

第三章 各國基礎教育課程制定機制及過程之分析

第一節 美國

美國是地方分權制的國家，除了聯邦政府(federal government)推動的全國性教育改革，州政府與地方學區(district)亦享有自主權，進行教育管理、教育政策與法規制定之權力。因此，美國中小學的課程改革可謂多元化；課程改革來自聯邦政府或地方政府的推行、各學科協會的協助，學校亦可引進新的教學法；教師決定適用的課程，或由校長、家長教師會、地方議會共同決定課程改革。故自二十世紀以來，美國持續不斷進行教育改革，主要是欲確保教育機會均等與促進教育卓越。以下介紹美國中小學近半世紀以來課程改革概況及其制定機制：

一、課程改革現況

自一九五〇年代以來，聯邦政府在中小學進行了三次提高品質的課程改革，各州或地方層級亦進行該適用規模的課程改革，茲敘述如下：

第一次課程改革(1958—70年代)：由於蘇聯在1957年秋季發射第一顆人造衛星成功，美國將太空競賽的失敗歸咎於教育的失策。基於此，美國於1958年頒佈「國防教育法」，以精粹主義、結構主義為基礎進行課程改革。在課程目標方面，要求培養學生確實的基礎知識與學術能力、培養學術人才、確立國防意識。課程內容則以數學、科學、現代外語為核心課程，強調閱讀、寫作、算術(Reading, Writing, & Arithmetic)的3R教學，加強數學與理科的教學，提高課程標準，增加課程的理論性等。課程結構逐漸以必修課程與學術性課程為主，成為學生升學和就業服務的中等教育課程結構(劉桂林、曾玉林，2006)。

在聯邦政府史無前例的巨額經費贊助下，各課程方案相繼提出。1960年代亦稱為美國課程方案的黃金年代，著名的課程改革包括：Post-Sputnik New Curriculum Movement, The Suppes Experimental Project in the Teaching of Elementary-School Mathematics, Science—A Process Approach 等(Goodlad, 1997)。此時期的課程改革，

強調學科的學術性與學習遷移性，因此稱為學科結構運動(Structure of Disciplines)。然而，課程改革的控制權卻從教育專業人士轉向學科專家，各地方自主性課程改革型態也逐漸轉變為中央控制取向(Pinar et al., 1995)，而此課程改革仍帶有精英色彩，忽略多數學生的學習能力(鍾鴻銘，2005)。

學科結構運動至 1960 年代末期逐漸式微，取而代之的是回歸基礎運動(Back-to-basics Movement)，即重視學科的學術內涵，強調每一位學生在生活適應上所具備的基本能力(鍾鴻銘，2005)。受到公民權利運動(Civil Rights Movement)的影響，美國開始注意弱勢族群教育的改革，重視雙語教育、多元文化教育、殘障教育，重要的課程方案如：反貧窮方案(Anti-poverty Program)、及早起頭方案(Head Start)、Follow Through 等。而著名的開放教育(Open Education)也在 1970 年代崛起(Walker & Soltis, 1997)。

第二次課程改革(1980 年代)：由於國際間科技、經濟與人才的強烈競爭，美國感受到經濟能力落後的危機。聯邦政府於 1983 年公佈「國家在危機中：教育改革勢在必行」(A Nation at Risk: The Imperative for Education Reform)報告，以建構主義為理論基礎，提出課程方案。在課程目標方面，提高教育質量，培養學生的科學素質；在課程內容方面，加強學科教育，提高中學畢業學術標準，規定核心課程為英語、數學、科學、社會、電腦(為期半年)；在課程結構方面，課程由共同核心課與選修課組成，恢復並確立學術性學科在課程結構中的主體地位；加強全國課程結構的統一性，減少差異性(劉桂林、曾玉林，2006)。

此時期的課程改革以重整(restructuring)為主，期望藉由教育的進步以增強經濟的競爭力。其他的方案包括學校教育券(school vouchers)、委辦學校(charter schools)、世界級學校(World Class Schools/Goals 2000)、全球教育(global education)、提高電腦素養(computer literacy)等。此外，多元智能、教師發展學校(teacher development schools)、紐約彩虹課程(New York's rainbow curriculum)、愛滋病教育(AIDS education)、在家教育(home schooling)、實作評量(performance assessment)也在此時期興起(Walker & Soltis, 1997)。

此時期屬於標準本位的教育改革，聯邦政府制定全國課程標準(National Standards)，各州亦制定州的課程標準(State Standards)，並採用一系列的學生成就標準、測驗評量，以掌握學生的學習成果、教師與學校的教學績效(Laguardia et al., 2002)。著名的改革包括標準本位的改革運動(Standards-based Reform)、閱讀第一(Reading First)、全體成功(Success for All)、綜合學校的教育改革(Comprehensive School Reforms)等(Odden, 2000)。

二、課程制定機制探析－以華盛頓州中小學課程標準化為例

華盛頓州(Washington State)是第一個榮獲美國聯邦政府依「兩千年目標：教育美國法案」提供經費補助的州(Billings, 1996)。自1992、1993年以來，華盛頓州分別制定了州內中小學課程標準化的改革方案，其課程改革方案深具長久性與通盤性(黃嘉雄，2005)，課程標準亦受到多數教師的重視(Loeb, Knapp, & Elfer, 2008)。

華盛頓州被喻為「標準化改革運動的先鋒」(the vanguard of the standards movement) (Loeb, Knapp, & Elfer, 2008)。它於1993年通過華盛頓州教育改革法案(Washington State Education Reform Act)之後，開始進行一連串的課程標準化改革運動。華盛頓州教育改革法案規定了新的學生學習目標、學習測驗、學校的績效系統，基於此，學生學習委員會(The Commission on Student Learning, CSL)發展各科的基本學術學習要求(Essential Academic Learning Requirements, EALRs)，包括：數學、閱讀、寫字、聽力，並針對四年級、七年級、十年級的學生，以華盛頓州學生學習評量(Washington Assessment of Student Learning, WASL)評估他們在EALRs上的能力。同時，該州也邀請教師一同參與規劃州的課程標準和標準參照評量(Knapp & Meadows, 2005)。除了課程標準之外，州政府很少提供達到標準的教學方向。然而，它長期關注著績效系統的形式，並對學校與學區的表现提供獎勵、支持或賞罰(Loeb, Knapp, & Elfer, 2008)。

根據1993年華盛頓州教育改革法案與之後陸續發展的課程文件，華盛頓州

中小學(K-10)課程標準內涵目前包含三部份：華盛頓州學習目標(Washington State Learning Goals)、基本學術學習要求(Essential Academic Learning Requirements, EALRs，此類似我國國民中小學課程綱要)、各年級期望水準(Grade Level Expectations, GLEs, 於2004年之後陸續公布)。

就各科基本學術學習要求(簡稱：EALRs)內容而言，州公共教育廳(Office of Superintendent of Public Instruction, OSPI)於2004年公布數學、閱讀的各年級期望水準(GLEs)，接著依序公布科學、寫作、溝通、社會的各年級期望水準，並於2008-2009年公布藝術之各年級期望水準、2009-2010年公布健康與體適能之各年級期望水準。各年級期望水準的制定主要有三個理由：第一，由於華盛頓州中小學課程標準化的過程已先進行法律層級且較抽象敘述的「華盛頓州學習目標」擬定，OSPI依此發展類似課程綱要的各科EALRs，最後則以EALRs公布各年級期望水準，符合一般課程設計的邏輯過程；第二，此乃回應聯邦政府於2002年修訂的初等及中等教育法案—各州採行對所有學生具有挑戰性的學術標準；第三，藉由布魯姆(Bloom)的認知領域目標分類架構，OSPI將各學科領域中期望學生學得的關鍵內容和認知過程予以具體陳述(OSPI, 2004b)；其期望水準提供各年級(K-10)應該達到的具體事項，教師、學生與家長也能以此觀察各年級如何於各科目間建立技能與知識。

華盛頓大學的Loeb、Knapp與Elfer(2008)三位學者，於2004-2005年間以問卷調查法調查400位華盛頓中小學教師對州內標準本位改革運動的看法，結果發現多數中小學教師予以肯定，多數教師熟知課程標準，認為課程標準與他們的教學工作息息相關，因而將課程標準結合在教學與相關測驗上。教師也認為州的課程改革深深影響其教學內容與教學方式，他們將評量結合在教學中，並指導學生準備考試。然而，教師卻認為此改革無法完全協助那些來自不同背景且逐年增加的學生，尤其在極度貧窮的學區，教師很少有機會學習如何幫助文化背景、社經地位不同的學生在校內有更好的成就表現。這樣的現象或許解釋了為何華盛頓州的學生成就表現仍有懸殊差異以及相關的種族與貧窮問題。

Loeb、Knapp 與 Elfer (2008)亦指出，這樣的改革雖然對教師有影響力，但它卻隱含了一些問題，例如：對教師與學生要求過多而鮮少支持，過多的測驗與缺少彈性的績效要求，容易造成課程的窄化。這樣的問題無法從問卷調查中得到解答，也無法確認這些問題是否逐年增加或減少。然而，部分人士仍相信這樣的改革是正面的，課程改革正在進行，而教師也應該感受到一股行動的推力。

美國向來標榜地方分權的教育制度，然而，聯邦政府已意識到教育在國家發展與安全上的重要性，逐漸加強對全國教育的管理與干涉(張鈿富、葉兆祺、林友文，2007)。儘管如此，美國全國性的或州政府所提倡的中小學課程改革，仍然持續進行。課程學者指出，多數的課程改革僅是曇花一現，當新的教育議題產生，新的課程改革也即將推出。Kliebard(2002)將美國的課程改革比喻為鐘擺、搖擺不定。Walker 與 Soltis 亦認為(1997)：「改革運動鮮少能發出巨響，它總是在新議題成為關心之焦點之後消聲匿跡。」因此，課程改革機制對美國而言，在時空背景下，會有不同的著重點與推動措施，聯邦與地方的拉鋸戰也不斷上演著。

第二節 英國

英國的教育制度特色之一，在於突顯課程、考試與資格(qualification)三者呼應的關係，其中又以資格為主要概念。資格（證書）、考試與課程之間，彼此環環相扣。在英國所指的義務教育，包括 5-11 歲的初等教育與 11-16 的前期中等教育。

一、課程發展現況

1970 年代以後，教師自主與學校本位的概念逐漸受到質疑，中央政府屢次想要在學校課程扮演積極的角色。其中重要的論點，乃是主張學校教育應更符應社會的需求，課程也更應符合學生的需要（黃光雄，1990: 381）。此一論點後來成為英國官方在學校教育內容方面的重要原則，強調中央政府與地方學校都應有其角色，不應偏廢。特別是將「課程」與「教材」這兩個概念逐漸區分：課程是教育政策論述的重點，可由各界討論、政府推動；相對之下，教材相關的內容、教科書等則屬於教師專業，是學校自主、教師彈性處理的範疇。

茲針對義務教育課程規劃的前三階段介紹如下：

（一）第一關鍵階段至第三關鍵階段 (key stage 1-3)

國定課程對課程的規範中，有三個重要的概念：學習計畫、學習範圍、以及成就目標。學習計畫指的是：「該階段內，學生所應該被教導的知識、技能與理解」；學習範圍則說明「教導知識、技能與理解所經歷的各種脈絡、活動、研究領域、學習的經驗等等」。而成就目標則意味著：學生在經過相關的學習之後，應該在此一關鍵階段結束前，達到的學習目標（QCA, 1999）。

教育部與證書與課程署(QCA)針對各科與各階段的國定課程，分別編寫「課程計畫範例(schemes of work)」並全部放於網路上

(<http://www.standards.dfes.gov.uk/schemes3/>)，有助於教師瞭解與掌握「學習計畫」與「成就目標」。QCA（1999）並強調：課程計畫範例並不是一定要遵守的 (not statutory)，學校教師可以自己決定，依照自己專業的判斷，發展各式各樣的教學

活動，以便適切地達到國定課程的要求。

二、課程制定機制探析

英國的課程研修制度運作，大略可分為以下四個層次，包括：中央政府、課程與證書署、證書頒授機構及學校。另外，證書與考試署是新設立的機構，而其他制度的運作、以及視導與實務體系雖非屬課程研修的機構，但其運作情形與彙整之意見，亦對課程研修有所幫助，以下分說明之：

（一）中央政府教育主管單位

英國主管教育事務的最高行政單位是教育與技術部，負責課程政策的決定，但不直接負責課程的規劃與研發，和個別的地方教育局或學校也沒有直接的行政關係。教育部對課程的採用與修訂的原則有最後的認可或否定權，至於課程發展、諮詢與實施的相關細節，則委託給「資格與課程署(Qualification and Curriculum Authority, QCA)」來負責。

工黨於於 2002 年第二次贏得大選，成立「教育與技能部」(Department for Education and Skills, DfES)，並提出了「教育與技能的成果發表與邁向 2006 年的策略」，清楚地指出其教育政策的三個目的：第一是為每個人創造發展他們的學習機會，第二是讓每個人的最大潛能能夠獲得充分地開展，第三是達成教育與技能層面的卓越標準(DfES, 2002b)。繼之在 2006 年大選後，三度延續工黨的政權。並於 2007 年改組成立「兒童學校與家庭部 (Department for Children, Schools and Families, DCSF)」。教育部長 Ed Bell 表示：教育事務的重心與目的，乃在於提供一個良好的環境，讓兒童與年輕人成長。教育應該進一步地強調：協助家長平衡職場與家庭、協助兒童在當代網路與商業社會中能安全地遊樂與成長。兒童在學校的就學率雖然不差，但教育事務應該進一步確保所有的學生都能接受優質的教育，協助經濟較差或學習有障礙者也能接受教育，而學校所提供的教育應該具有

世界級的水準 (DCSF, 2008)。

(二) 資格與課程署 (Qualification and Curriculum Authority, QCA)

1. 發展沿革

國定課程 (National Curriculum) 的制定始於 1988 年，國定課程局 (National Curriculum Council, NCC) 則是配合國定課程的頒佈推動，負責規劃國定課程的各學科，進行各項諮詢，並推動教育部所交辦的各項任務。此外，國定課程署也負責提供實施國定課程的各項意見、建議教育部有關課程的研究重點、定期訪視檢討公立學校的課程實施、以及進行國定課程的各項宣導。1993 年國定課程局與「中小學考試與測驗局 (School Examinations and Assessment Council, SEAC)」合併為「中小學課程與測驗署 (School Curriculum and Assessment Authority, SCAA)」。

QCA 執行委員會 (QCA board) 是一個八到十三人的小組。除了執行長是前教育部會長官之外，其餘委員由教育部長委請聘任。這些委員毋須負責 QCA 的日常運作事務，但負責擬定並監督整個 QCA 運作的相關策略與事項。大部分委員初期接受的聘約是三年，為兼任性質，定期聚會，大約每年七次，合計不超過 15 天；此外，委員還需參與執行委員小組 (Board Standing Committees)，屬於無給職，但相關的交通差旅與雜支津貼，則由官方支應。

2. 主要任務

證書與課程署 (QCA) 是一個半官方的機構，負責為教育部規劃、諮詢與執行有關證書與課程的相關政策，可視為幕僚單位。其任務在提昇教育與訓練的品質，以協助教育部達到相關的宏觀目標，如增加國家的全球經濟競爭力、創造一個更包容更有社會正義的社會、協助每個人民都能培養並發揮其潛能等。

就工作的性質來區分，證書與課程署的任務有以下三大類：

(1) 規劃與建議。主要包括中小學課程、學生的評量方式、普通與職業兩類教育或訓練等，並依法向教育部長 (Secretary of State for Education and Skills) 提

出相關建議。

(2) 推行與督導。證書與課程署所提出的方案若經過教育部的認可，就可以開始推行。證書與課程署有責任協調各單位，尤其是證書頒授機構，以及各學校接受並執行相關的政策，提供必要的引導與支援，以確保該方案充分地落實。

(3) 考核與檢討。這主要包括收集全國性的統計資料、進行方案評鑑，並據以修正執行策略，以提供學校更適切的指導與協助。證書與課程署也會對證書頒授機構進行定期的評鑑，使證書的頒授得以收到持續性的督導，讓社會各界對證書頒授的品質能有信心。

若從工作的範圍來看，證書與課程署（QCA）所負責的業務可分為下列四大面向：

(1) 課程：證書與課程署是實際規劃課程的單位，這主要涵蓋中小學四個階段的國定課程(National Curriculum)以及後期中等教育階段各類的學術與職業性課程。證書與課程署負責擬定所應教授的課程內容、制定學習的目標、並規定衡量學生成就的評量架構，以確保所有的學生都能獲得其應有的受教權利。此外，證書與課程署也負責監督與改善課程，使得所制定的課程符合所有學生的需要，並能幫助學生提昇其成就表現。

QCA 負責國定課程的制定與修正，其任務的重點還包括：

1. 與相關人員的協調溝通，如策略伙伴、年輕人、家長、重要關係人…
2. 蒐集彙整與課程相關之資料與研究證據
3. 促進研發世界級的未來課程
4. 推動教育部（DCSF）所委託之學科、年段、或主題專案計畫
5. 國定課程的修訂
6. 任命 QCA 與 NAA 組織中之學科專家
7. 任命 QCA 中與 11-19 歲教育改革方案相關的學科專家
8. 檢討關鍵第三期的課程

(2) 評量：全國性的測驗旨在提供可靠的訊息，使教師與家長得以參考全國性的資料，瞭解學生學習的情況與進步的情形，而證書與課程署的主要業務之一，便在於發展、執行並考評相關的全國性測驗。證書與課程署也致力於利用新的科技來改進評量的型態與方式。

(3) 證書：證書與課程署負責「全國資格架構」(National qualification framework, NQF)的規劃，不僅鼓勵學生積極向上，也提供業界瞭解參考。證書與課程署建立相關的職業成就標準(occupational standards)、補助職場學習(learning at work)、並持續檢討各項證書的適切性，以確保符合學生與市場的需要，並切合經濟的發展。

(4) 工作場所：證書與課程署支援並協助「全國職業標準(National occupational standards)」的建立，而這一標準又成為相關職業證書的準則，也是各項訓練計劃或課程中，藉以發展出評量系統的重要參考指標。因此，證書與課程署相當重視從各行業的工作場所中，建立起符合各行業實際情況與需要的相關準則。

(三) 證書頒授機構 (Awarding Bodies)

證書頒授機構(awarding bodies)主要負責舉辦各類考試，並依據考試的成績頒授相關的證書，所以又稱為考試機構(examination bodies or examination boards)。證書頒授機構是民營的機構，不屬於教育部的下屬單位，但必須依據證書與課程署(QCA)的相關規定來運作，以確保考試的舉辦、評分的進行、證書的頒授…等等都能達到公平、公正，維持一定的水準，並具有一定的公信力。

(四) 學校

就行政運作而言，教育部或證書與課程署(QCA)並不直接督導或管轄學校，卻是透過制定「科目大要」與「教學大綱」來影響學校課程的實行。證書頒授機構和學校有直接的接觸，但個別的學校享有充分的自主權，可以自由選擇要和哪一個證書頒授機構合作，或鼓勵學生去報考不同考試機構所舉辦的考試。

上述四個階層的關係，可用下圖加以表示。

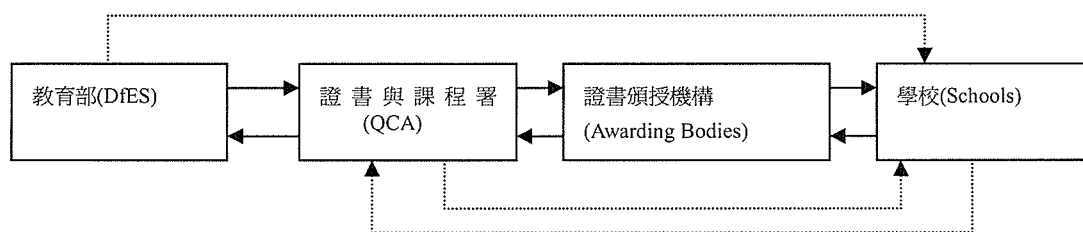


圖 3-1：英國證書與課程制度架構圖

(五) 資格與考試署 (Ofqual)

資格與考試署 (Office of the Qualifications and Examinations Regulator, Ofqual) 是 2008 年四月新成立的附屬機構，旨在協調英格蘭地區之相關證書、考試與測驗等規劃事宜。確保各年齡層的學生都能得到努力學習的收穫、其學習成果能得到肯定、以及所得到的證書在現在與未來仍得到社會的認可。此外，所規劃的證書種類與內容，將盡可能符合學習者與雇主們的期望與需要。

(六) 其他相關的機制或單位

1. 官方的諮議報告書

英國教育當局所發佈的諮議綠皮書 (green papers) 與政策白皮書 (white papers)，一直是官方教育提案的正式宣示管道。重要的政策提案透過諮議綠皮書廣徵更多的修正意見，尋求更大的共識；政策白皮書則由部長向首相提出，乃是教育行政當局綜合各界針對諮議綠皮書所提的各種意見，所擘劃出的施政藍圖。

2. 教育及兒童服務與技能標準局 (The Office for Standards in Education, Children Services and Skills, Ofsted)

該局為一中央層級的視導組織，獨立於教育與技能部之外，直接對國會負責，確保教育與保育品質視導的公正與超然性，負責中小學的視導工作 (Ofsted, 2006)。

3. 非部會的公務部門 (Non-departmental public bodies, NDPBs)

非部會的公務部門（NDPBs）負責推動相關的課程與技能政策，因此，其所運作的情形與匯集的相關意見，亦是課程研修時的重要參考。例如，學習與技能局（Learning and Skill Councils, LSCs）除行政團隊之外，主要包括了業界人事代表、工會、學校或各類教育機構人員、社區人士等等。

三、課程研修的特色及其議題

（一）常設的官方與半官方機構合作

教育部負責政策的規劃，著重於整體課程政策的檢討與規劃，也往往站在全國性的政策高度，提出諮議綠皮書或立法白皮書等，激發政策討論。半官方性質的證書與課程署（QCA）是一課程研修的常設機構，也因為直屬於教育部，因此具有官方的性質與統籌規劃的權力。也因此，該署得以累積課程研修的經驗，也得以有系統地開發課程文件、匯集各界對課程的建議，俾便對政策的規劃或落實提出具體的實務基礎。

（二）課程、證書、與考試整體考量

英國課程的研修有明顯的「資格導向（qualification-oriented）」或「考試導向（examination-oriented）」。先從政策的層面，檢討各階段應有的教育內涵，及其所相對應的證書，再透過考試，來頒授此一證書。小學階段的國定測驗、中學階段的 GCSEs、高中階段的 A levels 或職業證書等等，均是同時意指課程、考試、與證書，三者互相呼應。

（三）從計畫到立法均廣徵各界意見

在 1988 年以前，英國的中小學向來具有自主的傳統。1976 年黃皮書「英格蘭的學校教育 - 問題與提議」提出一個重要觀點：「教育與科學部應尊重教師有關其專業判斷的合法要求，但是對於教師對學校事務才有發言權的這種論點，則堅決加以駁斥」。1988 年以後的課程研修，則更積極擴大各界對課程發展與設

計的參與。有關課程的重大變革或政策興替，往往透過綠皮書廣徵意見，又於立法前發佈立法白皮書，以做政策宣示。教育部亦會針對重大議題邀請有社會公信、或具教育與學術聲望的人士，來做深入的探討，並提出具體報告，以便作為政策修訂的重要參考。透過這些措施，讓學術與實務界對話，促進課程研修之品質。

第三節 芬蘭

在 2001 年底一項包括閱讀、數學和科學技能等面向的國際評估中，芬蘭學生的表現超越了四十三個國家(包括美、德、日等)。經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 的研究也顯示，芬蘭培養了學養優秀的公民；此外，芬蘭學生的高分群與低分群差異也是全球最小的。而 OECD 在 2003 年之後所進行的評估中，芬蘭同樣勇奪冠軍。

這樣的成就其實來自四十年前訂定的政策和持續的改革。雖然過程中批評和政治爭論不斷，但造就了今日備受稱讚的芬蘭教育系統。以下就其教育改革演進與基礎教育課程制訂機制加以說明：

一、教育改革現況

六〇、七〇年代，芬蘭採取「綜合學校的教育改革」(comprehensive school reforms) 取向，其詳細檢驗每一個教育環節，從課程、教科書，到薪資結構與行政制度，同時針對師資培育進行本質上的修正改革。此不僅導致教育系統的改頭換面，也同時為芬蘭創造了後工業時期資訊社會(post-industrial information society) 的契機。

八〇年代則接續七〇年代改革的基礎，同時必須為經濟上轉變而產生的挑戰作準備，此包含了漸趨激烈的國際競爭和科技轉變。九〇年代初期，芬蘭的經濟重挫，卻也刺激了新的教育效率，逼使決策者要在經濟上尋找永續的解決方

案。以下說明芬蘭在基礎與中等教育階段的教育改革：

（一） 基礎教育階段：綜合學校的教育改革（Comprehensive school reform）

1968年芬蘭對中小學教育進行由上而下（top-down）的改革。在這之前，教育系統都是雙軌並行，學生必須在四年的基礎教育（十歲時）後決定未來的升學或技職體系。而新的「綜合學校」（comprehensive school，即台灣的一年級到九年級）則是為所有學童提供相同的九年基礎教育，將選擇分流的時間延後。這樣的改革間接加強了對教師專業知識技能的要求，而七〇年代晚期，師資培育系統也重新改革，所有教師都必須在專業的大學中受訓。

1972年「綜合學校」引發激烈的爭辯。全國官員、教師，與企業家聚集在一起對談，將追求「平等」（equity）訂為教育政策的基本原則。而令人驚訝的是全國皆普遍同意，讓後續的政治領導和教育系統的發展，得以在眾所同意的原則和價值下持續推動。

綜合學校改革是以省（province）為單位來進行推動，而十一個省的辦公室也都和國家通識教育委員會（National Board of General Education, NBGE）合作，共同籌劃、核備地方性的改革計畫，而政府閣員則為這些地方性的改革計畫背書。當時新的綜合學校課程是以中央極權的方式執行，NBGE的權力包含了批准學校的教學設計與教科書，將課程委員會所安排的課程列為國家課程綱要之準則，當時這些改革被視為限制了地方和市立學校的自治權。

八〇年代時，有些人擔心綜合學校會降低下一代的知識水平和個人技能，但是在八〇到九〇年代間針對學生成就而做的比較研究顯現，芬蘭與其他北歐國家、日本並駕齊驅，同時不同學校之間的學習差異最少。而芬蘭十三歲學童的數學能力在國際中屬於平均值，物理和化學則和日本一樣位於世界頂尖。同時，芬蘭國內研究也指出，綜合學校的畢業學生的學業水平，遠比六〇、七〇年代來得高。

同時，綜合學校的高年級（例如七到九年級）仍包含有一些學、職雙軌系統，而其畢業生會得到相同的認證，使他們得以修讀高中教育。於是自八〇年代起，綜合學校和高中教育得以相互連結。

（二）中等學校的教育改革（Secondary school reform）

八〇年代末期，教育改革的下一步是將綜合學校的原則繼續延伸到義務教育後期。之前進入文法學校（grammar school）的學生會在高中（upper-secondary school）發展專業學術能力後繼續往高等教育發展，其餘學生則是以職業為導向，往低階和高階的中等技職教育發展。自八〇年代起，中等教育的改革著重在技職體系，目的是要讓技職教育更具競爭力。1984年頒布的法令，賦予學院畢業生進入不同大學機構的權利，亦即大學招生名額至少要有5%以上，但不超過25%須保留給技職體系的畢業生，而在1995年時，這些名額的總量應達到2100位。但這項法令最後遭廢除，而實際的保留名額也不超過一半。

決策者最初的目標是要減少普通高中生的數目，但在這方面他們失敗了。在1988年時，普通中等教育學生數為32,200人，約為此年齡層的55%。針對普通高中教育的根本結構和教學改革從1985年才開始，其目標是規劃出新的普通高中學校課程，為地方政府和各校創造出更具彈性的教學課程。

此外，中等教育改革廢除年級制的教學劃分，改以單元和課程來進行學習。因此，課程改革首先著重的是重新組織每個科目，以一系列單元或小單元為主，挑出具代表性的38種課程。這種課程導向的高中教育於1982年起開始在芬蘭實施。政府也批准重新調配教學時數，國家通識教育委員會接受新的核心課程和學分制。

在中等教育的改革上，芬蘭的垂直整合工夫優於水平整合。中等教育和基礎教育間的合作自然而流暢。當時芬蘭的470所高中裡，已有約五分之一的學校屬於人數不到一百人的小型學校。在小鎮內，基礎和中等階段的學校必須通力合作以求生存，在某些科目上必須師資共享，某些課程則必須混齡教學，而和技職機構的整合，也因課程導向的政策而得到改善。

中等教育改革的主要目標是在提供所有來自基礎學校或高中畢業生，進入足以獲得專業能力與認證的高等教育學校。1988年，高中教育、專科或高等教育的學校，皆提供技職導向的學習場所（vocationally-oriented study place）給所有畢業生；其中普通高中接受約55%的基礎學校畢業生，技職教育機構和學院則接收更多的高中畢業生，也接受一些短期的特殊學習課程。

中等教育的改革和執行持續了二十年（1974-1992），中等教育的招生名額成長了兩倍。在 1970 年時，芬蘭有 20%的人口從高中或大學畢業。到了 1989 年，則至少有 40%的人具有高中學歷。只是，中等學校的改革還是無法如預期般降低一般學校和技職學校之間的落差。

（三）課程與考試制度的改革

自 1968 年起，芬蘭教育政策的重要目標就是提供全體公民，無論年紀、住所、經濟條件、性別，或語言，都擁有均等的高品質教育機會。無論學齡前教育或高等教育，在芬蘭都是由國家資助。即便自九〇年代起，因經濟衰退而導致關閉或合併的教育機構與日俱增，教育機構之間的網絡依然彼此連接。目前芬蘭教育制度與許多國家最顯著的差異，就是能力的追蹤或有些國家很早便將學生區分至技職體系和學術體系，這也是因為芬蘭極具彈性與信賴感，且十分強調信任學校的結構的緣故。

學校和教師的自主性，普遍被認為是影響學校高品質表現和整體教育成就的正向因素。具彈性且可信任的系統，也促進不同策略提昇學生的課堂表現。除了高中會考(National Matriculation Examination)，芬蘭學生不必參加任何大考或強制性的標準化測驗。

如同基礎學校，國家教育委員會(National Board of Education, NBE) 決定了普通高中和高階技職學校的核心課程內容和學習單元。學校和地方主管單位則可以自行決定如何最能符合「國家課程架構」(類似台灣的課程綱要)。高中教育的單元制和不以成績為導向的架構，讓學生得以同時接受普通課程或技職課程。學生的知識與技能評估，則是由教師以各單元的完成來進行（一年約五、六次），而當學生完成所有的個人學習計劃時，則會進行資格認證(qualification certificate)。

高中會考一年舉行春、秋兩次，約有一半的學生會參加。受試者必須在三項緊連的試期內完成任何一門學科（例：數學），而考試包含了至少四門學科。所有受試者皆需參加母語測試，然後可以自其他四門學科內選三門應考：第二官方語（芬蘭話或瑞士話）、外語、數學，或一般科目（社會科學與自然科學）。

二、基礎教育課程制定機制探析

(一) 以信任為基礎

七〇年代初期芬蘭教育系統屬於中央掌權，中央機構對學校嚴格規範，也有一套緊密的規則網絡嚴厲規範著老師們的每日工作。到了八〇年代，教育系統的內部改革和統整完全實施後，才開始漸漸相信學校和老師。在九〇年代早期，以信任為基石的文化，正式於芬蘭展開。整個系統(包括教育部和國家教育委員會)信任老師、校長、父母和社區，相信他們知道如何提供孩子和青少年最完善的教育。

國家教育委員會(NBE)提出國家課程的架構與準則，地方政府和學校有義務自行準備課程，也有選擇教科書和教學法的權利。此外，老師也能自己選擇評鑑學生的方法，而以學習為導向的作業，則是學校每日生活的一部分。

因此芬蘭教育的一個顯著特徵是，地方政府和學校在教育管理與部門區分上各司其職。大多數的學校都為市立，新的改革讓市政府在安排公共服務(包含了教育)上享有自治權。整個教育管理結構也因此輕量化與簡潔化。教育部只管政策、立法架構和教育經濟支出，NBE負責課程規劃和教育評估，也為學校和老師提供專業的支持與服務。

芬蘭社會結構在教改推動當時經歷著急遽變化，整個教育體系的改革必須有前瞻性，配合各種謹慎掌控與評估的計畫和進程。芬蘭最初的策略是改善教育的結構、內容，和品質，可稱為「三叉」(the three-pronged) 或「三向矛尖」(triple spearhead) 取向，本質上是要徹底改革基礎教育，然後是前期中等教育，同時也要革新師資培育系統。其中每項努力，都需要迅速的政治決策和幾乎立即的操作與反應。教育改革不只是教學法的改變，內容和課程的改變幫助教師習得新的技能和技巧。事實上，三叉取向中最重要的改革元素，就是建立教師對改革的「認同」。

芬蘭的決策者了解，綜合學校的教育改革要成功，整個師資培訓系統必須改變，因此，為老師創造新的在職教育和訓練需要較長的時間，也需要所有大學共

同合作。最主要的目標是藉著提昇大學提供的師培訓練和學位，提升教育水準和師資品質。對於芬蘭的未來，如此大規模的改革被視為有效的投資，也成為教育改革持續進步的因素。

芬蘭今日的高品質教育系統其來有自。國會要求綜合學校改革必須要從偏遠地區(北芬蘭)開始，多數民眾贊成此舉；國會也批准了 1968 年的「學校系統法」，其中四項最重要的教育政策和策略包括：

1. 如何讓教師們投身改革？
2. 如何獲得有力特殊利益團體的支持？
3. 如何讓新型的綜合學校課程有效?如何融合芬蘭的百年教學傳統（雙軌或平行的學校系統）？
- 4.如何確保改革的執行力？

早期的改革實驗舒緩了教師的憂慮，也贏得了教師的專業奉獻。1965 年，各類綜合學校系統分散至 25 個城市，參與這些實驗性計畫的教師也參與了課程的發展。這散發出一個訊息，就是教師開始充分參與創造新學校體系的內容，並結合其專業知識和經驗，而決策者十分歡迎教師們的這種參與。

在教改過程中，獲得教師的專業奉獻是很重要的一環。教師們必須持續深入地參與計畫和發展－即使政治和主管機構權力來自中央。有的計畫也讓教師與政府官員間得以更緊密合作，例如：綜合學校課程改革委員會（1966-1970）便是成功的範例。由於改革牽涉範圍太廣，數十位教師代表某學科參與新框架的設計；各委員間對於各科的難度和理想的教學時數意見相歧，最後，委員們的主張得到採用，成為國家課程的基礎。

國家通識教育委員會（NBGE）是最重要的改革驅動者。1968 年國會發佈「學校系統法」之後兩個月，NBGE 依法重組，為綜合學校的教育改革作準備。新的機構廢除了小學和文理學校之間的既有隔閡，並以兩個新部門取代：「學校部」審查學校結構與框架，「教育部」則為教育內容、課程、教學法、教材、教科書批准、領航計畫、研究活動，以及特殊教育等計畫負起全責。七〇年代，師資培育交由大學負責，教育部得以在師資訓練上掌權。

（二）教科書品質的嚴格管控

1972年，教育部指示新綜合學校課程必須在所有學校中執行，這在教改決策是很重要的一環，統整課程也因此展開。決策者的新憂慮隨即產生：以往芬蘭教科書是由私立出版社負責，而國家通識教育委員會必須在出版前予以核准。但因為前述的緊湊改革計畫，課程委員會、教科書作者和教育當局必須設立新的團體互助合作；作者可依照新課程做準備，也可獲得新教科書的所需資訊。國家通識教育委員會也接受這種針對一學年實驗所撰寫的教科書。這些進程以及各出版社之間的彼此競爭，確保校內教科書都能依照時程表發行。

政府在進程上的嚴格掌控，也確保所有改革必須依據國會所訂定之時程執行。同時，區域性的改革計畫也藉著選擇當地的教學和教育政策專家，與之相互合作，確保當地對改革的信任。在本質上，各市政當局則扮演綜合學校教育改革組織中的關鍵角色。

第四節 日本

日本現行學習指導要領（即課程標準）是1998年頒布的，當時強調「在寬裕教育中培養生活能力」，又配合週休二日制，乃刪減教學時數約30%，同時增加「綜合學習」每周三小時（高中為二小時），以發展學校特色，成為這次課程改革的主要精神。但2001年新課程實施以後遭受很大的批評，都認為減少教學時數，「綜合學習」沒有教科書，不實施評量，快樂學習流於安樂死；國際學力測驗、全國學力調查或學術團體的調查研究都顯示，日本學生學力嚴重下降，於是「學力下降爭論」席捲全國，造成文部科學省很大的壓力，迫使「寬裕教育」政策轉向（歐用生，2005）。

在因應全球化，提高國家競爭力，尤其是提升學生學力的強大壓力下，文部科學省乃進行課程標準的修訂，並於2008年3月公佈中小學課程標準（高中課程標準於2009年年初公佈），增加教學時數，尤其是加強愛國心，培養日本傳統和文化的尊重，成為課程修訂的特色。這些問題，現在正引起日本學界熱烈的討論。

日本學習指導要領（課程標準）的修訂有一套系統化的程序，十分謹慎，可供我們參考。以下先闡述日本課程標準修訂的組織和機構，然後再以 2008 年 3 月修訂公佈新課程標準為例，說明其修訂過程。

一、 課程標準修訂的組織

日本課程標準修訂的主要組織是文部科學省和中央教育審議會。

（一）文部科學省

日本政府採內閣制，各部會首長（大臣）原則上由國會議員擔任，文部大臣一般由國會議員擔任，但有時也由學界或行政官僚出任。文部大臣「統管文部省事務，監督文部職員的服務」，握有完全的權利和責任。下設政務次官乙人，由文部官僚擔任。文部大臣黨政人脈豐沛，但更動頻仍；政務次官具教育專業，握有政策相關資訊，如無特殊情況，大臣與次官一般均能保持表面的平衡。日本的教育政策基本上是由執政黨文教議員等政治家團體，和初等中等教育局為中心的文部官僚擬訂的。

2001 年初中央部會重組，文部省和科學技術廳合併，改稱「文部科學省」，廢政務次官，新設副大臣和大臣政務官，各為二人，均由國會議員擔任，副大臣為政務官，屬於教育官僚。這種制度改變了政治團體和官僚間的關係，其目的在形成政治主導的決策系統。在文部科學省內，省務會議由大臣、副大臣、政務官、事務次長和局長組成，決定重要政策。決策過程是多層的、交互進行的，通常是大臣等國會議員五人先共商大方針，然後交給事務官僚討論；有時也由教育官僚先交換意見，與相關團體協調後再提出討論，依議題和內容而採不同的決策模式。

（二）中央教育審議會

中央教育審議會於 1952 年成立，是文部科學大臣的最高諮詢會議，負責調查審議與教育、學術、文化相關的基礎重要施策，並提供文部大臣建議。由文部大臣提名並經內閣承認的 30 人以內的委員組成，包含學術界、評論家、工商業領袖、教育專家、政治人物，以及部裡退休的官員。審議會同時得設臨時委員審議特別事項，並得設專門委員審議專門事項，委員的任期為 2 年，得以再任，臨時委員及專門委員均於特別事項或專門事項調查審議終了時解職。從聘請審議委

員起到繳交最後的審議報告止，期限多為三年。

2001年1月，中央教育審議會重組，將課程審議會、生涯學習審議會、大學審議會、師資培育審議會、理科及產業教育審議會等合併到中央教育審議會內，新設了五個分科會，即：教育制度、生涯學習、初等中等教育、大學、體育和青少年等。初等中等教育分科會中設「教育課程部會」，是課程修訂的核心組織，負責決定修訂方向和總則（總綱）的研擬，其下設小學校部會、中學校部會和高等學校部會，分別綜理各階段學校的課程改革事宜。下設有專門部會，如國語、算數數學、生活綜合學習等十六個專門部會，每部會委員約二十人，可由課程部會委員兼任，或另聘委員擔任。其主要工作是分析研究發展學校實驗研究的結果，文科省實施的學力調查的結果和課程研究中心的各種研究成果，不斷的對現行課程實施情形加以檢討，以研擬各學科學習指導要領修訂的具體內容。進行審議時若有需要也可到學校現場考察，聽取現場教職員的意見，必要時也聽取學識經驗豐富者、全國校長會、學科研究團體、教職員組織等的意見。以前中央教育審議會是臨時性質的，審議完成後立即解散，但2001年以後已成為常設機構，不斷的對新課程實施和評鑑加以研究和檢討，為下一次課程修訂做準備。

二、課程標準修訂的過程

日本學習指導要領的修訂是經過相當系統化的程序，先由文部科學省大臣咨請「中央教育審議會」提供意見，審議會通常將該案交給教育課程部會研究，課程部會常利用座談會、研討會、上網、海報等方式，公開向各界徵求意見，經過約二至三年的審議，提出數次的諮詢報告後，向文部科學大臣提出諮詢總報告。文部科學省接受這個報告後立即著手學習指導要領的製作和撰寫，然後由文部科學大臣公告，完成法定程序。

茲以2008年新學習指導要領的頒訂為例，加以說明。

（一）中央教育審議會審議

2005年2月，文部科學大臣以「充實二十一世紀的日本教育」的文件咨請「中央教育審議會」提供意見，諮議內容主要包括四項，即1.改善課程內容，以提升「人的能力」（人間力）；2.改善學習指導要領的架構，以充實學習內容；3.

改進教學以提高學生學習意願，加深學習理解；4. 推展有特色的社區教育和學校教育等。中央教育審議會旋即於 4 月 27 日組成教育課程部會開始審議，此後共開了 39 次的會議。另外小、中、高等部會也開了 11 次，連同各學科的專門部會等共開了 89 次的審議會。

2006 年 2 月 13 日提出「審議經過報告」，指出學習指導要領修訂的基本思考，加強基礎、基本知識、技能的學習，培養自己思考、自己學習等「生活能力」，也是新學習指導要領的重點。前者是習得型的教育，後者是探究型的教育，兩者並非對立的，要同時兼顧，綜合地培養，特別要透過語言和體驗的學習和生活中加強。同時要加強語文和數理教育，增加教學時數。要維持學校五日制，加強家庭和社區的聯繫，並活用假日以充實學習。同時為建構提高學校品質的系統，提議要 1.學習指導要領中學習目標的明確化，2.基本設備的充實，3、現場主義的課程發展，4.實施全國學力調查，適當的評量學習效果和 5.實施 PDCA 評量系統，依結果改善教育活動等。

（二）課程審議會

同年 4 月以後，為審議前述這些改進意見，設立了小、中、高等學校部會，探討各階段學校教育課程，並於 2007 年 1 月 26 日提出「第三期課程部會審議狀況」。

這時課程部會的審議主要依據下列資料。1、2005 年 7 月起，文部科學省在全國 380 校舉行學校會議，大臣、副大臣或次長等出席，參觀學校，聽取教師、學生、家長和社區人士的意見；2. 文部科學省實施的「義務教育意識調查」；3. 同年 12 月，政府公布「改正教育基本法」，2007 年 6 月公布教育三法（學校教育法、地方教育行政組織法和教職員免許法和教育公務員特例法）修正案；4、2006 PISA 日本學生成績大幅倒退（數學第十，台灣第一），學生的數學學習態度是參加的五十七個國家的最後。5. 2007 年 4 月舉行小學六年級和中學三年級學生的全國學力和學習狀況調查。這些資訊或報告大大的影響了新學習指導要領修訂的方向。

（三）提出諮詢報告

爲因應這些變化，文部科學大臣又於 2007 年 2 月向中央教育審議會提出「因應新教育基本法的學校制度和教育內容調整」的諮詢，接受這個諮詢案以後課程部會、小中高校部會和各學科專門部會乃密集召開會議，依據前述修訂的法令的精神和內容，以及相關的資料，審議整體的課程修訂案，就這樣，確定關於教育課程基準修訂的大綱性方針。同年 11 月 7 日公布「課程部會審議總結」，公開徵求社會大眾的意見，再依據社會大眾反映的意見和其他資訊作成報告，乃於 2008 年 1 月 17 日，由中央教育審議會向文部科學省提出「幼稚園、小學、中學、高中、聾啞學校、養護學校課程基準改革」的諮議報告。

諮議報告首先揭櫫學習指導要領要依據新教育基本法和學校教育法的精神，強調教育目的在促進知、德、體的均衡發展，追求個人的自立，與他者、社會、自然和環境的關係，以培養愛好日本傳統文化的國際社會中的日本人。除了強調尊重個人價值、正義和責任等外，這一次更強調尊重公共的精神和傳統文化，愛鄉愛國，以貢獻於國際社會。因此要加強傳統文化的教育和道德教育，充實體驗活動、志工學習和服務活動，培養犧牲奉獻的精神。學校教育法也強調要「培養生涯學習的基礎，加強基本知識技能的習得，培養解決問題所需的思考、判斷和表現力，以進行主體性的學習。」而這些資質正是現行學習指導要領核心的「生活能力」，所以「生活能力」合乎新教育基本法和學校教育法的教育理念，新學習指導要領也要繼續加強「生活能力」的培養。

爲因應激變的知識社會和日本學生學習的狀況，諮詢報告強調要確保提升確實學力所需的教學時數，讓學生能確實習得基本的知識、技能，加強觀察、實驗、報告、論述等活用能力，培養良好學習習慣和態度，因此具體建議增加每周上課時數，國語、數學、自然、體育和 的教學時數，減少綜合學習時間，減少中學的選修科目和時數，增設小學英語課程等。

（四）課程標準的成文和公佈

中央教育審議會提出諮議報告後，文部科學省立刻接手進行學習指導要領整理和撰寫的工作，這些工作通常由文部科學省初等中等教育局的各課課長和學科教科書調查官負責，而且學習指導要領的撰寫不需要其他的諮詢，也不必再經過

審議會的審議。諮議報告一般包含各級學校的目的與目標的概述，然後規定必修科與選修科，在每一學科中都詳述每一年級的教學內容、目標，以及每周教學時數，已大體擬訂了學習指導要領總則（總綱）和各科學習指導要領的骨架，加以文部科學省官員也都參與審議會中各項會議，大概了解課程修訂的方向，所以學習指導要領文字的撰寫和審議會的會議是並行的，許多教科書調查官久任其職，十分熟悉學習指導要領的內容，撰寫並無困難。所以中央教育審議會 2008 年 1 月 17 日向文部科學省提出學習指導要領修訂的諮議報告，文部科學省就於同年 3 月 28 日公布中小學學習指導要領（高等學校於 2009 年 2 月公布）。

撰寫學習指導要領的同時，每學科也開始撰寫「解說書」，這時也邀請審議會的委員或其他學者一起參與，闡述新學習指導要領的精神、意義，課程設計，教學和評量方法等，以協助教師或家長理解新課程。

學習指導要領公布後，立刻進入所謂的「移行措施」，也就是新課程實施的準備期，例如辦理新課程的說明會，教師研習，教科書的編審和其他配套措施的擬定。過去準備期通常是三年，但可能因為學生數理成績表現不佳，有立即改進的急迫性，因此打破慣例，算數、數學和自然科學等科已於 2009 年 3 月新學期起開始實施新課程。

詳細修訂過程如表 3-1 所示（林明煌，2009）：

表 3-1 日本小學學習指導要領修訂過程一覽表

時 間		修 訂 過 程
2002 年	4 月 1 日	1998 年版的小學課程全面實施。
2003 年	10 月	1.根據中央教育審議會「初等中等教育課程與教學之充實與改善策略」之諮詢報告書，進行《學習指導要領》的部分修正。
	12 月 26 日	2.文部科學省將學習指導要領視為課程內容的最低標準。
2004 年	12 月 7 日	1.2003 年「國際學生評量計畫」國際學力調查結果公布。
	12 月 14 日	2.2003 年「國際數學與科學教育成就趨勢調查」國際數學與自然科學學力調查結果公布。
2005 年	2 月 1 日	1.文部科學省召開第 3 期中央教育審議會。

	3月~4月	2.進行「義務教育意識調查」，整理並檢討來自教職員、家長以及社會各界對教育的建言、以及國際學力調查和教育課程實施現況調查的報告內容。
	4月27日	3.初等中等教育分科會陸續召開教育課程部會、國小・國中・高中部會和各學科部會之相關會議。
	10月26日	4.中央教育審議會提出「創造新時代義務教育」之諮詢報告和《審議過程報告》。
2006年	10月10日	1.教育再生會議成立。
	12月22日	2.《教育基本法》改正。
2007年	1月24日 2月6日	1.教育再生會議提出第1次教育諮詢報告——檢視寬鬆教育。
	3月10日	2.因應教育基本法的改正，召開第4期中央教育審議會。
	4月24日	3.中央教育審議會提出「因應教育基本法修正之教育制度修訂的急迫性」諮詢報告書。
	6月1日	4.實施日本全國學力暨學習狀況大調查。 5.教育再生會議提出第2次教育諮詢報告——學力提升、全人養成。
	11月7日	6.《學校教育法》、《地方教育行政組織暨營運法》和《教職員證照法及教育公務員特例法》的修訂與公布。
	12月4日	7.因應教育法令的修正，初等中等教育分科會陸續召開教育課程部會、國小・國中・高中部會和各學科部會之相關會議。 8.教育課程部會收集並研討來自民間教育團體和社會各界的意見後，公告「審議結論」報告。 9.2006年「國際學生評量計畫」國際學力調查結果公布。
	12月25日	10.教育再生會議提出第3次教育諮詢報告——社會整體再生教育。
2008年	1月17日	1.中央教育審議會提出「幼稚園、國小、國中、高中及特別資源學校學習指導要領之改善」的諮詢報告書。
	1月31日	2.教育再生會議提出教育諮詢總結報告書並解散。
	2月26日	3.教育再生懇談會成立。
	3月28日	4.國小與國中新《學習指導要領》的頒布。

第五節 中國大陸

中國大陸因為政治的特殊背景，自 1949 年開始便全面仿效蘇聯，教育思想亦不例外，素來都採取「中央集權課程行政」的模式（鍾啓泉，2002）。中共立國初始階段的基礎教育課程決策機制的基本特點，整體而言便是課程的決策高度集中，即課程幾乎完全由國家決定，地方和學校都沒有決策的職責與權力，而只是執行國家的決定。雖然在 1956 年後已經趨向停止「向蘇聯看齊」，但高度集權的課程決策機制依舊保持不變。在 1986《中華人民共和國義務教育法》頒佈的前一年，亦即 1985 年，《中共中央關於教育體制改革的決定》就學校教育提出的「簡政放權」與「分級管理」的原則，對整個教育包括基礎教育課程決策機制的變化產生了重要影響，這可視之為課程機制進入決策權力分享的開端（丁念金，2002）。而 1986 年義務教育法的頒布，在課程管理上改變了國家過於集中管理的方式，實行國家和地方兩級課程管理的方式（鍾啓泉、崔允瀾、張華，2001）。

此外，1986 年起開始逐步建立中小學教材審定制度，再次為課程制訂的權力分享提供了新的契機。1989 年起，經「中國國家教育委員會」批准之後，各地更進一步可以根據不同地區的具體需求編寫不同的教材。例如人民教育出版社編寫的兩套教材是針對全國大多數地區所設計，是適合一般水平的小學和初中使用的；而廣東省教育廳、福建省教育委員會、海南省教育廳和華南師範大學聯合編寫一套主要適合沿海經濟文化發達地區和辦學條件好的小學和初中使用的教材；四川省教育委員會和西南師範大學也共同編寫出一套主要適用於經濟文化基礎薄弱的邊遠地區、農牧區和山區的教材。

時間再繼續往後推移，在二十世紀與二十一世紀的交界上，中國也開始進行新一波的課程改革。最近期的基礎教育課程改革從 2001 年開始實施，這一次的課程改革堪稱中國數十年來規模最大、涉及層面最廣的一次改革（馬雲鵬，

2007)。多位學者(王而治, 2001; 石筠駉, 2001; 鍾啓泉等, 2001; 鍾啓泉, 2002; 崔允灝, 2002; 廖哲勛、田慧生, 2003; 許潔英、王嘉毅, 2007; 楊蘭, 2008) 綜觀此次課程改革, 都提及「三級課程」的管理是整個課程制訂機制最大的轉變與特色。主要是因爲 2001 年制訂與實施的《基礎教育課程改革綱要》(試行), 改變了以往課程改革缺乏課程總體架構的考虑的尷尬局面。此一轉變, 最重要的便是促成「課程政策」轉型的「三級課程」的管理。

「三級課程」是指課程的制訂與管理由大而小共分爲國家、地方與學校三個層級, 根據鍾啓泉等(2002)的解釋, 三級課程是「三位一體」的關係, 據此構成了現實的「學校課程」; 三個層級一脈相承, 又有各自的角色與任務:

1. 「國家課程」體現了國家對於青少年最低限度的要求, 是人人必須達到的「義務課程」。
2. 「地方課程」體現了本地區、本社區的地方需求的「特色課程」。
3. 「校本課程」則是本校、本班實際和周遭環境由師生參與其中、不斷生成的「補充課程」。

由於本研究的重點在於國家層級的課程制訂機制, 而非地方和學校層級, 因此以下先分析中國大陸中央層級的基礎教育課程制訂相關組織, 接著再以其最近 2001 年的基礎教育課程改革爲例說明其制訂過程, 最後歸結其課程制訂機制特徵。

壹、制訂相關組織

一、行政組織

(一) 教育部及其基礎教育司

綜理全國教育的官方組織是教育部, 教育部底下設有二十四個「司」、「局」等附屬機構, 其中與基礎教育課程直接相關的爲「基礎教育司」。

在教育部各單位的設置中，其中較為特別的是「直屬機關黨委」，主要工作是負責領導部機關和直屬單位的黨組織，加強黨的思想、組織、作風建設，協助教育部行政領導完成任務，改進工作，對包括行政負責人在內的每個黨員進行監督；還得指導機關及直屬單位黨組織做好統戰、群眾工作；加強對直屬機關工會、共青團、婦女等群眾組織的政治領導，並特別對司、局級幹部進行考核和監督，促進司局和直屬單位領導團隊的團結和思想建設；承辦中央國家機關工委和部黨組交辦的其他工作等（資料來源：中華人民共和國教育部官方網頁）。

（二）基礎教育課程教材發展中心

「教育部基礎教育課程教材發展中心」是教育部直屬事業單位，具有獨立法人的資格，其職責任務有以下幾項：

1. 組織基礎教育課程教材建設的研究工作。
2. 參與擬定基礎教育階段國家課程標準。
3. 組織基礎教育實驗性課程教材的研究開發工作。
4. 組織基礎教育課程教材的實驗工作和培訓工作。
5. 承擔並組織基礎教育課程、教材、教學方法及其他基礎教育教學領域的相關評估工作。
6. 組織開展國外基礎教育課程教材發展的研究工作，承擔基礎教育教材方面的國際交流與專案合作工作。
7. 根據需要為國外、臺灣，以及港、澳等地編寫反映中華民族文化、歷史、地理等方面教材。

從這些職責觀之，實質負責組織人力以從事中國基礎教育主要課程文件如課程改革綱要、各科課程標準和實驗教材等之研發、草擬者，應是基礎教育課程教材發展中心，而其審核決定的單位乃基礎教育司及教育部高層。

2006 年在北京召開，由教育部基礎教育課程教材發展中心所舉辦的「全國基

礎教育教學研究工作專題研討會」中，特別將討論重點放在如何建立課程教材發展中心與各級教研機構的合作機制。在該次會議當中，依據教育部基礎教育司副司長以及課程教材發展中心主任、副主任等「領導講話精神」，有數點共識節錄如下（中華人民共和國教育部，2006）：

1. 課程教材發展中心應加強對全國教學研究工作的指導，成為全國教研機構交流互動的平臺，建立健全組織和協調全國各級教研機構開展經驗交流與分享、專題研究與合作的常規機制。
2. 課程教材發展中心每年將定期組織、召開專題研討會與交流會議，加強對全國教學研究工作的指導，深入研討各地在推進課程改革和開展教學研究工作中遇到的重大問題和共通性問題。
3. 建立教學研究工作資訊通報機制。通過印發《教學研究工作通訊》和網路平臺，匯總各地在開展教學研究工作和推進課程改革中的成功經驗和做法，各級教研機構應及時向教育部基礎教育課程教材發展中心報送有關資訊。

由上述可見，隸屬於中國教育部之下的「基礎教育課程教材發展中心」雖具有獨立法人的地位，但仍舊是官方機構，除了在各個教育研究機構之間居於主導、並建構促成合作與交流的機制，更扮演各級教研機構之間的指導角色。

二、研究諮詢組織

（一）國家教育發展研究中心

「國家教育發展研究中心」雖是諮詢組織，但亦直接隸屬於教育部。此中心是在 1986 年經中共國務院批准、建置的研究機構，為國家教育提出宏觀的決策諮詢。

國家教育發展研究中心的主要職能包括：研究國家教育發展和體制改革的重大決策，承擔國家哲學、社會科學和部委級的重點研究課題，重點研究涵蓋教育與經濟社會發展的關係、教育宏觀結構體系調整與體制創新等。此外，尚須進行

國際教育政策比較研究和與國際組織的合作研究，並且追蹤、分析時下的教育問題，為國家教育改革和發展的重大決策提供理論參考和諮詢服務。

國家教育發展研究中心共設有七個研究室，其中直接或間接與基礎教育課程相關的研究室為「教育發展戰略研究室」、「教育體制改革研究室」、「基礎教育研究室」、「教育政策評估研究室」、「比較教育研究室」。本中心的組織成員共編制有三十五人，現有研究員八人，副研究員十人。

此外，國家教育發展研究中心底下設有「專家諮詢委員會」，此委員會主要由國內知名的教育、課程專家學者組成，同時在專家諮詢委員會中亦聘請數十位具有影響的中青年學者為兼職研究員。

（二）中央教育科學研究所

中央教育科學研究所在 1957 年經國務院和中央書記處批准建立，是教育部直屬的國家級綜合性教育科學研究機構，其前身是 1941 年中國共產黨在延安建立的中央研究院中國教育研究室，因政治的特殊背景而有崇高的地位。當年的中央研究院中國教育研究室在文化大革命期間曾被迫停辦，至 1978 年經鄧小平等領導高層親自批示才又得以恢復。

中央教育科學研究所除了投入基礎研究、應用研究之外，也需負責課程制訂成果的推廣，以及協調；此外，尚須針對教育部的政策提供諮詢服務。

在人員編制方面，中央教育科學研究所除了所長、黨委書記、副所長之外，還有上百名工作人員。

（三）基礎教育課程改革專家工作組

1999 年 1 月，教育部基礎教育司正式成立了「基礎教育課程改革專家工作組」，由來自五所師範大學、省教研室、中央教科所、人民教育出版社課程教材研究所、課程、教育、學科、心理等方面的專家學者，以及中學校長等教育實際工作者代表共四十多人組成；其成員可參與課程改革的決策研究，並且負責新課

程體系的研究和新課程實驗的指導。唯此一小組並非屬常態性的正式諮詢組織。

（四）基礎教育課程研究中心

爲了建立更完整的政策支援體系，協助推動基礎教育的課程改革，教育部基礎教育司成立「基礎教育課程改革專家工作組」之後，又在部分師範大學建立十多處的「基礎教育課程研究中心」，目的在發揮大學理論研究的專長，爲課程改革奠定科學理論的力量。

（五）中國教育學會

中國教育學會成立於 1979 年，是全國性的學術團體；其業務範圍包含：進行教育科學研究，開辦教育教學改革實驗和學術交流活動；爲教育決策提供科學分析、資訊回饋和諮詢意見；組織教育科學研究成果和教育教學改革實驗成果的鑒定和推廣；研究、編寫教材，出版學術性書刊。此外，也爲基礎教育的實驗學校舉辦培訓活動；推動香港、澳門和臺灣的教育學術交流與合作等等。

至 2006 年底，中國教育學會已有四十九個分支機構，各級會員約有八十五萬人，是目前全中國最大的教育學術團體。

中國的課程制定機制雖然也可以大抵劃分爲「行政組織」和「研究諮詢組織」兩個系統，但因爲政治背景的關係，即便是研究諮詢組織，依舊是直接隸屬於教育部之下，等於也受到國家的管轄。在五個主要的研究諮詢組織中，只有「中國教育學會」相形之下，有較多獨立自主的空間。整體中國課程的制訂機制，經整理如圖 3-2：

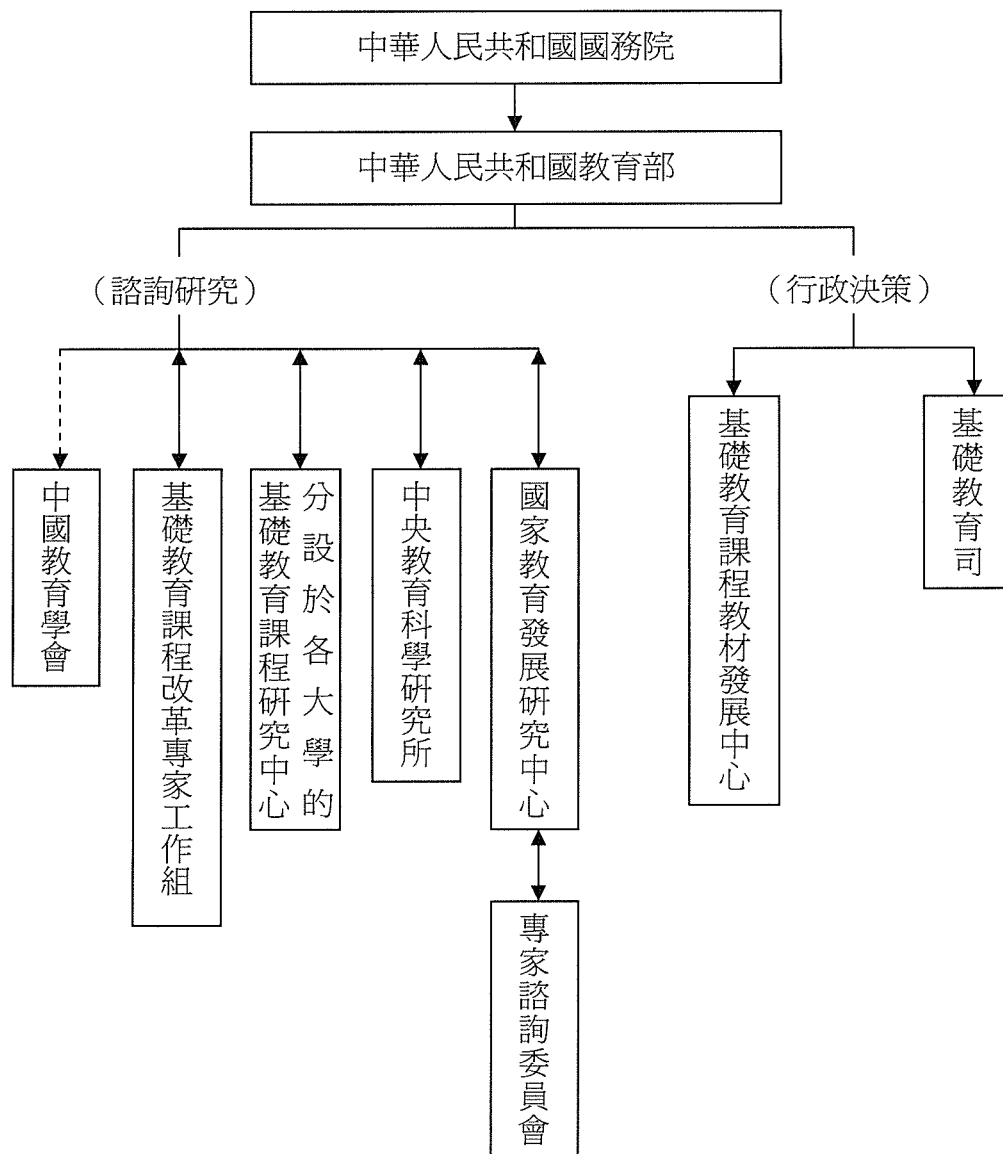


圖 3-2：中國課程制訂機制（本研究自繪）

在 2001 年起實施的這一波中國基礎教育課程改革中，不斷強調改革的過程必須在教育部黨組的領導、組織和協調下，由基礎教育司具體負責全國的基礎教育課程改革工作，並由教育部基礎教育課程教材發展中心協助基礎教育司承擔基礎教育課程教材改革的組織、管理與協調工作。此外，也必須建立基礎教育專家諮詢會議制度，為國家的課程制訂決策提供研究、諮詢和意見。再者，此波課程改革更特別要求決策過程必須堅持「民主參與」和「科學決策」，並且要積極建

立教育行政管理人員、教育研究人員、校長、教師、學生、家長以及社會各界廣泛參與、平等對話的有效機制（鍾啓泉、崔允瀾、張華，2001）。然而，就中國當前的課程制訂機制來看，諮詢、研究等提供建言、參與對話的機構均受到中央政府的直接管轄，當中的主事人員如何選出的過程亦沒有透明公開的文獻資料，因此無從得知。

貳、制訂過程

中國大陸最近一次的基礎教育課程改革，乃 2001 年頒布基礎教育課程改革綱要（試行）所籌畫、試行和推動的系列工作。此綱要（試行）在課程文件上的地位，類似台灣 1998 年公布的國民教育階段九年一貫課程總綱綱要，其規範了基礎教育階段的課程理念、總目標、學科（領域）設置及時間安排，中央、地方和學校三級課程架構，以及相關實施通則。而更具體的各學科目標、內容及其實施原則，則另訂了稱為課程標準的課程文件。依中國教育部副部長王湛（2001）的分期，此次課程改革之推展大體分為醞釀準備、試點實驗和全面推廣三大階段，茲依此分述其課程制訂過程如下：

一、醞釀準備階段

這一階段從 1999 年《面向 21 世紀教育振興行動計畫》頒佈和第三次「全教會」召開，到 2001 年 6 月全國基礎教育工作會議召開，有兩年時間。在這一階段，研究制定了《基礎教育課程改革綱要（試行）》、義務教育階段 18 科課程標準實驗稿；編寫審定了各科實驗教材，有 20 個學科（小學 7 科、中學 13 科）49 種中小學新課程實驗教材在 2001 年 9 月首次在實驗區試用。同時於課程管理政策、評價制度、綜合實踐活動的研究，均已取得階段性成果，在實驗區逐步應用。（王湛，2001：8）

有關此次課程改革決策及其最重要課程文件—基礎教育課程改革綱要（試行）之產生背景與歷程，崔允瀾（2002：23）表示：「新課程是在大量的調查研

究、經驗研究與比較研究的基礎上產生的，是在眾多的學者、專家、行政人員、教科研人員、校長與教師代表以及部份社會人士持續對話的過程中產生的，也是在處理國際化與本土化、繼承與創新的關係中產生的。」他指出當時進行的研究為：1996年7月始，在深入推動素質教育改革的大背景下，教育部基礎教育司組織6所大學及中央教科所的課程專家，對1993年秋在全國實施的九年義務教育課程的實施狀況進行調研。總計調查了全國9個省（市）近16000名中小學生，2000多名校長、教師和50多位全國政協教科文衛委員會委員。調查的主要內容包括課程目標的落實狀況、教學內容的適宜性、教與學過程中的問題、考試與評價的問題等。1997年底，完成研究報告《九年義務教育課程方案實施狀況調查報告》。調查發現，確實存在一些有悖素質教育要求、有悖於教育規律的問題。

一年後，1997年9月，教育部基礎教育司在山東省煙臺市的全國素質教育會議上，明確提出了「建立和完善以全面提高學生素質為目標」的課程體系。會後，組織專家馬上轉入了基礎教育課程改革前期研究工作。主要集中在兩大方面：一方面，對20世紀80年代後期以來國際和國內基礎教育課程改革情況進行了比較研究與經驗研究；另一方面，開始規劃與設計面向21世紀的、具有中國特色的、現代化的基礎教育課程體系。至1998年底，基本形成了基礎教育課程改革的指導思想、課程體系的框架結構以及推廣新課程的政策與策略。在研究起草「面向21世紀教育振興行動計畫」時，基礎教育課程改革得到了教育部黨組的高度重視，並列入「跨世紀素質教育工程」。（崔允瀾，2002）

上述過程中，「基礎教育課程改革得到了教育部黨組的高度重視，並列入『跨世紀素質教育工程』」此句話，至為關鍵。鍾啓泉等（2001）主編、基礎教育司副司長朱慕菊主審的「為了中華民族的復興，為了每位學生的發展：基礎教育課程改革綱要（試行）解讀」一書裡有如下記載：「今天，全面實施素質教育已成為我國迎接新世紀挑戰的戰略性決策。鄧小平同志有關『教育要面向現代化，面向世界，面向未來』的思想應成為研究與實施素質教育的根本性指導方針。」（頁16）「正是從我國社會主義事業興旺發達和中華民族偉大復興的大局出發並以鄧

小平理論為指導，1999年6月15日，在北京召開的第三次全國教育工作會議上，江澤民同志發表重要講話強調：『國運興衰繫于教育，振興教育人人有責。』從而把提高國民素質，增強民族創新能力提到關係到中華民族興衰存亡的高度來認識。也正是在這次『全教會』上，中共中央和國務院作了關於深化教育改革全面推進素質教育的決定。」因此，基礎教育課程改革綱要（試行）的前言才會提到：「為貫徹『中共中央國務院關於深化教育改革全面推進素質教育的決定』（中發，1999，9號）和『國務院關於基礎教育改革與發展的決定』（國發，2001，21號），教育部決定，大力推進基礎教育課程改革，調整和改革基礎教育的課程體系、結構、內容、構建符合素質教育要求的新的基礎教育課程體系。」（鍾啓泉、崔允瀾、張華，2001）

從上述過程觀之，此次基礎教育課程的改革，首先是經由教育部基礎教育司進行大規模既有課程實施狀況的調查研究和國際比較研究，然後研擬改革構想方案再提交全國教育工作會議通過。而全國教育工作會議之通過，其實是同時來自中共中央及國務院的政策決定與支持。另中共中央、國務院及教育部的課程改革決定，均會援引國家最高領導者的談話來支撐其決定的合理性。

在教育部基礎教育司研擬課程改革構想的同時，也著手召集專家學者和實務人員，開啓課程綱要文件之研擬工作。崔允瀾（2002）指出，1999年1月，教育部基礎教育司正式成立了「基礎教育課程改革專家工作組」，由來自師範大學、省研究室、教科院的課程、教育、心理方面的專家及中學的校長代表40多人組成。專家組在基礎教育司的領導下，歷時兩年半，就課程目標、課程結構與設置、課程標準、考試、評價、實驗區工作以及各門學科的課程標準、綜合課程設計、農村課程改革、課程政策改革等，組織召開了100多次專題研討會，起草並形成了新一輪課程改革的總綱——《基礎教育課程改革綱要（試行）》，並於2001年6月正式頒布。

另早在2000年1月之時，即綱要（試行）頒布前5個月，教育部基礎教育司就通過課題申報、評審、簽合同等程式，確立了11個國家基礎教育課程改革

重大專案，其中包括從幼稚園、小學、初中到高中各門課程的國家標準與指導綱要、教材，以及地方課程管理與開發指南、學校課程管理與開發指南、綜合實踐活動指南、課程與教材評價等綜合類研究專案。

至 2001 年 7 月，已制定出幼稚教育指導綱要和義務教育階段 18 科課程標準的實驗稿，編寫並審定通過了各科實驗教材，並且已有 20 個學科的（小學 7 科、中學 13 科）49 種中小學新課程實驗教材於 2001 年 9 月首次在實驗區試用。同時關於課程管理政策、評價制度、綜合實踐活動的研究，均已取得階段性成果，乃在實驗區逐步應用。（崔允瀾，2002）

前述各科課程標準（實驗稿）和各科實驗教材均由隸屬於教育部的人民教育出版社出版（張廷凱，2003）；而其研擬者則主要由基礎教育司委請學者專家組小組研發草擬。雖然崔允瀾（2002）指出，研擬專案係由基礎教育司透過課題申報、評審和簽合同等方式而進行，然實質的專案團隊之選定者應是教育部基礎教育司。

至於課程標準的研擬過程，馬雲鵬（2008）曾說明了數學課程標準於實驗後的修改過程。他指出，中國數學課程標準（實驗稿）試行後，由於曾引發著名的所謂鍾（鍾啓泉）、王（王策三）之爭（前者強調學習歷程與方法的引發，後者注重數學學科內容知識的習得）。教育部乃於 2005 年著手對課程標準進行重新審視與修改，由東北師範大學史寧中教授擔任修改組組長，修改組由 14 位來自高校（大學）、教研部門、中小學的數學專家、數學教育專家、數學教研員和中小學教師組成。經過兩年多的時間，到 2007 年 12 月完成課程標準修改稿。這期間修改組對一些實驗區進行實地調研、通過問卷、聽課和訪談等方式，徵求第一線教師的意見，經過多次討論而完成修改稿初稿，初稿並向全國 30 多位專家、學者和第一線教師徵求意見，以及邀請幾位中科院院士和數學家座談，徵求對修改稿的意見。

從上述數學課程標準之修訂過程可推知，一般各科課程標準（包括其實驗稿和修改稿）之研擬過程，係由基礎教育司委託孚眾望之學科專家或學科教育家組

成內含學科專家、學科教育學者、中小學第一線教師之工作小組，經由文件分析、調查研究和座談討論等研發和意見諮詢的過程而完成。

二、試點實驗階段

自 2001 年 6 月全國基礎教育工作會議之召開及基礎教育課程改革綱要（試行）之頒布、實施，至 2004 年中，乃試點實驗階段。綱要（試行）規定：「基礎教育課程改革是一項系統工程。應始終貫徹『先立後破，先實驗後推廣』的工作方針。各省（自治區、直轄市）都應建立課程改革實驗區，實驗區應分層推進，發揮示範、培訓和指導的作用，加快實驗區的滾動發展，為過渡到新課程做好準備。」

課程改革實驗的準備與起動是在教育部直接部署下進行的，採取自願申請、統一布局的方式安排第一批國家級實驗區（開始是 38 個，後來增加到 42 個）。教育部基礎教育司（2001）於 2001 年 1 月 22 日在《關於啓動國家基礎教育課程改革實驗區的通知》中指出：教育部決定從 2001 年 9 月起在部分省（自治區、直轄市）建立基礎教育課程改革實驗區，組織對新課程進行實驗。申報實驗區應具備的條件有 5 條，包括實驗區原則上以區、縣為單位；當地政府和教育行政部門對課程改革的重大意義和實驗工作的艱巨性有充分的認識，有改革的迫切願望，主動申請參加課程改革工作，並能提供改革實驗所必需的政策和物質條件；當地有一批教育觀念端正，數學管理水準較高，實施課程能力較強，主動要求進行課程改革的校長、老師、教研員；原則上每省確定一個實驗區等（馬雲鵬，2008）。

故除先前的國家級實驗區外，2002 年秋季起，擴大實驗範圍，啓動省級實驗區的工作，由各省（自治區、直轄市）根據各地的具體條件，原則上各省（自治區、直轄市）在所屬的每個地級市可確定一個省級課程改革實驗區（以縣為單位）。2002 年有 18% 左右的縣使用新課程，實驗的面有比較大的擴展，平均每個省有不到 20 個實驗區，在省一級可以有比較好的培訓與指導。

2002 年到 2003 年的省級實驗區。這一階段按照教育部的部署和各省市區的

安排，2002 年有 520 多個實驗區，2003 年有 910 多個實驗區。兩年共啓動 1400 多個省級實驗區，占全國區縣的 50% 左右。

在實驗階段，除對參與者之培訓工作外，另一重要工作乃對課程實施過程進行研究、評估。馬雲鵬（2008）提到，從 2001 年新課程進入實驗區後，受教育部委託，課程實施評估項目組先後於 2001 年、2003 年、2004 年和 2006 年（這時已進入全面推廣階段），進行四次大規模全國範圍的課程實施過程的評估。評估工作經專業團隊設計，由教育部組織安排實施，抽調全國專家直接深入實驗區，通過察看文件、問卷調查、訪談、座談等方式，收集一手資料，調研後對資料進行分析整理，有的研究報告公開發表，有的呈報教育部，作為政策制定的依據。而其中最重要的工作，乃是進行課程標準（實驗稿）和實驗教材的修改。在此方面工作上，進行得最早的是數學，其過程已如前述。或許是因為數學新課程而引發的鍾王之爭太引人矚目，因而此科的修訂來得最快，於 2005 年即開始啓動修訂。至於其他科目，則於 2007 年 4 月後才開始啓動（馬雲鵬，2008）。

三、全面推廣階段

2004 年到 2005 年乃全面推進階段。到 2004 年全國有 90% 的區縣起始年級使用新課程，2005 年除個別地方，起始年級全部使用新課程。這一階段可以看作是全面推廣階段，除個別地區外，所有地區都將在起始年級使用新課程。這意味著沒有進入實驗的學校沒有選擇地無條件地進行了課程改革實驗。從 2003 年起，實施的速度明顯加快，到 2005 年在小學實踐起始年級全面使用新課程。

從學理的角度來說，在大規模的課程改革歷程中，其新課程實驗稿應於課程試用階段根據試用過程之研究結果進行修訂，然後才全面推廣實施。而從前述中國大陸 2001 年的基礎教育課程改革過程可發現，其 2001 年 6 月至 2004 年中的試點實驗階段，採逐步擴大試點實驗範圍的策略，明顯地更著重於藉由實驗而逐步推廣以迄全面實施，而非以試用結果來修正課程方案後再推廣實施。若非因數學課程的鍾王之爭過於引人矚目，而於 2005 年課程試驗後隨即啓動修訂並帶動其

他科於 2007 年啓動修訂工作，很可能所有各科課程標準會等到全面推廣實施一段時間後才會進行修訂，而這或許又是另一次全面性課程改革的事了。

參、特徵

綜合上述中國課程制定相關組織職能及 2001 年基礎教育課程改革過程之分析，可歸結中國大陸課程制定之機制具下列特徵：

一、中央教育行政機關內設課程研發單位協助行政部門承擔課程、教材改革的組織、管理與協調工作

中國教育部基礎教育司乃負責課程政策研訂及課程標準、實驗教材等課程文件訂頒的最主要權責單位，而爲了協助基礎教育司規劃研究專案、組織專家隊伍、蒐集各方意見、研發課程文件和教材，乃成立基礎教育課程教材發展中心。此中心成爲教育部制定課程方案、推行課程改革與管理的最重要幕僚單位及最直接的研發單位，其雖具獨立法人地位，但仍舊是官方機構，在各教育研究機構間扮演協調、促成合作與交流，以及指導之角色。

二、大部份教育及課程研究諮詢單位均置於行政部門

有關課程制定的研究諮詢單位，如基礎教育課程教材發展中心、國家教育發展研究中心及中央教育科學研究所等皆設於教育行政部門中，此可能有利於政策共識之形成及研發人力、專題之凝聚，但可能不利於專業自主性之開展。

三、除於行政部門設專責課程研發單位外，另重視專家隊伍的組織與意見諮詢

除於行政部門內常設基礎教育課程教材發展中心、國家教育發展研究中心、中央教育科學研究所等課程研發機構，進行經常性的教育及課程專題研究及研發

工作外，在 2001 年的基礎教育課程改革過程中，另由基礎教育司組織基礎教育課程改革專家工作小組、各科課程標準及實驗教材研發與修訂之專家小組，邀請學者專家和第一線教師參與課程文件之研訂與開發；此外，並於各師範大學分設基礎教育課程研究發展中心，此不但可協助各地研發地方和校本課程，亦辦理各實驗區教育人員培訓及試點實驗之輔導工作。

另外，在 2001 年基礎教育課程改革綱要（試行）頒布前召開了全國基礎教育工作會議，各科課程標準修訂時聘請學科教育專家和第一線教育工作者參與，亦透過討論、諮詢的過程徵詢專家和教育人員的意見，可見行政部門亦相當重視專家之意見諮詢歷程。

四、黨政高層的思想及行政部門的意志仍主導課程政策之決定

雖然中國大陸 2001 年的課程改革已較先前更重視中央、地方和學校三級課程管理機制的分權安排，也極為重視專業的意見諮詢，然課程改革文件仍特別援引國家黨政領導的談話作為課程改革合理化的基礎，且課程政策之決定、課程改革進程之安排，國家和省級實驗區之核定，以及課程標準和教材之審定等仍操於教育行政部門。故整體言之，中國黨政高層的思想及行政部門的意志仍主導課程政策及相關課程文件之決定。

五、重視研究、試驗而推廣等的課程研發制定過程

2001 年基礎教育課程改革綱要（試行）公布前，已先實施了大規模的基礎教育實施狀況調查，也進行國際比較研究及國內的經驗研究，由專家小組參酌研究結果研擬了綱要。在研擬綱要之初，也同時另組各科專家團隊研發各科課程標準和教材實驗稿。各科課程標準和教材實驗稿完成後，則進入試點實驗階段，而試驗點由國家級實驗區逐步擴大推展至省級實驗區，試點以縣為最小單位逐漸蔓延而自然邁向全面推廣。實驗階段不但進行參與者之培訓，亦辦理課程實施情形之研究評估工作。從這些過程觀之，中國大陸的課程制定已重視由研發而試驗，由

試驗評估而全面推廣的歷程。

六、實驗階段之功能以人員培訓和觀念推廣為主，課程修訂之功能仍不明顯。課程制定過程中的試驗階段，最應發揮的功能是以試驗結果來修訂課程方案實驗稿，其次才是培訓課程改革所需的種子隊伍及推廣觀念。而中國大陸的 2001 年基礎教育課程改革之實驗階段，就其推廣的過程觀之，反而較重視人員的培訓和觀念的推廣，而非實驗稿之修訂，除了數學外，其餘各科實驗教材均在已邁入全面推動實施階段後才啟動修訂工作。雖然如此，但其能在試點學校試辦前已開發出各科課程標準和教材之實驗稿供各校試用，已是相當進步的做法。

第六節 香港

香港於 1997 年回歸中國，中國政府對香港採一國兩治政策，因而香港的教育行政體制及課程制定機制乃大體延續英國治理時期的重要傳統而有別於中國的機制。傳統以來，香港政府對於香港的管理，主要採用「中央集權」、「行政主導」的形式，在課程制訂上，也因此多採用由上而下、「中央—外圍」的發展形式（林智中，2004；黃顯華，2008a；黃顯華，2008b），唯爲了擴大參與，博徵專業和菁英之意見，乃在各層行政機構建立相對層級的諮詢組織（霍秉坤，2004）。此種以行政體系爲主，再輔以諮詢組織吸納專家菁英及民眾意見的教育決策和課程制訂機制，既是香港的傳統，亦是目前其課程制訂機制的主要特徵。以下先說明香港基礎教育課程制訂之組織體系，包括行政機構及其對應之諮詢組織，以及其課程制訂過程；接著，分析其課程制訂機制之特色。

壹、課程制訂組織

香港沒有實施特別行政長官的普選，其公民亦無法全面參與立法會議員的選舉，政府若要掌握民眾意見，諮詢組織便顯得更加重要，因此，香港教育決策體制雖仍是以官方的行政機構爲主，但仍特別設置諮詢系統，以採納多元的聲音。在基礎教育決策及課程制訂上，最主要的行政機構有香港特別行政區政府教育局及其轄下的課程發展處，而對應於此兩行政機構的諮詢組織則分別爲教育統籌委員會及課程發展議會（香港特別行政區政府教育局，n. d.；霍秉坤，2004）。香港行政機構與其對應之諮詢組織之關係，如圖 3-3：

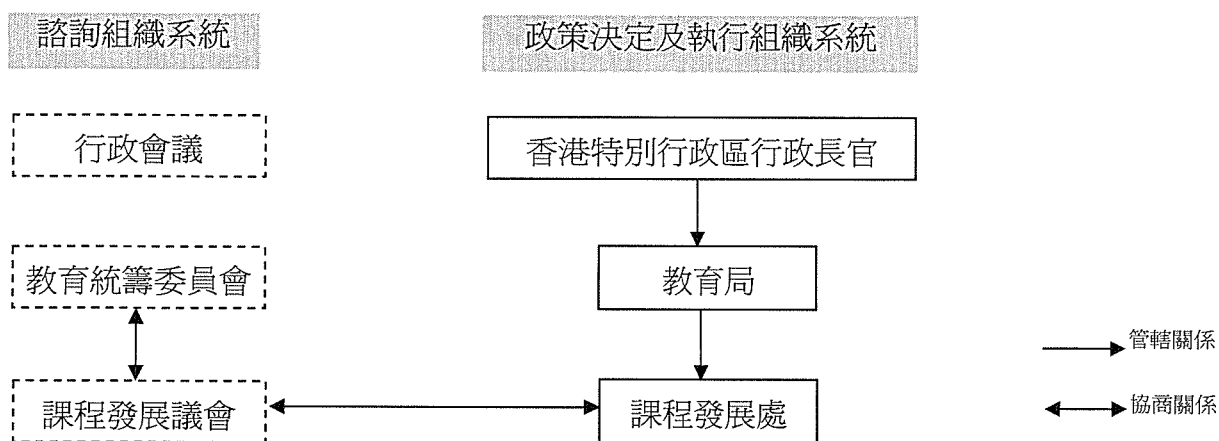


圖 3-3：香港課程政策的制訂機構

資料來源：修改自霍秉坤，2000；林智中，2004。

註：在霍秉坤和林智中之原稿中，教育局原稱教育統籌局，或教育署，而目前此兩者已改稱為教育局，乃配合現況修改如現圖。

在霍秉坤 2004 年發表的論文中，曾以表 3-2 列示當時香港教育統籌局、課程發展處及與之對應的教育統籌委員會和課程發展議會兩層諮詢組織在角色、職責與人員組成間之關係。雖然目前港府已以教育局統合了先前的教育統籌局和教育署，但大體上表一的組織關係並未見重要改變。

表 3-2：香港課程制訂諮詢組織

名稱	提供意見對象	職責	組成人員
教育統籌委員會	教育統籌局 (現稱教育局)	<ul style="list-style-type: none"> 就下述事宜向教育(統籌局)局長提供意見。 <ol style="list-style-type: none"> 整體教育目標和政策。 因應可動用的資源，訂定推行其建議的先後次序 執行其工作時，對於其他的諮詢組織之工作可統籌而非指導。具 	<ul style="list-style-type: none"> 非官方人員 19 位。 除主席之外，成員包括師訓與教師諮詢委員會主席、香港教試及評核局主席、大學教育資助委員會主席、優質教育基金會督導委員會主席、語文教育及研究常務委員會主席、課程

		<p>體而言，教育統籌委員會之權責為：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 取得教育資助委員會、職業訓練局和其他主要教育諮詢組織向政府提交的定期報告，並就這些報告提出意見。 2. 在有需要的時候，可以促進上述諮詢組織就其職權範圍內的事項進行討論。 3. 因應政府的要求，就教育問題提供意見。 4. 在有需要的時候，展開教育研究。 <ul style="list-style-type: none"> ● 參考優質教育基金督導委員會的意見，查察優質教育基金的運作。 ● 向教育(統籌局)局長提交報告和建議。 	<p>發展議會主席、職業訓練局主席等 7 位當然委員；其他 11 位成員包括 1 位大專學者、8 位來自學前、小中學及教育團體之代表，與 2 位商界代表。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 官方代表 2 位。 包括教育(統籌)局常任秘書長(任副主席)以及助理秘書長(教育統籌委員會及策劃)(任秘書)。
課程發展議會 (獨立委員會、委任)	教育署(已改為教育局)、課程發展處	<ul style="list-style-type: none"> ● 課程發展議會的前身為課程發展委員會，這是一個獨立的諮詢組織，主要就幼稚園至中六各教育階段的課程發展事宜，透過教育(統籌)局常任秘書長向香港特別行政區政府提供意見。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 非官方人員 18 位。 成員包括 6 位大學學者(包含主席)、5 位中小幼校長、3 位中小學教師、家長教師會聯會主席、香港考試代表(當然委員)以及 2 位商界人士。 ● 官方代表 3 位(皆為當然委員) 包括教育(統籌)局首席助理秘書長(課程發展)(任副主席)、教育(統籌)局素質保證分部首席督學(指標)、教育(統籌)局課程發展處總課程發展主任(議會及中學)(任秘書)。

(修改自霍秉坤，2004)

一、香港教育局和課程發展處

香港負責制定基礎教育決策及課程發展工作的行政機構，乃香港特別行政區政府(港府)教育局及其下的課程發展處。教育局內置局長、副局長、教育局常任秘書長、教育局長政治助理各一人，其下再分設六科，每科各置一名教育局副

秘書長掌理之。其中的課程發展和素質保證科內分教育基礎、課程發展和素質保證三大部門，各置一位首席助理秘書長掌理之，而負責課程制訂者乃其中的課程發展處。茲將其行政組織圖示如圖 3-4：

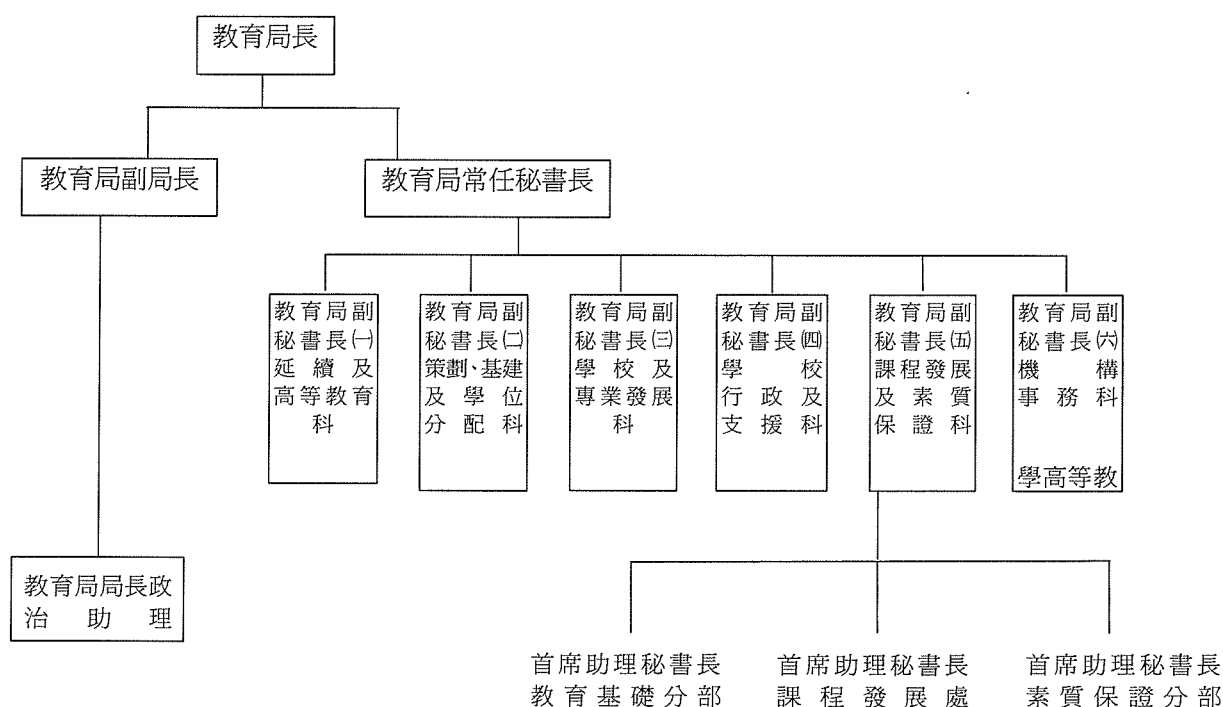


圖 3-4：香港教育局組織結構

資料來源：2009 年 5 月 16 日取自香港教育局網頁。

從圖 3-4 教育局組織結構觀之，易令人產生課程發展處祇是教育局內三級小單位的錯覺，其實課程發展處係規模頗為龐大的組織，其內再依各學科、學習領域之性質分置各科小組。依霍秉坤（2004）之研究，課程發展處在 2004 年時內設的學科或相關小組高達 21 個，如圖 3-5。

前香港課程發展議會主席鄭漢鈞（1999）曾描述課程發展處的主要職責是：作為課程發展議會的秘書處，為議會提供行政支援，以及執行課程發展議會議訂方向、策略和計畫包括進行研究、訂定課程指引、編訂各科課程綱要、編制教學

資料、評審課本等。而課程發展處，除公務員外，亦以合約形式聘用員工，以期可以靈活地引入有豐富前線經驗的資深教師和校長，參與課程發展工作。

霍秉坤（2004）曾描述課程發展處之職責為旨在為香港的課程發展提供全面的專業服務，並支援學校推行課程發展的新政策及改革。而教育統籌委員會建議課程發展處的主要職能如下：

- (一) 領導香港學校課程發展。
- (二) 提供連貫而優質的課程架構。
- (三) 促進理想的學習環境（基礎設施及人文因素等）及發展教學資源。
- (四) 通過持續檢視、研究及評鑑，建構課程發展的新知識。
- (五) 推廣及發佈有效的課程實踐經驗。
- (六) 與夥伴合作發展優質課程。
- (七) 與國際機構保持聯繫及協作關係。
- (八) 為課程發展議會提供秘書服務。

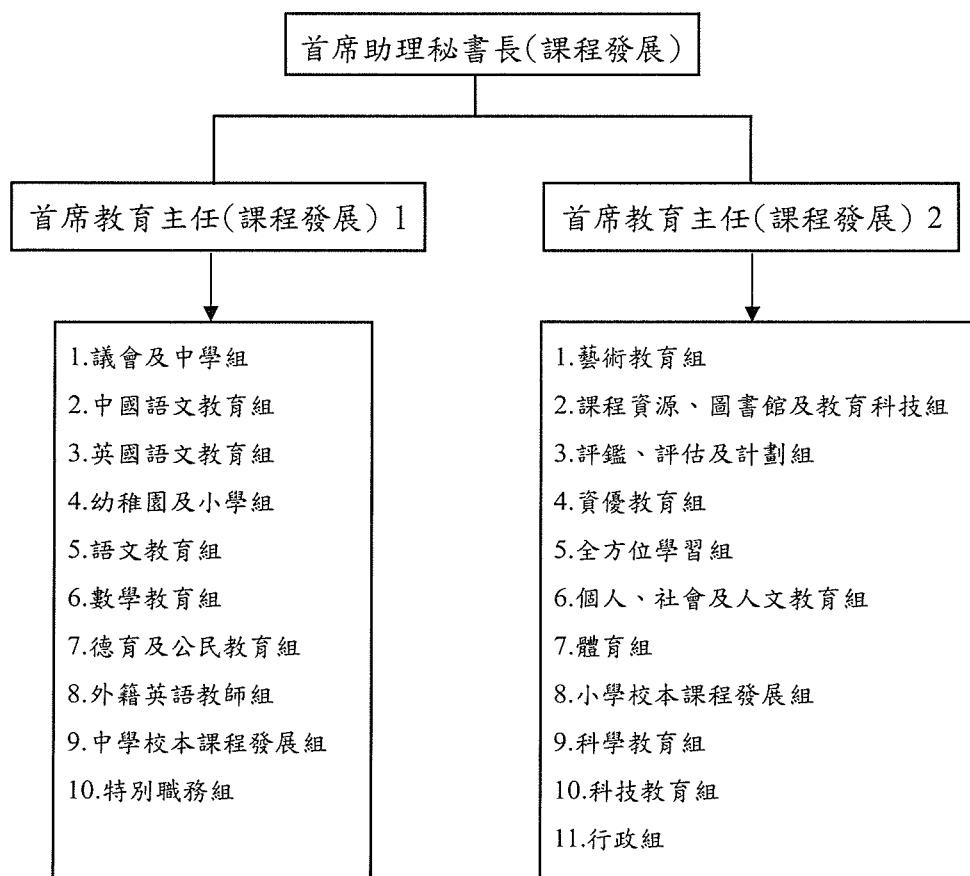


圖 3-5：香港課程發展處組織架構

資料來源：霍秉坤，2004。

根據 2009 年 5 月教育局的網頁，課程發展處的具體工作職掌如下：

- (一)課程發展議會(擔任課程發展議會的秘書處)
- (二)策劃、統籌及推行基礎教育課程和高中教育課程
- (三)各學習領域的課程發展及推行事宜
- (四)德育及公民教育(包括國民教育)
- (五)資優教育策略
- (六)語文教育的課程發展及推行事宜(包括以英語為母語的英語教師計劃)
- (七)全方位學習策略
- (八)進行有關課程研究、評估和評核的計劃
- (九)應用學習
- (十)通識教育

(十一)特殊教育需要

從上述觀之，香港實際執行基礎教育課程發展與制訂的常設機構，乃教育局課程發展處及處內的各學科小組。

二、教育統籌委員會、課程發展議會和各學習領域委員會

(一)教育統籌委員會

香港每一層級的行政單位，幾乎均再設與之相應的諮詢組織，以吸納專家、菁英和民眾的意見作為決策之參酌。對應於教育局、課程發展處和各學科(領域)小組者，依序分別為教育統籌委員會、課程發展議會和各學習領域委員會。

教育統籌委員會成立於1984年2月，屬非法定組織，負責就整體教育發展，按社會的需要向港府提供意見，其職掌、成員的委聘詳表一。其中，特別需注意的有三點：第一，教育局常任秘書長兼任副主席，課程發展議會主席及教育局助理秘書長為當然委員，透過此種設計，委員會諮議和決議之結果應能與教育局和課程發展處之課程決策形成緊密連結。第二，委員會中的教育專業人士，包括大專學者、中小學幼稚園教育人員和教育團體代表之席次，超過半數，此頗能反映專業者的觀點。第三，非當然委員之選聘主要操於教育局長或港府高層，加上教育局常任秘書長兼任副主席，故行政機關仍能主導決策之形成。

(二)課程發展議會和其下的各學習領域委員會

相應於課程發展處之諮詢組織乃課程發展議會。課程發展議會是香港特別行政區行政長官委任的獨立組織，負責就課程發展事宜向政府提供意見，早前稱課程發展委員會，在一九七二年成立，主要工作是為中、小學編訂教學課程綱要，當時的課程發展委員會是一個兩層架構，第一層是一個主要委員會，而另一層則是負責各科課程的科目委員會和一個課本委員會。課程發展委員會在一九八八年重組，改稱課程發展議會，此時是一個三層架構的組織，包括高層的議會、中層的協調委員會，以及基層的科目委員會。重組的目的，是使課程發展議會能更快地回應目前和將來的需要，並讓現職教師能有更多機會積極參與各個學習階段

的課程發展。

教育統籌委員會在一九九零年檢討課程編訂和推行的方法時，曾提出多項建議，並且特別指出應提升課程發展議會的地位及檢討議會的成員組合。課程發展議會於一九九二年一月重組，成爲一個由前總督委任的獨立諮詢委員會。爲了提高議會的效能和效益，香港政府於一九九六年的施政報告中提出對議會的架構及職能進行檢討。是次重組的目的在於精簡架構和注入新元素，以利於建構一套能夠切合學生和社會需要的優質課程。新的兩層架構於一九九九年九月正式運作，上層是課程發展議會及常務委員會，下層是學習領域委員會及功能委員會。各委員會可因應需要靈活地籌組專責委員會，進行特定的工作。(香港特別行政區政府課程發展議會，n. d.)

課程發展議會爲了順利運作，其下設有三個常務委員會，以支援：

1. 研究、發展及支援常務委員會：負責督導課程研究、檢討，以及課程措施、學習資源及支援服務的方向。
2. 幼稚園至中三課程發展常務委員會：負責檢討現行的課程政策，啓動課程變更及確保幼稚園至中三的課程發展有一整體模式。
3. 中四至中七課程發展常務委員會：負責檢討現行的課程政策，啓動課程變更及確保中三至中七的課程發展有一整體模式。

在三個常務委員會之下，則設有功能委員會和各學習領域委員會：

資優教育委員會：負責統籌和策劃資優教育各個學習階段的課程發展事宜，並就資優教育課程的政策和措施提供意見。

特殊教育委員會：負責統籌和策劃特殊教育各個學習階段的課程發展事宜，並就課程的銜接和統整提供意見。

幼兒教育委員會：負責統籌和策劃幼兒教育的課程發展事宜，並就幼兒和小學教育課程的銜接問題提供意見。

學習資源及支援委員會：負責設計、發展和評估各種學習資源和其他支援服務。

在功能委員會之外，三個常務委員會又設有各個學習領域委員會，負責制訂各學習領域課程的發展路向，並策劃各學校科目課程的發展計畫與策略(霍秉坤，2004)；目前設有 9 個學習領域委員會。上述課程發展議會內部組織架構，如圖四：

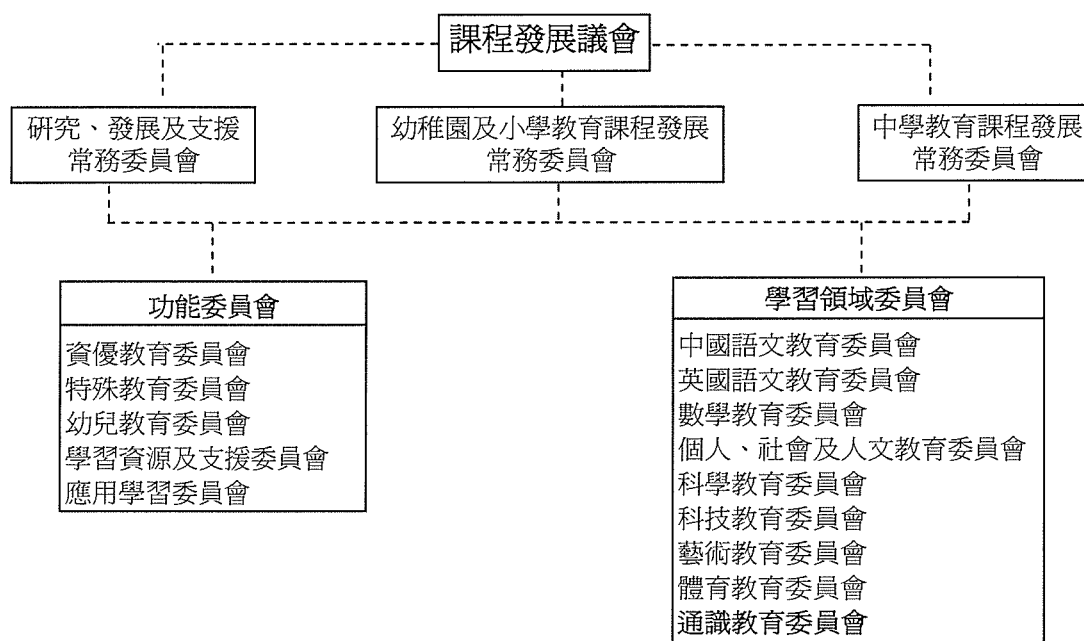


圖 3-6：課程發展議會組織架構
資料來源：2009 年 5 月 17 日取自香港課程發展議會網頁。

課程發展議會委員除當然委員外，餘由教育局長遴聘，由掌理課程及素質保證的教育局副秘書長擔任副主席，課程發展處首席助理秘書長擔任執行秘書。如此一來，課程發展議會及課程發展處之間乃建立了溝通橋樑，而諮議與決策間的關係亦能更密合。而從表一的委員身分別觀之，課程發展議會的成員來自教育體系的專業人士居多。課程發展議會本身成員及其下各委員會委員人數頗多，鄭漢鈞於 1999 年曾提及，當時委員人數共千多人。

課程發展議會是相應於課程發展處的諮詢組織，而課程發展議會下的各學習領域委員會則是相應於課程發展處各學科小組的諮詢組織。一般而言，負責課程文件研擬者乃課程發展處的各學科組，其參酌各學習領域委員會制訂的各領域課

程發展方向、發展計畫和發展策略，實際草編課程文件並經委員會諮議後，提課程發展議會審議。此種課程發展和制訂的機制，如圖 3-6。

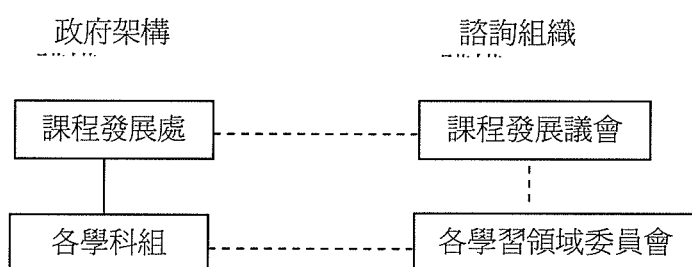


圖 3-6：香港課程發展機制簡圖

資料來源：修改自黃毅英、顏明仁、霍秉坤、鄧國俊和黃家樂，2008：289。

貳、課程制訂過程

新課程制訂之發生，有時是針對特定學科或學習領域作特定、個殊課程的修訂或更新，有時則採通盤性學校課程之改革。屬後者，則涉及整體課程之理念和目標的調整，整體學科或領域課程結構及其內涵之重新編訂、各課程決定機構權力之重新分配，甚至包括學制和升學考試制度之配合改革。若屬後者，則學校課程中的每一學科或領域課程也會跟著重新制訂。香港最近的通盤性基礎教育課程改革，乃 2001 年 6 月香港課程發展議會所發表「學會學習：課程發展新路向」諮詢文件，針對課程總目標、具體項目、評估（量）制度、教學方法、學校文化等提出多項改革意見之後而進行的翻天覆地式大革新。從此次課程改革的形成及其各科課程的制訂過程，最能掌握香港課程制訂的運作機制。因而，以下乃以此次的課程改革及其中的中國語文科課程之制訂過程為例，說明香港課程制訂的運作機制與過程。

香港課程發展議會 2001 年公布的「學會學習—課程發展路向」諮詢文件，與 2000 年 9 月香港教育統籌委員會發表的「終身學習，全人發展—香港教育制度改革建議」提出的教育改革政策構想，有密切關連，（黃顯華，2004）。而教育統籌委員會（簡稱教統會）之發佈香港教育制度改革建議，則肇始於香港特首董建華 1997 年的首份施政報告。在這份名為「共創香港新紀元」的施政報告中，董建華提出創造「不竭的寶藏」的教育政策方向，並強調「香港的教育制度必須立足香港、貢獻祖國、面向世界；兼收中西文化所長、保持多元化特色。」（曾榮光，2006：6）。據此，香港教統會乃於 1999 年元月至 2000 年 8 月為期 21 個月的期間，陸續發表了「教育制度檢討：教育目標諮詢文件」、「教育制度檢討：教育改革建議諮詢文件」和「教育制度檢討：改革方案諮詢文件」三份諮詢文件，以及最後於 9 月發布代表改革定案的「香港教育制度改革建議」。在這持續 21 個月的教育改革運動期間，第一份諮詢文件（教育目標）公布後收到一萬四千多份民眾的回應意見，四份政策諮詢文件發佈期間，則共引發香港市民遞交了三萬多份意見書；同時，教統會亦先後主辦了三百項不同形式的諮詢活動，包括論壇、研討會、訪問及交流會等（曾榮光，2006；教育統籌委員會，2000）

在 1998 年香港教統會啓動教育制度改革諮詢初期，香港課程發展議會亦伴隨而啓動香港學校課程改革的諮詢工作，其諮詢的過程如表 3-3：

表 3-3 香港 2001「學會學習：課程發展新路向」諮詢文件形成的諮詢過程

日期	階段	主要工作
1998 年 12 月 1999 年 9 月	<p>第一階段檢視</p> <p>由課程發展議會啓動，與教統會的教育目標及教育制度檢討同步進行。</p> <p>(1)廣泛改革方向的諮詢</p> <p>(2)討論學校將面對的具體轉變</p>	<p>成立核心工作小組（成員包括教師、校長、大專學者等），進行關注小組會議、研討會、建立非正式網路聯繫。</p> <p>1999 年 10 月 28 日舉行公開論壇，並多方面向各界諮詢。</p> <p>1999 年 11 月至 2000 年 4 月舉行公開論壇，並定期舉行公開會議。</p>
2000 年 1 月 2000 年 6 月	<p>第二階段檢視及發展「二十一世紀課程」課程架構，與教統會教育制度檢討的最後建議相配合。</p>	<p>定期會議，並展開課程試行計畫。</p>
2000 年 6 月	<p>提交終期報告/建議作公開諮詢</p>	<p>課程發展議會提交終期報告，並與教統會保持聯繫及協調。</p>
2000 年 9 月 2002 年 8 月	<p>試行不同課程模式</p>	<p>課程、試行、資源三方面聯合發展。</p>

資料來源：香港課程發展議會（2001），《學會學習：課程發展新路向》。香港：作者。

從上述說明可知，香港 2001 年的基礎教育課程通盤性改革，源於 1997 年特首董建華首次施政報告提出的教育改革宏願。之後，隨即於 1998 年由教統會和課程發展議會約略同時分別啓動教育制度和學校整體課程結構之一連串改革方向和改革大藍圖諮詢活動，諮詢的過程廣泛的蒐集學者、專業工作者和社會各界的意見，且兩諮詢單位建立了彼此溝通管道；並由教統會和課程發展議會匯聚意見向政府提出改革政策方向諮詢文件，然後由教育局和課程發展處參酌諮詢文件內容而形成正式改革文件。儘管此次課程改革的過程很重視意見諮詢的過程，希望以民主開放的形象，回應社會期望和需求，重視諮詢，亦漸重視以研究做課程改革的基礎。然霍秉坤（2004）認為，整體而言，香港課程諮詢組織仍在行政主導下進行。此乃因課程改革過程所得的諮詢意見，最終仍端賴行政單位決定是否採行。香港教育局網頁所描述的課程發展議會與課程發展處的職權，可為明證：「課程發展議會是香港特別行政區長官委任的獨立諮詢組織，負責就幼稚園至中六各教育階段的課程發展事宜，向政府提供意見。」「課程發展處隸屬於教育局，負責領導本港學校課程發展的工作，並和本地及國際教育界的夥伴機構攜手合作，協力發展優質課程。」

以上是 2001 年 6 月基礎教育整體課程結構改革的制訂過程，至於各科（領域）課程的制訂過程，茲舉 2002 年起自中學一年級開始實施的中學中國語文科課程制訂過程為例說明。香港教育局課程發展處的周健（負責中國語文課程改革和發展、新高中中國語文課程設計等業務）曾說明了此課程之發展，立基於各發展階段之研究（周健，2008），如下：

在設計課程、撰寫課程指引、建議各項學習重點和推薦學習材料時，語文和課程的專家學者、教師及課程發展人員參考了各種課程、教育、學習、中文教育、中學學習內容、各地的課程文件和教材；也整體審視舊課程從課程設計、教學和評估等方面的優、缺點，仔細研究。所以，這階段主要以文獻探究的方法及結果，

研擬出課程文件。另在課程全面實施之前進行多次大規模諮詢、討論和試行。在課程正式實施之前 3 年，課程發展處與部份學校進行之試行計畫，發展學習材料。當時，學校利用由課程發展議會擬定的學習目標、重點、單元組織框架和推薦簡章，與課程發展人員一起進行設計、組織單元，並在課堂上試教。課程的試行在初中階段進行，當時參加的學校由第一年的 13 所增加到第 3 年的 54 所。此時以設計、實踐、觀察、反思、修訂的循環進行行動研究，而課程發展處則根據學校發展出來的、經實際課堂驗證的單元，進行整理、修訂、編寫單元示例。這些示例對教育出版社編寫教科書和其他沒有參與試行的學校與教師都有重要參考價值。在課程正式實施後，由於課程的靈活而富彈性，給了教師很大的校本課程發展空間，學校開始在教學方面進行嚐試。不少學校申請參與課程發展處的種籽計畫，在閱讀、創意寫作、聽說教學、思維等方面進行研究，作為發展校本課程的依據。另外，從課程試行到正式實施，課程發展處兩次委託香港中文大學進行課程實施的評鑑研究。第一次於 1999/2000 學年至 2001/2002 學年，探討中國語文科「試行課程—共同發展學習材料」計畫實施期間學校的改變研究。第二次於 2003 年 3 月至 2005 年 1 月間，探討學校首兩年實施新課程的情況。

從上述過程大體可得知，香港此次中文課程之制訂與發展過程，先是由課程發展處籌組包括語文教育、課程學者和教師在內的發展小組，採文獻探究的方式，研擬出課程文件，經課程議會諮議後，再邀請學校進行試行，試行期間課程發展人員和學校共同合作設計更具體的課程單元、教材並進行試教修訂。而從試行起至正式實施後，則委託香港中文大學進行大規模課程實施之評鑑研究，以評估實施情況。

至於課程發展議會(簡稱 CDC)、課程發展處(簡稱 CDI)、課程發展處國語文教育組(簡稱 CDIc)三者在中文化課程文件製訂上的決定關係，黃顯華(2008a)於「課程改革下在制度層面科目課程決定的特質：以初中中國語文科為例說明」論文

中，會有如下的訪談紀錄：

「我剛才說的內部學習，是開放予那些中文教育發展委員會的委員去聽的，不只是 CDI 內部的同事去聽的，因為若他們不通過，也是很難做的。」(受訪者為 CDI 成員)

「但對於純粹的反對派，坦白說，在政府的任何一個架構也不容許，否則為何會有邀選委員的這一步。因為這是個政府組織，正如我們也不會找人進到 CDC 去拆毀它。即使這樣，我們內部也會有不同的意見，這是十分正常的。」(受訪者為 CDI 成員)

「遇到有不同意見，那便討論吧！在這樣的工作氣氛中，到最後一定是沒有問題的，很少會出現大家各持已見，拂袖而去的情況。在整個過程中，情況就像在學校一樣，大家會 compromise，課程的製作都是一個 compromise 得來的結果。」(受訪者為 CDI 成員)

「如果我說是做官的，又不對，但如果你說他們沒有影響力，又不是。因為每一次我們在會議上完成後，即使有些爭論，我們會有電話來往，弄清楚為什麼要這樣做。」(受訪者為 CDI 成員)

「始終以官方意願主導。取消範文仍然是 top-down 指令。雖然我們一直有提出意見，但我不認為他們承認建議是由我們提出的。」(受訪者為 CDI 成員)

「CDIc 有關成員的角色最重要的是平衡，...當中定有不同意見，那便要爭論，過後便由 CDIc 有關人士來做決定。」(受訪者為 CDI 成員)

「CDIc 有關人士十年內成長了很多，與開始時相比判若兩人。...他是很好的領袖，起初是強硬的，現在卻肯多聆聽。當然，你不能在會上說反對意見，但可在會後同他談。」(受訪者為 CDC 成員)

從上述訪談內容可知，在此次中國語文課程的制訂過程中，課程發展議會及其下的中國語文教育委員會確實能提供各種不同的諮詢意見，發揮諮詢功能，課程發展處人員會儘量參酌、調和各方意見；若意見無法整合，則決定者仍是課程

發展處及其下的中國語文教育組人員。另若課程發展處已有既定政策，則其具主導性。

叁、特點

歸納上述香港課程制訂組織及實際課程制訂過程實例之說明，香港的基礎教育課程制訂機制具下述特點：

一、教育行政機關內設課程發展專責單位且編制人力頗多

香港教育局內設課程發展處，處內依各學科或領域分設各學科教育組，組內除公務人員外，另約聘資優校長、教師參與課程發展，成為課程文件初稿研擬或發展的主要人力來源，且作為各相應課程發展諮詢組織的秘書人員。這與若干國家教育行政機關中未設課程發展專責單位，或於教育行政機關外另設課程研發機構者，極為不同。

二、於各層級教育及課程制訂行政機構建置相應的諮詢組織

為強化各級教育及課程制訂，行政機構在進行教育政策和課程制訂過程中能廣徵菁英、專業和社會大眾之意見，擴大參與，促成共識，香港於各課程制訂相關行政機構建置了相應的諮詢組織。這些諮詢組織，包括依序相應於教育局、課程發展處和各學科教育組的教育統籌委員會、課程發展議會和各學習領域委員會。

三、課程制訂的權力體系較具行政主導色彩

雖然於各課程制訂行政機構建置相應的諮詢組織，但由於下列特徵，使得香港的課程制訂權力較具行政主導色彩：

第一，各諮詢組織之委員由行政單位首長委任，而非由其代表之群體選舉或推派；第二，各諮詢組織之副主席由行政單位之主管擔任，包括教育局長設秘書長任教統會副主席、教育局掌理課程發展的首席助理秘書長任課程發展議會副主席；第三，法規明訂課程發展議會之職能為「向政府提供意見」，而課程發展處的職責為負責「領導學校的課程發展」；第四，課程發展處各學科組人員對課程

文件內容之制訂，負實際的編擬權責。

四、課程發展單位和諮詢組織人員具專業性

不但課程發展處及其下各學科組人員皆選聘課程或學科教育專長者參與，課程發展議會和各學習領域委員會之成員亦以教育體系的專業人士居多。

五、課程制訂過程重視諮詢和研究

從前述香港 2001 年的基礎教育課程改革及約略同時進行的中學中國語文課程制訂過程可知，香港課程改革及課程文件制訂之過程，非常重視諮詢的過程，不但課程文件的形成過程會提請課程發展議會、各學習領域委員會諮議，亦會發布諮詢文件、召開論壇徵詢各界的意見。

六、課程制訂過程重視研究、發展、試用和推廣等循序漸進過程

前述中學中國語文課程制訂之過程，包括以文獻探討研擬課程文件初稿及之後辦理諮詢活動，草案架構形成後則邀學校參與試行並研發更具體的教學單元及教材示例，接著則辦理各項課程全面施行的配合措施，而整個過程另委託香港中文大學進行試用和實施之評鑑研究，故已頗具研發、試用、評估和推廣之理性過程。