

# 英國英格蘭與威爾斯 的教育制度沿革與啟示

姜添輝

國立台南大學教育學系教授兼系主任  
thchiang@mail.nutn.edu.tw

## 摘 要

本文以英國的英格蘭與威爾斯兩個地區為研究對象，以探討其教育制度與政策的沿革，本文的主要目的乃在於藉由教育制度與政策的描述，以掌握其歷史脈動的變化與屬性，並發掘此種變化形成的制度面變革與影響。為達成此研究目的，本文採取文件分析與學理分析的方式。研究發現顯示，早期的英國草根性教育模式轉向中央集權模式，而且新右派思維主導 1979 年到 1997 年的保守黨政府，儘管 1997 年起的新工黨政府仍有受到新右派的影響，但是較特殊的是，著重公立學校的競爭力，而非純然的私有化原則。無論何種變化，英國的教育運作型態轉向更為制度化的模式。

**關鍵字：**英國、教育制度、新右派、新工黨

## 壹、前言

從社會的歷史發展而言，時間與空間交織形成的獨特情境將孕育出獨特的文化內涵，就如 Giddens (1988) 指出的，不同時空因素建構歧異特質，並進而影響到人類行為。此種文化內涵與意義的特殊性排除共同法則，但是早期比較教育的研究取向卻建立於實證科學的普同主義，顯然此種普同主義忽略個別社會的獨特文化內涵與意義，儘管後來轉向個別社會情境的獨特性，但是此種取向將喪失比較的基礎與意義，由於受到全球化的影響，即使獨特性仍存在，但是將產生一定程度的共同現象 (Schriewer, 2003)。因此跨文化角度能掌握此種「專門意義」的目的，對比不同社會情境與文化，更有助於研究者充分了解到教育與文化間的互動關係 (Hall, 1973)。這種關聯性指涉，藉由對比不同社會情境要素，可以解析教育與文化間的交互影響性，進而掌握影響教育發展與成效的成因，並重新釐清本國教育特性，所以 Holmes (1981) 主張教育研究應揚棄偏狹地域取向。比較研究的另一層意義是有助研究者重新感受以往的熟悉現象，從其中可發展出更能解釋教育現象的因果關係，並進一步發展新知 (McNeill, 1994)。

由此而言，比較研究有其重要性，並且藉由跨文化的比較研究，能得知他國的教育動態與革新模式，以作為本國教改的借鏡，以省卻嘗試錯誤的歷程。基於上述緣由，本研究以英國為研究對象，擇取英國的主要考量是，英國是歐洲的先進國家，無論政治、經濟與文化皆有相當卓著的成效。再者，1979 年起執行一系列的教育革新，其改革路徑偏向回歸傳統型態 (姜添輝, 1997, 1999a)，此種路徑明顯有別於台灣偏向進步主義思潮的現象 (姜添輝, 1999b)，因而英國教育改革路徑提供台灣進行教育改革的參考依據。

英國由英格蘭、威爾斯、蘇格蘭與北愛爾蘭組成，人口數量將近 6000 萬，蘇格蘭在 1999 年恢復愛丁堡的國會 (parliament)，除外交與國防之外，擁有較大的自主權，諸如課稅、貨幣與教育政策。威爾斯與北愛爾蘭則分別擁有威爾斯議會 (the National Assembly for Wales) 與北愛爾蘭議會 (Northern Ireland Assembly) (沈姍姍, 2000)。儘管威爾斯議會享有較高的自主權，但是英格蘭與威爾斯適用同一套的法令與貨幣，而且其教育法令與改革路徑也較相似，因此下述內容只陳述英格蘭與威爾斯的教育制度與政策沿革。下述內容將分別依序陳述教育行政體系以及中央與地方的權力關係、學校型態與社會均等、課程等議題，最後評析英國教改路徑的屬性，並據以提出對台灣的相關啟示。

## 貳、教育行政體系以及中央與地方的權力關係

### 一、中央教育機構沿革

「1870 年教育法」要求在 1871 年 1 月前，在各區設立「學校委員會」(School Board)，「1899 年教育法」規定設置中央層級的教育主管單位「教育委員會」(the Board of Education)。「1902 年教育法」規定設置「地方教育當局」(LEAs: Local Education Authorities)，以取代先前的「學校委員會」，「1944 年教育法」將「教育委員會」改組為「教育部」(Ministry of Education) (Gosden, 1966)。1964 年 10 月工黨取得政權，「教育部」被改組為「教育與科學部」(DES: Department of Education and Science)。1979 年保守黨重回政權，1992 年「教育與科學部」改稱「教育部」(DfE: Department for Education)，並另設「科學技術署」(Office of Science and Technology)，以負責科技行政 (謝文全, 2006)。

1995 年「教育部」又更名為「教育與就業部」(DfEE: Department for Education and Employment)，以統合教育與就業的事務。1997 年工黨取得政權，並在 2001 年 6 月大選後，將「教育與就業部」改為「教育與技能部」(DfES: Department for Education and Skills)。

2007年6月 Gordon Brown 接替 Tony Blair 的工黨政府首相職位，並在6月28日將原先的「教育與技能部」以及「貿易與工業部」(DTI: Department of Trade and Industry) 合併重組為三個部會，除了「貿易與工業部」(DTI) 之外，其餘兩個為教育相關部會<sup>1</sup>，一個是「孩童、學校與家庭部」(DCSF: Department for Children, Schools and Families) 以及「創新、大學與技能部」(DIUS: Department for Innovation, Universities and Skills)。這兩個部以19歲為切割點，圖一與圖二為這兩個部的組織架構圖，「孩童、學校與家庭部」設置國務大臣<sup>2</sup> (the Secretary of State for Education) 1人，下轄政務次長 (Minister of State) 2人，其中一人負責孩童、青年與家庭(children, young people and families)，另一位則負責學校與學習者(schools and learners)之業務；另有國會次長 (Parliamentary Under Secretary of State) 2人，其中一位負責孩童、青年與家庭，第二位負責學校與學生學習之業務；以及常務次長 (Permanent Secretary) 1人，以統理內部各單位的業務，常務次長下設六個司：孩童與家庭司(Children and Families)；學校司(Schools)；青年司(Young People)；傳播司(Communication)；合作服務司(Cooperate Service)；以及策略團體司(Strategy Group)。

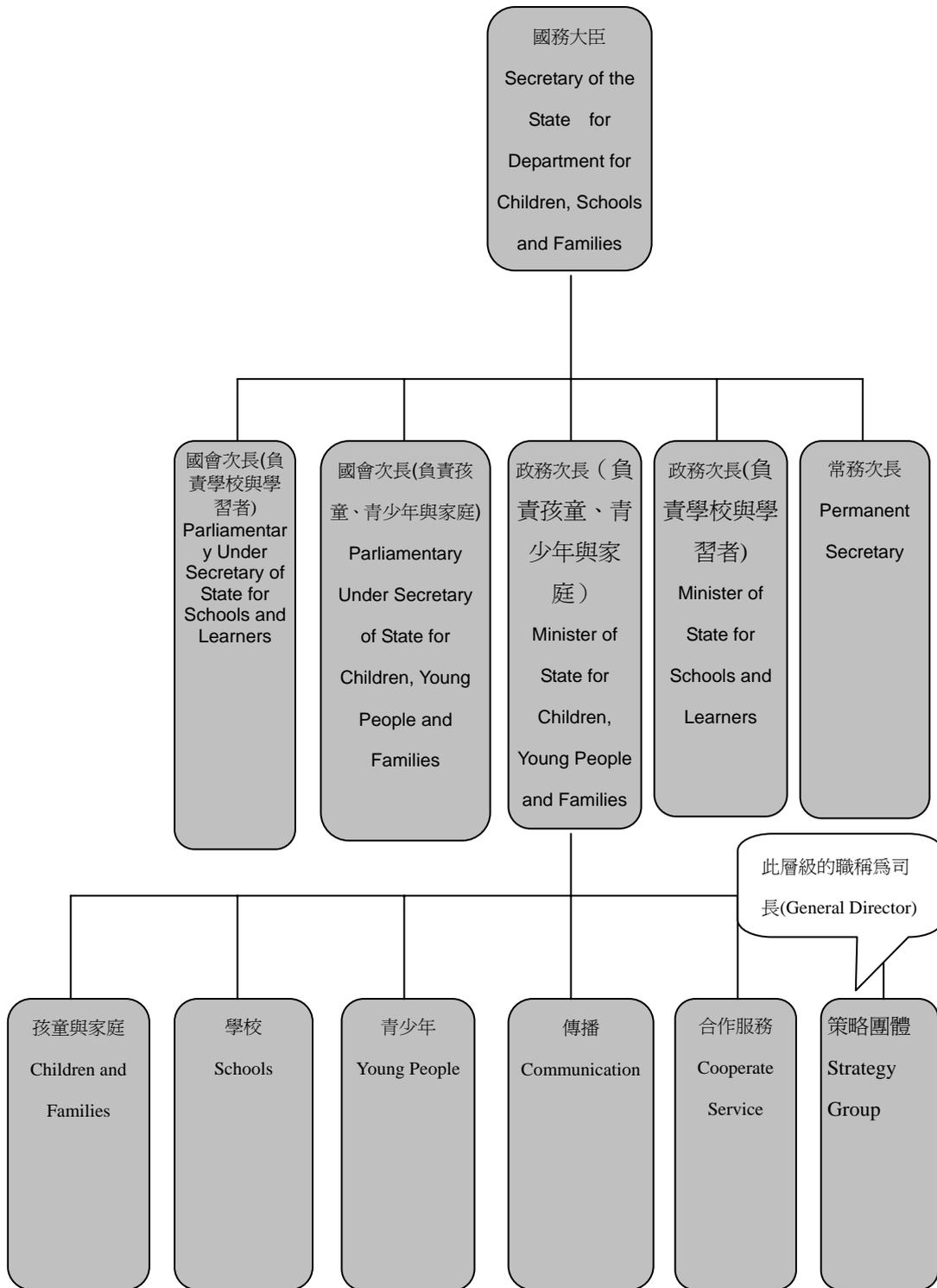
「創新、大學與技能部」整合了原先「貿易與工業部」有關於科學與創新的職權，以及原先「教育與技能部」的繼續教育及高等教育部份；嘗試統整國家在科學、研究、大學與學院的力量，致力於建立一個有動力的知識經濟。為達成目標，DIUS 與包括「孩童、學校與家庭部」及「商業、經營與管理改革部」等政府部門保持密切的合作關係。其組織架構除設有國務大臣1人外，下設國會次長2人，分別負責智慧財產與品質(intellectual property and quality)以及技能 (skills)的業務。以及2位政務次長，分別負責終身學習、繼續與高等教育(lifelong learning, further, and higher education) 以及科學與創新(science and innovation)之業務。

下述內容將陳述從1800到2007年間，英國教育行政體系的沿革以及中央與地方的權力關係：

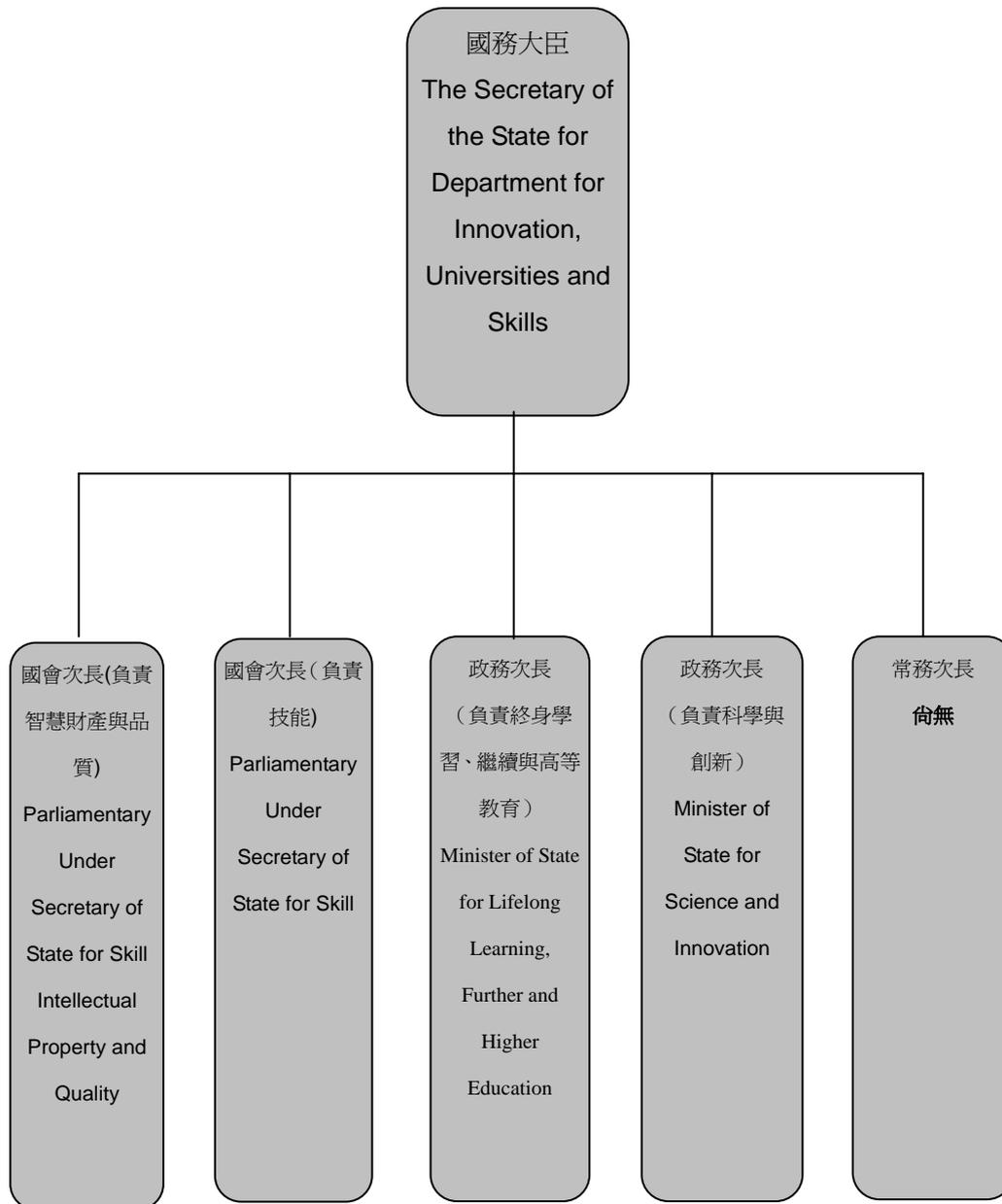
---

<sup>1</sup> 感謝陳榮政博士與康萃婷博士生提供這兩個部會的資料

<sup>2</sup> 英國國會分上議院與下議院，上議院即俗稱的貴族院，下議院成員為民選的國會議員。內閣的國務大臣須具有國會議員的資格，通常是民選的下議院成員。否則首相可簽呈給女王，將之任命為上議院成員之後，便可擔任國務大臣。



圖一：孩童、學校與家庭部組織表  
 資料來源：整理自 <http://www.dcsf.gov.uk/aboutus/whoswho/ministers.shtml>



圖二：創新、大學與技能部組織表  
資料來源：整理自 <http://www.dius.gov.uk/ministerialteam.htm>

## 二、中央與地方的教育權力關係

### (一) 1960 年代之前的夥伴模式以及 1970 年代的裂痕

早期英國中央政府並未設置主管教育事務的機構，因為以往宗教與私人機構經營教育事業，中央政府只扮演消極與被動的角色。其中主因之一是對普及勞工階級教育持負面態度，甚至認為一旦他們受教育之後將不再具備順從的特性，特別是受到法國大革命由勞動階級所發動的影響，普及教育後並可能導引出政治不穩定。1807 年 S. Whitbread 法案在國會所引起的爭辯顯露出當時的觀點：

教育勞工子弟將會損及他們的道德與幸福，教育將使他們藐視其命運，而非將他們塑造成在農業與其他勞動性工作的奴僕人。(Ottaway, 1962: 63)

伴隨教育的擴張及其重要性受到重視，英國政府開始轉變態度並對教育進行補助，1833 年 J. Roebuck 向下議院提議建立全國性的教育體系，以促使政治安定並提升公眾價值。由於其中牽涉到政府對學校課程及教學法的控制，引發宗教團體的激烈反彈，因此國會並未通過此議案 (Lawton, 1980)。然而卻在 8 月 17 日時以 26 票對 24 票的些微差距，國會同意政府撥款兩萬英鎊以整修初等學校的建築物 (Curtis, 1967)，申請期限為 8 月 30 日，學生數超過四百人的學校享有優先權 (Gosden, 1966)。

此種補助金額日漸擴大，1847 年為 10 萬英鎊，1851 年擴張至 15 萬英鎊，1857 年進一步激增至 541,233 英鎊 (Curtis, 1967)。為處理此種日益增加的金額及繁重工作，乃於 1839 年 4 月 10 日設置具有四位成員的樞密院教育委員會 (a Committee of the Privy Council for Education)。捨棄正式機構改採委員會的原因在於，其設置並不需法案的法律基礎，亦不會招致宗教團體太大的抗爭。再者此一形式的機制是社會大眾較能接受的，因為當時社會大眾認為，政府的功能不應超越戰爭、和平、海外關係及司法等範圍。最無干涉的中央政府才會有更好的教育結果，這也之所以為何在早期的教育發展中，地方擁有遠超過中央的影響力 (Gosden, 1966)。隨著其業務量的增加，此一委員會組織逐漸擴張，1839 年 12 月時為檢視補助金額的運用情形以及其成效，而認命兩位督學，這即是皇家督學的起源。1850 年設置兩位助理督學，1852 年督學與助理督學分別增加至 24 及 9 位。1856 年時為使此一委員會至下議院作報告而設置副主席，並轉變為官方行政單位 (Gosden, 1966)。

隨著此種補助金額的快速增加，中央政府已不願再扮演無為的角色。再者許多從政者警覺到必須控制甚至削減這類經費，因此認為有必要干涉教育發展 (Lawton, 1980, 1981)。另外「樞密院教育委員會」的架構產生政治問題，主席與副主席分別對上下議院負責報告，因此產生誰是真正代表人的疑惑。這些因素促使下議院通過 J. Pakington 爵士的提議，成立一個委員會以調查初等教育的問題 (Gosden, 1966)，1858 年認命 Newcastle 公爵為該委員會主席，故又名「Newcastle 委員會」。該委員會在 1861 年提出關注「樞密院教育委員會」行政架構的報告書。之後又提出著名的「1862 年修正法規」(the Revised Code of 1862)，由於主筆人 R. Lowe (1811-92) 受到當時盛行的功利主義 (utilitarianism) 所影響，所以「1862 年修正法規」的特點是強調效率與經濟，因此著重於如何削減教育補助金額及有效評鑑。補助的依據條件是學校學生數、出席率與每年學生的學校考試成績，為配合教學評鑑，小學課程內容被詳細的界定，強調讀、寫、算是其最大特色。其正面成效是大幅削減補助金額，1862-65 年間的縮減比率超過兩成，學生的出席率也明顯改善 (Lawton, 1981)。但卻也造成一些負面影響，特別是藉由學習結果來控制教學內容嚴重威脅教師的自主權 (Ozga and Lawn, 1981)。將經費直接核撥給學校經營者並未達到加重學校經營者責任，進而改善教育品質及教師薪資待遇的預期目標，相反的卻造成教師薪資大幅萎縮 (Gosden, 1966)。此種經費政策使教師工作權取決於學校管理者：

對學校管理者而言，教育經費供給端視學生出席率程度，以及他們在讀寫算考試的成績高低，這些皆由督學來執行……。在此一修正法規中對學校課程內容作全國性預先的界定，因此教師的薪水、任期與條件皆成為學校管理者的恩典。(Barber, 1992: 1)

此種現象大幅壓縮教師的教學專業權，合併低落的薪資待遇，造成社會大眾對教學行業有較

低的社會評價，這不僅打擊教師的專業認同，也難以維持教學的專業地位（Tropp, 1957）。

「1870年教育法」要求在1871年1月前，在各區設立「學校委員會」。該委員會的委員由選舉產生，其責任是在無初等學校的地區興學，但是未履行此種法定責任時，中央可另設一個「學校委員會」。「學校委員會」的經費來源除了政府補助與學費外，還可對地方課稅。此種規定應與1862年的《Newcastle 報告書》有關，因為其內容指出，以往補助制度的申請資格必須學校募足一定額度的捐贈款，但是較貧窮的區域很難達到此一條件，因此建議應賦予地方徵稅的權限（Gosden, 1966）。另一個更實際的因素在於，要落實此一教育法需設立許多學校及建築物，因此需求更多的資金。

「1899年教育法」規定設置中央層級的教育主管單位「教育委員會」。早在1868年「Taunton 委員會」便建議設置一個中央層級的教育專責機構，以處理日益擴張的教育補助金，並能直接向國會進行報告。1895年《Bryce 報告書》也建議成立「教育委員會」（Educational Council）。但是當報告書出爐時，接替政權的保守黨政府卻交由「樞密院教育委員會」新任主席 Devonshire 公爵與副主席 F. Gorst 爵士，自行決定是否要實行此一建議。在1890年起各校爭奪政府教育補助金的情形愈趨明顯，並造成資源短缺的問題，由於保守黨一直對私校存有好感，所以 Gorst 在1896年向國會的提案，卻是解決教育行政與教會學校的財務問題。後來 Devonshire 建議設立中央部級的教育行政組織，隨後由 C. Ilbert 爵士草擬新法案。由於他顧及相對於委員會的形式，教育國務大臣有較多的缺點，所以第二次的草案中將設置教育國務大臣的提議改為委員會組織（Gosden, 1966）。「教育委員會」的法定權力是主管英格蘭及威爾斯地區的教育事務，其權限尚包括可以削減教育補助金來威脅地方履行其法律責任。但事實上，中央甚少使用此一權力，因為當時地方並不負責小學以上的教育，再者委員會主席遲未被認命。而且高級官員尚未找到好的理由以進行大幅改變，他們也顧及教育發展長期呈現草根性。一直到 R. Morant 爵士（任期自1903年至1911年）就任「教育委員會」的常務次長（Permanent Secretary）時才有所轉變，1903年12月他為使中央與地方有較密切的合作關係，而且欲透過督學體系以掌握地方教育問題，而將委員會中的小學部門改組為 A、B、C 等三個單位，分別涵蓋北部、中部、南部與大都會區（Gosden, 1966）。

1888年行政區重組，受到郡議會（County Council）與郡自治市議會（County Borough Council）設立的影響，1902年「Balfour 教育法」將中等教育納入官方學校（state school）中，並規定設置「地方教育當局」（LEAs），以取代先前的「學校委員會」，「地方教育當局」隸屬於郡政府，以負責所屬區域的教育事務。除承接舊有單位的責任外，並需負責運用「教育委員會」撥付的教育經費，來推動中等教育。「地方教育當局」能順利擴張其權責到中等教育的主因是，以往宗教團體的勢力僅及於初等教育。上述要點確立，地方在教育事務的執行者與主動角色，再者日益擴大的經費亦需求正式機構以統籌相關事務（Gosden, 1966）。

中央政府一直扮演被動角色，但是「教育委員會」主席 Fisher，在1917年企圖以設置地區性協會的形式，將權力集中於中央，並提議中央能接管成效不彰的「地方教育當局」，但遭到地方強烈反對（Gosden, 1966）。為化解上述反對聲浪，1918年「Fisher 教育法」再度加重地方權限，但是賦予中央核准地方教育計劃的權力。再者中央不再施行補助金制度，但必須提供地方不低於一半的教育經費（Gosden, 1966; Ranson, 1985）。「1944年教育法」將「教育委員會」改組為「教育部」，同時重新規範地方與中央的關係：

由地方教育當局尋求有效的執行，在其控制與方針下，全國政策在於能提供每一地區多樣與廣泛的教育服務。（Locke, 1974: 18）

其中要義仍將教育體系界定為「地方經營的全國事務」。教育的執行與管理加重地方的權責，特別是中等教育的擴張進一步提升「地方教育當局」的責任與功能。另一方面，為制衡地方的權限，教育國務大臣擁有核准地方教育方案的權限，中央的權限尚包括標準的設定、爭議的仲裁、改變學校特性或是關閉與設置學校，甚至當地方未履行法定責任時的介入。另外，經國會同意後，中央能以財政途徑制衡地方。學校新建築的計劃亦必須取得「教育部」的同意才能取得款項，「教育部」得設定經費限制及最低設備標準。中央得以通諭（Circular）行文地方，但僅及於建議而非強制性的命令，事實上通諭的內容大多是諮詢地方教育官員與教師組織的結果（Locke, 1974; Ranson, 1985）。總體而言，1970年代以前，地方與中央呈現共治的搭檔關係：

地方教育當局並未享有完全的決定權，然而他們亦並非受命於人，教育部與教育國務大臣並非指揮者，亦非僅是協調者。雖然國會立法、法律指示等的立法是相當有限的，但是仍有引導與壓力的網路，諮詢是主題，儘管中央可運用制裁，通常是論據的力量，並且希望合作才有效，教育部與地方教育當局皆不願打破此種工作關係。(Locke, 1974: 21)

1970 年代初期的石油危機帶來嚴重的經濟蕭條，並使教育成爲代罪羔羊，但是當時的工黨政府尚未採取具體的教改措施，頂多是將教育轉變爲公共論述的議題 (Lawton, 1980, 1981)。

## (二) 1979~1997 年：保守黨政府的新右派思維與中央集權化路線

1979 年保守黨重回政權後，才開始進行系列性的教改方案，新右派 (new right) 的市場機制是其基本思維，其內涵包含自由保守主義者 (libertarian conservative) 的論調。

事實上，新右派廣泛結合新自由主義者以及新保守主義者，前者主要主張一個更自由、更開放與更競爭的經濟，而後者主要關注於恢復社會與政治權威於整個社會。(Chitty, 2004: 104)

由此而言，新右派不僅遵奉自由主義，但也相信自由經濟須與基於權威與責任等概念而產生的傳統與保守之社會哲學作相容，自由保守主義者接受自由經濟的主因乃是，自由市場能確保維持社會秩序，因而要確保社會秩序需求強大的政府權威 (Heywood, 2003: 90-1)。上述的混合體多少反映出新右派的思維：

本質上，新右派是兩個明顯互斥意識型態傳統的結合體，第一個要素是典型自由經濟學，特別是 Adam Smith 的自由市場理論……這被稱爲自由新右派或是新自由主義。新右派的第二個要素是傳統保守社會理論，特別是其對秩序、權威與規訓的捍衛，因而新右派試圖以國家及社會專制主義融合經濟的自由主義。(Heywood, 2003: 93)

因而新右派一方面倡導自由市場的重要性，但同時又要維持強大的中央權限，因而同時存在自由市場與政府干預的矛盾現象，中央往往以排除障礙以維持自由市場運作爲藉口，而合理化本身的權限與主導權。

當 K. Joseph (任期自 1981 年 9 月至 1986 年 4 月) 入主「教育與科學部」(DES) 之後，中央政府試圖借家長力量來介入教育 (Maclure, 1989)。「1980 年教育法」便要求設置協助地區方案 (assisted places scheme)，該方案以補助全額或部份學費的方式，使優秀學生能轉學到私立學校 (independent school)。再者賦予家長選校權，並要求學校必須提供辦學績效的資訊，諸如考試結果 (Trowler, 2003)。一些研究者認爲，此方案足以引進市場機能來提升中央主導權並削減地方權限，因爲給予家長教育券 (voucher) 可將提供者的決定權轉移至消費者手中，因此進一步提升消費者的選擇權，此種策略似乎欲建立家長與中央的直接關係，並藉以引進家長的監督權 (Maclure, 1989)。

1982-86 年中央集權的趨勢逐漸浮現，1982 年第 2 號通諭 (Circular 2/82) 便預估在 1991 年之前，中小學將短收兩百萬名學生，並且每年將浪費 28 億英鎊的教育經費，所以關閉或是合併學校是必要手段 (Ranson, 1990)。M. Thatcher 在 1982 年發佈「技術與職業教育行動」(TVEI: the Technical and Vocational Education Initiative)，隔年由「人力服務委員會」(MSC: the Manpower Services Commission) 啓動可以持續 10 年的前導計畫，其重心是改善 14 到 18 歲學生的技術與職業教育以及工作經驗，此類計畫一直持續到 1990 年代中期，到 1993/4 年時，這類學生約有 78% (130,000 人) 參與此計畫。值得注意的是，儘管 TVEI 課程在學校或學院中執行，「教育與科學部」(DES) 卻非主導單位，因爲「人力服務委員會」(MSC) 隸屬「就業部」(the Department of Employment)，由於此一方案是從教育體制外所發動的，所以包含孤立「地方教育當局」與教師組織的意圖，再者其強調的實用取向似乎宣示「市場機能」的觀念 (Dale, 1989)。

保守黨政府在 1985 年的《較佳學校》(Better Schools) 白皮書清楚宣示，提升學校的表現水平，此報告書清楚顯示，政治人物積極關心學校的成就表現，以及「教育與科學部」積極倡導明確的教育目標 (Batho, 1989)。「1988 年教育改革法」(the Education Reform Act 1988) 賦予家長跨越學區的選校權，學校可依據其容量來接納不同學區的學生。並明定 300 人以上的學校，以秘密投票方式取得大部分家長同意後，可向中央申請成爲「中央津貼學校」(GMS: grant-maintained

school<sup>3</sup>），中央則擁有相關的核准權（DES, 1988）。其經費直接撥發方式將使這類學校與中央建立直接關係，並脫離「地方教育當局」的控制（Maclure, 1989）。上述市場機能的概念再度出現於隨後的官方文件：

個別學生評鑑的詳細結果應完整地給家長……。為了保護水平，教師所作的評鑑應和國家考試的結果及其他教師的判斷相比較。（DES, 1989: para. 6.4）

上述引文要點顯示，家長被視同為消費者，所以有權得知教育結果的訊息，而且考試結果的公開化與相互比較亦存在，自由市場的競爭特性。1990 年代中央不僅強調工商需求高素質的人力，以在國際市場上作競爭（NCC, 1993a），更指責學校是造成英國工業生產力下降的主因：

……在廣範的安置中，學校成果不足……合併到職業訓練的實質不足是造成英國經濟表現不令人滿意的極重要因素。（NCC, 1993b: para. 2.17）

### （三）1997 年起新工黨政府的新管理主義

1997 年新工黨執政，然而接任首相的 Tony Blair 卻是執行新工黨（New Labour Party）信念，而非舊工黨（Old Labour Party），舊工黨對實踐社會均等議題有高度承諾，並且其文化呈現高度的工會傳統以及集體主義等。新工黨則將這些原則轉向全球化經濟體系的需求，亦即轉向關注「動態經濟」，並且不再將犯罪、失業以及勞工階級的生活型態視為是偏低所得的結果（Brenhony and Deem, 2003）。Blair 的認知是全球經濟市場明顯影響英國內部的經濟規模，因而須採取契合全球化經濟體系的有效性政治思維，才能提升英國的經濟活動力，進而解決長期以來由於經濟不振衍生的失業與財政等社會問題與政治信心危機（Chitty, 2004）。然而此種有效性政治思維並非如同 M. Thatcher 的自由市場之私有化概念，而是以著重設定目標與成果管理的新管理主義（new managerialism），來融合公共與私人兩個範疇，亦即以私人企業的效能取向來管理公共服務部門（Brenhony and Deem, 2003）。由於迎接全球化經濟體系需求競爭力，這並無法相融於舊工黨對社會均等的承諾，所以轉向強調如何發揮個人潛能。Blair 並認為發揮個人潛能所形成的高低不等成就或是不均等現象，只是展現個人才能的必然結果，所以政府的職責只是提供多樣化的選擇方式，以契合高低不等的個人潛能（Chitty, 2004）。

在此種有效性政治思維下，公立學校的「績效責任」取代保守黨時代的「新右派」市場思維，亦即強調公立學校表現與學生成績，但是仍延續保守黨的中央集權政策。此種特性顯現於「1998 年學校水平與組織法」（School Standards and Framework Act），其要點明確規範地方教育當局的法定責任：包括提升初等與中等教育到高水平（第 5 節），並且強化中央政府對「地方教育當局」的掌控權，第 6 節便規定經由諮詢「學校管理委員會」（school governing body）與校長後，每一個「地方教育當局」須對其負責區域準備「教育發展計畫」（an education development plan），其內容須針對如何提升教育水平，並改善學校表現，此一計畫須送交教育國務大臣，而且教育國務大臣有權決定核可與否，或是要求「地方教育當局」進行修改其內容（第 7 節）。並且授權「地方教育當局」與教育國務大臣能干涉「中央津貼學校」（GMS）的運作，第 15 節便規定當學校視導報告書要求對此類學校進行特別處置，或皇家督學長同意任一視導成員的意見或報告書的陳述時，「地方教育當局」有權進行干涉，第 18 節並對上述第 15 節的成效作規範，當「地方教育當局」的干涉未見成效時，教育國務大臣得任命「學校管理委員會」的額外成員，並可任命新的「學校管理委員會」的主席（DfEE, 1998a）。

「1998 年學校水平與組織法」並規定，英格蘭的每一個「地方教育當局」須依據教育國務大臣頒布的規定，對其所屬區域設置「學校組織委員會」（a school organization committee）（第 24 節），依據上述規定，「地方教育當局」須提出「學校組織計畫」（school organization plan），以確保提供的初等與中等教育能符合轄區的人口需求，此一計畫書須經上述「學校組織委員會」或是仲裁者（the adjudicator）（由教育國務大臣任命，第 25 節）核可（第 26 節）。再者，也賦予教育國務大臣干涉權，以確保「地方教育當局」在強迫教育上能落實其應有的功能，第 8 節便規定當「地方教育當局」無法善盡任一功能時，教育國務大臣能對「地方教育當局」的官員作無限期的

<sup>3</sup> 從經費撥發方式而言，GMS 的性質雷同於台灣的國立學校。

指揮或指示，直到教育國務大臣自行宣告終止。第 19 節另規定，經由諮詢「地方教育當局」與「學校管理委員會」後，教育國務大臣有權要求「地方教育當局」關閉成就低落的學校，重啟此種學校時，教育國務大臣有權對新校命名，並聘用新的校長與教職員。但同時也授權「地方教育當局」干涉管轄下公立學校（maintained school）的運作，當學生的學習表現過低，或是學生與職員的安全遭受威脅時（如由管教學生引發的問題），經過「地方教育當局」的警告，而且未能有效改善時（第 15 節），「地方教育當局」有權任命額外的「學校管理委員」會成員，以及停止學校在委託預算的權限（第 14 節）（DfEE, 1998a）。

2001 年 9 月，工黨政府在《學校達成成功》（Schools--- Achieving Success）的白皮書宣示，將以立法途徑處理失敗或是表現不佳的地方教育當局（DfES, 2001）。上述要點被納入「2002 年教育法」，並且強化中央政府對教育發展的主導權，第 1 節便說明，在英格蘭與威爾斯地區，分別以教育國務大臣以及威爾斯議會的觀點，提升所在區域 19 歲（不含）以下學童的教育水平<sup>4</sup>。並且強化中央政府對視導結果的掌握，第 54 節便規定當教育視導人員認定受評鑑的公立學校有嚴重缺失，或是須採取特別的手段時，由皇家督學長將之轉呈教育國務大臣後，教育國務大臣應立即知會「地方教育當局」。再者也賦予教育國務大臣相關的處理權限，第 56 節規定除非在「地方教育當局」的介入下，上述情況獲得改善，否則教育國務大臣有權增加「學校管理委員會」的代表，並可任命新的主席，或者可指示「地方教育當局」對此種學校在特定日期停止運作。同時強化教育國務大臣對「地方教育當局」的指揮權，亦即當「地方教育當局」無法發揮應有功能時，教育國務大臣或是其提名人可執行「地方教育當局」的功能（第 60 節）（DfES, 2002）。由於行政架構的調整，在 2005 年廢除成立於 1902 年的「地方教育當局」（LEA），並將其事務合併到「地方當局」（LA: Local Authority）。

#### （四）小結

上述分析顯示，早期英國中央政府並不願介入教育，但伴隨教育補助經費的增加，此種現象逐漸產生轉變，其中特性之一是，地方與中央的教育主管機關逐步設置。然而，在運作初期，中央仍保持被動角色，並確立地方在教育事務的執行者角色。之後，石油危機帶來的嚴重經濟蕭條開始危及此種草根模式的合作夥伴關係。1979 年之後的保守黨政府積極介入教育運作，「新右派」成爲教育改革的基本思維，其要點是市場的自由競爭機制可改善教育結果，而且私立學校是仿效的標竿，因而產生「私有化」的教育政策。此種特性顯示於上述已分析的，「教育券」、「家長選校權」、「技術與職業教育行動」、「中央津貼學校」、以及「考試結果公開化」等措施，這些變革不僅反映出自由市場的思維，並存在強化中央權威的特性，具體而言，中央擁有權限以啟動新措施，並設定預定的教改路徑。這意指中央與地方已不再是合作的夥伴關係，而是上下的從屬角色，而且中央擁有更大權限。儘管強大的中央權限與自由市場需求弱化的中央權威存在極大的矛盾，但是中央卻能以排除阻礙以維持自由市場運作爲藉口，來合理化日愈中央集權的現象。儘管 1997 年之後的工黨政府仍延續此種中央集權的路徑，但是提升公立學校水平取代保守黨政府時期的教育私有化政策，其策略是明確規範學校與「地方教育當局」的功能與責任，並強化教育國務大臣的權限，以處理表現不佳的學校與「地方教育當局」。

## 參、學校型態與社會均等

### 一、1944 年以前雙軌制度之概況

早在 1841 年，W. Lovett 便以勞動階級爲立場提出「共同學校」（common school）的觀念，

<sup>4</sup> 19 歲起屬於高等教育。

以整合雙軌教育體系。儘管「1902年教育法」將政府責任擴張到中等教育，但是卻未注意到雙軌教育制度產生的爭議，具有濃厚貴族色彩的「文法學校」(grammar school)依舊存在。產生「1902年教育法」的背景是，「1870年教育法」衍生學生數量急速增加的問題，其中又包含許多在校生已超過法定年齡，由於學生被允許同時作兼職的工作，所以有相當多的學生一直到12歲甚至是15歲才離校。11歲以上的階段往往被視為是高等小學，而且「學校委員會」逐漸認為此一階段的學習內容應以科學與技藝為主。此種實用導向的特性明顯異於以古典課程為主的文法學校，這兩種學校的學生分別來自不同的社會階級，1894年的「Bryce委員會」便批評俗稱的中等學校只是有錢人的禁嚮。由於離校年齡、課程、社會階級背景的差異致使小學與「文法學校」無法銜接，所以中央政府逐漸感受到高等小學學生數日益擴增所帶來的壓力。儘管如此，中央政府卻顧及設置中等學校將帶來可觀的財政壓力，當時每位中等學生所需的費用約三倍於初等學生(Robinsteins and Simon, 1969)。此種情勢在1900年時產生明顯變化，因為當年高等法院判定此種高等小學違法，因而迫使中央必須盡速處理此一日益嚴重的教育問題(Lawton, 1981)。再者，當時社會大眾逐漸注意到社會需求與孩童福利的問題(Robinsteins and Simon, 1969)。這些因素促使1902年「Balfour教育法」通過，自此中等教育被納入政府的責任範圍。

自1902年起中央透過視導體系及其他方式，逐漸塑造出「文法學校」與公立(state)中學間的顯明差別(Robinsteins and Simon, 1969)。當工黨在1906年掌政後試圖解決此問題，但其立場是如何沖淡中等教育的強烈階級色彩，所以其策略僅是提供補助金，以要求「文法學校」提供兩成免費的容量，來接受一般初等小學畢業生。事實上，僅有少數的勞動家庭學童通過考試進入「文法學校」(Gosden, 1972)。

此種雙軌制度問題一直懸而未決，具有濃厚勞工色彩的工黨從1920年起致力於「普及中等教育」(secondary education for all)，但一直未有具體成果。其中因素之一是受到保守黨的抵制，因為其一向理念是如何保存私人設立的公學(public school)<sup>5</sup>，而且此時為了避免教育經費急速擴張，所以保守黨反對擴大公立中等學校。然而此時的工黨卻未有相關行動來挑戰保守黨的意圖，1934年工黨的內部文件僅關注藉由補貼「文法學校」，以打開勞動階級學童的就學管道，而非發展一致性的中等教育政策(Lawton, 1992)。另一因素是此時中等學校存有硬體嚴重不足的問題，1921年起義務教育延長到14歲，更多學生將使此種問題更為嚴重。此種情形使得在「教育委員會」中設置「諮詢委員會」(the Consultative Committee to the Board of Education)，以進行檢討學校組織、課程與目標等項目，但是「教育委員會」的政策似乎是這些學校應有所區隔，所以其報告書並未提及，如何將「文法學校」統整於公立學校之中。隨後的1926年《Hadow報告書》，以心理學為依據提議，為符合學生的不同性向與才能差異，應建立五種不同的小學後教育與現存的中學並行，並在11歲作能力與性向的鑑定，再將學生分類後安置於不同類型學校，施予獨特目標的不同課程，並使不同型態的學校具有均等的社會地位。但是此種選擇(selection)使社會大眾對不同類別學校產生不同評價(Robinsteins and Simon, 1969)。

1938年《Spens報告書》反對建立一個整合性的中等教育，相反的延續前述《Hadow報告書》的建議，認為應進行11足歲考試(eleven-plus examination)，以將學生的能力與性向區分為三種，設立具有相同價值的「文法學校」、「現代學校」(modern school)與「技術學校」(technical school)等三種應對學校。1943年《Norwood報告書》建議設置三類並存體系(the tripartite system)的學校型態，亦即「文法學校」、「現代中學」(secondary modern school)以及「技術中學」(secondary technical school)(Lawton, 1981; Robinsteins and Simon, 1969)。

---

<sup>5</sup> 早期學校是貴族的專屬物，其學習內容與就業市場脫節，教育的主要功能與身分象徵有較密切的關聯性。後來工商活動造就一批富有階級，這些人為了自身與下一代能取得上述的身分象徵，因而捐助興學，這類學校取名public school的原因是，只要能支付學費，無論家庭的階級背景皆可入學。然而後來演變成俗稱的貴族學校，其原因並非學生來自貴族家庭，而是學費相當昂貴。

## 二、「選擇」引發的均等爭議以及其妥協產物：綜合中學

「1944 年教育法」確立前述《Norwood 報告書》建議的三類並存教育體系，「文法學校」招收 11 到 18 歲的學生，以升大學為目的。「現代中學」招收 11 到 16 歲的學生，其主要目的是提供義務教育的服務。「技術中學」招收 11 到 18 歲的學生，其目的偏向就業導向。儘管「1944 年教育法」的目的在於普及中等教育，但卻未解決課程差異所形成的雙軌教育體系。儘管在政策上認定三類並存教育機構具有相同價值，但是由於社會大眾認定「文法學校」具備遠高於其他兩種學校的聲望，所以在家長與教師眼中，卻是成功與失敗的分野。並且只有約有兩成優秀學生進入「文法學校」，大部分學生就讀於「現代中學」，只有少數的學生進入「技藝中學」。問題便出現在如何「選擇」上，此種測驗是一種智力測驗，加上英文與數學的標準化能力測驗 (Lawton, 1981; Roninstein and Simon, 1969)。因此社會大眾高度質疑「11 足歲考試」的公平性，過度中產階級取向是最大的爭議點 (Trowler, 2003)。

當工黨在 1945 年 7 月 26 日掌握政權時，並未及時將現存的「文法學校」合併到公立學校體系之中 (Lawton, 1981)。落實「1944 年教育法」產生可觀的財政壓力，因而使工黨的注意力轉移至學校的管理模式上，而非學校課程。此種情形使工黨未能從質疑不同的學校課程，而將「公學」整合到公立學校體系中，也因此為 1970 年代末期起的教育改革埋下變數 (Lawton, 1992)。Lawrence (1992) 指出另一可能的原因是，儘管大部分工黨思想環繞於涵蓋學術、技藝或是現代等廣泛課程的「共同學校」(此種觀念導致日後綜合中學的設立)。但是絕大多數工黨國會議員所關心的是，免費中學至 15 歲產生立即且現實的問題，工黨的 1945 年宣言 (manifesto of 1945) 便保證要落實「1944 年教育法」，所以政策重心是如何解決財政問題，及提供足夠的師資與教室 (Lawrence, 1992)。再者「文法學校」被視為是改善勞工階級向上流動的利器，K. Morgan 便指出：

受到 1945 年宣言的影響，綜合中學的意見似乎是危險與不尋常的，並使工黨認為文法學校是勞工階級學童自我改善的路徑 (所以應對文法學校進行內部改革)。(Lawrence, 1992: 18)

Lawton (1980) 指出另一可能的原因在於，工黨一向未發展出一套教育理論與教育政策，工黨內部對於整合中等中學亦有不同主張，當時教育部的高級官員仍強烈喜好文法學校，並要保留不同學校的各自課程，而這些高級官員對教育國務大臣的教育政策導向往往具有相當的影響力。Knight (1990) 對 1950-86s 年間的政黨政策加以分析後所作的結論亦相當類似，亦即在教育發展上，保守黨長期主導教育政策的取向。

前述「選擇」的爭議轉趨激烈，1946 年 3 月，下議院基於工黨教師全國組織重新詮釋「1944 年教育法」的請求，而舉行辯論會，主持人 M. Herbison 建議 11 足歲進行「選擇」，來安置學生是太早了。她並批評不同學校的均等價值觀念是愚蠢的想法，並且是不可行，唯有建立「共同學校」才是可行之道，這種舉動立即獲得「工黨教師全國組織」主席 W.G. Cove 的支持 (Lawton, 1981)。然而儘管受到勞工家庭背景的影響 (Lawrence, 1992)，當時教育國務大臣 E. Wilkinson (任期自 1945 年 7 月至 1947 年 1 月) 起初較偏向於此種想法，但是後來卻被前述偏好「文法學校」的教育部高級官員所說服，而致力於三類並存學校體系 (Lawton, 1980)。儘管其接替人 G. Tomlinson，在教育部對外發行的《新中等教育》(the New Secondary Education) 刊物中，進行公開討論「綜合中學」的問題，但是他依然堅持以三類並存教育體系，來詮釋「1944 年教育法」，面對黨內不同的主張，以及教育部內部官員偏好「文法中學」的情形，他採取中立的政治態度 (Lawton, 1981)。

當時大部分教師與家長關注「選擇」，這乃因為「選擇」引發兩種難題：第一並非每一地區皆有「文法學校」，儘管經過許多年後，此一問題得到解決，但是文法學校提供給免費就學機會的比率，卻取決於各地的「地方教育當局」，因而形成就學機會均等的爭議。某些地區提供的比率超過五成，但有些地方甚至不及一成，以至於造成就讀「文法學校」並非取決於學生的能力而是學區。第二是許多社會大眾對「選擇」的過程缺乏信心，前面已提及「選擇」產生「成功」與「失敗」的區別。這些爭議與缺失使「教育的中央諮詢委員會」(CACE: the Central Advisory Council for Education)，在 1954 年的《提早離校報告書》(Early Leaving Report) 批評，在 16 歲及延至 18 歲才離開中等學校的主因為社會階級因素，大部分學生並未給予充足機會通過「11 足歲考試」，以

進入「文法學校」，以至於提早離開學校，此種情形造成教育經費的浪費，「文法學校」接受太少的學生也浪費學生的才能。此報告書亦指出「選擇」引發爭議的原因在於，其使用的智力測驗存有許多未有定論的問題（Lawton, 1981）。由於社會大眾關注「11 足歲考試」，再者當時「地方教育當局」的工作重心是，如何解決學校建築物，此種情景使整合中等學校變成不是迫切的議題，同時也未關注到教師的教學實務。

之後社會大眾仍強力要求取消「11 足歲考試」，他們認為「綜合中學」可使選擇延至 13 或是 14 歲時才進行。教育目的與社會正義所產生的平等主義（egalitarianism）亦強化「綜合中學」的重要性，此種情勢使得越來越多的「地方教育當局」依循「綜合中學」的路線，來重組中等教育（Lawton, 1981）。但是這並不代表社會已形成共識要廢除「選擇」，一部份人便憂心取消後將使「文法學校」消失，並導致優秀學生的學業成就下降（Thomas, 1990）。未能有效整合中等教育的部份因素是政治，1951 年 10 月 25 日大選後，政權已落入保守黨手中，長期以來絕大多數保守黨國會議員偏好「文法學校」，他們以尚未落實「1944 年教育法」為由，擱置進行中等教育的整合。令人訝異的是工黨卻無應對策略，在 1955 年工黨宣言中的徹底改善教育，僅是著重增加教師數量、改善建築物以及取消「11 足歲考試」。一直到 1958 年才喊出完全廢除私立學校的政策，但是隔年大選卻又將其焦點轉向如何擴張中等教育。此種轉變的原因是，當時的教育體系已無法提供足夠空間，來容納戰後大幅成長的嬰兒潮。1959 年的《Crowther 報告書》在下議院引發，教育是否達到公平原則的激辯，此報告書指出進入大學的學生絕大部份是來自「文法學校」，其中主因是「現代中學」既不鼓勵學生繼續升學，亦未積極提供其學生考取資格的機會（Lawrence, 1992）。

1964 年 10 月工黨取得政權，此時三黨（含自由民主黨）的共識是，同意教育擴張及師資供給的議題上，特別是改善學校建築物，以及延長教育年限至十六歲。但是在「選擇」的議題上仍各持己見（Lawrence, 1992），面對「選擇」衍生的巨大政治壓力，教育國務大臣 A. Crosland（任期自 1965 年 1 月至 1967 年 7 月）在 1965 年，以第 10 號通諭（Circular 10/65），要求「地方教育當局」對重組綜合中學體系進行規劃，以將學校體系重組成「無篩選性」（non-selective）的「綜合體系」（comprehensive system），Crosland 的策略是以經費迫使「地方教育當局」就範（Ranson, 1985）。

工黨在 1965 年 10 月的選舉取得空前勝利，進而強化上述思維，並進行 1965 年「國家計劃」（National Plan），以開始推廣「綜合中學」（comprehensive school）。Crosland 之所以未採取行動直接將「公學」整合於公立中學，而採取「綜合中學」方案的原因在於，Crosland 深信雙軌制教育系統同時存在並不合理，但卻也一直顧忌到廢除私立「文法中學」的危險性（Edwards, Fitz and Whitty, 1989; Lawton, 1992）。除此之外，Lawrence（1992）指出，除了政治勝利的影響外，社會因素亦促使工黨轉向推動「綜合中學」，因為當時在許多社會大眾的眼中，「綜合中學」可提供學生更多的自由選擇，因為不需「選擇」的學生可進入「綜合中學」，再者其課程有較多變化性，所以社會大眾相信「綜合中學」較能符合學生的需求。此種背景促使「綜合中學」的影響力快速成長，例如 1962 年約有 10% 的學生就讀於此類學校，在 1970 年之時增加約有三成，1970-4 年間其學生數增加約一倍。

1966 年 3 月工黨再度獲勝，但此時工黨政府認為如果中等教育應進行重組，也只能做小幅的改變。這種新的政治氣氛影響到成立於 1965 年 12 月的「公學委員會」（the Public Schools Commission，Newsom 為其主席）所被賦予的任務---以最巧妙的方法，將公學整合於公立學校體系。1967 年《Plowden 報告書》出爐，其要點指出貧窮區域的學校不足，以及惡劣的教育環境，諸如噪音、設備不足、過大的班級學生數以及太高的教師流動率，此報告書並依據這些要點建議推動「教育優先區」（EPAs：Educational Priority Areas），亦即對上述區域學校投資更多的教育資源（Trowler, 2003）。上述公學委員會在 1968 年提出第一份報告書，並批評公學對社會形成不和諧的影響，其關鍵點是過度的中產階級傾向：他們（公學）的活動是基於英國中產階級的假定與希望（第一冊，18 頁，轉引自 Batho, 1989：69）。上述「公學委員會」在 1970 年提出第 2 份報告書，並提議以開放私立學校（independent school）超過 50% 的名額，來接納公立學校學生，以及經由「學校經費委員會」（a School Grants Committee）的經費補助方式，以將私立學校整合到公立學校體系中（Batho, 1989）。但是該年的政權已落入保守黨手中，所以其建議也因而遭到擱置，當

年保守黨政府的第 10 號通諭便建議重建「選擇」機制 (Circular 10/70)，其中關鍵因素是保守黨高度認可「選擇」制度的菁英教育 (Trowler, 2003)。

工黨在 1974 年重掌政權，「1976 年教育法」要求「地方教育當局」執行「無選擇性」的教育體系，但部份「地方教育當局」拒絕執行。1979 年政權落入保守黨手中，該年教育法正式廢止前述 1965 年 10 號通諭的要求，這乃由於保守黨反對綜合體系將危及篩選性的菁英教育 (Trowler, 2003)。「1988 年教育改革法」允許公立學校成為「中央津貼學校」(GMS)，由於其經費直接來自中央政府，因而脫離「地方教育當局」的控制 (DES, 1988)。「1997 年教育法」允許學校不須中央政府同意便能自行決定成為津貼學校 (Trowler, 2003)。

### 三、表現而非均等：1997 年起新工黨政府的多樣化校類型

1997 年工黨重回政權，不同於保守黨的菁英教育以及「新右派」的市場思維，工黨將「績效責任」擴大為普遍提升公立學校學生的學習表現。Tony Blair 在 1994 年接掌黨魁之後，將舊工黨的社會均等政治信念轉變為追求契合經濟發展的競爭力與效能，因而更明顯改變工黨的教育主張。前述已說明新工黨運用「新管理主義」，以將私人企業的效能取向用於處理公共服務部門，同時強調差異與彈性，這些皆是著重於提升效能與競爭力的可行性，因而不再將教育結果的差異性連結到社會階級的差異性，並且否定此種連結是社會階級結構的投射。

新工黨人士偏好自願主義 (voluntarism) 的說法，亦即無論環境為何，皆可作到任何事，貧窮不再被作為低教育成就的藉口……取代教育作為降低社會不均等的工具，並轉向如同整合人力資本與經濟效能的教育供應面說法……在全球經濟中需求競爭。(Brenhony and Deem, 2003: 180)

上述引文顯示，追求效率與競爭力是新工黨的教育核心理念，以在經濟全球化的舞台中提升影響力。此種政治信念導引新工黨的教育主張，1995 年 6 月新工黨在教育的首份文件出爐，其標題是分歧與卓越：作為學校的一個新夥伴關係 (Diversity and Excellence: A New Partnership for Schools)，其要點是藉由三種類型學校以提供多元化的選擇 (Chitty, 2004)。1996 年出版以新工黨：作為英國人的新生活 (the New Labour: New Life for Britain) 為題的宣言，其要點是承諾執政後將縮減班級學生數。之後教育仍被視為政治的核心議題，以新工黨：因為英國人應得更好 (New Labour: Because Britain Deserves Better) 為題的 1997 年競選宣言中，教育提升成為該宣言的中心主軸 (Collette and Laybourn, 2003: 103)。同時為吸引保守黨員，強調教育允許：

繼續如同是一個市場商品，此種商品是為消費者的需求所驅動，將以更巨大的教師責任，以及出版測驗與考試表現的聯盟目錄 (league tables)，來輔助家長的選校。(Chitty, 2004: 61)

此宣言並強調初等與中等教育是「水平而非結構」，此種論點反映出前述轉向追求經濟競爭力與效能的學校表現水平，而非處理不均等教育結果的社會階級結構問題，而且認定不均等的教育結果是個人能力的表現，因而政府的責任在於提供多樣化的學校類型，以發展個體的差異性潛能 (Chitty, 2004)。

上述思維便展現於下述的學校類型改革，工黨政府在 1997 年《學校卓越》(Excellence in Schools) 的白皮書中宣示，要取消「中央津貼學校」(GMS) 的用語，並且將所有學校區分為三個類型：援助 (aided)、社區 (community) 與基礎 (foundation) 學校 (Trowler, 2003)。「1998 年教育法」正式廢除「中央津貼學校」(GMS)，並將「地方教育當局」補助經費的公立學校區分五種類別：社區學校 (community school)、捐助學校 (voluntary school，此類學校包括 voluntary aided school and voluntary controlled school)、基礎學校 (foundation school)、社區特殊學校 (community special school) 以及基礎特殊學校 (foundation special school) (第 20 節) (DfEE, 1998a)。

「1998 年教育法」並將「1996 教育法」區分的學校類型重新歸類，原先是依據「地方教育當局」補助經費的學校區分三種類別：第一種為郡立學校 (a county school)，第二種為受管理、援助或特別協定學校 (a controlled, aided or special agreement school)，第三種為公立特殊學校 (a maintained special school)，「1998 年教育法」將郡立學校改為社區學校，受管理學校 (包含援助學

校與特別協定學校)改爲捐助受管理學校(voluntary controlled school),公立特殊學校改爲社區特殊學校(community special school)。並且重新區分「1996 教育法」的「中央津貼學校」與「中央津貼特殊學校」(grant-maintained special school),將先前屬於郡立學校或是受管理學校(a county or controlled school)或是由「學校撥款署」(FAS: the Funding Agency for School)所設置的「中央津貼學校」歸類於基礎學校(foundation school),原先屬於受援助或是特殊協定學校或是依據「1996 年教育法」設置的「中央津貼學校」歸併爲捐助受援助學校(voluntary aided school),中央津貼的特殊學校則更改爲基礎特殊學校(1998 年教育法,表 2)(DfEE, 1998a)。

#### 四、小結

上述分析顯示,長期以來,英國中小學教育體系呈現雙軌性型態,社會階級是造成此種現象的主因,特別在中等教育階段,「文法學校」呈現高度學術取向,並且是銜接大學的主要管道,其學生又大部分來自中上階級家庭,因而構成不均等的教育結果。儘管許多官方報告書,諸如《提早離校告書》以及《Crowther 報告書》,皆指出大部分勞工階級學生無法進入大學並非學術現象,而是社會現象,其中的主因之一是「文法學校」。然而歷來的政府卻未有積極行動以有效將私立學校整合於公立學校體系之中,保守黨一直偏好具有篩選性的精英教育,所以反對「共同學校」的理念,並支持「11 足歲考試」的「選擇」機制。儘管工黨有較明顯的勞工色彩,並唱議「共同學校」的理念,但卻未能採取有效的實踐策略,其初期的策略是提供補助金,以使優秀勞工階級學生能就讀於「文法學校」,然而卻僅有少數這類學生能進入「文法學校」,並且更強化「文法學校」的學術聲望,因爲這類學校能透過「選擇」而招收到優秀學生。儘管後來工黨致力「普及中等教育」,但是延長義務教育年限以及落實「1944 年教育法」衍生一些重大且急迫的問題,諸如經費、設備、建物與師資等,這些迫使工黨將其注意力轉移到這些問題。再者,工黨也認可「文法學校」的社會價值,亦即成爲勞工階級學生向上流動的重要管道。儘管在 1950 年代社會大眾強烈質疑「11 足歲考試」的適切性與公平性,但焦點卻不是要廢除「文法學校」,而是思考設置另類的學校,因而在 1960 年代產生「綜合中學」。進入 1970 年代,工黨政府深陷經濟蕭條的泥淖中,所以學校整合並非議題,如前所述,保守黨一直偏好「文法學校」,而且奉行「新右派」的教改思維,所以 1979 年起的保守黨政府致力的教改並非學校整合,而是以「文法學校」爲標竿的教育私有化之教改路徑。即使工黨在 1997 年重掌政權,但其奉行的理念是「追求動態經濟」的「新工黨」思維,亦即提升競爭力以契合全球化經濟體系的需求,所以已不再關注學校整合,因而採取「新管理主義」的教改路徑,亦即以私人部門的效率原則來處理公部門的事務,所以採取市場競爭與績效責任的方式以提升所有公立學校的表現水平。上述變革顯示,英國學校類型造成不均等的教育結果,儘管許多社會大眾有指責的聲音,但已被全球化競爭力的洪流所吞沒,競爭力著重於個人潛能的開啓,因而不均等教育結果被轉變爲個人能力的展現,卓越表現往往難以脫離篩選制度,其結果是形成特定型態的學校類型,而且中上階級往往是主要的受益者。此種關聯性並指向,公平性的教育僅是一種假定,教育的功能往往受到既存社會情境與需求所制約。

### 肆、課程

#### 一、1970 年代的課程議題政治化

傳統以來,英國中央政府並未介入學校課程,因此並未規範教學科目,也無課程總綱,更沒有共同的教材內容。此種情景直到 1970 年代中期才有所變化,其原因是石油危機引發嚴重的經濟衰退,並且造成財政與失業等問題。再者自 1964 年約有一百萬新生兒的高峰期之後出生率逐漸下降,1977 年已掉落到約 65 萬的人數,出生率大幅下降亦使學校學生數明顯減少,如英格蘭政府

經費補助學校的 5 歲以上學生數由 1975 年的 4,763,000 人，到 1985 年只剩 3,644,962 人，其中降幅高達近四分之一 (Thomas, 1990)。這些因素進而結束教育的擴張期，此種情況並促使中央對學校課程進行更多的干涉 (Whitty, 1990)。

此種情勢使「教育與科學部」在 1975 年設立「成就評鑑單位」(the Assessment of Performance Unit) (Thomas, 1990)。起初此一組織在於診斷學生的特別需求，但是後來卻著重於監督學生成就 (Lawton, 1980, 1981)，無論其轉變為何其所代表的意義是中央欲介入學校課程發展及控制教師教學的徵兆 (Lawrence, 1992)。「教育與科學部」常務次長 (Permanent Secretary) J. Hamilton (任期自 1976 年 6 月至 1979 年 4 月) 在 1976 年夏天，公開指責教師的教學成效：

其意義超過校舍、教師與其他可用的資源，在課程的廣義上，它必須意指與教育與科學部有更密切的利益……到秘密花園 (the secret garden) 的鑰匙必須被發現，並打開。(Chitty, 1990: 8)

顯然 Hamilton 的談話宣示中央將介入學校課程的意圖。約在同時下議院「經費委員會」(Expenditure Committee) 提出的第十報告書 (the Tenth Report) 指出，「教育與科學部」沒有控制好教育經費，該委員會並指責「教育與科學部」缺乏學校課程的長遠計劃，而讓教師單獨處理 (Lawrence, 1992)。這些事件顯示出，此時政治氣氛視課程為一個重要的議題，中央不應缺席。

之後中央開始發動一波波干涉學校課程的行動，在 1976 年時一本所謂《黃皮書》(Yellow Book, 1976) 的文件便秘密地在中央傳閱，其中內容強調以統一架構來重建當前課程內容的重要性，而且中央的介入是必要的：

如果我們要這些年輕人，能被設計好的課程所吸引，而且他們亦可從其中獲得實質的利益。我們必需以一致的方式來規劃教育與訓練……在教育方面，一個主要困難是如何提升這類的方案，這是因為中央政府欠缺此種權限，以特別款項的方式來設立地方教育當局的方案。(Yellow Book, 1976: para. 35)

同年 11 月 18 日首相 James Callaghan 便在牛津地區的 Ruskin 學院，以「大辯論」(The Great Debate) 為主題炒熱「課程內容為職業市場而準備」：

在旅途中，我發現有許多來自工業界的抱怨，有時投入就業市場的學校畢業生並不具備從事工作所需的基本工具 (知識與技能)……似乎需要在科學教育中有一個更富工藝性的基礎，以朝向工業的實際運用前進，而非學術研究。(Callaghan, reprinted in 1989: 273)

此種宣示雖不會立即衝擊到地方在課程的自主權，但是卻足以將學校課程轉為檯面化的公共議題 (Lawton, 1980)。

隔年中央發出《學校的教育：一份諮詢文件》(Education in Schools: A Consultative Document) 的綠皮書 (DES, 1977)，其內容關注於課程、評鑑、教師管理與學校與工作生活的關係。但是課程內容與評鑑是此文件的主軸，當前課程內容被指責與現實需求及職業生活脫節：

除開對學術課程的責任，學校必須為學生轉換到將來的成年人與工作生活預作準備。(DES, 1977: para. 10.9)

除此之外，此綠皮書亦聲明學校課程不再是教師的後花園，而是社會大眾可以公開討論的合法範圍。

1977 年《Taylor 報告書》指出，由於學校課程太重要，所以不應讓教師單獨處理，因此建議調整「學校管理委員會」，為監督學校的行政運作及課程內容，家長的代表人數應與「地方教育當局」、教師及社區代表相同 (Lawton, 1981; Lawrence, 1992)。1978 年「英國國家經濟與社會研究院」(NIESR: National Institute of Economic and Social Research) 公布其調查結果 (NCOE, 1993)，大部份發現皆指向，英國的勞動力無法與其他工業國家在國際市場上競爭，例如其勞力的合格水準遠落後於德國與法國。學校教學品質被歸咎為造成此種低落的勞動力素質的主因：

大辯論賦予的重要意義是，快速地持續了解到英國在世界的市場，並無法成功的與其他國家競爭，其廣泛的意義是我們的勞動力並未被專業管理，也未好好地教育之，以及未受到足夠的訓練。(NCOE, 1993: 27)

無疑的這些發現更加速中央介入學校課程的行動，1979 年 12 月中央對地方發出以《地方當局對學校課程安排》(Local Authority Arrangements for the School Curriculum) 為題的綠皮書 (DES,

1979)，其中內容清楚的指出一些地方教育當局對學校課程知道的太少，而且亦甚少掌控，此種情形已違反其法律上的責任。同時中央表明要建立一個國定課程的計劃：

英格蘭與威爾斯教育體系中的課程政策顯示實質的分歧，現在的工作是來了解什麼結論可以推論，這是關於引導全國性課程事務一個更一致的取向。(DES, 1979: part 1 Commentary, para. 2)

在此同時「皇家督學」(HMI)對小學及中學展開普查，其結果指向現有的學校課程與預期的相距太遠，也因而強化「教育與科學部」對課程的態度。

## 二、1979年起的中央介入以及成績導向的課程改革

1979年保守黨執政，「教育與科學部」在1980年一月發出以《學校課程架構》(A Framework for the School Curriculum)為標題的文件(Lawton, 1981)，其中建議英格蘭及威爾斯的所有小、中學應建立核心及基礎課程。以教師專業教學為考量的「課程與考試學校委員會」在1984年1月遭到廢除。之後K. Baker接任教育國務大臣(任期自1986年5月至1989年7月)，此人一向著重於傳統讀、寫、算的教學：

在1960與70年代的英語教學，已陷落成左派教條的受害者……在許多學校中盛行的哲學是，學生應經由他們每天所使用的語言來學習英語，而且他們的創造性寫作，應不被繁瑣的大寫、逗點、句號、副詞、形容詞或是分詞所限制。(Baker, 1993: 200)

顯然Baker的理念多少反應出M. Thatcher本人的轉變。儘管中央政府在1985年《較佳學校》(Better Schools)的白皮書中聲稱，不會對學校課程作過度的控制(Trowler, 2003)。但是在1987年《5--16歲國定課程的諮詢文件》(the National Curriculum 5-16: A Consultation Document)，中央政府卻宣示要盡快建立一套國家課程的計劃，並提出研議一套評鑑系統以確保此種課程的執行(DES, 1987)。隔年這些要點皆被納入「1988年教育改革法」中，從此英格蘭及威爾斯境內所有公立小學及中學必須執行一套國定課程。它包含英文、數學及科學(威爾斯語學校得增加威爾斯語)等三到四科核心科目，及外語、物理、歷史、地理、體育、美術、音樂、技藝等最高十一科的基楚科目。各學科的課程綱要依年齡分為5-7, 7-11, 11-14, 14-16等4個關鍵期(DES, 1988)。另有為學校普遍接受但非法律規定，以連接大學教育的17-18歲之第五關鍵期(NCC, 1992)。除了第五關鍵期，其餘關鍵期的學習進度及成就目標皆有明確及詳細界定。「1988年教育改革法」並且規定，必須將年級與群體性的評鑑結果知會家長、「學校管理委員會」及「地方教育當局」，「課程與評鑑委員會」(The Curriculum and Assessment Councils)原計劃自1989年起在各關鍵期結束時，陸續實施全國統一考試(national assessment)，但中央為舒緩教師的強大反對聲浪乃延至1995年起才實施。由於「1987年教育法」將教師的工作界定於純教學的契約，所以教師以此為由，將全國考試的監考與發試卷視為不隸屬於契約的內容，並採取不發考卷以抵制此種全國考試，所以中央政府被迫放棄強迫公開考試結果的政策，並成立「全國排行榜」(National Leagues)的機制，以鼓勵學校公開考試的結果，通常是表現優秀的學校加入「全國排行榜」。為配合上述國定課程政策，依據「1988年教育改革法」設立「國定課程委員會」(National Curriculum Council)，以監督國定課程的內容與評鑑之事務(Trowler, 2003)。

1997年新工黨執政，前述已說明新工黨著重於契合全球化經濟體系的勞動競爭力，而非社會均等議題，並且認為政府的責任在於提供多樣化的學校類型，以開啓個人的差異性潛能，此種思維使新工黨政府在課程改革上，仍延續之前保守黨政府在課程的中央集權路線，但更著重於之前已說明的「水平而非結構」，因此試圖藉由明確界定標準以控管學生的學業表現，因而對於各關鍵期與學科做了更明確的界定。

中央政府在1998年的綠皮書中宣示，不僅在於改善學校表現水平，甚至要建立世界級的學校(world class)(DfEE, 1998b)。「教育與就業部」國務大臣David Blunkett作了以下的聲明：

我們要在下一個世紀給我們的學童世界級的學校，在一個快速變動的世界中，每個學生將需要讀寫與計算能力，並且為明日的市民身分作準備……我們需要一個專業的新視野，它提供更好的報酬與支持，以交換更高的水準。我們的目的是要強化學校

領導能力，提供卓越的誘因，產生一個專業發展的堅強文化，提供給教師著重於班級教學的更好協助。(DfEE, 1998b: 5)

「2002 年教育法」重新界定關鍵期的年齡與課程內容，在英格蘭地區，3 到 5 歲為基礎期(the foundation stage) (第 81 節)，威爾斯地區由威爾斯國會界定 (第 102 節)。英格蘭地區基礎期的學習領域 (the areas of learning) 為個人、社會與情感發展 (personal, social and emotional development)；溝通、語言與讀寫能力 (communication, language and literacy)；數學上的發展 (mathematical development)；世界的知識與了解 (knowledge and understanding of the world)；身體發展 (physical development) 創造力發展 (creative development)，但教育國務大臣有權修改上述學習領域 (第 83 節)。威爾斯地區基礎課程的要求為，在學習領域 (the areas of learning) 中應達成的結果 (desirable outcomes) 之知識、技藝與理解，教育計畫 (education programmes) 中的事務、技能與過程，以及評鑑安排，上述項目內容由威爾斯國會界定 (第 104 節) (DfES, 2002)。

英格蘭地區國定課程第 1 關鍵期為 5-7 歲，第 2 關鍵期為 8-11 歲，第 3 關鍵期為 12-14 歲，第 4 關鍵期為 15 歲-強迫教育結束 (目前為 16 歲) (第 82 節)。上述規定也適用於威爾斯地區的學校 (第 103 節)。關於課程方面，英格蘭地區所有 3 歲以上到強迫教育結束前的學生，須研讀基礎課程 (basic curriculum)，其科目包括宗教教育，中等教育學生另加性教育 (sex education) (第 80 節)。上述規定也適用於威爾斯地區的學生 (第 101 節)。英格蘭地區第 1 到 3 關鍵期的核心科目 (core subject) 為數學、英文與科學，基礎科目 (foundation subject) 為設計與技術 (design and technology)、資訊與傳播技術 (information and communication technology)、體育、歷史、地理、藝術與設計、音樂，第三關鍵期另加公民以及由教育國務大臣規定的現代外語 (a modern foreign language) (第 84 節)。第 4 關鍵期的核心科目為數學、英文與科學，基礎科目為設計與技術、資訊與傳播技術、體育、公民以及由教育國務大臣規定的現代外語 (第 85 節)。但是第 86 節授權教育國務大臣能改變或移除第 4 關鍵期規定的教學科目 (DfES, 2002)。威爾斯地區第 1 到 4 關鍵期的核心科目與英格蘭相同，但是威爾斯地區的威爾斯語學校 (Welsh-speaking school)，另加威爾斯語，基礎科目包括技術、體育、歷史、地理、藝術、音樂以及非威爾斯語學校另加威爾斯語，第 3 關鍵期另加一種現代外語，此方面由威爾斯國會界定，再者威爾斯國會有權修訂上述科目 (第 105-106 節) (DfES, 2002)。

### 三、小結

先前段落已指出，早期英國教育呈現草根模式，中央政府並不願介入教育運作，此種特性也顯現於課程上。長期以來，教師享有高度的課程專業權，直到 1970 年代石油危機帶來的嚴重經濟蕭條，致使課程成為重要的政治議題，諸如成就評鑑單位、秘密花園、黃皮書、大辯論、Taylor 報告書等。然而這些舉動僅是將課程轉變為大眾可討論的政治議題，更諷刺的是，工黨政府這些舉動竟然成為 1979 年掌政的保守黨鋪路，以遂行其「新右派」以及中央集權化的教改路線，其結果是「1988 年教育改革法」引進國定課程，其中明確規定核心科目與基礎科目，並依四個關鍵期進行全國考試。儘管受到教師的抵制，無法全面實施全國考試並公佈成績，但也衍生「全國排行榜」的替代機制。如先前分析，1997 年重掌政權的工黨著重於公立學校的表現水平，因而並未改變保守黨的課程改革路線，甚至更明確界定課程內容，如「2002 年教育法」便重新界定關鍵期與課程內容。上述分析顯示，英國已揮別草根模式的教育型態，教師的課程專業權已不再受到重視，甚至被視為阻礙學生學習表現的成因，起而代之的是更詳細的規範，藉此以監控學生的學習表現。此種明確規範與結果的連結猶如科學管理的「泰勒主義」，無論為何，保守黨與工黨皆試圖以明確標準以提升學校水平，此種取向反映出，中央政府試圖主導教育走向與運作的事實。

## 伍、結語與建議

就教育行政體系而言，早期英國教育呈現草根型態，亦即地方主導與經營教育事業，中央政府也重視和諧夥伴關係的維持。但從 1970 年代中期起，中央政府逐漸介入教育運作，甚至轉向中央集權的運作模式，其特性是中央政府藉由法令明確規範「地方教育當局」的責任，並壓縮其權限。此種發展趨勢形成更明確的上下從屬關係，以及績效責任導向。然而在保守黨政府時期，教育改革侷限於「新右派」的市場思維，亦即認為藉由自由市場的競爭機制，才足以提升教育水平，因而足以強化私立學校在教育事業的影響力，並催化教育私有化的發展趨勢。儘管 1997 年起的工黨政府仍延續中央集權的教育運作型態，但是教育立場卻從「新右派」的市場思維，轉向以私部門的效率處理公部門事務的「新管理主義」，試圖全面提升公立學校的表現水平，此種轉變使教育事業的定位重回公共事務的範疇。無論如何，保守黨政府或是工黨政府皆轉向中央集權的教育運作型態，其目的乃在於提升學生的學業表現水平，其中的差異點是，1997 年起的新工黨政府著重藉由教育以提升英國在全球化經濟體系的國際競爭力。儘管英國教育運作型態轉向中央集權化，但是其教育法的制定之前，大多有設置相關的研究委員會，以作充分的規劃與討論，諸如白皮書與綠皮書等報告書。相反的，台灣則較欠缺此種機制，教育部長的個人觀點往往主導教育政策的決定與實施，此種欠缺制度化的人治現象不但容易產生人去政息的缺失，也容易衍生政治意識型態的問題，再者欠缺制度化的規範，容易使教育過度的政治化。再者，英國有引進半官方機構的委員會，以緩衝中央政府與地方以及教育機構間的直接衝突。因此台灣宜參考英國的運作模式，設置相關的委員會以擬定更周延的教改方案，並檢視既有教育制度的成效與缺失，定期出版教育成效報告書，以供後續教改之參考。

就學校型態而言，即使 1997 年起的新工黨政府致力提升公立學校的表現水平，但是在社會大眾的眼中，私立學校的競爭力仍超越公立學校，這乃由於以往保守黨偏好篩選式的菁英教育，再者私立學校（特別文法學校）以升學為導向，而且也招收到較優秀的學生，因而有較好的升學表現。此種私立學校的精英主義教育模式衍生出社會公平的問題。相較於此，此種現象在台灣並不明顯，然而此種現象在台灣初等教育階段有愈加明顯的發展趨勢，因為貴族式的私立小學逐漸擴張其市場影響力，這似乎台灣未來教改所需關注的議題。

就課程而言，早期英國並無國定課程，因而教師享有相當高的課程自主權，但是「1988 教育改革法」將國定課程法制化，此種現象與台灣相近。即使如此，英國尚未有審定版教科書的政策，因此相較於台灣的中小學教師，英國的中小學教師在教材的編選上仍享有較高的自主權。儘管如此，無論保守黨或是新工黨政府皆著重於學生的學業表現水平，特別「全國考試」以及「全國排行榜」對教師的教學仍產生高度的牽制力。雖然台灣無此種制度，但是聯考制度或是升學主義對台灣教師（特別中學教師）的教學仍有相當高的牽制。由此而言，英國教師與台灣教師皆須被迫重視學生的學科表現，然而其中的差異點是，英國從寬鬆轉向績效表現的管理模式，而台灣則強調開放的鬆綁思維。儘管國定課程或是審定教科書以及成績導向的教學損及教師的專業自主權，但是若從學科能力表現與國家競爭力的角度而言，明確目標與管制程序將有助於控管教育結果，並有利於明確提升學生的學科能力，進而提升國家競爭力。然而此種以學習表現為目標導向就如同科學管理的泰勒模式，此種取向與教學專業存在高度的矛盾特性，如何保有學生的高水平學科能力以及賦予教師一定的專業自主權，應是未來教改政策應加以考量的議題。

綜合而言，英國從地方草根性型態轉向中央集權化，而台灣則呈現相反的走向，而且訴求的焦點也不同，英國的教育改革著重於學業成績表現的提升，因而有愈趨明確化的統一規定，台灣則試圖權力下放，並且試圖降低以考試領導教學的教育型態，同時也強調人文素養的重要性。儘管英國與台灣的教育展現不同的發展趨勢與目標，但卻難以斷定何者是最佳方案。若有的話，大部分社會成員往往以經濟發展成果作為外部的衡量標準。再者，英國教育運作從地方草根性的型態轉向中央集權化往往反映外在社會環境的屬性，具體而言，經濟連結的國家競爭力足以牽引教育政策走向，此種關聯性便展現於，從 1970 年代中期，中央政府對教育的關注，從 1980 年代起進行的系列性教改方案，以及 1997 年起的新工黨政府著重公立學校的表現水平。這些改革走向往

往關注於國家在經濟面的全球競爭力，所以引發中央集權的教育運作模式，並著重學生的學科能力表現。台灣的教改走向則與此相左，其特性是鬆綁與開放，以降低考試引導教學形成的可觀學習壓力，並著重於人文精神的落實，此種進步主義思潮的走向與台灣長期的經濟榮景有相當密切的關聯性。然而當長期性經濟蕭條產生時，將可能反轉此種走向，並使教育轉向強調傳統讀寫算的學科能力。

由此而言，教育的自主空間往往取決於外在社會情境的屬性，其中經濟因素又扮演更為關鍵的角色，因而教育的功能仍難以脫離經濟發展的束縛，致使其功能與內容往往是遷就於經濟發展的思維。此種關聯性足以釐清教育與外在情境存在密切的互動關係，而且在此種互動過程中，經濟因素對教育走向產生較大的影響力。因此社會情境對教育的自主性與功能產生極大影響，若能拋棄理想性的預設立場，並回歸現實層面作探討，將能對教育變革的成因作更周延的釐清與掌握，進而釐清教育與社會變遷的互動關係，此種取向將使教改脫離空中樓閣的思維，並能密切契合社會變遷的屬性與需求，因而獲致較佳的教改成效。

## 參考書目

### 一、中文

- 沈姍姍 (2000)。國際比較教育學。台北：正中。
- 姜添輝 (1997)。英國的學校課程與教育改革。國立新竹師範學院初等教育學報，第五期，頁 95 - 127。
- 姜添輝 (1999a)。轉向中央集權模式的英國教育改革：一八六〇年代至一九九〇年代初期。載於中華民國比較教育學會主編：教育研究與政策之國際比較。台北：楊智。
- 姜添輝 (1999b)。社會人對教育鬆綁政策的省思。教育資料與研究，第 27 期，頁 31-36。
- 謝文全 (2006)。比較教育行政。台北：五南。

### 二、英文

- Baker, K. (1993). *The Turbulent Years: My Life in Politics*. London: Faber and Faber.
- Barber, M. (1992). *Education and the Teacher Union*. London: Cassell.
- Batho, G. (1989). *Political Issues in Education*. London: Cassell.
- Brenhony, K.J. and Deem, R. (2003). Education Policy. In N. Ellison and C. Pierson (eds.). *Developments in British Social Policy* (pp. 177-193). N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Callaghan, J. (1989). Great Debate. In B. Moon, P. Murphy and J. Raynor (eds.). *Policies for the Curriculum*. London: Hodder & Stoughton.
- Chitty, C. (1990). Central Control of the School Curriculum, 1944-1987. In B. Moon (ed.). *New Curriculum - National Curriculum*. London: Hodder & Stoughton.
- Chitty, C. (2004). *Education Policy in Britain*. N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Collette, C. and Laybourn, K. (2003). *Modern Britain since 1979*. London: I.B. Tauris.
- Curtis, S.J. (1967). *History of Education in Great Britain*. London: University Tutorial.
- Dale, R. (1989). *The State and Education Policy*. Milton Keynes: Open University Press.
- DES (1977). *Education in Schools: A Consultative Document*. London: HMSO.
- DES (1979). *Local Authority Arrangements for the School Curriculum: Report on the Circular 14/77 Review*. London: HMSO.
- DES (1987). *The National Curriculum 5-16: A Consultation Document*. London: HMSO.
- DES (1988). *Education Reform Act 1988*. London: HMSO.
- DES (1989). *National Curriculum: From Policy to Practice*. London: HMSO.
- DfEE (1998a). *School Standards and Framework Act 1998*. London: The Stationery Office.
- DfEE (1998b). *Teachers: Meeting the Challenge of Change*. London: the Stationery Office.
- DfES (2001). *School: Achieving Success 2001*. London: The Stationery Office.
- DfES (2002). *Education Act 2002*. London: The Stationery Office.
- Edwards, T. Fitz, J. and Whitty, G. (1989). *The State and Private Education: An Evaluation of the Assisted Places Scheme*. London: Falmer.
- Giddens, A. (1988). *Sociology: A Brief but Critical Introduction*. London: Macmillan.
- Gosden, P.H.J.H. (1966). *The Development of Education Administration in England and Wales*. Oxford: Basil Blackwell
- Gosden, P.H.J.H. (1972). *The Revolution of A Profession*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hall, W.D. (1973). Culture and Education: The Culturalist Approach to Comparative Studies. In E. Edwards, B. Holmes and J.V.D. Graaff (eds.). *Relevant Methods in Comparative Education*. Hamburg: UNESCO.
- Heywood, A. (2003). *Political Ideologies* (3<sup>rd</sup> edition, 1<sup>st</sup> edition, 1992). London: Palgrave Macmillan.
- Holmes, B. (1981). Sociology and Comparative Education: A Comparative Educationist's Perspective. *International Review of Education*, XXVII, 397-410.

- Knight, C. (1990). *The Making of Tory Education Policy in Post-War Britain 1950-1986*. London: Falmer.
- Lawrence, I. (1992). *Power and Politics at the Department of Education and Science*. London: Cassell.
- Lawton, D. (1980). *The Politics of the School Curriculum*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Lawton, D. (1981). *An Introduction to Teaching and Learning*. London: Hodder and Stoughton.
- Lawton, D. (1992). *Education and Politics in the 1990s: Conflict or Consensus?* London: Falmer.
- Locke, M. (1974). *Power and Politics in the School System: A Guidebook*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Maclure, S. (1989). *Education Re-formed. A Guide to the Education Reform Act 1988*. Kent: Hodder and Stoughton.
- McNeill, P. (1994). *Research Methods*. London: Routledge.
- NCC (1992). *Starting out with the National Curriculum*. York: National Curriculum Council.
- NCC (1993a). *The National Curriculum at Key Stages 1 and 2*. York: National Curriculum Council.
- NCC (1993b). *Interim Report: The National Curriculum and Its Assessment*. York: National Curriculum Council.
- NCOE (1993). *National Commission on Education. Learning to Succeed*. London: Heineman.
- Ottaway, A.K.C. (1962). *Education and Society*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Ozga, J. and Lawn, M. (1981). *Teachers, Professionalism and Class: A Study of Organized Teachers*. London: Falmer.
- Ranson, S. (1985). Changing Relations between Centre and Locality in Education. In I. McNay and J. Ozga (eds.). *Policy-Making in Education*. Oxford: Pergamon.
- Ranson, S. (1990). From 1944 to 1988: Education and Citizenship and Democracy. In M. Flude and M. Hammer (eds.). *The Education Reform Act, 1988 Its Origins and Implications*. London: Falmer.
- Robinstein, D. and Simon, B. (1969). *The Evolution of the Comprehensive School, 1926-1966*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Schriewer, J. (2003). Comparative Education Methodology in Transition: Towards a Science or Complexity. In J. Schriewer (ed.). *Discourse Formation in Comparative Education* (2<sup>nd</sup> edition, pp. 3-52). N.Y.: Peter Lang.
- Thomas, N. (1990). *Primary Education from Plowden to the 1990s*. London: Falmer.
- Tropp, A. (1957). *The School Teachers*. London: William Heinemann.
- Trowler, P. (2003). *Education Policy* (2<sup>nd</sup> edition). London: Routledge.
- Whitty, G. (1990). The New Right and the National Curriculum: State Control or Market Forces? In B. Moon (ed.). *New Curriculum - National Curriculum*. London: Hodder & Stoughton.
- Yellow Book (1976). *School Education in England: Problems and Initiatives*. Unpublished Official Document.

投稿日期：97年4月8日  
修正日期：97年7月17日  
接受日期：97年7月17日

# The Educational System of England and Wales and Its Implications

**Dr. Tien-Hui Chiang**

Professor and Chairperson

Department of Education, National University of Tainan, Tainan, Taiwan

[thchiang@mail.nutn.edu.tw](mailto:thchiang@mail.nutn.edu.tw)

## **Abstract**

This study was designed to explore the changes of educational policies in England and Wales in order to uncover the development of institutionalization and its influence on educational operation by examining the characteristics of relevant theories and official documents. The findings show that the grass-rooted mode of educational operation has been replaced by a centralized type as witnessed by the introduction of New Right adopted by Conservative Government and New Labour Government from 1979 and 1997 respectively. It is worth noting that different from Conservative Government, New Labour Government has been more concerned with the improvement of public schools rather than the implementation of the privatization of educational system. Nevertheless, a much visible type of educational changes is the development of institutionalization that forces education to conform the doctrine of basic skills, 3Rs.

**Key Words:** Britain, Educational System, New Right, New Labour

