

銘傳教育電子期刊

創刊號 2009 年 6 月 頁 102-113

台灣中小學師資培育的現況及因應策略

許文松

台北市立大同高中國中部/銘傳大學教育研究所

摘要

自民國 83 年 2 月「師資培育法」公布施行後，台灣從一元化的、計畫制的師範教育，邁向多元化的、儲備制的師資培育。原政府公費、分發制的師資培育，被個人自費為主、甄選制的師資培育所取代。

本文探討目前我國師資培育的現況以及所面臨的四大問題：(一)供需量失調。(二)師範教育體系轉型問題。(三)實習制度及檢定考問題。(四)師資公費培育制度的問題。

文中提出目前近程可解決策略與因應之道：1. 控管師資培育人數，實施評鑑退場機制。2. 鼓勵師資培育中心，創建教師碩士進修班。3. 教育大學積極轉型，增加多元競爭優勢。4. 減少中小學班級人數，辦好優質小班教學。5. 淘汰不適任教師，增加新進教師錄取員額。

另外針對上述問題探討遠程因應之道、探討我國少子化的成因以及日本的少子化對策如育兒支柱、就業支持、家庭支援等施行方法。而日本對少子女化的因應對策，或可做為今日台灣師資培育源頭問題的對策參考，因為它可使正在減少的學生人數回穩，是目前我國師資問題獲得解決的遠程目標，亦可解決今日許多大學將招不到學生的窘境。

關鍵詞：師資培育、少子化、因應策略

銘傳教育電子期刊

創刊號 2009年6月 頁 102-113

The Current Situation of the Education of Primary and Junior High School Teachers in Taiwan and the Tactic of Solving the Problem

Wen-Sung, Hsu

Taipei Municipal Datong High School

Graduate School of Education, Ming Chuan University

Abstract

Since 2004 the law of education of the teacher in Taiwan making public and going into effect. Selecting teacher way has replaced distributing teacher way for the education of the teachers in Taiwan.

The article describes the current education of primary and junior high school teachers in Taiwan and proposes a method of solving the problem. There are four problems discussed. The first problem: The supply and demand of the education of primary and junior high school teachers in Taiwan is imbalanced. The second problem : How to change the education university in Taiwan is very important nowadays. The third problem : Practical training and examination way of the education of primary and junior high school teachers in Taiwan need to be discussed. The fourth problem :The review of the public expense system of education teachers must proceed.

Proposed solutions are:

1. Better control of the number of primary and junior high school teachers being educated.
2. To encourage the center of Teacher education of primary and junior high school teachers in Taiwan establish a masters in teacher education
3. The university of education teacher should change to develop in a positive direction.
4. To reduce the size of teacher education classes.

the number of a class in the primary and junior high school is a way .

5.To eliminate the unaccommodated teachers and to increase the number of new teachers must carry out.

The article confers the reason of decreasing number of population and the government in Japan solve the way in the decreasing population problem. The Japanese method may serve as a model for improving the Taiwanese situation.. Because it can increase the number of the newborn population .Longterm, it could gradually solve the problem of decreasing students of the university in the future.

Keyword: the current situation of the education, the reason of decreasing number of population , The review of the public expense system of education teachers.

Keyword: the current situation of the education, the reason of decreasing number of population , The review of the public expense system of education teachers.

一、前言

近年來師資培育政策最大的謬誤就是在新生兒減少 30%的情況下，師資培育數竟反而增加許多，國內新生兒出生人數從民國 84 年的 32 萬 9581 人，降至 96 年的 20 萬 4414 人(內政部, 2007)，減少約 1/3，但 84 年開放師資培育多元化後，師資培育人數卻從 84 年的 9719 人，增至 93 年最高的 21,805 人，師資培育機構從 86 年的 49 所增至 95 年的 75 所，9 年間增加了 26 所師資培育機構(周祝瑛, 2008:131)。

師資培育政策背離現況需求，造成流浪老師抱怨不斷以及資源的浪費。如何管制現行師資培育的數量與品質，是教育部當前所必需持續關心與解決的問題。許多投入青春歲月為理想而努力的青年，卻因時代背景的因素，如少子化造成教師員額的短缺，若政府不做管控，豈對不起未能看清楚進路，僅為理想而奮鬥的青年，甚至牽動許多家庭的幸福。

二、我國師資培育的現況

自民國 83 年 2 月「師資培育法」公布施行後，台灣從一元化的、計畫制的師範教育，邁向多元化的、儲備制的師資培育。原政府公費、分發制的師資培育，被個人自費為主、甄選制的師資培育所取代。

目前我國師資培育機構共分為三種類型：

第一類：師資培育學校，係指三所師範大學及 9 所教育大學(台南、嘉義、台東師範學院改制大學)。

第二類：師資培育系所，係指一般大學經教育部核可後所設立的教育相關系所，其設立目的為培育師資。由 92 年的 18 所調降至 94 年的 33 所再降為目前的 9 所。

第三類：師資培育中心與學士後學分班，係指一般不具有教育相關系所之大學，經教育部核可後所設立的師資機構。由 84 年的 23 所至 95 年的 57 所。

我國過去 20 年間師資培育機構的數量，整體而言是持續增加的，從 1997 年的 49 所，至 2006 年的 75 所，9 年間增加了 26 所師資培育機構(周祝瑛, 2008:131)。民國 91 年 7 月又修正公布「師資培育法」，調整修業時間、實習

及教師檢定制度的方式，由形式上的檢定(書面文件檢覈)，轉向實質上的資格檢定(以考試為之)；並於 94 年 4 月 9 日舉行了第一次教師檢定考試，考試科目共四科：國語文基本能力、教育原理與制度、課程與教學、發展與輔導，每科滿分 100 分；及格標準需四科平均成績達 60 分、沒有一科零分、且至少三科分數達到 50 分(教育部, 2007:3)。

三、師資培育的問題

(一)供需量失調

雖然台灣地區整體新生兒人口顯呈衰退負成長趨勢，各類師資培育核定招生名額由 86 年 13,852 人攀升至 93 年的 21,805 人，經控管後下滑至 96 年的 10,750 人(教育部中教司, 2007:30)。

由於師資培育多元化以及少子化雙重因素的影響，產生目前國中小教師供多缺少的失衡問題。目前儲備教師逐年遽增，也造成人力浪費的狀況。根據教育部的「全國國小一年級新生統計推估表」資料，國小一年級新生人數將從九十二學年的 31,5989 人減少到一百學年的 21,0061 人(如表 1 所示)，將來師多生少，無生可教的窘境必將來臨。

表 1 全國國小一年級新生統計推估表

學年	92	93	94	95	96	97	98	99	100	減少%
總計	315,99	289,79	272,42	286,16	277,08	243,63	230,77	215,82	210,06	33.52

資料來源：教育部全球資訊網-重要教育統計資訊-國民中小學學生數推估, 2008/5/15 引自 http://140.111.34.54/statistics/content.aspx?site_content_sn=8956。

另外根據全國教師會整理的師資需求推估表(如表 2、表 3 所示)，可以看出教師甄選困難度將逐年增加。目前國小教師徵選部分，錄取率目前已經降至個位數，甚至台北市教師甄選以於 97 學年度停辦，國中部分將從九十三學年度的 31.19%錄取率降至九十七學年度的 14%。而北市教育局中教科科長施博惠也表示：由於少子化現象越來越嚴重，不排除在 98 學年度停止招收國中教師，直至 102

學年度時，若有適當餘額再恢復辦理(聯合報, 2008.5.3:c2)。

由以下(表 2、3)觸目驚心的錄取率數字，我們就能了解師資供需失調的嚴重性與緊急性，若不繼續妥善規畫與處理，將繼續造成流浪教師問題嚴重化以及浪廢青年學子寶貴光陰的後果。

表 2 中等學校師資供需推估表

	中等學校教師總數	預估當年退休人數	預估當年教師缺額	當年合格教師培育量	當年無法擔任教職數量	累積無法擔任教職數量	預估當年錄取率
93 學年度	100,067	5,000	6,844	8,940	2,096	15,096	31.19%
94 學年度	101,903	4,500	6,336	9,018	2,682	17,778	26.28%
95 學年度	101,630	4,000	3,727	9,157	5,430	23,208	13.84%
96 學年度	102,484	3,500	4,354	9,042	4,688	27,896	13.50%
97 學年度	104,092	3,500	5,108	8,547	3,439	31,335	14.02%

資料來源：全國教師會網站, 2008/5/15 引自 <http://140.111.1.189/93-97 師資供需推估表.htm>

表 3 國民小學師資供需推估表

	學生人數	預估教師數	預估退休人數	預估當年教師缺額	當年合格教師培育數	當年無法擔任教職數量	累積無法擔任教職數量	當年預估錄取率
93 學年	1,876,597	101,197	3,500	1,608	7,960	6,352	16,352	8.95%
94 學年	1,827,874	98,679	3,000	482	8,196	7,714	24,066	1.96%
95 學年	1,802,371	97,120	2,500	941	8,260	7,319	31,385	2.91%
96 學年	1,752,521	94,636	2,000	-484	7,969	8,453	39,838	-1.23%
97 學年	1,679,078	90,877	2,000	-1,759	7,178	8,937	48,774	-3.74%

資料來源：全國教師會網站, 2008/5/15 引自 <http://140.111.1.189/93-97 師資供需推估表.htm>

(二)師範教育體系轉型問題

同樣因師資培育多元化而起的，是師範校院的轉型問題，在師資培育多元化實施多年之後，一般大學設立的教育學程所培養的準教師人數，和師範校院相較已幾無軒輊。目前六所師院皆改為教育大學以期能提升競爭力，更應關注的是如何讓學生在四年的長時間師範教育薰陶下，比其他一般大學教育學程或學分班短時間所培育的教師更具有競爭力。

(三)實習制度及檢定考問題

新制教育實習已經從一年改為半年，然而未能實習一年的結果，將使實習老師無法真正了解完整學年學校運作的情形及活動，這個對新進準教師們的影響，是將來需注意的問題。

凡 2003 年 8 月 1 日新制〈師資培育法〉通過後的學生(如表 4)，實習期間沒有一個月八千元津貼，而且要繳四個學分費，將實習教師定位為「學生」身分，但是實習教師在實習期間所做的工作，除了上課外，經常還需處理許多雜務，使其無法專心準備 3 月的檢定考試，加上錄取缺額減少，使得許多準老師們在邁往教師之路中途就放棄了實習。

我國中小學及幼稚園的教師資格檢定考試已於 2005 年 4 月首度舉辦，目前教師資格檢定考試共分為「國民小學」、「幼稚園」、「特殊教育學校(班)」及「中等學校」等四大類科；考試內容分為兩類型，包括「共同科目」二科：國語文能力測驗、教育原理與制度，及「專業科目」二科(依報考類科而有所不同，例如，國民小學的專業科目為兒童發展與輔導、國民小學課程與教學；中等學校的專業科目為青少年發展與輔導、中等學校課程與教學)；定期每年舉辦一次考試，採筆試方式進行之。

教育部中教司表示，未來考量將「通過教師檢定考試比例」納入各大學校院師資培育中心評鑑指標項目中，以督促師資培育機構做好教師能力把關工作(翁翠萍，2006)。將近四成的新制實習老師無法取得正式教師資格，這部分人在花時間實習之後，卻忽然面臨無所適從的困境。因此教師資格檢定考時機應在實習後舉辦還是實習前舉辦的問題應多加探討。

表 4 新舊制教育實習對照表

項目	舊制教育實習	新制教育實習
適用對象	2003年8月1日以前已在修讀教育學程、教育學分班、師資班或正在實習者	2003年8月起修讀教育學程、教育學分班、師資班的學生以及92學年度入學的大一新生
實習階段	畢業後，介於「職前教育」與「在職教育」中的「導入教育」階段	正式納入師資職前教育課程，係為「職前教育」階段
實習時間	一年，實習期間自當年7月起至翌年6月止	半年（一學期），自每年8月至翌年1月或2月至7月為起迄期間
實習津貼	教育部於實習教師在教育實習期間得發給每月8,000元實習津貼	取消實習津貼，且師資培育機構得依法向學生收取相當於四學分之教育實習輔導費
實習身分	實習老師 【既非學生，也非教師】	視同為「學生」
辦理單位	實習輔導處	實習就業輔導單位或師培中心

資料來源：鄧佩秀，2007，教育研究與發展期刊，第三卷第一期。

（四）師資公費培育制度問題

師資培育法公佈前，師範校院除彰化師範大學，自從師資培育法公佈後依第十一條的規定「師資培育以自費生為主，兼採公費及助學金等方式實施。公費生以就讀師資類科不足之學系或畢業後自願至偏遠或特殊地區學校服務學生為原則。」顯示出師資培育的主體。公費制度既非主體，而是基於主客觀環境與政策需求而做考量。

然而由於縣市政府財政緊縮，原本依進度執行的小班小校、鼓勵服務期滿二十五年年滿五十歲的教師離退政策等，深受時空情境與經費不足限制，公費生亦面臨無法分發的窘境。另外，現今師資供過於求的情勢下，即使是偏遠地區也有許多自費生報考參加教師甄選，以金門為例，國小普通缺有五個，然而去報名教

師徵選人數卻高達兩百多人。因此公費生的培育名額與分發制度，實有需要重新檢討的必要性。

四、目前解決策略與因應之道

(一)目前對師資培育供需的因應策略

1. 控管師資培育人數，實施評鑑退場機制

為了因應少子化以及過多的師資配額，教育部採評鑑退場機制，研擬了八大評鑑項目，分別為「教育目標與發展特色」、「行政組織、定位與運作」、「圖儀設備、經費、空間等資源運用」、「學生遴選與輔導」、「教師員額、師資素質及研發成果」、「課程及教學規劃與實施」、「教育實習與就業輔導」、「地方教育輔導或教師在職進修推廣」等，並將重要相關法令規定融入指標中，清楚規範師資培育中心或師資培育學系必須達到之門檻，一方面維護師資培育品質，一方面開始做退場機制。

2. 鼓勵師資培育中心，創建教師碩士進修班

由於師資缺額減少，造成將來師資流動減緩，所以增加現任教師流動不易，所以增加教師進修的管道，是一項提升教師素質的方法之一。

3. 教育大學積極轉型，增加多元競爭優勢

增加教育大學與師範大學學生的競爭力，如何使讀四年師範體系的學生更具師資競爭力，是目前師範教育體系做最重要的課題。

4. 減少中小學班級人數，辦好優質小班教學

維持班級數，規劃小班教學的編制以維持教師工作權的安全感。

5. 淘汰不適任教師，增加新進教師錄取員額

為強化處理不適任教師，教育部研擬完成《教師法》修正草案，修正重點包括修改教師評審委員會及申訴評議委員會組成，降低未兼任行政職務的教師比例、縮短不適任教師處理流程，並明定罹患精神病教師應強迫就醫、涉有性騷擾的教師不得再聘任為教師等。

6 實施幼托整合，落實5歲免學費入園政策，鼓勵年輕人生育。

7 參考日本的少子化對策，提升生育率。

針對育兒、就業、家庭等方面問題，日本提出具體措施，內容如下：

a 育兒支柱：

(1)地方/鄰里社區的育兒支援，如：提供各式各樣的育幼支援服務及網路建構的導入。

(2)延長托育時間，彈性化托育時間與方式：充實幼兒的教育、托育與課後照顧政策。

(3)充實兒童的醫療制度與健康支援。

(4)懷孕與生產的支援：孕婦免費檢查的次數增加、生產後領取育兒補助金(三十萬日圓)的手續簡便化(行政與服務一元化)。

(5)營造育兒的安心與安全環境，如：普及育兒長期休假制度。

b 就業支持：

(1)支援年輕人就業與女性再就業。

(2)企業公布育兒支援行動計劃的義務，如：延長育兒休假期間、增加育兒津貼或保證重新雇用由於育兒而辭職的女性職員。

(3)育嬰假：「留職有薪」方案，婦女可領工作時40%的薪水在家專心育兒。

(4)促進男性參與育兒的父親教育方案：強調男性也應配合調整其就業型態，並且設定男女必須取得一定目標值的育兒休假率。這打破了傳統將育兒工作全落在女性身上的固有觀念，也大大的減低了妨礙女性就業的因素(沈桂芬，2006)。

c 家庭支援

(1)推動生命教育：擬定兒童虐待防止對策以及對生命的重視。

(2)支援母子(單親)家庭的自立對策。

(3)經濟負擔的減輕，如：育兒減稅、兒童津貼增額等。

(4)支援兒童學習。

五、結語

台灣師資培育制度由一元化走到多元化，吸引許多優秀的人才，投入教育這塊領域，然而在目前少子化以及師資培育過量等情況之下，使許多原本有意將來

投入教職的優秀人才怯步。教育是國家的根本，尤其是中小學的教育更是直接影響學生將來的素質，在現今優秀人才不願意投入教育這塊領域的情況下，讓我們擔心未來國民教育的素質能否提升？在各教育大學不斷轉型以吸引學生的同時，更希望相關單位能正視師資培育的相關問題，讓有心投入教育工作的優秀人才願意踏入這個領域，才能培育出優秀的下一代、進而提升國家的競爭力。

日本對少子女化的因應對策，或可做為台灣師資培育問題的源頭對策參考，因為使正在減少的學生人數回穩並增加，是目前我國師資問題獲得解決的重要方向，而日本對育兒、就業及家庭的支持政策，皆可幫助年輕人減緩育兒壓力，因此在新政府(97.5.20)上任後，持續推動教育改革之際，筆者建議能對幼兒教育這個問題，多編列充足之預算，像目前幼教經費 13 億中，雖內含了 9 億的幼兒卷，卻只占中央教育經費的 1%，對私立幼稚園補助幾乎等於零，所以相關單位將來應考慮多補助辦學績優的私立幼稚園，並能將補助經費回饋給家長與學生。

教育改革是對提振台灣競爭力極為迫切的議題，台灣人民花在教育的金額最高，人民對子女教育都很捨得花錢，但民間龐大教育需求卻無法讓教育品質提升起來，台灣因少子化現象，師資培育已經有供過於求問題，如何讓台灣教育品質提高並找到出口，解決供給過剩是往後與現今重要的課題。

參考文獻

- 于慧蓮 (2006 年 6 月 27 日)。北市府通過鼓勵生育政策暨生育補助津貼配套方案。
- 中華日報，地方綜合版。2008 年 5 月 15 日。取自
<http://news01.cdns.com.tw/20060628/news/dfzh/733290002006062718090358.htm>
- 全國教師會 (2006)。師資供需推估表。2008/5/15 取自 <http://140.111.1.189/93-97師資供需推估表.htm>
- 洪佳琪 (2007)。我國多元師資培育制度之現況與問題探討。嘉義大學教育行政與政策發展研究所碩士論文。
- 周祝瑛 (2008)。台灣教育怎麼辦? 台北:心理。
- 周志宏 (2004)。日本少子化社會對策基本法及其相關法規有關幼托制度改革之啟示。載於翁麗芳主編，當代日本的幼托政策(頁 219-232)。台北：心理。
- 教育部 (2008)。國民中小學學生數推估表。
- 教育部 (2007)。中華民國師資培育統計年報。
- 陳錦慧 (2006)。日本與台灣因應少子化現象之對策比較。國立嘉義大學幼教所碩士論文。
- 鄧佩秀 (2007)。教育研究與發展期刊(第三卷第一期)。
- 翁麗芳 (2004)。當代日本的幼托政策-少子化時代的幼兒托育與教育。台北：心理。
- 蔡春美 (2005)。日本少子化社會對策的啟示。幼改家電子報。2008 年 5 月 15 日。取自 <http://aecer.org/modules/sections/index.php?op=viewarticle&artid=153>