



專題研析

師資培育素質問題與精進相關法制建議

盧延根*

目次

- | | |
|-------------------------------|--------------------------------|
| 壹、前言 | 勢及偏遠地區師資素質 |
| 貳、我國師資培育制度演進概況 | 三、師資培育之大學水平不一，師資生素質良莠不齊 |
| 一、1979—1994 年《師範教育法》階段 | 四、教師資格考試通過率偏高，無法做好教師品質把關 |
| 二、1994—2003 年《師資培育法》：模式轉變 | 五、紙筆測驗之教師資格考試，無法反映教學實作能力 |
| 三、2003—2018 年《師資培育法》：質量調控 | 六、發給實習津貼之法制規定不夠完備，不利於師資生實習教育成效 |
| 四、2018 年迄今《師資培育法》：程序調整 | 七、提升教師專業素質宜研議推動教師品質保證機制 |
| 參、師資素質下降之問題分析與檢視 | 八、教師職涯欠缺升遷機會，影響教育熱忱與教學品質 |
| 一、少子化生源銳減與經濟不穩定，造成現職教師延退與職缺減少 | |
| 二、限縮師資培育公費生員額，影響招生優 | |

* 立法院法制局助理研究員；本文作者由衷感謝本文雙向匿名審查委員高度肯定，謹致謝忱；初稿原計畫為立法院專題研究報告，投稿後經修正部分內容與文獻提出。作者才疏學淺，雖力求客觀與中肯，但難免疏漏，故期許對教育精進有拋磚引玉之效，也至誠感謝先進的扶持與鼓勵，並請不吝指教。

肆、師資素質下降對策與相關法制建議

- 一、鬆綁班級編制準則之規定，酌增教師員額吸引優秀學生修習教育學程之意願
- 二、落實師資培育法規兼採公費及助學金，並增加核定公費生名額
- 三、為提升師資培育之大學水平，允宜確實評鑑學校辦學品質並作為調整發展之參據
- 四、教師資格考試建議依一定比例核列及格，進行篩選汰劣提升教師素質

五、規範教師資格考試調整為多元模式

- 六、完備師資生教育實習津貼法源依據，以利師資生專注於實習課程
- 七、建立教師專業發展評鑑之法源，有利於提升教師專業能力
- 八、訂定積極性教師分級制度，以激勵教師職涯發展之士氣

伍、結論**參考文獻****壹、前言**

教育實施成效，影響國家發展與推動，而實施品質的關鍵因素來自於優質的師資培育¹。自古以來，教師承載傳道、授業及解惑之重任，其素質良窳攸關學生學習、影響教育成敗、國家發展與存亡至鉅，故有「良師興國」之說，這也是師資培育為社會關注的重要議題。

「師資培育」係指師資培育之大學培育高級中等以下學校（包括幼兒園）等國民基礎教育之教師。隨著社會發展

過程，人力培育配合不同階段而逐漸調整²。因為教育也是社會的一環，教育發展必然會受到社會、經濟、政治、科技及生態環境等各種因素影響，因而會在制度、政策、課程、教學與學生學習等方面有所調適與改變，才能符應世代發展的需求³。面對國家教育發展需求、科技進步帶來智慧化與數位化發展、社會變遷的價值與生活模式轉變、教育政策的方向與模式調整、學校教育的自主特性發展、學生學習特徵與多元成長等，亦宜配合整體環境有所調整。尤其，面臨師資培育素質下降，教育政策

¹ 吳清基、黃嘉莉、張明文，我國師資培育政策回顧與展望，收錄於（國家教育研究院主編），《我國百年教育回顧與展望》，國家教育研究院籌備處，2011年5月，1-20頁。

² 盧延根，經濟發展與人力培育政策之析論，收錄於（吳清基主編）《教育政策與議題趨勢》，五南，2021年12月，84頁。

³ 吳清山，迎向師資培育4.0世代的教師角色與責任，《師友雙月刊》，2020年8月，第622期，8頁。



圖一 我國師資培育制度演進

資料來源：修正自林慧雯，師資培育制度大變革，師友雙月刊，第 622 期，2020 年 8 月，13 頁；盧延根，師資培育相關問題法制研析，《立法院法制局專題研究報告》，編號：A1614，2022 年 11 月，4 頁。

必須因應環境的變化，適時配合時空背景做滾動式的檢討與修正，方能與時俱進，達到師資培育政策之適切性。隨著工業 4.0 (industry 4.0) 世代的到來，帶動教育科技化、智慧化和個性化的發展，教育也正式進入 4.0 的世代，也會深深影響師資培育的發展⁴。由於師資培育發展及教師使命、素質攸關教育品質，也勢必影響國家競爭力與未來的發展。面對「工業 4.0」的浪潮席捲，各國政府莫不殫精竭慮思索經濟發展與人才培育的因應之道⁵。教師扮演著育人、育才的關鍵角色，故增進師資培育素質

值得探究。

基此，本文擬先行分析師資培育制度演進概況，接著瞭解師資培育素質下降之問題分析與檢視，最後就問題依序歸納後研提師資培育制度對策之相關法制建議供參。

貳、我國師資培育制度演進概況

師資培育制度由過去一元化、計畫性、公費制及分發制，修正為現行多元化、儲備性、自費制及甄選制，師資培

⁴ 同前註。

⁵ 中國教育學會，《邁向教育 4.0：智慧學校的想像與建構》，學富，2018 年 11 月，書後介紹 - 內容簡介。

育政策因此產生重大改變與突破⁶，影響國家教育至為深遠。茲就我國師資培育制度演進分階段之概況⁷如圖一所示，並分別依進程敘述⁸如下：

一、1979—1994年《師範教育法》階段

我國師範教育實施之法令依據，最早可追溯於清朝光緒29年（1904年）頒布的「奏定初級師範學堂章程」與「奏定優級師範學堂章程」，該兩章程內容詳實完備，民國成立後廢止，政府另於1932年頒布《師範學校法》⁹，確立師範學制以政府辦理師資培育為原則。

1949年政府遷臺，師資培育政策仍採單一與公費制度，並沿用《師範學校法》。1968年實施「九年國民義務教育」需要大量教師，政府為應急補足

教師缺額，衍生教師素質問題，無法保障偏遠地區及特殊科目等教師的教學品質¹⁰，教育部以行政命令指定國立臺灣大學、國立成功大學及國立中興大學等校開設教育課程，解決不合格及缺額教師問題，以維護學生學習權益及社會正義。為符應社會發展需求，1979年公布《師範教育法》，確立師範教育一元化的法律基礎。依該法規範，師資係政府設立之師範大學、師範學院及師範專科學校等養成教育，教育專業科目則依《師範教育法施行細則》第15條規定，由師範校、院、教育學院及設有教育系、所之大學辦理為限。由於中小學師資採計畫式培育，全國共僅12所公立師範校院與政治大學教育系進行培育，遂形成所謂的「師範教育體系」¹¹，此時師範校院培育師資學生均為公費生，畢業分發至中小學學校實習與服務，實

⁶ 盧延根，師資培育法修正草案評估報告，《立法院法制局法案評估報告》，編號：B1211，2017年3月，3頁。

⁷ 吳清基、黃嘉莉、張明文，同註1，3-6頁；林政逸，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》，2019年3月，第15卷第1期，5-10頁；林慧雯，師資培育制度大變革，《師友雙月刊》，2020年8月，第622期，13頁；吳清山，《師資培育研究》，高等教育，2010年7月，43頁；楊銀興、林政逸、劉健慧，我國多元化師資培育政策問題影響評估，《教育理論與實踐學刊》，2007年12月，第16期，3-5頁。

⁸ 盧延根，師資培育相關問題法制研析，《立法院法制局專題研究報告》，編號：A1614，2022年11月，4-8頁。

⁹ 吳清山，師資培育法的發展，收錄於《師資培育研究》，高等教育，2010年7月，43頁。

¹⁰ 臺灣省政府，《中華民國五十六學年度臺灣省教育統計-現行學制圖》，1968年6月。

¹¹ 黃嘉莉，《師資培育品質保證的體系建構》，高等教育，2018年12月，276頁。



習教師占實缺領全薪實習一年，教師證書係以登記審定後核發；一元化公費制的師資培育政策具有充分掌握教師需求，避免培育之人力浪費及掌控師範生素質等特色及優點，但師資培育制度集中於師範校院，外界質疑師資培育壟斷市場，易使師資培育機構產生老大心態，無法適時回應社會與時代變遷的流弊，對維持與提升師資素質無異是阻礙¹²，但其利弊得失尚待釐清。

二、1994—2003 年《師資培育法》：模式轉變

面對社會與政治環境的轉變，原有師資培育政策無法因應新社會變遷的需求，意味政府必須研議革新治理客體與技術，進行制度調整或藉由研修法律以為因應。

1987 年臺灣解除戒嚴後，解除黨禁與報禁，形成政治民主化、社會多元化及經濟自由化之浪潮一波波衝擊師資培育的思維。政府在社會愈形複雜的情境下，來自社會的各種聲音影響系列性的

教育改革¹³，也是師資培育制度轉型的重要機會。教育部成立「師範教育法專案研究小組」，著手研議修正《師範教育法》。立法院於 1994 年三讀通過修正《師資培育法》¹⁴ 公布施行後，教育部於 1995 年依《師資培育法》第 4 條第 4 項規定授權訂定《大學校院教育學程師資及設立標準》，以利各大學校院據以申設教育學程，正式啟動多元化師資培育。師資培育生以自費為主，從公費計畫到自費多元模式。大學生修畢規定教育學分後，學校發給學分證明書，但取得教師資格必須經過初檢及複檢之檢定考試，形成開放與多元化的師資培育政策破除師範生獨占教師市場，展現自由競爭的特色，讓師資培育政策從計畫性邁入競爭性的儲備制。再者，1999 年召開「邁向教育新世紀」全國教育改革檢討會議¹⁵，健全師資培育與教師進修制度亦為討論題綱，以建立多元培育管道、改善師資培育機構體質等教師專業化歷程，劃分各階段設計管控品質的

¹² 吳清山，同註 9，43 頁。

¹³ 盧延根，教育政策行銷功能及策略之探究，《臺灣教育（雙月刊）》，2003 年 4 月，第 620 期，19 頁。

¹⁴ 立法院，立法院第 2 屆第 2 會期第 34 次會議，《立法院公報》，第 83 卷第 7 期，院會紀錄，總號：2681，1994 年 1 月 18 日，204-205 頁。

¹⁵ 吳清基、黃嘉莉、張明文，同註 1，我國師資培育政策回顧與展望，5 頁。

措施；2001年召開「教育改革之檢討與改進會議」¹⁶，討論師資培育品質，建議嚴格審查師資培育機構、建立有效淘汰評鑑機制、促進師範校院轉型發展、研訂合理而優質的課程及比較不同管道培育師資的優劣。2002年教育部頒發《教育改革行動方案》第3項，亦以健全師資培育與教師進修制度為主，包括多元師資培育制度充實師資來源等。《師資培育法》施行後，透過適當管控機制，強化師資培育品質，並以多元培育為重點。然而，強調多元發展與品質管控之際，社會卻面臨少子化現象的衝擊，衍生師資培育數量失衡的現象。

三、2003—2018年《師資培育法》：質量調控

《師資培育法》修正後，各大學辦理培育師資必須成立師資培育中心開設教育學程，教育實習由原1年改為半年，且不發給實習津貼。此外，每年舉

行一次教師資格檢定考試，並廢除初檢及複檢程序。

當師資生與準教師數量驟增，卻面臨少子化衝擊，造成中小學生源數逐年降低（過去小一新生每年約32萬人，2002年降至22萬餘人¹⁷，2022年—110學年為210,047人¹⁸），師資培育量體最高峰為93學年度2萬1,805個名額，101學年降為8,521名¹⁹（後續師資生招生之實際數：109學年為8,834名，110學年仍有8,754名²⁰），師資培育供需嚴重失調，衍生儲備教師過多的棘手問題。師資培育制度多元化後，除師資培育供需失衡外，培育成效也不理想。就如前述，師資培育多元化後，國民教育之生源驟降，師資培育生成為儲備教師後，領有教師證書卻無法找到教職的儲備教師至少3萬人，每年還有正在接受培訓的準教師約2萬人（110學年在校師資生有2萬7,407人²¹），國內教師「供過於求」越來越嚴重²²，當師資培育生謀職（成為正式教師）機

¹⁶ 吳清基、黃嘉莉、張明文，同註1，我國師資培育政策回顧與展望，5頁。

¹⁷ 黃以敬，教師供過於求 教部：減招，《自由時報》，2004年10月12日，<http://old.ltn.com.tw/2004/new/oct/12/today-life7.htm>（最後瀏覽日期：2022年8月12日）。

¹⁸ 教育部，《電子書-國民中小學校概況統計（110學年度）》，表3-10國民小學概況（專設/附設）—按設立別分，2022年4月26日。

¹⁹ 教育部，《中華民國師資培育白皮書》，2012年12月，29頁。

²⁰ 教育部，《師資培育統計年報2021》，2022年10月，29頁。

²¹ 同前註，36頁。

²² 黃以敬，同註17。



會渺茫，降低投入修習專業課目的精神與態度，惡性循環下，影響師資品質至鉅，教育部 2004 年度推動「我國師資培育數量規劃方案」，減少師資培育數量，緩和師資培育供過於求之問題；2012 年進行「師資培育數量第二階段規劃方案」，透過督導師資培育之大學及師資培育評鑑，提升培育品質。2005 年起國立臺北、新竹、臺中、屏東、花蓮與臺北市立等 6 所師範學院改名為教育大學，師資培育量 3 年內需完成減半目標，僅占總招生人數的 3 成至 4 成 5；而一般大學的教育學程 3 年內減招 50%，學士後教育學分班招生名額亦大幅減少。

因應師資培育供需失衡及師資培育品質下降的問題，教育部 2010 年召開第 8 次全國教育會議，其中重點就是規劃師資培育發展藍圖，教育部續於 2012 年研訂發布「師資培育白皮書」，以期培育優質師資，精進教師專業發展。

四、2018 年迄今《師資培育法》：程序調整

2017 年修正《師資培育法》，主要是呼應師資培育白皮書「方案 22：完備法令規章方案」，有關《師資培育法》及專業標準本位之師資培育政策的檢討，並據以修正師資生先考試後實習的「程序調整」，另於 2022 年起發給師資生教育實習津貼。

此次《師資培育法》修正，係就原先實習再檢定之教育實習制度，改為先檢定考試後教育實習。經查 2005 年至 2015 年間，師資培育之學生每年約 4 成未能通過教師資格檢定考試，故修正為先教師資格檢定考試後實習，實習學生數將可大幅減少（110 學年具實習資格師資生有 4,282 人²³），相對減輕教育實習機構及師資培育之大學在教育實習輔導上負擔，實習資源較能有效利用²⁴，此項政策也是師資培育白皮書「先檢定後實習」的落實。其次，《師資培育法》修法授權中央主管機關訂定子法，發揮引領師資職前培育及教師專業發展之功能²⁵。教育部也早於 2016 年發布《中華民國教師專業標準

²³ 教育部，同註 20，39 頁。

²⁴ 教育部，《教育部部務會報通過「師資培育法」修正草案》，2016 年 11 月 9 日，http://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=E6E22046F04F1C05（最後瀏覽日期：2022 年 8 月 12 日）。

²⁵ 同前註。

指引》²⁶，希望能發揮引導師資培育精進各階段教師的表現，彰顯教育工作者之專業性，逐步落實理想教師圖像。再者，立法院教育及文化委員會 2021 年 3 月 17 日委員提案²⁷，請教育部規劃恢復教育實習之津貼，以減輕實習教師之生活負擔，使其能專心於課程教學及教育行政之實習，教育部業於 2022 年 1 月起實施²⁸，但相關法規允宜配合完備修正。事實上，「國家的未來，關鍵在教育；教育的品質，奠基於良師」，故給予師資生實習期間適當津貼，維持基本生活費用，讓有志青年願意投入師資培育教育之熱忱，有利於教育體系注入活水。

參、師資素質下降之問題分析與檢視

教育成敗的關鍵繫於教師，而教師

素質良窳攸關國家發展與競爭力。本文依前述師資培育制度演進，近些年來受到大環境人口結構與政策法規遷移的脈絡下，茲分析與檢視師資素質下降的相關問題，應包括如下項目：

一、少子化生源銳減與經濟不穩定，造成現職教師延退與職缺減少

由於少子化現象賡續嚴峻，影響中小學及幼兒園的生源，學校依編制規定²⁹降低教師及開缺徵人需求。再者，2018 年 7 月「軍公教人員年金改革」，現職教師憂心退休後，且體能狀態更為退化與社會生活指數持續攀升，在經濟不穩定之疑慮下延緩退休，衍生教師出缺更為有限，師資培育面臨嚴重市場供需失衡的問題。

近 60 年來，我國出生人口概況：1961 年 42 萬 254 人，1981 年 41 萬

²⁶ 教育部，《中華民國教師專業標準指引》，2016 年 2 月 15 日。

²⁷ 立法院，第 10 屆第 3 會期教育及文化委員會第 4 次全體委員會會議，《立法院公報》，第 110 卷第 032 期，總號：4883，2021 年 3 月 17 日，66 頁。

²⁸ 陳至中，教育實習 1 月起有獎助金 每人每月 5000 元，《中央社》／國內文教，2021 年 12 月 28 日。

²⁹ 《國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則》第 2 條規定：「國民小學及國民中學普通班班級編制規定如下：一、國民小學每班學生人數以二十九人為原則。二、國民中學每班學生人數以三十人為原則。…」；第 3 條規定：「國民小學教職員員額編制如下：…四、教師：每班至少置教師一·六五人；全校未達九班者，另增置教師一人。…」；第 4 條規定：「國民中學教職員員額編制如下：…四、教師：每班至少置教師二·二人，每九班得增置教師一人；全校未達九班者，得另增置教師一人。…」



2,779 人，2001 年遽降為 26 萬 354 人，至 2021 年更跌破 16 萬人（15 萬 3,820 人）³⁰，尤其 2022 年新生兒人數更僅 13.8 萬人，是有統計數據以來的史上新低³¹，顯現出生率嚴重遞減，勢必嚴重影響各級學校的招生。在少子化與經濟疑慮下，現職教師延退³²，中小學及幼兒園教師需求降低，衍生師資培育大學招收師資生的困難程度；因此，除了少數公費生外，師資生的入學成績及整體學力素質恐有降低情形³³，實務上就是年輕優質學生加入教育新血的誘因降低，讓整體教育領域之人力更顯老化，也影響教育現場的工作熱忱與執行效益。顯然，師資培育之大學存在前述因素而產生招生壓力，因為師資生較一般生投入更多時間與學分費修習教育學程，對未來就業卻存有不確定性的隱憂，優秀學生報考意願自然降低，影響青年學生選擇以教師為志業與為培育國

家人才的意願，因此允宜研議相關政策或法制進行因應。

二、限縮師資培育公費生員額，影響招生優勢及偏遠地區師資素質

《師範教育法》時期的學生有公費制度保障，吸引諸多清寒優質學子入學，培育成為較高素質的國中小優質教師，但《師資培育法》施行後，《師資培育公費助學金及分發服務辦法》第 2 條規定，公費制度僅作為補助偏遠地區之師資類科不足等師資來源，傳統師範校院在無公費制度下，轉型為綜合型大學，招生優勢不再。

事實上，目前偏遠地區學校嚴重面臨師資流動率高、師資員額不足、師資素質低落的情形，應設法解決³⁴。然而都市化使城鄉差距擴大，偏遠地區外移人口增加。而學生人數又牽涉學校規

³⁰ 內政部統計處，《人口年齡分配按單齡組》，更新日期：2022 年 1 月 10 日，資料來源：內政部戶政司。

³¹ 黃麗蓉，2024 總統當選人若不立刻處理這問題 沈富雄驚人預言結果，《中時新聞網》，2023 年 2 月 2 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20230202005668-260407?chdtv>（最後瀏覽日期：2023 年 2 月 9 日）。

³² 彭杏珠，延退、老化、人才流失 五大後遺症接連引爆，《遠見》，2018 / 09 月號，2018 年 8 月 30 日，<https://www.gvm.com.tw/article/45741>（最後瀏覽日期：2022 年 8 月 20 日）。

³³ 黃政傑，面對師資培育新挑戰，《臺灣教育評論月刊》，2020 年 5 月，第 9 卷第 5 期，5 頁。

³⁴ 楊涵，偏遠地區學校師資素質低落之成因與建議，《臺灣教育評論月刊》，2020 年 10 月，第 9 卷第 10 期，155 頁。

模³⁵，也衍生學校經營的教育問題；因此偏遠地區教師配置人數較少、授課科目多，小校教師又須兼辦行政工作，教學工作負擔沉重，也是教師流動率高的原因之一³⁶。當學校時常處在教師異動的更迭中，不僅教學經驗難以傳承，學生也必需不斷適應新任教師，影響學生學習的連貫性。再者，甚至於進用未具教師證的比例也高，影響偏遠地區學生學習品質³⁷。因此，目前偏遠地區師資明顯不足，且現行公費生名額幾乎縮減到沒有的境地，與現行規定³⁸「師資培育以自費為主，但兼採公費及助學金方式實施」之立法意旨不盡契合。

三、師資培育之大學水平不一，師資生素質良莠不齊

1994年《師範教育法》修正為《師資培育法》，師資培育多元化後，一般公私立大學校院或技職校院，只要設立教育學程者都得參與師資培育。由於各

學校學術地位或教學模式不盡相同，學生入學成績落差頗大，遴選師資生的素質有所差異，且在少子化下師資生優勢不再，師資培育之大學存在平均水準不一的情形，因此師資生素質走低影響國民教育發展。

依據教育部核定³⁹，110學年度各師資培育之大學師資培育名額，師資培育之大學共有50所（國立大學33所及私立大學17所）。由於師資培育之大學在多元儲備制度下，分別進行師資職前教育，然而師資培育之大學辦學品質水平不一，雖然符合行政院教育改革審議委員會提出，師資培育中心設立採「先寬後嚴」策略，形式條件符合《大學校院教育學程師資及設立標準》規定，並經教育部師資培育審議委員會之審議，即可培育各類科師資。惟師資培育乃教育之基礎，教師素質良窳，攸關國家未來的發展與競爭力。優秀的師資

³⁵ 盧延根，公立中小學退場與活化校園歷程策略之研析，《立法院法制局議題研析》，編號：R01106，2020年9月。

³⁶ 王麗茹，以動態能力觀點探討偏鄉小校轉型-以新北市大坪國小及附幼為例，《臺灣教育評論月刊》，2019年5月，第8卷第5期，44頁。

³⁷ 盧延根，偏遠地區學校經營問題之法制研析，《立法院法制局專題研究報告》，編號：A1569，2021年4月，19頁。

³⁸ 《師資培育法》第14條第1項規定：「師資培育以自費為主，兼採公費及助學金方式實施；公費生畢業後，應至偏遠或特殊地區學校服務。」

³⁹ 教育部，《110學年度核定各師資培育之大學師資培育名額》，2021年4月27日，臺教師（二）字第1100056215號函。



表一 2020-2022 年教師資格考試人數與通過率

年度	到考人數	通過人數	全國通過率	備註
2020	9,953	4,907 特殊教育師資類科 501 人、中等學校師資類科 2,559 人、 國民小學師資類科 1,389 人、幼兒園師資類科 458 人	50.10%	
2021	9,131	6,152 特殊教育師資類科 535 人、中等學校師資類科 2,601 人、 國民小學師資類科 1,773 人、幼兒園師資類科 1,243 人	67.37%	
2022	8,873	5,504 特殊教育師資類科 535 人、中等學校師資類科 2,567 人、 國民小學師資類科 1,670 人、幼兒園師資類科 732 人	62.03%	

資料來源：整理自教育部全球資訊網（2020，2021，2022），2020 年 7 月 29 日、2021 年 8 月 23 日及 2022 年 7 月 29 日即時新聞。

可以確保學生的學習能力、素質提升、具備優質之核心能力⁴⁰。因此師資培育之大學似宜訂定嚴謹施行汰劣留優機制，以維持師資培育品質。

四、教師資格考試通過率偏高，無法做好教師品質把關

當今實施的教師資格考試性質，僅係評量師資生學習成果之門檻，應考人只要成績達到標準即為通過。但因通過率偏高，似無篩選，為人詬病流於形式，無法做好教師品質把關工作⁴¹，故在目前教師需求量體降低，教師資格考試檢核標準似宜研議寬嚴尺度。因此，

教師資格考試制度應有更明確之定位，也宜以維繫教師素質為原則，似有調整之空間。

師資培育制度的初複檢，審查多以相關證件文件或將教育實習與檢定分開，亦即教育實習仍屬職前課程之一，師資生雖已修畢職前課程後之「實質考試層面」，但僅以紙筆測驗，且符合即通過的形式化流程；就以 2021 年 7 月 17 日舉行之高級中等以下學校及幼兒園教師資格考試為例，計有 6,152 人通過，全國通過率為 67.37%（通過率係以符合考試資格的到考人數 9,131 人

⁴⁰ 教育部，《2021 年度大專校院師資培育評鑑規劃與實施計畫》，2020 年 8 月，1 頁。

⁴¹ 吳清山，《師資培育研究》，高教出版，2010 年 7 月，70 頁。

計算)⁴²，高於 2020 年的全國通過率 50.10%⁴³，這二年未通過教師資格考試的考生人數，分別為 5,046 人及 2,979 人；而今（2022）年 6 月 4 日高級中等以下學校及幼兒園教師資格考試⁴⁴，計有 5,504 人通過，通過率與 2021 年相較雖略有降低，但仍高達 62.03%（通過率亦係以符合考試資格的到考人數 8,873 人計算）詳如表一所示。

五、紙筆測驗之教師資格考試，無法反映教學實作能力

教師以教學為主要工作，而教學工作除了應具備一定的專業知識，並能將專業知識中不論是知識的理論、教學原理或學科連結之知識等傳達給學習者吸收，也被視為是教師傳道授業重要之一環。否則教師雖有滿腹經綸與淵博的學識，卻缺乏表達傳授與關心學生的能力，仍無法成為良師。

雖然教師資格考試以紙筆測驗具有

命題方便、使用便利、較不耗時、能夠同時評量多位師資生、也能依建立之題庫重複使用等好處，且測驗結束就能依標準答案迅速批改或電腦讀卡，具有評分與計分的方便性等優點。然而，成為一位優質教師必須具有應扮演之角色，包括結合學生學習與生活關心，經由同事、家長與學生等互動，力行教與學之全人教育與發展，且要能符應教育現場適應實務生活及面對未來挑戰的知識、能力與態度。教師角色必須由傳統以教學為主的知識傳授者，演變為能夠對話的協調者，方能協助學生學習《十二年國民基本教育課程綱要》，具備溝通互動與表達、友善人際情懷及與他人建立良好的互動關係，並發展與人溝通協調、包容異己、社會參與及服務等團隊合作的素養⁴⁵。故面對實務的教學關係，教師不宜只有教書，必須與學生等多方面的對話與互動。顯然，教師資

⁴² 教育部，〈110 年度高級中等以下學校及幼兒園教師資格考試放榜〉，訊息公告 / 即時新聞，2021 年 8 月 23 日，https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=920D846A62BC2C5F（最後瀏覽日期：2022 年 8 月 23 日）。

⁴³ 教育部，〈109 年度高級中等以下學校及幼兒園教師資格考試放榜〉，訊息公告 / 即時新聞，2020 年 7 月 29 日，https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=920D846A62BC2C5F（最後瀏覽日期：2022 年 8 月 23 日）。

⁴⁴ 教育部，〈111 年度高級中等以下學校及幼兒園教師資格考試放榜〉，訊息公告 / 即時新聞，2022 年 7 月 29 日，https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&sms=169B8E91BB75571F&s=EB370A823474DCCF（最後瀏覽日期：2023 年 2 月 16 日）。

⁴⁵ 教育部，〈十二年國民基本教育課程綱要〉，核心素養 / 溝通互動，2021 年 2 月修正，5 頁。



格考試以紙筆測驗恐怕無法完全有效反映教學或班級經營等實作能力⁴⁶，允宜研議做精進之法制修正，俾能兼顧傳授知識與關心學生實作之能力，方能達成「教」與「學」共同成長。

六、發給實習津貼之法制規定不夠完備，不利於師資生實習教育成效

2002 年修正《師資培育法》之後，教育實習之師資生定位為由原「實習教師」（教育實習為期一年，每月實習津貼 8,000 元）改為「實習學生」，並逐步停止給付實習津貼。

由於師資生先前依法須於教育實習機構完成為期半年的全時教育實習，及格後才可獲得教師證書。然而，師資生於實習階段不但缺乏收入來源，更要繳納學分費及返校座談研習的交通與住宿成本，造成龐大經濟壓力。故民眾於公共政策網路參與平臺提案，呼籲政府

研擬給予教育實習學生補助津貼，而該提案於 30 天內便累積近 5,000 名民眾參與附議⁴⁷。教育部依立法院委員之提案⁴⁸，為鼓勵師資生參與教育實習，獎勵教學以提升教育實習成效，並自 2022 年 1 月起開始實施，提供修習半年之教育實習學生，每人每月 5,000 元，至多請領 6 個月⁴⁹，但為提升師資生教育實習成效，立意良好，但依法行政是行政機關必須遵守法則。因此，完備實習津貼發放之法源，方能讓政府行政機關與公務人員在法律授權與規範圍下行使行政權力，符合法律規定管理公共事務之依據。

七、提升教師專業素質允宜研議推動教師品質保證機制

學校為學生而設，一切要以學生學習為依歸⁵⁰。《教育基本法》第 2 條也揭櫫「教育的主體是學生」，由於教師素質良窳攸關學生學習成效，學校教育

⁴⁶ 蔡進雄，高級中等學校以下教師資格檢定考試機制現況、問題與精進策略之探究，收錄於（吳清基主編）《教育政策與議題趨勢》，2021 年 12 月，五南，179 頁。

⁴⁷ 詹湘淇，勞動事實認定歧異 師資生籲發放教育實習津貼，《大學報》，<https://reurl.cc/MN9pbW>（最後瀏覽日期：2022 年 8 月 23 日）。

⁴⁸ 立法院，同註 27，66 頁。

⁴⁹ 吳柏軒，師培生教育實習津貼 最快 111 年發放，《自由時報》，2021 年 3 月 25 日，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3686145>（最後瀏覽日期：2022 年 8 月 12 日）。

⁵⁰ 吳清山，建立學生學習為本的校務評鑑，收錄於（吳清山）《教育的新希望》，高等教育，2022 年 2 月，57 頁。

品質與教師專業發展更為社會矚目焦點；隨著社會多元演進，教師不能以昨天所學的知識及方式來教育今天的學生，故教師專業能力必須賡續精進。

世界各先進國家為提升競爭力，也十分關注教師素質的教育政策⁵¹。近些年來，我國教育革新—主管機關也陸續提出《中華民國教師專業標準指引》及《十二年國民基本教育課程綱要》等，因此教師職涯發展配合教育政策有其積極性的價值，允宜不斷提升教師專業素質，另依1996年公布的「教育改革總諮議報告書」建議：「提升教師專業素質、建立教育評鑑制度」。教師素質的提升，可促進教育品質的提升，而教師評鑑能夠促進教師專業成長，提升教師素質的重要方法之一⁵²。

「教師評鑑」係對從事教育專業服務的教師，定期或不定期地予以評量品鑑，考核其工作表現的一種方式或制度。教師評鑑可用以提高教師專業服務品質，促進教師專業成長，並管制教

育事業的成效，滿足績效責任制度的需求⁵³。故教師評鑑有利於協助教師瞭解對教學優劣得失及原因，引導教師改進及提高教學品質，進而提升學生學習表現與成效，以達成教學目標。雖然「教師專業發展評鑑」對於教師而言，難免存有疑慮，諸如：評鑑規準公正與客觀性、由誰評鑑？怎麼評鑑？評鑑指標？教師該怎麼面對？評鑑結果之運用，對教師敘薪、任免的影響？……以及真的實質之幫助嗎？針對上述的相關問題，主管機關允宜先與各關心教育的團體—教師、家長與學者等充分溝通及加強宣導，並至各地區召開公聽會針對規劃內容及教師疑慮問題逐一釐清，化解教師排斥或反感，經由漸進性、鼓勵性、專業性及回饋性的有效評鑑，作為發現教師教學不足及檢討精進之參考，讓接受評鑑的教師安心配合政策執行，俾能順利推動教師品質保證之機制，除了增進教師專業素養外，也具有提升學生學習成果之功效。

⁵¹ 駐紐約辦事處教育組，《美國教育部公布教師培育新法規》，國家教育研究院國際教育訊息電子報，第112期，2016年10月17日，<https://www.naer.edu.tw/PagePublish?fid=64>（最後瀏覽日：2022年8月19日）；駐瑞典代表處教育組，《瑞典中小學教育當前核心問題及改善措施》，國家教育研究院國際教育訊息電子報，第156期，2018年6月5日，<https://www.naer.edu.tw/PagePublish?fid=64>（最後瀏覽日：2022年8月22日）。

⁵² 張民杰，「教師專業發展評鑑」培育教師專業成長之探討，《飛訊》，2015年9月，第210期，1頁。

⁵³ 林生傳，教師評鑑，《教育大辭書》，2000年12月，<https://terms.naer.edu.tw/detail/1309953/>（最後瀏覽日期：2022年8月22日）



八、教師職涯欠缺升遷機會，影響教育熱忱與教學品質

高級中等以下學校教師的職涯發展，不論是《師範教育法》階段或目前師資培育養成教育制度後的教師，從分發任職教師到退休都做一樣的事，在此體制下幾乎沒有升遷機會，影響教育熱忱與教學品質，教師在看不到未來的職涯發展，導致其中不乏優秀年輕教師，因而離開教育工作，聞之令人扼腕。

教師面對未成年與個別差異性極大的學生，長期處在忙、茫、盲的教學困境裡，一邊要管理班級秩序，一邊又要備課、教學、參加研習；桌上堆滿未批改的作業、行政調查表，學生問題處理輔導與家長聯繫…等，在這樣的環境下，怎麼展現自己的教學熱情？」充滿教學熱情的教師也有著深深的無奈⁵⁴。尤其是在走過青壯年期的教師，教學經驗豐富，但因缺乏職涯發展、人生渺茫與失落感，衍生焦慮或沮喪的情緒，日復一日，工作職位升遷無望，頓感「難道，我就這樣過一生嗎？」當教師覺得生活了無生趣，久而久之就會失去教學熱情與活力。相反的，當教師具有晉任

升等機會，懷有升遷希望時，就能無暇發展副業或其他興趣或專業，也就會將教育熱忱、決心與勇氣，全力投入於學校教學及關心輔導學生。

肆、師資素質下降對策與相關法制建議

經由師資培育制度演進與素質下降問題分析與檢視，在面對大環境人口結構、社會風氣與制度遷移的脈絡下，我國師資素質明顯下降，茲針對相關問題研提如下精進對策之法制建議：

一、鬆綁班級編制準則之規定，酌增教師員額吸引優秀學生修習教育學程之意願

教育是國家的根本，國民教育階段是基礎教育，當優秀人才不願意投入師資培育之大學成為師資生，不免讓有識者憂心未來師資素質，影響國民教育品質及國家未來經濟發展的人力需求。

因此，學者認為⁵⁵，應鼓勵各地方政府開出教師職缺，提高取得教師證的師資獲聘成為中小學與幼兒園編制內教

⁵⁴ 賴若函、郭淑媛，教師心聲：還剩多少熱情給學生，《今周刊》，第 1012 期，2016 年 5 月 12 日，<https://www.businessday.com.tw/article/category/80407/post/201605120022/>（最後瀏覽日期：2022 年 8 月 23 日）。

⁵⁵ 黃政傑，同註 33。

師的比例，以激勵高中畢業生就讀師資培育之學系或大學生修讀教育學程的動機。尤其經濟非瞬息間得以提升，而少子化更是嚴峻的趨勢，爰建議檢討鬆綁《國民教育法》第 12 條授權訂定之《班級編制及教職員員額編制準則》相關規定，適度調整國民中小學採小班制為原則或酌予增加教師員額，也藉由降低班級人數與生師比，有利於優秀學生報考師資培育之大學的意願，選擇教師為志業培育國家人才，並提升高級中等以下學校（包括幼兒園）國民基礎教育之教學品質。

二、落實師資培育法規兼採公費及助學金，並增加核定公費生名額

《師資培育法》公布施行後，師資培育之大學師資生改為善自費為主，並逐年減少公費生人數，在缺乏公費誘因下，師資培育大學降低吸引優秀學生就讀的情形日益嚴重。為協助傳統師資培育機制招收優秀師資生，師資培育政策為改善公費名額，並確實施行助學金協

助師資生安心學習，以提供公費生名額磁吸優秀學生從事教職的作用，穩定教師素質與促進社會流動⁵⁶，也為偏遠及特殊地區提供教師需求。

公費培育曾經是我國師資培育制度的主軸。公費師資培育制度曾經提供窮困年代貧窮人家優秀子弟翻身的機會，也造就許多教育人才⁵⁷。鑑此，教育部允宜確實依《師資培育公費助學金及分發服務辦法》第 3 條第 3 項規定，增加核定師資培育大學公費生名額，俾利吸引優秀學生或清寒家庭子弟就讀，加入教育行列，除解決偏遠地區師資不足的問題，提升師資及教育體系素質，共同培育優質國民，也增進國家未來競爭力。

三、為提升師資培育之大學水平，允宜確實評鑑學校辦學品質並作為調整發展之參據

為確保師資培育之大學培育品質，教育部於 2002 年訂定《大學校院師資培育評鑑作業要點》，2017 年修正要點針對各師資類科分別評定，並依評鑑項目分項認結果分為通過、有條件通過

⁵⁶ 吳武典，*教育改革的歷史思維*（3-24 頁），收錄於（中國教育學會與中華民國師範教育學會等合編），*《教師專業成長問題研究 - 理念、問題與革新》*，學富，2003 年 11 月，8 頁；楊銀興、林政逸、劉健慧，同註 7，10 頁。

⁵⁷ 黃淑苓，*我國要回復公費師資培育制嗎？*《臺灣教育評論月刊》，2014 年 4 月，第 3 卷第 4 期，65-70 頁。



及未通過三種⁵⁸。基於師資培育辦學係以追求卓越為目標，高素質的教育來自高素質教師，也是國家發展重要動力來源。

大學校院師資培育評鑑由教育部委託「財團法人高等教育評鑑中心基金會」辦理，於 2018 年度起展開新一週期評鑑，以了解師資培育之辦理現況，促進且協助各校培育單位之資源整合，建立品質保證與辦學改善機制⁵⁹。故師資培育之大學進行師資職前教育、輔導及在職進修均應善盡功能。並應賡續檢核師資培育之大學辦學品質，師資培育評鑑制度允宜更為嚴謹施行，明定評鑑機制及結果作為學校調整發展參考，爰建議《大學校院師資培育評鑑作業要點》⁶⁰第 9 點規定修正為：「前點第二項新設師資類科以外之評鑑結果，依大學法第五條第二項規定，作為學校校務發展及調整發展之參考。」以精進師資培育之大學辦學品質，方能落實提升師資生之素質。

四、教師資格考試建議依一定比例核列及格，進行篩選汰劣提升教師素質

隨著社會變遷多元化與公眾關注師資素質的原則下，除了不斷加強培育師資素質外，藉由量化了解師資需求與均衡性，並以專業化進行教師資格考試，從獲取教師資格歷程，培育優質師資，也管控教師數量。故似可檢視「全程到考人數一定比例為及格」之法規，作為篩選機制與參照之規定。

教育是一項社會工程，在國家建設中，它居於樞紐的地位。然而，有一流優質專業的師資，才有一流優質卓越的教育。準此，教師素質是決定教育品質和國家實力的關鍵因素。落實「優質適量」之師資培育政策，培育優質明日教師，引領國家教育永續發展⁶¹。就以「優質適量」培育師資政策，依到考人數一定比例為及格，似有量化師資需求與均衡性之功能。經檢視全程到考人數一定比例為及格之相關規定之立

⁵⁸ 《大學校院師資培育評鑑作業要點》第 8 點規定：「分年評鑑自一百零六年八月一日起以各師資類科分別評定，並依評鑑項目分項認定，其評鑑結果，除新設師資類科外，分為通過、有條件通過及未通過三種…」

⁵⁹ 財團法人高等教育評鑑中心基金會，最新消息，《大學校院師資培育評鑑資訊網》110 年度下半年大學校院師資培育分年評鑑結果公布，2022 年 6 月 30 日，<http://tece.heeact.edu.tw/LatestNews.aspx?EvaluationType=1/>（最後瀏覽日期：2022 年 8 月 22 日）。

⁶⁰ 《大學校院師資培育評鑑作業要點》第 9 點規定：「前點第二項新設師資類科以外之評鑑結果，依大學法第五條第二項規定，作為學校校務發展之參考。」

⁶¹ 教育部，《中小學教師素質提升方案》，總目標，2009 年 9 月。

法體例，例如《專門職業及技術人員考試法》第16條第1項規定：「專門職業及技術人員考試得視等級或類科之不同，採下列及格方式：一、科別及格。二、總成績及格。三、以各類科全程到考人數一定比例為及格。」爰依此立法體例，建議增訂「以各類科全程到考人數一定比例為及格門檻。」以有利於精進教師資格考試之制度，並確實提升教師素質。

五、規範教師資格考試調整為多元模式

檢視《高級中等以下學校及幼兒園教師資格考試辦法》第2條：「高級中等以下學校及幼兒園教師資格考試（以下簡稱本考試），以筆試行之；每年以辦理一次為原則。」及同辦法第6條第2項規定：「考試題型除國語文能力測驗為選擇題及作文外，其餘應試科目均為選擇題及非選擇題。」依條文規定，很明確教師資格考試係以紙筆測驗為原則。

由於考試領導教學，師資培育之大學勢必就依此方向「考甚麼，就準備甚麼」，無法兼具理論與實務之應用，也難以兼顧教師專業能力之展現，故為改善教師資格考試難反映實作能力，並確實篩選適任及具有一定專業素質之教師，教師資格考試除了紙筆測驗外，允宜增加教學與輔導等實作相關能力的多

元模式，以利甄選出具有基本學養之外，更能以教育的熱忱與方法，有效與耐心地將專業知識傳授給學生。因此，依據《師資培育法》第10條第2項授權訂定之教師資格檢定之考試方式…及其他相關事項之辦法—《高級中等以下學校及幼兒園教師資格考試辦法》，爰建議修正如下：

第2條為：「高級中等以下學校及幼兒園教師資格考試（以下簡稱本考試），以筆試及實作教學與輔導行之；每年以辦理一次為原則。」

第6條第2項為：「考試題型除國語文能力測驗為選擇題及作文外，其餘應試科目均為選擇題、非選擇題及實作教學與輔導。」且考量教師資格考試「實作教學與輔導」應試成績之評分，主管機關允宜兼顧客觀性與公平性，以避免評分方式遭受質疑，畢竟成績攸關考生通過與否至為重要。

六、完備師資生教育實習津貼法源依據，以利師資生專注於實習課程

為鼓勵師資生參與教育實習，並專注安心實習工作，提升教育實習成效，有利於提升教師素質與意願，教育部業於2022年度籌編「教育實習獎助金」預算，惟依《師資培育法》規定，允宜配合修正相關法規，以資完備。



經查，教育部 2021 年 11 月 15 日修正《教育部補助師資培育之大學落實教育實習輔導工作實施要點》第 5 點第 2 項第 2 款，有關補助教育實習獎助金：「補助基準：依師資培育法規定實際修習教育實習，每人每月補助新臺幣五千元，至多支領六個月。」惟前述要點依《師資培育法》第 17 條規定係為協助師資培育之大學辦理教育實習，並給予必要之經費及協助；但既係針對師資生之教育實習津貼，其法源依據允宜依同法第 10 條第 4 項規定⁶²授權訂定之辦法增列之，較為妥適，以完備法源依據。

七、建立教師專業發展評鑑之法源，有利於提升教師專業能力

提升教師專業與品質，可透過教師評鑑系統的實施⁶³，高品質的教師評鑑系統則可評估教師素質⁶⁴。是而推動教

師品質保證機制，落實教師專業發展，可藉由系統化及制度化專業發展及評鑑回饋機制，進而精進優質教師專業成長與永續發展⁶⁵，並提升教學品質。

為促進並達成教師專業發展，教師除了自我精進研習與進修外，最有效的模式就是藉由評鑑機制進行檢視，主要意義在於瞭解教師教學「績效」或「改進」教學方法。其中績效部分，應係藉由評鑑的實施，瞭解教師能否確實達成教學目標為最基本的要求。而改進式的評鑑，則是經由評鑑瞭解教師教學的過程，並從中發現問題及時提供協助與解方以利修正精進，最終仍係期望教學順利達成目標。由於教師評鑑是增進教師專業發展的可行途徑，也是確保學生學習成就的重要機制⁶⁶。因此，落實推動教師評鑑制度，可以提升教師素質⁶⁷。依據《教育基本法》第 9 條第 1 項第 6

⁶² 《師資培育法》第 10 條第 4 項規定：「第一項第二款教育實習，其教育實習機構之條件與選擇、實習期間之權利義務、內容與程序、輔導與成績評定、實習輔導教師與實習指導教師之資格條件及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

⁶³ Tucker, P. D., & Stronge, J. H. (2005). *Linking teacher evaluation and student learning*. Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.

⁶⁴ Stronge, J. H., & Tucker, P. D. (2003). *Handbook on Teacher Evaluation: Assessing and Improving Performance*. Larchmont, NY: Eye on Education.

⁶⁵ 楊思偉、陳盛賢，我國師資培育制度之變革與未來動向，收錄於中華民國師範教育學會主編《我國師資培育百年回顧與未來動向》，2012 年 5 月，18 頁。

⁶⁶ 孫志麟，學校本位教師評鑑的實踐與反思，《教育實踐與研究》，2008 年 9 月，第 21 卷第 2 期，63 頁。

⁶⁷ Shinkfield, A. J., & Stufflebeam, D. L. (1995). *Teacher evaluation: Guide to effective practice*. Boston,

款規定：「中央政府之教育權限如下：『六、…評鑑與政策研究。』」同法第10條第1項：「直轄市及縣（市）政府應設立教育審議委員會，定期召開會議，負責主管教育事務之審議、諮詢、協調及評鑑等事宜。」顯然主管機關依法本來就有義務辦理教師評鑑。經查，教育主管機關對大學教師業依制定《大學法》第21條第1項規定⁶⁸建立教師評鑑制度，而高級中等以下學校教師尚無明確規定評鑑之法源依據，爰建議《教師法》增訂第23條之1為：「為提升教師專業發展與達成教學及輔導之成效，高級中等以下學校教師應接受評鑑。（第1項）前項評鑑之類別、內容、標準、方式、程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。（第2項）」

然而，教育主管機關在《教師法》增訂教師專業發展與評鑑之條文前，允宜妥善做好下列措施：1. 妥善辦理溝通，讓教師充分瞭解方案之內涵與目的；2. 投入必要經費、設備與行政整合資源，化解教師心理壓力與提供實質之

協助；3. 簡化評鑑作業程序，減輕受評教師的負擔；4. 型塑學習型組織文化，激勵教師主動專業成長；5. 強化評鑑專業能力，建立嚴謹量化具體數據，輔以質性描述之檢測機制；6. 確保公平與客觀詮釋評鑑結果，協助受評教師有效專業成長。為了強化政策周延與可行，教育主管機關偕同學校行政人員廣泛徵詢各方意見，增強政策周延性，再善用政策行銷機能，提升教育政策方案本身的優越性與競爭力，使教師及社會大眾信服，有效達成教育政策目標⁶⁹。如此做好前置作業，方能讓教師專業發展評鑑之政策能夠順利執行。

八、訂定積極性教師分級制度，以激勵教師職涯發展之士氣

美國聯邦教育部責成各州善盡監督及輔導師資培育之責，2016-17學年規劃師資培育績效責任通報系統，2017-18學年度實施先導計畫，2018-19學年度起建立教師分級制度⁷⁰。另外，瑞典教育部也規劃中小學教師升等職級，如

MA:Kluwer Academic Publisher.

⁶⁸ 《大學法》第21條第1項規定：「大學應建立教師評鑑制度，對於教師之教學、研究、輔導及服務成效進行評鑑，作為教師升等、續聘、長期聘任、停聘、不續聘及獎勵之重要參考。」

⁶⁹ 盧延根，教育政策形成的影響因素與行銷功能，收錄於（吳清基主編）《教育政策與發展策略》，五南，2020年10月，41頁。

⁷⁰ 駐紐約辦事處教育組，美國教育部公布教師培育新法規，《國家教育研究院國際教育訊息電子報》，第112期，2016年10月17日，<https://www.naer.edu.tw/PagePublish?fid=64>（最後瀏覽日期：



此讓較多教師留在教育崗位上，提前培養教師更高水準的能力，學生也能學得更多知識⁷¹。

世界各先進國家中小學教師早已實施教師分級制，例如美國各州一般分為第一級至第四級教師；日本區分為二級免許狀、一級免許狀及專修免許狀；英國區分高階教師、優秀教師、一般教師、合格教師等四級，校長皆由最高階教師中遴聘，任期屆滿回任教師或由他校再遴聘為校長。因此，我國亟應實施中小學教師分級制度，以解決校務行政的窘境⁷²。事實上，只要每個工作盡力做好都應有回饋機制，也許短期權宜績效獎金、行政嘉獎等榮譽為之，長期而言就允宜規劃建立職涯升遷制度方達到效益，讓有能力又想做事者進入更高層次的職務，擁有更為尊崇與更高薪資待遇，裨益提升組織向上激勵之效果，如此對於學校或教育體系必能提供更

大貢獻。因此有許多老師會選擇在「行政」工作追求職涯發展—由組長、主任職缺歷練，能夠在不懈地努力之後，產生卓越的表現，進而有機會擔任校長。然而，目前教育體系中的教師，「如果擔任一般上課的教師，從年輕到退休，只能停在相同的權限與身分，不斷重複做相似的工作。例如：一個地球科學教師，退休前可能會把同一份教材講授 600 次。」也有論者認為「當教師的身分沒有升遷，不會因為有經驗、教得好，就成為高一職級的教師。無論教得好或不好，認真或不認真，每年過去，教師的薪水就會上升一點點。你怎麼可能期待一個老師在講 100 次之後還很熱忱呢？」⁷³顯然對於高級中等以下學校（包括幼兒園）教師產生喪氣的情形。經檢視《大學法》第 17 條第 1 項規定，大學教師可以分為四級⁷⁴，並依同法第 20 條、第 21 條⁷⁵規定：對於教師進行

2022 年 8 月 19 日）。

⁷¹ 駐瑞典代表處教育組，瑞典中小學教師將有新的升等職級，《國家教育研究院國際教育訊息電子報》，第 147 期，2018 年 4 月 12 日，<https://www.naer.edu.tw/PagePublish?fid=64>（最後瀏覽日期：2022 年 8 月 22 日）。

⁷² 陳劍賢，教師分級 解決校務行政的困境，《自由評論網》，2021 年 1 月 22 日，<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1427153>（最後瀏覽日期：2022 年 8 月 29 日）。

⁷³ 謝宇程，教師的職涯，是這樣被毀掉的，《ETtoday 新聞雲》，2017 年 09 月 02 日，<https://forum.ettoday.net/news/1002254>（最後瀏覽日期：2022 年 8 月 22 日）

⁷⁴ 《大學法》第 17 條第 1 項規定：「大學教師分教授、副教授、助理教授、講師，從事授課、研究及輔導。」

⁷⁵ 《大學法》第 20 條規定：「大學教師之聘任、升等、停聘、解聘、不續聘及資遣原因之認定

評鑑。因此教師分級也引起外界質疑：大學教師可以，為什麼中小學教師不行⁷⁶？為期健全高級中等以下學校教師之職涯發展相關制度，允宜妥善規劃修法政策方向，爰建議參照《大學法》前述之「第4章教師分級及聘用」相關條文，研議於《教師法》修正第4章教師分級相關條文，以激勵高級中等以下學校教師之士氣。

伍、結論

「國家的未來在教育，教育的品質在良師」。自古以來，教師承載傳道、授業及解惑之重任，具有培育社會所需人才的專業，其素質良窳攸關國家發展與競爭力。近些年來受到大環境人口結構與政策法規遷移的脈絡下，衝擊教師養成教育與自我認同成就感，本文針對問題與精進之相關法制進行評估，研提如下若干建議：

一、鬆綁班級編制準則之規定，酌增教師員額吸引優秀學生修習教育學程之意願。

- 二、落實師培法規兼採公費及助學金，並增加核定公費生名額。
- 三、為提升師培大學水平，允宜確實評鑑學校辦學品質並作為調整發展之參據。
- 四、教師資格考試建議依一定比例核列及格，進行篩選汰劣提升教師素質。
- 五、規範教師資格考試調整為多元模式。
- 六、完備師資生教育實習津貼法源依據，以利師資生專注於實習課程。
- 七、建立教師專業發展評鑑之法源，有利於提升教師專業能力。
- 八、訂定積極性教師分級制度，以激勵教師職涯發展之士氣。

總之，教師培育係經過專業養成的教育，具有獨特專業知識與技能，從事身教與言教為人處世原理原則之工作，並傳授學科知識與未來就業基本技能，協助學生解決思想、生活困惑與煩惱的專業輔導人員，被譽為人類靈魂的工程師。因此，我國一向重視尊師重道，教師也是受到社會大眾尊崇的志業，是而

等事項，應經教師評審委員會審議。學校教師評審委員會之分級、組成方式及運作規定，經校務會議審議通過後實施。」第21條規定：「大學應建立教師評鑑制度，對於教師之教學、研究、輔導及服務成效進行評鑑，作為教師升等、續聘、長期聘任、停聘、不續聘及獎勵之重要參考。前項評鑑方法、程序及具體措施等規定，經校務會議審議通過後實施。」

⁷⁶ 《蘋果新聞網》，教師分級有理，2005年3月30日，<https://tw.appledaily.com/headline/20050330/EADV26KDOLJDTZ5CNZV52IJIDA/>（最後瀏覽日期：2022年8月18日）。



對精進教師素質、強化師資專業品質與效能等政策也不遺餘力。

基於教育是一項專業化的工作，師資的培育必須經過長期的養成與訓練，包括職前教育、檢定與實習、甄選及聘用等程序，擔任教職以後，也必須參加系列性的在職進修（In-Service education），不斷精進，方能符應時代的變遷⁷⁷。但高級中等以下學校（包括幼兒園）等國民基礎教育之教師，面對少子化、學生多為未成年與個體差異性

極大的情形下，教學與輔導工作繁重，且在政策社會變遷的情境下，同時來自社會高度期望與關注所產生的壓力，也逐漸消磨教師對此志業的認同感，衍生教師素質遭受社會質疑。本文經檢視目前師資培育素質相關現況問題分析後，研提前述精進之相關法制建議，希冀有助於提升師資培育素質及激發教師士氣，作為厚植國家未來發展與競爭力之良方。

⁷⁷ 洪榮炎，《日本、新加坡、中國大陸與臺灣中小學教師評鑑制度比較研究》，國立臺中教育大學教育學系博士論文，22 頁。

參考文獻

一、政府出版品、圖書

1. 中國教育學會，《邁向教育 4.0：智慧學校的想像與建構》，學富，2018 年 11 月，書後介紹 - 內容簡介。
2. 內政部統計處，《人口年齡分配按單齡組》，更新日期：2022 年 1 月 10 日，資料來源：內政部戶政司。
3. 立法院，立法院第 2 屆第 2 會期第 34 次會議，《立法院公報》，第 83 卷第 7 期，院會紀錄，總號：2681，1994 年 1 月 18 日。
4. 立法院，立法院第 10 屆第 3 會期教育及文化委員會第 4 次全體委員會議，《立法院公報》，第 110 卷第 32 期，總號：4883，2021 年 3 月 17 日。
5. 吳武典，教育改革的歷史思維（3-24 頁），收錄於（中國教育學會與中華民國師範教育學會等合編）《教師專業成長問題研究 - 理念、問題與革新》，學富，2003 年 11 月。
6. 吳清山，《師資培育研究》，高等教育，2010 年 7 月。
7. 吳清山，建立學生學習為本的校務評鑑，收錄於（吳清山）《教育的新希望》，高等教育，2022 年 2 月。
8. 吳清基、黃嘉莉、張明文，我國師資培育政策回顧與展望（1-20 頁），收錄於（國家教育研究院主編）《我國百年教育回顧與展望》，國家教育研究院籌備處，2011 年 5 月。
9. 教育部，《中小學教師素質提升方案》，總目標，2009 年 9 月。
10. 教育部，《中華民國師資培育白皮書》，2012 年 12 月。
11. 教育部，《中華民國教師專業標準指引》，2016 年 2 月 15 日。
12. 教育部，《2021 年度大專校院師資培育評鑑規劃與實施計畫》，2020 年 8 月。
13. 教育部，《十二年國民基本教育課程綱要》，核心素養 / 溝通互動，2021 年 2 月修正，1-41 頁。
14. 教育部，《110 學年度核定各師資培育之大學師資培育名額》，2021 年 4 月 27 日，臺教師（二）字第 1100056215 號函。
15. 教育部，《電子書 - 國民中小學校概況統計 (110 學年度)》，表 3-10 國民小學



概況（專設 / 附設）— 按設立別分，2022 年 4 月 26 日。

16. 教育部，《師資培育統計年報 2021》，2022 年 10 月。
17. 楊思偉、陳盛賢，我國師資培育制度之變革與未來動向，收錄於（中華民國師範教育學會主編）《我國師資培育百年回顧與未來動向》，2012 年 5 月。
18. 黃嘉莉，《師資培育品質保證的體系建構》，高等教育，2018 年 12 月。
19. 臺灣省政府，《中華民國五十六學年度臺灣省教育統計 - 現行學制圖》，1968 年 6 月。
20. 盧延根，教育政策形成的影響因素與行銷功能（23-46 頁），收錄於（吳清基主編）《教育政策與發展策略》，五南，2020 年 10 月。
21. 盧延根，經濟發展與人力培育政策之析論（83-112 頁），收錄於（吳清基主編）《教育政策與議題趨勢》，五南，2021 年 12 月。
22. 蔡進雄，高級中等學校以下教師資格檢定考試機制現況、問題與精進策略之探究（169-184 頁），收錄於（吳清基主編）《教育政策與議題趨勢》，五南，2021 年 12 月。

二、期刊、論文、報紙

1. 王麗茹，以動態能力觀點探討偏鄉小校轉型 - 以新北市大坪國小及附幼為例，《臺灣教育評論月刊》，2019 年 5 月，第 8 卷第 5 期，44-54 頁。
2. 吳清山，迎向師資培育 4.0 世代的教師角色與責任，《師友雙月刊》，2020 年 8 月，第 622 期，8-12 頁。
3. 林政逸，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》，2019 年 3 月，第 15 卷第 1 期，1-28 頁。
4. 林慧雯，師資培育制度大變革，《師友雙月刊》，2020 年 8 月，第 622 期，13-20 頁。
5. 洪榮炎，《日本、新加坡、中國大陸與臺灣中小學教師評鑑制度比較研究》，國立臺中教育大學教育學系博士論文。
6. 張民杰，「教師專業發展評鑑」培力教師專業成長之探討，《飛訊》，2015 年 9 月，第 210 期，1-18 頁。
7. 孫志麟，學校本位教師評鑑的實踐與反思，《教育實踐與研究》，2008 年 9 月，第 21 卷第 2 期，63-94 頁。

8. 陳至中，教育實習 1 月起有獎助金 每人每月 5000 元，《中央社》／國內文教，2021 年 12 月 28 日。
9. 楊涵，偏遠地區學校師資素質低落之成因與建議，《臺灣教育評論月刊》，2020 年 10 月，第 9 卷第 10 期，155-159 頁。
10. 楊銀興、林政逸、劉健慧，我國多元化師資培育政策問題影響評估，《教育理論與實踐學刊》，2007 年 12 月，第 16 期，1-21 頁。
11. 黃政傑，面對師資培育新挑戰，《臺灣教育評論月刊》，2020 年 5 月，第 9 卷第 5 期，1-8 頁。
12. 黃淑苓，我國要回復公費師資培育制嗎？《臺灣教育評論月刊》，2014 年 4 月，第 3 卷第 4 期，65-70 頁。
13. 盧延根，教育政策行銷功能及策略之探究，《臺灣教育（雙月刊）》，2003 年 4 月，第 620 期，19-27 頁。
14. 盧延根，師資培育法修正草案評估報告，《立法院法制局法案評估報告》，編號：B1211，2017 年 3 月。
15. 盧延根，偏遠地區學校經營問題之法制研析，《立法院法制局專題研究報告》，編號：A01569，2021 年 4 月。
16. 盧延根，公立中小學退場與活化校園歷程策略之研析，《立法院法制局議題研析》，編號：R01106，2020 年 9 月。
17. 盧延根，師資培育相關問題法制研析，《立法院法制局專題研究報告》，編號：A1614，2022 年 11 月。

三、網路資源

1. 吳柏軒，師培生教育實習津貼 最快 111 年發放，《自由時報》，2021 年 3 月 25 日，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3686145>（最後瀏覽日期：2022 年 8 月 12 日）。
2. 林生傳，《教育大辭書》，2000 年 12 月，<https://terms.naer.edu.tw/detail/1309953/>（最後瀏覽日期：2022 年 8 月 22 日）。
3. 財團法人高等教育評鑑中心基金會，最新消息，《大學校院師資培育評鑑資訊網》，110 年度下半年大學校院師資培育分年評鑑結果公布，2022 年 .6. 月 30 日，<http://tece.heeact.edu.tw/LatestNews.aspx?EvaluationType=1/>（最後瀏覽日期：



2022 年 8 月 22 日)。

4. 陳劍賢，教師分級 解決校務行政的困境，《自由評論網》，2021 年 1 月 22 日，<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1427153> (最後瀏覽日期:2022 年 8 月 29 日)。
5. 黃以敬，教師供過於求 教部：減招，《自由時報》，2004 年 10 月 12 日，<http://old.ltn.com.tw/2004/new/oct/12/today-life7.htm> (最後瀏覽日期：2022 年 8 月 12 日)。
6. 黃麗蓉，2024 總統當選人若不立刻處理這問題 沈富雄驚人預言結果，《中時新聞網》，2023 年 2 月 2 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20230202005668-260407?chdtv> (最後瀏覽日期：2023 年 2 月 9 日)。
7. 教育部，《教育部部務會報通過「師資培育法」修正草案》，2016 年 11 月 9 日，http://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=E6E22046F04F1C05 (最後瀏覽日期：2022 年 8 月 12 日)。
8. 教育部，《109 年度高級中等以下學校及幼兒園教師資格考試放榜》，訊息公告 / 即時新聞，2020 年 7 月 29 日，https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=920D846A62BC2C5F (最後瀏覽日期：2022 年 8 月 23 日)。
9. 教育部，《110 年度高級中等以下學校及幼兒園教師資格考試放榜》，訊息公告 / 即時新聞，2021 年 8 月 23 日，https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=920D846A62BC2C5F (最後瀏覽日期：2022 年 8 月 23 日)。
10. 教育部，《111 年度高級中等以下學校及幼兒園教師資格考試放榜》，訊息公告 / 即時新聞，2022 年 7 月 29 日，https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&sms=169B8E91BB75571F&s=EB370A823474DCCF (最後瀏覽日期：2023 年 2 月 16 日)。
11. 彭杏珠，延退、老化、人才流失 五大後遺症接連引爆，《遠見》，2018 / 09 月號，2018 年 8 月 30 日，<https://www.gvm.com.tw/article/45741> (最後瀏覽日期：2022 年 8 月 20 日)。
12. 詹湘淇，勞動事實認定歧異 師資生籲發放教育實習津貼，《大學報》，<https://reurl.cc/MN9pbW> (最後瀏覽日期：2022 年 8 月 23 日)。
13. 駐紐約辦事處教育組，美國教育部公布教師培育新法規，《國家教育研究院國際教育訊息》，2016 年 10 月 17 日，<https://www.naer.edu.tw/PagePublish?fid=64> (最後瀏覽日期：2022 年 8 月 19 日)。

14. 駐瑞典代表處教育組，瑞典中小學教師將有新的升等職級，《國家教育研究院國際教育訊息》，2018年4月12日，<https://www.naer.edu.tw/PagePublish?fid=64>（最後瀏覽日期：2022年8月22日）。
15. 賴若函、郭淑媛，教師心聲：還剩多少熱情給學生，《今周刊》，第1012期，2016年5月12日，<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/80407/post/201605120022/>（最後瀏覽日期：2022年8月23日）。
16. 謝宇程，教師的職涯，是這樣被毀掉的，《ETtoday新聞雲》，2017年09月02日，<https://forum.ettoday.net/news/1002254>（最後瀏覽日期：2022年8月22日）。
17. 《蘋果新聞網》，教師分級有理，2005年3月30日，<https://tw.appledaily.com/headline/20050330/EADV26KDOLJDTZ5CNZV52IJIDA/>（最後瀏覽日期：2022年8月18日）。

四、英文

1. Stronge, J. H., & Tucker, P. D. (2003). *Handbook on Teacher Evaluation : Assessing and Improving Performance*. Larchmont, NY : Eye on Education.
2. Shinkfield, A. J., & Stufflebeam, D. L. (1995). *Teacher evaluation: Guide to effective practice*. Boston, MA: Kluwer Academic Publisher.
3. Tucker, P. D., & Stronge, J. H. (2005). *Linking teacher evaluation and student learning*. Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.