



全球化下的教育市場化困境 —兼述幼兒教育面臨的挑戰

許芳懿／中華醫事科技大學幼兒保育系助理教授

許家驊／國立嘉義大學教育學系副教授

一、前言

1980年代後，在新自由經濟模式促成教育市場化的潮流下，「教育」似乎成了消費者選購的商品，家長被鼓勵積極挑選最佳學校，以驅策學校提高學生學習績效，規劃出更多樣化的課程方案，市場化可說預設了選擇-績效之間的因果關係。另一方面，教育市場化能蔚為潮流，與全球化的資本主義擴張也有關聯，Apple（2001）即認為教育全球化的重要動力，與新自由主義主張的市場化、民營化和績效有關；Wyness（2006）也認為全球架構開啟新的全球媒體和消費市場，帶來資本擴張，及對全球競爭力的重視，可見全球化與資本主義、市場化、競爭型態之間確有密切關聯。

在全球化浪潮下，課程要求和市場力量已經成了「雞與蛋」的互動關係。良好的課程安排具有開拓市場的效力，市場趨勢和消費偏好也影響課程規劃內容。全球消費文化應是一種混合不同文化來源和概念的實踐過程，當教育成為商品消費的概念引進後，消費者的需求應以大宗客戶為主，還是少數客戶需求也應被關切？以全球化的「混融」（hybrid）觀點來說，同質化過程同時也產生異質性，兩者應是共生共存的，因此，少數和弱勢發聲者的異質需求不應被忽略。

幼兒教育居於教育制度起點，是個體學習啟蒙的關鍵期，然而幼兒園所經營者與教師是否深思過工作領域的市場化效應對幼兒

的影響？幼兒的不同背景是否影響其實際受教權益？品質與公平是教育市場化該討論的兩大課題，現行國內幼兒教育還未實施義務教育，政府介入較少，本就偏向市場化經營。不過，家長與幼兒是否還未蒙品質之利，就因不當選擇與未妥善運用教育券，而處於劣勢境遇。本文將先就全球化、教育市場化特色與關聯作探討，再論述全球化下的教育市場化容易產生哪些困境，繼而探討我國幼兒教育市場化可能面臨的挑戰，最後以結語進行省思與建議。

二、全球化與教育市場化

全球化使疆界劃分變得淡薄、不明顯，此中全球連結變得更快速與緊密。教育市場化受1980年代英美新自由經濟政策而獲重視，其中全球化對新自由經濟的擴大與盛行有推波助瀾之效。究竟全球化該如何界定、全球化與教育市場化的關聯何在，及教育市場化有哪些重要特色將如下探討。

（一）全球化的特徵

歷來不同學者對全球化的定義各有不同，但大致提到近遠連結、時空壓縮、世界一體、全球意識、資本主義擴張、跨國組織和精良的資訊溝通技術等特質。如：Giddens（1990, p.27）所言，「全球化象徵著強化的社會關係，本地發生的一切將受到萬哩遠事件所影響」；Harvey（1989, p.15）所言，「全球化即時空的壓縮」；Robertson（1992, p.19）所言，「全球化是世界的壓縮，強化



了世界為一的整體意識」；Szeman（2001, p.211）所言，「全球化如同一種意識型態屏障，為快速的新自由資本主義全球擴張合理化，並將經濟理性引入公共領域」。

Singh（2004）也直言，全球化歷程和全球化現象，與「時空壓縮」及「全球意識」有關。首先，時空壓縮代表著空間萎縮和時間節省，此乃因不同地方之間的到達，可透過交通工具和電子傳遞而快速到位，遠方不再遙遠。亦即不同地域之間連結漸增，不同距離的社會關係也加速延伸。加上人口遷移的方便與快速，使得地方文化不一定出現在本地，也可擴遷至遠方。其次，全球意識投射出對全球發展、全球議題、全球觀點的表達，顯現一種無形的焦點凝聚，成為全球社會發展的思維與法則。

總之，全球化是世界各地政治、經濟、文化、符號、意象、觀念和資本快速交流的現象，其盛況與資訊技術革命、媒體傳播和交通運輸便利大有關聯。當全球的生活、資訊和發展朝著共趨一體，顯現「同質化」特徵之時，另一方面，全球化也引發差異/類似互相拉鋸的緊張（Graue, 2005），這讓我們不可忽略全球化帶來的反彈效應，此因人口流動加速，及跨文化互動逐漸、密集增加，還有全球/在地知識交會時，所產生的融混與對抗反應。

（二）全球化與教育市場化的關聯

全球化由進步技術和新的跨國溝通形式所致，其中不可挑戰的，乃世界自由市場資本主義正在成長（Hyttén, 2006）。因此，要尋找全球化與教育市場化的關聯何在，須先從資本主義談起，這可從Szeman（2001）和Rizvi（2007）的文章找到蛛絲馬跡，他們分別提到全球化促進了新自由資本主義的全球擴張，以及其中資本主義輪廓明顯等論述。亦即全球化與資本主義的經濟型態發展甚有關聯，而資本主義經濟發展在1980年代

面臨變革，以追求效能、減少政府干預的市場化經濟為發展主流。

1970年代之時，英美兩國原先採用的凱因斯（J. M. Keynes）經濟理論已無法解決石油危機、通貨膨脹、高失業率等問題。因此，1980年代的英國柴契爾政府和美國雷根政府擴大新自由主義，改採諾貝爾經濟獎得主海耶克（F. Hayek）和傅立曼（M. Friedman）的新自由經濟政策，鼓勵企業、公司民營化或鬆綁及政府組織交由私人契約經營，提供選擇機會，尋求引入市場效能，改組「小而能」政府。新自由主義教育政策方面，主要可見到委辦學校（charter school）和教育券的施行（Waks, 2006），這兩者是教育市場化的主要政策型態。

另一教育市場化的特徵是學校民營化。在新自由主義的政策修辭和右派的新全球霸權論述下，國家政策目的在於達到「節省成本、全球競爭、技術優勢、社會改變和績效」（Zajda, 2004）。國家介入的教育服務容易讓學校養成依賴，喪失競爭力與自我提昇動力，因此，教育政策的典範轉移也隨之發生，改向民營化方向從事學校經營。在全球化力量侵蝕下，1930年代開始的凱因斯取向已被棄守，新自由資本主義論點受到肯定，主張開放競爭、選擇及提昇績效，由於對卓越、品質和績效的要求，教育政策改朝向推動民營化和教育鬆綁，以節省政府經費投入，另一方面又藉由市場競爭機制，督促學校兼顧品質和績效，以此招徠學生。

（三）教育市場化的特色

受全球化下訊息快速流通，滲透力和影響力無遠弗屆的影響，教育變革歷程也一直在各地上演（Priestley, 2002）。這歷程被假定為一種世界特質，即使是不同國家，如：紐西蘭、澳洲、英國和美國等，其課程提供和學校管理卻也有許多的相似性，充分顯現教育領域受全球化影響而呈現某部分的一致



面貌。

全球化與教育有關的課題包含了國際化、文化多元主義、商業化、同質化、市場化、生產力和效能、電子溝通和資訊、國家介入等（Singh, 2004）。就本文探討主題而言，Singh的看法突顯教育商業化、市場化走向受到全球脈絡影響，同時它們又影響國家教育政策的方向，因此，教育制度必須回應全球化下的市場化需求。如今「教育市場化」一詞已成為專門用語，其主要基調為強調競爭、選擇、品質和鬆綁。

尤其1980年代的各國教育改革風潮，充斥著管理語言、競爭、測驗、選擇和自由市場等用詞，十足展現傾向教育市場化的改革趨勢。Levin（1998）提出六種在許多國家關於學校系統重視市場化路線的徵兆：

- 1.教育變革傾向使用經濟用詞，如：重視人力資源發展，強調品質與績效。
- 2.增加教育評論和訓練。
- 3.要求學校效能改善，卻不增加政府提供的資源。
- 4.認為教育提昇需經由管理上的改變而促成。
- 5.主張教育市場化發展，至少傾向準市場。
- 6.逐漸重視標準、績效和測驗。

此外，進行教育改革時，課程和評量制度是主要改革的部分，從中也最可能確認出全球趨勢或相似處（Priestley, 2002）。首先可見將中央的經費、人事管理和課程決策/計畫權責，下放至學校本位層級。其次，從市場觀念引入新的監督和控制方式，而消費者、供應者、績效、評鑑和成就表現已成為教育專門用詞。

長久以來，學校給人的印象有著組織僵化的限制和科層體系的嚴謹，父母和一般公民未能具有管理及有效參與學校改革的身份。不過，在市場化論述中，消費者可藉由學校選擇、發聲（加入學校治理）、父母參與、成為夥伴關係（學校社群）等方式進行

轉化管理（Zajda, 2004），這是一種教育去集權化的轉變，也是一種鬆綁象徵。

總之，1980和1990年代之時的經濟全球化，開啟新自由主義的新政策方向，成為新的世界霸權立場。主張國家退出、民營化和地方化的新自由模式，也主張將政策決定、計畫、管理和資源分配的權力，從中央政府轉移至地方自治的學校本位管理結構。國家退出和民營化的模式使得委辦學校興起，教育券的使用也讓家長擁有自由選擇權，學校透過教育券作為部分經費來源，更加逼使學校著重品質與效能，才能擁有招生特色與光環，吸引家長支持與學生就讀。

雖然結合自由市場和消費者保護調控機制的說法，能夠深化地方層級的學校民主歷程，提昇家長消費選擇權益，及促進教育品質與效能。然而預期成效與實際結果仍有落差，主要是「鬆綁政策無法提昇管理效能」（Zajda, 2004, p.209），還有「人們的需求在追求利潤中被犧牲」（Hyttén, 2006, p.232）。另外，家長選擇權並未轉變成等值的品質追求。即使家長握有教育券使用權，然而許多家長擇校的基準不在於學校辦學品質，而是離家遠近、交通接送方便、學費低廉與否，因此，教育券運用的理想性反而只能落實在精心規劃子女教育的中上階層家長身上。所以，教育市場化並未全然解決教育品質問題，反而擴大社會不平等現象，以下將繼續探討教育市場化身陷的困境。

（四）全球化下教育市場化導致的困境

1.弱者恒弱

全球化與全世界人們和地域的整合有關，但全球化帶給各地人們齊頭進步與平等嗎？新自由取向對教育機會品質的傷害又是什麼？Hyttén（2006, p.231）已指出「全球化是引起全世界貧窮和邊緣人們浩劫的力量」，而Zajda（2004, p.212）也說過：「今日的全球化和教育市場化創造了第四世界」。



雖然全球化是一種過程，以世界金融和資本投資為優先，增加跨國工作動力，致力創造整合貨物和服務生產的彈性系統，但它卻將國家經濟分為貧國和富國，在這樣的延伸激盪下，全球化現象已經擴大學校中孩子們的異化和窘困處境。

Hytten (2006) 主張全球化的負面後果應更受到教育學者的注意，特別是全球化明顯的擁抱自由市場和全球資本主義擴張。市場驅動的力量指導教育決策的成形，個體需求反而被漠視、甚至犧牲，只為追求經濟利益而行。西方驅動的卓越、品質和成功模式，界定了世界上「教育市場化」的技術目標，鼓勵更多的學校自主性和競爭 (Zajda, 2004)。不過，平等議題卻須受更多關注。教育民營化和鬆綁政策，表面上出自教育市場化的政策主張，其實與經濟衰退、預算縮水和公立部門經費萎縮之脈絡有關。在政府投注教育經費不足之下，重要的教育機會平等議題不應被淹沒在鬆綁/集權、多樣性/一致性、課程標準化/綱要化等議題下。

此外，教育市場化的危險增強了社會階層化 (Tan, 1998)，如：「學校的不平等顯現在教育結果上，同時也反映了社會不平等」 (Tan, 1998, p.47)。因為並非每位家長都具有如教育市場化原意的選擇能力和動機，學校間逐漸增加的競爭，以及決定家長選擇的結構性限制，反而促進社會階層化。不僅如此，Zajda (2004) 也認為除拉丁美洲外，其他地區進行的教育鬆綁和民營化，已經增加社會階層化和不平等現象。可見教育效能的促進，並非憑藉教育市場化一詞即可達到，全球化製造了強權國家和邊陲國家，即使同一國家內，也出現富者愈富，貧者愈貧的情景，此中人們的處境已經不對等，教育市場化的進行，再將教育品質塑造與控管責任移轉給學校與家長，失去對弱者應盡的介入與保障義務。

2. 異文化和個體性被忽略

新自由主義者的管理實踐可視為全球化歷程的一部分 (Priestley, 2002)，這已說出新自由取向和全球化的緊密連結關係。全球化帶來許多改變，首先，全球化影響各國政策形成和實施，其次，它亦是產生異質、反異質力量的主要來源。全球化基本上塑造了同質圖像，然而在全球化歷程之下，混合在地傳統及全球趨勢的影響力仍有著異質性存在，以致混融的教育系統產生，並保留許多獨特的特質。

全球化究竟代表一種進步的文明或殘酷的野蠻，端賴異文化和個體性是否在全球化進程受到尊重與保留而決定。不過，教育市場化的商業和利益導向，容易產生以目標效能和成本節省至上，不願將經費用至少數族群、異文化和個體獨特性的發展上。雖然全球化同時導引著同質性和異質性的發生，不過，有關異質性部分能受到的關注和尊重，在教育市場化的效能和利潤追求下極易被漠視。

3. 配套措施不齊全，擴大教育不平等

商業和市場化的全球化歷程，使教育傾向新自由政策論述，塑造了民營化環境，也影響公共教育系統，產生平等議題的討論。Zajda (2004, p.213) 說過：「新自由取向之教育重建似乎擴大了教育不平等」。教育上的不平等與再製，早在Bowles與Gintis (1976) 討論過，時至今日仍如此。經濟和社會不平等的擴大，及教育不平等的符應，部分來自於全球化和學校教育市場導向，容忍重大不平等和社會排除現象的存在，致使弱者處境易被犧牲，這是教育領域面對全球化、民營化和去中心化之下不可迴避的新現實。其實並非擁有號稱自主的學校計畫和課程，就能提昇學生成就。鬆綁要能成功，學校效能表現要有所增進，仍需配合有效策略，如：改善初任教師訓練、改善偏遠地區



師資問題、具有良好的課程教材與教具資源，才能事半功倍。這些配套措施是否能完善執行，不是只依賴鬆綁或民營化即可達到，政府和國家力量仍扮演重要角色。

三、我國幼兒教育市場化面臨的挑戰

就國內來說，幼兒教育以民營化居多，公辦民營和政府辦學居於少數。亦即政府在幼兒教育部分早採鬆綁政策，由市場機制決定園所經營方向與成敗。表面看來，政府對幼兒教育不需投入過多經費，市場競爭會促使園所改善經營品質。不過，市場化仍為幼兒教育帶來一些問題。以下將從園所課程規劃、弱勢學前子女、教育券、幼兒義務教育對私立園所衝擊等面向切入，一窺幼兒教育面對市場化的難題與困境：

（一）商業掛帥、迎合家長喜好的課程規劃，可能失卻教育本質與意義

市場化需迎合顧客需求，當園所依家長喜好提供各項英語和才藝課程時，有可能未顧及幼兒年齡發展與特質、進行超齡教學、考量專門能力卻未提供教學專業師資、只著眼商業利益而失卻教育理念等等。亦即園所課程規劃不一定從教育學角度來衡諸適切性與否，而從招生率的提升來下手，家長成為園所領航者與價值界定者，而園所該扮演的引導（如：親職、輔導、教育、身心照顧等）角色反而退居在後。

（二）弱勢學前子女的需求不受重視

全球化下受交通運輸便利之故，移民離散快速，台灣的外籍配偶也迅速增加。張芳全（2005）指出，每九位新生兒就有一位是外籍配偶子女。內政部（2008）的資料也指出，國人在96年結婚者有18.3%娶外籍配偶。外籍配偶離鄉背井，在語言、宗教、文化、生活與身心適應均需融入本地，加上本身學歷偏低、家庭暴力、歧視、婚嫁家庭經

濟情況差、人際關係不良（張芳全，2005）等因素影響，外籍配偶子女在教育成長的起跑點上可說不戰先降。

尤其學前部分更是學習啟蒙的開始，幼兒教育身負重任。然而市場化理論須以利潤和大部分人的需求為考量，除了外籍配偶子女，還有隔代教養、單親、少數族群等經濟弱勢家庭子女，常常是學校在市場化選擇下的排除對象，家長可能負擔不起品質較佳園所的高學費，即使擁有教育券，也不擅於運用教育券的精挑細選本意。如前所述，教育市場化的負面效應是擴大教育和社會階層的不平等，園所想吸引招攬的對象是付得起高學費的家長，課程供應需符合大部分家長需求。甚至包含身心障礙幼兒的弱勢族群子女，他們所需要的特殊課程安排或教材教具，就不是園所關心的首要事項，畢竟市場取向的教育機構需贏得大部分顧客的支持才能延續。

（三）教育券並非提昇幼兒教育效能的萬靈丹

教育券是教育市場化的作為之一。目前台灣實施幼兒教育券的作法，直接補助就讀私立園所滿五歲幼兒每年一萬元，但並不依就學人數補助園所額外經費（陳怡如，2004），所以，只能減輕大班幼兒家長部分學費負擔，對園所效能提昇和品質促進方面，只能依賴園所本身意願和能力量力而為。

經費和熱情是營造教育成就的基本來源，或許政府該思考不能任由市場化機制來操控幼兒教育，國家介入幼兒教育的必要性也需加以衡量。因為市場化作為並非萬靈丹，當尋求市場化的效能促進，而失卻兼顧全民教育績效時，政府更該介入提供弱勢學前子女就學經費，甚至以義務教育方式提高幼兒的教育機會平等性，不能任由教育成為商品，家長成為被擺弄的消費者。

（四）當幼兒義務教育實施，政府和民營園所應如何解決可能的衝擊？



目前我國幼兒教育充分顯現市場化型態，以民營園所居多，政府對幼兒教育的關注趨向鬆綁。不過，呼籲義務教育向下延伸的聲音漸漸增加，未來若幼兒義務教育向下實施，當政府成為園所市場競爭者之一時，那麼私立園所未來可能的挑戰及調整方向都應加以思考。首先，依政府財政狀況，不可能容納過多的公立幼兒園教師，所以，全面實施公辦的幼兒園場地足夠嗎？師資充足嗎？政府最可能的便捷作法，即是完全補助大班幼兒的就讀學費，訂出家長基本的支付費用，讓幼兒無論就讀公立或私立園所，家長皆只需負擔相同的基本付費即可，那麼事情又回到原點，只如同政府提高教育券金額一般。爭議只剩下選擇哪間園所的問題，當家長選擇貴族園所時，政府是否也同樣替家長負擔高額學費嗎？那麼受教權公平的問題又會引起討論。所以，政府應訂定社會期待內合理的補助金額，作為實施幼兒義務教育的替代方式，至於貴族園所的存留則由家長選擇意願決定之。

在以教育券方式輔助實施幼兒義務教育的假定下，政府可釋出閒置的用地、小學校地、建築和設備，提供民營業者進行公辦民營的園所經營，但政府只提供場地，不過問內部管理和統籌規劃事項。還有，有朝一日，若三歲以上幼兒全面實施義務教育時，私立園所可將政府視為結盟者，以捐贈方式轉型為公辦民營機構，由政府提供定期補助，至於師資聘任、福利制度、課程規劃、經費運用則由園所經營團隊自主管理，如此園所仍可維持運作。最後，私立園所也可保留獨立的民營型態，在市場競爭法則下依自身特色取得一席之地，其成敗端賴園所經營效率與品質口碑而定。

四、結語

全球化驅動的政治和市場導向改革，標榜效能、品質、選擇和鬆綁，此類新自由主

義極力推動政府退出、民營化和地方化的學校教育模式。不過，教育一向被視為國家機器，即使市場化意謂著中央鬆綁的作法，依Zajda（2004）的觀點，其實決定教育市場化的政策執行仍由政府掌握。

市場意涵既有贏家、也有輸家的共存，市場本身提供了相當有效的社會動力，督促參與者以績效贏得生存，輸者改善求進，否則退場。在政策面的具體作法上，最常見到教育券的使用，希望藉由賦予家長選擇權的機會，同步提昇教育成就水準。因為教育系統若轉變為自我管理、自我負責的預算中心，就必須回應市場以求生存。另外，學校自主的彈性空間，使得員工招聘人數、薪水、福利、設備和財務支出管理要符合成本利益，以兼顧效率與成本的考量。這也是政府減少國家經費投入的好方法。

幼兒教育既處於全球範疇之下，自然受到全球化力量所影響，尤其教育市場化政策的廣為採用，與新自由主義的全球遍行有關。就我國幼兒教育而言，目前受到的全球化和市場化挑戰有商業導向經營、外籍配偶和弱勢子女學習落差、教育券功效仍不足、未來幼兒義務教育實施將衝擊私立園所等現象。教育市場化的績效要求，可視其為一種同質化表現，而關注異質化需求和社會平等是推動教育市場化時須強化的部分，面對各地域不同人口的差異，更需因時因地來尋找解決方式。

尤其政府仍掌控教育決策與執行的權能，不可藉市場化之名，卸除對弱勢族群子女教育平等機會的促進責任，應提供公立園所就讀機會和特別輔助課程方案、加強外籍配偶子女語言課程與學習輔導、提供弱勢家庭社會福利補助；另外，關於教育券的實施效果，應進行評估檢討，政府的介入職責不能因自由化和市場化因素，就移轉給園所和家長，仍應對於政策方向、經費補助及幼兒教育正面發展，時時賦予興革關注，提出幼教改革計畫。



參考文獻

內政部（2008）。內政部統計資訊網。取自<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>。

陳怡如（2004）。我國幼兒教育政策執行成效與評估—家長與業者觀點。國立中正大學政治學研究所碩士論文，未出版，嘉義縣。

張芳全（2005）。外籍配偶子女的教育問題及其政策規劃。國民教育，45卷4期，32-37。

Apple, M. W. (2001). Comparing neo-liberal projects and inequality in education *Comparative Education*, 37(4), 409-423.

Bowles, S. & Gintis, H. (1976). *Schooling in capitalist America*. New York: Basic Books.

Clyde, C. (1997). Privatisation and marketisation. *Oxford Review of Education*, 23(1), 45-62.

Giddens, A. (1990). *Consequences of modernity*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.

Graue, E.(2005). (De)centering the kindergarten prototype in the child-centered classroom. In S. Ryan & S. Grieshaber (Eds.), *Practical transformations and transformational practices: Globalization, postmodernism, and early childhood education*(pp.39-58). New York: Elsevier.

Harvey, D. (1989). *The condition of postmodernity*. Cambridge, MA: Blackwell.

Hytten, K. (2006). Education for social justice: Provocations and challenges. *Educational Theory*, 56(2), 221-230.

Levin, B. (1998). "An epidemic of education policy: (What) can we learn from each other?". *Comparative Education*, 34(2), 1331-141.

Priestley, M. (2002). Global discourses and national reconstruction: The impact of globalization on curriculum policy. *The Curriculum Journal*, 13(1), 121-138.

Rizvi, F. (2007). Postcolonialism and Globalization in Education. *Cultural Studies/Critical Methodologies*, 7(3), 256-263.

Robertson, R. (1992). *Globalization: Social theory and global culture*. London: Sage.

Singh, P. (2004). Globalization and education. *Educational theory*, 54(1), 103-115.

Szeman, I. (2001). Globalization. In J. Hawley. (Ed.), *Encyclopedia of postcolonial studies*(pp. 210-222). Westport, C.T.: Greenwood Press.

Tan, J. (1998). The marketisation of education in Singapore policies and implication. *International Review of Education*, 44(1), , state transformation, and educational re-structuring: why postmodern diversity will prevail over standardization. *Studies Philosophy Education*, 25(5), 403-424.

Wyness, M.(2006). *Childhood and society*. London: Palgrave Macmillan.

Zajda, J. (2004). Introduction. *International Review of Education*, 50, 199-221.

