

# 大學校院教育學程「進」與「出」之芻議

陳木金

國立政治大學師資培育中心主任

## 壹、前言

探討我國中等以下學校師資培育機構「進」與「出」的問題，應注意到政府對於卓越的中等以下學校師資培育要求與需求等各項因素的發展。例如，張春興(2000)指出：從台灣社會演變與教育制度改革的大架構中，探討台灣師資培育制度的沿革，應可以從而展望現行制度對新世紀教師專業發展的影響。張春興(2000)指出，我國當代師資培育制度的改革可以劃分為四個時期：光復初期的應急措施(1945-1959)；師資培育制度調適時期(1960-1978)；師資培育制度一元化時期(1979-1993)；師資培育制度多元化時期(1994-1999 迄今)。在這四個時期，政府推出多種政策及方案以滿足及解決由社會轉變而衍生的中等以下學校師資培育需求問題，從利於新世紀教師專業發展以提升教師素質的觀點看，各種師資培育政策及方案皆有其在不斷遭遇危機、解決問題過程中，無論是教育主管機構、師資培育機構、中等以下學校及教師、整體周圍環境皆含蘊一股進化的力量，並顯現出一股追求進化的特色，建構一套屬於我國當前的中等以下學校師資培育制度的發展與經營模式。因為自從師資培育政策轉向開放之後，各校之教育學程中心(師資培育中心)固然為國內之師資培育注入了新血，創造了一些新的風貌，但也產生了一些問題，甚至面臨了一些嚴峻的挑戰。因此之故，大學校院教育學程之「進」與「出」的問題，是值得探討與思考焦點教育議題。以下本文擬從：1. 師資培育法源之調整與修訂速度問題；2. 師資培育營運之計劃導向與市場導向問題；3. 大學校院教育學程之進與出的問題芻議等方面加以探討。

## 貳、師資培育法源之調整與修訂速度問題探討

師資培育法自民國八十三年公布之後，我國師資培育走向多元化的新制，師範校院和設有教育學程的一般大學校院均依據師資培育法及其相關法規而辦理師資培育工作，經實施近十年以來，其中優缺點均有，利弊互見，各界常有評論意見，教育部面對問題解決問題努力地組成「修正師資培育法專案小組」，經修法委員多次研商討論，每次於完成修正法案，也為期廣納各方建言，使每次的修訂法案更為周延完善，特舉辦多場公聽會，邀請各地區對師資培育學驗俱豐及關切教育之各界人士出席，發表意見，提供建議，以集思廣義，使我國師資培育走向多元化和卓越化的境界。

但是，思考近十年來在「師資培育法」的修訂已歷經近十次的修訂(如下所列舉)，師資培育法之調整與修訂變動速度頻率過高問題，值得探討。因為教育行政事務眾多，那些事務範圍、那種事情才是為法律保留所包括，或者是屬於法律保留的範圍中，何種事情必須由立法者自己決定，何種事務得委託行政機關作

陳木金(2004)：大專校院教育學程「進」與「出」之芻議，刊載於2004年3月15日中華民國師資培育促進會年會論文集。

規範，以及法律應該如何作確實的規範？在教育行政法的調整與修訂速度問題，「法律保留」與「重要本質」兩大特徵分析，值得作為「師資培育法」之參考。

- 1.中華民國六十八年十一月二十一日總統(六八)台統(一)義字第五八一六號令公布全完二十三條。
- 2.中華民國八十三年二月七日華總(一)義字第 六九四號令公布名稱及全文二十條(原名稱:師範教育法)。
- 3.中華民國八十五年七月三十日華總(一)義字第八五 一九 一七 號令公布修正第六條條文。
- 4.中華民國八十六年四月二十三日華總(一)義字第八六 九五五八 號令公布修正第四條、第七條及第十條條文。
- 5.中華民國九十年五月十六日華總一義字第九 0 0 0 0 九六一四 0 號令修正增訂第十八條之一條文；並修正第十八條條文。
- 6.中華民國九十一年六月十二日華總一義字第 0 九一 0 0 一一六九 0 0 號令修正第十三條及第十六條條文。
- 7.中華民國九十一年七月三日華總一義字第 0 九一 0 0 一三三七二 0 號令修正第十八條之一條文。
- 8.總統九十一年七月二十四日華總一義字第 0 九一 00 一四四六七 0 號令公布。
- 9.行政院九十一年十二月十日院臺壹教字第 0 九一 00 六一六四一 C 號函修正公布。
- 10.中華民國九十二年五月二十八日修正公布之「師資培育法」第二十三條，業奉行政院九十二年八月六日院臺教字第 九二 四一四六八號令定自九十三年一月一日施行 修正師資培育法第二十三條條文。

針對「法律保留」的問題，陳敏(民 76)指出，依法律保留之原則，行政機關的活動必須有法律的授權，法律要有明文授權，行政機關始能發動其權限。行政處分若違反法律保留原則，亦即欠缺法律之依據時，得撤銷之。法規命令若違反法律保留原則，自始無效，應由大法官宣告無效。此一原則積極地要求行政機關的活動需要有法律的根據，學者稱此為積極之依法行政，也就是說依據法律保留的原則，在欠缺法律之規定時，行政機關不能活動。因此，行政處分若違反法律保留原則得撤銷之，行政規章若規反了法律保留的原則自始無效，由司法院大法官宣告無效者，普通法院法官只能認定其為違法而排除適用。因此，『師資培育法』的修訂應有法律的授權，教育行政機關始能發動其權限。是否近十年多次修訂師資培育法時皆有符應本原則。

針對「重要本質」的問題，董保城(民 81)指出，要回答這些問題，則有賴於德國聯邦憲法法院發展出來的『重要本質理論』來解析。重要本質的標準，是根據事務的本質(事務自然之理)，視一個規範對一般大眾或人民個人有如何的重大影響，有如何重要的意義，如何具有根本性，以及有何種深刻的和強烈的影響。例如，其指出德國憲法法院『重要本質理論判決』，教育行政事務屬於『重要』而須以法律定之者，計有教育內容，教育目標，課程決定，學校組織之基本架構(如學校種類、家長、與學生共同參與等)，學生法律地位(如入學、退學、考試與升級)，以及懲戒措施等事項皆應有法律保留之適用。此一理論所稱的『重要』，並非是具有固定的定義，反而是一種具有機動性的公式，亦即是對一般大眾以及或者對人民個人愈重要的事務，對立法者所作的要求愈高，因此得出下列

陳木金(2004)：大學校院教育學程「進」與「出」之芻議，刊載於2004年3月15日中華民國師資培育促進會年會論文集。

的緊密關聯：『愈是對人民個人基本人權具有持續性侵犯或危害，愈是對公眾具重大影響的事務，愈是在社會中具有爭議性的複性的複雜問題，愈是需要法律作為較為準確較為詳細之規定。因此，『師資培育法』的修訂應有重要本質的緣由，教育行政機關始能發動其權限。是否近十年多次修訂師資培育法時皆有符應本原則。

## 貳、師資培育營運之市場導向問題探討

民國八十三年，「師範教育法」被修訂為「師資培育法」，於二月正式公布，「師範教育」成為歷史名詞，「教師法」也於八十四年八月公布實施，這兩個法案徹底改變了師範教育的制度和結構。緣於此：1.中小學師資由師範校院、設有教育院、系、所或教育學程之大學實施；2.教師資格的取得分為初檢及複檢兩個階段；3.師資培育以自費為主，公費及助學金為輔。此外，中等以下學校教師培訓採「儲備制」，而教師任用則改為「聘任制」，均為其特色。使得師資培育體系趨向多元化、市場導向的傾向。當時的期許並展望能從師資培育之新制度中找到多元化、卓越化及專業化的三大特色。

### 一、多元化

當時期許我國師資培育，由以往的僅由師範校院負責，走向今日的各大學校院均得設置教育學院、系所、學程，顯示朝向多元發展。在師範校院與一般大學之間，公立與私立校院之間，綜合大學與單科校院、技職校院之間，各自發揮學校的屬性與特色，展望我國師資培育，將趨向愈來愈多元多樣，富有積極的意義。

### 二、卓越化

當時期許我國師資培育，能經由多元發展的手段方式，而邁向卓越，達成師資培育的目標旨意，各校在多元培育當中，經由學校的自我期許和相互比較，在既競爭又合作的環境中，於教學、研究、服務當中，均力求改革，朝向卓越而努力邁進，富有希望的特徵。

### 三、專業化

當時期許我國師資培育，在當今專業化的時代，應朝向教師專業化而努力，我國培養各級各類師資之教育，亦透過校內的自我評鑑、教育部辦理的定期評鑑，以及師資培育機構自發性籌組的教育學術團體，進行各式各類的研討與改進，我國師資培育，將不斷朝專業化而努力，富有理想的色彩。

回顧近十年來在自由市場導向的思維下，師資的供需問題應由市場機制加以自然調節，但是如果考量目前的市場機制功能未能發揮。根據教育部(民 93)指出，目前我國之師資培育的相關統計數據：1.師資培育機構(含師範校院十一所；一般大學設教育學程計六十校；大學設有教育系、所者二校)：合計七十三校。2.總學程數：九十四個(含國立嘉義大學國民小學教師教育學程)。3.中等學校教育學程：五十三個。4.國民小學教師教育學程：二十二個。5.幼稚園教師教育學程：十六個。6.中等學校特殊教育學程：三個。7.修習教育學程總人數，至九十三年學年度共計四九七四一人。8.今年將有二萬八千人取得合格教師資格，但是教

陳木金(2004)：大學校院教育學程「進」與「出」之芻議，刊載於2004年3月15日中華民國師資培育促進會年會論文集。

師缺額僅有九千名左右，供需情況嚴重失衡。但是，如果改而採用人為的方式來減少師資培育量時，經由強制措施來進行師資培育人數減少策略，可能會引發更多的問題，這些都是值得注意的問題。

## 參、大學校院教育學程之進與出的問題芻議

有關大學校院教育學程之進與出的問題，依據「師資培育法」及其相關規定可以作為施行之依據。例如，在師資培育法第一條明示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。另外，師資培育的工作，由師範校院、教育系所、所或教育學程中心(師資培育中心)之大學校院實施之。前項各校院之教育學程，應針對中等學校、國民小學、幼稚園及特殊教育師資料科之需要，分別訂定。以下分加以說明：

### 一、大學校院教育學程之「進」的問題芻議

在「進」場機制部份，大學校院得根據其發展特色及師資培育需要，分別申請設立前條所列類別之教育學程，其師資、設立標準及審查機制，由教育部定之。主要的審查內容包括：申請理由、發展重點與學校特色、學程開設類科及開課之時段、課程規劃、學程開設之班數、招收學生數、修業年限、修業規定及學生遴選方式、師資現況、本學程所需之圖書、儀器、設備及增購之計畫、學程空間規劃、辦理教育實習相關規定及情形、洽定之實習學校或機構、學程辦理之專責單位及教職員人力、學校其他學系或單位可以支援本學程之情形等項目。

在這些審查的項目之中，有較明確之審查指標者，包括師資名額及各校設立教育學程至少須有教育類圖書一千種、教育專業期刊二十種及教學、研究用之必需儀器設備。至於其它部份之審查皆依據專業外審及師資培育審議委員會之決議，如何能根據審查意見說服未獲通過者之信服也是此一部份必須注意之問題。

如上所述的審查進場機制，教育部(民93)公佈歷年來進過審查准予設立之教育學程數，自八十四年至九十三年通過審議准予設置之總學程數九十四個(含國立嘉義大學國民小學教師教育學程)：1.中等學校教育學程：五十三個。2.國民小學教師教育學程：二十二個。3.幼稚園教師教育學程：十六個。4.中等學校特殊教育學程：三個。另外也公佈九十三年度申請設立計畫七十五件，僅審核通過二件，通過比率百分之二點六，可以明顯看到「進場」機制已有趨於嚴格把關之現象。但是分析九十三年度通過之計畫僅止於幼稚園教師申請案兩件，中、小學部份皆無通過之計畫，因此在教育學程之「進場機制」的審查指標引起許多的討論，如何能做好「進場機制」的工作，也是值得深入探討的議題。

### 二、大學校院教育學程之「出」的問題芻議

在「出」場機制部份，目前並未有明定之條文可循，但教育部(民93)指出，大學教育學程評鑑工作已完成，預定四月底公布報告，針對被評鑑為「有待改進」、「表現差」的教育學程，將交由受評學校提出申覆，如果這些學校未能改善，

陳木金(2004)：大學校院教育學程「進」與「出」之芻議，刊載於2004年3月15日中華民國師資培育促進會年會論文集。

將遭減招或停招處分。由此可見，教育學程的評鑑機制，似乎是教育部即將啟動評鑑機制設定關卡，逐步減少績效較差的教育學程數，建立師資培育的評鑑機制，值得繼續觀察與注意。

教育部為了解各申請成立教育學程之大學校院之辦理教育學程的實況，特別成立了教育學程訪評小組，並研究評鑑之內容與指標包括：1.目標及特色(10%)：教育學程之目標是否在培育理想師資？八十五學年度辦理情形是否與申請計畫相符？2.組織與運作(10%)：辦理教育學程之單位，其組織架構是否健全？專責單位之主要業務是否包括師資培育機構應辦理之事項？教育學程相關業務推動是否順利？3.課程與教學(20%)：課程規劃能達成培育理想師資之目標？課程安排是否符合課程設計之原則？教師教學情形是否良好？4.師資素資與學生遴選(20%)：師資數量是否充足？教師任教科目與學術專長是否相符？教師有無參與中學或幼稚園教育之經驗？教育學程名額之分配是否配合學校特色及師資培育之需求？能否遴選出具有潛力成為理想教師之學生修習教育學程？5.教育資源與助學金(10%)：教育資源是否充足？師資培育助學金是否妥善運用？6.合作關係與實習輔導(10%)：師資培育機構與教育實習機構是否本諸平等互惠之原則辦理實習輔導工作？實習輔導委員會組織是否健全？實習教師實習輔導計畫是否周延、完善？

各大學校院教育學程根據上述評鑑指標先進行自我評鑑，教育部擇定日期進行訪評，近幾年來訪評工作進行相當努力，根據教育部之訪評報告書指出有許多辦理相當優良的學校，但也有許多必須進行改善項目之學校。但是，如果要引用評鑑結果作為「出」場的機制，就必須再審慎考量進行實施評鑑的重要環節問題：1.有憑有據：對於各項評鑑指標之細目之優良可劣證據的詳列與檢核工作，必須以有憑有據之驗證觀來細心探索，因此訪評之小組組成、訪評時間、訪評方式，若能依此原則來實施方可作為出場機制。2.依照程序：對於評鑑歷程之安排必須注意到多階段的方式，包括自評、訪評及複評等，並保留受評學校之申覆機制，必須在程序符合完整的原則。3.合理邏輯：對於評鑑之目標、歷程與結果之關係的邏輯，必須特別予以關注，評鑑是希望能改善教育學程的辦學情形，如果能從積極正向的教育意義去「經驗 理解 內化 統整 建構」系統的邏輯，將對於受評學校有相當大的助益。4.找到創意：每一所大學校院在申請設立教育學程時都有其理想特色，但因為教育學程之工作比起一般之系所業務運作要複雜許多，但是人員有受限於組織員額及學生人頭數之計算基數的不公平，矮人好幾節，因此產生了理想色彩模糊現象，因此，評鑑實施有助於喚起找到創意，方能做師資培育的工作。5.推理發現：當然評鑑之結果是可作為各大學校院改善教育學程經營之參考，甚至是「出」場機制，但必須注意到歷程模式與結果模式評鑑之應用，讓受評學校有改善或轉型之機會。6.結論建議：評鑑機制之最後階段應該提供各校改進教育學程經營之參考模式或歷程，甚至是提供範例，如此一來對師資培育工作將有更大的助益。另外，也建議各大學校院教育學程中心(師資培育中心)在各大學校園中可以提供部份師資能力與技術訓練給予大學校院教

陳木金(2004)：大學校院教育學程「進」與「出」之芻議，刊載於2004年3月15日中華民國師資培育促進會年會論文集。

師之教學理念、目標、歷程、方法等之「大學教師優質教學模式研討會」，在大學校院的知識社群中建立教育專業之特色，也有助於大學校院對於教育學程之接納度的提昇。

## 伍、結語

本文從「師資培育法源之調整與修訂速度問題」、「師資培育營運之計劃導向與市場導向問題」、「大學校院教育學程之進與出的問題芻議」三個方向，試圖找出一些可以作為大學校院教育學程的「進」與「出」場機制，可說是一項範圍廣、時間長、程序繁、耗費大、責任重的工作，必須重視組織的團體運作歷程，成立委員會，透過參與、整合與落實的系統思考原則，發揮集思廣益的力量建立共同願景，講求主動、效率、適用、創新的精神團隊學習，參考大學校院組織的傳統特色、背景及未來發展，訂定大學校院「進」與「出」場機制發展規劃藍圖，使其在整體規劃下逐步辦理「進」與「出」場機制，並展現師資培育之特色，發揮師資培育的教育功能，進而使大學校院教育學程能改善經營模式，達到自我超越提昇的境界。因此，由本文的分析與探討結果發現，融合「進」與「出」場機制的大學校院教育學程經營策略，我們必須深刻再次體認師資培育的工作是國家的永久性的投資，除了關係著國家未來的發展，也肩負涵化濡化學生在學校中求真、求善、求美的任務，是國家發展紮根的百年大計，必須謹慎周詳的評估與考量「進」與「出」場機制的功能，以創建一個優質的教育情境與環境的文化氛圍，充分發揮「進」與「出」場機制的人文精神，建構大學校院教育學程中心(師資培育中心)成為大學校院知識社群中之教育專家及大學校院教師教育專業諮詢的角色，以提昇國家培育優良中小學師資之品質及造福大學校院教師提昇其優質教學模式的教學效能。

## 陸、參考文獻

教育部(民 92)：師資培育法及相關法規選輯。

教育部(民 87)：八十六學年度師資培育機構教育學程評鑑報告。

教育部(民 93)：大學校院設立教育學程統計分析表。