

朝向脈絡式的教育政策研究：評《政策與教育：教育研究的一些支柱》一書

CONTEXTUALIZING EDUCATION POLICY STUDIES: BOOK REVIEW ON “POLICY AND EDUCATION: FOUNDATION OF EDUCATION STUDIES”

陳榮政*

壹、前言：教育政策研究之內涵與變遷

政策研究長久以來被視為是比較不重視理論基礎的學科，因為從其理性與功能性導向的學科需求來看，傳統的政策研究均從科學化的統計方法，發展出可以類推與解釋的應用型研究。教育政策因屬廣泛政策研究之一環，自然在此傳統下受到一定程度的影響。但是這項發展特色卻於近年來產生改變，Diem、Young、Welton、Mansfield 與 Lee（2014）研究後發現，一向強調量化與指標做為政策分析依據的美國，過去 30 年來有越來越多的學者摒棄傳統的研究架構，改以批判式的政策分析模式（critical policy analysis）來進行研究教育政策研究，有些學者則偏重以政治和社會脈絡來作為理解政策的途徑。上述 Diem 等人認為傳統偏向實證方式的教育政策研究，無法看出政策在國家機器與市場間的巧妙作為，若沒有合適的理論作為基礎，則在教育政策的研究上無法以反省的立場來檢視政策應用的良莠。

* 陳榮政，國立政治大學副教務長兼任通識教育中心主任/教師研習中心主任/教育系副教授
電子郵件：robin@nccu.edu.tw

書評資料：Adams, P. (2014). *Policy and education: foundation of education studies*. London, UK: Routledge.

在教育政策研究的類型上，Glatter（2014）分析自1969至2014年的教育行政和政策發展後指出，相關的研究和實施分別可從其實用性、機構性以及改革性等三大方面的特性來進行探討。並認為現今教育行政所面對的社會，已超過當初Baron和Taylor所討論的科學化的教育行政概念，因為在全球化連動式的發展影響下，教育行政要具備的不僅是科學管理的精神，並且還需具備面對挑戰、處理危機與洞識趨勢的能力才能解決日新月異的行政問題。若僅就管理的層面來思考教育行政的未來趨勢，必然無法滿足上述能力的需求，因此必需有更新的思考方式來因應。

其實早在70年代，政策研究領域即對相關的研究方式進行論辯，Mishra（1977）認為在研究社會政策的相關實施時，一定會有三種不同的切入方式：一種是以現行政策實施進行對理論的驗證和對話；一種是以跨國比較的方式進行對特定政策趨勢的分析；一種是將相關的政策置於更深的社會脈絡中進行探討。而教育政策的研究，在應用的層面上與上述的三大切入方式應無二致，教育政策研究必須立基於可資檢驗的理論上，亦必須在國際的視野和框架中進行趨勢的分析，更必須在當代社會情境發展的脈絡中進行檢視。直至今日全球化的影響下，教育與政策的對話產生新的質變，Fowler（2004）直言目前已到了一個新的政策環境（The New Policy Environment），許多教育行政的措施必須融入更多商業、媒體、群眾以及政治的考量，在這個新的政策環境下，必須有更多來自於客觀研究的支持才能得以讓政策遂行。Shiroma（2014）更指出政策網絡（policy networks）中，媒體與專家學者已位居核心地位，不只侷限於國內的網絡互動，也滲入了國際組織的影響力，因此在教育行政機關的機構特性上，已展現出新的意涵，也就是融入社會參與、學者與國際發展趨勢。

貳、本書之重要性

Peters（2013）指出在過去二十幾年來，許多國家教育系統的關注重點，已從強調行政與政策，轉移至平台式合作的管理特性，也就是新管理主義的精神，亦稱為「新公共管理」（New Public Management），此理論與模式已被英國、澳洲、加拿大、紐西蘭等國家，運用於國家教育官僚政

策及教育機構的重新建構，及公私部門之管理策略，並將「公共選擇理論」(Public Choice Theory) 融入公共政策制定之過程。此外，新管理主義比以往更強調可量化(quantifiable)之產出(output)及績效目標(performance target)的達成。從政策影響力來看，政策就如同一個國家的定位，指引國家往特定方向前進，而教育政策更是影響一國興衰的重要指標，為了擬定具體可行的教育政策，必要在過程中參照多方意見，舉凡相關的公私立部門和非營利組織等，都可能是影響一國教育政策的重要因子。Moyo 與 Modiba (2013) 明確指出，將上述政策網絡的概念，用於教育政策制定的重要管理機制，在近幾年有日益成長之趨勢，且此政策網絡被視為「利益及利害相關者」(cluster of actors, each with an interest or stake)，在參與政策制定的聯繫及互動機制，越來越多的非國家部門(non-state actors)，如國際組織、非政府組織等，積極投入並影響教育決策。

在此波的教育政策研究發展背景中，英國教育學者 Paul Adams 在 2014 年撰寫了《政策與教育：教育研究的一些基柱》(Policy and Education: Foundations of Education Studies)，詳盡描述意識型態如何影響教育政策的制訂，以及在不同階段的教育實施其政策思考的維度為何？再就相關的教育政策議題如市場化、教育選擇權和績效責任等概念進行闡述，文中所述對政策產生影響與互動之過程，與上述政策網絡之概念完全契合。本書全文以英國的教育實施作為論述內容，有別於傳統的政策分析模型或是方案操作，本書以理論架構為主，作為批判與檢視教育政策實施的依據。Paul Adams 執教於蘇格蘭 University of Strathclyde，對於教育政策與教育政治學的研究有長期的觀察與研究成果，是英國境內此領域重要之影響學者，以下即就本書之主要章節內容進行評述與分析。

參、本書內容評述與分析

本書一共分為三大部分，分別為脈絡敘述、教育的階段，以及政治的論述，分別安排由九個章節進行描述。本書難得之處，是在於一開始將政治的意識型態如何影響教育政策的制訂有清楚的敘述，並以英國為實例進行說明。本書在此部分以深入淺出的理論介紹，描繪自二戰之後西方政府

在角色上的改變，如何從福利國家的大政府思維，到 1980 年代保守黨執政下，因著政治的新保守主義（neo-conservatism）抬頭而在經濟思維相伴而生的新自由主義（neo-liberalism）思潮，而改變了政府的面貌，也提到 1997 年後新工黨執政後的第三條路線（the Third Way）等不同意識型態下對教育政策的影響，讀者自可從意識型態的脈絡鋪陳中，理解本書所謂的政治與政策的互動。隨後並以國民教育階段之中學與國小部分的學校教育政策做出探討，就近幾年來的國民教育政策實施進行分析；最後一部分則以近年來重要的價值性議題進行對話。

一、脈絡敘述

關於政策理解脈絡的前兩章部分，第一章本書就政治思想和意識型態進行概略性的說明，以傳統的左派思想和右派思想不同的理念架構進行陳述。此種敘述方式確有助於讀者在理解稍後不同教育政策制訂時，其背後思考的政治脈絡與意識型態。本書指出傳統的左派認為在政治理念上應是朝向：社會公平、社會正義、財富的重分配、政府掌控主要企業、政府為福利提供者；而右派則是傾向：捍衛個人權利、提倡私有財產制、資本主義、自由貿易和自由市場、捍衛傳統社會價值，以及降低官僚體制的過度干預等。雖然這兩種傳統的政治意識型態，在現今全球化的影響下，相互間的界線已愈顯模糊，但本書在此處的用意在於幫助讀者瞭解和比較不同時期的政策內涵，故最好的方式即是從意識型態源頭說明政策如何發生作用。因為本書也引注 Trowler（2003）之文並承認，即使意識型態和政策的關係有其密切之處，但兩者不必然一定會相伴相生，認為這僅能幫助政策分析者有一定的背景瞭解，無法全然解釋政策內涵，隨即以 1997 年新工黨執政為例，Tony Blair 領導下的新工黨，就沒有按照傳統左派的意識型態來施政，所以才有所謂的第三條路。其實就連後來 2010 年執政至今的聯合政府（保守黨加自由民主黨），都是充滿了妥協和協商，本書並舉近年來調漲的高等教育學費說明指出，調漲學費以前一直是都是自由民主黨反對最力的，但是現在成為聯合政府的一員後，竟也加入調漲的陣營的決策圈之內。

本書在眾多的政治意識型態中，對於新自由主義有較多的著墨，並認為和 19 世紀的古典自由主義（classical liberalism）有若干的相同之處，

認為人都是可以靠自由意志來選擇最大的經濟利益，也相向唯有透過市場的機制才可以讓資源和機會重新獲得分配，因此主張政府的介入是愈少愈好；儘管如此，在政府的角色上，兩者還是有所不同。新自由主義認為政府是創造市場機制非常關鍵的角色，所以在過程中要有些主導性的權力來創造市場，古典的自由主義認為政府根本就是對於個人發展的一種詛咒（*anathema*），故主張放任式的自由。也因為如此，所以在許多強調競爭與市場淘汰的教育政策中，都可看出新自由主義之影響。在這前提下，本書第二章即對政策如何在意識型態驅使下形成，分別從政策工具、政策分析的層次、政策創發，到分別從視政策為一種論述（*discourse*）、一種文本（*text*）與一種價值等不同視角，分析教育政策從一開始的形成到現場的實施。其中政策工具（*policy instruments*）一項，本文認為有較多的探討的空間，本書所謂的政策工具，其定義為政府透過相關管道或方式影響政策形成的過程，都可以是為是政策工具，例如英國政府近年來大力促成民營機構或非營利組織進入政策制訂甚至實施，分析上述的組織或是此般的思維等，都可視為是政策工具；又如現今執政的聯合政府，就是透過「大社會」（*The Big Society*）的論述，廣納社區團體、民營機構和自願組織等一起執行其社會政策，這些相關的角色都是政策工具。

二、教育的階段

本書的第三章與第四章分別就中學階段與小學階段的政策實施，檢視其歷史的演進與政策意涵。英國的中學種類和內涵，近 20 年來的變動幅度與腳步，以及對宣布教育行政機構變革、教育革新政策頻率之快，實為世界主要工業國家所罕見，對於相關的學制轉換與改變，國內學者已有相關的專文討論（周愚文，2008，2014；陳榮政，2014），但是本書除了說明自二戰之後各式中學經營形式和內涵的變更外，更重要的是佐以相關的意識型態和政黨價值如何影響學校教育的改革，以呼應本書一開始所強調意識型態影響政策制訂的部分。

從本書在進行相關政策評論時，多處引用英國學者 Ball 的研究即不難發現，本書作者所持之角度亦是以後結構主義的方式，從脈絡來解構政策的內涵並點出其背後的思考價值，Ball 從 80 年代開始及關注學校教育在政策改革下的意涵，特別是在新工黨於 1997 年執政後悖離其社會福利

主義路線而加強其批判的力道，本書作者 Adams 也在此基點上分析目前英國中學經營的特色，亦即在政府強調學校企業經營、公私合作、組織的彈性運作等方向下，國家機器、教育市場、政黨、私人企業、宗教團體、自願團體、社區、家長、學生等不同階層和團體等，已將強調競爭的市場特性融入辦學中，主要反應在重視學科成績表現與效率經營的概念中。

英國其實遠自頒布「1980 教育法」(Education Act 1980)(Her Majesty Stationary Office, 1980)開始，提出家長對於子女所就讀的學校有選擇權利之時，就是一種以家長力量鼓勵學校朝市場機制成形的濫觴。甚至到了 1987 年 ~ 1992 年期間，已可在許多福利領域見到準市場 (quasi-market) (Wilding, 1997) 的出現。由此我們可知，英國在解決外在經濟困境的壓力下，已不再採取大福利政府的政策，認為過度的社會福利提供將會大幅增加國家的負擔與人民過度的依賴，所以從 80 年代執政的保守黨 Thatcher 政府開始，即試圖把國家提供的福利機制導向一個市場化的經濟型態，使國家在福利支出的比例上能夠減少。及至 1997 年新工黨政府，則有過之而無不及，此時期所施行之教育經營方式，已不復見凱因斯式 (Keynesian) 之大政府投資，反而趨向熊彼得式 (Schumpeterian) 的市場導向的靈活創新 (Jessop, 2002)。而目前以保守黨為首的聯合政府於 2010 年上台後，在中學教育改革仍然是在此思維下進行，且進一步以本文上述所題之大社會理論作為引入民間力量的論述基礎。

在國小教育的部分，本書以 2010 年大選各政黨所提出關於國小教育的教育政策來看，保守黨主張結合聽說讀寫的原音拼合法 (synthetic phonics) 來訓練閱讀，並讓老師能熟悉此教法，甚至還認為應該在 6 歲時舉辦閱讀測驗並對各年級的國訂課程進行全面檢視，以提升閱讀能力；自由民主黨則提出以額外的預算縮小班級規模與補助學習落後學生一對一的家教費用，也主張對國訂課程 (national curriculum) 進行檢視，以避免學生學習成就被過度的分類；工黨也主張應對學習落後學生進行一對一的輔導，以加強讀寫算的能力。以此看來，三大主要政黨還是聚焦在教與學的部分，但若檢視聯合政府執政後所發佈的第一個教育政策白皮書－〈教學的重要性〉(The Importance of Teaching)，本書作者 Adams 認為其在性質上根本沒有跳脫先前新工黨時期所強調的績效責任框架，認為教學具

成效與否就是由各項已訂立的績效目標來決定。特別的是，在聯合政府的教育價值中，教學被視為應是一項美技（teaching is a craft），在以發展美技為主的（crafted based）的教學專業中，政府該做的就是找出好老師，讓其他老師看齊。

三、政治的論述

從第五章到第八章分別以市場、選擇權和多元性、專業主義，以及成就表現與績效責任等價值性議題作為探討標的。儘管每一項議題皆是近年來中外學者所關注的政策焦點，但本書則從論述（discourse）的角度，說明各項政策議題如何被合理化（legitimized）並成為教育政策的一環。在第五章市場化的部分，本書說明相關市場化的原則和要件，以及為何英國會從一個福利國家轉變為以市場為導向的社會，其中最大的轉變是在 1979 年保守黨上台時，為了因應當時因失業率上升的經濟危機，所以開始了一連串的國營事業民營化，導入民間的經營勢力，從 1979 到 1997 年間，也將教育經營賦予市場競爭的意涵，甚至此價值也持續影響 1997 之後執政的新工黨政府，及至 2010 年執政的聯合政府，也奉行此價值不渝，本書認為以英國的發展來看，其教育經營已是一個類市場（quasi-market）運作的概念了。

在 80 年代晚期到 90 年代期間，許多主要國家皆對於學校選擇權的議題多所著墨，皆認為就學一事應從提供者（provider）的角度轉變為消費者（consumer）的角度來看，此一轉變在英國也讓學校本身成為了一種商品，因為消費者有知的權利，所以在各地皆有所謂的學校排名（league table）。因此本書在第六章描寫學校選擇權時，特別就擇校在教育上的意涵與特性做出說明，以及這個作法如何和市場的概念有所連結。再就不同政黨的想法來看，保守黨自 80 年代以來的教育改革的方向，就是思考如何以好的學校競爭替換掉不好與失靈的學校，也增加家長在學校的參與層次和權力；而新工黨在 1997 年上台後，也試圖在教育體系上創造出一個「寬鬆的架構」（permissive framework），因為英國自 80 年代以來在新右派思維下所創造出的自由市場概念，已逐漸在英國的各級教育階段成形，新工黨政府亦認為國家角色應適時淡出，交由市場機制來決定學校的生存，一旦學校無法經營，再導入民營機構進入接手，成立公辦民營學校

(academies) 或自由學校 (free schools) 等。但本書所探討的除了深受市場價值所影響的學校選擇權之外，還提出伴隨著選擇權的其實是社會階級的不平等，亦即能有機會做出選擇的，往往是優勢階級的家庭，這對強調社會公平的工黨來說，是比較大的諷刺。

在第七章專業主義的論述方面，本書對於教師的專業性普遍不被社會認同有所討論，有部分原因是因為教學本身有時會被視為是一種公共財，因為教學品質攸關社會品質，所以使得許多人可對教學品頭論足，使其本來該具備的專業性大打折扣。作者 Adams 也提出，若要理解專業主義必須同時與政治的論述一起思考，他認為英國近年來所強調的教學的專業主義，是在國際學生成就評比中成績不若其他國家，所以設立了一連串的標準和目標，建立老師成就導向式的教學，也由此重新建構老師的專業認同。但是這種思維已將英國從以前的自由人道傳統，引導至一種功能導向的教育價值，從英國在公立學校經營的權利不斷釋放給私部門，並且間接形成了在教師教學專業和態度上的新文化，再加上英國教育標準局相關評鑑和視導標準的訂定等因素；本書認為，這過程雖然產生專業，但若沒有從政治上的邏輯論述來理解，也只能見樹不見林，無法窺得全貌。作者在文中一如本書各章鋪陳的脈絡，也把教師專業主義的發展從二戰、保守黨執政、新工黨執政與聯合政府等大的時間區塊來做出說明，但值得注意的是，本書認為專業主義的發展目前已在聯合政府的引導下，已把傳統的教學與教育價值予以邊緣化，此發展趨勢值得後續繼續觀察。

第八章的成就表現和績效責任在本書作者看來，是英國公立教育系統最為重視的兩大區塊，藉由教育標準局所訂立的標準和指標，學生、教師和學校分別必須有基本的成就表現，若達不到一定的成效，則必然得退場。有別於保守黨由教育選擇權的保障來促進市場化機制，1997 年執政後的新工黨則是選擇提升學習成就並建立標準，以及藉由引進民間的力量作為學校提升標準的助力，作為實踐績效責任的方式。2010 年後聯合政府，更分別強調老師和學生在學習成就表現上的重要性，尤其是學習成就與國際競爭接軌的部分。在上述所提到〈教學的重要性〉白皮書中，亦指出績效責任是所有高品質表現機構應該要有的基本要求，因此需要藉由定期的外部評鑑來確保學校的績效無虞。儘管如此，聯合政府的做法還是

與新工黨時期強調學生分數的作法有所差異；比較大的區隔是前者所強調的不是學生的分數，而是學校系統性的支持，以及老師如何獲得來自校外的教學資源來進行教學精進。

肆、結語：朝向脈絡式的政策研究

本書強調的三大焦點：意識型態、政策項目與價值性議題，能給予讀者在研析教育政策時有明顯的理解架構。其實教育政策研究和物理、化學等能夠證明、預測實際結果的科學研究不同。科學研究能準確地預測結果，在推論一般性的理論原則後歸納出適用於各種情況中的依循標準。然而教育研究屬於社會科學研究，其研究成果通常只能了解在某些特殊研究脈絡中所發生的特定現象，屬於一種脈絡性的法則，推論所及只適用於相似的情境當中，甚至不能確立準確的依循法則（Kirst, 2000）。因此，若教育政策必須置於脈絡情境下來作為進一步分析的依據，則本書在引導讀者認識脈絡分析，有其深入淺出的作用。

本書最大的特色即是強調每一個特殊議題或是政策均可尋出其背後所代表的意識型態與政治脈絡，從政治脈絡的發展和變動來解釋政策的內涵，並由現場學校教育的實施，展開和理論的對話。因此本文認為，朝向脈絡式的政策研究，由政策相關人所延展出來的政策工具進行深入的分析，是未來進行教育政策研究與教育改革必須正視的方式。本書透過英國近 30 餘年來政黨輪替與政策革新之間的關係，探討意識型態對於政策的重要影響性以及全球化下主流價值如何驅使一國之教育，如此多元的互動，若未能透過本書脈絡式的分析，則恐難以理解其背後許多複雜的因素。

儘管全書是以英國的經驗為例，但是在意識型態的主導以及一些價值性議題討論上，如新自由主義與績效責任等，均是近年來臺灣學術界極為熱衷之研究方向與議題，故若從研究的參考性與最新方向的掌握，本書絕對有其價值。

參考文獻

- 周愚文 (2008)。英國教育史 (1780-1944)。臺北市：學富。
[Chou, U. W. (2008). *Education history in England (1780-1944)*. Taipei, Taiwan: Pro-Ed Publishing.]
- 周愚文 (2014)。英國現代師資培育研究 (1945-2010)。臺北市：學富。
[Chou, U. W. (2008). *Modern teacher education studies in England (1945-2010)*. Taipei, Taiwan: Pro-Ed Publishing.]
- 陳榮政 (2014)。英國教育行政機構之變革與分析。《教育研究月刊》，237，139-158。
[Chen, R. J. (2014). Reforms and innovations of educational administrations in UK. *Journal of Education Research*, 237, 139-158.]
- Adams, P. (2014). *Policy and education: Foundation of education studies*. London, UK: Routledge.
- Diem, S., Young, M. D., Welton, A. D., Mansfield, K. C., & Lee, P.-L. (2014). The intellectual landscape of critical policy analysis. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 27(9), 1068-1090. doi: 10.1080/09518398.2014.916007
- Fowler, F. C. (2004). *Policy studies for educational leaders*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Press.
- Glatter, R. (2014). Educational administration 1969-2014: reflections on pragmatism, agency and reform. *Journal of Educational Administration & History*, 46(3), 351-366. doi: 10.1080/00220620.2014.919904
- Her Majesty Stationary Office. (1980). Education Act 1980. Retrieved from <http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1980-education-act.pdf>
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. London, UK: Polity.
- Kirst, M. W. (2000). Bridging education research and policy making. *Oxford Review of Education*, 26(3), 379-395.
- Mishra, P. (1977). *Society and social policy*. London, UK: MacMillan Press.
- Moyo, N., & Modiba, M. M. (2013). Government and educational reform: Policy networks in policy-making in Zimbabwe, 1980-2008. *Journal of Education Policy*, 28(3), 371-385.
- Peters, M. A. (2013). Managerialism and the neoliberal university: Prospects for new forms of “open management” in higher education. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 5(1), 11-26.
- Shiroma, E. O. (2014). Networks in action: New actors and practices in education policy in Brazil. *Journal of Education Policy*, 29(3), 323-348.
- Trowler, P. (2003). *Education policy*. London, UK: Routledge.
- Wilding, P. (1997). The welfare state and the Conservatives. *Political Studies*, 45(4), 716-26.