

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

(Washington State Education Reform Act)，進行一連串的課程標準化改革運動。該法案規定了新的學生學習目標、學習測驗、學校的績效系統；根據該法案，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，邀請教師一同參與規劃州的課程標準和標準參照評量。

就各科的 EALRs 內容而言，州公共教育廳(Office of Superintendent of Public Instruction, OSPI)接續於 2004 年公布數學、閱讀的各年級期望水準，再依序公布科學、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。

美國向來標榜地方分權的教育制度，然而，聯邦政府意識到教育在國家發展與安全上的重要性，乃逐漸加強對全國教育的管理與干涉；而美國全國性或州政府所提倡的中小學課程改革，仍然持續進行中。

貳、英國

英國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，激發政策討論。而半官方性質的證書與課程署(QCA)，屬於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。就行政運作而言，教育部或證書與課程署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。其中 QCA 負責國定課程的制定與修正，其任務包括與相關人員的協調溝通(如策略伙伴、年輕人、家長等重要關係人)，蒐集彙整與課程相關之資料與研究證據，促進研發世界級的未來課程，推動教育部所委託之學科、年段、或主題專案計畫，國定課程的修訂，任命 QCA 與 NAA 組織中之學科專家等。

QCA 執行委員會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，屬於無給職，但相關的交通差旅與雜支津貼，則由官方支應。

參、芬蘭

七〇年代初期，芬蘭的教育系統屬於中央掌權，中央機構對學校嚴格規範，對於老師們的每日工作也有一套嚴密的規範。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。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。

就行政分工言，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。而老師也能自己選擇評鑑學生的方法，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公共服務(含教育)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，N B E 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。其最初的策略是改善教育的結構、內容，和品質。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。其中最重要的改革元素，就是建立教師對改革的「認同」。

肆、日本

日本學習指導要領的修訂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，審議會則通常交付教育課程部會研究；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。

日本課程標準的修訂受許多因素的影響，最近引起爭議最多的是政治和財經界。日本政府採內閣制，文部科學大臣由國會議員擔任，不僅更替頻繁，而且教育和課程政策易受政治的影響，尤其 2001 年初，中央部會重組，其特徵之一是設立「內閣府」。過去以各部會為中心的行政體制、以及各部會分擔行政事務的管理原則，已顯現功能障礙，無法順利運作，要改變為新的行政系統，也就是能前瞻整體國政的綜合的、戰略的政策判斷和機動的意思決定的系統，因此要強化輔佐總理大臣的組織體制，所以有內閣府的設立。內閣府職司重要政策基本方針的企劃、立案和協調，下設「經濟財政諮詢會議」和「綜合科學技術會議」，都以總理大臣為主席，所以內閣府幾乎掌握了所有的重要政策。而且這兩個會議的決議，經內閣會議成為施政的基本方針，各部會再依據這個方針，擬定具體的內容和實施程序，因此今後的教育政策可能先由官邸決定，再由文部省執行。

像這次新課程標準修訂時，政府先於 2006 年年底，修訂教育基本法，又於 2007 年 6 月修訂學校教育法、地方教育行政法、教育職員特例法、免許法等所謂的教育三法，這些都是相當政治性的法令，直接、間接影響這一次課程標準的修訂。

影響日本課程政策的另一個強大的力量是財經、企業界，甚至有人說：現代日本教育改革真正的誕生地是財經界人才培養的主張。這些團體提出許多教育改革的報告，都強調教育能為企業服務，充滿著新自由主義、新保守主義的色彩，例如強烈訴求修改憲法和教育基本法（教育基本法已修訂），強調建立多峰的、複線的學校教育體系，培養企業界所需的英才，和大部分的柔順的勞工；實施教育鬆綁，使教育和學校萎縮化，貫徹受益者付費的原則；一再強調道德教育、國

家主義的教育，伴隨大國主義的國際化。這些主張與內閣、文部科學省官僚結合，成爲當前決定日本教育政策的鐵三角。

伍、中國

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」。教育部各單位中，較爲特別的是「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。

「教育部基礎教育課程教材發展中心」乃教育部的直屬事業單位，具有獨立法人的資格，其職責任務包括：組織基礎教育課程教材建設的研究工作，參與擬定基礎教育階段國家課程標準，組織基礎教育實驗性課程教材的研究開發工作，組織基礎教育課程教材的實驗工作和培訓工作，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，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，並根據需要爲國外、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。

「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，爲國家教育提出宏觀的決策諮詢。該中心的主要職掌包括：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，爲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。

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。

此外，1999 年 1 月，教育部基礎教育司正式成立「基礎教育課程改革專家工

作組」，由五所師範大學、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。

教育部基礎教育司也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，為課程改革奠定科學理論的力量。而一般各科課程標準之研擬過程，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來完成。

陸、香港

香港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，則分別為教育統籌委員會及課程發展議會。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。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。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。而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，頗能反映專業者的觀點。

課程發展議會爲了順利運作，其下設有三個常務委員會。其中研究、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；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；而中四至中七課程發展常務委員會，則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，另設有功能委員會和各學習領域委員會。

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。

就課程發展處而言，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，成爲課程文件初稿研擬或發展的主要人力來源，且作爲各相應課程發展諮詢組織的秘書人員。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。

柒、台灣

1998年，台灣國民中小學課程標準之修訂組織，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，高達上百人；就時間上來說，修訂時程長達四五年；而九年一貫課程之制定組織，主要是由國教司負責，在1997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」，就組織層級言，較爲精簡。

行政單位由教育研究委員會轉移至國民教育司；其次是組成人員參與角色的擴大，以及成員人數的精簡。

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，乃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。研究指出，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呈現「斷續漸增」的模式發展。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。

捌、各國基礎教育課程機制比較表

綜上所示，整理出我國及各國基礎教育課程制定及其過程之比較，表中 N.A 表示目前尚無相關資料，詳見下表 4-1：

表 4-1 我國及各國基礎教育課程制定機制及過程比較表

	負責機構	成員	過程	特色	模式	限制
台灣	<ul style="list-style-type: none"> • 教育部 (含國立編譯館與國民學校教師研習會) • 下設各科課程標準委員會、總綱修訂小組、各學科修訂小組 • 後期為課程 	學科專家、課程專家、中小學教師、教育行政人員 <ul style="list-style-type: none"> • 後期則包括專家學者、學校代表、企業代表、家長 	<ul style="list-style-type: none"> • 由上而下、由下而上兼而有之 • 會議、座談會、公聽會等方式 	<ul style="list-style-type: none"> • 從集權走向分權 • 後期偏菁英取向 	<ul style="list-style-type: none"> • 政府主導與民間壓力兼而有之 	<ul style="list-style-type: none"> • 缺乏配套措施、政治凌駕教育

	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	及教育行政人員				
美國	<ul style="list-style-type: none"> • 聯邦政府制定全國課程標準 (National Standards)，各州制定州課程標準 (State Standards) 	<ul style="list-style-type: none"> • 成立委員會發展各科的基本學術學習要求，成員包括學者專家與教師等 	<ul style="list-style-type: none"> • 課程改革來自聯邦政府與地方政府，各學科協會提供協助，學校亦可引進新的教學法；教師決定適用課程，或由校長、家長教師會、地方議會共同決定課程改革。 • 聯邦政府日益涉入教育改革與課程制定 	<ul style="list-style-type: none"> • 早期為地方分權，近年則趨向聯邦主導發展 • 從學科結構走向標準本位 	<ul style="list-style-type: none"> • 課程政策下放各州決定課程改革與制定 	多數課程改革曇花一現，難以持續。
英國	<ul style="list-style-type: none"> • 「資格與課程署」(QCA): 負責課程發展、諮詢與實施的相關細節 	<ul style="list-style-type: none"> • QCA 執行委員會為 8~13 人的小組。除了執行長是前教育部會長官外，其餘委員由教育部長委請 	<ul style="list-style-type: none"> • 課程屬於教育政策論述重點，由各界討論、教育部推動；而教材相關內容、教科書等屬於教師專 	<ul style="list-style-type: none"> • 資格(證書)、考試與課程之間，彼此環環相扣 • 常設的官方與半官方機構共同合作 	<ul style="list-style-type: none"> • 課程推動大略分為四層次：教育部、課程與證書署、證書頒授機構及學校 	N.A

		聘任，屬於兼任性質。	業，是學校自主、教師彈性處理的範疇	• 從計畫到立法均廣徵各界意見		
芬蘭	• 國家教育委員會(NBE) 決定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自行決定如何最能符合國家課程架構	N.A	• 中小學以省為單位進行推動，而各省辦公室也和國家通識教育委員會(NBGE) 合作	• 重視平等原則 • 以信任為基礎 • 強調教科書的品質管控 • 師資培育系統同步革新 • 地方政府和學校各司其職	• 由上而下的改革 • 建立教師認同	N.A.
日本	• 文部科學省 • 中央教育審議會(諮詢角色)，下設小、中學校部會，分別綜理各階段課程改革事宜。	• 文部科學省成員由國會議員擔任，有時也由學界或行政官僚出任 • 中央教育審議會下設 16 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。	• 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 • 課程部會利用座談會、研討會、上網、海報，公開向各界徵求意見；經過 2~3 年審議，提出	• 課程制定過程系統化 • 文部科學省務會議由大臣、副大臣、政務官、事務次長和局長組成，決定重要政策 • 設有專門部會，分析研究發展學校實驗研究的結果。	決策過程為多層、交互進行；通常是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	N.A.

			數次的諮詢報告後，向文部科學大臣提出諮詢總報告。 • 中央教育審議會下設「教育課程部會」，決定修訂方向和總則(總綱)的研擬		採不同決策模式。	
中國大陸	<ul style="list-style-type: none"> • 行政組織包含教育部及其基礎教育司、基礎教育課程教材發展中心 • 研究諮詢組織包含國家教育發展研究中心、中央教育科學研究所、基礎教育課程改革專家工作組、基礎教育課程研究中心、中國教育學會 	<ul style="list-style-type: none"> • 諮詢、研究等提供建言、參與對話的機構均受到中央政府的管轄，主事人員如何選出缺乏透明公開的文獻。 	三階段：醞釀準備→試點實驗→全面推廣。	<ul style="list-style-type: none"> • 受到政治背景影響，即使研究諮詢組織，依舊直接隸屬於教育部，受到國家管轄 • 大部份教育及課程研究諮詢單位均置於行政部門 • 重視專家隊伍的組織與意見諮詢 	<ul style="list-style-type: none"> • 2001年起實施「三級課程」，課程的制訂與管理分為國家、地方與學校三個層級 	<ul style="list-style-type: none"> • 黨政高層及行政部門主導課程政策 • 課程實驗以人員培訓和觀念推廣為主，其修訂之功能仍不明顯
香港	<ul style="list-style-type: none"> • 教育局及轄下的課程發展處， 	<ul style="list-style-type: none"> • 教育統籌委員會成員包括 	<ul style="list-style-type: none"> • 依循研究、發展、試用和推 	<ul style="list-style-type: none"> • 廣泛徵求專業和菁英之意 	<ul style="list-style-type: none"> • 多採由上而下、「中央一 	<ul style="list-style-type: none"> • 課程制訂的權力體系較具

	<ul style="list-style-type: none"> • 對應於以上行政機構的諮詢組織，分別為教育統籌委員會及課程發展議會。 	<p>10 位非官方人員與 2 位官方代表</p> <ul style="list-style-type: none"> • 課程發展議會包括 18 位非官方人員與 3 位官方代表 	<p>廣等循序漸進過程</p>	<p>見，在各層行政機構建立相對層級的諮詢組織</p>	<p>外圍」的發展形式</p> <ul style="list-style-type: none"> • 行政體系為主，輔以諮詢組織，吸納專家菁英及民眾意見。 	<p>行政主導色彩</p>
--	---	---	-----------------	-----------------------------	--	---------------