出線政策的空窗期。

廢止 非學校型態實驗教育 [連結](#) 接替條例 [連結](#)

## • 2、課程政策接替的型態



### 二、政策整併(consolidation)

政策接替的另一種型態，是兩個或兩個以上的政策被全部或部份整合成新的政策，已達成原有的政策目標。政策之所以整併，通常在消除現行政策交互影響或牴觸的現象。雖然整併後的政策預期效益應比整併前高，但也可能造成部份人士的利益受損，因此，原政策的受益者可能聯合抗拒政策的整併。

廢止 非學校型態實驗教育 [連結](#) 整併接替條例 [連結](#)

## • 2、課程政策接替的型態



### 三、政策分化(splitting)

政策分化與政策整併正好相反，是一項現行的政策分開成二個或二個以上的政策。政策分化，主要來自該政策領域的日益複雜、現有組織的負荷太大，於是現行機構分成兩個或兩個以上的組織，新分離出的組織有其政策規劃的新重點。





## • 2、課程政策接替的型態



### 四、政策部份終結(partial termination)

政策部份終結，是縮減某項政策或方案的資源承諾投入。與政策整併不同的是，政策整併後的政策標的範圍並無太大的變化，但是政策部份終結可能所小標的人口範圍。政策之所以被部份終結，可能是對政策做重要的修正，也可能是政策預定終結的前奏，甚至是政策全盤終結失敗的結果。



## • 2、課程政策接替的型態



五、政策非線性接替(non-linear succession)  
非線性接替是新舊政策方案在政策目標、方案特色或組織行事均有所不同，因此政策變革類型結合了終結與創新的特性。不過，非線性接替與政策創新的不同，是非線性接替中所替代的政策，不需要重新取得政策存在的正當性。



## • 2、課程政策接替的型態



### 六、附帶政策接替(incidental succession)

附帶接替是偶發的政策變革。其指政策方案擬定的原初目的並不在取代或改變現行的政策，但其結果卻造成現行政策的變革。這種政策接替方式經常發生在國會的妥協中，執政黨為爭取在野黨對特定政策的支持，必須以某些政策內容為交換條件，反而造成政策改革。







A 政策線性接替

替代

抗拒最小，不確定性最低，  
執行者與利害關係人的權益  
均能維護



B 政策整併

抗拒較高，不確定性較高，  
組織結構和人員編制均會有  
變化，政策標的人口借定  
出現改變



C 政策分化



D 政策部分終結

終結  
替代



E 政策非線性接替

終結  
創新

無論何種類行的政策接替，  
都不可能完全無視於先前的  
政策。

圖 5-1 課程政策接替的類型

資料來源：Hogwood, B. W., & Peters, B. G. (1983). *Policy dynamics* (p.62). New York, NY: St. Martin's.