

教育研究集刊
第六十六輯第二期 2020年6月 頁101-108

書評：評S. J. Ball的《教育論辯》

Book Review: *The Education Debate*

陳宏彰



壹、前言

2017年，英國著名教育社會學與教育政策學學者S. J. Ball出版了《教育論辯》（*The Education Debate*）一書（第三版）。在該書中，作者為近年來英格蘭¹教育政策與政策論辯，提供一個深具啟發性與可讀性的分析，並且提出教育政策分析的概念性工具，幫助讀者能夠「閱讀」（read）政策。該書亦是作者多年來關於教育政策研究和寫作的精華，持續受到學術界的高度關注與引用。

Ball是英國倫敦大學學院教育研究院（UCL Institute of Education）教育社會學名譽教授，他在2006年獲選為英國國家學術院院士（Fellow of the British Academy），在教育社會學與教育政策學術領域中擁有崇高的地位，他同時也是《教育政策期刊》（*Journal of Education Policy*）的共同創刊人與現任總編輯，主要研究興趣是社會學取徑的教育政策分析，長期關注於教育、教育政策與社會

陳宏彰，國立臺北教育大學教育經營與管理學系助理教授

電子郵件：edujason@tea.ntue.edu.tw

¹ 《教育論辯》特別從英格蘭（England）（而非大不列顛與北愛爾蘭聯合王國）的視角來關注學校教育的政策論辯，因此其所分析和討論的教育政策事務並未涵蓋威爾斯、蘇格蘭與北愛爾蘭。

階級之間關係的議題。藉此，作者也被視為是教育政策研究領域的中心和領導人物。

《教育論辯》一書於2008年首次發行初版，2013年發行第二版，2017年發行本書的第三版。值得注意的是，這三次出版與修訂的時間點，需與英國政壇更迭的政治脈絡並排檢視。本書發行初版的2008年是新工黨自1997年執政後的第12年，再版的2013年則是保守黨與自由民主黨於2010年組成聯合政府後的第三年，第三版修訂的2017年則是保守黨自2014年一黨執政後的第四年。這是本書的書寫脈絡，也是閱讀本書時需要瞭解的英國政治背景，因為這些政治更迭所帶來的政策變動與不變、政策論述移轉和政策影響，是作者特別關注的面向。因此，在本書三次修訂中，作者不僅止於更新事實性政策內容，而是致力於對比、比較和質問從新工黨政府、聯合政府以至當今保守黨政府之間的教育政策發展。

在全書的架構方面，作者首先於導論中綜述其所使用的「政策社會學」，作為本書探究教育政策的分析取徑，接著，第一章中探究政策與政策革新的核心概念，第二章考掘英國教育政策的歷史發展，第三章透過英國政府的公共服務改革取徑來分析教育政策中的主要政策技術，第四章則關注於不同執政政府對於公平和不均等的政策，最後，作者也於第五章提出當代教育政策的總體特徵與發展趨勢。以下首先綜合整理導論中提及的政策社會學取徑與作者的政策觀點，接著簡要地介紹與評論本書第一至五章的內容，最後提出對該書的評論與結語。

貳、作為分析取徑的政策社會學

Ball在該書中採用政策社會學（policy sociology）的方法與取徑，使用社會學概念、思想與研究為工具來理解政策。Ball闡釋他自1993年〈何謂政策？文本、軌跡與工具箱〉（*What is policy? Texts, trajectories and toolboxes*）一文中所發展出來的政策觀點：政策是文本，政策也是論述，兩者互為相生。政策通常被理解為是政府機關制定出來的正式立法產物，是一種政策文本；但Ball提醒我們，政策文本也在不同地方和機構中被制定與重新制定、被形構與被施展。因此，政策不能簡單地看作是一個物體、一個產品或一個結果，而是一個過程（process），一個持續的、相互影響的、不穩定的過程。再者，政策文本在各種

實踐領域中也富含爭議性，因為政策文本會被不同地詮釋和施展，甚至政策制定者的修辭、文本和意涵並不總是直接和明顯地被轉化為機構的實踐工作。因此，我們不能高估政策文本中的邏輯合理性，政策的策略、議會法案、指導方針和方案計畫往往可能是混亂矛盾的、令人困惑與不明確的。

另一方面，Ball重申了「論述」（discourse）作為政策社會學基本概念的重要性。政策的語言，也就是政策修辭（rhetoric）與論述，便成為很重要的關注焦點。這裡的重點並非僅在於政策的語言表面上，更是語言背後的結構，由此去看論述如何賦予某些觀點特權地位、抬高某些主題和說話者的重要性，同時壓低或排斥其他者。因為論述會調動、組織自身所要的合理性（rationalities），讓某些觀點更凸顯、更普及成為常識、更成為「真理／實」（truth）。也就是說，論述動員了真理宣稱（truth claims），構成了（而非反映出）社會實體。簡言之，政策論述使用和部署了語言，試圖生產出某種意義與效果。於是，論述生產出個體的「社會位置」，從中，人們被召喚、邀請去言說、聆聽、行動、閱讀、工作、思考感受與評價。在教育場域裡，這些社會位置就如家長、選擇者、消費者、領導人、管理人、終身學習者、公民或新創家等。論述也帶出「實踐」（practices）的行動，例如與教育相關的防護機制、合宜教養、財務管理、視導、領導、社會企業等實踐。

Ball認為政策是非常具體和實務的真理與價值政權。人們談論政策的方式和說起政策的方式——他們的語彙——也就創生出他們接受和施展政策的一部分條件。這些政策語彙構建出「什麼是有問題的」、「什麼是不可避免的」以及「什麼是必要的」。由此可知，教育的問題不只是「存在那兒」（there）（p. 8），而是由懷有特定利益的特定行動者來確定和定義出來的。我們在該書中也可看見，Ball大量分析首相和教育部長「闡明」政策和政策思想的文件和演講，藉此呈現出政策是如何透過「政策文本」來表達和傳播，以及定義問題和提出特定的問題解方。這些文件和演講的文本致力於將政策的抽象概念，例如全球化、知識經濟和公共部門改革，轉化為機構中的角色、關係和實踐，從而踐行政策，進而改變人們行為和思考自己行為的方式。因此可以說，這些政策智識分子提供了思考和談論政策的方式，使這些政策聽起來合理明智，可作為社會和經濟問題的解決方案。

參、各章內容概述

在第一章〈核心概念：教育政策、經濟的必要性和教育改革〉中，作者介紹本書的核心概念，包含教育改革的說辭、知識經濟、全球化／全球在地化、政策流行／政策流動、政策技術，這些概念在本書其他章節中反覆出現。第一章將教育改革與教育政策置於全球脈絡的背景和「知識經濟」的關係中，並檢視了將教育與全球化和經濟的需求及必然性非常直接地聯繫起來的政策「必然邏輯」（necessarian logic），並從中勾勒出一套通用的政策技術（policy technologies），尤以「市場形式」、「管理主義」和「表現性」（performativity）最常出現在全球教育政策中，這些技術被部署在各種不同的國家環境中，以改革和改造教育與其他公共服務。Ball提醒，這些政策工具正以特別的方式「組成」和重塑了人們的行為與主體性，例如表現性和管理的政策工具與一系列測驗考試、檢查、商業參與、競爭和選擇這些看似無關緊要的元素交織在一起，使學校教育必須透過私有化和改寫教育目標來轉型，完全改變了學校教育與教師的性質，帶來「一種恐懼的文化或體系」（a culture or a system of terror）（p. 57）。Ball發現這種以「經濟觀點」的論述與過程作為教育改革的訴求已貫穿於不同政黨的政策論辯與政策文本中，使教育政策逐漸從屬於經濟政策，成為國際競爭的必需品。此外，Ball還介紹了全球教育政策中的多邊「參與者」，展示了世界銀行（World Bank）和經濟合作與發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）等機構在傳播新自由主義議程方面的強大力量，同時也提及英格蘭教育改革在全球教育政策言說（policyspeak）發展與傳播上扮演了特別的角色，使它在全球教育改革浪潮中受到特定多邊參與者的推崇與傳播，呈現一種政策流行和政策流動（policy epidemics/policy mobility）的聚合現象，而這種全球化政策的流動與借用無可避免地產生一種「拼裝／拼貼」的政策過程（p. 36）。

在第二章〈階級、綜合中學和延續性：英國教育政策簡史〉中，Ball將前一章中的概念工具運用到英格蘭教育政策歷史的回顧與分析中，呈現了英國教育政策從過往如何走到今天的歷史，以及現在被認為理所當然的事情在過去是如何

的不同。他將過去的教育政策簡史分為四個政策時代：1870-1944年、1944-1976年、1976-1997年，以及1997-2017年，這些不同的政策歷史區間與國家的不同形式和模式有關，因為這些政策上的斷裂（ruptures）與轉移（shifts）反映出國家的不同形式（forms）與形態（modalities）。其主旨在陳述國家介入和提供全國性教育供給的矛盾思維，並指出當代不同政黨政策對這些矛盾之處所進行的改造和復興。Ball分析發現，自十九世紀中末以來，國家對於全國性教育服務供給的角色一直是猶豫不決、不情願介入的，因此在1868-1902年間，教育系統的現代官僚模式成形得相當緩慢。然而，Ball也指出，從保守黨（1979-1997）到新工黨（1997-2010）、從新工黨到聯合政府、再到近日保守黨（2010-2017）的政策歷史中，存在有政策的延續與差異。當中，彼此的相似可能多於差異，在相似與延續上包含持續使用市場形式、脫鉤於國家系統、透過更多元的私部門及其贊助機構來供給國家公共服務、師資培育的解除管制、重視「什麼是有效的」、邊緣化地方教育局、使用表現管理。新工黨對於私部門的引入更甚於其先前保守黨的執政時期，但聯合政府更加廣續支持私部門在政策與供給服務上的參與。在所有這些政府中，教育主要被視為（但不完全是）與全球經濟競爭力相關，因為教育政策同時也是一種社會政策，具有政治目的性。Ball評論道，近來維繫全國性教育系統的權力走向分散，例如透過公辦民營學苑的贊助機構——分散給慈善機構、宗教組織和慈善家。新教育體系的「自由」和多樣性正在重新引入長期存在的社會差異，正重建了1870年前存在的「拼湊式」教育體系，在某種程度上，「我們回到了開始的地方，一個由許多途徑和不同的提供者組成的混亂的教育系統」（p. 116）。

第三章〈政策技術與英國政府的公共服務改革取徑〉中，為瞭解一些通用的政策技術—變革的機制，Ball發現2006年的「英國政府公共服務改革模式」中的四項主要核心機制，被充分應用到新工黨、聯合政府和當前政府的政策與教育政策領域（p. 118）：

1. 績效管理：自上而下的績效管理；
2. 競爭與角逐：在公共服務的提供中引入更高度的競爭性與角逐／爭辯；
3. 選擇與發聲：透過公民的選擇和發聲，引入更大的壓力；
4. 能量與能力：採取措施加強公務員和中央及地方政府提供更好的公共服務

的能力。

作者透過一系列政策系譜學追溯每項技術內部的各種政策「變動」後指出，整體而言，這些內閣改革技術機制，是學校教育和公共服務部門對於商業市場組織內外部關係的一種仿效。經由這些過程，重新塑造了公共服務的結構和文化，汰除了專業的倫理政權和價值系統，改以企業創新的競爭政權和新價值系統取而代之，使得教育屈從於經濟，也使教育成為一種商品形式。家長和學生被重新定位為消費者，受邀透過公布的表現評比去比較學校，並提供予「個人化的」學習經驗，以及新開辦學校的機會。由此可知，政策不只是對其所處理的對象採取行動，而是以對於他們是什麼和他們是誰的新認知，建構出新的政策主體（p. 163）。然而。歷任執政政府中，持續使用高度規範性的績效課責系統作為政策工具，使得教師、學校和國家之間都可以透過考試測驗的學習成效而被評量與比較，機構和國家的分數增減被當作是學校教育標準提升與失敗的指標。Ball對此提出深切的質疑：究竟這些指標是否真正代表有效的、有真實價值的、有意義的學習成果呢？是否應付這些考試測驗的準備以及採用表現指標所需要的教學與課程，就能建構出有真實價值的「改善」的效果呢（p. 163）？以及對於經濟競爭力而言，這些評量內容是真是有其必要的嗎？

第四章〈政策、不均等和利益〉主要關注公平和政策問題，透過觀察與種族、性別和社會階層相關的教育表現與參與、子女教養與道德責任，並比較了新工黨與聯合政府和保守黨關於公平的討論。在近來的教育政策中，社會公平以各種不同的方式表達出來，包括縮小成就差距、反對社會排斥、功績主義和社會流動。然而，Ball分析後認為，儘管政府的政策文本與說辭善於將不均等、劣勢和公平、社會正義給兜起來，在政策中「夾帶」著這些議題與擔憂，但造成這些問題的因果邏輯關係並不總是清晰地展現。尤其，按照政府的邏輯，制度化的不均等並不被認為是造成學業成就的障礙，學業成就不佳肯定是失敗的學校或失敗家長的錯。由此一來，學校教育因為未能補償貧困等社會弊病而備受政治指責，跟種族和性別相關的學習表現不佳也是如此。Ball善於將對教育的分析與更廣泛的社會政策和論述領域聯繫在一起，例如政策對家庭和父母的妖魔化詆毀。他提到：工黨和聯合政府／保守黨特別強調，教養缺失和學校表現不佳是造成各種社會和教育問題的「解釋」（p. 209），然而，政府卻不願意承認和致力於更根本

性的貧窮和結構性不平等的問題。教育其實深受整體社會與結構不均的影響，但政府卻希冀透過教育來處理社會不均的問題，作者暗示指出：「政策很可能擺錯焦點了」（p. 169）。

在最後的第五章〈教育政策的社會學：過去、現在和未來〉中，Ball歸納出當前教育政策的四項總體特徵和發展趨勢。首先是「裂解與續存」，Ball強調為瞭解當代教育政策，「我們必須要同時關注於什麼改變了、什麼維持不變，亦即教育政策的裂解與續存，以及失敗」（p. 213）。裂解包含：一方面是學校、教學與課程的組織與結構上，從官僚專業主義到企業管理主義之改變；另一方面是治理與控制及教育供給形式，從直接控制變成遠端遙控形式、從命令指導到拋售和表現管理；最後，教育實務工作者的地位、條件與認同亦隨之改變。然而，一些自十九世紀英國教育體系誕生以來就一直存在的當代社會模式、組織形式和政治因素：涉及社會階級的社會分化、選擇和隔離，仍然是現今教育政策和政治的重要特徵。第二為「新自由主義教育」，Ball主張這個教育系統，上自國家層級，下至學生層級，均以「公司」（the firm）為模型（p. 217），國家運用市場的競爭性原則來治理公共服務，標榜市場相關的知識，延伸市場的隱喻與語言至我們生活的各個面向，我們被形塑成了新自由主義主體。第三為「自由與民主」，Ball指出自1997年後歷任政府均持續縮減地方當局的教育服務供給角色，大量學校脫離地方當局的控管，遠離地方的民主監督，形成論者批評的「民主赤字」（democratic deficit），而相對地多元團體則被賦予經營學校的自主性。在此，「自由」（對學校、對新供給者、對顧客）被政府拿來與「民主」並列，而事實上，有更多學校教育權限被收歸到中央教育部手中。最後一項特徵與趨勢為「新治理」，Ball提到思考與討論教育政策的空間變得更加集中、也更加分散：愈益集中於教育部長之手，但也更加分散於地方、全國與國際中的不同人與場所。我們愈來愈難理解誰的聲音最受採納、決策決定於何處與何時，一種「多中心式國家」（polycentric state）的新形態國家形式與模式已然成形（p. 221）。

肆、評論與結語

《教育論辯》一書援引了蘊含大量歷史知識和深度的資料素材，提供了政策

分析的多樣面貌，因而很難將它當作一部獨立作品來解讀，然而，就當今英格蘭教育政策分析來看，它又是一部相當具可讀性的作品。Ball的寫作深具理論性與批判性，探查那些隱隱伏藏於教育政策起伏消漲中的階層利益和權力關係；同時，Ball的寫作亦深具實徵性，實際從政治人物或政策智識份子演講的政策文本中，挖掘／梳理出言辭背後的論述概念，或從廣泛的官方出版文件與文獻中，明辨出政策遷移與遞嬗的主要趨勢和模式、關鍵事件和重要發展，並標的出教育政策在整體國家運作中的位置與關係。對於有志於政策研究分析或進一步瞭解英格蘭教育政策的讀者而言，這是一本相當值得閱讀的著作。

《教育論辯》的政策社會學研究取徑與結果提醒我們，不能簡單地將政策看作是物體、產品或結果，而應視為是一個過程，一個持續的、相互影響的、不穩定的過程。這樣的觀點幫助我們在「閱讀」(read)政策時，我們不僅提問教育政策是如何被生產的、政策做了什麼？更應深入去探究政策影響了什麼、政策產生了什麼、政策利益了誰與什麼？亦即，探詢政策的「生產性」力量，政策論述透過文本建構出何種新政策主體，以及新的政策論述對我們的思維、言行與舉止產生什麼樣的影響，新的政策論述為教育人員帶來何種新的關係、互動方式和文化，以及不同／新舊論述之間對實踐所產生的斷裂、位移和轉換。

再者，閱讀《教育論辯》也有助於吾人反思臺灣教育政策研究領域中的現況。該書所使用的政策社會學研究取徑的政策理解方式，不同於一般傳統科學管理式的政策思維，更不是以簡化的政策制定過程與執行模式來分析或評估政策。相對地，Ball藉由大量而豐富的智識材料，帶給我們的詳實而複雜的分析，從歷史時間軸的縱深看見歷屆執政政府政策變動與沉澱中的變與不變，以政策技術的系譜學方式梳理時間遞移下，不同世代中政策主軸的來龍去脈及錯綜複雜的關係，以及政策組成成分的遞嬗、形變與質變，使閱讀政策如同閱讀家譜般了然。另一方面，Ball從政策空間維度中帶領我們看見政策網絡中的多元參與者在不同的「地方」做政策和影響政策，呈現政策在全球化的運作下經由關鍵參與者與政策企業家的倡議而流動與流行。《教育論辯》以政策社會學研究取徑與方法來思考政策，應可對目前國內的教育政策研究帶來不同的刺激、啟發與覺察，進一步思考提供未來研究的角度與方向。