

臺灣教育社會學研究 五卷一期

2005年6月，頁119～157

## 對師資培育政策中市場化論述的 批判反省

謝 卓 君

### 摘 要

本文從政策社會學的觀點出發，首先說明市場化論述的特徵，分析我國師資培育政策文本內含之市場化論述，之後再借重英國的改革經驗和國外學者對其之批判，作為反思我國師資培育改革之能量。研究結果指出，我國的師資培育市場化論述是由「多元開放」、「需求」、「專業」三股政策論述彼此妥協和互動下的產物，而修訂通過的師資培育法即是這些政策論述互動下的共同產物。最後，本文指出運用市場邏輯於師資培育政策時的警惕：(1)容易忽略民主協商的價值。(2)確保教育市場機制健全運作的困難。(3)無法保證多元師資的培育。

關鍵詞：師資培育、市場化論述、政策社會學

- 本文作者：國立中正大學教育學研究所博士班研究生。
- 投稿日期：2004年2月，接受刊登日期：2005年2月。

# *The Critical Reflection on the Market Discourse in Teacher Education Policy*

Chuo-Chun Hsieh

Doctoral Student

Graduate Institute of Education, National Chung Cheng University

## Abstract

This paper discussing the market discourse from the view of policy sociology can be divided into three parts. Firstly, the researcher illustrates the features of the market discourse and reviews the critiques about the education reform affected by the market discourse. After that, the paper synthesizes the recent reform in teacher education policy in Taiwan and reviews market discourse in the official documents. Finally, it shows that the policy discourses – diversity, demand, and specialty – merged into the market discourse. The Teacher Education Policy is the effect of the market discourse and the critical reflections on that are: (1) the democratic deliberation is likely to be ignored; (2) the regular operation of the market mechanism is difficult to be assured; (3) the diversification of teacher quality cannot be guaranteed.

Keywords: teacher education, market discourse, policy sociology

## 壹、前言

### 一、研究動機

人們總是要教師改變，特別在近年全球化競爭的趨勢下。就如同所有經濟危機來臨的時刻，人們開始對於未來一代的教育感到恐慌……（面對這樣的情況）每個人都試圖對教育做些什麼，但很少有人會想從經濟問題的解決著手（Hargreaves, 1994: 5）。

在國家經濟出現危機的時刻，教育通常會發揮社會垃圾桶（wastebasket of society）的角色，成為社會中所有難以解決問題的出口（Hargreaves, 1994）。從1980年代開始，大部分的國家在面臨全球化衝擊時，多會進行一連串的教育改革，期望藉此提升國家競爭力，確保經濟的發展，而有關師資培育結構和課程內容的改革往往也受到這股教改風潮的影響（Young, 1998）。各國在全球經濟競爭之危機意識下，紛紛對於師資職前教育投注相當的心力（Furlong, Barton, Miles, Whiting, & Whitty, 2000: 167-168）。Furlong（2001）曾指出，自Callaghan於1976年10月在Ruskin學院發表演說後的這二十多年，英國中央教育部門特別關注的兩個政策議題（分別是師資供需的滿足，和透過全國性績效責任架構之重建提升師資素質），均與師資培育有關，此足以顯示在1980和1990年代英國政府已將師資職前教育視為相當重要的教育政策改革。

Apple（2001b）曾經描述英國、美國和其他國家的師資培育政策改革，均呈現強調利益導向的市場本位取向，而此種鬆綁（deregulate）的改革原則，通常會搭配中央集權式的策略作為配套。Furlong（2001）在一篇關於英國師資培育改革的文章中亦表示，1980年代英國在新自由主義者的嚴重批

判下逐步展開師資培育政策改革，此一改革發展至1990年代，新保守主義的勢力展開其不可輕忽的影響力。許多國家的師資培育政策不約而同的受到新右派意識型態的包圍，一致的顯露借重市場力量提升師資培育效率和效能的邏輯；市場化的改革策略像是一帖良藥，驅使各國競相試用。

從國際的視野轉回國內，我國在1994年將採行近十五年的師範教育法大幅修正，不但將法令的名稱變更爲師資培育法，更對於法條的內容進行全文修訂<sup>1</sup>。至2002年師資培育法再度進行全盤翻修，條文總數由原先的20條增加爲26條。總結自1994年2月到2002年8月間的條文變化，師資培育法前後共進行了七次的修正，其中更包含兩次全文翻修；而此正象徵著我國師資培育政策於1990年代加入國際這波師資培育政策改革的風潮。有關師資培育政策改革的發動，我國雖明顯落後於英美等國，但改革時程的延遲卻讓我們獲得借鏡他國經驗的優勢。在過去的二十年間，國外累積了相當多關於師資培育政策市場化改革的研究與批判，這些文獻均可作爲反思我國當前師資培育政策的前車之鑑，而此亦爲筆者撰文之動機。

本文之研究目的除分析我國師資培育政策的市場化論述外，更欲進一步借重國外學者對教育政策市場化改革取徑的批判，以反思我國師資培育政策可能產生的問題與限制。

## 二、分析架構

此處將說明本文採取之分析立場和分析範圍，以爲研究分析方法之說明。首先說明政策社會學的研究取向，其次再交代本文資料分析的範圍。

### (一)政策社會學

在1970年代之前，傳統教育政策的研究多是由教育行政、社會行政或社會政策的學者所包辦，他們從政治科學的角度探究巨觀層面的教育政策問題

---

<sup>1</sup> 本文有關師範教育法與師資培育法的條文內容，均取自【立法院法律系統資料庫】。

(Raab, 1994)。隨著社會的現代化與多元化，政策制定的過程往往呈現出非科學和非理性的複雜情況 (Ball, 1990)，使得向來抱持政治科學取向的政策研究逐漸受到質疑。反對傳統政策研究取向者認為，過去的研究大多是描述性的，對於問題的解決並無太大的幫助；除此之外，理論的不足及政治和教育研究間的落差也促使研究政策的教育學者另覓新徑。教育政策社會學 (education policy sociology) 的出現即成為教育政策研究轉向後的一種取徑 (Raab, 1994)。

Ozga (1987: 144) 表示，政策社會學是一種源於社會科學傳統並採用質化研究的一種取向。由於社會科學具有概念性、實徵性和意識型態等多重特性，因此，教育政策社會學如同一種批判性的社會研究，吸收著社會科學的養分以進行教育政策問題的分析工作 (Troyna, 1994)。Ball (1990) 則認為，教育政策並非直接承載支配性意識型態，或是單純反應統治階級的利益；政策制定的過程實為一種異質性的要素結構。故政策分析需關注的焦點，除了在政策隱含之利益、衝突、支配或正義等議題外，有關於政策之妥協和排除的部分也是相當重要的。

Ball (1990) 的《教育中的政治和政策制定》即是一個宣稱以政策社會學探究1980年代英國保守主義教育政策的研究。這個研究從批判和解構的角度關注教育政策的三個面向：(1)政策過程：透過教育政策變化的研究，探得意識型態及其影響的轉變。(2)斷裂的變化：放棄以一種毫無疑問的、規範性的觀點看待教育的變化，改從斷裂和矛盾的角度理解政策和社會再製。(3)論述：以Foucault的權力和知識概念出發，論述的效果將使得教育領域中的規約更有效率。

綜合而言，教育政策社會學具有以下特性：首先，就研究取徑而言，其接受巨觀以外的分析立場，不但承接傳統社會理論對於利益衝突、支配、社會正義和妥協等議題的關注，並試圖從後結構主義有關排除和斷裂的角度研究政策。其次，就研究立場而言，其吸納社會學理論之批判反思精神，有別於傳統政策研究傾向描述或預測的實用取徑。最後，政策社會學的研究目

的，亦在釐清與批判教育政策制定過程和結果間的意識型態、權力結構或論述運作的情況。

有鑑於政策社會學兼具之巨觀與微觀的批判特性，以及其試圖揭露隱含於政策之後意識型態或論述運作的立場，政策社會學的取徑將有助於達成本文欲批判反思我國師資培育政策市場化論述之研究目的。故以下關於師資培育政策中市場化論述之探究，亦將採取此一觀點進行分析。

## (二) 分析的範圍

爲了探究我國師資培育政策的市場化論述，並對其進行批判與反省，本文是以下列三類政策文本爲分析的範圍：(1)師資培育法條文：以1994年2月7日和2002年7月24日修正公布之師資培育法爲主。(2)和師資培育法相關的政策文本：將分析依據師資培育法所制定之相關政策法規，其包含師資培育法施行細則、大學校院教育學程師資及設立標準、師資培育自費、公費及助學金實施辦法等。(3)師資培育法相關的立法院公報：透過政府公報的記錄，將有助於回溯師資培育政策文本產出過程的情境脈絡。

# 貳、市場化論述與教育政策

論述的分析與探究是政策社會學的一個切入方式，但文獻對於論述的定義多有差異。故此處將先對本文所稱之「論述」予以界定，再說明教育政策中市場化論述的特徵，以及文獻對於市場化教育改革的批判，期望藉此能有助於釐清文獻對於市場化教育改革限制之討論，並爲反省之借鏡。

## 一、政策研究中的「論述」

若從Foucault的觀點界定「論述」，乃是由一組有限數量的聲明所組成，這一組聲明屬於相同的論述形構，並可由其定義出一組存在條件(Foucault, 1969: 117)。這種論述的定義雖然未必爲所有的政策學者所採用，但Foucault對於政策研究的影響卻是無庸置疑的。「論述」從Foucault

過渡到政策研究的領域，除了引發學者對於政策內涵的重新理解，將政策視為一種論述外，更啟發以論述分析進行政策研究的可能。

首先，就「政策是一種論述」而言，Ball（1994）指出政策論述對於個體思考與行為的影響，不但可能改變我們思考的可能性，並會限制我們對於改變的反應。換句話說，論述的效果框架著我們對於制定和詮釋法規的可能性和可行性，並在影響的過程中重新分配了我們的「聲音」。Thomas（2002）更補充，政策論述是公共領域中一種能夠影響公共意見的論述，透過公共領域內的論述競爭，政策論述不僅表述了一種認識世界的方式，並且包含了主體（觀）性認識和表示自我的方式。因此，對於政策論述而言，不但足以左右個體的言論和思考方式，並對於「誰可以說」、「在哪裡說」、「何時說」和「以何種權威來說」等方面產生規約效果。另一方面，在這些規約性的框架之下，亦將使得某些群體的聲音具有高於其他群體的力量，能夠影響公共意見、左右政策的走向。

其次，對於論述分析而言，論述是一種談論和理解世界（或世界的某個面向）的特定方式，是人們參與不同社會生活時的表達模式。其與Foucault的差異在於，Foucault的研究興趣傾向於探究論述的形構，而非關注社會互動中語言使用的細節（Alvesson & Sköldberg, 2000）。其次，Foucault往往只對某一個歷史期間界定出一個知識政權，但論述分析卻企圖描繪一種更為複雜的圖像，不但強調對於平常視為理所當然之知識和事物進行批判的檢視，更指出不同的論述間為爭取定義真相的權力所存在的競爭關係（Jorgensen & Phillips, 2002）。Taylor（1997）則十分肯定論述分析對於政策研究的助益，認為論述分析是有相當價值的細微分析，可以用來探究歷史脈絡下的政策問題是如何建構和定義的，或是探問特殊議題成為政策議程的過程，此有助於釐清政策的形塑過程，反應出脈絡對於政策文件的影響。

整體而言，在政策研究中的論述是一種具有建構個體主觀意圖、表達方式、知識和權力體系的效果，政策論述之間為爭取定義真理的權力，存在著相互競爭和妥協的互動關係。至於應用於政策研究的論述分析，則是屬於批

判性的政策分析，其除有助於探究歷史脈絡下政策是如何被讀與被用，更有利於識破官方論述的意識型態，揭露社會中真實的利益衝突。

## 二、教育政策中的市場化論述

在面對政府日益嚴重的財政問題時，市場化往往成爲自由主義者的主要訴求。他們宣稱弱勢政府、理性選擇和自由競爭等市場機制，具有促使資源有效分配、增加選擇自由和政策去政治化等優點，主張透過「市場」提升社會整體的利益。然而在歷史脈絡的影響下，自由主義陣營逐漸出現另一種主張，即是允許政府透過法律等規範措施以確保市場機制的完善。市場化論述的轉變並未至此停歇，因緣際會下的新自由主義轉而與其他論述進行結合，一股揉合市場導向的新自由主義、強調中央威權控制的新保守主義，以及透過技術、管理解決道德、政治問題的新中產階級的新勢力逐漸在英、美等國浮現，並以「新右派」聯盟<sup>2</sup>爲旗幟（Apple, 1996, 2001a, 2001b）。這股融合不同論述所形成的勢力接受「市場」和「政府」並存的可能，透過政府權威的介入，以進一步促使市場化論述能夠發揮更加淋漓盡致的力量。新自由主義在接納新保守主義等其他論述之後，對於許多國家的教育政策造成相當大的影響。

新右派從經濟的角度對於教育政策提出批判，認爲當時的教育在培育具有技能、適應力和變通性的人力方面是相當失敗的（Apple, 1996）。這種論述強調教育對於市場經濟的作用，認爲學校是培育人力資本的場所，而教育是一種有助於資本累積的場域，教育需擔負提升國家競爭力的責任。從1983

<sup>2</sup> 這個握有霸權的新右派是一個融合新自由、新保守、新中產階級和威權民粹的新霸權聯盟，四個主要的成員為：(1)新自由者：指的是致力於經濟和制度現代化，並在政治和經濟占有優勢的統治精英。(2)新保守者：是經濟和文化的保守者，希望回到高標準、紀律以及社會達爾文式的競爭。(3)威權民粹論者：大多是白人工人階級和中產階級，他們不信任政府，重視安全、家庭、傳統的知識和價值。(4)專業與管理的新中產階級：其強調專業、進步，具有責任、效率和管理程序的特有文化資本。新右派以新自由主義和新保守主義為關鍵的意識型態，二者帶領新聯盟進行教育改革。

年美國的《國家在危機中》報告書，表明其對於失敗的公立教育拖累美國全球競爭力的責難，即可從中看出此類市場化論述的影響（McLaren & Farahmandpur, 2001）。另一方面，新右派亦訴求，市場競爭的原則將有助於增加新的選擇機會，改善學校與教師的表現；那隻「看不見的手」（市場）能夠依據個人的努力程度有效且公平的分配資源，而教育亦將因此呈現不受政治介入與官僚影響的中立超然（Apple, 2001a）。此一市場化論述著重於市場經濟對於教育的作用，傾向透過不同的市場策略提升教育的素質，如「透過自由選擇以提升教育品質」<sup>3</sup>或「透過績效責任以提升教育品質」<sup>4</sup>，而1992年英國政府公布的教育政策「五大主題」，訴求品質、多樣性、家長選擇、學校自主和績效責任，亦可謂此市場化論述的效果展現（Whitty, 1998: 95）。

教育政策市場化論述將「教育」和「市場經濟」之間劃上關聯，這些關聯可能著重在教育對於市場經濟的作用（例如，良好的教育將有助於一國的國際競爭力），亦或是強調市場經濟對於教育的作用（例如，透過自由選擇、績效責任等市場策略提升教育品質），教育政策在市場化論述的運作和規約下，「教育」和「市場經濟」互為彼此問題的出口，教育往往被視為是提升國際競爭力、滿足國家經濟需求的不二法門或良藥；另一方面，教育政

---

<sup>3</sup> 在市場中那隻看不見的手的運作下，教育消費者自由理性的選擇行為將會使得學校教育更加有效率和效能（Apple, 2001a: 69）。換句話說，若教育市場能夠存在著多樣的商品類型，教育消費者也能夠在這眾多的教育產品中進行理性、自由的選擇，教育生產者之間將會產生競爭與淘汰，進而促使教育品質的提升（Landman & Ozga, 1995: 23-24）。例如，開放學校入學機會或引進新式的學校類型，均有助於增加教育消費者的選擇空間，在社會達爾文式的汰弱擇強之下提升學校教育的品質。

<sup>4</sup> 這是透過經費或資源分配等的政策配套的措施，迫使教育生產者或消費者必須遵守政府預先設定的特定標準或原則，期望透過原則或標準的達成以提升教育的品質。這種教育政策的市場論述可以從McLaren與Farahmandpur（2001: 356-357）對於新保守主義的描述窺視一二。新保守主義支持強勢的聯邦政府角色，透過國定課程和國定標準等規範將學生或學校的成就表現進行排名，之後利用這些排名結果分配教育管道或教育資源，以達成教育資源的有效運用或教育品質的提升。

策亦傾向從市場邏輯中思索提升或改善教育品質的策略。這兩種的政策邏輯均可視為市場化教育政策的觀點。

### 三、對於市場化教育政策的批判

面對國際間出現的教育政策市場化論述與改革，不少學者對其提出批判，這些批判包括：

#### (一)可能破壞民主協商的思辯

Apple (1996, 2001a) 認為新自由主義者透過改變民主意義的策略，將民主政治簡化成選擇和消費，在「經濟化」、「去政治化」的糖衣包裝下，改變人民對於民主的看法；例如，宣揚保障自由市場中的選擇空間是一種「民主」的表現。事實上，市場化論述中的「民主」並不符合民主的真諦，因為民主的重要內涵應該是指公共的協商，而市場化論述卻會讓人重新劃分公、私領域間的界線，將應該透過公共協商決定的公領域事務劃歸至私領域，進而排除集體思慮的可能，破壞民主的精神。就如同Ball (1994) 曾表示，市場論述讓分配教育資源的權責由政府手中轉移至另一「一隻看不見的手」，造成許多原本屬於公領域的教育問題，輕易的從個體的角度予以思考，如此將使得教育遠離公民社會中的集體責任。整體而言，學者們 (Jonathan, 1997; Reid, 2002) 對於市場化的質疑在於：市場化論述會促使原本屬於公領域的政策決策責任轉移至私領域，使教育政策遠離公共的辯論，破壞民主制度中集體思慮的精神。

在市場化邏輯的運作下，教育問題的根源在於市場中的個體做出錯誤的選擇，或是採取非理性的行為，故理應由其擔負代價。但這樣的邏輯卻也成為政府面對教育改革困境或錯誤時的出口，宣稱教育失敗的元兇並非是政策本身，也非是政策執行的問題，而是那些教育市場的消費者或生產者（如，家長、學校、教師或學生）。對於那些實施市場化教育政策的政府而言，可將教育政策所產生的問題、政治危機或其應負的政策責任，輕易的轉嫁給教育市場中的個體或機構。

## (二)可能擴大社會階級的差異

教育市場化的邏輯假設教育市場中的個體具備相同的理性能力，並有同樣的條件和機會可以進行自由的選擇與公平的競爭。市場會預先設定一套選擇的標準（如能力或文化資本的多寡），並將選擇競爭的結果與資源分配之間賦予關聯。這樣看似中立和公平的市場機制實際上是存在著錯誤的假設：(1)假設每個人的能力相同；(2)假設每個人的選擇機會相同；(3)假設公平競爭必然存在。因為事實上，不同的個體在資質、經濟條件或文化背景等面向必定存在差異；而個人的差異更會進一步影響選擇的機會，愈有權力者（或社經地位愈高者），可選擇的機會愈多，因此每個人選擇的機會並不相同；個人在條件和機會均有差異的情況下，自由的競爭並無法等同於公平的競爭，市場化造成的排他與差異更加強化優勢階級的優勢，而公平競爭是不存在的。

因此，Ball（1994）認為教育市場化所宣稱的「選擇」是受到限制的，市場運作機制忽略實際存在的個體差異，將個體間的差異合法化。Whitty（1998）亦明白表示，市場化的教育政策並無法促成合乎公平正義的教育結果，而是為長期不平等的結構提供合法化的假象。在資源獲取多寡和競爭結果存在高度相關的情況下，原本優勢的階級較易看出教育市場中的遊戲規則，並有足夠的資本在這運作規則下獲得勝利，而原本弱勢的競爭者則在先天不足後天資源又缺乏的情況下，益加惡化原本的處境。社會階級的差異就在這一消一長之間逐漸擴大。

## (三)可能無助於教育的多元化

一些針對英國教育改革的研究顯示，市場導向的改革並未能使教育呈現多樣化的趨勢，反而會增加教育的同質性和階級性（Glatter, Woods, & Bagley, 1997; Gordon & Whitty, 1997）。事實上，市場化對於鼓勵教育多樣化是無能為力的。在市場邏輯的驅使下，教育生產者在決定教育投資時傾向將教育資源集中在可能有高報酬的產品上，並且會避免將資金放在無法回收的部分。例如，當學生的成績與教育資源分配劃上關聯後，學校為了追求市

場競爭的勝利，會將資金投入在可能會有好成績的學生身上，而不願意接受有特殊需求和成績不佳的學生身上；同樣的，學校也不願意將經費花在可能不符成本的教育項目。另一方面，市場存在的自然淘汰機制會迫使不受市場歡迎的生產者離開市場（例如，學校關閉）或改變，故教育生產者有取悅教育消費者的強烈動機；教育生產者為避免遭到市場淘汰，雖會致力於滿足教育消費者的需求，但在特殊規範或客觀條件的限制下，教育消費者的需求並不一定呈現多樣化的取向，教育需求的非多樣化將使得教育產品無法多元化（Ball, 1994）。

#### (四)可能產生控制規約的效果

學者認為（Apple, 2001a; Ball, 1994），新右派這種結合市場和政府管理的教育改革其實是另一種規約的模式。這類規約模式強調市場意識、自我監督能力及個人的績效責任，講究自我管理原則和減少外部控制的必要性。在這種模式下，個人主義和自由競爭的自我管理形式取代了傳統的集體協商和官僚控制，透過一些具有嚴密規約效果的控制機制（例如，經費財政的分配與競爭、績效責任制度、全國測驗），教育和國家之間出現一種微觀的控制技術。換句話說，市場化機制比由上而下的命令式管理更能建立一種細微且整體的控制，呈現出另一種有別於強加式的鑲嵌效果。

## 參、師資培育政策之市場化論述

以下將透過英國師資培育經驗的陳述，描繪師資培育市場化論述的可能面貌。其次，再將鏡頭轉回臺灣，說明臺灣近年師資培育改革中的市場化論述。

### 一、英國的市場化師資培育

在新右派論述的影響下，1980和1990年代的英國師資培育政策出現重大改革（Husbands, 1996; Landman & Ozga, 1995; Lawton, 1992; Pimm &

Selinger, 1995)，正如同前述關於市場化論述的探討，在新右派旗幟的大張旗鼓下，英國師資培育改革明顯呈現出市場化的特性。Furlong等人於1991至1996年間對於英國師資培育模式進行兩階段的實徵研究，這個利用政策社會學分析架構的研究<sup>5</sup>清楚呈現英國1980和1990年代間師資培育改革的過程與脈絡。該研究顯示1980年代初期英國對於師資培育政策的爭論是由新右派聯盟<sup>6</sup>共同主導，此一論述聯盟對於改革的訴求結合了「市場」和「中央政府」的力量，不但關注教師專業主義的本質，更強調教師供需的維持和增加系統的績效責任。

對於新自由主義而言，市場是教師教學方式的最佳「導師」，認為唯有透過市場機制才能訓練出有實務能力的教師。對於新保守主義來說，師資培育的重點應在於教學的內容（what to teach）而非如何教學（how to teach）。故在市場化論述的運作影響下，教師教學的實務能力成為教師專業的內涵，而市場機制才是唯一能有效提升教師素質的途徑。1983年的「教學素質」（teaching quality）白皮書成為市場化論述的明顯效果，英國的師資培育政策逐漸傾向一種學校本位的學徒模式（school-based apprenticeship model）。Furlong等人認為，英國二十多年對師資培育所進行的政策革新方式是將市場力量引進教師專業的領域，相關的改革訴求包括：(1)培育機會市場化：為提升教師素質，政府必須開放師資培育的機會，並將師資訓練置於自由市場的機制下。(2)培育內容市場化：強調教學實務的技巧，認為唯有豐富教學實務經驗者的監督與指導，才能有助於師資生習得未來教學應有的能力（而這些能力是無法透過教學理論的研究而獲得）。因此，師資培育課程要求師資生在接受教師訓練時需花更多的時間在教學現場，而中小學教

<sup>5</sup> 此分析架構被稱為政策迴圈（policy cycle），是借用自Bowe與Ball（1992）對於英國教育改革和學校變化之研究，其由影響脈絡（context of influence）、實踐脈絡（context of practice）和政策文本產出脈絡（context of policy text production）三方面所組成。

<sup>6</sup> 此研究所指的新右派聯盟包含新自由主義、新保守主義、專業主義和來自於中央政府官僚等四種論述。

師參與師資培育的比例（如在師資生的選擇、訓練和評量方面）亦逐漸增加。(3)師資需求市場化：政府必須致力於中小學教師聘用機制的市場化，學校能夠自由聘用任何老師（包括未曾接受過教學理論訓練者），以期使務實的教學經驗能夠取代傳統以高等教育為基礎的師資訓練方式（Furlong, 2001; Furlong et al., 2000）

新右派聯盟除了強調市場論述外，亦包含訴求技術管理的中央官僚論述，強調教師供需的維持和增加系統的績效責任。在這一連串的改革過程中，英國政府主要透過行政組織的設置，以及規定教師基本能力等作法，將政府的力量引進師資培育制度。從1984年的師資培育審議委員會（Council for the Accreditation of Teacher Education, CATE），1989年增設的地方師資培育審議委員會（負責管理所有師資訓練的課程），以至1994年廢止CATE之後另行成立的師資訓練局（Teacher Training Agency, TTA），此類機構負責師資培育相關事務的審查和經費，政府可藉由經費分配的權力進一步影響師資培育課程或其他相關的事務。在這一連串政府介入師資培育的過程中，不但擴大了政府對於師資培育的控制（握有如師資供給、經費、課程認可、訓練品質等大部分事務的權力），更讓TTA成為教師品質的定義者和管理者。另一方面，這些改革降低了高等教育機構對於培育過程的影響，成功的將高等教育機構對於師資培育的權力抽離，轉而由國家中心的績效責任系統所取代（Furlong et al., 2000; Young, 1998）。

從英國師資培育改革的經驗來看，市場化論述將師資培育制度轉向一種強調學校本位的模式；另一方面，也由於新右派同時包含了中央官僚的論述，因而使得政府的力量得以在訴求市場化改革的同時，能不斷的滲入師資培育的過程。換句話說，市場化論述雖然並非影響改革的唯一力量，但其透過與其他論述融合的方式，得以發揮更加強大的影響力。

## 二、我國的市場化師資培育

### (一)政策論述的脈絡

行政院版師範教育法草案第2條的補充說明指出「……我國目前在政策上認為師範教育為國家精神國防教育，故師範院校由政府辦理……」（立法院，1979：7），顯示我國過去的師資培育為配合國家政策而交由公立的師範校院負責。這種由國家主導的公費師資培育制度至1980年代中期開始受到質疑。回溯當時的政策脈絡，在社會經濟方面，「高學歷高失業率」的窘境和教師的工作性質（穩定、假期多、聲望頗高、優厚待遇），使得大學生對於開放師資培育管道的需求逐漸增加。在政治方面，自由化與民主化的理念從政治層面滲透進入教育層面，自由競爭的機制被廣泛運用到各種制度（舒緒緯，1998）。另外，解嚴掀起社會運動的興盛和政治意識型態的競逐，傳統的師範教育因為濃厚的黨國色彩而成為改革的對象（蘇育秀，2003）。種種因素讓1980年代中期的臺灣，醞釀著一波對於師範教育制度的反彈。

1983年臺師大和高師大學生透過請願行動，表達對於公費師範生升學權益限制的不滿。同年由張春興教授進行的師範生任教意願調查結果顯示，師範生的教學意願會隨著年級的增加而遞減。熊瑞梅與紀金山（2002）認為這兩個事件的意義在於：突顯社會對於公費制度的質疑，以及師範教育專業並非是不可取代的（師範生雖然接受過長時間的職前教育，但其教學知能卻未必勝過非師範校院畢業者）。根據行政院教育改革審議委員會（其後以教改會稱之）所委託的專題研究結果指出，師範教育法時代的師資培育存在以下的問題：(1)一元化的計畫性培育模式，使得國家在師資培育過程中成為獨占的生產者。這種透過控制師範教育以達特定政治目的（宣傳政令、掌控校園）之作法，在解嚴後的臺灣更加使人無法認同。(2)由於教師需求量無法精確估算，計畫式的培育策略造成師資供需數量的長期不均。(3)在公費分發制度不佳、長期教師供給數量不足和缺乏競爭的情況下，教師素質有待提升（林文瑛、王震武，1995；陳舜芬、丁志仁、洪儷瑜，1995）。一元化的

師範教育體系成爲師資來源不足、師資流失和素質低落等問題的禍首。

在政策脈絡的變遷影響下，促使1988年第六次全國教育會議做出以下的決議：「修定師範教育法，使普通大學得設教育學系與開設教育學分，使師資培育多元化與較高層次專業師資供應合理化，並使師範生畢業後得暫緩服務，繼續進修與從事有關實務歷練以提高素質」（教育部，1988），內容顯示教育部對於擴大師資培育管道的認同，而政府部門態度的鬆動亦將原本一元化、國家化的師範培育模式帶至轉型的始點。

## （二）政策論述的競逐

在分析我國師資培育政策的市場化論述之前，有必要先說明政策論述間的關係。Ball（1994）從批判和後結構的觀點分析英國的教育政策改革，研究發現課程、市場<sup>7</sup>和管理<sup>8</sup>是三股共同控制「教學」的力量，而這三股影響教育政策的主要力量存在著密切的互動關聯。另外，Apple（2001a）在描繪新右派對於教育政策的影響時亦表示，聯盟的內部其實是由四股力量所構成，這四股力量間存在著矛盾、衝突、增強等互動關係，而妥協後的政策論述往往具有遮蔽其他聲音的力量，對於教育政策具有關鍵的影響。因此，無論從Apple或Ball的觀察均指出，政策論述的內部可能蘊含著不同的聲音或訴求，彼此透過妥協和互動，共同影響教育政策，而教育政策其實是不同的論述妥協下的產物。換句話說，教育政策論述其實是一個內部存在著不同政策訴求的綜合體，其產生的政策論述效果也將是一個綜合政策論述的效果。

臺灣傳統的師範教育在政策脈絡的簇擁下面臨改革的壓力，關於師資培育改革的眾多論述亦在師資培育法的修訂過程中競相提出。市場化論述只是眾多政策論述中的一支，而以下將分點呈現這些和市場化相關的政策論述。

---

<sup>7</sup> 「市場」的控制形式有多樣性（variety）、機制（mechanism）和應變性（responsivity）。

<sup>8</sup> 「管理」的控制形式則有一致性（consensus）、自我規範（self-regulation）和彈性（flexibility）。

## 1. 多元開放

這類政策論述的焦點在於「多元化」、「自由化」和「反師範」，訴求師資培育制度應透過多元、開放和競爭等經濟學原理進行改革。政府應該放鬆對於師範教育的管制，允許非師範校院的學校參與師資培育的工作。

- (1) 「多元化」：中央的行政部門對於師資培育改革的立場是「師資多元化」，亦即是開放非師範校院參與師資培育的工作。此點可以從前教育部長郭為藩面對立委質詢時的答覆看出。

教育部長郭為藩：「……教育部所提的就是走向師資多元化，師範院校是諸多途徑的一種。……師資多元化乃是大勢之所趨。」（立法院，1993a：460）

另外，教改會的專案研究和諮議報告書也同樣建議政府，希望以多元、開放、競爭的精神改革師資培育制度。

建議政府應「秉持多元、開放、競爭的精神，專案檢討師資培育制度，並據以修訂師資培育法、教師法、教育人員任用條例等相關法律」（林文瑛、王震武，1995：82）。

對於師資培育管道的建議：「建立多元而卓越的師資培育管道」，主張政府應支持並推行師資培育多元化制度。（行政院教育改革審議委員會，1995a）

- (2) 「自由化」：除了「多元化」之外，立法委員亦提出師資培育「自由化」的訴求，要求教育部放鬆對於師範教育的控制，轉由各校自行處理相關問題，或是要求更加彈性的制度設計。

盧修一立委：「……此次師範教育法的修訂……雖然標榜師資培育多元化，但結果並未自由化，……『教育部』的字眼出現在半數以上的條文內。由此可看出教育部一條鞭。……教育部只追求師資培養的多元化，未落實自由化……作業要點等由教育部規定並沒有錯，但許多問題或許由各校自行訂定即可，今日一併在此明文規定，即妨礙了各校自由發揮的餘地，甚至變相剝奪了各校自主的空間……教育部的心態很明顯，仍希望對師範學校進行控制……應教育部先放手由各校自行處理。……沒有自由化之多元化為背道而馳。」（立法院，1992：270-273）

洪冬桂立委：「……採公、自費並行制，……讓學制更有彈性……這是符合民主精神和自由化精神。」（立法院，1992：276）

另外，從教改會的研究報告可以看出，「自由化」訴求對象不僅在於制度的規範或設計，也應包含人民的選擇自由上，政府對於人力的規劃會限制人民選擇空間。

臺灣過去以「人力規劃政策」指導教育，不但違反人權，亦不符合經濟學原理，建議應廢止，以恢復人民選擇自由。（林文瑛、王震武，1995：83）

(3)「反師範」：在立法院的修法過程中，「師範」成為某些立法委員關注的名詞。從立委的質詢記錄可以發現，有些立委對「師範教育」抱持著保守、控制等負面觀感，因而認為師範教育應開放給非師範校院參與。

陳定南立委：「……師大已經成為臺灣學術界中一個保守囚的大本營，成為保守、守舊的代名詞，……本席認為在未來師範教育競爭的市場中，必須給師範院校一條生路，必須為其注入新生命，若將名字繼續留著，會害了這些師範院校……經普通大學訓練者和師大訓練的就是不一樣，……在保守環境下所訓練的師資是有違教育自由化與思想開放的目標。」（立法院，1993a：469-70）

廖永來立委：「公費制度由好的方面來看，可調節師資供需，但由壞的方面來看，師資可能因此被限制、控制……本席建議將公費學生儘量減少，僅限於至偏遠地區服務者。避免師資完全由師範學校培養，遭到控制、獨攬，使師資來源多元化……」（立法院，1993c：441）

陳光復立委：「在師資來源多元化後，本席認為師範教育法的名稱應改為師資培育法比較恰當。」（立法院，1993a：453）

顏錦福立委：「……我的理念是希望將師範教育制度徹底剷除！爾後應把所有學生皆視為師資來源……」（立法院，1993a：464）

## 2. 專業

此一政策論述強調的是教學實務技巧的專業，其與熟知教育理論的專業有所區別，例如專業的教學態度或是實際教學所需的能力均包含在內。主張的立委認為，傳統的師範教育對未來教師的實務訓練和教學熱忱等方面的成效是有待改進的。

翁金珠立委：「……本席不認為只有師範教育才能使其達成專業精神……本席對專業的認知與部長對於專業的認知是不同的，他所謂的專業是知識上的專業，而本席所謂的專業是指專職且熱忱的專業……」（立法院，1993b：476）

陳哲男立委：「……過去……實習一年形同虛設。郭部長可否採取新的辦法，令一名優良的資深教師在實習一年時指導實習者，使其在教學時有所改進。」（立法院，1993a：470）

### 3.需求

在師資培育法修法的過程中，「需求」的訴求可以再細分為兩類。其一是指，社會上對於教師的需求。無論是立法委員或是教育部均同意，傳統的師範教育無法滿足社會上對於中小學師資的需求，造成我國中小學的師資長期處在供不應求的狀態，因此希望能夠以增加師資的供給數量作為改革的方向。

林正杰立委：「然而現在供需相差太大。學校所培養的師資不足以因應市場的需求。」（立法院，1993c：428）

教育部長郭為藩：「……這主要是因為過去學校擴充太快，師範院校無法充分滿足師資培育需求所致。」（立法院，1993a：453）

蔡璧煌立委：「目前師資缺乏……求過於供……若能供求平衡最好，我們當然希望有更多的師資可供選擇……」（立法院，1992：266）

另一類「需求」指的是，大學生期望成為教師的需求。傳統師範教育只允許師範校院學生成為教師，但因為中小學的老師具有不錯的社會地位，特別在經濟不景氣時，更加突顯教職的穩定性和優越待遇，使得為數眾多的大學生希望能有成為教師的機會。

教育部長郭為藩：「……目前一般大學學生有意從事教師工作者，為數甚多，我們希望儘速修正師範教育法，以滿足他們的需求。」（立法院，1993a：452）

### （三）政策論述的結合

這三類的政策論述，在師資培育政策改革的過程中，存在著互動、相互妥協、和結合的過程，讓市場化論述成為影響我國師資培育政策的關鍵力量。

#### 1. 「多元開放」和「需求」間的關聯

從教改會的一些專案研究報告中可以看出，其認為傳統師範教育屬於計畫性的師資培育制度，透過人力規劃決定師資培育的數量。但這種缺乏「多元開放」的師資培育管道，卻使得我國的教師數量長期無法符合實際「需求」，產生嚴重的師資供需失調問題。若能開放多元化的師資培育機構，將能有效增加師資的數量，解決師資供不應求的問題。

過去透過師範院校「計畫性的提供師資」的作法，造成師資供需失調相當嚴重。（朱敬一、戴華，1995）

教育決策人員的師範情節始終難解，主管人員腦中似乎完全沒有「市場也可以調整供需之間差距」的概念。（朱敬一、戴華，1995：106-107）

## 2. 「多元開放」和「專業」間的關聯

教育行政部門和林正杰立委認為，傳統一元化的師範教育很難擔負起培育多元師資的重責，故政策改革的方向在透過師資的多元開放以達成師資的多元和品質的提升。

教育部次長趙金祁：「……由於今日學科之分門別類較細密，如以封閉型的師範教育系統處理各式各樣的學科，這絕不是師範系統本身所可承擔的，因此師資培育應考慮多元化，亦即一般大學院校若有餘力應負起共同培育師資的責任……」（立法院，1992：260-261）

教育部次長趙金祁：「……我們所訂師範教育法主要是在提升老師的品質……」（立法院，1992：277）

林正杰立委：「……如果師資早就多元化，就不會找不到好老師……」（立法院，1993a：460-461）

另一方面，教改會的研究報告則認為，傳統由國家管制和獨占的師範教育欠缺競爭，再加上強制性的培育課程與制度，師資培育的品質無法提升。

國家獨占象徵著國家管制，全面管制帶來的扭曲，顯現在師資培育上，即是「政府長期以來將師範教育視為精神國防，師範院校，不但必須是公立，且需單獨設置，使師範院校在大學院校中成為規模小、領域窄並且負責執行國家政策的特殊族群」。顯示師資培育因國家管制而不利師資品質提升，師資培育受到扭曲。（林文瑛、王震武，1995：64-65）

師範畢業生享有教職的保障，使得師範院校長期缺乏外在競爭。（陳舜芬等，1995）

因為公費而「不得不」留任的教師，恐怕也未必是好老師。不想做老師的走、想留的留，才不致於產生反向淘汰。（朱敬一、戴華，1995：118）

師資培育管道應該多元，因為無法確定「修過師院教育心理學分」的人一定比「自修教育心理」的人適合擔任教職，故「修教育課程學分」是否成為必要的階段是值得商榷的。（朱敬一、戴華，1995：120）

政府部門和教改會研究報告的立場雖然有所差異，但因為均肯定「多元開放」的師資培育機構對於教師「專業」素質的正面影響，讓不同立場的論述存在妥協的可能。

### 3. 「需求」和「專業」間的關聯

教改會的研究報告指出，傳統師範教育無法滿足社會的教師「需求」數量，供不應求的情況使得師資的篩選機制有所限制。除此之外，強大的師資需求更使得短期的師資培育課程孕育而生，師資的素質因此更加難以提升。故改革的訴求乃在，透過教師需求的滿足（甚至是供過於求）以提升教師品質。

師範院校無法培育足額的職業與特教類科教師，也無法產生超過需求量的儲備師資，不利師資的篩選與調節。在師資長期缺乏的情況下，再加上師資培育機構有限，大專院校畢業生只能透過短期的教育訓練，以獲得教師資格。（陳舜芬等，1995：73-75）

計畫培育的師資在數量上不能滿足需求，所以師資培育機構又開辦各種短期、夜間的「補充訓練」。（林文瑛、王震武，1995）

#### 4. 「多元開放」、「需求」、「專業」間的關聯

教改會的研究報告書認為，師資培育機構的「多元開放」可以有助於師資「需求」數量的滿足，解決教師供給不足的問題。之後，更可因為師資數量的增加，在供給大於需求的情況下發揮篩選師資的效果，透過競爭的機制改善教師「專業」的品質。立法委員亦進一步訴求，提升教師素質對於提升我國人力素質的重要性。

主張在師資培育過程中，需要有適度的「篩選淘汰」機制，而「供給大於需求」是其中的先決條件。若以「供給等於需求」為師資培育的原則，永遠不可能提升師資水準。況且對於現代民主的社會而言，由政府負責「調整供需」的必要性已經不復存在。（朱敬一、戴華，1995：116-117）

從1979年的師範教育法到1994年的師資培育法，臺灣的師資培育制度呈現以下的發展方向：(1)由齊一走向多元；(2)由計畫改為開放：「改善教育的首要條件在充足的師資。供給大於需求，才有篩選師資、去蕪存菁的可能（p 30）」；(3)經由競爭改善品質：「師範學校畢業生就必須與一般大學培育的準教師共同競爭教職。……可以使得師資培育機構時時接受考驗，因而必須注意品質並保持活力。（p 31）」（陳舜芬等，1995）

曹啟鴻立委：「……加入WTO之後，我們面臨全球化的競爭……因此，人力內涵的提升成為國家首要的任務，這一代師

資的人力與內涵，是學生人力能否提升的決定因素……我們必須要提升教師的人力素質……要使人力多元化，儲備未來的師資……」（立法院，2002a：149-150）

「多元開放」、「需求」、「專業」三者之間存在著數種不同的論述關係，而這些互動的關聯共同交織而成一股更具影響力的政策論述——市場化論述，影響著我國師資培育的政策改革。換句話說，我國的師資培育市場化論述其實是「多元開放」、「需求」、「專業」三股政策論述彼此妥協和互動下的產物，而修訂通過的師資培育法即是這些政策論述互動下的一種共同產物或論述效果。

從上述有關市場化政策論述的競逐和結合的分析可以發現，臺灣1990年代對於傳統師範制度的批判有三點：(1)師資培育為政府所管制：政府將師範教育視為是精神國防，再加上人力資源規劃的重要性，故認為師資培育應配合政府政策，對於師資採取計畫性和中央集權式的培育方式。在這種模式下，師資培育機構對於培育方式、課程等項目的自主性相當低。(2)師資供需數量上的不均：政府將師資培育工作完全交由公立師範校院進行，此種公辦的師資培育除了呈現一元化的風貌外，也因為教師需求數量的預估困難，造成我國長期師資供需不均的窘境。(3)師資素質難以提升：師範教育是公費教育，由國家提供經費培育師資；參與師資培育課程者均得享有公費，畢業後亦保障分發，保障其教職。一元化培育管道、競爭機制的欠缺和教師數量的需求大於供給，使得教師素質的提升顯得困難，師資生的任教意願和能力均有待加強。針對這般的師範教育問題，學者和政府逐漸浮現師資培育多元開放的訴求，主張打破由師範校院獨立培養師資的傳統，讓一般大學校院加入師資培育的工作；希望減少政府對於師資培育的管制，降低公費生的比例，增加師資培育機構的自主性，認為如此將能培育出更多元和多量的師資。除了能解決教師數量不足的問題外，更可透過市場機制的運作提升教師專業素質。

由於政策論述是一種存在著不同政策訴求的綜合體，故其產生之政策論述效果亦將展現出一種綜合的效果。因此，以下將以綜合的觀點呈現市場化論述對於我國師資培育政策的影響效果。

#### (四)政策論述的效果

在市場化政策論述運作下，1994年2月7日公布的師資培育法成爲此一論述的產物。根據教育部（1994）之描述，此法的特色爲：(1)師資培育管道多元化；(2)師資培育以自費爲主，兼採公費與助學金等方式；(3)教師資格檢定採初檢與複檢制度。以下，將透過此法及其相關條文，描繪教育市場化論述所產生的論述效果，並分別從師資培育目標、培育機構、對象和課程等四方面說明。

首先，從展現在政策目標的效果來說，2000年之前的師資培育政策是以「培養健全師資及其他教育專業人員」和「研究教育學術」爲政策宗旨，到了20020724版師資培育法<sup>9</sup>則改以「充裕教師來源」和「增進其專業知能」以爲新的政策目的。這項條文的改變突顯出其對於教師專業的重視，強調教師的專業素質，明定以增進教師專業知能爲師資培育的政策目標。並且於法條中增加了關於教師數量方面之考量，將充裕教師來源列爲政策的第二個目標。

其次，從師資培育機構來說，過去的師資培育工作是由政府設立之師範大學、學院與專科學校負責實施，到了1994年則增加公、私立大學校院之教育學程中心，共同進行中小學師資的培育（19940207版師資培育法第4條）。各師資培育機構得考量其各自的特色與需求，自由選擇設置中等或國小等教育學程（19950626版大學校院教育學程師資及設立標準第4條）。由此可見，修法後的制度開放一般大學校院參與師資培育工作的機會，師資培育機構亦得自由選擇是否加入師資培育市場。

---

<sup>9</sup> 20020724版師資培育法表示2002年7月24日公布的師資培育法。以下，均以法條公布的時間作為該法條的代碼，以爲辨識。

第三，從參與師資培育的對象來說，師資培育法一方面讓設有教育學程之大學校院二年級以上學生，以及碩、博士生或國內外大學校院畢業生，均可參加師資培育課程（19940207版師資培育法第6條；19950626大學校院教育學程師資及設立標準第13條）；另一方面，將師資培育改以自費為主（19940207版師資培育法第11條），大量減少公費生的數量。這些政策文本的變化顯示，政府解除原本由師範校院學生獨享的優惠（公費制度），藉由重新建構一個開放的師資培育市場，使所有打算參與師資培育的教育消費者均得自由的接受師資培育課程。

最後，從師資培育課程來看，師資培育法規定師資生必須經過教育一年的教育實習，且成績及格始能取得教師資格。其中實習的成績是由師資培育機構和教育實習機構共同評定（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24條）；這項規定顯示中小學參與師資培育與評量工作的變化，而這樣的改變正巧符應了市場化論述下學校本位的師資培育取向。另外，教改諮議報告書也建議，無論是教育學程之規劃設計、實習教師之名額和甄選，應由各師資培育機構自訂，且專業教育課程應改變過去「重理論輕實務」缺點（行政院教育改革審議委員會，1995b）。學校本位模式強調的教學專業是一種教學實務的技巧，亦即是透過市場自由選擇的機制以決定師資培育過程中的重要知識與能力，主張在具有教學實務經驗者的指導下，將更能協助師資生獲取未來教學所應具備的能力。

## 肆、對市場化師資培育改革的反思

臺灣的師資培育市場可以區分為兩個教育市場：(1)師資訓練市場：在這個市場中，師資培育機構是生產者，其提供培育課程作為這個市場的交易商品。師資生為消費者，為市場中的買方。在教育市場化的論述運作下，政府開放機會給非師範校院的大學參與此一市場的生產（其他學校得設師資培育中心，提供師資培育課程），而學校設有師資培育中心的學生得獲得消費

此一產品的機會（非師範校院學生可在通過一定的篩選後，取得參加教育課程的機會）。(2)教師就業市場：具有教師資格者為賣方，其提供的教學行為為此市場交易中的商品。中小學校為市場中的買方，學校支付給教師的薪水即是商品的價格。在教育市場化的論述運作下，就業市場的買方得自由的挑選產品（各校自行甄選教師，不再採用分發的方式），而賣方必須確保商品品質以吸引買家購買（具有教師資格者必須通過資格考試和學校的甄試，以保證其優異的教學能力）。

訴求師資培育市場化的改革者認為，市場機制可以(1)透過多元的培育管道提供多元化的師資；(2)藉由培育管道的開放，解決教師數量不足的問題；(3)透過教師數量的供過於求，藉由競爭促使教師素質提升。但若仔細考量上述師資培育市場化論述的政策邏輯，不難發現存在其中的瑕疵。這種線性的思維模式，忽略教育政策過程的偶發性，理所當然的將訓練市場和就業市場之間，生產者和消費者之間劃下絕對必然的因果關聯，而這樣脆弱的因果關係隨時可能因為任何因緣際會下的事件而遭到打破。以下，將從幾個角度說明市場邏輯運用在教育政策領域的侷限。

## 一、忽略民主協商和集體思慮的價值

1990年代初期我國在教育市場化論述的運作下開放師資培育管道，將師資供給量與需求量的平衡問題交由市場機制來解決。師資供需的議題從公領域移至私領域，維持師資供需平衡的責任亦自政府的肩上卸下，但這議題領域的轉移也將許多成本（如，開放師資培育機構的設置成本；接受師資培育課程的學費成本；提著皮箱到處參加教師甄試的交通、住宿、考試成本）和責任（如，師資培育機構被迫關閉；獲得教師證書卻苦尋不著教職）一併轉嫁給教育市場的個體和機構。正如同前文在「可能破壞民主協商的思辯」的討論，教育市場化論述重新劃分師資培育政策的決策責任，將關乎教師專業和教學品質的政策議題從公領域轉移到私領域，民主協商與集體思慮對於師資培育而言似乎是多餘的，教育市場中生產者和消費者的失敗將被視為個人

的問題。這種以自由、選擇為象徵的去政治化策略，易使政府和社會忽略結構和政治因素對於師資培育政策的影響。

教育市場化論述對於我國的政策論述效果之一，在於政府放開原本採行的「計畫性培育」模式，將師資供需交由市場機制自由運作，如此政府不應也無須精確的估計師資的供給量和需求量，相關問題均交由「那隻看不見的手」處理，訴求的市場力量會讓師資供需不均的問題自動獲得解決。師資供需的平衡對於政府而言向來是個難題，其原因不外乎是人力規劃容易受到社會、經濟、政治、文化等因素的變動而出現差錯；無論政府如何精心規劃，都可能因為一些偶發的事件而造成供過於求或供不應求的窘境。根據教育部（2004）的統計，自1994年實施師資培育法至2004年為止，因師資培育管道大量快速開放所產生的流浪教師<sup>10</sup>約達30,000人。從小班小校政策造成的教師荒，到學齡人口下降和欠缺教師退休經費所產生的教師需求量下降，流浪教師的出現並非僅是師資培育的問題，但是大量流浪教師所造成的輿論壓力，卻讓政府決定透過減少各師資培育機構的培育數量（規劃在三年內減少50%的師資培育量），來改善日益嚴重的流浪教師問題。原本訴求透過「供給大於需求」所產生的師資「篩選淘汰」機制（朱敬一、戴華，1995：106-107），在政治和社會壓力的運作下被迫暫停，在未見到「市場也可以調整供需差距」的效果之前，政府又再度介入師資培育的市場。

從「開放」到「控制」，教育政策的左右擺盪無異是另一種權力運作的效果。教育市場化論述下的教育政策，會讓人忽略結構和政治因素可能對於政策的影響。若不加批判的逕以教育市場化邏輯制訂和執行教育政策，可能將罔顧民主協商和集體思慮的價值，並在不同的政策論述運作中載浮載沈。

## 二、教育市場機制健全運作的困難

教育市場化最常為人批評之處，在於競爭制度對於再製差異，甚至擴大

---

<sup>10</sup> 此處之流浪教師乃指已取得合格教師證書但未任教職者。

社會階級差異的可能。以下，藉由對師資培育就業市場的分析，釐清「透過就業市場的競爭機制以提升教師教學素質」此一市場邏輯運用教育政策的困境。

教育市場化的要點在透過消費者選擇和生產者競爭以達效率的最大化（Reid, 2002）。這個主張的前提是個人均具理性選擇的能力，能夠正確地判斷結果的利弊得失，並從中挑選最佳的選擇；競爭機制將會把競爭力弱的生產者和選擇能力差的消費者淘汰出局。這樣的邏輯運用在師資培育的就業市場，當然可能將弱勢的消費者和生產者逐步的推出競爭市場，但其中卻可能存在著「劣幣驅逐良幣」的危機。因為在教育市場化論述之下，容易高估弱勢者的選擇能力；對於一些經濟、社會或文化資本不足以和他人公平競爭的弱勢師資生和中小學校而言，其可以選擇的空間是受到限制的。強勢的生產者（如參加教師甄試者的父母親是該縣市中小學的校長）和強勢消費者（如參加教師甄試的學校是位於都會的明星學區），可能因其先天絕佳的條件而在教師就業的市場中占盡優勢，甚至損害弱勢者的利益。此處並非欲指強勢的生產者和消費者是「劣幣」，關鍵應在於，政府是否放任市場論述流竄，卻未盡力確保市場機制的公平運作，並讓一些弱勢的「良幣」也能享有立足點平等的競爭機會。當市場機制無法正常運作時，實際的情況可能會是，擁有愈多資本者，選擇性愈多；反之則受限的情況愈多。機制不健全的市場對於社會正義價值的侵蝕是很難讓人忽略的，而市場邏輯運用教育政策的困境之一，即是難以維持教育市場機制的健全。

面對這樣的困難，有人訴求教育市場無法符合市場機制的要件，或充其量僅具有準市場的性質（Gewirtz, Ball, & Bowe, 1995）。新右派市場論述則是肯定政府對於市場管理的必要，認為政府重要的職責在維持市場機制的正常運作<sup>11</sup>；但機構的設置亦絕非是確保市場機制正常運作的關鍵。以我國的

---

<sup>11</sup> 如同英國師資培育改革的經驗（曾藉由設置行政組織和標準來提升教師教學之素質），我國亦在1994年的師資培育法改革中設置師資培育審議委員會，負責師資培育的相關事項（840222師資培育法施行細則第14條；

情況為例，原先規劃一年的教育實習制度，卻因為政府財政困難，無法負擔因開放師資培育所衍生而來的龐大實習經費，而將實習時間縮短為半年<sup>12</sup>，即是因為經費問題而影響政策執行可能性的案例。因此，政治力的介入，權面下權力的競逐，政府對於「控制」和「管理」之間分寸的拿捏等因素，往往才是牽動教育市場機制是否能夠順利運作的關鍵。欲隔絕政治權力於教育政策之外，考驗著政策制訂和執行者的智慧，其困難不言可喻。

### 三、無法保證多元師資的培育

師資培育市場化改革的另一項訴求是：透過開放多元的師資培育管道，促使擁有教師資格者具有多元化的教學能力。此一邏輯的錯誤在於將「開放」和「多元」之間、師資訓練市場和就業市場之間的因果關係視為理所當然。從師資培育的課程來看，師資培育機構雖然可以自由地選擇師資培育的類科，但這些訓練市場中的生產者並非是以師資多元化為唯一的考量，對於他們而言，自身利益的最大化，或許才是行動的前提。因此，師資培育機構未必願意開設需要支付高成本的類科或課程（例如，培養藝術類別的師資需要較多的經費投資在昂貴的硬體設備）。生產者自利的行為讓師資培育的多元充滿變數，師資培育課程和類科也難以透過市場機制而有適當的分配。換句話說，開放師資培育的機構並不能保證師資培育課程的多元。

1970年代英國的師資培育被視為是多元化的（Furlong, 2001: 123），其多樣性展現在理論和實務間的不同比重，學科原理的多樣整合，師資生花費在中小學的不同時間比例，或是師資培育大學和中小學教師的不同互動關係等面向。我國師資培育法修改過去師範校院單獨培育師資的規定，將一般大

---

840511教育部師資培育審議委員會設置要點第1條；910724師資培育法第4條），之後更增加辦理課程、評鑑、輔導、發展等重要業務事項（910724師資培育法第4條）。

<sup>12</sup> 曹啟鴻立委：「……過去的教育實習長達一年，現在我們考慮到財政上的困難，希望縮短實習時間為一個學期或半年……」（立法院，2002b：3）。

學納入師資培育機構，亦不強迫師範校院學生參與師資培育課程，新的師資培育制度試圖拉平傳統師範教育和一般大學教育在師資培育過程中的差異。這樣的改革方向正如同前教育部長郭為藩先生所說：「……師範院校如果全數改為普通大學，學生只有一種選擇……」（立法院，1993a：464）。當師範教育和一般大學教育不存在任何差異時，傳統師範精神無所傳承，所有的師資培育工作將由彼此相類似的一般大學所擔負。可見，即便開放師資培育機構，亦無法確保參與教師甄試者的多元。

## 伍、結論和啟示

面對國際激烈的競爭，我國在1990年代開始仿效其他國家，端起市場化的教育改革藥帖，對於師資培育的制度進行大刀闊斧的修訂。本文從政策社會學的角度分析我國師資培育政策的市場化論述，整理國外學者對於教育政策市場化改革的批判，以試圖吸收反思我國現況的能量。

自1994年師資培育法通過以來，我國的師資培育政策出現重大轉變。根據研究分析指出，「多元開放」、「需求」、「專業」這三股政策論述的妥協和互動，共同形構出臺灣的教育市場化論述。此一政策論述訴求透過市場機制，對傳統師範教育的困境燃起三盞明燈：首先，透過「多元開放」的師資培育管道，促使教師具有多元化的教學能力，提升教師「專業」的素質。其次，透過開放一般大學提供師資培育課程的方式，解決教師「需求」量不足的問題。第三，透過教師供給量大於「需求」量所產生的競爭機制，進一步提升教師的「專業」素質。而這樣的教育市場化論述對於臺灣師資培育政策改革的影響效果，可以從以下的師資培育政策變化中看出：(1)就政策目標而言，新的政策強調教師專業和教師需求數量的滿足。(2)對於培育機構和對象而言，多元開放的師資培育管道讓非師範校院亦有機會參與師資培育的工作，而一般設有師資培育中心的大學校院學生亦得有機會參加培育課程。此外，政府亦減少公費生的數量，鬆開公費制度的管制和優惠，期望藉

由這些改革建構一個公平開放的師資培育市場。(3)在培育課程方面，一改過去「重理論輕實務」的情況，轉而重視教學實務的能力。

面對教育市場化論述的影響，本文對於運用市場邏輯於師資培育政策改革，提出三點警惕：(1)忽略民主協商和集體思慮的價值：教育市場化論述下的師資培育政策，容易讓人忽略結構和政治因素可能對於政策的影響。若不加批判的逕以教育市場化邏輯來制訂和執行政策，將可能罔顧民主協商和集體思慮的價值，使教育改革在不同政策論述的運作中載浮載沈。(2)教育市場機制健全運作的困難：由於不健全的教育市場機制可能會對社會正義的價值造成嚴重的危害，因此確保市場機制的健全運作是實施市場化師資培育政策的前提。但這個前提卻容易因為政治權力等因素的干擾而顯得難以實現。(3)無法保證多元師資的培育：師資培育機構的多元開放並不能保證師資培育課程的多元，而開放師資培育機構，亦無法確保參與教師甄試者的多元。

上述警惕的背後尚有可供反思之處：教育市場化論述的邏輯將訓練市場和就業市場之間，生產者和消費者之間，競爭和素質之間劃下絕對必然的因果關係。例如，透過師資訓練市場中產品的多樣化（多元的師資培育管道），促使教師就業市場中生產者的多元化（擁有教師資格者具有多元化的教學能力）。又如，透過訓練市場的開放生產（讓更多的大學師資培育中心提供師資培育課程），增加就業市場中生產者的數量（增加具有教師資格且願意參加教師甄試者，以解決教師數量不足的問題）。或是，當就業市場中的生產部分供過於求後（參加教師甄試者的數量超過中小學實際需要的數量），則可進一步透過競爭機制，提升產品的素質（供過於求有助於挑選出優秀的教師）。事實上，這些傾向理性和線性的思維模式簡化了教育政策制訂和執行之間的關係，忽略其中可能存在的變異和斷裂。

從政策社會學的分析立場分析師資培育政策，需體認教育政策是特定歷史脈絡下因緣際會的結果，亦是一個複雜的政策論述綜合體。面對全球化競爭激烈之時，若僅從市場經濟的角度思考師資培育政策改革的可能途徑或策

略，除了可能造成師資培育的一元化之外，更可能會對於民主協商的思辯精神及社會正義的價值造成傷害。這帖教育市場化的政策改革藥引究竟是優是劣，或許無法立即判別，但若欲透過此藥以爲解決師資培育政策問題的途徑，尙需三思而後行。

## 參考文獻

### (一)中文部分

立法院，1979，立法院公報，第68卷，第84期，委員會記錄。臺北：作者。

立法院，1992，立法院公報，第81卷，第37期，委員會記錄。臺北：作者。

立法院，1993a，立法院公報，第82卷，第15期，委員會記錄。臺北：作者。

立法院，1993b，立法院公報，第82卷，第18期，委員會記錄。臺北：作者。

立法院，1993c，立法院公報，第82卷，第61期，委員會記錄。臺北：作者。

立法院，2002a，立法院公報，第91卷，第37期，委員會記錄。臺北：作者。

立法院，2002b，立法院公報，第91卷，第48期，委員會記錄。臺北：作者。

朱敬一、戴華，1995，國家在教育中的角色。臺北：教育改革審議委員會。

行政院教育改革審議委員會，1995a，行政院教育改革審議委員會第一期諮議報告書。臺北：作者。

行政院教育改革審議委員會，1995b，行政院教育改革審議委員會第二期總諮議報告書。臺北：作者。

林文瑛、王震武，1995，臺灣教育的管制、規範或扭曲——「鬆綁原則」。臺北：教育改革審議委員會。

教育部，1988，第六次全國教育會議實錄。臺北：作者。

教育部，1994，第七次全國教育會議第一階段會議分區座談會結論暨建議彙編。臺北：作者。

教育部，2004，「我國中小學師資供需與『流浪教師』之問題」專案報告。

立法院第五屆第六會期教育委員會（2004年10月11日），未出版。

陳舜芬、丁志仁、洪儷瑜，1995，師資培育與教師進修制度的檢討。臺北：教育改革審議委員會。

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學系博士論文，未出版。

熊瑞梅、紀金山，2002，「師資培育法」形成的政策範疇影響力機制，*臺灣社會學*，4，199-246。

蘇育秀，2003，師範教育與教師專業發展：專訪臺灣師範大學名譽教授張春興，*教育研究月刊*，105，12-14。

## (二)英文部分

Alvesson, M. & Skoldberg, K. 2000. *Reflexive Methodology: New Vistas for Qualitative Research*. London: Sage.

Apple, M. W. 1996. *Cultural Politics and Education*. NY: Teachers College Press.

Apple, M. W. 2001a. *Educating the "Right" Way: Markets, Standards, God, and Inequality*. NY: Routledge Falmer.

Apple, M. W. 2001b. "Market, Standards, Teaching, and Teacher Education." *Journal of Teacher Education* 52(3): 182-196.

Ball, S. J. 1990. *Politics and Policy Making in Education: Explorations in Policy Sociology*. London and NY: Routledge.

Ball, S. J. 1994. *Education Reform: A Critical and Post-structural Approach*. Buckingham: Open University Press.

Bowe, R. & Ball, S. J. 1992. *Reforming Education and Changing Schools: Case Studies in Policy Sociology*. London and NY: Routledge.

Foucault, M. 1969. *The Archaeology of Knowledge*. London: Routledge.

Furlong, J. 2001. "Re-Forming Teacher Education, Re-forming Teachers:

- Accountability, Professionalism and Competence.” Pp. 118-135 in *Education, Reform and the State: Twenty-five Years of Politics, Policy, and Practice*, edited by R. Phillips & J. Furlong. London: Routledge Falmer.
- Furlong, J., Barton, L., Miles, S., Whiting, C., & Whitty, G. 2000. *Teacher Education in Transition: Re-forming Professionalism?* Buckingham: Open University Press.
- Gewirtz, S., Ball, S. J., & Bowe, R. 1995. *Markets, Choice, and Equity in Education*. Buckingham: Open University Press.
- Glatter, R., Woods, P. A., & Bagley, C. 1997. “Diversity, Differentiation and Hierarchy School Choice and Parental Preferences.” Pp. 7-28 in *Choice and Diversity in Schooling: Perspectives and Prospects*, edited by R. Glatter, P. A. Woods, & C. Bagley. London: Routledge.
- Gordon, L. & Whitty, G. 1997. “Giving the ‘Hidden Hand’ a Helping Hand? The Rhetoric and Reality of Neoliberal Education Reform in England and New Zealand.” *Comparative Education* 33(3): 453-467.
- Hargreaves, A. 1994. *Changing Teachers, Changing Times: Teachers’ Work and Culture in the Postmodern Age*. London: Cassell.
- Husbands, C. 1996. “Change Management in Initial Teacher Education: National Contexts, Local Circumstance and the Dynamics of change.” Pp. 7-21 in *Teacher Education Policy: Some Issues Arising from Research and Practice*, edited by R. McBride. London & Washington, DC: Falmer Press.
- Jonathan, R. 1997. “Illusory Freedoms: Liberalism, Education and the Market.” *Journal of Philosophy of Education* 31(1): 1-221.
- Jorgensen, M. & Phillips, L. 2002. *Discourse Analysis as Theory and Method*. London: Sage.
- Landman, M. & Ozga, J. 1995. “Teacher Education Policy in England”. Pp. 23-29 in *The Political Dimension in Teacher Education: Comparative*

- Perspectives on Policy Formation, Socialization, and Society*, edited by M. B. Ginsburg & B. Lindsay. London & Washington, DC: Falmer Press.
- Lawton, D. 1992. *Education and Politics in the 1990s: Conflict or Consensus?* London & Washington, DC: Falmer Press.
- McLaren, P. & Farahmandpur, R. 2001. "Educational Policy and the Socialist Imagination: Revolutionary Citizenship as a Pedagogy of Resistance." *Educational Policy* 15(3): 343-378.
- Ozga, J. 1987. "Studying Education Policy Through the Lives of Policy-makers: An Attempt to Close the Macro-micro Gap." Pp. 138-150 in *Changing Policies, Changing Teachers: New Direction for Schooling*, edited by S. Walker & L. Barton. Milton Keynes: Open University Press.
- Pimm, D. & Selinger, M. 1995. "The Commodification of Teaching: Teacher Education in England." Pp. 47-66 in *Changing Times in Teacher Education: Restructuring or Reconceptualization?* edited by M. F. Wideen & P. P. Grimmett. London & Washington, DC: Falmer Press.
- Raab, C. D. 1994. "Where We Are Now: Reflections on the Sociology of Education Policy". Pp. 17-30 in *Researching Education Policy: Ethical and Methodological Issues*, edited by D. Halpin & B. Troyna. London & Washington, DC: Falmer Press.
- Reid, A. 2002. "Public Education and Democracy: A Changing Relationship in a Globalizing World." *Journal Education Policy* 17(5): 571-585.
- Taylor, S. 1997. "Critical Policy Analysis: Exploring Context, Text and Consequences." *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 18(1): 23-35.
- Thomas, S. 2002. "Contesting Education Policy in the Public Sphere: Media Debates over Policies for the Queensland School Curriculum." *Journal of Education Policy* 17(2): 187-198.

- Troyna, B. 1994. "Critical Social Research and Education Policy." *British Journal of Educational Studies* 42(1): 70-84.
- Whitty, G. 1998. "Citizens or Consumers? Continuity and Change in Contemporary Education Policy." Pp. 92-109 in *Power, Knowledge, Pedagogy: The Meaning of Democratic Education in Unsettling Times*, edited by D. Carlson & M. W. Apple. Boulder: Westview Press.
- Young, M. 1998. "Rethinking Teacher Education for a Global Future: Lessons from the English." *Journal of Education for Teaching* 24(1): 51-62.