

※ 師資培育文獻回顧 ※

教育治理機制：市場

周仲賢

(臺灣師範大學教育學系博士生)

一、緒論

首先，本文指出，英格蘭與威爾斯地區（以下簡稱英國）最近在師資培育主要的發展如下：

1. 建立師資培育其他的不同管道或途徑。
2. 要求高等教育機構 (Higher Education Institutions, HEIs) 與學校建立夥伴關係，提供師資職前訓練 (Initial Teacher Training)。
3. 將課程內容的明確規定改為以教師能力的說明作為培育產出的標準 (exit criteria)，而此標準與學生的成就相聯。
4. 將資金的掌控及課程與機構的認證，分別由高等教育經費補助委員會 (Higher Education Funding Council, HEFCE) 與師資培育認證委員會 (the Council for the Accreditation of Teacher Education, CATE) 移轉至師資培訓署 (Teacher Training Agency, TTA)。

近來的討論關注於透過比較其他福利部門（例如健康、社區照護等）政策發展的經驗來理解政府教育政策，相較其他部門，師資職前訓練容易轉為國家化形式的供給，此國家化可理解為一種藉由國家重建供給面以使其符應特別市場需求的形式。

二、新右派哲學思維與師資培育

在英國，就新右派及柴契爾主義的辯論，出現針對保守教育政策的矛盾、似是而非及令人困惑之處的討論，本文試圖解開新右派已由行政（例如從地方教育機關 (Local Education Authorities, LEAs) 與高等教育機構移出權力）、資源（例如縮減公共支出）、政治（例如回歸教學的基本實質面）與意識型態（例如對教育理論的不信任）等因素所糾結在一起政策。

首先，政府試圖削弱或摧毀運作體系中與之對立勢力的權力，這轉換在師資職前訓練政策方面，由高等教育機構移轉至學校，並縮減地方教育機關的角色。

其次，考量公共部門財政運用缺乏效能，須縮減其經費。許多領域上將公部門與私部門合作，或轉由私人經營管理，但並非全部移轉。而這樣的策略假設會

出現兩種結果：1. 公共支出的減少，同時也導致賦稅減少；2. 有益地影響公部門的運作，例如減少浪費、提升效能與除去就有的工作方式。

第三，新右派的哲學思維著重於市場力量的角色。其假設市場力量會確保供給的有效分配：1. 因為機構受到市場管制，獨占的地位會被摧毀，最重要的目的是滿足顧客的要求，競爭的情形也經常變化；2. 在資源稀少的情況下，供給者必須非常努力地以可競爭的價格提供貨品或服務。

第四，機構或課程的認證及實習教師基本能力的評估方式，於一定範圍內受到執行單位的影響。在市場的框架中，管控機構自主也負責產品認證與品質管控的執行。

三、市場與師資培育的關係

在師資培育市場層面的幾個發展：

1. 打破高等教育機構普遍的供給獨占，而提供其他培育的途徑。
2. 規劃高等教育機構與學校的夥伴關係，移轉高等教育機構的資源至學校。
3. 由師資培訓署創造一個環境，支付資金(購買者)提供多元選擇(提供者)，且對學生或受訓教師 (trainee teacher) (顧客) 都一樣。

四、市場的概念

有關市場的價值或意識型態常被討論，市場的優點在進步，且謹慎地在工具及可評估價值正當理由決定其合法性。效能常與自由一起討論，品質的問題與對產品的反應一起考量。如果我們將經濟理論置入政府的政策，將不太能顯現理想的圖像，例如任何標準的教科書將隨著市場，根據其存在的條件及形式而有所不同，而這些條件包括經濟、社會與技術的環境等。此外，有些因素也常在市場關係中討論：完全或不完全的競爭、寡占（少數供給者的控制）、獨占等，其他如市場需要多少廠商、廠商規模為何、供需的比例及貨品的品質如何等問題也是市場所關心的。

教育如受市場的導向，了解市場形式與運作原則的期待是合理的，包括資訊的需求等，而政策必須有市場複雜性的敏銳度。

然而，柴契爾主義卻巧妙地回避了這些應有的關注。後柴契爾主義者甚至保有一種觀念，一種具完全競爭的理想市場，顧客的選擇與價格機制建構了具最佳效能的運作模式且同時結合個人自由。這會產生意識型態凌駕實證理由的問題，因為競爭的手段與市場的運作並不簡單。

市場中常產生買方、賣方與貨品之間關係的變化。以貨品為例：私有貨品是個人消費而得，且個人對貨品的擁有會阻止其他人獲得該貨品；但公共貨品則是



集體消費的貨品，某些顧客的使用或購買並不會阻礙他人。

許多討論都清楚地指出教育與訓練屬於公共貨品，然而，(柴契爾)政府卻跨越私有與公共兩者的分野而以一種意識型態相同地處理兩者。尤有進者，在市場中需要定義什麼是好的以及貨品如何流通，在(柴契爾政府的)思維中就變得困難。一些市場經濟的支持者認為某些貨品應排除在正統市場運作範疇之外，例如國防與教育等。

有些問題仍然重要：在師資培育市場交易的是什麼？什麼是參與者在市場中可交易得到的？人們如何知道什麼可期待而當他們接受了這個市場？另一個問題是：在師資培育市場，誰是供給者又誰是顧客？例如學校可能是初任教師的僱主，同時也是教師訓練方案的顧客。此外，掌握市場條件與資源者負有責任，例如某人從某人買了什麼以及根據什麼目的，關乎誰應該付出代價。

另一方面，不成熟的供需者會忽視私有與公共分野的複雜性，以教育為例，某人的教育是某人的資源，但也是他人的資源，某人的教育影響到在某人生活中的人們的生活品質。

五、市場有效運作的條件

經濟學文獻對市場的討論可歸納為「市場失靈」或「市場扭曲」，這些概念都涉及市場有效運作應被考量的實際條件。

「資訊」(information) 在關於市場的討論中扮演重要角色，在討論健康、住宅供給與社區照護改革的文獻都強調資訊是使參與者在理性基礎上於市場中做決定的關鍵角色。學生與受訓教師發現，取得充足的資訊以做理性的決定是非常困難的，他們未必能夠處在好的位置以理解他們短期需求與其長期專業發展的關係，且掌握情境變化的代價是昂貴且費時的。學生與受訓教師無可避免地是置於資訊不對稱的地位，而學校無法解決它同時可為訓練者與雇主的衝突，將使這情形更加嚴重，學校如以訓練過程來審核教師是否受雇，則學生或受訓教師則無法評估訓練的價值。

另一個討論的層面是「對等」(equity)，當進入市場運作時，不同社經背景團體擁有各自不等的資訊，而產生(對培育管道或途徑)選擇的不同。「吸脂效應」¹(cream-skimming)與「逆向選擇」²(adverse selection)的現象，就是某些占有

¹(1)吸脂(刮脂)效應的意思是公司提供產品或服務時，只提供給需要高價值或是低成本產品或服務之顧客，這其實是一種「道德危機」的樣態。「吸脂」原是從新鮮牛奶提煉奶油的過程所使用的詞語。煉粹使用的器材稱為分離器，它可將更輕的奶油從牛奶中抽離，此時奶油就是最終去掉雜質或較差成分的提煉品(skimmed)。在商業上，「吸脂」背後的涵義大致如下：供應商已經掌握了「脂」(高價值或低成本的客戶)，並捨棄提供給較貴或是較難服務的客户群所希望的產品或服務，或不傾銷給一些已經喪失較高價值客戶的既定供應商(也就是原本可以提供額外的收入來補貼或是減少

利地位的顧客所作選擇會排擠其他人。在資金缺乏困難、效用指標驅使及財務責任的脈絡及壓力下，吸脂效應(例如去選擇申請者不會要求額外資源的訓練計畫)就會產生。學校的資源與機構條件更容易使其遭受這樣的壓力。

在「個人選擇與社會需求」(individual preferences and social needs)的議題中，市場是由個人選擇與計算作為驅力，其不僅基於個人主義的意識型態，也基於個人選擇是出於自私且選擇對個人是可欲的，故進言之，個人選擇要與以社會形式定義的需求加以契合，是有爭論的甚至是不可能的。而如果再將「時間」(time)因素納入考量，個人選擇通常與短期目標相連，然而，「教師」是屬於未來性的貨品(futures commodity)，健康、兒童照護、住宅供給與社會福利等都是一樣。因此，無論是個人或機構層面的個別行為都不能期待去了解或處理教師專業長期的發展。

有關「私人與社會的代價與獲利」(private and social cost and benefits)，例如教師的訓練可認作是整個體系的獲利，但這利益不會僅增加在個別機構或網絡機制上，然其仍有相關的費用支出，這些支出是必定的且應被重新控制。在許多案

成本去服務較高成本的客戶)，且實際上，較高價值客戶的損失必定需要供應商去提高價格，以彌補收入上的損失，使得讓事情愈弄愈糟。該詞彙亦在教育券的概念被使用，例如較好學生的家長會使用教育券來避免學童進入較差的或是次等的公立學校，以及進入龍蛇混雜的私立學校，但這也讓不容易教導的學生隱藏在公立學校之中，使得情況愈來愈糟。(參考資料來源：維基百科：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%90%B8%E8%84%82%E6%95%88%E6%87%89>)

(2)在實施自由化、民營化後，新的業者在利潤的考量下，僅經營高獲利區域或提供高獲利的服務，而不願經營不經濟區域或提供不經濟區域的服務。因而，吸脂所產生的結果，一方面使不經濟或偏遠地區的消費者，無法以均一的價格享受全國相同的服務，另一方面，吸脂成功的新業者會壓迫既有事業的經營，使其放棄對於特定地區或特定顧客群提供服務，造成維持普及服務供給的困難。(參考資料來源：林淑馨(2003)，郵政事業自由化、民營化與普及服務確保之研究：西歐國家經驗和日本現況。政治科學論叢：19。)

²(1)逆向選擇是指由於交易雙方資訊不對稱和市場價格下降產生的劣質品驅逐優質品，進而出現市場交易產品平均品質下降的現象。例如在市場上，特別是在舊貨市場上，由於賣方比買方擁有更多的關於商品質量的資訊，買方由於無法識別商品質量的優劣，只願根據商品的平均質量付價，這就使優質品價格被低估而退出市場交易，結果只有劣質品成交，進而導致交易的停止。(參考資料來源：MBA 智庫百科：

<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E9%80%86%E5%90%91%E9%80%89%E6%8B%A9>)

(2)「逆向選擇」是經濟學上一個有名的定律，其實就是「劣幣驅逐良幣」的故事予以理論化。劣幣驅逐良幣說的是在鑄幣流通的時代，成色良劣的鑄幣同時在市場上流通，良幣往往會被人們收藏起來，久而久之，良幣的流通就會越來越少，最後市面上流通的便只剩下劣幣。諾貝爾經濟學獎得主：喬治·阿克洛夫(George Akerlof)，對於二手車市場的研究也體現了這個定律。他發現在二手車市場上，賣方往往比買方更了解車輛品質，由於買方難以相信賣方，自然會希望壓低價格來彌補可能的交易損失。但是價格低了，擁有較高品質二手車的賣方當然不願削價出售，他們可能會因此而退出市場不賣了，於是市場中就只剩下次級品。這樣的話，買方的開價就更低了。週而復始，最後造成二手車市場的萎縮和瓦解。一般來說，我們總是覺得優勝劣敗，能夠在市場上留下來的都是比較好的產品，然而上述的例子，卻是逐漸將好的淘汰出局，最後只剩下劣質品，因此才會稱之為「逆向選擇」。(參考資料來源：<http://arthurjc.blogspot.tw/2007/07/adverse-selection.html>)



例中，預算與實際支用並不相稱，當其發生時，應該建置定期且適當的程序管控。

此外，「搭便車者」³ (free-riders)，指個人或機構，不須任何付出與貢獻就能情境中獲利；「外部性」⁴ (externality) 是指沒有參與貨品製造的人所歷經的正面的利益或負面的結果，例如「污染」即為負面結果例子，又例如勞工的訓練如以勞工個人或地區需求為考量而委託機構提供，若訓練品質不佳，受害的除了勞工個人外，每個人也將受損害。因此，必須要仔細評估潛在的結果，在師資培育政策推動目前仍缺乏這樣的機制。

六、準市場⁵

近年，英國政府引進一連串福利國家基進的改革。其中，服務的經費仍然維持，但服務提供的體系有所改變，包括決定的去集中化及供給的競爭，在這些案例，隨著國家的供給由與其他在準市場競爭的獨立供應者取代，國家成為福利服務的唯一買家。在財務處理方法上，集中化的國家機構持續扮演主要買家，而一種如代金券則直接提供給潛在的使用者或代理人。(福利) 準市場因此不同於傳統的市場：1.非營利組織競標公共事務，有時會與營利組織競爭；2.顧客購買會集中於單一機構或分配以代金券的方式使用；3.在某些情況，顧客會委由代理人而非親

³在財政學上，免費搭車是指不承擔任何成本而消費或使用公共物品的行為，有這種行為的人或具有讓別人付錢而自己享受公共物品收益動機的人成為免費搭車者。搭便車者即消費者在自利心理的誘惑下，將試圖不需要由自己提供的公共產品或者不必由自己為公共產品提供付費，而希望坐享他人提供公共產品。由於消費時的非排他性和非競爭性，使得這類產品只要有人提供了，則其效應所及範圍內，人們都是天然能夠消費的而不管它是否為其消費提供了成本費用。(參考資料來源：MBA 智庫百科：<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E6%90%AD%E4%BE%BF%E8%BD%A6%E8%80%85>)

⁴外部性(externality)是指個體經濟單位的行為對社會或者其他個人部門造成了影響(例如：環境污染)卻沒有承擔相應的義務或獲得回報，亦稱外部成本、外部效應或溢出效應。這種外部效應有時產生有利影響(教育和安全提高社會生產力)，有時會產生不利影響(污染和犯罪降低社會生產力)。我們可以按照外部效應產生的影響不同，把外部效應分為外部經濟和外部不經濟。外部經濟通常是指有益外部性商品的生產，這類商品的生產會對社會和環境產生的正效應(如教育和安全)。外部不經濟通常是指有害外部性的商品。這類商品的生產會對社會和環境產生的負效應(如污染和犯罪)。假設私有產權清楚確立，交易費用低至某一水平以及國家政府給予一定程度上的補貼或政府干涉，外部性將不會存在。(參考資料來源：維基百科：

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%A4%96%E9%83%A8%E6%80%A7>)

⁵以英國為主包括歐陸部分國家的政府再造工作為例，認為傳統的行政監督不足以提升公共服務的績效時，可以選擇將原本由公部門供給的公共服務及公共財貨，搭配誘因條件釋放給私部門承做，而僅保留約定的政府機關監督權，透過市場競爭機制來提升公共服務的經濟效益。換言之，準市場(quasi-market)是一種介於政府控制及自由市場競爭之間的機制，由眾多獨立的財貨供應者在內在(internal)或準於市場(quasi-markets)的體系中彼此競合，並取代國家的供應角色，反倒讓國家成為唯一的購買者。因此，準市場可以視為是一種制度安排(institutional arrangement)，介於許多經濟單位間(economic units)採取合作及(或)競爭的機制選擇，而形成足以影響到法律內涵及財產產權的一種轉變，換言之，它是介於「官僚體制」與「私有組織」兩種主體間的重疊與交互合作地帶。然而，其本質並非要求政府放棄公權力，而是定位在將非屬政府本質職能以外之公共事務委外經營。(參考資料來源：陳金哲(2006)，準市場機制與區域治理—以秀傳醫院、署立醫院及台北市立醫院之執行經驗為例。國立政治大學公共行政學報：19：91-126。)

自進入市場。

七、省思與評論

我國目前與英國皆開放師資培育管道，允許師資以多元管道或方式培育，但由本文可知，英國的師資培育課程已由內容的規格改用以教師能力的說明作為培育產出的標準，並允許將師資培育自大學轉移至中小學校，進行學校本位的培育。雖然培育機構的課程仍由中央依國定標準認證，但基本上是趨向分權的。我國教育部有課程核准的法定權力，培育課程也影響師資生能力的養成，然多年來課程內容的審核是否能讓師資培育機構發展更為創新、更具特色以及能與時俱進的培育內容？其次，在英國，中央對於師資培育機構進行品質的認證，我國師資培育評鑑已邁入第二周期，但是否能確實評核機構的品質與效能？從英國的培育制度觀之，市場機制的多元化應同時兼備品質與差異性，我們的培育機構是否具備品質與差異性？值得討論。

本文提到資訊在市場運作扮演重要角色，師資培育開放初期確實仍有許多教師需求，培育名額隨著培育管道與機構的多元而增加是需要的，但當時政府未能及時掌握資訊，預見少子女化帶來的衝擊而評估供需的關係，導致儲備師資數量大增，市場飽和影響進入師資培育學生的意願，間接影響教師的素質。未來政府如何充分了解市場的狀況，合理地準確評估調節各類科師資的供需，應為政策推動的重點之一。此外，師資培育機構辦學的成效資訊也應對外提供，「大學法」已規定，大學對校務資訊，除依法應予保密者外，以主動公開為原則，並得應人民申請提供之。是以，有關師資培育辦理成效的資訊應保持透明公開，才能使「顧客作出理性的選擇」。因此，政府進行相關議題研析是為了理解市場以及政策執行的影響情形，但這些資訊如何完整地蒐集，且如何妥善有效地運用且公開，都考驗政府的智慧。

參考資料與延伸閱讀

李奉儒 (2008)。中央集權與教育市場：英國師資培育制度變革之探究。教育研究與發展期刊，4(1),55-82。

李奉儒 (2011)。英國師資培育制度與教師素質。載於楊深坑、黃嘉莉 (主編)，各國師資培育制度與教師素質現況 (頁 43-92)。臺北：教育部。

導讀文章

Sidgwick, S. Mahony, P. Hextall, 1994, A Gap in the Market? A Consideration of Market Relations in Teacher Education, British Journal of Sociology of Education, 15(4):





467-479.

本文引注格式 (APA)

周仲賢 (2013, 11月)。教育治理機制：市場。臺灣師資培育電子報, 42。取自
<https://tted.cher.ntnu.edu.tw/?p=576>