

第二節 我國九年一貫課程制定機制之探析

早在 1990 年代甚至更早 1990 年代，為因應二十一世紀人力培育作為競爭資產的趨勢，諸多先進國家無不挹注相當人力於教育之百年大計；凡舉美國、英國、日本、澳洲、等國均有積極的教育改革動作，而台灣亦不置外於這波教育改革趨勢，甚至更專注於課程改革。課程本是教育工作的核心內容，因此，唯有進行課程改革，才解決教育問題、促進教育本質提升的根本之道。

民國九十年施行的九年一貫課程，可說是我國近年來改革幅度最大的教育政策，而其產生的背景，除了以上述的國際教改浪潮外，乃是教育部回未符應社會需求、回應教改會總諮議報告書之催化等因素，其中最為關鍵的是立法院預算審查附帶決議之壓力，其在民國八十五年的行政院教改會總諮議報告書中，對教育改革提出八大項建議，也成為教育改革後來所遵循的路線。在民國八十六年立法院預算審查，立委為了開放國中教科書成為審定本，運用刪除預算的附帶決議，促使教育部進速進行新課程總綱修訂，教育部快馬加鞭在兩年內完成了九年一貫課程綱要這項不可能的任務。之後更在立委要求下，在九十學年度決定施行，進行相關的課程宣導及課程試辦等規劃措施。

然而，課程政策所指的是國家用政策將課程內容、實施、發展與評鑑等，其不只是指教學應該或必須教什麼，更牽涉到政治上的考量與權力的運用（吳清山，1989）。因此，從九年一貫課程產生的背景觀之，似乎不見教育部自身專業所做的判斷，反有處處被政治壓制的情形？而在九年一貫課程決定的過程中，也似乎不見課程發展的程序進行，反而是在決定實施之後，方進行相關配套措施，是否在制定的過程中，欠缺了必需的因素及正當過程？

本節擬探究我國基礎教育課程制訂機制及其過程，檢視目前的限制，

並找出未來革新的可能。首先，將回顧、整理台灣基礎教育九年一貫課程制訂的經驗，亦即制定九年一貫課程之組織機構為何？其中的組成人員有哪些？以及制定的過程為何。

壹、課程制定組織

相較於過去的課程標準，九年一貫課程綱要之研訂有顯著的差異性，如：民國八十七年國民中小學課程標準之組織，是由教育研究委員會針對修訂計畫的研擬部分，進行相關單位之協調，當時亦陸續成立「國民中小學課程標準修訂委員會」、「總綱修訂小組」以及「各學科的修訂小組」。就組織人數而言，可說高達上百人；就時間上來說，修訂時程長達四五年（教育部，1994）；而反觀九年一貫課程之制定組織，主要是由國教司負責，在八十六年成立的「課程發展專案小組」、「國民教育各學習領域綱要研修小組」、「九年一貫課程推動小組」，就組織的層級上而言，較為精簡。以下分別述之：

一、課程發展專案小組

教育部為積極落實國民中小學九年一貫課程教材政策構想，於民國八十六年四月成立「國民中小學課程發展專案小組」，以任務編組、多頭參與的方式進行新課程綱要的擬定。其中的成員，主要是由相關單位暨各省市教育廳局推薦，專家學者八名、學校代表（校長、主任、教師）十二名、民意代表一名、企業界二名（其一為婦女界代表）、家長代表以及相關業務行政人員七名，共計三十一人來負責研訂國民教育九年一貫課程之綱要。因此，除了官方代表外，其中包含了企業代表及民間團體代表等，相較於以往課程標準的成員，較為多元。小組委員名單如下表 2-1：

表 2-1 國民中小學課程發展專案小組委員名單（教育部，1997）

委員姓名	職位名稱
楊國樞	中央研究院副院長
陳永興	立法委員

殷允凡	天下雜誌發行人
詹仁道	泰山企業股份有限公司董事長
陳伯璋	國立花蓮師範學院院長
陳昭地	國立台灣師範大學理學院院長
王三慶	國立成功大學文學院院長
曾志朗	國立陽明大學副校長
沈清松	國立政治大學哲學系教授
林昭賢	教育部常務次長
藍順德	國立編輯館館長
黃武鎮	台灣省政府教育廳副廳長
陳益興	台北市政府教育局副局長
黃孝棧	高雄市政府教育局局長
黃政傑	教育部技職司司長
劉奕權	教育部教研會執行秘書
單小琳	教育部教研會執行秘書
卓英豪	教育部國教司司長
林惠雯	教育部中教司司長
葉秀堃	新竹縣二重國中教師
王可非	花蓮縣明廉國小校長
李麗卿	台中縣東山國中主任
楊益風	台北市三玉國小教師
呂淑屏	高雄市莒光國小教師
陳思玓	新竹市龍山國小教師
廖木泉	雲林縣私立東南國中教師
吳明錦	台北縣及人國小教師
李侶菽	高雄市陽明國中教師
包崇敏	台北市仁愛國小家長會會長

由上表可知，專案小組委員組成涵蓋領域雖甚廣，但相較於以往修訂委員會廣納各領域代表人員參加、人數約上百人，這次的專案小組成員的人數減少許多，較傾向菁英取向。因此，簡言之，國民中小學課程發展專案小組的組織成員有以下不同以往的革新面貌：首先，行政單位由教育研究委員會轉移至國民教育司；再來是組成人員參與角色的擴大，最後是在成員人數上的精簡（吳家瑩、郭守芬，1999）。

在成立國民中小學課程發展專案小組的次年，便召開第一次專案會議，在會議中主要決定兩大事項：首先是在會議中，決定國民中小學課程之間應重視科目衡的統整，以兼顧本土化、國際化、迎接新世紀的來到，並加強國小與國中縱向的銜接；第二決議為將專案小組分為兩個工作小組：第一組研擬國民中小學課程發展「共同原則」，由林清江擔任召集人，負責發展教育部目的與課程目標，以提供課程設計之準則；第二組則進行蒐集國內外有關課程之研究資料，並辦理問卷調查、舉辦意見座談會，擬定課程綱要草案的工作，由陳伯璋、周麗玉擔任召集人，承續第一組之研究結果，研訂課程綱要，第一組與第二組的人員可以重複二分之一。大體上而言，研訂工作的進行，主要是第二組根據第一組發展而來之共同原則、座談會之共識、相關研究資料等，草擬課程大綱後，再提交「國民中小學課程發展專案小組」討論議決（教育部，1997）。專案小組自成立起，歷時十八個月，期間召開十次會議、舉辦多次公聽會及座談會。其成員如表 2-2：

表 2-2 國民中小學課程發展專案小組

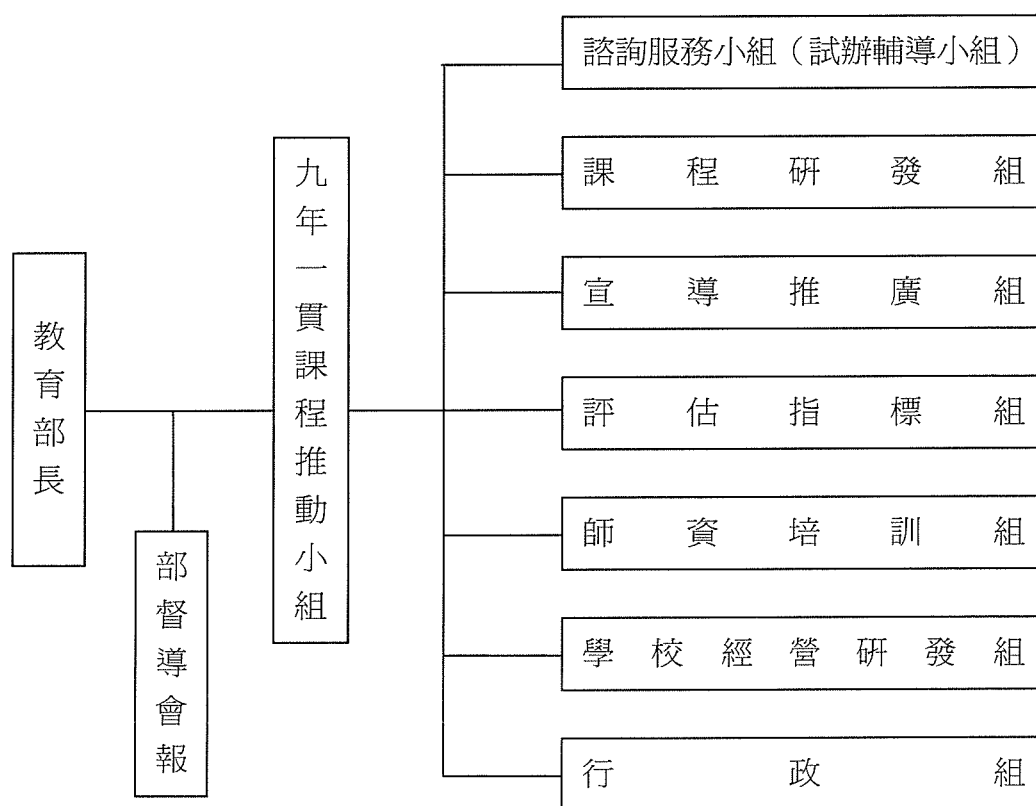
第一組： 國民中小學課程 發共同原則	召集人：林清江 成員：楊國樞、陳永興、殷允芃、陳昭地、王三慶、曾志朗、沈清松、李建興、趙麗雲、黃武鎮、陳益興、黃孝棧、李珀、楊益風、包崇敏、吳清基、劉奕權、卓英豪、藍順德
第二組： 國民中小學課程 綱要	召集人：陳伯璋、周麗玉 成員：詹仁道、王三慶、曾志朗、黃政傑、李建興、李珀、李侶荻、林惠雯、葉秀湮、王可非、李麗卿、楊益風、呂淑屏、陳思玓、吳明錦、廖木泉、包崇敏、藍順德

然而，九年一貫課程乃屬課程的專業領域，在國民中小學課程發展專業小組的成員中，卻未見師範院校的課程專家參與，也因此課程制定上的專業性遭受質疑（邱惠群，2001）。此外，專案小組分為兩組進行擬定課程綱要，於規定時間後再進行合併，如此的方式恐使兩組在課程制訂時缺乏溝通與意見整合，使得九年一貫課程綱要過於零散。

二、九年一貫課程推動小組

前教育部長曾志朗在民國八十九年五月三十日，邀請國立教育研究院籌備處前主任吳清基等人員會談，會談結論有二：(1) 促請國立教育研究院籌備處組成九年一貫課程與教材發展小組，一方面積極推動新課程實務研發工作，另一方面強化教育研究院籌備處課程與教材研發與推廣；(2) 由國立教育研究院籌備處提報課程與教材研發計畫，經費由國教司支應。

推動工作小組之組成目的，在於協助教育部推動九年一貫課程之各項計畫，透過輔導、諮詢、協調、研發評估等方式，儘早察覺課程實施後之問題與困難，並研擬解決策略，增進教育人員對新課程的信心與共識。九年一貫課程推動小組之成員，是由部長遴選各師範院校校長、教授課程學者、民間團體代表、縣市政府教育局局長代表、國教研習會研究人員，及教育部國教司、中教司等主管業務等，共計四十七人，以推動九年一貫課程之各項計畫。推動小組組織架構圖如下：



隨著階段性任務的完成，教育部於民國九十一年四月重組「國民中小學九年一貫課程推動小組」，由教育部政務次長擔任總召集人，國教司司長擔任執行秘書，下設三組：教學輔導研究組、行政環境整備組、及資源運用推廣小組，另設一中心：研究發展中心，透過整合大專院校師資培育機構、國立教育研究院、七大學習領域之學者專家、全國及地方教師會、教育部教學創新九年一貫服務團隊、縣市層級輔導員、各級學校行政與行政系統、區域組織策略聯盟、專案管理團隊等人力資源，定期召開會議，訂定執行進度與成效，全力推動九年一貫課程之執行，使課程改革更臻完善（林婉華，2002）。

教育部在八十七年成立「國民教育各學習領域綱要研修小組」，進行各學習領域課程目標、分段能力指標及教學時數比例等項目，並研擬審訂教科書之審查標準（林殿傑，1999）。鑒於基層與學界對新課程爭議不斷，教育部於八十八年九月在全國各師範院校附設實驗小學及國中進行實驗教學，爾後再逐步推廣各縣市至少一所的「點選學校」，以分析、認養實驗的主題與項目，進行一至二年的課程實驗，作為新課程實施的政策性參考（葉芷嫻，1999）。

在教育決策過程中，決策的結果可說是利害關係人立場調和的結果（黃乃熒，2002），詳言之，在決策過程中，利害關係人藉由權利的運用，分配資源、並以此作為解決衝突之基礎。因此，以制定九年一貫課程之組織成員而言，如：課程專案發展小組、九年一貫課程推動小組等，在課程制訂的決策過程中，專家學者、教師、家長、校長、行政人員等，各自針對不同的立場進行捍衛，然而，課程發展專案小組及九年一貫課程推動小組的成員遴選決定權，均在於官方（如：教育部長及政務次長），並不具民意的基礎，在代表性上也就有所不足。而其所選成員雖然具多元性，但由於其成員代表性不足，所吸納的意見也就有所偏頗，再加上其之間各自的利益不斷衝突與協商，亦影響了九年一貫課程之後計畫的走向與決定。是故，以下針對九年一貫課程綱要及七大領域制定之過程進行

探討。

貳、課程制定過程

我國近年來九年一貫課程修改的改革幅度十分鉅大，因此區分兩個階段進行，分別研訂總綱及各學習領域的課程綱要。各階段相關的進度工作時程表整理如表 2-3，並在以下分別說明九年一貫課程綱要、十大基本能力及七大學習領域之制定過程：

表 2-3：九年一貫課程推動時程（整理自：教育部，1997）

時間		工作進度與內容
八十六年	四月	• 成立「國民中小學課程發展專案小組」
八十七年	九月	• 訂定並公佈「國民教育階段九年一貫課程總綱綱要」
	十月	• 成立「國民教育各學習領域綱要研修小組」
八十八年	九月	• 自是年起試辦兩年，期限至九十年八月
	十月	• 成立「國民中小學課程修訂審議委員會」
八十九年	三月	• 公佈九年一貫課程（第一學習階段）暫行綱要
	九月	• 公佈「九年一貫課程暫行綱要」
	十月	• 成立「九年一貫課程推動工作小組」
	六月	• 國民小學一年級正式實施九年一貫課程
	十月	• 試辦完成
九十一年	八月	• 國民小學一、二、四及七年級開始實施九年一貫課程
九十二年	一月	• 正式公佈九年一貫課程綱要
九十三年	八月	• 國中小一至九年級全面實施九年一貫課程

一、「課程綱要」之制訂過程

以往我國課程標準內容均由教育部頒布，其內容詳細繁瑣、從大綱至細目，目標、方法、評量都列在規定中。課程標準是課程編制的基準，各科應依據課程標準中各項規定實施之（教育部，1975）。這樣的課程標準定位，限制了學校、教師及教科書編寫者的自主空間。在民國八十五年教改會提出「總諮議報告書」，

其中主張以課程綱要取代課程標準（行政院教育改革審議委員會，1996）。故，將僵化統一的課程標準，化為較彈性的課程綱要在當時已逐漸成為普遍的共識（林奕瑩，2001）。

在課程發展專案小組成立之初，連課程的大方向都沒有，而是在會議中慢慢摸索出來，雖然作法與方向不甚明確，但社會上對於教育與課程改革報有高度期盼，也就是落實九年一貫課程的社會共識、中小學專業自主（林奕瑩，2002）。因此，九年一貫課程綱要主要是源自於社會對於過去課程標準的反動，課程發展專案小組面對社會潮流，僅是順水推舟罷了，也就是說，九年一貫課程或課程綱要都是共識性極高的產物，幾乎沒有任何深入的討論或爭議（洪詠善，2000）。

由於專案小組屬於臨時編組，各委員平時有自身的工作，意見整合困難，也使得各領域間協商不易，再加上當時立法院所訂期限迫在眉睫，便於民國八十七年五月十五、十六兩日，於墾丁活動中心密集進行「國民教育階段九年一貫課程總綱綱要」之定案工作（教育部，1998）。在墾丁進行定案的工作，卻缺少了課程專家的參與，原先小組成員之一黃政傑教授及陳伯璋教授，均因故無法與會，少了課程學者，剩下的民間教育改革派便成了主導的力量。專案小組楊益風表示：「我覺得九年一貫課程沒有什麼理論做支持，也不是一套完整的課程理論，而是象徵了幾十年來台灣課程與教育的反動力量，來自體制外的牽制聲音，在這邊充分表彰了」（引自：吳家瑩、郭守芬，1999）。

由此可知，九年一貫課程綱要的研訂並非基於某種課程理論的發展，在研訂過程中，體制外的力量成為影響九年一貫課程綱要的重要因素。然而，這些體制外的聲音是代表社會中的哪一階層？專案小組並非民意組織，而其成員不具充分的代表性，因此也無法等同於大眾意見，更明白地說，專案小組所制定出的九年一貫課程綱要，不能視為具有社會大眾民意背書的政策（林奕瑩，2001）。

在研訂九年一貫課程綱要的過程中，各種影響力相互激盪，相較於以往「由

上而下」的行政模式，九年一貫課程綱要的研訂式呈現「斷續漸增」的模式發展（吳家瑩、郭守芬，1999）。所謂的斷續漸增是指內在的正式力量，如：政府當局、校內行政人員、教師及內在的非正式人員對課程及教學的觀點、參與者特質及能力課程計畫競爭狀態等，甚至外在的正式力量，如：家長、學生、立法機構等，甚至外在非正式力量，如：教材出版者、傳播媒體，皆以一種非純然理性與科學客觀性的過程，進行課程決策過程。而九年一貫課程就相當接近於這些內外力量交互激盪的過程。

二、「十項基本能力」制定之過程

課程綱要中的基本能力，主要是源自教育部在立法院課程規劃報告中，表示新課程要培養學生帶得走的基本能力，拋棄背不動的書包（林清江，1998）。這樣的課程思考，源自於過去課程中抽象而理想課程目標所引發的爭議。因此，強調基本能力而非學科知識的課程目標檢討，獲得委員的青睞，在教改會總諮議報告書中亦提及未來教育改革需要的基本能力，更因此影響專案小組委員的思考方向。「能力本位」的課程思考是著眼於生活經驗的強調及國民基本素質的提昇（陳伯璋，1999）。

基本能力的十項能力，經過專案小組根據許多國家課程目標，並檢視我國需求，最初討論出二十八條（洪詠善，2000）。然而，從民國八十六年第一次專案會議，到八十七年九月正式公佈的期限，在一年多的期間召開九次會議的時間壓縮下，小組人員在研訂基本能力發展僅是排序上的變化，並求文字上的周延，因此，十項基本能力文字上的修飾，多於基本能力內容上的討論（洪詠善，2000）。

「能力導向」的課程目標是專案小組委員有共識的部份，然在討論的過程中，要有哪些內容仍是委員及民間團體中存在的爭議，加上時間的急迫、討論不足，最後歸納成十三項基本能力，但是到教育部內部委員會時，卻被刪成十條，委員也不清楚原因為何（教育部，1999）。由此可知，儘管經過專案小組委員會的多次討論後的結果，但到了教育部卻輕易的被決定刪減，呈現出小組決議不受專業

尊重，最後的課程決策權仍是教育部主導（林奕瑩，2002）。

由上可知，九年一貫課程小組專案委員都是部長一時之選，對於國民教育階段教育改革各有獨到見解，但由於平時各自繁忙，為期一年多的參與程度不夠深入，更重要的是受到總諮議報告書引導及教育部在研議過程中的主導，專案成員在制定九年一貫課程「基本能力」上，只能處於被動、消極的參與角色，無法發揮原先預定的功能。

在經過委員會研擬的十大基本能力，是否為健全國民所需的基本能力？其如何落在教學當中？其中課程重大改革需要相關的研究支持與參考，在提出基本能力的同時，卻缺乏這樣的步驟，拼湊的雜項、短期的諮詢便決定出十項，在佐證資訊不足情況下，多次的研討會中，自然招來諸多爭議（洪詠善，2000）。

三、「七大學習領域」制定之過程

在我國以往課程標準修訂過程中，課程科目的分合問題屢次上演，主要的原因在於學習科目過於細分，導致學習經驗無法統合，而過多的科目也造成學生學習上的負擔。因此，以統整科目學習領域代替分立的科目，是對長久以來學科專家主導課程修定導致學科本位的情形所做出的反動。統整的觀點，也成為委員們在討論時的指導原則（洪詠善，1999）。

課程缺乏長期的基礎研究，導致大部分改革動作與理念多依附在社會趨勢上，從第一次開會紀錄中可發現，委員們在不明就裡的情況下進入決策團體，而整個改變所依據的並非課程研究結果，而是教育部人員主導所致。

七大學習領域最先是由召集人委託研究員草擬，再交付委員會討論，最後交付委員會討論，在反覆協商後，最終於墾丁的會議中獲得七大學習領域的共識（洪詠善，1999）。

來自各領域的委員，其共通點是對教育改革方向與理念一致，亦明白所背負的社會期許，唯相異點在於她們來自不同的領域，所以牽涉到領域權益時，並出現了不同的聲音。最明顯的爭議在各學習領域的劃分過程，牽涉到師範院校結構

的問題，因此更為複雜，另領域的教師或教授所處領域爭取設立領域獲授課時數。如：師大衛教系便積極遊說健康的重要，以免面臨撤系的命運；歷史、地理、公民等三科是積極爭取社會科授課時數的大餅，授課時數的分配影響到教師教學、學校行政運作，甚至家長需求，可說涉及到了諸多利益層面（吳家瑩、郭守芬，1999；林奕瑩，2001）。因此，九年一貫課程七大領域可說是參與委員經過爭議與反覆協商後的結果

參、我國基礎教育課程制定機制之特徵

一、九年一貫課程制定組織之成員遴選，多由官方決定

從最初的九年一貫課程發展專案小組、及九年一貫課程推動小組，大多是教育部請各縣市教育局推薦，或教育部長遴選之。在選擇成員的過程中，也牽涉到往後政策制定的方向。因此，是否在官方人員選擇小組成員的同時，也決定了政策制定的方向，是值得再深思的問題。

二、課程專案小組成員廣納各界代表，但代表性不足

專案小組的人員為 31 人，除了課程專家、學科專家、教育行政人員外，尚邀請民間教改團體、企業界人士、家長及教師代表等加入討論，相較於以往制定課程標準時的人員較為多元，然而由於人數更為精簡，遴選的過程中，乃教育部請各縣市教育局推薦名單，並沒有民意的過程，因此成員代表性受到頗大爭議。

三、九年一貫課程決策過程中，特意減少專家人數，增加家長與民間聲音，產生兩極觀點，意見整合不易

九年一貫課程決策過程中，可分為總綱制定階段與領域規劃階段，在兩階段中的成員有不同組成及來源。在總綱制定階段以課程專家與國中校長為首並包括

各界人士，而領域規劃則由各學科召集人負責，也就是學科專家。兩者的立場不同，在決策過程中難取得共識。而教改團體及家長、教師等，亦站在自身立場爭取權益，每個人訴求不盡相同，因此，九年一貫課程雖涵括多元聲音，但也使得意見不易整合。

四、「國民中小學課程發展專案小組」雖然是依任務分組，但小組間無法有充分的合作

「國民中小學課程發展專案小組」依任務分成「國民中小學課程發展共同原則」及「國民中小學課程綱要」兩組，後者依據前者研擬課程目標進行綱要研擬，而礙於時間緊迫，兩小組幾乎是同時進行工作，鮮少互動，因此在共同原則及綱要規劃的溝通出現問題，再加上大部分的委員非課程專家、都是兼任身分，因此必須委託研究員草擬方案，最後再由小組委員修正。也因此制定的過程中，呈現諸多溝通不佳、內容產生斷層的情形。

五、十項基本能力乃研究小組提出，在時間有限之下，委員多針對其做文字修飾，而非內容的進一步探討

「培養學生帶得走的能力，而非背不動的書包」是九年一貫課程的重要精神。因此專案小組在討論基本能力時已有這樣得共識，從參考國外文獻、教改總諮議報告書的建議，並從人與自己、人與社會、人與自然三面發展出基本能力。在研討的過程中，在趨勢一面倒的情況下，委員們多在做文字修飾的工作，並未對其內容做更深一層的探究，也因此領域剛要發展時，招來諸多爭議。

六、七大學習領域劃分與時數分配在決策過程中存在諸多爭議，最後乃成員不斷協商過程之結果

由於原先的科目過於零碎，為了跳脫學科本位的框架，專案小組思考如何以人為中心，生活為範圍，其基本能力能透過哪些學習領域達成。來自不同領域的

成員在牽涉到領域權益時，便出現不同的聲音甚至爭議，因為其牽涉到自身不同的利益。然在長期缺乏課程長期言基礎研究下，導致學習領域的劃分，是在召集人委託研究員草擬、再給委員會討論、最後於墾丁會議中，反覆協商的結果。

六、在研討過程中，普遍認為課程專家、民間教改成員有較大的影響力。在代表政策機構的教育部則有較大的決策權

由於長期缺乏課程研究，研究員必須先進行課程綱要整體架構規劃，再交給課程發展專案小組研議。在討論的過程中，不同意見紛陳，最後成為決策依據的多為了解課程、見解獨到的參與成員，因此在制定的過程中，課程專家及民間教改團體較具影響力。而教育部為政策執行機構，亦有篩選決定小組召集人及其委員的權利，可說是擁有影響政策方向的決策權。