

壹、前言

教育決策是教育行政工作的核心，也促發了相關教育政策的制定。換言之，教育決策不僅引導教育行政的運作，也深深影響教育政策的成敗，其中，教育政策是公共政策的一部分，向來為社會大眾所關切。在一個開放的社會裡，隨著決策民主化程度的提高，教育及學校行政機關也會逐漸在決策過程中增加組織內外的多元參與，而此一發展趨勢使得針對教育決策參與的研究日益受到重視。在民主社會裡，決策參與已由分權的團體決策取代集權的個人決策，在必須提供參與的情況下，運作的型態已轉為由團體成員經充分互動而做成決策（王政彥，1994）。

台灣自1994年實施《師資培育法》以來，師資培育多元化的政策導向已歷經近20年。惟近年來在少子化的衝擊下，加以政策上又大量開放師資培育機構設置，造成錄取成為教師的比率出奇的低，師資供過於求產生嚴重失衡，衍生出新的就業問題，例如：供需機制不彰導致所謂的流浪教師氾濫。但有關如何正確地建構師資培育的問題，台灣在過去開放師資培育的過程中並未重視，也很少有人從數據中去檢視與思考師資培育面對的問題。可是，在師資培育政策規劃過程中，若只空談理念與感覺，恐怕會出現令人擔憂的問題（張鈿富、吳慧子與吳舒靜，2010）。教育部的統計資料顯示，流浪教師從2006年的4萬6,000人增加到2010年的6萬人，其累積的人數似乎是一年比一年多（教育部，2010）。而依內政部戶政司台閩地區歷年人口總數統計資料可預估，全國各縣市國民小學一年級新生應入學人口整體是呈現負成長之變化，在2011學年為213,830人，2012學年降為206,868人，2014學年降為203,416人，2015學年更是低於20萬人（196,915人），而2016學年為179,596人（教育部，2011）。由圖1可看出，全國國民小學一年級新生應入學人口變化呈現逐年下降的趨勢。而新生入學人口減少對於師資培育方面的影響頗大，如以市場供給與需求角度來看，在所謂供給面，也就是學生的入學人口數呈現下降的情況下，代表需求面的教師缺額的需求也會跟著下降。

而近年來教育部在政策上又推出了師資培育評鑑，企圖透過評鑑機制來推動退場機制，期在師資培育制度改為多元後，依「師資培育數量規劃方案」來調整師資培育名額。由表1可看出各師資類科檢定的情況，在2011年度教師資格檢定考試之報考與其通過情形為：應考人數9,921人，到考人數9,572人，通過人數5,641人，及格率58.93%（教育部，2011）。

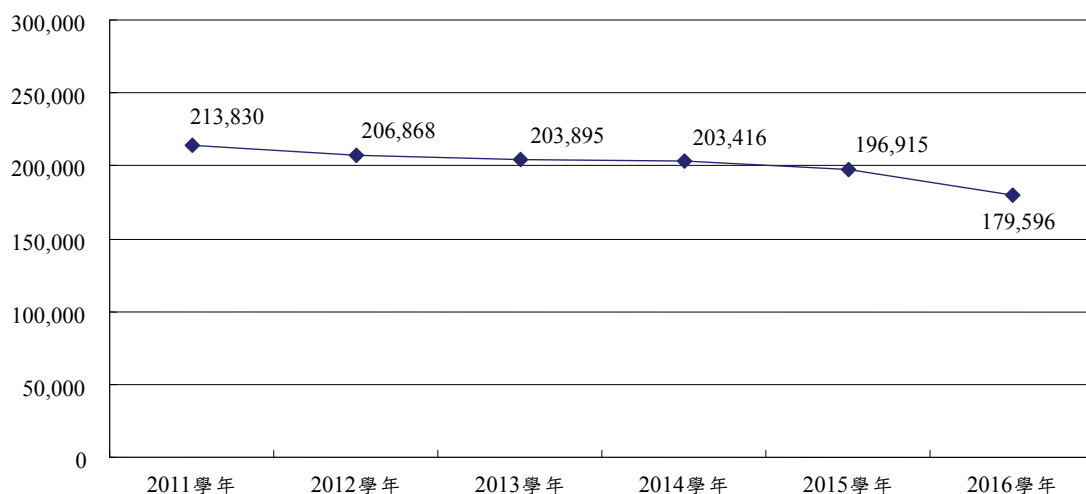


圖 1 全國國民小學一年級新生應入學人口變化趨勢統計

資料來源：中華民國師資培育統計年報（100年版，頁12），教育部，2011，台北：作者。

表 1 各師資類科檢定情況

師資類科	應考人數	到考人數	通過		未通過
			人數	通過率 (%)	人數
幼稚園	1,835	1,775	724	40.79	1,111
國民小學	2,729	2,608	1,489	57.08	1,240
中等學校	4,572	4,416	2,943	66.64	1,629
特殊教育學校（班）	785	773	485	62.74	300
總計	9,921	9,572	5,641	58.93	4,280

註：1. 通過率係以「通過人數」除以「到考人數」乘以100%而得；2. 「未通過人數」係以「應考人數」減「通過人數」而得。

資料來源：中華民國師資培育統計年報（100年版，頁18），教育部，2011，台北：作者。

制定政策的目的不外乎解決問題與預測未來可能產生的問題而提早因應，但反觀師資培育政策一路走來，由「一元」到「多元」的轉變，卻是因為「全面開放」而有了大量師資培育機構之設置與招生人數的擴張（周文菁，2011）。師資培育政策與整體教育的發展息息相關，例如：師資的素質影響學生的學習品質與成就，在市場機制與少子化趨勢下，師資供給遠遠超過了實際需求是既定的事實，該如何解決？供需的問題是出在政策本身或是政策制定過程？或者是在實務執行面出了問