

# 調查報告

壹、案由：國民小學師資原由師範院校專業培養，師資培育法施行後，凡大學院校畢業生修滿教育學分，即可檢定任教；惟近年來生活教育不足，校園問題叢生，師資培育之得失，關乎國民教育發展，認有調查匡正之必要乙案。

貳、調查意見：

國民小學師資原由師範院校專業培養，國家教育政策將師範教育視為政府責任，控制數量計畫招生，並施以完整的職前教育，強調良師培育。83年師資培育法施行後，一般大學院校經教育部核准培育國民小學類科師資者，均可招收學生修習教育學分，畢業生修滿教育學分，即可參加教師資格檢定，再通過教師甄試後任教。惟近年來生活教育不足，校園問題叢生，校園霸凌、體罰、管教不當、教師性侵害或性騷擾學生事件頻傳，該等教育亂象與師資培育新制是否有關？師資培育之得失，關乎國民教育發展，認有調查匡正之必要，爰申請自動調查。經函請教育部說明並提供相關研究報告，諮詢教育大學校長、教育學者、縣(市)教育處處長及國小校長，並約詢教育部常務次長、中教司司長、相關單位科長等，業經調查竣事，茲臚陳調查意見如次：

一、國民小學時期是人格養成的重要階段，教師素質攸關國家教育品質及國民人力素質。惟師資培育法公布施行以來，師資供需失衡，師資生素質降低，教育部允宜研擬具體措施，以提升師資生素質：

(一)我國國民小學師資，自日據時期在國語學校設置師範部，21年制定師範學校法，設立師範學校，至68年公布師範教育法以來，向由師範學校專業培養

。依師範教育法第 3 條第 3 項規定：「師範專科學校以培養國民小學、幼稚園教師及其他教育人員為目的。」嗣 9 所師範專科學校再改制為師範學院、教育大學等。師範教育採公費制，控制數量計畫招生，畢業後由教育部或省（市）主管教育行政機關分發實習及服務，有就業保障，故吸引優秀學生報考，錄取之學生素質極佳。在此階段之師範教育被稱為一元化、計畫性、公費制、分發制。

(二)83 年修正「師範教育法」名稱為「師資培育法」，除師範校院、設有教育院、系、所之大學校院外，設有教育學程之大學校院，經教育部核定者，亦得培育師資。另上開校院得辦理教育學分班，招收大學校院畢業生，修業一年。至此師資培育管道多元，並以自費為主。畢業生修滿教育學分，經初檢、實習一年、複檢合格（92 年起師資培育法後期改為教師資格檢定），再通過教師甄試後任教。師資培育政策從前述一元化、計畫性、公費制、分發制，轉型為多元化、儲備性、自費制、甄選制。

(三)83 年修正為師資培育法，開放一般大學也可培育師資，師資生須經重重考試始得擔任教職，原期透過自由競爭之市場機制，能夠選出優於傳統師範校院所培養的教師，惟經過 10 餘年的運作，卻發現師資素質降低。研究指出，各師範大學或教育大學的錄取分數連續下滑，招收的學生已不再是課業表現一流，成績逐漸滑落到接近中間層級的素質<sup>1</sup>。且因近年教師缺額極少，正式教職錄取率極低，大學生修讀教育學程的意願降低，大學已難以選取優秀學生成為師資生。本院諮詢教育大學校長、教育學者

---

<sup>1</sup> 教育部委託國立臺中教育大學研究（99 年 6 月），發展教師特質銜鑑與師資生遴選及輔導機制計畫成果報告。

、縣(市)教育處處長及國小校長，亦均表示師資生之素質明顯降低，其原因為：師資生供過於求，且少子化導致師資需求降低，能順利考取國小教職者極少，在功利主義下，素質高的高中生不願走這條路，導致師資素質降低。並建議恢復部分公費制度，吸引優質的學生就讀。

(四)據教育部統計，84至100學年度國民小學師資類科師資培育核定招生數，每年2,344人至8,173人不等，共計84,797人。至99年度為止，依師資培育法培育之國民小學類科師資生，領有合格教師證書者，總計57,993人，其中就任正式教職者僅24,248人，佔41.81%，餘33,745人為代理、代課或儲備教師，師資培育量的控管不當，亦引發教育資源浪費之批評。復據我國師資培育統計年報及教育部國教司提供之資料，95年至99年間，每年度之公立國民小學正式教職缺額76名至804名不等，各年度錄取率最低1.21%，最高1.88%，均低於百分之二，考取正式教職的困難度極高，導致優秀人才不願耗費心力投身教育行列。詢據教育部表示，正式教職缺額稀少，與地方政府為因應少子化控管教師編制員額、改以代理代課方式進用有關等語。為活絡師資生的就業市場，教育部宜本於權責研究地方政府控管編制員額一事如何改進。

(五)國民小學時期是人格養成的重要階段，教師素質攸關國家教育品質及國民人力素質。學者觀察近年國際間有關師資培育政策改革趨勢，師資培育政策與教師素質被認為是學校教育改革的關鍵<sup>2</sup>。有一流的師資，才有一流的教育；有一流的教育，始有一流

---

<sup>2</sup> 林新發(100年8月)，師資培育政策之省思，國民教育51卷6期。

的人才。教職一位難求，師資培育供需失衡，已導致師資生素質降低的結果，教育部允宜研擬具體措施，以提升師資生素質。

二、師資培育課程淪於學分化，所培養之教師不符教學現場所需，專業倫理、敬業精神及使命感不足，教育部允宜研究改進之道：

- (一)語云：良師興國。良師不僅是具備專業知識、能實施有效教學的「經師」，更是具有人文關懷、教育愛、敬業精神及使命感的「人師」。晉·後漢紀亦云：「經師易遇，人師難遭。」早期師範教育除有專業知識之學習外，亦重視潛在之生活品格教育。其特色為：學生須住校，晨起要打掃，有晨間講演、晚自習、課外活動；學校課程含國語、數學、自然、社會、音樂、美術、體育、教材教法等普通課程及教育專業課程，並落實教育實習，能培養足以勝任國小包班制教學之教師；學生團隊合作與倫理觀念較強。師範生之生涯目標明確，入學後即以成為教師為職志，負有使命感。學者指出：師專時代以5年的時間陶冶一位教師，學習的不僅是專門、專業的知識，更是生活教育和情感教育的充分融合和體現，俾以落實人格之培育和品格之要求。之後改制為師範學院，除了提高中小學師資的學歷標準，也仍以4年時間來培育一位教師，重視培養學生教育專業精神和熱忱，讓教師成為一份協助人成長的高尚志業<sup>3</sup> (vocation)。百年來，師範教育培養的教師成為奠定我國國民教育穩定發展的基石。
- (二)師資培育法第7條第1項規定：師資培育包括師資職前教育及教師資格檢定。師資生修畢師資職前教

---

<sup>3</sup> 林新發，專業及永續的小學師資培育政策。

育課程，成績及格者，由師資培育之大學發給修畢師資職前教育證明書；取得該項證明書者，參加教師資格檢定通過後，由中央主管機關發給教師證書（同法第9條第4項、第11條第1項參照）。惟據研究指出，師資培育法施行以來，各大學課程之實施呈現學分化的現象<sup>4</sup>。尤其是教育學程的學生來自各學系，其課程安排較難依據課程的邏輯順序開課。而學者認為，教師專業不是修畢幾個學分就可以達到的，一個專業教師除了知能提升外，也需整體教育環境的薰陶，我們的師資培育不應該流於學分化與補習化<sup>5</sup>；師資的培育不是40學分就能快速養成，不應只以「合格」為門檻，更應回歸到「教師專業標準本位」的培育途徑上，如此才能培育出具有專業和熱誠的教師<sup>6</sup>。師範生將教師工作當作一生的志業，而師資生僅將教師工作當作一種職業，換言之，將教師工作當作謀生的工具。師資職前教育課程亦缺乏師道品德的涵養，教育界認為，近年來兼具人師加經師之良師、以教師為志業的教師少了，教師對專業倫理信念淡了，師資培育就在工具性概念下培育出工具性的教師，以修滿學分即認為符合資格，因此，師資培育就在「速食」概念下形成反淘汰，「志業」、「倫理」、「關懷」的品格培育無法實踐。<sup>7</sup>

(三)學者在「我國師資培育機構運作滿意度調查之研究」一文中，以實徵性調查多元化師資培育政策後的情形發現，「關於探討師資培育由一般大學辦理之

---

<sup>4</sup> 同註1。

<sup>5</sup> 楊思偉、林天佑（97年9月），中國時報--時報論壇〈師資培育不能補習化〉，轉引自蔡明學（2006年），國家教育研究院籌備處師資培育政策回顧與展望研究報告。

<sup>6</sup> 同註3。

<sup>7</sup> 蔡明學（2006年），國家教育研究院籌備處師資培育政策回顧與展望研究報告。

表現，結論多以：未能達到多元開放之美意與理想，甚至與過去的一元培育相比，似乎尚有許多進步的空間」<sup>8</sup>。本案諮詢委員亦指出：「考取教職者教育使命感不足。在教育現場也發現，原本全心奉獻、重視行政倫理的精神、風氣減弱。教師熱忱度、專業態度不夠、課堂危機管理能力不足、親師溝通能力欠佳、學生學習力下降」、「小學教師以級任包班取向的教學為主，而師資培育大學的師資培育取向卻因學系專業分立，所修學科專長有限，未能完全對應九年一貫課程所需的教學專長(學科知識與教材教法)，雖然教育學程中有各教學領域的課程規劃，但在各領域學科知識學習與教材教法實習仍有所不足。長期下來，因結構性問題，國小師資培育在課程規劃與教學領域專長的偏差，與小學現場『用』的落差逐漸擴大。考取教職後不會班級經營，專業素養不佳，也不會輔導學生」、「教育實習未落實，沒有達成處理學生問題的功能，實習課都在準備檢定考試，所以考上的人不會處理學生問題。建議修正師資培育法，師資生宜先通過教師資格檢定再進行教育實習。」詢據教育部表示，該部擬修正師資培育法，規定師資生先通過教師資格檢定再進行教育實習，諮詢委員之建議與該部修法方向一致。

(四)按師資培育法第2條規定：「師資培育應著重教學知能及專業精神之培養，並加強民主、法治之涵泳與生活、品德之陶冶。」教師之人品、言行舉止對國民教育階段的學生有著深遠的影響，傳統師範院校對於生活品格教育極為重視，但各師資培育之大

---

<sup>8</sup> 同前註。

學是否亦然？近年來校園問題叢生，校園霸凌、體罰、管教不當、教師性侵害或性騷擾學生事件頻傳，與教師培育方式的改變是否有關？殊值探討。師資培育課程淪於學分化，所培養之教師難以勝任國小包班制 3 至 4 個領域之教學，不符教學現場所需，專業倫理、敬業精神及使命感不足，教育部允宜研究改進之道。

三、師資培育之大學辦學績效不一，教育部辦理校務評鑑作業已初具成效，值得肯定，惟不適任教師之淘汰比例甚低，其處理機制應予加強，教師評鑑之實施亦有待努力：

(一)國民小學師資原由 9 所師範專科學校負責培育，該等學校嗣改制為師範學院、教育大學、綜合大學，或與其他大學合併。自師資培育法公布施行以來，培育國民小學類科師資之大學計有國立臺灣師範大學等 31 所，相較於過去，已增加數倍。其中屬師範/教育大學者有 8 所、屬設立師資培育相關學系之大學者有 6 所、屬設立師資培育中心之大學者有 17 所。教育部為確保師資培育之教師素質及各師資培育之大學辦學品質，自 94 年起每年辦理評鑑作業，依評鑑結果核減培育名額：評鑑為一等者，維持原核定名額；評鑑為二等者，減量 20%；評鑑為三等者，停辦。國民小學師資類科核定招生數自 84 學年度之 3,007 人逐年增加，至 92 學年度達最高峰 8,173 人，嗣逐年降低，100 學年度已減至 2,344 人。31 所大學中，迄今有 16 所維持正常招生、2 所隔年招生、13 所停招，茲列舉如下：

1、正常招生（計 16 所）：

(1)師範/教育大學：臺北市立教育大學、國立臺北教育大學、國立新竹教育大學、國立臺中教

育大學、國立屏東教育大學。

(2) 設立師資培育相關學系之大學：國立嘉義大學、國立臺南大學、國立臺東大學、國立東華大學。

(3) 設立師資培育中心之大學：國立臺灣海洋大學、國立臺灣藝術大學、臺北市立體育學院、文藻外語學院、南臺科技大學、輔仁大學、靜宜大學。

2、隔年招生（計 2 所）：

(1) 師範/教育大學：國立高雄師範大學。

(2) 設立師資培育中心之大學：國立中正大學。

3、停招（計 13 所）：

(1) 師範/教育大學：國立臺灣師範大學、國立彰化師範大學。

(2) 設立師資培育相關學系之大學：國立政治大學、中原大學。

(3) 設立師資培育中心之大學：國立中山大學、國立清華大學、中山醫學大學、世新大學、東吳大學、長榮大學、南華大學、淡江大學、義守大學。

(二) 另教師之工作權受教師法保障，非有教師法第 14 條各款情形之一者，不得解聘、停聘或不續聘。其中有第 6 款「行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實」或第 8 款「教學不力或不能勝任工作，有具體事實或違反聘約情節重大」規定情事之一者，應經教師評審委員會委員三分之二以上出席及出席委員過半數之審議通過。依據教育部提供之資料，84 至 100 年間，教師被依教師法第 14 條解聘、停聘、不續聘或資遣人數共 62 人，其中依該條第 2 款「曾服公務，因貪污瀆職經判刑確定或通緝有案

尚未結案」解聘者，計 2 人；依同條第 6 款「行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實」解聘及不續聘者，計 50 人；依第 7 款「經合格醫師證明有精神病」解聘及資遣者，計 4 人；依第 9 款「經學校性別平等教育委員會調查確認有性侵害行為屬實」解聘者，計 6 人。其總人數佔公私立小學在職教師人數 9 萬 4 千餘人之比例，僅約萬分之六，比例甚低。惟該統計並不包括第 8 款「教學不力或不能勝任工作，有具體事實」之情事而遭解聘、停聘、不續聘或資遣者<sup>9</sup>。各校教師評審委員會就不適任教師之處理是否遭遇困難或有其他因素，教育部應深入了解並謀求解決之道，以維護學生受教權。

(三)又本案諮詢委員建議，教師評鑑應入法，評鑑結果一方面可激勵教師，另一方面可做為不適任教師處理依據。詢據教育部表示，95 年起開始辦理中小學教師專業發展評鑑（形成性評鑑），該評鑑目前並無法源依據，係採教師自由意願，由學校提出申辦，評鑑結果不做為教師成績考核、教師進階制度與不適任教師處理機制之參據；未來將優先落實教師成績考核、推動教師評鑑（總結性評鑑）入法。

(四)綜上，國民小學師資類科停招之學校共 13 所，退場之比例已逾 4 成，且核定招生數自 93 學年度起已逐年遞減，100 學年度之核定招生數較 92 學年度之最高峰已減少 7 成以上，顯見教育部辦理校務評鑑作業已初具成效。又教育部擬修正組織法，成立師資培育及藝術教育司，下設綜合企劃科、師資職前教育科、教師專業發展科及藝術教育科等 4 個科，以更完整、有效推動師資培育各項業務，均值肯

---

<sup>9</sup> 教育部人事處表示，因第 8 款並非教育人員任用條例第 31 條不得為教育人員之情形，故不須通報至全國不適任教師資訊網，是以無此部分之統計。

定。惟不適任教師之淘汰比例甚低，其處理機制應予加強，教師評鑑之實施亦有待努力，以維護學生之受教權。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函請教育部確實檢討改進見復。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。

調查委員：趙委員昌平