



第一章 導 論

在當代人類社會生活中，教育與政治是兩個不同的概念；在社會科學的研究上，教育學與政治學也分屬不同的專業研究領域。但是，不論從歷史的軌跡或者從現實生活的角度來觀察，教育與政治卻一直有著相當密切而微妙的關係；教育學與政治學在學術研究的許多方面，也有相當程度的重疊。教育政治學即是一門跨越教育學與政治學的學問，近四、五十年來已發展成為一個獨立的研究學科。

事實上，教育與政治的關係自古以來即密不可分。從人類歷史發展的軌跡來觀察，不論在東方或西方都曾有過許多政治統治者企圖操控教育，利用教育為手段來鞏固其權力或贏取政權的例子。也曾有許多政治哲學家或思想家，本於對國家、民族或政治事務的觀點，努力探索教育應有的原則或作為，以在學理上構建其理想中的社會秩序。從另一個角度來看，在教育領域中同樣也有一些教育的思想家或執行者，掌握了人們對教育的渴求或盼望，而透過其對政治的影響力來遂行其教育改革的意圖。這些行動都曾見諸歷史。

另一方面，教育也曾經努力試圖擺脫政治的干擾。在當代社會，尤其是民主國家之中，主張教育要與政黨政治分開，要求政治的黑手應該遠離教育的呼聲一直不斷。有許多學者甚至認為，這種觀點以及因之而起的若干迷思，更深深拖遲了教育政治學這門學科的發展起碼達半世紀之久。

現代教育政治學的研究，一般公認是從20世紀50年代末期到60年代初期，在美國開始萌芽，並逐漸擴展到歐洲及其他國家。因此，探索這門新興學科發展的脈絡，便不能不先從美國談起。

本章將就教育政治學的起源與發展、教育政治學的意義與研究範圍，以及教育政治學的研究方法，分三節進行討論與分析。



第一節



教育政治學的起源與發展

學術界都承認，教育政治學的發展，無論在理論概念或研究方法上，其知識基礎有相當程度根源於政治學。與政治學一樣，它主要關切的是，在教育領域中的權力（power）、影響（influence）、衝突（conflict），以及「權威性的價值分配」（authoritative allocation of values）（Easton 1965; Wong, 1995, p.21）。甚至，早期有關教育政治學議題的研究，多由政治學者所從事。這些具有政治學學術背景的研究者，將教育視為政治力運作的領域，運用政治學的理論與研究方法，探討教育行政與學校教育中的權力關係。並且，以研究的結果來驗證政治學的理論，或甚至對政治學這門「母學門」（parent discipline）的理論建構產生貢獻。因此，在相當大的程度上，教育政治學在發展初期，原是政治學的一個分支，這種說法殆無疑問。

但是，這樣的研究方向，事實上是在1950年代以後才開始出現。在這以前，儘管政治分析在社會科學的發展上已有相當古老而長遠的歷史，主流的政治學者對所有政府層次的政治行為研究了幾十年，也發展出了許多理論以及大量的實證資料，它在學校教育體系上的應用，卻幾乎完全被忽視。一直到二次大戰之後，研究者才逐漸把注意力轉移到教育領域的決策層次。事實上，在那個年代，對教育政治學有學術興趣的政治學者或研究者，為數仍十分稀少，原因之一是大學政治系所的專任教授，甚少具有公共學校方面的學術專長。

在教育學界的情況也十分類似。雖然在20世紀初葉，教育學界曾經相當熱衷於教育的政治層面，尤其是在進步主義教育（Progressive education）思潮與精粹主義（Essentialists）的相互激盪之下。但是，此時的研究與思想，仍然相當依賴歷史學者，而非政治學者。在這段時期，教育院系的教授或研究者也甚少具有公共政策方面的專長，早期教育學界對政治研究的興趣，多侷限在教育行政（educational administration）的領域。

除了人的因素之外，更值得注意的是社會觀念。一種被統稱為教育「非政治化」（apolitical）的社會觀念，根源於19世紀末，但在20世紀初才全面發生影響。這種觀念呼籲「政治滾離教育，讓學校擺脫政治」（Get politics out of education and get the schools out of politics）（Coleman, 1965, p.11; Iannaccone, 1967, p.7; Mitchell, 1990, p.153），要求留給教育一個不受政治干擾的純淨專業空間。這種觀念深入人心，不僅使得公共教育的政治層面偏離了人們的注意，而且促使了歐美的學術界長期忽略了有關教育領域中政治力互動與價值分配的相關研究。

壹 教育非政治化的迷思

傳統上，教育與政治被認為是不同的兩回事。許多學者或一般社會大眾都認為，學校或其他教育相關的事務都不應該和政治沾上關係。這種想法，在20世紀初期的美國社會尤其盛行。絕大多數的人都主張，學校應該「非政治化」，也就是說，不論學校內的行政或教學，也不論教育行政上任何的 policy 決定，都不應該和政黨政治扯上關係。在他們的想法中，政黨政治是骯髒的（dirty），相反的，學校在另一方面理應是純淨的，應該脫離政黨政治的範圍，避免受其影響。雖然在美國，地方教育行政首長（superintendent）通常經由選舉（elections）產生，教育相關的法案或政策也常訴諸公民複決（referenda），但是當一般應用在教育政策方面時候，這些字眼的本身並不蘊含政治味道（Wirt and Kirst, 2001, pp.29-30）。換言之，在教育界及社會大眾的心目中，這些投票行為都不應該有政黨政治運作。不論學校經營、學區的行政管理或與學校教育有關的決定，都應當保持「政治中立」（political neutrality）。

這種「教育不應與政治混在一起」（politics and education do not mix）的迷思，存在了相當長的時間。其中有兩個理由，使得這種迷思更歷久不衰：第一、社會大眾不希望教育人員參與政治，因此，教育專業人員也不願冒險被認為是潛在的政治性人物。第二、維持這種情況，對他們而言，具有相對利益。因為，保持公共教育，成為在政府的功能中獨具風格的非

政治化形象，將使他們更具合法性，也會獲得更多財稅資源。（Wirt and Kirst, 2001, p.30）

事實上，在那段時期的美國教育界與地方政治人物之間，也的確發生了若干醜聞。許多政客把學校視為禁脔，將學校的人事當作酬庸，將學校的合約拿來當政治籌碼，結黨營私。學區的教育局長（superintendents）即不斷抱怨：「大部分的職位，都是政治決定的」、「幾乎學校中所有的教師都藉由政治力量來取得職位」、「所有的職位都掌握在腐化政客的手中，由他們以最卑劣的原則來私相授受」等等（Tyack, 1974, pp.88-104）。甚至，媒體也不斷爆料指出，教科書的出版商、工程承包商以及學區董事會成員，與不肖地方政客相互勾結，營私圖利。這種情況，更由於美國教育行政制度的「去中央化」（decentralization）及「小選區委員制」（ward-based committee system），而更加惡化（Wirt and Kirst, 2001, pp.30-31）。從整體社會觀感而言，美國一般大眾已經對政治力介入教育有很深的反感，學術界也對這種現象憂心忡忡，改革的呼聲四起，更助長了「教育非政治化」的迷思。

除了這項社會面消極因素之外，從社會人文思潮的角度而言，學者也指出了20世紀初期的三股重大社會發展促使了學校教育的政治層面，逐漸從公眾的意識中消失。米契爾（Douglas E. Mitchell）分析，這三個重大發展是：(1)城市改造的政治運動（the urban reform political movement）；(2)進步主義哲學（a philosophy of Progressivism）；(3)以及科學管理的興起（the advent of scientific management）（Mitchell, 1990, pp.153-156），茲分述如下：

1.城市改造的政治運動：這項公民自覺性的運動不僅成功地讓道德原則適用在城市與地方政府的政治活動中，而且挑戰了族群政治的合法性。這些以社會階級為基礎，代表特殊利益的「機械政治」（machine politics），一直在19世紀的最後幾十年盛行於地方政府。在許多州，這項運動成功地保障了政府公務員的權益，其中包括公立學校教師的終身聘任立法工作。在很多社區當中，這項運動也打破了以小行政區為基礎的選舉制度，把政治的派閥因素從候選人的選擇過程中排除。而且，甚至把與學

校教育有關的選舉或投票，刻意安排在不同的選舉時間，而不與一般以政黨政治為基礎的全州性或全國性選舉擺在同一年舉行。在20世紀前半葉的幾十年間，這項運動成功地降低了教育與一般政治事務的糾結，讓學校教育儘可能不受政黨政治或政治人物的干擾。

2.進步主義哲學的影響：這項思潮，主要是由杜威（John Dewey）等許多知名的教育學者所領導。進步主義提出了一項基本上全新的理性思考，以選擇或決定學校教育方案與政策。進步主義教育家鼓勵學校的專業管理，強調教育的主要目標在於轉變兒童，教育兒童適應由他們自己創造的新社會與經濟現實世界，而不只是單純地把他們父母世代的文化價值或技術知識傳遞給他們。這項主張教育應交由專業管理的思潮，排除了非專業的人士（包括政治人物）對於教育事務的涉入。

3.科學管理的興起：由泰勒（Frederick W. Taylor）及當代其他知名理論家所提倡的這項運動，為地方學區的強勢教育局長角色的發展，提供了堅強的理由。科學管理理論強調，如果科學管理者能夠建立嚴密監督且科層結構分明的學校組織體系，他們就能夠大幅度地增加產能並增進整體的成本效益。管理者可以藉由細心執行的「時間與行動研究」（time and motion studies），以準確決定諸如「班級應該有多大」、「學期應該有多長」，以及「學生應該如何被改變，且應該如何循教育體制予以追蹤」等議題，從而改善學校的經濟效益。這種科學管理思潮的引進，更強化了教育必須交由專業管理的想法。

綜合而言，三股力量的結合實質上剷除了教育當中通俗政治過程的合法性。城市改革者視政客為自我中心的特殊利益鼓吹者。這些政客對城市生活能夠增添色彩的，也不過是一些以貪婪與唯利是圖取代公共利益的話題。社會大眾對政客的這種觀點，證諸在美國幾個大城市如紐約、芝加哥等地發生的例子，俯拾皆是。另一方面，進步主義哲學則視教育為一種社區發展的資源，鼓勵將缺乏訊息及知識水準較低的人的利益，在教育方案與決策中，分開來考量。從這個觀點來看，教育是進步的社區改革的主導力量，而不只是為反映那些高地位家庭或社區的利益所提供的服務。而科學管理者，希望把政治從這些過程中移除，如此才不會對教育事務的科層

控制與方向產生干擾（Mitchell, 1990, p.154）。三股社會運動的力量結合在一起，在20世紀60年代以前，一直試圖把學校教育從一般政府部門的政治行為中分開。

在這樣的社會氛圍當中，大約在1910年左右，一批專業及企業界的人士，結合教育界發起了一項改造運動。他們認為，將學區委員會委員（board members）的選舉，由小選區（ward）制度改為「大選區」（election at-large），並且透過「科學化的行政管理」（scientific administration），就可以保護學校，把學校教育與地方的政治相隔離。因此，「集權化」（centralization）、「專家」（expertise）、「專業主義」（professionalism）、「非政治控制」（nonpolitical control），以及「效率」（efficiency），便成為這項改造運動的口號。他們以20世紀初出現的工業科層體制（industrial bureaucracy）為範型，來改造學校與學區的組織與管理。這項菁英式的都會學校改造運動，如火如荼的在全國各地展開，從大都市到小鄉鎮，廣受一般社會大眾的歡迎。這個宣稱「沒有政治性的公共教育」（the no-politics ideal of public education）的理想，在20世紀前半葉，成了美國教育的特色。愛恩納肯（Laurance Iannaccone）注意到，這段期間，沒有任何一位政治學者或教育學者，對教育中政治因素的性質或影響，做過任何重要的實證研究。專業控制教育的理念，在20世紀中葉之前，主導了教育政策，使政治遠離學校教育，是美國歷史上最成功的政治策略之一（Iannaccone, 1967）。對許多西方國家或以美國教育為圭臬的其他地方而言，這種觀念也幾乎被一面倒地全盤接受。

貳 教育政治學的起源

儘管許多專業人士及一般家長都寧願相信，教育應該中立，而不應與通俗政治產生關係，因為政客的確容易給人動機不純正的聯想。但是，教育事實上很難不帶有政治性。一方面，教育事務畢竟是政府施政的一部分，有關教育行政或教育立法，都必須透過政治行動。另一方面，學校制度本身，原就是整個政治體系的雛型；有什麼樣的社會，就有什麼樣的政

治制度與教育制度。在政治學家眼中，政黨或政治人物只占了整個政治生活的一部分，如何定義「政治行動」（political act），釐清政治行動的本質與概念，從而探討教育與政治應有的關係，才是重點。

事實上，教育應該「非政治化」或者應該與政治發生密切關係的爭議，存在於對政治行動本質的不同認知。如果伊斯頓（David Easton）將政治描述為「權威性的價值分配」（authoritative allocation of values）的定義（Easton, 1965）可以被接受，那麼，「政治行動的本質，就是個別團體努力爭取政府對於他們所主張的價值的權威性支持」（the essence of a political act is the struggle of private groups to secure the authoritative support of government for their values）（Wirt and Kirst, 2001, p.29），就可以適用在有關教育與政治應有的關係的解讀上。

因此，隨著政治學的進展，在教育上「不含政治性」的意識型態，到了20世紀中葉，開始出現了檢討批評的聲音。畢竟，菁英式的管理，事實上已普遍被認為有違民主政治的基本精神（Kirst, 1984）。至少，弱勢或少數族群的聲音，會經常被有意無意間忽略。這一點，尤其在美國這個號稱民主先進的國家為然。

誠然，城市改造者希望把權力賦予無黨派色彩的公務菁英，是假定這些菁英會把公共服務當成是一種道德責任，而不是經濟機會，從而隔絕無恥政客的圖利動機。但是，問題在於，政策決定在本質上也是價值取向的，有些價值在決定中會被強化，有些則被壓抑。當尋求公共利益的責任交付到這些公務菁英手上的時候，理想上這些菁英的公民責任將會引導他們的政治判斷。但是，在實務運作上，這些菁英也常會在非自我意識下把自己社會階級的價值規範帶入公務決策中，這個過程似乎很自然地就代表了整個社區的價值（Mitchell, 1990, p.154）。由此觀之，城市改造者的觀點與做法，固然可以避免腐化政客的政治影響，但是並沒有正視政治領導的角色，因為觀念上排除政治力的結果，實際上是忽略了代議的民主政治與官僚體系的公務菁英之間的應有互動。在民主政治中，分辨基本社區價值或規範，並將其與政策決定相連結，必須要靠民意代表與公務官員的互動機制，這是正常的軌道。

同樣的，進步主義者也接受菁英控制，但主要是著眼在將學校的政策決定從立即的政治與選民壓力中解放出來。他們相信，學校的目標在擴展人類的潛能，而非服務短期現實的需要。另一方面，科學管理者主張企業或公司菁英接管地方學校董事會，以阻擋學校所受的直接政治壓力；主張賦予學區教育局長全權，以決定人事、薪資並監督指揮政策的執行。上述這兩種社會運動，雖然對於把學校管理從政治壓力移開的理由不同，對於決策過程改變可能帶來的好處，看法也不一致，但是試圖讓學校交由菁英管理的主張則立場明確。與城市改造者一般，這種避開民主政治制度運作的「非政治化」意識型態，被沃特（Frederick M. Wirt）與柯斯特（Michael Kirst）批評為美國民主制度最大的諷刺。（Wirt and Kirst, 2001, pp.33-34）

教育政治學被發現並正式提出來討論，是1950到1960年代的事。米契爾（Douglas E. Mitchell）分析指出：四個在美國發生的全國性重大事件，戲劇性地改變了攸關學校政治的大環境，總合起來，結束了半世紀以來由城市改造者、進步主義者及科學管理者所引起的反政治共識，以及由其所主導的教育決策過程。這四個大事件是：(1)「美國人的天賦聰慧」（Yankee ingenuity）自覺運動；(2)反種族隔離（Desegregation）運動；(3)蘇聯人造衛星（Sputnik）的刺激；(4)以及集體協商（Collective bargaining）的正式化。茲分述如下：（Mitchell, 1990, pp.156-158）

1.「美國人的天賦聰慧」自覺運動：二次戰後，美國人頓然醒悟，未來的武力戰爭，將由科技的創新而不是由人力的多寡來決定勝負。教育在國家安全上的角色，因而重新受到重視。美國人相信，著名的「曼哈頓計畫」（Manhattan Project）所製造出來的原子彈贏得了戰爭，這更說明了「美國人的天賦聰慧」的信念值得以政府的力量全力加以推動。

尤其是冷戰取代了公開衝突，高度重視經濟與科技，更強化了教育在國家安全中扮演的角色。全國都意識到如何激發美國人原就具有的聰明才智應是當務之急，外國語教學、數學、科學技術訓練，甚至美國自由市場制度的強調，都應該是教育的基本目標。國家既然如此重視教育，政府也應全力發展教育，那麼，政治決定與教育政策的關係就變得更加密切。

2.反種族隔離運動：1954到1955年，美國最高法院劃時代的「布朗裁定」（Brown v. Board of Education decision）宣布，學校在創造全民平等機會上應該扮演積極角色，並且判定「分離但平等」（separate but equal）的普立希教條（Plessy doctrine）違憲，行之多年的全國雙軌學校制度必須解除。

「布朗裁定」將政治力直接引到學校大門。首先，南方各州的州長與地方教育官員公開拒絕最高法院的判決；稍後，北方及西部各州許多學校當局與種族歧視的社區領導者共謀，藉由學區重劃及新校址的控制以孤立少數族群。接下來數年，強大政治力介入全國學校體系，使得資源分配更不平等。半世紀以來，由城市與教育改革者與科學管理者所主張的專業管理與政治中立，此時更形同瓦解。由於學校資源不再基於政治平等或經濟生產力為標準來分配，利益團體的黑手伸入教育，制度上的歧視與誤導在這段時期更引起大眾對教育與政治關係的注意。

3.蘇聯人造衛星的刺激：1957年，蘇聯發射第一顆人造衛星（Sputnik），美國人的信心受到重擊，群情大嘩，教育在國家安全上的角色更再度受到關切。1958年，國防教育法案（National Defense Education Act）通過，等於是宣告：教育事關重大，不能全部交由教育專家來決定。政治界對於教育制度與管理的興趣，刺激了鉅額的聯邦投資，學校預算已經與國會及州立法機構所決定採納的方案密切聯結在一起。學校的表現必須顯示出，所有資金都花在由政治系統所決定的目的上，而不能由教育專家來決定。教育與政治因此有了解不開的關係。

4.集體協商的正式化：1960年，紐約教師大罷工，使得早期的反政治架構從此崩潰。集體協商的正式化，需要州立法機構的直接政治介入，也需要在州司法及行政部門設立判決機制。選舉出身的政客，被迫要在分裂的教育社區中作出選擇：一方是教師聯盟，另一方則是主張學校管理權的教育行政官員及地區教育委員會，後者更強調，集體協商已侵犯了管理者的尊嚴，也破壞了地方教育委員會的政治主權。這項紛爭延續了近二十年，除了少數幾州外，根據1930年代通過的全國勞工關係法，教師幾乎全面性地取得了工會組織權及集體協商權。教師組織直接挑戰了長年以來學

校管理的非政治化主張，他們認為：教師自我利益的直接政治表述，不僅是合法的，而且是必要的。在紐約教師大罷工事件解決之後，全國都因此醒悟到，教育政策也正如其他社會福利政策或司法、交通等問題一樣，與政治脫離不了關係。接下來的十年，教育政治學開始嶄露頭角，學校政治在聯邦政府體系的立法與司法部門，扮演起醒目的角色。

學術界從1950年代末期開始研究教育政治學。著名政治學者艾略特（Thomas Eliot）在權威性的政治學術期刊《美國政治科學評論》（*American Political Science Review*）中，發表了題為「公共學校政治學初探」（*Toward an understanding of public school politics*）一文，批評長期存在的「教育中立」觀點，呼籲去除教育界對政治的禁忌，他認為教育的公共政策應是專業人員與非專業人員互動的產物。此外，他並提出對教育政治學學術研究的幾個工作假設與研究領域（Eliot, 1959, pp.1032-1051）。在往後約二、三十年期間，一批具政治學專長的學者展開了對教育領域主要政治議題的大規模研究，也出現了大量研究成果。不過，在1950年代末期到1960年代，教育政治學研究的主體是政治學家，研究成果也發表在政治學的期刊上。因此，這段時期的教育政治學基本上是一種「政治的教育政治學」（*educational politics*）。也就是說，它是被視為政治科學的分支學科，研究的主題是政治結構、公共政策、政治文化、政黨與利益團體、政治社會化等政治議題與教育的關係，以及各級政府對教育的管理等等，研究者是從政治學的角度來分析教育問題。

而教育政治學發展最重要的里程碑，是1969年「教育政治學會」（*Politics of Education Association*）的成立。從此，教育政治學正式成為一個獨立學門，不僅有自己的專業研究學術組織，而且可以在自己領域的年會中分享學術研究成果，也創立了自己的學術期刊。「教育評鑑與政策分析」（*Educational Evaluation and Policy Analysis*）由「美國教育研究學會」（*American Educational Research Association*）發起並定期出版。在1986年，英國出版商Taylor & Francis把教育政治學帶向國際化，開始出版《教育政策期刊》（*Journal of Education Policy*），並且從1987年開始，贊助教育政治學年報的出刊。至此，教育政治學這一門新興的學科有了較為