

## 第四章 基礎教育課程制定機制與過程之綜合分析

各國的課程制定機制，莫不與本身的社會歷史背景以及人員組織互動，密切相關。當吾人進行比較時，除了一般的組織名稱、推動策略、任務執掌外，同時必須關注其歷史文化脈絡，以及教育學術的特色與氛圍。以下各國的課程制定機制內容，概分為課程機制與其制定過程二者，分成二節加以分析。其中，機制內容，將縷析各國的背景脈絡、推動特色與影響；而制定過程內容，將介紹其推動步驟順序、機構與人員職掌組成、特色等向度。這二節的劃分，乃純就討論之目的，並不代表二者是截然劃分、涇渭分明的；二者之間，必有重疊、共有之處，也有各自獨立存在的特點。例如，課程制定機制著重於了解各個國家的課程改革、推動及持續，是如何形成的？哪些因素促成了課程的修訂？政府、學界、基層如何展開對話？對於國家社會如何產生影響？而課程制定過程，則把焦點放在推動的期程制定、人員機構的選擇與職掌、各國的課程制訂措施(包含步驟、方法等)與特色等。以下分節分國敘述之。

### 第一節 基礎教育課程制定機制之綜合分析

#### 壹、美國

美國中小學的課程改革多元化，其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；教師則決定適用的課程，或由校長、家長教師會、地方議會共同決定課程改革。細數美國以往的課程改革，在 1958—70 年代由於蘇聯 1957 年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，遂於 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。到了 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，遂於 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。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。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，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。

前述的課程改革影響所及，多數教師熟知課程標準，認為課程標準與本身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；其將評量結合在教學中，並指導學生準備考試。然而，教師們認為，上述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，教師很難學習幫助文化背景、社經地位不同的學生在校內有更好的成就表現。此外，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。這樣的問題自然無法從問卷調查得到解答，更無法確認這些問題是否逐年增加或減少。

## 貳、英國

英國在 1970 年代以後，教師自主與學校本位的概念逐漸受到質疑。中央政府想在學校課程扮演積極的角色，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。此一論點後來成為英國學校教育內容的重要原則，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。

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。教育部的政策規劃，著重於整體課程政策的檢討與規劃，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。而半官方性質的證書與課程署(QCA)是一課程研修的常設機構，直屬於教育部，具有官方的性質與統籌規劃的權力。也因此，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。

1988年以後的課程修訂，更積極擴大各界對課程發展與設計的參與。除了前述有關課程的重大變革或政策興替，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，作為政策修訂的重要參考。

### 參、芬蘭

1968年，芬蘭對中小學教育進行由上而下的改革。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)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。八〇年代，有些人擔心綜合學校降低了下一代的知識水平和個人技能，但是八〇到九〇年代間學生成就的比較研究顯現，芬蘭與其他北歐國家、日本並駕齊驅，而且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。就其教育制度而言，芬蘭極具彈性與信賴感，十分強調信任學校的結構。

芬蘭最初的規劃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，企圖徹底改革基礎教育，然後再針對中等教育，同時不忘革新師資培育系統。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，內容和課程的改變可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」。

## 肆、日本

日本的「文部科學省」在性質上是一個複雜的政治競技場，政治人物、文部科學省官僚、日本教師組織、財經界、學者和媒體等，針對日本的教育和課程路線，展開激烈的攻防和爭奪。新自由主義、新保守主義、進步主義和馬克思主義等思潮隔空交鋒，歷次修訂的中小學學習指導要領都是這種複雜背景下的產物。日本的教育政策，過去是由自民黨文教議員等政治家和文部官僚擔任，但隨著政治的變化，文部科學省組織的重組，部內行政的整編，日本教職員組織的收編，財經界教育發言權的增大等等，對課程決策，如學習指導要領的修訂等產生很大的影響。

內閣總理大臣的意志，對於國家施政方針影響甚大，自然也包括課程決策。近幾年總理大臣的更替，對課程改革都會產生程度不一的影響。而這種議會內閣制，使政治和教育的關係曖昧不清，教育完全受制於政治。中央教育審議會委員經內閣同意而由文部科學省大臣任命，其他委員會委員是由文部省聘任，因此審議會能否不受文部科學省影響，自主的審議，頗受質疑。

此外，設有各種懇談會、座談會、小委員會等，更能反映文部科學省和財經界的意見，影響審議內容。結果審議報告往往反映文部科學省的意向和利益，但是卻被認為代表社會的聲音，被合法化為全民的公益。

審議會提出審議報告後，文部科學省接手學習指導要領整理、撰寫和成案的工作，這時審議會或其他單位就無法再行干預修訂工作，有心人士便可左右要領的內容。課程審議會報告易將國家主義和企業的價值觀，滲透到課程的每一個領域。

## 伍、中國

中國基礎教育課程決策機制的基本特點，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，只是執行國家的決

定。1986年義務教育法的頒布，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的課程管理方式。1989年起，經中國國家教育委員會批准，各地可以根據不同地區的具體需求，編寫不同的教材。最近期的基礎教育課程改革從2001年開始實施，堪稱中國數十年來規模最大、涉及層面最廣的一次改革。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分為國家、地方與學校三個層級。中國的課程制定機制，雖然可以劃分為「行政組織」和「研究諮詢組織」兩個系統，但因為政治背景，即便是研究諮詢組織，依舊隸屬於教育部，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」擁有較多獨立自主的空間。

中國這次基礎教育課程的改革，首先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。全國教育工作會議之通過，其實是同時來自中央及國務院的政策決定與支持，而中央、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。

自2001年起實施的這一波中國基礎教育課程改革中，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課程教材改革的組織、管理與協調工作。此外，基礎教育專家諮詢會議可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。唯諮詢、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；主事者如何選出，無從得知。

## 陸、香港

香港於1997年回歸中國，其教育行政體制及課程制定機制大體延續英國治

理時期的重要傳統，此有別於中國的機制。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，也多採用由上而下、「中央—外圍」的發展形式，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。此種以行政體系爲主，再輔以諮詢組織吸納專家菁英及民衆意見的教育決策和課程制訂機制，既屬於香港的傳統，也是目前課程制訂機制的主要特徵。

2001年基礎教育課程的通盤性改革，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的一連串改革方向和藍圖諮詢活動。諮詢過程中，廣泛蒐集學者、專業工作者和社會各界的意見，且該二諮詢單位建立了彼此溝通的管道；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的諮詢文件，然後由教育局和課程發展處參酌諮詢文件內容，形成正式的改革文件。儘管此次課程改革的過程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，重視以研究做爲課程改革的基礎。然整體而言，香港課程諮詢組織仍在行政主導下進行。

以中文課程之制訂與發展過程爲例，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，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。

## 柒、台灣

以課程發展的五大程序(課程的目標、選擇、組織、實施、評鑑)而言，台灣早期的「板橋模式」具有實驗與試用的階段，然以近年台灣九年一貫課程產生的背景觀之，似乎欠缺教育部自身的專業判斷，在過程中也不見課程發展的應有程序，反而是在決定實施之後，方進行相關的配套措施。

以九年一貫課程改革而言，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，代表性有所不足。而成員雖然具多元性，但由於代表性不足，意見有所偏頗，再加上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。就背景來說，九年一貫課程綱要主要源自社會對於過去課程標準的反動，屬於共識性極高的產物，少見深入的討論或爭議。由於專案小組屬臨時編組，各委員意見整合困難，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梢，使得基礎課程修訂工作更添變數。

「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，而當時礙於時間緊迫，兩小組幾乎同時進行，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。有鑑於此，有關設立常設課程發展機構、建置專業人員、加強中小學銜接的呼籲，時有所聞。

## 第二節 基礎教育課程制定過程之綜合分析

### 壹、美國

前曾提及，美國屬於地方分權制的國家，聯邦政府推動全國性教育改革時，州政府與地方學區仍享有自主權，可進行教育管理、教育政策與法規制定之權力。以下課程改革範例，援引被喻為「標準改革運動的先鋒」(the vanguard of the standards movement)的華盛頓州。該州於 1993 年通過華盛頓州教育改革法案