

南 華 大 學

教育社會學研究所

碩士論文

師資培育制度的變遷過程：

一個歷史制度論的觀點

Transforming Teacher Education:

A Perspective of Historical Institutionalism

研 究 生：賴怡真

指導教授：鄒川雄博士

中華民國 九十六年五月二十一日

# 南 華 大 學

教育社會學研究所

碩 士 學 位 論 文

師資培育制度的變遷過程：一個歷史制度論的觀點

研究生： 賴怡真

經考試合格特此證明

口試委員： \_\_\_\_\_

何明介  
呂建忠  
鄒川雄

指導教授： 鄒川雄

系主任(所長)： 鄒川雄

口試日期：中華民國 96 年 5 月 21 日

## 誌 謝

隨著課業的修畢與論文的完稿，研究所的生涯終於告一段落，在準備求職考試與學業的雙重壓力下，我盡力兼顧兩者，處理好每件事，如今完成了其中一項工作，內心充滿著喜悅與感激。

在這段期間，要感謝許多人給我的指導、鼓勵與支持。感謝指導教授鄒川雄老師，在所務繁忙之際，仍細心地給予我許多指導與建議，從論文题目的啟迪、研究架構的確立、研究方法的運用、經驗事實的解釋等，無一不詳細的引導與說明，指引我明確的寫作方向，每次論文面談之後，都使我受益良多，論文寫作得以繼續。

感謝何明修老師在口試之前對我論文的指正，幫助我釐清歷史制度論的概念與分析上的盲點，導正我偏離理論概念的解釋，並且在口試時提供諸多建議與觀念的澄清，使我能彌補論文內容的缺失，讓論文更加嚴謹。感謝中正大學呂建德老師在論文口試的不吝賜教，給予我不同的理論觀點，使我在歷史制度論的研究上，有了新的視野。

感謝教育社會學研究所的各位老師，在學期間受到你們的指導，增長我的理論知識，訓練我的思辨能力，使我獲益匪淺。感謝瑞霞姊熱心的處理行政工作，使我在瑣事的辦理上無後顧之憂。感謝教社所的同窗與好友，給予我學業上的幫助，我們一起討論課業，一同分享生活中的點點滴滴，一道出遊的情景，我將永記在心。

最後，感謝親愛的家人，在求學過程中全心全力的支持我，幫助我度過種種的壓力，也感謝小妹在摘要翻譯上，給予我的協助，你們的關懷與包容，是我求學與論文寫作最大的原動力。在完成論文的此刻，我將這份喜悅和榮耀與家人、幫助我的所有人共同分享。

賴怡真 謹誌

2007 年 5 月

## 摘 要

本論文從歷史制度論的觀點，分析歷史脈絡中師資培育制度的變遷過程。探討行動者處於既有制度所侷限的範圍內，如何在關鍵時刻，選擇特定的政策或方案，造成師資培育制度的變遷。

回顧我國師資培育政策的演變，1979 年公布「師範教育法」後，呈現一元封閉的發展，但 1994 年制定「師資培育法」，轉為多元開放的模式，是師資培育制度的第一次重大轉折；然而 2002 年再次修正「師資培育法」，改為多元緊縮的機制，師資培育制度面臨第二次重大轉折；進而在 2004 年公布「師資培育數量規劃方案」，提出縮減師資培育數量的具體數字與推行時程。我國的師資培育制度為何呈現如此路徑的轉變呢？什麼因素的影響促使制度產生轉變呢？因此本論文根據歷史制度論的論述，分析制度與行動者在上述三個階段中的交互作用，如何產生制度的轉變。

研究發現師資培育制度無法一直維持既有的運作形式，隨者時空的轉換，制度內部或外在環境產生的改變會使制度發展陷入危機。例如促使師範教育法改變的是外生動因；引發師資培育法修正的是內生動因；造成新師資培育法產生局部改變的是外生動因。行動者因此運用機會和權力不對稱的關係展開行動，終於在關鍵轉捩點，造成師資培育制度的改變。

關鍵詞：歷史制度論、師資培育制度、制度變遷、行動者

## ABSTRACT

This discourse analyses the changing process of teacher education institution in the historical track by the viewpoint of historical institutionalism. And it finds out the agents who in the constrained region of the original institution, how would they select the particular policy or formula at the critical juncture, leading to the change of teacher education institution.

Look back on the transmutation of teacher education policy, after declaring “Teacher Training Education Act” in 1979, it assumed uniform and closed development. But it changes to a diversified and open mode when it constituted “Teacher Education Act” in 1994. This was the first significant conversion of teacher education institution. However, it became open and constrictive mode when it amended “Teacher Education Act” again in 2002. The teacher education institution faced the second important conversion. Furthermore, it declared “The Formula for Planning Educational Amounts of Teacher” in 2004, and alleged to decrease the concrete number and effectuated schedule of the amount of teacher education. Why it assumed the transfer of path in our teacher education institution? What is the effect of factors brought about the institution change? Hence, this discourse according to the description of historical institutionalism analyses the interaction of institution and agent in the above-mentioned stages, and how to create the change of institution.

The research found that teacher education institution couldn't maintain the original form. With the transition of time and space, the change of the interior institution or the exterior environment would let the institutional development come to a crisis. For example, it is the exogenous motive to change Teacher Training Education Act. It is the endogenous motive to amend Teacher Education Act. And it is the exogenous motives to change New Teacher Education Act locally. Therefore, the agents use the chance and asymmetries of power to act. Finally they cause the change of teacher education institution at the critical juncture.

Keywords: historical institutionalism, teacher education institution, institutional change, agent

# 章節目次

第一章 緒論 .....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究背景與問題.....	2
第三節 研究範圍、架構與方法 .....	3
第四節 名詞釋義與章節安排.....	5
第二章 理論架構.....	9
第一節 歷史制度論的起源.....	9
第二節 歷史制度論的核心論述 .....	11
第三節 歷史制度論與師資培育制度分析的契合 .....	17
第三章 文獻探討.....	19
第一節 歷史制度論之相關研究 .....	19
第二節 師資培育制度之相關研究.....	20
第三節 小結 .....	22
第四章 師資培育法的制度形成 .....	24
第一節 制定師資培育法的過程 .....	25
第二節 一元封閉制度的限制與危機.....	28
第三節 行動者的行動選擇.....	35
第四節 形成師資培育法.....	43
第五章 師資培育法的制度轉折 .....	45
第一節 修正師資培育法的過程 .....	46
第二節 多元開放制度的限制與危機.....	49
第三節 行動者的施為.....	53
第四節 完成師資培育法的修正工作.....	57
第六章 師資培育法轉折後的發展 .....	59
第一節 制定縮減培育數量方案的過程 .....	60
第二節 緊縮制度的限制和局部改變.....	64
第三節 行動者的選擇.....	70
第四節 形成縮減師資培育數量的方案 .....	74

第七章 結論 .....	76
第一節 研究發現.....	76
第二節 研究限制與建議.....	79
參考文獻.....	81
附 錄 .....	86

# 第一章 緒論

本論文從歷史制度論的觀點，分析歷史時序中，行動者面對既有制度所形塑的限制，如何在關鍵轉捩點選擇特定的政策方案，造成師資培育制度的變遷。制度本著路徑依循的模式，朝著相同的方向發展，但隨著各個時序階段的變化，非預期的後果會侵蝕既存的制度結構，使發展陷入危機。行動者便運用內外因素產生的機會條件，於關鍵時刻選擇某方案，促使制度的變遷。

因此，本論文將透過歷史文獻分析的研究方式，省察我國師資培育政策的發展。討論自 1979 年公布師範教育法後，歷經 1994 年師資培育法的制定，以及 2002 年修正師資培育法，到最後 2004 年公布師資培育數量規劃方案的整個歷程。探討重點聚焦於為何我國的師資培育制度會從封閉一元化，改為開放多元，再轉為緊縮的變遷路徑，進而提出具體縮減師資培育數量的政策方案，藉此釐清制度與行動者在制度變遷過程中的交互作用。

## 第一節 研究動機

每年接近教師甄試期間，「流浪教師」<sup>1</sup>的問題便一再引起討論，2005 年五月中旬，各大報紙報導了一則有關師資培育政策的消息：

國立台灣師範大學教育政策研究小組公布師資培育政策民意調查，結果顯示有五成八的民眾認為流浪教師問題嚴重，建議政府正視這項問題，並提出妥善解決辦法，以免問題持續擴大。認為政府應減少師資培育的人數，解決師資供需不平衡的狀態。（2005/05/18 中央通訊社）

從上述報導可發現一般民眾認為流浪教師的問題嚴重，政府應解決師資供需不平衡的狀態。我國教師的產生與師資培育政策息息相關，流浪教師這一現象的出現當然與政策的改變密不可分，因此引起筆者的研究動機，認為必須重新審視師資培育政策的發展，探討制度變遷的過程以瞭解緣由始末。

過去師資培育制度的分析，往往著重於探討社會結構因素對政策發展的影響，結構因素的確是重要的，但是否直接造成制度的變遷卻不盡然，欲分析促使制度變革的因果動力，筆者認為行動者的選擇更為重要。因為結構趨勢至多只是幫助某種後果更容易產生，但是並非具有決定性的作用，變遷過程的分析應該回到行動者的層次（Giddens 著；李康、李猛譯，2002）。結構因素只能說與制度變遷有相關，但真正與制度變遷具有因

---

<sup>1</sup> 原先是指離鄉背井無法調動的教師，組成流浪教師協會，抗議由教評會主導的聘任制度，使調校成功率大幅降低，無法返鄉任教；現在流浪教師已成為待業教師的代名詞，是指合格卻未經全職聘用的老師，通常擔任代課老師，因此必須遊走於各校之間。

果關係的，是行動者的選擇。

然而，筆者認為行動者並非如行為主義的主張，具有強大的自主性，能完全根據自己的利益與偏好，選擇特定的方案，造成制度的變遷，仍必須考慮其他因素對行動者的影響，筆者認為制度因素在政治行動中扮演著重要的角色，會影響行動者的選擇。80年代歐美學術界興起的「新制度論」，即考慮制度與行動者的作用，探討行動者如何在制度的限制下，展開行動選擇。

而新制度論中的「歷史制度論」這一支派，更加入時間因素的影響，認為時間序列下因果相連的事件，限制行動者的選擇，使其在特定時間點改變制度(Thelen & Steinmo, 1992)。簡言之，歷史制度論強調以「路徑依循」(path dependence)和「關鍵轉捩點」(critical juncture)等觀點來描繪制度與行動影響制度變遷的動態軌跡，筆者認為此理論架構適合用來研究歷史時序中，師資培育制度的變遷過程。因此，本論文選擇歷史制度論為理論架構，研究制度與行動者的交互作用，如何形塑師資培育制度的發展軌跡，產生制度變遷。

## 第二節 研究背景與問題

回顧我國師資培育政策的發展，政府播遷來台後，基於國家安全、穩定政局與安定民心的政治需要，全國實施戒嚴，以威權統治國家，除了加強軍事國防外，更需藉由教育鞏固民心，凝聚國家意識，政府因而積極宰制師範教育的發展，以期由封閉體系培育出來的各級師資，能擔負起傳遞國家意識型態的責任。自1979年公布師範教育法以後，我國師資培育有了專門的法源基礎，師範校院壟斷師資培育市場，由單一體系培育出計畫制與公費制的師資。

然而，自1987年解嚴後，台灣政治邁向民主化，社會環境逐漸開放，人民言論出現不同的聲音，在教育方面，引發制度改革的討論聲浪。教改團體認為過去單一的師資培育機構容易培育出僵化的教師，無法展現教學創意，應該開放師資培育管道，以市場調節取代國家控制，在自由競爭的刺激下，才可提升教師素質。因此，在1994年制定師資培育法，採儲備方式養成各級師資，核准一般大學設立教育學程，與師範校院共同擔負師資培育的工作，充裕教師的來源。

師資培育法實施以來卻也衍生許多問題，備受爭論，期間法案條文雖然歷經大大小小的數次修正，但是實習教師身分地位不明、公費生分發產生困擾等問題，仍然遲遲未能解決。因此在2002年大幅修正師資培育法，明定主管機關審核師資培育中心設立的相關權限，改變實習與複檢制度，採行證照考試。

雖然教育部修正了師資培育法，但馬上面臨師資供過於求的問題，形成師資供需嚴重失衡的現象，所謂「流浪教師」的新類屬順勢誕生。藉由媒體炒作、各界關注、立法

委員質詢，教育部不得不提出具體的解決辦法，因而在 2004 年公告「師資培育數量規劃方案」，提出縮減師資培育的具體數量與推行時程<sup>2</sup>，並在隔年首度評鑑師資培育中心，其中五個辦學績效不佳的師資培育類科予以停招<sup>3</sup>。

觀察我國師資培育制度從 1979 年至 2005 年間的演變，可發現制度變遷的結果主要反應在師資培育來源或數量方面。自 1979 年公布師範教育法，我國的師資培育來源即僅限於師範體系與公立教育學系；到了 1994 年公布師資培育法，由一般大學校院與師範校院共同培育師資，大幅拓展培育師資數量；2002 年則修正師資培育法，嚴格管理師資培育中心的相關設置事項，縮短實習期限，改採教師證照考試制度；更進而在 2004 年訂定縮減培育的具體數量與推行時程。總括來說，期間產生了二次重大的制度轉折：1994 年由一元封閉轉為多元開放；2002 年由多元開放轉為多元緊縮<sup>4</sup>。

由上述師資培育制度的變遷過程可發現，制度並非一成不變，持續以初創時期的運作模式發展，反而在關鍵時刻轉折為不同的面貌，然而制度為何朝「一元封閉、多元開放、多元緊縮」的路徑演變呢？筆者認為有一系列的問題有待探討，這些問題包括：在制度起源階段，何種因素的作用，使制度能增強既有的模式？制度後來的發展為何會陷入危機呢？為何危機的情境能促動制度根本地變遷呢？制度是否影響行動者的選擇呢？利益與偏好相左的行動者如何產生互動呢？行動者的方案選擇，如何在關鍵時刻導致制度變遷的結果？

因此，依據上述探討的重點，本論文提出以下的問題：

- 一、師資培育制度在初創時期，如何維持既有結構，持續穩定地發展？
- 二、促使師資培育制度陷入危機，產生變遷的動因是什麼？
- 三、行動者如何在關鍵時刻選擇特定方案，造成師資培育制度的重大轉折？

### 第三節 研究範圍、架構與方法

#### 一、研究範圍

本論文的研究範圍從 1979 年制定師範教育法後開始，至 2005 年公布師資培育中心評鑑結果為止，期間歷經二次重大變革：1994 年制定師資培育法（一元封閉轉為多元

<sup>2</sup> 未來 3 年內，師範校院與教育學程至少減少招生數達 50%，學士後教育學分班則逐年核減各階段班別、類科及招生名額，詳細條文參閱附錄三：我國師資培育數量規劃方案（2004/12/09）。

<sup>3</sup> 94 學年度師資培育中心評鑑結果於 2005 年 9 月公布，根據師資培育數量規劃方案的規定，19 個獲評「一等」，明年維持原招生名額；35 個獲評「二等」，明年減招 20%；5 個獲評「三等」，明年停招。（資料來源：[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/HIGH-SCHOOL/EDU9202001/edu/news\\_tw.doc](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/HIGH-SCHOOL/EDU9202001/edu/news_tw.doc)）。

<sup>4</sup> 一元、多元開放、緊縮等名詞的界定留待名詞釋義部分再作說明。

開放)；2002 年修正師資培育法（由多元開放轉為多元緊縮）。並且分析師資培育法轉折後的發展，了解 2004 年公布師資培育數量規劃方案的前因後果，與 2005 年教育部縮減師資培育數量的結果。

## 二、研究架構

回溯我國師資培育制度的發展，外在的環境發生極大的變動，制度規範也面臨不合時宜的問題，制度受到本身與環境的衝擊，運作陷入危機中，此時行動者因而得以展開行動，造成制度的變遷。

因此，研究架構如圖 1-1 所示，制度的演變分成三個階段：制度形成→陷入危機→產生變遷，變遷之後形成新的制度，再繼續經由這三個階段來演變。制度發展期間會陷入危機，是由於制度與環境因素的作用，之後透過行動者彼此間的互動，選擇特定的方案，最後造成制度的變遷。其中行動者的選擇受到制度與環境的限制，但也從它們那裡獲得機會條件，產生促使制度變遷的動力。

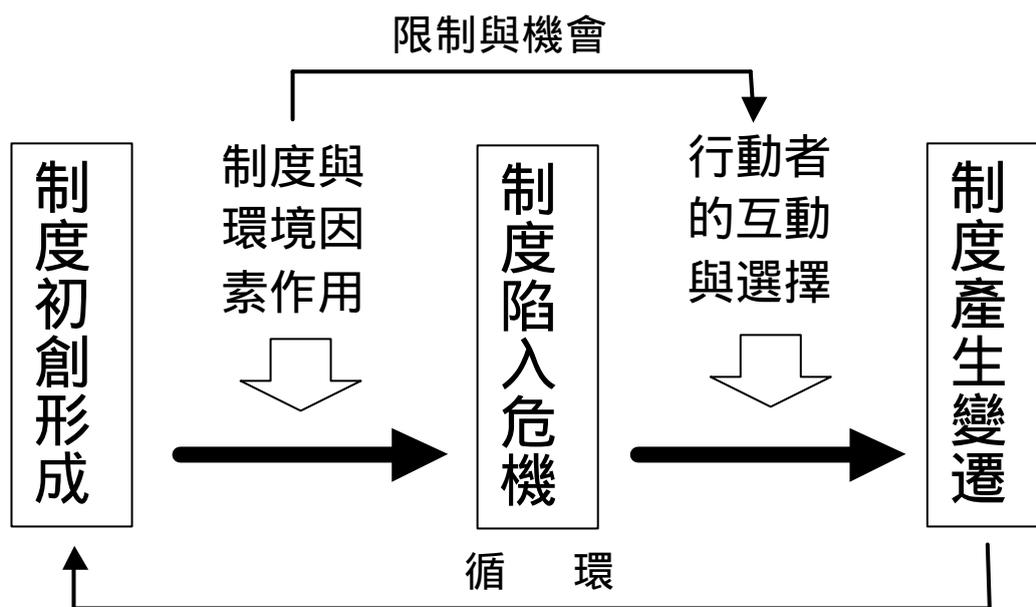


圖 1-1 研究架構（筆者自繪）

## 三、研究方法

本論文以歷史制度論的論述，採歷史文獻分析的方式來進行研究，著重在歷史時序中，制度起初如何穩定地增強既有結構，又制度本身與外在環境產生的因果連鎖事件，如何侵蝕再製機制，使制度陷入危機，因而給予行動者改變制度的機會，促使制度產生重大的變革。歷史文獻分析法特別適合於從事長時間研究的縱貫式分析，藉以探討研究

對象的趨勢 王文科，2001：437。本論文即是植基於此理念，研究制度與行動者的交互作用，如何影響師資培育制度的重大變革。

資料蒐集方面可分理論與歷史文獻，理論文獻是有關新制度論與歷史制度論研究的國內外論文，藉此了解制度變遷的相關概念；歷史文獻則蒐集與我國師資培育制度變遷有關的文獻資料或研究論文，包括一手與二手資料，分述如下：

#### （一）一手資料：

包括法規條文（如師範教育法、師資培育法、修正師資培育法等）立法院公報（如師資培育法相關的議事錄）教育史料（如師資培育制度的歷史沿革）統計資料（如師資培育統計年報、出生率、師資需求量等）教改團體刊物（如振鐸學會出版的《教育公佈欄》）等，以瞭解師資培育重要法案內容、推動法案的行動者立場與面臨的制度影響。

#### （二）二手資料：

包括師資培育研究著作、師資培育制度研究的相關期刊論文、學位論文、國內各大報紙有關師資培育政策發展的報導，以間接瞭解師資培育制度的發展沿革、制度本身與外在環境的影響、行動者的立場與選擇。

## 第四節 名詞釋義與章節安排

### 一、名詞釋義

在探討師資培育政策的制度變遷過程之前，必須釐清相關基本概念在本論文中的界定，才能瞭解後續分析內容的意涵與指涉，而不致於混淆觀念，對於各概念的意義界定分述如下：

#### （一）制度

制度是已確立的秩序或規則，用來規範人類的活動，鑲嵌於大範圍的結構之內。制度本身因素是產生關鍵轉捩點的內生動因，形塑危機情勢，使制度變遷成為可能。它直接影響行動者的行為，並且受行動者的選擇產生制度的變遷。

#### （二）行動者

行動者是指制度的成員、制定者或相關參與者，例如師資培育機構、實習教師、教育部、教改團體、學者專家等，是制度變遷的推動者與執行者。行動者的施為受制於制度的影響，但它並非完全的被動者，仍可在既有制度的侷限下，積極運用機

會條件與權力不對稱關係，互相協商與妥協。

### （三）制度變遷

當制度內部因素或外在環境壓力累積至爆發的邊緣時，會產生制度變遷的動力，使制度陷入危機。急欲改變現狀的行動者，藉機展開行動，最後由特定行動者選擇方案，在關鍵轉捩點造成制度變遷。

### （四）師資培育政策與制度

師資培育政策是指政府為培育中小學師資而訂定的相關具體措施，目的是解決師資培育的問題或滿足師資培育的需求，包括師資培育機構、培育方式、培育課程等相關規定；師資培育制度則是實行師資培育政策後建立的秩序與規則。具體措施實行後即形成規則，因此在本論文中兩個名詞有時會相互運用，例如公布師資培育法後，我國採行多元開放的「師資培育政策」，形成多元開放的「師資培育制度」；有時專指政策，例如教育部提出師資培育規劃方案的「師資培育政策」，在緊縮的制度內，公布縮減師資培育數量的具體數字與推行政策的時程。

### （五）一元封閉

1979 年公布師範教育法（立法院秘書處，1981），其中第二條規定：「師範教育，由政府設立之師範大學、師範學院及師範專科學校實施之。」只能由師範體系或公立教育學系實施師範教育，獨占師資培育市場，並且給予學生公費以保障就業，藉由單一體系的計畫式培育，由政府掌控各級教師的養成教育，齊一師資的素質。除此之外，也可設立學士後教育學分班招收大學畢業生<sup>5</sup>，施以教育專業訓練，這是唯一允許的多元培育管道，但培育工作仍由師範體系負責。因此，這次的師資培育制度被稱為一元封閉的模式。

### （六）多元開放

1994 年制定師資培育法（立法院秘書處，1994），第四條明定：「師資及其他教育專業人員之培育，由師範院校、設有教育院、系、所或教育學程之大學校院實施之。」有別於過去的制度，放寬師資培育的管道，核准一般大學也可參與師資培育的工作，開設教育學程與學士後教育學分班，以儲備式培育師資，使更多元的人才也能加入教師的行列，師資培育不再是師範校院的專利。因此，師資培育制度此次轉為多元開放的模式。

### （七）多元緊縮

---

<sup>5</sup> 師範教育法第五條：「師範大學、師範學院及教育院、系為培養中等學校職業學科或其他學科教師，得招收大學畢業生，施予一年之教育專業訓練，另加實習一年。」（立法院秘書處，1981）此稱為學士後教育學分班。

2002年新師資培育法（立法院教育及文化委員會，2003）第五條第三項規定：「大學設立師資培育中心，其設立條件等相關事項由中央主管機關訂定核准。」；第十一條明定：「大學畢業依規定取得修畢師資職前教育證明書，參加教師資格檢定通過後，由中央主管機關發給教師證書。」雖然延續多元的師資培育管道政策，但在教育學程的設立、實習與檢定方式產生改變，明定主管機關審核師資培育中心的權限，實習期限由一年改為半年，增加教師資格檢定考試，並非如過去徒具形式的教師資格檢定，而是有限度地緊縮師資培育政策，控管師資培育的素質。因此，這次的師資培育制度轉為多元緊縮的模式。

## 二、章節安排

依據上述的研究動機、背景、所要探討的問題與研究途徑來分析，本論文章節共分為七章，以下依序簡略說明：

第一章是緒論，說明本論文研究師資培育政策過程的動機；簡述從師範教育法至師資培育數量規劃方案的制度發展路徑，以釐清研究問題；並採用歷史制度論的研究途徑，以文獻分析的方式來探討制度的變遷過程。

第二章是探討本論文所採用的理論架構，首先探尋歷史制度論的源頭，從經濟學中新制度論的產生，拓展至政治學領域的運用；其次分析歷史制度論的內涵與深層意義；最後總結歷史制度論與師資培育制度變遷的聯結。

第三章是文獻探討，首先探討歷史制度論在其他研究主題上的應用，瞭解理論架構如何與經驗分析相結合；其次以歷史制度論的觀點，分析師資培育制度的相關討論，說明過去研究的不足之處。

第四章分析師資培育法的形成過程，首先還原師範教育法修正案從議題被注意、進入行政部門專案研議、到立法院審議完成師資培育法的過程；其次討論一元化制度產生的限制與遭遇的危機；再者探討行動者在既有制度內，運用權力槓桿所作的行動選擇；最後總結制度與行動者因果循環的交互作用，使師資培育制度由一元封閉轉變為多元開放的發展。

第五章探究師資培育法的制度轉折，首先釐清師資培育法修正的過程；其次分析多元開放制度的限制，及既有制度面臨的危機；再者探討行動者運用資源與權力，在制度侷限內，推動師資培育法的修正；最後總結制度與行動者的交互運作，促使師資培育制度由多元開放轉為多元緊縮的趨勢。

第六章探討師資培育法轉折後的發展，首先重現師資培育數量規劃方案的制定過程；其次分析緊縮制度對行動者的限制，及促使制度產生局部改變的情境；再者分析行

動者在制度限制內，運作的行動邏輯；最後總結制度與行動者的相互作用，產生具體縮減師資培育數量的結果。

第七章是結論，首先就先前的研究發現與理論對話，總結師資培育各階段的制度變遷過程中，制度與行動者間的交互影響，造成制度發展的結果；其次省思本論文的研究限制，針對後續師資培育制度的研究提出建議。

## 第二章 理論架構

「制度」是社會科學界一個古老的研究對象，長久以來皆是重要的核心議題，Durkheim 很早就稱「社會學是專門研究制度起源與功能的科學」(陳敦源, 2002: 29)。制度更是政治學研究的傳統，二十世紀中葉前的傳統制度論，研究焦點在於描述個別行政、法律和政治制度的結構和特色；直到 60 年代行為主義的興起，才產生對傳統制度論的反動，關注於個體的政治行為；但是相對地，行為主義的理論也面臨嚴重的批評，80 年代產生的新制度論，即對於行為主義以個體行為與特質當作研究焦點的方式產生高度懷疑，它強調制度對於行動者在決策上的限制。

其中作為新制度論重要支派的「歷史制度論」(Historical institutionalism)，將制度定義為「中層 (intermediate-level) 因素」(Thelen & Steinmo, 1992)，認為制度能建構行動者的權力結構，限制行動者的選擇，行動者也能改變制度。筆者認為此研究途徑與本論文的研究取向貼切，因此採用歷史制度論的部分論點，探究師資培育政策的制度變遷。

本章首先探尋歷史制度論的源頭 (第一節)，從經濟學領域中新制度論的興起，擴展至其他社會科學領域的研究，包括本論文主題的政治學領域，之後發展出歷史制度論等支派；接下來分析歷史制度論的內涵與深層意義 (第二節)；最後總結作為探討師資培育制度變遷的研究途徑，與論文主題切合之處 (第三節)。

### 第一節 歷史制度論的起源

#### 一、新制度論的產生

新制度論的概念，最早可追溯自經濟學者 Ronald Coase 在 1937 年發表的「企業的性質」(The Nature of the Firm) 一文，但初期未受到注視，等到 1958 年發行的《法律與經濟期刊》(Journal of Law and Economics) 之帶動，引起許多學者注意制度的研究，才開始全面地崛起 (石之瑜, 1997)，其後在各個相關領域皆帶入新制度主義的觀念，從中可見其深厚的影響力。

新制度論起源於對行為主義的批判，行為主義認為制度無法完全解釋實際的政策，研究焦點應該擺在個體的可觀察行為，行為是解釋社會現象的基礎。然而新制度論認為行為主義過度重視人類的行為，完全忽視制度在解釋社會結果的角色，行為只有發生在制度的系絡中才能被充分理解。新制度論主張制度形塑行動者的利益，對其決策的選擇產生影響，個人則從制度規範中，尋求有利於自身的資源，產生政治的結果 (Immergut, 1998)。簡言之，新制度論強調制度對個人行為的影響，制度侷限行動者的偏好與策略

選擇，行動者則在制度內拓展自身的利益。

新制度論橫跨各學科領域，涵蓋經濟學、政治學、社會學、行政學及組織理論等社會科學領域，複雜而且多元，並未發展出一套普遍性的研究方法或方法論，但是每個領域的研究者都能依其不同的觀點與研究假設，探討不同主題的制度，除了能擴大自己領域的研究範疇，更能探索其他領域的研究論點，產生對話與競爭，彼此相互成長。簡言之，新制度論兼容並蓄各家之長，營造一個多元共存的研究氛圍。

## 二、政治學中的新制度論

制度研究對於政治學而言，也是一個傳統且重要的課題，在1920年代傳統制度論便著重於將各種制度的結構和特色加以分析對照，建立規範性的理論（孫煒，2000：42），這是屬於靜態比較與分類的研究模式。然而60年代發展的行為主義推翻政治學的傳統研究，反駁其所強調的主權、合法性與正式制度的研究途徑，行為主義將政治行動的產出視為是個人行動的集合，以個人的行為與特質為主要的解釋變數（謝俊義，2000：2）。當行為主義逐漸成為政治學的主流之際，有部分學者察覺到行為主義的研究偏離了政治學的主題。80年代的政治學，開始產生對於行為主義研究方法的反省與批判，例如 Skocpol 認為行為主義將國家視為是附屬於民間社會結構下的產物，此舉忽略了國家的性質與國家所扮演的角色，因此，她對於政策過程的解釋是主張「把國家找回來」（bringing the state back in），強調國家的自主性與能力（the autonomy and capacity of states）（Skocpol, 1985）。

Skocpol 認為國家機器是有自主性的行動者，追求的利益與偏好未必符合社會、階級與社會團體的需求；國家能力則展現在政策制定與執行方面，政府能透過政策操作與權力運用，完成政策目標。因此，國家是影響政策制定過程的一個重要核心變項，此想法帶動學者重新思考國家制度、經濟與社會之間的關係，在此之際，政治學的理論典範近乎放棄了個人主義的解釋取向，轉為處理政治制度、結構、運作和詮釋等總體層面的問題。政治學中的新制度論就在這樣的發展背景下，將制度與行為觀點結合，探討制度影響行為的過程。

首次在政治學中引進新制度論的概念是 March 和 Olsen（1984），他們在《美國政治科學評論》（The American Political Science Review, APSR）上發表「新制度主義：在政治生活中的組織因素」（The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life）一文，結合了行為主義的個人主義取向，與 Skocpol 等歷史社會學者的國家中心論，批評行為主義的缺失。他們強調政治民主不僅依賴於諸多經濟與社會條件，也有賴於政治制度的設計，制度能根據集體利益和意圖做出選擇，凝聚出決策共識，行動者不再基於自身利益而莽撞地作出選擇，而是能考慮如何在制度中採取適當的方法（轉引自曾建元，2001：199）。

其後新制度論出現許多支派，根據 Hall 和 Taylor(1996)的研究，約可區分成三類：理性選擇制度論<sup>1</sup> (rational choice institutionalism)、社會學制度論<sup>2</sup> (sociological institutionalism) 以及歷史制度論。這三大範疇的理論重心與觀點不盡相同，歷史制度論特別強調時間因素對制度演變過程的作用，況且師資培育政策屬於教育政策的一環，而教育政策更為公共政策之部分，對本論文的研究而言，運用新制度論政治學中的歷史制度論來探討歷史時序中的師資培育制度變遷過程，筆者認為比較適當，或許能探究出有別於過去相關研究的新結果，因此採取的歷史制度論作為理論架構。至於其他兩類的理論概念與三者的異同非本論文的研究重點，後文只就歷史制度論的面向，探討其理論內涵。

### 三、歷史制度論的形成

歷史制度論成為一個研究途徑，始於 Thelen, K.和 Steinmo, S. (1992) 一篇有關政治活動比較的論文，文內正式定名為「歷史制度論」，探索制度的範圍包含政府制度、國家結構與國家的規範性社會秩序。他們認為制度的分析是要檢視行動者在作為歷史客體與載體間的關係，而制度能夠形塑和限制政治策略，但制度本身又是在政治策略、政治衝突與選擇下有意識或非預期的結果。(Thelen & Steinmo, 1992)。

換言之，歷史制度論的研究重點即是在時間序列中，行動者如何受限於過去制度的限制，而在關鍵時刻產生特定的行動選擇。亦即先後發生的因果事件，影響了現時的選擇，甚至翻轉最後的結果。

## 第二節 歷史制度論的核心論述

本論文的核心論點是探討制度與行動者的交互作用，如何促使師資培育制度的變遷，而引導筆者討論的分析取向，即是歷史制度論的分析架構。因此，本節對於理論的探討分為四個部分：首先，分析其基本內涵，瞭解主要概念的意涵；其次，進一步地釐清概念，歸納出歷史制度論的特點；最後，總結出制度變遷的原因。

### 一、基本內涵

歷史制度論的研究議題聚焦於制度的動態 (institutional dynamism) 與變遷 (institutional change)，以及理念創新(ideal innovation)與制度侷限之間的互動。因此，「制

---

<sup>1</sup> 採取計算途徑取向，行動者具有自主性，會極大化自己的利益和他人產生策略性互動，因此制度乃是人為的外在創造，以侷限人們互動的範圍，克服集體行動的限制。

<sup>2</sup> 起源自研究組織理論，採取文化途徑取向，認為制度內生於社會文化中，行動者的認知受制於制度環境的意義框架與規範，因此符號、文化、價值等制度性因素建構了行動者的偏好與自我意象。

度變遷」可說是該研究的核心理念，並以動態性的觀點探求制度變遷的原由及其結果，與本論文主題相關的主要論點有下列幾點：

(一) 制度變遷採「路徑依循」(path dependence) 模式

政治學中最早運用路徑依循此概念的是 Krasner，他借用理性選擇中的路徑依循概念解釋制度如何受到歷史的影響，指出歷史的發展就是路徑依循，將路徑依循看成如樹枝分岔的次序發展模式 (branching tree model of sequential development)，過去建立的制度會對現時的選擇形成限制，使行動者的偏好受制於制度結構，影響後來制度的變遷與重塑 (Krasner, 1984: 240)。換言之，制度變遷深受路徑依循模式影響，過去的事件對後來行動者的行動選擇產生作用，制度結構會形塑特定行動者的利益、信念、認知與權力，影響其偏好及擁有的資源。

柯志明 (2001: 372) 進一步提出「小鋼珠遊戲」的譬喻闡述 Krasner 所言的樹枝狀路徑依循模式，他說：「像是在小鋼珠遊戲裡，沿著上窄下寬的樹枝狀路徑，拾級而下。每一選擇不僅是放棄了一些可能的替代機會，而且前一個選擇所決定的路徑往往限定了下一個選擇的可能路徑。從事一個選擇的同時已經排除了其他的選擇，也構成了其後選擇的限制條件。」因此，制度的轉變會循一定路徑進行，不是漫無方向或人為任意操縱的，只是在時間序列中，某個階段的重大改變，可能扭轉最後的結果。

行動者在制度發展過程中選擇的某特定方案，會使後續發展路徑沿著相同的方向增強既有的模式，而排除其他方案，此制度再製過程稱為「自我增強序列」(self-reinforcing sequences)，呈現制度固著化的趨勢，它具有幾個特點：首先，行動者間的利益產生相互制衡的現象；其次，政策執行愈久，自我強化的事件產生收益遞增的效果，將愈深植人心 (Pierson, 2000)。基於上述兩項制度穩固的特點，制度無法形成較強烈的重大變動，自我增強序列維持了既有的制度模式。

為何制度一旦創立之後，會有自我增強的作用？這牽涉到自我增強序列中的因果機制，除了經濟學的效用 (utility) 解釋外，Mahoney (2000) 更從政治學與社會學的文獻討論中，指出其他三種因果機制：功能性的 (functional) 權力 (power) 和正當性 (legitimation) 解釋<sup>3</sup>。制度初建立時，它會對制度所依存的外部系統產生功能；會支持特定行動者的權力；以及塑造人們的認知與信念，相信制度具有正當性。以師資培育制度而言，它所依存的外部系統是「中小學教師體系」，初創的制度模式能滿足系統的需求，產生特定的功能作用；制度也擴增某行動者的權力，使其能穩定既有的權力架構；並且形塑民眾的認知，使行動者對制度產生正當性的

<sup>3</sup> Mahoney (2000: 517) 沿用經濟學的效用解釋，指出制度創立後產生學習效果、協調成本、不可逆轉投資等的影響，但筆者認為運用於探討師資培育制度的自我增強序列時，效用的解釋與討論較無相關，且近似於功能的解釋，故把它隱含於功能性解釋中。

信念，認同制度的運作模式，不欲改變制度。因此，制度得以持續增強其再製機制，穩定地依循既有的路徑發展。

雖然有自我增強序列的路徑依循模式，但在制度長期的演進過程中，它很難始終維持初創時期的運作模式，完全隔絕變動的壓力。制度也可能產生另一種路徑依循模式：「反應序列」(reactive sequences)，由因果相關的事件形成序列鎖鏈，使得序列中的每一個事件，同時是對先前事件的反應，也是後續事件的成因 (Mahoney, 2000: 527)。反應序列使制度產生自我毀滅，改變既有的結構。有時制度本身雖然產生矛盾的內在特質<sup>4</sup>，仍無法形成足以毀滅既有制度結構的反應序列，但是等到外在環境產生劇烈的變動之際，便會結合制度本身因素，使制度的發展陷入危機，根本的結構變遷成為可能。

何以在反應序列能成為行動者的機會條件，又對其後的行動選擇造成限制？為何反應序列或危機能瓦解自我增強序列的再製機制，使既有制度的發展遭受質疑，促動變遷的契機呢？筆者認為仍然可用功能性、權力與正當性三種因果機制來解釋。因為制度內在特質或外部環境的震盪，轉化了系統需求的功能；改變了內在決策權力結構，增強弱勢行動者的權力；形塑行動者新的認知與信念，對制度的正當性產生質疑。換言之，制度本身造成的缺失或環境的改變，轉換教師體系的需求，使既有的師資培育制度喪失功能，也增強弱勢團體的權力，改變決策的結構，並且塑造行動者新的認知，認為制度已不合時宜，萌生改變現有師資培育制度的構想。因此，藉由三種因果機制的的作用，破壞既存的制度模式，引發行動者改變制度的反應，其中更以權力的作用最大，使特定行動者能運用權力結構的改變，選擇某方案而促使制度產生變遷，從中獲得利益。

## (二) 關鍵轉捩點 (critical juncture) 引發制度轉變

當制度產生反應序列或陷入危機情境時，會侵蝕制度的再製機制，進而提供行動者機會條件，在某一特定時間點造成制度顯著的改變，此即 Collier, R. 與 Collier, D. (2002) 所稱的「關鍵轉捩點」。什麼時刻才能稱作是關鍵轉捩點呢？它可藉由兩個要素來界定：首先，在該選擇點上，行動者還有其他方案可選擇；其次，只有那些限制了後來事件發展的選擇點，才能被當作關鍵轉捩點 (Mahoney, 2001: 113; 轉引自林國明, 2003: 8)。換言之，面臨關鍵時刻，行動者擁有許多選擇方案，一旦行動者選擇某一特定方案後，就很難回過頭採行當初未選擇的方案，因為它將使制度變遷的軌跡出現轉折，走向另一個路徑。

深受路徑依循影響的制度為何會在關鍵時刻產生改變呢？首先必須瞭解促使制度變革的兩類力量，包括「內生動因」(endogenous motive) 與「外生動因」

---

<sup>4</sup> 這裡的內在特質即與促使關鍵轉捩點形成的內生因素相同，在後段中會再說明它的影響。

(exogenous motive) 前者指制度本身的內生因素，隨著長期的發展，制度內部的各種因素彼此間產生些許的矛盾與衝突；後者指制度外在環境的變動，例如國家權力、社會物質或行動者理念等的改變（呂育誠，2002：154）。當內部既存的矛盾衝突或外在環境的改變已到達臨界點(conjuncture)的狀態時，一旦遭遇特定刺激，就如同壓死駱駝的最後一根稻草般，使制度陷入困境之中，制度必須產生改變，才能因應內部衝突或承受外在環境壓力的衝擊。這些偶發性的內外因素並非全然不可預測的，它是在長期歷史的制度發展過程中所醞釀、累積而成，只是行動者當時沒有察覺，現在卻已形成選擇的限制。

總括來說，制度內生因素或外在環境因素產生非預期的影響，干擾了既存制度的再製機制，使制度陷入危機中，並且給予行動者改變制度的契機，提供行動的資源與機會條件，終於在關鍵轉捩點造成制度根本性地變革。

### （三）制度演變的過程是種斷續式均衡（punctuated equilibrium）狀態

關鍵轉捩點的產生引發制度轉變後，制度會如何發展呢？Krasner 認為長期靜態下突然出現的重大制度變動或政治行動者的策略與選擇，亦即在特定點上產生的打斷，也會形成另一個新的歷史制度結構或制度均衡狀態，他稱這種歷史結構的制約所形成的制度變遷現象，是處於一種「斷續式均衡」(punctuated equilibrium) 的狀態（Krasner, 1984：240-242）。此意味著制度會在特定的均衡狀態下維持一段時間，等到關鍵轉捩點出現，才使制度產生改變，變動後的制度就形成另一個新的均衡狀態，繼續依路徑依循模式運作下去，直到下一個關鍵轉捩點產生，才再度產生變革。

Krasner 是延續路徑依循模式的概念，說明制度變遷後的後續發展。路徑依循界定出制度發展朝一定的軌跡行進，而斷續式均衡進一步指出制度變遷後，會成為另一個均衡狀態，也就是回到自我增強序列的作用，制度持續穩定地發展，如此週而復始，綿綿不絕。

### （四）行動者是「遵循規則的效用滿足者」(rule-following satisficers)

歷史制度論認為真正理性的行動者並不存在，雖然行動者能透過自身與制度所引導的策略互動，形成自我的文化、價值觀與習慣，不會受限於先天性認知的制約，但是自身的理性仍來自於社會、文化背景所塑造，因此行動者無法產生極大化的自利行為。

人類並非理性的「效用極大化者」(utility maximizers)，反而更像是「遵循規則的效用滿足者」。行動者的行為是制度結構中各種變數相互影響下的產物，脫離了制度，任何自利行為均毫無意義（Thelen & Steinmo, 1992：8）。換句話說，行動者是以「有限理性」思考，他無法選擇「最佳策略」，只能依據現有制度的限制

和資源，在評估自身利益下，作出「滿意決策」。

在路徑依循的歷史脈絡之內，制度具有限制性，更是提供行動者制定政策與追求利益的範疇，各方行動者會從制度獲得不同的權力資源與利益誘因，制度也因而形塑其政策偏好與目標。然而，制度並非一成不變的，政策發展過程中，行動者會受到內外因素的影響，改變原有選擇或擺脫對路徑的依賴，將制度轉折到一條非預期的路徑上，產生非意圖的結果。

簡言之，行動者的行動邏輯，是在既有制度的限制下追求最適切的反應，而非最大的利益。所謂最適切的反應，是透過各方團體間不同策略的角力，以及權力的攻防中所形成。

## 二、主要特徵

根據 Hall 和 Taylor 的觀點，歷史制度論可歸納出四項重要特徵 (Hall & Taylor, 1996: 938-942):

### (一) 透過較宏觀的觀點與範疇，來定義制度與行動者行為的關係

歷史制度論結合理性選擇制度論的計算途徑與社會制度論的文化途徑，將重點置於規範、過程及慣例的程序，透過理性的觀點，將行動者的利益與制度結構相結合。利益並非全由行動者所建構，是由制度所界定的，換言之，制度會形塑行動者的自我定位、偏好與利益，行動者只能在既有的限制下追求最適切的反應，並非極大化的利益。歷史制度論與另兩種研究途徑不同的是，它說明了行動者在不同時空下，不同利益偏好與選擇的彼此矛盾之處，將制度視為是偏好與選擇的決定性機制；並且透過長期性的制度變遷，反覆的策略行動建構出價值觀與習慣。

### (二) 強調權力在聯繫制度運作與發展上的不對稱關係 (asymmetries)

制度的產生一方面是制約行動者行為的一套標準程序，另一方面也可能是行動者在追求利益下，所塑造的特定秩序與規範。每個制度的形成必然有權力不對等的情形，在權力不對稱下，其中弱勢的行動者可透過理念與利益在不同時空脈絡下的詮釋，而伺機改變制度，因此，權力的不對稱分布可能轉變了既存的權力結構，給予行動者改變制度的機會。

### (三) 強調路徑依循與非預期結果的制度發展

制度變遷之所以產生路徑依循的現象，起因於行動者受到當時環境與條件的影響，而採取一個最適合的行動方案；變遷後的制度也受到路徑依循的作用，自我增強既有的模式而穩定發展。儘管如此，行動者在不同時間點的想法，也可能受到更

多偶發與非預期因素的影響而產生改變。因此，制度變遷會採行路徑依循模式，但偶發的因素也會影響制度，產生非預期性的結果。

#### （四）關注制度分析的整合與其他理念對塑造政治結果的貢獻

歷史制度論雖然注重制度如何限制行動者的行為，但亦重視制度如何被破壞的可能性。制度並非政治結果的全部，還必須注意制度與其他因素相互調和的關係，特別是理念與看法，因為藉由這些因素與制度的共同作用，最後才能形塑出政治的結果。

總而言之，歷史制度論有別於理性選擇制度論與社會制度論，以廣闊的視野分析制度的變遷；它強調路徑依循對制度的影響，形塑制度演變的軌跡；重視偶發因素的匯流促使制度變遷，產生非預期的結果；認為一方面制度的既得利益者傳承了先前的權力結構，發揮路徑依循的效果，另一方面，弱勢行動者運用不同時間點上各種權力的改變，伺機改變制度的結構；以及重視制度與其他因素的關係，共同影響行動者的選擇，而產生政治的結果。

### 三、制度變遷的原因

歷史制度論對於制度變遷的分析，是採取動態式的觀點，探求制度變遷的來源及其結果，它認為制度並非構成因果關係的唯一要素，因果關係是極具複雜性的，包括政治、社會經濟與行動者的理念，均會影響制度變遷的產生。總而言之，歷史制度論著重於探討制度為何（Why）如何（How）產生變遷，因而採取過程取向研究，它關切具體的歷史脈絡性，從時間面來分析每個事件發生的前因後果，在制度與行動者具有回饋機制的交互作用中，尋求制度變遷的原因。

因此，Thelen 和 Steinmo 在制度動態論的觀點下，提出了達成制度變遷的原因（Thelen & Steinmo, 1992:16-17）：

- （一）在社會經濟或政治脈絡產生的巨大改變，會使過去潛在的制度突然轉為明朗化，並伴隨著政治結果的意涵。
- （二）社會經濟脈絡或政治權力的改變，造成行動者可以透過既存的制度去追求其目標。
- （三）外在環境的改變，造成原有行動者在既存制度中轉換目標或策略，換言之，原行動者會在舊制度範圍內採納新的目標。
- （四）行動者調整其策略以適應制度的改變，而此種瞬間發生的戲劇性改變，可能造成制度崩潰；也可能是在制度的限制下，藉由特有的政治鬥爭或持續進行

的謀略，產生一點一滴的變遷。

總結來說，使制度產生變革的動力可以分成制度本身與外在環境兩個層次，當政治、社會經濟等外在環境產生巨大變動，或是制度本身產生足以鬆動結構的因素時，使制度顯著的改變成為可能。配合政治權力的不對稱情況，行動者透過既有的制度與環境資源追求其目標，所謂行動者的目標，是受到外在環境的改變而產生轉換。此時正是制度變革的契機，制度可能面臨嚴重的危機而突然產生崩潰，也可能在既存制度的框架內，逐漸產生些微的調整。

#### 四、小結

總結以上的論述，可發現歷史制度論之所以是「歷史的」，因為它承認政治發展必須被理解為一個長時期的過程；歷史制度論之所以是「制度的」，因為它強調在制度中之正式規則、政策結構、或規範等過程的意義與重要性（Pierson, 1996: 126）。簡言之，制度的發展受制於路徑依循和關鍵轉捩點的作用，路徑依循模式建構了制度發展的軌跡，在時間脈絡中延續既有的制度；關鍵轉捩點則是引發行動者選擇某特定方案，造成制度轉折的重要時刻。

總括來說，制度藉由自我增強序列的路徑依循模式，持續再製原有的運作模式。但是制度本身內生因素產生的反應序列，或外在環境的改變，會干擾制度的再製機制，使制度陷入危機。行動者則依據制度與環境提供的限制和機會，運用權力不對稱的關係，進行政治角力，在關鍵轉捩點選擇最適切的方案，促動制度的變遷，形成另一個新的均衡狀態，如此不斷地循環往復。

### 第三節 歷史制度論與師資培育制度分析的契合

回顧我國師資培育制度的發展，曾出現二次重大的轉折，使制度演變呈現「一元封閉、多元開放、多元緊縮」的路徑。然而制度的演變並非自然發生，它是受到行動主體的操作，才導致制度的變遷，例如多元開放的師資培育法，即是透過民間教改團體、政黨、立法委員與教育部等行動者的互動，而產生新的制度模式。在師資培育制度變遷的過程中，環境產生巨大的改變，包括政治民主開放、多元文化興起、全球化、自由市場競爭觀念產生、經濟多元發展、高失業率等，但是對於行動者而言，這些結構因素是影響他們行動的原因嗎？或是受到其他因素的驅使，才有機會改變制度呢？

筆者認為透過歷史制度論的觀點，可更完整地解析師資培育政策在制定過程中，各方行動者間的互動狀況，發現促使制度變遷的原因。首先，一元封閉或多元開放的制度，為何能持續再製、運行多年呢？行動者的選擇與面對的機會條件，是如何形成呢？每一階段的行動是受限於過去因果相連的事件，制度也形成行動的機會條件，透過歷史時序

的探索，才能瞭解行動者今日的選擇。

其次，行動者的選擇是受到何種因素的影響呢？為何會選擇多元開放或緊縮的師資培育制度模式呢？制度的影響是很好的答案。歷史制度論認為制度會限制行動者的選擇，制度本身產生反應序列，破壞既有制度的再製機制，結合外在環境的改變，使制度陷入危機，由於內外因素的作用，驅使行動者在關鍵轉捩點，選擇多元開放或緊縮的方案。

再者，彼此利益相左、不同主張的行動者，如何互動產生一個特定的政治結果呢？例如在一元封閉轉變為多元開放制度的過程中，教育部與師範校院主張維持現狀，民間教改團體與民進黨則主張多元開放師資培育管道，這些不同意見的行動者最後卻產生多元開放的共同結果，歷史制度論認為是權力不對稱的操作所使然。既得利益者處於師資培育制度的重要位置，透過制度的否決性，排斥新的參與者塑造新的制度規則；弱勢團體則突顯既存制度結構的問題，以負面議題的塑造爭取其他行動者的支持，民間教改團體因而與民進黨立委結合，有機會藉由權力的擴增改變制度。

在後續討論中，筆者將會反覆思考下列問題，包括：自我增強序列如何使既有制度維持初始的模式，產生再製的作用？制度內部因素與外在環境因素的作用，如何使師資培育制度陷入危機，成為制度變遷的動力？既有制度是否產生反應序列，毀壞自身結構的運作？行動主體的行動選擇如何受限於制度的影響？內外生因素提供的機會條件，如何促使行動者選擇特定的方案？由於制度與行動者的交互作用，而在關鍵轉捩點造成制度的變遷嗎？

總括來說，下段幾章的討論會採用幾項步驟：首先，從歷史脈絡中還原制度產生變遷的過程；其次，分析制度產生的限制和面臨的危機；再者，探討行動者的活動策略與行動選擇；最後，總結制度與行動者的交互作用，說明制度變遷的結果。因此，本論文將以歷史制度論重新檢視師資培育制度的變遷過程，從制度與行動者的互動中，瞭解行動主體背後的策略邏輯。

## 第三章 文獻探討

本章首先（第一節）探討歷史制度論在其他研究主題上的應用，瞭解理論架構如何與經驗分析相結合；其次（第二節）以歷史制度論的觀點，探討針對師資培育制度的相關討論，說明前人研究之不足，或可引以為參考之處；最後（第三節）總結筆者運用歷史制度論，來探討師資培育制度變遷過程的原因。

### 第一節 歷史制度論之相關研究

學界以歷史制度論作為分析途徑的論文頗多，分布於許多不同的領域，有逐年增加的趨勢，研究主題包括某某制度的演變，或行動者在立法過程中的互動，簡言之，歷史制度論可用來分析制度從形成到變遷的過程。

例如林國明（2003）使用路徑依賴的概念，解釋全民健保組織體制形成的過程，首先分析社會保險制度的起源，其次探討制度的再製過程及其引發的行動反應，最後探討制度的危機與形成新的制度，從分析歷史時序的過程，瞭解特定的行動選擇所面對的機會與條件，及其導致的後果。

黃宗昊（2004）則探討台灣政商關係的演變，不同時期制度環境的權力結構，影響政府與企業間的互動，而產生不同的政商關係，但另一方面，政商關係也非簡單地被制度環境所決定，行動者間仍有相對的自主性，隨著彼此政經資源的消長，反過來影響制度環境的權力分布。

王光旭（2005）探討制度與行動者置於都市計畫審議機制的互動邏輯，制度架構如何影響行動者的策略，行動者又如何能在制度環境下展現其利益，研究發現都市計劃審議的過程是不能忽視政治與權力之問題，期間充滿利益的對抗，塑造出社會不公平與資源重分配的價值觀。

劉曉芬（2006）則探討高職轉型為綜合高中的過程中，政策網絡的權力連結關係，發現高職轉型政策受到內外動因的拉扯，存有路徑依賴現象及權力的不對稱關係，組織轉型的結果未必朝向正面方向發展。

胡家寧（2006）檢視兩性工作平等權在立法過程中，各個行動主體之間的互動情形，研究發現政府的決定是由當下時空環境的路徑依賴所形塑的，制度會影響行動者在偏好上的選擇，最後由民間團體與企業組織的活動，在不斷互動的動態過程中，促成了最後的均衡狀態。

總而言之，由以上運用歷史制度論的相關研究，可發現歷史制度論能分析制度起源的運作模式、制度環境對行動者的限制、促使制度變遷的動因、行動者彼此間的權力操

作、利益消長與互動情形等，如何塑造出新的制度。師資培育制度的發展也如其他制度般，受到制度環境與行動者的交互作用，因而產生制度形成、制度危機、制度變遷一連串的過程。

## 第二節 師資培育制度之相關研究

整理師資培育制度的相關研究可發現，大都從三個角度探討制度變遷的過程，首先，有人認為結構因素影響了制度的變革；其次，也有人只分析制度的歷史演進；再者，有人著重於探討行動者間的協調與權力運作，而影響制度的重塑。從歷史制度論的角度來看這些討論，有的分析與本論文的觀點背道而馳，有的與本論文的關注焦點相同，但解釋的理論架構不同，下列分別歸納說明。

### 一、社會結構對師資培育制度變遷的影響

這方面的討論可分為兩部分，一是探討促使師資培育法形成的因素。例如翁福元（1996）認為影響師資培育制度的因素可分為兩大類：師資培育制度本身的因素，包括設計時考慮得不夠周全、本身的僵化與惰性；師資培育制度以外的因素，亦即社會結構因素：如政治、經濟、傳統價值等，因而促成師資培育法的產生。符碧真（2000）則分析我國自解嚴以來社會變遷的趨勢，以及這些社會變遷對師資培育制度的影響，對各相關單位面臨師資培育多元往後的發展，提出建言。邱素青（2005）也認為影響現行師資培育制度的因素，可歸納出師資培育制度本身的因素，與社會結構的因素，並探討現行制度面臨的爭議，提出修正與解決策略。

另一是回顧師資培育制度的歷史脈絡，探討社會結構因素對每一時期制度變遷的影響。例如嚴育玲（1995）從政治、經濟、社會、文化四個層面，探討師資培育制度變革的社會背景，以了解形成制度與促成制度變革的社會結構因素，或制度變革與社會背景間的互動。陳奎熹（1998）則從政治、經濟與文化三個層面分析制度變革之背景，並探討相關改革文獻的重要內容，結論發現社會因素對師資培育制度，確實具有相當的影響力。沈翠蓮（2004）則探究1945年到2000年間師資培育制度的歷史脈絡，分別從師範學校、師專和師院三個階段，分析每一時期的社會生態與政策變革背景因素，了解制度變革的前因後果。

總括來說，這類研究結果大都指出，因為社會結構因素的改變，促使師資培育制度必須有所調整，以因應社會變遷的需求，因此產生制度的變革。然而，筆者認為社會結構因素是否成為促動制度變遷的原因仍有待商榷，必須再從其他角度探討是否有別的因素作用，而非只從單一角度，就概括論定制度變遷的因果關係。

## 二、分析師資培育制度的歷史演進

這方面的討論是描述與整理師資培育制度的沿革，說明制度變遷的過程。例如李園會（2001）探討 1985 年甲午戰爭後至 1994 年制定師資培育法間，約一百年的台灣師範教育演變，討論內容包括新舊制度的演變發展、師範院校的增設、師資培育課程的教育、相關法令的增修、與政策得失的分析，是範圍廣泛的師資培育歷史文獻整理。

伍振鷺和黃士嘉（2002）則分析光復後至 2001 年間，台灣地區師範教育政策之發展。從師資補充政策，改革師範教育，一元化師範教育，到走向開放多元的階段。

解惠婷（2002）則蒐集 1897 至 2001 年間師資培育相關研究與文獻史料，整理與歸納師資培育制度的發展概況，針對師資培育發展提出建立師資培育制度體系、規劃師資飽和因應之道等建議。

王湘瀚（2006）則分析 1994 年至 2005 年間師資培育制度之演變，分成多元開放前期、多元開放後期與多元開放反思期，探究各階段我國師資培育之特色，分析十餘年間師資培育發展的趨勢走向。

總而言之，這類研究是蒐集師資培育的相關研究與文獻史料，整理與歸納出師資培育制度的發展沿革，把研究範圍拉長，從歷史脈絡中了解整個制度的演變軌跡。這樣的討論可釐清制度變遷過程的全貌，但是無法得知制度為何會產生這樣的變遷軌跡，也無法瞭解造成制度變遷的原因，因此，必須更深入地分析制度變遷的深層內涵，才能獲得答案。

## 三、行動者的活動對師資培育制度變遷的影響

這部分的討論是探討行動者的行動策略與選擇，對制度變遷的影響。例如紀金山（2002）使用組織理論的統理取向解析師資培育制度的轉型與實踐，其中討論促成制度形成和轉變的動力，以及法令修訂過程的影響力結構。

何儂安（2006）則探討師資培育法立法過程的權力與政治行為運作現況，透過立法院討論師資培育法的會議內容，以及個別訪談參與法令制定的官方與民間代表，分析在野與官方的行動邏輯，如何使用不同的權力來源來運作政治行為。

顏國梁（2002）從教育政策合法化的論點，探討師資培育法的立法過程及其影響因素，歸納出影響師資培育政策合法化的因素有行政機關、利益團體、政黨、立法機關、教育學術團體、大眾傳播媒體，這些行動者彼此以互動方式，影響師資培育政策合法化的過程及其結果。

莊玉如（2005）則描述師資培育制度發展的沿革，分析師資培育法制定過程的來龍去脈，以及論述有關的各方立場與對制度變革的影響。說明行政機關、立法機關、政黨、利益團體、學術團體在法案制訂過程中的運作與協商。

鄭嘉偉（2006）則藉由倡導聯盟架構理論，分析立法、行政、壓力團體的角色與立場，歸納教育部對師資培育政策變遷的因應措施，說明師資培育法歷次修正的政策背景、法條修正之內容與立法理由。

總而言之，這些研究著重於探討行動者運用不同的權力基礎，彼此互動與協商出最後的共識，造成師資培育制度的變革。行動者的活動是直接推動制度變遷的因素，筆者進一步探討行動者是受到哪些因素的影響，而運用權力關係促使制度改變。

### 第三節 小結

綜合上述探討的論文，本節說明筆者運用歷史制度論分析師資培育制度的變遷，有別於其他師資培育制度相關研究的著眼點與視野，而能彌補過去研究的不足之處，發現何種新的研究結果。

首先，歷史制度論的觀點可以幫助筆者釐清，什麼因素直接促使行動者改變制度，什麼因素可能只是間接的相關。過去台灣經歷了政治民主化、經濟自由化、社會多元化等結構趨勢，是否教育改革也與這些鉅觀變遷密切相關呢（何明修，2004：82）？對師資培育制度而言，是否當時所有結構因素的變遷，都是促使制度變遷的原因呢？從社會結構因素研究對制度影響的討論，認為師資培育制度是社會制度之一，因此它的轉變或改革受到政治解嚴、經濟快速發展、結構性失業、多元文化價值形成、順應世界潮流等因素的影響。但是實際操作制度變遷的是行動主體，它在政治場域的行動而產生新的政治後果，這些結構因素可能是重要的，但只是影響行動者的認知框架，或成為行動的動力。探討師資培育制度的變遷過程，仍必須重視行動者的選擇，才能瞭解變遷過程的深層意象。

其次，過去的研究大都採單一角度觀察制度的變遷，例如有些研究認為社會結構因素的改變，是造成制度變遷的原因；有的則認為行動者的互動與權力操作，影響師資培育制度的結果。筆者認為這些因素的作用，仍不足以解釋師資培育制度起初為何能維持既有的運作結構，之後又產生重大的轉折，因此運用歷史制度論的分析途徑，說明制度會採路徑依循模式，自我增強再製的機制，限制行動者的選擇，然而因為制度與環境的作用，使行動者有機會運用權力，改變制度。如此才能說明師資培育制度為何轉變到特定的方向，行動者接受何種動力而選擇新的制度模式。

再者，師資培育制度的變遷是發生於現有制度的結構內，既有的制度模式對行動者有一定的影響。過去研究中，甚少注意到制度限制的重要性，多從行動主體在法案推動

過程中，權力的運用與否，來判定特定行動者的選擇，造成師資培育制度的變革。然而從歷史制度論的觀點來看，不同時序的政治結構會設定不同的政治規則，權力平衡的變化，提供行動者不同的誘因表達不同的偏好，而伺機改變制度；行動者並非追求利益的極大化者，它只是在既有規則的規範內，追求效用滿足的結果，制度會限制行動者的行動邏輯。

總而言之，本論文採用歷史制度論的觀點，檢視師資培育制度的變遷過程，瞭解制度為何呈現一元封閉、多元開放、多元緊縮的演變路徑。研究焦點關注於制度如何維持既有結構的運作，制度與環境如何使運作陷入危機，又如何對行動者的選擇產生限制與機會，行動者如何運用權力與機會資源，在制度的侷限內，選擇特定的方案，於關鍵轉捩點促使制度的變遷，希望透過更完整的分析，釐清促使制度變革的原因，以獲得師資培育制度變遷過程的全貌。

## 第四章 師資培育法的制度形成

1949年國共戰爭局勢逆轉，國民政府戰敗播遷來台，基於國家安全需要，全省實施戒嚴，政府威權統治台灣，由於政治因素的影響，除了加強軍事國防外，更需藉由教育鞏固民心，凝聚國家意識，師範教育因而顯的很重要，政府乃積極加強對師範教育的經營，提升師資培育的品質。然而師範教育具有培育師資的獨特功能，卻法出多源，阻礙其發展，政府便決定單獨為師範教育立法，根據現代師範教育理論，參考世界主要國家培育師資制度的優點，考量我國師資供需情況及發展趨勢，在1979年公布「師範教育法」。國家掌控師資培育制度，師資培育制度採取閉鎖制，由師範校院培養一元化師資，全面取得師資培育的支配位置，壟斷整個師資培育市場。

然而自1987年解嚴後，台灣政經邁向民主化，社會環境逐漸開放，脫離恐怖的威權統治，人民的言論自由產生不同的聲音，挑戰傳統保守的政策議題。在教育方面，師資培育一元化制度無法因應社會的需求，培育各級各類科目所需的師資，引發學界的爭論，教育改革的聲浪席捲而來。「多元、開放」是這一波教改訴求的主題，教改團體認為過去的師範教育僵化、保守，專賣壟斷市場，應該讓師資培育開放、多元，以市場調節取代國家控制，在自由競爭的刺激下，才可提升教師素質，因此，在1994年制定「師資培育法」。

與原先師範教育法相比，師資培育法在立法目的、培育管道、培育方式、教師資格取得等方面有幾項創新，包括師資培育管道多元化，師範校院和設有教育學程的一般大學校院，均可以辦理師資培育工作；公自費政策並行，修正過去以公費為原則的師資培育制度，改以自費為主，公費與助學金為輔；建立教師資格檢定制度，過去師範校院學生畢業後分發至中小學實習一年，成績及格者，可登記為合格教師，但師資培育法改登記制為檢定制，需經過初檢、實習與複檢程序，始能取得合格教師資格；雖然立法目的與師範教育法相同，但在實質意義上，由公費的計畫式培育轉為自費的儲備式培育，由師資供需平衡改為市場機制調節師資供需<sup>1</sup>。總結來說，最大的變革在於以多元開放的培育方式取代一元封閉模式，使我國的師資培育制度邁入新紀元。

然而，師資培育制度為何有如此路徑的轉變呢？既有制度不持續「封閉」下去，由師範校院增設相關科系，專業培育師資以供應多樣化的師資需求，反而改採「開放」的模式。起初既存的師資培育制度怎麼限制行動者的活動，使制度自我增強地穩定發展？但是當內外偶發因素匯流時，如何使制度陷入危機中？各行動者如何在制度的侷限內，運用資源與機會條件產生互動呢？某行動者如何藉由權力的不對稱關係，選擇多元開放的師資培育方案，在關鍵轉折點造成制度的變革呢？

---

<sup>1</sup> 詳細條文參閱附錄一：師資培育法（1994/02/07）

因此，依據上述所欲探討的問題，本章藉由歷史制度論的觀點，分析制度與行動者的交互作用，梳理出師資培育法所形成制度的來龍去脈。以下分析展開幾個步驟：首先（第一節），從歷史脈絡中還原師資培育法的制定過程；其次（第二節），探討整個過程中，一元封閉的師資培育制度產生的限制，以及使制度陷入危機的內外動因；再者（第三節），分析行動者在既有的制度內，運用權力的不對稱與機會條件產生互動，結果由特定行動者選擇多元開放的師資培育模式；最後（第四節），總結制度與行動者因果循環的交互作用，制度對行動選擇產生影響，行動者也藉機改變制度，在關鍵轉捩點制定師資培育法，造成一元師資培育制度的變革。

## 第一節 制定師資培育法的過程

在探討制度與行動者的交互作用之前，必須先釐清制度變遷的過程。通常制度的轉變起源於某相關議題被提出與討論，可能是環境變動、制度不合時宜或權力運作使既有制度受到質疑，引發行動者思考制度改變的必要，反之，若沒有議題受到注意，制度並不會產生改變的契機。接著行政部門展開政策的立法過程，研究輿論形成的議題，擬定修正法令的草案，回應社會的需求。最後送入立法機關，意見相左的行動者互相溝通與協商，從眾多選擇中挑選特定方案，完成立法，促使制度產生轉折。因此，筆者將制定法案，造成制度變遷的過程分為幾個階段：(1)某項問題被注意；(2)議題進入行政部門的議程；(3)立法機關選擇特定方案。在後面章節內，也會透過這些階段的發展描述每一次師資培育制度變遷的歷程。

1979年公布師範教育法後，明定師範體系或公立大學教育學系負責培育各級師資，師範院校學生享受公費生待遇，由政府統一分發，採計畫式培育，政府掌握師資培育制度，以「一元、封閉、管制、公費」的制度模式，施行師範教育「精神國防」的功能，這些師資進入各級學校，灌輸國家的意識型態，箝制人民的思想，遂行政府的威權統治。然而，師範教育法施行十多年後，由於制度本身的缺失、政治生態的轉變與社會環境的變遷，原有的若干規定已不能因應社會實際需要。備受爭議之處包括師資培育機構僅限於師範體系或公立教育學系，壟斷了培育師資的管道；師範校院無法因應高職學校的需求，培育各類師資；全面公費制使學習缺乏競爭，師資素質降低，以及公費的相關規定不合理；各類教師需求推估不準確，公費生分發困難。這些問題引起各界對師範教育制度的通盤檢討，一元與多元爭議不斷，修法之聲也不絕於耳，教育部遂進行研議法令的修正事項。

因此，制定師資培育法的過程可分為三個階段：首先，說明師範教育法條文不合時宜的缺失受到注意，引起修正討論的時刻；其次，分析師範教育法修正議題進入政府議程，教育部研擬修正草案的經過；最後，說明修正草案送交立法院審議，朝野政黨協商過程。

## 一、修正師範教育法的議題受到注意

以師範教育法建構的一元化師範體系，當時被官方和教育學者宣稱是更完備、更進步的師資培育制度，但在實施初期就引發爭議，包括對師範生工作與升學限制的不合理，以及原有師資培育組織間的利益衝突，隨著政治開放、言論自由、媒體報導，有如滾雪球般，引發各界對師範教育法的質疑與檢討。

### （一）對師範生的限制

師範教育法第 17 條規定「公費生在規定服務期限內，不得從事教育以外之工作或升學」(立法院秘書處，1994：12)，此規定剝奪了師範生升學的權力，就在 1983 年 7 月，台灣師範大學和高雄師範學院學生首度聯合向教育部請願，要求放寬他們面對的限制。同年 3 月師大張春興教授特別進行「師範生任教意願調查」，探究學生求學心態，從而探討師範教育法公布 4 年以來，是否正如立法原意，果真加強了師範生的專業精神(1983/04/26 聯合報/02 版)。研究結果包括：在一般青年人的心目中，未來當教師並非理想出路，所以拿公費做條件來限制師範生升學而達成按期服務的目的，已不合時宜；師範生任教意願隨年級漸增而遞減，接受愈多的專業訓練，仍無法提高其專業精神。此項研究引發各界對師範教育的論辯，質疑師範體系是否具有不可取代的師資培育專業功能，以及公費制度存在的必要。

### （二）師資培育組織間的利益衝突

另一波質疑師範教育法的聲浪，來自於師資培育機構對教育部學制改革小組的反彈，1983 年 9 月學制改革小組研討師範教育制度改進方案，主張高中、高職、國中及國小師資，全由師範院校培養，但對師範生採公費或自費制，意見不一(1983/09/11 聯合報/02 版)。這項建議直接衝擊到政大教育系的發展，使我國師範教育完全趨於師範體系一元化，因而引發政大教授黃炳煌和蔡保田兩人對於師範教育一元化缺失的批判(紀金山，2002：70)。組織間不同部門的權力結構的重組，造成利益衝突，會引發行動者維護自身的利益及偏好，破壞組織的團結，伺機改變制度以符合自己的利益，政大這種來自師範體系內部不同單位的批評，格外鬆動師範體系專業形象，其正當性遭受質疑。

## 二、行政部門研擬修正草案的做法

面對師範生的請願、師範體系是否培育出擁有專業素質的師資、教授對一元化師資培育制度的批判以及立委的聲援，教育部絲毫不做出讓步，反而一再重申「師範生必須培養權利與義務的道德觀念，既享有公費，畢業後自當克盡服務義務」，貫徹師範生不得升學的規定(紀金山，2002：71)。教育部試圖鞏固師範教育法的制度模式，漠視批

判的意見與修法的浪潮，受壓制行動者的訴求雖然不被接受，但已獲得社會大眾的關注，到了 1987 年政治解嚴後，社會朝民主、開放的風氣邁進，政府無法忽視各界的意見，開啟修正師範教育法的契機，教育部因而進行相關措施。

### （一）成立「師範教育法修訂小組」研擬修正條文

教育部在 1988 年 2 月舉行第六次全國教育會議，與會多位學者本於提高師資水準、培育健全師資的原則，贊同修改師範教育法，擴大優秀師資來源管道，會後決定檢討現行師資培育的制度與功能，成立專案小組討論師範教育法修正事項（教育部，1988a）。學者們傾向於主張打破師資培育一元化的制度，讓普通大學也能設立教育學系，並開設教育學分課程，使中小學師資培育多元化。

同年 6 月教育部召開第一次專案小組委員會議，商議修訂方向及研擬進度表，會議決定蒐集美、英、法、日等國的師資培育制度資料，作為我國檢討師資培育實施情形的參考（教育部，1988b）。由於「多元化」與「開放化」是各國師資培育的趨勢，專案小組因而凝聚出共識，朝此方向修訂法令。往後陸續在 1989 年 4 月邀請「教師法」、「教育人員任用條例」研修小組舉行聯合會議，以便對法令修訂提供意見；核定「修訂師範教育法工作小組」進行修訂草案的起草工作，提供修訂小組審議；1990 年 2 月起舉行多次座談會，邀請各級學校校長、教師座談，匯集意見供專案小組參考；1990 年 9 月送交教育部法規會與主管會報討論審查，其後再召開公聽會，廣徵各界意見，加以修正草案（吳清山，2003：28）。

總共經過 13 次專案小組會議，以及公聽會和分區座談會徵詢各方意見後，1991 年 4 月於教育部主管會報再次審查通過，報請行政院核定，修正草案規定以師資培育管道多元化、公自費並行為目標，加強教育實習、建立教師資格檢定制來控制教師品質。

### （二）行政院審核

1991 年 5 月函報行政院審查過程中，遭遇傳統勢力的反彈，提出不少修訂意見，例如認為師資培育應以師範校院為主，因此駁回修訂案，幾經申覆協調後，教育部乃召開第 14 次專案小組會議，針對修訂案部分規定做出讓步。然而之後在新任行政院長郝柏村支持下，尊重教育部長毛高文的政策理念，以近似於原先專案小組提案的內容，採行「師範教育主流化、師資培育多元化」的修訂原則，通過議程程序，轉送立法院審議（舒緒緯，1998：190-195）。行政院版草案明訂師資培育機構包括師範校院、設有教育院系或教育學程之大學校院；公自費並行；建立教師資格檢定制，初檢及格後，須實習一年經複檢合格者，始能取得合格教師資格；加強教育實習與辦理教師在職進修。這項關鍵性的選擇，對日後師資培育制度的修訂朝向多元化的發展，有相當大的幫助。

### 三、立法院審議政策方案

行政院於 1992 年 3 月函請立法院審議「師範教育法修正草案」，教育、法制兩委員會開始在 4 月召開第一次聯席會議（立法院秘書處，1994：21-66），但在野黨立委主張應廢除師範教育法，將師資培育列入教師法專章處理，或認為法案不符合正在立院審查中的大學法之規則，應予以擱置，朝野雙方未能凝聚共識，因此裁定下次繼續討論；然而 1993 年立法院面臨全面改選，在野黨大舉進入教育、法制委員會，改變過去由執政黨主導的情勢，審議期間合併推動教師法。曾以行政院遲遲未送教師法草案至立法院審議為由，凍結審議師範教育法修正草案，或主張廢法，由教師法列專章規定師資培育，以達到師資培育多元化的原則（立法院秘書處，1994：116-119）。為使法案能順利進行審議，教育部遂與相關立法委員溝通、協商，雙方各退一步，將名稱改為「師資培育法」，才得以保住這項法令。至 1993 年 11 月止，前後總共歷經 5 次聯席會議審查，完成一讀程序，於 1994 年 1 月在立法院院會進行二、三讀通過，終於在 1994 年 2 月 7 日公布，確立了我國師資培育多元化的發展。

## 第二節 一元封閉制度的限制與危機

上節梳理出「師資培育法」的制定過程，釐清其前因後果後，本節將探討制度形塑的限制與面臨的危機。首先分析師範教育法制定後的路徑依循模式，為何能產生自我增強序列，使制度持續朝「一元、封閉」的路徑發展，而限制後來的發展途徑。然而制度並非一成不變的，制度本身的內生因素與外在環境的轉變，會使制度發展陷入危機，因此接著分析一元化師資培育制度所面臨的危機，為何干擾原有制度的運作，間接提供行動者限制與機會條件，啟動制度變遷的列車。

### 一、師範教育法後的自我增強序列

1979 年公布師範教育法後，我國仍處於戒嚴時期，持續實行威權政治，對人民的言論、出版、集會、結社等自由，均予以限制，雖然後來政府領導階層為了落實政治本土化的政策，逐漸放鬆政治控制力，以求更能知悉民意取向，但政府仍擁有相當大的國家公權力，壓制社會各界對師範教育的異議，扮演著捍衛一元化師資培育制度的角色，因而產生「一元、封閉、管制、公費」的自我增強序列。制度的再製機制之所以維持著，不輕易被破壞，牽涉到功能性、權力與正當性三方面的解釋。

首先，就功能性而言，是指一元、封閉的師資培育模式對中小學教師體系的影響，進而關係到教師所擔負的教育學生工作。從戒嚴時代開始，我國的師範教育在本質上即被認為是種「精神國防」，起因於政府遷台初期仍計畫反攻大陸，必須安定社會秩序與

全國團結一心，強化與合理化政府的國家意識型態。直至師範教育法制定完成後，確立師範教育的法源基礎，一元化師範教育制度建構完成，擴張了師範體系的教育霸權地位，此時雖然處於戒嚴後期，卻仍繼續傳遞國家的意識型態，擔負著服務政治的工具性角色。師範體系培育出來的教師，以特定的意識型態來教育國家未來的主人翁，透過學校教育的培養，政府因而能鞏固其文化霸權，維持現有的權力關係。閉鎖式的師資培育制度回應政治的需求，以單純的師範校院及教育院系囊括整個師資培育，遂行其預定的政治功能，使制度能朝一元、封閉的模式持續自我增強，維持其再製的機制。

其次，就權力結構而言，制度一旦建立後，會增強特定行動者的權力，而限制其他方案的替代，行之幾年後，各部門也陷於不求改變的僵局中。師範教育法制定之際處於戒嚴後期，政治仍是黨國一體的威權統治，但隨著國際局勢改變，社會逐漸開放，民主自由思潮感染國內知識份子的思想，社會漸漸出現不同意見。執政黨因而推行政治本土化政策，整合省籍間的對立，加深人民對執政當局的認同，使政局持續安定。上述政局的發展持續使既定的權力結構維持原狀，不受外力動搖，教育部主宰師範教育的政策，維護執政者與師範校院的利益，任何違反現狀的提案均被官員否決，一元化的師資培育制度因而持續鞏固發展。

再者，就正當性而言，既定的政策會塑造行動者的認知與框架，傳達正當性的信念，使政策的推動沒有遭遇任何阻礙，各行動者服膺於具有正當理念的政策下，認同制度的運作模式，不易產生欲改變制度的想法，制度得以穩定的發展。一元化的師資培育制度，使師範體系的教學產生專業化與單純化，專門健全的師資能養成未來教師的學術專業能力，奠定紮實的教學基礎；封閉單純的教學環境也經由潛在課程的潛移默化，陶冶教師高尚的道德與品格，以期將來到了教育現場，能作為學生做人處世的表率。而且實施公費生制度能延攬家境清寒的優秀人才，使精英能投身教育工作，以優秀的專業能力，孕育國家未來的主人翁，提升我國的教育品質。因此，一元、封閉、管制、公費的師資培育制度，有助於政府監督與要求師資培育的品質，能提升師資培育的素質，使既有的制度模式有了正當性的依據，加深制度的發展。

總之，符合功能性、權力與正當性解釋的一元化師資培育制度，持續自我增強其制度模式，並影響行動者偏好的選擇，使行動者排除其他的師資培育模式，服膺於現有的制度結構。

## 二、一元化制度面臨的危機

一元化師資培育制度雖然產生自我增強序列，但是僵化已久的制度也面臨發展的危機。由於制度本身的缺失產生內部的矛盾，然而，仍無法形成足以毀滅制度的反應序列，例如制度本身產生公費生升學的問題，但是當師範生向教育部請願，要求放寬升學的限制時，政府並未因此而檢討師資培育制度的合理性，反而一再漠視社會批判的聲音，持

續採用既有的制度。因此等到政治結構轉變的外在因素發生，才結合制度內生因素的共同作用，使一元化的師資培育制度陷於危機，特定行動者得以運用這些機會條件，促動制度根本性的變革。下列說明制度產生的內生因素有哪些，環境脈絡轉變所形成的外生因素又是什麼。

### （一）制度內生因素

1979 年師範教育法公布後，歷經四年的實施，首批適用此法的師範生畢業，面臨制度本身產生的不合理規範，以及衍生的諸多缺失，而興起修正法規的討論聲音，包括全面公費制度產生的弊端，為人詬病其存在的必要性；畢業後由政府分發實習及服務學校，實習教育的訓練與輔導功能未能嚴格落實，且沒有審查初任教師教學能力的檢定制度，令人質疑其教學的專業能力；由師範體系培育的各類師資雖然具備專業素養與品德陶冶，但無法因應職業類科教師的需要，所需師資嚴重不足。上述這些制度本身的內生因素，引起各界討論修正師範教育法，以因應社會發展的趨勢，及解決制度產生的問題。

#### 1. 公費制度的缺失

師範教育法推動全面公費制度，培育充足師資，彌補各級師資需求量的不足，並吸引優秀但貧困的人才就讀，提升師資的素質水準。然而有關公費制度的相關規定在實際執行時，面臨諸多的問題，例如師範教育法第 17 條規定「公費生在規定服務期限內，不得從事教育以外之工作或升學」(立法院秘書處，1994：12)，引發師範學生的抗議，認為此規定剝奪他們升學進修的權利，就常理而言，升學進修能提升學術涵養，增進專業知能，吸收新知以活化教學能力，發揮創意教學，使教育工作精益求精，法案規定的「不能升學」有違邏輯，更不合理，除了打擊教師的進修意願，也影響其服務士氣，教學得過且過，不求進步，使得教學品質低落，政府理應鼓勵教師升學或參與進修，提升教師的素質，讓學生的受教水準提高，才是恰當的做法。

此外，公費生畢業後皆由政府分發實習與服務，保障就業機會，卻因缺乏求學謀職的動機，反而不利其心智的成長(張春興，1991：268)。在此情形之下，學生不必擔心畢業後的求職問題，學習缺乏競爭與成長的動力，讀書怠惰不努力，求知意願低落，造成培育的師資專業水準下降。雖然全面公費制吸引貧困優秀的學生入學，但求學過程缺乏有效能的學習機制，最後可能徒勞無功，畢業後的師資素質無法仍然如當初錄取的優秀。

再者，各類科師資供需系統的評估不易準確，可能某些類科的師資供應過剩，某些類科的師資供應不足，這對計畫性培育的公費制度而言，無法適時調整師資培

育量以因應狀況，因而產生公費生分發困難的情形。供應過剩的必須超額分發<sup>2</sup>，供應不足的則必須找代課老師或短期進修方式，以一般大學畢業生補足差額，造成師資水準下降，為難了教育部的分發工作，也損害公費生的權益。若增加自費制度，兩者並行，就能在師資供應方面彈性地因應教育現場的需求，並保障偏遠地區的師資供應充足。

## 2. 實習與檢定制度未能落實

師範教育法雖然規定修習教育專業課程後，另加實習一年，但實習與服務學校皆由教育部分發，對於實習階段是否發揮其功能，藉由師徒關係的訓練模式，確實磨練實習教師的教學能力，在此無從檢測。新世紀的師範教育著重於能力本位培育模式，強調教師是否具備教學專業能力，在整個師資培育過程中，實習階段是重要的一環，能將教育理論轉化成實際的教學活動，增強教學的實務經驗，因此必須檢討實習的運作情形，落實教育實習制度，使所學教育理論與教學現場連結，加強教學能力。

此外，師範教育法未制定教師資格檢定制度，學生只要完成各階段的培育課業，理所當然地就成為新任教師，政府對培育的師資品質沒有進行審核與嚴格把關。然而教師是一項專門的職業，必須具備相關專業素養者才足以擔任教學工作，素質低落的教師只會誤人子弟，給予學生劣等的教學品質，但孩子的學習過程不能重來，唯有良好的師資才能培育出優秀的學生。藉由證照檢定制度的設立，審核教師專業素養能力，為教師品質把關，提升教師專業形象與地位，的確是師資培育必行的機制。

## 3. 師範校院無法充分供應職業類科師資

隨著時代潮流的演變，社會經濟蓬勃發展，許多新興的職業類別群起產生，使得各類技術人才需求孔急，因此增設各類職業學校以培養各企業所需的人才，相對地培育人才的教師也趨於多樣化。

就師範校院而言，各科系所培養的師資大多屬於高中、國中、小學領域，商業、農業、海事等職業類科的師資是師範校院所無法培育的部分，雖然可招收普通大學畢業生，施以一年的教育專業訓練，但師範校院在授課的師資上，不足以勝任專門知能與教育專業結合的教學工作，使得培育出來的職業類科師資，產生理論與教學能力斷裂的情況。在職業學校方面，長久以來就有師資缺乏的情形，必須臨時聘請代課老師教學，以致流動率高，影響教學品質。

---

<sup>2</sup> 超額的實習教師可能被分配到不是自身所學的類科實習，結果造成師範學生往後所學與所教嚴重脫節。根據師大科較中心調查，國中數學科教師所學與所教一致者有 36.9%，理化科有 40.5%，生物科有 46.9%，地球物理有 29.2%（張春興，1991：269）。

因此，如何解決職業學校的師資培育問題就成為修改師範教育法的考量之一，是否藉由開放普通大學的相關科系，培育出充足的合格職業學校師資，滿足教師人力市場的需求，來解決職業學校師資缺乏與素質不一的問題，成為政府與大眾修法的思考方向。

#### 4. 小結：內生動因

總而言之，公費相關規定產生不合理和缺失，實習訓練流於形式，沒有嚴格落實理論轉化成實際教學的能力，缺乏教師資格檢定機制，審核控管師資品質，師範校院無法充分供應職業類科師資，滿足轉變的教師市場需求。這些制度設計本身衍生出的非預期性問題，匯聚出引發矛盾的內生動因，即「一元、公費制度造成的缺失」。雖然無法形成毀滅制度的反應序列，但是引起各界對於師範教育法的強烈批判，掀起討論修法的聲浪。隨著問題的擴散，加上外在環境的改變，更衝擊既有的師資培育制度，建構出質疑制度運作的危機情境。

#### (二) 外在環境因素

師範教育法公布幾年後，正面臨社會環境的大轉變，包括歐美多元、自由市場化思潮傳入，經濟不景氣造成失業率高，經濟發展多樣化，急需各類人才。在一元化師資培育制度變革的過程中，這些結構因素可能形塑行動者的認知框架與信念，幫助多元開放的師資培育制度順勢產生，但只能說是間接的相關，真正直接促使制度變遷的原因是行動者的活動，藉由權力的操作，結合內生動因的作用，內外抨擊既有師資培育制度的運作。因此，外在環境因素的影響在於權力結構的變化，包括1987年政治解嚴，言論自由開放，社會趨於民主，政黨生態產生多元化發展；1993年立法院改選，在野黨勢力大量進駐教育、法制委員會，主導師範教育法修正案。這些外在環境因素形成制度變遷的動力，給予特定行動者選擇多元開放制度的機會。

##### 1. 1987年解嚴

政治解嚴後，國家霸權鬆動，社會趨於民主化，恢復了人民言論、出版、結社、集會等自由，人民權力大增。不同主張與理念的團體相繼成立政黨，取代一黨獨大的專政制度，並逐漸恢復民意機構的地位與功能，運作政黨政治。每個政黨代表著不同的意識型態，在政策議題上展現多元化的主張，鬆動長期受政府掌控的威權官僚體制。

民間教改團體也從原本聯誼性質的組織，轉型為政治壓力團體，積極推動教育改革，批判不合理的制度，提供政策或法案修正的建議，誓言打破僵化的教育體制，讓更多團體有參與教育事務的機會。各種媒體則競相設立，暢通傳播的管道，讓民眾吸收多元的聲音，學習包容不同意見的態度，也使得各種政策議題能快速傳播和

動員，人民熱絡地參與政治活動。

這些政治結構的變化，造成不同主張的政黨彼此相互監督與制衡，溝通、討論出較佳的政策方案，並且傾聽民眾的意見，重視人民的需求；也為師資培育多元化的論述提供絕佳的舞台，使得民間教改團體能積極展開社會運動，給予政府及民意代表壓力，伸張教育改革的主張。原本處於弱勢的教育團體因此獲得進入師資培育政策討論核心的機會，進而針對師範教育法的各項疏失，提出解決之道，推動多元開放的師資培育制度。

## 2. 1993 年立法院改選後

第二屆立法委員選舉後，民進黨立法委員在師資培育議題的行動上更為積極，反對執政黨的政治勢力與民間教改團體結合，抨擊一元化的師資培育制度。其中多數立法委員進入教育、法制委員會，在第二次聯席會議中，大幅改變過去由國民黨立委主導審議工作的情形，由於民進黨立委的人數優勢，師範教育體系遭到全面性的批判。

在往後的幾次聯席會議上，反對黨擁有龐大的政治權力與執政黨抗衡，一方面呼應民間教改團體的訴求，另一方面藉由在教育議題的有所表現，逐漸取得國會優勢，擴大政治版圖，增進政黨的利益。兩種行動者的裡應外合，成功地翻轉師範體系的傳統價值，迫使行政部門必須與其談判、協商，促使師資培育制度轉向多元、開放培育管道的發展。

## 3. 小結：外生動因

簡言之，制度變遷的外生動因是「政治結構的開放與改變」。政治民主化產生理念對立的政黨，針對教育政策秉持不同的主張，民間教改團體與多元媒體也紛紛成立，展開師資培育一元與多元的爭論。等到立法院的教育、法制委員會生態產生變化，反對黨主導師資培育政策的修法，結合教改團體的理念，給予師資培育多元化的訴求奧援。因此，制度本身偶發、非預期的內在缺失，與外在權力結構的轉型，匯集成一道內外衝擊的壓力，使制度處於即將崩潰的危機情境，師範教育法唯有改變、修正與調整，才能因應內外矛盾的矛盾與衝突。這些動因提供行動者選擇方案的機會條件，最後在關鍵時刻挑選出多元開放的師資培育制度，促使制度產生結構性地變遷。

## 三、小結

上述的討論指出制度變遷的軌跡深受路徑依循模式影響，過去建立的制度對行動者現時的選擇形成限制，制度得以持續穩固地發展；但過去的決策也會產生非預期事件的

內生事件，結合外在權力結構的改變，形成制度發展的危機，侵蝕再製的機制，促動結構性地制度變遷。下面總結一元化師資培育制度對哪些行動者產生限制，又成為哪些行動者的機會條件，使制度採取路徑依循的模式發展；並說明內外動因產生的危機，為何能打破既有制度的自我增強序列，提供制度變遷的契機。

### （一）路徑依循模式的影響

一元化師資培育制度從政府播遷來台，即是我國培育師資的模式，等到 1979 年更給予法源基礎，制定師範教育法之後，在精神國防的功能、威權統治的權力結構、專業化與單純化的正當性等機制影響下，既有的師資培育制度穩定地採取路徑依循模式發展，形成自我增強序列。

對師範體系與政府而言，自我增強序列鞏固他們的利益，師範體系獨占師資培育的市場，無需與其他機構競爭，專門培育一元化的師資；政府則藉由師範體系培育出來的教師，傳遞國家的意識型態，箝制人民的思想，使威權統治更為穩固，因此兩者皆不希望打破現有的一元化制度。然而對反對黨與民間教改團體而言，他們期望能鬆動長期受威權宰制的教育體制，以多元化的培育方式，增加其他教育團體參與培育師資的機會，但一元化的制度限制了他們的行動，只能等待有利的時機，伺機改變制度。

制度確實無法始終維持原有的運作模式，在長期發展的過程中，也會不堪環境轉變的壓力，而產生疲憊的時候。政治解嚴即是強而有力的外在因素，原先的弱勢團體獲得政治操作的權力，在師資培育的權力結構中，產生強大的影響力，再結合制度本身的缺失，推行多元開放的師資培育制度，既得利益者不再獨占利益，制度變遷則成為可能。

因此，路徑依循模式對制度變遷產生重要的影響，一方面導引制度沿著既定的一元化模式發展，另一方面制度本身的因素又影響制度變遷的方向，逐漸朝多元開放的模式發展。

### （二）制度發展的危機

為何內外在因素的共同作用，能侵蝕一元化師資培育制度的再製功用，瓦解自我增強序列的因果機制，使制度陷入危機，根本性的變遷因而能夠發生。同樣地，可以從功能性、權力與正當性三方面來說明危機的作用，也就是說，在功能性方面，轉化了制度所依存系統的需求；就權力而言，改變決策權力的結構狀態；對正當性來說，形塑行動者新的認知與信念。因此，制度發展的危機成為特定行動者改變制度的轉機，製造出行動反應的機會條件。

首先，就功能性而言，外在環境呈現極大的轉變，由於政治的民主與開放，政

府不能控制人民的思想，師範教育無需擔負傳遞威權意識型態的工作；公費制度則喪失吸引優秀學生就讀的功能，更因對升學及就業的諸多限制，使志向還未確定的學生望之怯步；職業學校也需要更多元的師資來教育學生，因應新興企業多元人才的需求。面對教師系統需求的改變，一元、公費的制度無法因應與滿足，各界對其功能性產生質疑，師資培育制度面臨空前的危機，行動者轉而思考開放師資培育管道的可行性。

其次，就權力型態來說，1987年政府解嚴之後，國家霸權鬆動，威權制度轉型，施行民主政治，各反對黨紛紛成立，藉由立法委員的改選，民進黨立委大舉進入教育、法制委員會，影響教育法案的制定。在師範教育法修正草案審議期間，主導議題的進行，企圖推翻一元師資培育制度，瓦解師範體系和國家政治體制長期合作的關係。在民間方面，社會價值日趨多元，人民獲得言論的自由，彼此相同理念的成員組織社運團體，給予政治壓力，力求鬆動長期受國家嚴密管控的師資培育制度；受國家霸權掌控的教育專業社群，也挑戰既有的霸權，多元立場的社群彼此競逐，鬆動傳統的規範機制，進行重組，質疑封閉的師資培育制度。因此，原本威權專制的權力結構改變，各方行動者獲得促使制度變遷的權力，反對黨因而結合民間團體，挑戰執政黨的霸權，進行教育改革，以期朝多元開放的模式發展。

再者，就正當性方面來看，師範教育法規定公費的條件是在服務期限內不得升學，政府認為必須培養公費生權利與義務的道德觀念，畢業後本應履行服務的義務，但剝奪學生升學的權利，無疑扼殺其求知的熱誠，也使得教師的專業素養不能向上提升，有關公費的規定確實不合理與不合時宜；師大張春興教授也進行師範生任教意願的調查，研究結果表示師範生任教意願隨年級漸增而遞減，在師院接受愈多的教學專業訓練，其專業素質並未提高，政大教授更批判師資教育一元化的缺失，強調專業化不等於師範體系的專賣化。這些看法戳破了一元化師資培育制度的迷思，各界強烈質疑師範教育法的正當性，直接衝擊師範體系的公費制度與專業化印象。

總括來說，在此次制度變遷的過程中，外生動因的作用比較大，政治結構的開放與立法院權力生態的改變，給予民間教改團體與反對黨相當大的動力，能夠結合制度本身的缺失，促動制度的變革。若只有內生動因的作用，不足以毀滅一元化制度，正因為外生動因的作用，使特定行動者能夠運用權力不對稱的關係，展開瓦解既有制度的行動。簡言之，外在環境的變化主導行動者的活動，衝擊一元化制度的發展，使其陷入危機。

### 第三節 行動者的行動選擇

師範教育法的修正即在上述的危機脈絡下進行，制度內生因素與外在環境的變化，

使行動者有機會改變制度。行動者並非為所欲為地展開活動，透過權力結構的震盪，使特定行動者能運用權力的槓桿作用，選擇多元開放的制度模式，取代一元封閉的既有師資培育制度。

1979年制定師範教育法後，首批畢業的師範生，就面臨公費制度規範的諸多缺失，而呼籲教育部修正法規，廢除不合理制度，雖然受到教育部強烈壓制與冷化處理，未解決問題，但藉由媒體和社會的注意，已掀起師範教育法案爭議的討論。等到1987年政治解嚴，社會民主、多元、自由化，外在環境的轉變給予師資培育制度變革的契機，透過新興民間教改團體的動員，師範教育法的修正因而進入教育部的討論議程，故具有多元背景的法案修訂小組成員，採納各界意見，鬆動傳統的師範培育體制，使修正草案朝開放、多元的面貌發展。師範教育法修訂小組研擬修正草案的過程中，多次遭遇師範體系與行政官員反對開放的聲浪，耗時三年才完成修定工作，送入立法院審議，期間適逢1993年立法院改選，重組教育法制委員會的權力生態，使得反對黨與民間教改團體相互奧援，憑藉委員會人數的優勢，阻斷政府官僚與師範體系間的聯盟關係，通過多元開放的師資培育法。

因此，從師範教育法修正議題受到大眾注意、進入行政機關議程討論和研擬草案、到送至立法機關選擇和審議政策方案的過程中，出現許多行動者對議題的關切、操弄與推動，包括師範學生、學者專家與教育專業社群、民間教改團體、政黨與立法委員、教育部與行政院等，下列說明師範教育法在轉型為師資培育法的過程中，各行動者如何在既有制度的限制範圍內，運用一元、公費的制度缺失，與政治結構的開放與改變，選擇特定方案，產生制度的變革。

## 一、師範學生

與師範教育法最具切身關係的師範學生，原本在封閉的師範體系接受師資養成教育，學校採行有如軍事化的管理方式，學生置身於傳統、僵化的學習環境中，吸收國家單一的意識型態，培養循規蹈矩的性格，接收新資訊的視野狹窄，不具批判性的思考，被外界批評為只會服從與執行上級命令的下屬。

然而，當面臨法條內容對其升學的不合理限制，以及公費制度所帶來的負面回饋時，他們不再沉默、盲目服從與接受法令安排，主動向教育部爭取自身的權利，在1983年7月，台灣師範大學和高雄師範學院學生首度聯合向教育部請願，要求廢除師範教育法第17條，有關禁止師範生升學的限制。學生缺乏組織性的主張與行動，馬上遭校長約見而行動終止（薛曉華，1996：170），但這項師範生請願事件，在保守的師範體系內掀起不小的漣漪，引起大眾注視師範教育制度衍生的問題。

師範教育制度首次受到大眾的質疑，是起因於公費制度規定的不合理，師範學生凝

聚團體的力量，串聯成一股小勢力，趁勢化被動為主動，積極向主管機關爭取應有的權益，藉由吸引媒體和社會的注意，渲染這一事件的影響力。對師範學生而言，他們的偏好是修正公費制度不合理的規定，而非多元開放師資培育管道，但是學生的行動卻為師範教育法的修正開啟一扇門，興起社會一片討論師資培育制度的聲音。師範學生爭取升學權益失敗之後，並未氣餒與放棄，轉而汲取先前的挫折經驗，發展學生自發性團體運動，批評師範教育環境的不良，他們宣稱：「對教育環境的不滿，也對當時師範教育的無望」，這股力量成為「振鐸學會」<sup>3</sup>的肇始（薛曉華，1996：126）。振鐸學會是民間教改團體的一員，積極推動師範教育改革，在日後師資培育法形成的過程中，扮演著重要的角色。雖然多元開放模式不是師範學生原先的主要訴求，但透過與其他教改團體的合作，最後結果也間接滿足了他們的偏好。

## 二、學者專家與教育專業社群

除了師範學生關切自身的利益之外，學者專家也會針對現時的教育問題進行研究或在報章媒體發表看法，形成輿論力量。在師範學生為升學問題向教育部請願之後，師大張春興教授就針對師範學生不得從事教育以外的工作或升學等問題，進行師範生任教意願的調查。這項研究結果動搖了師範體系神聖不可取代的專業地位，號稱專業完善的教育環境，卻無法培育出具有教育熱誠、專業素質的教師，也凸顯出公費制度的缺失，引發各界對師資培育的關注。

鬆動師範教育法的另一股學者力量，來自於與師範體系有別的其他師資培育機構，意謂制度內部產生權力的衝突。在教育部拒絕師範學生的訴求，淡化處理張春興教授的研究結果後，有鑒於各界對師範教育的爭議不斷，以及對學制改革的殷切期盼，教育部乃成立學制研究小組，進行通盤檢討，認為我國師範教育應趨於一元化，純粹由師範體系培育各級師資。這項建議直接衝擊到政大教育系的權益，引發政大教育系教授黃炳煌和蔡保田對一元化制度的批判，在中央日報發表文章，指出一元化違反師範教育發展的世界潮流，誤解了師範教育真諦，無法配合實際的師資需求，扼殺各師資培育機構的生機和創造力等，強調「師資培育專業化」不等於「師範教育專賣化」（黃炳煌，1989：139-144）。雖然政大教授是為了自身的利益，才極力反對純粹的一元化制度，但這種由師資培育機構內不同組織所發出的批判論述，特別具有說服力，他們的聲明也顯示出，傳統的一元化師範教育的確存在諸多缺失。

此外，全國最大教育專業團體的「全國教育會」與「中華民國師範教育學會」等教育專業社群也參與討論師範教育的問題，例如全國教育會曾舉辦座談會討論修正師範教育法，包括1992年舉辦「師範教育法能解決中小學師資問題嗎？」座談會；1993年舉行「師資培育與在職進修」座談會，討論制度的缺失、未來定位與如何加強教師在職進

<sup>3</sup> 它是第一個由師範生成立的權力社團，成員也包含現職教師，發表「振鐸」刊物。

修功能等（舒緒緯，1998：250-253）。這些教育專業社群與國家存在著兩種不同立場的關係，起初依附於國家霸權體制，配合教育部的需求提出各國師資培育制度的比較研究，對政策表達專業性看法，為官方背書；等到政治結構鬆動，社群內部組織重組之後，便脫離政府的掌控，對政策提出質疑與批判，成為影響師資培育制度變遷的一股強大力量。

簡言之，學者專家與教育專業社群主張應開放師資培育管道，政大教授更抨擊師範校院獨占師資培育市場的缺失，積極維護自身的利益，藉由專題研究、在媒體發表文章、舉辦研討會與座談會等方式，探討師範教育法的修訂，向政府提出建議，間接影響師資培育法的完成。

### 三、民間教改團體

1987年我國解嚴，政治結構轉型為民主，社會邁入一個新的里程碑，民間紛紛出現不同型態的教改團體，企圖解構長期受國家行政系統宰制的師資培育體制，包括人本教育基金會、大學教育改革促進會（簡稱學改會）、振鐸學會、主婦聯盟與救救下一代行動聯盟（簡稱救盟），主張多元開放師資培育管道，鬆動國家掌控的教育體制。

開放的政治環境，給予師資培育制度變革的絕佳機會。它一方面使得過去備受壓抑的社運組織和民間利益團體，得以蓬勃發展；一方面多元媒體和傳播管道的開放，也使得議題得以快速傳播和動員（紀金山，2002：74）。原本被國家壓制的教改團體，利用政治環境的轉變，從弱勢的邊陲地帶進入政策研議的核心，積極表達自我的教育主張，進而鬆動長期受國家嚴密掌控的師資培育體制。

例如人本教育基金會<sup>4</sup>，在1988年教育部舉行第六次全國教育會議之前，舉辦第一屆民間團體教育會議，呼籲打破師範專賣制度，民間教改團體對於師資培育制度的修正凝聚出共識；隔年再舉辦第二屆民間團體教育會議，這次開始針對教育問題廣泛討論，並批判師資培育一元化的弊病，要求師資培育管道多元化。

這些民間教改團體對師範教育法的檢討，揭露出長期被國家霸權控制的師資培育制度之缺失，也成為媒體和社會的焦點，產生一股教改壓力，迫使教育部不得不吸收社會的意見，著手組成專案小組，檢討師範教育。等到師範教育法修正草案進入立法階段時，教改團體也積極動員，運用政治權力操作，影響法案的制定。首先，由多個教改團體組成救盟<sup>5</sup>，關注於國民教育，在1991年發表「給全國家長的公開信」，要求結束現行的

<sup>4</sup> 他們懷疑師範校院的教育成效，以「師大教育脫離教育」比喻師大教育的失敗，故極力贊成師資培育管道的多元化（史英，1990：20-22）。

<sup>5</sup> 1991年人本教育基金會與主婦聯盟認為應結合各界力量，共同為救救下一代而努力，因此聯名邀請各民間團體召開第一次聯席會議，組成「救救下一代行動聯盟」，形成民間教改團體與社福團體的兩大結合（薛曉華，1996：198-200）。

專賣式師範教育制度，讓一般大學設立教育學院，充分供應師資，增加學校對教師的選擇權，加速師資的新陳代謝，以提高教師素質（薛曉華，1996：121-126）。原本鬆散的教改團體群，整合成一個龐大的社運聯盟，匯集群體的共識，要求開放師資培育管道，並且掌握立法院生態急遽改變的契機，在政治權力結構翻轉的教育、法制委員會，積極展開遊說行動，與想要急速擴張政治版圖的反對黨結盟，推動師範教育法的改革。雖然救盟不久即面臨瓦解，但師範教育問題的教改運動仍持續推動，不曾間斷，學改會<sup>6</sup>與振鐸學會即在1992年3月向立法院教育法制委員會請願，要求將法案更名為「師資培育法」，貫徹師資培育多元化的理想，落實實習辦法與公自費等，提升教師素質（薛曉華，1996：217：226）。希望能完全擺脫師範教育的窠臼，革除傳統一元化方式的弊端，後來教改團體所提的修正案版本，更送進立法院供法案選擇與討論的參考。

總之，民間教改團體運用多元與市場自由化思潮感染、失業率高、產業經濟多元、社會經濟富裕等結構因素，影響民眾的思想，對一元、封閉、全面公費、管制的傳統師範體制產生質疑，藉此呼籲教育部修正師範教育法，轉為多元化的師資培育方式。在師範教育法草案研擬之初，透過各種管道表明訴求，包括召開研討會與座談會、街頭運動、訴諸傳播媒體等方式，形成輿論力量，進而影響法案的研擬內容，以符合自身的利益需求。等到法案送至立法院審議後，民間教改團體就向立法委員請願，積極遊說反對黨支持其所提的法案版本，透過槓桿策略，進行政治角力。此外，民間教改團體也積極出版刊物（如表4-1），宣揚其理念，以及對師範教育法修正的批判與建議，達到教育民眾、影響輿論與師資培育法形成的效果。

教 改 團 體	出 版 刊 物
人本教育基金會	人本教育札記
大學教育改革促進會	學改會訊
振鐸學會	振鐸
主婦聯盟	主婦聯盟會訊
救救下一代行動聯盟	教育公佈欄 <sup>7</sup>

表 4-1 部分民間教改團體出版的刊物 資料來源：筆者整理

#### 四、政黨與立法委員

<sup>6</sup> 此會由大學教授組成，組織目標是關心大學教育的改革，但也參與和大學教育關係密切的師範教育法案修訂工作。

<sup>7</sup> 成立一年多的救盟解散後，其發行的《教育公佈欄》刊物，轉由振鐸學會繼續發行。

當政治環境解嚴，取消黨禁之際，大大小小的政黨分成立，分持不同的政黨理念，企圖挑戰國家霸權，鬆動社會箝制已久的意識型態，改變一元化師資培育制度，藉由立法院的運作途徑，影響師資培育法形成的過程。一個政黨最佳的生存形式即是獲得執政權，組織政府，掌握所有的國家利器。因此執政黨雖迫於時代潮流，開放政治生態，仍希望可以持續執政，維護政黨利益，故國民黨主張維持師範教育一元化制度，掌控教育領域，不讓其他意識型態進入校園，改變民眾的認知框架，藉以鞏固其執政的地位；民進黨則主張師資培育多元化，打破執政黨建立的精神國防藩籬，形塑大眾多元的認知，期望能取得執政地位，民進黨因而與民間教改聯盟結合，基於共同的主張<sup>8</sup>，催生師資培育法案。各自主張壁壘分明的兩大政黨，不得不在立法階段進行政治角力與協商，使法案能順利審議，反對黨與教改團體結盟的強大壓力，迫使教育部放棄一元化的堅持，順應民意，完成開放培育管道的師資培育法。

立法委員則秉持各自所屬政黨的主張，在審議階段扮演重要的角色，擔負師範教育法修正過程的最後一項立法工作。1992年法案首次進入教育、法制委員會審查，民進黨以廢除師範教育法或將修正法案擱置來突顯訴求，但因委員人數不足，遭執政黨委員否決，決議下次會議繼續討論。到了1993年立法院改選，教育、法制委員會生態大幅改變，轉為民進黨主導會議的進行，由於立委人數的優勢，在第二次聯席會議中，全面批判師範體系存在的價值，呼應教改團體的訴求，展現民進黨和民間教改團體在多元師資培育議題上的初次勝利。

接著在第三次聯席會議中，民進黨立委謝長廷擔任主席，當時有部分立委提議暫時擱置師範教育法修正案，等教師法草案審查確定後再繼續審查此案，謝長廷主席就利用職權之便立即將委員提案交付表決，進行策略性杯葛，並通過將教育部提出的法案無限期擱置（立法院秘書處，1994：119）。之後為使法案能順利進行審議，教育部遂與立法委員進行政治協商，雙方各退一步，教育部不再堅持師範教育主流化的原則，同意將法案改名為師資培育法，多元師資培育管道並行；民進黨立委則不再堅持廢除師範教育法，本法得以順利審議。在第四次聯席會議，決議將「師範教育法」改名為「師資培育法」，審查至第10條條文。其後在第五次聯席會議，順利完成所有條文的審查（立法院秘書處，1994）。1994年1月，研議多年的師資培育法，在立法院快速三讀通過，這歸功於民進黨委員的技術運作。翁金珠委員運用程序委員會角色，將師資培育法排上會期最後一天的院會，在院會趕業績的壓力之下，師資培育法毫無阻力地獲得通過（振鐸學會，1994）。深受國家威權宰制的師資培育制度終於得到解放，開創多元培育管道的新紀元。

總而言之，政黨的運作致力於取得執政權，掌握國家的所有資源，推行其政黨理念，

---

<sup>8</sup> 民進黨欲推翻師範體系掌控的師資培育制度，鬆動國民黨的執政地位，使其有機會取得政權；民間教改團體則希望改革一元化師範教育的弊病，改善我國的教育。

形塑民眾的認知框架，立法院即是執政黨與在野黨對抗的最大戰場，在野黨於法案制定上唯有抱持與執政黨不同的立場，才有機會鬆動執政黨的執政地位。因此民進黨全力推動師資培育多元化，甚至主張廢除師範體系，批判教育部以師範為主、多元為輔的版本，為往後取得政權預先鋪路。立法委員則遂行黨團的決議，國民黨委員大都支持教育部版本，維護師範體系的傳統；民進黨委員則結合民間教改團體的輿論力量，運用審查委員會的人數優勢，迫使教育部讓步，師資培育法，在政黨相互角力、朝野溝通與協商之下，順利誕生，師資培育制度產生重大的轉折。

## 五、教育部與行政院

師範教育法從爆發爭議到進行修法的整個過程，政府機關的處理方式有大幅度的轉變，當法案引發爭議之初，教育部便壓制各界質疑的聲浪；政治解嚴之後，轉為聆聽各界的意見，研擬師範教育法修正草案；開放多元師資培育管道的修正版本送至行政院審核時，卻遭遇保守勢力的反彈，最後靠新任行政院長的裁定，送至立法院；教育委員會審議期間，反對黨委員大肆抨擊，教育部與立法委員協商之下，終於三讀通過師資培育法。下列說明各政府機關在師資培育法形成的過程中，分別採取什麼行動與態度，影響政策法案的選擇。

### （一）壓制質疑師範制度的聲浪

教育部面對師範學生升學問題的請願、師大教授的研究結果與政大教授的批判，採取忽視、淡化、壓制等作法。當此議題在立法院被廣泛討論時，教育部長重申師範學生在服務期間內不得升學，是為了克盡公費的服務義務；並關切張春興教授的研究，要他向外界強調，研究動機只是為了反映不得升學的規定對學生情緒之影響（紀金山，2002：69），而非質疑師範體系的專業功能。教育部無視於公費限制升學的不合理、師範學生教學意願的低落與學者專家的批評，運用壓迫的手段，試圖維護師範體系的專賣地位，施行精神國防的思想箝制。但壓制民意會使制度內外的衝突更擴大，形成教改運動的助力。

### （二）成立專案小組研擬師範教育法修正草案

直到政治解嚴，開放黨禁與報禁，社會趨於民主，興起各式各樣的政黨與教改團體，媒體報導也加速議題的傳播，批評一元化師資培育制度的聲浪不斷，民間教改團體更召開全國教育會議，探討師範教育的缺失，匯聚教改意見與群眾力量。教育部面對各界持續高漲的師資培育制度改革壓力，不能採取如戒嚴時期般的壓制手段，必須回歸民主政治，接納各界的意見，提出解決辦法，因而成立「師範教育法修訂小組」，主導師資培育政策的發展。

專案小組成員包括教育部官員、師範校院教授、公私立大學校長與師資培育改

革專家等，呈現多元參與的風貌<sup>9</sup>，並召開座談會與公聽會，廣徵各界意見。雖然參與座談討論修正法案內容的學者，大都出自於師範體系，但由於教育部長是沒有師範體系淵源的毛高文，使得原本國家威權與師範體系緊密結合的師資培育制度出現了鬆動，教育部順應多元化的世界潮流，主導修法方向，產生以「師範教育主流化、師資培育多元化」為理念的修正草案版本。

### （三）行政院會內部反彈與行政院長裁示

當教育部版本送至行政院會審核時，卻遭遇行政院官員駁回，保守勢力認為「國小師資培育應仍由師範校院來培育」<sup>10</sup>，並提出不少修訂意見（1991/11/16 聯合報/05 版），一時之間，師範教育法修正草案又延宕了修訂進度。所幸行政院長郝柏村尊重教育部長毛高文的政策理念，支持「師範教育主流化、師資培育多元化」原則的修正草案，順利通過院會討論程序。

雖然教育部決定在師範體系利益與多元開放培育管道之間取得平衡點，推出兼顧師範體系專業與多元化理念的修正版本，但仍無法獲得行政院會委員保守勢力的支持，面對長官們的反對，讓教育部推動師資培育多元化的發展困難重重，唯有獲得行政院長的支持，教育部才能堅持理念，將專案小組研擬的教育部版本送至立法院審議。因此，政府機關各部會研擬的政策，必須獲得行政首長的尊重與支持，才能順利的推動。

### （四）與立委協商，法案名稱讓步

教育部版本在立法院審查時，受到反對黨委員的強烈批判，民進黨聯合民間教改團體所提版本，要求全面開放師資培育多元化，廢除師範體系，使得教育部提出的法案，遭到無限期擱置。為了使法案能順利審議通過，教育部不得不邀請立法委員於台大校友會館，進行協商妥協（紀金山，2002：79）。雙方各退一步，更改法案名稱為師資培育法，由師範體系與一般大學校院負起共同培育師資的責任。此舉轉變了以往由教育部主導師資培育政策的決策慣例，多元開放的師資培育制度成為朝野、民間協商下的產物。

簡言之，戒嚴時期，師資培育政策全由政府主導，在威權體制下，扶植與維護師範體系的師資培育工作；等到解嚴後，政府改為接納各界意見，修正師範教育法，但教育部仍決定在師範體系主流的範圍內，有限度開放師資培育管道；期間雖然遭遇師範體系與保守勢力的反彈，但有行政院長的全力支持，使得教育部能移送其草案版本至立法院

<sup>9</sup> 師範教育法修訂專案小組共有 21 位委員，包括政府代表 2 位、公私立大學校長 5 位、師範校院代表 7 位、其他專家學者 7 位（教育部，1988a）。

<sup>10</sup> 教育部主張中小學各級師資採「師範教育主流化、師資培育多元化」的方式培育，行政院會與會官員卻認為國小師資應全面仍由師範院校來負責培育，雙方主張不一致，教育部版本因而遭到駁回。

審議；然而面對反對黨委員在教育委員會的人數絕對優勢，以及結合民間教改力量的強烈反對，不得不與立委協商、溝通與讓步，修改法案名稱與師範校院主導的培育方式，開啟師資培育多元化的新局面。

## 第四節 形成師資培育法

在師資培育法形成的過程中，既有制度限制行動者的選擇，但許多因果事件的串聯，也使制度陷入危機。受結構因素影響想法的特定行動者，因此趁著危急的局勢，運用制度產生的非預期事件與政治權力的擴增，從既得利益者手中奪取師資培育的利益。制度與行動者的交互作用，配合外在環境的轉化，終於在關鍵轉捩點，完成多元開放的師資培育法，促使制度徹底地變遷。

### 一、制度與行動者的交互作用

制度內部產生公費規定、實習與檢定制度、無法充分供應多元師資的缺失，使制度產生矛盾，但制度因素並非構成制度變遷的唯一要素。多元與自由市場化思潮、失業率高、產業經濟急需多元人才等社會、文化、經濟的轉變會形塑特定行動者的認知，產生多元師資培育管道的討論。接著透過權力型態的改變，產生強力的教改團體與反對黨，積極推動制度的改革，使一元化師資培育制度陷入困境，引發制度變遷的時機。行動者因此運用外在環境的震盪、權力不對等作用與非預期事件的影響，發動新一波的政治衝突，擁有相同目標的不同行動者組成聯盟，為了自身的利益，經由政治角力與協商，在關鍵轉捩點選擇滿意的多元開放師資培育政策，翻轉既有的制度。

整個制度變遷的過程中，師範學生首先揭露出公費制度的不合理，團結力量向教育部請願，要求放寬規定；張春興教授則針對公費存在與否的問題，在媒體發表師範生任教意願低落的研究報告，質疑師範體系的專業性，或是師範校院外的其他師資培育機構教授，維護自身的利益，發表文章批判一元化師範體系培育制度的弊病；教育專業社群也舉辦研討會，檢討師範教育法的缺失，供政府參考。這些行動者在法案決策方面雖然沒有強大的權力，但藉由各個管道抒發意見，卻能間接影響師範教育法的修正內容，促使開放、多元的師資培育制度形成。

民間教改團體則利用開放的民主環境，形成一股政治壓力，配合多元與市場自由化思潮、失業率高、產業經濟多元、社會經濟富裕等因素產生的環境結構轉變，鼓吹開放培育師資管道的理念，主張由一般大學校院與師範體系培育多元師資，共享教師市場的利益，透過教改團體的運作，逐漸產生提倡多元開放的輿論。在立法院審議階段，教改團體積極遊說反對黨支持所提的法案修正版本，運用雙方結盟力量，迫使教育部妥協，通過多元培育模式。

政黨為了擁有執政權而在立法院相互角力，執政黨立委支持教育部，在多元培育管道之內仍維護師範體系的主流地位；反對黨則結合教改團體力量，主張廢除師範校院，全面開放培育管道，鬆動執政黨威權宰制的師範教育，反對黨因此利用立法院的改選，改變教育法制委員會的權力結構，憑藉人數優勢封殺教育部版本，迫使教育部展開朝野協商，作出讓步，通過改名後的師資培育法。

教育部的態度則從壓制質疑聲浪，轉為接納各界意見研擬修正草案，提出「師範教育主流化、師資培育多元化」的版本，雖然遭遇行政院會委員的反對，要求國小師資應仍以師範院校為主，但全賴行政院長的支持，教育部版本得以送至立法院審議；立法院審查期間，又遭遇第二波的阻擋，反對黨委員全力批判師範體系，法案因而被無限期擱置，教育部為了法案能順利通過，不得不與立委協商，通過由師範體系與一般大學校院共同負責的多元化師資培育制度。

在行動者的偏好中，師範校院傾向於抗拒制度的變遷，強調師資培育一元化的專業水準，但在教育部的掌控下，只能聽命於教育部的決策；教育部則順應世界潮流，同意開放多元的師資培育管道，但仍強調師範體系的主流地位；執政黨立委則支持教育部的提案，維護師範體系的傳統。反觀另一股對抗勢力，非師範體系的學者、教育專業社群、民間教改團體與民進黨，批判一元化制度的缺失，主張多元開放的模式，掀起教改的浪潮。兩股勢力產生強烈的衝擊，產生一元與多元的爭論，教改團體、立法委員與行政部門在整個立法過程中，更展開激烈的攻防戰，最後民進黨運用教育、法制委員會的權力優勢，迫使教育部妥協，造成師資培育制度的變遷，主張多元開放師資培育管道的一方獲得勝利。

## 二、關鍵轉捩點：1994 年公布師資培育法

總而言之，制度本身的內在特質與外在環境的震盪，使傳統師範教育制度面臨發展的危機，各界興起一元化與多元化的爭議，進而引發關鍵轉捩點產生的時機。透過民間教改團體、反對黨等特定行動者的政治權力大增，選擇多元化的師資培育方案，在權力不對等的立法院教育、法制委員會，打擊教育部所選擇的政策方案，使我國的師資培育制度在 1994 年這一關鍵時刻，由師範教育法進入師資培育法的時代，也限制了往後師資培育制度的模式，持續依多元開放的制度發展。

## 第五章 師資培育法的制度轉折

師資培育法自 1994 年公布之後，打破過去師範教育法中一元、壟斷的師資培育制度，轉為多元、開放的模式，以市場調節取代國家控制，在自由競爭的刺激下，提升教師素質，此次為我國師資培育制度寫下新的一頁。但隨著社會變遷，必須因應不同時期的需求而有所調整，期間歷經大大小小的修正多數次，例如 1996 年新增開設教育學成之大學院校也可招收大學畢業生，修業一年完成教育學分；1997 年明定師範院校大學部學生得依其意願選修教育學分，以及明定師資培育課程之專門科目由師資培育機構自行認定等（立法院教育及文化委員會，2003：3）。師資培育制度實施以來，立意甚佳，但也衍生許多新問題，極待克服與解決，例如實習教師身分地位不明、公費生分發產生困擾、以及我國師資培育階段是否應重新劃分等問題，因此，在 2002 年 7 月通過公布新的師資培育法。

這次修正條文之幅度極大，包括立法目的轉為「充裕教師來源與增進教師專業之能」為主軸；訂定師資培育審議委員會設置辦法，明定其組織與任務，確立法源依據；教育部擁有師資培育類別規劃的核定權，為師資培育品質把關；師資培育中心之設立條件與程序、師資、招生及停辦等辦法，由教育部定之；教育實習內含於師資職前課程，修業四年後另加半年實習，確立實習教師的在校生身分，並取消實習津貼；廢除教師複檢的檢定程序，改以檢定學科考試審核，及格者方能取得教師證書<sup>1</sup>。本次修正是師資培育制度上又一重大變革，教育部即表示：

最新修正通過的師資培育法已從嚴緊縮師培政策，未來教育學程評鑑不佳學校將令其停辦，學生實習也沒有津貼，還要通過資格考才能取得教師證。

（2002/11/25 聯合報/6 版/生活）

我國的師資培育制度雖然持續多元培育，但已由開放轉為緊縮的模式。

制度為何有如此路徑的轉變呢？制度為何不持續「開放」下去，反而呈現「緊縮」的趨勢呢？起初多元開放的制度對行動者形成什麼限制，使制度能穩定發展？等到何種偶發因素的內外匯流，產生制度發展的困境呢？特定行動者如何運用制度與外在環境產生的資源，選擇緊縮師資培育的方案，在關鍵轉折點促使制度改變呢？透過分析制度與行動的作用，才能了解師資培育法轉折的前因後果。

根據本章所要探討的問題，以下探討可分成幾個步驟：首先（第一節），釐清師資培育法修正的過程，其次（第二節），分析整個過程中，多元開放制度對行動者的限制，及面臨的危機；再者（第三節），探討行動者運用危機產生的機會條件，在既有制度的限制內，選擇多元緊縮的師資培育制度；最後（第四節），總結制度與行動者的交互運

<sup>1</sup> 詳細法案條文參閱附錄二：師資培育法（2002/07/24）。

作，在關鍵轉捩點產生師資培育法的制度轉折。

## 第一節 修正師資培育法的過程

1994 年制定師資培育法後，歷時多年的制度有優點也有缺點，利弊互見，各界常有評論，雖然 1996、1997 年皆有部分條文的修正，但只是文字措辭的調整，未有大幅度的變動，然而到了 1998 年掀起一股修正師資培育法的討論，不管是行政或立法機關，皆認為有大幅翻修之必要，教育部因而重視推行多元開放制度所產生的後續問題，思考師資培育法及其相關法令的修正事項。

修正師資培育法的過程可分為三部分：首先，說明師資培育法的缺失受到注意，引起社會討論的時刻；其次，說明教育部研議師資培育法修正草案的處理方式；最後，分析法案送交立法院審議的經過。

### 一、修正師資培育法議題受到注意的時刻

師資培育法實施歷時四年，但隨著社會的轉變，也產生許多爭議，包括學生在第五年必須以非學生、非老師的不明確身分去實習；實習津貼又過少且不能返鄉實習，無法維持日常生活；具有役男身分的實習教師，因不具備學生身分，無法辦理緩徵，面臨要先當兵才能實習，兩者期間不能銜接的困境。教育部因而廣納各界意見，修正教育實習辦法，並開啟檢討師資培育法條文的時機，下列分段說明之。

#### （一）修正教育實習辦法

教育部於 1998 年 2 月部務會議通過「高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定及教育實習辦法」修正草案，規定實習教師在教育實習期間，得發給七千多元的實習津貼；可跨區實習，減少生活開銷；且具有兵役義務者，將採彈性規定，只要學生具有緩徵條件，可申請先教育實習再當兵（1998/02/22 聯合報/19 版/生活）。該草案報請行政院核定後公布實施，希望能解決爭議多時的實習教師津貼發放與兵役問題。

#### （二）行政與立法進行專案協調

雖然教育部已承諾修改教育實習辦法，提高實習津貼與解決兵役問題，但仍然不符合實習教師們的期待，他們持續向執政的國民黨請願與表達訴求，引起黨內高層重視實習教師的權益問題，立即指示相關部會研議解決辦法。

國民黨中央政策委員因而在 5 月召集行政、立法部門協調會報，就師資培育法相關問題進行專案協調。會後結論包括：實習生活津貼調高為 8000 元；跨區實習

問題，由教育部訂立辦法；具有役男身分的實習教師可自由選擇先實習或先服役；建立實習教師申訴管道（1998/05/12 聯合報/06 版/生活），並將協調黨籍立委儘快完成師資培育法修法。教育部長首度表態，認為現行教育實習一年的規定仍有改進的空間，確有檢討的必要。

### （三）準實習教師發起抗議活動

雖然教育部已修正實習辦法，並決定檢討師資培育法的適當性，但台灣師大學生為了抗議師資培育法實行過程粗糙，仍如期發起「五一六」抗議活動，結合師範校院、台大、政大、文化等學生，以大規模請願方式到教育部靜坐，要求明確的實習教師定位、合理的實習津貼，法律保障兵役問題、並建立完整的申訴管道。教育部表示，有關實習教師的兵役、保險、申訴管道等問題已經會同各部會協商解決，但定位問題涉及法案，必須經由修法才能解決，因此同意成立專案小組，提出師資培育法修正案。

## 二、教育部的做法

歷經實習教師津貼調高為 8000 元，實習期間仍可比照在學生加保學生保險，具有役男身分者可先實習再服役，以及「五一六」準實習教師抗議活動之後，教育部決定檢討現行師資培育法的缺失，將在一年內研議完成師資培育法的修正草案，送立法院審議，其陸續處理方式包括下列幾點：

### （一）成立「師資培育法專案小組」

教育部於 1998 年 5 月下旬組成專案小組，進行師資培育法研修工作，首波研議結果包括實習制度納入師資職前教育課程中的一環，實習期限縮短為半年，未來不再發放實習津貼，實習完畢才可取得學位；採自費為主、兼行公費的原則，但取消原由教育部編列的公費預算，改以有中小學師資需求的縣市政府編列（教育部，1998）。

師資培育法修法專案小組完成部分條文修正草案後，同年 10 月舉行全國北、中、南、東四區公聽會，邀請各地區對師資培育學驗豐富，以及關切教育之各界人士出席，發表意見，提供建議，以集思廣義，再作檢討修正。

### （二）公布師資培育法修正草案

教育部於 1999 年 5 月公布師資培育法修正草案，包括實習納入師資培育課程，改採學分制，修滿四年即可，不必再參加第五年的實習；並仿照醫師、律師的資格考試，以檢定考試取代現行的複檢制度，規定修畢師資培育課程的準教師，須通過教育部舉辦的教師資格檢定考試，才能成為合格教師（1999/06/25 民生報/04 版/生

活)。

教育部從 6 月起針對這些變革在全國舉辦六場公聽會，完成公聽會後，聽取各方對該草案的意見，未來將經教育部法規會、部務會議等行政程序後，報請行政院核轉立法院審議。

### (三) 修正草案陳報行政院

教育部於 1999 年底審議通過師資培育法修正草案，未來修習教育職前課程的學生應在畢業前完成學生實習，畢業後即可參加教師檢定考試、取得教師證書，並參加各縣市教育局或學校教師評審委員會辦理的甄試（1999/12/16 聯合報/06 版/生活）。這項修正案將報請行政院通過，轉送立法院審議。

行政院於 2000 年 3 月通過「師資培育法」修正草案，教育實習正式列入師資職前教育課程，不發給實習津貼，而未來要擔任教師者則必須參加公開檢定考試，通過後才能取得合格教師證書，並通過教師甄選始可成為正式初任教師。

## 三、立法院審議經過

教育部提出的師資培育法修正草案送經立法院審核時，歷經幾番波折，首先在 2001 年即送交立法院教育及文化、法制二委員會審核，雖然初審大致通過，但適逢立法委員改選，無法順利三讀，完成立法工作，等到 2002 年 4 月起立法院開始審查教育部所提的「師資培育法修正草案」，並且將曹啟鴻委員與鄭國忠委員所提的「師資培育法部分條文修正草案」併案審查，於 6 月 20 日三讀通過，總統並於 7 月 24 日公布，下段分述各階段審查法案的過程：

### (一) 修正草案送立法院初審

立法院於 2001 年 5 月 23 日召開教育及文化、法制二委員會，逐條審議行政院版「師資培育法修正草案」，並進行政黨協商條文內容，重要修正內容包括：教育實習由一學年改為一學期，且不得以代課等方式折抵教育實習；實習津貼由政府編列預算支應；在教育實習結束後，必須參加國家舉行的檢定考試合格，才能取得教師證書；國中小學師資培育也將合流<sup>2</sup>。另外，教育部原本計畫取消教育實習津貼，但在立委力爭下，仍維持每月發給實習教師津貼。

審查結果欲提報院會討論，但正好遭遇第四屆立法委員任期將結束，面臨改選的情況，因此師資培育法修正案的立法工作暫時擱置。

### (二) 立法院重新審理「師資培育法修正草案」

---

<sup>2</sup> 立法院公報第 90 卷第 38 期，頁 3-17。

立法院重新改選委員後，在 2002 年 4 月起開始審查師資培育法修正草案，並將曹啟鴻委員等人所提「師資培育法部分條文修正草案」，以及鄭國忠委員等人所提「第十六條條文修正草案」合併審查。歷經四次教育及文化委員會會議討論<sup>3</sup>，才初審通過，主要修正包括一般大學設立師資培育中心，取消每月 8000 元的實習津貼，實習由一年改為半年；實習結束後要通過檢定考試，才能取得教師資格等（立法院秘書處，2003：165-167）。審查結果送交院會討論，朝野黨團完成協商結論後，經二、三讀通過後，於 2002 年 7 月 24 日公布，這是我國師資培育制度史上另一重大轉折，由多元開放轉為多元緊縮的路徑。

## 第二節 多元開放制度的限制與危機

上節釐清「師資培育法修正案」的制定過程後，本節將探討多元開放制度產生的限制與面臨的危機。首先分析師資培育法制定後產生的自我增強序列，使制度朝「多元、開放」的路徑發展，對行動者的選擇產生限制；其次說明制度本身的內生因素如何形成自我毀滅的反應序列，並結合外在環境的變化，衝擊制度的運作，使其陷入危機；最後總結路徑依循模式的影響，以及反應序列與危機如何侵蝕制度的再製機制，產生制度變革的機會。

### 一、師資培育法後的自我增強序列

自 1994 年公佈師資培育法後，我國師資培育制度呈現「多元、開放、充裕、市場導向」的模式發展，為了因應 1998 年實施國中小每班人數降到 40 人後衍生出的龐大師資缺額，必須充分供應師資，以免造成師資荒，因此，放寬教育學程設置標準，提升各校開辦教育學程的意願，此舉更加重自我增強序列的影響。制度的再製機制之所以一直維持著，其原因可從功能性、權力與正當性三方面來說明。

首先，就功能性而言，多元的管道充分供應職業類科的師資，更拓展教師在教育專業外的視野，在教師生態裡增加不同的觀點；開放機制則有利於充分供應師資，例如教育部預計 1998 年達到中小學每班學生人數降至 40 人的目標，往後還會逐年下降，屆時將會爆增教師需求量，為了充分供應師資，唯有寄望於各校開辦教育學程，因此教育部擬放寬設置標準，從寬審核各大學設置教育學程的申請案。多元與開放的師資培育制度解決教師系統的需求，因此強化了制度的自我增強序列。

其次，就權力結構而言，多元、開放的師資培育法制定完成後，賦予一般大學開設教育學程的權力，當教育現場需要眾多的教師供應需求之際，全賴教育學程培育的師資

---

<sup>3</sup> 前二次主要併案討論教師法、師資培育法第十六條條文與國民教育法的修正草案事項，後二次才著重於討論師資培育法條文修正草案。

來因應，一般大學成了不可或缺的師資培育管道，因此更鞏固一般大學在培育師資方面的權力結構，使師資培育制度持續開放與多元的發展。

再就正當性而言，民主開放與自由競爭的觀念深植民心，已在民眾心裡塑造出多元、開放的認知框架；而且在第七次全國教育會議中，對於師資培育議題，一再重申「落實師資培育多元化政策，提昇中小學教師素質」(教育部，1994：26-34)的理念，以因應中小學教育發展的需要；在教育改革第一期諮議報告書中，也主張建立多元而卓越的師資培育管道，以培育良好的師資(行政院教育改革審議委員會，1995a：48)。因此，經由政府、學者專家的宣導，與社會風氣的感染，社會大眾對多元化師資培育制度的正當性確信不疑。

簡言之，從功能性、權力與正當性三方面來解釋，皆顯示多元、開放的師資培育制度持續自我增強既有的模式，使行動者安於現有的制度模式，並且認為多元開放是適當的師資培育方式，符合世界潮流與公平正義，師資市場不被單一機構所壟斷，能在競爭的環境中提升師資的水準，因此缺乏改變制度的意願。但制度並非一成不變的，面臨毀滅制度的反應序列時，就可能使制度陷入危機。

## 二、多元開放制度面臨的危機

制度本身的內生因素與外在環境的改變，可能干擾制度的再製機制，使制度陷入危機。1994年師資培育法公布後，未產生促使制度改變的外生動因，但卻因制度本身的內在因素，串聯成非預期的因果事件，進而形成自我毀滅的反應序列，使多元開放的師資培育制度面臨困境，制度根本的變遷成為可能。

由於多元開放制度本身設計的不健全，實際推行時便衍生問題，包括實習教師身分地位不明，實習津貼過少又沒保障；具有役男身分的實習教師，無法緩徵，使當兵與實習期間無法銜接；初檢與複檢的教師資格檢定方式流於形式；政府財政無法持續負擔每月龐大的實習津貼等。當初設計多元開放制度時，並未預料會產生這些問題，卻在此時造成制度內部的矛盾，這些內生因素衝擊既有制度的運作，引發教育部與社會各界思考師資培育法修正的必要性。下列說明內生因素產生的影響，如何形成破壞多元開放制度的反應序列。

### (一) 實習教師問題

制定師資培育法後，將實習階段歸類於畢業後的教育實習課程，所以實習教師處於非學生但又不是正式老師的曖昧不明地位，缺乏保障與權益受損，每月實習津貼僅有七千多元，且不能跨區實習，許多外地實習教師在外租屋，日常生活開銷龐大，實習津貼顯得過少。師資培育以制定完成，但對實習部分的相關配套措施立法粗糙，不完整也不合理，無法保障有品質的訓練過程，因此社會各界產生實習問題

的爭議，籲請教育部解決問題。

國民黨中央政策委員會雖然有就師資培育法相關問題進行黨政協商，決定把實習津貼調高為 8000 元；同意跨區實習，由教育部訂定辦法；實習期間可比照在校生加保學生保險，但仍然未解決實習教師長久以來身分地位的問題，這也是師資培育法最受爭議的部分，然而這必須從師資培育法根本內容來修定，因此促使教育部展開修正師資培育法的行動。

## （二）兵役問題

役男的兵役問題也一直困擾實習教師，依據實習辦法規定，實習年限自 7 月 1 日至隔年的 6 月 30 日止，若役男 7 月中旬以後入伍，退伍時便趕不上 6 月底的實習報到時間，必須再等一年才能參加教育實習，造成當兵與實習期間無法連接的窘境，白白浪費等待實習的一年時間。連同上述實習教師的權益問題，引發社會大眾思考檢討實習相關法規的必要。

對於兵役問題，在中央政策委員會協調行政、立法部門研究師資培育法造成的相關問題之後，也決議解決辦法，讓有兵役義務的實習教師可自由選擇先實習或先服役，尊重役男的實習權益。解決津貼、保險、兵役等實習問題之後，開啟教育部審慎思考師資培育法的修正草案，以處理師資培育法窒礙難行、不合時宜之處，使我國師資培育制度能順應潮流，更為完善。

## （三）教師資格檢定問題

依據現行師資培育法規定，學生畢業後參加初檢，合格者即發給實習教師證書，經實習一年並通過複檢，即可獲得合格教師證書。但真正實施後卻發現，不管是初檢或複檢的方式，皆流於形式化，人人皆可通過檢定，淘汰率低，成效不彰，無法確實做好教師品質的把關工作。

所以，教育部在研議師資培育法修正條文時，便考慮仿效醫生的養成教育，實習結束後要通過教師資格檢定考試，才能由中央主管機關發給教師證書，以做好師資培育品質的管制工作。

## （四）政府財政無法支付實習津貼

實習津貼雖已調整為每月 8000 元，但隨著教育學程的開設及師範校院的自費生共同產生的實習教師，每年像滾雪球般擴增人數，實習津貼經費日益加重，教育部中教司指出，單就 90 年度的教育實習津貼預算即為十億五千萬元，考量到政府財政上的困難，擬縮短實習期間為半年，以見習教學的知能而言，一學期實習已足夠，然而就算將教育實習由一年縮短為半年，預估未來每年發放教育實習津貼經費也將達六、七億元（2001/05/24 聯合報/06 版/生活）。在政府財政負債累累，日益

惡化的情況下，無疑雪上加霜，更可能擠壓到其他教育經費的運用。

教育部因此有意計畫取消教育實習津貼，適逢實習教師身分地位曖昧不明引發的爭議，若仿效醫學院養成教育，將實習教育劃歸於師資職前養成教育，實習教師身分定位為「學生」，到實習學校和「師父」輔導老師學習如何當老師，政府便無須支付實習津貼，實習教師甚至必須繳交實習的學分費。因此，政府傾向於修正師資培育法，確立實習教師的學生身分，甚至可能酌收實習指導費，減少政府的財政負擔。

#### （五）小結：內生動因

總括來說，立法粗糙且不夠周延的師資培育法，衍生出實習教師身分、兵役、教師資格檢定等問題，雖然其中某些問題可藉由修正教育實習辦法來解決，但實習教師定位等根本的問題仍須從母法來修正。此外，由於政府財政拮据，無法發放龐大的實習津貼，維持實習制度的運作，必須修正實習方式以減低財政的負擔。因此，「制度設計不良與無法維持」成為引發制度內部矛盾的內生動因，使多元開放制度的運作處於困難之中，修正師資培育法的時機適時而生。

### 三、小結

綜合上述的討論可發現，制度變遷的軌跡呈現路徑依循模式，起初經由自我增強序列限制行動者的作為，鞏固多元開放制度的結構；等到偶發性的內生因素產生制度的矛盾時，便形成破壞制度的反應序列。下列總結對行動者而言，多元開放制度產生了什麼影響；並說明內生因素形成的反應序列，為何能鬆動自我增強序列產生的再製機制，使制度陷入危機，大翻轉的制度變遷成為可能。

#### （一）路徑依循模式的影響：自我增強序列

多元開放的師資培育制度藉由三種因果機制的影響，包括拓展教師專業領域與充分供應師資的功能，賦予一般大學設置教育學程的權力，以及符合民主與自由競爭概念而具有的正當性，形成自我增強序列，這也對特定行動者的選擇形成限制，或是維持既得利益者的權益。

對一般大學而言，多元開放的制度使他們獲得培育師資的權力，給予自身學生修習教育學分的機會，並吸引想要擁有教學第二專長的學生就讀，提高招生率，更由於既有制度的穩定發展，自身利益得以維持。然而對師範體系而言，多元開放的制度瓜分了他們師資培育的市場，並增加自身學生的競爭對手，使自費生的就業機會受到擠壓，雖然師範校院的利益受制度的影響而縮減，但他們由於受到政府的掌控，也無力為了自身利益改變制度，限制了行動的選擇。

總之，制度發展深受先前路徑依循的影響，導引制度朝著多元開放的軌跡發展，既得利益者致力於鞏固既存制度，以維護自身權益；弱勢行動者則缺乏強大的權力，難以獲得機會來改變制度。只能等到制度本身產生問題時，方可憑藉反應序列的作用，創造制度可能產生變革的危機局勢。

## （二）反應序列產生的制度危機

由於「制度設計不良與無法維持」形成的內生動因，驅使反應序列產生，侵蝕多元開放制度的再製機制，使制度發展陷入困境。為何反應序列會破壞自我增強序列的影響，造成因果相連的事件左右行動者的選擇，特定行動者進而運用機會條件推動制度變遷呢？筆者也從功能性、權力與正當性三方面來分析反應序列如何毀滅既有制度。

首先，就功能性來分析，近幾年來大學紛紛設立教育學程，充分供應中小學校的師資，完成開放機制的目的。既然開放的功用以達到效果，中小學教師系統的需求便產生改變，轉而提高需求層次，重視師資素質的提升。因此藉由改善實習教師定位、教師資格檢定、實習津貼等問題，政府傾向於管控各師資培育機構培養的教師品質，而產生緊縮師資培育制度的想法。

其次，就權力而言，此次原有的權力結構未有重大改變，仍然維持既有的權力運作模式，但教育部是政策的裁定者，相對於其他行動者，掌握較高的權力，在實習問題的引爆之下，能採納各界意見，主導師資培育法的修正工作，甚至考量政府利益，修訂出有利政府的法令，因而開啟師資培育法的修正歷程。

再者，就正當性來說，既有制度訂定的規範，使實習教師身分地位不明，既非學生，又非老師，無法如同在校生辦理學生保險，微薄的實習津貼也無法支付生活的開銷，而且兵役問題造成服役與實習期間無法銜接，使得實習制度的相關規定缺乏正當性。因此，各界對實習教師的問題產生爭議，若是將實習教師定位為老師，實習津貼就必須等同於勞工最低報酬；若是學生，就不能支領實習津貼。再加上實習方法與教師資格檢定的問題，產生教師素質把關的討論，間接使得開放機制的正當性遭受質疑。

總而言之，在此次多元開放轉為緊縮制度的過程中，內生動因的作用較大，主導行動者的行動。由於制度本身非預期的因果事件，匯聚成瓦解多元開放制度的反應序列，促使各行動者主動改變制度，以解決衍生的問題。制度因此導引行動者的選擇，使行動者朝緊縮的方向研議新的師資培育制度，在特定的關鍵轉捩點造成制度變遷。

## 第三節 行動者的施為

既有的多元開放制度產生非預期事件，使制度陷入危機，也影響行動者的選擇，行動者因而在制度的範疇內，逐漸轉為支持緊縮的師資培育政策，造成制度的變遷。1994年制定師資培育法之後，實際推行起來才發現法規條文有許多不合理或窒礙難行之處，包括實習教師身分定位不明，具有役男身分的實習教師面臨服役與實習兩難情境，教師資格檢定流於形式化等，政府財政困難無法支付龐大實習津貼，因而開啟修正師資培育法的契機。

經由報章媒體的報導與評論，社會大眾關注實習教師所面臨的困境，也影響民眾對政府處理結果的期待。各界紛紛討論師資培育法備受爭議的部分，行動者包括實習教師、師資培育機構、學者專家、立法委員與教育部等，透過各方行動者協商、互動、角力，最後產生緊縮制度的結果。以下說明行動者在修正師資培育法的過程中，如何運用制度缺失產生的機會條件，在關鍵轉捩點選擇緊縮的師資培育政策，促使制度由多元開放轉為多元緊縮模式。

## 一、實習教師

法條內容不夠周延的師資培育法，在實習教師規範方面產生缺失，例如實習教師地位不明確，也未明定其權利和義務，使實習過程缺乏保障，實習品質低落。由於實習教師不合理的處境，引發各界對實習問題的討論，連帶檢討師資培育法與相關法令的合理性與適用性。

實習教師或即將邁入此行列的準實習教師，雖然未有權力去直接參與修正師資培育法的過程，但他們卻運用群體力量，發起抗議活動，傳達他們的困擾與訴求。台灣師大學生便發起「五一六」抗議活動，結合師範校院、台大、政大、文化等 1500 餘位學生，在少數老師與立法委員的陪伴下，到教育部請願靜坐，這是近三、四年來規模最大的抗議陳情活動，主要提出四大訴求：確定實習教師的定位、落實實習津貼的發放、兵役問題需要法律的保障、保障實習教師的實習權（1998/05/16 聯合晚報/07 版/綜合新聞）。他們採取軟性的靜坐抗議方式，呼籲教育部明確定出實習教師的身分地位，保障其權益，除了引起社會各界正視實習教師問題外，更獲得教育部承諾，儘速提出師資培育法修正草案。

## 二、師資培育機構

自從師資培育法實施後，不同培育管道出身的實習教師，皆面臨實習津貼過少又沒保障、身分地位不明的窘境。師範校院長期聽命於教育部的指示，受教育部掌控，不易出現質疑的聲音或抗爭的行動，一般大學卻不同，他們擁有較大的自主性，容易對政府的政策提出批判的看法。為了解決實習教師的問題，共有台灣科大、交大、清大、淡江、

銘傳等 12 所設有教育學程的大學院校組成「中華民國師資培育發展促進會」，向政府爭取實習老師的相關權益（1997/12/29 聯合報/19 版/生活）。

因此，師資培育機構結合各校的力量，研議解決實習教師問題的相關辦法，建請政府行政與立法部門重視實習教師的問題，他們最了解實習教師們遭受的困擾，能切合問題思考解決辦法，藉由舉辦座談會抒發意見，提出討論的結果，影響教育部修正師資培育法的計畫內容。

### 三、學者專家

在師資培育法的修正過程中，學者專家也肩負了重要的責任，他們所發表的批評與看法，間接影響政府修正草案的內容。首先，在 1994 年第七次全國教育會議後，行政院成立由學者專家組成的「教育改革審議委員會」，研擬教育改革方案、審議教育發展計畫與建議重大教育政策的事項，學者專家們在約 2 年的研究與討論過程中，陸續提出四期諮議報告，並總結研究結果提出總諮議報告書。

在師資培育方面，第四期諮議報告書建議教育部應設置「師資培育審議委員會」，專業審議師資培育相關事項；改革教師資格檢定的制度，思考是否採行「考試」的檢定方式（行政院教育改革審議委員會，1995b：95-97）。總諮議報告書總結認為應強化實習制度，改進師資培育法有關實習教師的地位、待遇及輔導等措施；合理規劃教師檢定辦法，確保教師素質；放寬對教育學程的限制，以及本科系與輔系之認定（行政院教育改革審議委員會，1996：58）。這些建議促使教育部思考師資培育法修正的必要性，影響以後法案修正的部分內容<sup>4</sup>。

### 四、立法委員

當實習教師問題引起各界討論時，立法委員便順勢關切相關議題，接受準實習教師的陳情，協助他們向教育部提出訴求，並在立法院審議法案階段，考量實習教師的權益，與行政部門協商法案修正條文。

首先，準實習教師針對實習教師地位與權益問題產生的爭議，預備發起「五一六」抗議活動時，立法委員便予以支持，陪同學生代表進入教育部，遞交連署名冊及陳情內容，藉此增強民意的力量，促使教育部重視問題。

其次，等到修正草案送至立法院審議之際，立法委員的行動對法案的制定內容產生強大的影響。包括教育部在 2001 年 5 月首次將師資培育法修正草案送至立法院初審時，原本決定取消每月 8000 元的實習津貼，但在立委考慮實習教師的權益，積極力爭之下，

<sup>4</sup> 教育部採納學者專家改革教師資格檢定制度的建議，實行檢定考試來核發教師證書。

仍維持發放每月實習津貼的規定。

其後適逢立法院改選，重新審議修正案，此次立法委員主動提出另一修正版本，連同教育部版本在院會合併審查。審議期間委員版本與教育部版本部分內容大相逕庭，主要爭議點在於是否給予實習津貼，立委主張應發放實習津貼，教育部則反對<sup>5</sup>。因此雙方相互競逐，立法委員就法條內容質詢相關官員，釐清修正草案內容的正當性、適切性與合理性，並逐一對條文內容進行政黨、朝野協商，斟酌法條的文字，歷經多次教育與文化委員會的會議討論，在二、三讀通過後，正式完成師資培育法的修正工作，制定出周延、完善的新師資培育法。

## 五、教育部

對於爭議多時的實習津貼發放與兵役問題，教育部起初只是修正實習辦法，但決議內容不符合實習教師的期待，除了津貼過低之外，更無法保障他們的權益，解除身分地位不明的窘境，批判師資培育法的相關議題持續發燒，各界紛紛籲請教育部修正師資培育法。教育部面對各界批判的聲浪，高層指示必須處理實習教師問題，以及國民黨中央政策委員會就師資培育法相關問題進行的專案協調，允諾修正師資培育法，並快速研擬法案修正計畫。

首先，成立專案小組，邀請師範院校、開設教育學程的一般大學、縣市政府、學者專家等代表，廣泛討論法令的修正方向。對於實習教師的定位問題，在專家建議與考量政府財政能力與後，決定將其認定為「學生」，基於使用者付費的原則，政府不必支付實習津貼；仿效醫師、律師證照考試，採行教師資格檢定考試，通過者才能獲得教師證書；明定中央對師資培育中心的監督權，嚴格審查大學校院開辦教育學程的計畫，控管師資培育人數，希望能做好把關工作，提升師資培育的品質。

其次，舉行全國北、中、南、東四區公聽會，邀請各地區對師資培育學驗豐富，以及關切教育之各界人士出席，發表意見，再作檢討修正之後，報請行政院審查後，行政院通過後，就可送交立法院付委審查。

教育部在修正師資培育法的過程中，強力主導修正工作的推動，雖然專案小組由各界專家代表組成，廣納意見，但完成的修正草案內容在在顧及到政府的利益。送至立法院審議後，雖然遭遇立法委員的另提修正版本與法條文字修改，但在朝野協商後，大都支持教育部所提的版本，對條文內容未有大幅度更動。

以上顯示出教育部處於主動出擊的位置，積極主導法案的修正內容，在實習問題與

---

<sup>5</sup> 曹啟鴻委員等所提版本主張「中央主管機關應給予實習教師保險及至少基本工資以上之報酬」(立法院秘書處，2003：14)；教育部版本則主張「將教育實習納入師資職前教育課程，實習教師定位為學生，不給予實習津貼」(立法院秘書處，2003：125)，在朝野協商取得共識下，通過教育部版本。

委員版本主張不同之下，能經由朝野協商尋求立法委員支持，通過教育部版本，造成師資培育制度的轉折。教育部因而能加強中央主管機關監督師資培育的權責，控管師資培育的品質，採取緊縮的師資培育政策。

## 第四節 完成師資培育法的修正工作

先前探討了多元開放制度產生的限制與面臨的危機，以及行動者的活動與選擇，可發現制度對行動者來說是限制，也是機會條件，行動者憑藉制度衍生的非預期缺失，在原有制度模式下做大幅度的變動。因此，透過制度與行動者的交互作用，在關鍵轉捩點產生緊縮的師資培育制度。

### 一、制度與行動者的交互作用

1994年師資培育法公布之初，制度維持著「多元、開放、充裕、市場導向」的自我增強序列，隨著相關配套法令的制定完全，以及教育現場「急需進用師資」的需求，持續開放師資培育機構。但經過幾年的發展，師資市場已呈現飽和，教師系統需求因而轉為「提升師資素質」，而且由於制度設計不良與無法維持，產生瓦解制度再製機制的反應序列，使多元開放的制度陷入危機。行動者則受到內生因素的影響，主動選擇多元但緊縮的師資培育制度，因應制度內部的衝擊。

綜觀修正師資培育法的過程，對於師資培育法推行後產生不合理的爭議，各方行動者皆表達對實習教師問題及師資培育法內容的看法，認為師資培育法內容有待商榷，必須檢討與修正，因而紛紛展開實際行動。

首先，實習教師發起靜坐抗議活動，到教育部遞交連署簽名與陳情書，籲請教育部重視問題，因而引起社會討論師資培育法的修正問題。師資培育機構則組成師資培育發展促進會，針對問題進行討論，研擬對策，向政府爭取實習老師的相關權益。學者專家則檢討師資培育法的實施情形，提出仍待改善之處。因此，由民間引發討論的實習教師問題，藉由各行動者的運作，傳達意見給決策部門，由下而上呼籲政府修正師資培育法，間接影響修正草案的內容。

此外，立法與行政部門是掌握決策的特定行動者，藉由他們的協商與抉擇，選擇出特定的方案。立法委員起初支持實習教師的抗議活動，協助他們向教育部請願；初審教育部提出的修正草案時，駁回行政部門的提議，堅持政府應繼續發放實習津貼，補貼實習教師的生活；並且進而提出另一修正版本，共同合併審查行政與立法部門的提案，質詢相關的教育官員，希望能集思廣益，從不同角度思考研擬出更合適的師資培育法。

教育部則是在實習教師問題產生爭議之初，簡略修改實習辦法以回應實習教師的訴

求，但爭議問題仍持續發燒，在政府高層指示、國民黨中央政策委員會決議與各界批判聲浪下，教育部積極展開師資培育法的修正工作。考量師資培育制度理念與政府財政後，決定提出多元、緊縮師資培育制度的修正草案，經由公聽會與座談會汲取各界建議，報請行政院審核完成。在立法院審議階段，雖然遭逢立法委員另提版本，但教育部運用決策的權力，積極主導法案的條文內容，透過朝野協商，順利通過師資培育法修正案。

此次在各行動者的偏好中，實習教師與師資培育機構的偏好是解決實習定位的問題與提高實習津貼；立法委員則支持實習教師的訴求，保留實習津貼的發放。反觀另一股對抗勢力，教育部主張將實習教師定位為學生，不給予實習津貼，並實行考試形式的複檢制度。學者專家則同意兩方的部分訴求，建議改進實習教師的定位、待遇與輔導等措施，採行考試的檢定方式。

雙方的論點在立法院審議過程中互有攻防，當教育部首次將師資培育法修正草案送至立法院時，立法委員退回教育部的提案，維持實習津貼的發放。但是立法院改選後，教育部再次將草案送到立法院，雖然立法委員也另提修正版本，但在教育部強勢的主導下，通過教育部所提不發放實習津貼等規定，使師資培育制度呈現緊縮的趨勢，產生新的轉折。

## 二、關鍵轉捩點：2002 年修正師資培育法

總括來說，制度本身的內生因素形成變遷的動力，干擾多元、開放制度的發展，行動者運用制度提供的機會條件，展開行動選擇，直接或間接影響師資培育法的修正內容。在立法機關審議階段，立法與行政部門也互提修正版本，進行政治角力與朝野協商。最後由教育部主導修正法案的條文內容，制定出緊縮的師資培育政策，於 2002 年關鍵時刻，造成師資培育制度的轉折。變動後的制度形成另一個新的均衡狀態，持續維持緊縮的制度模式，直到下一個關鍵轉折點產生，制度才可能再次變遷。

## 第六章 師資培育法轉折後的發展

師資培育法公布後，歷經多次大小條文的修正，終於在 2002 年產生重大的改變，迥然不同於 1994 年制定的師資培育法，雖然仍秉持著師資培育多元化的精神，但此時已呈現大幅度的修正。歸納修正後的師資培育法，改變之處在於目標、組織、中央主管機關權限、師資培育方式、教育實習課程、教師資格取得等方面，總括來說，雖然延續師資培育多元化的政策，但強化了中央主管機關的管制權，例如教育學程的核准設立，舉辦教師資格檢定考試，希望能確保師資培育的素質，做好品質管控工作，並且有效掌控師資培育的人數，緊縮師資培育政策。

我國的師資培育政策從 1994 年開始，即推行多元開放的師資培育精神；但 2002 年卻呈現出中央集權、管制的趨向，有條件地限制各校教育學程的設立，緊縮師資培育政策；進而在 2004 年教育部公布「我國師資培育數量規劃方案」，這是緊縮師資培育政策後，首次出現具體縮減師資培育數量的政策方案，並在 2005 年首度評鑑師資培育中心，對於評鑑成績不佳的師資培育中心，予以停辦。

歷經約十年的師資培育開放政策，的確充裕了教師來源，然而相對地卻產生師資過剩的現象。雖然師資培育政策已採緊縮模式，但面臨流浪教師問題的強烈衝擊，教育部不得不發揮管控的角色，緊急提出縮減培育量的數字與推行時程。教育部制定師資培育數量規劃方案的目的，是為了解決師資供過於求的問題，確保師資培育的品質。然而，如何產生縮減師資培育數量的方案呢？為何會先計畫縮減的數量與推行的時程，而非在審核師資培育中心招生的事項上嚴格把關呢？

雖然 2004 年公布的師資培育數量規劃方案並未造成制度的重大轉折，但也是在緊縮的師資培育制度內進行局部的變動，因此筆者仍運用歷史制度論的觀點分析師資培育數量規劃方案的起源與過程。探討既存的緊縮制度如何產生自我增強序列，使制度固著化？制度的內生因素如何與外在環境的改變共同作用，產生縮減師資培育數量的契機？部分行動者如何運用權力的影響力，選擇特定的方案，在關鍵時刻產生緊縮制度均衡狀態內的局部改變？

因此，本章分析制度結構與行動者的相互作用，如何產生師資培育數量規劃方案。以下討論可分成幾個步驟：首先（第一節），還原教育部制定「師資培育數量規劃方案」的過程，及之後實際施行的結果；其次（第二節），分析緊縮的師資培育制度產生的自我增強序列，如何限制行動者的選擇，及促使制度局部改變的困境；再者（第三節），探討行動者面對制度的影響，如何運用權力展開行動，結果選擇縮減培育數量的方案；最後（第四節），總結制度與行動者的交互運作，在關鍵時刻產生緊縮具體師資培育數量的結果。

## 第一節 制定縮減培育數量方案的過程

2002年修正師資培育法之後，陸續制定了七項委任立法條款<sup>1</sup>，使師資培育法更為完善，然而，新修正後的師資培育制度馬上面臨第一個難題，即師資供過於求的現象。所謂「冰凍三尺，非一日之寒」，歷經十年的師資培育多元開放政策，師資供應量累積增加，但近幾年的少子化趨勢，每年新生入學數屢屢下降，各校面臨減班與超額教師的窘境，兩相比較下，形成師資供需失衡。雖然剛開始出現「流浪教師」這一名詞時，師資過剩的數量還不多，教育部仍可以宣稱這是好現象，正好符合師資培育目標，充裕教師來源，教師甄選時能錄取優秀的老師，提升教學的品質；但經過一年後，師資供需失衡問題逐漸擴大，使得教育部面對立法委員與社會大眾的質疑之際，必須研議解決教師供需失衡的問題。

我國現有的師資培育來源有三：其一是師範校院培育的學生，修習四年的教育專業課程；其二是大學校院的師資培育中心開辦教育學程，學生修習一年的職前教育課程；其三是師資培育機構辦理學士後教育學分班，修習職前教育課程一年。因此，教育部從這三方面著手，制定減少師資培育數量的相關辦法，在不增加政府財政負擔的前提下，減緩師資供需失衡的現象，達到立竿見影之功效。

下段說明教育部為了解決師資供需失衡問題，制定一連串解決辦法的過程。首先，說明流浪教師被廣泛討論，師資供需議題受到注意的初始時刻；其次，教育部針對三個師資培育管道，制定縮減師資培育數量的相關辦法，包括輔導師範校院轉型發展、減少核准教育學程的數量、減少學士後教育學分班等措施；再者，在2004年時，教育部提出「我國師資培育數量規劃方案」，明確訂定師資培育縮減的數量及辦理時程；最後，說明方案的具體實施過程，大學校院師資培育中心的評鑑結果。

### 一、師資供需失衡議題受到注意的時刻

2002年首度出現「流浪教師」(指擁有教師執照卻找不到工作的準教師)這一名詞，產生師資培育供過於求的現象：

流浪教師2年甄試30次全落榜。國內師資供過於求，市場競爭激烈。即使師範大學生，不乏畢業四、五年仍考不上老師，每年流浪各地甄選老師，考到自信潰散，形成一股民怨。(2002/11/25 聯合報/06版/生活)

自師資培育開放多元管道後，大幅增加師資供給量，前幾年的確能解決師資不足的問題

<sup>1</sup> 計有師資培育審議委員會設置辦法、大學設立師資培育中心辦法、國外學歷認定標準、教師資格檢定辦法、公費助學金及分發服務辦法、社會教育機構或法人辦理教師進修認可辦法、及師資培育法施行細則(參閱附錄二：師資培育法，2002/07/24)。

題，並打破以往師範體系壟斷的情形，讓各級學校能從中聘任教優秀的老師，但不久也產生師資供需失衡現象，立法委員許淵國即表示：「供需失衡問題自 89 年就已浮現，但是教育部不僅不減少開班數，還准許技職學校開班，終釀成今日惡果。」(2003/07/17 民生報/A2 版/新聞前線) 雖然因為師資培育由計畫性需求轉為市場機能調節的機制，師資供過於求的現象是可預期的，但是流浪教師現象的形成，突顯師資不只供過於求，而是嚴重的過剩，引發各界對師資供需失衡的檢討，抨擊師資培育政策的不當。

對流浪教師而言，當合格教師人數激增，就業職場之需求量卻未見相對擴增之時，面對就業的恐慌是其始料未及的，一名王姓代課老師說：「系上很多人當年聯考分數可填公費生，卻寧願當自費生。大家自信滿滿，以為師大畢業，怎可能考不上老師？沒想到現實如此殘酷。」(2002/11/25 聯合報/06 版/生活)，言談間充滿落寞、無奈和不滿。對於師資培育制度開放造成的負面影響，社會各界對教育部如何妥善因應，充滿了期待，呼籲政府正視師資供需失衡問題。

## 二、訂定縮減師資培育數量的相關辦法

2003 年時，流浪教師的議題更廣受注目，相關新聞主要集中在七月前後，內容大致報導教師甄試的錄取率創新低，競爭非常激烈等情形，引發學者專家探討老師就業市場供需飽和、師資供需失衡的問題。立法委員更紛紛在立法院針對師資供過於求、市場競爭激烈、優秀合格老師找不到教職等問題向教育部提出質詢，顯示供需失衡的景況已比以往更加嚴峻，引起大眾的重視。因此，對於立委的質詢與社會的要求，教育部委託教育專業學術團體進行師資供需專案研究，研提有效因應對策，當時處理全國中小學師資供需問題的辦法如下<sup>2</sup>：

### (一) 對師範校院方面

大幅縮減公費生名額，輔導師範校院轉型發展，減少師資培育數量，傳承優質的師資培育典範，培育多元化的人才。

### (二) 對大學師資培育中心方面

1. 有關各校教育學程之名額及班級數之核定依「大學設立師資培育中心辦法」(92 年 8 月 1 日修正公布) 嚴格審核，以求質量並重。所以 91 年僅核定新設 4 個教育學程，92 年更僅核准 2 個幼教學程，已較往年大幅度減少。
2. 根據上列法令規定，對辦理不善或違反相關規定之師資培育大學，得視情節輕重給予限期改善、減班、停止招生或停辦之處分，以期提升師資培育之水準，並據以建立減班、停招或停辦之機制。

<sup>2</sup> 立法院公報第 92 卷第 47 期，頁 277-278。

### （三）對學士後教育學分班方面

依「師資培育機構辦理學士後師資培育課程實施要點」(90年9月11日修正)之規定辦理，並依據政策需求、師資供需、各類科區域功能等考量，自90學年度起，各類教育學分班之核定名額已逐年縮減；92學年度並依師資培育審議委員會之決議，縮減國小及中等學校教師學分班之招生量達10班(450人)以上，未來更將嚴格審核各類教育學分班開班班次及招生名額。

綜觀而言，教育部除了明定刪減學士後學分班的數量外，對於師範校院及大學師資培育中心的師資培育量並未有明確數字的縮減。輔導師範校院轉型發展的計畫仍在研議當中，只是先減少公費生名額；雖已根據新修定的師資培育法修正師資培育中心辦法，嚴格審核教育學程的申請核定，並規定減班、停招或停辦之機制，但具體的評鑑方式及減班、停辦的標準仍未有明確措施。雖然教育部宣稱已根據相關法案縮減師資培育數量，但這種做法仍屬於紙上談兵階段，沒有確實推行，且緩不濟急，未見解決師資供需問題的具體成效，在各界的建議與壓力之下，教育部開始檢討現行的師資培育政策，研擬有效的退場機制或解決方案。

## 三、公布「我國師資培育數量規劃方案」

2004年教育部首次對外提出「少子化」現象的警訊：「今年9月入學小一的新生人數將首度降到28萬4550人，較目前小一學生人數減少3萬5千餘人。由於學生人數大幅減少，國小難免要減班。」(2004/01/16 民生報/A3版/今日話題)明確指出國民教育體系的師資需求量在減少當中，但高額的培育數量，再加上其他社會環境因素，包括縣市政府財政拮据，眾多申請退休的教師無法順利退休，減緩教師成員的新陳代謝；經濟不景氣造成結構性失業，穩定的教師職業因而產生強大的吸引力，擁有教師資格欲投入教職的人數眾多，使得師資供需失衡的現象日益惡化。

師資供需問題已成為師資培育政策急需解決的議題，面對輿論掀起的「流浪教師」論述，學者對教育改革的一陣檢討聲浪，以及立法委員在議會籲請教育部重視這個問題的影響，教育部因而研議解決師資供需問題的辦法，在2004年10月到立法院提出專案報告，並在12月公告「我國師資培育數量規劃方案」，函示師資培育機構未來配合辦理相關師資培育數量訂定的措施。教育部為了調節師資供需，提出建設性的解決方案，其內容分述如下：

### （一）「我國中小學師資供需與流浪教師問題」專案報告

教育部長在10月11日首度到立法院針對師資供需問題，提出「我國中小學師資供需與流浪教師問題」專案報告，內容包括公佈官方統計資料與因應辦法。根據教育部的統計，自1994年公布師資培育法以來，取得合格教師證書而並未任教職

之人員（即流浪教師）累計至 2004 年約為 3 萬人，現有師資培育法已由計畫制轉變為儲備制，但外在環境變化甚大，對於師資供需機制產生許多有待解決的問題，包括社會觀念尚待調整、師資培育量難以推估、師範校院轉型困難、教師甄選有待改善、不適任教師淘汰不易、教師未能順利退休、少子化降低師資需求<sup>3</sup>。

因此，教育部除了加強宣導「不保證就業」觀念，輔導師範校院轉型發展外，更提出調整師資培育數量之具體做法：

規劃師範校院與教育學程的師資培育量 94 學年度減量 10%，三年內至少減少 50% 招生量；學士後教育學分班 94 學年度減量 60%，未來每年核定名額約 1500 名；到 100 學年度師資培育學生數量將減到剩約 9500 人，此將大幅改善供需失衡之情形。（立法院公報第 93 卷第 44 期，頁 89-90）

教育部決議從師範校院、教育學程、學士後學分班三方面緊縮師資培育數量，建立進退場機制，以改善師資供需失調的問題。

## （二）公告「我國師資培育數量規劃方案」

為落實「我國中小學師資供需與流浪教師問題」專案報告所提出的改善師資供需失衡之作法，教育部在 2004 年 12 月 9 日公告「我國師資培育數量規劃方案」，縮減師資培育數量的做法與先前立法院專案報告相同，但明確訂定師資培育中心接受評鑑後，對其往後招生員額的處理辦法，其具體做法略述如下<sup>4</sup>：

1. 師範院校方面：94 學年度師資培育總量減少 10% 以上，規劃三年內至少減少招生數達 50% 以上，並輔導師範校院積極轉型發展或與鄰近大學整併。
2. 大學師資培育中心方面：每班以四十五人為限，其中評鑑為一等者，維持原核定名額；評鑑為二等者，減量 20%，評鑑為三等者，停辦，預計三次評鑑後，減少教育學程師資培育量 50%。
3. 學士後教育學分班方面：94 學年度招生名額核定至多約 1500 名左右，為來逐年核減各階段班別、類科及招生名額。

總而言之，為解決國內師資供需失衡現象，教育部公布具體的政策方案，顯示處理相關問題的決心，並將師資培育政策對焦於質與量的控管，期望在師資培育管道多元化後，仍能維持最佳的師資培育品質。

## 四、公布大學校院師資培育中心的評鑑結果

<sup>3</sup> 立法院公報第 93 卷第 44 期，頁 88-89。

<sup>4</sup> 詳細條文參閱附錄三：我國師資培育數量規劃方案（2004/12/09）。

1994 年師資培育法通過實施後，我國師資培育趨於多元化，各大學紛紛積極開設教育學程，至 93 學年度為止，已有 75 所大學（含師範校院）設置 96 個教育學程<sup>5</sup>，過去教育部每 4 年都會辦理一次教育學程的評鑑，分為特優、優、良、待改進、差五級。在目前 96 個教育學程中，過去成績評鑑為後三等的，數量近三分之二（2005/03/31 聯合報/C8 版/教育·文化），但教育部只是加以輔導，使其改進，未有強烈的處罰措施，或建立退場機制。

然而在目前師資供需不均衡的情況下，縮減師資培育「量」的同時，對「質」方面的控管更加重要，藉由師資培育機構的評鑑，以確保師資培育的優質化與專業化。因此，教育部根據公告的「大學設立師資培育中心辦法」及「我國師資培育數量規劃方案」政策，修正發布「大學校院師資培育中心評鑑作業要點」<sup>6</sup>，將評鑑等第簡化，明定評鑑項目、評鑑成績標準及評分方式等，建立公平、公正、公開的評鑑機制，獎勵、輔導或停辦師資培育教育學程。教育部便在 2005 年擴大辦理「94 年度大學校院師資培育中心評鑑」，先前最近一次評鑑為後三等的 45 校 59 個師資培育中心（中等學校計 36 個、國民小學計 10 個、幼稚園計 12 個、特殊教育計 1 個<sup>7</sup>）皆須接受評鑑。希望能逐步因應教育市場需求的趨勢，控管師資的質與量。

耗時半年餘的「94 年度大學校院師資培育中心評鑑」終於完成，教育部在 2005 年 9 月 30 日公佈結果：19 個獲評「一等」，明年維持原招生名額；35 個獲評「二等」，明年減招 20%；5 個獲評「三等」，明年停招<sup>8</sup>。這項評鑑的目的，就是要保優汰劣、適量培育、有效控管師資培育素質，是教育部歷年來最大規模的師資培育中心評鑑，也是教育部調節師資培育量的具體政策措施。

## 第二節 緊縮制度的限制和局部改變

上節還原出教育部制定「我國師資培育數量規劃方案」的過程後，本節將探討緊縮制度產生的限制與局部的改變。首先分析修正師資培育法產生的自我增強序列，如何限制行動者的選擇，使制度朝「多元、緊縮」的路徑發展；其次說明制度面臨的困境，如何使緊縮制度的局部改變成為可能；最後總結路徑依循對制度發展的影響，及制度得以產生局部改變的因果機制。

### 一、新師資培育法後的自我增強序列

<sup>5</sup> 資料來源：教育部電子報 151 期，2005 年 7 月 15 日，<http://epaper.edu.tw/151/storymain.htm#main02>。

<sup>6</sup> 評鑑作業要點參閱大學校院師資培育中心評鑑網：<http://tece.naer.edu.tw/>。

<sup>7</sup> 資料來源：教育部電子報 151 期，2005 年 7 月 15 日，<http://epaper.edu.tw/151/storymain.htm#main02>。

<sup>8</sup> 資料來源：[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/HIGH-SCHOOL/EDU9202001/edu/news\\_tw.doc](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/HIGH-SCHOOL/EDU9202001/edu/news_tw.doc)。

自 2002 年修正師資培育法後，師資培育制度轉為「緊縮、多元、充裕、市場導向」的運作模式，緊縮可以減緩師資過剩的現象與提高教師素質；多元是受民主的社會風氣、政黨輪替的政治生態、多元文化理念之影響；充裕與市場導向是源自於自由競爭市場機制理念的提倡。緊縮的師資培育制度公布後，產生自我增強序列，使制度的運作形成新的均衡狀態，它之所以一直維持再製機制，牽涉到功能性、權力與正當性三方面的解釋。

首先，就功能機制而言，多元模式能持續充裕教師來源管道，提供多樣化教師；緊縮模式則控管培育的數量與品質，舒緩師資過剩的現象。培育出來的師資，則透過自由市場的競爭機制擇優汰劣，篩選出優良教師，使其運用專業知能從事教學工作，進而提升我國的教育品質。因此，多元緊縮制度所帶來的功能，得以強化既有制度的運作，而持續穩定地發展。

此外，就權力運作而言，政治體系運作有「維持現狀」的迷思概念，新師資培育法公布後，雖然浮現師資培育過剩的討論聲音，但教育部認為師資培育法的政策目標即是充裕師資來源，師資過剩是正常的現象，且新修的法案已明定教育學程的減班、停招或停辦之機制，有緊縮的意涵，現行制度即能提升師資培育的水準。因為制度改變後所形成的新局面會如何，充滿了許多不可預期的因素，可能變得更好，也可能比現狀還糟糕，政府因而傾向於維持既有的權力結構，不破壞既得利益者的權益。況且新師資培育法提高政府管控師資培育的權限，除非政府受到其他因素的影響，才可能展開行動改變制度。因此，在教育部的支持下，緊縮制度的發展呈現均衡狀態。

再就正當性而言，緊縮制度能監督控管培育出來的教師品質，篩選出專業素質優秀的教師；多元模式能擴展教師來源，培育出教學生動、創意無限的師資。制度因而具有「充裕教師來源與增進教師知能」的正當性，民眾與相關行動者皆認為修正後的師資培育制度能兼顧多元與教師素質的考量，改善舊有師資培育制度衍生的問題，並培育出優秀的教師，提高國民教育的品質。

因此，從功能性、權力與正當性三方面來解釋，多元、緊縮的師資培育政策持續自我增強其制度的再製機制，限制行動者的選擇，導引其偏好的取向，使路徑依循原來的軌跡發展。然而，隨著外在環境的變化，使既有制度面臨困境，此次雖然並未形成足以毀滅制度的反應序列，但制度本身因素也在外生因素的帶動下，使緊縮的師資培育制度局部改變成為可能。

## 二、緊縮制度面臨的困境

雖然長期多元開放的培育方式，累積龐大的師資，但師資供過於求是當年制度設計時可預期的，制度本身並未有缺失，卻因為外在環境的急遽變化，使緊縮制度無法迅速

解決問題而陷入困境，產生局部改變成為可能的契機。透過外生動因的影響，包括師資供給量過剩、少子化論述、流浪教師論述、教育部決策權力擴增等，給予行動者行動的機會條件，因此加速縮減師資培育數量的方案產生。

### （一）師資供給量過剩

自 1994 年訂定師資培育法後，開放一般大學培育師資，教育部便從寬審核各校的申請，造成教育學程大量擴充，加上學士後學分班逐年增加招生量，師範院校固定招生數量，使得整體的師資培育數量快速增加，至民國 90 年（2001）達到高峰，較 84 年（1995）大幅擴增二倍以上（如圖 6-1）。雖然至民國 93 年（2004）依師資培育審議委員會決議，學士後學分班核減招生量，但已累積相當多的師資培育數量。

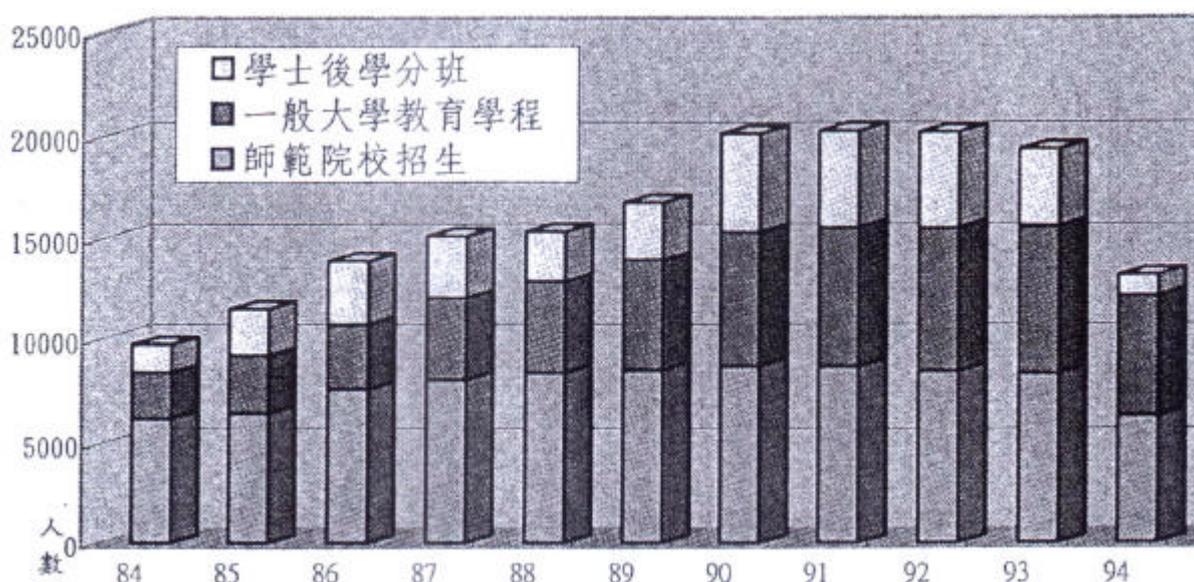


圖 6-1 我國 84-94 學年度師資培育核定招生名額數 資料來源：陳益興，2005：36

然而相對於教育現場的教師需求量，由於三項因素的影響，包括少子化趨勢使學生人數減少，維持一定師生比的條件下，學校甚至必須減班與減師；地方政府財政困難，教師未能順利退休<sup>9</sup>（如表 6-1），教師遞補減緩；以及不適任教師淘汰不易<sup>10</sup>，學校因此無法釋出教師缺額，教師需求量因而降低。

<sup>9</sup> 近幾年地方政府負債金額龐大，往往必須向中央申請補助或舉債，才能支付地方公務員的薪水，因此無多餘的金錢支付退休教師的退休金，使得退休申請的核退率降低。

<sup>10</sup> 雖然教師法規規定多項事由以解聘不適任教師，但評鑑或認定標準模糊，相關證據蒐集不易。例如第十四條第一項第八款：「教學不力或不能勝任工作，有具體事實或違反聘約情節重大者。」但何謂教學不力？未制定明確的評鑑方案。（資料來源：全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw/>）

學年度	申請人數	核退人數	核退率
90	9,241	6,870	74%
91	10,715	7,570	71%
92	10,945	7,320	67%
93	10,350	9,033	87%

表 6-1 我國 90-93 年公立國中小教師申請、核退人數及核退率分析表

資料來源：教育部電子報，2005 年 10 月 27 日，<http://epaper.edu.tw/177/mainstory.html>。

原本師資供過於求是 1994 年多元開放師資培育制度時，所計畫的結果，希望能藉由市場競爭機制，甄選出優良的教師擔任教職，但因為外在環境的變化，導致教師需求量逐年迅速降低，兩相比較之下，師資供給量產生嚴重過剩的情況。從取得合格教師證與獲聘教師與否的人數統計（如表 6-2），來對照師資供給量與教師需求量的關係，可發現未獲聘教職者累積約 3 萬 5000 人，明確顯示出師資供需失衡，這現象促使社會思考這種情況是否造成教育資源的浪費，以及減少師資培育數量的必要性。

發證年度	職業狀況		小計
	在職	儲備	
86	788	211	999
87	1,788	843	2,631
88	5,030	2,190	7,220
89	8,915	2,469	11,384
90	12,930	3,555	16,485
91	10,543	5,390	15,933
92	8,803	8,891	17,694
93	6,552	10,809	17,361
總計	55,349	34,358	89,707

表 6-2 我國 86-93 年取得合格教師證獲聘教師與否的人數

資料來源：中華民國師資培育統計年報 94 年版（教育部，2006：104）

## （二）少子化論述

少子化是先進國家共同的趨勢，我國也不惶多讓，每年新生兒出生率屢屢創新低，影響我國的人口結構。根據內政部戶政司資料顯示，我國人口出生率自民國

79 年開始緩步下降，至民國 87 年急速下降至今，其趨勢尚無回升的跡象<sup>11</sup>。少子化趨勢使學生入學人數銳減，引起各學校的恐慌，紛紛展開招生搶人大作戰，唯恐學校產生減班與減師的危機。

然而少子化對教育現場來說，未必不是件好事，政府正好可以利用學生人數減少的情況，在不減班、不減師的原則內，自然降低每班學生人數，達到精緻教育的目標。但是由於政府財政困難，認為如果順勢降低班級人數，全面實施國小教師編制由每班 1.5 人提高至 2.0 人之方案，全國約需進用 3 萬人，每年統計須經費 240 億元<sup>12</sup>，因此繼續維持原定的師生比，造成學校班級數減少與教師需求量降低。

在政府的政策、媒體的傳播與學校遭遇的危機感染下，少子化被塑造成影響師資供需失衡的重要原因，形成一種社會論述，只要討論師資供需失衡的現象，就會提到少子化的影響，這是教育部的政策所造成的後果。立法委員也運用少子化論述，質疑教育部的師資培育政策，教育部順勢宣稱為了因應少子化的衝擊，及解決教師培育過剩的問題，必須縮減師資培育數量，促使師資培育數量規劃方案的產生，局部改變緊縮制度。

### （三）流浪教師論述

我國師資培育開放多年，培育方式由計畫制改為儲備制，師資供給量不斷成長，但相對於教師需求量的逐年減少，師資產生供過於求的現象。對待業教師而言，在結構性失業的現今社會裡，轉換跑道另謀它職不易，而且相較於其他行業，教師具有工作穩定、待遇好、寒暑假等優渥條件，因而有極高的意願從事教職。每年皆有大量的待業教師參加缺額極少的教師甄試，透過媒體的報導，使社會注意到這一社會類屬，也因此產生流浪教師這一名詞。

流浪教師原本可能不是一個社會問題，因為師資多元培育後，便透過自由市場競爭機制錄取教師，修讀教育學程未必就保障就業，但是社會一般觀念仍有獲取教師資格就應該擔任教職的期望，加上媒體的新聞報導與立委關切，逐漸形成「流浪教師論述」，突顯師資供給過剩的問題，促使教育部欲縮減師資培育數量。

### （四）教育部決策權力擴增

2002 年修正後的師資培育法提高了教育部的決策權，例如師資培育中心的設立條件、師資、招生、停辦等事項皆由中央主管機關訂定，中央並設置師資培育審議委員會<sup>13</sup>，將其自行政命令位階提升至法律位階，加強組織運作功能。可發現政府回收部分師資培育的權限，由地方分權趨於集權化的發展，因此，教育部既能穩

<sup>11</sup> 資料來源：教育部電子報 177 期，2005 年 10 月 27 日，<http://epaper.edu.tw/177/mainstory.html>。

<sup>12</sup> 數據資料來源：教育部電子報 137 期，2005 年 05 月 27 日，<http://epaper.edu.tw/news/940526/940526f.htm>

<sup>13</sup> 師資培育中心的規定參閱附錄二：師資培育法（2002/07/24）第五條第三項，中央組織運作參閱第四條。

定既有的權力結構，維持制度的運作，也能改變制度，當社會質疑師資培育供需失衡時，教育部便運用權力制定出解決的方案。

新師資培育法強化教育部的管控權力，相對地一般大學培育師資的自主性被剝奪。當師資培育過剩的問題引起熱烈討論時，教育部捨棄由市場機制自然淘汰師資培育中心的辦學，轉而憑藉著法源基礎，運用師資培育中心設置的核准權力，制定出縮減師資培育數量的方案，建立師資培育的退場機制。

#### （五）小結：外生動因

簡言之，師資供給量過剩、少子化論述、流浪教師論述、教育部決策權力擴增等外在環境的改變，彙集成促使制度局部改變的外生動因：解決師資供需失衡的驅動力與權力，由外部衝擊緊縮制度的運作。雖然師資培育制度已轉為緊縮的模式，仍無法承擔外在環境的壓力，面臨發展的困境，必須局部改變制度的規範，才能持續運作。

### 三、小結

從上述的討論可發現制度發展深受路徑依循影響，行動者只能在制度的侷限內做選擇，除非有巨大的內外因素作用，才可能翻轉整個制度，否則只能在現有的制度均衡狀態下，作局部的改變，然而此時，制度仍穩定地維持既有結構的運作。下列總結緊縮制度的路徑依循模式對行動者的限制，以及外在環境的變化，如何使制度面臨輕微的震盪，局部改變成為可能。

#### （一）路徑依循模式的影響

多元、緊縮的師資培育制度提供多樣化的教師，控管師資培育的品質，充分展現「充裕教師來源與提升師資培育水準」的功能。更由於多元培育符合世界潮流，緊縮管控減緩師資供需間的失衡，在外在環境的幫助下，制度得以自我增強原有的模式，持續穩固地發展，並且對行動者的選擇產生限制。

此外，緊縮制度賦予教育部處理師資培育事項的管控權，相對地縮減師資培育中心的自主權，在政府的掌管下，師資培育制度的權力結構維持均衡狀態，各行動者難以運用權力的不對稱改變制度。雖然教育部握有翻轉制度的權力，但先前即是在他的主導下，師資培育制度才由多元開放轉為多元緊縮，除非有強烈的壓力衝擊，否則教育部不願改變現狀。因此，緊縮制度受路徑依循的影響，限制行動者的行動與選擇，使其只能在既存制度內，運用環境因素的震盪，促使教育部作局部的改變。

#### （二）制度承受的震盪

由於長久以來推行的開放政策，與教師需求量降低的共同作用，產生師資供給嚴重過剩的情況，現有的緊縮制度也無法立即解決問題，再加上少子化論述與流浪教師論述對師資供需失衡的批判，教育部師資培育管控權的擴張，制度運作遭遇些微的震盪，產生改變的契機。

這些外在環境因素的作用，對行動者產生影響，限制其選擇，行動者只能在緊縮制度的均衡狀態內，選擇縮減師資培育數量的方案，在關鍵時刻造成制度的局部變動。

### 第三節 行動者的選擇

2002 年修正師資培育法後，馬上浮現師資培育量過剩的問題，並且產生少子化論述與探討流浪教師的輿論，各界紛紛呼籲教育部能正視師資供需失衡的問題，提出具體解決的方案。最後在各方行動者，包括待業教師、報章媒體與民眾、師範校院與師資培育中心、學者專家、政黨與立法委員、教育部的行動選擇下，制定了「我國師資培育數量規劃方案」。下列說明行動者在制定政策的過程中，如何受到外在環境變化的影響，選擇縮減師資培育數量，促成制度的局部改變。

#### 一、待業教師

待業教師原只是指少數未取得教職者，即社會所稱的流浪教師，並沒有人關切其就業情形，但當待業教師人數眾多，提著大包小包到各地趕考的情況蔚為奇觀時，儼然形成一股新的社會次團體。立委許淵國表示，自 1995 年到 2003 年，師資培育人數總計約 12 萬 5000 人；但同期新增的在職師資員額卻只有 3 萬餘人；換言之，近 10 年來有 10 萬名教師找不到頭路（2003/07/17 民生報/A2 版/新聞前線）。而根據教育部最新的師資培育統計年報資料，1997 年開始依新制核發教師證書，至 2004 年為止累計約 9 萬張，其中未獲聘教職者約 3 萬 5000 人（見表 6-2）。雙方的數字雖然有些差距<sup>14</sup>，但仍顯示出師資培育過剩的問題，引起社會對師資培育政策的關切。

在師資供需失衡的現況中，待業教師希望政府能提供大量的教師職缺，解決他們無法擔任教職的困境，而非現今這種錄取名額極少，卻競爭非常激烈的教師甄試。雖然他們是屬於弱勢的族群，並未有力量促使政府接受他們的訴求，但龐大的待業教師數量，已經引起媒體的熱烈報導，進而產生流浪教師論述，促使政府與各界審慎思考師資供需失衡的問題。雖然最後縮減師資培育數量的結果，並非他們所期待的處理方式，但也間接促使緊縮制度的局部改變。

<sup>14</sup> 師資培育人數與取得合格教師證書人數有所差距，使估計待業教師的數量不相同。

## 二、報章媒體與民眾

媒體具有強烈的影響力，它能將原本沒沒無聞的新聞，塑造成炙手可熱的話題，創造許多知名人物或社會現象，少子化趨勢便是透過媒體的強力報導，逐漸形成一種社會論述。

流浪教師論述也是如此，從 2002 年報紙首次出現「流浪教師」這一名詞，到 2003 年大幅增加這類新聞，媒體炒熱了師資供需失衡這個議題，例如：

**流浪教師群 全台考透透** 有人報名多所學校，南部也不放過，由於到處應考，他們自稱是流浪教師群。一個暑假應考下來，到處奔波，舟車勞頓不打緊，連車資與報名費要花上一萬元以上。有位實習教師考了八年了，南征北討，屢敗屢戰。（2003/06/27 聯合報/B1 版/北市焦點）

藉由描述流浪教師的想法、特色與應試歷程，突顯出教師甄試的競爭激烈。並且由於傳統的觀念認為，待業教師花費大量的時間精力修完了教育課程，應該可以擔任教職，但現況並非如此，使民眾產生師資培育政策是否造成教育資源浪費的想法，進而討論師資供需失衡的問題，形成流浪教師論述。

因此，媒體基於天職報導少子化與流浪教師的新聞，卻在無形中產生一種社會論述，持續議題的發燒；對民眾而言，媒體的宣傳功能，使得社會大眾注意這些現象，關心師資培育制度產生的問題，也因媒體的報導角度的導引，民眾對政府如何妥善因應充滿期待，形成一股輿論壓力。

## 三、師範校院與師資培育中心

師資培育法修正後，對師範院校的權益大致沒有什麼影響，然而自開放師資培育之後，除了原有的師範生外，還培養大量的師資，使得師範生的就業機會減少，衝擊其畢業後的發展。因此，對於師資過剩的問題，師範校院認為是過去過度開放教育學程所造成的結果。師範大學教育學院院長吳武典就質疑師資培育機構設置浮濫，政府應重新檢討政策的可行性（2003/07/12 聯合報/B8 版/教育）。師範校院對師資多元、供需失調及教師甄試競爭激烈的現象，認為應檢討師資培育機構，建立退場機制，減少師資供給量。他們藉由媒體的訪問，表達對問題的意見，也間接影響了教育部的決策方案。

對師資培育中心而言，不再如以往容易增設教育學程，因為新修的師資培育法規定，教育部負起師資培育品質把關的工作，對於辦學績效不佳的師資培育中心，有權予以停辦。除此之外，各界大都把師資培育過剩的原罪歸諸於師資培育中心，認為他們教學品質低落卻設立浮濫，例如黃健庭委員認為教育部大規模開放大專院校設立教育學程

以來，導致教師的生產速度又快又多，供需嚴重失衡<sup>15</sup>。但師資培育中心卻有不同看法，前政大教育學程中心主任鄭同僚教授則認為：「開放多元師資是中小學校之福，準老師只要充實自我實力，就不必擔心缺額過少問題。」(2003/07/12 聯合報/B8 版/教育)他們主張應持續開放多元師資，由市場決定誰能進入教師職場，提昇教師素質。師資培育中心捍衛自身的利益，支持政府的開放政策，希望能繼續培育師資。在媒體的報導下，也間接地表達他們的看法，去除外界加諸於他們身上的污名化。

#### 四、學者專家

學者專家常會根據共同的意見與想法，組成一個臨時團體，針對教育問題召開記者會，以教育角度抒發看法。他們不是教改團體，發表看法的目的並非提供教育政策萬靈丹，也不是替教育部研擬具體方案，而是喚起社會大眾共同以理性與客觀的態度，思考與反省教育亂象。

在2003年7月，就有百位學者組成重建教育連線，發表「終結教改亂象，追求優質教育」的教改萬言書，檢討十年教改產生的問題。這項活動是由國立台灣大學心理系教授黃光國等學者發起，透過電子信件在校園中流傳，幾天後有上百位學界人士以連署方式表示贊同，原本一群在各領域獨自研究的學者專家們，不約而同形成共識。萬言書列舉13項當前教育難題，其中在「師資培育與流浪教師」方面指出：

由於開班門檻低，僅要相關專任師資三名，及必要圖書儀器若干，即可開辦。民國八十八年到九十年間，在立委民代關說壓力之下，教育部也一再棄守。在缺乏有效管理的情況下，設教育學程成了不少大學「招生」的新賣點。近兩年來，教師甄試的競爭更呈現白熱化，許多考不上正式職的準老師，每學期「逐校」考代課職，苦悶之餘，只有以「流浪教師」自嘲<sup>16</sup>。

他們基於十年教改造成很多困擾與災難，使得教育品質下滑，而要以教育學術觀點談重建教育，師資供需失衡的問題，在百位學者痛批教改亂象下，受到民眾的正視。雖然學者專家們未直接提出具體策略供教育部解決問題，但在他們百位以上學者的大動作連署之下，除了喚醒社會大眾的重視之外，也增加教育部在處理師資供需失衡問題上的壓力。

#### 五、政黨與立法委員

在我國政治取向壁壘分明的政治生態中，執政黨與在野黨時常針對議題進行政治角

<sup>15</sup> 立法院公報第93卷第09期，頁351-352。

<sup>16</sup> 資料來源：<http://www.pnews.com.tw/educhg01.htm>，2003/07/20，檢索日期：2006/11/20。

力，然而當政治力介入的同時，可能對政策制定造成干擾或扭曲，產生負面的影響，教育政策亦是如此。對於師資過剩等教改亂象，兩大政黨互批對方須為教改方案產生的弊病負責：

綠營立委昨天批評國民黨主席連戰，要為其擔任行政院長時的教改決策（包括一綱多本、廣設大學、建構式數學、十萬流浪教師等）引發的亂象負責，要求連戰不要自己「縱火」卻來嫌「滅火」的速度不夠快。藍營立委反駁說，教改是國民黨寫的武功秘笈，民進黨練功練到走火入魔，錯把「西裝料作成一件大內褲」，完全走了樣。（2003/07/22 聯合報/A2 版/焦點）

在野黨抓住某項政策缺失，就批評執政當局施政不當；執政黨則是把過錯歸給舊政府，批評過去的不當決策造成現今的惡果。就師資培育過剩而言，兩政黨先後執政時，未思考環境脈絡變化的趨勢，及對師資培育制度未來發展的影響，便呼應民粹思想，釋放教育利多，大量核准師資培育的名額，等到現今教師需求量急速下降之際，卻出現弊病，產生非預期的後果。無論在野或執政者皆須負起責任，提出建設性的解決辦法，而非互踢皮球，打口水戰。

雖然執政與在野雙方互推責任，但皆認為師資供需失衡的問題必須處理，因為當媒體與社會掀起一股討論某現象或政策措施不當的熱潮時，民意代表便會體察民意，順勢關切相關議題，在立法院向主管機關提出質詢。自出現少子化論述與流浪教師論述後，立法委員便極關切這些議題，並且在院會針對師資供需失衡問題向教育部提出質詢。或者舉辦座談會，邀請學者專家、教育官員及相關人員探討問題，研擬解決方案。更在2004年10月邀請教育部長到立法院會，提出「我國中小學師資供需與流浪教師問題」專案報告，教育部必須研擬具體方案解決師資供需失衡的問題，這是促成縮減師資培育數量政策產生的最關鍵性壓力。

總而言之，政黨會為了自身的利益與政黨形象，批評對立政黨的作為，遇到各界對政策的質疑時就互推責任，不願承擔失敗，但也因為有立法委員的重視與關切，多次督促教育部正視師資培育問題，並提出建議讓教育部參考，促使教育部在立法委員與各界的壓力下提出具體解決方案。

## 六、教育部

師資培育法修正後，教育部認為新制已具有「緊縮」的意義，例如師資培育中心的設立條件、師資、招生、停辦等事項，必須由教育部認定；教育實習改為半年制，其後參加教師資格檢定考試，及格者方獲得合格教師證書。因此，這時對於剛產生的師資供需問題，教育部便以新修的法令說明已制定解決辦法，並持續宣導師資培育制度已改為儲備制，師資供過於求是正常現象。

然而社會各界對教育部處理的辦法仍有許多質疑，認為既有的緊縮制度並不能解決問題，教育部為了回應各界的疑慮，提出消弭師資供需失衡的辦法，包括降低公費生人數、嚴格審核申設教育學程與學士後教育學分班招生量等。此舉除了減少公費生名額、嚴審教育學程的設置、縮減學士後教育學分班有具體數字呈現外，評鑑教育學程的辦法與減班、停招、停辦的標準皆無明確法令規範，教育部仍未提出完整的具體方案，來解決師資供需失衡的問題。

等到流浪教師問題擴大，師資供需嚴重失衡，輿論、學者與朝野立委紛紛籲請教育部重視這個問題，提出因應辦法時，教育部不能再以現有的解決辦法搪塞敷衍，必須提出強而有力的方案，給社會一個交代。因此教育部長特別於 2004 年，到立法院提出「我國中小學師資供需與流浪教師問題」專案報告，與立法委員共同討論、評估與審核政策方案的可行性。教育部評估政府財政及考核現實情境之下，運用新師資培育法賦予的師資培育管控權力，採行縮減師資培育量的方法，以及對師資培育品質嚴格把關，提升我國的師資培育水準，並在其後正式公告「我國師資培育數量規劃方案」，隔年進行師資培育中心評鑑，落實政策目標。

## 第四節 形成縮減師資培育數量的方案

透過分析制度與行動者在制度發展過程中的作用，可發現制度是提供行動者制定政策的範疇，行動者則運用外在環境改變形成的機會條件，展開行動，藉由制度與行動者的交互作用，促使教育部在關鍵時刻提出縮減師資培育數量的政策，緊縮制度因而產生局部的變動。

### 一、制度與行動者的交互作用

新制的師資培育法公布後，制度憑著多樣化師資與品質控管的功能，穩固的權力結構，以及充裕教師來源與提升師資培育水準產生的正當性，產生「緊縮、多元、充裕、市場導向」的自我增強序列，維持既有制度的發展。然而雖有緊縮制度，卻無法擋住外在環境改變的壓力，包括師資培育過剩、少子化論述、流浪教師論述、教育部的師資培育管控權擴增，產生解決問題的驅力與權力之外生動因，促使行動者欲局部改變制度，來處理師資供需失衡的問題。

師資培育法經過修正後，各方行動者皆表達對師資供需失衡的看法，例如待業教師憑藉師資過剩的現況引發媒體的強力報導，喚起社會大眾的重視；媒體促使少子化論述與流浪教師論述形成，成為放大師資供需失衡問題的媒介，並且藉由報導觀點形塑民眾的認知框架，使民眾對政府的處理方式充滿期待；師範校院及師資培育中心則考量自身的利益，提出較有利於己的解決方式；學者專家共同發表宣言，批評政府過度開放教育

學程產生眾多的流浪教師；政黨則對師資過剩的問題推諉責任，互批對方執政不當；以及立法委員在院會屢次針對相關問題向教育部提出質詢，甚至請教育部長至立法院作專案報告。

教育部起初的態度是以新修的師資培育法及相關措施為解決之法，並強調充裕教師來源與不保證就業的儲備制是政策的既定方向；但到了師資供需產生嚴重的失衡的時候，面臨各界的壓力，被迫必須提出解決方案，審慎評估政府財政的情況後，決定縮減師資培育數量。

在各行動者的偏好中，媒體、民眾、學者專家、政黨與立法委員對於師資供需失衡的解決辦法，並未有特定的主張，他們的行動是使社會重視師資培育的問題，給予政府壓力，促使其提出解決辦法。對待業教師而言，希望能增加教師需求量，進入教師職場；但對教育部來說，增加教師需求量會加重教育人事經費的負擔，因而主張縮減師資培育數量，拉近師資供需的差距，改善師資過剩的情況。一方是毫無權力參與決策的待業教師，另一方是制定政策的教育部，縮減師資培育數量的主張因此佔有絕對的優勢，最後教育部運用決策權力，規劃師資培育數量方案，回應社會對師資供需失衡問題的疑慮，使現有的緊縮制度內產生局部改變。

## 二、關鍵時刻：2004 年公布師資培育數量規劃方案

總括來說，由於外生動因的影響，及待業教師艱困處境的渲染，行動者積極關切師資供需失衡的問題，在媒體、民眾與立法委員的積極討論下，對政府形成壓力，因此，教育部在既有的緊縮制度內，尋求更進一步解決師資供需失衡的辦法，最後在 2004 年的關鍵時刻，選擇師資培育數量規劃方案，訂出具體的縮減數字與推行時程，造成緊縮制度均衡狀態內，局部的變動。

## 第七章 結論

本論文以歷史制度論為理論基礎，探索歷史時序中，行動者面對既有制度所形塑的限制與機會，在關鍵時刻選擇特定的政策方案，造成師資培育制度的變遷。藉由分析各階段的制度轉折過程，釐清制度與行動者的交互作用，如何翻轉既存的制度結構，產生制度變革，並重建一個新的制度均衡狀態。因此，本章首先總結先前的研究發現，透過與理論的相互對話，提出研究結果；其次省思本論文的研究限制，針對師資培育制度可再探索之處提出研究建議，以供未來研究的參考與借鏡。

### 第一節 研究發現

回顧我國師資培育制度的發展，從 1979 年制定師範教育法後開始，到 2005 年公布師資培育中心評鑑結果為止，歷經二次重大轉折：一是 1994 年制定師資培育法，制度由一元、封閉轉為開放、多元化；一是 2002 年修正師資培育法，制度從開放改為緊縮模式。之後在 2004 年公告「師資培育數量規劃方案」，提出縮減師資培育數量的具體數字與推行時程，使得轉折後的緊縮師資培育制度，在初形成的新均衡狀態下，產生局部的改變。

下面總結三個階段內，既有制度產生的自我增強序列，制度變遷的動因，以及行動者的選擇，說明研究結果。

#### 一、1994 年師資培育法的制度形成

##### （一）自我增強序列：一元、封閉、管制、公費

師範教育法制定後，憑藉著精神國防的政治功能、威權體制的權力結構、師範體系單純化與專業化的正當性，制度產生一元、封閉、管制、公費的自我增強序列，持續實行既有的師範教育，並且限制行動者的行動。

##### （二）制度變遷的動因：外生動因

雖然制度內部產生公費缺失、未落實實習與檢定制度、師範體系無法供應多元師資等的問題，仍然無法形成破壞制度結構的反應序列。透過政治結構的開放與立法院權力生態的改變，才給予特定行動者改變制度的權力，使一元化制度的發展陷入危機。因此，主要受外生動因的作用，使制度轉為多元開放模式。

##### （三）行動者的選擇

首先師範學生揭露公費制度的不合理，學者專家與教育專業社群則藉由媒體發

表研究報告與批判文章，或舉辦研討會檢討師範教育法的缺失，他們由下往上籲請政府修正師資培育法，間接影響法案修正內容。

民間教改團體與反對黨結盟，運用政治開放獲得的權力，提倡師資培育管道的開放，反對黨更藉由立院改選，重組教育、法制委員會的權力結構，主導法案的審議，迫使教育部展開協商與妥協。教育部則從壓制質疑聲浪轉為接納建議，研擬修正草案，送進立法院審議。

由於一元與多元的爭議，產生不同偏好的兩派，教育部雖然同意開放多元的師資培育管道，但與師範校院、執政黨立委仍強調師範體系的主流地位；非師範體系的學者、教育專業社群、民間教改團體與民進黨則主張多元開放的模式，批判一元化制度的缺失。兩派偏好產生強烈的衝擊，在立法院中展開激烈的爭論，最後民進黨運用權力的不對稱關係，迫使教育部妥協，產生師資培育法，師資培育制度由一元封閉轉為多元開放的模式。

## 二、2002年師資培育法的制度轉折

### （一）自我增強序列：多元、開放、充裕、市場導向

公布師資培育法後，教育部正好推行小班教學政策，教師需求量擴增，制度便憑著三項因果機制的影響，包括拓展教師專業領域與充分供應師資，賦予一般大學設置教育學程的權力，以及符合民主與自由競爭概念，形成自我增強序列。

### （二）制度變遷的動因：內生動因

這個階段未產生促使制度改變的外生動因，卻因實習教師身分地位模糊，服役與實習期間無法銜接，教師資格檢定成效不彰，以及政府財政無法支付實習津貼，維持實習制度的運作，形成制度矛盾的內生動因，驅使反應序列產生，由內外侵蝕多元開放制度的再製機制。因此，主要受內生動因的作用，使制度轉為多元緊縮的模式。

### （三）行動者的選擇

實習教師率先揭露實習規範的缺失，師資培育機構則組成學術團體研討對策，學者專家也研究師資培育法有待改善之處，間接影響法案條文的修正內容。

立法委員則協助實習教師向教育部請願，立法院會審議時駁回教育部提議，其後又另提修正版本。教育部由簡略回應轉為積極修法，與立法委員溝通協商，主導法案內容。

在行動者的偏好中，產生兩派不同的主張，實習教師、師資培育機構、立法委

員認為應解決實習定位的問題，提高實習津貼；教育部計畫將實習教師劃定為學生身分，取消實習津貼；學者專家對雙方的主張則互有支持。其中立法委員與教育部是掌握決策的特定行動者，在立法院審議的攻防中，這兩個不同偏好的行動者互有衝突，藉由溝通與協商，最後通過教育部的主張，促使師資培育法轉為多元緊縮的制度。

### 三、2004年師資培育法轉折後的局部改變

#### （一）自我增強序列：緊縮、多元、充裕、市場導向

修正師資培育法後，憑著提供多樣化教師與控管師資培育品質的功能，符合世界潮流與減緩供需失衡，具有運作的正當性，更在教育部管控師資培育的權力擴增下，維持制度內的權力結構。制度因此產生自我增強序列，持續多元緊縮模式的發展。

#### （二）制度局部改變的動因：外生動因

雖然制度本身產生師資培育供過於求的現象，但這是多元開放制度制定之時所要產生的結果，卻因為外在環境的變化，教師需求量降低，造成師資供給過剩的問題，再加上少子化論述、流浪教師論述、教育部決策權力擴增等因素產生的驅力與權力，形成外生動因，衝擊緊縮制度的運作。然而，外生動因的作用仍無法翻轉整個制度，只能促使制度進行局部的改變。

#### （三）行動者的選擇

待業教師憑藉師資過剩的現況，引發媒體的強力報導；媒體操作出少子化論述與流浪教師論述，影響民眾對政府的期待；兩類師資培育機構考量自身的利益，提出解決方案；學者專家共同發表宣言，批評政府過度開放教育學程產生眾多的流浪教師；政黨互批對方執政不當，推諉責任；立法委員運用社會論述產生的驅力，質詢官員師資供需失衡問題，邀請教育部長至立法院作專案報告。

教育部則以新修師資培育法即具有緊縮意涵、儲備制不保證就業為由，消極處理師資過剩的問題；等到流浪教師問題擴大，教育部承受各界撻伐的壓力，審慎考量政府財政及現實環境後，運用制度賦予的決策權力，提出縮減師資培育數量的政策，訂出縮減數字與推行時程。

在解決師資供需失衡的議題上，有兩派不同的偏好，待業教師主張增加教師需求量，教育部傾向縮減師資培育量，其他行動者則督促政府提出解決方案。由於教育部掌握絕對的決策權力，雙方並未產生偏好衝突，最終教育部主導政策的制定，縮減師資培育量，造成制度的局部改變，但緊縮制度仍然穩定地發展。

## 第二節 研究限制與建議

本論文主要是分析師資培育制度的變遷過程，從歷史制度論的觀點探討制度演變軌跡，為何從一元封閉轉變成多元開放、再變革為多元緊縮的模式，以及多元緊縮制度內的局部變遷。然而回顧本論文的研究過程，仍有不盡完善之處，而且對於研究範圍非常廣泛的師資培育制度，後續的研究尚可針對幾個面向探討，因此本節提出研究的限制與建議。

### 一、研究限制

#### （一）朝野協商過程無法知悉

本論文的文獻資料包括法規條文、立法院公報、教育史料等，藉由分析文件紀錄，探討時間脈絡下，師資培育制度的變遷過程。然而對於檯面下非正式的討論活動與政治角力，由於缺乏紀錄與不對外公開，無法瞭解雙方如何妥協的詳細過程，筆者只能透過立法院公報的紀錄與媒體報導瞭解衝突的焦點與最終結果，並不能獲得爭辯經過的第一手資料，容易造成研究的失真。

#### （二）缺乏行動者的訪談資料

本論文是採歷史文獻分析方式研究師資培育制度的變遷過程，解釋制度與行動者的交互作用，如何影響制度演變路徑，在某特定時間造成制度的重大變革。其中有關行動者的行動過程，主要是透過立法院公報、報章媒體報導與教改刊物的資料，瞭解其在制度的影響下，如何展開行動選擇，導致制度的轉折。然而對於行動者行動選擇的深層意義與心態轉變，仍無法通盤了解，若是再加上深度訪問的資料，或許更能掌握其選擇某政策方案的意涵。

### 二、研究建議

#### （一）分析制度轉折後的模式與實際施行的效果

本論文著重於探討師資培育制度變遷的軌跡，發現轉變後的新制度主要是為了解決問題，例如多元開放的模式是解決公費缺失與因應多元師資需求；緊縮模式是解決實習教師定位問題與落實教師證照考試；師資培育數量規劃方案是解決師資供需嚴重失衡的問題。然而這些新制度模式的設計，是否真能解決實際問題，或只是頭痛醫頭、腳痛醫腳呢？因此，後續的研究可進而分析師資培育制度轉折後的設計，對往後實行師資培育的成效。

## （二）深入探討行動者的心路歷程

本論文只從文獻資料分析制度與行動者的交互作用，導致師資培育制度的轉變，然而對於行動者的行動邏輯與心理層面，礙於研究方法的限制，未能深入。後續的研究可專門探討制度變遷過程中，各類行動者的心路歷程，以深入訪談的方式，瞭解其行動的意涵，以及各行動者間的衝突、結盟與協商過程。



## 參考文獻

### 一、中文書目

- 王文科 (2001), 《教育研究法》, 台北: 五南。
- 王光旭 (2005), 都市計畫審議機制之制度分析: 以臺中市為例, 《行政暨政策學報》, 41: 35-79。
- 王湘瀚 (2006), 《我國師資培育之研究(1994~2005年)》, 國立臺中教育大學社會科教育學系碩士論文, 未出版, 台中。
- 史英 (1990), 師範大學與國民中學, 《人本教育札記》, 7: 20-22。
- 石之瑜 (1997), 新制度主義建構理性中國的成本, 《問題與研究》, 36(11): 1-22。
- 立法院 (2001), 《立法院公報》, 90(38): 3-17。
- 立法院 (2003), 《立法院公報》, 92(47): 277-278。
- 立法院 (2004a), 《立法院公報》, 93(09): 351-352。
- 立法院 (2004b), 《立法院公報》, 93(44): 88-90。
- 立法院秘書處 (1981), 《師範教育法案》, 台北: 立法院秘書處 (法律案專輯第 30 輯)。
- 立法院秘書處 (1994), 《師資培育法案》, 台北: 立法院秘書處 (法律案專輯第 165 輯)。
- 立法院教育及文化委員會 (2003), 《師資培育法案》, 台北: 立法院公報處 (法律案專輯第 332 輯)。
- 伍振鷺、黃士嘉 (2002), 台灣地區師範教育政策之發展 載於中華民國師範教育會主編《師資培育的政策與檢討》, 1-28, 台北: 學富文化。
- 行政院教育改革審議委員會 (1995a), 《第一期諮議報告書》, 台北: 行政院教育改革審議委員會。
- 行政院教育改革審議委員會 (1995b), 《第四期諮議報告書》, 台北: 行政院教育改革審議委員會。
- 行政院教育改革審議委員會 (1996), 《教育改革審議委員會總諮議報告書》, 台北: 行政院教育改革審議委員會。
- 何明修 (2004), 台灣幼兒教育券的政治邏輯: 政策、選票與集體行動 載於林本炫、鄒川雄主編《教育與權力: 一個批判的分析》: 81-112, 嘉義: 南華大學教社所。
- 何偲安 (2006), 《「師資培育法」立法過程之權力與政治行為研究》, 國立臺灣師範大學教育學系碩士論文, 未出版, 台北。
- 吳清山 (2003), 師資培育法—過去、現在與未來, 《教育研究月刊》, 105: 27-43。
- 呂育誠 (2002), 公共組織變革的另類思惟: 歷史制度主義觀點的啟示, 《公共行政學報(政大)》, 7: 137-172。
- 李園會 (2001), 《台灣師範教育史》, 台北: 南天書局有限公司。
- 沈翠蓮 (2004), 《台灣小學師資培育史》, 台北: 五南。

- 林國明 (2003), 到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成,《台灣社會學》, 5: 1-71。
- 邱素青 (2005), 師資培育制度的理論與實際,《台灣教育》, 631: 54-62。
- 柯志明 (2001),《番頭家：清代台灣族群政治與熟番地權》, 台北：中央研究院社會學研究所。
- 紀金山 (2002),《師資培育制度變革的社會學分析》, 嘉義：南華大學教社所。
- 胡家寧 (2006),「兩性工作平等法」立法過程之再檢視：歷史制度主義觀點,《立法院院聞》, 34(7): 63-85。
- 孫煒 (2000), 中國大陸經濟轉型之制度分析：方法論的觀點,《理論與政策》, 54: 29-53。
- 振鐸學會 (1994),《教育公佈欄》, 第 9 期。
- 翁福元 (1996), 90 年代初期台灣師資培育制度改革檢討：社會 - 政治的觀點,《教育政策論壇》, 3 (1): 156-198。
- 張春興 (1991), 我國中小學師資培育制度改革意見之調查研究 載於教育部中等教育司主編《世界各主要國家師資培育制度比較研究》, 267-309, 台北：正中。
- 教育部 (1988a),《教育部公報》, 163: 27-28。
- 教育部 (1988b),《教育部公報》, 164: 30-31。
- 教育部 (1994),《第七次全國教育會議中心議題》, 台北：教育部。
- 教育部 (1998),《教育部公報》, 286: 43-44。
- 教育部 (2006),《中華民國師資培育統計年報 94 年版》, 台北：教育部。
- 符碧真 (2000), 師資培育制度的回顧與展望,《教育研究雜誌》, 70: 24-28。
- 莊玉如 (2005), 師資培育制度變革與制定過程之分析,《教育研究(高師)》, 13: 57-68。
- 陳奎熹 (1998), 我國師資培育制度變革之分析,《教育資料集刊》, 23: 171-195。
- 陳益興 (2005), 人口結構變遷之師資培育政策,《國民教育》, 46(2): 32-46。
- 陳敦源 (2002),《民主與官僚：新制度論的觀點》, 台北：韋伯文化。
- 曾建元 (2001), 歷史制度論探原,《世新大學學報》, 11: 195-206。
- 舒緒緯 (1998),《師資培育法制定過程及其內涵之研究》, 國立高雄師範大學教育研究所博士論文, 高雄。
- 黃宗昊 (2004), 臺灣政商關係的演變：歷史制度論分析,《問題與研究》, 43(4): 35-72。
- 黃炳煌 (1989),《教育與現代化》, 台北：文景書局。
- 解惠婷 (2002),《台灣國小師資培育制度與其課程演變之研究》, 國立臺東師範學院教育研究所碩士論文, 未出版, 台東。
- 劉炳華 (1995), 師資培育制度之研究：以我國師範教育為中心 (下),《立法院院聞》, 23(3): 23-33。
- 劉曉芬 (2006), 歷史制度主義觀點的教育政策分析：以高職轉型綜合高中為例,《教育政策論壇》, 9(2): 01-21。

- 鄭嘉偉 (2006),《我國國小師資培育政策變遷過程之研究》, 佛光人文社會學院公共事務學系碩士論文, 未出版, 宜蘭。
- 薛曉華 (1996),《台灣民間教育改革運動：國家與社會的分析》, 台北：前衛。
- 謝俊義 (2000), 新制度主義的發展與展望,《中國行政》, 68：1-26。
- 顏國梁 (2002), 我國教育政策合法化的過程、影響因素、及其啟示：以師資培育法為例,《新竹師院學報》, 15：1-36。
- 嚴育玲 (1995),《我國師資培育制度變革的社會背景分析》, 台灣師範大學教育研究所碩士論文, 未出版, 台北。

## 二、報章媒體

- 中央通訊社 (2005), 民調顯示五成八民眾認為流浪教師問題嚴重, 05月18日。
- 民生報 (1999), 未來老師將仿律師 須通過資格檢定考, 06月25日, 04版。
- - (2003), 濫開教育學程 立委痛批教部, 07月17日, A2版。
  - - (2004), 9月小一新生 將只剩 28 萬餘人, 01月16日, A3版。
- 聯合報 (1983a), 從師大學生的求學心態看師範教育的隱憂, 04月26日, 02版。
- - (1983b), 中小學校師資培育途徑 專家各有不同見解, 09月11日, 02版。
  - - (1991), 師資培育多元化作法 政院意見教部不贊同, 11月16日, 05版。
  - - (1997), 津貼太少學校難找 實習老師難為, 12月29日, 19版。
  - - (1998a), 應屆畢業實習教師將有津貼了, 02月22日, 19版。
  - - (1998b), 實習教師津貼調高為 8000 元, 05月12日, 06版。
  - - (1999), 師培法修正案 教部審議通過, 12月16日, 06版。
  - - (2001), 師培法修正 教師資格須經檢定考, 05月24日, 06版。
  - - (2002), 流浪教師 2 年甄試 30 次全落榜, 11月25日, 06版。
  - - (2003a), 流浪教師群 全台考透透, 06月27日, B1版。
  - - (2003b), 師資多元 供需失調 素質堪慮, 07月12日, B8版。
  - - (2003c), 教改誰負責 藍綠口水戰, 07月22日, A2版。
  - - (2005), 教育學程評鑑不佳 教部揮刀, 03月31日, C8版。
- 聯合晚報 (1998), 516 大學生抗議 和平收場, 05月16日, 07版。

## 三、網路資料

- 94 年度大學校院師資培育中心評鑑結果 (2005),  
[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/HIGH-SCHOOL/EDU9202001/edu/news\\_t w.doc](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/HIGH-SCHOOL/EDU9202001/edu/news_t w.doc), 2006/11/20。
- 大學校院師資培育中心評鑑資訊網, <http://edu.twaea.org.tw/>, 2006/1/16。
- 立法院議事暨公報管理系統, <http://lci.ly.gov.tw/>。

全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw>。

我國師資培育數量規劃方案，[http://hcka.woby.com.tw/boardpic/b\\_2006925193056.doc](http://hcka.woby.com.tw/boardpic/b_2006925193056.doc)，  
2006/1/16。

重建教育連線（2003），《重建教育宣言 - 師資培育與流浪教師》，  
<http://www.pnews.com.tw/educhg01.htm>，2006/11/20。

師資培育法施行細則（1995），<http://140.111.1.192/high-school/ii1303/rules/charlier-3.htm>，  
2006/11/20。

教育部師資培育審議委員會設置要點（1995），  
<http://140.111.1.192/high-school/ii1302/rules/margret-1.htm>，2006/11/20。

教育部資訊網，<http://www.edu.tw>。

教育部電子報，<http://epaper.edu.tw/>。

聯合知識庫，<http://udndata.com/>。

#### 四、英文書目

Collier, R. & Collier, D. (2002). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame.

Giddens, A. 著，李康、李猛譯（2002），《社會的構成》，台北：左岸文化。

Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary C.R. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalism." *Political Studies*, 44(5): 936-957.

Immergut, E. M. (1998). "The Theoretical Core of the New Institutionalism," *Politics & Society*, 26(1): 5-34.

Krasner, S. D. (1984). "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics*, 16(2): 223-246.

Mahoney, James (2000). "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society*, 29: 507-548.

Mahoney, James (2001). "Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective." *Studies in Comparative International Development*, 36(1): 111-141.

March, J.G. & Olsen, J.P. (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *The American Political Science Review*, 78(3): 734-749.

Pierson, P. (1996). "The Path to European Integration." *Comparative Political Studies*, 29(2): 123-163.

Pierson, P. (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.

Skocpol, Theda (1985). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current

Research.” In P.B Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol(eds), *Bringing the state back in*.

Thelen, Kathleen & Steinmo, Sven (1992). “Historical Institutionalism in Comparative Politics.” pp.1-32 in Steinmo, S., Thelen, K. & Longstreth, F.(eds.) *Structuring Politics*. N.Y.: Cambridge University Press.

Thelen, Kathleen (1999). “Historical Institutionalism in Comparative Politics,” *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.

## 附 錄

### 附錄一：師資培育法(1994/02/07)

中華民國八十三年二月七日

總統（83）華總（一）義字第 六九四號令公布

- 第 一 條 師資培育，以培養健全師資及其他教育專業人員，並研究教育學術為宗旨。
- 第 二 條 本法稱師資者，指高級中等學校、國民中學、國民小學、幼稚園及特殊教育之教師。  
本法稱其他教育專業人員者，指從事教育行政、學校行政、心理輔導及社會教育等工作人員。
- 第 三 條 師資培育包括師資及其他教育專業人員之職前教育、實習及在職進修。
- 第 四 條 師資及其他教育專業人員之培育，由師範校院、設有教育院、系、所或教育學程之大學校院實施之。  
前項各校院之教育學分及課程，應針對中等學校、國民小學、幼稚園及特殊教育師資類科之需要，分別訂定。  
第一項所稱教育學程係指大學校院所規劃經教育部核定之教育專業課程。  
大學校院教育學程應置專任教師，其師資及設立標準，由教育部定之。
- 第 五 條 師範校院學生之入學資格與修業年限依大學法之規定。
- 第 六 條 師範校院及設有教育院、系、所之大學校院得視實際需要招收大學校院畢業生，修業一年，完成教育部規定之教育學分，成績及格者，由學校發給學分證明書。
- 第 七 條 具下列情形之一者，為修畢師資職前教育課程：  
一、師範校院大學部畢業者。  
二、大學校院教育院、系、所畢業且修畢規定教育學分者。  
三、大學校院畢業修滿教育學程者。  
四、大學校院或經教育部認可之國外大學校院畢業，修滿教育部規定之教育學分者。  
前項人員經教師資格初檢合格者，取得實習教師資格。
- 第 八 條 依前條規定取得實習教師資格者，應經教育實習一年，成績及格，並經教師資格複檢合格者，取得合格教師資格。  
教育實習辦法，由教育部定之。
- 第 九 條 教師資格檢定辦法，由教育部定之。
- 第 十 條 師資培育課程包括普通科目、教育專業科目及專門科目；其內容與教學方式，應著重道德品格之陶冶、民主法治之涵泳、專業精神及教學知能之培

養。

- 第十一條 師資培育以自費為主，兼採公費及助學金等方式實施。  
公費生以就讀師資類科不足之學系或畢業後自願至偏遠或特殊地區學校服務學生為原則。  
師資培育自費、公費及助學金實施辦法，由教育部定之。
- 第十二條 師範校院應從事師資與其他教育專業人員之培育及教育學術之研究，並應負責教育實習及教育專業在職進修。
- 第十三條 師資培育及進修機構得設實習輔導單位，辦理學生及實習教師之實習輔導工作；其組織由教育部定之。
- 第十四條 師範校院及設有教育院、系、所之大學校院得設附屬或實驗學校及幼稚園，以供教育實習、實驗及研究。
- 第十五條 師範校院及設有教育院、系、所之大學校院得設立各科教育研究所，著重各科教育學術之研究，並提供教師在職進修。
- 第十六條 師範校院及設有教育院、系、所或教育學程之大學校院得設專責單位，辦理教師在職進修。  
教師進修教育，除由前項校院辦理外，主管教育行政機關得視實際需要，另設機構辦理之。  
教師在職進修辦法，由教育部定之。
- 第十七條 師範校院、設有教育院、系、所或教育學程之大學校院應從事地方教育之輔導。  
地方教育之輔導辦法，由教育部定之。
- 第十八條 本法修正施行前已考入師範校院肄業之師範生，其教師資格之取得與分發，仍適用修正施行前之規定。
- 第十九條 本法施行細則，由教育部定之。
- 第二十條 本法自公布日施行。

資料來源：立法院秘書處（1994），《師資培育法案》，217-219。

## 附錄二：師資培育法(2002/07/24)

中華民國九十一年七月二十四日

總統華總一義字第 九一 一四四六七 號令公布

- 第一條 為培育高級中等以下學校及幼稚園師資，充裕教師來源，並增進其專業知能，特制定本法。
- 第二條 師資培育應著重教學知能及專業精神之培養，並加強民主、法治之涵泳與生活、品德之陶冶。
- 第三條 本法用詞定義如下：  
一、主管機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。  
二、師資培育之大學：指師範校院、設有師資培育相關學系或師資培育中心之大學。  
三、師資職前教育課程：指參加教師資格檢定前，依本法所接受之各項有關課程。
- 第四條 中央主管機關應設師資培育審議委員會，辦理下列事項：  
一、關於師資培育政策之建議及諮詢事項。  
二、關於師資培育計畫及重要發展方案之審議事項。  
三、關於師範校院變更及停辦之審議事項。  
四、關於師資培育相關學系認定之審議事項。  
五、關於大學設立師資培育中心之審議事項。  
六、關於師資培育教育專業課程之審議事項。  
七、關於持國外學歷修畢師資職前教育課程認定標準之審議事項。  
八、關於師資培育評鑑及輔導之審議事項。  
九、其他有關師資培育之審議事項。  
前項委員會之委員應包括中央主管機關代表、師資培育之大學代表、教師代表及社會公正人士；其設置辦法，由中央主管機關定之。
- 第五條 師資培育，由師範校院、設有師資培育相關學系或師資培育中心之大學為之。  
前項師資培育相關學系，由中央主管機關認定之。  
大學設立師資培育中心，應經中央主管機關核准；其設立條件與程序、師資、設施、招生、課程、修業年限及停辦等相關事項之辦法，由中央主管機關定之。
- 第六條 師資培育之大學辦理師資職前教育課程，應按中等學校、國民小學、幼稚園及特殊教育學校（班）師資類科分別規劃，並報請中央主管機關核定後

實施。

為配合教學需要，中等學校、國民小學師資類科得依前項程序合併規劃為中小學校師資類科。

第七條 師資培育包括師資職前教育及教師資格檢定。

師資職前教育課程包括普通課程、專門課程、教育專業課程及教育實習課程。

前項專門課程，由師資培育之大學擬定，並報請中央主管機關核定。

第二項教育專業課程，包括跨師資類科共同課程及各師資類科課程，經師資培育審議委員會審議，中央主管機關核定後實施。

第八條 修習師資職前教育課程者，含其本學系之修業期限以四年為原則，並另加教育實習課程半年。成績優異者，得依大學法之規定提前畢業。但半年之教育實習課程不得減少。

第九條 各大學師資培育相關學系之學生，其入學資格及修業年限，依大學法之規定。

設有師資培育中心之大學，得甄選大學二年級以上及碩、博士班在校生修習師資職前教育課程。

師資培育之大學，得視實際需要報請中央主管機關核定後，招收大學畢業生，修習師資職前教育課程至少一年，並另加教育實習課程半年。

前三項學生修畢規定之師資職前教育課程，成績及格者，由師資培育之大學發給修畢師資職前教育證明書。

第十條 持國外大學以上學歷者，經中央主管機關認定其已修畢第七條第二項之普通課程、專門課程及教育專業課程者，得向師資培育之大學申請參加半年教育實習，成績及格者，由師資培育之大學發給修畢師資職前教育證明書。前項認定標準，由中央主管機關定之。

第十一條 大學畢業依第九條第四項或前條第一項規定取得修畢師資職前教育證明書者，參加教師資格檢定通過後，由中央主管機關發給教師證書。

前項教師資格檢定之資格、報名程序、應檢附之文件資料、應繳納之費用、檢定方式、時間、錄取標準及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

已取得第六條其中一類科合格教師證書，修畢另一類科師資職前教育課程取得證明書者，由中央主管機關發給該類科教師證書，免依第一項規定參加教師資格檢定。

第十二條 中央主管機關辦理教師資格檢定，應設教師資格檢定委員會。必要時，得委託學校或有關機關（構）辦理。

第十三條 師資培育以自費為主，兼採公費及助學金方式實施，公費生畢業後，應至偏遠或特殊地區學校服務。

公費與助學金之數額、公費生之公費受領年限、應訂定契約之內容、應履行及其應遵循事項之義務、違反義務之處理、分發服務之辦法，由中央主管機關定之。

第十四條 取得教師證書欲從事教職者，除公費生應依前條規定分發外，應參加與其所取得資格相符之學校或幼稚園辦理之教師公開甄選。

第十五條 師資培育之大學應有實習就業輔導單位，辦理教育實習、輔導畢業生就業及地方教育輔導工作。

前項地方教育輔導工作，應結合各級主管機關、教師進修機構及學校或幼稚園共同辦理之。

第十六條 高級中等以下學校、幼稚園及特殊教育學校（班）應配合師資培育之大學辦理全時教育實習。主管機關應督導辦理教育實習相關事宜，並給予必要之經費與協助。

第十七條 師資培育之大學得設立與其培育之師資類科相同之附設實驗學校、幼稚園或特殊教育學校（班），以供教育實習、實驗及研究。

第十八條 師資培育之大學，向學生收取費用之項目、用途及數額，不得逾中央主管機關之規定，並應報經中央主管機關核定後實施。

第十九條 主管機關得依下列方式，提供高級中等以下學校及幼稚園教師進修：

- 一、單獨或聯合設立教師進修機構。
  - 二、協調或委託師資培育之大學開設各類型教師進修課程。
  - 三、經中央主管機關認可之社會教育機構或法人開辦各種教師進修課程。
- 前項第二款師資培育之大學得設專責單位，辦理教師在職進修。第一項第三款之認可辦法，由中央主管機關定之。

第二十條 中華民國八十三年二月九日本法修正生效前，依師範教育法考入師範校院肄業之學生，其教師資格之取得與分發，仍適用修正生效前之規定。

本法修正施行前已修畢師資培育課程者，其教師資格之取得，自本法修正施行之日起六年內，得適用本法修正施行前之規定。但符合中華民國九十年六月二十九日修正生效之高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定及教育實習辦法第三十二條、第三十三條規定者，自本法修正施行之日起二年內，得適用原辦法之規定。

本法修正施行前已修習而尚未修畢師資培育課程者，其教師資格之取得，得依第八條及第十一條規定辦理，或自本法修正施行之日起十年內，得適用本法修正施行前之規定。但符合中華民國九十年六月二十九日修正生效之高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定及教育實習辦法第三十二條、第三十三條規定者，自本法修正施行之日起六年內，得適用原辦法之規定。

第二十一條 八十九學年度以前修習大學二年制在職進修專班師資職前教育課程之代

理教師，初檢合格取得實習教師證書者，得依中華民國九十年六月二十九日修正生效之高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定及教育實習辦法第三十二條、第三十三條規定，並得自本法修正施行之日起四年內，適用原辦法之規定。

第二十二條 具有大學畢業學歷，於中華民國九十一年十二月三十一日前取得合格偏遠或特殊地區教師證書，並繼續擔任教職者，由中央主管機關協調師資培育之大學，於本法修正施行後五年內專案辦理師資職前教育課程，提供其進修機會。

前項合格偏遠或特殊地區修畢規定之師資職前教育課程者，其教師資格之取得，得依中華民國九十年六月二十九日修正生效之高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定及教育實習辦法辦理。

第二十三條 本法修正施行前進用之現職高級中等學校護理教師，具有大學畢業學歷且持有中央主管機關發給之護理教師證書，並繼續擔任教職者，由中央主管機關協調師資培育之大學，於本法修正施行後五年內，專案辦理師資職前教育課程，提供其進修機會。

前項護理教師修畢規定之師資職前教育課程，得以任教年資二年折抵教育實習，並得適用本法修正施行前之規定，取得合格教師證書。

第二十四條 本法修正施行前，已從事幼稚園或托兒所工作並繼續任職之人員，由中央主管機關就其擔任教師應具備之資格、應修課程、招生等相關事項之辦法另定之。

第二十五條 本法施行細則，由中央主管機關定之。

第二十六條 本法自公布日施行。

本法修正條文施行日期，由行政院以命令定之。

資料來源：立法院教育及文化委員會（2003），《師資培育法案》，270-275。

### 附錄三：我國師資培育數量規劃方案（2004/12/09）

#### 我國師資培育數量規劃方案

（教育部，九十三年十二月）

##### 一、對師範校院方面：

- （一）九十四學年度各師範校院師資培育量之規劃，以各校九十三學年度核定額度為基礎，調整其師資培育學系大學部師資培育總量應減少百分之十以上，研究生修習教育學分比例調整為百分之四十以下。並就法令基礎下，鼓勵師範校院對修習教育學分之學生，評估採擇優篩選之方式處理，以減緩師資培育人數。
- （二）各師範校院（含已轉型為綜合大學或將改名為教育大學者）應以九十三學年度大學部師資培育招生數為基準規劃三年內（即至九十六學年度）至少減少大學部師資培育招生數達百分之五十以上，研究生修習教育學分比例則維持在百分之四十以下。
- （三）鼓勵原師資培育學系轉辦碩士在職專班或調整為非師資培育之相關系所，該等非師資培育學系學生如欲修習教育學程，則以本部核定一般師資培育大學固定名額方式為之。
- （四）配合政策進行師資減量者，列入通案性與計畫性經費補助依據，無法配合政策之大學校院，另案研處並簽陳部長核示後辦理。
- （五）輔導師範校院積極轉型發展或與鄰近大學整併。

##### 二、對大學師資培育中心方面：

- （一）九十四學年度各大學校院各類科教育學程每班以四十五人為限，增班暫緩。
- （二）鑒於師資品質考量，九十四學年度起受理大學校院申請各階段教育學程，將從嚴審核，並適時對外宣導師資供需情形。
- （三）修正「大學校院教育學程評鑑作業要點」之規定，建立評鑑規準。並依評鑑結果及本部師資培育審議委員會之決議，逐年核定各師資培育大學教育學程之招生名額；其中評鑑為一等者，維持原核定名額；評鑑為二等者，減量百分之二十，評鑑為三等者，停辦。每次評鑑以減少學程數百分之二十為原則，三次評鑑後減少教育學程師資培育量百分之五十；並預計自九十五學年度起適用退場機制。惟學校若擬於九十五學年度（或之前）自動退場，則九十四年度將免予評鑑。

(四) 各校師資培育中心學生畢業後之就業率，亦將作為核定其未來招生名額依據之一。

### 三、對學士後教育學分班方面：

(一) 九十四學年度學士後教育學分班核定招生名額，核定至多約 1,500 名左右，並以師資較可能短缺之班別（如國小英語、中等特教及幼稚園教師教育學分班）為優先核定班別。

(二) 未來核定名額將以九十四學年度為基礎，並配合各校師資培育辦學績效及政策性考量，逐年核減學士後教育學分班各階段班別、類科及招生名額。

### 四、各師資培育大學應加強對師資培育學生之宣導，澄清未來並不保證就業。

五、研議規劃碩士培育師資（同時擁有師資與學位）以及師資培育新興方案，諸如鄉土師資、在職碩士班等。

六、其他相關措施，包括：進行師資培育大學當年度學生畢業後就業率資料之調查，並規劃由專責單位建立長期性師資培育供需推估與資料庫，以及修正相關法規等。

資料來源：[http://hcka.woby.com.tw/boardpic/b\\_2006925193056.doc](http://hcka.woby.com.tw/boardpic/b_2006925193056.doc)