

## 貳、文獻探討

以下將從課程管理的角度，探討課程與教學推動網絡其背後的理論意涵；其次針對縣市層級中小學課程與教學推動組織進行分析與說明；最後，檢視過去相關研究，將縣市課程與教學推動的困境做出歸納。茲分述如下：

### 一、課程管理

#### (一)課程管理的概念

所謂課程管理 (curriculum management)，從字面意義而言，即為對課程進行管理。課程必須有一定的規劃、安排、運作、評鑑，讓教育目標、經費、人力，乃至教學內容、教科書、學習成效，都有一定的依據。而由誰來決定便須視課程權力的分配，當政府與教育權責機關握有課程決定權，不可免的便會形成課程管理或課程行政 (curriculum administration)。

至於對「課程管理」一詞的定義，學者分別有不同的見解。Preedy (1989) 認為課程管理是協商與組織課程計畫，整合課程內在與外在需求，處理學校的改革相關議題，以及各個群體與利益相關人士協商課程的過程。張佳琳 (2004) 認為課程管理是課程當事者基於課程發展之需求，對於課程目標、內容、組織、實施、評鑑、改革等過程建立管理機制並協調安置其相關要素，藉以凝聚方向、實現理想的歷程。

高新建 (2000) 則從政府治理 (governance) 的角度，指出課程管理是政府對於學校課程所採取的管理措施，政府的領導者或教育權責機關制定一系列的課程相關政策，並且運用各種課程管理策略形成課程管理機制，以推行和綜理期課程相關政策，意圖影響並治理學校的課程實務，實現政府對學校課程的抱負與企圖，以提升學校和教師實施政府所訂頒之正式、意圖的課程的程度。

事實上，我國今日所強調「由下而上」、「草根性」的發展模式，讓教室內所發生的課程活動已不僅只於傳遞官方課程內容，教師角色也由原來的官方課程執行者轉變為「課程的設計者」(陳伯璋，1999)。但這無損於課程管理的意義與重要性，而是從政府部門的行政取向治理，擴及到更多涉入課程的當事者，共同作為課程管理的主體，以實現課程理想。

#### (二)課程管理的策略

雖校長、教師在內的各個課程當事者皆參與其間，但政府在課程管理當中至今仍扮

演相當重要的角色，較高層級的課程決定者仍掌握較多資源，能夠透過種種的行政措施，讓基層教育人員採納並執行正式、官方課程。以美國為例，Porter, Smithson 與 Osthoff（1994）指出政府機構預先規劃其欲獲得的教學實務作法，便透過各式政策工具，包括獎懲制度、法規權威等，監督這些教學實務的落實。美國聯邦政府在管理課程事務時，較常採行的管理策略包括六種類型（高新建，1999）：

1. 制度的變更或建立：調整各個職務之間、現有各個單位之間，或是現有單位與新設立單位之間的權責。
2. 服務的提供：政府官員逕行提供教育方面的服務，包括技術上的協助以及提供特定領域或科目的諮詢服務。
3. 法律命令的發佈：管理個人或組織活動的規則，包括：指定符合法律規定的行為、設定強制執行的標準、發給執照和許可證等。
4. 經費的補助：政府有條件或無條件的將經費轉移給個人或其他組織，以協助或誘使接受補助者，能提供政府所預期的產品或服務。
5. 知識和訊息的發現和散佈：教育部門協助、支持或是自行從事研究和發展工作，蒐集統計資料，並將其發現和結果提供給教育實務工作者、教育政策制定者和社會大眾。
6. 忠告善導：透過政府高階層官員的領袖聲望與魅力，以出版品、演講或其他類型活動，提出或發展教育的理想與遠景展望。

這些策略也常見於我國政府對課程政策的管理之中（許育健，2004）。以經費補助為例，教育部為使政策能迅速推動，訂定相當多種補助要點，範圍分佈於各個課程領域，諸如：《教育部補助辦理精進教學要點》、《教育部補助辦理高級中學第二外語教育實施要點》、《教育部補助社會藝術教育及本國語文教育活動實施要點》、《教育部補助辦理校園安全及防災教育宣導活動實施要點》等；為確保充分落實，這些補助要點亦多附有成效考核條文及機制。政府透過這些策略介入課程運作，讓國家的課程意圖能夠轉化為教室內課程實務的運作，提升學生學習到正式課程的機會。

### （三）地方層級的課程管理

從課程管理的層級來看，可分為國家、地方與學校等三個層級。位於最上層的國家層級課程管理在於實現國家課程政策之理想與目的，通常是透過法令的制定，形成全國一致性的規範，例如教育部負責課程綱要的訂定。最接近實務的學校層級負責執行中央

及地方所定規範，隨著教育的鬆綁，學校亦已有較大的課程決定權。至於地方層級則扮演承上啓下的角色，一方面承接國家課程政策，負責執行中央所定課程綱要，另一方面依地方政府權責訂定課程實施的方案或辦法，協助學校發展課程計畫，並彰顯地方課程特色。

至於三個層級的課程決定權力在課程改革後產生變化，應是中央縮減，地方、學校擴增，只是過去對於課程管理的研究大多集中於學校層級與教師個人（李文富，2009），地方政府層級的相關論述相對較少。事實上，教育部在推行九年一貫課程時便明確指出：「預期本課程綱要能夠充分發揮其預期的理想，其所需要的情境，是一個由政府各個教育權責層級共同分工、分別擔負課程決定責任的課程行政體制」（教育部，2000）。

換言之，九年一貫課程政策強調教育鬆綁、權力下放，但各個層級的教育行政系統仍擔負著一定的責任，而非完全放任學校自由運作其課程。Fullan（1994）便從美國的教育改革經驗指出，單以「由上而下」與「由下而上」的推動策略都常以失敗收場。前者是傳統最常使用的做法，但常導致基層「上有政策，下有對策」，甚至出現反教育理念或改革初衷的行為，如過度重視標準化測驗；後者則是「學校本位管理」的核心理念，但當學校經營管理方式產生變化後，教師教學行為與學生學習成效卻無甚改變。要讓教育改革成功，勢必要讓兩種方向的政策做結合。掌握上層資源與下層潛能的策略才有可能達到連貫性的完整制度。

這也帶給政府在課程管理方面一個啓示，即改革是跨層級的，且必須顧及每個層級內與層級間的合作與互動，忽略任何一個層級通常會導致改革失敗。過去台灣在推行課程改革時便忽略了地方層級在課程轉化的重要性，如李坤崇等人（2003）指出在推動新課程規劃與實施時，並未充分取得地方的信賴與支持；地方推動更未提供適當的支援與輔導，導致中央、地方與學校未能密切相扣以推動課程革新。因此，地方層級作為承上啓下的角色，一方面掌握部分權力與資源的運用，引導學校方向，一方面接受更多自主發展的空間，被期待激發出超越政策本身預見效果的潛力，實為課程政策成敗的關鍵環節。

## 二、縣市中小學課程與教學推動組織分析

我國地方層級課程與教學的推動，以國民教育輔導團為主要運作單位。民國 46 年，台灣省教育廳為提升國民教育素質，有意創設台灣省國民教育巡迴輔導團；民國 47 年奉准辦理，並核定「台灣省教育廳國民教育巡迴輔導團組織要點」，同年五月正式成立

「台灣省教育廳國民教育輔導團」。期間曾於民國 62 年因行政院精簡組織機構，將台灣省國民教育輔導團撤銷，於民 72 年又恢復設置。至民國 87 年台灣省精省後，「台灣省教育廳國民教育輔導團」再度走入歷史。至於各縣市的國民教育輔導團，則是民國 53 年省政府教育廳於「台灣省國民教育輔導團工作計畫」中規定：「各縣市政府為加強國校一般教學的改進工作，得組織各縣市國民教育輔導團，並詳訂府黨計畫，切實執行。」至民國 56 年台灣省各縣市國民輔導團已陸續成立，而臺北市、高雄市輔導團則分別於 62、68 年各自成立。

由於省輔導團停止運作，中央—地方課程與教學輔導與推動體制乃隨之瓦解，少了地方層級的中介，影響到課程政策落實於學校層級的程度。有感於九年一貫推動任務的艱鉅，輔導團的功能再度受到重視，現今縣市輔導團的運作是藉由教育部《精進教學計畫》挹注龐大的經費補助與支持，由各縣市邀集所屬兼具課程設計與教學輔導專長優秀教師，成立各學習領域課程輔導團，扮演課程與教學專業經營團隊的角色，發揮其在縣市層級課程與教學的規劃、推動、領導、輔導與研究的專業功能，成為教師專業的支持系統（張素貞，2009）。

以下從組織編制以及組織功能與運作兩方面探討國教輔導團的現況：

### （一）組織編制

目前各縣市國民教育輔導團的組織編組，大致包含以下六類人員：

#### 1. 教育局（處）長、副局（處）長

教育局處長為縣市層級課程推動的最高領導者、決策者，且大部分縣市的輔導團是由局處長兼任輔導團團長，其主要工作是協調整合課程與教學推動的相關資源；副局處長則擔任輔佐的工作。

#### 2. 督學

包含課程督學行政督學與兩類。行政督學為正式編制人員，在法規職權上擁有對學校的行政視導權。課程督學則為各縣市教育局處引進具有課程專業領導能力的教育人員，目前大多是由候用校長兼任，為非編制人員。在課程與教學推動過程中，主要由課程督學負責輔導團的團務運作與課程推動業務。

#### 3. 業務科科長

主要是學務管理科科長或國民教育科科長，部分縣市將其列為副團長或執行秘書，由於業務科是課程政策的主要承辦單位相關業務，在縣市輔導團裡可能行政業務支援的

角色，也可能是作為傳達決策者課程領導意圖的角色。

#### 4.各領域召集人

主要以九年一貫七大領域為架構，配合課程新興議題，各領域皆設一召集人，由現職國中小校長擔任，負責課程與教學之推動，如召開定期會議、擬訂輔導計畫等。至於召集人人數則視各縣市對領域與議題分組的調整而有所不同。

#### 5.輔導員

透過輔導團的遴選機制，由具有優良教學能力的國中小教師兼任，執行縣市輔導團輔導計畫的工作任務，並提供縣市教師課程與教學的相關諮詢。

#### 6.其他相關人員

由於各縣市的組織編制不盡相同，部分縣市尚包括顧問、諮詢委員（來自於大專院校的教育專家學者）、幹事（編制內的教育行政人員）等職務。

### （二）組織功能與運作

根據教育部訂定之《直轄市及縣（市）國民教育輔導團組織及運作參考原則》，縣市國民教育輔導團的運作方式大致如下：

- 1.開學前召開團務會議，訂定工作計畫。
- 2.進行課程與教學之輔導，其輔導方式包括：
  - （1）團體輔導：專題演講、分區研討、教學演示、成長團體、通訊輔導、參觀活動、實作研習及教學研究心得分享等。
  - （2）個別輔導：教學輔導、教學診斷與演示、諮詢輔導及問題座談等。
  - （3）專案研究：輔導員除本身進行教育相關研究外，並輔導學校進行教學研究。
- 3.定期到校服務，傳達課程政策，並向上層反映學校推行課程政策之困難。
- 4.協助教育局（處）辦理各項課程發展與精進教學之相關事宜。
- 5.推展學習型組織之概念，以引導教師進行省思。
- 6.定期辦理教學心得發表及相關教學研討會議，出版教師優良研究作品專輯。
- 7.發掘學校在教學方面有優良表現的教師，推廣其優良教學方法或事蹟。
- 8.建置教學資源網站，進行課程設計及教材教法研究。
- 9.每學年度結束時，各領域議題之輔導小組提出工作成果報告

由上述視之，國教輔導團的組織功能並不止於傳統的教學輔導，協助教師提升教學技巧而已，還包含了課程管理的概念在其中，面對中央與縣市層級課程政策，輔導團須

將其理念與技術傳達至學校層級，使課程改革得以進一步落實於教室教學實務上；另一方面，輔導團也有責任傳達基層教師的聲音，讓課程領導者瞭解學校層級的需求與困難，並回頭檢視、修正原有課程政策窒礙難行之處，故縣市輔導團實扮演相當重要的中介者角色。

### 三、縣市中小學課程與教學推動之困境

近年國民教育輔導團的功能逐漸被重視，有關縣市層級國教輔導團組織運作之相關研究也較過去增加，綜觀國內研究大多是以單一縣市為研究範圍，如臺北市（蔡孟宏，2004）、臺北縣（黃冠鳳，2007；謝金城，2004）、高雄市（李昭瑤，2007；黃金池，2004）、澎湖縣（王國賓，2008）、花蓮縣（朱榮芳，2007；涂郁敏，2006）、連江縣（陳其俊，2008）、高雄縣（黃馨瑤，2007）、彰化縣（吳春梅，2007）等；亦有部分研究以區域縣市（李文富，2009；蕭素芳，2007）或全國（賴榮飛，2006）為範圍。以上研究的研究範圍不一，研究主題也不盡相同，但各地基層教師對於輔導團的態度與看法也可看出端倪，對於輔導團應如何進行調整，皆有一定的參考價值。

從以上國教輔導團組織之相關研究所提供的結論，可大致歸納為以下幾點：

#### （一）人員編制方面

蔡孟宏（2004）、丁增銓（2006）皆指出人員「編制」可說是國教輔導團的首要問題，亦為教育相關人員所關注的焦點。從各縣市的國教輔導團組織編制中，負責推動的主要人員大多是教師兼任或借調者，如課程督學由候用校長兼任、國中小各領域召集人由校長兼任、輔導員由學校教師兼任等。由於負責推動者均屬額外兼職，在編制上並無專職人員，容易造成組織的不穩定性，人員異動頻繁，如課程督學常會隨著每年校長遴選上任而出缺；且兼職人員一方面要忙於教學本職，還要積極參與輔導工作的推動，十分辛苦。

#### （二）組織定位方面

目前輔導團屬於臨時性的專案組織，只有縣市層級的組織相關法令而無中央的法令支援，其法定地位並不明確，輔導團被定位為縣市課程與教學推動的協助單位，而非主導單位；在未法制化的情況下，人員編制、經費來源、位階沒有明確規範，讓輔導團隨著該縣市資源多寡而受到不同的重視與發展，影響到輔導團功能的發揮與正常運作。在諸多調查研究當中，大部分教育人士對於輔導團法制化多表贊同（張素貞、王文科、彭富源，2006），謝金城（2005）也建議將輔導團現階段的任務編組，朝常設的法定組織發

展，如能將輔導團獨立編組為教育局的課或室，並編列數位專職人員或借調教師專任推動團務，對於輔導團專業地位的提升將有莫大的助益。

### （三）成員招募方面

輔導團組織成員除教育處（局）長、行政督學、學管科長等人員，配合組織架構成爲輔導團的當然成員，其他包括課程督學、輔導員、幹事等，皆須透過招募而來，但要找到遴選到兼具課程、教學、行政與資訊能力的適當人選並不容易。但由於輔導團的業務繁重，而教師仍須顧及本校的教學事務，因此教師成爲輔導員的意願普遍不高；其次，由於受到學習領域召集人青睞的教師，大都是在教學表現優秀的教師，造成教師擔任輔導員並不受到學校主管的支持。因此，仍須透過加強誘因與配套措施，增加教師參與輔導團的意願，並讓學校願意釋出優良師資。

### （四）運作經費方面

目前各縣市國教輔導團的經費來源主要爲依據「教育部補助辦理精進課堂教學能力要點」的補助款，其次則爲縣市政府依照實際需要編列預算以支應輔導團運作。在財政狀況較好的縣市，如臺北市、高雄市兩直轄市，輔導團的經費來源較無問題。如高雄市輔導團除了有中央與教育局的補助，高雄市政府公教人力發展局也支應了許多研習場次所需的經費（游秋樺，2007）。然而在財政狀況困窘的縣市，經費短絀往往對輔導團的運作造成困擾。以花蓮縣輔導團爲例，涂郁敏（2006）認爲輔導團的經費運用，受到縣府財政拮据、經費預算不足及專款專用的核銷方式影響；朱榮芳（2007）則指出由於參加會議或研習須有一定公里數以上才能報支差旅費，且教師每周雖酌減3節課，但仍有部分學校不願配合。故相關研究皆認爲政府須編列預算以維持輔導團運作，且進一步以經費建立獎勵制度，鼓勵績優輔導與創新研究人員。

### （五）功能發揮方面

國教輔導團的輔導方式包括全面輔導、分區輔導、訪視輔導、追蹤輔導、實地輔導、教學輔導、網路輔導等方式（劉仲成，2007），其運作方式已較過去多元化，教師也能夠透過多種管道獲取所需要的專業知能。但也有研究指出教師並未明顯感受到輔導團的功能，如：游秋樺（2007）指出高雄市國中教師對於該市輔導團的服務知覺與運用情形皆僅屬中低程度。其他如研發教材未符需求、無追蹤輔導（劉清揚，2006）、網站使用率不高（涂郁敏，2006）等缺點，顯示輔導團在功能發揮上還有改進的空間。