

我國教育政策合法化的過程、影響因素及其啓示

—以「師資培育法」為例

顏國樑

初等教育學系

摘 要

本研究主要目的，係透過文獻探討與個案分析來探討我國教育政策合法化的過程、影響因素，以及對我國教育政策合法化的啓示。首先，探討教育政策合法化的意義。其次，分析我國教育政策合法化的過程及其影響因素，以作為個案分析的基礎。再者，以「師資培育法」為個案，分析該法案合法化的過程及其影響因素。最後，針對文獻探討與個案分析的結論，提出幾點啓示，以作為改進教育政策合法化的參考，包括：一、教育政策合法化準備作業應有周詳性與整體性的規劃；二、建立民眾參與教育政策合法化的制度；三、善用各種傳播媒體與管道的行銷理念，促進法案順利制定；四、教育政策合法化過程人員參與應多元化與資訊應公開化；五、加強學術專業團體對教育政策合法化的影響力；六、瞭解與掌握教育政策合法化的過程與影響因素；七、鼓勵從事教育政策合法化方面的研究

關鍵字：教育政策、教育政策合法化、教育政策合法化過程



我國教育政策合法化的過程、影響因素及其啓示

—以「師資培育法」為例

壹、前言

在民主法治的社會中，政府的一切施爲，都應依法行事，而教育活動是政府實在體的行爲部分，涉及民眾的權益，自然必須受到法規的規約。因此，教育政策或活動都必須有教育法令作爲實施的規範，政府無論是長期性的教育目標或是階段性的政策重點發展工作，政府皆可透過教育法令的頒佈，建立合理而健全的制度化教育措施，保障教育品質的提升，以促進國家教育政策目標的達成。

面對二十一世紀的來臨，世界許多先進國家與我國均不遺餘力的推動各項教育改革，使人民具備二十一世紀所需的知識與能力。雖然先進國家及我國都致力於教育改革，都會提出各種不同的教育政策，惟教育政策是公共政策的一環，在一個民主開放的社會，以及立法意識高漲的今日，教育政策的合法化，亦即教育法令如何制訂的過程日益受到重視。職此之故，教育政策合法化的過程爲何？如何才能符合民主法治的要求？是值得的我們深入探討的課題。

我國正處於民主法治社會轉型發展中，由於人們教育水準提高，加上政府大幅增加地方的權限及社區文化的強調等，地方行政單位自主性漸高，民眾對公共政策參與的興趣相對提高。而教育是公共政策的一個範疇，因此社會大眾對教育改革的參與程度亦日漸提高。再者，由於社會開放，人們價值呈現多元化，更彰顯影響教育政策合法化的複雜性。所以在教育政策合法化過程中，除了教育行政機關的官員及直接影響對象外，其他立法機關、大眾傳播媒體、政黨、利益團體、學術團體等，都可能對教育政策合法化過程產生影響。據此，由政策合法化參與者的角度，來探討影響教育政策合法化過程的因素與相關問題，以增進教育政策能夠順利推動，誠是一件重要的課題。

民國八十三年二月所公布之「師資培育法」，打破過去一元化的師資培育模式，代表師資培育多元化時代的來臨，是一項師範教育史上的重要改變。回顧「師資培育法」的制定過程，肇因一元化師資培育模式雖有其時代背景，但亦產生許多無法適當解決的問題，如無法供應高職各類學校所需師資、分發困難、普通大學畢業生難以從事教職的工作、無法適應社會變遷等；由於長時間無法獲得適當的解決，反而因時間的累積，愈形嚴重，再加上解嚴後



民主與自由浪潮的衝擊，使得往昔平靜如水的教育界受到嚴苛的挑戰，而師範校院遂成眾矢之的，社會對師資多元化的呼籲，甚囂塵上。教育部為回應社會各界改革師範教育制度的呼籲，乃於民國七十七年六月十五日，正式成立專案小組，研議「師範教育法」的修訂工作，期間經過多次的公聽會與專案小組會議，並委託專家學者從事專案研究，終於在民國八十一年一月三日，由教育部向當時的行政院長郝柏村簡報，於二二七〇次行政院院會通過，行政院並於同年三月二十六日送請立法院審議，經過教育與法制委員會五次聯席會議的審查，法案終於在民國八十三年一月十八日，經立法院院會三讀通過，完成立法程序，為我國師資培育制度寫下新的一頁(舒緒偉，民 87)。

上述「師資培育法」的修訂過程中，由於是師範教育史上一項重要的變革，影響相當深遠，有些問題值得我們深思。因此，本研究以「師資培育法」為個案，探討「師資培育法」的合法化的過程，以及其合法化過程的影響因素。本文首先探討教育政策合法化的意義；其次分析我國教育政策合法化的過程及其影響因素，以作為個案分析的基礎；再者以「師資培育法」為個案，分析該法案立法的過程及其影響因素；最後針對文獻與個案探討的結論，提出幾點啟示，以作為改進教育政策合法化的參考。

貳、教育政策合法化的意義

Jones (1977) 認為「任何政治系統中，均存在著兩種層次的政策合法化，第一層次為政治系統取得統治正當性的過程 (legitimacy)；第二層次為政府政策取得法定地位的過程 (legitimation)。」

吳定 (民 88) 認為「政策合法化是指政府機關針對公共問題規劃解決方案後，將方案提經有權核准的機關、團體或個人，例如立法機關、決策委員會、行政首長等，加以審議核准，完成法定程序，以便付諸執行的動態過程。」

柯正峰 (民 88) 認為「政策合法化旨在將欲推展的政策藉由立法推動，將政策內涵制定於法規條文中，經由立法程序完成法制之制定或修正，並公布實施。在依法行政原則下，法規公布實施後，將可作為行動的準繩，落實政策之推展。」

張芳全 (民 89) 認為「政策需要取得法定地位，這些法定地位，如教育行政機關提出教育法案、教育預算及教育政策與教育法令，都需教育行政機關一定程序之研議及討論，隨後提報民意機關或相關單位審議，尤其是民意機關審議。民意機關審議、討論及質詢，經過立法三讀，再呈請國家元首宣佈，是為教育政策法制化。」

綜合上述專家學者的觀點，本研究所謂教育政策合法化係指一項教育政策制定成教育法律的過程。詳言之，是指中央教育行政機關教育部，基於憲法或法律或職權，將某項教育政



策擬定成教育法律條文，經教育部內部研議與討論程序，報請行政院審議後，送請立法院經過三讀通過，並由總統明令公布實施的立法過程。

參、教育政策合法化的過程

我國立法院為國家最高立法機關，代表人民行使立法權。教育法律為教育政策的具體化，亦為教育政策執行的依據。就我國而言，立法機關為政策合法化的主要機關，依照我國實際情況分成一、提案二、一讀會三、審查四、二讀會五、三讀會；六、公布（胡濤，民 69；羅傳進，民 86；張芳全，民 89；顏國樑，民 90），並將我國立法院立法程序呈現如圖 1（立法院，民 88）。

一、提案

此階段所謂提案即是在提出法律，教育法律為教育政策具體化的結果，而立法提案為立法過程的第一步，也是教育政策制訂成法律的必要過程。根據憲法第五十八條規定：「行政院長，各部會首長，須將應行提出立法院之法律案……提出行政院會議議決之」。然後再由行政院向立法院提出法律案。由上可知，行政院具有法律的提案權，惟通常由各部會事先研擬。因此，教育部依其權責，通常經過下列的程序，審慎研議之後，再將法案送行政審議，通過後再送立法院審查。

(一)教育法案的提出：在制訂或修訂一項教育法令，除教育行政機關本身的主動提出和上級行政機關的指示外，由於社會民主開放，來自民意代表的質詢、社會輿情的壓力、學術機構及專家學者的建議日益增多。

(二)組成專案小組研擬草案：一項教育法令的制訂或修訂，牽涉的範圍廣泛，往往牽一髮而動全身，教育行政機關常因時間及專長的限制，而委託專家學者組成小組研訂法令草案，以求法令草案的周延性。

(三)進行意見徵詢：專案小組完成法案的草案後，教育行政機關為求法案的周延性，常辦座談會或公聽會，與法案相關人員代表討論，交換意見，然後根據所蒐集之資料修正原始草案。

(四)教育法案的審議：經研擬完成的教育法令草案，須送至教育部法規委員會審議，若屬行政命令性質，不涉及其他部會或較單純，經教育法規委員會審議後，可逕由教育部長核定實施。若屬法律性質或涉及其他部會的法案，要再經教育部主管會報討論通過後，再轉送行政院審議。

(五)行政院法案審查：行政院接到教育部送來的教育法案後，通常由一位政務委員負責邀集相關單位召開審查會議，經過審查通過後送行政院院會討論，院會通過後再經由立法院審



議。我國凡是法律案的審議依照立法院議事規則的規定，必須經過三讀會的程序。

二、一讀會

立法院在收到教育法律案時，應由程序委員會審定，列入報告事項，於立法院院會時，由主席朗讀標題，並由主席問參與院會之立法委員，對報告事項第幾案程序委員處理意見有無異議，如無異議，則照程序委員會意見辦理，交付教育委員會審查，但有出席委員提議，二十人以上連署或附議，經過表決通過，得逕付二讀。惟假如有人異議，則遭否決不予審議。另外，委員在行政院提出法案，常受到壓力團體的請託或政黨立場不同而提出另一套版本法案，立法委員提出的議案，則列入討論事項，經過提案立委說明法案的旨趣、內容及理由，立法院院會議決交付審查或逕付二讀，或不予審議。

三、審查

一讀會之後的審查會，此階段的功能，主要在針對法案之必要性、適切性、功能性及和憲法與其他法律的關聯性等各層面作審查。因此，無論就條文的法理、政策或內容文字意涵等各方面，均可主張予以增補、修正或刪除。

立法院設有各種委員會，分別審查院會交付的法案進行審查。教育法案在進行二讀會之前，大多先經教育委員會審查。在此階段通常由教育部長直接到立法院說明立法的內容要旨與精神，並由教育行政相關人員出席審查會，進行法案內容的討論，對於教育法案的內涵及意旨具有決定性的影響。依據立法院組織法第七條明定：「政府機關依憲法提出之議案，應先經立法院有關委員會審查，報告院會討論，但必要時得逕提院會討論」。教育委員會進行審查時，只有教育委員會的委員才可參與表決，其他不是教育委員會的委員亦可表示意見，但不能參與表決。此外，目前法案在經過教育委員會審查後送二讀會時，皆須經朝野黨團之黨政協商同意條文內容後，再送二讀會審查。

四、二讀會

法律案二讀會係在院會中進行，在程序功能上，是將一讀會的審查結果送院會公決，徵求未參與一讀會的其他委員意見並尋求共識；同時，參與一讀會審查而保留院會發言權的委員，亦可藉此時再抒發個人主張意見，尋求多數支持而達到所謂「翻案」（推翻一讀會議審查會決議內容）。因此，常造成不同意見委員相持不下，激烈論辯。

教育法案在二讀會時，首先由主席宣讀審查報告，其次，並請該法案審查會之召集委員予以口頭補充說明，補充說明之後，主席再宣布就審查意見或原案要旨進行廣泛討論。如無廣泛討論意見，則進行「逐條討論」。在逐條討論階段，會議的進程序，得由秘書處職員逐條朗



讀審查案條文，若委員們對審查意見完全贊同，無人發言討論，則以全體無異議的口頭方式通過；若委員們對審查意見不表贊同，則展開討論，屆時對審查有不同意見的委員，可提出修正動議或復議。在二讀會的階段有個特色是，教育行政人員不再列席表示意見，只有立法委員參與。因此，在二讀會以後的階段立法機關對於法案的內涵與進行有舉足輕重的影響力。

五、三讀會

教育法案經過二讀程序逐條討論、逐條表決通過後，即進行三讀會的程序，先由主席朗讀本案案由，接著再由秘書處職員宣讀二讀會的所有條文，然後再行討論。三讀會能討論的範圍除發現議案內容有互相抵觸，或與憲法及其他法律相抵觸者，祇能對法案進行文字的修正。

法律案三讀會，此階段的功能，僅能針對條文「文字」意義部分作潤飾，實質內容已不可再作變更。

六、公布

立法院通過教育法律後，應移送總統公布，除非有窒礙難行之處，否則總統應於收到後十日內公布。

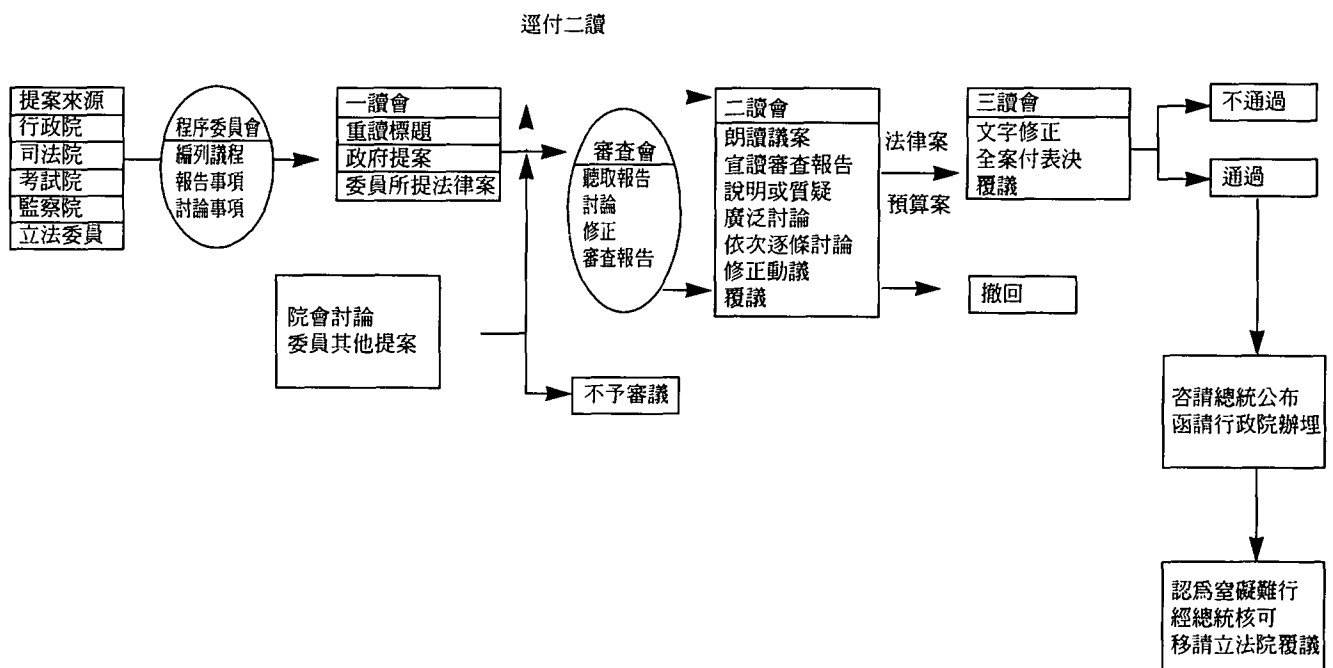


圖 1 我國立法院立法程序

資料來源：修改自立法院簡介，立法院，頁 22，民 88。

肆、影響教育政策合法化過程之因素探討

教育政策合法化影響因素的分析，其主要的目的在探討並掌握一項教育政策成為法律條文的過程會受到那些參與者的影響，以增進教育政策合法化的順利進行，進而促進教育政策的順利推動。因此，對足以影響政策合法化參與者之探討，誠有必要。在一個民主社會中，由於人民普遍參與公共事務，立法政策的制訂不再為少數人所壟斷，從教育政策的規劃到政策立法的確定，其影響的因素是複雜與多元化。以下舉出幾位學者的觀點，然後再歸納出影響教育政策合法化之因素。

Jewell & Patterson(1977,p.4)兩人認為所謂「立法系統」，是以立法機構為中心，結合行政機關、行政人員、專家團體、利益團體、選民團體等共同組成，他們在立法的過程中皆會產生影響。

王俊權（民 78）在研究我國壓力團體與教育行政決策之關係後，指出不同的壓力團體（pressure group）對政策的形成與執行，會提出不同的意見或訴諸行動反對，壓力團體依政策的權力、利益、資訊、知識及對象可分分成五種類型：一、立法審議機關；二、利益整合團體；三、學術參照團體；四、資訊傳播團體；五、政策標的團體。

黃仁易（民 81）以國民體育法第二次修訂過程為對象，分析我國體育政策制定過程，提出國民體育法第二次修訂過程的影響者有：一、行政人員；二、立法人員；三、壓力團體；四、學者專家；五、大眾媒體。

林閔政（民 85）研究師資培育政策合作化過程中的參與者包括：一、行政機關；二、立法機關；三、相關的利益團體；四、民眾（公眾、標的人口）。

舒緒緯（民 87）研究我國師資培育法制訂過程及其內涵，從下列幾方面分析制訂「師資培育法」的影響因素：一、背景因素：包括社會文化、政治、經濟、教育；二、各國師資培育制度；三、學者專家；四、壓力團體；五、立法委員；六、行政機關：包括教育部、行政院。

吳定（民 88）從政策合法化參與者的角度，指出大多數國家的政策合法化參與者不外乎包括下列這些主體：一、民意代表；二、行政人員；三、政黨；四、利益團體；五、司法機關；六、學者專家；七、大眾傳播媒體；八、利害關係人。

楊桂杰（民 88）在其「我國教育立法歷程及其模式建構之研究」中指出，教育立法的參與包括：一、民意的參與；二、政黨與媒體的參與；三、團體的參與。

柯正峰（民 88）認為影響我國學習社會政策合法化的影響因素有：一、掌握政策方向的行政機關人員；二、提供意見的民間團體及社會大眾；三、提供諮詢及擬定草案的學者專



家；四、審議的立法人員。

綜合上述學者專家提出有關影響教育政策合法化的因素，茲將影響教育政策合法化的因素分成下列七個方面加以分析。這些教育政策合法化參與者彼此以互動的方式，影響教育政策合法化的運作過程及其結果。其互動情形如圖 2。

一、行政機關

二、利益團體

三、政黨

四、立法機關

五、學術團體

六、大眾傳播媒體

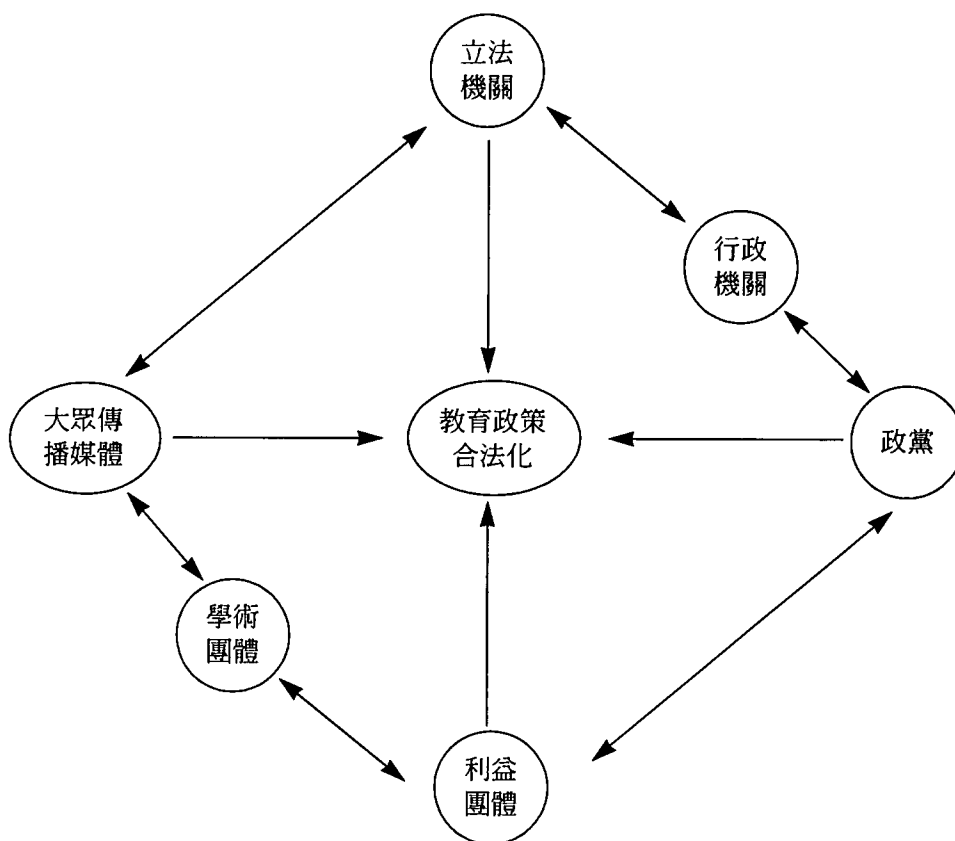


圖 2 影響教育政策合法化主要參與者

一、行政機關

(一)行政體系在政策合法化過程中的角色

科層行政體系在政策過程中的角色已日漸重要，已由以往協助執行功能轉變到扮演決策舉足輕重的角色，行政體系權力益形擴張的原因（Etzioni-Halevy,1985,pp.57-60；林鍾沂，民80，頁61）：

1、由於國家性質的轉變，政府干涉行動的增加，導致政府職能的擴充。

2、政府工作的複雜性增加，爲了處理這些複雜的工作，故經常賦予行政體系更多的權力。

3、由於公共事務的複雜性不斷增加，以及科技的突飛猛進，使得許多的政治政策大量依賴專業的技術知識。而這些知識，政治部門較行政部門缺乏，所以許多公共政策便由行政機關來發動與執行，因此使行政機關地位更形重要。

4、行政體系擁有專精與豐富的資訊。

5、由於國會相對缺乏專業知識，時間及人力資源，使得國會機關的法案制定權轉移至行政體系手中，導致國會權力的衰微。

此外，雖然制定法律是立法部門的主要工作，但是近年來，行政部門在法律制定過程所扮演的角色日益重要。最主要的原因是，立法委員雖擁有法律提案權與修案權，但主要的法律案卻由行政部門草擬，其原因可分成兩點來說明（黃仁易，民81）：

1、由於經濟發展和社會變遷，使得政府當局面對的政策問題日趨複雜，一些專門性法案，立法委員並非很清楚，而行政部門對於其日常業務甚爲熟悉，對於一項法案應具備什麼樣的內容，通常會有較實際的安排。

2、法律的訂定，往往涉及的範圍很廣，需與其它相關部會配合。

(二)行政機關對教育政策合法化過程的影響

在行政部門中，教育部、行政院相關政務委員及第六組，對於教育政策合法化的過程，佔有舉足輕重的地位。教育部負責教育法律草案的制定，行政院第六組負責教育法律的審議工作的安排，在行政院有關教育法律的審議通常由一位政務委員負責。由於這些行政機關與相關人員，在教育政策合法化過程中負責不同的工作。因此，他們對教育政策合法化的過程皆會產生影響。

1、教育部有關人員

在立法過程中，教育法令主要由教育行政機關制訂，然後經過一定的程序，才能變成法律或命令。至於教育爲何要由教育行政機關訂定，究其原因乃是教育行政機關負責統籌教育政策的規劃、執行及評鑑整個過程，實現國家現行的教育政策，由教育行政機關來擔負制訂或修訂教育法令的責任最爲適切。



此外，教育行政機關爲了因應社會變遷所產生的新問題，必須符應社會需求及民眾需要，研訂妥適的教育法令。因此，教育行政機關能否積極發掘問題，主動制訂新法令或修訂過時的法令，實際上，具有相當大的影響力。再者，教育行政機關在負責制訂教育法令的人員是否有具有法學素養？制訂時是否事先有時間進行周密的規劃與研究？是否與教育法令頒佈之後受影響的標的團體溝通或舉行公聽會？在在影響教育法令制訂的成效與品質。

教育部提出某項教育法律，通常是因應社會的需求、上級的指示或立法委員的質詢等，其過程由業務司負責，通常由專家學者草擬，然後舉行公聽會，進行意見徵詢，形成草案，送至教育部法規會審議通過後，再經教育部主管會報討論通過後再送行政院審議。其間業務司相關人員、常務次長、政務次長及教育部部長，對於某項教育政策合法化的看法，皆會直接或間接影響教育法案的內涵及運作的過程。

2、行政院有關人員

行政院院本部除包括各個行政支援單位外，主要設七個組，負責各部會的相當業務。其中，第六組負責文化、教育、科技、環保及衛生等相關事務。因此，凡是教育部所報的法案，由第六組負責處理後，依例先提行政院部會副首長審議，然後提行政院院會務會議討論。行政院第六組雖然不直接制定教育法令，但因其是行政院院長的教育幕僚單位，在處理教育部法案時具有橋樑的功能，同時也提供行政院院長有關教育法案方面的資訊，在教育政策合法化過程中，發揮了間接參與的幕僚功能。

其次，行政院中的政務委員，其角色在負責重要政策的審議。因此，教育法案送到行政院時，通常由一位政務委員擔任召集人，邀請與教育法案相關部會及人員共同進行審議。會議中所作的決議，皆會影響教育法案的內涵及審議過程的快慢。如果是重要教育法案或有爭議的法案，有時會特別安排向行政院長簡報，院長所做的決議事項，對於法案的內涵及法案何時通過，往往具有重大的影響。

由上述的分析，行政部門，包括教育部與行政院相關人員，由於具有行政經驗與專業知識，能擔負起大部分教育法案草案的研擬工作，因而對教育法律訂定的內容與過程具有較深遠的影響。

二、利益團體

(一)利益團體

團體乃是多元開放社會的必然產物，在利益多元化的社會現象中，要實現個人的利益，往往須透過團體的途徑來爭取、協調，才能引起政府決策者的重視。

利益團體（Interest Group）係指「一群具有共同態度、信念、利益者所組成，採取各種方式，向其他人、其他團體及政府機關提出其主張或要求，以達其共同目標或目的的組合



體。」(吳定,民 87,頁 115) 利益團體通常爲了爭取他們的特定利益,會採取各種施壓的手段,要求政府機關,包括行政、立法、司法、考試、監察等機關,接納傾向其主張的政策作爲。在民主法治社會的國家,有各種不同的公共利益團體,這些利益團體大多會透過有組織與有計畫的發展自己的主張,實現自己的利益或目的。

二、利益團體的類型

在教育改革過程中,許多教育政策與法案的制訂或修正,曾有許多民間教育改革利益團體的投入與參與,就組織形式而言,可區分四大類型(傅麗英,民 84):

1、財團法人基金會:屬常設性組織,在資金、人力上等資源較爲豐富,例如「人本教育基金會」、「主婦聯盟環境保護基金會」、「首創文教基金會」等。

2、社團:屬於會員組織,如協會、職業團體等,依靠人力的結合,組織的宗旨與活動則常依領導者作風的不同,或成員的意見相左而經常變換。例如「大學教育改革促進會」、「振鐸學會」、「澄社」、「教師人權促進會」、「臺灣教授協會」、「全國學生家長聯合會」、「全國教育會」。

3、聯盟:聯盟(Coalitions)是團體間爲了達成某一公共政策的目標,而存在的明確工作關係(Berry,1997,p.254)。換言之,是由各民間利益團體爲達成特定目標,集結彼此的資源網路,以創造各團體能有更好推動工作的環境而組成的臨時性組織,故大多未有正式組織的法人資格,當目標已階段性完成時,聯盟可能被解散。例如「救救下一代行動聯盟」、「國教變局政策聯盟」等。但是,有些則會趨向「社團化」,固定地從事社會服務,例如「四一〇教育改造聯盟」以推動「現代教育實驗」爲例行性的會務工作之一。

4、社區聯絡人制度,這是因「行政院教育改革審議委員會」,而產生的組織網路,目的在於建造一個最大的教育參與者,並且在行政院教改會結束後繼續運作。

(三) 利益團體影響教育政策合法化的方式

利益團體是社會發展多元化,政府權力擴大和社會工業化影響的結果。它是近代的新興力量與環境促成的利益結合。利益團體的目標顯而易見的是,欲在政治範疇內促進團體的利益,而其作爲主要有以下三種: 1、對可能影響到團體利益的政策,予以密切的注意; 2、透過政府行動(包括:促使國會制定一項新的法律,或修改一項現行的政策,促使更改行政機關的命令等)來促進團體利益; 3、阻止對團體利益有害的政府活動或政策。

利益團體對政策合法化運作的影響途徑,可粗分爲兩類: 1、直接遊說:以政府部門爲對象,利益團體代表設法直接會見官員或民意代表,藉由面對面的溝通,以達到影響政府政策的目的。 2、間接遊說:遊說者並不接觸行政官員或民意代表,以社會大眾爲對象,透過草根性的遊說活動,如透過選民寫信影響傳播媒體、或是介入選舉過程等方式,以形成輿論



或選民壓力，來造成決策官員或民意代表，使他們不得不接受遊說所主張的立場（林閔政，民 85；楊泰順，民 82）。

三、政黨

（一）政黨的意義與功能

1、政黨的意義

政黨是民主政治的產物，其定義則因各政治學者間的觀點與立場不同而各有其說法。但綜合而言，政黨的意義可以說是一群因理想或利益相結合的人，以爭取民眾支持，組織政府，以實現其共同的政治主張的一種有紀律有組織的政治團體。政黨的定義，從實質來看，有下列特質：1.政黨是一種部分國民結合的社會團體；2.政黨是一部分人，依志願或自由意志的結合；3.政黨是政治主張相同的人結合成功的團體；4.政黨是要以爭取民眾支持或組織政府的活動方式與手段，以謀求實現其共同主張的政治團體；5.政黨是一種有組織有紀律的政治團體（廖峰香，民 79，頁 110～111）。

2、政黨的功能

呂亞力（民 82）認為在民主國家，政黨的主要功能有兩項，一項是反映並匯集民意，另一項是行使政治領導。

Roskin（1991）等學者的看法，在民主社會中政黨具備以下幾種功能（轉引自周育仁，民 86）：

（1）作為人民與政府間的橋樑

在民主國家，政府的政策主要是受社會大眾向政府提出的需求所影響。政黨或者控制了行政部門，或者在國會中佔有相當的席次，因此能有效地影響政策制定的過程。如果沒有政黨，許多民眾之個別意見，將不會受到政府的重視。社會大眾透過政黨，一方面較能有效反應意見，另一方面政府得以瞭解社會大眾的需求與聲音。

（2）整合社會各方利益團體的衝突與利益

在一個社會中，如果僅有利益團體而無政黨，各團體之間的衝突與競爭，將影響政治的穩定性。因為各團體在價值、利益、目標或意識型態上的差異，如果各團體皆堅持一己私利的情況下，將使政府之施政無所依循，政府之運作恐將癱瘓。而政黨的存在，將有助於調和利益團體之間的衝突，並將不同的利益加以整合。

（3）導引政治社會化

政黨不但能將社會成員整合入政治體系，也能教育其成員認識政治競賽的規則。例如政黨可協助其成員認識候選人與民選官員，促進參與政治的動機。透過政黨活動，其成員可學習如何在公開場合發言、參加會議及進行妥協，將有助於提昇成員的政治能力。整體而言，



社會大眾可透過政黨學習讓社會的政治文化，以及如何參與政治。

(4)主導組織政府

一個政黨一旦贏得大選，就有權安排政府中的重要人事，俾主導政府的政策。在內閣制國家，由於執政黨同時控制了國會與政府，其對政府的控制與影響力相當大。但由於文官體系的存在，執政黨所能控制的仍以政務官系統為主，對文官體系的控制仍然有限。至於我國，一個政黨若能控制立法院，就能控制行政院。執政黨不但能決定政務官的人選，亦能影響高級文官的任用。

(二)政黨對教育政策合法化過程的影響

政黨一方面能夠反映並會及民意，並可主導國家社會的發展。

通常政黨以選舉或議會運作的途徑來影響教育政策合法化的過程。以下進一步加以分析。

1、以選舉影響教育政策合法化

政黨在競選過程中，往往為選民承諾各種政策，答應在競選勝利後，實踐其在競選時所立下的諾言。競選獲勝的政黨成為國會的多數黨，此時政黨即能透過國會的政策制定，實踐其在競選時，向選民所立下的承諾（朱志宏，民 80，頁 90）。由此觀之，競選獲勝的政黨，控制教育決策體系，此時政黨即能透過教育政策的制定，實踐其對選民對教育的承諾；而競選失敗的政黨淪為在野黨，亦可透過其擁有的少數議會席次，對執政黨的教育政策加以監督，或透過合作機制以實現自己政黨的教育政策理想。

2、以議會體系運作影響教育政策合法化

議會為立法之所在。任何政黨欲將教育政見變為國家法律，必須於議會中爭取教育議案的通過，否則將無法實現。議會為過半數民意代表的大黨控制時，多數黨的教育提案必可順利通過。議案之討論與表決，不過徒具形式。但立於反對者的小黨，仍可透過各種方式予以反對。力陳其本黨主張的教育政策說明其嘉惠國家、人民之方。如此，仍足羈維人心，改變社會觀感以為下屆選舉轉敗為勝鋪路。而在小黨分立的議會，則情形完全兩樣。政黨之間各為自己的教育政見爭取支持，溝通、協調或妥協，合縱連橫，藉以爭取教育議案之通過（楊桂杰，民 88）。

不同的政黨，在本質上是彼此互斥的，因此對法案的內容往往是站在不同立場，致使教育法案在進行審查時，常形成截然不同的對立觀點，而影響教育法案的順利進行。例如在「師資培育法」制定過程中，不同的政黨彼此較勁，在野黨立委對於「師資培育法」的制定，一直持保留的態度，而執政黨的立法委員本於政黨政治的精神，支持行政部門所提出的法案（舒緒偉，民 87）。又如「大陸學歷採認辦法」，由於配合執政黨「戒急用忍」的大陸政策，由原先大幅開放承認學歷到緊縮。



四、立法機關

(一)立法機關決策過程的特徵

政府於民國七十六年七月十五日起，宣布解除在臺澎地區實施將近四十年的戒嚴，接著開放報禁及黨禁之後，國內社會環境呈現多元化。隨著社會情勢的變遷，立法院逐漸成為社會大眾注目的政治舞台。無論是立法委員的問政與質詢、社會民間團體的陳情請願、政府官員的答詢等，均能凝聚傳播媒體及國人的矚目焦點，幾乎每天在各式大眾傳播媒體的時段或版面，均佔有相當的份量或比例。立法院在我國的社會發展有相當大的影響，而其決策過程的特徵為何？以下透過與行政機關決策過程之比較來分析（朱志宏，民 80，頁 258～259）：

1、立法機關係由地位平等、職權相同者所組織的集合體，立法人員對決策大致上具有相當的影響力；科層體制（hierarchy）是行政機關在結構上最顯著的特徵，長官和部屬間的關係是一種命令服從的關係；在科層體制下，行政首長對政策決定有重大的影響力，對長官的決定，部屬應該服從。立法機關則係由地位平等、職權相同者所組成的一個集合體，由於立法者皆立於平等的地位，故其對政策制定大致上具有相等的影響力。

2、立法機關於制定決策時，比較考慮政治因素，常需考量並設法反映社會團體與選民的利益；行政機關政策制訂受專業或科技因素的影響較大，而立法機關決策則較受政治因素的影響。行政機關是一個集機關內外專家於一堂，為決策問題同心協力謀求解決之道的場所，其決策制度深受專業因素的影響，較不考慮政治因素。而立法機關於制定政策時，則常需考慮外界團體和選民的利益和價值。

3、立法機關係在「一切公開」的原則下進行立法工作：行政機關和立法機關決策過程相比，行政機關決策過程比較秘密，且其守密程度亦較高，有人將行政機關比喻為「政府看不見的部分」（an invisible part of government）當然，即便是立法機關，其決策過程亦非全部公開。惟一般而言，立法機關是一個「公共組織」，在「一切公開」的原則下進行立法工作。行政機關固然也舉行公開聽會、記者會或發布新聞等，惟和立法機關比較，行政機關甚少向外界公開其內部政策思維和決策歷程的消息。

(二)立法機關對教育政策合法化過程的影響

在立法機關中，每位立法委員及其助理、教育委員會委員及召集人等，對於教育政策的合法化皆有一定程度的影響。

1、立法委員與助理

立法委員可使用連署的方式，透過提案立法或修法的途徑，來制定或修正某項教育法令。在立法院的立法委員常扮演兩種角色。一方面因其是代表選區的民意，或爭取利益團體的支持，他們在審查教育法案時，必須承受利益團體的遊說，而成為利益團體的施壓對象。



另一方面，他們是行政機關的壓力團體，他們常藉教育法案的審查來影響教育行政機關的教育政策。因此，教育政策合法化時，立法委員常根據利益團體的意見而修正行政機關所提出來的條文，或者提出相對的另一個版本，與行政部門所提的教育法案並案審查。此外，立法委員的助理對教育法案亦會產生間接的影響，這是因為立法委員限於對專業背景、時間不夠等因素，往往由助理先整理法案意見，提供立法委員質詢的參與。因此，助理的素質與理念，自然而然影響教育法案的內容。

2、教育委員會委員及召集人

立法院設有十二個委員會（立法院秘書處，民 88），其中教育委員會的委員，對於教育法案能最直接做實質性的質詢及審查，教育委員會的立委可以在法案的審查或質詢過程中，以說明、質詢或經表決的方式迫使行政機關接受委員們的提議或決議。此外，教育委員會的召集人負責議程安排的權力，對於行政部門教育法案，可透過是否將法案列入議程或議事技巧，顯示出支持或反對。因此，召集人的職務也是各黨派委員爭取的焦點。從法案內涵的決定來看，教育委員會對法案的審查，具有關鍵性的影響，通常法案大部分的條文及其內涵都在委員會中已決定，少部分條文留院會討論。

五、學術團體

（一）學術團體或專家學者的角色

所謂學術團體，係指在不同專業領域中，由學者專家或公共事務深具經驗之行政人員所組成之正式或非正式學術性團體。包括大學、學術研究單位或機關等（王俊權，民 78，頁 5）。此外個別的專家學者亦可以會透過各種方式影響教育法令的制定。

法律的擬訂或政策的擬定，其主要任務大都落在行政人員或立法委員的身上，但是由於時代日益進步，法案或政策的制定所牽涉的因素往往愈複雜。而在行政部門或立法機關缺乏專業的政策分析單位，無法提供行政人員與立法人員足夠的資訊與建議，同時由於其本身例行事物繁重，經常無法對專業性的問題深入研究。因此，當制定法案或政策時，常需借重學術團體或專家學者的知識，對政策問題提供他們專業性的看法，以補足行政人員與立法人員專業知識的不足（Fagnenece, 1977）。專家的基本任務是從事政策分析和評估，提供給決策者參考。關於專家的角色有三種類型（Jenkins-Smith, H.C., 1990, p.109）：

1、客觀的技術專家（the objective technician）

這類型的專家不喜歡科層官僚的風氣，不太考慮政治的事。技術專家的工作是要做出最好的計畫，所謂最好，不一定是最受歡迎的，但卻是能產生最大的社會福利的計畫。技術專家信奉的價值來自專業訓練，當政策偏於專業化的領域，或者政治衝突程度較低時，技術專家提供的建議和計畫容易被接受。但是當政策面臨多重價值選擇時，政策的技術分析往往難



以抉擇；衝突程度高時，則也難以消除衝突而達成共識。

2、問題的倡導者（the issue advocate）

這類型的專家是政治的行為者（actor），根據預設的信仰而行動，維護特定的根本價值和目標，反映在政策分析和建議上。問題的倡導者與客觀的技術專家不同之處，在於問題的倡導者在政治過程中視自己為積極參與的角色，試圖影響到最後的政策決定。實際上他們是基於某種程度的多元觀念，即各種選擇如果能適當考量，其前提必須是一個開放競爭的環境，政策分析的辯論有開放的論壇，各種重要的政策觀點才可能充分的表達。在衝突程度過高時，此類專家做的分析仍有獲得支持的可能。

3、雇主的擁護者（client's advocate）

這類型的專家也是積極的行為者，不過沒有預設基本的目標和價值。他們基本任務是為雇主提供分析，給雇主帶來最大的利益。政策制度是雇主和其他競爭對手衝突的過程，政策分析為雇主提供裝備與策略來面對衝突。此類型的分析，是憑著對雇主的忠誠，在政治環境衝突程度高時，比較能獲得信任採用；對政治環境之開放與競爭，此類型的分析也有促進的作用。

上述三種專家的角色，各有其適用與受限制之處，例如客觀的技術專家在衝突程度較低時，比較能發揮所長，但是面對價值選擇或衝突程度較高時則受到限制。因此，三種不同角色的專家之能否被採納，還需視法案性質與政治環境狀況而定。

（二）學術團體或專家學者對教育政策合法化過程的影響

學術團體或專家學者對教育政策合法化過程影響的途徑有下列幾種途徑：

1、接受教育行政機關委託草擬教育法案

由於教育問題錯綜複雜，教育行政機關限於時間、人力及能力等因素，無法獨立完成教育法案的制訂。因此，教育行政機關制訂教育法案時，常邀請專家學者組成「諮詢專案小組」，來協助制訂教育法案。例如教育部在研定「教師法草案」、「大學法修正草案」、「師範教育法修正草案」、「特殊教育法修正草案」、「教育基本法草案」等時，皆由學者專家組成諮詢專案小組。學術團體或專家學者因擔任擬訂法案諮詢的工作，並且提出教育法案的草案供行政機關參考。教育行政機關通常依據諮詢專案小組所提出的草案為基礎，再發展成正式的法案版本。因此，學術團體或專家學者自然對教育法案的實質內容產生一定的影響力。

2、透過大眾傳播媒體表達意見

有些學者以在報章雜誌或學術性刊物撰文的方式，傳播某項政策理念或知識；有的結合理念相同的學者組成團體，試圖對教育法案的內容產生實質的影響，例如在立法院審議「大學法修正草案」期間，部分大學教授組成「大學法教育改革促進會」，以陳情及遊行抗議的方式，來表達其大學自主、教授治校的理念。



六、大眾傳播媒體

(一)大眾傳播媒體的功能

大眾傳播媒體係指透過傳播工具和符號的運用，包括電視、報紙、雜誌、電影及廣播等多項傳播媒介，將社會事件傳播至社會大眾，以達到傳遞、溝通、說服或宣傳之目的。在民主社會中，大眾傳播媒體有四大功能：1、守望的功能2、決策的功能3、教育的功能4、娛樂的功能（鄭貞銘，民73）。

如果從教育的觀點來看，大眾傳播媒體的功能有三種功能（楊桂杰，民88）：

1、傳達教育民意：大眾傳播媒體是社會的公器，它不僅要能為人民的耳目，更要能為民之喉舌。媒體履行其意見功能的方式，除了加強本身社論、短評與專欄外，還要提供篇幅、時間作為公眾教育論壇，並鼓勵社會大眾表達自己的教育主張，使公眾教育論壇更有包容性與代表性。

2、塑造教育民意：大眾傳播最主要的功能是傳佈訊息，也往往決定了一般人對實際政治環境的瞭解範圍。由於大眾傳播是一個人獲知外界教育事務及他人教育意見最通常的媒介，因此對於個人的教育觀點形成具有重要的影響力。因此對各階層的人來說，大眾傳播媒體是教育新聞與教育意見形塑的主要來源，而且當普遍大眾教育意見改變時，大眾傳播媒體也扮演著相當重要的角色，由此可知，大眾傳播媒體對教育民意的塑造與影響之重要性。

3、決定教育議題：每天社會發生的事情如此之多，新聞從業者必須對眾多事件作選擇性之報導，此即所謂之「守門」(gate keeping)作用。題材選妥之後，還要列出各條新聞在處理上的優先順序，從而決定處理的手法。由於處理手法的不同，每則新聞報導或評論引起公眾注意及談論的程度也迥異。

(二)大眾傳播媒體對教育政策合法化過程的影響

我們可以瞭解大眾傳播媒體與社會大眾的生活關係密切，它使人民的知識豐富、生活充實、視野擴展，對於生活周遭事物的脈動能有所掌控，同時它亦扮演傳遞各種情況與意見的場所。至於大眾傳播媒體對教育政策合法化過程的影響方式有下列幾種途徑：

1、教育法令制訂或修正過程的報導與評論

大眾傳播媒體對於教育法令的制訂或修訂的報導，可以使人們感受其重要性，並引起關注。大眾傳播媒體對教育法令制訂過程的報導，可從教育部草擬法案開始，至送到行政院審查通過的法案加以條列式的列出條文內容，接著對於法案在立法院審查時，一讀會、二讀會至三讀會所審議通過的條文，以及其大致爭議的情形，皆可詳加報導，引起社會大眾對教育法案的內容及爭議點的重視，促社會大眾透過各種途徑表達對法案的意見，皆能間接的影響未來教育法案的制定。此外；媒體本身對教育法案的評論，如報紙中的社論對法案的贊成或反對的意見，亦會影響教育法案的制訂或修訂。



2、匯集和傳遞社會大眾對教育法令的意見

社會大眾（包括專家學者、利益團體、標的團體等）對教育法令制訂或修訂的意見，經由傳播媒體的傳遞，往往能迅速且有效的引起決策階層的注意，並供其參考。例如，過去在訂定「教師輔導與管教學生辦法」過程中，曾在草案中出現所謂「暫時性疼痛」的名詞，經過報紙的報導，引起社會大眾的注意，大多數採負面的意見，這些意見傳達並受到教育行政機關的重視，所以在正式通過的條文中已刪除此名詞，顯示大眾傳播媒體對教育法案的報導會影響教育政策的合法化。

3、作為行政機關及立法委員擬訂法案的參考

在制訂教育法令時，大眾傳播媒體對教育法令的意見扮演相當重要的角色，我國教育法令制訂過程中相當重視大眾傳播媒體所發揮的作用。例如立法院依例會為每個立法院審查的法案，收集有關的報章雜誌言論等，然後作成法案的評估意見，提供立法委員審議法案的參考，如果立法委員直接或間接採納其評估的意見，則對教育法案某項特定議題的內涵便會產生影響。

伍、「師資培育法」合法化過程及其影響因素之分析

一、師資培育法制定的過程

對於「師資培育法」過程的探討與分析，有助於對「師資培育法」影響因素的掌握，以及更深入了解該法案合法化的過程。以下分成教育研擬時期、行政院審議時期、立法院審議時期及公布四個時期進行分析。

（一）教育部研擬時期

1、教育法案提出的起源

「師資培育法」的修訂主要是透過全國性教育會議，與會專家學者的建議。教育部於民國七十七年二月一日舉行第六次全國教育會議，會中對於師範教育提出「修訂師範教育法，使普通大學得設教育學系與開設教育學分，使師資培育多元化與較高層次專業師資供應合理化，並使師範生畢業後得展緩服役繼續進修與從事有關實務歷練以提高素質。」與「研究將師範大學改為普通大學的可行性，並檢討新制師範學院的功能與角色」的建議。教育部於是「以本於提高教師水準，培育健全師資的原則，擴大優秀師資來源管道，並建立師資養成教育及進修教育的一貫體制」為議題，列為未來推動的重點教育政策之一(教育部，民 77a)。

2、組成專案小組研擬草案，進行意見徵詢及教育法案的審議

七十七年二月二十三日教育部開會決議遴聘學者專家、教育行政人員成立專案小組，並研究主要國家的師資培育制度，檢討我國現行師資培育制度的缺失，以作為修正「師範教育



法」的重要參考。接著於同年三月間成立修訂「師範教育法」專案小組，該專案小組成員共二十一人。

七十七年六月二十一日，舉行第一次專案小組會議，商議修訂「師範教育法」的工作項目、方向及進度作廣泛的討論，並作成三點決議：1．成立工作小組實際執行蒐集、研究各國師範教育制度有關工作，並研擬「師範教育法」修正草案後提專案小組討論。2．工作小組成員：由趙金祈擔任召集人，成員包括張春興、伍振鸞、劉源俊、蔡保田、毛連塏、陳鏡潭等人。同年六月三十日，召開工作小組會議，此次會議主要討論工作小組的工作項目及分工。與會人員建議，未來師資培育宜以培育中小學優良教師為目標，以專業化、合理化、制度化等原則研修前瞻性的修正案，考慮建立健全證書制度，非經檢定合格，不宜擔任正式合格教師。

七十八年三月八日，舉行專案小組第二次會議，聽取「主要國家師資培育制度比較研究」，其中美國部分由陳舜芬負責，英國部分由陳奎熹負責，日本部分由王家通負責，法國部分由李萍子負責，德國部分由楊深坑負責。

七十八年三月十五日，舉行第三次專案小組會議，繼續聽取專案研究小組所作的專題研究報告。此次會議報告重點有二項：一是我國師範教育制度的檢討改進之研究，主持人為伍振鸞，共分六個主題，分別由陳伯璋、黃政傑、歐用生、杜源芳、吳明清、黃富順就各子題進行報討。二是修正「師資教育法」問卷調查的結果，由主持人張春興報告。

七十八年四月二十八日，假國立中央圖書館舉行第四次專案小組會議。此次會議特別邀請「教師法」與「教育人員任用條例」兩項專案小組委員與會，以提供對「師範教育法」的修正意見，使相關法規的修正能密切配合。會中確定三法的目標：「師範教育法」規範師資培育；「教師法」認定教師資格；「教育人員任用條例」規範教育人員任用條例。七十八年五月十六日，核定「修正師範教育法起草小組工作計劃」，委請蔡保田主持，依照研究結果進行起草「師範教育法修正草案」條文。

七十八年九月二十六日，召開第五次專案小組會議。此次會議主要討論由蔡保田主持的「師範教育法修正草案」，該法經過十餘次的討論及二次公聽會完成。七十八年十月至十一月「修正師範教育法起草小組」根據專案小組委員第五次會議的意見，再修訂「師範教育法修正草案」初稿，並組成專案修訂小組，同時於七十八年十二月九日及十六日兩次集會逐條討論，完成修正草案。

七十九年一月十六日、一月二十三日及二月五日分別召開第六次、第七次、第八次專案小組會議，三次會議主要在逐條審議「師範教育法修正草案」及決定分區辦理徵詢草案的修正意見座談會。

七十九年二月二十四日至三月一日分區假國立中央圖書館、國立台灣師範大學、國立彰



化師範大學、國立高雄師範大學舉辦徵詢「師範教育法」修訂意見座談會。

七十九年五月四日、五月二十五日、六月十三日，召開第九、十、十一次專案小組會議，審議上述四場座談會所蒐集彙整的意見。教育部根據專案小組審議前述四場座談會意見的結論，修訂「師範教育法修正草案」。

七十九年七月二十一日，教育部舉行各師範校(院)長及教務長座談，以徵詢他們對草案的意見。為使修正草案的用語符合法條習慣，乃成立「師範教育法修正草案潤飾小組」，並聘請李復甸、成永裕、毛連塏、劉源俊、張春興等人為潤飾小組委員，負責草案文字的潤飾工作，並於七十九年七月二十三日與七月二十七日召開二次會議。

七十九年九月六日，將草案提教育部法規委員會審議通過。七十九年九月十七日提請教育部主管會報討論，獲致決議：請送「師範教育法專案小組」研議後再提確認。

七十九年十月九日，召開第十二次專案小組，並特別增邀「教師法」研修小組委員(瞿立鶴)、「教育人員任用條例」研修小組委員(蓋浙生)及法律學者(李復甸、成永裕)與會，就相關問題及文字的妥適性加以檢修。七十九年十月二十四日，召開修正草案潤飾小組第三次會議，根據專案小組第十二次會議決議事項修飾教育部所提的「師範教育法修正草案」的條文加以潤飾。

七十九年十月二十七日，教育部補助「中華民國師範教育學會」舉辦學術研討會，以「師範教育法修正草案」為討論主題，以溝通意見，建立共識。八十年一月十九日，教育部假國立台北商專舉行「師範教育法修正草案」公聽會，廣徵社會各界對草案的意見。出席人員包括立法院教育委員會的委員、研修小組委員、省市教育廳局局長等與會。

八十年三月十二日，召開第十三次專案小組會議。此次會議旨在討論一月十九日舉行之公聽會所蒐集與會人員的意見，以使草案更為周延適切。

八十年四月二十二日，教育部中教司將「師範教育法修正草案」提送教育部主管會報討論通過，並於五月十三日將草案報行政院審議。

(二) 行政院審議時期

在行政院審議階段，共舉行四次審查會，二次行政院院會討論才送立法院審議，以下分別說明。

八十年六月二十二日、七月五日、七月十六日、七月二十五日，由政務委員高銘輝召開四次會議進行審查工作。草案審查完畢後，提行政院第 2250 次院會會議討論。會中因對「師範教育法修正草案」有若干意見，乃決議由教育部帶回研議後，再提院會討論。

八十年十一月十五日，教育部召開第十四次專案小組會議。此次會議主要針對行政院所提意見加以討論，最後決議修改若干條文，以為因應。八十年十二月十二日，教育部根據第十四次專案小組會議的討論，並衡酌實際的情況略加修正後，再陳報行政院審議。



八十一年一月三日，行政院於首長早餐會報時，由教育部長毛高文報告「師範教育法修正草案」的內容，行政院院長郝伯村在聽完簡報後，曾對草案提示幾點意見。八十一年一月二十四日，教育部針對行政院的修正提示，回函說明處理情形，並未更動或修正條文內容。八十一年三月十二日，草案提行政院第 2270 次院會討論通過，並於八十一年三月二十六日送請立法院審議。

(三)立法院審議時期

1、一讀會

八十一年四月十日，立法院舉行第一屆第 89 次會期第一次會議，討論行政院函請審議的「師範教育法修正草案」，經程序委員會決議，將本案送交教育、法制兩委員會審查。

2、審查會

八十一年四月二十九日，立法院教育、法制兩委員會舉行第一次聯席會議，對法案進行審查。會中，由教育部政務次長趙金祈對提案作意旨及修正重點的說明，立法委員針對該法案提出質詢，其中立法委員謝長廷、盧修一分別提出將「師範教育法」併入「教師法」，與將「師範教育法」無限期擱置的提案，但均未通過，故主席裁示俟下次會議再進行大體討論。

八十二年三月十一日，立法院教育與法制兩委員針對「師範教育法修正草案」進行第二次審查會議，這也是國會全面改選後進行的審查會議，當時教育部部長為郭為藩。

八十二年三月二十四日，立法院教育與法制兩委員會舉行第三次審查會議。因立法委員翁金珠與陳光復二人提出擱置案，表決結果為三比二，佔成擱置者佔多數，故主席裁示本案擱置，俟「教師法」草案審查確定後，再繼續審查。

八十二年十月二十一日，立法院教育與法制聯席委員會第一次審查「教師法」條文，當進行到第二章「師資培育」時，委員們便開始爭論不休。兩天後，行政院與立法院協調時，教育部長郭為藩表示，若「師範教育法」遭到廢止，他個人唯有辭職一途。為使法案能順利進行審議，教育部遂邀請相關立法委員至台大校友會館協調，最後教育部接受「師範教育法」更名為「師資培育法」，而民進黨立委不再堅持廢除「師範教育法」後，本法得以繼續進行審議(李天建，民 82a)。

八十二年十月二十七日，立法院教育與法制聯席委員會第四次審查，因為教育部與立法委員已協商有共識，因此將「師範教育法」名稱改為「師資培育法」。此次會議審查至第十條，對第十一條師資培育公自費問題，因立法委員之間無共識，留待下次會議在進行討論，

八十二年十一月十日，立法院教育與法制聯席委員會第五次審查，順利完成所有條文的審查（立法院秘書處，83）。

3、二讀會與三讀會



八十三年一月八日，立法院舉行院會，在出席立委無異議的情況下，快速二、三讀通過「師資培育法」，並咨請總統明令公布。

四、總統公布時期

八十三年二月七日，總統以華總(一)義第 0694 號令公布「師資培育法」，我國的師資培育制度邁入嶄新的紀元。

二、影響「師資培育法」合法化過程因素之分析

從教育部提出「師範教育法修正草案」至法案名稱變成「師資培育法」，在整個法案合法化過程受到行政機關、利益團體、政黨、立法機關、學術團體及大眾傳播媒體的影響。以下進一步加以分析說明。

（一）行政機關

一項教育政策的法律案，大都是由行政機關主動提出。通常教育部負責法律條文的起草工作，而行政院擔負法案審議的工作，審議通過後才送立法院，進行三讀的立法程序。因此，教育部與行政機關相關主管與幕僚人員，對教育政策合法化的過程皆會產生影響。

1、教育部方面

由於受到社會民主化與多元化的影響，順應世界潮流，以及應付社會大眾對師資培育政策改革的殷切期盼，教育部才有修正「師範教育法」之議。另外，教育部原先規劃修正法案的進度來看，教育部擬定周詳的修正法案的計畫，包括組成專案小組、進行研究、考慮相關法規的聯席會議，希望以兩年的時間將修正的法案送至行政院審議。但以整個修過程的時間來看，從七十七年六月召開第一次專案小組會議到八十年五月十三日送行政院審議，費時近三年，超過教育部原先規劃的時間一年，花費的時間可說是頗長。綜觀「師範教育法」修正過程中，教育部所扮演的角色可說是較被動與不夠積極。

在立法院審議「師範教育法修正草案」過程中，由於當時教育部部長郭為藩係出身於師範大學，因此民間教改人士稱其懷有「師範情節」。故在審議過程中，幾乎是由其個人代表教育部接受質詢。當該法險遭廢止之時，郭為藩即以個人去留為賭注，力陳「師範教育法」不可廢。雖然最後接受協調將法案改為「師資培育法」，但就整體而言，應屬差強人意（舒緒偉，民 87）。

2、行政院方面

教育部將「師範教育法修正草案」送到行政院進行審議，由政務委員高銘輝召開四次會議進行審查工作，每次會議皆對部分條文進行修正，教育部如果對修正條文有意見則帶回教育部研究，並研擬修正文字再提審查會討論。以八十年六月二十二日舉行第一次審查來說明，該次審查會共審查四條條文，其中第一條至第三條條文照案通過，第四條條文中的「教



育學程」的定義不明確，故決議由教育部研擬適當條文並與行政院法規會研商後，再提下次會議討論（行政院，民 80）。

「師範教育法修正草案」經審查完畢後，提行政院二次行政院院會討論才送立法院審議，其中在第二次行政院院會討論之前，行政院院長郝柏村曾召開首長早餐會報，並指示若干意見，教育部為因應行政院會與行政院長的意見，再召開專案小組會議加以討論，並決議修改若干條文，以作為回應（教育部，80）。由上述分析，可知教育法案雖然通常由教育部研擬，但行政院的相關單位與人員，對於法案的內涵能產生實質上的改變與影響。

（二）利益團體

在「師資培育法」合法化的過程中，利益團體的參與及運作，對於該法的內涵具有相當大的影響。關心「師資培育法」的利益團體主要有大學教育改革進會（簡稱學改會）、振鐸學會、人本教育基金會、主婦聯盟等。這些團體為達到影響法案的制定過程，其採取的途徑可分成兩類，一類是直接遊說，包括陳情請願、面對面等方式；另一類是間接遊說，包括透過大眾團播媒體宣傳、召開研討會或座談會。以下進一步分析利益團體對「師資培育法」合法化過程產生的影響。

1、直接遊說

（1）陳情請願

由於法案涉及學生權益與教育發展走向，故教育部重修「師範教育法」的訊息一公開，即引起各方的矚目。在本法送進立法院審議後，學改會即與振鐸學會，於八十一年三月二十一日向立法院教育委員會請願，要求將「師範教育法修正草案」併入「教師法」內審查，亦即在「教師法」內另立師資培育專章，使其成為規範教師權利義務與培養任用之完整體系。但因廢除「師範教育法」會引起教育部與師範體系的反彈，同時也未必會成功，故在退而求其次的情況下，亦在請願書中附上該會所擬之「教師教育法草案」，請立法院教育委員會一併審查（林閔政，民 85；學改會訊，民 81）。

（2）面對面的遊說

利益團體對立法者採取面對面的遊說行為，除提供法案相關訊息外，更希望影響決策者的立法方向。在「師資培育法」制定過程當中，民間教改團體透過此種方式，獲得若干的勝利。諸如史英與立委翁金珠的長談，獲得翁委員對「教育部應委託教育專業團體，定期公布全國各師資培育機構各學科修習人數及公、私立中小學教師待聘之缺額」此條建議的肯定與推動（林閔政，民 85）。而立委謝長廷曾提案廢除「師範教育法」，在「教師法」另立培育專章，也是人本教育基金會、教師人促進會與振鐸學會等民間教改團體大力遊說的結果（李天健，民 82b）。

2、間接遊說



(1)透過大眾傳播媒體

透過刊物的發行，利益團體可影響輿論與教育民眾；同時亦可凝聚成員的向心力，並達到制衡民選公職人員的效果。所以許多民間教改團體，紛紛自行出版刊物，以宣揚其理念，如表 1 即為各教改團體所出版之刊物。透過這些刊物，將對於「師資培育法」的建議與評論刊載，形成輿論，以影響「師資培育法」的修正過程。

表 1 教育改革團體名稱與宣傳刊物

教改團體名稱	刊物名稱
人本教育基金會	人本教育札記
大學教育改革促進會	學改會訊
主婦聯盟	主婦聯盟會訊
四一〇教育改造聯盟	四一〇教育改造聯盟通訊
振鐸學會	振鐸
救救下一代行動聯盟	教育公佈欄（一至四期）
國教變局對策聯盟	教育公佈欄（五期以後）
基層教師真實教育連線	真實教育雙月刊
教師人權促進會	教師人權

資料來源：八〇年代中期後台灣民間教育改革運動，薛曉華，民 84，國立台灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版。

(2)召開座談會或研討會

利益團體為達其目的，亦常使用召開座談會或研討會的方式，透過學者專家的權威地位，以捕捉媒體的注意；或是將結果整理後交予立法委員，成為政策的張本。例如人本教育基金會於七十九年十三日針對公費制度、專業精神、專業知能、師資培育管道等問題，舉行「師大教育座談會」（人本教育札記，民 79）。人本教育基金會為探討師範大學教育的成效，分別從八十二年六月十一日起，就試教、公費、修業學分等問題，舉行三場「師範大學教育問題系列座談會」（林明美，民 82；周聖心，民 82）。此外，大學教育改革促進會亦於八十二年十一月二十一日舉行座談會，就一讀通過的「師資培育法」內容進行研討（劉源俊，民 82）。

(三)政 黨

政黨是民主政治的產物，透過政黨組織的運作，反映民意，並影響政府政策的制定與執行。不同的政黨本質是彼此互斥的，對教育法案的內涵往往站在不同的立場。因此，在審查



教育法案時，常形成截然不同的觀點，而需透過黨政協商來化解歧見，使教育政策合法化的能順利進行。

由於執政黨有感於大陸的淪陷，校園的無法掌控，亦是原因之一。因此就執政黨而言，校園是必須控制的地方，教育也是必須導正和支配的一項制度（蕭新煌，民 78）。尤其是號稱精神國防的師範教育，更是其掌控的要點。同時，教師在我國社會具有較高的社會地位，因此其政治動向，有一定的指標作用。故在野黨欲求取得執政地位，必先攻破此一藩籬，因此師資培育的自由化，遂成為其取得政權的策略之一。雖然教育部迫於形勢，將師資培育制度由一元化為多元化，但基本上仍存有「師資培育多元化，師範教育主流化」的操控心態。故在行政院送請立法院審議的「師範教育法修正草案」中，即將教育實習、教育專業進修及地方教育輔導等攸關師資教育之重要事項，限由師範校院負責。因此在野黨（以民進黨為主）在「師資培育法」制定過程當中，一直持保留的態度，從法案審議開始，就對本法之制度進行黨政協商，最後教育部同意將「師範教育法修正草案」更名為「師資培育法」，民進黨才同意放行。其後，在逐條審議時，對於草案第十一條「師資培育得採公費、自費及助學金等方式實施....」之規定，出席立委又有不同的看法。大體而言，在野黨立委認為公費制實乃教育部掌控師資培育的策略，有違師資培育多元化的精神。故在多方爭論後，取得共識將本條修正為：「師資培育以自費為主，兼採公費及助學金等方式實施....」。至於執政黨的立法委員，本於政黨政治之精神，大致上支持行政部門所提出之法案，不過仍有些執政黨籍立法委員，雖然大體支持，但對於若干細節，仍有不同的看法（舒緒緯，民 87）。

四立法機關

自從政府宣佈解嚴、開放報禁及黨禁之後，隨著社會開放多元，立法院已逐漸成為社會大眾注目的政治舞台。由於立法院負責法律案的審議工作。因此，立法院的相關人員皆對教育政策合法化的過程產生影響。

「師範教育法修正草案」，經程序委員會決議，將本案送交教育、法制兩委員會審查。因為法案關係師資培育政策的未來發展方向，影響甚鉅。由法案的立法過程來看，在立法機關的審議階段，從八十一年四月十日進行法案審查的一讀會，歷經五次教育與法制委員會的聯席會議，至八十二年十一月二十九日法案三讀通過，費時超過一年半，審查可說耗時頗久。

立法機關對法案的影響甚大，不僅條文內涵改變，連法案的名稱，也由原先的「師範教育法修正草案」變成「師資培育法」，這在歷次教育法案的制定與修正是非常少見的。在法案名稱改變過程方面：1、八十一年四月二十九日，立法院教育、法制兩委員會舉行第一次聯席會議，立法委員對法案進行審查。其中立法委員謝長廷、盧修一分別提出將「師範教育法」併入「教師法」，與將「師範教育法」無限期擱置的提案，但均未通過，故主席裁示俟下次會議再進行大體討論（立法院秘書處，民 83）。2、八十二年三月二十四日，立法院教



育與法制兩委員會舉行第三次審查會議。因立法委員翁金珠與陳光復二人提出擱置案，表決結果為三比二，佔成擱置者佔多數，結果主席裁示本案擱置，俟「教師法」草案審查確定後，再繼續審查（立法院秘書處，民 83）。3、八十二年十月二十一日，立法院教育與法制聯席委員會第一次審查「教師法」條文，當進行到第二章「師資培育」時，委員們便開始爭論不休。兩天後，行政院與立法院協調時，教育部長郭為藩表示，若「師範教育法」遭到廢止，他個人唯有辭職一途。為使法案能順利進行審議，教育部遂邀請相關立法委員至台大校友會館協調，最後教育部接受「師範教育法」更名為「師資培育法」，而民進黨立委不再堅持廢除「師範教育法」後，本法得以繼續進行審議（李天建，民 82）。隨後在立法院教育與法制兩委員會舉行第四次審查會議中，由林正杰委員提出修正意見，將「師範教育法修正草案」改成「師資培育法」。

從行政院所送的法案版本至立法院審查通過的版本，在整個法案條文內涵的變動也相當大。除法案名稱之外，如公自費問題、實習與檢定、地方教育輔導等，立法委員皆有不同的意見，而對行政部門所提的法案條文內涵有實質的影響（立法院秘書處，民 83）。

（五）教育學術團體

由於時代日益進步，法案或政策的制定所牽涉的因素往往愈複雜。在行政部門或立法機關或因缺乏專業的政策分析單位，同時由於其本身例行事物繁重，經常無法對專業性的問題深入研究。因此，當制定法案或政策時，常需借重學術團體或專家學者的知識，對政策問題提供他們專業性的看法，這些專家學者或學術團體的觀點自然會間接影響教育政策的合法化。學術團體與學者專家對「師資培育法」合法化的影響如下。

1、接受教育行政機關委託草擬教育法案

民國七十七年三月間，教育部遴聘學者專家、教育行政人員成立專案小組，研究主要國家的師資培育制度，並檢討我國現行師資培育制度的缺失，以作為修訂「師範教育法」的重要參考。該專案小組成員共二十一人，成員包括郭為藩（行政院政務委員）、阮大年（國立交通大學校長）、劉兆玄（國立清華大學校長）、梁尚勇（國立台灣師範大學校長）、林基源（國立中山大學校長）、梅可望（私立東海大學校長）、楊其銑（私立東吳大學校長）、葉學志（國立彰化師範學院院長）、張壽山（國立高雄師範學院院長）、毛連塢（台北市立師範學院院長）、朱炎（國立台灣大學文學院院長）、陳鏡潭（國立台北師範學院院長）、劉源俊（私立東吳大學理學院院長）、王壽南（國立政治大學文學院院長）、陳英豪（國立台南師範學院院長）、伍振鶯（國立台灣師範大學教育系主任兼所長）、楊崇森（國立中興大學法研所所長）、張春興（國立台灣師範大學心輔系教授）、張一蕃（國立中央大學教務長）、蔡保田（國立政治大學教育系教授）、趙金祈（教育部政務次長）（教育部，民 77a）。

由專案小組成員的身分來看，參與人員有 11 位是大學校院的校長，大學教授 8 人，行



政機關代表 2 人。至於與該法案息息相關的基層行政機關、中小學教師及幼稚園教師，皆無代表參與，其代表性稍嫌不足。其次，是師範體系的專家學者在整個法案制定過程中，扮演主導與重要的角色。從專案研究與草案的提出，其參與的人，都與師範體系關係密切。因此有學者稱該法案的修正具有「師資培育多元化，師範教育主流化」的理念（舒緒偉，民 87）。

2、透過大眾傳播媒體表達意見

教育學術團體或專家學者常借大眾傳播媒體表達意見，形成輿論，影響「師資培育法」制定的進行。例如中華民國師範教育學會與全國教育會透過其刊物刊載研討會的整個紀錄，專家學者透過師說、人本教育札記、學改通訊等刊物對師資培育的方向發表意見，皆影響法案的制定。

3、舉行研討會或座談會

(1)中華民國師範教育學會

在草案修訂之初，中華民國師範教育學會在教育部經費補助下，於七十九年四月曾舉辦「師範教育法修訂有關問題研會」，針對師範教育政策與行政、師資培育機構的類型與功能、教學實習檢討與改進、教師證照制度探討、師資養成與在職進修等五個子題，邀請學者專家、民意代表、中小學校長教師代表及教育行政人員進行研討（中華民國師範教育學會，民 79）。與會人員的建議，會間接影響法案條文的內涵。

(2)全國教育會

從「師範教育法」修正草案提出至「師資培育法」通過期間。師範體系最關心的莫過於師範校院如何因應未來的變局，故全國教育會乃於八十一年五月二十六日於國立台灣師範大學舉辦「師範教育法能解決中小學師資問題嗎？」座談會，會中邀請包括當時教育部主管法案的中教司司長吳清基等多位學者專家，針對此問題發表意見（師說，民 81）。

八十二年七月六日舉辦「師資培育與在職進修」座談會，以了解現行師資培育制度的缺失、未來的地位及如何加強教師在職進修的功能。會中針對：我國師資培育制度對國家社會的貢獻、師資培育制度與特性表徵的在檢討、如何加強或修訂現行師資培育制度及合理化其定位、如何在質與量方面增強「教師在職進修」的功能等主題加以討論（師說，民 82a）。

在「師範教育法修正草案」被更名為「師資培育法」後，於八十二年十二月間邀請專家學者舉行座談討論『師資培育法』對師範體系的衝擊。會中由時任教育部中教司副司長劉奕權作為何法案改名的背景說明（師說，民 82b）。

「師資培育法」在立法院三讀通過後，於八十三年二月四日召開「師資培育法實施後，師範校院應如何因應」座談會，就師範校院體制應維持現狀或有所調整？師範校院教學及課程應如何配合教育部中小學課程修訂？師範校院學生實習應如何加強？師範校院招收自費生對公費生有何衝擊？教師資格檢覈應由何類機構處理為宜，其檢覈科目為何？」等五個問



題進行討論（師說，民 83）。

（六）大眾傳播媒體

在資訊化的民主開放多元化的社會中，大眾傳播媒體具有傳達、塑造民意及決定議題的功能。因此，大眾傳播媒體對教育法令的報導與評論，往往會間接影響教育法令的內涵。至於大眾傳播媒體對「師資培育法」合法化的過程影響分析如下。

表 2 國內報紙對「師資培育法」合法化過程的報導表

報紙名稱	時 間	主 要 報 導 議 題
民生報	78 年 11 月 13 日 5 版	從大學法到師範教育法的修訂
自立早報	79 年 8 月 1 日	只要有人幹管他專業不專業，師範教育法修正草案真能對症下藥
中國時報	79 年 9 月 7 日 4 版	師範教育法草案完成，多元化培育師資，各大學院校均可參與
聯合報	79 年 12 月 11 日 6 版	師範教育法修正新方向一般大學院校，也可培育師資，包括師範院校畢業生，均須過 2 次檢定，才能取得合格教師資格
民眾日報	80 年 6 月 29 日 4 版	謝長廷三點理由要求廢除師範院校，建議開放師資管道延攬有志優志人才
中央日報	80 年 11 月 16 日 5 版	師範教育法修正案被駁回，政院院會認為培養國教師資應以師院為主
中時晚報	81 年 1 月 3 日 3 版	重大突破郝撥召開早餐會報，通過「師範教育法修正草案」師資培育多元化，實施證照制
自立早報	82 年 3 月 12 日 4 版	師範教育體系存廢引發舌辯，盧修一等人主張廢除，郭為藩堅持應予保留
聯合報	82 年 3 月 25 日 6 版	民進黨爭罷教權，師範教育法遭擱置
聯合報	82 年 7 月 6 日 6 版	師範教育法草案解凍
中國時報	82 年 9 月 29 日 5 版	中小學師資來源將採多元化政策，郭為藩表示師資培育將做重大變革，未來教師不限於在師範學院培養
自立早報	82 年 10 月 23 日	師資培育多元化跨出一步，教長、立委建共識，師範教育法改稱師資培育法
中時晚報	82 年 10 月 27 日 4 版	師範教育法 27 日下午審議，教部同意大幅讓步，師資培育可望走向多元化
聯合晚報	82 年 11 月 10 日 4 版	一般大學生也可當老師，立院初審通過師資培育法草案，未來師資培育將以自費為主
自立早報	82 年 11 月 11 日 6 版	我國師資培育將採自費為主方式，師資培育法完成初審，規定普通大學未來可依法開設教育學程、教育學院
自立早報	83 年 1 月 19 日 4 版	師資培育法昨完成三讀，師範生將改自費為主，師資培育亦走向多元化
中國時報	83 年 3 月 16 日	師資培育法打通師資多元管道衝擊杏壇生態
自立早報	83 年 4 月 4 日	民意如何監督教育體育
中國時報	83 年 5 月 24 日	培育夫子的搖籃充滿危機感，師範院校指師資培育法實施後處境堪憂，再不增加教育資源恐將走上街頭
中國時報	83 年 6 月 20、21、22 日	「點燃教育改革之火-全國教育會議」探討系列 1~3
聯合報	84 年 2 月 8 日 39 版	師範院校不再獨占講臺

資料來源：整理自論「民眾參與」在教育政策制定過程中的理論與實踐：以師資培育法為例，林閔政，民 85，頁 133-134，東海公共行政研究所碩士論文，未出版。



大眾傳播媒體對「師資培育法」修定過程的報導，包括從教育部草擬法案開始，至該法案在立法院三讀通過，對於專家學者、立法委員等的意見都有詳細的報導，引起社會大眾對「師資培育法」的內涵及爭議議題的重視，進而社會大眾透過各種途徑對「師資培育法」表達意見，可說發揮了傳達教育民意、塑造民意及決定教育議題的功能。因此自然會影響「師資培育法」的實質內涵。大眾傳播媒體如報紙對「師資培育法」制定過程的報導如表 2，由表中可知爭議的問題大致集中在下列幾個問題：1、公費與自費的問題；2、師資一元化與多元化的問題；3、師範生教師資格檢定的問題。這些意見間接影響立法相關人員或機關團體的看法，進而影響法案的內涵。

陸、啓 示

綜合上述文獻分析方面，探討教育政策合法化的意義、過程、影響因素；以及「師資培育法」的合法化過程及其影響因素之分析與發現，爰提出數項來說明對我國教育政策合法化的啓示，以作為改進教育政策合法化的參考。

一、教育政策合法化準備作業應有周詳性與整體性的規劃

「師資培育法」制定的過程中，從教育部提出修正草案至完成立法公布實施，前後約費時六年，而且常常是在受到民間利益團體、立法委員等方面的壓力之下才提出法案，導致原先提出「師範教育法修正草案」差點被廢掉，最後在妥協之下將法案名稱改成「師資培育法」，才勉強進行討論通過，但這與原先行政機關擬定的法案精神與架構已大異其趣，導致法案一公布，由於法案的不周延產生執行的問題，而馬上進行法案的修正。由上可之，教育部在法案的制定過程中所扮演的角色可說是較被動與不夠積極。因此，教育部是否能研擬出符合攸關我國師資培育未來教育發展的法案，是令人懷疑的。

因此，教育行政機關對於社會各界期盼制定的法案，應及早因應，事先作周詳的研究與整體規劃，以備未來行政機關、立法機關、社會各界等達成立法共識時，才不會措手不及，並與法案相關人員進行溝通時，較能具有說服力。再者，準備愈充分，可使法案內涵周詳合理，有助於教育政策目標的推動與達成。至於要讓制定教育法令有周全的準備，可從下面幾個方向著手：(一)檢查現行法律，有無互相衝突或整併的可能；(二)蒐集有關教育法案的國內外資料，建立檔案資料，提供將來制定法案時參考；(三)確立明確目標及可行做法，如法規名稱要適當、表達用語簡淺、語意明確等，使法案內涵更合理可行。



二、建立民衆參與教育政策合法化的制度

由於政治的民主化、人民教育水準提高、經濟的發展及社會的開放，可以預見的是將來教育政策合法化的過程會有更多的民衆相參與。從「師資培育法」制定的過程中，雖然有許多利益團體等相關人員參與，也發揮相當大的影響力，也顯示政治民主化的現象，但對相關參與的方式仍未建立一套制度化的參與管道，以致有些民衆無法獲致公開與公平表示意見的機會。

建立一套民衆參與教育政策合法化的制度，可使法案的制定或修正，更周詳、合理及可行，並可落實實質的民主化。建立制度化的參與包括 1、建立聽證制度：教育政策合法化過程是民衆參與最爲熱烈的階段，在法案制定過程中若未能適切關照各方利益，則俟法案公布後的政策執行將遭遇極大的阻力，甚至產生衝突。因此，建立一套良好的聽證制度有其必要性，讓政策合法化的相關利益團體與人員在法案制定過程中，皆能公開充分溝通與討論。聽證制度的制度，將使公聽會、聽證會不至淪爲政客的作秀場合。再者，由於公開溝通，讓各方意見能充分了解，可促使法案更加周延。2、落實行政程序法：依據九十年實施的「行政程序法」之規定，應基於行政程序民主化、透明化的原則，行政機關應公開法案制定過程的相關資料，以滿足人民之權利。再者，透過行政程序的規範，讓民衆參與有法可循，以注入教育體系新的活力。

三、善用各種傳播媒體與管道的行銷理念，促進法案順利制定

在教育部在開始進行「師範教育法」的修正工作，各利益團體即不斷開始運作，希望法案的修正能符合自己利益團體的期望。總括來說，利益團體的運作，對後來制定的「師資培育法」的影響包括：法案名稱的改變、公費生範圍的調整、設有教育學程的大學校院得開設學事後教育學分班等，都是利益團體運作的結果。「師資培育法」的制定，因爲最後法案的結果，某些條文和教育部與師範體系的期望不符合，對於二者來說，可說是一種挫敗。之所以如此，在於利益團體充分運用各種管道，積極遊說，終能影響法案的方向。相較於利益團體的積極主動，教育部與師範體系則顯得較消極與被動，導致法案呈現一面倒的不利態勢。

一項教育政策的合法化，假如能善用各種傳播媒體與管道的行銷理念，可促進法案順利制定。因此，在法案制定之前及合法化過程中負責政策合法化的人員應有積極文宣的觀念，運用傳播行銷的理念，針對法令公布之後影響的對象，如民意代表、行政人員、教師、學生、家長、社會大眾，採取不同的溝通策略，進行雙向溝通，使政策合法化具有民意基礎，可使大眾傳播媒體先有正面的報導，裨益法案能順利的制定。再者，應採取更積極主動的方式來影響法案的制定，除採取公聽會、座談會、研討會外，應多採取與立法委員和利益團體直接面對面的遊說與溝通，對法案的制定發揮直接的效果。



四、教育政策合法化過程人員參與應多元化與資訊應公開化

由「師資培育法」制定的過程中可知，參與法案包括專家學者、利益團體、立法委員及行政人員等，但參與的代表性不夠。從法案草案形成構成來看，專案小組成員以師範體系人員居多，而且缺乏中小學與利益團體的代表。其次，草案形成過程中的種種活動，大多是師範體系人員唱獨角戲。再者，以參與總人數來看仍是不多，其他社會各界人士，除非接受教育部邀請參加公聽會，或從立法院所印的公報，才能得知法案的內容，否則往往是從報紙或電視獲知該項法案的部分消息，對於法案的立法意旨、條文內容等，無法整體的瞭解，當然也就無法表達好的建議。因此，教育政策合法化過程人員參與應多元化，以減少爭議，使法案公布後更加周延與可行。

從今日社會開放與民主制度的需求而言，行政部門與立法院主動大量公開，並提供符合使用者需求的立法資訊，均有其必要，且是時代趨勢之所在。因此，教育法案的制定，應符合公開、民主化及擴大參與的原則，可運用網際網路開闢法案專區，將從研擬法案的草案到公布整個過程，公諸於世人；並可透過網路反應意見、公開討論及意見匯集，除擴大參與外，並使社會大眾都有機會瞭解教育法案制定的過程與表達意見。

五、加強學術專業團體對教育政策合法化的影響力

在影響教育政策立法過程中，除了行政機關外，往往是民間教改相關的利益團體與立法委員較積極參與，影響較大；而與法案相關的學術專業團體或專家學者，影響較少。除了教育部委託研究的學術專業團體之外，較少其他學術專業團體主動站在教育專業立場上表達意見與深入探討，而且常常是教育法案公布後，才舉辦研討會，進行深入研究與探討，當然這樣的做法可使法案的內涵獲得理論的基礎與落實的方法，但假如舉出法案不適當之處，因為法案的修正的過程複雜與費時，在修法上已失去時效上的結果。在「師資培育法」制定的過程中可知，雖然學術團體對於法案的制定相當關心，希望法案的結果能符合專業化與多元化的教育專業理想，但其所採取之策略，卻較被動與保守，大多以在刊物發表文章，或以研討會的方式來闡述其理念，鮮少與相關立法委員或利益團體接觸溝通，故其影響力有限，也因此法案的結果與渠等的主張與理念，有相當大的落差。

在民主多元的社會，愈多團體與個人參與，可提供更多的意見，是符合民主社會運作的原則。但如果僅由利益團體與立法委員主導，缺少學術專業團體的參與和意見，使教育法案有過多的政治考量，而缺少教育專業上的意見，將使教育法案內涵不夠周延，在法案公布之後，常會產生窒礙難行或違背教育原理的現象發生。因此，未來重大教育政策合法化過程中，學術專業團體或專家學者應主動研究已公布的法案，作為修法的建議；對新的法案，不管是在教育法案的草擬階段或立法院審議階段，都應更積極主動參與及表達意見，尤其應與



相關立法委員與利益團體溝通，以發揮更大與更直接的影響力，使教育法案更具教育專業，更加周延合理，促進教育政策能順利推動。

六、瞭解與掌握教育政策合法化的過程與影響因素

一般來說，教育法律的制訂大致要經過提案、一讀會、審查、二讀會、三讀會、公布實施的過程。教育法令制訂的過程是一個連續及動態的過程，教育人員制訂教育法令時，除了要了解每個程序應注意的事項外，應視組織實際運作的情況，採取因應策略，以有效達成制訂教育法令的目的。一位教育人員假如能瞭解教育法令制訂的過程，則在制訂法令過程中較能因應各個階段，作較周延的考慮及事先擬訂因應策略，有助於教育法令的順利制訂。

我國正處於民主法治社會型態發展中，人民教育水準提升，對教育改革參與的興趣日漸提高。教育法令是教育改革的具體表現，在制訂法令的過程中，必然會受到許多因素的影響。由「師資培育法」制定的過程中可知，受到行政機關、利益團體、政黨、立法機關、學術團體、大眾傳播媒體、利害關係人等的影響。假如我們能掌握上述制訂教育法令的影響因素，則能在制定過程中與不同對象或團體，諸如家長、學生、教師、行政人員、民意代表、政黨及學者專家等，做好溝通的工作，蒐集不同意見，以及增進他們對法令的瞭解，則制訂教育法令較能順利周延。

七、鼓勵從事教育政策合法化方面的研究

國內有關教育政策方面的研究，在量的方面，頗為可觀，但如從文獻觀之，現階段的教育政策研究，無論是政策規劃、政策分析、政策執行、政策評鑑，絕大多數將關心焦點集中於行政部門的教育階段，而甚少關切到「教育政策合法化」的層面一意即教育政策在立法階段的過程。之所以如此，其可能是立法階段的過程，較難窺其內部運作過程的真相，且資料蒐集不易，進行這方面的研究，有其實際上的限制與困難。再者，政策立法過程，參與者眾，立場相異，研究者須對教育行政制度與運作、立法院制度與運作、政策分析、決策研究等方面，必須具備實際經驗或一定程度的素養，方能順利的從事研究，造成研究者較少選擇此方面的主題研究。

隨這社會的民主多元，立法院的角色功能隨著社會情勢的變遷，愈來愈形重要。因為任何重大教育政策的推動，都需要法令的依據與預算編列的配合，故無法忽視其存在與影響。因此，對於教育政策立法方面的研究有其必要與價值，值得我們加以重視與鼓勵。在做法上，可在國內各大學院校相關系所開設教育立法研究有關課程，並鼓勵研究生從事這方面的研究。在政府相關部門，如教育部、國科會、研考會，可在相關研究計畫申請的主題取向上給予補助，使國內教育政策合法化方面的研究能蓬勃發展。



參考文獻

- 行政院（民 73）。行政機關法制作業應注意事項。台北：行政院。
- 行政院（80）。行政院公文。80 年 6 月 11 日，台 80 教 19111 號函。
- 吳定（民 88）。公共政策。台北：中華電視公司教學部主編。
- 吳清基（民 79）。精緻教育的理念。台北：師大書苑。
- 吳清基（民 81）。修正師範教育法有利中小學師資問題的解決。師說，45，26-31。
- 呂亞力（民 82）。政治學。台北：三民書局。
- 李天健（民 82a）。對郭為藩部長的期許—從民意基礎及師資培育談起。人本教育札記，47，30-32。
- 李天健（民 82b）。台灣師資培育法的修正。人本教育札記，54，28-31。
- 周育仁（民 86）。認識政治。台北：台灣書店。
- 周聖心（民 82）。我看師大結業生的試教制度？人本教育札記，54，47-51。
- 林天佑等人（民 85）。教育政策形成及制定過程之分析，台北市立師院初等教育學刊，5，1—40。
- 林明美（民 82）。師範生看師範公費制度。人本教育札記，50，20-22。
- 林閔政（民 85）。論「民衆參與」在教育政策制定過程中的理論與實踐：以師資培育法為例。東海公共行政研究所碩士論文，未出版。
- 邱守榕（民 80）。師資培育法始末記。學改會訊，6，6-12。
- 柯正峰（民 88）。我國邁向學習社會政策制定之研究—政策問題形成、政策規劃及政策合法化探討。國立台灣師範大學社會教育學系博士論文，未出版。
- 胡 濤（民 69）。立法學。台北：漢苑出版社。
- 師說（民 81）。「修正師範教育法能解決中小學師資問題嗎？」座談會。師說，45，13-25。
- 師說（民 82a）。「師資培育與在職進修」座談會。師說，59，1-18。
- 師說（民 82b）。「師資培育法對師範教育體系的衝擊」座談會。師說，64，14-25。
- 師說（民 83）。「師資培育法師師後，師範院校應如何因應」座談會。師說，66，24-31。
- 徐南號（民 81）。師範教育法應指引專業化的教育建國精神。師說，45，32-36。
- 張芳全（民 89）。教育政策立法。台北：五南書局。
- 教育部（民 77a）。教育部公報，163，27-28。
- 教育部（民 77b）。教育部公文，77 年 7 月 27 日，台 80 中第 08596 號函。



- 教育部（民 80）。教育部公文，80 年 2 月 15 日，台 80 中第 08596 號函。
- 傅麗英（民 84）。公民參與之理論與實踐：民間教育改革團體的個案研究。政大公共行政所碩士論文，未出版。
- 舒緒偉（民 87）。師資培育法制訂過程及其內涵之研究。國立高雄師範大學教育研究所博士論文，未出版。
- 黃仁易（民 81）。我國體育政策制定過程之研究—以國民體育法第二次修訂過程為分析對象。國立台灣師範大學體育與研究所碩士論文，未出版。
- 楊桂杰（民 88）。我國教育立法歷程及其模式建構之研究。國立台灣師範大學三民主義研究所博士論文，未出版。
- 楊泰順（民 82）。建立遊說活動管理制度之研究。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 廖峰香（民 79）。政黨與利益團體，載於政治學入門（107-133）。台北：國立空中大學。
- 劉俊源（民 82）。一讀通過師資培育法草案評析。自立晚報，4，82 年 12 月 4 日。
- 鄭貞銘（民 73）。新聞傳播總論。台北：允晨。
- 學改會訊（民 81）。教師法及師資培育法請願書。學改會訊，9，6。
- 蕭新煌（民 79）。台灣新興社會運動的分析家構。載於徐正光、宋文理合編：台灣新興社會運動（21-46），台北：桂冠圖書公司。
- 薛曉華（民 84）。八〇年代中期後台灣的民間教育改革運動：「國家—社會」的分析。國立台灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版。
- 顏國樑（民 90）。教育法令。載於吳清基、陳美玉、楊振昇、顏國樑合著：教育行政（239-262），台北：五南書局。
- 羅傳進（民 85）。立法程序與技術。台北：五南書局。
- Berry, J.M.(1997). *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Group*. N.J.: Princeton University Press.
- Etzioni-Halevy, Eva (1985). *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Fagnenece, M.(1977). *Citizen Participation in Planning*. N.Y.: Pergamon Press.
- Jenkins-Smith, H.C.(1990). *Democratic Politics and Policy Analysis*. California: Brooks Publishing Inc.
- Jewell, M.E. & Patterson, S.C (1997). *The Legislative Process in the United States*. New York: Random House, Inc.
- Jones, C.O. (1977). *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd Ed. Mass.: Duxbury Press.



Roskin, M. G. et al (1991). *Political Science: An Introduction*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall International, Inc.



The Process 、 Influenced Factors and Revelation of the Educational Policy Legitimation in Taiwan

— An Example of the Teacher Preparation Law

Kuo-Liang Yen

Department of Elementary Education

ABSTRACT

The purpose of this essay is to discuss the process, influenced factors and some suggestions for improving in educational policy legitimation by literature review and case study. First, to discuss the function and meaning of educational policy legitimation. Second, to analysis the process, influenced factors of educational policy legitimation. Third, to analysis the process, influenced factors of educational policy of the Teacher Preparation Law. Finally, according to the finds and results of literature review and case study, the following some suggestions for improving educational policy legitimation:

1. The prepared job of educational policy legitimation should be detailed and integration.
2. to build the system of participation of educational policy legitimation.
3. to use kinds of mass media and ways to push the law is ordered as planned.
4. The process of educational policy legitimation should be opened and participating persons and represents should be added.
5. to elevate the influence of the academic group in educational policy legitimation.
6. to understand and control of the process and influenced factors of educational policy legitimation.
7. to encourage the study of the aspect of educational policy legitimation.

Keywords: educational policy, educational policy legitimation, the process of educational policy legitimation, Teacher Preparation Law

