

# 教育政策社會學初探

王 慧 蘭

本文簡介近年來教育政策社會學的發展(以英國為主要論述範圍)，闡明它是社會科學中不同理論更迭或消長的反映，也與實際社會變遷和教育改革密切相關。藉由教育政策研究中三個主要研究途徑--多元主義、新馬克思主義和後結構主義--本文簡述三者的主要關懷、理論概念、研究焦點和方法，藉以考察「政治」、「權力」和「政策」在三種途徑中的不同界定和意涵，並釐清「上有政策，下有對策」此一看似平凡卻頗值深究的現象或心態。綜言之，教育政策社會學嘗試援用社會科學中的諸多概念和理論架構，開闢不同於實證量化的政策研究途徑，以期為教育政策研究開展出更深廣的視野。面對持續不斷的社會變遷和教育改革，上述發展具有重大意義。

關鍵字：教育改革、教育政策、教育政策社會學

Key words: Education Reforms, Education Policy, Sociology of Educational Policies

## 壹、前 言

「上有政策，下有對策」，早已是台灣政界、學界和民間的流行語詞。仔細推究，這句話隱含若干基本預設：一是傳統中國社會中「官府/百姓」的對立，或現代「國家/社會」、「政府/民間」、「上位者/下位者」等權力二元分立的概念，而且前者權力遠大於後者；二是視公共政策是統治階級或權力菁英在一定政治過程中所制定的法令或規範，依法而言，下位者或民眾應當遵循或實行。但是，除了上述的權力二元分立之外，整句話所傳達的主要訊息更是在「政策」和「對策」的對偶之間，下位者並非是絕對的遵從者，而可能根據所處情境的實際條件和自己對政策的主觀詮釋，對來自上方的政策予以部分選擇、轉化、變形、「權變處理」或甚至「陽奉陰違」。

本文認為，這種從上到下「政策」和「對策」之間可能的變異和不連續，不能只視為是「應然」和「實然」之間的落差，或是「上令不通、下情未達」的錯失，而必須進一步釐清「政策」此一概念如何在使用者和溝通脈絡中被定義，或政策和其所涉及的政治或社會場域可以如何被解讀。

公共政策制定的本質是「權力遊戲」(the play of power) (Lindblom, 1980)，政策是「有關價值和意向，是理想社會之圖像和意識型態，它與利益、衝突、支配或正義密不可分」(Ball, 1990, p3)。因此，任何教育政策不應只被視為是某種崇高社會理想或教育理念的自動實現，或政府教育行政機關的「從善如流」。教育政策不只是理性行政決策的單純結果，更是不同利益和政治權力競爭的過程和產物，其中涉及特殊價值的突顯或壟斷，以及他們所糾結的歷史及社會情境條件。

社會學本身的「批判」和「反省」性格，早已突顯在其研究傳統中，並被不同的學者加以強調 (Giddens, 1993; Bourdieu & Wacquant, 1996)。所謂「教育政策社會學」，即是以批判和解放的知識旨趣為主，不同於「預測、控制」為主的實用政策觀點。正如英國 Open University 教育學者 Jenny Ozga 指出，教育政策社會學乃基於社會科學的傳統，強調歷史和質的取向研究 (Ozga, 1987, p.144)。針對教育政策而言，批判的社會學觀點對於「效率」、「管理」和「績效」並非完全忽視或反對，但是更強調對「權力」、「控制」和「正義」等議題的檢視，以及對「人的主體性」和「教育的相對自主性」的關懷。在此前提下，教育政策社會學質疑任何冠冕堂皇或理所當然的官方說法或改革論調，並嘗試揭露「教育的國家」(educational state) 的權力結構、價值取向和實際運作，釐清「教育應該是誰的？」以及「誰控制教育？」等基本而重要的問題 (Ball, 1990)。

尤其台灣社會自解嚴後，近十年來政府朝向教育改革的速度已加快許多。在一片「自由化」、「多元化」、「鬆綁」的呼聲中，不但各種教育法令已修改頒布或正待討論，新的教育政策和改革方案也不斷推出。有

關各層面教育改革的詳細內容，國內已有許多專文介紹，在此不加贅述。本文希望藉由若干社會學觀點引入教育政策分析的啓示，嘗試瞭解教育改革和政策所可能牽涉的社會結構性條件和因素，以及其中的權力問題和迷思。必須強調的是，本文所引用的文獻以英國為主，有關此一趨勢在其它歐美國家的發展，則待他文詳加探討。

## 貳、教育政策分析和三個主要研究途徑

根據英國教育學者指出，二次大戰後，多元主義 (pluralism) 和新馬克思主義 (Neo-Marxism) 是教育政策分析兩個主要卻相對立的傳統 (Hargraves, 1985; Ranson, 1985; Gewirtz & Ozga, 1990; Raab, 1994; Halpin & Troyna, 1994)。此外，一些新的概念工具不斷地被運用到教育政策分析中，如 Michel Foucault、Pierre Bourdieu 和 Basil Bernstein 等人的概念。基本上，不同的教育政策研究取向反映了社會科學本身不同觀點的發展、勢力消長和論辯焦點的轉移。以下簡述不同研究途徑的主要概念、研究焦點和方法。

### 一、多元主義取向的教育政策研究

「教育是政治的，也是易變的。它強烈反映了一個社會中經常的衝突和廣泛的偏好，有助於社會的維持、增進和美化，並從中獲取資源。假如政治是一種個人強調其聲明，並與他人的聲明達成某種共識的方式，那麼，教育反映、釐清也呈現了社會的聲明，雖然教育本身往往無法使這些聲明和諧共處。」 (Kogan, 1978, p.20)

七〇年代以前，自由主義多元權力政治觀是政治科學的主要典範。非社會學家占據了英國和美國教育政策領域的主要發言權，如教育學者、社會行政或社會政策研究者 (Ozga, 1990)。在此典範下，明確可見的政治體系和其內在活動是政策分析的主要焦點。尤其是政府部門和公共行政所涉及的一切 -- 科層體制、權力菁英、利益集團及決策過程的折衝、磋商

、協調和結果。

英國教育學者 Maurice Kogan (1975, 1978, 1979, 1985) 的作品被視為是此一研究取向的典型代表。基於多元主義的政治哲學觀，他從公共行政的觀點出發，融合了多年在中央政府教育行政機構從事實際行政工作的豐富經驗，分析政治、教育和教育政策。Kogan 強調，政治是一種權力折衝和利益交換的歷程，教育政策是政府對於社會問題的反應和價值選擇，也是權力、利益和價值競爭的產物。他提出教育政策的主要研究焦點是：框出政策的歷史發展，掌握價值變遷的脈絡，描繪出利益團體和他們與政策形成的關係 (Kogan, 1975)。

以英國保守黨 (Conservative Party) 政府主導的 1988 教育改革法案 (Education Reform Act, 簡稱 ERA, 法案所及範圍以英格蘭和威爾斯為主，不包含蘇格蘭和北愛爾蘭) 為例，由於這一個法案包含了諸多極具爭議性的新措施，例如「國家課程和評量」(National Curriculum and Assessment)、「開放入學」(Open Enrolment) 和「中央政府補助學校」(Grant-Maintained Schools) 等 (註 1)，被視為是英國繼 1944 教育法案以來，教育權力結構大幅度變動和重組的重要指標，中央政府積極介入地方教育，並藉由各種新機制加強各級學校的產出績效 (Maclure, 1992)。法案公布後，引起了教育界的熱烈討論和爭議，針對 1988 ERA 各項教育改革方案的決策和實施，許多系列研究紛紛出現 (Flude & Hammer, 1990; Ball, 1990, 1994; Halpin & Fitz, 1990, 1993, 1995; Walford, 1994; Whitty et al, 1998)，至今後續研究仍不斷進行中。

針對 1988 ERA，多元主義教育政策研究取向主要以某一教育政策為主題進行個案研究，搜尋重要官方檔案、鎖定主要決策者和影響勢力、釐清決策經過和結果、以及政策在學校的實施情形和問題等。蒐集政策檔案資料，與主要決策者或學校有關人員進行訪談是主要研究方法 (例如 Fitz 和 Halpin 對「中央政府補助學校」的系列研究即是典型例子)。由於詮釋資料的角度主要以符號互動論或個人心理學取向為主，因此被稱為「方法

論的個人主義」(methodological individualism) (Dunleavy & O'Leary, 1987, p.18)。這類研究的特點是力求對某一教育政策或改革的來龍去脈作詳盡理解和描述，「小而精細」是其優點。與教育政策有關的重要經濟和政治背景雖然也會提及，但其作用主要是作為一種背景襯飾，而非論述的主軸。

此一取向的政策研究扮演了極佳的報導者角色，有助於增進吾人對個別教育政策的詳細理解。但是，對於某些關注教育改革和社會變遷的相互關係、亟欲理解教育的根本結構問題的學者而言，多元主義的架構顯然無法滿足其探問的需求。因此，鉅觀的理論架構遂被引用和發展，以下所談的新馬克思主義觀點即是其中之一。

## 二、新馬克思主義取向的教育政策研究

大約七〇年代中期，「將國家帶回研究領域」(bringing the state back in) (Evans et al, 1985) 的呼籲重新在政治科學中受到重視。「國家」(state) 成為詮釋公共領域政治與社會變遷歷程的重要概念。雖然，至今「國家」仍是一高度爭議性概念，有不同的定義和內涵界說，例如它不同於或大於「政府」，或相對於或包含「民間社會」，但其提示了一種融綜且寬廣的不同視野去看公共領域和政策則不容忽視。

從廣義的新馬克思主義 (Neo-Marxism) 觀點而言，「階級」(class)、「霸權」(hegemony) 和「生產條件的再製」(reproduction) 是探討國家的主要概念 (Jessop, 1983)。不論國家以何種形式出現，「累積資本」是其維持生存的首要任務 (Offe, 1984; Dearlove, 1991; Bourdieu 1998)。但是隨著經濟資本的累積，如果社會財富分配的問題未獲妥善解決、社會大眾的普遍利益不被重視、或弱勢族群的被壓迫事實未能改善，將會累積成為對現行社會體系的強大反動勢力。德國法蘭克福學派學者 Jurgen Habermas 指出，存在於政治領域的「合法性危機」(legitimatic crisis) 是後期資本主義國家 (即國家積極介入或組織的資本主義類型，不同於自由資本主義)

的主要問題。由於行政部門獨攬大權，因此經濟體系的經濟危機、政治體系的合理性危機和社會文化體系的動機危機，都會轉換為合法性危機，即對政權的認同危機 (Habermas, 1976)。因此，如果國家亟欲不斷鞏固和壯大其生產和再生產的條件和優勢，必須藉由經濟、政治和社會改革等不斷地化解或轉移危機，以創造更有利的生存發展空間。

基於上述論點，融合 Claude Offe (1984) 的國家理論和公共政策觀，加上 Immanuel Wallerstein 的世界體系論，以及 Margaret Archer (1984) 對於國家教育體系和政治社會權力變遷的相關看法，前 Open University 教授 Roger Dale 發展了一個瞭解教育政策的大架構(如表一)。這個架構提示了一個「教育的國家」的整體面向，以作為分析教育政策的基礎。Dale (1990) 強調，一國社會政策的策略和改革的發展類型，端賴國家對於一些「後設問題」(meta-problem) 的處理和反應。而所有可能的反應大抵可歸納為一個主要問題：社會政策的策略應該如何發展，現有的制度應該如何現代化，才能滿足政治需求？

表一 一個分析國家政治與教育政策的架構 (Dale, 1990)

1. 世界
  - 1-1 世界經濟
  - 1-2 國際國家體系
  - 1-3 國際組織
  - 1-4 累積的政權
2. 國家經濟和社會形態
  - 2-1 規則變動
  - 2-2 歷史叢結
3. 國家政治
  - 3-1 政治型態
    - 3-1.1 名實平衡
    - 3-1.2 憲法型態

## 3-1.3 利益代表模式

## 3-1.4 政治理性模式

## 3-2 國家角色

## 4. 教育與政治 (The Politics of Education)

## 4-1 教育政策的資源

## 4-2 教育作為一種規範模式

## 4-3 經濟權力的社會基礎

## 4-4 教育的範疇

## 5. 教育內的政治 (Education Politics)

## 5-1 教育政策的矛盾

## 5-2 教育政策的類型

## 1、2、3 國家的範圍；2、3 國家型態；4、5 教育型態

表一顯示了教育政策的深遠脈絡。由上而下，從一個國家在世界體系中的政經相對位置、區域組織中的角色、國家發展的歷史和文化傳統、內政權力結構和情況、教育、政治和社會的實際糾結和關係、以至教育政策所面臨的難題和產生的類型等，這一個架構清楚提示了探索教育政策的多層時空面向。藉由一個鉅觀的架構，教育政策的政治本質和牽涉層面可以不斷被揭露和辨認。

以英國 1988 ERA 為例，多元主義教育政策分析取向的研究範圍大抵是表一「教育內的政治」部分或甚至更下層的單位。而新馬派的學者則認為針對每一項教育改革方案的個案研究雖然描述詳盡，但易流於「見樹不見林」之偏狹，無法掌握教育政策或改革的整體圖像和深層動力 (Ozga, 1990)。他們強調，對 1988ERA 各項改革方案的瞭解應只是探究的起點，研究者的目的更應在於釐清政策背後的一連串相關問題、影響因素和社會結構變化。

由此觀點而言，1988 ERA 更應被解讀為英國保守黨政府在二十世紀末的全力自救策略。策略的提出乃針對英國日漸嚴重的社會解組和層出不

窮的社會問題，以及二次大戰後福利國家的沉重財政負擔和日益衰退的國際競爭力；拯救的對象既是國家的國際地位，也是政黨或政治領導者自己政治生命的延續和民眾的信心和認同。因此，在美國、澳大利亞等國以不同的面貌呈現，名為「新右」(New Right) 的改革趨勢，強調社會層面的新保守主義(neo-conservative) 以重振社會秩序，搭配經濟層面的新自由主義(neo-liberalism) 以自由市場競爭法則促進經濟力，遂為英國保守黨政府全力擁護 (Jessop et al , 1991)。即使後來由 Tony Blair 領導的工黨政府也拋開傳統兩黨意識型態的對立，仍舊大幅沿用新右的路線，但自名為新左(New Left)，或所謂第三路線 (The third way)，極力標榜政黨和國家的「現代化」(modernization)。因此，不論保守黨或工黨執政，政府都強調學校必須鼓勵學生勤奮讀書和培養「數學、語文和科學」的基本學力，並且透過一系列的政策和調整措施讓各級學校明白政府的經費補助原則和所要求的績效水準。此外，父母自由選擇學校的權力亦被強調。在政府績效要求和市場優勝劣敗競爭中，學校經營者所面對的壓力和隨之產生的危機意識，都將促使他們不斷加強和提升學校的產出和市場表現 (Ball, 1990, 1994)。

因此，教育政策不只是由少數的權力菁英或政治歷程所決定，更涉及廣大不易覺察的政經深層脈絡。對於實證研究者而言，Dale 所提出的架構似乎是非常龐大，很難在一個資源有限的研究中包含所有層次和複雜因素的探討。但其重要的意義在於，它提示教育政策和改革背後所涉及龐大繁複的社會網絡，並警告吾人，具體可見的教育政策或改革方案，常只是一棵樹或甚至殘枝片葉，它其實與一整片的樹林和生態環境密不可分。

但不論是多元主義或新馬克思主義，這二派仍是以政府和權力菁英為主要政策制定者，界定政策是政治過程中利益交換和權力折衝的產物。雖然前者關注於政策的個案研究，後者著重於政策的脈絡分析。至於為何會產生「上有政策，下有對策」的現象，以及如何對「政策」此一概念提出新見解，則有待其他不同概念工具的補充。



### 三、後結構主義取向的教育政策研究

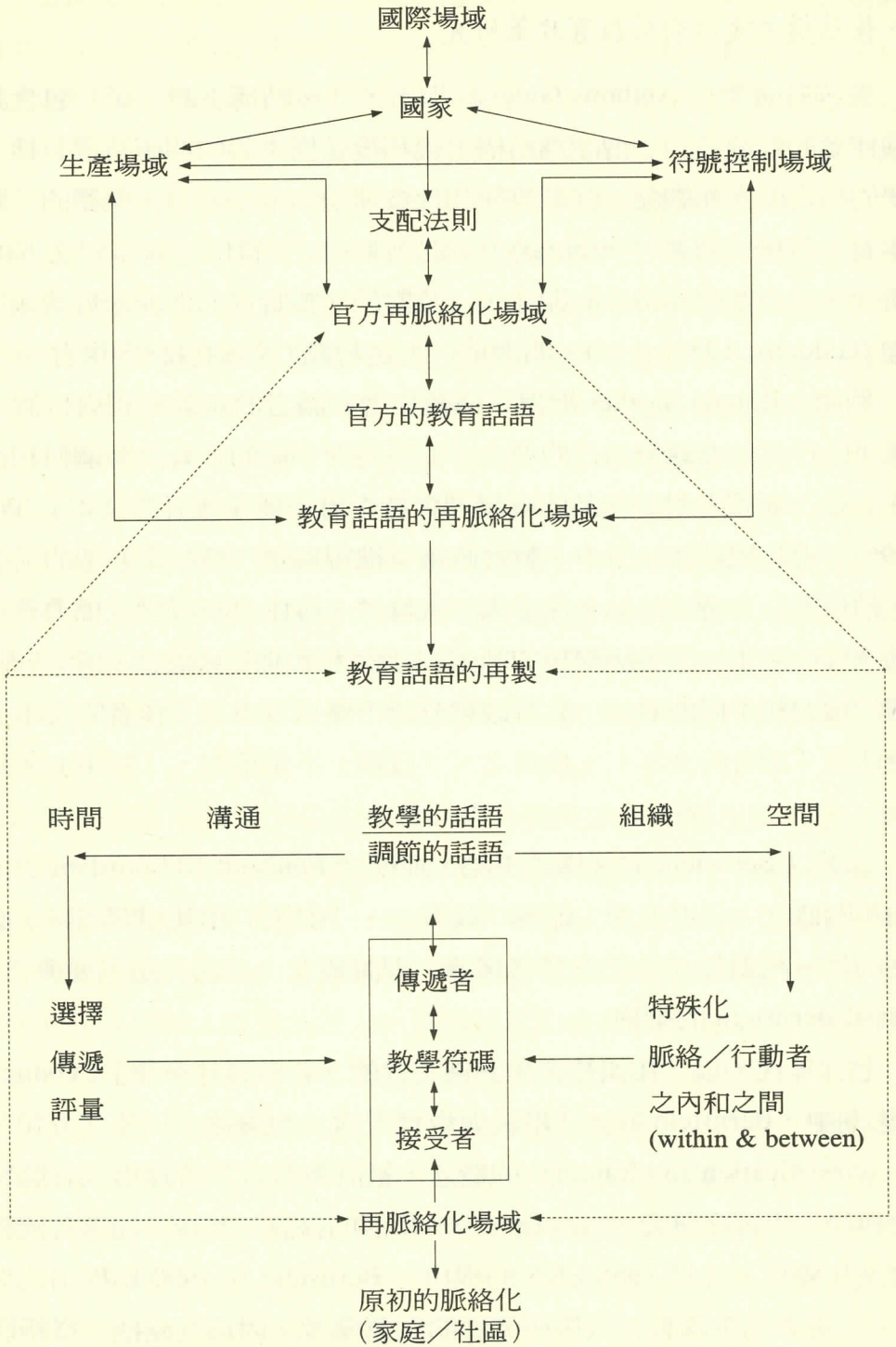
英國社會學家 Anthony Giddens 指出，「後結構主義」是一包含諸多不同作者的鬆散名詞。他認為結構主義和後結構主義的明確特徵包括了語言學的特定面向和觀點、強調哲學和社會理論的密不可分、整體的「關係」本質、符號的專斷性(arbitrary)和優先性、去主體化、寫作和文本(text)的研究、強調客體和事件的關注，以及對於「暫時性」而非永恆普遍性的興趣 (Giddens, 1987, p.74)。明顯地，上述特點乃歸納自許多學者。

例如，Roland Barthes 顛覆了傳統作者和讀者的定義和相對位置，主張真正的作者並非執筆寫作的個人，而是隱而未顯的社會思維邏輯和價值關係脈絡；而讀者對於作品的解讀則會產生另一種「讀者的文本」(Potter, 1996)。由此觀點加以引申，教育政策可被視為是一種特定類型的「文本」，植根於社會時空的諸多深層因素或條件，經由政府機構或權力菁英在互動過程中產生，而各級學校的師生和社會大眾則是解讀者，擁有對政策解讀的權力和不同的看法。教育政策分析不應只著重在「作者的文本」，更應注意「讀者的文本」。換言之，「政策」不是絕對，「對策」才是重點。

以下以 Bernstein 的架構為主軸，並配合 Foucault 和 Bourdieu 二位學者的相關概念，以增進吾人瞭解「政策」、「對策」和其相關因素。必須聲明的是，相對於三位學者豐富精闢的理論概念，此處只是摘要簡介。

#### (一) Basil Bernstein 的架構

七〇年代，以「知識社會學」為主幹的「新教育社會學」(Young, 1971)思潮中，Bernstein 對於「階級與教育型態」的論述，以及「分類與架構」(classification and framing)的概念，被許多教育學者運用到有關家庭文化與學生學習之研究，或課程和教學型態的探討。此後，隨著英國教育的發展和變化，加以 1988 ERA 的提出，Bernstein 在 1990 年提出的架構(圖一)，更成為英國教育政策研究者的重要參考。因為其涵括了從鉅觀到



圖一 Bernstein 的分析架構 (Bernstein, 1990, p.197)

微觀的諸多層面，且以分類、架構、符碼(code)、話語(discourse)（註二）和「再脈絡化」(recontextualization) 以及許多其他的概念(Bernstein, 1990, 1996)，展現並包容了社會生活中的二元性，結構和個人、靜態和動態、慣性和變遷、共時性和歷時性。

上述 Bernstein 的架構基本上是其發展數十年的結晶，其中每一個概念和環節都蘊含了社會學、語言學、人類學、社會心理學和其他相關學術的重要菁華，既可獨立成章深入論述，亦可轉換為各種不同層面的運用(Atkinson, 1985)。初學者往往迷失於其簡潔且近乎晦澀的概念和文字，卻又在漸進的閱讀過程中，領會並驚嘆於他對社會理論和真實世界縝密、精細的觀察和優越的融綜能力。限於篇幅，在此無法深究，只能針對 Bernstein 的架構對教育政策研究之啓示條列說明。

1. 仔細比對，圖一 Bernstein 與表一 Dale 的架構各有所長。Dale 的架構對於教育政策所涉及的國際場域有較清楚的說明，可用以補充 Bernstein 架構的上半部。即影響社會支配法則形成的國際場域、國家、生產場域和符號控制場域。
2. 針對教育政策而言，Bernstein 的架構提示了教育政策的主要動力和不同社會場域層次之間可能的變異或不連續性。以圖一而言，圖上方是指政府教育行政機關所處的脈絡，包括國外和國內的情境條件。國內脈絡以政治、經濟和符號控制場域為主，此三個場域的結構動態平衡產生了某一時空的社會支配法則，影響國家公共部門的權力結構和互動，以及公共決策的價值排序和選擇。
3. 「官方再脈絡化場域」是傳統概念中「教育政策」制定的主要發動區，其涉及政府公共行政的所有部門，尤其是教育行政機關，如行政院、教育部和各級教育主管機關。圖下方的虛線框內是指各級學校層次的實際情況，是「對策」的發源區。值得強調的是，「政策」和「對策」並非只是上下的二分，而是政策文本的意義在每一個不同場域空間中被轉換和重新詮釋。例如，國際場域中某些對於二十一世紀

全球化和教育發展趨勢的論述和前瞻，極可能被政府中不同的經濟、政治和行政部門以不同的觀點和角度解讀和傳送。在學校層次，行政人員和處於不同立場的教師又可能對教育政策或新措施產生不同的詮釋和回應。Bernstein 用「再脈絡化」(recontextualization) 此一概念解釋上述現象，即是強調不同時空場域中都存有所謂的支配法則或社會生活邏輯，它們是緣自於社會分工所產生的區位化(regionalisation)，進而影響在特定場域內個人或團體的認知型態和對事物的解釋。這種因區位化所產生的變異是瞭解不同場域之間「相對自主性」(relative autonomy) 的重要基礎 (Ball, 1990)。

4. 每當新的國內外社會結構條件改變，原有支配法則逐漸失去其絕對優勢，不同聲音和力量逐漸增強時，公共部門將面臨調適或變革的考驗或危機，教育政策也會隨之改弦更張。但是，從政府決策層次到學校實施層次，教育政策並不是「由上而下」絲毫不改的翻版。因為學校層次的組織和結構特性，尤其是「時間」和「空間」兩大範疇，以及人員之間的分工、溝通和互動型態，經常是前一階段社會支配法則和相關價值與意識的長久沉澱，極難在短時間內被改變。但由於教育體制本身的層級分工，由上級教育行政單位所頒定的政策往往具有一定的強制性；因此，學校往往會以其原有的社會運作特質對政策作某種程度的修正或調整。

為求進一步釐清，以下以 Bourdieu 和 Foucault 的概念補充之。

#### (二) Pierre Bourdieu 的場域 (field) 和資本 (capital)

法國社會學家 Bourdieu 的大量著作和廣泛影響力，為當代人文和社會科學界提供了新的寬廣視野，不僅嘗試超越社會結構/行動者的極端擺盪，也融通了質/量、結構/建構的二元對立。

「一個場域是一個社會權力關係的結構化體系，行動者的策略是根據每個場域所界定的資本，關注於保持和增進他們的優勢地位。位置的本質和客觀界定，端賴他們與資本相關形式的關係。」(Bourdieu, 1990)

廣義而言，依照不同的界線概念，所有的社會關係和互動都可視為場域加以分析，不論個人、家庭、學校、工廠、公司、社會子系統或整個社會。Bourdieu以「玩遊戲」(play game)說明個人在社會場域中，一方面受限於了已定的結構因素(遊戲規則和個人擁有或分得的籌碼)，一方面企圖透過個人的判斷、努力和策略運用以贏得勝利。因此，場域不全然是命定的結構，但行動者也並非是完全自由的，而是在各種因緣聚合的機會流轉中或成或敗，有得有失。

Bourdieu(1990)將資本約略分為數種類型：經濟資本、社會資本、文化資本、象徵(symbolic)資本和「名譽」或「敬語」(honorific)資本。「腳金湯匙出生」、「資金雄厚」是個人擁有經濟資本的寫照；「人脈通達」指個人熟識諸多達官貴人，社會資本豐厚；文化資本而言，「書香世家」點出家庭文化品味的世代相傳，或文憑社會中學歷之必要性；象徵資本指文化工作者所具有的符號操縱和群眾影響力，如「暢銷書排行榜」或「流行趨勢大師」；敬語資本指個人所獲的名譽或頭銜，被社會大眾公認具有崇高地位，如英國皇室的封爵、諾貝爾獎得主，或各種知名學術和社團的領導人或成員。不同的資本可以彼此增強或互相轉換。資本的價值並非絕對，端賴每個場域不同的時空條件、既定規則和實際情況。

以教育政策而言，場域的概念可以用來比喻不同層次和界限的系統，其關鍵是「範圍」和「關係」。例如，表一或圖一架構中的世界體系、區域體系、國內整體情況、經濟、政治和社會各子系統、以至教育決策和行政單位、各級學校、學校之間、各校內部等也都可視為是不同層次的場域和關係；較小範圍的場域可視為是較大範圍場域的參與者。不同參與者擁有對教育政策的不同影響強度、意見、主張和看法，這些都和參與者的意向、資本擁有量和類型有密切關係。

例如，為何台灣的教育政策或改革都難免國際色彩或制度移植？為何行政院支持一個跨部會的教育改革審議委員會，並且請李遠哲博士為召集人？為何工商領袖對於教育的發言常受到政府特別的重視？為何民間教

改團體的動員強弱和影響力與領導者的學術地位和社會聲望有密切關係？爲何中小學教師進修偏重於傾聽「學者專家」的意見，不論是蒞校演講或校外研習？對於「爲何教育是這樣，而不是那樣？」，「爲何決策是採取方案甲，而不是方案乙？」，都與每個場域內權力的分配關係和不同資本的較勁有關。此處並不是否定追求卓越，而是質疑誰決定？用何種方法？以及誰真正受益？

以英國 1988 ERA 爲例，保守黨政府宣示「中央政府補助學校」是其重視地方教育的決心和表現，但實際上與保守黨想藉此鏟除工黨對地方教育的影響力有關 (Maclure, 1992; Fitz, Halpin & Power, 1993)；父母選擇學校的權力被譽爲是父母教育權的提升，但許多研究發現，父母教育權的行使往往受到家庭社經地位的影響。選擇的自由未必使更多人受惠，只是更突顯社會階級資源不均的事實，以及政府如何巧妙地運用自由市場策略以使學校加強其績效 (Bowe et al, 1992; Ball, 1994)。換言之，教育政策不乏堂皇合理的說詞以及閃爍動人的遠景描繪，但本質上它們更可能是一種策略的應用和資本的算計。

### (三) Foucault 的話語分析(discourse analysis)

法國學者 M. Foucault 是當今社會科學中一個「重要的地標」。法國傑出學者常顯現的迷人特質，幾乎都在他的作品中隱約可見：驚人的淵博學識和原創力、犀利的批判、隱晦難懂的文字、反傳統的解放意圖以及略帶危險的煽動性。

「有關權力……我們應該……探究加諸於權力運作之上的限制。……權力無所不在，並被運作。嚴格而言，沒有人對權力擁有正式的權利；它總是朝特定的方向運動，有些人在此端，有些人則在彼端。」(Foucault, 轉引自 Smart, 1985, p.73)

Foucault 批評傳統自由主義對權力「二元分立」的定義乃是不恰當的，即認爲權力乃專屬於國家、政府和統治階級所有，人民和被統治者則是無權者。Foucault 強調權力並不是具體的東西被某些明顯的機構或擁有權

威的個人所獨佔，而是一種具有「生產性」的關係網絡。

「它(權力)不只是壓迫我們的負面力量……它阻礙並生產事務、導致歡愉、形成知識並且產生話語 (discourse)。它必須被視為是一個貫穿於整個社會的生產性網絡。」(Foucault, 1980, p.89,119) 因此，權力的分析應該是一種「關係網絡」的分析，是策略和其運用的分析。Foucault 對於權力、知識 / 真理的批判，開啓了一個新的視野，即視權力如同無所不在的能量，並有反作用力存在。在不同的社會中，權力以不同的面貌出現。基於此論點，對於「統治性」(governmentality) 研究，「政府」或「統治」(government) 的定義被擴大解釋為複雜的網絡和機制，他們與國家、公民社會、市場以及個人行為相關連 (Foucault, 1991a, b)。換言之，「國家」和「市場」的二分界限在此被打破，因為政府可能週期性地調節和控制經濟市場，但也可能透過公共政策創造新的市場條件或景象。

權力的概念既然已經不同，分析的焦點當然也不應侷限於政治領域或權力菁英，而是話語的建構(discursive formation) 和分析。

「話語是有關什麼是可說可想，誰可以說、在何時何地、以那種權威……它具體化意義與社會關係，他們形成主體性和權力關係……不是我們說出話語，而是話語說出我們 (We do not speak discourse, the discourse speak us)」(Ball, 1990, p.18)說話者或行動者常自以為自己是獨立自主地操縱語言和與人溝通，殊不知所有的社會行動都在某種框架和遊戲規則下進行。這些原本是外在於個人的框架和規則會逐漸內化到個人內心，成為個人的意識和心靈而不自覺。說話者是處於一種社會位置和權力關係中思考和發言。

以教育政策而言，決策者或官員對社會改革和教育決策的言談、價值、聲明、意向，以及對決策過程和有關檔案的解釋，都是在一種社會言說脈絡下被調節出來的。公共政策的制定常基於政府對社會需求的解釋，這類解釋往往是在原有政府的意識型態框架下。因此，政策本身可以成為原有的意識型態的再製，經由文化語言包裝，強化而不是改變原有的社會

結構和利益分配原則。公共政策之建構是一個政治意識型態演練的場域，其中充滿了堂皇的理由、重複的論辯、引證、暗示和說服，並且不乏技術官僚或學術專家的科學數據和意見以資佐證。在權力的迴旋和角力中，反對者同樣有話要說，而在不同的社會氛圍和遊戲規則中，反對的聲音往往以不同的形式和強弱出現。因此，教育政策不只是研究「誰」說了「什麼」，也是探究為何誰「不」說什麼？為何不說？沉默的背景和原因為何？「說」與「不說」、明顯的言語與隱藏的脈絡之間，究竟透露了怎樣社會關係與權力訊息？

綜言之，後結構主義的教育政策分析賦予教育政策以不同的概念，政策被視為文本或某種聲明，產生於廣大的社會脈絡和競爭的論述中，既是權力策略的運用以累積資本，也是意識型態的具體建構以強調認同，並在不同的場域中被不同的場域規則和思維取向所解讀和詮釋。教育政策的分析重點並不只在政策文本之中(within)去理解具體明確的條文或檔案，更在於揭露文本與其背景脈絡的相互(between)關係。

現任英國倫敦大學國王學院 (Kings College) 教育系教授 Stephen Ball 以結構主義(主要是 Althusser) 和後結構主義的概念為主，融綜了其它研究途徑的個別優點、概念和方法，檢視英國 1988 ERA 有關國定課程的政策形成脈絡，包括政治、經濟、和意識型態等層面(Ball, 1990)，和其後續在學校的實施情形，探究學校內的微觀政治如何影響教育政策的實施，或學校如何發展出另一種機構內的文本(Bowe, Ball & Gold, 1992; Ball, 1994)。上述研究，被視為是英國教育政策社會學發展的重要例證和參考。

最後，一個重要而有趣的問題是：教育學術的批判性研究對教育政策和決策究竟有何影響力？或是，上述三個研究途徑及其所產生的研究對英國實際教育決策或改革有何重大影響？根據筆者私下詢問英國學者 (Dr John Fitz, 英國「中央政府補助學校」政策研究者) 和參閱有關文獻的結果，答案恐怕仍是未定的。因為政府行政部門有其慣性的運作邏輯和主要價值取向，學校亦然，英國教育學者(尤其是所謂的教育社會學者)所扮演的



批判角色很少直接進入所謂的政治權力核心或教育政策決策圈內，與各級學校之間也並未有權威式的指導關係或積極的對話和交流。

以圖一 Bernstein 的架構而言，教育學者或社會科學研究者是處於圖右上方的符號控制場域，思考教育政策的觀點乃基於此場域本身的立場和特性，與國家政治場域和經濟生產場域相比較，教育政策研究者以某種角色和觀點發言，只是社會諸多聲音之一，並非唯一。這也是為何公共政策常在「效率」、「自由」和「公平」三大原則中擺盪，不同的社會發展情況和條件支持不同的價值原則。此外，英國大學本身也是政府高教政策規畫或改革的對象之一，「批判政府教育政策的研究是在政府的經費補助下完成」（註三），這樣的關係值得玩味。唯一可以肯定的是，一個容許不同聲音和價值出現的社會，提供了教育社會學發展其批判力的必要空間。1988 ERA 實際的改革效果難以定論，但這個方案激發大量的教育研究和熱烈的討論則有其重要價值。美好的理想或嚴格的批判未必能直接影響或立即改善實際教育制度或決策施政，但卻有助於一個社會的反思和成長。

## 參、結 語

本文簡介晚近教育政策社會學的三个主要研究途徑、基本假設、主要關懷、研究焦點和相關論辯，引用的文獻以英國為主。至於此一主題在其它歐美國家的發展，有待進一步探究。有關 1988 ERA，或英國教育改革的諸多實際細節，限於篇幅，亦將專文另述。

根據 Bernstein 的理論，社會科學的討論或著作，常是研究者根據自己意圖和需求對某些理論或概念進行「去脈絡化」(de-contextualization) 和「再脈絡化」(re-contextualization) 的結果，這一篇文章的呈現也不例外。作者自知，所謂的「主義」不免是一種「削足適履」或「以偏概全」；而且任何題材的選擇和理解、引用資料的屬性、組織的方式和敘述的形式，也都無法脫離某些現實的條件和規則；甚至作者身為一個「讀者」，在選取、解讀和表達不同的理論和文本時，也往往無法避免種種可能的限制或

不自覺的謬誤。但正如英國政治學者 Dunleavy 和 O'Leary (1987) 所言，針對不同的層次，不同的研究途徑各有所長；社會科學中單一的思想體系往往無法發揮其用，理論的進步是透過比較相對的詮釋而獲致。Ball (1994) 也強調，教育政策分析所需的是一個「工具箱」(tool box)，箱中各式工具各有所長，端賴研究者對工具建立正確的認識，並針對不同的研究目的和對象特性選用不同的工具。本文只是嘗試瞭解教育政策分析「工具箱」的初步工作。

當吾人仍爲了哪一種教育政策研究途徑較佳而爭論不休時，那些悄然無聲卻影響深遠的社會變革早已迎面而來，又會在一瞬間成爲明日的歷史。眼見下一個新世紀已將到來，每一國際社會的成員，無不希望在下一世紀到來之前作最充分的準備以贏得競賽。因此，可預期地，隨著各國對競爭的投入、對國內資源的評估、開發和利用，教育改革和人力資源絕對仍是一個熱門話題。各種對於「明日世界應如何」、「教育應如何」的論述仍將不斷出現。因此，從鉅觀到微觀，不論右派或左派，教育政策社會學的發展仍將方興未艾，不容忽視。

## 註 釋

註 1：(1)「國家課程和評量」(National Curriculum and Assessment) (ERA 第 1-25 條文)。指英國中央政府教育科學部統籌制定一「國家課程」綱要，以要求中小學達到一定教學水準，提升學生基礎學力。課程綱要中包括三個核心科目(數學、英文和科學)，七個基礎科目(歷史、地理、科技、音樂、藝術、體育和第二級的現代語文)。此外，宗教課程和禱告亦被列爲學習要點之一。依年齡 7, 11, 14, 16 區分出四個主要階段，學生必須達到每一階段預定的學習目標。各校學生的評量結果將被公布，以作爲學生家長評估和選擇學校的參考。

(2)「開放入學」(Open Enrolment) (ERA 第 26-32 條文)。英國政府

嘗試將自由競爭和淘汰法則運用至教育體系，具體辦法是將使學生家長成為消費者並擁有更多選擇和監督學校教育的權力。中小學在其經費設備許可的原則下，不得拒絕學生申請入學。

- (3)「中央政府補助學校」(Grant-Maintained Schools)(ERA 第 52-104 條文)。這是 ERA 條文中爭議最大的部份，涉及層面極廣(從學校定位、財產、董事會、經費、人事、到學生入學等)，因此條文數目也最多。中央政府將原先由地方政府補助的中小學改由中央直接補助(申請資格是學生人數 300 人以下的小學，和全部的中學)。

(詳細內容請參考 Stuart Maclure, *Education Re-formed*, 1992)

註 2：依不同的語義脈絡，Discourse 至少有三種中文譯名。一譯為「言說」，強調其言語本質和日常生活溝通的特性；或譯為「論述」，強調廣義語言型式，和其相關的社會背景脈絡；三是有關 Foucault 的 discourse analysis 或 discourse formation，國內社會學大多譯為「話語」，兼含上述兩者之義，故本沿用之。事實上，「言說」、「論述」或「話語」常交互使用，主要彰顯了社會語言學中「言語乃是社會建構」的關鍵概念。

註 3：在社會科學研究方面，ESRC (Economic And Social Research Council，經濟與社會研究中心)是一個全英國最大的研究補助單位。由英國政府出資但獨立作業，補助範圍以學士後階段、大學或學術機構的社會科學研究為主。(詳細內容請參考 ESRC，網址 <http://WWW.ESRC.AC.UK>)

## 參考書目

- Archer, M. S. (1984). *Social origins of educational systems*. California: Sage Publications Inc.
- Atkinson, P. (1985). *Language, structure and reproduction: an Introduction to the sociology of Basil Bernstein*. London: Methuen.
- Ball, S. J. (1990). *Politics and policy making in education: explorations in policy sociology*. London:

Routledge.

- Ball, S. J. (1994). *Education reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University press.
- Barthes, R. (1975). *The pleasure of the text*. New York: Hill & Wang.
- Bernstein, B. (1990). *The structuring of pedagogic discourse, vol. iv- class, codes and control*. London: Routledge.
- Bernstein, B. (1996). *Pedagogy, symbolic control and identity*. London: Taylor & Francis.
- Bourdieu, P. (1990). *In other words*. Cambridge: Polity Press.
- Bourdieu, P. & Wacquant, L. J. D. (1996)(2nd) *An invitation to reflexive sociology*. Cambridge: Polity Press.
- Bourdieu, P. (1998). *Practical reason*. Cambridge: Polity Press.
- Bowe, R., Ball, S. J. & Gold, A. (1992). *Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge.
- Dale, R. (1986). Perspective on policy making, part 2 of module 1 of Open University Course E333, *Policy making in education*. Milton Keynes: Open University Press.
- Dale, R. (1990)(2nd). *The state and education policy*. Buckingham: Open University Press.
- Dearlove (1991)(2nd). *Introduction to British politics*. Cambridge: Polity Press.
- Dohl, R. A. (1970). *Modern political analysis*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Dunleavy, P. & O'Leary, B. (1987). *Theories of the state: the politics of liberal democracy*. London: Macmillan.
- Evans, P. B., Rueschemeyer D. & Skocpol T. (eds) (1985). *Bringing the state back In*. Cambridge University Press.
- Fitz, J. & Halpin, D. (1995). 'Brief encounters': researching education policy-making in elite settings. In J. Salisbury and S. Delamont (eds.) *Qualitative studies in education*. England: Avebury. pp. 65-85.
- Flude, M. & Hammer, M. (1990) (eds). *The Education Reform Act, 1988, its origins and implications*. UK & USA: The Falmer Press.
- Foucault, M. (1977). *The archaeology of knowledge*. London: Tavistock.
- Foucault, M. (1980). *Power/knowledge: selected interviews and other writings 1972-1977 by Michel Foucault*. Brighton: Harvester.
- Foucault, M. (1991a). Governmentality. In G. Burchell, C. Gordon and p. Miller (eds) *The Foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press, pp. 87-104.
- Foucault, M. (1991b). Politics and the study of discourse. In G. Burchell, C. Gordon and p. Miller (eds) *The Foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press, pp. 53-72.
- Gewirtz, S. & Ozga, J. (1990). Partnership, pluralism and education policy: a reassessment, *Journal of Education Policy*, 5 (1), pp. 37-48.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1987)(2nd). *Sociology: a brief but critical introduction*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1993). *New rules of sociological method: a positive critique of interpretative sociolog-*

- ies. Stanford University Press.
- Habermas, J. (1976). *The legitimative crisis*. Cambridge: Polity Press.
- Halpin, D. & Fitz, J. (1990). Researching grant maintained schools. *Journal of Education Policy*, vol. (2), pp. 167-80.
- Halpin, D., Fitz, J. & Power S. (1993) *Grant-maintained Schools*. London: Kogan Page.
- Halpin, D. & Troyna, B. (1994) (eds). *Researching education policy: ethical and methodological Issues*. London: The Falmer Press.
- Hargraves A. (1985). The politics of administrative convenience: the case of middle schools. In I. McNay and J. Ozga (eds) *Policy-making in education: The breakdown of consensus*. Oxford: Pergamon, pp. 65-83.
- Jessop, B. (1983). *The capitalist state*. Oxford: Martin Robertson.
- Jessop, B., Kastendiek, H., Nielsen, K. & Pedersen, O. K. (eds) (1991). *The flexibility of politics*. England: Edward Elgar.
- Kogan, M. (1975). *Educational policy making: A study of interest groups and parliament*. London: Allen & Unwin.
- Kogan, M. (1978). *The politics of education change*. Manchester University Press.
- Kogan, M. (1979). 'Different frameworks for educational policy-making and analysis', *Education Analysis*, 1 (2), pp. 5-14.
- Kogan, M (1985). Education policy and value. In I. McNay & J. Ozga (eds), *Policy making in education: The breakdown of consensus*. Milton Keynes: Open University/Pergamon, pp. 11-23.
- Lindblom, C. E. (1980) (2nd). *The policy-making process*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Maclure, S. (1992) (3rd). *Education re-formed*. London: Hodder & Stoughton.
- McNay, I. & Ozga, J. (1985). *Policy-making in education: The breakdown of consensus*. Oxford: Pergamon Press/The Open University.
- Mcpherson, A, & Raab, C. (1988). *Governing education: a sociology of policy since 1945*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Offe, C. (1984). *Contradictions of the welfare state*. Edited by John Keane. London:Hutchinson.
- Offe, C. (1985). Social policy and the theory of the state. In J. Ozga and I. McNay (eds)*Policy-making in education: the breakdown of consensus*. Oxford: Pergamon, pp.85-100.
- Ozga, J. (1987). Studying education policy through the lives of policy makers: An attempt to close the micro-macro gap. In L. Barton & S. Walker(eds) *Changing policies, changing teachers: new direction for schooling*. Milton Keynes: Open University Press, pp. 138-50.
- Ozga, J. (1990). Policy research and policy theory: A comment on Fitz and Halpin.*Journal of Education Policy*, 5(4), pp. 359-62.
- Potter, J. (1996). *Representing reality: discourse, rhetoric and social construction*.London: Sage.
- Raab, C. D. (1994). Theorising the governance of education. *British Journal of Educational Studies*. 42(1), pp. 6-22.
- Ranson, S. (1985). Contradictions in the government of education change, *Political Studies*, 33(1), pp. 56-72.
- Ranson (1995) Theorising education policy. *Journal of Education Policy*,10( 4), pp. 427-488.

- Schurich, J. J. (1994). Policy archaeology: a new policy studies methodology. *Journal of Education Policy*, 9(4), pp. 297-316.
- Smart, B. (1985). *Michael Foucault*. Suffolk: Richard Clay Ltd.
- Walford, G. (1994) (ed.). *Researching the powerful in education*. London: UCL Press.
- Whitty, G., Power, S. & Halpin, D. (1998) *Devolution and choice in education: the state and the market*. Open University Press.
- Young, M. F. D. (ed.) (1971). *Knowledge and control : new directions in the sociology of education*. London: Collier.

王慧蘭，現為 Cardiff University, UK 博士候選人