

專書導讀

課程研究

14卷2期 2019年9月 頁107-113

他山之石可以攻錯？ 全球化與地方脈絡下教育政策之借用與改革

劉子彰



書名：政策借用與教育改革——全球化過程與地方脈絡（*Policy Borrowing and Reform in Education: Globalized Processes and Local Contexts*）

編者：Laura M. Portnoi

出版社：Palgrave Macmillan

出版日期：2016年8月

本書對於全球化過程中教育改革和政策的借用相關議題提供一個基礎的認識。全球化對於教育政策有深遠的影響，尤其是對發展中國家之教育。全球化的影響已不僅止於政治層面，甚至已深入到生活層面。猶記筆者公費留學剛到美國唸書時，就已選修著名教授M. Peters和F. Rizvi合開的全球化課程，當時兩位教授於課堂上常會彼此互動論辯，激盪出許多火花，也讓學生對於全球化有更多層面的觀點與思維。課堂中的學生來自世界各地，全球化議題的討論更顯得如此貼近實際生活，課堂之餘，學生的交流也確實感受到全球化和在地化並存融合的氛圍。現今各國的教育政策或多或少會受到全球化的影響，而如何因應全球化與在地化並融入成為教育政策的過程，值得教育研究和工作者深入理解與批判反思。本書是L. M. Portnoi教授所著，內容主要探討全球化和在地化對於教育政策的借用和改革的影

響，亦提出理論基礎和許多案例，是一本闡述全球化相關議題的書籍。以下分別就各章節做簡單的介紹與評論，並於文末提出全書之評析。

第一章〈了解全球化〉（Understanding globalization），作為一個開場章節，透過歷史的視角，說明全球化的過程與影響。第一章提供一個全面性對全球化的概述，作者從政治、經濟、社會、文化、科技和環境等層面來說明全球化的開展，亦列舉全球化的相關理論與爭論，讓讀者先有一個全球化的基本概念。本章從歷史的觀點出發，探討全球化發展脈絡，也點出全球化過程的複雜性及其所引出的許多爭議，如優勢的北半球對南半球的影響力可能造成的霸權壓迫。同時，作者提出多元的觀點，無論是批判或從正反兩面的論述，讓讀者有個初步的概念。對於想對全球化議題有基礎概念的讀者，本章能提供一個導言的效果，可掌握全球化的影響與一些重要的基本概念。

第二章〈為何要研究全球化？發展者、行動者、反抗者〉（Why study globalization? Developments, actors, resistance），對於全球化的發展和影響有進一步地探討。本章節探討的議題相當多元，例如：在經濟全球化的背景下，因全球新自由主義和市場化的影響，國家福利政策與價值觀亦受到的挑戰；經濟生產思維從福特主義（Fordism）到後福特主義（Post-Fordism）的轉變，促使整體經濟文化的轉變；全球知識經濟的興起，加上國際的移動力和跨國整合帶來社會變化。此外，本章亦探討政府治理的新思維和轉變，尤其出現了跨國或區域的組織管理及治理，也提出科技發展（尤其資訊科技）的推動更進一步地促成全球化。北半球相較於南半球更容易使用資訊網路資源，也造成數位落差，讓北半球具有全球化優勢，科技的發展落差促使了優勢科技國家對其他國家的影響力。在全球化新自由主義（neoliberalism）的影響下，市場開放改變了國家政策從福利觀點轉向市場觀點，亦探究了華盛頓共識（Washington Consensus）和後華盛頓共識對於指引全球化發展和助長全球化的影響。1970年代後，西方自由世界，尤其是英國和美國的新自由主義對於世界有深遠的影響，作者提出跨國組織和企業對於推動全球化及國家治理的影響。這類跨國際的影響在不同國家或地方社會脈絡中會有不同的反應，無論是推廣者或受推廣者，對於全球化的影響會有接受或抗拒的行為出現。第二章主要在說明全球化的影響與價值，也進一步引申出後續章節中為何要探究全球化的影響。作為教育工作者，對於全球化和當地之互動影響的理解，有助於探討教育政策的發展與挑戰。

第三章〈理論化全球化〉（Theorizing globalization）主要在探討全球化的相

關理論。這些理論多是從不同領域發展而來，並進一步延伸影響到教育層面，本章探討的理論包含：現代性、後現代、人力資源、世界體系、世界文化（又以新制度主義（neoinstitutionalism）為代表）、文化取徑（approach）、全球資本主義、全球化帝國主義、網絡理論、時空理論、跨國理論、全球治理、後現代主義、後殖民主義等，作者更進一步探討去領域化（deterritorialization）、麥當勞化（McDonaldization）、新殖民主義（neocolonialism）、全球在地化（glocalization）、地方全球化（vernacular globalization）等相關議題，以輔助探討全球化的現象和影響。第三章提供讀者許多關於全球化的理論知識，有助於讀者從多重面向和理論來探討全球化和在地化的議題。這些理論對於各種政策研究，尤其是教育政策和教育工作者亦有相當的助益，可提供後續相關研究的指引與參考；對於讀者，也可在本章中了解全球化與教育政策的複雜性，並運用這些理論與議題作為後續相關研究之基礎。

第四章〈全球化與教育〉（Globalization and education）是基於上述章節之脈絡，轉向探討教育在全球化下受到什麼影響。教育無論中、小學或高等教育在全球化的影響下，改變了過往的模式與思維；本章進一步論述市場化和價值的轉變。教育層面上，充斥著商業化（corporatization）、去中心化（decentralization）、私有化（privatization）、選擇權（choice）、課責（accountability）、標準化測驗（standardized test）、資訊革命（information, communication technology, revolution）等，這些概念的出現和過往傳統教育有所不同，也代表著全球化在教育方面的影響。在高等教育層面上，更探討了擴張（expansion）、經費模式的改變與私有化議題、商業化與商品化（commodification）、國際化與學生移動力，以及全球排名與競爭力。作者在本章提出後華盛頓共識對於教育政策的觀點與影響，包含全民教育（education for all）、千年發展目標（the millennium development goals）／永續發展目標（sustainable development goals）、快速軌倡議（the fast track initiative）／全球夥伴教育（global partnership for education）等。此外，也探討了高等教育在全球化和市場化的影響，包含高等教育擴張、財務變化、私有化、商業化、商品化、國際化、學生移動、大學排名、全球競爭力等，提供讀者多面向的觀點，探討當前高等教育全球化的圖像。第四章末也試圖探討教育發展的多元模式，在全球化的潮流中，仍有一些不同的教育模式。近年來，各國教育公共支出的刪減，以及鼓勵私有化和市場化的趨勢，也從已開發國家（尤其英國和美國）推廣至世界各地的教育政策，這樣的影響與產生的挑戰，是教育工作者必須正視與思考

的。

第五章為〈在全球化世界中教育改革過程〉（Educational reform processes in a globalized world），本章主要論述教育改革的過程。作者以政策研究的觀點出發，探究全球化對教育政策的影響。政府透過政策來公開宣稱其政治上的選擇與決定，所以政策的影響也反映出官方的立場，而未被納入政策的議題則為政府不願承諾或承擔的部分。作者在探討1950和1960年代的政策時，也特別說明當時的政策研究是由政府單位主導，且以高等教育的學者為主，同時也介紹了一些相關理論，包含理性選擇（rational choice）、漸進主義（incrementalism）、機構理論（institutionalism）／新機構理論（neoinstitutionalism）、系統理論（systems）、團體決定（group choice）、公共選擇理論（public choice）、菁英模式或理論（elite models or theories），以及近年來流行的（政策或政治）流模式（the streams model）、間歇式均衡（the punctuated equilibrium model）和支持聯盟框架（the advocacy coalition framework）等。在本章末，作者針對從上而下和從下而上的模式，甚至所謂「基層官僚」（street-level bureaucrats）在政策實際執行上的影響提出論述，探討全球化的教育政策制定過程相關政策實施階段中強制與代理問題。作者也探討了公共政策的研究模式和理論，如引用D. Phillips與K. Ochs的四階段政策借用模式，探討政策在跨時空的連結與借用，以及其對政策研究分析的運用。對於政策的借用和引用，讀者可從此了解政策如何從全球化中轉化到個別國家中。此外，本章對於第一線行政人員對於政策的影響亦有論述，讓政策制定者可以進一步思考如何規劃落實政策的實務層面。

第六章〈教育政策制定的借用與出借〉（Mapping educational policy borrowing and lending），強調政治在制定政策借用過程的影響。作者試圖釐清政策轉移（policy transfer）、政策借用（policy borrowing）、政策出借（policy lending）、政策吸引（policy attraction）、政策學習（policy learning）、政策擴散（policy diffusion）等概念，並指出政策借用與出借之間的連續性具備了強制性和自願性轉移。國家在有意圖進行政策轉移時，往往會有快速調整或象徵性的引用，以符應特定的政治意圖。政策的借用或許在原國家未必是成功的，有時是反映國際上的規範或符合某些任務性需求。國家能出借其政策，也有政治動機可顯示出政策具有價值，並值得他國仿效。作者在本章也提出了後殖民主義和國際機構治理的觀點，探析政策的擴張和最佳借用方式，並提出了五個個案研究來說明政策引用的動機和出借，提供讀者了解政策的借用過程和影響。第六章末，作者提出政策的借用與出借

的複雜性，牽涉到多方向的轉移、全球化和在地化的抗爭，以及地方脈絡的影響，讀者可由此理解政策借用過程的複雜性和考量，有助於探究全球化下政策的借用。

第七章〈教育改革和政策借用的模式〉（Patterns of educational reform and policy borrowing）論及研究全球化中教育改革和政策借用，作者從過往文獻中提出五個重要模式，並涵蓋了政策制定過程的各階段，提出相關案例以輔助了解各模式的實際情況。第一個模式為新自由主義的市場化、開放與私有化概念，此模式影響了標準化教育、品質保證和去中心化，也為後福特主義全球知識經濟的教育做準備；第二個模式為「最佳實施」（best practices），係透過外在資源來進行變革，是許多教育改革的模式，而這樣的借用模式往往也牽涉到國際組織的影響；第三個模式為政策制定者和政府會強調脈絡的因素，其中包含了更廣的脈絡、學校文化和國家教育基礎建設；第四個模式為缺乏對政策執行的教育者的關注，在此模式下，許多是從上而下的政策，缺乏對於現場執行者的需求和專業經驗，使得政策實施的各階段受到影響，政策實施時，也可能忽略了第一線教育工作者缺乏相關的專業訓練和專業成長；第五個模式則是地方採用全球化的變革，尤其地方全球化的情形，作者最終亦提出教育改革在全球化脈絡的反思。此外，第七章也道出亞洲幾個國家受到新自由主義的影響，以及全球競爭力思維所驅動的教育改革，歐盟於「波隆納進程」（Bologna Process）中的高等教育也引用了市場化概念。不過，作者再次提出了第一線教育工作者及教育政策實施的影響，引用了一些國家的政策與經驗，說明由上而下的教育政策成功與否需要依靠第一線實施者的執行與配合。全球化的政策借用，在政府的實施過程中，也應依據當地的社會文化脈絡而有所調整改變。

第八章〈評估全球化對教育和教育政策改革的影響〉（Assessing the impact of globalization on education and educational policy reform）對本書做出綜合評論。作者提出全球化其他可行的方式，尤其是對地方適用全球化的可行性，也提出除了由上而下，尤其全球新自由主義影響的強制力，許多反動從下而上的力量也影響著教育改革。由此可見，全球化的兩方影響，由上而下的全球化對於個別國家或地方的影響；同時另一股從下而上的反抗全球化的批判力量，作為回應全球化影響。這兩股力量對於教育政策改革形成壓力，同時也會對教育政策有著不同程度的影響。對於研究教育政策者而言，無論全球化是由上而下或由下而上的因應影響，本章可提供探究教育政策的基礎。作者亦提出全球化的重要性與發展，以及對於教育政策的變革有哪些影響。Rizvi與Lingard（2010）指出全球化的複雜與多樣貌，所以很難確切地切割全球化的歷史發展。作者從理論和政策研究層面出發，並提出各國案例，

說明在全球化下政策借用的情況。無論是研究生或對全球化議題有興趣的學者，本書除了提供基礎知識外，也提供了許多豐富的案例。

在探討全球化和新自由主義的影響方面，在新自由主義下的全球化也帶出了全球市場化的概念，尤其受到政治影響推廣到全世界（Steger, 2013），這波潮流是從1970年代或1980年代就已日益明顯。誠如本書所提及，各種國際組織也透過一系列的指標、評鑑、測驗、研究報告等，推廣特定觀點的全球化，透過政治經濟的力量，鼓勵發展中國家轉變為已開發國家，而此過程中正是經歷了全球化，甚至包含新自由主義的影響，強調全球的市場競爭。經歷數十年的新自由主義全球化之後，近幾年威權民粹（authoritarian populism）興起，無論是英國的脫離歐盟或是美國川普（Donald J. Trump）總統具爭議的教育政策，均有後全球新自由主義的思維蔓延著（Peters, 2018）。這樣的轉變值得教育工作者留意，接下來的全球化發展對於教育政策的影響為何。在某種程度上，此轉變是對於過往全球化的反動，而新的全球化模式、在地化或草根性質的潮流對於教育政策的借用或影響，值得持續觀察與研究。

綜言之，本書提供許多全球化與教育政策的相關理論及案例，讀者可在認識全球化和在地化影響的同時，了解教育政策如何彼此借用與發展；對於日後研究教育政策的制定、發展、實施及全球化之影響，本書亦可提供相當的基礎。本書推薦給研究生和對此議題有興趣的讀者，相當適合研究或課堂使用，對於當前和未來全球化與在地化對教育政策的影響，以及政策的借用與轉移過程，也可以此書為基礎，進一步探索未來的可能性。

參考文獻

- Peters, M. A. (2018). The end of neoliberal globalisation and the rise of authoritarian populism. *Educational Philosophy and Theory*, 50(40), 323-325.
- Rizvi, F., & Lingard, B. (2010). *Globalizing education policy*. New York, NY: Routledge.
- Steger, M. (2013). *Globalization: A short introduction*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- (本篇已授權收納於高等教育知識庫，<http://www.ericdata.com>)

