

出國報告（出國類別：研究）

參加「第四屆少數民族教育高層論壇」

服務機關：國立暨南國際大學

姓名職稱：楊洲松/課程教學與科技研究所 教授

派赴國家：中國蘭州

出國期間：2015/7/8~2015/7/13

報告日期：2016/3/8

## 摘要

由教育部人文社科重點研究基地西北師範大學西北少數民族教育發展研究中心、國家民委人文社科重點研究基地甘肅民族師範學院西北少數民族教育發展研究中心、中央民族大學“985 工程”中國少數民族教育研究創新基地和廣西高校人文社科重點研究基地廣西師範大學廣西民族教育發展研究中心共同舉辦的“少數民族教育高層論壇”定于 2015 年 7 月 9 日至 12 日在甘肅省蘭州市西北師範大學和甘肅省甘南藏族自治州首府合作市甘肅民族師範學院舉行。本屆論壇將舉辦專家主題報告，學術交流，實地調研等活動，屆時將邀請國內著名專家、學者共聚一堂，探討民族教育發展相關問題。

# 目次

壹、目的.....	1
貳、過程.....	1
參、心得與建議.....	2
肆、照片.....	4

# 壹、目的

此次學術論壇，目的在透過不同的主題論壇，邀請各方的學者們發表論文、研討少數民族教育議題，並進行學術交流。而本論壇參與的研究主題有 1、新時期我國民族教育政策新動向研究；2、“雙語”教育有效推進模式研究；3、雙語教育的理論和實踐研究；4、民族團結教育理論與實踐研究；5、國家“一帶一路”戰略實施與邊疆民族教育發展研究 6、全球化與教育思維；7、教育改革與政策；8、台灣原住民教育問題研究；9、教育制度與運作；10、課程與教學改革問題研究；11、教師專業與文化，十一個論壇進行，可藉此分享不同主題的觀點，也能多與他國學者做多重交流。

# 貳、過程

全體專家學者於 7 月 8 日（星期三）在甘肅社會主義學院同心大廈報到，參加由中央民族大學“985 工程”中國少數民族教育研究創新基地和廣西高校人文社科重點研究基地廣西師範大學廣西民族教育發展研究中心共同舉辦的“少數民族教育高層論壇”。

會議期間，7 月 9 日（星期四），中國少數民族教育高層論壇正式召開。臺灣臺中教育大學校長王如哲教授、青海師範大學原校長何波教授、廣西師範大學教育學院院長孫傑遠教授和我校黨委書記陳克恭研究員，副校長萬明鋼教授、董晨鍾教授等出席論壇開幕式。開幕式由西北師範大學西北少數民族教育教育發展研究中心主任王鑒教授主持。

王如哲教授、萬明鋼教授、何波教授、新疆師範大學初等教育學院院長趙建梅教授、孫傑遠教授和嘉義大學教育行政與政策發展研究所教授、韓國天主教大學訪問學者黃月純教授、內蒙古民族大學教育科學學院院長白紅梅教授、中央民族大學教育學院常永才教授、石河子大學師範學院院長蔡文伯教授等分別為《從公平觀點分析臺灣新住民子女的學業成就》、《從文化生態的視角看少數民族理科

教育問題》、《民族地區雙語社會環境下的教育選擇》、《新疆雙語教育模式運行中應重點關注的五個問題》、《廣西作為國家戰略支點的教育支撐問題研究》、《創新跨境高等教育對少數民族教育的啓示》、《考試與評價制度的文化關注—兼談高考民族加分政策的改革構想》、《運用族群文化促進第二語言課程學習》、《新疆雙語教育政策執行主體的偏差行為研究》等的論文做主題報告，並回答了與會人員的相關提問。

緊接著於 7 月 9 日下午，全體專家乘車前往甘肅民族師範學院。隔日 7 月 10 日（星期五）論壇地點轉為甘肅民族師範學院西北少數民族教育發展研究中心舉辦。來自臺灣臺中教育大學、嘉義大學、東華大學、南台科技大學、暨南國際大學等 8 所大學，以及中央民族大學、內蒙古民族大學、青海師範大學、石河子大學、新疆師範大學、廣西民族大學、廣西師範大學、甯夏師範學院、蘭州大學、西北師範大學、西北民族大學、甘肅民族師範學院的會議代表共 25 所高等學校共襄盛舉。

在兩天的大會交流發言中，來自海峽兩岸的 20 餘位學者就少數民族基礎教育、民族教育政策、“雙語”教育模式、民族高等教育、邊疆民族教育發展以及臺灣原住民教育等相關問題進行了深入的學術交流和探討。

會後 7 月 12 日(星期日)，學者代表赴甘肅省甘南藏族自治州民族地區中小學進行了實地調研和考察。

# 心得與建議

此次論壇有來自台灣、新疆、青海、廣西、內蒙古、寧夏、甘肅、北京的 25 所院校的 80 多名專家學者對於新時期中國民族教育政策新動向、雙語教育有效推進模式、雙語教育的理論和實踐、民族團結教育理論與實踐、國家“一帶一路”戰略實施與邊疆民族教育發展、全球化與教育思維、教育改革與政策、台灣原住民教育問題研究、教育制度與運作、課程與教學改革問題、教師專業與文化”等主題，集中對民族教育的困難點和當前熱門問題進行了多方交流研討

## （一）持續參與少數民族教育論壇，有助增加學術能見度

經此次參與經驗後，以實際透過論文的發表與會中的討論及意見交換，有助於對照臺灣少數民族(原住民族)教育的激盪與啟法，進而產生國際經驗交換與學習，增強臺灣原住民族教育的深度與廣度。

## （二）藉由會議意見交流，增加國際學術研究合作的可能性。

本次論壇中，與多位中國各省的專家學者透過論文發表與議題交換，增加對少數民族教育的發展與制度面改革重點進行意見交流與文件分享，不但有助於增加國際學術研究合作的可能性，也對於臺灣學術的全球在地化有正面的助益。

## 參、照片



論壇會場學者合照



楊洲松教授發表



# 擺盪於政府管制與市場機制間的臺灣師資培育機構

楊洲松

暨南國際大學課程教學與科技研究所教授兼副教務長

## 摘要

臺灣師資培育的發展，可以 1994 年「師資培育法」的公佈為分水嶺。1994 年以前的師資培育主要是依據 1979 年的「師範教育法」，至 1994 年立法院正式通過將「師範教育法」改為「師資培育法」；前者正式確立師資培育的「一元、閉鎖、管制、公費」的政策，後者則建立了「多元、開放、自由、自費」的政策。此種由一元到多元的師資培育方式的轉變，不僅是培育的機構與管道開放多元而已，其實更是牽涉到師資培育制度背後究竟係由政府力量管制或是由自由市場機制決定的思想角力與典範轉移。準此，本文先就臺灣目前師資培育機構之發展現況從師範體系及非師範體系兩者進行闡釋；最後探討政府管制與市場機制兩股力量對於師資培育機構之拉扯與影響，以理解師資培育機構之問題與困境。

關鍵詞：師範教育法、師資培育法、師資培育機構、市場化機制、政府管制

## 一、前言

臺灣師資培育的發展，可以 1994 年「師資培育法」的公佈為分水嶺。1994 年以前的師資培育主要是依據 1979 年的「師範教育法」，至 1994 年立法院正式通過將「師範教育法」改為「師資培育法」；前者正式確立師資培育的「一元、閉鎖、管制、公費」的政策，後者則建立了「多元、開放、自由、自費」的政策（吳清山，2003）。「師資培育法」公布後，師範大學及師範院校以外的一般大學可申請設立教育系所及教育學程，加入培育高級中學、國民中小學至幼稚園教師的行列，師範校院不再享有獨享教育市場的優勢，而必須與一般大學共同競爭有限的市場資源。根據 2012 年教育部刊布之「師資培育白皮書」指出，「師資培育法」實施後，師資培育制度的改變具有以下特點與成果（教育部，2012a）：第一，擴展師資培育機構的多元面貌。第二，中小學與幼兒園的校園文化生態更加豐富多元。第三，辦理教師資格檢定考試以確保師資素質。

事實上，從「師範教育法」到「師資培育法」，此種由一元到多元的師資培育方式的轉變，不僅是培育的機構與管道開放多元而已，其實更是牽涉到師資培育制度背後究竟係由政府力量管制或是由自由市場機制決定的思想角力與典範轉移。一元化師範教育時期，認為「教育國之本，師範為先」，師範教育除了培育優良師資外，也必須肩負有思想教育之任務與精神國防教育之意涵，政府管制力量自然極為強烈。但 1994 年「師資培育法」多元、開放、自由、自費的理念，鬆綁了政府管制的力量、轉由市場機制決定師資培育的供需問題。

然而，1994 年後以市場機制為導向的師資培育政策，師培機構除了產生多元化的質變外，也產生了數量擴增上的量變；而師培機構數量擴增後產生的師資生量上增加的量變，又導致了師資生品質下降疑慮的質變。這個過程中，政府管制的力量與市場機制那隻看不見的手對於師資培育機構的影響拉鋸，是本文關心的重點。準此，本文擬先就臺灣目前師資培育機構之發展現況從師範體系及非師範體系兩者進行闡釋；最後探討政府管制與市場機制兩股力量對於師資培育機構之拉扯與影響，以理解師資培育機構之問題與困境。

## 二、臺灣師資培育機構現況

1979 年的「師範教育法」規定，師資培育的機構僅有師範校院（政治大學教育系為唯一例外，其有一半自費生，一半公費生，公費生身分、權力、義務均與師範生同。）。1994 年「師資培育法」公布後，提供了非師範體所培育中小學師資的法源基礎，師資培育機構從一元轉為多元，除了師範體所外，一般大學亦可設立培育單位來培育中小學師資。根據「師資培育法」第 5 條規定：「師資培育，由師範校院、設有師資培育相關學系或師資培育中心之大學為之。」準此，師資培育機構有三種：1.師範校院、2.設有師資培育相關學系之一般大學、3.設有師資培育中心之大學。分述如下：

## （一） 師範校院

師範校院係指師範大學及教育大學。教育大學最早期為三年制師範學校，招收國小畢業生入學，1957 年時總共有臺北（兩所）、新竹、臺中、嘉義、臺南、屏東、花蓮、臺東九所師範學校，負責各地區國民學校教育師資的培育；1967 年時師範學校改制為五年制專科學校，招收國中畢業學生；1987 年更進一步改制為師範學院，分屬臺灣省與臺北市管轄（臺北市立師範學院）；1991 年除臺北市立師範學院仍隸屬臺北市外，其餘八所師範學院改隸教育部成為師範學院。之後由於高教整併風潮，幾所師範學院紛紛改制或整併：2002 年嘉義師範學院與嘉義技術學院合併為嘉義大學，臺東師範學院於 2003 年改制為臺東大學，臺南師範學院 2004 年改制為臺南大學，臺北、新竹、臺中、屏東、花蓮與臺北市立等六所師範學院則於 2005 年改制為教育大學。其後，2005 年花蓮教育大學併入東華大學成為花師教育學院，2013 年臺北市立教育大學與臺北市立體育學院合併為臺北市立大學，2014 年屏東教育大學與屏東商業技術學院合併為屏東大學。

經過上述師資培育機構的演變之後，目前(2014)師資培育之師範/教育大學有：臺灣師範大學、彰化師範大學、高雄師範大學、臺北教育大學、新竹教育大學、臺中教育大學六所。但由於師資培育減量及師範院校轉型，這些學校也轉向綜合大學發展，有些系所已經調整為非師資培育學系或降低師資生比例；其中三所師範大學主要培育中等學校師資類科（高雄師大有小學學程，隔年招生）；三所教育大學則主要負責培育小學及幼兒園師資類科（臺北教育大學曾招收中等教育學程，但於 96 學年度起停招）。而學校也會成立師資培育專責機構如師資培育中心（高雄師大、彰化師大）、師資培育與就業輔導處（臺灣師大）等負責師資培育工作。以臺灣師範大學為例，其師資培育主要負責單位為師資培育與就業輔導處，為校一級單位，處長由專任教師兼任，開設類科有中等學校師資類科、特殊學校教師資類科，師培相關系所有 25 個科系（教育部，2012a）。

## （二） 設有師資培育相關系所之一般大學

目前(2014)設有師資培育相關系所之一般大學則有：臺北市立大學、屏東大學、嘉義大學、臺南大學、臺東大學、政治大學、暨南國際大學、東華大學、中原大學、中國文化大學、亞洲大學與首府大學共計 12 所。這些學校也都設有師資培育專責機構如師資培育中心等負責師資培育業務，但也有些學校未設師資培育中心，而是以教育系所負責培育師資，如亞洲大學與臺灣首府大學皆以幼兒教育學系培養幼兒園教師。

此類學校與第三類設有師資培育中心之一般大學不同處，在於除了師資培育中心之師資生名額外，仍有部分教育類系所擁有師資生名額且可直接培育。惟這

類系所在師資減量要求下，多已退場或降低其師資生比例。以暨南國際大學為例，其設有師資培育中心培育中等學校師資類科，且該校原有國際文教與比較教育學系碩士班、教育政策與行政學系碩士班、成人及繼續教育研究所、輔導與諮商研究所等，亦可培育中等學校師資。但在教育部以評鑑為手段的壓力下，陸續停辦師資培育，而於 2012 學年度起完全停辦。準此，暨南國際大學應該停整歸類於第三類由師資培育中心負責之一般大學。

### （三）設有師資培育中心之大學

除前述兩類外，其他大學校院若要辦理師資培育，就必須成立師資培育中心。此類學校目前有中山大學等 35 所（教育部，2012a）。教育部要求各校需於組織章程中明定師資培育中心之地位，以保障師培中心師生權益。而各校由於狀況殊異，有些列於一級單位，主管為一級（如暨南國際大學），有些則設於教育處轄下為二級單位，主管為二級（如臺灣大學）。

另外，依據 1995 年「大學校院教育學程師資及設立標準」，師資培育中心轄下可設立若干組別協助行政工作。以暨南國際大學為例，其中心下設有行政組、教學組、進修組及實習輔導組。組長均由中心專任教師兼職，為二級主管。

## 三、政府管制與市場機制影響下的師資培育機構發展

### （一）政府管制對師資培育機構發展的影響

#### 1. 師資培育機構之申請成立必須經由教育部核准

根據「師資培育法」第 5 條規定：「師資培育，由師範校院、設有師資培育相關學系或師資培育中心之大學為之。前項師資培育相關學系，由中央主管機關認定之。大學設立師資培育中心，應經中央主管機關核准；其設立條件與程序、師資、設施、招生、課程、修業年限及停辦等相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」依照前開規定，師資培育係由三種機構：師範校院、設有師資培育相關學系、設有師資培育中心之大學。這其中，師範校院與師資培育相關學系為師資培育法公布前之遺緒，基本上仍由教育部認定。真正能促進師資培育多元化的管道乃是開放了各大學可以設立師資培育中心來培育師資。而根據「大學設立師資培育中心辦法」第二條：「各大學依其發展特色及師資培育需要，並符合下列規定者，得填具申請書，並檢具證明文件，向中央主管機關申請，經師資培育審議委員會審議通過後，核准設立師資培育中心：一、教師員額：應置五名以上與任教學科專長相符之專任教師；其員額得由學校現有員額調配運用。二、圖書設備：應有教育類圖書一千種、教育專業期刊二十種以上及教學、研究用之必需儀器設備。三、規劃開設之各類科教育學程課程內容應符合第三條規定。」

而學校能培養多少師資生或哪些類科，也是由教育部核定。依據「師資培育法」第 6 條：「師資培育之大學辦理師資職前教育課程，應按中等學校、國民小學、幼稚園及特殊教育學校(班)師資類科分別規劃，並報請中央主管機關核定後實施。為配合教學需要，中等學校、國民小學師資類科得依前項程序合併規劃為中小學校師資類科。」又根據「大學設立師資培育中心辦法」第七條：「設有師資培育中心之大學招收修習各類科教育學程學生名額，應報中央主管機關核定；其每班以五十人為原則，學生名冊及相關資料，應由學校妥善保存。」

準此，事實上，各大學師資培育中心之申設仍由教育部所管控。雖說剛開放早期教育部抱持市場化自由競爭精神而大幅開放，但這些法令規定也為教育部在之後師資市場飽和後所引發的儲備教師過量問題提供了控管的依據。而實際上，在 2006 年後教育部也的確祭出這些規定來限制師資培育的膨脹。

## 2.師資培育機構之課程教學必須提送教育部審核

依據「師資培育法」第 7 條規定：「師資培育包括師資職前教育及教師資格檢定。師資職前教育課程包括普通課程、專門課程、教育專業課程及教育實習課程。前項專門課程，由師資培育之大學擬定，並報請中央主管機關核定。第二項教育專業課程，包括跨師資類科共同課程及各師資類科課程，經師資培育審議委員會審議，中央主管機關核定後實施。」

在「師資培育中心設置辦法」第 3 條則規定：「各類科教育學程課程，其內容如下：一、中等學校師資類科：包括教育基礎課程、教育方法課程、教材教法、教學實習及半年教育實習課程。二、國民小學、幼稚園及中小學校師資類科：包括教學基本學科課程、教育基礎課程、教育方法課程、教材教法、教學實習及半年教育實習課程。三、特殊教育學校(班)師資類科：包括一般教育專業課程、特殊教育共同專業課程、特殊教育各類組專業課程及半年教育實習課程。」緊接者第五條規定：「設有師資培育中心之大學開設各類科教育學程之教育專業課程應修學分數，規定如下：一、中等學校：至少二十六學分。二、國民小學：至少四十學分。三、幼稚園：至少四十八學分，其包括教保專業知能課程三十二學分。四、特殊教育學校(班)：至少四十學分。五、中小學校：至少五十學分。各類科教育學程，應依本法第七條第四項規定核定之教育專業課程科目及學分數規劃實施；每學期修習教育專業課程學分數之上限及修業期程等相關規定，由各校擬訂，報中央主管機關核定。」教育部因此又訂定：「師資職前課程教育專業課程科目及學分對照表實施要點」，其中第 2 條規定：「各師資培育之大學(以下簡稱各大學)擬訂各類科師資職前教育課程之教育專業課程(以下簡稱教育專業課程)，應依各類科師資職前教育課程教育專業課程科目及學分對照表(如附表，以下簡稱本對照表)及本要點規定規劃辦理，並報本部核定後實施；其有新增或修正科目表者，應報本部重新核定。」

換句話說，師資培育機構並不能按照其教育理念或學校特性來安排課程，一

方面大項如課程類別、學分數等必須遵照教育部規定，所規劃之必選修科目則必須送部核定。而各校在送部核定過程中，通常也會依循教育部版本以求順利審核過關。而教育部也會因為教育政策的轉變要求各校重送課程對照表審定，如為配合 2014 學年度全面實施之 12 年國民基本教育政策，教育部於 2012 年起即要求各師培機構必須將課程對照表送部審核。準此，教育部對於師資培育職前課程仍擁有相當大的決定權力。

## (二) 市場機制對師資培育機構發展的影響

### 1. 師資培育宗旨與目標轉向就業市場需求

1979 年公佈之「師範教育法」第一條開宗明義指出，師範教育「以培養健全師資及其他教育專業人員，並研究教育學術為宗旨。」之後 1994 年「師範教育法」修正為「師資培育法」，其第一條亦言：「師資培育，以培養健全師資及其他教育專業人員，並研究教育學術為宗旨。」從「師範教育法」起至「師資培育法」均以「培養健全師資及其他教育專業人員」和「研究教育學術」為師資培育法的政策宗旨，可見當時政策仍以強調教師素質與學術研究等專業性。但在 2002 年「師資培育法」大幅修正後卻提出：「為培育高級中等以下學校及幼稚園師資，充裕教師來源，並增進其專業知能，特制定本法。」（第一條）。條文中刪除了「培養健全師資」和「研究教育學術」等文字，並增加「充裕教師來源」和「增進其專業知能」以為新的政策目的。如此的修訂更明顯地採取了市場化的思考邏輯，並強調不同於以往來源一元化的「計劃制」，而是多元化的「儲備制」精神。轉向了就業市場的供需。

### 2. 師資培育機構之發展由市場機制決定

1994 年「師資培育法」公布後，各大學院校積極向教育部爭取設立教育學程。教育部彼時基於多元開放與且自由市場機制精神，多予同意申設。第一年即有 25 校開辦，招收 2,350 名學生就讀。此後更多學校加入師資培育的行列，自 84 累計至 91 學年度，全國共有 60 所大學校院開辦教育學程，總學程數有 88 個，其中中等教育學程有 50 個，小學教育學程 22 個，幼稚園學程 13 個，特殊教育學程 3 個，總修課人數達到 35,490 人（黃嘉莉，2008：246）。而根據「師資培育統計年報」資料顯示，師資培育量最高峰為 2004 年度的 21,805 個名額，惟之後由於師資市場飽和、少子女化造成學校班級數減少，連帶衝擊師資市場，許多師資生畢業後無法順利就業，形成「流浪教師」現象，許多教育學程或師陪中心紛紛退場，從 2006 年的 75 校至 2011 年退場了 20 校，剩下 55 校。到了 2012 年，經教育部核定的師範大學有 3 所，教育大學有 5 所（臺北市立教育大學 2013 學年起與臺北市立體育學院合併為臺北市立大學、屏東教育大學 2014 學年

起與屏東商業技術學院合併為屏東大學)，設有師資培育相關學系的大學有 10 所，一般大學院校師資培育中心有 36 所，總計有 54 所師資培育機構，由於臺北市立體育學院 2013 學年起與臺北市立教育大學合併為臺北市立大學，現今共計有 53 所師資培育機構。每年實際培育的學生人數幼稚園佔 943 人，國民小學佔 2,207 人，中等學校佔 4,211 人，特殊學校佔 770 人，總計每年大約培育 8,131 名教師（教育部，2012a）。

從前述師資培育法的精神觀之，師資培育走向自由、多元與開放的市場競爭機制，師資培育機構會視市場供需狀況自行調整機構形態。事實上，師資培育市場開放之初，也的確許多學校看到了需求與利多，無論是吸引學生就讀或促進學生就業，師資培育機構的設立有加分效果，促成了師資培育機構的蓬勃發展。其後，卻因畢業生就業不易、培育單位成本過高等因素，有相當數量的學校或師培機構，陸續退出師資培育市場。機構的進退場本受市場化邏輯引導，自然會使供需達致平衡狀態，並無需政府管制力量介入。

### （三）政府管制主導下的市場機制對師資培育機構發展的影響

前已述及，按照「師資培育法」之精神，師資培育應為市場化機制，秉持「以競爭代替管制」的理念自行調控，無需政府管制力量介入。但實際上，自 1980 年代以來，無論英、美，均透過政府力量主導介入市場機制來調控與確保教師的專業品質。以美國為例，美國國會於 1998 年的修正高等教育法案時，通過以受過師資培育的畢業生所通過的教師檢定考試的數量來評斷師資培育的品質。政府以其經費補助的絕對優勢，主導師資培育的理念而走向「績效責任」(accountability)。

就臺灣而言，在師資的需求部分，現職教師在少子女化趨勢下，都可能因減班或併校成為超額教師。自 2007 年以來平均取得教師證書者維持約 8,600 人。但是公立國民小學教師甄選自 2006 年以來總錄取率約在 3% 左右，公立中等學校教師的錄取率也僅約 10%，公立整體錄取率以 2011 年為例，僅 7.79%，相較於 2004 年以前動輒 50% 以上的任職情形，有相當大的差距，教師職位難求，導致師資培育整體發展受到相當衝擊（教育部，2012b）。因此教育部採用了各種方式主導師資培育機構的發展：

#### 1. 透過政策工具引導師資培育機構轉型發展

在面臨少子化人口結構與師培生數量供過於求的現實問題，師範院校的發展首當其衝。教育部透過人事權與經費補助上的獎懲作為政策工具，要求師範院校轉型及師培生數量至少減半。師範學院的轉型有以下幾種模式：(1) 單獨轉型為普通大學，如臺南師範學院及臺東師範學院直接轉型為綜合大學。(2) 合併轉型

為綜合大學，如嘉義師範學院與嘉義技術學院合併成嘉義大學、花蓮師院併入東華大學。(3)轉型為教育大學，如臺北、新竹與臺中三所教育大學(楊朝祥,2002)。

## 2.藉由競爭型計畫要求師資培育機構配合重大教育政策

例如教育部為配合 2014 年十二年國民基本教育政策之實施，強化師資的能力並鼓勵師資培育之大學提升師資素質，訂定了「教育部補助師資培育之大學精進師資素質計畫作業要點」(教育部,2012c)。自 2013 學年度起，採分組方式補助師資培育之大學辦理精進師資素質計畫。其中補助辦理項目：「1.提升師資素質(依學校培育類科規劃)：(1)強化十二年國民基本教育相關理念及策略之職前師資培育課程(包括實地學習)，如有效教學、分組合作學習、差異化教學、學科(領域、群科)教學、班級經營、親師溝通、多元評量、補救教學、適性輔導等。」，明顯就是藉由競爭型計畫的經費要求師資培育機構配合政府重大教育政策。另外，「教育部補助師資培育之大學精緻特色發展計畫作業要點」中，也在審查基準上要求：「協助推動師資培育相關政策(百分之十五)：1、配合推動地方教育輔導(百分之二)。2、推動師資培育教學研究(百分之三)。3、其他：由各校填列(百分之十)。」，同樣是以要求師資培育機構配合政策的競爭型計畫。

## 3.透過師資培育評鑑介入市場機制

若依照「師資培育法」第一條市場化之精神，在市場化邏輯下，師資培育機構之進退場理應交由各師資培育之大學校院自行決定，政府管制力量無需介入。但自 1994 年以來，師資機構儲備與市場需求之間的供需嚴重失調，儼然成為社會問題。教育部為調控師資儲備與需求間的落差，以落實「保優汰劣」的政策方向，除了透過各種政策工具之外，也採取評鑑方式來輔導表現較為薄弱的師培機構退場。2006 年修正發佈的「大學校院師資培育評鑑作業要點」，即擴大評鑑對象並明訂每等級之成績標準及評分方式。其中師資培育評鑑包括下列項目：(1)教育目標與發展特色；(2)行政組織、定位與運作；(3)學生遴選與輔導；(4)圖儀設備、經費、空間等資源運用；(5)教師員額、師資素質及研發成果；(6)課程與教學規劃及實施；(7)教育實習與就業輔導；(8)地方教育輔導或教師在職進修之推廣。而根據「大學校院師資培育評鑑作業要點」第七點：「評鑑結果分為下列三種，經各師資類科評鑑委員組成之實地訪評小組審議後，由評鑑委員組成之本評鑑認可審議委員會議決：(一)通過：評鑑項目通過達四項以上，且無任何一項未通過。(二)有條件通過：評鑑項目僅有一項以下未通過。(三)未通過：評鑑項目未通過達二項以上。」再依據第八點：「本部依大學評鑑辦法第八條規定，核定調整各校師資培育規模之方式如下：(一)評為通過之師資類科：維持原核定



師資培育名額。(二)評為有條件通過之師資類科：核減原核定師資培育名額之百分之三十。(三)評為未通過之師資類科：停止辦理。本部就前項核定調整方式，視實際情況經委員會審議通過得變更之。」，即使現今實施第二週期師資培育評鑑的認可制，從評鑑結果進行績效管制的精神仍舊不變。

從此評鑑要點觀之，教育部藉由師資培育機構的評鑑工作，重新掌握了各校師資培育學生名額的決定權。然而對於各個師資培育機構而言，名額之維護為生存關鍵，學生名額不足，會進一步延伸出單位學生成本過高、教師授課時數不足等問題，嚴重影響校方支持之意願，終至退場。因此，師資培育評鑑成為每個師資培育機構的重大課題與挑戰，同時也引導了師資培育機構的發展與運作必須依循評鑑相關指標，也順應了教育部各項政策的要求，這是另一類型的順服策略。

#### 4.透過控管正式教師名額減量師資培育儲備

然著多元化師資培育政策施行，師資儲備人員擴增、再加上當前社會面臨少子化趨勢、師資需求數量緊縮，使得原本中小學師資培育政策面臨重大的挑戰。於是教育部近年來積極展開一連串的師資培育改革政策，以期能有效改善並提升師資培育的「質」與「量」，落實「優質適量」、「保優汰劣」的目標。2004年教育部發布「臺灣師資培育數量規劃方案」，預定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，為更積極的適量優質，於2012年進一步發布「臺灣師資培育數量第二階段規劃方案」，以因應各級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。

以「臺灣師資培育數量規劃方案」為例，其要求：(1)各師範教育大學：應以2004學年度大學部師資培育招生數為基準規劃三年內至少減少大學部師資培育招生數達百分之五十以上。(2)各師資培育大學教育學程：採逐年核定招生名額，並依「大學校院教育學程評鑑作業要點」，評鑑為一等者維持原核定名額、二等者減量百分之二十、三等者停辦，預估三年後減少教育學程師資培育量百分之五十。再以「師資培育第二階段數量規劃方案」為例，其中規劃：(1)訂定最低培育總量參考基準：以2008-2012年，教師甄選錄取人數總平均(2,790人)2倍數量為最低培育總量參考基準。(2)避免師資斷層：參酌整體教師員額編制與每年教師退休情形，且兼顧各類科教學需求，避免師資斷層。(3)按師資類別逐年調整核定2013-2017年師資培育名額：考量少子女化趨勢，兼顧師資培育素質、師資培育之大學辦學品質之前提下為之。

基於上述，臺灣師資培育雖然仍保有師資培育法中「儲備制」的精神，但其實隱含了「有計劃的儲備制」政策理念。嚴格說來，政府管制的力量依然存在於師資培育制度之中，是一種名為市場化但卻實為政府管制的師資培育模式。

#### 四、 結語

臺灣師資培育機構的發展，在 1994 年「師資培育法」公布之前，基本上是政府強力計畫與管控，無論是日治時期、光復初期以迄解嚴之前，師資培育是政府專賣的制度，師資培機構除了肩負培育優良師資的任務外，其實也隱含地負有統治者遂行意識型態工作的霸權於其中；彼時師資培育機構僅有師範院校，為一元、計畫、封閉與管制的體制。著無庸議，此時期為完全地政府管制。

直到 1994 年「師資培育法」公布後，開放了師資培育機構的設立，各大學校院得依自身特色及需求，申請設立不同類別的教育學程，此時師資培育機構轉向了多元、儲備、開放與鬆綁的市場機制，各師資培育機構也的確某種程度隨著市場供需呈現興盛榮衰。此時期似乎市場化邏輯佔得上風，鬆綁與解除了政府力量對於師資培育機構的控制。然而，從 2002 年「師資培育法」修正後，無論是師資培育機構的設立、人員、課程、教學等，決定的權力還是又回到了政府手上。加上教育部為了解決師資市場問題，透過各項政策工具、競爭型計畫、機構評鑑與行政命令等，重新掌握了師資培育機構的控制權，市場機制並未真正全面地在師資培育系統中產生決定性的影響力量。

綜上所述，臺灣師資培育機構的發展，似乎擺盪於政府管制與市場機制兩股力量的拉扯之間，但實際上，政府管制力量其實還是佔上風，仍無法擺脫政府管制而走向完全的市場機制。

#### 參考資料

吳清山(2003)，師資培育法—過去、現在與未來。教育研究月刊，105 期，頁 27-43。

教育部(1979)，師範教育法。臺北：教育部。

教育部(1994)，師資培育法。臺北：教育部。

教育部(1995)，大學校院教育學程師資及設立標準。臺北：教育部。

教育部(2002)，修正師資培育法。臺北：教育部。

教育部(2006)，大學校院師資培育評鑑作業要點，臺北:教育部。

教育部(2012a)。師資培育白皮書。臺北：教育部。

教育部(2012b)，師資培育數量第二階段規劃方案。臺北:教育部。

教育部(2012c)，教育部補助師資培育之大學精進師資素質計畫作業要點。臺北:教育部。

黃嘉莉(2008)，臺灣政治解嚴以來中小學師資培育的變革。載於蘇永明、方永泉主編。解嚴以來來臺灣教育改革的省思(頁 241-273)。臺北:學富。

楊朝祥(2002)，師資培育是教育成功的基石。國政分析，11 月 18 日。財團法人政府政策研究基金會。

Chou-Sung Yang/Professor  
Chi Nan University, Taiwan

### **Abstract**

This article first performed a brief review on the history of teacher education in Taiwan to understand the transition of teacher education policies and the evolution of teacher education institutions. Then it interpreted the development of teacher education in relevant and nonrelevant contexts. Finally, this article investigated the influences of government and market mechanisms on teacher education institutions.

Through document review, this article presented that following the introduction of the amended Teacher Education Act in 1994, teacher education institutions operated under a diverse, reserve, open, and relaxed market-based system, and prosperity was consistent with market supply and demand. In addition, market-based logic was advantageous during this time, and government control of teacher education institutions was relaxed or nonexistent. However, control of teacher education returned to the government following amendment of the Teacher Education Act in 2002. Therefore, market mechanisms never substantially influenced the teacher education system in Taiwan.

Key words: Normal Education Law, Teacher Education Act, teacher education institution, market mechanism, government control