

「師資培育法」形成的政策範疇 影響力機制

熊瑞梅

東海大學社會學系

紀金山

靜宜大學青少年兒童福利學系

本文嘗試將國家與教改社運組織的角色帶入「師資培育法」形成的政策範疇分析之中。資料蒐集與分析包括：1. 透過質化資料分析，勾勒在「師資培育法」形成的各階段中，國家制度、邊陲團體和教改社運組織間關係對法案發展議題的動態影響力機制；2. 使用內容分析與對應分析方法，來呈現政策範疇的影響力結構特質。「師資培育法」形成的三個階段包括：1. 修法議題受社會注意、2. 修法進入行政議程、3. 立法院審議法案決策。在法案發展的不同階段中，政治機會環境有著重大的變遷，國家教育官僚、教改社運組織及其他關鍵行動者的權力關係也產生明顯變化，從而影響了行動者和議題結構。而在最後政策審議階段，教改團體的組織化、制度化，以及和民進黨立委結盟的擴張，更產生深刻影響師資培育法案的槓桿效果。對應分析勾勒出「師資培育法」發展過程的制度化特質——影響力結構的折衷原理和政策變遷的制度化有密切關連。

關鍵詞：政策範疇、影響力、國家、社會運動、師資培育法

The authors include the roles of social movement and state organization in a policy domain analysis of the Teacher Education Act of 1994. Data collection and analysis included a) identifying policy influence mechanisms among state bureaucrats, peripheral groups, and social movement organizations during different stages of policy formation; and b) using content and correspondence analyses to determine the influence structures that were in place during those stages. The construction stages were identified as a) recognizing issues associated with reforming the old act, b) enacting governmental modification procedures for the old act, and c) making final decisions in the Legislative Yuan. Political opportunities changed dramatically during each stage, as did power relations among state educational bureaucrats, social movement organizations interested in educational reform, and small numbers of additional actors. In the final stage, educational reform coalitions used leverage strategies to join forces with opposition party legislators to create and pass a new Teacher Education Act. The correspondence analyses profile the institutionalized characteristics in the formation of the Teacher Education Act—close association between the eclectic principle of influence structure and the institutionalization of policy change.

Keywords: policy domain, influence, state, social movement, Teacher Education Act of 1994

一、前言

社會學家在政策變遷的研究已經累積了相當豐碩的成果，但是在有關台灣教育政策變遷的研究上，相對地卻很少見到社會學家涉入。解嚴以後，民間教育改革力量的推動，使得台灣教育政策發生了顯著的轉變，從一元壟斷的教育政策轉變到多元開放的教育政策。社會學家長期以來的政策變遷研究，不外乎從國家制度角色變遷的角度、或從社會運動團體挑戰公共政策的組織資源動員能力著手(Burstein and Linton 2001)。但有一批組織社會學家認為當國家越來越民主多元化時，公共政策的形成，便很難再從國家或社運組織單一角度來看其對政策變遷的影響力，故主張使用組織化國家的理論(Laumann and Knoke 1987)來研究支配某些特定公共政策的各種影響力量機制與結構特性。

過去從事政策變遷研究經常使用的理論是國家政體中心和社會運動相關理論。這一類的研究多半是使用個案的歷史描述分析法，捕捉在特殊轉折點或特殊脈絡下，政策發展的政治機會、國家制度結構與社會運動組織之間的動態關係。另一批組織網絡的社會學家，在研究現代民主國家政策的形成時，發現組織化、制度化的多元影響力是支配公共政策的主要機制。組織化國家的理論使用政策範疇的概念，將橫跨某段時間內，對某一政策發展有關的議題或事件，以及對其有影響力的組織行動者納入政策範疇中，探索正式結構與非正式社會網絡和議題所形成的集體行動結盟與社運組織之間的影响力的相對位置和社會距離。這些影響力的空間結構位置，說明了法案發展的方向和結果。

本文將採取政策範疇(policy domain)的概念，研究台灣從 1979 年師範教育法頒佈施行到 1994 年「師資培育法」通過的過程中，參與議題討論或事件的行動者的影響力機制與結構。本文將「師資培育法」形成過程中所出現的重要事件，以及關鍵行動者對議題事件的看

法與事件結果都視為政策範疇的影響力範圍。「師資培育法」形成的影響力結構特殊性，在於它是台灣教育史上最先啟動的一個教育政策改革經驗；它和「大學法」、「教師法」都被視為是政治解嚴後教育改革的重要里程碑。從社會學家的角度來看，師資培育制度改革案例突顯了台灣政治機會結構的急劇改變，以及民間社會崛起對長期以來師範系統師資培育壟斷權力的對抗經歷，¹ 因此以「師資培育法」形成過程所做的政策範疇分析，將是一種理解台灣解嚴後師資培育政策變遷的社會力運作機制的重要途徑。

本文理論架構分析焦點是政策範疇的影響力機制與結構。本文資料分析的第一個部分企圖針對師資培育法形成的三個階段內的政治機會結構、影響力機制、和政策發展結果作描述性的分析；影響力機制是指在每一個階段的政治機會條件下，國家制度結構、師資生產組織、教育改革團體企圖影響師資培育議題和事件而形成不同立場的影響力結盟體，而這些影響力之間彼此互動運作的機制稱作影響力機制。第二個部分的分析，則將三個階段的影響力團體和議題事件過錄成政策範疇的量化資料檔案，使用對應分析找出師資培育法政策發展過程中三個階段影響力支配政策議題事件的深層結構(latent structure) 模式，這樣的觀點受到 Talcott Parsons 的社會系統影響力結構的影響 (Laumann and Knoke 1987: 152-189)。影響力就是指行動者甲能夠改變行動者乙順服甲主張的能力(Parsons 1961)，影響力結構可以呈現不同影響力結盟在不同議題事件上的距離位置。

本文使用影響力機制和過去 Edward Laumann 與 David Knoke (1987)所不同之處，是我們不僅呈現法案發展過程中的中央國家官僚、教育官僚、黨籍立法委員、師資生產組織、與教育改革社會運動組織在整個範疇的影響力位置結構；同時，我們還關懷在政策發展過程中的不同時段，政治機會如何型塑議題事件影響力結盟及運作機制。因

1 按「師資培育法」第四條，「設有教育院、系、所或教育學程的大學校院都可以參與師資培育，教育學程是指大學校院所規劃經教育部核定的教育專業課程」（立法院秘書處 1994）。

此，在政策範疇發展過程中事件與影響力結盟的描述中，我們會參考政策發展的歷史脈絡和轉折點的國家政體中心論，及考量政治機會與社會運動組織資源動員策略的理論文獻，借用這些理論更豐富化我們對政策範疇事件在不同階段發展過程中特殊影響力機制的詮釋。但這篇論文無意驗證國家政體中心論及社會運動理論。

本文在文獻探討上先反省社會學家投入教育改革研究的一般路徑，其次考量台灣師資培育制度改革過程中特殊的制度歷史發展經驗，最後在理論文獻探討上先回顧以國家制度角色為中心的國家政體中心論，繼之，討論政治機會與社會運動組織動員槓桿策略等相關文獻；最後再進入政策範疇的組織化國家理論文獻的探討。在研究方法中我們除了介紹本研究質化與量化資料外，並針對使用行動者和議題事件的矩陣資料所做的對應分析，作了詳細的說明。在資料分析內容分成兩部分，第一部份是按照政策範疇發展的階段，使用質化與檔案資料分析，描述「師範教育法」修法到「師資培育法」形成的不同階段的影響力機制；最後再使用內容分析法，將前述師資培育政策改革過程中關鍵行動者和議題事件資料，過錄成量化資料，使用對應分析呈現不同階段不同影響力圈在整個政策範疇內的結構位置，再從這些影響力圈的位置和師資培育法最後決策的行動者議題社會空間位置，可看出真正支配這段政策發展過程的權力運作的結構特性。

二、文獻探討

針對教育政策和教育制度改革的研究，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，這些研究多半是從美國公私立學校教育系統的轉變來探討(Scott et al. 1994; Brint 1998)。過去研究這些學校組織結構的變遷，大都強調組織結構如何受環境脈絡的影響。早期環境的重點是放在技術環境的安排上，亦即調整分配影響學校組織發展所依賴的資源和訊息；但近年來，改變組織結構的環境重心，則被放在影響組織行動者制度建構的正當性

與文化意義上。Steven Brint 與 Jerome Karabel (1991)使用美國社區學院的制度轉型的例子，來解釋教育制度發展的方向往往是反映場域內組織菁英所建構的制度利益；美國社區學院的轉型主要是從一個強調人文藝術教育理念的制度利益轉向職業導向的制度利益方向。制度利益的形成是受到這些社區學院組織菁英，在大社會環境既有的權力結構和機會場域的結構限制下，選擇能適應環境和滿足組織利益的發展方向，這種利益的形成稱為制度利益，當場域內的制度利益轉型時，場域內的組織結構也會轉型。這樣的制度轉型觀點重點仍然放在學校組織與組織文化理念環境的互動分析上。總之，這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，很少涉及到各種社會影響力對國家教育政策變遷的影響。

東亞國家的教育系統長久以來都是集權化的(Cheng 1993)。過去這些國家的教育部不但控制了課程教材及每一個階段的教育標準和評估工具，而且也掌握師資分配的調度權力，因而師資多是一元化的培育。不過，由於面臨全球化的經濟競爭，這些國家開始面對了三個議題方向的兩難決策：1.究竟要選擇擴張教育機會或維持教育品質，2.究竟要強調一般教育或職業教育，3.究竟要重視教育財務的平等或效率(Cheng 1993)。以台灣和南韓為例，這兩個國家雖然都大力地進行教育改革，但由於其政治動態特性不同，所以教育的政策選擇也不一樣。比較台灣和韓國的高等教育政策的選擇，台灣政府傾向於提供公私立大學較多的補助，盡量維持學費不要上漲，以降低就學機會不平等的現象。這種平等式的教育發展政策的結果是台灣無法形成世界型的大學。然而，這些比較南韓和台灣教育政策改革的研究，基本上是從社會比較和發展的角度，使用二手檔案資料，籠統地掌握了前述三個教育政策立場選擇的社會條件和教育政策選擇與結果。這樣的研究是忽略了國家制度結構、教育組織、教育改革社會運動組織各類行動者和結盟的影響力機制對教育政策發展方向的影響。

這類東亞教育政策變遷的研究，主要是將重點放在國家角色，忽略了民間教改團體在政策變遷上組織動員的影響力。本文的理論分析

策略企圖將政策變遷的國家制度角色和社會運動組織動員策略行動的文獻，作為描述分析 Laumann 與 Knoke (1987) 政策發展過程中相關議題或事件所形成的影響力機制的基礎。台灣在解嚴前，師資培育政策始終是由黨國、教育官僚和師範教育機構，所形成的「由上而下」威權統合的權力控制模式。以國家教育官僚為中心的制度結構向來都是師資培育制度最有影響力的角色；然而在政治解嚴後，新興的教改團體對於國家制度結構體制的挑戰，隨著時間與政治機會的變遷，這些教改社運組織透過與有力的社運組織和政黨的串連結盟，產生牽引國家改變政策的效果。以下便針對有關國家制度結構和社運組織動員槓桿策略對政策變遷影響的相關文獻，做進一步探討。

(一) 國家制度結構對政策變遷的影響

早期政治制度論在研究國家政策變遷上，多半將重點放在國家內部政治制度的動態關係及其行政能力，例如：國家集權化的程度、國家科層官僚能力、和國家財政能力(Orloff and Skocpol 1984)，較忽視其他制度部門及團體對社會政策的影響。近年來，西方政策轉型研究對於國家的關懷已逐漸走向制度論(Skocpol 1992; Ayers 1992; Link 1986)。這批學者同時注意到國家部門政治官僚和其他影響團體的互動機制，再從這些互動過程來掌握國家的角色。例如 Theda Skocpol (1992) 從美國內戰退伍軍人和婦女的年金方案發展研究，發現國家制度結構和行政能力會型塑政策改革團體對政策的影響力。也因此他修正過去主張的「國家中心理論」(state-centered)，轉而提出政體中心(polity-centered)觀點。政體中心的觀點強調國家制度官僚結構和政策改革團體的互動對政策變遷的影響；更具體而言，國家在政策變遷的過程中，在各種社會部門與團體影響力互動下，仍具有其作為國家行動者的相對自主性的角色特性。影響政策變遷的制度結構包括了國家、政黨結構、和對政策投票的權限，這個制度結構會型塑社會團體在參與社會政策的認同、目標、和影響能力。雖然在政策形構過程中，國家的角色要放在國家政體制度和影響團體的互動來觀察，不過

Skocpol (1992)主張國家行動者在這個互動過程中仍然擁有相當獨立自主的權利，主因是國家行動者的利益無法化約成社會團體的需要。

國家政體中心理論是強調國家結構和積極參與政治的團體之間的互動會改變國家的政策，社會政策變遷的來源仍然是國家。國家政策的轉型仍然是國家制度結構與其他影響政策團體在互動過程中，國家平衡各種勢力的行動結果。國家政體論是將外在團體的影響引進，但國家政策的變遷仍在體制內，換言之，國家在政策主導上的自主性仍然強。政體中心論者強調政策法案議程主要是由國家官僚設計主導的，雖然政黨和利益團體在政策影響的過程中會產生鬥爭的政治過程，國家和政黨的制度安排仍能掌控這些政治過程。具體而言，雖然社會運動團體會結合政黨形成政治壓力，但國家仍能有效地將這些壓力轉換成以國家利益和國家官僚邏輯為主的政策。

在台灣，社會學家鎖定某一特殊政策變遷的制度分析的研究作品很少。林國明(2001)企圖探討台灣醫療保險體系部分負擔和轉診方案的政策轉折過程中國家的角色，並進一步地與國家政體論對話，指出歷史制度論在解釋台灣醫療制度經驗的限制且加以修正之。他認為過去歷史制度論在政策分析的取向較偏重國家與社會中各種正式制度結構、位置對政策決策的影響和持續的作用；這些制度結構是鑲嵌在政治組織結構的正式與非正式的程序、例行、規範與習俗等大脈絡中。他採用歷史制度轉折點及文化的觀點來研究台灣醫療保險政策部分負擔和轉診方案失敗的特殊歷史制度過程。他的研究指出台灣醫療政策部分負擔法案的失敗主要是受決策的歷史時機和政治競爭的脈絡條件所影響；而轉診方案的失敗則來自醫學中心的反對。本文不企圖在各種有關國家政策的歷史制度論中作理論的申辯比較，林國明的論文可以提供我們在做台灣有關國家政策變遷研究時，在經驗事實上看到台灣解嚴後某些時段的政治機會，以及各種利益團體對特殊政策事件戲劇化轉折的動態影響機制。

歷史制度論強調制度脈絡分析，而著重在探討制度的前後作用、事件發生先後順序、以及整個制度權力形式的決策影響，在我們後續

的政策範疇分析中，我們就考量不同時段的政治機會和社會脈絡，對於政策事件有影響力的結盟體間的互動的影響。解嚴後的台灣，多重利益團體興起，究竟國家制度結構在處理某些特殊政策事件議題上是如何自處於這些多元權力運作的機制中及其相對的結構自主性。在台灣師資培育制度的歷史沿革中，我們不難發覺國家既具守門人的角色，而且也經常涉入其中的衝突過程。國家行動者在面對解嚴初期相對弱勢、組織鬆散的教育改革團體壓力時，還有行政能力採用各種守門與介入控制的行動，具有相當程度的自主性。但當社運組織結盟動員能力越趨成熟時，國家政體中心理論在解釋政策變遷上便顯不足。

（二）政治機會和社會運動組織對政策變遷的影響

儘管國家制度與政體始終擁有主導政策的影響力，但往往在某些政黨競爭激烈的生態環境下，弱勢的社會運動挑戰團體，可以藉著組織結盟或和政黨結合的方式，對國家制度官僚產生較大的牽引作用，進而改變政策。許多社會運動組織對政策變遷的影響文獻都指出，社會運動組織資源動員對政策變遷的效果往往要視當時的政治機會而定。有些研究也發現有時影響政策改變的關鍵機制，竟然只是一些原本力量薄弱的改革團體；這些社會運動的研究，注意到原屬邊陲無力的團體利用有利的政治機會結構，有效地結盟動員資源，成功地影響了社會政策變遷(Jenkins 1983; McAdam, McCarthy, and Zald 1988; McCarthy and Zald 1973)。Jill Quadagno (1992)的國家轉型理論(state transformation theory)則稱這類最後能改變國家政策的弱勢團體為挑戰團體(challenger groups)；此後，新興邊陲的挑戰團體對既有的政策轉型的影響機制的理論基礎，變成一個新的研究方向。他認為弱勢團體能夠成功地影響政策變革有兩個條件：一個條件是有利的大環境機會結構，另外一個是組織資源動員策略。

David Strong 等人(2000)探討 19 世紀末 20 世紀初作為弱勢族群的美國黑人，如何藉由自己努力和利用其他外在少數關鍵資源，成功推動黑人公立學校教育的教育政策改革。這個研究嚴謹地支持 Quadagno

的論點，它具體展現出劣勢團體在一連串政治過程中，如何產生可以改變國家決策的槓桿機制(*leveraging the state*)。這個討論弱勢挑戰團體使用槓桿策略達成政策改革的理論基礎，是以組織動員模式為分析焦點。**Strong** 等人指出美國黑人在上個世紀連投票權和公民權都沒有，根本不可能透過直接投票影響有決策權的國家法庭等組織來改變公立教育政策。因此他們採取的策略，是先集結私有的基金提供自身教育服務，再吸引國家投入支持黑人教育方案，進而漸漸地由國家主導之。換言之，槓桿策略是否能成功，還需視弱勢團體動員私部門的資金和所提出來的服務模式和政策藍本是否能吸引國家投入挑戰團體的改革方案。**Strong** 等人認為美國黑人和支持他們的聯盟就使用槓桿策略，達成改變公立教育政策的目的。可見弱勢社會運動團體在改變國家政策的過程中，可藉由組織結盟，牽引國家行動者的利益轉變至弱勢團體關懷的利益，並投入國家行動資源，進而改變國家政策，產生政策變遷的槓桿效果。

反觀台灣，有關社會運動組織對國家政策變遷的影響論文，分析重點多放置於國家與民間社會的互動關係分析上。這些研究提供我們對這兩股社會力互動在時間上發展方向的參考文獻，吳介民(1990)解析台灣 1980 年代的自立救濟行動風潮，他除了將這些集體行動現象擺置於國家威權政體的歷史脈絡下來看外，同時，他也發現這些民間社會抗爭行動對國民黨的政策朝向自由化有加速的功能，同時也奠定了台灣民間社會運動組織自主化的基礎。但大致而言，他的論文指出 1980 年代民間社會運動是呈現街頭化、激烈、但較無組織的狀況，他的研究也並沒有特別將民間社會運動鎖定在對特定政策轉變的分析。何明修(2000)在探討民間社會運動和國家政策變遷時，便鎖定在環境運動的範疇內；他發現解嚴後環境運動與國家政體之間的互動的變遷可分成三個階段：自由化(1986-1989)、威權反撲(1990-1992)、民主化(1993-1998)。不僅是台灣環境範疇的國家與社會運動組織有這些階段性的特徵出現，在本研究師資培育政策發展的過程中也出現類似的國家與民間社會社運組織互動的模式。何明修的論文也指出在 1993 年

國會全面改選後，台灣的政黨政治漸趨成熟，社會運動組織街頭抗爭的模式減少，漸漸地邁向較自主性、組織化與制度化的發展方向。

（三）政策範疇的影響力結構

Laumann 等人從 1960 年代便開始研究社區權力結構對社區議題或政策的影響(Laumann and Pappi 1976)。繼之，Laumann 與 Knoke (1987: 6)又強調現代社會的公共政策的影響機制不是用工具馬克斯主義的階級決定論，或結構馬克斯主義的國家相對自主性理論，便可以在經驗層次上貼切地解釋現代國家公共政策的形成與變遷。現代國家的國家與社會間的關係和界限越來越模糊，國家與社會的力量透過各自代理的組織行動者，來影響公共政策。當社會越來越多元化，公共政策越來越專門化，影響不同的公共政策的力量也是多元的，包括專門的政府官僚機構、分殊的政黨成員或立委成員、與不同的利益團體等影響力。因此，對於公共政策越來越專門化和組織化的社會而言，使用政策範疇的觀點是相當有必要性的。一個政策範疇是指某個特定政策在某一段時間內多元利益行動者對應多重政策議題或事件主張的集合。具體而言，影響公共政策就是這一個深層的(latent)「複雜的影響力結構」。

Laumann 等人主張現代國家在公共政策上的角色會因為政策範疇不同而有差異，主要原因是不同政策範疇的影響力結構是不同的(Burstein 1991: 329, Laumann and Knoke 1987: 10)。他們以美國卡特時代的能源和醫療政策範疇為對象，去理解兩個政策不同的影響力結構，他們發現美國國家角色在醫療政策範疇的影響力結構上，是處於居間橋樑的位置，故可以將其他利益團體組織協調成一個穩定制度化的政策；但對同時段的能源政策而言，與油商有關的資本利益團體和反污染環保團體間在政策事件立場上差距太大，兩股影響力集體位置距離太遠，對立性太強，以致於國家完全沒有組織協調利益團體的能力，故美國政府始終無法促成穩定制度化的能源政策。

繼之，David Knoke 與 Franz Pappi 等人(Knoke and Pappi 1991;

Knocke et al. 1996)又使用政策範疇的觀點，來進行美國、德國、和日本的勞動政策的影響力結構比較研究。例如 Knocke 等人(1996)比較世界三大先進國家的勞動政策，發現三個國家影響力結構有同型化之處，就是國家政策的決策越來越民主化，國家官僚經理人員在制訂國家政策時，都企圖學習如何協調各種不同相關的利益行動者的議題或事件爭議。三個先進民主社會的勞工政策主要是受到正式制度（憲法國家體制）和非正式制度（權力結構）的影響，其中美國的勞工政策範疇的制度化結構類型是爭議性(contentious)模式，這種勞工政策制度是在總統制政府體制和多元中心的影響力結構所建構的；德國的勞動政策制度化模式稱為協合的(collaborative)形式，這種制度化的勞工政策是受制於內閣制的國家體制和多元中心影響力結構；日本的協調的(coordinated)勞工政策制度化模式則奠基於內閣制政府體制和國家單元影響力中心的結構基礎上。

西方研究探討具體政策議題事件的影響力結構研究漸增，也發現影響政策範疇的結構因素很多，例如政策範疇涉及的行動者規模、行動者間的社會網絡關係結構、及議題利益的特殊性或一般性(Laumann and Knocke 1987)。但是台灣使用政策範疇的觀點來研究公共政策和爭議的研究仍然不多，例如熊瑞梅針對台中縣一個村里進行影響村里公共議題或事件範疇的影響力結構研究(1992)，及台中市在解嚴後兩任市長的都市政策範疇進行影響力結構分析(2001)；紀金山(1996)則是針對台中市科技園區土地徵收的爭議事件進行政策範疇影響力結構分析。

使用政策範疇的觀點來研究國家政策，可以看出長時期政策範疇行動者在參與政策有關的事件上所建構的制度化的影響力結構特質。仔細而言，每一個特殊的政策事件都是鑲嵌在過去、同時發生或後續的事件中，政策分析者必須將這些政策範疇內所有重要事件的組織結構展現出來，而不是只使用個案描述政策發展的動態過程，如此很難將整個政策關鍵深層複雜的影響力結構展現出來。從制度的觀點來看，行動者結構和事件結構具有時間依賴性，一個事件開始、中間發

展和結束之間是有關連的，使用對應分析可以同時將行動者間的關連和事件間的關連，及兩個面向間的關連在空間結構上呈現出來。

使用對應分析來研究政策範疇可以充分掌握影響力結構與政策範疇內事件立場變遷制度化的關連，這種分析方法資料結構的兩個面向包括列面向的影響政策事件的制度部門或組織團體類屬，行面向則是政策事件立場的分類，分析結果可以呈現政策範疇內組織行動者權力結構和政策事件立場法則變遷的社會場域雙元平衡(dual equilibria in a social field) (Breiger 2000: 94)的結構特性。政策制度場域的雙元性主張政策制度化過程是行動者從事制度法則與符號意義建構的過程，故這個場域包括行動世界和符號世界。行動世界和符號世界是互相穿透，因此，如何掌握這兩個世界的行動雙元性和兩個世界彼此的關係，甚至將這個抽象世界的現象用形式數學空間展現出來，或將社會現象的結構特質透過視覺效果展現出來，都是對應分析可以達到的目的。

Charles Tilly (1997)使用新制度論及意義結構的概念解釋英國政治在 1758 到 1834 年間社會權觀念如何發展朝向議會政治化(parliamentalization)的制度化過程。他分析英國政治在社會權的觀念發展過程中，影響力結構(the structure of political influence structure)的集體決策形式是從即發式抗爭行動轉化到正式化政黨訴求制度或有組織的社會運動形式；而政治影響力結構也由地方性轉型到全國性的層次。他認為政治制度的轉變乃是立基於參與政治制度事件決策的代理組織行動者的權力結構和觀念的改變，真正使得政策或制度變遷的力量，是這種看不見但卻存在的意義觀念結構與影響力結構共變的結構。

強調影響力結構和制度意義結構關連的分析研究也可以應用在社區制度和福利制度的變遷研究上。Paul DiMaggio與 Ann Mullen (1993)研究美國社區如何慶祝它們的國家音樂週，關懷社區影響力在這些社區節慶活動中，意義如何被重新論述建構，菁英的影響力結構在這個過程中又如何重構。他們選擇的事件不是爭議性較高的政治議題或事件，而是儀式慶典節目中的各種類型的音樂活動事件。Jonh Mohr 與

Vincent Duqunne (1997)研究美國紐約市在社區社會福利制度的變遷，主要議題是在這個制度變遷的過程中有哪些特殊的福利制度漸漸地被組織化和制度化，他們蒐集四個不同階段、接受不同福利救濟的地位團體類型，以及不同理由而獲得救濟的事件兩個面向的資料，來分析紐約市救濟福利制度化的結構特質。

本文採用 Paul Burstein (1991)的政策範疇定義，政策範疇是包括了政策法案形成的三個階段的關鍵行動者和事件。Burstein (1991: 328)認為社會學者(Laumann and Knoke 1987)過去的政策範疇僅偏重政策立法制定過程中在國會審議討論抉擇階段的行動者與議題或事件，相對的忽視了前期的議題受注意與政策建議或議程發展等兩個過程事件的重要性。Burstein 主張應將 John Kingdon (1984)的立法過程的三個階段過程的事件都納入政策範疇分析中。這三個階段包括：1. 與政策範疇有關的爭議被社會察覺(recognition)，2. 議題(issue)進入政治議程(agenda)討論中，3. 進入立法方案審議選擇的階段。

總之，政策範疇是一個系統(Laumann and Knoke 1987: 9-11)，這個系統由某個政策形成過程中，某段時間內彼此關連和彼此共同影響相同議題或事件的行動者組合而成。這些行動者會設立、辯論或選擇一連串的決策行動來解決他們共同關懷的議題。因此師資培育法形成的過程可以被定義成一個政策範疇，藉此我們可以清楚地找出從師範教育法頒佈施行後到師資培育法通過中，不同時間的重要相關行動者和議題事件。透過政策範疇影響力結構分析，我們可以觀察到師資培育政策轉型過程中，不同階段影響關鍵議題和事件的國家制度結構和社運組織的相對位置，同時也可以呈現師資培育制度從對舊制度的不滿到新法的通過過程中，影響力結構和政策事件的發展關連，這兩個面向關連的對應分析可以明確地呈現師資培育政策發展過程的制度化特性。

政策範疇的制度化分析是強調行動者影響力結構和政策事件關連結構，至於某些特定關鍵政策事件發展的過程中，所鑲嵌的歷史時空脈絡或政治機會，及其所引發的特殊國家制度結構與其他團體或社運

組織的互動，則不是其分析重點。政策範疇內很多細微的政策事件雖然有他特殊歷史脈絡和政治機會或制度關鍵的轉折條件，但對應分析所關照的政策制度化特質比較沒有興趣在單一法案的某項關鍵條款規定的戲劇性變化上，作很複雜的事件與不同行動者互動的動態分析。他們有興趣的是使用對應分析來看某一個政策在多重事件的演變和關連上與行動者權力結構共變所產生的法案選擇的結構次序。

三、研究設計與分析方法

本文首先使用檔案與質化資料勾勒出「師資培育法」形成的三個階段的動態影響機制。然後，再根據法案形成過程中各制度行動者和議題的行動系統，以對應分析方法來表現此一政策範疇的靜態結構特質。本文第四部分，是以質化資料描述「師資培育法」形成過程的關鍵機制為重點，使用研究文獻、報章資料、社運團體出版品等二手資料，進行質化分析，從而掌握國家行政與教育部門官僚、師資培育組織、教育改革團體、和政黨與立法部門等行動者間的互動與利益衝突，以及不同階段所發展出的影響力機制。

第五部分，是先掌握政策範疇所存在的行動者利益與國家權力控制程度，再使用對應分析方法(correspondence analysis)來表現政策範疇中行動者和議題間的結構關係。本文對行動者利益和國家權力控制的掌握，是根據「師資培育法」中關鍵的幾項條文，過錄出可代表「行動者利益」和「權力控制」的內容指標。然後藉著法案形成歷程中，可以具體表現出關鍵行動者的「利益」和「權力控制」的會議記錄資料，包含4次工作小組會議、14次專案會議、兩次公聽會、4次行政院專案小組審議會、3次行政院院會，以及立法院審議階段之一讀會交付審查、5次聯席會議、以及二、三讀會等；再以對應分析方法，整理分析出所蒐集到此政策範疇中行動者和議題間的結構關

2 陳家倫(2001)曾以對應分析方法解析台灣宗教行動圖像，可供參考。

係。

由於台灣社會學界較少使用對應分析，² 以下就對此方法概略做些介紹。歐陸社會學者，特別是法國人最喜歡對應分析法。它是一多變項描述分析方法，接近於一種類別變項的因素分析。Pierre Bourdieu (1984)曾提及對應分析的資料關係分析技術相當符合他所認為的社會世界事實，並強調這種分析策略可以圖像化行動者的生存條件(conditions of existence)和制約條件(conditioning factors)所交織形成的作用結果，有利於思考社會多重關係的結構；並可展現社會行動結構的資本總量(global of capital)、資本組成(composition of capital)、社會軌道(social trajectory)等特質(Bourdieu 1987: 5-6)。美國學者近來也逐漸注意到對應分析的應用，Ronald L. Breiger (2000)認為對應分析是以一組代理機制或機構之相關屬性的對應表(square-table)，來掌握資料所具有的解釋面向，藉以描述其潛在的結構；雖然它僅是簡單的描述，但卻相當精要地掌握社會行動特性，並可免除過度強調機率邏輯所致的混淆。

對應分析的基本邏輯很接近因素分析，但是不同於因素分析要使用間隔尺度的資料形式，對應分析可從因素彼此次數間的關聯著手，再以圖的方式表示之。此外，對應分析資料本身既不需要對稱，變項間也不需先有理論上的相關，而可直接從變項間的距離和相對位置探索可能的關係與解釋。它的分析軸關係是累加的，X 軸的解釋不因 Y 軸加入而改變，所以它有很強的穩定性；但它的缺點是無法計算出區別的顯著性，因此不能用於假設檢證(Clausen 1998; Greenacre 1993)。

操作上，它是利用欄（變項）的次數資料作為觀察值，而將研究對象特性逐筆登列於相同之列上；藉欄、列出現的邊際相對次數，呈現出研究對象和資料關聯的變項彼此關係來。它的分析步驟有三：1. 計算資料中各點對應之行的邊際次數比例 (profile) 和列的邊際次數比例(masse)。2. 從邊際比例再計算每一點間彼此距離。3. 去找出能符合這些點的 N 個面向空間。其配置是透過轉軸讓因素變異的解釋可以最大化。對應分析的方法邏輯是以幾何表示，並透過點和軸的距離平方

之加權總合計算接近度。它是最佳化尺度(optimal scaling)，先計算變異，再尺度化(rescaling)。然後借用卡方距離(Chi-square distance)作為表示距離的方法，簡單的說，它就是一種加權的兩點間空間距離(Euclidean distance)，它的距離被除以平均邊際比(average profile)，就形成了點和點的相對距離。對應分析法的解釋基礎是負荷值(inertia)，它用以作為分析資料和軸心的離散情形估計；總負荷值(total inertia)就是特徵值的總和(total eigenvalue)，可用於解釋解釋軸的負荷值。變異量(variance)是指某一面向的負荷值佔總負荷值的比例，這可說明某一面向對全體負荷值(inertia)的貢獻度，並可根據各點對於面向的貢獻度來加以命名，面向的命名和因素分析、多重面向尺度分析做法相近。它可廣泛應用於探索資料的深層結構性。³

本文認為師資培育制度轉型過程涉及行動者類型和議題類型相互滲透的過程，因而使用對應分析處理資料所具有的行動者影響力類型和議題事件立場的次數關聯表，透過對應分析簡化資料並提供影響力結構和事件主張變遷的空間結構圖，以增強資料分析視覺化的效果。這和熊瑞梅(1992, 2001)或紀金山(1996)使用多面向尺度分析法(MDS)分析集體行動體—議題方式接近，但它並不需要像一般網絡分析要以行動所產生的直接連帶為資料基礎，而更能表現行動者和其他社會屬性間可能的親近性。本文針對每一個政策發展階段的議題事件分類時，會仔細過錄利益團體或社運組織和國家官僚制度結構對事件的立場。換言之，我們不像國家政體中心論強調國家政體為主體的國家與社會互動分析；也不像以社會運動團體為主體，強調社運組織資源動員改變國家政策的分析。而是採取對應分析方法的客觀價值中立角度，針對每一階段的關鍵議題和事件行動者的結構和事件行動者的距

3 對應分析法其實可區分對稱(symmetric)和非對稱(asymmetric)分析，對稱分析是將 XY 軸都用最佳化尺度(optimal scaling)處理，因而兩者間會交互作用而產生離散現象，因此其圖像不可同時比較兩軸間的相對關係；非對稱分析則是 XY 軸使用不同的 scaling 處理，如此兩者有比較的可能；但本論文使用的分析軟體只有對稱性分析功能，因此空間圖不能直接運行比較橫軸和縱軸間的空間距離位置。對應分析的相關簡介，可參考 Clausen (1998)。本文採用的分析軟體為 Xlstat 程式，相關的程式可自 <http://www.xlstat.com> 取得。

離，來探討權力結構距離的變化和政策事件和議題結果之間的關連，以結構分析角度理解利益團體和國家官僚制度之間影響力結構位置和法案發展關連性。

四、師資培育制度轉型過程的影響力機制

「師範教育法」自從 1979 年頒佈施行後，在執行上便面臨許多相關行動者的質疑，進而開始產生修法的爭議和權力結構衝突較勁，導致最後法案轉型成「師資培育法」。本節先就 Kingdon (1984) 的政策發展三階段觀點，包括了初期階段的議題受到注意和被提出、中期階段議題進入政府議程、以及最後階段政策方案的選擇階段等三部份，針對師資培育制度轉型的過程，我們還考量了每一個階段的台灣政治經濟環境的機會結構條件，來劃分階段時段。

（一）議題受注意階段（1979-1986 年）的影響力機制

自從師範教育法頒佈後，便合法化台灣師資培育制度單元壟斷的制度特性，也造成日後相關組織的不滿與反彈。1979 年「師範教育法」通過施行；在此之前，中等師資培育制度並無具體法律規定，所以由教育行政機關直接控制。「師範教育法」通過施行後，師資培育始明文規定「由政府設立之師範校院實施之」。⁴ 這個法案的頒布，正式排除了其他幾所公立大學學生透過教育學分班取得教師資格的機會，也改變傳統師資培育正式與非正式培育管道並存的局面。法規頒佈施行之初，教育官僚和教育學者雖宣稱這是師資培育制度更完備且制度化的開始，然而僅經歷短短數年時間，修法之聲卻不斷出現。本小節是從爭議的議題和參與議題討論的關鍵行動者來探討哪些議題受

4 雖然師範教育法第二條也載明公立教育學院及公立大學教育學系學生準用該法，但實際上只有政大教育系一系符合準用規定。

到質疑，這些議題背後的利益團體為何，相互的影響力又為何。師範教育法施行後，明顯地影響了多類行動者的權益，使得這個單元壟斷的師資培育法的爭議性，引起了社會的注意。主要引起社會大眾注意這個法案爭議的影響力機制包括：原法案罔顧邊陲行動者利益而引起的衝突、核心官僚組織增強壓制的控制策略、以及壓制產生的緊張成爲下一階段教改運動的推力。

1. 「師範教育法」罔顧邊陲行動者利益所引發的衝突

「師範教育法」實施後，無論是法規本身或教育官僚在執行上，都造成相關組織的利益衝突和反彈。此法在實施初期引發爭議的來源，可歸納爲 1.對師範生升學的限制，2.核心與邊陲組織間的利益衝突。

師範教育法對師範生的限制，造成師範生升學權力被剝奪的爭議。1983年2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，要求放寬他們即將面對的「師範教育法」第17條，有關「師範生於規定服務期限內，不得從事教育以外的工作或升學」的規定。同年3月師大張春興教授進行「師範生任教意願調查」研究，探討此一法條對於學生學習情緒的影響，隨即並在報上公開發表此一研究結果，從而引發了各界對「師範教育法」實施結果的關注和論辯。該研究之所以被廣爲討論，除了它涉及學生升學權益外，主要是它還附帶指出兩個重點，一是進入師範院校當教師已非一般青年的理想出路，拿公費做條件來限制師範生升學，以達成按期服務的目的，已不合時宜；另一則是師範生從事教育意願，隨年級增加而遞減的事實，顯示藉加強師資訓練以提高師資素質的想法已落空。這兩個研究結論，直接戳破了師範體系長期建構起來的制度迷思——師範教育具不可取代的專業性和公費制度對師資培育的重要性，這個結果引發各界對「師範教育法」正當性的強烈質疑。一位當時在師大任教的受訪者回憶起這段爭議時，就引用一句話，點出當時許多師大學生不但未因師範教育而增加教育熱誠反而與日遞減的問題，他說：「林玉體教授有一個名言，他說我們師大是深入淺出」（訪談稿 R01:13）。

鬆動師範教育法的另一股力量，是來自於其他組織對教育部學制小組建議的反彈。1983年9月10日，教育部學制研究小組委員認為，我國師範教育應趨向一元化，主張國小、國中、高中及職校師資均應由師大培養，而現行師範教育院校應統一併為國立師範大學，唯設各地區分校（中國時報 1983年9月11日）。這建議正如當初「師範教育法」取消其他公立大學教育學分班的排它性策略，直接衝擊到政大教育系的發展，因而引發政大教育系黃炳煌和蔡保田兩人，對師範教育制度一元化的批判，他們強調「師資培育專業化」不等於「師範教育專賣化」（黃炳煌 1989: 139-144），並從現行師範教育一元化的幾項缺失，⁵ 具體描繪出師範教育一元化制度的「專賣化」與「僵化」負面性格。由於政大教育系本身具準師範地位，這種出自準師範體系內部的批判論述，格外具有說服力，而和張春興研究發現相互呼應。

這兩種來自師範教育體系內部的批判，產生了感染效應。過去師範體系、教育行政機關和學制改革小組，細心維護的師範體系專業形象與正當性受到質疑後，批判的聲浪逐漸增強。過去曾因「師範教育法」被剝奪既有利益的省立體專，也開始出現反彈而加入要求修法的行列，他們要求政府應儘速將該校升格為體育學院，並應讓學生在校修習教育學分，以解決該校學生因為「師範教育法」實施後產生的就業問題（中華日報 1984年7月12日）。⁶ 在短時間內，不同組織對於「師範教育法」涉及的組織利益產生質疑，進而要求修法的壓力增大。

若從政策範疇的組織結構來看，引發「師範教育法」修法的爭議，主要是來自這個師範教育法政策範疇內涉及的核心組織控制者和被控制者，及獲利組織和權利被剝奪組織之間的結構緊張關係使然。

5 他們兩人強調師範一元化的缺失包括，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、引發師範校院的不正常現象、扼殺各師資培養機構的生機和創造力等。

6 體專教務主任表示因為師範教育法明白規定除師範學校外，其他學校取消教育學分，使得體專學生無法進入學校擔任體育老師；他認為問題既然已經存在，政府就應該設法解決。

教育部、學制研究小組和師範體系等組織是「師範教育法」政策執行的核心組織，這些組織不斷加強對師資培育制度壟斷和控制的行動，造成師範生因升學權益受損，而對高壓的法規產生疏離感。此外，政大教育系與體專生存空間受到排擠，組織利益衝突增強且逐漸檯面化。教育官僚對師範一元化的主張，若從當時制度時空脈絡來看，是呼應了國家面臨高漲的反對運動（中壢事件和美麗島事件），而升高對師資培育制度單一極權的要求。但這種純然政治控制考量的師資培育制度，卻和師資供需市場和社會思潮需求產生更大的疏離。長久以來，師資來源不足和師資流失的問題，因為一元化的師範體系建構，而愈發嚴重；大權獨攬的教育部，又疏於擴大師資培育組織數量或提出更多自費名額的解決方案。等到問題被注意或形成議題後，核心組織直接想到的就是採取加緊控制相關邊陲行動者以為因應，例如收緊過去行之有年的展緩服務規定，並強化師範體系主導權等。顯然當時的師資培育政策是黨國政治集團的集權產物，相關核心組織共同捍衛其政策範疇內優勢的結構位置，是以政治防堵和一元化意識型態為師資培育的主要邏輯，實際上並不關心師資供需和師資改革的制度目標。

2. 核心官僚組織增強壓制的控制策略

雖然當時身為國家官僚領導者的孫運璿，針對師範體系正當性的質疑聲浪，曾經指示經建會會同教育部及有關專家學者全面加以檢討，並責成經建會完成師範教育與教師人力研究，間接回應各界的質疑。⁷不過當這個議題被提到立法院進行廣泛討論時，⁸教育官僚並沒有因為師範生進修限制的請願、教授研究的支持和立法委員的聲援，

7 中國時報 1984 年 12 月 2 日曾報導經建會初步完成師範教育與教師人力研究的重要結論及建議：1. 師範生的公費制度基於國家整體的教育政策需要，如欲繼續維持公費制度，宜與自費並行。2. 師範院校招生為真正選擇有志教育工作學生，師範院校應獨立於大學聯考之外聯合招生。3. 實習制度宜取消畢業後分發實習規定，而加強學生在學期間實習。4. 組成師範教育課程評估委員會，對現行教材和課程進行改革。5. 適度擴大師資來源，選擇一般畢業生擔任教師。

8 立委張希哲引述張春興研究報告內容中的「師大學生願意接受公費而長期服務者只有 18%」，質詢教育部長朱匯森，並且建議教育部應讓師範院校單獨招生或實施公自費並行制度。

而出現動搖或退讓，反而一再重申貫徹師範生不得升學的規定，甚至指出「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」（中國時報 1983 年 10 月 23 日）。教育部長朱匯森，隨後甚至立即核准對「未能履行服務義務的師範生追繳全部公費」的辦法（台灣新生報 1983 年 12 月 18 日）。此外，教育部也採取事後消毒的做法，一方面透過師大校長郭為藩，對身為師範體系局內人的張春興進行關切，使張不得不對外強調當初研究動機僅為反映師範教育法第 17 條對學生情緒的影響，以降低「師範體系合法性」的衝擊（中國時報 1983 年 10 月 22 日）。高雄師大王家通則適時公佈和張春興研究結論大異其趣的「師範校院畢業生教育功能研究調查」結果，使得師範生從事教育意願低落的說法，形成各自表述的狀態。⁹

教育部一方面強烈拒絕學生的請願和訴求，一方面試圖維持「師範教育法」的制度迷思。當然，從公費給與和服務年限的契約行為來看，教育部決策殆無疑義；然而若扣除師範生公費，政府對師範院校長期投資與師範生所獲得的教育資源其實遠低於一般國立大學校院，加上早期教師所得偏低。故從結構角度來看，公費給與只是一種表面和短期性的誘因，但教育部無視於師範體系教學環境不良，僅就師範生進修意願強烈和教學意願低落的結果，採取更令師範生感到挫折的進修禁令。但這種僅由上層全面集權控制的行動，無疑地擴大了師範體系決策核心和下層師範生的認知落差，最後引發「窩裡反」的反彈作用，可說是政策範疇核心組織始料未及的結果。

3. 壓制所造成的緊張成爲日後教改運動的推力

在上述法案爭議受注意與被提出的過程中，核心組織教育官僚經常運用有利於己的法律規定和權力優勢，不斷地加強控制，壓縮了其他邊陲組織部門的既有利益，故引發師資培育制度內部核心組織和邊陲組織的利益衝突，「師範教育法」的正當性受到質疑，造成不滿行

9 同樣來自師大的匿名學者，此時也在媒體上公佈師大學生輔導中心調查，支持張春興研究的正確性。

動者的日後結盟和形成教育改革團體的濫觴。雖然邊陲組織面對核心組織的壓制所產生的衝突和矛盾而反彈和動員，初期會因為資源優勢的差異而遭遇挫折；然而一旦他們所察覺的政策問題未獲解決，他們仍會透過持續的請願和及時的事件，繼續吸引媒體注意，而拉長衝突時空戰線，以獲得社會更多的注意。例如部分師大學生雖然在爭取升學權益行動上失敗，但沒多久，就產生一股批評師範教育環境不良，而尋求自我教育的學生自發性團體運動；他們強調「對教育環境的不滿，也對當時師範教育的無望」，這股力量成為日後第一個師範生合法權力社團「振鐸學會」（簡稱振鐸）的肇始，也在後來「師資培育法」形成過程中，扮演了關鍵角色（薛曉華 1996: 126）。

另一方面，透過相互較勁的論辯過程，各種不同的組織行動者對師資培育制度的利益與看法，也漸受社會注意，進而影響日後師資培育制度改革的利益協調組織的模式（中國論壇 1984）。邊陲組織在這一個階段的動員，會透過其溝通網絡，傳播他們的批判與訴求論述，藉以吸引更多的社會同情，擴大動員實力。這種社會建構歷程，隨著時空的拉長，吸納更多的社會事實及修正訴求，就會逐步擴大其說服效果。例如 1984 年以後面臨升學困境的畢業生數量漸增，就更強化了張春興等學者對「師範教育法」第 17 條切斷公費生進修管道的批判。而不滿領微薄公費卻受到升學限制的師範生，也根據 1986 年新的生活標準，批評每月僅 2,190 元的偏低公費，而要求開放公費制度的管制。

（二）議題進入議程階段（1987-1991 年）的影響力機制

議題要由受社會廣泛注意，到進入政府議程的階段，是需要有足夠的社會資源與影響力，才得以產生影響國家決策官僚的行動。儘管

10 教育部考慮設立師範教育司進一步直接控管師範體系的構想，可見中央日報 1971 年 4 月 16 日所刊載教育部次長王亞權對師專校長會議的講話。此後此一構想仍不斷提出，台灣新生報 1983 年 3 月 13 日載：朱匯森於立法院教育委員會答詢時表示，教育部正考慮設立師範教育司。

政大教育系組織行動者察覺既有權益受剝奪，並提出異議，成功阻止教育部進一步成立師範教育司，以及將師範學院合併為國立師大等增強控制的行動。¹⁰ 但是其它邊陲行動者的利益，如師範生進修權益、體專學生選讀教育學分問題，卻仍在既有核心組織的控管下，未獲得善意回應。換言之，政策變遷的影響機制不是靠內部的利益權力衝突的力量，便可改變既有政策。一般而言，政策變遷或制度轉型是需要仰賴大的機會結構和制度環境的衝擊和壓力。「師範教育法」的邊陲抗爭力量要到解嚴後，才有機會透過社會運動的機制，迫使教育官僚重視修法的議題，並將修法列入政府議程。這個階段能夠介入教育部修法議程，影響師範教育修法的主要機制包括：政治解嚴後新興民間教改與社運團體結盟、教育官僚開始吸納不同利益團體社會資源、及教育官僚內部傳統勢力的反彈及行政首長的裁決。

1. 政治解嚴後教改與社運團體的結盟與資源擴張

1987年台灣政治解嚴，恢復了人民集會和結社的自由，是師資培育制度轉型的重要機會結構。許多原本定位為聯誼性質的民間組織，紛紛轉型為政治壓力團體。民間教改團體，除了一開始各自進行本身的組織化外，也進一步產生彼此串聯合作，以期鬆動長期受國家官僚系統嚴密控制的教育體制。所以政治環境朝向開放的變遷，一方面使得過去倍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。同時急速擴張的反對黨，也需要藉由和其他社運團體合作，擴張社會資源，使得原本弱勢的教改論述和邊陲組織，透過與各種社運團體或政黨組織串連結盟，迫使核心教育官僚組織吸納這些反對壓力，並將反對利益納入師範教育法修法的議程內容中。

1988年，人本教育促進會（後來為人本教育基金會）、婦女新知基金會、與主婦聯盟共同召集全國 32 個民間團體，舉辦第一屆全國

11 黃炳煌和蔡保田在 1983 年 9 月 27 日首先於中央日報提出「專賣化」批評，他們認為師範教育要注意到「名」「實」問題，強調師範體系一元化只是問「名」不問「實」，師範教育要重視的是專業化的品管流程，而非一元管道的專賣化。

民間團體教育會議。這項會議針對「師範教育法」的改革議題，仍是強調打破師範專賣制度，¹¹可見民間團體對於師資培育問題的批評，基本上是沿著過去的制度改革認知架構而發展的。所以儘管政大教育系後來並未被排除於師資培育管道之外，但是他們所批判的「專賣制度」，仍然成爲修改師範教育法的主要訴求議題。第一屆民間教育會議結論，雖然未直接獲得官方全國教育會議的回應，但它卻強化了教改團體的組織化和運動策略，也和核心組織發生持續的影響，特別是引發核心組織的調整和改革。一位負責主導師資培育制度改革的前教育部官員就說到：

不管怎麼樣我覺得，在整個教育改革當中，行政機關是走在教育改革呼聲之前的例子，多的不得了，包括大學法的修改，包括師範教育法。政府本身已經看到了客觀的大環境在改變，它就一定要往前走。很多事情是政府本身發動改革，然後再把民間的力量集中進來，這個在教育改革上有很多這種情形。當然也有民間教改走在前面，他來呼籲、他來提倡，他逼迫你政府不得不這樣做，比如說特殊教育。（訪談稿 TO1:21）

形式上教育官僚在第一屆民間教育會議後沒有具體回應行動，但是實際上這些教改壓力團體對師資培育制度政策變遷仍有相當的非正式影響。一位當時的教育部官員就如此描述：

就十幾年前在教育部工作的經驗，我要替行政官員說一句話，事實上他們也是以開放的心胸接納民間的教改團體，除了剛剛講在立法院接納很多民間教改團體的建議或主張之外，事實上私底下，我們也經常請教他們，跟民間的教改團體、教改人士在一起吃飯，以非正式聚會方式，來聽聽他們的意見，接納他們的意見，這些經常都是在做的事。（訪談

稿 TO1:22)

上述說法清楚的表現了教育部官員和教改團體間可能的互動關係。但由於國家黨政威權結構在當時轉型的速度有限，有改革認知的官僚在制度結構中仍受到相當大的限制，因此教育部官僚仍然沒有對「師範教育法」提出具體的修法承諾。1989年，民間團體再次舉辦第二屆民間團體教育會議，並針對師資培育一元化的議題再進行批判，強調師範教育法的弊病及壟斷禍害。此時，民間團體愈來愈組織化地關懷此議題，主張修法的力量也由過去的直接影響其利益的相關組織，擴張到多元化的社運組織，故改革運動組織能動員的社會資源擴張能力比前一個階段大多了。

2. 教育官僚吸納多元利益團體社會資源的組織策略

教育部在第六次全國教育會議後，¹²旋即召集內部人員研商「師範教育法」修法事項，並決議聘請委員，成立專案小組，使得「師範教育法」修法的議題，從此進入政府議程討論的階段。在專案小組成員的選擇上更看出教育部官僚納入不同組織利益的團體成員，負責主導師資培育政策議題的研修小組，開始和前一階段的教育官僚有著本質性的改變。根據教育部研修「師範教育法」專案小組委員會第一次會議的21位成員名單（舒緒緯1998），可以發現其中除了兩位教育官僚代表、六位師範校院代表，另外新納入五位公私立大學校長，以及八位具有教改立場的專家學者。不管其後政策決策是否真會採取相關建議，但這一工作小組集合，明顯呈現教育部採取吸納不同利益團體的社會資源的組織策略。當時負責操盤的前教育部官員針對這時的廣納社會資源的組織策略，有以下的描述：

基本上當時大家都認為修改一個法規是很簡單的事情，一般

12 第一次民間教改會議是在1988年1月31日舉辦，趕在1988年2月1日到2月6日官方舉辦的第六次全國教育會議之前，多少產生了施壓的效果。

大概是 6 個月就夠了……，但是，當時我已經想到這次師範教育法的修改恐怕沒有這麼容易了，所以我提給部長的計劃是 3 年，以 3 年為期來修改當時的師範教育法。

其中滿關鍵性的，就是以委員會的委員組成來講，如果隨便以單數 21 位來講，大概是師範體系的不到 10 位，不到一半，那非師範體系的大概超過一半多一點點。（訪談稿 T01: 2-3）

所以在議題進入政府議程階段，不僅有了過去核心組織以外的成員加入，甚至法案起草前後，教育部又舉辦多場的座談會徵詢各界看法。雖然這對法案的實質，不見得會有大的影響，但卻使政策範疇決策有著多元行動者參與的結構特性。對於這種政策決策模式的轉變，本文發現除了政治解嚴的機會結構、社運團體的組織動員影響外，教育部長角色也是相當重要的關鍵。

修改「師範教育法」的議題雖然引起社會注意多年，但要能夠進入行政議程，教育部長的同意也是一個關鍵性的因素。其中教育部長鑲嵌的制度背景影響著教育部長的代理者角色。我們發現從 1978 年到 1987 年十年之間，師資培育制度被國家定位為精神國防，故這段時間教育部分別由各具師範和黨務背景的朱匯森與李煥主持，因而黨國官僚、教育官僚與師範教育直接有了緊密的統合，直到沒有黨國和師範背景的教育部長毛高文上任後，「師範教育法」修法才進入教育部的修法議程中。甚至到了 1989 年，師範教育法修正草案已進入正式起草階段，李煥仍能以行政院長的身分，公開推崇師範教育體系的優點，並駁斥一般大學生也可以當老師的論述（中國時報 1989 年 11 月 22 日）。可見此時教育部和行政院之間對師資培育的制度觀點仍然有歧異（中央日報 1980 年 4 月 1 日）。因此毛高文出任教育部長的政治決策過程，相當深刻的左右了師資培育制度改革決策的變遷。前教育部官員的說法，點出了教育部長背景的重要性：

我相信毛部長他比較會跟非師範院校這些，包括清大、交大、台大、政大或者是東吳啦這些教授和校長在一起，所以從這方面給他的建言，我猜啦。教育改革的決定，部長當然非常重要啦！我沒有證據，但我們相信他們都有一個智囊團，包括吳部長那麼多的點子，但是我們後來慢慢就知道是那幾個人會給他提一些想法。（訪談稿 T01:27）

3. 教育官僚內部反彈和行政院長的裁決

此時，教育部長的修法方向和原有核心組織的成員之間產生了利益衝突。修法過程因而出現核心組織內部的傳統勢力反彈，例如中華民國師範教育學會曾藉「師範教育問題研討會」，針對教育官僚提出的「師範教育法修正草案」，進行了一次系統性的挑戰。¹³ 另外，台灣師範大學教授也個別提出「對新師範教育法修訂草案的質疑」公開信，寄交部長辦公室。¹⁴ 而反映出師範體系內部，對於修法的反對。一位前師大教授，對這種反撲的力量，有以下的回憶：

在師大裡面，國文系是比較保守的。那個時候○○○他在師大因為沒有太多的人望，所以就積極的去弄一個草案啊，後來雖然沒有很大的影響，但他背後應該還是一些力量，國民黨、教育部的力量。（訪談稿 R01:9）

不僅在師範體系有反對的聲浪，反彈動作也出現在國家官僚的決策過程之中。其中動作最大的事件，就是當郝柏村被宣佈取代李煥擔任行政院長，已經完成行政院專案小組多次審查的修正草案，在提交行政院會討論時，卻意外遭到與會委員以「國教師資培育應以師範院校為主」等理由，加以駁回（中央日報 1991 年 11 月 16 日）。一時

13 參見中華民國師範教育學會函，79 年師範教育問題研討會會議記錄。1990 年 6 月 4 日。

14 參見教育部長辦公室收文登記信件，收文日期民國 1990 年 5 月 15 日。

之間，「師範教育法」修正案再度進入不確定時期；教育部隨即召開專案小組，針對「國教師資以師範校院為主」、「師範生不參加初檢」、「師範校院實習指導」、與「公費及助學金辦法」等四項議題，做出重大的退讓。這些退讓，將使得草案又回到僅針對早期體系內部的利益衝突面向進行修正。但是令人出乎意料的是，郝柏村院長並沒有如預期地接受教育部提出的重大退讓方案，反而是做出和原先研修小組草案接近的裁示（舒緒緯 1998: 190-195）。前教育部官員認為這主要是院長相當尊重當時毛高文部長的政策理念：

由於他和毛高文部長之間的公私誼關係，基本上他認為他的信任度是絕對夠的，他信任教育部部長，所以他認為教育部部長所提出的大概都可以信任的。（訪談稿 T01:7）

就在這種公私誼的信任下，「師範教育法」草案得以在「師範教育主流化，師資培育多元化」的修法原則下，繼續通過政府議程的各級程序。郝院長對教育部長理念的尊重與支持，漠視了來自教育官僚及傳統勢力為維繫師範體系制度利益的反彈，這個關鍵的決策行動，對於下一階段師資培育制度多元化的發展有著重要的影響。

（三）政策方案選擇階段（1991-1994 年）的影響力機制

「師範教育法修正案」進入到立法的階段，出現許多教育官僚行政部門修訂版本外的非預期結果，特別是修法結果演變成另外制訂了「師資培育法」。本節將分析「師範教育法」修正案演變到「師資培育法」法案形成的過程，這個轉折過程的主要影響機制，是教育改革團體的資源動員能力更加組織化和制度化，特別是教改團體使用了政治槓桿策略來達到師資培育政策變遷的目的。

1. 教改團體的組織化與制度化

教改團體在前一個階段成功地引起媒體和社會關懷教育改革議題，進而讓教育官僚著手教育的修法動作，到了這個階段又從一

個走街頭的社運團體轉型為關懷教育改革法制化的結盟體，同時變得更佳組織化和制度化。教改團體的結盟動力，主要是來自於教育官僚對民間教改團體訴求的冷漠，進而激發了教改團體動員媒體、政黨、和立法委員等社會資源的組織能力。1991年「婦女兒童安全保護協會」及「人本」聯名發函各民間團體，召開第一次聯席會議，決議組成「救救下一代行動聯盟」（簡稱救盟）。這個聯盟社團，包含了教改界四個相當活躍的教改團體，並擴及婦協等7個民間社福團體，形成民間教改團體和社福團體的大結合（薛曉華 1996: 198-200）。此一社運聯盟，一開始的改革策略是先鎖定和官方合作；他們以一連串學生自殺與不當體罰事件為訴求，採取請願行動，要求官方和民間共同召開「教育改革聯席會議」，但遭到官方冷漠拒絕。救盟行動遭遇教育部冷漠回應後，便以一封措辭激烈的「給全國人民公開信」，廣寄社會各界，並舉辦座談會，匯聚行動議題及策略。救盟對於師資培育制度改革的訴求，是「要求結束專賣式的師範教育，讓普通大學開設教育學院，充分供應師資，以增加學校對教師的選擇機會，加速師資代謝，提高教師素質」（薛曉華 1996:121-126）。此時，也正當「師範教育法」修正案提到立法院審議階段，救盟在立法院議場裡，透過舉辦評鑑立委問卷行動，來匯聚立委對教育改革的共識，並透過記者會的運用，而獲得增額立委中過半的支持。教改與其他相關社運團體，在政治權力結構大幅轉變的立法院議場裡，找到政治結盟與政治動員的絕佳機會，創造了「四兩撥千斤」的政策槓桿效果。

雖然救盟在立法部門找到推動教改的著力點，但當教育法案進入聯席會議開始審議時，救盟就面臨要採街頭式的動員能力，或轉向在立法過程中提供法案或影響立法委員方式的決策。當重視教育法規推動的「學改會」，宣佈加入救盟後，救盟的權力結構重組，連救盟發行的「教育公佈欄」刊物，也轉手振鐸學會發行；至此，教育改革結盟體便以學改會、人本和振鐸為權力核心。

教改團體權力重組，增加了教改團體對於教育官僚組織、政黨和民衆的公信力與影響力。學改會成立於1990年，它是以高等教育改

革為訴求的大學教授組織（薛曉華 1996: 121-126），由於意識到法律對制度改革的長遠影響，其行動策略是著力於影響法案審議過程。針對師範教育改革議題，它一方面和人本合作草擬出新的版本（薛曉華 1996: 225），一方面本身也組織一個「師資培育法立法促進委員會」，由劉源俊和邱守榕負責召集和推動（學改會訊 1993:15 期）。後來它也和振鐸學會一起為「師範教育法修正草案」，向立法院教育委員會請願，要求將法案更名為「師資培育法」、貫徹多元培育、與公自費並行等（薛曉華 1996: 217）。學改會、人本和振鐸等三個新興民間教改團體，對「師資培育法」的形成產生關鍵性的影響。

新的教改結盟體，在當時立法院政黨競爭的政治生態環境下，增強了政治動員及組織能力，而有利於影響法案的結果。教改團體採取尋求立委政治奧援的槓桿策略，將教改團體版本的草案送進立法院，作為法案選擇和討論的參考。1992 年，法案首度進入教育和法制委員會聯席會，反對黨立委以廢除師範體系突顯訴求，但是表決結果失敗。此次失敗主因是，作為教改團體奧援的反對黨立委人數不足；反對黨人數不足，正如施力不足，教改團體草擬的方案，當然也就沒有足夠的力距來改變既有優勢權力的慣性。

2. 反對黨政治勢力的擴大

1993 年立院國會全面改選後，反對黨大舉進入新的教育、法制聯席會議，過去由國民黨立委主導的情況已大幅改變，教改團體方案有了更為理想的著力點。第二次聯席會議，由於民進黨立委的人數優勢，使得師範體系遭到反對黨立委全面性的批判。雖然此次聯席會議結果，僅議決另定期舉行會議逐條討論，但是實質上，反對黨在此次會議，已成功地呼應了教改團體訴求，並翻轉師範體系傳統價值。透過這些批判立場，間接證明反對黨立委和教育改革團體在議題上的聯盟關係。

前教育部官員回憶「師資培育法」當時立法過程的影響力量，他描述說：

當時除了剛講的立法院生態結構以外，事實上還有二股力量。第一是立法委員的助理，助理裡面有幾位非常重視師範教育法的修改，那這些助理經常都在現場。……像盧修一、謝長廷、謝啟大、范巽綠的助理，范巽綠的助理當時就是非常積極的一位，這些助理當時也是一股力量，另外就是當時沒有參與教育部研修過程的賀德芬、王九遠這幾位教授，他們在立法院的時候，就緊盯著。（訪談稿 T01:11）

由於有了這兩股力量的串聯，使得教改團體和民進黨立委間產生密切的相互奧援，特別是當反對黨立委在聯席會議中取得人數優勢後，教育官僚便無法維持過去對師範體系的維護。

3. 教育官僚的妥協

由於反對黨的勢力擴張，在政策方案選擇過程中，反對黨立委與教改團體的相互奧援，產生了很大的協商能力。因此民間教改團體的「師資培育法」版本，也順利地成為政策選項之一；從而迫使教育官僚選擇廢除「師範教育法」，而採用「師資培育法」。因此隨後接連召開的法制與教育聯席會議，很快就完成了「師資培育法」的審議。

這項戲劇性的變化，特別出現在由民進黨立委謝長廷擔任主席的第三次聯席會議。他利用職權之便，進行策略性杯葛，使得教育部提出的法案被宣佈無限期擱置。最後迫使教育部不得不邀請立委於台大校友會館，進行協商妥協，成功改變教育官僚主導師資培育的制度慣性。根據振鐸學會觀察紀錄：

教師法和師資培育法的推動，謝長廷委員無疑應居首功，他不但在自己的提案中，落實許多民間的改革主張，而且在擔任召委期間，師範教育法修正案中逐條審查時，請郭部長回教育部辦公，然後凍結師範教育法審查，迫使教育部在法案名稱和內容上讓步。（教育公佈欄 1994: 第九期）

1994年1月18日，師資培育法在立院快速三讀通過。根據振鐸學會的觀察紀錄：

師資培育法在委員會審完，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，於是在院會趕業績的壓力下，師資培育法在院會毫無阻力獲得通過。「師資培育法」本來應該納入教師法成為一章，今天單獨立法是各方妥協的結果。以民間而言，師資培育法分割出來單獨立法，可以提早實現師資養成多元化，儘快結束師範院校的獨占局面；以在野黨而言，可以提早拔除刺眼的「師範」兩個字；以教育部而言，讓「師範教育法」更名為「師資培育法」，是使其不被教師法併法的無奈選擇。（教育公佈欄1994：第九期）

這些觀察紀錄清楚說明，在進入立法審議的階段，民間教改團體以立法院黨派競爭為支點，使得教育官僚不得不妥協，而放棄對傳統師資培育制度核心組織利益的維護。

4. 挑戰團體影響國家政策的政治槓桿效果

由「師範教育法修正案」轉變為「師資培育法」的過程中，主要的關鍵在於教改團體採取更有組織和策略的社會動員方式，以有效地對抗原有的核心組織勢力。「師資培育法」形成的影響機制，在於傳統師資培育核心組織聯盟力量，無法抗衡壯大後有組織的教改結盟體和反對黨籍立委的結合力量。顯然教改團體成功握住政治槓桿的一端，利用豐沛的反對力量改變了原有的政策範疇重心。

整個政策範疇的重心轉移，也是教育部官員始料未及的，一位前教育部官員就說：

整個過程到說起來滿戲劇性的，也就是說我們整個處理的過程中，有些是預期得到、有些根本沒有辦法預期。

事實上師範教育法進入了教育委員會之後，剛開始討論就僵持不下了，後來執政黨這邊認為師範教育法經過這麼多年已到非改不可的地步，當然就採取緩和的立場。以後大家就且戰且走，該修的就修、不該修的不修，或者該建設的就建設，不建設的就不建設。（訪談稿 T01:1, 10-11）

此外，另一段描述也可以看出在台灣第一次國會全面改選的新政治生態環境下，立法委員對政府立法的強勢影響力，他說：

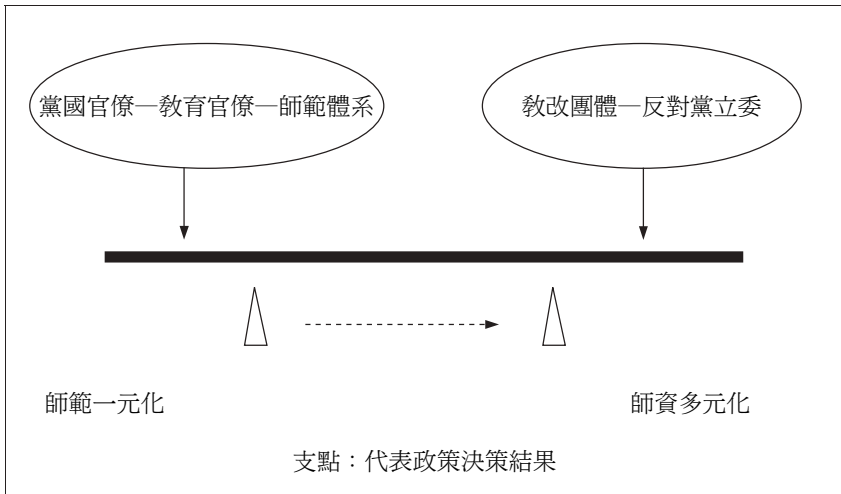
這一部法一開始就連名稱都改了，然後進入逐條討論以後，在我印象裡我記得每一條都被改過，在立法院幾乎沒有一條不被改過的。

在立法院改呀！這個立法權在委員手上，不在教育部手上，教育部只是被質詢而已呀！行政院官員的立場是這樣子。……當時我們應該有反應這件事情，但委員採取不採取，決定權都在立法委員手上。（訪談稿 T01:12, 13）

圖一可以簡單歸納教改聯盟體使用的政治槓桿策略及對政策變遷產生的效果。政治槓桿的形成，前提是政策範疇行動者對於某一特定關鍵議題，產生正反兩方對抗的態勢。圖一「師資培育法」的形成就在「師範一元化」或「師資多元化」兩個對抗意見力量中挪移。當教改團體和反對黨立委結合，產生一個不同於教育部的有力版本後，政策的決策結果就不再只向傳統黨國官僚——教育官僚——師範體系的力量傾斜，隨著教改聯盟和立法委員動用的資源和策略的強度，朝向多元師資培育方案傾斜的力量就更強。

五、師資培育法政策範疇的影響力結構

本節企圖使用內容分析過錄從「師範教育法」修法爭議到「師資



圖一 「師資培育法」形成的槓桿作用圖

培育法」通過的過程中，重要議題或事件與行動者的資料，並進一步作對應分析，客觀地呈現影響師資培育制度轉型的影響力結構特質。首先是針對「師範教育法」法規條文內容，找出法案對核心組織間權力關係的規範；其次使用對應分析，呈現「師資培育法」形成過程中各行動者與議題的社會空間結構圖。

（一）「師範教育法」法案規範核心組織的權力關係

在「師範教育法」的討論與修法過程，主要捍衛的行動者包含教育官僚、師範體系和黨國利益難分的國家官僚，細究之，這些行動者之間對「師範教育法」各有不同的利益關懷。依照「師範教育法」的規定，教育官僚有計劃控制的權力、黨國官僚有教育系統與課程的控制權力，而師範體系得以獲得經費、招生和生產的保障。可見「師範教育法」是如何透過前述核心組織之間的權力依賴關係來實踐落實的。

此一法案相關條文中與各核心組織間權力控制有關的部分，主要有第 1 條對健全師資的定義權，第 2 條教育官僚的師範體系建立權，第 3 條師範體系的分工規範，第 4 條師範體系的計劃分配，第 12 條

實習規定的限制，第 13 條師範教育課程的專業控制，第 15、16、17 條公費誘因和服務期限對師範生的升學限制。在這些條文規定中，教育官僚擁有最大的控制權限，既可根據師資需求設定師範校院和決定招生數目，也是師範體系及師範生所需教育資源的提供者，雖然在政策範疇中它並非完全自主的組織行動者，但由於它僅需考量國家及黨務系統的行政合法性和意識型態的需求，因此仍然是相對最具有實質權力的核心組織。師範體系，相對其他被排除的學校組織，則獲得一個封閉空間可以獨立發展，但此一封閉空間強烈依賴教育官僚連帶，因而它並無力單獨解決相關的師資培育問題。至於黨國官僚，雖是在中央集權式政策範疇的控制力量基礎下，但由於它僅是抽象的民族精神及健全師資的意識型態維護者，其強大的控制力量和意圖仍然要透過教育官僚執行。

（二）政策範疇中行動者議題的影響力結構

從「師範教育法」修法到「師資培育法」的政策範疇，包括的議題或事件有：「師範教育法」一開始修正的爭議、進入行政議程階段的議題、行政院會通過為修正草案、立法院的辯論，以及法案最後選擇的爭議。不同於過去威權時期，政策範疇以黨國官僚、教育官僚和師範體系的統合利益為主，「師資培育法」形成初期，除了來自研修小組學者的影響，也受到新興教改團體積極結盟動員的影響。

為了更具體呈現這個政策範疇中各類型行動者與議題立場的影響力結構，¹⁵ 本文另從政策範疇中的早期師資培育改革意見、學者專家研究意見、工作小組研議、座談和公聽會意見彙集、行政院會審議、立法院會審議等過程，分別整理出代表官方意見、法案研修小組、教改團體、師範體系之「第六次教育會議」、「師範教育法修訂前研修學者結論」、「師範教育法修訂研修小組草案」、「行政院退回後修

15 組織團體代理者和其議題態度資料主要整理自薛曉華(1996)和舒緒緯(1998)。「控制」議題則是根據法案形成初期和審議階段最常出現的爭議自行整理。

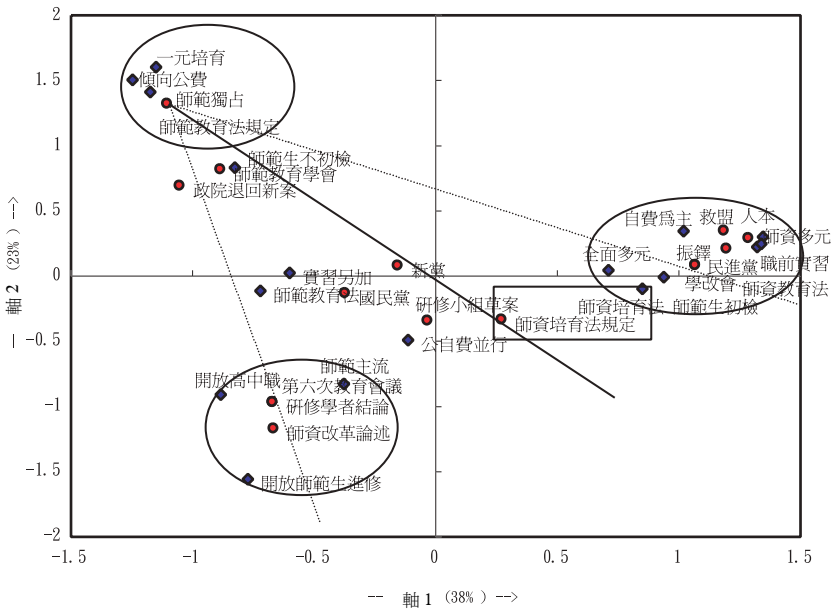
正案」、「師範教育學會」、「學改會」、「振鐸」、「人本」、「救盟」、「國民黨」、「民進黨」、「新黨」、與「無黨籍」等 13 個具有重要行動意義的集體行動者團體與議題立場。同時，爲了瞭解行動者立場和前後法案的關聯，也把「師範教育法」、「教改團體所提之師資培育法」、「師資改革初期論述」所有的議題規定和主張，都比擬爲議題集體行動者，來模擬其變遷軌道和作爲比較的依據。至於相關議題的選擇，是採用「師範教育法修正草案」審議過程有爭議和控制意味的條文內容爲原則，包含「培育實施單位」、「多元培育範圍」、「教師資格檢定」、「公自費培育」、「教育實習辦法」、「教育部細則規定範圍」、「法案名稱」等。過錄原則是透過相關文獻、訪談資料中各類型行動者對議題所表達的立場，逐項過錄成一代表各行動者和議題立場的矩陣關係。

根據上述法案形成過程之重要組織行動者和議題立場的矩陣關係，進行對應分析，結果得到圖二的社會空間距離圖。對應分析中每個觀察點間距離的安排邏輯，是透過它們在每一行類別的相對次數和其邊際總和的比例加以計算(Clausen 1998: 11-12)。換句話說，各點在空間結構上的分布，是以各點間的相對距離來計算出其座標位置；藉由這些點的相對距離，找出最適的座標面向來定義每一個點組。假如兩個觀察點是接連在一起，這就意味著這兩個點在某一屬性相對於邊際總和距離是相似的。所以解釋對應分析空間圖的重心，在於討論點對面向的詮釋、面向從距離平方相關性來描述一個點的程度。社會空間圖的座標值(coordinates)雖然提供點對面向的解釋資訊，然而當對應分析用於處理較大的表時，兩軸的解釋力經常不能達到 100%，這時解釋只能就被定義的層次著手，而非按照所有實際的距離。所以橫軸和縱軸數值的大小，通常僅能反映各點相對於兩面向交會點的分散情形，加上兩軸解釋力不一，因而對應分析圖經常不直接討論橫軸和縱軸的數值，而以各點和面向間相對距離分析爲主。

按代表議題特性的各點分布來看，圖二中的橫軸主要是涉及師資培育一元化和多元化論述間的議題立場，縱軸則是涉及國家對師資培

育機構的控制鬆緊程度。爲了解理解這個空間圖的法案發展和權力運作的時間軌跡，我們特別將「師範教育法」修正案過程中參與研修學者的初步結論（左下角）和學改會版本（右方）中，具有不同「利益」和「權力控制」的議題集體畫出橢圓作爲參照。就法案內容來看，「師範教育法」、「師資改革初期論述」和「教改團體所提之師資培育法」，在相關議題上有著結構性的落差。若從社會空間圖中，幾個關鍵議題所涉及的利益關懷和權力控制來看，「教改團體所提之師資培育法」是著重在政策範疇中多元培育典範的主張，而「師資改革初期論述」則是側重在解決「師範教育法」執行面上的問題——放鬆控制。在立法院會最後通過的「師資培育法」，和教育部吸納多元力量所組織成的「研修小組草案」，顯然有較高的社會空間親近性，可見師資培育決策的結果，大抵仍以教育部「研修小組草案」爲主；教改團體主要的影響力是迫使法案往多元培育方向，但法案的實質內容仍

在軸 1 和軸 2 上的行與列四際次數比例和 (61%)



圖二 「師資培育法」形成的議題和行動者社會空間結構圖

脫離不了研究小組教育官僚、學者專家、和少數教改組織行動者的影響力。

若對照前一節的師資培育制度轉型影響機制的質化分析，可看出讓修法議題引起社會注意的第一個階段，邊陲行動者對核心行動者威權「控制」的反彈，造成教育官僚在執法上出現放鬆邊陲團體管制的趨勢，例如開放高中職校的師資培育、開放師範生進修規定，但國家官僚、教育官僚和師範體系間仍以師範教育作為培育主流的共識。這個變遷趨勢在對應分析圖中，就是一種由左上橢圓議題立場，朝向中間下方橢圓議題立場的軌跡。在修法議題進入行政議程階段中，新興教改團體形成，並且提出右方橢圓中「多元培育」的利益關懷時，實際的政策範疇就變成為一種涉及面更廣的權力衝突和協商的過程。在這空間結構圖中，也呈現了教改聯盟動員立法委員的政治槓桿的權力運作過程，從對應分析圖顯示，「師資培育法」的議題行動者空間（右下方方形內）是在教育部研修小組行動者議題空間（左下方權力圈）和教改聯盟和民進黨立委行動體（右上方）中間協調折衷平衡的產物。從圖中也很明顯地看出來，在修法進入行政議程階段時，議題行動者的空間圖已經遠離傳統威權的師範教育核心組織圈了（左上方）。

圖二也表現了「師資培育法」形成的政策範疇中，組織行動者的組合和結盟勢力出現了消長的現象。初期的「師範教育法」規定和重要爭議中的「全面一元培育」、「傾向公費」、「師範教育獨占」等議題主張，距離最近。而後來的改革論述和解嚴初期的研修學者結論，則是和「師範教育法」所產生爭議的「開放高中職師資培育」、「開放師範生進修」、「以師範教育為主流」等議題，距離最近，形成一種為解決既有問題的演化軌跡。解嚴日久，國家為修法採取的行政議程結果——研修小組草案，則吸納了邊陲行動者和教改團體的意見，使得政府行政議程結束後所提出的改革方案，逐漸具有折衷的性格。最後在立法院審議的結果，則使得師資培育法的規定更接近教改團體的議題主張，如「以自費為主」、「全面多元化」、「師資培育

多元化」、「師資培育法名稱」等。

表一 「師資培育法」形成的主要行動者、議題主張和議題結果

	初期(1983-1986)	中期(1987-1991)	後期(1992-1994)
主要爭議	「師範教育法」嚴禁師範生升學及規定師範教育一元化，引發邊陲行動者反彈	師範教育主流化、師資培育多元化和公自費問題等，被廣泛批判討論	出現廢「師範教育法」、師資全面多元化、師範生初檢、自費原則等主張
教育官僚	強硬執行「師範教育法」規定	主張「師資培育多元化、師範教育主流化」，公費為主、自費為輔	師範教育不可廢、師資培育可多元、得採公自費及助學金等方式、師範生不初檢
師範院校校長及部分教授	強調師範體系的重要性	維護師範體系主流地位、公費不可廢	維護師範體系主流地位、公費為主、師範生不初檢
教改團體	廢除「師範教育專賣制度」	開放師資培育、廢除「師範教育法」	師資培育多元化、改名「師資培育法」
民進黨立委	尚未組黨	廢除「師範教育法」	師資培育多元化、師範生要初檢、自費原則
議題發展結果	爭議受到社會的注意，但未進入政府行政議程	完成「師範教育法修法草案」，主張「師資培育多元化、師範教育主流化」，公費為主、自費為輔	改名「師資培育法」、師資培育全面多元化、自費為主、師範生地位相同

表一僅就其中具有重大爭議的議題發展，簡單摘要之。結果發現表一主要行動者和議題決策的結果，大抵和圖二「師資培育法」形成的發展軌跡相似，它突顯了一種尋求解決既有典範的問題以及尋求建立新典範間的權力鬥爭和妥協結果。

六、結語

過去政策變遷研究不是強調國家制度結構如何自主性地因應其他行動者的施壓所採取的政策行動，就是強調社會運動組織對國家政策挑戰改變的能力。本文分析師資培育法在不同階段政策變遷的過程中，也特別考量前述兩股影響力機制。此外，使用政策範疇的多重影響力結構與政策事件相關連的對應分析方法，來呈現師資培育政策制度化的特質。這段政策事件決策變遷的過程中，呈現了國家制度的主控力和社運組織的挑戰能力的影響力較勁、折衷平衡的結構特質。

（一）政策變遷的影響機制

本文首先使用質化分析，勾勒了整個「師資培育法」修法過程的三個政策變遷階段，每一個階段的政治機會、影響力機制和政策發展的結果。第一個階段是在解嚴前的威權國家體制下，以黨國官僚、教育官僚、和師範體系所組合的威權統合體制制定了「師範教育法」，採行一元化的師資培育政策，由於影響到師範生升學的機會，也剝奪了其他非師範體系學校的原有權益，自然引發這些邊陲行動者的反彈；但是此時國家官僚、教育官僚和師範體系是一個鐵三角主導的影響力結構，因而選擇採取強化壓制力的策略；故在這個階段核心和邊陲行動者的衝突緊張擴大，也引起社會逐漸注意到「師範教育法」的問題，進而產生修法議題。

第二個階段是解嚴後隨著台灣社會運動興起，以及教育改革團體的抗爭與結盟產生，國家教育官僚開始選擇安撫和吸納教改團體的部分意見。但由於教改團體剛成立不久，組織能力仍不足，故其議題訴求多半集中於婦幼安全，尚無法提出引導教育制度變遷的法案藍圖，其議題僅著重在引起政府注意。這時既有的國家教育官僚制度結構內也產生贊成彈性安撫和堅持鞏固威權教育體系兩派間的衝突，透過國家制度結構內部的政治運作協調，由教育部主導的修法小組提出草

案，最後這個草案受到非師範體系出身的教育部長與行政院長的支持而通過。總之，整個師資培育法改革發展到這個階段，我們可以看出政策變遷仍是以國家教育制度結構為中心的自主主導機制來操控政策決策行動。

第三個階段是「師範教育法修正草案」被提到立法院審議，此時又正逢台灣國會議員全面改選的特殊政治機會環境，因此法案決策的主導權乃從國家和教育官僚移轉到立法院立法委員之手。此時教改組織結盟體，由大學教育改革促進會主導，而將早期街頭抗爭的資源動員策略改以立法院動員為重心，特別是串聯民進黨委員。由於第一屆立委改選後，民進黨立委大量進入教育委員會，教改團體成功地運用政治槓桿策略，最後還導致「師範教育法」連名稱都被修改成「師資培育法」。顯然，在社運組織的政治槓桿操弄策略下，教育官僚在立法院審議階段已相對缺乏自主性而無力主導法案，社運組織挑戰團體的槓桿策略影響力在這一階段是居優勢的力量。

從「師範教育法」轉變成「師資培育法」的整個修法過程看來，它並非純然是一個以效能為主的多元利益團體的集體決策過程。我們從「師資培育法」所出現的戲劇性變化結果的軌跡，看到教育官僚與黨國和師範體系緊密統合的權力結盟，在解嚴後已逐漸失去主導教育政策的能力；解嚴後面對教改團體的壓力、調和國家制度結構內部衝突的最關鍵機制，是最高行政首長和教育部長的理念和角色。在修法進入立法院審議的階段，教改結盟體除了進行本身的組織權力重構，當立法院政黨生態因為立法委員全面改選而發生變化之時，又適時地與民進黨立委結盟，使得社會資源更加擴張，進而得以產生扭轉教育官僚所提法案方向的槓桿平衡力量。由於國會和行政院互動方式的不確定性，使得教育官僚受制於教改聯盟和民進黨立委的強大主控力量，而無法再掌控法案的方向，最後並導致政策偏向多元化方向傾斜。

（二）挑戰團體的政治槓桿組織結盟策略的反思

師資培育法形成過程最戲劇化的變化，是教改團體所使用的結盟和槓桿策略所產生的政策變遷效果。教改團體在適當的政治機會結構下，不但形成一個整合的結盟體，同時還將修法抗爭訴求拉到立法院內，並和民進黨立委聯合，產生有力的政治槓桿效用，改變了長久以來教育官僚、師範體系所建構的堅固和保守的師資培育政策。這段社會學分析，類似 Strong 等人(2000)使用挑戰團體觀點說明了在某些歷史機會結構條件下，菁英團體的創造、組織性的聯盟和資源動員能力（財力與人力的互補和增強的實力），能夠影響國家而對政策變遷產生槓桿效應的機制。顯然，這表現出弱勢團體從社會運動出發，透過組織結盟，並使用政治槓桿策略來影響國家政策變遷的模式，也可有效地解釋台灣解嚴後的政策變遷。

在西方的文獻中，以槓桿政治討論政策變遷，是著眼於弱勢社會運動團體透過政治槓桿的組織動員策略，來改變國家對於公共政策的角色和立場；但是台灣歷史經驗中國家在公共政策的角色和立場，和美國卻是大不相同的。美國文獻討論政治槓桿策略的研究，大都發現其槓桿機制是民間機構先設法有效地結合組織資金和資源，創建公共服務的初步制度基礎，再施力以拉起國家這個大機構來提供資金，並擔負後續社會政策的建構角色，例如美國的公立圖書館及公共衛生服務的發展經驗(Link 1988)。換言之，從美國的教育和社會政策的歷史發展經驗看來，其啓動力量往往是來自於民間社會的動機，並提供相關規劃的初步藍圖，而國家往往是因民間啓動的槓桿效應才被拖進政策變遷之中。相對地，台灣公共政策的歷史發展經驗，一向是由威權國家統籌控制其意識型態、法規、乃至資金，直到解嚴之後，台灣社會各類型公共政策範疇內的民間社會和利益團體的意見和動員能力，才有政治機會各自發展其議題團體利基。誠如許多西方研究指出，只有在政黨競爭激烈的政治機會結構下，挑戰團體才有較大的空間操弄槓桿策略，並產生較大的影響力。台灣「師資培育法」形成過程正應驗了前述的說法，所不同的是，台灣的挑戰團體力量不是為了滲透進

入決策系統，而主動利用槓桿策略誘使國家上鉤；相反的，我們的挑戰團體是為了對強勢國家產生較大的對抗平衡力量，不得不採取槓桿策略來讓師資培育政策朝向多元化方向傾斜。

在台灣師資培育法形成的過程中，教改團體先從關懷教育問題和採取街頭運動著手，再逐漸關懷政策規劃和審議的方向，然後運用和立法決策者結盟的政治槓桿策略，來擴張其對決策的影響力。但當民進黨已轉變為執政黨時，我們禁不住要問，針對未來公共政策的監督和推動，台灣民間社團或社運組織究竟要如何才能繼續與政黨或立委產生制度性的聯盟關係，而不是短期性的政治利益交換，應是未來我們需要繼續觀察的部分。

（三）政策變遷影響力折衷妥協的制度化特質

我們使用政策範疇的觀點，是將「師範教育法」頒佈施行到「師資培育法」通過之間，所有關鍵的議題、事件和行動者都當成研究資料，再使用對應分析，來表現不同階段的行動者和議題的社會空間距離圖。從空間圖中我們很容易看出原有「師範教育法」的立場，和第二階段修法研修小組的觀點、第三階段立法審議階段教改結盟體和民進黨立委的主張，以及最後「師資培育法」版本的立場都有明顯的距離；可見 1979 年的「師範教育法」實在是一個無法反映相關利益團體和民間社會需求的政策法案。從空間圖上也不難看出解嚴後的公共政策法案，受到國家專業官僚、學者和利益團體等在政治權力較勁的影響。在社會空間圖裡，「師資培育法」的形成基本上是一個權力折衷妥協的平衡產物，雖然最後通過的法案名稱是採用學改會版本的法案名稱，但相關法案內容規定則介於行政院研修小組版本和學改會版本之間。因此除非國家專業官僚在公共政策上能掌握到立法委員與民間利益團體的權力結盟體支持，否則國家公共政策將難以推動。師資培育政策變遷和影響力折衷的結構關連性的制度化特質，究竟是否也存在台灣其他的政策範疇發展的決策過程中，是值得進一步研究的。

本文使用對應分析將有關師資培育法發展過程的深入訪問和報紙

檔案等質化資料，過錄成可以作對應分析的影響力結構和政策事件立場次數分配關連表；分析結果也發現對應分析對制度變遷的結構化模式的掌握是相當有效的。本文將對應分析用在師資培育制度變遷的分析上，在台灣算是一個相當拓荒的嘗試，但這種分析方法目前應用在西方政策或制度變遷的歷史論述制度分析的研究上，是一個方興的趨勢。本文的研究結果只是客觀有系統地呈現師資培育政策變遷過程的制度性特質，但這樣的研究結果並不會與國家政體中心和社會運動組織資源動員論者的研究發現有衝突。政策範疇分析強調影響力結構和政策事件變遷系統性和制度性的關連和結構特質，而後者強調特殊事件所鑲嵌的歷史脈絡和政治機會，及其特殊關連的國家與社運組織互動深入動態的分析。這篇論文的貢獻在於為政策或制度變遷研究，提出另類的理論解釋和研究方法，期盼在台灣有更多的研究者嘗試使用類似方法，來從事各種制度變遷的分析。

誌謝：本研究獲國科會專題計畫(NSC 89-2412-H-029-018)資助，研究期間承蒙蔡瑞明教授、趙長寧教授、林大森先生、林明鋒先生，以及本文初稿在 2001 年東海大學社會系舉辦之「教育與勞力市場的連結」研討會發表時，與會學者提出的寶貴意見，謹此致謝。作者並衷心感謝本刊兩位審查人熱誠並用心地提供許多具體可行的建議。

參考文獻

- 大學教育改革促進會 (1994) 學改會訊，第 15 期。
- 中央日報 (1971) 建立完整師教體系，教育部擬設師範教育司。4 月 16 日。
- (1980) 籌劃推動十二年國教，網羅師資列入急務。4 月 1 日。
- (1991) 師範教育法修正案被駁回。11 月 16 日。
- 中國時報 (1983) 教育部研擬改進師範學制，使師範教育趨向一元化。9 月 11 日。
- (1983) 師教法中規定不得升學，學生向立院請願盼取消。10 月 22 日。
- (1983) 師範生服務期間禁止升學，教育部長重申決貫徹執行。10 月 23 日。
- (1984) 師範教育將做全盤改革。12 月 2 日。
- (1989) 李煥一席話，教師拍紅手。11 月 22 日。
- 中國論壇社 (1984) 師範教育的展望，中國論壇，第 220 期。
- 中華日報 (1994) 提高教育水準，解決就業問題，省體建議有關單位將該校升格為學院。7 月 12 日。
- 立法院秘書處 (1994) 師資培育法案，立法院：法律案專輯 165 輯。
- 台灣新生報 (1983) 教育部正考慮設師範教育司。3 月 13 日。
- (1983) 對未履行服務義務師範畢業生，依師範教育法規定將行追繳全部公費。12 月 18 日。
- 民生報 (1983) 師範學生教育意願低落時二年來不滿依舊存在。5 月 22 日。
- 何明修 (2000) 民主轉型過程中的國家與民間社會：以台灣的環境運動為例 (1986-1998)。台北：台灣大學社會學研究所博士論文。
- 吳介民 (1990) 政體轉型的社會抗議——台灣的 1980 年代。台北：台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 林國明 (2001) 歷史、制度與政策：台灣醫療保險體系部分負擔與轉診方案的政策轉折。台大社會學刊 29: 111-184。
- 紀金山 (1996) 社區爭議事件集體行動體系之結構分析。台中：東海大學社會學系碩士論文。
- 振鐸學會 (1994) 教育公佈欄，第 9 期。
- 陳家倫 (2001) 台灣宗教行動圖像的初步建構，發表於「宗教與社會變遷」研討會，台北：中央研究院民族學研究所。
- 黃炳煌 (1989) 教育與現代化。台北：文景。
- 舒緒緯 (1998) 師資培育法制定過程及其內涵之研究。高雄：高雄師範大學教育學系博士論文。

- 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。
- 熊瑞梅 (1992) 快速成長郊區之菁英影響力結構及居民社會資源，國科會研究報告。
- (2001) 都市事件行動體系的分析：以台中市為例，台大社會學刊 29: 50-110。
- Ayers, Edward L. (1992) *The Promise of the New South: Life after Reconstruction*. New York: Oxford University Press.
- Bourdieu, Pierre (1984) *Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste*. Translated by Richard Nice. Cambridge, M. A.: Harvard University Press.
- (1987) What Makes a Social Class? On the Theoretical and Practical Existence of Groups. *Berkeley Journal of Sociology* 32: 1-18.
- Briger, Ronald L. (2000) A Tool Kit for Practice Theory. *Poetics* 27: 91-115.
- Brint, Steven (1998) *Schools and Societies*. Thousand Oaks, C.A.: Pine Forge Press.
- Brint, Steven and Jerome Karabel (1991) Institutional Origins and Transformations: The Case of American Community Colleges. Pp. 337-360 in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, edited by Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio. Chicago: The University of Chicago Press.
- Burstein, Paul (1991) Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes. *Annual Review of Sociology* 17: 327-350.
- Burstein, Paul and April Linton (2001) The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concern. Presented at the annual meeting of the American Sociological Association, 2000 and revised in 2001.
- Cheng, Tun-jen (1993) Dilemmas and Choices in Educational Policies: The Case of South Korea and Taiwan. *Studies in Comparative International Development* 27(4): 54-80.
- Clausen, Sten-Erik (1998) *Applied Correspondence Analysis: An Introduction*. Thousand Oaks, C. A.: Sage Publications.
- DiMaggio, P. J. and A. Mullen (1993) Organizing Communities: Models of Collective Action in a National Music Week, 1924. Presented at 88th American Sociological Association Meeting, Miami.
- Greenacre, Michael J. (1993) *Correspondence Analysis in Practice*. London: Academic Press.
- Jenkins, J. Craig (1983) Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements. *Annual Review of Sociology* 9:527-553.

- Kingdon, J. W. (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Knoke, David and Franz U. Pappi (1991) Organizational Action Sets in the U.S. and German Labor Policy Domains. *American Sociological Review* 56(4): 509-523.
- Knoke, David, Franz U. Pappi, Jeffrey Broadbent, and Yutaka Tsujinka (1996) *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Laumann, Edward O. and Franz U. Pappi (1976) *Networks of Collective Action: A Perspective on Community Influence Systems*. New York: Academic Press.
- Laumann, Edward O. and David Knoke (1987) *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- (1989) Policy Networks of the Organizational State: Collective Action in the National Energy and Health Domains. Pp. 17-56 in *Networks of Power: Organizational Actors at the National, Corporate, and Community Level*. Edited by Perrucci, Robert and Harry R. Potter. New York: Aldine de Gruyter.
- Link, William A. (1986) *A Hard Country and a Lonely Place: Schooling, Society, and Reform in Rural Virginia, 1870-1920*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- (1988) Privies, Progressivism, and Public Schools: Health Reform and Education in the Rural South, 1909-1920. *Journal of Southern History* 54:623-642.
- McAdam, D., John D. McCarthy, and Mayer N. Zald (1988) Social Movement. Pp. 695-737 in *The Handbook of Sociology*, edited by Neil Smelser. Newbury Park: Sage Publications.
- McCarthy, John D. and Mayer N. Zald (1973) *The Trend of Social Movements in America: Professionalization and Resource Mobilization*. Morristown, N. J.: General Learning Press.
- Mohr, J. W. and V. Duquenne (1997) The Duality of Culture and Practice: Poverty Relief in New York City, 1888-1917. *Theory and Society* 26(23): 305-356.
- Orloff, Ann Shola and Theda Skocpol (1984) Why Not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Social Welfare in Britain and the United States, 1880s-1920s. *American Sociological Review* 49: 726-750.
- Parsons, Talcott (1961) An Outline of the Social System. Pp. 85-97 in *Theories of Society: Foundation of Modern Sociological Theory*, edited by Talcott Parsons, Edward Shils, Kaspar D Naegele, and Jesse R. Pitts. New York: Free Press.
- Quadagno, Jill (1992) Social Movement and State Transformation: Labor Unions and

- Racial Conflict in the War on Poverty. *American Sociological Review* 57: 616-634.
- Scott, W. Richard, John W. Meyer and Associates (1994) *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks, C.A.: Sage Publications.
- Skocpol, Theda (1992) *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Strong, David Pamela ,Barnhouse Walters, Brian Driscoll, and Scott Rosenberg (2000) Leveraging the State: Private Money and the Development of Public Education for Blacks. *American Sociological Review* 65: 658-681.
- Tilly, Charles (1997) Parliamentarization of Popular Contention in Great Britain, 1758-1834. *Theory and Society* 26(23): 245-273.