

國立教育研究院籌備處

第 106 期國小校長儲訓班專題研究彙編

少子化趨勢下台灣師資培育
之困境與省思

指導教授：李俊湖 博士

組 員：陳志強 陳禎祐 白博仁

陳文俊 劉淑甄 呂美慧

翁碧慧 楊淑敏

少子化趨勢下台灣師資培育之困境與省思

摘要

台灣的師範教育，肇始於日據時期。光復後，基於充實戰備國力之政策考量，賦予師範教育「精神國防」之崇高使命。1987年政治解嚴，激起對黨國化師範教育批判反省的聲音。終於在1994年公布實施「師資培育法」，將一元閉鎖的師資培育轉型為多元開放的自由市場，卻也引發「流浪教師¹」等問題。從「精神國防」到「流浪教師」，其間師資培育政策的轉變，及所引發的後續效應與問題，值得探討與關注。

近年來台灣正蒙受人口結構的量變與質變，其中少子化趨勢更使師資培育的發展蒙受嚴厲的挑戰與困境。本文旨在探討少子化趨勢對台灣市場化師資培育之衝擊及因應。首先，回顧台灣師資培育的歷史發展，檢視日據草創期、一元閉鎖期及多元開放期等三個時期的特徵與轉變；其次，分析當前少子化趨勢對於台灣市場化師資培育的衝擊，說明其影響效應及問題癥結；最後，省思少子化趨勢下台灣師資培育之發展方向及應有作為。

關鍵字：少子化、師資培育、市場化

壹、前言

台灣的師範教育，肇基於日據時期，然因當時係由殖民統治者所建立，為貫徹其殖民化政策，使得師範教育之實施有其特殊性（吳文星，1983）。接著，台灣光復後，國民政府基於充實戰備國力之政策考量，賦予師範教育濃厚的政治色彩（陳畢慧，1998），師範教育成為「精神國防」之工具性象徵。自1987年政治解嚴後，隨著社會多元開放、經濟自由發展，教育的市場化取向（陳奎熹，1998），激起對黨國化師範教育反省批判的聲音。而自1994年「師資培育法」公布後，打破一元閉鎖的師資培育而轉型為多元開放的自由市場機制。變革的結果，雖有其民主多元的正面意義，但也產生不少問題，其中「流浪教師」問題更引發社會關注。

尤其近年來台灣生育率大幅滑落，依據行政院主計處2006年統計，2005年台灣總生育率跌至1.12人（林海清，2006），出生人口逐年下降的少子化趨勢，使得學校學生及班級數量隨之縮減。教育部指出，未來七年，台灣將減少九千九百六十五個班級，依國小班級編制1.5個老師計算，將減少近一萬五千名教師（張芳全，2005b），將使師資供需失衡更形加劇，

¹ 流浪教師係指已有教師證書，尚未取得正式職缺的待業教師。

流浪教師的問題更如雪上加霜。在今日市場化的師資培育政策下，少子化下師資需求量逐年大幅縮減的趨勢，對師資培育造成相當大的危機，如何因應以使師資培育健全發展，確為今日必得審慎面對的重要課題。

本文旨在探討今日少子化趨勢對台灣市場化師資培育的衝擊及因應。雖以師資培育為名，但在內容上多以小學師資之職前培育為探討重心。首先，回顧台灣師資培育的歷史發展，檢視其不同階段時期的實施特徵與轉變；其次，分析當前少子化趨勢對於台灣市場化師資培育的衝擊，說明影響效應及問題癥結；最後則省思少子化趨勢下台灣師資培育之發展方向及應有作為。

貳、台灣師資培育的發展與轉變

台灣師資培育的創設，發源於日據時期。而後隨著台灣光復，社會時空背景的變遷，受到政治、經濟和文化等因素之交相制約與影響，使得師資培育政策的規劃幾經變革，而使師範教育的發展呈現不同特色。以下依其社會背景及重要政策的推展，將台灣師資培育的發展分成三個時期，分析其社會文化脈絡下師資培育政策的實施內涵與特色。

一、日據草創期（1895-1944）：日本殖民化管制台胞師範教育

自 1895 年，依馬關條約，台灣即由清廷割讓予日本，開始為期五十一年之日據時期。而日本則以統治殖民地的方式，對台灣施予異於日本的政治。為達成順利統治台灣的目標，其師範教育之實施則隨客觀環境、本國利益及殖民思潮等不同需求而有階段性的調整。

統治初期，為了消弭抗拒，以消極同化及漸進殖民政策，實施差別化的師範教育（吳文星，1983）。1896 年採用雙軌制進行師資培育：一是以國語學校招收日人，修業兩年，培育教師。一是以師範學校（台北、台中、台南），招收台灣人，修業三年，培育師資。後來，因公學校設置困難，遂於 1902 年關閉師範學校，而在國語學校分成甲、乙科，分別培育日籍小學校教員和台籍公學校教員（解惠婷，2002）。但在同化政策的前提下，仍盡量少用台籍教師。

第一次世界大戰期間，日本帝國主義發展興盛，以台灣對日本經濟和政治之重要性，欲以「內地延長主義」，融合台灣於日本，以求邁向世界經濟帝國發展。1919 年頒布「台灣教育令」，採取同化政策，實施差別性的共學政策；以師範教育及普通教育，涵養日本國民性。因此獨立設置師範學校²，使公學校台籍教師大增，但程度和地位仍低於日籍教師（吳文星，1983）。

到了 1937 年之後，日本帝國主義發現侵略中國之新利益，企圖以對外侵略手段來實現其「大東亞共榮圈」之夢想。因此，為了鞏固國力，對殖民地之控制則予以強化，實施皇民化教育政策，欲使台胞成為效忠日本之國民（吳文星，1983）。在師範教育方面，

² 至 1923 年，全台在台北、台中、台南各設有一所師範學校，1927 年，另設台北第二師範學校，原台北師範改稱台北第一師範學校。1928 年，北一師兼收女生，但當時社會對於女教師之培養並不重視。

則隨初等教育改革，修改師範學校規則，提昇師範學校為專科，廢除小學及公學師範部之區別，一律改稱普通科和演習科。1943年因應戰況危急，修改「台灣教育令」及「師範學校規程」，並縮併為台北、台中及台南等三所師範學校，嚴加控制台籍師範生人數。到1945年師範學校停課，師範生上戰場參與二次世界大戰（沈翠蓮，1999）。

總之，在日據時期的台籍師範教育，在日本殖民化的同化政策施作下，盡流於日本統治之附庸，至多僅扮演著維繫社會安定的公器角色，至於培育台灣社會中堅份子之師範教育任務，則鮮以達成。

二、一元閉鎖期（1945-1993）：威權體制下以師範教育為精神國防

由於日據時期，師資培育乃以日籍教師為主，而台籍教師數量則受到嚴格管制。當日人被遣，國民學校即產生師資荒。因此在光復初期，積極培育大量國民教育師資及輔導已在日據時期服務多年的台籍教師，則成師範教育之最重要任務。當時為迅速解決師資荒，乃增設師範學校，到民國37年，全省師範學校共有八所³（陳奎熹，1998；解惠婷，2002）。另外輔以配套措施，以徵選、甄選及考選等方式，實施短期訓練講習，以補充教員（伍振鶯、黃士嘉，1997；莊玉如，2005），解決師資匱乏問題。

民國38年政府遷台後的初期，國民政府實施威權體制的政治，著重培養反共抗俄之愛國意識（沈翠蓮，1999），翌年，頒訂「戡亂建國教育實施綱要」（解惠婷，2002），使師範教育亦擔負精神國防之工具性角色，實施所謂「國防第一，師範為先」之教育政策（陳伯璋，1991），推展民族精神教育，以期達成反攻大陸之使命。

為使法源更具完備，教育部於民國68年公布實施「師範教育法」，以為實施準據。在師資學歷提昇上，於民國76年，全省九所師專升格為師範學院，改招高中生，修業四年，實習一年（嚴育玲，1995）。總的而言，台灣自光復以來，小學師資的培育，均採取一元化的公辦模式，由師範院校（包括師範學校、師專及師範學院）專職師資的培育，畢業後即派任教師一職，就讀過程中，由政府提供公費，並規定服務年限；但此義務相對的也產生彈性不足的缺失（陳伯璋，1991）。再加上1987年台灣解除戒嚴後，社會、政治、文化及經濟各層面均受到自由民主思潮的影響，而引發各界對師範教育的批判反省，一元化的教育政策已不符時代所需，改革呼聲日隆（莊玉如，2005），引發師範教育政策重新調整的必要。

三、多元開放期（1994年迄今）：市場化的師資培育衍生流浪教師問題

1990年代源於新保守主義、全球化思潮的影響，再加上國內各種政治⁴、經濟⁵或教育⁶的因素，台灣的師資培育也隨著受到新右派和民主開放意識的包圍，顯露欲藉市場機

³ 除了原來的省立台北、台中、台南三所師範學校外，將中師新竹分校和南師屏東分析擴充設立省立新竹和屏東師範學校，另外又新設台北女師、台東、花蓮等師範學校。

⁴ 政治方面，民國83年，民選台灣省長和北高兩市市長，民國85年直接民選總統（解惠婷，2002）。

⁵ 經濟方面，產業結構改變，工廠外移大陸尋找勞力市場，公營事業轉向公辦民營方式，開放市場，自由競爭，邁向多樣化的經濟發展（解惠婷，2002）。

⁶ 在教育方面，自行政院教育改革審議委員會於民國83年成立，接續的教育改革便如火如荼地展開（解惠婷，2002）。

制以提昇效率效能的邏輯思維，而朝向多元開放和自由市場化（劉世閔，2006；謝卓君，2005）。經過一連串的轉折⁷，民國 83 年公布實施「師資培育法」。不僅在名稱上改變，在內容實質上更打破了以往師資培育由師範院校專權培育的壟斷局面，由一元閉鎖而改為多元開放。後期更以「充裕師資來源」為主要訴求，顯見市場化已成師資培育之重要趨勢。

而這種朝向儲備式培育、市場化的師資供需，其目的在於使合格教師供過於需，以利學校獲得充裕的師資來源，並能擇優汰劣，提昇教師素質。所以在大量合格教師進入有限的教育勞力市場時，自然需經過激烈的競爭過程，以取得市場地位（紀金山，2005）。而這種師資培育市場化的模式，以自由、選擇為象徵的去政治化策略，將師資培育交由市場機制自由運作，隱喻政府無須精確估計師資的需求和供給量，似乎所有的問題均會經由市場力量而自動解決。

自師資培育法實施十年來，廣開師資培育管道，使得師資來源和數量大為提高，卻由於忽略了學校教師的實際需求量，僧多粥少、供需失調，導致大量流浪教師無予覓得正式職缺，衍生社會問題。而大量流浪教師的輿論壓力，迫使教育部不得不訂定「我國師資數量規劃方案」因應，計畫在三年內減量 50% 培育量；並採取宣導儲備式培育、核退退休教師、評鑑師培機構、轉導師範院校轉型及降低班級人數等六大措施，以期改善嚴重的流浪教師問題（劉世閔，2005）。

綜觀以上台灣師資培育的轉變與發展，師資培育多元開放，對於之前一元化師資培育過度保護下衍生的弊病，諸如威權封閉、僵化保守、缺乏品質把關等，的確發揮了相當程度的制衡，其師資儲備制的精神有其正面意義。然而實施至今已 13 年，廣開師資培育大門，雖然充裕了師資來源，然而卻衍生不少問題，其中流浪教師問題更引發社會關注。尤其近年來台灣人口結構的少子化趨勢，更對學校教育經營產生莫大挑戰，流浪教師問題更形雪上加霜，連帶地對師資培育亦造成嚴重衝擊，為當前教育必得審慎因應的重要課題。

參、少子化趨勢下台灣師資培育的困境

隨著台灣社會環境的變遷，以及國人價值觀的轉型，近年來台灣人口結構產生少子化、異質化和高齡化的趨勢（劉世閔，2005），其中尤以少子化對學校教育及師資培育的直接衝擊最大。依內政部戶政司統計，台灣出生人數有逐年下降的趨勢，詳細數字如表 1。2005 年全年的新生兒只有 205,854 人，相較於 1997 年 326,002 人，減少約 12 萬人口。再依行政院主計處統計，2005 年台灣婦女生育率已跌落至 1.12 人，更創世界新低（林海清，2006）。

由於出生人口是學校學生的來源，出生人口大幅減少，首當其衝的就是學校學生及班級數量勢必隨之縮減，教育部指出，未來七年，台灣將減少九千九百六十五個班級，依國小班級編制 1.5 個老師計算，將減少近一萬五千名教師（張芳全，2005b），嚴重衝擊師資培育的

⁷ 由於經濟自由化後高學歷高失業分子對閉鎖式的教職管道感到不滿，以及中小學教師供給數量不足等情況下（舒緒偉，1998），透過政黨、立委、利益團體干預對政府施壓（莊玉如，2005）。

⁸ 民國 94 年修訂「師資培育法」。

發展。尤其在今日市場化的師資培育政策下，師資需求量逐年大幅縮減的趨勢，的確對師資培育造成相當大的危機。

表 1 台灣出生人口數目一覽表

年度	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
出生人口	326,002	271,450	283,661	305,312	260,354	247,530	227,070	216,419	205,854

資料來源：內政部戶政司

一、師資供需嚴重失衡，產製大量待業教師

台灣的師資培育市場分成兩大部分：一是師資訓練市場：師資培育機構是生產者，提供師培課程為商品，師資生則為消費者。另一是師資就業市場：具有教師資格者為賣方，提供教學行為為商品，而中小學校則為市場中的買方（謝卓君，2005）。

由於目前設有師資培育中心的大學院校，全台多達八十多所，每年培育的師資約近二萬人（吳武典，2005），截至 2005 年 6 月統計，取得教師證書而未謀得教職的流浪教師已達 3 萬 1,264 人，再加上預估將新取得合格證書的「儲備教師」約 1 萬 7 千人，則總師資儲備量將達近 5 萬名，遠超過實際所需。

最近幾年，每到六~八月數以萬計的準教師們需全省南北奔波，應考求職，但因僧多粥少（錄取率多在 2% 以下），造成絕大多數雖取得教師資格，卻找不到教職。由網路 PTT 實習教師組成的「拯救國教大聯盟」，終於在 2005 年 6 月 12 日，發起數萬人大遊行，對政府漠視國教師資人才培育過剩的惡果提出嚴重的抗議（王以仁，2005）。抗議之聲雖令人動容，但在來勢洶洶的少子化浪潮沖刷下，這種情形仍更加速惡化，如去年（2006 年），全省多數縣市因減班問題日趨嚴重，進而封閉小學教師甄選，僅餘台北縣、台北市、台中市和高雄市等四縣市開放招考小學教師，而總名額亦僅約 120 名，國小教師平均錄取率已降至 0.5~1%（國語日報，2006）使得這一大批準教師們在進入勞力市場時，面臨更殘酷更嚴峻的競爭與考驗，而師資供需嚴重失衡的結果，流浪教師的產製及社會成本的負擔將更趨加劇。

在師資培育的市場上，人如商品的隱喻強調競爭甚於合作，而物化的結果亦將降低人性的關懷和社會的正義（劉世閔，2006）。而就品質管理的觀點，這些在師資訓練市場上產製的待業教師，若無法在師資就業市場上獲致認可和地位，在市場邏輯下，是否等同於「劣質商品」？還是就少子化趨勢的衝擊而言，這些流浪教師亦形同在整體市場機制競逐下的待宰羔羊，令人感到憐惜和不忍？而流浪教師衍生的社會問題，如人才的浪費、師資培育資源的虛擲、社會危機的潛伏，更不容忽視。

二、師資培育數量緊縮，素質更難以確保

自「師資培育法」實施後，以往「精神國防」象徵的師範體系即被市場機制所瓦解。師範教育應是兼重專業教學知能和人格陶塑的整體性長期歷程，而自師資培育多元開放

後，一般大學生僅修滿數十學分的教育學程，即能取得實習或檢定資格，相對於師範院校長達數年的專職師範教育，顯得過於短暫簡化。況且各校教育學程的設置過於寬鬆⁹，師資或授課品質本就良莠不齊，又因工作高負荷量，實難期望能有高品質的辦學績效。

而今，由於少子化趨勢的衝擊，教育部為因應師資供需失調問題，採取師資緊縮減量的措施：首先是發布「師資培育數量規劃方案」，預計三年內至少減少師資培育量 50%；其次是加強對師資培育大學評鑑，建立師資培育機構的退場機制¹⁰。再者，由於師資就職市場的急速萎縮，競爭嚴峻，利基減損，失去以往「精神國防」時期教師職位的吸引力，修習師資教育學程者的意願更趨低落。而若無法招致優秀人才加入教育行列，欲求教育卓越發展，無異緣木求魚。

另外，教育實習本應是磨合師資培育教育理論而成實踐智慧的重要樞紐，但 2002 年新修訂師資培育法，卻把原本一年的實習期縮短為半年，使教育實習的效果頗受質疑（吳清山，2005）。並以「檢定制」實施全國統一教師資格測驗。而依 McNanra, Roberts, Basit 和 Brown 在西元 2002 年的研究發現：當政府將教師資格測驗視為教學專業界線的監看機制時，實習就會變成了夾雜慣例、演示和痛苦考驗的複雜過程，而模糊了實習的意義（紀金山，2005）。而在師資市場化的脈絡，強調優勝劣敗、業績取向的邏輯，亦可能導致師資培育課程服膺考試科目，而使得師資生的視野窄化，追求利益，忽略了為人師者應有的崇高理想、教育使命和批判反思能力（劉世閔，2006）。在少子化趨勢下，這一波師資市場化的改革，顯而易見的，師資數量從擴增到緊縮是最重要訴求，而教師素質是否提昇已淪為次要，甚至是被邊緣化的議題了。

三、教育大學定位困難，不知何去何從

師範院校自日據時期起，即扮演專職培育師資的重要角色，具有優良傳統、完善師資，和淳厚的師資培育環境。隨著時代潮流的演進，師範學校也逐步提昇改制為專科學校或學院。而自師資培育多元開放後，政府強調一般大學的卓越發展，對於師範院校並不重視¹¹，導致師範院校經費短缺，加上畢業生獲得教職的成功率逐年降低，尤其在少子化趨勢下師資就職市場的急速萎縮，更使師範學院面臨嚴峻的衝擊和發展困境。

面對此困境，各校均力求轉型以求突破，除了加強學生第二專長，也新設非師資培育學系。2005 年 8 月，全省六所師範學院改制為「教育大學」。由於政府對教育大學改制的前提之一是，改制前三年修習教育學程的名額數量減半，教育科系降為三分之一，其他三分之二轉為一般學系（林芳全，2005b）。許多科系也因應轉型，將「教育」除名，例如「音樂教育學系」改為「音樂系」（林政逸，2006）。曾為「精神國防」的崇高地

⁹ 民國 84 年教育部發布「大學校院教育學程師資及設立標準」第四條規定，只要設置三名專任教師，並得由學校現有員額調配，及教育類圖書一千種、教育專業期刊二十種等，即可設立教育學程。

¹⁰ 教育部 2005 年對大學院校師資培育中心進行評鑑，並於同年 9 月 30 日公布有 5 所學校教育學程被評為三等，95 學年度起停招。

¹¹ 民國 91 年修訂的師資培育法幾乎將師範院校承擔師資培育的相關條文悉數刪除，只保留第四條有關師資培育審議委員會辦理事項的第三款：「關於師範院校之設立、變更及停辦之審議事項」。由當前教育發展情勢觀之，其立法意旨似有意將師範校院加以變更或停辦。（楊深坑，2002）

位象徵的師範院校，因為當前時代巨流的衝擊，不得不拋棄「師範」，甚至「教育」，這樣的大逆轉，實感不勝唏噓。

由於各項條件和資源的困難，使得改制後的教育大學卻淪為不安定的組織。其難題如：資源不足，學校體質不變¹²；非教育類師資缺乏，無法建立學術專業；人員心態觀望，懷疑自我定位；組織結構調整不安，不知如何定位等（張芳全，2006）。另外，教育部要求教育大學改制之前提之二：要求六校須在改制後五年內與鄰近大學整併，但整併並非易事，有關學校結構、學生特性、研究發展方向、師資結構、兩校地域、經費運用等皆須納入考量（張芳全，2005b），各方是否理性公平以待，影響整併意願與成敗。因此究竟要整併，或是要發展自我特色，實裹足不前，不知何去何從？

四、超額教師問題嚴重，引發教育骨牌效應

在少子化的趨勢下，近年來每年新生兒平均減少一、兩萬人，因為班級數的逐年減少，進而產生「超額老師」的問題，並有愈演愈烈的趨勢，而此超額老師問題亦將引發教育骨牌效應。

首先是超額教師介聘或資遣問題。絕大多數學校以「後進先出」的原則，甚至以抽籤方式決定去留。此舉將影響教師的心態，如對學校認同感降低、教師人心惶惶。而先調出者可能是具有教學熱忱或經驗的優秀老師，結果將造成「劣幣逐良幣」的反淘汰，而使教育品質滑落。

其次是教育資源浪費的問題。一方面超額教師調出，將使教師人力資源無法充分地應用於學校教學實務。一方面學生班級數減少，學校、教室、設備和資源等亦將空出閒置。在目前學校教育經費短絀的情形下，亦難以將學校轉型，移為他用，無法妥善運用的結果，徒使教育資源浪費虛擲。

另外是學校招生的骨牌效應。少子化趨勢使得學生來源持續縮減，目前，首當其衝的是國民小學招不到學生，再過幾年，國中、高中和大學的危機勢必接踵而來。而由於學生來源減少，首先將造成學校校際間的競爭激烈，壓力擴大。其次是某些科系甚至學校裁併或關門，亦將造成學校教師無法任教，衍生「流浪教授」問題。再看到近年來政府擴充高等教育，許多專科、學院升級改制，遙想日後少子化問題衝擊，又何嘗不是國家教育資源的浪擲？

肆、少子化趨勢下對台灣師資培育的省思

在檢視了少子化對於台灣市場師資培育的衝擊之後，筆者省思未來台灣師資培育應有的發展方向與作為。包括「以整體平衡的『生態觀』取代市場化的『生物叢林法則』」、「轉向『調量重質，保優汰劣』的師資培育」、「教育大學審慎定位與發展特色」、「政府應做好師資培育的政策分析與整體規劃」。

¹² 學校過去以培育師資為傳統，校地小、規模小、校務基金有限、學生學習領域狹隘、教師研究領域受限等。

一、以整體平衡的「生態觀」取代市場化的「生物叢林法則」

在由於少子化趨勢的衝擊，師資供需嚴重失調，導致大批流浪教師及超額教師的種種社會問題，如人人自危的不安心態、校園衝突的權力運作、進而影響教師教學品質，引發教育連鎖骨牌效應等。但如流浪教師走上街頭，或媒體輿論予以聲援之際，教育部起初卻仍理直氣壯地以國家高普考為例，認為這是個人在接受師資培育時就應要有的覺察，政府沒有義務提供職位保障（國語日報，2005）。由此可見，政府是將師範教育交由市場機制來運作，讓師資培育市場大開，就業任用亦各憑本事，自由競爭，優勝劣敗，個人自負其責，政府不必為個人成敗負全責，展現的是一種「小政府、大個人」的新自由主義和市場化的思維，產生混合官僚和市場取向治理的新趨勢，顯露市場化操作下「適者生存、不適者淘汰」的「生物叢林法則」，卻也引發「社會排除¹³」（social exclusion）的公平性問題，以及後續的負面效應（紀金山，2005）。諸如：廣開師資培育管道卻不重視師範教育品質，直接影響的是國家人才的培育，當國家人才素質低落，社會繁榮進步或國家競爭力何以發展？又流浪教師衍生的人才浪費、資源虛擲或失業等社會問題，又將造成國家社會何等的潛在危機？市場機制的假定雖是獎勵成功、淘汰失能，但被淘汰者或許是先天體質不良而無力與人競爭者，師資培育的焦點若不能與社會公平正義連結，則教育將成再製階級或擴大社會階層的工具，社會也將陷入「競爭」和「缺德」的危機。

相對的，應用「生態觀」則有益於我們重新用一種尊重、關懷和整體性的態度來觀看師資培育的走向。生態觀乃源於人們對全球化危機的反思，認為今日人們的世界觀應從優勝劣敗、「適者生存、不適者淘汰」的「生物觀」，轉變為重視整體動態平衡、彼此互動共業的「生態觀」，即除了要培養自我認同之外，尚須承認個別差異，尊重每一個他者，確保世界的永續生態和諧。在師資培育方面，以「生態觀」為基本操作假定，可讓我更謙卑的地檢討師資培育的政策，除了注意到多元化師資培育及充裕師資來源之外，更要周全地考量師資數量供需調節的平衡、師資培育素質的提昇、學生教學品質的需求、以及師資培育機構的發展等面向，彼此相互調節，從中尋得一平衡點，而謀求教育生態的永續經營與發展。

二、轉向「調量重質，保優汰劣」的師資培育

教育不僅是一種職業、專業，更應是一種高度道德性的良心事業，教育工作者必須自發性地願意為學生付出更多的心力，「以教育為志業」素為我國傳統文化對良師的衷心期許。莊玉如（2005）研究指出，1994年師資培育法的制訂乃是政黨角力和協商的產物，講求的是彼此權力和利益的傳輸，對於完善教育品質的追求則淪為其次。再如2002年修訂的師資培育法竟以「充裕教師來源」為主要目的¹⁴，專業知能和專業態度的涵育仍未受重視，對於培育志業教師的目標也就漸行漸遠。而為使多元開放的市場化師資培

¹³ 所謂「社會排除」在師資培育的議題在於：是否師資就業隱藏著某種社會性因素，如社經地位或政治權力操弄，而致使不公平的結果產生。

¹⁴ 民國 91 年修正的師資培育法第一條規定：「為培育高級中學以下學校及幼稚園師資，充裕教師來源，並增進其專業素養特制定本法」。可見，此法制定之主要目的在於「充裕教師來源」。（楊深坑，2002）

育政策能有效地發揮功能，師資培育應恪守「調量重質、保優汰劣」的原則，革新師資培育工作。

首先，在政策上，吳清山（2005）提出數種突破困境之途徑：（一）提供獎助學金，鼓勵優秀學生加入師資行列；（二）改進現行教育實習制度，確保實習教師實習品質；（三）持續辦理師資培育評鑑，確保師資培育機構品質；（四）暫緩教育學程之申請，紓解師資培育過剩之壓力；（五）訂定師資培育退場機制，做好師資培育把關工作；（六）規劃教師換證評鑑進修制度，確保教師專業品質；（七）建立完整不適任教師淘汰機制，有效淘汰不適任教師。上述革新師資培育之措施，可供參酌。

其次，在師資培育的審議上，應從源頭管控師資培育人數（羅德水，2005）。民國92年8月1日修訂公布「大學設立師資培育中心辦法」，第13條明訂：「設有師資培育中心之大學辦理師資培育事項，其辦理不善、違反本法或有關法令或設立許可條件者，經提師資培育審議委員會審議，得視情節為下列處分：一、限期改善。二、減班。三、停止招生並限期改善1至3年。四、停辦。依前項第3款規定限期改善屆期未改善者，得繼續停止招生。」。即有明定法規，主管機關應依法審議工作，並定期公布審議結果，以期獎優汰劣，建立大學師資培育中心之退場機制，以確實有效地管控合格師資之適當人數。

另外，在教師的素質提昇上，應啓導準教師對自我的責任和批判反思的能力。Landon E. Beyer 指出，學校的核心問題應直指人的困境及其社會道德脈絡中的活動，理論與實踐應作適切的統合融貫，因此師資培育不應只是職業技術訓練，而應啓導教師在理論反省中關注現在及未來實踐之可能性（楊深坑、歐用生、王秋絨、湯維玲，1994）。引人深思的師資培育議題應是：如何兼重專業和能力、專業精神和合法資格，以及教育技術和人文涵養等課題（劉世閔，2005）。故師資培育應啓導準教師的自我責任的反思和批判能力，可從以下三方面著手：一、培養自我省思之習慣：自我詰問，是否具有教育志趣與熱忱，才能在艱困師資培育與就職市場中長久堅持，無怨無悔。二、廣泛的閱讀興趣和多元觀點，才能從別人觀點或經驗來累積自己的能量，增加知識和智慧的廣度和深度。三、培養正確的態度和方法，予人優秀的形象，提高自我期許，才不致在競爭中被人淘汰。這些都是準備進入此師資培育市場者應有的思考與準備（張碧如，2005）。

三、教育大學審慎定位與發展特色

教育大學之改制，雖然在機構地位上，是一種升級。但除去了「師範」二字，改為「教育」的一般性名稱，是否也代表對師範專業培育不再執著追求，而一旦失去此獨特的競爭力，若以一般教育大學的學術化定位，則又須在競爭激烈的環境裡與其他大學的卓越學術發展一較高下，其未來所面臨的衝擊和挑戰實更為艱鉅。從美國師範學院改革的歷史「路徑」得知，隨著師範院校的單一師範教育目的和教學訓練實務的逐漸消失，將從特殊地位的師資培育專門機構，演變成相對地位較低落的師範「學院」，後來在師範學院學術化、且不重視傳統師資訓練導向的風潮下，轉而攀附非中小學相關領域企圖拉抬自身地位，但改變後不僅失去特色，在專門領域的學術水準亦比不上其他大學，結果成為一般大學內的「次等公民」（黃源河，2003）。此經驗對台灣師範院校改革趨向

的選擇足堪借鏡與省思。

教育部對教育大學改制之要求有二：一是「師資與非師資培育類科各半」，一是「與鄰近大學整併」。對教育大學而言，因為非師資科系之教授師資與設備的缺乏，以及整併錯綜複雜之因素難以解決，因此要在近期內完成此兩項要求均有困難。對於教育大學的定位與規劃，張芳全（2006）提出「教育大學需整併」、「不整併，師資與非師資各半」、「不整併，師資培育為主」、「不整併，走出教育大學特色」等四種發展方向，但各有優劣。因此需有所取捨，最重要的就是整合內部成員意見，在大學自主和治校的前提下，審慎規劃學校的系所定位及發展特色。

在發展特色方面，教育大學究竟應發展何種特色？可採取藍海策略，以創新思維打造沒有競爭的空間。在前提上可從四個向度進行思考（張芳全，2006）：一、從地域上考量，鄰近大學已有的優良系所，可不必再考慮增設；二、從社會、經濟及產業的發展需求，考量該項專業人才的培植；三、從國內外大學發展考量，設置未設置且有發展潛力的系統；四、就學校本身優勢特色加以延伸擴張；五、以學生就業需求考量，如商業、管理及公共行政類科等。由於教育部提出的兩個條件不易完成，因此教育大學在改制後的發展面臨了許多問題，除了組織發展目標不定、人員觀望懷疑、結構調整不安外，尚有一重大問題，即教育大學沒有資源引入（學校規模小，校務基金有限），外在沒有資源引入（教育部年度教育經費補助有限，教育大學募款能力及條件有限），嚴重影響學校發展（張芳全，2006），因而無法在國內眾多競爭激烈之學術殿堂中建立特色而脫穎出眾。因而在實務面上，向外尋求資源支持，如與國外大學合作，改採國際化或雙邊合作的路線，借重外國人才智慧及資源，以團隊合作方式，解決資源短缺問題，或可協助教育大學發展特色，是一可資採行的方向。

四、政府應做好師資培育的政策分析與整體規劃

綜觀近年來這一連串師資培育改革政策與其後續效應，不難看出流浪教師問題的背後，其實反應出的是政府對於師資培育缺少應有的政策分析和整體規劃。

起初，政府因應民主思潮及政治權力的壓迫，把師資培育完全交由自由市場競逐操弄。大開大放之後，供需嚴重失調，衍生流浪教師問題，又在少子化的趨勢下，問題愈演愈烈，終於引發社會輿論的攻訐。政府不得不再行介入，先是編定專款協助地方政府解決退休受阻問題，再則要求師資培育機構在三年內減量 50%，這種頭痛醫頭、腳痛醫腳的應付式政策，至多只能治標而無法治本。而這種缺乏整體規劃的師培政策，能否培育出優良的師資素質？真是令人存疑。

為能杜絕政策之負面效應並培育優良師資，政府首先應有責任對於師資培育政策進行分析。首先是良好師資養成的策略和過程。如果信念可以決定品質，那麼一位人師應具有何種信念？對於教學實務的執行以及教育現場人事物的因應，又須具備何種能力，才能扮演好自身的角色？而師資培育機構又應如何針對此需求進行培育課程的規劃？這些都是在政策分析與規劃上，相當重要的切入點。

其次是師資培育機構的施作與成效。包括各大學教育學程的申請立案、每年招收學

生數管控、對學生輔導情形、學生就業情形、學生對師培訓練的接受度、師培課程設計、獲取教師證書的品質管制等（張芳全，2005a）。也就是政府除了將市場機制引入師資培育之外，仍應負起嚴格把關的責任。

另外很重要是師資素質的提升與否。教師素質是教育效能與成敗的關鍵，直接關乎人才培育與國家競爭力。爲了確保並提升教師素質，對於師資專業精神、教學專業程度、工作投入的熱忱、對學生、學校及教育工作的教師認同（張芳全，2005a），都應是師資培育規劃過程中應有的重要分析與考量。

政策的良窳，直接影響著全民福祉與國家未來發展。政府當局應審慎思考自身的角色，周全規劃整體完善的師資培育政策與制度，並在政策的執行過程中，進行專業的深入分析、評估與管制，而非頭痛醫頭、腳痛醫腳，只解決部分表面問題，卻爲日後埋下更大亂源。

伍、結論

台灣師資培育的發展，主要歷經三個階段，首先創設於日據時期，因受日軍殖民化管制而淪爲附庸角色；接著，台灣光復後，在威權體制的蔭護下，賦予「精神國防」之崇高使命；最後在政治解嚴的意識包圍下，轉型爲多元開放的自由市場機制，進而衍生「流浪教師」的問題。

尤其今日台灣正面臨著少子化趨勢的衝擊，使得師資培育的發展面臨更嚴峻的考驗與困境，其產生的問題危機主要有四：一是師資供需嚴重失衡，產製大量流浪教師；二是師資培育數量緊縮，素質更難以確保；三是教育大學定位困難，不知何去何從；四是超額教師問題嚴重，引發教育骨牌效應。而在檢視少子化對於台灣市場師資培育的衝擊之後，筆者省思未來台灣師資培育應有的發展方向，提出了以整體平衡的「生態觀」取代市場化的「生物叢林法則」、轉向「調量重質，保優汰劣」的師資培育、教育大學審慎定位與發展特色、政府應做好師資培育的政策分析與整體規劃等四項建議以爲參酌。

參考文獻

- 王以仁（2005，6月12日）。教師，不要流浪。中國時報，15版。
- 伍振鷺、黃士嘉（1997）。我國師範教育的回顧。教育資料集刊，22，1-26。
- 吳文星（1983）。日據時期臺灣師範教育之研究。台北：國立師範大學研究所
- 吳武典（2005）。我國師資培育的困境與突破。研習資訊，22(6)，37-46。
- 吳清山（2005）。師資培育發展的困境與突破。研習資訊，23-29。
- 沈翠蓮（1999）。光復後臺灣師範學校小學師資培育制度之研究。國立高雄師範大學教育學系博士論文，未出版。

- 林政逸（2006，2月17日）。師範、教育成爲票房毒藥？**國語日報**，13版。
- 林海清（2006）。少子化效應對技職教育發展之衝擊與因應策略。**教育研究月刊**，151，32-45
- 紀金山（2005）。當前師資培育市場化的現象初探。載於第十一屆臺灣教育社會學論壇：**教育市場化、高等教育擴張與教育社會學理論反省**，206-245。
- 國語日報（2005，5月20日）。報導。**國語日報**，1版。
- 國語日報（2006，6月22日）。報導。**國語日報**，2版。
- 張芳全（2005a，6月14日）。教師培育應有政策分析。**中央日報**，9版。
- 張芳全（2005b，10月10日）。走在十字路口的教育大學。**國語日報**，13版。
- 張芳全（2006）。教育大學定位的政策規劃。**教育研究月刊**，142，106-119。
- 張碧如（2005）。從師資培育現況談準教師應有的態度與準備。**幼兒教育**，279，14-15。
- 莊玉如（2005）。師資培育制度變革與制定過程之分析。**教育研究**，13。
- 陳伯璋（1991）。我國師範教育政策與制度之發展與檢討。輯於教育部中等教育司主編，**世界各主要國家師資培育制度比較研究**，161。臺北：正中書局。
- 陳奎熹（1998）。我國師資培育制度變革之分析。**教育資料集刊**，23，171-195。
- 陳畢慧（1998）。戰後台灣師範學校教育之研究。東海大學史學系研究所碩士論文，未出版。
- 舒緒偉（1998）。師資培育法制訂過程及其內涵之研究。國立高雄師範大學教育研究所，博士論文，未出版。
- 黃源河（2003）。美國師範教育的經驗與教訓。**教育研究月刊**，105，14-26。
- 楊深坑（2002）。從專業理念的新發展論我國師資培育法之修訂。**教育研究月刊**，98，79-90。
- 楊深坑、歐用生、王秋絨、湯維玲（1994）。**各國實習教師制度比較**。台北：師大書苑。
- 解惠婷（2002）。台灣國小師資培育制度與其課程演變之研究。國立台東師範學院教育研究所碩士論文，未出版。
- 劉世閔（2005）。市場化下台灣師資培育制度的轉型與前瞻之研究。載於第十一屆臺灣教育社會學論壇：**教育市場化、高等教育擴張與教育社會學理論反省**，246-272。
- 劉世閔（2006）。批判台灣師資培育市場化所面臨的議題及其競爭力。**教育研究月刊**，141，99-113。
- 謝卓君（2005）。對師資培育政策中市場化論述的批判反省。**臺灣教育社會學研究**，5（1），119-157。
- 羅德水（2005，8月10日）。少子化的挑戰與因應。**台灣立報**。
- 嚴育玲（1995）。我國師資培育制度變革的社會背景分析。國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版。