

經濟、教育預算與政策：英國中等教育於「方案分析與檢討」(PAR) 機制運作下的歷史演變 (1970-1977)

劉子菁

摘要

本研究探討英國保守黨政府於1970年起所引進的「方案分析與檢討」預算機制，促使中等教育改革與經濟發展進一步連結的歷史經驗。此機制觸及中等教育經費評估標準、教育目的，以及課程控制等改革面向，在英國經濟相對衰退，以及1970年代初期石油危機所帶來的財政壓力下，中央能力組透過此機制展開跨部門審核活動，進一步控制教育預算評估標準與改革方向。本研究採歷史研究取向，檢視「方案分析與檢討」機制內涵與運作過程，以解釋1970年代初期《1944年教育法》共識基礎所遭受的經濟衝擊，並探討中央能力組的預算策略及觀點如何催生工黨首相Callaghan於1976年所建立的新教育共識，繼而揭開1980年代Thatcher政府新右派教育改革路線的序幕。

關鍵詞：教育經費、中等教育、預算、財政部、方案分析與檢討

劉子菁，國立臺灣師範大學教育學系博士候選人

電子郵件：sunniva.liu@gmail.com

投稿日期：2012年7月24日；修改日期：2012年10月16日；採用日期：2012年10月24日

Bulletin of Educational Research
December, 2012, Vol. 58 No. 4 pp. 139-170

Economy, Education Budget, and Policy: The Historical Transformation of British Secondary Education under Programme Analysis and Review (PAR), 1970-1977

Sunniva Tzu-Chin Liu

Abstract

This paper examined budgetary strategy known as Programme Analysis and Review (PAR), which was implemented by the Conservative Government in Britain in 1970, and revealed the historical context between secondary-education reform and economic development. This budget system involved various assessment standards, educational objects, and curriculum regulations. It was implemented by the central government through interdepartmental evaluations, in order to control educational budget evaluation standards and future reforms. These measures took place during a time of British economic slowdown and the oil crisis of the early 1970s. This study adopted a historical approach to examine the mechanism and operation of the PAR system. In addition to explaining the economic obstacles encountered by the 1944 Education Act during the early 1970s, it also explored how the central government's

Sunniva Tzu-Chin Liu, Doctoral Candidate, Department of Education, National Taiwan Normal University

Email: sunniva.liu@gmail.com

Manuscript received: Jul. 24, 2012; Modified: Oct. 16, 2012; Accepted: Oct. 24, 2012

budgetary policies and perspectives led to the new educational consensus established by Labour Prime Minister Callaghan's government in 1976. Finally, it shed light on the emergence of the educational reforms by Thatcher's New Right government in 1980s.

Keywords: education expenditure, secondary education, budget, the Treasury, programme analysis and review

壹、前言

1950年代以降，英國經濟的相對衰退與停停走走的經濟表現已持續將近20年。1970年代初期，英國經濟因石油危機遭受連番嚴重的打擊，通貨膨脹嚴重惡化、高失業率以及接連而起的大罷工，則使經濟情勢更加難以控制。面對接踵而來的經濟難題與其引發的社會效應，英國政府絲毫沒有多餘的喘息空間，決策者與資深官員籠罩在一片失敗主義的氣氛裡。在教育政策方面，此經濟衰退時期成為中央政府建立新治理策略的關鍵時間點，學者Chitty因而將英國1970年代初期的經濟危機及其引起的社會效應，標誌為二次世界大戰之後Keynes社會民主共識的瓦解，而1976年工黨首相Callaghan「朝向全國辯論」之演講，則象徵著二次世界大戰後共識的瓦解，新教育共識由此建立，學校教育從屬於經濟發展的社會需求（Chitty, 1992: 31），試圖透過教育改革以提升英國經濟表現。然而，這段「教育改革與經濟表現」更加緊密連結的歷史過程，在觀點上以及實踐過程所涉及的範圍，仍需更加進一步的精煉與分析，才能正確理解共識轉變過程的具體脈絡，從而對教育與經濟的關係有更深層與具體的認識。

有關教育與經濟表現二者之間的關係，McCulloch從教育史研究角度提出兩種觀點（McCulloch, 1998: 203-205）。其中，第一種看法是將教育與經濟的議題視為一種簡單的、線性的，以及直接的對應關係，亦即認為透過教育與訓練可改善經濟表現，若要改善1950~1960年代英國經濟相對衰退的問題，政府應透過教育制度的改革，進而改善經濟表現；¹第二種看法，則是將「教育與經濟表現」此命題視為有問題、尚未確定的一個預設，並將其視為一種微妙的複雜關係，有不同的涉入對象與過程，而透過實際涉入對象與發展歷程的進一步分析，才能瞭解教育與經濟表現的關係是如何被型塑的。這種看法將教育與經濟表現視為經驗

¹ 持如此看法的學者認為，中等教育制度的缺失包括中學未能與傳統藝徒制接軌、技術中學的發展不如歐洲發達工業國家，考試制度（General Certificate of Education, GCE）以及預科課程受大學支配等問題，皆可能是造成英國經濟衰退的原因（Aldcroft, 1992; Bowden, 1982: 129-139; Sanderson, 1999: 76）。

的、複雜的發展過程，而與簡單及直接的線性關係進行區別。

那麼，以1970年代中期做為二次世界大戰後政策轉變的主要分水嶺 (Pollitt, 1981: 514)、1970年代的新舊共識轉變、中等教育往經濟座標移動的事實，是簡單關係思維下的經濟病治理之道？或是一種複雜的、被政府型塑出來的結果呢？

Chitty (1992: 28) 指出，1974~1979年的工黨政府以及其後由Thatcher (1925-) 首相所領導的保守黨政府，在不同程度上都受到1973~1975年間的經濟危機及其所帶來的財政壓力所影響；而在1973年石油危機後，Callaghan於1976年以首相角色介入教育改革的演講，不但為之後工黨的學校教育政策型塑了改革的方向，更預示了之後的新右派教育政策 (Chitty, 1998: 319)。Batteson (1997: 373) 則主張，1970年代英國政府確實面臨1950年代以來的經濟病沉痾與難以治理的沉重壓力，但並不應將Callaghan首相的該場演講視為工黨與社會主義路線決裂，或為後來的新右派開路。Chitty與Batteson的論爭雖持不同立場，但相同的是，此二者皆說明了1970年代是經濟表現、政治論述與教育改革三者相互糾結的重要歷史時期。對此關鍵議題，學界由於未能以充足的歷史資料，揭示政府機關內的對話與互動歷程，使得1970年代英國經濟病與教育改革的關係尚停留在政治修辭或新右派崛起等討論，而經濟病徵如何影響教育科學部，使得教育政策產生轉變的過程，則有必要對政府內部不同部會間觀點的交涉過程進行探討，以釐清1970年代的經濟變遷對教育政策產生影響的實質過程。

為瞭解政府機關內部如何因應經濟難題，以及經濟發展如何與中等教育相互連結的發展歷程，本研究採歷史研究取徑，運用英國國家檔案揭示政府引入新的「方案分析與檢討」(Programme Analysis and Review, PAR) 預算機制，以及跨部會的教育預算檢討過程，探討1970~1977年間經濟與中等教育關係轉變的歷史脈絡。需說明的是，PAR預算機制自1970年起在英國政府各部會中被大力推行，在教育科學部方面，該機制檢討範圍包括高等教育、中等教育與初等教育等層面。而本研究之所以針對中等教育階段進行探討，主要原因在於英國中等教育在性質上屬於義務教育的重要階段，中央政府為當時90%以上中學人口提供教育資源，而且相較於初等教育，較高的每生成本也使得中等教育經費額度高於初等教育，成為教育科學部中支出最高的項目 (Cabinet, 1973: 88-89)，中等教育經費也因此成為預算機制嚴密的檢視對象。如此一來，「教育與經濟關係」此問題得

以進一步聚焦為：在英國經濟病急遽惡化的1970年代，中等教育的性質產生如何的變化？又，中等教育性質的改變是否與財政資源有關聯？針對此問題，本研究所探討的PAR預算機制，將有助於揭示中等教育的性質與經濟進一步連結的歷史過程。

本研究包括三個部分：第一，探討英國二次世界大戰以後至1960年代之間，英國政府對經濟發展與教育二者關係的看法，以及此期間實質的經濟表現；第二，探討PAR預算機制的歷史背景、組織特徵與運作機制；第三，揭示PAR預算機制的運作過程，並分析中央政府跨部會會議的衝突與內閣角力，以重建英國二次世界大戰後Keynes社會民主共識逐漸瓦解，經濟座標進而與中等教育更緊密連結的歷史脈絡。

貳、經濟相對衰退與凱恩斯主義運轉失靈

英國在二次世界大戰後所確立的共識基礎，包括充分就業、福利國家，以及公私部門共存的混合經濟；而在實踐層面，則是透過凱恩斯主義（Keynesianism）的指導，將英國建立為現代化的福利國家。凱恩斯主義的要旨在於監測國家總體需求以避免通貨膨脹，透過擴張需求以避免失業的方式追求經濟成長；而經濟成長所帶來的國家收入，則透過福利支出以提升社會公平。具體來說，凱恩斯主義認為在透過國家介入、審慎監測總體需求以維持供需平衡的狀況下，經濟成長與社會公平是可以同時達成的（李碧涵，2000：2；Alford, 1988: 24; Booth, 1983: 107; Lowe, 1993: 99）。

Keynes社會民主共識反映了當時的樂觀氛圍，雖然二次世界大戰結束之際，英國面臨了嚴重的財政赤字，成為世界債務國之一，1945～1950年間的支付平衡赤字達12.5億英鎊，同時更積欠了其他英鎊區的債權國約30億英鎊（Newton, 1984: 392-394），但在戰後濃厚的共識政治氛圍之下，仍未更改工黨首相Attlee（1883-1967）致力於落實福利經濟的路線，以及維持充分就業的決心。

1950年代早期的經濟政策本質，可由當時所稱的Butskell一詞為代表。該名詞取自1954年的《經濟學人》（*The Economist*），其將1951～1955年間保守黨財政大臣Butler（1902-1982）和1950～1951年間任工黨財政大臣的Gaitskell

(1906-1963)，兩個人的名字複合而產生 (Hickson, 2004: 150)。而由其所衍生的「Butskellism」，是1950年代共識政治脈絡下的核心，在實際應用上，Butskellism表示共識論下的一種技術，既可用於擴張性的經濟政策，也可使用於限制性的經濟策略 (Brittan, 1964: 166)。上述兩位財政大臣所形成的Butskellism，皆以Keynes的需求管理 (demand management) 原則做為經濟政策的規劃基礎，而這也代表了1950年代英國共識政治的一個特徵。

財政部雖謹慎地以需求管理原則研擬經濟計畫，但經濟表現卻不如預期。一般認為，英國以1951年做為分水嶺，自此走向相對的衰退 (Ham, 1981: 86)。雖然英國的經濟在1953~1955年間迅速擴張，然而，同一時期歐洲的經濟發展卻逐漸超過英國，這個警訊驚醒了英國政府與大眾。1957年，國際貨幣關係的不確定性導致英鎊受挫，而後由於法國法郎與德國馬克的貶值，使得英鎊的問題再度加劇 (Cairncross, 1995: 106, 110)。保守黨在1951~1963年執政期間，各界對英國的經濟前景擔憂漸長，經濟政策成為政黨選舉的核心議題。1964年，工黨以一份名為〈荒廢的十二年〉 (*Twelve Wasted Years*) 選舉文件指出，保守黨政府未充分善用自身經濟條件，浪費了英國12年的時間。是年大選前，保守黨政府的英鎊策略導致停停走走 (stop-go) 的效應，更被工黨標誌為保守黨重大失策 (Ham, 1981: 87-88)。工黨在贏得大選後，Wilson工黨政府上台，其所提出的《國家計畫》 (*The National Plan*) 指出：

教育是重要的社會服務，也是對未來的重要投資。它可以滿足經濟發展所需的技術人力，文明社會中，受教育的公民們得以最大程度地發展每個個體的能力，並且個體接受教育，是促進經濟前景，以及更富裕、更具建設性的生活的一個手段。(Department of Economic Affairs, 1965: 192)

《國家計畫》所描述的經濟與教育的關係，成為英國1960年代經濟與教育二者間關係的代表性論述，亦即，透過政府對教育的投資，將可能帶來經濟富裕，而經濟的繁榮則可進一步擴張教育；然而，事實上，這種簡單、線性關係的樂觀看法終究未能實現。1964~1970年間，在Wilson的執政下，英國經濟相對衰退的

情勢並無起色 (Ham, 1981: 87-91)。²

在經濟相對衰退的眾多檢討聲浪中，無論右派經濟學家要求減少政府干預，或左派宣稱應增加干預，皆主張經濟相對衰退的核心因素乃由於「政府的失敗」(government failure)，而輿論多將政府失敗的原因歸咎為財政部無法加強英國工業能力，以致無法達成政策所訂定的經濟成長目標 (Pemberton, 2004b: 990-991)。

「政府失敗」的輿論攻擊，使掌舵經濟的財政部體認到，二次世界大戰時的物資控制將逐步淘汰，而未來財政的預算控制，勢必將取代過去的物資控制，成為第一優先管理的要項 (Tomlinson, 1985: 41)。因此，1960年代成為英國預算制度改革的重要時期，執政黨、在野黨在不同程度上皆關注如何改良預算控制機制，以管控不斷攀升的福利支出，而財政部亦透過內部研發組織，關注預算控制機制的科學化工具，並希望能適時地將其引入財政部，嚴密地監控與分配國家預算 (Kogan, 1987: 233)。³而在傳統上，由於財政部長期以來扮演著管理國家預算的管家 (housekeeping) 角色，因而與教育科學部的教育預算有所連結，這也顯示，財政部不僅扮演國家經費的管家角色，同時也是中央政府機關中跨部門控制的核心樞紐 (Bridges, 1950: 29)。

參、「方案分析與檢討」機制與特徵

1960年代中後期，工黨政府為通貨緊縮與國際收支平衡疲於奔命之際，保守黨黨魁Heath (1916-2005) 充分運用在野五年時間，要求保守黨研究部研發出一套預算審議機制 (Ball & Seldon, 1996: 31)，希望透過預算制度的改良，使經費的投入能有最大的產出效益，最終得以改善經濟表現。1960年代以來，英

² 相較之下，1960年代的英國經濟，其成長率確實高於1950年代。在總體經濟表現方面，工黨政府的1964～1970年間，平均的年度工業生產率僅為2.5%，相較低於保守黨在1951～1964年所達成的3%。而就1964～1970年間而言，此期間法國工業生產成長38.9%，德國亦成長41.6%，英國則僅成長15.7%。

³ 例如：此時財政部所關注的計畫、方案、預算 (planning-programming-budgeting) 模式以及金額限度 (cash limits) 等方式。

國政府已開始向商業經營模式取經，以改進公部門管理效率，在如此背景下，Heath首相所採取的方式是更進一步納入商業經營的新方法，以促使政府組織現代化。為了使預算管理更能有效地促進經濟發展，Heath首相由殼牌石油 (Shell International)、瑪莎百貨 (Marks and Spencer)、RTZ與Hambors等大型企業中延攬18位商界人士，與保守黨議員定期討論，將企業規劃 (corporate planning) 理念落實在經費管理制度上 (Hecllo & Wildavsky, 1981: 271)。

1970年，保守黨獲得勝選，Heath就任首相後在演講中指出，對於經濟政策將採取減少干預的作法，而在預算政策方面，他與財政大臣以及財政部資深文官進行討論，並於同年10月的內閣會議上提出〈改善政府支出決策〉 (Improved Expenditure Decisions by Government) 機密文件 (East, Fogg, & Meyjes, 1970: 3)，正式實施「方案分析與檢討」機制，做為中央政府跨部門的經費審議措施，而這項新機制也反映出Heath對企業化經濟策略的重視 (Ball & Seldon, 1996: 37-38; Chapman, 1997: 53; Hennessy, Morrison, & Townsend, 1985: 5)。

PAR預算機制的特徵之一，便是使政府的支出方案更鉅細靡遺地羅列所需經費與預定產出 (output) 結果，據此檢視該項支出是否符合政府的總體策略，以做為內閣經費會議討論的判斷基礎 (East et al., 1970: 14)。這個特徵補充了原來預算制度的缺失，⁴亦即為了強調預算的收支平衡，使得原來各項支出方案僅呈現所需經費，而未能對於此經費總額的內容進行細部分析；而且上年度該項經費運用的結果，也未能進一步地在內閣經費會議中進行檢討。為彌補原有預算制度僅強調投入層面之不足，PAR預算機制便更加強調經費投入後能否達成目標，因此更為側重於公共經費的產出結果。這個著重目標與產出導向 (output-oriented) 的PAR預算機制，依據量化的思維基礎，透過科學化的方式管理國家收支，要求政府各部門提出量化評估數據與指標 (Cabinet, 1970: 14)，這便是PAR預算機制的的基本特徵。

⁴ 英國在1961年正式運作的預算機制 Public Expenditure Survey Committee (簡稱PSEC)，以長程管理模式，在經濟成長率與公共支出成長率二者間維持平衡，該機制運作至1960年代晚期出現若干缺失，因此，財政部與不同政黨皆尋求方式改善PESC預算機制之不足，PAR預算機制便是在此背景下，由Heath保守黨政府引進財政部的現代化預算檢討機制。

而PAR預算機制的落實方式，則充分反映財政部做為中央政府核心部會的關鍵角色，及其與各政府部門相互連結的具體脈絡。PAR預算機制實踐之道，便是設立一個「中央能力組」（central capability），協助部長們評估其部門內各項方案與政策的優先順序，以維持整體政府的穩定運作（Cabinet, 1970: 6）。具體來說，這個中央組織，除了包括財政部及由財政部分出的文官部（Civil Service Department, CSD）之外，⁵更重要的是，另外設置了「中央政策檢討小組」（Central Policy Review Staff, CPRS），CPRS隸屬於內閣辦公室（Cabinet Office），將方案分析與檢討的運作情況即時回報直屬首相的內閣辦公室，並在內閣會議中列席以服務內閣成員（Hennessy et al., 1985: 11-14）。CPRS和財政部立場不同之處在於，前者著重在跨部門議題的政策目標，避免各部門僅著重各自目標。

事實上，CPRS乃是首相的智庫（think tank），亦即一種政策顧問形式，目的在於監督與分析政府的整體策略，其政治導向高於一切（Hecló & Wildavsky, 1981: xliv）。而將CPRS加諸在方案分析與檢討機制中，意味著透過經費支出的控制，也同時深入掌控各部門的政策規劃，以確保各部門切實符合政黨宣言當中的各項方針，使整體政府的運作達到整體功能的統一。這些直屬首相的CPRS，人數約在13~20人之間，由內閣辦公室資深官員Rothschild（1910-1990）擔任主管。Rothschild是位科學家，曾任軍事情報五處（Military Intelligence 5）成員，並在二次世界大戰期間擔任彈藥處置專家，同時也具銀行家背景。而其他創始之初便加入的小組成員，有Bultler，其於1983年CPRS解散後轉任Thatcher首相的首席私人秘書，其他小組成員背景則為大學教授、企業界、世界銀行、工業界，以及來自財政部、內閣辦公室、就業部（Department of Employment）等部會的資深文官等（Hennessy et al., 1985: 144-145）。在Rothschild的領導下，CPRS的任務可以經濟學者Ross（1925-1996）描述此組織的格言做為代表：「對那無法思考的事加以考量」（think the unthinkable）（Hennessy et al., 1985: 15）。

⁵ CSD於1968年11月正式設立，該部接收了原先財政部文官委員會（Civil Service Commission）的人事管理職責，以推行最佳的管理技術，使財政部專責主管經濟與財政（Chapman, 1997: 46-47）。

內部研議階段，財政部與CPRS便透過方案分析與檢討機制，介入並潛在地規範了各項政策的優先順序。「中央能力組」透過跨部會會議將控制網絡延伸至教育科學部，證實英國的經濟問題不僅沒有減低財政部的影響力，相反地，財政機關迫於經濟現實與輿論壓力，反而透過PAR預算機制，對教育科學部進行更嚴格的預算控制並要求更實質的產出結果（Pemberton, 2004a: 112）。

肆、教育科學部引入方案分析與檢討機制：中等教育預算分析

1971年，PAR機制在首相提出後三個月內，財政部、文官部主任與CPRS等「中央能力組」人員便透過跨部門會議，展開學校教育經費的分析與檢討（Treasury, 1971: 1-3），議題選擇確定為「學校支出的方案分析與檢討」（Schools expenditure PAR）後，⁶於1972年6月進入分析階段（Department of Education and Science and Welsh Office, 1972b: 1-2）。是年，教育大臣所提出的《教育：一個改進的架構》（Education: A Framework of Advance）白皮書草案⁷中便指出，該份白皮書的基礎至少包含三個方案分析與檢討的教育方案，以擬定教育的10年擴張計畫。雖然內閣會議檔案中並未明確指出此三份教育方案中PAR預算機制的具體名稱與內容（Cabinet, 1972b: 6），但已反映出此份教育白皮書與PAR預算機制間緊密連結的關聯性；而其中，「學校教育方案分析與檢討案」便為此時教育科學部所提出的PAR方案之一。雖然在實際運作上，Thatcher認為PAR預算機制耗費相當多人力，因而對此並不熱衷（Cabinet, 1972a: 1）。

《教育：一個改進的架構》白皮書研擬期間，學校教育方案分析與檢討案持續進行。教育科學部的文官於分析階段提出中等教育經費分析報告，詳細羅列當前中等教育階段的重大政策方案，及其各項經費的評估與控制機制。在「學校

⁶ 此處的「1972年高等教育與學校支出方案分析與檢討」為兩份報告，教育科學部呈給財政部時合併為一份文件，本研究探討中等學校支出有關內容。

⁷ 該白皮書經內閣決議修正為《教育：一個擴張的架構》（Education: A Framework of Expansion）。

支出的方案分析與檢討」報告中分析的主要對象是接受政府教育經費補助的「政府補助學校」(maintained schools)，包含4,314所郡立中學(county schools)、213所控制型自願中學(voluntary controlled schools)，以及768所輔助型自願中學(voluntary aided schools)，合計共5,295所維持中學(Department of Education and Science and Welsh Office, 1972b: 3)。⁸相當重要的是，教育科學部此時所分析的各項中等教育經費編列標準，在歷史脈絡上，乃自《1944年教育法》規範下開始落實，在1950~1960年代教育經費穩定擴張下，略經調整後沿用至1972年的標準依據，如此反映了並非教育經費標準本身的運作出現問題，而是英國中央政府在1970年代初期意識到經濟衰退，開始主動檢視各項經費標準。

該份「學校支出的方案分析與檢討」報告書按1972年的制度標準指出，政府補助學校的支出主要分為資本投資、教學成本與非教學成本等三大部分。其中，資本投資係指中等學校的資本門一項，為因應二次世界大戰後出生人口大增，自1940年起便有「學校建築方案」(School Building Programme)，以落實《1944年教育法》中所提倡的中等教育大眾化，以及在1973年將離校年齡由15歲延長至16歲等重大政策所新增的中等教育名額，以符合中等教育改革的需求(Cowen, McCulloch, & Woodin, 2011: 361)。至1970年，資本門支出包含延長離校年齡所需校舍、更新與改建校舍等項目。整體中等教育經費項目及評估標準如表1。

在資本門方面，表1所顯示的中等教育預算計畫與經費評估內容，在經常門的短期規劃與資本門校舍興建的長期支出計畫方面，皆呈現擴張的趨勢。雖然財政部屢次強調應減緩經費的成長率，但教育科學部的看法是(Department of Education and Science and Welsh Office, 1972d)，資本門經費大幅提高的主要原因是二次世界大戰後出生人口倍增，使得中學生與教師人數相應增加所致。但實際上，就建築標準而言，1969年通貨膨脹問題漸趨嚴重，但政府並未提供額外經費以提高標準，則讓1971年的每生用地(area per place)標準甚至低於戰後的任

⁸ 《1944年教育法》將中等教育制定為公私並行的雙軌制形式，依中學接受政府經費補助的程度分為「郡立中學」以及各宗教自願團體的教會中學兩類，後者中之「控制型自願中學」，其經費完全來自地方教育當局，而「補助型自願中學」有50%的經費來自地方教育當局(伍振鶯，1968：220；周愚文，2008：174)。

表 1 1971 年英國中等教育預算計畫與評估分析表

項目	需求評估	控制機制	依據標準
中等教育「資本門」支出			
1. 延長離校年齡	1972 年增加至 5.4 億英鎊	1. 大型方案（成本逾 4 萬英鎊）：經中央內閣會議授權後啟動	《1944 年教育法》、《1945 年學校房屋標準規定》中的成本限制（cost limit）標準
2. 校舍更新（replacement）	含 37 萬中學名額，1972 至 1988 年執行初估需 2.5 億英鎊	2. 中型方案：教育科學部授權	
3. 校舍改建（remodeling）	含 30 萬中學名額，1977 至 1981 年執行初估需 1.02 億英鎊	3. 自願輔助學校方案：政府與自願團體共同分擔 4. 以中央補助地方稅形式進行補助（如下經常門支出說明）	
中等教育「經常門」支出			
1. 教師薪資	1. 1971 年職員標準增加 10% 2. 約占經常門總支出 70%（含養老金）	中央補助地方稅（Rate Support Grant, RSG）形式，由教育科學部與地方當局諮商後對各地	《1944 年教育法》，教育大臣制訂規定以發布標準
2. 非教學成本： （1）非教學薪資 （2）房屋修繕 （3）設備供應	1. 總成長率 25% 2. 非教學薪資約經常門支出約 9% 3. 設備費約占非教學成本的 50%	方教育服務支出進行預測，RSG 以外所需經費由地方教育當局負擔*	依地方需求決定總額補助分配公式，不指定教育補助項目，僅建議如何運用

註：* 中央補助地方費（RSG）的前身，乃 1958 年保守黨政府頒布《地方政府法案》（Local Government Act）中的一般補助金（General Grant），依據以往補助額度的比率數額來核定，1966 年的《地方政府法案》（Local Government Act）引進 RSG 機制（顏素霞，1996：125）。

資料來源：Department of Education and Science and Welsh Office (1972c); Department of Education (1944: 6); Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (1992: 19).

何年代（Department of Education and Science and Welsh Office, 1972a）。

而在經常門支出方面，表 1 所顯示中等教育經費的重要特徵之一，則是中央補助地方稅（RSG）的快速擴張率。針對這一點，教育科學部的看法是，學校經

常門支出經費並不受中央政府直接控制，這是由於學生以及教師人數是決定此項支出的主要依據。隨著中學生與教師人數持續增加，經常門支出相應攀升，教育科學部雖然希望限制中央補助地方稅 (RSG) 的成長率，但如此一來，卻恐將更直接地為地方稅的提高帶來衝擊 (Department of Education and Science and Welsh Office, 1972a)。

最後，在非教學成本支出的設備成本方面，教育科學部表示，該筆支出在不同的地方教育當局差異相當大，傳統上，該項目主要參酌皇家督學、地方督學或各種團體的建議，尤其是地方議會教育委員會協會 (Association of Education Committees) 與國家書籍聯盟 (National Book League) 所出版刊物中所載明的商品標準。這些成本估計方式，目前是以教育學者與行政人員的經驗為判斷基礎，教育科學部表示，未來將發展精密的改善係數來評估成本，以調整成可資依據的規定標準 (Department of Education and Science and Welsh Office, 1972c)。

伍、經濟危機、經費編列標準與教育政策引導

1972年，首相Heath在上任之初所宣示政府對經濟政策不加以干預的主張，隨著通貨膨脹、失業率攀升以及罷工問題嚴重惡化而出現政策大轉彎，為了處理失業與物價問題，政府介入工會與企業主之間展開三方對談，並在對談破裂後旋即頒布《反通貨膨脹法案》(Counter-Inflation Bill)，宣布物價與薪資全面凍結90天，以控制通貨膨脹。雖然如此，1973年突發的石油危機，使得通貨膨脹問題更加惡化，財政部宣布物價與薪資凍結政策進入第二階段，亦即將物價與薪資凍結期繼續延長60天，該政策的執行引發嚴重的社會效應，總工會 (Trade Union Congress, TUC) 籌劃大罷工，號召160萬名勞工進行罷工抗議，為工業界帶來更大的混亂 (Holmes, 1982: 98, 106)。在石油危機與英國煤礦製造量驟降的雙重打擊下，財政大臣在1973年5月宣布刪減預算5億英鎊。而隨著經濟問題急速惡化，英國政府不得不於是年12月再度刪減預算12億英鎊，是Heath執政以來公共支出最大幅度的經費刪減 (Holmes, 1982: 99-100, 108)。

在如此混亂的經濟局勢下，PAR預算機制的運作進入檢討階段，財政部與CPRS嚴格檢視中等教育經費，這是英國自二次世界大戰後實施社會福利政策以

來，財政部首度得以對中等教育支出標準進行全面檢視，而其所提出的各項質疑，挑戰了《1944年教育法》中經費的規範基礎。

一、評估教育經費編列的標準為何

財政部在取得中等教育支出分析報告後，以PAR預算機制所強調的「目標／產出」導向與量化思維來衡量教育預算的各項標準，針對各項支出標準提出質疑，提出以下三項看法：

（一）就學校建築的資本門經費方面，財政部官員認為，這是個對教育支出影響至深的支出項目，而其質疑焦點在於，在教育理論經常改變的情況下，是否可能訂定學校建築的標準？應當由誰來對「教育上不適當的（學校建築）」進行評估？另外，教育科學部是否能全面且合理地訂定更換老舊建築的最低標準等問題（Forsyth, 1973a: 3-4）。在財政部的質疑之下，教育科學部開始進行全面性的學校建築調查與評估。

（二）針對教學成本支出，財政部認為教育科學部完全沒有提到應如何制定合理標準，以訂定合理的教師人數，也無法確定職員標準的改進是否能改善教育品質，加以目前對於教師人數的管理，相當程度上非常仰賴皇家督學所提供的意見與主觀判斷，因此，無法證明教師人力是教育的關鍵因素（Forsyth, 1972a）。就教學成本的評估而言，財政部認為應考量機會成本，以及增加的教師人力是否將減少教育收益等問題，然而，由於欠缺具體而有效的證據，將無法協助內閣持有充分訊息以調整優先順序。財政部官員建議，如此的判斷仍需要提供充分的標準，要求教育科學部審慎考量（Treasury, 1972: 1-2）。

對此，教育科學部官員認為，教師人數應根據以往的經驗基礎以及主觀判斷來加以衡量與討論，他表示將不會提供收益率（rate of return）的評估數據。由於缺乏任何可資採信的縮小師生比（pupil teacher ratios, PTRs）或班級規模的研究證據，財政部認為，增加教師人力的效果是間斷的，同時，也無法確認收益率為何。

（三）在非教學成本方面，財政部官員指出，教育科學部拋棄了該項資源分配的影響力，在教育科學部所提出的報告中，僅提到改善非教學成本的預測，對此，財政部認為這似乎是失敗主義者的取向或接受現實（Forsyth, 1973a: 3）。

財政部由教育科學部所提出的預算評估標準的分析報告中發現，《1944年教育法》中所訂定的各項經費控制標準並不符合科學化的評估要求，如此一來，經費分配無適當依據，也無法精確掌握產出結果。在此檢討階段，財政部對教育經費各項標準的關注，說明了財政部試圖透過預算的影響力而對教育加強控制的意圖，而教育科學部僅能堅持經驗的評估傳統，例如：皇家督學的專業評估。此外，財政部與教育科學部的交涉，並不侷限於資本門與經常門經費標準的檢討範圍，在回應教育科學部的分析內容後，財政部更深入地對教育目標提出量化與產量導向的要求，而CPRS此時所關切的，則是課程與經濟發展的進一步連結。

二、中等教育目標與產出效益的關係為何

在上述討論後，財政部進一步指出教育科學部經費的規劃，應當更直接地觸及教育目標的界定與明確的產出效益。財政部官員表示，中等教育支出報告中的目標界定方式相當籠統，且有過多重心放在關注教育目標上，而未能給予政府的社會或經濟目標適當的重視：

這個判斷應是依據一個清楚的、有意識加以考量之下所提出的標準，並涉及社會的、經濟的與教育上的目標。(Treasury, 1972: 1)

其次，財政部認為，教育科學部並沒有對支出項目進行量化的分析，也未說明這些不同的項目將如何達成目標(Forsyth, 1972a: Section 5)。具體來說，財政部對於教育目標的關注，是希望將教育目標與政策分析緊密連結，在內閣經費會議上提供目標項目與產出效益的分析結果，「使得政治判斷能適當地扮演其角色」(Byatt, 1973: 5)。

財政部在提出如此看法後，教育科學部官員開始思考教育目標的內涵，以及教育目標涵蓋社會與經濟目標的可能性。但於此階段，教育官員對於財政部的建議仍相當質疑，他們認為：「考慮或建議將這些特殊的社會任務加諸於學校而非維持教育目標，如此的作法是危險的」(Treasury, 1973: 3)，而教育科學部的看法則是：

教育壓力團體可以容易地將其目標轉換成某些具體的需求與可預見的缺失——更多的幼兒學校、更多的教師、更長的離校年齡……。但是中央政府，如果它要有效地干預教育制度，必須尋求一個測量方法來衡量資源有關的所有訴求，而這些訴求所彰顯的政策目標之間彼此是相互對抗的。
(Department of Education and Science, 1973: 1)

教育官員的觀點希望指出的是，財政部透過將教育目標予以量化並用來衡量教育資源的方法有其問題，因為不同的政策目標之間，勢必會因為資源有限而相互競爭，而依據測量方式來衡量資源分配的優先順序：

在某些教育領域，清楚地操作目標與透過分析方法尋求變通以達成這些目標，也許有其價值，但在其他領域，如此的嘗試證明不但無效，同時也是危險的。(Department of Education and Science, 1973: 1)

為因應教育官員所提出的質疑，財政部與CPRS進行討論，隨後財政部的公部門經濟組(Public Sector Economic Unit)提出〈產出測量與公共服務〉一文(Output Measurement and Public Service)予以回應。該文中指出，教育科學部應擔負起計畫與管理教育制度的職責，基於此，教育科學部需扮演雙重角色：首先，必須適當分配教育經費，例如：以教育機會均等及積極差別待遇等理念，以規劃教育經費的優先順序；其次，教育科學部做為中央政府的重要機關，其另一個角色應關注生產的獲益，也就是透過教育制度，以達成利益重分配(redistribution)的目的，例如：終生收入(lifetime income)、就業以及娛樂機會等。對此，財政部認為，教育科學部以往對於積極差別待遇與機會均等的關注大於利益的重分配(Byatt, 1973: 1-2)。然而，對財政部來說，更重要的是把教育作為做為達成某些經濟目標、培養良好人力素質、文化與社會等目標的途徑，因此，為精確地評價這些教育資源的最終生產量，財政部要求教育科學部盡量尋找可量化的指標，以瞭解如何進一步提升生產量。總言之，在此檢討階段，PAR預算機制說明了財政部對於教育目的的具體觀點，並據此要求教育科學部審慎考慮，以使教育目標更加關注經濟需求。

三、如何控制課程以符應經濟需求

在上述中央中等教育經費編列的檢討過程中，CPRS所思考的問題與財政部並不相同，當教育目標的問題深受財政部關切，CPRS所希望瞭解的則是課程在如何的範圍內可與社會和經濟需求相連結。1973年10月，CPRS提出一份紀錄文件，將課程與經濟需求議題聚焦在以下兩方面：第一，教育制度應對社會與經濟變遷回應到何種程度？這個問題引發第二項焦點，亦即，在當前的機制下，教育科學部如何控制課程與發展（CPRS, 1973: 1）。中等教育課程的控制與如何回應經濟需求等問題，成為CPRS密切關切的議題。

事實上，教育大臣與教育科學部官員對於中等教育課程的看法並不相同。Thatcher於1970年在內閣會議與首相研議相關議題時便已指出，相較於當前教育科學部對於中等教育課程的管理程度，當時歐洲經濟共同組織（European Economic Community, EEC）中各先進工業國已對課程進行更直接的中央控制（Prime Minister's Office, 1970: 4）。然而，教育官員則相當不願意觸及此議題。CPRS對課程提出關切以後，再次地，教育科學部文官希望學校教育分析與檢討方案的討論範圍不要涉及課程，主要的原因在於，按《1944年教育法》之規定，長期以來，中央政府的傳統原則是尊重地方自主，因此，課程問題主要是由學校課程與考試委員會（Schools Council for Curriculum and Examination，以下簡稱學校委員會）處理（Jameson, 1973a: 4）。⁹

教育文官針對課程管理的說明，財政部與CPRS對於學校課程非由中央政府控制的管理方式深感驚訝（Norton, 1973: 3）。在CPRS的施壓之下，教育科學部向財政部提出學校課程報告，其中再次強調，長期以來，課程的發展是許多機構之間相互合作的結果，中央政府只規範一般的課程方向，而地方教育當局決定一般的學校教育特點，這使得課程的內容與方法是由校長與教師所決定，這種尊重地方自主的方式成為英國教育的傳統，亦即學校課程並不是透過中央對下層單位

⁹ 學校課程與考試委員會是由教育科學部與地方教育當局共同資助所成立的一個組織，其中的管理委員會（Governing Council）由教師所組成，另外亦有政策小組（Policy Committee），主要的目標在於進行課程的研究與發展、教學方法等。

的授權方式來進行 (Jameson, 1973a: 1-2)。

教育科學部進一步指出，當前每個學校有充分的自主，可決定自己的課程與教學法，而這是基於每個學校學生的不同需求所決定 (Jameson, 1973b: 1)。而且學校委員會長期以來並不受中央指導，政府若欲對學校委員會施壓，勢必將遭遇相當大的困難，尤其是該委員會中有來自於教師會與教師代表的強大壓力，在政治上很難抵擋 (Treasury, 1974a: 2-3)。

但 CPRS 的立場並未因此鬆動，CPRS 指出，課程發展主要與教育目標有關，因此，有必要特別關注課程發展與控制的方法，並直接表明希望教育科學部不要受到以往英國歷史與傳統的侷限。CPRS 在閱讀相關文件後指出，教育科學部已有若干組織來發展學校課程，其中，1964 年所設立的學校委員會已運作近 10 年，但教育科學部是否曾對該組織的活動進行檢核？除了學校委員會外，CPRS 進一步對皇家督學、地方當局督學、師資訓練等部分是否與社會及經濟變遷相結合等方面逐一檢視，其所希望瞭解的是，是否有任何研究可以說明 EEC 的競爭對手控制學校課程與教學的方法，以及他們的方式是否較英國來得成功？他們是如何在經濟需求與學校二者的隔閡之間建立合理的橋樑 (CPRS, 1973: 2-3)？也就是說，CPRS 已經察覺到了為了連結經濟發展與學校教育，或許應當由學校課程來著手，並且透過組織的調整：

將有助於降低整體預算每年約 1 億英鎊的教育行政費用，包括督學、學校委員會以及其他與課程發展與控制有關機構的花費。(CPRS, 1973: 5)

針對此課程議題的檢討，財政部資深官員最後確認，中央政府必須關注的是，當前中央對於課程的變遷欠缺掌握能力，而改變現況的最好方式應當是演進式的逐步發展，此議題由「中央能力組」確認需控制課程以回應經濟需求後，開始更密切地持續關注學校課程發展機制，並將其納入內閣討論議程進行內部研議 (Treasury, 1974b: 1)。

四、提出政策方向使經濟需求與學校教育目標、課程與基本能力更緊密連結

英國中央政府的跨部會預算分析與檢討過程陸續出現衝突，不僅教育科學部官員有所反彈，由於PAR預算機制觸及敏感的教育目標議題，教育大臣也開始抗拒。Thatcher再次強調，PAR預算機制耗費教育科學部過多的人力，而且PAR預算機制所涉及的教育經費議題任由文官無節制地進行規劃，到部長階段已是分析成果與具體建議，獨留背書或否決的決定給教育大臣(Henley, 1972: 1)。因此，教育大臣Thatcher表示，將不再繼續發展PAR預算機制，這意味著除了1972年進行中的PAR方案之外，Thatcher都將持抗拒態度，並同時要求教育科學部官員不再參與跨部門性質的PAR方案，包括為「為工作做好準備」(Getting Ready for Work)以及「訓練機會方案」(The Training Opportunities Scheme)。這對財政部而言，是一大衝擊，因為財政部認為這些跨部門的PAR方案是跨越部門界線整合教育、就業與訓練的重要管道，對政府是至為重要的(Forsyth, 1972b: 2)。

現在，財政部官員瞭解到：「Thatcher現在扣住教育領域1973~1975年的PAR議題提案」(Mountfield, 1973: 1)。對此，財政部並不意外，尤其是已瞭解到教育科學部對於「為工作做好準備」方案特別反感。另一方面，教育大臣扣住教育部門PAR預算機制的方式則引發其他內閣成員不滿，因為這樣的舉動將使內閣整體預算無法整合，進而延後內閣預算會議時程。1973年1月22日，內政大臣去函要求Thatcher盡速回覆CPRS針對1972年教育科學部PAR方案所提之問題，不要再有所延宕(Forsyth, 1973b: 1)。財政部隨後指出，如果教育科學部抗拒提出1973~1975年的PAR方案，將無法獲得任何額外經費，此時，Thatcher與教育科學部官員正在為落實延長離校年齡至16歲的政策爭取學校建築經費，以因應是年石油危機所引發的嚴重通貨膨脹問題。在上述內閣與資源角力之下，教育大臣最後同意參與由就業部(Department of Employment)發展的「為工作做好準備」方案(Forsyth, 1973c: 1-2)。經此協商，教育科學部被迫與就業部進一步合作，教育與就業二者開始了更密切的結合。

Heath政府在石油危機的打擊下未能贏得大選，1974年工黨首相Wilson上任後，經濟危機的陰影與財政壓力仍然是輿論攻擊的核心，財政部與CPRS所

組成的「中央能力組」持續運作，經濟危機與預算刪減的陰影延續至1975～1977年的公共預算。1976年，工黨首相Callaghan上任後，不得不向國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）尋求高額貸款，並允諾刪減公共預算（Pollitt, 1981: 515）。在強大的輿論壓力下，Callaghan在牛津大學的Ruskin學院進行演講。

Callaghan在這場揭開課程後花園的「朝向全國辯論」（Towards a national debate）著名演講中指出，1960年代至1970年代初期，工黨轉向支持兒童人格充分發展，但這個平衡也許是有問題的，因為「生產能良好適應社會的成員，但由於缺乏能力而無法就業，這樣是無益的」（Callaghan, 1976）。1960年代關注學生人格充分發展的樂觀時代已然逝去，此時，工黨政府轉而強調教育與就業之間的平衡關係，經濟危機已開始影響教育論述。他明確指出：

我們從幼兒學校到成人教育的教育目標，是相當清楚的。教育（目標）在於裝備兒童，使他們的能力能獲得最好的發展，在真實與建設性的社會中有其地位，並能勝任工作職務。（Callaghan, 1976）

Callaghan的演講強調教育目標所發展的能力，需與工作及工業進一步連結；而在課程方面，則認為應進行更深入的研究，以探討如何透過核心課程（core curriculum）改進基本能力，他同時表示，他的立場傾向於課程應朝向標準方向來發展（Callaghan, 1976）。首相演講宣示了中央集權的課程控制與績效責任的改革方向，使中等教育更符合英國經濟的需求，以此建立有別於二次世界大戰後的新教育共識（Chitty, 1992: 31）。

此時的工黨政府體認到充分就業與福利國家等理想的破滅後，將新的共識建立在教育目標、課程與工作及工業需求緊密連結的改革方向，在某個程度上，這個新教育共識反映了「中央能力組」的影響力已在首相層級達成相當程度的共識。事實上，在1976年的內閣會議上，CPRS仍表示在當前資源窘迫的情況下，更有必要持續地對政策目標進行分析與檢討，使政策更符合成本效益（Cabinet, 1976: 1-2）。

1977年，教育科學部提出的《學校中的教育：一份諮議文件》（Education in

Schools: A Consultative Document) 綠皮書中，其論述也產生明顯變化。該綠皮書指出，自1965~1975年以來，教育經費長期擴張的同時，課程發展與教學方法也快速發展，然而，前段教育擴張時期並未詳盡考慮教育資源，將來，課程與教學的發展不但須審慎考慮資源，亦應提高讀、寫、算的基本能力，以提供工商業服務效率，如此，才符合英國經濟發展需求，使英國在高度競爭的世界中得以倖存 (Department of Education and Science, 1977: 2, 6, 11)。很顯然地，透過教育基本能力的提升以提振英國工商業競爭力的論述已經形成，PAR預算機制欲將教育經費、課程與經濟表現連結的立意轉化為《學校中的教育：一份諮議文件》綠皮書中具體的改革論述。如果將1976年的「朝向全國辯論」演講視為首相對於「中央能力組」改革路線的認同，那麼1977年的《學校中的教育：一份諮議文件》綠皮書則表明教育科學部的讓步，致使教育政策的實質轉變，而結果便是中等教育的經濟性質被更加強調與重視，學校教育目標、課程與基本能力的經濟連結也變得更加地緊密。

1970年代晚期，部會首長面對快速變化的經濟情勢，跨部門的合作無法追趕上即時的政治判斷。1979年，Thatcher首相上任，PAR預算機制頓時失去首相的政治支持而終結。然而，財政部與白廳 (Whitehall) 內的CPRS以目標／產出導向進行政策規劃與分析策略則並未因此而停止 (Gray & Jenkins, 1982: 447-448)。1982年，Thatcher保守黨政府於《效率與效能》(Efficiency and Effectiveness) 白皮書中提出「財政管理方案」(Financial Management Initiative)，進行預算制度改革，其中仍延續目標、評估、可測量的產出結果等特徵 (House of Lord, 1998: 68)。而1980年代要求皇家督學採用有別於傳統的，強調量化指標與表現的評鑑指標，於〈1988年教育法〉則強調更中央集權的課程控制，以及1992年設立英國教育標準局 (Office for Standard in England, Ofsted) 以取代以往皇家督學處的角色與任務的改革方向 (Smith, 2000: 333)，均在某個程度上證實了1970年代財政部文官與CPRS的內部看法。

陸、綜合分析

在上述英國經濟相對衰退與經濟危機過程中所展開的中等教育經費跨部門

分析與檢討活動之後，以下由「PAR預算機制潛在制約中等教育政策的發展方向」、「1970年代中晚期的新教育共識轉換以預算目標／產出導向為核心基礎」以及「『中等教育與經濟發展』議題涉及府際脈絡與預算機制而來的控制關係」此三個層面進一步分析之。

一、PAR 預算機制潛在制約中等教育政策的發展方向

PAR預算機制的設計是商業核心（business-minded）的意識型態，如此的特徵說明了Heath保守黨政府的經濟管理模式，也反映出預算機制與國家政策更加緊密結合的治理過程。透過此機制，中央能力組得以透過預算評估與要求生產量的具體數據，加強資源分配的影響力。在教育方面，透過PAR預算機制對教育經費編列標準進行嚴格的檢視，中等教育經費編列標準、教育目標與課程成為財政部與內閣辦公室的關注焦點，英國經濟病的治理在中等教育階段逐漸擴散。具體而言，中等教育的目標、課程改革方向與經濟發展的連結過程，乃由財政部與CPRS主導，透過預算制度而制約中等教育的政策走向，而1980～1990年代的教育政策，包括經費評估標準、財政責任、課程標準以及評鑑標準等改革方向，在某種程度上，則皆受到1970年代PAR預算機制所帶來的政策分析、目標化以及產出導向的經濟意識型態所影響，進而潛在地影響了後來中等教育的政策方向。

二、1970 年代中晚期的新教育共識以預算目標／產出導向為核心基礎

二次世界大戰後，在Keynes社會民主共識下所頒布的《學校中的教育：一份諮議文件》，宣示中等教育大眾化的改革路線，以實現教育機會均等的理想；而在財政方面，《學校中的教育：一份諮議文件》所建立的經費評估規定的特徵，則是中央與地方教育當局二者間相互合作的夥伴關係，以及課程自主的英國傳統。在經濟病徵惡化的情勢下，中央能力組透過PAR機制，將「福利國家與社會公平」的Keynes社會民主共識轉換成目標／產出導向的科學化評估標準，如此的目標／產出評估基礎穩固地連結1970年代後期的教育經費與政策方向。以此進一步分析1976年Callaghan將教育與經濟做更緊密連結的新教育共識與後來新右派的部分改革路線，具體而言，便是以目標／產出的核心基礎做為教育改革與國家

經濟表現的橋樑。這個連結說明了以下兩個特徵：第一，預算制度成為政府要求教育科學部提高中等教育標準的重要機制；第二，在本質上，中等教育成為英國經濟發展整體計畫中的一個「準經濟制度」，在如此的連結下，財政部與內閣辦公室得以影響教育政策，推動教育科學部、就業部及財政部相互整合，使教育目標、課程目標朝向工商業需求，以達成國家經濟生產力的治理目標。

三、「中等教育與經濟發展」的關係乃涉及由府際脈絡與預算機制而來的控制關係

本研究所重建的歷史過程，說明了1970年代內閣辦公室的CPRS與財政部官員，對於中等教育制度問題及其如何影響英國經濟表現並無具體看法。本研究所揭示的歷史經驗說明了，事實上，中央能力組所面對的是更少的公共支出，以及在經費受限的窘境下，要求提高生產力的實際處境。因此，中央能力組所採取的策略是嚴格檢視評估教育預算編列的標準，以瞭解潛在的可能問題，再進一步發展因應策略，以透過財政控制途徑提升教育標準與品質。

可以說，1960年代採取教育投資以擴張經濟的互惠關係，至1970年代轉向要求中等教育與教育目標、課程與工作職務必須相互連結，如此的關係轉變是由政府內部，特別是財政部與首相智庫的觀點所型塑。首相及內閣辦公室的觀點尤其具有影響力，1973年，教育大臣Thatcher在落實中等教育離校年齡由15歲延長至16歲的保守黨既定政策時，教育科學部的角色顯然成為政策的執行機關；在某個程度上，這個過程說明了研擬教育改革方向的核心場域與政策供應端，或許不在教育科學部，更可能的是在首相幕僚與財政部文官組織的複雜幕僚脈絡。我們可以說，工黨首相Callaghan所建立的「中等教育與經濟發展」新共識，表明了1970年代中晚期教育與經濟的關係，本質上是一種控制關係，在內涵上包括政策控制、支出控制以及優先順序的控制等面向(Beer, 1955: 144)。這是自1950年代中期以後便逐步擴大的財政部控制範圍，在1970年代經濟環境惡化下，透過PAR預算機制的連結，更使得首相辦公室與財政部擴大其對於教育科學部的政策與經費編列標準的控制範圍，並將工作職務此經濟需求與中學生能力相互連結；此亦涉及教育目標調整、管理組織改革等複雜面向。如此一來，「中等教育與經濟發展」議題便具體地超出教育科學部本身的研議範圍，更確切來說，衡量此議題的

核心網絡就座落於首相辦公室與財政部；其中，智庫建言扮演了重要的角色，亦即，當首相認為在中央各部門之外需要有跨部門整合的、更具彈性的治理之道時，智庫便扮演了如此角色，這便是Ross的格言所欲闡明的一種頗具彈性與超乎預料的思維方向，因為CPRS乃是在「對那無法思考的事加以考量」。

柒、結論

本研究透過英國1970年代中等教育預算標準過程的分析與檢視，揭示中央能力組對於教育科學部以及中等教育所應扮演角色的具體看法，也證實了英國政府引進商業思維的預算控制機制，左右了原本的經費預算管理導向，從而轉向目標管理與產出量的教育改革方向。就PAR機制本身來說，經濟合作暨發展組織（OECD, 1975: 31）給予正面評價，認為PAR預算機制以高度理性化的分析來檢討重大政策，是其優點，然而，其也指出PAR預算機制提升了中央政策的機密程度，如此將對中央與地方行政的合作造成不利。英國學者Gray與Jenkins的看法則更具體說明PAR預算機制本身在運作上的缺失，主要包括PAR預算機制在實踐上無法將各項方案轉化為行動導向的執行策略，因而使得各項PAR報告逐漸流於形式；Gray與Jenkins（1982: 442, 445）更指出，在根本上，PAR預算機制所主張的產出測量本身便是懸而未決與有待商榷的一套方法。雖然如此，PAR預算機制仍促使中央政府將教育政策視為經濟政策的前段基礎工程，透過成本效益分析的預算檢討機制提高教育標準，以穩固未來經濟表現的思維邏輯。如此的作法，雖然在英國學界引發諸多批評，然而，教育目標往經濟座標偏移的新教育共識在爭議中仍繼續推行。英國經驗並非單一個案，事實上，目標／產出導向思維乃參考當時美國的預算制度改革所引進，這說明了1970年代的國際經濟競爭壓力下，英國政府透過預算機制的控制網絡以連結教育改革的歷史經驗。

然而，教育應當回應經濟變遷至何種程度？臺灣自解嚴以來的教育改革論述，在面對全球經濟競爭與重視經濟價值的推動力量下，亦相應地考量如何以最有效的方式來經營學校並評估教育的產出，此成為教育改革最重要的理由（李奉儒，2008：15）。當我們回歸教育本質，需進一步思考將中等教育視為一種準經

濟制度的觀點是否合理及其利弊。此外，英國於中等教育階段便關注工作需求，此點亦值得中學教師、家長與教育政策研議者由學生與社會需求等方面進行考量。最後，如此的教育史基礎研究可循著歷史軌跡，進一步探討1980年代教育私有化政策背後的財政運作等重要研究議題，如此，當有助於理解教育與經濟發展二者間的歷史脈絡，以擷優取長，避免教育改革在極端的擺盪中喪失教育意義或經濟前景。

致謝：感謝周恩文院長與倫敦大學教育學院 Gary McCulloch 教授指導、兩位匿名審查委員賜教指正，以及行政院國家科學委員會千里馬專案獎助（計畫編號：NSC98-2917-I-003-107）。

DOI: 10.3966/102887082012125804004

參考文獻

- 伍振鷺 (1968)。英國中等教育的新趨向。師大學報，13，211-240。
[Wu, C.-T. (1968). The new tendency of secondary education in Britain. *Journal of National Taiwan Normal University*, 13, 211-240.]
- 李奉儒 (2008)。臺灣政治解嚴以來的教育改革論述之評析。載於蘇永明、方永泉（主編），解嚴以來臺灣教育改革的省思（頁 1-29）。臺北市：學富文化。
- [Lee, F.-J. (2008). Review of Post-Martial Law Discourses of Education Reform in Taiwan. In Y.-M. Su & Y.-C. Fang (Eds.), *Reflection of discourses of education reform after the lift of Martial Law* (pp. 1-29). Taipei, Taiwan: Sheh-Fu Culture.]
- 李碧涵 (2000, 1月)。市場、國家制度與安排：福利國家社會管制方式變遷。論文發表於國立臺灣大學社會學學系與臺灣社會學社舉辦之「全球化下的社會學想像：國家、經濟與社會」研討會，臺北市。
- [Lee, B.-H. (2000, January). *Markets, States and institutional arrangement: Changes in the modes of social regulation of social welfare*. Paper presented at Conference on Sociological Imagination under Globalization: State, Economy and Society, Taipei, Taiwan.]
- 周恩文 (2008)。英國教育史：近代篇 (1780-1944)。臺北市：學富文化。
- [Chou, Y.-W. (2008). *A history of English education 1780-1944*. Taipei, Taiwan: Sheh-Fu

Culture.]

顏素霞（1996）。英國教育財政制度之研究。國立屏東師範學院屏東師院學報，9，121-148。

[Yen, S.-H. (1996). Educational financial system of the great Britain. *Journal of Pingtung Teachers College*, 9, 121-148.]

Aldcroft, D. H. (1992). *Education, training and economic performance, 1944 to 1990*. Manchester, UK: Manchester University Press.

Alford, B. W. E. (1988). *British economic performance, 1945-1975*. London: Macmillan.

Ball, S., & Seldon, A. (Eds.). (1996). *The heath government 1970-1974: A reappraisal*. London: Longman.

Barker, A., & Wilson, G. K. (1997). Whitehall's disobedient servants? Senior officials' potential resistance to ministers in British government departments. *Journal of Political Science*, 27(2), 223-246.

Batteson, C. (1997). A review of politics of education in the "Moment of 1976." *British Journal of Education Studies*, 45(4), 373-377.

Beer, S. H. (1955). Treasury control: The coordination of financial polity in Great Britain. *The American Political Science Review*, 49(1), 144-160.

Booth, A. (1983). The "Keynesian Revolution" in economic policy-making. *Economic History Review*, 36(1), 103-123.

Bowden, B. V. (1982). Is manpower planning necessary? Is it possible? What next? In G. W. Roderick & M. D. Michael (Eds.), *The British malaise: Industrial performance education & training in Britain today* (pp. 129-139). Barcombe, UK: Falmer.

Bridges, E. (1950). *Treasury control*. London: University of London.

Brittan, S. (1964). *The treasury under the Tories, 1951-1964*. Harmondsworth, UK: Penguin.

Byatt, I. C. R. (1973). *Output measurement and public service*. Unpublished Treasury papers. Available from National Archives of Britain, T. 227/4221

Cabinet (1970). *White Paper on the reorganisation of central government*. [Note by Prime Minister]. Unpublished Cabinet papers. Available from National Archives of Britain, CAB. 129/153

Cabinet (1972a). *Education: A framework for advance*. [Memorandum by the Secretary of State for Education and Science]. Unpublished Cabinet papers. Available from National Archives of Britain, CAB. 129/166/8

- Cabinet (1972b). *Conclusions of a meeting hold at 10 Downing Street*. Unpublished Cabinet papers. Available from National Archives of Britain, CAB. 128/50/55
- Cabinet (1973). *Public Expenditure White Paper 1973*. [Memorandum by the Chancellor of Exchequer]. Unpublished Cabinet papers. Available from National Archives. CAB. 129/173/18
- Cabinet (1976). *Programme analysis and review and long-term public expenditure savings*. [Memorandum by Central Policy Review Staff]. Unpublished Cabinet papers. Available from National Archives of Britain. CAB. 129/189/20
- Cairncross, A. (1995). *The British economy since 1945: Economic policy and performance, 1945-1995*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Callaghan, J. (1976). *Towards a national debate*. Retrieved July 15, 2012, from <http://education.guardian.co.uk/thegreatdebate/story/0,9860,574645,00.html>
- Chapman, R. A. (1997). *The treasury in public policy making*. London: Routledge.
- Chitty, C. (1992). From great debate to great reform act: The post-war consensus overturned, 1976-1988. In A. Rattansi (Ed.), *Rethinking radical education essay in honour of Brian Simon* (pp. 27-51). London: Lawrence and Wishart.
- Chitty, C. (1998). The “Moment of 1976” revisited. *British Journal of Education Studies*, 46(3), 318-323.
- Cowen, S., McCulloch, G., & Woodin, T. (2011). From horsa hut to ROSLA blocks: The school leaving age and the school building programme in England, 1943-1972. *History of Education*, 41(3), 361-380.
- Central Policy Review Staff [CPRS] (1973). *Note for the record. Education: Responsiveness to social and economic change*. Unpublished Treasury papers. Available from Archives of Britain, T. 227/4221
- Department of Economic Affairs (1965). *The National plan*. London: HMSO.
- Department of Education and Science and Welsh Office (1972a). *Review of higher education and schools expenditure*. [Programme analysis and review 1972]. Unpublished Treasury Paper. Available from National Archives of Britain, T. 227/3660
- Department of Education and Science and Welsh Office (1972b). *Review of higher education and schools expenditure*. [Programme analysis and review 1972]. Unpublished Department of Education and Science papers. Available from National Archives of Britain, ED. 212/134
- Department of Education and Science and Welsh Office (1972c). *Programme analysis and*

- review 1972. [Higher education and schools expenditure]. Unpublished Treasury Paper. Available from National Archives of Britain, T. 227/3661
- Department of Education and Science and Welsh Office (1972d). *Capital investment in maintained schools: 1972/73-1981/82*. Unpublished Treasury paper. Available from National Archives of Britain. T. 227/3660
- Department of Education and Science (1973). *Educational objectives and outputs*. Unpublished Treasury papers. Available from National Archives of Britain, T. 227/3914
- Department of Education and Science (1977). *Education in schools: A consultative document*. London: HMSO.
- Department of Education (1944). *The Education Act 1944*. London: HMSO.
- East, R. J., Fogg, A. H., & Meyjes, R. A. (1970). *Improved expenditure decisions by government*. Unpublished Cabinet brochure paper. Available from National Archives of Britain, CAB. 164/602
- Forsyth, J. M. (1972a). *1972 PAR: Higher education and school expenditure*. Unpublished Treasury papers. Available from National Archives of Britain, T. 227/3662
- Forsyth, J. M. (1972b). *Letter to M. Widdup*. [PAR programme for education]. Unpublished Treasury papers. Available from National Archives of Britain, T. 227/3913
- Forsyth, J. M. (1973a). *Letter to M. Widdup*. Unpublished Treasury papers. Available from National Archives of Britain, T. 227/3914
- Forsyth, J. M. (1973b). *Note for record. Education PARs: Home Secretary's letter of 15 January to the Secretary of State for Education and Science*. Unpublished Treasury papers. Available from National Archives of Britain. T. 227/3913
- Forsyth, J. M. (1973c). *Letter to M. Widdup. PAR programme 1973-75: Education*. Unpublished Treasury papers. Available from National Archives of Britain, T. 227/3913
- Gray, A., & Jenkins, B. (1982). Policy analysis in British central government: The experience of PAR. *Public Administration*, 60(4), 429-450.
- Ham, A. (1981). *Treasury rule: Recurrent themes in British economic policy*. London: Quartet.
- Heclo, H., & Wildavsky, A. (1981). *The private government of public money: Community and policy inside British politics* (2nd Ed.). London: Macmillan.
- Henley, D. O. (1972). *Confidential letter to Treasury*. [DES and PAR]. Unpublished Treasury papers. Available from National Archives of Britain, T. 227/3661
- Hennessy, P., Morrison, S., & Townsend, R. (1985). *Routine punctuated by orgies: The central*

- policy review staff, 1970-83*. Glasgow, UK: University of Strathclyde.
- Hickson, K. (2004). The postwar consensus revisited. *The Political Quarterly*, 75(2), 142-154.
- Holmes, M. (1982). *Political pressure and economic policy: British government 1970-1974*. London: Butterworth Scientific.
- House of Lord (1998). *Select committee on public service report*. Retrieved July 5, 2012, from <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199798/ldselect/ldpubsrv/055/psrep07.htm#a28>
- Jameson, R (1973a). *Report to treasury. Curriculum development for schools*. Unpublished Treasury papers. Available from National Archives of Britain, T. 227/3914
- Jameson, R (1973b). *Report to CPRS. [The school council]*. Unpublished Treasury papers. Available from National Archives of Britain, T. 227/4221
- Kogan, M. (1987). The DES and Whitehall. *Higher Education Quarterly*, 41(3), 225-240.
- Lowe, R. (1993). *The welfare state in Britain since 1945*. London: Macmillan.
- McCulloch, G. (1998). Education and economic performance. *History of Education*, 27(3), 203-205.
- Mountfield, P. (1973). *Letter to J. M. Forsyth. DES PAR programme*. Unpublished Treasury papers. Available from National Archives of Britain, T. 227/3913
- Newton, C. C. S. (1984). The sterling crisis of 1947 and the British response to the Marshall Plan. *The Economic History Review*, 37(3), 391-408.
- Norton, W. J. E. (1973). *DES 1973 PAR: Higher education and school expenditure II*. Unpublished Treasury papers. Available from National Archives of Britain, T. 227/3914
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD](1975). *Reviews of national policies for education: Educational development strategy in England and Wales*. Paris: Author.
- OECD (1992). *Decentralisation and education building management: The impact of recent reform*. Paris: Author.
- Pemberton, H. (2004a). Affluence, relative decline and the Treasury. In L. Black & H. Pemberton (Eds.), *An affluent society? Britain's post-war 'Golden Age' revisited* (pp. 107-128). Aldershot, England: Ashgate.
- Pemberton, H. (2004b). Relative decline and British economic policy in the 1960s. *The Historical Journal*, 47(4), 989-1013.
- Pollitt, C. (1981). The political administration of economic decline: British central government

- since the 1960s. *Public Administration Review*, 41(5), 514-519.
- Prime Minister's Office. (1970). *Note for the record. Education: Minute of Chequers meeting with Heath (& Joseph)*. Unpublished Prime Minister's Office papers. Available from National Archives of Britain, PREM 15/864
- Sanderson, M. (1999). *Education and economic decline in Britain, 1870 to the 1990s*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Smith, G. (2000). Research and inspection: HMI and OFSTED, 1981-1996— A commentary. *Oxford Review of Education*, 26(3 & 4), 333-352.
- Tomlinson, J. (1985). *British macroeconomic policy since 1940*. London: Croom Helm.
- Treasury (1971). *Draft. Cabinet selection of topics for programme analysis and review*. [Memorandum by Chief Secretary to the Treasury]. Unpublished Treasury papers. Available from National Archives of Britain, T. 227/3454
- Treasury (1972). *Note of a meeting*. [PAR 1972: School expenditure]. Unpublished Treasury papers. Available from National Archives of Britain. T. 227/3660
- Treasury (1973). *Note of a meeting. DES PAR programme 1973-74 and 1974-76*. Unpublished Treasury papers. Available from National Archives of Britain. T. 227/3914
- Treasury (1974a). *Note of a meeting*. [Education PAR: Educational objectives and output]. Unpublished Treasury papers. Available from National Archives of Britain, T. 227/4221
- Treasury (1974b). *Cabinet Ministerial Committee on the Central Capability: Programme Analysis and Review (PAR) Proposal for 1974-1976*. [Memorandum by the Chief Secretary, Treasury]. Unpublished Treasury papers. Available from National Archives of Britain, T. 227/4221