

姜添輝(2012)。新自由主義對高等教育發展與治理模式之影響。(中國)清华大学教育研究, 4, 51-61。(CSSCI)

新自由主義對高等教育發展與治理模式之影響  
姜添輝

國立台南大學教育學系教授兼系主任  
台灣教育社會學學會理事長  
[thchiang@mail.nutn.edu.tw](mailto:thchiang@mail.nutn.edu.tw)  
0920398756

**摘要**

本文將剖析新自由主義對高等教育的影響，此派學者認為市場競爭原則才能提升效能並確保品質，因而須引進私部門的管理法則以提升公部門的運作成效。為達到確保自由市場的競爭機能，應增加國家權威，但此種權威侷限於創造自由市場機能，而非提供公共服務職能。此種企業主義的市場邏輯不僅影響經濟與政治面，同時也影響高等教育的發展與管理型態，許多國家的高等教育政策已從精英模式走向大眾甚至普及模式。在管理型態則是從學術自主轉向績效原則。此種轉變彰顯出，市場邏輯已逐漸成為教育管理的核心思維，

關鍵詞：全球化、新自由主義、新管理主義、高等教育

A Critique on the Influence of Neo-Liberalism on Higher Education Development

Dr. Tien-Hui Chiang  
Chairperson & Professor  
Department of Education, National University of Tainan, Tainan, Taiwan  
[thchiang@mail.nutn.edu.tw](mailto:thchiang@mail.nutn.edu.tw)

**Abstract**

A lot of societies have stepped into a new era of globalized system. This system has produced a profound influence on both economic and political aspects. Its influence further extends to the development of higher education and its management. In terms of enlargement, higher education system in many countries, which take the assumption of neo-liberalism, has shifted from the mode of elite to the mass one. Furthermore, the core value of globalization, neo-liberalism, has dominated the operation of this system, as witnessed by the phenomenon that the administrative

rules of private sector becomes a new dogma to run public sector. Such a change shows that market philosophy has gradually developed as a core idea for running higher education. This change can be viewed as a result of neo-liberalism, contending that a free market mechanism is able to improve efficiency and service quality. Therefore, the state needs to be bestowed itself more authority not for providing public service but creating a free market. What we can see is that neo-liberalism has created a new thought for running higher education system.

Keywords: neo-liberalism, new managerialism, higher education

## 壹、前言

當前社會已邁入全球化的新紀元，此一體系將許多國家融入相互關聯的經濟體系，此種現象的產生往往需求參與者具有對應的概念，如此才不致由於被迫行動而導致體系瓦解的危機。所以全球經濟體系的穩定運作需求相關的價值概念，相關學者指出，新自由主義（neo-liberalism）是支撐此一體系的主要信念，並且由於工業先進國家在全球化經濟體系可獲取更多資本利益，所以這類國家更積極擴張此一體系，此種企圖往往需求對應的價值信念，因此這類國家，特別美國便積極輸出自由市場的信念。具體可見的現象是，一些國際組織特別是 OECD 已成為其馬前卒，亦即強力倡導新自由主義的信念，其要點是自由市場足以產生客觀性的競爭原則，進而迫使其成員自我提升，諸如效能與品質。此種市場邏輯重新界定國家角色與權限，以往國家肩負提供公共服務的責任，但是新的看法是，公共服務難以契合多樣化的個人偏好，所以此種作法難以收到預期成效，同時將扭曲自由市場的競爭機能。此種新角色進而重新界定政府權威，不同於古典自由主義者反對政府權威，新自由主義者持相反的看法，但是僅將此種權威界定於開創與維持自由市場的運作，但是應縮公共服務的權限。由於新自由主義著重於效能，所以力倡應以企業運作法則改造效能不彰的公部門，此種新管理主義或公共管理主義著重於企業主義的績效原則。此種思維導引出的高等教育政策是，開放私人興學以將原有的高等教育體系轉變為半市場化的型態，進而藉由競爭機能以改善公立高等教育體系效能不彰的缺失。上述要點顯示，全球化經濟體系背後哲學的新自由主義陷落於狹隘的效能原則，然而當前的現象卻是產生強大的影響力。因此本文將剖析新自由主義的內涵以及對高等教育的可能影響。

## 貳、全球化經濟體系的興起

當前已邁入全球化經濟體系的新紀元，此一體系有許多明顯的特徵，第一是從國際化的對立競爭轉向全球化的攜手合作（戴曉霞，2002），第二是市場規模明顯擴張，這乃由於經濟利益改變許多國家的政治思維，例如在 1979 到 1985 年間，工業先進國家從對立衝突轉向經濟整合的型態，並且從 1985 年起致力於產品出口，1990 年起，許多社會主義國家也開始融入全球性的經濟體系（Frieden,

2006)。第三是，資訊傳輸愈加快速，這由於網路科技不僅加速訊息傳輸的速度，並且提升跨國企業的營運效率並降低其成本（Frieden, 2006）。第四個特徵是，全球資金與技術流通，從 1980 年代起許多西方先進國家仿效美國採取赤字預算，並以發行國債方式籌措資金，進而提供全球資本流通的平臺，上述網路技術更加速此種流通，同時也帶動技術的全球流通（Frieden, 2006; Glyn, 2006）。

由於全球化經濟體系規模擴張的結果帶來巨額資本利益，因而吸引許多國家加入此一體系(Dale, 2003)。儘管如此，這僅能視為結果面的影響，因為全球化體系規模擴大後才有巨額的經濟利益，所以應關注影響此一體系擴張歷程的成因。全球化經濟體系在 1980 年代起開始產生明顯的擴張，因為此時美國 R. Regan 以及英國 M. Thatcher 政府大力倡導新自由主義的思維。但是，Giddens(2002)認為，儘管美國與先進國家具有較大的國際影響力，但卻無法單獨支配全球化經濟體系。因此就如 Gramsci (1971) 所言，需求創造主流價值才能驅動社會成員的行為。所以一些學者便認為，運作全球化經濟體系的根本要素是，使各國認可此一體系的價值，進而產生支持性行動，因此創造相關的價值體系不僅有利於推動全球化經濟體系，並且也使此一體系得以有穩定性的發展 (Robertson, Bonal and Dale, 2006)。在此種價值建構的歷程中，美國扮演相當積極的角色，因為全球化經濟體系存在可觀的資本利益，所以世界體系與資本主義產生密切結合 (Wallerstein, 2004)。再者，美國是典型的資本主義國家，並且美國堅信全球經濟體系有利於美國出口，同時亦可提升此一體系會員國的文明化程度 (Stiglitz, 2002)。這些因素使美國積極推銷新自由主義的思維，因此美國往往扮演如同跨國公司的角色，以輸出全球化價值觀到輸入國家 (imported country) (Wallerstain, 2004)。

在 21 世紀初期的今日，從後二次大戰時期起，以當前世界帝國主義中心的名義，美國是促進全球資本擴張的支配性機構，美國是一個跨國公司……基於扮演世界資本主義的領導中心，因此跨國公司與銀行已變成全球資本擴張與資本累積的主要工具。(Berberoglu, 2003: 125)

美國採取的主要策略是透過區域以及國際性組織，對外傳輸新自由主義的思維。由於美國是經濟合作與發展組織 (OECD: the Organization for Economic Co-operation and Development) 的最大贊助國，所以 OECD 幾乎成為美國的傳聲筒 (Rizvi and Lingard, 2006)。儘管世界貿易組織 (WTO: World Trade Organization) 的憲章賦予成員國均等地位，但是仍服務工業先進國家的利益，因為這些國家特別是美國藉由其強大的經濟影響力，實質影響 WTO 會員國之間非正式會議的共識，此類共識往往是作為發展 WTO 政策的基礎 (Robertson, Bonal and Dale, 2006)。世界銀行 (WB: the World Bank) 以及國際貨幣基金會 (IMF: International Monetary Fund) 從 1980 年代起也經常傳播新自由主義的思維，進而整合許多國家於全球化體系中。

凱因斯取向強調市場失靈以及政府角色是創造工作機會，原本 IMF 採取此種取向，但在 1980 年代卻被自由市場的真言所取代，部分乃由於華

府的新共識，它是 IMF、WB 以及美國之間的共識，他們認為此種共識是  
有利於發展中國家所需的更好政策。(Stiglitz, 2002: 16)

經由這些區域與國際組織的推波助瀾，最後新自由主義的思維轉變為普世價值，因而使許多國家支持全球化經濟體系。

在新自由主義觀念與結構背後的主要驅動力量，已經是經濟的全球化，  
全球化已經見證了國家經濟被整合於一個相互關連的全球經濟，此時製造  
業已被國際化，並且資本在國家之間經常是立即的自由流通……其結果  
是，全球經濟的管理機構——國際貨幣基金會（IMF）以及從 1945 年起世界  
貿易組織（WTO）已被整合到新自由經濟秩序之中，此種經濟是基於  
自由市場與自由貿易的原則，因此全球化已經與新自由主義結盟並運作。  
(Heywood, 2003: 56)

上述分析顯示，全球化經濟體系背後的思維是新自由主義，透過區域與國際  
性組織的宣傳，新自由主義轉變為普世價值，因而順利推展全球化經濟體系。由  
於新自由主義是全球化經濟體系的背後思維，所以接續段落將剖析新自由主義的  
要義。

### 叁、新自由主義

新自由主義力主自由市場的重要性，但是同時強調政府權威的功能，然而此  
種功能並非在於提供公共服務，而是以政府權威排除阻礙自由市場的阻礙。力倡  
自由市場的主因是，這派學者認同古典自由主義學者的論點，亦即社會成員具有  
理性判斷的能力，進而能採取有利自身的行動，同時也認為社會成員有不同的偏  
好，其中的差異化難以匯流成共同事務，因此政府提供的公共服務便無法契合此  
種個人化的偏好。此種落差指向公共服務難以達到預期成效，致使產生資源浪費。  
由於這派學者認為自由市場產生相互競爭的機能，所以企業必須自我提升效能與  
確保服務品質，才能在此種競爭情境中脫穎而出。相對而言，政府部門並無此種  
競爭壓力，導致效能不彰的問題，所以應引進私人企業的績效原則對公部門進行  
改造，亦即所謂的新管理主義或是公共管理主義。下文將剖析上述古典自由主義  
以及新管理主義的相關論點：

#### 一、理性化的個人選擇與政府權威

古典自由主義（classical liberalism）者認定，社會成員具有理性思考的能  
力，所以能採取最有利自身的行動，由於自由市場須回應此種理性化選擇模式，  
所以將產生高度競爭，要在此種競爭市場中求生存，供應者必須藉由提高效能以  
及服務品質，才能獲得消費者的青睞。因此理性化的個人選擇是維持自由市場競  
爭機能的關鍵因素，此種論點偏向個人選擇的重要性，因而貶抑公共服務的意義。  
此種論點與「公共選擇論」有密切關聯性，「公共選擇論」強調個體的偏好與差  
異，並且認為難以將此種主觀偏好轉變為集體化公共服務。如此公部門的服務不  
再界定於關於社會整體的利益或事務，而是轉變為個人的經驗世界。所以政府擴

張其角色的政策，諸如社會服務以及福利措施等皆是違背個人偏好原則，這不但無法契合社會成員的需求，也無法提升競爭與效能（Olssen, Codd and O'Neill, 2004）。

上述分析顯示，社會成員的理性化選擇是維持自由市場競爭機能的關鍵因素，因此自由主義者主張，社會成員應免於國家的干涉，並將國家權威界定於負面層次，所以力主弱化政府權威。不同於此，新自由主義以正面角度看待國家權威，因為國家可從立法與設置機構等途徑，開創更自由的市場：「它訴求於削弱政府的科層性，而非控制」（Olssen, Codd and O'Neill, 2004: 138）。所以增加政府權威才能確保自由市場的競爭機能，進而提升效能與品質。此種關聯性使新自由主義學者不但喜好自由市場，同時也強調政府權威的重要性，亦即基於個體選擇產生的競爭與效率原則，政府應致力於移除阻礙個人自由選擇的障礙（Olssen, Codd and O'Neill, 2004）。

然而，政府權威並非著重於公共服務的層面，而是侷限於經濟效能範疇，因為新自由主義學者認為，自由市場的競爭機能取決於消費者的偏好，政府並無法掌握並轉換此種主觀偏好到集體化的價值判斷型態，所以公共服務並無法契合多樣化的個人偏好。再者，此類學者也反對擴張政府職能以進行社會救濟，他們認為無論任何時期皆有失業，並將之稱為「失業的自然律」（the natural rate of unemployment），亦即失業率是自由市場的正常現象，所以認定政府介入僅可收到短期成效，但是此種介入將扭曲競爭產生的效能與品質機能，致使不利長期發展。同時也批評凱因斯主義（Keynesianism）力主經濟蕭條時政府介入的不當，諸如擴大公共投資造成市場資金氾濫，這將引發通貨膨脹（Olssen, Codd and O'Neill, 2004）。

基於上述自由市場的競爭機能，新自由主義者力主，國家權威只侷限於開創自由競爭的經濟市場，因為此類學者的假定是：「經濟力量應被允許在社會秩序內做更大的自由運作，此種秩序被理解為幾乎能夠自我管理」（Olssen, Codd and O'Neill, 2004: 137）。因此國家的權威僅應配合上述的經濟假定，亦即如何運用其權威以開啓自由市場機能，並且藉由市場機能來提升效能。此種論點將政府視為是新經濟世界的建構者，以及個體需求與利益的守護者。Torres（2006）將此種侷限經濟層面的開放稱之為選擇性解除管制（selective deregulation）。雖然此種論點抨擊新自由主義偏向資本累積的自由與開放，但是也反映出其特性是著重於自由市場的競爭機能。

## 二、新管理主義

由於新自由主義論者肯定自由市場的正面機能，因而將私人企業的法則推論到公部門，倡導公部門的組織再造，因為這類學者認為公部門欠缺自由市場的競爭機能，所以無法有效發揮資源效能。再者，他們認為科層體制的自我利益機會主義將產生忠誠與利益的衝突，其克服之道是將自由市場的競爭原則引入公部門，亦即所謂的公共選擇論（public choice theory），其重點是以私人企業的方式運

作公部門。再者，公共服務的效率應建立於競爭原則，效率又取決於消費者的選擇，所以應將公共服務私有化(**privatization**)以及商業化(**commercialization**)，以提升效能，才能滿足消費者的多樣化需求，所以公部門應進行組織改造以契合多樣化的個人需求：「重新設計公共機構以使他們更精準的反應個體的偏好」(Olssen, Codd and O'Neill, 2004: 155)。因此政府應引進半市場的策略，以產生如自由市場的競爭機能，因為私有化不僅可避免政府的不當介入，並可提升效能(Olssen, Codd and O'Neill, 2004)。

上述私有化的政府組織改造之主要訴求是提升效能，此種效能取向導引出新管理主義的概念，亦即以私人企業的運作法則處理公部門，以提升其效能，此種思維能將成本與利潤的觀點加以正當化，並成為經營教育的鐵律(Lingard, 2000)。

新自由主義者主張，市場如同是社會尊重的最終仲裁者，以此產生的市場方式將能消除政治以及其在教育與社會決定的相關非理性，效能與成本/利潤的分析將成為社會與教育轉變的動力。(Apple, 2000: 64)

其結果是，源自私人企業以強調成本與效益的新管理主義或是公共管理主義(**public managerialism**)之概念，取代過去的均等價值觀(Lingard, 2000)。

由於新管理主義著重於效能，所以績效成為評估效能的依據，此種關聯性進而產生表現力(**performativity**)的思維，Ball(2006)便指出，表現力是做為評估個體產出、生產力或品質的依據，因而能評估與檢視成員在機構組織或是社會的價值程度，此種連結使運作效能產生競爭概念。再者，表現力的產生在於個別單位能做自主性運作，以便能在自由市場中與他人競爭，所以自主性衍生出權力下放的概念，亦即將政府的權限移轉到執行單位，此種作法的目的在於產生私部門的自我管理機制，進而產生效能。

大力倡導權力下放的觀點，但是這種投入並非基於社會民主的假定，而是基於公司管理的一套原則，其對於教育的觀點不僅被公司管理主義所制訂，同時也被市場意識型態所制訂.....

真的，私有化意識型態的觀點是，在一個競爭市場中，服務最好以私人企業方式來經營。(Rizvi and Lingard, 2006: 255)

由此而言，權力下放的目的在於賦予公部門權限，以自我決定的管理方式提升本身效能。此種關聯性顯示，私有化是達成權力下放的關鍵途徑，進而創造出新管理主義或是公共管理主義的機能，以提升效能與品質等的表現力。此種關聯性顯示，新管理主義認定企業主義應成為公部門的運作原則。Torres(2006)便指出，新管理主義導引出的思維是，私有化才能將學校推向競爭市場中，同時以測驗方式才能達到提升水平的目標，此種思維使教育改革轉向能力本位(**competition-based**)取向。Apple(2000)以保守性論述(**conservative discourses**)形容此種教育改革特性：

全球競爭力持續地形塑教育政策與實踐的公共討論，恢復測驗與責任的提案、教育與經濟之間的持續連結、以及執行這些被視為是不可避免

的，保守性論述被全球競爭性的現實所採納。(Apple, 2000: 64-5)

Blackmore (2006) 指出，此種訴求需求強而有力的政府權威，以進行主導教育改革方案，諸如美國的場所本位管理 (site based management)、紐西蘭的學校自我治理 (self governing school)、澳洲的自我管理學校 (self managing school)、英國的津貼學校 (grant maintained school) 等，這些方案的共同特性是，權力下放的學校自我管理 (self-management)，其目的在於使各學校能更彈性的回應市場需求。因此就如後福特主義 (post-fordism) 的特性，責任下放到個人，以提升群體的合作、反思、創造力、生產力等。但是更重要的是，這些方案不僅皆由中央政府進行主導，並且產生教化後的迎合現象，亦即接受競爭力、效能與績效等全球化概念後，這些學校進行自我管理與自我監督，以達到契約的績效管理目標 (Popkewitz, 2000; Säfström, 2005)。

#### 肆、市場邏輯的教育思維

上述分析顯示，新自由主義論者偏好自由市場，其中關鍵因素是此種市場產生競爭機能，此種競爭促使參與者須自我提升效能與品質。此種競爭機能引領的正面效應在全球化時代更為重要，因為全球化體系將許多國家融入相互關聯甚至依賴的體系中，因而全球化經濟體系跨越個別國家的界線，就如前述全球化體系的許多特性已跨越個別國家的主權範圍，進而削弱這些國家的自我控制權，特別是全球化經濟體系帶來可觀的經濟利益，要獲取此種利益時，這些國家往往須調整自身以融入此一體系的需求，諸如在 WTO 憲章架構下，許多會員國幾乎已讓渡關稅的決定權。因此全球化經濟體系不僅融合許多國家的經濟利益，並且也影響到個別國家的發展，因而凸顯國際競爭力的重要性。主觀意識並能強化此種客觀要求的作用力，因為如同先前分析，一些國際機構強力倡導新自由主義的重要性，經由教化途徑，社會大眾逐漸內化相關的概念，因而產生主動迎合的行為模式。由於新自由主義以及全球化經濟體系皆著重於自由市場機能之概念，因此市場邏輯將成為社會運作的新信念，就如同前述分析，企業主義的績效法則轉變為改造公部門的新教條，藉此途徑才能提升公部門的效能，並進而提升國家競爭力。當此種市場邏輯轉變為社會信念時，教育體系也須進行改造，特別是學校是培育人力資本的主要場所，進而影響個別國家的國際競爭力。受到上述市場邏輯法則的影響，教育體系產生教育私有化與商品化的現象，另外國際競爭力與經濟概念連結後，教育目標轉向市場取向的就業能力。下文將分析新自由主義的市場邏輯對教育產生的影響：

##### 一、教育私有化與商品化

上述分析顯示，新管理主義強調市場邏輯與商業價值，因而正當化教育的私有化，所以提供資本利益介入教育的正當平台，這將產生學術資本主義 (academic capitalism) 的現象 (Morrow and Torres, 2000; Rhoades and Slaughter, 2006)。此種學術資本主義改變以往公私分明的界線：

以往是保持公部門與私部門分離的方式來服務公共利益.....但在學術資本主義的知識與學習政權下，公共利益已擊倒這些防火牆，並且使這些非營利機構以及專業人員直接介入私人領域的商界。(Rhoades and Slaughter, 2006: 111)

公部門的企業化足以化解以往公私部門之間利益衝突的問題，新的思維是私有化才是提升公共服務效能與品質的良方，因而使國家脫離公共服務的角色定位：

私有化是一個強而有力的工具，它能將政府在公共政策組合範圍的管理事務去政治化。(Torres, 2006 : 13)

因為當自由市場方可確保效能與品質時，政府介入將阻礙市場的競爭機能，此種思維不僅確立私人企業的地位，同時將政府推向不須擔負公共服務責任的範疇 (Torres, 2006)。由於新自由主義主張降稅，並以削減公共支出以平衡國家預算。然而這類學者又認為教育是培育人力資本的主要場所，所以應強化教育訓練。但降稅後造成國家稅收不足，所以教育私有化不僅可因應政府預算不足的限制，同時亦可達到前述市場化的效能原則，此種趨勢便顯現於高等教育從菁英 (the elite) 模式轉向大眾 (the mass) 型態 (Currie, 2004)。

此種學術資本主義不盡然侷限於教育私有化的範疇，而是將教育改革以及學校定位與運作壓縮到企業主義的商業思維。諸如美國聯邦政府透過立法途徑 (特別是 1980 Bayh-Dole 法)，使大學更易取得研究發現的專利權，以便向企業販售專利，同時也積極補助商業公司型態的大學，以強化大學的學術科學之商業化 (Rhoades and Slaughter, 2006)。

此種政策訴求進而改變學校的定位，教育機構從文化傳遞轉向知識工場 (knowledge factory) (Bok, 2003)，Currie (2004) 指出，上述特性便顯現於澳洲的高等教育，諸如澳洲大學委員會 (Australisn University Councils) 的決策逐漸仰賴於商業思維，此種情境逐漸排除學術圈。上述商業運轉模式進而改變教育內涵，諸如知識的商品化 (commodification)，以及課程的工具主義 (instrumentalism)。Currie (2004) 進一步指出，此種轉變進而影響學校的運作模式，市場化成為教育經營的型態時，傳統價值觀將被棄置，取得代之的是商業運轉模式，所以管理主義 (managerialism) 成為學校的運作法則，其關注焦點是市場取向的績效，而非知識分子的標準，因此公司的管理結構凌駕以往的學術自由，學校的焦點從學術面轉向企業主義 (entrepreneurialism)。Blackmore (2006) 指出，此種企業主義反映出，新管理主義正當化商業邏輯，所以改變學校的運作思維，致使教育被視為國家企業，並且必須以技術理性的方式進行管理，以產出可預期的結果。一些學者認為政府縮減教育經費也強化上述企業主義的影響力，因為稅收不足衍生出績效考評的經費補助原則，此種考評足以改變教育機構的運作模式，特別是高等教育，亦即開始轉向商業或是市場法則，教育視同為商品服務，取決於市場需求以及價格原則。在此種情境下，商業法則開始成為高等教育的運作教條，並且他們在全球市場中競爭，以爭取到其所需的資源。



再者，需更加貼近企業，以尋求研究經費的支持（Bok, 2003; Currie, 2004; Wagner, 2004）。

此種企業主義的效能概念需求強而有力的領導或是管理模式，因而正當化商業模式的科層化控制。再者，商業化的企業取向行爲也需求管理以及基礎組織。這些因素致使許多大學並不是朝向以往學術取向的扁平組織，而是轉向更爲公司模式的科層化組織結構，強調更爲集權式的指揮與控管，成本與績效是學校經營的核心教條（Bok, 2003; Smith, 2004; Rhoades and Slaughter, 2006）。此種轉變不僅於此，同時也改變原有決策圈的人事組合，以往著重於學術專業，現今則是引進企業人士，並逐漸排除學術專業的聲音，同時學校也偏好僱用管理專業人員，這反映出高等教育機構內部的質變，以朝向與企業結合的路徑（Rhoades and Slaughter, 2006）。

上述企業主義的特性顯示出，公共服務企業化的訴求是致力追求短期的商業利益，而非較廣的社會整體利益，以往著重於弱勢階級的教育型態變成不合時宜，所以也非核心議題（Rhoades and Slaughter, 2006）。同時商業利益掛帥的結果終將產生教育商品化的現象（Codd, Gordon and Harker, 1997）。這不僅是教育服務的企業化，同時在全球市場中，教育變成是一種可交易的商品（Chiang, 2000, 2010; 姜添輝，2003，2009b）。

教育是一個能產生巨大收入的潛在項目……因此不令人訝異的是，我們應該瞭解到，在全球競技場中，教育活動就如同是一個潛在性的交易商品。（Robertson, Bonal and Dale, 2006: 235）

## 二、人力資本與就業取向的教育目標

新自由主義學者將全球化經濟體系、國際競爭力、人力資本與教育做直線連結，其論點是全球化經濟體系帶來鉅額利益，但要取得此種利益必須擁有相關的國際競爭力（Lingard, 2000; Stromquist, 2002；姜添輝譯，2005）。此種競爭力不同以往的型態，因爲全球化著重於知識的運用與創新，此種特性將社會推向知識經濟的型態。此種特徵將社會推向知識本位的型態，所以國際競爭力需求高級人才，亦即所謂的人力資本，並改變教育的屬性：

……新的全球經濟需求具有迅速學習以及能用可靠與創新方式工作的工作者。（Morrow and Torres, 2000: 33）

更具體而言，教育投資能提升人才素養與創新能力，特別是契合就業市場的技藝（skill）不僅有利於當事者的就業，也有利於提升生產力，因而能進一步提升國家經濟的競爭力（Olssen, Codd and O'Neill, 2004）。

由於學校是培育人力資本的主要場所，所以各國應投資更多資本於教育，特別是高等教育的擴張。此種倡議不侷限於學術圈，就如先前已指出的，美國透過國際與區域組織積極推銷新自由主義的思維，在此種過程中，OECD 扮演關鍵角色。原本 OECD 是一個單純的經濟組織，然而後來卻逐漸聚焦於教育議題（Morrow and Torres, 2000; Rizvi and Lingard, 2006），其著力點是教育與社會發

展的關連性，教育具有社會流動的功能，在功績主義型態的社會中，影響個人流動的主因不再是家世背景，而是當事者的專業能力（Chiang, 2000），此種社會流動往往受制於經濟層面，致使學校教育的功能較偏向經濟層面，特別是如何藉由人力的培育以促進經濟發展（Chiang, 2000；姜添輝，2009a），所以 OECD 認定教育直接影響個別國家的人力資本之品質，此種品質進而影響其國際競爭力，國際競爭力更影響個別國家的經濟與國力。上述倡議的結果是使許多國家接受新自由主義關於教育與人力資本論的關聯性，所以採取新的教育方針，亦即著重教育如何配合全球化經濟體系需求，以培育相關的人力資本（Stromquist, 2002）。此種關連性使 OECD 致力於說服其會員國大幅擴張高等教育，但是此種擴張並非由政府提供，而是力倡市場機能，這乃由於 OECD 的高級官員大多來自美國華爾街，因而認為新自由主義是提升教育效能與競爭力的萬靈丹（Rizvi and Lingard, 2006）。

上述分析顯示，新自由主義關注於藉由教育來提升人力資本，以強化本身在全球化經濟體系的國際競爭力。此種教育擴張卻需求更多資本投入。然而，前述已說明，新自由主義倡議減稅，並力主以教育私有化的策略來因應政府稅收不足的窘境，同時可免除政府介入後干擾自由市場的機能。此種教育私有化的策略是建立於前述個人理性選擇與教育商品化的複合關係。新自由主義學者將教育視同為商品，因此教育投資屬於個人範疇，亦即個人能做理性估量以求得未來在職場上的最大的回報（Olssen, Codd and O'Neill, 2004）。

此種對個人選擇的偏好使新自由主義學者認定，教育應界定為個人的事務，而非市民權利，教育也無法成為社會邁向先進民主境界的必須性制度化工具。所以教育不應以公共服務型態出現，而須以市場化原則作運作：「所有社會服務被降為私人商品，私人商品只有以個人一個自由市場中運作其理性選擇才可達到」（Olssen, Codd and O'Neill, 2004; 199）。一些學者指出，此種思維剛好契合全球化著重競爭力的市場邏輯，因而改變國家角色的屬性，亦即從福利型態逐漸轉移到經濟層面的資本利益，（Blackmore, 2006; Lingard, 2000）。

總體上，全球化是連結到限縮民族國家的權力以及政治介入，市場成為新的政治學，其特性是強調個體的競爭力，而非團體的競爭力。

（Blackmore, 2006: 214）

此種新思維使國家遠離社會正義與公平的範疇，取而代之的是個人主義，其特徵是個人自我選擇：社會正義的價值觀已被個人選擇的價值所取代（Blackmore, 2006: 218）。所以新的任務是賦予社會成員的的個別性自我效能（individual self-sufficiency），具體而言是連結經濟層面的受顧能力（employability）（Lingard, 2000）。Olssen, Codd and O'Neill（2004）也指出，此種新思維轉移國家權威，從公共服務與社會均等轉移到經濟層面的個體競爭力，所以國家將運作其權威，以將社會成員轉變成富有進取心以及競爭力的企業家。其所要建構的信念是：勞動者應是富有進取心、自我激勵或是自我掌舵（Blackmore, 2006: 213）。此種新信念的主要訴求是職業市場的競爭力，所以

許多學校或是學生轉向追求就業取向的功利主義：

許多政府要大學服務於在全球經濟市場的國家利益，逐漸明顯的趨勢是強調高等教育的實務以及技術價值，當前學生以工具途徑看待大學，以服務於他們個人性以及經濟性的目標。(Currie, 2004: 44-5)

Olssen, Codd and O'Neill (2004) 指出，此種市場化思維強化教育與就業市場的連結，所以教育應有更明確的職業取向 (vocational-oriented)，亦即藉由終身訓練 (perpetual training) 以提升個體的職業能力。這不僅可達到解救個體的目的，同時人力資本的提升也能增進國家的國際競爭力，因此「再訓練」成爲解決國家經濟困境的關鍵途徑之一。Grubb 與 Lazerson (2006) 進一步指出，此種功利導向思維幾乎已成爲許多國家進行教育改革的依據，甚至成爲教育真理 (educational gospel)，此種觀點根植於知識革新已改變勞動市場屬性，它強化工作與知識及訊息的連結。因而教育功能應著重於經濟市場的需求，教育變成著眼於就業準備，因而產生職業主義 (vocationalism) 的概念，此種職業主義使得教育與就業產生更密切的結合。此種概念逐漸轉變爲社會信念，因爲上述教育真理形成的辭令是融合了國家競爭力以及個體向上發展的概念，因而同時涵蓋公與私兩個範疇，所以採取上述職業主義的改革總能兼顧共同以及個人的利益。同時爲因應前述個人多樣化偏好以及理性化選擇，國家不應扮演教育服務的提供者，而是多樣化教育型態的創造者，此種創造並非來自政府本身，而是藉由開創市場機能而發展出多樣化商品 (Olssen, Codd and O'Neill, 2004)。

## 伍、結論

顯然，全球化經濟體系使商品、資本與技術等快速流通，並有利於工業先進國家獲取其中的巨額利益，所以這類國家積極對外輸出全球經濟體系的概念，所見到的事實是，美國藉由一些國際性機構傳播新自由主義的信念，經由此種教化手段，許多國家逐漸接納此種信念，同時全球化經濟體系也帶來可觀的資本利益，進而強化新自由主義的作用。新自由主義認定個人理性選擇能產生自由市場的正面機能，諸如提升效能與確保品質等，同時上述選擇具有高度的紛歧性，所以難以匯流成同一性，因此公共服務並無法契合多樣化的個人偏好，這將導致資源浪費，並且也扭曲自由市場機能，所以這類學者強調，政府權威不在於提供公共服務，而是應排除阻礙自由市場的障礙。公部門需求龐大的社會資源，而且其獨佔性又違背自由市場法則，因此在落實自由市場機能的原則下，政府應運用其權威重新改造公部門，其目標是朝向自由市場機能模式，才能提升效能，因此企業主義的績效原則成爲改造公部門的新教條。此種新管理主義或公共管理主義反映出，新的社會信念是市場邏輯，政府的職責從社會服務的提供者轉向市場機能的監督者與開創者。

此種監督者衍生的新思維是，教育不應視爲公共服務的範疇，亦非公民的基本權利，而是屬於個人偏好的範疇，亦即對於教育投資與報酬等，社會成員能做最佳選擇。此種思維產生的高等教育政策是商品化與私有化，商品化意指教育如

同可交易的商品，並取決於個人偏好的選擇。私有化則是以市場邏輯進行改造，允須私人興學，藉由此種擴張，以將國立大學推向彼此競爭的市場，同時將國立大學推向半市場化的型態，這包括逐漸縮減對國立大學的保護措施或經費，並且引進企業主義的運作法則以改造國立大學的內部組織與效能。

由於教育體系是培育人力資本的主要場所，人力資本又影響所屬國家的國際競爭力，所以要獲取全球化經濟體系的巨額資本利益，則須提升教育體系的競爭力。此種競爭力實質上扣緊市場意識，亦即學生須具有市場競爭力，此種功利主義足以重塑教育目標，新的目標是賦予學生未來在就業市場的受雇能力，這種新信念足以免除國家的公共責任。

新自由主義大幅提升個人主義的作用，因為市場邏輯具有高度的個人主義特性，特別是將成功視同是個人成就範疇。此種個人主義往往牴觸集體主義，因而正當化政府的新角色，就如上述指出的，政府由公共服務的提供者轉向自由市場的監督者與開創者。此種轉變將忽視既有結構性的不公平，因而擠壓弱勢群體的生存空間，但是上述個人主義高漲的結果將足以正當化此種結構化不公平。然而，透過教化途徑，大部分社會成員已內化新自由主義的概念，諸如個人主義、競爭力、效能、自我提升等，此時，這些概念往往成為他們的生活哲學，失敗被視為社會的共同負擔，亦即阻礙國家發展的絆腳石，然而其改善之道卻非政府的責任，因為失敗是根源於當事者企業性進取心不足，所以他們須自我提升，將他們推向彼此競爭的型態將可有效治療此種個人化的動機缺陷。由於失敗是社會的負擔，所以無法進行自我提升與改造者不僅需為自我負責，也須為社會負責，致使他們成為社會貶抑的對象。

#### 參考文獻:

- 姜添輝（2003）。我國大幅擴充高等教育規模的商品化危機。*比較教育*，**54**，29-79。
- 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）：*比較教育論述之形成*（pp. 85-106）。台北：高等教育。
- 姜添輝（2009a）。英國教育。載於楊深坑（主編）：*比較與國際教育*（PP. 111-169）。台北：高教。
- 姜添輝（2009b）。台灣高等教育的發展與不均等問題。*北京清華大學教育研究*，**109**（3），49-58。
- 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），199-231。
- 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). N.Y.: Routledge.
- Ball, S. (2006). *Performativities and Fabrications in the Education Economy*:

- Towards the Performative Society. In H. Lauder, P. Brown, J. Dillabough and A. Halsey (eds.), *Education, Globalization & Social Change* (pp. 692-701). Oxford: Oxford University Press.
- Berberoglu, B. (2003). *Globalization of Capital and the Nation-State: Imperialism, Class Struggle, and the State in the Age of Global Capitalism*. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Blackmore, J. (2006) . Localization / Globalization and the Midwife State: Strategic Dilemmas for State Feminism in Education. In H. Lauder, P. Brown, J. Dillabough and A. Halsey (eds.), *Education, Globalization & Social Change* (pp. 212-227). Oxford: Oxford University Press.
- Bok, D. (2003) . *Universities in the Marketplace: The Commercialization of Higher Education*. Princeton: Princeton University Press.
- Chiang, T.H. (2000). A Study on the Relationship between Educational Achievement and Social Mobility in Taiwan. *Educazione Comparata*, 41, 5-24.
- Chiang, T.H. (2010). The Influence of Sino-Culture on the Meanings of University Diplomas in Taiwan: The Cultural Gap between the West and Taiwan. *Journal of Global Economy*, 6(5), 331-345.
- Codd, J. Gordon, L. and Harker, R. (1997). Education and the Role of the State: Devolution and Control Post Picot. In A.H. Halsey, H. Lauder, P. Brown and A.S. Wells (eds.). *Education, Culture, Economy and Society* (pp. 263-272). Oxford: Oxford University Press.
- Currie, J. (2004) . The Neo-Liberal Paradigm and Higher Education: A Critique In J.K. Odin and P.T. Manicas ( eds. ) , *Globaization and Higher Education* ( pp. 42-62 ) . Hawai: University of Hawai's Press.
- Dale, R. (2003). Globalization: A New World for Comparative Education? In J. Schriewer (ed.), *Discourse Formation in Comparative Education* (2<sup>nd</sup> revised edition)(pp. 87-110). Oxford: Peter Lang.
- Frieden. J. (2006). *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century*. N.Y.: Norton.
- Giddens, A. (2002). *Runaway World: How Globalization Is Reshaping Our Lives?* London: Profile.
- Glyn, A. (2006). *Capitalism Unleashed*. Oxford: Oxford University Press.
- Gramsci, A.( 1971 ). *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. N.Y.: International Publishers.
- Grubb, W.N. and Lazerson, M. (2006) . The Globalization of Rhetoric and Practice: The Education Gospel and Vocationalism. In H. Lauder, P. Brown, J. Dillabough and A. Halsey (eds.), *Education, Globalization &*

- Social Change* (pp. 295-307). Oxford: Oxford University Press.
- Heywood, A. (2003). *Political Ideologies* (3<sup>rd</sup> edition). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lingard, B. (2000). It is and It Isn't: Vernacular Globalization, Educational Policy, and Restructuring. In N.C. Burbules and C.A. Torres (eds.), *Globalization and Education: Critical Perspectives* (pp. 79-108). N.Y.: Routledge.
- Morrow, R.A. and Torres, C.A. (2000). The State, Globalization, and Educational Policy. In N.C. Burbules and C.A. Torres (eds.), *Globalization and Education: Critical Perspectives* (pp. 27-56). N.Y.: Routledge.
- Olssen, M., Codd, J. and O'Neill, A. (2004) . *Education Policy: Globalization, Citizenship and Democracy*. London: Sage.
- Popkewitz, T. (2000). Reform as the Social Administration of the Child: Globalization of Knowledge and Power. In N.C. Burbules and C.A. Torres (eds.), *Globalization and Education: Critical Perspectives* (pp. 157-186). N.Y.: Routledge.
- Rhoades, G. and Slaughter, S. (2006) . Academic Capitalism and the New Economy: Privatization as Shifting the Target of Public Subsidy in Higher Education. In R. Rhoads and C.A. Torres (eds.) , *The University, State, and Market* (pp. 103-140) . Stanford: Stanford University Press.
- Rizvi, F. and Lingard, B. (2006). Globalization and the Changing Nature in the OECD's Educational Work. In H. Lauder, P. Brown, A. Dillabough and A.H. Halsey (eds.). *Education, Globalization and Social Change* (pp.247-260). Oxford: Oxford University Press.
- Robertson, S. Bonal, X. and Dale, R. (2006). GATS and the Education Service Industry: the Politics of Scale and Global Reterritorialization. In H. Lauder, P. Brown, J. Dillabough and A. Halsey (eds.). *Education, Globalization & Social Change* (pp. 228-246). Oxford: Oxford University Press.
- 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), pp. 583-593.
- Smith, C.W. (2004) . In J.K. Odin and P.T. Manicas (eds.) , *Globalization and Higher Education* (pp. 69-81) . Hawai: University of Hawai's Press.
- Stiglitz, J.E. (2002). *Globalization and Its Discontents*. London: W.W. Norton & Company.
- Stromquist, N.P. (2002). *Education in a Globalized World*. Oxford: Rowman & Littlefield.

- Torres, C.A. (2006). Globalization and Higher Education in the Americas. In R. Rhoads and C.A. Torres (eds.), *The University, State, and Market* (pp. 3-38). Stanford: Stanford University Press.
- Wagner, P. (2004). Higher Education in an Era of Globalization: What Is at Stake? In J.K. Odin and P.T. Manicas (eds.), *Globalization and Higher Education* (pp. 7-23). Hawaii: University of Hawaii's Press.
- Wallerstein, I. (2004). *World-Systems Analysis*. London: Duke University Press.