

國立政治大學公共行政學系
碩士學位論文

高中職五專免試入學之政策執行過程研究：
以北星計畫明星高中為例



指導教授：施能傑 博士

研究生：李冠緯 撰

中華民國 101 年 4 月

謝誌

能夠順利完成碩士學位，最應該感謝我的父母和親戚們，我不是個乖巧的小孩，反而是個叛逆的小孩，常常想做一些超出自己能力很多的事情，應該很多人笑我傻，不過你們還是願意在背後默默支持我想做的事情，這從來都不是件容易的事。

來到政大公行後，學會最重要的事情就是「態度」，讓我發現認真做好份內的事情並不容易，要感謝的人很多，首先感謝指導教授施能傑老師對論文的指導，使我在每次的討論中獲益良多，寫作的邏輯逐漸進步，論文從剛開始的不知所云，進步到可以畢業的程度。亦感謝口試委員蕭乃沂老師、曾冠球老師對於本論文的建議，使得我的論述更加符合邏輯。感謝受訪人，在百忙之中仍抽空讓我訪談，使我的研究更加充實。另外很感謝母校文化大學行政管理學系陳世榮老師、余小云老師、張瓊玲老師幫助我解答考古題，使我順利考上政大公行所。

在碩士班生涯中，有了很多朋友的支持，才能繼續走下去，包括大學好友 G8000 團員們，跟你們相處的日子真的非常愉快，我常常懷念那段日子，雖然碩士班大家各奔東西，但偶爾相聚大家互動依然熱絡，真正的朋友應是如此。在碩士班繁忙的學業之中，非常感謝有許多同學的幫忙，感謝致丞、耀竹學長、憶萍、偉麟和我一起組成國考讀書團，尤其感謝致丞，在國考上分享很多資訊給我、在日常生活帶來許多笑料、揪團也不會忘記我。感謝桂慈在研究助理工作的幫忙以及提供論文寫作經驗與我分享。感謝麒翰、琳翔兩位揪團王，讓我的研究生生活更加充實愉快。感謝政廷的模仿秀讓我笑開懷。感謝柏志教我打壘球。碩士班生活，因為有了大家而更加豐富。

冠緯 謹誌
2012 年 5 月 7 日



摘要

由於馬英九總統宣示民國 103 年十二年國民基本教育將上路，而免試入學計畫為其中一個子計畫。回顧過去研究，少有探討免試入學計畫，更無以公共行政角度探討免試入學計畫的研究，因此本研究以政策執行理論觀察明星高中在免試入學計畫中是否政策順服？以及官方如何為了提升政策順服效果而進行政策學習的過程。本研究之研究方法為質化研究法，訪談官方、明星高中、非明星高中、教師團體、家長團體等重要利害關係人，欲解答上述研究問題。

而本研究之研究結論如下：

第一，明星高中的政策順服有待加強，99-100 年免試入學處於試辦階段，部分明星高中雖然達到免試入學名額最低標準，在形式上符合政策順服的條件，但明星高中認為應該繼續保持升學特色，而不願意開放過多免試入學名額，使得未來免試入學計畫可能出現瓶頸。

第二，本研究以價值觀、政策工具、來自上級或服務對象壓力、政策學習四個變項觀察免試入學政策順服過程，而四個變項為循環過程，利害關係人價值觀不同，對政策工具偏好亦不同，雙方開始施加壓力，企圖使政策工具偏向自己的價值觀，免試入學政策在每年執行過後，官方將召集利害關係人討論免試入學計畫應該如何修改、執行有何缺失，為政策學習的主要手段。

第三，上述四個變項中，價值觀最重要，免試入學價值觀共分為兩種，分別為升學主義與適性學習，抱持升學主義的利害關係人較不支持免試入學政策，例如：明星高中、非明星高中、教師、明星高中家長；而抱持適性學習的利害關係人較支持免試入學政策，例如：官方、家長團體。

關鍵字：政策執行、政策順服、政策學習、免試入學、北星計畫



目錄

謝誌.....	I
摘要.....	III
目錄.....	V
表目錄.....	VII
圖目錄.....	IX
第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究目的與問題.....	4
第三節 研究方法.....	5
第二章 政策順服的分析架構	9
第一節 政策執行理論回顧.....	9
第二節 影響政策順服的因素.....	18
第三節 本章小結.....	31
第三章 研究設計	33
第一節 研究流程及研究範圍.....	33
第二節 研究架構提出.....	34
第三節 研究對象與訪談大綱.....	35
第四章 高中職五專免試入學計畫介紹	41
第一節 十二年國民基本教育政策介紹.....	41
第二節 高中職五專免試入學計畫介紹.....	47
第三節 北星計畫個案.....	56
第五章 北星計畫明星高中政策順服度分析	59
第一節 數據分析.....	59
第二節 質化分析.....	61
第六章 北星計畫明星高中政策順服因素分析	69

第一節	北星計畫價值觀探討.....	69
第二節	北星計畫政策工具探討.....	79
第三節	北星計畫各方壓力探討.....	87
第四節	北星計畫政策學習探討.....	90
第七章	結論	95
第一節	研究結論.....	95
第二節	研究結論的意涵.....	101
第三節	政策建議.....	103
第四節	研究限制與後續研究建議.....	104
參考文獻	107



表目錄

表 2-1	政策工具研究的學派分類表格.....	23
表 3-1	訪談對象列表.....	37
表 3-2	官方訪談大綱.....	38
表 3-3	學校端訪談大綱.....	39
表 3-4	家長訪談大綱.....	40
表 4-1	高中職均質化目標與指標對應表.....	46
表 4-2	免試入學目標比例表.....	52
表 4-3	99 學年度全國免試入學成效表.....	52
表 5-1	99-100 學年度北星計畫公立高中免試入學比例表.....	60
表 7-1	利害關係人政策順服表.....	101





圖目錄

圖 2-1	Smith 政策執行過程模型.....	12
圖 2-2	Van Meter& Van Horn 的政策執行模型.....	13
圖 2-3	Sabatier& Mazmanian 政策執行模式.....	14
圖 2-4	Sabatier 政策變遷倡導聯盟架構.....	15
圖 2-5	Winter 規劃過程與執行結果模式.....	16
圖 2-6	當代教育政策執行模型.....	17
圖 2-7	壓力性多元主義者網絡.....	28
圖 3-1	研究流程圖.....	34
圖 3-2	研究架構圖.....	35
圖 4-1	免試入學計畫推動組織圖.....	51
圖 4-2	十二年國民基本教育推行後國中升學過程圖.....	54
圖 7-1	免試入學計畫政策順服過程.....	103



第一章 緒論

本研究之主題為「高中職五專免試入學之政策執行過程研究：以北星計畫為例」，欲以政策執行相關理論觀察在免試入學計畫執行過程中，利害關係人是否順服？政策執行與政策順服關係密切，因政策順服乃是政策執行的最佳狀態。本章第一節交代本研究之研究背景以及研究動機，第二節說明研究目的及提出研究問題，第三節提出本研究之研究方法。

第一節 研究背景與動機

「根據聯合國教科文組織（UNESCO）的統計，目前全世界實施 10 年以上國民基本教育的國家共計約有 40 餘國」，主要原因乃是許多國家發現國民基本教育與國家競爭力具有相當程度關係（教育部，2011a）。實施 10 年以上國民基本教育之國家多為先進國家，因先進國家充分了解教育與人才之間的相關性，故對教育投入大量資源，期望提升國家競爭力。

台灣自 1983 年起，教育部陸續規劃與推動十二年國民基本教育子計畫，其中較重要的子計畫包括：1983 年提出延長職業教育的國民教育計畫、1994 年部分地區試辦完全中學、1996 年試辦綜合高中、1997-1998 年規劃高中職多元入學方案，決定自 2001 年開始執行多元入學方案、1999 年開始規劃高中職社區化方案，並成立「延長國民基本教育年限政策諮詢小組」、「延長國民基本教育年限規劃委員會」著手規劃十二年國民基本教育、2001 年全面補助私立高中職學生學費每年一萬元、2003 年開始實施十二年國民基本教育配套措施，正式推動高中職社區化、2006 年規劃優質高中補助計畫、推動繁星計畫，繁星計畫目的希望學生就讀社區高中仍有機會進入頂尖大學、2008 年全面推動國中小學生學習扶

助計畫、2009 年推動「高中職適性學習社區教育資源均質化實施方案」、2010 年推動「齊一公立高中職學生學費方案」，並且廢止 2001 年實施的「補助經濟弱勢私立高中職學生學費方案」，因兩案性質相似（教育部，2011b、2011c）。上述方案希望藉由十二年國民基本教育的實施，期望提升國民素質，達到提升國家競爭力、解決升學壓力、降低城鄉教育差距的目標。

因此十二年國民基本教育實為許多子計畫的集合體，2011 年教育部提出「實施十二年國民基本教育說帖草案」（教育部，2011b），指出達成十二年國民基本教育的方案包括：高中職優質化、高中職五專免試入學、高中職五專免學費。配套措施包括：五歲幼兒幼稚園免學費方案、中小學課程連貫統整計畫、高中職社區化、促進家長參與推動十二年國民基本教育。教育部認為當所有子計畫以及配套措施完成之時，十二年國民基本教育即可水到渠成。

另外該草案亦提出高中職五專免試入學及特色招生兩個爭議實務名詞之定義，高中職五專免試入學之定義為：「不必參加任何入學考試即有學校供其就讀，應不採計國中學生在校成績。」而特色招生指：「經主管教育行政機關認證為優質的公立高中高職或五專即可辦理特色招生。」而特色招生分為兩種型態，學科或技藝、藝能科，教育部將逐年降低特色招生比例，逐漸朝向免試入學發展（教育部，2011b）。而在十二年國民基本教育之研究中，常提及適性學習、升學主義，故有定義之必要，適性學習以游進年（2009）之定義較為明確：「適性學習指以學生個別差異為基礎，採用多元的教學方法與教材，培養每一位學生的智能、興趣。」作者認為適性學習類似孔子因材施教的概念。最後，升學主義本研究參考學者定義後，將其定義為：學校教學所有行為皆為升學導向，而不審視個人性向、才能是否適合升學。（王震武，2002；張郁雯、林文瑛，2003）。

本研究所欲研究之主題－高中職五專免試入學，亦為十二年國民基本教育其中一個子計畫，十二年國民基本教育的目的希望降低每一間學校的差距，使每間高中職程度趨於平衡，方便學生就近入學。在免試入學的實施階段上，教育部分成三階段，分別為宣導推動期（99-100 學年度）、擴大辦理期（101 學年度）、全

面實施（103 學年度），由此可知免試入學實施期間並不長。

然而，免試入學計畫最大的爭議在於教育部規定每間高中職皆須提供免試入學名額，而明星高中不願意配合，因為可能使明星高中升學光環退化，觀察報章雜誌的報導，明星高中校長皆有所微詞，前台中一中、建中校長，現任台中市副市長蔡炳坤、台中一中校長郭伯嘉、台中女中校長戴旭彰認為完全免試入學無法解決菁英教育問題。¹建國中學校長陳偉泓表示在校成績、特殊表現、考試成績皆應納入評量標準²而北一女校長張碧娟表示特色招生不採在校成績，但仍有國語文競賽、科展等競賽成績，或以口試、性向測驗等方式挑選學生。³可見只要升學主義的觀念不變，就算以法律規定明星高中不能採取在校成績的免試入學，明星高中仍有其他方法可以篩選學業表現優秀的學生。

根據上述背景，引發作者的研究動機。首先，免試入學為十二年國民基本教育最新的子計畫，實施時間從 2010 年起，至今僅兩年，故較少研究以此為主題，因此免試入學計畫有其研究價值。審視過去研究，以免試入學為主題研究甚少，因免試入學實施期間不長，過去研究有些僅止於個人意見的政策評論，並無深入研究（周祝瑛，2009；吳原榮，2010；張碧娟，2010；郭添財、周憲章，2010）、有些討論國高中教師對於免試入學的看法（賴幸妮，2010；方曉青，2011）、有討論在校成績加權者（戴岑熹，2010），並無以公共行政角度對免試入學計畫執行過程進行研究之論文。

再者，明星高中與部分家長認為菁英教育仍有其重要性，面對菁英教育與國民基本教育的不同論述，教育部在政策執行過程中如何整合各利害關係人意見達到共識，亦令作者產生研究興趣。

個案選擇部分，本研究個案選擇北星計畫，原因為台北市的明星高中數量最多，而免試入學最具爭議的即是明星高中在免試入學中所扮演的角色，本研究欲

¹ 林佩怡、陳界良、盧金足（2011 年 8 月 20 日）。名校心聲：追求公平，勿忘卓越。中國時報，電子報。

² 林佩怡（2011 年 7 月 28 日）。建中：應多元入學；北一女：名額不宜多。中國時報，電子報。

³ 張益勤（2011 年 7 月 27 日）。12 年國教特色招生，建北初步想法建議。教育廣播電台，電子報。

探究明星高中對本政策的政策順服與否，具體標準為：對於教育部要求的工作事項達成與否？有無達成教育部提出的免試入學衡量指標？若無法達成的原因為何？其實十二年國民基本教育和高中職五專免試入學似乎在政策目標上有所衝突，十二年國民基本教育落實後，學生本可免試入學，就像國小、國中的小學區制，如果某校登記學生過多，將使用抽籤的方式決定誰可以就讀。但免試入學計畫牽涉明星高中的問題，明星高中若使用國中國小的小學區制度，肯定招致社會反彈，故欲落實十二年國民基本教育必須考慮明星高中的存在問題，明星高中應如何定位？相關配套措施又該如何擬定？值得深入研究探討。

第二節 研究目的與問題

本研究之研究目的分成兩點。第一，由於高中職五專免試入學為十二年國民基本教育新推行之子計畫，故目前針對免試入學研究之文獻甚少，舊有文獻多為探討十二年國民基本教育其他子計畫。然而高中職、五專免試入學為一重要政策，對於中等教育具重大影響，因此本研究期望對此議題進行研究，以補充此一部份之不足。回顧過去的研究並無從政策順服角度對政策利害關係人進行研究，此政策的利害關係人包括家長、學生、高中端教師、教育部政策規劃人員、地方教育局政策規劃或執行人員，本研究希望藉由文獻了解過去研究者認為影響政策順服的因素，搭配深度訪談法進行訪談，以便了解為何政策利害關係人對於免試入學計畫順服或是不順服的原因，在訪談過程中也可以了解各利害關係人對於政策的論述有何不同，期望免試入學計畫在日後推行可參考相關利害關係人之意見，以便增加政策順服的程度，此為本研究之研究目的之一。

第二，過去教育政策較少以公共行政角度切入，本研究希望以公共行政與教育融合的角度探討高中職五專免試入學計畫執行之過程，使公共行政與教育在教育政策上有所對話，並且期待日後有更多公共行政研究者投入教育政策之研究。

總結上述，本研究所提出的研究問題如下：

1. 高中職免試入學計畫之政策執行，明星高中是否順服此政策？
2. 高中職五專免試入學之政策執行，主管機關有無爲了提升政策順服效果修正政策方案而出現政策學習的情況？

本研究在此欲定義「明星高中在免試入學中政策順服的意義」，觀察十二年國民基本教育、高中職五專免試入學之政策目標，皆希望降低升學壓力、縮減城鄉教育差距，促進教育資源分配的公平正義（教育部，2011b、2011d），周愚文（2010）指出免試入學最初構想希望成爲「高中職版的繁星計畫」，而繁星計畫最重要的政策目標爲使偏鄉地區學生有機會進入頂尖大學就讀（楊玉惠，2011），但免試入學與繁星計畫仍有不同，免試入學一方面希望明星高中開放一些名額給予偏鄉地區學生入學，另一方面希望學生就近入學，雖然兩者乍看之下有矛盾之處，但消除明星高中迷思並非一蹴可幾，故一方面以繁星計畫作爲誘因，使學生願意留在社區高中就讀，加強高中職社區化的程度，爲日後十二年國民基本教育做準備。另外一方面，特色招生名額一年比一年少，教育部預計 109 學年降到 15% 以下。雖然特色招生不完全是爲明星高中量身打造，但明星高中在特色招生仍是重點，在特色招生名額越來越少的情況下，是否意味著教育部欲以漸進改革的方式逐漸縮減明星高中與社區高中的差距？

綜上所述，在北星計畫中，明星高中的政策順服代表明星高中願意支持適性教育，漸進改變以升學爲主要目的的觀念，具體作爲爲達到教育部所交付的工作。

第三節 研究方法

本研究欲以質化研究回答研究問題，首先介紹質化研究的意義，質化研究包括許多種研究方法，本研究採用次級資料法與深度訪談法，次級資料法用以蒐集過去的文獻資料增加本研究之廣度及深度；而深入訪談法用以約訪與政策相關之利害關係人，希望可釐清研究問題。

壹、質化研究

本研究首先欲釐清質化研究之定義，研究者對於質化研究定義理解大致有共識，有研究者認為質化研究指：「不經由統計或量化產生的研究結果的方法，包括觀察、訪問、次級資料等非數學方法」(徐宗國 譯, 1997: 19), 而潘淑滿(2003: 18)認為質化研究指：「使用個案研究、觀察、訪談的資料蒐集過程，深入了解研究對象如何詮釋社會行為的意義。」綜合上述研究者的定義，質化研究意指使用次級資料法、深度訪談法、田野觀察法、個案研究等非量化研究方法，皆屬於質化研究。由此可知，質化研究的範疇相當大。

本研究主要希望探討免試入學計畫執行過程中，政策利害關係人政策順服與否？以及政府在政策執行過程中是否出現政策學習？希望補充過去文獻對於免試入學計畫的探討，更企圖解答上述研究問題，使公共行政與教育政策有更多對話。因此本研究屬於探究事件過程，企圖解釋某事件的研究(張芬芬 譯, 2006: 2)，應選擇質化研究法，因為量化研究較無法深入探究事件過程，而質化研究擅長探究事件中社會現象及對外在環境提出解釋(林淑馨, 2010: 24)，代表質化研究擅長挖掘深奧、抽象的意念(潘淑滿, 2003: 18)，在研究主題脈絡之中，研究者期望對個案整體了解，包括邏輯安排、明顯或隱藏的規則等，研究者亦希望描述個案中，人們如何藉由互動影響個案情境(張芬芬 譯, 2006: 15-16)。綜上所述，本研究的研究問題需要從個案脈絡深入了解，因此較適合以質化研究法進行研究。

個案研究的定義為：「以某一社會單元作為整體所從事的研究，研究單位可能是個人、社區、地區或是國家。」也就是說，個案研究企圖對界線性的系統作完整的分析或描述。個案研究將注意力集中在了解個案的「特殊性」，在個案脈絡下探究複雜關係，意即個案研究強調過程，而非結果(潘淑滿, 2003: 244-245)。有研究者認為個案研究運用多元資料來源，試圖了解行動者的價值觀(林淑馨,

2010：286-288），然而研究者必須注意個案研究的限制，個案中的經驗可能無法推論至其他情境（林淑馨，2010：25）。本研究以「北星計畫」作為個案研究的案例，並且以深度訪談法輔以次級資料法的方式進行資料蒐集，期望在訪談與過去文獻的對話過程中對個案脈絡有所了解，進而解答本研究之研究問題。

貳、次級資料法

次級資料分析指對現有資料的分析或再分析，是研究方法中最具成本效率的方法（謝棟樑 譯，2000：89）。由於訪談時間有限，無法對訪談者詢問太多問題，因此本研究透過蒐集報章雜誌的報導、官方資料，了解官方與利害關係人對於高中職五專免試入學之部分論述，以及該政策之執行情況之大略情況，希望建立對個案的了解，亦避免詢問重複的問題。另外本研究回顧過去政策執行的文獻、以及十二年國民基本教育的相關文獻，文獻回顧可幫助研究者了解過去文獻與自身研究的關聯（林淑馨，2010：136）；亦可幫助研究者找出研究問題的背後假設（李政賢 譯，2006：55）；還可以使研究者知道現有研究缺乏之處，將有助於設計訪談問題（莊明貞、陳怡如 譯，2005：27）；文獻的最後一個功能為幫助研究者建立概念架構，進而以該架構解釋研究成果（徐宗國 譯，1997：54）。

綜上所述，本研究使用次級資料研究法的目的在於建立對本研究的背景知識，以及個案背景資料的了解，以便對本研究做出定位，相關文獻亦可作為思考訪談問題的基礎，並且以無法接受訪談者在報章雜誌或學術期刊的論述作為補充性分析資料，使研究可信度更高。

參、深度訪談法

深度訪談法為質性研究中重要的研究方法之一，有研究者認為訪談和一般談話差別不大，但希望受訪者對於研究者欲研究的現象提出自身看法（李政賢 譯，

2006：138-139）。潘淑滿（2003：135-136）認為「訪談是具有特定目的的談話，研究者可藉由受訪者口語或非口語的表達方式，了解受訪者的思想或態度。」研究者在訪談過程中，與被訪者共同建構現象的本質與代表意義為訪談的目的。陳向明（2009：227）則認為訪談的具體功用如下：瞭解受訪者的思想，包括價值觀、感受和行為規範。同時在訪談過程中可了解受訪者的生活經驗、在一連串訪談之後，可對研究問題有較多面向的了解，值得注意的是受訪者的立場需不相同，立場相同的受訪者太多，將使研究者對研究問題的瞭解有偏差。

Earl Babbie 認為質性訪談有以下特性：「質性訪談是訪談者與回答者間的互動；在訪談過程中，訪談者擁有概略的訪談大綱，不一定必須依照次序詢問問題。同時，質性訪談者應該充分了解提問的問題，訪談才得以流暢、自然地進行。」（李美華等 譯，2004：468）。由於受訪者之時間寶貴，為了使訪談更有效率，以及使本研究之訪談可以順利進行，因此本研究將設定訪談大綱，於訪談前以電子郵件寄送與受訪人，使其有足夠時間思考如何回答相關問題。

肆、資料分析

本研究之資料收集以質化訪談為主，而深度訪談往往可以發現出人意料的的重要因素（林淑馨，2010：229）。本研究在訪談前取得受訪人同意後錄音，於訪談後，將訪談錄音檔製作為逐字稿，再以質化編碼軟體 Nvivo 輔助編碼工作，編碼分類以本研究的四個研究變項為基礎，分別為「價值觀」、「政策工具」、「來自上級或服務對象的壓力」、「政策學習」。由於本研究的訪談過程中，受訪者常常以自己服務的單位舉例說明，若於附錄放置逐字稿，恐有洩漏受訪者身分之虞，因此作者在取得指導教授及口試委員的同意後，本研究決定不放置逐字稿於附錄中。

第二章 政策順服的分析架構

本章主要欲回顧過去政策執行的理論，共分為兩節，第一節探討政策執行的意義及研究模型，藉由前人的模型，思考明星高中政策順服應有哪些影響因素。而第二節以歸納出的影響因素和現有文獻進行對話，證明這些因素確實影響政策順服，並以此作為本研究之研究架構的建立基礎，以便後續觀察高中職五專免試入學實務政策執行情況。

第一節 政策執行理論回顧

本節首先探討過去研究者對於政策執行的定義以及研究途徑，接著回顧過去研究者提出的政策執行模型，根據前人模型，提出可解釋明星高中政策順服之變項。

壹、政策執行的意義及研究途徑

政策執行在過去並非政策研究的重點，探究其原因，Edwards III (1980: 6) 認為議員的會期太短，在會期中幾乎將時間花在審查預算案，至於休會期間則忙於自己的選民服務或競選連任的工作，議員根本無法分神關心政策執行，也令人感覺議員的工作性質與「打工」相去不遠。由於議員這樣的工作態度，導致行政人員提出的法案無法順利通過，即不能順利政策合法化，連帶使得政策執行出現問題，雖然行政人員為全職工作人員，但法案沒有通過，行政人員無法執行。但選舉也有可能是使議員重視政策執行的誘因，若人民覺得現任政府施政成績優良，由於很難歸因有效執行的政策到底是誰推動的，人民也無法確切分辨，可能使執政黨政治聲望增加，如此可能產生誘因使執政黨議員、政務官持續推動政策執行。

值得注意的是後來學者發現政策規劃與政策執行的關係密切，更發現政策執行的重要性，若優良的政策沒有搭配適當的執行，最後仍可能導致政策失敗的結果（Edwards III, 1980:1），正反映「徒法不足以自行」的道理，故學者相繼開始投入政策執行之研究。

政策執行之定義為何？R. S. Montjoy 與 L. J. O'Toole 認為「政策執行為執行某一項政策所做的各種決定」；C. O. Jones 則認為「政策執行指政策實施的各項活動，其中解釋、組織、實施三項活動最為重要」(林水波、張世賢，1991：255)。有研究者認為政策執行定義為「在政策制定舞台上建立政策，例如通過法案、公布管制規則、傳遞司法判決，最後政策結果影響利害關係人的一連串過程」

(Edwards III, 1980:1)。吳定（2006：335）則認為政策執行指「政策方案經過合法化程序後，主管機關擬定施行細則、配置資源、採取行動使政策目標達成的動態性過程。」綜上所述，作者認為政策執行定義為：政策合法化後，主管機關決定如何分配資源、執行政策行動，以影響利害關係人行為達到政策目標的過程。

政策執行的途徑分為第一代政策執行：由上而下模式、第二代政策執行：由下而上模式、第三代政策執行：整合模式。第一代政策執行強調政策制定與政策執行可分性，由政策制定者制定目標；政策執行者執行目標。第二代政策執行強調政策執行者與政策制定者的共識決定政策執行的方式。第三代政策執行欲綜合第一代與第二代政策執行的特點（李允傑、丘昌泰，2007：29）。另外有研究者認為未來將出現第四代政策執行觀點，特徵為更重視民主取向，希望人民參與政策執行的過程、加強研究政策執行成功的案例，因此較重視政策學習(吳定，2008：280)。

第一代政策執行與管制政策較有關係，管制政策指政府利用權威設定管制規範，指導地方政府或標的團體採取某些行動。在管制政策國家，中央擁有政策的規劃權及執行權，而民間或地方政府少有自由裁量空間，必須遵守中央的規定行事。第一代政策執行的優點為應用性廣泛，因為政策執行容易涉及法令規定的問題；缺點為在實務上政策制定與政策執行不能清楚劃分，且中央政策制定的能力

在此模式中被高估（李允傑、丘昌泰，2007：36-38）。

第二代政策執行與自我管制政策較具關連性，自我管制政策指政府只設定原則性規範，只要不違反原則性規範，由各機關或標的團體自行決定如何行動。在此模式之下，地方政府或標的團體在政策執行上較為彈性，且多元行動者往往組成聯盟推銷自己的政策偏好，此與第一代政策執行中央獨大的情況有所差異。第二代政策執行的優點為以政策網絡（Policy Network）理論處理多元團體競逐的複雜政策情境；缺點為忽視中央的確握有政策制定的權力（李允傑、丘昌泰，2007：50-52）。

前兩代政策執行在觀點上對立，兩者各有千秋，因此第三代政策執行企圖整合第一代與第二代政策執行，但由於第三代政策執行仍在發展中，故同時存在許多種理論模型，包括 Goggin 的第三代執行途徑模型，重點包括地方與聯邦政府在政策執行中均扮演一定角色，研究方法質化量化並重。Sabatier 的政策變遷倡導聯盟架構，認為政策變遷可能需經 10 年以上才能看出成果，且需透過政策次級體系掌握政策變遷的過程。Winter 的規劃過程與執行結果模式，主要提出基層官僚在政策執行過程中扮演重要角色，欲使政策執行成功，必須消除基層官僚反制行為，例如：保守主義、選擇容易執行的個案等（李允傑、丘昌泰，2007：59-70）。

貳、政策執行相關模型回顧

在過去政策執行的研究中，許多學者相繼提出政策執行的模型，包括最早提出的 Smith 政策執行過程模型，如圖 2-1；Van Meter & Van Horn 的政策執行過程模型，如圖 2-2；Sabatier & Mazmanian 的政策執行模型，如圖 2-3（Sabatier & Mazmanian, 1979: 542; 林水波、張世賢，1991：266-268），以上三種政策執行模型屬於第一代政策執行，亦稱為由上而下的政策執行。

而 Sabatier 的政策變遷倡導聯盟架構模型，如圖 2-4；Winter 的規劃過程執行結果模式，如圖 2-5，則屬於第三代政策執行，亦稱為整合型模式（Sabatier &

Jenkins-Smith, 1993: 18; 李允傑、丘昌泰, 2007: 67)。最後, 本研究屬教育政策, 因此參考教育學者 Honig 針對教育政策提出當代教育政策執行模型, 如圖 2-6 (Honig, 2006: 18)。

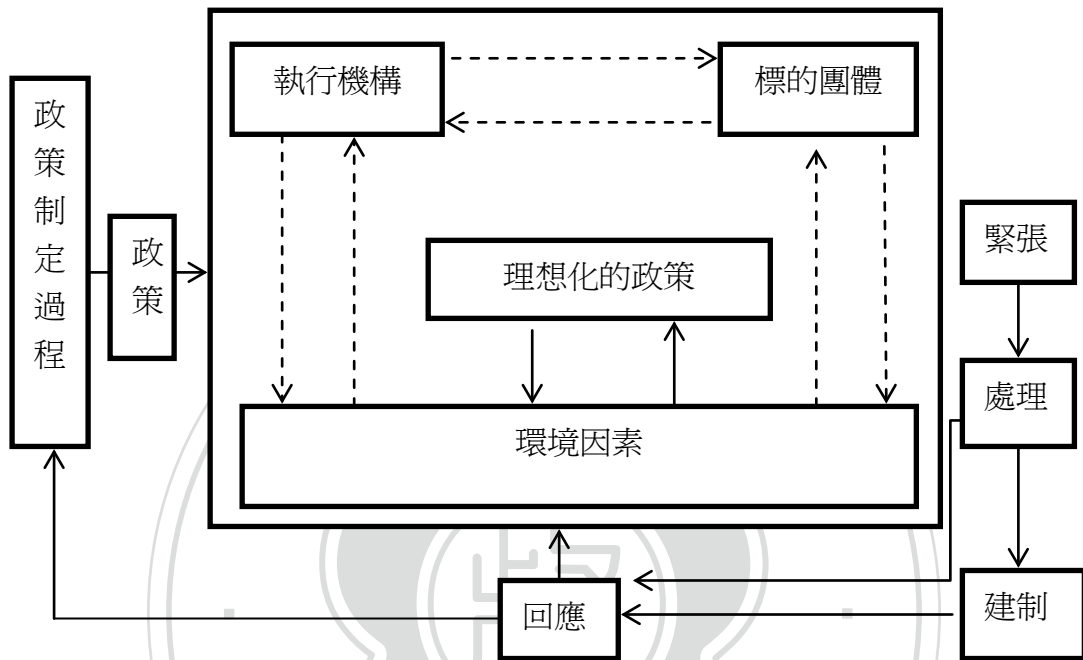


圖 2-1 Smith 政策執行過程模型
資料來源：林水波、張世賢 (1991: 266)

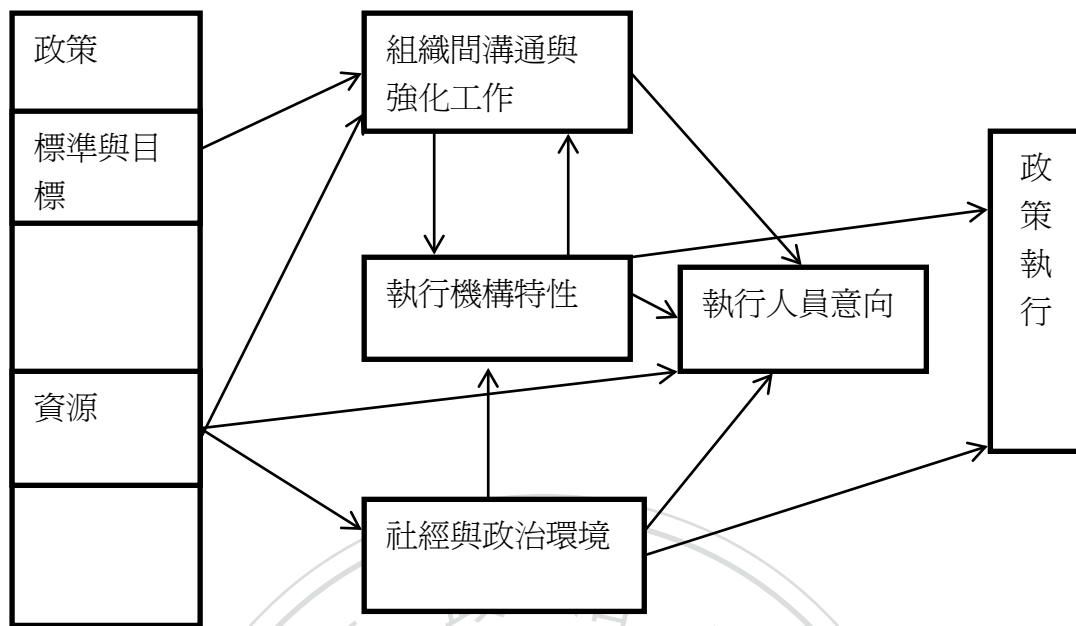


圖 2-2 Van Meter& Van Horn 的政策執行模型

資料來源：林水波、張世賢（1991：267）

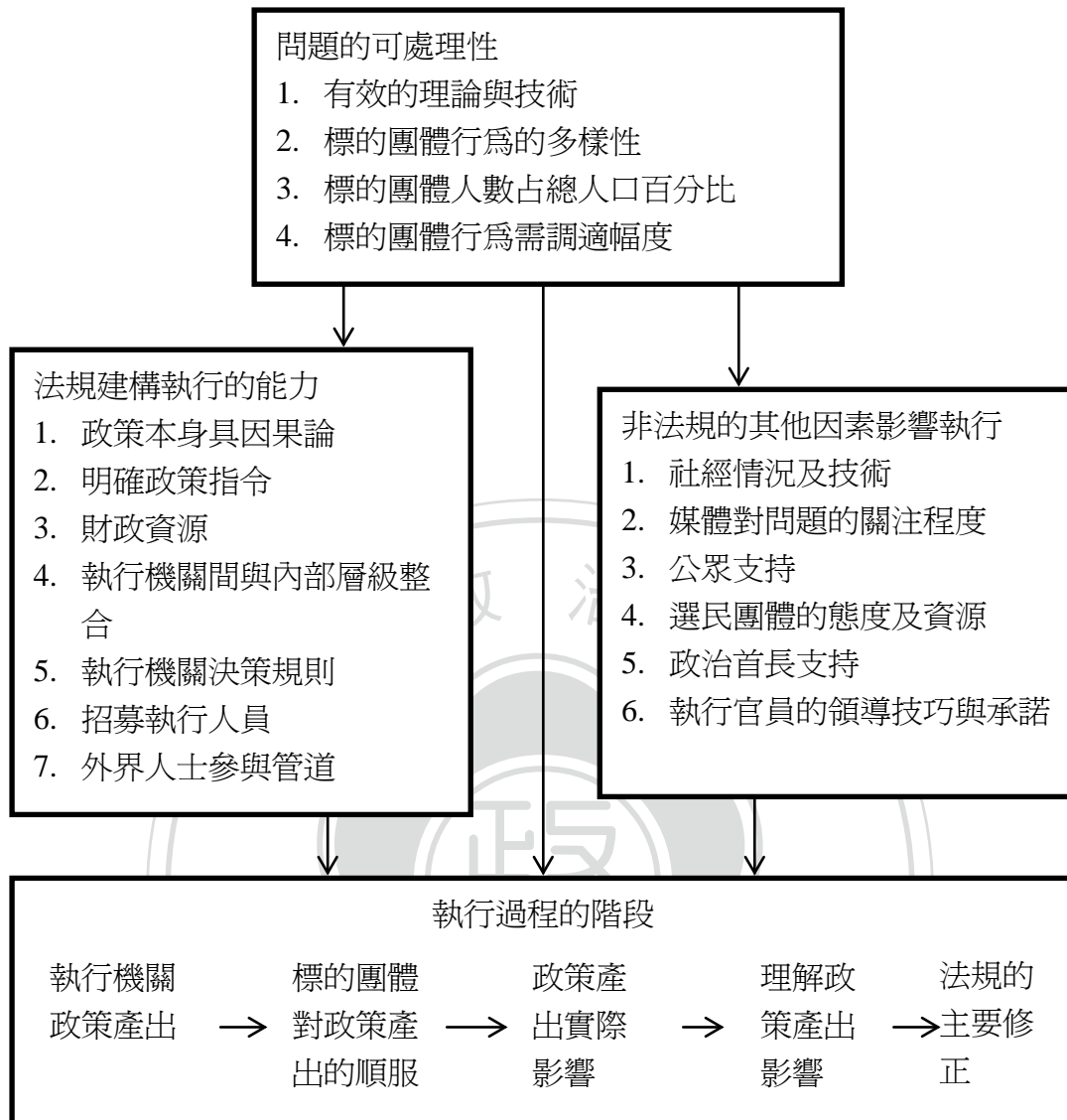


圖 2-3 Sabatier& Mazmanian 政策執行模式

資料來源：Sabatier& Mazmanian (1979: 542)

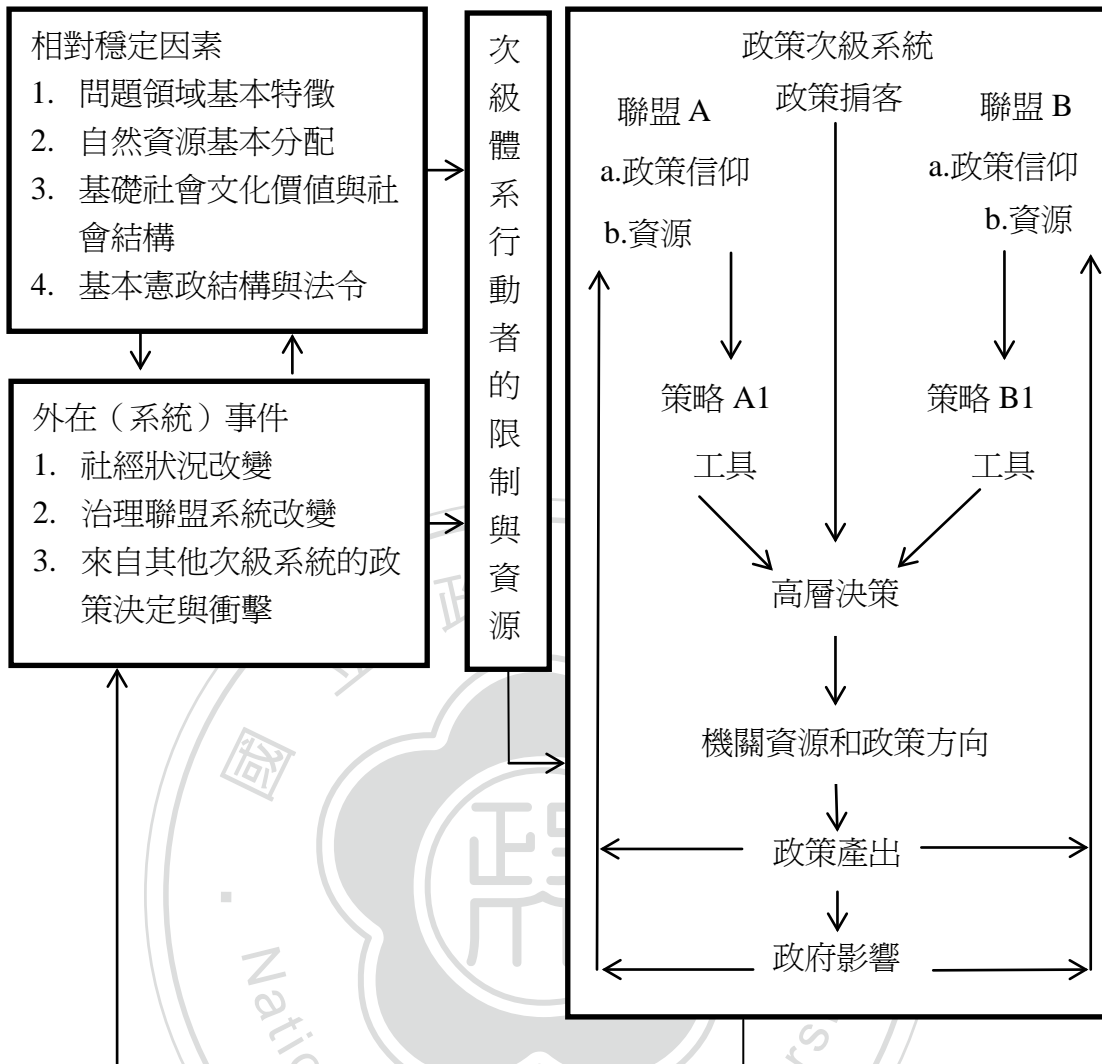


圖 2-4 Sabatier 政策變遷倡導聯盟架構

資料來源：Sabatier & Jenkins-Smith (1993: 18)

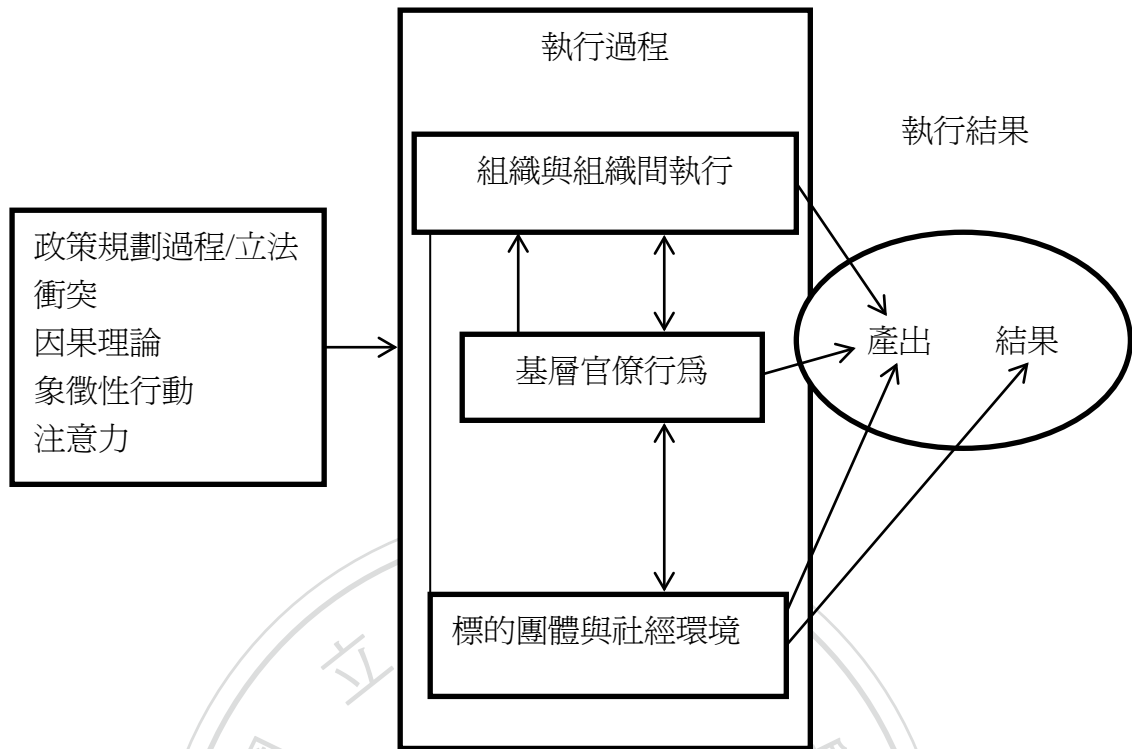


圖 2-5 Winter 規劃過程與執行結果模式

資料來源：李允傑、丘昌泰（2007：67）

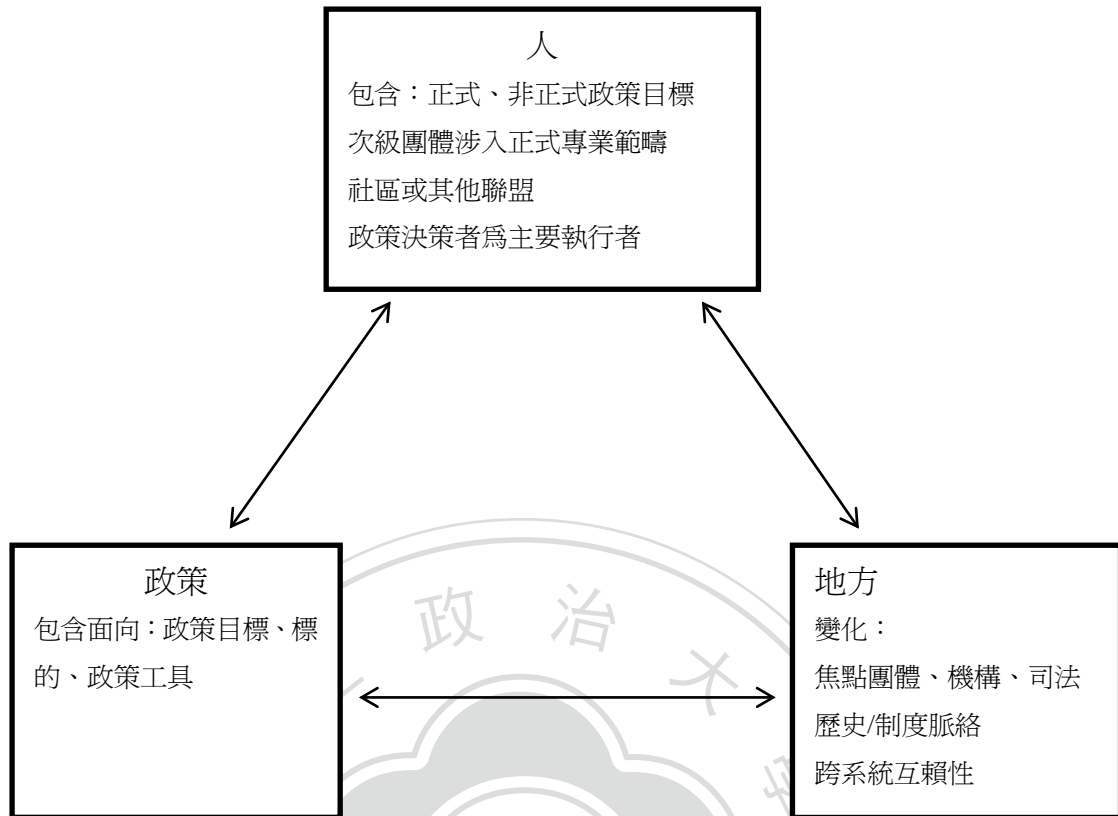


圖 2-6 當代教育政策執行模型

資料來源：Honig (2006:14)

回顧上述模型後，參考上述提出模型的研究者意見，本研究欲尋找影響明星高中政策順服的變項，從 Honig 的模型、Sabatier 政策變遷模型中，了解到價值觀的確影響政策執行，而在免試入學計畫之中，價值觀的爭論為「升學主義對抗適性學習」。價值觀將影響人們的行為模式，而且不易改變，因此將價值觀視為第一個影響因素。政策工具的設計背後存在著價值觀，例如：自由主義與保守主義，因此政策工具排在價值觀之後，作為第二個影響因素。在上述所有的模型之中幾乎都存在政策工具的概念，只是名稱有所不同，Smith 和 Van Meter & Van Horn 稱為政策、Sabatier & Mazmanian 提到技術、明確政策指令等、Sabatier、Honig 直接稱為政策工具，可見得政策工具在政策執行過程之中佔有重要地位，甚至有研究者認為政策工具連結政策執行的理論及實務（丘昌泰，2004：378）。政府提出政策工具之後，標的團體對執行機關施加壓力亦影響著政策執行，在不同政策

中，存在對政策執行有較高影響力的團體（Dumas, 2006:165），只是標的團體此名詞範圍過大，本研究將標的團體限縮為上級及服務對象，在免試入學計畫之中，上級與服務對象對明星高中執行政策的影響力最大，明星高中的上級為縣市教育局、教育部；而服務對象為家長、學生，上級希望明星高中遵守免試入學計畫的規定，逐年增加免試入學名額；某些家長或明星高中自身可能不希望明星高中升學率降低，而抵制免試入學計畫，造成政策不順服的情形發生，因此第三個影響因素為「來自上級或服務對象的壓力」，上述模型中，多有將標的團體列為政策執行的影響因素。最後一個影響因素為「政策學習」，在 Sabatier 政策變遷模型之中，認為不同的聯盟會互相對話，藉此過程修正自己的信念系統，此過程稱為「政策學習」（莊文忠，2003：87），經過不同團體間的溝通，免試入學計畫可能改變，希望達成政策順服。

由於明星高中政策順服和免試入學計畫執行具有重大關聯，因為明星高中乃是免試入學計畫的基層執行機關，若執行機關不願意配合，如何期待政策執行成功？故執行機關順服政策，為政策執行成功的基本條件，因此本研究欲尋找影響明星高中政策順服的影響因素，而參考研究者先前提出的模型後，作者認為影響明星高中政策順服與否之因素包括價值觀、政策工具、來自上級或服務對象的壓力、政策學習。

第二節 影響政策順服的因素

本節內容以上一節提出的明星高中政策順服影響因素為基礎，將現有文獻與價值觀、政策工具、來自上級或服務對象的壓力、政策學習四種影響因素進行對話，希望可以更了解四種影響因素的內涵。

壹、價值觀

關於價值觀，學者研究認為涉及改變價值觀的政策執行往往相當困難。1979年 Sabatier 和 Mazmanian 提出的政策執行過程模型，他們將政策執行分成三個變數，包括：「問題的可處理性、政策本身的規制能力、政策本身以外的變項」，每個變數中，又細分數個因素，其中問題的可處理性中「標的團體的行為需要調適的幅度」若太大，政策將很難成功，因為在人類在社會化過程中，往往有一套價值觀影響行為、思想，若政策欲大幅度改變人民行為或價值觀，往往招致失敗的結果，因此政策只能漸進改變人們的行為或價值觀，才可能成功達成政策目標。如果要大幅度改變人民行為，只有在標的團體人數不多情況下才可能達成 (Sabatier& Mazmanian, 1979:542; 林水波、張世賢，1991：268、272)。

林水波、王崇斌(1998)則以批判理論「解構－重構」各自是否發生為標準，將政策變遷分為政策接續、政策終結、政策成長、政策演化四種型態，其中政策接續指解構原先的思維，重構新的思維，在行動上即指以新的政策取代過去舊的政策，但解決的問題相同，服務的對象也相同，此型態較符合於高中職五專免試入學計畫目標解構升學主義，進而重構適性教育的思想，欲以免試入學計畫為手段，達到減輕升學壓力的目的。

另外黃乃熒(2006)從意識型態出發，將意識型態簡單分為對教育政策產生正面影響或產生負面影響，正面意識型態希望建立共識，使政策執行順利推動；而負面意識型態則希望宰制政策，不願意傾聽其他標的團體的意見。因此黃乃熒認為推動教育改革必須整合權力階級間的矛盾，塑造正面意識型態，具體方法包括：提升執行效率、說服利害關係人使其支持教育改革、提供誘因使利害關係人願意配合政策。但執行者可能因為既得利益或保守不願改變的心態，對政策執行興趣缺缺，使得教改政策失敗，改進辦法為提升執行者的專業動機，使其增加使命感。

以美國為例，美國教育政策的意識形態主要分為兩種，分別為自由主義和保守主義：自由主義對人性較樂觀，反映在政策思考上，希望創造讓每個學生都成功的教育，教育失敗是因為學校體系或教育環境的問題，而非學生的問題，方案

上主張開放式教室、個別學習；保守主義則對人性悲觀，反映在政策思考上，認為個體條件不同，例如：天分不同、學習動機不同，並非每個人都能適應教育，所以教育總會出現不適應的失敗者，方案上主張強調基本能力的養成，例如：加強閱讀、寫作、數學的技巧（陳恆鈞 譯，2001：186-188）。台灣的升學主義比較類似保守主義；適性教育則類似自由主義。

Mok(2006:19-22)認為市場導向的意識形態對於教育政策的影響為政策必須強調「效率」及「品質」，過去教改強調課程與教學方法，而當代應該強調市場治理模式；過去的教育改革的政策工具以政府介入為主，當代應該將焦點轉為私部門與第三部門的協力合作執行，交由市場決定教育政策系統的運作。孫煒(2002)將教育政策治理結構分為兩種：國家控制模型、國家監督模型，國家控制模型以管制政策為主，較強調國家的角色；國家監督模型則以自我管制政策為主，只設定大方向，其他細節交由學校自主管理，結論認為國家監督模型特性較強的國家，較能適應新的制度，對於改革較有利。而 Mok(2006:172)認為教改使台灣從國家控制模型轉型為國家監督模型。由此可知，意識形態或價值觀的確影響政策工具的選擇。

總結上述，價值觀的改變需要經過長時間的漸進改革，而不管由批判理論或意識型態的觀點出發，價值觀皆對政策執行、政策順服產生影響。

貳、政策工具

本文在研究架構部分，將以政策工具作為一個影響因素，因此本研究在下文將依序探討政策目標、政策工具、政策工具選擇三個因素對政策執行、政策順服有何影響？

一、政策目標

關於政策目標部分，政策目標影響政策設計，而政策目標設定步驟包括：「了解目前狀態為何？政策施行後欲達成何種狀態？達成此狀態的困難為何？機關需要何種能力及條件達成目標？目標如何排序？」通常政策目標不甚明確，一方面有談判妥協的空間，另一方面使行政機關有裁量權（林水波，1999：183-184）。

二、政策工具

關於政策工具部分，學者普遍認為政策工具的概念太籠統、不夠明確，以至於很難確切定義它。儘管政策工具概念模糊，學者仍嘗試定義政策工具。

Hoogerwerf 認為：「政策工具係指行動者可使用或潛在可使用的物品，效果是幫助我方達成一個或數個政策目標。」Ringeling 則認為政策工具指「類似特徵的政策行動集合，希望影響治理的社會過程。」（Bruijn&Hufen, 1998:13-14）。Salamon（2002a:19）認為政策工具的定義為：「建構公共問題及解決方案的集合。」本研究參考上述學者的定義，認為政策工具指行動者可選擇的方法集合，目的希望解決公共問題、達成政策目標。

一般來說，政策工具的樣態包括法律、行政命令、經濟工具，法律及行政命令用在管制型政策，法律型政策工具需考慮「適格」問題，例如：貧窮補助需界定年收入多少以下算貧窮？只有符合資格的人方能領取補助。政策工具一直在經濟學界中流行，無論是薪資、價格政策，甚至社會保險也會用到經濟工具，傳統政策工具主要作用為市場失靈時由政府介入進行調控，使市場恢復穩定（Bruijn&Hufen, 1998:12-14）。

Schneider& Ingram（1990）對政策工具進行分類，共分為五類，分別為：「權威政策工具、誘因政策工具、能力政策工具、符號與勸告政策工具、學習政策工具」以下針對各分類進行說明。

權威政策工具定義為以合法權威要求採取或禁止某些行動。權威工具之假定為執行機關恪遵上級命令行動，標的人口亦會回應政府之命令。此工具在官僚系

統中廣泛應用，以公權力促使標的團體行動或不行動，使用權威工具常常伴隨其他激勵措施，方能有效引導標的團體人員行為改變（Schneider& Ingram, 1990: 514）。權威式政策工具的優點為政策效果快速顯現；缺點為容易引起標的人口不滿（林水波，1999：226）。

誘因政策工具定義為「依賴實體支付的手段，可能是正面的支付或是反面的支付（處罰），做為誘因使利害關係人順服政策。」誘因政策工具「假定個體效用最大化，在普通情況下不會執行政策行動，除非受到金錢、自由、生命、或其他實體性支付影響下才可能執行政策行動。而誘因的種類分為：激勵、付費、制裁、武力。」（Schneider& Ingram, 1990:515）誘因工具的缺點為理性自利的假定無法解釋所有社會現象（林水波，1999：228）。

能力政策工具定義為提供決策相關的資訊、訓練、資源，幫助標的團體決策或採取相關行動。假定誘因未必是決策的核心，反而是缺少資訊、技巧、資源時，使標的團體難以規劃適當決策（Schneider& Ingram, 1990:517）。林水波（1999：228）認為障礙通常產生在早期的決策界定過程，因為個體太過依賴經驗法則或直覺決策，而非理性決策，故決策訓練目的希望減少決策不理性，使人民自我管理能力增加。此工具認為只要資訊充分以及資源充足，標的團體將做出正確決策，而不須透過管制法規改變行為。

符號與勸告政策工具認為激勵產生與否需視政策行動是否符合個體的信仰或價值決定，而這些價值包括：正義、公平、權利等，政府透過這些價值的宣導，藉此改變標的人口的行為。個體會支持政策目標的假定如下：「政府官員認為重要或優先的議題；符合個體的價值、信仰、偏好；將正面符號、標籤、形象和事件連結在一起。」而符號與勸告政策工具和能力政策工具不同點在於，前者利用個人直覺決策；後者則希望降低直覺影響（Schneider& Ingram, 1990:519-520）。有學者認為此工具為成本最低的政策工具，既不需實體支付，亦不需判斷資訊與決策間的關係（林水波，1999：229），但政府宣稱的價值若不符合個體之價值，此政策工具恐怕無法使個體政策順服。

學習政策工具定義為當解決問題的行動不確定時，相關行動者對於行動亦缺乏共識時，以先前的經驗和行動為基礎，形塑新的解決方案。假定政府可與其他參與者共同學習，創造新的政策工具。此政策工具認為應該提升基層機關的行政裁量權，使其可以試驗不同的政策途徑，以便選擇更好的政策工具（Schneider & Ingram, 1990:521）。

根據 Linder & Peters（1998）對政策工具學派的分類，如表 2-1 所示，共分為四種學派，分別為：工具論者（Instrumentalist）認為存在一個最好的政策工具可解決所有政策問題、程序論者（Proceduralist）認為應依「情境」決定使用何種政策工具、權變論者（Contingentist）強調工具與系絡之間必須有所連結，以「適合度」作為評斷標準、建構論者（Constitutivist）以批判理論、社區參與為基礎，以傾聽不同利害關係人的看法來解決問題，四種學派應用最廣泛的為工具論。

表 2-1 政策工具研究的學派分類表格

學派	主要論點	評估方法	與政治的關係
工具論者	工具歸因	限制的最適化	設計排除政治
程序論者	適應	發展調節	政治排除設計
權變論者	適合度	適合任務的工具	設計形塑政治
建構論者	建構意義	詮釋競爭意義	政治即設計

資料來源：Peters（1998:43）

工具論由技術理性發展而來，主要由經濟學家或法學家組成，工具論者專精於特定的政策工具，專家設定幾種工具，這些政策工具皆隱含意識形態或抱負，例如：經濟學家使用「市場」作為政策工具；法學家則使用「管制或契約」作為政策工具，具有專業的工具論者了解政府內部工作情形，可幫助他們更有效的預測方案執行情況，此外工具論者主張正確的政策工具可以避免政策失敗，使政策成功解決公共問題，但工具論者被批評為「訓練有素的無能」(Trained Incapacity)、抱持技術官僚的心態（Linder & Peters, 1998:37-38; Linder & Peters, 1998:43-44）。

Nispen& Ringeling (1998:209) 批評工具論以政府為中心，過於機械論，忽略其他行動者的能力，並認為工具論只適用於靜態環境，並不適用於動態環境。

三、政策工具選擇

關於政策工具選擇部分，涉及政府獨自或與利害關係人共同選取政策工具的過程與結果。工具論者偏好以理性決策的方式選擇政策工具，因為工具論者假定根據目的選擇政策工具 (Nispen& Ringeling, 1998:208)，Cibulka (1995:16) 認為工具論者在解決政策問題上使用理性模型工具，希望可以達到最理想的情況，他們希望可以找出一個通用的工具來解決所有的政策問題。以教育政策為例，工具論者希望找出一個方法達到下列這些政策目標：增加學生閱讀能力、降低教育不平等。

對於工具論的評價，不可否認它的確很有魅力，甚至許多政策制定者奉行此種途徑 (Linder& Peters, 1998:37)，因為它希望找到一個萬用的政策工具，可以適用於各種不同的政策情況，但這也是工具論飽受批評之處。政策工具真的能夠依照理性決策選擇嗎？Hood (1983:135) 抱持否定的立場，認為在實務上政策工具的選擇很難依照「理性選擇」決定，反而比較常依賴「直覺、經驗、傳統、信念、突發奇想」等非理性的方式選擇政策工具。Bagchus (1998:47) 亦認為政策工具通常不能自由選擇，因為以前曾經出現的問題該如何解決、使用何種政策工具皆有過去經驗可供參考，限制選擇不同政策工具的可能性，使得部門會繼續使用特定的工具，而不願嘗試新的政策工具。Veld (1998:154-155) 的政策動態現象中亦揭露執行人員傾向使用同種方法回應同一政策問題，而不管此種方法是否有效，只是 Veld 稱為「政策累積法則」。政策動態的另一種現象為「政策效能遞減法則」，指利害關係人在政策執行過程中會想出新辦法抵抗政策，使政策效能逐漸降低，即上有政策下有對策。如果不能有效改進這兩種情況，政策系統可能會崩潰。Bressers (1998:89) 則從權力平衡角度切入，認為政策工具只有在不破

壞權力平衡的情況下才會被選擇。也就是說，政策工具的選擇受到「路徑依賴理論」的影響，過去選擇政策工具的決定將會侷限未來政策工具的可選擇性，導致政策工具選擇「制度化」，如果想跳脫此種制度，可能需付出相當成本

(Bagchus,1998:62-63)。舉例而言，經濟部會選擇「津貼」作為政策工具；法院會選擇「法律」為政策工具，不管目標如何改變，這些機關仍然只有特定政策工具可以利用，並不會改變，也無法改變，因為政策工具受到文化及制度的限制(Nispen& Ringeling, 1998:208)。

上段主要從理論面描述政策工具的選擇如何受限，從實務面觀察我國的教育政策，亦可印證政策工具的選擇的確受到限制，王震武、林文瑛(1996:63-66)認為1996年以前教育部的教育政策有兩種主軸：規範學校行政事務、菁英教育。教育部對學校例行行政事務規範密度高，使得老師和公務員一樣「依法行政」，老師無法針對教育現場所發生的情況，彈性而適當做出回應。菁英教育則與國民教育的精神相反，若教育部不改變想法，如何期待教育部推動國民教育？而教育部常用的政策工具如下：編列預算分配資源、獎勵合格學校、升學優待、懲處、考察活動、規定學校日常事務，大體而言，皆算是管制型政策工具。結論是：教育部對於政策工具的選擇有限，只能用少數的政策工具，解決各種不同的政策問題(王震武、林文瑛，1996:72)，此結論與理論相互輝映。

如果政策工具無法經由理性選擇決定，並且受到經驗、制度的限制，那麼政策制定者究竟如何選擇政策工具？有學者認為選擇政策工具時，必須考量政策意圖可以轉化成具體行動並且能成功解決政策問題(Bruijn, 1998:29)。有學者注重思考政策工具的后設問題(Meta question)：即在何種情況下，政策工具相對成功解決政策問題(Nispen& Ringeling, 1998:205)。甚至「流行」也可能影響政策工具的選擇，例如：民營化的興起使得管制不再流行。或是基層政策推動者可能選擇政策工具，利用資訊或說服的手段，引導政務官選擇基層偏好的工具

(Nispen& Ringeling, 1998:208-209)。Hood(1983:137-138)則提出尋找或篩選政策工具之方法：「透過網絡間的討論、尋求自願者、硬性管制、丟出風向球，

排除某些引起不滿的政策工具、考量服務對象對政策工具的偏好、環境。」

選擇政策工具後，必須探討衡量政策工具良窳的標準為何？Salamon (2002a:24-37) 認為分析政策工具的四種面向為「強制性、直接性、自動性、透明度」，Woodside (1998:168-169) 則認為「接受度、能見度」亦相當重要。有學者認為政策工具的選擇沒有最佳化情形，因為政策環境複雜，無法確認「最佳化」的情形為何，因此認為選擇政策工具沒有客觀標準，例如：效率、效能，但有主觀標準：「有效性、經驗、偏好、例行公事」(Nispen& Ringeling, 1998:208-209)。有學者認為優良的政策工具判斷標準如下：不同的工作應該要選擇不同的政策工具、政策工具能有效解決公共問題、政策工具須符合正義或公平等道德概念、效能和效率並重 (Hood, 1983:133)。有學者認為評估政策工具的標準為：「效能、效率、公平、可管理性、合法性、政治可行性」(Salamon, 2002a:22-24)。

觀察上述學者的說法可以發現共通點，眾家學者皆提到效率、效能、公平。追求公平（重分配）的政策目標時，政府直接介入政策，較能達到公平的目標，因為政府比私部門或非營利組織更關注公平，公平是政府的使命。但值得注意的是，政治力有時也會侵蝕公平 (Leman, 2002:62)。那麼公平應該如何定義？有學者將公平區分為兩種不同意義：第一種是基本公平，指分配利益和成本達到平均的程度；第二種為重分配，指將利益分給較不利益者，達到公平的效果 (Salamon, 2002a:23)。但是否公平有時不容易評斷，例如：評斷小學生的教育是否平等？治安是否良好？有時卻可以判斷是否公平，例如：小學生都有一樣的測驗簿、每一位公民都受到警察保護 (Leman, 2002:70)。從上面的案例中，我們可以歸納一個結論：抽象概念的公平與否很難評斷；而具體事件的公平與否較好評斷。

例如，十二年國民基本教育其中一個政策目標希望促進教育機會均等，追求公平正義；高中職免試入學其中一個政策目標希望縮短城鄉教育落差，同樣希望追求公平正義，但每個政策方案背後價值觀不同，可能涉及公平與效率之間的取捨 (Cibulka, 1995:16)。Stone(1988:65-66) 對於效率與公平為何需要取捨提出以下原因：

1. 激勵問題：認為公平將會排除人們努力的誘因。
2. 維持公平的難處：政府一直處在衝突的情境之中分配資源，面對各方的壓力，很難期待政府有效率。
3. 浪費資源問題：政府維持公平需要確認公平的標準，這些行動耗費大量行政成本，這些成本並非來自官僚的生產，而是人民的稅金。

參、來自上級或服務對象的壓力

標的團體、政策利害關係人之意義類似，標的團體定義指「政策決定和行為與政策目標達成有直接或間接關聯的個人或團體，包括獲得利益或承受負擔者」（林水波，1999：183）。政策利害關係人則指「受到某項政策直接或間接地受到正面或負面影響的人」（吳定，2006：216）。惟不管是標的人口或利害關係人，定義皆太廣，因此本文限縮標的團體範圍，只討論上級（教育部、縣市教育局）、服務對象（家長、學生）兩種與明星高中從事政策執行過程最有關係的團體。標的人口受到重視的原因為標的人口是否願意配合政策執行、配合程度如何將影響政策執行的成敗（林水波，1999：188），另外標的人口亦可能組成團體影響政府之政策，希望政策符合自己的偏好。

Schneider& Ingram（1993）以政治影響力高低為標準將標的團體分成四類：「優勢者（The Advantaged）、競爭者（Contenders）、依賴者（Dependents）、偏差者（Deviants）」，與免試入學計畫較有關係的為優勢者與競爭者。優勢者擁有權力與社會正面評價，因此常常在政策中得利，較少負擔政策成本，例如：專家學者。競爭者雖有權力，但被認為是自利最大化者，有時在政策中得利，同樣較少負擔政策成本（林水波，1999：191-194），例如：明星高中。觀察標的人口與政府機關的互動中，優勢者通常由機關主動積極的接觸；競爭者則是在非正式場合與政府互動（Schneider& Ingram, 1993: 341; 林水波，1999：197）。

另外有研究者將政策行動者分成關心者、不關心者兩種，關心者的議題往往

牽涉個人利益，不同團體的關心者基於自利的考量對政策各有不同的方案偏好，由於關心者多，往往可以排入政府的正式議程，在政策過程之中各團體互相競逐，希望自己的方案出線。不關心者的政策，問題建構與政策方案大部分由官僚及專家決定，因為此類議題對個人無直接利益關係（林水波，1999：198-199）。從上述看法可以發現他們的看法較偏向「由上而下的政策執行」，較重視政府在政策執行中扮演的角色，政策的決定必須透過政府，所以標的團體必須想辦法接觸政府、說服政府，方能使自己的方案被政府採用。

相較之下，政策網絡較偏向由下而上模式，主張上下層級間互動形成網絡關係，Salamon（2002b: 601）認為網絡管理重點包括透過溝通相互調適方案，較注重上下互動模式，而非傳統由上而下的指揮控制系統。政策網絡之定義為「互賴行動者之間或多或少穩定的社會關係型態，以形成政策問題或政策計畫」，在政策網絡之中，各行動者擁有不同目標及資源，藉由互動的聯盟關係，可能產生互賴的關係（李允傑、丘昌泰，2007：95-97）。Coleman and Skogstad 則提出五種政策網絡型態，其中壓力性多元主義者網絡較符合高中職五專免試入學計畫，如圖 2-7 所示，此種網絡認為國家機關為一獨立角色，利益團體則是多元分散的，需要相互競爭引起國家注意（李允傑、丘昌泰，2007：103-104）。

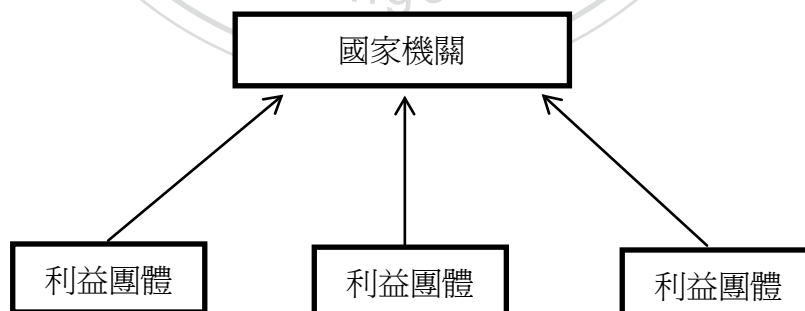


圖 2-7 壓力性多元主義者網絡
資料來源：李允傑、丘昌泰（2007：104）

由下而上的政策執行主張基層官僚的重要性，該途徑主張基層官僚或地方執行機關應有較大的裁量權（李允傑、丘昌泰，2007：45），因為中央政府決定政策方案後，基層官僚往往須負責執行政策的工作，必須在第一線面對民眾，因此如何使基層官僚政策順服，順利推動政策執行相當重要。Edwards III

（1980:108-109）從誘因的觀點解釋為何基層官僚可能對政策執行產生抵制的行為頗值參考。他認為在公部門誘因方面，獎賞和處罰比起來，獎賞較難做到，因為不論是司法機關或行政機關，他們的業務甚難以績效衡量，導致無法訂定獎勵的標準，自然無法有效提供誘因，於是公部門的獎勵只剩下升等，但公務人員升等頻率並不高，因此誘因並不够強。

總之，標的團體願意配合政策亦為良好政策執行的重要因素，研究者認為不管是由上而下或由下而上的政策執行，官僚都擁有主導權，因此官僚應具備良好的溝通能力，方能整合不同行動者的利益，提出具有共識的方案（林水波、王崇斌，1999；劉宜君，2001；陳敦源、劉宜君、蕭乃沂、林昭吟，2011）。確定政策方案後，需執行機關戮力執行；其他標的團體也願意配合政策改變行為，方能確保政策執行有效成功。陳恆鈞（2003）則將國家機關能力分為三種，其中「深入能力」分為兩種層次，第一層次指國家與社會團體直接互動的能力；第二層次為社會成員支持政權的程度，「汲取能力」指爭取資源、人民支持的能力、「商議能力」指政府協調能力，但觀察這三種能力的定義，發現重點仍然是標的團體順服與否將影響政策執行是否成功。綜上所述，標的團體順服與否與政策執行是否成功仍有緊密關係。

肆、政策學習

本研究之研究問題涉及政策學習，但政策學習有許多不同的定義，其中以政策取向的學習最接近本研究欲探究的政策學習，Sabatier 政策變遷倡導聯盟模型以政策取向的學習(Policy-Oriented Learning)作為政策變遷的研究途徑，其定義為

「原先的核心(core)概念，被其他次級（secondary）概念取代，成為新的核心概念。」(Sabatier& Jenkins-Smith, 1993：5-6)。Sabatier& Jenkins-Smith (1993：42)認為政策學習涉及思想的改變，欲藉由過去經驗或不同聯盟間的對話，思考如何修正個人或群體信念體系。以免試入學計畫為例，核心概念為升學主義，次級概念為適性學習。綜上所述，有必要在此回顧 Sabatier 的政策變遷倡導聯盟模型。

Sabatier (1988) 提出政策倡導聯盟架構，以政策變遷代替政策執行的概念，其基本命題首先指出政策變遷是長期的過程，至少要經過 10 年以上的觀察，因為政策分析對於政策制定的影響是長期緩慢累積而成的，所以需要長時間的觀察。基本命題二指出政策次級體系是觀察政策變遷過程的途徑，政策次級體系成員包括公私部門行動者、非營利組織、利益團體、知識份子。政策次級體系存在的理由為數組行動者不滿意目前的政府忽略他們的問題，這些行動者透過組成不同的倡導聯盟，希望影響政策次級體系，得到具體的政策產出，而此政策體系的維持乃是透過共同信仰價值和相同政策立場。而信仰體系分為三個層次，第一個層次為「深度核心」，指某項政策方案的哲學基礎，涉及本體論，為最難改變的信仰；第二個層次為「核心邊緣」，指基本政策立場，較難改變；第三個層次為「外環面向」，指執行政策的工具決策或資訊，較容易改變。通常一個複雜的政策領域都會存在數個倡導聯盟，這些倡導聯盟在互動中修正信仰，亦可能形成新的信仰體系（李允傑、丘昌泰，2007：61-65）。

Sabatier (1999：124) 最初假設政策核心價值會改變的情況如下：上級機關要求、次級系統外部事件影響，例如：公眾意見、政權易主。莊文忠(2003：124-125)認為上述情況為外在環境影響導致政策變遷。也就是說政策變遷的發生，至少需要其中一個陣營的核心價值受到威脅，此時不同的政治行動者開始倡導各自的價值，在倡導過程中精緻化自己主張的價值，並希望獲得支持，如果成功的話，即可將新的價值化為政策。Sabatier 等人強調以「說服」的方式在政治系統中取得支持，而較少使用權力發展價值（Sabatier& Jenkins-Smith, 1993：45）。

本研究有許多影響因素都與 Sabatier 的政策變遷模型有關連，但免試入學計

畫目前應無法適用 Sabatier 的政策變遷模型，原因有二：一方面 Sabatier 的模型變項太多，不易操作；另一方面，免試入學計畫實行時間較短，未達到政策變遷至少須經 10 年的觀察年限，也就是說，免試入學目前可能尚未發生政策變遷，或即將發生政策變遷。故本研究只能從政策學習的角度觀察免試入學計畫中，升學主義與適性學習兩個聯盟的對話如何修正彼此的觀念？如何影響政策執行？

第三節 本章小結

本章經由回顧過去文獻勾勒政策執行的樣貌，第一節以政策執行理論為標的，首先回顧眾多研究者對於政策執行的定義後，本研究將政策執行定義為：政策合法化後，主管機關決定如何分配資源、執行政策行動，以影響利害關係人行為達到政策目標的過程。接著回顧過去研究者所提出的政策執行模型，歸納出影響明星高中政策順服之因素包括：價值觀、政策工具、來自上級或服務對象的壓力、政策學習。本研究在研究設計中，將依上述四個影響因素建立本研究之訪談問題，期望可解釋高中職五專免試入學計畫的政策執行過程，藉此了解明星高中是否政策順服？政府又如何政策學習？

第二節則以影響明星高中政策順服的因素為主題，分別與過去研究進行對話，在價值觀部分，免試入學的價值觀爭執分為兩個陣營，分別為「升學主義」和「適性學習」，前者偏向反對免試入學政策，後者偏向支持免試入學政策；在政策工具部分，主要討論重點在於 Schneider & Ingram (1990) 對於政策工具的分類，可用以觀察免試入學計畫運用哪些政策工具達到目標，以及過去研究認為政策工具的選擇，可能因為種種原因使選擇受限；在來自上級或服務對象的壓力部分，官僚應該持續和其他團體溝通，使得政策執行可以符合各方利益，標的團體才可能政策順服，政策執行才得以成功；政策學習部分，採用 Sabatier 的政策學習，觀察免試入學計畫在政策執行過程中，升學主義派和適性學習派如何對話，影響彼此的價值形塑。



第三章 研究設計

本章首先介紹本研究的研究流程及確立研究範圍，之後提出本研究之研究架構圖，最後提出本研究之主要研究對象、訪談大綱之介紹。

第一節 研究流程及研究範圍

本研究欲以質化研究法對高中職五專免試入學計畫進行深入研究，並且藉由北星計畫的個案研究了解各方的想法，希望建構出完整的單一社會現象。

本研究首先經過廣泛蒐集報章雜誌的相關報導以及相關文獻，確立研究背景、研究動機、研究目的，並且藉由文獻回顧了解前人的研究成果，以及前人研究不足之處，使本研究的定位浮現，並且確立研究問題。研究問題確立後，本研究擬定可解答研究問題的訪談大綱後，對重要利害關係人進行約訪，並於約定時間前往訪談。訪談完畢後製作逐字稿，之後進行資料整理以及資料分析的工作，資料分析將文獻與訪談結果進行對話，希望可解答研究問題。最後根據資料分析結果導出結論，並提出研究限制，以及對於後續研究做出研究建議，本研究之研究流程如圖 3-1。

本研究的研究範圍鎖定在「北星計畫」的免試入學計畫研究，因為免試入學計畫之中，爭議點最大為明星高中對於釋出免試入學名額有所抵抗，而台北市明星高中數量最多，因此本研究選擇北星計畫作為個案研究的標的。另外本研究的研究問題欲探究明星高中是否順服此政策、官方有無出現政策學習現象，雖然本政策牽涉政策利害關係人眾多，包括家長、教師亦受影響，但時間、能力有限，故本研究的主要研究對象為官方、明星高中、家長，儘量參考各方的意見，希望

使本研究之研究結果更加客觀。

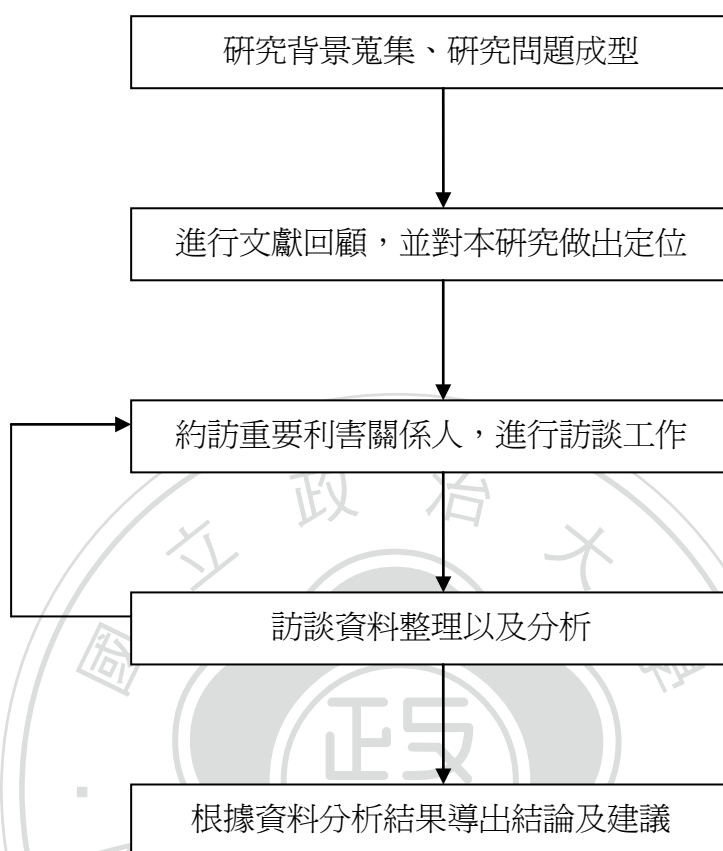


圖 3-1 研究流程圖

資料來源：本研究自製

第二節 研究架構提出

本研究之研究架構以文獻回顧為基礎，篩選出在本研究之中重要的變項，繪製成本研究之研究架構圖，如圖 3-2。本研究欲以價值觀、政策工具、來自上級或服務對象的壓力、政策學習，共四個面向探討明星高中政策順服與否，雖本文文獻回顧部分主要談論政策執行，但政策執行包含範圍甚廣，「政策順服」乃是政策執行的最終目的。而經過第三章的回顧發現利害關係人中，以明星高中的順服程度最重要，因為明星高中出現最多反對聲音，且最具影響力。

本研究以質化研究法進行研究，希望了解研究架構之中的各種因素如何影響明星高中政策順服，包括希望探討升學主義或適性學習的價值觀對此政策有何重大影響？在政策工具部分，欲了解官方要求學校所做的事務與政策目標的連結性為何？而這些事務在政策工具的分類為何？明星高中達成程度為何？再者探討上級及服務對象如何涉入此政策？包括教育主管機關(教育部、臺北市教育局)、家長、教師，而官僚(包括教育主管機關及高中端基層官僚)政策執行的過程為何？有無遭遇困難？最後欲探討在免試入學實施的過程中，官方如何調整方案，以符合各方利益，即政策學習的過程。

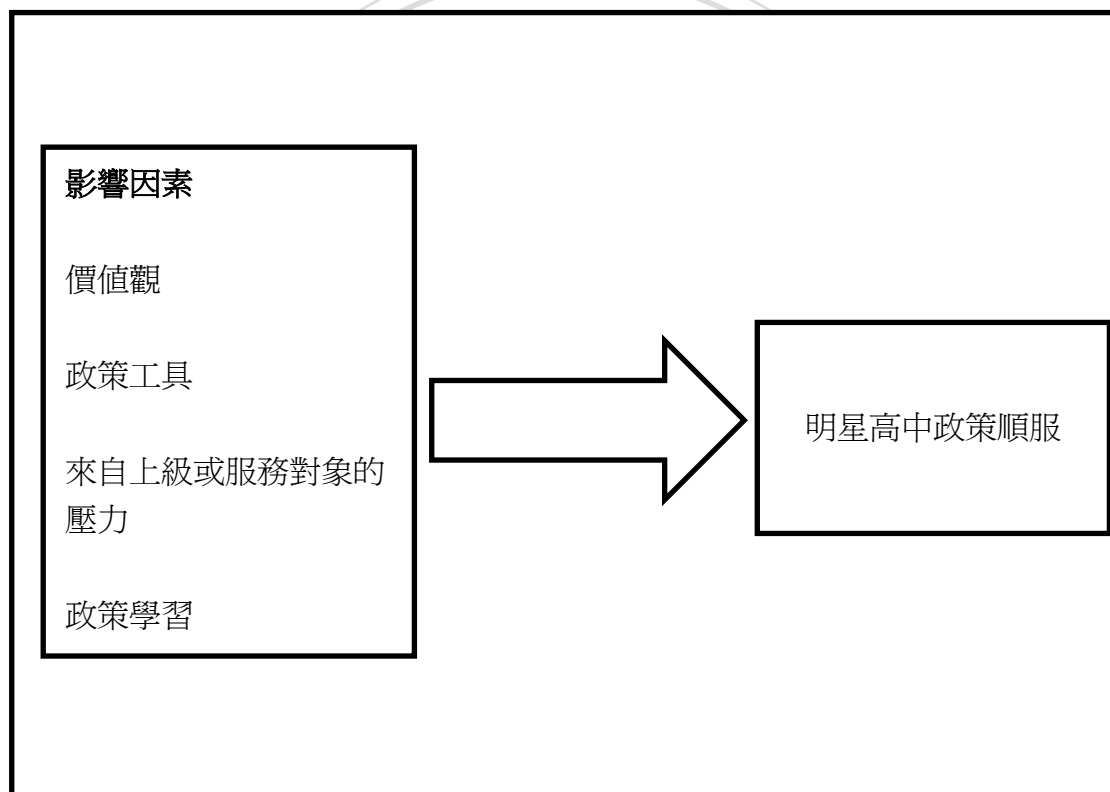


圖 3-2 研究架構圖

資料來源：本研究自製

第三節 研究對象與訪談大綱

本研究之研究方法以質化研究中的深度訪談法為主，而就訪談的結構性而言，

本研究屬於「半開放性訪談」，研究者準備大略的訪談提綱，但只具提示的作用，在訪談時若有新的想法或問題，亦可提問（潘淑滿，2003：143-144；陳向明，2009：229-230）。訪談的好處有下列數項：一次訪談可取得大量資料（李政賢 譯，2006）、若訪談為面訪，則研究者可在訪談過程中觀察受訪者的行為、態度、動作等肢體語言（陳向明，2009）、因為訪談題目較靈活，常有意外收穫（潘淑滿，2003）、在訪談之中做中學，了解如何順利進行訪談（莊明貞、陳怡如 譯，2005）。惟訪談亦有所侷限：訪談對象可能對研究者有所隱瞞、研究者誤解訪談者意思（李政賢 譯，2006）、資料恐怕只能解釋單一個案，無法類推（李政賢、廖志恒、林靜如 譯，2007）、不同價值觀反映不同的回答（林淑馨，2010）。

由於本研究受訪者多為官員、教師等菁英份子，菁英訪談考量點在於他們往往具有專業知識或特殊影響力（李政賢 譯，2006：143），在公共行政研究中，包括本研究，菁英經常涉入政策之中，有必要了解他們的看法。研究者提醒菁英訪談的優點及缺點，優點為較艱深的問題菁英往往能答的切中要點，且菁英可能從特殊角度討論問題，使研究者取得寶貴資料；缺點為菁英在該領域專精，因此可能在訪談中取得主導角色，有時菁英使話題遠離訪談焦點，研究者在菁英談話失焦時，應適時將他們拉回訪談焦點內（李政賢 譯，2006：143；李政賢等 譯，2007：147-148）。

本研究之抽樣方法為「分層目的性抽樣」，研究者在不同層面上進行目的性抽樣，比較不同層次間的具體情況（陳向明，2009：143-144）。因此本研究將利害關係人分成數種，分別為官方、明星高中、非明星高中、教師團體、家長團體，組成受訪者名單，藉此了解不同利害關係人的看法，以便回答本研究之研究問題。

依照本研究的研究問題，以高中職五專免試入學的利害關係人為訪談對象，本研究訪談對象、受訪時間及訪談方式如表 3-1 所示，表 3-2 則為官方訪談大綱；表 3-3 為學校端訪談大綱；表 3-4 為家長訪談大綱：

表 3-1 訪談對象列表

受訪者編號	分類	受訪對象描述	受訪時間	訪談方式
A	官方	教育部升學制度審議委員會委員	2012/03/09 10:00~10:30	面訪
B	官方	前臺北市政府教育局官員	2012/02/15 10:00~10:40	面訪
C	官方	臺北市府教育局官員	2012/03/12 17:30~18:00	面訪
D	明星高中	明星高中教師、前學務主任	2012/02/17 09:30~10:10	面訪
E	明星高中	明星高中教師、前教務主任	2012/03/06 10:00~10:30	面訪
F	明星高中	明星高中輔導主任	2012/03/06 10:40~10:50	面訪
G	非明星高中	非明星高中校長	2012/02/29 10:00~10:55	面訪
H	教師團體	全國教師會成員、國中教師	2012/02/16 10:00~11:00	面訪
I	家長團體	全國家長團體聯盟成員	2012/02/01 13:00~13:40	面訪
J	家長團體	臺北市高中家長聯合會成員	2012/03/03 09:50~10:40	面訪
K	家長團體	明星高中家長會成員	2012/03/25 10:00~10:25	面訪

資料來源：本研究自製

表 3-2 官方訪談大綱

研究變項	訪談問題
價值觀	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請問制定免試入學計畫的背景為何？ 2. 請問您對升學主義的看法為何？（追問：有人國中升高中認為升學壓力過大，您如何看待？） 3. 請問您對適性入學的理念意見為何？
政策工具	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請問為何要求高中職學校「訂定免試入學名額」、「適性輔導工作」、「與附近國中合作辦理性向測驗」？（追問：與政策目標連結性為何？） 2. 請問您認為推動免試入學計畫應該帶來哪些政策效果？對於明星高中、非明星高中將產生何種影響？（追問：明星高中會逐漸消失還是繼續存在？）
來自上級或服務對象的壓力	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請問為何臺北市的公立高中免試入學名額提升幅度有限？ 2. 請問政策執行過程中，有無遇到困難？如何解決？
政策學習	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請問為何教育部過去希望提升「公立高中職、公私五專與私立高中職」各自的免試入學比例，現在則將目標改變為提升各「免試就學區」的免試入學比例？ 2. 請問北星計畫經過 99-100 年的辦理後，對於後續免試入學的辦理有何啓示？（追問：在政策執行的過程中，有無依照利害關係人的意見，而修正方案？）

資料來源：本研究自製

表 3-3 學校端訪談大綱

研究變項	訪談問題
價值觀	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請問您對升學主義的看法為何？（追問：有人國中升高中認為升學壓力過大，您如何看待？） 2. 請問您對適性入學的理念意見為何？
政策工具	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請問影響學校訂定免試入學錄取名額之因素為何？（追問：為何臺北市的公立高中免試入學名額無法顯著提升？） 2. 請問貴校對於「適性輔導工作」、「與附近國中合作辦理性向測驗」的具體工作為何？成效為何？ 3. 請問您認為推動免試入學計畫應該帶來哪些政策效果？對於明星高中、非明星高中將產生何種影響？（追問：明星高中會逐漸消失還是繼續存在？）
來自上級或服務對象的壓力	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請問您認為免試入學強制規定各校皆須釋出免試入學名額，對貴校有何影響？ 2. 請問貴校家長對於免試入學計畫的看法，如何影響貴校對於免試入學的看法？ 3. 請問政策執行過程中，有無遇到困難？如何解決？
政策學習	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請問北星計畫經過 99-100 年的辦理後，對於後續免試入學的辦理有何啟示？（追問：在政策執行的過程中，有無依照利害關係人的意見，而修正方案？）

資料來源：本研究自製

表 3-4 家長訪談大綱

研究變項	訪談問題
價值觀	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請問您對升學主義的看法為何？（追問：有人國中升高中認為升學壓力過大，您如何看待？） 2. 請問您對適性入學的理念意見為何？
政策工具	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請問影響學校訂定免試入學錄取名額之因素為何？（追問：家長影響此政策的途徑為何？） 2. 請問您認為推動免試入學計畫應該帶來哪些政策效果？對於明星高中、非明星高中將產生何種影響？（追問：明星高中會逐漸消失還是繼續存在？）
來自上級或服務對象的壓力	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請問您認為為何臺北市的公立高中免試入學名額無法顯著提升？
政策學習	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請問北星計畫經過 99-100 年的辦理後，對於後續免試入學的辦理有何啟示？（追問：在政策執行的過程中，有無依照利害關係人的意見，而修正方案？）

資料來源：本研究自製

第四章 高中職五專免試入學計畫介紹

本章分為三節，第一節介紹十二年國民基本教育中與免試入學較有關連的政策，因免試入學計畫為十二年國民基本教育其中之一的子計畫。第二節介紹高中職五專免試入學計畫，欲了解免試入學的目標及使用何種指標評量政策成效。第三節則對北星計畫個案進行概要性的介紹。

第一節 十二年國民基本教育政策介紹

國民基本教育究竟所指為何？是否等於義務教育？有釐清之必要。依法律觀之，國民教育法第2條第1項規定：「凡六歲至十五歲之國民，應受國民教育；已逾齡未受國民教育之國民，應受國民補習教育。」同法第2條第2項規定：「六歲至十五歲國民之強迫入學，另以法律定之。」易言之，在我國六歲至十五歲所受之國民教育，為人民之權利，亦為人民之義務，故國民教育又稱為義務教育。另教育基本法第11條第1項規定：「國民基本教育應視社會發展需要延長其年限；其實施另以法律定之。」由法條觀察，國民教育法使用之用詞為「國民教育」；教育基本法使用「國民基本教育」而兩者究竟有何差別？依照張鈿富、林素玉(2006)、洪仁進(2010)的看法，認為義務教育的特性如下：強迫入學、免學費教育、免試入學，在我國義務教育為6-15歲所受之國小國中教育；而基本教育指涉15-18歲所受之高級中等學校教育，特性為：非強迫入學、低學費、免試入學，就讀私立學校政府應補助。綜合上述，可知基本教育具非強迫性質，因此國民基本教育只是人民的權利，並非義務，國家必須提供適當的環境及足夠的資源使人民可以

繼續進修。

壹、十二年國民基本教育問題概述

本研究首先交代十二年國民基本教育的問題，陳淑敏、廖遠光（2008）以問卷調查人民對於十二年國民基本教育政策之滿意度，發現人民對該政策滿意度低落。究其原因，十二年國民基本教育尚於討論階段時，認為十二年國民教育的落實必須解決下列問題：綜合高中與完全中學、高中高職五專定位等學校體制問題；學校優質化、社區化問題；師資與課程設計問題；經費問題；法規問題（周祝瑛，2000；鄭崇趁，2001；徐昌男，2007；陳益興、王先念，2007）。隨著時間推移，研究者針對十二年國民基本教育政策問題逐漸聚焦形成共識，並且提出下列問題：國民教育名詞定義有待釐清、公私立學校教育資源落差問題嚴重、都會與鄉鎮地區學生升學機會不均、社會大眾對明星學校的迷思問題嚴重、課程架構與師資培育缺乏詳細規劃與統整、教育經費估算與籌措不易、法源依據問題（盧廷根，2004；吳清山、高家斌，2005、2007；陳清溪，2005、2007；韓繼成，2006；李然堯，2007；李坤崇，2006、2007；吳清山、林天佑、張素偵，2007；林海清，2007；郭添財，2007；張秉凱，2008；張鈿富、吳舒靜，2008；秦夢群、莊玉鈴，2010；郭添財、周憲章，2010；教育部，2010；周愚文，2011）。

十二年國民基本教育其中一個政策目標為減輕學生升學壓力，但有些研究認為升學壓力往後延伸，升學壓力並不會就此消失（楊思偉，2004；黃毅志、陳怡靖，2005；施祐吉、黃毅志，2009）；或認為升學壓力為升學主義造成，只要家長及學生不改變心態，升學壓力永遠不會消失（張芳全，2007；郭添財、周憲章，2010）。

貳、高中職社區化、優質化、均質化

針對公私立學校教育資源落差問題嚴重、都會與鄉鎮地區學生升學機會不均、社會大眾對明星學校的迷思問題嚴重問題，教育部提出「高中職社區化」、「高中職優質化」、「高中職均質化」等方案，三方案為類似政策，目標皆希望可以平衡城鄉教育資源差距、希望學生就近入學，淡化家長學生追逐明星高中的風氣（教育部，2011g、2011h），這些方案為高中職五專免試入學方案的前導計畫。實證研究結果顯示：民眾同意高中職社區化可縮短公私立高中職之差距，使學生可以適性學習。搭配辦學不佳的高中職規劃退場機制，應可達到舒緩升學壓力的目標（黃增榮、王保進，2006；簡麗卿、林海清，2009）。教育部希望藉由推動高中職社區化、優質化、均質化，達到淡化明星高中之光環，使學生適性學習之目標（吳清山、高家斌，2005；陳清溪，2005、2007；黃增榮、王保進，2006；林永豐，2007；韓繼成，2007；郭添財，2007；秦夢群、莊玉鈴，2010）。由於社區化已執行一段期間，擁有較多文獻，故以下主要討論高中職社區化，兼論高中職優質化及均質化。

高中職社區化定義為何？邱玉蟾（2003）、韓繼成（2007）認為高中職社區化指：「高中職社區化目的建構一個高中職學生能適性學習的社區，讓各個社區的教育環境及資源達到均質化及均衡化，使學生能夠適性就近入學。」在2002年高中職社區化即將推行前，邱玉蟾（2002）指出高中職社區化內涵與實施方案的搭配如下：適性課程與機制的實施－綜合高中、入學制度多元化－高中職多元入學方案、學區制的推展－注意學區間的差距，逐年修正、社區適性教育系統之建構－以社區化作為核心、後期中等教育事務地方化－高中、高職、五專、完全中學目前由不同機關管轄，應統整管轄，方案才能貫徹。邱玉蟾（2002）認為認為上述方案缺點如下：

1. 綜合高中配套措施不足，缺乏師資及教材，導致成效不彰。
2. 此套方案政策涵蓋面太小，更無法解決明星高中問題。
3. 學區制有結構性問題，例如：公私立學校差距、適性學習有其困難。

針對上述缺點，教育部之後對社區化方案做出修正，社區化做法改變為：整

合校際間、社區內資源，使課程、師資、設備共享。具體方案為：設立綜合高中、完全中學、就近入學獎學金吸引社區優秀學生就讀社區學校（邱玉蟾，2003；李坤崇、莊雅慈，2003；田振榮、鄭聰興、宋修德、楊瑞明，2003；湯志民，2003；林永豐，2007）。但馮丹白、陳信正（2007）針對「高中職社區化」進行政策評估，認為成效不佳，原因為：

1. 社區地理範圍劃分須再調整，45 個適性學習社區中，有些學區間學校重疊率過高。
2. 適性學習學區網絡整合需加強，原因為經費無法按照計畫時程核撥，需經立法院通過後，合作學校才知道計畫總金額為何，導致學校無法事先預定辦理活動，使得變數過大。
3. 跨校開課難以實施，偏僻地區可能受地理環境限制，導致跨校往返時間過長，使學生缺乏意願跨校選課。
4. 社區化經費一年比一年少，但辦理事項卻一樣多，導致無法繼續社區化，例如：就學入學獎學金自 2003 年開始辦理，但 2004 年即停止辦理，缺乏誘因吸引優秀學生繼續留在社區學校繼續就讀。

由於社區化並非強制學生在學區內就學，只是希望學生可「就近入學」（林永豐，2007），故有誘因使學生願意留在適性學習社區是重要的，研究者認為可先劃定「虛線」推動適性學習社區，推動順序上應先推動高中職均質化、優質化成功，社區化自然水到渠成，家長與學生勢必提升留在社區學校就讀之意願（田振榮、鄭聰興、宋修德、楊瑞明，2003；李坤崇、莊雅慈，2003；湯志民，2003；楊思偉，2006；韓繼成，2007）。湯誌龍（2008）所做的實證研究亦指出十二年國民基本教育最重要之方案為「高中職均質化」。張鈿富、吳舒靜（2008）亦認為經費並不是決定十二年國民基本教育的成敗最重要的因素，最重要關鍵是入學方式、學區劃分與師資、高中職均質化。教育部先推動社區化，再推動均質化、優質化，對家長、學生來說並無留在社區就讀之誘因，使得政策失敗的可能性增加。

高中職社區化、均質化、優質化欲解決明星高中問題，值得懷疑的是明星高中迷思如此容易被破除嗎？從學術研究文章或許可以看出一些端倪，明星高中校長當然支持明星高中存在（蔡炳坤，2005；張碧娟，2010）；不贊成明星高中存在者（韓繼成，2006；陳啓榮，2010；謝國清，2011）；基於政策、民意考量，將保留明星高中視為權宜之計者（陳清溪，2005、2007；楊思偉，2006；李然堯，2007；吳清山、高家斌，2005、2007；湯誌龍，2008；秦夢群、莊玉鈴，2010；周愚文，2011）。施祐吉、黃毅志（2009）認為明星高中升學率高乃是學生程度好，並非明星高中之設備、師資優良。明星高中的問題關鍵在於：只要家長、學生對升學主義的迷思不改變，學生就無法適性學習，明星高中也會繼續存在（韓繼成，2006、2007；張芳全，2007；郭添財，2007；張秉凱，2008；陳啓榮，2010；謝國清，2011）。周祝瑛（2003：208）則提醒高中社區化、均質化必須思考，政府究竟想保留明星高中的菁英教育？或是消除明星高中的光環？

陳清溪（2005）認為高中職優質化應從改進大學入學方式著手，假使每一所學校都有國立大學名額，則優質化目標可以很快達成，因為社區內優秀學生將有誘因留在社區學校就讀，且此方案政府並不需要編列經費。但施祐吉、黃毅志（2009）之研究則認為「高中職優質化」不易實現，原因如下：

1. 教育部對優質化設定之衡量指標是否具有效度？教育部提出衡量指標如下：「就近就學率、課程與教學、整體資源之投入與配置、學生多元學習成效、教師專業發展、家長與社區參與」（教育部，2011g），教育部只訂定抽象指標，具體做法由申請的高中自行撰寫，並無一定標準，成效令人懷疑。
2. 明星高中存在不能紓緩升學壓力、且無法促進教育機會均等，因擁有高社經地位家庭之學生較可能進入明星高中就讀。
3. 補助弱勢學生經費只是「量的提升」，指學生就學率提升，但無法達到「質的提升」，指社經地位、畢業後就業機會未必能提升（周祝瑛，2000、2009；黃毅志、陳怡靖，2005；陳信智，2009）。

高中職均質化與優質化有相同的問題，教育部（2011h）所訂定的指標亦令人懷疑成效，指標分為四種：「資源共享」、「適性學習」、「特色發展」、「就近入學」，如表 4-1 所示，可以發現許多指標項目與目標不相干，例如資源共享部分，購買許多資訊設備就能達到資源共享的目標？社區高中職與國中依然沒有交集。適性學習部分，完全與適性學習希望幫助每位學生發展自己的潛能無關。特色發展及就近入學部分，目標與指標對應性較強，特色發展著重教師教學能力、學生競賽或檢定的成果代表學校的發展取向。就近入學以統計數字判斷成效，頗為客觀，亦與目標連結性強。

表 4-1 高中職均質化目標與指標對應表

目標對應	指標項目
1.資源共享	1.1 參與計畫高中職學生人數 1.2 參與計畫國中學生人數 1.3 學生對學校辦學成效之認同度 1.4 社區人士與學生家長對學校的評價 1.5 專科教室數量 1.6 職業類科實習工廠(或專業教室)數量 1.7 教學資訊設備數量比率 1.8 教室固定投影設備比率
2.適性學習	2.1 學生休退(轉)學比率 2.2 學生違規比率 2.3 優質高中職學校比率 2.4 公私立高中職學生註冊比率及增減率 2.5 學生重補修比率 2.6 圖書與非書資料比率 2.7 學生畢業比率 2.8 學生升學(含國外)比率 2.9 學生就業比率
3.特色發展	3.1 學校行政績效 3.2 教師專業授課比率 3.3 教師每週平均教學時數 3.4 教師教學檔案比率 3.5 教師每學年平均研習時數 3.6 學生英文能力檢定比率 3.7 學生專業證照檢定比率 3.8 學生校外競賽獲獎比率

資料來源：教育部（2011h）

綜合上述，高中職社區化、優質化、均質化等前導計畫最重要的目標為：將學生留在社區學校，但目前上述三個計畫仍有待加強，方能產生足夠誘因使學生願意就近入學，達成就近入學目標後，才能期待後續的高中職五專免試入學計畫成功，最後使十二年國民基本教育水到渠成。

第二節 高中職五專免試入學計畫介紹

本節首先回顧過去曾經辦理與免試入學計畫較類似、較具關連的政策，分別為多元入學、繁星計畫，接著根據官方資料整理推動免試入學計畫的組織架構，接著欲了解免試入學計畫階段性目標與做法，最後整理官方對於免試入學計畫提出何種政策順服指標。

壹、類似免試入學的方案政策學習經驗

過去教育部曾經施行過的政策中，與免試入學較相關的政策中共有多元入學及繁星計畫，教育部先前希望以多元入學方案減輕國中生升學壓力，但成效不彰，而繁星計畫是提供社區高中進入頂尖大學的途徑，免試入學希望以繁星計畫成功的經驗，將其精神發揮在國中升高中，以下本研究將整理過去研究者對於上述兩個政策的闡述及反省。

一、多元入學

多元入學管道共有三種，分別為推薦甄選、申請入學、登記分發，多元入學

主要的政策目標希望「減輕升學壓力」，在推行初期，推薦甄選、申請入學只將國中基測、高中學測的分數列為參考，登記分發才以基測、學測分數為主要篩選標準，最後三種入學方式皆採計學測分數，仍以考試決定入學，難以減輕升學壓力（湯志民，2003b；陳俐吟，2004；吳武典，2005；蔡文山，2005；柯巖賀，2006；蓋欣玉，2007）。

探究最後為何三種入學方式皆採計學測分數，有研究者認為台北市明星高中多，家長普遍較關心孩子教育問題，容易對政策執行有意見，基層教師亦影響政策執行，眾多團體互相角力，使得政策執行未必能依照教育部規劃執行（林生傳，2004；陳俐吟，2004）。吳武典（2005）則認為教改成效不彰的原因為「政策匆促上路」及「民粹政治」，例如：國中基測不能堅守資格考試的定位，當然無法減輕升學壓力。

觀察免試入學和多元入學的共通點：皆希望降低學生升學壓力，根據上述，可發現國中升高中多元入學方案最大的缺點為：基本學力測驗原先設計是資格考的性質，作用是評估學生是否了解國中課程，發展到後來卻被當成鑑別考，作為入學標準，導致無法有效破除升學主義（湯志民，2003b；吳武典，2005；蓋欣玉，2007；林永豐，2007b）。依照教育部規劃，免試入學可能使用「國中大會考」評估學生學習成效⁴，性質亦為資格考，多元入學前車之鑑不遠，若國中大會考無法堅持「資格考」的立場的話，再度被當成「鑑別考」，免試入學恐怕無法降低升學壓力。

二、繁星計畫

繁星計畫為高中升大學的升學方案，主要政策目標希望平衡城鄉教育資源落差，使社區高中學生有機會進入頂尖大學就讀，藉此落實高中職社區化。繁星計

⁴ 林曉雲、胡清暉（2011年6月16日）。高中職採計會考成績？吳清基：授權地方。自由時報，電子報。

畫實施後，社區高中學生就讀頂尖大學比例提升，不只使頂尖大學學生來源較為多元，且對高中職社區化有明顯幫助，此為繁星計畫的優點（楊玉惠，2011）。

而繁星計畫仍有缺點，包括：仍重視考試成績、在校成績評分公平問題、錄取學生未必是弱勢學生，錄取學生中包含明星高中學生、私立學校或社區高中藉由高額獎學金吸引的學生，對於弱勢學生處境未能有效改善（姚霞玲，2007；柯采伶，2009；黃龍欽，2010；楊玉惠，2011）。雖然繁星計畫未能完全限制明星高中學生報名，但限制每間大學對每間高中最多錄取 1 名學生，使得社區高中在繁星計畫錄取人數遠高於明星高中（楊玉惠，2011），相較於其他教改方案，繁星計畫對於破除明星高中迷思，確實產生作用。

至於免試入學與繁星計畫之間的關係，教育部將免試入學當成高中職版的繁星計畫（周愚文，2011），而繁星計畫最大缺點為「最終仍以考試成績分發」（姚霞玲，2007；楊玉惠，2011），無法確實照顧弱勢。另外，繁星計畫和免試入學的不同點：繁星計畫因為有頂尖大學的存在才能成立，否則缺乏誘因使學生願意留在社區高中就讀。而高中職中等教育在過去教育改革中，一直希望減輕明星高中光環的影響力，免試入學使用特色招生名額逐年遞減方式，欲漸進消除過多的明星高中，但必須注意，若升學主義價值觀不變，效果仍然有限，最好的例子即「九年國教」實施時間已久，仍有明星國中存在。林生傳（2004）亦認為教育改革政策與家長、教師抱持的價值觀不同時，重點在於價值觀的「漸進」改變，政策才可能成功。

貳、推動免試入學計畫之組織架構

探究高中職五專免試入學計畫的起源背景，在過去的教育改革政策中，包括多元入學、繁星計畫，降低升學壓力、縮短城鄉教育落差一直是教育部的重要目標，而檢視免試入學、北星計畫之政策目標亦欲達成上述目標。由第一節的介紹可知，免試入學計畫為十二年國民基本教育其中一個子計畫，而教育部（2011d）

對於高中職、五專免試入學計畫，主要希望達成的政策目標為：舒緩升學壓力、縮短城鄉教育落差、使學生適性學習。

免試入學計畫順利推動需要中央政府及地方政府、學校(基層官僚)的合作，因此教育部在中央及地方分別設立相關工作單位，在中央部分，民國 97 年教育部成立「高中高職入學審議小組」，組織成員包括教育部代表、學者專家、教師代表、家長代表、學校代表。主要任務為規劃高中高職入學方式、劃分免試就學區、研擬免試入學階段性目標，最初的目的為「降低職業性向明顯的學生升學壓力」，避免以學術測驗考量職業學生的謬誤。具體措施為教育部於民國 98 年試辦「特殊產業類科」的免試入學，所占比率較小，提供職業性向明顯的學生及早入學，降低升學壓力。上述方案假設二次基測的參加學生人數降低，則升學壓力降低。

教育部另外成立「十二年國民基本教育入學方式輔導小組」，若地方政府對入學方式有疑問，可詢問該小組。在地方部分，同一免試就學區的地方政府，組成「高中高職入學推動工作小組」，組織成員包括教育局代表、學者專家、入學委員會主委學校(高中高職)、國中代表、教師代表、家長代表。主要任務為規劃各校免試入學招生比例及每年度免試入學目標比例，並將計畫提報教育部審核。在高中高職五專學校部分，主要任務為訂定各校免試入學名額比例、加強適性輔導工作，例如高中職採取學科分組教學、與鄰近國中共同辦理性向測驗，作為學生選擇高中、高職的參考(教育部，2011e)。免試入學計畫推動相關組織如圖 4-1 所示。

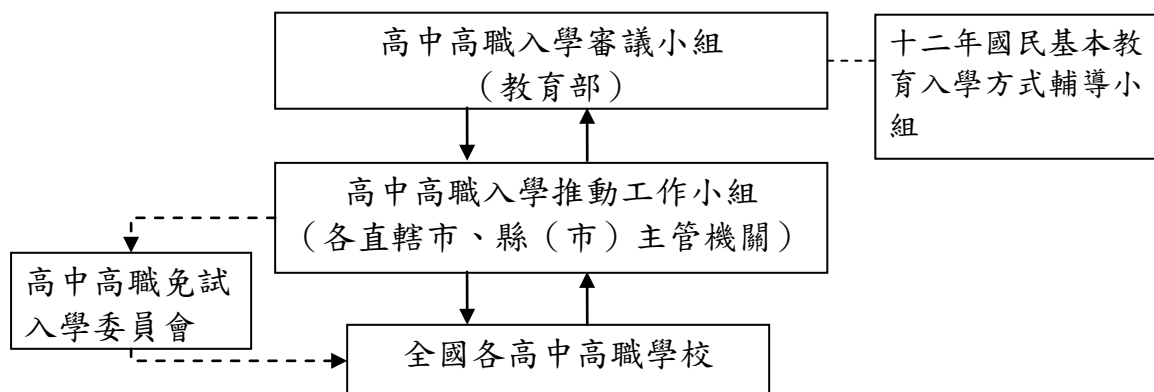


圖 4-1 免試入學計畫推動組織圖

資料來源：教育部（2011e）

參、免試入學階段性目標與做法

教育部對免試入學規劃階段性目標，99-100 學年度為宣導推動期，目標希望公立高中職免試入學名額達核定招生名額 5-35%；公私立五專及私立高中職免試入學名額達核定招生名額 35%。101-102 學年度為擴大辦理期，目標希望公立高中職免試入學名額達核定招生名額 40% 以上；公立高職免試入學名額達核定招生名額 60% 以上；公私立五專、私立高中職免試入學名額達核定招生名額達 70% 以上。103 學年度則視免試入學實行情況調整免試入學的目標比例(教育部, 2009)，但教育部在 2011 年改變目標，101-102 學年度仍為擴大辦理期，但目標改變，101 學年度希望各「免試就學區」免試入學名額達核定招生名額 55% 以上；102 學年度達 65% 以上。103 學年度希望各免試就學區免試入學名額達核定招生名額 75% 以上(教育部, 2011e)，本研究將上述資料整理如表 4-2，前三列為 2009 年教育部目標；最後一列為 2011 年教育部更改後的目標。從此可知，教育部從要求「公立高中職、公私五專與私立高中職」的免試入學比例改為要求各「免試就學區」的免試入學比例。

本研究參考張明文（2010）的報告，改編 99 學年度全國免試入學成效表

如表 4-3，從表中可發現公立高中職所提供的免試入學名額皆超過教育部 99 學年度的最低目標 5%，但私立高中職未達到 35%的目標，公立五專達到 35%目標，而私立五專接近 35%。至於報到率部分，私立高中職報到率偏低，教育部必須加快高中職優質化腳步，並且加強宣導公私立高中職學費齊一化政策，方能提升私立高中職之報到率。

表 4-2 免試入學目標比例表

年度	種類	99-100 學年度	101-102 學年度	103 學年度
2009	公立高中	5-35%	40%	視情況調整
	公立高職	5-35%	60%	視情況調整
	私立高中職與 公私立五專	35%	70%	視情況調整
2011	各免試就學區	無	101 年 55% ; 102 年 65%	75%

資料來源：本研究整理自教育部（2009、2011e）

表 4-3 99 學年度全國免試入學成效表

	總核定招生名額(A)	免試入學招生名額(B)	免試入學錄取人數(C)	免試入學報到人數(D)	免試入學名額比例(B/A)	免試入學報到占總招生名額比率(D/A)
公立高中	91,472	13,130	8,536	7,989	14.35%	8.73%
公立高職	48,241	8,587	5,691	4,581	17.80%	9.50%
私立高中	81,001	23,233	5,970	4,728	28.68%	5.84%
私立高職	55,841	10,939	3,152	2,352	19.59%	4.21%
公立五專	1,790	629	594	555	35.14%	31.01%
私立五專	17,889	6,165	5,376	4,965	34.46%	27.75%
總計	296,234	62,683	29,319	25,170	21.16%	8.50%

資料來源：本研究改編自張明文（2010）

教育部規劃 103 學年度十二年國民基本教育上路後，免試入學只是其中一種入學管道，其他名額部分，若學校通過特色招生的申請，即可規劃部分招生名額為特色招生名額，特色招生包含學科和藝能科，可通過學科及術科考試入學，而申請資格為：公私立高中職、五專必須已優質化並向主管機關提出申請，經「特色招生審查會」通過後即可辦理特色招生（教育部，2011b），惟教育部目前尚未公告辦理之學校與招生名額。教育部目前規劃特色招生之比率因地制宜、特色招生允許跨區參加招生分發，預計 103 學年為 25%，比例逐年調降，109 學年降到 15% 以下⁵。若學校非特色學校，且有剩餘入學名額，則可在特色學校招生放榜後，接受未上榜學生的登記入學。本研究整理十二年國民基本教育推行後國中升高中職五專過程如圖 4-2。



⁵ 陳映竹（2011 年 8 月 3 日）。12 年國教，免試也可進入特色班。中廣新聞網，電子報。

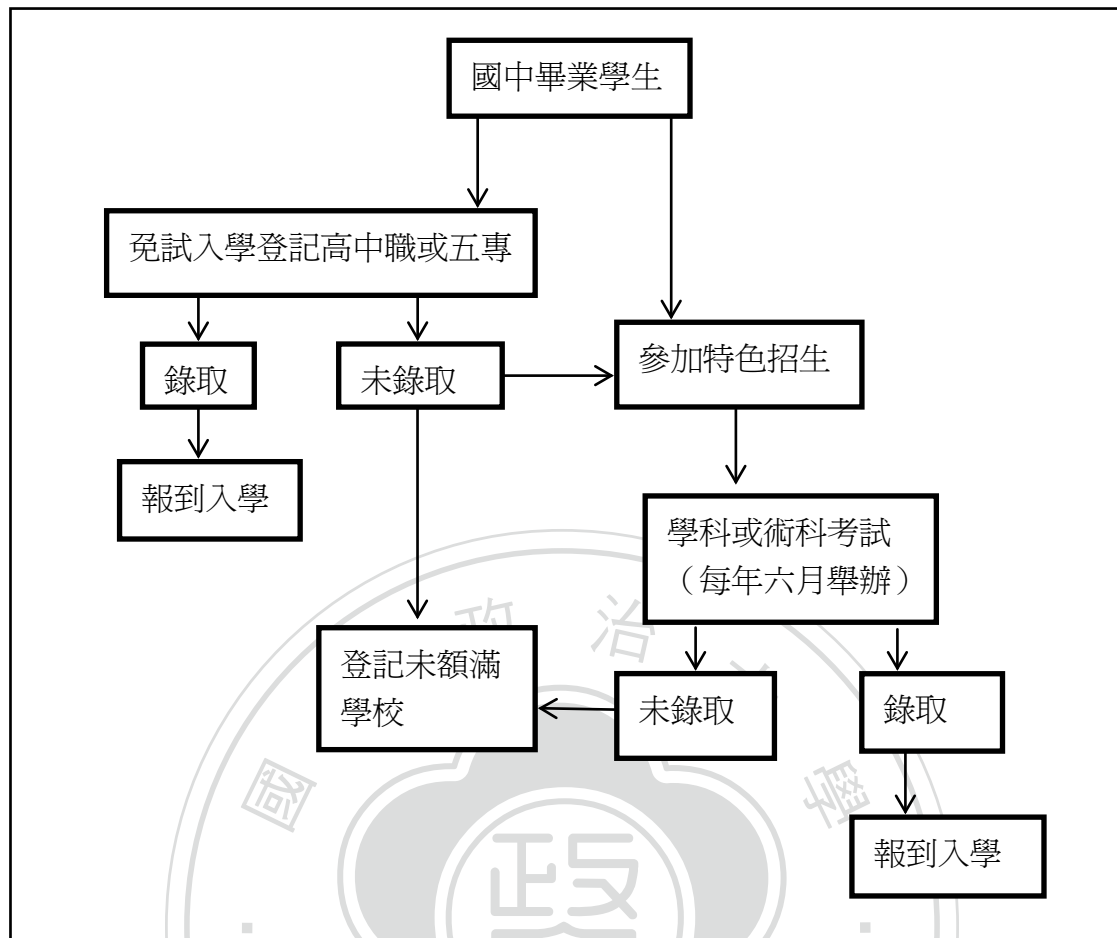


圖 4-2 十二年國民基本教育推行後國中升學過程圖
資料來源：本研究改編自教育部（2011e）

免試入學的入學模式分為三種：學區登記模式、國中薦送模式、學生申請模式。學區登記模式由國中畢業生依照所在學區登記入學，若登記名額超過招生名額時，按照抽籤或登記時間或國中大會考成績比序決定入學⁶，國中大會考為取代基本學力測驗的方案，目的為測試國中生是否具備國中畢業之學科程度。國中薦送模式則授權高中職依照歷年各國中就讀該校的人數按比例提供免試入學名額。學生申請模式則由各校訂定申請條件，申請條件部分，目前教育部鼓勵免試入學不採計在校成績，至 103 學年度，免試入學全面不採計在校成績⁷，當申請名額超過招生名額時，以面談或抽籤等方式決定錄取學生(教育部, 2009、2010)。

⁶ 林曉雲、胡清暉（2011 年 6 月 16 日）。高中職採會考成績？吳清基：授權地方。自由時報，電子報。

⁷ 林志成（2011 年 9 月 2 日）。免試升高中職，教部鼓勵不計在校表現。中國時報，電子報。

教育部（2011e）希望未來免試入學以「學區登記模式」為原則，而抽籤決定錄取學生部分，考量公平性問題，希望避免使用。對於超額的比序條件，教育部認為須符合下列原則：「公平性」、「教育性」、「可操作性」，具體方案由各學校自訂。

而免試就學區的劃分原則如下：基北區（包括基隆市、臺北市、新北市）、桃園縣及連江縣、竹苗區（包含新竹縣市、苗栗縣）、中投區（包括臺中市、南投縣）、彰化縣、雲林縣、嘉義縣市、臺南市、高雄市、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、宜蘭縣、澎湖縣、金門縣，兩個以上縣市若認為應組成跨縣市「共同就學區」可由各縣市主管機關協調辦理。五專部分全國規劃為一區（教育部，2011f）。而本研究主要欲探討 99-100 年執行的北星計畫，為臺北市單獨辦理之免試入學招生計畫，101 學年度開始，臺北市將與新北市、基隆市合併為基北區免試就學區。

肆、免試入學計畫順服指標

一項政策的推行，必須具備一定標準衡量政策成功與否，評斷免試入學績效的標準為何？教育部（2009）對於免試入學計畫的衡量指標提出下列三點標準：

1. 高中職五專各校免試入學名額比例逐年增加。
2. 各國中參加免試入學人數逐年增加。
3. 各國中參加免試入學之報到率逐年提高。

上述三點標準，第一點為評斷高中職學校是否政策順服的重要標準，只有高中職端願意釋放更多免試入學名額，尤其是公立高中職，才可能達成教育部每年的免試入學目標比例，且免試入學名額增加，第二點和第三點才可能達成。而教育部要求高中職五專必須達成的任務亦可成為衡量免試入學計畫順服指標，若高中職五專達成這些任務，則學校為政策順服。這些任務包括訂定各校免試入學名額比例達到教育部目標比例、加強適性輔導工作、與鄰近國中共同辦理性向測驗（教育部，2011e），後兩者難度較低，屬於行政例行工作。訂定免試入學比例部分，由於公立學校較多人競爭，故公立學校制定免試入學比例較受到家長、學

生注目，因此免試入學比例可能難以達到教育部設定的目標。

第三節 北星計畫個案

北星計畫為臺北市的免試入學計畫名稱，從 99 學年度開始辦理，至今共辦理過兩次（99－100 學年度），北星計畫設定的政策目標如下：希望學生就近入學、國中適性教學（臺北市教育局，2010）。

免試入學招生簡章為免試入學每年度的工作結果，從簡章中可以看出各校免試入學招生名額、學生參加各校免試入學所需具備之條件...等。以下簡單介紹北星計畫相關規定及比較民國 99 學年度及 100 學年度北星計畫內容的不同（臺北市教育局，2009、2011）：

1. 根據免試入學的入學模式分類，北星計畫採國中薦送模式。
2. 99 學年度報名資格：國中畢業生三年修業期間就讀同一學校，且前五學期總成績之平均成績在全校排名百分比前 40% 以內者。100 學年度報名資格為前五學期之平均成績擇優 3 學期計算全校排名百分比，符合各高中職招生條件即可向就讀國中申請推薦（公立高中標準：前 40%；公立高職標準：前 50%）。
3. 99 學年度國民中學注意事項：國中各校最多推薦十名學生。同一名學生只能推薦至一所高中職學校。100 學年度不限制各國中推薦名額，只須遵守北星計畫和產業特殊需求類科⁸推薦學生不得重複的規定。
4. 99 學年度各高中職每班（不含體育班、藝術才能班、學術性向資優班、科學班）應提供二名為免試入學名額，若未招滿或放棄入學之缺額，名額轉移至高中職登記分發。而錄取原則如下：
 - (1) 99 學年度高級中學各校錄取同一國中學生以一名為限。職業學校各科錄取同一國中學生以一名為限。100 學年度改為公立高中每校、公立高職各科對同一所國中至多錄取一人，私立高中職則不受限制。目的希望公立學校的免試入學名額可以分配

⁸ 民國 100 年產業特殊需求類科包括木柵高工、南港高工兩校。

到每一間國中，避免市區國中錄取過多名額。

- (2) 99、100 學年度高中職之錄取依據以國中在校成績之全校排名百分比為準，若學生申請高職或五專，除在校成績外，必須再對各科別填志願排序作為錄取依據。
- (3) 99、100 學年度全校排名百分比相同時，依各校或各科訂定之同分比序錄取之。比序仍相同時，予以增額錄取。
- (4) 北星計畫不列備取。

而本研究參考 99-100 年免試入學簡章後，可發現在免試入學名額方面，臺北市公立高中各校 99 學年度和 100 學年度所釋出名額幾乎不是相同就是微幅增加。





第五章 北星計畫明星高中政策順服度分析

本研究在此章第一節以北星計畫簡章、教育部資料，估算出免試入學名額成果表，依此作為衡量北星計畫成果的量化依據。第二節則以質化訪談探究北星計畫對於教育部指派的工作項目執行成果為何？

第一節 數據分析

教育部（2009）對於衡量免試入學計畫成果提出三個指標，臚列如下：

「高中職五專各校免試入學名額比例逐年增加」、「各國中參加免試入學人數逐年增加」、「各國中參加免試入學之報到率逐年提高」，目前只能蒐集到免試入學名額占入學比例的資料，而此項指標與本研究之研究問題較有關連，因此本節重點為「高中職五專各校免試入學名額比例逐年增加」的討論。

教育部希望每年各校免試入學比例增加，本研究利用北星計畫簡章的招生人數搭配教育部統計處（2011）的新生數量，綜合兩種資訊，估算免試入學名額占該校普通班總新生數比例。本研究整理如表 5-1 所示，從表中可以發現在 99 學年度，共有建國中學、師大附中、成功高中、中山女中、松山高中、政大附中、大理高中未達到 5% 免試入學名額，這些學校未達到教育部 99-100 學年度設定的最低標準，可發現幾乎都是明星高中。但 99 年度北星計畫為試辦性質，因此簡章提出高中職每個普通班提供兩名免試入學名額，以此標準觀察，建國中學、師大附中、大理高中三校未符合標準。

在 100 學年度，明星高中免試入學名額皆增加，因此北一女中、師大附中、中山女中皆達到 5% 免試入學名額最低標準，但建國中學、成功高中仍未達到標準。其他公立高中方面，內湖高中與萬芳高中免試入學比例提高至 7% 左右，為臺北市公立高中免試入學比例最高的兩個學校，但許多公立高中卻無法達到 5% 的最低標準，就算超過 5%，也只是低空飛過，而 5% 為教育部所訂的最低標準。

追究公立學校不願開放更多免試入學名額的原因，部分家長團體認為臺北市其他公立高中，因為較不受關注，公立學校亦無招生壓力，不願意開風氣之先，

使得學校對免試入學觀望氣氛濃厚（受訪者 I; J），因此較少學校願意釋出較多的免試入學名額，除了內湖高中和萬芳高中兩校在 100 年免試入學名額提升幅度較高外，其他學校大多開放與 99 年相同數量的免試入學名額。

明星高中的教師及部分家長則認為明星高中因有傳統升學特色，且認為菁英教育有其必要性，不應開放過多免試入學名額（受訪者 D; E; G; H; K），由於明星高中開放較少免試入學名額，錄取的學生本可經由考試考上明星高中，免試入學的作用是省去考試的手續（受訪者 D; E）。甚至明星高中希望不要開放免試入學名額（受訪者 D; H; K），避免免試入學的學生無法跟上進度而感到自卑（受訪者 D; E; G; H; K），而中前段高中亦不願放棄現有的排名（受訪者 G; H），使得未來免試入學計畫可能受到嚴重阻力而存在瓶頸。

表 5-1 99-100 學年度北星計畫公立高中免試入學比例表

高中	單一年級 班級數	99 學年度 免試入學 名額	99 學年度 普通班新 生數目	99 年免試 入學比例	100 學年 度免試入 學名額	100 學年 度普通班 新生數目	100 年免 試入學比 例
建國中學	26	46	1123	4.10%	50	1118	4.47%
北一女中	23	52	1006	5.17%	56	930	6.02%
師大附中	20	36	858	4.20%	46	833	5.52%
成功高中	23	46	962	4.78%	48	961	4.99%
中山女中	22	44	897	4.91%	47	919	5.11%
松山高中	20	40	808	4.95%	40	862	4.64%
西松高中	9	18	322	5.59%	20	359	5.57%
中崙高中	10	20	370	5.41%	20	428	4.67%
永春高中	15	30	557	5.39%	32	591	5.41%
和平高中	13	26	473	5.50%	26	549	4.74%
大同高中	15	30	577	5.20%	30	637	4.71%
大直高中	9	18	341	5.28%	20	407	4.91%
明倫高中	15	30	580	5.17%	30	602	4.98%
成淵高中	11	22	427	5.15%	22	473	4.65%
華江高中	16	32	638	5.02%	32	659	4.86%
大理高中	9	16	328	4.88%	16	368	4.35%
政大附中	5	10	216	4.63%	12	230	5.22%
景美女中	19	38	750	5.07%	39	785	4.97%

萬芳高中	10	20	376	5.32%	30	416	7.21%
南港高中	9	18	354	5.08%	18	380	4.74%
育成高中	18	36	684	5.26%	36	721	4.99%
內湖高中	19	38	697	5.45%	59	833	7.08%
麗山高中	9	18	258	6.98%	15	293	5.12%
南湖高中	14	28	552	5.07%	30	575	5.22%
陽明高中	12	24	461	5.21%	24	492	4.88%
百齡高中	8	16	319	5.02%	16	353	4.53%
復興高中	19	38	716	5.31%	38	818	4.65%
中正高中	18	36	700	5.14%	38	769	4.94%

資料來源：本研究整理自教育部統計處（2011）、臺北市教育局（2009、2011）

第二節 質化分析

本研究在此節將依照教育部衡量免試入學計畫成果的指標、教育部要求高中端需執行的工作項目，作為評估明星高中在北星計畫執行過程中是否政策順服的評估標準，並探討明星高中不願意政策順服的原因為何。

壹、政策順服指標評估

如前節所述，教育部（2009）對於免試入學計畫共提出三個指標，前節已討論第一個指標。一方面本研究之研究問題主要為探討明星高中政策順服與否，另外一方面，目前教育部或台北市教育局並未有針對各縣市調查的相關統計數據，故只能藉由訪談資料，以質化的方式觀察「免試入學人數增加」及「免試入學報到率提升」兩個指標。

第二項指標希望各國中參加免試入學的人數逐年增加，但觀察 99-100 學年度的簡章，只有私立學校名額變多，而公立學校不只名額沒有大幅增加，且公立學校報名資格限制成績依然較為嚴格，使得免試入學人數難以提升，第三項指標希望各國中參加免試入學學生報到率逐年提升，對於錄取明星高中的學生而言，

免試入學報到率並非重要的指標，因為報到率幾乎為 100%，因此如何提升錄取其他學校學生的報到率，為學校端值得努力之目標。

受訪者 H 為國中教師，以下將以其服務的學校為例，探討上述兩個指標的實行狀況，首先簡介免試入學的甄選學生規則，免試入學以在校成績百分比做為比序標準，而在小校前百分之一的實力會比大校前百分之二差，但依照免試入學的規則，會優先錄取小校的學生。另外，小校數量一定比大校數量多，而公立學校只能對同一國中錄取一人，故小校錄取人數勢必比大校多。綜上所述，依目前免試入學規則有利小校的情況下，小校具有誘因鼓勵學生參加免試入學，故參加免試入學學生人數增加、免試入學報到率提升是必然的現象。

以實際情況觀察，99-100 年所開放免試入學名額尚少的情況看來，免試入學人數增加及報到率提升是可以預期的情況，值得注意的一點是明星國中在免試入學規則中較為不利，且明星國中升學壓力較大，家長、老師可能會勸學生參加考試也許可以就讀更前面的志願，故明星國中的免試入學報到率較低(受訪者 H)。

以受訪者 H 服務的學校為例，該校規模較小，在免試入學開辦後，大概有 60% 的學生在免試入學階段取得升學資格，只剩下 40% 左右的學生報考基測，而老師們對學生有自己的一套免試入學評估方法，會觀察學生是否「高攀」免試入學申請的學校，若是高攀，老師會鼓勵學生就讀，先不管以後課業到底能不能負荷。若學生模擬考成績每次進步，則老師會鼓勵該學生以基測作為升學管道。

受訪者 H 表示以目前的教育現場情況，老師會較鼓勵學生就讀高中，而非高職。第一個原因是因為國中教師多半走普通教育體系出身，對於高職教育不熟悉，在不熟悉的情況下，容易趨於保守的心態。第二個原因原本高職應該是畢業後即就業，但教改之後，高職和高中一樣拚升學（科技大學），使得技職教育焦點模糊，既然高中高職皆須升學，國中端老師容易比起過去更趨於保守，儘量將學生導向讀高中，使得高職邊緣化。易言之，政府太注重升學，使得職業取向的學生較為不利，在英國同樣出現此種狀況，研究者認為政府不能將所有資源投入發展學術取向的高中，亦需照顧職業取向的高職，使弱勢有翻身的機會（Avis,

2009: 60-62; Ward, 2009: 54)。第三個原因是國立大學的比例比較高，約 30%，而科技大學幾乎都是私立，考量到經濟因素，許多家庭無法負擔私立學校的學雜費加上生活費，使得技職體系在臺灣處境愈顯艱困。綜合上述，短時間內升學主義的價值觀仍難改變，即使免試入學的制度設計以適性入學角度出發，但老師或部分家長卻希望能以免試入學的方式，進入超出學生能力範圍的學校，仍是升學主義的表現。

貳、高中執行免試入學工作項目之情況

由於上述免試入學計畫衡量指標，只有「要求高中職各校免試入學名額逐年增加」與高中端較有關連，另外兩個指標與國中端較有關連，因此本研究必須尋找其他面向觀察明星高中對於免試入學計畫是否順服。而教育部要求高中職學校的工作內容正好可以做為另外一個標準，若明星高中將教育部所要求的工作內容完成，則代表明星高中政策順服，而教育部要求的工作內容如下：訂定各校免試入學名額比例達到教育部目標比例、加強適性輔導工作、與鄰近國中共同辦理性向測驗（教育部，2011e），觀察上述三個工作內容，訂定免試入學比例在上一個段落中已討論，故本段主要探討另外兩個工作內容。

官方希望以逐步開放免試入學的方式，達到降低升學壓力的目的，受訪者 C、I、J 認為免試入學乃是針對升學管道的修正，升學管道應先修改才能討論後續課程及教學的改變，在適當的制度下，才能更進一步降低升學壓力。以下探討為何官方要求高中職執行這三種工作？關於 99-100 年要求訂定免試入學比例 5%-35% 的原因，比例設定上較為彈性的主因為：學校性質不同將影響免試入學的開放程度，例如：近年來少子化，學校提供名額比入學人數多，高職或私立學校越早收到學生，對於學校而言，招生壓力降低；對於學生而言，職業性向較明顯的學生找到適合自己的學校、或欲繼續進修的學生可繼續進修，對於學校和學生乃是雙贏的結果（受訪者 A），所以可以開放較高比例的免試名額，而明星高

中則是因爲競爭激烈，且具備升學傳統，若免試比例過高，恐怕學生程度不一，故允許明星高中訂定較低的免試入學比率，亦允許學校提出比序，作爲篩選學生的標準（受訪者 A; B; C）。

其次，官方要求適性輔導工作的原因是，學生在免試入學中，必須決定要申請哪一個學校，因此學生必須了解學校之間的差異，才能做出正確的選擇，而國中、高中職端必須提供相當的資訊供學生參考，尤其是高職或私立學校，可藉由免試入學發展學校特色，得到翻身機會（受訪者 A; B; C）。

最後，官方要求與附近國中共辦性向測驗的原因是爲因應十二年國教以社區學校爲主，而老師大部分是普通教育出身，對於高職就讀情形不甚了解，因此特別是高職，必須至國中宣導，甚至可以帶國中學生至高職學校參觀或是配合實作課程，讓學生知道高職的特色爲何？學生了解高職特色才可能有欲望就讀。簡言之，爲了使社區學校招生更順利，而要求高中職辦理此項工作（受訪者 A; B; C）。

接著探討高中端對於適性輔導工作的實行狀況爲何？由於本研究主要研究對象爲明星高中，而明星高中學生絕大多數以升學爲主，因此明星高中的適性輔導工作主要的工作事項爲高一新生環境適應的輔導（受訪者 F）、選組的性向測驗以及相關輔導工作（受訪者 D; F; G）、高三則著重在大學系所的介紹（受訪者 D; F; G）。值得注意的是，在選組過程中，有些學生測驗結果適合讀社會組，選組時卻填自然組（受訪者 D），同樣情況亦出現在國中升學時，亦有許多學生性向測驗適合讀高職，最後卻選填高中志願（受訪者 B; H; K），兩者原因相同，因爲社會普遍認爲自然組未來發展比社會組好；高中未來發展比高職好，受訪者 K 認爲技職教育在我國處於弱勢，我國不像德國重視技職教育，導致高職學生的工作發展受到限制，因此家長較鼓勵學生就讀高中。顯示我國教育價值觀並不夠重視學生的適性學習，而較注重未來工作機會多寡作爲選組或選校的依據。

適性輔導的措施在學校端主要執行方式爲「學校自行設計生涯規劃課程」（受訪者 F; G），受訪者 G 對生涯規劃課程內容的解釋相當清楚：

我們也開設了一門專屬的課叫做生涯輔導課，這個部份是針對學生的不管是生活、升學、就業、自我探視、家庭、婚姻、性別這些所有的議題有我們的輔導老師設計自己的課程，我們這一門課的課程內容全部都是我們自己研發的，那我覺得這個效果是相當好，那所以你可以從他們升學或者是生活去探討，所以他們覺得是蠻有收穫的（受訪者 G）。

從受訪者 G 的說法可以得知學校的適性輔導工作不只是針對學生升學輔導，亦包含就業、人際關係、家庭關係經營等其他重要事項的輔導，希望學生在未來的人生中，能更順利的發展。另外受訪者 F 的看法大致與受訪者 G 相同，受訪者 F 認為適性輔導所依據的三個角度亦值得參考：

...這些就是適性輔導的三個角度，一個是自己的部分，一個是環境的部分，自己跟環境的互動有些甚麼需要處理的（受訪者 F）。

受訪者 F 提到適性輔導的重點是學生必須使自己和環境的互動和諧，學生不只是課業表現佳即可，亦須考慮到未來的生涯規劃、同儕之間的關係、家庭關係的經營皆是適性輔導的一部分。例如：學校可能辦理班級座談會，請家長和學生一同參與，目的是為了讓學校與家長一同幫助學生如何適性選擇。另外受訪者 F 服務的學校引入數位學習系統作為適性輔導的反饋方式，鼓勵學生在適性輔導課程後，將心得回饋在數位學習系統，在高三選系時，即有完整資料可供學生選系參考。

最後探討高中端與附近國中共辦性向測驗的執行情況，目前高中職與附近國中共辦性向測驗尚於規劃階段，從官方、高中端、國中端的訪談中可發現此項工作並未正式開辦（受訪者 C; D; F; G; H; I）。受訪者 I 更進一步建議大學、科技大學、高中、高職、國中、國小所有的教育學程可在寒暑假共同辦理性向探索課程，認為教育具有連貫性，故性向探索並非兩個學程合作即可成功，而是所有學程共

同參與才可能使學生對自己的性向有全面性的了解。但受訪者 G 認為共辦性向測驗有其困難，目前的制度是國中與高中職各自辦理輔導工作，而學生從國中升學至高中職後，輔導資料亦隨學生移轉。教育部希望高中職與附近國中共辦適性輔導相關工作，但畢業之國中生未必就讀該高中職，尤其錄取分數越高的學校，跨區就讀的情形越普遍，因此除非是社區高中職，否則此項工作難以實行。總而言之，現階段仍是高中職與國中端分開辦理適性輔導性向測驗的工作，本項工作應是為高中職社區化做準備，以便達成北星計畫欲使學生「就近入學」的目標。

參、不願意政策順服的原因

首先探討學校端不願意政策順服的原因，第一，教師認為適性學習對於高中而言不具意義，因為高中課程受到教育部課綱限制，老師教學自由度低，導致高中無法發展特色，只能以升學率區分，但以升學率區分學校使得升學壓力無法減輕（受訪者 D; E; G; H），面對教師端認為高中目的是升學，所有高中教一樣的東西，該如何區別特色？官方、支持適性學習的家長無法具體說明高中究竟要怎樣發展高中特色，而受訪者 H 認為若免試入學只是部分解構學校排名，明星高中依然能吸引智育優秀的學生，因明星高中的特色就是如此；非明星高中可能須尋找重點發展科目發展，以便發展學校特色。

第二，教師認為免試入學無法減輕升學壓力，隨著免試入學名額逐年增加，加上特色招生制度開始施行後，教師認為以前沒考上前三志願的學生還有後面的志願可以選，但免試入學之後推動特色招生後，志願序被打亂，參加前三志願特色招生落榜的學生，只能去填不足額的學校，不但無法減輕升學壓力，反而使升學壓力更大（受訪者 E），但以明星高中升學率高之原因為學生程度優秀的觀點觀察（施祐吉、黃毅志，2009），優秀的學生就讀任一高中，仍可升學至優秀的大學，假設多數特色招生落榜的學生不願意重考，選擇附近的不足額學校就讀，若該不足額學校持續吸收特色招生落榜的學生，學校實力亦不容小覷，畢竟敢於

放棄免試入學，選擇參加特色招生的學生學科實力具備一定程度，可能使明星高中後的學校排序產生變動。

第三，教師認為學生程度不一難以教學，教師通常迷信考試可以準確切割學生程度，將學生分類（受訪者 D; E; G），並假設免試入學的學生可能跟不上進度，學校不知該如何處理（受訪者 D），但以前基測考試入學的學生，亦存在成績相對不佳的學生，該如何補救應有前例。根據受訪者 G 服務的學校調查免試入學學生的學習成果，以國中成績做為基準，發現一半的學生學習情況較國中表現佳；另一半的學生則比國中表現差，而學校的解讀是國中成績好壞和高中成績好壞沒有絕對關係，以其他入學方式的學生，表現亦同，也是一半學得好；一半學不好，顯示不論以何種方式入學的學生，都可能學業成績不佳，並非免試入學的學生成績表現必定不佳。

第四，有受訪者提出明星高中不願配合免試入學計畫的另一種觀點，認為明星高中的教師不需要花費太多心力教學，學生仍可展現良好的學習效果，因學生主動學習，且老師亦不用處理偏差行為，使得明星高中教師工作相對輕鬆。免試入學推動後，沒人能保證明星高中依然可以擁有最好的學生，教師擔心未來可能要教學工作負擔加重、需要輔導行為偏差的學生，使得教師不願配合免試入學（受訪者 C; H）。

受訪者 E 敘述學校和官方在免試入學比例的周旋過程頗值參考，明星高中和教育局對免試入學比例拉鋸，明星高中打算以拖待變，教育局和明星高中互相喊價，明星高中希望最高開放 20% 的免試入學名額，其他名額以使用特色招生方式錄取，希望使衝擊減到最小（受訪者 E）。但受訪者 G 認為免試入學對於明星高中而言沒有影響，因為在升學主義的觀念沒有改變的前提下，不管制度如何改變，在免試入學和特色招生部分，大家仍熱衷於追逐名校，但對於中前段學校而言，將是巨大的挑戰，因為不知道既定的學校排名會不會被打亂、不清楚中前段學校能不能吸引到成績優良的學生。受訪者 H、I 認為中後段公立學校或私立學校可藉由免試入學打亂學校排名時，想辦法搶到自己想要的學生。

明星高中家長則認為免試入學不應該齊頭式平等的要求所有學校釋放免試入學名額，影響明星高中的升學特色，免試入學應該讓各校繼續保有特色，方符適性入學的目的（受訪者 K）。受訪者 H、K 認為若明星高中變成社區高中，則智育優秀的學生可能不願就讀公立學校，恐怕將湧入舉起升學主義大旗的私立學校，因私立學校受教育部控制程度較低，所以可以繼續維持菁英教育。

對此官方認為明星高中目前僅開放少數免試入學名額，且有在校成績做為比序，明星高中所收的免試入學學生智育程度依然很高（受訪者 A; B），而明星高中教師亦承認此點（受訪者 D; E）。官方認為剛開始社會對免試入學不熟悉，難免產生抗拒心態，官方亦允許公立學校開放較低免試入學比例，若之後有學校發現可在免試入學階段挑到適合該校的學生，將使某些學校改變心意，決定主動出擊，開放較多免試入學名額（受訪者 A; B），受訪者 A 舉例同一個區域內，有性質相近的數個學校，若其中一個學校開放較多免試入學名額，其他學校會開始猜該校的用意，有可能產生連動現象，導致大家都開放較多的免試入學名額，原因為希望在免試入學階段搶到學校想要的學生。

第六章 北星計畫明星高中政策順服因素分析

本研究認為在北星計畫之中，有數種利害關係人，分別為：官方、明星高中、非明星高中、教師團體、家長團體，利害關係人在政策場域中競逐，希望政策較符合自己的偏好。另外本研究認為有四種影響明星高中政策順服的因素，分別為價值觀、政策工具、來自上級或服務對象的壓力、政策學習，本章將依照上述因素作為分析工具，探討明星高中的政策順服。

第一節 北星計畫價值觀探討

在免試入學計畫中，存在兩種價值觀，分別為升學主義及適性學習，升學主義較反對免試入學；而適性學習較支持免試入學，而本研究所訪談的利害關係人中，明星高中、非明星高中、教師、明星高中家長較偏向升學主義；官方、家長團體較偏向適性學習，價值觀將影響各利害關係人對於免試入學計畫的看法，使得免試入學方案充滿爭議，而本研究以北星計畫為例，欲比較升學主義與適性學習究竟有何差異。

壹、升學主義

本研究參考過去學者對升學主義的定義後(王震武, 2002; 張郁雯、林文瑛, 2003)，認為升學主義指學校教學所有行為皆為升學導向，而不審視個人性向、才能是否適合升學。而升學主義長久以來為華人所奉行的價值觀(受訪者 E; H; I)。

追究升學主義成為華人主流價值觀的成因，第一個原因：自從隋朝科舉時代開始建立「學而優則仕」、「萬般皆下品，唯有讀書高」的觀念，明星國中、明星

高中皆為升學主義價值觀下的產物（受訪者 E; H; I）。第二個原因：過去魏晉南北朝時期的九品官人法造成「上品無寒門，下品無世族」的現象，使得華人世界認為若非以考試的方式升學或選才，多數人懷疑有走後門靠關係之嫌（受訪者 E; K），例如音樂班和美術班飽受質疑，由於入學術科考試屬於較主觀的判斷，即便評審具專業性，仍難以杜絕質疑，因為在華人的觀念中認為面試一定會有人走後門，找有力人士關說，在大家抱怨術科考試不公平的情況下，學校也只能加入智育考試作為客觀評比的標準，避免引起爭議（受訪者 H）。換言之，多數華人認為考試是最公平的競爭方式。第三個原因：升學主義可以促進階級流動，窮人可能可藉由考試進入明星高中就讀、進入頂尖大學，未來畢業後取得薪資優渥的工作，達到階級流動的效果，使得社會大眾很在意學生是否讀明星高中？大學是否讀頂尖大學？是否讀熱門科系？未來職業發展為何？社會大眾以上述標準作為評斷一個科系或學校好壞的標準（受訪者 H）。

贊成升學主義的一派認為國中生很多性向不明，在性向不明又有能力升學的情況下，選擇就讀高中是一個選擇（受訪者 A; D; E; G; K），智育程度好的學生只怕考不上明星高中，不怕考不上其他學校（受訪者 D; E），教師認為升學壓力大是必然的現象，因社會喜歡追逐明星高中，而只要是考試皆有壓力，尤其高中入學考試制度從聯考改為基測後，要接近滿分才能考上明星高中，要求近乎完美的表現使得升學壓力更大（受訪者 E）。但也有教師認為未來學生出社會後職場上亦有壓力，學生從小學習承受適當的壓力，在不傷害身心的前提下是可以接受的，並認為也許可以激發學生更多潛能（受訪者 D; G），受訪者 G 認為升學壓力是否過大因人而異，難以測量人的壓力忍受程度，而部分家長認為 15 歲的國中生承受壓力的程度和 18 歲的高中生有所差別，沒必要讓孩子從小承受過大壓力，此為家長團體辯駁升學主義的重要論點（受訪者 I; J）。從雙方論點可知，雙方對於升學壓力的標準出入甚大，而升學壓力也無法具體量化，陷入各說各話的局面。

反對升學主義的一派認為升學主義在根深蒂固的情況下，成為教育改革不得

不面對的問題，但亦承認適當的升學制度可以改善升學品質（受訪者 A; B; I）。觀察現況，升學壓力嚴重有三個原因，第一個原因為過去明星學校與非明星學校程度落差很大，老師和家長停留在過去的印象，普遍認為明星高中比普通高中好、公立比私立好、高中又比高職好，但目前學校間的落差正在減少，並沒有家長想像的大。第二個原因為補習班盛行，補習班大力鼓吹明星高中的優勢，向家長販賣明星高中的夢想，而家長亦願意付錢的情況下，自然使升學壓力升高（受訪者 I）。最後一個原因為基測計算分數的方式設計不良，量尺分數評分標準是浮動的，答題會和所有參加考試的人比較，若學生答錯多數人答對的題目，分數將扣很多，由於分數並非像過去考試每題配分固定，使得學生無法預測分數，只能不斷練習，也提供補習班辦理模擬考賺錢的機會（受訪者 A）。

總上所述，老師和家長的期望越高，且競爭標的明確，使得公立學校競爭激烈，尤其是明星高中競爭更是激烈，致使學生升學壓力難以減輕（受訪者 A; D; H; I; J）。只要社會以升學主義為主流價值觀，將難以期待明星高中解構，因此受訪者 H 並不看好免試入學在 103 年可以成功執行，因為人民不會到了 103 年自動將價值觀從升學主義改為適性學習。

對於明星高中競爭激烈的情況，反對升學主義的受訪者提出下列看法，受訪者 A 認為政府無法運用法律或行政命令阻止學生競爭明星高中，政府能做的只有對明星高中的入學方式訂定公平的遊戲規則讓大家競爭。而免試入學的重點應該是開放給不願意競爭明星高中的學生另外一條路，讓他們免考基測或免試即可入學，至少在這部分，免試入學可以改善部分學生的升學壓力。受訪者 B 則認為每個人特質不同，未必就讀明星高中代表成功，社會上許多具有成就的人並非自明星高中畢業，且每個人對於成就的定義不同，不能一概而論。申言之，升學主義的價值觀不只把升學窄化成智育教育，而且也把成功的定義窄化。受訪者 I 則認為老師及家長應該要改變過度重視智育的價值觀，老師不能只停留在教授教科書上的知識，亦應注重幫助學生尋找興趣、政府必須加強對家長的宣導，讓家長知道學校差距並沒有想像中大，使老師、家長建立多元價值，才能使升學壓力

降低，進而達到適性學習的目標。

以目前供需情況觀察，在當前少子化情況下，高中職所提供的招生名額比入學學生多（受訪者 A; I），以北北基為例，每 100 名國中畢業生有 130 名高中職名額可供選擇，照理說每個學生有 1.3 個選擇權，每位學生都可以入學（受訪者 H），也就是說贊成升學主義的一派以「量」的觀察點出發，認為不應該有升學壓力，因為每個學生想升學都可以入學。而反對升學主義的一派以「質」的觀察點出發，認為升學壓力大的原因是因為家長認為明星高中對學生的未來較有幫助，對其他學校的辦學品質沒有信心，導致多數人競爭少數錄取名額，使得升學壓力提高。

以下整理受訪者認為升學主義造成的影響。首先，社會把升學窄化成考試升學（受訪者 G; H; I; J），以過去大學聯考為例，男生成績最好念醫科；女生成績最好念師大，完全照分數填，並不考慮學生性向，也就是完全沒有適性升學的概念（受訪者 H），而社會上對於高中職也依照升學率排名（受訪者 A; H），免試入學亦出現類似狀況，免試入學限制學生只能申請一間學校，原意為希望學生申請適合自己的學校及早入學，但實際情況為學生嘗試申請分數超過自己一些的志願，適合高職的學生會申請高中、適合社區高中的學生會申請明星高中，使得免試入學執行上很難達到適性入學的效果。而改善方法恐怕還是只能加強學校的適性輔導，期待學生說服家長支持適性入學（受訪者 B; H）。由此可知，升學主義最讓人詬病的一點即箝制學生的發展，學生無法將心力放在探索興趣上（受訪者 J）。

再者，太過重視紙筆測驗導致考試領導教學，使老師教學自由度減低。有時老師會認為某些東西很重要，但是考試不考，使得老師害怕影響上課進度不敢教，但現在不教到下一個學程又得進行補救教學，才能銜接課程，使得老師陷入兩難的困境，更因此浪費時間及資源（受訪者 E）。顯示升學主義限制老師的教學自由，容易使老師只著重智育的教學，受訪者 G 亦認為學校教學除了重視考試之外，亦應注重學生的身心健康及品德陶冶。

最後，過度重視智育使得學校將所有資源投入在成績好的學生上，例如過去的能力分班，學校把資源投入升學班，等於宣告放棄其他學生，使得其他人的教育權利受損，成績差的學生不受重視，更容易使學生身心發展失調，產生偏差行為。現在國中雖然沒有能力分班，但高中有明星高中；大學有頂尖大學，雖然社會需要菁英領導，但把所有資源投入在頂尖人才上，對於其他人並不公平，應該多投入資源提升其他學生的教育，方符合公平正義的理念（受訪者 H）。

貳、適性學習

本研究認為適性學習的定義以游進年（2009）最為明確，「適性學習指以學生個別差異為基礎，採用多元的教學方法與教材，培養每一位學生的智能、興趣。」所有受訪者皆可以同意適性入學的概念（受訪者 A; B; C; D; E; F; G; H; I; J; K），只是各受訪人對於適性入學的意見並不相同，以下針對不同受訪者種類進行分析。

官方方面，受訪者 A 認為以教育的觀點來看，適性入學欲處理學生應該就讀高中或高職，在教育學上稱為「分流」，而參考外國經驗，美國不分流的原因是因為教育由地方政府各自辦理，為了節省經費，所以不分流，所有人都讀高中，亦有研究者認為我國應該廢除高職，延後分流（施祐吉、黃毅志，2009），但受訪者 A 不贊同，認為有些國中畢業生職業性向較為明顯，國家應該要建立高中和高職分流，而高職裡面有許多類科可供學生選擇，才符合適性學習。

官方為了解決升學壓力問題，推動一系列政策，包括：多元入學、免試入學等政策，希望國中能夠正常教學、配合有效的適性輔導工作以便加強適性入學理念，受訪者 A 認為適性輔導的重點在於學校依據學生能力、試探學生性向，幫助學生選擇未來應就讀高中或高職，國中可與高職合作，在寒暑假辦理體驗活動、或邀請國中生到校參訪，藉由操作實務和適性輔導工作，評估欲就讀高職的學生

究竟適合何種類科，使學生入學有所依據且符合性向，方為正確的升學觀念，而非不管學生個人特質，一律就讀高中。官方希望家長可以逐漸認同社會需要多元價值，未必所有人皆適合明星高中，家長必須了解只要學生具備基礎能力，就讀任何一個學校其實表現不會差太多，如此一來升學壓力才可能降低(受訪者 B; C)，只要學生能選擇適合自己的學校，即為成功的升學(受訪者 A; B; C)。受訪者 B 認為就讀高職畢業後欲繼續進修，尚有科技大學可供升學，總之家長必須認清高職和高中並沒有好壞差別，只有適不適合學生的問題，不能認為選擇高職就是次等的選擇，只有價值觀改變，免試入學和十二年國教才能成功推展。

但受訪者 K 認為目前高職邊緣化嚴重，家長多半不放心讓小孩讀高職，而受訪者 H 認為普通大學公立比例較高；而科技大學多為私立，未必每個家庭皆負擔得起私立學校的學費和生活費。另外科技大學教育應該著重產學合作實務經驗，但科大教師多半為博士畢業，較偏重學術，既無法和普通大學有所區隔，又缺乏與產業實務的連結，學校老師基於上述兩個原因，仍較鼓勵學生讀高中。綜上所述，政府若欲推行適性入學，則必須投入資源強化技職體系的教育，不可將所有資源投入普通大學，方能使人民對技職教育重拾信心，適性學習乃至於十二年國教才可能成功。

教師方面，認為適性學習理念雖立意甚佳，但實際執行有困難，只有性向明顯的學生可以明確的適性入學，其他人恐怕還是只能聽家長的，不只是國中生不清楚自己適合讀高中還是高職，有時連大學選系也不能稱為適性入學，因為學生仍有可能不知道自己的興趣為何(受訪者 D; E; G; K)。在目前的輔導制度沒有辦法明確探測學生的興趣、家長升學主義掛帥的情況下，適性入學恐怕只是理想而難以實現(受訪者 D)，家長團體亦了解上述狀況，因此主張設定新的適性輔導量表，希望可以達成適性學習、適性入學的目的(受訪者 I; J)。

受訪者 E 認為只有高職才做得到適性入學，因為高職區分不同職業類科，可以測試學生喜歡何種類科。而高中情況不同，每個高中教授的科目相同，目的亦一致，即為升學，在此種情況下高中該如何適性？頂多只有音樂班美術班比較

接近適性學習，但目前音樂班美術班的概念還是在智育掛帥的前提下發展，使得焦點模糊（受訪者 E; H），受訪者 H 稱為「假適性，真競爭」。受訪者 E 進一步提出除非廢除大學入學考試，高中才可能適性學習，因為學校老師只有在不需要顧慮升學率的情況下，才能專心發展某一個學科，老師深入教學而不用在意考試會不會考，徹底脫離考試的拘束，但依目前狀況看來很難實現。受訪者 G 則認為適性入學配套措施不足，而且政策受到很大的阻力，學校也承受很大的壓力，包括對外來自家長的阻力、對內來自教師的阻力，目前沒有一個共同可接受的方案，代表在免試入學計畫制定的過程中，可能需要循序漸進，不太可能一次到位，大家相互妥協，漸進改革才能讓免試入學，甚至是十二年國教真正達到適性入學的目標，因此有受訪者認為 103 年免試入學開放至 75% 的名額，時程太快使高中端感到困擾（受訪者 D; G）。

家長方面，受訪者 I 認為每個人的特質不同，適性教育著重每個人應該依照自己的特質而有不同的發展，不應該限制所有人走同一條路。受訪者 I 舉的例子頗具參考價值：

我常常說我們不能叫吳寶春去打棒球，也不能叫王建民來 cooking、去煮去做餐飲，同樣道理我們也沒有理由讓吳寶春去當博士，也沒有理由讓王建民一定要非得修個學位不可，因為那會影響到他的在內行的表現嘛(受訪者 I)。

我常常喜歡用一個口號說讓能飛的鳥就在天上飛，讓能游的魚就在水中游，不要把鳥放在水中要求鳥去游泳，要求魚去飛，那就沒有道理了，也不要要求魚一定要能飛又能游，也要求鳥能游又能飛，那就更沒有道理了，那是我們教育現在基本上就是這樣子(受訪者 I)。

從上述例子中，可以清楚了解到一元價值的荒謬，人的本質不同，代表需要

不同的教育方式或教育學程讓不同特質的學生能夠發揮各自所長，目前我國教育過度重視智育、過於重視考試表現，導致老師、家長只重視教智育學科，其他藝能科只是陪襯，壞處是每個學生學一樣的東西，使得教育本質被窄化，學生各自不同特質無法發揮，最後只剩下擅長智育的人可以繼續在升學主義的體制下生存（受訪者 I; J）。

在此必須特別注意一點，適性學習與升學主義並非相反的概念，若是學生喜歡讀書，國家仍有義務提供學術高中培養學術人才（受訪者 J），支持適性入學的受訪者，只是反對家長及學生盲目追求未必適合自己的明星高中（受訪者 B; I; J）。

受訪者 I、J 認為適性學習成功必須做到下列事項：改革教師培訓課程、改變家長價值觀、建立適性輔導量表、引進跑班制度。

改革教師培訓課程部分，認為過去老師過於注重智育學科與教師就讀大學時所受的訓練有關係，並不能完全怪罪教師，在教師養成訓練中，著重於智育的教學能力，欠缺幫助學生探索興趣的能力，家長團體認為應該要依靠社會大眾的輿論，才能引起政府的注意，透過在職訓練或改革師資培訓課程，加強老師幫助學生適性學習的能力，即老師能夠幫助學生找出自己的興趣，如此一來學生才可能多元發展（受訪者 I; J）。

改變家長價值觀部分，受訪者 I、J 同意價值觀從升學主義轉變到適性學習是漫長的一條路，主張先將高中職入學考試廢除，使社會大眾知道智育不是唯一值得注意的事情，多元的適性教育才有空間發展。同時要把適性教育的價值觀植入國高中老師、家長、學生的心中，這段時間可能很漫長，研究者亦認為價值觀的改變是長期的變遷過程（Sabatier& Jenkins-Smith, 1993）。適性學習最重要的是家長的支持，只有家長願意放手讓孩子自由發展，發現自己的天賦所在，升學壓力自然迎刃而解，家長必須明白每個人都是獨一無二的，所以不能把孩子拿來和別人比較，但家長的價值觀很難改變，尤其目前家長生長的時代是升學壓力最大的時候，因此很難說服他們改變既定的價值觀（受訪者 I）。

建立適性輔導量表部分，受訪者 J 認為過去的適性輔導量表不夠準確的原因為：學生價值觀的形成過程中受到父母影響甚深，父母要求小孩就讀明星高中、大學念熱門科系，未來就業薪水較高，所以小孩可能會被誤導，量表傾向會往熱門科系靠攏，使得輔導結果是假適性，父母往往忽略小孩的興趣與能力是否適合所謂的熱門科系。因此受訪者 J 建議應該開發新的適性學習量表，新量表所要測量的目標為：探索學生核心能力為何？學生興趣為何？以興趣為主，核心能力為輔。為了避免學生對於熱門科系的行業有過多想像，受訪者 J 建議將各行各業實際操作內容拍成影帶，藉著觀察實務如何操作，讓學生思考自己真正喜歡的行業為何。受訪者 H 亦認為適性學習量表的量表若能成功開發，適性學習才可能成功，否則適性學習恐怕不能破除升學主義。

引進跑班制度部分，由於教師認為常態編班的班級由於學生程度不一難以教學（受訪者 D; E; G），受訪者 J 認為可以引進跑班制度進行差異化教學，按照選修課程、學生程度進行跑班，選修課程部分有待教育部鬆綁課綱，讓特色課程佔 20%-30%；而學科部分至少將學生分為三個等級：高、中、低，學生程度差不多使老師方便教學。但受訪者 G 認為家長團體所提出的跑班制度在現在的政府財政下很難實現，而且如果老師開課沒有學生選，依照現行法規也不能開除老師，因為法令保障老師的工作權，無法任意開除老師的情況下，很難學習國外的跑班制度。值得注意的是特色課程定義不明，使得家長團體在說服教育部支持跑班制度時可能出現困難。而將學生分級跑班教學，教師們認為入學考試即是將學生程度分級，和常態分班後再將學生分級效果相同（受訪者 D; E; G）。

參、兩種價值觀對政策順服度之影響

綜上所述，可以發現升學主義和適性學習在許多方面存在歧異，但適性學習與升學主義並非相反的概念，支持適性學習的人亦同意喜歡讀書的學生應就讀學術取向的學校；支持升學主義的人也支持學生依照興趣選擇就讀高中或高職，以

下將針對雙方論點不同之處進行整理。

1. 對於升學的看法不同：贊成升學主義的人認為追求明星高中單純只是個體的選擇而已；贊成適性學習的人認為升學應該要適性，不應該盲目追求明星高中。
2. 對升學壓力的看法不同：贊成升學主義的人認為人生總有壓力，國中生應該及早適應壓力，以量的觀察出發，認為目前學校招收名額比學生數多，因此不認為升學壓力過大；贊成適性學習的人認為雖然人生總有壓力，但不應該讓未成年國中生承受太大壓力，以質的觀察出發，認為家長迷信明星高中辦學品質較優良，不信任其他學校，導致明星高中的競爭激烈，使升學壓力提高。
3. 對教育的看法不同：贊成升學主義的人以實務觀點看待教育，若學生考試成績不好，將影響學校的升學率，連帶影響學校招生，使老師只能專注發展智育教學；贊成適性學習的人以理想觀點看待教育，認為老師應該幫助學生找到自己的興趣，
4. 對高職看法不同：贊成升學主義的人認為目前高職無法有效銜接就業市場，使得學生只能選擇就讀高中；贊成適性學習的人認為社會應該認同多元價值，才能有效扭轉社會對高職的偏見。
5. 對學生性向看法不同：贊成升學主義的人認為國中生性向並不明顯，使得適性入學難以推展；贊成適性學習的人認為應改進適性輔導量表，藉此確定學生性向。
6. 對分級教學看法不同：贊成升學主義的人認為考試分級很清楚的切割學生程度；贊成適性學習的人認為應該先常態編班，在校內將學生分級教學。

綜合上述，可知價值觀在免試入學計畫中占有重要地位，因升學主義和適性學習的價值觀將影響利害關係人對於免試入學計畫的看法，各利害關係人尋找與自己價值觀相同的團體組成聯盟，各聯盟在政策制定過程中企圖影響政策，免試

入學計畫在雙方妥協下，展現現有面貌。

第二節 北星計畫政策工具探討

本段首先欲探討免試入學的政策工具在學理上的分類為何？由於官方、教師、家長所抱持的價值觀不同，導致三方對於政策工具存在不同意見，以下將三方意見整理，以便了解三方的差異為何。

壹、政策工具分類

本研究文獻回顧中，引用 Schneider& Ingram (1990) 的政策工具分類，共分為五類：「權威政策工具、誘因政策工具、能力政策工具、符號與勸告政策工具、學習政策工具。」以下將免試入學計畫中所使用的政策工具進行分類。首先，免試入學計畫以行政命令的方式規定高中職五專釋放免試入學名額，應屬於權威型政策工具。而公立學校尤其是明星高中對免試入學名額釋出有所抵抗，因此官方決定聯合議會以刪除公立學校預算作為要脅（受訪者 C），迫使學校釋出免試入學名額，以金錢影響學校決策應屬於誘因型政策工具，亦符合研究者認為立法機關可能涉入政策執行的情況（施能傑，1999）。另外官方與家長團體積極宣導適性學習的價值觀，應屬於符號與勸告政策工具的範疇。

而以 Lowi& Salisbury (丘昌泰，2004：19-21) 提出的公共政策分類觀察，政策類型共分為四種：「管制型政策、自我管制型政策、分配型政策、重分配型政策。」觀察官方對於免試入學的政策工具的說法，官方認為政府訂定大原則，例如：每間學校皆須釋出免試入學名額、免試入學區平均免試入學比例須達標準，至於其他部分可以讓各免試入學區因地制宜，例如：允許明星高中的免試入學比例比較低、免試入學比序設定由地方政府訂定（受訪者 A; B），具有自我管制型政策工具的傾向。

惟受訪者 B 認為教育部要求高中職學校訂定免試入學名額比例達到教育部要求比例、加強適性輔導工作、與鄰近國中共同辦理性向測驗的工作屬於上下隸屬關係，高中職學校應該積極配合政府的施政目標，以爭議最大的免試入學名額比例為例，受訪者 B 認為免試入學作為多元入學的其中一個管道，每一個學校都必須開放一定比例的免試入學名額，接受不同管道入學的學生，就算學校內部或學生家長不滿，但行動上仍需服從教育部的決策，開放部分免試入學名額（受訪者 D; E; G; H; K）。

因此可認為教育部慣用的政策工具仍較偏向管制型政策工具，呼應過去研究者認為同一機關總是利用相同類型的政策工具解決政策問題的研究結論（Hood, 1983; Cibulka, 1995；王震武、林文英，1996； Bagchus, 1998; Bressers, 1998; Nispen& Ringeling, 1998; Veld, 1998）。其中 Veld（1998）認為利害關係人在政策執行過程中，會發展新的方法抵抗政策，使得政策效果逐漸降低，Veld 稱為「政策效能遞減法則」可以做為免試入學計畫的後續觀察重點。就免試入學計畫欲改變升學主義價值觀而言，以管制型政策強迫利害關係人行為改變的確有必要，但只是治標而已，若要治本應配合其他配套措施長時間漸進改革才能期待適性學習取代升學主義成為國人主流價值觀。即管制型政策未必只能以法律、行政命令強制標的團體在行動上遵守政策，亦可搭配非強制性方法促使標的團體內心願意支持政策（簡淑如、吳孟芸，2008）。

貳、利害關係人對於目前政策工具的意見

教育部（2011e）規定高中職五專在免試入學計畫中負責的主要工作共有三種：訂定各校免試入學名額比例、加強適性輔導工作、與鄰近國中共同辦理性向測驗。而官方、教師、家長三種利害關係人對於上述工作具有不同的看法，以下將分別敘述。

一、訂定各校免試入學名額比例

(一) 官方

針對爭議最大的「訂定各校免試入學名額比例」部分，官方認為免試入學為多元入學的其中一個管道，高中職五專必須配合政府政策，包括明星高中，皆需開放部分比例的免試入學名額（受訪者 B），而官方在 99-100 年所要求的免試入學比例為 5%-35%，訂定較有彈性的免試入學比例是為逐步開放免試入學，因應不同學校的需求而有彈性。

公立高中、明星高中因辦學特色重視智育教育且競爭激烈的情況，官方允許公立高中開放較低比例的免試名額、學校亦可提出比序，以便比較該讓哪位學生入學，官方願意讓步的條件是希望明星高中可以提供機會給從前未有學生考取明星高中的國中，讓他們有學生可以進入就讀，使得明星高中的學生組成更加多元（受訪者 A; I）。也就是說比照繁星計畫的精神，受訪者 A 認為頂尖大學、明星高中都是公立學校，乃是公共財，所以不能被少數人把持，應該給予較為弱勢的學生有機會就讀。

私立學校或高職的思考方向認為越早收到學生越安心，所以可以開放較多免試入學名額（受訪者 A; B; I），若高中職學校希望吸引更多學生，應該前往國中宣導學校特色，尤其是高職具有不同類科，特色較為明顯（受訪者 B），至於高中部分可能較難找出特色，因為高中課程都一樣，缺乏差異性，無法確定學校特色為何（受訪者 E）。

訂定免試入學名額為免試入學最重要的政策工具，而官方希望免試入學計畫達到三個政策目的，分別為減輕升學壓力、國中教學正常化、就近入學。其中最主要的目的為減低升學壓力，以 99-100 年執行狀況而言，免試入學計畫一方面使職業性向明顯的學生提早取得進入高職的資格，而不用經過基測考試；另外一方面有部分學生考取理想學校，不願意再參加第二次基測，降低二次基測的參與

人數即達到部分減輕升學壓力的目的，並顯示升學主義的價值觀正在逐漸改變。免試入學期望國中升學制度作為確實有效的分流手段，藉由免試手段搭配適性輔導，使得學生可以更加瞭解自己的性向，不會盲目的擠入高中就讀（受訪者 A）。

第二個政策目標為國中教學正常化，升學壓力降低才能期待教學正常化，教學正常化才能期待學生適性學習，官方承認升學壓力還是存在，因為目前仍需採計在校成績，經過 99 年試辦免試入學採計五學期在校成績，事後檢討認為無助緩解升學壓力，100 年改為採計最高的三學期在校成績作為入學依據，與過往基測分數變動性高，迫使學生必須一再練習題目，才能取得高分的考試型態相比之下，免試入學的升學壓力應較低（受訪者 A; B）。

最後一個政策目標為「就近入學」，免試入學欲達成此目標，應該扶助私立學校或是較弱的公立學校，學校均質化、優質化，學生自然增加就近入學的動機（受訪者 A; B; J）。受訪者 A 進一步闡述免試入學主要目標不能解決升學主義或明星高中的問題，因為供需問題致使上述問題不可能完全解決，許多學生競爭少數名額注定壓力很大，政府能做的只有訂定公平的競爭辦法，使大家有公平競爭的機會。而在國中的就近入學部分，由於免試入學的入學規則對小校有利，學生有機會就讀明星高中，可能促使家長開始願意將學生送至附近的國中（受訪者 H），雖然可能達到就近入學，不過家長的想法和官方的想法顯有出入，家長希望藉由免試入學讓學生可以升學至明星高中，而官方希望每所國中人數分配平均，不希望學生花太多時間在通勤上。

（二）教師

教師認為明星高中不願意開放太多免試入學名額有三個原因：首先，明星高中希望維持過去升學傳統，所以不願意開放太多名額。再者，學生程度不一的話，對於成績較差的學生容易造成適應上的困難，可能讓學生產生自卑感。最後，學生程度不一對老師教學造成困擾，老師認為學生程度不一很難教學（受訪者 D; E;

G; H)。

受訪者 D 認為專家學者站在理想面觀察，認為教育應該要公平；老師則站在實務面觀察，老師的責任是把課程教好，但課程教好的意義為何？以目前來看主要還是著重「提升成績」（受訪者 D; E）。受訪者 E 認為明星高中的免試入學的名額極限是 20%，再多的話就不是最優秀的學生，學校會盡量避免學生程度不一。受訪者 G 則認為對於非明星高中而言，明星高中希望有篩選制度，同理中前段的高中也想要篩選制度，導致所有公立學校皆不願意放棄過去的排名包袱。

受訪者 D 則認為免試入學截至目前為止並非「真免試」，因為仍須採計在校成績，要求明星高中開放較多免試入學名額的前提為：按照以往每個國中每年進入某高中的入學比例分配才是能接受的方案，例如過去甲國中考上明星高中 A 的學生約 10 人，明星高中 A 即對甲國中開放 10 個免試入學名額，簡言之，即明星高中希望繼續保持升學傳統。

在前三志願學校不願意放棄過去升學優勢，認為菁英教育有其必要性（受訪者 E），官方態度亦有所軟化，允許明星高中開放較低比例的免試入學名額，在目前免試入學仍需比較學生在校成績的情況下，明星高中仍能收到最好的學生，希望藉此降低明星高中對於免試入學計畫的抵抗（受訪者 A; B; I）。也就是說明星高中會繼續存在，只是那些學校是明星高中尚未定調，以及未來明星高中究竟應提出多少比例免試入學名額尚未取得共識（受訪者 H），引起中前段學校的不滿，受訪者 G 認為政府已經對某些學校心中有定見，認定他們是明星高中，其他學校完全沒有努力變成明星高中的機會。

綜合上述可以發現雖然公立學校的確開放免試入學名額，有些學校在 100 學年度增加不少免試入學名額，但從上述訪談資料可以發現免試入學計畫基本上不受學校端支持，儘管老師們表態支持適性教育的理念，行為上具有政策順服的表現，但實際上仍較偏向升學主義的思想，對於免試入學計畫仍有所疑慮。受訪者 B 對此情形認為由於臺北市學校競爭激烈，篩選學生的標準受到相當大的關注，謹慎起見，只能漸進改革，以免阻力過大或是政策失敗，因此設定 99-100

年免試入學為試辦期間，容許公立高中免試入學名額較低，教育部希望依據試辦經驗建立日後免試入學正式實行的基礎，以漸進的改革方式，使老師、家長、學生可以逐漸適應新的入學方式。

(三) 家長

至於家長部份，受訪者 J 認為公立高中免試入學名額提升有限是因為家長抵抗，希望維持名校傳統，不希望變成社區高中，部分家長認為社區高中是次等學校。受訪者 I 影響訂定免試入學名額因素包括：少子化、學校定位問題、學校未來發展傾向、老師、家長的看法，若學校能夠明白未來發展方向，且能說服家長及老師，即可完全免試入學，例如開平餐飲學校即為完全免試入學的學校，以面試方式確認學生是否對該領域有興趣、學生是否具備潛力作為挑選學生的標準。

經由上述例子可以了解高職端比較容易做到免試入學，因技職學校較重視實作能力，與考試重視的學科能力較無直接關聯，而明星高中適用免試入學爭議過大的原因為社會大眾認為考試最公平（受訪者 K），且明星高中重視智育的特色與考試學科能力具有直接關聯性，但考試讓人詬病的是些微分數影響志願排序造成學生升學壓力過重。

部分家長認為公立高中對於免試入學計畫觀望成分濃厚，不願意當領頭羊，在大家都不願帶頭的情況下，免試入學計畫在公立高中自然難以擴大辦理，且家長團體認為公立學校校長、老師和學校沒有足夠連結，即使學校因辦學品質不佳倒了，校長和老師仍無失業壓力，使得公立學校沒有改革的動力（受訪者 I; J）。受訪者 I 認為明星高中仍須提供部分的免試入學名額，使偏鄉地區、弱勢學生有機會就讀，對學校而言，使得學生組成份子更加多元；對偏鄉弱勢學生而言，有機會可受到更好的教育，對雙方皆有好處。受訪者 A 亦贊同此意見，認為明星高中、頂尖大學皆屬公共財，免試入學應比照大學繁星計畫精神，釋放少數名額讓弱勢或偏鄉地區的學生進入就讀。

受訪者 J 則認為國內明星高中過多，參考美國經驗，紐約明星高中學生人數只占 6%，故家長團體希望即使是明星高中，103 年亦應提出 75% 免試入學名額，但臺北市明星高中部分目前努力爭取維持至少四個明星高中，包括：建國中學、北一女中、成功高中、中山女中，因師大附中屬於教育部管轄，教育部較能介入影響，故師大附中可能不在名單內。

另外受訪者 J 認為特色招生開放標準應該嚴格，不能讓所有公立學校都有特色招生名額，應儘量壓低公立學校特色招生名額，否則免試入學的效果會不顯著，因此 103 年免試入學比例達 75% 家長團體勉強可以接受，因目前公立高中錄取率 30%，至少有 5% 的公立學校名額需要以免試入學辦理，家長團體希望未來免試入學比例達 80%，促使更多公立學校創造特色，以免試入學方式吸引學生。

受訪者 K 則認為學校訂定免試入學名額受到教育部的壓力，而教育部受到某些家長團體的壓力，免試入學名額對中等教育影響深遠，公立高中希望招收適合升學的學生，且競爭者眾，標準自然嚴格一些，免試入學名額應該由各校衡量情況後自行訂定，家長和教育部應該支持老師的專業決定，而非強迫學校訂定免試入學名額，企圖消滅明星高中。觀察教育部（2009）先前所提出的免試入學比例目標（參考表 3-2），將公立高中、公立高職、私立高中職與公私立五專分開計算，實行政策後發現公立學校可能難以達成目標，於 2011 年改變目標，改為要求各免試就學區之免試入學比例，代表官方允許公立學校提供較少的免試入學名額，只要免試就學區平均免試入學名額達到標準即可。

二、加強適性輔導工作、與鄰近國中共同辦理性向測驗

首先探討官方要求高中職五專執行適性輔導工作的原因：官方認為學生在免試入學制度中，需要了解不同學校間的差異，評估哪間學校適合自己，方能做出正確的選擇，而國中、高中職端必須提供相當的資訊供學生參考，官方希望高職或私立學校，可藉由免試入學，做出新氣象，讓學生有更多升學選擇（受訪者

A; B)。在過去高職都會在暑假、寒假或社團時間至國中宣導，讓國中學生了解高職各科的實作情況，包括：電子機械類科、商業類科、設計類科、農業類科、海事類科等，一方面可使學生更了解高職學習情形，另一方面可幫助學生探索興趣（受訪者 B; I）。

而教師對於適性輔導工作的看法方面，教師認為學校過去一直持續從事適性輔導相關工作（受訪者 D; F; G），因學校的功能不只為發展學生的智育能力，更應注重學生的身心發展以及品德陶冶（受訪者 G）。因高中目的為升學，因此高中端的適性輔導工作偏重升學，包括選組的輔導、升學管道介紹、國內外大學介紹、選系輔導、未來就業趨勢（受訪者 F），受訪者 F、G 認為適性輔導的具體手段方面包括：認識環境、心理測驗、開設必選課程（課程內容為生涯規劃、生命教育）。

至於家長部份，受訪者 I 建議學校可以各縣市可以增加心理諮商的人員，借重其專業建構新的性向分析測驗，希望能更清楚的探測學生性向，避免所有學生盲目追求明星高中。

與鄰近國中共同辦理性向測驗的工作，依照本研究之訪談結果顯示目前尚未開始（受訪者 C; D; F; G; H; I），而官方要求與附近國中共辦性向測驗的原因：老師大部分就讀普通教育學程，因此不甚了解高職的情況，而高職為了吸引學生就讀，使招生更順利，必須至其他國中宣導，甚至可以請國中生至高職學校參觀或是配合實作課程，讓學生知道高職的特色為何？（受訪者 A）。受訪者 B 認為高中職和附近國中有較多的聯繫，逐漸建立一個學區，將使得北星計畫其中一個政策目標-就近入學的成功將指日可待，受訪者 G 亦認為只有社區高中或高職才可能與附近國中共辦性向測驗。而受訪者 D 對於北星計畫希望學生就近入學的政策目標感到疑惑，若學生認為花較長的通勤時間就讀某個學校是值得的，乃是學生的自由，國家為何要干涉？

第三節 北星計畫各方壓力探討

在免試入學計畫中，高中職學校作為政策執行機關，由於各方所抱持的價值觀不同，導致政策理解不同、對政策有不同期待的情況發生，官方、家長團體、明星高中對於免試入學抱持不同想法，皆希望政策往自己理想中的方向執行，因此免試入學計畫執行的過程中受到各方壓力，壓力共分爲上級壓力、服務對象的壓力、甚至出現本研究文獻回顧中較無考慮的學校內部壓力，以下將探討各方壓力如何影響免試入學計畫。

壹、上級壓力

首先探討上級壓力部分，官方因爲馬英九總統曾宣示 103 年推動十二年國教，使得教育部和教育局不得不加緊腳步執行相關政策，而支持適性學習的家長團體也抓住這個難得的機會強力運作，使得免試入學計畫得以成爲教育部重大政策。如同前文所述，明星高中不願意開放免試入學的原因爲希望維持升學傳統，而官方認爲明星高中應該開放部分名額讓學生組成更加多元，因此受訪者 H 認爲在免試入學計畫中，最難解的就是官方和明星高中之間的對抗，甚至可說是價值觀的對抗，即適性學習對抗升學主義，雖然教育部雖然可以用強硬的方式執行免試入學計畫，例如：制定更嚴苛的行政命令，但大家都明白這種作法只是暫時治標而已，治本的方式仍是價值觀的漸進改變，但以目前社會氛圍來看，仍難以改變升學主義的價值觀。官方亦明白臺北市公立高中競爭激烈，所以很難期待公立學校開放太多免試入學名額，只能夠漸進改革，慢慢增加公立高中開放免試入學名額，以 99-100 年爲例，一方面免試入學名額較低，另一方面仍可採計在校成績，對於現有學校排名影響不大，希望可以讓學校漸漸適應免試入學的制度（受訪者 B）。儘管官方認爲免試入學對學校排名影響不大，但高中端認爲每個高中都想收成績好的學生，對於教育部強制規定各校均須釋出免試名額、教育局持續施壓

明星高中釋放更多免試入學名額感到不滿（受訪者 D; E; G），甚至家長團體聯合議員以預算為籌碼迫使明星高中釋放更多免試入學名額（受訪者 C）。

貳、服務對象壓力

而服務對象的壓力部分，分為明星高中家長和家長團體，前者多半支持升學主義，後者支持適性學習。明星高中家長大部分不支持免試入學計畫（受訪者 D; E; K），認為免試入學受少數人影響，教育部欠缺聽取支持升學主義一方的意見（受訪者 G; K），而追究免試入學的推動原因，和馬英九總統宣示欲達成十二年國教有重大關係，總統宣示後，教育部做為主管機關就得執行政策，而以 Kingdon 議程設定理論觀察（陳恆鈞 譯，2001：76），支持適性學習的家長團體看到政策窗開啓，作為政策企業家向政府推銷政策方案，當然方案可能沒辦法完全照家長團體期望，政府必須考量其他利害關係人的意見，家長團體的終極目標想要 94%免試，6%菁英學生是參考紐約的制度（受訪者 J）；而明星高中希望最好 0%免試入學（受訪者 D; E），但至少免試入學前進了一大步，可以達到 75%免試入學名額已算是成效卓越，受訪者 A 認為各免試就學區平均 75%免試入學名額是各方妥協下的結果，要增加或減少皆有其困難性。

受訪者 J 認為家長團體確實可影響免試入學計畫，目前教育部、教育局只要有免試入學相關政策，都會邀請相關家長團體參與會議，也會邀請學校校長，讓所有利害關係人來開會，希望取得共識。尤其是臺北市教育局更加徹底執行，至少有國小、國中、高中、高職四個學程的家長聯合總會的代表與會討論教育政策，使得家長會的影響力增加，過去家長會常被認為只要捐錢就好，但現在的家長會在政策上具有實質影響力。但受訪者 K 認為家長團體多數人支持適性入學，難以反映支持升學主義的意見。

參、學校內部壓力

學校內部壓力部分，明星高中認為開放過多免試入學名額，讓程度不一的學生入學就讀，企圖塑造齊頭式的平等，反而不符合適性入學的條件，並抹煞明星高中學術性向的特質（受訪者 D; E; K），也就是說明星高中認為免試入學的評斷標準不夠精確，學生若進入明星高中後不適應，將產生三個影響：傷害學生自尊、學校需花費許多資源在補救教學上、學生程度不一老師難以教學（受訪者 D; E; K）。受訪者 D 認為免試入學的學生若課程跟不上進度，社會或教育部將過錯歸咎於明星高中上，但明星高中認為學生本來程度就不足以適應競爭激烈的環境，因此不應該怪罪明星高中，而是教育部的問題，因為教育部把不適合的學生推給明星高中。

目前明星高中開放免試入學名額，是在官方壓力下才增加的（受訪者 D; E; K），受訪者 D 並對免試入學比例訂定提出質疑，認為官方缺乏學理上的依據，對此受訪者 B 提出免試入學 75% 的目標是經由統計學常態分佈而來，常態分佈下約有 68% 學生的程度落在距離平均值一個標準差內，官方提升一些達 75%，不在範圍內的學生，包括身心障礙學生、資優學生則適用於特別招生制度。顯示官方並未放棄菁英學生的教育，只是目前不清楚那些學校在免試入學計畫推行後，仍為明星學校，因此引起明星高中的不滿，更引起中前段高中的不滿，受訪者 G 認為目前政策偏向明星高中多數名額以考試招生，代表教育部對某些學校心中存有定論，若教育部認為免試入學是正確的政策應該勇敢改革讓所有學校都變成社區高中，而不是獨厚明星高中。

受訪者 G 進一步提出建議方案，教育部提出免試入學比例應佔總名額百分比，讓學校自己決定要不要加入，學校亦可決定以考試招生，但該年考試招生不足額，缺多少名額，明年即增加相等數量的免試名額補足，藉由自由競爭才能使學校心服口服。但此方案違反免試入學希望讓國中小校有機會可以就讀明星高中的政策目標（縮短城鄉教育落差），且教育部明白若推動此方案，改革不會成功，

剛開始一定沒有學校願意加入免試入學，大家都會選擇考試招生，所以不會同意此方案。

第四節 北星計畫政策學習探討

由於過去研究者對於政策學習的定義不盡相同，Sabatier 的政策取向學習指涉原先價值觀被其他價值觀取代的過程 (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993)，本研究認為 Sabatier 的政策學習較接近免試入學計畫主要為升學主義和適性學習兩個價值觀對抗的情形。本研究欲探討免試入學具體政策學習狀況，主要討論免試入學目標比例為何改變？在政策執行過程中，有無針對利害關係人所提出的意見修正方案？

壹、免試入學目標比例為何改變

教育部原先要求公立高中、公立高職、私立高中職與公私立五專各自免試入學比例須達到教育部所提的目標，在 99-100 年試辦期公立高中職免試入學名額須達 5-35%；私立高中職與公私立五專免試入學名額須達 35%。101-102 年擴大辦理，公立高中免試入學名額須達 40% 以上；公立高職須達 60% 以上；私立高中職與公私立五專須達 70% 以上 (教育部，2009)。

但經過 99-100 年實際執行免試入學計畫後，官方認為公立學校和私立學校思考點不同，公立學校競爭激烈，只怕收不到好學生；私立學校和五專則怕收不到學生，競爭程度不同使得官方難以要求所有學校釋出高比例免試入學名額，因此官方更改免試入學名額目標，改為要求各免試就學區平均比例，使得公立學校可能提出較少免試入學比例；私立學校欲早日收到學生可釋出較高比例的免試入學名額，使免試入學比例較有彈性 (受訪者 A; B; C)。而家長團體亦支持此種做法，認為以公立高中職、私立高中職、公私立五專分別訂定免試入學比例，並不

夠彈性，並且認為十二年國教不是要消滅明星高中，而是強調學生必須找出適合自己的路，才能適性學習，適合讀書的學生去明星高中讀書；適合做餐飲的學生去餐飲學校；適合設計的學生去讀設計，把適合的人才放到適合的位置才符合適性學習。明星高中以智育為特色，比較成績是應該的，所以可容許免試入學比例較低，只要全區的免試入學比例達到標準就好，區域內學校有些學校免試入學比例高、有些低是可以接受的（受訪者 I; J）。

張鈿富（1996：314）、顏國樑（1997：227-231）認為教育政策應該漸進改革，避免阻力過大。並應建構量化發展指標，藉此評估政策執行之成果，但作者認為，除了量化指標外，亦應建構質化指標，補足量化指標之不足，方能使評估更加完整。而在免試入學比例部分，教育部的確做到漸進改革（免試入學名額逐年增加）以及建構量化指標，符合研究者的建議。

貳、政策執行有無依照利害關係人意見修正方案

免試入學計畫在每年實施後，教育部會招集利害關係人，包括家長團體、校長、老師一同開會檢討，目前的方案都是折衷出來的，大家各退一步，最後產生讓大家雖不滿意但可以接受的方案（受訪者 A; B; C; I）。例如：免試入學比例即為折衷下的結果，家長偏好很高的免試入學比例，例如 100%，但公立學校偏好很低的免試入學比例，最後妥協出目前的政策方案，不論提升或降低現有的免試入學比例都會受到阻力（受訪者 A）。受訪者 C 表示北星計畫在 99 年執行過後，開會討論之後各國中推薦人數是否可放寬？（99 年各國中最多推薦 10 名學生），最後決定 100 年放寬各國中推薦學生至私立學校不限名額，各公立學校只能推薦一名學生。

另外比序問題亦為重點，受訪者 A 表示舉行公聽會時，對免試入學比序共提出三種方案：在校成績、考試、完全免試（包含抽籤）。北星計畫採取在校成績的方式，以民國 99 年辦理北星計畫為例，比序訂定不夠多，只比國文、英文、

數學，在競爭激烈的學校出現同分的情形，使學校不知該錄取哪位學生，因此在競爭激烈的學校比序需增加才能比出高下，民國 100 年即設定較多比序（受訪者 C）。受訪者 I 則認為在校成績放寬即為方案修正的例子，99 年採計五學期在校成績，後來認為採計所有在校成績壓力太大，因此 100 年改變為採計部分在校成績，但有人認為採計在校成績因為老師的標準不同，使得在校成績客觀性受到質疑，最後決定不採在校成績，但受訪者 B 擔心未來如果免試入學不採計在校成績，在競爭激烈的學校中，如何提出公平的比序讓大家服氣是值得討論的問題。

學校端亦為篩選比序感到憂心（受訪者 D; E; G; H），學校比較贊成採計在校成績或考試，因為成績是一個相對客觀的標準，只是大家太注重升學，而把成績變成原罪（受訪者 G）。至於抽籤與考試部分，在民主政治中，多數的意見很難違逆，免試入學公立學校的分配名額即為明例，先不管支不支持免試入學計畫，但可確定多數人不接受抽籤，因其缺乏公平性，且和個人能力、努力無關，只和運氣有關（受訪者 A; B）。升學制度最重要的為公平性，在競爭強度很強的臺北市，社會大眾將更在意公平與否，所以在競爭激烈的態勢下，又要求公平，考試恐怕是必要之惡。

家長團體認為十二年國教最重要的是課程問題，而目前北星計畫尚未針對課程部分提出具體政策（受訪者 I; J），官方大部分時間都用在回應社會上對於免試入學的不同意見或誤解（受訪者 I）。受訪者 J 認為課程需要改革的原因為高中、國中、國小學的科目缺乏銜接性，持續學同一框架的東西，只是越來越難而已，因此家長團體認為課程需要改革。

家長團體亦對國中大會考提出看法，受訪者 I 認為免試入學把基測廢除是正確的決定，因為基測無法繼續維持效標參照評量的性質。而為了避免免試入學讓學生程度降低，家長團體亦支持國中會考，作為測量學生學科能力是否達國中畢業程度的標準（效標參照評量），只是級距不能像基測以 PR 值區分，應盡量模糊化，例如分成精熟、普通、待加強三種即可，藉由模糊化的標準使學生降低升學壓力，學生不再需要拼進前百分之一（受訪者 J），值得注意的是未來免試入

學採用國中大會考，若無法維持其效標參照評量的性質，等於另外一個基測，對於減輕升學壓力恐無幫助。

張鈿富（1996：314）、顏國樑（1997：227-231）認為對外政策執行人員應該加強政策行銷能力，以公聽會或媒體等宣傳方式，使利害關係人了解政策，並且提出具有共識的政策內容。而對內必須提升校長及教師等基層人員的執行能力及執行意願，才能期待政策執行效果提升，達到政策順服的效果。而在北星計畫之中，教育部在每年政策執行過後召集利害關係人討論，希望凝聚共識，以漸進改革方式提出眾人可接受的方案。在提升基層執行能力部分，家長團體注意到課程問題，惟官方目前主要希望先確立免試入學計畫相關方案，之後再解決其他問題。





第七章 結論

本章首先將歸納前六章之內容，解答本研究所提出的研究問題，導出本研究的研究結論與研究發現，接著探討研究結論的意涵、提出政策建議，最後提出本研究之研究限制及後續研究建議。

第一節 研究結論

本研究所提出的研究問題有二，分別為：明星高中對於免試入學計畫是否政策順服？免試入學計畫有無出現政策學習情況？本節先探討明星高中政策順服評估，整理明星高中對於免試入學計畫衡量指標、教育部工作項目的實施情況。接著以免試入學政策順服因素探討作為標題，探討政策順服的過程，對兩個研究問題提出結論。

壹、明星高中政策順服評估

本研究欲探究明星高中是否政策順服，依照第五章的敘述，具體評估指標包括教育部的免試入學計畫衡量指標以及教育部要求高中職學校的工作內容。

綜觀免試入學計畫衡量指標，可發現「免試名額比例逐年增加」為最關鍵的指標，教育部設定 99-100 學年為免試入學宣導期，公立高中免試入學名額目標比例為 5%-35%，而以此標準觀察臺北市前三志願高中，於 99 年學年度，只有北一女中達到 5% 免試入學名額最低標準，其他學校皆無法達到最低標 5%，但 99 學年度為試辦性質，北星計畫簡章中提到各高中職每個普通班需提供兩名免試入學名額，以此標準觀察，建國中學、師大附中未達標準；於 100 學年度北一女中、師大附中、中山女中達到最低標 5% 免試入學名額標準，建國中學、成功

高中免試入學名額未達 5%。從 99-100 年免試入學辦理中可發現，明星高中只願意提出最低標準的免試入學名額。而不只明星高中開放名額不多，其他公立高中開放名額亦不多。

值得注意的是，101 年「各免試就學區」需達 55%免試入學名額；102 年需達 65%；103 年需達 75%，假設高職與私立學校開放較高的免試入學名額，仍需公立高中配合開放更多免試入學名額，方能期待免試入學比例達到政策目標。

教育部要求高中的工作項目部分，首先探討加強適性輔導工作部分，高中、國中本有適性輔導工作，而高中以升學為主，因此適性輔導工作以升學作為主軸，即符合學生的需求。值得注意的是在升學主義價值觀影響下，學生可能選擇自然組或大學熱門科系就讀，未必依照適性輔導的結果填寫志願，因社會普遍認為自然組和大學熱門科系對未來就業較有幫助，在適性學習的價值觀尚未普及前，此種情形仍將持續發生。關於「高中端與附近國中共辦性向測驗工作」，由於目前處於規劃階段，官方尚未發布具體方案，因此高中端無法辦理相關工作。

官方及家長團體認為公立高中不願開放免試入學名額的原因，本研究歸納如下：公立學校無招生壓力、對免試入學採取觀望態度、明星高中不願放棄升學傳統、升學主義為主流價值觀。

學校端不願意政策順服的原因如下：

1. 認為適性學習對於高中沒有意義，因為高中教學科目相同，目的皆為升學，無法明顯區別各校特色。
2. 認為免試入學無法減輕升學壓力，學生依然會追逐明星高中。
3. 認為考試可以有效區別學生程度，免試入學使得學生程度不一，老師難以教學。
4. 明星高中教師工作較輕鬆，因為學生主動學習，並不需要花費太多心力教學，學生仍可展現良好的學習效果，且明星高中較少偏差學生，老師不用輔導偏差行為。

綜合上述，本研究認為明星高中在免試入學計畫中的政策順服有待加強，部分明星高中雖達免試入學名額最低標準，顯示行動上具備政策順服的條件，但經由訪談發現明星高中受到教育部、教育局、家長團體的壓力，才勉強開放少數免試入學名額。

貳、免試入學政策順服因素探討

本研究提出四個因素影響政策順服，分別為「價值觀、政策工具、來自上級或服務對象的壓力、政策學習」，以下將分別討論。

一、價值觀

價值觀部分，免試入學價值觀共分為升學主義及適性學習，升學主義本研究將其定義為：學校教學所有行為皆為升學導向，而不審視個人性向、才能是否適合升學。適性入學則指學校應該採用不同教學方法，幫助每位學生找出興趣，發展多元教學，而非將升學視為唯一。本研究的利害關係人中，官方、家長團體偏向支持適性學習，而明星高中、非明星高中、教師、明星高中家長偏向支持升學主義。

抱持適性學習價值觀的人較支持免試入學；而抱持升學主義價值觀的人較反對免試入學，值得注意的是適性學習與升學主義並非互斥，支持適性學習的一方反對所有人追逐明星高中，但認同具學術傾向的學生應就讀學術高中；支持升學主義的一方亦支持職業性向明顯的學生選擇高職，顯示雙方可能存在共識。

本研究整理雙方看法後，發現價值觀不同造成雙方對於下列事項看法不同：對於升學的看法不同、對升學歷力的看法不同、對教育的看法不同、對高職看法不同、對學生性向看法不同、對分級教學看法不同。

二、政策工具

首先在政策工具分類上，教育部要求學校釋出免試入學名額、加強適性輔導工作為權威政策工具（管制型政策）；而積極宣導適性入學價值觀應屬於符號與勸告政策工具；聯合議會要脅刪除公立學校預算，迫使學校釋出免試入學名額，屬於誘因型政策工具。綜上所述，可知教育部的政策工具以權威政策工具為主。

官方、學校、家長對於政策工具有不同意見：官方認為公立學校必須配合政府政策，提出免試入學名額，而官方亦了解公立學校競爭激烈，因此允許公立學校提出較少免試入學名額，只要免試入學名額達到教育部提出的目標即可。官方希望免試入學計畫的政策工具可以達到三個目標：減輕升學壓力、國中教學正常化、就近入學。在減輕升學壓力部分，免試入學提早讓職業性向明顯學生就讀高職、已考取理想學校學生不用參加二次基測，達到部分減輕升學壓力的目的。而升學壓力降低，才可能使國中教學正常化，避免學校將藝能科上課時間挪為考試用途。最後希望免試入學可以提升學生就近入學比例，由於免試入學規則有利小校，使得家長願意讓學生就近入學附近國中，雖然作法上符合官方期望，但家長就近入學的原因為希望學生未來考上明星高中，顯然和官方不希望學生花費過多時間在通勤上的想法不同。

在學校端部分，明星高中反對免試入學的原因主要為希望維持過去升學傳統，而官方亦同意明星高中可以開放較少免試入學名額，但此舉引起中前段學校不滿，認為政府保護明星高中，卻抹煞中前段學校的發展。公立高中在訂定免試入學名額上，雖達最低標準，顯示行動上具備政策順服的條件，但頗有怨言，因為公立學校價值觀較偏向升學主義。

家長部分，支持升學主義的家長認為考試最公平，不支持免試入學；而支持適性學習的家長團體認為明星高中家長抵制加上公立學校對免試入學採取觀望態度導致免試入學名額稀少。家長團體認為不應讓所有公立高中皆有特色招生名額，迫使公立高中校長必須思考如何讓學生願意入學，方能使免試入學效果顯

著。

三、來自上級或服務對象壓力

來自上級或服務對象壓力部分，首先探討上級壓力，由於馬英九總統宣示 103 年推動十二年國教，教育部和教育局只能加緊腳步執行政策，持續對明星高中施壓，甚至聯合議會威脅刪除預算，使明星高中釋放更多免試入學名額。

服務對象壓力部分，支持適性學習的家長團體，藉由總統宣示辦理十二年國教，強力推動相關政策，使得家長團體偏好的方案較容易被教育部接受，而明星高中家長認為教育部只聽取適性學習一方的意見，容易使政策有問題。

值得注意的是，本研究經由訪談發現學校內部壓力亦影響明星高中政策順服及政策執行過程，明星高中希望維持升學傳統，認為開放過多免試入學名額，將使明星高中升學特色褪去，並不符合適性學習的概念。換言之，明星高中害怕在免試入學中收到程度不如以往考試入學的學生，所以不願意開放免試入學名額，而現有的免試入學名額，是迫於官方、家長團體的壓力下才勉強提出的。

四、政策學習

政策學習部分，主要探討二點：免試入學目標比例為何改變？政策執行過程中如何參考利害關係人意見修改方案？

免試入學目標比例改變原因為公立學校與私立學校思考點不同，公立學校不怕收不到學生，只怕收不到好學生，而私立學校害怕收不到學生，因此難以要求所有學校開放相同的免試入學名額，只能規定各免試就學區平均比例，讓公立學校可提出較少比例；私立學校可以提出較高比例。

政策執行過程中參考利害關係人意見修改方案部分：免試入學計畫每年實施後，召集利害關係人開會檢討政策方案，例如：各免試就學區免試入學比例在民

國 103 年達到 75%、國中推薦人數增加，以上的方案是各方妥協下的結果。比序問題部分，目前仍有採計成績，爭議較小，惟家長團體希望不採計在校成績，官方與明星高中擔心在競爭激烈的學校將缺乏標準篩選學生。而免試入學未來可能採計國中大會考成績，家長團體希望藉由級距模糊化可使學生升學壓力降低，惟國中大會考必須維持其資格考的性質，不可作為入學考試唯一標準，否則即與基測相同，無法有效減輕升學壓力。

五、小結

綜合上述，本研究將利害關係人與政策順服影響變項製成表 7-1，在價值觀部分，可發現官方與家長團體支持適性學習，而明星高中、非明星高中、教師、明星高中家長支持升學主義。在政策工具偏好部分，官方希望逐漸增加免試入學名額，而家長團體希望免試入學比例儘量提高，但明星高中、非明星高中、教師、明星高中家長則希望免試入學比例越低越好。

在壓力部分，官方希望 103 年免試入學正式上路時可達 75% 免試入學目標比例，家長團體則希望全力推動免試入學，尤其致力於讓明星高中開放更多免試入學名額，學校和部分家長不希望太多開放免試入學名額，明星高中害怕失去升學優勢，非明星高中害怕收到程度不如過去的學生，明星高中家長則認為考試比免試入學更公平。在政策學習部分，官方最大的改變為改變免試入學目標比例，而官方亦為政策學習的主導一方，在免試入學每年辦理後，找出利害關係人檢討免試入學方案有何需要改變之處。家長團體則希望免試入學條件放寬，才能達成高免試入學比例的目標。而明星高中、非明星高中、教師、明星高中家長則著重比序的變遷，希望智育類的標準繼續存在。政策順服部分，只有家長團體政策順服度高，其他利害關係人政策順服度皆低。

表 7-1 利害關係人政策順服表

影響變項	官方	明星高中	非明星高中	教師	明星高中家長	家長團體
價值觀	適性學習	升學主義	升學主義	升學主義	升學主義	適性學習
偏好政策工具效果	逐年增加免試入學名額	低比例免試入學	低比例免試入學	低比例免試入學	低比例免試入學	高比例免試入學
壓力	103 年全面推動免試入學	希望維持升學傳統，不願開放免試名額	害怕收到程度較差學生，不願開放免試名額	害怕收到程度較差學生，不願開放免試名額	認為考試公平性佳，不願開放過多免試名額	全力推動免試入學，明星高中應開放更多名額
政策學習	改變免試入學目標比例	比序	比序	比序	比序	免試入學條件放寬(在校成績、申請人數)
政策順服		低	低	低	低	高

資料來源：本研究自製

第二節 研究結論的意涵

文獻回顧後，作者針對免試入學政策順服的因素提出假設，但經由深度訪談後，本研究發現有些部分與作者原先假設不同，此為本研究的研究發現，本研究在此欲釐清假設與實際的情況有何不同。

本研究在訪談過後有三個研究發現，與本研究假設的情況不同。首先本研究原先假設適性入學與升學主義為互斥的概念，雖然在政策執行過程中，雙方針鋒相對，希望政策較偏向自己所抱持的價值觀，但仍可發現雙方具有共識，故本研究認為適性學習與升學主義並非互斥的概念，原因為支持適性學習的人認同學術傾向強烈的學生應該就讀明星高中，只是反對所有人不管是否適合自己，盲目追逐明星高中；而支持升學主義的一方，亦支持職業性向明顯的學生選擇高職，不

一定所有人都要就讀高中，此為本研究的第一個研究發現。

第二個研究發現：除了上級或服務對象的壓力外，尚有「學校內部壓力」影響免試入學計畫的政策順服。本研究原先假設免試入學名額的開放多寡受到上級壓力和服務對象的壓力影響較深，但在訪談中發現明星高中教師亦為壓力來源，教師抱持升學主義概念，希望維持明星高中的升學傳統，不願意支持免試入學計畫，與官方和家長團體的適性學習價值觀對抗。

第三個研究發現：本研究原先假設「價值觀、政策工具、來自上級或服務對象的壓力、政策學習」是單向的過程，但訪談後發現免試入學計畫每年執行後經過政策學習，政府、家長團體仍企圖改變升學主義價值觀，因此適性入學與升學主義兩個價值觀又開始針對政策工具展開攻防，動員各自的資源企圖影響政策工具，執行過後進入政策學習階段，因此可知上述的過程乃是「循環過程」，而非單向過程，如圖 7-1。

在免試入學計畫中，價值觀共分為升學主義及適性學習，而價值觀將影響個體對於政策工具的看法，雙方皆希望政策工具較偏向自己所抱持的價值觀，因此各方開始施展壓力，因教育部和教育局配合馬英九總統政見，必須在 103 年開始推動十二年國教，家長團體抓住機會向教育部推銷政策方案、明星高中以漸進讓步的方式抵抗來自上級、家長團體的壓力，明星高中競爭激烈導致政策執行發生困難，最後政府在每年執行免試入學計畫後，召集利害關係人開會檢討政策有何缺失，應如何修改，作為政策學習的手段，希望可以制定讓各方覺得雖不滿意但可以接受的政策方案。

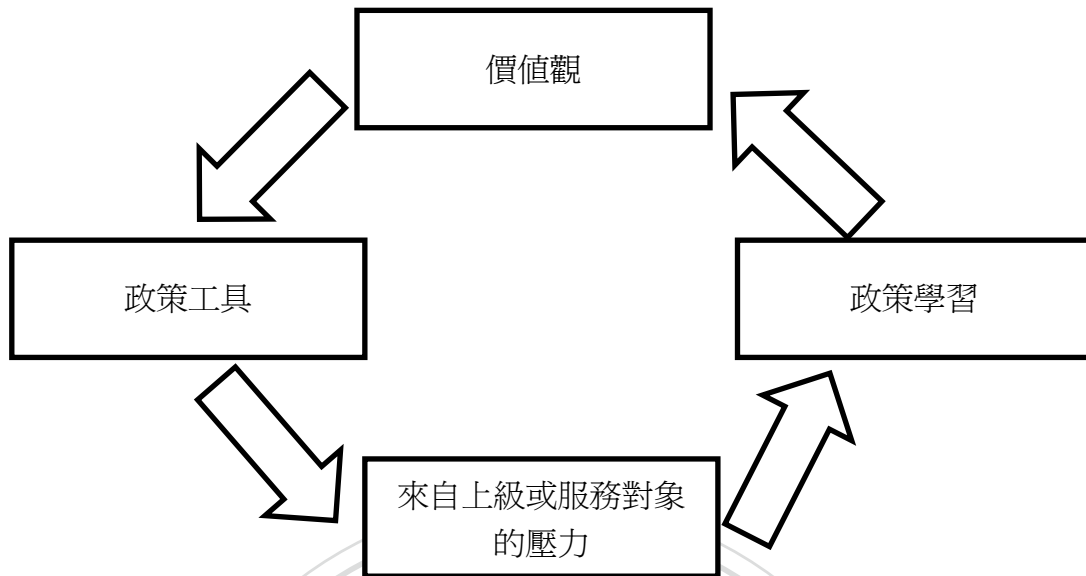


圖 7-1 免試入學計畫政策順服過程

參考資料：本研究自製

第三節 政策建議

免試入學計畫為十二年國民基本教育中的重要子計畫，本研究經由訪談過程、文獻蒐集的研究後，分別對官方、學校提出未來免試入學執行之建議。

在官方部分本研究提出三個建議，第一，教育部若只希望明星高中開放部分免試入學名額，不希望明星高中變成社區高中，必須明確宣示，不可抱持鄉愿心態，因為害怕得罪家長團體而不敢說明立場，使得社會大眾將政策焦點聚焦在明星高中上，但經由本研究訪談發現，免試入學初衷希望讓職業性向明顯學生、不想競爭明星高中學生減輕升學壓力。

第二，教育部希望讓職業性向明顯學生在免試入學時及早入學，但目前高職比起高中較為弱勢。教育部必須增加高職入學誘因，例如幫助高職發展特色（開平即具餐飲特色）、多增加高職畢業後就業機會，才能期待學生提升就讀高職的意願。

第三，國中大會考必須保持資格考的狀態，因為基測失敗的原因為「資格考

被當成入學考試」，學生必須接近滿分才能考上明星高中，升學壓力自然增加。申言之，資格考目的只是測試學生是否具備相當程度，所以考題相對簡單，當成入學考無法有鑑別度。

學校部分，本研究提出兩個建議。第一，以目前社會價值觀較偏向升學主義的情況，欲使學生願意進入社區高中，必須著重宣傳繁星計畫的成效，讓學生和家長知道就讀社區高中也可能進入頂尖大學就讀，增加學生留在社區高中就讀的誘因。

第二，免試入學參照繁星計畫精神，希望幫助弱勢學生，而明星高中開放一部分免試入學名額，使弱勢家庭的學生有機會就讀，一方面有助於增加學生的多樣性，另一方面，只要篩選比序有所把關，弱勢家庭的學生未必無法有良好課業表現，因為他們入學機會得來不易，也許會更加珍惜就讀明星高中的機會。

第四節 研究限制與後續研究建議

壹、研究限制

本研究之研究限制如下：首先，免試入學計畫為發展中個案，到目前為止只執行兩年（99-100 學年度），許多政策細節尚未定案或是持續修正中，使得本研究蒐集資料有所侷限，無法了解免試入學的全貌。另外，本研究主要以深度訪談法進行研究，一方面樣本比問卷調查法少，另外一方面某些受訪者因時間無法配合或種種原因無法接受訪談，只能藉由文獻、新聞、官方資料中的資料了解相關問題。最後，本研究為跨領域研究，本研究以公共行政觀點研究教育政策，但因作者對於教育專業知識了解不足，多半以公共行政觀點解釋免試入學計畫，對個案的觀察恐怕不夠全面。

貳、後續研究建議

在訪談過程中，各利害關係人對於北星計畫及免試入學計畫後續辦理的啓示看法不同，以下就官方、學校、家長團體分別敘述。

官方認為的啓示爲，第一，99-100 年的辦理可以確立免試入學的制度，各縣市在執行過程中，可能發現某些問題，地方政府可思考如何解決這些問題，而行政上的作業程序辦理經驗對於未來擴大辦理免試入學計畫具有幫助。第二，未來北北基合辦免試入學計畫，免試名額分配可能將依照各縣市過去在某學校所佔的學生比例做分配，例如過去甲校，60%學生來自臺北市；25%來自新北市；15%來自基隆市，免試入學名額即照上述比例分配。而某些地區雖非隸屬同一行政區，但在兩個行政區的交界處，亦應屬於就近入學，政府應該討論如何處理。第三，官方在執行過程中發現比序是免試入學計畫的重點，競爭激烈的學校比序需要設定多一些，否則同分時無法篩選該由哪位學生錄取。

學校端可以接受開放少數名額讓偏遠學生就讀，但名額不適合開放過多，避免學生適應不良。另外認為十二年國教時程太趕，且對於特色招生比序沒有共識，應該放慢腳步，使家長更加了解政策、老師有時間調整教學方式、學生能夠適應免試入學的升學方式，避免政策匆促上路導致政策失敗，損害學生受教權。

家長團體認為啓示如下：第一，先推動免試入學計畫，藉由執行政策發現問題，並解決問題，和學校立場相反。第二，明星高中吸引優秀學生跨區就讀使北星計畫無法達到適性入學、就近入學的目標。第三，因為繁星計畫使得非明星高中學生亦可能進入頂尖大學就讀，使家長和學生逐漸願意進入私立學校就讀，因此私立學校亦改變先前不太願意加入免試入學的態度，開放較多免試入學名額。第四，臺北市離市中心較遠的高中職，應補助教師交通費，使優秀教師願意來這些學校工作，方能使高中均質化達成目標。

本研究對於後續研究建議如下：第一，由於免試入學爲發展中個案，未來政策的發展可能有所轉變，尤其在特色招生部分，目前方案尚未確定，使得本研究

無法進行研究，因此持續追蹤免試入學計畫的發展應有其必要。

第二，本研究以北星計畫為例，欠缺其他地區的免試入學辦理經驗，後續研究者亦可考慮對免試入學計畫進行跨縣市研究，比較不同地區的免試入學計畫執行有何不同。

第三，本研究整理 99-100 年北星計畫公立高中免試入學比例表（圖 5-1），可發現明星高中的免試入學名額皆有提升，但其他公立高中的免試入學名額卻少有增加，後續研究者可探究其原因為何。

第四，高職部分擁有許多不同職業類科，因特質明確，可能發展不同特色。而政府目前對於發展高中學校特色的意義為何，無法清楚說明。因高中目的相同，皆為升學導向，是否可能發展學校特色存在疑問。在本研究的訪談之中，對於高中發展學校特色部分，官方受訪人皆無法清楚具體描述如何塑造高中特色，因此後續研究者可繼續觀察官方如何定義「高中學校特色」。

參考文獻

中文書目

- 王震武、林文瑛(1996)。**教育改革的台灣經驗-國民教育的政策及行政措施分析**。
臺北：業強。
- 王震武(2002)。**升學主義的成因及其社會心理基礎——一個歷史觀察**。本土心理學研究，17，3-65。
- 方曉青(2011)。**擴大高中職及五專免試入學實施方案評估之研究——以新竹縣市為例**。中華大學行政管理系碩士學位論文，未出版，新竹。
- 丘昌泰(2004)。**公共政策(二版)**。臺北：巨流。
- 田振榮、鄭聰興、宋修德、楊瑞明(2003)。**從高中職社區化談台灣後期中等教育的發展**。**教育研究**，107，82-89。
- 李允傑、丘昌泰(2007)。**政策執行與評估(二版)**。臺北：空大。
- 吳武典(2005)。**台灣教育改革的經驗與分析——以九年一貫課程和多元入學方案為例**。**當代教育研究**，13(1)，35-68。
- 李坤崇、莊雅慈(2003)。**高中職社區化就學社區規劃的省思-由就學社區到適性學習社區**。**教育研究**，107，48-66。
- 李坤崇(2006)。**高中職發展與轉型之優劣勢與具體作為**。**教育研究**，149，70-93。
——(2007)。**高中職入學學區劃分方案之探討**。**教育研究**，158，57-72。
- 李美華、孔祥明、李明寰、林嘉娟、王婷玉、李承宇(譯)(2004)。**社會科學研究方法(上)(第9版)(Earl Babbie 原著)**。臺北：時英出版社。
- 李政賢(譯)(2006)。**質性研究：設計與計畫撰寫(Catherine Marshall, Gretchen Rossman 原著)**。臺北：五南。
- 李政賢、廖志恒、林靜如(譯)(2007)。**質性研究導論(Uwe Flick 原著)**。

臺北：五南。

李然堯（2007）。延長國民基本教育入學方式之探討。**教育研究**，**158**，15-29。

吳定（2006）。**公共政策辭典**（三版）。臺北：五南。

——（2008）。**公共政策**。臺北：五南。

吳原榮（2010）。99年免試入學分析與檢討—以竹苗區為例。**師友月刊**，**520**，40-42。

吳清山、高家斌（2005）。十二年國民教育政策發展的回顧與展望。**教育資料與研究雙月刊**，**63**，53-66。

——（2007）。臺灣中等教育改革分析：1994-2007年。**教育資料集刊**，**34**，1-24。

吳清山、林天佑、張素偵（2007）。十二年國民基本教育之教育資源分析。**教育研究**，**158**，73-88。

邱玉蟾（2002）。高中職社區化之推動與發展。**教育資料集刊**，**27**，127-155。

——（2003）。高中職社區化的關鍵性議題。**教育研究**，**107**，36-47。

周祝瑛（2000）。十二年國教之我見。**師友月刊**，**398**，14-22。

——（2003）。誰捉弄了台灣教改？臺北：心理。

——（2009）。邁向十二年國教—由繁化簡的高中職免試入學方案。**教育資料集刊**，**42**，25-42。

周愚文（2010）。「擴大高中職及五專免試入學實施方案」政策形成分析。**中等教育**，**61**（1），114-122。

——（2011）。我國實施十二年國民基本教育政策形成之分析。**教育研究**，**205**，32-46。

林水波、張世賢（1991）。**公共政策**。臺北：五南。

林水波、王崇斌（1998）。政策論述與政策變遷的關聯性-批判取向的分析，**臺灣政治學刊**，**3**，245-273。

——（1999）。公民參與與有效的政策執行。**公共行政學報**，**3**，175-202。

林水波（1999）。**公共政策新論**。臺北：智勝。

- 林生傳 (2004)。台灣近期教育改革的透視與省思。《教育學刊》，23，1-36。
- 林永豐 (2007)。追求均職學區-從高中職社區化反省學區的規劃。《課程與教學季刊》，10 (2)，133-144。
- (2007b)。邁向不強調分流的招生入學：論進路觀點對中等教育課程之啓示。《中正教育研究》，6 (1)，37-60。
- 林海清 (2007)。推動十二年國民基本教育的省思與展望。《台灣教育》，645，14-25。
- 林淑馨 (2010)。《質性研究：理論與實務》。臺北：巨流。
- 洪仁進 (2010)。反思十二年國民基本教育背景、名稱與文本之探究。《台灣教育》，662，10-17。
- 柯采伶 (2009)。以政策工廠隱喻模式評析大學繁星計畫之研究。《教育研究》，17，143-154。
- 柯嚴賀 (2006)。「高中及高職多元入學方案」之社會學分析。《教育研究 (高師)》，14，167-178。
- 施祐吉、黃毅志 (2009)。從教育社會學的觀點檢視十二年國民基本教育政策。《教育政策論壇》，12 (3)，35-64。
- 施能傑 (1999)。政策執行的要素分析。《研考雙月刊》，23 (4)，6-15。
- 孫煒 (2002)。教育政策的治理結構：新制度論的觀點。《理論與政策》，16 (2)，91-111。
- 姚霞玲 (2007)。甄選入學與繁星計畫的實施成效與檢討建議。《考試學刊》，3，81-109。
- 徐昌男 (2007)。十二年國民教育實施可能性之探討。《台灣教育》，645，44-50。
- 徐宗國 (譯) (1997)。《質性研究概論》(Anselm Strauss, Juliet Corbin 原著)。臺北：巨流。
- 秦夢群、莊玉鈴 (2010)。十二年基本國民教育政策之分析與建議。《台灣教育》，662，2-10。
- 陳向明 (2009)。《社會科學質的研究》。臺北：五南。

- 陳俐吟(2004)。高中多元入學方案之政策執行分析。**初等教育學刊**，**18**，183-204。
- 陳恆鈞(譯)(2001)。公共政策：演進研究途徑 (James P. Lester & Joseph Stewart, JR. 原著)。臺北：學富。
- (2003)。國家機關能力對政策執行效果之影響。**公共行政學報**，**8**，73-97。
- 陳信智(2009)。評論十二年國教追求促進教育機會均等，社會公平「正義」目的之理論適當性。**學校行政雙月刊**，**62**，31-43。
- 陳益興、王先念(2007)。十二年國民基本教育政策規劃歷程研析。**中等教育學報**，**14**，1-15。
- 陳清溪(2005)。推動十二年國民教育之做法。**研習資訊**，**22(2)**，56-67。
- (2007)。十二年國民基本教育相關研究文獻集粹。**研習資訊**，**24(2)**，85-93。
- 陳啓榮(2010)。推動十二年國民基本教育政策之配套措施。**北縣教育**，**72**，104-110。
- 陳敦源、劉宜君、蕭乃沂、林昭吟(2011)。政策利害關係人指認的理論與實務：以全民健保改革為例。**國家與社會**，**10**，1-65。
- 陳淑敏、廖遠光(2008)。十二年國民基本教育政策民意調查之研究。**國民教育研究學報**，**21**，1-29。
- 教育部(2010)。第八次全國教育會議十大中心議題肆：升學制度與十二年國民基本教育。臺北：作者。
- 張芳全(2007)。延長國教的爭議與實際。**台灣教育**，**645**，2-13。
- 張芬芬(譯)(2006)。質性研究資料分析 (Matthew B. Miles, A. Michael Huberman 原著)。臺北：雙葉。
- 張郁雯、林文瑛(2003)。升學主義還是升學機會？—升學壓力的社會意涵。**教育心理學報**，**35(2)**，167-182。
- 張鈿富(1996)。教育政策分析-理論與實務。臺北：五南。
- 張鈿富、林素玉(2006)。十二年國民基本教育之定義與詮釋。**研習資訊**，**23(1)**，5-12。

- 張鈿富、吳舒靜(2008)。十二年國民基本教育學區劃分探討：政策歷史、考古、系譜之分析。**教育研究與發展期刊**，**4**(3)，53-78。
- 張碧娟(2010)。免試入學的困境與活路。**中等教育**，**61**(4)，12-19。
- 莊文忠(2003)。**政策體系與政策變遷之研究：停建核四政策個案分析**。國立政治大學公共行政學系博士學位論文，未出版，台北。
- 莊明貞、陳怡如(譯)(2005)。**質性研究導論**(Corrine Glesne 原著)。臺北：高等教育。
- 郭添財(2007)。十二年國民基本教育評析。**台灣教育**，**644**，9-11。
- 郭添財、周憲章(2010)。擴大高中職及五專免試入學方案政策評論。**台灣教育**，**661**，30-33。
- 馮丹白、陳信正(2007)。高中職社區化教育政策實施成效與問題分析。**教育政策論壇**，**10**(2)，123-164。
- 湯志民(2003)。高中職社區化及未來推展芻議。**教育研究**，**107**，90-103。
- (2003b)。高中職多元入學方案之檢討與改進。**理論與政策**，**16**(4)，89-107。
- 湯誌龍(2008)。以高中職社區化之基礎轉銜十二年國民基本教育調查研究—以高雄市為例。**中華技術學院學報**，**39**，265-285。
- 游進年(2009)。適性化教育的政策與教學實踐。**教師天地**，**159**，4-15。
- 黃乃燐(2006)。從意識型態觀點探索教育政策的執行。**教育資料集刊**，**31**，241-264。
- 黃毅志、陳怡靖(2005)。台灣的升學問題：教育社會學理論與研究之檢討。**台灣教育社會學研究**，**5**(1)，77-118。
- 黃增榮、王保進(2006)。十二年國教「學區劃分」之探討。**研習資訊**，**23**(1)，37-48。
- 黃龍欽(2010)。從教育機會均等反思高中繁星計畫入學制度之施行：以南投縣某所高中為例。**教育與社會研究**，**21**，117-145。

- 楊玉惠(2011)。大學繁星計畫執行成效之探討。**高等教育**，**6**(1)，79-110。
- 楊思偉(2004)。規劃十二年國民教育理論之分析。**教師天地**，**128**，64-71。
- (2006)。推動十二年國民教育政策之研究。**教育研究集刊**，**52**(2)，1-31。
- 蓋欣玉(2007)。從多元入學方案探討就學機會公平性。**教育研究**，**161**，114-126。
- 劉宜君(2001)。我國全民健康保險政策分析：國家機關自主性與政策網絡的觀點。**空大行政學報**，**11**，161-212。
- 蔡文山(2005)。台灣高中職與大學升學機制之教育社會學探究。**國民教育研究集刊**，**13**，147-161。
- 蔡炳坤(2005)。十二年國教「學區劃分」之規劃研究。**教育研究**，**140**，40-47。
- 鄭崇趁(2001)。「實施十二年國民基本教育」策略分析。**國立台北師範學院學報**，**14**，261-286。
- 潘淑滿(2003)。**質性研究：理論與應用**。臺北：心理。
- 盧廷根(2004)。十二年國民教育入學方式的執行困境與因應策略之探究。**台灣教育**，**626**，47-52。
- 賴幸妮(2010)。**國中教育人員對擴大高中職及五專免試入學實施方案意見之研究**。國立暨南國際大學教育政策與行政學系碩士學位論文，未出版，南投。
- 戴岑熹(2010)。**高中職及五專免試入學探計國中在校學科分數加權機制之研究**。國立政治大學應用數學系數學教學碩士在職專班碩士學位論文，未出版，台北。
- 謝國清(2011)。成就每個孩子生命的十二年國民基本教育。**教育研究**，**205**，25-31。
- 謝棟樑(譯)(2000)。**政策研究方法論**(Ann Majchrzak 原著)。台北：弘智。
- 韓繼成(2006)。十二年國教之探究。**學校行政雙月刊**，**44**，85-97。
- (2007)。高中職社區化之探究。**學校行政雙月刊**，**47**，284-298。
- 顏國樑(1997)。**教育政策執行理論與應用**。台北：師大。
- 簡淑如、吳孟芸(2008)。**網路強制分級之隱憂：我國網路內容管制政策之探討**

與建議。廣播與電視，28，161-194。

簡麗卿、林海清（2009）。十二年國民基本教育政策實施之研究。文教論壇，1，201-228。

外文書目

Avis, James (2009). *Education, Policy and Social Justice: Learning and Skills*.

London: Continuum.

Bagchus, Rene (1998). The Trade-off between Appropriateness and Fit of Policy Instruments. In B. Guy Peters and Frans K.M. van Nispen(Ed.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*(pp.46-66).

Northampton, Mass. : Edward Elgar.

Bressers, Hans TH. A. (1998). The Choice of Policy Instruments in Policy Network. In B. Guy Peters and Frans K.M. van Nispen(Ed.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*(pp.85-105). Northampton, Mass. :

Edward Elgar.

Bruijn, Hans A. de and Hans A.M. Hufen (1998). The Traditional Approach to Policy Instruments. In B. Guy Peters and Frans K.M. van Nispen(Ed.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*(pp.11-32).

Northampton, Mass. : Edward Elgar.

Cibulka, James (1995). The Evolution of Education Reform in the United States: Policy Ideals or Realpolitik. In David S.G. Carter and Marnie H. O'Neill(Ed.), *International Perspectives on Educational Reform and Policy*

Implementation(pp.15-30). Washington, D.C. : The Falmer Press.

Dumas, Michael J. and Jean Anyon (2006). Toward a Critical Approach to Education Policy Implementation. In Meredith I. Honig(Ed.), *New Directions in Education*

- Policy Implementation: Confronting Complexity***(pp. 149-168). Albany, NY: State University of New York Press.
- Edwards III, George C. (1980). ***Implementing Public Policy***. Washington, D.C. : Congressional Quarterly Press.
- Honig, Meredith I. (2006). Complexity and Policy Implementation: Challenges and Opportunities for the Field. In Meredith I. Honig(Ed.), ***New Directions in Education Policy Implementation: Confronting Complexity***(pp. 1-23). Albany, NY: State University of New York Press.
- Hood, Cristopher C. (1983). ***The Tools of Government***. London: Macmillan.
- Leman, Christopher K. (2002). Direct Government. In Lester M. Salamon(Ed.), ***The Tools of Government: A Guide to the New Governance***(pp.48-79). New York : Oxford University Press.
- Linder, Stephen H. and B. Guy Peters (1998). The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought. In B. Guy Peters and Frans K.M. van Nispen(Ed.), ***Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration***(pp.33-45). Northampton, Mass. : Edward Elgar.
- Mok, Ka Ho (2006). ***Education Reform and Education Policy in East Asia***. London: Routledge.
- Nispen, Frans K.M. van and Arthur B. Ringeling (1998). On Instruments and Instrumentality: a Critical Assessment. In B. Guy Peters and Frans K.M. van Nispen(Ed.), ***Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration***(pp.204-217). Northampton, Mass. : Edward Elgar.
- Sabatier, Paul and Daniel Mazmanian (1979). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. ***Policy Studies Journal***, 8(4), 538-560.
- Sabatier, Paul (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. ***Policy Sciences***, 21, 129-168.

- (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder : Westview Press.
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder : Westview Press.
- Salamon, Lester M. (2002a). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In Lester M. Salamon(Ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*(pp.1-47). New York : Oxford University Press.
- (2002b). The Tools Approach and the New Governance: Conclusion and Implications. In Lester M. Salamon(Ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*(pp.600-610). New York : Oxford University Press.
- Schneider, Anne and Helen Ingram (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *Journal of Politics*, 52, 510-529.
- (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review*, 87(2), 334-347.
- Stone, Deborah A. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview, Ill. : Scott, Foresman.
- Veld, Roeland J. In't (1998). The Dynamics of Policy Instruments. In B. Guy Peters and Frans K.M. van Nispen(Ed.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*(pp.153-161). Northampton, Mass. : Edward Elgar.
- Ward, Stephen and Christine Eden (2009). *Key Issues in Education Policy*. London: Sage.
- Woodside, Kenneth B. (1998). The Acceptability and Visibility of Policy Instruments. In B. Guy Peters and Frans K.M. van Nispen(Ed.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*(pp.162-181). Northampton, Mass. : Edward Elgar.

電子化資料

張明文（2010）。擴大高中職及五專免試入學現況與展望，2012年4月23日，

取自：http://12basic.edu.tw/files/news_files/egrek.ppt。

張秉凱（2008）。十二年國民基本教育政策問題與實施策略分析，2012年4月23

日，取自：<http://enews.trsc.chc.edu.tw/97Webs/before.php?A=97paper33.htm>。

教育部（2009）。擴大高中職及五專免試入學實施方案。2012年4月23日，取

自：http://www.edu.tw/high-school/content.aspx?site_content_sn=21636。

——（2010）。推動100學年度擴大高中職及五專免試入學注意事項。2012年4

月23日，取自：

http://www.edu.tw/high-school/content.aspx?site_content_sn=21636。

——（2011a）。十二年國民基本教育推動緣起。2012年4月23日，取自：

http://140.111.34.179/about01_origin.php。

——（2011b）。實施十二年國民基本教育說帖草案。2012年4月23日，取自：

http://140.111.34.179/files/news_files/vjriq.doc。

——（2011c）。十二年國民基本教育推動沿革，2012年4月23日，取自：

http://140.111.34.179/about05_evo.php。

——（2011d）。十二年國民基本教育理念目標。2012年4月23日，取自：

http://140.111.34.179/about03_goal.php。

——（2011e）。高中高職及五專免試入學實施方案。2012年4月23日，取自：

<http://140.111.34.179/draft/index.html>。

——（2011f）。高中高職免試就學區規劃實施方案。2012年4月23日，取自：

<http://140.111.34.179/draft/index.html>。

——（2011g）。高中優質化輔助方案。2012年4月23日，取自：

<http://140.111.34.179/draft/index.html>。

——（2011h）。高中職適性學習社區資源均質化實施方案。2012年4月23日，

取自：<http://140.111.34.179/draft/index.html>。

教育部統計處（2011）。高級中等學校科別資料。2012年4月23日，取自：

www.edu.tw/files/site_content/b0013/100_base2.xls。

臺北市政府教育局（2009）。臺北市高級中等學校北星計畫招生作業試辦要點。

2012年4月23日，取自：<http://site.dcshtp.edu.tw/nstar/file/download/9>。

——（2010）。北星計畫簡介。2012年4月23日，取自：

[http://163.21.2.41/d000/multi/99/北星計畫簡介_990109\(掛網版\).ppt](http://163.21.2.41/d000/multi/99/北星計畫簡介_990109(掛網版).ppt)。

——（2011）。臺北市100學年度高中高職北星計畫暨產業特殊需求類科免試入學聯合招生簡章彙編。2012年4月23日，取自：

<http://site.dcshtp.edu.tw/nstar/node/34>。

