



對當前師資培育政策的建議

張民杰／國立臺灣師範大學師資培育與就業輔導處副教授

一、前言

「教育第一、師資為先」說明了教育活動裡師資的重要。過去師範教育時代，師資培育像是一個篩子，一次篩選，就可終生為師，其優點是：公費並保證就業，吸引當時畢業的國中和高中生報考。目標確定，透過住校、駐校實習、品行的要求等，可以長期在情意和態度上陶冶和培養，強調學為人師、行為式範。但缺點是：受當時入學是受外在誘因吸引，不一定對教學工作有興趣。而且過度保障、沒有競爭，導致能力提升不如理想，尤其是有時淪為執政者的「精神國防」，與崇尚民主自由的精神背道而馳。

由於1990年代興起新公共管理（New Public Management）、自由市場（Freedom Market）的思潮（陳怡如，2003；Deem & Brehony，2005），影響所及，我國於1994年將師範教育法廢止，新訂「師資培育法」，一改過去計畫、公費、師範校院的培育方式，變成一般大學只要設立教育學程中心（後來更名為師資培育中心）就可以培育，成為儲備、自費、多元的培育方式，不管供給和需求如何，以為市場可以形成調節機制。至此，培育老師的歷程像是個漏斗，入口多元寬鬆、瓶口雖有管制，但很快地把教師就業市場填滿了，後進者堵在漏斗裡進不去。雖然管道多元來自各大學，思想自由、民主開放，而且儲備制使學生都能受教於合格教師，受教權更有保障。

然而少子化讓師資飽和，供給遠遠大於需求，許多後來的優秀人才，也無法順利取得教職。而且把培育出來的師資商品化，將人才培育等同於貨物提供，忽視個人的時間

和機會成本。其利未見大於師範教育時代，其弊卻昭然若揭。

不過師資培育的未來不該像鐘擺一樣，又擺回公費的計畫制。目前教育部提出「優質・適量」的政策（教育部，2010），藉由評鑑提升師資培育機構的品質，透過嚴選師資生、教育專業課程更加統整、連貫、教育實習要貫徹落實、教師資格檢定更加嚴格、教師甄選更加公平、公正、公開，並且有機制處理不適任教師等，來達成上述目的，應是可行的方向。未來的師資培育應該像濾水器，想喝多少水，只多濾一些，而且只選乾淨的水來濾，過程需要三、四道濾材，過濾和沉澱後篩選出來的水，再提供飲用。就像師資生要經過甄選、修課、實習、檢定考試和教師甄選，才能成為合格的正式教師。

「教育第一、師資為先」說明了教育活動裡師資的重要。過去師範教育時代，師資培育像是一個篩子，一次篩選，就可終生為師，其優點是：公費並保證就業，吸引當時畢業的國中和高中生報考。目標確定，透過住校、駐校實習、品行的要求等，可以長期在情意和態度上陶冶和培養，強調學為人師、行為式範。但缺點是：受當時入學是受外在誘因吸引，不一定對教學工作有興趣。而且過度保障、沒有競爭，導致能力提升不如理想，尤其是有時淪為執政者的「精神國防」，與崇尚民主自由的精神背道而馳。

由於1990年代興起新公共管理（New Public Management）、自由市場（Freedom Market）的思潮（陳怡如，2003；Deem & Brehony，2005），影響所及，我國於1994年將師範教育法廢止，新訂「師資培育法」，一改過去計畫、公費、師範校院的培育方



式，變成一般大學只要設立教育學程中心（後來更名為師資培育中心）就可以培育，成為儲備、自費、多元的培育方式，不管供給和需求如何，以為市場可以形成調節機制。至此，培育老師的歷程像是個漏斗，入口多元寬鬆、瓶口雖有管制，但很快地把教師就業市場填滿了，後進者堵在漏斗裡進不去。雖然管道多元來自各大學，思想自由、民主開放，而且儲備制使學生都能受教於合格教師，受教權更有保障。

然而少子化讓師資飽和，供給遠遠大於需求，許多後來的優秀人才，也無法順利取得教職。而且把培育出來的師資商品化，將人才培育等同於貨物提供，忽視個人的時間和機會成本。其利未見大於師範教育時代，其弊卻昭然若揭。

不過師資培育的未來不該像鐘擺一樣，又擺回公費的計畫制。目前教育部提出「優質・適量」的政策（教育部，2010），藉由評鑑提升師資培育機構的品質，透過嚴選師資生、教育專業課程更加統整、連貫、教育實習要貫徹落實、教師資格檢定更加嚴格、教師甄選更加公平、公正、公開，並且有機制處理不適任教師等，來達成上述目的，應是可行的方向。未來的師資培育應該像濾水器，想喝多少水，只多濾一些，而且只選乾淨的水來濾，過程需要三、四道濾材，過濾和沉澱後篩選出來的水，再提供飲用。就像師資生要經過甄選、修課、實習、檢定考試和教師甄選，才能成為合格的正式教師。

二、對師資培育政策的具體建議

準此，對於未來的師資培育政策有以下七項建議：

（一）宏觀調控師資培育的數量

中小學教師的重要性不亞於醫師和律

師，以94-96學年度為例，在學之醫學生總和約8,000名、法律系學生約9,000名，且三年無太大變化，換句話說，數量是有管控的；反觀96學年度，光一個年度的師資生就高達10,615名，數量最多的93學年度更高達21,805名（教育部2009），數量完全沒有控管，造成培育人才過剩，實難以避免。所幸教育部這幾年逐年減量至98學年度核定9,123名（教育部2009），才趨緩這個過度培育的現象。

未來師資培育應該拋開完全自由市場機制的思維，如果以供給和需求來決定價值，將使老師這個行業的價值受到貶損，絕非國家之幸。應該像培育醫師和律師一樣，醫學生和法律系學生就有控管，以人為的方式適度調解供給與需求，宏觀調控入口與出口，適度地維持可以當上老師的期望和當老師的價值，如此才能讓莘莘學子有當老師的動機。

（二）保證就業「機會」，而非保證「就業」

與其思考走回公費培育，不如設法每年都有一定比率的教師甄選。因為傳統公費制度有過度保障的風險，教育部目前打算公費入學後設立嚴苛的淘汰機制（薛荷玉，2010），但這並不符合國人重人情的文化，而且將直接排擠自費的師資生，因此除偏遠或特殊類科有此必要外，實不該再擴充公費制度。宜參考律師、司法官、會計師、公務員等招考，每年都有一定的比率錄取，例如應考人數的5%，如果政府每年都能夠招聘一定比率的中小學教師，例如台北市99年度擬甄選約200名中小學教師，如此才不至於因為前途不確定，讓優秀人才望師資培育大門而卻步。

再者，目前鎖缺政策造成的結果，使得教師甄選的競爭更加激烈，因為各縣市不一定每年都會開缺，加上各校每年開出的缺



額多寡難料，流浪教師們難以掌握考情，導致大家人心惶惶，深怕今年沒有考上，明年就沒有職缺了。然而一旦學校將所有教職缺釋出，卻又形成流浪教師的另一種憂慮，雖然短期內看似能提高教甄錄取率，但這次考試失利後，下回不知還得等多久（劉欣宜，2008：299）。因此正式教師的甄選應有長期規劃，每年固定比率逐步釋出教師缺額，才能減輕負面效應。

（三）嚴選師資機構與師資生、延長修業年限

師資培育像濾水器總應經過幾道濾材過濾，因此應該要有篩選、過濾和陶冶的過程，且不宜速成，除了在師資生遴選上要同時考慮到認知、態度和性向外，更應適度延長目前師資培育法第九條規定師資職前教育課程至少只要一年教育專業課程，外加半年教育實習的規定，使其在培育歷程可以再試探，並有服務學習等情意的培養。當然做為濾材本身的師資培育機構也應嚴選，其選材淘汰、培育過程、輔導機制等作為，應以評鑑測試其品質。

（四）落實檢定考試和教育實習，做為先後的篩選和過濾

如果教育專業課程能延長修業年限為三至四年，就可以把教師資格檢定考試提早到教育實習前，考試可以安排在每年八月底，確定應屆畢業生可報考，九月底放榜，而檢定考試通過率可再降低，並考慮專門科目列入考試範圍、或另有檢定或證照。其後的教育實習跨上下兩學期但仍為期半年，可從十月到隔年四月（中間有一寒假），實習學校可以充分規劃完整的實習活動，實習生也可以有實踐反思的機會，並來得及於五月下旬陸續參加教師甄選考試。不過「天下沒有白吃的午餐」，教育實習期間應該給師資生與實習輔導教師津貼，實習生才能免於後顧之憂，全心投入實習；而實習學校也不易把實

習生當「幫手」，造成實習生的困擾（黃宗顯，1998；楊惠琴、鄭文芳，1997；劉清揚，2006；薛梨真及朱潤康，2007），而能給予適切的實習輔導。

（五）修改教師法，增列政府做為教師聘任機關

目前教師法規定，高級中等以下學校教師均由各校教師評審委員會通過後由校長聘任之。然而各校規模不一，導致各校教師間缺乏調節互補的功能，規模小的學校不易聘足任教專長教師，尤其地處偏遠地區，教師配課情形相當嚴重，九年一貫課程實施後，情況更是不佳（甄曉蘭、李涵鈺，2009：77）。教育部想以「2688專案教師」或「增置專長教師」兩方案來解決問題，但這些短期、視預算通過與否一年補助一次的方案，其聘用的教師待遇和福利比正式教師差很多，也比代理教師差，不但造成同工不同酬，甚至有時工作量還不少於正式教師，願意擔任者其素質也勢必較為低落，部分偏遠地區學校還是乏人問津，長期看來教師兼任非專長科目，不但不能因此獲得解決，反而因此拉低教師待遇和地位，這些短聘教師來來去去，反而影響教學品質。復以，中小學教師因擔心減班超額而不敢任意調校，也形成教師流動上的停滯。

這種用降低待遇和福利的方式來聘用教師，等於是用供需雙方來決定「教師的待遇和福利」，亦即「價格」。如此一來可能透過待遇的下降來調節供需，讓原先想要進入的人自然轉投其他行業（劉欣宜，2008；駱明慶，2004），但更有可能帶動「教師」這個行業的待遇和福利都下降，使優秀人不想進入這一行，成為另一項隱憂。實有必要慎重考慮修改法律，參考日、韓兩國的做法，讓政府（主管教育行政機關）也可以聘任教師，來解決這項難題。



（六）擴大「教學者」專業證照的要求，證照並有保鮮期

前不久，新聞報導中教司長接受訪問，表示參加師培，「不一要當老師」（王彩鸞，2010，2月12），也可以訓練未來職場所需的工作價值，包括工作熱忱、服務態度和對人的關懷。這樣講，好像師培課程變成通識教育了，似乎過於理想。倒是補習班、安親班、才藝班等，以「教學行為」營利，自稱為「老師」者，是否也應該具備專業證照，列入「師資培育」的行列呢？就像濾水器濾過的水，可用來喝，也可以煮飯、炒菜、燉湯、泡茶一般。

不過，話說回來，水放久了，還是會開始滋生細菌，還要再簡單地過濾或煮沸，就像1994年2月到2003年7月師資培育法施行期間，其子法「高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定及教育習辦法」第34條及第37條4款明確規定：「經登記或檢定合格之教師，未曾擔任教職或脫離教學工作連續達10年以上，擬重任教職者，應重新申請資格檢定及參加教育實習」，然而現行的師資培育法卻未有所規定，導致目前中小學的教師證書是永久有效的，亦即有了教師證書，不管從未曾擔任教職或脫離教學工作多少年，都可以報考教甄擔任中小學教職。食品都有保存期限，何況是任教資格呢！應該像邱維誠（2010）所建議：「教師證書要有保鮮期，應該修法增列證照的時效或換照的規定」，如此才能確保儲備教師的專業素質。

（七）由於代課的汙名，因此代理教師應更名為「約聘教師」

少子化已嚴重影響到中小學教師的需求量，很多縣市即使有正式教師缺額也不聘滿，會控管改聘代理教師。然而家長通常不清楚這些複雜的人事管理措施，一聽到自己小孩的級任教師是「代課老師」，直覺地就會擔心老師會不會教、能教多久等教學品質和

穩定性的問題（張民杰，2009a）。為免困擾，代理身分通常都不會主動揭露，如果揭露，會讓家長誤解，例如：有一所學校公布小學一年級的級任教師時，把老師姓名後面冠上其身分為：「代理教師」，引起家長很大的不安，讓這位代理教師受到很大的現實震撼，幸好學校原有安排教學輔導教師輔導，她經常詢問輔導教師，如何取得班上家長的信任；而輔導老師鼓勵她先把學生教好，不要想太多。這位代理教師花了將近兩個月的時間，才逐漸獲得家長對其教學和帶班能力的信任（張民杰，2009b）。

上述可見，代理教師這個名稱似乎仍存有「不合格」的刻板印象，對這些已取得合格教師證書，卻因學校懸缺控管，以致於無法取得正式教職者，相當不公平。建議教育部可以比照大學研究計畫約聘之教授，修正法令給予「約聘教師」之名稱，表明其已經取得合格教師證書之身分，避免無謂的困擾。

三、結語

當老師的動機可說是期望和價值的乘積（ $\text{motivation} = \text{expectancy} * \text{value}$ ）。如果每年能夠有一定比率的甄選，雖然比率低，要當老師還是不容易，但是有志者才不致望之卻步，因為人才再優秀，沒有當老師的期望，也難有當老師的動機。更何況，也惟有如此，才能夠促進中小學師資的新陳代謝，確保學生學習品質。而要使政府每年都能開出教師缺額來，唯有透過修法，主管教育行政機關也能聘任教師，打破目前以學校為單位的聘任方式，才容易做到教師間的調動和互補。

再者，已經取得合格教師證書在學校任教，應該給予更適切的名稱，例如：「約聘教師」，以避免「代理教師」的刻板印象，帶來當事人無謂的困擾。而鑑於專業證照時



代的來臨，政府也應該認真考慮像補習班、安親班、才藝班等，學童教養事件常常出現問題的地方，以「教學行為」營利，自稱為「老師」者，也應該具備專業證照，列入「師資培育」的行列，如此就可以擴大師資培育的需求。不過，專業證照也不該終生有效，應該考慮知識半衰期，有一定的保存年限或換照制度，才能確保專業的水準。

第三，要提醒的是嚴選師資機構與師生、延長修業年限，落實檢定考試和教育實

習，做為先後的篩選和過濾是必要的，因為歷程的嚴謹與扎實，才是師資素質的保證。

最後，本文認為未來師資培育應該拋開完全自由市場機制的思維，以供給和需求來決定價值，將使老師這個行業的價值受到貶損，絕非國家之幸；而應該以人為的方式適度調解供給與需求，宏觀調控入口與出口，適度地維持可以當上老師的期望和當老師的價值，如此才能吸引優秀人才從事教職，擁有成為「教師」的動機，投入教育志業。

參考文獻

- 王彩鵬（2010，2月12）。中教司長：師培，不一定要當老師。2010年3月20日取自：聯合晚報：<http://www.apuc.org.tw/newsletter/9902.htm#a002>。
- 邱維誠（2010）。教師證書的保鮮期：中等以學校儲備教師證書的老化與活化。師友月刊，513，55-61。
- 張民杰（2009a）。師資培育歷程外一章：一位國中初任代理教師的個案研究，教育研究與發展期刊，5（1），59-90。
- 張民杰（2009）。教學輔導教師的功能--代理教師觀點。刊載於台北市政府主辦：「2009教學輔導教師在臺北研討會」論文集（頁101-122），台北市。
- 黃宗顯（1998）。從決策的鬆散組合系統特質省察新教育實習制度的困境與改善之道，初等教育學報，11，47-68。
- 教育部（2010）。中小學教師素質提升方案。2010年5月24日取自：http://www.edu.tw/files/site_content/B0036/中小學教師素質提升方案0910函頒版.pdf
- 陳怡如（2003）。英國教育改革趨勢：新管理主義。教育研究月刊，113，159。
- 甄曉蘭、李涵鈺（2009）。理想與現實的落差：偏遠國中實施九年一貫課程的困惑與處境，教育研究集刊，55（3），67-98。
- 楊惠琴、鄭文芳（1997）。新制教育實習制度之檢討與改進：從一所大學教育學程實習生說起，人文及社會學科教學通訊，8（4），128-150。
- 劉欣宜（2008）。流浪教師的夢與現實—師資培育政策變革後準教師的困境。未出版之博士論文，國立臺灣師範大學教育學系，台北。
- 劉清揚（2006）。我國當前教育現況與困境及其因應策略。教師之友，47（2），73-79。
- 駱明慶（2004）。流浪教師哪裡來？2010年3月9日取自：<http://www.epochtimes.com/b5/4/10/27/n701493.htm>
- 薛荷玉（2010）。師培公費生設淘汰機制。2010年5月25日取自聯合新聞網校園博覽會。http://mag.udn.com/mag/campus/printpage.jsp?f_ART_ID=173284
- 薛梨真、朱潤康（2007）。半年全時實習問題探究，教育研究與發展期刊，3（1），209-238。



Deem, R. & Brehony, K. J.(2005). Management as ideology: the case of ‘new managerialism’ in higher education. *Oxford Review of Education*, 31(2).217-235.