

* 師資培育文獻回顧 *

師資培育課程改革的政治學：策略性慈善與公共政策制定

杭祐

(國立臺灣師範大學教育政策與行政研究所碩士)

在十九世紀的美國，醫學教育制度相當分歧，存在很多問題。當時美國及加拿大的一百多間醫學院，約有三分之一不符合美國醫學會的標準，於是美國醫學會委託卡內基基金會進行調查及提出建議。美國教育學者 Abraham Flexner 負責調查及報告撰寫，他花了十八個月的時間走訪了美、加 155 所醫學院校，最後出版影響北美洲醫學教育甚鉅的 Flexner Report。Flexner 發現當時的醫學院校有五大缺失：(1)學校結構、制度分歧混亂；(2)入學要求寬鬆；(3)課程內容重覆、實驗設備貧乏、臨床多為見習被動；(4)教師多為開業醫師而非全職教師，及(5)沒有評鑑及認證制度。Flexner 進一步提出許多建設性的建議：(1)入學標準：應有堅強的科學基礎；(2)課程要求：至少兩年的基礎科學及兩年的臨床實習；(3)充足設施及主動學習：包括實驗室的設備必須充足，臨床實習必須提供實作參與；(4)師資陣容：與大學教學結合及全職的臨床教師；(5)教學醫院：直屬的教學醫院。百年來，美國的醫學制度大多依循 Flexner 提出的建議及架構來運作。本文作者認為，慈善基金會參與公眾事物的改革，能造就醫學教育的奇蹟，那麼在師資培育的發展上，是否可以向醫界借鏡，重視慈善基金會的參與角色，從而再造師培教育的新頁。

美國對於中小學的師資培育其實並不十分關心，對於學校教師培育的批評卻也總是存在著，不論這些培育課程是基於人文學科、師範學院、或大學。基於旁觀習藝(apprenticeships of observation)的因素，父母、企業家或是政策制定者認為他們都清楚「如何教」、且對於為教學做準備這件事並不特別關心。過去五十年來針對公立教育的問題與批評大概可以分出以下五點：師培生的品質不佳、師資培育課程的結構性缺陷、培育課程的時間長短、師資培育課程安排的順序、以及臨床的(clinical)訓練。

當時有一些由諮詢委員會的報告書(如卡內基論壇的《A Nation Prepared: Teachers for the 21st Century》，或是 Task force on Education and the Economy 的《Action for Excellence》)出版，其優點是透過形成論述來引起對於問題的注意，

但另一方面則有被政黨團體做為意識形態的教條，或是政治口號利用的問題存在。其中，作者關注由國家教學與美國未來委員會(National Commission on Teaching and America's Future, NCTAF)所發表的《什麼最為重要：為美國未來而教》(What Matters Most: Teaching for America's Future)的研究報告，這份研究報告認為教師所知以及能做的將對學生學習有重要影響。《什麼最為重要》在本文中被用以和另一份影響 1910 年代醫學教育甚鉅的 Flexner Report 進行比較。

此篇文章中另一個作者關心的要點在於探究慈善基金會在公共政策當中所扮演的角色，特別是有如公共教育此種以民主為首要前提的政策發展。在美國有著一個兩難的局面：民主有賴充分的教育與資訊使公民能夠有意義地參與影響他們的決定；但專業處於與普遍與平等的公共事務參與相反的位置上。因此當討論怎樣的公共教育對於所有學生是合適的，專業與平等參與對於將採行的政策來說都是重要的。

一、先前有關專業教育的研究(previous studies of the education of professionals)

洛克斐勒(Rockefeller)、卡內基(Carnegie)等慈善基金會在各式各樣的專業教育該如何建構的議題上扮演了相當重要的角色，最明顯的例子可以卡內基基金會贊助 Abraham Flexner(1910)所進行的《美國與加拿大的醫學教育》(Medical Education in the United States and Canada，又稱為 Flexner Report)研究報告。Flexner Report 主要在協助美國醫學協會(American Medical Association, AMA)進行醫學教育改革，Flexner Report 成功地使那些標準較低的地區性的、規模較小的、非專屬的(proprietary)醫學教育機構關閉。

當時美國當時的法律界也面臨著越來越多人進入非專屬的學校學習並且加入法律執業的行列，品質逐漸受到質疑，因此美國律師協會(American Bar Association, ABA)委託卡內基基金會進行法律教育的現況調查，因此 Alfred Z. Reed (1921) 的調查報告《法律公共專業的訓練》(Training for the Public Profession of the Law)，針對菁英企業與學院派的律師，以及服務貧困者的地方執業律師進行調查。不同於 Flexner Report 所建議的以大學做為專業教育的基礎，Reed 的報告中建議應有不同的訓練以培育出不同的實務工作者。雖然 Reed 也針對非專屬的學校有所批判，但卻不認為必須要關閉非專屬的學校。這個結論並不受到 ABA 的採納，因為 ABA



希望獲得的結論是「以大學做為專業教育基礎」。

二、Flexner Report 中的醫學教育(The Flexner Report on Medical Education)

1900 年代早期時，法律以及醫學教育皆選擇了遠離非專屬學校以及當地執業者的影響，而 Flexner Report 促成了以大學做為醫學專業教育的模式。Flexner Report 與美國醫學協會以及美國醫學院協會(Association of American Medical Colleges, AAMC)合作，像是洛克斐勒基金會這類的策略性慈善所提出的建議便成為可行。Flexner Report 的研究報告可以分為兩個部分：

- (1)第一部分是有關美國醫學教育的歷史回顧，包括了目前狀況的描述以及可以如何改進。約有兩個部分：首先是目前既存的醫學院當中有關醫學教育課程、設備、教學設施、教職員、財務資源等部分的缺點；以及州考試系統的不連貫的問題。
- (2)第二部分則是有關於各州醫學院的資訊，包括了各學校的入學資格要求、招生、教學、整體資源、資金來源、實驗室與臨床設備等資料。

Flexner 認為應以少量、但品質較好的醫學院畢業生提供醫療服務是較好的。其研究報告提出了五個結論如下：

- (1)目前有過多的未受良好訓練的執業者。
- (2)如學店般的醫學院以浮誇不實的宣稱維持營運；而大學附屬的醫學院則是以教育上的完整，而非財務上的穩定做為其組織承諾。
- (3)教學方法以及設備上的不佳、而且缺乏課程標準。
- (4)錯誤地以提供教育管道、而非以高標準的醫學教育為目標。
- (5)缺乏有充足經費支持的臨床教學師資的大學附屬醫院。

三、1910 年代醫學教育的脈絡(Context of Medical Education in 1910)

Flexner Report 除了在醫學教育上喚醒大眾對品質不佳的醫師培訓課程有所注意之外，更影響了許多進步的社會政治上的改革，反映出幾個政治上的議程：慈善基金會的影響逐漸增加、對於工業美國的傳統價值以及逐漸浮現的處境的關切，以及以專業解決現代社會問題的需求。過去醫學教育與師資培育一樣，在 19 世紀的時候也受到許多批評，早在 1870 年，部分公民發現醫學教育的問題並且試

圖發展行動改善問題，當時有數個慈善家與在歐洲受到良好訓練的年輕醫學生共同參與改革行動。

醫院開始做為提供健康服務、以及做為醫學院學生臨床教學的重要單位，1874 與 1877 年所建立的兩所大學附屬醫院(賓州大學與密西根大學)即是一個重要的例子，而實驗室方法開始在臨床診斷上扮演重要的角色。而終至 1900 年，州政府才開始正視醫學教育的重要性。當時的美國醫學協會期刊(Journal of the American Medical Association)呼籲對美國醫學教育的重視，並且強調臨床訓練對於醫學院學生以及實習生的重要性。1904 年，美國醫學協會以醫學教育議會(Council on Medical Education)取代了醫學教育委員會(Committee on Medical Education)。此議會協助了 Flexner 進行美國醫學院的調查研究。而美國醫學協會與醫學協會期刊在醫學專業上做了許多努力以使得 Flexner 所提出的建議能夠被採納。事實上，美國醫學協會、醫學教育議會以及美國醫學院協會是 Flexner Report 成功帶來變革的重要幕後推手。

四、卡內基基金會的角色(Role of the Carnegie Foundation)

Flexner Report 當中有兩個重要的特徵：一是 Flexner 直接設定出一個標準來判定醫學院的合格與否，而不是設定出一個讓較差的學校努力達成的目標。另一個重要的特徵是 Flexner 在當時調查了全部的醫學院(共 155 間)，這使得他的宣稱不會被指稱為是只舉出不好的例子。Flexner Report 不但使得近半數的醫學院在 1910 年關閉，更使得留存下來的學校在私人部門的協助之下變得更好。雖然在沒有基金會的財政支持協助下也可能產生變革，但是有了基金會的協助，醫學院開始接受了來自於大眾的資助。醫學教育成功地往專業的地位發展。

五、師資培育在 1990 年代的脈絡(Context of Teacher Education in the 1990s)

在 Flexner Report 發表過後 84 年，卡內基基金會與洛克斐勒基金會合作並關心學生要發展至更高層次所需的、以及建立使所有學生可獲得的高品質教學的途徑。雖然《什麼最為重要》被用與和 Flexner Report 比較可以催化出教師的品質，以及對於高品質的師資培育和專業發展的需求，但是並不可以對於一份研究報告有著太多的期望。畢竟早在 Flexner Report 出現之前，醫學教育已經與卡內基基金



會所贊助的研究有相當大的關係，而且 Flexnex 的研究報告所提供的深度也是過去所未及的。

在 1910 年時，師資培育機構數量是當時醫學領域機構的九倍之多(多達 1300 多間學校)。這些學校彼此之間的差別很大，其中符合學院或大學的標準的學校僅佔有一部分而已。不過許多教育學院都已達到更嚴謹的品質標準。而中小學的教育也有改進：在課程與教學上的重新設計、專業發展的重塑等許多面向都更為進步，但是最重要的應該是發展出一致性的系統來支持全美所有教師能有高品質的教學。

國家教學與美國未來委員會所提出的建議與 Flexner Report 所列的很像，包括了教學標準、對於教師準備以及專業發展的重新思考、招募合格教師、鼓勵並獎勵知識與技能，並將學校再造為學習社群等。委員會希望可以追求全面的目標執行，而非僅採用較有利於特定團體的建議。Gallagher (1998) 指出，學校、教育學院等單位只是影響教學品質發展的其中一個單位而已，政策制定者、專業組織、家長、師資培育者以及教師本身扮演相當重要的角色。

六、策略性慈善和公共政策(Strategic philanthropy and Public Policy)

透過蓋圖書館、建立研究議會、為高等教育與中學設立標準、資助企業與智識上的發展，慈善機構透過行動以及知識的傳播來影響公共政策。知識創造以及傳遞的政治學是參與公共教育者最重要的工作，Lagemann (1989) 認為這樣的政治學涉及三個重要的問題：

- (1)何種領域的知識以及何種取徑在不同領域將會被認定為具權威性，且會被認為與政策制定的專業相關。
- (2)公共事務的參與：做決定應該是由專家、或是由受決定影響的所有人來表決？
- (3)參與知識創造的政治場域管道：誰可以進入知識製造的菁英團體之中？

以 Flexner Report 的例子而言，Flexner 允許少數的菁英團體回答有關醫學教育未來發展的問題。執業者的品質比起進入醫學教育的管道，以及大量培育出執業者來得更為重要。此種品質管制重於數量的生產的答案是由當時的醫學教育的少數份子和 Flexner 所提出的。

二戰以後，卡內基基金會與其他的慈善基金會開始仰賴委員會進行公共政策上的探究。相較於個人在公共政策上的探究，委員會更能使議題戲劇化、解決政治上的差異、並確保大眾確信問題已經被審慎地思考。但是在公共教育的部份透過委員會來定義公共教育的定義、在社會上的角色、以及學生所必須達到的標準，將使得普遍參與的民主受到影響。雖然菁英委員會針對教育問題所提出的建議是有效且明顯的，但是策略性的慈善所帶來的影響與對於民主過程參與的要求仍然不同。

在國家教學與美國未來委員會的例子中有 12 個州參與了合作計畫，每一個州都同意提出一個可以監督該州教學情形的州政策議會，並依據國家教學與美國未來委員會的建議、以及各州的教學情形提出一個行動方案。對於國家教學與美國未來委員會而言，與 12 個州的合作經驗使得委員會本身了解到除非地方與州代表主動參與，否則專業本身仍難以促進公民參與公共教育，以及公民參與在民主社會中的角色。

七、本文的問題與省思

從美國醫學教育改革成功的例子中，值得我們省思的是，我國是否存在如卡內基或洛克斐勒等長期投入教育研究，並提出論述影響公共決策的私人機構？目前除了人本教育基金會以外，我國還有哪些私人單位也扮演著教育監督者的角色？Flexner Report 之所以成功，乃是基於在醫學教育領域中專業組織的引入與合作。台灣目前的師資培育制度，能否借用 Flexner Report 的經驗？如果需要「專業組織」長期提出論述並進行研究以改變大眾的觀點，目前在教育研究領域中，有哪些單位能扮演「引導觀點改變」的角色？我國教改諮議委員會的失敗之因，是因為無法引入大眾積極參與對教育的關心嗎？如果可以重來一次，教改諮議委員會應該如何與教育研究社群的專業人士進行合作，讓大眾正視教育的重要性？

導讀文章

Gallagher, K. S. & Bailey, J. D. (2000). The Politics of teacher education reform: strategic philanthropy and public policy making. *Educational Policy*, 14, 11-24.





參考文獻

- Flexner, A. (1910). *Medical education in the United States and Canada*. Carnegie Forum on Education and the Economy Bulletin No. 4.
- Gallagher, K. S. (1998). Audacious goal or déjà vu? In M. E. Dilworth (Ed.), *Of course it matters: Putting the national commission report into action* (pp. 13-24). Washington, DC: ERIC Clearinghouse on Teaching and Teacher Education; American Association of Colleges for Teacher Education.
- Lagemann, E. C. (1989). *The politics of knowledge: The Carnegie Corporation, philanthropy and public policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Reed, A. Z. (1921). *Training for the public profession of the law*. Carnegie Forum on Education and the Environment Bulletin No. 15.

本文引注格式 (APA)

- 杭祐 (2011, 6 月)。師資培育課程改革的政治學：策略性慈善與公共政策制定。
臺灣師資培育電子報, 21。檢索日期，取自 <https://tted.cher.ntnu.edu.tw/?p=413>
(註：「檢索日期」請依實際檢索日更改為 XXXX 年 X 月 X 日)