

壹、前言

「國家的未來，關鍵在教育；教育的品質，奠基於良師」（教育部，2012），此即所謂「良師興國」之理，古今中外皆然。因此，提供人民優質教育已成為現代化國家的義務，故先進國家莫不致力於教育改革，期能有效提升教育品質。另外，「人民有受國民教育之權利與義務」、「國民受教育之機會，一律平等」、「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督」分別為我國《憲法》第21條、第159條、第162條所明文，此亦為我國憲法對國家教育事務的價值決定。準此，受國民教育是憲法所保障之人民基本權利，則國家有義務提供適當的機制讓人民行使權利，此即國民教育基本權的組織與程序保障。在此前提下，自然導出與國民教育基本權保障相關之師資培育組織與設計議題。

回顧我國政府遷臺以來的師資培育制度，大致經歷了前師範教育法時期（1949～1978）、《師範教育法》時期（1979～1993）、《師資培育法》時期（1994～）等三個階段。雖然是在同一部憲法規制下，但臺灣在1987年解除戒嚴，並於1994年2月7日公布實施《師資培育法》，以及1994年4月10日四一〇教改聯盟提出民間教改四大訴求：一、實施小班小校；二、訂定教育基本法；三、廣設高中大學；四、提升教育品質（黃武雄，1995；鄭崇鈺，2001）。在這些歷史因素影響下，使我國師資培育政策起了基本的改變，由計畫式的改為儲備式的師資培育制度。我國《師資培育法》公布實施迄今已逾20載，其影響我國當前國民教育的發展可謂非常深遠，雖不乏掌聲但也有批評，此在多元價值社會中，應是正常且可喜的現象。惟師資培育革新涉及國民教育基本權、國家依法監督教育文化機關等憲法規範之基本議題，有鑑及此，本文擬從憲法基本權角度出發，以法釋義學方法。首先，對我國師資培育制度做簡單的回顧；其次，論述國民教育基本權內涵與功能，做為本文理論基礎；復次，探討師資培育與國民教育基本權的內在關聯性；最後，就國家保障義務觀點建構師資培育應有之組織與程序設計，並做結論提供日後修法之參考。

貳、師資培育法評析

雖然我國引進西式師範教育制度迄今已逾百年的歷史（伍振鷺與黃士嘉，2002），惟其早期僅屬國家教育高權下之產物，尚無正式法律依據可言，故本文所稱「師資培育法制」係指我國於1979年11月21日公布實施《師範教育法》，同時廢

止1932年公布之《師範學校法》之師資培育制度，包括《師範教育法》與《師資培育法》。前者係臺灣戒嚴時期的產物，自與解嚴後1994年2月7日公布之《師資培育法》大異其趣，二者主要的差異為師資培育管道由一元化改為多元化；由計畫式改為儲備式師資培育；由公費生制度改為自費為主公費為輔的並行制度。茲就規制現行師資培育制度之《師資培育法》評析如次：

一、立法背景脈絡

臺灣1987年的解嚴催化了政治社經、教育文化等各層面的改革；關於教育改革，行政院教改會總諮議報告指出：「……目前亟待積極從事改革之事項，如：……改善多元師資培育體系、……」，尤其該報告書更指出：「……在提升教師專業素質方面，應鼓勵各校院辦理具有特色之師資培育課程，……。合理規劃教師檢定方式、內容和標準，確保師資素質。……」（行政院教育改革審議委員會，1996）。準此，在我國1980年代的政治解嚴歷史因素下，提供了有利於教改的社會條件；尤其1994年的四一〇教育改革行動與成立行政院教改會，更直接催生了我國多元師資培育法制化。

二、立法目的之改變

對僵化的教育體制進行所謂的「教育鬆綁」，是我國近20年來教育民主開放改革的主要價值信念。1994年以來，我國師資培育模式為因應多元價值的社會變遷，而產生跨時代的變革，由師範教育體系為主的師資培育模式，改以多元、自費、檢定制的師資培育模式，由經過審查通過後師資培育之大學負責（教育部，2012）。面對師資培育鬆綁下的多元價值氛圍，多元化、儲備性與甄選制似乎成為我國師資培育改革的重要價值信念。最後，藉由師資培育法制化過程，將前述價值信念予以具體實踐。

「健全師資培育，增進教師專業」為《師資培育法》的立法宗旨，職是，師資培育的質與量必須同時兼顧，因此，對於教師專業之價值信念體系之建構，亦即建立理想教師圖像，以之做為各階段教師專業規劃標準之依據，乃是必要的工作。關於師資培育的價值信念，教育部（2012）《中華民國師資培育白皮書》指出，師資培育圖像為「兼具『專業標準本位』與『師資培育理念』的師資培育體系」，期能培育具有「教育愛、專業力、執行力的新時代良師」。