

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