

教育研究集刊

第六十九輯第三期 2023年9月 頁123-133

# 書評：評《學校如何做政策： 中學校園的政策施展》

## Book Review: *How Schools Do Policy: Policy Enactments in Secondary Schools*

陳宏彰



### 壹、前言

英國著名教育社會學與教育政策學者S. J. Ball、M. Maguire與A. Braun於2012年出版《學校如何做政策：中學校園的政策施展》（*How Schools Do Policy: Policy Enactments in Secondary Schools*）一書，該書源自於一項由英國經濟暨社會研究委員會（The UK Economic and Social Research Council）補助的三年期研究案——「中學校園的政策施展：理論與實踐」。該書的問世為學術圈開啟了「政策施展」（policy enactment）研究主題，將政策施展與政策執行（policy implementation）的概念做出區隔，也為教育政策研究帶來了更服貼於教育領域與學校脈絡的理論觀點。只不過，國內知識社群對於教育政策的分析鮮少探討政策施展的觀點，以致我們對於校園中究竟應該如何「做」（do）政策可能缺乏更細緻與真切的理解，甚至是懷著一種想像的誤解。因此，儘管該書問世至今已逾

10年，仍值得引薦給國內教育學術與實務工作者。

隨著全球教育改革的普遍盛行，當代的教育工作者處在一個充斥著政策壓力與期待的「政策奔騰」年代之中，面對教育政策不斷地推陳出新，學校承載著政策負荷過重的困境。我國自1990年代教育改革浪潮開始，掀起各項教育興革措施，如九年一貫課程綱要、十二年國民基本教育、108課綱與2030雙語政策等，由中央與地方政府發動的教育計畫方案不絕如縷。需要面對源源不斷湧入的政策，學校不得不去做回應、詮釋、管理與衡平，但實際上學術界對於學校如何實現這些繁複的政策工作，較缺乏關注。在教育領域中，雖有不少關注特定政策計畫或方案如何改變學生學習成效的研究，但對於從政策到學生過程中間的校園政策工作（policy work）所知甚少，以至於我們不太明瞭政策是如何在校園中被理解、實踐或落實。

《學校如何做政策》即是置於上述脈絡中寫作而成。在本書中，作者「貼近」英國中學校園現場去觀察與理解校園內究竟如何做政策，並於最後歸納提出政策施展的理論與概念性工具，幫助讀者能夠「研究」行動中的校園政策。本書亦是作者多年來關於教育政策研究的經典之一，持續受到學術界高度關注與引用。以下先介紹本書主旨與各章內容概述，然後提出由本書所獲得的啟示，以及筆者對於本書的評論與結語。

## 貳、本書綜覽與各章概述

全書共分為七章，第一章旨在勾勒出研究理由、問題和研究設計與分析取徑，最末章則歸納並提出政策施展的理論。其餘各章強調政策施展的不同面向與概念工具：第二章關注於校園中的脈絡維度、第三章提出政策行動者類型、第四章聚焦於不同的教師政策主體、第五章呈現政策施展中詮釋與轉化的多樣性、第六章關注於人工物件。以下說明各章概述。

作者在第一章〈進行施展的研究〉中即開宗明義地直指他們的研究是要超越一般常言的政策「執行」（implementation），而提出政策「施展」（enactment）的概念。在此，讀者可以很明確地知悉作者想要挑戰以及擁護的不同觀點。他們挑戰的是傳統政策研究者與政策決策者所抱持的線性、由上而下

的政策執行思維，這種思維將政策、校園及教師均假設為均質性的和一致的，且欠缺政策過程中的機構性與社會性分析。因為政策制定者往往假設學校能夠以類似的方式去處理改革和需求，更有不少政策分析是以「去物質化」的方式在描述與再現學校，而欠缺考量政策實施環境脈絡的複雜性。更甚者，規範性的政策研究也往往集中於關注單一政策如何在校園中被執行，忽視了校園裡其實有多項政策在同時運轉著。學校其實需要同時應對多種政策（和其他）要求與期待，但卻缺乏對於政策聚合（policy ensembles）的意外效果之理解。因此，為了更深入理解學校如何施行政策，作者認為需要有別於傳統政策執行的理論觀點，來開啟研究者對於校園中的政策能有不同的社會想像。

為了發展和探究政策施展的理論與實踐，作者在第一章中負責任地交代他們的研究方式。這項三年期的研究設定了兩個主要研究目的：首先，在理論上，旨在發展政策施展理論；其次，在實徵研究上，則針對相似但不同學校脈絡中的政策施展進行批判性分析。作者試圖回答以下研究問題：一、不同的個人和群體行動者如何在多種政策需求的特定脈絡下詮釋和施展政策？二、社會文化、歷史和背景因素如何以及以何種方式影響學校政策施展的方式？三、如何解釋學校之間在政策施展上的差異？為了回答上述的問題，作者選定四所公立中學作為個案研究學校，特別關注「個人化學習」、「表現水準」（英國中學會考，General Certificate of Secondary Education, GCSE）及「行為管理」等三項不同類型的政策。

在為期兩年半的質性資料蒐集過程中，作者們蒐羅大量的學校背景資料，包括學生來源資料、績效與學習表現資料、學校基本背景資料、預算、建物與設施設備資料、職員工資料與流動情形等，同時也彙整與三項政策相關之文件，參與和政策相關的校內會議、參加校內訓練與評鑑會議、期初和期末教職員會議，並拍攝各式校園環境與海報照片。研究團隊更在四所學校內，邀請校長、行政人員、班級教師、工會代表及職員參與半結構式訪談，共計進行了95次訪談（含86位校內教職員、9位校外教育夥伴）。

在本書中，作者的理論使用頗有傅柯式理論工具箱（theoretical toolkit）的風格，揉合多項理論概念於資料分析與詮釋上，包含Foucault的論述（discourse）、規訓權力（disciplinary power）和治理性（governmentality）概

念、一部分的行動者網絡理論（Actor-Network Theory, ANT）、一部分R. Barthes的文學理論（literary theory）、S. Ball早期的政策迴圈（policy cycle），以及一部分的批判論述分析。

在第二章〈認真看待脈絡〉中，作者強調政策施展的研究應「認真看待脈絡」，因為政策會深切地受到學校特定脈絡因素的影響，這些因素會造成政策施展的束縛、壓力或促動，只不過，在多數中央政策的制定中，這些脈絡因素往往被忽視掉。試想，當政策進入不同校園中，其實也就進入了不同的資源環境，學校有其個別的歷史、建築條件、基礎設施、職員工情況、行政團隊的領導能量與經驗、經費預算額度、教學及學習方面的挑戰（例如學生行為表現和特殊生需求），以及和外部脈絡互動的不同程度等，這些脈絡因素深切地影響學校回應政策和施展政策的能力。因此，認真考量學校所處的脈絡，可以幫助我們瞭解政策是如何被採納的、政策是如何被折射以及如何被詮釋和轉化的。

作者在本章透過詳細的實徵資料分析，歸納提出一個關於學校脈絡的類型，當中包含四個相互關聯的「脈絡維度」（contextual dimensions），能系統性地映射出脈絡的不同面向，即情境脈絡、專業脈絡、物質脈絡及外部脈絡（p. 21），以供後續研究者將此些脈絡關注納入教育政策分析的框架。然而，重要的是，這樣的框架並非要作為一個綜整性模型，而是一種啟發式工具（a heuristic device），以供後續的研究持續探索延展。

在第三章〈實踐中的施展：人們、意義與政策工作〉中，作者檢視過往多數的政策執行研究，認為相關研究往往傾向於關注校長及學校領導人在變革效果上的權力和角色，卻忽略了政策施展時其他政策行動者的角色，甚至將其他行動者等同視之，簡化地認為他們是以相同的方式在做政策的。相對地，政策施展的研究則試圖彌補這樣的不足，關心政策在校園中如何被理解，以及政策文本的意涵如何被許多不同的政策行動者所捕捉及踐行於校園裡。為此，作者將關注焦點放在英國校園中政策施展的多元行動者，並從實徵研究資料中歸納出八種不同政策行動者及其政策位置，包含敘說者（narrators）、企業家／倡議者（entrepreneurs）、外部者（outsiders）、承辦者（transactors）、熱衷者（enthusiasts）、轉譯者（translators）、批評者（critics）、接收者（receivers）。這些行動者在詮釋與轉化政策時扮演不同的角色與身處不同的位

置，對政策採取不同的立場（包括冷淡的、迴避的或不關我的事等），投入在不同面向的「政策工作」中。

本書作者藉由這樣的行動者類型分類，幫助讀者窺知政策進入校園中後，教師對於政策的回應與其政策工作的多樣性與複雜性。換言之，學校在面對與回應多重的政策要求時，喚起了相當不一樣的行動者角色與政策位置（policy positions），透過他們的詮釋、轉化、實踐與表現等，在不同的時間、地點、形式，以不同的組合與相互作用形成政策工作。在此，作者提醒我們一項關鍵的重點：不能將教師視為單一化的群體，因為教師有其不同的個人理解、歷史、價值及其所處的校園脈絡。施展往往不僅僅是「執行」，而是將學校脈絡、歷史和社會心理動態結合在一起，使之與政策文本及必要條件聯繫起來，從而產生作為政策的行動和活動。

前一章關注於教師作為政策行動者的討論，第四章〈政策主體：學校中受限的創造力和評量技術〉則關注教師作為政策主體（policy subjects）。本章基本上分為兩部分，前者係透過Foucault的規訓權力概念分析特定（類型）政策所導致的規訓效果，即主體的客體化（subjectifications）。<sup>1</sup>後者則延伸前者的討論，關注於政策的權力效果所帶來的政策主體。

在本章，作者分析了英國教育中小學教育的「表現水準」（standards）政策，聚焦於標準化評量政策的政策論述與一連串技術，並批判Barber（2010）所提出的「履行學」（deliverology）<sup>2</sup>的做法，指出學校為了符合英國中央政府所訂定的表現水準而投入一連串的成績評量、考試測驗及提升改善的實踐作為，以致學校教育的本質已然成為表現（schooling as performances）的狹隘定義（p. 76）。表現水準論述驅動學校將「表現水準」視為各項學習活動的優先重點，為了「履行」表現水準政策，學校動員了可提升表現的各項技術，諸如

<sup>1</sup> 在Foucault的概念中，subjectifications指的是個人在社會和文化中被塑造成特定身分和主體性的過程，這種形成是受到權力和知識結構的影響。

<sup>2</sup> “Deliverology”是一個相對較學術性的詞彙，中譯為政策「履行學」。它是由英國政治學家、公共政策學家Barber於2001年開創的概念。Deliverology主要探討政府可以如何更有效地達成政策目標，並將這些目標轉化為具體的成果。這種方法強調政策目標的量化，並使用嚴格的衡量標準來追蹤政策執行的進度，以確保政策成功履行。

以計量數字將學生分類（客體化學生）、標定特定學生（及格邊界上者）為主要的介入標的、增生多種扶助學習成效的作為、投注額外經費成本來支持各項介入。此外，地方政府亦投入學校改善夥伴來輔導學校追蹤各類學習表現資料（例如RAISEonline、Fischer Family Trust data、Learner Achievement Tracker）（p. 91），所有這些都進一步強調了校園內政策施展的物質性（materialities）、非人類行動者（non-human actants）在政策關係網絡中的重要性、施展的關係性，以及圍繞表現水準「問題」動員起來的不同的參與者和實體。同時，作者發現，個案學校關注的焦點是整體 A\* 到 C 的百分比和學校的競爭利益，而不是個別學生的需求或學生的福祉，而且也不是所有教師都相信表現水準政策的巧妙說辭，甚至許多教師始終對此不以信服。

本章後半段，作者主張，不同的政策（或者更準確地說，不同類型的政策）將教師定位並將其形塑為不同類型的政策主體。就此，作者藉由對比兩種不同規範力道的政策，將之區分為「命令式／規訓式」和「鼓舞式／發展式」政策，檢視它們各自所形塑出的政策主體，亦即：教師作為消極、被動的主體及積極的主體；教師作為政策的使用／食用者（consumer）及生產者（producer）；教師作為政策的讀者（reader）及作者（writer）。作者在文中指出這些教師主體在其能動性、專業可發揮的空間、政策施展、政策設計的投入、政策產出、政策態度、主體位置及政策所引起的情緒上，均有差異。申言之，探究校園中的政策施展需要意識到並且辨析不同政策類型所產生的不同權力關係與論述形構（discursive formations），以及後兩者共同作用下所生產出的主體（subjects）。

第五章〈從政策到實踐：學校行為政策的實行〉探討學生行為管理在學校政策和實踐中的轉化和實施方式。作者認為，行為管理是一個長期以來充滿競爭性論述的教育領域，而且不同專業人士對行為管教內容和原因往往有著不同解釋。因此，與許多其他政策領域相比，行為政策（behaviour policy）是一個專業衝突和不同「意義建構」湧現的場域，這為政策施展的研究提供了豐富的基礎。

作者從個案學校實徵資料中發現，學校人員對於「行為」問題的理解一直存在爭議，且在不同時期有不同的解釋，這是因為行為政策是由校園內具各種不同動機、哲學和實踐的人所組成的集合體來實施的——其中包括教師、支援人員以及外部人士。與其他政策領域不同，行為以多種方式構成「詮釋領域」（field of

interpretations），即使政策是中央律定的，不同的政策行動者也會以不同的方式進行轉化、調整和實施。因此，在個別但類似的學校內部和不同實踐層面上，政策的施展呈現出多樣性（variability）和獨特性（distinctiveness）的特徵。基此，作者在本章前言和結語一再重申：「有關學生的行為（及行為管理），在很大程度上是受到時間、地點以及具有不同專業背景、價值觀和實踐策略的不同政策行動者而調節的政策場域」（p. 98）。

從政策到實踐，學校產出的政策文本和施展是非常複雜的，且時常是「雜亂的」共構——複雜的、搖搖欲墜且存在缺陷的，因為校園產出的政策是「多重（但有限的）影響和各式議程下的產物」（p. 119）。因此，施展不能單從文本中直接讀出，也不能被簡化為所謂的「執行落差」。施展並不是指政策沒有「被完成」或沒有被正確「執行」的問題，因為政策總是充滿爭議和變化（不穩定）——總是在「形成中／變化中」（p. 119）。一如學校的行為政策，似乎總是處於還沒有完全完成，或是即將被改變的狀態之中。

第六章〈政策的人工物件：論述、陳顯和轉化〉進一步關注政策施展的物質性與論述彼此的交集。在校園的脈絡中，教育政策論述往往會以不同方式被「重新表述」與「轉化」，而促使一連串人工物件（artefacts）的生產與使用。所謂的人工物件，包含一連串校園中的文本（如學校手冊、學校網站、海報、學校日誌、家長通訊、學生日記和教師計畫等），以及一系列活動（如頒獎日、校園開放日、在職研習、教師簡報會議、工會會議等），這些都由某些流動於校園中的主要論述所促成或組成。作者特別關注與描述的正是這些反映並承載著主要政策論述的論述式物件與活動，進而分析散布於校園裡日常運作中的政策論述如何在政策施展的過程被視覺化地建構出來。舉例來說，他們在個案學校中觀察到，關於什麼是「好學生」的論述是被具體反映在校園中所張貼的視覺海報和布告欄上的（如「每週學生榮譽榜」上所表揚的是會考「成績進步」的學生），其濃縮呈現出所謂的好學生是能夠：自我控制、能在高中會考考試中取得更多A、能夠有顯著的成績進步。學校大量使用此種視覺物件標示出的不是關於好學生可以「如何」，而是關於好學生「應該」要做什麼、「不應該」做什麼、「該」如何做，才能成為好學生。這意味著學生的學習行為和「學術成功的好學生」論述兩者已緊緊地綁在一起，彼此相融於其中，讓所謂的學生學習行為限縮於學術成功的定

義中，而或隱或顯地排除了其他學習行為的可能性，如社會服務。

不只是關於「何謂好學生」的論述，作者在文中也透過多種校園人工物件的圖像分析，為我們展示了關於「何謂好學校」及「何謂好教師」的規範性論述如何陳顯於各式視覺性的人工物件中，使得這一章讀起來格外「歷歷在目」。原本不易捕捉的論述——一種散發出「引誘性」的權力關係與力量——透過視覺性的文件提醒著我們，使某些思維得以被內化並成理所當然，也使人自我治理自己，從而促成實踐上的改變。這便是本章想告訴我們的，政策論述在政策轉化過程中透過各式人工物件而陳顯出來，在有形與無形之中形塑著人們。

在最後的第七章〈邁向一種施展理論〉中，作者試圖從四所個案學校的資料中歸納出一個暫時性的施展理論圖式（a tentative model of enactment），在這個施展理論的視覺化展示圖中（p. 142），讀者可以發現，施展是一套複雜的詮釋和轉譯的過程，這些過程是根據脈絡進行調解和制度化呈現而得的。但如果讀者試圖直接將此施展理論圖示應用於個人研究中，可能會產生很大的挫折感，它可能過於複雜、缺乏依循的簡化步驟。因為這本來就不是作者的目的。

本書是關於政策施展的實踐，是政策施展研究的一個起點，其所提出的概念性框架旨在提供讀者一個新的方式來思考政策施展。作者想藉此書呈現予讀者關於「真實」校園中的政策，同時也想進一步用理論的觀點來理解它。作者也語重心長地提醒讀者：研究者與決策者一樣，需要認真關注校園中「混雜的複雜性」（messy complexity），而非強硬地由上而下套入理論（theory from above），更別想一味地用一套萬用政策（one-size-fits-all policies）就試圖產出關於政策施展的明確宣稱。未來研究需要認真地考慮脈絡，需要將學校教育中的物質性的、論述式的、結構性的與關係性的脈絡，整合到政策分析中，以便能對機構層級的政策施展有更好的理解。

## 參、啟示與評述

《學校如何做政策》一書企圖拋開以往我們所習慣的管理學取徑政策執行觀點，而嘗試以社會學取徑的政策施展概念，為教育學界提供新的教育政策理論與分析工具，以「貼近」校園地面之姿來理解校園中不同行動者在不同位置與空間

中對政策的詮釋、轉化與踐行工作。本書也揭示政策施展概念是一項揉合著政策物質性、詮釋性及論述性三個組成面向的混雜實體，且三者缺一不可。筆者認為本書提供國內教育學術與實務工作者以下啟示：

## 一、認真看待政策實施環境脈絡的複雜性

本書透過詳實的學校個案告訴我們，學校脈絡是一道積極活躍的力量，不僅促發動態且富有活力的政策過程與選擇，同時也受到來自校園內、外部的要求與期待而持續不斷地被建構與發展。本書提供的「脈絡維度」框架（包含校園的情境、專業、物質與外部脈絡），讓我們能更仔細地檢視脈絡如何影響學校的政策施展，以及政策施展如何改變了學校的脈絡。特別是，專業脈絡將學校領導團隊與教職員專業能力與素養也視為是影響政策詮釋與轉化的一道脈絡，格外深具啟發。提醒著我們，學校不宜被當作均質性的「數值」或「符碼」，學校應被理解為更具不同差異與鬆散組合的有機組織。

## 二、不是所有教師都做一樣的政策工作，政策召喚起不同政策行動者

本書作者受益於關於政策分析的「意義問題」（the problem of meaning）概念，將意義區分為詮釋與轉化，進而從實徵資料中歸納提出了八種不同政策行動者和政策工作的分類。這項具體且富有智識性的分析工具，破除我們慣常籠統含糊地將所有教師視作一體或相同政策執行者的思維。在學術研究上，此一政策行動者分類與上述的脈絡維度，引起學術社群的持續應用或參用。在實務上，此一洞見也讓實務工作者知悉政策對於不同的教師，在校園的不同角落、不同部門、不同校園時間節奏上，會召喚出不同的政策回應與政策位置。因此，在構思任何實務改變前，戴上政策施展的鏡片，才更能看見人、事、物複雜的交集關係。一如作者所言，政策是簡單的，但政策施展是複雜的。

## 三、透過人工物件，政策不僅被施展，也讓政策論述被看見

Ball與其同事在本書中部分援引了ANT，將政策施展視為一種行動中的網絡，帶領我們關注到非人行動體在政策網絡效果中的角色與作用，使我們將追蹤

政策的視野聚焦到校園中的各式人工物件上，例如校園公布欄上的海報、教室牆面上學生會考倒數計時提示、教師休息室中的學生學習追蹤表單、班級進步曲線圖、學習表現追蹤軟體及表揚典禮等，此些非人行動體承載著特定的教育政策論述，揭示出關於何謂好學生、好老師與好學校的意涵。政策論述透過這些非人物質而被看見、政策也透過這些非人行動體而被施展開來。作者透過ANT為我們示範了物質性在政策施展網絡中的行動者角色與轉化能力，讓我們有機會平等地看待人與非人在動態施展網絡中的對稱性，也為教育政策分析提供了一個新穎且有趣的研究視角。

#### 四、不是所有政策都是相同的，不同政策產生不同的主體

在本書中，作者也受惠於Foucault的論述與治理性理論，將政策視作一種論述形構，其權力效果形塑出特定的政策主體（在本書中主要指教師主體）。雖然本書僅僅對比兩種不同類型的政策，而指出其所各自形塑出的兩種不同教師主體，但值得我們深入思考的啟示是，我們應更敏於檢視不同類型政策的不同權力效果，尤其是政策所產生的影響，包含論述的效果、主體的效果、生活實踐上的效果。另一方面，從實踐角度而言，後結構主義的論述形構思維也有助於我們關注到任一政策對於教師的能動性、專業可發揮的空間、政策施展、政策設計的投入、政策產出、政策態度、主體位置、政策所引起的情緒上，均有所影響，且不同政策產生的影響不盡相同，校園中的教師工作其實是交織於不同政策的影響效果之中。

#### 五、政策施展概念破除「落實」政策的迷思

本書告訴我們，政策執行從來不是線性或直接的，而是像施展的概念所揭示的，在校園的脈絡中，政策會受到不同的政策行動者所詮釋與轉化，而非只是單純地被執行。施展是具有創造性的、精密且複雜的過程，而且總是處於特定的脈絡和地點之中。因此，所有教育研究者或政策工作者均應體認到政策施展的意涵，而捨棄政策能被「落實」的迷思。

然而，本書以貼近校園觀察政策施展的「微觀」角度，雖能直指過往決策實務與政策分析過於線性、去物質化與去機構及社會性的限制，但對於制定宏觀

教育政策的決策者而言，此類微觀視角究竟能有何助益與產生何種影響力，仍有待觀察。再者，本書的後結構主義觀點，仿如Foucault鋒利的權力解剖學之刀，將校園政策施展歷程中的物質性、詮釋性及論述性予以精細的剖析和呈現，尤其最末章所提的政策施展理論圖示同樣予人錯綜複雜的印象，雖能凸顯施展的複雜性，但對於需要面對多如牛毛的政策且充斥著績效管考壓力的校園實務工作者而言，卻仍有缺乏具體可行步驟的遺珠之憾。這或許也是施展理論的兩面刃，深具微觀服貼和交織複雜的特性，本來就難與宏觀化約和簡易操作相互並存。

整體而言，《學校如何做政策》一書為我們帶來不同於校園政策執行的觀點，透過「政策施展」的新概念，讓我們可以更服貼於教育領域與學校脈絡，看見施展的複雜網絡實體，以及此複雜網絡中的脈絡維度、人工物件、多元行動者（體）及論述形構的主體等以往容易被忽略掉的重要面向。寄望引介的政策理論作品，能增加研究者對於後結構政策分析觀點的理解與興趣，也期望國內教育學界投入更多政策理論的嘗試與創新。

DOI: 10.53106/102887082023096903004

## 參考文獻

- Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A. (2012). *How schools do policy: Policy enactments in secondary schools*. Sage.
- Barber, M. (2010). *Deliverology 101: A field guide for educational leaders*. Sage.

