

臺灣教育社會學研究 十五卷二期

2015年12月，頁131～165



臺灣高等教育政策依循新自由主義的現象 與缺失

姜添輝

摘 要

經由美國的強力推動，全球化經濟體系得以明顯擴張，其鉅額經濟利益使得許多國家需遵守此體系的法則。但這並非被迫屈從，往往是主動迎合，因為這些國家已接納其背後哲學——新自由主義。在國際競爭力的前提下，國家角色將關注於市場需求與效能，致使公平正義不再是教育的優先考量。此種市場邏輯提升企業概念在教育運作的正當性，致使教育不再追求學術中立，轉而服務企業。企業主義改變學校內部運作型態，效能原則強化組織科層性，商業利潤原則使學校文化轉向功利型態。基於上述關聯性，本研究探索新自由主義以及公共管理主義的內涵，並剖析臺灣高等教育政策偏向新自由主義而產生的可能缺失。

關鍵詞：公共管理主義、全球化、高等教育政策、新自由主義

- 本文作者：姜添輝 南臺科技大學教育領導與評鑑所教授兼高齡服務學士學位學程主任、臺灣教育社會學學會理事長、北京師範大學客座教授。
- 投稿日期：104年11月24日，修改日期：104年12月15日，接受刊登日期：

期刊徵稿：<http://www.edubook.com.tw/CallforPaper/TJSE/?f=oa>

高等教育出版：<http://www.edubook.com.tw/?f=oa>

高等教育知識庫：<http://www.ericdata.com/?f=oa>

104年12月17日

• DOI：10.3966/168020042015121502004

*Why do Higher Education Policies in Taiwan
Incline towards Neo-Liberalism? A Critique on
this Approach*

Dr. Tien-Hui Chiang

Chairperson, Bachelor Program of Senior Services,
South Taiwan University of Science and Technology, Tainan, Taiwan
President

Taiwan Association for Sociology of Education, Taiwan

The Guest Professor

Beijing Normal University, China

Abstract

Under American promulgation, globalization has expanded its sphere of influence. As this system embodies a considerable amount of capitalist profit, its member countries need to conform to its rules. However, they are not subject to its domination but voluntarily support its values because they have embraced its core philosophy – neo-liberalism. As globalization requires individual countries to improve their international competitiveness, the role of the state is shifting from one which prioritizes social justice to a market focus. This market-based approach, thus, legitimizes the logic of entrepreneurialism in the implementation of education, so that its core concern is no longer the pursuit of academic neutrality, but rather of market profits. This logic also drives school administration into the mode of Taylorism, adopting a bureaucratic approach, and molding school culture into one of utilitarianism. This essay sets out to explore the relationships among globalization, neo-liberalism, public managerialism and higher education policies in Taiwan.

期刊徵稿：<http://www.edubook.com.tw/CallforPaper/TJSE/?f=oa>

高等教育出版：<http://www.edubook.com.tw/?f=oa>

高等教育知識庫：<http://www.ericdata.com/?f=oa>

Keywords: public managerialism, globalization, higher education policy,
neo-liberalism

壹、前言

從1980年代起，世界經濟發生關鍵性的變化，許多國家融合於日趨緊密的全球經濟體系中。此種發展涉及許多因素，但資本主義扮演關鍵角色。就如 Wallerstein (2004) 所言，世界體系的運作與資本利益存在密切連結，所以資本家致力於此一體系的擴張，以獲取更多的利益，因此，日益擴大的全球化經濟體系規模自然更有利於資本主義的發展，這也顯示出，世界體系的運作深受資本主義的支配，或者可說，欠缺資本主義 (capitalism)，世界體系便難以運作。然而，社會制度的運作仰賴於社會成員對特定價值觀的接納與支持，此種支持才足以擴張特定系統規模或影響力 (Meyer, 1977)。由此而言，資本主義並非直接作用於全球化經濟體系，而是透過建構相關的信念，以使更多國家信服此一體系的功能，進而驅使他們產生支持行動 (Giddens, 2002; Robertson, Bonal, & Dale, 2006)。在此種建構歷程中，美國往往扮演更積極與關鍵角色，其策略是藉由區域性或全球性組織，對外輸出相關的價值信念 (Berberoglu, 2003; Rizvi & Lingard, 2006; Stiglitz, 2002)。具體而言，美國強力傳輸新自由主義 (neo-liberalism) 的思維，其要點是結合自由市場機能與政府權威，以建立自由經濟市場。亦即一方面強調社會成員的理性化選擇所形成的自由市場競爭機能，另一方面運用政府權威掃除阻礙自由市場的限制 (Olssen, Codd, & O'Neill, 2004)。新自由主義者進一步主張將市場效能法則運用於公部門，以改善效能不彰的問題，因而產生公共管理主義 (public managerialism) 或新管理主義 (new managerialism) 的觀念，亦即以私部門的企業主義法則經營公部門，其核心要點是效能 (Lingard, 2000)。要達成此種目標的有效策略是權力下放 (devolution)，以使公部門各單位能自行負責，彼此競爭，進而提升自身的效能與結果 (Apple, 2000; Ball, 2006; Torres, 2006)。顯然，此種市場邏輯提供資本利益介入教育的正當化平臺，因而產生學術資本主義 (academic

capitalism) 的現象，致使可能產生教育私有化甚至商品化的現象，此種情境可能使學校屈從於商業法則與利益目標 (Bok, 2003; Currie, 2004; Rhoades & Slaughter, 2006)。無論企業主義、公共管理主義或是學術資本主義皆共同著重於市場邏輯，亦即認可自由市場的競爭機能足以提升效能與確保服務品質，透過這些概念的傳輸，此種邏輯取得日益重要的地位，因而改變教育功能的定義。特別是全球化、國際競爭力、人力資本與教育產生線性連結之後，學校更須契合市場需求。當市場邏輯轉變為強而有力的社會論述 (social discourse) 時，社會價值觀隨之改變，因而效能原則足以重塑國家角色，並改變教育的運作模式及學校的內部文化。

基本上，新自由主義者聲稱，自由競爭機制可提升效能，並確保品質，然而就如Lukács (1971) 所言，任何宏偉理論價值必須有實踐性，亦即不能停留於假定層面，須從結果端的成效以檢驗其假定。因此本研究據以評論新自由主義的思維，以及臺灣採取此種取向的高等教育政策之影響，探討新自由主義、公共管理主義，及臺灣高等教育政策之間的關聯性。

貳、新自由主義與全球化經濟體系

當前社會已邁入全球化經濟體系的階段，此一體系迫使許多國家融合成緊密連結的經濟體，因而對其社會成員產生極大的影響。全球化經濟體系的發展涉及複雜因素，其中包含新自由主義、國際局勢、美國帝國主義與新自由主義輸出、企業競爭型態、網路科技與國際金融市場等。

一、新自由主義

影響全球化經濟體系發展的關鍵成因是新自由主義，其內涵不同於以往由A. Smith建立的古典自由主義 (classic liberalism)，其要點是理性思維使消費者能做出最有利於本身的消費判斷，此種理性選擇產生自由市場的競爭機能，個別公司為求生存便須提供更佳品質的產品與服務，所以此種競爭機

能使市場朝向更健康的型態。亦即理性選擇形成一隻看不見的手（invisible hand），並激發出市場的競爭機能。由於自由市場的競爭機能足以提升效能，並確保品質，因此政府不應干涉其運作。其中公共服務被視為斷傷自由競爭機能的主因，對古典自由主義學者而言，理性選擇使個別社會成員支持獨特偏好的重要性，公共服務難以將社會成員的主觀偏好轉變為集體化的型態，其單一性的公共服務無法契合此種分歧偏好。基於此種原則，社會服務及福利措施等皆是違背個人偏好原則，這不但無法契合社會成員的需求，也無法提升競爭與效能。此種落差大幅削弱公共服務的成效，並造成政府資源的浪費，因此要確保自由市場的競爭機能，政府須限縮其公共服務的角色（Olssen, Codd, & O'Neill, 2004）。

此種思維主導許多國家的施政方針，但是1930年代的大蕭條改變此種現象，取而代之的是J. Keynes（1936）的大政府（the great government）理論，其論點是政府應善盡保護社會成員的責任，此種責任涵蓋三個大面向，其一是經濟發展，對凱因斯主義（Keynesianism）而言，貨幣政策並無法及時有效地改善經濟萎縮，此時失業率高漲時期，有許多社會成員遭受其蹂躪，即使在經濟蓬勃時仍有一定的失業率，因此政府應積極投資公共建設以創造就業機會，此種手段在經濟蕭條時期更為迫切；第二是社會道德層面，這類學者同時認為，自由市場無法確保社會道德，因為資本家關注於自身利益，而非社會整體利益，因此自由市場競爭機能僅能確保效能與品質，但其商業利益取向卻往往危及社會道德，因而需求政府公權力的介入，以確保眾人利益；第三是社會凝聚與運作，自由市場包含高度的資本主義特性，商業導向的市場運作將產生高度的財富不均，此種不均不僅造成社會不公平，並且進而危及社會凝聚力，這些問題將使許多社會成員質疑國家的公平角色，進而可能造成社會解體。因此政府應藉由租稅手段進行財富重分配，並實施廣泛的社會福利政策，進而改善上述的社會正義與凝聚力，如此可穩定社會的運作，以確保眾人權益。

由於當時許多國家飽受大蕭條的蹂躪，所以大政府主義取代先前的自由

市場論。然而，其社會福利路線造成許多國家的嚴重財務負擔，在1960年代時愈趨明顯，此時許多亞洲國家憑藉其低廉的勞動成本，大幅擴張其商品在國際市場的占有率，導致許多西方國家經濟衰退，此種情況強化社會大眾對大政府路線的質疑。1970年代諾貝爾經濟學獎得主的論點反映出此種情境，諸如F. A. Hayek在1974年獲得諾貝爾經濟學獎桂冠，M. Friedman在1976年獲得相同殊榮，這兩人皆任教於芝加哥大學，並強力推崇新自由主義（Friedman, 2002; Hayek, 2007），因此他們的獲獎不僅強化芝加哥學派的影響力，同時也反映出當時的社會思維。其要義是結合政府權威及自由市場機能，以改善因社會福利路線造成的效能不彰，但政府權威不在於提供社會服務，因為社會福利或救助並無法解決失業率的社會現象。無論任何時期皆存在「失業的自然率」（the natural rate of unemployment），亦即失業率是自由市場的正常現象，所以認定政府介入僅可收到短期成效，但是此種介入將扭曲競爭產生的效能與品質機能，致使不利長期發展。同時也質疑凱因斯主義的政府投資之論點，因為擴大公共投資將造成市場資金氾濫，進而引發通貨膨脹（Olssen, Codd, & O'Neill, 2004）。

因此須限縮政府職能，但並非限縮政府的權威。立法與創設機構等皆須政府權威，而排除阻礙自由市場運作障礙也需公權力，所以政府權威與確保自由市場運作存在密切的關聯性這派學者認為，公共服務與政府組織需求龐大的經費，但這些對市場效能並無直接有效的貢獻，因此應限縮政府職能，包括組織規模以及公共服務的角色，此種限縮可削弱社會成員的稅賦負擔，因而有更多資金直接投入經濟活動，進而擴張經濟規模（Friedman, 2002; Hayek, 2007）。

新自由主義不但喜好自由市場，同時也強調政府權威的重要性，但增加政府權威是為確保自由市場的競爭機能。此種論點將政府視為是新經濟世界的建構者，以及個體需求與利益的守護者。Torres（2006）將此種侷限經濟層面的開放稱之為選擇性解除管制（selective deregulation）。雖然此種論點抨擊新自由主義偏向資本累積的自由與開放，但是也反映出其特性是著重

於自由市場的競爭機能。

二、國際局勢

1970年代，美國扶植的奧古斯圖·烏加爾特（Augusto José Ramón Pinochet Ugarte）在1973年推翻智利左派政府，原先的左派政府實施社會主義路線，並造成市場效能不彰，因而變成新政府的施政主軸。為提升市場效能，新政府重用芝加哥大學經濟學者，引進自由市場概念，大幅地進行國有企業民營化，試圖建立自由市場競爭機能，後來明顯提升市場經濟效能，此種成果使新自由主義取得政治面實踐的正當性。約在此時，1970年代兩次石油危機對西方工業先進國家造成重擊，嚴重經濟蕭條不只使這些國家陷入重大的財政危機，並引發政治信心危機，其政治人物力圖從中脫困。無疑地，上述新自由主義的正當性對全球政治取向產生極大的影響，諸如提供施政的另一選擇，或是作為攻擊執政成效不彰的藉口（Harvey, 2005）。

新自由主義於1980年代在國際政壇取得空前勝利，諸如英國首相M. Thatcher（任期1979-1991）與美國總統R. Reagan（任期1981-1989）不僅在國內推動新自由主義路線，諸如國有企業民營化及大幅刪減社會福利預算等（Harvey, 2005）。同時，也關注全球市場的擴張，此種路線牽動許多工業先進國家的思維，殖民主義被視為行不通的死胡同，這些國家逐漸從對立衝突轉向關注於國際貿易的拓展，這顯現於約從1980年代中期起，致力於產品出口，進而擴大國際貿易的規模（Frieden, 2006）。許多共產與集權等型態的國家也紛紛轉向發展經濟路徑，鄧小平在1978年成為中國大陸的新領導人，隔年在深圳、珠海、汕頭、廈門等地設置四個特別經濟區，以落實開放改革政策，之後持續經濟發展；由於中國大陸人口可觀，此種發展自然巨幅擴張全球化經濟體系的疆界（Chiang, Meng, & Tian, 2014）。在1990年代有更多社會主義國家加入此一體系的行列，1989年柏林圍牆倒塌，1990年東西德統一，同年波羅三小國獨立，1991年蘇聯解體更確認自由市場的正當性，之後許多東歐共產國家逐漸放棄社會主義的思維，加入自由市場經濟的行

列。南美洲許多極權國家受到中國大陸可觀經濟成效的影響，也逐漸轉向發展經濟。金磚四國（中國、俄羅斯、印度與巴西）反映出全球化經濟體系的驚人發展，另一鐵證是1967年成立的東南亞國協組織（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN），其原先成立宗旨是防堵共產主義，但卻轉向追求經濟發展（ASEAN, 2015）。

三、美國帝國主義與新自由主義輸出

不同於歐洲國家，美國欠缺傳統殖民勢力，因此採取帝國主義的路線，亦即擴大國際貿易途徑以獲取利益。諸如1944年在Bretton Woods召開的聯合國貨幣與財政會議（the United Nations Monetary and Financial Conference），當時有44個國家、730位代表共同簽署協議，具體成果是同意以美元作為等同於黃金的計價基礎（所以才有美金的稱呼），以利國際貿易的推展。再者，此協議也關注如何創建相關的國際組織與金融機構，之後產生世界貿易組織（the World Trade Organization, WTO）前身的關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）、國際貨幣基金會（the International Monetary Foundation, IMF）與世界銀行（the World Bank, WB）等國際機構（Hytrek & Zentgraf, 2008）。又如美國以扶植第三世界國家的反對勢力，等他們取得政權後，以財政及軍事協助的策略進行美國帝國主義聯盟，進而達到美國資本勢力進入這些國家的目標。伊朗就是顯明的例子，民選的Mohammad Mosaddeq政府要重審與英國石油公司（現在為BP p.l.c.）的石油開採合約並限縮其特權，該公司拒絕合作後，伊朗國會要將石油產業國有化，並驅逐外國公司代表，此種情境產生親美的敵對團體，美國中央情報局（Central Intelligence Agency, CIA）協助此一團體在1953年密謀推翻Mosaddeq政府，之後出現Persian王朝，其傀儡國王Mohammad-Rezā Shāh提供給美國資本家開採油礦的特權契約（Harvey, 2005）。

1960年代大英帝國的許多殖民地紛紛獨立，使大英帝國明顯地產生解體，此種衰落似乎也提供美國擴展帝國主義的契機，諸如J. Kennedy（任期

1961-1963) 政府從1962年推動GATT的談判，以降低歐洲地區國家的貿易障礙，由於成功迫使一些歐洲國家解除投資障礙，吸引許多美國大企業進行投資，因而產生所謂的歐洲貨幣市場 (the Eurocurrency Market) 現象，此種海外投資引發跨國企業的發展 (Miyoshi, 1996)。上述關聯性凸顯出，美國帝國主義以貿易自由化的手段以打開國際市場，此種做法提供跨國企業的發展空間，有助於全球經濟市場的擴張。

上述美國帝國主義的擴張行為增加了國際貿易量，但此種路線存在入侵與壓迫等特性。從文化抗拒論的角度而言 (Cohen, 1971; Corrigan, 1979; Willis, 1977)，這些特性容易激發輸入國家的抗拒 (resistance)，亦即以自我決定的策略，達到否定處於被支配的地位，進而發展其生存空間，並維持自我認同。再從A. Gramsci (1971) 文化霸權 (cultural hegemony) 的角度而言，社會運作需要一套社會大眾信服的價值觀，以使其信賴統治團體的作為，進而產生心悅誠服的追隨。又如Foucault (1972, 1991, 2003) 所主張，價值觀驅動社會成員的行為，因此有效地社會控制並非依賴於武力脅迫，而是藉由教化 (schooling) 途徑，以重新塑造他們的心靈 (soul)，此種心靈認可統治階級的信念，所以產生統治階級所期待的特定行為模式，因而藉由教化途徑可將社會成員塑造成柔順軀體 (docile body)，此時他們的信念幾乎與統治者相同，所以不但不會質疑統治者，反而會強力支持統治階級的意識形態。因此，藉由教化途徑可將社會成員塑造成自我治理的實踐者 (self-governing agent)，他們會自動支持與實踐支配性價值觀，此種論點彰顯出價值觀、教化與社會控制之間的密切關係。

相同道理，要避免上述壓迫與入侵等產生抗拒的現象，並提升國際社會成員的加入全球化經濟體系的意願，如此便須建構一套價值觀 (Robertson, Bonal, & Dale, 2006)。由於全球化經濟體系包含鉅額的商業利益，這正契合美國帝國主義的精神；再者，美國是典型的資本主義國家，並且美國堅信全球經濟體系有利於美國出口，同時亦可提升此一體系會員國的文明化程度 (Stiglitz, 2002)。因此美國致力建構相關價值觀，以強化全球化經濟體系

的優勢，其目的是說服更多國家加入此一體系，藉由其規模的擴張，以獲取更多利益。

R. Reagan擔任美國總統期間，便成功地將新自由主義打造為新的普世價值，此種成功輸出涉及一些成因，其中之一如同Veblen（1994）所言，借助往強勢靠攏的心態，而達到輸出的目的。此種靠攏根源於企圖模仿強勢文化，以提升模仿者的身分地位，此種模仿來自社會對財富的推崇，這乃是由於許多社會成員認定個人能力為創造財富的根本要素，因此賦予財富尊榮的社會地位，所以財富、才能與社會地位連結成社會價值觀，使得富裕者享有崇高的社會尊榮。由於美國是當前的世界超級強國，此種地位成為許多國家的模仿對象，亦即藉此途徑以試圖提升自身的國際地位，此種企圖更強化美國的世界霸權地位，進而有助於其對外輸出文化，因此新自由主義得以傳播到世界許多角落。

另一成因是策略運用：在許多學者的眼中，美國正扮演如同是跨國公司（transnational corporation）的角色，積極行銷全球化經濟體系的優勢，特別是自由貿易將有利於全球經濟及其會員國。此種作為無非是要將新自由主義打造為新的普世價值或是國際潮流，以擴張與支撐全球化經濟體系的運作（Berberoglu, 2003; Chiang, 2011）。美國藉由運作相關國際組織的宣傳功能以達成上述目的。由於美國是OECD的最大贊助國，所以OECD幾乎成為美國的化身，積極宣傳新自由主義的概念以及正面影響（Rizvi & Lingard, 2006）。WTO也扮演美國傳聲筒的角色，表面上，其憲章賦予成員國均等地位，但其政策卻呼應全球化經濟體系的需求，諸如降低關稅以增進國際貿易量，此種關聯性顯示美國實質操縱WTO的走向。這是因為WTO的決策是基於會員國的共識，但共識往往發展自會員國而非正式會議，在此過程中，美國藉由其經濟優勢，實質左右其盟邦的意向（Robertson, Bonal, & Dale, 2006）。以往凱因斯主義幾乎主導WB以及IMF的路線，但1981年起的Reagan政府便大幅更換其高階主管，由於這些人大多來自華爾街，致使WB與IMF改弦易轍，新的路線是新自由主義（Heywood, 2003; Stiglitz,

2002)。經由這些國際組織的大幅宣傳，新自由主義逐漸轉變為新的世界觀，此種普世價值具有教化功能，足以使更多國家接納新自由主義的概念，進而成為全球化經濟體系的支持者，這使此一體系持續擴張其地盤與影響力。

四、企業競爭型態、網路科技與國際金融市場

全球化經濟體系的擴張另涉及其他因素，諸如企業競爭型態、網路科技與國際金融市場等。企業競爭型態從對立競爭的國際化轉向攜手合作的全球化，在國際化階段，各大型企業設置海外分支機構，由總部統籌事務，企圖擴大國際市場的占有率。此種企圖使國際企業彼此削價競爭，這種流血競爭模式不但削弱企業利潤，並可能導致虧損。此種危機迫使大型企業改採攜手合作的模式，亦即結合各企業所專精的各別項目，共同生產特定產品。諸如汽車製造商不再生產所有零件，而是由以往許多競爭對手供應不同零件，最後組裝成一部汽車。此種攜手合作模式使個別公司可以發揮其專精項目，提升效能，並可確保利潤（戴曉霞，2002）。而這種攜手合作模式也逐漸產生全球分工的現象，由於自由市場的競爭機能依舊存在，所以追求利潤法則使製造基地產生全球移動的現象，亦即尋找低廉勞動成本的生產基地，此種全球分工加速製造業的跨國融合。最明顯的例子是中國大陸被冠稱為世界工廠，這是因為其低廉勞動成本，成為許多跨國企業的生產基地。墨西哥成為美國企業的重要生產基地，也是基於雷同的因素。以上說明生產基地產生跨國移動，其影響是產生更大規模的全球性融合。

先進的網路科技加速上述跨國融合，因為此一科技加速了訊息傳輸的速度，不僅提升跨國企業的營運效率，並降低其成本（Frieden, 2006）。諸如部分跨國企業將消費服務部門遷到菲律賓，因為在該國容易聘用到薪資較為低廉但精通英語的雇員，而且普遍願意從事24小時的輪值工作，工會勢力相對弱小，不但能有效降低成本，亦可提升營運成效。除此之外，先進網路科技也使資金與技術的移動更為便利，這兩者更有助於全球分工體系的發展，

並且加速國際金融市場的發展。此種發展牽涉美國財政政策的變化，Reagan在1981年就任美國總統後，成為全球第一個實施赤字預算的國家，其背景是Reagan政府以市場效能之名，進行大幅減稅，因而造成國家財政資源萎縮，但當時美、蘇仍處於後冷戰時期，美國為維繫民主陣營的霸權地位，大幅增加國防經費，因而產生赤字預算的決策，其規模平均每年約2千億美金。而解決此種債務的方法是海外借錢，亦即出售美國國債，Reagan政府的思維是，在經濟擴張期便可解決此種債務問題，但事實上卻不然，因為後續總統仍持續此種做法，導致美國國債呈現擴大趨勢（Frieden, 2006; Glyn, 2006）。如同前述T. Veblen所言的往強勢靠攏之模仿文化，作為世界超級強國，美國發行國債策略也被誤認為是可行之道，許多國家在國際金融市場拋售國債不僅逐漸成為國際潮流，也大幅擴張全球資本流通平臺，上述網路技術更加速此種流通（Frieden, 2006; Glyn, 2006）。國際金融投資公司也在此情境孕育而生，如G. Soros在1990年代初期獵殺英鎊，其對臺幣匯率從約1:55急速墜落到1:37。1997年的亞洲金融風暴，Soros也是始作俑者，他在這兩次金融危機中各獲利超過10億美金（Frieden, 2006）。

上述這些因素產生交互性影響，進而加速全球化經濟體系的擴張；新自由主義提供此一體系的信念，美國帝國主義關注於資本主義，全球化經濟體系的商業利益本質正契合此一企圖，因此美國積極將新自由主義打造為新的世界觀，以使更多國家加入此一體系，其全球分工模式大幅削弱流血競爭的可能性，使大型企業採取攜手合作的全球化模式。先進的網路科技更有利於跨國企業的營運成效與利潤，同時擴大資本的跨國流通，因而強化國際金融市場。這些皆使製造、金融與服務等產業產生跨國性融合，因而擴大全球化經濟體系的規模與影響力。儘管許多因素造成全球化經濟體系的擴張，但新自由主義扮演更關鍵的角色，因為它是此一體系的核心思維。

參、公共管理主義與市場本位的教育運作

先前說明，美國為擴張全球化經濟體系的影響力，以獲得鉅額商業利益，所以將新自由主義打造為新的世界觀，其概念影響了許多國家的教育政策。由於新自由主義著重市場效能，因而影響國家角色定位，政府職能不再是社會正義的守護者，亦非恪守公、私分明原則，而是市場效能的追求者（Chiang, 2014a）。效能取向觀點不僅影響教育的運作型態，也改變學校內部文化。下述將分析市場邏輯導引出的公共管理主義與教育市場化等相關核心議題：

一、公共管理主義

對新自由主義學者而言，公部門屬於壟斷事業，處於欠缺自由市場競爭機能的情況下，自然無法有效發揮效能，因此存在效能不彰與服務品質不佳等問題。其解決之道是引進市場競爭機能，亦即需將非必要的公共服務項目私有化（privatization），以提升效能，此種思維導引出國有企業民營化的政策，其基本假定是，民營化可快速建立自由市場機能。

關於無法私有化的公共服務項目，新自由主義支持者也認為應以市場競爭機能改善上述問題，此時私人企業的績效原則成為特效藥。具體而言，將私人企業的效能法則運用到公部門，以提升後者的運作效能與服務品質，學界將此種做法稱為公共管理主義。此種企業主義的假定是，政府部門屬於獨占事業，此種獨占性缺乏競爭者，所以無法藉由自由市場的競爭機能來提升其效能與服務品質，改造之道是引進企業管理模式，亦即以私人企業的績效原則來整頓公共服務部門。

藉由四種途徑可達到上述目標：其一是限縮國家的公共服務角色，具體而言是縮減社會福利預算，缺乏資源之時，公共服務範疇自然萎縮，此種削減所剩的資源可投入有利於市場擴張的投資；由於私人企業的運作效能遠勝

於公共部門，所以低稅輕賦可避免政府部門的資源浪費，又可達到直接擴張經濟規模的成效。第二是解除管制（deregulation）：無法私有化的公共服務項目依舊存在獨占與效能不彰的問題，解除管制可建立半自由市場的競爭機能，進而消除這些部門的獨占地位，缺乏獨門生意的保護傘，他們須自我振作，不然無法存活於自由競爭市場。再者，此種市場化能產生多樣化服務，進而契合消費者的分歧需求，所以公共部門應進行組織改造以契合多樣化的個人需求（Olssen, Codd, & O'Neill, 2004）。第三是權力下放（devolution），亦即將這些公共服務部門推向互相競爭的型態，授權他們，以將之轉化為追求效能的獨立性私人企業體。此種公司管理模式著重績效原則，並且須自我承擔成敗責任，亦即以績效原則為尺規，判斷出其運作績效，作為獎懲的依據（Rizvi & Lingard, 2006）。此種績效原則建立於共同標準以及結合資訊透明的競爭機制，由於績效原則關注具體化的工作表現，因而衍生表現力（performativity）的概念，亦即以明確指標評估個體對所屬機構的貢獻度，此種檢視（audit）機能足以將成員的作為與組織目標結合，此種連結將個人競爭力壓縮到管理階層設定的目標，達成程度也反映出個體在組織的價值程度（Ball, 2006）。由此而言，政府權限移轉到執行單位，此種權力轉移之目的是將個別部門轉變成自我課責單位，以績效本位原則激發其運作效率，因此權力下放能創造出半自由市場型態，並確保競爭機能。

第四是組織改造，此種改造是針對公共部門的組織文化；以往文化存在過多科層條規的僵硬限制，此種繁文褥節無法產生激勵作用，因此須採取績效原則進行酬賞考評，以消除上述僵化限制。由於私人企業高階主管擁有極大的決定權，以使其落實績效與酬賞原則的成效，因此公共管理主義者主張追求效能須重建公部門的組織權力結構，亦即加重管理階層的法定權限，此種權限重分配足以使組織目標明確化，結合績效原則，得以迫使組織成員致力展現更高效能，以達成組織目標。連結市場邏輯，此種權力重組的目的是要使學校積極回應市場需求，或是以市場的檢視機能，迫使學校朝向市場法

則的運作，進而達到企業主義的績效原則。

歸結而言，新自由主義力主以企業主義改造公共服務部門的效能與服務品質，由於私人企業著重效率與服務品質，所以績效原則成為公司治理的最高宗旨。若能將此種企業主義引進公部門，將可大幅提升其運作效能與服務品質，要達成此種公共管理主義的目標，須以私有化限縮公共服務範疇，才能創造自由市場競爭機能，對於無法私有化的項目，則採取解除管制的策略來營造半自由市場情境，同時以權力下放以及組織權力重分配的方式，產生績效主義的效能。

二、市場本位的教育運作思維

上述公共管理主義著重於私人企業的管理信條，以市場邏輯的效能原則來改善公部門的效能與服務品質，此種企業主義足以重新定義國家角色，從社會正義的守護者轉向市場效能的追求者。效能取向改變了教育運作的型態，進而影響學校的內部運作與組織文化。

(一) 正當化轉向資本積累的國家角色

Offe (1985, 1996) 指出，國家同時扮演資本積累與社會正義的角色，保持這兩者的平衡才能確保其中立性，進而贏得社會大眾的信賴 (trust)，因為信賴是維持國家權威正當性的基礎。若向資本家傾斜則危及社會正義，進而破壞社會凝聚，最後可能引發社會解體的危機。受到新自由主義的影響，國家正朝向資本積累的方向，但卻能巧妙運用權力下放的策略開啓市民社會 (civil society) 的假象，亦即藉由學校自行決定的民主概念，來化解倒向資本家的信心危機 (Codd, Gordon, & Harker, 1997)。公共管理主義具有此種權力下放的政治效能，因而有效化解倒向資本積累的信心危機，藉由社會論述，將效能結合社會集體利益，由於集體利益是國家的職責，因此效能之名能正當化公共管理主義的商業特質，並化解公、私利益衝突的矛盾，如此國家導向資本積累已非向私人利益傾斜，而是善盡捍衛公共集體利益之責。以往公、私領域界限分明，此種藩籬是為阻隔私人利益侵害公眾利益，

這種社會政治性使國家須恪守正義角色，即使向資本發展亦須基於公眾利益。然而，公共管理主義具有去意識形態的機能，它能以效能之名取得中立性，進而將私人利益的商業法則冠上集體利益之外衣，因而消融公、私之間的藩籬，並賦予國家新任務，資本積累不再等同於私人利益，而是創造效能的萬靈丹，如此公、私藩籬成爲僵化意識形態，公共管理主義的去政治化能解除此種僵化的枷鎖，進而使國家發揮更大效能，國家角色跨越公、私界線等同於突破與創新，因爲它脫離僵化的意識形態。此種去意識形態昇華公共管理主義的商業特質，使它不再是私人利益的襟襖，而是診治公共部門的良方。此時效能成爲社會交付國家的新任務，以達到追求集體利益的新目標，所以大幅削弱社會正義與均等的重要性（Chiang, 2014a; Lingard, 2000）；以往著重於弱勢階級的教育型態變成不合時宜，因其抵觸效能法則（Rhoades & Slaughter, 2006）。

顯然，效能已轉變爲新的文化霸權，此種新價值強化市場邏輯的不可取代性，進而使國家脫離公共服務的角色定位。此種去政治化作用根源於效能原則產生集體利益的概念，進而以此種集體概念轉變國家角色。更具體而言，市場邏輯的效能原則足以產生新的社會價值，追求效能等同於回應社會大眾的期望，因而解除公共職能的枷鎖，此種解除彰顯出企業主義的效能原則具有去意識形態的作用，使得政府不再受困於大政府或是公共服務的鐵牢籠，此種自由之身能以追求實質效能，發揮更大的政府職能；由於效能賦予企業主義正統地位，因而國家角色往資本傾斜不但獲得眾人的赦免，更以發揮實質效能得到昇華作用。

（二）正當化市場邏輯的教育運作

全球化跨越國家界線，因此將競爭力概念從國家層次推升到國際面向，對新自由主義學者而言，厚植人力資本是提升國際競爭力的關鍵途徑，而教育是培育人才的主要場所，所以須擴張高等教育規模。然而，採取新自由主義的國家面臨財政短缺的問題，因爲此種路線堅信，自由市場的競爭機能足以提升效能與確保品質，公共服務會損及此種競爭機能，因此須弱化政府職

能，故力倡輕稅減賦，以利自由市場的運作，此種減稅政策造成政府財政資源不足。同時，新自由主義又偏好自由市場的競爭機能，因此私人興學不僅可解決國家財政短缺的問題，並且其自由市場機能又能確保運作效能（姜添輝，2012；Chiang, 2014b）。上述雙重作用使私人興學的自我利益獲得蛻變甚至昇華，具體而言，提升國際競爭力著眼於國家發展，自我利益的商業特性藉整體利益之名而取得正當性，如此效能之名賦予資本家正當身分，得以介入教育運作，這將產生學術資本主義（academic capitalism）的現象（Morrow & Torres, 2000; Rhoades & Slaughter, 2006）。再者，當國家角色轉向追求效能之時，等同認可企業主義的正統性，由於效能法則是商業運作的核心教條，所以這種正統性將市場邏輯轉變為重新界定教育運作的新哲學，效能與企業主義的結合，將績效原則推向商業模式的利潤面向，致使教育必須從原先中立原則轉向市場法則，商業利益掛帥的結果終將產生教育商品化的現象（姜添輝，2003；Robertson, Bonal, & Dale, 2006）。

可見到的現象是，美國以教育改革的策略重新定位學校運作的思維，亦即著眼於利潤概念的商業法則，此種取向逐漸使教育朝向企業化與商業化的型態。如美國聯邦政府透過立法途徑（特別是1980年的Bayh-Dole法），使大學更易取得研究發現的專利權，同時鼓勵他們向企業販售專利，以提升營運利潤。再者，對此種取向的大學進行獎勵，以確保大學朝向商業運作模式，在此種情境下，學術商業化逐漸成為主流（Rhoades & Slaughter, 2006），高等教育機構不再追求學術的自主性，而是屈服於商業模式的利潤原則，致使成為服務於市場以及企業的知識工場（knowledge factory）（Bok, 2003）。政府對高等教育經費補助的縮減，也強化此種知識工廠的走向，由於減稅政策導致政府財政失衡，因而加重績效考評與經費補助的連結，為獲得資源，高等教育機構不得不屈服於利潤導向的商業模式。此種模式使教育成為服務性商品，是可計價與交易。在經費限制的前提下，高等教育機構須主動迎合企業需求才能獲得足夠的研究經費，此種外在箝制強化知識工廠的特性，使商業法則成為高等教育的運作教條（Bok, 2003; Currie,

2004; Wagner, 2004)。

原本教育代表人文素養，在某種程度上，此種素養著重於精神與人文層面，因此與利益導向的商業模式存在一定程度的區隔。此時，這種界線已模糊，因為商業模式已轉變為正統，這導致教育的企業化，這如同前述學術資本主義的產物，同時教育變成可計價、可交易的商品，如同一般商品可在全球市場流通（姜添輝，2003，2012；Chiang, 2011, 2014a, 2014b）。然而，效能被冠上集體利益之名，此種集體利益昇華教育私有化的商業利益本質，使學術資本主義不再等同於私人利益，它變成國家追求人力資本與國際競爭力的良方，在全球化情境下，它是國家的生存之道，也是創造自由市場競爭機能的基礎，此種機能促進社會運作的整體效能，私人利益已蛻變為國家危機的救世主，這些皆能正當化商業模式的教育運作。

(三)正當化泰勒主義的管理模式

企業主義（entrepreneurialism）呈現出顯明的泰勒主義（Taylorism）特徵，亦即公司主管採取強力領導，制定特定策略、進行嚴格控管，以有效達成目標。儘管此種科學管理在於追求組織效能，但卻也加重了管理階層的權限，因而強化科層性的上、下從屬關係。在此種泰勒管理模式下，達成目標的貢獻度成為明確尺規，用來界定個別員工的公司價值，此種績效主義足以改變學校的內部文化。誠如Torres（2006）所言，當表現成為檢測依據時，競爭本位（competition-based）不僅主導教育改革走向，並成為學校內部管理的依據。競爭本位與檢測的結合產生評鑑制度，學校視導與考评扮演愈加吃重的角色，大學校務評鑑、系所評鑑與教師評鑑等，皆是此種思維下的產物。此種取向逐漸將學校內部運作與管理模式推向結果端的成果，而非過程面向，此種變化如同回歸以往著重讀、寫、算成果的保守性論述（conservative discourses）（Apple, 2000）。競爭本位的績效主義將責任推向個人，以提升群體的合作、反思、創造力、生產力等。因此泰勒主義的管理模式一方面加重學校管理階層的主導權，但卻又能將成敗推向個別教師，因為競爭本位思維將成果與個人努力結合，所以達成目標與否是個別教師能

力與努力的結果。

由於泰勒主義是企業主義效能概念的化身，其強而有力的領導或是管理模式足以正當化商業模式的科層控制。此種思維引領的結果是，高等教育機構內部運作不再基於學術取向的扁平化組織運作模式，而是轉向公司化的科層型態，其特性是集權式領導，明確區隔出指揮與執行之面向，顯然學校管理階層擁有指揮權，教師則擔任執行角色（Bok, 2003; Rhoades & Slaughter, 2006; Smith, 2004）。績效主義也改變大學決策圈的人事組合，企業人士變成新的救世主，其意見往往被視為契合泰勒主義的科學管理，這足以弱化中立性的學術聲音，此種走向使學校管理愈趨企業化（Rhoades & Slaughter, 2006）。如此一來，商業運轉模式成為學校經營與管理的主流，聚焦於市場邏輯的績效主義，而非知識分子的理想訴求，致使明顯限縮了學術自由空間（Currie, 2004）。這種企業主義改變學校的運作思維，致使教育被視為國家企業，因此須以技術理性進行管理，以產出可預期的結果。由於可預期成果被連結到社會期望與任務，所以使專制的泰勒主義取得正當性，即使其專制與集權的特性背離學術應有的中立性與自主性，但達成組織目標有益於全體成員，並使學校完成社會任務，此種集體利益的說法轉變為強而有力的論述，因而大幅沖淡上述的獨斷性，違背這種獨斷性形同背離社會期望，因而使這種獨斷與專制取得正當性。

肆、偏向美國思維的現象與可能缺失

一、過度偏向美國思維的新自由主義路線

臺灣長期以美國為馬首是瞻，自然接受其新自由主義的主張。此種現象涉及客觀情境的束縛，由於臺灣經濟大幅仰賴國際市場，高度重視全球經濟市場的變化，外貿導向的經濟型態自然樂見於全球化經濟體系的擴張，因為此種體系融合更多國家，所以其經濟規模更大，臺灣亦將受益。此種特性顯

現於臺灣致力加入WTO的過程，儘管其中包含政治意圖，亦即試圖藉此途徑以彰顯臺灣的國家主權，但更大的成分是試圖藉此融入全球化經濟體系，以擴展外貿市場。

除了此種客觀條件之外，還涉及許多主觀因素，其中之一是美國的世界霸權地位，先前已說明Veblen的模仿文化，臺灣也展現此種模仿文化，亦即採取美國路徑以試圖自我晉升；可見的事實是，受到美國世界霸權地位的吸引，美國成為大部分臺灣留學生的首選，即使到其他英語系國家，諸如英國、加拿大、澳洲與紐西蘭等，這些國家也是奉行新自由主義（Blackmore, 2006），所以透過Parsons（1961）所言的社會化（socialization）歷程，到美國或其他英語系國家留學，他們將逐漸內化新自由主義的價值觀。部分菁英學成返國後成為臺灣社會的意見領袖，或是進入政府部門決策圈，這些社會菁英往往肯定美國文化，所以偏向新自由主義的觀點。

另一可能的成因是，這些留美菁英回國產生的傳播影響。Schön（1983）指出，專業從業人員為確保其學科的影響力，採取增長自身利益的政治行動，這顯現於各種專業社群的出現，其成員數量的增長提升了集體行動的動能。上述留美學者不盡然是基於自身利益，但往往會推崇新自由主義，此種行動如同確保特定的價值觀。再者，透過專業社群的途徑，此種傳播影響更為廣泛，高等教育期刊於2006年創刊後，各期有相關文章倡導新自由主義的概念以及相關的政策（本研究著重於釐清概念，所以不對這些學者做評論），或許這些學者並非居於自我利益，但卻經此傳播，逐漸使新自由主義取得正當性。其作用雷同於Gramsci（1971）眼中的有機知識份子（organic intellectual），他認為統治階級維持政權的關鍵途徑是掌握社會主流文化的領導權（leadership），亦即藉由有機知識份子將統治階級的思維轉變為社會主流文化，此種文化對大部分社會成員具有召喚作用，因為文化無意識性使他們難以質疑主流文化，使其將之視為理所當然。由於此種文化能大幅支配他們的思維以及行為型態，因而藉此文化霸權（cultural hegemony）之途徑，可達到社會控制之目的。因此，經由專業社群與知識

份子的交互作用，新自由主義的理念獲得了強力的支持。

上述主觀因素指向許多臺灣社會菁英共同推銷新自由主義的觀點，此種現象如同Foucault（1972）所言，知識、權力與社會控制存在密切關聯性，由於知識傳遞特定價值觀，價值觀又大幅影響社會成員的行為模式，因此如果能掌握知識的領導權，等於取得社會控制權，進而得以維持其支配地位。由於社會論述直接影響特定知識的正統地位與否，因此經由社會論述傳遞的社會控制意圖，原本多元型態的知識被壓縮到單元化，亦即大部分社會成員接納社會論述的觀點，認定特定知識為正統，其餘為異端邪說。

經由這些社會菁英的積極倡導，在1990年代初期，新自由主義逐漸轉變為強而有力的社會論述，其要素被建構為世界潮流，或是提升國家動能的萬靈丹，諸如使用者付費、解除管制與績效責任等。經由政府的推波助瀾，此種論述亦在臺灣取得正統地位，例如當時的行政院長郝柏村力捧市場機能及使用者付費等，後來的行政院長蕭萬長也致力推崇新自由主義，如行銷國際化與亞太營運中心等（事實上，國際化不同於全球化，國際化是全球化的開端，參閱戴曉霞，2002）。另一例證是政府施政明顯轉向新自由主義的路線，諸如三商銀民營化（最後是金融市場自由化）、油品解除管制、電訊事業開放、外勞開放等。由此而言，這些圈內與圈外的社會菁英共同將新自由主義打造為不可逆轉的世界潮流，當新自由主義成為強而有力的社會論述時，它便取得正統地位，進而影響政府的施政路線，因而產生新自由主義本位的高等教育政策。

在國家角色轉向資本積累的議題上：前述分析已指出，市場邏輯消除公、私部門的明確界線，此種變化使教育部有正當藉口加重私校補助，之後102年12月4日公布《教育部人才培育白皮書》，著重全球移動力、就業力、創新力、跨域力、資訊力，及公民力，將人力資本視為增進國家經濟動能的要素，此種國家集體利益的說辭明顯模糊公、私部門的藩籬，並且進一步推升對私校補助的正當性，具體的政策是教學卓越計畫等，私立高校藉此途徑獲得鉅額的政府經費，諸如104年的教育部獎勵大學教學卓越計畫，共補助

33所學校，金額達1,568,000,000元，公立學所僅9所，金額為398,000,000，占總補助金額25.38%。此種往資本積累傾斜的特性意味著國家不再扮演社會正義的守門員，教育公平不再是優先項目，再者，將教育視同個人投資的範疇。此種思維投射於師資培育政策的轉變，具體而言，師資培育模式由管制的公費制度轉向自由市場機能，1994年《師資培育法》允許高等教育機構開設教育學程，以培育中、小學師資，教育部也大幅取消師資培育的公費名額。

在市場邏輯的教育運作議題上：市場邏輯是國家角色往資本積累傾斜的正當藉口，以自由競爭機能之名掩蓋此種傾斜，使得學術資本主義取得正當性。這乃由於政府接納全球化、國際競爭力、人力資本與高等教育擴張之線性連結，同時認可新自由主義的市場競爭機能之主張，去除專賣制度的保護傘，以改善公部門效能不彰的問題（Chiang, 2014b）。此種立場使教育部採取私人興學的路徑，擴大高等教育規模，以達到厚植人力資本以及提升國立高校效能的雙重目標。這顯現於1990年代高教市場的激烈變化，從1990年起，私立大學校院數量開始成長，到1999年成為高教市場的主要供應者（57.28%）（姜添輝，2003）。再者，政府也認可商業模式的利潤原則，這顯現於逐漸強調產學合作及技轉等議題之重要性，並將之納入經費補助的要項。

在泰勒主義的管理模式之議題上：教育中立及學術專業已不再是前提，取而代之的是效能原則，這使得學校內部轉向泰勒主義的管理模式，這產生了明確化的上、下從屬之科層模式，所以加重學校管理階層的權限。為強化泰勒主義在高校內部管理的角色，教育部採取權力下放策略，具體而言，以校務基金的方式將國立高等教育機構轉變為自負盈虧的自主單位。為強化學校內部管理的成效，教育部採取排名與經費補助的手段來區隔出學校的市場定位，諸如藉由頂尖大學計畫與教學卓越計畫等方案，將高等教育機構逐漸區隔出研究型、教學型，及社區型三種類型。再者，以評鑑方式迫使高等教育機構著重內部的管理績效，諸如校務評鑑、系所評鑑與教師評鑑等，結合

經費補助與招生總額控管等手段，迫使高等教育機構臣服於政府設定的項目化指標，而要達成這些指標需求有效地自我監控，因而將學校、系所、教師轉變為自我管理的自主單位，此時，泰勒主義管理思維悄悄地轉化成校園文化，不再以教師專業為核心，取而代之的是明確化的科層指揮，以產生契合考評指標的成效。校本管理是此種權力下放的路徑，長期以來臺灣採取中央集權的教育管理模式，儘管此種權力下放增加了教師的參與，但是教育部卻仍透過檢視、經費補助的途徑，使各教育機構遵從其教育政策，因而權力下放產生假象民主，教育主管仍控制最上端的遊戲規則（黎萬紅、盧乃桂，2002）。

上述這三個議題存在著高度的交錯性，列舉的教育政策並非明確隸屬於個別議題，而是有更高的成分偏向特定議題。然而，在這些議題中，國家角色的變化牽引其他議題，由於往資本積累傾斜，所以強調市場邏輯的重要性，此種效能概念進而左右個別學校的內部運作。無論如何，這些議題共同反映出，臺灣已成為新自由主義的門徒，此種轉變似乎存在素樸主義的自我殖民危機。

二、素樸主義的自我殖民危機

奉行新自由主義的行徑似乎存在素樸主義的特徵，亦即未能仔細思考自身的文化系統內涵，便接受新自由主義的思維，這導致盲目信從的主客倒置現象。在某種程度上，這些新自由主義的信徒成為特定信念的載體（agent），亦即生長於特定時期的社會之成員，他們自然內化當時盛行的信念，因而積極但無意識地傳播該信念的內涵（Wolff, 1993）。就如前述有機知識份子及官員將新自由主義建構為不可逆轉的國際潮流，致使臺灣政府採取新自由主義的路徑，進行密集的教育改革方案。面對美國的全方位霸權輸出時，教育部未認清高等教育國際化與競爭力的非線性關係，便迷戀於國際化指標及數據效能，學術研究發表、排名等不再基於學校的獨立發展方向，而是轉向共同規準，並且是美國思維（姜麗娟，2009）。此種誤認導致

實際政策成效與預期目標相去甚遠，從前述列舉的教育改革方案可得到印證。大規模私人興學、鉅額經費補助方案、人才培育白皮書等措施，並未達到厚植人力資本，以增進臺灣的經濟動能。儘管官方宣稱國內生產毛額（gross domestic product, GDP）呈現成長趨勢，但是若扣除臺灣接單中國大陸生產的部分，實際的GDP則是萎縮，經濟動能不足進而造成薪資停滯甚至倒退的現象。鄭琪芳（2012）的報導指出，臺灣的經濟動能萎縮導致實質薪資所得甚至倒退14年。

廢除管制的公費師資培育制度，並未達到藉由市場競爭機能而培育出更優質的師資。普設教育學程造成過度供給的問題，伴隨少子化危機，教職機會嚴重萎縮，有限的就職機會不但造成大量流浪教師的問題，並且使師資培育機構難以招收到優秀學生。再者，謝卓君（2006）的研究發現顯示，此種師資培育制度變革與自由市場論述存在一定落差，因為自由市場的汰弱扶強法則不盡然能落實於師資培育議題上，高等教育機構往往是基於自身利益考量，以開設師資培育課程，因而無法確保多元化的師資培育。在教職市場上，個別學校並未具備共同背景，偏遠地區學校的資源與吸引力遠低於都會地區，具合格教師的家庭社經條件亦存在極大的差距，此種強弱差異難以產生真正的自由市場競爭機能，甚至出現劣幣逐良幣的危機。即使評鑑措施有所成效，但也侷限於教育部的設定範圍，但若從人力資本與國際競爭力之關係的角度而言，上述總體經濟與實質所得的萎縮顯示，評鑑與獎勵等措施似乎並未達到人才培育白皮書的預定目標。

上述落差的成因之一是，臺灣政府過度信賴新自由主義的假定，並且未能認清美國霸權的本質是資本主義。事實上，美國推動新自由主義並未帶來均富的目標，反而加劇貧富差距，1979~2006年，在美國平均稅後的家戶所得中，最富有的百分之一，從337,100美金增長到1.2億美金，但全國平均只從47,900美金增長到71,900美金（Hacker & Pierson, 2010）。2003年時，企業執行長每週的收入為155,769美金，一般勞工僅達517美金，兩者差距超過300倍，在1982年時這兩者僅為42倍（Hytrek & Zentgraf, 2008）。貧富差距

加劇將危及社會正義，致使社會成員質疑政府的中立角色，依據Offe（1985, 1996）的論點，政府與百姓之間的信賴是維持國家權威正當性的基礎。顯然，此種基礎已日漸流失，臺灣似乎已步入此種危機中。

導致此種危機的另一主因是忽視臺灣本身的文化獨特性，顯然，個別文化孕育於特定的社會情境，因而發展出獨特的文化型態與內涵（Malinowski, 1926; Schutz, 1972; Tunstall, 1973）。此種獨特性進而影響教育制度運作的型態與成效，使教育制度與文化系統產生密切的交互關係（Hall, 1973; McNeill, 1994）。由此而言，並無法以模仿的手段提升教育成效，而須回歸臺灣本身的文化內涵。Luhmann（1995）便主張，並非系統產生功能，而是獨特功能維持個別系統的獨立運作，所以為因應社會變遷的需求，個別系統須持續進行功能演化，以保有其功能的獨特性，否則將被其他系統所取代或合併。然而，此種演化並非同質性，因為個別系統以自身角度察覺社會變遷的需求，並基於本身條件發展出特定方案，此種參照行動（referential action）有利於內部溝通，得以形成共識，並最大化本身的優勢條件。此種參照理論顯示出，面對全球化的壓力，個別國家應基於本身文化屬性發展出因應策略，而非採取模仿途徑向強勢傾斜（Schriewer, 2003）。依據Said（2006）的說法，此種模仿似乎存在自我殖民的危機，他指出伊斯蘭教國家選派其菁英到美國長春藤名校就學，以學習其先進的知識與技術，這些菁英學成歸國時，其思維已經高度的美國化，致使以美國思維與價值觀衡斷自身母文化的價值；由於美國是世界超級強國，因而在這些菁英的眼中，美國文化隸屬於優勢地位，相對而言，伊斯蘭文化遠落後於美國文化，顯然這是對其伊斯蘭母文化產生貶抑的現象，並凸顯出自我殖民的特徵，亦即不但忽略其母文化的獨特意義，並且強化美國霸權文化的正當性。前述已說明臺灣過度追隨美國的思維，成為新自由主義的信徒，這往往存在自我殖民的特性，因為盲目推崇已忽略臺灣文化的獨特內涵與意義，也未能認清教育制度與文化之間的密切關係。

伍、結論

社會主義路線拖累國家財政，加上國際政治局勢的轉變，諸如石油危機引發的經濟蕭條，這些困境使政治人物試圖從大政府路線中脫困，因而新自由主義在1970年代時已獲得更大的發展空間。進入1980年代時，該主義獲得空前的勝利，因為英國的Thatcher及美國的Reagan皆為其信徒，特別是經由Reagan政府的大力倡導，新自由主義已轉變為不可逆轉的國際潮流，進而大幅強化全球化經濟體系的影響力，而社會主義國家的加入，以及網路科技的進展，更擴大此體系的地盤。此種發展趨勢確認了新自由主義的霸權地位，其企業主義的概念被視同是改善公部門效能不彰的萬靈丹，此種公共管理主義導引出教育私有化及商品化的現象，同時這種學術資本主義亦凸顯出國家倒向資本積累的現象，然而其效能概念連結於社會集體利益，並且以權力下放策略開啓學校自主的民主概念，儘管這是市民社會的假象，但卻能有效化解國家喪失中立性的政治危機。此時，這些策略將國家推向追求效能的企業體，而非社會正義的守衛者，致使公平不再是教育政策的優先考量，此種國家企業思維將教育推向利潤原則的商業模式，亦即以契合市場需求之名，使教育服務於企業的私人利益。由於企業主義著重於效能概念，因而強化學校內部運作的科層性，這不但壓縮了學術的自主性，並將學校文化導向功利主義的路徑。

由於新自由主義已轉變為不可逆轉的國際潮流，再加上臺灣長期推崇美國路線，進而成為美國思維的信徒，這往往根源於無意識的內外共構原則，亦即許多知識份子與官員聯手推銷新自由主義的概念。主要原因在這些社會菁英在美國留學期間已內化新自由主義的思維，或者往往將美國政策視為正確路徑，同時由於新自由主義是當代盛行的主流，因而強化既有的認可。就如Foucault所言，經由教化作用，這些社會菁英已內化新自由主義的思維，進而推崇其要點，因此足以將新自由主義建構為臺灣社會的新社會論述，這

顯示於許多具體事證，諸如以私有化路徑大幅擴張高等教育規模，其背後的假定是自由市場競爭機能足以提升效能，並確保服務品質。頂尖大學計畫著眼於國際排名，這實踐新自由主義主張的國際競爭力的概念，此種取向擠壓了社會公平正義的空間，因而政府大幅取消公費制度。此種過度信賴新自由主義的現象往往存在素樸主義的自我殖民危機，亦即欠缺獨立性的判斷，一切以美國路線為依規，誤認新自由主義的功能，致使忽視臺灣文化的獨特性，此種落差大幅削弱相關教育改革方案的成效，諸如大幅擴張私立大學政策而未產生真正的市場競爭效能，國立大學的社會評價並未受到明顯的影響，反而產生過度供給的問題，並使大學畢業生的專業水平嚴重下滑，頂尖大學計畫、教學卓越計畫及科技典範計畫等幾乎是失效的手段，並未達到人力資本與國際競爭力的線性連結，以推進國家經濟動能，不但造成臺灣經濟規模萎縮，而且使平均薪資水平嚴重倒退。市場化的師資培育制度不僅造成師資過度供給問題，也難以招收到優秀的師資生，評鑑制度強化學校的科層文化，大學教師的專業權已不再是學校運作的核心思維，取而代之的是績效主義，以契合教育部制定的規準，如此不僅大幅提升學校管理階層的權限，並且也強化了教育部的權威。此種關聯性顯示出，盲目模仿只是凸顯自我殖民的荒謬，並無法明顯提升臺灣的教育成效，可行之道是認清教育制度與臺灣文化的密切交互關係，以自身文化系統之獨特屬性為基礎，分析其優缺點，並參酌其他國家因應全球化經濟體系的有效策略，才能發展出適切可行的教育改革方案。

參考文獻

(一)中文部分

姜添輝（2003）。我國大幅擴充高等教育規模的商品化危機。比較教育，54，29-79。

姜添輝（2012）。新自由主義對高等教育發展與治理模式之影響。（中國）*清華大學教育研究*，4，51-61。

姜麗娟（2009）。重新檢視高等教育國際化與競爭力之關係——以領域學者觀點為例。*高等教育*，4（2），39-72。

鄭琪芳（2012）。實質薪資減幅史上第三大。2012年7月24日，取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/jul/24/today-fo3.htm>

黎萬紅、盧乃桂（2002）。權力下放與教師的專業自主——港臺兩地教育改革的經驗與思考。*教育研究集刊*，48（4），53-74。

戴曉霞（2002）。從福特主義到後福特主義及其對高等教育課程之影響。*教育研究集刊*，48（2），199-231。

謝卓君（2006）。對師資培育政策中市場化論述的批判反省。*臺灣教育社會學研究*，5（1），119-157。

(二)英文部分

Apple, M. (2000). Between neoliberalism and neoconservatism: Education and conservatism in a global context. In N. C. Burbules & C. A. Torres (Eds.), *Globalization and education: Critical perspectives* (pp. 57-78). New York: Routledge.

Association of Southeast Asian Nations (2015). *ASEAN*. Retrieved May 11, 2015, from <http://www.asean.org/asean/about-asean>

Ball, S. (2006). Performativities and fabrications in the education economy: Towards the performative society. In H. Lauder, P. Brown, J. Dillabough, & A. Halsey (Eds.), *Education, globalization & social change* (pp. 692-701).

- Oxford, England: Oxford University Press.
- Berberoglu, B. (2003). *Globalization of capital and the nation-state: Imperialism, class struggle, and the state in the age of global capitalism*. Oxford, England: Rowman & Littlefield.
- Blackmore, J. (2006). Localization / globalization and the midwife state: Strategic dilemmas for state feminism in education. In H. Lauder, P. Brown, J. Dillabough, & A. Halsey (Eds.), *Education, globalization & social change* (pp. 212-227). Oxford, England: Oxford University Press.
- Bok, D. (2003). *Universities in the marketplace: The commercialization of higher education*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Chiang, T. H. (2011). How globalization drives the higher education policy of the state. *Education Sciences, (January-March)*, 1, 7-20.
- Chiang, T. H. (2014a). Pursuing ideology or conforming reality: Why does education shift its function from equity to competitiveness in the era of globalization? In P. Calogiannakis, K. Karras, C. C. Wolhuter, T. H. Chiang, & M. Tendo (Eds.), *Crisis in education: Modern trends and issues* (pp. 31-44). Nicosia, Cyprus: HM Studies.
- Chiang, T. H. (2014b). Globalization, market logic, the state and the resettlement of higher education. *Issues of History of Education, 12*, 3-24.
- Chiang, T. H., Meng, M. H., & Tian, X. M. (2014). How globalization affects the elite universities in China. In A. Zanten, S. Ball, & B. Darchy-Koechlin (Eds.), *Elites, privilege and excellence* (pp. 111-125). London: Routledge.
- Codd, J., Gordon, L., & Harker, R. (1997). Education and the role of the state: Devolution and control post picot. In A. H. Halsey, H. Lauder, P. Brown, & A. S. Wells (Eds.), *Education, culture, economy and society* (pp. 263-272). Oxford, England: Oxford University Press.
- Cohen, A. K. (1971). *Delinquent boys*. London: Collier Macmillan.

- Corrigan, P. (1979). *Schooling the smash street kids*. London: Macmillan.
- Currie, J. (2004). The neo-liberal paradigm and higher education. In J. K. Odin & P. T. Manicas (Eds.), *Globalization and higher education* (pp. 42-62). Honolulu, HI: University of Hawaii's Press.
- Foucault, M. (1972). *The Archaeology of knowledge*. New York: Pantheon.
- Foucault, M. (1991). *Discipline and punish: The birth of the prison*. London: Penguin.
- Foucault, M. (2003). *Society must be defended*. New York: Picador.
- Frieden, J. (2006). *Global capitalism: Its fall and rise in the twentieth century*. New York: Norton.
- Friedman, M. (2002). *Capitalism and freedom*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Giddens, A. (2002). *Runaway world: How globalization is reshaping our lives?* London: Profile.
- Glyn, A. (2006). *Capitalism unleashed*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the prison notebooks of antonio gramsci*. New York: International Publishers.
- Hacker, J., & Pierson, P. (2010). *Winner-take-all politics*. New York: Simon and Schuster.
- Hall, W. D. (1973). Culture and education: The culturalist approach to comparative studies. In E. Edwards, B. Holmes, & J. V. D. Graaff (Eds.), *Relevant methods in comparative education* (pp. 119-135). Hamburg, Germany: UNESCO.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Hayek, F. A. (2007). *The road to serfdom*. Chicago, IL: The Chicago University

- Press.
- Heywood, A. (2003). *Political ideologies* (3rd ed.). Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Hytrek, G., & Zentgraf, K. M. (2008). *America transformed: Globalization, inequality, and power*. New York: Oxford University Press.
- Keynes, J. M. (1936). *The general theory of employment, interest, and money*. London: Palgrave Macmillan.
- Lingard, B. (2000). It is and it isn't: Vernacular globalization, educational policy, and restructuring. In N. C. Burbules & C. A. Torres (Eds.), *Globalization and education: Critical perspectives* (pp. 79-108). New York: Routledge.
- Lukács, G. (1971). *History and class consciousness*. London: Merliin.
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Malinowski, B. (1926). *Crime and custom in savage society*. London: Routledge & Kegan Paul.
- McNeill, P. (1994). *Research methods*. London: Routledge.
- Meyer, J. W. (1977). The effects of education as an institution. *American Journal of Sociology*, 83(1), 55-77.
- Miyoshi, M. (1996). A borderless world? From colonialism to transnationalism and the decline of the nation-state. In R. Wilson, & W. Dissanayake (Eds.), *Cultural production and the transnational imaginary* (pp. 78-106). London: Duke University Press.
- Morrow, R. A., & Torres, C. A. (2000). The state, globalization, and educational policy. In N. C. Burbules & C. A. Torres (Eds.), *Globalization and Education: Critical Perspectives* (pp. 27-56). New York: Routledge.
- Offe, C. (1985). *Disorganized capitalism: Contemporary transformations of work and politics*. Cambridge, England: The MIT Press.

- Offe, C. (1996). *Modernity and the state*. Cambridge, England: The MIT Press.
- Olssen, M., Codd, J., & O'Neill, A. (2004). *Education policy: Globalization, citizenship and democracy*. London: Sage.
- Parsons, T. (1961). The school class as a social system: Some of its functions in American Society. In A. H. Halsey, J. Floud, & C. A. Anderson (Eds.), *Education, economy and society* (pp. 434-455). New York: Free.
- Rhoades, G., & Slaughter, S. (2006). Academic capitalism and the new economy: Privatization as shifting the target of public subsidy in higher education. In R. Rhoads & C. A. Torres (Eds.), *The university, state, and market* (pp. 103-140). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Rizvi, F., & Lingard, B. (2006). Globalization and the changing nature in the OECD's educational work. In H. Lauder, P. Brown, A. Dillabough, & A. H. Halsey (Eds.), *Education, globalization and social change* (pp. 247-260). Oxford, England: Oxford University Press.
- Robertson, S., Bonal, X., & Dale, R. (2006). GATS and the education service industry: The politics of scale and global reterritorialization. In H. Lauder, P. Brown, J. Dillabough, & A. Halsey (Eds.), *Education, globalization & social change* (pp. 228-246). Oxford, England: Oxford University Press.
- Said, E. (2006). Orientalism now. In H. Lauder, P. Brown, J. Dillabough, & A. Halsey (Eds.), *Education, globalization & social change* (pp. 138-142). Oxford, England: Oxford University Press.
- Schön, D. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. New York: Basic Books.
- Schriewer, J. (2003). Historicizing comparative methodology. In J. Schriewer (Ed.), *Discourse formation in comparative education* (2nd Rev ed.) (pp. 3-52). Oxford, England: Peter Lang.
- Schutz, A. (1972). *The phenomenology of the social world*. Chicago, IL:

- Northwestern University Press.
- Smith, C. W. (2004). In J. K. Odin & P. T. Manicas (Eds.), *Globaization and higher education* (pp. 69-81). Honolulu, HI: University of Hawaii's Press.
- Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and its discontents*. London: W. W. Norton & Company.
- Torres, C. A. (2006). Globalization and higher education in the Americas. In R. Rhoads & C. A. Torres (Eds.), *The university, state, and market* (pp. 3-38). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Tunstall, J. (1973). Work and the social life of fishermen. In P. Worsley (Ed.), *Modern Sociology* (pp. 239-244). London: Penguin.
- Veblen, T. (1994). *The theory of the leisure class*. New York: Dover.
- Wallerstein, I. (2004). *World-systems analysis*. London: Duke University Press.
- Wagner, P. (2004). Higher education in an era of globalization: What is at stake? In J. K. Odin & P. T. Manicas (Eds.), *Globaization and Higher Education* (pp. 7-23). Honolulu, HI: University of Hawaii's Press.
- Willis, P. (1977). *Learning to labor: How working class kids get working class jobs*. New York: Columbia University Press.
- Wolff, J. (1993). *The social production of art* (2nd ed.). London: Macmillan.