

教育學術研究者與教育政策制定者關注差異之研究：雙社群理論之觀點

蔡進雄*

摘要

教育學術研究者與教育政策制定者兩者是存在著許多差異，兩者的鴻溝亦有待正確的態度加以弭平，本研究從雙社群理論探討研究者與決策者的相異之處。

本研究經由文獻探討及焦點團體訪談，獲得以下幾項主要結論。第一，雙社群理論能解釋教育學術研究者與教育政策制定者的關係與差異；第二，教育學術研究者在教育政策的角色主要是啟發者、諮詢者及知識生產者，而教育政策制定者在教育政策主要是扮演規劃者、決定者、實踐者及問題解決者的角色；第三，教育學術研究者強調追求真理、注重研究品質及理想面等，而教育政策制定者關心輿情民意、問題解決、經費法令及現況面向等；第四，為形成更合理的教育政策，教育研究者與教育政策制定者應該增進彼此的對話討論，建立信任關係及合作互動平臺機制。

關鍵詞：教育研究者、教育政策制定者、雙社群理論

* 本研究曾獲得國家教育研究院經費補助

* 作者為國家教育研究院教育制度及政策研究中心研究員

E-mail：054308@mail.naer.edu.tw

投稿日期：2016 年 7 月 4 日；修改日期：2017 年 5 月 10 日；採用日期：2017 年 11 月 8 日

壹、緒論

一、研究動機

知識應用理論是企圖改進科學知識或專業知識，俾將之應用到政策制定系絡（丘昌泰，1999），由於研究社群與教育實務兩者存在著截然不同的文化，使得教育研究的成果無法為教育政策界及教育實務界所應用（王麗雲，2006）。學術界常發出教育部在制定政策根本不參考相關研究報告、教育部委託學者專家做研究是為政策背書的抱怨，而行政部門也會有研究報告和政策取向不一致無法採用、政策改了再好的研究也沒有的牢騷（翁福元，2009），長期以來亦有理論歸理論、實務歸實務的聲音，即便國內教育學術研究人口不斷增加，還是會有人質疑我們的教育是否隨之進步，誠如陳恆鈞（2001）所言政策分析的結果雖然在質和量方面有大幅增加，但政策制定者卻很少將它直接應用於決策過程。質言之，教育學術研究者在影響教育大方向之教育政策扮演那些積極角色，而每日面對煩瑣事務之教育現場的教育政策決策者及執行推動者，又該如何面對堆積如山的研究報告及相關論文，這些問題都值得吾人加以探究。

另一方面，未能尊重專家學者及學術單位研究成果，並轉換成為政策規劃方案，是目前多數行政機構的現象（張芳全，2006），然而教育行政主管人員在做重大決定時，若只憑其個人知識及經驗，則容易做出不良或錯誤的決定，結果將對教育造成重大的損失，因為依據教育研究的訊息較易做出正確的決定（葉重新，2001），政策研究之目的就是希望能將政策知識應用到制定之系絡上，以發揮知識即力量的作用（丘昌泰，1999），故教育政策應該以教育專業知識理論為基礎，缺乏教育專業知識理論的教育政策決定將不易成功實踐，林水波（2011）也指出一個缺乏專業為基礎的政策決定，乃是不重視循證的政治行為，張芳全（2006）也表示政府機關不重視學術研究報告的原因主要有行政首長的心態、政府機構的保守主義、行政人員態度消極、機構內部人員沒有專業素養吸收學術研究報告內容及研究報告內容過於深奧等。職此之故，就教育研究與教育決策兩者合理模式分析來看，除教育研究需要增加其實用性外，教育決策者也需強化其專

業堅持，以促進教育研究與教育決策兩者間的合理互動關係（謝美慧，2000），雖然理想層面上教育研究者與教育決策者要有合理的互動模式，但目前實際情況又是如何，相當值得我們加以探討分析。

公共政策是指政府選擇作為或不作為的任何行動（Dye, 2002），因教育政策影響層面至深且廣，故擁有教育決定權力者若無知識是令人可怕的（Smith, 1991），可見在專業知識對教育政策制定有其重要性。綜言之，在現代化國家中，許多公共事務日趨專門化，因此必須借重學者專家的專業知識與意見（彭懷恩，2008），且由於民間教育改革對政府教育政策的重視與批評，教育政策制定過程之態度已由「閉門造車」的心態，轉為「廣開天下言路」之態度（翁福元，1999），使得教育學術研究者與教育政策制定者有了更多的互動，亦即知識生產者與知識使用者間應有較為緊密的聯結，由此也顯示出本研究探討的必要性與價值性。

二、研究目的

基於上述本研究的目的有四，臚列如下：

- （一）探討教育學術研究者在教育政策的角色。
- （二）探析教育政策制定者在教育政策的角色。
- （三）分析教育學術研究者與教育政策制訂執行者在教育政策關注之差異。
- （四）探討教育學術研究者與教育政策制定者兩者間的有效互動。

貳、文獻探討

以下就教育研究者與教育政策制定者的差異、知識應用的模式、雙社群理論之內涵及相關研究分述如下：

一、教育研究者與教育政策制定者的差異

教育研究對於教育政策的必要性在於以下幾方面：對於理性決策的期望、改

進決策品質、研究成果作為說服的工具與行動的動力、重視教育研究的績效責任、提升教育議題討論的專業性等（王麗雲，2006），吳明清（2001）也指出教育是一種「專業」，所以教育決策必須有專業考量。由此可見，教育研究對於教育政策的重要性。然而由於不平等的地位、看問題的角度不同、對學術的不同看法及研究結果與政策相矛盾等，使得決策者與研究者常處兩種不同的文化（袁振國，2010），至於教育研究者與教育政策制定者宜抱持何種態度，J.F.Herbert 認為教育智慧是在實踐中逐漸成長，而又到教育理論指引，形成教育工作者的思想圈，藉以拉近教育理論與實踐之間的距離（楊深坑，1988）。翁興利（1999）認為科學社群與政策社群成員要有正確的觀念，研究者的態度為應維持研究方法與研究目的間之平衡、以假設性的方式來敘述報告結論、將研究結果之解釋意涵留給應用者、強調應用空間之廣泛性、分析結果僅是政策制訂過程中的投入因素之一，而決策者的態度為應將研究報告視為提升決策品質的來源，並且以開放的胸襟來閱讀研究報告。陳佳君（1993）建議加強聯結機制與諮詢機制以將專家學者之諮詢意見應用於政策制定體系之中，朱志宏（2002）則希望官僚機關的政策分析人員做到以下幾點：要有面對權貴直言不諱的道德勇氣、要有尊重市場機制與民主政治的精神、要能兼顧公平正義與效率效益的價值，以及要有解決公共問題的真才實學。李允傑（2009）也力陳受人尊敬的政策專家的基本倫理準則是：1. 慎選顧客，避免替與自己之價值理念相背的顧客服務；2. 顧客的政策偏好有危及公共利益時，政策專家應直言力諫；3. 在某些與民眾切身有關的政策議題上，應鼓勵民眾參與並將民意反應在政策過程中，翁福元（2009）則表示教育研究與教育政策的制定都是專業行為，彼此要互相尊重並相信專業是必要且重要的。

總結說來，教育學術研究者與教育政策決策者兩者是存在著許多差異，兩者的鴻溝亦有待正確的態度加以弭平，在本文文獻探討第三部分將會從雙社群理論進一步探討研究者與決策者的相異之處。

二、知識應用的模式

社會科學家之研究所得，不論多麼有價值和多麼有用，但若不能為一國政府的決策人士及社會各界領袖所採用，則仍然不能發生具體的效果（魏鏞，2002），

故知識應用是公共政領域之一項研究重點，其研究主要目的是在於瞭解公部門及私部門的決策過程中，如何應用科學的專業知識，來提升行政績效及改善政策品質（趙達瑜，1995）。Lester 和 Stewart 指出政策分析被完成應用在決策上的困難，大致有三種因素：1.環境因素：即政策分析所在之政治環境因素；2.技術因素：即政策分析所使用之方法論因素；3.人的因素：即政策分析使用者之心理因素（陳恆鈞譯，2001），可見影響教育決策及研究應用之因素是多元而非單一因素。

Janowitz 於 1972 年曾提出工程模式（engineering model）及啟發模式（enlightenment model），前者是線性關係，研究結果在於提供決策相關的事實，後者是強調研究所提供的智性和概念貢獻（潘慧玲，1999；Finch, 1986）。

Weiss 於 1979 年提出的社會科學研究使用情形分為七種模式受到廣泛的引用，此七種模式說明如下（陳恆鈞，2001；潘慧玲，1999;Finch, 1986;Weiss, 1979;Weiss, 1982）：1.線性（linear）模式：是純應用研究模式，歷程為基礎研究→應用研究→發展→應用；2.問題解決（problem-solving）模式：社會科學家被期待提供實徵證據或研究結論，以解決政策問題；3.互動（interactive）模式：從研究到應用不是線性關係，而是政策制定者與研究者間的對話；4.政治（political）模式：決策者委託研究常為了支持自己原有的觀點，強調對先前決策予以合理化；5.戰術（tactical）模式：使用研究當作是一種拖延行動之戰略，例如遇到民眾對某政策的質疑，則可對外宣稱將進行該政策之研究，以拖延決策時間；6.啟發（enlightenment）模式：透過研究提供概念及理論觀點，以滲透於政策制定過程，亦即藉由研究使用之擴散過程啟發政策制定者；7.研究為社會中智性事業的一部份（research as part of the intellectual enterprise of the society）模式：社會科學研究視為社會智性追求的一部分，研究者致力於擴展辯證的視野及再形塑問題。

Husen（1984）則從研究者與政策制定者間的溝通觀點，將上述七種模式簡要合併為啟發（enlightenment）或滲透（percolation）模式及政治（political）模式兩者模式。總之，知識應用模式頗多，研究者與政策制定者兩者互動模式可能是單一模式，也可能是多種模式混合，且針對知識應用模式之探討可以作為本研

究主題之重要理論基礎。

三、雙社群理論之內涵與相關研究

(一) 雙社群理論的內涵

如圖 1 所示，雙社群理論（two-communities theory）認為學術研究者與政策制定者兩個社群是處於迥然不同的兩個世界，且各有不同的價值與態度（翁興利，1999；Caplan, 1979）。也就是說，要決策者直接使用政策研究結果是不可能的，主要原因是研究人員與決策者的世界觀與信仰系統是相互敵對的（陳恆鈞譯，2001）。由此觀之，兩個社群成員所關注的方向重點及價值態度是有所相當大的差異。

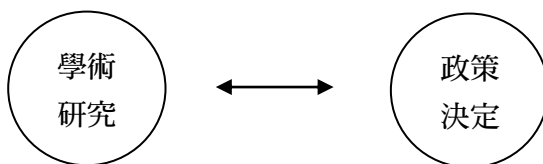


圖 1 學術研究者與政策決定者

進一步綜合歸納各家之言（丘昌泰，1999；袁振國，2010；陳佳君，1993），教育研究者與教育決策者兩者差異可闡述如下：就對知識生產過程的關切面來看，政策制定者對知識生產過程並不關心，而是關注知識對問題解決的助益情形，而教育研究者是希望藉由研究能達到啟蒙的目的及對知識領域的貢獻，並且強調知識生產過程的信效度。就獎賞系統而言，教育政策決策者處於官僚體系有其升遷制度，而教育研究者重視論文發表及知識生產所帶來的升等及學術聲望之提升。就研究時間而言，教育政策決策者希望短時間能獲得研究成果，以利教育政策決策之參考，而教育學術研究者則希望有更長的時間來進行研究，以提升研究成果品質而不是急就章。從以上的論述可見，由於教育研究者與教育政策決策者的認知、價值及生活世界之差異，所以要聯結兩者卻有其困難之處。

再者，從雙社群理論及翁興利（1999）的觀點來看，教育學術研究者宜扮演

以下的角色：1.分析者：透過知識生產分析教育政策趨勢；2.協助者：提供研究報告供教育行政人員政策決策之參考；3.啟發者：具價值的研究報告可啟發教育決策者新思維。除了宜扮演分析者、協助者及啟發者外，學術研究者亦宜避免以下兩個角色：1.避免成為預測者：太堅持己見，不易與決策者互動；2.避免成為決策者：提供正反不同意見之研究報告，將決定權留給教育決策者。至於教育決策者及執行者亦宜有以下的態度：1.不全盤接受也不全盤否定研究報告；2.試圖從研究報告獲得不同思維角度及啟發。魏鏞（2002）亦曾愷切表示社會科學知識能否產生具體效果以解決社會上各種問題，其關鍵在於社會科學家與社會決策人士能否建立相互合作的良好關係，為了建立良好關係，在社會科學家方面必須：1.不斷改進其研究方法，增加研究結果的可靠性；2.儘可能使其研究結果與社會需要發生關聯，並使研究成果能運用到實際之問題解決；3.嚴格保持社會科學學者的中立性。在決策者方面必須：1.認識社會問題的複雜性及社會科學的可靠性；2.放棄用普通常識來分析社會現象，尊重社會科學的專業知識；3.保障學術研究的獨立性並維護學者追求知識的自由權利；4.給予社會科學研究大量的經濟支援。此外，誠如謝美慧（2000）所言在教育研究與教育決策的互動歷史觀之，教育研究與教育決策互動關係是從指導、不信任，到重新定位與合作。翁福元（1999）也力陳要維持教育研究與教育政策的對等關係，千萬不可是教育研究成為教育政策的工具，或為教育政策的背書。

總結說來，從雙社群理論來看，教育研究者與教育政策決策者是生活於不同的價值世界，因研究報告可供決策參考並會影響教育決策的品質，故顯現學術研究者的價值，但教育學術研究者亦應體認教育決策之制定絕非以教育專業知識為單一的決策因素，還涉及政治、社會、經濟及民意等多方面的考量，誠如劉世閔（2005）所言政策的形成不見得必然是理性思維的產物，有時是衝突間妥協的結果，有時是佔有位置之菁英所作的決定。在另一方面，教育政策制定執行者亦不宜只聽取選擇「好消息」，宜尊重教育專業研究結果，並採開放心胸從學術研究報告尋覓新思維與新線索，以提升教育政策決策之品質。

（二）雙社群理論的相關研究

陳佳君（1993）以訪談及問卷調查得到下列的幾項發現：1.行政機關與專家學者有很明顯的分立情形，行政首長是否具有諮詢觀念是影響諮詢意見在政策制定體制應用的重要因素；2.行政機關在諮詢政策意見時，仍是以機關幕僚之意見為主；3.專家學者諮詢意見在政策制定體系的應用上多為「工具性應用」；4.政策諮詢制度之運作對於專家學者諮詢意見無法落實於政策制定過程中有重大的關聯。何美慧（2002）研究發現教育部對其委託研究案的應用並不低，研究案最大的功能是協助行政人員蒐集與彙整資料，並為行政人員進行決策提供更穩固的基礎，但研究中也指出教育部的委託研究與決策之間仍然有所落差。單承剛和何明泉（2004）從政策知識引用的角色探討設計政策制定所面臨的問題，研究結果發現：1.基礎研究與任職者引用知識之間，存在著不能配合的現象；2.任職者知識引用的決策型態僅以訊息傳遞為最多；3.任職者個人的知識偏好，影響設計政策制定於不完全知識下進行決策；4.設計政策屬於結構不良的政策問題，影響著政策知識環境系絡的發展。

從上述研究可以發現政策決定者與學術研究者確實有分立之情形，但教育學術研究者與教育政策制定者兩者關注是否有明顯的差異，值得進一步探析。

四、小結

如前所述，教育學術研究者與教育政策制定者兩者所關注之處有諸多差異，因此如何建立兩者之聯結機制並法制化，是未來可以努力的方向，例如教育部為了強化與國家教育研究院雙向之互動溝通機制，有效整合研究資源並推展研究成果，已訂定「教育部與國家教育研究院年度研究計畫與研究資源協調整合運作及管理作業要點修正規定」（教育部，2012），據此定期開會互動協調。此外，教育部亦常委託相關教育政策專案給大專院校之學者專家進行研究，並參考研究結果訂定教育政策。本研究的目的即在於探究教育學術研究者與教育政策制定者的角色任務及如何建立有效的聯結與互動，以改進教育政策決策之品質及成效。

參、研究設計與實施

本研究目的在於從雙社群理論探索教育學術研究者與教育政策制定者之關注差異，本研究之研究方法、研究對象、實施程序與資料處理說明如下。

在研究方法、研究對象及實施程序方面，從文獻回顧可知針對教育學術研究者與教育政策制定者關注差異此一議題國內過去研究並不多，因此本研究採取四次焦點團體訪談（focus group interview）進行資料蒐集。參與者之資料編碼如表 1 所示，1-A 是指代表參與第一次焦點團體訪談之 1-A 學者，2-A 是指代表參與第二次焦點團體訪談之 2-A 學者，依此類推。

在進行焦點團體訪談之前，筆者先向參與者簡要說明本研究目的與內容，並請與會者針對以下四題訪談大綱發表意見：

- 一、教育學術研究者在教育政策的角色與任務為何？
- 二、教育政策制定者在教育政策的角色與任務為何？
- 三、教育學術研究者與教育政策制定者在教育政策關注之差異為何？
- 四、教育學術研究者與教育政策制定者兩者如何進行有效的互動？

表 1

參與者編號、擔任職務及專長

訪談代號	擔任職務	專長
1-A	科技大學教授（曾任職於教育部）	教育行政及政策
1-B	教育部所屬館長	教育行政及政策
1-C	國立臺灣師範大學教授	教育行政及政策
1-D	國立新竹教育大學教授	教育行政及政策
1-E	國立臺東大學副教授	師資培育政策、課程與教學
1-F	國立臺北教育大學兼任助理教授	教育人力發展、教育行政
2-A	國立臺北教育大學教授	教育行政及政策
2-B	國立屏東教育大學教授	教育行政及政策
2-C	臺南市政府參事（曾任教育局長）	地方教育行政及政策
2-D	國立臺灣師範大學教授	教育行政及政策
3-A	國立臺北教育大學教授（曾任職教育部）	教育行政與政策
3-B	國立臺北教育大學教授	教育政策、教育政策規劃
3-C	國立臺灣師範大學教授	教育行政與政策
3-D	國立臺灣師範大學副教授	教育政策研究
4-A	國立臺中教育大學副教授	教育行政與政策
4-B	臺北市立大學副教授	教育行政與政策
4-C	國立海洋大學教授	教育理論與教學媒體科技

質言之，本研究以質性之焦點團體訪談方法進行資料蒐集，焦點團體訪談之方式及過程為邀請教育政策相關學者專家及曾服務於政府部門之教育行政人員參加，藉由訪談資料爬梳萃取教育學術研究者與教育政策制定者之關注差異。至於本研究的資料處理部分，為確保本研究之信度與效度，焦點團體訪談之前均會

向受訪者解釋說明本研究主題之重要內涵，訪談後研究者檢視逐字稿之相關內容，接著研究者對於訪談內容再加以歸納整理、萃取要點、形成本研究結果之核心主題，研究者在歸納撰寫過程亦隨時自我檢視及反省是否有所偏失。除此之外，為避免衍生學術研究倫理之問題及困擾，在訪問前均告知焦點團體參與者談受訪者：「本研究所訪談的內容純供學術研究之用，受訪者的姓名以匿名方式處理。」

總的說來，本研究採用焦點團體訪談法以瞭解教育研究者與教育政策制定者之角色任務差異情形，以及較佳的互動模式，在梳理分析兩者差異情形及互動模式後提出結論與建議，以供教育學術研究者、教育政策決策者及教育相關單位之參考。

肆、研究結果分析與討論

參與者對於所提供的問題能表達多方意見，分析歸納四次焦點團體座談之要點如下。

一、教育學術研究者在教育政策常扮演啟發者、諮詢者及知識生產者的角色與任務

由於教育學術研究者在教育政策的角色與任務重疊性很高，故角色與任務可一併討論。教育學術研究者在教育政策的角色是常扮演啟發者、諮詢者及知識生產者的角色，以下是編號 1-B、編號 1-F 等受訪者的觀點：

真實的探究者、政策的諮詢者及政策的影響者。（編號 1-B）

學術研究者關注在對問題提出一些解釋，從中找出歷史的發展軌跡，進而形成理論提出建議、蒐集各國研究資料，以提供教育部政策執行時作為參考及建議。（編號 1-F）

1. 研究教育政策的相關議題；2. 創新研究發現；3. 從研究發現及創新中提供政策初步建議；4. 提供教育政策規劃、執行及評估的諮

詢。（編號 3-B）

除了擔任教育政策的啟發者及諮詢者，也有受訪者表示從事教育學術研究者是從事知識生產者，編號 1-C 及編號 3-C 受訪者認為：

提供教育部強而有力專業論述基礎。（編號 1-C）

從事教育學術研究者與其它的研究者皆有相似的責任，也就是從事知識的生產。對想要研究現象或問題，在大學的學術領域非常客觀以創造知識。尤其是一個個別大學學術研究者，如果能很認真的，把所從事的教育研究的議題本於求真，應該可以創造有用的知識。（編號 3-C）

這裡所談到的角色，如果從角色的定義來看，就是善盡其責任。如果是持續且累增知識，如果較關心教育政策（因為在教育學術的範疇所能關注的主題很多），也有可能和教育政策較有關係的。就一位教育學術者而言，第一個任務就是和任何從事學術研究本於客觀、追求真理、創造知識。這也是學術研究者最主要的角色。（編號 3-C）

雙社群理論主張學術研究者與政策制定執行者兩個社群是處於迥然不同的兩個世界，並各自有不同的價值觀與態度（翁興利，1999；Caplan, 1979），且如同前述文獻探討歸納指出學術研究者扮演啟發者、協助者及分析者之角色，從焦點團體訪談之學者專家意見亦顯示教育學術研究者在教育政策上常是扮演啟發者、諮詢者及知識生產者，文獻探討及焦點團體訪談兩者所發現是頗為相符的。

二、教育政策制定者在教育政策扮演規劃者、決定者、實踐者及問題解決者的角色與任務

有別於教育學術研究者，教育政策制定者在教育政策常扮演教育政策規劃者、決定者、實踐者及問題解決者的角色與任務，以下是編號 1-B、編號 1-D、編號 2-A 等受訪者的看法：

將研究結論轉化為教育制定重要基礎，並付諸施行。（編號 1-A）

決策前意見聽取綜合各類資訊（短、中、長效應）決定政策。（編號 1-B）

教育政策制定者，他位居於金字塔最頂端，理論上，他要定訂一個合理的、合目標的、解決當前重大教育問題政策決定。（編號 1-D）

教育政策制定者在教育政策的角色為規劃者、推動者、決定者、政治者、起導者，任務是問題改善。（編號 2-A）

教育理念的實踐者。（編號 2-B）

教育政策制定者是教育政策理論實踐者、決定者的角色及觀點整合者。（編號 2-D）

教育政策制定者在教育政策的角色與任務是執行現有政策、調整政策內涵、規劃創新政策、宣導政策理念。（編號 3-A）

依據雙社群理論的觀點（丘昌泰，1999；袁振國，2010；陳佳君，1993），教育政策制定者與教育學術研究者生活於不同價值體系，不同之處在於教育政策者是政策決定者及實踐者，而學術研究者並不是政策決定者也非實踐者，其關切的是論文及研究報告的信效度和品質，此外政策制定者常常面臨諸多實務問題需要即時解決，因此教育政策制定者也常是透過整合的問題解決改善者。

三、教育學術研究者與教育政策制定者兩者有諸多關注上的差異，前者重理想面、研究品質及追求真理等，後者重視法令、經費、輿情民意、政治及問題解決等

基於雙社群理論，學術研究者與政策制定者是處於不同的職場環境，本文文獻探討亦指出從知識觀點來看，前者是知識生產者，而後者是知識使用者，兩者關切面向是會有所差異。受訪者對於兩者差異紛紛提出看法，歸納主要是研究者關注理想、研究品質及追求真理，而政策制定者是關注法令經費和民意輿情，以及問題的解決，以下是受訪者編號 1-B、編號 2-A 及編號 4-A 所提出的看法。

1. 績效責任對象不同：教育學術研究者關注在學術社群同儕及標準、學術良知；教育政策制定者關注在上級機關、民意機構、媒體、政策影響社群。2. 民意變動的敏感度：教育學術研究者弱、教育政策制定者強。3. 時間感度：教育學術研究者長、教育政策制定者短。4. 資源分配和決策優先順暢考慮：教育學術研究者無、教育政策制定者有。（編號 1-B）

教育學術研究者：1. 著重於關注政策完整性（重於研究報告內容及邏輯）；2. 著重效益性，從研究報告中，對於問題解決是否能夠達到預期的效果；3. 著重精確性，尤其是數據的引用，須與事實結合在一起。資料的出處，皆須要註明的很清楚。4. 著重邏輯性，尤其在文獻資料探討時，瞭解彼此間的邏輯關係，針對該部分加以著重分析；5. 著重理想性；6. 著重學術性；7. 資料蒐集；8 追求真理；9. 著重統計數據；10. 重報告發表；11. 重歸納法；12. 重過去文件；13. 重實質正義；14. 關注研究內涵；15. 關注學理。（編號 2-A）

教育政策制定執行者：1. 著重政策方向或關鍵議題彼此間的統合性（強調政策執行後所產生的影響、執行的要點，彼此間是否可以統整、及執行後的反應）；2. 著重可能性。會針對人員及經費部分思考，有些部分可以先進行，有些部部分可以較慢執行，由於影響到利

益關係等因素；3. 關注政策執行後，支持性如何；4. 著重利害關係；5. 強調現實；6. 著重應用性；7. 問題原因；8. 追求實際；9. 重政策方向；10. 重問題解決；11. 重演繹法；12. 重未來影響；13. 重行政程序；14. 關注輿情反應；15. 關注實務（人員、經費）。（編號 2-A）

決定者須考慮權力、經費、資源適當分配。（編號 4-B）

編號 2-A 的受訪者在學術研者及教育政策制定者的關注差異可說是給予相當周延的比較。此外，編號 3-C 及編號 3-D 受訪者也從關注者、時間及專業等提出看法，引述如下：

1. 關注點不同，教育學術研究：求真，追求客觀了解；教育政策制定者：能否適時解決眼前問題；2. 時間軸，教育學術者研究：時間長以客觀了解；教育政策制定者：容許時間較短；3. 提供資訊時間差異，教育學術研究者：提供資訊需要較長時間；教育政策制定者：提供制定政策資訊馬上即時準備完成；4. 對於知識產生，教育學術研究者：獨立自主進行研究；教育政策制定者：欠缺嚴謹客觀知識；5. 知識形成，教育學術研究者：暫時性、不確定性、多元可能性；教育政策制定者：確定性、穩定性。（編號 3-C）

時間壓力不同，專業不同，教育制定者關注實務面、政治面、對經費瞭解、對民意動向瞭解、對社會瞭解、對利害關係需求瞭解，但對於研究品質、研究問題、新知等是不瞭解的。學術研究者其專業就是把研究知識儘量作到正確、關心真實性。（編號 3-D）

總的說來，由於扮演角色的不同，教育學術研究者與教育政策制定者所關注的面向確實有所差異，前者重理想面、研究品質及追求真理等，後者重視法令、經費、輿情民意、政治及問題解決等。

四、教育學術研究者與教育政策制定者可增加交流對話、建立互動平臺機制及信賴合作關係，委託計畫宜找對專業研究團隊

從文獻探討中可得知，研究成果是否能為教育政策制定者所應用，並不是完全是線性關係，學術研究與政策制定兩者有啟蒙模式及政治模式等不同關係（Husen, 1984），再者影響教育政策的因素也是相當多元而非單一因素。對於如何增進教育學術研究者與教育政策制定者兩者的有效互動，受訪者編號 1-A、編號 2-B、編號 2-D、編號 3-C 及編號 3-D 均表示要增加兩者的對話討論與信賴關係，以及建立平臺：

教育政策方向和重點的選擇與瞭解宜諮詢專業學術者的意見和實務執行者受影響者的看法，學術研究進行中宜讓行政人員參與討論，以「焦點團體」廣納專家和學者一起作研究成果的檢核，以此機制平臺，確保研究結果可轉化為政策。（編號 1-A）

教育學術研究者、教育政策制定者二者互動，主要是透過定期溝通、對話及有效論辯。透過不同的方案，共同討論，集思廣意，從中提出更好的方案，找出共同一致性的結論建議。（編號 1-F）

對話交流：透過彼此對話交流互為瞭解教育學術研究的取向與教育現場實務的需求。（編號 2-B）

互動須有對話過程。（編號 2-D）

透過平臺影響形成好的政策。（編號 3-C）

信賴關係很重要，目的也是很重要，在某種程度上是可以有互動關係的，二者間相互合作，二者間的水平相互接近、相互溝通及交流。（編號 3-D）

如何建立長久智庫或機制平台就顯得很重要，例如國教院與教育部、各地方縣市政府教育局處可以和地方學術單位。例如行政單位和學術單位定期教育上議題分享。（編號 4-A）

除了加強對話及建立平臺外，委託專案宜找對專業研究團隊，以下是編號 1-C、編號 1-D 及編號 1-E 的觀點：

最關鍵的一點，委託計畫（專案），須要找對研究單位（團隊）。
（編號 1-C）

最重要委託計畫（專案）要找到專業研究團隊，唯有團隊才能符合整合性且系統性、長期性研究，由於能長期關注議題，對於議題敏感度較高。（編號 1-D）

教育決策支援系統、找對的研究團體執行計畫，此二者是否可能形成固定機制模式？（編號 1-E）

總之，教育學術研究者與教育政策制定者可增加交流對話、建立互動平臺機制及信賴合作關係，委託計畫宜找對專業研究團隊，且誠如翁福元（1999）所言要維持教育研究與教育政策的對等關係，千萬不可是教育研究成為教育政策的工具，或為教育政策的背書。翁興利（1999）也認為研究者應將研究結果之解釋意涵留給應用者，而決策者的態度為應將研究報告視為提升決策品質的來源，並且以開放的胸襟來閱讀研究報告。

五、教育學術研究者與教育政策制定者均應具教育專業知能、核心素養及關注教育政策的合理性

如前項所述，教育學術研究者與教育政策制定者兩者有諸多關注點的差異，但教育學術研究者與教育政策制定者兩者也有共同點，亦即均應具備教育專業知能及核心素養，教育學術研究者原本就應具教育專業及核心素養才能提出具品質的教育研究成果，而教育政策制定者若有教育專業知能及核心素養則進行教育決策判斷時，才會更為明智。以下是受訪者編號 2-B、編號 2-D 及編號 4-A 所提出的看法：

1. 二者皆須兼具教育理念與哲思基礎；2. 二者皆關注教育政策的正確性方向、可行性與發展性。（編號 2-B）

二者相同點：所制定政策須有合理性且達成政策目標。（編號 2-D）

核心素養應是學術研究者及政策制定者共同關注具備的。核心素養可以包括應備的知識與能力，或二者應具備條件之公民素養，如正義、理想性、公共利益。（編號 4-A）

伍、結論與建議

一、結論

本研究的目的是在於探討教育學術研究者與教育政策制定者兩者的關注差異及互動關係，經由文獻探討及焦點團體訪談，獲得以下幾項主要結論。

第一，雙社群理論能解釋教育學術研究者與教育政策制定者的關係與差異，雙社群理論認為研究者與政策制定者有迥然不同的價值觀及生活世界，透過焦點團體訪談亦發現兩者確實有相當的差異性。

第二，教育學術研究者在教育政策的角色主要是啟發者、諮詢者及知識生產者，亦即透過論文發表、專案研究及理念傳播等發揮在教育政策的影響力，而教育政策制定者在教育政策主要是扮演規劃者、決定者、實踐者及問題解決者的角色與任務。

第三，教育學術研究者與教育政策制定者在教育政策關注的差異方面，教育學術研究者強調追求真理、注重研究品質及理想面向等，而教育政策制定者關心輿情民意、問題解決、經費法令及現況面向等，但兩者均應具教育專業知能、基本核心素養及關注制定合理的教育政策。

第四，為形成更合理的教育政策，且使教育政策有專業及證據為基礎，教育研究者與教育政策制定者應該增進彼此的對話討論，建立信任關係及合作互動平臺機制，使知識生產者及知識使用者彼此能充分發揮應有的角色任務。

二、建議

(一) 對於教育學術研究者與教育政策制定者的建議

經由文獻探討及焦點團體訪談結果，對於教育學術研究者及教育政策制定者提出以下建議：

第一，教育行政社群與教育學術研究社群兩者應增進彼此的互動關係、合作關係及信任關係。就互動關係而言，教育行政機關宜善用學術界的新知識及新思維，轉化成為教育政策推動的重要力量，故彼此有必要建立良性的互動聯結關係，對於重要教育政策多進行討論對話諮詢及彼此理解。就合作關係來說，教育行政機關與教育研究社群宜建立合作夥伴關係，共同為教育政策之規劃及實踐而努力，故教育行政機關可建立人才庫或合作平臺機制。就信任關係觀之，對於教育研究者所提出之研究報告，能採取尊重之態度，教育政策制定宜減少非教育專業之影響，盡量讓教育回歸教育，如此信任關係會逐漸形成及強化。

第二，不論是教育研究者或是教育政策制定者均應體認影響教育政策的規劃與執行是多元因素而非單一因素，包括政治、社會、文化、民意、法令及經費等因素，政策研究只是影響教育政策因素之一，再者，教育研究者亦宜明白政策研究的性質及限制，例如政策研究具有時效性、應用性及合理性等特徵，與一般學術研究有所差異。

第三，教育學術研究者及教育政策制定者均應具備基本核心素養，且不斷增進教育專業知能，教育研究者原本就應該要在教育專業領域與時俱進，而教育政策制定者具備了教育專業知能，則在某些教育政策方案就能做出明智合理的教育決策，不必須進行委託研究才制定政策或決定政策方向。

(二) 對教育政策規劃的建議

基於研究結論，本研究對於教育政策規劃的建議提出以下具體建議：

第一，教育行政機關之委託專案宜慎選研究團隊，在焦點團體訪談中有參與者指出選對好的研究團隊甚為重要，因為具專業水準的研究團隊能發展出有品質的政策研究成果，至於選擇研究團隊之標準建議有三，其一是研究團隊是否有能

力在期限內完成專案報告或研究，因為政策研究常有時效性，其二是研究團隊是否具有執行該委託專案之專業人力及能力，其三是委託單位是否能提供必要的經費與相關資源。

第二，國家教育研究院是教育部的重要教育智庫，教育部與國家教育研究院已定期辦理協商會議（教育部，2012），未來宜持續強化互動對話，使國家教育研究院更了解教育部之教育政策需求及走向並多進行前瞻性的研究，以發揮國家教育研究院的智庫功能。

第三，對於未來研究之建議方面，雙社群理論是值得探究的議題，從本研究中還可以引伸出許多後續的研究面向，例如雙社群理論中有提到學術研究者與教育政策制定者雙方應扮演和不應扮演的角色，因此若是能研究國內現況實際中到底是扮演「應該」的角色多，還是「不應該」的角色居多，以及討論在國內教育脈絡中，為何會導致雙方扮演「不應該」扮演的角色，這些問題都值得未來持續深入探究。

參考文獻

中文部分

- 王麗雲（2006）。**教育研究應用：教育研究、政策與實務的銜接**。臺北市：心理。
- 丘昌泰（1999）。**公共政策：當代政策科學理論之研究**。臺北市：巨流。
- 朱志宏（2002）。**公共政策**。臺北市：三民。
- 李允傑（2009）。政策專家的倫理。載於李允傑和丘昌泰合著，**政策執行與評估**（頁 397-411）。臺北市：元照。
- 吳明清（2001）。**教育向前跑—開放社會的教育改革**。臺北市：師大書苑。
- 何美慧（2002）。**教育部委託研究應用之研究**。國立中正大學教育研究所碩士論文，未出版，嘉義縣。
- 林水波（2011）。**公共政策—本土議題與概念分析**。臺北市：五南。
- 彭懷恩（2008）。**政治學導論**。臺北市：風雲論壇。

- 翁福元（1999）。教育研究與教育政策的對話：一個概念性的討論。載於中華民國比較教育學會主編，**教育研究與政策之國際比較**（頁 1-22）。臺北市：揚智。
- 翁福元（2009）。**教育政策社會學—教育政策與當代社會思潮之對話**。臺北市：五南。
- 翁興利（1999）。**公共政策—知識應用與政策制訂**。臺北市：商鼎文化。
- 袁振國主編（2010）。**教育政策學**。臺北市：高等教育。
- 單承剛、何明泉（2004）。設計政策制定中知識引用之研究。**設計學報**，**9**（4），7-91。
- 張芳全（2006）。**教育政策規劃**。臺北市：心理。
- 葉重新（2001）。**教育研究法**。臺北市：心理。
- 教育部（2012）。**教育部與國家教育研究院年度研究計畫與研究資源協調整合運作及管理作業要點修正規定**。
- 陳佳君（1993）。**政策諮詢在政策制定體系中的應用：雙元社群理論之實證研究**。國立中興大學公共政策研究所碩士論文，未出版，臺中市。
- 陳恆鈞（2001）。政策制定者應用政策知識之困境分析。**臺灣政治學刊**，**5**，132-177。
- 陳恆鈞譯（2001）。**公共政策**。J.P.Lester & J.Stewart Jr.原著。臺北市：學富文化。
- 楊深坑（1988）。**理論·詮釋與實踐—教育學方法論論文集（甲輯）**。臺北市：師大書苑。
- 劉世閔（2005）。**社會變遷與教育政策**。臺北市：心理。
- 趙達瑜（1995）。知識應用研究領域析介。**空大行政學報**，**3**，191-226。
- 潘慧玲（1999）。教育研究在教育決策中的定位與展望。**理論與政策**，**12**（2），1-15。
- 謝美慧（2000）。教育研究與教育決策之關係。**教育政策論壇**，**3**（1），137-155。
- 魏鏞（2002）。**社會科學的性質及發展趨勢**。臺北市：臺灣商務。

外文部分

- Dye, T.R.(2002). *Understanding public policy*. Upper Saddle, N.J.:Prentice-Hall.
- Finch, J.(1986). *Research and policy: The uses of qualitative methods in social and educational research*. London: The Falmer Press.
- Husen, T.(1984). Issues and their background. In T.Husen & M.Kogan(Eds)., *Educational research & policy:How do they relate?*(pp.1-36). New York:Pergamon Press.
- Smith, J.A.(1991). *The idea brokers: Think tank and the rise of the new policy elite*. New York: The Free Press.
- Weiss, C.(1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39, 426-431.
- Weiss,C.(1982).*Policy research in the context policy-making:A reappraisal*. Oxford:NFER-Nelson.

A Study of the Differences between the Focuses of the Educational Researcher and the Educational Policy-Maker: From the Perspective of Two-communities Theory

Chin-Hsiung Tsai

Abstract

The purpose of this study is to explore the differences between the focuses of the educational researcher and the educational policy-makers from the perspective of two-communities theory. This is because knowledge utilization is an emergent field in the educational policy. In addition, this study employed literature review and focus group interview to collect data.

Through a systematical analysis, this study found the followings:

1. Two-communities theory can explain the differences between the focuses of the educational research and the educational policy-maker.
2. The roles of the educational researcher in educational policy-making are counselor and knowledge producer. On the other hand, the tasks of the educational policy-maker in educational policy-making are plan, decision and problem-solving.
3. The educational researcher concerns truth and the quality of paper. On the other

hand, the educational policy-maker concerns law, budget, and problem-solving.

According to the results, some suggestions about the relationship between educational researcher and educational policy-maker are offered.

**Key words: educational researcher, educational policy-maker,
two-communities theory**

* Researcher, Research Center for Education Systems and Policy, National Academy for Educational Research

E-mail: 054308@mail.naer.edu.tw