教育研究與發展期刊　第二十一卷第一期　2025 年 3 月　頁 39-68

DOI　10.6925/SCJ.202503_21(1).0002

理想與現實：108 課綱高中公民與社會科課程改革之執行評估

范育綺　國立竹北高中中學教師
曾冠球　國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系教授

摘　要

108 課綱具有相當之理想性與前瞻性，為歷年來最被外界關切的課綱，而探究教學現場實施 108 課綱的情形，將有助於課綱政策的精進。本研究問題在於：哪些因素會影響教師落實 108 課綱高中公民與社會科相關課程所宣稱之目標？這些因素又是如何產生影響？透過訪談高中公民教師，本研究發現探究導向的課程執行情形，主要受到教學時間、升學考試制度及教師專業能力等因素的影響；至於跨學科導向的課程執行情形，則主要受到教科用書及教師專業能力的影響。本研究建議未來課綱之研修，可依課程目標及學習內容規劃適當學分數、新增公民與社會科跨學門知識之具體說明及舉例，以及發展呼應課綱目標的升學考試制度之內涵與類型。

關鍵詞：108 課綱、高中公民與社會科、課程改革、執行評估

【通訊作者】曾冠球　電子郵件：kctseng@ntnu.edu.tw

Between Ideals and Practice: Evaluating the Implementation of Senior High School Civics and Society Curriculum Reform under Taiwan's 2019 Curriculum Guidelines of 12-Year Basic Education

Yu-Chi Fan
Teacher, National CHU PEI Senior High School
Kuan-Chiu Tseng
Professor, Department of Civic Education and Leadership, National Taiwan Normal University

Abstract

The 2019 Curriculum Guidelines of 12-year Basic Education are characterized by a high degree of idealism and foresight, and have garnered considerable public attention as one of the most scrutinized education reforms in recent years. Understanding the implementation of these guidelines in actual teaching contexts is essential for informing and refining curriculum policy. This study seeks to answer the following research questions: What factors influence the extent to which teachers are able to realize the stated objectives of the 2019 Curriculum in senior high school Civics and Society? How do these factors exert their influence? Based on interviews with senior high school civics teachers, the study finds that the implementation of inquiry-based curricula is primarily influenced by instructional time constraints, the college entrance examination system, and teachers' professional competencies. The implementation of interdisciplinary curricula, on the other hand, is mainly affected by the availability and structure of textbooks and teachers' professional capabilities. The study recommends that future revisions of the curriculum guidelines consider aligning course credit allocations with curriculum goals and learning content, provide clearer explanations and examples of interdisciplinary knowledge relevant to Civics and Society, and develop entrance examination systems that reflect and support the intended aims and types of the curriculum.

Keywords: Curriculum Guidelines of 12-year Basic Education, senior high school civics and society curriculum, curriculum reform, implementation evaluation

Kuan-Chiu Tseng's E-mail: kctseng@ntnu.edu.tw (Corresponding Author)

壹、研究背景與問題

我國於 2014 年 11 月發布《十二年國民基本教育課程綱要總綱》（以下簡稱《總綱》），以「核心素養」做為課程發展的主軸。《總綱》發布後，由國家教育研究院進行各領域／科目課程綱要草案的研修工作，2018 年 9 月教育部高級中等以下學校課程審議委員會審議通過《十二年國民基本教育課程綱要──國民中小學暨普通型高級中等學校：社會領域》（教育部，2018），以人文與社會科學相關知識為基礎，循序發展，課程主要包括「歷史」、「地理」及「公民與社會」三學科的旨趣與探究方法，旨在培育學生所需的公民素養。

課綱是政府當局的一項重要課程政策，亦是一種公共政策（楊龍立，2014）。《總綱》及十二年國教之各領域／科目課程綱要在 108 學年度正式上路，從國民小學、國民中學及高級中等學校一年級起逐年實施，因此也被統稱為「108 課綱」。108 課綱迄今已實施多年，民間團體「國教行動聯盟」向教育部呼籲，應於下一次微調課綱前先行公布「108 課綱檢討報告」（許若茵，2024）。儘管該課綱具有相當之理想性，然執行面卻也引起學生、家長及老師們的怨聲載道。教師既是課程決定者也是政策實踐者（秦玉友，2002；簡良平，2004），而學校教育改革的核心在於課程與教學，只有教師對於課程改革具有高的敏感度，感受到課程改革對教學實施的重要性，教師才願意落實在教學行動中（林進材，2020）。臺灣正值十二年國民基本教育的改革，教師在學校課程中的能動性，攸關教育改革成功的關鍵，其中又以高中課程的變革為最（黃嘉莉等人，2020）。

儘管這是典型的本土議題，但過往不乏有類似議題的西方研究論文或報告（參見 Byrne & Prendergast, 2020; Gleeson et al., 2020; Gouëdard et al., 2020），足見課程改革議題的理論與實務之重要性。在此背景下，本研究試圖關注公民與社會科課程在普通型高級中等學校（以下簡稱「普高」）之執行情況，此乃近似於政策評估的概念。政策評估有三大類型（李允傑、丘昌泰，2009），其中，「執行評估」乃指有系統地探討政策執行過程的內部動態，監測一項政策在執行階段的缺失，檢視執行機關的作業流程、資源分配、執行者的意向和態度，以及執行者確保標的團體順服的機能如何。張嘉育（2011）將課程政策評估定義為：對課程政策制定、執行與結果，進行優劣判斷，以提供資訊改善政策，或供政策持續或終結的參考。換言之，課程政策之執行評估旨在產生政策推動過程的相關資訊及改善執行過程，期能精進政策品質與利益相關人的滿意度。

事實上，「政策能否在實踐中得以實現，取決於執行能力與目標之間的契合度（fit）」（Cohen et al., 2007, p. 515），而經濟合作與發展組織（ Organisation for Economic Co-operation and Development，簡稱 OECD）的出版品也不忘提示：「在課程革新的意圖和實現之間（往往）缺少一個步驟，這也就是……『執行落差』（the implementation gap）」（Gouëdard et al., 2020, p. 4）。有鑑於現場教師是影響 108 課綱執行的關鍵人物，亦是重要的利益相關人，因此，本研究訪談高中公民與社會科教師，透過渠等的視角與詮釋，以瞭解影響 108 課綱公民與社會科課程執行之因素及其影響之道，俾充實課綱及課程執行之研究成果。是以，本研究問題如下：哪些因素會影響教師落實 108 課綱高中公民與社會科相關課程所宣稱之政策目標與意向？以及這些因素又是如何產生影響？

貳、文獻梳理

一、課程改革政策：108 課綱公民與社會科課程及其相關研究

根據 OECD 的觀點，課程改革可以被視為「一個致力於改變學習目標及學習方式的過程」（Gouëdard et al., 2020, p. 10），此舉「決定了社會的願景，因為它決定了哪些知識和技能對其人民最有價值，以及哪些知識值得傳承」（Gouëdard et al., 2020, p. 8）。基本上，108 課綱對於公民與社會科課程有更高的期待，因課程目標不僅涵蓋 99 課綱所列之 3 項目標，更著重探究的能力及素養，並重視跨學科知識的思辨及統整能力，體現出 108 課綱「探究導向」及「跨學科導向」之目標。[1] 其次，相較於 99 課綱，108 課綱在時間分配上有減少必修學分、增加選修學分的趨勢。再者，相較於 99 課綱，108 課綱期待學生擁有更高層次的認知、情意、技

[1] 99 課綱目標包括：（一）充實社會科學與相關知識。（二）培養多元的價值關懷與公民意識。（三）增進參與民主社會的行動能力。相對地，108 課綱目標包括：：（一）發展個人的主體意識，以及自律自治、自發精進與自我實現的素養。（二）提升獨立思考、價值判斷、理性決定與創新應變的素養。（三）發展民主社會所需之溝通互動、團隊合作、問題解決及社會參與等公民實踐的素養。（四）增進對歷史、地理、公民與社會學科及領域知識的探究與理解能力。（五）發展跨學科的分析、思辨、統整、評估與批判的能力。（六）培養對於族群、社會、地方、國家和世界等多重公民身分的敏察覺知，並涵育具有肯認多元、重視人權和關懷全球永續的責任意識。

能表現。[2]

相較於 99 課綱教材綱要公民與社會科的架構係由社會、政治、經濟、法律等四個不同的學科來主導（即社會科學分論），108 課綱期望能突破學科劃分，進行內部學科知識範疇的重組及整合（國家教育研究院，2016）；因此，其必修課程的學習內容，乃是從「公民身分認同及社群」、「社會生活的組織及制度」、「社會的運作、治理及參與實踐」以及「民主社會的理想及現實」四大主題，整合相關的社會科學知識（國家教育研究院，2019）。蘇苑瑜與劉美慧（2022）評論新課綱對於公民課程教學設計的期望，傾向於跨學科（interdisciplinary）或超學科模式（transdisciplinary）。由此可見，「跨學科導向」為 108 課綱高中公民與社會科課程的一大特點。不僅如此，108 課綱學習內容的四大主題下分別列有數個「項目」，每一項目下則列有「條目」，而條目的撰寫主要以「疑問句」而非過往的「直述句」呈現，旨在鼓勵高層次反思，避免知識內容的片段累積（教育部，2018）。[3] 108 課綱的學習內容條目中新增的「延伸探究」，以及加深加廣選修課程新增 2 學分之「探究與實作：公共議題與社會探究」，凸顯新課綱對於提問精神與探究能力的重視，展現 108 課綱「探究導向」之目標。

若針對現已出版之學術論文進行檢閱，有不少研究關注 108 課綱下教科書之內容與議題分析（參見劉美慧、洪麗卿，2018；蘇苑瑜、劉美慧，2022），但聚焦在課程與教學政策推動之研究（參見曾碩彥等人，2022；黃鴻文等人，2016；潘慧玲等人，2020）並不算多，涉及高中公民與社會科之經驗研究尤其罕見，特別是從「執行落差」的視角出發。游小旻與張文華（2022）關注包含公民與社會科在內不同學科背景的教師，對「探究」概念存在某種差異，故而建議師資培育單位應深化教師的專業發展。陳素秋（2024）則是針對高中公民與社會科教師如何理解 108 課綱課程政策的典範變遷進行研究，發現教師的知識建構慣習、教師所承擔協助學生

---

[2] 在認知歷程上，108 課綱的學習表現不僅含括 99 課綱第一項核心能力「具備多面向公民基本知識」，進一步強調學生應具備「運用、反思、評論與整合公民知識」的素養，以解釋相關社會現象或論述自己的主張；在情意表現方面，108 課綱在學習表現條目中加入「同理」及「肯認」等更多情意態度，增進學生對社會中不同群體與不同主張的理解和尊重；至於在技能行動方面，「實作及參與」構面以問題發現、資料蒐整與應用、溝通合作與規劃執行等項目組成，相比於 99 課綱第三項核心能力，108 課綱更具體及詳細地羅列參與公共生活所需具備的行動能力與表現。

[3] 99 課綱教材綱要每單元下列有主題、主要內容、次內容，其中針對各項主題及次內容的說明皆以「直述句」的形式呈現，直接列出教學的「知識點」與教學的方式，依循傳統「目標導向」的課綱設計，其中「應該教」與「教哪些」的界線較為明確劃分（洪承宇，2021）。

入學考試的責任，以及公民教師的專業認同是重要影響因素。儘管如此，我們對於高中公民與社會科教師如何看待新課綱宣稱的改革理念，特別是影響政策落實的因素，仍欠缺比較完整的瞭解。

二、政策執行評估：影響課程目標落實的潛在因素

Cohen 等人（2007）曾表示：

> 政策的成功依賴於那些政策試圖糾正的有缺陷之對象，包括服務對象、實作者和組織。政策與實踐的核心難題在於如何使這些人和組織能夠按照政策的建議行事。政策可能會提供誘因、理念、資金等，但只有當被認為是問題所在的人，以及其他可能提供協助的人，能夠善用此等資源時，政策方能發揮作用。（p. 541）

這句話說得直白，卻也道盡政策執行的挑戰與弔詭。無疑地，課程改革政策的執行亦可從上述論點來理解。

相較於 99 課綱，108 課綱高中公民與社會科減少必修學分，增加選修學分，[4] 而必修及選修課程之學分數代表教師之教學時間與課程壓力。108 課綱公民與社會科之學習內容條目主要以疑問句形式呈現，對於教科書冊次及課次安排、學習重點組成方式之規範更具彈性。新課綱對於教材編寫的第一項要求呼應新課綱「探究導向」之特色，第二項則對應到「跨學科導向」之目標。[5] 儘管如此，以疑問句形式呈現的學習內容條目雖創造自由思辨的空間，卻也導致基於對條目的不同詮釋，無說明欄之條目在各版本教科書的論述論及不盡相同，而課綱說明欄未能精準回應條目提問，恐造成教科書無法涵蓋條目所有內容（蘇苑瑜，2021）。

柔性課綱開啟了跨學門對話，亦帶來公民與社會科教科書課程設計與教學實施的問題。例如，編者難以解釋跨學門條目連結的邏輯及學理基礎，導致教科書使用的困擾；對於跨學門情境案例編寫，教科書需要更多篇幅論述、教師需要更多時間補充跨學門背後的各學門知識，以協助學生理解跨學門概念（蘇苑瑜、劉美慧，

---

[4] 部訂必修課程之學分從 8 學分減少為 6 學分，加深加廣選修課程則從原本的 6 學分，新增 2 學分的「探究與實作：公共議題與社會探究」，變為 8 學分。

[5] 新課綱對於公民科教材編選之要求主要有以下兩點：第一，教科用書之編撰應反映學習內容條目的提問精神，提供探究學習及發展高層次思考與問題解決能力的學習素材；第二，組織教材應避免以社會科學分論的方式，而應掌握民主社會的公民養成與學習之原則（教育部，2018）。

2022）。由四版本各冊主題及課次內涵觀之，除公民身分及社會參與主題該冊外，各版另兩冊之主題及課次內涵偏向法律及經濟學門的學習，未能凸顯課綱學習內容四大主題之精神，甚或四大主題之間也欠缺某種邏輯性（林浩民，2021；蘇苑瑜、劉美慧，2022）。儘管教導學生運用不同學科知識概念來分析議題是好事，但 108 課綱及新教材的轉變與調整，也可能低估了老師們的知識建構慣習，許多老師採取調動課次的回應方式，致使原有的學科知識融合之美意大打折扣（陳素秋，2022）。

無疑地，教師是 108 課綱高中公民與社會科課程政策的主要執行者。教師是否願意配合新課綱調整其教學信念及習慣，是影響政策執行的重要因素（張嘉育，2011；陳素秋，2024；Gouëdard et al., 2020）。Eick 與 Reed（2002）就表示：「瞭解如何在職前教師的課程初期強化他們對探究角色的認同」（p. 413），乃是課程改革特別是探究導向教學的必要條件。公民與社會科的課綱研修委員也注意到新課綱的開放性，考驗著教師的備課和教學能力；由於並非所有教師都接受過足夠的教學或研究方法訓練，這意味著鼓勵學生發現問題並找到答案並非一件易事（Hung, 2021）。以探究導向的教學為例，藉由跨國比較研究的結果，Kang 與 Keinonen（2016）甚至建議「為了鼓勵教師持續進行探究實踐，需要為教師提供一個永續發展的環境，讓他們可以在校內和校外進行合作與協作」（p. 44）。

除了執行者意向外，其它因素也不容輕忽。好比說，在政策執行力模式的文獻中（參見 Edwards, 1980; Sabatier & Mazmanian, 1980），「執行組織」與「資源」一直被視為影響政策執行的重要因素（Gouëdard et al., 2020）。執行課程政策主要仰賴各級學校，變革過程則會受到參與者屬性（如認同感）與組織資源（如人力、經費）所決定（潘慧玲等人，2020），這意味著學校資源與支持不足將影響課程政策有效的推動。林浩民（2021）就發現，一些規模較大的學校可能會以共備或分工的方式面對 108 課綱新課程的創設。此外，入學方案與考試制度也會影響課程政策的執行。有論者指出，考試競爭文化為十二年國教高中公民與社會課程實施的主要阻礙，畢竟，協助學生升學任務是高中公民教師工作的日常實作，這將影響老師對新課程的詮釋（陳素秋，2022）。類似地，來自高中學生視角的研究，亦得出類似的結論，此即「當學生意識到規範性的學校課程有利於升學時，選擇順從及主動尋找自由運用的時間來完成課程學習目標」（曾碩彥等人，2022，頁 93）。換言之，無論是教師或學生都深受升學考試制度所牽引和羈絆。上述研究成果與啟示將對後續本研究架構的形成，帶來一定的助益。

參、研究架構與方法

一、研究架構

本研究欲探究教師執行 108 課綱高中公民課程時，在「探究導向」及「跨學科導向」兩方面之執行情形與影響因素。108 課綱高中公民與社會科課程的主要目標之一為探究導向的教學和學習，要求教師設計具有探究精神與重視提問的有效教學活動，亦在加深加廣選修課程之中新增了 2 學分的「探究與實作：公共議題與社會探究」。[6] 為了瞭解哪些因素會影響「探究導向」之課程執行情況，本研究將 108 課綱高中公民課程分為兩類進行討論，第一為「部訂必修、現代社會與經濟、民主政治與法律」，第二為「探究與實作：公共議題與社會探究」。前者為新、舊課綱皆有之課程，課綱中明定學習內容的主題及條目，後者則為新課綱於普高公民科新增的選修課程，僅規範課程的四個要項，教師須「從無到有」研發課程架構、設計教學活動以及組織相關教材。由於此兩類課程在課程發展及教學實施上有明顯差異，因此本研究將其進行區分以利於分析。

其次，新課綱對於「跨學科導向」之重視，體現於公民與社會科學習內容架構的改變以及社會領綱的課程目標。108 課綱高中公民與社會科必修課程的學習內容，已改為公民養成取向的四大主題新典範，並規範教材編選應避免以社會科學分論，期望能突破各學門之分界，進行公民科內部知識範疇的重組及整合（國家教育研究院，2016）。[7]108 課綱高中公民與社會科之「跨學科導向」分為兩個層面，第一為「公民與社會科跨學門之課程執行」，並以教師如何使用跨學門之新版教科書為關鍵；第二為「跨科目／跨領域之課程聯繫」，跨科目課程指的是公民科與歷史科、地理科等社會領域之科目的統整，而跨領域課程則是指公民科和語文、數學、自然科學等其他領域的整合應用。

OECD 的觀點認為教育政策之執行涉及「明智的政策設計」、「有利的脈絡」以及「包容性利益相關人之投入」三大層面（Gouëdard et al., 2020），而顏國樑

---

6 《社會領綱》規範「探究與實作課程」應包括發現與界定問題、觀察與蒐集資料、分析與詮釋資料、總結與反思等四個要項，其構成了議題探究的主要步驟與學習重點，而課程實施則可從各種實作取徑中，擇一或選擇混合取徑進行探究（教育部，2018）。

7 《社會領綱》之第五項課程目標為「發展跨學科的分析、思辨、統整、評估與批判的能力」，鼓勵教師強化跨領域或跨科目的與應用，但並未強制要求開設跨領域 / 科目課程，歷史、地理、公民與社會等社會領域課程，在普高仍以分科教學為原則（教育部，2018）。

（1997）則是將影響教育政策執行之因素，區分成「政策內容」（policy content）及「政策脈絡」（policy context）兩方面加以分析。基於上述分類，影響 108 課綱高中公民與社會科之課程執行，至少包含「課綱規範」和「政策脈絡」兩大層面，本研究進一步說明如下。

首先，「課綱規範」是課綱中明確規範及要求的標準與事項，[8] 本研究關注的是教材編選及教學時間因素所產生之影響。過往研究（參見林浩民，2021；蘇苑瑜、劉美慧，2022）主要探究 108 課綱公民教科書新增大量提問的情況，尚無研究探討新教材中的提問內容如何影響教師執行課程，因此，本研究將著重瞭解教師如何利用教科書中的提問實施教學，以及新教材是否有助於教師落實 108 課綱探究導向之精神。另有鑑於教師的知識建構慣習、編寫跨學門教材之不易，多數教師恐未適應打破社會科學分論的教科用書，本研究亦將探究 108 課綱下跨學門新教材如何影響教師執行課程，以及產生何種非預期效果。

其次，「政策脈絡」泛指課程政策的執行者、標的團體特性，以及升學考試制度。申言之，根據前述文獻梳理的結果（參見李允傑、丘昌泰，2009；林浩民，2021；陳素秋，2022，2024；Cohen et al., 2007; Edwards, 1980; Eick & Reed，2002; Gouëdard et al., 2020; Sabatier & Mazmanian, 1980），本研究關注在新課綱之下，教師作為個別執行者的態度、知能以及教師共備小組運作情形。至於課程執行組織則是指學校的資源與支持，亦即高中公民教師執行課程時，學校為協助教師落實 108 課綱之要求，所提供的相關資源與支持之情形。其次，學生及家長亦為 108 課綱高中公民與社會科課程之標的團體與重要利益相關人，本研究關注學生的學習狀況、家長對學校教學抱持的態度對於教師執行課程情形所產生之影響。最後，升學考試制度指的是大學入學方案，以及學科能力測驗和分科測驗的選考方式與題型設計。如果政策設計與制度安排會影響標的團體行為，升學考試制度應該也不例外。

二、研究方法

參考前述政策執行評估之理論架構後，本研究訪談 108 課綱最主要的執行者及利益相關人——教師，探討 108 課綱在高中公民課堂中的執行情況，並瞭解教師作為課程政策執行者的意向和態度。為了進行教師實施 108 課綱高中公民與社會科課程之執行評估，本研究訪談 10 位具備 5 年以上教學經驗，現在任教於臺北市、

[8] 《社會領綱》（教育部，2018）中明訂公民與社會科的部訂必修及加深加廣選修課程在普高教育階段的時間分配，並在實施要點中針對課程發展、教材編選、教學實施等要項說明實行課綱所應依循之原則。

新北市的普通型高級中等學校之公民與社會科教師，並利用「最大差異抽樣」策略進行目的性抽樣，[9] 其泛指被抽中的樣本所產生的研究結果，將最大限度地覆蓋研究現象中各種不同的情況（陳向明，2002）。由於入學成績、學校類型與地區等差異，我國各高中之間的學生學業成就與學習需求有所差異，本研究考慮到各個高中之間的異質性，在雙北地區，選擇「公立明星高中、公立社區高中、偏遠地區高中、私立明星高中、私立社區高中」五種類型的學校，以反映不同教學現場執行課程政策的各種樣貌，並以滾雪球抽樣方式接觸此五種高中類型之公民科教師，於 2023 年 9 月至 2024 年 3 月間進行訪談。本研究依研究參與者之任教學校類型與訪談順序，分別給予英文（A、B、C、D、E）與數字（1 至 4）編號，總共訪談 10 位高中公民老師，其分布狀況如下表 1 所示。

表 1

研究參與者名單

代號	生理性別	任教學校類型	任教地	年資	訪談日期
A01	女	公立明星高中	臺北市	14 年	2023 年 9 月 22 日
A02	男	公立明星高中	臺北市	17 年	2023 年 9 月 22 日
A03	男	公立明星高中	臺北市	13 年	2024 年 3 月 29 日
B01	女	公立社區高中	新北市	8 年	2023 年 10 月 20 日
B02	男	公立社區高中	新北市	6 年	2024 年 2 月 29 日
B03	女	公立社區高中	臺北市	15 年	2024 年 3 月 5 日
B04	女	公立社區高中	新北市	18 年	2024 年 3 月 8 日
C01	女	偏遠地區高中	新北市	14 年	2024 年 2 月 5 日
D01	女	私立明星高中	臺北市	8 年	2024 年 3 月 4 日
E01	男	私立社區高中	新北市	12 年	2024 年 3 月 8 日

資料來源：本研究。

[9] 明星高中、社區高中等不同類型的學校，其學生的學業成就與學習需求亦會有所差異。本研究所指稱之「明星高中」，參考王秀槐與李宗楷（2012）的定義方式，視較容易進入「國立臺灣大學」的高中為明星高中，並根據駱明慶（2018）分析臺大學生學籍資料之數據，將 2011 年至 2014 年臺大學生人數前 20 所的畢業高中定義為「明星高中」。而本研究所定義之明星高中，以及教育部所核定之偏遠地區高中之外的普通型高中，則為本研究所稱之「社區高中」。

訪談綱要主要環繞以下議題：相較於過往，108 課綱高中公民課程有什麼差異和特色？在教學現場落實這幾項目標會遇到什麼困難？教師如何調整課程與教學，以回應新課綱高中公民科的要求？新課綱公民科打破社會科學學科劃分的學習內容架構、教科書編排方式，如何影響教師的教學及學生的學習？課綱要求教師設計探究學習的課程與教學，其困難為何？如何因應這些挑戰？教師是否有參與校內、外的教師共備社群？共備小組的運作如何幫助教師教學？校方對於教師教學及落實 108 課綱的要求，給予哪些支持與資源？家長態度是否及如何影響高中公民教師教學？升學考試制度如何影響公民教師的課程與教學？當然，訪談過程中若有不明瞭之處，研究者本人也會適度加以追問。

在研究信實度與研究倫理方面，一如前述，在有限資源下，本研究試圖擴大雙北地區受訪教師的樣本，使其涵蓋不同地區與學校背景，以試圖提升資料的多元性。其次，研究者與研究參與者之間多有直接或間接的私人情誼，這將使受訪者更樂於分享真實的資訊。復次，本研究除了對資料分析進行厚實描述（thick description）外，也兼顧正、反觀點的論述，讀者從行文過程中或能適度判斷研究結果的可靠性。最後，從事訪談前，作者也請受訪者填寫「訪談同意書」，以確保研究參與者的相關權益（如保密性），除了鼓勵其資訊分享，也兼顧研究倫理的要求。

肆、研究發現與討論

奠定在上述文獻指引的基礎上，本研究綜合分析教師執行 108 課綱高中公民課程時，在「探究導向」及「跨學科導向」兩大層面之執行情形與影響因素。儘管如此，少部分的研究發現則是超出原先的分析架構，基於尊重受訪者的洞見，本研究也納入分析和討論的題材。

一、教科書之編寫

有關部訂必修、現代社會與經濟、民主政治與法律等課程，在 108 課綱中皆有明確規範的學習內容條目。關於教師的課程執行與教學實施，《社會領綱》在實施要點中提供指引：

> 教師應依據社會領綱的基本理念、課程目標、核心素養及學習重點，結合各地區自然、族群或文化特色，設計具有探究精神與重視提問的有效教學活動，引導學生學習。（教育部，2018）

對於《社會領綱》期待教師設計具有探究精神的教學活動，有些老師認為自己在舊課綱時代的教學方式，便已符合 108 課綱的要求，因此新課綱上路後，課程設計與教學活動並不需要做很多調整（如 B01、A03）。不過，儘管多數受訪教師會在課堂中向學生提問，但能在部訂必修課程中進行探究式教學仍是相對少數，表示在教學現場落實探究學習有其困難與挑戰。

108 課綱公民與社會科之學習內容揚棄過去「直述句」的呈現方式，改以「疑問句」撰寫條目，要求教科用書之編撰應反映學習內容條目的提問精神，提供探究學習及發展高層次思考與問題解決能力的學習素材（教育部，2018）。面對 108 課綱學習內容撰寫形式的轉變，B02 老師認為「疑問句」的課綱條目對教師是很大的挑戰，需要很多的經驗和動力，才能去面對和回應課綱條目每一個問號背後代表的意義和價值。A03 老師則是對課綱條目的提問方式提出批判，表示學習內容條目應該更為具體：

> 如果課綱是高中生都讀不懂的，你去問大學生就好，如果大學生答不出來的，不要當成高中課綱……就是眼高手低，我會覺得 108 課綱可不可以具體一點？就是真的要具體到不行的那種，你讓出版社也好做事，讓老師也好上課，你真的想要學生學什麼，你就直接講。（A03）

既有研究指出高中公民教師因為不確定應該要教到多深、教到多廣，而對問句式的新課綱有所疑慮（林浩民，2021）。洪承宇（2021）認為 108 課綱的新挑戰是教師如何在疑問句下，先行瞭解課綱條目背後的意涵，創造一個共享的自由思辨空間，運用探究式教學、問題導向教學、焦點討論法等發揮課綱提問的最大潛力，從提問開啟師生的探索歷程，承接上游的課綱理念於下游的教室中實現，教師能否掌握此精神會是公民教育改革的關鍵。然而，訪談過程中能發現，雖有教師肯定其理念，但相關批評更是相對強烈，認為「疑問句」的條目不夠具體，並且不易使高中生理解其意涵；訪談中也未見受訪老師運用新課綱之條目，成功發展具探究及提問精神的教學經驗。

C01 老師指出舊課綱的課本內容多為敘述性的文字，讓學生背誦、記憶、畫重點，而 108 課綱的課本幾乎在每個章節都有「問號」，帶領學生思考議題的方向；B01 老師認為即使課程中沒有講到課文中的提問，都多少能促進學生思考，就曾有學生在課後針對課本中的「問號」提出疑問，並分享自己的想法。課本中新增的問

句除了有引導學生思考的作用，也提供教師更多課程素材，促進教師自主增能：

> 我可能提問來提問去都是那幾題，但因為我覺得它這個提問很好，我沒想過，那我就會試試看，跟學生去探討，可能……說實話可能有一些提問我根本就不曉得，但我可能因為它有這個提問，我去 Google、去找……對我自身來講，我也覺得是很好的。（C01）

儘管如此，老師面對課文中的問句時，也發現無相對應解答可參考、問題難度太高、提問方式不利於建構基礎知識等情況，如 B02 老師認為出版社將問句編寫在課本中，也應在教師手冊提供解答的方向，讓老師確認思考邏輯沒有偏誤；A01 老師則覺得課本中有些讓學生「想一想」的問題難度太高，教師需要準備很多資料、設計教學活動，才真的能夠讓學生「稍微」想一想：

> 比如說像我們那個第一冊的第一課有談到那個原住民族的諮商同意權，裡面有一個知本光電案的案例，它最後就叫同學說，那你想一想如何衡平這個各方利益啊……啊這個問題連我們那個原委會或其他部會也很難能夠解決，然後要同學想一想，就是有一點流於就是為發問而發問。（A01）

有些教科書將課文的標題以疑問句的形式呈現，但其提問方式與編排架構，影響學生理解及建構基礎知識：

> 有個課本上的標題是說「貨幣數量的供給增加會影響物價」，它標題是這邊，然後它下一個標題是說「請問還有哪些原因會影響物價呢？」然後它下面寫需求拉升、成本推動……所以學生在學的時候，他根本就不知道它（影響物價的因素）原來第一個是貨幣供給欸，他記得第一個是需求，我說不是欸，是貨幣供給欸！（A03）

新課綱下新增大量提問的教科書，開展教師帶領學生思辨不同議題的機會，但教師也指出課本中「為發問而發問」的問句，難以幫助教師培養學生的探究能力，甚至不利於學生建立基礎知識。這點呼應了陳素秋（2023）分析新課綱下的公民與社會教科書的探究提問，指出許多提問雖有問題形式，但並未開啟發展論點的歷程。

其次，對於 108 課綱公民與社會科期望掌握民主社會的公民養成與學習之原則，避免以社會科學分論的方式組織教材及教科用書，A01 和 E01 老師指出一個議題有時候確實沒有辦法只從單一面向來看待，需要從社會、政治、法律等不同學門的角度切入討論，而支持此項變革的教師，則期待學生能夠融會貫通、靈活地運用知識：

> 如果它真的是一個未來的趨勢，而且真的是可以讓我們的素養可以合在一起去思考的話，那我會支持目前的走向。（B02）

> 我覺得本來就應該要打破學科的界線，然後讓學生在學習這些知識的時候，不是去死背一些專有名詞，而是真的去靈活的知道這些東西，你在日常生活上面怎麼運用。（B04）

另一方面，也有教師表達強烈的質疑與批判，認為大學階段都以分科的方式學習社會科學基礎學科，因此無法理解 108 課綱為何、如何打破公民科內部不同學門之分界：

> 連大學都是分科來上，而且是有專職的老師上，我就會覺得打破會對我理解來說就是有點疑惑，就是他其實沒有真的打破，就是出版社那邊沒有打破，……到底為什麼課綱要打破？（A03）

如同 A03 老師訪談所提及，多數受訪老師都提到，目前課本還無法真正的整合公民與社會科內部學科知識。事實上，此種突破社會科學分論的形式並未獲得教師青睞，如 B03 老師覺得社會科學中的不同學門，在教科書之中的「那個界線還是在」；A01 老師則認為各家版本尚未發展出真正融合不同學門知識概念的教材，因此教學實施上和過去相比差異不大：

> 比如說像經濟那一冊，就插個花放個民法在裡面這樣子，頂多就做到這種程度，所以這裡我知道有想要不一樣，但是實際教起來，我覺得好像跟舊綱沒有那麼的不一樣，對，那我覺得可能是教材的問題，目前還沒有辦法生得出真正很跨範圍的教材。（A01）

支持公民科應打破各學門界線的 B04 老師也坦言，新教材「有些地方確實沒有融得很好」，以致於教學時還是「法律歸法律、經濟歸經濟」；B02 老師則以「跳 tone」形容單元之間連貫性不足的情況，並感嘆：「我要怎麼串這個東西？其實真的……我覺得這個好難喔！」

A01、B02、B04、A03、B03 老師在訪談中皆以部訂必修第三冊作為舉例，說明該冊以經濟學為主軸，其中穿插民法所有權、夫妻財產權、繼承等課次。在實際教學上，如何將不同學門領域的前後課次進行連結，對某些教師而言似有困難，好比說：

> 我要怎麼樣把兩課之間做連結，坦白講，我有時候我不好連……那我承認所有的議題，他都可能跟政治跟法律跟經濟都會有關係，但是是不是一定要用這樣的形式，其實我到現在還是存疑的。（A02）

蘇苑瑜與劉美慧（2022）檢視 108 課綱下的公民科教科書跨學門編寫，雖各冊皆有跨學門學習內容，但少有冊內及課內主題式的科際間統整，未能充分融合學門間知識概念形成共有主題，學習內容組織的學門界線明顯。本研究亦可與之呼應，受訪老師們認為現有教材尚未真正打破社會、政治、法律、經濟等四學門知識結構之劃分，且不同學門之課次間的串連缺乏邏輯脈絡，難以落實 108 課綱跨學門統整課程之期待。

值得注意的是，新教材可能造成一項「非預期的效果」。好比說，串接不同學門之課次於同一冊的課本編排方式，可能不利於學習成就低的學生建構基礎知識。任教於社區型高中的 B01 老師，發現學生使用新教材學習時，容易混淆公民與社會科內部不同學門的概念，並認為教科書的主要用途在於知識的建構，當各冊冊內僅包含單一學門的知識內涵，較有助於學生理解該領域的知識：

> 分科的編排的好處是，學生在建構他自己的知識比較容易，尤其對於就是沒有其他鷹架的學生，就是單一領域，譬如說我這一冊就是上法律，他去形塑整個他對法律知識的東西，我這一冊就是上經濟，去單一形塑經濟的，是有幫助的，因為那個很單純。（B01）

一些教師在訪談中反思自己在教學上使用教科用書的習慣，並討論「自編教材」的可能性。A01 老師說明新教材組織不同學門的知識概念如何缺乏連貫後，感

嘆道「我們跟書商間的依賴好像有點太深了，所以有時候真的在教學上面，被那個教材引導的程度是有點大」；B03 老師表示校內教師期待能根據教學現場的需求自行研發教材，但受限於現有的人力及資源，發展自編教材的可能性低；A03 老師則提到「大考中心會認為至少有兩個版本（的教科書）以上提到（的內容），他才可以放進去當考題」，若由教師自己編寫教科用書，最終仍會和現有教科書的內容相近，因此恐怕不會選擇自編教材。由此可知，教科書一定程度地影響及引導教師的教學實踐，而考量人力資源以及升學考試制度，教師自行研發及編纂教科用書的可行性甚低。

二、教學時間之限制

首先，對於 108 課綱期待教師設計具有探究精神的有效教學活動，許多老師認為在部訂必修課程難以落實，而時間不足是主因之一，如 C01 老師表示「他是沒在高中教過書？哪有那麼多時間帶活動啊」；A01 老師則認為高三選修課程的學習內容較多，考量教學進度會減少比較動態的教學活動。

B02 和 E01 老師皆提到，在多元選修或探究與實作課程中，較有機會實施探究式教學，而部訂必修課程的課本內容較多，故難以進行探究導向的教學活動：

> 課綱的還有課本的東西已經夠多了，就是剛剛講的已經教不完了，不可能，我覺得很難有時間……其實我多元選修的課就是很活動式的，就很參與式的，那你在課堂上就給我認真讀書就好，對啊，我的意思就是這樣，不可能全部都是這樣（B02）

> 這就是實務面跟現實面他們沒有考慮，不可能啊，……你說你要很多課這樣做，我覺得沒辦法，一個禮拜兩堂課而已，……探究實作或者是多元選修的話，你可以按照自己想要的一些設計去帶學生做活動，就是 ok 的，但我覺得那個必修的話，我覺得很難達到這樣（E01）

雖然必修課程調降為 6 學分，學習內容也隨之有所刪減，但 B02、A03、B03 老師皆提到，當舊課綱的知識概念被放在新教材課文旁的「補充內容」文字框中，或成為新課綱規定可彈性實施「延伸探究」條目，教師便會陷入兩難之中，不確定自己應該教授多少內容，同時更有教學進度的壓力：

> 要怎麼看待以前明明是課文的內容，然後現在變成你的小小的補充，那我們根本就是用 6 學分的時間去上 8 學分的東西，那所以我覺得壓力完全沒有減啊！（B02）

> 社會科學的領域這麼浩瀚欸，我們在高中課程三冊就要把它全部塞進去，然後囫圇吞草的結果就是學生都完全只記重點，那個來龍去脈都搞不清楚，我會覺得野心不能放這麼大，……（必修課程 6 學分）遠遠不夠啦！（A03）

由此可知，教師在部訂必修課程時間有限的情況下，為了將課本中的知識概念有效率地傳遞給學生，多採用講述法進行教學，並在課程中加入特定提問，而這樣的教學方式距離探究導向之目標仍有落差。

其次，《社會領綱》建議 2 學分的「探究與實作：公共議題與社會探究」於高二、高三實施，可彈性安排為一學期 2 學分或兩學期各 1 學分（教育部，2018）。因此，各校可能出現多種開課的方式，例如：高二第一學期開設 2 學分、高三的兩學期各開設 1 學分等等。A01 和 A03 老師皆提到，由於採用「兩學期／各 1 學分」的開課方式，在每週一堂的探究與實作課程中，進行實作及活動參與的時間十分短暫，因此整套課程設計難以完整、順暢地實施；B04 老師發現，當探究課程安排於高三的兩學期進行，不僅課程時間短，且學生幾乎都將心力放在升學考試，專心投入探究的時間更為不足，以致於學生所做的成果「看起來確實都是蠻隨便的，或者是說就是有點虛應故事這樣子」；C01 老師則認為，探究與實作課程需要 3 學分才足夠：

> 光是講探究，我覺得兩節課都……是有困難的，而且我覺得帶領學生去思考主題，對於問題的意識，培養問題意識，我覺得這是很長的過程欸！（C01）

A01 老師帶領學生進行公民行動方案的過程中，發現在擬定主題、決定探究方法、資料蒐集等方面，教師須花費很多時間進行引導，學生才能聚焦主題、選取適切的研究方法：

> 他要花很多時間在課後，就是去盯學生的進度，然後跟他們討論，那我們是一學年的課，一週一堂真的是不太夠用啊！（A01）

相對地，另一位受訪教師 D01 任教於私立學校，社會組班群一週有 5 堂公民課，教師可彈性規劃必修課程及探究與實作課程的教學進度，且社會組班群人數少，班級人數約為 20 人，在課程時間充足、學生數少的情況下，探究與實作課程的教學實施更為精緻。

三、教師專業能力

在課堂中要順利實施具有探究精神與重視提問的教學活動，師生互動尤其重要，其中更是看重教師的應變能力和提問技巧，如 D01 老師提到過去教師大多習慣講述教學，而現在更強調引導學生思考及回應，因此即時應變能力與師生互動技巧變得更為重要；B04 老師則分享課堂問答互動中常遇到的情況：

> 可能問了幾題，然後學生扯遠了，拉回來之後你就又問不下去了，然後你就開始要回到這種很講述式的（教學方式）。（B04）

B01 老師同樣認為，落實 108 課綱的關鍵在於課程中的師生互動，教師則要視學生的特性及學習需求，不斷調整其教學方式，過程中需要投注很多的時間及心力進行備課。Grant 等人（2017）也認為探究式教學沒有腳本，教師於課前的準備度和專業度是成功的關鍵因素。

其次，B04 老師認為，教師知不知道怎麼帶領學生查找、分析資料很重要，而教師若經過撰寫碩士論文的訓練，教學實力將更為厚實；A03 老師也認同，教授探究與實作課程需要瞭解基本的研究方法，但認為這樣的要求有些強人所難：

> 他必須要有一些研究方法的邏輯……老師必須要有這個基本的素養才行，所以難道我們所有公民老師都要鑑定他有沒有研究所學歷，或是他大學的這個研究法有沒有……這很難嘛，因為你在考老師的時候不會著重這一塊。（A03）

Hung（2021）指出，教師的準備度及專業度是執行探究式課程的最大挑戰，準備度依賴教學者的經驗及創造力，而專業度則涉及相關的教學或研究方法培訓經驗。蔡佩璇（2023）也發現，「未必熟悉所有的探究主題和資料分析方法」是高中公民與社會科專家教師，實踐探究與實作課程常見問題之一。108 學年度起取得「社會領域公民與社會專長」修習資格之教育學程生，皆應修畢最低 50 學分之中等學校師資職前教育專門課程，其中「社會領域探究與實作專題／ 2 學分」和「社會科

學研究法／ 2 學分」為必修課程，「統計學概要／ 3 學分」和「質性研究概論／ 2 學分」須擇一選修。換言之，目前教學現場的多數老師，在師資培育過程中並無探究教學或研究方法之培訓，多數須仰賴自主精進及校內、外共備社群一同成長（游小旻、張文華，2022；蔡佩璇，2023；Kang & Keinonen, 2016）。

復次，教師專業能力乃影響 108 課綱跨學科導向之目標達成度的因素之一。D01 老師認為，舊課綱的課程架構跟知識體系非常清晰完整，因此對老手老師來說，將公民與社會科內部各學門知識進行重組及整合，轉換成跨學門的學習並不困難，但若新手老師的知識儲備量不足，課堂的議題討論將陷入浮泛而缺乏深入的論說。B02 老師說得很明白，其指出公民教師落實跨學門統整課程須具備兩種知能，一為公民與社會科內部的跨學門專業知識，二為統整課程的教學能力：

> 一個學科的架構，如果硬要跟另一個學科合起來的話，那個首先，老師真的是要很懂，然後再來，你要把你很懂的東西，轉換成學生聽得懂，所以這是兩種懂，一種是老師很懂，一種是你要讓別人很懂。（B02）

此外，對學生而言，整合公民與社會科內部知識系統並不容易。不論是連結社會、法律，經濟等社會科學不同學科的知識，或是在單一議題中進行跨學門的統整討論，對學生來說都是挑戰，還需要仰賴教材編選和教師專業的推進：

> 勞動市場一定會跟勞動權益會有……一定會牽扯到關聯，可是他們就說：「老師這東西到底有什麼關聯性，他有什麼因果關係會在裡面嗎？」他們對於這個部分要去連結，我覺得他們認為會是一個難題欸！（B03）

> 我是覺得以學生現在自己的能力，……能夠自己在單一議題上面去做一個跨領域的統整，我目前還沒看過有學生有這方面，讓我比較有印象深刻的表現，對，學生他們只要探討問題或做學習成果，發現他們仍然就是還是會鎖在一個領域裡面。（A01）

對於未來高中公民科課程的發展，B01 和 A03 老師建議回歸過去以社會科學分論的方式組織教科用書，以確保各學門領域的知識架構在課本中的完整性。若未來公民與社會科的課程政策繼續以跨學門為目標，A03 老師認為課綱可以清楚解釋及舉例，說明公民與社會科內部不同學門知識間如何連結與對話，像是以「經濟福

祉：效率與公平的比較」作為課綱條目的標題，以指引教科書編者及教師組織及統整跨學門的學習內容；B01 老師則提議在另外的時間進行公民科之統整課程，在「主題課」中引領學生從不同學門角度討論一個議題：

> 畢竟是公民教育，不是政治學、法律學的課，這樣子應該要想辦法，有一個課程的時間，或是用什麼樣的方法，去在討論一個議題的時候，讓學生可以用多方去思考，那個感覺是要變成另外一個主題，就是有點像是探究課又拉出來，或者是我們到時候有一個叫「主題課」的東西。（B01）

再者，關於培養學生跨科目及跨領域的分析及統整能力，B03 老師認為，或許可以從非部訂必修課程下手，在校訂必修、多元選修等課程中融入不同科目及領域的學習內容。然而，這也考驗著教師的專業能力，如 B03 老師即便在過去有兩年的國中社會科合科教學經驗，但其仍認為「地理這一塊我自己也跨不太過去」，並在訪談中說出許多老師心底的擔憂，表示「如果他真的跟歷史有關係，你有辦法好好的處理他嗎」；B04 老師因為對於歷史專業知識較無把握，在公民課程中選擇不講解關於歷史科之內容：

> 我的歷史地理其實都不好，所以其實我自己就常常在課堂上有的時候講到一些歷史的東西，我也會說這個你們歷史科老師應該會上的比我清楚，我們這一段就跳過去，讓歷史老師自己上。（B04）

如前所述，跨科目統整課程難以執行的原因之一是教師專業能力的不足，不少老師認為自己對於歷史及地理科的專業知識有待提升，因此對於實施跨科目之教學缺乏自信及行動力，這點呼應過往相關研究的看法（陳素秋，2024；Gouëdard et al., 2020），特別是教師對於課程變革的準備度很重要（潘慧玲等人，2020）。

四、學校資源與班級人數

在講求互動性的教學活動中，班級人數勢必影響教師的教學實施情況，如 A01 老師便認為，若是人數不到 30 個的跑班選修課程，較有信心進行探究式教學或分組教學活動。B01 老師也有類似的看法：

> 我覺得公民科……一個老師要去 hold 30 個人的小組討論，其實真的還是相對

吃力，但是目前因為還是配置一個課種配置一個老師嘛，所以就是其實真的是相對困難。（B01）

近年來我國教育當局已逐漸調降高中每班班級人數（歐婉如，2022），但實際瞭解第一線教學現場的課程執行情形，便能發現教師多認為目前的班級人數仍是偏多，在學生人數 30 位以上之班級帶領探究式教學或分組教學活動，對教師而言稍嫌吃力，亦難以兼顧教學品質。

其次，不同於一般的必修課程，教師在探究與實作課程中需要檢查每一組的進度，指導學生修改報告、和各小組進行討論，因此，A01、B04 和 B03 老師認為，只要授課班級的學生數超過 30 人，對教師而言就是不小的負擔；E01 老師則提到「不是每一間學校就是教師的人數都那麼充足」，當校內的公民科教師人數少，老師不僅要負責多個年級的課務，同時還須發展探究與實作這一門新課程，工作量似過於繁重。

學校的配課方式也影響老師的負荷量多寡。例如，B01 老師認為 108 課綱的課程種類繁多，如探究與實作、多元選修、彈性課程、自主學習等不同課程，若在同一學期須教授多個課種，將導致教師難以負荷；B03 老師在訪談中也提到配課的難題：

我到底是要去接很多班級的探究實作，但是我只接探究實作，還是說我接少數班級的探究實作，但是會去搭配他們的必修，我覺得這會是一個難題……我們會覺得為了〇〇老師著想，不要讓他備太多的課程，所以我們就讓他統一都去接探究實作，但是後來發現他會崩潰。（B03）

過往研究指出，資源多寡影響政策的落實度（Cohen et al, 2007; Edwards, 1980; Sabatier & Mazmanian, 1980）。教師開設探究與實作課程的工作負荷，與班級學生數、教師編制人數、學校配課方式等因素息息相關，而教師負荷量過大將影響課程執行情況，導致新課綱之探究學習難以有效落實。

五、學生的基礎知識不足

教師認為學生在基礎知識不足的情況下，在課堂中進行議題討論將會成效不彰，因此 D01 老師堅持在課程的討論活動前，一定要先讓學生理解相關的知識概念，接著才會開始讓學生進行議題討論。對此，有教師進一步對 108 課綱的理念提出質疑：

我有時候其實真的會質疑說，我不太確定這樣的一個課綱理念，對於比方說不是我們這樣程度的學校的學生，他們到底有沒有辦法去接受，就是他們如果連知識架構都不夠穩，他們到底知不知道自己在討論什麼東西這樣。（D01）

值得注意的是，任教於明星高中的 A03 老師認為 108 課綱強調的提問精神確實是一項創新，但落實之困難在於學生的基本知識不足，且「疑問句型」式的課綱條目不易理解，也因此在課程結束後，學生無法回答條目所提出的問題：

學生對於很多基本知識的奠基不夠，用提問式的方式問，會不知道問什麼，就是你常常會問學生問題，可是他連那個概念是什麼他都不懂，他其實不知道要怎麼回答……。（A03）

由此可知，教師認為學生是否理解及掌握基礎知識，將影響議題討論與課堂提問等教學活動的實施成效，也因此質疑 108 課綱是否適用於學習成就較低、基礎知識奠基不足的學生。無怪乎，黃鴻文等人（2016）曾指出：「學校課程中隱藏著對較高社會階級有利的意識型態」（頁 144）、「學校課程隱涵某種意識形態，可能形塑特定社會的不平等」（頁 147），這意味著新課綱的公平性與包容性，很值得教育當局再省思。另一角度而言，善用國際評比成績，以確認 108 課綱公民科課程學生的學習表現（陳玉娟，2024），亦可作為日後課綱政策之修正參考。

六、升學考試制度

每個國家都有其獨特的歷史、價值、文化和制度結構，這些因素對於課程改革往往具有舉足輕重的影響力（Gouëdard et al., 2020, p. 8），不是改革者所能輕易撼動。升學考試影響教師在教學方式及課程安排上的選擇，大考的測驗範圍更是左右教師對教學內容多寡的衡量。例如，C01 老師提到，「如果不看成績，帶活動真的很棒」，並解釋將課程時間拿去帶活動，針對課本內容進行評量考試就會遇到困難，若課程目標是在考試中獲得分數，講述及提問仍是多數教師傾向採用的教學法；B03 老師則擔心大考題目出現課堂中沒有補充的內容，因此教師仍需補充相關知識概念，以致於部訂必修課程教學時間不足，難以採用探究式教學：

有時候我們去看了學測題目就發現，好像也不能不講欸，……因為你不介紹，啊有些東西就是會考出來啊，那學生就會覺得說我們是不是沒有補充到這種東西，這也是蠻無奈的。（B03）

不少教師認為，升學考試制度的變化對於學生學習動機有所影響，特別是學測改為五科選考後，許多學生的學習動機因此下降，對於教學現場形成一大挑戰，如 B01 老師認為，學生的學習動機被削弱，將干擾整個班級的氛圍和風氣，連帶影響到老師教學的活躍度；B02 老師觀察到，除了力拼繁星升學的部分學生，不少人從高一開始就將公民科視為取捨後的犧牲對象，並將此種學習態度及行為稱為「考試取向、考試領導學習」；A03 老師表示，學測改為選考制度，並不影響教師在不同班群所教授的內容，但絕對會影響學生的學習態度；B04 老師則發現，學生會依據升學考試制度，分配不同科目的學習時間。[10]

其次，不同於自然領域的探究與實作課程是「部訂必修」，社會領域的探究與實作課程被歸為「加深加廣選修」，不屬於學測範圍，而是在 111 學年度起納入分科測驗公民與社會考科內容（大學入學考試中心，2019）。A03 老師認為，由於探究與實作對於升學沒有明顯的助益，因此導致一些學生認為這是「額外的工作」，不願意花心力在探究與實作的課程上。如同 B03 老師發現，學生將探究與實作、多元選修、校訂必修等課程評價為「廢課」，只因為學生認為會考的科目很重要，所以它是「正課」，而不考的科目則完全不重要。A02 老師則是擔心學生的壓力負擔情況，在升學考試的讀書壓力下，學生需要再花時間產出探究與實作、校訂必修、多元選修等課程的報告或小論文，不過「真的學測沒有考好的時候，你這個（探究與實作）成果等於一點意義都沒有」。

另一方面，升學制度中的「學習歷程檔案」，則可能是學生投入於探究與實作課程的誘因，如 B02 老師肯定一些學生願意投入時間，做出很棒的成果，並上傳至學習歷程檔案。B03 老師則認為，探究與實作課程的學習及訓練過程，有助於學生在公民科非選擇題的作答：

> 如果要幫助那個混合題裡面的手寫題，或是我們講的非選擇題，學生要能夠比較駕輕就熟，我必須很誠實的說，我覺得探究實作課程就要好好上……那學生要怎麼樣去訓練出他擷取資訊的能力，比較好發揮的課程還是探究與實作……，他勢必要寫東西才能夠去論證他的專題研究的主題。（B03）

[10] 例如，若社會科在學測沒考好，尚能報名公民與社會考科的分科測驗，因此學生會選擇花更多心力在只有一次學測考試機會的國文與英文科。

A02 老師分析非選擇題不是記憶、背誦式的考題，能夠評量學生是不是真的瞭解學習內容，而在「摘述題文」的題型中則需要抓出文章重點，判斷哪一段文字可以作為論據。A03 老師表示，「摘述題文」的題型在給分上較沒有爭議性，且相對而言學生答對的機率高，而「說明理由」的題型鑑別度高，能夠真正確認學生是否理解知識概念。A01 老師則是觀察到，這幾年的學測和分科測驗的題目增加許多探究情境，考題能夠測驗出學生的閱讀理解及資料分析能力。

由於公民科探究與實作不是學測命題範圍，在升學主義的風氣依舊盛行下，此將影響學生的學習動機（曾碩彥等人，2022）。在此脈絡下，學生如何認知 108 課綱運作與大學升學之間的關係（陳玉娟，2024），也許是我們可以進一步釐清的問題。不過，近年大考試題中探究情境的考題比例提升，故有教師認為，探究與實作課程能培養擷取資訊及論證的能力，有利於學生回答非選擇題。

復次，本研究中受訪老師們主要於校訂必修和多元選修課程中，參與跨科目或跨領域之課程發展與教學實施，較少教師在公民與社會科部訂必修課程、探究與實作課程中設計跨領域／科目之教學活動。儘管不少老師都注意到，整合歷史、地理、公民與社會之知識概念的合科考題，在學科能力測驗的比例逐漸增加，但並沒有受訪老師因此採協同教學。社會領域內各科教師的合作大多是出合科考題，如 B02 老師參與校外命題社群，便會與歷史及地理科教師進行交流並一起出題，在校內雖尚未嘗試與其他科教師合作，但也會盡可能在公民科考題中融入歷史與地理科的內容。任教於私立完全中學的 D01 老師則表示，為提升學生學業成績，近年來社會領域各科老師間的交流更為緊密，從國中階段開始，社會科教師間就需要持續討論教學策略，並確認各班級的學習狀況，高中階段為因應合科考題，社會領域內各科老師除了合作出題，也須更密切的交流：

> 對我們來說就是又更加強了學科之間的連結，就是我跟歷史跟地理老師之間的合作我們必須要非常的緊密這樣……比方說我現在要講到歐盟……我就在辦公室直接問說：「老師這個部分你有沒有補充什麼東西？」那我就不用再講了這樣。（D01）

由此可知，公民教師在社會領域內跨科目的課程聯繫，多以學生升學考試之需求為出發，較為關注合科考題的設計，缺乏與歷史及地理科教師進行協同教學之課程設計。

七、協同教學欠缺政策規範

就政策結果而言，明智的課綱政策設計——宣稱的目標要如何轉化為可行的教學實踐——很重要（Gouëdard et al., 2020）。一項不全然屬於原先理論引導的研究發現是，協同教學欠缺足夠的制度規範，因而影響課程政策目標的落實。儘管《社會領綱》之課程目標揭示跨學科統整能力的重要性，但由於未見關於開設跨科目／跨領域課程的具體規範，不同科目的教師之間缺乏合作。好比說，訪談中 A03 與 A01 老師皆認為，在缺乏強制力的情況下，難以促使教學現場加強跨科目／跨領域的課程聯繫：

> 跨科真的有難度，除非他背後有強制力，或者是有學校非常高層級的在主導或推動。（A01）

> 我會覺得橫向溝通極低，因為對於這個要求不存在，就是我不做到合科其實也沒差，我還是可以上，所以 108 沒有用，108 對於這個合科，我會覺得沒用，因為沒有這個強制力。（A03）

即使教師們抱持高度熱忱，自發性投入於跨科、跨域課程，也可能因校方難以持續挹注資源，而無法繼續開課，因此 A01 老師認為，政策的強制力才能驅使學校持續支持跨科目／跨領域之課程聯繫及開設：

> 因為學校有資源，就是背後有計畫，所以那可能看政策，我相信如果今天上面有一個政策，要各校都要出跨群、跨領域的課程的話，要繳交報告或什麼的，那一定資源馬上就來。（A01）

伍、結論與建議

本研究致力於探究高中公民與社會科教師，落實 108 課綱相關課程目標之影響因素及其影響之道。根據訪談結果發現，課程政策所宣稱的理想與落實之間的確存在某種執行落差（黃鴻文等人，2016；Gouëdard et al., 2020）。儘管從政策執行理論的角度來看並不意外，但也給予我們檢視問題的契機。

首先，在落實探究導向課程方面，無論是在部訂必修課程，或是加深加廣選修課程，有關教學時間、升學考試制度及教師專業能力等都是重要影響因素。何以如此？公民與社會科教師普遍認為，部訂必修課程的教學時間有限，難以實踐探究導向教學活動，而探究與實作課程若以「兩學期／各 1 學分」的方式開課，將因教學時間短暫、缺乏連貫，而使探究學習成效不彰。升學主義在校園中仍舊盛行，升學考試制度的設計，多少降低學生在公民課程中學習動機，進而影響探究導向課程之執行品質。教師的專業能力深深影響探究式教學、問題導向教學能否順利實施，而目前教學現場的多數老師，並無經歷探究教學或研究方法之師資培育，須仰賴教師自主精進。組織支持與適度彈性是課程變革的關鍵，當資源不足、無法因地制宜，任何變革恐將流於某種形式化。基此，若欲期待探究導向的教學與學習能於教學現場成功落實，則教育當局在課綱制訂時，應更務實地根據課程性質及學習內容，規劃適當的學分數；升學考試的制度設計、內容及方式，應更重視學生的探究能力與實作成果；而政府及校方則可增加財務與非財務的誘因，鼓勵教師參與研習及共備社群，或定期邀請大學相關領域的教師一同交流與相互學習。

其次，在落實跨學科導向課程方面，影響課程執行的主因為教科用書之編寫及教師專業能力。何以如此？教師普遍認為，目前尚未發展出理想的跨學門教科書，不同學門之間缺乏有意義的連結，導致教師使用教科書時，難以融合不同學門知識發展課程。新課綱規範不以社會科學分論來組織教材，亦可能造成非預期的負面效果，此即學習成就較低的學生，恐難以吸收並掌握基礎知識。教師專業能力為落實跨學科導向目標之關鍵因素，考驗統整課程的教學能力。對於公民科內跨學門之課程執行，教師須整合內部知識範疇；對公民科與其他學科之跨科目／跨領域課程聯繫，教師則要熟悉非任教科目之內容。然而，課綱缺乏對於跨科目／跨領域課程的相關規範與要求，故而，教師在公民課程中實施協同教學或跨科跨域教學活動，堪稱十分罕見。是以，影響跨學科導向執行的主因為教科用書之編寫及教師專業能力，而未來課綱之研修或可新增更為具體的說明並舉例，以指引教科書編者及教師組織及統整跨學門的學習內容。

整體而言，有鑑於教師專業能力是關鍵問題，但不容否認各校環境與資源條件也有相當差異，後者尤其是問題之所在，這必須納入綜合考量。一方面，在職教師可透過校方或相關教育單位（如各縣市國教輔導團）與大學合作（如結合大學社會責任的計畫與推動機制），開設相關的進修課程，如行動研究、教學工作坊等，藉由帶入外部資訊與知識的方式來共創教學價值，以提升教師的專業能力。倘若上

述教學資源連結的落實有其意義的話，建議教育當局或應朝更有系統性與制度化的方向來推動，如納入學校評鑑的重要一環，同時策略性地拉高評分項目之權重。二方面，各校的教學脈絡與資源條件不同，因此分級設立示範學校或課程，讓其他有意願與相應能力的學校，能更適切、針對性地參考特定學校的成功經驗與模式，或許是一種比較細膩與鼓舞人心的作法。

最後，值得特別補充說明的是，高中公民與社會科在 2009 年列入大學指定考科之後，直接衝擊高中各校的教學與行政，也影響公民老師相對其他既有「考科」的專業地位與尊嚴（張茂桂，2009）。如今，升學考試制度的內涵及設計，大幅影響到學生的學習狀況及教師的教學實踐。當學測改為選考制，削弱了部分學生對公民科的學習動機，升學制度以紙筆測驗成績作為門檻，亦使一些學生認為探究與實作課程對於升學無明顯助益，投入心力遂隨之降低。換言之，當升學考試制度的內容設計，與課綱所欲達成目標沒有直接的關聯，在教學實務上便難以落實新課綱的理想。由於改變社會環境絕非易事，扭轉「考試取向」的學習氛圍或應列為長期目標；在短期難以緩解升學主義的情況下，教育當局應對接新課綱目標的升學考試制度之內涵與類型，如將大考中非選擇題提高到一定比例（如 40% 至 50%），並在升學制度中更重視學生的探究能力與實作成果。

參考文獻

大學入學考試中心（2019 年 9 月 30 日）。**大學入學考試中心新聞稿 111 學年度起適用之大學入學考試「考試說明」簡介**。https://reurl.cc/YYdxQ0

王秀槐、李宗楷（2012）。繁星計畫學生學習經驗與成效研究：以一所頂尖大學大一學生為例。**教育政策論壇，15**（3），1-39。https://doi.org/10.3966/156082982012081503001

李允傑、丘昌泰（2009）。**政策執行與評估**。元照。

林浩民（2021）。**探究理念融入 108 高中公民與社會科新課綱：教育現場之轉變與反思**（碩士論文，國立臺灣大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。https://hdl.handle.net/11296/dzkmqz

林進材（2020）。從課程改革的軌跡論述教師教學理念的實踐與轉變。**台灣教育研究期刊，1**（1），157-175。

洪承宇（2021）。政治議題融入課程之創新與啟發：以「提問式」公民新課綱國家認同主題為例。**教育研究月刊，331**，59-74。https://doi.org/10.53106/168063602021110331005

秦玉友（2002）。課程理解～課程改革與課程實施中日漸凸現的問題。**課程與教學，5**（4），75-88。https://doi.org/10.6384/CIQ.200210.0075

國家教育研究院（2016 年 12 月 3 日）。**十二年國民基本教育社會領域課程綱要研修小組（第二屆）——全體委員第 2 次會議紀錄**。https://reurl.cc/DqXV9Q

國家教育研究院（2019）。**十二年國民基本教育課程綱要國民中小學暨普通型高級中等學校社會領域課程手冊**。https://reurl.cc/YYdA40

張茂桂（2009）。再探公民：反思高中《公民與社會》新課綱之訂定。**公民訓育學報，20**，1-31。https://doi.org/10.6231/CME.2009(20)01

張嘉育（2011）。**課程政策**。冠學。

教育部（2018）。**十二年國民基本教育課程綱要——國民中小學暨普通型高級中等學校：社會領域**。https://reurl.cc/GnX3pG

許若茵（2024 年 5 月 30 日）。**教育部長鄭英耀提課綱微調　國教盟喊話 3 訴求：先公布檢討報告**。NOWnews 今日新聞。https://www.nownews.com/news/6438640?srsltid=AfmBOopiul5q1ajw587HPD24T9dgYPfVaoZq9CDpzjAUqY75f2ooq7cR

陳玉娟（2024）。高中 108 課綱運作與大學升學鏈結狀況之研究。**教育研究月刊，361**，19-35。https://doi.org/10.53106/168063602024050361002

陳向明（2002）。**社會科學質的研究**。五南。

陳素秋（2022）。**邁向以公民身分為核心之課程？普通高中 108 公民與社會科課綱之探究（第 2 年）**。科技部。

陳素秋（2023）。**在探究中養成公民身分：108 公民與社會課綱的探究與實作課程分析（第 2 年）**。國家科學及技術委員會。

陳素秋（2024）。典範移轉後：高中公民教師對 108 課綱課程變革之回應。**台灣教育研究期刊，5**（4），1-26。

曾碩彥、黃鴻文、謝艾芸（2022）。108 課綱實施後一所普通高中學生的課程觀。**臺灣教育社會學研究，22**（2），93-137。https://doi.org/10.53106/168020042022122202003

游小旻、張文華（2022）。不同學習領域教師對探究與探究教學的看法與教學實務。

師資培育與教師專業發展期刊，15（1），91-127。https://doi.org/10.53106/207136492022041501004

黃嘉莉、桑國元、葉碧欣（2020）。十二年國民基本教育課程改革中教師能動性之使動與制約因素：社會結構二元論觀點。**課程與教學，23**（1），61-92。https://doi.org/10.6384/CIQ.202001_23(1).0003

黃鴻文、鄭英傑、王俐蘋（2016）。為何不傾聽學生的聲音？學生課程觀及其對課程研究的啟示。**臺灣教育社會學研究，16**（1），127-152。https://doi.org/10.3966/168020042016061601004

楊龍立（2014）。課程政策發展的階段及重要任務。**市北教育學刊，44**，1-24。

劉美慧、洪麗卿（2018）。高中公民與社會教科書多元文化議題之分析。**教科書研究，11**（2），1-25。https://doi.org/10.6481/JTR.201808_11(2).01

歐婉如（2022 年 10 月）。**教育部所屬 112 年度單位預算評估報告**。立法院。https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=45764

潘慧玲、黃曬莉、陳文彥、鄭淑惠（2020）。學校準備好了嗎？國高中教育人員實施 108 課綱的變革準備度。**教育研究與發展期刊，16**（1），65-100。https://doi.org/10.6925/SCJ.202003_16(1).0003

蔡佩璇（2023）。**高中公民與社會科專家教師公共議題與社會探究之課程實踐**（碩士論文，國立臺灣師範大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。https://hdl.handle.net/11296/2dxyw6

駱明慶（2018）。誰是台大學生？（2001-2014）——多元入學的影響。**經濟論文叢刊，46**（1），47-95。https://doi.org/10.6277/TER.201803_46(1).0002

簡良平（2004）。教師即課程決定者——課程實踐的議題。**課程與教學，7**（2），95-114。https://doi.org/10.6384/CIQ.200404.0095

顏國樑（1997）。**教育政策執行理論與應用**。師大書苑。

蘇苑瑜（2021）。**高中公民與社會科素養導向的教科書發展與設計——教科書內容分析與編者觀點探究**（博士論文，國立臺灣師範大學）。臺灣博碩士論文知識加值系統。https://hdl.handle.net/11296/2qnt2r

蘇苑瑜、劉美慧（2022）。高中公民與社會科教科書跨學門統整課程之設計。**教育研究集刊，68**（4），1-39。https://doi.org/10.53106/102887082022126804001

Byrne, C., & Prendergast, M. (2020). Investigating the concerns of secondary school teachers

towards curriculum reform. *Journal of Curriculum Studies, 52*(2), 286-306. https://doi.org/10.1080/00220272.2019.1643924

Cohen, D. K., Moffitt, S. L., & Goldin, S. (2007). Policy and practice: The dilemma. *American Journal of Education*, *113*(4), 515-548. https://doi.org/10.1086/518487

Edwards, G. C., III (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly.

Eick, C. J., & Reed, C. J. (2002). What makes an inquiry-oriented science teacher? The influence of learning histories on student teacher role identity and practice. *Science Education, 86*(3), 401-416. https://doi.org/10.1002/sce.10020

Gleeson, J., Klenowski, V., & Looney, A. (2020). Curriculum change in Australia and Ireland: A comparative study of recent reforms. *Journal of Curriculum Studies*, *52*(4), 478-497. https://doi.org/10.1080/00220272.2019.1704064

Gouëdard, P., Pont, B., Hyttinen, S., & Huang, P. (2020). *Curriculum reform: A literature review to support effective implementation*. OECD. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/12/curriculum-reform_16f39dcc/efe8a48c-en.pdf

Grant, S. G., Swan, K., & Lee, J. (2017). *Inquiry-based practice in social studies education: Understanding the inquiry design model*. Routledge.

Hung, C. Y. (2021). The revival of the process model in curriculum design: Changes and challenges in the new Taiwanese citizenship curriculum. *Journal of Curriculum Studies*, *54*(3), 406-422. https://doi.org/10.1080/00220272.2021.1957157

Kang, J., & Keinonen, T. (2016). Examining factors affecting implementation of inquiry-based learning in Finland and South Korea. *Problems of Education in the 21st Century*, *74*, 31-48. https://doi.org/10.33225/pec/16.74.34

Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. A. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, *8*(4), 538-560. https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x

2024 年 10 月 7 日收件
2025 年 1 月 14 日第一次修正回覆 & 初審通過
2025 年 3 月 19 日第二次修正回覆
2025 年 3 月 21 日複審通過