

## 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