

南 華 大 學
歐 洲 研 究 所
碩 士 論 文

市場機制在中等教育之實施與爭議—以英國為例

A Study on the Implementation and Debates of Market Mechanism in
British Secondary Education

研 究 生：徐宏吉

指 導 教 授：林永豐 博士

中華民國九十七年六月三十日

南 華 大 學

歐洲研究所

碩 士 學 位 論 文

市場機制在中等教育之實施與爭議-以英國為例
A Study on the Implementation and Debates of Market Mechanism
in English Secondary Education

研究生：徐宏吉

經考試合格特此證明

口試委員：

林永豐

郭武平

詹威如

指導教授：林永豐

所 長：郭武平

口試日期：中華民國 97 年 6 月 17 日

謝 辭

順利地修畢碩士學位，也完成了人生的另一個重要階段。首先感謝我的爸爸徐天旺先生及我的媽媽陳素禎女士、岳父賴建成先生、岳母張麗芳女士、太太怡蓓、大姨子宛萱以及小兒紹恆，謝謝您們這段時間以來的大力相挺，讓我能無後顧之憂地埋首圖書館準備研究所的課業與論文。

能夠順利畢業，非常感謝指導教授也是恩師—中正大學林永豐老師，一年多來不辭辛勞地指導並檢視學生之論文，提供非常寶貴的論文方向，更給予不少的鼓勵與關懷，讓有時想停手放棄的我，不僅受益良多且能有再堅持下去的動力。學生在此也要向兩位口試委員—郭武平所長及詹盛如老師致謝，提供了學生不少寶貴建言，讓論文更臻完整。更加感謝郭所長於學生就讀歐研所期間，多加勉勵學生並啟發了此論文最初之靈感。謝謝南華大學歐洲研究所的老師們—鐘志明老師、虞和芳老師、張心怡老師、蘇宏達老師、沈玄池老師、洪美蘭老師在課堂上的指導，提供了學生多元的思考模式與方向，增廣人生視野。更感謝淑娟耐心地幫忙解決學生問題。由衷地謝謝您們的幫忙。

感謝西螺國中長官與同仁們的支持與鼓勵，包容了宏吉在職進修兩年期間為學校所帶來的種種不便—謝謝歐校長與穆主任的放手讓我能研二時擔任導師，免於為處理擾人繁瑣的行政業務而心思殆盡。謝謝三年級導師辦公室的同仁們與訓導處一年來的幫忙與支持—代理導師碧晶、訓豪主任與俊良老師的幫忙管理三年3班，舒妙老師幫忙修正英文摘要等等都讓人倍感窩心。感謝秋月姐的耐心傾聽與建議，總在我低潮的時候，帶來鼓舞與心情上的釋懷。最後謝謝可愛的三年3班，雖然有時的確讓人火冒三丈，但對你們這一年來的表現非常滿意並為你們感到驕傲，讓我在工作與課業上更加有動力：在工作上，要盡力讓你們能成績進步、不能變壞；在課業上，期許自己的努力能成為你們效法的對象！而這也是在西螺國中最美好的回憶之一。

謝謝南華歐研究的同學們，育竹的細心與知性、忠寬的熱情與活力、德光的

熱心與真誠、建璋的機智善辯、緯任、建緯、劉鎧、小貓、滷蛋、淑敏等，因為有了您們，研究所的生活才能更加豐富與精采，謝謝您們在這段時間的加油與打氣。

最後還是謝謝我的家人，尤其是小兒紹恆，在爹地還在研一時來到這個世上，初為人父的我也因為課業，常常無法好好地陪你、照顧你，幸虧有家人的支援與精神上的支持，讓論文得以順利完成。

最後，再次向所有幫助過我、鼓勵過我及以上所有人表達本人真誠的感謝。

非常謝謝您們！

論文名稱：市場機制在中等教育之實施與爭議-以英國為例

頁數：192

校所組別：南華大學 歐洲研究所碩士班

畢業時間及提要別：96 學年度第 2 學期 碩士學位論文提要

研究生：徐宏吉

指導教授：林永豐 博士

論文提要內容

追求教育品質和國家競爭力的提升一直是各國教育改革的主題，如何提升國家整體教育品質，也是諸多執政者及教育學者所關心的議題。其中教育改革引進市場模式，強調將學生與家長視為「消費者」的教育政策即為之一，80 年代以來，為歐美各國教育改革理念之一。本研究將探討市場機制與教育市場化之興起及其影響，並藉此觀點來檢視 20 多年來英國保守黨與工黨在中等教育上之改革。

本研究共分 6 章。首先探討市場機制的理論及其選擇、競爭與供需原則等市場理念對教育發展之影響；其次探討英國 1979 年後執政的保守黨柴契爾夫人為因應全球化競爭、經濟危機與教育品質低落等困境，而提倡教育市場化以提升教育水平。再則 1997 年後執政的新工黨教改政策，除延續了教育市場化理念，並要全面提升所有學生學習表現。就中等教育的改革政策而言，兩黨均強調教育私有與企業化經營、績效與競爭並滿足家長選擇權，新工黨則特別重視夥伴關係與社會正義；本研究最後乃基於教育市場化的反省而提出建議，包括不容忽視教育機會均等、實現教育真正功能並重視政府管制教育之力量等建議，而教育市場化未來仍會是教育重要趨勢之一。

關鍵詞：市場機制、教育市場化、中等教育、英國教育、教育政策

Title of Thesis: *A Study on the Implementation and Debates of Market Mechanism in British Secondary Education*

Name of Institute: *The Graduate Institute of European Studies, Nan Hua University*

Graduate date: *June, 2008*

Degree conferred: *Master Degree*

Name of student: *Hsu, Hung-Chi(徐宏吉)*

Advisor: *Dr. Lin, Yung-Feng*

Abstract

Elevating the quality of education and competition of state is still the main subject of education reform in all of countries all the time. How to improve the whole quality of national education is also the subject of debate that many governors and scholars care about. The implementation of market mechanism and the tendency of consumer-center in education is the one way of those educational reforms. The market mechanism was the main reform in Occident since 1980 period. The thesis will discuss the market mechanism and the beginning and influences of marketization in education which to check the development of secondary education policy in England over the past 20 years.

This thesis is divided into six chapters. At first, it explores the theory of market mechanism and explains the influences of market mechanism such as choice, competition and the law of demand and supply on education development. Then it discusses the marketization of education supported by P.M. Thatcher, who wanted to solve the problems of global competition, economic crisis and the lower quality of education of U.K. since 1979. The education reform policy of New Labour continues the conception of marketization of education and wants to elevate the learning performance of all students. Besides this, the secondary reform policy of Conservative and Labour party both emphasize corporatization of education, effects and

competition and meet the need of parental choice. New Labour also lay stress on the partnership and social justice. At last, the conclusion and suggestions of the thesis are that we can't neglect the equality of education; we should achieve the real capability of education and respect the authority of state to control education. Nevertheless marketization of education will still be an important trend in the future.

Key words: **market mechanism, marketization in education, secondary education, education in England, educational policy**

《目錄》

中文摘要.....	I
英文摘要.....	II
目錄.....	IV
表目次.....	VI
圖目次.....	VII
中英文縮寫對照表	VIII
第一章 緒論.....	1
第一節 問題意識及研究背景.....	1
第二節 研究動機.....	3
第三節 研究目的與問題.....	4
第四節 名詞界定.....	6
第五節 研究方法與步驟.....	7
第二章 相關文獻分析-市場機制與教育市場化.....	9
第一節 市場機制.....	9
第二節 市場機制的政治意識型態背景.....	23
第三節 市場機制在教育上之實施.....	37
第四節 教育市場化的優勢與批評.....	46
第三章 教育市場化與英國中等教育政策(1997年工黨執政前)	56
第一節 教育市場化與英國中等教育之沿革(1944~1978年)	56
第二節 教育市場化在英國興起之背景分析.....	74
第三節 教育市場化與保守黨中等教育政策(1979~1997年)	85

第四節 保守黨中等教育市場化政策之影響及批評(1979~1997年)...	99
第四章 教育市場化與新工黨中等教育政策(1997~2007年)	113
第一節 新工黨教育理念與中等教育政策沿革.....	114
第二節 教育市場化與新工黨中等教育政策.....	132
第三節 新工黨中等教育政策在教育市場化之批評與展望.....	140
第五章 保守黨與新工黨中等教育政策在教育市場化之比較	152
第一節 兩黨中等教育政策在教育市場化上之相同處.....	152
第二節 兩黨中等教育政策在教育市場化上之差異處.....	158
第三節 兩黨中等教育政策在教育市場化上之整體評析.....	165
第六章 結論與建議	168
第一節 結論.....	168
第二節 建議.....	174
參考文獻	182
壹、 中文部分.....	180
貳、 西文部分.....	189

《表目次》

表 2-1	價格機能功能簡表.....	11
表 2-2	從七個角度來看消費者行為之於市場重要性簡表.....	15
表 2-3	民營化之目的及功能簡表.....	17
表 2-4	民營化過程中公私部門之間的關係簡表.....	18
表 2-5	十五件企業必須做好的事情簡表.....	19
表 2-6	三種教育治理模式比較簡表.....	38
表 3-1	英國重要教育法案、報告書及事件年表(1944~1979 年)	65
表 3-2	全球化影響下的四大面向簡表.....	75
表 3-3	英國「一般政府支出」(GGE)佔 GDP 的比重簡表(1930~1979)	79
表 3-4	英國重要教育法案、報告書及事件年表(1979~1997 年)	86
表 4-1	第三條路之特徵.....	116
表 4-2	工黨時期重要教育法案、報告書及事件年表(1997~2007 年)	119
表 4-3	新關係前後學校教育改革措施之比較簡表.....	127

《圖目次》

圖 2-1	自由競爭教育市場機制模型結構圖.....	40
圖 2-2	教育市場化構想圖(以 1980、1986 及 1988 法案為例)	44
圖 3-1	英國各級教育學制圖.....	59

《中英文縮寫對照表》

ABBREVAITONS

英文縮寫	英文全名	中文翻譯全名	備註
APS	Assisted Places Scheme	補助安置方案	
CTC	City Technology College	城市科技中學	
DES	Department of Education and Science	教育科學部(英國)	1964-1991
DFE	Department for Education	教育部(英國)	1991-1995
DfEE	Department for Education and Employment	教育就業部(英國)	1995-2001
DfES	Department for Education and skills	教育技術部(英國)	2001-2007
EAZ	Education Action Zone	教育行動區	
EiC	Excellent in City	城市優越法案	
EPA	Education Priority Area	教育優先區	
ERA 1988	Education Reform Act 1988	1988 教育改革法案	
GCE	General Certificate of Education	普通教育證書	
GCSE	General Certificate of Secondary Education	中等教育普通證書	
GM	Grant-Maintained [school]	中央維持學校	
IB diploma	International Baccalaureate diploma	國際高中會考證書	
KS 1~5	Key Stage 1~5	教育關鍵期	共分五期
LEA	Local Education Area	地方教育當局	
NUT	National Union of Teachers	教師國家聯盟	
Ofsted	Office for Standards in Education	國家教育標準局	
SIP	School Improvement Partner	學校改革夥伴	

參考來源：1.Chitty, C. & Dunford, J. (ed.), *State Schools-New Labour and the Conservative Legacy*. 1999; 2. MacKinnon, D. & Statham, J., *Education in the UK - Facts & Figures*, 1999.

第一章 緒論

「教育選擇權」(school choice)，是當代歐美教育改革的潮流之一。教育選擇權的概念起源於 1950 年代，美國經濟學家 Friedman 認為透過自由市場的競爭原則，例如教育券(voucher)、自由學區等方式，改善公立學校教育品質低劣的問題(吳清山、林天祐，2005)。而近年來「教育選擇」的觀念，也逐漸在國內被廣泛討論並受到重視。

第一節 問題意識及研究背景

自 83 年 410 教育改革運動以來，台灣中小學的未來教育改革方向，也逐漸成為了普羅大眾所關心的議題。廢除高中、大學聯考、九年一貫課程、國中全面常態編班...等一連串教育改革政策，對我國的中等教育政策及整體教育環境造成相當大的影響。80 年代的歐美各國，學校選擇權的觀念與強調市場取向教育改革趨勢亦愈受重視(沈姍姍，1997)。因此這股風潮所牽涉的教育改革內容十分廣泛，家長、社區及社會觀感影響教育政策的走向已經愈趨明顯且重要，學校不能再是關起門來辦教育，而是要以更開明、開放及合作的態度辦學。

從經濟學觀點來分析，「市場機制」(market mechanism)就是指「自由經濟制度」，泛指社會上各種資源的配置，乃經由市場「供需原則」(supply and demand)來決定，而非國家的計畫單位所決定(張清溪，2004：36、52)。因此創造大量需求，並供給具備質與量的貨品，就是在市場上生存發展之要件，也會是企業追求的目標。而「市場機制」在教育上實施，始於歐美各國 70 年代後之改革。英國一直是教育市場化的支持者，前首相柴契爾夫人(任期：1979~1990 年)與前

教育大臣的 Joseph（任期：1981~1986 年），就是市場經濟的信仰者，他們都相信藉由市場力量(market forces)可以提升教育標準(standards)，而此力量正是「家長選擇權」(parental choice or parental preference)，成為影響 1979 年以後英國中等教育改革的重要信念之一(Chitty, 1999: 5)。此股風潮並延續至今，現今工黨教育政策仍是典型的柴契爾主義，充滿著市場化的色彩，而 Mckibbin(2003，引述自 Lawton, 2005: 147)認為之所以如此，乃因為學校成績排行榜(league-tables)、頌揚 CEOs 管理、私人化(privatisation)與選擇等現象，仍存在於現今英國公共部門領域。市場機制相信有其迷人及效用所在，才能於歐美等先進國家風行數十年而不墜！

我國目前在教育選擇權上也有許多相關的規定，例如《教育基本法》第八條規定：「國民教育階段內，家長得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式和內容」。行政院教育改革審議委員會(1996：16)於《教育改革總諮議報告書》中特別提到「父母的教育權」的觀念，並且建議父母在考慮子女最佳權益的情形下，選擇適合其子女就讀學校的權利應予保障。因此對於市場機制在教育上之實施，展望未來都將會是相當重要的議題，也是本研究探討目的所在。

第二節 研究動機

筆者目前任教於雲林縣公立國中，在南華大學歐洲研究所在職進修。因為有感於我國政府於民國 93 年要求公立國中全面常態分班以來，公立國中更難能與私立中學競爭，並對英國教育制度與政策有興趣，而希望能更進一步的認識。

英國是由英格蘭、威爾斯、蘇格蘭與北愛爾蘭組成，人口已突破 6000 萬(姜添輝，2006)。一直以來存在著貴族與平民教育之區別性，40 年代後形成「三足鼎立」的中學型態（文法、技術及現代中學），被批評是「能力分校」及「分流教育」，50 年代與 60 年代，因為追求教育機會均等的需求增加，因此產生了多合一的「綜合中學」體系，但卻面臨教育績效低落之問題。因此 80 年代保守黨主張「將市場機制在教育上實施，希望藉此提升英國教育及國家競爭力」(Chitty, 1999: 31)。至今英國教育體制仍充滿了市場機制的色彩，而這也值得我國深入探討，以為參考借鏡。

英國自二戰以來的各項教育改革與演進及中等教育方面的改革措施，其中的「教育市場化」被認為能有效提升教育績效，英國也有多項統計顯示在 1979 年~1997 年間，公立中學的學業表現的確獲得了大幅的進步(Chitty, 1999: 6)。相信英國的教育政策可以為我國公立國中所面臨的困境，帶來另一番契機。

第三節 研究目的與問題

市場機制是經濟學的理论，保守黨執政時期（1979~1997年）盛為風行，重要精神為「選擇與多元化」(choice and diversity) (Downes, 1999: 33)。而Godber也表示「消費者主權」是柴契爾主義(Thatcherism)的中心原則，1979年後「顧客權力」(client power)不僅在私人或公共領域都已成為了改變的動力，對教育的改變更是顯著(remarkable)(Godber, 1999: 124)。此外Downes認為教育市場化對於中等教育結構的衝擊比小學來得更嚴重且激烈。因為公告學校成績與新學校的產生（例如GMs、CTCs與專長重點中學）讓一般公立中學更難生存(Downes, 1999: 33)。由此可知Godber和Downes都認為「市場力量」對英國教育造成相當大的衝擊與改變，也是1979年以後英國教育改革的重要關鍵之一。

而教育與政治有著密切的關係，政治因素往往是教育政策制定的關鍵之一，政黨的政治哲學，形成政策綱領，而政策綱領指導政策路線，此乃實行政黨政治國家之定律(詹中原，2004)。因此教育政策往往是各方力量（政治、經濟、企業及教育等）妥協下而成形，這也是為何80年以來市場機制會被廣為在教育政策上實施的重要因素之一。

綜合上述，本研究希望能探討市場機制及其在中等教育上實施情況；其優缺點有哪些？而教育市場化已實施多年的英國，如何將中等教育政策與市場機制理論結合？並造成了哪些影響與批評？都是本研究將探討的地方。此外也將會探討政治理念與教育市場化、英國兩黨教育政策與教育市場化的關係。希望能藉由這些問題的研究，析釐出此教育改革方向的目標與精神。

針對上述之研究目的，本研究擬將針對下列問題進行深入而具體探究與分析：

- 一、市場機制理論為何？如何在教育上實施？優缺點為何？
- 二、教育市場化在英國興起的背景與原因為何？

- 三、英國保守黨為何會相信市場力量可以改善教育？其執政時期（1979~1997年）中等教育政策和教育市場化之關係為何？有何爭議？
- 四、工黨執政後（1997年~迄今）中等教育政策與教育市場化之關係。
- 五、英國保守黨與新工黨之中等教育政策在教育市場化之比較及分析。

第四節 名詞界定

一、市場機制(market mechanism)

從經濟學觀點來分析市場機制，市場經濟就是自由經濟制度，亦是指社會上各種資源的配置是由市場「供需原則」(supply and demand)來決定，而非決定於國家的計畫單位(張清溪，2004：36，52)。而市場機制在教育之實施(Market mechanism in education)乃經由上述之原理，利用經濟學的市場機制(供需原則)，實施於教育上。主張政府及學校單位應該以「消費者需求」(學生、家長、社會期望)為中心並提高服務市場(提升教學、課程...)之品質為教育導向之理論。

二、英國中等教育(Secondary Education in England)

中等教育介於初等與高等教育之間，是對青少年(12~17 歲)所實施的教育，除了準備升學與預備就業，並為日常生活作預備(謝文全，2001)。英國的義務教育根據 ERA 可以分成四個「關鍵階段」(Key stage)：1、關鍵一期(KS 1)為 5~7 歲；2、關鍵二期(KS 2)為 7~11 歲；3、關鍵三期(KS 3)為 11~14 歲；4、關鍵四期(KS 4)為 14~16 歲。而關鍵三期(KS 3，又稱「前期中等教育」)與四期(KS 4，又稱「後期中等教育」)是屬於英國的中等教育範疇。因此本研究之研究範圍將界定於「英國之關鍵三期與四期(11~16 歲)之中等教育制度，並據此對照我國前期中等教育階段(12~15 歲)之教育體制為主」。

而一般所指的英國，常是涵蓋了英格蘭、威爾斯及蘇格蘭等區域，這些區域的教育制度及課程並不太相同，也各自有其教育主管機關，其中「英格蘭與威爾斯」是適用同一套的法令與貨幣(姜添輝，2006；林永豐，2003a)。而本研究之英國中等教育政策，係以探討「英格蘭與威爾斯之中等教育制度與政策」為主。

第五節 研究方法與步驟

本研究的研究方法主要以「歷史研究法」及「文件分析法」為主。資料蒐集的方法則以文獻與文件資料(包括網站)為主。「歷史研究法」是以既存的歷史事實為研究對象的一種研究方法,有系統地蒐集及客觀的評鑑與過去發生之事件有關的資料,以考驗事件的因果或趨勢,俾提出準確的描述與解釋,進而有助於解釋現況或預測未來的一種歷程(王文科, 2001)。「文件分析法」的採用乃在於透過相關文獻資料的分析與研究,藉由前人的相關經驗以瞭解事件發展的系統脈絡和整體性的影響,尤其重要的是,可以透過文獻資料的後設分析,理解事件中每一因素所產生的互動性影響(王文科, 2001)。綜上所述,「歷史研究法」是以既存的歷史事實為對象,系統地蒐集相關文獻並客觀地鑑定,以批判探究的精神推求史實的意義與聯繫關係,做出準確的描述與解釋,以幫助瞭解現況與預測未來的一種研究。

因此本論文之研究步驟,將透過文件與文獻分析法,以「市場機制在中等教育上實施」之角度來檢視英國中等教育學制及政策發展,再進一步依照所整理蒐集的資料,並依據歷史研究法的精神,綜合分析並歸納出英國教改的特色、問題與發展趨勢。

文件分析部分,主要是蒐集分析相關期刊文章、年鑑、報告書及官方網站資料等。先就市場機制與教育市場化之議題,進行文獻探討,並據此來研究英國中等教育政策。關於英國中等教育政策部分,本研究將先行整理探討國內相關研究文獻並可累積基本之英國教育知識,再以相關英國原文專書研究教育市場化在英國中等教育政策之實施與爭議,並利用官方網站蒐集較新之資料。

1979 年以來,教育市場化在英國的實施已近 30 年,這期間包括了 1979~1997 年執政 18 年的保守黨與 1997 年以後執政之工黨。即使到了今天,英國中等教育政策仍深受市場機制的影響(Tomlinson, 2001; Ball, 2001; Lawton, 2005)。因此本研究除了探討英國兩黨 30 年來的中等教育政策,並將綜合分析比較其具體內涵

如下列二項：

- 一、英國保守黨與工黨之中等教育政策與教育市場化的關係與差異性。
- 二、追求績效的教育市場化與強調教育機會均等的教育政策上之差異性。

本研究將藉由比較上述資料以釐析出市場機制在教育上實施之多元因素，以及這些因素的本質與優劣勢，期望可以在市場機制、中等教育及其內涵，尋找出可以改進之措施與方法。

總括來說，本研究擬將採用「文件分析法」探討市場機制及其在中等教育上的實施，並針對其興起背景及優劣勢，分析教育市場化之發展重點與所推動之措施，並利用「歷史分析法」探討教育市場化之政策沿革與英國兩黨教育政策的相同與差異處，探究可能影響之整體性因素，期望能建構出適合我國中等教育環境之想法與推動模式。

第二章 相關文獻分析－市場機制與教育市場化

市場之「價格漲跌」是不受控制的(The uncontrolled rise and fall of prices)，而是依據「供給與需求」原則(the law of supply and demand)，以確保「努力與資源」(effort and resources)是被直接提供給他們所最需要的...

(Adam Smith, 1776，引述 Wringle, 1994: 105)

上述是 1776 年啟蒙時代的經濟學者-亞當·密斯(Adam Smith)著作《國富論》(The Wealth of Nations)之內容，Smith 亦是最早提出市場機制理論之學者。市場機制到底為何？如何能在教育上實施？政治學者對於市場機制在教育上實施看法以及教育學者如何看待市場機制在教育上實施的優劣，都是本章要探討之內容。

第一節 市場機制

由於「市場機制」(Market mechanism)理念的研究及面向非常豐富廣泛，無論是經濟學、企業管理學、行銷學...等，對於市場都有不同的認知與解釋(洪瑞彬，2000；林建煌，2002；張清溪，2004)，無法羅列詳載。本研究是以市場機制在教育上之實施為主軸，故將以和教育相關性較大的市場機制討論面向來著手。根據李家宗(2001)等人對教育市場化的定義：

教育市場的理念及訴求應該包含有解除國家管制、提高民間負擔教育經費比例、鼓勵私人興學、學校應仿效私人企業經營及重視績效責任。而「供給與需求」是調節市場機制兩股力量，供給面代表的就是生產者或企業家，就教

育面向來說，即是學校；需求面代表的是消費者或顧客，就教育面向來說，即是家長。

據此本章節將就「市場機制之理念、生產者與市場及市場特性」等三個面向探討「市場機制」之相關概念：

一、市場機制理念

市場機制即為經濟學上的「供需機制」，因應市場上需求，供給自行調節。而因「供需機制」所形成的「自由開放市場」情況下，每個生產者為能在市場「供需與競爭」之環境下生存，勢必需要一套良好的企業管理方法以提升在市場的競爭力，生產者之機構內部也需要能有一套績效責任的評估與效率提升的要求，因此企業管理學就因應而生。據此本研究將就「經濟學」與「企業管理學」二個層次來探討市場機制之理念：

(一)、經濟學上的市場機制

從經濟學觀點來分析市場機制，市場經濟就是自由經濟制度，亦是指社會上各種資源的配置是由市場來決定，而非決定於國家的計畫單位¹(張清溪，2004：36，52)。市場強調的是決定一項產品之價格的供需雙方(賣家及買家)而言的集合，因此在市場經濟裡，由於價格決定了市場的供需量，亦是消費者決策的參考指導方針，此影響稱之為價格機能(price mechanism)²(張清溪，2004；李家宗，2001)。因為價格的高低是由供需雙方共同決定，其一方面反應了生產成本，也反映出消費者對不同物品的喜好評價，使得生產者的獲利與消費者的利益相調和(張清溪，2004：76)。

¹ 其特徵為私人擁有財產權與資源配置決策權的經濟制度，亦即為一個具備「就業自由、消費自由與私有財產」三條件(張清溪，2004：36)。

² 價格機能(price mechanism)亦可稱為市場機能(market mechanism)，是市場自然運行下產生的買賣雙方互動的均衡結果(張清溪，2004：72)。

而市場價格之決定，「供給與需求」是很重要的兩股市場力量(market forces)，每個生產者及消費者均可根據其產品之「相對價格」，來決定他們的生產及消費活動³(張清溪，2004: 36)。因此我們可以知道，在市場經濟裡，價格是人們決策的指導方針，有價格機能(price mechanism)之稱，市場經濟亦稱為價格制度(price system)。價格機能的功能相當多元且重要，是市場機制的重要觀點，其功能如下(表2-1)：

表2-1 價格機能功能簡表

價格機能之功能	調節市場供需	把生產與消費面的各種情況，綜合成「價格」，傳遞給供需雙方，以調節市場供需，達到均衡，各得其所。
	指導消費者如何消費	鼓勵消費者多用較豐富的資源或節約資源的使用。
	可以指導生產者要生產什麼，生產多少，如何生產	盡量利用充裕的資源生產，並以消費者的喜愛為依歸，決定何者該生產及其生產的數量
	自發性獎優懲劣機制	透過價格，讓有效率的人可獲得更多資源的支配權，不論是消費或生產，並可以使錯誤的行為自動改正

資料來源：參考張清溪(2004：77)內容繪製

理論上來說，市場均衡是最理想的狀態，所謂「均衡」是一種物理學概念，指同時來自不同方向力量的作用正好處於勢均力敵情況，而呈現穩定平衡的狀態。而「市場均衡」，即是影響市場價格及銷售量的力量正好處於勢均力敵情況

³ 理論上，當供給與需求這兩股市場力量達到均衡時的狀況，可稱之為市場均衡，是最理想的供需情況(張清溪，2004)。

⁴。但是奧地利學派和熊彼得則認為市場均衡從未可能實現，因為每個人總想獲取最低的價格，進而系統中總會存在動態因素。自由市場的優勢並非在於創造靜態或者普遍均衡，而是在於能夠組織資源以符應個體的慾望，並且「發現」經濟進步的最好方法(黃金樹，2002：54~55)。

(二)、企業管理上的市場機制

李家宗(2001)認為企管的市場機制觀點偏重於以消費者為主的行銷導向，將市場及消費者的態度融入策略規畫的過程，建立以市場為基礎的績效衡量指標及對消費者的服務，因此將就企業管理之涵義、消費者與市場、民營化與企業管理等三個部分進行討論：

1、涵義

1950年代，美國管理大師彼得·杜拉克(Peter Drucker，引述王瑞彬，2000：2)也提出個簡單的觀點：

企業經營的目的，在創造滿意之顧客；利潤並不是目標而是報酬，每家公司的所有利害關係人(stakeholder)中，顧客是最重要。

學者對於市場機制理念研究非常豐富(洪瑞彬，2000；林建煌，2002；張清溪，2004)。李家宗(2001)認為：依照企管觀點，市場機制大致可分為四類：1.以讓消費者滿意為經營企業之目標：企業必須聆聽消費者的意見與期望，並對消費者提出保證的信念；2.培養對市場的洞察力：企業組織能有能力對消費者及競爭者的情況作更深入的瞭解、分析與歸納以增加競爭優勢；3.相互協調的行銷活動：重視整體企業對消費者需求的認識與回應，以進行相互協調而設計的活動，且能採跨部門合作來創造較佳的消費者價值；4.其他著重於市場機制策略執行與消費者關係連結方面等(李家宗，2001)。

⁴ 處於市場均衡狀態的市場價格稱為均衡價格(equilibrium price)；而市場銷售量為均衡數量(equilibrium quantity)(黃金樹，2002：54)。

2、消費者與市場

以下將就消費者對於市場之重要性及消費者之特性與權利二大面向來闡述：

(1)、消費者對於市場之重要性

從企業管理學來看市場機制，是以消費者為中心導向並滿足消費者需求，消費者行為對於市場具有相當大的影響，根據林建煌(2002：7)指出可從七個角度來檢視消費者行為之於市場的重要性，整理其內容摘要如下：

I、從市場和競爭者角度：顧客是市場和競爭的最終裁判者，消費者決定了市場競爭的勝負成敗。

從市場角度來看，顧客和競爭者是市場中的兩個主要角色，而市場勝負的最終裁判者即為「顧客」（消費者），企業是否成功端看消費者的決定，因此誰能掌握消費者，誰就能掌握市場，且此一原則不僅適用於以營利為導向的企業，非營利組織亦是一樣適用，例如學校、公益團體。非營利組織必須競爭有限的資源及相同的競爭者，因此往往亦需要去取悅他們的顧客，才能獲得必須的資源，而達成目標⁵（林建煌，2002）。因此能以顧客（消費者）為導向的生產者會將顧客利益置於業主、管理者、員工權益之上，生產者內部的所有設計與管理，亦在確保滿足顧客的需要，並傳遞對顧客最大的價值，因此組織階層與管理當局在顧客導向的公司文化，就顯得相對重要，如此以顧客為最優先，公司每個人及每項工作都承諾為創造滿意顧客而努力(洪瑞彬，2000：309)。

II、從行銷的角度：消費者是整個行銷策略的核心。

把焦點對準顧客必須是組織全體的共同信念，此亦為管理高層的主要任務，

⁵ 例如台灣的慈濟功德會能掌握那麼多的資源及力量，並不僅是證嚴法師一人之力量，亦需要該組織內有系統的運作及管理活動的支授才能達成(林建煌，2002)。

並需要有一個強有力的行銷團隊的支持，且顧客導向為了傳遞優越價值予顧客，故也包括了對品質及價值導向策略觀念的承諾，因此顧客導向的公司會不斷尋求改進效率、降低成本、提高產品品質來迎合消費者的需求(王瑞彬，2000：323)。

III、從組織角度：消費者是組織之衣食父母。

企業的目的在創造和維持滿意企業之顧客，因此我們可以擴大此觀點為「任何組織存在目的，都是在創造和維持顧客的滿意度」。

IV、從社會整體角度：消費者滿足是檢驗企業民主機制良窳的唯一手段。

為提昇社會整體利益，企業民主機制若能完善運作，讓真正滿足社會需求與利益的企業被社會接受而生存，就像民主制度下的代議士，若無法為民喉舌，即會面臨落選淘汰的結果一樣。

V、從每個人角度：每個人都是消費者，每個人亦有可能服侍或取悅他人。

我們也會是消費者，亦希望企業所提供的商品能迎合我們的需要，因此了解消費者行為有助於我們維護自身權益並能有效執行自身之職務。

VI、從員工的角度：消費者提供了員工滿足的一個重要來源。

對企業滿意的消費者是員工的驕傲，快樂的消費者亦能造就快樂的員工，消費者會是員工成就需求的滿足來源。

VII、從政府的角度：消費者行為的研究提供了政府公共政策的基礎。

消費者行為仍有一些灰暗處，例如廠商的欺騙、消費者衝動性購買及不當消費(例如酗酒、吸毒、抽煙等)而產生的不公平交易行為。因此政府可以透過消費者研究，從保護消費者權益角度上，做為擬定公共政策的基礎。

本研究將上述七項內容，整理綱要如下(表2-2)：

表2-2 從七個角度來看消費者行為之於市場重要性

	角度	意義
1	市場和競爭者角度	顧客是市場和競爭的最終裁判者，消費者決定了市場競爭的勝負成敗。
2	行銷的角度	消費者是整個行銷策略的核心。
3	組織角度	消費者是組織之衣食父母。
4	社會整體角度	消費者滿足是檢驗企業民主機制良窳的唯一手段。
5	每個人的角度	每個人都是消費者，每個人亦有可能服侍或取悅其他消費者。
6	員工的角度	消費者提供了員工滿足的一個重要來源。
7	政府的角度	消費者行為的研究提供了政府公共政策的基礎。

資料來源：參考林建煌(2002：7)內容繪製

(2)、消費者之特性與權利

消費者對於市場之重要性，因此我們可以了解消費者在從事消費行為時的特性，根據林建煌(2002)指出消費者的特性有：消費者行為是受動機所驅使、消費者行為包含許多活動、消費者行為可視為一種程序、不同的消費者行為，在時間耗費及複雜性上各有不同、消費者行為包含許多不同的角色、消費者行為會受內外力量的影響、不同消費者之間的消費行為並不相同等共七項消費者特性。

林建煌(2002)並指出消費者的權利有隱私的權利、安全的權利、被告知的權利、選擇的權利、申訴的權利、享受乾淨與健康環境的權利及少數但不被傷害的權利等七項消費者權利。

3、民營化及企業化經營

私有化(privatization)亦可稱為民營化，就最其簡單的意義而言，Marsh(1990)指出即是減少政府角色的行動，或是私部門在活動或資產持有的角色增加。「民營化」一詞在 80 及 90 年代已廣泛的流傳，但其確切意義卻仍有爭議，Pulkingham(1989)也指出，民營化被使用於各種不同的政策，其目的表現在重建市場力量(market force)的優越性，將其視為重新分配工作、薪資、財貨、服務的最佳方式，期能透過競爭而使公共企業及服務更加的有效率以去除浪費，可以提供更高的效率(value for money) (Morgan, 1995)。Le Grand & Robinson(1984)指出，民營化是要由非政府單位來取代政府的干預；Johnson(1992)則指出，「民營化係指政府角色的減少，並將其某些功能轉移至民間機構，民間機構則包括商業企業、正式與非正式的志願組織、或家庭、朋友、鄰居之非正式網絡」。

而民營化之類型則可歸納為以下四種(引述自黃源協，2001)：

- (1)、公共資產的出售(the sale of public asserts)：包括前述之公共事業的去國家化，及公有土地和建物的出售。
- (2)、付費(charging)：仍由公部門所提供之服務財務成本的民營化，例如以較多的使用者付費替代稅收補助。
- (3)、契約外包(contracting out)：藉由民間的承包或立契約者來替代內部組織之供給服務產品的民營化，而這些服務仍是由公部門補助。

事實上，民營化的意涵並非相當一致，但卻也並非相當複雜，若能由民營化的目的和特性予以分析，也可提供一個較明確的了解。理論上，民營化的主要目的及功能可歸納如下(表 2-3)(Choi, 1999; Feigenbaum, 1998; Braddon & Foster, 1996，引述黃源協，2001)：

表 2-3 民營化之目的及功能

	目的	說明
1	降低成本且提升效率	藉由限制或減少提供服務之成本和大眾消費的財貨，以提升或改變有限資源的使用及效率，尤其是在私人企業已確立且能執行，政府確信可以以較低的價格及成本提供更有效的服務的情況。
2	可以改變政府的角色並增進管理功能	民營化通常被用於改變或限制政府的角色，以便能夠多一些「管理」而少些「生產」；亦即減少公部門角色，並藉由立法和規範以鼓勵民間部門多涉入傳統公部門的領域，以彌補差距。
3	政府、民間共同合作	吸引私部門投資並支持政府的政策，讓政府可以減少因昂貴支出而處置失當或放棄政策的責任。
4	增加市場壓力，促進競爭	增加市場壓力在公部門資產上，促進競爭並提昇效率。
5	減少公私部門負擔	減少政府債務負擔並抑制稅率的增加。
6	政府企業文化再造	可以開創一種企業文化。

資料來源：參考黃源協(2001)內容製表

此外 Stubbs & Barnett(1992，引述黃源協，2001)則提出一個了解民營化意義

的最清晰的方式(如表 2-4)，他們將民營化視為一種涉入全部或部份轉移給私部門之不同程度的過程如下列四項：

- (1)、去國家化(denationalization)：係指國營企業的出售，以及政府漸由全面性之公共服務的供給撤退出。
- (2)、商業化(commercialization)：係指公共服務的收費，以顧客服務替代稅金的撥補。
- (3)、契約外包(contracting out)：係指透過民間契約的使用以提供服務，國家仍扮演著經費提供者的角色(Choi, 1999: 19)。
- (4)、自由化⁶：減少民間部門加入公共服務行列的阻礙，或是鼓勵民間投入服務的行列。

表 2-4 民營化過程中公私部門之間的關係

	經費來源		
		公部門	私部門
提 供 服 務	公部門	政府控制	商業化
	私部門	契約外包	去國家化

資料來源：參考黃源協(2001)內容製表

由上可以認識到，「消費者」是企業管理所注重的市場機制研究重心，企業管理行銷是圍繞著消費者為中心所產生的理論，達到消費者滿意的標準，是企業

⁶ 自由化(liberalization)就是「去規制化」(deregulation)，而將阻礙民間部門進入公部門市場的獨佔供給法規廢除或鬆綁(黃源協，2001)。

長久生存之道，因此對於消費者心態及生態，有必要再深入認識。

而民營化的確是有助於政府部門的再造，開創一種企業文化；可以減少成本並增加效率；讓民間共同參與政府政策，可有支持公部門政策與分擔、降低政策風險之效果及讓公私部門負擔減少等效果，是一舉數得創造政府與民間雙贏的方法，值得一試。

二、生產者在市場上經營之道

根據洪瑞彬(2000：322)指出，每一家企業擬在市場上保持競爭力必須做好的十五件事情，本研究茲將其內容整理綱要如下(表2-5)。從該表內容，本研究發現生產者要能在市場上生存之經營方法，幾乎都是環繞在「顧客」(消費者)，例如企業要能以客為尊、要能傾聽消費者的聲音、要能掌握消費者的需求做為改善企業之依據與企業品質需由顧客來鑑定...等十多項與顧客相關之經營。因此生產者的經營之道，確實需要能以「消費者為中心」之理念來規劃。

表2-5 十五件企業必須做好的事情

	標題	內容大要
1	企業上下以顧客為尊	顧客應該被在崇高地位，高於公司所有其他利害關係人，包括業主及經理人。
2	聆聽顧客的聲音	要聽到的是顧客的聲音，而非企業本身想法。
3	界定並培養企業的獨特能力	經由顧客界定且察覺具有價值的事物，即為獨特能力，企業應能適當培養開發之。
4	界定行銷為市場情報	掌握顧客需要及偏好，讓企業能有所反應。
5	精確鎖定目標顧客	捨棄部分潛在顧客及收益，集中最有可能被滿足且忠誠的顧客建立關係。

6	追求獲利能力，而非銷售量	企業應珍視企業良好表現，需要公司獨特能力的顧客，顧客亦會施加壓力，讓企業維持競爭優勢。
7	以顧客價值為發展方針	顧客眼中價值是在市場界定，而不是企業，企業應了解顧客如何界定價值及該價值如何演進。
8	讓顧客界定品質	品質能符合顧客期望，全面品質管理即是一種迎合並超越顧客期望的流程，由於顧客期望不斷演進，品質當然也必須具備動態觀念並持續改良。
9	衡量並管理顧客期望	教育顧客、創造顧客期望，讓顧客採用該企業產品來迎合期望 ⁷ 。
10	建立顧客關係與顧客忠誠度	(1) 將顧客視為最重要的企業資產並與忠實顧客維持持續的雙向交流關係。 (2) 現有顧客比新顧客提供公司更大獲利潛能。
11	界定企業為服務業	將產品界定為服務，自然會將企業界定為服務業。
12	承諾持續改良與創新	承諾持續改良，為顧客傳遞優越價值，志得意滿終將敗亡。
13	組織文化需配合公司策略及架構	(1)顧客導向；(2)發展較宏觀組織文化概念，將關注焦點由公司向外擴展至顧客及競爭對手。
14	與夥伴、聯盟共同成長	競爭對手之間的合作，讓彼此有機會交換有價值的獨特能力、資源及技術 ⁸ 。
15	摧毀行銷官僚體系	服務顧客是公司每一個成員共同分擔的職責 ⁹ 。

資料來源：參考洪瑞彬(2002：322~343)內容繪製

⁷ 例如賓士 S 系列汽車廣告，以「賓士 S 系列為身分價值的一種完全表徵！」、「他們不可能有更好的選擇」，讓顧客接受賓士汽車管理、發展並傳遞給予顧客期望的一部分(王瑞彬，2000：333)。

⁸ 例如美國航空藉由與英國航空公司的聯盟，進入歐洲市場，而英航亦因此受益增加客源；又如通用汽車與豐田、五十鈴等汽車公司結盟，設計新車種(王瑞彬，2000：340)。

⁹ 過去行銷部門掌理行銷，他部門各司其職的傳統組織觀念，需徹底打破(王瑞彬，2000：341)。

三、市場的意義與特性

根據Ball(1990，引述顏妙芳，2005)研究，市場的特性共有下列九項：

- 1、「去中心化的市場」(decentralized market)：可以確保文明與進步，並極大化地建立企業且更能面對快速社會與科技變遷下所產生的不確定性。
- 2、市場本身之運作是一個中立且自然的秩序，不會因為道德優先性或正義而改變其秩序。瞿宛文(1993)並認為資本主義社會中的競爭是無止境的，優勝劣敗是它的規則，而優劣的標準自然是根據市場的一些特定規則與需要，當然競爭的結果必然會有傷亡，因此亦需要建立一套社會救濟的管道，來維繫社會整體的生存。
- 3、市場不受任何原則限制，不均等其實也是公平的，其效果是沒有意識(unintentional)且沒有任何刻意的偏見，因此亦沒有種族主義及性別意識的問題，而不均等是無法避免，必須接受它因為這也是必要的。有人甚至認為立足點的公平從來未曾出現過¹⁰。
- 4、市場管制的形式並不具有封閉性：即使市場已經飽和，但只要有足夠的資本，有意者仍可加入，讓競爭的力量將弱者淘汰出局¹¹。
- 5、市場提供最大的自由：真正的選擇自由是沒有強迫，也沒有人際之間的限制，即使在剝削勞力與飢餓間，仍具有選擇的自由。
- 6、市場競爭是植基於經濟個人主義：所有的服務完全皆由私人提供，可以產生效率以及為個別消費者提供選擇。

¹⁰ 瞿宛文(1993)提到立足點的公平雖然從來就不曾存在過，但是這機制的優勢在於：它仍然主要是一個經濟性的機制，它依賴市場運作，而市場具有非人(impersonal)的性質，所以沒有人能完全操縱它，因而也像香港六合彩開獎一般比較具有公信力

¹¹ 因此這種非人性質與公開形式，容易讓人存有一絲希望認為自己並不會被淘汰，因此「結構上的不公平」相對較不受到重視。即使像美國這樣歷史已久且秩序穩固的經濟體，雖然其失敗率高出中大企業甚多，每年仍不斷有為數甚多新成立的中小企業出現(瞿宛文，1993)。

- 7、國家僅需維持私有財產權利、市場法律規則與國防。
- 8、自由能確保知識的創造和傳播。市場上的選擇可鼓勵去追求新的觀念和方法。
- 9、市場關係和私有化的擴張是自由的擴張：因此「福利國家」和「工會權利」需要加以批判。

李家宗(2001)看待市場機制，認為從企管的市場機制觀點可看出偏重以消費者為主的行銷導向，其市場策略亦偏重於重視市場並將消費者態度融入策略規畫的過程，進而建立以市場為基礎的績效衡量指標及強調對消費者的服務；以經濟的市場機制觀點則偏重於價格的調節機能以及追求自由經濟的市場體制為內涵。

綜合上述資料，我們可以歸納出市場機制的幾點特色：

- 1、從企業管理的市場機制觀點上來看，偏重以消費者（顧客）為主的行銷導向，並藉由對消費者的研究、傾聽顧客心聲並提供能滿足顧客需求之產品作為企業經營、行銷策略及永續經營所在。
- 2、從經濟學理論：強調透過價格機制，能調節市場供需，並指導消費者如何消費及生產者生產之內容、讓價格去獎懲表現良好的消費者及生產者。
- 3、消費者、生產者與市場的關係，都是圍繞著以「消費者」為中心的思想去運作。因此消費者對於生產者及市場的關係，扮演極重要角色，並且是現代市場運作之重要動力來源，讓生產者及市場得以生生不息成長與進步。
- 4、市場應是自然形成，並具有自由、競爭性、非公平性及非封閉性等特性下，得以應付快速社會變遷及全球化經濟的影響及衝擊。

第二節 市場機制的政治意識型態背景

教育政策的擬定經常得面臨一種多難的困境，理論上教育政策應該是由眾多變通方案中挑選出一個最佳的方案來執行。但事實上許多教育政策並非僅是單純技術層面上的問題，而是政治層面的問題：它們往往會是各方民意、利益團體、大眾傳播及政黨等因素交錯影響的結果(周珮儀，2000)。例如 Bridges(1994: 1)提到，80 年代英國教育市場化興起的背景，正是英國前首相柴契爾夫人一直存在著一個堅定的信念就是「任何公共設置，愈能貼近市場(market place)，就更能運作良好」，柴夫人並據此信念來進行教育改革。因此在研究市場機制在教育上之實施之前，探討當時影響英國幾個重要的政治學派及其理念是有其必要性。

追求「卓越與均等」的平衡，誠非易事，但在過去數十年來，「左派與右派」¹²在這方面的互相批判、激盪與修正有著相當精采的辯論(周珮儀，2000)。當前英國兩黨的教育政策，走向了所謂的「保守的現代化」(Apple, 2000)，這股結合了新保守主義與新自由主義之保守勢力，產生了受到廣泛認同的「新保守聯盟」來推動教育和社會的保守政策，而新右派保守聯盟的內部雖然充滿緊張與矛盾的趨勢，但也相互妥協而產生了最有效率的運作，更加穩固這波保守勢力的復興(引述自王恭志，2004)。

市場機制在教育政策上實施，是在泛稱新右派(the new right)的主導下所完成。所謂新右派乃是結合了新自由主義與新保守主義理論而成，在 1980 年代末英國的教育改革，乃保守黨政府政治主張的具體轉化與實踐。當時主流的保守黨政治意識型態，學者或稱為新右派，或稱為柴契爾主義(Thatcherism)(黃嘉雄，1998)。新右派的概念相當複雜，其中有些要素包含彼此矛盾的新自由主義與新保守主義的概念(巫有鎰，2003)，也就是所謂的保守聯盟。

¹² 左派和右派的稱呼最初起源於 18 世紀末的法國大革命。在大革命期間的各種立法議會裡，尤其是 1791 年的法國制憲議會上，溫和派的保王黨人都坐在議場的右邊，而激進的革命黨人都坐在左邊，從此便產生了「左派」、「右派」兩種稱呼(維基百科網站)。

綜合上述發現，新自由主義、新保守主義與新右派都是 80 年代以來教育市場化興起之相關幕後推手，因此實有必要探討此三者的政治政策理念與市場機制之關係。本研究將探討此三者之發展脈絡與教育理念：

一、新自由主義(neo-liberalism)

新自由主義在20世紀30年代就已開始萌芽，當時出現了一支新古典主義學派，這支學派通常指以馬歇爾為代表的「康橋學派」，而在海耶克(Hayek)之後則被稱作「新自由主義」。但新古典學派因30年代經濟大蕭條而遭到了經濟學界「凱恩斯派」的猛烈攻擊，新古典學派因時運不濟而沒落。

1980年羅斯和米爾頓¹³在美國出版《自由選擇》(free to choose)一書，此書成為當年的經濟類暢銷書，標誌著新自由主義思潮的復活。隨之出現貨幣供應主義、合理預期理論、供給學派等各個新流派。80年代，新自由主義學說對一些西方國家政府決策產生了重大影響，例如美國的雷根政府和英國的柴契爾政府，都推行了帶有新自由主義特徵的經濟政策，前蘇聯政府及中國政府的新經濟政策也具有新自由主義特徵。1974~1975年，世界發生經濟危機，西方國家出現了“滯脹”(高通脹、高失業、低經濟增長)現象，盛極一時的經濟學派「凱恩斯主義」則顯過時，「政府干預主義」對於此經濟困境已不再靈驗。為了要適應新形勢並解決新問題的經濟學說開始興起，也是新自由主義興起之契機(朱顯龍，2006)。

新自由主義，至今沒有一個統一的定義，海內外許多學者對新自由主義的定義做出過各種各樣的詮釋。美國學者諾姆·喬姆斯基認為，新自由主義是在亞當斯密，古典自由主義思想上建立起來的一個理論體系，該理論體系強調以市場為導向，是一個包括一系列有關全球秩序和主張貿易自由化、價格市場化、私有化觀點的理論和思想體系。而這些主張，可以從「華盛頓共識」(Washington consensus)

¹³ 米爾頓·弗萊德曼(1912—)生於紐約市，就讀於拉特格斯大學、芝加哥大學和哥倫比亞大學。在芝加哥大學，他是芝加哥經濟學學派的主要理論家，該學派批評政府對經濟的干預。1976年，米爾頓·弗萊德曼獲諾貝爾經濟學獎。他的經濟學理論直接影響了後來的美國前總統-雷根和英國前首相-柴契爾夫人(見 http://usinfo.org/chinese_cd/AmReader/BIG5/p832.htm)。

看出端倪。「華盛頓共識」產生於1990年代，由拉丁美洲國家的政府官員、美國財政部等部門的官員、企業界人士，以及世界銀行、國際貨幣基金組織、美洲開發銀行等國際機構的代表和一些經濟學家，在華盛頓集會，並達成十點共識，是新自由主義全球化的重要標誌，其內容如下¹⁴：

- 1、加強財政，壓縮財政赤字，降低通貨膨脹率，穩定宏觀經濟形勢。
- 2、把政府開支的重點轉向經濟效益高的領域和有利於改善收入分配的領域（如文教衛生和基礎設施）。
- 3、開發稅制改革，降低邊際稅率，擴大稅基。
- 4、實施利率市場化。
- 5、採用一種具有競爭力的匯率制度。
- 6、實施貿易自由化，開放市場。
- 7、放鬆對外資的限制。
- 8、對國有企業實施私有化。
- 9、放鬆政府的管制。
- 10、保護私人財產權。

本研究綜合各學派的觀點，將新自由主義的主張歸納為下列幾個面向來討論：

- 1、在經濟理論方面：新自由主義追求自由化、私有化與市場化

新自由主義繼承了古典自由主義經濟理論的自由經營、自由貿易等思想，主張「自由化」、「私有化」和「市場化」。所謂「自由化」，是古典自由主義的原有宗旨，新自由主義予以繼承，並認為自由是效率的前提，「若要讓社會裹足

¹⁴ 內容詳見 <http://blog.yam.com/SoundsandFury/article/6009469>

不前，最有效的辦法莫過於給所有的人都強加一個標準」；所謂「私有化」，指將銀行、鐵路...等公營企業出售給私人投資者。新自由主義認為私有制是人們「能夠以個人的身份來決定我們要做的事情，從而成為推動經濟發展的基礎」。所謂「市場化」，指將自由企業或私有企業從政府或國家的任何束縛中解放出來，對國際貿易和投資更加開放，實現資本、貨物和服務的自由流動。新自由主義認為沒有管制的市場是刺激經濟增長的最好辦法，它將使每個人受益，離開了市場就談不上經濟，資源就無法有效配置(朱顯龍，2006)。

對海耶克及柴夫人來說，「社會只是一個無意義的集合體」。因此試圖要去追求社會正義其實是有偏見且是不公平的，因為只有少數被選擇的人獲益而已。「權力的集中」和「集體主義」(totalitarianism)都被視為自由的敵人。

Hayek對自由的定義是精確且狹隘的。例如就「選擇的自由」來說，即使要在飢餓與剝削勞力之間作選擇，Hayek也認為是真正的選擇，而這種選擇是一種真正的自由。如果你願意，你也可以選擇飢餓，因為市場總是存在「選擇性」(Ball, 1990，引述自巫有鎰，2003)。

2、在政治理論方面：新自由主義反對公有制、社會主義與國家干預

在自由化、私有化及市場化的基礎上，新自由主義強烈反對「公有制」及「社會主義」。對於公有制，幾乎所有的新自由主義學者都一致認為：「當集體化的範圍擴大了之後，經濟只會變得更糟糕且不具備更好的生產率」。對於社會主義，新自由主義認為，社會主義就是「否定並限制自由，必然導致集權主義」，因此「社會主義思想的悲劇在於把理性推到至高無上的地位，卻以毀滅理性而告終，因為它誤解了理性成長所依據的那個過程」，他們認為社會主義是「一條通往奴役之路」(朱顯龍，2006)。所以作為一位正統的海耶克主義者(Hayekism)，英國前首相柴夫人就說：「我總認為我的工作之一就是作為一個英國的社會主義殺手」(Ball, 1990，引述自巫有鎰，2003)。

關於國家干預市場，新自由主義的態度為下述(朱顯龍，2006)：

任何形式的國家干預都只能造成經濟效率的損失，主張減少任何影響企業利潤、生產效率的政府管制¹⁵。

因此巫有鎰(2003)亦提到新自由主義的經濟學者對主張國家干預主義與福利國家的凱因斯學派進行強烈的批判，代表人物如Hayek、Friedman等，對西方社會的危機感到憂慮並提出警告。Hayek批判社會主義(socialism)、中央集權主義(statism)和凱因斯學派。他反對工會主義(unionism)、政府干預經濟與國家福利，因為這將扭曲和抑制市場的自由與效率¹⁶。

但是其實就國家干預來說，亦是新自由主義和傳統自由主義的主要分歧點之一。新自由主義並不是像傳統自由主義那麼反抗國家干預，「適度的國家干預亦是必要的」。自由主義的分歧主要是出現在「放任式自由主義」(libertarianism)與「新自由主義」(new liberalism)之間。放任式自由主義代表的是「保障個人權利，縮減政府功能」的原則；而新自由主義則與放任式自由主義一樣崇尚個人基本權利，但是它更在意的是「每個人」應享有相同的自由，其目標是實踐「平等式自由」(liberal equality)。它在政治、經濟、以及社會上均強調「保障個人權利」與「保障每個人平等的關懷與尊重」。新自由主義成為了當代政治思想的主流，其價值多元(value-pluralism)的概念被認為是解決社會結構問題的發展方向(陳志彥，2006)。

Apple (2000, 引述巫有鎰, 2003)認為新自由主義與傳統自由主義不同的是：

傳統自由主義論者以個人為基調，認為個人有免於國家干預的自由；新自由主義論者卻對國家角色與國家介入持積極的看法，認為國家干預可提供市場運作所必須的法律、制度等有利條件，進而創造出一個有利的市場機制。

¹⁵ 羅斯《自由的選擇》一書中，闡釋了經濟的和政治的自由相結合在十九世紀的英國和美國皆造成了一個黃金時期。美國甚至比英國取得了更大的繁榮。它從一張白紙開始：階級和地位的痕跡更少、政府的限制更少、有更廣大的肥沃土地讓人們耕耘；有一片空白的大陸任人們去征服(見 http://usinfo.org/chinese_cd/AmReader/BIG5/p832.htm)。

¹⁶ 貿易聯盟(trade union)透過人工的方式將薪水提升到高於自由市場的水平，這有利於那些加入強勢聯盟的勞工，而不利於未加入聯盟及弱勢聯盟的勞工(巫有鎰，2003)。

此外傳統自由主義認為「個人是具有自主意識，可保有自由權力的個體」；新自由主義則認為國家干預或介入可形塑更積極進取、更具競爭力的個人。在傳統自由主義的信條中，因為奠基於利己主義、看不見的手、個人利益即社會利益與放任主義...等，所以國家角色必須限制到最小。新自由主義則轉而主張國家的適度干預與操控，以鼓勵個人對市場的回應。

3、在社會政策方面：新自由主義強調個人責任，減少教育等社會服務公共開支

新自由主義主張「政府應拋棄公共物品或社會共同體之概念，改以個人責任代替之」。政府應削減教育、醫療等社會服務的公共開支，儘量減少政府提供的社會保障，防止人們懶惰地享受政府福利；倡導道路、橋樑、供水系統的維護等應通過競爭的方式，交由私有企業管理¹⁷(朱顯龍，2006)。

新自由主義學者Hayek認為「福利國家」是浪費、壓抑競爭並減少效能誘因，可稱為是「邁向奴役之路」(the road to serfdom)。他說：

集體主義(collectivism)有道德扭曲的效果並破壞國家的特性，使國家的特性無可避免地產生偏見，但市場卻不會。福利負擔其實是「強制個體之間的收入移轉」。政府干預經濟是不公平的、無效率的，且一旦開始就不容易停止。

因此Hayek認為市場具有至高無上的理性，政府一旦提出社會或經濟支出方案，就必須面對利益團體的壓力，被要求要更多的公共支出。民主選舉其實是「有缺點的公共選擇機制」，鼓勵政府試圖去購買民眾的支持並迎合民眾。Friedman更將增加支出視為經濟的黑洞(black holes)，只會吸入資源卻降低生產(Ball, 1990，引述巫有鑑，2003)。

4、在國際政治方面：新自由主義重視全球化

¹⁷ 國家的活動只會減少自由，在 Hayek 的觀點裡，國家的角色應限制在維持財產權及提供市場運作所必須的合法程序。其它如健康照顧、養老金和教育等，都可以留給市場(Ball, 1990，引述自巫有鑑，2003)。

新自由主義認為，全球化下，國家不再是佔支配地位的國際角色，世界政治與經濟多極化，導致更多的角色活躍在國際舞台，例如利益集團、跨國公司、國際組織等。再者武力不再是有效的政策手段，過去軍事安全問題始終佔首位，經濟、科技、社會、福利問題排在其次，但在全球化背景下，經濟、科技、社會、福利問題在某些時期也可躍居首要地位。新自由主義視經濟利益與國家安全同樣重要，其中任何一項都不能忽視，更不能隨意放棄或犧牲。當然，新自由主義也認為經濟全球化是人類社會發展的一個必然趨勢和一個自然的歷史過程，因而主張以超級大國為主導的全球一體化(朱顯龍，2006)。

1979年英國保守黨柴契爾夫人當選首相之後，隨即採新自由主義的理念，一方面採減稅、減少政府支出、控制貨幣供給等措施抑制通貨膨脹，另一方面，將社會福利政策納入勞動政策，以社會保障制度彌補勞動市場的低工資，試圖降低資本家的生產成本，並增加就業。美國雷根政府也於1981年起推動減稅促進投資與工作意願、簡化行政，推動地方分權、減少社會福利支出等三項政策，實施「小而有效率的政府」(戴曉霞，2001)。

因此綜合上述，新自由主義表現在教育政策上，柴契爾夫人執政之後，採行新自由主義的教育政策，新自由主義的概念包括：選擇的自由、市場力量、競爭提昇品質(Ball, 1990)。新自由主義算是保守聯盟中的領導者，而其背後的思維就是濃厚的資本主義色彩與社會達爾文主義的思想，把教育商品化與物化，將經濟自由競爭後的優勝劣敗之明確績效帶進教育中，進而改變教育體質，且可減少福利國家的過度保護政策，促使教育在自由市場制度中更具競爭力。

二、新保守主義(neo-conservatism)

新保守主義是一個含糊之說法，通常是指傳統保守主義的現代翻版，70年代以後，也有人以新右派來代表新保守主義(彭懷恩，2006：350)。在許多國家中，新保守主義與新自由主義的概念有所重疊，新保守主義經常同意新自由主義在經濟上的主張，但新保守主義更加著重於「文化的復興」與「標準的提昇」(Apple,

1999，引述自王恭志，2004)。保守主義的興起總是與社會危機聯繫在一起，當社會危機受到威脅時，就會有些既得利益階級挺身捍衛現存的價值¹⁸。而新保守主義的特質整理如下(彭懷恩，2006：350~364；巫有鎰，2003；王恭志，2004)：

- 1、反對一切激進政治思想¹⁹，認為激進的政治思想是促進人類文明墮落的腐蝕劑。
- 2、相信國家權力的必要性，國家需建立和維持一個強大的政治權威，以有效約束人們行為，制止社會動亂，否則社會就會陷入混亂不堪之無政府型態。
- 3、講求傳統與權威、秩序、配置(order and place)與自由之價值，維護這四大政治價值是國家的根本任務。維持自由是國家的目的，但維持平等則不是國家的目的，否則國家會陷入嚴重之危機²⁰。國家的目的是維持秩序、等級和傳統，並反對福利國家和政府大規模干預社會生活。
- 4、反對國家干預市場經濟，破壞自由市場經濟秩序，強調市場中的自由選擇是個人所有自由的前提，國家必須維持生產資料的私人所有制及與此相適應的市場經濟制度。
- 5、主張奉行有限之民主制度，即對現行民主政治加以嚴格的限制，使人民在享受民主權利時受到嚴格的約束²¹。
- 6、國家制度就像市場制度，政治家像企業家，選民就像消費者，選舉制度就像交易制度，選票就像貨幣，政策就像商品，而權力則類似於利潤。

¹⁸ 保守主義首先肇端於危機重重的法國大革命之前，再度復興於 20 世紀 30 年代經濟大蕭條時期及 70 年代~80 年代西方國家面臨新的危機再次興起(彭懷恩，2006：356)。

¹⁹ 尤其是社會主義、多元主義和馬克思主義等(彭懷恩，2006)。

²⁰ 自由主義尚承認平等的價值，新保守主義則反對之，其理由有三：1.人不是天生平等而是天生不平等；2.平等與自由是對立；3.不平等是國家和社會發展的動力，而平等會使國家衰落(彭懷恩，2006：355)。

²¹ 他們稱這種民主制度為「憲法的民主」或「權威的平民政治」(authoritarian populism)。

7、恢復「西方傳統價值」且具有愛國主義與保守特質，所以新保守主義主張由強勢國家來主導，在其意識型態背後，表達其對一個他者的外來非主流文化之恐懼，因此攻擊雙語教育和多元文化論，主張需多加以關注卓越與品德，恢復愛國主義、誠實、道德以及企業的精神，藉以攻擊多元文化論所造成的文化污染現象。

此外新自由主義和新保守主義都反對福利國家路線，因為福利國家的危機在於「干涉了個人的權利與決策，政府會日益運用其權力將財富進行平均的分配，而這顯然和自由市場經濟的自然秩序違背」。根據 Haryek(1960，引述自彭懷恩，2006)對福利國家的解釋，他認為：

福利國家即為一個家庭式的國家，在這個國家中，一個家長式的權力控制著極大多數公共收入，並按照它所認為的個人必需得到或應當得到的方式和數量將這些收入的分配給個人。

而新保守主義和新自由主義都把「公民的自由」當作是國家的最高目的和價值，國家的首要目的是「保障個人的充分自由，而市場中的自由選擇是個人所有自由的前提，這種自由選擇的基礎是私人的財富，因此國家必須維持生產資料的私人所有制以及相適應的市場經濟制度」。

但是承認自由的同時，新保守主義不像自由主義那樣承認平等的價值，維持自由是國家的目的，但維持平等並不是國家的目的，否則國家就會陷入嚴重的危機，而原因有三(拉塞爾.基爾克，引述自彭懷恩，2006: 355)：

1、人不是天生平等，而是天生不平等

人的平等只侷限在上帝面前和法律面前，而在其他方面，國家應促使人們在法律和上帝面前的人人平等，而不應消除人們自然造成的財產、才能、地位和等級的不平等。

2、平等與自由是對立的

物質方面的不平等是天然的，一味強調財產的平等必然使一部分人感到更不

自由，政府或社會企圖促使平等，最終不可避免地造成對自由的限制和摧毀。

3、不平等是國家和社會發展的動力，但平等卻會使國家衰弱

國家推行絕對的平等，就必然助長人們的惰性，促使人們墮落。社會的秩序和個人的地位本身就建立在人們之間的不平等之上，只有維持這種不平等，人類才有前進的動力，才會獻身於社會。「沒有不平等，連賑濟或感恩的機會都沒有」。

綜合上述來說，新保守主義在教育來說，重視國定課程和國定測驗的目標，在學校改革中越來越重視標準、卓越與績效責任，因此對合法知識的管控及國家強勢主導教育亦是可預期，藉由遍及全國的國定課程及國定測驗來維護教育的秩序，並透過成就測驗的競爭與合法知識的篩選，將更加穩固社會達爾文主義的原則(Apple, 2001，引述王恭志，2004)。

而新自由主義則從傳統自由主義的國家無為而治轉而主張國家應適度干預與操控，以鼓勵個人對市場的回應。而新保守主義論者主張回歸教育高標準和共通文化，政府應介入學校課程，以提昇人民的教養水準、國家競爭力。兩者結合產生國家必須介入教育的改造、課程的制定，教導自由市場，並透過建立檢證生產效率效能的機制—國定測驗，來確保其實施成效(萬榮輝，2000)。巫有鑑(2003)亦提到新保守主義論者在教育上的主張，例如卓越與標準、提倡能力分班(streaming)、體罰(corporal punishment)和正式考試等似乎和保守主義的主張有重疊之處。

綜合上述，新保守主義就如同紀登斯(1999)所說保守主義的立場也就是新自由主義的立場，保守主義亦贊成市場自由，但希望國家對諸如家庭、毒品、墮胎這樣的問題實施強烈的控制。

三、新右派(new right)

新右派源起於西方世界，興起原因乃 1960~70 年代，歷經了學生運動、越戰

失利、石油危機與通貨膨脹等因素，加上以英美兩大陣營持續的對抗與冷戰，所產生 80 年代以來結合「新自由主義」經濟與「新保守主義」政策的新右派²²(王恭志, 2004)。新右派是一種基於對於 1960 年代公共支出急速擴張的反彈，及 1973 年後全球經濟不景氣下之產物。換言之，它是形成於高度干預主義的脈絡裡，但卻批評福利國家對市場的干預破壞了經濟和個人的獨立自主和自尊，以及視福利國家為自由的敵人(Johnson, 1999: 1，引自黃源協，2001)。

新右派為一種具有影響性及政治性之「意識型態」，其包含了兩個對立的角度，支持有限政府和自由市場力量的新自由主義，以及基於傳統社會、宗教和道德價值，要求社會秩序和權威的新保守主義。由此可知，新右派的概念相當複雜，其中的要素是包含新自由主義與新保守主義，彼此互相矛盾的概念，如教育市場化和選擇權、教育券、私有化，是新自由主義主張的概念，而績效責任、國定課程與國定測驗等措施，則受到新自由主義和新保守主義與中產階級企業經營理念所影響。而新右派的共同議題，包括了減低通貨膨脹、降低稅賦、民營化、公領域市場化和組織再造。其核心價值則是增強市場力量，與選擇的提供(詹中原，2004；巫有鎰，2003；顏妙芳，2005)。

Walford(1994: 7)亦提到新右派非一個單一力量，其擁有了不同程度的團體及個人對於未來的各種不同看法。最主要包含了二個部分：新自由主義和新保守主義，有新自由主義強調的「限制政府在關於個人及社會的自由」、最小的政府干預及自由的市場競爭；另一方面新右派的新保守主義主張有強大的政府及社會權威主義(social authoritarianism)，如有紀律的社會、階級(hierarchy)和附屬關係(subordination)。新保守主義認為自由市場仍然是很重要，但前提是要確保一個國家的權威及屬於公民機構的權威，如家庭及學校等。

新右派的共同理念，則在於拒絕歐美社會民主體制特性下的理念、實務和制

²² 新右派並非單一的運動或有共同的信條，它是由多種不同甚或相互抗衡的團體和理念所組成的，其內部仍有很大的分歧和衝突。其中最重要的支派為倡導市場為基礎(market-based)的新自由派(neo-liberal)及倡導社會為基礎(society-based)的新保守派(neo-conservative)(黃源協，2001)。

度，包括：通貨膨脹的降低、稅率的降低、民營化、去規制、公部門市場以及組織的改革等。因而，新右派的政治綱領被認定為是反對政府對經濟的干預，他們強烈地批評凱因斯的經濟管理政策，以及高比例的公共福利支出，他們認為社會民主政策和社會主義導致通貨膨脹的混亂狀態，大量的失業以及過度龐大的公共部門(Jordan, 1993: 2，引述黃源協，2001)。新右派標的在於欲以一個較小規模、競爭和多元部門，取代福利巨靈，如衛生、住宅和教育的服務，儘管仍是維持由公部門出資，但卻被導入競爭之市場，這種市場化的重要原理之一，是要將權力由既有的生產者轉移出，以增加服務使用者的權力(黃源協，2001)，新右派的改革理念具有以下特徵(引述自劉坤億，2003)：

- 1、視人民如顧客(clients)，並重視顧客的選擇權，即為人民可以在市場機制下選擇公部門或私部門來提供公共服務。
- 2、創造市場或準市場的競爭機制，以眾多的公共服務供給者取代單一獨占的供給者，因而須將私部門及非營利組織納為提供公共服務的機制。
- 3、擴大個人及私部門的自理範圍，使個人更能夠自力更生，志願性團體(voluntary associations)可扮演更積極的角色。
- 4、購買者的角色(the purchaser role)須從供給者的角色(the provider role)中分離出來，政府不能同時兼任購買者與供給者的角色。如果由私部門擔任供給者較能符合經濟效益，政府部門應盡量擔綱購買者的角色。
- 5、增加契約或半契約(contractual or semi-contractual)配置的運用。傳統公部門組織係藉由層級節制及專業主義作為指揮控制的依據，新右派改革者則強調藉由契約來控制購買者與供給者的關係。
- 6、由市場來檢測績效目標：在部門內，管理者對資源的支配運用必須與目標相結合，管理者的責任即在績效的達成；對外，部門績效的良窳係決定於顧客的滿意度。
- 7、實施績效薪資制度，由實際市場條件和績效成果決定薪資，使薪資待遇成為一項有效的激勵工具。

而英國的新右派改革者往往視「國家」(the state)為鼓勵獨占、壓抑企業創新精神、限制公民選擇權、偏好過度生產，以及容易造成浪費和無效率；相對的，在意識型態上相信「市場」(market)為鼓勵競爭、引進企業創新精神、重視顧客自由、強調擴大消費者選擇，並且能夠增進經濟、效率和效能。

因此論者認為柴契爾政府在新右派改革理念的影響下，試圖將英國政府「傳統的層級節制統治」結構轉換為市場模式治理模式(Pollitt, 1996; Pollitt and Bouckaert, 2000; Peters, 2001，引述自劉坤億，2003)。Walford(1994: 8)則認為1969~1979年時期的新右派對英國教育的影響是「緩慢且漸進式」，而本研究將在第三章繼續探討。

綜合上述，新自由主義就如同Ball所說「柴契爾夫人執政之後，採行新自由主義的教育政策，新自由主義的概念包括：選擇的自由、市場力量、競爭提昇品質」。「新自由主義」是保守聯盟中的領導者，代表著濃厚的資本主義色彩與社會達爾文主義的思想，主張「教育商品化與物化，將經濟自由競爭後的優勝劣敗之明確績效帶進教育中，進而改變教育體質，且可減少福利國家的過度保護政策，促使教育在自由市場制度中更具競爭力」。

而新保守主義之教育政策理念，比較重視傳統價值觀念、國定課程和國定測驗之目標，並重視學校之標準、卓越與績效責任，因此主張合法知識的管控及國家強勢主導教育，藉由遍及全國的國定課程及國定測驗來維護教育的秩序，並透過成就測驗的競爭與合法知識的篩選，將更加穩固社會達爾文主義的原則。

準此而論，我們看到了新自由主義和新保守主義者在政治、經濟及教育的主張，兩者相似度相當高，表現了以維護現存秩序和反對激進改革為核心的國家觀；反對齊頭式平等，主張自由競爭及選擇；政府及政治家應像私人企業一樣經營，著重績效，爭取認同.....等。新自由主義論者主張國家應適度干預與操控，以鼓勵個人對市場的回應。而新保守主義論者主張回歸教育高標準和共通文化，政府應介入學校課程，以提昇人民的教養水準、國家競爭力。

80年代以來結合新自由主義與新保守主義的新右派，產生了國家必須介入教

育的改造、課程的制定，教導自由市場，並透過建立檢證生產效率效能的機制—國定測驗，來確保其實施成效。

總括來說，教育政策的擬定得面臨多難之困境，理論上是由眾多變通方案中挑選出一個最佳的方案來執行。但實際上許多教育政策並非僅是單純技術層面問題，而是政治層面的問題，因此往往會是各方民意、利益團體、大眾傳播及政黨等因素交錯影響而產生。而經濟學與企管學上的市場機制在教育上的實施正是這樣的結果，與新自由主義、新保守主義與新右派在教育政策的主張不謀而合。

第三節 市場機制在教育上之實施

追求教育品質與國家競爭力的提升一直是各國教育改革的主題及目標，教育品質的提升與國家競爭力的提升已被視為有相當大的連動關係(周淑卿，2002；李家宗，2001)。提升國家整體教育品質，是諸多執政者及教育學者所關心的議題與目標。因此將市場模式實施到教育上，就成為了提升教育品質方法之一。本研究將就市場機制在教育上實施之興起沿革、原因與內涵作闡釋。

一、興起沿革及原因

教育改革引進市場模式的風氣始於70年代，例如Lawton、Sally、Geoff等學者主張競爭能解決學校問題(李家宗，2001)。此外還有Dale(1989)、Chubb and Moe(1990)、Ball(1990)、Green(1991)、Simon(1992)等，亦是倡導將市場機制在教育上實施之學者(Grace, 1994)。

由於已開發國家對教育品質的重視，再加上教育資源有限、教育經費竭絀情況下，促使世界各國無不藉助教育市場的開放競爭來減輕政府財政之支出，並可提昇教育品質，讓國家在國際舞台上更具競爭力²³。歐美國家著力於教育自由化與市場化的研究已有相當長的歷史。許多如人力資本論、競爭選擇或績效責任等經濟、企管理論在教育上已大幅應用(李家宗，2001)。因此80年代以來，興起一種要打破以往教育由國家與社會所主導穩固不變的傳統教育體制，我們可從表2-6 看出教育市場化理論與傳統國家控制模式教育、國家監督模式之不同處：

²³ 1980年代以來，如英、美、紐西蘭、澳洲等國的教育政策出現「以消費者」為主的傾向，諸如家長選校權、教育券、企業主義(corporatism)等(周淑卿，2002)；美國「教育市場主義」導向、「全面品質管理」與「學校本位管理」的觀念等、英國、日本、中東歐及紐、澳等(李家宗，2001)。

表2-6 三種教育治理模式比較簡表

治理模式 (Governance model)	國家控制模式 (State control model)	國家監督模式 (State supervision model)	市場導向模式 (Market-led model)
治理作風 (Governance style)	官僚治理 (Bureaucratic governance)	解除管制治理 (Deregulated governance)	市場治理 (Market governance)
政策作風 (Policy style)	中央集權化 國家支配	去中央集權化 多樣化 動態化(mobilization)	市場化 私有化 社會資源領導
調整型態 (Form of regulation)	干涉主義者 (Interventionist) 規章(regulation)	介入(Interfering) 規章(regulation)	規章化(Regulated) 自我調整 (Self-regulation)

資料來源：參考Ka-Ho & Jason Tan(2004: 32)內容繪製

教育市場化熱潮興起原因，根據李家宗(2001)指出，原因有下列三項：首先是對公共部門的信心危機及再度重視私有部門效率²⁴；第二則是政府機構希望在不用增加額外財政負擔下，能提供民眾合理服務品質，於是借鏡私人企業再造之理由；第三項理由為因應時代潮流，迫使公家機構能重視消費者的權利及經營效率，下述將就教育市場化內涵加以闡述。

二、教育市場化之內涵

「市場化」這個概念是一個政府的決策而此決策應該是由其市場(market)及消費者(customers)來管理而不是法定機構(technical facilities)來管理。

7 例如 1992 年裴洛在美國總統大選中以企業精神重建聯邦政府唯一政見競選，便獲得全國廣泛的矚目及認同，裴洛參選凸顯放大了共和黨政府欠缺經營效率導致經濟成長不佳等問題，最後並獲得 19%的選票(聯合新聞網，2007/10/1；李家宗，2001)。

上述是 Hannagan(1992, 引述 Morris, 1994)對教育市場化之解釋。由於市場機制所引發的人文基礎知識反思與學校教育理念之衝擊,許多學者也著眼於市場機制應用於教育市場的限制,提出加強政府監督、通識教育、基礎學科研究以及專業品質培養等配套措施(李奉儒, 2001)。

Tooley(1999, 引述 Jones, 2003: 115)認為教育市場化的定義則為政府退出供給及資金、最少的規定,讓新生產者能更簡易進入市場,讓價格機制去回應供給及需求。李家宗(2001)亦提到教育市場的理念及訴求應該包含有解除國家管制、提高民間負擔教育經費比例、鼓勵私人興學、學校應仿效私人企業經營及重視績效責任。

因此根據本研究對於市場機制的分析及整理學者對於教育市場化的解釋,將教育市場化分成下列三個方向的涵義來做整理:

(一)、經濟學理論在教育市場之應用

柯文(Cowen, 1995, 引述李家宗, 2001)運用供需原則與經濟理性的觀點所提的教育市場特徵則更為具體,一方面是藉供需原則所營造的內外部教育市場,另一方面則以國際競爭觀點闡釋教育的巨觀及微觀的意識型態。湯堯(1997, 引述李家宗, 2001)則借用經濟學的觀點,將教育模式套用於經濟行為流程中,而建立教育市場導向模型,並主張市場化經營的教育制度,並藉由內、外部評鑑工作來達到教育品質保證之效果(圖2-1)。

經由該模型圖(圖2-1),可以清楚看出經濟學供需原則套用於教育市場上之經濟行為流程圖之情形,有助於我們認識教育市場化的建立且釐清教育市場中生產者與消費者之角色,並能透過市場供需而接受市場機能的自由競爭來影響教育中的教學與服務,並使得教育決策者不僅是公布政策且必需負責督導與輔導的角色²⁵。

²⁵ 例如運用具有公信力的方式,如評鑑、測驗來督導學校行政效率與教學品質,且能輔導學校在評鑑或測驗後,能加以改進以提昇學校教育機構之整體品質與未來發展(李家宗, 2001)。

形成上述自由競爭的教育型態後，消費者被假設會追求最大的效用及效益。再加上充足的資訊後，例如公告學校成績表現等措施，可以使消費者能做出理性的選擇；相對地，生產者若無法滿足消費者之需求，反應市場需求所要的服務及水平，消費者的消費意願就會降低，便遭到淘汰。此理論假設透過自由與競爭的市場機能，學校行政效率與教學品質便能獲致改善與保證(李家宗，2001)。

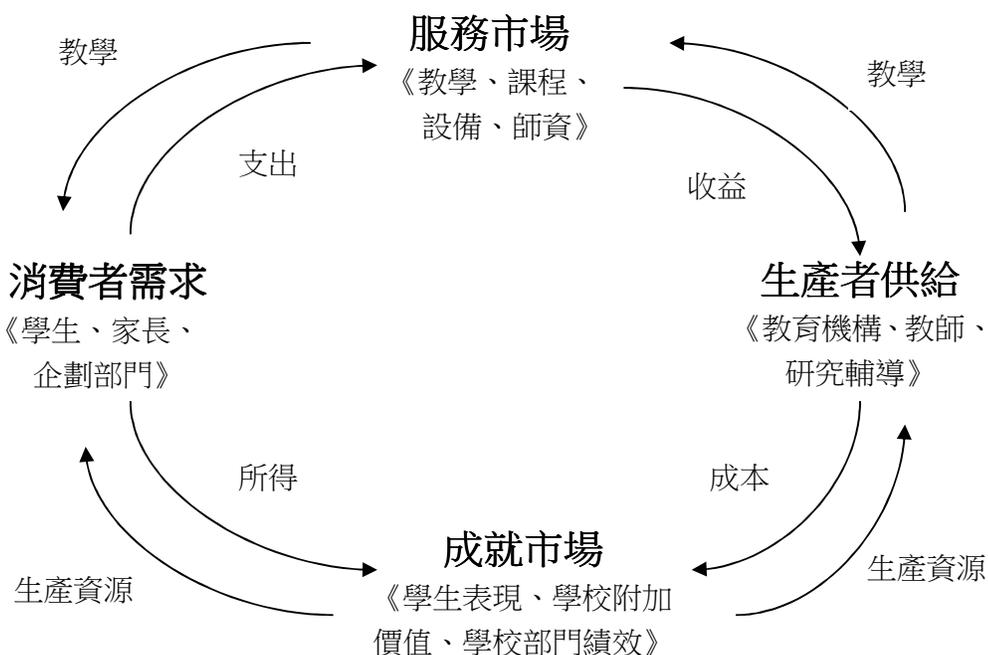


圖2-1 自由競爭教育市場機制模型結構圖(參考 李奉儒，2001：37內容繪製)

但此理論亦忽略了教育市場中不同體制的競爭及過於簡化教育機構內部對於績效責任的評估與效率提昇的要求(李家宗，2001)。因此需要進一步從企管學之市場理論來補強教育市場化理論。

(二)企業管理方面：強調生產者經營績效與私有化政策

本研究就生產者績效表現、教育私有化及企業化經營等二個面向進行探討：

1. 重視生產者經營績效表現

教育市場的理念及訴求應該包括解除國家管制、提高民間負擔教育經費比例、鼓勵私人興學、學校應仿效私人企業經營及重視績效責任(李家宗，2001)。以英國為例，1980年代柴契爾夫人推行學校教育評鑑及ERA通過實施國家課程，均可見英國的教育政策開始轉以品質的提昇與資源的最有效利用為目標(巫有鎰，2003)。

如同之前所述，李家同(2001)更指出教育市場化過去多侷限於競爭與選擇層面，主張藉由競爭帶動進步、選擇促進改變，但在英、美改革法案的影響，近年來已轉變為重視績效責任與學校本位管理的趨勢。也就是企業管理這方面，強調學校的經營及績效的表現。

2. 教育私有化與企業化經營

正如Apple(2000)所說：自由化市場的概念，要用行銷策略加以推廣。Chubb & Moe(1990)《政治、市場與美國學校》(Politics, Markets & American's Schools)認為「自由競爭可帶來學校效能，使弱勢學生獲得更多的教育機會，並舉例說明私立學校的效能比公立學校高，進而推論公立學校的效能不彰在於結構問題」(引述巫有鎰，2003)。

保守黨政府時期新右派的市場思維，認為要提升教育水平，需藉由自由市場的競爭機制外，且要強化私立學校在教育事業的影響力，並催化教育私有化的發展趨勢(姜添輝，2006)。

(三)「消費者」為中心：強調選擇權(choice)與競爭(competition)

王瑞賢(2001)指出教育市場化主要是以消費者為中心，自由與效率是兩個主

要訴求，擴大消費者選擇與形成競爭市場機制為主要手段。在教育市場上能讓家長審慎評估學校所提供的服務，並選擇最好、最適合孩子的教育服務。因此我們就市場機制理論中的「消費者為中心」來闡釋教育市場化的另外之意義。

周淑卿(2001)亦提到學校本位課程發展與國定課程、國定測驗間，存在著教育市場化的關係，強調在教育市場上，學校是商品的供給者，家長與學生則是消費者。透過家長自由選擇學校(及學校的教育目標與課程)，可以促使學校相互競爭，促進教育型態與課程的多樣化，並提昇教育品質。Coon & Sugarman(1978，莊勝義，1996，引述自周淑卿，2001)則提到「選擇可使生產者反應消費者的需求與慾望，家長選擇權具有促使個體內在學習動機的功能，學生的學習會比較符合自我的意願和興趣」。

因此以消費者為中心之教育市場化理論可從下列三點進一步探討：

1、重視家長選擇權(parental choice)

因此，學校產生了自我管理，自己訂定目標、課程內容和教學方式，自由選擇學生；家長和學生也有權去選擇學校。所以未來的學校是多元的、自主的，回應消費者需求的(萬榮輝，2000)。而家長對於學校選擇權的類型，根據趙康伶、鄭瑞菁(2003)整理指出，以美國地方學區為例，若以家長選擇權限來區分，可分為下列四種：

- (1)、強制式學校選擇：嚴守學區的就學方式。
- (2)、學區內的學校選擇：家長僅能於學區內選擇。
- (3)、學區之間的學校選擇：家長於州之學區選擇。
- (4)、教育券式的學校選擇：政府提供定額教育券。

上述四種教育選擇類型，其中以教育券式的學校選擇方式，使家長擁有的學校選擇權最多。而 Bridges(1994: 1)認為拆開並弱化地方及其他壟斷特權的力量，

可以去提供消費者及生產者的競爭一種「選擇的服務」(choice of service provider)，且可以提供消費者創造真實的選擇機會及所要選擇之良莠評估。張建成(2000)認為教育正如其他的生產營利事業一樣，個人可自主抉擇獲利最豐的投資管道，但使用者付費、買不到門票而進出不了市場，是投資者自己的責任。因此為了提供消費者能清楚地選擇他們所要的學校，提供清楚且可信任的資訊提給消費者參考亦是必要的(Bridges, 1994 : 1)。

Apple(2000，引述萬榮輝，2000)並認為「國定課程和國定測驗是促進教育市場化的基本步驟，也是最重要的步驟。因為國定課程和國定測驗可以提供讓消費者進行信息比較的機制，這是提供顧客進行市場買賣的必要機制」。如果沒有這些機制，也就沒有比較的訊息可供家長抉擇參考。

2、強調市場競爭

關於市場競爭，Ball(1990，引述巫有鎰，2003)認為：

學校必須在市場中與其他學校直接競爭，學校變成拼命的事業(cut-throat business)，並具有生存之風險，因此有些地區競爭力較弱的學校將面臨關門而無法存活(viable)。

Ball並認為英國ERA法案即是要透過宣導，讓這種增加地方控制與競爭的政治意識型態變成一種常識(common sense)。西方學者Ball(1990，引述巫有鎰，2003)並以英國教育法案為例(如圖2-2)，認為教育市場化是經由下列方式在英國形成，並發現英國1980年以來的教育改革法案(The Education Reform Act)之中心目的：「就是要建立一個教育市場」。



圖2-2 教育市場化構想圖(以1980、1986及1988法案為例)

資料來源： Ball, S. J. , Politics and Policy Making in Education. 1990: 60, 引述巫有鑑, 2003。

教育市場化希望藉由「選擇、競爭、分化與單位成本基金」等之運作機制，來形塑出學校的「新組織型態」(new organization style)，可以促進學校革新並提升教育之效能；而家長可充分運用選擇權將孩子送到家長理想中的學校就讀；學校則需具有財政的誘因以吸引和保留學生，因此具有相對多數學生的學校可獲得

更多的財政資源，增加學校吸引力。因此形成了學校必須在市場中與其他學校直接競爭之現象，學校會變成拼命的事業(cut-throat business)；相對地，在某些地區，競爭力較弱的學校即無法存活(viable)，甚至面臨關門的命運(引述巫有鎰，2003)。

Bridges(1994: 1)指出減弱或移除(remove)政府對於生產者(學校)之支援，將可以形成「更為真實的競爭(the purer competition)，並使生產者盡最大努力去成功」。Gewirtz(1995，引述周淑卿，2002)則指出「教育市場化策略代表著經濟學典範轉移至教育政策上，自由競爭被視為教育品質提升的利器，市場化成為促進競爭的最佳策略，意味著二次大戰後福利國家所蘊涵的集體責任原則解構、國家角色與權力削減以及經營管理的控制取代專業控制」。

總括本章節研究發現，80年代盛行市場機制在教育上實施之原因，是因為「全球化的競爭下，已開發國家對教育品質的重視，再加上教育資源有限之情況，使世界各國希望藉教育市場的開放競爭減輕政府財政之支出，並提昇教育品質而更具國際競爭力」。就經濟學理論分析市場機制在教育之實施，Cowen(1995)認為運用「供需原則」與「經濟理性」的教育市場之特徵，一方面是藉供需原則營造的內外部教育市場，另一方面則以國際競爭觀點闡釋教育的巨觀及微觀的意識型態。湯堯則借用經濟學的觀點，將教育模式套用於經濟行為流程中，而建立教育市場導向模型，能透過市場供需而接受市場機能的自由競爭來影響教育中的教學與服務，並使得教育決策者不單為政策決策者且必需負責督導與輔導的角色。

另一層次的企業管理學之教育市場化則強調「生產者經營績效、教育私有化及企業化經營、並以消費者(家長)為中心，強調選擇權與競爭，並且重視家長選擇權、強調市場競爭在教育市場上的應用」。因此綜合上述教育市場化之探討，本研究對於教育市場化所下的定義為「強調選擇與競爭、多樣化、著重生產者的績效表現、消費者(consumer)為中心、教育機構的私有化及企業化，進而符合經濟效率與整體教育品質提升的趨勢」，並將以此定義做為檢視英國 80 年代以後中等教育政策的標準。

第四節 教育市場化的優勢與批評

教育市場化自80年代在歐美許多國家實施以來，所遭受的支持與攻擊不勝枚舉、正反面論述頗多，本研究分析整理其優勢與批評之相關文獻如下：

一、教育市場化之優勢

如前所述，教育改革引進市場模式的風氣起源於70年代，主張之學者多相信市場機制能解決學校問題，如Lawton(1992)、Sally & Geoff(1996)、Milton Friedman等人(引述李家宗，2001)，另外還有Dale(1989)、Chubb & Moe(1990)、Ball(1990)、Green(1991)、Simon(1992)等人亦是倡導市場機制導入教育之學者(Grace, 1994)。

美國經濟學家Milton Friedman(引述吳清山、林天祐，2005)認為「透過自由市場的競爭原則，在教育系統內提供教育券(voucher)給家長為其子女選擇學校的就讀費用，可以改善公立學校教育品質低劣之問題」。此外支持教育市場化的Chubb & Moe(1990，引述自white, 1994)對教育市場化的優點亦提出下列看法：

公立學校之所以效能不佳是因為被脫離民主程序的組織與控制所害，所以如果家長可以自由選擇送孩童到他們所要就讀的學校；任何的團體或組織只要達到政府所設定的最小標準即可設立新學校；學校具有相當大的權力可以決定屬於自己的課程及組織；教育券(voucher system)可以幫助貧困家庭有更平等的教育機會。

學校能回應市場需求，強調學校塑造願景，設計有特色的課程，提高教學品質，以供家長和學生選擇，學校間彼此競爭，以促進學校的更新和向上。這正是教育市場化的主要特徵和精神(歐用生，2000)。提倡教育市場化甚鉅的新右派，也指出教育市場體系理論是要建立一個完美的、中立的教育二重建構市場理論。新右派教育市場邏輯與60年代以降的全球資本主義的市場形上學邏輯相結合，並作為解決英國經濟與國力問題的最佳利器(謝廣錚，2000)。新自由主義者宣

稱：「自由化市場中一隻看不見的手將會把學校帶向更美好的境界」。

支持教育市場化的論述，最經典之作要數 Chubb & Moe(1990)所著的《政治、市場與美國學校》(Politics, Markets & American's Schools)，書中論述自由競爭可帶來學校效能，使弱勢學生獲得更多的教育機會。並舉例說明私立學校的效能比公立學校高，進而推論公立學校的效能不彰在於結構問題(引述巫有鎰，2003)。

支持教育市場化的學者強調在教育市場上，可提升學校品質(周淑卿，2002)：

學校是商品的供給者，家長與學生則是消費者，透過家長自由選擇學校(及學校的教育目標與課程)，促使學校相互競爭，以期促進教育型態與課程的多樣化，並能提昇學校教育品質。

因此人們希望家長選擇權可以促使學校在「市場壓力」(market forces)下提高水準(張文軍，1999)。因此如同新自由主義者所宣稱：「自由化市場中一隻看不見的手將會把學校帶向更美好的境界」(巫有鎰，2003)。經濟學者亦認為「學校之間的競爭能提供消費者、父母及國家最好的服務，以確保不斷的改善，並削弱生產者及教師的權力」(李家宗，2001)。

支持教育市場化的學者，他們批評目前學校受行政階層和官僚的限制，不能自訂目標、自己發展課程和教學、人事與經費亦受當權限制或掌握，所以顯得死氣沉沉，較無生氣。如果能消除這些外在的限制，讓學校能自己塑造願景，依學校需要自行設計有特色的課程，則能激勵教師自主和創意，為學校建立積極校風(萬榮輝，2000)。

Walford(1994: 2~5)認為教育市場化的實施具有下列四項優勢及精神：

- 1、維護家長的基本權利：就是讓家長擁有更多的選擇權為其子女決定相關之事務。
- 2、增加家長的選擇權：讓家長比政府更有可能地去選擇學校以適合孩子的需求。

3、增加家長學校活動的參與：將利於促進學生在校行為表現及能力。

4、更多的選擇能增進學校之間的競爭(competition)：激勵學校改善教學及效率。

上述 Walford(1994)所指出的四項教育市場化的優點，也如同周淑卿(2001)認為「在教育市場上，學校是商品的供給者，家長與學生則是消費者；透過家長自由選擇學校(及學校的教育目標與課程)，可以促使學校相互競爭，促進教育型態與課程的多樣化，並提昇教育品質」等優點。

準此而論，教育市場化的優勢在於能經由市場機制的競爭與需求，能帶來學校的多樣化及向上提升的動力，讓學校能摒除層層的行政及官僚體制，自訂目標及塑造學校特色願景，能以相同或更少的經費達到最佳的效能，以吸引更多的消費者(學生)入學，學校更有活力，學生學習效果亦更佳，進而提升國家競爭力，創造一舉數得、多贏之結果。

二、批評

關於教育市場化的批評相當多(John White, 1994; Gerald Grace, 1994; Apple, 2000; 李家宗, 2001; 巫有鎰, 2003等)。本研究針對教育市場化之批評，分成四大項來探討：

(一)、企業與市場的關係不等同於政府與市場的關係，市場邏輯亦不等同於教育邏輯

「準市場」(quasi-market)被用以代表這種引入市場力量與私人決定權進入教育措施的嘗試，準市場和真正經濟自由市場不同的地方在於其沒有「傳統現金交易」，以及仍存在著政府的強勢介入(whitty, 1998, 引自周淑卿, 2002)。而最重要的是市場並不是一個「中立—自然」的秩序，它是由社會性和政治性所構成的。在學校間市場的影響在於創造競爭，但是經由市場的政治控制，嚴厲地限制其創

造的可能性。因為教育市場的建立，其實是一種政治決定。而且教育市場的操作與影響，只對某些階級團體有利，卻是不利於其他族群並且造成損害(Ball, 1994，引述顏妙芳，2005)。新右派人士在80年代主張教育不是公共貨品(public good)而是市場機制上的商品(commodity)，必須更有效率服務其消費者，但Gerald Grace認為教育應該是一個公共貨品(public good)，是對所有公民是必要的服務，且要由國家來提供(引述自Bridges, 1994: 126)。

對此，Waford(1994: 5)亦提到教育市場不同於商業貿易市場，教育不同於商品，例如玉米片公司會花很多錢去做廣告來讓消費者知道他們公司的玉米片不同於其他競爭者；他們也會提供免費的禮物和特別的促銷來吸引消費，但是對於「產品」(product)本身卻do nothing；他們會花更多精力在「產品的包裝」而非「包裝內的東西」。

因此有人批評教育市場化會破壞掉學校原本的運作，並窄化了教育的意義及目的。在這樣的情形下，學生所受到潛在課程的影響，本應由學校所教的道德觀念，已經越來越趨向企業文化的複雜價值，而喪失了教育原有的功能與價值²⁶(Ball, 1994，引述顏妙芳，2005)。

(二)、政治、經濟、社會等因素與教育政策的制定與執行之交互影響

教育決策具有四項特性(李家宗，2001)：

- 1、非立即性：教育決策所需的回饋檢證時間較長，成效不易顯現。
- 2、非完全具體性：教育決策具有較多教育哲學的認知理念，不易評量。
- 3、非營利性：教育屬於社會公益性質的投資，而非商業營利取向之投資。
- 4、非絕對性：教育決策需考量複雜的實際社會情況而權衡各方不同意見，

²⁶ 企業的勢力滲入學校課程中，例如有影響能力的私人企業公司即可能透過提供套裝的課程或教科書，而影響學校的課程與教學。加上要將測驗結果公布以為學生及家長之選擇，於是偏重於測驗的核心科目，相對的非評量的科目，如音樂、體育和美勞也就被邊緣化(萬榮輝，2000)。

所以決策結果僅能獲得大部分人支持而非全部。

因此執政者可能是為獲取選民認同，出於政治考量而做出的市場取向的教育政策，但卻未能提供足夠形成市場機能正常運作的條件或環境，例如足夠的競爭者、充足的資訊、品質管制或危機處理，而使得教育市場化原本可發揮的正面功能因而打折²⁷ (李家宗，2001)。

(三)、教育市場化會犧牲配置效率與公平性

如前文所述，教育市場化一個中心思想就是要以消費者為中心，自由與效率是兩個主要訴求，並擴大消費者選擇與形成競爭市場機制為主要手段。在教育市場上能讓家長審慎評估學校所提供的服務，並選擇最好、最適合孩子的教育服務。Whitty檢視多方國家的研究文獻後，對於這種市場自由化進行全面的深入的評析，發現自由化的市場與教育選擇權的提倡者，假設自由競爭可帶來學校效能，使弱勢學生獲得更多教育機會，其實可能是種錯誤的期望，從整個政策格局和脈絡看，並未能深入挑戰社會與文化不平等現象，市場化政策的執行，反而可能造成階級再製的現象(Ball, 1994；高薰芳、張嘉育譯，2001)。

因此強調家長選擇權的介入能讓教育成效再提升，表面上來看是尊重市場需求及平等性，而使教育提升，但也產生些問題，陳述如下：

1、強調學校競爭力，忽視弱勢學生的需求

以英國而言，教育市場化的效應以及社會大眾對績效指標的要求，許多學校紛紛想盡辦法吸引家長的意願，讓其帶來有能力的子女，唯有如此，學校才能從地區的競爭中出類拔萃。不可思議的現象是，學校教育的核心從回應學生的需

²⁷ 張建成(2000)認為 80 年代全球化興起一股「新右派風潮」，新右派在英、美等民主國家的教育政策上主張復辟古典的市場競爭規律，並予加工鑄造，用以說服人民，爭取認同。李家宗(2001)更提到 1988 年教育改革法是保守黨贏得大選的重要黨綱之一。謝廣錚(2000)並提出教育市場體系的建立，作為英國新右派執政黨去除學校教育保守且不利改革色彩的最佳利器。

要轉而強調學生的表現，從學校為學生服務轉而學生為學校表現。造成有特別學習需要或學習障礙的孩子，反而更得不到應有的教育資源，因為學校資源已集中應用在行銷及公共關係上，並且照顧這些孩子不但成本較高，其測驗成績亦會拉低學校的排行(巫有鎰，2003)。

萬榮輝(2000)亦指出公告學校成績表現讓家長自由選擇，表面上是以客觀的測量標準評估學校表現，但是因為種族、階級隔離，以及所擁有資源上的差異，測驗的結果反而使得我他之間的分隔越來越明顯，學校和學生被評比的更嚴重，產生教育機會的不均等，加深了社會的階層化。

Apple(2000，引述王恭志，2004)也指出過度強調學校競爭力，將不利於處在弱勢階層之學生，教育市場化會擴大不同階級間鴻溝而不符合公平正義之原則²⁸。而《1988年教育法案》家長教育選擇權的實施，相對之下對中產階級較為有利，處於教育資源貧乏地區的學校不一定可脫離其不利的處境，反而加重了不均等問題的嚴重性(楊 瑩，2000)。

2、不對等的家長選擇權造成階級再製效應

家長選擇能力會造成家長選擇權的不公平，周淑卿(2001)提到在教育市場化方案中，較富裕的家長可培養子女的能力與氣質，並且提供潛在的文化資產。而在家長教育選擇權方面，Gewirtz等人(1995)根據其實證研究結果，可以依據「選擇之能力」將家長區分為下列三類：

- (1)、第一類為具有權力或技巧的(privileged/skilled)家長：具有強烈的選擇意願，通常他們的社經地位與文化水平較高，善於收集學校資訊。
- (2)、第二類為技巧稍差的(semi-skilled)的家長：他們雖然有選擇的動機與傾向，但選擇的技巧較差。

²⁸ 溫明麗(1998，引述巫有鎰，2003)亦指出教育的鬆綁或教育市場化若僅是造成受益者的重新一次洗牌，而非顧及教育倫理的終極關懷，導致弱勢者陷溺於陰暗的角落，則這樣的教改主張就是偏頗。

(3)、第三類為毫無章法的(disconnected)家長：這類家長通常屬於中下階層或不利族群，本身較不具有選擇的能力或技巧。

因此，在家長在做選擇時，其本身的社經地位或社會資本，也是影響選擇結果的因素，誠如Coleman(1997，高薰芳&張嘉育(譯)，2001，引述自顏妙芳，2005)所云「家長的社會資本對於孩童的發展是有助益的」。高社經地位的家長較有能力，為其子女選擇適合的學校。而這樣透過社會、經濟以及文化的資本的連結，提供了教育市場化與中產階級的一個簡便途徑，可以不斷地去重複階級再製的效應。Apple(2000，引述巫有鎰，2003)著文批評美國新自由主義者所倡導的教育市場化與家長選擇權制度，是以「自由」之名，行「再製」不均等之實。

國外已有許多相關家長選擇權之研究。從國外之實證研究結果大多發現：「學校選擇權對教育機會均等確實有不利的影響」。例如Macaulay(引述巫有鎰，2003)研究蘇格蘭家長選擇學校的狀況，發現中上階級的家長較傾向將子女送入非一般學校就讀。相對的處於中下階級之家長則傾向將其子女留在住家附近的學校並接受分發就學。Willm和Echols(張德銳，1998；引述巫有鎰，2003)在蘇格蘭的研究亦發現行使學校選擇權的家長，和接受學區分發的家長相較下，通常擁有較高的教育程度和職業聲望。從蘇格蘭之研究發現，「學校選擇權」導致學校社經地位隔離的現象。楊 瑩(1996)〈1988年後英國的教育改革〉一文中，也指出「英國因為家長選擇權的擴大，容易導致教育歧視與學校隔離，優勢團體知道如何去運用教育資源的情況下，容易造成更多的教育機會不公平的現象」。

如前所述，我們看到了家長選擇權的運用所形成的負面效應，容易有階級複製情形，不利中下階層家庭選擇權而造成教育機會不公平的現象，社經背景影響到了家長選擇權的運用。

3、社會達爾文主義再起：適者生存，不適者淘汰

許多研究都指出家長選擇權的實施有利於中產階級，卻不利下層階級的生存(Apple, 2000; Gewirtz, Ball and Bowe, 1995；沈姍姍，1998；張德銳，1998；巫有

鎰，2003)。因此反對教育市場化論述中認為「教育市場化是中產階級的社會投入模式，是優勢階級主導的教育理想，而選擇的自由對中產階級以外的民眾而言，乃是虛幻不實的」(Gewirtz, Ball and Bowe, 1995，引述巫有鎰，2003)。

這種自由化、市場化的運作機制，可能使得教育成為符應個人主義與資本主義的「機器」，終將落入「社會達爾文主義」的泥淖，對教育機會均等勢必產生一定程度的衝擊，誠如學者所云：「有利於社會階層優勢者」(沈姍姍，1998；張德銳，1998)。而其中對於教育市場化的結果，中產階級是最受惠的一群，因為他們熟悉教育市場化機制的運作，也充分享有社會、經濟以及文化的資本(顏妙芳，2005)。謝廣錚(2000)亦認為教育市場邏輯符合上層階級的生存邏輯，不利於下層階級及多元文化的產生。

此外根據國內巫有鎰(1999，引述自巫有鎰，2003)研究，發現具高社經背景的學童，具有較高的家庭社會資本(social capital)、文化資本(cultural capital)與財務資本(financial capital)，因此學業成就較高，有助於提高受教育年數，造成教育機會的不均等。Apple(2000，引述顏妙芳，2005)也認為上層家庭的經濟、社會等資本會轉變為文化資本，進而造成教育機會的不均等。例如英國ERA實施家長教育選擇權，對中產階級較為有利，而處於教育資源貧乏地區的學校不一定可脫離其不利的處境，反而加重了不均等問題的嚴重性(楊瑩，2000)。

而市場機制下的教育應該是屬於公共財(public goods)或商品(commodity)？誰有權力來決定？是家長、學生、地方政府或是國家呢？White(1994: 118~125)就提出「誰能決定學校的目標及課程」之議題，並提出幾點問題讓人思考：

- 1、尊重市場機制：是要滿足父母選擇權抑或孩子選擇權？
- 2、誰能擁有學校所有權：是該校就學學生或家長嗎？還是全體公民呢？
- 3、誰能決定學生所要的東西：是該校學生或家長嗎？還是全體公民呢？

White(1994, 118~125)認為教育是百年事業，悠關國家未來之生存發展，學校與教育體制不該完全放任由家長、學生或市場去決定，畢竟他們大部分所關心

僅是自身子女課業之表現且是自身子女短暫數年之求學期間。而國家的發展是需要長遠的規畫與努力，因此 White 認為國家的力量仍應多介入教育發展。

(四)、教育目標與企業經營目標不同

教育改革若只是一味的講求績效和效率，卻忽略品德和人文素養的陶冶，則競爭力的提升可能只是複製出更多權力鬥爭的能手，而無法精緻化國家的文化和世界的文明。因此，評估教育改革成效的能力指標，不是普遍的判準，而是策略和過程。總而言之，教育改革仍須以終極的理想為鵠的。就此而言，教育改革不能不顧及教育的本質，更不能不展現教育的專業知能(溫明麗，2006)。

萬榮輝(2000)亦指出教育市場化雖然鼓勵多元化及自由選擇的精神，卻可能因國定測驗考試的激烈競爭，反而使得教育內容及重點趨於單一化²⁹，且在市場的脈絡下，課程與教學變成是目標導向的，變成可消費的套裝以適合評量提升表現，反而窄化了學校課程，課程反而不再是以學生為中心。學校為應付評量和績效責任的壓力，於是偏重考試技能的文化，而非豐富的學生學習經驗。不僅降低了教學品質，也讓學校陷於「為評量而教學」的危險。Hill(2000，引述自王恭志，2004)也認為「教育不應視為商品來買賣，倘若教育為商品，教育之主體性將蕩然無存，教育價值觀亦會被扭曲」³⁰。

綜合本章節研究，就「教育市場化」優勢而言，支持者認為教育可以經由市場機制的競爭與需求，為學校帶來多樣化的發展與向上提升的動力，可以讓學校摒除行政與官僚體制。學校可以自訂目標並塑造學校特色願景，能以相同或更少的經費達到最佳的效能，以吸引更多的消費者(學生)入學，學校更有活力，學生學習效果亦更佳，進而提升國家競爭力，創造一舉數得、多贏之結果。

²⁹ 例如可能我國和日本因激烈的升學考試，造成學校過度注重升學成績，及學生失去創造力與獨立思考能力的問題，反而會失去了教育的真正目標及本質。

³⁰ Hill(2000，引述自王恭志，2004)並質疑，教育市場化後，課程會與商業利益掛勾，所傳達之合法性知識也是經過篩選；且被定為一尊的官方知識是屬於特定主流團體的知識而不利於非主流的弱勢團體，因此產生新的符應論。

就教育市場化的批評而言，本研究將其歸納為四項內容：

- 1、企業與市場的關係不等同於政府與市場的關係，市場邏輯亦不等同於教育邏輯。
- 2、政治及社會等因素與教育政策的制定交互影響。
- 3、教育市場機制犧牲配置效率與公平性：因為強調學校競爭力反而忽視弱勢學生的需求、不相等的家長選擇權形成「階級再製」效應、家長選擇權造成社會達爾文主義。
- 4、教育目標與企業經營目標不同。

因此我們可以了解到教育市場化所帶來的「選擇」與「競爭」，極有可能造成另一種不平等的現象產生，有利上層階級的生存發展，卻不利下層階級發展，變成了M型社會的另一股力量。再者競爭雖能帶來進步，但易造成人性的扭曲，使人迷惑數字遊戲於表面反而忽略了教育的真諦。教育市場化的思維使社會充斥著優勝劣敗、適者生存不適者淘汰的「社會達爾文」主義思想，使階級之間的差距加大，不符合人文精神，造成人性的物化。

「市場」會不受歡迎的原因，乃因為從政治與經濟方面來著手改革教育，並且糾正了教育學者的理論。當英國、澳大利和紐西蘭政府將市場機制及市場供需機制在國家供應(state supplied)、國家規範(state-regulated)及國家資金學校教育(state-funded schooling)上實施，他們(教育學者)即大聲咆哮地來反對(they were greeted with howls of disapproval)這項教育上的創舉。

上述是Tooley(1994)認為教育市場化面臨相當多批評的一個重要原因。我們可以發現教育市場化是由當時政策主流及執政者來主導，而他們經常並不具有教育背景，並且將新右派等理念實施在教育政策上，當然也因此招致了許多教育學者教育市場化的不少攻擊。

第三章

教育市場化與英國中等教育政策(1997 年工黨執政前)

那裡有爭吵時，願我們帶來和睦；那裡有絕望時，願我們帶來希望！

(Where there is discord may we bring harmony; where there is despair may we
bring hope.)

(柴契爾夫人 1979 年大選感言，引述自 Lawton, 2005: 98)

柴契爾夫人，一個曾叱吒英國政壇十餘年的鐵娘子，將市場機制導入英國教育政策亦是她的企圖與決心。本研究就相關文獻分析市場機制與教育市場化之內涵，將依此觀點來分析教育市場化在英國中等教育實施之情形。第一節將探討教育市場化在 80 年代的英國盛行之背景及原因；第二節則簡介英國中等教育情況及教育市場化在 1979 年保守黨執政前的發展情況；第三節則以 1979 年~1997 年保守黨執政時推行教育市場化政策與內容，第四節則就保守黨所實施之教育市場化改革政策造成的影響及批評。

第一節 教育市場化與英國中等教育之沿革(1944~1978 年)

本章節將整理英國中等教育及學制現況，並以本研究所定義之教育市場化概念：「強調選擇與競爭、多樣化、著重生產者的績效表現、消費者(consumer)為中心、教育機構的私有化及企業化，進而符合經濟效率與整體教育品質提升的趨勢」來探討 1979 年保守黨執政前教育市場化在英國發展情形，是否在此之前就已有市場化的要求與呼聲出現？

一、英國中等教育簡介

本研究以英國中等教育之演進、學制、中等教育學校類型(經費來源及學校類型)等四個部分整理與分析：

(一)、中等教育之演進(1944 年教育法案以前)

西元 579 年，英國坎特伯利大主教在坎特伯利設立的主教學校，乃為今日英國中等學校之源頭，此後許多英國皇室貴族、教會、工商行會...等亦逐漸創設或資助類似之學校。

西元 1902 年，英國政府為促進中等教育的發展，頒定《白爾福教育法案》(Education Act 1902, or Balfour Act)授權地方教育行政當局辦理初等教育以外的教育，於是各地紛紛以公款設立公立中等學，同時並補助私立文法學校，因此中等教育日益發展(吳世婕，2003)。西元 1918 年，為因應第一次大戰後的社會變遷，英國政府頒定《費休法案》(The Fisher Act)，提高義務教育年齡至十四歲。西元 1926 年，工黨為實現中等教育大眾化(secondary education for all)之主張，提出名為《青年教育報告書》，其中提出幾項建議，如 11 歲以後的各種教育都稱之為中等教育、延長義務教育年限至 15 歲、學生若發現轉校有益時，則應於 12~13 歲之間轉入其他類型學校，現代中學亦因此報告書後，得以與文法中學並立(謝文全，2001)。

西元 1943 年，發布了有關中學課程及考試《諾伍德報告書》(The Norwood Report on Curriculum and Examinations in Secondary School)，討論改革中學文憑考試等問題外，尚建議中等教育的課程應能適應三種不同類型青年的需要，故應設立文法、技術、及現代等三類中學以資適應。這些學校前兩年的課程應無甚差異，以便學生讀至 13 歲時若發現興趣不合時，尚可轉學以作調整。如因事實需要，以上三種或兩種類型之學校，也可以合辦為多種類型學校。

《1944 年法案》(Education Act 1944)確立今日英國整個學制的架構，隔年英

國教育部出版的小冊子與通報中，指示各地方教育行政當局建立文法、技術，及現代中學三足鼎立的制度。本研究將再繼續討論《1944 年法案》所造成之影響以及 1944 年以後的英國中等教育政策發展。

(二)、中等教育學制簡介

英國的教育體系總的來說分為三個階段：義務教育(Compulsory Education)、擴充教育(Further Education)、高等教育(Higher Education)。義務教育階段始於 5 歲終於 16 歲共 11 年，其中前六年(5~11 歲)為小學，後五年(11~16 歲)為中學³¹。英國各年齡應就讀之學校，本研究以下圖英國學制圖(圖 3-1，參考林佩霓，2007；英國學制手冊，1998)介紹：

³¹ Blair 執政對擴充教育的利弊(8/18/2007)，大紀元新聞網~教育園地。

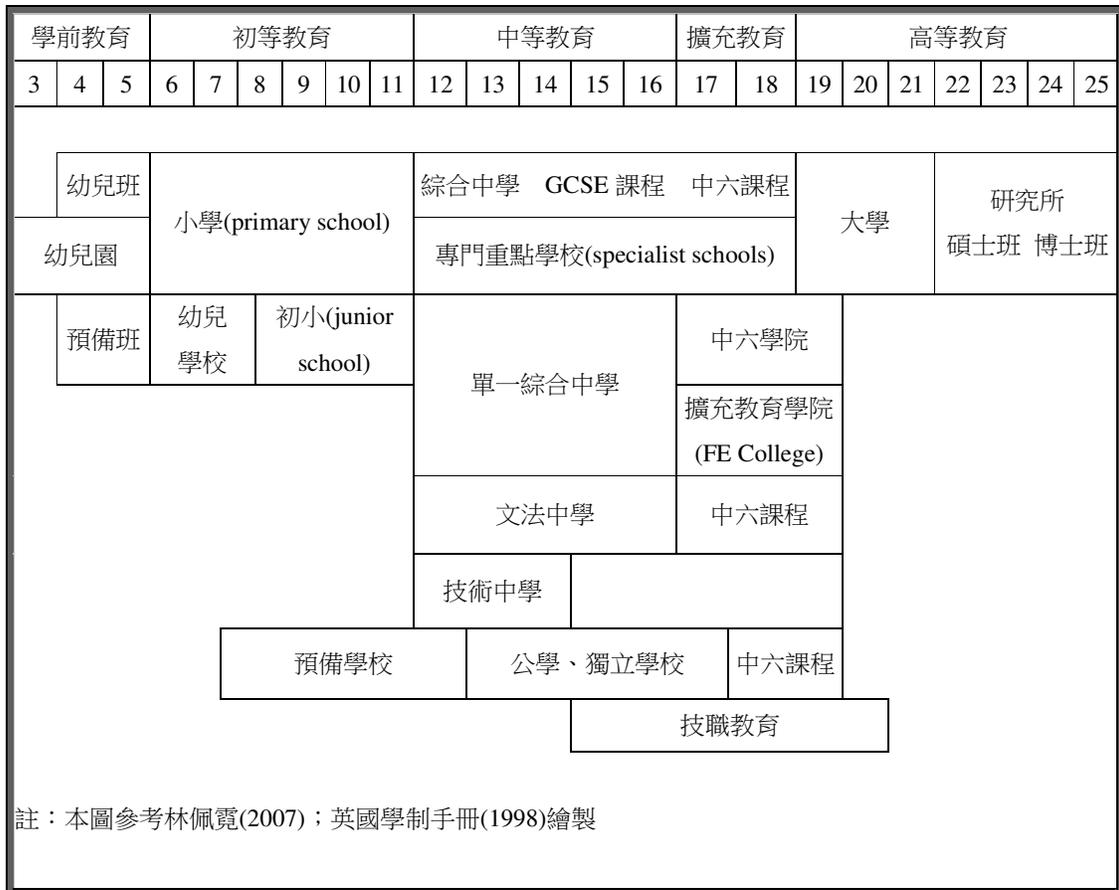


圖 3-1 英國各級教育學制圖

根據英國《1988 年教育改革法》(Education Reform Act)，義務教育階段包含了四個關鍵階段，透過「國定課程」(National Curriculum)的劃定，將義務教育階段分為四個「關鍵階段」(Key stage)：「關鍵一期為 5~7 歲，關鍵二期為 7~11 歲，關鍵三期為 11~14 歲，關鍵四期為 14~16 歲」。由於英國初等教育與中等教育未依年齡作出截然的劃分，且學制多樣化，故依照其學校系統所劃分的四大部分：學前或幼兒教育、初等教育、中等教育、繼續教育暨高等教育來做學制介紹：

1、學前教育

學前教育係由地方教育當局自行斟酌辦理，採男女同校型式，每班兒童數最多不超過 30 人。學前教育機構有三大類：保育學校(nursery schools)，專教 2~5 歲兒童，每一所有自己的校長；小學附設的保育班(nursery classes)，專收 3~5 歲

兒童，是小學一部份；小學附設預收班(reception classes)，專為接近義務教育年齡兒童提早進入小學而設(李奉儒，2001)。

2、初等教育

英國初等教育是 5~11 歲，也涵蓋了國定課程中所規定的關鍵一期(5~7 歲)及二期(7~11 歲)。施行初等教育的主要機構是小學(primary schools)，但也只收 5~7 歲的學生，這類學校被稱為 infant schools；有的只收 7~11 歲，則稱為 junior schools(李奉儒，2001；林永豐，2003a)。小學畢業生通常可依學區到當地中學就讀，若要選擇學校，則需參加 11 歲以上考試(11 plus)(林佩霓，2007)。

3、中等教育

英國中等教育是指 11~18 歲，一般為 7 年，其中包含了國定課程的關鍵三期(11~14 歲)、四期(14~16 歲)及 16~18 歲階段，以實施進階課程(Advanced level，相當於國內高中階段的課程)，最後兩年稱為第六學級，有大學預科性質(李奉儒，2001)。英國的年級算法，亦延續小學六年的算法，稱為 7~11 年級(林佩霓，2007)，亦即是 11~16 歲義務教育時期³²。

實施中等教育的機構以「綜合中學」(comprehensive schools)最多。1990 年代末期，英國公私立中等學校共 5,600 餘間，其中綜合中學即佔了 4,500 所。文法中學(grammar schools)過去曾是中等教育學校的主流，但在歷經英國 1970 年代來以的綜合中學運動後，文法中學及現代中學到了 1995 年只佔 5%及 1997 年只佔不到 4%(李奉儒，2001；林永豐，2003a)。此外技術中學數量已不多，在英格蘭只剩下四所(李奉儒，2001)。由此看來，屬於鼎立制學校的文法中學、現代中學及技術中學在英國已經逐漸沒落。

³² 除了延續小學六年的算法外，另也有以中一(first form)、中二(second form)、中三(third form)中四(forth form)、中五(fifth form)的稱法(林佩霓，2007)。

4、高等教育和繼續教育

在英國，高等教育的定義在於「提供高於進階課程」(GCE A level)，或高於相關職業課程第三級及其以上的教育。因此就包括了大學為主的學士課程(degree)，博碩士課程(post-graduate)及各類高級文憑(higher national Diplomas，簡稱 HND; Higher national certificate，簡稱 HNC)(林永豐，2003a)。實施高等教育的機構，除了 98 所大學之外，在英國也有超過 150 所高等教育學院。英國法律規定年滿 16 歲的學生即完成義務教育，從學校畢業後的學生可以離開學校開始工作，也可以選擇繼續升學(林佩霓，2007)。

擴充教育(FE)即是指 16 歲以後所選擇的繼續接受教育或職業訓練。擴充教育，根據 1992 年通過的《擴充教育法案》(Further and Higher Education Act)，其學生來源很多，有的是剛離開學校的學生，也招收在職或者單純想進修的人士³³。學生可依未來志向選擇二種不同擴充教育的學習途徑：學術途徑(academic pathway)³⁴及職業路線(vocational pathway)³⁵ (林永豐，2003a)。

(三)、中等教育學校類型：依學校類型分

英國中等學校目前是以綜合中學(comprehensive school)為主，而以文法、技術、現代中學³⁶及公學為輔，茲將各類學校概述如後：

1、綜合中學(comprehensive school)

³³ 根據 1999 年的調查顯示，各類擴充學校的學生，19 歲以下只佔約 20.3%，全時學生有 68.5%，其餘 31.5%則為半時(part time)學生(林永豐，2003a)。

³⁴ 計劃繼續唸大學的學生可以選擇「學術途徑」。學生需選修為期一年的學科進修輔助課程 AS-Level(Advanced Supplementary Level)，通過考試後，再修讀一年的進階級課程 A-Level(Advanced Level)，再通過考試才能申請大學。見 Blair 執政對擴充教育的利弊(8/18/2007)(大紀元新聞網-教育園地)。

³⁵ 決定就業而選擇職業路線的學生，可以選擇 GNVQ(General National Vocational Qualification)等特定領域的專業知識與技能並取得證書。

³⁶ 此三者在英國被稱為鼎立制中學(tripartite system)(Jones, 2003: 20)。

英國自 1965 年推行綜合中學以來，如前述所提遭到不少阻力，但至今已成為英國中等教育主流。綜合中學種類頗為複雜，大致有融合「文法、技術及現代中學」三類中學的「多類中學」(multilateral school)或僅融合文法與技術或文法與現代中學合設於同一校園內的「兩科中學」(bilateral school)。

英國的綜合中學是第二次世界大戰後，民主浪潮衝擊下的產物，旨在打破傳統上平民、貴族分別就讀不同學校的雙軌制度，使學生不分出身貴賤均就讀同類學校。為符合不同背景學生的興趣及需求，其課程極為豐富，包括普通科目、高深科目、以及職業科目(吳清山、林天佑，1995)。綜合中學亦是目前英國中等教育主流，在校人數超過全部中學生人數的 90%(林永豐，2003)。1990 年代末期全英國 5,600 間公私立中學，綜合中學共計有 4,500 間(林佩霓，2007)。完成了初等教育的適齡兒童不管成績如何、智力高低，均可進入綜合學校讀書。

2、文法中學(grammar schools)

文法中學是英國最古老的中學之一，被公認為歷史悠久，教學條件最好、水準最高。招收的是 11 歲考試中的優勝者。其教材和教學重點與其他學校不同，側重於人文學科，注意學生的基礎知識訓練，而不是實用技能，為升大學做準備。目前大部分文法學校為綜合中學所取代，文法中學在英國整個中等教育體制中所佔比例很小(謝文全，2001)。

3、現代中學(modern schools)

「現代中學」是中等智商的孩子就讀的學校。因這種中學是戰後才出現的，又具有濃郁的現代辦學色彩，所以被稱作現代中學。經過 11 歲考試，沒能進入文法中學而又不能進技術中學的學生，可以選擇現代中學。現代中學的學生均是來自下層社會的子弟，所以進入現代中學的學生都有較強的自卑感。現在，大部分現代中學已成為綜合中學，僅有一小部分現代中學還存在著，學生數量只佔全部中學生總數的 4%(吳世婕，2003: 19)。

4、技術中學(technical schools)

進入技術中學學習的學生是經過 11 歲考試，證明智力優異並對自己的未來職業有比較明確地考慮的學生。技術中學是低於文法中學，但卻高於現代中學的中間型學校。但此類中學數量很少，在校學生的數量也就不足全體中學生總數的千分之一。由於受到 60 年代開始的教育綜合化運動的影響，使為數不多的技術中學一再收縮，現今技術中學在英國的中等教育中的地位已無足輕重(謝文全，2001)。

5、公學³⁷ (public school)

英國最古老的一種私立學校，有 400 年以上的歷史，在英國中等教育中佔有重要地位，一度是英國精神和紳士風度的代名詞，亦是英國所有中學中教學水準和學業成績最高，亦是名譽、地位和光明前程的代名詞。由於公學已變為為中上層階級而設的學校，成為了特權的迴圈部分，上層社會之弟子由公學再邁入牛津或康橋，主宰了英國的宗教界、法律界、政府高層和大學，其一系列傳統被作為社會精神代表，對整個英國中等教育的發展產生巨大的影響(李園會，2002)。

(四)、中等教育學校類型：依經費來源分

英國中等教育是第一次世界大戰後教育發展的重點，而其結構變化相當複雜，學校的種類之多，也是其他國家難以見到的。這種現象也展現了英國人的教育觀念：因材施教，用最適合各類學生教育方式去選擇適合自己的教育機構。文法、技術及現代中學三足鼎立的制度，為二戰後英國公立中學的主要型態，這三種學校的性質、功能、課程與招生都各有所不同，但近 30 年來隨著綜合中學的發展已日趨凋零。而所有中學還可再依其經費來源的不同劃分為下列數種學校：

1、自願團體學校(voluntary school)

此是由民間或宗教團體設立，約佔所有中小學的 25%，並可再依經費來源細分為下(參考：吳世婕，2003：21~22 及英國 Direckgov 網站)：

³⁷ 見李園會，《英國的公學教育制度》。台北市：國立編譯館，2002。

- (1)、受助學校(aided school)：中央補助 85%的設備補助費，主要類型是信仰學校 (faith school)。
- (2)、受管學校(controlled school)：與上者類似，不同的是設備維持費由地方政府負責。
- (3)、特別協定學校(special-maintained school)：設校時地方補助部分建築費，再由中央補助 85%的設備費。

2、中央補助學校(grant-maintain school，以下簡稱 GMs)

ERA 推動的新類型控管中學，經費由中央直接補助，由學校董事會來運作校務而不需要 LEAs 的介入；強調父母的選擇權，父母可以經由投票來決定子女所就讀的學校是否成為 GMs (Tomlinson, 2001: 49)。

3、獨立學校(independent school，引述吳世婕，2003: 22)

完全不接受政府補助，而以自己財力獨力經營，例如英國之公學。

二、教育市場化與英國中等教育政策之發展(1944~1979年)

這部分將依照前文所述之教育市場化相關概念，如選擇權與競爭、注重績效、以消費者為中心及教育機構私有化與企業化等市場機制理念在1979年保守黨執政前在英國中等教育發展情形。Sally Tomlinson³⁸(2001: 9)將英國1944年~1979年時期的教育稱為「社會民主一致性」(social democratic consensus)。本研究將這段期間分割為1945~1960年、60年代及70年代等三個部分來整理探討此時期英國中等教育發展的重要法案、報告及事件，並整理成表3-1：

³⁸ Sally Tomlinson, 英國 Goldsmiths College London University 教授，專長教育政策。

表 3-1 英國重要教育法案、報告書及事件年表(1944~1979 年)

年代	類別	名稱
1944	報告書	《弗列名報告書》(Fleming Report)：公立學校及一般教育系統
	法案	《1944 年教育法案》(Education Act 1944，又稱 Butler Act)
1945	事件	工黨當選為執政黨
1947	事件	義務教育年齡提升至 15 歲
1954	報告書	《早期離開》(Early leaving) by Ministry of Education.
1959	報告書	《克勞勒報告書 15~18 歲》(Crowther Report)
1964	事件	工黨當選；教育部(Ministry of Education)改名為教育科學部(Department of Education and Science, DES)
1967	報告書	《卜勞頓報告書》(Plowden Report: Children and they Primary school)
1969	報告書	《教育黑皮書》(Black Paper One)攻擊綜合中學系統及小孩中心教育(child-centred education)。
1970	事件	保守黨當選；柴契爾夫人任教育部大臣(1970~1974)
1972	事件	義務教育提升至 16 歲
1972	報告書	教育白皮書《擴充的結構》(A framework for Expansion) DES
1974	事件	工黨當選
1974	事件	教育政策中心(Centre for Policy Studies)成立，由 Joseph 和柴契爾夫人籌設。
1975	事件	柴契爾夫人成為保守黨領袖
1976	法案	《1976 教育法案》(後來被 1979 年教育法案廢止)
1976	事件	大辯論(Great Debate)、黃皮書(Yellow Book)及 James Callaghan 在魯斯基大學(Ruskin College)演講。
1977	報告書	《泰勒報告書》(Taylor Report：A new partnership for our school, DES)

1977	報告書	《教育綠皮書》(Education in Schools, DES)
1979	事件	工黨政府教育部 Bill 建議允許家長選擇權及家長與教師在學校的管理理事會(governing bodies)。
1979	事件	保守黨勝選執政。

資料來源：Tomlinson(2001: 10~11)內容繪製

依照教育市場化理論檢討這段期間內關於英國中等教育重要法案、報告書的發展情形，並分成下面三部份來探討：

一、1944~1960 年：「平等化的機會」(Equalizing Opportunity)

此時期與教育市場化相關的幾個重大事件及法案，有《1944 年教育法》(1944 Education Act)、《1946 年報告書》(Choice of schools)、《1954 年早期離開報告書》及《1956 年克勞勒報告書》。其中《1944 年教育法》制定後³⁹，中央、地方政府及教師專業組織維持一種均衡態勢的夥伴關係。雖然仍以地方教育當局為主體，但各自負責不同的事務，互相合作亦也不受控制⁴⁰(李家宗，2001)。

Tomlinson(2001: 12)則提到《1944 年教育法》使得「民主一致性」(democratic consensus)的結合出現在戰時政府、教堂及教育設施。小學及中學被分離並附屬一些福利措施，例如免費的牛奶、提供學校交通及衣服等。1947 年提升中等義務教育年齡為 15 歲，只是學童到 11 歲時得依照他們的能力及天賦分別進入文法、科技及現代學校⁴¹。Tomlinson(2001: 11~14)認為 11 歲即分級就讀中學的措

³⁹ 英國的現代教育系統自《1944 年教育法》後，四十多年來都未曾有重大變革，維持了 40 餘年的地方分權，在夥伴關係的原則下，地方教育當局主導地方教育事權，與中央政府、學校鼎立，中小學的課程事務概由地方課程政策全權處理，中央政府鮮少干預 (李家宗，2001)。

⁴⁰ 此時教育很少受到政黨政治影響，且少有壓力團體對教育感興趣，原因是因為英國國內高度及穩定的就業率、《1944 年教育法》追求政治平等及經濟活動和社會改造的達成一種均衡狀態 (李家宗，2001)。

⁴¹ 英國學生在進入中學前時要參加 11 歲的考試，考試成績來決定他要唸哪一種學校~文法、現代中學或科技學校，大部分依照能力(ability)來選擇。另一種方式則是由家長、小學及中學三方

施是一種相當錯誤的觀念，嚴重且長期地傷害了平等的教育機會並有利於少數特權團體。她並指出 1946 年有 80% 勞工階級的小孩被安置於較差師資及設備的現代中等學校(Tomlinson, 2001: 12)。

其實《1944 年教育法案》就已經賦予家長學校之選擇權，Gorard(2003: 5)提到該法案強調一個普遍原則就是要「依照父母的希望來決定小孩唸書的學校，並允許家長可以反對地方教育當局的分配入學的決定」。而 Walford(1994: 25)則認為該法案是最早賦予家長某種權利來表達對學校喜愛的觀念。不過，該法案所提到的僅是在「確保家長對於宗教學校能表達出他們的期望，並非給予他們個別學校的選擇權」。不過後來的 1946 年《學校的選擇》(Choice of Schools)進一步延伸這個原則及相關觀念：清楚地允許家長在做「學校的選擇」(school choices)時，可以依照寬廣的標準範圍而不是僅僅宗教因素(Gorard, 2003: 5)。進一步改善了《1944 年法案》對家長選擇權的限制。

當然《1944 年教育法案》允許家長可以選擇學校的情形，後來因為使用選擇權的人經常是有特權或有能力之家庭，因此當時被批評限制了教育功能，教育功能應該是促進社會流動(social mobility)(Pohlmann, 1956，引述自 Gorard, 2003: 5)。

因此 Tomlinson(2001: 11)認為 1944~1960 年時期是「平等化的機會」(equalizing opportunity)精神的表現，也是英國各方面努力促成教育機會均等而奮鬥的時期。例如：《1944 年教育法案》無法讓 50 年代的勞工階級小孩進入「文法中學」或接受平衡(balanced)且具有良好資源的教育，因此 1954 年的教育部報告書《早期離校》(Early leaving)裡面便提到：「低社經背景小孩幾乎更早離開學校，不管他們就讀那種學校。因此建議應該維持預算來幫助這些窮苦學童」；1959 年《克勞勒報告書》(Crowther Report)提出 15~18 歲而輟學的勞工階級的小孩是一種「天賦的浪費」(wastage of talent)，該書建議應該要再擴充進階教育(further

面依照 LEAs 所制定的原則來協商，而這是屬於特定學校(specific schools)的入學方式 (Gorard, 2003: 5)。

education)等支持教育機會應該平等的主張及改革不斷出現(Tomlinson, 2001: 11~14)。

二、1960 年代的發展：中學配置重組、制度重建及理念的轉變

這段時期有《1967 年卜勞頓報告書》主張應增進家長對學校及其子女教育的參與。《1969 年教育黑皮書》則主張競爭與選擇體制(Lowe, 1987, 引述自李家宗, 2001)。

而三制鼎立的中學型態於 1969 年開始消失，更多的 LEAs 開始朝向設立綜合中學系統，讓單一型式的學校可以培養學生有不同的能力範圍。因此「分配學生程序制度」(allocation procedures)開始有了改變，1969 年在英格蘭及威爾斯地區所有 161 個 LEAs 單位裡，26 個 LEAs 完全沒有使用分配學生程序，42 個 LEAs 僅在部分區域使用，取而代之的是一個自動系統。因此 Dore & Flowerdew(1981, Gorard, 2003: 5~6)認為中學入學方式有了相當大的變化，例如以 1968~1977 年為例，有 51%的中學入學方式採學區制取代了考試制度(只佔了 3%)，供應學校(Feeder)或配合小學(matched primary schools)佔 19%，而家長選擇權(27%)則維持不變。

因此我們可以發現綜合中學改變了英國原來 11 歲學童就已開始分流的情況，讓學生不需要過早地就得選擇自己未來的路，避免階級提早複製的情況。

三、1970 年代的發展：家長權力的抬頭與夥伴關係的質變

70 年代早期，許多學校尚有空間容納更多的學生，且政府面對著家長要求能為小孩選擇特定學校之權力，因此執政的保守黨仍繼續支持依學業表現來選擇學校(academically selective schools)。

1974 年保守黨的選舉宣言已表達了父母的選擇權可以選擇不同類型的公立學校(反對綜合中學)及公立學校與私校的選擇等意見。同一年 10 月的選舉並重申反對綜合中學且發表了《家長權力憲章》(Charter of Parents' Rights)，並承諾

要修正《1944 年法案》，讓國家及地方官方的責任將更清楚明白，並顧慮到家長選校的希望以成立「地方處理系統」(local appeal system)。雖然後來保守黨還是輸了，但是已經可以看出保守黨要將家長選擇權放在政治議程(Walford, 1994: 27)。

1976 年後是教育權力重組的關鍵期，中央政府開始介入教育，對後來英國課程內容及性質的檢討亦逐漸增加，例如前首相卡拉漢(Callaghan)於 1976 年主張「教育問題應公諸大眾共同討論、學校教育與工業需求脫節以及提出須研究的教育議題」等論述，成為了日後教育改革的種子，因為每一項都背離了《1944 年教育法》所制定的原則 (李家宗，2001)。

1976 年英國教育大辯論(Great Debate)亦達成幾項共識，而此四項共識亦成為後來《1988 教育改革法》訴求重點(李家宗，2001)：

- 1、夥伴關係的質變：盛行「教育是眾人應關切之事」之觀點。
- 2、績效責任的抬頭。
- 3、中央控制的加強。
- 4、共同課程的倡議：希望建立全國中小學共同的核心課程架構，以確保學生學習基礎科目的權利。

1976 年後，關於「國定課程」的討論仍相對保守，這是因為對學校教育及學生學業成績的水準(standards)和品質(quality)仍存有不同看法的爭論有關(張文軍，1999)。

1974 年上台的工黨當然面對著日益增長的家長選擇權需求，再加上學校有多餘的空間可以滿足家長為選校而轉校的需求。因此 1977 年所發行諮議書(consultation paper)成為了《1978 年教育法案》(Education Bill 1978)的基礎，並將視家長需求為平衡的力量，LEAs 需要去同意家長選校權(Walford, 1994: 27)。工黨所通過的《1976 年教育法案》有兩點主要內容(Lawton, 2005: 95~96)：

1、LEAs 需要盡可能加強對特定類型學生(categories of pupils)，補助其學費 (fees)以就讀私立學校。

2、鼓勵 LEAs 讓一般中小學更有利於有特殊教育需求的學生學習。

後來 1979 年政黨輪替，工黨的教育議案尚在委員會討論當中，而無法成為法案。但是後來執政的保守黨亦很快地將工黨政見納為己用並付諸實行(Walford, 1994: 27~28)。

1977 年「泰勒委員會」(Taylor commission)建議中小學校長在徵得政府機構同意情況下，有權決定普通課程目標的建議。顧客權力僅限於在各種教育設施之間作出選擇，而不是指有權要求設立特定的設施(張文軍，1999)。1979 年曼瑟《選擇的基礎》報告書，強調要有不同類型中小學校的課程選擇(李家宗，2001)。

Jones(2003: 39~40) 指出戰後時期(1950~1975 年)因為經濟快速成長繁榮發展⁴²，被認為是「黃金年代」(golden age)，因此政府認為更好(better)的教育對於促進經濟發展來說，是項非常重要的因素，教育經費增加速度前所未見，例如 1951~1975 年間，教育預算從佔 6.5%政府預算提升到 12.5%；從 1951 年佔 3.0%(GDP)到 1975 年佔 6.2%(GDP)。

在尚未認定英國這一系列的立法過程是為了要走向一個更顯著的市場體制中等教育制度前，我們至少可以發現教育市場化的訴求之一：「多樣化的學校」(diversity)於 1944~1979 年已然發展，約有 92%的英格蘭學生就讀公立學校(state-funded schools)，有 130 處官方正要轉變成一個綜合系統，且包含了至少 9 種型式⁴³；而有些是宗教學校(如聖公會、羅馬公教及猶太教等)，依照學生家庭的信仰來選擇學生入學；有些學校只招收男生或女生；另外還有全國性的私立學校、基金學校(fee paying)及獨立學校，而這些學校可以「自行選擇」有能力付錢

⁴² Hobsbawm(1994，引述 Jones, 2003: 39)稱 50 年代起是資本主義黃金年代的起點，即使像「英國這麼弱的經濟體依然可以繁榮及高成長」。

⁴³ 例如綜合中學有招收 11~16 歲、13~16 歲及 11~18 歲等學生，而每個 LEAs 又都擁有至少一種型式的綜合中學(Gorard, 2003: 7)。

或天賦優異的學生來決定其招生數(Gorard, 2003: 7)。

之前提到主張教育市場化的新右派在此階段(1944~1979年)影響性是漸進式且緩慢地表現，這點則可從1969~1977年一系列的《教育黑皮書》(black papers)看出，早期的黑皮書關心的是政策及強調新保守主義的主張，強力批評綜合中學，更多進步式教學(progressive ways of teaching)及回顧文法學校的教育目的是重視道德標準(moral standards)及傳統文化(traditional cultural)。但是到了1975年及1977年Rhodes Boyson⁴⁴所編輯的黑皮書就非常重視將「選擇」(choice)帶入教育改革上及教育券(voucher)。Boyson在其1975年所出版的《家長的選擇》(Parental Choice)提到(引述自Walford, 1994: 8)：

這個社會本來就是不能避免地階層化，財富不公平、收入及資源與不同程度的小孩天賦是相對應的。他看到的是一個分化的教育系統(stratified educational system)是自然且有效率的天賦分配結果，一般班級中優異的個體應該被選出來分發到適合的學校來學習

從上述可知，70年代新右派的教育理念是反對教育機會平等，重視學生能適性發展，也為後來80年代英國教育市場化的改革埋下伏筆，從英國的私立學校情況也可以看出英國一直以來就有濃厚的階級貴族學校傳統觀念。因此，Walford(2003，引述張明輝、顏秀如，2005)指出80年代以前，英格蘭與威爾斯地區，儘管當時大部分的英格蘭教會與羅馬天主教學校已納入國家教育經費補助(state-maintained)的範圍，但真正能行使特定學校的選擇權仍僅限於那些有意願，並有能力支付較高學費進入私立學校的家庭，因為當時英國私立學校，和其他工業國家相較數量並不多，但卻較其他國家的學校更具有貴族化及學術化的特質，且更具有社會選擇性的功能。因此，在1980年代前，英格蘭與威爾斯地區的學生，雖可選擇進入何種形式的學校：單一性別或男女合校的學校，但卻很難選擇特定的學校就讀。

⁴⁴ Rhodes Boyson 是英國綜合中學校長，1980年早期擔任 junior minister for Education，他一直致力於調合新自由主義及新保守主義在教育上的主張，屬於新右派的代表(Walford, 1994: 8)。

因此80年代以前家長選擇權的範圍仍止於在「公立學校之間的選擇」，因為私立學校的高收費及門檻仍讓許多家長望而卻步。Walford(1994: 36)認為這時期大部分發展仍然是提供不同的機會給不同社會階層的學生：

愈擁有文化及財力優勢的家長，愈是可以透過這種「多樣化之選擇」(diversity provision)，來確保其小孩可以獲得最大的利益(advantage)。

因此綜合本節發現，英國中等教育與台灣較為不同的地方有人學年齡的不同，英國中學受教年齡為11~18歲，較台灣提早一年；中等教育機構種類相當地多元且複雜，除了具悠久歷史的私立學校，例如獨立中學、文法中學或公學之外，公立學校亦相當多元化，即使是綜合中學，也有中央補助學校(GMs)、專長重點中學或標竿中學等不同模式之差別。

此外1979年保守黨柴契爾夫人上台前，英國中等教育從40~70年代的演變，從60年代前的「教育平等化的機會」、60年代的「配置重組、制度重建及理念的轉變」到70年代家長權力逐漸抬頭、夥伴關係的質變並著重教育績效等改變，因此從1944~1979年之整體的發展，看到了教育市場化的端倪。Lawton⁴⁵(2005: 96~97)也看到了這股市場化趨勢，因此他認為這段時期之英國教育：

教育的基本目的是為了普羅大眾而非資本家社會(captitalist society)，但這些都被Wilson⁴⁶和Callaghan⁴⁷忽略了，相反地，教育的爭論已轉移到右派，將教育窄化到服務「勞工市場」而不再是教育廣泛的目的，而這從1979年後的教育政策更可以看得出來。

另外1944~1979年的另一個發展就是屬於消費者一方(家長)獲得了介入教育的權利，不再僅是只有意見表達；生產者(學校與教師)的專業地位則不再處於獨

⁴⁵ Dennis Lawton，英國倫敦大學榮譽教授，其教育與課程理論深深影響了英國兩個世代的教師及教育學術界，即使現已退休，但仍是相當有影響力的課程專家。

(引述 http://www.londonexternal.ac.uk/news_events/archive/denis_lawton.shtml)。

⁴⁶ Harold Wilson, 1974~1976 年間英國首相。

⁴⁷ James Callaghan, 1976~1979 年間英國首相。

尊，且需接受市場的審核與檢視，並逐漸重視學校教學的成就績效表現；而中央的教育部則獲得空前未有的教育控制權。

第二節 教育市場化在英國興起之背景分析

英國在保守黨執政時所推動的教育市場化，對於為何英、美、紐、澳等世界各國都會興起這股風潮，其背景為何？二次大戰後，「全球化」對世界各國經濟、政治及文化的影響相當大，對英國之影響亦不例外；而50年代起歐洲一連串的整合運動，對於身處歐洲的英國當然影響更為重要，因此本章將就70~80年代之全球化發展與英國國內政經環境背景對英國中等教育改革之影響整理分析，以了解為何教育市場化為何在英國興起之原因。

一、全球化(Globalization)

「全球化」為何會影響英國之教育發展？本研究希望以全球化之內涵與當時之背景來分析其對英國教育發展之關係：

(一)、全球化之內涵

「全球化」一詞最早出現於1960年代(鄭偉，2003；戴曉霞，2000)，但是一直等到1980年代，隨著交通、電腦及通訊的發達，「全球化」對於各國經濟、政治及文化的影響才逐漸顯露。關於「全球化」議題，學者無論在經濟、文化、貿易及教育上都提出許多看法，如：全球化和世界一體意識代表著將各國政策及文化推往同一方向的驅力(戴曉霞，2000)⁴⁸；「全球化」指的是資本、原物料、商品及人才、信息可在全球範圍內自由流動的趨勢(鄭偉，2003)。Giddens(1990，引述張珍瑋，2002)指出全球化可界定為「全世界社會關係的強化及再秩序化，且以此種方式連結遠方的地點，使我們的生活日益受到發展在即使距離遙遠的地方發生的各種活動與事件所影響。」。

⁴⁸ 例如 90 年代網路興起，不單僅僅只影響某一國家，全球亦隨之興起了一陣網路風潮，google 創辦人甚而擠身世界前五名富豪。

經由上述可以了解到全球化對於世界各國的經濟、政治及教育政策推行上，是有相當程度上的影響，除了有利於全球人民彼此能更為便利地聯繫及往來，另一方面也讓各地區的人民及政府較以往更容易地受到全球事務的衝擊與影響。而全球化所影響的層面及所造成的影響，整理如下(表3-2)：

表3-2 全球化影響下的四大面向簡表

政治全球化	經濟全球化	文化全球化	科技全球化
1.解除管制 2.消除壟斷 3.政府監督模式	1.全球資本主義 2.市場機制 3.自由競爭私有化、民營化	全球與在地文化之衝突與調和	1.資訊快速流通 2.新科技之發展 3.網際網路

資料來源：參考張珍瑋(2002)繪製

因此在全球化的影響下，全球經濟局勢的改變與教育經費縮減下，諸如人力資本論、競爭選擇與績效責任等與經濟、企管相關之理論被應用到教育上(李家宗，2001)。1980年代以後，一種全球化的趨勢所興起的新右派，在英、美等民主國家的教育政策，主張重新運用古典的市場競爭規律，並加以加工鑄造，用以說服人民，爭取認同(張建成，2000)。綜觀世界已開發國家對教育品質的重視，再加上教育資源有限情況下，促使世界各國政府無不希望藉助教育市場的開放競爭以減輕政府財政支出，並提昇教育品質，進而提升國家競爭力。因此，市場機制用於教育改革的世界趨勢已逐漸形成，如美國、英國、中歐、北歐國家等(李家宗，2001；Britt-Marie Berge, 2004)。

(二)、全球化的背景

在世界其他歐美國家，教育自由化與市場化已有數十年的研究歷史，也因為

全球經濟局勢的改變與教育經費縮減下，諸如人力資本論、競爭選擇與績效責任等與經濟、企管相關之理論被應用到教育上(李家宗，2001)。

因此許多國家，例如英、紐、澳及瑞典等國，實施中小學家長教育選擇權的背景與目的方面，都有許多的相似點。就實施背景而言都面臨了國際性的經濟困境，引發政府改變管理方式。自1970年代石油危機後，各國幾乎皆面臨經濟成長遲緩、公共支出擴張等經濟困境，故政府會針對相關部門進行改革，而教育傳統上屬於公共服務的範疇之一，自然成為改革的重要項目之一。例如紐西蘭的教育改革係政府為因應國家經濟衰退所進行的公、私部門改革方案之一(張明輝、顏秀如，2005)。

Jones(2003: 117)亦提到保守黨的教育改革內容，強烈地表現出要刺激英國經濟成長並因應全球化的趨勢(universalizing tendencies)，因此才要透過市場化及選擇機制，加強學校、學生及家長之間的差異性。

美國在1983年出版《國家在危機之中》(A Nation at Risk)，該書要求提昇學術水準及強調卓越的教育績效，而在一片追求品質與效率的呼聲中，「均等」的教育機會是較容易被忽略的(沈姍姍，1998)。Riley著作《品質與均等：促進學校的機會》(Quality and Equality: Promoting Opportunity in School)一書中，即以「品質與均等：是競爭或互補的目標」(Quality and Equality: competing and complementary objections?) 和「教育：由均等主義轉向競爭」(Education: The Shift from Equalitarianism to Competition)專章，對於各國自1970年代教育快速擴充後，所引起的學校教育品質下降的問題感到憂慮(引述自楊瑩，2000)。

楊瑩(2000)提到自80年代起，世界許多國家為追求經濟高度發展，紛紛採行自由市場的改革策略，使得貧富差距加大、失業率攀高已成為「全球化」現象。各國因此重新回過頭來重視社會均等的問題⁴⁹。但這樣的呼籲，並未引起太多學

⁴⁹ 1995年聯合國在哥本哈根舉行社會發展高峰會，其中重大決議之一為：保障所有兒童、青年、成人都能夠在整合的校園內，享有均等的教育機會並能夠顧及其個別差異的權利(巫有鑑，2003)。

者的呼應與各國政府的重視，貧窮問題仍繼續惡化，教育市場化儼然成為世界主流趨勢，各國爭相追求教育品質與效率，連帶地亦影響英國教育改革發展之路線。

二、英國國內背景環境分析

本研究將從 70~80 年代時期的英國經濟、政治及教育環境背景等發展情況，來探討教育市場化為何在英國興起時之原因與背景。

(一)、經濟環境背景：經濟成長停滯、通貨膨脹與公共支出的巨幅成長

英國在財政、商業、製造和運輸各方面有卓越的表現。二次大戰之後，歐美國家紛紛採用「凱因斯學派」(Keynsianism)的觀點，講求大國家與小市場，主張國家干預來擴大公共投資，發展計劃經濟，增加社會福利支出，尤其是工黨主政的英國更將福利國家帶入了極盛期(戴曉霞，2001)⁵⁰。

然而1970年代世界情勢改變，且英國經歷了1870年代以來最大的經濟衰退。1973年的石油危機讓原油的價格漲了四倍，並帶來了前所未見的高失業率和通貨膨脹，這也是英國1930年代以來的最大程度，約為1960年代最高點的五倍(Carr & Hartnett，引述巫有鎰，2003)。同時期的美國在1960年代後期，也面臨類似的經濟危機，美元下跌，失業人口不斷增加。1970年代，兩次的石油危機更帶來了前所未見的通貨膨脹(inflation)。因此在英、美檢討這樣嚴重的經濟危機時，除政治因素外，文化與教育因素也被歸因其中，每當發生重大社會問題時，「教育」經常被列為檢討的對象(巫有鎰，2003)。

劉坤億(2003)亦指出1979年柴契爾甫上台時，英國的經濟狀況不僅延續60年代以來的不景氣，更在1973年世界能源危機的衝擊下，出現停滯性通貨膨脹的現象。同時，由於戰後開始實施福利國家政策，公共支出呈現連年巨幅成長的狀態，

⁵⁰ 從 1945 年起，英國經歷了一段未間斷的三十年一低失業率與低通貨膨脹。從工業的觀點，「英國的生產比其他歐洲國家的總和還多」。這也使得 1950、60 年代的西方經濟蓬勃發展，財富迅速累積(巫有鎰，2003)。

於是，在歲入短絀、歲出增加的情況下，政府已經出現嚴重的財政危機。

李家宗(2001)認為教育方向往往會受到經濟環境的影響⁵¹，英國在面對1944年戰後及韓戰的二十年間，如此惡劣的國際環境下，英國政府創造了持續的經濟成長與高就業率，然而1973年石油危機後，經濟走下坡且失業人口劇增，使得教育的經費與方向受到影響，更加強英國政府改革教育的決心。

劉坤億(2003)則提到1973~1974年的「以阿戰爭」(Arab-Israeli war)，造成原油價格飆漲，導致世界能源危機，全球經濟因而蒙受重創，原本就有潛在經濟危機的英國，則進一步出現「停滯性通貨膨脹」(stagflation)的現象，同時面臨經濟成長停滯、通貨膨脹率攀升和失業率遽增的困境。不僅如此，70年代中期後，英鎊大幅貶值，英國政府的財政更形惡化。戰後經濟穩定下所維持的政治共識，很快地就面臨瓦解；原先用以支撐福利國家政策的增稅和擴大公共支出，也隨著凱因斯經濟理論的破產而遭遇到嚴厲的攻擊。因此，公共支出的巨幅成長和控制不當，開始被認定是造成國家經濟困境的主要因素(Zifcak, 1994; Horton & Farnham, 1999，引述劉坤億，2003)。

從下表3-3看出其原因，這些數據顯示，英國政府的公共支出在戰後呈現巨幅成長。論者解釋，戰後初期政府GGE佔GDP的比重相當高，但人民已經習慣戰爭時期政府的支出水準，因此並沒有出現強烈的反對和抱怨，但隨著戰爭記憶的消逝，加上長期處於經濟發展停滯的狀態，英國人民對於政府GGE佔GDP比重過高的情況已經越來越難以忍受。因此1979年上台的保守黨政府第一份公共支出白皮書即明白指出：「公共支出是英國當前經濟困境的核心問題，削減公共支出，並能使公共事業的效率更好，是新右派保守黨政府極欲解決的問題」(cited by Heald, 1983，引述劉坤億，2003)。

⁵¹ 經濟的狀況對教育有著兩種影響~一方面會影響提供與支持教育制度發展所需要的經費與資源；另一方面教育的需求會因經濟的好壞有著密切關係，尤其當經濟情況較差時(李家宗，2001)。

表3-3 英國一般政府支出(GGE)佔GDP的比重(1930~1979年)

年度	一般政府支出	公共財貨及服務支出	年度	一般政府支出	公共財貨及服務支出
1930	24.4	12.3	1955	33	20.5
1931	26.9	13.3	1956	33.4	20.5
1932	26.6	12.7	1957	34.3	20.2
1933	25	12.4	1958	34.4	19.6
1934	23.5	12	1959	34.5	19.7
1935	23.7	12.6	1960	34.1	19.4
1936	24.2	13.7	1961	35.1	19.8
1937	24.7	14.9	1962	35.7	20.3
1938	28.5	18.7	1963	35.6	20.3
1939	32.9	23.8	1964	36	20.6
1940	51.9	43.3	1965	36.6	20.6
1941	60.4	49.4	1966	37.4	21.2
1942	61.1	50.3	1967	40.9	22.6
1943	61.4	50.4	1968	41.4	22.3
1944	61.4	50.3	1969	40	21.6
1945	58.8	44.3	1970	40.1	22
1946	45.5	23.6	1971	40.5	22.2
1947	38.8	19.1	1972	40.8	22.4
1948	36.3	19.2	1973	41.1	23
1949	34.8	20	1974	46.8	25.2
1950	33.8	20.1	1975	48.8	26.6
1951	36.1	21.2	1976	46.9	26
1952	37.2	23.4	1977	42.5	23.6
1953	35.9	23	1978	43	22.7
1954	33.8	21.8	1979	43.3	22.3

資料來源：Farnham and Horton (1996)，引述自劉坤億，2003

(二)、政治環境背景：相信市場至上的新右派保守黨

就政治面來說，1979 年執政的保守黨本身政治理念，即為大力提倡企業私

有化，鼓勵公營事業民營化，倡導自由市場與鼓勵競爭，並強調消費者的選擇權，藉以提升產業水準及品質，促進整體經濟成長(李家宗，2001)。故當「國家干預」無法有效控制市場秩序(the order of market)，凱因斯的計劃經濟所培養出的人力亦無法為市場所用⁵²，且大量擴充的社會福利亦讓政府無力負擔之時，這使得以凱因斯學派為主軸的西方經濟理論與政策受到最嚴厲的考驗，而以人力資本論為基調的教育擴充帶動經濟發展的論調也遭到質疑，因此主張個人自由主義與市場經濟的新自由主義因而抬頭(巫有鎰，2003)。

新自由主義的興起後，自由經濟市場的理念逐漸受到重視。1970 年代之後，全球經濟景氣低迷，人們開始對於過去所謂的「大政府，小個人」的信念產生質疑，因而主張「小政府，大個人」，宣揚自由經濟市場理念的新自由主義逐漸受到重視。對新自由主義者而言，世界猶如一個龐大的超級市場，市場內所講求的是消費者的理念，同時，市場力量與機制可以作為教育發展理性化的原動力，並能提高教育的成本效益與績效責任(Apple, 1999、2000，引述張明輝&顏秀如，2005)。

於是 1979 年柴契爾夫人⁵³當選首相後，採取新自由主義的理念：一方面減稅、減少政府支出、控制貨幣供給等措施抑制通貨膨脹；另一方面，則將社會福利政策納入勞動政策，以社會保障制度彌補勞動市場的低工資，試圖降低資本家的生產成本，並增加就業(戴曉霞，2001)。王恭志(2004)亦提到柴契爾夫人上台後，右翼思想宰制了英國的政治與經濟發展，並企圖使英國藉著自由市場經濟的競爭與私有化，來提昇景氣並修正二次大戰後「從出來到入土」皆提供保障的福利國家政策，以減少過度依賴政府福利保障的措施來拖累財政。姜添輝(2006)亦

⁵² 雇主組織(特別是英國工業聯合會)除了抱怨學校為他們教育出來的雇員缺乏積極性、學業成就差。1970 年代中期，英國和其他國家一樣，面臨年輕失業人口急速增長的現象。社會上出現了如青年訓練計劃等工作經驗課程，這些計劃常常以正規教育形式在繼續教育學院中進行，主要針對 16~19 歲成績不理想之離校者(張文軍，1999)。

⁵³ 英國柴契爾夫人素有「英國鐵娘子」(Britain's Iron Lady)的稱號，是屬於幹練經營型(administrative-type)的領導者，擅長建立主要的政策架構，並透過有效的政策管理使其具體落實。(劉坤億，2003)。

提到保守黨政府時期，教育改革侷限於新右派的市場思維，認為藉由自由市場的競爭機制，才足以提升教育水平並強化私立學校在教育事業的影響力，以催化教育私有化的發展趨勢。

柴契爾夫人及其部屬都認為英國的文官集團不僅缺乏企業創新的精神和專業管理的能力，同時也已經成為謀圖私利之特權團體，而保守黨執政的首要之務，就是要徹底翻修老舊的文官體系。因此柴契爾夫人在個人的政治利益考量下，柴契爾與其他西歐及北歐的政治領導人一樣，轉而將重點放在政府治理結構的變革，希望藉此改善經濟環境和提高國家競爭力，進而鞏固自己的政治地位 (Massey, 1997, 引述自陳志彥, 2006)。

所謂「柴契爾主義」之方向即包括了推行國有企業私有化政策、減少政府管制、貨幣主義和供應學派來取代凱因斯主義。因此柴契爾夫人執政下，英國創造出一個類似控股公司模式的國家 (shareholding state)，藉由減少國家活動範圍及企業化經營理念，同時將傳統國家功能承包 (contract)⁵⁴ (陳志彥, 2006)。Tomlinson(2001: 24)亦說保守黨政府上台後旋即通過的兩項教育法案都反應了一件事：「右翼思想企圖重返到公立學校的選擇制度，並支援私立學校，透過家長選擇權將市場力量引介至教育並且縮減整體教育經費」。

另一因素則是政府對國家教育經費補助系統的改革，1980 年代中期之後，保守黨政府相信「教育市場」所具有的效能與效率，勝過中央或地方所訂定的計畫，英國政府針對英格蘭與威爾斯地區的國家教育經費補助系統進行許多變革，期藉由賦予家庭更多的學校教育選擇權，將市場原則 (market discipline) 導入學校教育 (張明輝 & 顏秀如, 2005)。保守黨政府更大規模地採取「市場式機制」 (market-type mechanism, 又稱 MTM) 的改革模式，引進市場自由競爭機制，強化組織在管理和服務提供上的分權化，以及強調顧客導向和持續改善公共服務的品質 (劉坤億, 2003)。

⁵⁴ 在保守黨大幅推動國有事業民營化的情況下，英國國營事業的產值也從 1979 年佔 GDP 的 11%，到 1990 年降為僅佔 GDP 的 5.5% (劉坤億, 2003)。

總的來說，許多論者認為柴契爾政府及其保守派政府在新右派改革理念的影響下，試圖將英國政府傳統的層級節制統治結構轉換為市場式治理模式(Pollitt, 1996; Pollitt & Bouckaert, 2000; Peters, 2001，引述自劉坤億，2003)。

(三)、教育環境背景：教育品質低落並追求教育績效的表現

70年代的英國，除了面臨上述全球化的競爭、經濟衰退之外，也面臨教育品質低落及教育機會均等之功能性的考驗，整理如下：

1、教育品質低落

70年代的石油危機所造成的經濟危機，讓英國人發現，每年投入大量的教育經費給學校，學校所「生產」的人才卻普遍缺乏讀、寫、算及溝通能力，與企業所需要的人才相去甚遠(Carr & Hartnett，引述巫有鎰，2003)。另外70年代中期，改善學校教學的聲音時有所聞，主要是英國中小學課程長久以來都是由地方教育當局及教師自行決定，但教學成效不盡理想，且青少年犯罪率亦不斷高漲(李家宗，2001)。雇主組織(特別是英國工業聯合會)則抱怨學校為他們教育出來的雇員缺乏積極性、學業成就差(張文軍，1999)。

以英國為例，1970年代末期到1980年之間的人口發展產生劇烈變化，使得家長教育選擇權逐漸受到重視。儘管各國實施方式並不相同，但其主要目的卻相當一致，即希望藉由消費者(家長與學生)的選擇，成為促進學校革新的一股壓力，進而提昇教育服務的效能與效率(張明輝、顏秀如，2005)。

2、對教育機會均等的質疑及追求教育績效的表現

1980年代起，隨著教育思潮的演變與政府的財政緊縮，學者們開始懷疑政府干預是否真能達成教育機會均等？教育社會學結構功能論開始式微，「遺傳決定論」的復甦與70年代以後新興教育社會學的崛起，加上美國「補償教育」改革政策的失敗、英國「教育優先區」方案的飽受抨擊及若干研究發現：以教育機會均等之策略，企圖解決因社會經濟因素所造成的不均等問題，在歐美等國並無明顯

功效(Jencks, 1972, 引述自巫有鎰, 2003), 這都使得教育機會均等面臨空前的信心危機⁵⁵。

英、美社會的發展, 在許多政策上採行自由市場的改革策略, 將教育目標由原先的追求「均等」, 轉而強調教育的品質、效率與自由(沈姍姍, 1998; 楊 瑩, 2000)。且保守黨人士認為, 綜合中學重視平等的結果, 卻犧牲了品質、效率(efficiency) 與效能(effectiveness), 因此柴契爾夫人推行學校教育評鑑並實施國家課程, 使英國的教育政策開始轉以品質的提昇與資源的最有效利用為目標, 當然也使得教育機會均等的議題相形失色(巫有鎰, 2003)⁵⁶。

因此面臨經濟危機與財政危機情況下, 英國社會要求學校教育效率, 能在有限資源下能發揮最大功效, 並使年輕人具備未來工作世界所需之技能並要求教師向社會負責(李家宗, 2001)。例如Chubb & Moe等學者指出要提高學校效能的方法就是要讓學校像企業一樣, 在一個充滿競爭的環境之中成長, 而不是在政府的保護傘下(巫有鎰, 2003)。

張明輝等(2005)則認為有二項因素影響英國家長教育選擇權的發展：

(1)、人口發展的變化：中小學學生人數下滑

英格蘭地區在 1975 年時, 10 歲學童的人數達到最高峰, 此後一直到 1987 年則下滑了將近 30%, 如此劇烈的人口變化最能說明 1970 年代末期到 1980 年代, 學校教育選擇權之所以逐漸受到重視的原因。

(2)、政府對國家教育經費補助系統的改革

保守黨政府相信「教育市場」所具有的效能與效率, 勝過中央或地方所訂定的計畫, 英國政府針對英格蘭與威爾斯地區的國家教育經費補助系統進行許

⁵⁵ 此時期的教育機會均等政策呈現緊縮的狀態, 一方面是因為政府的財政吃緊, 無法負擔不斷擴大的各項社會福利支出; 一方面是有些學者(Jencks, 1972)研究發現「教育機會均等的政策, 企圖解決社會的不平等問題, 並沒有明顯的效果」(巫有鎰, 2003)。

⁵⁶ 巫有鎰(2003)認為當英、美等國在歷經教育機會均等的式微期中質疑教育機會均等政策的「有效性」與「適當性」之後, 而目前亦同時飽嚙社會不均等的現象惡化。

多變革，期藉由賦予家庭更多的學校教育選擇權，將市場原則（market discipline）導入學校教育。

綜合本章節之內容，可以發現英國教育市場化興起的背景與原因，並可從二方面來看：在全球化的背景方面，包括了 70 年代的石油危機，所造成的經濟成長遲緩、停滯性通膨及公共支出擴張；70 年代後世界各國教育擴充所造成的學校教育品質下降等問題。英國本身的政經背景方面，經濟上的通貨膨脹問題、公共支出的巨幅成長；政治方面的則是提倡自由主義的保守黨於 1979 年執政、相信自由市場可以解決公共問題的柴契爾夫人及柴契爾主義的興起；在教育環境背景則是英國面臨了教育品質低落、對教育機會均等的質疑及追求教育績效的表現。在種種的國內外因素交叉影響下，於是產生了 80 年代起，英國國內一連串教育市場化的改革。

第三節 教育市場化與保守黨中等教育政策(1979~1997 年)

在柴契爾夫人的年代(1979~1990 年)，我們看到了一個空前未有(unprecedented)教育法案集，並且在教育思想上有非常大的改變。柴契爾夫人擔任英國教育大臣時(1970~1974 年)，她就認為教育不僅是花費龐大，而且被控制在生產者(producers)手上，而不是消費者(consumers)。當然這個特點就表達出來一個市場觀念的教育(market view of education)，不再視教育為提供服務的公共財(public good)。因此 80 年代的家長將會被鼓勵去運用選擇(exercise choice)，也就是這個新思想的關鍵字(key word)。

(引述自 Lawton, 2005: 101)

長達 18 年的保守黨執政(1979~1997 年)被認為是市場機制在英國最興盛的時代，Jones (2003: 107)將該時期的成就比喻為 Gamble 所著《自由經濟與強盛國家》(The Free Economy and the Strong State)書名的濃縮，保守黨之改革是世界新自由主義的先鋒，其財經政策幫助建立了 90 年代的世界財政市場並加速關閉不獲利的產業，促進了一個深遠的社會與經濟的重建。

而這時期對英國教育市場化影響最大的人物，莫過於前首相柴契爾夫人(1979~1990 年)。Tomlinson(2001: 27)提到：

柴契爾夫人主政下的保守黨教育政策是一個強調利用市場機制與自由企業(free enterprise)下的商品與服務，能在最小的管控下(minimum of regulation)依照消費者的需求來決定生產及分配(distribute)，並移除地方官僚系統的管制(dismantle local bureaucracies)，讓學校擁有更多「自主權力」(autonomy)管理學校的資源。

從上述可以了解「市場機制在教育上的應用」於柴夫人時期發揮地淋漓盡致。Godber (1999)也認為「消費者的權力」(the sovereignty of the consumer)就是柴契爾主義的中心原則，因此從 1979 年以後的私人領域與公共事業上，「顧客的

權利」已經成為改革驅動力量，而這現象在教育改革上更為明顯。

本節將以「教育市場化」理念研究英國保守黨執政之中等教育政策改革(1979~1997年)，並把這時期分成「1980~1988年間之中等教育改革」、「1988年教育法案」及「1990~1997年」等三個部分之中等教育重大法案及事件來研究，並整理如下(表3-4)：

表 3-4 英國重要教育法案、報告書及事件年表(1979~1997年)

年代	類別	名稱
1980	法案	《1980 教育法》(Education Act 1980)
1981	法案	《1981 教育法》(Education (Specail Education)Act 1980)
1984	法案	《1984 教育法》
	報告書	教育綠皮書《父母對學校的影響》(Parental Influence at School) (DES)
1985	報告書	教育白皮書《更佳的學校》(Better Schools)
1986	法案	教育法 No.1, No.2
	事件	「城市科技學校」成立(City technology colleges, CTCs)
1987	事件	保守黨第三度連任
1988	法案	《1988 教育改革法》(Education Reform Act, ERA)
	事件	國家課程委員會(National Curriculum Council, 簡稱 NCC)、學校考試暨測驗委員會(School Examinations and Assessment Council, 簡稱 SEAC)成立
1992	報告書	教育白皮書《選擇與多樣化》(Choice and Diversity)
	事件	設立「國家教育標準局」(Office for Standards in Education, 簡稱 Ofsted)
1993	法案	教育法

1995.7	事件	教育部合併就業部成為「教育就業部」(Department for Education and Employment, 簡稱 DfEE)
1996	法案	Education(Student Loans) Act
		Education (Scotland) Act
		Nursery Education and Grant Maintained Schools Act
		Education Act
		School Inspections Act
1997.5	事件	在野 18 年的工黨再次執政。

資料來源：參考 Tomlinson (2001: 26-68)內容繪製

一、1980~1987 年：消費者權力的提升、教育績效的重視與中央權力之介入

《1980年教育法案》(Education Act 1980)是英國保守黨柴契爾政府上台後通過以擴大家長的教育選擇權的第一個法案，該法案規定自1982年起，家長有權利表達對個別學校的喜好，而LEAs有義務將家長的意見納入考量(Tomlinson, 2001: 30)。但該法案仍賦予地方教育當局相當的權力，以便能掌握辦學成效欠佳之學校的學生入學情形，並規劃各地區中小學校的招生量。同時將整個社區的利益置於個別家長的利益之上，故法案同時亦賦予地方教育當局拒絕家長偏好選擇的權力，以避免部分較不受歡迎的學校面臨招收不到學生而關門的命運⁵⁷(張明輝、顏秀如，2005)。《1980年教育法》並規定中小學校均必須要有「董事會」(governing body)，董事會並需有家長代表，以及出版有關學校課程資料，提供家長以供選擇⁵⁸(Tomlinson, 2001:29)。

⁵⁷ 然而，在實務運作方面，這項法令規定在整個英格蘭地區所產生的影響卻有很大的差異，有些地方教育當局會試著鼓勵家長實施學校教育選擇，但也有些地方教育當局努力在限制教育選擇權的使用(張明輝、顏秀如，2005)。

⁵⁸ 每間中小學需有自己的管理架構，其中有 2 個代表及至少 1 位教師代表；此外由地方教育當局(LEAs)提供有關學校之公開資訊，如學生數、評量結果及課程(Tomlinson, 2001: 29)。

該法案另一個市場化的特色就是「補助安置計畫」(Assisted Places Scheme, 簡稱APS), 讓「維持學校」(maintained schools)表現良好的學生可以選擇就讀「獨立學校」(independent schools), 並可以依照家長所得給予減免學費(reduced fees)或完全免學費(free fees at all)之優惠⁵⁹(Lawton, 2005: 101)。充分表現支持家長選擇權以讓學生能獲得更好的教育機會, 當然這也受到工黨之嚴厲批判。其影響與批評, 留待後面繼續探討。

《1981年教育法》(Education Act 1981)則允許家長為自己的孩子自由選擇學校, 且有權利被徵詢, 並可對教育政見表達反對及請求評量(assessments)(Tomlinson, 2001:31)。Lawton(2005: 102)認為該法案基本上接受了1978年《華納報告書》(Warnock Report 1978)主張對於有特別需求的學生, LEAs須負責執行建議(recommendations), 但是父母除了可以受諮詢, 並有權提案反對LEAs對子女升中學的安置與處置(placement and treatment)。

對此張文軍(1999)提到《1980年教育法》規定學校管理機構內必須有家長代表; 《1981年教育法》則允許家長可以為自己的孩子自由選擇學校。然而這兩個法案都未推行, 因為1977年泰勒委員會的建議, 即中小學校長在徵得政府機構同意情況下, 有權決定普通課程目標的建議。因此顧客權力僅限於在各種教育設施之間作出選擇, 而不是指有權要求設立特定的設施。

1985年白皮書《更好的學校》(better schools)清楚宣示要提升中小學校的表現水平, 該報告書清楚顯示政治人物積極關心學校的成就表現, 教育部並積極倡導明確的教育目標(姜添輝, 2006)。《1986年教育法》則要求增加家長在學校董事會的名額, 使家長在參與學校教育上的權力大增⁶⁰, 並帶動家長參與教育改革的風氣。1987年發表《高等教育: 面對挑戰》, 強調辦學績效並透過市場競爭來提高大學效率(張文軍, 1999; 李家宗, 2001)。

⁵⁹ 姜添輝(2006)提到 APS 方案以補助全額或部份學費的方式, 使優秀學生能轉學到私立學校(independent school)加強了家長的選擇權。

⁶⁰ 該法案規定, 董事會成員包含 2~5 位家長代表, 1~2 位教師代表, 2~5 位 LEA 代表、3~6 位共同夥伴(co-optees)及校長(Tomlinson, 2001:34)。

此外關於「選擇與多樣化」的政策，就是1986年10月成立的「城市科技學校」(City Technology College, 以下簡稱CTC)⁶¹，其目的如同「城市科技學校」宣導手冊的標題「城市科技學校：一項學校的新選擇」(City Technology Colleges: A new choice of school)，能夠使得部分家庭擁有更多的學校教育選擇權。政府期望能透過增加家長教育選擇的意識以及使家長在教育市場中擁有更多的「選擇及多樣化」(choice and diversity)，來改善及提昇學校的教育水準，而這也是繼《1944年法案》以來的第一個新型態學校產生⁶²(Walford, 1994: 56~57)。

此時期與英國教育市場化有極大關連並值得一提的是 1981~1987 年擔任教育大臣的 Joseph，他是英國教育市場化的關鍵推手人物，也是一個貨幣主義者(monetarist)，他認為公共支出(public expenditure)以及教育經費都必須要削減，並且主張要減少地方介入教育的權力。因此 Joseph 任內所推動的教育法案及理念如下(引述 Lawton, 2005: 102~103)：

- 1、《1984 年教育法案》規定由中央政府分配 LEAs 的經費得視特定需求來看，因此減少了 LEA 財政上自主權。
- 2、《1986 年教育法案》重新回到了「家長選擇」主軸上，例如學校必須要為家長發行「年度報告書」(annual report)並開會討論之；LEAs 亦被限制權利不可以投入更多之「地方稅」在教育上。
- 3、他也不喜歡學校委員會(school council)，因為這組織太花錢了，且大部分是被老師所控制。
- 4、希望引進「教育券系統」(voucher system)，可以鼓勵市場力量(market forces)進入教育(後來英國 Kent 區的實施經驗後讓他明白這不太可行，因為任何一種教育券系統都是花費龐大且難以操作)。

⁶¹ 「城市科技學校」(City Technology College, CTC)於 1986 年開始成立，招收的對象為都市地區 11~18 歲的孩子，屬於中等教育之一環。它是由和工商業密切的董事會所經營，故基本上屬於私立學校，這些學校的學校管理委員會成員包括工商業的代表，但不包括家長與教師代表(張明輝、顏秀如，2005)。

⁶² Walford(1994: 81)形容 CTCs 是一個廣範圍的計畫以促進市場機制在教育上的推行。

姜添輝(2006, Maclure, 1989)亦提到當 Joseph (任期自 1981~1987 年)入主教育與科學部(DES)是中央政府試圖借用家長力量來介入教育之時期，例如予家長教育券(voucher)⁶³，將生產者的決定權轉移至消費者手中，因此更進一步提升了消費者的選擇權，此種策略似乎欲建立家長與中央的直接關係，並藉以引進家長的監督權。

因此我們大致可以了解前教育大臣 Joseph，正如 Lawton(2005: 103)所說，他的教育理念就是：「一直希望減少教育經費、限制 LEAs 權力並鼓勵家長儘可能去接收 LEAs 的權利，是一個私有化主張者(privatiser)」。

二、《1988 年教育改革法案》：強調家長選擇權、競爭、學校經營績效與國定課程

《1988 年教育改革法》(Education Reform Act 1988，簡稱 ERA)又稱為《貝克改革法案》，早在 1986 年底即由貝克提出，作為保守黨 1987 年大選政見之一，1987 年大選結果讓保守黨三度蟬連，因此貝克的草案也就進入立法程序並獲通過⁶⁴ (李家宗，2001)。以下即是 Baker 在二讀時所發表的演說：

我們的提案將允許...學校可以選擇跳出(opt out of)LEAs 的控制並申請直接中央補助，在國家補助學校部分，可以擴展更多家長選擇權。「更寬廣的選擇」將會幫助提升所有學校的標準。LEAs 將要去維持他們的學校，因此會有更大的激勵(incentive)去回應家長的希望(wishes of parents)。前所未有，LEAs 將會在免費教育的供給上面對競爭(competition)，因此都要提升所有學校的標準，我們將把「競爭的精神」(competitive spirit)實施在教育的供給，當然也不需要讓消費者(consumer)再額外付費(at no extra cost)。

⁶³ 最受人質疑的是建立教育券(voucher 或稱「贊助券」)，讓家長可自由為子女轉校，選擇所要就讀的學校(Tomlinson, 2001:30)。

⁶⁴ 這段期間貝克經常出現英國各大廣播電台、電視台的各種座談節目，跟大眾直接面對面討論其所提出的草案。報章雜誌如泰晤士報教育增刊也熱烈評論，接受投書；各校則舉行座談會向家長說明，並聽取與蒐集家長意見.....等方式，爭取大眾之認同(李家宗，2001)。

(Kenneth Baker, 1987 年 12 月 1 日發表於 1988 年教育改革草案二讀時, 引述自 Walford, 1994: 81)

1987 年保守黨勝選，並在其大選宣言中提出四項教育改革計畫，引用市場機制中的「選擇權與競爭」作為其教育改革體系的重要特色⁶⁵(李家宗，2001)。ERA 表達了新自由主義的政治理念及經濟主張，該法案共有 238 條款，大致可分為三個部分：第一部份是中小學方面；第二部份則是高等及繼續教育方面；第三部份都是著重「內倫敦」教育的廢除(Tomlinson, 2001: 46)。

ERA 1988 是自《1944 年教育法案》以來最綜合性的教育立法(Lawton, 2005: 103)。支持者認為這是個「偉大教育改革法案」(great education reform)；反對者則形容其為「醜陋的巨大立法怪物」(gothic monstrosity of legislation)。但該法案打破了《1944 年教育法》以來的福利國家路線並降低了教育的服務性(Tomlinson, 2001: 46)。對此 Tomlinson(2001: 46)比較了這兩部教育法案：

《1944 年法案》推動者(Butler)在 60s 的演講裡，希望這法案可以有廣大的社會結果(social consequence)，就是「創造一個國家及平等機會」，而 Butler 也看到了 60s 已有相當程度的結果。然而 ERA，則是強調「個別資本主義及競爭」，透過將「教育帶往市場」的方式達成，已不再跟平等原則及綜合中學系統相關...

ERA 多項改革深受自由市場原則影響，且後來英國教育改革的趨勢大致不出 ERA 原則，後續幾次的改革都是延續 ERA 而來(王如哲等，2004)。而本研究是以教育市場化及中等教育為主要研究方向，故本節將針對 ERA 與中等教育及教育市場化的關係闡述：

在選擇權方面，ERA 的 26~32 條規定，以 1979 年各校入學人數為底線，允許各公立中小學盡可能開放名額招收學生⁶⁶，希望藉此措施擴大父母對學校的選

⁶⁵ 右派承續 1973 年經濟蕭條以來的思想，主張亦充分展現新右派之政治理念與經濟主張，一反左派的「福利國家」路線(李家宗，2001)。

⁶⁶ 此項改革目的有二，一為了去除熱門學校為招募優秀學生所設定的人為限制，讓家長能夠送

擇權，增加家長選擇機會並透過競爭提升學校品質，亦是教育市場化的型態(李家宗，2001)。該法並賦予家長跨越學區的選校權，學校可依據其容量來接納不同地區的學生(姜添輝，2006)。

在競爭方面，前文所述《1980 年法案》規定中小學校要出版學校課程資料及公告評量成績以供家長選擇。而 ERA 的 14 條仍有相同規定，並且將公布範圍擴大⁶⁷，因此升高了學校間的競爭，特別是在偏遠或資源貧乏之地區。讓這些面臨裁減學校必須努力吸收他校學生，以達到 1979 年所訂定標準(李家宗，2001)。稍後的官方文件亦表達出此強調競爭之立場(DES, 1989，引述自姜添輝, 2006)：

個別學生評鑑的詳細結果應完整地給家長…… 為了保護水平，教師所作的評鑑應和國家考試的結果及其他教師的判斷應相比較。

在學校經營與績效表現方面，ERA 第 33~51 條法案規定給予學校管理委員會自行管理預算之權責，而校長如同公司總裁一般負有學校經營責任，視校長為推動法案不可或缺的重要幫手(李家宗，2001)。成立「學校地方管理會」(Local Management of Schools)，排除 LEAs 介入教育，而給予學校管理者及校長(governors and headteachers)更大的財政經費自主權(Lawton, 2005: 103)。

從 1990 年起，愈來愈多學校將自主預算。人事聘用與解雇、設備購買、校園維護及水電費由學校自理。透過第 38 條學校補助公式的規定將經營績效與放入學及家長選擇權等三個概念結合⁶⁸，使家長成為最主要的消費者，而吸收學生的能力亦為經營績效最重要的評估標準之一(李家宗，2001)。Jones(2003: 116)表示 1988 年後，學校可以管理自己預算，學校收入多寡依照所招收的消費者(consumer)，也就是招生數而定，消費者可以依照學校考試及測驗成績表現，來

其子女進入他們心目中理想之學校；二為避免地方教育當局(LEAs)為要求各校均衡發展而分配新生之方法，保護辦學績效不佳應該淘汰之學校(李家宗，2001)。

⁶⁷ 很多中小學開始發展及保護學校的公共形象及聲譽、印製宣傳小冊、邀請媒體採訪學校活動……等商業宣傳方式(李家宗，2001)。

⁶⁸ 公告全國各校測驗成績，讓家長在選擇學校教學成效中最直接及主要的參考依據；學校經費的補助公式最重要之分配依據即是各校註冊學生數及年齡(李家宗，2001)。

選擇學校。

另外規定 300 人以上之中小學校，可以用秘密投票之方式取得大部分家長同意後，向中央申請成為「中央津貼學校」(GMs: grant-maintained schools)⁶⁹，中央則擁有相關的核准權。其經費採「直接撥發方式」，使這類學校與中央建立起直接關係，並脫離地方教育當局的控制，破例允許教育與科學部可以制定學校教育內容。(Maclure, 1999；引述自姜添輝，2006；張文軍，1999)。ERA 推動廣泛的改革，其中 GMs 與「開放入學」方式，用意即在於「增進學校之間的競爭，鼓勵家長進行學校教育選擇」(張明輝、顏秀如，2005)。

在私有化方面，如前所述保守黨一向在經濟上的主張採取國營私有化政策，反映在教育上則為支持私立學校的發展並鼓勵私人資本資助公立教育機構，可降低政府負擔並改善學校辦學效率。不過在本法案僅規定私人對教育的資助與參與，並未鼓勵私人辦學(李家宗，2001)。

在國家課程部份，ERA 規定在尊重地方教育當局及學校的前提下，中央教育行政機關有權為公立學校五至十六歲的學童訂定國定課程標準(national curriculum)，必要時並得將適用範圍擴大至十九歲以下的學生。至此中等學校的課程自主性大減，全國中等學校的課程漸趨類似，不像以前由各校自訂那般分歧(謝文全，2001)。

國定課程的一個特徵是注重水準，對此雖然還有其他解決辦法，如對教育和學生進行更頻繁和系統化的成績評價，及家長有權為他們的孩子選擇學校等⁷⁰。但最主要的是人們希望家長選擇權可以促使學校在「市場壓力」(market forces)

⁶⁹ 中央津貼學校(grant-maintained school)指不受地方教育當局的控制，並且在英格蘭地區，這類學校的經費直接來自中央政府設置的學校撥款署(FAS: the Funding Agency for Schools)，此類學校後來於ERA已遭廢除(姜添輝，2006)。

⁷⁰ 這兩種方法後來都被政府採用，且在 ERA 內明確規定。根據《1977 年綠皮書》，教育部建立「成績評定研究室」(APU)來評價全國學校課程進展。70 年代末，採取公布每個學校的測驗成績和督學對每個學校的教育品質所做的報告等。其目的乃是這些資訊可以使家長和其他有關人士對學校施加壓力以改善教學(張文軍，1999)。

下提高水準(張文軍, 1999)。張文軍(1999)亦提到保守黨政府要以市場理念和選擇文化, 為推廣教育市場機能與父母選校權, 因此出現了「國定課程」, 其目的就是「為了能讓消費者能更明白他們的權利, 並可以根據統一的標準來判斷學校好壞以利選擇」。因此當時之教育大臣貝克(Baker)說:「父母親們將更清楚地知道他們的孩子們在學些什麼」。

ERA所引發的變革, 明顯地使中央教育經費補助範疇內的學校更為多元化, 但並未增進整體學校教育的多樣性, 因為一旦成為GMs, 必須完全實施國定課程、實施相關的測驗以及遵循所有中央政府的相關規定(張明輝、顏秀如, 2005)。

因此綜合上述針對 ERA 的內容, 也可以看出當時英國教育大臣 Kenneth Baker 與之前 Keith Joseph 的教育理念不同的地方, 正如前述 Keith Joseph 是私有化主義者(privatiser), 而 Baker 則是保守黨的現代化主義者(modernizer), Baker 希望國家教育系統可以更有效率, 他並相信工黨有陰謀(constiracy)要以「教育建設」的名義來阻止(block)市場機制在教育上之實施, 他要以捍衛家長希望(champion the wishes of parents)來打擊那些以實現「教育廣大利益」的教育平等主義者(egalitarianism) (Lawton, 2005: 103)。

三、1990年~1997年：選擇與多樣化、市場與競爭

1990年主導市場力量進入公共事業的柴契爾夫人下台, 繼之者就是前首相 John Major(1990~1997年)。整體來說, Major執政下的教育政策仍延續了柴契爾夫人相同的改革方向(引述自Lawton, 2005: 109)：

鼓勵市場力量(encouraging market forces)介入教育並達到更大的效能(greater efficiency)的集合體

因此1990-1992年擔任教育大臣的Kenneth Clarke聲明他的教育口號很簡單就是「選擇與多樣化」(choice and diversity), 更具市場導向的宣明並把GMs脫離於LEAs的控制(Lawtion, 2005: 110)。其理想付諸實現即為1992年白皮書《選擇與多樣化》(Choice and Diversity)及《1993年教育法案》。

《選擇與多樣化》白皮書鼓勵GMs能繼續增加，因此該白皮書亦是《1993年教育法案》的基礎。內容並宣稱自1979年保守黨執政以來，已經獲得了5項教育上的改變，就是：品質(quality)、多樣化(diversity)、家長選擇(parental choice)、學校自治(school autonomy)及更大的責任(greater accountability)(Tomlinson, 2001: 51)。據此，Chris Patten⁷¹並認為：

好學校能吸引最多學生，也會獲得最多經費；表現差的學校必須要改善，否則無法吸引學生就讀，之後就會枯萎(wither)及消失(perish)。

(Chris Patten發表於保守黨雜誌，引述自Tomlinson, 2001: 51)

《1993年教育法案》(1993 Education Act)是英國最大規模的教育性立法，主要目標是要確保更大的控制經由課程及考試(curriculum and examinations)，例如決定讓表現不好的學校(unsatisfactory schools)應該要被更嚴格的督導(tighter supervision)，該法案提供必要的立法⁷²(Lawton, 2005: 111)。

張明輝、顏秀如(2005)則提到該法案進一步引進「準市場機制」，綜合其內涵，主要有二項：一是政府鼓勵「中央補助學校」⁷³與「地方津貼學校」(voluntary aided schools)聘任來自企業界的贊助委員(sponsor governor)，並繼續增設以科學、科技與數學為發展重點的「城市科技學校」。此後更延伸至包括專門語言學校(specialist language schools)，並包含許多中等學校。截至2000年，已有將近500所此種類型的專門學校。

與ERA相較，《1993年教育法案》開始鼓勵教育市場中的供應面，因為前者並無鼓勵新設學校的發展，但後者則鼓勵私立學校董事會或是獨立的公益團體申請設立企業贊助性質的中央補助學校(sponsored grant-maintained schools)。這些學

⁷¹ Chris Patten，曾任 Minister of State，1992 年後調任香港總督。

⁷² 這項措施後來亦被 1997 年後執政的工黨繼續採用，管控學校效能表現(Lawton, 2005: 111)。

⁷³ 因為 GMs 實施以來成效不佳，1992 年僅有 422 所(共 24,000 所)中小學成為 GMs，而且有 32 個 LEAs 單位沒有舉辦過 GMs 家長選舉。此外蘇格蘭自 1989 年實施 GMs 以來，沒有 1 間學校成為 GMs(Tomlinson, 2001: 51)。

校通常基於特殊的宗教或教育理念，或是作為採用特定教學方法或專門科目之原因而成立⁷⁴(張明輝、顏秀如，2005)。

因此正如巫有鎰(2003)所說：ERA與《1993年教育改革法案》之中心目的就是要建立一個教育市場。另外順應《1992年白皮書》及《1993年教育法案》而產生的即是1992年所成立的「國家教育標準局」(Ofsted)⁷⁵，亦被認為是20年來保守黨國家教育下的產物。Ofsted獨立於DFE之外，主要工作在於學校督導事務，所有的學校都有4年的監督期，督導(inspectors)將就「學校的教育品質、標準達成、財政管理及學生在精神、道德、社會與文化上的發展」來進行考核(Tomlinson, 2001: 53)。

Ofsted 是以法人為基礎的半官方教育機構⁷⁶，機構首長雖由英國教育大臣指派，但是獨立行使職權，不受政府指揮，無須事事徵求中央的意見。而 Ofsted 將督學視導業務透過競標的方式發包給民間公司，也充分表現出市場導向機制(陳怡如，2003)。因此 Ofsted 就是保守黨政府加強管控其教育市場化政策在中小學實施情形及評估。

Walford(1994: 133~134)則說《1992年白皮書》及《1993教育法》是保守黨政府計畫尋求一個「更不同及不平等」(inegalitarian)的教育系統，而後者則試著要解決 ERA 所產生的問題。Walford 並將此兩者在英國中小學教育上的改革列出 16 點。本研究就這 16 點內容，以教育市場化的觀點，如強調家長選擇權、多元化及強調學校績效等，截取出九點如下(節錄自 Walford, 1994: 133~142)：

- 1、將會設立一個新的預算局(funding agency)去處理 GMs 的經費問題。

⁷⁴ 企業贊助性質的中央補助學校，其贊助者必須能籌募到學校建築物與土地 15% 的經費，並願意遵循其他「中央補助學校」之管理規定，如實施國定課程等規定。這類學校申請直到 1997 年 5 月因工黨新政府希望能重整學校系統，而不再繼續接受申請(張明輝、顏秀如，2005)。

⁷⁵ 全名為「the Office for Standards in Education」。

⁷⁶ 英國許多教育部門機構如師資培訓局(The Teacher Training，簡稱 TTA)、資格暨課程局(The Qualifications and Curriculum Authority，簡稱 QCA)等都是以法人為基礎的半官方教育機構(陳怡如，2003)。

- 2、當一個 LEA 所轄中小學，有超過 10%成為 GMs，新的預算局將與 LEA 分享管理學校；若超過 75%中小學成為了 GMs，那麼新的預算局將接收 LEAs 所有的責任。
- 3、讓轉變成 GMs 的中小學所需的程序簡化，例如移除了學校董事會的二次投票程序。盡量鼓勵所有的中小學轉變成 GMs。
- 4、有特殊需求的學生家長被賦予更大的權利，家長可以為 GMs「命名」或是 LEAs 轄管學校。而且學校有義務(obliged)去接受學生所處的特定情況(certain conditions)。
- 5、GMs 被鼓勵和 LEAs「核許入學程序」(admission procedures)互相合作。GMs 必須提供相同的資訊給 LEAs 及所招生的小學。
- 6、辦學失敗(failing)的 GMs，教育部有更大的權利可以指派新的管理者管理。
- 7、所有中學被賦予權利在一個或多個課程領域「專長化」(specialized)，例如科學、音樂、科技及現代語言等⁷⁷。
- 8、白皮書也鼓勵更多元化學校的擴展，例如城市科技學校(CTCs)。
- 9、由教育部設立新的教育協會(education association)，成員不少於 5 位，專門接管(take over)被視為失敗之學校(failing schools)。等改善情況後，該校也將會轉變為 GMs。

從上述九點內容，我們可以看出《1992 年白皮書》及《1993 年教育法》均強調家長選擇權、學校經營績效、學校管理經營方式及多元化發展的幾項特色。

1995 年教育部 (Department for Education) 合併了就業部 (Employment

⁷⁷ 1993 年英國教育部宣佈允許學校提供專門化課程，同時學校在不超過入學人數的 10% 原則下，不須經過核准，即可針對培養音樂、藝術、運動、科技等方面的能力，而自行選擇學生(引述張明輝&顏秀如，2005)。

Department)變成「教育就業部」(the Department for Education and Employment, 簡稱DfEE), 這改變深受歡迎, 因為亦符合了工黨當時的想法並縮減了教育與就業之間差距(gap)。只是DfEE名稱並未持續太久, 2001年又更名為「教育技術部」(the Department for Education and Skills, 簡稱DfES) (Lawton, 2005: 112)。

1996年所發表的《Education(Student Loans) Act》; 《Education (Scotland) Act》; 《Nursery Education and Grant Maintained Schools Act》; 《Education Act》; 《School Inspections Act》, 這五項教育法案可以視為柴契爾夫人與梅杰的效能(efficiency)整理出來的系統, 而且依然強調競爭、選擇與市場(Lawton, 2005:112)。Tomlinson(2001: 24)認為1979年上台的保守黨政府教育政策主軸是延續之前工黨政府的政治需求, 如讓財政資源能更有效運用, 改善教育的品質與標準(quality and standards), 將教育更緊密地與產業需求(industail requirement)連結以採取更穩固的控制老師及實作方面。

綜合上述, 在1980~1987年時期, 英國中等教育在教育市場化的發展, 出現了消費者權力(家長)的提升、教育績效的重視與中央開始介入地方教育的情況。到了《1988年教育改革法案》, 該法案強調家長選擇權、競爭、學校經營績效與英國首次國定課程的規定。爾後, 1990年柴契爾夫人下台到1997年期間英國中等教育的發展, 依舊充滿了教育市場化的色彩, 選擇與多樣化並強調市場與競爭及中央更進一步介入地方教育等特色。

第四節 保守黨中等教育市場化政策之影響及批評(1979~1997 年)

英國社會學家 Anthony Giddens 曾說：「對於歐洲國家而言，並沒有像英國這樣經歷過長期的新自由主義(neo-liberalism)政體的情況」。不論柴契爾主義(Thatcherism)在英國是否造成了某些影響，但可以肯定的是，它確實撼動了英國社會。柴契爾正如多數的新自由主義論者一樣，並不是一個普通意涵上的保守派人士，在自由市場的旗幟下，她攻擊既存的體制與精英，同時她更進一步地推動其政策促成整個社會的變革(Giddens, 1998，引述自陳志彥，2006)。

因此保守黨執政時期(1979~1997 年)，以「教育市場化」之理念之中等教育改革政策下所造成之整體影響與批評為何？而實際政策之執行如中央維持學校(GMs)、補助安置方案(APS)...等，所造成影響與批評如何？都是值得去探討。故本研究將就英國保守黨執政 18 年來推行教育市場化之整體影響與批評及實際教育市場化政策，如 GMs、APS、CTCs...等革命性政策，所造成影響與批評如何？探討如下文：

一、教育市場化對英國之整體影響與批評

誠如 Lawton(2005: 106)所言，1979 年後未再出現教育黑皮書，其階段性任務已經完成，但是民眾對教育的觀點已經更具批判性(more critical)。Lawton(2005: 106)綜觀這段時期(1979~1990 年)的改變而表示：

一致性的共識(consensus)已然結束，輿論對於綜合中學與進步方向(progressive methods)有著相當大的懷疑。這些成功的教育大臣將右翼政策，特別是這些鼓勵選擇與市場機制在教育上實行，例如 APS、教育贊助券、國定課程及其測驗，當然也遭受許多了許多實證式(evidence-based)的教育研究反對。

另外 Jones(2003: 108~109)表示保守黨執政 18 年間以新自由主義理念的執政

下，在英國也造成許多相當大正面及負面的影響，例如成功將失業人數從 1982 年的 300 萬降低到 1989 年的 180 萬；促進了繁榮而提高了更好的工作薪資（在服務業，尤其是在選擇方面），80 年代的房屋業、提供私人健康產業及較高之教育都經歷了相當大的成長。負面的影響則是拉大了不同工作領域的差距，80 年代最富有的 10%與最貧窮的 10%的差距因為市場化而更為加大(Glennester, 1995，引述自 Jones, 2003:108)。

保守黨的目的「在於建立一個企業化、擺脫福利國家的色彩的英國，而改革最大的成果便是使經濟又恢復了活力，使市場機制的作用得到強化，企業的生產力以及競爭力也迅速的提升」。但是在保守黨雷厲風行地改革下，留下了兩大遺患，第一：英國的經濟成長的不穩定，若是在經濟快速成長的情況下，會造成通貨膨脹的情況隨之而來；第二，便是造成了嚴重的社會分化後果，也就是貧富差距日益懸殊(陳志彥，2006)。

當然這些改變也帶來了政治上的對抗和轉變。保守黨政策就是要將新自由主義的原則帶入公共政策的核心，強調「減少支出，私有化及撤銷管制」(deregulation) 等措施危害到了保守黨敵人的基礎，改良了新型態的公共管理方式。同時「市場原則管理」和「中央權利」同時加強並獲利。保守黨之公共設施私有化政策成為了 80 年代世界仿效的典範，「移除公有企業(public corporations)並減少公共支援服務如房子、福利和教育等措施」(Jones, 2003: 108)。

此外 Huston(1995，引述 Jones, 2003:109)著作《社會》(Society)，該書評論 80 年代保守黨市場導向的執政如下所述：

一種分裂，使得工作人口結構出現更大的裂縫，使社會分成三種現象：30% 是「完全未受益者」(absolutely disadvantaged)，30%是「被邊緣化及沒保障者」(marginalized and insecure)，40%則是「市場力量已經從 1979 年開始增加」。

從 Huston 的評論看到了自保守黨執政以來，家長選擇權及一連串教育市場化措施出現一種前所未見的危險情形，使獲利及貧窮團體儼然成形於英國整體社

會上。

從社會學者所擔心的社會現象，當然亦延伸到了教育現象，Jones(2003: 112~113)提到在英國貧窮學童⁷⁸從 1979 年佔 10%到 1993 年提升到了 33%，富裕家庭能享受到的教育設施增加；付費學校(the fee-paying sector)規模也成長⁷⁹，已顛覆了一個世紀來的傳統。因此造成了 90 年代中，在付費學校就讀的學生更能確保能進入更高的教育，而公立學校的學生，卻只能有 1/4 的人可以進大學就讀 (Glennerster, 1998; Wilby, 1997，引述 Jones, 2003: 113)。1997 年英國 Ofsted 報告書指出：「過多的窮苦學生集中在公立學校，使其 GCSE 的學業表現相當糟糕！」

但是強烈教育市場化主義者對於保守黨的教育市場化政策仍相當不滿意。例如 Tooley 認為(引述自 Jones, 2003: 115)：

保守黨的教育政策充其量僅是「選擇」上的改革，家長選擇權是在相當多的規定、國家提供及資助下被允許的，在此系統下市場未能適切地「供給」，家長不需付費在學校設備，新學校不能輕易地反應出家長需求，而國家沒有減少其國定課程之規定，也沒有加強去監視學校效能。

由此可知 Tooley 對於教育市場化的看法是更具自由市場與競爭性概念。但是 Jones(2003: 115~118)看法與 Tooley 不同，他認為 Tooley 忽略了保守黨教育改革的「新奇性及強大效力」(novelty and force)。Jones(2003: 115)認為保守黨教育市場化政策已為英國教育帶來了很大的改變：

市場化(marketization)，加強了競爭性(competition)及差異性(differentiation)在學校系統，能為學校管理及學校文化、大量的學生及家長的行為上為英國帶來主要的改變。

進一步來說，Jones(2003: 116~117)認為保守黨的教育市場化改革為英國帶來了下列三種變化：

⁷⁸ 指家庭收入低於國家平均收入的一半之學生家庭(Jones, 2003: 112)。

⁷⁹ 從 1979 年吸引了 5.8%的英國學生人口，到了 1991 年則成長到 6.7%的人口(Jones, 2003: 112)。

1、供給面：學校的多樣化(diversity)

80 年代，有 10%學生在文法及現代學校就讀，私立學校學生增加，私立學校因為「補助安置計畫」(Assisted Places Scheme)而加強，設立「城市科技學校」；成立「中央維持學校」(GMs)；90 年代成立「專門重點中學」(specialist schools)可以去選擇了 10%有相應能力的學生。因此到了 1997，因為多樣化的選擇，使得綜合中學學生比例降到了 40%。

2、財政自主性(financial autonomy)

1988 年以後學校可以管理自己預算，學校收入多寡依照所招收的消費者(consumer)，也就是學生數而定，消費者可以依照學校的表現作出選擇。Jones 認為這會使學校發展出一種新的管理文化，接納私立學校模式的管理方式。Fergusson 認為「這方式遠比中央規定或糾正的方式來提升學校管理服務能力來得更為有效」。

3、差異性(differentiation)

英國能藉由市場化、選擇機制及多樣化的學校所創造出來的各能不同的人才，這也正是英國保守黨前工業部長 Joseph 的目標。他並認為保守黨的教育改革可以創造出強烈的界線(boundaries)在學術、職業及一般成就學生的表現上。

此外當時工黨也很關心保守黨因為一味地要將市場原則介入教育，而使得 LEAs 的夥伴角色很明顯地降級(Lawton, 2005: 104)。接下來本研究將就數個實際市場化教育政策改革所造成之影響與變化陳述於下文。

二、教育市場化在英國中等教育實際政策之影響與批評

本研究將就保守黨時期所推行一連串與中等教育市場化相關的政策之優缺點及批評來進行探討。茲就「中央維持學校」(GMs)、「補助安置方案」(APS)、「城市科技學校」(CTCs)、「ERA 之國定課程」、「強調學校績效與經營」、

「重視家長選擇權」等六項政策，所造成之影響與批評整理如下：

(一)、中央維持學校(GMs)之影響與批評

GMs 填補了保守黨「選擇」的需要，雖然仍保有綜合中學之名，但若隱若現顯示出「選擇性」(selective)，因此深受中產及有抱負階級(apsirant)的歡迎。1994年工黨領袖 Tony Blair 甚至把他的大兒子送往 GMs 就讀，因此 1999 年工黨決定要取消 GMs 時改採「公平基金政策」(fair-funding)時，也難怪 GMs 的校長會大聲咆哮地反對⁸⁰(Tomlinson, 2001: 55)。

另外本研究所提到《1992 年白皮書》、《1993 教育法》及 GMs 的另一個影響為「中央集權化」。為此 Walford(1994: 135)還做了一個非常有趣的比喻：

看得出來政府在暗示地方教育當局(LEAs)應該要樂觀地(positively)去面對自己的「死亡」(death)，政府甚至還會提供你一把銳利的刀鼓勵你自殺算了。

因此正如 Walford(1994: 135)所說，「教育已不再是國家系統，地方經營(national system locally administered)，而是地方系統，中央管理了(local system managed from the centre)」。

後來在《1992年白皮書》也是以「選擇與多樣化」(choice and diverstiy) 為名，當然這白皮書被批評轉移了LEAs更多的錢投入教育而使教育愈來愈走向市場化。連溫和派的保守黨員亦批評這過於強調選擇權，例如有些GMs可以獨立外LEAs的控制(Lawtion, 2005: 110)。因此該白皮書甚至被反對者嘲笑應該要改書名為：混亂與敗壞(chaos and perversity)(Tomlinson, 2001: 50)。

連保守黨內部對於GMs的批評亦相當不客氣，內容如下(Conservative Education Association 1992，引述自Tomlinson, 2001: 52)：

政府太強調GMs了，而我們相當懷疑其效能...GMs實際上就是政府要將英格

⁸⁰ Howson(1999，引述 Tomlinson, 2001: 55)指出 GMs 享受高經費且不需受 LEAs 的控制，因此大受校長歡迎。

蘭及威爾斯地區的學校「國家化」(nationalising)...如果有更多的學校成為了GMs，那麼政府要每年多花費145億英鎊(14.5 billion)以上，這並不是民主社會負責任的方式。

一篇登在「Independent on Sunday」的社論題目：「四個謊言要告訴家長」(Four lies to tell parents)，內容問道(Independent on Sunday 1992, 引述自Tomlinson, 2001: 52)：

難道政治人物都以為我們是傻子(stupid)嗎？上禮拜的白皮書，其內容極度不誠實，《1992年白皮書》就是一個政治性文書而且充滿謊言。

這篇社論最主要攻擊的是由學校依照學生的能力及天賦去選擇(select)，只會在綜合中學體制內製造出「選擇性的聚落區」(selective ghettos)；並指出一直都沒有證據證明綜合中學使學生程度降低，反而較以往更多的綜合中學之學生通過考試而進入更高的教育學府(higher education) (Tomlinson, 2001: 52)。此外相關研究顯示GMs的學生，雖然測驗獲得高分的比例占了大部分，而其原因乃因為GMs學校的社經背景不利學生比例較低，若將學生之社經背景納入考量，GMs的教育成效並沒有更好(Levacic & Hardman, 1999，引述自張明輝&顏秀如，2005)。

而GMs若有過多的人申請就讀，會演變成「學校選擇學生，而非家庭選擇學校」。許多學者指出(Bush, Coleman & Glover, 1993；Fitz, Halpin & Power, 1993，引述自張明輝&顏秀如，2005)，中央教育經費補助政策(GMs)將會導致雙軌系統的發展，而且除了較多的經費投入以及持續增加的額外經費支出外，更有證據顯示GMs之教育內容與地方教育當局所管轄的學校有很大的不同。因此也代表著「教育不平等」的情況。

(二)、「城市科技學校」(CTCs)之影響與批評

英國關於選擇和選擇爭議之一，就是促進多樣化及家長選擇權的「城市科技學校」(CTCs)，ERA 明定實施 CTCs 以來，關於 CTCs 的批評有來自於 LEAs 轄

管的學校校長及老師，他們說(引述 Walford, 1994: 80)：

CTCs 都是在挑選最關心學生課業的家長，而這些學生通常也是最具熱誠(keen and enthusiastic)。他們質疑 CTCs 的目的雖是要挑選有特殊技能的學生(功課不一定好)，但是這些特殊技能的學生可以在一般學校成為學習的模範(model)並可以在運動、藝術等方面鼓舞校風。

評論家也認為 CTCs，在許多方面看來就是保守黨政府早期要朝向一個不平等(inequality)的教育體系(Geoffrey Walford, 1994: 80)：

也就是說這些可以選擇學生的學校，例如 CTCs 都能擁有最好的設備、經費及支援。

英國相關研究結果顯示，CTCs 雖然強調招收具有多元能力的學生，但其入學申請程序卻使得學校的選擇，是建立在家長與學生選擇就讀動機的高低，因為對該學校不感興趣的家長與學生根本不會提出入學申請(張明輝&顏秀如，2005)。因此本研究認為政府的教育政策，應該要考量到「市場的需求面」是否有相當的需求面，若只為顧及理想而忽略了需求(家長與市場)的考量，很容易會發生叫好而不叫座的現象。

綜而言之，Walford以為學校將逐漸形成一個階層體系，在這體系中，學校的學生學習成就是教育選擇的主要規準，至於學生的其他多樣才能則很容易被忽視，同時並無證據顯示家長教育選擇權的增加能增進學童的學業成就，反而是伴隨更多政府中央集權的措施，因此，家長教育選擇權亦可能引導學校教育的焦點逐漸窄化(引述自張明輝&顏秀如，2005)。

(三)、補助安置方案(Assisted Places Scheme，簡稱 APS)之影響與批評

關於 APS 之影響，Wilkinson(1986，引述 Walford, 1994: 41)樂觀認為若沒有 APS 將會讓許多學校生病(sick)，因為財政困難而更難招收學生。而 Walford(1994: 41)則認為：

保守黨政府認為 APS 擴張了「選擇權」，並可以幫助個別家長及學生、同時也支援了私立學校相當大的經費與思想。因此有 12% 的中學生在私立中學就讀而得到 APS 之支援，APS 並對一些學校來說延續了他們的健康與成功 (health and success)...

對 APS 的批評：工黨當時批評保守黨這項政策，是不是認為綜合中學並不適合「可以的學生」(able pupils)，這將會除去(strip)綜合中學裡有潛能且高表現的學生因而降低了許多學校的整體成就表現。從這也可以看出 80 年代時工黨和保守黨教育上的歧見增加，工黨是希望全面綜合中學化(追求平等)，而保守黨則是將選擇權(the right to choose)列為神聖信念，正如同《1980 年法案》，將家長納入中小學董事會組織一樣(Lawton, 2005: 102)。

Walford(1994: 41~42)對於 APS 之批評如下：

APS 讓家長有機會去選擇(choice)要去那間協助學校，以幫助其小孩學習。這計畫也允許學校去改善學生之學業品質(academic quality)。當然過幾年後，學校在考試成績真的成功提升了。也讓這些學校有本錢去選擇(selection)他們所要的學生，不再是讓家長去選擇(choice)他們所要的私校了。

藉由 APS 政策之影響，也讓我們清楚了解到了「選擇與選擇」(choice and selection)的連結關係與互動。筆者認為正所謂「魚與熊掌不可兼得」，尊重「家長選校權」後，是否也連帶提升了成功學校(success schools)之「學校選生權」及失敗學校(failing schools)之「學校無選權」呢？如何去處理其間微妙的關係，也是頗耐人尋味。

(四)、國定課程(national curriculum)之影響與批評

Tomlinson(2001: 56~57)指出英國 ERA 1988 除了教育市場化理念外，影響最大莫過於國定課程的實施，ERA 的前 25 個部分都是有關於國定課程與評量的規定。Tomlinson(2001: 56)並說：

「國定課程」是個倒霉的標題(unfortunate title)，因為 80 年代的經濟正在流行全球化(globalization)及國際主義(internationalism)等關鍵字。而國定課程也影響了英國 70%中小學的課程，但也允許部分私立學校可以繼續規劃(devise)其課程。

Lawton(2005: 156)則認為「國定課程與測驗」(national curriculum and assessment)是英國保守黨為了英國中學可以提供資訊的工具讓家長在準市場內(quasi-market)選擇好學校，並讓壞學校被市場所淘汰(drive out of the market)。

但是國定課程在當時並未受到很大的反對與批評，部分原因是國定課程被認為也是工黨的主張而不是保守黨的原則，當時工黨較關心的保守黨因為一味地要將市場原則介入教育，而使得 LEAs 的夥伴角色很明顯地降級(Lawton, 2005: 104)。不過國定課程後來仍慘遭批評，因為其中的十個主題被認為太過仔細(too detailed)且過於規範(over-prescriptive)，有損教育之自主性(Lawton, 2005: 104)。

(五)、強調競爭、學校績效與經營之影響與批評

把市場觀點的教育理念實施在每間學校如同一個島上的競爭(island competing)，是為了要擊敗其他學校而不是要提供最好的給每位學生。機會品質與平等也是教育的目標之一，我們若不能夠有一個高品質的教育系統那麼會使大部分學生失敗...教育是要發展個人技能、自信及自我尊重...

(Taylor: Opening Doors to a Learning Society, 1994，引述自 Lawton, 2005: 119)

經由這段話可以看出來Ann Taylor⁸¹，這位工黨重要教育人物對於教育市場化的批評清楚而明瞭，教育應該要追求品質，而不是完全以競爭手段來擊敗其他學校而取得勝利。

⁸¹ Ann Taylor，前工黨影子教育大臣(1992~1994)。Lawton(2005: 118~120)認為工黨在她下台前的教育政策是非常好的時期，讓工黨教育政策能建立在現代社會價值觀及原則上，成功地扮演影子教育大臣(Shadow Education)的角色，只可惜 1994 年 Blunkett 接任後逐漸偏離此原則。

因此 Taylor(前工黨影子教育大臣)認為要促進一個學習型的社會並非「競爭與績效」，而是下列五項元件(Ann Taylor, 1994，引述自 Lawton, 2005: 119)：

- 1、入學機會(Access)：教育必須要服務每位大眾。
- 2、品質與公平(quality and equity)。
- 3、繼續教育(Continuing education)。
- 4、負責任(Accountability)：教育是屬於全體社會組織也是每個人的利益。
- 5、夥伴關係(partnerships)：就是一個公民社會不可以操控其教育系統在競爭基礎上，有品質的教育依靠的是夥伴關係。

上述Taylor強調的是品質與公平並著重建立良性的「夥伴關係」，而不是彼此之間的競爭與淘汰。畢竟學習型的社會是追求自我的成長，而非以超越他人為目的。

此外Walford(2003)認為，其實學校試圖改善學生的學業成就並非不對，問題在於會造成「學生之學業成就逐漸成為學校自我評估，以及他人判定學校的唯一方式或標準」之現象。換言之，在英國更多的家長選擇權所造成的並非是學校教育更多元化發展，反而是導致更多的一致性與相似性。因此一旦學校被置於單一社會階級體系去競爭，則會產生較受歡迎與不受歡迎的學校。受歡迎的學校能夠吸引並選擇有利於其整體學業成就表現的學生，如此將使得學校間的差距逐漸擴大(引述自張明輝、顏秀如，2005)。

因此Walford(2003)認為要關閉一所學校是非常困難的，認為事實上就地方教育當局而言，它常具有政治敏感性並且必須花費數年的時間，況且一旦學校被關閉到足夠的數量，學校的數目與學生數量大致相符，則學校競爭持續改善品質的壓力就會不足，而且學校也沒有關閉的威脅。因此，如果希望透過市場競爭維持與增進學校教育的品質，則必須有足夠的學校數量以及讓新學校教育供應者進入市場的能力(引述自張明輝、顏秀如，2005)。

此外80年代時期的Kinnock, Bernard Crick⁸², Raymond Plant, David Blunkett 等人批評保守黨的改革是新右派自私的實利主義價值觀與競爭，卻忽視了諸如失業及無家可歸者的社會問題。因此例如Crick(1984)，他主張要連結「社區及公民」(community and citizenship)，提倡政府的操作應該將市場經濟(market economy) 朝向促進平等的利益為目的。

Blunkett⁸³ & Crick合著的非官方聲明(An Unofficial Statement, 1988，引述自 Lawton, 2005: 106)表示：

市場在社會已經有一個合法的地位，但是互助合作的社區道德觀念應該優先，而這只能在民主社會中才能被了解，他們要追求的是一個中央主導及地方參與社區的平衡，不要因為市場優先而被打破。

(六)、重視家長選擇權之影響與批評

1980 年代以前英格蘭與威爾斯地區，儘管大部分的教會學校已納入國家教育經費補助(state-maintained)的範圍，但真正能行使特定學校的選擇權仍僅限於那些有意願，並有能力支付較高學費進入私立學校的家庭，因為當時英國私立學校，和其他工業國家相較數量並不多，但卻較更具有貴族化及學術化的特質，因此更社會選擇性的功能。所以 80 年代前，雖可選擇進入何種形式的學校，如單一性別或男女合校的學校，但卻很難選擇特定的學校就讀(Walford, 2003，引述自張明輝&顏秀如，2005)。可見在保守黨力推教育市場化以後，可以讓家長更能夠為自己的小孩選擇所要就讀的學校的好處雖然增加，但有時私校學費的昂貴仍讓一般家庭卻步。

至於更多的家長教育選擇權是否如保守黨政府所預期的，能有助於學業成就表現的改善，儘管擴大家長教育選擇權以後，英國的 16~18 歲考試成績的確有顯著改善，但是這項成功並不一定與家長教育選擇權有因果關係，因為在英格蘭與

⁸² Bernard Crick，英國 Birkbeck Colloge 政治系教授。

⁸³ David Blunkett，工黨執政後的首任英國教育大臣(1997~2001 年)。

威爾斯地區，擴大家長教育選擇權的實施，同時也伴隨其他政策，例如國定課程、統一測驗、公佈學校考試成績結果與強化學校視導等政策或規定的實施，而這些措施皆有可能提高學校成績(張明輝&顏秀如，2005)。

另外為了吸引家長選擇來學校就讀，精美的學校介紹書當然是不可少。關於學校簡介及計畫書，Godber(1999)則提到當時校長的心聲：

要列上至少 19 項的資訊，需要投資大量的錢及心思(ingenuity)在上面，當地的印刷廠一定得感謝保守黨國家教育大臣多年來推動實施教育市場化，對許多學校來說，要去呈現並設計出非常漂亮且彩色的小冊子，已經成為學校的表演策略之重要成份之一。

可見這小小一本學校介紹書，有可能得讓學校忙上許久，但其對於學校之教學績效提升與學生之學習的助益卻是讓人懷疑。

英國有些教育學者如 Gewirtz 等人，更說「都是因為”選擇”所造成的這種教育不平等現象」，Gewirtz 說(引述自 Jones, 2003: 113)：

選擇體系使特定種類家庭受益，但卻不利其他階級家庭！

(Choice systems privileged certain sorts of family and disadvantaged others)

因為若從家長選擇一所特定學校的原因來看，曾有相關研究(Walford, 1997)將家長選擇學校的原因，分成過程(process)與結果(product)二個規準，所謂「過程」規準，包含人際關係能力相關的指標，例如孩子所就讀學校是否幸福快樂？等，而「結果」規準，通常是指測驗考試的結果。早期的研究顯示家長對「過程」的關心，勝過於「結果」，但在鼓勵家長選擇權情況下，近來有許多研究指出(Carroll & Walford, 1997，引述張明輝&顏秀如，2005)，家長對考試結果的關心逐漸增加，不過家長將特定學校的考試結果納入考量的方式卻是複雜的，因為考試結果甚少是家長選校的唯一指標，即使是主要的指標，考試結果也通常是扮演一個篩選的機制，即用來排除特定學校。

另有研究發現，學校經營者在談到有關該校吸引人之處，多強調學術研究的

進步以及考試成就，這些都是在強調選擇權的氣氛下，最主要且最廣泛被人接受的「好學校教育」(good schooling) (引述張明輝&顏秀如，2005)。反而讓人忽視了學校教育許多其他正面的功能。

綜合本章節討論，柴契爾夫人成功的把工黨自 1945 年時所塑造的「福利國家」政策路線，轉變為強調「生產力與經濟成長」的政策途徑，把這理念導入了英國的教育政策，對英國也產生了許多的影響。「即使到了今天，新工黨政府的施政方向仍未偏離柴契爾所設定的軌道」(Roskin, 1999，引述自陳志彥，2006)。

總括來說，教育市場化對英國之整體影響與批評有：

- 1、成功地降低失業人數。
- 2、促進社會進步，提高薪資，並使得 80 年代的房屋業、私人健康產業及較高之教育都經歷了相當大的成長。
- 3、負面影響則是貧富差距拉大⁸⁴。富裕家庭能享受的教育設施反而增加；付費學校(the fee-paying sector)規模成長。公立學校則集中過多窮苦學生，學業表現不理想。

Jones 並認為保守黨帶為英國帶來了三種變化：供給方面有學校的多樣化(diversity)、財政自主性(financial autonomy)與區別性(differentiation)等。

關於保守黨執政 18 年的教育市場化政策的影響與批評，例如中央維持學校(GMs)被認為是「地方系統，中央管理」(local system managed from the centre)，並且導致「雙軌系統」(double trails)的教育系統；若有過多的人申請就讀，則演變成學校選擇學生，而非家長選擇學校，並製造出「選擇性的聚落區」。

而城市科技學校(CTCs)被認為擁有最好的設備及經費並可以挑選學生，保守黨是要造成一個不公等(inequality)的教育體系。補助安置方案(APS)政策之影響，讓我們認識選擇(choice)與選擇(selection)的連結關係與互動。筆者認為尊重

⁸⁴ 英國貧窮學童從 1979 年佔 10%到 1993 年提升到了 33%。

了「家長選校權」後，形成了成功學校(success schools)之「學校選生權」及失敗學校(failing schools)之「學校無選權」呢？如何去處理其間微妙的關係，也是頗耐人尋味。而「國定課程與測驗」(national curriculum and assessment)，則被認為是讓家長選擇好學校，以提供資訊之工具。國定課程的批評，則是太過仔細與規範性，有損教育之自主性。

關於教育體系之競爭、學校績效與經營之影響與批評，則有教育應該要追求品質，而不是完全以競爭手段來擊敗其他學校而取得勝利。Ann Taylor認為「品質與公平」應建立於良性之「夥伴關係」，而非競爭與淘汰。畢竟學習型的社會是追求自我的成長，而非以超越他人為目的，更不是競爭與績效。Walford則認為會造成「學生之學業成就」成為判定學校好壞之唯一標準，造成教育之一致性與相似性，反而無法達成市場化所要追求的多樣化。因此應該要連結「社區及公民」，提倡政府應該將市場經濟以促進教育平等之利益為目的。重視家長選擇權之影響與批評則是「選擇體系」使特定種類家庭受益，但卻不利其他家庭受益。而為了吸引家長的選擇，精美的學校介紹書會讓學校忙上許久，但對於學校之教學績效提升與學生之學習的助益卻是讓人懷疑。

「魚與熊掌不可兼得」，畢竟在追求績效的 80 年代，教育市場化被認為能有效提升教育績效，英國後來之研究統計也證明了這一點。1979~1997 年期間公立中學的學業表現的確獲得了大幅的進步，例如 1979 年 16 歲學生的統一測驗合格率是 25%，1997 年測驗合格率則為 45%；至於 18 歲的 GCE(A level)測驗，1979 年合格率是 12%，1997 年合格率已超過 30%(Chitty, 1999: 6)。或許這也是為何後續執政的工黨教育改革仍帶有教育市場化之色彩。本研究的第四章，將繼續以「教育市場化」觀點探討 1997 年以後工黨所推動的中等教育政策改革內容及兩黨間之差異。

第四章

教育市場化與新工黨中等教育政策(1997~2007 年)

1997年春天，18年來保守黨第一次輸掉了大選，並且獲得了20世紀以來最少的國會席次，不再能對外代表英國了。Jones(2003: 143)這麼形容保守黨執政的特色：

保守黨雖然不再是執政黨，但執政18年來為英國80s及90s帶來了許多施政特徵，例如市場中心(market-centredness)、國家主義(nationalism)、懷舊文化(cultural nostalgia)、忍受貧窮(tolerance of poverty)及擴大不平等(widening inequality)。

Jones並認為英國自1944年以來，1997年執政的新工黨政府被認為是最具有清楚明確的教育改革政策的政府，尤其在於準備知識經濟及解決社會問題上(Jones, 2003:170)。而前首相Blair的決心更可從下面看出：

今天新工黨已經誕生，我們的任務就是國家的重生

(Today a new Labour Party is being born. Our task now is nothing less than the rebirth of our nation)

(Blair 在 1995 工黨特別會議之宣言，引述自 Lawton, 2005: 122)

而 1997 年執政的新工黨是否正如 Jones 所言，倡導新中間路線「第三條路」最力的新工黨教育改革，或仍保有保守黨執政所遺留下來的市場機制理念來進行改革呢？本研究將依此觀點檢視新工黨執政十年來之中等教育政策與教育市場化發展。

第一節 新工黨教育理念與中等教育政策沿革

1997年11月，英國前教育大臣Blunkett於教育白皮書《成功的學校》(Excellence in Schools)發表對教育理念的看法，而此看法亦被當時首相Blair認同：

提供一個為公民權利(citizenship)有效的教育之建議：將包含參與的天性及練習在民主國家；公民之義務(duties)，責任(responsibility)及個人權利；個人及社會的社區活動價值。

(Excellence in Schools(1997: 4)，引述Lawton, 2005: 127)

Blunkett強調以「公民權利」作為有效的教育及責任與義務的訴求，我們可以看到1997年後執政的新工黨，在教育政策的理念和保守黨有著不同的訴求，因此本節將分二部分來討論，第一部分將探討新工黨中等教育理念，第二部分則以教育市場化的角度來檢視1997年以來新工黨的中等教育政策內容。

一、新工黨之中等教育理念

從柴契爾夫人鐵娘子誓言將新自由主義的市場理念與私人企業經營精神帶入英國各個公營部門，亦包括教育上的改革，十餘年下來就如同 Jones(2003:108)所言「保守黨執政之最大成就讓工黨放棄了原有的政黨原則，而與之調和」。

更早的英國學者Roskin看法(1999，引述劉坤億，2003)亦和上述Jones意見相似，他說：

柴契爾夫人成功地將1945年以來工黨所塑造的「福利國家」政策路線，轉變為強調「生產力與經濟成長」的政策途徑。即使到了今天，新工黨政府的施政方向仍依循柴契爾所設定的軌道。

因此本研究將討論新工黨之中等教育理念，並分為下列二部分來討論：

(一)、第三條道路

此外Blair一直強調的「第三條路」(Third Way)，亦是新工黨執政的重要理念基礎，學者們經常把「第三條路」與英國前首相Blair連結在一起，並將「第三條路」視為Blair的新工黨從在野黨走向執政黨的執政綱領(陳志彥，2006)。

Blair(Blair, 1998；引述自 Mark Olssen etc. , 2004: 200)對第三條路的認知為：

第三條路係整合兩個偉大的「中左派」(left-of-centre)思想，也就是社會民主主義與自由主義而來，並吸取了其活力(vitality)...自由主義者強調個人自由的卓越在市場經濟；社會民主改善社會正義為主要課題。而這兩者並沒有衝突。

Blair 更提到第三條路運用到經濟、公民社會、公共服務及外交政策上的具體理想為(本研究僅截取公民社會及公共部分) (Blair, 1998；引述自 Mark Olsson etc. , 2004: 201)：

...在公民社會方面：以一種權利及責任方向，加強在法律及秩序 (law and order)與社會進程(social programmes)去防治犯罪之因；在公共服務方面：投資將確認機會平等性，並依據每個人(tailored services)及現代消費者的需求 (the need of the modern consumer)去提供(provide)更多服務，以保護公共財 (public goods)和公共市場(markets)...

第三條路創始及提倡者 Giddens(2000，引述自 Mark Olsson etc. , 2004: 201)則認為：

第三條路是關於重建社會民主原則去回應「全球化改革」(revolution of globalization)及「知識經濟」(knowledge economic)。

Giddens(1998)並認為「政府及民主機制要扮演不可或缺的角色就是維持一個繁榮的市場經濟(prosperous market economy)」。而繁榮的市場經濟則「需要一定程度的社會共識而這也只能在一個繁盛的公民社會方可達成」。因此在個人與社區之間將會有下列兩種新關係出現(引述自 Mark Olsson, 2004: 201)：

1、沒有責任就沒有權利(no rights without responsibilities)。

2、沒有民主就沒有權威。

Callinicos(2001)則認為第三條路是「難以歸類的混合體」(amorphous amalgam)，嘗試要操控一個中間道路介於「自由市場」及「傳統福利國家」之間(M. Olssen, 2004:201)。根據陳志彥所整理出來的第三條路特徵如下表4-1：

表4-1 第三條路之特徵

政府功能	跳脫「大政府」和「小政府」的舊格局，強調國家應具有調整與轉化的能力
市民社會	強調權利與義務平衡的公民社會
中心思想	民主價值，包容式的平等，社會公民權利
經濟觀點	混合式的經濟，「效率」和「公平」並存
就業面	積極福利以及社會投資的福利國家機制
國家觀點	以國家作為全球化的角色
國際觀點	強調世界性的民主

資料來源：鄭武國譯，《第三條路：社會民主的更新》1999，引述陳志彥，2006

由於傳統上的左派認為右派無止境的追求個人利益會造成嚴重貧富差距的弊端，又認為社會福利的政策會造成人民對國家的過度依賴而降低競爭力，「第三條路」也就是所謂的「中間偏左」的政治理論模型便出現了(陳志彥，2006)：

公共政策需要從關注「財富的重新分配」轉移到「促進財富的創造」，同時政府應發揮其功能來引導企業並提供勞工在全球市場更有效率的條件，給予公民社會組織幫助並促使其可以改善社會問題。

總括來說，新工黨的教育理念仍受保守黨的影響，帶有自由主義色彩，且強

調品質的提升，不再像過去那麼強調齊頭式平等；此外帶有「中左派」味道的第三條路，在教育上是積極投資、強調權責相對、夥伴關係(partnership)並注重效率與公平(efficient and justice)等理念，以創造出左派與右派兼具之「第三條路」之色彩，並影響了新工黨執政理念。接下來我們將就教育市場化的觀點來檢視新工黨1997年執政以來之重大中等教育政策與事件。

(二)、保守黨之繼承者抑或改革者？

從Roskin的說法認識到英國近二十年來的政府治理模式，也可以從1997年工黨執政後的表態與調和政策看得出來，Jones認為新工黨是「趨向市場經濟且有規模地削減公共部分支出並減少干預貿易聯盟之利益」。Jones並直接表明了「新工黨是保守黨之繼承者」(inheritors) (Jones, 2003: 108)。

1997年新工黨重新贏得執政權後，終結保守黨長達18年的統治，分析工黨再度執政原因主要是「其在教育改革上做了許多努力，並延攬優秀學者規畫各項教育政策」(黃藹，2002)。Lawton(2005: 124)則認為1997年Blair當選時有相當多的優勢，例如Blair從1994年擔任工黨領袖起便做好準備；他也擁有大多數民眾支持；他重新組織工黨，使得黨內爭執降到最低；他廣受大眾與媒體歡迎。但他的負面批評則是被批評其教育思想高度傾向右派思想，甚至是柴契爾主義；他是個「權利狂熱者」(power freak)，執著已見甚至抵觸了影子內閣(shadow ministers)的政策。

工黨強調公立學校的績效責任將取代保守黨時代的新右派市場思維，不同於保守黨的菁英教育以及新右派的市場思維，工黨將績效責任擴大為全面提升公立學校學生的學習表現(姜添輝，2006)。因此社會正義(social justice)、政府和公民社會的夥伴關係(partnership)和社區重建(communitism)，Blair把這三項準則列為教育改革的基本概念(吳世婕，2003)。

Michael Barber對教育的願景是希望工黨能為英國打造一個「世界級的教育服務」(world class education service)(Lawton, 2005: 130)：

要阻止更多的人願意付錢就讀私校，卻不願納稅予政府辦理教育，並防止「窮人享受窮服務」(a poor service for poor people)之現象。

因此他建議要「高挑戰性、高支援性」(high challenge, high support)，他並提出了三種方式去達成這個目標：

- 1、所有學生都能辦到：設定高標準並期待每位學生去達成。
- 2、不要對「品質」妥協，就是投資它吧(invest in it)！
- 3、政府需要品質但也必須提供品質。

Barber於1999年時亦提到新工黨對於未來英國教育的看法(引述Lawton, 2005: 130)：

學校未來將會高自主性及高效能性(high autonomy and high performance)；學校革新將會全球化；公共單位將終止在「誰提供？」，相反地他們會問「公共利益如何被確保？」

二、新工黨中等教育政策沿革

張明輝、顏秀如(2005)認為有關家長教育選擇權的變革，即使到了 1997 年工黨執政之後仍沒有改變。本研究教育市場化之觀點為「強調選擇與競爭、多樣化、著重生產者的績效表現、消費者(consumer)為中心、教育機構的私有化及企業化，進而符合經濟效率與整體教育品質提升的趨勢」，以此觀點檢視新工黨自 1997~2007 年這十年間所公布重要的教育白皮書、改革法案等相關中等教育政策內容，並將相關法案、事件等整理為下表 4-2：

表 4-2 工黨時期重要教育法案、報告書及事件年表(1997~2007 年)

年代	類別	名稱
1997.5	事件	工黨當選執政。
1997	報告書	《1997 年學校卓越白皮書》(Excellence in Schools)。
	法案	《1997 年教育法》(1997 Education Act)。
	事件	廢除 APS 計畫及幼兒教育券(nursery vouchers)。
1998	法案	1998 年《學校水平與架構法》(The School Standards and Framework Act)。
	報告書	教育綠皮書《教師：變遷中迎接挑戰》(Teachers: meeting the challenge of change)。
	事件	廢除保守黨所設立之「中央維持學校」(GMs)、設立「教育行動區」(EAZs)。
1999.3	事件	Blair 和 Blunkett 發表行動計畫有關於「城市內教育」(inner city education)，包含專長的擴張及培根學校(Bacon schools)。
1999.3	報告書	《城市成功》(Excellence in Cities)(DfEE)。
1999.9	報告書	教育白皮書《學習成功》(learning to Succeed)。
	事件	「國家及地方學習與技能委員會」(National and local Learning and Skills councils)成立。
2000	事件	Blunkett 宣佈 12 歲測驗，16 歲夏令營(summer camps)並將改變專長學校之招生；Blair 重申保證於專長學校。
2001	報告書	《教育白皮書：學校成功之道》 (The White Paper, School: Achieving Success)。
2001	報告書	工黨競選文宣《不列顛的野心》。
2001	報告書	教育綠皮書《在成功之上：提升標準、促進多元化、完成結果》(Building on Success: Raising Standards, Promoting Diversity, Achieving Results)。
2001.5	事件	工黨大勝，繼續執政。

2003.2	報告書	《新專長重點系統：改進中等教育》(A New Specialist System: Transforming Secondary Education)。
2004	方案	《與學校形塑新關係》(A New Relationship with Schools)。
	報告書	《五年改革計畫》(Five Years Strategy)白皮書。
2005	報告書	教育白皮書
2006	法案	《教育和督學法案》(The Education and Inspections Bill)
2007	報告書	《願景 2020》(2020 vision)

資料來源：參閱 Lawton, 2005: 122~146, Tomlinson, 2001: 86~111 & DfES 網站

(一)、1997年工黨競選文宣

1997年工黨的競選文宣關於教育的部分，包括了更小的班級(smaller classes)、更高標準(higher standards)、電腦學習(access to computer)、終身教育(life-long education-a new University for Industry)及更多的教育經費等承諾，並指出11 plus不會再出現(revived)，但仍警告(Labour election manifesto 1997，引述自 Lawton, 2005: 124)：

我們必須要讓綜合中學現代化(modernize comprehensive schools)，學生不能都是一樣的能力或是一樣的學習速度。因此我們要讓班級內的學生，不管是有能力(high-flier)或學習慢的學生都能有效學習並進步(maximize progress)。

(二)、1997年《教育白皮書》(Excellence in Schools)

新工黨執政後的首部教育白皮書，該書表達出「標準更甚於結構」(standards matter more than structures)的理念，並宣示(引述 Lawton, 2005: 125)：

介入(intervention)會與成功相等(proportion to success)，將完全無法忍受低效能表現(zero tolerance of under-performance)：給學校迫切的壓力，但這壓力亦會和「支援」(support)互相平衡，目標是要改善數學與文學...也將會有適

合全班教學的教學法建構...教育原則會是針對大多數(many)而非少數(few)...

另外關於學校、地方教育當局及教育標準(schools、LEAs 及 Ofsted)的功能與運作，該書也清楚表示(引述 Lawton, 2005: 125)：

LEAs 及 Schools 應該要提出更多「管理的資料」(management data)；1999年起 LEAs 要準備發展計畫(development plans)，且必須 in line with 教育部學校標準效能單位(Department's School Standards and Effectiveness Unit)；Ofsted 將會被授權要經常監督 LEAs...並將對綜合中學現代化...提出對教育行動區(EAZs)的計畫...

由此我們可以看出來，工黨 1997 年執政後對於教育改革的信心及決定，當時教育大臣 Blunkett (引述 Lawton, 2005: 125)甚至信誓旦旦地說：「2002 年將達到白皮書所設定的目標，否則下台負責(resign)」；從針對 many 而非 few 的教育思考基礎也可看出 1997 年的工黨教育路線會和保守黨也是大為不同，正如同 Lawton(2005: 125)所說：「新工黨教育政策是”包含”(inclusion)，強調教育利益必須要針對全體！」Lawton (2005: 126)並進一步舉兩個例子來證明新工黨對教育的信念並實際導入政策：

第一個就是綠皮書(Excellence for All)，討論如何提供有特殊教育需求的學生；第二個就是設立「社會排除組織」(Social Exclusion Unit)在內閣辦公室(Cabinet Office)，以聯絡各部會的方式來運作，包含教育，來關心這些瀕臨危險被排除在外(exclusion)而無一般機會的年輕人。

(三)、1998 年《學校標準及架構法案》(The School Standards and Framework Act)

該法案是新工黨執政後的第一個教育立法，且非常長。大部分內容是在說明新結構將學校(classifying schools)分為三種類型：「基礎(Foundation)、aided、社區及其分支部門」。該法案與教育市場化相關理念有：「保守黨所規定合法選擇學生制度要重新檢討(reviewed)，可以依照天賦選擇學生至 10%之招生量」(Lawton, 2005: 126)。該法案並廢止了學校經費籌措局與中央維持學校(GMs)計畫

(陳怡如，2003)。關於 1998 年《學校標準與結構法案》，Jones(2003: 166)則表示：

《1998 年法案》可以看到設定高目標與高標準並強調績效；學校要制定目標達成計劃；教師則依表現敘薪等政策，可以看出新工黨仍保有部分教育市場化理念。

(四)、1998 年《教師：變遷中迎接挑戰》(Teachers: meeting the challenge of change)

該教育綠皮書，主張為提升教師地位和教學品質，對教師進行評鑑並據以調薪，並以「依表現敘薪」(performance related pay)作為提高教師工作誘因的方案。該綠皮書中建議有下列五點(引述自陳怡如，2000)：

- 1、讓好老師在接受評估後，邁入更高一級的敘薪。
- 2、每年對個別教師進行更嚴格的考核來決定薪資。
- 3、「學校表現獎勵方案」(school performance award scheme)。
- 4、更系統化的學校管理。
- 5、績效要更為清楚並對新系統加以追蹤。

並預計在西元 2000 年以前設置 5,000 名「高級教師」(advanced skilled teachers)，2002 年達到 10,000 名，該等級之教師年薪可達四萬英鎊，比起現有最資深教師年薪 22,401 英鎊(不兼行政)之教師，高出甚多⁸⁵ (黃藹，2002)。從該綠皮書，我們可以很清楚地看到新工黨依然強調教師績效及考核，並將之列為核薪的參考。而這點之後也獲得 Michael Barber 的認同。

(五)、1998 年 DfEE 報告書《成功的城市》(Excellence in Cities)

⁸⁵ 高級教師(advanced skill teachers)，鼓勵優秀教師留在課堂，每週並能花一天時間和校內外教師分享教學技巧與經驗，且不轉任行政工作(陳怡如，2003)。

1998 年 DfEE 報告書《成功的城市》Excellence in Cities(簡稱 EiC)，此報告書提到「公平與多元化」(equity and diversity)原則，並有四個核心信念：

- 1、對每位學生都有高期待(High expectations of every individual)。
- 2、多元化：EiC 計畫要增加中學的多元化型態，例如 EAZs 及城市學習中心(City learning Centres)。
- 3、網絡：每位學生應視自己為「成員」(members)，不只在學校，並於廣大的學習型社區(learning community)。
- 4、擴展機會。

為實現上述四項目標，該報告書明確地指出七個要實際執行之政策包括了：

1. 天資聰慧與天才(the gifted and talented)；
2. 去除學習之障礙；
3. 行為支援；
4. 示範學校(Bacon schools)；
5. 專長特點中學；
6. 新城市學習中心；
7. 教育行動區等七項作法。

因此 Barber 認為此計畫的實施將是個「巨大的改善標誌」(Excellence in Cities: 31，引述 Lawton, 2005: 131)：

英國將會有一個重新設計的中等教育。不同於 20 世紀我們將學生安置於合適地方，現在我們將建造一個環繞著學生的渴望與需求的系統。

(六)、教育行動區(Education Action Zones，簡稱 EAZ)

另外《1997 年白皮書》提到為提升教育水準而設置 EAZs，《1998 年教育法》將其法制化。劉慶仁(2006)指出工黨在《1997 年教育白皮書》準備在三年間，在全國表現欠佳及社經地位不利地區中，挑選 25 個地方展開教育行動區的前置實驗計畫。每個行動區大約包含 15~25 所中小學校且每年最高有 100 萬英鎊的經費

⁸⁶，行動區除了可多得 100 萬英鎊補助外，其他法規上的限制如國定課程和教師薪資條件也可彈性處理。EAZs 之目的乃希望行動區可以產生一些創新的構想進而影響整個教育界。後來，因為 EAZs 方案無法吸引民間企業的興趣和參與，且也未能顯著有效提昇學校之水準，該方案已於 2001 年底正式宣佈失敗落幕。

Lawton (2005: 126)並提到：

EAZs 與 1960 年代「教育優先區」(Education Priority Areas, 簡稱 EPAs) 相當類似，不同的地方有兩點，第一是 EAZs 要將部分學校跳脫出 LEAs 的控制；第二則要以私人部分(private sector)取代 LEAs。

由此我們可以看到 EAZs 代表著新工黨的中等教育改革有著教育市場化及保守黨教育政策之精神，強調要私有化經營及中央集權教育，要以私人經營方式來改善學校績效表現。

(七)、2000~2001 年之工黨教育政策

2000 年 3 月英國前教育大臣 Blunkett 宣布，辦學嚴重失敗之學校將會被「城市科技學校」(city academies)所取代，而辦學失敗的學校經營權將由中央政府、志願、教會或企業團體接手，而不會由 LEAs 介入(Tomlinson, 2001: 99)。

2001 年 1 月工黨為準備該年 5 月大選，舉辦了幾場關於教育政策的重要演講，同年 2 月 DfEE 將其載入綠皮書《在成功之上：提升標準、促進多元化、完成結果》(Building on Success: Raising Standards, Promoting Diversity, Achieving Results)，該書重述新工黨自 1997 年執政後教育上的成就以及未來規劃。該書宣示(Lawton, 2005: 129)：

需要以現代化(modernizing)綜合中學之原則去轉換(transform)中等教育，並且設立更多的「專長重點中學」(specialist schools)，並擴大其重點科目範圍，

⁸⁶ 其中教育部提發約 50 萬英鎊為基準，再向民間企業募款，教育部再提撥相對補助的上限(25 萬英鎊)，2001 年全英有 99 個教育行動區(黃薈，2002)。

從現有的科技、語言、運動及藝術再增加工程、科學及商務等類別。

2001 年工黨競選政見書《不列顛的野心》(Ambitions for Britain)，該書主旨為讚頌過去新工黨執政 4 年之政績及承諾未來所要做的事情。該書內容(6~7 頁)關於教育目標共計 7 項，而其標題為「投資與革新」(Investment and reform)。筆者就教育市場化觀點節錄三項內容如下(引述 Lawton, 2005: 149)：

- 1、確定每一所中等學校發展有特色的任務，包含專長重點中學(specialist schools)。
- 2、多元化公立學校，如新的城市科技學校(city academies)及更多教會學校。
- 3、要給校長更多的錢(direct more money to headteachers)，更多的自由予成功的學校。

該宣言最後還列出了 25 項步驟以成為「更好的不列顛」，其中關於教育方面的內容如下列四項：

- 1、750,000 人能擁有基本技能。
- 2、每個中學都能有一個特質(distinct ethos)、任務及優越中心。
- 3、聘請超過 10,000 名教師。
- 4、更多的權利予前線員工(Lawton, 2005: 149)。

2001 年教育白皮書提出以全國性的考試來評量學習成效，並將公佈學校成績排行榜(school performance table)、全國 14 歲會考成績及學校為提升學生成績所做努力的資料，來激勵表現較差學校迎頭趕上。而學校各項成績每年都公佈一次，各學校之間與各學區之間相互評比之外，每個學校也要將當年成績與前一年成績來評比，並訂定未來提升成績的進步目標(陳怡如，2003)。充分顯示出新工黨延續保守黨重視學校辦學績效的表現。

(八)、2003 年《新專長重點系統：改進中等教育》(A New Specialist System:

Transforming Secondary Education)

2003 年 2 月英國教育部 DfES 所發表的報告書，該書揭示政府將從學校結構(即為發展專長重點中學(specialist schools system)及推動校際合作)、學校領導、學校人力及教室外夥伴關係等四方面去改革英國中等教育，並以促進教與學為依歸。該報告書並指出，過去 30 年來綜合中學體系所強調的「均等」(equity)已有相當成就，但學校系統有必要滿足每一個學生的需求，因此必須要積極推動「專長重點中學系統」(specialist schools system)以促進中等教育的變革。除了要推動「專長重點中學」及「公辦民營中學」來改善中等教育學校的辦學績效，還要支持成立更獨立自主的「信託學校」(trust school)(劉慶仁，2006)。

(九)、2004 年《與學校形塑新關係》(A New Relationship with Schools)

2004 年 6 月《與學校形塑新關係》是英國 DfES 和 Ofsted 共同合作之教育改革方案。該書提出多項與教育市場化相關之政策。筆者整理如下並將前後關係整理成下表(表 4-3)：

- 1、一年一次的「學校剖析圖」(school profile)：以補充成就排行榜的資料，並包含有簡短可得的學生表現和進步的簡要文件、教育標準局最近的評量、學校提供較為廣泛課程的詳情、學校校長和理事如何看未來改善的優先事項以及學校對其他教育系統的貢獻(劉慶仁，2006)。
- 2、與家長的互動：透過學校剖析圖提供家長更好的資訊，學校剖析圖取代以往的學校理事年度報告(governor's annual report);學校簡介的規定也予以簡化，所以包含之內容更具彈性，學校能有更多自由回應家長特別資訊的需求(劉慶仁，2006)。
- 3、學校改革夥伴(School Improvement Partners):學校改革夥伴藉由協助學校行政主管評鑑學校的表現、找出改革的優先事項及計畫有效的變革，去建立學校改革能力。第一批在 21 個地方學區的中學擔任學校改革夥伴已

從 2005 年 9 月開始，今年九月所有中學將設有學校改革夥伴(劉慶仁，2006)。

表 4-3 新關係前後學校教育改革措施之比較

改革項目	舊的措施	新的措施
公共績效責任	學校理事年度報告 年度家長會議	學校剖析圖
外來支援	相關輔導顧問	為地方主管機關工作的全國性認可的「學校改革夥伴」(SIP)。

資料來源：劉慶仁，2006

(十)、2004 年《五年改革策略》(five years strategy)

2004 年 7 月 8 日由 DfES 所公布，內容涵蓋層面相當廣泛，從幼兒教育、小學教育、中學教育至成人教育，其中有關中等教育部分，其目標為下(節錄於英國教育部，DfES 網站⁸⁷)：

在下一個五年要提升教育、教學及學習的品質，並將擴充並提供實質選擇的範圍(range of real choice)。我們會建基在過去 7 年來的成就，來增加自由及獨立性...我們並不是要創造新類型的學校...我們也絕不會再回到一個選擇少數(selection of the few)而拒絕多數(reject many)...讓學校在更多責任及夥伴關係下持續進步。

該報告書有關於中等教育主要改革措施共八項，筆者節錄與「教育市場化」理念相關於下列四項(參考英國 DfES 網站⁸⁸)：

⁸⁷ 網址：<http://www.dfes.gov.uk/publications/5yearstrategy/exec.shtml>

⁸⁸ 網址：<http://www.dfes.gov.uk/publications/5yearstrategy/exec.shtml>

1、專長重點中學普及化：

希望每一所中學都能成為專長重點中學(specialist schools)，此類中學將能發展第二學科重點，高成就的專長重點中學將有機會變成訓練學校或夥伴關係的領導者。

2、「受歡迎的學校」(popular schools)可以增加招生名額：

所有辦學成功及受歡迎的學校可以提出擴充計畫，政府已有經費及相關規定支持這項改革，將採取迅速的擴充措施以增加受歡迎學校的招生名額；將制定新學校的競標辦法讓家長團體及其他人設立學校，包括小型學校，如此能夠讓辦學成功學校開辦經營全新的學校及跨校聯盟(federations)。

3、2010 年將有 200 所「公辦民營中學」(academies)及更多新學校：

政府將在表現不佳的地區設立獨立自主的公辦民營中學，有些取代低成就學校，有些是新設的。預定於 2010 年設立 60 所新的公辦民營中學。

4、自主夥伴關係(Foundation partnerships)：

讓學校團結合作提升教育水準，並在特殊需要或不易安置(hard-to-place)學生的教育上擔負更多責任。

(十一)、2005 年《提供所有人更高標準、更好學校》(Higher Standards, Better Schools for All)

該書於 2005 年 10 月 25 日發表，宗旨如下(節錄於英國教育技能部 DfES 網站⁸⁹)：

再也沒有什麼比教育我們的學生更重要，因此我們必須確定我們的學校系統可以幫助學生...學校之核心就是「家長與學生的需求」...給學校更大的自由(free-up)以達到「創新及成功」(innovate and succeed)，帶入新的活力

⁸⁹ 網址：<http://www.dfes.gov.uk/publications/schoolswhitepaper/>

(dynamism)及提供者(provider)...每位學生都能激發潛能，而系統驅動力就是「家長與選擇權」(parent and choice)。

從該書可以看到新工黨教育政策仍帶有濃厚的教育市場化理念，將「家長與選擇權」引進教育系統的改革與驅動力。本研究就該書內容關於中等教育與教育市場化理念相關如下(參考劉慶仁，2006)：

- 1、每一所學校將能獲得自我管理的信託(Trust)，與支持「公辦民營中學」的信託類似，它賦予學校與新夥伴合作的自由，以幫助它們風氣並提升教育水準。
- 2、「公辦民營中學」(academies)仍是改革計畫的核心，將繼續在傳統上低成就學校與地區去發展「公辦民營中學」。
- 3、新任命一位全國性的「學校行政長官」(Schools Commissioner)去促進改革，匹配學校和新夥伴，促進選擇、機會和多元以及在家長選擇受阻時採取行動。
- 4、為所有人增加選擇與機會：如擴充免費學校公車給貧困學生，接送他們到半徑六英哩內的三所最近中學就讀。這可以增加中下階層選擇好學校的機會。
- 5、家長與學生全面參與改善標準：家長參與不僅止於選擇學校(choice of school)而已，更應擴及孩子教育的整個歷程。
- 6、引進加強措施處置低成就學校：倘若在「特別措施」(special measures)⁹⁰情況之學校，將儘快改善。若一年內未改善，將會被關閉並由其他學校(如公辦民營中學)取代。
- 7、好學校給予更多自由：例如好學校能擴充或與他校結盟，以增加招生名

⁹⁰ 被 Ofsted 督導需改善之學校，若一年內未就情況改善，將被列入「特別措施」學校(劉慶仁，2006)。

額符合家長選擇權等。

8、賦予 LEAs 新角色：LEAs 不再是教育的「供給者」(provider)而是「委辦者」(commissioner)，LEAs 的新責任為促進選擇、多元及公平。另外對失敗與低成就的學校有處置的新權力。

該書並引起相當大的爭議，連許多本身執政的工黨議員也表示質疑或反對。其中最大爭議就是「入學標準的問題」，反對者擔心學校會依能力來招收學生(信託學校有 10%名額可以依照性向來選擇學生)，而迫使學生進入不同類型的學校，成為新的階級不平等。但 Blair 則認為「有助於提升學校的自主、發展機構的特色、增加學生與家長的選擇權及改善教育標準」(劉慶仁，2006)。

該報告書內容需要立法實施的部分已納入 2006 年 5 月通過的《教育及視導法案》(Education and Inspections Bill)，該法案主要內容為支持更強的夥伴關係、扭轉辦學不力學校及緊縮學校入學等具體措施，包括了禁止面談(interview)、更完善的學校入學實務準則(school admissions code of practice)等，以保證不再回到依能力篩選學生的老路(劉慶仁，2006)。

總括本章節研究來說，依據 Jones 及 Roskin 的說法，我們可以看到新工黨的教育理念接受了保守黨右派市場理念的思想，但仍保留其左派想法「顧及社會正義及公平」，綜合之後即為「顧及到每一個體的不同需求」，也是後來工黨所強調的「personalized」(個別化需求)。關於這點，「第三條路」能滿足新工黨的理念，強調適應全球化、權責相符並如同 Blair 所說的「要建立機會平等性，並重建去提供更多適合每個人的服務及符合現代化消費者的需求且還要不傷害公共財和公共市場利益」。

從新工黨 1997 年以後所公佈及實施的一連串政策，也可以看到其理念的實行，例如 1997 年的政見及白皮書提到「要讓綜合中學現代化，但也要顧及每一不同能力學童的學習能力並強調效能及均等；無法忍受低成就，將「介入」處理，但介入和支援相等，強調效能及權責相符」。1999 年的《城市成功》(EiC)，更提出了「教育要多元化，設立各種不同的學校以適應學生的需求與特質」，一反

過去舊工黨強調齊頭式平等的教育，於 60 年代強力推行一以貫之的「綜合中學」，沿續了保守黨教育市場化多元化發展的特徵。

在中等教育多元化的主張下，一連串新式中學紛紛出現，例如教育行動區、培根中學、信託學校、公辦民營中學及專長重點中學等，除了可以滿足家長的選擇權，並在強調效能與經營的私有化觀念下，政府鼓勵民間力量及私人企業等參與這些中學辦理，一同來改善學校績效而努力。由此可以發現新工黨的的確確延續了保守黨的教育市場化理論，並加以發揮與革新，並且強調「高支援性、夥伴關係、權責相符及社會正義」等理念融入。接下來我們再以教育市場化的理念，來整理並檢視這十年來新工黨的中等教育政策及其批評。

第二節 教育市場化與新工黨中等教育政策

全球化改變了國家的性質，使得國家權利擴散(diffuse)及疆界更透明。科技的改變降低了國家去控制國內經濟的職責，受外來影響而自由(free from external influence)。因此政府的角色是代表國家利益，去創造一個具競爭力與技術的基礎...因此我們不能放慢腳步或與世界脫軌，而是去教育與重新訓練下個科學家，準備我們的國家去面對新的全球化競爭。

(前英國首相 Blair, 1995, 引述 Jones, 2003: 148~149)

上述可以清楚看到 Blair 重視教育並認為教育是英國在全球化競爭下不可或缺的重要因素。因此如同 Tomlinson 認為新工黨之所以延續部分保守黨教育理念是因為全球化的競爭及為了追求國家競爭力的提升，不得不以教育市場化提倡效率及績效的理念來提高教育的品質。Tomlinson(2001: 85)指出新工黨之所以仍延續許多保守黨教育市場化的中等教育政策，她也認為其背後的原因就是要去回應充滿競爭性的全球經濟，她說：

在這「流行的政策製造」⁹¹(behind the epidemic of policy-making)背後的動力，之所以會繼續被接受是因為要回應充滿競爭性的全球經濟，因此需要去改善年輕人的技術與能力(skills and qualifications)。而要達到「成功的經濟」之關鍵(key)就是在於「知識與教育」(knowledge and education)，需要透過終身學習、附屬經濟之教育達成。而學校與老師就成為了代罪羔羊(scapegoat)，因為無法提供高品質教育。上述三項原因支撐了新工黨的教育政策。

本研究依據「教育市場化」之理念及前章節所探討之新工黨教育報告書與法案(1997~2007 年)，將就「重視生產者績效表現」、「家長選擇權及以消費者為中心」、「多樣化發展」、「教育機構私有化及企業化」等四個面向來整理並探討新工黨之中等教育政策內容：

⁹¹ Tomlinson 指教育市場化為流行的政策(Tomlinson, 2001: 85)。

(一)、重視生產者績效表現方面

《1997年教育白皮書》第三章，由於5~16歲的中小學義務教育階段共有四次全國性會考⁹²，每年將公佈「全國中小學成績排行榜」(School performance table)，另設「不合格學校」(failing schools)名單，以激勵表現較差學校迎頭趕上，並讓家長了解學校辦學績效。

中學排行榜於1997年11月21日第一次公佈，此後每年公佈一次。但引致教育界及學界相當大的反彈，而被反對者冠上了「點名與羞辱」(naming and shaming)的稱號，因此1998年宣布取消該政策。但《2001年教育白皮書》仍規定公佈全國14歲會考成績，以及時改善中學生水準，在公佈學校成績排行榜時，亦要同時公佈學校為提昇學生成績所做的努力之資料(黃藹，2002)。

2004年《與學校形塑新關係》(A New Relationship with Schools)改革方案中，提出「智慧型的績效責任」(Intelligent Accountability)，可以清楚顯示學校的真正表現，且會搭配教育標準局短時間內所提供的建議，一年一次包含著學生表現、評量及補充成就排行榜資料的「學校剖析圖」(school profile)，提供教育當局、學校校長和理事會及家長來改善未來改善的優先事項；訊息與資料管理(information and data management)中，規定透過學校剖析圖取代以往的學校理事年度報告(governor's annual report)以提供家長更好的資訊⁹³(劉慶仁，2006)。

1998年教育綠皮書公佈教師「依教學表現敘薪」機制(performance-related pay)，以市場機制來激勵能努力提昇自我的優秀教師，強調教學績效的表現，並給予加薪的肯定及鼓舞。黃藹(2002)並提到1998年英國師資培訓局(TTA)實施一連串招徠優秀教師措施，例如每位學士後師資培訓班學生可以得到一年5000英鎊的「金歡迎」(Golden Hello)津貼，實施以來將師資培訓班人數成功提高三成，以市場機制的方面來提高教師品質及教學績效。當然這種方式會引來相當大的質

⁹² 如前文所述英國義務教育階段實施國定課程，學生在7、11、14歲有全國性測驗，而在16歲中學畢業時參加「中等教育普通證書會考」(GCSE)

⁹³ 學校簡介的規定予以簡化，內容更加彈性且自由，可回應家長特別資訊的需求。(劉慶仁，2006)

疑，我們將在下一節再討論。

2001 年教育白皮書規定將指定更多示範學校(Beacon schools)⁹⁴，預計 2005 年全國將設置 400 所中小學為示範學校，其認為所有辦學績優的學校都需為提昇水準的使命負完全責任(黃藹，2002)。另外保守黨所創立的「專門重點中學」(specialist schools)，強調學校辦學成績及特色，新工黨仍繼續延伸之，並鼓勵設置(Jones, 2003: 167)。

(二)、家長選擇權及以消費者為中心方面

2004年教育白皮書《五年改革計畫》(Five Years Strategy)，規定提供中等學校發展學科特色的機會及擴充受歡迎的學校(popular schools)，所有辦學成功及受歡迎的中學都可以提出擴充計畫，由政府提供經費及規定來支持，迅速擴充措施並增加學校招生名額以滿足家長選擇學校需求；並推行「新校園重建計畫」，擬於未來10~15年間修繕或重建每一所中學硬體設備以達現代化標準，並在每一個地方促進改革，如擴建受歡迎的學校、關閉辦學失敗之學校及開立新學校，以滿足家長選擇權。擴建受歡迎的學校、關閉辦學失敗之學校及開立新學校，以滿足家長選擇權(黃藹，2002)

2005年《學校白皮書》(School White Book)，要為所有人增加選擇與機會，並要家長與學生全面參與改善標準。家長參與不應僅止於選擇學校，並應擴及到孩子的教育歷程，其中規定家長學年中會定期收到孩子的學習報告，並有機會與老師討論小孩的進度；家長籌組「家長委員會」(parent councils)參與學校管教及餐點；家長可獲得如何參與地方上學校改革上的應有資訊及家長可設立新學校等。

2006年2月28日公佈《教育和督學法案》(The Education and Inspections Bill)，該法規定在家長選擇權方面，為了給孩子選擇合適的學校，家長有權要求設立新

⁹⁴ 示範中學，是由 Ofsted 挑選出英國地區頂尖表現(top~performing)之學校，給予經費的特別獎賞，並希望這些學校可以與其他學校分享辦學成功的方法(Jones, 2003: 167)。

的學校，並有機會直接求助於SIP與相關理事會的協助，以反映當地社區的需求。地方教育部門在擴大教育選擇權和多樣性的工作中，也有責任考慮家長的意見，並且在合適的情況之下，利用政府的資源，投資與創辦新的學校(劉慶仁，2006)。

(三)、多樣化發展

在英國政府網站上，其中有關父母選擇權(Parents)的網頁，即有介紹英國目前多樣多式的中等學校類型，其網頁上開宗明義地表示(引述自Directgov網站，網址：www.direct.gov.uk)：

有很多不同類型的國立學校及獨立學校，為幫助你為你的小孩做選擇，本網頁將提供每一類型學校的資訊及入學程序。

依據該網站資料，英國中等學校共可以分成四大類，12種中學(參考英國Directgov網站⁹⁵)：

1、主流國立學校(mainstream state schools)

又可再分成四類型：社區學校(community schools)、基礎及信任學校(Foundation and trust schools)、自願團體受助學校(voluntary-aided)、自願團體控制學校(voluntary-controlled)。

2、專長重點中學(Specialist schools)

3、有特定特色之國立學校(state school with particular characteristics)

公辦民營中學(Academies)、城市科技學校(City Technology Colleges)、社區基礎特別學校(Community and foundation special schools)、信仰學校(Faith schools)、文法學校(Grammar schools)及維持寄宿學校(Maintained boarding schools)共6種中學。

95

http://www.direct.gov.uk/en/Parents/Schoolslearninganddevelopment/ChoosingASchool/DG_4016312

4、獨立中學(Independent schools)：仍有大約2300間的獨立中學在英格蘭。

因此我們可以發現1997年後執政的新工黨，仍被保守黨過去18年執政所強調之「教育市場化」所影響，仍然提倡多樣化的選擇，讓不同能力學生接受不同的分流教育，已不像60年代的工黨主張「教育機會平等」，大力提倡綜合中學，讓每位學生均接受相同的中學教育。

(四)、教育機構私有化及企業化經營方面

為提升教育水準，工黨於1997年上台即推出所謂「教育行動區」(Education Action Zone)，在1997年教育白皮書中提及，政府準備在三年間，在全國表現欠佳及社經地位不利地區中，挑選25個地方展開教育行動區的前置實驗計畫。每個行動區大約包含15~25所中小學校且每年最高有100萬英鎊的經費⁹⁶，行動區除了可多得100萬英鎊補助外，其他法規上的限制如國定課程和教師薪資條件也可彈性處理，目的在於希望行動區能夠產生一些創新的構想來影響整個教育界。但教育行動區方案因為無法吸引民間企業的興趣和參與，且也未能顯著有效提昇學校之水準，該方案已於2001年底正式宣佈失敗落幕(黃藹，2002)。

2001年教育白皮書，其中為解決中等教育水準低落的問題，政府提出三種方法：第一為迅速擴充「專門重點中學」(Specialist schools)⁹⁷，從現有680所到2005年的1,500所，專門重點中學未來四年內獲得20萬英鎊的額外補助款來發展其重點項目；第二「重新出發方案」：辦學不力的學校要由政府接管；第三：邀請民間或私人公司合夥接管辦學不力之學校(劉慶仁，2007)。

「專門重點中學」推動至今已已經2,695間學校，佔英國中學84%，目前科目類別有技術、語言、藝術、運動、企業與商科、工程、數學與電腦、科學、人文

⁹⁶ 其中教育部提撥約50萬英鎊為基準，再向民間企業募款，教育部再提撥相對補助的上限(25萬英鎊)，2001年全英有99個教育行動區(黃藹，2002)。

⁹⁷ 專門重點中學特色為學校在國定課程的架構下，可以選擇某一學科作為發展重點學科，重點學科共有科技、藝術、現代外語、體育、工程、自然科學及商務與企業等7科，並允許此類中學可以自行篩選(selection)10%有特殊專長之學生(黃藹，2002；陳怡如，2003)。

學科、音樂等 11 種。據統計，專長重點中學的學業表現一直比其他學校來得好，它在 2006 年 GCSE 考試通過的比率(A plus~C 等級成績)是 60.6%，非專長重點中學則為 48.3% (DfES, 2007, 引述劉慶仁，2007)。因此專長重點中學被認可以挽救辦學不佳的學校，但也被批評為「製造教育的雙軌制」，助長社會階級的分化與對立(陳怡如，2003)。

2004 年 7 月 8 日《五年改革計畫》(Five Years Strategy)，提出多項具體措施且最為重視中等教育，並補強之前所提的「與學校形塑新關係」(劉慶仁，2006)。該白皮書計畫在表現不佳之地區設立 200 所「公辦民營中學」(academies)，由私人企業競標來接管經營學校，政府將著重在表現不佳的地區設立獨立自主的公辦民營學校，有些是取代辦學不佳、低成就之學校(failing schools)，有些則為新學校(特別是有新學校需求的倫敦地區)(劉慶仁，2006)。該法還規定教育業者設立新學校需要競標的規定，將制定新學校競標辦法，讓家長團體及其他人設立學校，包含小型學校，能夠讓辦學成功的學校再開辦經營全新的學校並能組成「跨校聯盟」(federations)提升辦學績效(劉慶仁，2006)。

「公辦民營中學」(academies)自 2002 年起開辦 3 所以來，2007 年已有 27 所，英國政府規劃 2010 年能設立 200 所公辦民營中學。開辦以來已獲得一連串的肯定，如 Pricewaterhouse Coopers 2006 年所提正面評鑑報告及 Ofsted 一連串令人鼓舞之報告外，連獨立運作的國家審計局(National Audit Office, NAO)於 2007 年也大力讚揚(DfES, 2007, 引述劉慶仁，2007)：

Academies 提供了物超所值的教育及政府計畫，尤其在社經不利地區提升了學生學習成就...比其他類型學校表現成長更快、受到家長歡迎、提升社經不利地區學生的成就以縮小成就差距、捐助者提高期望水準及正面風氣的貢獻扮演重要角色及其建築物比其他學校更具高品質。

《五年改革計畫》(Five Years Strategy)並規定成立並加強「學校改善夥伴」(School Improvement Partner，以下簡稱SIP)監督，SIP夥伴成員來自於辦學成功學校，並讓SIP成員進入每所學校，以減少多餘的官僚干預，簡化資助過程。而SIP

所做的一次年度評估報告取代地方主管機關的學校輔導顧問(Link advisers)，並對辦學失敗之中學採取干預措施，辦學成功之校三年一次正式評鑑即可。爾後2006年《教育和督學法案》(The Education and Inspections Bill)，該法案承襲了《五年戰略》(Five years strategy for children and learners)的精神，並且讓DfES、Ofsted與學校之間的關係產生了新的變化。

2006年《教育和督學法案》(The Education and Inspections Bill)中，計劃成立「信託學校」(Trust schools)，信託學校擁有更大的自主權在入學審查和學校預算方面，法案還允許私營公司，宗教團體、慈善機構、大學、企業領袖和家長等可以在政府系統內設立、管理學校或捐助學校，而現存的學校也能夠與外面的機構發展SIP關係，並與鄰近的中學結成「夥伴」關係。或是被授權的理事會也可以要求一所較弱的學校與另一所學校合作、協同SIP一起改善學校(劉慶仁，2006)。劉慶仁(2007)引述DfES(2006)表示：

學校若取得信託將享有更多自由，例如擁有財產、雇用教職員、修訂「學校入學規則」(School Admissions Code)決定入學措施等。因此例如英國North Yorkshire地區的South Craven中學則認為信託地位可協助它們增強夥伴關係的理想方式。

《1997年教育法》將市場化的招標機制引入教育督導制度，1992年保守黨所成立「教育標準局」(Ofsted)取代了行之多年的皇家督學處來負責接受註冊督學的申請，申請核可後再接受標準的訓練後，可向教育標準局申請投標，得標後再簽定合約，進而促使原本督導管理機構和督學是行政隸屬關係轉化為「合約買賣關係」，一來可增加督學合法性及法定權力，二可讓教育督導成效更具效果且更符合市場競爭，三可發揮應有功能且符合社會期待(吳世婕，2003)。

政府所界定的教育低落之公立學校將定為「教育行動區」，並將其管理經營權公開向社會各界招標，得標之法人團體可接管該公立學校，而該校可享有政府所制定的一系列不同教育政策，包含自主設立課程、不同薪資聘請優秀教職員，實現資源共享等。當然提出申請者亦必須提供可行且令人滿意的學校革新方案及

計劃，並列出可於合約期限內能達成的學校辦學成果的具體目標。因此英國政府先後於 1998 年及 1999 年核準成立了共計 66 個教育行動區，地點以英格蘭地區為主(吳世婕，2003)。

新工黨教育思想領袖 Barber(1999)曾提到要有一個現代化的教師專業，必須要做到五點(Lawton, 2005: 132)：

- 1、加強領導統御能力。
- 2、將教師薪水與表現連結(linking the pay and performance)。
- 3、改善專業發展。
- 4、加強教師之準備。
- 5、提供更大的支援：例如投資學校建築、標準願景、教材資源、計畫引導、利用網路教育等，最後要降低官僚負擔。

從《1998 年教育綠皮書》的「依教師表現敘薪」到 Barber 所提之五點做法，可看出新工黨仍相當重視教育績效，將教師薪水與表現連結，充滿著教育市場化與市場機制的味道。因此從本章節及前一章節的內容，可以發現新工黨的中等教育政策仍然深受保守黨右派的「教育市場化」之影響，例如「重視生產者績效」，每年要公佈「全國中小學成績排行榜」(School performance table)。

總括來說，新工黨的中等教育政策仍充滿了強調績效、著重多樣化及私人與企業化經營理念，仍繼續利用市場機制理念來改革英國中等教育。當然也招致了不少的批評，因為在第三節將繼續探討新工黨中等教育政策在教育市場化方面在英國所面臨的批評及新工黨未來中等教育之展望。

第三節 新工黨中等教育政策在教育市場化之批評與展望

從前面二節的討論中，我們發現新工黨仍強調社會正義(social justice)，但仍延續部分教育市場化的理念來推動教育改革。因此關於新工黨中等教育政策延續了部分教育市場化理念，卻宣稱與保守黨不同的教育理念，當然亦遭受到不少批評，Tomlinson(2001: 86)就一針見血地指出：

新工黨，其堅稱要維護社會正義又要追求競爭市場機制之教育政策(pursuing competitive market policies)，當然產生了諸多矛盾與問題。

雖然 1999 年時一位記者 Andrew Marr 認為「新工黨的政策持續提升了許多教養良好及文化修養人口」。但 Tomlinson(2001: 87)認為新工黨的政策仍然有著許多矛盾，雖然對大多數人有利卻對少數人不利的現象。因此本章節將繼續討論有關新工黨 1997 年執政以來所推行之各項與「教育市場化」相關之中等教育政策改革，其所面臨到的批評及未來展望內容。

一、新工黨中等教育政策在教育市場化方面的批評

經由前二章節的討論，可以發現新工黨在 1997 年執政以來的中等教育政策仍延續了不少保守黨教育市場化的理念，因此本研究延續前章節的教育市場化研究面向，繼續整理探討新工黨中等教育政策所面臨之批評與遭遇之難題：

(一)、重視教育績效與多樣化：「極化現象」(polarization)與教育機會不均等？

Mortimore & Whitty(1997)在整理不少研究後認為「英國在學校成就表現與社會不利階層間，仍持續存在著相當不利的負面性關連」(引述 Jones2003: 171)。因此正如 Tomlinson 所述，許多英國學者(如 Gibson and Asthana, 1999; Gorard and Fitz, 2000)批評新工黨雖然強調社會正義，但其教育政策反而帶來了英國社會結構的極化現象(social polarization)，他們說(引述 Tomlinson, 2001: 137)：

一份由倫敦所做的比較貧窮學生與表現的 5,000 名學生樣本實驗中，顯示出具有高社經背景的學生會就讀更好的學校且表現更好⁹⁸。因此 Gibson and Asthana 表示「地方上的社會極化現象日益嚴重並損害了學校的表現」。

Gorard and Fitz(1999)於 1998 年時原以為英國學校已減少了「階級隔離」之現象，因為上述研究報告的出爐，2000 年時不由得承認「極化現象」仍然增加中，並未有所改善。但這兩人也被攻擊要去降低市場政策對於社會階層隔離的影響而幫助了政策決策者(引述 Tomlinson, 2001: 137)。

另外 Lawton(2006: 153)對於新工黨所提的「社會公平」(social justice)及實際作法，他提出了下列看法：

新工黨所認為的社會公平，雖然是要「教育所有的人」，但仍接受了要給那些有能力進入社會較高階層的人更好的教育品質之觀念。這可以從 Blair 經常用到的詞，例如「精英領導」(meritocracy)或「機會的階梯」(ladder of opportunity)，看到 Blair 已經偏離了傳統工黨的社會公平路線...Blair 的中等教育思想倒退到 60 年代綜合中學興起之前，包括了「差異性」(differentiation)及選擇(selection)的方式，這都是和公平價值相反的。

Hatcher(1998)也認為新工黨急於提升標準(rising standards)的方式並沒有辦法解決不公平的問題(inequalities)，即使提升了整體的教育水平，反而會增加了不平等在不同的社會團體間(overall standards rise)(引述自 Jones, 2003: 171)。但是後來英國教育部(DfEE, 2001)強烈懷疑 Hatcher 的說法，並提出證明：「社經地位最不利的地區，所提昇的標準也是最高(most quickly rising)」(引述 Jones, 2003: 171)。

2002 年教育技能部之報告書《教育與技能：邁向 2006 年的教育策略》提到，

⁹⁸ 1998 年英國學者 Dean 針對英國 5,000 名學生在有關貧窮與表現的關連性研究裡，顯示出了高社經背景的學生就讀更好的學校(better school)並有更好的表現。因此 Dean 認為「社會階級」(social class)是個很重要的事實(crucial factor)對於決定學生在校表現優劣與否(Dean, 1998, 引述 Tomlinson, 2001: 137)。

目前接受高等教育的 18 歲以上的學生有 73%是來自中上階級家庭，僅有 17%學生來自較不富裕的家庭背景。Ranson(1999)並批評市場機制有害於學習社會(learning society)所意圖建立的民主基礎(引述陳怡如，2003)。因此我們可以看到市場機制、提升標準與兼顧社會正義是有著相當大的衝突及爭議性，並無法解決教育機會不均等的問題，而這個問題也讓新工黨面臨到英國非常多學者的批評與攻擊。

(二)、重視家長選擇權與消費者為中心：Selection 與 Choice 之困惑

關於選擇(selection)的部分，英國學者 David Finegold 也提出質疑，他認為英國中等教育是「早選擇，低參與度」(early selection, low participation)之文化，他認為應該要「晚選擇，高參與度」才能更適合進步的民主社會(Finegold，引述自 Lawton, 2005: 115)：

教育並不是只是為了準備工作，而是為了準備成人之生活...所以教育應該是為小孩及年輕人成為一個成人所應該要達到在社會與經濟上之標準。

Lawton 亦認為「勞工市場」(labour market)是國家教育系統的重要功能之一，但這並不是唯一且最重要功能，他認為能教育學生成為一個「全面發展的個體」(well-rounded individuals)，對社會有所貢獻及生活才是更重要的目標。因此他也認為過早的選擇，只是為了更早去「分流工作」(allocation)，這是不公平(unfair)、不具效能(inefficient)、忽視潛能及對較低社會階層不利(Lawton, 2005: 157~158)。

關於新工黨仍沿續之前保守黨的公佈學校績效表現之政策，例如成績排行榜(league tables)所面臨之批評，學者 Lawton(2005: 166)認為：

成績排行榜和 Blair 強調競爭與選擇是相同的，但卻和工黨的價值：互相合作及社區不同。另一方面，因為根據開放性政府的原則，家長被賦予可以了解他們的學校的資訊，但有關於任何資訊的公告都應該要小心地解釋：原始的資料是會被誤解(raw data can be misleading)。

因此 Lawton(2005: 166)認為有關於學校的統計資訊最主要應該是提供給專業用途及學校改善上。而且中小學成績排行榜會導致將「教育目標及考試(targets and testing)放在同一個位置上」。Lawton 不需要完全移除排行榜，但使用上應該要有更大的區別性。若仍如此誤用成績排行榜的話，「只會加重教師的負擔並導致形成一個令人無法接受的文化目標」(an unacceptable culture of targets)。

另外新工黨中等教育政策仍繼續延續保守黨教育市場化下所重視的「家長選擇權及學校選擇學生權」(choice and selection)方面的批評，例如專門重點中學(specialist schools)：「會讓人擔憂會致使英國工黨辛辛苦苦在 60~70 年代所建立的綜合中學系統將岌岌可危，在野的保守黨表示專門重點中學就是一種選擇(selection)」。教師團體則質疑「專門重點中學」雖然成績表現較好，但是會「導致中等教育學校階級化，並產生不同級的學校、不同級的資源及不同等級的獎勵」；教師團體並表示，許多單位雖然肯定專門重點中學的表現，但是因為「全校考試的整體表現」較優異，而非考量學生在該專長領域的實際表現(吳世婕，2003)。

因此正如 Lawton 所說，Blair 及其同事從 1994 年起就一直口頭說說要社會正義及平等價值，但實際上卻背離了教育的普遍經驗，要「針對全體學生，在一個沒有選擇權的學校體系(non-selective schools)中有著共同的課程。」(引述 Lawton, 2005: 146)：

新工黨他們似乎要把綜合中學系統變成了有不同階級的學校，從獨立中學→文法中學→培根學校→高級的專長學校(advanced specialist schools)→低聲望(low prestigious)的專長學校→到他們不會把自己小孩送去就讀的中學，來依序排名學校優劣。

這些基本的價值轉變被彌補(compensated)為試著去提升所有學校的標準，依靠文化目標、考試及排名表。但如此的系統已經是以「商業化及私人化」去填補新工黨所謂的「現代化的教育」(modernization in education)(Lawton, 2005: 146)。

(三)、教育私有化與企業化的難題

關於新工黨在推動中等教育私有化及企業化經營所遭遇之困難與批評，可分為二個部分來討論：

1、教育功能與目標的迷失

Lawton(2005: 169)認為獨立學校自 1900 年代以來就一直是英國要朝向更平等及社會和諧(social harmony)的障礙，但新工黨自 1997 年執政以來，卻看不到任何工黨領袖試著規劃出可行政策去解決這個問題。從 Crouch(2003)著作(Commercialization or Citizenship: Education Policy and the Future of Public Services.)，嚴厲地批評新工黨在私有化經營教育這方面，他說(Colin Crouch, 2003, 引述自 Lawton, 2005: 143)：

1945~1951 年的 Attlee 工黨政府會把「買與賣」(selling and buying)放在自由市場，但是對於公共服務(如健康與教育)則會將利益動機(profit motive)從中分離，因為商業是和公民權利相對立(contrast)。

因此 Crouch 則指出新工黨並沒有一定要國有化(nationalise)所有教育設備或學校，但是應該要做到將專業化服務(professional service)不受市場機制(marketplace)的影響(Lawton, 2005: 143)。他並認為因為新工黨急著要「現代化」(modernise)，同時也把商業化置於同等地位，他說(Crouch, 2003，引述 Lawton, 2005: 143)：

保守黨政府執政時，私人公司包含了監督學校(inspecting school)甚至運作一些學校(CTCs)，但這情況在新工黨有增無減。因此有關於專業的無利益製造教育(professional non-profit making education)情況不樂觀。而新工黨尚不認為這已經是大規模地教育服務商業化的結果，包含了已經接管 LEAs 和學校的功能。

因此 Crouch(2003，引述 Lawton, 2005: 143)擔憂新工黨要以私有化與企業化

來經營中小學的政策若再繼續推行下去的話，將會導致幾項弊病：

- (1)、部分私人企業會小心地選擇他們的目標客戶：在教育這是不可能的，因為國家有責任要去教育每一個人。
- (2)、雖然是圍繞著「市場」，但仍和「自由市場」差遠了：結果只會造成少部分特權私人企業被允許在一個限制的區塊競爭。
- (3)、另外一個市場化的比擬謬論就是「消費者是學生」：這是一個錯誤，因為是政府付錢並選擇提供者，而學生或家長是沒有選擇權。
- (4)、「櫻桃選擇理論」：學校試著去吸引好學生，另一方面也代表著學校亦會拒絕難教的學生。

而 Lawton 也認為私有化與企業化經營中小學將會有個很脆弱的特徵，也就是「失去了公共部門的價值」(Lawton, 2005: 144)。因此 Regan(2001)與 Wood(2001)等學者也表示(引述 Jones, 2003: 172)：

新工黨在調和「社會正義與私有化」所面臨的難題，並無法去解決「私人利益」(private interest)與「社會需求」(social need)內藏的爭議，這也是為什麼在英國幾個城市發生了反對教育私有化抗爭活動的原因。

因此 Lawton(2005: 144)舉例來說明這種矛盾：

當 LEA 接收了另一個 LEA 的功能，或當一個學校接收了另一個學校。事實上，他們變成了私人企業，不再是公共系統中的一部分，僅是提供一個有價錢的商品(commodity for a price)罷了。

1999 年 9 月 LEA 之通訊雜誌《教育網絡》(The Education Network)指出「並沒有任何的證據顯示私有化(privatization)可以解決有關城市地區的低教育表現(lower educational performance)問題」。內容並形容「巨大的私有化(macho privatization)會使得其他更多正面的政府原創性乾枯(sap)」(引述 Tomlinson, 2001: 105)。

2、每況愈下之教育經費支出

另外在教育經費支出部分，也有人批評新工黨口口聲聲要投資更多的錢於教育，但事實卻非如此。Travis(1999)指出教育支出在 1992/3 年佔 GDP 為 5.2%，但在 1998/9 年卻只佔不到 4.7%。因此也看不出和保守黨在教育投資上有何不同(引述 Tomlinson, 2001: 110)。Tomlinson 並進一步指出，1998 年 Blunkett 承諾要在教育上再增加 1900 百萬英鎊的經費，但卻未實現，她並批評新工黨執政後 2 年的教育經費甚至低於保守黨，並且要一直等到 2002 年時才會勉強超越保守黨在教育上面的投資。新工黨對上述批評也有做出回應，2000 年時財政大臣 Brown 宣稱從 2001 年起將會大為增加在公共部門的支出，未來 3 年每年將增加 5 百萬英鎊在教育經費上(Tomlinson, 2001: 125~126)。

但後來 Lawton(2005: 144)批評新工黨在教育支出上是「更多的錢投資到教育，但並未全部使用在最好的教育企圖上」。因此顯示出了 1997 年執政後的新工黨並未像之前口口聲聲所說：「將要和保守黨不同，將大為增加投資在教育」，新工黨未實現承諾之餘並讓人覺得沒把錢花在刀口上。

(四)、「依表現敘薪」之合理性與公平性：教育效能之迷失

另外新工黨另一項與教育市場化相關的教育政策，就是中小學教師「依表現敘薪」(performance-related pay)。當然也招致了不少批評，其中以教師團體質疑聲浪最大，他們認為要怎麼去產生這些優異級教師及如何透過客觀、公正的方法對專業教師進行評鑑，才能真正合理敘薪，都會有很多問題。因此英國教師依表現敘薪政策實施的合理性、公平性與預期成效，是令人質疑。教師團體普遍也不相信這套「依表現敘薪」的有條件篩選式的調薪方式，認為這並不能有效招徠優秀的年輕人投入教職行列，並且是不必要的干擾對提升教師再進修沒有幫助(陳怡如，2000；陳怡如，2003；黃藿，2002)。

關於「教師依表現敘薪」，2000 年 7 月時英國高等法院(High Court)提出質

疑，其認為「標準門檻」(threshold standards)及改變教師合約而「依表現敘薪」(performance-related pay)是不合法(unlawful)且過於倉促地頒行(hastily)。為此後來的英國教育大臣表示接受並將重新思考(reevaluate)如何去評鑑教師的過程(Tomlinson, 2001: 108)。

因此新工黨在中等教育上的理念，既要追求「卓越與成功」，又要能照顧到每一個人的情況下，Lawton 認為新工黨因此所遭遇之矛盾、急轉彎(U-turn)及未履行承諾的地方可謂「罄竹難書」。本研究將 Lawton 據此對新工黨的批評與意見整理為下列五點 (引述 Lawton, 2005: 145)：

- 1、新工黨承諾要廢除 KS 考試及學校排名表(league table)。但事實上，卻反而更多考試，更多排名表及更多標準設定對每個學校。
- 2、承諾要轉換文法學校為綜合中學系統，並廢止學校選擇學生(selection)跳票。
- 3、更糟的是增加了更多的選擇學生(selection)：政府推行了一連串的政策，如專長學校、培根學校及更多的信仰學校(faith schools)等不同種類中學，而非是所有區域都能有好學校。
- 4、最主要的矛盾是：只會嘴上說說要「社會公正及包含」(social justice and inclusion)，但卻鼓勵市場之點子及選擇(selection)，必然包括了失敗者與勝利者。
- 5、Barber 說，「獨立學校已不再是工黨的傳統問題之一，它們現在被認為是國家資產被運用」。統合(integration)對富有的人並未損失任何特權。唯一的改變就是大大地削弱社會正義。

從 Lawton 的評論也可以看到向來提倡要維護社會公平正義的工黨其實也陷入追求教育效能之迷失，強調教育效能外卻陷入了「社會歧視」(social discrimination)及不平等(unequal)之泥淖。「解鈴還需繫鈴人」，如何解決這個難題，仍然需要從教育市場化去著力才行。

二、英國新工黨中等教育未來展望

工黨政府從 1944 年以來在英國一直就被認為是最具有清楚明確的教育改革政策的政府，尤其在於準備知識經濟(Knowledge economy)及解決社會問題上 (Jones, 2003: 170)。1997 年執政的新工黨對於教育的企圖相當強烈，這點從現任英國首相 Gordon Brown (1997 年於倫敦演講，引述自 Tomlinson, 2001: 156)於 1997 年擔任英國財政大臣時所說的話看出對英國教育現況的不滿及企圖心：

我們無法在第二流(second rate)的教育系統基礎上，去運作(run)第一流(first rate)的經濟體。

除了教育市場化外，工黨多項教育改革政策理念符合了 Jones(2003: 170~174)一書中，所陳述的新工黨未來的教育目標：

- 1、國定課程需設定標準。
- 2、所有的學校都需制定教學目標並評估自我成效。
- 3、學校可以輕易地擁有最好的學習資訊。
- 4、學校能擁有更多的機會提供專業上的發展。
- 5、學校辦學效能及成效可公開地呈現讓社會大眾明白。

2006 年 DfES 成立「2020 年教與學審議小組」，著手發展具體步驟幫助學校配合每一學生的才能與需要，也就是「適性化學習」(personalized learning)，提出從現在到 2020 年應如何發展教與學的願景。該小組於 2007 年 1 月的報告書《願景 2020》(2020 vision)，該書描述 5~16 歲中小學生要「適性化教與學」的願景，並提出建議。其內容有：教育服務是依每一孩子的需求設計，並期望所有學習者能達到高標準；學校要引導家長成為孩子的共同教育者，鼓勵並增進他們協助孩子的學習等(劉慶仁，2007)。

英國教育部的標準網站(standard site)中提到英國未來對於中等教育

KS3(11~14 歲)的目標(引述自英國教育部之標準網站⁹⁹)：

政府主要的國家中等教育策略革新計劃(the secondary national strategy)是要改善學校(school improvement)，並要轉換中等教育成為可以使小孩及年輕人就讀他們所喜愛的學校，達成個人及社會發展以提高教育標準(raise educational standards)...

該網站並提到要幫助教師增加學生在英文、數學及科學等學習及參與。新的中等教育課程及架構是設計去增加學生進入更棒的教學及參與(engaging)。在 KS 3 及 KS 4 階段之「有目標的學習」(purposeful learning)將會讓他們去獲得好的進步(英國教育部之標準網站)。該網站並指出(引述自英國教育部之標準網站¹⁰⁰)：

未來的目標是要創造一個有活力且多元的教育系統，並建構在高期待(high expectations)並承諾每位學生需求(commitment to the needs of every child)，這需要每一個新教師的專業能力(professionalism)來加強。未來與學校的新關係，將支援學校保持聚焦在他們的優先性，透過更清楚的自我評估(sharper self-evaluation)、精簡資料與資訊系統以及一個新的督導體制(inspection regime)。

國家中等教育策略的目標是透過課程來加強 11~14 歲間教育的教與學(teaching and learning)，其目標有下列數項(引述自英國教育部之標準網站¹⁰¹)：

- 1、改善出席及行為，減少中輟生。
- 2、提供中小學天賦異秉學生提供一定範圍的引導、材質及資源，以符合天賦異秉學生需求。
- 3、設置教、說、聽網站，這網站設計去幫助英文的學習、教師及教學協助以改善其英文能力。

⁹⁹ 網址：<http://www.standards.dcsf.gov.uk/secondary>

¹⁰⁰ 網址：<http://www.standards.dfes.gov.uk/secondary/about/>

¹⁰¹ 網址：<http://www.standards.dfes.gov.uk/secondary/keystage3/>

- 4、設置「電子專業發展模式」¹⁰²(electronic Professional Development Module)以改善資料的使用去評估學校表現(evaluate school performance)的表現。
- 5、設置新的 KS3 ICT 測驗¹⁰³，可以是一個評估工具，亦可以幫助學校去改善及提高標準。
- 6、設置 KS3 「評估學生英文進展」(Assessing pupils' progress in English)網站¹⁰⁴提供給教師，包含資源支援教師去評估學生進展(APP)在讀與寫方面。

英國工黨教育重要思想者 Michael Barber(引述自 Lawton, 2005: 132)對於英國過去、現在及未來教育提出了很精闢的看法：

20 世紀大部分來說，教育進化的動力來自於政府部門，有時還結合了宗教及志願團體。20 世紀末，對現存體制的失望增加，此傳統也被強勁成長(growing vibrant)的「私人領域」所挑戰。因此 21 世紀的挑戰就是去「尋找出要做什麼」：已不再是政府、私人或志願團體單獨去形成未來，而是要讓此三者形成夥伴關係並結合才能創造出最大的效能及差異性(difference and performance)

綜合上述與 Barber 的看法中，可以看得出來新工黨對於英國未來教育的理念與展望，仍然要嚐試地運用各種方式，包括教育市場化的措施與結合多方力量的努力，強烈要提高英國中等教育的水準 (standards)，符合學生與家長的需求，進而提升國家競爭力。因此英國之國家中等教育策略 (the secondary national strategy)也訂定了兩個總括戰略目標：1.改善所有學校之教學與學習品質；2.改善學校管理及領導之效能(effectiveness)，以產生最佳結果的學習者 (deliver the best outcomes for learners)(引述英國 Standards site 網站)。

¹⁰² 網址：http://www.standards.dfes.gov.uk/secondary/keystage3/all/respub/esp_epd

¹⁰³ 網址：http://www.standards.dfes.gov.uk/secondary/keystage3/all/respub/ks3ass_ict

¹⁰⁴ 網址：http://www.standards.dfes.gov.uk/secondary/keystage3/respub/englishpubs/ass_eng/

Tomlinson(2001: 164)也認為未來 21 世紀在許多開發中及已開發國家，教育與經濟的自由市場政策(free market policies)仍會繼續有立法上的影響力，而不平等(inequality)與排除弱勢族群的情況仍將持續。相信英國中等教育政策未來仍將以教育市場化理念，例如強調競爭、績效、家長選擇權及私有企業化經營等理念作為其教育政策之主軸。

當然新工黨依此理念下的中等教育政策改革和保守黨一樣遭遇到了不少的批評與難題，例如破壞社會公平正義、偏頗的教育目標及造成社會階級的不平衡等，因此未來新工黨的中等教育目標不單只是為了追求效能即可，更應該貫徹 Giddens 所強調的第三條路，以期能照顧到每一個學生。當然更多的人力與精力的付出也是無法避免，這也是未來新工黨所應該去面對及克服的難題。

第五章 保守黨與新工黨中等教育政策在教育市場化之比較

新工黨教育學者Barber(引述Lawton, 2005: 130)將英國兩黨在教育政策的態度上作了下列簡單的比較：

工黨教育政策方向是「高挑戰性與高支援性」。過去英國對教育的態度都是「低挑戰性、低支援性」，一直到柴契爾夫人後才增加了「挑戰性」，但卻失敗於提供支援。

以教育市場化來探討過去數十年來，英國保守黨與新工黨在中等教育上的情況，至於這兩黨在教育市場化在中等教育實施上有何相同或差異之地方呢？將在本章節中繼續討論。

第一節 兩黨中等教育政策在教育市場化上之相同處

1997 年執政的工黨沿襲保守黨路線，強調學校效能的表現，「利用懲罰及苛刻的方式，繼續拴緊學校的螺絲」(Lawton, 2005: 111)。Ball (2001, 引述 Lawton, 2005: 133)也認為新工黨的教育政策和柴契爾主義差異很小(too little different)，Ball 並不認為新工黨有做到社會正義(social justice)。而他認為新工黨之所以仍沿襲保守黨教育政策路線，並不是新工黨脫離了工黨之常規(aberrations)，而是世界潮流(global trends)所致。而 Lawton(2005: 147)也認同 Ball 的看法：

今日之工黨政策就是典型的柴契爾主義(bastard Thatcherism)：學校成績排行榜(league tables)、頌揚 CEOs 管理、私人化(privatisation)與選擇，仍存在於公共部門領域。

Tomlinson 也認為 1997 年 5 月執政的新工黨繼承了 18 年執政的保守黨大量 (avalanche) 教育相關政策特色及原則。正如 Ball(1999) 在新工黨執政後兩年也表示：「新工黨的教育政策和保守黨很明確地相差無幾」(certainly no shortage of them) (引述自 Tomlinson, 2001: 85)。Tomlinson 更進一步列舉了兩黨相同特質如下列三點 (引述 Tomlinson, 2001: 85~86)：

- 1、新工黨繼承了保守黨的相信「選擇與競爭」(choice and competition)：「選擇」就是讓教育的發展如同市場上的商品依照消費者的需求決定；「競爭」就是保留「市場競爭」在學校，例如其所實行的公開資訊發表(league table publication)、選擇學校、專長學校及失敗學校。
- 2、繼承了保守黨「提高標準」(rising standards)之論調：因此削弱了原本要消除終結「學業選擇」(end academic selection)而轉換成多細微政策去分化出更有能力(more able)及能力較差(less able)之學生，並發展學術及職業類型學程。
- 3、承襲了保守黨相信所有的教育機構應該依循私人企業經營管理才能更有效率的理念，提高企業基金及影響力(business funding and influence)。

Tomlinson(2001: 156)則認為新工黨之所以延續許多保守黨教育市場化的原因，是因為新工黨認為國家要經濟成功必須奠基在嚴厲的中央控制教育，以達成教育與訓練的目標(targets)，並且使民眾能擁有更多的資格與技能。而教育市場化的理念是要達成這些目標的重要方式之一。正如當時英國財政大臣 Brown 所說：「我們無法在第二流的教育系統上運作第一流的經濟」(Gorden Brown, 1997 speech, 引述 Tomlinson, 2001: 156)。

此外 Ball(2001, 引述 Lawton, 2005: 134)列舉了三項保守黨與新工黨在中等教育上的口號，其實彼此是有相互關連的情形，只是用詞上的差別罷了。例如下列三項：

- 1、選擇與競爭(choice and competition)：商品與商業化教育。

- 2、自主性與效能(autonomy and performativity)：管理及商業化教育。
- 3、中央化與規範化(centralization and prescription)：中央決定之評量、工作計畫及教室辦法。

Ball (2001，引述自 Lawton, 2005: 134)認為新工黨在許多教育政策仍然延續保守黨的教育市場化的理念。他說：

Whitty(1998)指出工黨採取了一個相當傳統的教育知識觀點以阻止難處理的社會問題，如選擇的特徵(selective nature)及社會功能；O'Brien 則指出工黨的教育政策是可以被理解及分析為「市場(market)及社會民主價值的綜合體，或者是二分法，以兩個哲學思想而形成的」。

不單只有 Ball 質疑新工黨仍沿襲保守黨教育市場化的作法，許多學者(Whitty, 1998; Tony Edward; O'Brien; Tomlinson, 2001; Hodkinson, 2002; Lawton, 2005)也抱持著相同的看法。例如 Lawton(2005: 166)就認為「商業化及私有化雖是保守黨過去的主張，但新工黨執政後仍一直試著去建構(construct)這主張」。Lawton 說(引述 Lawton, 2005: 134)：

許多支持工黨的教育學者批評新工黨對綜合中學的態度、選擇(selection)及失敗於處理獨立學校的建設性方式。因為承襲了保守黨的政策(例如選擇權、市場與私有化等)，使得整體中等教育政策已嚴重扭曲。

Hodkinson(2002，引述自陳怡如，2003)也認為英國當前教育政策顯示出「市場和競爭」(market and competition)的意識型態及「新管理主義」之特色¹⁰⁵。另外 1999 年新工黨教育白皮書《現代化政府》(Modernizing Government)亦贊同並主張將私人與企業融入公共部門的趨勢(Cabinet Office, 1999，引述 Jones, 2003: 163)：

¹⁰⁵ Vogt(2002，引述自陳怡如，2003)將諸多學者對新管理主義之特色歸納為六點：1、重視管理與企業主義，將管理視為專業；2、減少層級，強調授權；3、強調顧客導向、市場化、競爭；4、重視財政管理與績效並減少公共支出；5、強調成果；6、重績效責任(accountability)，公共事業受商業模式影響的文化改變。

藉由公私部門所提供服務之界線正在被打破(breaking down)...要拓展意見(ideas)、夥伴關係及機會的道路，以策劃及實現公眾(public)所要。

2001 年教育綠皮書及白皮書都鼓勵要更加延伸私人參與教育(private involvement)；鼓勵民間公司接收辦學失敗學校(failing schools)，甚至是成功的學校。關於這點，Jones(2003: 164)說：

快速資本主義(fast capitalism)及知識經濟(knowledge economy)被認為是私人創作品(private creations)。教育學者已經開始去創造現代的工作場所來強調教育特質及潛能。

從上述例子裡，我們可以發現正如 Jones(2003: 164)表示：「新工黨認為私人部門的領袖是專業的資源(sources of expertise)，整體來說透過國際政策的結合而更加賞識企業的活力(the dynamism of business)」。因此 Jones(2003: 158)對於 1997 年後新工黨教育政策的轉變，已趨向於保守黨的做法。他說：

當新工黨開始批評過去被認定是「同一個尺寸給所有人」(one size for all)的綜合中學教育哲學時；當新工黨開始讚揚(in praise of)「差異性」、「選擇」、「依能力做分流及設定」(streaming and setting by ability)，代表著它已附和(echoed)保守黨的想法。

此外在借重私有化與企業化經營的部分，新工黨 1997 年上任後一年後，政府部會中多了上百個工作小組、顧問團或行動小組等以法人為基礎的半官方組織，其中半數以上組織是由來自英國百大上市公司商界人士所主持。由於經費短缺，新工黨仍期望教育與醫療可以和民營企業建立更密切的夥伴關係(partnerships)，因此更進一步發展保守黨所提倡 PFIs(the Private Finance Initiatives)，繼續鼓勵民間資本對公共服務業的投資，希望將經營不善的教育事業、交通、監獄和醫療等組織交由民間企業營運(Ainley, 1999，引述陳怡如，2003)。由此可見，新工黨政府仍延續保守黨策略，相當倚重私人與企業界的力量來改善辦學不力之教育部門。關於這點，Jones(2003: 145)也說：

新工黨相信競爭力(competitiveness)是一個改變的驅動力量,其主要政策建議者 Barber(1998)並認為私有部門是「獨特地可以勝任改變及創新」(change and innovation)。因此企業中的一些特質,應該有一個強力的角色在未來公共部門的發展,而這也包含學校教育(schooling)。

因此新工黨的目標「不只要連結公共部門更緊密結合企業的需求,也要包含私人利益能更有效地傳遞社會服務,這當然也包含教育」。因此 Jones(2003: 145)認為新工黨仍延續著保守黨教育市場化理念:

強力的接受限制支出、企業機制及選擇原則(choice)與競爭組織的措施應該可以修護(repair)過去 20 年來的社會傷害(social damage)。

另外保守黨於 90 年代所設立之「專門重點中學」(specialist school),其特色為接受較高層次的國家經費,並可以選擇 10%的人學學生。而新工黨除了繼續延伸專門重點中學並且鼓勵設置。新工黨 2001 年綠皮書並宣示,「未來將會有 50%的中等學校會變成專門重點中學並接受更多的經費」。另外保守黨所設立的「城市科技學校」(CTCs),新工黨仍繼續鼓勵其私有化之運作(privately run)與政府部分補助。因此新工黨仍延續保守黨多樣化發展的特色(Jones, 2003: 167)。

此外保守黨執政時對於中小學教育的承諾與方向是「選擇與多元」(choice and diversity),新工黨則承諾「多元與卓越」(diversity and excellence),實際上都是「結構的差異並確保了階層權勢等級的學校」(hierarchical pecking order of schools)。新工黨執政後對於中等教育結構上的調整仍繼續反射出「社會階級」的結構(Tomlinson, 2001: 99)。

因此綜合上述兩黨教育市場化政策的相同處與本研究之內容,新工黨教育政策在教育市場化四項理念的整理¹⁰⁶,證明英國 1997 年後執政的新工黨在推動中等教育改革之理念,仍保有保守黨所遺留之教育市場化的色彩,顯示出兩黨教育

¹⁰⁶ 重視生產者績效表現、家長選擇權及以消費者為中心、多樣化發展與教育機構私有化及企業化等四項理念。

市場化在中等教育政策上的延續與創新，並且可分成下列五個部分來做比較：

- 1、繼續推動中小學私有化與企業化經營：新工黨仍相當重視私人力量及經營，延續的政策例如專長重點中學等；創新的部分則是「教育行動區」、「公辦民營中學」及「信託學校」引進私人及民間力量介入教育。
- 2、多元化發展：持續推出新型態的中學，提供家長多元選擇。
- 3、強調績效與市場競爭：新工黨仍然強調由學校辦學績效來決定其生存與否，關閉 failing schools 及鼓勵設置新學校，以增加市場競爭；創新的部分，例如「教育行動區」(EAZs)、「標竿學校」(Bacon schools)、「學校改革夥伴」(SIP)、信託學校(Trust schools)與「教師依表現敘薪」等都強調學校與教師績效，讓辦學績效良好學校介入他校運作與鼓勵教學，期望提升學校績效。
- 4、仍重視並滿足家長選擇權：例如擴建受歡迎學校、設置新學校並關閉辦學不佳學校。
- 5、學校各種公開資訊的發表，除延續外並主張提供了家長更多學校的資訊。

第二節 兩黨中等教育政策在教育市場化上之差異處

新工黨執政後首任教育大臣 Blunkett 於 1995 年 10 月工黨會議時的一句名言，不論在當時或後來的英國都引起了相當大的討論與爭議，他說(引述自 Lawton, 2005: 138)：

讀我的唇，沒有選擇(no selection)，在工黨政府執政下，不會考試也沒有面試！

Blunkett 的宣言代表著未來工黨執政後要移除所有的文法學校或學科專門學校。然而後來的執政情況並非如此，例如 Blunkett 在擔任教育大臣後，在 1997 年 11 月在 BBC 節目上說：「1995 年時會說 no selection，意思是指 no further selection，因此政策不需改變」；而 2000 年時 Blunkett 又改口宣稱，那時是在開玩笑(joke) (Lawton, 2005: 139)。但可以看出工黨一貫以來所強調的「教育機會均等」與保守黨理念強調效能觀念上之不同。

Jones(2003: 166)並進一步指出新工黨除了延續部分保守黨中等教育市場化理念外，也有其他不同的理念，他說：

如果管理的議題(questions of management)及企業的角色(role of business)能提供了新工黨在學校之政策一些定義元素(defining elements)，更進一步的鑑別(further distinguished)就是所結合的中學教育系統有著高度的分化性(highly differentiated)，而此社會政策亦相當強調「包含」(inclusion)...新工黨以相對照而設計新的機構格局，一個新象徵秩序學校教育，以能力(ability)、天賦(aptitude)及分化性(differentiated)為中心原則，以及保守黨所遺留(legacies)之有力影響。

上述並可看出新工黨與保守黨不同之地方就是強調多元化及分化性之外，仍希望兼顧包容性(inclusion)，強調效能之外也不能放棄每一個學生。因此關於新工黨之包容，Jones(2003: 143)認為：

新工黨強調社會包容(social inclusion)，正如 Blair(1997)所說：「不列顛將重建成一個每位公民都是有價值並利害與共(has a stake)的國家」。清楚地分化 Blair 的新工黨與前首相 Thatcher 及 Major 的政策不同，並繼續強調其廣泛建基在「公平與過程」(justice and progress)之運動。

此外 Jones 並列舉出幾個兩黨間不同之政策看法，例如於 1998 年終止「補助安置方案」(APS)；1998 年廢除了約 17%的中央維持學校(GMs)等。但是仍有許多保守黨在多元化方面之政策則仍被保留，Jones 列出幾點新工黨對於保守黨政策之延續並創新的地方(Jones, 2003: 166)：

- 1、雖然中止了 APS 和 GMs 之計劃，但仍引進新的術語(terminology)，例如「基礎與社區」(foundation and community)，代表著地位上的差異性(status differential)。Whitty (2001)對新工黨此項措施表示：「這是重大的機會，可以讓傳統的隔離教育格局(patterns of segregation)繼續不朽(perpetuate)」(引述 Jones, 2003: 166)。
- 2、2001 年教育綠皮書《在成功之上：提升標準、促進多元化、完成結果》，希望可以保留英國多元化的另一特徵，就是「教會學校」(faith schools)。雖然一度被認為在教育革新上產生不少問題，但新工黨要提供教會能在國立學校發展的空間。該綠皮書鼓勵宗教團體可以設置中等學校。
- 3、設置「標竿學校」(Bacon school)，鼓勵學校辦學績效與夥伴關係，一同提昇辦學不佳之學校。
- 4、除了延續保守黨之多元化外，新工黨另外希望可以有更進一步的「差異性」(differentiation)，例如天資優異學生快速成功之道(fast tracking of gifted)，設計新型態測驗給異常聰穎之學生及設置學校組織之普遍原則。

Tomlinson 除了指出新工黨延續了部分保守黨的教育市場化政策之外，她也認為新工黨的理念及教育政策制定上仍和保守黨有些不同，她列舉了三項新工黨與保守黨教育市場化理念上不同之地方 (Tomlinson, 2001: 86)：

1、強調夥伴關係(partnership)：

一種新型態的學校、LEAs 及私人企業之間的合作與夥伴關係。

2、更多的經費在公共部門運用：

例如在 1998 年承諾將花費更多的錢在教育、終身學習及與工作相關措施。

3、宣稱將維護社會公正(social justice)：

例如 1997 年 12 月 Blair 在內閣所設置 Social Exclusion Unit，宣稱將不會有任何一個人被排除在外而失去了發展潛能的機會。

除了 Tomlinson 所列舉兩黨中等教育理念上的不同以外。Jones(2003: 144~145)則提出二點關於新工黨與保守黨教育市場化的比較差異與看法，他說：

1、「教育優先」被認為是服務市場主導(market driven)的成長，正如前教育大臣 Blunkett 說：「未來教育部(DfEE)將帶有經濟上必要之責任(imperative)為國家繁榮提供投資。」

2、「選擇性的普遍主義」¹⁰⁷(selective universalism)：如我們所看到，ERA 1988 及後來的法案，都與家長選擇權、多元化發展及不公平的中等教育系統之競爭相關連。

此外兩黨對於地方教育當局(LEAs)與中小學教育的關係，也有著不同的見解與立場。Lawton (2005: 102~103) 認為 80 年代保守黨對 LEAs 一連串在教育上的改革，可以看得出來兩者對 LEAs 功能觀念的不同，保守黨是以選擇權(choice)為出發點；而工黨則視 LEAs 為地方計畫，兩相角力下，當時的工黨實難以對抗保守黨以「家長希望」為旗幟的改革，畢竟在某些地區，LEAs 被不太受歡迎。

有關於保守黨和新工黨在教育市場化理念影響下，對於代表地方教育態度的

¹⁰⁷ 「選擇性的普遍主義」(selective universalism)：工黨於 1999 年由 Hills 所提出來。「選擇性的普遍主義」的理想就是一個能開放給來自社會各階層學生之教育系統，但是建構的方式是提供不同類型的學校、資格及結果，或是根據某些重要的社會來源內容(引述 Jones, 2003: 144~145)。

LEAs 部分之改革，Lawton (2005: 142)說：

1997 年以前，保守黨政府一直對於 LEAs 有著相當大的敵意，而且 LEAs 的權力也被大力削弱。其中之一的原因是因為大部分的 LEAs 是被工黨所控制，且對保守黨的教育政策充滿敵意(hostility)。然而這並不代表新工黨會自動站在 LEAs 這邊，就目前來看，新工黨在許多方面仍高度中央化且沒有給 LEAs 一個清楚的角色，甚至要將 LEAs 廢除。但因遭到許多保護者的反對，因為這摧毀了地方民主參與教育權。

Lawton 則認為 LEAs 有兩項重要功能不可輕忽，那就是提供地方民主責任，第二是 LEAs 有責任專業監督地方學校、教師與政策。1997 年新工黨執政後，LEAs 的另一個重要功能浮現，就是與私人企業互相合作。例如，如果有新學校要建立，LEAs 有義務做所有的準備工作，然後再由投標者從私人企業去接收 (Lawton, 2005: 144)。

因此到了新工黨時代和保守黨不同的是：「LEAs 的角色與功能也有改變，不再是被削弱及輕忽的一環」。即使到了 1999 年 10 月的保守黨內部之會議，主席 Woodhead 提出支持將移除所有的學校脫離地方的控制，並指出「如果很多工作是由 LEAs 來做，那並不是一種民主現象」。2000 年初 Blair 重申他「並不是要整個系統私有化(the whole system privatised)，但他希望 LEAs 要扮演好「提升標準」(rising standards)之角色，必要時並介入學校及審核中央要給予學校的經費許可」(Tomlinson, 2001: 105~106)。

因此兩黨對於 LEAs 的態度與功能都有著不同的認知與作法。這項差異也可以從 2001 年新工黨所發佈的綠皮書及白皮書看出來 (英國 DfEE, 2001，引述 Jones, 2003: 164)：

LEAs 在改革上亦會是一個政治力量，經由綠皮書的指導去尋找他們未來的角色：促進一個更加開放的市場來服務學校，並且「開拓新路」(trail new ways) 建立公部門與私部門的夥伴關係(public private partnerships)。

另外關於新工黨一直強調的「社會包容」(social inclusion)原則，雖然和保守黨一樣要朝向多樣化發展，但仍和保守黨有著不一樣的目標及特色。Levitas (1998，引述 Jones, 2003: 146)表示：

社會包容的意思是不放棄任何一個學生，試著去改善窮困學生並使他們擁有社會機會(social opportunity)，但並不是要減少較具優勢團體的利益(the advantage of more privileged groups)或是努力回到過去 60s~70s 所強調的「結果平等」(equality of outcome)的目標。

因此相反地，許多新工黨的政策，特別在教育方面，將會設計去允許更多社會利益團體以不同的方式去參與特定型式的供給，例如學校的類型、學校內的團體或資格認定(certification)。相對地，另一部分的學校人口，新工黨將會規劃出非學術性的路徑(non-academic routes)提供選擇(Jones, 2003: 146)。因此 Jones(2003: 159)認為「普遍選擇性」及「社會包容」會是新工黨社會及教育政策的兩大主要特色，這也是與保守黨有所差異的地方。

此外兩黨對於中等教育私有化與企業化經營之部分，也有著不一樣的看法。學者 Jones(2003: 163)針對兩黨對私有化經營教育作出了下列的比較：

沿著新工黨一系列的規章及管理，一個更深一層的組成(further strand)經由緊密的網絡運作，而其改變是私人教育企業(private 'edubusiness')之介入。這股私人力量和 1944 年後不同的地方是：1944 以後的教育私人部門被限制在「獨立中學」之辦學，但現在卻已廣泛和公立學校纏繞在一起(extensively entwined)。

1997 年之前，公共部門與私人部門的關係已經形成制度化的特色，就像混合經濟的福利被創造(Butcher, 1995，引述 Jones, 2003: 163)。而新工黨的 1999 年白皮書《現代化政府》(Modernizing Government)仍然贊同這樣的趨勢，並認為(Cabinet Office 1999，引述 Jones, 2003: 163)：

藉由公私部門所提供服務之界線正在被打破(breaking down)...要拓展意見

(ideas)、夥伴關係及機會的道路，以策劃及實現公眾(public)所要。

因此新工黨和保守黨相同的是仍要借重私人與企業的力量，而不同的就是強調「夥伴關係及合作」，新工黨試著要去尋找建立新型態的教育結盟關係(new kinds of educational alliance)，也就是建立夥伴關係(partnerships)，而這部分也是受到了前輩保守黨的幫忙。而這些夥伴經由目標設定、資源分配(resource allocation)、特定綱領(program specification)、訓練及督導等，深深植入教育機構的程序，將其結合串連起來(Jones, 2003: 160)。

另外關於保守黨 ERA 1988 對於國定課程及測驗方面的改革。新工黨 1998 年出版《學校標準及架構法案》，其目標就是要確保高水平的成就，並藉由國定課程及國定考試的測驗，使學校教育增加多元化。Jones(2003: 161)說：

政府設定學生表現的國家目標，LEAs 則遵照 DfES「教育發展計劃」來執行，並了解這些目標在地方上是否達成(locally delivered)；學校則被要求要產生與目標相關的計劃(target-related plans)，學校與其他學校被測量比較相類似學生之表現及評估(performance and assessment)；教師則透過其教學表現敘薪(performance-related pay)來加強教學。

因此除了政府和教育體系的結合打拚以外，沿續教育市場化的理念，將私人力量一起結合來改善教育系統。例如 1998 年新工黨所推行的教育行動區(EAZs)是「一個新型態運動(a new crusade)，其結合了企業(business)、學校、LEAs 及家長一起改善教育」(Jones, 2003: 163)。

姜添輝(2006)亦提到英國兩黨在中等教育理念上的差別，他認為 1997 年執政後的工黨強調公立學校的績效責任取代保守黨時代的新右派市場思維，不同於保守黨的菁英教育以及新右派的市場思維，工黨將績效責任擴大為全面提升公立學校學生的學習表現並強調公立學校表現水平與學生成績。但是新工黨仍延續保守黨的中央集權政策及運作型態，這也使得教育事業的定位再度重回公共事務的範疇。

因此綜合上述我們可以看到新工黨和保守黨相同的是都強調效能的表現、多元發展及注重效能與管理，較不一樣的則為下列四點：

- 1、新工黨重視夥伴關係：主張由中央、地方、學校、教師、家長、私人團體及企業等一同來為提昇教育效能來打拚。而這點也可以從 Jones 所提出來的四點看法裡看到。
- 2、新工黨較保守黨更強調社會正義、社會包容(inclusion)與差異性(differentiation)：強調辦學績效外，並希望能照顧到每一個學生，讓不同能力與天賦的學生，選擇適合就讀之學校，例如 1999 年提出的「普遍選擇」理念。
- 3、對地方教育當局(LEAs)態度的不同：兩黨對於地方教育當局(LEAs)的態度與功能有著不同的認知。保守黨希望由中央政府去主導教育，忽略 LEAs 的角色；而新工黨把 LEAs 納入為其一同打拚的夥伴，並可以其辦學經驗來結合私人企業介入教育，一同提升教育的成效。
- 4、教育私有化與企業化方面：在新工黨的努力下，私人部門介入教育不再只侷限於獨立中學部分，並介入了公立學校的辦學。

因此新工黨對於保守黨在教育市場化改革中等教育的理念有延續也有創新，但是目標都是只有一個就是要提升整體英國的教育水平，進而增加國家在全球化舞台上的競爭力。

第三節 兩黨中等教育政策在教育市場化上之整體評析

在 1988 年以前，部分教育主動權一直由教師掌控，因此教育之多元化及其相反趨勢(counter-tendencies)等趨向遲鈍。ERA 1988 以後，多種不同力量，如國家課程、Ofsted 及成績績效排行榜等，已經從教師身上移除許多職責。1997 年以後的發展則系統化地增加學校管理者的職責(capacities)...

上文是 Jones(2003: 161)針對英國教育自 1988 年以前經 ERA 至 1997 年新工黨執政後的發展，把英國中等教育這麼多年下來所歷經的改革及其影響所做的整體評析。因此正如前二節的比較與討論，我們可以了解到 1997 年以來新工黨部分教育理念仍深受保守黨之影響並有所延續。因此 Tomlinson(2001: 109~110)更進一步把保守黨與新工黨之在教育市場化的差別，提出了整體的看法。她說：

新工黨在 1997~2000 年的學校政策仍繼續了 1975 年 Keith Joseph 及 Thatcher 所設定的「標準機制」(standards agenda)，延續了保守黨將市場導入教育的信念及部分的公共部門私有化，再加上嘗試去減緩(alleviate)不利階級的衝突並維持社會正義的目標。然而許多有關選擇的政策(selective policies)，是設計去確保中產及積極者(Aspirant)之特權(privileges)，以確保家族之自我利益因此讓”好”學校繼續。使得學校教育成為一個分化力量而不是凝聚力(cohesive force)。

此外我們都知道工黨一直有著過去以來的傳統與包袱，而在內部也形成一股勢力。因此正如 Lawton(2005: 169)所言，新工黨內部其實對於教育的主要功能仍存在著許多的歧見，並且可分為二派：

新工黨內部一派(例如 Fabians, Sidney Webb)主張強調改善教育的經濟效益(the economic advantages of improving education)並贊成中等學校的選擇(selection)；另外一派則認為工黨本來就是要維護社會正義，因此教育目標應該要能更為整體性，並能達到「社會正義」及「機會均等」。

從上述 Lawton 所指的兩派，其實就是代表著新工黨的傳統與創新，傳統的工黨注重的是社會正義，強調機會均等；而另一派則受教育市場化的影響，主張強調教育的效能表現，因此支持「選擇」。新工黨內部兩派的歧見至今仍存在，例如 Lawton 就認為「工黨的價值就是建立在社會公平及機會均等(social justice and equality of opportunity)，但卻一直都不太能顯現於他們實際上的運作」(Lawton, 2005: 154)。由此可見新工黨在延續了不少保守黨教育市場化理念來改革中等教育下，顯然犧牲了其原來之價值，是維護社會公平與正義。

因此本研究第四章已經提到英國 2002 年報告書《教育與技能：邁向 2006 年的教育策略》，英國目前接受高等教育的 18 歲以上學生有 73%是來自中上階級家庭，僅有 17%的學生來自較不富裕的家庭，由此可見市場機制無益解決教育機會不均等的現象，甚至危及社會的民主基礎(引述自陳怡如，2003)。因此新工黨口口聲聲要維護的「社會公平與正義」，仍需加強與努力。

此外 Lawton(2005: 154)認為新工黨雖然教育機會均等方面做得不足(not enough)，但從另一方面來，要達到「教育結果的平等」(equality of outcome in education)也是不可能的，畢竟讓一個能力好的學生倒退是牽就學習較慢的學習者也是不道德的，但就要放棄嗎？當然不可。因此 Lawton (2005: 154)認為問題所在不在於「教育之結果」而是「教育之開端」，他說：

一些學生的背景及父母本來就是更具文化資本及錢，可以給孩子更佳品質的教育。長久以來，這一直也是英國教育現象的常態。

因此 Lawton 認為在民主國家的確是需要一些「積極性差別待遇」(positive discrimination)，因此「教育行動區」(EAZs)或許就是所謂的「積極性差別待遇」，但卻已經被商業化及私人化的觀念所分散掉其功能 (Lawton, 2005: 154)。

新工黨的確延續不少保守黨教育市場化的政策並將之再發揚。對此英國學者 Smithers(2001)給了相當中肯的評述及看法，他一方面讚揚新工黨的改革為英國中等教育帶來了成功，提升了國定測驗的成績表現，但也為英國帶來了一個「長久不朽之巨大怪異(monstrously)...公平之中等教育系統」(引述自 Jones, 2003:

167)。Porter(1999, 引述 Tomlinson, 2001: 167)並指出：

新工黨的社會正義被重新解釋是為了減緩(alleviate)日益嚴重的分化與不公平 (divisions and inequalities)。而市場政策的創造，讓教育已經窄化成只有經濟的功能。

Lawton(2005: 158)也認為 1997 年後執政的新工黨不僅讓窮人與富人的差距拉大，且其中等教育政策無庸置疑地造成學生被選擇安置在各種不同階層與品質的學校(different quality)，Blair 顯然並未達成(live up to)他所宣稱的「平等價值」(equal worth)。對於 Lawton 的批評，前首相 Blair 則拒絕承認有造成貧富差距更大的現象。

此外 Bridges(1994: 67)提出了另外一個值得我們思考的地方。他說：

學童教育上的失敗或許要歸咎於家長在家並未提供正確的支持，並不能完全歸咎於學校及教師，家長應該在多方面上支持學校運作及工作或許會更有吸引力(attractive)。因此我們也看到保守黨在提昇家長權利外，卻忽視了家長的責任。

本研究認為新工黨有看到這點並做出政策上的改革，在提昇家長權利、要求教育機構及教師進步之餘，也要把家長拉進來參與孩子學習及學校管理，一起為提昇學校績效做努力，讓家長更為權責相符，對學生及學校教育效果更能發揮更大的效果。

因此未來新工黨如何兼顧其提升國家競爭力，強調教育效能外，亦能兼顧工黨原來之理念價值，要兼顧社會公平正義。教育市場化最為人所詬病的方面，就是造成社會的極化現象及模糊了教育目標與功能，這些問題也尚待克服。工黨若能解決這些難題的話，不但能緩和工黨本身二派之間不同意見之衝突外，也可以促進社會階級和諧，維護社會正義並讓教育功能更為彰顯。

第六章 結論與建議

父母對其子女所應受的教育之種類，有優先選擇之權利

(1948 年聯合國世界人權宣言第 26 條，引述趙康伶等，2003)

本研究探討之「教育市場化」理念正是聯合國人權宣言精神之一的發揮。本章節將針對教育市場化在英國中等教育實施與爭議，歸納出本研究之結論與建議，期能有所助益之處。

第一節 結論

本研究根據相關文獻就市場機制、教育市場化、歐美政治學派所主張的教育市場化及教育市場化優缺點進行探討。市場機制在教育上之實施，起因於已開發國家對於教育品質的重視，再加上教育資源有限、教育經費竭絀情況下，促使世界各國無不藉助教育市場的開放競爭來減輕政府財政之支出，以提昇教育品質更具國際競爭力。關於「市場機制」的特色，本研究將其歸納為下列四點：

- 1、企業管理理論：偏重以消費者(顧客)為主的行銷導向，傾聽顧客心聲以提供能滿足顧客需求之產品作為企業經營、行銷策略及永續經營所在。
- 2、經濟學理論：強調透過價格機制，能調節市場供需，並指導消費者如何消費及生產者生產之內容、讓價格去獎懲表現良好的消費者及生產者。
- 3、消費者、生產者與市場的關係：圍繞著以「消費者」為中心的思想去論述，消費者在生產者及市場之間是重要促進市場得以成長且進步。

4、市場應是自然形成，並具有自由、競爭性、非公平性及非封閉性等特性下，得以應付快速社會變遷及全球化經濟的影響及衝擊。

就經濟學分析市場機制在教育之實施理論，運用「供需原則」與「經濟理性」所提的教育市場之特徵，並以國際競爭觀點闡釋教育的巨觀及微觀的意識型態。湯堯(1997)則借用經濟學的觀點，將教育模式套用於經濟行為流程中，並建立了「教育市場導向模型」¹⁰⁸，讓教育能透過市場之「供需原則」之自由競爭來改善其教學與服務。

企業管理方面的教育市場化則強調生產者經營績效、教育私有化及企業化經營、並以消費者(家長)為中心，強調選擇權與競爭，並且重視家長選擇權、強調市場競爭在教育市場上的應用。本研究綜合上述，對教育市場化的定義為「強調選擇與競爭、多樣化、著重生產者的績效表現、消費者(consumer)為中心、教育機構的私有化及企業化，進而符合經濟效率與整體教育品質提升的趨勢」，並以此定義來檢視英國80年代以後保守黨與工黨之中等教育政策。

柴契爾夫人執政之後，採行新自由主義的教育政策，新自由主義的概念包括「選擇的自由、市場力量、競爭提昇品質」(Ball, 1990)。新自由主義代表著濃厚的資本主義色彩與社會達爾文主義的思想，主張「教育商品化與物化」，將經濟自由競爭後的優勝劣敗帶進教育體系，進而改變教育體質，減少福利國家的過度保護政策，使教育能在自由市場制度中更具競爭力。新保守主義則重視國定課程和國定測驗的目標，重視學校之標準、卓越與績效責任，因此對合法知識的管控及國家強勢主導教育亦是可預期，藉由遍及全國的國定課程及國定測驗來維護教育的秩序，並透過成就測驗的競爭與合法知識的篩選，將更加穩固社會達爾文主義的原則(Apple, 2001，引述王恭志，2004)。

新自由主義和新保守主義者的主張，兩者相似度相當高。而結合此兩者之「新右派」，則主張「市場」(market)為鼓勵競爭、引進企業創新精神、重視顧客自由、強調擴大消費者選擇，並且能夠增進經濟、效率和效能。因此論者認為柴契

¹⁰⁸ 可參考本研究第 40 頁

爾政府在新右派改革理念的影響下，將英國政府轉換為市場模式治理模式(引述劉坤億，2003)。

關於「教育市場化」理論的優勢與批評，支持者認為教育市場化的優勢，就是經由市場機制的競爭與需求，可以帶來學校的多樣化及向上提升的動力，讓學校摒除行政與官僚體制，可以自訂目標並塑造學校特色願景，能以相同或更少的經費達到最佳的效能，以吸引更多的消費者(學生)入學，學校更有活力，學生學習效果亦更佳，進而提升國家競爭力，創造一舉數得、多贏之結果。

反對者對教育市場化的批評地方，可歸納下列四點：1、企業與市場的關係不等同於政府與市場的關係；2、政治及社會等因素與教育政策的制定交互影響；3、教育市場機制犧牲配置效率與公平性：忽視弱勢學生的需求、「階級再製」效應、家長選擇權造成社會達爾文主義；4、教育目標與企業經營目標不同。綜合教育市場化之優缺點而論，教育市場化鼓勵「選擇與競爭」(choice and competition)，雖能帶來教育績效表現，但卻容易造成不平等現象，有利於上層階級卻不利下層階級發展，促成M型社會的另一股力量。

本研究接著以教育市場化論點來探討英國 1944 年以來之中等教育政策發展。首先探討教育市場化在英國興起的背景與原因，英國是積極推動市場機制在教育上實施的國家之一，乃因 70 年代全球經濟成長遲緩及世界各國因為教育擴充所造成的學校教育品質下降，而紛紛追求教育品質提升之趨勢；此外英國本身的通貨膨脹問題；巨幅成長的公共支出；提倡自由主義的保守黨執政，並相信自由市場可以解決公共問題及柴契爾主義的興起；對教育機會均等的質疑及追求教育績效的表現。因此在上述種種的國內外因素交叉影響下，使得 80 年代的英國開始了一連串中等教育市場化改革。

此外英國與台灣中等教育較為不同的地方有入學年齡的不同，英國中學生受教年齡為11~18歲，較台灣提早一年入學；中等教育機構種類相當地多元且複雜，除了具悠久歷史的私立學校，例如獨立中學、文法中學或公學之外，公立學校亦相當多元化，即使是綜合中學，也有中央補助學校(GMs)、專長重點中學或標竿

中學等不同模式之差別。

本研究檢視1944~1979年整體英國中等教育的發展，看到了教育市場化的端倪¹⁰⁹。消費者(家長)獲得介入教育的權利，不再僅是意見表達；生產者(學校與教師)的專業地位則不再獨尊，並需接受市場的審核與檢視，學校教學績效表現逐漸受到社會重視；中央的教育部則獲得空前未有的教育控制權；地方的LEAs則逐漸失去了地方教育的掌控權。

爾後，1979年柴契爾夫人執政，她認為市場經濟能解決公共事務問題，使得教育市場化在英國的發展更加蓬勃。在保守黨執政下(1979~1997年)，英國中等教育市場化的特徵從消費者權力(家長)的提升、重視教育績效與中央開始介入地方教育的現象，到了ERA 1988的強調家長選擇權、競爭、學校經營績效。前英國首相梅杰執政時期(1990~1997年)的中等教育政策，仍充滿著教育市場化的色彩。整體而言，柴契爾夫人把「福利國家」政策路線，轉變為強調「生產力與經濟成長」的政策途徑，並實施於教育政策上。即使到了今天，新工黨施政方向仍未偏離柴契爾所設定的軌道。

總括保守黨執政 18 年所推動的教育市場化改革之整體影響與批評有下列三項：1、成功地降低失業人數；2、促進社會繁榮並提高薪資；3、負面影響則是貧富差距拉大。Jones 並認為保守黨帶為英國帶來了三種變化：供給面方面有學校的多樣化(Diversity)、財政自主性(financial autonomy)與區別性(Differentiation)等。而其各項與市場機制相關之教育政策也造成相當大的影響與批評：例如中央維持學校(GMs)被認為造成了所謂「地方系統，中央管理」之「雙軌系統」(double trails)的教育體系；若有過多的人申請就讀，則會演變成學校選擇學生，而非家長選擇學校。而城市科技學校(CTCs)被認為保守黨會造成一個不公等(inequality)的教育體系，因為其擁有比一般學校更好的條件。

¹⁰⁹ Lawton(2005: 96~97)認為這股市場化趨勢，在英國兩位前首相 Wilson 和 Callaghan 執政下(1974~1979 年)更為明顯，並使得教育的爭論轉移到右派，並將教育窄化到服務「勞工市場」而不再是教育廣泛的目的，而 1979 年柴夫人上台後之政策更為顯著。

整理探討1997年後執政的新工黨中等教育政策，發現仍充滿了教育市場化的理念。對此，Jones及Roskin認為新工黨雖然接受了保守黨右派市場理念的思想，但仍保留其左派想法，要顧及社會正義及公平，衍伸後就是「個別化需求」(personalized)。而紀登斯的「第三條路」理念強調適應全球化、權責相符，如同Blair所說的「要建立機會平等性，並重建去提供更多適合每個人的服務及符合現代化消費者的需求且還要不傷害公共財和公共市場利益」，與工黨要維護社會正義的理念相符。

本研究並進一步以「教育市場化」理念之四個面向來整理新工黨之中等教育政策，發現仍然深受保守黨右派的「教育市場化」之影響，共分四項整理如下：

- 1、在「重視生產者績效」方面：例如公告「中小學成績排行榜」、「學校剖析圖」、教師「依教學表現敘薪」機制等措施。
- 2、在「家長選擇權及以消費者為中心」方面：擴建受歡迎的學校、關閉辦學失敗之學校及開立新學校，滿足家長選擇權。
- 3、「多樣化發展」方面：提供家長多樣化選擇，強調不同的分流教育。
- 4、「教育機構私有化及企業化經營」方面：教育行動區、專門重點中學與公辦民營中學(academies)，由私人企業競標來接管經營學校。

由此可知，新工黨之中等教育政策仍然充滿了強調績效、著重多樣化及私人與企業化經營等教育市場化理念之教育改革，仍帶有保守黨所遺留之教育市場化的色彩。當然也有不少的影響與批評，本研究將其整理為下列四點：

1. 重視教育績效與多樣化，形成了「極化現象」與教育機會不均等。
2. 重視家長選擇權並以消費者為中心，所形成的Selection與Choice之困惑。
3. 教育私有化與企業化的難題，造成教育功能與目標的迷失。
4. 教師依表現敘薪，欠缺合理與公平，並造成教育效能之迷失。

因此Lawton認為新工黨執政後所遭遇之矛盾、急轉彎(U-turn)及未履行承諾的地方可謂「罄竹難書」，因此向來要維護社會公平正義的工黨其實也陷入追求教育效能之迷失，強調教育效能外卻陷入了「社會歧視」(social discrimination)及不平等(unequal)之泥淖。「解鈴還需繫鈴人」，如何解決這個難題，仍然需要從教育市場化去著力才行。

為更能清楚認識兩黨在教育市場化的中等教育政策之異同處。本研究整理兩黨相同處為下列四點：

- 1、持續推動中小學私有化與企業化經營：例如教育行動區等。
- 2、多元化發展：持續推出新型態的中學，提供家長多元選擇。
- 3、強調績效與市場競爭：新工黨仍然重視學校辦學績效。
- 4、仍強調並滿足家長選擇權：擴建受歡迎學校並提供家長更多資訊。

本研究綜合兩黨在教育市場化教育政策之差異處並歸納為下列三點：

- 1、新工黨重視夥伴關係：主張由中央、地方、學校、私人團體及企業等一同來為提昇教育效能來打拚。Jones 的四點看法亦認為如此。
- 2、新工黨較保守黨更為強調社會正義、社會包容(inclusion)與差異性(differentiation)。
- 3、兩黨對於地方教育當局(LEAs)態度的不同：保守黨忽略 LEAs；而新工黨則視 LEAs 為「夥伴」結合私人企業介入教育，提升辦學績效。

展望未來的英國中等教育，強調要提升國家競爭力與教育績效之同時，也要能兼顧工黨維護社會公平正義之理念，仍是尚待考驗的難題。「魚與熊掌不可兼得」，教育市場化雖有助於提升教學績效，但被人所詬病，即是容易形成社會極化現象並模糊教育的精神與目標。新工黨若能迎刃而解，相信不但能緩和內部二派不同意見之衝突，也可以促進社會階級和諧，維護社會正義並彰顯出教育之真正功能。

第二節 建議

「望子成龍，望女成鳳」，一直是父母普遍對子女的期待。「市場機制」在教育上之實施，亦正是符應家長希望子女能接受良好教育與薰陶期待下的一種教育政策理念。80年代英國保守黨所祭出「市場機制」之方法來改革教育，雖然引發不少爭議，例如被批評忽視教育本質且理念過於僵硬，但也澄清了教育本質及目的。畢竟「不矯枉就不會正」，最後基於對教育市場化的反省，本研究提供一些建議以資參考。

一、對中等教育發展市場化之建議

本研究對於教育市場化提供下列幾點建議：

(一)、教育機會均等不容忽視，應追求真平等而非假平等

正如陳怡如(2003)所說，英國政府希望以新管理主義的方式來訓練出知識經濟時代所需要的人才，但若沒有解決「教育機會均等」的問題，容易造成教育兩極化，使社會貧富差距加大，訓練出來的多數學生將會是創新能力不足與低技術的人才。因此教育改革如何在經費有限情況下，並能順應經濟發展且兼顧教育機會均等，維護社會政義並照顧弱勢族群，成為各國教育所面臨之考驗。

當然如同 Lawton(2005: 158)所言，在自由工業化國家，能力高的人獲得更高的職位及薪水，而能力較差的人薪資較低的現象是「無法避免」(inevitable)。但是他認為一個「好的社會」(good society)可以減緩這個問題，他說：

一個好的社會的學校教育是可以讓這過程盡可能地平等，也就是說可以為所有學生及成人，去維護「平等價值」(equal worth)之原則。一個健康的社會同時也可以讓最高所得與最低所得的差距(gap)不會過大...

(二)、實現教育真正功能為目標，避免教育被物化

許多學者評批教育的功能不應該被窄化是為了「經濟結果」的目的，他們重申教育應該是人性化(humanizing)、自由化(liberalizing)及民主化的力量。正如1948年聯合國發表的《國際人權宣言》(universal Declaration of Human Rights)所言(引述 Tomlinson, 2001: 171)：

教育是為了人類人格的全面發展(full development of the human personality)，須更尊重人權與基本的自由。

因此 Tomlinson 認為教育必需要幫助人們了解全球變化，打擊復甦的民族主義(resurgent nationalism)，並且避免讓教育臣屬於俗氣的市場力量之下。她並認為以「自由市場資本」為基礎的全球經濟必須要完全與關懷民主、公民(civil)及政治權利結合，才可以減輕貧窮並創造充分就業的環境(Tomlinson, 2001: 171、164)。

(三)、不能完全放任市場來管制教育，應重視政府之力量

「市場競爭」通常是一種零和遊戲，必將同時產生勝利者與失敗者。換言之，市場機制並不能保障學校教育的品質，學校教育選擇權的實施僅是政府改善學校教育品質的一項工具。國家權力不能自身於教育系統之外，政府應要有相關的配套措施，對於教育市場進行必要的管制。因此實施教育市場仍必需重視政府管制調節的力量，自由經濟市場的理念應該視為教育改革推動的重要助力之一，教育性質特殊不等同於一般商品，不能放任市場供需機制來決定(引述自張明輝、顏秀如，2005)。

面對著知識經濟時代之來臨，藉以將市場機制應用於知識管理體系之中，創造出更具思考與開放性的知識體系是市場機制研究未來可努力的方向之一。並且在追求卓越與績效的同時，「十年樹木，百年樹人」，培育身心健全的學生，才是所謂教育之根本。

二、對我國中等教育之建議

其實我國中等教育也有許多項教育市場化的概念，例如行政院教育改革審議委員會在其《教育改革總諮議報告書》中，便建議父母為其子女選擇適當的教育型態，其權利應予保障。教育部《中華民國教育報告書—邁向二十一世紀的教育遠景》中，指出「教育券」的構想，使有特殊需要的學生，持券進入適合他自己就讀的學校就讀，並帶動學校之間的競爭。《教育基本法》第八條規定，在國民教育階段內，家長得為其子女之最佳福祉，依法律選擇受教育之方式和內容。我國民法第1084條規定，養護與教育子女為父母的自然權利與首要義務(引述自趙康伶&鄭瑞菁，2003)，這些都是目前我國在教育市場化精神相關的法令規定。

經由此次研究發現「教育市場化」所招致的攻擊與批評的確不少，但也有其正面功能與魅力所在，例如符應消費者需求、提升學校競爭力、創造多元化的選擇...等，因此實施近30年來，教育市場化於英美等國依然屹立不墜，仍為其教育政策改革主要理念之一。反觀我國雖有教育市場化精神的法令，但尚無明確的市場化實施方向與理念，筆者認為我國缺乏天然資源，原物料仰賴進口，為求我國在全球化之競爭力，實有必要追求教育效能以提升產業競爭力，教育市場化應是可以嘗試之方向之一。筆者為現任國中教師，就教學經驗及本研究針對英國中等教育市場化之探討，提供我國中等教育在教育市場化改革上些許建議：

(一)、英國教育改革之精神與前瞻性

英國前首相Blair有一句名言於1997年工黨執政後說：「我為政府設定的三個優先事務是：教育！教育！教育！」(Lawton, 2005: 124)。姑且不論事後成果，但可以發現英國人相當重視教育，將教育與國家的未來、競爭力視為一體。因此英國教育改革不單只有教育學者參與，政黨、首相與政治人物也都參與其中，這點值得我國學習改進。

從英國教育改革上，我們看到了英國人「前進、改進再改進」為提昇教育水準的精神，擬定目標、研究方法後就執行，錯了再修正再改進，例如教育行動區

實施四年，最後雖然因為民間參與不足與學校水準未明顯改善，而宣告失敗落幕，但也證明了英國政府勇於面對失敗、承認失敗且不屈不撓的精神，後來再推出「信託學校」(trust schools)及「標竿學校」(Bacon schools)來改善辦學不佳之學校(failing schools)。在沒有意識型態及政黨利益惡鬥的環境下，英國保守黨及工黨所領導的教育改革往往都是朝著要全面提升教育品質及水準的相同目標前進，值得我國政府學習。

教育政策應該具備理念、統整性並全盤規劃。我國當前的教改風潮雖順應世界主要國家的趨勢，然應詳閱他國教改政策實施的背景、內容、過程與後果，審慎評估利弊得失及在我國實施的可行性，避免「見喜不見憂」或「見樹不見林」之現象，而全盤移植他國經驗，造成「東施效顰」之反效果，最後受傷害仍是莘莘學子並賠上國家整體之競爭力。

(二)、「基本學力測驗」功能再提升

我國一直致力於減輕學子課業負擔，因此民國90年起正式廢除高中聯考改以國中「基本能力測驗」(簡稱：基測)¹¹⁰，以達「考招分離」並給學生二次機會之精神，實施至今已逾7年。筆者認為目前之方式其實和過去聯考差異無幾，其功用並淪為升學依據，建議可仿效英國教育市場化的精神，就全國大會考的性質，做好每縣、每鄉鎮乃至每校之學生成績表現分析，以了解各校及各區域辦學績效，做為檢討改進參考。

(三)、注重學校辦學績效

我國實施全面常態編班對公立學校衝擊甚大，競爭力普遍下滑¹¹¹。因此雖然沒有了能力分班，但卻造成了「能力分校」，私立學校更受家長歡迎。因此提升公立學校辦學績效應為當務之急，筆者建議2點：

¹¹⁰ 我國基測每一年共2次，第1次考試時間為5月下旬，第2次考試時間則為7月中旬。

¹¹¹ 筆者擔任國中註冊組長，勸導小六升學調查中，尤其是成績優秀學生之家長都表示，若公立國中沒有能力分班，並不考慮將學生送至公立國中升學。

1、引進私人與企業力量，並提升公立學校辦學績效

我國民情普遍認為私校辦學嚴謹，可提升學生學習成效。凡是打著私立中學的招牌，招生都很樂觀。例如筆者服務國中的西螺鎮，學區內就有一所私立代用國中，雖然是私立學校，但是學費比照國中，因此雖只招收西螺鎮學區之女生，但學生數卻是全雲林縣之冠。因為該校學生來源涵括了雲林、彰化及南投縣，相當受到家長歡迎。但這也造成附近學區的公立國中招生困難，導致惡性循環的效果。仿效英國引進私人、企業、宗教及法人團體力量，例如教育行動區、信任學校或城市科技學校等方向，一起來改善辦學不佳的方式，也是可行的方式之一。

2、標竿學校(Bacon school)與夥伴關係

英國的標竿學校(Bacon school)與學校改良夥伴(SIP)，讓辦學績效良好學校能夠成為其他學校仿效的對象。SIP可以與其他學校分享辦學心得，協助改善績效。這點相當值得仿效，可以建立「多校聯盟」制度，並讓辦學績效良好之公私立中學，去合併(merger)其他學校並組成合作聯盟，將績效擴散出去，一同提升學校辦學成效。

(四)、照顧到每一個學生

本研究發現英國經常討論關於「教育效能」與「教育機會均等」的議題，例如新工黨主張「不放棄每一個學生」，除了要提升低成就學生，也要能顧及資優學生的學習權，避免讓資優學生拖延其學習。筆者認為這種理念相當細膩並且也是孔夫子的教育理想「因材施教」的表現，雖然容易被攻擊「增加社會歧視與階級」(discremination)，但若能做好各項措施之安置，讓每位資質與興趣不同的學生都可以獲得最適合的教育，這不正是我國教育當局應該去認真思考的議題嗎？若只為了兼顧平等精神，而要求所有國中全面常態分班，並不是負責任且妥當的做法。

依筆者本身在國中任教8年之經驗，筆者認為常態分班雖然達到了「平等」的精神，卻犧牲了天資優異學生之學習權利，並且讓資質較差學生上課學習更缺乏成就感與動力。希望我國教育當局能參考英國工黨「照顧到每一位學生」之教育理念，再多所考量我國之中等教育政策。

(五)、尊重家長選擇權與中學系統多元化

現今我國在家長選擇權實現上仍無法與英國相較，我國目前仍屬於採取學區制之「遶近學校」分發，所以家長的選擇，僅在於「學區內之公私立學校選擇」與「學區之間私立學校選擇」二種方式而已。本研究建議未來的發展方向，第一步可以擴大家長選擇之範圍，以「學區內公立的學校選擇」、「學區內之公私立學校選擇」、「學區之間公立學校選擇」與「學區之間的公私立學校選擇」等四種選擇方向(張德銳，1998，引述張明輝，2006)。除上述四種選擇方式外，另外可以仿效英國之「專長重點中學」方式，在每個學區公立中學均設立不同專長培養項目，例如藝術、科學、外語或體育等，增加公立學校的磁性，並且提供鄰近學區學生差異性之需求，多元化發展以外並可以增加競爭力。

如同Dunford(1999: 1)所說，自從1979年後教育市場化已經使得英國公立學校已不再輕鬆。Downes(1999: 33)也說：

英國保守黨時期的教育市場化改革，「選擇與多元化」(choice and diversity)對於中等教育結構的衝擊比小學來得更嚴重且激烈。

Downes會如此認為乃是因為「公告測驗成績」及「出現更多新學校」(GMs、CTCs與專長重點中學)，使得一般公立中等學校更難生存。

張德銳(1998)舉紐西蘭與瑞典為例指出，我國若要實施家長選擇權，需留心注意二點如下：

- 1、低社經背景學生較多之學校：在實施家長教育選擇權後，不但競爭力沒有提昇，反而愈趨下降。

2、經濟發展良好地區的學校，反而不須特別努力即可獲得較多的學生學校。

因此如果教育品質良莠不齊，教育資源仍有顯著地區差異之情況下，政府若貿然實施教育選擇權將可能造成學校階層化，並使教育資源分配不均更加惡化(引述自張德輝，2006)。若要使家長教育選擇權能發揮其正面功能，需能保障各地區之教育資源能公平分配及學校教育基本品質之前提，否則若貿然實施反而會招致不利之結果。建議我國可以先從資源較豐富且較多學校可供選擇之城市地區先行試辦。

此外建立一套透明完整之教育選擇的資訊系統也是相當重要，能讓學生家長充分了解各校發展特色與師資、課程、教學、設備、行政管理上的資訊，以協助家長作正確的選擇。

本研究相信教育市場化絕對有其正面功能，20多年來才能被先進國家奉為主臬。本研究認為未來我國中等教育若要市場化，應需充分考量風土人情與環境的差異性，做好審慎評估，漸進實施以避免造成傷害。

三、對後續研究之建議

教育市場化仍被認為能有效提升教育績效，在英國有多項統計顯示在1979年~1997年間，公立中學的學業表現的確獲得了大幅的進步，例如1979年16歲學生的統一測驗合格率是25%，1997年測驗合格率則為45%；至於18歲的GCE(A level)測驗，1979年合格率是12%，1997年合格率已超過30% (Chitty, 1999: 6)。

從本研究裡，我們看到市場機制與英國人之精神及其教育理念，教育市場化是二戰以後開始出現的教育改革理念，以消費者為中心及滿足消費者需求，也是一般企業及產業追求的目標。對教育機構來說，無論是在英國或台灣，未來仍會成為教育改革的一項不可或缺的重要理念及趨勢。對於後續研究之建議，筆者提供幾點看法：

1、可就教育市場化如何朝向教育機會均等方向去改革。

- 2、多元中學系統學生的成就表現與單一綜合中學學生的成就表現比較。
- 3、教育市場化對公立中學與私立中學所造成之影響。
- 4、私立中學介入公立中學辦學所造成的結果與影響。
- 5、70~80年代間，全球興起了「公民社會」風潮，人民可以透過各種方式參與公共部門活動，可續探討其興起與市場機制在公共部門實施之關係。

參考文獻

壹、中文部份

一、期刊論文

《英國文教輯要》，第 1 期至第 68 期，倫敦：駐英代表處文化組，1997~ 2006。

《英國學制手冊》，第 1 期至第 48 期，倫敦：駐英代表處文化組，1997~ 2003。

王恭志，〈新右派課程政策主張的評析與啟示〉，《教育研究資訊》，2004，12 卷 5 期，頁 33~56。

朱顯龍，〈新自由主義與多元文化〉，《澳門理工學報》，2006，第 4 期，頁 51~59。

吳清山、林天祐，〈教育名詞淺釋〉，《教育資料與研究》，1995，第六期。

巫有鎰，〈新右教改潮流對教育機會均等的衝擊〉，《屏東師院學報》，2003，第 18 期，頁 437~458。

沈姍姍，〈英國進入 21 世紀的教育改革 1988 年以來的變革與紛擾〉，《比較教育通訊》，1994，34 期，頁 32~40。

周珮儀，〈教育政策的兩難-以英美當前的教育改革為例〉，《教育研究集刊》，2000，第 45 輯，頁 57~83。

林永豐，〈後期中等教育課程的改革趨勢：一個泛歐洲的觀點〉，《教育研究集刊》，2003a，48 輯 1 期，頁 35~63。

林永豐，〈英國的後期中等教育及其改革〉，《教育研究月刊》，2003b，108 期，頁 91~112。

林永豐，〈英國後期中等教育的證書與課程〉，《教育研究月刊》，2003c，112 期，頁 104~118。

- 林永豐，〈從課程架構看英國後期中等教育的改革〉，《教育研究月刊》，2006，148期。
- 林永豐，〈奠定終身學習的基礎—論後期中等教育的角色及其改革議題〉，《當代教育研究》，2005，頁203~228。
- 林佩霓，〈歐洲高中畢業會考與高中課程分組的關係—探討法國 Bac 與英國 A-level 的改革〉，《考試學刊》，2007，第二期，頁39~60。
- 姜添輝，〈英國的學校課程與教育改革〉，《國立新竹師範學院初等教育學報》，1997，第五期，頁95~127。
- 姜添輝，〈英國教師組織的政治特性〉，《南師學報》，2003，第37卷，第1期，頁55~81。
- 張明輝、顏秀如，〈英、紐、澳及瑞典中小學家長教育選擇權〉，《教育研究月刊》，2005，135期。
- 陳怡如，〈英國教改新趨勢—新管理主義〉，《教育研究月刊》，2003，頁146~159。
- 陳怡如，〈追求高等教育教學卓越—以英國為例〉，《教育研究月刊》，2007，157期，頁143~156。
- 黃 藿，〈比較教育：大學入學國際資格證書簡介〉，《教育研究月刊》，2007，149期，頁131~132。
- 黃 藿，〈比較教育：專門重點中學〉，刊載於《教育研究月刊》，2003，第113期，頁142~143。
- 黃 藿，〈我國近年來教改的成效與問題癥結——教育哲學角度的省思〉，中央大學《社會文化學報》，2003，第16期，頁1~22。
- 黃 藿，〈英國教育制度重要名詞翻譯之商榷〉，《國立編譯館館刊》，2003，第31卷。

- 楊洲松，〈修正「師資培育法」的檢視〉，《中大社會文化學報》，2003，第 16 期。
- 溫明麗，〈1988 以降英國教育改革對台灣教育的啟示〉，《教育研究月刊》，2006，第 148 期。
- 詹中原，〈公共政策新右派哲學研究途徑趨勢〉，《考銓季刊》，2004，第 37 期，頁 95~111。
- 趙康伶、鄭瑞菁，〈我國實施幼兒教育券之研究－以高屏兩縣為例〉，《屏東師院學報》，2003，第18期，頁331~362。
- 劉坤億，〈英國柴契爾政府改革背景與理念的探索〉，《國立臺北大學行政暨政策學報》，2003，第 36 期，頁 81~118
- 劉慶仁，〈英國中等教育改革現況及其啟示〉，《教育資料集刊－中等教育》，2007，第 34 輯。
- 劉慶仁，〈英國當前的學校教育改革〉，《教育資料集刊－教育變革與發展》，2006，第 32 輯。
- 劉慶仁，〈教育及視導法：英國教育的新方向〉，《教育研究月刊》，2007，第 156 期，頁 142~151。
- 歐用生，〈學校本位課程改革：爭論與回應〉，《國民教育》，2000，第 40 期 3 卷，頁 2~9。
- 顏妙芳，〈新右派哲學對英國教育政策的影響〉，《網路社會學通訊期刊》，2005，第 51 期。

二、專書論文

- 方德隆，〈英國教育制度〉，王家通(主編)，《各國教育制度》。台北市：師大書苑，2003，頁303~366。
- 吳金香，〈教育政策分析概念探述〉，楊國賜(編)，《新世紀的教育學概論》。台

- 北市：學富文化，2002，頁 370~388。
- 李家宗，〈英國教育改革法案中的市場機制〉，李奉儒(編)，《英國教育：政策與制度》。嘉義市：濤石文化出版，2001，頁 31~60。
- 沈姍姍，〈教育機會均等觀念之式微？自教育改革趨勢探討〉。中華民國比較教育學會(編)，社會變遷中的教育機會均等。台北：揚智，1997，頁29~53。
- 姜添輝，〈英國教師組織的政治特性〉，楊深坑(主編)，《各國教師組織與專業權發展》。台北：高教，2003。
- 姜添輝，〈轉向中央集權模式的英國教育改革：1860~1990 年代初期〉，中華民國比較教育學會(編)，《教育研究與政策之國際比較》。台北市：揚智，1999，頁 283~330。
- 張珍璋，〈全球化對台灣、中國大陸及日本高等教育改革之影響〉，中華民國比較教育學會(編)，《新世紀的教育遠景》。台北市：學富文化，2002 年，頁 71~120。
- 陳怡如，〈教育專業新衝擊—英國教改依「表現敘薪」的反思〉，中華民國比較教育學會(編)，《邁向新世紀—比較教育理論與實際》。台北市：臺灣書店，2000 年 12 月，頁 155~174。
- 黃 藹，〈英國「校長專業資格國家證書」與其校長培訓制度〉，中華民國比較教育學會(編)，《邁向新世紀—比較教育理論與實際》。台北市：臺灣書店，2000 年，頁 175~192。
- 黃 藹，〈英國工黨政府的教改回顧與前瞻〉，中華民國比較教育學會(編)，《新世紀的教育遠景》。台北市：學富文化，2002 年，頁 347~378。
- 楊 瑩，〈1988年後英國的教育改革〉，黃政傑(編)，《各國教育改革動向》。台北：師大書苑，1996年，頁107~134。
- 楊 瑩，〈教育機會均等〉，國立中正大學教育學院(主編)，《新世紀教育的理論與實踐》。高雄：麗文，2000。
- 溫明麗，〈教育參與權之合理性探索—以英國教育改革為例〉，中華民國比較教育學會(主編)，《邁向二十一世紀之教育改革》。台北：師大書苑，1993，頁

265~282。

戴曉霞，〈全球化與高等教育：我國高等教育私有化發展趨勢之探討〉，中華民國比較教育學會(編)，《邁向新世紀——比較教育理論與實際》。台北市：臺灣書店，2000年，頁121~140。

三、專書

王文科，《教育研究法》。台北：五南出版社，2001。

王如哲、楊思偉著，《比較教育》。台北縣：空大，2004。

江芳盛、鍾宜興(編)，《各國教育行政制度比較》。台北：五南出版社，2006。

吳明清，《教育向前跑—開放社會的教育改革》。台北市：師大書苑，2001。

李奉儒，《英國教育：政策與制度》。嘉義市：濤石文化出版，2001。

李復新、馬小梅(譯)，林逢祺(校閱)，Meyer, A. E. (著)，《當代教育發展史》。臺北：桂冠出版社，2000。

李園會，《英國的公學教育制度》。台北市：國立編譯館，2002。

沈姍姍，《國際比較教育學》。台北：正中書局，2000。

周淑卿，《課程政策與教育革新》。台北市：師大書苑，2002。

林建煌，《消費者行為》。台北市：智勝文化，2002。

洪瑞彬(譯)，Frederich E. Webster, J. (著)，《市場導向管理》。台北市：商周出版，2000。

張文軍(譯)，Brian Holmes & Martin Mclean(著)，《各國課程比較研究》。台北市：揚智，1999。

張建成 等(編)，《多元文化教育:我們的課題與別人的經驗》。台北市：師大書苑，2000。

張清溪 等(編)，《經濟學—理論與實際》上冊。台北市：翰蘆圖書總經銷，2004。

- 陳奎熹、溫明麗，《歐洲教育改革啟示錄》。台北市，師大書苑，2000。
- 彭懷恩，《政治理論選讀》。台北市：風雲論壇，2006。
- 黃金樹，《經濟學－原理與應用》。台北市：三民書局，2002。
- 楊 瑩，《教育機會均等》。台北市：師大書苑，1994。
- 楊思偉、溫明麗(譯)，Whitty, Geoff(著)，《課程.政治－現代教育改革與國定課程》。台北市：師大書苑，1997。
- 葉重新，《教育研究法》。台北市：心理出版社，2001。
- 鄭 偉，《全球化與第三條道路》。湖南省：湖南人民出版，2003。
- 戴曉霞 等(編)，《高等教育市場化－台、港、中趨勢之比較》。台北市：高等教育，2002。
- 謝文全，《中等教育－理論與實際》。台北市：五南出版社，2001。

四、研討會論文

- 姜添輝，〈英國教育制度與政策沿革〉，南投：暨南國際大學，2006/11/25~11/26。
國立暨南國際大學比較教育學系學術研討會，2006/5/18。
- 陳怡如，〈英國中等學校制度改革〉，「中等教育課程與相關議題」學術論文研討會。高雄市：國立高雄餐旅學院師資培育中心，2006/11/17。
- 陳怡如，〈教學卓越之追求：以英國的經驗為例〉，「高等教育發展與人才流通」國際學術研討會。南投：暨南國際大學，2006/11/25~11/26。
- 黃 藿，〈英國「校長專業資格國家證書」與其校長培訓制度〉，「新世紀教育發展願景與規劃」學術研討會。台北：台灣師大教育系，2000年12月。
- 黃 藿，〈英國工黨政府的教改回顧與前瞻〉，「知識經濟與教育發展」國際學術研討會。台北：台灣師大教育系，2001年12月16日。

黃源協，〈社會福利民營化—發展脈絡、實踐省思與出路〉，「內政部社會福利工作人員」研習中心，南投縣，2001年。

溫明麗，〈全球化是否有助於教育公平？〉，載於中國北京師範大學主辦，中國教育哲學專業委員會第十三屆年會暨國際教育哲學研討會。北京：北京師範大學 & 中國教育哲學專業委員會，2006/9/7~9/9。

溫明麗，〈英國教育評鑑之後設分析〉，「教育評鑑回顧與展望」學術研討會。台北：台灣師大教育研究中心，2004，頁74~85。

瞿宛文，〈市場機制與社會公平〉，邁向公平正義的社會研討會，台北，1993年11月。

五、博碩士論文

吳世婕，《Blair 工黨政府中等教育改革之分析研究》。台北：淡江大學歐洲研究所碩士論文，2003。

陳宏彰，《英國校長專業資格檢定制(NPQH)在我國國中小學校長培育制度建構之研究》。台北市：國立政治大學教育學系行政組碩士論文，2005。

陳志彥，《第三條路之實踐—新工黨(1997~2007)經濟與福利政策之研究》。台中市：東海大學政治研究所碩士論文，2006。

謝廣錚，《英國 1988 年以降官方教育政策之研究—以新右派市場機制理論分析》。台北市：國立台灣師範大學教育研究所碩士論文，2000。

六、網站資料

1、新華網(2003-12-25 14:06:20)：

<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/>

2、〈Blair 執政對擴充教育的利弊〉，「大紀元新聞網—教育園地」(2007.8.18)：

<http://www.epochtimes.com/b5/7/8/18/n1806295.htm>

- 3、大英國協教育資訊中心：<http://www.ukeas.com.tw/index.htm>
- 4、江明修，〈各國公民社會組織初探〉，「行政院青年輔導委員會網站」
(2006.6.6)。網址：
http://www.nyc.gov.tw/chinese/all_in1/05_knowledge_detail.php?MainID=6&ID=82&Type=
- 4、維基百科網站：
<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E9%A6%96%E9%A1%B5&variant=zh-tw>
- 5、聯合新聞網：<http://udn.com/NEWS/main.html>
- 6、蕃薯藤網站：<http://blog.yam.com/SoundsandFury/article/6009469>

貳、西文部份

一、期刊論文

Berge, Britt-Marie, "Whatever happened to the male teacher?", *History of Education Review*, Vol. 33, No. 2, 2004, pp.15~29.

二、專書論文

劉世閔, "Educational innovation in Taiwan: A comparative study of Educational policy analysis", in 中華民國比較教育學會(ed.), 《新世紀的教育遠景》。Taipei：學富文化，2002：379~427.

Chitty, C. "The Comprehensive Ideal", in: Chitty, Clyde & Dunford, John (ed.), *State Schools-New Labour and the Conservative Legacy*. London: Woburn Press, 1999, pp. 19~32.

Downes, Peter, "Changing Pressures in The Secondary School", in: Chitty, Clyde &

- Dunford, John (ed.), *State Schools-New Labour and the Conservative Legacy*. London: Woburn Press, 1999, pp. 33~45.
- Godber, Robert, “The Rise of Parent Power”, in: Chitty, Clyde & Dunford, John (ed.), *State Schools-New Labour and the Conservative Legacy*. London: Woburn Press, 1999, pp. 124~136.
- Grace, Gerald, “Education is a Public Good: On the Need to Resist the Domination of Economic Science”, in: Bridges, David & McLaughlin, T. H. (ed.), *Education and the Market place*. London: The Falmer Press, 1994, pp. 126~137.
- Morris, Geoff, “Local Education Authorities and the Market Place”, in: Bridges, David & McLaughlin, T. H. (ed.), *Education and the Market place*. London: The Falmer Press, 1994, pp. 21~33.
- Naismith, Donald, “In Defence of the Educational voucher”, in: Bridges, David & McLaughlin, T. H. (ed.), *Education and the Market place*. London: The Falmer Press, 1994, pp. 34~39.
- Tooley, James, “In Defence of Markets in Educational Provision”, in: Bridges, David & McLaughlin, T. H. (ed.), *Education and the Market place*. London: The Falmer Press, 1994, pp. 138~152.
- White, John, “Education and the Limits of the Market”, in: Bridges, David & McLaughlin, T. H. (ed.), *Education and the Market place*. London: The Falmer Press, 1994, pp. 117~125
- Wringe, Colin, “Markets, Values and Education”, in: Bridges, David and McLaughlin, T. H. (ed.), *Education and the Market place*. London: The Falmer Press, 1994, pp. 105~116.

三、專書

Bridges, D. & McLaughlin, T. H. (ed.), *Education and the market place*. London: The

- Falmer Press, 1994.
- Chitty, C. & Dunford, J. (ed.), *State Schools-New Labour and the Conservative Legacy*. London: Woburn Press, 1999.
- Giddens, Anthony, *the Third way and its critics*. Cambridge: Polity Press, 2001.
- Giddens, Anthony, *the Third way*. Cambridge: Polity Press, 1999.
- Gorard, S. & Taylor C. & Fitz, J., *Schools, Markets and Choice Policies*, London: RoutledgeFalmer, 2003.
- Jones, K., *Education in Britain-1944 to the Present*. Cambridge: Polity Press, 2003.
- Lawton, D. & Gordon, P., *Dictionary of Education (2nd edition)*, London: Hodder & Stoughton, 1999.
- Lawton, D., *Education and Labour Party Ideologies 1900-2001 and Beyond*, London: RoutledgeFalmer, 2005.
- MacKinnon, D. & Statham, J., *Education in the UK - Facts & Figures*, 3rd edition, London: Hodder & Stoughton in association with the Open University, 1999.
- Mok, Ka-Ho & Tan, Jason, *Globalization and Marketization in Education: a Comparative Analysis of Hong Kong and Singapore*, UK: Northampton, MA, 2004.
- Olessen, M. & Codd, J. & O'Neill, Anne-Marie., *Education Policy-Globalization, Citizenship & Democracy*, London: SAGE, 2004.
- Ranson, Stewart, *Towards the Learning Society*. London: Cassell, 1994.
- Tomlinson, Sally, *Education in a post-welfare society*, Buchingham: Open University Press, 2001.
- Walford, G. *Choice and Equity in Education*, London: Cassell, 1994.

四、研討會論文

Chiang, T. H. "Can a Political Creature Survive under the New Labour Government?"

Paper presented at the meetings of the A Study of British Teacher Association presented in Comparative Education Society of Asia Year 2001 Conference, Taiwan Normal University, Taipei, Taiwan, 2001/11/13-15.

五、網站資料

- 1、英國教育網站：<http://www.educationu.org.tw>.
- 2、英國文化協會：<http://www.britishcouncil.org.tw>
- 3、英國教育部(標準網站)：<http://www.standards.dcsf.gov.uk/>
- 4、英國教育技能部(DfES)網頁：<http://www.dfes.gov.uk/index.htm>
- 5、英國廣播公司(BBC)網頁：<http://news.bbc.co.uk/1/hi/education/default.htm>
- 6、英國政府網站：<http://www.direct.gov.uk/en/index.htm>
- 7、"Globalization, the State and the Democratic Deficit" by Saskia Sassen：
[http://www.opendemocracy.net/article/globalisation_liberal_state_democratic_defi
cit](http://www.opendemocracy.net/article/globalisation_liberal_state_democratic_deficit)