

臺灣教育社會學研究 十二卷一期

2012年6月，頁1～41

全球化對國家角色的影響： 1997～2007年英國新工黨政府 教改路線的剖析

姜添輝

摘 要

A. Gramsci與M. Foucault將國家界定於工具取向的社會控制論，因而可能低估國家的自主性，雖然C. Offe的論點補足此種缺失，但卻可能低估全球化經濟體系的影響。基於此種假定，本研究藉由英國1997～2007年的中、小學教育改革路徑，探討新工黨政府的政治思維及教育主張，試圖釐清國家在教育改革過程中扮演的角色，期能建立更適切的國家理論。本研究假定國家機器應具有高度彈性，以回應外在環境的要求，特別是全球化經濟體系，進而能有效處理既存問題，這種有效性足以調節國家教育政策的路線，並否定國家屈從資本利益或是具有主動作為的假定，而國家機器的運作係轉向契合外部情境要求的動態模式，而非取決於靜態的特定政治意識型態。

關鍵詞：全球化、英國教育改革、保守黨、新工黨

- 本文作者：姜添輝 國立臺南大學教育學系教授。
- 投稿日期：100年6月27日，接受刊登日期：100年12月22日。

*The Influence of Globalization on the State: A
Study of British Educational Reforms Led by New
Labour Government*

Tien-Hui Chiang

Professor

Department of Education,
National University of Tainan

Abstract

A. Gramsci and M. Foucault tend to view the state as a passive tool, which serves for the interests of dominant groups. Although C. Offe's theory is able to fix this problem, the influence of economic globalization has not been taken into account. One of the central assumptions of this study was that the operation of the state should not be subject to dominant groups or social classes but actively respond to the requirements of current social contexts, which are mainly shaped by the influence of globalization. Furthermore, sustaining the sovereignty should not be mainly reliant upon any form of cultural hegemony but the validity of policies. Therefore, this study was designed to explore the relationship between the state and globalization by examining British educational reforms led by New Labour Government when T. Blair was in power.

Keywords: globalization, British educational reforms, Conservative Party,
New Labour Party

壹、前言

本文旨在論述全球化體系對國家角色屬性的牽引作用，並以英國的教改路線進行實徵性研究。此種實徵性研究須著重於研究發現的呈現與剖析，所以無法大篇幅進行廣泛的文獻分析，只能擇取較為重要的國家理論，以凸顯出全球化與國家角色的關聯性。基於上述考量，本文選取A. Gramsci, M. Foucault及C. Offe三人的論點進行剖析。選擇這三人的主要考量，不僅其理論的重要性，而且前兩人偏向工具論的思維，與C. Offe的論點具有對比性。

關於國家角色，Gramsci (1971) 的文化霸權理論或是Foucault (王德威譯, 1993; 劉北成、楊遠嬰譯, 1992a, 1992b; Foucault, 1990) 的後結構論點，皆指向國家藉由教化途徑，以達到社會控制的目的。然而這些論點將國家貶抑為增生資本利益的道具，因而低估國家的自主性。相反的，Offe (1985a, 1985b, 1996) 認為國家政策往往以擴張經濟規模的手段以使更多社會成員受益，此種取向足以開啓更大的經濟平臺，所以資本利益僅是共同利益的衍生物，而非主導國家政策的關鍵因素，因此國家具有相當程度的主動作為。

儘管上述論點基於不同假定，來剖析國家機器的角色，但是這仍可能存在預設立場的缺失，亦即尋求足夠的證據以求證預設立場。因應此種可能的缺失，Lukács (1971) 的建議是，在真實社會情境檢視理論的價值與意義。所以國家機器的運作可能並非純然受制於特定的社會階級，亦可能不是基於本身公正職能，而可能是充分反映所處社會情境的產物，例如教育走向往往反映外在環境的特性與需求 (姜添輝, 1999, 2002)。當前全球化經濟體系已跨越民族國家 (nation-state) 的障礙，並迫使追求經濟利益的許多國家調整自身以契合此種體系的特性與需求 (姜添輝譯, 2005; Chiang, 2011; Heywood, 2003; Schriewer, 2003)。就此而言，國家政策可能並非只是優勢

階級增生自我利益的道具，亦非具有高度的主動性，而可能是因應外部經濟體系的屬性與要求，進行自我調整的機器。本研究將以1997~2007年，英國新工黨（New Labour Party）政府的中、小學教育改革（下稱教改）政策作為研究對象，以釐清全球化經濟體系與國家角色的關聯性。

貳、文獻回顧

一、A. Gramsci的文化霸權理論

Gramsci（1971）的文化霸權（cultural hegemony）指向，社會信念是驅動個體行動的基礎，因此統治的技術是主導社會信念，以塑造社會大眾的價值觀，而文化具有政治特性，所以統治階級必須持續運作在社會信念的主導權：

如果統治階級失去其意見的一致性，例如不再有領導，而僅是支配與運作脅迫力量；此種精確的意思是廣大社會大眾已經變成脫離他們的傳統意識型態，且不再相信他們先前習慣相信的。此種危機的精確組成是舊有的逐漸死亡，而新的卻不能誕生；在此種國家無正常統治者的時期中將出現病態徵狀的一個巨大分歧。（Gramsci, 1971: 275）

此種主導權是運作有機知識份子（organic intellectual），將統治團體的價值觀轉化成社會的主流意識，以塑造社會大眾的信念，進而使他們聽從於支配階級的領導與指揮：

形成新知識份子主義並且決定新觀念，由於此種概念符應隱藏的渴望，並且順應到生活真正形式的發展……新知識份子……活躍的參與實際生活，他們不僅是一個簡單的演說家，亦等同於建構者、組織者

與永久的說服者（permanent persuader）。（Gramsci, 1971: 9-10）

由於中產階級已被前述的文化霸權所吸納，並且不僅信服於國家的運作形式，甚至成爲其擁護者與推銷者：

中產階級已被帶入法律的觀念，並且因而進入國家的功能……在持續的移動中，中產階級將本身置於等同一個有機體，此一有機體足以吸納整個社會，同化此一社會到自己的文化與經濟層面，國家的整個功能已被轉變；國家已成爲一個教育家（educator）等。（Gramsci, 1971: 260）

上述論點顯示，國家被視爲統治階級達到社會控制的工具。一些研究者運用上述文化霸權的觀點，論證國家機器在教育改革論述中是一個積極的建構者。Codd、Gordon與Harker（1997）便指出當前國家面臨資本積累（capital accumulation）與正當性（legitimation）的雙重危機：

目前國家的中心角色是被清楚的引導到改善條件以達資本積累。無論如何，特別在失業與縮減真正工資上，此種取向的結果不僅需求國家對資本的正當化，也需對此種政策本身在生產與維持社會不公平進行正當化。（Codd, Gordon, & Harker, 1997: 263）

但實際上，國家卻傾向資本累積，亦同時建構市民社會（civil society）的新信念，以化解上述兩難局面，並重新獲得社會大眾的信賴。此種資本累積取向將衍生稅收短缺的財政問題，而損及社會大眾對國家的忠誠。紐西蘭政府面對此種情境的思維是，以市場機能重建社會價值觀，市場化與私有化被視爲化解緊縮預算的有效策略。在市場機能意識型態的驅使下，教育成效的責任轉移到個別學校。儘管此種轉變將可能遭致質疑，但是藉由社區參與

的市民社會不但能有效的化解危機，中央政府更可藉此機制建構更穩定的社會共識與信念。然而，積極參與者甚至支配者卻侷限於中上階級，因而更加確保中上階級的權限與利益：

藉由移除地方與區域層級的科層管理架構，「明日學校」有效的縮減強制性權力，此種權力能使國家保護弱勢團體的一些利益，缺乏這些結構，市民社會的霸權支配力量被給予一個自由的紐帶。（Codd et al., 1997: 271）

此種情境塑造出社區居民參與的民主化風貌，因而足以塑造市民社會共識的景象，然而在實際運作過程中，並非均等的參與，中上階級擁有更大的操作空間與影響力，此種型態不僅擴大並合法化這群人的訴求，在更大的層面上，階級利益與訴求也獲得確保。因而就如Gramsci論述的，資本社會的運作依賴於政治社會（political society）與市民社會的雙元途徑，但是市民社會產生更強大的社會控制機能，因為它產生「志願主義式的降服」。

二、M. Foucault的概念與權力運作觀

Foucault認為社會控制的運作並非支配者脅迫被支配者，以達到前者設定的目標；相反的，往往是被支配者主動迎合的結果。此種主動行為的產生乃是由於被支配者吸納隱藏於日常生活中的支配階級價值觀：

形構規則不盡在個人的或意識內操作，也在話語本身中操作。所以，它是循著一種統一匿名方式，作用於所有想要在此話語領域中說話的個人身上……。

無論如何（不論觀念本身是多麼的概括性），統治各種觀念形構的規則並不是個人實踐之運作的結果，這個結果被置於歷史之中，深存於共同習慣之內。（王德威譯，1993：151）

由於概念是驅動行動者行為的要素，所以支配者必須致力建構相關的概念。就如同Foucault論述的，社會控制已從肉體懲罰轉變為觀念教化，以形成更強大的規訓機制：

維繫懲罰儀式的不再是主權權威的可怕復辟，而是符碼的活化，是集體對犯罪觀念與懲罰觀念的支持。在刑罰中，人們不是看到君主的存在，而是辨認出法律本身。法律將特定的罪行與特定的懲罰聯繫起來。只要犯罪發生，懲罰就隨之而來，體現法律的話語，展示既與觀念相連結，又與現實相連的符碼……。

這種明白易懂的教訓，這種重新編碼的儀式，應該盡可能地經常反覆進行。懲罰應該成為一個學校而不是一個節日。時間的持續使懲罰對犯人成為一本永遠打開的書而不是一種儀式；時間的持續亦能使懲罰對犯人生效，也對觀眾有教益。後者應該能夠隨時查閱這本關於犯罪與懲罰的永久性詞典。（劉北成、楊遠嬰譯，1992a：109-110）

因為犯罪與懲罰的連結性隨時在個體的思維中自動運作，因而產生自我規訓的作用，透過此種觀念教化的作用，價值觀與行為產生密切結合，其特性是自我管理，此時個體轉變為馴化的身體（docile body）。對Foucault（1990）而言，觀念與社會運作型態存在密切關係，於經濟活動日益發達後，足以改變社會型態，而觀念的社會控制作用也逐漸被整合到經濟活動的價值觀中。此種現象隱含於個體的性知識與行為之中：

在開放空間與自由表達的數百年之後，某人被整合進入資本主義的發展中，性愛變成資產階級統合的一部分……如果性是被如此嚴厲的壓制，這是因為它無法與一般和密集工作命令相容。在勞動力被系統化剝削的時期中，此種能力如何能被允許以追求自我快樂來浪費其本身（的生產性用途勞動力）。（Foucault, 1990: 6）

此種整合乃是要使勞動力效力於經濟體系，所以經濟體系須擴張概念教化的範疇與作用，以塑造「訓化個體」來主動效力於經濟體系，在此種擴張過程中，道德觀念被納入概念教化的範疇中：

勞動與貧困被置於一種簡單的對立關係和反比例關係中。按照古典的解釋，勞動所具有的消除貧困的力量和特點，與其說是源於其生產能力，不如說更多地源於某種道德魅力。勞動的效力之所以被承認，是因為它以某種道德昇華為基礎……。

正式在某種勞動體驗中，形成了這種經濟與道德交融的禁閉要求。在古典世界裡，勞動和游手好閒之間劃出了一條分界線。這種劃分取代了對癡瘋病的排斥。不論是在地理分佈圖上還是在道德領域中，貧民收容所取代了癡瘋病院。舊的社會排斥習俗復活了，但轉到生產和商業領域裡……。

正是在這種背景下，工作義務就取代了既是倫理實踐又是道德保障的意義……凡是能夠和願意工作的囚犯都將獲釋，其原因與其說是他已再度成為對社會有用之人，不如說是他再次在人類生存的偉大道德公約上簽了字。（劉北成、楊遠嬰譯，1992b：48-52）

Gramsci與Foucault的理論要點顯示，觀念教化是驅動被支配者行為的關鍵點，因而國家成為建構社會論述的主要工具。由此而言，教育改革的推動不僅須有相關的具體教育政策，更須有社會大眾認可的相關概念，因而國家機器便肩負此種概念建構的角色。Popkewitz（2000）便指出，國家推動的教育改革主要在於統治的技術（governing technology），亦即以觀點捆住參與者或執行者的意願與行為模式，「權力的施展是經由特定型態的觀點與行動之建構」（Popkewitz, 2000: 1803），所以國家的根本功能是使社會成員成為自治性（self-governing）的行動者：

國家不僅管制政治與經濟行動的正當形式，也是管制作用於意向、感受性與察覺性的行為模式，這些行為模式使個體變成具有生產性與自我自治化的行動者（self-autonomous actors）。（Popkewitz, 2000: 1782）

這意指藉由教化途徑，個體內化國家預設的概念，概念隨時指引個體的思維模式與意念，因而使個體轉變為積極配合國家政策的行動者。此種目的往往仰賴於個體自我管理的政治理性（political rationality），此種心理的驅動力呈現於許多教育改革的辭彙，諸如自治化的專業教師應是「自我反省」（self-reflective），且具有解決問題的能力，此種主動性的自我定義產生自我要求的能力與行為模式。而此種目標導向的行為卻是契合教育改革論述背後的政治意圖，亦使教師更主動實踐中央政府的教育主張。

教學論述常態化個體的意向與能力，進而使這些人以如同是自治化的行動者，管制自身的行徑……進行此種監督並非經由任何法律程序，而是經行動者網絡的建構，此種網絡使市民組織與政府機構相互關聯。（Popkewitz, 2000: 1794-1795）

Säfström（2005）亦指出概念是調節個體行為的關鍵因素，且教育往往成為建構生活信念的主要工具，進而指引個體的思考與行為模式。Säfström指出瑞典在教育改革中強調的知識社會（knowledge society）概念便有此政治作用：

知識社會傾向對個體保證無條件的增權賦能，進而使個體能從受壓迫與無知的勢力中得到本質性的自由。個體可瞭解其夢想與命運：一個自治化的個體在自由中創造其自身。（Säfström, 2005: 585）

Säfström進一步指出，連結於知識社會的終身學習概念成爲國家支配社會成員的強大無形武器。具體而言，由於社會成員接納知識社會的概念，進而認可終身學習的重要性與價值，因而順理成章的成爲教育改革的議題，此種理所當然的特性轉變成個體進行選擇的限制：「個體受制於此種體系，以關於他／她如何配得上全部體系的目標，來判斷與測量其發展（Säfström, 2005: 588）。」

Ball（1997）也指出，教育改革政策的推動往往奠基於社會成員接受國家建構出的相關教育事務與價值觀：

我們需充分瞭解政策總體、相關政策的集體是經由如同論述的真理與知識的製造以運作權力……論述包容主張與語辭的意義與使用，因而思考的可能性被建構出……在權力典範的點上，國家在此處是論述的製造者。（Ball, 1997: 22）

Ball進一步以學校自我管理（school self-management）的議題證實此種關聯性，英國中央政府以績效責任概念建構出強而有力的社會論述，並使學校、教師與學生以表現水準的概念努力朝向政府設定的目標，並進行彼此間的比較。此種自我管理的關鍵點是績效而非實務，更重要的是，藉由建構社會論述的方式，中央政府能脫離教育問題或是教育政策衍生的困境。具體而言，表面上學校自我管理是權力下放（devolution），並賦予學校新的自主權，但是由於中央政府已預設績效目標，所以轉變成學校自身問題，儘管此種問題可能是政策本身的缺失，但中央政府可從政策制定者須擔負權責的角色，轉變成檢驗成果的客觀者：

表現與實務皆受制於國家控制，表現的指標是被國家驅動的機制。藉由遙控性驅動的另一種根本性轉移是，當權力下放的修辭被接受時，這便可能以由政策本身或衍生的缺失或是困難來怪罪學校。（Ball,

1997: 80)

上述分析顯示，無論Gramsci或是Foucault及其追隨者的論點，其基本假定是從社會控制的意圖以剖析國家機器的角色，亦即國家機器積極建構看似合理性的概念，以介入市民社會的生活哲學，進而驅動個體的行為。另外，Gramsci與Foucault皆認為國家的社會控制機制會逐漸被整合到經濟體系中，因而成為發展資本體系的工具。由於中上階級在此體系中占據支配地位，因而Gramsci與Foucault的概念控制觀點隱含另一假定，亦即中上階級足以支配國家機器的假定，此種主從式的觀點可能低估國家本身的主動性，亦即國家機器可能基於社會整體利益採取主動作為，而非只屈從於資本階級的經濟利益或是中上階級的政經優勢。下述段落將藉由Offe的理論以論述此種主動性。

三、C. Offe的功能導向與主動作為之論點

Offe (1985a) 指出，階級決定論將國家視為是資本階級作為增生其自身資本利益的工具，並認定資本階級能充分支配民主國家的形式、程序、法則與工具，如此國家僅是不具決定權的道具，未考慮到國家本身的本質功能。Offe進而主張國家機器的運作，需考量國家活動的功能取向，亦即主動處理資本社會的結構性問題，由於經濟市場的自由機制並無法完善處理勞動力與薪資報酬產生的結構性問題，所以國家必須採取主動作為以發揮其職能：

國家活動的範疇被設計為如同是社會政策的一部分，這不應被縮減為部門分配。相反的，這些國家活動是取決於它們的功能導向之基礎上，此種導向是針對客觀結構問題，以及對於處理各種國家機構、部門與介入策略貢獻於組成問題及薪資／勞力關係的再製。(Offe, 1985a: 92)

儘管國家必須主動處理既存的結構性勞動力問題，但是亦須衡量勞方需求與資本發展的平衡，並試圖使勞資能相容，而達到相容的關鍵因素是社會政策體系的內部理性化（internal rationalization），此種內部理性化往往是因應外部社會情境的變動性，作出對應的措施（Offe, 1985a）。上述理性化能促使勞資雙方產生一定程度的相容在於，Offe不同意M. Weber認為理性化會造成保守甚至抗拒的問題，Offe認為政府科層體制人員所採取的思維往往需契合外部環境的屬性與需求：

行政組織的策略選擇模式並不取決於機會或是其成員的獨斷性，更恰當的是，他們必須順應於他們的社會經濟環境的必要性，如果未產生此種順應……（將）危害他與環境間的關係……環境將國家行政綁住於特定的運作模式……明顯的是，行政的常態基模與外部功能要求之間的不吻合，無法依賴行政革新作解決，而僅能依靠環境結構的革新（Offe, 1985b: 303）

因而政府科層體系人員的政策制定是基於共同利益上，而非個人的主觀意念。再者，個人主觀意念包含相當程度的自私（selfish），當此種成分主導政策時，將使社會成員喪失對國家的信賴（trust），因而危及國家的正當性，因民主國家的運作並非純然依賴於強迫，相反的選舉權使市民得以規範國家的過度權威（Offe, 1996）：

在理論與實務上，民主的運作是超越於單純的強迫……民主將市民置放於一個地位，亦即他們可以強迫這個強迫者（國家）……一個國家必須處理全面性的集體問題，且同時，純粹的自私性是不可能的，因國家並非源自於此種的自私性。（Offe, 1996: 162-3）

因此國家經濟政策往往是基於共同利益的思維，因為擴展經濟活動規模

將使更多社會成員受益，同時此種平臺的擴張將使資本階級受益。但這僅能視為共同利益的副產品，畢竟經濟規模的擴張開創更多的就業機會，並能提高工資，使更多社會成員受益（Offe, 1996）。上述Offe的理論指向，資本階級並無法支配國家機器的運作，國家機器具有高度的主動性，其政策往往是內部理性化的結果，其目的在於開創更大的共同利益，以維繫社會大眾對國家的信賴。

四、對上述國家理論的評論

儘管Gramsci與Foucault認為概念可驅動個體行為，即使經由日常生活經驗，社會成員會發現概念造成的結果未能契合原先的假定，因而產生質疑甚至抗拒，但是作為生活哲學的新概念將持續被建構出，並能再度達到社會控制的目的。然而Offe的理論說明認為，上述概念支配充斥欺瞞特性，信賴是維繫國家與社會成員作緊密連結的要素。再者Goffman（1959）、Giddens（1979, 1984）與M. Archer（2003）的理論皆說明，個體能以反思性監控（reflective monitoring）或內部對話（internal conversation）的方式，重新檢視外部事務的意義。Schutz（1997）的論點也指向，此種反思而形成的經驗成為行動的新依據，亦即從行動（action）的結果持續修正導向目標的後續多重行動方案。上述這些論點承認個體具有理性思維，並能將之運用於日常生活的觀察與省思，而終將洞察概念的不合理性。由此而言，概念的社會控制論低估其自身的累積性負面作用，以及前述個體理性能洞察連續性概念的不合理性，此種累積的影響不僅是對既存概念的否定，更危及個體與國家的信賴關係。由此而言，維繫個體與國家之間連帶性的關鍵因素是信賴而非欺瞞。連結前述的理性反思能力，此種信賴往往建立於概念導引結果的有效性。有效性能使個體信賴國家機器對概念的論述。當然這並非是絕對性，較可能的情況是，國家論述的系列性概念混合真實與虛假的概念，為維持上述有效性而形成的信賴關係，真實概念應是多於虛假概念，此種原則應存在數量上或是總乘影響性上。

儘管Offe的本質功能的論點能補足上述社會控制論的缺失，並闡述國家本身的自主性，但此種功能假定仍有其侷限性，主因之一是過度聚焦於國家內部問題的處理，而未能連結到國家間的複雜關係。由於全球化經濟體系導致資本、技術、生產與勞動力的自由流通現象，此種現象使國家間的關係更為複雜，並影響任一國家對自身政策的自主權。

戴曉霞（2002）指出經濟模式從福特主義（Fordism）轉向後福特主義（Post-Fordism）的主因是，全球化經濟體系由國際化（internationalization）轉向全球化（globalization），其中的主要差異是，全球化將國際化時期的企業競爭轉變為攜手合作，以避免過度競爭產生利潤減少甚至虧損的窘境，所以單一產品往往是許多零件製造商合作的結果。此種全球製造體系的分工合作導致經濟區塊的融合，並對民族國家（nation-state）的統治權產生極大的影響，這是因為此種新經濟體系足以整合區塊性的經濟活動，因而也使區域間轉趨更高的同質化，亦即彼此相互影響，形成更為緊密的整體：

本質上，全球化指涉伸展過程，就是不同社會情境或區域之間的連結變成跨越地球表面而網狀化如同一個整體。因而全球化可被定義為世界性範疇社會關係的強化，此種關係連結遙遠的地區，以此種方式，地方性事件被好幾英里外發生的重大事情所影響，而且反之亦然。（Giddens, 1990: 64）

此種經濟區域的融合不僅是經濟勢力的整合，亦因上述區域內部屬性的雷同化而危及以往民族國家的統治權界線，即統治的自主權乃基於其他國家對此種界線的認可：

在自己的邊界之內，每一國家重組其他國家的自主權，就此而論，現代國家的統治權是依賴於國家之間的關係。（Giddens, 1990: 67）

當全球化經濟體系帶來資本、技術、生產與勞動力等方面的自由流通時，上述國家界線也將逐漸模糊化，因而以往國家傳統統治權的基礎也逐漸消失，使得民族國家逐漸喪失對內部事務的控制權與影響力，並對政治信念產生深遠的影響，因為在全球化經濟體系下，支配世界經濟的是合作，而非單獨民族國家的政治命令或法令（Giddens, 1990）：「在全球政治法則中，民族國家不是主要的行動者，合作是全球經濟之內的支配性代理者」。（71）

此種合作意指在全球化經濟體系下，個別民族國家已無法獨自決定自我的政策，而須以合作的型態融入此種新的經濟體系，這也指向彈性化的自我調整是進入全球化經濟體系的必要條件之一。R. Dale也指出，由於全球化經濟體系存在巨大的經濟利益，所以成為難以抗拒的世界潮流，此種情境下將迫使許多國家（特別是民主國家）調整自身以融入全球化經濟體系中（姜添輝譯，2005）。此種調整包含改變國家的職能，使以往著重社會福利及均等的理想，在現今則是轉向國際競爭力（Lingard, 2000），因為全球化主要訴求是國際競爭力，此種競爭力是基於人力資本（human capital）的素質，然而人力素質之培養乃須藉由教育養成，使全球化、人力資本與教育產生密切的連結（Stromquist, 2002）。

上述分析顯示，全球化經濟體系使國家之間的關係更為複雜，也改變個別國家本身的統治權，因而個別國家內部的問題與外部的全球化經濟體系產生高度關聯，所以單純以國家內部的職能並無法充分說明國家與全球化的關聯性。再者，特別是Offe不僅著重個別國家內部的問題，而且也關注如何落實福利國家的理想，但受到上述全球化的影響，代表福利國家象徵的凱因斯學派（Keynesian）的影響力逐漸式微，因為執行此種理論的國家發現，福利政策會逐漸拖垮國家財政，同時無法有效提升經濟動能，特別是無法契合全球化經濟體系的特性，諸如自由競爭與彈性等，使國內問題更為嚴重，諸如失業率上升引起的社會問題及衍生的政治壓力，如經濟動能又不足將使財政短缺問題日益嚴重，因而難以解決前面的社會與政治問題（Giddens, 1990）。此種現象將迫使許多國家修正既有的福利國家路線，並轉向主動擁

抱全球化經濟體系。

再就Gramsci、Foucault及Offe的論點作分析，這些理論存在二元對立的現象，Gramsci與Foucault的理論是從社會控制的角度剖析國家角色，而Offe則是基於功能的假定上。Lukács（1971）認為解決此種二元對立的有效途徑是回到社會情境中，以檢視理論的真實性與價值。因此上述二元對立論或許僅能描繪出國家機器的部分屬性，須回到社會情境中才能充分掌握國家機器的原貌。

參、研究目的與方法

上述分析亦顯示，全球化經濟體系帶來龐大的經濟利益，使要獲取此種利益的國家須調整自身以融入此一體系，此種關聯性使許多國家著重全球競爭力的人力資本，因而強化教育的重要性。此種現象顯示，全球化、國家角色與教育走向可能存在密切的關聯性，基於此種可能性，本研究將以英國新工黨時期（1997～2007年）中、小學教育改革為探討議題，以檢視全球化與國家角色的關聯性，以及國家角色的屬性，並設定下述四個研究目的：

- 一、掌握英國新工黨（New Labour Party）的教改思維。
- 二、掌握英國新工黨政府T. Blair主政時期的中小學教育改革走向。
- 三、探索上述教改走向與全球化經濟體系的關聯性。
- 四、分析上述關聯性的國家角色屬性。

本研究將以1997～2007年英國中、小學教育改革為研究範疇，選擇此時期的主要考量是當時新工黨政府的Blair當任首相，且採取契合全球化的思維，而全球化經濟體系著重於國際競爭力，這須仰賴教育以培育人力資本，所以Blair將教育作為施政的重心之一（Chitty, 2004; Heywood, 2003），因此英國此段期間的教育改革契合本研究的目的。

在研究方法上，主要採取文件分析法（documental analysis），以英國教育部的官方文件作為資料的主要來源，此種作法主要考量這類文件屬於教

改的第一手原始資料，此種取向能免除二手資料可能產生的錯誤訊息，且亦可從這些文件中解析出相關的歷史脈絡走向。本研究的資料來源主要是英國的官方文件，這些資料類別包括綠皮書（green paper）、白皮書（white paper）及教育法（act）。引述這類官方文件的考量是，這些文件有其順序性，綠皮書屬於徵詢社會大眾意見的階段，之後再擬定屬於政策位階的白皮書，最後再轉化成教育法案送交國會審議，通過後便是教育法。

由於本文研究年段主要為1997年起的新工黨政府，而新工黨的立場便影響中央政府的教育措施，另外Blair擔任在野黨時期的黨魁，以及取得政權到2007年間的首相，其思維皆對新工黨及新工黨政府會有極大的影響，所以一同剖析新工黨及Blair的思維，而此部分的剖析將涉及工黨黨綱、工黨的教育文件、競選宣言等，但是Blair的政治思維受限於一手資料的取得，只能以相關理論文獻為剖析的依據。故本研究涉及的資料包含上述的綠皮書、白皮書、教育法、工黨黨綱、工黨的教育文件、競選宣言，以及相關的理論文獻等。

肆、研究發現

一、新工黨的崛起與Blair的政治思維

1997年重返政權的Blair政府執行的是新工黨信念，而非舊工黨（Old Labour Party），舊工黨對實踐社會均等議題有高度承諾，且其文化呈現高度的工會傳統、集體主義等。新工黨則將這些原則轉向全球化經濟體系的需求，新工黨的成形可回溯到1980年代的政治思維，當時改革性的社會政黨便開始脫離傳統社會民主的原則與承諾，此種取向被稱為現代化的社會民主（modernized social democracy）、現代化（modernization）或是Giddens（2000）所稱的第三條路徑（the third way）等，無論何種名稱，其主要意圖是尋求可行的政策，以解決並且建立選舉的可靠性，其思維是在資本主義

與社會主義中尋求替代方案，過去可能只是法西斯主義，但現在則是：「代表對舊式社會民主與新自由主義的一個替代方案的觀點」（Heywood, 2003: 149）。尋求替代性的主因是，這派人士認為由上而下的社會主義模式之國家介入已不可行。

在1983年秋天成為工黨黨魁的N. Kinnock，便開始試圖跳脫上述舊工黨文化的束縛，此種轉變的主因之一乃英國勞動力逐漸的中產階級化，因而上述舊工黨的信念與文化並無法獲得廣大選民的支持。因而Kinnock右傾的主張在1987年大選（general election）遭到挫敗，因為只獲得30.7%的選票（在國會中取得229席），1992年4月的大選，儘管工黨在國會取得271席，但Kinnock仍以未能取得政權而引咎辭職，新黨魁J. Smith仍試圖削弱黨內的工會力量，但他卻在1994年5月過世，使得Blair成為新黨魁，其路線仍舊延續Kinnock的思維，進行右派的路線（Collette & Laybourn, 2003）。此時勞動力中產階級化更為明顯，例如以往英國工會聯盟（the Trades Union Congress, TUC）的主要成員是礦工，但在1990年代已有相當數量的專業人員，如工程師與會計師（姜添輝，2003）。

在此之前，全球化經濟體系已隱然成形，並對Blair政治思維產生極大影響，Blair認知到全球經濟市場明顯影響英國內部的經濟規模，因而須採取契合全球化經濟體系的政治思維，才能提升英國的經濟動能，進而解決長期以來由於經濟不振衍生的失業與財政等社會問題與政治信心危機。而此種認知更顯現於 Blair接任黨魁之後提出的主張：

馬克思的社會主義及對工業與生產的集權化國家控制已經死了……，此種過時的社會主義形式誤解現代市場經濟的屬性與發展……且它是基於社會階級的一個錯誤觀點，致使對現今社會階級分工的性質之解釋或陳述過於嚴苛。（Chitty, 2004: 58）

同時Blair也試圖重建社會大眾對工黨的印象，Blair的作法是以新工黨

區隔舊工黨，新工黨的信念是朝向市場經濟的競爭力，而非社會均等。Blair採取社會形象重建與黨內勢力調整的並行策略，在社會形象的重建上，「以維護選擇與競爭的德行及減弱工黨對綜合中學的承諾，進而訴諸於中產階級的更寬廣部分」（Chitty, 2004: 59）。

在黨內路線的調整上，主要是修改工黨黨綱的第四條（Clause Four of the Labour Party Constitution），舊條文內容要求工黨致力於對生產工具的公共擁有權，並將之視為工黨的政治理想。Blair在1994年的工黨年會中以讚美資本主義的成功，表達他反對上述第四條黨綱的內容，之後Blair經由遊說的方式，取得85%黨員的支持，並贏得三分之二投票者的支持，經過折衝與修正後，工黨的全國執委會（the National Executive Committee of the Labour Party）作出的結論是（Collette & Laybourn, 2003: 97）：

為服務公共利益，工黨致力於一個動態經濟，在其中，市場企業及競爭的嚴屬性是與夥伴情誼以及合作的力量相結合。

因而新工黨轉向關注「動態經濟」，不再將犯罪、失業及勞工階級的生活型態視為是偏低所得的結果（Brenhony & Deem, 2003）。從此重新分配財富與收入的概念不再存在工黨的黨綱中，政治信念等同於放棄凱因斯的社會民主，並轉向追求低通貨膨脹，這也同時意指排除舊工黨以增稅手段重新分配行財富與收入（Collette & Laybourn, 2003）。再者Blair的政治信念深受Giddens（2000）第三條路徑的影響，其特性是：

以強調市場的首要性以及社會民主，來脫離新自由主義，並且聚焦於運用國家的力量來降低社會不均等，其產生的政策主動性是混合公共與私人的替代方案，其核心焦點是「什麼是有效的」。（Brenhony & Deem, 2003: 178）。

此種有效性並非如同M. Thatcher的純粹自由市場之私有化概念，而是以著重設定目標與成果管理的新管理主義（new managerialism），來融合公共與私人兩個範疇，亦即以私人企業的效能取向來管理公共服務部門。新工黨政策的另一特徵是倡導雷同前述後福特主義的多樣化與彈性（diversity and flexibility）（Brenhony & Deem, 2003）。此種新工黨的政治信念明顯契合已經中產階級化的英國勞動力結構，而此種契合也使Blair領軍的新工黨在1997年5月1日的大選贏得空前的勝利，共計獲得44.4%的選票，並在國會中取得419席，相反的保守黨大幅下滑到165席（Collette & Laybourn, 2003）。

上述分析顯示，新工黨的政治哲學是中產階級取向，亦即認知到英國中產階級在選舉中扮演關鍵角色。再者Blair也體認到經濟體系從國際化轉向全球化的事實，在全球化經濟體系中，資本主義已轉變為資訊科技、個人技術、知識經濟、強調彈性等型態。為強化新工黨路線，Blair在1997年工黨年會再度大幅削弱黨內的工會勢力，即大幅修改工黨全國執委會的組成，其中廢除女性部門，並且工會代表從17位縮減為12位（其中6位為女性代表），其中的3位可為Blair直接任命，並將工黨決策從夥伴推向權力模式，從此工黨的決策模式由討論辯論轉向科層模式（Collette & Laybourn, 2003）。

儘管接受自由經濟的精神，但卻反對運用於道德議題上，因為完全自由將危及社會的道德根基，這使得Blair試圖融合共有制度理念（communitarian ideas）以及自由主義，以創立共有自由主義（communitarian liberalism），其核心要素是權利與責任的相互連結，其信念乃基於：

所謂的新個人主義，是賦予自主權，但強調個體在一個獨立性及相互性的情境中作運作……強調聯繫以網綁所有社會成員，因而能忽視或是遮蓋階級差異及經濟的不均等。同樣的，知識驅動經濟的概念建議，物質回饋不再基於結構性不均等的基礎，而是更密切的回應到社

會間工作相關技術的流動性分配……對社會均等的傳統社會主義承諾，第三條路徑是尋找出替代方案，對諸如機會甚至功績等自由觀點作更明顯的強調，因而均等主義被降格為在機會均等或是資產本位的均等主義之信念，獲得資產的權利及機會是使個體能理解他們的潛能。（Heywood, 2003: 150）

上述引文顯示，Blair的政治信念主要著眼於在全球化經濟體系的競爭力，而非均等。全球化經濟體系中的競爭力足以開啓共同體的信念，這不僅能解決長期以來（1970～1990年代後期）英國經濟衰退造成的社會問題，諸如高居不下的失業率，以及特別由稅收不足引發的政治危機。再者也能化解社會對不均等的質疑，因為競爭力並無法相融於舊工黨對社會均等的承諾。

上述扣緊全球化經濟體系的路線產生極大的效用，在1997年大選之後到2001年大選之前，受雇者人數從2,700萬人增加到約2,830萬人，增加人數約為130萬人。工作協尋署（Job Search Agency, JSA）發布的資料顯示，尋找工作者的人數從150萬人下降到低於100萬人，減少的人數約為50萬人（Finn, 2003）。表1為英國國家統計局（Office for National Statistics）1979～2007年失業率的數據，這些數據顯示1997年之後的失業率明顯獲得改善。相較於1979～1997年的保守黨政府，1997年起的新工黨政府在經濟發展上取得相當顯著的成果。

此種顯著的經濟成果使Blair更堅信扣緊全球化經濟體系的重要性，因而也持續強調差異的重要性，並且將之與表現水準相連結，2001年2月13日的《每日電報》（*The Daily Telegraph*）明確的陳述：「依據首相的想法，從現在起，每個人需記住的是，提升差異真的是等同於拉升水準，並達到結果」（Chitty, 2004: 74）。

上述分析顯示，新工黨政府積極建構新的論述，亦即差異性不再是社會不均等的根源，相反的被轉變為啓發個人潛能的路徑，進而成為提升英國勞

表1 1979~2007年英國失業率統計表

年代	失業率(%)	年代	失業率(%)
1979	5.3	1994	10.3
1980	5.6	1995	8.9
1981	8.3	1996	8.4
1982	10.3	1997	7.5
1983	11.2	1998	6.4
1984	11.7	1999	6.2
1985	11.6	2000	5.9
1986	11.3	2001	5.2
1987	11.2	2002	5.2
1988	9.5	2003	5.0
1989	7.9	2004	4.8
1990	7.0	2005	4.7
1991	7.6	2006	5.1
1992	9.5	2007	5.5
1993	10.5		

資料來源：Office for National Statistics (2011)。

動競爭力的重要元素，這也是在全球化經濟體系中提升英國影響力的關鍵點。無論是發揮個人潛能或是提升勞動的競爭力，教育扮演關鍵的角色，因為學校是培育工商人才的主要場所，教改仍成為Blair政府的施政主軸。

二、新工黨的教改思維

前述段落已說明，Blair在1994年接掌黨魁之後，將舊工黨的社會均等政治信念轉變為追求契合經濟發展的競爭力與效能，因而更明顯改變工黨的教育主張。新工黨運用「新管理主義」，將私人企業的效能取向用於處理公共服務部門，同時強調差異與彈性，這些皆是著重於提升效能與競爭力的可行性，因而不將教育結果的差異性連結到社會階級的差異性，並否定此種連結是社會階級結構的投射：

新工黨人士偏好自願主義 (voluntarism) 的說法，亦即無論環境為何，皆可做到任何事，貧窮不再被視為低教育成就的藉口……取代教

育作為降低社會不均等的工具，是轉向如同整合人力資本與經濟效能的教育供應面說法……在全球經濟中須求競爭。（Brenhony & Deem, 2003: 180）

上述引文顯示，追求效率與競爭力是新工黨的教育核心理念，以在經濟全球化的舞臺中提升影響力。此種政治信念引導新工黨的教育主張。Blair 體認到全球化經濟體系的重要性，所以教改須契合此種經濟體系的需求與特性，教育目標被設定於提升英國在全球化經濟體系的勞動競爭力：

在國際性經濟搏鬥中求取生存的一般議題塑造新工黨的教育政策，（新工黨）所做的改革是持續代表全球經濟體系之無可抗拒，它並無任何代替方案，只是改變自身以投入全球經濟體系之中（Brehony & Deem, 2003: 182-3）。

競爭力概念明顯取代社會均等的理念，這乃由於競爭力著重個人表現，所以認為高低不等的教育結果並非社會階級結構的產物，而是個人能力展現的自然狀態，此種關聯性產生的教改思維是：政府的職能必須提供「多樣化」的教育型態以開啓個人的潛能：

基於一個強大並且主動的社會，此一社會著重於個體需求及文明的自我利益之需求，此一新式社會主義的基礎是基於一種觀點，亦即個體是社會中相互依存的人，且所有的集體力量應運用於每一個體的善德。（Chitty, 2004: 58-9）

由於大部分社會大眾已接納個人能力存在高低不等的本質，所以高低不等的教育成就只是展現個人才能不同的必然結果，要能有效將不均等現象化約到個人才能與努力的範疇，政府的職責就必須提供多樣化的選擇方式，以

契合高低不等的個人潛能。此種潛能的發揮必須連結到全球化經濟體系的競爭力，因而有效發揮才能乃奠基於勞動力的技術與知識，此種關聯性便指向教育的重要性：

教育而非社會保險應是政府的優先性……因為教育促進個人的發展，以及提升就業能力並使經濟受益，從此種觀點而言，本質上政府是一個文化行動者，其目的是塑造或是重新塑造民眾的態度、價值觀、技術、信念與知識。（Heywood, 2003: 151）

1995年6月新工黨的首份教育文件出爐，其標題是《多樣與卓越：作為學校的新夥伴關係》（Diversity and Excellence: A New Partnership for Schools），其要點是藉由三種類型學校以提供多樣化選擇（Chitty, 2004）。1996年出版以《新工黨：提供英國人的新生活》（the New Labour: New Life for Britain）為題的宣言，其要點是承諾執政後將縮減班級學生數。之後教育仍被視為政治的核心議題，而在《新工黨：因為英國人應過的更好》（New Labour: Because Britain Deserves Better）為題的1997年競選宣言中，教育更提升成為該宣言的中心主軸（Collette & Laybourn, 2003）。同時為吸引保守黨員的選票，強調教育：

如同是一種市場商品，此種商品是為消費者的需求所驅動，將以更巨大的教師責任，以及出版測驗與考試表現的聯盟目錄（league tables），來輔助家長選校。（Chitty, 2004: 61）

此宣言並強調初等與中等教育核心問題是「水準而非結構」（standards not structure），此種論點反映出前述轉向追求經濟競爭力與效能的學校表現水準，而非處理不均等教育結果的社會階級結構問題，並宣示要廢除保守黨政府時期的補助名額方案（Assisted Places Scheme），以將其經費用於縮

減班級學生數到30人以下，並著手處理表現不佳的學校及增加學校的預算（Chitty, 2004）。此種路線反映出，新工黨的教育主張是前述已說明的「新管理主義」，亦即設定明確的目標與成果管理，來融合公共與私人兩個範疇，具體而言是以私人企業的效能取向來管理公共服務部門。

三、新工黨政府的教改

新工黨在1997年取得政權，2010年5月12日淪為在野黨，Blair主政的期間為1997～2007年，之後，G. Brown接任首相，下述內容針對Blair主政期間的中、小學教育改革作剖析，同時考量篇幅長度，區分1997～2001年及2002～2007年兩個階段，此種區分的考量是，2001年之前的教改方案著重於小學階段，2002年之後則著重於中等教育，再者在此時期並引進職業證照制度。

（一）1997～2001年

1997年新工黨取得政權，略為不同於保守黨政府的新右派（new right）私有化教育改革路徑，新工黨政府的教育路線是公立學校的績效責任，亦即強調公立學校表現與學生成績。其策略是將所有公立學校進行全面性的彼此競爭，同時中央設定明確的表現水準，並進行獎懲考評。

上述表現水準的關注便顯現於，新工黨執政後第一份以《卓越在學校》（Excellence in Schools）為題的白皮書，其要點是設定新挑戰以提升英國的國際競爭力，並設定語文與數學的國家策略（national strategy）以達到此種目標（Department of Education and Employment [DfEE], 1997）。

教育國務大臣D. Blunkett（任期為1997年5月～2001年7月）便在前言清楚的反對表現不佳學校的所有托辭，並宣示要在教育與就業部（Department of Education and Employment, DfEE）中設立一個標準與效能部門（A Standards and Efficiency Unit），並設定2002年的教育目標是，80%的11歲學童能達到讀寫標準，75%達到計算標準，所有地方教育當局（Local Education Authority, LEA）與學校應在自身的發展計畫中設定挑戰目標。同時認可學生具有不同的性向與能力：

我們將確保具有一個專門性學校將能夠繼續對展現相關性向的學生給予優先性，這不應被誤用為在一般的學術能力上作選擇。（DfEE, 1997: 71）

並針對低成就學校設置教育行動區（education action zones），以提升學生的學業表現，這類學校大多是在城市。並啟動城市卓越（the Excellence in Cities）計畫，以處理低成就區域的學校教育（DfEE, 1997）。

Chitty（2004）指出，上述1997年白皮書顯示，新工黨教育革新的首要目標是提升「表現水準」。其例證是M. Barber在1997年被任命為「學校水準與效能部門」的主管，此一機構的概念源自1987～1992年影子教育國務大臣的諮詢團體，1990年代初期的保守黨政府已明顯強調學校表現；1992年HMI（Her Majesty Inspection）改組為教育標準署（the Office for Standards in Education, OFSTED），此一機構的改組指向中央政府積極關注學校表現水準，其假定是如果設定清楚的標準，則學生應能瞭解並且能做到。1995年教育部（Department for Education）與就業部（Department of Employment）合併為教育與就業部，這意謂著人文教育的觀點已結束，新的紀元是強調教育與就業的結合。Barber並未改變上述的表現水準概念，而是以「持續提升」作為新包裝，之後並結合全面品質管理運動（the total quality management movement），Barber的教育觀點正反映出Blair的教育主張（Brehony & Deem, 2003）。

Blair認為教育是著重於獲得職業導向的知識與技能，以在全球化經濟體中提升英國的競爭力。此種信念影響1998年綠皮書——《教師迎接變革的挑戰》（Teachers Meeting the Challenge of Change）的要點，中央政府宣示教改目標，不僅在於改善公立學校的表現水準，甚至要建立世界級的學校（DfEE, 1998a）。教育國務大臣Blunkett在此綠皮書中作了下述聲明：

我們要在下一個世紀給我們的學童世界級的學校，在一個快速變動的

世界中，每個學生將需要讀寫與計算能力，並且為明日的公民身分做準備……我們需要一個專業的新視野，進一步提供更好的報酬與支持，以交換更高的水準。我們的目的是要強化學校領導能力，提供卓越的誘因，產生一個專業發展的堅強文化，提供給教師著重於班級教學的更好協助。（DfEE, 1998a: 5）

在此種政策導向下，英國中央政府宣布在未來3年內，將額外投注190億英鎊的經費於此方面（DfEE, 1998a）。1998年3月出版讀寫能力的國家策略，其內容設定未來5年初等學校教授讀寫能力的計畫（Trowler, 2003）。

1998年《學校水準與架構法》（School Standards and Framework Act）仍脫離不了「新管理主義」的思維，其要點明確規範地方教育當局的法定責任：包括提升初等與中等教育的高水準（第5節），並且強化中央政府對地方教育當局的掌控權，第6節便規定地方教育當局須對其負責區域準備教育發展計畫，以提升教育水準，並改善學校表現；第7節並賦予教育國務大臣對此教育發展計畫內容的干涉權；第15節與第18節也允許教育國務大臣能干涉中央津貼學校（Grant-Maintained School, GMS）的運作成效（DfEE, 1998b）。

上述要點被納入1998年教育法，其要點規定地方教育當局須依據教育國務大臣頒布的規定，提出學校組織計畫（school organization plan），以確保提供的初等與中等教育能符合轄區的人口需求（第24節），教育國務大臣並擁有法定權限，以處理低成就學校的問題，諸如干涉甚至關閉與重啓學校（第8、14、15與19節）（DfEE, 1998c）。

2001年以《學校建立在成功》（Schools Building on Success）為題的綠皮書出爐，其基本思維仍是基本學科能力，其第1章15節便陳述：我們的教育體系將無法是世界級，除非所有孩童在小學畢業前學會高水準的讀、寫及算。並在第1章25節陳述過去的成果，諸如小學畢業生在讀寫的能力，1996年達到第四級水準的57%，在2000年提升到75%，在這段時間的計算能力從

54%提升到72%。上述綠皮書並設定2002年的國家策略：11歲的小學全國性英文測驗應有80%達到標準；數學須有75%（第1章16節）（DfEE, 2001）。同時在此綠皮書中，中央政府宣示將以提升中等教育的表現水準為下一波的教改重心，諸如在綠皮書的前言陳述，中等學校的未來短程與中程發展目標將建立所謂的最佳學校（the best school），亦即每個中等學校學生必須勝任於讀寫能力、計算能力與資訊傳播技術（Information and Communication Technology, ICT）（第1章19節）。為提升學生基本學科能力，中央政府宣示將增加教育投資，以縮減班級學生數以及師生比，設定在2001年9月前將全國5到7歲的班級學生數縮減到30人以內（第1章25節）（DfEE, 2001）。

前述已說明Blair認知到全球化經濟體系的特性之一是，資訊科技對知識傳播與工商活動產生的深遠影響，此種信念也變成教育改革的方針。新工黨政府在上述2001年的綠皮書中宣示，為配合資訊與傳播技術課程，將購置更多的電腦，在2001年時，在初等學校中，每18位學生有一部電腦，在中等教育則是8位有一部電腦（第1章25節）。並宣示當學校展現優秀的成果時，將享有更大的課程決定權（前言）（DfEE, 2001）。

由於上述績效取向的教育改革取得顯著的成果，並使經濟動能也明顯提升，這顯現於表一中失業率明顯的改善，這些成果使新工黨在2001年6月取得壓倒性的勝利，此種勝利更強化新工黨強調契合全球化競爭力教改的信念，並據以將教育與就業部改組為教育與技能部（Department for Education and Skills, DfES），此種改變顯示新工黨政府更強調教育與職業技能的關聯性，這也導引之後的教育改革逐漸轉向職業證照制度。

2001年9月以《學校達成成功》（Schools—Achieving Success）為題的白皮書出爐，其要點包括以修法途徑，以使更多學生在接受第3關鍵階段（14歲）、General Certificate of Secondary Education（GCSE）（16歲的中學證書考試）及進階（advanced）資格（18歲）時，能有更廣或更深的學習，以在職業選擇或是繼續升學時有更多的時間。再者，在提升水準上，允許成功的學校有更大改革的空間，特別是課程限制。中央政府並宣示將以立法

的途徑處理失敗或是表現不佳的地方教育當局（Department for Education and Skills [DfES], 2001）。2001年11月，中央政府宣布將終止前述教育行動區方案的推展，既有的73個教育行動區在為期5年的契約期滿後將不再續約，並將教育行動區的概念轉入「卓越在城市」的方案中（Excellence in Cities Programme）（Chitty, 2004）。

（二）2002～2007年

上述2001年兩份報告書的要點被納入2002年教育法，除了強化中央政府對教育發展的主導權之外，提升中等教育表現水準成為重要主軸。第1節便陳述要提升19歲以下學童的教育水準。並且中央政府可依據視導結果採取處置措施（第54與56節），同時強化教育國務大臣對地方教育當局的指揮權，亦即當地方教育當局無法發揮應有功能時，教育國務大臣或是其代理人可執行地方教育當局的功能（第60節）（DfES, 2002）。

先前已指出新工黨政府的教改路線是「表現水準而非結構」。具體而言，是以差異與彈性的原則引進多樣化的教育型態，以契合多元化的學生性向。因應提倡差異性的政治意識形態，此時擔任教育國務大臣的E. Morris（任期為2001年6月～2002年10月）明確宣示差異化教育政策的必要性，並指責綜合中學並未契合學生的性向：

綜合中學並不珍惜學生的差異，給所有孩童相同教育的方式並無法達到機會均等……在均等機會的奮戰中，我們或許過度強調均等，但太少注意機會。（轉引自Chitty, 2004: 78）

在Morris的眼中，綜合中學的體系不僅無法契合學生多元化的性向，並且也難以提升表現水準，在2002年6月24日的演說中，Morris宣示將以新專門學校（specialist schools）與城市學院（city academies）來擴大化教育體系的多样化，進而能使學生發揮其個別化的性向與能力。同時也宣示中央政府將加速專門學校方案（the Specialist Schools Project），並設定要在2003年9

月設立1000所專門中等學校，在2006年9月前增為1500所，重要的是不僅是數量的擴張，並擴大專門學科領域學校的多樣化，除了工程、科學、商業與企業外，再增加數學與電腦（Chitty, 2004）。

上述強調銜接全球經濟體系的國際競爭力之思維，在2003年產生些微的變化，新工黨政府在該年綠皮書——《每位學童皆重要》（Every Child Matters）中著重於孩童的安全與服務需求，其中關鍵點是孩童（V. Climbié）被虐待致死的事件，以及之前數個類似案例（包括M. Colwell、J. Beckford, L. Wright以及A. Walker）引發強大的政治壓力，所以首相Blair在此白皮書的前言宣示要確保孩童免於在家中受虐。為落實此種訴求，中央政府將在不利區域成立穩健起程（Sure Start）計畫及孩童照料的國家策略（National Childcare Strategy）（第2章4節），以藉此計畫設置的孩童中心（Children's Centre）以提供教育、保健、看護等的整合性服務（第2章6節）。儘管如此，新工黨巧妙的將上述訴求連結到學習表現上，但是新的議題是處理學生逃學問題，並且強調16到18歲者就學率的問題（第1章1節），同時也宣示要透過行為及出席的國家策略（the National Behaviour and Attendance Strategy）來提升此階段學生的就學率（第2章12節）（DfES, 2003a）。之後上述要點轉變為更明確的教育政策方針，2003年以《14~19歲：機會與卓越》（14~19: Opportunity and Excellence）為題的白皮書，教育國務大臣C. Clarke（任期為2002年10月~2004年12月）在其前言重申，英國16歲學生輟學率比其他國家嚴重，導致欠缺專業訓練，所以從事低技術與低報酬的工作。更重要的是，Clarke藉由批評英國教育體系欠缺職業教育，進而要引進職業證書制度，認為英國需要為14~19歲階段學生開創一個更清楚與適當的課程與證書架構，它一方面發展與延伸所有青少年達到他們的完整潛能，並為他們的21世紀生活與工作做準備（DfES, 2003b）。

為落實此種構想，中央政府將設立由M. Tomlinson擔任主席的14~19歲改革方案研議小組（a new Working Group for 14~19 Reform），其主要目的在於針對14~19歲階段學生提供職業教育以及證書架構（DfES, 2003b）。

上述Tomlinson報告書在2004年12月出爐，此報告書導引出2005年2月的白皮書，其標題是《14~19歲的教育與技能》（14~19 Education and Skills），教育國務大臣R. Kelly（任期為2004年12月~2006年5月）在前言表示：「對我們的經濟之關鍵點是，賦予青少年的技能是雇主所需的，並且賦予他們貫穿生活中繼續學習之能力（DfES, 2005）。」

此種宣示的要點如同此白皮書的目的，是要轉化職業教育以便使英國經濟更具生產力以及彈性（第1章10節），所以教育體系更需契合僱主的需求（第1章11節）。如同新工黨政府一向的作法，此白皮書一方面讚許過去小學教育的改革成效，特別是學生的學習表現（第1章2節），但另一方面批評16歲之後的教育問題，特別是就學率比許多國家低，且雇主對此時畢業生的基本技能並不滿意（第1章3節）。再者，強調全球經濟體系的高度變動性已改變英國工業，諸如低技術以及手工性的工作下滑，所以須引進職業教育體系，因此提出14到19歲教育課程體系的新方案，其目標除了在超過10年要將17歲的就學率從75%提升到90%。更重要的是強調契合就業的基本學科能力（第1章4節），而這些（英語與數學）技能對於支撐其他科目的學習及就業是根本的（執行摘要第8點），並且也宣示要開啓職業教育路徑：1. 確保每位青少年在英語與數學的基本能力有很好的基礎，以符合就業的需求。2. 提供更佳的職業路徑，以賦予青少年進一步學習與就業所需的知識與技能（DfES, 2005）。

此種職業路徑是證照制度取向，並且結合學術與職業的多樣化選擇，此種彈性選擇以及結合制度在於使證照持有者能銜接高等教育（第3章、第6章），並且由區段技能委員會（Sector Skills Councils）主導，配合高等教育以及證書與課程當局（Qualifications and Curriculum Authority, QCA）的支持，以設計出專門證照，以便在包括基礎（foundation）、GCSE及進階三階段中皆可以有專門證照（執行摘要第9點）（DfES, 2005）。

追求績效以及提升學生表現水準是新工黨的主要訴求，此種特性進一步在2006年法制化，依據《2006年教育與視導法》（Education and Inspections

Act 2006），中央政府宣布設立教育、孩童服務與技能的標準局（an Office for Standards in Education, Children's Services and Skills），該標準局的主管為教育、孩童服務與技能標準局皇家督學長（Her Majesty's Chief Inspector of Education, Children Services and Skills），因而廢除先前的英格蘭學校皇家督學長（Her Majesty's Chief Inspector of Schools in England）。上述標準局的職責是為皇家督學長履行其功能而決定執行策略的優先順序，以及達成此種優先性的目標與對象，而皇家督學長的法定功能則是執行教育國務大臣的指示，或是提供教育國務大臣所需的教育訊息，以致力於提升教育表現水準（第8部分）。此教育法並重新界定地方教育當局的職責為提升學校的高水準表現，以及讓學生得以實踐其潛能，並確保學校型態的多樣性，以及提升家長選校的機會（第1部分）。同時也賦予政府單位干涉學校運作的法定權限，當學校管理單位無法有效處理地方教育當局或是皇家督學長的警告時，地方教育當局或皇家督學長可以干涉這類學校的運作（第4部分）（DfES, 2006）。

依據《2007年擴充教育與訓練法》（Further Education and Training Act 2007），中央政府設立由教育國務大臣指揮的英格蘭學習與技能委員會（the Learning and Skills Council for England, LSCE），此委員會的任務是在英格蘭各區設立區域性的學習與技能委員會（a Regional Learning and Skills Council），以取代之前的地方學習與技能委員會（the Local Learning and Skills Council）、青年學習委員原會（Young People's Learning Committee）及成人學習委員會（Adult Learning Committee），英格蘭學習與技能委員會須給這些區域性委員會年度指導，這些指導必須包括區域委員會可以達成其功能的具體目標。這些區域性委員會的職責是致力於提供學習者多樣化教育與訓練，並且能使他們對這些教育或訓練有更大的選擇機會（DfES, 2007）。

伍、綜合討論

Blair 倡導的「新工黨」不同於過去的「舊工黨」，「舊工黨」堅持以國家的力量重新分配財富，以落實社會正義的理想，但是「新工黨」放棄社會均等的理念，轉向追求動態的外部經濟，這指的是國家必須調整角色以契合全球化經濟體系的屬性，其重點應是培育人才以強化英國本身的國際競爭力，因而教育成爲其施政重心之一，此種特性顯現於「新工黨」黨章第4條的修改、競選宣言的訴求重心及執政後的教改方案。上述教育成爲政治訴求的現象顯示出，全球化經濟體系足以改變國家角色，因爲教育是培育人力資本的關鍵途徑，而且人力資本是強化國家競爭力的要素，此種全球經濟體系、國家角色與教育的密切關聯性印證一些學者的論點（Morrow & Torres, 2000; Stromquist, 2002）。再者，1997年起新工黨政府的教改革路線著重於「水準而非結構」，水準是強調學生的學科能力表現，藉由「國家策略」預設的目標，以規範學生的學科成績表現，此方面採取多元路線，諸如增加中央政府權限以對地方教育當局的指揮權，以及對表現不佳學校的干涉權，並且對表現不佳的區域引入相關的教改方案，諸如「教育行動區」與「城市卓越計畫」等。在「而非結構」的部分，新工黨政府的信念是高低不等的學習表現並非社會階級結構的產物，而是學生個別能力的展現，所以政府的職能是提供「多樣化」的教育型態以開啓學生的潛能，這方面的教改方案顯現於專門學校、城市學院與職業證照制度等。上述多樣化並著重於家長的「選校權」，進而開啓學校之間競爭的市場邏輯機制，以提升上述的表現水準，而且證照制度的職業技能導向著重於就業市場的競爭力，此種脫離傳統英國學術取向的概念是要將教育內容與全球競爭力做結合。上述路線或是策略的特性是如同文獻分析指出的「新管理主義」，亦即私人企業的績效管理模式處理公共事務（Brenhony & Deem, 2003; Chitty, 2004; Collette & Laybourn, 2003; Heywood, 2003）。

一些學者認為上述市場化的新自由主義（neo-liberalism）過度強調績效與效能，因而忽略國家的公共服務職能以及落實社會正義的理想（Apple, 2000），市場機能導向更會產生教育商品化的危機，並正當化資本勢力介入教育的問題（Morrow & Torres, 2000）。再者，市場機能著重消費者的選擇權，此種概念在教育產生的選校以及競爭作法衍生社會公平的缺失，因為每個學校有其地理位置的結構性限制，部分學校位於勞工階級的區域，因而難以吸收到優秀的學生，其成就表現自然較差，因而強調「水準而非結構」的教育政策將擴大學校表現的等距，進而影響社會對個別學校的評價，致使形成惡性循環的現象。再者保守黨與工黨的政治人物共同主張在中等學校體系中創立更大的選擇與差異，將使所有家長對學校有更大的選擇性，但是此種作法只是取悅中產階級的家長。而且在表現優越的學校中，並非家長選擇學校，而是學校選擇家長（Ball, 2006a; Ball, Bowe, & Gewirtz, 1997; Chitty, 2004）。

儘管如此，從某種角度而言，新工黨政府的教改路線是基於外部經濟模式而採取的調整措施，因而獲致良好的成效，諸如學生學科成績的顯著提升及失業率的大幅改善。此種關聯性顯示，運作國家機器的適當模式並非取決於特定的政治意識型態，而是真正的政績，當然此種政績往往被壓縮到經濟層面。儘管左派學者嚴厲抨擊向物質傾斜的問題，諸如異化（alienation）（Marx, 1961）、物化（reification）（Lukács, 1971）、單向度人（one dimensional man）（Marcuse, 1964）、享樂主義（hedonism）（Bell, 1976）等論點，但是此種物化現象卻也顯示出，經濟面對社會成員的影響。上述政績觀點可進一步概念化為「有效性原則」，當然每個政黨皆想要有顯著的政績，但是其採行的策略與手段卻不盡然能達到此種目標，因為就如同前文分析，在教育改革方面，「有效性原則」是使教育政策契合於經濟體系的需求，且此種契合性並非侷限於英國本身，而是全球化經濟體系。此種關聯性顯示，如同Offe所言的，發揮國家職能才能取得人民的「信賴」，而非Gramsci或是Foucault所言，藉由持續塑造社會價值觀以欺瞞社會大眾而達到

社會控制的目的，或是純然如同上述理論跟隨者所言，藉由價值觀的教化手段，以使個體成爲「自治化」的政策配合者或是擁護者（Ball, 2006b; Popkewitz, 2000; Säfström, 2005）。因此國家機器的運作應建立在政策成效的「有效性」原則，而非特定的意識形態，此種「有效性」才能維繫上述的「信賴」，但有效性並非侷限於國家內部，而是外部的全球化經濟體系，這是Offe忽略之處，因此全球經濟體系足以重塑國家職能的屬性，亦即從國家內部轉向全球化經濟體系，同時從社會均等轉向全球競爭力。

陸、結論

英國新工黨的認知是調整國家自身以契合全球化經濟體系的特性與要求，才能提升經濟動能，繼而解決失業率與稅收不足等形成的社會問題與政治信心危機。此種認知使教改成爲施政的主軸，並將教育目標設定於提升英國在全球化經濟體系的勞動競爭力。這意指政府的角色是提供彈性與多樣化的教育型態，以開啓個人的潛能，而非處理不均等的教育結果，表現水準而非結構的思維充分反映出，教育功能不再於落實社會主義的理想，而是追求全球化的經濟利益，因而教改的重心是提升學校的表現水準，其策略是運用新管理主義以全面提升公立學校的表現水準，亦即以私人企業的效能導向處理屬於公共事務的教育問題。其作法是將所有公立學校放在彼此競爭的情境中，以有效達到中央政府設定的標準。由於此種策略獲致顯著的成效，因而得以維持國家與大部分社會成員的信賴關係，此種現象顯現於1997年起的大選中，新工黨一再取得壓倒性的勝利。上述有效性不僅維繫大部分社會成員對新工黨政權的信賴關係，也使新工黨政府持續進行其秉持的教改思維。而非以重建新的概念霸權方式，來轉移社會成員的不滿，以達到再度欺瞞的社會控制目的。

從新工黨政府的教育改革路線，可瞭解到民主國家的統治權依賴於大部分社會成員的「信賴」上，而信賴則建立於國家政策的「有效性」，而非以

虛假概念作持續性的欺瞞。再者，此種「有效性」往往受到外部經濟體系的制約，特別是全球化經濟體系的屬性與要求，對國家政策產生更深遠的影響。此種關聯性構成的一個要點是，「有效原則」是國家機器的運作依據，並顯示國家機器應不是僅屈從於特定階級利益的工具，亦非享有高度的主動性，而是伴隨外在經濟結構的屬性與要求而產生浮動性的運作模式。由於「有效性」與全球化經濟體系的競爭力產生密切連結，因而教育改革政策的「有效性」似乎是——如何在全球化經濟體系中取得足夠的勞動競爭力，因此國家角色並非靜態，而是須調整自身以契合外在經濟體系的持續變動特性與需求。

參考文獻

(一)中文部分

王德威（譯）（1993）。M. Foucault 著。知識的考掘（*Archaeology of knowledge*）。臺北市：麥田。

姜添輝（1999）。社會人對教育鬆綁政策的省思。教育資料與研究，27，31-36。

姜添輝（2002）。經濟發展與學校功能之間的關係。臺南師範學院國民教育研究集刊，8，255-275。

姜添輝（2003）。英國教師組織的政治特性。南師學報，37（1），55-81。

姜添輝（譯）（2005）。全球化——作為比較教育的一個新世界？。載於楊深坑（編審），比教育論述之形成（頁85-106）。臺北市：高教。

劉北成、楊遠嬰（譯）（1992a）。M. Foucault 著。規訓與懲罰——監獄制度的誕生（*Discipline and punish: The birth of prison*）。臺北市：桂冠。

劉北成、楊遠嬰（譯）（1992b）。M. Foucault 著。瘋癲與文明（*Madness and civilization*）。臺北市：桂冠。

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），199-232。

(二)英文部分

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

Archer, M. S. (2003). *Structure, agency and the internal conversation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ball, S. (1997). *Education reform: A critical and post-structural approach* (3rd

- ed.). Buckingham, UK: Open University Press.
- Ball, S. (2006a). *Education policy and social class*. London: Routledge.
- Ball, S. (2006b). *The education debate*. Bristol, UK: Policy Press.
- Ball, S. J., Bowe, R., & Gewirtz, S. (1997). Circuits of schooling: A sociological exploration of parental choice of school in social-class context. In A. H. Halsey, H. Lauder, P. Brown, & A. S. Wells (Eds.). *Education, culture, economy, and society* (pp. 409-421). New York: Oxford University Press.
- Bell, D. (1976). *The cultural contradictions of capitalism*. New York: Basic.
- Brehony, K. J., & Deem, R. (2003). Education policy. In N. Ellison and C. Pierson (Eds.), *Developments in british social policy* (pp. 177-193). New York: Palgrave Macmillan.
- Chiang T. H. (2011). Η Επίδραση της Παγκοσμιοποίησης στα Ζητήματα της Ανώτατης Εκπαίδευσης του Κράτους (How globalization drives the higher education policy of the state), *Journal of Education Sciences, 1*, 7-20.
- Chitty, C. (2004). *Education policy in Britain*. New York: Palgrave Macmillan.
- 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: Oxford University Press.
- Collette, C., & Laybourn, K. (2003). *Modern Britain since 1979*. London: I.B. Tauris.
- Department of Education and Employment [DfEE] (1997). *Excellence in Schools*. London: Stationery Office.
- DfEE (1998a). *Teachers Meeting the Challenge of Change*. London: the Stationery Office.
- DfEE (1998b). *School Standards and framework Act 1998*. London: The

Stationery Office.

DfEE (1998c). *Education Act 1998*. London: The Stationery Office.

DfEE (2001). *Schools building on success*. London: The Stationery Office.

Department for Education and Skills [DfES] (2001). *School: Achieving success 2001*. London: The Stationery Office.

DfES (2002). *Education Act 2002*. London: The Stationery Office.

DfES (2003a). *Every child matters*. London: The Stationery Office.

DfES (2003b). *14~19: Opportunity and excellence*. Annesley: DfES Publications.

DfES (2005). *14~19 Education and Skills*. London: The Stationery Office.

DfES (2006). *Education and Inspections Act 2006*. London: The Stationery Office.

DfES (2007). *Further Education and Training Act 2007*. London: The Stationery Office.

Finn, D. (2003). *Employment policy*. In N. Ellison & C. Pierson (Eds.), *Developments in British social policy* (pp. 111-128). New York: Palgrave Macmillan.

Foucault, M. (1990). *The history of sexuality*. London: Penguin.

Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: Action, structure and contradiction in social analysis*. London: Macmillan.

Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. Los Angeles: University of California Press.

Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Giddens, A. (2000). *The third way and its critics*. Cambridge, UK: Polity.

Goffman, E. V. (1959). *The presentation of self in everyday life*. Garden City, NY: Doubleday.

- Gramsci, A. (1971). *Selections from the prison notebooks of antonio gramsci*. New York: International.
- Heywood, A. (2003). *Political ideologies* (3rd ed.). 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.
- Marcuse, H. (1964). *One-dimensional man: Studies in the ideology of advanced industrial society*. Boston: Beacon.
- Marx, K. (1961). Economic and philosophical manuscripts. In E. Fromm (Ed.), *Marx's concept of man* (pp. 73-127). New York: Frederick Ungar.
- 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. (1985a). Social policy and the theory of the state. In I. McNay & J. Ozga (Eds.), *Policy-making in education* (pp. 85-100). New York: Pergamon.
- Offe, C. (1985b). *Disorganized capitalism: Contemporary transformations of work and politics*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Offe, C. (1996). *Modernity and the state*. Cambridge: The MIT Press.
- Office for National Statistics (2011). *Unemployment rate*. Retrieved June 24, 2011, from <http://www.statistics.gov.uk/StatBase/xsdataset.asp?More=Y>
- Popkewitz, T. (2000). Rethinking decentralization and state/civil society distinctions: The state as a problematic of governing. In S. Ball (Ed.), *Sociology of education* (pp. 1780-1812). London: Routledge Falmer.

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>

Säfström, C. A. (2005). The European knowledge society and the diminishing state control of education: The case of sweden. *Journal of Education Policy*, 20(5), 583-593.

Schriewer, J. (2003). Historicizing comparative methodology. In J. Schriewer (ed.), *Discourse Formation in Comparative Education* (2nd ed.) (pp. 3-52). Oxford: Peter Lang.

Schutz, A. (1997). *The phenomenology of the social world*. Chicago: Northwestern University Press.

Stromquist, N. P. (2002). *Education in a globalized world*. Oxford: Rowman & Littlefield.

Trowler, P. (2003). *Education policy* (2nd ed.). London: Routledge.