

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

從社會運動到國家政策：台灣教育改革的政治過程分析(1)

計畫類別：整合型計畫

計畫編號：NSC92-2413-H-343-002-FG

執行期間：92年08月01日至93年07月31日

執行單位：南華大學應用社會學系

計畫主持人：何明修

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 93 年 7 月 8 日

整合型專案第一年結案報告

1.研究目的

自從八十年代開始，對於台灣教育體制的批評聲音逐漸形成，主要的批判是集中於黨化的教育結構、聯考主義、升學主義、填鴨式教育、去本土化的課程設計、體罰、僵化的師範體制等面向。國民黨威權體制的鬆動提供了批判者動員的空間，教改鼓吹者與政治反對黨合作，他們的社會輿論也獲得了政治層面的影響力。到了九十年代之後，隨著台灣政治的民主化，新興的民選政府試圖回應民間社會的要求，開始將教育改革正式納入施政目標。從課程本土化、師資與入學多元化、廣設高中與大學等面向上，民間教育的訴求逐一落實為政策。本研究試圖解釋教育改革的政治過程，探討這種訴求如何從社會運動轉化成為國家政策。相較於此，同樣是源起於八十年代的其他社會改革議題，例如環境、性別、勞工、族群、人權等議題，卻沒有取得類似教改運動的重大成就。很顯然，決定社會運動的成敗關鍵並不只是其理念的吸引力，缺乏政治環境的配合，理念只會是無力的。因此，本研究首先要回答的問題即是：在何種社會的、政治的條件中，教改運動獲得到實現的契機，而成功地達成其所宣誓的目標？

2.研究重要性

根據政治過程論(political process theory)的觀點，社會運動本身即是涉及了政治資源、政治權力的重新分配過程(McAdam 1982)。從這個觀點來看，決定社會運動的終極結果之因素主要有二，即內部的運動組織形態與外部的政治機會條件。在內部因素方面，本研究將要分析教育改革組織的形成過程，如何從分散的、個人的良心抗議，逐漸匯集成為有資源的社運組織。教改組織與其他台灣社運動組織最大的差異即是，教改並沒有廣泛的群眾組織基礎，反而是由社經地位較高的人士所參與主導的。既有教育體制的直接受害者(例如聯考失敗者、在學的中學生)缺乏聯絡的管道，無法集結成一股要求改革的勢力。相對地，精英支持(elites' patronage)則是在教改勢力組織化的過程中扮演了重要的關鍵。大學教授、輿論領袖提供了教改運動必要的社會資源，例如正當性、知名度，甚至是實質的財力支援。可以理解地，精英主導的教改運動也使得政府官員比較願意認真對待，並且視之為對話、協商的對象。

政治機會結構(political opportunity structure)是指政體的開放程度，從而影響了社會運動的動員難易度，以及其實現訴求的可能性。基本上而言，教改運動的興起是受到了整個政治大環境的變遷之影響，即是台灣從威權主義轉型成為民主體制。教改運動的政治機會結構可以被詳述為幾面主要的面向。首先，國民黨威權控制的減弱，使得不滿當時教育體制的言論得以傳播。在更早之前，反對壓抑性教育體制的方式只是訴諸於個人抵抗，例如「拒絕聯考的小子」，無法獲得輿論公意的支持。隨著言論管道的開放，教改的訴求逐漸在公共領域中傳播，成為了中智階層所關切的議題。也因此，教改運動可以在體制外汲取民間社會的奧援。其次，政治民主化也帶來了新興的反對勢力。早期的教改人士多半與黨外 /

民進黨人士合作，共同對抗國民黨控制的師範體制。如此一來，教改訴求就是獲得了現成的政治代言人，並且發揮其政治影響力。最後，國家內部的政治鬥爭也有可能形成一種政治機會，在其中主政者願意以支持社會運動的方式，從而打擊政敵與鞏固其政治地位。在一九九二、九三年之後，以李登輝總統為首的國民黨主流派逐漸取得優勢。教改議題也在此時正式進入決策高層，歷史、地理課程的本土化、鄉土教學等議題正式出現。總之，教育改革運動的歷程涉及了社會力與政治力的辯證互動，政治機會結構的變遷是不可忽視的面向。

3.研究方法

在目前的關於台灣教育改革的研究文獻中，主要有三種的分析取向。第一種是來自於民間教改鼓吹者，他們對於改革前的教育體制從事分析與批判的工作(王震武、林文瑛 1996, 1996, 1999; 楊國樞等 2001)。基本上，教改人士是從應然面來著眼台灣的教育問題，他們相信某些特定的改革理念，但是對於理念如何接合現實的社會力，又如何發揮其作用，則是較少著墨。第二種作品是來自於教育學者，主要探討若干教改理念的理論基礎，以及如何落實於實務界的教學與行政(黃政傑、歐陽教 1994; 陳伯璋 2001)。這一類型的作品較少注意這些改革訴求是如何被提出來，又是如何地被政府採納成為政策。第三種作品主要是國外學者對於台灣教改的分析(Hawthorn 1996; Law 1996; Mok 2000, 2002)。這些作品重視整個社會變遷的脈絡，強調台灣的教改是與政治民主化、世界教育新潮流、經濟自由化等因素息息相關。然而，這些作品卻是缺乏政治層面的討論，往往採取一種功能論的預設，認為教育體制即是反應了整個社會的需要。對於教改的社會基礎，尤其是「由下而上」的民意形塑過程，卻傾向於忽略。因此，有鑑於以往研究文獻不足，本研究接合了社會層次與政治層次的分析，以一個整體的觀點來分析台灣教育改革的歷程。

4.研究結果與討論

從 2000 年 8 月計劃通過以來，筆者便試圖尋找教育改革過程中的諸議題，特別是涉及政策與集體行動之互動的部分。在這半年來，筆者發現幼兒教育券其實是十分值得深入探討的議題，因為這項政策的起源並不是來自於官員、學者或是教改人士，反而是由私立幼稚園業者所發動的。更甚者，業者的集體動員策略並不是採取以往體制內的遊說或是關說，反而是採取大規模的社會動員，以群眾與選票的力量來要求政府採納。這些特點是使得幼教券議題可以放在原先的研究架構下考察。在接下來的部分，筆者就簡略說明目前的發現。

從 2000 年 9 月開始，就讀於立案私立幼稚園的家長每年可以獲得價值一萬元的幼教券。相關官員、學者與業者都認為幼教券的發放是台灣幼教史上的重要里程碑，也是幼教現代化的一大創舉。更進一步來看，幼教券的發放卻是涉及高度政治化的過程，其中幼教業者發動遊說、動員與議價的集體行動。名義上，幼教券是為了實現家長選擇權、教育品質、幼兒權等正面價值。然而，幼教券運

動也是私立幼稚園為了維持生存的鬥爭，試圖以幼教券來避免未立案幼稚園的低價競爭與公立幼稚園的成長。因此，民主化與自由化對於幼教券的發放是有正面作用，然而，真正的關鍵則是在於幼教業者成功的政治議價，他們將選票轉化成為要求幼教券的資源。

在幼教券的動員與交換過程中，聯合會的行動即所謂的「議題企業家」(issue entrepreneur)，他們以特定方式來定義民眾的不滿，並且開創出一條集體行動的路徑。透過這種策略性構框，幼教券被詮釋成為解決家長負擔的萬靈丹。聯合會能夠成功地召喚出家長的支持，其原因在於他們掌控幼稚園的動員網絡。相對於，其他的團體例如四一聯盟根本缺乏類似的動員基礎結構。更重要的，家長雖然人數眾多，但是他們本身是缺乏組織的，因此，只能扮演被動員者的角色。

對於一般的商業團體而言，遊說是比較尋常的集體行動類型。要使得聯合會採取抗爭的道路，需要具有創新性的企業家能力。為了發動一場幼教券運動，聯合會學習四一聯盟的教育改革語言與符號。在公共領域中，商業利益需要重要包裝，至少不能激發公眾的反感。人們也要被帶到街上，以證明強大民意的流向。最後，社會支持要被轉化成為政治交換，家長的選票需要被賦與政治上的價值。只有這些元素都齊全了，與政治菁英的議價才有可能實現。

在此，有必要討論幼教券運動的特殊性格。在許多方面，幼教運動是與我們一般所設想的社會運動有所出入。如果說四一聯盟是資源缺乏的、草根取向的，那麼聯合會所代表的形象則是完全的對立面。傳統上，社會學家將社會運動視為「弱者的武器」，他們因為缺乏制度內的權力，所以只好採取體制外的抗爭方式(Wilson 1961; Lipsky 1969; Gamson 1975)。因此，「缺乏適當管道」與非制度化的行動模式經常被視為是社會運動的代表性特徵(Marx and McAdam 1994: 110)。很顯然，幼教券運動與這種圖像是格格不入。私立幼稚園並不如官員、學者等團體地位鞏固，他們的政策影響力也只有在一定有限範圍之內，換言之，聯合會並不是 Tilly(1975: 52)所謂的「政體成員」(polity member)。聯合會的成員是地方上體面的生意人，他們擁有能夠發動運動的各種社會資源。真正的弱勢者無疑是私立幼稚園教師與家長，他們完全缺乏橫向的組織，因此被迫在其他團體的動員下跟著搖旗吶喊。

在某些程度上，幼教券運動看起來像是個反制運動(countermovement)，或一種企圖阻止進步改革或其他社會運動的實現成果的社會運動(Mottl 1980; Useem and Zald 1982; Meyer and Staggenborg 1996)。政治民主化使得政治菁英更注意人民的需求，公立幼稚園因此在九十年代顯著成長。私立幼稚園的經營危機迫使聯合會去鼓吹幼教券，以追求他們所謂的「公平競爭」。事實上，幼教券本身就是一種阻止幼教公部門擴張的間接手段。儘管如此，聯合會並不是食古不化的守舊派，只企圖倒轉時鐘，並且保存某種威脅的現狀。幼教券的理念使得聯合會與台灣的教育改革連結在一起，他們的運動修辭是以普遍主義、平等與社會正義。更重要的，幼教券的確使子女就讀私立幼稚園的家長獲利，雖然他們有可能更希望是自己的子女去公立幼稚園。

簡而言之，幼教券運動是來自於台灣教育改革過程的特殊環境，由於種種危機與機會的組合，幼教業者採取了一種具有創意的策略，而不是傳統的遊說以及公然的反制運動。環境問題又將我們帶回到社會變遷與教育制度的問題。一種經常可見的探討方式，即是預設兩者之間直接的因果關係。因此，一旦我們進入了全球化的時代，國內教育體制開始採取國際標準。或者說，社會的民主化導致教育決策過程的多元化與開放。在這種觀點之下，台灣的幼教券可以用國際潮流與民主化等趨勢來加以說明。無消說，這種因果解釋沒有告訴我們太多的新訊息。

正如前述討論指出的，如更能注意行動者的議題，教育變遷的研究可以更為精緻化。在每種政策提案的高尚論述中都隱藏了諸多的利益糾結與其承載者。政策的現實過程是理性的審議過程，同時也是激情的政治鬥爭。如同其他的社會制度一樣，教育也涉及到資源與權力的分配，後兩者往往則是衝突的焦點。因此，要使得我們關於教育變遷的知識更為完整，行動者的問題則是無法回避的。

5. 研究成果自評

根據審查者的意見，上年度的計劃主要有下列的若干問題：(1)缺乏教育議題的具體情境，適用於環境運動的分析架構無法接合教改運動；(2)沒有明確指出教改運動的主體；(3)社會運動的訴求如何過渡成為具體政策項目並不清楚。審查者建議，必須將分析的重點放在一、兩個能夠比較處理的議題。因此，本年度的研究計畫將放在兩項教育議題，即學費政策與反高學費運動、中小學教師的結社運動。

第二年度的計劃打算處理下列的問題：

一、 政治控制與社會動員：亦即是在何種校園控制鬆動的前提之下，異議大學生與中小學教師得出現。

二、 運動風潮與資源動員：其他的社運團體(例如工運團體、教改團體)如何提供運動資源，如組織網絡、人力、知名度等。

三、 政治聯盟者與運動結果：政治反對派如何與教育異議份子進行聯盟，並且採取一致的政治行動。

四、 其他的政治機會與運動後果：執政者的態度、政府財政狀態等因素又是如何影響了社會動員的後果。

到目前為止，筆者仍是在進行初步的資料收集工作：

在學費政策與反高學費運動方面，筆者已經收集了(1)學運的文獻資料、(2)工運團體對於學費政策的報導與評論、(3)聯合知識庫關於學費議題的剪報資料(1987-1998)、(4)教育論文線上資料庫的相關資料、(5)教育部的公報與說明。筆者已經初步閱讀了這些資料。預計在接下來的一年中，主要的資料收集包括(1)增補 1999 年以後的剪報資料、(2)進行深度訪談，尤其是針對當初的反高學費政策運動成員。

在教師結社運動方面，筆者是採取與碩士班研究生合作的方式，目前共同收集資料包括了(1)教師團體的刊物(台灣教師聯盟、教權會)、(2)異議教師的著作、(3)若干早期異議教師的深度訪談、(4)立法院公報、(5)其他剪報資料。

在未來的一年中，由於筆者獲得 Fulbright 博士後獎助金的支援，預計在美國紐約大學訪兩學期。基於這種情況，學費政策部分的資料收集將要委託在台灣的碩士班研究助理，尤其是深度訪談的部分。至於教師結社運動部分，早期的教權運動應該是大致上收集完備。因此，在接下來的階段，筆者預期將時間放在論文寫作方面，希望能妥善利用已經收集到的資料，撰寫投稿並且修改。