

教育研究集刊

第四十九輯第二期 2003年6月 頁117-139

## 批判的教育政策分析—— 以高等教育整併政策為例

林純雯

摘 要

自1980年代，批判教育學之雛形漸具以來，其用於指引教師的教學，已有相當的歷史與成果，然對於教育政策與行政領域的啟發，卻猶待深耕。事實上，教育政策與行政大抵難與國家政體、典章制度脫離關係，尤其是教育政策，更猶如批判的政策分析論者之聲稱，多半是政治、經濟、文化等結構力量的化身，長期代表優勢群體的意義與論述，壓迫或宰制處於弱勢地位的群體，以保障或再製其利益與權力。有鑑於此，本文首先概述批判教育學的發展歷程與理論內涵，指出權力、知識、意識型態、文化、歷史文本乃其主要的探究議題；其次再分別從結構與主體之抗衡、意識型態與文化之滲透、歷史文本脈絡之框限等面向，援引政策分析的相關理論，鋪敘教育政策的批判論述分析；最末則依循前述論證脈絡，批判我國的高等教育整併政策，俾揭露其隱而未顯的不合理權力關係，增益其整全考量。

關鍵字：批判論述、政策分析、整併政策

---

本文作者為國立臺灣師範大學教育學系博士候選人

電子郵件為：lin.chunwen@msa.hinet.net

投稿日期：2003年1月30日；採用日期：2003年5月9日

## A Critical Analysis of Educational Policy: The Consolidation Policy of Taiwan's Higher Education as an Example

Chun-Wen Lin

### Abstract

Since the 1980s, critical pedagogy has gradually established its academic status and guided teachers' teaching. It has still had little influence, however, in the field of educational policy and administration. In fact, educational policies barely diverge from state politics, economics, or culture—they serve the advantaged and oppress the disadvantaged. To apply critical pedagogy to policy analysis, the first part of this article surveys the development and the major concepts of critical pedagogy. The second part presents a critical discourse analysis of educational policy with the rivalries between structure and individual, ideology and cultural hegemony, and the limits of history, contexts, and text. In the hope of broadening the scope of policy makers, administrators, and teachers, the last part criticizes the consolidation policy of higher education in Taiwan and exposes the illegitimate power relationship hidden behind it.

**Keywords:** critical discourse, policy analysis, consolidation policy

偉大的真理是供人批判的，不是供人膜拜的

~ Nietzsche

## 壹、前言

批判教育學 (critical pedagogy) 不僅是一種論述，其對教師的教學、教育行政人員的作為而言，更存在著無限重要的影響。倘教師了解此一學術蘊義，並能將其實踐於日常教學當中，則無庸風潮之鼓動，自能成為轉化型知識份子 (transformative intellectuals)，藉助自我增能、自我批判，以革新教學；此外，正因教育行政人員乃教育政策與改革的決定者 (makers)、執行者 (implementers)、遵守者 (followers) 與影響者 (influencers) (Fowler, 2000: 20-23)，是以唯有體認批判教育學的精義並自我檢討，才能避免僅僅依循科層體制下達命令，致使教育政策或教育改革成為形塑一套新興霸權、造成另一道知識與意識型態邊界的幫兇。

因之，當前教育改革最迫切的配套措施，恐非各種技術層面的設計或改變，而在於涵養教育相關人員之批判意識，俾利運用批判論述所關心的旨趣，審視教師教學行動、教育政策議題，以追求主體意識之解放、教育真義之彰顯。基此，本文先自批判教育學的發展與內涵論起，再自批判論述分析的觀點探究教育政策，最末則以我國的高等教育整併政策為例，說明政治、經濟、文化因素對於政策推動的影響，並由此獲致教育政策研究的啟示。

## 貳、批判教育學的發展與內涵

批判教育學的發展淵源，起自 1970 年代以前的 Freire，以及至 1980 年代方樹立其獨特的學術造型，1990 年代以後，又因受後現代主義與文化政治理論之影響，呈現一定程度的轉向。然無論如何演繹，其理論主軸大抵皆自歷史的、辯證的、文本或情境解釋的觀點出發，環繞著結構的壓迫、主體的解放、文化的生產

三者之交互作用而發展(張建成, 2002: 10), 茲概述其發展歷程與理論內涵如次:

## 一、批判教育學的發展歷程

巴西成人教育學者 Freire 可謂批判教育學之先驅, 其賦予教育積極性的解放意義, 並批判傳統的囤積式教育 (banking education), 視學生與教師為共同參與意義建構的主體 (郭實淪, 2000: 5), 意欲透過批判式的識字教育 (critical literacy), 協助第三世界成人達到意識覺醒 (conscientize), 以認知自身的真實處境、對抗霸權, 進而採取積極行動, 改變世界 (Morrow & Torres, 2002: 117-119; Weiler, 1988: 17-18)。

不僅如此, 歐洲的法蘭克福學派 (Frankfurt School), 包括 Adorno, Horkheimer, Marcuse 等人的批判理論也相繼指出, 在科層體制發達的社會之下, 學校教育為資本主義提供服務, 成為運用工具理性與技術體制, 以宰制人心並控制社會秩序的工具 (譚光鼎, 1998: 24-25), 為其後批判教育學理論的發展, 奠下深厚基礎。

1970 年代以後, 新教育社會學的研究重點, 聚焦於檢視人們習以為常的知識, 以及教室中常被視為理所當然的權力關係, 並引用 Marx 的概念, 批判學校運用經濟、文化、國家權力以再製社會階級, 稱為「再製論」(Weiler, 1988: 12)。另外, 為有別於決定論式、機械式的再製論, 「抗拒論」者主張主體具有主動創造意義、生產文化的能力 (Giroux, 1983: 100-101), 藉著反抗對立價值而形塑自身的特色。

1980 年代, 批判教育學在 Giroux, Apple, Piner, McLaren, Willis 等人的耕耘之下, 才逐漸發展出獨立的學術造型, 其認為抗拒論者單單聚焦於對現象的批判與分析, 過於不足、被動, 並進一步指出, 抗拒必須具備揭露的功能, 同時含蘊批判的語言及可能性的語言, 方能批判宰制的霸權, 達成自我反省、自我解放、社會解放的目的 (Giroux, 1983: 102-107)。

1990 年代的批判教育學者, 如 Hooks, Hall, Said, Weiler, Foucault, Lyotard, Habermas 等人, 皆拒絕如先前一般, 將教育簡化為知識的實踐與技術的傳輸。而在蒙受後現代主義、文化政治的召喚之下, 視教育為彰權益能 (empowerment) 的催化劑, 作為政治、文化生產的一種形式 (McLaren, 1994: 34-37), 希冀藉著打

破學科疆界、加入新興及跨學科議題的研究, 達成社會整體的轉化。

## 二、批判教育學的理論內涵

從法蘭克福學派到後現代主義的批判理論, 儘管關切的重點有些微的出入, 然 Giroux (1992: 3) 於宣示批判教育學的立場時, 乃將教育學理解為: 「一組文本的、言語的、視覺的實踐結構, 可使人們了解自己、他人與其環境, 同時也認知到, 在叢生競爭與不平等權力關係的社會中, 時常伴隨著不同領域的文化生產, 出現許多符號表徵。因而, 教育學必須在這個緊要關頭, 發展出一種足以對抗主流符號生產模式的概念, 亦即對抗、重塑不同形式之影像、文本、動作的建構與呈現, 並造成意義的生產, 以告知文化工作者、教師及學生, 他們個人與集體的未來」。以此為據, 批判教育學的理論內涵, 可分下列要點陳述:

### (一) 批判結構權力的壓迫

批判論者以為, 避開結構因素而高唱主體性的提升, 其實是不切實際的, 因為行動主體幾乎總要約限於結構力量之下, 但又不完全被動承受其壓迫。是以, 批判理論嘗試一併考量社會行動的主體面與結構面, 鼓勵社會行動者批判結構權力的壓迫, 並強調自結構壓迫當中尋求解放的可能性 (張建成, 2002: 10)。此等論述, 亦即 Habermas 所謂, 激發「生活世界」的溝通理性, 以反擊「系統世界」的殖民宰制 (林佳範, 1999: 8-10) 基調之所在。

### (二) 力促邊緣知識的重構

批判論者對於官方知識 (official knowledge) 的抗拒, 可以 Apple (1993) 為代表, 其指出社會上的優勢階級有權將其有利的知識定義為官方知識, 而後透過課程、考試、立法等手段, 為其取得「正當」(legitimacy) 的地位, 強制其他社會成員信奉並加以遵守。此亦 Foucault 所言知識與權力 (knowledge and power) 的相生關係 (蘇峰山, 1997: 211), 即社會事實 (social reality) 與正統知識絕非先天生成, 而是由掌權者建構而來, 誰控制權力的門檻, 誰就控制知識的門檻。而為抗拒此等任由「正統」霸權宰割的現象, 批判大家主張激發個體的自主意識與反省能力, 進而重構邊緣的殊項知識, 使其得與主流知識相互抗衡, 甚至顛覆不合理的知識霸權。

### (三) 破除虛假意識型態的迷障

意識型態 (ideology) 是觀念、價值和信仰的生產與再現，以及其種種透過個人或團體而得以展現和維持的方法，可能具有積極功能與消極作用。消極的意識型態與虛假意識 (false consciousness) 接近，透過合法化 (legitimation)、偽裝 (dissimulation)、分化 (fragmentation)、物化 (reification) 或異化 (alienation) 等模式，來維持不平等的權力關係 (彭秉權譯，1999: 131)。正如 Althusser (1976) 所言，傳統教育是國家意識型態的機器，學校及教師總為再製社會階級、傳遞主流文化而服務，是以批判論者力主破除虛假意識型態的迷障，揭露並挑戰學校在政治和文化生活中所扮演的角色，協助個體透過意識覺醒，尋求弱勢主體的解放。

### (四) 抗拒文化霸權的蠶食鯨吞

Gramsci 所稱的霸權 (hegemony) 不是赤裸裸的暴力，而是一種智識與道德上的領導，其主要元素是同意 (consent) 與說服 (persuasion)，從根本上透過具有共議性的社會活動、形式、結構，包括教會、國家、學校、媒體、政治體系，乃至於家庭等來完成 (彭秉權譯，1999: 127-128; 譚光鼎，2000: 115)。然幸賴人們天生具有彰顯主體意識的傾向，另類團體總會挑戰對立的普遍文化模式、抗拒蠶食鯨吞的文化霸權，並針對意義的再現進行解碼，藉助凸顯差異來達致自我認同，以發現不同的意義與價值，發展另一套規範生活的規準。

### (五) 掙脫文本與歷史框架的規訓

後結構主義者 Foucault 自文學批評、語言學、符號學、歷史學的社會思潮出發，以文本 (text)、脈絡 (context)、論述 (discourse) 的概念，取代先前對於意識型態的討論，以強調文化的自主性。另亦將研究的重點，置諸符號語言系統所反映的文化與歷史力量，對於人類慾望、動機、知識所產生的影響之上 (張建成，2002: 8)。對其而言，任何知識或論述的建構，皆有其特定的社會脈絡，也都涉及來源不僅止於階級，尚且包括政府、種族、性別、專業學術組織、主流文化團體等的權力關係 (Foucault, 1991; Marshall, 1995: 372; Walzer, 1991: 53-55)。而意欲揭露無所不在的規訓 (discipline) 權力，就必須掙脫文本與歷史框架的規訓，或掌握其未書寫出來的部分，才不至於被同化卻猶不自知。

## 參、教育政策的批判論述分析

過去有關教育政策的研究，多半從行政學的角度，探討政策制訂、執行與考核的模式，很少質疑利益團體的左右，並就其正當性與壓迫性，從事批判性的分析。然無可諱言，教育政策其實多是政治、經濟等結構力量的化身，長期壓迫或宰制處於弱勢地位的群體，以保障或再製優勢群體的利益，無怪乎政策社會學的文獻當中，俯拾可見結構力量與行動主體間的緊張關係 (張建成，2002: 15)。

針對於此，批判的政策分析 (critical policy analysis) 崛起於 1980 年代，主在探討結構的壓迫，並說明國家的教育政策，通常反映政治、經濟、文化上優勢群體的論述與意義 (張建成，2002: 11)，進而試圖尋求解放弱勢群體自主意識之可能性。因之，以下分別自結構與主體之抗衡、意識型態與文化之滲透，以及文本與歷史之框限等三方面，對照政策形成的相關理論，呈顯教育政策的批判論述分析旨趣，如表 1 所示。

表 1 批判的教育政策分析

批判理論的主題	教育政策理論	理論旨趣	高等教育整併政策之示例
結構與主體之抗衡	多元論 公共選擇多元論 結構／行動論 實施理論	養成主體的批判思考，啟發個體的主意識，助其在與結構抗衡的角力賽中勝出，以儘速矯正變調的教育政策。	經濟結構面對學術主體面之侵吞與威脅
意識型態與文化之滲透	國家中心論 菁英論 權力微觀物理學	防堵毛細現象的持續吸附、警醒受盡蠱惑的夢中人，並顛覆遂行個人意志的當權者，以解放飽受監禁的人性。	政府或強制導引或隱微漸進，遂行國家霸權之滲透
文本與歷史之框限	論述分析 政策考古學 政策系譜學	「爬出文本外」，並「掌握其未書寫出來的部分」，也理解歷史時刻，以釐清垂直與水平面向的權力關係，還原政策真相。	迷炫於全球風潮之中，忽略對於自身歷史、文本、文化的解讀與因應

資料來源：作者自行編製

## 一、結構與主體在權力及知識上的抗衡

指陳結構與主體間之權力／知識關係的教育政策理論，不在少數，茲以下述四者為例，並說明其論證重點：

### (一) 多元論

政策形成的多元論 (pluralism) 者，強調對於政策網絡 (policy network) 和政策社群 (policy communities) 的分析，包括政府機構內外的利益團體與壓力團體、政黨、專業團體等所發揮的影響力，指出這些具備不同特徵的網絡和社群，相互構成一個政治系統，對政府政策的形成與制訂發揮分歧的作用 (Hill, 1997)。說明行動主體存在運用各種策略與途徑，與整體結構及大環境的知識／權力，相互連動的可能性。

### (二) 公共選擇多元論

政策形成的公共選擇多元論 (public choice pluralism) 者，重視科層的形塑 (bureau shaping)，認為政府機構內部不同部門的科層關係，亦即各個組織之間的利益衝突，足以影響教育政策的形成 (Hill, 1997)。比如教育部與經建會對於高等教育數量政策主控權之爭奪，便直接反映在我國高等教育政策的發展之上，是國家結構得以發揮其權力／知識之強大力量，左右教育政策走向，並直接作用於社會公民主體之明證。

### (三) 實施理論

政策的實施理論 (implementation theory) 指出由上而下 (top-down)，以及由下而上 (bottom-up) 兩種政策執行的觀點：前者由立法者清楚說明政策目的，再由執行者制訂細則，以確保政策的完全落實；後者則由街道層級的官僚 (street level bureaucrats)，比如教師，根據實際情況，以由後往前 (backward mapping) 的歷程來詮釋或制訂政策 (Cibulka, 1994: 112)。主在強調政策執行者具備重新詮釋或界定教育政策的權力，就某一觀點而言，亦為政策制訂者 (Fowler, 2000: 17-18)。不僅可資凸顯行動者的主體地位，亦為「上有政策，下有對策」等各行其是之普遍情況，提供貼切的說明。

### (四) 結構／行動論

政策形成的結構／行動論 (structure/action theory) 者，關心根本限制 (constitutional constraints) 對政策的影響，其採制度分析 (institutional analysis) 的途徑，置研究焦點於政府組織本身的特徵 (如組織的歷史、結構、意識型態、與其他組織的相對關係等) 之上，因而認為規範、價值、關係、權力結構、標準運作程序等，皆可能影響政策形成。但除此之外，亦關心行動者得以重新解釋結構的事實，是以政治行動不僅在既定的遊戲規則內進行，亦是重新磋商遊戲規則的活動 (March & Olson, 1989)。恰可說明結構與主體在知識／權力上的雙向互動，以及拉扯抗衡之實際現象。

### (五) 理論旨趣

上述理論證成了社會結構與行動主體間，彼此相互消長的連動關係。值是之際，批判的教育政策分析，便著重於探討教育行動者是否因被強壓於結構機器的宰制之下而苟延殘喘？教育本質是否因不得不屈從於外在環境的龐大壓力而扭曲變形？教育主體豐富多元的生活世界，是否為僵化制式的系統世界所殖民？教育真義是否在政治勢力的侵蝕之下遍體鱗傷？社會正義是否在市場化的自由競爭經濟體制中飄零失落？誠如結構考量過於主體考量甚多的延長九年國教政策。倘真如此，則養成主體的批判思考，啟發個體的自主意識，助其在與結構抗衡的角力賽中勝出，以盡速矯正變調的教育政策，便成當務之急。

## 二、意識型態與文化霸權的毛細現象

呈顯意識型態與文化霸權對於教育政策之影響的理論，大致可歸結為三者，其梗概與關注，如下所述：

### (一) 國家中心論

國家中心論 (the state-centered theory) 者，主張應將國家的科層政治、利益、脈絡、菁英等，作為政策選擇的分析焦點，尤其是開發中國家的教育政策分析，更適於運用此一取徑。因為教育常被用以協助學生社會化、凝聚國家共識，俾利穩定國家發展，且國家亦常藉助教育的擴張，確立其政權的合法性與權威性，進而提升自身在世界系統 (world system) 中的地位 (王麗雲, 1999: 2, 11)。因之，威權色彩濃厚的國家體制，的確常利用教育機制，包括課程、教師、儀式等，作

為其宣揚、紮根意識型態的工具，以達成國家認同，確保政權的穩定性與正當性。

### (二) 菁英論

政策形成的菁英論 (elitism) 者認為，政府的政策選擇，不盡然全由社會因素所促成，事實上，政府與政策菁英有很大的空間可以界定問題、選擇目標、界定解答，這種現象在開發中國家尤其明顯。是以前關心佔據主要職位者（如：總統及其閣員、幕僚人員、國會議員及其主要助理）的決策影響力，認為政策菁英的背景、經驗、信念、意識型態、主流文化等，將對政策之形成及結果，造成或顯著或隱微的影響 (Grindle & Thomas, 1991)。此論或可細膩解釋我國教育改革當中，「人存政舉，人去政息」的特殊現象，舉凡漢語拼音與通用拼音的爭論（語言之爭淪為意識型態之爭）、閱讀運動的推行（隨著曾志朗部長之去職而消滅）等，均是顯例。

### (三) 權力微觀物理學

權力微觀物理學 (micro-physics of power) 來自 Foucault 對於權力的微觀析述，是指運用一套精密的控制，透過規訓 (discipline) 的技術與方法，產生如毛細現象一般的滲透效果，致使個體不僅柔順、服從，還成為可被駕馭與改造的肉體，藉以確保權力的持續進行，其高雅之處，在於無須昂貴而粗暴的關係，就能獲致極大的實質效果 (鄭宏財, 2002: 124; Peters, Marshall, & Fitzsimons, 2000: 116-118)。適足以說明透過教育過程而蠶食鯨吞的文化霸權，受教主體在不知不覺當中染上了隨其安置、任由宰割的毒癮，雖已淪為主流文化之奴卻仍因能安於其位、克盡職守而沾沾自喜。

### (四) 理論旨趣

仔細觀察教育政策之形成，不難發覺並非所有的政策議題 (issue) 都能進入議程 (agenda) 當中，其間其實有如漏斗式的選擇 (funnel choice) 一般，唯有政府內部或與政府關係密切的外部人士特別注意的主題，才得以進入政策議程當中 (Fowler, 2000: 15-16; Kingdon, 1995: 3)，在在說明國家政權或政治菁英，對於教育政策的顯著影響。另外，民族國家為維持其統治地位，亦往往有意或無意地運用隱而未顯的手段，培養休戚與共、萬眾一心的國族觀念，薰陶犧牲小我、完成大我的國族情操 (張建成, 2002: 19)。猶如臺灣戒嚴時期的軍國民教育政策，

即透過教育政策釋放特定的意識型態、擴散既定的文化霸權，使人們麻木於習以為常的慣性當中，繼續再製社會階級、分配社會資源，使強者恆強、弱者恆弱。此時，批判的教育政策分析乃亟欲關注如何防堵毛細現象的持續吸附？如何警醒受盡蠱惑的夢中人？如何顛覆遂行個人意志的當權者？以解放飽受監禁的人性。

## 三、文本與歷史框限的論述分析

學界對於文本與歷史的關注，起於 Schleiermacher 與 Gadamer 等人之詮釋學 (hermeneutics)，其後的批判理論，則持續關懷此一理路。就與教育政策分析相關的理論而言，大抵以 Foucault 為思考之啓迪，其犖犖大者及興趣概如下述：

### (一) 論述分析

論述是指在特定的社會情況和歷史條件下，所產生的一套相關敘述而言。Foucault 據此提出論述分析 (discourse analysis)，相信語言形式與意義間的關係，並非任意且武斷的，而是與其所產生的社會脈絡存在特殊關係，畢竟語言具有社會性，扮演了特定的社會功能 (Taylor, 1997: 24-25)，因而理念的形與運作，絕不會與權力的制度與關係相互脫離 (游美惠, 2000: 7)。其後的 Codd 將其運用於教育政策上，運用 Fairclough 的論述分析旨趣，包括文本分析 (描述, description)、過程分析 (說明, interpretation)、社會分析 (解釋, explanation) 等三種類型，於分析政策的三個面向，包括：分析的對象 (語言的、視覺的或語言與視覺的文本)、對象產生與接收的歷程 (寫作、演講、設計、閱讀、傾聽、觀察)，以及管理這些過程的社會歷史情況 (Janks, 1997: 49-50) 等之上。意欲藉著超越文本的分析，析理政策脈絡，探詢政策真相，達致後設理解。

### (二) 政策考古學

政策考古學 (policy archaeology) 的靈感，起於 Foucault 的「知識考古學」，其不同於結構主義重視論述背後的符碼，而強調描述一整套能決定論述運作方式與運作可能的規則，所著重的並非事物本身，而是環繞在事物周圍，又能影響事物排列方式的那些層次多元、彼此交織的規則，而且由這些論述規則所構成的歷史，還迥異於傳統的進步觀與連續觀，處處呈現矛盾與斷裂 (黃煜文, 2000: 127-129)。比如在什麼條件下，人們可以感知瘋狂的出現？什麼情況，人們開始

圍繞著瘋狂，並在它身邊建構一些論述？又人們為何以這種方式（而非別種方式）來構造那些論述？

是以政策考古學，乃是考究政策形成要素與條件的科學，旨在還原政策形成的動態歷程，俾以了解政策形成的過程中，主事者如何排除他者（others）的論述及發聲，以達成既定的目的（Gale, 2001: 387-389）。其用意在確立政策形成的規則，並提醒政策行動者於了解政策問題的形成之外，還要洞悉政策形成的條件與時機。透過此等探究，可資跳脫文本、脈絡與歷史之框限，以局外人（outsider）的觀點，洞見政策權力在水平面向的阡陌縱橫、纏繞糾葛，藉以避免誤用、濫用知識／權力，或為知識／權力所侵蝕腐化而不自知。

### （三）政策系譜學

政策系譜學（policy genealogy）的思考，始於 Foucault 用於補充「考古學」之不足的「系譜學」（genealogy），其試圖從 Nietzsche 出發，以描述論述構成的過程中，所持有的判準在於判斷論述的有效性，乃將能通過構成系統之篩選的句子、命題、語言行爲，稱之為有效而真實的論述，反之則為無效而虛假的論述。系譜學與考古學最大的不同，是在其論述構成的基礎上，加上一個「權力」的變因（黃煜文，2000：146-150）。可資說明在什麼樣的條件下，論述的構成規則能夠運作，且能對句子、命題與語言行爲進行篩選，使其形成有效而真實的論述。

是以政策系譜學（policy genealogy）的論題，乃以時間縱向的論點為始，要對當前政策的權力模態（modalities）進行解析，亦即試圖了解，人們如何串連看似連續發展中的不連續之處（Gale, 2001: 389-391），建基於政策歷史學（policy historiography）自時間橫向觀點出發的立場，要從特定的歷史時刻及特別的文化背景來分析歷史文件（Gale, 2001: 385-387）。事實上，政策系譜學可用以檢視政策的合理性及其形成規則，協助吾人梳理政策權力在垂直面向的淵源串結，以追溯為何不同的群體會協議出不同的機制，篩選出不同的人才，也配置出不同的權力生態。

### （四）理論旨趣

上述理論指陳洞悉政策文本與歷史框架的重要性，認為唯其「爬出文本外」（to “climb aboard” the text），並「掌握其未書寫出來的部分」（“unwritten” part of

a text），也理解歷史時刻（游美惠，2000：15），不斷進行質疑、反省、解放、重建之循環，才能還原政策真相。比如我國早期的高等教育政策採取菁英主義，而當今之高等教育政策採大眾主義，兩者所立基的價值體系殊異，是以從事教育政策分析之時，當先釐清此等差異的系譜脈絡，方不至於錯誤詮釋，而致治絲益棼、白忙一場。

綜上所述，教育政策的批判論述分析，不僅要鼓動教育主體對抗結構壓迫，彰顯自體尊嚴；要致力支持弱勢行動者抗拒主流霸權，超脫習焉不察的慣例儀式；還要審慎解讀歷史、分析文本、理解脈絡，以還原政策真相，避免重蹈覆轍，藉以解放宰制、開創新局。

## 肆、高等教育整併政策的批判性分析

批判理論的主要精神，在於開展弱勢者的發聲舞臺，揭露隱而未顯的壓迫宰制，進而啓發主體自覺，解放不合理的權力關係。是以本部分雖就我國的高等教育整併政策（以組織之整併為論述重點）進行批判性分析，卻非意在全盤否定此一政策之立意與價值，實乃企圖透過批判論述分析的觀點，檢視習以為常的政策程序、破除一向被視為理所當然的政策迷思，也審視習焉不察的政策脈絡。期使攸關國家競爭力之良窳的高等教育政策，得自更整全的視角，作更通盤的考量，避免任何不必要的犧牲與委屈，以及所有不合時宜的事倍功半。

基此，以下乃承上述「教育政策的批判論述分析」之鋪陳架構，分別自經濟結構面與學術卓越主體面之抗衡、國家霸權與意識型態之滲透，以及移植全球經驗而致忽略自身脈絡等三方面，批判分析之：

### 一、經濟結構面戰勝了學術主體面的價值

高等教育機構與其外部社會結構總是相互影響，又結構對於主體的影響似乎比主體對於結構的影響為大，因為除了經濟因素將直接牽制知識的生產與傳遞之外，社會的政治、法律、道德、意識型態等，也都使高等教育機構內部的學者、學科及相關政策，為其泛起陣陣漣漪（Becher, 1989）。而事實上，一些針對學術

機構的外在研究，亦顯示大學對於社會結構之依賴（Remmling, 1973: 33-34），依此推之，我國的高等教育整併政策當無可自外於此。

自1995年以降，官方陸續頒佈之各項報告書與計畫，觀諸我國高等教育整併政策之嚆矢，不難發覺其為因應財政吃緊、提升經營效率，甚至履行政治承諾而推演之痕跡：比如教育部（1995：79）發布之《中華民國教育報告書》，便明確表示：「將鼓勵部分規模過小、缺乏經營效率及競爭力之學校，配合整體發展需求，尋求與其他學校合併之可能性，建立多校區之大學，使資源作更有效之運用」；而行政院教育改革審議委員會（1996：61）發表之《教育改革總諮議報告書》亦曾指出：「現有公立高等教育學府，部分規模太小，以致教育資源重複，難獲應有之效益，宜考慮予以合併或擴充至適當規模，以有效運用資源，提升品質；對於已有相當投資之國立大學，應逐步促使其發展至適當規模」。

加以高等教育整合的觀念，起於企業界收購（acquisition）、合併（merger）經營權與控制權的行為（周祝瑛，2002：91），主要考量在於市場腹地的擴充，以及經濟效益的提升，難免影響整併政策之價值傾向。另外，我國亦在加入WTO、高等教育急速擴張、伴隨全球化而致之龐大競爭壓力等情況之下，對於大學整併投注諸多關注與心力，希冀藉以擴大規模、降低成本、提升效率與追求學術卓越。

是以我國高等教育整併政策之動因，大抵實以經濟規模、經營效率等結構面的考量為主，極少論及學術品質主體面的價值（即便提及，亦多一筆帶過，而無具體論證與執行策略），在在顯示重結構而輕主體之現象。其可能產生的弊端有：

#### （一）「醉翁之意不在酒」的目標錯置

由於我國的高等教育整併政策，未必是以學術卓越之達成為首要目標，教育部除於2001年8月公布之《國立大學校院區域資源整合發展計畫》中，明確指示大學院校藉由校際合作、策略聯盟、學校合併等方式，完成提升高等教育品質與辦學績效、增進高等教育競爭力、促進地區教育發展等目標（教育部，2001c）之外，亦以行政效率、政治籌碼、經濟效益、教學品質、入學機會等，作為促成整併的動因，例如：林清江（1999）就曾經指出，就區域性的整體規劃而言，國內高等教育學府設置的密度過高，資源過度分散，無益於教育水準之提升，未來對於部分不符合經濟規模之學校，適度合併或整合，將是必然之趨勢。循此而論，

假使規模經濟、行政效率，甚至是政治酬庸等方為大學整併的主要考量，那麼可以預期的是，在整合過程中對於學術卓越的堅持，將難以力挺於政治、經濟等狂潮衝激當中，導致醉翁之意不在酒的目標錯置。

#### （二）「畫虎不成反類犬」的尷尬

教育部（2001b）依據《規劃因應高等教育發展專案小組研議報告》，公布《推動研究型大學整合計畫》，倡導校內整合與校際整合，其主要目標在於「以專案經費支持研究型大學整合，協助整合國內外優秀人才及資源，在學術領域形成實力堅強的團隊，提升教學及研究活動之品質，必能在國際水準上作競爭，進一步追求卓越」。於此激勵之下，臺灣的公立大學無不競相整併，經教育部之審議，計有臺灣大學校內整合計畫、臺灣聯合大學系統（由清華、交通、陽明、中央四校組成）、成功大學與中山大學的校際整合計畫等方案，獲得2002及2003年度總計二十億元經費之補助。

然大學整併之後，難免必須面臨排山倒海而來的行政管理、協調溝通、折衝斡旋等問題，其間細事繁瑣如麻，往往占據了組織成員大部分的心思，耗損了機構成員大量的精力，也消磨了工作同仁的熱情與耐心，致使其對學術卓越的關注，頗有力不從心之感。甚且，不僅部分投入整合的花費（比如：建置聯絡系統、從事資源協調）可能高於整併之前，悖離提升行政效率的原意，大學行政從教育組織的同僚管理模式轉為企業界的策略計畫模式（王麗雲，2002：117-118），亦可能限制學術自由與彈性、加重學術人員的行政負擔、妨礙學術卓越的追求，更何況管理上的卓越也不等於學術上的卓越。如此而來，既不能確保經濟效益之提升，又不能聲稱學術卓越之達致，此等人仰馬翻之後的雙頭落空，將難逃「畫虎不成反類犬」的尷尬。

## 二、國家霸權與意識型態的滲透與威脅利誘

大體而言，促成高等教育整併的動力，包括三種模式（王麗雲，2002：110-111）：

（一）存活模式——大學經營的危機（破產、招生不足）是促成整併的重要原因之一，其結果往往是以方案或機構的關門、縮編、購併收場，旨在管理頹敗；

（二）成長模式——兩個或兩個以上的組織，相互利用彼此的長處進行整併，



以追求機構的成長與卓越；

(三)誘因模式——大學機構在政府的強力涉入(或靠威脅,或賴利誘)之下,進行非計畫中的整併動作,其成因與其說是出自機構層次的考量,不如說是公共決策層次的考量,此時,組織內部因素的考量將非重點。

自前項所論由政府頒布的各项計畫與報告書觀之,不難發覺我國高等教育之整併,應屬上述之誘因模式,幾乎所有的整併政策皆由國家主導,採政策執行理論中的由上而下(top-down)貫徹執行的途徑。以2001年2月1日正式合併成「嘉義大學」的「國立嘉義師範學院」與「國立嘉義技術學院」為例,其之所以在短時間內成功合併,乃是在教育部編列十億元專案預算,並由政府官員開立競選支票的雙效導向指示之下,於1999年公布《地區性國立大學校院整併試辦計畫》強制促成(戴曉霞,2002:I-2-4)。

經政府介入而促成的大學整併,雖可收其速效,然其對於被併學校成員自主意識的忽略或壓制,以及對於高等教育學術自由所可能產生的衝擊與影響,卻更為批判的政策論述分析所關注:

#### (一)「上有政策、下有對策」的疑慮

「上有政策、下有對策」是「政府/民間」、「上位者/下位者」、「決策者/執行者」之間,權力二元分立的概念,指出雖然前者的權力遠大於後者,後者仍非絕對遵從,而可能根據所處情境的實際條件,以及自身對於政策的主觀詮釋,予以「權變處理」或甚至「陽奉陰違」(王慧蘭,1999:87)。

就「整併」本身的效率與成功機率而言,政府的介入確實能因提供財務與政策上的支助,而促成整併的成功(王麗雲,2002:115),反之則將使整併的過程有如漫漫長路、顛跛崎嶇。然而,政府或政策菁英強力主導的後果,卻也可能忽略弱勢主體的需求、壓迫邊緣論述的發聲,抹煞機構成員作為 Giroux「轉化型知識份子」的機會。使得政策執行者在不得已的情況之下,只得各自表述,以為自己尋出一條生路,因而形成「上有政策、下有對策」的應付局面,所謂「教育政策像月亮,初一十五不一樣,管他一樣不一樣,對我來說都一樣」,便是此等境態之描繪。

詳而言之,不同的機構或單位可能在未加化解相互認同之危機、未能尋得變

革後之支點的情況之下,只是抱持「父母之命、媒妁之言」或「奉子成婚」的心態,為共享「嫁妝」與「聘禮」而半推半就、勉強合併,而事實上則仍各行其是、同床異夢、貌合神離,如此一來,不僅大費周章、浪費資源、徒勞無功,更遑論提升教學品質、達致學術卓越。

#### (二)「被動待命、特色盡失」的危機

依戴曉霞(2002:I-2-7~I-2-12)之歸納與分類,高等教育的整併模式概有聯盟(consortia)、邦聯(confederation/federation)、附屬(affiliation)、合併(consolidation/amalgamation)、兼併(merger/acquisition)等多不勝數之種類,而我國政府強制主導之高教整併方式,卻僅有校際合作、策略聯盟、學校合併等三種,不僅大大減低了整併方式之多元性,也窒礙了學校合作的多種可能性。加以新併學校之校長以官派方式產生之默契,更明顯展現國家霸權高度擴張的意圖,致使改革之後的高等教育僵化依舊、被動依然。如此而來,學校成員的主體自覺只是消失殆盡、創意理想也被消磨一空,非但難以萌生針對學校的高度認同感與歸屬感,更對於高等教育機構的多元並存,戕害至深。

照章行事、依指示而為的結果,將是徹底消弭各校特色,扭曲《大學教育政策白皮書》之原意,例如:強制合併臺灣師範大學與臺灣科技大學,令其朝向綜合型大學發展之同時,正亦漸次消退兩校各在師範體系與技職體系的龍頭地位,又不能保證合併後之綜合大學可與學術卓越之臺、清、交、成等校相互匹敵。只得任其日益模糊自我之定位、飄散失根的靈魂,對於學校自身或社會整體而言,是福是禍,尚難論斷。

#### (三)「朝令夕改、無所適從」的慌亂

近十多年來,我國高等教育改革的重點,從急速擴張到大力整併(王麗雲,2002:106),其間之轉折既速且遽。於此斷然而倉促的一放一收之間,很難不使人眼花撩亂、瞠目結舌,甚至頭暈目眩,頗有莫名其妙、丈二金剛摸不著頭緒之感。

倘思及英美等國之教育改革,可知其多由學者專家、相關人士先依實徵研究結果研擬行動方案,於撰成報告書,甚至形成法案之後,再依推動計畫,循序進行。亦即所有行動皆有跡可尋,絕非憑為政者一己之見,任意而為,是以極少呈

顯如我國「自擴張政策至整併政策」之急速鐘擺現象。細思其理，實不難窺見我國教育政策制訂過程中，人治色彩鮮明，政治與國家霸權現象之蛛絲馬跡。倘欲分析，或可採前述「菁英論」、「政策考古學」等論述分析觀點以為之。

### 三、移植全球經驗而忽略本土脈絡特徵

自1960年代以來，高等教育為因應全球化所帶來的龐大競爭壓力，逐漸步向大眾化、市場化，致使其在量上急速擴張，在質上多元需求，循此而至，重組高等教育的結構乃成必要，是以大學整併成為歐美、紐澳等國調整高等教育結構的主要政策（戴曉霞，2002：1-2-4）。又誠如Beck（孫治本譯，1999：14）之所言，全球化是扭曲市場和國家、經濟和政治的過程，在此風潮之下，地球上無一件區域性的事件，所有的發明、勝利和災難都會涉及全世界，職是之故，我國亦無可自外於此一風潮。只是值此全球化浪潮席捲而來、國際疆界日漸消弭之際，如何在整併高等教育之同時，避免本土特徵招致淹沒、力保在地脈絡之延續，亦即力促全球在地化（glocalization）理想之落實。此外，亦於狂風巨浪激盪橫掃之際，保持理性思維、清晰認知，而不任意受其煽動、隨之起舞，當成政策的批判論述分析之關切重心：

#### （一）「萬般皆下品，唯有『研究』高」的科舉遺毒

倘言文憑主義乃五千年中華文化獨樹一格之所在，當不致招來言過其實之譏。相較於西方社會的多元價值並存、多種高等教育機構（以美國為例，有私立大學、公立大學、二年制社區學院等）並立，東方文化的升學主義、士子思想，造就了「萬般皆下品，唯有讀書（研究）高」的單一價值。循此而至，雖說教育部（2001a：17-18）出版之《大學教育政策白皮書》中明確指陳：「大學的發展，依其規模性質可分為綜合大學、單科大學或學院；依其特色，可有研究型、教學型、社區型。目前，我國依大學法之規定，由各校依國家需要及特色自行規劃，報經教育部核備後實施，並由教育部評鑑之」。然事實上，即便是大學之發展，依其特色及規模性質可有不同的類型，但或許受國人觀念偏差之影響，過去國內各高等教育機構在發展的過程中，多以擴充、升格或改名為目標，致使各校皆以朝向綜合型大學發展為務，且不論自身師資、設備條件，大多企圖發展為研究型大

學，造成資源的浪費及功能的重疊（教育部，2001a：17-18）。

而大學之整併自難脫此一趨勢之外，形成各校無不希冀藉整併以擴大大學校規模，俾利與臺、清、交、成等研究型大學一較學術成就之高下，以爭取更高額的經費補助。諸如此類，或可謂東方文化脈絡下之高等教育整併所獨有，是以參照西方整併政策與措施時，當運用政策論述分析、政策系譜學、政策考古學等觀點，解讀脈絡因素、釐析歷史真相，以避免「橘逾淮而為枳」之窘境。

#### （二）「數大便是美」的迷思

根據官方（行政院教育改革審議委員會，1996：61；教育部，1995：79）說詞，大抵以為透過高等教育機構之整併，可以達致規模經濟之要求，以有效運用資源，提升品質。然細究其要，卻不難發現，豐沛多元的資源固然可以支援較好的空間與設備，但豐富多樣的人力卻不一定保證能在合作當中相互激勵提振，畢竟由外力促成的組織變革並不意味當中的人也能因而洗心革面。事實上，來自相異背景脈絡、組織文化當中的人相互接觸，在經由各種質變與量變之後，是能夠產生各種各樣可能性的，包括內耗與加成，尤其對於向來重視「母校」淵源的中國人而言，更須審慎為之。

更何況，截至目前為止，亦無在地的研究證實規模龐大的高等教育機構，便能有較佳的學術表現（比如學校規模不大的MIT，其學術聲望依舊享譽國際）。甚且，較具代表性的學術指標，如研究論文發表率、國際學術聲望與地位的認可等，也並非整併的短期之內即可奏效（王麗雲，2002：118）。是以，與其沈醉於「數大便是美」的幻想或「多子多孫多福氣」的迷思當中，一味地鼓勵大學整併，不如兼而思索「小而美」、「重質不重量」的可能價值。除此之外，也投注更多心力於吸引人才、鼓勵研究、減少學術研究障礙（如：打破學術僵界、簡化行政程序）等作為之上，或允許多種合作型態之彈性（如公辦民營、短期合作、聯網組織等），應容易達成學術卓越，實現高等教育目標。

## 伍、結語

每一項教育政策之提出，皆被要求同時負載多種或相互抗拮，或彼此含蘊的

價值，然兼容並蓄各種價值的終極理想，卻宛似天方夜譚，僅存於烏托邦當中，是以多數教育政策僅能含納多元價值中之部分，是以亦必存其供作批判論述之空間。以美國總統所倡之教育政策為例，1983年 Reagan 之《國家在危機中》(A nation at risk) 報告書，乃以「卓越」(excellence) 為主要訴求；2002年 Bush 之《沒有孩子落後》(No child left behind) 報告書，則以「公平」(equality) 為其執著，而「卓越」與「公平」之兼顧，卻又往往是大不易。

基此，批判的教育政策分析，並非意圖抹煞所有教育政策的正面價值、顛覆所有教育政策的正當性與合理性。而是希冀出自異於以往的視野，提示政策的制訂者、執行者、影響者、研究者，於推進教育改革、形成政策之同時，保持批判反省、後設思考之自覺，突破結構、意識型態、文化霸權、歷史脈絡、文本疆界之蔽障，益加關注弱勢主體地位之提升，並試圖解放長期牽絆邊緣論述之枷鎖，以透過無宰制的溝通與互動，彰顯人性尊嚴。

最末，儘管透過 Habermas 所謂的「理想言談情境」(ideal speech situation)，猶難生成永遠周到整全、無懈可擊的教育政策，對高等教育整併政策而言，亦復如是。然假若難掩缺憾之教育政策，至少能透過開放論述、理性論辯所達致的共識而確立，並且具備隨時接受批判與解構，再經修正而生成的韌性，則於「質疑、反省、解放、重建」循環圈淬煉之下的教育政策，當益能整全思維、顧及弱勢，應是瑕不掩瑜，「雖不中，亦不遠矣」了！

## 參考文獻

- 王慧蘭 (1999)。教育政策社會學初探。教育研究資訊，7 (3)，頁 87-108。
- 王麗雲 (1999)。臺灣高等教育擴張中國家角色分析。國立中正大學學報社會科學分冊，10 (1)，頁 1-37。
- 王麗雲 (2002)。高等教育整併與學術卓越。載於大學整併理念與策略學術研討會論文集 (頁 106-122)。淡江大學教育政策與領導研究所、高等教育研究中心主辦。
- 行政院教育改革審議委員會 (1996)。教育改革總諮議報告書。臺北：行政院。
- 周祝瑛 (2002)。高等教育整合模式之初探。載於大學整併理念與策略學術研討會論文集 (頁 91-105)。淡江大學教育政策與領導研究所、高等教育研究中心主辦。
- 林佳範 (1999)。現代公民教育、通識教育或批判教育——從哈伯瑪斯的批判理論立論。海峽兩岸「通識教育與公民養成」學術研討會論文。
- 林清江 (1999)。邁向廿一世紀大學教育發展的願景，載於教育部 (主編)，教育改革的理想與實踐。臺北：教育部。
- 孫治本 (譯) (1999)。U. Beck 著。全球化危機。臺北：商務。
- 張建成 (2002)。批判的教育社會學研究。臺北：學富。
- 教育部 (1995)。中華民國教育報告書：邁向二十一世紀的教育遠景。臺北：教育部。
- 教育部 (2001a)。大學教育政策白皮書。臺北：教育部。
- 教育部 (2001b)。推動研究型大學整合計畫。臺北：教育部。
- 教育部 (2001c)。國立大學校院區域資源整合發展計畫。臺北：教育部。
- 郭實淪 (2000)。由生態教育理念探討弗拉瑞 (Paulo Freire) 的教育學理論。中大社會文化學報，11，頁 1-28。
- 彭秉權 (譯) (1999)。McLaren, P. 著。批判教育學。通識教育季刊，6 (2)，頁 109-155。
- 黃煜文 (2000)。傅柯的思維取向——另類的歷史書寫。臺北：國立臺灣大學文史叢刊。
- 游美惠 (2000)。內容分析、文本分析與論述分析在社會研究的運用。調查研究，8，頁 6-42。
- 鄭宏財 (2002)。從傅柯的權力微物理學觀點分析學校行政組織權力的運作與啓示。載於第一屆臺灣博士生教育行政學術論文研討會論文集 (頁 120-137)。臺南：國立臺南師範學院國民教育研究所。

- 戴曉霞 (2002)。高等教育整併類型之分析。載於推動高等教育整合與提升高等教育競爭力學術研討會會議手冊 (頁 I-2-1~I-2-22)。中華民國比較教育學會主辦。
- 譚光鼎 (1998)。社會與文化再製理論之評析。教育研究集刊, 40, 頁 23-48。
- 譚光鼎 (2000)。國家霸權與政治社會化之探討——以「認識臺灣」課程為例。教育研究集刊, 45, 頁 113-137。
- 蘇峰山 (1997)。權力/知識/主體: Foucault 批判思考的基本問題架構。東吳哲學學報, 2, 頁 209-218。
- A Husser, L. (1976). *Essays on ideology*. London: Verso.
- Apple, M. W. (1993). *Official knowledge: Democratic education in conservative age*. New York: Routledge.
- Becher, T. (1989). *Academic tribes and territories: Intellectual enquiry and the cultures of disciplines*. Bristol, PA: The Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- Cibulka, J. G. (1994). Policy analysis and the study of the politics of education. In *Politics of education association yearbook 1994*, 105-125.
- Foucault, M. (1991). *Discipline and punish*. London: Penguin.
- Fowler, F. C. (2000). *Policy studies for educational leaders: An introduction*. Upper Saddle River, NJ: Merrill.
- Gale, T. (2001). Critical policy sociology: Historiography, archaeology and genealogy as methods of policy analysis. *Education Policy*, 16(5), 379-393.
- Giroux, H. (1983). *Theory, resistance, and education: A pedagogy for the opposition*. South Hadley, MA: Bergin & Garvey.
- Giroux, H. (1992). *Border crossings: Cultural workers and the politics of education*. New York: Routledge.
- Grindle, M. S. & Thomas, J. W. (1991). *Public choice and policy change*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hill, M. (1997). *The policy process in modern state*. New York: Prentice Hall.
- Janks, H. (1997). Critical discourse analysis as a research tool. In Marshall, J. & Peters, M.

- Education Policy*, 49-70. An Elgar Reference Collection.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). New York: Harper Collins College Publishers.
- March, J. G. & Olson, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*.
- Marshall, J. D. (1995). Needs, interests, growth, and personal autonomy: Foucault on power. In Kohli, W. (Ed.), *Critical conversations in philosophy of education*, 364-378. New York: Routledge.
- McLaren, P. (1994). *Life in schools: An introduction to critical pedagogy in the foundations of education* (2nd ed.). New York: Longman.
- Morrow, R. A. & Torres, C. A. (2002). *Reading Freire and Habermas: Critical pedagogy and transformative social change*. New York: Teacher College, Columbia University.
- Peters, M., Marshall, J. & Fitzsimons, P. (2000). Managerialism and educational policy in a global context: Foucault, neoliberalism, and the doctrine of self-management. In Burbules, N. C. & Torres, C. A. (Eds.), *Globalization and education: Critical perspectives* (pp. 109-132). New York: Routledge.
- Remmling, G. W. (1973). *Towards the sociology of knowledge: Origin and development of a sociological thought style*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Taylor, S. (1997). Critical policy analysis: Exploring contexts, texts and consequences. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 18(1), 23-35.
- Walzer, M. (1991). The politics of Michel Foucault. In Hoy, D. C. (Ed.), *Foucault: A critical reader*. London: Basil Blackwell.
- Weiler, K. (1988). *Women teaching for change: Gender, class & power*. New York: Bergin & Garvey.