

身障生的學習權益在哪裡？

論我國特殊教育通報網之執行成效*

陳恒鈞**

摘 要

本文主要運用政策執行評估方法，探討我國特殊教育學生通報網推動成效，核心面向包括：(1)實施狀況如何？(2)有哪些執行障礙因素？以及(3)如何提升其功能？據此，本文先行運用文獻分析法，檢視相關文獻及法規外，並針對政策利害關係人進行深度訪談。文內首先回顧特教生通報網推動四大過程，同時說明其推動成果為何？其次，檢視國內現有相關文獻，說明其主要研究面向，藉以區隔本文所欲探討之核心問題及運用理論。復其次，說明政策執行評估之意涵與功能，以及本文所採用之三項指標，分別是對應性、普及度、貫徹力。再者，依據三項指標，設計訪談題綱，並以半結構方式進行訪談，尋找問題所在。最後是分析訪談結果，並提出研究發現與建議。

本文研究發現，我國在身障生轉銜服務政策推動成果上，仍與預期目標存有落差，主因在於內政部社會司迄今尚未規劃整合身障者生涯轉銜服務平台，以致參與提供個別服務之相關單位，缺乏橫向聯繫，找不到銜接窗口。受此影響，特殊教育學生通報系統雖已建立整套服務計畫，但在缺乏聯繫會報情況下，各單位所提供的轉銜資料並不完整，甚至欠缺，導致通報網功能並未充分發揮。針對此點，本文除說明未能落實之原因，同時衡酌當前環境系絡與運作方式，提出漸進改善建議。

關鍵字：政策執行評估、評估標準、特殊教育學生通報網、身障生、轉銜服務。

* 作者衷心感謝兩位匿名審查人所給予之評論與修改建議，惟文責由作者自負。

** 淡江大學公共行政學系專任教授。

Abstract

The purpose of this paper is to explore the effects of the transition service policy for disabled students in Taiwan from the viewpoint of policy implementation and evaluation. The main dimensions include: (1) the status quo of the transition service, (2) the barriers in implementation, (3) the ways to enhance functions.

The methods of this paper applied consist of literature review and in-depth interview for the stakeholders of transition service policy. First of all, it reviews the process of promoting the special education transition service policy and interprets the effects. Then it uses the criteria of policy implementation, such as integration, scope, and penetration to examine as well as find out the key issues of the transition service. Furthermore, this paper applies six approaches of promoting policy implementation to design interview subject, precede empirical analysis, and provide some suggestions concerning solving problems of transition service.

This paper concludes that the effects of this policy are far away from the original goals. On this point, the paper uses in-depth interview to understand why the current situation cannot meet perceived intention, and provides some suggestions as follows: (1) reinforce the continuing education of special education teachers, (2) enhance the coordination mechanism between different organizations, (3) the budget of special education should be guaranteed under law, (4) accepted higher education after junior high school should be unobstructed, (5) the current classification system should be replaced by “learning requirement”.

Key Words : Evaluating policy-implementation 、 Evaluating criteria 、 Special education transmits net 、 Disabled students 、 Transition service.

壹、前言

政策執行的良窳關係著政策內容之實現與衝擊範圍。申言之，有效地執行將獲致政策成果；反之，則可能導致未能解決原有問題，尤甚者將導致問題更加惡化。本文主要目的是運用政策執行評估法，探討我國特殊教育學生（以下簡稱身障生）通報網推動成效。詳言之，我國身心障礙學生轉銜服務自頒布實施以來，負責身障生教育轉銜服務之特殊教育通報網功能是否達成預期目標？抑或當時政策陳義過高以致產生落差？

大抵上，攸關我國身障生轉銜服務之「特殊教育學生通報系統」，係肇始於教育部在民國 85 年 9 月委託林幸台教授成立「特殊教育學生通報網專案小組」，並由其指導規劃而成。自此之後，該系統依據民國 86 年所通過之特殊教育法第二十三條：各級主管教育行政機關，應每年定期舉辦特教生狀況調查及教育安置需求人口通報，出版統計年報。此外，施行細則第十六條第二項規定，出版統計年報，應包含接受特教服務之學生人數與比率、教育安置、師資及經費等項目，同時承擔身障生轉銜服務通報工作。

任何政策必須提供合理及有效的證明，以取得社會持續支持的正當性。再者，政策需要與時俱進的知識，尤其是身障者服務，依其人生發展階段，由不同主管機關負責，以致扮演教育轉銜平台工作之特殊教育通報網益加複雜，如何有效規劃與實施更是當務之急。自民國 87 年起，身障生轉銜服務政策納入特殊教育法，實施迄今人數已增至為 8 萬多人，特殊教育通報網執行成效為何，遂為本文所欲探討之研究問題。申言之，包括(1)實施狀況如何？(2)障礙因素為何？以及(3)如何提升其功能？

為瞭解特殊教育通報網執行成效，本文除運用文獻分析法，檢視相關報告及法令規章等資料外，特針對轉銜服務通報網之規劃單位（特殊教育工作小組）、執行單位（秀山國小）、直轄市及縣（市）政府之承辦人、學生家長以及學者專家共計 11 人，進行訪談。運用半結構式的訪談(semistructured interview)，由受訪者得知執行現況與當初規劃意旨是否相符，進而能針對問題癥結，提出建議。

由於內政部身心障礙轉銜通報平台尚未建置完成，造成參與服務之相關單

位，缺乏橫向聯繫，找不到銜接窗口，必須自行尋找相關單位提供資料，無形中形成工作推行不順遂。就教育單位而言，教育階段之身障生轉銜服務資料，在離開學校之前，必須由特殊教育通報系統自行提供各縣市社政與勞政單位，做為後續銜接服務之規劃。因此，特殊教育通報網原本單純的資料整合與提供教學資源服務的工作，因而必須踰越部分原本屬於內政部轉銜服務平台之工作權責，以致服務項目變得既多且雜，造成特殊教育通報網無法有效整合相關資源，達到專業化服務。因此，文中雖是以特殊教育通報網執行成效為研究焦點，但在此種環境系絡之下，難免將研究範圍擴及轉銜政策。

本文將以「回顧」、「反省」與「前瞻」的方式，探討問題；全文分為七節，除前言外，第二節將回顧特教轉銜服務推動過程，同時說明成果為何，第三節則是探討理論，進而提出運用三個面向，檢視反省轉銜服務現行狀況，第四節為研究設計包括訪談題綱與名單的設定，第五節進行訪談結果分析，第六節綜合相關文獻與訪談結果，提出特殊教育通報網推動問題癥結所在，最後則是提出發現與建議。

本文在探究特殊教育通報網執行成效時，所採取之研究方法是以「政策執行評估」為主，意指評估一項政策的運作過程，以利掌握未預期的影響因素，以及政策資源該如何配置等問題。一旦發現政策的涵蓋範圍或執行結果有所偏差，吾人自當思索執行失靈的主因為何？再者，文內所謂「身心障礙生」，依特殊教育法第三條規定，係指因生理或心理之顯著障礙，以致需要專業特教服務措施之協助者。¹而「身障轉銜服務」，是指個案於轉銜階段時（學前教育大班、國小六年級、國中三年級及高中(職)三年級），並依據各教育階段之需要，能夠提供相關服務（包括升學輔導、生活、就業、心理輔導、福利服務及其他相關服務等），使其順利轉銜（特殊教育法施行細則第 18 條）。至於「特殊教育通報網」則是以教育部特殊教育通報系統為核心，其他參與單位包括：各縣市政府教育局、學校特教組以及特殊教育工作小組。

¹ 身心障礙係指具有下列障礙之一者：(1)智能、(2)視覺、(3)聽覺、(4)語言、(5)肢體、(6)身體病弱、(7)嚴重情緒、(8)學習、(9)多重、(10)自閉症、(11)發展遲緩以及(12)其他顯著障礙。

貳、特殊教育通報網推動過程與結果

隨著弱勢族群權益逐漸受到重視，以及相關法令陸續頒訂，身障生之生涯轉銜服務系統於焉發展成形，而負責身障生教育轉銜服務之特殊教育通報網角色功能益顯重要。本節將說明特殊教育通報網推動過程與結果，首先由政策面簡要說明政府在每一階段所頒佈實施的辦法，其次再說明特殊教育通報網之推動結果。

一、特殊教育通報網之推動過程

(一)試辦時期 (85.09 - 87.06)

民國 85 年第 2 期「發展與改進特殊教育五年計畫」中，明定「對特殊教育學生應加強職業與生涯輔導，促進潛能發展」，並指定「在特殊教育學校增設轉銜輔導人員」(教育部，2006)。計畫的頒訂使得特殊教育、社政、勞政單位對身障生職業與生涯教育的角色逐漸受到重視，身障轉銜服務也因而具備法規依據。民國 87 年在「特殊教育法」第二十二條中明定，身障教育之診斷與教學工作，應以專業團隊合作進行為原則。「特殊教育法施行細則」第十八條中也明定，個別化教育計畫其內容應包含：學前教育大班、國小六年級、國中三年級及高中(職)三年級學生之轉銜服務內容。同法第十九條明定，個別化教育計畫，學校應於身障生開學後一個月內訂定，每學期至少檢討一次。特教課程教材教法實施辦法第六條明定，高中(職)身障生之職業教育課程，應視個別需要，隨年級增加其校外實習時數，並加強轉銜服務。配套法案陸續頒布，使得身障轉銜服務之規定更臻完備。

(二)輔導縣市政府及學校成立時期 (87.07 - 89.06)

民國 88 年所修訂之身障教育專業團隊設置與實施辦法第二條，所謂專業團隊是指，為因應身障生之課業學習、生活、就業轉銜等需求，結合衛生醫療、教育、社會福利、就業服務等不同專業人員所組成之工作團隊，以提供統整性之特教及相關服務。前項專業團隊由特教教師、普教教師、特教相關專業人員及教育行政人員等共同參與為原則，並依學生之需要而彈性調整。

(三)結合資源網絡時期 (89.07 - 91.06)

民國 89 年所訂定之「各教育階段身心障礙學生轉銜服務實施要點」，主旨在使各級主管教育行政機關，依據特教法施行細則第十八條第一項第十款，辦理身障生轉銜服務時有所參據。

(四)推廣實施時期 (91.07 - 迄今)

教育部於民國 91 年訂定「各教育階段身心障礙學生個案轉銜服務資料通報注意事項」，以利各級學校在辦理轉銜服務時，規定身障生個案轉銜服務各類資料表。在此階段，各項資源網站之安置與管理機制陸續完成。

二、特殊教育通報網在轉銜服務所扮演之角色

特殊教育通報網在整個身障生轉銜服務所扮演之角色，依相關法令規定可分為二類：一為在身障生生涯轉銜系統中所扮演的角色；另一為在教育系統內所扮演的角色。前者為在跨部會生涯轉銜系統中的角色；後者係指與學校、直轄市、縣（市）政府間之關係。特殊教育通報網在生涯轉銜系統中所扮演的角色，可由相關法規看出端倪：

(一)身心障礙者保護法第四十二條規定，為使身障者之生涯福利需求得以銜接，各級政府相關部門，應積極溝通協調其生涯轉銜計畫，以提供身障者整體性之服務。

(二)政府為落實生涯轉銜之規定，首先由內政部結合教育部、衛生署、勞委會等單位，依據相關法令，訂定「身心障礙者生涯轉銜服務整合實施方案」。由相關法規之說明，吾人可知特教通報網在整個身障者生涯轉銜服務系統中，僅負責特殊教育之系統，其他關於社會福利、衛生、勞工等相關單位資料之轉入及轉出，仍須透過內政部轉銜系統之資料交換平台進行傳遞，其運作過程如圖 1 所示。

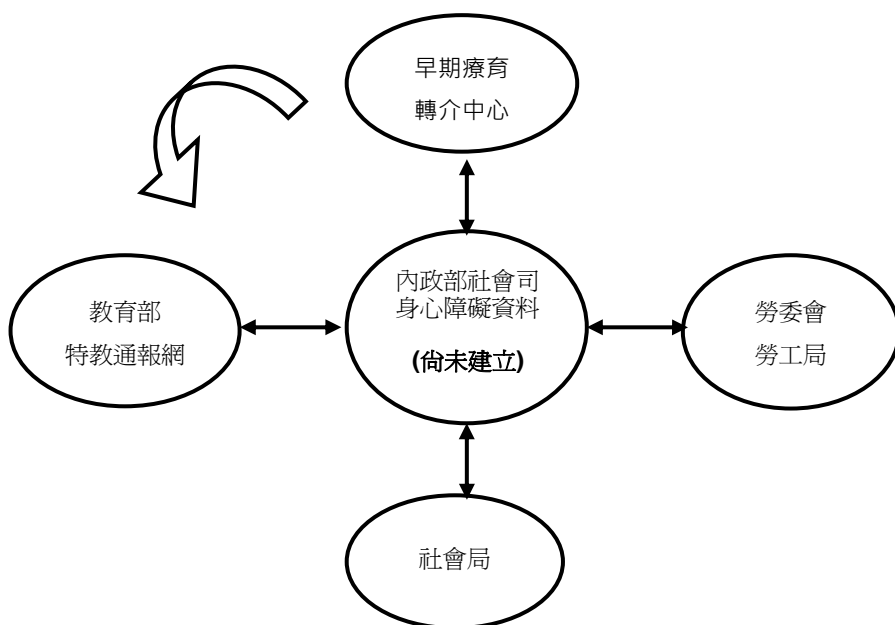


圖 1 身障者轉銜系統之資料交換平台

資料來源：教育部特殊教育通報網，<http://www.edu.tw/>, 2008 年 3 月 23 日。

三、特殊教育通報網之運作模式

為充分掌握特教生人數與安置情形，據以提早規劃特殊教育增班設校，辦理轉銜工作，提供學生適當就學機會，教育部特殊教育通報網之建置，依通報來源包括：1.教育部中部辦公室通報網絡，2.直轄市、縣（市）政府通報網絡，以及 3.大專校院通報網絡。根據上述，整個特殊教育通報網運作情形，可用圖 2 表示。圖中，主要是以教育部特殊教育通報系統為核心，參與單位包括：縣（市）政府教育局、學校特教組以及教育部特殊教育工作小組。

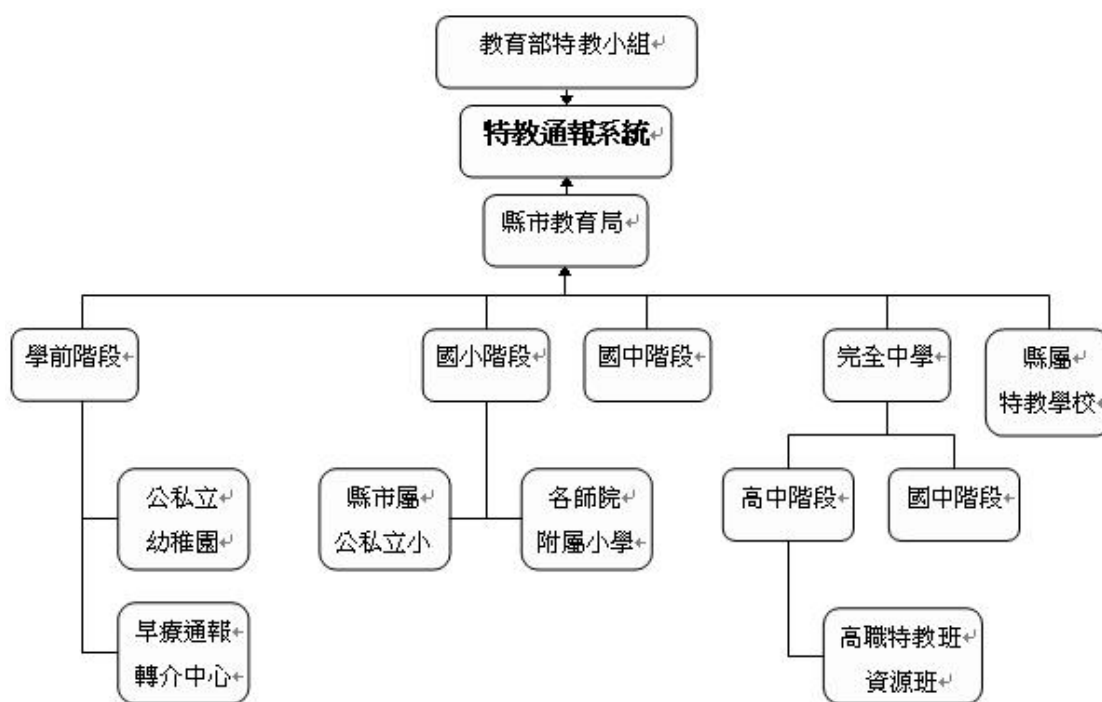


圖 2 特殊教育通報網運作圖

資料來源：特殊教育通報網，<http://www.edu.tw/>，2007 年 3 月

四、特殊教育通報網之推動結果

為瞭解身障生在該階段之全部身障人口之轉銜程度，本文以內政部統計處之「身心障礙者人數按年齡等級分」表與特殊教育轉銜通報量做一比較。其比較基礎以學前年齡為 3 足歲以上未滿 6 足歲，國民小學階段為 6 足歲以上未滿 12 歲，國民中學階段為 12 足歲以上未滿 15 足歲，高中職階段為 15 足歲以上未滿 17 足歲，大專校院階段為 18 足歲以上未滿 21 足歲。

內政部統計處是以持有身障手冊之學生人數為主，故教育部特殊教育統計年報所統計之學生數，應扣除未領有身障手冊之學習障礙與情緒障礙學生人數後，就是實際領取身障手冊之學生人數。統計區間部分，在學前特殊教育階段，因發展遲緩兒童在身障類別中並未領取身障手冊，應予以扣除。在大專校院階段為 18

身障生的學習權益在哪裡？論我國特殊教育通報網之執行成效

足歲以上未滿 21 足歲，因內政部統計處所公布之區間為 18 至 29 歲，時間序列過長，因此該教育階段擬以高中職階段人數除 3（因教育年數為 3 年）再乘受教年數 4 年作一比照。

此外，表 1 中有數項資料需要加以解釋：有關失智症主要以 65 歲以上人口居多，約 2 萬 1105 人，反觀 18 歲以下僅 17 人(依內政部統計週報)，因此人數過少可忽略；另植物人狀況與上述亦同。在特教中嚴重情緒障礙（未領手冊）之程度，因尚未達到行政院衛生署所定之慢性精神患者領取殘障手冊程度，故在統計上不會重疊。另一方面，依照特殊教育法及施行細則規定，目前身心障礙學生共分 12 類，是否需要特殊教育服務措施協助者，仍需由各縣市鑑輔會鑑定安置，並非以身心障礙手冊為唯一依據。表 1 中，自 92 學年度之後，各學年國中、小有數筆資料係負值，主要是指經鑑輔會鑑定安置後雖未持有身心障礙手冊，但仍需接受特殊教育服務措施者之學生數；即特殊教育通報網人數多出持有身心障礙手冊人數所產生之負值。²

表 1 未辦理轉銜服務之學生統計表

年度	教育階段	特殊教育通報網學生數(A)	發展遲緩(B)	情緒障礙學生數(C)	學習障礙學生數(D)	領有身障手冊學生數(E) = A - (B + C + D)	內政部統計處持有手冊學生數(F)	未辦理銜服務學生(G) = (F) - (E)	百分比 G/E
90	學前	3,689	157	17	37	3,478	5,897	2,262	
	國小	35,721	0	1,281	14,163	20,277	20,291	14	
	國中	20,993	0	443	9,638	10,912	11,001	89	
	高中職	6,952	0	85	30	6,837	12,397	5,560	
	大專	2,874	0	12	0	2,862	16,529	13,667	
	合計	70,229	157	1,838	23,868	44,523	66,115	21,592	48%

² 表 1 中，有關「特殊教育通報網」學生人數與「內政部統計處身心障礙者依年齡統計表」所產生之人數差異，雖不能全部歸因於非義務教育因素，但可依教育部特殊教育小組於 95 學年度（96 年）所做的「95 學年國中身心障礙畢業生未升學追蹤輔導問卷統計表」，在未升學高中職身心障礙學生 1472 人中，就業 155 人、就養 105 人、經濟考量 154 人、離家遠 63 人、身體因素 212 人、家長因素 215 人、無適合就讀學校 122 人、無意願或不喜歡就學 278 人及其他因素 168 人之因素加以歸納。

91	學前	4,186	366	30	20	3,770	6,641	2,871	
	國小	36,303	0	1,237	14,156	20,910	21,710	800	
	國中	20,590	0	421	9,233	10,936	11,645	709	
	高中職	7,755	0	110	103	7,542	12,858	5,316	
	大專	3,200	0	25	0	3,175	17,144	13,969	
	合計	72,034	366	1,823	23,512	46,699	57,237	23,665	51%
92	學前	5,422	829	22	22	4,549	6,915	2,366	
	國小	36,829	0	1354	11357	24,118	22,195	-1,923	
	國中	19,540	0	491	6152	12,897	12,207	-690	
	高中職	10,316	0	205	1005	9,106	13,266	4,160	
	大專	4,651	0	110	24	4,517	17,688	13,171	
	合計	76,758	829	2182	18560	56,016	72,271	17,084	30%
93	學前	6,473	1136	22	18	5,297	7,546	2,249	
	國小	33,527	0	839	6,319	26,369	23,279	-3,090	
	國中	18,346	0	270	4,419	13,657	12,724	-933	
	高中職	12,453	0	244	2,064	10,145	14,059	3,914	
	大專	5,733	0	80	27	5,626	18,745	13,119	
	合計	76,532	1136	1455	12,847	62,230	76,353	15,259	25%
94	學前	7,752	1653	32	16	6,051	7,593	1,542	
	國小	35,668	0	1,076	6,719	27,873	23,782	-4,091	
	國中	20,021	0	322	5,269	14,430	13,312	-1,118	
	高中職	14,823	0	319	3,164	11,340	14,059	2,719	
	大專	6,632	0	98	31	6,503	19,117	12,614	
	合計	84,896	1653	1,847	15,199	67,850	77,863	11,666	17%
95	學前	9,612	2344	34	20	7,214	7,424	210	
	國小	36,502	0	1,093	6,747	28,662	24,655	-4,007	
	國中	21,122	0	409	5,588	15,125	13,764	-1,361	
	高中職	15,877	0	347	3,591	11,939	14,575	2,636	
	大專	7,020	0	323	148	6,549	19,433	12,884	
	合計	90,133	2344	2,206	16,094	71,833	79,851	10,362	14%

資料來源：教育部特殊教育通報網，<http://www.edu.tw/>，2007年3月23日。

身障生的學習權益在哪裡？論我國特殊教育通報網之執行成效

由表 1 得知，內政部統計處所負責為有手冊之身心障礙人士，是以提供社會福利為主，而教育部轉銜通報則以教育安置為主，其對象包含領有手冊之身心障礙學生或未領手冊，經縣（市）政府鑑定輔導就學委員會認定需給予特殊教育之學生而給予適性安置，依照上表所顯示，是以內政部統計處資料為基準，其數量應該會超過扣除未領有手冊之嚴重情緒障礙學生、學習障礙學生及發展遲緩早期療育之學生數後，其教育部所統計之學生數應少於內政部之統計人數，但事實上不然，從92學年度起在國民小學階段及國民中學階段之身心障礙學生，均超過內政部統計數據，為何會產生此種結果，主要原因為有部分學生雖未領有身心障礙手冊，但經縣市鑑輔會決定後給予特殊教育服務。

表1顯示教育通報網學生數(A)逐年增加，主要是過去身心障礙學生鑑定安置工作較重視感官障礙類學生之發掘，相較於情緒障礙類等類學生較不受重視，依據統計年報近年來在嚴重情緒障礙、學習障礙等障礙類學生數有大幅度增加，顯示現行鑑定安置工作已具成效。而依學理身心障礙之發現率為總人口5%~7%，依推估目前通報學生人數未達上述發現率下限，未來幾年特殊教育學生仍會逐年增加。

至於未辦理轉銜服務之學生數(G)呈現下降趨勢，主因是發展遲緩學生人數(B)、情緒障礙學生人數(C)尚包括領有身心障礙手冊學生數，因此實際上未辦理轉銜學生數應比(G)欄還少。此外，身心障礙轉銜通報相關資料，均依流程由各縣市通報網通報至教育部轉銜平台，極可能是縣市政府通報不確實，以致未辦理轉銜服務之學生數(G)佔領有身障手冊學生數(E)之比例(G/E)，最近幾年呈現下降趨勢。

參、相關文獻探討

我國研究特殊教育通報網之相關論著甚少，大半依據政府所頒佈的法令，敘說轉銜服務的執行困境。根據研究面向，大致可將相關文獻分類為教育類、社政與勞政等二大類。其中，教育類又可細分為各教育階段，例如學前教育、國民小學、國民中學、高中（職）及大專校院階段等。綜合歸納其研究問題核心，主要包括下列四大項：

(一)在整體性合作的問題上，包括：家庭角色未能充分發揮、學生未參與計畫、團隊合作模式未盡理想（陳麗如，2000）。

(二)生涯規劃裡，教育、勞政及社政三個大單位是應該共同努力的，以形成一個跨單位的合作轉銜方案。當各服務單位及校方提供個人轉銜服務時，各相關服務系統間往往缺乏整合性的協調服務（陳靜江，1997）。

(三)轉銜服務與生涯銜接管道不夠落實：由於國內目前沒有轉銜規劃與生涯教育的相關規定，致使多數障礙生缺乏適當轉銜服務與生涯規劃（林宏熾，2003a）。

(四)早期社會福利發展的重點多以學齡階段的學生為對象，因此在對於十六歲離校進入社會成人階段的轉銜安置與規劃安排就較為不足，例如國內有關身障者之職能評估與就業輔導仍未建立體系、就業訓練與安置方式仍不夠多樣與合宜、障礙者成人與繼續教育的規劃未被重視、重度障礙者人性多元養護照顧的落實仍待強化、安養信託制度的建立與經濟補助的多樣合理仍待努力、持續性家庭服務與諮詢輔導的缺乏、相關單位協調統整不足（林宏熾，1999；邱瑜瑾、許素彬，2003）。

我國身障生之轉銜服務已推行多年，確有必要檢討改進。惟由上述可知，關於身障生的研究，泰半集中於轉銜服務政策的瞭解，以及服務提供等面向上。不諱言，這些文獻對於個案瞭解非常有幫助，然而，上述相關之研究過於偏重政策設計面向。然而，每個政策都有一些共同的要素，透過政策手段和目的之間的關聯而交織成一個錯綜複雜的模式。從系統性觀點而言，政策結果的成敗，並非全然取決於政策設計不當，政策執行亦需承擔共同責任（林鍾沂，1991）。進言之，如欲順利推動轉銜政策，端賴特殊教育通報網功能得以健全發揮。而該通報網自 91 年 7 月全面實施迄今是否發揮預期效果，需進一步對其執行成效進行評估。雖然學者認為，國內對身障轉銜服務的提供，仍未能滿足其需求（陳麗如等，2001），但吾人仍無法得知未能繼續升學之身障生，其轉銜安置落差是否起因於教育通報網功能未發揮？抑或是其他因素造成失落的連結？這即是本文的探討重心。

肆、執行評估理論探討

一般而言，政策問題不可能在政策設計之後，即可自動被充分解決或改善。K. M. Dolbeare 與 P. E. Hammond 就曾指出：「政府宣布一項政策，只是決定政策成果的肇端而已。是以，吾人若欲充分掌握政策運作，有必要明瞭政策制訂後的

接續發展」(1971:449)。J. L. Pressman 與 A. Wildavsky更一語道出，政策規劃與執行的脫節是導致政策失敗主因(1984: xxii)。凡此均顯示，政策所冀求與實際達成目標之間若存有「執行落差」(implementation gap)，將只是空有崇高理想。換言之，政策設計與政策執行是緊密聯結且不可分割的整體。當政策制訂建立在不適當的資訊、不健全的推理及不切實際的假定等基礎上時，即使執行過程毫無瑕疵，也甚難順利地解決問題；反之亦然，當政策完美無瑕時，執行者若未能如預期般將政策付諸執行，或執行不力時，任何良法美意恐亦會流於空中樓閣。基此，本文擬運用政策執行評估法切入探討個案。

一、政策執行評估之意涵

政策執行評估與政策執行、評估兩者緊密相關，有必要進一步釐清。「政策執行」在本質上係屬一個動態過程，在此過程中，負責執行的機關與人員組合各種必要的要素，採取各項行動，冀以成就政策目標。而「政策評估」係指透過系統性和客觀的態度蒐集資料，針對執行結果進行合理的評斷，俾利改善政策內容，進而做為政策賡續或終結的依據(林水波、張世賢，2006：294)。因此，政策評估強調利用科學的方法與技術，系統的蒐集相關資訊，以評比政策方案的內容、規劃、合法化與執行過程或執行結果，具有檢驗政策績效、澄清政策價值等正面的意義。而所謂的「政策執行評估」，意指有系統地探討政策執行過程中，是否依據原來政策設計具體實施，確實提供標的團體應有的服務，相關組織如何配合等(余致力等，2008：320)。

一般而言，泰半研究採用結果評估，但是，過於重視結果評估，而忽略執行評估，將無法解釋政策為何失靈。換言之，「正式的結果研究幾乎都是不充分的」(Cronbach *et al.*, 1980:61)，因為此種評估基本上重視政策輸入與輸出之間的關連，卻將執行過程予以簡化(Chen, 1990)。一旦進行結果或影響評估時，欠缺執行相關訊息，此種評估將成為黑箱式評估，無法充分提供決策者，關於政策未來變遷方式、確認政策措施的優缺點、以及改進方式。反之，政策執行評估可以測定政策的關鍵要素是否充分運作，以作為解釋政策效果的前提，補充結果評估的發現。要言之，政策執行評估一方面探討政策是否確實達到特定的標的團體；另一方面研究政策執行過程中所採用各種措施，是否按照政策設計的內容進行，及評估政

策是否依據事先的設計，提供標的團體所需的資源、服務或利益（Leithwood & Montgomery, 1980）。

至於政策執行評估的焦點，在於強調執行過程的監控，控制時程、資源運用，以及各階段的執行產出，本質上是一項持續監控的過程。執行評估的角色是發現問題、解決問題及建議因應之道（翁興利等，2000：440-1），詳言之，乃是蒐集詳盡的方案執行資訊，以回答下列問題：為服務對象提供哪些服務？執行人員做些什麼？方案如何被組織起來？執行評估可以為決策者提供方案執行情況及發展狀況的相關資訊；對這些重要的方案執行問題進行研究，可以獲得有關該方案內容及系絡的資料。綜合上述觀點，本文將「政策執行評估」定義為：透過有系統和客觀的資料收集與分析，進行合理判斷一項政策受到執行影響的程度，其主要目的在提供現行政策運作的實況資訊，並發現問題，繼而提供解決以及因應之道（King *et al.*, 1987）。

二、政策執行評估之特質

政策執行評估係針對一項正在實施過程中的政策進行評估，雖然尚未有具體結果，初步成效已逐漸浮現，特別是一些非預期結果，因之，分析人員可即時取得資料，進行政策調整，可免於日後過多的沈澱成本，造成抗拒改變的局面。其次，政策執行評估具有監測的功能，本質上係屬於一種目標導向的評估（objective-oriented）（Fitzpatrick *et al.*, 2004: 71-87），主要目的是描述政策目標的達成度，對分析人員而言，易於觀察及蒐集資料。此外，政策執行評估具有多種技術可資運用，尤其是以量表作為蒐集資料的工具，藉由信度與效度的分析，以及隨機抽樣，將可提升評估的準確度（Provus, 1971）。

三、執行評估之途徑與資料蒐集方式

J. L.Fitzpatrick等人認為，政策執行評估的途徑可分為邏輯（logical）、實證（empirical）抑或是綜合上述兩種途徑。邏輯方式較偏重於政策目標的正當性、可行性、所產生的功能以及是否與其他組織追求的目標相衝突；而實證方式則著重於以標準化的測量工具，蒐集評估所需的資料，並將資料轉換成數字，以利說明政策目標的可達性（attainability）。不論採取何種方式進行政策執行評估，皆需要

蒐集政策執行過程中的資料，主要方式大致包括：1.直接觀察法，2.利用服務的記錄資料，3.由政策執行人員提供資料，以及4.訪談政策參與者。至於採行何種資料較佳，應考慮蒐集資料之多寡、使用之技術、分析人員之專業技術以及遵守研究倫理（個人隱私與保密）等問題（Fitzpatrick *et al.*, 2004: 334-74）。本文因相關資料取得不易，以及個案需要，例如，評估政策執行相關面向是否達成目標，以及提供可行建議，所以採用的評估方式較偏向實證方式，而蒐集資料方式，除參考相關會議資料，並針對政策參與者進行訪談，以利蒐集原始資料。

四、執行評估之標準選定

評估本質上是以客觀立場，採用有系統的社會研究程序，進行分析與評量。因此，在進行政策執行評估時，設定評估標準是一項重要步驟，如此方能瞭解政策執行是否依方案實施、執行過程中是否具備充足資源、執行機構間的溝通協調為何，以及是否設定監督機制持續追蹤考核。儘管每個政策的目標均有詳細的陳述，然而，問題是所謂的「成功」要如何評斷呢？（Stewart, Jr. *et al.*, 2008:138-9）。事實上，學界迄今尚未建立一套完整的評估標準（criteria），為期周延，本文歸納相關文獻所提出的標準，整理如表 2 所示。

表 2 政策執行評估標準

學 者	論 著	指 標
林水波、張世賢 (2006)	公共政策	1.投入工作量、2.政策績效、3.政策效率、 4.充足性、5.公平性、6.適當性、7.執行力、 8.社會發展總指標
吳定 (2003)	公共政策	1.效率性、2.效能性、3.回應性、4.充分性、 5.公正性、6.適當性
丘昌泰 (2004)	公共政策	1.效果性、2.效率性、3.充分性、4.公平性、 5.回應性、6.適切性
余致力等 (2008)	公共政策	1.技術可行性、2 經濟與財政的可能性、 3.政治可行性、4.行政可操作性
Suchman, E. A. (1967)	Evaluative Research	1.工作量、2.績效、3.績效充分性、4.效率、 5.過程

Poister, T. H. (1978)	Public Program Analysis: Applied Methods	1.效能、2.效率、3.充分性、4.妥當性、 5.公平性、6.回應性、7.執行力
Schneider, A.I. (1982)	Studying Policy Implementation: A Conceptual Framework	1.投入度、2.理論一致性、3.普及度、 4.貫徹度、5.副作用
Sabatier, P. & D. Mazmanian (1980)	The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis	1.問題可處置性、2.法令規章執行能力、 3.影響執行的非法規變項
Nakamura, R. T. & F. Smallwood (1980)	The Politics of Policy Implementation	1.政策目標達成、2.效率、3.顧客支持度、 4.顧客回應性、5.系統持續性
Starling, G. (1988)	Strategies for Policy Making	1.產出、2.外部性、3.效率、4.策略、 5.順服、6.公平、7.介入效果
Dunn, W. N. (2008)	Public Policy Analysis: An Introduction	1.效果、2.效率、3.充足性、4.公平性、 5.回應性、6.適宜性
Hill, M. & P. Hupe (2002)	Implementing Public Policy	1.政策特質、2.政策形成、3.政策轉換過程、 4.執行機關回應因素、5.平行的組際關係、 6.標的團體對政策態度、7.宏觀環境因素

資料來源：筆者整理。

由上述可知，政策執行評估標準為何，學者各自有不同說法，端視個人所研究的個案與目的而定。但上述標準大抵是以提升政策執行力為目標，冀望跨越目標與現實之間的鴻溝。惟政策欲有效執行，必須在付諸行動之前，針對未來可能遭遇到的機會、障礙做一確認，並擬定一套因應對策。

由於身障生特殊教育通報網是身障生轉銜服務的配套措施之一，主要目的是提供資訊，詳言之：1.協助障礙學生由某一個生命的階段順利的銜接至另外一個階段；2.協助障礙學生由某一個單位轉介至另一個單位；3.協助障礙學生進行轉銜前的評估與評量工作以進行轉銜；4.輔導障礙學生進行生涯規劃以進行生涯安置；5.輔導學生自我決策以進行個人之生涯轉銜提昇生活品質；6.考量學生個人之生涯發展需求與家庭之狀況與期望訂定合宜之轉銜目標；7.協調不同的單位與機構進行溝通協調以進行跨單位的轉銜安置；以及 8.持續進行追蹤輔導以進行終生性的生涯發展（林宏熾，2003a）。

正如 H. T. Chen (1990)強調評估應有理論支撐，具體而言，應涵蓋下列指標：

身障生的學習權益在哪裡？論我國特殊教育通報網之執行成效

1.標的團體、2.執行者屬性、3.輸送模式、4.執行組織特質、5.組際關係、6.系絡因素。基此，本文依據特殊教育通報網之功能以及 Chen 所提出之指標，由政策對應性、普及度與貫徹力三個面向，對特殊教育通報網執行成效進行評估。茲將採取三個面向理由，說明如下：

一、「政策對應性」。主要係指法定政策與實際執行政策間的吻合程度 (Schneider, 1982)。一項政策能否依照原定內容逐一付諸實現，達成冀望結果，亟需標的團體行為順服。而對應性高低可就下列指標觀察：

- 1.就縮小政策落差而言：機關所設定的目標若能符合民眾期望，政策執行後，自當產生預期結果，不會出現太多無效果的政策。
- 2.針對化解執行偏差而言：法律若有明文規定，且執行機關亦能依法行事，則政策正當性自無疑問。反之，執行人員在有意無意間運用裁量權，偏袒某些團體。
- 3.就消除形式主義而言：執行機關與人員擁有強烈目標認知是執行成功的關鍵要素 (Sabatier & Mazmanian, 1979:489)，因此必須消除形式主義，始能具體落實政策目標，俾利產生預期結果。

二、「政策普及度」。主要係指政府所採行的政策，能否使標的團體得到服務。這項政策指標通常是用以衡量所使用的資源與相關行動，指向原定政策服務對象之程度 (Hansfeld & Brock, 1991)。由於資源的有限性，為發揮最大效用，政府必須將服務人口的大小和問題界定清楚，才不致發生過度涵蓋 (overinclusion) 或涵蓋不足 (underinclusion) 的現象 (Rossi & Freeman, 1989:136-7)，從而引發利益、價值分配不公的爭議。政策普及度可由下列三項略知一二：

- 1.就發現幽靈人口而言：由於社會與政治建構因素使然，擁有權勢者常成為政策利益優先考量的對象，但社會上有些人生活遭逢劇變，頓失依賴而處於社會邊緣地帶，以致無力改善目前處境，而政府未將其利益列入考量，以致其無法享受福利措施。
- 2.針對失聯對象而言：與上述情形相反者是涵蓋不足的現象，亦即政府對標的人口之界定過於狹隘，致使急需服務的風險團體被排除在外 (Rossi & Freeman, 1989:68)，時日一久，成為被忽視的一群人。
- 3.以減少依賴人口而言：政策問題能否獲得解決，關鍵在於標的團體行為

的配合度。在有限資源情況下，政府除努力開源節流外，應設法培養標的人口解決問題的能力，早日脫離依賴人口身分（林水波，1999：230）。

三、「政策貫徹力」。主要係指政府所推動的政策，達成預期結果的程度。藉由實際達成的政策結果與預期水準相互比較，便能明瞭政策是否顯現預期結果（Schneider, 1982）。如此，不僅可掌握政策對應性與普及度，更可明瞭政策資源使用情形，以及對社會所造成的實質影響。衡量執行作為是否達到期望水準，可依下列指標：

- 1.就提升達成比例而言：根據普及度的意涵，成功的執行是：(1)所服務的對象正是政策所欲服務的對象；(2)鼓勵標的團體參加與切身利益相關的活動；(3)標的團體所作的選擇並不會阻礙效果產生（Ingram & Mann, 1980）。然而，決策者單獨的思維往往有其盲點，以致所制訂的政策無法呼應環境需求，勉強執行，不但無法解決問題，反而引發更多非預期待題。因此，欲達成政策目標，政府應設法採行合理的政策設計，並慎選政策工具（Schneider & Ingram, 1990）。
- 2.針對強化目標管理而言：將問題予以明確認定乃是執行成功的先決條件（Rochefort & Cobb, 1994），但如何有效貫徹目標，尚須參與者透過溝通與協調，俾使彼此目標不致衝突，進而引發共同完成工作的動機（Teisman & Klijn, 2002）。
- 3.以減緩問題惡化而言：隨著多元化發展，社會問題在數量上與日俱增。不過，決策者日理萬機，無法在有限時間內，針對問題逐一詳細分析，再提出可行之道，因此泰半將焦點集中於短期內，可立即見效的解決方案。惟此種短視近利的做法，僅能「頭痛醫頭、腳痛醫腳」，加深問題的惡性循環（Scharpf, 1994:40）。

伍、研究設計

本文主要探討不同教育階段轉銜人數產生落差主因，因此本節將針對特殊教育通報網的工作內容與特性，運用前述三項目標，逐一設計訪談題綱，進行深入訪談。之後，再針對訪談結果予以分析，希冀找出問題癥結所在。

身障生的學習權益在哪裡？論我國特殊教育通報網之執行成效

由通報網執行成效評估圖（圖 3），可知本文將藉由六項問題進行評估。首先，就政策對應性而言，由於強調政策執行結果與原訂政策內容是否互相一致？訪談內容以 1.通報資訊管理能力，以及 2.標的團體行為順服為核心。

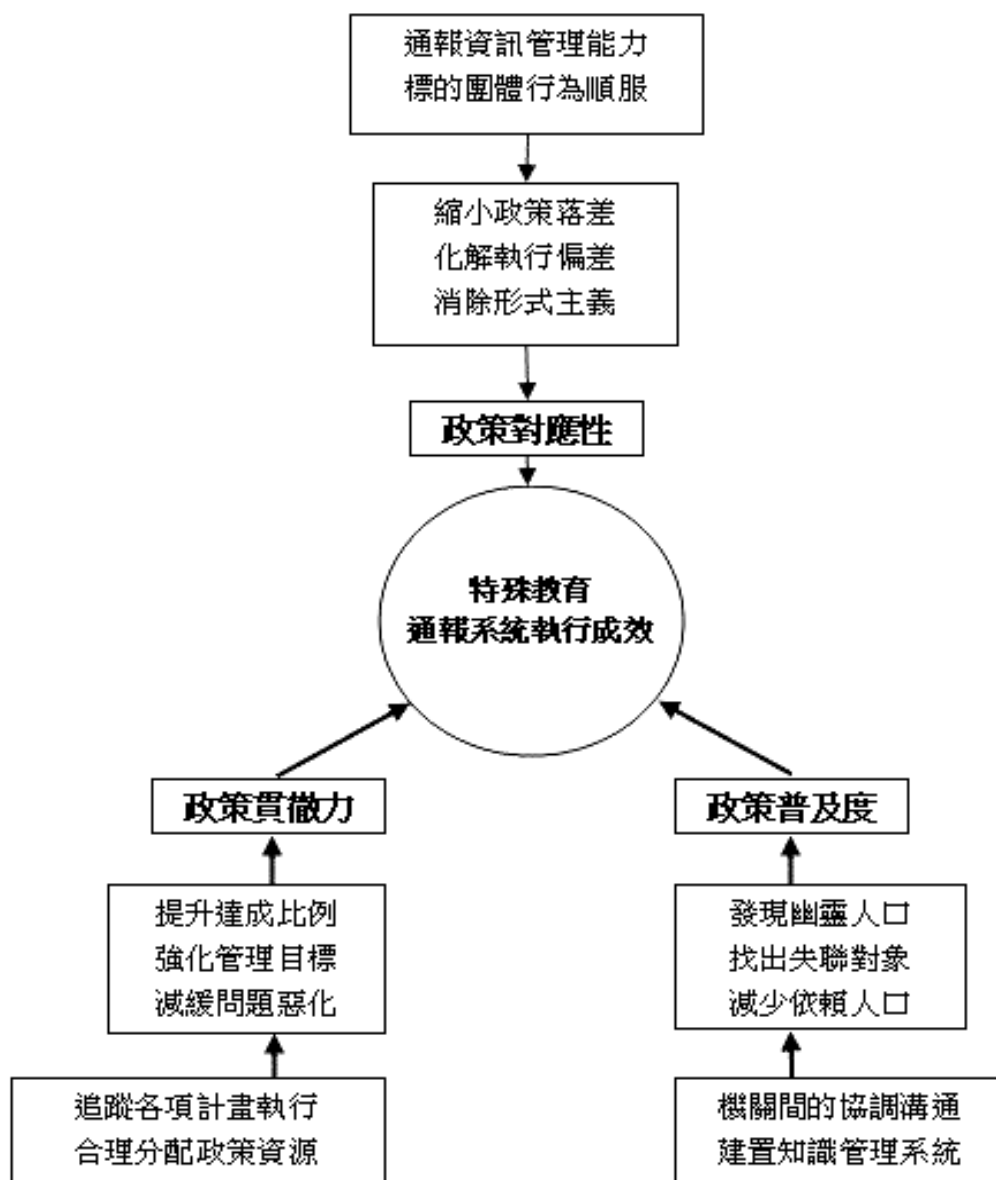


圖 3 教育部特殊教育通報網執行成效評估圖

資料來源：筆者自繪。

其次，就政策普及度而言，較重視政策受惠者得到應有服務的程度，訪談重心則以 3.機關間的溝通協調；4.建置知識管理系統為主。最後是政策貫徹力，其著重於政策執行結果是否達到目標，因此以 5.追蹤各項計畫執行；6.合理分配政策資源為焦點。茲分述六項問題如下：

- 1.通報資訊管理能力：執行運作良窳與否，端賴組織能否有效管理資訊。執行人員知悉政策內容為何？該如何採取行動？仰賴執行機關擁有健全的資訊管理能力，方能降低組織所面對的不確定性，順利執行政策(Davis, 1974:32)。
 - 2.標的團體行為順服：「順服」(compliance)係指受命者的行為、態度與擁有權力者的命令相一致的關係。執行過程中，標的團體常基於一些因素，表現不順服的態度，是以執行人員必須深入明瞭其不順服之原因(Anderson, 1979:115)。
 - 3.機關間的協調溝通：政策執行是一項複雜的聯合行動，往往需要參與機關間的行動配合。政策內容若能清晰傳達，執行阻礙將相對降低，繼而可減少交易成本 (transaction coast)(Williamson, 1996:171)。
 - 4.建置知識管理系統：政策本質上係屬於「經驗學習」(lesson-drawing)的一種，亦即面對相同問題，決策者會從其他地區，或他國擷取成功經驗或記取失敗教訓，以作為本國之借鏡(Rose, 1991)。要之，建置知識管理系統主要目的，在於提供決策者面對問題時，能夠達成目標的另一種途徑。
 - 5.追蹤各項計畫執行：「政策執行最嚴重的錯誤，乃是訂定籠統不具體之目標」(Drucker, 1980:103)。執行人員所得到的指令若是含糊籠統，極易引起誤解，導致執行失敗。因之，唯有目標明確具體，並依重要性排序，方能使執行人員有所遵循。
 - 6.合理分配政策資源：政策資源包括應用於執行活動所需的人力、經費、設備及資訊，其充分與否非但影響執行成效，也會影響執行人員的意願。
- 綜上所述，本文訪談題綱與對象整理如表 3 與表 4 所示。

身障生的學習權益在哪裡？論我國特殊教育通報網之執行成效

表 3 訪談題綱

政策 對 應 性	通報資訊管理能力
	1.參與並提供身障生教育資源與服務的單位與日俱增，而支援系統也日趨增多情況下，您認為各教育階段身障生轉銜服務，是否定期將執行情形資料回報管理系統？
	標的團體行為順服
政策 普 及 度	2.您認為各單位在執行身障生轉銜服務政策時，是否有舉辦相關活動或宣導活動，俾助政策標的團體瞭解其轉銜服務之內容？
	機關間的溝通協調
政策 貫 徹 力	3.您認為貴單位在身障轉銜服務的流程是否訂定標準化作業程序？
	建置知識管理系統
	4.您認為行政單位在執行身障生轉銜服務時，對於每項計畫的紀錄狀況，特別是對於爭議問題的解決方式，是否建置知識管理系統？
政策 貫 徹 力	追蹤各項計畫執行
	5.請問在辦理特殊教育評鑑時，是否將身障生轉銜服務列入督導項目？
	合理分配政策資源
	6.請問在編列特殊教育經費時，身障生轉銜服務經費約占特殊教育經費的百分比為何？若經費不足，如何與民間團體合作解決資源不足問題？

表 4 訪談對象

	受訪代號	服務機關名稱	稱 職
政策規劃機關	A	教育部特殊教育工作小組	○專員
全國教育轉銜 服務通報平台	B	教育部特殊教育通報網 (台北縣秀山國民小學負責)	○負責人
政策執行機關 (直轄市政府)	C	台北市政府教育局	○輔導員
	D	高雄市政府教育局	○科員
政策執行機關 (縣市政府)	E	台北縣政府	○輔導員
	F	台中縣政府	○課員
	G	屏東縣政府	○老師
服務標的團體	H	接受過特殊教育學生代表	○小姐
	I	身障生家長代表	○太太
學者專家	J	國立XX學院	○老師
	K	國立XX師範大學	○老師

陸、訪談分析

本節針對訪談結果進行分析，底下依據六項核心問題分述如下：

一、通報資訊管理能力

執行需要詳細資訊以做為追蹤考核依據、品質管理基準，其正確性的要求日趨明顯。因此，執行機關必須有良好的資訊管理能力，蒐集標的團體的資訊，並將機關意向的資訊，不斷地傳遞給標的團體。至於各階段身障生轉銜服務是否定期執行情形資料回報系統，可由兩方面分析：

(一)中央及直轄市、縣(市)基於身障生轉銜服務業務之推動，均設置特教通報網，對於身障生、家長、教師、學校及各縣市皆設定一個意見交換區。特殊教育工作者受訪者表示，「身障生轉銜資料的移送，依照相關規定，要在完成轉銜會議後的二周內，將轉銜服務資料，移送至安置單位。若安置單位在期限內未收到資料的移轉，或是原安置單位未將資料移出，本部的特教通報系統都會在每年的四月及十月做稽核，並且算入各縣市的考評成績內」。(A-1)而轉銜服務通報平台受訪者也說明，「目前通報系統已照教育部的規劃，由各縣市的鑑輔會系統、輔具支援系統等加以統合，並執行資料的回報，以協助身障生在轉銜服務的資源整合」。(B-1)

專家肯定教育部身障生通報系統的建立，「就我的觀察，教育部的身障生轉銜服務系統是最早成立的，而相關的支援系統，例如……目前都在教育部特教通報系統中設有網頁。就以鑑輔會的系統來說，教育部已整合各縣市的鑑定文號，因此相關的回報系統已有建立」。(K-1)另一位學者認為，回報系統之所以能建立，主要原因係查核系統的建立，「目前身障生轉銜系統，分為縣市通報系統及教育部通報系統。因此，在通報上都有定期回報。就我所瞭解，每年約有四次的考核，另外縣市的通報業務也是重點」(J-1)。

此外，依照法令規定，由原學校在轉介前一個月，邀請未來安置單位之相關人員召開會議討論，安置學校視需要邀請原學校或單位的導師、家長等有關人員到校參加輔導會議。此外，透過轉銜課程，以提升其轉銜至下一階段所需的能力，

身障生的學習權益在哪裡？論我國特殊教育通報網之執行成效

各級學校舉辦校園參訪活動，提供學生選擇下一階段就學環境的依據，冀能建立完整的通報資訊。特殊教育工作小組專員表示「安置學校視需要邀請原學校或單位的導師、家長等有關人員參加討論，以瞭解學生在校之狀況，及如何提供相關協助」。(A-4) 兩位院轄市教育人員受訪者表示相同看法，「本市各轉銜階段的學生，依個別需求在個別化教育計畫中規劃轉銜課程，以提升他們轉銜至下一階段所需的能力；此外，亦要求各級學校舉辦校園參訪活動，提供學生選擇下一教育階段就學環境的依據」。(D-4)「為使身障生能適應其安置後的狀況，原學校應於轉介前一個月邀請相關人員召開轉銜會議，讓學生能夠適應日後的就學狀況」。(E-4)

二、標的團體行為順服

經過訪談，多數受訪者對各縣市所辦理的宣傳及研習次數表示尚可接受。「至於『發展遲緩』被增列的原因是，不願讓不具明確身障現象的嬰幼兒，錯失早期介入的良機。類別採列舉法，固然清晰明確，但其缺點是『不勝枚舉』，例如腦性麻痺（目前歸為肢體障礙或多重障礙）、注意力缺陷過動症（目前歸為嚴重情緒障礙）」。(C-2) 此外，「內政部所訂定的身心障礙者保護法中，主要是以功能的缺失作為分類，依草案共分八大功能缺失，作為身障者的分類依據，範圍較大，較能涵蓋」。(E-2)

儘管如此，部分家長不願子女被標記，拒絕接受鑑定服務，導致服務對象涵蓋不足，「許多家長不願意子女被特殊化，寧願保有『普通』學生身分，拒絕接受鑑定。如此除了耽誤子女接受特殊教育服務的時機，無法獲得適性輔導，也讓學校教師或教育行政人員愛莫能助，甚至影響到其他同儕的學習權益」。(B-2) 另一位縣市教育人員表示，「因為身障生為了避免一般生的排擠，所以常隱藏身分不想被標記化，尤其以身障者最多。所以在相關身障人數的鑑定上，常與內政部所公布的人數有所落差」。(E-2)

三、機關間的溝通協調

政策執行力的低落，主因是涉及機關數目多，在中央與地方關係也很難以指揮命令方式為之，機關間的溝通就益形重要。就身障生轉銜服務流程而言，應訂

定標準作業程序，以釐清執行單位的權責，至於實施細節，則宜由地方政府自訂，以利因地制宜。

中央部分由教育部訂定「各教育階段身心障礙學生轉銜服務實施要點」及「各教育階段身心障礙學生個案轉銜服務資料通報注意事項」供縣市政府依循，例如，「依據『各教育階段身心障礙學生轉銜服務實施要點』及『各教育階段身心障礙學生個案轉銜服務資料通報注意事項』中，不但對各教育階段之流程規定詳細，且相關權責皆能釐清。另外，各階段轉銜服務實施詳細內容，由各級教育行政機關自行訂定」。(A-3)

地方政府雖已依據教育部所訂定的流程辦理，但對於實施詳細內容，則由各級主管教育行政機關自行訂定相關作業流程，以期因地制宜，「91年訂定『高雄市身心障礙者生涯轉銜服務整合實施計畫』，95年則配合內政部『身心障礙者生涯轉銜服務整合實施方案』，進而修訂『高雄市身心障礙者生涯轉銜服務整合實施計畫草案』。另外，在高雄市特教資訊網建立『通報轉銜』手冊，該手冊為標準化作業程序，提供各級學校查閱通報轉銜相關問題」。(D-3)

四、建置知識管理系統

欲提升政策執行力，不僅要專注政策設計的完善，而且要從不斷的錯誤學習中累積經驗，或是仿效他人成功之處。具體而言，在執行過程中，執行人員對受服務之標的團體意見，應予以慎重分析，即時修正不合時宜的法規。由訪談內容得知，教育部的知識管理系統建立較為健全，但僅部分縣市能與特教通報系統相連結，「各類統計查詢方面，分為一般學校、特殊教育學校及大專校院等三個層次，通報系統查詢分為大專校院身障生輔導統計、辦理特殊教育學校數統計、各類型特教班統計、學生特教類型與安置概況等幾大類」。(B-4) 台中縣受訪者表示「本縣在知識文件的建立較少，主要是教育部特殊教育通報系統已建置齊全，只要利用網頁連結方式就能共享」。(F-4) 屏東縣受訪者解釋，主要是「在知識文件的建立方面，目前以教育部特殊教育通報系統的相關資料為主，本縣也有相關自製教材，供下載學習」。(G-4)

為強化知識現有的管理系統，雖不定期舉辦通報研習活動，但主要以學校教師、通報行政人員為對象，至於身障生及家長部分的親職活動則相對較少，「以 91

身障生的學習權益在哪裡？論我國特殊教育通報網之執行成效

至 93 年所辦理的『各教育階段身障生個案轉銜服務通報種子教師暨行政人員研習營』為例，參訓人員未包含身障生、家長、民間團體，因為這部分是由縣市政府在推動個案轉銜服務時應推動事項，所以本部在辦理研習時並未包含此部分」，(A-2)「特殊教育通報系統轉銜服務研習時，主要對象以學校教師、行政人員為主，民間團體可透過各縣市的研習，瞭解推動內容」。(B-2)

另一方面，縣市教育人員表示，經費有限，未將研習部分開放給民間團體，應適度增加經費，擴大學習效果。「由各校在資源教室會，提供相關資訊給身障生、家長，但民間團體未包含在內，因為他們有自籌經費，可邀請學者或專家辦理座談，或向本市申請補助，審查通過後可酌予補助」。(C-2) 另一位縣市教育人員則表示，「民間團體也可向本局提出相關的研習計畫，經過審查後，給予部分補助辦理相關活動，由於經費有限，若相關活動已有其他單位補助，本局則不再補助」。(D-2)

五、追蹤各項計畫執行

為了落實執行，需要建立計畫執程序，內容包括制定計畫時，即提出明確指標。各計畫負責機關應依執行狀況，定期追蹤，並就執行未達理想部分，提出詳盡的報告及改善策略。這類資訊亦應輸入資訊管理系統，供管理者控管之用。訪談結果得知，各縣市大致將身障轉銜服務指標納入評鑑項目中，且在評鑑上能找出落差處，惟經費的不足，改善成效並不顯著。在評鑑指標的部分，目前學界對於轉銜服務內容看法不一，「關於評鑑指標的部分，評鑑前應邀請評鑑委員，討論個別化教育計畫評鑑的重點或指標，避免對基層教師擬訂個別化教育計畫的枝端末節作過份要求，而國內對於個別化教育計畫（含轉銜服務）的繕寫仍分歧，所以在評鑑前對相關指標的建立應有共識」。(B-5) 學校受評時，因未符合評審委員要求，以致評鑑不合格，「因不同評鑑委員而有不同標準，造成教師無所適從的挫折與困擾」。(A-5)

各階段之轉銜服務，未來應朝量的增加與質的提升進行，「目前教育階段的轉銜服務，各級學校已在實行，轉銜服務的量已達95%以上，因為這依法是必須要做的事，但在質的提升則有待加強，因為有些學校認為轉銜服務只是資料的上傳，相關的服務措施便無法落實」。(A-5) 此外，教育部特殊教育通報網負責人認為，

「通報系統的責任是協助教育部分析身障所需的資料。我本身覺得，因為目前內政部的生涯轉銜系統還待開發，因此在系統未完成開發前，教育系統必須加強與各部會及縣市政府的聯繫」。(B-5)

對於未來執行重點，也有學者認為應朝向生涯轉銜平台的建置，「身障轉銜服務是以學前大班、國小六年級、國中三年級及高中三年級為主，在國民教育階段的轉銜較著重教育需求的提供，但對於國中及高中職畢業生涉及到社政單位的社會福利提供與勞政單位的就業轉銜服務，未來應朝向整合平台建置」。(K-5)

六、合理分配政策資源

政策資源的不足，幾乎是影響執行效果最顯著的因素。因此，上級交予下級委辦計畫時，應合理、充分地提供資源，並建立有效的監督系統。經費運用方式，應給予執行單位較大的彈性支配空間，但對於資源運用的效益，應有嚴格審核機制；對資源運用不當的機關，應予以課責。從訪談中，得知各縣市認為目前身障的編列經費不足，「在經費運用及人員編制上，配合教育部特教通報系統，每年度雖然至少編列 10 萬元經費，辦理建置、整合本市特教網及相關資源，可是經費還是不足」(D-6) 另一位受訪者亦持相同看法，「在特教轉銜經費上，教育局身障生轉銜業務辦理經費：一年約 160 萬元。本縣行政區域劃分為山線、海線及屯區，依這樣的經費，執行轉銜服務是不足的」(F-6)

因此，就現況而言，政府機關與民間團體的資源仍待整合，「政府財政壓力沉重，除了努力節流外，可訂定相關之鼓勵條款，鼓勵民間團體與私人企業，研發身障輔助器材、提供獎助學金獎助優秀之特殊教育學生」。(C-6) 但受訪者對於民間團體參與方式並未詳答，主要原因是「缺乏系統的規劃管理，產生空有資源，但求助無門或是資源過多，以致發生重複而形成浪費，因此政府單位與民間團體的資源仍待開發與整合」。(D-6)

柒、特教通報網實施困境

由上述之訪談分析，大致可明瞭何以產生轉銜安置落差。於此，依據三項指標，逐一說明目前特殊教育通報網所遭遇之困難：

一、政策對應性

(一)縮小政策落差：

就特殊教育通報網而言，其所提供的服務不只是學生資料的轉銜，更重要的是透過課程安排與個別支持活動，協助學生做好下一階段人生發展的準備。我國身障生轉銜服務之推動，法條均有明定的冀望結果，但能否具體實現，端視學生、家長、老師、學校、縣市政府、特殊教育通報網配合度而定。基於此一認知，身障生、家長期望能透過特殊教育通報網，協助升學輔導、生活、就業、心理輔導、福利服務及其他服務。但事實上，仍比較重視在接受國民義務教育，以及已完成國民教育階段之身障轉銜服務方面，前者因資源較高中職以上之特殊教育充裕，因此轉銜資料填報較為確實，也符合學生、家長及老師之需求。對照之下，高中職的資源遠不如義務教育的多，造成兩者人數上有相當差距。

(二)化解執行偏差：

身障者常處於邊緣地位，主因是一般人的刻意排斥，無形中造成其心理與自我接納的衝突（陳麗如、王文科、林宏熾，2001）。身障者可能下意識排斥自身的障礙，以正常人自居，但社會大眾又期待其扮演障礙者角色，以致造成角色與自我衝突（郭為藩，1984），這種心態造成身障者排斥、或刻意躲避學校所給予的協助，加劇其適應困難，也使得教育通報網的資料出現落差。

(三)消除形式主義：

依照特殊教育法第二十七條規定，各級學校應對每位身障生擬定個別化教育計畫，並邀請身障生家長參與擬定與教育安置。另依施行細則第十九條規定，學校應於開學後一個月內訂定個別化教育計畫，且每學期至少檢討一次。但實際運作上，一般個別化轉銜服務計畫的形成，並未符合程序規定，例如未切實訂定轉銜服務計畫、很少安排教育之外的相關人員參與等，因此無法制定適切的轉銜計畫（陳麗如等，2001）。

二、政策普及度

(一)發現幽靈人口

目前特教法所界定之身障雖為 12 大類，但是對於學習障礙或是嚴重情緒障礙的學生，由於未領有身障手冊，因此教師對於為何產生學習障礙，以及如何發現與評量等相關問題瞭解有限，遑論落實服務。

(二)找出失聯對象

「身心障礙者保護法」自民國 86 年修正施行至今，已歷時 9 年未曾大幅修訂。隨著時空環境之變化，原法中對於身障者所訂定之相關權益保護早已不符現況。在民間團體積極遊說下，由行政院提出之修正草案，獲得朝野高度共識順利通過³。未來身體系統構造或功能，有損傷或不全導致顯著偏離或喪失，影響其活動與參與社會生活者，且經專業團隊鑑定及評估者，即可領有身障證明，獲得相關權益保障。這與現行特教法所認定之 12 大類有很大區別，可避免涵蓋不足現象。

(三)減少依賴人口

部分身障生無法分發至高職綜合職能科，也不願意到特殊學校就讀，導致學生畢業後，不繼續升學，但又無法找到工作（教育部，2008a）。由於部分學校並無職業輔導合作廠商，只好請家長或老師私下尋找工作機會，但成效依然不彰。另一方面，部分家長因擔心子女外出工作會遭受欺負，就將孩子安置於住家附近的小型工廠當學徒。因家庭式工作方式並無勞工保險，常因意外而無法得到勞災補助（教育部，2008a）。種種情形顯示在缺乏適當轉銜服務時，依賴人口並未顯著減少。

³ 2007 年 5 月 21 日立法院衛環委員會通過，採納國際上所使用之 8 大身心功能障礙類別為依據，重新建構認定指標。1.神經系統構造及精神、心智功能。2.眼、耳及相關構造與感官功能及疼痛。3.聲音與言語構造及其功能。4.循環、造血、免疫與呼吸系統構造及其功能。5.消化、新陳代謝與內分泌系統構造及其功能。6.泌尿與生殖系統構造及其功能。7.神經、肌肉、骨骼之移動構造及其功能。8.皮膚與相關構造及其功能。

三、政策貫徹力

(一)提升達成比例

如何使身障生利益得到保障，一直是政府戮力的目標，例如加強教師在職訓練，使教師在評量學生學習時，利用多元的觀察方法發掘身障生，避免其在就學階段，未能接受特殊教育。然而，普通教師不一定接受過專業訓練，對相關法令、學生特性或需求不甚了解，既使擁有服務熱誠，效果難免打折；反之，巡迴輔導人員雖有特教背景，但與學生接觸機會不多，無法充分提供課業輔導，成效自然不彰（蔡瑞美，2000）。

(二)強化目標管理：

在高中職之課程中若能夠適時加入就業課程，或是與民間廠商合作，提供身障生畢業後之工作，當可減少依賴人口。然而，國內目前並未妥善規定，使得多數身障生缺乏適當轉銜服務與生涯規劃（林宏熾，2003b）。追根究底，發現生涯規劃裡，教育、勞政及社政三個單位理當是共同努力，俾能形成一個跨單位的合作轉銜平台，惟各單位及校方在提供轉銜服務時，往往缺乏整合性的協調服務（陳靜江，1997），致使特殊教育通報網推動工作，遭遇甚多阻礙。另一方面，特教經費的編列方式亦缺乏彈性；由於特教生個別差異甚大，所需之服務並不相同，但經費無法依據學生類別、障礙程度以及個別需求予以彈性編列。

(三)減緩問題惡化：

依特殊教育法第十條規定，為執行特教工作，各級主管教育行政機關應設專責單位，各級政府承辦特殊教育業務人員及特教學校之主管人員，應優先任用相關專業人員。經調查，目前除了屏東縣及外島地區未設有特教課外，其餘每一縣（市）皆設置特教課，且相關人員皆具備特教之背景（教育部，2008b）。另依特殊教育法第十一條規定，各師範校院應設特教中心，負責協助其輔導區內特教學生之鑑定、教學及輔導工作，藉此不僅能協助輔導區內之縣市，更能提供相關決策資源。教育部及各縣市政府若能善用特教中心之研究成果，將可大幅提升服務品質。

捌、結 論

P. H. Rossi 曾指出：「除非政策確實已執行，同時為所欲服務之標的團體接受，才能進一步分析其效果或影響」(1989:38)。換言之，政策執行後，進行評估，方能發現非預期因素，導致政策目標無法實現，甚至背離政策精神，以致出現政策落差(Tyler, 1942)。本文主要以特殊教育通報網執行成效為探討核心，研究問題包括：(1) 現今實施狀況為何？(2) 執行障礙因素為何？以及(3) 如何提升其功能？為回答上述問題，本文運用執行評估法，透過資料收集與分析，判斷一項政策受到執行影響者努力執行的程度，藉以提供現行政策運作的實況資訊，並發現問題所在，繼而提供解決問題以及因應之道。底下，將依次提出研究發現以及漸進改善之道：

一、研究發現

關於身障生轉銜服務政策之執行成效，本文發現轉銜服務迄今仍存有許多待改進的空間。文內以教育部身障生轉銜服務推動人數，扣除未領身障手冊之學生人數後，再與內政部之同年齡持有身障手冊人口數進行比較，發現我國在身障生轉銜服務政策推動成果與預期目標之間仍存有落差。

關於執行障礙的主因，本文以三項指標建構出六項問題，針對受訪者進行訪談。並在上一節，逐一解釋特殊教育通報網推動過程中，所遭遇的障礙因素。要言之，本文發現這些障礙因素，可歸因於內政部身心障礙轉銜通報平台尚未建置完成，以致參與服務之相關行政單位，缺乏橫向聯繫，找不到銜接窗口，因而必須自行尋找相關單位提供資料，無形中形成工作推行不順遂。就教育單位而言，原本單純的資料整合與提供教學資源服務的工作，因而必須重疊介入部分原本屬於內政部轉銜服務平台之工作權責，使得服務項目變得既多且雜，造成特殊教育通報網無法有效整合相關資源，達到專業化服務。

二、政策建議

由於特殊教育通報網存有制度因素的侷限，以致無法落實其應有之功能，對

身障生的學習權益在哪裡？論我國特殊教育通報網之執行成效

身障生之相關權益與未來生涯規劃產生不利影響。前述中雖已提出障礙主因，惟經衡酌當前環境系絡與運作方式，分別提出漸進可行改進建議，分述如下：

(一)及早建立身障資料轉銜平台

目前內政部社會司對於身障者生涯轉銜系統，主要以委外招標方式，執行法令所規定之事項。由於主管機關是依據招標所規定的內容與廠商訂約，極易流標，以致生涯轉銜系統還待開發。此外，一旦合約結束後，可能會造成系統無法完全移轉，使得轉銜服務無法延續。服務資料未能銜接，或未設共同之個案資料庫，導致專業人員必須針對新個案重新診斷與建立資料，或必須寄送轉介資料，徒增無謂浪費。長久之計，內政部社會司應及早建立身障生轉銜系統。

(二)減少身障生標籤化，宜以「學習需求」取代現行分類

「障礙」一詞往往給人負面印象，代表能力不足或對他人的依賴。身障教育的對象，應該是指在學校生活中有明顯困難者，因此調整學習環境或許就能降低其學習適應的問題。先進國家已採用「特教需求」(special educational needs)取代「障礙」或「特殊」等詞彙，強調服務對象是在教育環境中有某種特別的需求，其他方面則是與同儕相同。因此，我國宜以「學習需求」取代現行的分類系統，冀能改善社會的刻板印象。

(三)建置資訊管理系統

由於評鑑項目內容常與理論設想的評鑑項目有所差距，改善之道是建立具體可行的指標作為評鑑標準，藉以提升特教教師及行政人員的專業和服務品質。此外，現行轉銜服務因缺乏轉銜服務流程及資料傳送、追蹤時間機制之規範，直到遭遇困難，才想到召開轉銜聯繫會報、或要求傳送轉銜服務資料、或轉銜後就未再追蹤，均造成轉銜服務流程中斷。因此，主管單位應具體規範教師、助理人員之任務，並針對其角色加強訓練。

(四)特殊教育經費使用應有法律保障

目前法令雖有規定各級政府特教經費的編列比例，但為避免因中央及地方政

府經費不足時，對特教預算產生排擠效應，應研訂配套措施，具體規範經費來源及編列標準，俾使有限特教經費發揮效用。政府在資源供給不足，或是資源配置不均情況下，如何結合民間資源，應是未來規劃轉銜平台時的考量重點。

參考文獻

一、中文部分

- 丘昌泰(2004)，「公共政策」，巨流書局，台北。
- 余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩(2008)，「公共政策」，智勝書局，台北。
- 吳定(2003)，「公共政策」，空大，台北。
- 林水波(1999)，「公共政策新論」，智勝書局，台北。
- 林水波、張世賢(2006)，「公共政策」，五南書局，台北。
- 林宏熾(1999)，「身心障礙者轉銜教育與服務的回顧與前瞻」，特教園丁，第 15 卷，第 2 期，頁 1-10。
- 林宏熾(2003a)，身心障礙者生涯規劃與轉銜教育，五南書局，台北。
- 林宏熾(2003b)，「身心障礙學生教育轉銜及十二年就學安置」，特教園丁，第 18 卷，第 3 期，頁 4-19。
- 林鍾沂(1991)，「公共事務的設計與執行」，幼獅出版社，台北。
- 邱瑜瑾、許素彬(2003)，「國中身心障礙學生轉銜服務之研究—社會體系觀點」，社會政策與社會工作學刊，第 7 卷，第 1 期，頁 10-12。
- 翁興利、施能傑、官有垣、鄭麗嬌(2000)，「公共政策」，五南書局，台北。
- 教育部(2006)，「身心障礙教育專業團隊設置與實施辦法」，教育部，台北。
- 教育部(2008a，3 月)，「96 學年度縣市特殊教育網路通報執行成效檢討會」，台北縣政府主辦，南投縣魚池鄉魚池國民小學。
- 教育部(2008b，1 月)。「97 年度大專校院辦理身心障礙學生通報及轉銜工作檢討會」，教育部特殊教育通報網路中心主辦，台北中央聯合辦公大樓。
- 郭為藩(1984)，「特殊兒童教育與心理」，文景出版社，台北。
- 陳靜江(1997)，「重視高職階段智障青年邁向成人生活的轉銜需求」，特教園丁，第 13 卷，第 2 期，頁 19-22。

陳麗如(2000)，「高中職特殊教育學校(班)學生離校轉銜服務之研究」，國立彰化師範大學特殊教育研究所博士論文，未出版，彰化市。

陳麗如、王文科、林宏熾(2001)，「高中職特殊教育學校(班)學生離校轉銜服務之研究」，特殊教育研究學刊，第 20 期，頁 23-45。

蔡瑞美(2000)，「普通高中職提供身心障礙學資源服務之現況調查」，國立師範大學特殊教育研究所碩士論文，未出版，台北市。

二、英文部分

Anderson, J. E. (1979), *Public Policy-making*. New York: Halt, Rinehart and Winston.

Chen, H. T.(1990), *Theory-driven Evaluation*. CA: Sage.

Cronbach, L. J. et al., (1980), *Toward Reform of Program Evaluation: Aims, Methods and Institutional Arrangements*. San Francisco, CA: Jossey Bass.

Davis, G. B. (1974), *Management Information Systems*. New York: McGraw-Hill Co.

Dolbeare, K. M. and P. E. Hammond (1971), *The School Prayer Decisions: From Court Policy to Local Practice*. Chicago: University of Chicago Press.

Drucker, P. R. (1980), "The Deadly Sins in Public Administration." Public Administration Review. 40: pp.103-106.

Dunn, W. N.(2008), *Public Policy Analysis: An Introduction*. NJ: Upper Saddle River.

Fitzpatrick, J. L., J. R. Sanders, and B. L. Worthen (2004), *Program Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines* (3rd ed.). Boston, Pearson Education.

Hasenfeld, Y. and T. Brock (1991), "Implementation of Social Policy Revised." Administration and Society, 22: pp.451-479.

Hill, M. and P. Hupe(2002), *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: Sage.

Ingram, H. and D. Mann (1980), *Why Policies Succeed or Fail*. Beverly Hills, CA: Sage Publication.

King, J. A., L. L. Morris and C. T. Fitz-Gibbon (1987), *How to Assess Program Implementation*. Newbury Park, CA: Sage.

- Leithwood, K. A. and D. J. Montgomery (1980), "Evaluating Program Implementation." Evaluation Review, 4(2): pp.193-214 .
- Nakamura, R. T. and F. Smallwood (1980), *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Poister, T. H. (1978), *Public Program Analysis: Applied Methods*. Baltimore: University Park Press.
- Pressman, J. L. and A. B. Wildavsky (1984), *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Provus, M. M. (1971), *Discrepancy Evaluation*, Berkeley, CA: McCutchan.
- Rocheftort, D. A. and R. W. Cobb (1994), *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Lawrence, KA: University Press of Kansas.
- Rose, R. (1991), "Is American Public Policy Exceptional?" in B. E. Shafer ed., *Is American Different? A New Look at American Exceptionalism*, pp. 187-221. Oxford: Clarendon Press.
- Rossi, P. H. and H. E. Freeman (1989), *Evaluation: A Systematic Approach*. Newbury Park, CA: Sage Publication.
- Sabatier P. and D. Mazmanian (1979), "The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives." Policy Analysis, 5(4): pp.481-504.
- Sabatier P. and D. Mazmanian (1980), "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis." Policy Studies Journal, 8(4): pp. 538-560.
- Scharpf, F. W. (1994), "Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations." Journal of Theoretical Politics, 6(1): pp. 27-53.
- Schneider, A. I. (1982), "Studying Policy Implementation: A Conceptual Framework." Evaluation Review, 6: pp. 715-730.
- Schneider, A. L. and H. Ingram (1990), "Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design." Journal of Public Policy, 8(1):pp. 61-80.
- Starling, G. (1988), *Strategies for Policy Making*. Chicago, IL: Dorsey Press.
- Stewart, J. Jr., D. M. Hedge and J. P. Lester (2008), *Public Policy: An Evolutionary*

身障生的學習權益在哪裡？論我國特殊教育通報網之執行成效

- Approach (3rd ed.). Boston, MA: Thomson Wadsworth.
- Suchman, E. A. (1967), *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Action Programs*. NY: Russell Sage Foundation.
- Teisman, G. R. and E. H. Klijn (2002), "Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?" Public Administration Review. 62(2): pp. 197-205.
- Tyler, R. W. (1942), "General Statement on Evaluation." Journal of Educational Research. 35: pp. 92-501.
- Williamson, O. E. (1996), *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press.