

美國與日本的中小學教師短缺狀況及因應策略



圖片來源：Pixta

【教育制度及政策研究中心助理研究員 施琇涵】

壹、前言

在當前的教育環境中，教師短缺問題日益成為各國教育體系面臨的重大挑戰。根據國際經濟合作與發展組織（OECD）的報告，許多 OECD 國家均遭遇類似的教師短缺困境。教師薪資的競爭力在留住教師和吸引新進人員方面至關重要，但在許多 OECD 國家中，教職的薪資吸引力卻相對不足。研究顯示，國中教師的實際薪資平均比其他受過高等教育的勞動力低 10%，在某些國家這一差距甚至超過 30%（OECD，2023）。

在美國，教師人力不足的情況日趨嚴重，原因包括疫情引發的職業倦怠及工作壓力等。在日本，教師短缺問題同樣嚴峻，長時間的工作壓力等原因，使得教職對許多人失去吸引力。面對前述提及之狀況，美國與日本正積極尋求有效的因應策略。因此，本文將從國際教育訊息進行資料搜集，主要彙整近年來美國與日本的教師短缺狀況，以及應對教師短缺所採取的相關策略，期能為我國相關政策的制定提供參考。

貳、美國與日本教師短缺狀況

一、美國

美國的教師短缺問題已成為教育界的一項重大挑戰。根據 Nguyen 等（2022）之研究顯示，美國教師短缺情況已經十多年，疫情後情況更加劇，近年來全美有至少 5 萬 5,000 個教職空缺，許多職位由臨時人員，或緊急認證的教師填補的教職崗位，以及由具教師資格但教授非認證學科的教師填補。在 2021-2022 學年，教師流動率更達到 14% 的歷史新高（駐美國代表處教育組，2023a）。此外，根據蘭德公司（RAND Corporation）報告，約 25% 的美國教師在 2020 學年初表示打算在年底前離開教職，這一比例明顯高於正常年份的 8%（駐美國代表處教育組，2021；CNN, 2021；CBS, 2021）。全國教師聯盟（National Education Association）於 2022 年的調查亦顯示，約 90% 的教師表示在疫情期間感受到明顯的工作壓力，並有超過 50% 的教師考慮離開職業（Walker, 2022）。美國的教師職業長期以來以低薪和高壓聞名，疫情則加劇了這些問題，使得許多新入行的教師和資深教師選擇離職（駐美國代表處教育組，2021）。

各州面對教師短缺的情況各有不同。以維吉尼亞州為例，2017-2018 學年初期的教職空缺多達 940 個，州長因此請求退休教師重返崗位，並積極招募長期替代教師，但教師短缺的問題依舊存在（駐美國代表處教育組，2019）；¹ 堪薩斯州於 2020 年雖在整體師資有所改善，但小學教師的職缺仍增加了 23%（駐休士頓辦事處教育組，2020a）；科羅拉多州教育協會（CEA）報告亦指出，該州因受 COVID-19 疫情影響，67% 的教育工作者考慮離職，這一比例較 2020 年 12 月的 40% 增長了三分之二（駐休士頓辦事處教育組，2021；Coloradoan, 2021）；賓州某學區則在 2022 年的新聘教師中，超過一半為緊急認證教師，整體離職比例達到 7.7%；此外，華盛頓州教師離職比例更達 8.91%（駐美國代表處教育組，2023a）；南部地區、特殊教育與雙語領域教師的供應不足問題則更加嚴重（駐紐約辦事處教育組，2022）。

二、日本

日本亦面臨日益嚴峻的教師短缺問題，根據 NPO 組織「School Voice Project」與專家在 2023 年底至 2024 年初的調查，有 64.2% 的公立國小教師和 55.9% 的國中教師

¹ 替代教師（Alternative teacher）係指擁有替代教師認證（Alternative Teacher Certification）的教育人員。替代教師認證為針對非教育背景學士畢業生設計之快速成為教師的途徑。申請人需確認其任教州的具體要求，並通過必要的考試。接著，需完成包含教學法和課堂管理等主題的州政府核准課程，並在具備豐富經驗教師的指導下進行實習。完成所有要求後，便可申請教師執照（Teach Away, 2024）。

表示學校存在教職空缺，這一比例比 2023 年 4 月增加了 27.1 和 18.9 個百分點。造成短缺的原因之一是教師因產假或病假無法及時補充(駐大阪辦事處派駐人員, 2024a)。此外，長時間的工作壓力已成為學校教師的重大問題，根據經濟合作暨發展組織(OECD)於 2017 至 2018 年進行的國際教師指導環境調查(TALIS)，日本小學教師每週工作 54.4 小時，國中教師每週工作 56 小時，均為 OECD 會員國中最高(駐大阪辦事處派駐人員, 2021)。公立中小學、高中及特殊教育學校的教師錄用倍率則持續下降，其中根據 2021 年全國甄試結果，整體錄用倍率僅為 3.7 倍，小學的錄用倍率更低，僅為 2.5 倍，均創下歷史新低，不少城市之錄用倍率甚至接近 1 倍，這使得確保教師聘用成為當務之急(駐大阪辦事處派駐人員, 2023a；駐大阪辦事處派駐人員, 2023b)。而根據 2022 年數據，教師資格發證數於 2020 年降至 19 萬 6,357 件，創下 2003 年以來首次低於 20 萬件的紀錄，其中國高中階段的減少尤為明顯，其原因可能為教師工時過長，因而使教職的吸引力下降(駐大阪辦事處派駐人員, 2022)。由於缺乏代課教師，學生不得不全日自習，甚至出現兩班同時上課的情況(駐大阪辦事處派駐人員, 2024a)。

綜合而言，美國與日本都面臨嚴峻的教師短缺挑戰。為了應對此一問題，兩國的教育部門正積極尋求解決方案，以確保教育品質並保障學生的學習權益。以下將介紹這兩國在應對此問題所採取的主要因應策略。

參、美國與日本教師短缺因應策略

一、美國

(一) 師資來源多元化

為了克服師資不足的問題，部分學區選擇實施線上教學。例如，佛羅里達群島的門羅郡學校與 Elevate K-12 合作，透過專業教育輔助員提供遠距教學服務。儘管這種模式並不完美，但仍能確保學生在合格教師的指導下進行學習。同時，規劃引進海外教師，例如密蘇里州的聖約瑟夫學區引進來自菲律賓等國之國際教師，這些教師透過 J-1 簽證(訪問學者簽證)可在美國最多工作五年，並要求教師至少擁有兩年的教學或相關專業經驗。該學區更與國際教師招聘機構合作，不僅協助國際教師解決住宿問題，更提供文化體驗和專業培訓(駐休士頓辦事處教育組, 2023)。

（二）臨時資格認證與利用退休人力

在面對即時的師資短缺問題時，若無法聘用具備正式教師資格的教師，各州可透過臨時教師證之措施迅速補充師資，例如伊利諾伊州和奧克拉荷馬州等地正積極核發臨時教師證（駐休士頓辦事處教育組，2023）。² 此外，為吸引退休教師重返教育崗位，部分州已經取消對他們的工作限制，並提供雙倍薪資。例如，德州聖安東尼奧的 Northside 獨立學區重新聘用了 23 名退休教師，並提供額外的退休福利金。相較於持有臨時教師證教師，退休教師更能保證教學品質。然而，這些教師可能因工作量比以往增加而選擇不再留任（駐休士頓辦事處教育組，2023）。

（三）教師福利與薪資改善

美國 26 州近 900 個學區因應教師短缺，改為每週四天授課，希望藉此福利增強招募並留住教師。例如，密蘇里州獨立市學區在週一放假，並延長每日上課時間以滿足教學時數需求。不過，哥倫比亞大學師範學院教授 Aaron Pallas 認為，調漲教師薪資才是解決問題的更佳途徑（駐紐約辦事處教育組，2023）。為此，阿拉巴馬州於 2024 年通過了一項 110 億美元的教育預算法案，其中包括大幅提高新進教師起薪至 47,600 美元，這是美東南地區的最高水平，並為所有教師提供 2% 的薪資增幅（駐美國代表處教育組，2024a）。

（四）教師培育與職業吸引力提升

針對未來教師人才的培養和教育系統的可持續性，各州推出了多項措施。例如，維吉尼亞州的公立大學透過簡化學程，以縮短修業時間並降低進入教師行業的成本，藉此吸引更多學生投身教職（駐美國代表處教育組，2019）。德州萊斯大學的 Glasscock 進修推廣學院則推出「教師替代證照課程」（Alternative Teacher Certificate），讓學生在修課期間擔任實習教師，並於取得教師證後，協助解決當地教師短缺問題。該課程以密集的課堂學習和實地教學為特色，確保畢業生具備必要的教學技能和知識（駐休士頓辦事處教育組，2020b）。阿肯色州推出《阿肯色州駐校教師模式》（Arkansas Teacher Residency Model），讓大學生在實習期間可同時完成學位和獲得教師證，以培養更多教育人才，並可將工作經驗計入學分（駐休士頓辦事處教育組，2022）。奧克拉荷馬州則

² 臨時教師證是為應對教師短缺，允許未具傳統教師資格者臨時任教的認證。此證書通常有效期限為一年，且無法續期（Certification Map with edX, 2020; TEACHERS of TOMORROW, 2025）。

推出「激勵投身教育獎學金和就業獎勵計劃」，旨在提高教師的吸引力與留任率。該計劃針對在該州高中畢業並於獲認證大學就讀的本科生，要求成績平均 2.5 分以上，並承諾畢業後在當地公立學校任教五年參與者可獲獎學金，計劃不設償還條款，以減輕學生的負擔，鼓勵更多人進入教育行業（駐美國代表處教育組，2023b）。另一方面，阿拉巴馬州的新法案擬增加替代教師培訓計劃的多樣性，以吸引更多人進入教學領域，應對教師短缺問題。儘管支持者認為這將提升職業吸引力，部分人士擔憂新法案可能降低教學品質，顯示取得品質與數量平衡之重要性（駐美國代表處教育組，2024b）。

3

二、日本

（一）教師負擔減輕與職責調整

日本文部科學省的中央教育審議會特別部會近年針對公立國小中教師短缺問題進行對策探討，旨在改善教師待遇和減輕工作壓力，防止年輕教師因過度負擔而選擇離職或休職，特別針對 20 至 29 歲教師因精神疾病而長期休假的問題。初步方案包括讓新教師在第一年不擔任班級導師、減少授課節數、將科任制度從高年級擴展至中年級，以及在教師與主任之間設立新職位以協助年輕教師等（駐大阪辦事處派駐人員，2024b）。

此外，為減輕教師的工作壓力，實施「團隊班導制」之學校逐漸增加，各地方可自行實施，旨在分散教師的工作負擔，應對教師短缺和工作方式改革的挑戰。此制度主要透過多位教師共同擔任班級導師，而非固定一人，除可提升教學品質，增進對學生的關注度，亦能減輕教師的壓力，並改善只由一位導師獨自經營班級使其他教師無從干涉之「班級王國」情形。不同地區的實施方式有所差異，較多學校採取每週或每月輪流的方式，亦有學校會在每個班級安排多位導師。以神戶市立摩耶小學為例，該校 5 年級每班配置 4 位導師，6 年級則配置 3 位，且導師每週輪換。然而，責任歸屬不清的擔憂仍然存在，而教師之間的合作也可能使教師之間的上下級關係反映至教學現場，為避免年輕教師負擔過重，需有管理層提供面談與溝通等支援之配套措施。（駐大阪辦事處派駐人員，2024c）。

³ 教師替代證照課程與替代教師培訓計劃為取得替代教師認證（Alternative Teacher Certification）所設計的相關課程和培訓計劃。

（二）提升教師待遇與職業吸引力

為提升教師的待遇，日本政府計劃將「教職調整額」從基本月薪的 4% 提升至 10% 以上，這是自 1972 年以來的首次調整；為進一步增加職業吸引力，政府亦計劃改善班級導師和管理階級的津貼制度（駐大阪辦事處派駐人員，2024b）。此外，日本文部科學省計劃於 2024 年實施新的「借貸型獎學金」減免政策，若學生透過日本學生支援機構（JASSO）申請了貸款型獎學金，並在畢業後選擇成為教師，將可減免或免除償還，藉此提高教師職業的吸引力，鼓勵更多年輕人投身教育（駐大阪辦事處派駐人員，2023a）。文部科學省亦決定於 2024 年將全國教師甄試日程提前約一個月，改善教師甄試的時機，避免學生人力資源流向提前招聘的民間企業，並於一年內舉辦多次甄試，進一步吸引考生參加，提高教職市場的競爭力（駐大阪辦事處派駐人員，2023b）。

（三）改善教師證照之更新與再取得

為減輕教師的負擔，日本於 2022 年通過「改正教育職員證照法等關連法」，廢止教師證照的 10 年有效期限更新制度。教師過去需在有效期內參加 30 小時的更新講習才能辦理證照更新，但該程序被認為增加了教師的工作壓力。自 2022 年 7 月起，教師在證照更新期限將屆時可免除更新講習程序，從而減少其負擔。對於證照已過期的教師，將引導他們完成相關的再取得程序，以幫助緩解教師短缺的問題（駐福岡辦事處派駐人員，2022）。

（四）強化教師招聘與資訊集中透明化

文部科學省於 2023 年推出「教育人才總合支援網」，集中各地教師職缺資訊，增強招聘透明度並吸引更多人投入教育行業。該網站彙整了各都道府縣及政令指定都市教育委員會的教師甄選日期和講師登錄資訊等完整相關資料。同時，透過發布各地區自我推薦標語，強調當地的獨特魅力和支援制度，並展示教育專家分享教師職業價值的影片，鼓勵更多人投身教職。（駐福岡辦事處派駐人員，2023）。

肆、結語

綜合前述美國與日本的教師短缺狀況及相關因應措施，可發現兩國在應對教師短缺問題上的策略有所差異。美國依據各州的情況，實施多樣化且靈活的措施，如多元化教師來源、臨時資格認證及利用退休人力，並著重於改善教師福利與薪資，以及提

升教師培育與職業吸引力。相對而言，日本則採取全國性政策，專注於減輕教師負擔、提升待遇，並調整教師資格證更新制度，以提高教師的職業穩定性與吸引力。此外，日本也透過強化教師招聘及資訊集中和透明化，促進更多人投入教育行業。

整體而言，兩國在應對策略上雖有所差異，但在解決教師短缺問題的根本目標上存在共通之處，兩者皆重視提高教師的待遇和工作環境，以吸引並留住優秀人才。這些寶貴的經驗對我國相關政策制定提供重要參考之依據，期待未來我國可根據自身特點，採取靈活有效的應對策略，以面對相關挑戰。

參考文獻

駐大阪辦事處派駐人員（2021）。根據 OECD 調查日本教師勞動時間為成員國最長。

國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2058617

駐大阪辦事處派駐人員（2022）。日本教師資格取得人數創下最低紀錄。國家教育研究

院臺灣教育研究資訊網。取自

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2060274>

駐大阪辦事處派駐人員（2023a）。日本文部科學省制定任職教師可減免學貸的方針。

國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2063918>

駐大阪辦事處派駐人員（2023b）。日本政府指示全國各縣市教育委員會一年舉辦數

次教師甄選。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2063543>

駐大阪辦事處派駐人員（2024a）。日本 64%公立國小教師、55%公立國中教師反映

「教師人力不足」。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2065034>

駐大阪辦事處派駐人員（2024b）。日本文部科學省為減輕教師新鮮人負擔提出方案。

國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2065035>

駐大阪辦事處派駐人員（2024c）。日本學校推展「團隊班導制」減輕教師負擔多加關注學童。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2065219>

駐休士頓辦事處教育組（2020a）。新冠疫情恐加劇堪薩斯州師資短缺問題。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2054154>

駐休士頓辦事處教育組(2020b)。萊斯大學教師認證計畫有效解決德州教師短缺問題。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自
<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2054155>

駐休士頓辦事處教育組（2021）。科羅拉多州公共教育系統拉警報。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2058619>

駐休士頓辦事處教育組（2022）。阿肯色州將實施《阿肯色州駐校教師模式》以解決教師短缺困境。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2059161>

駐休士頓辦事處教育組（2023）。美國學區應對師資短缺的 5 種解決方案。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2064081>

駐美國代表處教育組（2019）。美國大學致力改善美國中小學教師短缺危機。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2046461>

駐美國代表處教育組（2021）。疫情下的教育：美國中小學出現教師離職潮。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2055284

駐美國代表處教育組（2023a）。美國中小學師資缺乏的嚴重性。國家教育研究院臺灣

灣教育研究資訊網。取自

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2064080>

駐美國代表處教育組（2023b）。美國奧克拉荷馬州推出新的激勵措施以改善教師短缺現象。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2064484>

駐美國代表處教育組（2024a）。阿拉巴馬州眾議院通過 110 億美元教育預算法案。

國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2065103>

駐美國代表處教育組（2024b）。阿拉巴馬州再次推動放寬教師資格認證規定。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2065042>

駐紐約辦事處教育組（2022）。全美教師荒 南部地區、特教及雙語師資短缺。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2060572>

駐紐約辦事處教育組（2023）。全美 26 州學區「搶老師」，祭出周休三日福利。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2063924>

駐福岡辦事處派駐人員（2022）。日本教師證照更新制度自 2022 年 7 月起廢止。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2059801>

駐福岡辦事處派駐人員（2023）。日本教師採用資訊一元化。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

<https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric&xItem=2063544>

Certification Map with edX (2020). *What is emergency teacher certification?*

<https://certificationmap.com/blog/emergency-teacher-certification/>

Cerullo M. (2021). Pandemic drives new and seasoned teachers from the profession. *CBS*

- News*. <https://www.cbsnews.com/news/covid-19-pandemic-teachers-leaving/>
- Golodryga B. and Pomrenze Y. (2021). Teachers are choosing to quit rather than go back to school while pandemic lingers. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2021/04/13/us/schools-pandemic-teachers-quit-wellness/index.html>
- Gonzales J. (2021). Colorado Education Association report warns of increased teacher burnout, shortages. *Coloradoan*.
<https://www.coloradoan.com/story/news/2021/12/15/colorado-education-association-report-warns-teacher-burnout-shortages/8910035002/>
- Nguyen, Tuan D., Chanh B. Lam, and Paul Bruno. (2022). Is there a national teacher shortage? A systematic examination of reports of teacher shortages in the United States. (EdWorkingPaper: 22-631). Retrieved from Annenberg Institute at Brown University: <https://doi.org/10.26300/76eq-hj32>
- OECD (2023). *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>
- Teach Away (2024). *Alternative teacher certification*.
<https://www.teachaway.com/alternative-teacher-certification#certifications-requirements-state>
- TEACHERS of TOMORROW (2025). *Alternative Teacher Program Guide in 2025*.
<https://www.teachersoftomorrow.org/blog/insights/alternative-teacher-program-guide/>
- Walker T. (2022). Survey: Alarming Number of Educators May Soon Leave the Profession. *NEA News*. <https://www.nea.org/nea-today/all-news-articles/survey-alarming-number-educators-may-soon-leave-profession>