

第三章

擺脫國家教育或只是轉移責任？ 芬蘭學校教育理性之新系統建構*

作者：Hannu Simola** Risto Rinne*** Joel Kivirauma**** 譯者：邱振訓*****



* 本文為Abdication of the education state or just shifting responsibilities? Constructing a new system of reason in Finnish schooling譯作，原文2002年刊登於*Scandinavian Journal of Educational Research*, 46(3), 237-246，經Taylor & Francis公司與作者同意授權本館翻譯刊登。本文是國家級EGSIE（Education governance and social integration and exclusion in Europe）研究計畫之成果報告。我們要對所有推動本計畫並在這三年中參與的共同研究者致謝。尤其感謝為芬蘭EGSIE團隊提供卓見並投身貢獻的幾位學者，包括赫爾辛基大學的Hakakla、土庫大學的Seppänen、Aro與Järvinen。

** Hannu Simola，芬蘭赫爾辛基大學教育系教授。

*** Risto Rinne，芬蘭土庫大學教育系教授。

**** Joel Kivirauma，芬蘭土庫大學教育系教授。

***** 邱振訓，台灣大學哲學系博士生。

「你還不知道出了什麼事，不是嗎，瓊斯先生？」

——鮑伯·迪倫，「重返61號公路」（1965）

壹、前言

本文旨在檢視教育中看似毫無關連的兩種現象之關係：教育中的新型管控，與社會排除及包容的新機制。所謂「新型管控」，指的是教育政策中的管理傾向，即社會理論中常見的「無政府管控」、「遠距管控」，以及「幕後制定教育政策之新方法」等（Dale, 1999; Rose, 1999; Education governance and social integration and exclusion in Europe, EGSIE, 1997; Lindblad & Popkewitz, 1999, 2000）。所謂「社會排除及包容的新機制」，是指在公眾教育這領域中引入的市場機制（Taylor, Rizvi, Lingard, & Henry, 1997; Guthrie, 1997; Popkewitz, Lindblad, & Strandberg, 1999）。

本文將針對芬蘭教育情形加以分析。除國家統計資料外，還包括教育政策文獻，對國家級、省級、校級教育執行者的訪談，以及對學生的調查。我們關心論述、迷思與溝通的理論概念。因此，我們將強調一重要事實，即社會藉著我們的說法建構而成。社會塑造者建構了「假想社群」（imagined communities）的說法（Anderson, 1991），並塑造人們知道、理解並體驗自己作為社群或國家公民的一員。在這些論述，尤其是官方論述中，教育主體都是被建構而成的：誰是成功的學生，誰又是可能被排擠掉的學生；誰是模範教師，誰又在教育工作中製造問題？本文目的是要重建論述的要素及其關連，這些要素及關連構成了所謂的「理性系統」（rational system）（Popkewitz, 1998, 2000）。所謂「理性系統」是指某種重疊、累積與混融觀念的組合。這系統從各部分別來看都是完整一體，而且，自社會排除及包容的角度觀之，可形成國家在教育領域的言說、思考及行動中根本必要的論述實踐。

貳、背景：從蕭條中重建

提到芬蘭的社會改變，顯然無法不提及九〇年代的經濟蕭條。突如

其來的許多問題重創了整個國家：國際經濟衰退、過熱的國內經濟、蘇維埃聯邦垮台、不成功又不合時宜的貨幣政策，以及重大的銀行危機，這些突發事件帶來的經濟衝擊大概只有三〇年代的經濟大蕭條（the Great Depression）可相比擬。許多指標指出，芬蘭面臨的危機，是在九〇年代中所有面臨經濟問題的已開發西方國家裡頭最嚴重的。1990到1993年間，國民生產毛額（Gross National Product, GNP）下降了7%，失業率從3%躍升到16%，15到24歲間的失業人口比例從9%躍至34%（Statistics of Finland, 2000）。

然而，要理解芬蘭的社會發展，就不能忽視在九〇年代後半期，這國家從嚴重經濟衰退中復甦的驚人成就。根據統計資料顯示，國民生產毛額在這期間，每年成長8%。企業年度產量每年約成長4%，1993到1997年間的總產量則提升5%（Tilastokeskus, 1998）。新世紀之交，芬蘭的出口工業，尤其是主要的資訊電腦科技產業（Information and communication technology, ICT）部份，更比以往加倍活絡，經濟也達到了均衡。芬蘭獲得了歐盟會員資格，並成為歐元聯盟中的第一波實行國家。許多權威表示，芬蘭似乎已經成功影響了新的全球經濟發展步調。

當然，我們應該了解這個經濟成功故事的代價為何。芬蘭的政治在1987年左右，由長期在野的國家團結黨取得政府主導權後，便開始明顯轉向右派。不過，最特殊的改變是當時政府組成遠比過去來的更為複雜多元。最後兩任「彩虹政府」（rainbow governments，即1995-1999與1999年之後的Paavo Lipponen（1941-）一世、二世由社會民主黨領導；除了過去的農民中央黨，政府內包括了從右派到左派的各色政黨。我們可以因此毫不誇張地歸納出一點，就是芬蘭政治的轉變與廣泛的社會共識同時發生，至少在政治菁英階層中確實如此。

有利人口與不利人口的地位在這場政治與經濟轉變中特別清楚。國家中的豪富與赤貧階級近來已明顯區分出來。貧富之間的收入差距與30年前相比，正逐漸擴大（Ruotsalainen, 2000）。根據最近的調查指出（Lehtonen & Aho, 2000），從1991至1999中的每一年國家經濟的削減部份總是毫無例外地指向人口中的最差階級與政治上最無力的一群人：窮人、病患與失業者。教育整體的狀況雖然轉好，但隱藏在這教育整體

中的有利人口其實就是社會中的「菁英」。尤其在1990至1994年間，雖有部份大專院校蒙受利益，但整體教育資源卻減少了13%，職業訓練更縮減了20%。這些特色在所有經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）國家中，甚至是大幅縮減教育經費的國家中，都顯得格外異常（OECD, 1996, 2000）。

在爆發經濟衰退之後，有許多社會政策研究者（Heikkilä & Uusitalo, 1997; Haataja, 1998; Hjerpe, Ilmakunnas, & Voipio, 1999）急著歡慶芬蘭社會保險制度已經證明能夠熬過這艱困的時局。然而，也有研究者（Kosunen, 1997）指出，儘管在經濟上已經安然渡過了衰退危機，社會保險與醫療制度上的衰退現象卻未曾好轉。直到最近，芬蘭社會福利的狀況才被體認到確實有了根本上的改變，不復經濟衰退前的景況（Lehtonen et al., 2000）。愈來愈多人歸結出芬蘭社會福利狀況的改革在八〇年代晚期早已開始籌劃。經濟衰退帶來了普遍的「危機意識」（consciousness of crisis），讓即使是最極端的經費縮減，都能不經政治抗爭而被接納採行（見Suomen työnantajain keskusliitto, 1984; Peltoniemi, 2000）。換言之，經濟衰退對想要重建芬蘭社會福利制度，並推動這制度成為OECD、歐盟、世界銀行等國際組織所規劃全球化市場經濟新模型的人而言，可說是天上掉下來的禮物。

那麼，國家的教育制度在九〇年代間如何變化呢？從統計資料上看來，改變並不大。芬蘭常態教育制度的基本結構相當簡單而一貫。孩童們7歲就必須接受九年普遍國民教育至16歲，之後就必須進入高中或職業學校。1996年開始，高等教育階段新分為兩個進路：大學，以及新設高等教育機構（即AMK Institutions——技術學院）。此外，還有許多成人教育機構。儘管1999年修訂教育法規准許設立私人教育機構，但人們普遍對私立學校興趣缺缺。

政治上右傾的根本轉變也影響了芬蘭在過去十年間的教育政策。左派政黨由於無人位居要津，在教育政策上根本無從置喙。自1987年的霍爾克里政府（the Holkeri Government）以來，只有1999年才出了一位社會民主黨員教育部長。大多數接受訪談的非右派政治人物都認為右派的影響扮演了現行教育政策幕後的主導角色。不過，這些受訪者也

坦承，這項改革確實獲得了令人意外的普遍政治共識，而且似乎除此之外別無它途。社會民主黨籍的前國家教育委員會（the National Board of Education, NBE）主委一直形容現行政策是個「隱性的教育政策」（hidden education policy），透過些微而逐步的改變補助政策，課程綱要與學區分配都有了前所未見的巨大變化。意外的是，在受訪者中，沒有任何支持九〇年代新教育政策的政治人物認為這是種「新自由主義式政策」（neo-liberal）。他們寧可說這是「個人主義復甦」、「自由精神與自由選擇」、「市場為主思維」、「自由樂觀主義」、「學習動力論」、「學生責任為主的教育政策」。從這些說法中，似乎可以將芬蘭的教育政策改革歸納為：絕口不提新自由主義辭彙，並獲得共識的持續右傾微調。芬蘭初等與中等教育政策在九〇年代發生最重要的變革至少包括以下四項：自由選擇學校就讀、建立廣泛評估制度、預算縮減，以及決策權轉移至教育管理者（即各地方政府）手上。

參、競爭狀態：唯有全球化世界一途

無論國家或學校層級的執行者，在口頭或書面聲明上都視全球化為唯一途徑。世局的轉變也被當成是要求學校改革的聲浪來源。芬蘭教育制度的改變被當成「全球社會改變的一部份」。在芬蘭，「經濟競爭力」是最重要的事，而「經濟成長與勞雇之間具有前所未見之清楚關係」，諾基亞手機公司的改變案例也正適合教育體制。全球競爭與經濟成功的需求都要求教育必須產生更好的學習品質與頂尖技巧。教育與事業成功，甚至與國家興衰之間的關聯備受重視。前國家教育委員會主席認為，這種轉變基本上「外在於學校體系與教育單位……是經濟生活與貨幣市場的鬆綁。」他認為這出自「激烈的全球經濟競爭下的要求。」可以說，全球化的基本要求是讓教育的效率更高、品質更好、標準更高，而且得以全面提升。

有趣的是，大多數受訪的主政者都不認為教育政策的改變是一種有意識的決策產物，而只是對於社會與世界環境的反應結果。中小學校長聯誼會（the Union of Principals）主席說得好：「我想，這股潮流是相當

自主的。」即使是批評這股潮流最厲的聲音也說：「我們無法阻擋與日俱增的競爭狀態。」順著這股無可避免的改革思潮來看，不少受訪者都視這種情形為現行制度的明顯結果：這是邏輯上的必然發展，是綜合學制的進展而非解體。在學校層級，我們也可以發現將九〇年代視為進步史的共識。儘管有極少數對這股潮流抱持懷疑態度的人給了半嘲諷的評語或政治社會批判，學校主事者大都接受社會持續變遷的基本政策奠基於個人主義復甦、提升學校名氣與家長自由選校等原因。

在唯有全球化世界一途的宿命論中，或許可以察覺到一種普遍反對過去芬蘭教育政策中重視平等受教權的態度。大多數受訪的主政者都認為增加不平等與差異政策的危險確實存在。然而，他們卻都不認為芬蘭的公眾教育所處情勢會面臨任何危險。從一方面說來，這無疑是種不能被剝奪的公民權利。但接受愈高等的教育，家長的預期花費也就愈高。商業活動在教育市場中也扮演日趨吃重的要角。由於對個人選擇與地區色彩的逐漸重視，教育評鑑的重要性也將與日俱增。

我們可以中肯地說，在受訪的主政者中沒有一人提出可以替代九〇年代教育政策的任何方案。這似乎是這全球化時代中，國家社會毫無轉圜餘地的宿命觀點。引用一位澳洲同仁的說法：

經濟全球化在某種程度上已經縮減了個別國家決定自身政策的能力。……市場活動如今已經成為國家的核心要件了。國家也因此不再被要求收購過量市場產品，而是創造支持市場運作的條件。近年來，這個思考模式已經成為國家概念的主流想法了。有些政治人物說，在考慮國家活動時，我們沒有其他選擇，只有接受全球化一途。就此而言，全球化已經從OECD或世界銀行等國際組織所支持的最小政府與降低干預，以及更自由的國際經濟競爭聲浪中，蛻變成一個神話了。

(Taylor et al., 1997: 78-79)

這正是Cerny (1990) 所稱九〇年代的「競爭狀態」(competition state)。市場理念的重要性備受重視，隱含對小而能政府及不受政府引導的市場經濟之迫切需求 (Cerny, 1990; Taylor et al, 1997) 。

肆、教育顧客群：自由與理性選擇

在國家層級的受訪者談話中，政治上的變革可以說是對個人價值的重視取代了過去對於集體平等概念的尊崇。個人價值對推動社會的重要性與日俱增，在教育政策上的影響也不遑多讓。受訪者認為，接受高等教育的民眾無法再忍受從上而下的管理，堅持要靠自己來做出關於受教的決定。受訪者也表示，全球競爭與對經濟成功的追求都強調教育必須產生更優質的學習與頂尖的技能。要想在全球經濟競爭中脫穎而出，國家就必須增強自身的最佳能力，即使會違背過去的平等政策也在所不惜。九〇年代教育政策上的改變，因而與國際環境的變化建立起了密切的連結。許多教育政策主事者都認為，要增加國際競爭力，就需要增加在優秀人才教育上的投資。「矛頭鬆綁」（free-the-spearheads）的呼聲在芬蘭的教育管理界甚囂塵上，認為綜合學制已經完成階段性任務，提升了國家的教育水準，而今該是「投資最優秀人才」的時候了。

家長的角色在八〇年代的國家教育論述中極少提及，頂多只做為學校教育的輔助角色。相較之下，學生與家長在九〇年代已成為主動而理性的主體了：他們被稱為「享用服務者」，而教育本身則被視為「符合民眾需求的服務」。舉例來說，教育評鑑的一項重要目的就是「增加家長與學生對於教育品質的了解，並改進提供不同選擇的各式條件」。

Taylor等人（1997）整理出有關於教育市場化的兩種明顯形態。由內至外的市場化意指教育機構想他們的學術產品銷入商業世界，而由外至內的市場化則是應用商業原則來管理及改變教育機構。儘管教育部主任秘書只溫和地說這是「內在的市場化」，但芬蘭綜合教育的市場化已經成為一個象徵，而不僅僅是形式上或實質上的口號（Hirvi, 1996）。我們還可以在芬蘭中學教育中發現，由內至外的市場化正以不同面貌來建構並宣傳學校的形象，正如同企業界所採行的一般。然而，物質層面市場化的程度並非本文的重點。這裡只是說，有關市場化的論述已經改變了討論學校教育的方式。因此，九〇年代最重要的一項革新就是在教育論述中引進了市場個人主義。這個情形從芬蘭廣泛並大量使用「顧客」概念看來顯而易見。那麼，究竟什麼是這些顧客最重要的特質？從以上分

析來看，這些特質包括在教育市場上做出自由與理性的選擇。一位澳洲同仁指出，這是「人力資本理論的新市場版本，認為高等教育是培育適應快速科技變遷人才的必要條件」（Taylor et al., 1997: 95）。

在芬蘭，還能清楚發現，過去平等受教的關鍵概念已被「市場魔法」所取代。教育本身，在論述中已經被市場化了，而且教育也成為了直接供應自由市場需求的產品。顧客與廠商的競爭選擇影響了教育市場的活動，卻絲毫不受國家控制（Lauder & Hughes, 1999）。要了解這股以培育新人力資本為導向的教育政策潮流，關鍵就在於對所謂理性選擇理論的突破。這種思考方式很容易受到批評，因為這主張認為孩童與家庭是自由市場上的自由選擇者，因此徹底忽略了教育決策上的社會決定因素。在這場理性選擇的教育政策賽局中最有可能勝出的贏家，是從事商業、中產階級以及受過教育的專業人士子女；而輸家則是在社會、經濟、文化起始點上都處於不利地位的另一群人（Chubb & Moe, 1990; Lauder & Hughes, 1999; Whitty, Power, & Halpin, 1998）。

伍、企業管理主義：「中央統籌的衰亡」

對中央統籌的信任在八〇年代劃下句點。芬蘭中央政府對教育的計畫與推展行之有年，尤其是建立綜合學制的改革作為，更是這階段的高峰，不過當舊政府在1988年垮台，管理階層重組後，就再也不復往日榮光了。過去以就學階段為基礎的計畫系統，及其繁複且嚴厲的主導規定也都一併廢止。過去這些以階段為基礎的教育計畫系統最為人詬病的缺點包括它的繁雜程度、不當的時程表、缺乏適當國家計畫補助、官僚體系弊病、浪費時間，還有各式各樣繁瑣而無可變通的失敗規定（Kivinen, Rinne, Järvinen, Koivisto, & Laakso, 1995; Rinne, Kivirauma, Hirvenoja, & Simola, 2000）。

受訪者表示，芬蘭教育政策的改革其實只是整個國家政策改革中的一部份而已，其他社會政策上也同樣採行強化各地方政府決策權力的方式。中央政府與地方金融關係（即所謂中央補助系統）的重組，是1993年開始連串革新的主要辦法。除了改變計算政府稅收方式的基礎之外，

這套辦法還提供各地政府決定如何運用經費的極大自由。早期地方從中央所獲得的經費，每分每毫都清楚標明用途，地方政府根本無從視各地情形變通流用，但是地方政府現在可以透過解雇教師來節省教育支出。

在地方分權與法令鬆綁的改革背後，往昔牢不可破的中央統籌與中央控管信仰也逐漸崩壞。與舊式中央集權的辦法相比，所有受訪者都懷抱著對於地方主導決策的堅強信心。他們認為，各地方、各學校想要聘雇專家學者，只能透過地方層級擁有決策權才能辦到。受訪者將規範消解及相關原則的實踐連結到經濟上的衰退。要是不把權力下放，就不可能要求地方政府中止任何進行中的花費；同時，中央管理也才能夠將困難的決策轉交到地方層級手上。

在地方層級上，這樣的變革也表示過去政府指引與監督體系完全解體，或者正如一位在地方大省負責教育單位的官員的明白表示：「大抵說來，中央官僚再也管不了我們了。」國家層級的受訪者也同樣堅信地方決策的優越。只有透過地方層級享有決策權，專家才能夠待在各個地方與各地方學校。

在新的教育管理論述中，教育評鑑被視為是檢驗發展品質的重要方式。以往大家深信教育目標只能緊緊依循嚴格的規範不放，但在九〇年代，這信念轉變為國家只設立核心目標，按照評估後續成果的形式、指引教育機構彼此競爭，以完成教育的目標。換言之，芬蘭這「計畫國度」便成了「評鑑國度」，企圖透過成果管理來實踐其教育政策。教育部主任秘書說，評鑑在這個新的導引系統中扮演關鍵角色，因為評鑑「取代了過去規範性導引、控制與審查系統的任務」（Hirvi, 1996: 93）。

所謂「企業管理主義」，是指「以理性成果導向、以問題為基礎與管理導引的組織再造觀點」（Sinclair, 1989）Weller & Lewis（1989: 1）宣稱「成果管理」最能表達這種主張的精神。根據Yateman（1987: 341）的說法，合作管理說是一種關於「事半功倍」（在效率面）、「關注成績與結果」（在效能面），以及「管理更佳革新」的主張。同樣的態度也表現在OECD（1995: 8）提到在公眾事務上創造「成就導向」與「減少中央控管」的說法中。綜合說來，這一主張包括以下幾點特徵：首先，

它關注結果、效率與效能；其次，分權管理的環境；第三，探求不同公眾服務方案的彈性；第四，建立產能目標與公眾組織內的競爭環境；以及最後，強化組織中央的策略能力（Taylor et al., 1997: 84）。

我們毋需過分強調管理說這套看法在芬蘭國家教育論述中造成的革命性變動。一位負責與歐盟連繫的國家教育委員會官員認為，芬蘭對管理說的詮釋，是「在制定政策與踐行間做出明顯區分，使地方層級有了更大的空間，效率與效能也獲得高度重視（Laukkanen, 1997: 406-407）。」根據這項說法，地方層級（即各地方政府，甚至包含各學校）似乎不只可以自由進行決策，還能實際在教育問題上真正發揮他們的想法。從定義上來說，地方層級確實是在教育領域中的自主推手。這或許是新式管理的一個面向，但它也同樣表示了所謂的「隔距引導」，因為一般的控制階層形態在機構自主的潮流中，被類似根據「成績品質」決定的「後續修正」所取代。然而，在極端的案例中顯示，這種「自主」其實最主要是關係到學校方面對縮減經費的管理：「要求那些被縮減經費的學校自我了斷」（Ball, 1993: 77; Taylor et al., 1997: 84）。

陸、新自由主義的平等論：社會民主論述的轉變

儘管九〇年代的變革風起雲湧，社會民主的平等論述在芬蘭政治語彙中仍佔有一席之地。支持九〇年代教育政策改革的政治人物中，無人膽敢說這種變革是「新自由主義式的」改變，只能以其他說法婉轉表示。這些政治人物會說這些政策革新是自由主義式或使用類似的用語，諸如「自由樂觀主義」、「市場為主的思維」、「學習動力論」、「學生責任為主的教育政策」，或「個體性的復甦」。不過，自由主義在現代教育政策制定者耳裡聽起來卻不怎麼舒服，正如一位受訪者表示，中央管理階層也避免使用這個字眼。受訪者認為芬蘭九〇年代教育政策是「自由的」、「市場本位的」、「注重個體性的」，而「自由選擇」與「追求品質」則是其核心特徵。

所有受訪的國家層級官員都坦言，近來的教育政策與社會發展可能會激化不平等、歧視與排擠等危機。然而，他們認為值得冒險一試，其中的好處顯然多過壞處。而且，整個九〇年代中還是保有一些根據社會

民主平等論而擴大實行的教育保險。國會也終於立法通過免費學前教育的權利，將所有身心障礙人士與移民子女都納入義務教育的涵蓋範圍。

不少國家層級的官員都曾擔心，規範的鬆綁與增加地方決策權力的腳步會不會太過急促。有人擔心未來可能必須回歸到舊制，讓中央政府針對個別目的來分配經費，藉以保障國內所有民眾受教的平等權利。

區域間的不平等已是一炒再炒的問題。政府在限制經費運用的鬆綁，對某些省份而言反而造成了嚴重的困境。增加地方在課程綱要上的決策權，也就是讓某些省份可以提供更多樣的課程，可是有些省份卻沒法這麼做。部份受訪者認為，我們應該回到綜合學制來消除這種不平等的處境：因為出生所在地已經開始對個人的未來教育造成重大影響。也有國家層級的受訪者表示，如果新教育政策會帶來學校與教育的重大分歧，中央必須要強力介入。這些辦法包括恢復「指定用途經費」，讓各地學校能享有更多資源，並在地區層級發展適當的監督與評鑑系統。

也有人說，芬蘭向來堅信學校教育（Antikainen, 1990）。在訪談中，我們發現學校層級的主事者的確如此。信賴學校教育，其實也包括對問題學生及其早期問題追蹤診斷的全面系統化因應措施。我們可以確切地說，這是學校層級對關懷社會責任的一項明顯指標。許多芬蘭的學校主事者，疾呼強化安全網與早期問題追蹤診斷的全面系統化因應措施。可以說，這種聲浪在學校層級比國家層級來得洶湧，因為後者其實無計可施。在這樣的對比之下，各學校的案例就成為現代理性福利國家論述的重要證據，這些案例宣告利用系統化的辦法就可以有效解決問題的信念。同樣「政治正確」的說法也同樣流傳在學校職員對自己新身分的認知上：在多重專長的網路體系中，進行集體、合作與團隊努力的革新。

話雖如此，還是得注意，社會民主論述仍然存活在教育領域之中。而且，這種聲音通常是由那些難纏的終身職學者所發出，他們才不理會現行任何層級的教育政策。的確，嚴重缺陷孩童與貧困家庭的故事讓這些人的說法更為有力。例如說，因為這些人的強硬立場，在學校層級中，特殊教師就會是在整合與包容背後的主要考量。這些人可能也想要捍衛傳統辦法，為特殊教育另外設置學校或班級尤其是要將特殊教學積極引入綜合學校因為綜合學校在實際應用上充滿了彈性。

柒、學生：理性的選擇者與市場中的無能顧客

1994年以來，課程綱要都把每位學生都視為主動的個人，而他們的個別經驗會影響學習新事物時的不同起點。因此，教師能否指導學習，就必須仰賴學生的個別經驗了。這現象彰顯出學生可能根據他們自己的學習計畫分別學習，而計畫的目的應該在於讓學生能對感興趣事物愈來愈有機會鑽研學習。這也清楚表明，每位教師都有責任培養學生，使他們具備在充滿選擇自由的世界中，以及在愈來愈開放的學校體系中進行獨立決定的能力。這充分顯示出，教育應該促進學生在充斥不確定的未來生活中，必須面臨各種選擇與各樣轉變時的生存能力。簡單地說，在九〇年代芬蘭教育論述中的學生是個單獨的個體，必須在不確定的世界中找個安身立命之處。這個學生單獨地坐在學校同學之外，與其他學生在長期評估與競爭中相互比較，而不是在平等的友誼及合作中成長（Simola, 2000; Koski & Nummenmaa, 1995）。

在教育政策文獻中討論教育主體時，有個面向是家庭與學生在制定教育決策時所扮演的角色。過去30年間，這些角色在芬蘭的綜合學制產生了很明顯的變化。事實上，在七〇與八〇年代間的教育政策文獻中，鮮少提及這些部份。可是在九〇年代的論述中，學生與家長則被視為主動而理性的主體。他們被標榜為「享用服務者」，而教育則被視為「符合民眾需求的服務」。新的教育法規中也同樣彰顯了家長與學生扮演選擇者這一角色，不過必須注意到，他們只有選擇地方指定學區中學校的權利，而無實際的選校權利。

許多國家層級受訪者都強調，在未來會成功或失敗的實際區分，會是一連串相關選擇的結果。學生與其家庭必須有清楚的願景，對未來有所警覺，而且必須持之以恆。在成功學生（或做出正確決定的那些人）背後，都有個積極指導他們的家庭，有時甚至還過度指導，正如某位政府官員所說的一樣。擁有進行就學競賽所需技術、資本與資源的家庭，如果擁有明確願景，就能在選校競賽中勝出。有位受訪者諷刺道，既然選擇權先落在家庭上，之後才轉移到學生身上，孩子的生涯規劃事實上早在托兒所時期就決定了。這位受訪者還指出，上層社會階級家庭往往是最有權利進行選擇的主動顧客。

本研究所有引用資料都指向芬蘭過去十年間激化的競爭與分歧。關於「消逝的家長」與「家庭的沈淪」的強烈論述，在九〇年代重大的經濟衰退刺激下，構成了年輕人在邁向成年之路時的背景脈絡。汲汲營營於成功的人與註定失敗者之間的鴻溝日益加深。一邊是「有能耐」的一群（有意願，而且能夠計算、投資、選擇的學生與其家庭），另一邊則是「沒能耐」的一群（受迫於眼前生活更甚於享受教育服務的學生及其家庭）（Gewirtz, Ball, & Bowe, 1995）。在這組光譜上的一端是移民子女，而且根據他們融入芬蘭社會的容易程度又再度細分。這些學童經常被當作隱形的：沒有人能自在地提到他們，也沒有人知道該怎麼與他們相處，更沒有人為他們在芬蘭學校體系中的存在做出任何正面努力。

這些事情在討論教育選擇與轉移的國際文獻中一目了然。當然，家長選擇學校的反面，是學校選擇學生的機會。沒有證據顯示家長的選擇不會導致某種「去蕪存菁」：

學校想找「有才能的」、「有天份的」、「動機強烈而積極的」與中產階級的學生……「對女性友善」的男女合校比例增加……在在都對眼前施以小惠，未來卻可獲得大量回饋的顧客有利。另一方面，沒有學校會積極吸收那些「沒才幹的」、有特殊教育需求的，尤其是有情緒或行為障礙的學生，還有勞工階級子弟與男孩，除非這些孩子有任何優異的特質。（Whitty et al., 1998:116-117）

鼓吹教育市場這個比喻的支持者，卻對市場只能服務握有價值貨幣的顧客服務一事絕口不提：沒能耐或沒意願付費的人根本就不存在。這就是說，無法成為終身學習者的一群，在教育消費中將永遠被除名。無能的顧客就再也不是顧客。在市場環境中，不符合在終身學習論述中長期渴望「教育」與「發展」標準的個人，稱不上是消費者或顧客，而是竊賊與乞丐。他們無疑是市場的一部分，但不是創造市場的人，更不是市場服務的對象。這就導出關於家庭沈淪的主要說法：沈淪的就是那些最後無法創造良好「學習歷程」、欠缺動機基礎或關於終身學習正確態度的家庭。可見，學校關注個人的同時，也可能會使自己深陷個人主義的陷阱之中：個人毫無超越個人經驗與過去種種限制的任何資源。

捌、教師：團體制度中的個人學習專家

在九〇年代建立起的芬蘭教師形象，應該是個在四個面向上的全能專家：他必須是個人導師、追求真理的牧師、有形分數評分者，還是個科學化的學習專家（Simola, 2000）。根據國家官員的形容，教師的職責是非常艱困的。他們必須清楚，在芬蘭，為孩童提供教育不僅是教書的，而且這份責任已經從家庭轉移到學校系統了。這種結果來自於弱化家庭提供孩童教育能力及其可能性的社會問題。因而教師被認為必須要能擔任家長的部份角色。這種責任轉移造成亟須掌有權威，以教師為己任的教師。

儘管教師們都極有能力、有意願在訪談中運用「政治正確」語彙，但我們仍無法忽視他們所透露出的無力、挫折與悲觀等種種跡象。雖然大家都有進步的共識，但許多受訪者仍然在提及教育改革時流露出有些曖昧的想法：的確，教育有了許多正面的發展，可是也付出了相對的代價，產生了相應的負面效果。其中最有力的說法，是提到教師在工作時所面臨不斷增加的壓力與愈來愈急促的步調。許多受訪者都認為這就是九〇年代最基本的改變。理由之一，就是這種改變將教育規劃的工作負擔，從國家與地方政府移轉到學校與教師身上。這裡頭有個潛在的批評，關係到教師的工作已經從在課堂上「真正的工作」與栽培學生，轉變成為一種公眾表演。另一個批評則清楚針對這些改革只注重從不間斷的改革命令與發展計畫的要求，卻從不關心每日基層工作的真正價值。的確，學校看來已驟然將改革變為穩定的工作項目了。而且，有許多受訪者認為，九〇年代關於學校為基礎的課程綱要革新，大都是呼口號、假革新，根本對學校教育的每日工作毫無實質助益。所謂團隊合作與「真正團結」概念與其實踐，更是飽受批評與懷疑。

在本研究所採用的書面及口頭文本資料中，教師概念充滿了兩種極端衝突的元素。教師一方面在個體化的「學習中心」是個全能楷模，但另一方面，在義務教育、充滿考試檢驗的大型學校教學中，卻又是個筋疲力盡、淒慘落魄的模樣。從光明面來看，他們都對個人主義及教育政策的平等主義目標充滿熱誠。這是這些專業人士自我認同形象最強大的

來源，更不用說包括透過促進學術成就與校園革新而得到的升遷機會。從陰暗面來看，教師得面對日復一日的真實情形，大量的學生在義務教育中不斷考試，直到通過合格之門，真正成為成人與公民為止。在這競賽中，謀生與追逐權力的沈默智慧，遠比對學校教育充滿希望與立意良善的人道願景來得更為重要。

照此看來，九〇年代的國家教育論述顯然在教師肩上堆放了太多不切實際而又野心勃勃的重擔。重點是，教師們看來卻又集體同意接下這份重擔。當我們詢問他們是否有新制度交付學校的任務難以完成，只得到了極為少數的正面回應。這或許有部份肇因於專業自尊與形象。有證據顯示教師通常傾向接受改革概念作為教師專業自我形象的一部份，雖然他們同時也對改革的原則與目的充滿懷疑（Popkewitz, 1991）。這種在概念上的接納，至少在芬蘭，或許是由於教師們（尤其是小學教師）所受的學術訓練，被當作是他們在六〇與七〇年代中為支持政府綜合學制的政治鬥爭中所付出的代價（Rinne, 1988; Simola, 1995）。

也有人主張，從七〇年代開始，學校做為社會歷史性的、文化的、有制度的教育脈絡早在芬蘭的國家教育論述中消逝了（Simola, 1995, 1998a, 1998b, 2000）。這種「去脈絡化」（decontextualisation）尤其容易讓權貴制定出以個人為中心的規劃與安排，並且主張學校乃是這種個人化的「學習中心」。這種「滿懷希望的理性主義」讓改革者前仆後繼地高估以心理教育學為基礎革新的力量，也低估了以時間、空間與慣例、固有形式等系統所鞏固的「學校運作方式」力量（Rinne, Kivinen, & Kivirauma, 1984; Tyack & Cuban, 1995）。

本研究所使用的資料提供了許多有力的證據，顯示出這種對學校教育的社會歷史脈絡保持沈默的現象。沒有任何教育政策文獻或政治人物在訪談時明白表示，所有的教學或其他責任都被放到新的責任制度脈絡底下，包括了對顧客群的義務、教學特性與教師負責考試檢驗的責任這樣一個制度脈絡底下。嚴格說來，在個人化領軍與社會排擠及包容的時代，這些面向確實舉足輕重。因此，我們大可追問，在這種對教育論述（以及在社會排除與包容論述）個體化的去脈絡化沈默中，究竟會產生什麼結果與效應。

國際間的證據也顯示，教育改組以及截然二分的指揮部門與執行部門，容易造成澳洲與英國學者所說「教師在教育政策論述中的不斷消逝，更從論述主體淪為了客體」的情形（Taylor et al., 1997: 98; Ball, 1994: 50）。有些國家層級的受訪者注意到，教師工會在上述這段期間也發生了極大的改變。儘管教師工會在過去國家層級的教育政策中扮演了核心角色，但如今它的作用與重要性卻只專注在保護教師在地方層級上的利益而已。

玖、邁向一個新理性系統：擺脫國家教育或是轉移責任？

最後這一節要綜結先前所提的各項論述要素。我們要問：在提到芬蘭對競爭、合作管理、教育顧客群與社會民主的迷思，在遭逢理性選擇者及隱形顧客（學生）、在團體制度裡的個人中心學習專家（教師）時，究竟有什麼特殊的論述形式？上述的沈默態度在這裡也扮演了重要角色。當然，還有許多我們在嘗試摸索出一個教育論述的新理性系統可能產生的效應時，必須考慮的背景因素。我們敢說，國家教育體系將發生責任移轉的歷史性轉變。

根據國際文獻指出，企業管理主義的根本核心是在擘畫政策者（菁英政策決策者與利益團體）與執行者（合作者，即教師）之間的區隔。規劃者傾向研發出緊密的政策重點及策略方案。在底下的學校能做的就是管理縮減的預算，並且根據管理階層的規劃方案中「自我管理」（Taylor et al., 1997; Smyth, 1993）。

芬蘭教育部主任秘書在九〇年代年代教育政策宣言手冊中給了明確的宣示（Hirvi, 1996: 92, 108）。他清楚地將新的結果本位制度化分為兩個層級：首先，「領導單位」宣告目標並分配資源，接著才是「提供服務與產品」的「成效單位」。在這兩層級間的「成效協商」，「會分配資源、劃定行動準則與評估方式」。Hirvi接著說，「要透過一致同意來取代細部規範……以目標與成效討論來取代命令系統與舊式監控體系」（Hirvi, 1996: 92）。這看來簡單明瞭，但這協商大有問題：領導單位似

乎擁有絕對權力，而成效單位最後都只能一致同意。這正如Hirvi（1996: 108）所說的，單純就是因為「教育的成效目標與資源分配原則必須在國家層級制定出來。」因此，領導單位以國家目標與資源分配原則之名指揮，而成效單位的角色就只能限縮在如何運用有限資源以達成目標。

這樣的二元區分，恐怕將導致如澳洲報告所指出的情形：

改革通常伴隨所謂學校自治、自我管理或自我決定的說法，但這都只能歸限在中央決定的政策架構、責任要求與有限預算之中。這個情形可能會讓中央當局有權無責，而學校「經理人」有責無權。（Taylor et al., 1997: 84）

這正是近來芬蘭中央政府與地方管理單位出現的問題（Heikkinen & Lumijävi, 1997; Möttönen, 1998）。協商其實正如與目標規劃與績效評估一樣，本就會招致眾多批評（Heikkinen & Lumijärvi, 1997）。在地方層級上，大多數人都不認為真的有所謂協商，而只是另一種的命令指揮方式（Heikkinen & Lumijärvi, 1997）。

我們因此有理由追問，究竟舊式從上而下的「規範管理」命令體制與同樣由上而下的新式「成果管理」之間有什麼不同？根據國際研究文獻指出，確實有所不同。最大的差別就在於像是「由上而下的責備」與「責任轉移」等概念化。有許多個好理由可以說明為何政府樂意將責任轉移到基層「經理人」身上。最明顯的就是來自「競爭狀態」中減少公眾事務花費的壓力。本研究中的受訪者，無論是國家層級或學校層級，都毫無例外地相信減少公眾教育預算水準（頂多維持不變）的效用。無怪乎芬蘭研究公眾事務成效管理辦法的研究者，會得出這種結論：愈接近中央政府就愈容易達到一致的成效制度，而愈靠近實際服務單位就愈多問題（Heikkinen & Lumijärvi, 1997）。

Whitty（1998）等人主張，自八〇年代以來，在許多國家的公眾教育及其他公眾服務事業中，引進各種市場導向與管理規劃方式，是要解決傳統凱因斯式福利國家無法解決的眾多法令積弊。Dale（1999）指出，國家對資本需求總是有一些永恆的問題亟待解決。教育改組可以看成是國家對支持資本累積、保障永續發展，以及建立資本生產法規的種種政治

經濟要求所做出的回應方式。在失業率節節攀升、貧富差距擴大、社會和諧穩定岌岌可危的背景下，不難想像市場導向的教育政策會被政府當做減消費任的做法。這也可以視為政府從難以維繫的困難領域（如創造機會平等）中有意撤手的表現。正如Smyth（1993: 2）所言，這完全就是徹底擺脫責任：

這是政府設法避免擺脫提供合格公眾教育的歷史責任之惡名時，所採取的藉口、扭曲、隱瞞與有意忽略的審慎辦法。

Green（1997: 184）也同樣指出許多國家的政府都縮減了在教育方面的規模：

國家經濟目標仍是不可違背的標的，而教育則是邁向這些目標的工具。然而，社會融合與公民組成等較大的國家教育目標，在這過程之中卻日益混淆並受到忽視，部份原因是由於沒有多少西方政府在複雜多元的當代民主中，對國家與公民有著清楚的概念。

無論國家如何撤手，我們都很容易發現這一政策在較低層級總是窒礙難行，而高層卻一無所覺。要個別地方政府、學校機構與家庭負起教育決策的責任，確實是「轉移責備」的有效策略。Whitty等（1998: 45）寫道：

個別學校轉變無法成為「獨立」機構的失敗，可說是肇因於領導或教學品質失當。學生間不平等的教育成就，也同樣可以藉由失敗的親職教育來解釋——不管是無法透過新制度進行有效率的選擇，或是無法在配合學校時成為主動的參與夥伴，都是失敗的親職教育。維持菁英領導理想的重擔早已從政府的肩上卸了下來。

我們不是要說芬蘭政府在教育上已經完全卸責。相反地，我們可以從中發現一個運作良好與高水準的教育制度。用政治語彙來說，這是國

家繁榮、政府成功與社會福祉的主要根基。我們沒有理由懷疑一位國家教育委員會官員，在國家中區分決策與執行兩個部門並不表示：

……中央政府不再關心教育的實際執行，因為有關當局還是會蒐集這個教育制度達成目標的評鑑資料。這個體制在必要時會修正國家教育政策，但同時也會直接影響地方層級機構。各國直接影響地方成員的辦法均有不同；在芬蘭主要是透過資訊掌握的方式進行。（Laukkanen, 1997: 406-407）

然而，我們確實要主張，教育中的某些部份確實面臨類似於偏遠郵局、小型學校、毫無獲利的臥鋪火車等類似危險之中。這些難題不能透過簡單的經濟指標（如效用、效率、獲利率）來加以衡量，而且必須設法解決。這就是說，現在看來，似乎出現了一種愈來愈廣泛的權威、愈來愈被接受認可的新理性系統。在這論述中，主張消費者概念，也就是在無限制的市場中擁有自由選擇的個人權利，實在再合理不過了，而教育中的公民權利反而是不可設想的奢求。

要了解堅持培育新一代的教育政策趨勢，關鍵就在於人力資本必須在所謂理性選擇理論的突破中來加以理解。個別主事者、個人與家長在教育中的選擇，都是人類活動自然理性的根本要素。人們會在必須限定的架構中進行最合理性的教育選擇。根據理性選擇理論，孩童、年輕人及其家庭都是理性選擇者，「在有限的不同教育選項中，會根據其對本益計算及成功機會的評估來進行選擇」（Breen & Goldthorpe, 1997: 275）。

在這鼓勵個體彼此競爭的「贏者全拿社會」中，頂尖階層從新式教育政策明顯累積前所未有的資源與財富。教育競賽或許會像運動競賽或其他娛樂活動一樣，最重要的目標就是創造出明星與最有價值玩家。成千上萬的個人投入教育競賽，就只是為了奪得閃亮的獎賞，但最終只有少數人才能勝出。大部分人都被遠遠拋下。大量人口在勞動市場與生活中歷經長期教育與激烈競爭，很容易造成大量浪費金錢、資源的嚴重後果。這裡沒有彩虹盡頭的黃金，只有風險、危機重重的勞動市場，以及永無休止的競爭競賽（Lauder & Hughes, 1999; Frank & Cook, 1995）。

參考文獻

- Anderson, B. (1991). *Imagined communities*. London: Verso.
- Antikainen, A. (1990). The rise and change of comprehensive planning: The Finnish experience. *European Journal of Education*, 25(1), 75–82.
- Ball, S. J. (1993). Culture, cost and control: Self-management and entrepreneurial schooling in England and Wales. In J. Smyth (Ed.), *A socially critical view of the self-managing school* (pp. 66-82). London: Falmer Press.
- Ball, S. J. (1994). *Education reform: A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- Breen, R., & Goldthorpe, J. H. (1997). Explaining educational differentials: Towards a formal rational action theory. *Rationality and Society*, 9 (3), 275-305.
- Cerny, P. (1990). *The changing architecture of politics: Structure, agency and the future of the state*. London: Sage.
- Chubb, J., & Moe, T. (1990). *Politics, markets and America's schools*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: A focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14(1), 1-17.
- EGSIE (1997). *Education governance and social integration and exclusion in Europe: Proposal for the programme on the European union targeted socio-economic research* (TSER). Finland: Author.
- Fran, k, R., & Cook, P. (1995). *The winner take —All society*. NY: Free Press.
- Gewirtz, S., Ball, S., & Bowe, R. (1995). *Markets, choice and equity in education*. Buckingham: Open University Press.
- Green, A. (1997). *Education, globalization and the nation state*. Basingstoke: Macmillan.
- Guthrie, J. W. (1997). Globalization of educational policy and reform. In L. J. Saha (Ed.), *International encyclopedia of the sociology of education* (pp.

- 878-883).Oxford: Pergamon.
- Haataja, A. (1998). Tasaetu, tarveharkinta vai ansioperiaate? Sosiaalipolitiikkamallit, mikrosimulaatiot ja työttömien taloudellinen asema. Turun yliopiston julkaisuja: Sarja C, osa 141. Turku.
- Heikkilä, M., & Uusitalo, H. (1997). *Leikkausten hinta: Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990 — luvun Suomessa*. Helsinki: STAKES. Raportteja 208.
- Heikkinen, E., & Lumijärvi, I. (1997). Tulossopimusmenettelyn kehittämistarpeet valtionhallinnon alue—120ja paikallistasolla. *Hallintotutkimus*, 3, 257-263.
- Hirvi, V. (1996). *Koulutuksen rytminvaihdos: 1990-luvun koulutuspolitiikka Suomessa*[The Pace Change in Education. Finnish Education Policy in the 1990s]. Helsinki: Otava.
- Hjerpe, R, Ilmakunnas, S., & Voipio, I. B. (1999). Hyvinvointivaltio 2000—luvun kynnyksellä: VATT-vuosikirja 1999. *VATT-julkaisuja*, 28(1). Helsinki: Valtion Taloudellinen Tutkimuslaitos.
- Kivinen, O. Rinne, R. Järvinen, M-R. Koivisto, J., & Laakso, T. (1995). *Koulutuksen säätelyjärjestelmät Euroopassa— kuuden maan lainsäädäntöohjaus-ja säätelyjärjestelmät*[The control mechanisms of education in Europe]. Helsinki: Opetushallitus.
- Koski, L., & Nummenmaa, A. R. (1995). Kilpailu kouludiskurssissa[Competition in school discourse]. *The Finnish Journal of Education*, 4, 340-349.
- Lauder, H., & Hughes, D. (1999). *Trading in futures: Why markets in Education don't work*. Buckingham: Open University Press.
- Laukkanen, R. (1997). Manageristinen näkökulma koulutuksen arviointiin[A managerialist approach to educational evolution]. *The Finnish Journal of Education, Kasvatus*, 28(4), 351-363.
- Lehtonen, H. & Aho, S. (2000) . Hyvinvointivaltion leikkausten uudelleenarviointi. *Janus*, 8(2), 97-113.
- Lindblad, S., & Popkewitz, T. S. (Eds.) (1999). *Education governance*

- and social integration and exclusion: National cases of educational systems and recent reforms. Uppsala reports on education, 34.* Uppsala: Department of Education, University of Uppsala.
- Möttönen, S. (1998). Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisissä suhteissa. *Hallintotutkimus, 1*, 63-65.
- OECD (1995). *Education at a glance: OECD indicators*. Paris: Author.
- OECD (1996). *Education at a glance: OECD indicators*. Paris: Author.
- OECD (2000). *Education at a glance: OECD indicators*. Paris: Author.
- Peltoniemi, P. (2000). Suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän kuoret jäljellä. Pohjoismainen hyvinvointivaltio—unelma vai raunio. *Osa 1. Ahjo 2, 8-11*.
- Popkewitz, T. S. (1991). *A political sociology of educational reform: Power/knowledge in teaching, teacher education, and research*. NY: Teachers College Press.
- Popkewitz, T. S., Lindblad, S., & Strandberg, J. (1999). *Review of research on education governance and social integration and exclusion—Uppsala reports on education 35*. Uppsala: Department Of Education.
- Popkewitz, T. S. (1996). Rethinking decentralisation and state/civil society distinctions as a problematic of governing. *Journal of Education Pollicy, 11*(1), 27-51.
- Popkewitz, T. S. (1998). *Struggling for the soul: The politics of schooling and the construction of the teacher*. NY: Teachers College Press.
- Popkewitz, T. S. (Ed.). (2000). *Educational knowledge: Changing relationships between the state, civil society, and educational community*. Albany: State University of New York Press.
- Rinne, R. (1988). Kansan kasvattajasta opetuksen ammattilaiseksi: suomalaisen kansanopettajan tie. *Kasvatus, 19*(6), 430-444.
- Rinne, R., Kivirauma, J., Hirvenoja, P., & Simola, H. (2000). From comprehensive school citizen towards self-selective individual. In S. Lindblad and T.S. Popkewitz (Eds.), *Public discourses on education governance and social integration and exclusion: Analyses of policy texts*

- in European contexts*—*Uppsala reports on education 36*. Uppsala: Department of Education.
- Rinne, R., Kivinen, O., & Kivirauma, J. (1984). *Lähtökohtia peruskoulutuksen yhteiskunnallishistoriallisen muotoutumisen tutkimiseen*—Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja B:11.
- Rose, N. (1999). *Powers of freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruotsalainen, P. (2000). Kotitalouksien toimeentulo ja tuloerot 1990 — *luvulla*. Hyvinvointikatsaus spesiaali .
- Simola, H. (1995). Paljon vartijat. Suomalainen kansanopettaja valtiollisessa kouludiskurssissa 1860-luvulta 1990-luvulle[The Guards of Plenty. The Finnish schoolteacher in state educational discourse from the 1860s to the 1990s]. *Opettajankoulutuslaitos Tutkimuksia, 137*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Simola, H. (1998a). Constructing a school-free pedagogy: Decontextualization of Finnish state educational discourse. *Journal of Curriculum Studies, 30* (3), 339-356
- Simola, H. (1998b). Firmly bolted into the air: Wishful rationalism as a discursive basis for educational reforms? *Teachers College Record, 99*(4), 731-757.
- Simola, H. (2000). Constructing the Finnish teacher in the national steering documents of the 1990s: Tasks and qualifications. In K. Klette, I. Caelgren, J. Rasmussen, & H. Simola (Eds.), *Restructuring the Nordic teacher: An analysis of policy texts from Finland, Denmark, Sweden and Norway* — *Institute for Educational Research Report no. 10*. Oslo: University of Oslo.
- Sinclair, A. (1989). Public sector culture: Managerialism or multiculturalism? *Australian Journal of Public Administration, 48*(4), 382–397.
- Smyth, J. (1993). *A socially critical view of the self-managed school*. London: Falmer Press.

- Statistics of Finland (2000). *Oppilaitostilastot 1997–1999*[Statistics of Education 1997–1999]. Helsinki: Statistics of Finland.
- Suomen työnantajain keskusliitto (1984). *Sosiaalipolitiikka muuttuvissa olosuhteissa*. Vaasa: Teollisuuden kustannus Oy.
- Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B., & Henry, M. (1997). *Educational policy and the politics of change*. London: Routledge.
- Tilastokeskus (1998). *Tuottavuuskatsaus 1998* [Review of Productivity 1998]. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tyack, D., & Cuban, L. (1995). *Tinkering toward utopia: A century of public school reform*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Weller, P., & Lewis, C. (1989). Corporate management: Background and dilemmas. In G. Davis, P. Weller & C. Lewis (Eds.), *Corporate management in Australian government* (pp. 1-16). Melbourne: MacMillan.
- Whitty, G., Power, S., & Halpin, D. (1998). *Devolution and choice in education: The school, the state and the market*. Buckingham: Open University Press.
- Yateman, A. (1987) Concept of public management and the Australian state in the 1980's . *Australian Journal of Public Administration*, 46(4), 339–353.