

## 第三章 我國國民教育運作現況評析

79-189

教育的發展除了需要健全合適的制度與法令作為基礎架構與方向引導外，仍須在學校教育活動中落實表現，故教育的運作(operation)狀況之了解與分析，也就成為發展與改進教育不可忽視的層面。國民中小學的運作因與師資、課程、教學、輔導等關聯密切，故本章評析我國國民教育運作的現況，擬分從國民中小學師資之供需與素質、國民中小學課程結構與實施、國民中小學教育實施與評鑑、以及國民中小學學生行為問題與輔導四方面來討論。此外，由於國民中小學的安全與健康教育直接影響學生的成長與學習，向為家長及社會大眾所關心，故目前國民中小學安全與健康教育的狀況亦在本章中加以評析；同時，為期充實本章之討論範圍與內容，乃將幼稚教育之師資、課程與教學也併入本章討論。以下分節敘述。

### 第一節 國民中小學師資之供需與素質

79-93

為期充分了解國民中小學師資之供需與素質，本節先從師資來源、師資供需情形、教師在職進修與教師考核四方面說明現況，然後再析論相關問題與改進建議。

#### 一、國民中小學師資來源

依照我國現行的師資培育制度，國民中學師資與國民小學師資之來源並非相同，培育機構亦非一致，以下分述之：

##### (一)國民中學師資來源

我國國民中學師資來源有下列四種：

##### 1.師範院校培育之師資：

(1)國家公費培育者：如國立台灣師大、高雄師大、彰化師大等。

(2)無公費者：如國立高雄師大、彰化師大之自費生。

##### 2.一般大學教育院系培育之師資：

如國立政治大學教育系、中興大學農教系等。

##### 3.檢定合格之教師：

(1)各大學院校本科系或相關科系畢業曾修習教育專業科目廿學分以上，參加甄選合格者。

(2)音樂、美術、體育及工藝得聘用三專以上本科或相關科系畢業者任教。

(3)「教育人員任用條例」施行前，依規定取得國民中學教師合格證書尚在有效期間者。

##### 4.代理代課教師。

##### (二)國民小學師資來源

國民小學師資來源也有下列三種：

1. 師範院校培育之師資：

- (1) 各師範學校畢業者。
- (2) 各師專畢業者。
- (3) 各師範學院畢業者。

2. 檢定合格之教師：

- (1) 各師大夜間部各科系或日間部自費生畢業者。
- (2) 一般大學教育相關學系畢業者。
- (3) 學士後學分班結業者。
- (4) 「教育人員任用條例」施行前，依規定取得國民小學教師合格證書尚在有效期間者。

3. 代理代課教師。

由上述師資來源的管道可以看出，我國國民中小學的師資係以政府在師範校院培養為主，若師範校院所培養的師資仍有不足時（數量或科別）始以檢定（含甄選）方式吸納非師範校院畢業生。此種培育制度，常被稱為「閉鎖式」師資培育制度。最近師範教育法正在修訂中，預期更名為師資培育法之後，有關國民中小學師資的培育將趨於開放，因此師資來源也將日漸多元。

## 二、國民中小學師資供需情形

基本上，我國國民中小學師資的培育係採「計畫性培育」，由主管教育行政機關統籌調度師資的供需，依據國民中小學學生人數及發展趨向，預估師資之需求，然後據以核定師範校院之招生人數。為期供需調和，教育行政機關經常委託或自辦國民中小學師資供需推估，以下分別說明國民中學及國民小學師資供需的概況及其推估。

### (一) 國民中學師資供需概況及其推估

下表係以八十學年度基準的供需情形及其推估：

表3.1.2.1 國民中學師資供需情形及其推估一覽表

學年度	國學生數	中學生數	每班學生數	班數	每班教師數	教師人數	需 增 加			教 師 數			師 資 來 源
							合 計	自 增	然 加	屆 退	齡 休	自 退	
77	1088890		44.31	24573	2.04	50129							
78	1125855		43.50	25882	2.08	53835	2124	1525	239	360			3162
79	1158443		43.00	26941	2.08	56037	1834	1124	290	420			2897
80	1172711		42.50	27593	2.08	57393	2128	1358	350	420			2879
81	1178473		42.00	28059	2.08	58363	1739	969	350	420			
82	1179950		41.50	28433	2.08	59141	1547	777	350	420			
83	1167410		41.00	28473	2.08	59224	855	85	350	420			
84	1144050		40.50	28248	2.08	58756	301	-469	350	420			
85	1109928		40.00	27748	2.08	57716	-270	-1040	350	420			

說明：

1. 退休人數：79學年度以前依據「發展與改進國民教育第二期六年計畫」草案資料計列。80學年度以後，據教育統計資料，55歲以上有3526人，平均每年以350人計，自願退休仍以420人計列。（76學年度時，教學年資滿25年以上者有3787人。）

2. 師大、師院、教育學院可提供師資：

表3.1.2.2 師大、師院、教育學院可提供師資統計表

學年度	合計	師大院校（日）	教育學院	師大院校（夜）
78	3162	1761	441	960
79	2897	1515	419	963
80	2879	1561	421	897

由表(3.1.2.1)大約可以看出，教師的需求量大致決定在學生人數、每班人數、教師員額編制，以及現職教師退休情形；而教師的供給量則以三所師範大學的培育人數為主。表上數據顯示，未來學生的人數將可能是負成長，雖然調低每班學生數，甚或增加教師員額編制，教師的需求量也會逐漸減少，因此師資培育機構所培育的師資人數將遠超過教師需求量。據此可以推知，若未來師資培育政策不變，國民中學師資將呈現供過於求的不利現象。

(二)國民小學師資供需概況及其推估

影響國民小學師資供需的因素與條件，大致與國民中學師資供需類似，下表是以八十學年度為基準的推估情形：

表3.1.2.3 國民小學師資供需情形及其推估一覽表

學年度	國學生數	小學生數	每班學生數	班數	每班教師數	教師人數	需 增 加			教 師 數		師 資 來 源
							合 計	自 增	然 加	屆 退	齡 休	
77	2407166	43.1	55896	1.39	77695							
78	2392810	43.0	55647	1.39	77349	3701	1713	548	1440	1786		
79	2364192	43.0	54981	1.40	76973	3700	1340	760	1600	2013		
80	2302632	42.0	54825	1.42	77852	3677	877	1200	1600	2059		
81	2217015	41.0	54074	1.45	78407	3356	556	1200	1600			
82	2111431	40.0	52786	1.50	79179	3572	772	1200	1600			
83	1999482	40.0	49987	1.50	74981	-1398	-4198	1200	1600			
84	1904442	40.0	47611	1.50	71417	-764	-3564	1200	1600			
85	1823772	40.0	45594	1.50	68391	-225	-3025	1200	1600			

說明：

1. 國小學生數：以近十年來各項實際資料為計算基礎：

(1)一年級學生數（人口數資料來源為內政部及經建會）： $\text{上一年度六歲人口數} \times \frac{1}{3} + \text{當年度六歲人口數} \times \frac{2}{3}$

(2)畢業生人數： $\text{六年前一年級學生數} \times \text{畢業率}$

(3)理論上學生數： $\text{上年度學生數} - \text{上年度畢業人數} + \text{本年度一年級學生數}$

(4)學生推估人數： $\text{理論上學生數} \times \text{在學率}$

(5)畢業率、在學率：計算根據過去十年實際資料之變動趨勢計算。

2.每班學生數：假設到85學年度達到每班40人的標準。

3.每班教師數：假設到85學年度達到每班1.5人的標準。

4.退休人數：78、79學年度按「發展與改進國民教育第二期六年計畫」資料計列其屆齡退休與自願退休人數；80學年度以來，據教育統計資料顯示55歲以上有11268人，平均屆齡退休每年約1200人，自願退休人數仍列1600人。

5.76學年度教學年資滿25年以上之人數有24663人，列此參考。

6.九所師院可提供師資：

**表3.1.2.4 九所師院可提供師資統計表**

學年度	五專	師院（日）	二日	二夜	二暑	合計
78	1769	0	0	0	17	1786
79	2007	0	0	0	6	2013
80	980	1079	0	0	0	2059

由表（3.1.2.3）亦可看出，未來數年國民小學學生人數也將是負成長，因此也將降低國民小學師資的需求量，因此對現行國民小學師資培育的方式勢將造成相當程度的衝擊。

### （三）特殊教育師資供需概況及其推估

基於教育機會均等的理念，以及適性教育的目標，特殊教育已成為國民教育領域中的一環，故其師資的供需狀況亦值得重視。目前一般印象大都認為國民中小學階段特殊教育的師資似乎供不應求，以致國民中小學特殊班級的教育成效受到相當程度的限制，但因特殊教育師資供需的相關資料蒐集不易，且不完整，故供需的推估也就相對困難。以下僅依據教育部八十一年教育統計資料，列述特殊學校及中小學附設特殊班概況，作為師資需求推估之參考依據：

1.八十學年度特殊學校概況：

表3.1.2.5 八十學年度特殊學校概況表

項目	總計	直轄市立			省立				私立	
		啓明學校	啓聰學校	啓智學校	啓明學校	啓聰學校	仁愛學校	啓智學校	啓明學校	啓聰學校
校數	11	1	1	2	1	2	1	1	1	1
教師人數	972	47	159	245	57	241	74	95	42	12
職員人數	311	24	31	63	27	52	31	44	31	8
班級數	404	17	61	88	23	107	30	38	30	10
幼稚部	14				1	12	1			
小學部	196	6	31	29	10	47	16	24	23	10
國中部	107	5	15	29	6	26	7	12	7	
高職部	87	6	15	30	6	22	6	2		
學生人數	3620	144	593	766	184	915	307	436	216	59
幼稚部	96				7	83	6			
小學部	1518	45	236	182	65	379	139	251	162	59
國中部	1002	44	181	183	57	246	82	155	54	
高職部	1004	55	176	401	55	207	80	30		

2.八十學年度中、小學附設特殊班概況：

表3.1.2.6 八十學年度中、小學附設特殊班概況表

項目	總計	啓智	仁愛	啓聰	資優	音樂	美術	舞蹈	資源	數學	語文	語言障礙	情緒障礙	體育
附設校數	999	511	8	53	105	50	74	38	115	19	1	5	1	19
國小	656	393	4	38	62	24	24	17	70	2		5	1	16
國中	299	188	4	15	40	17	37	15	45	4	1			3
高中	44				3	9	13	6		13				
班級數	2374	1105	20	139	315	155	313	115	119	48	3	5	3	34
國小	1440	775	13	105	217	76	83	58	72	6		5	3	27
國中	821	330	7	34	85	54	199	46	47	9	3			7
高中	113				13	25	31	11		33				
學生人數	42579	10243	193	1228	7763	4749	8976	3009	3934	1490	89	141	14	750
國小	21280	6991	125	870	4764	2156	2351	1612	1511	116		141	14	629
國中	17815	3252	68	358	2459	1799	5760	1183	2423	303	89			121
高中	3484				540	794	865	214		1071				

師資需求量的推估，大體以班級數為基礎，配合班級教師員額編制的標準，即可計算自然增加之需求，唯如進一步考量現有師資的流動比率（含退休、離職或轉任普通班教師者），則較難有準確的推估結果。以目前政府積極推展國民中小學特殊教育的政策來看，現有師範大學及師範學院特殊教育系組所培育的特教師資，恐難滿足未來國民中小學特殊教育繼續發展所需要的師資。

### 三、國民中小學教師在職進修

教師素質乃是決定教學品質、影響教育成效的最主要因素，但因教師素質之內涵複雜、關聯因素也多，故不易確定其程度，以致提昇教師素質的各項努力與措施，也受到限制。大體而言，教師素質可以採用教師的學歷程度與在職進修情形作為具體指標。凡學歷較高、或參與較多進修活動者，理論上應比學歷較低、或參與進修活動較少者具有較佳之素質。基於此種假定，以下分別說明國民中小學教師學歷現況、以及在職進修現況，作為推論國民中小學教師素質的基礎；同時，亦將簡明介紹國民中小學教師在職進修辦法，藉供參考。

#### (一)國民中小學教師學歷現況

茲以教育部八十一年教育統計資料為依據，分列國民中學教師與國民小學教師的學歷概況如下：

##### 1. 國民中學教師之學歷與人數統計

依教育部的統計資料顯示，國民中學教師總共約有52495人，其中以具備師範大學學歷者最多，占45%；而以大學校院非教育院系次之，占31%；其餘則有師專、一般專科等學歷；也有一小部分具有研究所碩士學位，其比率將近4%。各類學歷之人數如下表：

表3.1.3.1 國民中學教師之學歷與人數統計表

學歷別\人數	總計	%	直轄市立	縣市立	私立
研究所畢業	1989	3.79	464	1508	17
師大及教育學院畢業	23684	45.11	7539	16076	69
一般大學教育系畢業	1584	3.02	4011	1154	29
大學校院一般系畢業	16389	31.22	2249	13963	177
師範專科畢業	1356	2.58	207	1144	5
其他專科畢業	6474	12.33	795	5657	22
軍事學校畢業	573	1.09	62	507	4
其他	446	0.85	46	392	8
總計	52495	100.00	11763	40401	331

由上表可以看出，國民中學教師中已有80%以上具有大學學歷，若以此推論師資素質，應屬差強人意；不過師大或普通大學教育系畢業者卻不及50%。換言之，國民中學師資中，有半數以上並非師資培育機構計畫性培育的師資。若以我國獨特的師範教育制度來檢討，這樣的現象似非理想。

## 2. 國民小學教師之學歷與人數統計

國民小學教師的學歷係以師專畢業為主，占84304名教師中的64.29%；其次是師範學院及一般大學教育院系畢業，占15.50%；其餘則有大學校院一般系科畢業、其他專科畢業等，也有少數教師已具碩士學位。各類學歷之人數統計如下表：

表3.1.3.2 國民小學教師之學歷與人數統計表

學歷別\人數	總計	%	國立	直轄市立	縣市立	私立
研究所畢業	419	0.50	8	112	285	14
師範學院及一般大學教育院系畢業	13068	15.50	173	3310	9448	137
大學校院一般系科畢業	1491	1.77	4	1423	5	59
師範專科畢業	54199	64.29	372	10920	42581	326
其他專科畢業	9851	11.69	22	235	9375	219
師範學校畢業	1971	2.34	3	264	1694	10
軍事學校畢業	1	0.00		1		
其他	3304	3.92	1	247	3009	47
總計	84304	100.00	583	16512	66397	812

由上表可見，相較於國民中學教師的學歷概況，國民小學教師的學歷程度略低。此係由於我國小學師資培育的機構原屬師範學校，其後改制為師範專科學校，至民國七十六年改制為師範學院。故目前國小教師中經計畫性師資培育所養成者，有師範學校畢業者，有師專畢業者，亦有師範學院畢業者，此三類學歷的人數比率超過82%。換言之，國民小學教師中，有82%以上係受過師範教育的長期專業訓練。此一現象是國中教師所不如者。由於改制後的師範學院已開設暑期學士班供師專畢業之現職教師攻讀學士學位，故可預期國小教師的學歷程度將逐漸提高；加以各師範學院已成立初等教育研究所，預期未來國小教師具有碩士學位者亦會增加。

### (二) 國民中小學教師在職進修現況

現代社會是一個知識爆炸、也是資訊爆炸的社會，各類知識的創新、以及科技的發明，真是日新月異。但相對的，知識的半衰期也愈來愈短，稍怠於進修，即落人後。因

此從事教育專業的教師們，也要時時進修、日日精進，否則無法了解教育學術發展的動態，亦將因昧於教育實務的新方法與新技術，而影響教學的品質與成效。

一般說來，國民中小學教師的進修意願頗為強烈，也表現得相當積極。根據民國七十七年台南師範學院所作「我國國小教師進修意願之調查研究」結果顯示，國民小學教師中約有82%願意進修，甚至超過五分之四的國小教師希望進修碩士學位。事實上，國民中學教師之進修意願也不低。

目前國民中小學教師在職進修依性質類別區分，大約有以下幾種途徑：

1. 可進修學位者：

(1)報考教育部舉辦的公費留學或國外進修研究，唯限制與教學相關之類別科目，每年錄取的科目、人數皆十分有限。

(2)報准參加各大學院校與教學科目相關之研究所，帶職帶薪或留職停薪進修學位。

2. 可取得學分證明者：

(1)各師大開設之研究所四十學分班，可分暑期、夜間及週末等三種班別。結業後取得學分證明，沒有學位，但可據以申請調薪，且若日後考取相關研究所，所修學分可以申請抵免。國小教師人數較多，但研究所四十學分班可供國小教師申請就讀的系所類別卻只有教育、特教、輔導和國文幾種而已，且班數有限，和國中教師相比，差別極為懸殊。

(2)教育部、廳委託大學院校辦理之短期進修班，如「國中小學教師電腦輔助教學研習班」、「國中小學資訊種子教師研習班」、「教育專業科目輔導學分班」等，結業之後可取得學分證明。

3. 可取得研習證明者：

(1)省（市）教育廳、局或縣（市）教育局主辦之短期研習，期間大都為一週、二週或四週。

(2)週三下午區域性的進修研習，可以取得二或三小時的研習證明。

4. 校內教師活動：

各校常就現有人、物資源，安排各種進修活動，類別不一而足，包括下列活動：

(1)專題講演。

(2)教學觀摩。

(3)各科教學研究會。

(4)小型成長團體。

(5)專題座談。

(6)參觀研討。

(7)其他相關活動。

5. 個別進修活動：

(1)教育行政機關提倡獎勵之著作、研究、表演等。

(2)個別研究著作、發明、創作等。



- (3)研讀專書、雜誌等。
- (4)參加各大學院校夜間、暑期學分選讀或推廣部研修。
- (5)其他相關活動。

從上述各種進修方式與活動來看，國民中小學教師的在職進修管道是多元的，而各種進修活動均有助於教師增進教育專業知能、提昇教學品質。然而進修活動的辦理涉及主客觀的因素與條件，進修者的動機與意願、進修活動的實際內容、以及進修後的應用途徑等，都影響進修成效，故目前國民中小學教師參加進修活動的普遍性及其效果，均有待進一步觀察與評估。

### (三)國民中小學教師在職進修辦法簡介

影響國民中小學教師進修參與及成效的因素很多，前已述及。在各種影響因素中，較具關鍵性的因素是進修機會與進修報酬。具體言之，如進修機會充足、且進修後有適當的「收穫」，則進修的意願與動機就較強烈，進修的情形也就較為普遍。據此觀點而言，教育主管機關對國民中小學教師進修的相關規定即顯得重要而有影響作用，因為在法令規定中常就進修機會與進修待遇有所規範，故以下乃就目前國民中小學教師在職進修的相關辦法略加介紹，以供參考。

綜括各級政府機關所訂頒、而適用於國民中小學教師在職進修之辦法有如下數種：

#### 1. 行政院「選送公教人員出國進修研究實施計畫」：

- (1)對象及條件：專任教師委任三級以上，年齡在五十五歲以下者。
- (2)期限：進修一年，專題研究六個月。

#### 2. 行政院「公教人員出國進修研究實習要點」：

- (1)各機關依業務需要擬訂年度進修、研究、實習計畫，循預算程序報核後實施。
- (2)期限：攻讀博士學位者三年以內，碩士學位為二年以內；研究、實習為一年以內。

#### 3. 教育部「中小學教師在職進修研究辦法」：

- (1)對象：公私立中、小學及特殊學校之專任教師。
- (2)明訂有關教師在職進修學分、學位或資格，參加研習、實習、考察，從事研究、譯著、創作等規定及獎勵。

#### 4. 教育部「各級學校行政人員業務研習實施要點」：

- (1)對象：在各級學校實際擔任行政工作人員。
- (2)期限：以一星期為原則。

#### 5. 台灣省政府暨所屬機關學校公教人員公費出國研習甄試實施計畫：

- (1)對象及條件：現任教師委任五職等以上，年齡在五十五歲以下者，連續服務二年以上。
- (2)期限：六個月至一年。

#### 6. 台灣省政府教育廳地方教育行政研究班實施計畫：

- (1)對象及條件：教育行政人員、國民中小學校長，五十五歲以下者，連續服務二年以上。

(2)期限：二週至四週。

#### 7. 台北市中小學教師在職進修學位實施要點：

(1)對象及條件：中小學教師進修系所須為任教科目之本科或相關科系。人數不得超過百分之五，未達二十人之學校。得一人進修。

(2)考試錄取後該局核發同意書。

(3)期限：部份時間進修者以三年為限；留職停薪者以二年為限。

上述各項進修辦法係舉凡大者，並未窮盡目前有關國民中小學教師在職進修之各種規定。事實上，各縣市教育局對於所屬國民中小學教師經常性與地方性的進修活動，亦皆自訂辦法或計畫積極推展。無論是中央或地方政府，主管教育行政機關在施政上對於國民中小學教師的在職進修都賦予相當重要的地位，也都在力求改進。

### 四、國民中小學教師考核

考核是行政管理的重要項目，尤其是績效考核更是檢討並促進教師教學成效的必要手段。換言之，教師考核與教學品質息息相關，有適切的考核程序，才能了解教師的教學品質與成效。以下僅就目前國民小學教師考核辦法及其實施情形加以介紹，並說明教育行政機關對國民中小學不適任教師的處理方式。

#### (一)國民中小學教師考核辦法簡介

國民中小學教師之考核係以教育部訂頒之「公立學校教職員成績考核辦法」為依據，分年度考核與平時考核。依該辦法第八條規定，平時考核應隨時根據具體事實，詳加紀錄，如有合於獎懲標準之事蹟，並應予以獎勵或懲處，如有重大功過時得專案考核。至於年度考核則依該辦法第四條之規定辦理。第四條規定：各校教師之成績考核，應按其教學、訓導、服務、品德及處理行政之紀錄，依下列規定辦理。所謂「下列規定」，亦即國民中小學教師大都熟悉的四條一款至四條四款之規定。蓋第四條第一款規定：在同一學年度內合於下列條件者，除晉本薪或年功薪一級外，並給與一個月薪級總額之一次獎金，已支年功薪最高級者，給予二個月薪給總額之一次獎金，其條件如下：

(1)按課表上課，教法優良、進度適宜、成績卓著，且未採用或推銷坊間出版專為應付升學或考試之各種參考書或測驗紙者。

(2)訓輔工作得法，效果良好者。

(3)服務熱誠，對校務能切實配合者。

(4)事病假併計在十四日以下，並依照規定補課或請人代課者。

(5)品德良好能為學生表率者。

(6)專心服務，未違反主管教育行政機關有關兼課兼職規定者。

(7)按時上下課、無遲到、早退、曠課、曠職紀錄者。

(8)未受任何刑事、懲戒處分及行政處分者。

第四條第二款則規定：在同一學年度內合於下列條件者，除晉本薪或年功薪一級外，並給與半個月薪給總額之一次獎金，已支年功薪最高級者，給與一個半月薪給總額之一次獎金。其條件如下：

- (1)教學認真，進度適宜。
- (2)對訓輔工作能負責盡職者。
- (3)對校務之配合尚能符合要求者。
- (4)事病假併計超過十四日，未逾二十八日，或因病住院致病假超過二十八日而未達延長病假，並依照規定補課或請人代課者。
- (5)無曠課、曠職紀錄者。
- (6)品德、生活考核無不良紀錄者。

第四條第三款則規定：在同一學年度內有下列情形之一者，留支原薪：

- (1)教學成績平常，勉能符合要求者。
- (2)有曠課、曠職紀錄，尚未達第九條第四款第六目者。
- (3)事病假期間，未依照規定補課或請人代課者。
- (4)未經校長同意，擅自在外兼課兼職者。
- (5)品德生活較差，情節尚非重大者。

至於第四條第四款則規定：在同一學年度內有下列情形之一者，應予解聘或免職。其條件如下：

- (1)對教學、訓導工作或處理校務行政草率從事，消極應付致造成不良後果者。
- (2)不批改作業或不進行實驗實習，經勸導無效，有具體事實者。
- (3)廢弛職務情節重大者，致嚴重影響學生課業或校務，有具體事實者。
- (4)品德不良，誣控濫告，情節嚴重，有確實證據，足以影響師道尊嚴者。

由上述有關第四條之規定可以看出，第四條第一、二款係獎勵之規定，以晉級及獎金為主；第三款係不獎不罰；而第四款之規定則純為罰則，而以解聘或免職為其懲處方式。如此之規定，似已兼具獎懲的作用，但據一般了解，國民中小學教師之年度考績，多數考列甲等（即四條一款），少數考列乙等（即四條二款），而只有非常少數或特案始考列丙或丁等。

國民中小學教師之考核，不但有其法定標準，亦有其法定程序。依據前述公立學校教職員成績考核辦法之規定，學校辦理教職員之成績考核時，應組織考核委員會召開會議、審查考核資料，執行初核然後由校長執行覆核。至其程序細則，在該項辦法中均有所規定。

#### (二)國民中小學教師考核之實施與結果

國民中小學教師之考核，雖有明確的辦法與標準，唯自教師考核辦法實施以來，校長和學校行政人員基於團體和諧，不願得罪人的態度處理教師考核，所以除非教師個人請事病假超過考核辦法規定之標準（十四天）或個人在外有民刑事糾紛，導致有刑責以上處分，否則入都能考列四條一款，加薪晉級。教育行政當局也大都照學校呈報之考核結果核列。由於教師之考核大都考列四條一款，所以考核對於提振士氣、改進教學及輔導學生、配合達成教育政策及學校經營目標等效果即受到限制。因此，為使教師考核達成預期的目的，考核辦法中有關考核小組成員參與層面、考核標準的訂定、平時與年終

考核並重、考核結果之通知、教師個人對考核結果異議的處理均值得進一步研究改進。

### (三)國民中小學不適任教師之處理

教師考核的目的有二：積極方面係在獎勵優秀教師、鼓勵優良教育專業行為；消極方面則在懲處不良、淘汰不適任教師，以維護教師形象與教學品質。因此教師考核的結果，對於教學不力、廢弛職務、品德不良、或有重大身心痼疾等不適任教師，學校行政及教育行政當局應作妥善處理，使學校、學生，以及當事人所受的影響與傷害減到最低程度。然而，依目前情況來看，國民中小學不適任教師的處理，卻成為相當棘手的問題。

目前，一般學校處理不適任教師，視個案嚴重的程度有不同的方式，簡要敘述如下：

(1)安排教學科目和行政工作以對學生影響最小為原則，如安排其擔任科任。

(2)人地不宜行政調動報請上級行政單位核備後，調離本校至比較偏遠小型之學校服務。

近年來，政府經費較富，教育經費較前寬裕，對不適任教師之處理較為積極，勸導其申請提前退休，必要時亦主動積極彙證予以資遣。唯我國社會重視人情，情總置於理、法之前，勸導提前退休或資遣的比例仍極少數，不適任教師所導致的教學、輔導、行政相關問題仍時有所聞。

教育部曾於民國八十一年八月十日以台(81)人第四四六一三號函通令各級教育行政機關及學校積極處理不適任教師。該函指示：「茲為積極處理公立學校不適任教師，以貫徹教育政策、發揮教育功能，特將現行規定歸納彙整如附表，嗣後凡因不守紀律、行為不檢、不執行教育法令或執行不力、不堪勝任教學工作、及因病不能從事教學者，均應切實依規定處理，請查照。」由於教育主管機關主動積極推動，各級學校處理不適任教師將得到較大的協助，對不適任教師的處理過程阻力將較小，也比較可能有實質的、比較滿意的結果。

## 五、綜述與問題

### (一)摘要與發現

以上從師資來源，師資供需情形、教師在職進修，以及教師考核四方面說明國民中小學師資供需與素質之現況，歸納起來，大致得到如下幾個重點：

1.我國國民中小學師資之培育係以師範院校為主，師範大學培育國中教師，而師範學院培育國小教師。唯此培育制度並不排除非師範院校之大學畢業生充任教職的機會。凡具規定學歷，且修畢教育專業學分之大學畢業生，均可經由甄試取得教師資格。

2.我國國民中小學師資培育係採計畫性培育，由教育部依師資需求之狀況，核定師範院校招生名額，故理論上師資之供需應有一定程度之平衡。但因影響教師需求的因素複雜，故教師需求之推估不易精確，以致近年來國民中小學師資之供需略有失調現象。前幾年國民中小學頗多教師缺額，但預期未來數年，師資需求量銳減，故可能呈現供過於求的情形。唯國民中小學特殊教育的各類師資，仍將不足。

3.我國國民中小學師資的素質，若以教師學歷及教育專業訓練的程度來看，半數以上師資係因師範院校畢業，故學歷與專業水準均不差；若以教師在職進修情形來看，雖

然國民中小學教師的進修意願與動機頗為強烈，但實際進修的情形仍不甚普遍，值得加強。

4. 有關國民中小學教師的考核，目前雖有法令依據以及考核標準，但實際考核狀況似仍不夠切實，年度考核嫌寬，平時考核也較無系統，因此不適任教師的問題仍然存在。

## (二)問題與分析

上述有關國民中小學師資現況之說明，顯示幾個主要問題：其一是師資培育多元化的問題；其二是師資供需平衡問題；其三是教師考核制度問題；最後則是教師專業組織與罷教權問題。以下逐項加以分析：

### 1. 國民中小學師資培育多元化之探討

由於社會的發展日趨多元，對人、事、物相關價值之判斷各人都有不同之見地，對國民中小學師資培育之主張自亦不例外。揆諸世界先進國家發展經驗與趨勢，可以預見師培育管道趨向多元是不可避免的。近日立法院對「師範教育法」之修訂，各方意見紛歧，爭論激烈，唯師資培育管道多元化之意見則不論朝野或黨派，都有相當一致的共識，因此「師範教育法」之名稱亦改為「師資培育法」。其實有關師資培育多元化之問題，宜從師資培育的三個階段來討論：

#### (1)職前教育：

前幾年因為國小教師缺額多需求量大，教育部委託各師院辦理「學士後教育學分班」，招收大學畢業生，予以半年至一年的教育專業科目課程訓練，結業後參加各縣市候用教師甄試，取得教師資格。此種情形已使小學師資的培育漸趨多元化。唯數年來，從該學分班結業生在國民小學實際從事教育工作的表現看來，在教育基本觀念、教學方法上，普遍都有待調整或加強。因此有關師資養成，仍以師範教育循序漸進，以三到五年的時間自然陶冶，似較為理想。爾後，師資培育管道開放，各大學開放教育學程之選修，有關師資的聘請，課程的安排，均需有妥適周延的考慮。

#### (2)導入教育：

師資培育管道多元化之後，則師資素質亦需經由一定的程序和標準來管制，以保證其在一定的水準以上。目前師範生分發實習的制度和做法，逐漸流於形式，沒有實質的品質管制效果和作用，實習生分發到學校，其實與正式老師的工作內容和份量並無甚差別，校長、老師和師範院校的師長並未能給予適時適切的輔導與協助，一年過去，順理成章，自然而然的取得實習及格的成績。如此實習過程，究竟有多大效果，值得深入檢討。除了實習以外，教師證照制度也是師資多元化之後，管制師資素質的重要關口，取得教師證書的條件和制度，證照的期限和換證都需要審慎的規畫，以免多元化之後降低師資專業素質。

#### (3)在職進修：

教師在職進修一直存在著幾個問題：

① 國小教師進修意願高，動機強烈，但進修機會太少。

② 偏遠地區教師參加進修因個人或家庭生活因素、交通問題，使其失去許多進修機

會。

③教師進修條件多規定須與教學科目或工作相關，在社會日趨多元的今日，是否還有其必要，值得考慮。

因此，在師資培育多元化之後，教師在職進修除了必須提供較充裕的進修機會之外，尚宜考慮兼顧教育專業知能與學科專門知能之充實，以全面提昇教師素質

## 2. 國民中小學師資供需問題

國民中小學師資在前幾年曾因為增加教師編制、自然增班、教師提前退休人數增加等，出現供不應求的現象，而且供需之間差距頗大，造成問題。唯經多方開放管道，如「學士後國小師資班」、或提供若干年資代課教師補修專業學分等措施，如今供需漸趨於平衡。唯一旦教師缺額補足後，因學生人數自然增加率逐漸減少，現職教師退休的比率也不會增加，而師範院校的招生名額並未減少，故預期未來數年，國民中小學師資的供需求可能再度失調，顯現供過於求的情形。故未來應如何配合師資培育的多元化，在制度結構與行政措施上作適當的調整，使師資的供需得到平衡，將是教育主管機關的主要課題。解決之道，似可從以下兩個途徑來考量。

(1)配合師資培育管道多元化儲備師資人力，以教師證照考試來控制師資的供給。

(2)建立制度，提供國中小學教師休假進修的機會，一方面由於編制增加，可以解決偏遠地區學校代課比率太高的問題，另一方面也可以為教師提供實質而有效的進修機會。

## 3. 國民中小學教師考核制度之檢討

目前國民中小學教師考核制度有待改進，已如前述，其中牽牽大者有以下幾點：

(1)考核小組入都由學校行政人員組成，應考慮增加教師參與比率。

(2)考核標準訂定宜更具體，且不要太苛，以目前考列四條一款八項條件來論，如完全依其標準嚴格執行，則能符合考列四條一款者將如鳳毛麟角；唯若不依法考核，則形同具文，有失法意。

(3)平時考核與年終考核之關聯宜再加強，以達到輔導改進教學的目的。若在平時考核時發現不妥即適時要求改進，意見具體可行，則抗拒力量較小；若當事人經一再提醒，仍無法或不願改進，則長期累積下來，如果於年終得到較差之考核成績，則較無理由抱怨抗拒。

(4)教師對考核結果如有異議，申訴之處理應更求公平合理。目前只對考列四條四款者可以異議申訴，似宜再放寬才符公平合理原則。

(5)考核可增加自評的過程，促進個人自我檢討，達到自我要求、自我成長的目標。

## 4. 教師專業組織與罷教權問題

教師素質與教師的專業組織及其權利義務之關聯密切，故有關國民中小學師資素質之檢討與改進，必須重視教師的專業組織。教育部為明定教師的權利與義務，保障教師生活，確立教師的專業地位，已訂定「教師法」草案，並由行政院送請立法院審議中。據知立法院在審議教師法草案時，對該法的部分項目與觀點頗多爭議，其中尤以教師可

否組織工會，以及教師有無罷教權兩項所引起的爭議最為激烈。蓋教師得依法組織專業團體，以促進專業水準及專業地位，已是政府及民間的共識，然此種專業團體究係學術性團體，抑或工會性質之團體，則見仁見智。如果專業團體的屬性不同，則教師的專業地位與法定身份亦將不同，連帶其權利與義務也將有所不同。此種團體屬性的差異，勢將影響未來國民中小學教育生態與教育運作，因此立法委員諸公宜發揮最高智慧與最大勇氣，作最合適的決定；而教育行政主管機關，亦應本諸教育理想與原則，促銷教師法草案中教師得依法組成專業團體而非工會的訴求，以期教師專業得到應有的地位與聲望。

有關罷教權之爭議，實係源自教師專業團體屬性認定之不同。歸納各方有關罷教權的意見與主張，反對教師擁有罷教權的主要理由如下：

- (1)教師是專業人員，且教師屬於獨佔事業。
- (2)教師職務具有公益性。
- (3)依憲法規定，教師不是勞工。
- (4)罷教妨礙國民履行受教育之權利與義務。
- (5)罷教使學生的安全受到危害。
- (6)罷教所停的課難以補回。
- (7)依各國之制度，允許教師罷教的國家並不多。

相對的，贊成教師有罷教權的理由則有以下幾點：

- (1)罷教是保障教師工作的最後手段。
- (2)罷教的目的是為了改善教師的工作條件，並充實優良的教學環境。
- (3)罷教可以附帶對學生實施人權教育。
- (4)罷教期間所停課，事後可以補上。
- (5)有關罷教當日學生的安全問題，可以建立預告制度以防止意外。

上述有關罷教權的支持與反對觀點，確實是見仁見智，難有定論。唯如教師真的實施「罷教」，其後果之嚴重與影響之深遠，則是大家可以預期的。因此，即使國民中小學教師能依法具有罷教權，恐亦無人樂見教師罷教。國民中小學教師罷教的行為，是否有害教師的專業地位與社會聲望，值得再三深思，而教師的罷教對學生學習所產生的影響尤值得警惕。

以上分別從師資培育多元化，師資供需、教師考核制度，以及教師法草案中涉及的教師專業組織與罷教權等四方面，評述我國國民中小學師資供需與素質的相關問題，及其改進之道，今後國民教育的發展，在師資素質的提昇方面，必須重視上述問題，審慎研究與規劃。