

第二章 文獻探討

本研究之文獻探討首先分析權力的意義及權力的基礎與來源，以及試圖釐清政治行為的定義、範圍和助長政治行為的原因，並歸納權力的戰術，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為；第三節則增補師資培育法發展與背景之相關內容。

第一節 權力之理論與研究

權力是組織生態中的基本事實，然而許多人卻認為權力是一污穢字眼，也是討論或研究中不太妥當的課題。組織行為學者 Rosabeth M. Kanter 曾說：「談論金錢，甚至談論性話題都比談論權力來得容易；擁有權力者否定權力，想要權力者不敢顯示對權力的渴望，正在進行權力遊戲者往往秘密行之(White & Bednar, 1986)。「權力」一詞也往往包含著複雜及情緒性的反應，從當前政府解體或合作觸礁的許多例子中，更可以察覺到權力的反作用。在一次全國性選舉之後，Louis Harris 與研究助理曾以「具有權力的人是否會從你身上獲致不當益？」的問題進行問卷調查，在 1972 年當時有 43% 的受訪者認為答案是肯定的，而到了 1992 年數目增加成 71%，相信近年來情況不會有任何改善。因此「權力是醜惡的，絕對的權力將引起絕對的腐敗」，恐怕是亙古恆存的歷史名言(Kreitner & Kinicki, 1992)。

雖然「權力」這個字眼，往往令人聯想到一些不太正向的事情，但其實權力是一個中性的概念，若從政治學上的角度加以探討，政治是眾人之事的管理，而管理涉及兩方：一為管理眾人之事的人；二為被管理的眾人。強制與被強制的關係即是權力關係，因此凡有強制與被強制或命令與服從的情況，都具有權力關係的存在(謝文全，2005)。若從社會學角度來看，其實任何形式的社會關係都間接帶有權力的成分，如君臣、師生、情侶、夫妻等，因此，任何的社會關係都可說是權力關係(張建成，2002)。羅素(Bertrand Russel)亦在 1938 年評論道：「社會科學的基本觀念在『權力』一詞，就如同物理學的基本觀念在於『能量』一般。」

(榮泰生，1998)。終結上述，權力究竟為何?其基礎及來源為何?如何分類?以及有哪些運用策略?茲以分類論述之。

一、權力的意義

權力是什麼?在學界中目前還沒有一個較為一統的共識或者定義(黃煥榮，1995；曹學仁，1997)，儘管在人際關係上，「權力」佔有一席之地，但是一般人對權力的了解相當有限，雖然「權力」曾被社會科學家忽略過，然而近四十年來，它是社會學研究的主題(榮泰生，1998)。茲以各家之陳述羅列如下：

(一)Baron 和 Greenberg(1989)從許多事例歸結出成功的影響其他人行為的能力，而此行為並非此人之所願，此能力就如社會科學家所指稱的權力，以正式的說法而言則為「權力可界定為以一種意向的態度改變其他人的行為或態度的能力」。

(二)Schermerhorn, Hunt 和 Osborn(1998)則將權力定義為:促使他人去做你想要做的某事之能力，或使事情依你想要的形式發生之能力。權力的本質是指對其他人行為的控制。權力是你促使事物按照預期方式發生的力量，而影響是指當你行使權力時你所擁有的，而且是以他人受你行使權力的行為反應來表達。

(三)政治科學家 R.Dahl(1991)曾為權力下如下定義:「A 對 B 有權力在於他能使 B 作原本不願意做某事的程度。」在此界定中包含兩個部分，其一為權力存在於人類之間，單獨一個人不能構成權力，故權力具有存在於社會系統的特質，離開此社會系統後，權力關係可能旋即瓦解；其二權力意謂個體改變其他個體行為或態度的能力，亦即是權力影響他人思想及控制他人的行為。

(四)Frantzve(1983)認為當一個體能影響他人規律的強烈的行為，甚至阻絕他人的意志，他或她即被稱為對他人擁有權力。

(五)根據 Stephen P. Robbins(2001)的界定:權力係指 A 擁有一種能力，能夠影響 B 的行為，使 B 的行動符合 A 的期望。這個定義意味著兩層意義:其一，權力具有一種「潛在」的特性，也就是說，權力的擁有者不必然會運用權力來影響別人。舉例來說，管理者可以透過權力的施行來要求員工達到其所期望的生產水準

，但管理者通常不會輕易運用權力，而寧願藉由其他激勵的方式來達到同樣的效果。其二，前述定義是建立在 A 和 B 兩者間具有「依賴」的關係。依賴關係是權力存在的關鍵要件，當 B 越依賴 A 時，則 A 對 B 的權力就越大；換言之，當 A 掌握了 B 所渴望的事物時，A 便可對 B 運用權力。例如，如果你的直屬主管對你的升遷或獎勵具有決定權，此時他對你就具有權力；如果他對你的升遷或獎勵只有建議權，則他對你的權力就略為減少；而如果你自己並不太在意升遷或獎勵，那麼他對你的權力就會顯著減少。

(六)吳復新等(2002)也認為權力是一種能力，意指某一個人或團體能夠促使其他個人或團體去做他們原先未必想做的事。一般人也許會有諸如「權力使人腐化」、「政治是高明的騙術」等刻板印象，但從組織行為理論的角度觀之，權力是組織中特有的概念和現象，只要組織成員之間存有不對稱的關係，例如職位高低、能力強弱或是個人基本條件上的差異，則權力現象就會跟著盤桓在組織成員的互動過程中。

(七)根據 1962 年 Mechanic 所言(引自 Corbett,1986)，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。換句話說權力是使他人做出平常不會做的事，權力與改變其他人的行為連結在一起，而且權力既可以使別人放棄行動也可以使他人採取行動。如此有權力的領導者就是那些能對追隨者灌輸團結，又能鼓勵他人冒險找出更多達到目標的有效手段。

(八)Scott(引自 Corbett,1986)提出權力是社會關係的資產，依此而言，權力並非是一個獨立個體，權力只有在對他人產生影響時才會存在。如此一來，一個經理或領袖的力量不能定義為「權力」，除非他身邊還有提到其他個體。

由以上諸學者的見解可知，權力是存在於兩者或兩者以上互動關係中的一種能力、一種力量；當甲對乙產生影響力，或甲掌握了乙渴望的資源時，則可謂甲對乙而言具有權力。然而權力(power)一詞的概念，卻常與權威(authority)和影響(influence)相混淆。權力通常是因掌控重要資源而影響人或事的能力，故權力只在於強調產生改變其他人行為或態度的能力；但權威，卻指兩造關係中的一

種特別型式，換句話說，權威的運作植基於合法性。例如警察、教師和行政長官擁有權力去影響其他人的行為，因為此權力是為大眾或組織所認可，故具有合法性。至於影響，則特別著意於過程，意指影響或改變他人行為或態度的過程。

故綜合此三種詞語的比較，吾人可知權力強調能力與個人特質，權威是一種合法的行事，而影響卻在乎過程；進而言之，權力基本上由三種因素所決定，即資源、依賴性及替代物的可得性(White&Bednar,1986)。而 Chung 和

Megginson(1981)則將權威和權力的區分製表如下：

表 2—1 權威與權力的區分

區分的基礎	權威	權力
定義	權利	能力
來源	位置	個人特質
目的	公眾的利益	個人或團體的利益
執行者	經理	領袖
行為型式	順從	依賴

資料來源：出自 Chung& Megginson(1981:338)

至於構成權力的原因，李長貴(1998)和張明貴(2002)卻不從資源掌握、能力著手，認為構成權力的原因，包含天生自然的、心理的和學習得來的。天生自然的即生物因素，因為人類自然生活在一起，就像海豚或麋鹿一樣。眾人彼此都需要生活與生存，同時眾人也自然的生活在一起，形成領導與被領導階層，就像所有群居動物一樣，形成政治系統與服從領袖是人天生自然的行為，而且經由基因傳給後代。若從心理來解釋政治與服從，是與生物理論密切關聯，這兩種解釋都將政治團體的形成當成天生的需要，同時，心理學的研究亦顯示：大多數人天生是順應者，大多數的團體成員都是以某一方式看事情，另外理性或非理性因素也會影響權力的形成；他們也佐引人類學的研究說明人類後天行為上的差異都是學習得來的。

如上所述，構成權力的因素可能為與生俱來的能力或需求，也可能是後天環境的影響，也可能是人運用本身心理層面理性與非理性的結果，但也有人認為係內外相混之結果，不能以一概全，否則便無法了解權力之真義。

早期學者的研究較重視什麼樣的人格特質較能獲得權力，並將權力與人格混在一起說明，且這個人格在組織中的職能運作，並賦予這些職能職稱；如總經理、經理、副理、課長、班長等職稱，指出其權力與任務的關係。現代學者研究權力時，以互動的觀點，認為權力不是擁有權力者扮演個體的角色及個體的特質，而是權力所產生的影響。

如 Corbett (1991) 提出中肯的見解，他認為事實上權力遊走於雙向的管道。較低層次的參與者也可以對同儕和主管產生相當的影響力，雖然這種權力的資源在正式的管理行為中並不存在，但是這種權力不會消失。同時他在西城高中的一個個案研究中有一發現，即高層依賴的權力來源不同於低層的權力來源，權力的目的皆是為了影響他者的行為，亦即高層的權力立場是絕對的權威和背書，後者則是根本的不可見性。

一般吾人皆認為主管高層才有權力、影響力、控制力，低層員工只有依賴的份，由 Corbett 的研究得知，低層次也有權力存在，只是可見性不高。至於權力關係的基礎與來源為何？則須進一步闡釋。

二、權力的基礎與來源

對於組織中大多數人而言，或多或少都具有控制他人行為的能力，只是有些人擁有比其他人更多的權力。問題是，這些人的權力是從哪裡取得的？權力的來源依各家學者的看法，各有不同，茲將中西學者見解整理如下：

(一) 即傳統的 (traditional authority)、合理合法的 (rational-legal authority)、神性的 (charismatic authority) (林欽榮，2002)：

1、傳統權威

指個人、某類人或某個階段，由於其預先具有的權力而得以對別人加以統治。此種權威的來源最初通常是始於神性權威的建立，或接受政治體制而生，或

由宗教信仰而來，而後逐漸形成傳統的文化價值，得以逐次傳遞下去。具有傳統權威的個人，是基於人們對這種文化價值的認同，以致獲得他人的追隨與服從，此種權威較具靜態性質。

2、合理合法權威

此種權威既不是反映某人的特質而來，也不是完全依賴傳統的文化結構而生。它是基於為了適應環境變化的需要，而依法定程序以致獲得人們的服從。合理合法的權威多少涉及變革的因素。一個具有合理合法權威的個人，由於他在技術上或功能上的地位，可獲得人們的接納與尊重；且由於他的能力可促成組織的利益或達成組織的目標，致使人們甘心服從其權威。簡言之，合理合法性權威的取得，主要是依據組織體制的合理合法化而來，此與神性權威同樣具有動態的性質，但其來源是大異其趣的。

3、神性權威

該權威的取得是依靠領導者個人的魔力性質，使他的追隨者自願去服從他的命令，而不是由於法律規章的約束；換言之，由於個人具有某種性格而使別人相信他，導致權威者地位的合法性，使人們自然的順從他，以便追求共同的目的。就影響力運用的觀點言，神性的權力概念遠超過權威概念，概神性權威的形成乃係依靠個人特質而來，具有強固的地位特性。

(二) 在權力基礎與來源的研究中，西元一九五九年 French 和 Raven 在「社會權力基礎」中對權力基礎與來源的分類(引自 BaronGreenberg,1989; George&Jones,1999;Gregory & Margaret ,1994; Huse & Bowditch,1973; White & Bednar,1986)，以影響力為權力下定義，再以心理上的變化為影響力下定義，認為影響力是指某個社會群體對他人所能發揮的控制力。顯然的，該社會群體中某人能具有的權力，即是他具有控制潛力。因此權力是含蓄的影響力，而影響力則是權力的表現，依此將個人的權力來源分為兩類：一為正式的權力，這一類的權力是來自於組織中個人的職位，當個人獲得組織所賦予的一項正式職位時，他們便須同時負擔起屬於該項職位的責任和享有該項職位的權利。其來源為

(1)法定權(legitimate power)，此種權力係以被接受的社會結構、文化價值及授權為其基礎，故法定或者是地位源自於組織或文化，但只有在組織是被認可為合法時才具有法定位；(2)獎賞權(reward power)，此形式的權力在於領導者獎賞手下的能力，凡是能夠給予他人獎賞與鼓勵的人，便具有較多的權力。獎勵可以是物質的，例如加薪、頒發獎金或獎品等；也可以是精神的，例如公開表揚、記功等；(3)強制權(coercive power)，強制權是指一種施予懲罰或將獎勵扣留不給的一種權力。這種權力是相對於前項獎賞權，通常會讓組織成員感到顧忌或害怕，從而接受指揮命令。(4)資訊權(information power)，在組織中或對外的組織關係中，對於特定狀況或問題能夠透過管道取得資訊即是資訊權。在組織中，掌握越多和越精確的資訊，便能夠做出更正確的決定，也具備更多解決問題的能力；因此我們可以說，誰擁有資訊的掌控權，誰就擁有權力。

另一為非正式的權力，許多權力的來源，並不一定是建立在層級節制體系中的上對下關係，例如，有些低階的管理人員擁有比高階管理人員更多的權力，為何會出現這種悖離上高於下的現象呢？原因在於個人的權力來源，並非全然出於正式的關係，有時是出於個人獨特的人格特質、技能和天賦。這類源自於個人特質的權力，可稱之為非正式的權力，其來源有三：(1)專業權(expert power)，專業權力的取得在於知識的權威，例如，物理學家和律師擁有大量的專業權力；(2)參照權(referent power)，可解釋為“認同”或“魅力權”，參照權係在於一個特別的人或群體對其他人的吸引力或指當某一個人的人格特質受到其他人的喜愛、欣賞和尊重，此時這個人便對這些人具有影響力。(3)超人式的權力，超人式的權力是一種更為狂熱的參照權，其源自於個人的人格特質、力量或天賦，受到人們的景仰和崇拜，也使得許多人願意信仰他和追隨他。

Chung & Megginson (1981)尚提到聯結權(association power)，又稱為關係權(connection power)，意指某些人因與某些有權力者產生某種人際關係而取得權力；另外有些人因與一些有權力者關係密切，因而也沾上一些權力，這些人可能沒什麼職位權、專業權或個人吸引力，但它們確實執行權力，因為他們和權

力來源有直接管道。例如老闆的太太和秘書皆有聯結權，因為他們比較接近老闆；又例如主要國會領袖的員工有較多的權力甚於其他國會代表乃因他們控制住和有權代表的溝通管道。

聯結權是一個重要的權力來源，在一個複雜的組織中聯結權的使用很普遍，因為組織關係和資訊網路的複雜性，許多人發現要得到權力資源的管道十分困難，即使他們知道權力資源，他們也必須透過正式的溝通管道和耗時的程序才能得到。藉著知道某人靠近權力單位，吾人可以切斷複雜的組織網路和程序，與權力資源產生關聯的本身就是一種權力。

以下將不同的權力基礎的特徵，列表如下：

表 2—2 不同的權力基礎的特徵

權力的種類	態 度	優 點	缺 點
法定權	做決定，需求順從	快速、依賴且免花費	假如專業能力不夠，可能招引屬下怨恨
獎賞權	給予且掌握需求順從的資源	快速、依賴	可能花費頗多
強制權	懲罰或使用威脅，處置不順從者	快速、依賴，當其他權力失效時可加以使用	招致仇恨，破壞關係，且不會產生永久的改變
專家權	提供專業給他者	快速、依賴，無須花費	某些人可能怨恨自己依賴專家
魅力權	維持吸引力的個人特質	無任何花費，能促進原始動機	沒有明確的報酬
聯結權	使用個人與某些人士的關係去影響其他人	無須花費	依賴權力資源，減低獨立性

資料來源：出自 Chung & Megginson (1981:344)

(四)根據 A.Eizioni(1964)的觀點，認為影響組織行為的不同方式之權力，可分為三種類型:外在權力(physical power)、物質權力(material power)、象徵權力(symbolic power)。在某些組織中，為了影響和控制員工的行為，外在力量可能是需要的，例如，監獄或精神管理機構是；然而在大多數情況下，外在權力之使用是不必要的。至於物質報酬或處罰，主要係來自於能用於購買貨品或服務的金錢；金錢驅力系統包括升遷與解雇，乃是組織中用以影響他人行為的實利權力之例子。此外，與特質和自尊或愛與接受等有關的象徵權力，常能鼓勵員工去改進其工作態度。

(五)Baron & Greenberg(1989)說明權力來源分類，其一是由職位而來即辦公室的影響力，另一為源於個人特質即個人的影響力，敘述如下:

1、辦公室的影響力(influence that comes with the office):即職位權力(position power)，人們於組織中所獲得的權力，通常是來自於組織的職位。換句話說，他們有能力影響他人是因為工作所伴隨的形式性權力---職位權力。其基礎分別為:合法權、獎賞權、強制權及資訊權。前已說明過，在此不贅述。

2、個人的影響力(influence that comes from the Individual):即個人權力(personal power)，目前為止，我們已討論建立於組織職位的權力。雖然這是個重要的權力來源，但它不是唯一的。人們也可能由自己獨特的本質或個人特性來獲取權力，這就是所謂的個人權力，其來源分別為理性權(rational persuasion)、參照權、專業權及魅力權(charisma)。參照權、專業權和魅力權前已述及，現將理性權說明如下:

理性權是一種面臨危機處境時，傾向於依賴理性的信念-那就是利用邏輯的論證及事實證據來說服他人接受特定的想法。

(六)劉玉玲(2001)則將權力概念區分為基礎和來源兩種，權力的基礎有五:分別為強制權、獎賞權、說服權(persuasive power)、知識權(knowledge power)、參照權；而權力的來源有四:即職位權力、個人權力(personal power)、專業權

力和機會權力(opportunity power)，分別說明如下：

1、權力的基礎

(1)強制權:強制權淵源於恐懼害怕。個體之所以順服於強制權，係害怕不順服能帶來處罰或其他不良的後果。這些不良的後果可能是生理上的處罰，如鞭打、促使肢體殘廢、甚至死亡，或行動上受到限制而產生挫折感。總之是身體或心理的安全感掌握在權力持有人的手裡。

(2)獎賞權:強制權的相反就是獎賞權。人們順服某些的期望，是因為認為這會帶給他們好處。因此若某人有權分配有價值的事物時，如薪水、紅利、員工福利等等，他就擁有了獎賞權。

(3)說服權:係指能分配與操縱象徵性獎賞(symbolic reward)的權力。如果你能決定雇用誰、操縱傳播媒體、控制地位象徵的分配、或影響團體的規範，那麼你就有說服權。

(4)知識權:擁有知識或能夠取得資訊就是擁有知識權。個體在團體或組織中若握有獨特的資訊，而此一資訊又是決策所必須的資料，那麼他就具有知識權。

(5)參考權:由於獨特的魅力或個性特質或外貌，使人因仰慕而願聽從。

2、權力的來源

(1)職位權力:在正式團體組織中，最容易取得權力基礎的就是組織結構中的職位。權力的基礎都來自於正式的職位。

(2)個人權力:如果你精明能幹、聲音低沉有力、體格魁梧或擁有特殊魅力，那麼這些個人特質都可以用來影響他人。

(3)專家權力:知識權指知識的控制，而專家權力則指特殊資訊的處理能力，其權力的影響力相當大，特別是在科技導向的社會中，由於工作趨於精細分工，因此有賴各種「專家」來達成各種目標。因此當你生病時，得聽醫生的話；其他如電腦專家、會計師、工程師也都具有此種專家權力。

(4)機會權力:適當的時間、地點所產生的機會也可能施展權力。一個人不必一定要在組織中擁有正式的職位，才能取得別人認為重要的資訊。

(七)張明貴(2002)的說明較偏向政治權力，並將權力的概念區分為類型與來源兩種，在權力的類型方面，他引伊撒克的見解，區分為五種極端重要的權力型態：強制的權力(coercive power)、功利的權力(utilitarian power)、操縱的權力(manipulative power)、合法的權力(legitimative power)與個人的權力；而政治權力的來源方面，區分為經濟權力和支持者之人數。權力的類型中因強制性權力、合法的權力、個人的權力前已述及，以下僅擇功利的權力及操縱的權力加以說明：

1、權力的類型

(1)強制的權力

(2)功利的權力:功利的權力恰好與強制的權力相反。不是靠著威脅來要求某種他人不願做的事情，以控制他人的行為，而是承諾給予他人需要的東西，兩者的情境結構類似，但權力工具不同。正如美國總統威脅將懲罰參議員，以此爭取他們的贊成票一樣，他也可能允諾他們答應在某地建立新的軍事基地，以回報立法上的支持。此種類型的權力之所以稱為功利權力，是因為它建立在一個基礎上，即提供的東西是有效的或是有利於他人。

再者，在真實世界的很多政治情境中，不少人士相互較勁權力，絕少有人實現完全的控制。在競選活動中，候選人尤其會運用功用性權力來影響選民投票，但選民未必相信競爭的承諾而自有判斷。

(3)操縱的權力:受人控制但毫無察覺即是被操縱。操縱的權力不是建立在公開的訊息溝通基礎上。相反的，是用一種較微妙特殊的形式改變別人的部分或全部價值觀念。與操縱緊密相關的技巧是:洗腦、宣傳和社會化。

洗腦是最特殊和個人化的，一般出現在戰爭期間，一方面突破俘虜們的心理抵抗，而試圖向他們灌輸一套新的價值觀念。

比較不特殊但可能更重要的操縱權力是宣傳。宣傳靠心理學家的技巧推行有計畫的刺激，事實上，宣傳觀念的含義從上百年以前在歐洲出現以來，幾乎沒有什麼變化；宣傳起初是用各種說明技巧推動觀念和價值的形成。

人們經由社會化過程，學習大多數的價值觀。政治社會化可以定義為人們學習社會的政治價值過程；儘管幾乎所有人都經歷了社會化過程，但要把社會化概念單獨抽離仍很困難，因為社會化含有極為廣泛而複雜的內容。

(4)合法的權力

(5)個人的權力

2、權力的來源

(1)財富:財富是人們易於辨識的一種權力來源。擁有一大筆財富或者控制了別人的荷包，一個人就得到了控制權力和功利權力之來源。財富最明顯的運用是傳統的政治賄賂，不過多數在政治上的運用金錢，是以光明正大的方式使用的；隨著競選活動需要愈來愈多的金錢，任何候選人都必須有財源，因此，那些能夠提供政治獻金的人有更大的機會行使權力。

經濟權力的另一種典型實例是庇護。利用政府職位作為對忠誠服務的回饋，或者以失去這種職位相威脅，作為對不忠誠的懲罰。歷史上一些著名的政客，就是依靠權力的這種重要來源。「有錢判生，無錢判死」，台灣民間所流行的這句俗諺，就是財富對司法有所影響的例證。

(2)支持者:支持者的人數常常可以彌補財富的不足，這說明了為何政治領導人通常竭盡全力爭取最大多數的支持。在民主體系下，這意味著選舉上支持的允諾或拒絕支持的威脅；在非民主體系下，人數依然重要，看看伊朗和海地的動亂即可知道。

(九)劉軍寧(1992)把權力基礎又稱為權力資源，它是一種可以在一定的條件下，轉化為權力的東西，但並不等於權力本身。他認為權力的來源有下列七種:

1、武力：是一種巨大的物質力量，也是奪取政權的主要資本，但其可被任何人用來對任何政治權力提出挑戰。

2、財富:財富通常並不是個人獲取權力的主要基礎，它通常是與門第結合，成為充當權力的主要基礎。而當社會發展至市場經濟為特徵的工業社會，使其成為獲得權力的獨立基礎，取代了門第、等級和血緣的重要地位。

3、知識：包括技能與專長，其主要本質是把知識當成獲得工具性權力的工具。

4、意識形態：是取得權力的知識基礎，它可以幫助當權者增強權力客體的認同感，使客體情願的服從主體。

5、群眾：權力的主體支持者愈多，其權力也就愈大。因此擁有朋友也是權勢，因為這都是聯合起來的力量。在現代國家中，政治權力的獲得與維持是取決於群眾的選票。

6、年齡：它是豐富經驗的標誌，俗諺：「嘴巴無毛，辦事不牢。」例如，在現今的選舉中，對某些職位的選舉具有年齡的限制。

7、儀容、口才、聲望：此三種乃一個人的形象，會影響別人對他的喜好程度；因此，候選人通常會掩飾原本的面目，塑造一個良好的形象，以吸引選民的支持。

綜觀上述各家學者的看法，我們可知權力是一種能力，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。

在權力的基礎與來源方面，不只產生於組織的頂層，也可能始自於組織的底層；它不只是依現實體制而產生的，更是歷史傳統的產物，它不只始自於組織的正式體制，也可能源於組織成員的認同，甚至可能來自於權力者自身的人格特質。

綜合上述，影響立法過程的權力應可包括兩個層面：在野(即人民與壓力團體)所展現的權力有聯結權、資訊權、機會權、建議權及官方(即立法委員)所表現的權力有法定權與職位的權力，而立法委員在立法院的法定權稱為立法權，職位的權力在立法院則稱為表決權。茲分別就兩個層面權力提出歸納如表 2-3 與表 2-4：

表 2—3 在野展現的權力

類別	意義	提出原因
聯結權	意指因與某些有權力者產生人際關係而取得的權力。	在野的民間教改團體並非立法院正職工作人員，故欲影響立法委員的立法方向，應與立法院相關人物先取得某種人際關係。
知識權	指對於特定問題能透過管道獲得豐富的資訊而取得的權力。	在野的民間教改團體欲與立法委員接近，必先充實自己對某些問題的資訊。
機會權	因為適當的時間或地點所產生的機會而取得的權力。	在野的民間教改團體欲與立法委員產生某種人際關係，仍應掌握適當的天時地利，否則依立法委員的忙碌行程，不會輕易接見拜訪人員或進一步交談。
建議權	指憲法賦予人民對民意代表建議的權力。	在野必須提出積極的建議，才可能改變立委的思維。

資料來源：研究者自行整理

表 2—4 官方展現的權力

類別	意義	提出原因
立法權	指此權力是合法產生的法定地位。	強調立法委員權力的行使係因有合法的保障。
表決權	係立法委員的職權之一。	強調立法委員具有在立法院意見表決與否的權力。

資料來源：研究者自行整理

第二節 政治行為之研究

一、政治行為(political behavior):即權力的運作

(一)政治行為的意義和範圍

Fleet、Griffi 和 Moorhead(1991)提出組織是個理性架構，有合理的分工、明確的溝通管道、權責分明。但是組織是由人所組成，每個人都希望能在組織中營造自己的地位，以便施展權力及拓展未來的前程，故只要有團體的存在，就會有權力運作的現象。在任何組織中，一群人尋求獲得及使用權力以達成他們的最終目的，此種權力的追求就是政治行為。組織政治指的是人們在不確定及不被允許的狀況中，使用權力及其他資源為獲得他們想要的結果所從事的一連串活動。如最新的研究顯示，許多經理人不喜歡組織政治，但是大部分人認為政治在他們的組織中扮演重要的角色，政治行為的本質使得要以理性或系統的方式管理變得困難。

Schermerhorn、Hunt 與 Osborn(1998)指出分析政治行為或組織政治的兩種途徑:第一，即把政治行為界定為「為己私利，使用不被一般人所認同的手段。」；第二，是把政治行為視為「個人因利益上的差異而導致的必要行為。」從第一定義來看，政治行為一詞等於卑鄙手段或背後傷人的同義詞；第二個意義則將政治行為視為個人與團體的利益為求平衡，在組織中的政治行為是需要的。

「所謂的個人與團體之利益求取平衡」之意，林欽榮(2002)有進一步的闡釋，他表示學者多主張採用權力平衡的概念，係為使組織權力不致有所偏頗；例如在決策上可採用參與式，在執行上可採用授權或分權的方式。此種權力平衡的概念，有助於群體與組織目標的整合，甚而具有補充正式決策不足的作用。組織中雙向溝通及多元途徑，也有助於權力平衡，概任何社會系統中權力關係是十分複雜的。在組織的正式結構上，長官可用更大的權力去控制部屬；惟在層次的基礎上，部屬的權力雖不明確，且很難建立高層次的地位；但在實質上部屬對上級權力的影響是存在的，此乃基於他具有技術專長；加以近代工業人道主義的提倡，

以致抵制了上級權力的強制作用。因此權力概念是雙邊的，不是單方面的。當然，個人與組織的權力平衡，乃是依據組織本身的情況而定。權力的運作宜隨組織的性質與內部情況的不同而變化。一個自由氣氛較濃的組織，常多採用權力平衡的概念；而強制性組織，其需要來自於上層的權力較大。又組織內個人或群體的權力過分膨脹，甚或拒絕提供其貢獻，這對組織的損害很大，故權力平衡常因長官的喜好而搖擺不定。然而不論上司與屬員的權力平衡能達到何種程度的協調，組織環境總是隨時發生變化的，致此種相互作用的平衡常因之而有所修正。

Robbins(2001)認為政治行為是「那些並非員工本身職責所在必須從事的活動，但這些活動卻能影響或可能影響組織利害事務的分配情形。政治行為並非工作上的要求，而是起源於當事人基於某種企圖，想使用它的權力基礎。」此定義也指出了當事人會藉著權力基礎去影響和決策有關的目標、準則或進行的方式，以左右各種有形無形的資源或象徵的分配。因此各種政治行為，諸如保留重要資訊不讓決策者知曉、散佈謠言、透露機密資訊給外界大眾媒體、賣人情、或為某人某事而展開遊說活動等。

榮泰生(1998)也在「組織行為學」中為政治行為下界說：「並非組織成員本身職責所要求的活動，但卻足以影響(或潛在的影響)組織內在利益的分配。」政治行為超出了個人工作上的要求，它源自於當事人想要運用其權力基礎的企圖心。而「組織內利益的分配」涵蓋了與決策有關的報酬、準則以及程序。

政治行為有「正當性」與「非正當性」之分。正當的政治行為(*legitimate political behavior*)是指每天會發生但卻是正常的政治行為例如向主管抱怨、越級報告、搞小圈圈、幸災樂禍、隔岸觀火、藉著死忠及忠誠阻擾組織政策的推行，藉由職位之便建立自己與外界的關係。另一方面，不正當的政治行為(*illegitimate political behavior*)則指嚴重違反遊戲規則的行為，從事這種行為通常會「為達目的，不擇手段」。這些行為包括破壞行動、告密、穿著奇裝異服或貼有抗議標語的服裝，以及員工集體請假等。

權力的運作難免會出現政治行為。許多經理人在運作權力時，難以判別其行

為是屬於政治行爲或是當的有效管理行爲，其原因是權力、權威和服從式關聯在一起的整體，又職務權威與個人權力又是混合在一起使用，以人際關係為基礎的權力運作最為普遍。判定為政治行爲的做法，通常以責備別人或別單位之不是，來顯示出本單位或本身的權威，這種情形在公司中經常發生，以此類方式來顯出自己的權力或優越，在一個公司中的部門間或單位間出現的情況，如生產單位所生產的產品不易銷售出去，生產經理就責備財務單位計算成本的不正確，來掩護自己的缺點，突顯別單位的缺點。還有由逢迎別人來取得對方的支持，而顯出他的正確性，指出第三者的毛病，也是由聯合別人來攻擊某一目標。公司中以政治行爲來獲取某種職責，取得更大的法定權力，這種情形比比皆是。如董事長為控制某一事業部，將創造出特別助理，派駐某一事業單位以狐假虎威的方式，取得監控該事業部的權力。其他，由拍別人馬屁換取別人對他的好感而取得權力，特別是助理、協理、秘書或管理支援的單位經理，以此方式來取得更大的權力。由推卸責任來維持權力；由互相分利來分享權力，由掩飾事情本來真相扮演政治行爲，由製造衝突來取得本身處在更有利的地位，由聯合勾結玩弄政治手段，或打小報告來玩政治等等行爲，都是以人際為基礎的政治行爲；這種政治行爲都會發生在高階及中階的主管或幕僚專業者間的權力鬥爭的行爲中。各階主管在其運作中，宜以有效管理的行爲來運作其權力，實際上，這是很困難的。以下為「政治行爲」的做法與「有效管理行爲」的做法二者分析如表 2-5：

為進一步區分政治行爲與非政治行爲，林月珠(1994)曾從權力利益關係兩個概念來區分組織執行中的政治行爲與非政治行爲，其情形如圖 2-1：

自圖中資料得知，只有在一個人依據其正式職位所認可的方式而行爲，而且行爲的時候，個人的利益與組織的利益一致，才屬非政治行爲，其餘三者皆屬政治行爲。

經過以上政治行爲意義、範圍的探討，更一層言之，政治行爲的出現主要與不確定因素有關，組織不確定狀態的原因有：

表 2-5 政治行爲與有效管理行爲之區分

判定「政治行爲」的做法	認定爲「有效管理行爲」的做法
1.由責備別人、別單位來顯示自己的權威 2.由逢迎別人來取得對方的支持 3.由製造職責來取得法定的權威 4.由拍別人馬屁由別人對他好感而取得權力 5.由推卸責任來維持權力 6.由互相多利來分享權力 7.由掩飾真相來扮演政治行爲 8.由製造衝突來取得本身的有利 9.由聯合勾結來玩政治手腕 10.由打小報告來玩政治行爲	1.確立管理上的職責 2.正面強化每一職務的工作說明 3.建立工作上的流程關係 4.對該職務有忠誠表現 5.授權賦能於每一職務 6.以協商方式解決職務關聯所發生問題 7.面對問題積極解決問題的意願與做法 8.鼓勵變革與創新 9.鼓勵團隊運作與團隊精神 10.改善並縮短流程而提高效率

資料來源：出自李長貴(1998：317)。

		個人利益與組織利益的關係		
		衝突狀態		一致狀態
行爲者的權力來源	正式職位	政治行爲	表示界線並非很清楚	非政治行爲
	其他來源	政治行爲		政治行爲

圖 2—1 政治行爲與非政治行爲區分圖

資料來源：出自林月珠(1994:279)。

- 1、目標不明確
- 2、工作表現的考核不清楚
- 3、決策歷程不良
- 4、個人或團體競爭意味濃厚
- 5、任何形式的變化

政治行為總在無形中浮現，而且主要是針對利益爭奪及權力分配。雖然政治的應用大多屬於個人階層，但是依然可能發現在團體或集團之中。政治行為有三種不同層次：個人層級、結盟層級以及聯手層級，各有其明顯的特質。個人層級是指個人追求我的利益，但是在結盟或聯手層級中的政治應用則明顯不同。

所謂聯盟(coalition)係為積極追求共同利益而形成的聯合團體，結盟的成員可能是正式團體或非正式團體的成員也可能不是。當達到目標之後，聯盟隨即解組；不過專家發現政治聯盟往往會出現「模糊地帶」，意即是彼此間有一不穩定、結構弱且關係維繫時間短暫。

第三個層級的政治行為是聯手(networks)，結盟有特定的訴求，而聯手卻是結構鬆散的一組人為個人的自我利益而尋求社會支持。通常結盟是訴求主題取向，而聯手則是個人取向，而且聯手合作的持續時間也比結盟還要長久(Kreitner & Kinicki,1992)。

綜合上述，政治行為可明確的界說為：在情況不確定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，而手段可為個人層級也可為結盟層級，以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。

(二)助長政治行為的原因

形成政治行為的原因乃是成員對組織目標未產生共識，不清楚的組織目標、不同的組織觀念、對組織問題的不同鑑定與定義、了解及解釋產業環境或市場環

境的差異及組織對資源分配的不同觀點等等，都是組織中發生政治行爲的原因。因爲組織中的個體與團體，對達成組織目標的意圖，對達成目標的有效方法，個體及團體會有不同的看法與做法，再加上個體與團體在達成任務的過程中，須由資源來支持，諸如人力不夠、預算不能配合，都會使個體與個體以政治行爲的方式，求得資源分配的合理及合適。組織中的政治行爲是一種權謀的爭執行爲；假如單位或部門的本位主觀的意識過強時，政治行爲會激化；組織中的衝突會更明顯，此對組織的運作會產生負面的影響。

詳細言之，助長政治行爲的成因，依學者 Robbins(2001:400-403)、吳復新等(2002:242)、黃隆民(1995:117-120)、榮泰生(1998:358-361)、劉玉玲(2001:239-249)的看法可分個人的因素與組織的因素，以下分別說明之：

1、個人因素

根據研究具有高度自我監督、內控型性格、冒險傾向及高度權力需求的人，較可能從事政治行爲。

(1)高度自我監控性格:具有高度監控性格的人，對於社會的脈動較有所掌握，且易展現高度社會順從，因此，其政治行爲的技巧也較爲高段。

(2)內控型性格:據此種性格的人，認爲自己才是本身命運的主宰者，相信自己能掌握環境，並對事情有所計畫。

(3)冒險性格:根據 Madison, Schilit 等人的研究指出，因爲從事政治行爲可能產生負面的效果，因此具有冒險性格的人，更易於從事政治行爲(引自黃隆民，1995:118)。另外，在進行政治行爲之前，個體也會評估自己在組織中所做的投資、個人出路的多寡、以及他認爲政治行爲奏效的可能性多少等因素，皆會影響個體採行正當政治行爲的意願。

(4)高度權力需求:權力的需求是一種假想影響、領導他人，控制自己所處機會或需求。一般而言，對於權力需求度愈高的人，其從事政治行爲的可能性愈高。

2、組織因素

根據學者 Steers(1985)、Robbins(2001)與 Fleet & Griffin & Moorhead(1991)

的看法，組織因素中會助長政治行爲的因素如下：

(1)模糊的目標:當組織的目標模糊時，組織成員易於在組織目標的掩護下追求個人的私利，因此模糊的目標正是爲政治行爲提供一個活動場所。

(2)資源的稀少:當組織的資源短少時，就必須對分配做出決定，組織成員爲獲取自己認爲應得的或需求的資源，政治行爲自然就會出現。

(3)組織或環境的變遷:當組織內部或外部環境發生改變，使情事變得較爲複雜時，因爲模糊性和不確定性增加，個體或群體爲求某種必定的結果，必會從事某種政治行爲。

(4)非預先規劃或非程序化的決策:由於該類做決定的情境會產生模糊的狀況，因此也提供組織成員從事政治行爲的機會。

(5)組織成員角色模糊:當組織成員的角色模糊時，即代表他的工作行爲或內容未受到明確的規範，因此成員從事政治行爲時，其範圍與性質受到的限制較少。

(6)組織成員壓力較大:當組織隻要求成員的績效太高時，成員爲求達成績效，可能就必須採取政治行爲，否則無法達成組織的要求。

(7)績效評估制度不明確:當組織的績效制度不易做到客觀時，成員愈有可能進行政治行爲，因爲主觀的評量會產生模糊感。另外，如果採用單一的評量標準，則易出現鼓勵成員往評量指標的方面去表現，而忽略其他重要的職員。又如評量的時間拉得太長，則組織愈不必爲其政治行爲負責。

(8)強調零和的競爭:所謂零和的競爭是指，總數不變，有人拿得多，必有人拿得少，就是「我贏，則你必輸」或「你贏，則我必輸」的情形，在這種組織文化中，鼓勵成員彼此競爭，以打敗別人來突顯自己，因此，極易產生政治行爲。

助長政治行爲的原因主要源於個人人格特質及組織環境的因素，內控型性格者、高度權力需求者與勇於付諸行動者加以環境目標不明確、資源稀少，影響成員之利益取得時，政治行爲即因蘊而生。

二、權力的戰術

因為政治活動對組織同時具有積極和消極兩面作用，故妥善且有效處理組織政治，已經成為重要的管理議題；然而，在此之前，我們有必要先了解取得和增加個人權力的戰術(tactics)，根據 George and Jones(1996)分析歸納，這些戰術包含下列各項：

(一)開發個人職務和部門的權力來源，方法如下：

1、提高個人職務上的不可取代性。不可替代性愈高，權力就愈大。例如：某人精通電腦相關知識和技能，部門內一旦有電腦使用上的問題，就會請他來排除障礙，久之，此人的特殊專長將讓他成為部門裡難以被取代的重要人物。

2、精研組織中特定領域的問題。管理者平日可以從事某些特定領域問題的研究，一旦組織面臨該項問題時，管理者便能適時扮演關鍵性的角色。例如，某一管理者平日專研有關組織合併的相關管理問題，某日該公司併購了另一家公司，此時這位管理者便可能成為總經理所倚重的人才。

3、勇於擔負責任：管理者可以試著擔負更多的責任，讓自己成為組織中的核心人物。部分管理者對於本身職務以外的任務，經常採取迴避的做法；積極進取的管理者，則懂得藉由勇於任事，來累積個人的政治資源。

4、廣結善緣：具有政治敏感度的管理者，往往擅長拓展個人的人際關係以取得更多的資訊和奧援，使自己更易達到所欲追求的目標和利益。

(二)確認組織擁有權力者

在組織中，評估真正擁有權力者，有五項要素：

1、權力的基礎：在組織中，有許多權力的基礎，諸如合法的權威、稀少資源的持有者、特殊的專門技術等。管理者應該仔細觀察誰擁有這些權力的基礎。

2、權力的後果：管理者可以從權力運作後的結果，找出誰具有權力。例如，最有權力的人往往就是能在組織決策中獲得最大利益的人，是以，管理者可以由預算或資源的實際分配情形，確認出誰擁有權力。

3、權力的象徵：在組織中，聲望和地位往往就是權力的象徵。例如執行長、總經理、總裁等職務名稱或頭銜。

4、個人的聲譽:個人在組織中的聲譽，往往就代表他所擁有的決策影響力;聲譽愈好，決策的權力愈高。例如，在幾個業務部門中，某一部門的績效長期居於領先地位，則該部門的管理者將享有較佳的聲譽，在公司的業務會議中，他將擁有的比其他部門主管更多的發言權。

5、代表性的指標:一個人在組織中的角色地位，以及其所具有的代表性，即是其權力的指標。例如，在會議中，支持者愈多的管理者，其代表性愈高，所擁有的權力就愈大，其對組織決策的主導權也跟著提高。

(三)控制議程

控制議程是一項增加權力和影響決策制定的重要戰術。凡是能夠塑造政策議題，並將此一議題發展成為政策議程的管理者，往往就能夠進入組織的決策機制，成為影響決策制定的一員。擁有權力的管理者，能夠防堵他們所不支持的議題，在決策的會議中被公開討論，並且讓這些議題不能進入正式的議程。

(四)引進外部專家

當組織內部的反對意見隱然成形，並且將影響原先所規劃的目標方向時，管理者的權威將遭受嚴重的挑戰。為了避免權力受到侵蝕，以及喪失掉組織決策的主導權，管理者通常也會藉由引進外部的專家，藉由這些專家「中立」且「客觀」的觀點，來支持管理者既定的立場。

(五)建立聯盟關係

管理者或團體之間建立聯盟關係，也是取得權力和增加權力的重要戰術。這種聯盟關係，有時是為了共同的利益而聯合結盟，有時則是策略性的聯盟。例如有些利益是 A 要的，B 基於未來可能需要尋求 A 的支持，因此先協助 A 取得該項利益；其後，當 B 表達需要某項利益時，A 則同樣加以支持。

而 Robbins(2001)藉由實證研究調查，發現管理者在操縱權力時，大多有一些共同的戰術；該研究係調查 165 位經理人，詢問其如何影響老闆、同事或部屬，結果共得到 370 個權力戰術，可歸納為 14 類。接著，研究者再將這些戰術加以濃縮，改寫成一份含有 58 個項目的問卷，用以訪問 750 位員工。受訪者不僅被

問及在工作中如何影響他人，而且必須說明理由為何。這些結果摘述如下，研究發現的主要七種戰術向度獲策略為：

- 1、論理(reason):運用事實和資料，提出合乎邏輯或理性的理念或意見。
- 2、示好(friendliness):在提出要求之前，先投其所好，顯露謙卑並且表示友善。
- 3、聯合(coalition):獲得組織中其他人的支援以擁護其要求。
- 4、談判(bargaining):藉由利益或實惠的交換來進行磋商。
- 5、果斷(assertiveness):採取直接而強硬的方式，例如要求對方服從，重複提醒對方，命令對方依照所要求的去做，以及提出對方必須遵守的規定。
- 6、尋求高階人員的支援(higher authority):在提出要求前，先尋求高階主管的支援。
- 7、威脅利誘(sanctions):運用組織中的獎勵或懲罰來迫使對方就範。

表 2—6 權力戰術

	管理人欲影響其上司時	管理人欲影響其部屬時
最常用	論理	論理
	聯合	果斷
	示好	示好
	議價	聯合
	果斷	議價
	尋求高階主管支持	尋求高階主管支持
最少用		威脅利誘

資料來源:出自 Robbins (2001:371)

研究人員發現，管理者對於上司和部屬，在使用上述七種戰術的頻率方面並

不相同。不過由上表可以發現，無論是對上司或部屬，管理者最常運用的權力戰術是論理。再者，研究人員也指出，管理者在選用戰術時，也受到以下四個情境變數的影響：管理者的相對權力、管理者欲影響的對象、管理者預期對方就範的可能性、以及組織文化。茲分別說明如下(Robbins,2001)：

(1)管理者的相對權力，會由下述兩方面影響其對權力戰術的選擇。第一，管理者所掌控的資源，若較受到重視，或管理者被認為可壟斷該項資源的決定權，則其能更具有彈性來選用戰術。第二，愈具有權力的管理者，選用果斷戰術的頻率愈高；反之，使用果斷戰術的頻率減少。由於果斷戰術的迂迴空間相當有限，權力基礎薄弱的管理者應當審慎使用。

(2)管理者所欲影響的對象，當然也會左右其對戰術的選擇。當管理者所面對的是一位樂於協助部屬的上司時，他往往會採用示好的戰術；但是，如果管理者所面對的是一位交易型的上司，則他會增加使用談判戰術的頻率。

(3)如果對方容易就範，通常管理者會採用果斷的戰術；反之，則管理者會採取威脅利誘的戰術。

其它如 Gray & Starke(1988)提供了以下幾個政治策略：建立形象(image building)、選擇性的資訊運用、找代罪羔羊(scapegoating)、聯盟、網路(networking)、妥協與議程操弄等；而 Fairholm & Fairholm(1984)也提出了以下其他學者未提的權力運作策略：運用模糊政策、運用冒險策略、施展魅力、攏絡反對勢力、操控決定規準、提昇成員職能、強制要求執行、調整人事結構、先發制人(proactivity)、援引儀式實例(ritualism)、運用代理人、使用象徵符號、訓練導引對方；Holy(1986)更從微觀層面提出幾個權力運作的策略：分而治之、成員吸收、置換、控制資訊、控制會議交易與利益交易等。

歸納言之，政治行為係將權力付諸行動，在策略方面主要為提高個人的能力以增加個人在組織的不可取代性、確認組織中擁有權力者、塑造政策議題者、建立聯盟關係、議程操弄、施展魅力、攏絡反對勢力、談判等，而塑造政策議題者則是 Robbins 所稱的論理、施展魅力及攏絡反對勢力則是 Robbins 所稱的示好、而建立聯盟關係及 Robbins 所稱的聯合。

由於每個組織文化具有很大的差異性，故管理者所運用的權力戰術也有所不同；但是無論是基於個人因素或組織的因素，權力和政治行為都是組織中特有且必然的現象。管理者藉由組織政治取得更多的權力，再運用所取得的權力去影響或主導組織的決策過程，其動機係為了追求個人或團體的利益。對組織而言，這

些政治活動往往利弊互見。

綜合以上文獻，研究者認為影響立法過程的在野政治行為是示好、論理、聯合，官方的政治行為是衝突與妥協。茲分別就兩個層面政治行為的提出歸納如表 2-7 與表 2-8：

表 2—7 在野的政治行為

類別	意義	提出原因
示好	在提出要求之前，先投其所好並表示友善。	在野的人民與立法委員並不認識也不熟稔，故建立關係前需強烈表達己身的善意，消除與委員的隔閡。
論理	運用事實和資料，提出合於邏輯的意見。	在野的人民欲影響立法委員的想法，須先蒐集實徵性的資料，才能提出合於理性與令人信服的意見。
聯合	獲得其他人的資源以擁護其要求。	只有單一的個人恐不足以說服立法委員，須和其他人或團體聯合起來對立法委員進行說服工作。

資料來源：研究者自行整理

表 2—8 官方的政治行為

類別	意義	提出原因
衝突	因意見不同而起言語之爭。	立法委員雖同屬官方，但委員間仍有黨派之分，因此不同黨派的立委因立場不同而對立法方向各持不一致的看法。
妥協	藉由利益或實惠的交換來進行磋商，使不同黨派因獲得利益而停止衝突下去。	如果意見一直不一致，則法案無法繼續審查下去，因此需要尋找一個平衡點使不同黨派欣然接受。

資料來源：研究者自行整理

第三節 師資培育法立法沿革

本章旨在探討師資培育法之前身「師範教育法修正草案」之形成過程。不但討論法案在行政部門的形成經過，也討論民間教改團體對師範教育法修正案所付諸的行動。

壹、民國六十八年-七十六年

一、師範教育法衝突的起源

民國六十八年十一月總統公佈師範教育法平行於大學法，成為我國師範校院獨立於其他學校的具體法源。「師範教育法」通過實施後，師資培育便被明文規定由政府設立的師範校院實施，因此這個法案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。轉折之初，這種以師範教育法所形構的一元化師範體系，曾被官方和教育學者宣稱為是師資培育制度更完備的進步；但是僅短短經歷數年時間，修法之聲卻不絕於耳，其實施引發了相關組織部門間的利益衝突和反彈，首先是民國七十二年二月，師範大學與高雄師院學生曾在立法院會期，聯合向立法院教育委員會提出請願，希望能夠解除師範教育法中不得升學的規定。這項由兩校學生活動中心聯合署名的請願書中指出，師範教育法第十七條規定師範生不得升學，打擊其學習情緒，影響其教育工作士氣甚重，甚者可能影響有志師範教育之優秀青年裹足不前。請願書進一步指陳，師範生在學期間，既已享受公費，學成後從事教育服務自是理所當然，但為求對國家做更大的貢獻，俟進修完成後再回教育崗位，於權利對等原則並無違背(紀金山，2002；中國時報，1983/5/22)。

同年三月師大張春興教授，為了探究學生學習情緒受此法條影響的程度，特別進行「師範生任教意願調查」研究，並隨即對外發表其研究結果(民生報，1983/5/22)，但卻因此研究報告而引起師大校長不愉快事件，事後張教授感到懊惱，他指出那份從師大學生的求學心態檢討師教法加強專業精神構想成效的研究

報告，研究動機是希望反映師教法第十七條對學生情緒的影響，絕非有意影響師大的形象。張教授說，該報告自發表以來，很多人引用該報告的調查數據，但是大多數人卻忽略了他研究的前提，這項前提是爲了爭取師大學生升學的權益，理應受到校方及校長的支持。除此之外，一名不願透露姓名的教育界人士指出，師大學生教學意願低落幾乎已被證明爲一事實，除了師大教授張春興的研究報告外，師大學生輔導中心該年六月做的調查也有非常近似的結論。師大學生輔導中心這份調查曾對一千二百多名在校生發問卷，結果仍是過半數的學生對所學沒有興趣，不及三分之一的學生表示進師大是合乎志願，有絕大多數的學生不滿意所受的教育學分課程和教材，以及百分之五十四點六的學生贊成師大單獨招生(中國時報，1983/5/22)。

張春興教授的調查結果引發了各界對「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，除了它牽涉到師範生的升學權益之外，主要的他還連帶指出兩個重點，一個是進入師大，未來當老師已非時下一般青年的理想出路，因此官方拿公費作條件來限制師範生繼續升學，以達成按期服務的目的並不合時宜；另一點則是師範生的任教意願隨年級增長而逐漸遞減，顯示出師範院校想要藉由加強師資訓練以提高素質的想法不切實際。這兩個研究結論，直接反抗師範體系長期以來建構起來的制度觀——即師範教育具有不可替代的專業性和以公費爲主要的師資培育主要方式的重要性。可以想見的是張春興教授的研究結果引發了各界對「師範教育法」正當性的強烈質疑。

鬆動「師範教育法」的另一股力量來自於原有師資培育組織對教育部學制小組建議的反彈。民國七十二年九月十日，教育部學制研究小組研討師範教育制度改進，委員意見一致認爲，我國師範教育應趨一元化，國小、國中、高中及職校師資均由師大培養，而現行師範教育院校應統一併爲國立師範大學，唯設各地區分校。學制小組研擬的師範教育體系將結合師資養成教育、進修教育、研究教育爲一體，徹底改進現行師範教育對進修、研究教育偏廢情形。這份主要由師大前教育學院院長雷國鼎草擬的師範教育制度改進方案芻議有甲乙兩案，甲案爲國民

中小學師資全由師範學院培養，現行師專，逐漸改制為師範學院，暫設台北、台中及台南三所，招收高中畢業生，修業五年(學科四年，實習一年)，期滿授與學士學位，並仍維持公費制。同時高級中學及職業學校師資，全由師範大學培養，現行高雄師範學院及彰化教育學院逐漸改制為國立師範大學，其名稱仍冠以所在地地名為宜。招收大學畢業生，修業三年(學科兩年，實習一年)，期滿授與教育碩士學位，師大所設立院系，依高中及職校之需要重新規劃，仍維持公費制，乙案的要點為(1)國小、國中、高中及職校師資，均由師範大學培養。(2)國小及國中師資，招收高中畢業生，修業四年(實習於四年級行之)，期滿授與學士學位，高中及職校師資，以招收大學畢業生為宜，修業兩年(實習於二年級下學期行之)，期滿授與碩士學位。(3)台灣地區，續設師範大學一所，但分設北、中、南三校區，除人事及經費各自獨立外，他如課程、師資、設備及發展計劃由總校區統籌。(4)採公自費並存制，凡享受公費待遇者，必須盡服務義務。(5)內部院系可分為研究、教學及推廣三大部門參酌事實需要設置。(6)培養博士學位之科系，以自費為宜(中國時報，1983/9/11)。

這項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他性策略，可能會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挺身對師範教育制度一元化進行批判，他們首先從歐美日的師資培育制度的實例分析證實各國的師範院校並不包辦師範教育；相反的，獨立的師範院校越來越少，而原先獨設的師範院校，現在有的合併於大學之內，有的則被廢止，而一般大學則越來越發揮培養中小學甚至幼稚園師資的功能。他們進一步強調「師資培育專業化」並不等於「師資培育專賣化」，也絕不是一元化，一元化勢將扼殺各師資培養教育機構的生機和創造力，只有尊重個體的存在，允許自由競爭才能鼓勵創新、帶動進步。萬一師資教育機構趨向一元化，則各分校都將聽命於高高在上的校本部之指揮，而喪失其自我的生機創造性和主動性，他們認為師範教育一旦趨向「一元化」，它必將走向「僵化」的末路無疑(中國時報，1983/9/27)。

由於政大教育系本身具準師範地位，這種出自師範體系內部不同單位的批判

論述，格外具有說服力，而和張春興研究發現相互呼應，進而直接衝擊過去教育行政機關和學制改革小組所細心維護的師範體系專業印象，連帶更鬆動師範體系的合法性。隨著反彈聲浪的增強，過去被「師範教育法」剝奪既有利益的省立體專，也加入要求修法的行列，他們要求政府應盡速將該校升格為體育學院，並讓學生在校可修習教育學分，以解決該校學生因為「師範教育法」實施後產生的就業問題。一時間「師範教育法」所涉及師資培育組織的「制度利益」紛紛又重新被提出來討論，制度內部的權力衝突逐漸擴大。

二、政府採取壓制策略

當師範體系的正當性出現質疑聲浪時，當時的行政院長孫運璿曾指示經建會會同教育部及有關專家學者，全面檢討師範教育及專科教育，並責成經建會完成師範教育與教師人力研究，作為對各界質疑的間接回應。不過當這個議題被提到立法院廣泛討論時，政府並未因師範生請願，教授支持和立法委員聲援而出現退讓，反而堅持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。」隨後教育部長朱匯森核准針對七十三年起適用師範教育法第十七條的規定—師範畢業生不得從事教育以外的工作或升學，對未履行服務義務的師範院校畢業生，將追繳全部公費。(台灣新生報，1983/12/18)。此外部長還另行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，當初的研究動機僅是為了反映師範教育法第十七條對學生情緒影響的事後消毒做法，以降低「師範體系合法性」的衝擊(中國時報，1983/5/22)。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院校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開始有了各自表述的狀態(紀金山，2002)。

三、教改運動的興起

「師範教育法」實施引發的利益衝突，以及邊陲組織動員的挫折經驗，後來都成為教改團體和教改集體行動的社會基礎。例如師大學生爭取升學權益失敗後，就產生一股批判師範教育環境不良而尋求自我教育的學生自發性團體活動；

早在一九八四年六月由當時師大甫結業及仍在學的學生，籌組召開籌備會，其宗旨在作自我教育，彌補師大提供師資訓練之不足。結果成立五人小組，作為推動工作的核心，此為「五人小組草創時期」，也是現在的「振鐸學會」草創期。

由振鐸學會五人小組的草創期來看，當時的動機純粹是由「對教育環境惡質的不滿，對當時師範教育的無望」以及「大學生的理想性格」雙重因素所促成的。成立初期，組織志同道合及有心的在校生與畢業後已任教師者，共同推動教育問題研究、教學觀摩研究等會務。早期活動多以教育時事問題討論、教學經驗交流分享、舉辦營隊研習以及座談會等活動為主，可說是相當柔性的學生團體。直到一九八五年六月，該會始完成「組織教師協會芻議」，提出未來中國教師團體實際運作的構想，發展方法及工作內容。振鐸此時開始醞釀「獨立自主的教師團體」的構想，因感於當時教育行政體制由上而下的指揮控制，教育主管與基層脫節，第一線教師無發言權，該協會將自我角色定位為「權力團體」。它的意義是使用壓力對付僵化的教育行政主管，期使「教育公共政策的制定，必須訴諸許多權力團體的平衡」。振鐸除了將該協會定位為權力團體之外，亦期許其為「研究團體」及「同質文化社群」，並將改革的重心放在「師大」，認為「師資改革」是「教育改良」的核心(薛曉華，1996)。

除了師大學生所組成的振鐸學會外，對師資培育議題表達關切的尚有人本教育基金會、大學教育改革促進會(簡稱學改會)、救救下一代行動聯盟。分別說明如下(舒緒緯，1998；薛曉華，1996)：

- (一)人本教育基金會：基本上，人本教育基金會對現行的教育體制採取批判的態度，尤其認為師範校院更應對台灣教育的失敗負大部分的責任，所以該基金會的創始人一史英，便以「師大教育脫離『教育』」來比喻師大教育的失敗。因此他們對於師範校院的教育成效持懷疑的態度，故極力贊成師資培育管道的多元化。
- (二)大學教育改革促進會：學改會是一群熱心大學教育改革的大學教授所集合的教改團體。雖然他們的關心重點在大學教育，但因師資培育與大學教育關係密切，所以在「師範教育法」修訂之初及其後的立法過程，皆有相當程度的參與。

(三)救救下一代行動聯盟係由多個教改團體所組成，其著重點在國民教育，嚴格說起來與其說它是教改團體，不如說是任務編組，更為恰當，其對後來的立法過程亦有參與。

貳、民國七十六年一八十年

一、議題進入政府議程的階段

民間的教改壓力雖未直接影響政策，但對長期政策變遷不無起了微妙的變化，原本強調師範體制一元化與專賣化的官方，開始有了鬆動，此首先反映在第六次全國教育會議上。

民國七十七年二月一日全國教育會議召開，會中對於師範教育提出「修訂師範教育法，使普通大學得設教育學系與開設教育學分，使師資培育多元化與較高層次專業師資供應合理化，並使師範生畢業後得展緩服務繼續進修與從事有關實務歷練以提高素質。」與「研究將師範大學改為普通大學的可行性，並檢討新制師範學院的功能與角色。」的建議(教育部，1988)。教育部乃將「本於提高師資水準，培育健全師資的原則，擴大優秀師資來源管道，並建立師資養成教育及進修教育的一貫體制。」列為準備推動的重點項目之一。

「民間團體教育會議」的緣起是相對於「官方」的「全國教育會議」而來的，此乃第一次民間團體合作的展現。民國七十七年二月一日起，官方教育部主辦的「第六次全國教育會議」於國立中央圖書館舉行五天，由於教育部已經十八年未舉行全國教育會議，這引起各界相當的重視。第一屆「民間團體教育會議」由人本教育促進會、婦女新知基金會及主婦聯盟共同主辦，召集全國共三十二個民間團體早於官方一天(民國七十七年一月三十一日)召開，當時民間團體百餘名代表對當前教育弊端提出針貶與建議，在六個小時開放討論的過程中，百餘團體在代表會中痛陳現行教育制度下的切膚之痛，會後激烈討論並紛紛提出批評和建議，最後，決定將討論意見於第二天送「全國教育會議」以供參考，也希望教育部能廣納各方意見(中國時報，1988/2/1)。

這場會議針對「師範教育法」的改革議題，強調的是打破師範專賣制度，可

見民間團體對於師資培育的問題之批評，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排除於師資培育管道之外，但是他們所提出的「專賣制度」仍然成爲修改師範教育法的訴求議題象徵。第一屆民間教育會議的結論，雖未獲得官方全國教育會議的回應，但卻產出了組織化和運動策略，並使得教育部在第六次全國教育會議之後，旋即於七十七年二月二十三日召開內部人員研商「師範教育法」修法事項，並開會決定請委員成立專案小組，研究主要國家的師資培育制度，並檢討我國現行師資培育制度的缺失，以作爲修訂師範教育法的重要參考。該專案小組成員共二十一人，包括：郭爲藩(行政院政務委員)、劉兆玄(清大校長)、阮大年(交大校長)、林基源(中山大學校長)、梁尙勇(台灣師大校長)、楊其銑(東吳大學校長)、梅可望(東海大學校長)、葉學志(彰化教育學院院長)、張壽山(高雄師範學院院長)、毛連塏(台北市市立師院院長)、朱炎(台大文學院院長)、陳鏡潭(國立台北師院院長)、王壽男(政大文學院院長)、陳英豪(台南師院院長)、劉源俊(東吳大學理學院院長)、伍振鷺(台灣師大教育系主任兼所長)、楊崇森(中興大學法研所所長)、張春興(台灣師大心輔系教授)、趙金祈(教育部政務次長)等人。

自主導師資培育政策範疇議題的研修小組看來，發現小組成員的背景已有了不同以往的改變，在第一次會議的二十一位成員名單中，其中除了國家官僚代表有兩位，師範校院代表有六位，另外還新納入五位公私立大學校長，以及具有教改立場的專業學者八位(紀金山，2003)。

二、教育部進行修訂階段

修訂「師範教育法」專案小組於七十七年六月二十一日舉行第一次會議，對修訂「師範教育法」之工作項目與時程作廣泛的討論並擬定進度。七十八年三月八日，專案小組舉行第二次委員會會議，出席人除專案小組成員、列席人員與工作人員外，尚有專案研究之執筆教授陳舜芬、陳癸喜、王家通、李萍子、楊深坑等人，會議內容主要由中教司及執筆教授報告專案研究的進度。三月十五日專案小組舉行第三次委員會會議，繼續聽取專題研究小組所作之專題研究報告。本次報

告的重點有二：一是我國師範教育制度的檢討改進，一是修訂「師範教育法」問卷調查的結果，會議討論內容建議師範教育採多元化開放政策，一般大學亦可培養師資，採公自費並行辦法，多元化與專業化互相配合，強調檢定與實習的功能，重視在職進修的實施，並由出席人員就報告內容提出問題，包括

- 1、師範院校各研究所的地位為何？其研究生應何去何從？
- 2、師範生的一年實習是學程的一部分，亦或是服務的年資？
- 3、教師在職進修的意義何在？(究竟是取得高學位，還是增進教學智能？)
- 4、職業學校的師資教育應在何處落實？

針對上述四個問題主席裁示下次會議時，由有關研究執筆人回答(教育部，1989)。

四月二十八日，專案小組假中央圖書館舉行第四次委員會議。在本次會議中，為使相關法規之修定能密切配合，特別邀請「教師法」與「教育專業人員任用條例」兩專案小組委員與會，以便對「師範教育法」的修定提供意見。教育部「教師法」草案諮詢小組之召集人為次長趙金祈、成員有歐陽勛、吳庚、張春興、瞿立鶴、汪群從、劉源俊、蓋浙生等學者專家，以及教育部人事處林政弘、教研會兼執行秘書李建興與主任林淑真，而「教育人員任用條例」修定小組的召集人為常務次長林清江，成員有歐陽勛、繆全吉、吳庚、蓋浙生等人，以及人事行政局副局長陳炳生，教育廳督學湯濤。在會中，首先由張春興報告「師範教育法」的修訂情形，他指出「師範教育法」的修訂工作將從四個層面加以考慮。第一是對現行師範教育施行十年後的檢討，第二是對世界先進國家師範教育發展趨勢的了解。第三是以調查座談的方式了解國內教育界對師範教育的看法，最後則是與「教師法」、「教育人員任用條例」等法規配合的情形。其次則是由蓋浙生報告「教育人員任用條例」的制訂情形及工作進度。最後則由瞿立鶴報告「教師法」的制定情形；接著由伍振鷺就第三次委員會議時，出席委員所提出的四點質疑加以答覆，伍振鷺指出師範校院設研究所的目的在於：1、研究高深教育學術、培養教育研究人才。2、探討教育行政理論與事務，培養高級教育行政人才。3、教授教育

專業知能，培養一般大學校院教育專業課程之師資。4、充實在職進修教師之專業知能，強化其教學態度與技能。而師範生的一年實習，依師範教育法第十一條之規定：「師範大學、師範學院學生修業年限四年，另加實習一年。」由此觀之，師範校院結業生的一年實習，乃為課程的一部分，但就教學或待遇而言，實習老師均比照正式教師辦理，故一年的實習既是課程的一部分，亦需列入服務的年資。至於教師在職進修的目的在於：「1、充實教學專業智能。2、改進教學專業技能。3、強化教學專業態度。」因此，教師透過在職進修而取得高學位，除可視為對其能力的肯定外，亦可視為其自我實現的達成，故教師在職進修的內涵、取得較高學位與增進教學知能二者，應是並行不悖。最後談到職校師資的問題，凡在職業學校擔任專門職業科目之教師，均可視為職業學科的師資。但由於職業學科種類繁多，故無法設專門機構加以培養，因此其培育管道有二：一是由師範校院現有科系負責培育；二是由一般大學校院相關科系畢業生在師範校院接受一年的教育專業訓練，另加一年實習後，由學校發給證明文件，以取得正式教師的資格。

討論案的第二案是有關張春興所擬之「師範教育法」修定的架構與範圍，張春興指出「師範教育法」的修定目標有四：1、提昇師資素質。2、充裕師資來源。3、建立專業制度。4 發揮師道傳統。(舒緒緯，1998)。

綜合以上討論，在第四次委員會會議中得到一重要結論為：「師範教育法」應更名為「師資培育法」或「中小學師資培育法」，方能規範非師範院校所培育之師資。「師範教育法」應兼顧「培育、實習、進修」，若本法僅顧及培育層面，似乎仍不夠週延，同時也應建立證照制度。

九月二十六日，修正「師範教育法專案小組」召開第五次會議，依五月十六日「修訂師範教育法工作小組」之決議，委託蔡保田主持「師範教育法」修訂起草小組的起草工作。

七十九年一月十六日，專案小組召開第六次委員會會議。首先由主席報告草案修訂小組成員名單，其中法律學者專家代表係由吳庚大法官擔任。而該小組經七

十八年十一月二十一日與十二月十六日的兩次集會，已將「師範教育法」修正草案修訂完成。故本次委員會議主要的討論事項有二，一為審議「師範教育法」修正草案，一是討論如何辦理徵詢「師範教育法」修正意見之座談會。

一月二十三日，專案小組舉行第七次委員會議，繼續審議「師範教育法」修正草案的初稿。二月十三日，舉行第八次專案小組會議，主要繼續審議「師範教育法」修正草案的條文，並將草案定稿。

五月四日，教育部召開第九次專案小組會議，首先由中教司報告徵詢「師範教育法」修訂意見座談會的辦理情形。其次，針對四個場次座談會的修訂意見，加以審議。五月二十五日，教育部召開第十次專案小組會議，會中繼續審議分區座談所蒐集到的意見。六月十三日，召開第十一次專案小組會議，繼續審議座談會所蒐集到的意見。

七月二十一日，教育部召集各師範院校校長及教務長舉行座談，以徵詢大家對本草案的意見。為了使本修正草案之用語符合法條習慣，乃成立「師範教育法修正草案潤飾小組」，並聘請李復甸、成永裕、毛連塏、劉源俊、張春興等人為潤飾小組委員，負責本草案文字之潤飾工作。

十月九日，召開研商「師範教育法」專案小組第十二次會議。中教司除報告「師範教育法修正草案」之審議修定之結論外，並邀請「教師法」研修小組委員瞿立鶴、「教育人員任用條例」研修小組委員蓋浙生與法律學者李復甸、成永裕與會，就相關問題及文字的妥適性加以檢修。

經過兩年半的磋商與研議，教育部於一九九〇年十二月十日宣佈完成「師範教育法修正草案」，該草案的修正重點主要在於規定「除了師範院校外，凡設有教育學系或教育學程的一般大學校院，也可培養國中小學教師。」(薛曉華，1996)。當時教育部中教司長吳清基曾表示：「『師範教育法』的修正重點，主要在開放過去一元化封閉式的師資培育制度，並透過實習、教師檢定制度，管制開放後可能降低的師資素質，未來無論師範院校畢業生、一般大學院校、教育院、系所畢業或大學院校畢業修滿教育學分者，都必須經過初、複檢的檢定過程。」

(聯合報/自由時報，七十九年十二月十一日)由此看來，當時教育部確實有回應社會的要求，而有「開放師資培育」之理念；但另一方面，教育部也惟恐開放後「師資素質」會降低，而企圖以實習、教師檢定制度等做到進一步的「管制」(薛曉華，1996)。

教育部爲了了解社會各界對修定「師範教育法修正草案」的看法，於八十年元月十九日假台北商專舉行「師範教育法修正草案」公聽會，廣徵各界意見。出席人員包括立法院教育委員會的委員、「師範教育法」研修小組委員、省(市)教育廳(局)廳(局)長，教育部有關人員共四十四人。八十年三月十二日，召開研商「師範教育法」專案小組第十三次會議。本次會議旨在研究元月十九日舉行公聽會所蒐集之意見，以使本法更爲週延。四月二十二日，教育部主管會報確認本案通過，並於五月十三日將「師範教育法修正草案」報行政院核定。

三、教改團體的運作

除了官方(即教育部)所提出的「師範教育法修正草案」之外，此時民間的學改會對於官方版並不表贊同，故針對師範教育改革議題，一方面和人本合作草擬出新的版本，一方面也自行組織一個「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)。該會係以「師範教育法修正草案」爲參考依據，並經80年6月22日、28日7月11日、20日等四次的開會討論，終於完成「師資教育法」。與會人員包括王亢沛、王九 陳卓、楊國樞、張則周、黃湘武、黃寶金田、郭仲寧、郭允文、林玉體、陳漢強、鄭湧涇、曾哲明、陳瓊森、劉源俊、陳滌清、賀德芬等人。學改會之「師資教育法」有如下特點(學改會訊，1993:15)：

- 1、本法之主旨在培育師資，且師範校院並非培育師資的唯一管道，故乃將法案名爲「師資教育法」。至於原草案中的「其他教育專業人員」宜另由其他法令規範，以使本法單純化。
- 2、將實習教育與教育專業課程並列，合併爲師資教育學程，重視師資培育課程的整體性。

- 3、實習教師並非正式教師，為使實習教師獲得真正「學習教學」的經驗，實習教師的課業負擔應加以限制。
- 4、全面取消公費，廣設助學金以鼓勵優秀青年投考加入教師行列。
- 5、資格檢定與教師換證同時考量，以提昇教師之專業地位與水準。

民間教改團體透過兩屆民間教育會議的舉辦，成功地使得教育改革和教育問題成為媒體和社會的焦點。一時間，社會問題、學童自殺和校園毒品，都被引為是教育問題的警鐘。民國八十年，「婦女兒童安全保護協會」及「人本」開會研商，認為應結合各界力量，共同為救救下一代而努力。兩個團體隨後聯明發函各民間團體並召開第一次聯席會議，隨後決議組成「救救下一代行動聯盟」（簡稱救盟）。此次聯盟社團，包含了教改界四個相當活躍的教改團體，並擴及婦協第七個民間社福團體，行成民間教改團體和社福團體的大結合。此一社運聯盟的改革策略，先是鎖定和官方合作，他們藉著一連串學生自殺和不當體罰事件為訴求，要求官方和民間共同召開「教育改革聯席會議」，但遭到官方拒絕。救盟行動，遭遇教育部冷漠回應後，廣寄社會各界一封措詞激烈的「給全國人民公開信」，並舉辦座談會，來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，提高師資素質。」(薛曉華，1996:121—126)。

四、行政院進行審議階段

「師範教育法修正草案」經教育部部務會議通過後，即送到行政院審議，由政務委員高銘輝負責該修正案的審查工作，經過四次審查會，乃提行政院第二二五〇次會議討論，在院會中曾有一番波折，行政院院會有人反對師資培育多元化，主要認為「國教師資培育應以師範院校為主」其間爭議不斷，最後乃決議由教育部帶回研辦，再提院會討論(緒舒緯，1998;中央日報 1991/11/16)這些意見共有五點：

- 1、學程之開始，應有固定師資(專任)、課程、設備(類似國外沒有學生的教育學

系)。

2、師範校院學生不宜與一般大學學生一同參加初檢(為確保師範生品質，應辦會考加以品管)。

3、一般大學學生修畢教育學分，經初檢及格應予分發實習(視同任用考試)。

4、師範校院公自費並存，有其困難，影響教育專業、教育精神之培養(功能、任務、知覺不同)。

5、國民教育階段培育，應以師範校院為主，藝能科及高中職師資，則可開放多元化培育。

教育部大幅修正的「師範教育法」草案遭行政院院會駁回後，一時之間，「師範教育法」修正案重新進入不確定時期。

教育部「師範教育法」修正委員會接到行政院的提示意見後，即於八十年十一月十五日召開第十四次專案小組委員會議，會中針對行政院所提意見加以討論，委員會對部分意見表示將遵照辦理，但對部分意見則持保留態度。「師範教育法修正草案」共有十九條，其中保留現行條文僅三條，除了修正的九條條文外，新增了七條條文。而最重要的變革，即在於師資培育管道多元化，公自費並行以及建立教師資格檢定制度。在師資培育管道部分修正草案中，將原僅限「師範校院」培養師資的規定，修正為「師範校院，設有教育院系所或教育學程的大學校院」均可培育。修正委員會並表示，國小師資可以師範學院畢業生為主，但國中因屬分科教學，最好還是由多元管道來培育師資。在公自費並行方面，教育部修正草案中將原來「以公費為原則」的師資培育政策，修正為「得採公費、自費及助學金等方式實施。」事實上，現在彰化師範大學已有少數學系試辦招收自費生。至於教師資格檢定，行政院院會認為師範校院學生不宜與一般大學學生一同參加初檢；草案修正委員會對此表示可以接受，因其對師範生是否應參加初檢本就保留彈性(中央日報，1991/11/16)。

教育部根據第十四次專案小組會議的結論，並衡酌實際的情況將其略加修正後，乃於八十年十二月十二日將研議結果陳報行政院。

八十一年元月三日，行政院於首長早餐會報時，由教育部部長毛高文報告「師範教育法修正草案」的內容，行政院院長郝柏村在聽完簡報後，乃就本草案作四點提示(行政院，1992)：

- 1、師範教育法之修定仍為階段性，故其名稱是否使用「師範教育法」或改為「國民教育師資培育法」請教育部加以研究。
- 2、目前師範生對公費的需求，不如以往殷切，且學生就讀師範校院並非完全出於自願。故今後師範校院公費生應盡量減少，以學業成績優良，自願獻身教育工作之學生為給予範圍，並提高公費金額，建立畢業後必須服務一定期限的制度，以培育核心教師，使成為我國教師的中堅。
- 3、建立教師證照制度與師資培育多元化，有其必要，但師資培育必須針對中小學教育對象的不同需要，設教育教育學分與教育學程。
- 4、落實教育實習，並建立教師的長期評鑑制度，淘汰不適任者，以維持教育品質。

針對行政院的修正提示，教育部乃於一月二十四日回函行政院，說明處理情形。文中指出此次修正「師範教育法」，旨在強化師範教育功能，並以「師範教育主流化，師資培育多元化」為修法的基本原則，其精髓仍在強調師範校院為師資培育的核心。而本法所涵蓋之師資培育範圍不限於國民中小學，故經研商後，仍維持「師範教育法」之原名。至於提示事項之二三四項，俟修定「師範教育法」相關子法時，則予以納入規範，以建立教師專業制度，提高師資素質並大幅提昇教學品質(教育部，1992)。

民八十一年三月十二日，行政院舉行第二二七〇次會議，會中並討論教育部重行擬具之「師範教育法修正草案」，經與會人員充分討論後，決議通過，送請立法院審議(行政院，1992)。

叁、本節歸納評述

本節旨在探討師資培育法之立法沿革，綜合前述，大體上以民國七十六年為分界點，民國七十六年之前的歷史分期要點有三：

一、第一階段：衝突起於師範體系內部不同的批判論述—師範教育法立法後，因涉及相關組織部門間的利益衝突，導致台灣師大與高雄師大學生的陸續反彈，加以張春興教授針對師大學生的實徵研究引發社會各界對師範生的關注，使大眾質疑師範教育法的正當性。

二、第二階段：官方堅持師範教育法正當性的立場—教育部學制研究小組不顧反彈的聲浪，仍一致認為我國師範教育應該一元化，並提出兩個制度改進的方案，但其中有項建議直接衝擊到政大教育系的發展，使得兩位教授挺身而出對一元化師範教育制度進行批判；種種出自師範體系內部不同單位的批判論述，相互呼應，直接衝擊過去官方一直以來所細心維護的師範體系專業形象，更逐漸鬆動師範體系的合法性，此時師範教育法所涉及師資培育組織的制度利益紛紛被提出來討論，權力衝突逐漸擴大；然而官方對於關乎師範教育法正當性的質疑聲浪，並未有所退讓，反而更加堅持原有立場，並對公布實徵研究的學者施予壓力，使其更改說法。

三、第三階段：教改團體興起於對師範教育法的失望—由於師範教育法實施以來造成的利益衝突以及官方的不妥協立場，使得不少人對師範教育法及師範教育失望，遂自行成立社團，即後來教改團體的前身。

民國七十六年後，歷史分期要點有五：

一、第一階段：政治解嚴後，人民權力大增—民國七十六年後，情勢大為轉變，肇因於政治解嚴後，政治結構的轉型，恢復了人民集會和結社的自由，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。一開始各自進行組織化的民間教改團體，這時也進一步彼此串聯合作，亦即是政治環境朝向開放的變遷，給予師資培育制度轉型的極佳政治機會。

二、第二階段：藉由教改團體動作及媒體傳播，師培法議題得以進入政府議程—師範教育法議題復活且正式進入政府議程始於「民間團體教育會議」早於「全國教育會議」一天召開，並將討論意見送予「全國教育會議」參考，期望教育部廣納各方意見，而後雖未獲得官方「全國教育會議」的回應，但是教改團體持續的

動作及藉由媒體管道的開放，使得議題得以迅速傳播。

三、第三階段：教育部正視面對師培法議題，進行修法工作—影響所及，教育部也於「全國教育會議」一個月後正式面對師範教育法，成立專案小組，進行修法事項，同時小組成員也不限於師範院校代表，還網羅了八位具教改立場的專業學者，經過兩年半的研議，完成師範教育法修正草案，此草案將原師範教育法作大幅度的修正，保留的條文僅三條，除了修正的九條條文外，另新增了七條條文，最重要的變革即是師資培育管道多元化、公自費並行及建立教師資格檢定制。

四、第四階段：行政院駁回草案—但此修正案送至行政院後，因守舊派人士反對師資培育多元化，故將此草案駁回。

五、第五階段：教育部強化原則，經郝柏村支持，使草案順利進入立法院—教育部稍加修正後，再將草案送至行政院，陳報此修法原則為「師範教育主流化，師資培育多元化」，並維持師範教育法的原名，如此行政院才決議通過師範教育法修正草案，送請立法院審議。

歸納言之，師範教育法之修法起因於師範院校內部不同單位的衝突，師範院校與官方的衝突點在於「以公費限制學生的自由」，而準師範院校—政大教育系與官方的衝突點在於「師資培育不應專賣化」，亦即自由與多元的追求係初時師範院校和準師範院校與官方衝突的緣由，亦是師資培育法立法的前奏，也為後來師資培育法立法過程的衝突埋下伏筆。