

如何進行教育議題跨部門協作的策略分析？

【教育制度及政策研究中心助理研究員 李森永】

壹、前言

隨著全球化及社會多元化時代演進，教育政策制定與實際執行過程中需要多方利益人事參與，才能兼顧各方觀點，如何兼顧教育專業與社會參與，成為研擬教育相關政策不容忽視的一環。因此這種在公共政策或政治科學領域探究國家機關（State）推動公共政策時，越來越依靠政策利害關係者的合作，結合與動員原本分散的社會資源，希望能在和諧穩定與持續關係的集體行動過程中，解決政策制定與執行的問題，被稱之為「政策網絡」（Policy Network）（劉宜君，2002）。簡單說，就是如何進行教育議題跨部門的協作，例如研究者曾以法國 2016 年中小學課綱制定過程的公共參與機制為例，進行討論（李森永，2018）。

本文借用上述政策網絡的概念，來討論各國如何在制定教育政策過程中，因應議題及政策生態之差異，而設計各種教育議題跨部門協作的策略模式為主軸進行探究。本文以下將依序介紹日本公立中小學「營運協議會制度」、韓國「次代 531 教育改革」、馬來西亞「國家級跨部門技職教育委員會」以及瑞典「高等教育、研究及創新國際化平臺」。而在章節安排上，本文將依序從前述組織之一、成立背景；二、組織任務及目標；以及三、發展歷程及其優缺點等三方面分別討論。最後本文歸納上述國家及其案例之特色，可稱之為建構教育政策網絡，促進跨領域對話。

貳、建構教育政策網絡的背景

一、日本公立中小學的「營運協議會制度」

日本公立中小學「學校營運協議會制度」係為建立社區居民、家長等共同參與學校營運而建立之制度，於 2004 年開始法制化後推動（駐日本代表處教育組，2020）。社區學校（Community School，學校營運協議會制度），是根據日本「地教行法（全銜名稱：地方教育行政組織及運營相關法律）」第 47 條第 6 項規定，由學校、學生家長及當地居民們共同商議，向學校表達校務營運建議，達到共同參與、共同支援孩童們成長的一項制度（駐日本代表處教育組，2017）。

社區學校設有「學校營運協議會」，由學生家長及當地居民所組成。負責認可學校營運基本方針，並對教育活動提出建議（駐日本代表處教育組，2017）。

二、韓國政府啟動「次代 531 教育改革」

本月起，在韓國國務總理直屬經濟人文社會研究院、韓國教育開發院、韓國職業能力開發院、韓國勞動研究院主導下，「大韓民國教育體系全面轉換方案」共同研究將正式起步，旨在實現創新型包容性教育。

透過本次改革，將提出未來 25 年的中長期創新路線圖。政策發表將分成三階段進行：2022 年將發表短期政策，其後於 2023-2027 年發表中期政策，最後於 2024 年發表長期政策（駐韓國代表處教育組，2020）。

韓國的次代 531 教育改革目的在於檢討過去 531 教改（只是一味想克服追求壓縮式成長的發展國家之教育模式）存在侷限的問題，進一步尋求有價值的觀點來樹立未來教育的藍圖及戰略，以實現創新型包容性教育的未來教育。

研究團隊指出，531 教育改革中存在：一、過度競爭的入學考試教育降低了學生的創意性等進階思考能力；二、對學習的熱愛與好奇心減弱；第三、助長課外教育所造成的教育階層固化等新自由主義教育政策方面之問題。

與此同時，研究團隊還說明了本次共同研究的背景，指出：為了實現創新與融合教育，必須要化競爭為合作、化個人的創意為團體的創意、並讓原先相互分離的學校與社會轉換為共生的學習生態界。

韓國政府即將推動「次代 531 教育改革」，邁入解放一百週年的韓國教育模式將全新改版。1995 年發表 531 教育改革後，時隔 25 年再度重啟融合時代精神的教育體系改革。

531 教育改革是金泳三政府時期首次推動的大規模韓國教育改革計畫，時至今日一直是韓國教育的主軸（駐韓國代表處教育組，2020）。

三、馬來西亞設立「國家級跨部門技職教育委員會」

根據馬來西亞星洲日報 2021 年 2 月 13 日的報導，馬來西亞高等教育部部長拿督諾萊妮於 2 月 12 日發布臉書貼文表示，馬國政府首相丹斯里慕尤丁已經在 2 月 11 日主持的一場線上會議中表示，將同意高教部成立一個跨部門的國家技職教育與培訓委員會（National TVET Council，簡稱 MTVET），以統一整合及改善馬來西亞當地的技職教育系統。根據報導，該國家技職教育與培訓委員會（MTVET）共有三個級別的行政架構，即為由首相丹斯里慕尤丁領導的國家技職教育與培訓委員會、由高教部部長及人力資源部部長共同領導的國家技職教育委員會的執行委員會，以及由高教部秘書長領導的技職教育焦點小組，共同推動改善整合技職培訓系統的工作（駐馬來西亞代表處教育組，2021）。

高等教育部部長拿督諾萊妮部長表示，該委員會除了有多個部門如人力資源部、

教育部、鄉村發展部、青年及體育部、工程部、農業及食物工業部、企業及合作社發展部等組成，其成員還包括各領域的專業人士及學術代表。這些作為策略合作夥伴的專業人士及學術界成員可以提供最新的業內數據、研究、專業知識及技術等，以便政策制定者及技職教育從業者能及時受惠。部長寄望這項跨部門的策略合作能在各領域人士的參與及支持下持續進行，以確保當地的教育機構能有效的規劃及培訓具有市場競爭力及滿足業內所需求的知識及專業技能的優秀學生（駐馬來西亞代表處教育組，2021）。

四、瑞典建置「高等教育、研究及創新國際化平臺」

瑞典高等教育委員會倡議將與瑞典研究委員會及瑞典創新局共同建置一個國際化平臺來取代現行的國際化論壇，以協調影響高等教育、研究及創新間國際化的問題，建立長期穩定結構。

該倡議於 2018 年國際化調查報告「提升瑞典為知識國的吸引力」中首度提出，並在政府的研究白皮書中提議於 2022 至 2024 年間每年編列 300 萬瑞典克朗（約合 35 萬美元）預算支應。瑞典高等教育委員會已成立專案小組與公部門和其他高等教育國際化領域相關單位進行多次會議（駐瑞典代表處教育組，2021）。

現有的國際化論壇於 2008 年成立，參與國際化論壇的政府機構除瑞典高等教育委員會外還有：瑞典大學協會、瑞典移民局、瑞典國際發展合作署、瑞典學院、瑞典學生學習補助貸款委員會、瑞典高等教育局、瑞典全國學生聯盟、瑞典研究和高等教育國際合作基金會、法務部、企業和創新部、外交部以及教育暨研究部。該論壇作為一高等教育國際化的資訊平臺發揮著重要的協調功能，但隨著問題越來越多、越來越複雜，希望加強國際化協調功能建置國際化平臺的呼聲也越來越高（駐瑞典代表處教育組，2021）。

Agneta Bladh 是 2018 年政府的國際化專案調查委員，2019 年開始規劃，致力於高等教育、研究和創新問題的國際化，消除高等教育國際化障礙。她表示：「瑞典政府從 2018 年開始逐步接受國際化調查的建議，這是正向積極的。而開發國際化平臺則是幾項建議之一。與之前的論壇相比，這個新平臺的挑戰在於該平臺將涵蓋教育和研究。希望對這個平臺的授權將更有效力，而不僅僅是一個討論俱樂部。這也是首次嘗試在歐洲研究區和歐洲教育區之間尋找連結，更擴大該平臺的任務範圍至歐洲以外地區。與許多國家一樣，瑞典在教育和研究方面擁有強大的獨立支柱。」（駐瑞典代表處教育組，2021）。

參、促進教育政策網絡的做法

一、日本公立中小學的「營運協議會制度」

日本公立中小學「學校營運協議會制度」係為建立社區居民、家長等共同參與學校營運而建立之制度，於 2004 年開始法制化後推動。依相關法令，該協議會主要有以下任務：

- （一）校長擬定之學校營運基本方針，須經學校營運協議會之認可；
- （二）教育委員會及校長得於協議會陳述意見；
- （三）關於學校教職員之任用，協議會得依據教職員任用之相關規定向教育委員會表達意見（駐日本代表處教育組，2020）。

基此，可將學生家長及當地居民的建議實際反映至學校營運方針上，且各方透過己力改善學校的教育環境，進而提高自我意識，達到「與地域共創學校獨特性」的持續效果。因此，社區學校可說是一項「區域共創學校教育環境」的有效制度（駐日本代表處教育組，2017）。

二、韓國政府啟動「次代 531 教育改革」

韓國為了走向 21 世紀創新型融合社會，亟需以「創新、融合、民主」等核心價值為基礎，樹立未來展望與教育改革方案。

教育體系全面轉換方案共同研究將以教育課程、教師人事、教育財政、教育福利、教育資訊化、高等教育、終生教育等七大核心領域為軸心，針對教育政策展開趨勢變化分析。

具體戰略內容包含：推動國中小教育創新以培養未來核心能力、大學教育體系與高等教育規劃的改制、建立學以致用的終生學習體系、打造學習型社會以推動生涯週期型學習體系、建立融合大學、社會與產業界的地區學習生態界。

為此，研究團隊將先分析 531 教改之教育政策成果與限制，並透過大數據分析提出未來韓國教育藍圖與戰略，以融入 21 世紀時代精神的教育展望與戰略為基礎，提出能培養創意問題解決力等未來核心能力的創新教育方案。本次研究將從 2020 年四月開始，預計於 2021 年 8 月公布最終報告結果（駐韓國代表處教育組，2020）。

三、馬來西亞設立「國家級跨部門技職教育委員會」

馬國的技職教育並非由教育部或高教部直接全方位管理，而是視該領域的屬性與發展由不同部門共同管理。因此，成立該理事會共有 3 大策略重點，即整合及協調行政管理、積極推動業界的技職教育和培訓以及確定技職教育和培訓的未來方向。為配合這 3 項策略重點及其 12 項策略，該委員會提出了 6 大主要措施，即制定可持續的融資計畫、制定能鼓勵各領域人士參與的政策、建立國家技職教育及培訓的品牌計畫、

建立技職教育及培訓合作中心、制定統一技職教育及培訓課程的政策以及開發技職教育及培訓的大數據庫等，後續將繼續發展執行計畫以茲落實各項措施（駐馬來西亞代表處教育組，2021）。

四、瑞典建置「高等教育、研究及創新國際化平臺」

上述瑞典建置之國際化平臺，其新的國際化目標、參與組織及協調事項摘要如下：

（一）目標

大學國際化應納入國家層面的所有相關政策，政府須依高等教育機構需求調整協助，關鍵在於：

1. 協調：在全國範圍內改善協調是高等教育機構有效性的關鍵。
2. 整合：必須將國際化納入國家層面和高等教育機構的活動中。

（二）參與組織

以中央政府為核心，其他機構則為：

1. 資助研究的權責機構（例如：瑞典研究委員會、瑞典國際發展合作署、瑞典創新局、瑞典健康、工作生活和福利研究委員會、環境、地區產業和社區發展研究委員會、瑞典能源署、瑞典國家航天署等等）。
2. 支持高等教育的權責機構（例如：瑞典學院、瑞典學生學習補助貸款委員會、瑞典高等教育委員會、瑞典研究委員會）。
3. 駐外單位（如大使館、領事館）。
4. 人力資源機構（例如：瑞典政府雇主局、瑞典社會保險局、瑞典移民局）。

國際化平臺另設專案小組，和大學國際化工作相關的機構：瑞典學院、瑞典高等教育局、瑞典高等教育委員會、瑞典研究委員會、瑞典創新局組成的主要指導委員。總體任務是設計國際化平臺，引導實現國際化戰略目標，協調政府對高校國際化的支持。

（三）主要協調領域

強調以國際化為總體目標需求，需要協調的四個方向為：

1. 著重在歐盟以外地區的戰略國際化的合作。
2. 以瑞典作為知識國為前提，提供資訊並努力建立雙邊關係的合作。
3. 國際資訊收集和分析的合作。
4. 改善國際移動條件的合作。

利用國際化平臺提高人們對瑞典的認識，並增加瑞典與外國教育機構組織之間的聯繫。這將對提高瑞典研究和大學教育品質及其發展，甚至對整個社會產生許多積極

性的影響。

除此之外，國際化平臺還應具備對國際訪問團活動進行實際協調，以協助安排大學及其他高等教育和研究人員出國訪問的功能，通過戰略國際化提供經費資助。

瑞典作為一個知識國家，在很大程度上受到來這裡學習或工作的各國菁英影響，要吸引各國菁英來瑞典，牽涉不同單位的複雜性過程，因此有必要為外籍生、研究人員和教師創建更流暢的系統。

瑞典大學的能見度要提高才能增加知名度，這部分可透過高等教育機構之間更牢固的合作形式來實現，瑞典大學協會也正朝著這個方向努力，但在與國外聯繫的協調和聯合活動形式工作仍有成長空間。駐外單位在駐在國是一獨立運營單位，對瑞典高等教育機構國際化起著非常重要的作用。駐外單位隸屬於外交部，這使得它們在這方面的參與變得複雜。調查發現，重要的是在駐外單位和國際化平臺的協調結構間建立明確的對話形式。隸屬外交部的瑞典學院身為國際化平臺專案小組指導委員，應更能促進國際化平臺在國際上宣傳的作用（駐瑞典代表處教育組，2021）。

肆、建構教育政策網絡的歷程及其限制

因前述韓國、馬來西亞及瑞典等構想均尚未實施或在準備期中，這裡僅介紹日本公立中小學的「營運協議會制度」為例。

日本於第 193 次國會中通過「地方教育行政組織及營運相關法律」修正案，所有公立學校都應朝社區學校目標邁進，並有擔負致力成立學校營運協議會的義務（駐日本代表處教育組，2017）。

根據日本政府調查，2016 年 4 月 1 日時，日本共有 2,806 所學校為社區學校，2017 年 4 月 1 日時增加 794 所學校，共有 3,600 所學校。從地區而言，則共有 367 市區町村及 11 道縣的教育委員會有導入該項制度。其中，公立國小、國中及義務教育學校共有 3,398 所學校，達到 2013 年 6 月 14 日內閣會議決議之第 2 期教育振興基本計畫中「將公立國中及國小的社區學校校數增加 1 成（約 3,000 所）」之目標。高等學校及特別支援學校也較 2016 年度增加 50 所，共 86 所學校。義務教育學校也較 2016 年度增加 17 所，共 24 所。社區學校制度與國小國中一貫教育等新制度，以及特別支援教育與職涯教育等制度有效融合的措施也正逐漸增加（駐日本代表處教育組，2017）。

文部科學省（教育科學部）今後將會持續蒐集優良案例，並透過舉辦說明會或論壇的方式，持續推動社區學校制度（駐日本代表處教育組，2017）。

由於實施初期各縣市設置情形並不踴躍，文科省為落實協議會制度，又於 2017 年修訂相關法律，課予各縣市教育委員會負有「應努力實施之義務」，因此近年設置數成

長較為明顯（駐日本代表處教育組，2020）。

另依據日本民間團體之調查，此項制度無法全面推廣之原因，係該制度對教育委員會及學校增加工作負擔，與家長及社區居民對議題之溝通有其壓力，因此地方教育委員會及學校對成立該協議會大多採取被動之立場，影響制度之推廣（駐日本代表處教育組，2020）。

伍、建構教育政策網絡，促進跨領域對話

如前言所述，隨著全球化及社會多元化的演進，教育政策牽涉層面甚廣，如何在教育政策制定過程中設計有效公共參與的模式，也成為各國教育政策的趨勢。以本文討論的四個國家為例，無論日本公立中小學「營運協議會制度」、韓國「次代 531 教育改革」、馬來西亞「國家級跨部門技職教育委員會」及瑞典「高等教育、研究及創新國際化平臺」均反映出這樣的風潮。

詳言之，例如日本公立中小學「學校營運協議會制度」，強調由學校、學生家長及當地居民們共同商議，向學校表達校務營運建議，達到共同參與。

而韓國政府啟動「次代 531 教育改革」。則是彙整不同政府層級，包括在國務總理直屬經濟人文社會研究院、韓國教育開發院、韓國職業能力開發院、韓國勞動研究院主導。

而馬來西亞的技職教育與培訓委員會（MTVET）也有類似做法。其共有三個級別的行政架構，即為由首相丹斯里慕尤丁領導的國家技職教育與培訓委員會、由高教部部長及人力資源部部長共同領導的國家技職教育委員會的執行委員會以及由高教部秘書長領導的技職教育焦點小組，共同推動改善整合技職培訓系統的工作；另也整合人力資源部、教育部、鄉村發展部、青年及體育部、工程部、農業及食物工業部、企業及合作社發展部等組成，其成員還包括各領域的專業人士及學術代表。這些作為策略合作夥伴的專業人士及學術界成員可以提供最新的業內數據、研究、專業知識及技術等，以便政策制定者及技職教育從業者能及時受惠。

而參與瑞典「高等教育、研究及創新國際化平臺」國際化論壇的政府機構，除瑞典高等教育委員會外還有：瑞典大學協會、瑞典移民局、瑞典國際發展合作署、瑞典學院、瑞典學生學習補助貸款委員會、瑞典高等教育局、瑞典全國學生聯盟、瑞典研究和高等教育國際合作基金會、法務部、企業和創新部、外交部以及教育暨研究部，嘗試在歐洲研究區和歐洲教育區之間尋找連結，更擴大該平臺的任務範圍至歐洲以外地區。

最後，透過巴拉圭教育和科學部部長 Juan Manuel Brunetti 主持該國參與性對話，

與巴拉圭地方當局和教育工作者一起反思、交流想法並分析關於巴拉圭教育轉型過程的提案。他指出：「我們都希望為我們的孩子們提供更好的教育，我們知道教育是實現我們國家發展的基礎」，因此在各方之間尋求協助極為重要，目標制定因地制宜，正點出建構教育政策網絡，促進跨領域對話的核心目標與價值所在（駐巴拉圭共和國大使館教育參事處，2021）。

參考文獻

李森永（2018）。法國 2016 中小學課綱制定過程的公共參與機制及其啟示。國家教育研究院電子報，169，取自

https://epaper.naer.edu.tw/edm.php?grp_no=3&edm_no=169&content_no=2978

劉宜君（2002）。政策參與與政府再造—談政策網絡的概念與類型。國政研究報告憲政（研）091-008 號。

駐巴拉圭共和國大使館教育參事處（2021）。巴拉圭教育部與 Canindeyú 省的各個部門進行教育變革的參與性對話。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2056527

駐日本代表處教育組（2017）。日本推展社區學校（學校營運協議會制度）概況。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1980264

駐日本代表處教育組（2020）。日本公立中小學「營運協議會制度」實施未達三成。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2054142

駐法國代表處教育組（2021）。法國高教十年計畫出爐 正反意見大論戰。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2054874

駐馬來西亞代表處教育組（2021）。馬國設國家級跨部門技職教育委員會整合技職培訓系統。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2054964

駐瑞典代表處教育組（2021）。瑞典建置高等教育、研究及創新國際化平台。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2057774

駐韓國代表處教育組（2020）。「規畫全新韓國教育體系」韓國政府啟動「次代 531 教育改革」。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自
https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2054017