

## 面對師資培育新挑戰

黃政傑

臺灣教育評論學會理事長

靜宜大學教育研究所終身榮譽教授

### 一、前言

國內師資培育多元化之後，中小學和幼兒園（或稱高級中等以下學校及幼兒園）師資培育（文中簡稱師資培育或師培），分由多元的師培大學負責（包含師範大學、教育大學、一般大學和科技校院），因社會變遷和教育改革之衝擊，仍持續出現變革。這些變革彰顯於教育部師資培育各項政策，著眼於師培數量和品質的調整，穩含於年度師資培育重要統計之中。本文以職前教育為範疇，從師資培育變革開始，討論師資培育總量調整，分析師培統計年報的相關統計（以 2018 年度為主），剖析其中之意涵並提出建言。未來師資培育的環境、政策、實況和改革會持續下去，師培各項統計也會不斷更新，期許本文之分析觀點、發現和模式可供未來之參考。

### 二、國內師資培育的變革

國內中小學師資職前培育模式，自 1994 年進行重大調整，當年公布施行師資培育法，取代以往之師範教育法，將師資培育一元化、計畫制、公費制、分發制，改為多元化、儲備制、自費為主、甄選制的方式。其後師資培育法分別於 2002, 2014, 2017 年多次修訂，要求辦理教師資格檢定考試、提供幼兒園教保人員在職進修職前教育課程管道，調整教師資格考試與教育實習順序，訂定教師專業素養指引和師資職前教育課程基準（教育部，2014）。師資職前培育透過師範和教育大學、大學師培學系及大學師培中心三種管道，教育部核定師資培育招生名額，師培機構進行招生、開課、授課，師資生修完師資培育課程及格後，通過教育實習及教師資格檢定，取得合格教師證者再經教師甄選管道，錄取後成為正式教師。

### 三、師資培育總量調整

在師資職前培育變革過程中，值得注意的是師資供需問題。師資培育多元化之後，很多大學申設教育學程，成為師資培育機構，培育出供給遠大於需求的師資數量。此時又值少子化時代來臨，學齡學生愈來愈少，師資需求逐年降低，職前培育之師資就業愈來愈難。有鑑及此，教育部（2003）公布「我國師資培育數量規劃方案」，自 2004 學年度起三年減少師資培育總量 50%（簡稱師培減半政策），以解決師資培育過量之問題。2004 學年度是師資培育量之高峰，2005 學年度起出現大幅調節。

除此之外，教育部也推動師範校院定位轉型計畫，以協助師培減半受到最大衝擊的師範校院，另以師資培育素質提升計畫、師資培育評鑑，一方面提升師資培育品質，另一方面進行師資培育之健檢，同時引導辦學欠佳的師培機構退場（教育部，2006a, 2006b, 2012）。教育部（2012）發布「我國師資培育數量第二階段規劃方案」，每年辦理大學校院師資培育評鑑，建立師資培育退場機制，逐年核減師資培育數量，持續進行師資培育調控。2014 學年度，教育部（2014）核定師資生名額 8,088 名，相較 2004 學年度已經減量 62.9%。

師培減半政策推動迄今逾 15 年，解決早期流浪教師的許多問題。因應《十二年國民基本教育課程綱要》（108 新課綱）之實施，教育部（2019，頁 7）針對各教育階段、領域(群科)師資不同需求，於 2018 年研訂《我國師資 培育數量第三階段規劃方案》，訂於 2019-2023 年推動，其目標為「持續精進師資供需評估機制，研擬師資供需指標與師資培育辦學指標，落實適量質優之師資培育政策。」

#### 四、從師培統計看師資培育特點

同時，教育部為掌握師資培育重要數據，作為師資供需評估及政策研訂之用，自 2005 年度起每年編彙「中華民國師資培育統計年報」，依師資培育歷程，彙編師資職前教育、教師資格檢定、教師甄試、就業、離退職等資料（教育部，2018）。進一步分析教育部（2018）發布之師資培育統計，可以發現我國師資培育發展迄今的特點。

1. 中小學及幼兒園師資的學歷程度大幅提升，超過總數的六成取得碩博士學位，若學歷顯示師資素質的話，則國內中小學及幼兒園已具備高水準的師資團隊。
2. 從 1994 年師資培育法培育與核證之師資人員任職現況，至 2018 年度總計 203,228 人，在職教師（編制內）115,071 人（56.62%），公校代理教師 21,203 人（10.43%），就業（公務機關正式編制 7,557 人，佔 3.72%，公務機關非正式編制及其他行業 37,256 人，佔 18.33%），升學及未就業率為 10.89%。整體來看取得教師證的師資，有半數以上可以擔任編制內教職。
3. 師資培育之大學曾經高達 71 所，除了傳統的師範和教育大學、設有師資培育相關學系之大學外，大多數是設置師資培育中心以教育學程培育師資之大學。2018 學年度，師範和教育大學共 5 所，設有師資培育相關學系大學共 12 所，設有師培中心大學共 32 所（原有 55 所，23 所停辦）（教育部，2019，頁 313-321）。有將近 1/3 的師培機構退場。

4. 2018 學年度師資培育核定招生名額總數 9,131 人，實招 8,142 人，其中師培相關學系核定名額 3,885 人，實招 3,764 人，師培中心核定名額 4,389 人，實招 3,785 人，幼教專班核定名額 857 人，實招 593 人（教育部，2019，頁 10，25）。由此可見師資培育招生困難，該年度出現總數短招將近一千人的現象，中學師資類科比小學較為嚴重，師培中心的狀況比較差。
5. 2018 年高級中等以下學校及幼兒園教師資格檢定考試之報考與其通過情形，應考 9,091 人，到考 8,668 人，通過 4,624 人，平均通過率 52.35%（幼教 27.075%，小教 61.25%，中教 56.29%，特教 65.16%）（教育部，2019，頁 53）。不論是幼兒園、中學、特教三類科，均以師範／教育大學的通過率最高，設有師資培育相關學系大學次之，而以設有師資教育中心大學最低（教育部，2019，頁 54-55）。國小師資類科以師範／教育大學通過率最高，設有師資培育中心大學略高於設有師資培育相關學系大學。顯示師資培育的教育成果有待檢討。
6. 各校培養及取得中小學及幼兒園教師證的累積師資數量，以 2018 年度觀之，總數 203,228 人，師培學校佔比最高為臺師大達 2.1 萬人以上，8 所在 9 千到 1.3 萬之間，3 所在 7-8 千之間，4 所在 2-4 千之間，17 所在 1-2 千之間，其餘均不到 1 千人。合計規模較大、效能較高的師培大學約有 16 所。
7. 各大學培育出來取得教師證的師資，其任教率在四成和七成五之間，但若計算在職率（在職教師數／取得教師證人數 X 100%），比例就會大幅下降。師資培育的力量分散多元，但傳統的師範大學和教育大學培育的師資，仍佔最大多數（教育部，2019，頁 136-137）。取得正式教職者，各校比例不一，有的高達六成以上，有的不到二成，顯示教育品質和競爭力差距很大。
8. 中小學師資培育已大幅減量，2018 學年修畢教育學程者（取得修畢師資職前教育證明書）5,720 人，幼教 782 人，小學 1,499 人，中學共同科目 2,489 人，中學職業科 413 人，特教學校 537 人（教育部，2019，頁 34），取得教師證者更低。表 1 顯示，2014 學年取得中小學及幼兒園教師證者 5,245 人，2018 學年下降為 4,622 人，2014-2018 學年取得正職者（編制內教師）逐年下降，任公校代理教師每年度有一千多人，儲備教師每年二千人左右，任教率在 54%-66%之間，但在職率從 42%下降到 21%。取得教師證的師資，擔任正職教師的機會愈來愈少，擔任公校代理教師的人數愈來愈多，2018 學年公校代理教師數甚至接近在職教師數的兩倍。
9. 依 1994 年《師資培育法》培育與核證之師資人員首登專長與任職情況之統計，2018 年度累計 203,228 人，在職教師 115,071 人（在職率 56.62%），公立

學校代理教師者為 21,203 人(10.43%)，在職教師和公校代理教師合計 136,274 人(任教率 67.05%)，師資儲備人員 66,954 人，儲備率 32.95% (其中幼教專長 44.29%，國小專長 33.26%，中等共同學科專長 30.02%，中等職校群科專長 46.16%，特教專長 20.29%) (教育部，2019，頁 16)。值得注意者為公校代理教師高達兩萬多人，佔了 1/10 以上，儲備人員約佔總數 1/3，兩者合計佔 2/5 以上。

表 1 2014-2018 學年度中小學及幼兒園具教師證師資之任教率與正職率統計

學年度	教師證	在職教師	公校代理	儲備教師	任教率	在職率
2014	5,245	2,220	1,287	1,738	66.86	42.33
2015	4,291	1,668	1,117	1,506	64.90	38.87
2016	4,219	1,434	1,293	1,492	64.64	33.99
2017	4,841	1,346	1,688	1,807	62.67	27.80
2018	4,622	979	1,734	1,909	58.70	21.18

資料來源：1. 第 2-5 欄的單位是人，第 6-7 欄為%。2. 根據教育部 (2019)，頁 132 整理。3. 任教率 = (在職教師數 + 公校代理教師數 / 教師證) X 100%。4. 在職率為作者新增，計算方式為：(在職教師人數 / 教師證) X 100%。

10. 師資培育外加名額，包含有公費生、身障生、原民生、僑生、退伍軍人、派外人員子女、科技人才子女、蒙藏生、港澳生、離島生、體運生、師資不足類科師資生。2018 學年度，師培相關學系招收外加名額總數 316 人，幼教 31 人，小學 42 人，中學 201 人，特教 42 人，以港澳生、原民生、僑生、身障生、師資不足類科師資生、公費生為大宗 (教育部，2019，頁 32)。師培中心招收 53 人，以原民生，師資不足類科師資生為大宗 (教育部，2019，頁 33)。師資培育外加名額均有特殊狀況，如何適性教育的問題較值得深入了解。

## 五、討論

由前述分析可見，師資培育減量政策有其成果，解決了大部分師資培育多元化大量培育師資所造成的「流浪教師」問題，配合該政策教育部建立師資供需評估機制，依師資培育統計及教育現場需求規劃師資培育核定數量。期間亦推動師範校院定位發展政策、師資品質提升政策和師資培育評鑑政策，一方面調整傳統師範校院辦學方向，二方面力保師培品質，三方面引導辦學不力之師培機構退場，這些政策對師資供需和品質均有助益。惟從師培統計的分析來看，未來師資培育政策仍有幾個重點需要特別留意。

其一，整體師培期程很長，要成為中小學和幼兒園教師，需要歷經入學、修習職前教育課程、通過教師檢定考試、通過教育實習、取得教師證、參加教師甄試錄取等程序。各階段都會有相當比例的人退出，無法走到取得教職的目標，因而師資培育的供需很難調控。

其二，師培供需的調控中，核定師資培育總量到底應設定為多少，必須經師資供需評估，但長期以來供需評估常難準確，學校雖報缺，但為應急必須立即安排教師授課，等開缺的師資培養出來，學校已無缺可聘。這中間出現教師教學專長不符情形，教學品質自難提升，雖推動第二專長進修試圖解決，到底不如第一專長所培訓的能力，實情有待檢視。

其三，師資培育機構原為 71 所，經過評鑑退場後，有 23 所停辦，目前尚有 48 所，有的專辦單一師培類科，有的辦理多個師培類科；至於中學師培類科，有的培育少數領域師資，有的培育多個領域。有的師培機構培育效能和成果高，有的則不然，為了維護師培品質，是否持續下去，值得檢討。

其四，由於少子化狀況持續嚴重，中小學和幼兒園師資開缺有限，各師培機構招師資生就讀，除了少數公費生外，師資生的入學成績及整體學力素質恐有降低情形，有待因應。雖然師資生的教育性向和志願很重要，但做為教師，必須具備高素質的學力自不待言。多年來各師培機構實際招收師資生都有短缺，意指其招生連湊足核定名額都有困難，顯然難以考量師資生應具有的基本條件。

其五，取得教師證的師資，其獲聘中小學和幼兒園編制內教師的機會有限，2014 至 2018 擔任正職教師及代理教師的任教率都在六成左右，但若單以正職教師計算正職率，則降到二成到四成之間。值得特別注意的是，這幾年在職教師數逐年降低而代理教師數逐年攀升，正職率逐年下降，2018 年只有 1/5 的合格師資可以找到編制內教職，將近 2/5 只能在公校代理，而超過 2/5 以上只能列入儲備。

其六，取得教師證師資擔任教職的比例巨降的意義，衍生出師資培育模式的問題。師資培育多元化模式推展迄今，因面臨師資生取得教師證後就業困難，而對師資職前教育卻步，出現招生不足，入學生學力及意願下降現象，在數量和品質上都需要檢討。更嚴重的是現有培育模式的運作招進不太適合的師資生，再經過多年的培育流程，最後排除大多數取得教師證的合格師資於教職門外。師資培育界耗費許多資源，運作選擇再選擇的過程，師資生投入許多心力和經費，最後卻達不到任教的目標，成為教育浪費。因此有必要改變培育模式，吸引優秀學生就讀師培學系或學程，提供優質師培教育品質，並增加較多的教職機會。

其七，面臨少子化衝擊益加嚴峻，取得教師證師資就業機會每況愈下，及大學不到十年之間學生來源更少，將出現更嚴重教育品質低落現象和轉型退場壓力。若維持現有師資培育機構和規模，師資生的學力條件愈來愈差，師資培育的條件和品質亦恐大幅滑落，而取得教師證後之就業機會比現在更少，也會造成更多社會問題。善用有限師培資源，發揮師培效能，有必要再度減少師培機構數量或師培招生數量，師資供需似有必要再進行整體評估，以引導師培效能較弱、品

質較差的師培機構再次退場。為鼓勵優秀高中生修讀師資培育學系或教育學程，師資培育公費制及獎學金制的加強和落實或有其必要。

其八，偏鄉教育和實驗教育師資方面，社會各界一直提出許多問題和建議，問題如何解決尚待更積極的處理。教育部訂定「師資培育公費助學金及分發服務辦法」，以充裕偏遠或特殊地區、不足類科或國家政策需求師資，將公費生名額提報情形列入地方政府統合視導特定項目，並要求提報之公費名額應要求第二專長，以提升偏鄉地區專長授課比率（教育部，2014）。此舉或有助於近年各地方政府提報公費名額及專長授課比率的成長，惟仍需要觀察實際成長幅度及需求滿足度。實驗教育雖設有臺灣實驗教育研究中心，亦有師培大學回應其需求培育師資，實際成效仍待觀察了解。這兩者的師資培育未來宜評估建置統計資料，以作為師培政策之參考。

其九，因應新課綱之師資職前教育，教育部（2017.6.30）說明對於新課綱的師資因應策略，一是持續 2014 年起運作的師資供需評估機制，透過師培大學專案培育足量調控，例如，請國立臺灣師範大學每年專案增額培育「童軍教育」20 名師資生。二是盤點在職教師，辦理教師增能或開辦第二專長學分班，例如科技領域師資。至於新住民語文師資，2019 學年度以教學支援人力任教，正式師資視教學現場缺額需求逐年培育，但需建立語言檢測機制、開設師資生東南亞語文專長學分班及加強師資生新住民語言、教育及文化課程增能。國中和高中新住民語文是選修，教育部核定暨南國際大學自 2017 學年起培育中學越南語、印尼語師資，亦核定中原大學辦理新住民語泰語、印尼語及越南語增能學分班。這方面最好能對應課綱的新住民語文課程要求，且併同新南向政策之產業發展對東南亞語文人力需求一起規劃，並納入師資培育統計。

因應新課綱的師資培育，目前都是在課綱總綱確定後才開始規劃職前培育及在職教育怎麼做，師資培育都是被動的處境，結果常來不及充分回應新設領域或科目之授課需要。師資培育可由大學學士班開始實施職前教育課程，需要的培育期程較長，也可以採取學士後費時較短的培育模式，較能應急，但培育期程較短，成效或許較不理想，需要適合的配套。以學士班的長期培育為主軸輔以學士後短期培育，應屬需要，但大學須有對應的專門學系或學程負責，人才培育始能確實紮根。再者，課綱修訂若要增減或調整領域、學科和群科，宜經長期研究發展來規劃，決策時師資培育主政單位亦宜參與，政策一旦確定，課綱總綱和領綱之規劃和師資職前教育同步進行。最近國家語言發展法（2019.1.9）公布實施，規定本土語文和臺灣手語納入國中和高中部定必修，接著課綱微調修訂，亦牽動師資職前教育之配套。還好該法第 9 條第 2 項規定「於十二年國民基本教育課程綱要總綱自國民小學、國民中學及高級中等學校一年級開始實施後三年施行」（2022.8.1 生效），給予一些準備時間。

## 六、結語

本文分析國內中小學及幼兒園師資供需及相關政策，進行師資培育重要教育統計的特點分析，進而討論其中存在的問題。根據前述討論，本文提出下列建議供相關單位參考。

1. 從教育效能和教育成果的角度，持續檢討培育機構的辦學條件和品質。對於成效不佳的師資培育機構宜再度要求其退場。
2. 檢核師資培育機構所招學生的基本學力素質，務期經過學程專門課程培育後，得以具備任教領域、學科、群科應備的專門知能。
3. 正視多年來各師培機構招收師資生實際短缺情形，評估是否再度減少師資培育招生總量及各師培機構之招生數量，進而保障師資培育的數量和品質。
4. 鼓勵各地方政府開缺編制內名額，提高取得教師證的師資獲聘中小學和幼兒園編制內教師的比例，激勵高中畢業生就讀師培學系或大學生修讀教育學程的動機。
5. 檢討師資培育公費制及獎學金制的做法並加以改進，鼓勵優秀高中畢業生接受師資職前教育，提升師資素質。
6. 檢討現行耗費許多資源、淘汰再淘汰的師資培育模式，規劃能招收優秀學生就讀，提供優質教育並能充分就業之培育模式。
7. 檢討偏鄉教育和實驗教育所需師資的條件及培育情形，並納入師培教育統計，做為改進參考。
8. 檢討師資培育因應新課綱之規劃和實施情形，建立有效且及時的師資配套模式。

## 參考文獻

- 教育部（2006a）。師資培育素質提升方案。取自 <https://is.gd/ZhL9MB>
- 教育部（2006b）。大學校院師資培育評鑑作業要點。中華民國九十五年五月二十三日教育部台中（三）字第 0950064131C 號令修正發布。
- 教育部（2012）。中華民國師資培育白書。取自 <https://is.gd/tYhvfl>

- 教育部（2014）。中華民國師資培育統計年報 2013。取自 <https://is.gd/Qzirqf>
- 教育部（2014）。師資培育數量規劃說明。取自 <https://reurl.cc/ZOnvyQ>
- 教育部（2017）。大專校院師資培育評鑑作業要點。取自 <https://is.gd/AGtok8>
- 教育部（2017）。中華民國師資培育統計年報。取自 <https://is.gd/h4LXtV>
- 教育部（2017.6.30）。因應新課綱實施教育部規劃師資配套。取自 <https://is.gd/TSjiK8> 179
- 教育部（2019）。中華民國師資培育統計年報 2018。取自 <https://reurl.cc/z88MD0> 教育部（2016.10.24）。
- 教育部發布 104 年中華民國師資培育統計年報資訊。取自 <https://is.gd/qREGHI>
- 國家語言發展法（2019.1.9）。取自 <https://reurl.cc/Qddjd9>

