

## 壹、前言

過去臺灣師資培育發展受政治、經濟、社會、文化等影響，由國家全權主導，因此長期以來被外界視為封閉之體制。蘇永明指出，解嚴後由於民間要求開放改革，非師範院校也青睞師資培育這塊市場，因此在公平競逐的氛圍下，於1994年正式通過《師資培育法》，雖經多次修法，該法目前仍為臺灣中小學師資培育的主要法源（Shu, 2016）。誠然，臺灣師資培育的發展已由過去師範院校全盤壟斷的局面，演變迄今為各大學師資培育中心可培養專業師資，但實際上主導權仍由國家掌握。中央教育主管機關可透過立法、評鑑等方式決定各大學師資培育機構（以下簡稱師培機構）的發展方向，提供獎勵補助款等政策影響各師培機構，甚至各師培機構招生之人數也由中央教育主管機關核定。

若與過去發展相比，現今之中央及地方政府教育機關對於整體師資培育發展雖仍握有主導權，但各大專院校師培機構仍享有部分自主空間，可進行教學創新改革以及體制內的部分教學實驗。然就新自由主義觀點而言，國家仍藉市場化方式主導著師資培育，這表示未來對於教師專業的論述內容也將由國家機關持續掌握（Furlong, 2013; Sleeter, 2008; Weiner & Compton, 2008）。新自由主義興起於1970年代，晚近有相當多的西方學者探討自1980年代開始，美、英兩國政府如何分別在R. Reagan以及M. Thatcher主政之下，透過新自由主義一方面鼓吹教育私有化、自由競爭，另一方面又加強政府本身的控制。這方面的文獻亦可見諸於近年來的研究及眾多學術出版品當中，其中探討新自由主義對於臺灣教育影響的研究也是汗牛充棟。

臺灣師資培育發展從一元走向多元化的同時，其本質仍由國家主導，而全世界多數已開發國家的發展情形，也存在類似臺灣的走向，截至目前為止，掌握師資培育與教師專業發展、教師評鑑的權力與資源分配，仍舊擺盪在中央及地方政府、教育專業團體以及中小學之間（王如哲，2009）。檢視當今世界各國的師資培育發展，儘管歷史脈絡不一，然總體而言，師資培育政策多數仍由政府主導。

另一方面，蘇格蘭早於1966年即成立教師專業公會，名為蘇格蘭教學總會（General Teaching Council for Scotland, GTCS）。而2015年時GTCS於其官方網頁慶祝該組織正式成立50週年，則是從1965年所通過的法案開始計算起。對此，筆者認為應以成立大會之舉辦日期為計算基準較為合宜，因此本文通用1966年，這是與GTCS官方網頁記載不同之處。GTCS除了與各師培機構密切合作，規劃中小學的

師資培育課程、訓練、招募外，同時致力推動教師專業成長以及校長領導培訓。該組織原先雖與蘇格蘭政府保持一定合作關係，但仍屬非官方組織；2012年起正式成為完全獨立的教師專業自主公會，為一非政府組織（non-governmental organization, NGO），而蘇格蘭的師資培育、教師專業成長以及校長培訓這幾大項的業務，也全權交由GTCS處理，中央教育主管機關不再介入。

透過本文的爬梳，希冀對蘇格蘭過去的歷史文化、民族性及教育制度發展多所瞭解。何以該地區可以成功地透過此NGO，即GTCS，擔負起推動師資培育、教師專業成長以及校長培訓的業務。而從比較教育的觀點，D. Brock的多年研究發現，並非每個小國家皆採取相同之教育治理模式就可獲得成功。就Brock的理論來說，有些小國家適合採取中央集權的教育治理模式，但有些小國家的教育推動即使採行「地方分權」，也可以相當順暢，這攸關政治、經濟、社會文化、民族性等複雜因素（Brock, 1976, 1980, 1984a, 1984b, 1988, 2013a, 2013b）。

本文並非提倡全盤吸收蘇格蘭經驗，而是在文末回歸檢視臺灣，是否有成立中小學教師專業「公會」的可行性與必要性？師資培育是否可能由國家主導轉由NGO的教師專業公會全權負責？藉由蘇格蘭的案例分析，或可以思考：臺灣未來對於師資培育、教師專業成長以及校長培訓等教育事務，全權交由非營利教育專業公會之可行性。

## 貳、相關學理及文獻探討

### 一、「工會主義」與「專業主義」之爭

臺灣目前探討此議題時，部分學者會以「工會主義」及「專業主義」做為兩方論戰的依據（林斌，2003）。前者一般想到的是「工會」，而後者則以「公會」做為代表。首先，就「工會」( trade union, trades union or labor union ) 一詞而言，英國左派社會史學家S. Webb以及B. Webb夫婦於1920年所出版的《英國工會運動史》(*History of Trade Unionism*)一書中定義，「工會」係指「受僱階級所成立的經常性組織，用來維持或改善他們的受僱情況」(Trade union is a continuous association of wage earners for the purpose of maintaining or improving the conditions of their employment) (Webb & Webb, 1920)。由於工會最早起源於工人階級，因此一般又稱之為勞工總會、工人聯合會，目的乃是勞工可透過工會與雇主集體談判工資薪水、工作時限和工作條件等。以臺灣新修訂之《工會法》而言，工會的組成任務包