

97 年公務人員高考三等考試

類科：教育行政、國際文教行政

科目：教育行政學

一、Michael Lipsky「基層官僚如同政策制定者」(Sterrt-Level Bureaucrats as Policy Makers)

這項陳述的意涵為何？對於教育行政規劃與政策制定有何啟示？並請舉一個教育決策者或行政人員在政策規劃或制定時可採行的作法，將上述這個觀點應用在改進教育行政或教育政策的規劃與制定上。

【擬答】

(一)意涵

張芳全(民95)指出官僚體制行政單位常有現象即「基層官僚如同政策制訂者」，由於民主國家政權經常輪替，因此行政首長更替快速，大都以直觀式進行決策，行政機關缺乏客觀茲料與教育政策專業人員提供專業資料與科學分析，常會導致「一人一義，十人十義」、「人存政在、人亡政息」，「基層官僚如同政策制訂者」會受到有限思考或有限理性，常會導致教育政策執行後產生相關問題。

(二)對教育政策規劃與政策制訂有何啟示

針對未來政策規劃方向必須參酌科學式的教育政策分析、建立資料庫便於政策分析、專業人員培育進行政策分析、專責機構進行政策分析與追蹤、尊重學術專家與學者研究、教育政策規劃延續性、教育政策國際化。(張芳全，民95)

(三)可採行方式

一項教育政策應經過嚴謹的公共論證(Public Argument)，反映出政策利害關係人對政策方案支持與反對理由，依據 W. Dunn(1994)的說法，政策論證需有六項成分包括：(張芳全，民95)

1. 適當訊息(Policy-relevant information)：適當訊息包括政策問題、政策未來、政策行動與政策結果，可以運用不同方式呈現。
2. 政策宣稱(Policy claim)：政策宣稱是一種政策論證的結論，提供不同社群的成分中不同意見與衝突的論點。
3. 正當理由(Warrant)：正當理由是假設政策論證允許政策分析者從適當的訊息朝向政策宣稱。
4. 支持依據(Backing)：提出社會科學法則、權威專家意見、道德法則、民意依歸等協助正當理由。
5. 否決(Rebutatal)：協助政策分析者指出政策論證否決、不支持、反對政策的意見與證據。
6. 合格條件：他是表達分析者是確定此種宣稱，大都以機率方式為之，如已經達到 01 顯著水準。

【本文參考：張芳全(民95)。教育政策規劃。台北：心理。】

二、教育部「高中職優質化」政策中，部分受補助高中以發放獎學金或獎金方式，吸引優秀國中畢業生到校就讀，以提升學校升學表現。就教育行銷的觀點來看，這是採用了那種行銷策略？並試由教育行政效能(effective)與效率(efficient)兩個觀點，討論這項教育行政作為的合宜性。

【擬答】

(一)教育行銷觀點

教育行銷觀點運用「互動行銷」，服務行銷中服務品質與口碑為重要關鍵，學校組織內外部成員互動過程中，運用互動行銷技巧，有效傳達專業知識與服務品質；而學校辦學績效則透過口耳相傳，藉由口碑溝通管道，適時發揮「告知」與「影響」功能。

(二)教育行政效果(Effectiveness)與效率(Efficiency)

強調效果(Effectiveness)與效率(Efficiency)，效果為「做對事情」(Do the Right

Thing)，注重組織目標達成率與利潤增加，為古典學派；後者為「把事情做對」(Do the Thing Right)，牽涉個人工作滿意度與組織氣候，為行為學派。

(三)教育行政合宜性

1. 積極發展學校特色：

從效果角度發放獎學金方式，則會造成學校利潤減少成本增加，更增加學校營運困難，必須整合內外環境與社區資源；由效率果角度吸引優秀國中生可以提升本校升學率與學業成績表現，積極發展本校為績優升學學校特色，使學校未來面臨少子化競爭下更有優勢。

2. 建立優良服務品牌：

學校教育主要在服務，藉由發放獎學金以最後效果（升學率－外部行銷），透過學校組織運作服務學生、教師、家長、社區大眾（效率－內部行銷），藉由內部行銷驅動外部行銷與互動行銷，即透過內部成員滿意提高顧客滿意度，顧客體會學校服務熱誠與品質，優質服務品牌即行銷最佳保證。

3. 創造師生卓越的績效：

展現學校努力經營成果與績效，如學生學習能力與成績、教師專業能力表現與學校設備良窳，而學校經營績效指標，強調教育資源運用應符合經濟效益（Economy）、行政效率（Effectiveness）與最大效能（Efficiency），創造師生與學校卓越績效，建立「口碑」與「招牌」成為學校行銷的利器。

4. 學校領導者角色

研究者常將轉型領導視為領導，互易領導視為管理，效果的領導者為領導者是「做對的事」（涉及價值判斷），效率的領導者為管理者則「把事情做好」（涉及技術層面）。

三、試說明「社會資本」(social capital)的意義。教育行政機關或學校行政人員可以如何經營機構或組織社會資本，以促使教育行政機構之運作順暢成功？

【擬答】

(一)社會資本

波狄爾（Pierre Bourdieu）認為社會空間是由許多場域（Champs）所組成的，人類活動的目標即在累積和獨佔各種資本，以維護或提昇自己在場域中的地位，輸贏的機會則決定於他們在該場域中所擁有資本的多寡。社會資本是社會關係組成，是社會關係網絡形成的資源或財富，例如家長對學童學習時與孩童互動時間，。因此社會資本是由社會地位與社會關係所組成，經由社會賦與它的名銜而制度化，Putnam 將社會資本界定為任何有幫助提升社會合作及促成共同目標的社會關係特質。

(二)社會資本對教育行政機關啟示（鄭錫鏞，無日期）

1. 人性即使較屬自私理性，但在持續社會互動中，可以培養社會成員互信互賴，相互尊重。
2. 建立平等公平的互動關係中，較能培養互信的資本，尤其是網絡關係中。
3. 社會互信的建立，有助減少交易成本，化解可能的衝突，對民主的發展與經濟繁榮有很大幫助。
4. 社會資本的累積主要靠自發的社交能力、非由上而下的強制力量
5. 社會資本主要來自「成員性」（membership）的約束，故人民的組織力愈強，愈容易滋生社會資本。
6. 社會資本有其負面功能，既然社會資本主要衍生自社會互動。可見愈緊密的互動，就會產生愈多的社會資本，故社會資本有分佈不均的事實，在一個血緣、派系或地方性團體中理應是具備較高社會資本分佈的，但若是社會在進行集體行動時，這些分佈不均的社會資本對社會進步反而造成阻力。
7. 社會規範、體制亦是重要社會資本，大其政府是社會資本最大的來源之一，政府的可信度大為重要。

(三)教育行政機關如何應用「社會資本」

1. 組織重組與社會資本

教育行政機關推行教育政策後，為適應內外環境變化，對所屬機關進行組織重組時，原有

公職王歷屆試題 (97 高普考)

組織架構下所衍生長期的「信賴」關係勢必會受到破壞，包括公務員對原先業務、服務對象、責任動線…等將有新的改變，因此必須考量組織執掌與相關問題使教育政策推行順暢。

2. 員額精簡與社會資本

員額精簡 (downsizing) 是許多教育行政機關在考量減輕財政赤字、改善組織效率，及提高生產力時常見的策略，不進行員額精簡時須防止因過度精簡所產生的負面效應，教育行政機關必須提出降低與解決辦法。

3. 法律變動與社會資本

法律的社會效果係使得社會互動行為能在一定的規範下穩定進行，並造成長期的信賴關係，法律的變動則必然使得舊法律下的信任關係產生破壞。教育行政機關必須考量法律變動後產生影響，如教育基本法納入零體罰，造成師生關係改變，如何有效制訂後續相關輔導措施相當重要。

4. 電子化政府與社會資本

「電子化政府」主要意指政府善用現代化資訊與通訊科技，使教育行政機關作業程序得以自動化，提供民眾更便捷的服務，尤其是利用網際 (internet)，民眾可快速取得政府相關資訊，與政府人員進行雙向溝通而政府透過對網路科技基礎建設的落實，更有助民眾橫向聯繫的加強，加速累積社會資本。教育行政機關必須推動，對整體國家社會中人民間及人民與政府間互動的質與量有絕對的增進作用，對與社會資本最有關係的網絡 (network) 建立亦有正面幫助。

5. 民營化與社會資本

教育行政機關近年來積極推動學校民營化，常造成「民營化」即是「財團化」的疑慮。如果教育行政機關與特定財團累積過密的社會資本，雖然有助降低雙方的交易成本，但從較大的社會層面來看，將造成人民對教育行政機關信任度的降低。

6. 透過公、私協力政策進行社會設計工程

社會資本理論主張社會資本最容易衍生自團體的「成員性」 (membership)，教育行政機關與民間的社會資本累積應從消除雙方的隔閡，以政策或專案製造雙方的合作機會，增加互為成員性的可能。

【本文參考：鄭錫鏞 (無日期)。社會資本與政府再造。國政研究報告，憲政(研) 091-024 號。取自 www.npf.org.tw/particle-962-2.html】

四 推動「以證據為基礎 (evidence-based) 的教育改革」強調利用研究結果擬定教育政策，比起即興式或民粹式的決策要好些。不過直接研究發現擬定政策有時卻帶來不小的政策災難，可能的原因為何？並舉一個你所知道的例子說明 (國內外皆可)。

【擬答】

(一) 意涵

歐美先進國家教育大都「以證據為基礎的教育政策與行動」的改革，或是透過定期、系統性、科學性的研究提供教育決策與行動參考的傳統，卻早已成形並行之有年。透過以證據為基礎之教育知識與資訊，配合公共思辯，整合國內對教育改革與發展的共識，減少無謂的爭辯與衝突，發揮教育評鑑研究之社會啟蒙功能。

(二) 「以證據為基礎的教育改革」帶來政策災難原因

社會科學研究獲得結果僅是一種暫時性研究成果，此一結果無法直接成為政府部門政策規劃方案，亦即學術研究與政策研究仍有差異，學術研究大都建立理論、原理與通則，而政策制訂大都為解決社會與教育問題；「以證據為基礎的教育改革」帶來政策災難原因，大都為考量實務執行層面困難度，例如國內「教科書開放政策議題」帶來危機包括

1. 對政策本身執行變異的評析

教科書開放政策制定之初，未將試用與評鑑的機制納入政策的內涵之中，以致政策執行後出現民間教科書內容缺漏、錯誤百出等情形產生。教科書開放政策需配合九年一貫課程實施，造成政策本身制定過程倉促執行，以致審查時間過長、出版時間縮短、學校與教師審

公職王歷屆試題 (97 高普考)

閱時間過少、家長無從選擇。

2. 對政策制訂者及組織，人員變異因素的評析

就政策制定者、執行組織及人員來看，對政策執行後所產生的變異現象可歸納為以下幾項因素：

(1) 教育部未盡督導之責

教育部針對教科書開放政策，未盡嚴格把關責任，放任教科書價格自由競爭，導致書商聯合壟斷價格，引發家長對教科書費用高漲不滿。

(2) 教科書編審人員

藍順德(民 91a)的研究發現絕大數的編審相關人員均認為教科書審定有其必要性，然而九年一貫課程綱要及指標的呈現方式造成教科書編輯及審查上的困擾。加上教科書編審人員專業不足、人才數量不夠，彼此對於審查無法達成共識，顯示編輯與審查過程溝通機制未盡完善。

(3) 教師使用教科書

教科書開放政策過程，真正「使用者」與「作者」應為教師，除應徵詢教師針對教科書開放意見，同時也未事先建立教師應具備專業知識，因此造成教師在教科書選用及使用方面產生缺失。

(4) 教科書業者不當銷售行為

開放民間教科書編印之後，書商為爭取更多商機，官商勾結、贈送教具、賄絡的情況，這乃是開放市場競爭後必然會發生的現象，然而在政策執行之前卻未設定任何相關的防堵機制(張芳全，民 86)。教科書市場具備「產品異質」、「進入障礙」與「廠商貫採非價格競爭」特性，使其市場易形成寡占或獨占型態(鄧鈞文，民 92)。

(5) 師生與家長對基本學力測驗的疑慮

教科書形成一綱多本，如何「學習一本，通曉一綱」充分應付國中基本學力測驗，不僅是學校教師面臨的挑戰，同時造成家長與學生長期不安與困惑。

(三) 契機：

大部份教育政策都以漸近方式執行，執行政策過程產生問題在所難免，針對問題癥結所在，研擬最佳因應方案有效執行，才能維護教科書開放政策基本價值—教育自由化。

公職王