

(localization) 的因應策略，以藉由保護自身文化的策略來維護國民的國家認同（姜添輝譯，2005b；Schriewer，2003）。Green（2006）便指出全球化經濟體系並不盡然會壓縮國家的主導權，在維持國家認同的前提下，將會從教育著手以引進更多相關的課程與內容。

上述分析顯示，個別國家必須調整自身融入全球化經濟體系，以取得可觀的經濟利益，因此全球經濟體系的影響力已超越個別國家的支配權，在尋求競爭力的前提下，個別國家已不再侷限於個別國家的內部事務，而是全球化經濟體系的競爭力，此種競爭力主要取決於人才，因而凸顯教育的重要性。另一方面，由於先進國家特別是英美等國，將藉由全球化經濟體系的途徑輸出其文化與價值觀，因而將危及輸入國家（imported country）的文化，進而影響其國民的國家認同（姜添輝譯，2005b；Schriewer，2003）。儘管如此，Green（2006）認為，全球化經濟體系並不盡然會壓縮國家的主導權，在維持國家認同的前提下，將會從教育著手以引進更多相關的課程與內容，因為教育具有傳遞特定文化與價值觀的功能，因而為保護自身的母文化以維持國家認同，這些輸入國家將會強化公民教育的功能與內容。此種關連性再度指向教育功能的重要性，無論就國家競爭力的人才培育，或是維護母文化的國家認同，這些皆須仰賴教育發揮功能，如同先前已指出的教師專業素質將直接影響到教育成效，而教師素質又往往取決於師資培育制度。再者，顧及東西社會的文化差異，例如臺灣小學教師享有極高的社會聲望（吳文星，1983；姜添輝，2008c），相對而言，西方小學教師的社會聲望則遠不如臺灣（Etzioni，1969；Jackson，1968；Lortie，1975；Pollard，1985；Waller，1932），所以西方教育往往以教師會的集體途徑尋求更高的物質利益，因而展現較明顯的工會主義路線（Barber，1992；Gosden，1972；Ozga and Lawn，1981；Tropp，1957；姜添輝，2003，2008c）。基於此種文化差異，下文將從臺灣的歷史沿革進行回顧，以期掌握文化特性與師資培育之間的關連性：

二、臺灣師資教育歷史沿革

（一）、日據時期的師資教育

臺灣的正式西式師資教育建立於日據時期，基本上，當時的教師幾乎是社會菁英的代名詞，造成此種現象的主要因素有三個，其一是受到儒家文化的影響，所以國小教師享有極高的社會地位；再者當時採取公費制度，由於該時期的臺灣社會仍處於農業時期，所以競爭相當激烈，因而當時的師資教育幾乎是高度篩選的菁英式模式，此種模式不僅能吸引優秀學生就讀於師範學校，並且公費制度也兼顧到社會公平的議題，因此日據時期的師資教育兼具卓越與公平的特性（Chiang，1996；Tsurumi，1977；吳文星，1983）。

滿清政府在甲午戰爭戰敗後，在明治二十八年（1895）三月二十三日簽定馬關條約，正式將台灣割讓給日本。於五月十日接任首任台灣總督的樺山資紀（Akashi Motojirō）並無法順利治理臺灣，其主要因素在於台灣是日本第一個殖民地，先前並無殖民地統治的經驗。再者，存於日、台間的語言與思想隔閡，進而衍生各地頻傳的暴動事件使樺山資紀窮於應付（吳文星，1983）。此一狀況使得樺山資紀不得不採納伊澤修二（Izawa）

的語言同化教育政策，伊澤修二堅信教育是能將台灣人轉變為具有與日本人相同的思想（徐南號，1993）。明治二十八年（1895）五月二十一日伊澤修二受命為臺灣總督府首任學務部長，伊澤修二就任後向樺山資紀提出臺灣教育方針意見書，其要點區分應急與永久事業，應急部份包含四個要點：1.設立總督府講習員，其目的是在於培育國語傳習所、師範學校等的師資，以及與本地接觸的行政官員，因此培訓對象包含師資與官員。設置國語傳習所，以解決語言溝通的障礙，並作為地方行政設施的準備及穩定政權。2.告知百姓關於總督府尊重文教與孔廟的立場。3.注重宗教與教育間的關係。4.依人情風俗來制訂適當的教育法令。永久部份亦有四個要點：1.在總督府所在地設總督府國語學校及總督府師範學校，總督府國語學校限於在臺灣服務的日本人，總督府師範學校在於培育各種普通教育的台籍師資。國語學校與師範學校又可細分四種，第一種是師範部，其目的在於培育國語傳習所、師範學校的師資及小學校長。第二種是語學部，此部分包含本國語學部及土語學科，前者主要目的是教授臺灣人日語，後者是教授日本人臺灣話，以作為從事公私業務。第三種是師範學校附屬小學校，其目的在於提供小學教育之模範，及師範學校學生教學實習的場所。第四種是國語學校附屬小學校，其目的是提供完全的小學教育與實用夜校的模範。2.編印師範學校與小學教科書。3.於各地設置小學。4.在師範學校課程中逐漸增加農、工等實業科目，以配合臺灣產業發展的需求。無論上述的應急或是永久事業皆涉及到師資培訓，其中的主因是日本總督府希望藉由教育途徑重新改造臺灣人的思想，以利於政治統治。此種教育途徑主要是藉由初等教育，伴隨此方面的擴張，師範教育也發揮其影響力，因此日據時期的師範教育與初等教育擴張存在密切關連性（汪知亭，1978）。

前述伊澤修二建議書導引出明治二十九年（1896）年三月發佈臺灣總督府直轄諸學校官制，並設立以普及日語為目的的國語（日語）傳習所、培育師資的國語學校及附屬學校。同年十月設置十四處以傳習日語以及公民教育為主要目的的國語傳習所（汪知亭，1978）。為吸引臺灣人的就學意願，國語傳習所採取學費免費的政策，其相關經費由國庫支應，但是成效卻相當有限。當時受限於財政與政治考量，教育經費相當有限，致使伊澤修二在明治三十年（1897）7月憤而辭職（吳文星，1993）。隔年二月二十六日兒玉源太郎就任第四任總督（第二任總督桂太郎在明治二十九年六月二日就任，第三任總督乃木希典在明治二十九年十月十四日就任）（黃昭堂，1993），他在同年六月的地方長官會議中，宣示臺灣教育宜採取切合現實的「漸進主義政策」。而新任的民政長官後藤新平亦提出「無方針主義」，其訴求在於配合臺灣現實社會情境的演變，以達成漸進目標的現實主義，因此其教育施政原則是普及日語以及涵養日本國民之智德。據指出此種政策的產生乃起於第四任總督兒玉源太郎與民政長官後藤新平（任期自1898年起）有鑒於軍事鎮壓手段無法有效治理台灣，而教育是根本改變政治、經濟、社會與文化的途徑。再者，後藤新平具有醫師的背景，他本人身受達爾文生物進化論的影響，在此指的是殖民統治者無法立即改變被統治者與其社會結構、文化，因此需因應所處的社會局勢來進行內部的改造（黃秀政，1995）。此種思維使臺灣總督府在明治三十一年（1898）7月以一七八號令頒佈臺灣總督府公學校令，一七九號令頒佈臺灣公學校官制，同年八月制訂臺灣公學校規則，同年十月一日廢除國語傳習所（李雄揮，1994）。台籍學童就

讀的初等教育機構定名為公學校（日籍學童就讀的學校為小學校），為配合公學校的設立，國語學校改組為師範學校，並維持原先的公費制度。由於公學校的經費改由街庄社負擔，所以逐漸擴張其規模，致使需求更多公學校教師（Tsurumi,1977）。

儘管上述後藤新平的漸進主義認為儒家教育的私塾與書房具有輔助作用，但是這類教育的數量卻居高不下，因而阻礙公學校的實施成效，此種背景使臺灣總督府在明治三十八年（1905）頒佈私立學校條規，以禁止設立新的私塾（Tsurumi,1977）。同年（光緒三十一年，1905），清朝廢除科舉制度，阻斷考取功名的途徑，進而削弱私塾的影響力（臺灣省文獻委員會採集組，1997），此種轉變使公學校進一步擴張其影響力。大正三年（1914）針對山地學童頒佈蕃人公學校規則，其修業年限為四年，此種學校歸警察機構管理，至此階段形成小學校、公學校與土番學校三種並行的教育制度。

大正七年（1918）六月明石元二郎接任第七任總督，其施政方針秉持致力將臺灣人轉變具有日本國民資質的「同化主義」。大正八年（1919）全球各地興起殖民地自決的運動，特別是朝鮮的三一運動對日本政府產生明顯的壓力，因而調整其殖民地的統治政策，新的方針是「漸進的內地延長主義」（黃秀政，1995；Tsurumi,1977）。首位文官田建治郎在大正八年（1919）十月接任第八任總督，其施政方針是推動前述的「內地延長主義」。昭和十八年（1943）臺灣總督府頒佈強迫教育令，但是受限於財政考量，從昭和十八年（1943）才開始實施（李雄揮，1994）。上述一連串的教育政策逐漸擴張初等教育規模，從大正八年（1919）至昭和十八年（1943）這二十五年期間中，學校數從五百六十五所擴張為一千零七十四所，增加率近兩倍（190.09%），學生數從十四萬七千六百二十八位增加到八十六萬二千六百七十四位，成長速度近六倍（584.36%），平均就學率激增近三倍半（344.44%）（Tsurumi, 1977）。此種初等教育擴張的現象同時意指需求更多國小教師，因而臺灣總督府陸續開設師範學校，諸如 1898 年設立台北師範學校、台中師範學校以及台南師範學校、1940 年設立新竹師範學校。另外，為配合 1941 年實施的義務教育政策，臺灣總督府將所有師範學校升格為專科層級。

（二）、1945 年起的師資教育

雖然國民政府在民國三十四年十月二十五日成立臺灣省行政長官公署，以進行接收臺灣，此一組織設有九處，其中行政長官公署教育處為接管教育事業的組織（周何等，1992），但是戰後初期的初等教育運作並不十分順利，強迫日人離台的政策造成嚴重師資荒。在昭和十六年（1941）時，日籍教師數量已高達 6,311 人，此一現象意指戰後師資短缺超過六千名，而且此一數目在總教師數（11,015）的比重超過一半（57.29%）（Tsurumi, 1977）。儘管當時國民政府在內地（中國大陸）招募師資來臺灣，但是總計只有三位來台。在此情況下不得不啟用大批不符資格的人來擔任教職，因而大幅降低師資素質。再者，八年抗戰後亦使國民政府的財政瀕臨破產，此時國民學校教師的待遇可以低落來形容，台灣地區的薪資又比內地低落，教師的生活陷入嚴重的困苦局面，臺灣早期教師作家葉石濤（1991），在其具自傳性質的《一個台灣老朽作家的五 0 年代》，即曾描述過戰後台灣國民教師的生活困境。甚至有些區域超過半年未發薪資，連帶直接衝擊到教師的士氣。此種薪資未發放的情況甚至在嘉義市地區引發所有小學決議聯合罷教

的局面，只是當時採取的手段遠較實際的罷教活動要溫和許多，因為僅是每一個學校推派兩外教師代表參與，因此實際上並未衝擊到學校的運作（姜添輝，2001）。上述師資短缺、素質下降、待遇低落及士氣不振等等因素，使得戰後初期的國民教育素質大幅下降（Chiang,1996）。為因應上述師資短缺的問題，國民政府陸續增設師範學校，諸如1946年增設屏東師範學校、1947年增設花蓮師範學院、1948年增設台東師範學校、1957年增設嘉義師範學校。

另一問題是，1945年時中國大陸尚未實施強迫教育政策，所以戰後反倒取消在日治時期已經實施的強迫教育政策，儘管首屆的台灣省參議會便建議回復義務教育（吳家瑩，1992），但是此種情形一直到民國三十六年時中華民國憲法經國民大會通過，臺灣省政府才頒佈臺灣強迫就學條例（何清欽，1980）。儘管如此，日據時期已達專科程度的師範學校，全部降為高中程度的師範學校，1961年時才將師範學校升格為師範專科學校。之後，為因應世界潮流，在1987年進一步將師範專科學校升格為師範學院，1991年將師範學院從省立改隸為國立，1994年公佈實施師範教育法，廢除單元化的師資培育制度，允許高等教育機構得申設教育相關系所，或是師資培育中心進行中小學教師的培育，雖然此項變革使師資培育方式轉向多元與開放的型態，但是卻造成之後的一連串問題。前文已指出，日據時期的師範教育，採取嚴格篩選的菁英制度，而且其公費制度並能落實社會公平的精神，因此兼具公平與卓越的訴求。1945年起的國民政府亦採取相同的模式，所以師範院校具有相當高的競爭力，但是上述1994年師資培育法改採多元化的培育方式，並取消公費制度。但是以往的公費制度，不僅提供免學費的誘因，更重要是分發制度確保畢業生的就業，這不但可發揮專業能力，並確保教育投資的效益，並且可維繫師資培育機構的競爭力與學術聲望，因而可招收到優秀的師資生。當公費制度取消時，上述誘因不僅消失，並且打擊到師資培育機構的競爭力。過度師資供給造成的就業率偏低，更加速此種競爭力的消退。上述多元化培育制度，似乎已不再關注品質，而是開放、多元與民主，長期以來，臺灣社會賦予小學教師相當高的社會地位，因此教學行業如同是專業，此種關連性吸引許多高等教育機構申設師資培育中心，然而過度擴張卻造成嚴重的過度供給問題。同時臺灣社會又逐漸產生出生率嚴重下降的問題，少子化需求較少的教師數量，更加劇上述教師過度供給問題，致使造成為數可觀的流浪教師或是儲備教師（目前約三萬名），形成就業率偏低的問題，並進而直接影響到師資培育機構的學術聲望，致使無法招收到優秀的師資生。

上述師資培育機構競爭力的下降，並造成專業認同的危機，這不僅使國小師資培育機構難以招收到優秀的學生，更衝擊到國小師資培育機構的自我認同，致使一些師資培育機構改組，如台南師範學院在2004年更名為臺南大學，台東師範學院在2003年更名為台東大學；或是與他校合併，如花蓮師範學院在2008年併入東華大學。此種競爭力下滑造成的認同危機，卻為教育部提供縮減師資培育市場的契機，教育部提出師資培育數量減半為前提，同意師範學院升格為教育大學，致使既有的師範學院在2005年同意教育部的措施。同時國小教師嚴重供給的問題不僅遭受社會的嚴重指責，更轉變為政治議題，因此教育部試圖縮減師資培育機構的規模，其策略往往是藉由評鑑手段。

上述分析顯示出，日據時期採取公費制度的菁英培育模式，此種公費制度以及分發

制度確保畢業生的就業機會，訓練與就業的結合足以形成明確的專業認同，同時當時國小教師具有相當高的社會聲望，因此日據時期的師範學校具有高度的競爭力，因此吸引優秀學程前來就讀，此種關連性產生嚴格篩選的菁英主義。當時的師資培育制度不僅著重於卓越，並且也兼具公平，因為其公費制度使得優秀的勞工階級學生，得以透過師範教育途徑往上流動。總體而言，日據時期的國小師資培育制度兼具「卓越」與「公平」。

儘管 1945 年的日人離境政策，造成師資短缺以及師資素質下滑的問題，但是國民政府透過增設師範學校，進而有效的改善上述缺失，其師資培育方針大體上仍延續日據時期，亦即以公費制度吸引成績優秀的學生，因而形成嚴格篩選的菁英主義，但公費制度仍落實社會的公平性，因此仍兼具「卓越」與「公平」。

但是 1994 年師範教育法（2002 年更名為師資培育法）的多元培育模式以開放/多元/民主的概念取代以往的「卓越」與「公平」，此種轉變卻也衍生之後的一連串問題，廢除公費制度、國小師資過度供給、少子化等問題產生的嚴重現象是，師資機構畢業生的就業機會嚴重下降，致使造成專業認同的危急，此種關連性直接打擊到師資培育機構的競爭力，致使難以招收到優秀的師資生。此種就業前景不明甚至黯淡的特性，難以塑造出明確的專業認同，致使難以吸引優秀學生，所以難以維持以往嚴格篩選的菁英主義，同時取消公費制度也使社會公平消失，因為無法藉此途徑以提供優秀勞工階級學生向上流動。當上述「卓越」與「公平」消失時，便難以培育出具有理念的優秀國小教師，由於教師是教育事務的主要執行者，其素質與理念直接影響教育成效，由此而言，師資培育制度的改革應思考如何提升國小教師的素養與專業認同，上述的歷史發展提供一個明確的方向，亦即公費制度可確保「卓越」與「公平」。