



從師資供需觀點談師資培育制度

劉欣宜／國家教育研究院課程及教學研究中心助理研究員

林慶隆／國家教育研究院編譯發展中心主任

教師是決定教育成效的重要因素，教學是一項需要培育的專業。臺灣的師資培育制度，在「師範學校法」、「師範學院規程」及「師範教育法」時期，主要為一元、計畫制、政府公費及分發制的師範教育。1994年《師資培育法》修正公布施行（原名稱：師範教育法），我國的師資培育制度有重大的改變，邁向多元、儲備制、個人自費為主及甄選制的師資培育（教育部，2013a）。這些變化影響往後的教師供需情況及教師專業發展。而且，教育部已於2012年發布「師資培育白皮書」，規劃「師資職前培育」、「師資導入輔導」、「教師專業發展」及「師資培育支持體系」4大面向，9項發展策略與28個行動方案，以完備辦理各級各類師資培育（教育部，2013b）。

綜觀我國教師人力市場的供需情形，可發現隱約存在有師資供需失衡的狀況，例如1968年九年國民義務教育的實施，國民中學學生人數激增，國中教師需求大幅增加，因而有合格師資供應的問題；之後在師範校院計畫及分發制的培育師資時期，師資人力大抵維持著需求略大於供給的情況。實施儲備及甄選制師資培育政策之後，大量培育儲備的師資，在少子化學齡人口數量預期減少的影響下，直轄市及縣市政府與學校為了提早因應現職教師可能因學生人數減少，教師人數可能超額的問題，採缺額控管措施，

使得所培育的儲備教師較過去更難覓得教職，師資供需反倒成了供過於求的情況（鍾德馨，2006）。本文簡要分析影響師資供需的三項主要因素，包括學齡人口的數量、師資生的數量及學校教職缺額的數量（劉欣宜，2009）。

（一）學齡人口的數量

學齡人口的數量直接影響學校的班級數，進而影響學校教師的人數。薛承泰（2008）指出台灣人口結構的變化，1950年代生育率達6人以上，之後即快速下降，經過30年左右，1984年生育率大幅下跌，到2.1人，已低於內政部（2008）「人口政策白皮書」指出的人口替代標準，即婦女生育率需高於2.1個子女數，低於此標準便為警示未來人口將會衰退的訊息，顯示臺灣少子化社會的來臨。若進一步將臺灣的總生育率與主要國家相比較（如表1），可以發現我國在2010年的生育率遠低於法國、美國、英國、德國、日本和韓國，且行政院經濟建設委員會（2012）推估在2015至2060年間的發展趨勢亦是如此。生育率的降低，在教育上代表學齡人口數的減少，則屬於基礎教育階段的國小教育最早面臨衝擊，因此，近年來國民小學減班、併校、廢校的消息時有所聞，連帶影響其師資需求量，加劇了合格待業教師的謀職困境。



表1 臺灣與主要國家2010-2060年生育率趨勢比較表

國 別	2010年	2015年	2010年	2020年	2030年	2040年	2060年
台 灣	0.9	1.04	1.13	1.28	1.30	1.30	1.30
日 本	1.39	1.38	1.34	1.34	1.35	1.35	1.35
韓 國	1.23	1.28	1.35	1.41	1.42	1.42	1.42
美 國	2.06	2.06	2.06	1.32	2.05	2.03	-
英 國	1.98	1.94	1.93	1.17	1.92	1.91	1.91
德 國	1.39	1.38	1.40	2.01	1.47	1.50	1.54
法 國	2.03	1.99	1.99	1.98	1.97	1.96	1.95

資料來源：行政院經濟建設委員會（2012）。

（二）師資生的數量

《師資培育法》公布施行後，師資的培育管道除了師範院校或者設有教育系所的大學，更擴及到設有師資培育中心（含教育學程）之大學及學士後學分班，如以師資培育統計年報（2012）的99至100年度各師資類科招生統計資料（如表2），分析各師資培育管道的人數與比率，可以發現師資培育中心所招收的師資生數量已超過總人數的一半，比師培相關學系培育的人數還要多，顯示多元開放政策確實達到師培多元化的效果，一圓許多非就讀師範院校青年學子之教師夢。然而，師資培育是否適宜以自由競爭與優勝劣敗的市場化機制進行選才，也引發諸多論辯，例如「多元」是否等同於「不需要管制」？而自由機制又能否無限制的應用於教育與師資培育領域？為了確保師資的品質與避免教育投資的浪費，是否必須有適

度的調整措施（吳武典，2006；吳清山，2003）？師資培育開放初期，核准設立教育學程的寬鬆規定使得師資培育機構如雨後春筍般出現，卻忽略了學校本身的辦學目的、課程屬性與現有資源是否與「培育師資」相符，結果培育的大量合格待業教師因教師需求驟減等因素，產生嚴重的師資供需失衡問題。因此，教育部為妥善規劃師資供需，歷年來發布一些調節方案，包括2004年發布「我國師資培育數量規劃方案」，2007年核定師資培育數量較2004年減量51.3%，2012年核定減量更達60.92%，培育總人數為8,521名。而且，為更積極的適量培育優質師資，於2012年11月發布「我國師資培育數量第二階段規劃方案」，以因應各級學校學生人數減少趨勢並健全高級中等以下學校及幼兒園教師結構（教育部，2013a）。



表2 民國99至100學年度各師資類科實際招生數量表

年度	總計	師資生培育來源					
		師培相關學系	百分比	師資培育中心	百分比	幼教專班	百分比
99	8,615	3,976	46.15	4,511	52.36	128	1.49
100	8,493	3,881	45.70	4,485	52.81	127	1.50

資料來源：師資培育統計年報（2012：63）。

（三）學校教職缺額的數量

學生人數減少，教師需求量自然降低，依據師資培育統計年報（2012）對民國98至100學年度高中職以下師資核發教師證數量與就職情形的統計（如表3），98至100學年度的儲備教師比例雖有持續減少的趨勢，然均接近50%；惟即使這些職缺都任用當年度取得教師證的儲備教師，每年都還有3千多位的儲備教師未能成為正式教師或代理／代課教師，更何況歷年累積的儲備教師亦會積極參加這些職缺的甄試。根據中華民國教育統計民國102年版的資料，臺灣高中職以下教師的總人數民國101年有301,990人（含私立學校85,526人），甚至比民國100年的271,523人（含私立學校61,584人）還多（教育部，2013c）。若以平均職業生涯為30年估計，單就公立學校而言，每年平均就可能有7,000個教師缺額，然而，實際情形並非如此，每年正式任用人數從民國98年的2,087人遞減到民國100年的1,055人，可見少

子化趨勢對學校教師的需求衝擊有多大。各級政府和學校為預防學生人數減少對學校可能產生的超額教師問題，採取控管教師缺額的方式來因應，但也壓縮到儲備教師每年引頸企盼釋出的教甄缺額。控管缺額係以改聘代理代課教師方式為之，兼顧日後教師調整的需要與政府財政負擔的紓解，對政府和學校來說，此種教師資源彈性的方式除能因應學生人數的變化，也仍能釋放工作機會，讓具有教師資格者進入學校發揮所長。整體聘用結構看似合理，但對還在謀職的儲備教師們來說，教師缺額象徵著成為正式教師的希望，如果學校開的缺少，儲備教師成為正式教師的機會就少，尤其代理代課缺最長只能一年一聘，任期一到，便得繼續投入教師甄選。因此，教師職缺釋出數量多寡乃是影響教師人力供需的重要因素，增加了教師甄選的競爭程度，想當老師除了要能通過教師甄試之外，還必須要有缺額，才有機會圓夢。



表3 民國98至100學年度高中職以下師資核發教師證數量與就職情形統計表

年度	總計	在職		儲備	儲備率%
		正式	公立學校代理代課		
98	7,390	2,087	1,782	3,521	52.35
99	7,038	1,622	1,881	3,535	49.77
100	5,728	1,055	1,537	3,186	44.38

資料來源：師資培育統計年報（2012：168）。

師資培育是教育品質的重要核心，師資培育政策應考量學生需要、人口、經濟、科

技及社會等變遷趨勢，進行長遠規劃，以兼顧師資素質與師資供需的穩定性。

參考文獻

- 內政部（2008）。人口政策白皮書（核定本）—少子女化、高齡化及移民。台北市：作者。
- 行政院經濟建設委員會（2012）。中華民國2012年至2060年人口推計。台北市：作者。
- 吳武典（2006）。師資培育的正思與迷思。台灣教育，638，2-6。
- 吳清山（2003）。師資培育法—過去、現在與未來。教育研究月刊，105，27-43。
- 教育部（2012）。中華民國師資培育統計年報（2011年）。台北市：作者。
- 教育部（2013a）。教育部部史網站—師資培育。2013年7月27日，取自<http://history.moe.gov.tw/policy.asp?id=5>。
- 教育部（2013b）。中華民國教育統計。台北市：作者。
- 教育部（2013c）。中華民國師資培育白皮書。2013年7月27日，取自<http://www.edu.tw/userfiles/url/20130115115257/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E5%B8%AB%E8%B3%87%E5%9F%B9%E8%82%2%E7%99%BD%E7%9A%AE%E6%9B%B8.pdf>。
- 劉欣宜（2009）。流浪教師的夢與現實—師資培育政策變革後準教師的困境。國立台灣師範大學教育學系博士論文，未出版，台北。
- 薛承泰（2008）。台灣家庭變遷與老人居住型態：現況與未來。社區發展季刊，121，47-56。
- 鍾德馨（2006）。少子化趨勢對國民教育師資供需影響與對策之研究。國立政治大學教育研究所碩士論文，未出版，台北。