

臺灣師資培育公費制度（乙案）之利害 關係人取向政策評估

湯家偉 國立中山大學師資培育中心副教授

王俐淳 國立中山大學教育研究所博士生

摘要

我國師資公費生培育的管道以甲、乙、丙三種方案為主。學者指出乙案制度的作業流程較複雜且涉及的對象最為廣泛，於執行的過程中更容易產生衝突與爭議；且目前相關研究仍較缺乏。因此，本研究以 Dunn 提出的六項政策評估標準為基礎，採文獻分析及深度訪談 61 位利害關係人的方式，以探究乙案公費生制度執行的現況及所面臨的問題。研究結果發現，各師培中心在落實乙案公費生制度之具體作法頗有差異；在評估結果的部分，利害關係人一致認為在「回應性」、「公平性」方面仍有改善空間；而在「效能性」、「效率性」、「充分性」、「適當性」方面則有意見分歧的現象。綜言之，目前該制度亟待改善之問題有：（1）部分師培單位制度設計中仍存在模糊與不確定性，易造成利害關係人產生不公平的主觀感受；（2）當前部分師培單位制度的設定強調「績優」、「卓越」的邏輯，但較忽略「回應性」之考量；（3）部分縣市用人學校端以及地方政府在制度實際執行過程中的參與不足；（4）需有其他配套措施方能確實達成制度目標等。最後，本研究提出對應之建議供未來制度修訂之參考。

關鍵詞：師資公費生、中等學校師資培育、利害關係人取向政策評估、回應性評估



A Stakeholder-Oriented Policy Evaluation of the Government-Funded System for Teacher Preparation (Program B) in Taiwan

Chia-Wei Tang

Associate Professor, Center for Teacher Education, National Sun Yat-sen University

Li-Chun Wang

PhD student, Institute of Education, National Sun Yat-sen University

Abstract

The Government-Funded System for Teacher Preparation consists of three programs (A, B, C). While the procedures and stakeholders of and for program B are more complex, leading to more conflicts and debates regarding the system, not so much research has been conducted concerning program B. In response, through a literature review and 61 in-depth interviews, this study explores the problems regarding the implementation of this system. The results show that policy stakeholders generally believe there is still room for improvement regarding the equity and responsiveness of this system. However, different stakeholders' opinions may contradict one another in terms of the effectiveness, adequacy, and efficiency of the system. The issues which need the most immediate attention are these: (1) there is still some uncertainty with regard to some of the related regulations; (2) at the institutional level, some schools' regulations reflect both the ideal of academic excellence and a lack of concern about responsiveness; (3) there should be more involvement by junior high and high schools as well as by local governments' involvements; (4) there is still a lack of supplementary measures. More suggestions are needed with regard to how to further refine the system in the future.

Keywords: state-financed students, secondary school teachers' education, stakeholder-oriented policy evaluations, responsive evaluations



壹、緒論

臺灣師資公費生制度的演變，主要承襲自兩種不同的教育體制，其一為源自清末光緒二十八年（1902）所形成之師範教育系統（教育部，1976，p. 529；黃嘉莉，2019），其二則為日本政府在臺灣統治時期於1919年頒布之《臺灣教育令》（楊思偉，2019；李真文，2012）。而自1932年國民政府公布《師範學校法》以及1933年公布《師範學校規程》後更確定了師範學校地位與公費制度，並於1979年將舊有之《師範學校法》修訂為《師範教育法》（黃嘉莉，2019；教育部，1984，p. 600），為臺灣早期師資培育奠下穩定之基石。

隨著教育普及率上升且師資逐漸穩定，我國師資養成公費制度，以1994年的《師資培育法》為分界，1994年之前的「師範教育公費制度」主要以國家的立場培育全體師資，而1994年之後的「師資培育公費制度」則是以吸引優秀學生投入教師行列，及充裕偏遠或特殊地區之不足類科或國家政策需求師資為目的（黃嘉莉，2019；教育部，2012）。當中，又可分為特殊生與一般生兩種身分，前者主要招收離島及原住民籍的學生，畢業後分發回原離島或原住民地區；後者則分為甲、乙、丙三方案招收（李真文、高建民、廖昱維，2016）。甲案主要遴選經大學甄選入學、指考入學或四技二專統測入學的高中畢業生；乙案為遴選卓獎生及優秀師資生（含師培學系及教育學程）；丙案則由教育部擇訂相對應之師培大學研究所給予公費生名額。

然，儘管公費生制度對於培育優秀人才、穩定離島與原住民族地區的師資有相當的助益（王俊斌，2015），但放諸整體師資培育系統來看，由於乙案公費生的名額佔據公費生之比例最多（師資培育及藝術教育司，2017），因此，在核定其名額的同時，也意味著可能會壓縮到其他培育管道者的權益。例如，受到臺灣少子女化趨勢、供過於求的市場條件下的大量「流浪教師」（黃淑苓，2014）。此外，李真文（2012）及李真文等人（2016）提及，相較於以考試成績為主來挑選之甲案公費生及由專班方式加上其身分已為大學畢業且已受過教育訓練者的丙案公費生，對於乙案公費生來說，雖然學生科系背景較多元，然由於各校之甄選方式差異甚大及繁瑣，若校方執行時缺乏完整的輔導配套，亦容易導致學生間嚴重的惡性競爭。由此可知，在市場競爭的機制下，迫使乙案公費生的名額與資源之種種問題沾上政治化的色彩，進而導致教育內部（如：校際間、校內系所、師

資生)、外部(如:流浪教師)群體之間的競爭矛盾與衝突(王俊斌,2015)。換言之,該制度本身即具備一定之政治性,且涉及許多教育內外團體之權利與義務。

現行公費生制度之相關法令,主要依循《師資培育公費助學金及分發服務辦法》(原法令名稱為《師資培育自費、公費及助學金實施辦法》後於2003年8月1日變更)。雖然,該法案內容已於2010、2012、2013、2015年分別增修部分條文(李真文,2016)。然而,即便公費生政策法規頻繁地滾動修正,過去研究發現,目前師資公費生的作業程序、淘汰機制、分發地區等設定似乎存有潛在的疑慮或問題。舉例來說,就以其缺額與供需調配來看,馮丰儀、方竣憲(2017)提及公訂於每年10月底核定公費生名額,但作業時間對於急需教師的偏鄉校方來說明顯緩不濟急。此外黃淑苓(2014)亦發現公費生名額核定的作業過程與「師資培育公費及助學金實施辦法」有所出入。針對淘汰機制的部分,黃嘉莉(2019)發現,由於當前以設置淘汰機制為提升公費生專業知能的策略仍備受質疑,建議應修正為以激勵與提升其內在動機為主的培育機制。在分發地區方面,更有違反《師資培育法》中明訂公費生需分發到偏遠或特殊地區的事例(黃淑苓,2014)。

儘管,如前段所示,在公費生的議題上似乎仍存在與現實層面衝突之處。但當前針對臺灣師資公費生制度之研究仍相當缺乏,僅有不到10篇。其中,多數為學者主要對整體之公費生制度進行反思與評論的過程中提及乙案公費生制度。如:黃嘉莉(2019)、王俊斌(2015)、黃淑苓(2014),此外,針對乙案公費生進行實證研究部分,則僅有李真文等人(2016)一篇以文件分析法進行之研究。是以,本研究希望針對該制度進行實證性的探究,以補充該部分文獻之缺口。

另一方面,雖然過去教育部數次由上而下地修法,亦有前段提及之學者指出對於制度之反思,但公費生名額核定、甄選、輔導與培育等過程中,往往涉及許多不同之教育內外團體相關利害關係人。因此,本研究希望透過納入更多不同利害關係人的觀點,從實證的角度,以前述學者之研究為基礎,進行補充,並進行更能以統整觀點之回應性政策評估與討論。希望能對未來師資公費生制度,做出更具體、涵蓋面更完整的問題討論與建議。綜言之,本研究目的為:

- 一、了解各師培中心在落實乙案公費生制度之具體作法並比較其異同。
- 二、從利害關係人的角度評估乙案公費生制度執行的現況及所面臨的問題。

貳、文獻探討

本研究於文獻探討主要分為二個區塊。第一部分主要自當前公費生制度之相關文獻歸納出其面臨的現況及問題。第二部分則依據臺灣師資公費生（乙案）之法規及各師培大學之相關辦法進行梳理以回應研究目的一。

一、公費生制度面臨的現況及問題

依據《師資培育公費助學金及分發服務辦法》第3條「為充裕偏遠或特殊地區師資需求，應規劃公費生之培育。」顯示當前師資公費制度的主要目的為補足偏遠或特殊地區之教師人力。然研究者自現有的文獻中發現，當前之公費生制度自甄選流程、資格設定以及輔導機制方面皆存有潛在的問題與不足，而接連影響其成效。首先，針對公費生缺額與供需調配的問題來看，馮丰儀、方竣憲（2017）指出，每年5月底前，教育部邀請各地方政府、國教署及師培大學召開「公費培育方式與名額提報會議」至每年10月底核定公費生名額，花了近半年的作業時間，對於急需教師的偏鄉學校來說明顯缺乏效率性。而黃淑苓（2014）回顧自1994年以來師資公費培育運作後提及，公費師資生名額提報、核定與分配並未遵守「師資培育公費及助學金實施辦法」規定，且缺乏公開、公平和公正機制。針對公費生甄選制度設計之部分，李真文等人（2016）則針對目前各校的甄選方式、政府核定之相關辦法，是否能挑選出「具服務熱忱、願意奉獻」且適合在偏鄉任教的教師提出質疑。在公費生在校輔導的部分，林政逸（2019）則指出，未來應對於已獲甄選為公費生之師資生進行後續的在校輔導，及檢視培育之公費生是否符合教師專業標準之規範等建立相關配套措施。

上述的問題可能並存於教育部所規範之甲、乙、丙三種方案中。然若以其甄選對象來說，相較於甲案以考試成績為主來挑選高中畢業生、丙案以專班的方式挑選已受過教育訓練之大學生。乙案制度則傾向從各校現有的師資生來挑合適的人選，且甄選方式往往更為多元（李真文，2012）。舉例來說，某些學校要求學生的志工服務或其它專業表現，企圖透過甄選方式與項目的多元，將優秀的界定擴大（李真文等人，2016）。是以，無論是對象及甄選方式的多元性，乙案制度的彈性程度皆較甲、丙案大及複雜，且由於乙案公費生比例亦佔據教育部2017年統計公費生名額之大宗，因此研究者認為，若要更深入釐清前述所歸納的問題，

宜先針對三種公費生方案中，人數較多、涉及較多元且複雜之乙案公費生制度進行探究。然而，當前乙案制度卻僅有李真文等人（2016）以文件分析所進行之實證研究。因此，本研究希望聚焦師資公費生制度之乙案，並希望透過納入更多不同利害關係人的觀點，從實證的角度，進行回應性政策評估。以期能對師資公費生制度，做出更具體、更完整的討論與建議。以下研究者彙整各師培中心在落實乙案公費生制度之具體作法並分析其異同，作為後續利害關係人政策評估之基礎。

二、臺灣師資公費生（乙案）方案以及各師資培育中心之對應作法

為明確本研究制度評估之範圍及分析目前各師資培育大學（以下簡稱師培大學）實際做法，研究者主要以教育部法規與師資培育及藝術教育司 107 學年度發布 13 所（由代號 A - M 標示）可培育中等師資公費生之師培大學之相關辦法進行分析，並聚焦於「師資培育公費生名額核定作業方式」、「乙案公費生申請資格與甄選方式」、「乙案公費生資格審定及汰除機制」以及「乙案公費生之在校輔導」四大部分。

（一）師資培育公費生名額核定作業方式

根據《師資培育公費助學金及分發服務辦法》第三條規定，師資培育公費生缺額的部分，主要由直轄市、縣（市）主管機關提報公費生培育之缺額、類別，經中央主管機關調整後核定。而欲申請培育公費生之師培大學，首先須達到最近一次該師資類科之師資培育評鑑結果為「通過」且該師資類科前一年教師資格考試通過率高於全國該類科平均之兩項門檻，方可函報公費生培育計畫予中央主管機關審查，審查項目之格式與要求由教育部統一規定，在此不予贅述。經審查通過者方成為該年度可培育公費生之師培大學（師資培育及藝術教育司，2017），亦成為後續主要媒合公費生之學校。

（二）乙案公費生之申請資格與甄選方式

目前，乙案公費生的甄選要點主要依據師資培育法、師資培育公費助學金及分發服務辦法所制定。綜觀之，各校主要分為兩階段辦理，分別為繳交書面資料及考試兩大部分（如表 1 所示）。

在書面資料方面，所有學校都限定具正式教育學程資格之師資生才能提出申請。成績方面，所有學校均規定學業成績與操行成績兩個面向，其他的項目則差異較大：自傳（69%）、志工服務（46%）、推薦信（30%）、讀書計畫（23%）

英語檢定（23%）。針對考試的部分，大部分學校主要以面試（84%）及試教（53%）方式辦理。以 B 校為例，其於簡章公告之時便告知，面試時將含蓋教育理念、未來展望與試教。而 A 校則是告知面試、試教的比例將各佔總分之 20%。僅有 L 校採用筆試（含教育專業測驗及申論題）。

根據上述顯示，各校對於乙案公費生申請資格及甄選條件的設立，僅有「申請者資格」、「學業成績要求」、「操行成績要求」為一致，其他書面資料及考試的比例及項目皆不盡相同，顯示師資公費生篩選的依據在各校有相當之差異。

表 1 乙案公費生之申請資格與甄選方式表

申請流程 項目	學校													百分比	
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M		
申請者資格	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	100%	
學業成績要求	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	100%	
操行成績要求	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	100%	
書面資料	讀書計畫	V	V	V										23%	
	自傳	V	V	V	V	V	V	V		V	V			69%	
	推薦信	V	V				V			V				30%	
	志工服務		V	V	V							V	V	V	46%
	英文檢定					V	V				V				23%
考試	面試	V	V	V		V	V	V	V	V	V	V	V	84%	
	試教	V	V		V	V		V		V		V		53%	
	筆試											V		7%	

資料來源：研究者自行整理

（三）乙案公費生資格審定及汰除機制

教育部為提升公費生品質，於《師資培育公費助學金及分發服務辦法》中設立公費生淘汰制度，並訂有學業德育操行成績、英語能力及義務輔導等門檻，未

符合標準者將取消分發資格並中止公費待遇。此外，針對原住民公費師資生，教育部亦修法增加「通過原住民族語言能力分級認證考試中級」、「於部落服務實習八週」等要求。這些規定可以六大項目來歸類，包含「修業規定」、「學業成績」、「外語能力」、「自願服務」、「教學演示」、「原住民籍公費生」。

由於研究者綜觀 13 所師培中心發現，其六項規範均統一參照教育部之母法辦理。因此，以下主要梳理，部分學校於師資培育公費生輔導要點中，除教育部法規外所增加的額外項目並進行說明。首先在服務學習方面，有 3 所大學(A, B, G)於原有的 72 小時服務時數之外增加額外的規定。以 A 校為例，其將服務學習課程設立為必修，並規定公費生需修完 2 個學期；B 校則規定，公費生於受領期間之暑假及寒假，每學年至少有一週需至提報缺額之縣市政府或學校安排從事見習或課業輔導。而 G 校則要求大學部學生修習公益服務相關課程，且上下學期之成績須達 80 分以上；每學期公費生亦需到師資培育中心進行服務學習 108 小時。

在專業能力方面，3 所大學(K, G, H)針對公費生的能力養成設立額外的條件。K 學校認為，為增加公費生對未來所要分發縣市國中教育之瞭解，及強化其教學能力，公費生須於在學期間，於學期中至少每二週一次進行半天之觀課，並邀請觀課學校的教師擔任輔導老師，提供試教機會及給予指導。G 校主要要求公費生於口語表達、演說能力、書寫能力及資訊能力達到特定的程度，並設立認證的門檻。此外，亦要求公費生須於每學期參加教學實務研習活動 36 小時以上。H 校則規定學生須參加 2 學期以上校內、外的社團以提升其社交能力，並於每學期參加教育部或校內辦理之教師專業成長相關研習、工作坊等活動四小時以上。綜上顯示，各校在資格審定及汰除機制之設定，主要先以教育母法作為主要架構，但有 6 所學校於服務學習、專業能力方面各分別進行微調及增設不同的要求項目。

(四) 乙案公費生之在校輔導

根據《師資培育法》第 13 條及《師資培育公費助學金及分發服務辦法》第 4 條規定，為提升公費生培育品質，師資培育之大學須與主管機關建立合作輔導機制。且其機制須包括共同規劃公費生應具備之教育專業知能、遴選教育實習機構及訂定輔導實施計畫。目前，各師資培育大學對於公費生之在校輔導，主要依據各校公費生的輔導要點辦理。因此，本研究分別以其設立之程序及實施層面進行分析。

首先，就設立程序方面，13 所學校均於要點中敘明其設立的程序及核定的時

間，並經校內會議確認後陳報上級政府備查。然，由於「備查」之定義乃為主管機關對該事項之事後知悉，並無核准或核駁之權限（王宣雄，2016），故縣市教育局居間扮演何種具體角色，須待後續研究進行探討。

針對輔導原則及方式，本研究發現 13 所師培中心之公費生輔導實施中皆有提及實行導師制度、要求公費生製作個人學習檔案、不定期召開公費生輔導會議。然各校之細部作法仍有不同。其中比較特殊者為 A 校，其將輔導歷程界定為養成階段、實習導入階段、檢定考試及分發服務階段，並採用三導師制度，分別由各學系學術導師、各學系專責導師及師培導師，針對公費師資生於課程專業、生活心理、教學專業的三個面向進行輔導。相對地，6 所大學（G, H, I, J, K, M）則採用雙導師制，以各學系導師輔導為主，由其評定操行成績；師培中心導師則聚焦於師資培育課程及師培生增能課程之輔導。比較特別的是 L 校規定直接由師培中心主任擔任導師。

上述可知各校的輔導主要為三個項目，然細節仍有所不同。此外，針對上述各校不同的做法，是否有其不同考量？而公費生是否從中獲得適當有效的輔導幫助？這些問題亦尚待後續研究進行了解與評估。

參、研究方法

政策評估是應用某些價值標準評斷現行或過去政策的行動，目的在於提供現行政策實況及成果的資訊，以為政策持續、修正或終結的依據（林水波、張世賢，1991）。第四代評估的觀點強調政策相關利害關係人的涉入，其主要的特色為重視多元風貌的回應性評估（Responsive Evaluation）（盧增緒，1995；顏國樑，2001；Guba & Lincoln, 1989）。Stern（2005）主張這類研究應強調探討與比較政策利害關係人的感受、訴求、關切與爭議事項等回應性觀點的表達。在方法論上，第四代評估採取的是建構典範，拒斥控制、操縱的科學途徑，而改採詮釋、辯證的過程評估者進行知識建構而非只是單純知識發現。所謂事實是多元的，因歷史、地域、情境、個人經驗等因素而改變（陳向明，2002：21）。是以，其評估所運用的方法朝向質量整合，但仍以自然典範為主。

乙案公費生制度過去雖然已經歷教育部數次由上而下地修法，亦有少數學者提出制度之反思，但由於該制度自公費生名額核定、甄選、輔導與培育等過程中，

往往涉及許多不同之相關利害關係人，而他們卻在過去的文獻中缺席、靜默。是以，本研究期以回應性評估為主要之政策評估理論基礎，並從利害關係人的角度分析其成效。以下進一步說明本研究之研究設計。

一、研究架構

以各師培中心在乙案公費生制度四個部分作法之文獻分析為基礎，本研究以深度訪談的方式進行利害關係人取向之政策評估。在政策評估標準設定方面，本研究主要採用 Dunn (1994) 所提出之六項，「效能性」、「效率性」、「充分性」、「公平性」、「回應性」、「適當性」為評估基準。乃因其被認為是較為完整且適用之評估指標(吳定, 2003; 劉華宗、林美玲, 2016)。舉例來說，張芳全(2015)建議教育政策評估時採取此六項評估基準；吳定(2003)亦指出，Dunn 所提之基準較為全面、有利於更完整地評估政策。因此本研究以其為依據，對整體制度及四大內容進行評估。綜合前述，研究架構如圖 1 所示。

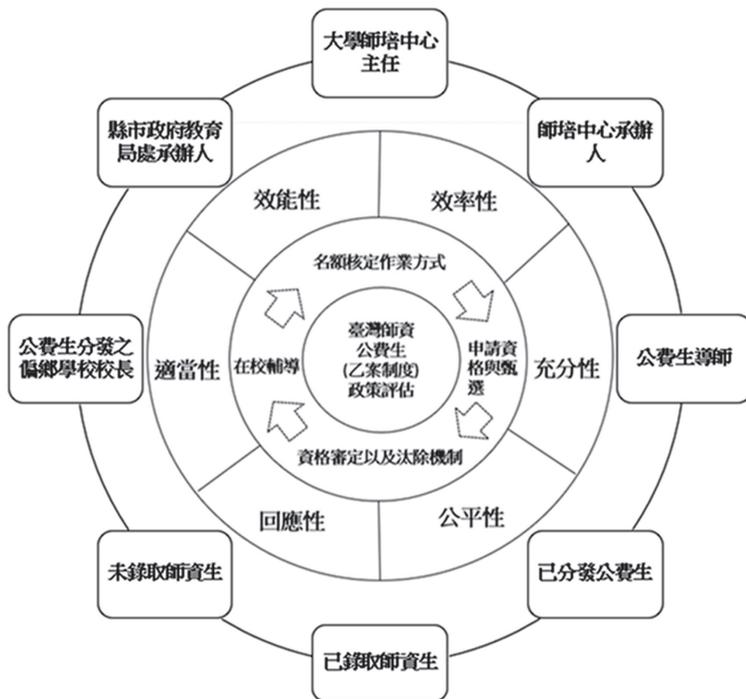


圖 1 研究架構圖

二、研究對象

乙案公費生制度往往涉及教育內、外部的群體，如學校組織、地方及中央行政機關、教育團體等（王俊斌，2015）。為了使研究更聚焦亦考量招募訪談對象之便利性及可行性，本研究採用 Mason 與 Mitroff（1981）七種界定政策利害關係人途徑當中的「法令規則」方式，就《師資培育公費助學金及分發服務辦法》選取乙案公費生直接的相關利害關係人，分別為縣市政府教育局處中負責承辦乙案公費生制度之人員、可培育乙案公費生之大學師培中心主管、師培中心承辦人、公費生導師、已分發之乙案公費生（現職老師）、參加過乙案公費生甄選之師培生（含已錄取與未錄取師資生之師培生，以下統一簡稱為已錄取師資生、未錄取師資生）及校內已有乙案公費生分發之偏鄉學校主管進行訪談。換言之，本研究依據「法令規則」方式，主要聚焦於乙案公費生制度「教育內部群體」之利害關係人。

研究對象主要自師資培育及藝術教育司 107 學年度公告之 13 所可培育乙案公費生的師培大學名單中，採立意取樣方式，以：（一）學校所在區域、（二）學校類型（一般大學或師範大學）、（三）乙案公費生制度的不同利害關係者等三個原則抽取研究對象，以提供豐富及差異性資料（吳芝儀、李奉儒譯，1995）。最後研究者選取臺灣北、中、南地區各 2 所、東部 1 所師培中心，合計 7 所大學之師培主任、師培承辦人、公費生導師各一位，以及已分發公費生（各中心一位）、已錄取師培生（各中心一位）、未錄取師資生（中心各兩位），及自 4 地區之教育局、偏鄉高中及偏鄉國中各選出 1 位教育局處承辦人、偏鄉高中校長、偏鄉國中校長，合計 61 位利害關係人進行訪談。如表 2 所示。

表 2 受訪者資訊及代號對照表

受訪者身分	所屬機構名稱	人數	代碼
師培中心主任	大學	7	A1-A7
公費生導師	大學	7	B1-B7
師培中心承辦人	大學	7	C1-C7

（續下頁）

表 2 受訪者資訊及代號對照表 (續)

受訪者身分	所屬機構名稱	人 數	代 碼
已分發公費生	國、高中	7	D1-D7
已錄取師資生	大 學	7	E1-E7
未錄取師資生	大 學	14	F1-F14
偏鄉學校校長	國、高中	8	G1-G8
教育局處承辦人	縣市政府	4	H1-H4

三、研究工具

本研究透過質性訪談利害關係人以進行政策評估。工具之編擬首先由兩位研究者將 Dunn (1994) 所提出之六項標準定義，結合教育部法規所界定之公費生制度目標（能遴選與培育出師資生以充裕偏遠或特殊地區師資），初步形成六項評估標準定義及初版的訪談問題。接續，透過邀請 3 位國內政策評估學者與會討論直至達成共識後，方確立了正式的六項評估標準定義及訪談大綱（如表 3）。正式訪談前，邀請 6 位利害關係人（師培中心主任、公費生導師、教育局處承辦人、師培中心承辦人、師資生、校長）協助確認訪談題目之可閱讀性無虞後，方才開始進行正式訪談。

表 3 六項政策評估標準之定義及訪談大綱

標準	本研究定義	訪談大綱對應之問題
效能性	能遴選與培育出師資生以充裕偏遠或特殊地區師資	您認為該制度是否能遴選及培育師資生，以充裕偏遠或特殊地區師資需求？為什麼？
充分性	在充裕偏鄉地區師資後，能否解決偏遠或特殊地區師資流動率高之問題	您認為該制度，在充裕偏鄉地區師資後，能否解決偏遠或特殊地區師資流動率高之問題？為什麼？

(續下頁)

表 3 六項政策評估標準之定義及訪談大綱（續）

標準	本研究定義	訪談大綱對應之問題
回應性	遴選及培育之公費生能符合偏鄉學校之需求	您認為該制度遴選及培育之公費生是否符合偏鄉學校之需求？為什麼？
公平性	公費生名額分配、甄選、輔導與汰除機制等過程，對不同利害關係人達到公平	您認為該制度的公費生名額分配、甄選、輔導與汰除機制等過程對不同利害關係人來說是否公平？為什麼？
效率性	能以最少時間人力資源遴選與培育出以充裕偏遠或特殊地區之師資生	您認為該制度是否能用最少時間及人力資源遴選及培育出師資生？為什麼？
適當性	以授權師培中心遴選其師資生至偏鄉學校服務之乙案公費生制度設定為適當	該制度希望能授權師培中心與用人學校合作遴選師資生成為未來至偏鄉學校服務之公費生，來達到充裕偏遠或特殊地區師資需求。您覺得這樣的目標設定是否恰當？為什麼？

資料來源：研究者自行整理

四、研究程序

本研究執行政程序經國立成功大學人類研究倫理審查委員會審核通過後，研究者依抽樣規劃以電話聯繫受訪者，告知研究目的及寄發訪談大綱、知情同意書。訪談時間約為 1~1.5 小時，並進行錄音。最後，研究者再依據錄音資料進行後續資料處理與分析。

五、資料處理與分析

本研究訪談逐字稿以「分析歸納法（analytic induction）」進行處理，其程序為：閱讀資料－編碼－初步彙整－整合類目及向度－尋找主題－閱讀文獻－歸納形成概念或研究發現。為確保信度，資料編碼過程中，研究者及一位受過良好質性研究培訓的助理共同進行資料編碼，於確認本研究之整體資料之編碼者信度（intercoder reliability）達到 .95 之後（Huberman & Miles, 1998），方進行後續回應性評估的分析。此外，為克服資料蒐集的單一對象及工具所造成的偏誤，本研究採用三角校正法（Patton, 2002），包括：資料來源的三角校正（文獻分析、訪談、

不同的利害關係人)及分析者的三角校正(兩位研究者、協同編碼員),進行資料之交叉檢證。

六、研究限制

根據 Mason 與 Mitroff (1981),尋找利害關係人的途徑可包含七種,除本研究採用之法令規則外,尚有地位、聲譽、社會參與、意見領袖、人口統計以及組織途徑。因此,本研究對象中尚可能忽略制度潛在的影響群體,如:地方教育局處承辦人以外之決策相關人員、流浪教師等。建議未來研究中可將其納入,以對乙案公費生制度涉及之利害關係人的定位及其觀點,得到更周延的認識。此外,為使研究聚焦,本研究將制度分析範圍限縮於作法的四大部分,並以 Dunn (1994)的六項政策評估標準作為主要之分析架構,雖然可以使研究更為聚焦,但如同 Dunn (2018)所言,儘管回應性評估可從利害關係人獲取關於政策結果有價值和真實的資訊,但每個人都可能有不同的目標、想法與價值判斷,進而導致結果較難收斂。對此,本研究循 Abma 與 Stake (2001)之建議,研究者當以如實呈現為原則,來呈現觀點之多元性,而不強求唯一的答案與結論。

本研究以文獻分析 13 所師培中心之作法並進行比較;但在深度訪談階段受限於部分學校拒絕接受訪談,以及研究時程與人力之限制,為符合本研究立意抽樣原則,最後僅抽取臺灣四區共七所師培中心及其合作之縣市政府、國中、高中作為研究對象。因此,本研究訪談部分之發現,不宜過度推論至其他六所及非培育中等師資公費生的師培中心。

肆、研究結果與討論

本研究以文獻探討結果為基礎,訪談利害關係人對於乙案公費生制度的看法(包含「公費生名額核定作業方式」、「申請資格與甄選」、「資格審定及汰除機制」以及「在校輔導」),並以 Dunn (1994)提出的六項標準為資料分析之主要架構。研究結果發現,對利害關係人來說,一致認為在「回應性」、「公平性」、方面仍有改善空間;而在「效能性」、「效率性」、「充分性」、「適當性」方面則產生意見分歧的現象,其中,縣市政府承辦人與師培中心行政端會給予較正面的評價。依據本研究結果,研究者彙整出目前對於乙案公費生制度評估的「認同者」

與「未認同者」，並歸納多數未認同者所提出之觀點為「待改進之處」。如表 4 所示，並依據六大標準及乙案公費生制度的四大內容，詳述研究分析之結果。

表 4 乙案公費生制度之回應性評估綜合摘要表

	表示「肯定」之利害關係人	認為「待改進」之利害關係人	待改進之處
效能性	教育局處承辦人（3/4） 公費生導師（6/7） 已錄取師資生（5/7）	師培中心承辦人（5/7） 已分發公費生（7/7） 未錄取師資生（8/14） 偏鄉學校校長（7/8）	與公費生名額核定作業之表定 流程有所出入
		公費生導師（5/7） 已分發公費生（7/7） 已錄取師資生（7/7）	輔導機制缺乏橫向聯繫且易流 於形式
充分性	教育局處承辦人（3/4） 師培主任（7/7） 公費生導師（6/7） 師培承辦人（6/7）	偏鄉學校校長（7/8） 已分發公費生（7/7） 已錄取師資生（5/7） 未錄取師資生（11/14）	缺乏留任於偏鄉任教之誘因與 配套措施
回應性	教育局處承辦人員（3/4） 師培主任（6/7） 師培承辦人（7/7）	已錄取師資生（6/7） 未錄取師資生（13/14） 師培承辦人（6/7） 偏鄉學校校長（6/8）	申請資格與甄選制度以成績為 導向
		偏鄉學校校長（6/8） 未錄取師資生（11/14）	申請資格與甄選制度尚未能貼 合用人學校需求
		偏鄉學校校長（6/8） 已錄取的師資生（7/7） 已分發的公費生（6/7）	英文門檻納入資格審定標準宜 再商榷
公平性		師培主任（6/7） 公費生導師（6/7） 師培承辦人（7/7） 已分發公費生（6/7） 已錄取公費生（6/7）	名額核定流程不透明
		未錄取師資生（13/14） 偏鄉學校校長（5/8）	甄選方式的公平與客觀性有待 商榷
		師培承辦人（7/7） 偏鄉學校校長（6/8） 教育局處承辦人（3/4）	較多的原住民公費生要求

（續下頁）

表 4 乙案公費生制度之回應性評估綜合摘要表(續)

	表示「肯定」之利害關係人	認為「待改進」之利害關係人	待改進之處
效率性	師培主任(6/7) 師培承辦人(7/7) 教育局處承辦人(4/4) 已錄取師資生(7/7) 已分發公費生(7/7)	偏鄉學校校長(7/8)	培育時程過長
適當性	師培大學主任(5/7) 師培承辦人(6/7) 教育局處承辦人(3/4) 已錄取師資生(7/7) 已分發公費生(6/7)	偏鄉學校校長(5/8)	乙案公費生可以部份緩解偏鄉教師需求,但師培中心與用人學校之間的合作須更緊密

一、「效能性」評估

本研究對效能性之界定,係指乙案師資公費生制度能遴選與培育師資生以充裕偏遠或特殊地區師資。首先就以乙案公費生遴選之作業流程來說,儘管教育局處承辦人、公費生導師、已錄取師資生等,均傾向認同該制度能有助充裕偏遠或特殊地區師資,然一半的師培中心承辦人卻提及真實情況往往與公費生名額核定作業之流程有所出入,導致延誤乙案公費生的作業時程。其表示:「各縣市彙整的時間都不一,導致我們大學端的作業時間來不及(C1-20190221)」。而大學端作業流程的延誤,也連帶壓縮了師資生準備申請及報考的時間。例如:「我們學校每年正式公告公費生的時間都不固定,有時過於臨時,造成學生在規劃與準備的不便或錯過相關訊息。(F4-20190301)」。此外,針對充裕偏鄉師資的議題,大多數受訪的偏鄉學校校長(7/8)則指出,儘管各縣市政府在缺額提報或調查偏鄉學校師資缺額與否的作法不一,但對於用人學校端來說,其經常是處於比較被動的狀態,並表示:「以目前提報系統來說,我們是被動的。我們無法自動提出我們的需求,一旦沒有人來調查,我這邊一樣面臨到沒有老師的情況。(G2-20200207)」。正呼應並進一步補充馮丰儀、方竣憲(2017)之觀點,教育局處若未能積極調查師資需求並據相關徵選工作時程辦理,都將造成偏鄉學校教師需求統計不確實、師培中心與師資生端準備時程壓縮、甚至是資訊錯漏的狀況,進而導致偏鄉學校的師資無法被滿足,影響到雙方重大權益。

此外，在培育公費生過程中的輔導機制方面，儘管根據本研究文獻分析發現，十三所師培中心對於公費生在校輔導的作法上，皆要求公費生繳交個人學習檔案、不定期召開公費生輔導會議。然而，經訪談後發現，絕大多數的師資生受訪者認為輔導機制較偏向流於形式。舉例來說，已錄取的師資生與已分發公費生均指出，雖然每學期需要進行「導師晤談」或是「輔導會議」，但常常僅以書面簽名、簡單寒暄的方式進行，等同流於形式。另一方面，公費生導師亦反映：「我們其實很難對公費生做很深刻的輔導…此外，我的認知是我們和教育局或是未來分發學校很難有實質的輔導合作，我們並未就這塊一起見面或討論（B5-20190429）」。在偏鄉校長端，有校長建議：「應能在公費生還在學的階段，就讓他們到學校見習，了解學校需求與狀況，並予以學習的輔導，讓他們及早做好相關的學習準備。（G3-20190408）」。

綜言之，就目前受訪的七所師培大學之師培導師與學生的角度論，公費生輔導在實行方面，在部分學校似乎比較偏向流於形式的作法，且缺乏如法規規定之由教育局、師培中心進行公費生輔導合作之機制。

二、「充分性」評估

本研究對充分性之定義為乙案公費生制度在充裕偏鄉地區師資後，能否解決偏遠或特殊地區師資流動率高之問題。表示認同者主要為教育局處承辦人（3/4）、師培主任（7/7）、公費生導師（6/7）、師培承辦人（6/7）。舉例來說：教育局處承辦人認為，儘管可能因各縣市承辦人作業方式的差異，但目前呈報系統的運作方式，有助偏鄉學校解決師資不足的問題。並表示：「其實偏鄉少子化的問題很嚴重，可能一所學校只有 10 位學生，如果公費生有準時分發的話，我認為是能解決（問題）的。（H1-20190515）」此外，由於目前《偏遠地區學校教育發展條例》，已將原規範公費生最低服務年限延長為六年。故師培主任與師培承辦人大多認為其能減緩偏鄉老師不足的問題，亦認為偏鄉學校流動率也比較不會那麼高。

然對已分發公費生（7/7）、已錄取師資生（5/7）、未錄取師資生（11/14）則認為由於「缺乏留任於偏鄉任教之誘因與配套措施」，使得原本於偏鄉生活不便利與家庭因素形成更大推力。如同兩位已分發公費生提及之：「畢竟大部分公費生都不是原本就住在這裡的人，而且因為學校沒有宿舍，我還要再花額外的費用租屋。雖然會有補助，但他也是會有上限的……（D6-20190430）」另一位則

表示，「每當我回家看到自己孩子，就充滿愧疚。因為我為了教別人的孩子，卻錯過了參與自己小孩成長的時光，我想將來時間到還是會申請就近的學校任職。（D4-20190418）」，而對於多數偏鄉學校校長（7/8）來說，就其長期對於已分發之乙案公費生的觀察發現，現行之公費生制度，還是無法解決偏鄉教師流動率高的問題。其表示：「時間到，他們還是會想走，我都笑說東部地區是教師的訓練所，我只能一批又一批的訓練他們。（G1-20200209）」。換言之，偏鄉校長與已分發之公費生認為若單靠公費生制度可能尚不足以解決各區之教師缺乏與流動率高的問題，如同黃昭勳（2019）提出的建議，政府應積極改善偏鄉教師的生活與教學品質並創造誘因及相關之配套措施如：興建教師宿舍、充實學校軟硬體教學設備以提升教師後續的留任意願。

三、「回應性」評估

本研究將回應性界定為：乙案公費生制度能遴選及培育出符合偏鄉學校需求之公費生。根據訪談結果發現，對此教育局處承辦人員（3/4）、師培主任（6/7）、及師培承辦人（7/7）主要表示認同，但綜合不同受訪者意見，可歸納出三項比較需要檢討改善的部份，分別為「申請資格與甄選制度以成績為導向」、「申請資格與甄選制度尚未能貼合用人學校需求」、及「英文門檻納入資格審定標準宜再商榷」。

（一）部分學校公費生申請資格與甄選制度較偏重學業成績表現

本研究透過文獻發現，各校對於申請及甄選條件的設立，僅有「申請者資格」、「學業成績要求」、「操行成績要求」為一致，在甄試過程中納入試教的學校亦只有一半。然，這樣的設定，讓大多數已錄取（6/7）及未錄取（13/14）的師資生、師培承辦人（6/7）、偏鄉學校校長（6/8）認為不合理。已錄取師資生認為：「依照目前的成績門檻，只能說選出來的公費生成績很好、很會考試，但不一定能當優秀的好老師。（E3-20190517）」。未錄取師資生則表示：「每一門課、不同領域老師的評分標準都不一樣，我的分數雖然比社會領域學生低，但可能是我們系上最高分的了！（F1-20190410）」。此外，師培承辦人亦反應：「偏重學科而選出的公費生並沒有比較優秀，但會造成進入面試的人數變少，可選擇性也被限縮（C2-20190221）」。而這樣的狀況，也跟下一個問題息息相關。

（二）部分學校公費生申請資格與甄選制度尚未能貼合用人學校需求

目前對於公費生的條件，主要由師培大學單方面所設立。因此，可能造成大學設立的條件與偏鄉學校之所需產生出入的情形，連帶影響了偏鄉學校校長及報考之師資生。一位偏鄉學校校長表示：「當我們呈報上去後，怎麼配對合作培育之大學？公費生的條件有哪些，很多時候都不是我們可以決定的，當我收到通知的時候就已經是要去甄選了。（G4-20190409）」。另一位校長提及：「老實說，我去甄選時，並沒有看到我希望的老師，感覺來的人心態也沒有準備好。（G5-20190502）」。另一方面，未錄取師資生亦反映，由於師培大學端未能於簡章告知其偏鄉學校所需之條件，因此，師資生無法自我評估是否適合，也未能於書面資料對應地去陳述自己的優勢。

從上述可知，師培大學於發布公費生報名簡章之前，缺乏與分發學校端的溝通，造成來面試的師資生與偏鄉學校之預期有落差的現象。

同樣的狀況也發生在「資格審定項目」的設定。偏鄉學校校長認為，應更看重師資生的「服務熱忱」、「人格特質」、「解決問題的能力」，而非僅以成績作為考量。其指出：「我相信老師要通過師培、教檢、教甄一定是比較會讀書的人，但是偏鄉這邊老師與家長溝通上常常會有很大的鴻溝，所以老師還必須會處理這些問題才行。（G6-20190220）」此外，另有校長建議，希望可以調整目前「資格審定」項目的比重，如：降低教學演示、成績要求；並增加服務學習、志願服務等項目：

比如志願服務的比重可以多一些，因為偏鄉環境比較艱困。一位有愛心，願意額外付出的老師對偏鄉學生們來說特別需要。而對一位大學生來說，教學演示畢竟也沒什麼經驗，所以這一點的比重可以低一些。成績及英語，本來就是應該的，所以我覺得分數的比重上需要調整。（G1-20190317）

值得一提的是，偏鄉校長在服務學習方面表示：「其實我在看這些時數，覺得很可惜，因為有的服務學習跟偏鄉教育沒有什麼關係。（G2-20190410）」因此，提出建議：「希望公費生錄取後可以來我們學校做服務學習，或是要指定來偏鄉學校做，一來可以熟悉環境，也可以提前做好準備。（G3-20190408）」

此呼應李真文等人(2016)資格審定與甄選機制應考量偏鄉服務師資的基本特質之呼籲。根據訪談結果發現,大多數偏鄉學校校長,認為目前公費生申請資格設定及甄選的方式尚有之不足之處,並建議服務學習方面需達到與偏鄉教育的連結。

(三) 公費生制度中英文門檻納入資格審定標準宜再商榷

就公費生英文門檻的要求,大部分的師培承辦人與縣市政府承辦人認同英語門檻的設定。整體而言,贊成的受訪者大抵如受訪之師培主任所言,是從選擇優秀人才的觀點來思考英文門檻的設定。然而,對多數已錄取的師資生、已分發的公費生與偏鄉校長來說,優秀公費生具備外語能力並非必要。例如:「我是教化學的,到學校教學時也用不到,不明白為什麼要設此門檻?(D3-20190417)」。此外,偏鄉校長也大抵對英文門檻持保留的態度,認為多設一個非必要的門檻,將排除更多可能的優秀師資生。總結來說,贊成者是從「卓越」的觀點出發,但反對者比較是從「是否真的能反映偏鄉教學需求」出發。

四、「公平性」評估

本研究對於公平性之定義,為當前的乙案公費生制度自公費生名額分配、甄選、輔導與汰除機制等過程,對不同利害關係人達到公平。訪談結果發現,不同利害關係人皆一致表示仍有改善的空間,而造成其公平性減損的原因,主要分為「名額核定流程不透明」、「甄選方式的公平與客觀性有待商榷」與「較多的原住民公費生要求」。

(一)「名額核定流程不透明」

儘管教育部明訂,須於公開的場合要求地方政府提報缺額且師培大學亦須提出申請,以利後續之媒合。不同縣市承辦人也可能依循各自的經驗選擇媒合的大學,例如:「我都會優先選擇有列在獎優名單上的學校合作,因為這代表那所學校的教檢通過率很高,可能培育的師資品質會比較好(H1-20190515)。」也有承辦人傾向媒合鄰近的大學(H2-20190420)。然而,超過半數的師培主任與師培承辦人表示,關於乙案公費生名額的分配,往往還需要透過私下的「拜訪」才能順利拿到。亦有教育局處承辦人表示:「大學端拜訪的事情,其實希望有效的制止,因為這樣會讓我們很為難。也不符合程序。(H4-20190517)」。由此可見,縣市政府於選擇合作培育之學校有其自主權,但相關利害者未必了解其考量,亦形成

部分學校私下互相競爭的局面。

（二）「甄選方式的公平與客觀性有待商榷」

大多數未錄取的師資生（13/14）表示，每校所規定之甄選方式皆不同，但僅以面試進行甄選，對師資生來說並不公平客觀。其指出：「競爭者裡面，有的已經是碩博士生甚至已經有代理代課經歷了，對於我（大學生）來說，面試反而不利，因為基準不一樣。（F2-20190411）」。並反應：「光靠面試來甄選，是一件很主觀的事情，完全都是運氣，這不像考試，我們也不能確定是否每個人被問到的問題都一樣（F3-20190225）」。然而，對於已錄取的師資生及已分發的公費生來說，卻抱持不同的看法，其表示：「我相信評審的眼光，而且我這些經歷也是真實的，相較之下，有教學經驗者本來就比較有勝算。（E7-20190516）」。

偏鄉校長也持類似的看法：「甄選方式應更多元，例如讓師資生進行真實評量，或至偏鄉學校見習與實習等，讓用人學校端跟他們有更多的互動與觀察…這樣我們做出更正確的判斷（G2-20190410）」。偏鄉學校校長也提到：「受限於我們對學生的認識有限…我們很容易被其它校內教授委員帶著走…這似乎怪怪的（G5-20190502）」。

（三）「較多的原住民公費生要求」

師培承辦人（7/7）其一致認為相較於一般公費生的資格，目前對於原住民公費生的規定顯得不公平。就原住民族文化、語言及教育相關課程十學分的規定來說，往往只有少部分師培中心有開設。對於一般地區的原住民公費生而言，必須跨校、跨縣市修課才能完成。師培承辦人表示：「針對原住民的部分，還要額外加修 10 學分的課程。而且成績還要達標。說實話原住民學生只會更辛苦。（C6-20190225）」。

此外，原住民族語言能力及於部落服務學習八週的規定，對於一般地區的原住民學生來說，在非母語的情況下，更加劇其困難程度。一名已錄取師資生表示：「有的時候只是身分是原住民，但是搬到平地很久了。這些附加條件對原住民公費生來說顯得很不公平，壓力很大。（E6-20190520）」。而由於原住民公費生較高之要求，更容易導致其最後選擇放棄公費。對此，教育局處承辦人（3/4）與偏鄉學校校長（6/8）一致認為，未來有進一步調整之必要，其表示：「我會建議未來原住民的學生在學分規定、成績、可以比一般生再低一點，不然原住民公費生真的很難培育完成。（H2-20190420）」。

上述可歸納出對不同利害關係人來說，當前乙案公費生制度自名額分配、甄選、汰除機制的設定，難以達到公平的原因，除了與現行之《師資培育公費助學金及分發服務辦法》第三條之作業流程有所衝突之外，在甄選方面，如同李真文等人（2016）所言，對於師資生來說，在競爭激烈的乙案公費名額中，關於甄選的配套措施等公平性問題需更加留意。此外，在淘汰機制方面，亦誠如黃嘉莉（2019）提及之，當前應該反思，為提升公費生專業知能所設立之淘汰機制是否適切。特別是，本研究發現的原住民公費生門檻過高及不公平等問題。

五、「效率性」評估

本研究對於效率性之定義，為該制度能否用最少時間人力資源遴選與培育適合偏鄉學校的公費生。研究結果發現，偏鄉學校校長（7/8）與大部分利害關係人師培主任（6/7）、師培承辦人（7/7）、教育局處承辦人（4/4）、已錄取的師資生（7/7）及已分發的公費生（7/7）抱持不同的看法。對已錄取的師資生來說，於報名簡章中，便知情其預計分發的年度及地區，通常為錄取後的第二年到三年的時間，而這段時間正好為師培學生修畢學分加上實習與完成教檢的時程，因此其表示：「對我來說，時間安排真的很緊，特別是我還要加科，但是，也因為這樣，我比較不會偷懶，會努力準時地完成。（E2-20190404）」。另一名已分發的公費生亦提及：「我覺得很有效率，這樣我也會有動力趕快修完，不會像其他同學慢慢修課而延畢。（D1-20190331）」。另一方面，由於偏鄉較容易缺乏專業科目的師資，因此具備雙專長之師資經常成為其提報的優先條件。然，這樣的規定，往往是公費生壓力的來源，一名已錄取師資生提及：「我們學校的公費生都需要第二專長，我是表演藝術加音樂，但音樂科若不是從小就學，學習會很吃力。（E3-20190517）」。另一名則表示：「加科的學分數要求，等於是重新再修一個系上的學分，我得每學期超修，才有機會完成。（E5-20190501）」。對此，已分發的公費生提出建議：「第二專長學分數要求，希望可以減半，或放寬分數標準，不然壓力真的很大。（D4-20190418）」。此外亦提及：「需要考量不同的科系設立不同的門檻，理工科的標準應與文科不同。（D5-20190501）」。

但對偏鄉校長來說，卻因為「公費生培育時程過長」而感到沒有效率。一名校長表示：「有時真得等太久，只好先開其他的代理缺。（G2-20190410）」。此外，如果該名公費生分發受阻，對於偏鄉學校來說更是一大損失，另一校長言道：

「一名公費生最後因為教檢未通過，被縣政府收回名額，但大家已經等了他3年了。（G4-20190409）」，類似的情形也發現在其它公費生的資格要求未達標的情況，如英文門檻（G7-20190409）。

綜合前述，儘管對於已錄取的師資生及已分發的公費生來說，培育的時程為緊湊的，而對需要加科的學生來說更為其壓力源；但對校長來說，由於補缺耗時較長，甚至最後可能落空，故乙案公費生對其而言便非填補缺額師資的首選。也再次呼應馮丰儀、方竣憲（2017）提及之乙案公費生培育，無法有效率地立即解決偏鄉師資不足之論點。

六、「適當性」評估

絕大多數受訪者認同將公費生培育的名額交由辦學較佳的師培中心是值得信賴的。如一位師培主任所言：「教育部檢視師培大學是否有能力來培育乙案公費生其實會經過多個指標考驗，包含教檢通過率，有沒有達到全國的平均、學校過去培育公費生成功率的紀錄等。（A1-20190420）」。從師資生與用人校長的角度而言，該制度某程度也能減輕師資生的「學用落差」狀況，因為「公費生在畢業前需要針對用人學校端的需求去作進修，對於學校用人來說有其幫助。（G8-20190422）」。

然而，也有校長認為適當性的前提下，不只是需要有能力的師培中心、有用人需求的學校，還需要有適合的師資生。過去其於媒合的過程中便發現有不足之處：

如果該師培中心這個類科當年度可以參加甄選的師資生比較少，又或者當年度學生的素質較不佳，或剛好無、或很少該類科的原住民師資生一就會產生為選而選的狀況。在這樣的脈絡下，就會變成一種強迫配對的婚姻，未來公費生嫁到學校，其婚姻未必能幸福美滿。（G7-20190409）

對此，兩位偏鄉校長亦建議未來教育部於媒合師培中心的時候，可以改採用聯合甄試的方式辦理公費生甄選，以讓更多符合資格的師資生參加，亦可避免單一學校落入無人報考或是個位數考生的窘境。此外，亦應建立甄選不出適當公費生時之相關配套措施。如同受訪之偏鄉校長所言，「甄選未見理想的師資生時，

會猶豫到底是該從缺，讓我們學校繼續沒有老師，還是要從這些未臻理想的師資生中勉強去做出選擇？（G7-20190409）」。

伍、結論

一、各師培中心在落實乙案公費生制度之具體作法頗有差異

以「申請資格與甄選」來說，各校皆要求學業成績、操行成績，但在自傳、志工服務、推薦信、讀書計畫、英文檢定與試教等部分之要求卻相差甚大。整體論，各校在這個部分普遍重視的還是師資生的學業成績表現。而在甄選的部分，絕大多數學校採用的方式仍是面試為主，僅有一半學校增加試教，另也有少數學校兼採筆試，故公費生的甄選結果，主要還是以師資生的備審資料及其面試的表現為依據。在「資格審定以及汰除機制」部分，各校條件之設定大抵參照《師資培育公費助學金及分發服務辦法》的相關規定，但亦有6所師培中心設立服務學習（如：增加服務時數、設為必修課程）及專業能力（如：設立資訊能力的認證門檻、增加實務研習的項目）之額外條件。換言之，就「資格審定以及汰除機制」而言，有超過一半的學校並未增加額外的規範或要求。「在校輔導」方面，各校則於公費生輔導歷程及導師制度有所不同，但大多數是採雙導師制度，就公費生的專業學科成績以及師培學習部分分工給予輔導。

二、利害關係人對乙案公費生制度之評價不一，仍有許多待反思與改進之處

本研究訪談結果發現，雖然各縣市在制度之細節設計或執行作法有所不同，亦可能有其個別之考量，但對受訪之利害關係人來說，其一致認為在「回應性」、「公平性」方面仍有改善空間。以回應性為例，較多利害關係人反應的待改進之處為「申請資格與甄選制度以成績為導向」、「申請資格與甄選制度尚未能貼合用人學校需求」、「英文門檻納入資格審定標準宜再商榷」；而不同利害關係人在「效能性」、「效率性」、「充分性」、「適當性」方面則呈現出較分歧的現象，當中給予較正面評價者為縣市政府承辦人與師培中心行政端。以下研究者就較多利害關係人反應之待改進處，歸納四項主要發現，供相關單位反思其制度與做法

之參考：

（一）部分師培單位之制度設計仍存在模糊與不確定性，故可能導致利害關係人產生不公平的主觀感受

首先，在名額提報部分，部分相關人員因作法不一，造成偏鄉學校校長提報上的阻礙，更影響大學師資生等不到公費生名額、偏鄉學生等不到老師的窘境。而在公費生名額分配的過程當中，雖然教育部授權縣市政府自主選擇合作培育大學，但對本研究受訪之利害關係人來說，其知覺制度公平性的關鍵，往往與執行過程中決策的透明度有關。師培大學端感受較強烈的是流程與名額的不透明，甚至有私相授受（如：各大學拜訪教育局處「喬名額」）的現象。而甄選過程的不透明，乃因半數學校仍仰賴面試為主之評分方式，且面試的主試官也多為師培中心教師，雖然他們對學生的學習狀況可能有一定程度的理解，但其評價亦未必客觀。

（二）當前部分師培單位制度的設定強調「績優」、「卓越」的邏輯，但較忽略「回應性」之考量

目前部分師培單位之公費生制度設定較著重在學業表現，對於符合偏鄉學校需求的相關條件較少。但根據訪談結果，相關利害者對這些做法並不完全認同，且可能造成後續選才上的遺憾。此外，對公費生的要求設定（特別是原住民生），雖然立意為讓公費生維持卓越的品質或表現，但過多的要求可能導致公費生疲於奔命，甚至造成培育時間拉長，導致公費生未能如期完成分發、培育效率不足的窘況。

（三）部分縣市用人學校端以及地方政府在制度實際執行過程中的參與不足

乙案公費生制度「回應性」不足與用人學校端的參與度有關。多數受訪者認為，公費生申請資格與甄選制度未能貼合用人學校需求，也質疑設定英文門檻為審定標準的用意。此外，可能也與師培單位在依照教育部母法制定相關辦法時，忽略偏鄉校長的意見參與有關。同樣的狀況亦見於公費生的輔導，就本研究訪談的七所學校中，大多數學校主要由大學端教師主導，因此在缺乏與教育局處以及用人學校橫向聯繫的情況下，更容易造成輔導機制流於形式的現象，而減低其效能。

（四）需有其他配套措施方能確實達成制度目標

乙案公費生制度希望能授權師培中心與用人學校合作遴選師資生成為未來至偏鄉學校服務之公費生，來達到充裕偏遠或特殊地區的師資需求。然而，偏鄉校

長認為單靠乙案公費生制度還是不能完全解決偏鄉教師一直以來教師高流動率的問題。雖然該制度對公費生已設立了一定的偏鄉服務年限，但當年限一到，絕大多數的公費生還是會回到市區或家鄉，故該制度只能治標無以治本，未來，尚需要其它配套來提升教師後續的留任意願。

陸、建議

本研究旨在了解各師培中心在落實乙案公費生制度之具體作法，並從利害關係人的角度評估此制度執行的現況及所面臨的問題。依據本研究結果歸納出五點主要建議，惟不同縣市地區與學校有其特色、特殊考量或教育外部團體意見，相關單位仍須綜合所有政策因素與考量後，反思下列建議之適用性。

一、針對各師資培育機構於落實乙案公費生制度之建議

研究者發現各師培中心相關作法有不少差異，雖然難以論斷孰優孰劣，加上利害關係人之看法也未必全然客觀或適用於不同學校之情境。但本研究發現，仍有部分的議題，為大多數受訪者所關注且抱持相近的觀點，故還是建議相關單位能透過定期檢視辦法、了解與評估相關利害者建議以及參考他校做法，以確認不足之處，並讓辦法能更臻圓滿。此外，我們也建議縣市政府亦應扮演監督的角色，如：定期檢視乙案公費生資格之設定門檻、確保承辦人員的作業流程、檢視各校之審查機制，以避免產生失衡、不公的現象，以保障乙案公費生之權益。

二、針對乙案公費生制度設計之建議

(一) 公費生名額核定規定宜定期審視與把關

公費生名額為重大的權益，且涉及是否能充裕偏鄉學校師資需求之重要政策目標。教育部或許在未過度干預地方彈性之前提下，制訂更明確之名額核定相關作業程序與標準，讓相關程序能有一定的整體規範依循，應予以監督把關。以基隆市市府教育局於2013年公告的《各級學校公費生師資提報申請與分發服務實施計畫》為例，其表示，各校提報之原則，係以學校為單位，且須評估學校五年內師資供需情形後，若高中及國中需全校總缺額達百分之十以上者；國小、幼兒園全校總額缺額達百分之五以上者，且經學校教師評審委員會提案通過後，方能提

報公費生名額。並設立為每年的 7、8 月繳交申請表於市府承辦人。

（二）公費生甄選除縣市地方特殊考量外，可思考朝多元、開放之設計

公費生甄選本身存在地方單位之不同考量與需求。於此之外，根據訪談意見歸納，提出幾項供相關單位反思之參考。首先，甄選資格的設定應盡可能避免過度強調學業成就表現，設立之相關門檻也應避免過高等問題，而造成進入複試之候選師資生數量過少、無人可選的狀況。在甄選機制的部分，建議能採用更多元的評選機制，讓用人學校校長與其他甄選委員對師資生能有更多面向的了解。舉例來說，除了書面審查與面試這兩種最常被採用的策略，試教、筆試甚至是更符合真實評量的甄選機制或是入校見習等，都能幫助用人校長有更多時間與機會理解師資生在專業知識、教學能力、態度、服務熱忱以及人格特質等不同的表現面向。

（三）公費生甄選、資格審定與在校輔導之設計應能適當連結用人學校之需求

由於本制度之目標為充裕偏鄉學校師資，故其於甄選、考核以及輔導，都應能在相關機制之設計階段，儘量與偏鄉學校維持橫向聯繫，以達成各方之共識。例如，在資格審定部分加入公費生至用人學校見習或服務之規定、在輔導階段能將用人學校之校長或主任納入輔導團隊等。但仍建議最後能針對這些要求予以整合，以避免無限制地強加過多條件與要求，例如本研究發現部分學校可能針對原住民師資生設定太多要求，而導致師資生資格審定不合格以及後續分發之問題。另一方面，也可將既有之要求與偏鄉需求作整合，例如針對服務學習部分，可以選擇和公費生到用人學校見習做結合，減輕其不必要之負擔。

（四）制定當培用無法落實之相關配套措施

教育局處針對媒合師培大學與用人學校端，出現報考師資生數量過低或有未符合偏鄉所需資格之師資生報考時（例如當用人學校需要具原住民籍之師資生，但師培大學該類科無原住民籍生或僅有一位符合資格者時），應有相關配套措施，例如再次聯合其他符合地方教育局處認可之師培大學共同辦理徵選、將名額保留至下一年度、或轉介其他師培大學辦理等，以確保甄選公費生的品質或分發時程不會被延誤。

參考文獻

- 王俊斌(2015)。師資培育開放二十年：理想的許諾與失落。**臺灣教育評論月刊**，4(6)，8-12。
- 王宣雄(2016)。核定與備查法律性質的差異 - 以大學法第 24 條與第 32 條為探討中心。**萬國法律**，209，81-86。
- 李真文(2012年06月29日)。臺灣師資培育公費制度之歷史沿革初探。**臺中教育大學教師教育電子報**。取自：http://home.ntcu.edu.tw/~TEC/e_paper/e_paper_c.php?SID=49
- 李真文(2012)。三種公費師資培育管道之優劣評析。取自：http://home.ntcu.edu.tw/~TEC/e_paper/e_paper_c.php?SID=55
- 李真文、高建民、廖昱維(2016)。當卓獎生成為公費生－公費師資生乙案之甄選與評析。**教育理論與實踐學刊**，34，1-30。
- 李真文(2016年12月31日)。我國公費師資培育法令之變革—1994年迄今的發展。取自：http://www.dehpd.ndhu.edu.tw/ezfiles/53/1053/img/1694/e-news_020_1051231.pdf
- 吳芝儀、李奉儒(譯)(1995)。Michael Quinn Patton 著。**質的評鑑與研究**。臺北市：桂冠。
- 吳定(2003)。**公共政策辭典**。臺北市：五南。
- 林水波、張世賢(1991)。**公共政策**。臺北市：五南。
- 林政逸(2019)。師資培育白皮書發布後師資職前培育和教師專業發展之省思。**教育研究與發展期刊**，15(1)，1-28。
- 師資培育及藝術教育司(2017)。**教育部就師培公費生名額變化之說明**。取自https://depart.moe.edu.tw/ED2600/News_Content.aspx?n=E491D1720010EE05&s=725830C659545E6B
- 陳向明(2002)。**社會科學質的研究**。臺北市：五南。
- 張芳全(2015)。**教育政策導論**。臺北市：五南。
- 教育部(1976)。**第四次中國教育年鑑**。臺北市：正中。

- 教育部（1984）。**第五次中華民國教育年鑑**。臺北市：正中。
- 教育部（2012）。**第七次中華民國教育年鑑**。臺北市：正中。
- 黃淑苓（2014）。我國要回復公費師資培育制嗎？**臺灣教育評論月刊**，**3**，65-70。
- 黃昭勳（2019）。從「教育機會均等」觀點檢視偏鄉教育發展現況。**臺灣教育評論月刊**，**8**（4），127-134。
- 黃嘉莉（2019）。師資養成公費制度之歷史探究。**教育科學研究期刊**，**64**（2），99-129。
- 馮丰儀、方竣憲（2017）。偏鄉師資教育之結與解。**臺灣教育評論月刊**，**6**，90-92。
- 楊思偉（2019）。**臺灣教師教育之今昔與前瞻**。臺北市：五南。
- 盧增緒（1995）。論教育評鑑觀念之形成。載於中國教育學會主編，**教育評鑑**，3-60。臺北市：師大書苑。
- 劉華宗、林美玲（2016）。中小學國際教育政策之回應性評估。**國際與公共事務**，**3**，21-48。
- 顏國樑（2001）。回應性教育政策評估理論及其在教育政策評估的啟示。載於「**第八次教育行政論壇論文集**」。新竹師範學院初等教育系、中華民國教育行政學會主辦。
- Abma, T. A., & Stake, R. E. (2001). Stake's responsive evaluation: Core ideas and evolution. *New Directions for Evaluation*, 2001(92), 7-22.
- Dunn, W. N. (1994). *Public policy analysis: An introduction* (2nd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An introduction* (6nd ed.). New York : Routledge, Taylor & Francis Group.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation*. Newbury Park, Park, CA: Sage.
- Huberman, A., & Miles, M. (1998). *Data management and analysis methods in collecting and interpreting qualitative materials*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Mason, R. O. & Mitroff. I. I. (1981). *Challenging strategic planning assumptions:*

Theory, cases, and techniques. New York: John Wiley & Sons.

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative evaluation and research methods* (3rd ed.). Sage Publications, Inc.

Stern, E. (2005). *Evaluation research methods*. London: Sage.

2019年11月22日收件

2020年2月15日第一次修正回覆

2020年2月26日第二次修正回覆

2020年5月27日第三次修正回覆

2020年6月1日初審通過

2020年6月13日第四次修正回覆

2020年6月17日複審通過