

臺灣教育社會學研究 八卷二期 [研究論文]

2008年12月，頁47～85

臺灣師資培育制度改革論述的社會 分析

紀金山

摘 要

本文針對師資培育制度改革論述的分析，顯示此歷程不僅是理念的選擇，還受到其他社會脈絡的影響，導致體制外行動者有機會將制度功能問題擴大詮釋為制度和文化的危機，並將論述攻防拉高到主要的制度規則層次，形成制度改良或轉型的體制論辯，因此，制度菁英的利益、行動、政治結盟決定了論述競爭發展。其中，第一波改革論述競爭在社運菁英參與和政治結盟下產生新舊典範的替代過程；然後，第二波改革論述競爭在政黨輪替後透過政策菁英進一步鞏固新的典範，從而確立了「師範教育」專業時代的終結，也導致制度利益的重新分配。由於制度和權力緊密結合，制度菁英隨著外在社會情勢變遷，再度採取新的修正論述，論述主軸並隨之變異，轉而重視制度功能。

關鍵詞：師資培育、教育改革、論述分析、制度

- 本文作者：紀金山 靜宜大學青少年兒童福利學系副教授。
- 投稿日期：97年5月7日，接受刊登日期：97年12月24日。

The Social Analysis of the Discourses on Teacher Education in Taiwan

Chin-Shan Chi

Associate professor,

Youth & Child Welfare Department,

Providence University

Abstract

This paper suggests the reform on teacher education was not only effected by the professional ideals but also effected by social contexts, and it caused outsiders had the chance to interpret the functional problems into the crisis of institution and culture, and pulled the focus of debate from regulative rules to the competition of regimes. The competing outcomes among discourses were most determined by the institutional entrepreneurs and the political allies. The first wave of competition made a new paradigm of teacher education to replace the old one. After the party transition of the government, the second wave of competition consolidated the new paradigm and redistributed the institutional interests. Since the tight-coupled between institution and power, the institutional entrepreneurs had to correct their discourses to meet new social situation, then the theme of discourses had transited from ideal to the real function gradually.

Keywords: teacher education, educational reform, discourse analysis,
institution

壹、前言

師資培育為臺灣教育改革中，最重要且最早進行的重大議題之一，這些年來，師資培育制度的改革過程與實踐結果，雖然累積了豐富的社會事實，但是，針對此議題所進行的實證研究仍相當有限。本文選擇以臺灣師資培育改革論述為焦點，探討自1979年《師範教育法》頒布施行、1987年政治解嚴、1994年《師資培育法》修訂通過、2002年《師資培育法》全文26條修正，乃至2005年儲備式師資培育逐漸緊縮，這25年來有關師資培育制度的改革論述進行較宏觀的實證性分析，以期就制度改革本質提供較為具體的解析與反省。

從宏觀面向來看制度改革的建構過程，就像周雪光對一般組織決策過程的觀察發現，它涉及多重平行的過程，除了根據既有規章制度運作和回應制度運作問題的慣例過程之外，決策也是一個政治過程，涉及了各種利益派別之間的相互衝突和妥協（周雪光，2003：293）。然而，在遵循規章、回應問題，乃至衝突和妥協過程中，許多影響決策的訊息都必須經過人們的解釋才能產生作用；換句話說，不同的解釋會對制度產生不同的影響力，具有解釋作用的語言和文本論述也就成為一種重要的社會實踐形式。Fairclough（1995）認為，論述對現代和當代社會文化的生產和變遷扮演著重要的角色，同時，也是影響社會制度變遷的一種關鍵力量。就制度改革的建構而言，論述除了能針對某些制度功能進行攻防外，它本身還會產生類似促進人類認知發展的基模（scheme）作用，而重構出新的制度典範。雖然論述分析過去較少用於臺灣教育政策研究，但是，想要從更廣闊的社會脈絡討論教育制度變遷，尤其是在臺灣國家體制轉型的特殊情況下，論述分析是很值得重視的分析策略。

從師資培育制度改革的歷程來看，論述一直都是改革行動中，同化和重新建構行動架構的要素，特別是在社運團體進行社會動員的階段，它往往會

發揮促進社會動員，進而對抗和顛覆既有制度基礎的力量。然而，由於論述的概念往往有一定的模糊性，使得它的實踐藍圖和對制度改革的影響，也常常變得曖昧難明。以過去師資培育改革論述最常見的「限制國家介入」、「打破師範壟斷」和「形成師資調節機制」等重要概念為例（大學教育改革促進會，1994；立法院秘書處，1994；四一〇教改聯盟，1996；朱敬一、戴華，1996；林文瑛、王震武，1996；陳舜芬、丁志仁、洪儷瑜，1996；黃炳煌，1989；謝小苓、王震武，1993；薛曉華，1996）。這些論述所指，雖然在制度改革對抗階段，提供了凝聚社會運動動能的宣傳基礎，然而，若從師資培育制度建構實踐和後設面向思考，這些論述卻顯得不夠明確，且最終也沒有標舉出相關概念的判準，因此，實踐時就出現了想要「限制國家介入」，卻未論及如何判定和限制國家介入師資培育制度的程度；想要「打破師範壟斷」，卻不知重點是要推動師資培育機構多軌化、或師資來源多樣化、或培育課程多樣化；想要「形成師資調節機制」，卻不知目的究竟為解決部分類科師資不足、或為推動整體師資的擇優汰劣、或為培養大量後備軍來改變教師心態和職業結構。所以，即便這些論述概念初期能獲得廣泛的支持，但欠缺明確論述指向和意義的結果，也難以持續引導後續的制度落實和政策推動。因此，探討制度改革的論述影響時，就需要特別著重其制度規則和意義，並據以掌握制度建構的宏觀機制和權力特質。熊瑞梅與紀金山（2002）曾針對《師資培育法》法案的政策範疇資料，解析其議題主軸、背景脈絡和權力特質，藉以凸顯教育制度和政策背後長期被忽略的政治力量作用。雖然該研究很接近這樣的邏輯，不過，其分析只聚焦在《師資培育法》法案修訂當時和之前的行動者和論述，並未包含1995年以後的後續改革發展，所以，反省面還是相當有限。

本文拉大研究時段，並採取更整體性的制度取向觀點，從實際的師資培育制度改革論述中探討幾個重要問題，例如：誰是具影響力的論述發聲者、他們的論述為了交換和得到什麼、他們如何進行制度建構、新制度建構的實際內容是什麼，以及制度轉變結果等，以期掌握制度改革中規則的變遷、行

動者的角色，以及其間的社會關係和權力特質，進而反省其制度改革和相關政策的潛在問題。

貳、文獻探討

本文試圖從師資培育制度改革當初的論述所指，以及論述是由誰、在怎樣的場景中發動等問題，探討教育制度建構的制度規則意義及其深層的權力特質，所以，文獻回顧即按論述的分析策略、師資培育制度改革論述的規則、意義與功能，以及師資培育制度改革的權力關係加以討論。

一、論述的分析策略

(一)論述的語言、文化取向分析

在語言學上，常以語言連接和建構做為論述分析的基本單位。按照早期 Saussure (1959) 的看法，人類的溝通行為包含了一種特定的、不受時間影響的，且有明確結構的「語言」(language)，以及一種涉及溝通者使用語言結果的「言說」(utterance)。不過，由於論述事件可說是語句客觀意義和說話者主觀地位之間交互作用的言說結果，因此，論述言說部分涉及的社會性和功能也就成為社會科學研究可深入探索的空間了。其中，文化取向的論述分析就以這個空間做為解析焦點所在，例如：White (1987) 將歷史文本區分為事件表面意義和情節深層結構等兩部分；Somers (1994) 則將文本中公共性敘事論述彙整出兩個具體的探索重點，一是從論述事件表面意義的首要指涉，釐清其核心概念的意義架構，一是從論述事件情節深層結構的次要指涉，解析其情節脈絡背後的社會關係和權力特質，如事件的插曲建構、說話者串聯插曲成為序列性情節的過程，以及說話者在敘事情節中所埋藏的選擇等。

這種研究取向和解析焦點的應用，具體表現在Bhabha (1994) 對主體和他者間權力替代過程的關懷，以及方孝謙 (2001) 從小說和善書等文本的

系譜中辨識行動者的特定主體位置、可親近的或敵視的「他者」，以探索殖民地時期臺灣的民族認同。然而，這類著重文化要素的研究取向，雖透過蒐集到的各類文本描繪其間的細緻關聯，而傳達出文本某些特定的意涵，但是，就社會科學研究的方法討論而言，其分析的編碼原則（coding）、論述功能以及評價論述功能的標準，往往存有爭議，特別是一旦面對大量文本時，其解讀更難免片面取捨或遺漏的問題。本文肯定論述分析可從論述事件的情節和行動者的立場、位置等，掌握特定論述中的意義差異和權力特質，但也認為在分析策略上，若能拉高分析層級，使用社會學的宏觀視角，將可獲得更為周延和客觀的分析。

（二）論述的社會取向分析

Fairclough（1995）認為，論述的社會分析，應將論述分析與社會文化變遷間做進一步的科學性整合，並將論述看成是一個歷史性的變數。結合Bakhtin的類型理論與Gramsci的霸權理論，Fairclough整合出三個不同面向的分析形式——語言（口說和書寫）文本分析、論述實踐分析（文本的生產、分配和消費的過程）、把論述事件當成是社會文化實踐的分析——的批判論述分析架構，這種分析架構的目的在表現論述的生產和創造性之類型、限制和控制論述實踐生產性和創造性之權力關係，以及一種相對穩定的論述實踐配置之秩序。這種論述的社會取向分析，不同於著眼特定之微觀的語言和文本分析，而是從整體社會脈絡下的論述事件、行動者與制度利益去掌握其論述意義，故其分析正如C. W. Mills社會學想像的主張，是要拉高到巨觀角度從改革論述事件和內容進行論述概念意義、利益與社會關係的分析。在操作策略上，本文為拉高論述的分析層級而聚焦在論述事件、制度利益與權力特質上，主要參考Fligstein與Mara-Drita（1996）甚具原創性的歐盟制度建構歷程和演變研究，以及Skillington（1997）關於愛爾蘭環保論壇論述分析等兩項實證研究，以落實論述的社會取向分析。

Fligstein與Mara-Drita（1996）是以社會學的宏觀取向，分析歐盟共同市場制度建構的起源和變遷，他們認為，制度建構通常發生在有一種社會、

經濟或政治危機足以損害現有制度安排時，此時，採取特定立場的行動者會試圖去發展一種新文化架構下的制度計畫，這些制度菁英（institutional entrepreneur）必須和其他行動者達成協議；而在協商過程中，爲了說服有權力的行動者，新的制度計畫經常會因加入更多的利益安排而被重新定義，因此，從過程來看，制度建構是行動者爲制度計畫導入一種新文化架構的社會運動。所以，檢視制度安排的調整，應從一連串事件中的社會和政治面向，同時考量意義的認同、模仿，以及制度菁英的政治機會和槓桿角色，方能完善。

Skillington（1997）也提出相近的研究觀點，他從愛爾蘭全國資源回收會議的環保論壇中各個競爭性行動者的架框策略，進行論述分析。他將論述行動者當做是社會變遷的關鍵機制，利用深入訪談論述，形成可結合各種競爭性觀點的三角分析，並著眼於三個分析重點：一是藉由主題、邏輯和詮釋位置，探討行動者對框架回應的能力和論述的交換、距離；一是從論述框架的策略性操弄，探討既有論述次序的轉變；一是從象徵層次中的位置、支配關係，注意舊的制度邏輯如何使用物質和政治關心，來吸納新的社會文化框架，探討論述如何做爲一種社會實踐。這種分析由於是著眼於社會變遷的論述，因此，雖未涉及制度功能和規則等議題的分析，仍具體表現出行動者社會位置間的權力特質對社會實踐的影響，而具有重要的參考意義。

（三）社會取向的論述分析重點

根據上述討論，社會取向的論述分析重點，一方面探討論述涉及的制度規則的功能，一方面探討在制度改革的協商過程中特定行動者各種論述間的制度利益互動，以及論述對新制度建構產生的影響。其中，第一個分析重點就在於掌握相關論述的規則結構要素，以勾勒出這個制度或計畫的輪廓；正如Fligstein與Mara-Drita從論述的功能和制度利益，具體拉出了歐盟市場建構論述中的管理類型（directive type）、協調形式（form of harmonization）、解決爭議的主體（bodies that resolve disputes）等三個分析面向，這種作法也和Skillington想結合各種競爭性觀點中的主題和邏輯，藉以掌握論

述框架的企圖相符。

第二個分析重點在掌握制度化過程中的行動者、行動策略和權力特質等，Skillington重視論述行動者與社會變遷的實際關聯，他試圖從主題、邏輯和詮釋位置，掌握行動者間的社會矛盾和距離，並關心既有論述次序的交替過程，而凸顯出論述過程矛盾與變動的社會關係。根據Fligstein與Mara-Drita（1996）的看法，整個制度化過程包含兩個最重要的歷程，一是危機的知覺和反應，這部分經常是受既有制度和組織環境的制度依賴所影響，另一則是制度化過程引發之新的和未定義的社會空間，這部分是制度菁英可以操弄的流動情境。在這種觀點下，制度利益並不是固定的，而是處於流動的社會情境之中，當制度菁英能夠操縱文化象徵（cultural symbols）以產生新的行動者利益組合時，就會產生一種新的制度利益概念，所以，制度建構中的規則和利益都有互動性，制度菁英的行動就在透過圍繞制度建構的概念和再定義的過程，來型塑一種有關制度建構的聯盟認同。是以，Fligstein與Mara-Drita關心制度化過程中，財產權、國家主權、圍繞新認同的制度菁英、新的角色結構的變化和影響，並說明制度菁英的論述和各地的實踐間如何相互影響，以及促成歐盟制度建構過程中重要的良性調和機制。

本文採取的社會取向分析重點，一方面先藉由制度改革有關論述概念的內容，說明論述的制度規則、制度功能、制度利益；另一方面，則探討制度建構過程參與協商動員的社運菁英和政策菁英等制度菁英的權力關係和組織的治理結構等，以展現此一制度改革論述面向的社會意義。這樣的切入策略，要比語言和文化取向的微觀論述分析，更重視論述對制度的影響，更能巨觀地體現出論述背後的意識型態和權力對抗特質。

二、師資培育制度改革論述的規則、意義與功能

師資培育制度改革論述分析的首要重點在於，探討各種競爭性論述的規則、意義與功能，這些論述的規則、意義與功能，一方面來自師資培育的專業理論觀點和教育系統的需求，另一方面則是因為教育結構和行動是與社會

其他各次系統發揮的功能彼此相依的，而必須從更廣闊的社會脈絡底下來思考其論述意義。

(一)師資培育論述與專業理論典範的發展

師資培育論述與其專業理論典範的發展是息息相關的，根據西方教育的歷史角度來看，師資培育最早肇始於政府和宗教界對教育具維護既有社會秩序功能的認同，十七世紀以後，隨著教育系統的擴展，乃開始出現強調教學效果的技术培育課程出現；換句話說，師資培育「最早只有實務，而沒有理論」（王秋絨，1997：31），其制度功能其實是為了滿足教育系統發展，也就是因應教育系統的自然需求。

師資培育專業理論典範的轉折，按照王秋絨（1997）的整理，最早是十八世紀以後受到啓蒙運動的影響，師資培育被積極發展為一門教育科學，著重於學習和發展實踐哲學和心理學。然後，這股追求科學性的潮流在1967年美國發起「師資能力本位運動」時到達最高峰，強調師資培育之重心在於培養教師具備某些重要、客觀的最低教學能力。此外，以德國為主的歐陸國家在1970年代延續其人文主義和批判思想的傳統，提倡重視教師人格和人文素養的陶冶，以及教育制度和課程內容的省思批判的人文取向。這個時期發展的典範，基本上都強調師資培育的專業需求，而凸顯出一種封閉性的師資培育專業性格。

1980年代受到學習理論發展的啓發，師資培育論述也開始著重個人認知結構的建構，強調從教育過程和環境結構來培養良師（王秋絨，1997）。因此，這個階段以後，師資培育論述強調進入教育現場的教育實習過程，就像專業醫師臨床實習一般的重要，類似職前教育的導入和實習課程，開始取代了部分原有師資培育系統的內在課程和重要性。這種引入職場環境的動態變遷和需求的典範轉變，挑戰了師資培育系統的封閉性格，使得師資培育專業理論和機構的重要性逐漸下降。

從師資培育專業理論的典範轉折看來，師資培育制度具有多元且動態的變遷特質（王秋絨，1997；紀金山，2002；楊深坑，1995）。前一大類封閉

性的師資培育專業典範，重視師資培育在傳授教學技術、教師專業能力、或者教師人格和批判的養成功能；後一類導入職場環境變遷和需求的開放典範，則著重「做中學」的教學歷程和經驗等。這些師資培育典範的轉折，自然成爲師資培育改革之競爭論述概念產生的源頭。

(二)師資培育與社會結構變遷

社會結構和行動與社會各次系統所發揮的功能彼此相依，各次系統對整個系統而言，都有其主要的特定功能，一般而言，從行動系統間彼此相依和訊息轉換的先後來看，教育系統可說是鑲嵌在其特定的政治經濟脈絡之中，因而巨觀和實證性的研究，常從經濟成長和國家政治體制因素等社會結構面向來討論教育的發展（羊憶蓉，1994；紀金山，2002；蘇峰山，2000；Apple, 1996; Green, 1990）。

在二次世界大戰後，西方國家教育系統大多將教育視爲是公共財，而以公共財政負擔大多數的教育支出，這種形式使得教育與國家治理之間有著緊密的關聯。但是，在1970年代後期，這種公共財政負擔和壟斷的模式，卻因世界主要國家面臨資本主義國家財政危機以及全球化經濟競爭加劇，而引來很多批判和改革的聲浪，進而導致政府部門和福利政策的改造運動。這股強調管理和市場化的政府改造運動，隨後也就衝擊到教育制度，並引發新一波的教育改革（戴曉霞，2002）。簡單地說，這股改革的主要趨勢，是以結合公共財源和市場調控的準市場模式，取代原有的公共財政負擔和壟斷模式（Vandenbergh, 1999），在提高品質和降低支出的效率目標下，市場機制和管理精神被順利地引入教育領域中，並在這樣的政經脈絡下，形成一股教育市場化的論述和趨勢。

不過，引發臺灣此波教育改革的政經脈絡，卻有別於西方國家。當1980年代資本主義福利國家積極進行政府改造時，臺灣經濟正值繁榮時期，社會福利政策又僅限於殘補性的福利，並無福利國家財政危機的改革壓力。臺灣的師資培育制度，在早期鮮明的「國家主義」政治考量與「師範壟斷」的代理者利益下，形成一種國家威權治理滲入師資培育制度、師資培育權力由師

範體系集中代理的一元化培育模式，並從中產生師資類科供需失調、師範生教學意願低落、師範學校教育僵制等問題，進而醞釀出「師範專賣」、「師範僵化」等批判的故事素材和動力（熊瑞梅、紀金山，2002）。這個情況與當初參與教改民間社會團體，廣泛從課程和教科書的僵化、升學主義的盛行、師資培育制度的壟斷、私人興學的限制等教育問題，以批判國家對教育的不當管制，並採取一系列的改革運動（四一〇教改聯盟，1996：103），都相當接近。所以，這些教育批判與改革運動，可說是當時臺灣民間社會力量對抗威權國家治理之諸多政治社會運動的一環（蘇峰山，2003）；換言之，當時的教育改革，並非由國家所啓動，而是肇因於政治領域形成的強大民主化氛圍。

承接政治民主化意識的教育改革團體，運用市場調節理論和師資培育新的開放典範，強調以儲備式師資培育取代計劃式培育，並積極運用政治槓桿的串連動員策略，最後迫使執政者接受與原先「師範教育法修正草案」相去甚遠的《師資培育法》，導致師資培育制度有了大規模的變革（熊瑞梅、紀金山，2002）。在這個運動過程中引入經濟自由化的論述，成爲日後臺灣教育市場化的伏筆，所以，這項變革可說是市場調節的多元開放論述取代了既有黨國和師範體系的壟斷論述，以期建構出一個具有市場化特質的師資培育制度。然而，當師資培育的制度重構進入實踐階段，「流浪教師」論述隨著找不到教職的合格教師數增加，而逐漸擴大其衝擊力（徐聖堯，2004），使得正處於「百花齊放」的新師資培育制度，一時間又成爲教育行政當局亟欲調整或改革的對象。

在師資培育制度改革的論述中，無論是師資培育一元或多元、國家與師範體系的關係和師資培育質量等爭議，其實都反映出不同的制度功能、制度利益面向、治理結構等規則類型的歧異，因此，本文將以不同論述中制度規則所指涉的制度功能與利益，進一步掌握師資培育意義的發展和背後的巨觀影響機制。

三、師資培育制度改革的權力關係

不同專業理論典範思潮雖然對各國師資培育制度會產生特定的學習和模仿作用，但是，各國師資培育制度的變遷卻不見得會和其他國家的師資培育制度相似；就算相似，這些制度建構和師資培育典範思潮轉折的符應時間，也不見得有一致性的關聯。¹從另一方面來看，社會文化背景和既有教育制度特色，顯然更攸關師資培育制度變遷（紀金山，2002）。²從1970年代以來，便有一批組織社會學家很關懷教育改革的社會文化制度環境的影響力（Brint, 1998; Scott & Meyer, 1994），這些研究強調美國公私立學校教育系統的轉變如何受環境脈絡的影響，包含學校組織發展所依賴的技術環境之資源和訊息安排調整，及其制度建構的正當性與文化意義。不過，此一系列的教育改革研究，重點都放在環境對學校組織結構或組織利益目標的影響上，很少涉及各種社會影響力對國家教育政策變遷的影響。儘管專業理論典範、社會文化背景和既有制度特色等因素是師資培育制度變遷的重要參考框架，但是，它們的影響實際上還得透過行動者（agents）和其背後的權力關係才能產生作用。因此，從國家政治體制或權力面向探討教育發展，就有其必要性（紀金山，2002；蘇峰山，2000；Apple, 1996; Green, 1990）。

東亞國家的教育系統長久以來都是集權化的（Cheng, 1993），而引發臺灣此波教育改革的政經脈絡，也有別於西方國家。當1980年代資本主義福利國家積極進行政府改造的同時，臺灣經濟正值繁榮時期，社會福利政策又

¹ 以臺灣1979年《師範教育法》之訂定為例，當時國際思潮早已開始蔚成人文主義和反省批判的理論洪流，但是，實際的法案制定內容，卻仍強調師範體系一元培育精神（紀金山，2002：62）。可見，制度建構或轉變時，世界思潮只是被選擇做為制度正當性的基礎，並不必然是制度變遷的重要影響因素。

² 以葛蘭西霸權理論觀點來看，這種對世界思潮的有限選擇，以及受到各國文化背景和教育制度特色影響的制度建構過程，就是一種霸權領導者發展的趨向，它「雖是國際主義的；但出發點，卻仍是民族」（紀金山，2002：62）。

僅限於殘補性的福利，並無福利國家財政危機的改革壓力，所以，當時的教育改革並非由國家所啟動，而是肇因於政治領域形成的強大民主化氛圍。蘇峰山（2003）認為，這些教育批判與改革運動可說是當時臺灣社會力量對抗威權國家治理之諸多政治社會運動的一環，因此，教育制度與其改革運動中各類型行動者和結盟的影響力息息相關。

針對師資培育制度改革這個來自政治民主化意識的改革權力關係分析，首見於熊瑞梅與紀金山（2002）的法案範疇分析，他們針對《師資培育法》法案修訂完成以前，影響法案形成的行動者和論述立場進行社會空間距離分析，結果發現，在以師資培育一元化和多元化的競爭論述為橫軸，以國家對師資培育機構控制權鬆緊程度為縱軸的社會距離空間圖中，教改社運團體運用政治槓桿策略，成功地在當時初成的政治對抗環境下，將原先僅為調和體制內利益衝突的制度轉型，提高為後來體制內外的典範鬥爭，進而產生一種典範轉變的折衷軌跡。然而，該研究分析聚焦在《師資培育法》法案修訂當時和之前的協商過程以及行動者既定立場，並未包含1995年以後的後續改革發展與行動者論述立場的轉變，所以，反省面還是相當地有限。

本文則拉大研究時段，採取更整體性的社會取向的論述分析，既注意制度改革中特定利益行動者間的協商過程，更重視探討論述內容的規則意義、制度功能與不同行動者的制度利益之互動，以及制度建構與各種競爭性論述的關係和其權力特質。

參、研究方法

本文將根據師資培育論述事件中所涉及的制度規則為基礎，³帶入制度改革過程中行動者和論述立場、利益、權力等面向，以期細緻化制度改革的

³ 這些論述的重要事件包含「師範教育法修正草案」、《師資培育法》，以及1996、1997、2001、2002年通過之《師資培育法》修正案，以及後續2005年之立院質詢等。

本質和影響機制分析。研究問題和分析方法說明如下。

一、研究問題

(一)師資培育制度改革論述的制度、規則和意義

制度改革旨在建立一套新的制度運作規則，但在不同師資培育典範之下，師資培育論述的核心概念意義卻不見得一致，因而導致制度形式有所差異，所以，有必要探討圍繞制度改革的論述旨向哪些特定的制度規則？這些制度規則指向又朝向哪些特定的制度功能與利益？以及最後所決定的制度規則和意義為何？

(二)制度改革背後的社會關係和權力特質

行動者對師資培育制度改革的論述立場，是鑲嵌在特定社會情境和歷史脈絡之中的，因而競爭論述的對抗性，不僅涉及不同的師資培育專業理論、制度功能和利益，還存在著特定的社會關係和不平等的權力特質。所以，有必要探討行動者論述立場與哪些特定制度利益有關？制度改革過程有哪些運作、承認及調和的行動？制度建構過程的特定社會關係和權力特質？

二、分析方法

上述問題的分析，將根據論述文本和重要行動者的深入訪談，以獲得行動者和論述事件、利益、權力、策略和影響等資料，再比對論述的實際內涵，並加以過錄，再利用對應分析（correspondence analysis），具體勾勒出其社會距離和權力關係。這種方法的使用，參見熊瑞梅與紀金山（2002）教育政策範疇影響力機制的研究，它是將所蒐集到制度轉型過程的行動者和議題資料，過錄為次數關聯表，再使用對應分析，以獲得可簡化資料和表現其影響力結構的空間距離圖，從而表現資料中行動者和議題間互動的結構位置。這種對應分析的圖像化效果，能客觀地從每一階段的關鍵議題事件、行動者論述立場，表現出論述事件中各種論述的權力結構距離，其與文化論述者採取主觀的兩軸對立模式來區辨認同歧異的效果類似，但又比後者更能表

現出文本的客觀特質，因此，本文將使用這種客觀性的分析方法，來表現教育政策和教育制度改革論述的權力特質。

三、資料來源

本文有關師資培育論述規則和意義的分析，將根據法案過程所發生的重要規則論述事件中不同論述的制度規則加以探討。這部分的資料來源主要包含《師範教育法》、《師資培育法》、《師資培育法施行細則》，以及其後再歷經六次修正等法案修訂過程相關的專案小組會議紀錄和法案議事文件、監察院諮詢會議、教育部公文，一般報章媒體的相關報導，以及社運團體的刊物資料，例如：學改會出版的《學改會訊》、振鐸學會的教育公佈欄、學改會主辦之「師資培育的困境與展望研討會」。

至於制度改革背後的社會關係和權力特質分析的重點，則是應從論述事件中重要的論述行動者的社會背景和論述立場加以整理，形成論述和行動者背景的次數矩陣關係，以利用對應分析圖像化整個制度改革論述的結構。資料來源可從上述議事資料、媒體和社運團體刊物來蒐集行動者間一致、衝突、協商立場，以及其次數分配，並針對重要行動者進行深入訪談，包含制度改革的啓動者、挑戰者、回應者，以深化和掌握影響制度起源和變遷的要素。此外，本文並針對教育部師資審議委員會的成員名單，描述後續行政部門對制度調控的權力結構，用以理解師資培育制度背後的制度依賴和政治的權力滲透關係。

四、資料整理

論述事件中，行動者論述資料的整理和歸納，按照在論述事件中發聲的行動者、論述立場逐筆過錄，並計算其次數分配情形，形成一個包含師資培育論述事件、行動者、主張的規則立場之次數關聯表。

肆、研究結果與討論

師資培育制度改革過程中出現的行動者論述立場，鑲嵌在特定社會情境和歷史脈絡之中，其不僅涉及不同的師資培育典範、制度功能和利益，還存在著特定的社會關係和不平等的權力特質。本文從《師資培育法》修正沿革中主要的《師範教育法》制定完成、「師範教育法修正草案」研修過程、《師資培育法》修訂完成、後續10年內的六次小修正和一次大修正過程歸納出兩個主要變動階段，包含1979年《師範教育法》公告施行後，到1994年「師資培育法」修訂完成的第一階段改革，以及1995～2003年《師資培育法》大修正的第二階段，再針對這兩個階段所出現的論述，分析制度建構和變動的規則要素，並從其論述事件、論述方向、論述行動者的競逐關係，比較和探討師資培育制度改革的意義和背後制度依賴和政治權力的影響。

一、第一階段（1979～1994）的改革論述

在這個階段中，論述是以修改或廢止《師範教育法》為焦點，在論述事件中，論述間的規則涉及典範的變動、行動者的制度利益，因此，對抗態勢明顯。以下就針對其論述特質加以說明：

（一）競爭性的制度規則

根據師資改革初期發表改革論述的學者、第六次教育會議結論、研修學者結論、研修小組草案、政院退回新案理由、振鐸學會、學改會、救盟、人本基金會等教育改革團體的主張、師範教育學會意見，以及《師資培育法》修訂完成最後的規定等文本資料，相關論述事件中所主張的制度規則，正如熊瑞梅與紀金山（2002）的整理，主要是圍繞在師範教育體系的地位（師範獨占、師範主流、師資多元）、師範生養成的經費形式（公自費並行、傾向公費、以自費為主）、師資培育開放的範圍（全面多元培育、開放高中職、一元培育）、法案的名稱（《師範教育法》、《師資教育法》、《師資培育

法》)、師範生的資格定位(師範生初檢、師範生不初檢)、實習的定位(實習另加、實習職前教育),以及開放師範生進修等制度規則之上。

這些針對制度規則的論述,除了放寬師範生進修權益以提高制度正當性的規則修正,沒有競爭性之外,其餘都針對師範體系的存續和優位性進行攻防,而具有高度的對抗性。論述一方從師範教育的專業性來強調維持師範教育主流的重要性,一方則從師範教育內部及外部問題來強調開放競爭的重要性,兩方論述所提出的制度規則經常彼此相左,從這些競爭性的制度規則看來,此階段制度改革論述可定位為典範的抉擇。

(二)競爭性規則的功能和利益

若從前述改革論述中有競爭性的規則來看,論述一方主張的是將改革限定在對既有制度中有功能問題部分的修正,即僅修正過度封閉的制度規則,並避免對既有的認知和體制有太大的衝擊,例如:將師範教育體系的地位從獨占改為師資培育的主流、維持《師範教育法》的名稱等。這種立場可從政府官員在立法院的答詢得到說明:

趙次部長金祁: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可以承擔的,因此,師資培育應考慮多元化。(立法院秘書處,1994:23)

郭部長為藩:老師這一個職業,常常因為社會經濟環境的影響,而使得就業的人數有所變化,……。為了穩定師資來源,我們有必要保留一部分專以培養師資為主的師範學校,以備不時之需。(立法院秘書處,1994:78)

如此一來,教育部、師範校院和師範生仍可以在新制度規則中保留既有的行動空間,這種維持既有制度功能的論述,著眼於維持相關行動者既有的制度利益,並可再製其權力關係。

論述另一方則主張師資培育改革要改弦易轍，亦即將既有的制度問題擴大成一種社會文化的危機，強調師範教育是保守的、黨國不分的、失敗的，對社會文化的發展是負面的影響，因而非得建構一種新的制度，否則不能解決既有制度問題，例如：師資培育全面開放、廢除《師範教育法》或更改法案名等。這種論述的立場可從民進黨立委的質詢得到說明：

謝委員長廷：師資培育很重要，不是師範教育法很重要。（立法院秘書處，1994：62）

翁委員金珠：多年來，師範教育內容空洞，在現行教育體制下形成威權等教育問題，迭為社會各界詬病。（立法院秘書處，1994：69）

陳委員婉真：本席當年進師大時，新生訓練三天就在強迫學生加入國民黨。……很多利用師範院校說領公費就一定要加入國民黨。（立法院秘書處，1994：92-93）

這種轉型論述大幅變更既有制度的重要規則和承載者的價值，一方面衝擊了教育部、師範校院和師範生原有的制度空間，另一方面也否定原本的制度功能和相關行動者的利益，企圖創造出另一種有利於被過去制度排除的局外人的新功能和社會關係。

(三)對抗性的社會關係和權力特質

社會分析的重點著眼於行動者、論述立場與其特定制度利益，以及新制度建構過程的特定社會關係和權力特質，此可利用重要制度規則的論述事件、發聲的行動者及其論述主張之次數分配，整理出矩陣形式的資料檔，再使用對應分析方法，客觀呈現出師資培育論述事件間的行動者和論述之社會距離，以勾勒出師資培育制度變遷的影響力結構。

1.制度菁英的動員與對抗

在第一個階段的媒體論壇、教改行動、第六次教育會議、草案研

修和立法院會議等論述攻防的重要事件中，可以找出一群涉入其中的重要制度菁英，包含師資改革初期發表改革論述的教育學者、參與草案研修小組的教育學者、師範教育行政主管、教育部官員、其他一般大學校長，以及參與教育改革運動的社運團體（振鐸學會、學改會、救盟、人本基金會）、各政黨立法委員等。這些制度菁英的論述立場，雖然都同意師範生任教承諾偏低、既有的《師範教育法》對師範生進修的規定過於嚴苛、師資供給和需求之間存在一定程度的落差等問題，致使制度有必要進行修正，但是，他們卻因採取不同的競爭性制度規則、追求不同的師資培育典範、積極擴大動員範圍，而各自形成會相互援引的論述團體，相互競爭。

這種制度規則改革論述競逐的態勢，大致可區分為兩大立場相對的團體，一方是改革初期發表改革論述的學者、第六次教育會議結論、師範教育學會意見、研修學者結論、研修小組草案等，這些制度菁英傾向主張師範教育體系的地位應從獨占轉為主流，師範生養成經費由公費轉為公自費並行，師資培育的開放以高中職為範圍，師範生不納入資格初檢範圍，將實習定位為外加一年，維持《師範教育法》之名稱。另一方則是體制外的振鐸學會、學改會、救盟、人本基金會等教育改革團體，他們主張師範教育體系的地位應從獨占轉為多元，師範生養成經費應由公費轉為自費為主，師資培育範圍全面開放，師範生納入資格初檢範圍、將實習定位為職前教育的一部分、更改法案名等。這兩大類團體在制度規則的論述立場競爭性相當明顯，前者是想針對既有制度產生的問題進行修正，以使既有的制度能夠繼續維持下去。後者則將既有制度問題詮釋為一種社會制度危機，而主張改弦更張，以建構一種新制度為目的。

2. 論述事件中權力的兩極對立

熊瑞梅與紀金山（2002：235）曾以行動者和議題的空間距離圖，表現師資培育第一波論述競爭的過程中相關制度菁英，包含社運

菁英與政策菁英，在兩種典範間選擇出的妥協結果。然而，就後續新制度的建構而言，最重要的部分還是在於方案選擇過程的態勢。根據這部分的競爭性論述，其焦點在於師資培育權是否該由師範體系獨攬的權力爭奪之上；體制內制度菁英為維持制度的正當性，其改革論述立場主張放寬管制和釋放部分培育權力；但體制外的制度菁英為求解除師範體系的壟斷權力，其改革論述立場則將制度問題拉高到制度危機的層次，用以重構新的師資培育制度。

本文針對在立法院議事過程所整理，政黨與重要論述立場兩極對立之空間關係（如圖1），進一步說明這種政策菁英論述歧異的特質。在這個階段，除了已獲得政策菁英廣泛支持的「全面多元培育」處於社會空間距離圖的中間之外，其餘論述與政黨背景大抵上維持兩極對立的情況，主要是國民黨立委傾向支持制度改良，而民進黨立委支持制度轉型，可見這一波師資培育制度轉型過程中，有很深刻的制度認同和權力對抗特質。從制度規則的競逐態勢看來，這一波制度改革論述的競爭焦點，不僅在於滿足制度運作需求的功能調整問題，也拉高到不同制度典範的認同之上。

(四)論述競爭所形成的新制度規則

第一波論述競爭最後建構出的新制度規則，主要包括法案名稱修正前《師範教育法》為《師資培育法》，⁴師資培育開放範圍擴及為全面多元培育、師資培育體系由師範獨占轉為師資多元、師範生養成經費採公自費並行、師範生教師資格要經過初檢、實習定位為另加一年等規則。

這些制度規則雖是兩方妥協的產物，但若按其規則意義來看，舊法名修正為新法名，且當師範體系不再擁有壟斷性培育權、師資培育機構與學生數量大量增加、師範生的教師資格取得又要經過初檢時，傳統的師範教育制度

⁴ 參見法律現行條文《師資培育法》之法源說明：「中華民國八十三年一月十八日 修正前[師範教育法]為本法並修正全文20條。」

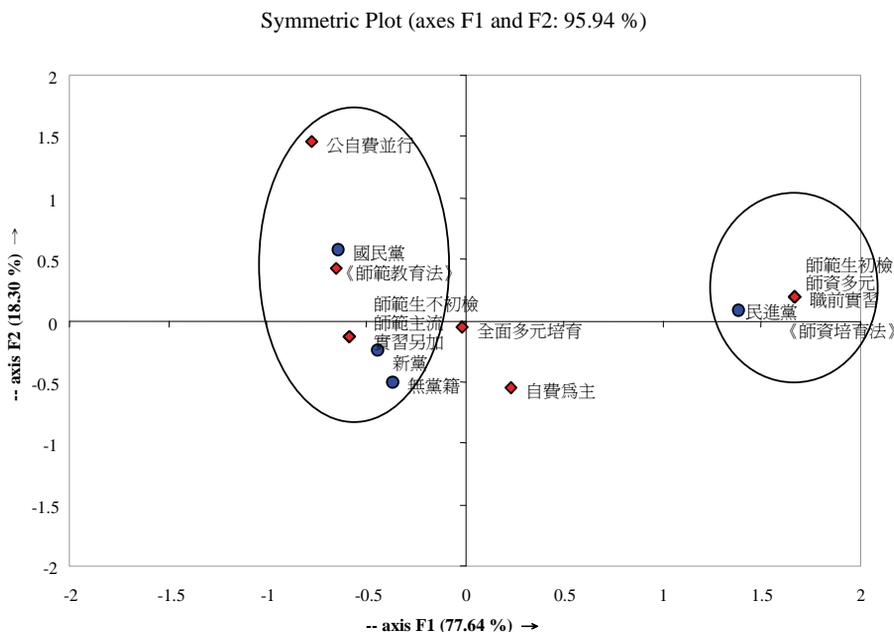


圖1 立法院議事過程的政黨與論述立場

可說已經翻轉了大半。因此，第一波論述競爭結果大致上確立了《師範教育法》時代的終結，而這樣的改革軌跡和結果，呈現的是此波制度改革不是修正既有制度運作問題的功能演化，而是翻轉了原本制度中最重要規則。在這些新的制度規則下，國家對師資培育的管制空間被限縮，同時也增加了師範校院和師範生的競爭壓力，從而形成一個競爭性的師資培育體制，並破除在更大社會結構下，師資培育長期做為國家霸權基礎的「精神國防」意義，因而顯現出一種新制度取代舊制度的制度重構歷程。

二、第二波（1995～2003）的改革論述

（一）改良性的制度規則

第二波《師資培育法》改革論述的場域，是以立法院為主，只有少數論述散見在報章媒體之上。第一波制度改革時投入甚多的振鐸學會、學改會、

救盟、人本基金會等教育改革團體，在本階段已鮮少針對制度規則再提出新的主張。不過，在這個階段的9年之間，《師資培育法》卻經歷過七次修正，包含六次小幅度的條文修正和一次大幅度的全文修正過程，⁵茲將其中主要19項修正議題整理如表1。就其制度意義而言，這些規則圍繞著幾個主題，第一是對師資培育制度的定位，包含對法案的宗旨、師資培育機構的設立依據，以及原有師範校院的定位等。根據立法目的以充裕師資為先，師資培育學生的入學方式和修業規定回歸《大學法》原則，並刪除有關師範校院組織設置和運作等條文重點來看，這個定位的意義，是進一步確立師資培育制度的一般化。若從原本《師範教育法》的精神來看，則是師資培育制度的世俗化。第二是增設制度調控的單位，包含負責調控師資培育組織的創設和運作之師資培育審議委員會，以及負責個別教師資格檢定和供給之教師資格檢定委員會；這個修正的重點是將鬆綁的師資培育制度重新加上制度性的調控機制。第三是明確規範師資培育制度中模糊的部分內容，包含師資培育課程自主性、公費生的權利、義務和契約、教師類科區分，以及師資培育機構在教師進修上的角色；這個部分的規範有利於提供制度操作面向的法源基礎。第四，實習制度變革和實習就業輔導的制度化，將原本外加的一年教育

⁵ 參見法律現行條文《師資培育法》之法源說明：

中華民國八十五年七月二日 修正第6條 中華民國八十五年七月三十日公布

中華民國八十六年四月八日 修正第4, 7, 10條 中華民國八十六年四月二十三日公布

中華民國九十年五月四日 修正第18條 增訂第18之1條 中華民國九十年五月十六日公布

中華民國九十一年五月十七日 修正第13, 16條 中華民國九十一年六月十二日公布

中華民國九十一年六月二十日 修正第18之1條 中華民國九十一年七月三日公布

中華民國九十一年六月二十日 修正全文26條 中華民國九十一年七月二十四日公布

中華民國九十二年五月十三日 修正第23條 中華民國九十二年五月二十八日公布

表1 第二波《師資培育法》修訂論述之規則概要表

修正年度	相關規則內容
1996	1.師資培育中心收學士後師資
1997	2.師資專門課程由師資培育機構自行認定 3.師範校院一般大學化 4.師資培育課程改稱教育學程
2002	5.法案宗旨改以充裕教師來源為首要目標 6.增設師資培育機構審議委員會 7.增設教師資格檢定委員會 8.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 9.實習時間縮為半年 10.明定相關單位在實習工作中的權利和義務 11.師資培育大學應有實習就業輔導單位 12.師資培育之大學得設教師進修專責機構 13.公費的權利義務和契約規定 14.合併規劃中小學校師資類科 15.現職未合格幼教教師進修權益 16.確認公費教師分發特殊和偏遠，其餘公開甄選 17.主管機關——中央為教育部、地方為縣市政府 18.教育學分及課程改為教育學程、教育學程改為師資培育中心和師資職前教育等定義
2003	19.現職未合格護理教師進修權益

實習，改變為半年的職前教育，並明定高中以下學校對教育實習的配合義務和主管機關的督導權利，增列對師資培育機構實習就業輔導單位的要求，其意義在降低教育實習衍生出的政府行政負擔。第五，重新定義相關用詞，包括細緻化主管機關、教育學程、師資培育中心、師資職前教育等概念，以確認相關制度規範的指涉對象。

(二)改良性規則的功能和利益

就增設制度調控的單位、重新明確規範師資培育制度的相關內容、修正實習制度變革和實習就業輔導的制度化，以及重新定義相關用詞等制度規則觀之，這些改良性規則的重點在於建立師資培育機構的管理機制，提供管理

的法源，並且卸下日益麻煩的實習津貼制度，⁶因而有助於進一步釐清規則，加強制度治理機制。整體看來，偏向實務操作面向的功能調整，這些改良規則的利益即在便於行政部門之順利調控和運作。

至於較具爭議的師範校院一般化議題，則因涉及師範校院發展的困境，而有較大的爭議。對教育改革團體而言，解除師範體系獨特地位和實現師資培育制度一般化，是教育改革團體長期以來的重要訴求；這項規則的功能在消除黨、政與師資培育的傳統特殊聯繫關係，其制度利益在於進一步深化第一波未完成的改革理念，提供一般大學更多的發展機會。相對地，這也壓縮了師範校院原本具有的制度優勢利益。

(三)替代性的社會關係和權力特質

1.新論述與制度菁英的替換

第二波論述事件中有19項有關制度規則變動的論述議題，其中，一提出後即直接獲得支持通過的有15項，其餘4項則僅有4種修正性的競爭論述和1種對反性的競爭論述（如附表二）。從制度規則修正的競爭過程看來，此波改革論述已不如前一階段具有明顯的競爭特質。這些論述的提出，經常是在修法過程中由立法委員提案、連署，少數或由行政部門提案，再經院會說明討論後即定案者，⁷因此，出現意

⁶ 由於《師資培育法》確立了一年的職前實習，按「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」規定，實習教師於教育實習期間得發給實習津貼；其標準由教育部擬定，報請行政院核定。實習教師支領之實習津貼，合計以一年為限。但隨著師資培育人數大量增加，實習津貼預算勢必劇增，然而，實習教師卻對每月僅有七、八千元的津貼經常表達不滿。立法院第三屆第四到第六會期中皆有委員質詢，羅傳進等11位立委甚至建議應比照代課老師的薪資辦理。此一實習津貼制度已成為教育部亟需積極處理的問題。

⁷ 立法院第五屆第一會期教育及文化委員會第十五次會議，於2002年4月24日召開，會中，洪秀柱委員曾公開批評：「相關教育法案從師資培育法開始到現在為止，有哪些重大法案是由教育部主動送交立法院審查？幾乎每項重大法案都是由委員提出的法案，在審議法案的過程中，教育部甚至來不及將草案版本送至院會，本席認為，這是教育部非常嚴重的行政怠惰。」

見相左的論述情形已不多見。所以，此一階段的論述事件其主要場域為立法院，且都針對《師資培育法》部分規則的再修訂而起，例如：

行政院函送林委員政則等十三人建請教育主管單位早日提出「實習教育法」，提高實習期間之生活津貼及福利，以落實《師資培育法》之專業要求之研處情形，請查照案。（立法院第三屆第二會期第二十九次會議，1996年12月26日）

教育及文化委員會報告併案審查本院委員曹啟鴻等三十六人擬具「師資培育法修正草案」及委員鄭國忠等三十三人擬具「師資培育法第十六條條文修正草案」案。《師資培育法》正式開啟我國師資培育之多元新貌，卻也衍生出許多新問題，諸如實習教師身分之定位、公費生分發之困擾及師資培育階段是否應重新劃分等均需解決。本會舉行四次會議，對本案進行審查，審查要點摘述如下：一、中央主管機關應設師資培育審議委員會，……。（立法院第五屆第一會期第二十二次會議，2002年6月20日）

在這個階段，《師資培育法》修正過程的規則變動，同上所述，多數是由立法委員提案、連署，少數由行政部門提案，再經院會說明討論後即定案者，因此，此一階段的制度菁英是立法委員和行政部門。而另一個比較明顯的變遷，則是2000年政黨輪替後，相關的提案立委改以民進黨為主。

這個階段出現的制度菁英論述，著重於使新師資培育制度得以順利運作，因而對於相關用詞重新定義、增加師資培育機構管理機制的法源、修改實習津貼制度等相關議題都表示支持。

至於此一階段對師範校院一般化爭議的論述，則可區分出初期的立法院公聽會和後期的院會兩個論述事件：在公聽會時，師範與非師範的教育學者之間看法雖有明顯差異，在此公聽會的論述事件中表示

贊成者有1個教改團體、14個學者，持修正看法者有5個學者，反對者則有3個學者和2位政府官員。⁸但是，由於《師資培育法》第11條規定，「師資培育以自費為主，兼採公費及助學金方式實施」，且自1995年度起，師範校院學生將為公、自費各半，強迫自費生修習教育學分，已不見得有利師範校院的招生和多元發展。因此，在講求權利、義務對等的情況下，臺灣師範大學本身產生一種回應性的論述立場轉變，例如：

師大國文系董俊彥教授：既已賦予設有教育院、系、所或教育學程的其他大學校院進行培養師資的多元化工作，為何卻要限定師大只能進行單一發展，只能培養師資？（立法院第二屆第四會期第二十二次會議，1994年12月28日）

師大藝術學院李大偉院長：《師資培育法》第7條第一項第一款，對師大將來招生相當不利。此條款將來會限制師大的發展。改為公自費之後，讓自費生可彈性選擇教育學分，則培育師資之目標之外，也可培養其他領域之專業人員。（立法院第二屆第四會期第二十二次會議，1994年12月28日）

臺灣師範大學的立場轉變，促成了洪秀柱委員提出新的修正案，導致論述對抗情勢出現明顯的轉變。⁹到了後來的立法院院會階段，正式以口頭或書面發言表達支持論述的委員有30人（國民黨20人、民進黨8人、無黨籍1人），持修正意見的有2人（國民黨1人、無黨籍1

⁸ 詳如立法院第二屆第四會期教育委員會第二十二次會議紀錄，1994年12月28日。

⁹ 詳立法院第二屆第五會期，洪秀柱委員擬具之修正草案認為，「師資培育將是多元化發展，不宜強迫其修習教育學分，讓自費生享有自由選擇修習教育學分課程的空間，使其具有與一般校院學生競爭的較佳能力。」

人），持反對意見者有5人（國民黨4人、民進黨1人），此時，贊成改革論述者已明顯超過反對論述者。

按照此波論述在立法過程中立法委員與制度規則之對應分析結果（如圖2）可以明顯看出，整個《師資培育法》制定完成後的修正軌跡與行動者背景，呈現一種帶狀變遷的特質，已不同於圖1之兩極對立樣貌。1996~1997年的前期修正主要是以國民黨和新黨為主軸，2002年後期修正的重心則轉至民進黨，可見此波的改革論述和政黨權力仍有明顯的關聯。特別是，這些制度規則的修正多在後期確立，可見民進黨對於第二波師資培育制度改革已比國民黨具有更大的影響力。只不過，這個階段的論述內容並無明顯的競爭和衝突，這個影響力的差異多表現在啟動提案的主動性而已。

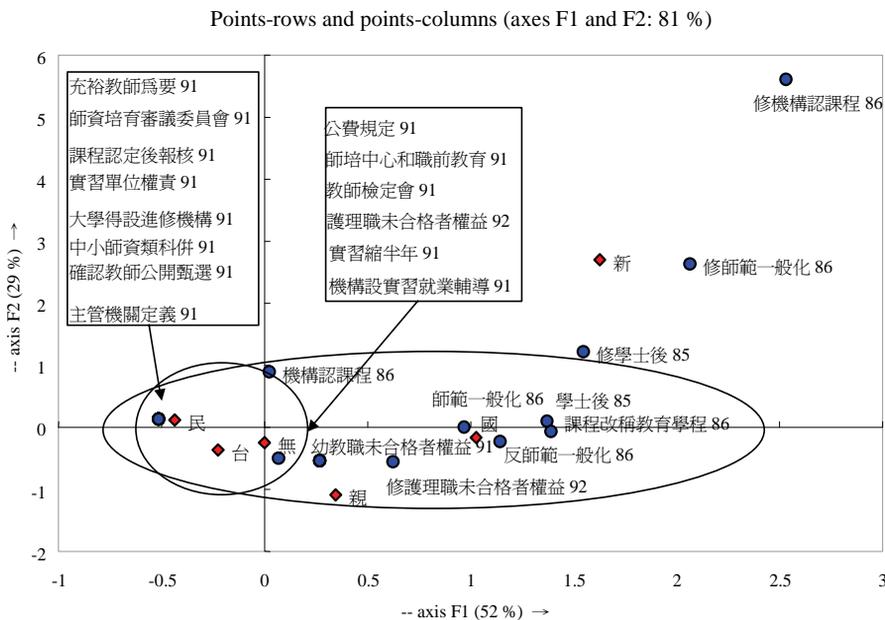


圖2 第二波立法院議事過程的政黨與論述立場

2.新論述與權力的鞏固

第二波的制度規則改革，最初仍延續第一波的改革路線，亦即去除師範校院在師資培育制度中既有的組織優勢。而在這個階段提出這種論述主張的制度菁英，為教改團體或民進黨委員，其提出師資培育制度定位一般化論述，用以延續教改團體原本欲消解師範校院的霸權地位和壓縮其既有制度利益的主張。例如：

立委廖永來質詢：部長針對師範體系壟斷教育資源說法深不以為然，提出各種澄清與解釋。但事實就是事實，我們整個教育資源確實被師範體系所壟斷。（立法院第二屆第四會期教育委員會第二十二次會議，1994年12月28日）

然後，這波改革論述再逐步擴大到部分師範校院代表和國民黨委員，這些行動者是意識到師範校院的優勢地位不再，而期待給師範體系有一般校院的自主性以重新出發，而進一步確認新論述的制度正當性。這種制度正當性主要來自原本支持師範優位性的制度菁英開始對師範體系的制度利益有了新的詮釋，致使制度改革再次出現更大的浮動空間，而使得師資培育制度一般化的論述更加有力地取代既有的師範體系論述。

另一方面，原本被要求撤離的國家影響力，在政黨輪替後，再由教育部部長和民進黨籍的委員會主席提出增設國家調控機制和細緻化調控規則的論述，例如：曾志朗部長報告：擬具《師資培育法》修正草案，其修正要點如下：……五、建立教師資格檢定考試制度（修正第10條）（立法院第四屆第五會期教育及文化、法制兩委員會第二次聯席會議，2001年5月2日）。民進黨委員曹啓鴻等擬具「師資培育法修正草案」：在第4條條文中，建議在教育部內成立一個師資培育審議委員會，辦理師資培育政策之建議及諮詢等事項（立法院第五屆第

一會期教育及文化委員會第二十二次會議，2002年5月16日）。顯示新的當權者積極透過立法對師資培育中心組織的審議、個別教師資格的檢定等，確立了中央的新調控和治理機制。這說明了原本採取開放的改革論述，最終仍透過為解決制度功能問題之說法，重新將國家調控力量以制度性面貌放入師資培育制度之中，以鞏固新論述與其背後的權力關係。

(四)論述替代所形成的新制度規則

在第一波論述事件中，師範校院一般化的論述原本支持和反對論述立場殊異，但是，由於第一階段改革實際上已去除師範校院原本的制度利益，師範體系之獨特性反而造成師範校院的轉型限制，導致原本反對師範校院一般化論述的師大在這個論述立場上有所轉變，使得原本一體的國民黨立委和師範體系校院之間出現步調不一的情況。雖然這種運作並不是對原本師資培育一般化論述的認可，而是對第一波制度改革結果所做的因應行動，但當原本的反對論述和新的論述情境相調和後，新論述規則便倒向支持師資培育一般化的發展。

而有關強化國家對制度治理的規則，包含對師資培育中心組織的審議、對個別教師資格的檢定等，原本都與民進黨委員的「教育鬆綁」立場有相當大的距離，但是，2000年政黨輪替之後，民進黨執政的教育部提案和主持聯席會的主席提案中卻不斷出現有關建立制度治理機制的論述。這種論述來自很務實的當家考量，並且很快就被各黨籍的立委所認可接受。從這種制度重構的行動結果來看，儘管民進黨當初普遍抱持著「教育鬆綁」的自由主義論述立場，然而，一旦當家、去除權力鬥爭的目的後，仍然必須滿足制度治理機制的需求，最終仍會將國家調控力量放入師資培育制度之中，以鞏固新論述與其背後的權力關係。

論述替代後產生的新制度規則，一方面延續著第一波的改革路線，且進一步移除師範校院的組織獨特性，確立師資培育制度一般化，因而更朝向第一波改革時期教育改革團體的主張，但另一方面，原本被要求撤離的國家影

響力，在這階段又以對師資培育組織或是對個別教師的評鑑認證之制度性面貌，重新確立了新的中央調控和治理機制。從這些規則的細緻化，大抵可以看出新舊師資培育制度已完成轉型。

(五)第二波論述實踐後體制內的權力結構

在《師資培育法》中規定，中央主管機關得設師資培育審議委員會辦理師資培育政策之建議諮詢、計畫方案之審議、師範校院變更及停辦之審議、相關科系認定之審議、設立師資培育中心之審議、專業課程之審議、師資培育評鑑及輔導之審議等事項，¹⁰任務相當繁重，其成員重要性亦不言可論。然而，成員的遴聘權由部長決定，因此，主導師資培育的制度權力還是回到教育部的手中。

若按教育部所提供之師資培育審議委員會成員背景資料（如附表三）可發現，歷屆審議委員會的成員組成包含中央主管機關代表、一般大學校長、師範校院校長、一般大學教師代表、師範校院教師代表、教育團體、中小學幼稚園主管等類別，其中，以中央主管機關代表人數最多，所以，可從中確認國家對師資培育制度的支配權。而變異最大的則是一般大學校長這個類別，在第二屆後期，其名額就由師範校院校長取而代之，到第五屆時，師範校院校長之代表已高達5位，然而，師範大學教授代表名額也隨之減少，相對地，一般大學教授名額始終有穩定的數量。目前，師資培育審議委員會是以主管機關代表、師範校院校長、一般大學教授為主。

三、制度轉型後的新問題和論述變異

(一)制度轉型後的新問題和制度菁英的詮釋

當新舊師資培育制度轉型完成後，轉型所造成的大量合格教師找不到教職之「流浪教師」的問題卻逐漸浮上檯面，¹¹立法委員也開始針對民間愈來

¹⁰ 詳見《師資培育法》第4條。

¹¹ 按教育部的統計（《立法院公報》，2005），「師資培育每年畢業人數，至91學年度約為20000人」……「自83年公布《師資培育法》以來，……歷

愈強的質疑聲浪有了密集質詢。¹²2005年，杜正勝部長應立法院之邀，就「各級私立學校管理及師資培育檢討」發表報告：

民國83年2月7日《師資培育法》公布實施後，正式開啟了我國師資培育的多元化里程碑，……。然而，師資培育政策雖已走向師資儲備制功能，但社會觀感仍不免停留在計畫性培育階段。為通盤因應少子化與師資市場需求量緊縮之困境，師資培育之數量，亦勢須進行逐步有效調節與變革，俾呼應師資供需調節與政策良性循環之走向。（《立法院公報》，2005：337）

在該報告中，教育部整理了制度轉型後出現的幾個問題，包含「社會觀念尚待調整」、「師資培育需求數量難以推估」、「少子化降低師資需求」、「教師未能順利退休」、「師範院校轉型困難」、「師資養成問題」、「教師專業發展問題」等。在該質詢過程中，民進黨籍委員林樹山甚至針對94學年度公費生人數劇減為6人和流浪教師問題，提出暫時終止多元管道師資培育制度，恢復為早年封閉式師資培育管道之建議（《立法院公報》，2005：350-351）。

（二）制度菁英的制度利益與論述變異

在這個最新的階段，制度菁英，不管是立法委員或部長，其論述內容都開始出現和民進黨在原來第一波和第二波制度改革論述相左的立場。這說明了制度菁英在自身的社會脈絡和政治處境下，針對制度問題的詮釋和論述立場，會做出一定程度的轉變。這種轉變正如在第二波論述事件中，部分師範

年核發之證書累計約100000張，經查此類人員已獲聘為正式教職者約為70000人，顯示取得合格教師證書而並未任教職之人員，估計累積至93年約為30000人」。

¹² 詳見立法院公報運會紀錄中93卷39期陳杰委員、鄭國忠委員，93卷44期王昱婷委員、黃健庭委員，93卷45期王淑慧委員，93卷48期許淵國委員等，都針對師資培育多元化制度的結果提出廣泛和密集的質詢。

校院制度菁英的論述立場轉變，只不過，這已非雙方原本所持的師資培育典範論述，而是針對各自實際面對的制度利益為焦點。在論述事件中，競爭成功者的論述轉變是為了解決自己創造出的實際制度問題，競爭落敗者的論述轉變則是為了回應改革結果的不利處境。

從制度改革的論述變異過程可以發現，支持制度轉型的競爭論述，一開始很少考慮制度的維持和功能滿足之需求，因此，當其論述宣稱要徹底解決制度問題的同時，也創造了新的問題。我們可從杜正勝部長就師資培育中心專任教師太少、品質良莠不齊問題的答詢內容，略窺一二：

這都是以往歷史的結果，因為當時認為有需要，所以才會規定只要有三個專任教師就可以成立師資培育中心……。（《立法院公報》，2005：351）

當初在第一波師資培育制度改革轉型的競爭時期，雖然新政策制定者凌駕於原本執行者之上，且信心滿滿地對主要的制度規則做了大幅度的修正，然而，正如周雪光（2003：297）所指，執行過程是決策過程繼續之觀察，政策執行者雖然一度被排斥在決策之外，但是，他們最後還是可以在執行過程中把自己的意志強加在上面。近來，師資培育多元化出現的「煞車」現象，正足以說明論述如果不考慮執行層次的問題，最後也很難達到原來期望的結果。因此，論述競爭總不只是單純的專業理念或制度需求之爭，至少在進入政策選擇的階段，論述總是夾雜著權力的運用，甚至其本身就是以權力為目的。在這個複雜的政治過程中，我們必須意識到組織決策過程和論述是鑲嵌在更廣闊的權力脈絡下，以避免讓制度改革只流於更大權力鬥爭之工具，甚至導致制度出現脫離現實或扭曲的發展。

伍、結論

基於教育制度始終與外在社會脈絡鑲嵌，本文針對師資培育改革的制度規則和利益所做的論述分析，顯示出臺灣師資培育制度競爭論述的爭議點，不僅是理念或專業功能的選擇，而且它還受到其他社會脈絡的影響。另外，參與論述的制度菁英之社會關係和權力，也扮演決定論述詮釋空間的關鍵角色。這些因素使得體制外行動者有機會將臺灣師資培育制度問題擴大詮釋為制度和文化的危機，進而將論述攻防拉高到制度的主要規則層次，形成一種制度改良或制度轉型的體制論辯。隨著第一波制度轉型論述典範的替代過程和第二波替代典範的鞏固過程，完成了「師範教育」專業時代的終結，確立了一種新的競爭性制度體制，連帶地，也導致制度利益的重新分配。

論述與行動者的緊密關係顯示制度利益和制度菁英之間是一種交互融合的過程。制度利益本身就吸引制度菁英動員，進而形成和擴大權力對制度的影響；而在衝突和協商的過程中，會重塑出新的制度利益，並吸引新的制度菁英加入。制度菁英如果有愈多政治權力和籌碼，就有機會將論述競爭拉高到更主要的規則層次，論述背後的權力特質，特別是制度菁英的行動和政治結盟，也就決定論述競爭發展，因此，師資培育改革論述本質也就難脫社會關係和權力特質。總結來看，臺灣師資培育制度改革的原始動力主要來自社會民主化，而在制度菁英的結盟過程中，論述菁英會不斷地交替；從第一波和第二波師資培育制度改革的制度菁英間之競爭態勢，也不難看出隨著愈來愈接近制度建構和落實階段，論述權力已從原本的社運菁英愈來愈向政策菁英集中。

因此，既有的制度架構、技術環境、勞力市場或政治態勢等社會結構，都對改革論述形成一種限定的作用，進而限制行動者的論述理念和詮釋空間。然而，就因為論述受到各種社會脈絡的影響，一旦外在社會出現變遷，論述主軸即會產生變異，行動者論述也就不能僅從其當初的政治論述角度來

思考。即便師資培育制度已轉型為多元化的競爭體制，採取制度轉型立場的制度菁英在取得成功之後，面對新的政治情勢、市場結構壓力和制度治理需求，仍會採取新的修正論述，繼而形成一股務實且重視制度功能的轉化力量。

由於論述事件與制度菁英論述立場所具的權力特質，論述所針對的制度問題和詮釋空間自然帶有特定的時空性格。然而，制度本身最終還是有其待滿足的制度功能，如果制度規則的競爭過度依賴政治權力，一旦外在權力關係轉變，或外在權力關係破壞既有制度功能的滿足，這種新制度便難以長期承擔其他結構面向的壓力，制度改革的未來也就會在專業理念和社會現實中持續擺動，並為這種擺動付出更多的社會成本。

誌謝：本研究寫作起點，源於政大「論述分析方法」的課堂研讀與討論，感謝鍾蔚文教授給予的批評與啟發，亞凡索老師貢獻體悟教育之觀點，以及教育界同事們參與此文的辯論與對話。特別感謝編委會、執行編輯周新富老師為此刊的辛勞付出，以及兩位匿名評審對此文的建議與批評，使得此文更具清晰性與完整性。

附錄

附表一 立法院議事過程的政黨與論述立場表

	師範 主流	師資 多元	公自 費並 行	自費 為主	全面 多元 培育	師範 教育 法	師資 培育 法	師範 生初 檢	師範 生不 初檢	實習 另加	職前 實習
國民黨	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1	0
民進黨	0	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1
新黨	1	0	0	1	1	1	0	0	1	1	0
無黨籍	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0

資料來源：立法院議事錄經作者整理。

附表二 第二波立法院議事過程的政黨與論述立場表

	國	民	親	臺	新	無
充裕教師為要 91	2	31	0	2	0	1
師資培育審議委員會 91	2	31	0	2	0	1
教師檢定會 91	6	8	4	2	0	1
師範一般化 86	20	8	0	0	1	1
修正師範一般化 86	1	0	0	0	1	0
反對師範一般化 86	4	1	0	0	0	0
學士後 85	13	2	0	0	1	0
修正學士後 85	5	1	0	0	2	0
機構認課程 86	3	21	0	0	4	1
修正機構認課程 86	0	0	0	0	1	0
課程認定後報核 91	2	31	0	2	0	1
實習縮半年 91	6	8	4	2	0	1
實習單位權責 91	2	31	0	2	0	1
機構設實習就業輔導 91	6	8	4	2	0	1
大學得設進修機構 91	2	31	0	2	0	1
公費規定 91	6	8	4	2	0	1
中小師資類科併 91	2	31	0	2	0	1

附表二 (續)

	國	民	親	臺	新	無
護理職未合格者權益 92	6	16	7	1	0	2
修正護理職未合格者權益 92	1	0	0	1	0	0
幼教職未合格者權益 91	6	8	4	2	0	1
確認教師公開甄選 91	2	31	0	2	0	1
主管機關定義 91	2	31	0	2	0	1
課程改稱教育學程 86	21	2	0	0	1	1
師培中心和職前教育 91	6	8	4	2	0	1

資料來源：整理自立法院議事錄。

附表三 師資培育審議委員會成員背景表

	第一屆	第二屆	第三屆	第四屆	第五屆
教育部直屬單位	6	6	6	5	6
其他政府部門	1	2	3	1	2
省市教育主管	3	3	3	2	1
國立大學校長	1	0	0	0	0
私立大學校長	1	0	0	0	0
師範大學校長	1	0	2	1	3
師範學院校長	1	1	0	0	2
科技大學校長	0	1	0	0	0
一般大學教授	1	3	7	5	7
師範大學教授	2	2	3	7	2
教育團體	1	1	0	1	1
中學校長	3	4	3	3	2
小學校長	0	0	2	0	1
幼稚園長	0	1	1	0	0
合計	21	24	30	25	27

資料來源：整理自教育部會議資料。

參考文獻

(一)中文部分

- 立法院秘書處（1994）。師資培育法案。立法院：法律案專輯第165輯。
- 立法院公報（1979-2005）。立法院法律系統。2008年4月30日，取自
[http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@10:1804289383:f:NO%3DB01717*%20AND%20NO%3DA2%24%246\\$\\$\\$PD](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@10:1804289383:f:NO%3DB01717*%20AND%20NO%3DA2%24%246$$$PD)
- 大學教育改革促進會（1994）。學改會訊，15。
- 王秋絨（1997）。我國國中師資培育學程之建構。臺北市：師大書苑。
- 方孝謙（2001）。殖民地臺灣的認同摸索。臺北市：巨流。
- 四一〇教改聯盟（1996）。民間教育改造藍圖。臺北市：時報文化。
- 朱敬一、戴華（1996）。教育鬆綁。臺北市：遠流。
- 羊憶容（1994）。教育與國家發展。臺北市：桂冠。
- 林文瑛、王震武（1996）。臺灣教育的管制、規範或扭曲：「鬆綁原則」整合研究。教改叢刊AA07。臺北市：行政院教育改革審議委員會。
- 周雪光（2003）。組織社會學十講。北京：社會科學文獻。
- 紀金山（2002）。師資培育制度變革的社會學分析：朝向組織統理的制度轉型。南華大學教育社會研究所碩士論文，未出版，嘉義縣。
- 徐聖堯（2004）。流浪教師論述的形成與發展。教育社會學通訊，57，3-8。
- 陳舜芬、丁志仁、洪儷瑜（1996）。師資培育與教師進修制度的檢討。教改叢刊AA06。臺北市：行政院教育改革審議委員會。
- 黃炳煌（1989）。教育與現代化。臺北市：文景書局。
- 楊深坑（1995）。當代師資培育理論的發展。論文發表於臺灣師範大學教育研究中心主辦之「師資培育的理論與實務研討會」，臺北市。
- 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。

薛曉華（1996）。臺灣民間教育改革運動：國家與社會的分析。臺北市：前衛。

戴曉霞（2002）。全球化及國家／市場關係之轉變：高等教育市場化之脈絡分析。載於高等教育市場化：臺港中趨勢之比較（頁4-39）。臺北市：高等教育。

謝小苓、王震武（1993）。臺灣學校組織性格的形成。論文發表於中研院民族所主辦之「近代組織變遷理論之發展：與本土經驗研究的對話」小型研討會，臺北市。

蘇峰山（2000）。教育鬆綁的雙重詮釋：市場經濟vs.市民社會。載於新世紀教育的理論與實踐（頁49-66）。高雄市：麗文文化。

蘇峰山（2003）。對抗中的語言：教育改革論述之分析。教育社會學通訊，43，3-10。

(二)英文部分

Apple, M. (1996). *Cultural politics and education*. New York: Teachers College Press.

Bhabha, H. K. (1994). The other question: Stereotype, discrimination and the discourse of colonialism. In *The location of culture* (pp. 66-84). London: Routledge.

Brint, S. (1998). *Schools and societies*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.

Cheng, T.-J. (1993). Dilemmas and choices in educational policies: The case of south Korea and Taiwan. *Studies in Comparative International Development*, 27(4), 54-80.

Fairclough, N. (1995). *Critical discourse analysis*. New York: Longman.

Fligstein, N., & Mara-Drita, J. (1996). How to make a market: Reflections on the attempt to create a single market in the European Union. *American Journal of Sociology*, 102, 1-33.

Green, A. (1990). *Education and state formation*. London: Macmillan.

- Saussure, F. (1959). *Course in general linguistics*. New York: McGraw-Hill.
- Scott, W. R., & Meyer, J. W. (1994). *Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Skillington, T. (1997). Politics and the struggle to define: A discourse analysis of the framing strategies of competing actors in a 'new' participatory forum. *The British Journal of Sociology*, 48, 493-513.
- Somers, M. (1994). The narrative constitution of identity: A relational and network approach. *Theory and Society*, 23(5), 605-649.
- Vandenberghe, V. (1999). Combining market and bureaucratic control in education: an answer to market and bureaucratic failure. *Comparative Education*, 35(3), 271-282.
- White, H. (1987). *The content of the form: Narrative discourse and historical representation*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.