

## 第一章 緒論

權力一向予人不太正向的概念，而政治行為更令人無法與教育生態作聯想；然而，教育生態究竟有無權力與政治行為的交迭？若有，則將形成怎樣的影響？本文不擬以學校環境作為探討的對象，而採教育法案的立法過程研究權力與政治行為。

本章共四節，第一節闡述研究動機與目的，第二節提出研究問題並界定該論文所出現的名詞，第三節說明研究方法與步驟，第四節則闡述研究範圍與限制。

### 第一節 研究動機與目的

#### 壹、研究動機

我國師範教育始於清光緒二十三年(1897年)，盛宣懷奏設南洋公學的師範院；其後清光緒二十九年公布「奏定學堂章程」，師範教育即自成系統，分優、初兩級。優級師範學堂為培養中學及師範學校師資之機構，初級師範學堂為造就小學師資之所。民國成立之後，在民國元年及二年所公布之壬子和癸丑學制；民國二十一、二十二年(1932年、1933年)，政府相繼公布師範學校法及師範學校子法，確定了師範教育由政府辦理，師範學校培養小學師資，師範大學培養中學師資；師範院校概不收取學費，並由政府提供膳宿制服及書籍，另外師範院校學生結業後，由政府分發至學校服務，期滿始發給畢業證書，否則取消其資格並追繳費用。至民國三十八年(1949年)政府遷台後仍延續閉鎖暨公費原則(李園會，2001)。

民國五十七年先總統 蔣公有鑑於小學升初中惡補風氣嚴重，殘害兒童身心，故全面實施九年國教。義務教育延長後，小學生得以不須經考試繼續升學，以致國中生數量激增原有中學師資不足，供需不平衡下，中學師資之培育陷入混亂局面，為解決此問題，先是大量招收大專畢業生，施以短期職業訓練即分發至國中任教，繼而又在台大、政大、中興與成大四所公立大學，開設教育學分，修過教育學分之一般大學畢業生即可成為合格之中學教師。此等開放且權宜措施雖一時

解決師資數量方面的問題，卻無法兼顧素質方面的問題，基於全盤規劃師範教育與匡正師資來源紊亂之考量，政府乃於民國六十八年十一月二十一日公布「師範教育法」(徐南號，1993；陳舜芬等，1996)。法條中明文規定中小學的師資培育僅限於師範院校，且師範生一律公費，「師範教育法」的公布無疑是師範教育由開放至閉鎖的一大變革。此一元化的師資培育是否達到社會需要，此為本研究動機之一。

「師範教育法」實施後的短短十年間，台灣起了巨大的變化，首先是民國七十六年在民主潮流的推進下政府宣布解除戒嚴。解嚴後，報禁和黨禁亦解除，言論和思想儼如春秋戰國般自由蓬勃；人民熱衷追求人權，促使學生的教育權從國家的治權中釋放出來，亦即民主思潮之澎湃引發校園生態的改變，教育之革新乃是必然的現象；加以民國八十年總統宣告終止動員戡亂時期，並通過國家統一綱領，兩岸關係進入交流互動階段，我國局勢逐漸走向多元化、國際化，在此潮流推波助瀾下，師範教育不再需要承擔政府自遷台後的精神國防任務，時勢所趨，開放的師資培育方案因應而生，師資培育的制度由閉鎖至開放已呼之欲出，但令人質疑的是，師範教育法修正案自草案提出至立法院完成一讀程序歷時約六年；為何由師範教育法演變至師資培育法幾經周折，原因為何，少有文獻記載，使得其制定過程在教育界因鮮少碰觸而形同「黑箱」。到底在師資培育法之制定過程中存在多少的權力運作與政治行為的痕跡，此為本研究動機之二。

從立法院公報中立委的發言紀錄可看出，師範教育法修正案之草案送進立法院後第一次聯席會議上，反對黨主張擱置師範教育法之提案失敗，主因在於反對黨人數少於執政黨；然而第二次聯席會議卻有大幅轉變，教育法制委員會的反對黨立委人數多於執政黨，紀金山(2002)指出因民國八十二年立院改選後，反對黨大舉進入教育法制聯席會議，而研究者翻閱立委背景發現除了顏委員錦福、翁委員金珠、廖委員永來等具有教育背景外，其餘如影響師培法立法過程甚鉅的謝委員長廷、盧委員修一等均非出自教育系統，故這些未具有教育背景的委員為何要一齊進入教育法制委員會？此為本研究動機之三。

而研究者上網查詢有關教育法案的研究只有零星數篇，如舒緒緯(1998)的博士論文「師資培育法之立法過程研究」與陳加再(2002)的碩士論文「教育政策合法化過程之研究—以教育基本法之制定為例」，但是其間的政治行為卻少有人探究；故希望透過本論文更深入了解教育法之立法過程。此為本研究動機之四。

社會愈民主，多黨政治乃必然之結果，而大眾一向習以為常的教育立法在多黨、多團體競逐權力的政治行為中若有不合理的現象產生，將會傷害到教育的正向發展。教育研究除了實際的操作面外，其法制根源與歷程以及權力與政治操作面對教育所產生的影響亦是一個值得參採的主題；本論文將以教育法案立法過程中的權力與政治行為之探討為主軸，冀望本論文能引起教育界與社會界的關懷，期待教育立法過程更合乎理性以及社會需求。

## 貳、研究目的

綜合上述的研究動機，具體言之，本研究的目的有以下數點：

- 一、了解師資培育法立法過程的權力運作現況。
- 二、探討師資培育法立法過程政治行為運作的現況。
- 三、根據研究結果，做成建議提供相關教育團體之教育法研究參考。

## 第二節 研究問題與名詞釋義

### 壹、研究問題

本研究係「師範教育法」改為「師資培育法」之立法過程中的權力與政治行為；明確言之，本研究的問題為：

- 一、師資培育法的立法過程中，不同人為的權力介入情形為何？
- 二、師資培育法的立法過程中，不同的政治行為運作情形為何？

### 貳、名詞釋義

#### 一、權力(power)

權力是一種能力，意指某一個人或某一個團體能夠促使其他人或團體，去做

他們原先未必想做的事或者影響某些事情改變的能力；亦即是，它隱含著影響他人行為的能力。在一般意義上，權力乃表示：第一、產生某種事件的能力，第二、為個人或群體努力以所期欲的方式，對他人的行為產生影響。故權力是任何導致行為的力量，假如此力量不會出現，那麼行為將不會發生。

本研究所指之權力係指立法過程中使法案或黨團主張快速通過的力量，包括兩種不同層面的權力：(一)在野的權力：1、聯結權，2、資訊權，3、機會權，4、建議權；(二)官方的權力：1、立法權，2、表決權。而本研究所指的在野係非官方的人民或民間教改團體；官方則指有法律保障，具合法地位的政府官員及立法委員，而立法委員又可區分為執政黨與反對黨兩派。

## 二、政治行為

政治行為係在情況不確定及具利害關係的資源大量缺乏，加以單位之間利益衝突，組織成員為爭取、提昇或維持權力、地位及其他資源，所採取的某種策略或手段，此手段可為個人層級也可為結盟層級，企圖影響組織中利益之分配，從而得到其所期望的結果，然而成員所採之策略或手段，有時會損及其他成員之利益。

本研究所指之政治行為係指使法案或黨團主張快速通過的策略或手段，包括兩種不同層面的政治行為(一)在野的政治行為：1、示好，2、論理，3、聯合；(二)官方的政治行為：1、衝突 2、妥協。

## 三、師資培育法

係指我國為規範中小學教師及其他教育專業人員之養成教育所制定的法案，於民國八十三年一月十八日在立法院會中三讀通過，並於該年的二月七日公布施行。

## 四、立法過程

此處所稱的立法過程是指立法院的審查程序；依據憲法第六十二條規定：「立法院為國家之最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。」具體言之，法律之立法要經過草案起草、提案、審查、表決及公布的過

程。

而本研究所指之立法過程旨在探討師資培育法，從師範教育法修正案提案到審查過程中，人民與教改團體和立法代表之間的人為權力影響和政治行爲。

### 第三節 研究方法與步驟

#### 壹、研究方法

本研究主要採用內容分析法，並輔以訪談法。內容分析法係針對師範教育法修正案進入立法院後，教育與法制委員會的委員於三次聯席會議上的發言內容作分析；個別訪談係針對當時參與師範教育法修正案過程的官方代表及民間代表。

#### 貳、研究步驟

本論文之結構安排如下：

第一章 緒論：處理研究動機與目的，研究問題與名詞釋義，研究方法與步驟，研究範圍與限制。

第二章 文獻探討：主要探討權力的意義，權力的基礎和來源以及試圖釐清政治行爲的意義和範圍，助長政治行爲的原因，權力的戰術，再檢閱師資培育法之立法過程中所可能有的權力與政治行爲，而後整理師資培育法之沿革。

第三章 研究設計：處理研究架構，分析本研究變項與變項之間的關係，並進而確立研究對象，採行研究工具，說明研究實施與資料處理的過程。

第四章 研究結果與討論：本章針對師範教育法草案送進立法院後的三次聯席會議之立委發言紀錄，及人物訪談做成內容分析，並分析其間的權力與政治行爲。

第五章 結論與建議：根據研究結果提供建議，以供相關團體的參採。

依據論文結構之安排，故可擬出研究步驟如下：

- 一、閱讀相關文獻，與指導教授、老師、同學討論後，確定研究主題。
- 二、根據研究主題，界定研究範圍，建立研究架構，並擬出研究的方法與步驟，最後確立研究計劃。

### 三、蒐集資料

- (一)有關權力與政治行爲的理論。
- (二)有關師範教育法立法後與師資培育法立法前的相關內涵。
- (三)官方與民間的相關文件。
- (四)相關論文。

### 四、整理文獻資料

- (一)撰寫權力與政治行爲之理論基礎。
- (二)撰寫師範教育法草案的修法過程之會議記錄。

### 五、分析文獻

- (一)以內容分析法，分析師資培育法之立法過程中立法代表之發言紀錄。
- (二)根據文件上的疑點，尋找進一步的資料或人物進行訪談。

六、將文獻探討，師資培育法立法過程的內容分析和人物訪談的結果進行交叉檢核。

七、結論與建議。

## **第四節 研究範圍與研究限制**

### 壹、研究範圍

本論文之研究範圍為師範教育法修正案進入立法院後改為師資培育法，並通過三讀的過程；所涉及的內容分析資料包括：自民國八十一年至八十三年間教育法制兩委員會審查師範教育法修正草案，其間召開三次聯席會議中委員的詢答內容。訪談的對象為當時的教育部長、執政黨立法委員、參與教育部修訂師範教育法專案小組的學者、影響師資培育法立法過程的立委助理及民間團體代表。

### 貳、研究限制

本論文以研究師範教育法修正草案送入立法院後，執政黨與在野黨因立場不

同運用權力與政治行爲影響法案進行的過程。有關研究限制將依人物、時間及資料蒐集等方面分述如下：

#### 一、研究人物方面

本論文主要研究教育法案修法過程的權力與政治行爲，權力與政治行爲的產出係人爲的作用，照理應以當時參與修法的立委爲主，但因作者找到的立委多現已非立委身分、擔負要職、或過於忙碌無法接受訪談，故只有一位受訪者爲立委身分，其餘皆爲當時參與修法過程的官方及民間代表爲主。

#### 二、研究時間方面

師資培育法立法通過至今已十年，訪談時受訪對象在回溯過程中，可能受暫時遺忘的影響，而無法清楚說明當時立法的互動過程。

#### 三、資料蒐集方面

教育法案類的論文頗爲欠缺，在相關論文及研究方法參採不足的情形下，研究生獨自摸索，資料分析能力不足爲其限制。