

教育科學研究期刊 第六十一卷第二期

2016 年，61 (2)，29-56

doi:10.6209/JORIES.2016.61(2).02



師資培育制度變革與師範校院轉型： 社會制度論的分析與反思

謝卓君

國立東華大學
教育行政與管理學系

摘要

多元化師資培育制度自 1994 年《師資培育法》實施至今已超過 20 年，這個制度的變化過程中，原本獨占師資培育管道的師範校院面臨機構轉型的壓力。本研究之目的在於從組織社會學的觀點，瞭解多元化師資培育制度變革可能對於師資培育機構造成的影響。研究以社會制度論為理論架構，採取個案研究法，透過政策文本分析與訪談，分析我國幾近兩世紀以來師資培育制度的變化，並探究師範校院在此一過程中的因應與轉型。研究結果發現，早期的師資培育制度改革聚焦制度環境忽略技術環境，個案機構採順服制度以取得組織合法性；發展至後期，制度環境與技術環境的差距逐漸縮小，個案機構需要同時考量組織合法性與增加技術效率以提升組織競爭力。為因應師資培育制度的變化，個案組織採取強制性、模仿性與規範性等多種機制，並反映出鬆散的結構特性。最後，根據研究結果對於當前師資培育制度的發展與師範校院的困境，提出批判反省。

關鍵詞：師資培育、師範校院、組織社會學、新制度論、機構轉型

壹、前言

我國師資培育向來以師範教育為主體，但自 1994 年《師資培育法》公布後，一般大學得以設立教育系所和教育學程，成為中、小學教師培育機構；傳統師範校院開始面對更多的競爭對手，不再獨占師資培育管道，獨享師資培育資源。隨著多元師資培育制度的實施，教師超額供給和缺額銳減兩項問題的浮現，也使得師範校院逐漸失去吸引優秀學生的光環，並對機構的生存造成嚴重衝擊。除了師資培育系統的問題，高等教育體系的競爭也為師範校院帶來巨大壓力。為因應高齡化與少子化的社會環境轉變，高等教育機構必須更為有效地運用教育資源以提升競爭力；在這波高等教育改革過程中，政府亦積極鼓勵師範校院適當轉型，或是升格為教育大學、或是轉型成為綜合大學、或是和其他高等教育機構進行整併。對於師資培育機構面臨的困境，政府並非沒有意識或沒有作為。2006 年《師資培育素質提升方案》的「協助師範／教育大學轉型發展」、「規範師資培育之大學績效評鑑與退場機制」、2009 年《中小學教師素質提升方案》之「發展重點師資培育大學機制」、2011 年《精緻師資培育素質方案》的「確立師資培育精緻大學任務及遴選標準」、「推動臺灣教育大學系統」等方案，均顯示政府試圖改革師資培育機構的態度。即使如此，師範校院仍面臨嚴峻的機構發展限制，《中華民國師資培育白皮書》明列的挑戰包括有：不易吸引優秀學子投入教職；師範校院逐漸失去師資培育特色；部分師資培育大學必須退場（教育部，2012）。

依據組織社會學的觀點，社會大環境的變化牽動著組織轉型。有鑑於我國師範校院面臨的困境與挑戰，在邁向或等待下一次制度變革啟動之時，有必要檢視我國師資培育制度變化對於這些機構造成的影響，並對當前師資培育制度的發展與師範校院的困境，提出有理論基礎的批判反省。回顧組織社會學的眾多派別，社會制度論（sociological institutionalism）可謂是 1970 年代以來具有重要影響力的一支。此派別在制度論（new institutionalism）學者的努力下，已在教育社會學領域中占有關鍵性學術位置。以《教育社會學關鍵讀本》（Sadovnik, 2007）為例，該書將 J. W. Meyer 為首的「制度理論」（institutional theory）與 B. Bernstein 的「編碼理論」以及 P. Bourdieu 的「文化資本論」並列為當代教育社會學的重要研究取向；顯見社會制度論已儼然成為繼結構功能論與衝突理論之後，成為教育社會學的重要學術理論。

根據社會制度論的觀點，制度與組織兩者之間有密切關係；欲瞭解制度變革對於教育組織的影響，必須同時分析制度環境變化與組織反應。回顧當前有關我國師資培育機構的研究，數量不多且主題多涉及機構定位與政策變化（如曹仁德、梁忠銘，2002）、機構評鑑（如靳知勤，2009）、機構對教師品質的影響（如黃源河、符碧真，2009）等。據此，本研究同時關注師資培育制度與師資培育機構兩方面的變化，並企圖分析兩者之間的關係。具體的研究目的包括：一、瞭解我國師資培育制度的發展與變化（1994-2014 年）；二、探究師範校院為適應

師資培育制度變化的改變與調適；三、從社會制度論分析師資培育制度變化對於師範校院機構轉型的影響。

貳、社會制度論的相關概念

新制度論是一個跨學科的思潮，不同學科在使用該理論架構的關注面向與分析層面不盡相同。例如，政治學和經濟學強調行動者的工具理性與經濟效率考量，信奉因果性邏輯（logic of consequentiality），強調演算（calculus）取向。社會學則對於技術理性抱持批判立場，主張行動者依循適切性邏輯（logic of appropriateness），追求被國家或社會認可（endorsement），或所謂之合法性（legitimacy）狀態（Hall & Taylor, 1996）。本研究採行的社會制度論，乃指運用新制度論視角進行社會學分析的一個理論分支；其有別於「舊」制度論，僅關注正式的法律制度，或是將制度規範視為是客觀事實，「新」制度論者傾向認為制度鑲嵌著社會文化的脈絡，是社會建構產物（吳得源，2003；DiMaggio & Powell, 1991a）。

一、制度與組織的內涵

傳統的制度主義原本只關注正式性制度結構（如法規、程序），視制度（institution）為客觀的具體存在，不受行動者及其行動的影響。隨著理論發展，新制度論主張，制度具有層級性。任一層級的制度對於其次級系統具有限制或規約的效力與權威（Campbell, 2004）。據此，組織（organization）可視為是制度的次級系統，為求穩定與生存，組織行為必須符合上層制度（環境）的規範。簡而言之，社會制度論主張制度具有兩點特性。

首先，組織並非是封閉系統，也不是為了實現特定目標的機械性工具；相反的，組織是開放的有機體，是由法規、規範與文化認知等元素構成的場域。制度不僅影響組織性質，也決定組織行為（Meyer & Rowan, 1977）。其次，社會制度論者主張制度具有多樣態性。例如，Scott（2008）具體將制度的構成要素歸納成規約的（regulative）、規範的（normative）和文化或認知的（cultural-cognitive）等三個層面，開始將非正式性要素（如文化、價值）納入成為制度的基本構成單元。其中制度的規約面，指稱如法規、監控、制裁等具有強制性（coercive）效果的過程；例如楊深坑（2009）針對德國師資培育制度的分析，則屬於涉及認證制度之政策與法規的研究。制度的規範面通常指透過約定成俗（prescriptive and obligatory）和評價式（evaluative）的途徑產生影響；制度的認知面則指稱包含社會與文化習以為常的共同價值、信念與邏輯；黃嘉莉（2008）談到的教師專業知識與精神，即可謂教師專業制度中之非正式性制度層面。

由於組織運作受到社會文化、價值、歷史等制度層面因素的影響，因此組織行為的研究不應依循早期制度論的看法，僅從理性、效率的角度進行分析。新制度論的組織研究特別重視脈絡性，主張制度環境中的規則、規範、價值等要素實具有形塑組織行為的效果，組織和

內部行動者不僅依循制度的法規和規範行事，也會依據其各自所處的制度環境位置做出能受文化認知許可的適切反應。據此，「理性」和「效率」亦如同文化建構物，當這些概念成功地被制度化（institutionalized）後，就會形成所謂的制度化神話（myth），人們將依循這些神話做出相對應的行為（Meyer & Rowan, 1977）。以教育領域為例，高等教育可謂是一個由政策、專業認知、教育規範等元素所構成的制度，這些元素共同影響制度環境內的所有機構；至於大學，則是這個制度中的一種組織。換句話說，大學既是一種組織形式，也是高等教育制度的次級制度（Meyer, Ramirez, Frank, & Schofer, 2007）。

社會制度論者將制度想像成堆積著法規、規範與認知圖像的儲藏室，這些被視為是理所當然的圖像形塑著人們對於世界的理解，組織的一舉一動也受到這個空間裡的那些元素所影響。換句話說，社會制度論重視制度脈絡對於組織的影響，因此在探究組織制度化及組織行為時，不可只關注組織面而忽略制度面。據此，本研究將依循 Scott（2008）對於制度的定義，分別從法規、規範與認知等不同制度層面，分析我國師資培育制度的變化。

二、教育組織的結構特性

傳統的制度論者（如 T. Parsons）主張，組織除了致力於追求自我利益，以有效率的方式達成目標，還需要取得合法性才能確保組織的生存；當組織目標出現效率和合法性相互衝突時，組織會發展出不同的次級系統，分別處理不同的需求。社會制度論追隨這個觀點，進一步發展出制度環境（institutional environment）和技術環境（technical environment）兩個概念。

一方面，組織為取得存在的合法性，必須以制度環境的規範與要求作為組織行動的準則與參考標準，盡量符合制度環境的法規、規範、文化認知。另一方面，組織也受到技術環境的牽制，使得組織行為在一定程度上必須展現效率以取得生存所需的技術和資源，甚至必須努力符合競爭市場的經濟原則（Meyer & Scott, 1983）。以我國中等教育學程為例，紀金山（2002）的研究指出，在多元化師資培育制度變化的過程中，這類教育組織的設置不僅受到特定教育理念的影響（例如想為該校學生提供更好的就業機會），也會從經營成本等角度考量該行為是否有助組織生存的條件。

技術環境與制度環境的特性，決定著組織的特性。在強技術環境中，存在高度明確的技術性規則，技術與產出的因果關聯明確，因此容易衡量出組織產出的好壞，而組織表現的成功與否多以效率為依據，高效率的組織將可獲得支持其繼續生存的獎勵。相對地，在強制度環境的組織，為了取得繼續在該制度環境生存的條件，需要順從已制度化的規則、規範與文化認知。社會制度論根據制度環境與技術環境強弱的差異，區隔出四種組織類型，分別為強技術環境和強制度環境的組織（如醫院、銀行）；強技術環境和弱制度環境的組織（如高度競爭的企業或一般製造業）；弱技術環境和弱制度環境的組織（如餐廳、健康俱樂部）；弱技術環境和強制度環境的組織（如學校和教會）（Scott & Meyer, 1991）。

根據上述理論，學校反應出高度制度性與低度技術性特質；教育組織的營利性格不強，且經營成效不易評估，因此當制度環境和技術環境的要求出現衝突時，學校機構多半不願意為了追求效率而危害組織的合法存在。學校傾向順應既有的制度規範、規約和信念，選擇犧牲組織技術核心的表現（如教學績效）；或是學校會另覓途徑（如減少對於教學的監控），以減緩來自技術環境對於效率的要求。換句話說，教育組織會將制度面與技術面分開來處理，使得組織結構呈現鬆散的結合（loosely coupled）關係，而非是嚴謹的科層組織結構性質。教育組織的鬆散連結特性可以解釋，為何學校評鑑時只檢查或評估學校是否符合制度規定的條件或標準，並不會對於教學的過程進行實質的介入，因而使得學校評鑑往往僅具儀式性效果（Meyer & Rowan, 1978）。

學校鬆散的結構特性使得教育組織普遍呈現一些共同的特徵，例如：組織目標不明確、難以有效率的方式安排多樣的教育資源、教育效果與成員表現不易評量、行政與教學系統各自獨力運作、次級單位的互動不夠緊密等；組織運作也容易遭受非教育專業人士與組織外部人員的質疑與批評（林綺雲，2002）。為改善上述之學校問題，政府雖然大刀闊斧進行改革，但教育組織的特性往往讓學校表面接受新的法規規範，應付制度環境的要求，因此難以對於技術面的學校實際運作成效造成影響。

三、教育組織的轉型機制

教育組織具有服從制度環境規約的習性，特別當技術環境不明確時（例如，資訊有限或缺乏運作經驗），組織為了增加存在的合法性，爭取生存所需的社會資源和支持，組織行為多半以符合制度化儀式與合理化迷思（rationalized myths）為依歸；至於這些「窠臼」般的作法是否真的能夠提升技術和組織效率，則不是組織關心的重點（Meyer & Rowan, 1977）。換句話說，缺乏效率往往不會是教育組織變革的主要原因，只要組織能夠順應制度環境的要求，即使組織不採取符合效率原則的策略，也不一定會造成組織生存的問題。根據社會制度論的觀點，組織轉型的原因主要來自於組織合法性出現危機。例如，1980 年代具有新自由主義（neo-liberalism）精神的教育政策快速發展，政府大量引進市場機制的新法規，供需平衡與市場競爭成為新的認知價值，績效責任也成為新的組織規範。教育制度環境的明顯變化，要求學校組織行為必須能夠依循制度環境中那些依循市場邏輯的新法規與規範；此外，市場機制也要求學校能夠提高組織效率，具備更高的競爭力，對於學校技術環境的核心活動產生更為嚴密的管控。面對強調市場特性的教育制度改革，原本已經制度化的教育組織因此出現合法性危機，迫使教育組織必須轉型以取得新的存在合法性。

社會制度論認為，組織轉型方向和組織場域（organizational field）有關。DiMaggio 與 Powell（1991b）指出，組織場域是由一群組織共同組成，包含產品生產者和消費者、提供類似產品或服務的相關組織、進行規範等機構。這些不同類型的組織共處於具有制度形式的生

活區域（area）中，經過一段時間的不斷互動，組織場域會發展出一套特殊制度，宛如鐵牢籠（iron cage）的束縛，管理或控制著組織場域內所有組織的行為以及彼此的互動方式。這些制度性特徵，包含著正式與非正式的規則、利益、價值觀與文化，影響同一組織場域中的所有組織。因此，處於同一組織場域的同類型的組織，會逐漸發展出類似的組織結構與制度，展現出趨同化的走勢。這就是社會制度論所謂組織趨同性或同型化（isomorphism）現象。以高等教育為例，大學是一種制度化的組織；大學在發展時，念茲在茲的不免是要讓大學有「大學的樣子」。「怎麼樣才算是一所大學」，即是由這個制度中的規約、規範和文化認知、信念所決定；這些理性迷思往往使得組織行為，反應穩定發展的訴求，更甚於效率的改善，而這樣的組織偏好最後將會促使同一類型的組織愈來愈相似。就像是世界各地的大學，為了建立組織的良好聲望（合法性），和其他組織建立關係，訂定合作契約或是獲得補助，逐漸呈現跨越地區的相似模式，就是趨同化的佐證（Meyer et al., 2007）。

社會制度論提出三種機制以解釋組織形式和行為為何會漸趨一致，造成趨同化發展，以下簡要說明（DiMaggio & Powell, 1991b; Levy, 2006; Scott, 1991）。

（一）強制性（coercive）機制

組織為了獲取在組織場域生存的條件與資源，必須遵守政府訂定的法規，否則就會受到懲罰，或是造成有損組織運作的後果，最後致使組織無法生存。權威機構也可能透過訂定獎勵式法規，提供願意遵守法規要求的組織特定資金、額外補助或特殊合約。據此，宣稱鬆綁（deregulation）的改革法案並不意味著政府控制的減少，可能將透過「新」的規約呈現強制性效果。

（二）模仿性（mimetic）機制

組織會模仿同一場域的成功組織，作為行為參照模式，一來減少核心技術的不確定性，二來增加自身成功的可能。雖然這些模仿或努力趕上（競爭、仿真）的策略往往可能只具儀式效果，成為組織用來合理化「改革」的幌子，但模仿仍有助於組織合法性，特別是取得文化認知層面的認同。

（三）規範性（normative）機制

組織場域存在著一套逐漸形成的行為標準與價值觀念，組織成員自願服從這些非法規層面的規範。例如，大學教師教學似乎有很大的自主性，但仍受到同儕專業價值的規範，促使組織成員做出同儕期待的專業行為；專業行為規範也會對大學教師的教學產生某種篩選機制，只有符合規範的行動者才能被賦予重要地位或儀式性的影響力。規範性機制讓專業化程度愈高的組織，例如研究機構、大學、醫院、學校，彼此的相似度通常也很高。

本研究將透過上述機制，瞭解師資培育機構如何面對與調適師資培育制度變化的要求與壓力，以重新取得組織存在的合法性，繼續生存下去。

參、研究方法

為從社會制度論的視野探究師資培育制度變化對師範校院機構轉型的影響，本研究依循 Hall (1993) 的分析取徑，以及 Campbell (2004) 針對制度研究的建議，透過個案研究法，以期透過厚實文字資料的取得與分析，釐清制度改革對於機構變化的影響。其次，有鑑於社會制度論強調制度與機構之間的相互關係，本研究鎖定兩個研究對象：一為我國多元化師資培育制度，二為選定之師範校院個案機構。具體而言，研究設計包含兩種資料蒐集與分析途徑；首先透過政策文本分析，描繪《師資培育法》實施以來的制度變化情況；其次，透過半結構式訪談，瞭解個案機構因應制度環境變化的過程。茲就研究規劃與實施方式，分述如後。

一、政策文本分析

政策是一種文本，是歷史與社會脈絡的綜合產物；政策也是一種論述，透過知識與權力的運作對於行動者所思與所為發揮約束的效力。因此，政策文本分析不僅是探究社會文化製品的研究途徑，也是釐清社會制度變化的管道 (Ball, 1994; Fairclough, 1992)。政策文本的分析過程必須考慮文本的詞句結構，並重視文本意義的詮釋，不似內容分析只強調具體內容訊息的處理。另外，由於政策文本之間會相互影響，故互為文本分析 (intertextual analysis) 亦是關鍵的原則 (謝卓君, 2004)。

綜合而言，本研究的政策文本分析以社會制度論為架構，依據 Scott (2008) 的制度定義，將 1994 年至 2014 年間師資培育制度面的變化過程，分別就法規、規範、認知三個面向進行分析。針對法規層面，本研究定義為正式性制度層面，以下列法規為分析對象：《師資培育法》、《師資培育法施行細則》、《大學校院教育學程師資及設立標準》、教育部師資培育審議委員會設置要點、《師資培育自費、公費及助學金實施辦法》、《師資培育公費助學金及分發服務辦法》、《大學設立師資培育中心辦法》、《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》、《高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定委員會設置要點》、《高級中等以下學校及幼稚園教師在職進修辦法》、大學校院教育學程評鑑作業要點、《教師法》。其次，針對認知與規範層面，本研究定義為非正式性制度層面，分析則以《立法院公報》為文本，針對《師資培育法》修法過程的會議紀錄進行制度環境層面的分析。

以上有關政策文本的具體分析策略為：(一) 針對相關法規條文的內容字詞進行語意分析；(二) 對於同一法規名稱下的條文進行條文比較分析；(三) 對於相同法規名稱下的條文進行不同政策版本間增修與刪除條文的比較分析；(四) 針對相關政策內容進行跨法規的比較分析；(五) 針對《立法院公報》進行文本的語意分析，以為相關法規文本產出過程的情境資料。

二、個案研究與訪談

過去我國的師資培育機構主要是由師範校院主導（三所師範大學和九所師院），1994 年《師資培育法》公布後，一般大學的師資培育中心與教育院系所即得以加入培育教師行列。本研究選擇一所具有師範傳統的師資培育機構（以下簡稱 A 校）進行個案研究；這所機構的設置始於 1940 年代中葉，原專責培育國小教師，後歷經改制專科學校、師範學院，升格教育大學和整併為綜合大學等機構轉型過程。研究者透過立意抽樣，邀請九位個案機構中具有不同身分特性的成員接受訪談；考量研究倫理，受訪者將以匿名處理，相關資料參見表 1。

表 1

訪談對象資料摘要

身分代碼	工作經歷	機構年資	性別
M1	行政主管、教師	15-20年	男
M2	行政主管、教師	20年以上	女
T1	行政主管、教師	15-20年	男
T2	行政主管、教師	20年以上	男
T3	行政主管、教師	10-15年	男
T4	教師	10-15年	女
T5	行政主管、教師	20年以上	男
A1	行政人員	10年以下	女
A2	行政人員、教師	15-20年	男

肆、研究發現

一、師資培育制度的變化

研究者將制度環境區分為：正式性制度層面（指涉法規的變化）及非正式性制度層面（包括邏輯認知、約定成俗的價值規範）。以下，將 1994 年至 2014 年間我國多元化師資培育制度的發展過程，依據不同制度層面的性質差異，區分為兩個時期：寬鬆擴張期和管控緊縮期；並分別說明各時期制度的變化情況。

（一）寬鬆擴張期（1994-2001 年）

1994 年《師資培育法》的實施，開啟我國多元化師資培育制度的新頁；傳統師範校院主導的師資培育途徑被迫開放，其他高等教育機構得以參與師資培育過程。

1. 正式性制度層面呈現四項變化

(1) 提高機構設置彈性，開放運作空間

對於師資培育機構的設置與運作，政府在這段時期均給予相當大的彈性。首先，負責師資培育的機構，由原先的師範校院和教育系所，擴展至設有教育學程之大專院校，以彰顯多元化師資培育管道之改革立意（依據 1994 年版《師資培育法》第 4 條）。其次，對於教育學程設置的類別（1995 年版《大學校院教育學程師資及設立標準》第 4 條），以及是否招收大學畢業生（1996 年版《師資培育法》第 6 條），政府交由師資培育機構依據其自身狀況與條件決定，凡符合設置標準與條件，教育部均依據機構申請核定實施。

(2) 配合師資培育開放，增設相關組織

為辦理多元化師資培育之相關事宜，新修訂的法規規定中央政府需設置師資培育審議委員會，負責審議《師資培育法》所定相關事宜（1995 年版《師資培育法施行細則》第 14 條）；事項包括：審議我國師資培育計畫、重要方案、機構設立與停辦，研議師資培育評鑑與輔導等，該委員會亦需對於師資培育政策提出建議與諮詢（1995 年版教育部師資培育審議委員會設置要點第 2 條）。此外，針對教育實習，1994 年版《師資培育法》第 13 條規定，師資培育機構得設置實習輔導單位，辦理實習輔導工作。最後，有關教師資格檢定，相關工作權責由中央下放至地方；改由縣市政府設置教師資格檢定委員會，負責辦理教師資格檢定工作，其任務包括有：學經歷證件、科目學分疑義、教育實習成績、複檢實施方式等教師檢定有關事項之審查（1999 年版《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 3、5 條）。

(3) 彈性師資課程規劃，增加機構自主

就師資培育課程的設置，專門科目原先是由教育部訂定辦法實施，後來改由師資培育機構自行認定（1997 年版《師資培育法》第 10 條）。另外，師資培育課程普通科目，也隨後改為大學自行認定之共同必修科目及校定必修科目（1998 年版《師資培育法施行細則》第 6 條）。這些條文規定均顯示，多元化師資培育制度實施初期，師資培育機構對於課程規劃的自主權逐漸增加。

(4) 提供學生彈性選擇，放寬參與限制

這段時期的制度變革讓有資格參與師資培育課程之對象範圍擴大。1994 年《師資培育法》第 6、7 條規定，舉凡教育系所和設有教育學程之大學校院學生（不包括一年級），僅需透過校內申請程序，即可於在校期間修習教育課程；國內、外大學校院畢業生也有機會參與師資培育課程。另外，1994 年版《師資培育法》第 11 條的規定，師資培育改以自費生為主，不再以師範公費生分發為原則。最後，原先師範校院學生需修習教育學程的限制，在 1997 年版《師資培育法》第 7 條公布後而自動解除，賦予師範校院學生決定是否選修教育學程的選擇權。

2. 非正式性制度層面展現三項特色

(1) 師資培育不等同師範教育

多元化師資培育制度改革初期，立法委員和非師範體系的大學機構成員是主要推動的制度企業家 (institutional entrepreneurs)，這些行動者的論述多反應出師資培育制度的改革應以去師範化為核心，師資培育不應專屬於師範校院。

朱委員高正：我們將師範教育法修改成師資培育法的基本宗旨在於，希望能打破師範教育壟斷國家師資的情形，並促成師資來源多元化。(立法院，1996b, pp. 150-151)

東吳大學物理系劉教授源俊：教育當局應更重視教育研究與師資培育，而非「師範」……「師範教育法」改為「師資培育法」之後，師資培育已非師範校院的「專利」。(立法院，1996b, p. 138)

另一個相似的論述是，師範校院本身也是大學校院，因此對於師範校院與一般大學校院有關師資培育事項的規範，不應有所區別，所有的師資培育機構應一視同仁。基於市場法則，機構公平競爭是很重要的原則，法令不應特別保障師範校院。為了符合市場機制，師範校院在師資培育管道開放後也應力求轉型，積極發展機構特色，和其他高等教育機構一較高下。

陳教授舜芬：本法第四條第二項及第三項，對於師範院校或一般大學所設師資職前教育學程，規定有不同的名稱，在師範院校稱為教育學分學程，而在一般大學則稱為教育學程，個人認為這些都應算是師資職前教育課程，區分為兩種名稱並無必要。(立法院，1996b, p. 133)

振鐸學會丁理事志仁：在第四條修正案中，只有一個重點，就是一體規範。(立法院，1996b, p. 144)

蔡委員壁煌：不論對師範院校，標準應全部一致，這也是師資培育課程中一個重要的走向。(立法院，1996c, pp. 93-94)

王委員拓：本席認為師範院校應發展成有特色的校院，在未來的教育市場中，如果一般的大學沒有發展出自己的特色，也會被淘汰，所以師範大學要發展成有特色的學校，不應依靠法律的保護，而應由市場本身來區隔。(立法院，1996c, p. 96)

甚至有利益團體成員認為，教育學程應該考量學生的需求差異而有不同；顯示彈性化的師資培育制度似乎比起專業化的師資培育更為重要。

振鐸學會丁理事志仁：大家不要以為教育學程一定是修全套的，未來之趨勢，教育學程可能是修半套的，比如生物系、物理系學生未來未必要當老師，只是對教育有興趣，而只修半套教育學程。（立法院，1996b, p. 145）

(2)師資培育應開放多元管道，充裕教師數量

寬鬆擴張時期師資培育制度改革的重點之一，在解決教學現場供不應求的問題。因此改革的策略在透過師範教育體系之外另設培育途徑，以期能快速充裕中、小學校教師數量，滿足教育現場的需求。

卓司長英豪：師資培育法第六條給予正常的師資培育外的另一變通辦法。即第一年修教育學分，第二年實習立即可擔任教師，此為最快速的方法。此條文目的在於快速培育教師。（立法院，1996a, p. 482）

蕭委員金蘭：許多人想修教育學分，因此我們應給予其機會。讓這些人在生涯規劃中可以選擇從事教職。本席建議密集班可以開設在夜間。而所謂師資不夠，師資培育法是否應該開放更多管道。（立法院，1996a, p. 483）

改革師範教育制度的推動者主張，師資培育管道不應侷限師範體系學校，政府應該准予一般大學設立教育學程，促使培育管道多元化。

洪委員秀柱：師資培育的方式由以前僅有某些特定學校到現在可以容許很多學校多元化的參與，從公費到自費，由分發改為選聘等，可說變化良多，其中有個重要的因素，就是我們非常希望透過這種改變打破以往師資不足的現象。（立法院，1998, p. 315）

(3)師資培育機構應彈性自主，發展機構特色

除了師資培育途徑需要開放，改革推動者也主張應賦予師資培育機構更多彈性與自主空間；這些機構自主權包括如：機構發展特色、公費或自費培育、課程規劃。

翁委員金珠：過去師範院校雖負有培育師資的責任，但是在制訂師資培育法而使師資培育管道多元化之後，師範院校的階段性任務也應有所轉變，師範院校也應作轉型，各自發展各校特色。（立法院，1995, p. 438）

陳教授舜芬：不論是師範院校或一般大學院校，對於師資職前教育課程，均應享有規劃的自主權，毋須經由教育部作細部規定。（立法院，1996b, p. 134）

(二) 管控緊縮期 (2002-2014 年)

1. 正式性制度層面展現四點變化

(1) 要求師資對象，強調培育品質

2002 年版《師資培育法》第 1 條明列該法政策目標為「充裕教師來源」，以滿足教學現場教師數量需求為要務；然而，因師資培育數量在寬鬆擴張期的快速增加，政府開始著手管控師資培育過程的教育產出 (outputs) 品質；像是設置教育學程人數上限 (2002 年版《大學校院教育學程師資及設立標準》第 5 條)，並對師資培育對象給予較前期更為嚴格的規範。針對師資對象，政府要求想要修習師資培育課程的大學在校生，必須通過校內甄選程序並且成績合格 (2002 年版《大學校院教育學程師資及設立標準》第 12 條)。另外，這個階段的制度對於公費生也有較多的規範；例如 2002 年版《師資培育法》第 13 條規定公費生畢業後「應」至偏鄉地區服務，縮限公費生原本得以自主選擇的空間；2010 年版《師資培育公費助學金及分發服務辦法》第 7 條，則針對公費生的學業與操行成績訂出明確要求。

(2) 透過機構評鑑，管控機構運作與經費

這個時期新修訂的制度，將師資培育評鑑結果與師資培育機構設置、招生和政府經費多寡等項目劃上關聯，評鑑結果差者甚至可能面臨停招的嚴重後果 (2002 年版大學校院教育學程評鑑作業要點、2003 年版《大學設立師資培育中心辦法》、2004 年版大學校院師資培育中心評鑑作業要點)。

(3) 增加機構權責，負責師資教育實習

有關教育實習的規定，這個時期的師資生改以學生身分進行半年實習，期間還需繳交學分費，且不再領有政府津貼；另外，教育實習的權責從政府移轉至師資培育機構 (2002 年《師資培育法》第 8 條；2003 年《師資培育法細則》第 12 條)。另外，2010 年版《師資培育公費助學金及分發服務辦法》第 4 條，針對公費生培育要求師資培育機構必須和地方教育主管機關共同建立合作輔導機制。

(4) 增加政府權限，規範師資培育過程與產出

教育部在這個階段開始對於師資培育機構的招生，師資類科、專門課程與教育專業科目的規劃，具有最後核定權 (2002 年版《師資培育法》第 5、7、9 條；2003 年版《大學設立師資培育中心辦法》第 5 條)。對於公費生的規範，如公費生缺額與需求 (20030801 版《師資培育公費助學金及分發服務辦法》第 3 條)、權利義務 (20020724 版《師資培育法》第 13 條第 2 款)，過去原由地方主管機關負責，後改由中央政府規範；2010 年《師資培育公費助學金及分發服務辦法》第 11 條更賦予中央主管機關管理公費生制度的實權。此外，有關資格檢定的程序，此階段一改過去初檢與複檢兩階段的設計 (原由師資培育機構和地方教育行政機構共同負責教師資格檢核)，改為中央主管機關負責的一階段資格檢定考試，師資培育機構僅負責

師資職前教育工作（2002 年版《師資培育法》第 7、9、11、12 條；2003 年版《師資培育法施行細則》第 3 條）。

2. 非正式性制度層面呈現兩項重點

(1) 師資培育應配合市場供需，管控培育數量

隨著師資培育管道開放，具有教師資格的人數快速攀升，師資培育制度的改革重點開始從解決供不應求的問題，變成避免供過於求的惡化。制度企業家開始訴求人為的（或是說政府方面）適當介入師資培育，以適當調整培育數量。

潘委員孟安：師資培育法通過……顯示儲備師資人數極為龐大……教育部宜研議妥適善用已培育之龐大儲備師資人力，以避免造成師資培育資源之浪費。（立法院，2013, p. 249）

(2) 師資培育應有退場機制，管控機構品質

隨著師資培育市場失靈的情況日益嚴重，「評鑑與績效」開始取代前一階段對於「機構公平競爭」的強調，改為訴求師資培育機構應接受評鑑，透過評鑑結果控制機構招生名額，維持市場機制的運作。師資培育制度也應設置退場機制，以確保機構的培育品質。

羅委員志明：師資培育多元化的政策讓很多大學均設置有二十六學分的教育師資單位，如教育系等，本席對此並不反對，但是設置的評鑑過程卻太過浮濫，只要有申請教育部就照單全收，本席覺得，如此浮濫的設置將可能影響到師資培育專業機構的認證品質。（立法院，2002, p. 152）

楊委員麗環：師資培育機構應做「質」的控管，但不是盲目的去刪減「量」。師資培育機構應有退場機制，透過評鑑，淘汰績效不佳的學校。（立法院，2011, p. 472）

二、師資培育機構的因應與調適

面對師資培育制度環境的變化，個案機構採用多種調適策略以為因應，以下分別說明不同的因應機制。

（一）模仿性機制

自 1994 年《師資培育法》公布實施，原先專屬於傳統師範院校的國小師資培育工作，開放一般高等教育機構參與，致使機構的優勢逐漸消失。1997 年《師資培育法》第 7 條修正案通過後，更賦予師範校院學生自由選擇是否參與師資培育的自由，師範校院與一般大學在師資培育的差異徹底消除。受訪者表示，顯示隨著多元化師資培育制度的發展，個案機構不再

具有長期以來吸引特定學生就讀的優勢。

當時師院以外一般的綜合型大學也有開放培育師資，所以學生自然而然就會被搶走，那會變成有的學生會覺得，如果我要當老師，其實選擇一般大學也可以，所以師院不能再只以培養師資為發展而已，這樣對外也沒有競爭力，最重要的還是要轉型為一般綜合大學，才能吸引其他高中生來就讀，否則不願意當老師的學生就不會選擇這裡了，因為也沒有其他出路；那像一般大學，還有其他科系可以選擇。（A2）

不僅如此，受到社會人口結構變化的影響，少子化的趨勢將大幅影響學生選擇就讀師資培育機構的意願，這項預期更加深師範校院機構特殊性消失後之組織生存壓力。為處理制度環境變化大幅攀升的生存危機感，個案機構必須設法提高機構競爭力。

升格為教育大學本來就是在解決少子化、教師需求量降低的危機，所以這個時候嚮往走向優秀師資培育大學的人，也開始慢慢變少；民國 94 年的時候，其實招生率已經在下降當中，可能還有少子化的影響因素，所以才導致師資需求量沒有那麼大，招生分數才逐漸降低。（T5）

在制度改革初期，受限於組織場域對於舒緩傳統師範教育機構的組織合法性危機尚未發展出一套解決策略，個案機構為減少不確定性，因而跟隨其他國小師範教育機構的腳步，透過升格為教育大學以擴展機構的教育目標；除師資培育外，還需兼顧學生其他就業出路。

當時全國八所、九所師院，那些校長都認為升格為大學是臺灣高等教育的趨勢，不論是技職體系技術學院變成科技大學，或者是原來的學院變為普通大學，所以在當時的情況下，師範學院也升格為教育大學。（M1）

升格後就不再侷限培養師資而已，透過增加新的學院，才能吸引其他高中生來就讀，否則不願意當老師的學生就不會選擇這裡了，因為也沒有其他出路；哪像其他一般大學，還有其他科系可以選擇。（A2）

個案機構升格為教育大學後，組織為進一步取得機構存在的合法性，著手調整組織的行政結構以符合法令規範。至於結構調整對於組織的行政效率是否有幫助，受訪者多持保留態度。

師院當初擴張的部分，因為【A 校】只是一個學院，那要升格為大學，必須要有三個學院以上，才能改制為大學，所以後來才從教育學校裡面又分出人文學院、藝術學

院和理學院。(A2)

變成教育大學之後，就老師的觀點來看，差異不大，頂多因為三個院的關係，階級上多了一個院而已。(M2)

在教育大學的時候，會有一個軍訓主任，算是學務處下面的一個室這樣，可是整併之後，軍訓室是由學務長兼任。學務長管的是整個學務處.....其實對很多東西都不是很全盤了解，尤其軍訓業務是很複雜的，升遷、人事、教育都是。(T4)

至於教學績效方面，有受訪者表示在個案學校升格後，因為符合教育部輔導轉型的規定，因而獲得政府額外的補助款；增加的教學資源讓該組織的教學效率有所提升。

是經費可能變多了！譬如有一條錢叫做教育部計畫型補助款，那時候每年都要提計畫，就像現在的教卓一樣，那數字也不少，對於提升教學整體而言其實差蠻多的。(T2)

社會制度論主張，組織為了減少制度環境變化後帶來的不確定性，傾向採取從眾策略，模仿其他組織行為，以提高組織於組織場域中的合法性。師資培育機構場域所展現的競爭氛圍，迫使個案學校體認機構多元發展的必要，顯示個案機構的升格經驗，事實上呈現出組織透過模仿機制以因應環境變化的特性。然而，個案的轉型經驗也顯示，升格的轉型策略雖然對於組織行政方面的技術效率提升有限，但在教學成效方面，確實因較多經費挹助而有改善。

(二) 強制性機制

隨著教師供過於求的問題逐漸嚴重，社會開始意識到市場力量無法如預期的有效解決師資供需不平衡的問題。對此，2004 年政府公布《我國師資培育數量規劃方案》，揭示減量師資培育數量 50%以上的目標。個案機構為因應教育部展開師資培育機構培育人數管控的政策，並企圖減緩少子化趨勢可能對機構員額造成的刪減壓力，決定調整機構結構，進行系所整合。

初教系後來在 2007【年】拆為兩個系.....全校只有這個系是兩個班，那時候剛好【教育部】一直主張師資培育減半，所以一致認為如果不刪減，早晚會被砍掉一個班，不如依教學上的專業分成兩個系。(T1)

隨後政府為解決師資培育市場失靈的窘境，提升師資培育機構與教師素質，開始透過競爭性教育經費或多樣化經費補助，以期增加組織轉型與提升組織績效的動力。1999 年《地區性國立大學校院整併試辦計畫》、2001 年教育部推動《國立大學校院區域資源整合發展計畫》、2005 年《師範校院轉型發展補助要點》，均是政府面對當時政策問題所提出之對應措施：在制

度環境中大幅納入試圖改變組織技術效能的法規。個案機構為取得較多教育資源，增加機構競爭力，選擇順服法規制度要求，採取機構整併的轉型策略。

如果【我們】六七年前沒有整併，你覺得現在招生會不會遇到困難！再五年後會不會更慘！……規模小又地處【偏遠】，衝擊可能會更大；可以確定的是之後教育部對學校整併補助款只會越來越少吧！所以為了永續經營學校，必須要看時事來作決策。（T2）

補助的部分，在合併當年教育部是給六千萬，裡面註明的很清楚，其中三千萬是要給原來的【A校】各學院，三千萬則是給【B校】；那在當時【B校】的三千萬都用於圖書館和電算中心圖資系統整合，原來給的【A校】三千萬則用於買圖書設備。（T1）

在師資培育的部分，原來只有小教、特教、幼教，而這邊則有中【等】教【育學程】，所以合校對於我們整個師培系統來說，可以說是更完整；因為這樣的關係我們中小幼特就都有了。（M2）

在進行轉型的過程，個案機構為取得組織存在的合法性，必須調整組織結構以符合制度環境中法規層面的要求。例如個案重新規劃組織結構，改設置四個學院（教育學院、藝術學院、理學院、人文及社會學院），並將原有系所依照教學專業重新分配至不同學院，以符合政府對於師範學院升格為教育大學之政策規定。另外，個案學校在進行整併時，也重新調整教學方法與工作內容，以期符合新學校的組織規章（例如學術研究比重增加、新的課程架構）。教學人員也得依據個人專長和意願，自由選擇至新組織的教學單位，以期有效整合兩校的教學資源和人力。

畢竟整併成一個學校了，當然很難維持兩套制度、兩套做法，但在整併之後也有部分辦法重新討論，從兩套制度中做取捨，但大多還是沿用（學校）原有的制度；但其實我也可以了解為什麼大多要沿用這些制度，原來的（學校）有三百多位老師，他們一直以來都在遵行這套辦法，那如果現在要改鬆或改嚴對他們都會有反彈。（M1）

當時合校的時候有提出一個很重要的條件，就是要保障教職員工的權益，教師可以填自願一次，根據自己的意願選擇合校之後要待的系所，假如我學多元文化的，我搞不好可以到人類文化或是歷史學系啊，所以當時的自然科學系，有的人就到環境學院或是化學系，這一點蠻重要的。（T2）

上述個案機構努力符合法規要求的組織行為，符合社會制度論提到強制性機制特性。師資培育法規對於師資培育機構具有強迫性，為求在機構場域中存活下來、不受到處罰，或為求取得生存必要之便利與利益（包含組織運作之經費），組織對於法規須無條件的遵守。個案機構的整併經驗透露組織透過強制性機制以作為回應制度環境變化的過程，而個案的機構整併在一定程度上也提升了組織行政與教學技術層面的效率。

（三）規範性機制

個案機構透過與其他機構整併的途徑，獲取組織發展所需的教育經費，增加組織發展的競爭力。此舉一來反應出個案為適應制度環境變化對於機構生存合法性產生的衝擊，採取順服新制度環境要求以為因應策略。二來，整併的策略也展現出個案機構期望透過整併，以提升組織運作效率；此舉呈現出組織配合技術環境講求效率的特性，為了配合新的組織特性，個案機構整併後變得較以往更加重視學術研究。

那當然有很大的改變囉！因為合併之後，不論是學校的校規或是教育目標，原則上都是以【B校】這邊為主。（M2）

由於學校願景完全沿用【B校】的，那【B校】本身就是學術型的大學，所以會更朝向學術理論研究的方向走……原來的【A校】走比較屬於實務型的……主要就是培育師資，但到了【B校】之後好像就比較偏向學術研究。（T1）

【B校】是一所理工、人文、社會、教育的綜合型大學，它的願景與傳統的教育大學是有所差異的，【B校】的願景主要是以研究為取向，然後兼重教學研究的綜合型大學，比較偏學術自由研究，這方面的比重會比教育大學來得大一點。（T3）

隨著高等教育國際化論述的日益高漲，規範機制開始發酵，組織場域瀰漫著強調學術研究以及國際化發展的論述，這些專業性認知與規範，逐漸成為制度環境的一環，不僅改變了個案的組織行為，也影響學校組織成員的工作與任務。另外，評鑑與績效也逐漸成為個案組織視為理所當然的規範性價值與信念。

我認為那時候影響比較大的是以學術研究為主，那在老師的授課負擔上面就有蠻大的改變，像現在的老師大部分不會有超支鐘點，現在的老師一學期都七八學分差蠻多的。（T1）

我覺得在行政工作負擔有增加，和升格比起來又更複雜，要辦學術研討會、學術研究、頂尖期刊……，甚至是國際化的發展，那和傳統教育大學相比，壓力多了很多。（T3）

三、師資培育制度變化及其對於機構轉型的影響

以下將運用社會制度論的觀點，分析我國過去 20 年來師資培育制度變化的特性，以及個案師資培育機構為因應制度環境變化所採取之行動。

（一）寬鬆擴張時期的師資培育改革聚焦制度環境忽略技術環境，個案機構採順服制度以取得組織合法性

在「寬鬆擴張」時期，非正式性制度層面的變化明顯；例如認知層面，出現「師資培育不等同師範教育」的邏輯，或是規範層面主張師資培育應開放多元管道、機構應彈性自主。這些制度變化在一定程度上對於傳統師範校院的存在合法性產生相當衝擊。然而，同一時期正式性制度面的變化，呈現出法規層面對於放寬參與限制、增加機構彈性與自主等變化；這些開放性的特質，並未直接衝擊個案機構內部的組織技術運作，因此組織只需遵照新的法規要求，調整師資培育課程與科目規劃，但對於像是課程內容、教學方式等方面的運作，組織其實無需做出任何實質改變，即可減緩制度環境對於組織造成的壓力。

換句話說，由於師資培育制度法規面的變化並未具體影響師範校院機構的師資培育課程與教學等技術活動，以及造成實質的轉型壓力，因此個案機構在這個階段為因應制度變革而衍生的變化其實相當有限，且相關的機構因應措施也往往僅具象徵性意義。從社會制度論的觀點來看，組織為應付制度環境施予的要求，往往會透過改變與組織內部結構或技術核心沒有直接關係的途徑以為因應，但由於這些改變和組織技術運作並沒有直接關係，因此將進一步造成組織結構、內部制度與組織實際運作彼此分離的現象。另外，從個案機構的因應策略來看，主要是透過順服制度環境壓力以取得組織合法性為主，反應出這個階段組織場域之低度技術性與高度制度性環境特性。

（二）管控減縮時期的改革開始縮小制度環境與技術環境的差異，個案機構不僅需順服制度增加組織合法性，也需考量技術效率以提升組織競爭力

社會制度論主張，技術環境要求組織行為能展現效率，而制度環境卻需要組織消耗資源以展現合法性；組織為了滿足這兩類需求，往往要透過改變或建構適當的組織結構以為因應。在師資培育制度改革的第二階段，政府開始在法規中納入經費誘因，促使相關機構為獲取額外經費補助，願意採取行動，進行機構整併與系所師資整合，進而促使這些機構能夠因為轉型而提升機構的技術成效。新的制度透過機構評鑑程序，挑選出高效率 and 績效的師資培育機構，以作為衡量組織核心技術能力（如教學成效）的依據；和前一個階段相比，此階段的制度愈來愈強調技術性規則。同時，評鑑機制也讓政府得以依據組織服從制度的程度，決定給予組織補助與獎賞的高低；這個設計讓組織更加服從制度化的規則與規範。換句話說，從我國師資培育制度改革的過程可以發現，近年受到市場機制與績效責任的影響，師資培育機構所處的環境開始呈現出高度技術性與高度制度性環境特性：政府透過經費補助，利誘機構接

受制度規範；師資培育機構競相爭取通過評鑑獲得補助、提出計畫爭取政府經費。

從社會制度論的觀點來看，市場機制改革之成功，在於政府將改善技術效能的要求納入法規成為制度的一部分，增加了制度環境要素與機構技術核心之間的連結，吸引個案機構在追求組織合法化的過程，也順勢提升組織的技術成效（Meyer & Rowan, 2006）。換句話說，當市場機制的邏輯很有技巧的內嵌於師培制度後，有效地消弱了制度環境與技術環境之間去連結（decoupling）的程度；這樣的效果似乎能改善教育組織的技術效能，並對於個案機構的實際運作產生實質影響。本研究的結果顯示，制度環境與技術環境之間並不一定是對立的，組織順從制度的規範也未必一定會和提升組織效率相衝突；事實上，制度環境的變化仍可能對於組織的技術核心造成影響，市場機制的制度讓服從制度環境要求的組織仍可能產出較佳的技術效率。

（三）個案機構採取多項策略因應制度環境變化，反映出鬆散的組織結構特性

研究發現，個案機構為了因應制度環境的變化，同時採取強制性、模仿性與規範性等機制以為因應，而不同機制對於組織的教學效率和行政效率的影響效果並不一樣。對於這些差異，秉持效率理性的傳統組織理論似乎難以提出令人滿意的解釋。但從社會制度論而言，這些差異其實反應的就是組織的鬆散結構特性：制度環境與技術環境之間的關聯程度會因為組織面向的不同而有不同。由於教育機構的行政管理部門與教學部門之間呈現著鬆散結合的關係，組織為了取得運作所需的社會資源，必須努力符合制度環境規定的標準與要求（例如，通過評鑑以獲取經費補助）。

由於近來教育改革愈來愈強調組織技術核心的表現，使得教育機構不僅要順從制度環境的規約與規範，還需要滿足技術環境愈來愈高的要求（Rowan & Miskel, 1999）。學者對於如此的制度變化，其實正反意見俱呈。Davies、Quirke 和 Aurini（2006）表示，當教育改革日益重視學校組織的效率與生產力，將有助於削弱制度環境對於組織的規約強度。例如，新的法規制度直接要求組織技術核心有所表現，或是在制度環境中加入機構評鑑、排名等新的法規與程序，或是要求組織提供消費者所需的機構表現訊息，藉以提升學校於核心技術層面的績效。但 Rowan 與 Miskel（1999）則表示，這類改革透過所謂理性化、標準化的流程與規則（如認證、頒發證書），可能只是一套又一套偽裝後的分類系統，重點其實是將組織依據各自技術核心的表現，分類至不同的類別（如合格、表現不佳、待改善等），以取得組織「應」有的獎勵或懲罰。對於同樣反映上述改革特性的我國多元化師資培育制度而言，市場機制與績效責任的制度設計或許能夠鼓勵教育組織採取產業創新與管理技術，針對學生（也就是所謂的顧客）特性，客製化組織的發展策略；師資培育機構也可能因為制度環境與技術環境間的多樣態關係轉趨多元。另一方面，這類的制度改革設計，免除了過去政府對於組織運作過程的仔細檢核，只要求組織運作「結果」（outcomes）符合制度規範即可，至於組織運作「過程」（process）（如教學表現的成效與效率）是否真的改善，似乎就不是制度改革關注之所在；這樣的設計

將可能使得組織效率表面上雖可能有提升，但事實上卻對於實質的培育過程造成適得其反的效果，甚至成為阻礙改善學校教學技術核心效率的元兇。

伍、結論、反思與建議

本研究的重點在瞭解《師資培育法》實施以來的制度變革，以及師範校院在此制度脈絡下的機構轉型過程。研究的主要目的，在從社會制度論觀點探究師資培育制度對於師資培育機構的影響，並從中反思我國師資培育制度未來之可能發展。

一、結論

回顧我國師資培育制度過去 20 年的變化，依據變化的性質可以區分為兩個時期。寬鬆擴張時期（1994-2001 年），師資培育制度在認知與規範層面強調：（一）師資培育不同於師範教育；（二）師資培育應開放多元管道，充裕教師數量；（三）師資培育機構應彈性自主，發展機構特色。在上述非正式性制度面的影響下，正式性制度面之法規部分主要變化有：（一）提高機構設置彈性，開放運作空間；（二）配合師資培育開放，增設相關組織；（三）彈性師資課程規劃，增加機構自主；（四）提供學生彈性選擇，放寬參與限制。這些變化聚焦在制度環境，使得個案機構因應策略以取得組織合法性為主要依歸。

管控緊縮時期（2002-2014 年），正式性制度層面的變化包括有：（一）要求師資對象，強調培育品質；（二）透過機構評鑑，管控機構運作與經費；（三）增加機構權責，負責師資教育實習；（四）增加政府權限，規範師資培育過程與產出。和前一時期相比，不再強調機構的開放自主，或是一味放寬限制給予彈性。相反的，受到新自由主義市場邏輯的影響，這個時期制度環境的認知與規範層面主要反映以下價值與信念：（一）師資培育應管控數量以配合市場供需；（二）師資培育應有退場機制以管控機構品質。上述變化顯示，制度改革開始將技術性規則納入制度環境中，使得機構場域逐漸呈現強制度與強技術的性質。個案機構為因應這些制度變化，採行之策略不僅需要考量組織合法性，也需兼顧技術效率以增加組織的競爭力。

研究結果也顯示，個案機構同時透過強制性、模仿性、規範性等機制以因應師資培育制度環境的變化。另外，研究也發現個案機構於教學和行政不同技術層面展現的效率不同，這類差異性反映出教育組織的鬆散結構特性。

二、反思與建議

對於師資培育制度環境愈來愈強調技術規則的變化情況，以下亦從社會制度論的觀點提出反思與建議。

（一）制度鐵牢籠與機構趨同性讓師資培育機構難以多元發展

社會制度論指出，組織制度化其實是一個認知的過程；規則、規範與文化認知，共組形塑組織認同的模版，規範著教育組織的應然與實然。透過這個模版，教育組織才知道面對制度變遷時應如何自處，也才能據此找到適應（新的）制度環境的因應策略。隨著師資培育制度環境對於市場機制的重視，愈來愈多經濟原理與概念納入制度中，使得場域內組織的行為更受限於契約、福利或資源等制度化、形式化形式的影響。換句話說，多元化師資培育制度的發展不僅沒有減少來自制度環境面的規約和規範，相反的，政府透過額外補助與獎勵的政策途徑，建構了新的制度規範，教育機構若想要接受政府財政支持，就必須配合政府制定的新規則。追求組織績效與提升競爭力，成為該組織場域之師資培育機構行為的制度鐵牢籠，影響著組織的型態與結構；組織的技術核心（如教學過程、課程設計）將逐漸變成一種例行性行為，組織場域的組織呈現愈來愈相似的特質，並呈現趨同化的發展。

我國當初從師範教育轉型到多元化師資培育制度的主要訴求，即是為了打破僵化的培育管道。社會制度論的異種同型推論與趨同性趨勢提醒著我們，在歷經 20 年制度改革的過程，機構擴散（diffusion）效應有可能會造成師資培育機構從傳統的師範校院轉向，朝一般型或綜合型大學的類型靠攏。在「利誘」的驅使下，社會制度論預期師資培育機構場域的組織型態將會漸趨一致，使得這些機構很難展現「多元」的制度變革成效。正如同 Ramirez（2006）的提醒，高等教育組織的跨國同質性日益增加，這種趨勢將使得透過制度改革以改變大學組織性質的企圖變得更加困難。受到市場化師資培育制度的改革影響，師資培育機構不僅要順從制度環境的要求，也要面對愈來愈多對於組織技術表現的要求；面對制度的鐵牢籠，企圖透過市場機制以達成組織多樣化或師資培育機構多元化發展的教育改革預期，極可能有其侷限。

（二）對於師資培育制度與機構問題的診斷，需兼顧整全（同時考察制度環境與技術環境）與縱深（考量歷史脈絡）

社會制度論強調，制度會透過法規、認知與規範等不同層面形塑場域中的組織行為，而制度與組織之間具有互動性與共構性，制度並非是外在於組織的客觀存在。制度與組織彼此相互依存且相互影響，所以當師資培育機構遭遇發展的瓶頸，不能只是歸咎於組織本身，欲瞭解組織行為必須同時從組織的制度環境與技術環境著手；同樣的，在處理師資培育制度的問題，亦不能只從法規、文化認知、規範等制度層面著手，師資培育機構必須成為政策考量的一環。機構轉型和制度環境有著密切關係，兩者交互關係的探究將能豐富我們對於師資培育機構環境的理解，提供對於師資培育制度問題與困境的洞見。另外，若透過新制度論進行教育組織研究，強調歷史脈絡的重要，縱貫或一段較長時間的研究將有助於我們分析教育組織發展的土壤，賦予理解組織變化的縱深意識。

最後，社會制度論主張制度是多面向的；在規劃師資培育制度時，必須理解制度的變遷

是全方面的，改革並非正式性制度面的法規一改，制度就會全面立刻脫胎換骨般跟著變。師資培育組織場域中傳統根深蒂固的規範或是習以為常的認知價值（例如，組織成員普遍缺乏供需平衡、利潤、競爭的觀念），難免會成為限制制度改革與組織轉型的枷鎖。因此，未來進行師資培育制度改革，不能僅僅從法規層面著手，或是企圖透過政策移植或借用外來（新）的政策工具快速解決在地的師資培育問題；政策制定者必須全盤考量制度的其他層面（例如認知層面與規範層面），否則改革將容易遭受社會質疑，且成效將難竟全功。

參考文獻

一、中文文獻

立法院 (1995)。立法院公報，**84** (28)。取自 http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/merge_pdf.hpg&sysid=D9501558&jid=79001516&type=g&vol=84051300&page=%E9%A0%81431-442

【Legislative Yuan. (1995). *The Legislative Yuan Gazette*, 84(28). Retrieved from http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/merge_pdf.hpg&sysid=D9501558&jid=79001516&type=g&vol=84051300&page=%E9%A0%81431-442】

立法院 (1996a)。立法院公報，**85** (25)。取自 http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/merge_pdf.hpg&sysid=D9501517&jid=79001516&type=g&vol=8405030c&page=%E9%A0%81477-545

【Legislative Yuan. (1996a). *The Legislative Yuan Gazette*, 85(25). Retrieved from http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/merge_pdf.hpg&sysid=D9501517&jid=79001516&type=g&vol=8405030c&page=%E9%A0%81477-545】

立法院 (1996b)。立法院公報，**85** (29)。取自 http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/merge_pdf.hpg&sysid=D9603054&jid=79001516&type=g&vol=8506050a&page=%E9%A0%8131-222

【Legislative Yuan. (1996a). *The Legislative Yuan Gazette*, 85(29). Retrieved from http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/merge_pdf.hpg&sysid=D9603054&jid=79001516&type=g&vol=8506050a&page=%E9%A0%8131-222】

立法院 (1996c)。立法院公報，**85** (36)。取自 http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/merge_pdf.hpg&sysid=G9605355&jid=79001516&type=g&vol=8506290a&page=%E9%A0%8171-146

【Legislative Yuan. (1996c). *The Legislative Yuan Gazette*, 85(36). Retrieved from http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/merge_pdf.hpg&sysid=G9605355&jid=79001516&type=g&vol=8506290a&page=%E9%A0%8171-146】

立法院 (1998)。立法院公報，**87** (40)。取自 http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/merge_pdf.hpg&sysid=D9809249&jid=79001516&type=g&vol=8710210c&page=%E9%A0%81311-341

【Legislative Yuan. (1998). *The Legislative Yuan Gazette*, 87(40). Retrieved from http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/merge_pdf.hpg&sysid=D9809249&jid=79001516&type=g&vol=8710210c&page=%E9%A0%81311-341】

立法院 (2002)。立法院公報，**91** (37)。取自 http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/merge_pdf.hpg&sysid=E0030144&jid=79001516&type=g&vol=9106050a&page=%E9%A0%81147-167

【Legislative Yuan. (2002). *The Legislative Yuan Gazette*, 91(37). Retrieved from <http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/>

hypage.cgi?HYPAGE=search/merge_pdf.hpg&sysid=E0030144&jid=79001516&type=g&vol=9106050a&page=%E9%A0%81147-167】

立法院 (2011)。立法院公報，**100** (53)。取自 http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E1178873

【Legislative Yuan. (2011). *The Legislative Yuan Gazette*, 100(53). Retrieved from http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E1178873】

立法院 (2013)。立法院公報，**102** (84)。取自 http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E1407206

【Legislative Yuan. (2013). *The Legislative Yuan Gazette*, 102(84). Retrieved from http://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E1407206】

吳得源 (2003)。論國際關係社會建構論與組織社會學新制度論之關連性。《台灣政治學刊》，**7** (1)，3-37。

【Wu, D.-Y. (2003). On the linkage between social constructivism in international relations and new institutionalism in sociological and organizational analysis. *Journal of Research in Taiwan Political Science*, 7(1), 3-37.】

林綺雲 (2002)。制度學派的理論反思：台灣教育組織的變革經驗。《社會科學論叢》，**40**，111-133。

【Lin, C.-U. (2002). The critique of institutionalism: Experience research on organizational transformation of technological and vocational education system in Taiwan. *Review of Social Sciences*, 40, 111-133.】

紀金山 (2002)。師資培育制度變革的社會學分析。嘉義縣：南華大學教育社會學研究所。

【Chi, C.-S. (2002). *Sociological analysis of teacher education system reform*. Chiayi County, Taiwan: Institute of Sociology of Education, Nanhua University.】

教育部 (2012)。中華民國師資培育白皮書。臺北市：作者。

【Ministry of Education. (2012). *White paper for teacher education of R.O.C.* Taipei, Taiwan: Author.】

曹仁德、梁忠銘 (2002)。臺灣師資培育制度變遷之考察：師範院校、教育院所培育機構的變革。《臺東師院學報》，**13** (下)，211-240。

【Tsau, R.-D., & Liang, C.-M. (2002). A study of the teacher education system in Taiwan. *Journal of National Taitung Teachers College*, 13(down), 211-240.】

黃源河、符碧真 (2009)。一樣軌跡兩樣情：美國與我國師資培育機構轉型與教師質量之比較。《教育科學研究期刊》，**54** (4)，171-200。doi:10.3966/2073753X2009125404007

【Hwang, Y. R., & Fwu, B.-J. (2009). Similar routes but different paths: Teacher preparation, teacher quantity and quality in the U.S. and Taiwan. *Journal of Research in Education Sciences*, 54(4), 171-200. doi:10.3966/2073753X2009125404007】

黃嘉莉 (2008)。教師專業制度的社會學分析。《師大學報：教育類》，**53** (3)，125-151。doi:10.3966/2073753X2008125303006

【Huang, J.-L. (2008). A sociological analysis of the teaching profession in Taiwan. *Journal of National Taiwan Normal University: Education*, 53(3), 125-151. doi:10.3966/2073753X2008125303006】

楊深坑 (2009)。德國師資培育認證制度研究。《教育科學研究期刊》，**54** (2)，29-57。doi:10.3966/2073753X2009065402002

【Yang, S.-K. (2009). A study on teacher education accreditation system in Germany. *Journal of Research in Education Sciences*, 54(2), 29-57. doi:10.3966/2073753X2009065402002】

靳知勤 (2009)。中等科學師資培育機構評鑑指標之發展研究。《科學教育學刊》，17 (4)，275-292。

【Chin, C.-C. (2009). A study of the development of indicators for evaluating secondary science teacher education programs in Taiwan. *Chinese Journal of Science Education*, 17(4), 275-292.】

謝卓君 (2004)。我國師資培育法之政策文本分析。《教育政策論壇》，7 (2)，1-28。

【Hsieh, C.-C. (2004). Policy textual analysis of teacher education law in Taiwan. *Educational Policy Forum*, 7(2), 1-28.】

二、外文文獻

Ball, S. J. (1994). *Education reform: A critical and post structural approach*. Buckingham, UK: Open University Press.

Campbell, J. L. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Davies, S., Quirke, L., & Aurini, J. (2006). The new institutionalism goes to the market: The challenge of rapid growth in Private K-12 Education. In H.-D. Meyer & B. Rowan (Eds.), *The new institutionalism in education* (pp. 103-122). New York, NY: State University of New York Press.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991a). Introduction. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 1-33). Chicago, IL: The University of Chicago Press.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991b). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 63-82). Chicago, IL: The University of Chicago Press.

Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Cambridge, MA: Polity Press.

Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policy-making in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. doi:10.2307/422246

Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalism. *Political Studies*, 44(5), 936-957. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x

Levy, D. C. (2006). The worldwide expansion of private higher education: Challenges for the new institutionalism. In H.-D. Meyer & B. Rowan (Eds.), *The new institutionalism in education* (pp. 143-162). New York, NY: State University of New York Press.

Meyer, H.-D., & Rowan, B. (2006). Institutional analysis and the study of education. In H.-D. Meyer & B. Rowan (Eds.), *The new institutionalism in education* (pp. 1-14). New York, NY: State

- University of New York Press.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1978). The structure of educational organizations. In J. W. Meyer (Ed.), *Environments and organizations: Ritual and rationality* (pp. 78-109). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Meyer, J. W., Ramirez, F. O., Frank, D. J., & Schofer, E. (2007). Higher education as an institution. In P. J. Gumpert (Ed.), *Sociology of higher education: Contributions and their contexts* (pp. 187-221). Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Meyer, J. W., & Scott, W. R. (1983). *Organizational environments: Ritual and reality*. Beverly Hills CA: Sage.
- Ramirez, F. O. (2006). Growing commonalities and persistent differences in higher education: Universities between global models and national legacies. In H.-D. Meyer & B. Rowan (Eds.), *The new institutionalism in education* (pp. 123-142). New York, NY: State University of New York Press.
- Rowan, B., & Miskel, C. G. (1999). Institutional theory and the study of educational organizations. In J. Murphy & K. Seashore-Louis (Eds.), *Handbook of research on educational administration* (pp. 359-383). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Sadovnik, A. R. (2007). Theory and research in sociology of education. In A. R. Sadovnik (Ed.), *Sociology of education: A critical reader* (pp. 3-23). New York, NY: Routledge.
- Scott, W. R. (1991). Unpacking institutional arguments. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 164-182). Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations* (3rd ed.). Los Angeles, CA: Sage.
- Scott, W. R., & Meyer, J. W. (1991). The organization of societal sectors. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 108-140). Chicago, IL: The University of Chicago Press.

Journal of Research in Education Sciences

2016, 61(2), 29-56

doi:10.6209/JORIES.2016.61(2).02

Teacher Education Reform and Its Impact on Teachers Colleges in Taiwan: An Analysis and Reflections Based on Sociological Institutionalism

Chuo-Chun Hsieh

Department of Educational Administration and Management,
National Dong Hwa University

Abstract

The 1994 Teacher Education Act marked the start of a more diversified system of teacher training in Taiwan. Subsequently, the number of teacher education providers increased substantially; consequently, the normal universities and colleges, which had been the dominant organizations participating in teacher preparation in Taiwan, were pressured to adapt. To understand how teacher colleges have adjusted to the reform of the teacher education system, this study conducted a textual analysis of relevant documents and policies released during 1994-2014 and interviewed members of a selected teacher college. Sociological institutionalism was utilized as a theoretical framework to analyze the institutional changes and organizational adaptations. The research findings showed that at the earlier stage of the teacher education reform, the prevailing trend was to focus on changing the institutional environment, and the case study college complied with this orientation in both letter and spirit to maintain its organizational legitimacy. At the later stage, however, the teacher education reform started incorporating additional changes related to the technical environment, and this caused the case study teachers college to increase its focus on technical efficiency to strengthen its organizational competitiveness. The experience of the case study college when choosing among diverse mechanisms (i.e., coercive, mimetic, and normative) to adapt to institutional change revealed that the organization in question exhibited a loosely coupled organizational structure. This paper

Corresponding Author: Chuo-Chun Hsieh, E-mail: hsieh.cc@mail.ndhu.edu.tw

Manuscript received: Sep. 28, 2015; Revised: Dec. 6, 2015; Accepted: Dec. 14, 2015.

offers reflections on the institutional reform of teacher education as well as the transformation of the case study teachers college.

Keywords: teacher education, teachers college, sociology of organization, new institutionalism, organizational change