

中央集權與教育市場： 英國師資培育制度變革之探究

李奉儒

國立中正大學教育學研究所教授

摘要

本研究首先運用歷史研究法和文件分析法，以掌握英國師資培育制度的歷史變革。其次，藉由哲學研究法分析批判國家管理與市場機制這兩種主導因素對於師資培育制度變革所產生的影響。

本研究之具體目的如下：

1. 探究國家管理對於師資培育制度的影響；
2. 探究市場機制對於師資培育變革的影響；
3. 分析國家管理、市場機制與師資培育制度變革的關係；
4. 分析國家管理、市場機制與教師資格取得方式的關係。

本研究之主要發現如下：

1. 中央集權的國家角色對於英國師資培育制度變革的影響，首先是重新界定師資培育的目標，其次透過各種新設機構來主導與控制師資培育課程內容和合格教師資格的取得。

2. 市場機制對於英國師資培育制度變革的影響，彰顯在師資培育課程市場化、中小學校師資需求市場化、以及日益傾向學校本位的師資培育模式。

3. 中央集權與市場機制對於師資培育學程的管制與影響，最終發展出「師資職前培育國定課程」，並開放師資培育的多元管道和機構，以培養出國家認可且具備良好素質符合市場需求的新教師。

4. 中央集權與市場機制對於教師資格取得方式的影響是使教師資格取得方式更為彈性，但國家也明訂教師資格的取得必須通過全國性的技能檢定。

關鍵詞：英國師資培育制度、國家管理、中央集權、市場機制

State Centralization and Market Mechanisms: The Teacher Education Reform in England and Wales

Feng-Jihu Lee

Professor, Graduate Institute of Education, National Chung Cheng University

Abstract

In order to understand changes and reforms in the British teacher education system, this research first of all employs historical method and document analysis to study background influences from politics, economy, culture and society. Secondly, by means of philosophizing, this research analyzes the role of the state and market mechanisms, both of which dominate the reform and transformation of teacher education systems.

The following are the main findings of this research:

1. The influences of state centralization on the reform of teacher education system include the re-definition of the purposes of ITT and the control of ITT through specific agencies such as CATE, TTA and TDA.
2. The influences of market forces on teacher education reform are well exemplified from the marketization of ITT programs, and of the market need of school teachers, and the inclination to school-based ITT.
3. The relationship between state centralization, market mechanisms and teacher education programs led to the enactment of ITT national curriculum and diverse ways to training the NQTs.
4. The relationship between state steering, market force and the award of Qualified Teacher Status resulted in flexible methods for getting QTS, who must pass the national skills test as a precondition.

Keywords: British teacher education system, state steering, centralization, market mechanisms

壹、緒論

世界各國一向重視師資養成教育，以期提升教師素質，有效落實各項教育工作，獲得期待之教育成果。師資培育制度的改革是國際教育改革浪潮中的重要環節，且師資培育制度改革一如整體教育改革仍受制於市場機制和國家管控兩種力量之影響。國家角色與市場機制對於師資培育制度造成何種影響和隨之而來的變革，跟一個國家的政治、經濟、社會、文化、歷史等因素有密不可分的關係，尤其是國家角色與市場機制兩種主導因素之間是一種緊張關係或互相牽引，更是有決定性的影響力。

我國師資培育制度十多年來在世界性改革潮流中，迭經變革。1994年之前的「師範教育法」雖經多次修訂，惟師範教育被視為精神國防，悉由國家管控，只有師範院校才可以培育師資，市場機制與專業社群力量不彰。1994年公佈了「師資培育法」，取代1979年的「師範教育法」，師資培育學程開放各校申請設置，表面上師資培育與任用似已開放自由市場競爭，但實質上，從教育學程的設置、課程規劃到教師資格之取得，代表國家的教育部仍可嚴加管制，並在2002年修訂的「師資培育法」中將「師資培育審議委員會」的設置明確入法。特別是「師資培育審議委員會」辦理的事項主要有8項，從師資培育政策之建議到計畫、機構設立、專業課程、評鑑等，權責較以往更大。

從1994年2月到2002年8月間，「師資培育法」總共進行了7次的修正，其中且包含兩次的全文翻修。2002年新修訂的「師資培育法」公佈，更凸顯了師資培育的市場化傾向，如第一條的條文即揭櫫：「為培育高級中等學校以下及幼稚園師資，充裕教師來源，並增進其專業知能，特制訂本法」。楊深坑（2002）即指出本法制定之主要目的似乎是著重在「充裕教師來源」，專業知能之增進是其附屬目的。觀之世界各主要國家之立法，其第一條大多揭櫫所欲培養的教師應具備之專業知識、技能與人格特質，甚少有以「充裕教師來源」為主要目的之立法方式。

這種自由化、市場化的邏輯早在1994年「師資培育法」公布時即可看

出，其主要目的之一就在以師資來源多元的「儲備制」取代師資來源一元的「計畫制」精神，賦予各大學院校有培育幼稚園及中小學師資的法源。一時之間，教育學程如雨後春筍般紛紛成立。如此未有計畫及管制的「儲備」結果，使得儲備師資早已超過市場需求，師資培育與教師任用兩者之間出現極大落差。

我國的師範教育從以往完成由國家主導逐步走向市場機制的運作，看起來好像是合乎時代潮流，但也滋生了不少問題。教育部近年來開始加強對各師資培育機構的評鑑，嚴格管制新設學程及新增班級，同時在修訂的「師資培育法」中增加以檢定考試來統一管制師資素質，並於2005年4月舉行了第一次的教師檢定考試（教育部，2006）。這種中央集權的國家管理模式加上市場機制的鬆綁與轉移，跟英國在1990年代以來的政策走向頗為相似，頗值得深入了解和參考英國師資培育改革的經驗。

盱衡世界師資教育改革，以英國近年師資培育制度之改變最為顯著，且為英國教育界帶來相當大的衝擊。諸如師資培育的年限、課程、方式、內容和類型等，無可避免地會同時受到國家管制和市場需求這兩股力量的牽引。英國的「師資培訓署」（Teacher Training Agency, TTA）和「教育標準署」（Office for Standards in Education, Ofsted）在1990年代晚期更是強力地介入師資培育課程，發展出新的培訓「規準」（criteria），特別是英文、數學、科學、資訊科技等師資培育的國定課程（DfEE, 1997; DfEE, 1998b）。可見，國家在師資培育課程的內容與方式上扮演日益重要的決策角色，但同時英國也開放更多元的師資培育機構，甚至於發展出學校本位的、在職本位的師資培育模式，走向市場競爭的機制。

各國由於文化傳統、教育體制之不同，市場機制和國家監督兩者介入師資培育之深淺與方式互有差異。大致上，德法等歐陸國家對於師資培育的國家管制較嚴，英美等國受新自由主義（neo-liberalism）影響較深，國家之師資培育政策較傾向市場化。然而，正如歐盟《師資培育綠皮書》（Buchberger, Campos, Kallos, & Stephenson, 2000）中所觀察到的，全球化影響下的「轉移」（devolution）、「鬆綁或解除管制」（de-regulation）、

自主選擇、民營化（privatization）等訴求成為教育事務中政治論述經常使用的新公式，將國家管理與控制轉移到私人或市場領域。在歐盟眾多的成員國中，轉移或鬆綁的政策是將國家治理的機制由「規則導向的模式」（rule-directed models）（如國定課程），改變成「目標和成果導向模式」（goals and results directed models），國家的責任與任務簡化成策略規劃與策略管理的議題，像在師資培育領域即是建立師資培育課程認證的專業機構，以對師資培育課程的品質進行專業的監督，甚至於給師資培育機構更多的自主，使其負起課程內容、物質與人力資源管理的責任；但特別值得注意的是，英國有別於其他歐盟國家，反而是加強對師資培育機構設置和課程內容的中央管制（Buchberger, Campos, Kallos, & Stephenson, 2000：32），這使得英國之國家管理與市場機制對於師資培育制度變革的影響為何，成為值得探究的議題。

職是之故，本文以英格蘭與威爾斯（下簡稱英國）的師資培育制度變革為研究主題，輔以國家管理和市場機制作為分析的架構，採用歷史研究法、文件分析法與哲學研究法，探討英國中央集權主導下的市場機制對於師資培育制度與教師資格取得方式的變革等，期待些許成果可以提供我國師資培育決策者的參考，引發教育學術界對於這個重要議題的探討。

貳、英國師資培育制度變革之回顧

就英國師資培育的歷史發展而言，Bell（1981）將1950年代的「師範專科學校」（Teacher Training College）稱之為如同Max Weber的「魅力」（charismatic）教育理型。當時專科學校的規模都很小，且大都是單一性別的，講師所關注的是培養「好教師」（good teacher），師資培訓基本上是一種「道德的」涵養。課程大都沒有分化，師資生由其「教育導師」（education tutor）負責傳授教育理論、課程工作以及視導他們的教學實習。

師資培育在1960年代大幅擴增，並重新安置在高等教育體系之中，出現新的教育學士（Bachelor of Education, BEd）學位，這主要是受到1963年

的Robbins報告書之影響。新設的教育學士學位是由大學所主導，為了達到大學的認可和學術的嚴謹，在師資培育課程方面逐漸分化，偏向理論的研究，也更為學術性和遠離將來所要任教的中小學校世界。當時新發展出教育專業科目的四大支柱：教育心理學、教育哲學、教育社會學和教育史，逐漸取代一般性的教育導師。尤其是博雅教育的理念強化了學院式的師資訓練（Bell, 1981：13）。另一個強化師資培育往理論方向走的因素是當時流行的進步主義教育思潮。他們強調老師要充分瞭解學生，因此對兒童發展心理學的瞭解變成是第一要務。師資培育者是具有學術專門知識的「學術專家」（Furlong, 1994：8）。

在1956到1964年之間，隨著嬰兒潮的湧現，師資培育機構（colleges of education）高達157所，師範生在1972年達到最高人數11萬4千人。之後，英國遭遇了全球的石油危機所產生的經濟衰退，加上在1970年代中期以後的出生率逐年下降，師範生人數遽減為7萬5千到8萬5千，許多的師範學院重組（27所）或是關門（25所），其他的師範學院則是跟多科技術學院、繼續教育學院或大學合併，原本的師範學院只剩下59所，但也改名為「高等教育學院」，直到1981年，師範生僅只有3萬5千人（Adelman, 1986：175）。D. Henke（1977）將這時期稱之為對於師範體系的「強暴」。

此外，在1960年代晚期，就有右派人士對師資培育提出批評，這可以Hillgate Group（1989）為代表，主張教學就像Aristotle的傳統，經由師徒制的學習實務經驗最重要。此一團體反對博雅教育和進步教育的觀點。他們主張教育的主要目的在於保存傳統文化，所以特別重視學科知識，而不主張學習太多教育科目（Furlong, 1994：12）。Anthony O’Hear（1988）認為這些教學技能經由實作練習即可，而從Hillgate Group（1989）「學習教學」的訴求看來，當時學院派的師資培育顯然不具價值，應予以改弦更張，並且強調「良師」（mentor）的重要性。

在1972年的James報告書（DES, 1972）公布之後，更是質疑1960年代師資培育的學術取向，根據「國家學位頒授委員會」（Council for National Academics Awards, CNAA）對師範學院課程的審核來分析，從原先偏理論的

課程逐漸轉向注重學校經驗（Wilkin, 1996：73）。「教學實習」（teaching practice）一詞為「學校經驗」（school experience）所取代，這表示要扮演完整的老師角色，不只是具有教室經驗（Wilkin, 1996：83-84）。Bell（1981）稱之為Weber式的「專門化的專家訓練」理型。但是，高等教育機構和實習學校間尚未建立起合作關係，資源仍掌握在高等教育機構的手上。

1970年代培養中小學師資之機構頗為複雜，且師資培育制度並沒有嚴格的法令依據，師範學院課程和大學教育系的課程有頗大變異，前者修讀教育證書水準的課程，程度上不如大學教育系畢業生，後者主要是「學士後教育證書」（Post-graduate certificate in Education, PGCE）課程；不過，各大學之間的師資培育課程也不盡相同，偏重於教育專業科目、教材教法研究，以及教學實習（至少10週，約佔了三分之一時程）（陳奎熹，1977）。可見當時國家在師資培育制度上的主導力量並不大，即使教師資格是由其時中央的「教育與科學部」（Department of Science and Education, DES）來核定。1980年代的師資培育主要有大學部門中一年制的「學士後教育證書」，三年制、四年制的教育學士和理學士之教師證書課程，以及其他的高等教育學院、多科技術學院等機構中的教育學士課程和「學士後教育證書」（Adelman, 1986：175），其培育對象均包括中學和小學的師資。

保守黨在1979年上台後，開始進入Thatcher主義時期。此一主義可說是新保守主義（neo-conservatism）與新自由主義的結合（Wilkin, 1996：140）。新保守主義鼓吹傳統的權威形式和國家文化與認同，教育的目的即在於精鍊過的文化遺產之保存與傳遞。Hillgate Group（1989：1）主張教育的目的是「保存知識、技能、文化和道德價值，並傳遞給年輕的一代」。Thatcher的智囊是「政策研究中心」（Centre for Policy Studies），這是右派的智庫，在師資培育上的代言人可以Anthony O’Hear為代表。Thatcher主義在政策上，一方面主張小政府，把公共事務用市場機能來調節，但另一方面，也進行干涉，使中央政府對各種教育事務有更多的發言權，特別是每年師範生的培育人數是由中央的「教育與科學部」所決定的，而在完成師資培育課程之後，接續進行教育實習一年後的「合格教師地位」（qualified

teacher status, QTS)，也是由「教育與科學部」（或其他代表教育與科學部的單位）以書面方式來證明。由於師資培育經費和人數，以及教師資格取得都受到國家的管制，使得師資培育機構和師範生都必須遵從中央教育機關的指示。

正如R. Hatcher（1994：45）在〈市場關係與教師管理〉一文中所指出的，在1980年代之後，保守黨政府在教育政策上的成功是依賴著確保教師的順從，特別是「結合國家的管制和準市場的關係」。國家管制與市場並不是互補的，事實上，市場依賴國家的創造和維繫，包括雇用和同業公會的立法；而「國家的建構與控制功能在公共部門的準市場個案中特別明顯」。教育又跟其他部門有很大的差異，尤其是在教育內容和活動方面。要言之，師資培育成為一種「受管制的市場」（a regulated market）。如中央的「教育與科學部」在1983年決定將所有的中學教師培育都安置在大學的學士後教育證書課程之中，至於教育學士課程則是完全負責小學師資的培育，但在1986年後又取消了中學和小學師資的分途培育（Adelman, 1986：176）。教育學士學位課程不僅在師範學院中開設，大學、多科技術學院、高等教育學院或繼續教育學院也都可以開設，除了大學本身可以頒授學位之外，其他學院的學位則是由「國家學位頒授委員會」來頒授（楊瑩，1989：131-132）。

在師資培育方面，Thatcher表現出對理論的不喜歡和反對，而偏愛實用技術和普通人的常識（Wilkin, 1996：146）。受到新右派思維影響的Thatcher保守黨政府，認為師資培育的中心問題一如其他的國家專賣事業，是一種「生產者的掠奪」（producer capture）。為了達到改革的目的，O' Hear（1988）主張首先必須挑戰控制師資培育機構的人，也就是那些所謂的教育「學術專家」。因此，在師資培育的課程結構上，理論的課被減少了，而往實做方面增加。在師資培育政策的控制方面，Thatcher政府是應用各種通諭（Circular）、設立「師資培育認證委員會」（the Council for the Accreditation of Teacher Education, CATE）（DES, 1984）、削弱「國家學位頒授委員會」、及改組皇家督學成為「教育標準署」來達成其目的（Wilkin, 1996：148）。

1980年代的師資培育逐漸偏重實務訓練的趨勢，改以學校的教學實習為主。這種轉變被認為是保守黨政府要讓師資培育擺脫高等教育機構的主控，但卻把師資培育從專業訓練變成是學徒訓練（Adams & Tulasiewicz, 1995：36）。劍橋、牛津、倫敦及其他著名大學亦於1980年後實施一系列的以學校為本位的師資培育方案，並規劃具體的實施策略。這些方案都是力求在學術研究和學校實際經驗之間保持平衡，然而，我們所見到的趨勢則是高等教育機構在師資培育中的主導地位逐漸削弱。

Furlong（2001：124-129）在〈重新架構師資培育、重新形塑教師〉一文中表示，英國師資培育政策改革於1980年代是在新保守主義的嚴厲批判下展開的，到了1990年代，新自由主義者的影響也變得不可忽視。受到新右派意識型態的影響，國家期望借重市場力量以提升師資培育的效率和效能。另外，根據Furlong等人多年的實徵研究發現，受到新右派論述的影響，英國師資培育政策在1980與1990年代產生重大改變，使得英國師資培育政策走向三個方向：一是改變師資培育的教師專業主義，另一是維持師資培訓的申請者之良好資格，第三是由國家針對師資培育的內容和品質建立更大的績效責任。這三類方式在近年來頒布的師資培育政策文獻上都可見到其影響和變革（Furlong et al., 2000: 3-4）。

Apple（2001b：182-188）認為美國、英國等國家的教育政策受到三種力量的影響，分別是主張市場機制的自由主義、強調中央權威控制的新保守主義，以及重視技術和管理的新中產階級。而結合這三種不同力量的教育決策，一方面走向市場機制的運作，另一方面展現以中央集權來提升師資培育效能與效率的企圖。英國自從1980年代初期以來，新自由主義、新保守主義、專業主義以及來自於中央政府官僚的主張共同主導了師資培育政策的走向。後者從技術或管理的觀點強調教師供需的維持和增加系統的績效責任，前三者則是關注教師的專業主義（Furlong et al., 2000：9）。

教育部並從1993年9月開始實施「以學校為中心的師資職前訓練」（School-Centred Initial Teacher Training），分別在六個地區（Bromley, Chiltern, West London, North-East Essex, London and West Midlands）成立可導

引至具備合格教師資格課程的「簽約學校聯盟」(consortia)，並招收150名有志於中等學校任教的師資生(Ofsted, 1995)。英國自1990年代起逐漸走向學校中心的師資培訓，由中小學校完全負起培訓師資的角色，且其課程不用再經高等教育(師資培育)機構的認可。此政策走向對於英國大學中的教育科系產生深遠的衝擊，一方面大學本身不滿意於中小學即可負起師資職前培育的職責，且「理論」被驅逐到「能力」課程的邊陲之「去智識化」(de-intellectualisation)現象，而寧可放棄師資職前培育學程(Gilroy, 1998；Hartley, 1998)；另一方面，原師資培育教師不再有充分的教育理論課程可以開設，以致於被要求退休或是發展其他專長；大學中的教育科系和教育學院更是持續進行整併或轉型，教育研究逐漸沒落，這對於英國整體的師資培育素質究竟是利或是弊，仍有待持續密切注意。

參、中央集權與教育市場影響下的師資培育變革

1980年代間興起的新自由主義，其主張的放任政策在全球地緣政治(geopolitics)急遽變遷與資訊科技快速發展的推波助瀾下，更使國際競爭益形激烈。世界各國為提升國際競爭力，大多將教育改革列為施政重點，其主要理由在於透過教育改革才能活絡學校與教育的運作機制，培養具有國際競爭力之人才。為了活絡學校與教育的運作機制，採取市場機制來調整教育過程，減少不必要的管制，增加選擇機會。如此一來，不僅可以減少教育資源的浪費，更能培育更多具有創意人才，以迎接嚴苛的國際競爭新挑戰(Teeple, 1995：1)。

Furlong等人(2000：14)指出英國教育當局主要有二個政策核心：一是確保適當的教師來源，另一是重建師資培育的全國性架構以加強教師的素質。前者是受到教育市場化的影響，後者則是中央集權的展現。本文首先分從國家角色、市場機制來說明兩者對於英國師資培育制度變革的影響；其次，分別討論國家管理與市場機制對於師資培育學程的管制與教師資格取得方式的影響。

一、中央集權的國家角色對於英國師資培育制度變革的影響

中央集權對於英國師資培育制度變革的影響，首要是重新界定師資培育的目標，其次透過各種新設機構來主導與控制師資培育課程內容和合格教師資格的取得。新保守主義主張國家扮演更重要的角色，在1980年代就強力地介入中小學課程，原本自1960年代中期以後受到進步主義教育思想影響下的政策，亦即重視「兒童」需求的主流教育思想，轉變成強調由中央政府界定下的「國家」需求。Thatcher政府猛烈批判師資培育制度，如早在1982年時，當時的教育大臣K. Joseph在Durham大學關於師資培育的演說中，批評師資培育的教育科目是「充滿令人難解術語的理論化」（引自Wilkin, 1996：149）。新保守派的智庫Hillgate Group（1989）更是指控許多師資培育課程是學術上「無力的和偏見的」，並過度關注在種族、性別、階級和反帝國主義等所謂「平等」的議題之上，以致顛覆了整個傳統的課程。新保守主義者認為，如果年輕一代要能夠學到文化遺產，那麼他們的教師必須先接受其任教學科的完整教育；因此，師資培育的主要任務是要發展出那些在其任教學科上具有專業知識的「專家」，而不是如何教的教師而已。此後，教育部強力貶抑師資培育中的教育基本科目，主張發展師資生的學校本位的能力。換言之，來自新保守主義的主張，使得英國教師已不復於1970年代前享有教學與課程的自主，取而代之的是各種國家管控的機制。師資培育制度日益變成國家教育政策中的關鍵議題。

在1980年代初期，英格蘭與威爾斯的師資培育與訓練課程之內容與結構仍主要是大學和高等教育機構內部的事務。但是，英國政府近二十年來對於教師的政策轉變的核心區域在於師資培育制度，假定改變教師專業主義（亦即技巧、知識與價值）的一個明顯方式，即是改變師資培育的形式與內容。師資培育日益變成政治論辯與爭鬥的主要戰場（Furlong et al., 2000：1）。對於師資培育的中央控制急遽增加，且改變的速度越來越強烈。在1980年代的變化，包括了1984年設立的「師資培育認證委員會」（CATE）（DES, 1984）；及其後續對於傳統師資培訓像是一年的「學士後教育證書」和四年的「教育學士」課程的修改，明確規範課程的內容（DES,

1989a)。

「師資培育認證委員會」成立的背景是因為沒有一個全國性的機關來統整師資培育的事宜，原本有一個「教師供給和培育的諮詢委員會」（Advisory Committee on the Supply and Education of Teachers），其委員會代表來自大學、學院、多科技術學院、教育與科學部、皇家督學和地方教育當局等，也已於1983年解散。「師資培育認證委員會」主要的任務就是在審核全國師資培育機構的課程或學程，經此一單位認可後，畢業的學生才能取得合格教師地位（Qualified Teacher Status）。「師資培育認證委員會」的成立可以說是英國中央政府對師資培育制度強力干預的開始，如一開始就規定師範學院的講師要定期回去中小學校進行臨床教學（Furlong, 1994：9），以獲得「最近的和相干的教室經驗」。「師資培育認證委員會」設定的師資培育課程規準，極大程度地影響了師資培育機構的結構與實務，加上跟皇家督學合作之強制的認證與評鑑視導，其權力足以關閉任何不符合規準的師資培育課程（DES, 1984）。「師資培育認證委員會」對於師資培育課程認證的決定如同無上命令（Adelman, 1986：178）。

保守黨政府在1993年的第14號通諭中宣告了「師資培育認證委員會」的結束（DfE, 1993a, 1993b），另在1994年9月1日成立了「師資培訓署」（TTA）來取代原先「師資培育認證委員會」的功能。在通過設立師資培訓署的同時，英國政府也決定更進一步推動以學校為本位的師資訓練（school-based teacher training）。「師資培訓署」的成員是由教育大臣所指定的，不論是師資培育機構、地方教育當局或是中小學，均沒有正式代表在其中（Hartley, 1998：71），其成立使教育大臣對師資培育的控制更為嚴格（Adams & Tulasiewicz, 1995：15）。1998年公布的「教學與高等教育法」（DfEE, 1998c）更是賦予師資培訓署、新成立的「教學總會」（General Teaching Council, GTC）、教育標準署（Ofsted）等機構可以根據該法來介入與管制師資培育課程的形式與內容。新工黨政府希望透過「教學總會」和「師資培訓署」的合作來建立教師的專業架構。

「師資培訓署」成立十年之後，根據「2005年教育法」第三部分第74

條的規定(DfES, 2005)，已於2005年9月1日改組為「學校訓練與發展署」(Training and Development Agency for Schools, TDA)，其定位為教育與技能部¹所屬「非部會的公共機構」(李奉儒，2006：198)，反映出了此一機構在全體學校工作人員的訓練與發展上所扮演的角色。「學校訓練與發展署」的成立目標在於(1)有助益於提升教學與其他由學校工作人員所執行的活動的品質，(2)促進學校工作人員的生涯發展，(3)提升所有進入成為學校工作人員管道的品質與效能，以及(4)確保學校投入在所有與學校初任教師培訓之相關的課程與計畫方面(DfES, 2005)。在該署之下設立了「認證委員會」以對師資培育認證和撤銷認證提出建議。

英格蘭最新的法令是〈合格教師地位授予的師資職前培訓視導架構2005至2011年〉(Ofsted, 2005)，這一架構規範了合格教師地位的標準以及師資職前培訓機構必須遵守的要求，並附有手冊說明這一架構如何應用，以確保師資職前培訓品質公共績效和刺激服務品質的提升，詳細內容可參見康萃婷和李奉儒(2007)。

歸納上述的討論，可知英國中央教育機構逐漸加強對於師資培育的管理，先是界定師資培育的目標，繼而規定師資培育課程的內容與實施方式，實質地改變了師資培育的結構與實務，更配合師資培育課程的認證與視導的評鑑，以決定師資培育機構的課程認可或是撤銷許可，展現了中央集權的特色。

二、市場機制對於英國師資培育制度變革的影響

全球化主導下的政治論述使國家角色在許多的政策領域中減輕其責任，像是健康照護、社會保險、環境保護、交通建設，乃至教育與訓練等。原本提供教育機會均等的社會福利國家願景，受到新自由主義與新保守主義的猛烈抨擊，國家在教育和其他領域逐漸減輕責任或是代之以「新公

¹英國已於2007年6月28日成立兩個新的政府組織，分別為「孩童、學校與家庭部」(Department for Children, Schools and Families, DCSF)和「創新、大學與技能部」(Department for Innovation, Universities and Skills, DIUS)，取代了原有的「教育與技能部」(Department for Education and Skill, DfES)。

共管理」(New Public Management)的機制(Buchberger, Campos, Kallos, & Stephenson, 2000: 31)。各國在1980年代中期日益受到新自由主義著重市場化競爭的影響，宣稱市場力量才是有效的和公平的方式來分配資源，並更能回應個人的需求，正如 J. R. Henig (1994: 5) 所主張的：「市場能夠比民主還要更民主。」市場力量可以是一種有效率的方式來創造出消費者自由、分配稀少資源、產生多元機會、以及提供彈性的方式等所必要的條件與關係。

市場機制對於英國師資培育制度變革的影響，彰顯在師資培育課程市場化、中小學校師資需求市場化、以及日益傾向學校本位的師資培育模式。正如 G. Whitty (1998: 95) 指出的，市場機制邏輯早在1992年英國政府公布的教育政策「五大主題」，亦即品質、多樣、家長選擇、學校自主和績效責任等政策可以看出。市場化論述進入了教育場域，從經濟的角度對於教育制度提出批判，認為學校教育在培育有技能、適應力和變通性的勞力方面顯的相當失敗(Apple, 1996: 8)。教育的市場化趨勢是將教育當成一個有助於資本累積和創造利益的場域，將學校視為培育人力資本的場所，認為教育需負起提升國際競爭力的責任(McLaren & Farahmandpur, 2001: 356)。

英國政府宣稱其近來教育改革和師資培育制度上的轉變都是為了增加市場機制的「選擇」和「多元化」。這種市場機制邏輯展現在英國以下的三類師資培育制度變革(Furlong, 2001: 124-125; Furlong et al., 2000: 10)：

1. 師資培育課程市場化：師資的訓練應該是一種自由的市場，政府必須要開放師資培育的機會以提升品質。
2. 中小學校師資需求市場化：政府必須致力於學校的市場化，學校能夠自由選聘任何的老師（無論其是否受過訓練），以期能讓務實的教學經驗代替高等教育為基礎的訓練方式。以及3. 增加師資生在中小學的時間，中小學教師涉入選擇、訓練和評量師資生的程度逐漸增加。

首先，新自由主義主張市場是未來教師最佳的教學能力「導師」，唯有透過市場機制才能訓練出有實務能力的教師。新保守主義認為師資培育的重點在於培養未來教師成為其學科領域的專家。而結合新自由主義與新保守主義的「新右派」對師資培育的思維是傾向於學校本位學徒模式(school-based apprenticeship model)，主張教學是一種實務的技巧與行為，

並非透過理論研究而學得，因而必須透過有教學實務經驗者的監督與指導才能有助師資生獲得教學應有的能力（Furlong, 2001: 124-126；Furlong et al., 2000：11）。

受到新自由主義的影響，保守黨政府嘗試將自由市場的原則擴充至社會活動的全部領域；在教育的領域中，尤其是「1988年教育改革法」（DES, 1988）中規定實施的學校開放名額、地方學校經營制、新型態學校如中央津貼補助學校和城市技術學院的引進等，都是嘗試引進一種競爭的「準市場」之明顯事例。新工黨執政之後，仍「繼續聚焦在市場機制和新管理主義的形式」，「再加強前保守黨政府在教育中的市場本位改革之許多核心原則」（Furlong, 2005：124）。

在師資培育領域中，新自由主義的觀點主張師資職前培訓是不必要的、甚至是有害的。Furlong等人（2000：10）的研究指出，新自由主義的假定是：師資培訓課程實際上削減了教師的效能，如果要提升訓練的品質，政府必須堅持課程要盡可能地向「學校」這個市場開放，使得實務工作的培訓凌駕過高等教育機構本位的理論課程，市場的實際運作才是最好的「教育者」。師資培訓最好變成是一種自由市場，中小學校可以招募他們想要的教師，不論是受過訓練或是沒有。

其次，1994年成立的「師資培訓署」是一個「準自主的非政府組織」，也是法人性職的撥款委員會，負責在英格蘭的師資培育課程之撥款。共由8到12位委員組成（DfE, 1994：para. 2），而且都是來自「新」大學，主席由教育大臣任命，並引進工商金融業人士參與。師資培訓署成立後在師資培育上的重大轉折是，使高等教育機構在師資培育上喪失了傳統上的重要角色（Adams & Tulasiewicz, 1995：146），而促使師資培育更符合中小學這個市場的需求。此外，英國的空中大學從1994年開始透過遠距教育方式開設學士後教育證書的師資培育課程，招收1200位師資生，這對於尋求同時極大化效能和標準化課程內容的中央政府而言，是相當有吸引力的策略，也使得空中大學成為學士後師資培育的最大提供者。

在市場機制理念的影響下，師資培訓署自2001年9月起每年公布英格蘭

師資培訓機構的「執行成果資料檔案」，以達成三項目標：（1）提供健全的比較資訊給那些想要以教師作為專業的人參考；（2）協助師資培訓的提供者能夠評估他們的執行成果，並計畫如何改善；以及（3）提供大眾知道師資培訓的提供者之關鍵性質和成果。師資培訓署的範疇評定（A至E）是根據教育標準署（Ofsted）執行的視導結果（由等級1至4）。教育標準署執行的視導等級則是依據教育與就業部4/98通諭所設定的規準，分為「受訓者的水準」和「培訓者的素質」等兩項來進行。「受訓者的水準」包括了學科知識、教學水準，和評量能力等三項；「培訓者的素質」包括了課程設計與實施、評量受訓者的正確性，以及選擇的政策與程序等三項（DfEE, 1998）。師資培訓署並以視導的結果作為分配各培育機構得以招收的師資生人數和可獲得的經費，迫使師資培育機構更加符應市場的需求。

第三，英國於1983年公布的白皮書《教學素質》（Teaching Quality）正是受到新自由主義的影響，要求師資生在接受師資培訓期間投入更多的時間到中小學校的實習，高等教育（師資培育）機構負責教材教法的教授需重新回到學校，以體驗中小學最近的發展情況（DES, 1983）。其後，政府更是強調所有的師資訓練課程均須包含教育實習，而且除非修課學生亦能在實際教學等方面達到要求之標準，否則不應頒給渠等任何學位證書或文憑，而他們更不能取得合格教師的地位（DES, 1989a；DES, 1989b）。

英國師資養成機構轉向以中小學為主，而非大學或學院；在課程安排上，也以學校實務為主，而非教育理論。這種師資培育制度的大轉變是有跡可尋的。在轉向實做的師資培育方面，皇家督學和英國教育部也以各種視導報告或研究報告來助長此一趨勢。早在1983年皇家督學的一份諮詢文件《學校中的教學：職前培訓的內容》中就指出：

職前培訓所能給未來教師的專業技巧端視培訓歷程的重點。學校經驗與教學實習是專業訓練的穩固基礎，因為這是觀察技巧熟練的教師，跟這類教師合作來試教，分享他們的教學規畫，以及討論如何組織教學工作。……職前培訓機構和中小學校之間的伙伴關係必須加強。（HMI, 1983：10）

我們在教育政策層次可以發現到，結合中央負責控制策略和地方轉移措施以達成策略的「新公共管理」（Ferlie, Pittigrew, Ashburner, & Fitzgerald, 1996）或稱「新管理主義」（new managerialism）（Zifcak, 1994）的運作，旨在促成一種「受到管制的市場」，反映在師資培育的市場化，最初的策略即是能力本位和學校本位的師資培訓，以跟原本主導師資培育課程的大學和高等教育機構一同「競爭」。

Thatcher反對學院派的師資培育做法，認為大學教育系和師範學院只是教一些「時髦的教育理論」。她將師資培育重心從大學移到中小學校，主張多教些事實的知識和實用的技能（Bridges, 1993：53）。不論是新自由主義或新保守主義的觀點，均主張高等教育機構的師資培訓僅具有次要的地位，因為教學在本質上就是一種實務的活動，師資生需要的是沈浸在他們所要任教的學科，並實際來進行教學的工作，除此之外別無其他的學習方法，自也不能坐在教室中冥想理論的學科，最好完全廢除這類形式訓練的課程，以避免傷害那些具備學科專長的師資生；相對地，師資生應該「被送到中小學來接受有經驗的實習輔導教師，一位該學科的資深教師，安排實務上的訓練」（Lawlor, 1990：38）。因此，師資培育機構中傳授的理論科目必須比過往的課程還要跟學校教學有更直接的相干性，並將中小學包含進師資培育的過程中，使能扮演更重要的角色和發揮更多的功能（Furlong & Maynard, 1995）。此後，英格蘭實施「特許教師」（Licensed Teacher）方案和「約聘教師」（Articled Teacher）兩種新方案的培育措施，逐步走向學校本位為主的師資培育模式。

事實上，英國政府早在1988年就已開始在Leicester大學、Sussex大學、Leeds多科技術學院（Polytechnic），以及Roehampton高等教育學院（Institute of Higher Education）等四地區，推動「學校本位的職前訓練」（school-based initial training）的「學士後教育證書」課程實驗（Ofsted, 1993c），強調以學校為本位的教學實務經驗。學校本位的培訓不是只擴展教學實習的時間，而是師資職前培訓的設計、組織與管理之基本改變。1992年第9號通諭和1993年第14號通諭強烈增加中小學校在師資培育中的角色與功能，讓師資

生有更多的時間在中小學裡，並要求師資培育課程培養師資生的主要能力，包括學科知識、專業與個人技巧，使新教師能夠在教室中有效地管理、維持秩序和教學（DES, 1992:DfE, 1993b）。然而，學者也指出讓師資生的師資培訓課程之80%的時間（1993年時教育部將時間減少為66%）待在學校見習，事實上有許多實際上的問題和困難，且批評保守黨的師資培育「改革」沒有任何理性的證立或經驗的證據可言（Gilroy, 1998）。換言之，學校本位培訓的變革是來自意識型態的宰制和市場競爭的虛幻期待。

即使如此，上述各項措施均顯示師資培育制度的重心已漸轉移至由學校良師（Mentor）（實習輔導教師）安排設計的教育實習，即所謂的「從實務中學習」（learning through practice）。這種強調實用取向亦宣示「市場機制」的觀念（Dale, 1989），進而強化中央政府的主導權，因為它能以維持市場機制的正當理由來介入教育體系，此種變革反映出中央政府已開始關注教育成效如何配合經濟體系的運作。

三、中央集權主導下的市場機制對於師資培育制度的管制與影響

關於師資培育有許多不同理念的衝突，而足以影響中小學教師的培育課程，如中小學教師是否採取國家一元化的計畫培育，還是採取多元化的儲備養成；中學與小學教師之培育是採分離政策，還是採取單一途徑；專業與專門科目之間又該是如何取捨，中小學教師之培育應以專門科目為主，培育一個具有學術專精的學者，還是養成一個具有教育專業的教學者。諸如上述理念上的差異，往往會影響國家對於師資培育課程的設計，進而影響教師專業的品質。

英國中央集權主導下的市場機制對於師資培育制度的管制與影響，最終發展出「師資職前培育國定課程」，並開放師資培育的多元管道和機構，以培養出國家認可且具備良好素質符合市場需求的新教師。新右派以新自由主義和新保守主義為關鍵的意識型態，帶領新霸權聯盟進行教育改革（Apple, 1996）。Apple（2001a：182）指出英國、美國和其他國家的師資培育政策改革均呈現「鬆綁」的原則，既強調利益導向的市場機制取向，也

重視國家的管制角色作為配套策略的中央集權。換言之，一方面，國家對於師資培育學程往往加以管制，使能培養出國家認可且具備良好素質的新教師；另一方面，市場機制則可能著重於培養教師的教學能力，使能符合消費者（如家長與學生）的教育需求。由英國的師資培育制度變革，可以看出主張市場機制的新自由主義接納新保守主義對於教學「專業」的堅持，對於英國的師資培育課程造成相當大的影響。

英國師資培育機構擬辦理的職前培育課程，必須經過相當仔細的外部評量才能獲得「認證」（*accreditation*）。師資培育課程在招生之前，必須先經過大學、多科技術學院，或是「國家學位頒授委員會」（*CNAA*，自1974年之後）的認證，以確認提供的課程之學術水準是否符合高等教育學位證書的頒授。自1984年之後，培訓課程另外要再送交「師資培育認證委員會」（*CATE*），以審查課程內容是否符合培育教師所需的教學專業準備。師資培育認證委員會根據審查結果，向教育大臣提出該課程適當性與否的建議。教育大臣據此決定是否許可這一師資培育課程計畫。

即使如此，新右派智庫「政策研究中心」的Sheila Lawlor不認為師資培育者足以「自我管理」，主張要解散大學的教育科系，其教員或是轉移到大學的其他學科部門，或是回歸中小學校（Lawlor, 1990：38）。

另一方面，受到新右派的批評者如A. O'Hear（1988）批評教師的專業自主只是在保護自身的利益和迴避績效責任，或是為了自身的方便而不是回應消費者（如家長、雇主和學童）的要求，使得自1980年代之後的教師專業，逐漸從「許可的」（*licensed*）自主轉向「管制」（*regulated*）的自主（Dale, 1989）。保守黨政府思考的重點是，師資培育機構的「產品」（準教師）缺少可比較的和客觀的指標，使得中央控制的師資提供者無法提出「產品」的可靠資訊，只有透過師資職前培育的「國定課程」才能排除這種障礙，同時配合「教育標準署」的視導和「師資培訓署」對於預算撥款的稽核，以確保師資培訓的產品之品質。

「師資培訓署」的執行長Anthea Millett在1996年的新聞稿中指出：「太多的師資職前培訓課程仍然不夠務實，也無法提供專業的訓練。因此，我們

需要發展出師資培訓的國定課程。」教育與就業部的主管Cheryl Gillan宣稱即將實施的教師國定課程「不是一種冷淡的理論建構，而是紮實地立足在良善的班級實務之上，並將反映和影響教師們的日常思維和討論教學工作的方式。」（引自Hartley, 1998：73）

因此，英國教育與就業部乃在1997年的第10號通諭，首度引進「師資職前培育國定課程」（ITT National Curriculum），要求小學英文與數學教師必須依此規定來培育（DfEE, 1997）；1998年的第4號通諭則是增加對於「小學科學暨中學英文、數學和科學」的師資培育都必須符合「師資職前培育國定課程」的要求（DfEE, 1998b），並於1998年9月1日起開始實施。自2000年9月1日起，師資培訓署除了要求師資培育機構必須提供上述的「師資職前培育國定課程」之外，另外增加「學童的新國定課程」之培訓要求；對於小學的英語和數學教師，也另外增加「國家識字和算數策略」的課程要求（TTA, 2002a）。可見「師資職前培育國定課程」明確規範了必須教導給師資生的主要內容，其課程由中央負責設計，以進行嚴格的品質管控，並提供可靠的、可比較的、標準化的評量依據。

「師資職前培育國定課程」架構包括了領域、要素和規準等三個部分。領域可分為「核心的評量領域」（central assessed area），即師資生和新任教師的教學能力；「主要貢獻領域」（major contributory area），亦即培訓的品質和師資生的評量；以及「其他貢獻領域」，這是指師資生來源的品質和甄選，教師的素質和學習資源，管理和素質的確保等三項。每一個領域有其組成的要素，合計有16個。每個要素有自己的一組規準，總計有120項規準。這16項要素則是根據四等第量表來評等：分成非常好、良好、適宜、和差劣（參見Ofsted / TTA, 1996：10）。「師資培訓署」根據「師資職前培育國定課程」架構，在1999年通過了「機構認證的撤銷程序以及請求重新考量的機制」，且沿用至2007年8月底。當「師資培訓署」有證據顯示提供者的課程並未「沒有遵守」教育大臣所規定的規準或要求，或當提供者停止了所有師資職前培訓課程的開設時，「師資培訓署」會考量撤銷認證。

「師資職前培育國定課程」首先要求小學英文與數學（1997年），其

次是小學科學暨中學英文、數學和科學（1998年），接續是「學童的新國定課程」和國家識字和算數策略（2000年），這個走向印證了1997年上台執政的新工黨政府除了接收保守黨關於師資培育必須維持一種競爭的市場之政策外，更是比前政府提供更多的直接規範來界定中學和小學的有效教學、學習和評量等（Furlong, 2005：119）。

新自由主義能夠接受市場機制與中央控制的同時存在（Apple, 2001a：75；2001b：187）。特別是國家必須管理「新任合格教師」（Newly Qualified Teachers）的數量，以平衡公立學校中教師的提供與市場需求。但如何確保有適當的大學生和研究生申請師資培育課程則是件複雜且困難的工作，尤其是部分學校科目如數學、理化等較容易有短缺的師資，使得保守黨政府採取一些更彈性的進入管道，如「約聘教師」和「特許教師」。新工黨政府則是繼續鼓勵「學校中心的師資培訓」（SCITT），並透過更為彈性的培訓課程來吸收更廣來源的申請者，以及擴展在職本位的師資培訓管道，例如，於2002年4月由「師資培訓署」公布新的英格蘭「學士後師資培育學程」（Graduate Teacher Programme）的實施方式，允許學校聘任未獲資格者在工作崗位上同時接受訓練（TTA, 2002b）；再如「先教」（Teach First）方案，也是在職本位的師資培訓管道，讓剛畢業的大學生想要經驗教學生涯的可以先教一至兩年；或者像「彈性的PGCE」方案，可以用部分時間的方式來修讀學士後教育證書課程。在職本位的培育機構稱為「規畫與推薦機構」（Designated Recommending Bodies）即是負責實施訓練的機構，此機構可能是一所學校、一個資格認可機構、地方教育當局、提供專業訓練的場所，或是這些機構之間的合作型態。成為「規畫與推薦機構」者，則需要有曾經辦理師資職前培訓的經驗。

「學士後師資培育學程」的受訓者可以接受個別的受訓學程，以符合教育大臣所設立的「合格教師地位」標準。訓練的時間長短和內容皆可彈性選擇，並依個人先備能力（成就）決定採取何種訓練內容。本學程特別適合已有實際教學經驗者。受訓者必須滿24歲，除非他們已在海外獲得教師資格。「師資培訓署」或是今日的「學校訓練與發展署」將會對所有的受訓者

加以評估。學程通常費時一年，但已有教學經驗者可能只需一個學季的訓練。若非全時的受訓者，則可能需要更久的時間。

要言之，上述師資培育的管道多元化和師資培育機構的多樣化，代表英國在中央集權的「師資職前培訓國定課程」之架構下，開放給師資培育機構進行自由競爭以有效地回應教師市場的需求，同時藉由新的視導架構來確保師資培育品質的管控和提升。這也意味著新教師的專業是從外部來界定的，成為一種「受管理的」專業主義。

四、中央集權與市場機制對於教師資格取得方式的影響

新自由主義修改古典自由主義對於政府的立場，改為主張評鑑式國家（*evaluative state*）的角色，承認政府透過設限和法律制定等必要措施以創造一個更佳完善市場的必要性。中央集權與市場機制對於教師資格取得方式的影響是使教師資格取得方式更為彈性，但國家也明訂教師資格的取得必須通過全國性的技能檢定。英國教師資格的取得方式在1990年代之後走向彈性與多元，但又由國家進行全國性的教師技能檢定，呈現出市場機制與中央集權的另一種結合型態。

在彈性與多元的教師資格取得方式這一走向，即是從特許教師方案與約聘教師方案開始，其原因之一為了解決有些學科教師缺員的市場供需失衡問題。首先，「特許教師」方案實施的背景是有鑑於有些地區出現教師荒，特別是倫敦地區的中學極度缺少科學、數學和現代外語的教師。特許教師方案於1990年春天首度實驗，旨在規範那些海外受過訓練的教師如何取得「合格教師地位」，這類在海外已是合格教師的人數佔了全部特許教師的一半以上；特許教師方案也提供新的進入機會，給那些除此方式外無法成為合格教師的適當申請人，針對24歲以上青年所實施的「在職」（*on-the-job*）培訓，提供已完成兩年高等教育的申請人在學校中擔任「教師」工作的機會，如果學校單位願意向教育與科學部申請「許可」，並同時檢附該特許教師將遵行的培訓計畫；當學校有教師的空缺時，特許教師可被指派來擔任教學工作。到1992年，總共有大約1650名特許教師在中小學校進行其教學實

習課程（Ofsted, 1993b）。

其次，「約聘教師」方案主要是為了進行以學校為本位的師資培育之實驗，由16所「實習簽約學校聯盟」（consortia）組成，包含地方教育局和高等教育機構。首度的實驗是在1990年9月開始，共有410位約聘教師向師資培訓機構註冊（佔該年度PGCE課程總人數11,956位的3.5%），登記為部份時間制的學生，因為只有20%的時間在大學中學習；約聘教師必須在中小學校中接受訓練，其時間佔全部為期兩年的五分之四（Ofsted, 1993a：1）。「約聘教師」方案課程必須遵守教育與科學部1989年第24號通諭的規定，特別是著重在藉由學校本位的培訓來發展約聘教師的學科專長（DES, 1989b）。

另一方面，國家對於教師資格的管制是透過全國性的技能檢定，要獲得合格教師地位者必須符合「任教資格：師資職前培訓的要求與合格教師地位之專業標準」。根據1998年「教學與高等教育法」的規定，所有在1999年5月獲頒「合格教師地位」的新任合格教師，都必須完成三個學季的「導入期」（DfES, 1998c）。師資培訓署並規定那些從2001年5月起取得「合格教師地位」者，必須參加並通過「識字和算術電腦化技巧測驗」；而在2002年5月1日以後參加「合格教師地位」評鑑的受訓者，必須通過數學、語文以及ICT等科的技能測驗，才能獲得「合格教師地位」（TTA, 2002a）。受訓者可在網路上登記報名參加測驗，至於通過測驗的人數並無數量的限制，如未通過也可以重考。

總之，隨著師資培育和教師資格取得管道的多樣化，中央教育機關規範了全國性的教師技能檢定，以管理新任教師的教學技能，並要求一年制的導入期以保證教師的素質足以負起教育的職責。這樣的師資培育制度變革，再次彰顯了在新公共管理架構下，新自由主義和新保守主義對於師資培育素質管理的巧妙結合。

肆、結論

當前我國整個中小學師資培育朝向多元化發展，教育專業及學術專門

科目的養成也有所分工，惟中小學師資培育仍採分離辦理，其資格取得模式則是由先前的初檢與複檢兩種程序，改成教師資格檢定的單一程序。如此的師資培育模式與教師資格取得模式，在世界各國的發展經驗中，頗為接近英國現行的師資培育制度。因此，本文認為從對英國師資培育變革與發展的研究中，或許可以發現值得我國參鑑的部分。

結合國家中央管制與市場機制的新右派對於師資培育制度的批判，在1980年代和1990年代初期頒佈的師資培育政策文本產生相當大的影響力。新右派主張師資培訓需要更多的教學實務能力，提倡一種以學校為本位的學徒制模式。如O'Hear（1988）認為教學本質上是一種實務技巧，無法從任何的教學的理論研究中獲得，但這種理論取向卻是師資培訓課程中的主流，而有必要重新建構。Hillgate Group（1989）則是訴求師資培育必須回歸Aristotle重視實踐能力的傳統，包括那些困難的、複雜的能力，以及道德與文化的價值，必須從模仿有經驗的實務工作者來學習，並在他們的視導下來進行真實的實務練習。

開放中小學校參與師資訓練課程，使得師資培育明顯朝向一種更為實務的訓練形式，而中小學教師在培育「新教師」的過程中擔負更重要的角色，這種師資培育的學校本位傾向，將市場的力量引進教師養成的領域。對於高等教育機構而言，師資培育政策的變革在實質上削弱了其對師資培育課程內容和形式的專業自主，並導致大學教育學術研究的日益邊陲化；加上師資培育預算隨著師資生流到中小學，使得大學因為財政困難而必須減少師資培育的教育者或是根本撤離師資培育的事務，這對於未來的英國中小學童所受教育品質，究竟是福或是禍？仍有待繼續注意。

英國教師資格的取得與授予權以往是由大學（師資培育）機構自主負責其課程內容和形式，但在1984年設立「師資培育認證委員會」，到1994年設置的「師資培訓署」來負責師資培育課程的品質監督，並改成外部評鑑的形式來確保師資培育的高品質。可見國家介入師資培育過程的程度是逐漸增加的，從師資培育認證委員會到師資培訓署的設置，此類機構負責所有師資培育課程的審查，並透過師資培育經費補助的分配和師資生人數的上限來影

響培育課程形式和內容，師資培訓署及現今的學校訓練與發展署成為師資品質的定義者和管理者，國家對於師資培育因此獲得更大的控制。

英國於1989年引進「學校本位的」師資培訓方案，以解決特定學科如數學、科學等教師市場需求無法滿足的問題，更激進的革新措施是在教師市場需求的考量下，採取在職本位的師資培育模式，甚至於為了跟大學和師資培育機構維持競爭，引進縮短年限的「教育學士」課程和部分時間制的彈性「學士後教育證書」課程。

總之，英國的師資培訓方式和管道更有彈性，但同時對於培育課程和資格取得標準的管理更為嚴格，包括（1）針對所有培訓教師的新全國性技能測驗，（2）修正「合格教師地位」的認證規準和評鑑程序，（3）發展「學校導入期」以有效銜接師資培訓和教學實務，（4）透過更為彈性的培訓課程來吸收更廣來源的申請者，以及（5）擴展在職本位的師資培訓管道。這種教育政策上的轉變，足以充分說明英國的師資培育制度變革是受到中央集權與教育市場這兩種機制相互牽引下所造成的，師資培育成為一種「受管制的市場」。

本文是國科會「英國師資培育制度變革中之國家角色與市場機制運作關係研究」（NSC94-2413-H-194-010）之部分研究成果，謹此向國科會致謝。

參考文獻

- 李奉儒（2006）。我國中小學教師評鑑機制規劃之芻議：英國的經驗與啟示。**教育研究與發展期刊**，2（3），193-216。
- 康萃婷、李奉儒（2007）。英國2005-2011之合格教師地位授予的師資職前培訓視導架構。**比較教育**，63，192-212。
- 教育部（2006）。**中華民國師資培育統計年報**。台北：作者。
- 陳奎熹（1977）。英國師範教育之現況與發展趨勢。**教育資料集刊**，2，117-134。
- 楊瑩（1989）。英國小學師資培育制度。載於中華民國師範教育學會（主編），**各國小學師資培育**（頁97-168）。台北：師大書苑。
- 楊深坑（2002）。從專業理念的新發展論我國師資培育法之修訂。**教育研究月刊**，98，79-90。

- Adams, Anthony & Tulasiewicz, Witold (1995). *The crisis in teacher education: A European concern?* London: The Falmer Press.
- Adelman, Clem (1986). Teacher education in England and Wales: the past 20 years. *European Journal of Education*, 21 (2), 175-179.
- Apple, M. W. (1996). *Cultural politics and education*. New York: Teachers College Press.
- Apple, M. W. (2001a). *Educating the "right" way: Markets, standards, god, and inequality*. New York: Routledge Falmer.
- Apple, M. W. (2001b). Market, standards, teaching, and teacher education. *Journal of Teacher Education*, 52(3). 182-196.
- Bell, A. (1981). Structure, knowledge and relationships in teacher education. *British Journal of Sociology of Education*, 2(1), 3-23.
- Bridges, E.M. (1993). *The incompetent teacher: Managerial responses: A revised and extended edition*. The Standford Series on Public Policy. Bristol: Falmer Press.
- Buchberger, F., Campos, B.P., Kallos, D. & Stephenson, J. (Eds.) (2000). *Green paper on teacher education in Europe: High quality teacher education for high quality education and training*. Umea, Sweden: TNTEE.
- Dale, Roger (1989). *The state and education policy*. Milton Keynes: Open University Press.
- DES (1972). *Teacher education and training (The James Report)*. London: HMSO.
- DES (1983). *Teaching quality*. London: HMSO.
- DES (1984). *Initial teacher training: Approval of courses (Circular 3/84)*. London: DES.
- DES (1988). *Education Reform Act 1988*. London: DES.
- DES(1989a). *Qualified teacher status: A consultation document*. London: HMSO.
- DES(1989b). *Initial teacher training: Approval of courses (Circular 24/89)*. London: HMSO.
- DES(1992). *Initial Teacher Training of Secondary School Teachers. (Circular 9/92)*. London: HMSO.
- DfE (1993a). *The government's proposals for the reform of initial teacher training*. London: DfE.
- DfE (1993b). *The Initial Training of Primary School Teachers: New Criteria for Courses (Circular 14/93)*. London: HMSO.
- DfE (1994). *Reform of initial teacher training: A consultation document*. London: HMSO.
- DfEE (1997). *Circular 10/97: The initial teacher training national curriculum*. London: DfEE.
- DfEE (1998a). *Teachers: Meeting the challenge of change*. London: SO.
- DfEE (1998b). *Circular 4/98: Requirements for courses of initial teacher training*. London: DfEE.
- DfEE (1998c). *Teaching and Higher Education Act 1998*. London: SO.

- DfES (2005). *Education Act 2005*. London: DfES.
- Ferlie, E., Pittigrew, A., Ashburner, L. & Fitzgerald, L. (1996). *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press.
- Furlong, John (2001). Re-forming teacher education, re-forming teachers: Accountability, professionalism and competence. In R. Phillips & J. Furlong (Eds.), *Education, reform and the state: Twenty-five years of politics, policy, and practice* (pp.118-135). London: RoutledgeFalmer.
- Furlong, John (1994). The rise and rise of the Mentor in British initial teacher training. In R. Yeomans & J. Sampson (Eds.), *Mentorship in the primary school* (pp.6-18). London: Falmer.
- Furlong, John (2005). New labour and teacher education: the end of an era. *Oxford Review of Education*, 31(1), 119-134.
- Furlong, John; Barton, Len; Miles, Sheila; Whiting, Caroline; and Whitty, Geoff (2000). *Teacher education in transition: Re-forming professionalism?* Buckingham: Open University Press.
- Furlong, John & Maynard, T. (1995). *Mentoring student teachers: The growth of professional knowledge*. London: Routledge.
- Gilroy, Peter (1998). New labour and teacher education in England and Wales: the first 500 days. *Journal of Education for Teaching*, 24 (3), 221-230.
- Hartley, David (1998). Repeat prescription: The National Curriculum for initial teacher training. *British Journal of Educational Studies*, 46(1), 68-83.
- Hatcher, R. (1994). Market relationships and the management of teachers. *British Journal of Sociology of Education*, 15 (1), 41-61.
- Henig, J.F. (1994). *Rethinking school choice: limits of the market metaphor*. Princeton: Princeton University Press.
- Henke, D. (1977). *Colleges in crisis*. Harmondsworth: Penguin.
- HMI (1983). *Teaching in schools: The content of initial teacher training*. London: DES.
- HMI (1987). *Quality in school: The initial training of teachers*. London: DES.
- Hillgate Group (1989). *Learning to teach*. London: Claridge Press.
- Landman, M. & Ozga, J. (1995). Teacher education policy in England. In M. B. Ginsburg & B. Lindsay (Eds.), *The political dimension in teacher education: Comparative perspectives on policy formation, socialization, and society* (pp.23-39). London: Falmer Press.
- Lawlor, Sheila (1990). *Teachers mistaught: Training in theories or education in subjects?* London: Centre for Policy Studies.
- McLaren, P. & Farahmandpur, R. (2001). Educational policy and the socialist imagination: Revolutionary citizenship as a pedagogy of resistance. *Educational Policy*, 15(3), 343-378.

- Ofsted (1993a). *The Articled teacher scheme*. London: HMSO.
- Ofsted (1993b). *The Licensed teacher scheme*. London: HMSO.
- Ofsted (1993c). *The secondary PGCE in universities*. London: HMSO.
- Ofsted(1995). *School-centred initial teacher training*. London: HMSO.
- Ofsted/ TTA(1996). *Assessment of quality and standards in initial teacher training 1996/97*. London: Ofsted.
- Ofsted (2005). *Framework for the inspection of initial teacher training for the award of qualified teacher status 2005-2011*. London: Ofsted.
- O’Hear, Anthony (1988). *Who teaches the teachers?* London: The Social Affairs Unit.
- Teacher Training Agency (2002a). *2001 QTS skills test in numeracy and literacy report on national results*. London: TTA.
- Teacher Training Agency (2002b). *Delivering the Graduate Teacher Programme in England: Guidance for designated recommending bodies and trainees*. London: TTA.
- Teeple, Gary (1995). ***Globalization and the decline of social policy***. Toronto: Garamond.
- Whitty, G. (1998). Citizens or consumers? Continuity and change in contemporary education policy. In D. Carlson & M. W. Apple (Eds.), *Power, knowledge, pedagogy: The meaning of democratic education in unsettling times* (pp.92-109). Boulder: Westview Press.
- Wilkin, M. (Ed.)(1996). *Initial teacher training: The dialogue of ideology and culture*. London: Falmer.
- Zifcak, S. (1994). *New managerialism: Administrative reform in Whitehall and Canberra*. Buckingham: Open University Press.