

# 傾聽，別流於形式

表現傾聽人民聲音最具體的方法，常是把方案和計畫研訂出來公布週知。這時到處可見的是教育部的母方案，及各機關學校長得很像的計畫，然而其意義到底在那裡？比起以往有何改善？執行的配套措施為何？目標達成與否如何評鑑？進而如何改進？我們如何確知書面計畫已經落實？又如何找出其中存在的問題而有所改革？

為使教育政策符合社會發展需求，教育部於2008年9月5日發布「傾聽人民聲音推動方案」，特成立各項專案性諮詢委員會議，訂定與不同對象互動溝通之機制（包含專家學者、教師、校長、家長、學生、媒體、民間團體、一般民眾等），藉以聽取人民及教育相關團體的意見。此方案係依據行政院院長施政藍圖第五項—傾聽人民聲音，由各部會就本身屬性及其服務對象，自行訂定最適合的推動辦法辦理。推動時係融入各項業務執行，注重多元對象、管道及類別的聲音，且採取全面執行方式，中央地方並行、學校和部屬機構同步。為此，教育部建立的機制有三個專案性委員會—「中小學教育永續發展委員會」、「升學制度審議委員會」與「高等教育永續發展委員會」，以及教育部與教師、校長、家長、特教、幼教等民間團體、媒體記者、學生、教育局處等聯繫互動機制。其他尚包括一般陳情機制、國家政策網路智庫、教育部電子報及定期性教育行政主管會議等。

## 具體成果實例

傾聽方案公布九個月後，教育部發布新聞指出，為落實「傾聽學校聲音」政策，避免過多的

評鑑或訪視影響各受評學校的校務進展，已整合原有 42 個大專院校評鑑訪視項目為 21 個，精簡率達 50%，希望以後能減少學校受評（訪）的行政負擔。

其實，各校對於評鑑的意見很多，評鑑的數量只是其中一小部分。以大學校院為例，大學校務綜合評鑑實施後，各大學發展的改進意見便已散見各報章雜誌；其後教育部又推動大學系所評鑑，並用以做為各項教育決策之依據，其中包含系所設置、招生員額增減、學雜費調整、各項獎補助款之評審等，影響各大學之發展甚鉅。系所評鑑之規畫和實施甚為急促，實施起來問題很多，且用於決策導致的不良副作用可謂罄竹難書，各大學莫不引領企盼早日改善。在傾聽方案實施九個月後，得到整併 42 項評鑑為 21 項的結果，但對於評鑑的實質措施，尚未見提出檢討和改進，不免深感遺憾，而要反問「為何傾聽人民聲音這麼困難」？

### 傾聽人民聲音的阻力

「傾聽方案」的推動，是十分典型的行政模式改革導向。規畫者把現有及擬作的項目整合起來，以傾聽為核心提出一個完整的方案，地方政府、各級學校及部屬機關再依

樣畫葫蘆擬訂「傾聽計畫」，形成全國教育機構一起傾聽人民聲音的網路。人民發聲之後，相關機關是否用心聆聽和討論，是否接納和改革，在整個過程中都要得到充分溝通和回應。但實際採取傾聽方案後即出現很多問題。

### 一、方案易流於形式

表現傾聽人民聲音最具體的方法，常是把方案和計畫研訂出來公布週知。這時到處可見的是教育部的母方案，及各機關學校長得很像的計畫，然而其意義到底在那裡？比起以往有何改善？執行的配套措施為何？目標達成與否如何評鑑？進而如何改進？我們如何確知書面計畫已經落實？又如何找出其中存在的問題而有所改革？

### 二、未做好方案的溝通

教育政策方案在規畫、實施及改進的過程中，都需要公告週知，惟有大家認識這些方案，才可能針對方案提出針砭意見，但實際上許多政策方案在形成和實施過程中沒有多少人知道。傾聽計畫可能是其中的例子，若未做好溝通宣導，人民不知道有這個方案，更不知道他自己可以如何發聲。溝通不良的原因很多，其中之一是政策方案的提出只是為了敷衍，不是真的要去改變什麼。其二是怕有人反對所以偷偷

地做，以免滋生事端；另個原因是時間太急，沒時間徵詢意見；第四是政策規畫目標已經由決策者決定，不容更改。其五是意見太多，不知聽誰的，缺乏意見整合能力。

### 三、政治因素影響方案實施

方案若起緣於政治，由上級機關的首長指示，主管機關不得不遵行辦理。這樣的情境屬於秉承上意行事，若上級首長下臺了，這個方案是否要繼續執行？即使繼續，又是否會認真全力執行？我們常聽到話是新官上任三把火，當然放的是自己想放的火，意指既定教育政策方案，隨著內閣改組會有所改變，部屬機關學校也會見風轉舵，不認真執行。若傾聽聲音是好的政策，在內閣改組後，如何繼續執行既定政策是很重要的考量。

### 四、忽略多元的聲音、利益和權力

其實教育部政策只要對外公布，凡注意到的民眾都會有聲音發出，表達他們的贊成或反對。由於臺灣是民主社會，所以這些發出來的聲音是多元的，代表著各個不同的利益。但是眾聲喧嘩，並不代表發聲者權力平等，有的聲音具有主導的力量，有的聲音只是陪襯而已。傾聽人民聲音時，很容易被其中的強音吸引，忽略弱音的意義和價值。決策者必須要能聽到所有的聲音，

且要注意到聲音之間交互激盪的意義，珍惜各種聲音的價值，千萬別被霸權勢力所主宰。

### 五、輕忽易被忽略的聲音

人民對教育政策的發聲機會是不相等的，強勢者的發聲很容易發現，而弱勢者的發聲則沒有人理會，現在必須把這個現象改變過來。那些是弱勢的聲音呢？這包含了中小社經階級民眾、社會的少數民族如原住民、新來乍到的移民、身心障礙者、沒有決策權的教師等等。目前有教師會、家長會及身心障礙保護的組織，他們的聲音都很大，但要注意的是這些團體的發聲代表誰的利益。

### 六、忽略直接表達的聲音

決策者最喜歡運用間接的傾聽方式，即聽取委員會委員的意見，從中推測實況作成決策。這些委員會都包含有各界代表，即多元發聲者，進而認為社會的各種聲音都已聽見。但運用這種方式來聽取聲音是不足而危險的，因為委員的人數有限，代表性必然欠周延，加上委員的經驗、學識、時間和用心度都是有限的，聲音反映問題的多元性及現實性值得懷疑。故而更重要的是蒐集直接的聲音，由人民自己把意見說出來，可用的方式有信函、問卷、電話、電郵、公聽會、座談

會、MSN及電視Call in等，學者專家所蒐集的資料和研究成果，也是很值得參考的。

## 七、排斥對立的聲音

決策者喜歡聽支持的美言，除了有助於政策的推動外，尚能產生騰雲駕霧、飄飄欲仙的感覺。決策者不喜歡聽到的是反對、批評的聲音。對於政策的美言，雖有助於提升士氣，但實際上無助於政策的實施和改革；相反地，對於政策的批評，才是最需參考的。決策者要傾聽的應該是反覆提出的批評和反對，或者是痛苦的感受和態度，決策者還要把隱藏的聲音找出來，分析這些意見背後的原由，提出因應之道。

## 傾聽真實的聲音

### 一、公開教育政策資訊

人民要針對教育政策和問題發聲，必須看到政府提供的各種相關資訊，也要有機會接觸教育研究成果及其中之各項建議。比較遺憾的是目前在教育主管機關的網頁上，看不到有系統維持的完整資訊，有的只是幾年前的政策資訊，較早的資訊有許多根本找不到，而網路搜尋系統也不好。例如部長的施政報告及專案報告，在網頁上常是不齊全的，

人民必須到立法院國會圖書館的網頁找，在那裡卻也時常點選不出。教育研究資訊的建置更是雜亂無章，需要積極改善。教育主管機關的各種教育資訊必須及時公告，全面及持續地建置為數位資料庫，做好更新維護，便於人民利用網路搜尋。

### 二、注意傾聽負面的聲音

正面的聲音令人欣喜雀躍，故為人所愛聽；負面的聲音令人傷心難過，故常為人迴避或忽略。但正面的聲音即使沒有聽到，也不會有太大的妨礙，頂多少了一些肯定和欣喜，負面的聲音則顯示人民對教育的否定和批評，若未掌握好，極可能導致教育政策不能貫徹，教育改革未獲支持，教育問題未能解決，最終使得教育流於失敗。故而主管機關可能需要倒過來，傾聽難聽的聲音，這包含對立政黨的聲音、制衡機關的聲音，其中聲音很大且反覆提出的，都需要特別重視。

### 三、注意傾聽弱勢者的聲音

由於弱勢者常只是小小的群體，他們的力量看起來很有限，其所發聲音在社會上因而時常被掩蓋，久而久之，他們變成沒有聲音的人，反而被視為無意見的群體。主政者對於弱勢者的聲音

需要特別去發掘，辦理座談會或派人訪查，都是有用的方法。再則，社會民主化以來，有些保護弱勢者的團體負責為弱勢者發聲，亦可諮詢其意見，但千萬別因而忽略直接的聲音。

#### 四、誠心誠意的傾聽

誠心誠意傾聽，有別於敷衍了事的聆聽，傾聽不是表面上的恭敬，而是底子裡的關注，目的在找出人民對教育的問題和意見，蒐集解決問題之道。由於人民真實地表達他的聲音，主管機關才能知道問題關鍵之所在及人民之所好為何，也才能進而將主管的教育政策和事務辦好，滿足人民對教育的期待，增進教育的效能和品質。不論人民的聲音是否好聽，他都在協助教育機關把事情辦好，若主管機關未能誠心誠意傾聽，則人民必不會盡情發聲。

#### 五、化單向發聲為雙向對話

傾聽人民聲音並非只是單向地一直聆聽，更重要的是雙向互動，由此找出未來的道路，建立彼此的共識。否則，人民一直發聲，政府和學校一直記錄，卻無必要的說明和回應，則人民必定顯得愈來愈不滿意，問題終未解決。雙向互動最好是立即的，若做不到，必須有後續針對發聲者的回應，以利社會大眾得以全面理解。

#### 六、化傾聽為規畫和改革的行動

傾聽聲音本身不是目的，解決問題

才是真實的目的。目前政府機關對於教育政策和事務，都訂有傾聽的過程，於其中搜集人民的聲音，但時常流於形式，為傾聽而傾聽，忘了傾聽只是手段，解決問題才是目的。最明顯的是出在教育問題的公聽會，受邀者講了許多意見，但除了極少數，多半未被接受，與會者常覺得這種會議是沒有意義的，主辦者只是利用公聽會做宣導和說服而已。更嚴重的是，決策者只是傾聽，但堅持己見，或沒有行動，以致問題的解決遙遙無期。故而傾聽聲音必須確實回應人民的意見，解決問題，才是正道。

#### 及時回應人民的聲音

臺灣是多元的社會，具有自由、民主、開放的特質，故對於教育政策和教育事務，人民發出的聲音也是多元的，決策者需要傾聽不同的聲音，秉持教育專業的立場，溝通協調，建立共識，其中要接納某些意見，排除其它意見，或者整合不同意見，求同存異是重要途徑。決策者要注意把決策和研究的資訊公開出來，建立及維護傾聽聲音的管道，及時回應人民所提意見，並迅速轉化為改革的行動，有效地解決教育問題，以免傾聽成為浪費資源的無聊儀式。（本文作者為靜宜大學教育研究所講座教授）

師友

註：參考資料略