

我國師資培育政策回顧與展望

吳清基、黃嘉莉、張明文

教育部部長/國立臺灣師範大學師資培育與就業輔導處副教授/

教育部中等教育司司長

壹、前言

自1970年代末起，國際間開始反省與檢討學校教育成效，紛紛投入以檢視學生學習為重要內涵的學校教育革新，而這一波革新隨著各國之間教育政策的相互仿效，朝向市場運作邏輯中重視消費者的選擇與多元反映現狀的趨勢（Whitty, Power, & Halpin, 1998）。

首先，英國前首相卡拉漢（James Callaghan, 1912-2005）（1976/1979, p. 273）便質疑學校沒有培育適合工業社會生活的學生，且學校應該要以建立績效與標準做為具體化教育成果之評核措施。此一質疑開展英國社會對教育議題的「大論辯」（李奉儒，2001；Maclure, 1979）。1983年英國政府公布《教學素質》（Teaching quality）白皮書，遂以提升教師素質為標的，並成立專責機構「師資培育認證委員會」（Council for the Accreditation of Teacher Education），於1992年建立「教育標準署」（Office for Standards in Education），負責評鑑師資培育機構；後於1994年設立「師資培訓署」（Teacher Training Agency），負責規劃師資培育課程以及分配師資培育經費，而2000年成立的「教學總會」（General Teaching Council）則負責管理教師證書登記與資格審核，此三機構之建置即為英國政府管控師資培育品質與教師素質之具體作為。英國政府正視學校教育成效，認為師資培育是不容忽視之關鍵，便以新教師專業主義培育新時代的教師為號召（Furlong, 2001; Hargreaves, 1994; Hargreaves & Goodson, 1996; Morris, 2001），全面管控教師素質，以重新形塑教師專業的新形象。

美國「國家教育卓越委員會」（National Commission on Excellence in Education）則於1983年發表《國家在危機中》（A nation at risk）報告書，指陳美國學生學業成績不僅落後其他各國，同時也不符商業與工業社會需

要，且學生能力平庸化導致美國在國際間無法居於領先地位的不利現象（National Commission on Excellence in Education, 1983/1993）。此後，《師資教育改革的呼籲》（A call for teacher education reform）、《準備就緒的國家：二十一世紀的教師》（A nation prepared: Teachers for the 21st century）及《明日教師》（Tomorrow's teachers）等報告書紛紛出爐，美國改革焦點於是轉移到師資教育的舞臺，師資培育與教學專業的改革運動就此興起（蔡清華，1993；Wiggins, 1986）。1996年美國「教學與美國未來國家委員會」（National Commission on Teaching & America's Future, NCTAF）發表《什麼最為重要：為美國未來而教》（What matters most: Teaching for America's future）報告書指出，教師素質是改善學校的重點，且從師資培育、導入階段、專業發展等層面進行教師素質的管控（Darling-Hammond, 2002; NCTAF, 1996）。2001年小布希（George W. Bush, 1946-）政府的《帶好每一個孩子法案》（No child left behind act），即秉持品質管控的概念，強調以考試與學歷等具體證據與績效，作為各州革新教師素質的策略。

除英、美兩國外，歐盟為達成「知識歐洲」（Europe of knowledge）的遠景目標，遂建構高品質的教育和訓練（Buchberger, Campos, Kalios, & Stephenson, 2000）。1999年29個國家於義大利波隆納大學（Università di Bologna）簽署《波隆納宣言》（Bologna declaration），推動各國高等教育學程與學位一致化，透過可轉換採認的學位、學分制度，及高等教育相互合作等策略，於2010年建立「歐洲高等教育區域」（European Higher Education Area）（楊深坑，2006：128）。為培育高素質的教師並建立高品質的師資培育制度，同時配合歐洲各種教育政策改革之需要（Buchberger et al., 2000），歐洲師資培育政策聯網（European Network on Teacher Education Policy）於2005年便以「標準與教師素質以及師資培育者」為題，進行教師素質及其標準的研討。隔（2006）年形成教師素質政策報告書，以發展指標來確認教師素質為政策方向，且讓素質指標成為共享的參考架構以及共同語言（ATEE, 2006），以符「知識歐洲」的策略目標內涵。而「歐洲委員會」（European Commission）（2003, p. 9）明確指出，教師為了因應掌握各種學生背景，以開展學生潛能的挑戰，必須具有共同的基本能力，而教師的基本能力必須透過師資培育、各級學校及以研究作基礎的師資培育與品質保證所形成架構制度來支持。同（2006）年，歐洲委員會研擬教師能力與資格的共同原則，包括和其他人合作、使用知識、科技和資訊及社會合作等基本能

力，並確認教師是由教育而養成其素質，具備終身學習、不斷創新與持續、協同合作的專業等原則（European Commission, 2005, pp. 9-10）。「歐洲貿易聯合教育委員會」（European Trade Union Committee for Education）更直指師資培育階段的規劃及其內容深刻影響教師素質，師資培育應提供豐厚的學科教學知識與能力，並以研究為基礎，不斷反省與革新，重視專業自主，且不同教學領域與國家制度能相互認證等，以配合提升教師碩士學歷之策略，逐步提高教師專業地位（ETUCE & CSEE, 2008）。

位在南半球澳洲，於2010年由「澳洲教學與學校領導研究中心」（Australian Institute for Teaching and School Leadership）負責師資培育相關業務，包括持續發展全國性教學標準、辦理職前培育課程認證、推動教師專業發展、進行以教學實務為重點的國際研究與創新發展等措施（AITSL, 2011）。由此可見，澳洲政府將教師專業發展視為提升教師素質的重要歷程，而研定專業標準，推動認證，同時視研究與創新為控制品質的策略。

綜觀國際師資培育政策改革趨勢，師資培育政策與教師素質是各國認為學校教育改革的關鍵，且於師資培育政策改革歷程中，莫不以教師核心能力或專業標準作為政策重要內容。而達到此政策之目標所運用策略，是以具體證據與研究成果為基礎，並成立專責單位，執行師資培育機構與課程之認證、教師資格考試、基本學歷條件檢核、結合理論與實務的教學實習、教師專業發展、教師評鑑、合作與創新等策略，融入於教師在職前培育之養成、導入教學現場之輔導、在職教師專業之發展的專業化連續歷程中，落實全面品質管理的概念，以管控及提升教師素質。當國際間持續進行師資培育政策改革，而我國欣逢建國百年之時，當回顧師資培育政策的發展與問題，以擘劃未來師資培育政策藍圖。

貳、我國師資培育政策的回顧與問題

一、我國師資培育政策的回顧

我國於1994年公布施行的《師資培育法》，是一改我國師資培育模式的重要法律。而1994年前所依循的《師範教育法》，係計畫培育、公費補助、政府分發的師資培育制度，符合專業特質論的規準（陳奎熹，2001），促使教師能在長期取得專門知識與技能的訓練歷程中，養成專業服務與倫理觀念

與信念。然此種專業理性化的過程，卻也因我國近年政治與社會變遷而逐漸忽視。

面對戰後日籍教師撤出及九年義務教育的實施所產生的大量教師缺額，促使政府必須採用應急措施，迅速補足學校教師缺額，但此舉遂產生教師素質的問題，尤其是無法保障不合格、偏遠地區、特殊科目等教師的教學品質（臺灣省教育廳，1968），進而產生學生學習權益以及社會正義的議題。為解決不合格教師已任教的事實，且解決教師缺額問題，除師範體系及國立政治大學教育系實施短期職前訓練後分發任教的措施之外，教育部以行政命令指定國立臺灣大學、國立成功大學、國立中興大學等校開設教育課程（陳舜芬、丁志仁、洪儷瑜，1996），解決教師素質的問題。此外，在《師範教育法》的規範，師資是由政府設立之師範大學、師範學院及師範專科學校養成，而教育專業科目亦由《師範教育法施行細則》第15條規定，由師範校、院、教育學院及設有教育系、所之大學辦理為限。由於中小學師資採取計畫式培育方式，僅有12所公立師範校院與政治大學教育系，遂形成所謂的「師範教育體系」（陳舜芬等，1996）。

計畫式養成師資的模式，教師素質有賴師範教育體系從正式課程與非正式課程涵養教師專業知能與態度，以提升教師專業地位的作為。由師範院校負起師資培育的工作，期能以單純的學習環境，培育師資高尚的專業精神，並充分掌握教師需求與師範生素質（張鈿富，2006）。相對而言，卻也對師範生產生限制，如繼續取得更高學歷的機會（伍振鷺、黃士嘉，2002）、賠償公費與服務義務等條件，而部分師範生的任教意願並未因公費保障與相對福利而有所提升（賴清標，1980）。而對培育師資的師範教育體系，傳統以來以「國防第一，師範為先」為方向的目標，且僅有「師範校院才能培育中小學師資、由政府設立師資培育機構以貫徹三民主義的國民教育」（國家建設計劃委員會，1970，），遂營造師資培育的嚴謹性與保守性。

在1987年政治解嚴後，人民恢復擁有集會與結社的自由，許多民間團體從原本的邊陲組織，透過與各種社運團體或政黨組織串聯結盟，針對長期以來師範教育的壟斷發出異議之聲（熊瑞梅、紀金山，2002），師資培育歷程的嚴謹性與保守性即須面對自由性、多元化與市場機制的挑戰。於此之際，1990年代我國大學畢業生的失業率逐年升高，產生高學歷高失業率的結構性失業問題（翁福元，1996）。於是，1994年公布之《師資培育法》在順應社會變遷與政經文教多元價值下，改變傳統師範教育體系的培育模式（陳奎

憲，1998），進而開展多元儲備師資培育下政策方向。

雖然改變為多元化之師資培育制度，但是基本上師資培育機構的學生素質不應低於傳統師範體系的水平，方能符合開放師資培育管道的理想（張鈿富，2006）。即使由師範體系培育師資模式轉換為多元培育，仍必須以「培育專業師資」的立場進行規劃。為因應《師資培育法》的轉變，教育部於1995年《中華民國教育報告書》中規劃，研訂大學校院教育學程師資及設立標準、強化教育研究功能、規劃特約實習學校、建立教師資格檢定制度、強化教師在職進修制度等措施，以強化培育師資歷程的品質。

1999年教育部辦理「邁向教育新世紀」全國教育改革檢討會議，採健全師資培育與教師進修制度之討論題綱，包括建立多元培育教育、改善師資培育機構體質、結合學術研究人力促進教育專業成長、建立教師終身進修制度、加強回流教育提升師資素質、落實實習制度發揮導入功能，掀起全國對於師資培育的關注，集思廣益，為多元化師資培育把關以提升培育品質。教育部另於2001年召開之「教育改革之檢討與改進會議」，與會專家學者也建議落實嚴格審查師資培育機構及建立有效評鑑淘汰機制，促進師範校院轉型發展且建立合理而優質的課程，比較不同管道培育師資之優劣等。此外，教育部於2002年函頒《教育改革行動方案》中第3項，聚焦健全師資培育與教師進修制度，包括執行多元師資培育制度充實師資來源、健全師資培育機構組織與功能、落實教育實習制度及功能、建立教師終身進修制度等事項。

簡言之，《師資培育法》公布實施以降，國家莫不從師資培育歷程進行議題探究，企圖保留師範教育體系培育之特色，並建置多元化師資培育下品質把關機制，以及強化教師終身學習制度為主要革新議題。

2005年，中華民國師範教育學會在吳武典教授的主持下，研擬《師資培育政策建議書》，以師資培育的「專業化」、「優質化」為方向，建議研訂「標準本位」的師資培育政策、協助師範校院的轉型發展、建立師資培育機構的評鑑與進退場機制、提升教師學歷至碩士層級、健全教師資格檢定制度、落實教育實習、強化教師專業能力發展、建置教師供需評估機制與教師資料庫系統，供教育部參考。而教育部於2006年函頒以4年為期「師資培育提升素質方案」，即以《師資培育政策建議書》作為藍圖規劃師資培育革新工作（吳武典，2005；教育部，2006），廣納國際趨勢與我國當時師資培育問題之研究與探討，奠下我國師資培育政策的研究基礎。同時以標準本位作為引導我國師資培育工作之目標，定調以改善與提升師資培育的「質」與

「量」、落實「優質適量」及「獎保優汰劣」為目標（林新發、王秀玲、鄧佩秀，2007）之師資培育政策。而2009年，教育部修正函頒「中小學教師素質提升方案」，以「精進師資培育制度」、「完備教師進用制度」、「促進教師專業發展，提升教師專業知能」、「合理教師退休及撫恤制度」、「獎勵優秀教師及汰換不適任教師」等五層面、10大方案、25項執行策略，以達到優質適量、專業發展及精進效能之目標（教育部，2009），其實施範圍加廣也加深，顧及到所有中小學教師的專業發展與福利，並展現處理不適任教師的決心。

在面對社會對於優質教師的強烈期待，教育部於2010年8月28、29日召開之第八次全國教育會議，將「師資培育與專業發展」納入十大中心議題之一，會後提出五項焦點議題，包括研訂發布《師資培育白皮書》、以適當倍率評估每年師資培育總量、訂定中小學教師評鑑辦法之法源、推動師資培育精緻大學方案、鼓勵新進及現職教師在職進修等，以規劃未來十年的師資培育發展。整體而言，社會強烈期待優質教師，且現今對於師資培育的面向也已通盤進行研討，法制化、體系化、專責化的制度規劃，成為我國未來發展師資培育政策的方向。

二、我國現行師資培育政策的重要議題

（一）師資培育數量與教師素質

回顧我國師資培育政策與社會變遷脈絡教師長期培育不足的現象，不難理解1994年修正之《師資培育法》，遂以充裕高級中等以下各級學校師資為立法目的之一，而《師資培育法》的實施開放各大學院校得依法參與培育師資，不僅增加師資培育單位，也使具任教意願且及多樣才能學生投入教職，多元化的培育管道，解決原有教師缺乏的困境，並同時解決不合格教師任教的問題。然而，隨著社會少子女化的人口趨勢以及社會變遷影響，多元培育師資的管道，從解決問題到成為問題，師資供需失衡問題浮上檯面。2004年教育部爰函頒「我國師資培育數量規劃方案」，透過師資培育單位的評鑑退場機制、師範院校轉型、師範教育大學減少招生數量、緊縮九十四學年度起學士後教育學分班的開設等策略，企圖調降師資培育數量，於九十三學年度起至九十六學年度之3年內師資培育減量至少50%。而調控策略的實施，於九十六學年度確實達到數量規劃的目標（李奉儒，2008），但是師資供需失衡現象仍在，缺額評估與教師進用之規劃仍未完善（林志成、張淑玲，

2009)。誠如張鈿富(2006:71)所提,師資供需機制建立的原則要兼顧教師素質、教學品質。因此,在少子女化的人口趨勢下,師資市場供需平衡的問題,勢必成為我國提升教師素質首要的基礎。

(二) 師資職前教育課程

師資培育課程與教學,是培育優質教師的重要關鍵(吳清山,2006),《師資培育法》規範師資職前教育課程,包括普通課程、專門課程、教育專業課程、教育實習,期能透過修習培育課程歷程,培養優質專業之教師。然而,師資職前教育課程的實施,旨在培育師資生的教育專業知能與態度,目前教育專業知能仍偏向教學過程中所需之知識與技能(白亦方,2010)。此外,《師資培育法》規定之教育實習課程係教師專業化必經歷程,促使強化教育實習理論基礎與輔導成為另一重要議題。爰《師資培育法》於2002年修正公布,將教育實習由1年至改為半年,教師資格檢定改為考試方式。雖然政府戮力投入於協助各師資培育大學辦理教育實習,但是教育實習階段結合理論與實務的功能尚未全然發揮,即產生實習輔導學分費繳交對象、實習內容重心的偏頗、實習學生角色等等問題(孫志麟,2010),且為因應教師資格檢定考試而調整課程內容(湯維玲,2007),使得各校開設科目共同性高。而因應教師資格檢定考試,各校開設科目有趨於相同之現象,其背後更為重要的問題是,這些教育專業課程是否可以培育出符合我國社會與學校教育需要的師資,以及這些教育專業課程是否可提升教師專業素質與專業地位、是否具有師資培育理念等,這都值得關切。各校開設科目共同性高,卻也會因學校本身素質不齊,及師資、文化和校風的差異,致使雖有培育師資生的專業知識和能力,但專業態度情操陶冶和道德的培養則有限(吳清山,2006),無論來自專業知能或態度的取得,我國未來師資培育仍須強化養成歷程的專業課程與教學。

(三) 師資專業能力檢定機制

為解決調控教師數量與師資生素質問題,促使《師資培育法》於2003年再次修正,教育部並配合發布《高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定辦法》以教師資格檢定考試具體篩選師資生的教育專業知能,開啟我國對教師專業素質與教師專業證照管理機制(李麗玲、陳益興、郭淑芳、陳盛賢、楊思偉、連啟瑞、黃坤龍,2009)。然而紙筆測驗對測量師資生教學能力的限制(葉連祺,2004:29),使得教師資格檢定必須有所革新,朝向多元評估師資生教學能力之方向(Shulman,1987)。由此可見,教育專業課程內容的

嚴謹及其多元檢核之原則，以檢核出師資生真實教學能力，是值得關注的議題。

（四）師資培育評鑑

多元化、儲備制的師資培育模式，使得師資培育之大學之辦學品質，攸關師資生專業素質的養成成效。1994年後《師資培育法》之後走向多元培育，在行政院教育改革審議委員會（1996）的主張下，師資培育中心的設立是採取「先寬後嚴」的策略，形式條件符合《大學校院教育學程師資及設立標準》之規定，通過教育部師資培育審議委員會之審議，即可培育各類科師資。為確保師資培育單位的培育品質，1996年教育部實施師資培育單位的訪評，強調學校自我評鑑的辦理，以確實改善辦學的情形，並將評鑑結果作為增減師資培育名額的依據（張新仁、方德隆、丘愛鈴、李芊慧，2007）。延續1996年以降的評鑑機制，教育部於2006年發布《大學校院師資培育評鑑作業要點》，明定評鑑等級的標準與評分方式，評鑑結果為等第制，依據評鑑等第而有所不同的結果處理。教育部為辦理師資培育評鑑，2005年委託財團法人臺灣評鑑協會執行，2006年及2007年則由國家教育研究院（籌備處）辦理，評鑑結果為一等者維持原有師資培育招生名額；評為二等者，次學年度師資生減招20%；評為三等者停止辦理（李奉儒，2008：260）。師資培育大學之評鑑，係定期檢核學校的辦理成效，透過書面與實地訪視的評鑑歷程，也輔導需改進或停辦成效不佳之單位，績效評鑑確實發揮落實調控教師數量並且控管師資培育品質之效。今（2011）年雖完成新一週期大學校院師資培育評鑑之規劃，研修評鑑指標，評鑑結果改為依評鑑項目分項認定方式評定，但其評鑑之功能，必須繼續秉持品質保證立場，以達落實優質適量之師資培育目標。

（五）教師專業發展

檢視教師專業化的連續歷程，教師在職專業發展亦屬於廣義的師資培育概念。若就此定義觀察學校教育的革新，即Feiman-Nemser（2001, pp. 1013-1014）所指，為提升學校品質與學生學業成就，就必須提供教師更多且強而有力的學習機會。而美國小布希政府《帶好每一位孩子法》的執行成效未如預期，關鍵因素之一便是忽略教師個別經驗的差異、專業發展的要素及如何讓教師得以專業發展的問題（Borko, 2004; Lieberman & Mace, 2008）。反觀我國教師在職進修方式，雖然形式與類型多元且多樣，然研習內容與制度尚未完善並系統地規劃，既無法與教師教學實踐產生緊密的關係，也無法促

使教師為自身的專業發展負起責任並養成終身學習的精進態度等。我國教師在職進修，不僅還未真正達成實質幫助教師改善教學之目的，且欠缺培養教師自我成長與精進的意識，讓社會對教師的觀感，仍停留在只要經驗豐富不必進修研習即可持續任教的偏頗印象，產生教師專業性不足之質疑（李麗玲等，2009）。尤其於九十學年度實施國民中小學九年一貫課程後，一改傳統學科知識斷裂、未兼顧學生全人發展與開展潛能之缺憾，以領域學習與協同教學改善國中、小的課程與教學，但教師專業發展是否能提升教師專業知能與態度，以同步配合中小學教育改革，則攸關學校教育革新成功與否。亦如美國「教學與美國未來國家委員會」檢討美國學校教育改革不成功之因，在於學校教師未配合教育改革所轉變之課程與教學的型態（NCTAF, 1996）。換言之，教師已不能用過去的教學型態教導下一代，應需配合學生學習型態改變慣有的教學習性，以回應學生學習需要。

（六）教師評鑑

教師取得證書後，根據我國《教師法》、《教育人員任用條例》等法令規定，並未強制要求教師必須接受評鑑換證，遂無法從教師評鑑與換證制度中，控管教師素質並持續為教師專業發展把關。為強化教師素質，1999年臺北市針對新進或初任教師進行教學輔導教師制度，2000年高雄市推動教師專業評鑑，2004年臺北縣推動「教學精進、專業昇華」的教師評鑑計畫，至2006年教育部試辦教師專業成長評鑑計畫，莫不期待透過同儕視導與評鑑制度，促進教師專業發展，提升教師素質，並且以教師評鑑改進教師的服務品質與確保教師工作績效（張德銳，2003）。然而，就教師評鑑政策而言，根據劉美慧、黃嘉莉與康玉琳（2007）研究指出，我國教師評鑑制度的發展有其歷史脈絡，教學視導制度以及教師績效獎勵辦法，無法發揮應有的實質功能，對於教師的教學既無法提供正向的協助，也無法根據教師教學成效給予獎懲。由於過去檢核教師教學績效的《公立學校教職員成績考核辦法》（之後更名為《公立高級中等以下學校教師成績考核辦法》）與《教育專業人員獎懲標準》，並無發揮改善教師教學的功能。2005年教育部公布「補助試辦教師專業評鑑實施計畫」，並於2006年開始試辦，其評鑑層面得包括：課程設計與教學、班級經營與輔導、研究發展與進修、敬業精神與態度等四個層面，且由各縣市主管教育行政機關或學校自行訂定評鑑指標與參考檢核內容。由此可知，教育部的試辦教師專業發展評鑑雖有其理想，且能發揮引導教師專業發展之目標，但仍對於評鑑的結果是否可結合證照制度，以激勵教

師主動與積極提升教學的動機，仍有待研議之落實。

（七）專責單位的設置

我國師資培育業務管轄權限於中等教育司（以下簡稱中教司），但分析師範教育行政組織的業務分散之問題，為促進師資培育邁向專業取向，集中事權有系統且長遠地規劃師資培育政策，成立專責機構有其必要性（吳清基，1989）。再加上師資培育多元化，師資培育非過往單純師範教育體系培育教師單純模式，大學校院通過專業審查並經教育部師資培育審議委員會審議通過即可培育師資，而且伴隨師範校院係紛紛轉型為一般大學體系，在相關業務上產生相互重疊無法釐清之情形（李麗玲等，2009）。除此之外，又如落實政策實務上，可以發現教育部「師資培育素質提升方案」係屬中教司主政，然而教育部於2006年實施之「補助試辦教師專業發展評鑑實施計畫」卻是由國民教育司與中部辦公室所執行，明顯的與中教司執行之「師資培育素質提升方案」產生落差，造成執行單位間步調不一致，而有礙統整資源專注於落實提升教師素質之成效。如檢視國際趨勢，多投入資源成立專責機構並永續致力於落實師資培育政策，惟我國因沒有明確分工，大幅減低組織運作之效能（李麗玲等，2009），並為顧及教師素質對國家發展與學生學習權益的層面上，設置專責機構以執行師資培育政策實當務之急。

整體而言，1949年後我國師資培育政策長期面臨解決教師數量的問題，師資供需失衡是一直存在的問題（張鈿富，2002），而教師數量又影響著教師的素質，至今師資供需的問題雖暫時獲得控制，然仍必須繼續監控。在穩定師資供需後，職前培育階段的專業課程培育出理想教師圖像的師資，回應學校教育課程與教學所需，兼顧教育實習發揮統合理論與實務之功能，並培育出師資生敬業、合作、研究的專業態度，同時促進教師在職進修能及時因應課程與教學轉變，讓教師具有自我精進的責任與作為等，都是現今我國師資培育政策必須面對的重要課題。

參、我國師資培育之政策方向

為培育能因應社會不斷變遷與關注學生學習並能自我精進的教師，已非局部修正師資培育歷程而能解決。教育品質的提升與永續發展，以及我國學生是否真正具備競爭力，都仰賴學校教師的素質，而專業理論中的特質論無法為現今師資培育所產生的問題提供解套。相對而言，新韋伯主義

(New Weberism) 的地位群體 (status groups) 理論所建構的層層管制進入成為群體一員的過程 (Roth & Wittich, 1968)，嚴格控管教師素質與培育品質，讓成員合法享有相對薪資與福利，營造專業人員共享的文化尊榮，以及新管理主義所倡導全面品質管理的概念，出入口及過程的管制品質 (Whitty, 1992)，是值得汲取以為我國師資培育革新理念之處。再加上國際間重視學生受教權益及提升教師素質進行的師資培育改革趨勢，以專業標準、多元檢核、執照認證、績效評估、專責單位等管控教師素質的策略，亦提供我國思考現今師資培育不足之處。

考量國際師資培育改革趨勢、專業理論觀點以及我國社會脈絡，我國在多元培育的師資培育模式中，必須以學生學習權益為核心，且充分體認師資培育攸關教育品質、國家教育發展 (李麗芬等，2009)，促使師資培育品質與教師素質能夠符合社會期待、學校教育與時代發展的需求。綜觀我國師資培育政策的發展，現今提升教師素質與專業地位是師資培育政策的發展目標，教育部繼2006年「師資培育素質提升方案」後，又以該方案為基礎，於2009年函頒推動「中小學教師素質提升方案」，將職前培育、導入養成、在職進修等視為整體師資培育之歷程。在此方案之推展與努力上，進而兼顧理論研究與國際師資培育政策趨勢，以及我國教育政策的需求。未來師資培育的設計，宜以整體政策規劃為視野、教師專業標準為本位、合作與責任為氛圍、證據與研究為後盾等概念下，形塑我國教師為精熟專業知能、對學生對教育理想富有熱忱並知道如何改進課程與教學且落實理想的新教師圖像，堅守身為教師所應遵行的專業，同時帶動學校教育課程與教學以及教師文化的革新。

第一，在以整體政策規劃為視野上，如就教師專業化歷程來看，我國師資培育政策的擬定係由中教司所負責，而師資培育政策業務的歸屬，雖有其歷史意義，但卻不敷社會期待。因此，教育部已完成師資培育政策專責單位的法制程序，由專門之業務司來統籌教師專業化相關業務。除專責單位的成立外，配合師資培育政策的實施，重新規劃研訂或修正法令的法制化基礎，包括《師資培育法》、《教師法》、《教育人員任用條例》等配合政策的實施完成研修相關法令規定，並依政策實際需要訂定相關行政規章，以利政策的執行。另外，在師資培育歷程中，則研訂教師專業標準，作為職前養成、導入輔導、專業發展的依據，系統且全盤規劃師資養成所需的培訓、支持、輔導與檢核制度。

第二，在以教師專業標準為本位層面上，標準是達到目標的條件，而教

師專業標準不僅是國際師資培育政策趨勢，也是教師專業知能與態度的具體內涵。因此，首要之務在於凝聚新專業教師的圖像與教師素質的共識，在此共識下，發展達到目標所需之條件，建立表現指標。但建立教師專業標準後，必須將標準內涵落實於職前師資培育課程與教師專業發展，且配合掌握師資生與教師的能力，開發多元評量方式，評估師資生與教師的能力。而師資培育之大學在培育師資生的歷程中，則必須讓授課教師共同討論課程內容與評量方式，藉由共同討論與凝聚共識下，落實教師專業標準。師資生除專業知能外，也必須藉由正式課程、非正式課程、潛在課程之運作，培養教師專業，同時不斷自我反省，以精進專業能力，發展師道精神，具備教師專業標準之內涵。無論在師資生招收或結業，都必須經過嚴格檢核，而過程中也必須不斷累積學習成長的資料，以供檢核參考。此外，教師專業標準也成為師資培育品質與教師專業發展獎優汰劣的檢核基準，無論是師資培育歷程中課程與教學的實施、師資生能力的檢核、教育實習課程的落實、師資培育大學的評鑑、及教師專業發展，都應遵循教師專業標準的內涵，落實檢核機制以達到培養理想教師圖像的目標。

第三，在營造合作與責任的氛圍上，無論是師資生或在職教師，都必須能夠與他人合作，共同討論、反省並解決教學現場上的問題，同時保障學生學習權益，不斷參與各種教學創新與研究機會，將專業發展視為專業教師必須履行之責任。當今教學輔導教師、教師專業發展評鑑、教師專業學習社群等政策的推展，一改傳統保守與孤立的教師文化，促進教師形成合作的社群。未來政策方向則將強化教師社群，使其能直接解決現場教學問題與學生學習問題。對於教師的專業表現具有績效者，則透過認證或其他獎勵方式給予鼓勵，並帶動其他教師之參與，同時活化教師文化與學校教育的革新。在師資培育的支持網絡上，除師資培育之大學外，地方教育行政主管機關、中等以下各級學校都必須納入共同合作培育師資之體系，建立師資培育與任用聯盟，讓學校教育所需能即時回應到師資職前教育，為學校教育培育優質教師。

第四，在以證據與研究為後盾方面，尤其是師資培育政策各項措施的形成與成效考核，都應根據研究與證據，「國家教育研究院」於今（2011）年三月正式的成立，將成為我國師資培育政策規劃與落實最佳研究支持來源。除了進行傳統專業研究之外，也必須建置各類掌握現況資訊的數位資料庫與政策後設評估機制，如教師供需評估機制、師資培育統計資料庫等，透過全

國性師資培育資訊系統，直接反映出學校教育現場或教師需求之情況，當然也包括教職供需情形，讓師資培育之大學培育優質之教師得以順利進入學校任教，而相關研究與證據結果亦可供師資培育政策研議之參考。另一方面，無論是師資生或在職教師都必須能夠針對教學問題進行研究，因此在師資培育歷程中，必須養成師資生及教師的研究能力，並養成善用研究據以解決問題之能力，且透過合作，在證據與研究成果的基礎上，解決教育問題。

肆、我國師資培育政策的展望

我國師資培育政策的發展經驗中，掌控師資供需是提升教師素質的基礎，當培育數量不再成為師資培育政策首要解決的問題後，教師素質與培育品質的革新便成為當前最重要的課題。尤其根據當今國際提升教師素質之共同趨勢，其所運用的策略，包括專業標準擬定、證照採認、教學檢核、辦學評鑑、績效評估、專責單位設置等，再加上專業理論和新管理主義的觀點，都足以提供我國研議師資培育政策參考。在我國社會少子女化人口趨勢、家庭結構的改變及全球化趨勢影響下，學生的學習權益與社會正義的實踐更顯重要，加上科技化與國際化的發展改變了學生學習型態，教師的素質與專業性都必須同步提升以回應社會期待，包括教師必須成為經師與人師、承襲優良師道傳統、具備國際視野、關照所有學生學習權益等之專業教師。整體而言，面對國內外社會變遷之需求，我國多元師資培育模式所培育之教師，必須擁有專業的知能與態度，能對教學富有理想和熱忱，並能落實專業理念，方能因應不斷變遷的社會。

因此，為培育新時代的教師且強化教師專業，我國師資培育政策在參考我國師資培育歷史經驗與問題、國際師資培育改革趨勢及融合教師專業與新管理主義理念，未來政策研訂將朝向教師專業標準本位，建立具體教師專業知能與表現規準，在法制化、體系化、專責化的制度設計，透過各類專業課程、多元檢核機制、以研究為基礎等策略，由師資培育之大學、地方教育行政主管機關及中等以下各級學校共同培育優質教師，真正關照學生學習權益、提升課程與教學效能、建構學校教師專業，以達革新學校教育之目標。具體而言，未來展望如下為：

一、成立規劃與執行師資培育政策專責單位，永續培育優質教師

為長期永續培育優質教師，於教育部設置獨立之專門業務司，以專責規劃與落實師資培育政策，並整合各級各類教育之縱向聯繫與各級教育行政主管機關之橫向聯繫，共同投入於師資培育行列，且完成增修各項法令規章之法制化程序，建立師資培育的主體性與專業性，長期培育優質適量之教師。

二、建立全國教師專業標準，引導師資培育之方向

我國以發展專業標準本位師資培育政策為共識，且教師專業標準不僅展現理想教師圖像的目標與內涵，也能引導社會發展教師專業表現的認知。此外，教師專業化的各階段進程中，都必須以全國教師專業標準為依歸，進行各階段課程或專業發展之規劃，並以標準作為控管教師素質的指標。通過檢核且符合教師專業標準者，依據各階段證照之條件，授予教師證書，以表示教師具備專業能力。

三、研修訂師資職前教育課程，培育能回應社會變遷之教師

我國政經社會文化發展歷程中，各類科師資的職前教育課程，必須能夠回應實際學校教育改革與教學需求，以養成不斷自我反省與精進之專業知能與態度，且在教育實習層面也必須轉化現有制度模式，促使實習學生在教育實習歷程中，可藉由優質化實習環境以及在經認證培訓教師之實習輔導與指導，結合理論與實務，進行自我反思與行動研究，發揮職前教育課程之功能。

四、規劃建置教師專業能力之客觀檢核機制，提升教師素質

現有師資培育制度在檢核教師專業能力方面尚有改善空間，包括修畢教育專業課程係以學分數與成績作為檢核依據，僅能檢核師資生修課之表現，但卻無法檢核師資生具有教學能力之程度；且教師資格檢定考試係以認知為主，無法檢核師資生活化專業知識之程度；再者，現有教師專業發展常用之

檔案評量，在實際執行上，應確切掌握良師教學表現與改善空間等。為配合教師專業標準與其證照制度建置，具體展現教師專業能力，檢核教師專業能力機制之發展與規劃，便有其需要性與急迫性。

五、持續辦理師資培育評鑑，優質化師資培育之大學

在我國多元化師資培育下，師資培育之大學在職前教育、導入輔導、在職進修層面上應發揮其引導、輔導、研究以及與其他師資培育相關單位合作之功能。為持續檢核師資培育之大學之辦學品質，師資培育評鑑制度應繼續實施。我國大學校院師資培育評鑑制度將採認可精神，改以「通過」、「有條件通過」、「未通過」三項評鑑結果作為獎優汰劣之評核機制，並依評鑑項目分項認定以控管培育品質，在我國社會少子女化趨勢以及重視全面品質管理的脈絡下，強調績效與品質保證的評鑑機制，是為激發師資培育之大學追求卓越的重要動力來源。

六、系統化教師專業發展活動，以回應實踐本位教學需求

我國現有試辦教師專業發展評鑑與發展教師專業學習社群，不僅逐漸促使教師合作對話與研究，也逐漸改善教師孤立文化之問題。在此基礎上，系統化中央、地方、學校、專業組織層級的教師專業發展活動，以回應教學實踐問題與需求，並配合教師專業學習社群與教學議題研發之活動，讓教師在有規劃的教師專業發展活動上，養成教學省思、專業對話、合作研究的行為責任模式，不僅能實際改善教學，也能提升教師專業能力與地位。

七、發展教師進階與證照制度，以鼓勵持續策進教師專業發展

在現有教師專業發展評鑑規劃基礎上，結合教師專業發展階段，進行教師進階制度與證照制度，並配合調整薪資與任務內容，讓不同階段教師能夠展現其專業知能與態度，且透過進階制度與證照制度，激勵教師不斷自我成長，改變教師文化與學校文化，以達學校教育改革目標。

八、完善全國性師資培育資料庫，發展符合實際與研究基礎之政策

為準確掌握師資各層面質量資訊，了解長期以來之師資供需，並作為提升教師素質之基礎，建立全國性師資培育資料庫，以現有雲端科技及保護個人資料原則，管控教師供給面與需求面之質與量，及建置教師培育、授證、聘任、進修、進階、退休等完整資訊，提供研定師資培育相關制度之參考。除此之外，同時調查社會需求人力以及建置各種研究成果之資料，則有助提供師資培育策略及研究不斷精進，建構一套永續發展之政策制訂模式。

參考文獻

- 白亦方（2010）。美國優質師資培育的底蘊分析。**教育研究與發展期刊**，6（1），21-38。
- 伍振鷺、黃士嘉（2002）。臺灣地區師範教育政策之發展（1945-2001）。載於中華民國師範教育學會（主編），**師資培育的政策與檢討**（頁1-28）。臺北市：學富。
- 行政院教育改革審議委員會（1996）。**第三期諮議報告書**。臺北市：作者。
- 吳武典（2005）。教師專業的師資培育制度之建構。載於中華民國師範教育學會（主編），**教師的教育信念與專業標準**（頁231-248）。臺北市：心理。
- 吳清山（2006）。師資培育的理念與實踐。**教育研究與發展期刊**，2（1），1-31。
- 吳清基（1989）。師範教育行政組織。載於國立臺灣師範大學學術研究委員會（編），**當前師範教育問題研究**（頁167-177）。臺北市：國立臺灣師範大學。
- 李奉儒（2008）。師資培育。載於國立教育資料館（編），**中華民國97年教育年報**（頁241-287）。臺北市：國立教育資料館。
- 李奉儒（主編）（2001）。**英國教育：政策與制度**。嘉義市：濤石。
- 李麗芬、陳益興、郭淑芳、陳盛賢、楊思偉、連啟瑞、黃坤龍（2009）。**師資培育政策回顧與展望**。國立教育研究院籌備處研究計畫（NAER-97-

- 08-C-01-07-2-07)。取自http://203.71.239.11/9/study/link5_2.pdf?id=369
- 林志成、張淑玲（2009）。師資培育的回顧省思與前瞻展望。載於中華民國師範教育學會（主編），**師資培育的危機與轉機**（頁1-24）。臺北市：五南。
- 林新發、王秀玲、鄧珮秀（2007）。我國中小學師資培育現況、政策與展望。**教育研究與發展期刊**，3（1），57-80。
- 孫志麟（2010）。**師資教育的未來政策與實踐**。臺北市：學富。
- 翁福元（1996）。九〇年代初期臺灣師資培育制度改革的反省：結構與政策的對話。載於中國教育學會、中華民國比較教育學會、中華民國師範教育學會（主編），**師資培育制度的新課題**（頁1-24）。臺北市：師大書苑。
- 國家建設計畫委員會（1970）。**如何改進我國師範教育之研究**。臺北市：作者。
- 張新仁、方德隆、丘愛鈴、李芊慧（2007）。師資培育機構評鑑：美國師資培育認可委員會的評鑑制度及其啟示。**高雄師大學報**，22，1-20。
- 張鈿富（2006）。師資培育的政策與檢討。載於中華民國師範教育學會（主編），**師資培育的政策與檢討**（頁51-72）。臺北市：學富。
- 張德銳（2003）。我國中小學教師評鑑的規劃與推動策略。**教育資料與研究**，53，1-11。
- 教育部（2002）。**教育改革之檢討與改進會議**。臺北市：作者。
- 教育部（2006）。**師資培育素質提升方案**。取自<http://www.edu.tw/files/regulation/B0037/5668950307.doc>
- 教育部（2009）。**中小學教師素質提升方案**。取自http://www.edu.tw/files/plannews_content/B0036/%E4%B8%AD%E5%B0%8F%E5%AD%B8%E6%95%99%E5%B8%AB%E7%B4%A0%E8%B3%AA%E6%8F%90%E5%8D%87%E6%96%B9%E6%A1%880910%E5%87%BD%E9%A0%92%E7%89%88.pdf
- 教育部（編）（1995）。**中華民國教育報告書**。臺北市：作者。
- 教育部（編）（1999）。**邁向教育新世紀——全國教育改革檢討會議**。臺北市：作者。
- 陳奎熹（1998）。我國師資培育制度變革之分析。**教育研究集刊**，23，171-195。

- 陳舜芬、丁志仁、洪儷瑜（1996）。師資培育與教育進修制度的檢討。**教育研究所集刊**，37，39-100。
- 湯維玲（2007）。師資培育理念與實踐之對話：教育專業課程之調查研究。載於周淑卿、陳麗華（主編），**教育改革的挑戰與省思**（頁3-26）。高雄市：麗文。
- 楊深坑（2006）。國家管理、市場機制與德國近年來師資培育之改革。**教育研究與發展期刊**，2（1），119-143。
- 葉連祺（2002）。知識本位教師資格檢定體系之建構。載於中國教育學會、中華民國師範教育學會（主編），**新時代師資培育的變革**（頁139-162）。高雄市：復文。
- 葉連祺（2004）。中小學教師檢定方法相關課題之分析。載於國立花蓮師範學院國民教育研究所（主編），**教師檢定之理論與實務會議論文集**（頁29-43）。臺北市：國立教育資料館。
- 熊瑞梅、紀金山（2002）。《師資培育法》形成的政策範疇影響力機制。**臺灣社會學**，4，199-246。
- 臺灣省教育廳（1968）。**五十六學年度臺灣省教育統計**。南投縣：作者。
- 劉美慧、黃嘉莉、康玉琳（2007）。臺灣教師評鑑制度之分析。**當代教育研究**，15（3），37-68。
- 歐用生（1996）。新教育實習制度的盲點與突破。載於中國教育學會、中華民國比較教育學會、中華民國師範教育學會（主編），**師資培育制度的新課題**（頁103-116）。臺北市：師大書苑。
- 蔡清華（1993）。**美國一九八〇年代以來師範教育改革之研究—兼論其對臺灣地區師範教育改革之啟示**（未出版之博士論文）。國立政治大學教育研究所，臺北市。
- 賴清標（1980）。師專生任教意願及教學態度之調查分析。**教育研究所集刊**，22，523-532。
- Australian Institute for Teaching and School Leadership (2011). *Teaching Australia: AITSL 2009-10 annual report*. Retrieved from http://www.aitsl.edu.au/verve/_resources/AITSL_Annual_Report_2009-10.pdf
- Association for Teacher Education in Europe (2006). *The quality of teachers: Recommendations on the development of indicators to identify teacher quality*. Retrieved from http://www.teacherqualitytoolbox.eu/uploads/quality_

of_teachers_attee_def.pdf

- Borko, H. (2004). Professional development and teacher learning: Mapping the terrain. *Educational Researcher*, 33(8), 3-15.
- Buchberger, F., Campos, B. P., Kallos, D., & Stephenson, J. (2000). *Green paper on teacher education in Europe*. Umea, Sweden: Thematic Network on Teacher Education in Europe.
- Callaghan, J. (1976/1979). Speech at Ruskin College, Oxford. In B. Moon, P. Murphy, & J. Raynor (Eds.), *Policies for the curriculum* (pp. 271-277). London: Hodder & Stoughton.
- Darling-Hammond, L., & Skyes, G. (Eds.)(1993). *Teaching as the learning profession: Handbook of policy and practice*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Darling-Hammond, L. (2002). Standard setting in teaching: Changes in licensing, certification, and assessment. In V. Richardson (Ed.), *Handbook of research on teaching* (pp. 751-776). Washington, DC: AERA.
- ETUCE, & CSEE (2008). *Teacher education in Europe: An ETUCE policy paper*. Retrieved from http://etuce.homestead.com/Publications2008/ETUCE_PolicyPaper_en_web.pdf
- European Commission (2003). *Implementation of "education & training 2010" work programme working group: Improving the education of teachers and trainers. Progress report November 2003*. Brussels: European Commission, Directorate for Education and Culture.
- European Commission (2005). *Common European principles for teacher competences and qualifications*. Brussels: Author.
- Feiman-Nemser, S. (1990). Teacher preparation: Structural and conceptual alternative. In W. R. Houston (Ed.), *Handbook of research on teacher education* (pp. 212-233). New York, NY: Macmillan.
- Feiman-Nemser, S. (2001). From preparation to practice: Designing a continuum to strengthen and sustain teaching. *Teachers College Record*, 103(6), 1013-1055.
- Furlong, J. (2001). Reforming teacher education, re-forming teachers: Accountability, professionalism and competence. In R. Phillips & J. Furlong

- (Eds.), *Education, reform and the state* (pp. 118-135). London: Routledge.
- Hargreaves, A. & Goodson, I. (1996). Teachers' professional lives: Aspirations and actualities. In I. F. Goodson & A. Hargreaves (Eds.), *Teachers' professional lives* (pp. 1-27). London: Falmer.
- Hargreaves, A. (1994). *Changing teachers, changing times—Teachers' work and culture in the postmodern age*. London: Cassell.
- Lieberman, A., & Mace, D. H. P. (2008). Teacher learning: The key to educational reform. *Journal of Teacher Education*, 59(3), 226-234.
- Morris, E. (2001). *Professionalism and trust: The future of teachers and teaching*. Retrieved from http://www.dfes.gov.uk/speeches/12_11_01/index.shtml
- National Commission on Excellence in Education (1983/1993). A nation at risk: The imperative for education reform. In G. Willis, W. H. Schubert, R. V. Bullough, JR., C. Kridel, & J. T. Holton (Eds.), *The American curriculum: A documentary history* (pp. 401-413). Westport, CT: Greenwood.
- National Commission on Teaching & America's Future (1996). *What matters most: Teaching for America's future*. New York, NY: Author.
- Roth, G., & Wittich, C. (Eds.)(1968). *Max Weber: Economy and society*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Shulman, L. S. (1987). Knowledge and teaching: Foundations of the new reform. *Harvard Educational Review*, 57(1), 1-22.
- Whitty, G. (1992). Quality control in teacher education. *British Journal of Educational Studies*, 40(1), 38-49.
- Whitty, G., Power, S., & Halpin, D. (1998). *Devolution & choice in education: The school, the state and the market*. Melbourne: The Australian Council for Educational Research.
- Wiggins, S. P. (1986). Revolution in the teaching profession: A comparative review of two reform reports. *Educational Leadership*, 44(2), 56-59.