

貳、文獻探討

一、政府的課程治理

(一)課程治理的基本界說

1.課程治理-名詞界定問題

「課程治理」與「課程管理」(curriculum management)、「課程行政」(curriculum administration)常被視為同一內涵，並經常交互使用，是很容易混淆的三個名詞(黃嘉雄，2003；張佳琳，2004)。這三名詞的共同點係指出對課程事務、課程變革的掌理與落實過程的一切相關措施。不過在行動主體方面，「課程管理」所涵蓋的範圍比較廣，它泛指任何層面課程事務之安排與佈置，從國家的課程政策到教師個人對其課程事務的管理都可稱為課程管理。「課程行政」與「課程治理」雖多用來指涉政府層級在此方面的作用與作為(Sergiovanni,1990；黃嘉雄，2003；張佳琳，2004)，但相對來說「課程治理」較「課程行政」，更能凸顯政府在課程政策的巨觀與微觀作為。

另一方面，晚近公共行政學界在政府公共政策的研究上，「治理」成爲一個重要探究概念。「治理」雖仍可指是「有關統治的所有理論概念的總和體」(Kooiman,2003:4)。但這種統治方式卻已經不同於過去了。「治理」預告了一種在新世紀，強調分權政治與民主化氛圍下的新治理秩序的展開(治理年鑑,2007:215；Calame, 2003; Pierre and Peter,2000)，說明公共政策制定過程中，互相依存的行動之間的關係模式(孫本初、鍾京佑，2006；丘昌泰，2002：222；林玉華，1999：138-139；Marsh,1998：8)。治理成爲晚近公共政策學界探討政府在日趨多元與複雜的社會如何推行變革、掌理公共事務的整個過程的重要概念(Pierre and Peter,2000；Kooiman,2003)。

援此分析，雖然當前學界仍多將 curriculum governance 譯爲「課程管理」(高新建，2000、張佳琳，2004)或直接以「課程管理」(curriculum management) (張佳琳，2004)論述政府的課程政策掌理與推動，然基於公共政策學界對「治理」的重新再概念之用法，本研究所探討的中央層級課程與教學推動網絡，涉及政府對課程政策的掌理與推行，故仍以「課程治理」作爲論述政府層級爲達成課程目標及意圖，

對課程所施加行為的全部過程之表徵符號。由此，「課程治理」在概念上相較於「課程政策」、「課程發展」、「課程決定」、「課程領導」、「課程實施」、「課程評鑑」等是一個表述政府層級在課程作為上相對寬廣與整體性的概念。

2.課程治理的必要

(1)課程是動態發展歷程，涉及諸多環節

「課程發展」(curriculum development)不同於靜態的課程設計(curriculum design)，它一方面強調課程發展的動態歷程與影響因素；另一方面，亦指涉課程發展的進路與教師專業化之間的互動關係。因此，課程發展是指課程經由發展的歷程與結果，強調演進、生長的課程觀念。換言之，課程發展是將教育目標轉化為學生學習的課程方案或教學方案，它除了包函目標、內容、活動、方法、資源及媒體、環境、評鑑、時間、人員、權力、程序和參與等各種課程因素之外，尚包括各種課程設計因素之間的交互作用，特別是包含了課程決定的互動和協商。

因此，課程發展的重點是強調課程目標、內容、活動、評鑑程序所發展的歷程(黃光雄、蔡清田，2001：171)，是綜合教育理念的發展演進與實際的教育行動，因而課程並非只是純粹思辨的教育理念產物，而是付諸教育行動的歷程與結果。正如 Fullan(1991)所指出：課程發展是一個連續不斷的發展動態過程。

(2)課程經過各種環節與層層的轉化，並帶來落差

Goodlad(1979，58-64)將課程發展區分為五的層級：①理念的課程 (ideal curriculum) 或意識型態的課程 (ideological curriculum)，即理想上認為對學生最有用的學習內容；②正式的課程 (formal curriculum)，即經政府認可或核准的，而為學校所採用的官方課程；③知覺的課程 (perceived curriculum)，即認知上所理解的課程；④運作的課程 (operational curriculum)，指在學校和教室實際進行的一切；⑤經驗的課程 (experiential curriculum)，指學生在運作的課程裡實際經驗到的一切。以上五種課程，從最初學者專家所建議的「理念的課程」到國家、教育行政單位認可的「正式的課程」再轉化為地方教育局及學校教師的「知覺的課程」、「運作的課程」，最後由教師落實到課堂成為學生的「經驗的課程」，這一

連串的發展歷程涉及「國家」、「地方」、「學校」、「教室」等四個層次的發展與決定(歐用生, 1992), 每一個層級都對課程施以力量, 使其發生作用, 每一環節間既可看成是課程理論的轉化過成, 也是「課程政策」的轉化過成, 層層連結與轉化, 必然帶來落差。因此, 課程從理念到目標落實之間, 必然需要施以力量與策略(亦即「課程治理」), 以求完善。

(3)課程治理就是如何掌理與推動課程政策的一門學問

根據前述探討, 「課程」作為學校教育內涵中重要的一環, 課程政策是教育政策、公共政策的次領域, 課程本身就是教育政策的一種型式(Schubert, 1986)。因此, 各國政府都有專門的機制與策略用以掌理課程政策, 以達成政策目標。這種政府運用其治權, 透過各種課程政策、機制設計與實踐策略推行課程改革、掌理課程政策、落實課程目標的全部過程, 即可稱為「課程治理」(curriculum governance)(李文富, 2008)。

(二)課程治理的範圍、程序、任務與協作

1.課程治理的範圍：定目標、選內容、組材料、推課程、評成效

關於課程治理範疇的界定不同學者有不同界定, 黃嘉雄(2003)將其界定為國家課程文件(例如課程綱要、課程標準)發佈後, 促其落實以達目的之各種措施與過程。鐘啓泉(1991)在「現代課程理論」一書中提到政府層級的課程領導工作包含五項：(1)關於課程標準的工作；(2)關於課程編制的工作；(3)關於課程實施的工作；(4)關於整頓課程實施條件的工作；(5)關於課程評鑑的工作。

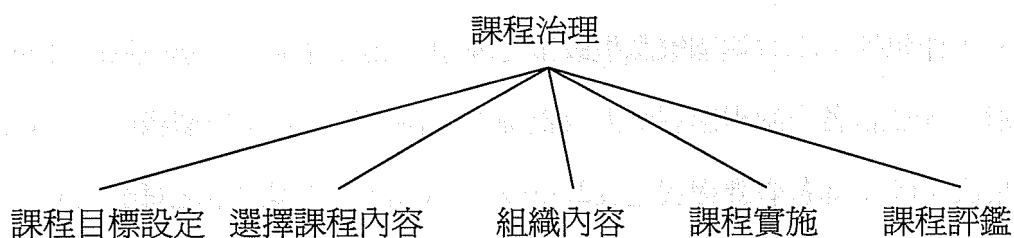


圖 2-1：課程治理涵蓋的範圍(研究者繪)

顯然，鐘啓泉對課程治理範疇的界定是比較寬廣。從前面課程治理的必要之相關文獻討論裡，亦可以了解課程係一連續與整體展的過程，國家課程從課程目標的設定到最後的課程評鑑，以及從理念的形構到最後落實到學生的經驗課程，每個環節都緊密關聯，前後相關。基此從國家層級的課程治理角度來看，鐘啓全的界定，較能更系統與更整體的掌握課程發展的每個環節，從而建構一個國家課程治理的整體圖像(從研發、審議、實施到評鑑)。

2.課程治理是政府實現課程目標的一列列策略與複雜過程

張佳琳(2004)指出課程管理就是政府權責機關運用各種策略實現課程目標而形成一系列的課程管理機制。因此課程管理有指導性、規範性、政治性、評鑑性與整合性等特性。課程管理機制在運作過程中，需面對與課程有關的人、事、物等複雜條件，因此，課程管理是一種策略、一組活動也是一段歷程。

3.課程治理機制是政府課程治理作為所構成的統合體系

為了完成實現課程目標，課程治理必須發展相關的課程政策、課程治理策略與課程治理機制(高新建，2000：11)。其中，「課程治理機制」是指，政府的領導者或教育主管機關，在管理其課程相關政策時，運用二項或二項以上之個別的，但是卻又相關聯的課程管理策略，所形成的一個暨調和聯貫且又統合的體系(高新建，2000：15)。

張佳琳(2004)亦指出政府基於課程政策與理想之實現，為使這些政策能有效實現，教育當局設有各項課程治理機制，用以確立目標、擬定策略、視察輔導、評鑑考核所屬機關及學校課程事務，形成一個互動網絡，共同指向課程之實踐。這些工作包括：(1)宣達國家課程政策之理想；(2)影響地方及學校層級課程實施情形；(3)整合各方課程影響勢力及資源；(4)協助地方及學校層級課程改革工作之推展；(5)掌握各級課程實施及改革成效；(6)落實課程政策之意圖及成效。

4.課程治理的基本歷程：設計→傳輸→評鑑回饋

```
graph LR; A[設計] --> B[傳輸]; B --> C[評鑑回饋]; subgraph Box [ ]; A; B; end; D[ ] --> A;
```

English & Larson (1996)認為課程管理的概念由設計(design)和傳輸(delivery)兩個層面所構成，管理的要素包括課程建構、課程發展、實施、回饋、評鑑、調整和制度化或終止(棄置)等；這些成分是在動態的、循環的方式下互動，而非線性的進行。課程設計層面的決定有兩個主要步驟：課程思考和課程建構。前者為課程的需求評估，從政策、社會、教育、學校、學習者等不同角度蒐集其對學校教育和課程的期望；後者為課程的試用與書面文件的制定等。課程傳輸層面的決定有六個主要步驟：課程計畫出版、教職員發展、實施與監控、評鑑與回饋、通知相關人員、連結設計與遞送迴圈等。

5.課程治理的任務：建立共識、整合計畫、轉化課程、處理變革與評鑑

Wiles和Bondi(1998)認為課程理論與實際運作間的落差，常會使課程的內容產生失真，因而需要「課程管理」，其內容包括：成立管理團隊、分析課程、設計課程、實施課程和評監課程等措施。Wallace(1989)也所指出課程管理是所有專業成員主動參與協商課程共識及共同效力課程計畫、實施與評鑑的過程。因此課程治理的任務，可援引Preedy (1989)在《課程管理的途徑》(Approaches to curriculum management)的導言所指出「課程管理」必須發展一套完善的機制，以完成課程管理的任務，包括：(1)組織與整合課程計畫；(2)改變課程以回應內外的需要和要求；(3)處理因課程變革和評鑑之實施而生的相關議題；(4)與不同群體和利益相關人士協商課程實務。

6.課程治理的協作本質

上述的探討，從政府層級在課程管理的作為來說，「課程治理」是指政府為達課程目標及意圖，對課程所施加的行為的全部過程。「課程治理」這一動態概念，它以循環的方式，而非線性的進行，從「設計」到「傳輸」到「再設計」，需要建立共識、整合計畫、轉化課程、處理變革與評鑑，這些歷程與任務，也反映了「課程治理」經緯萬端，非一己之力所能成就。

陳伯璋、李文富(2010)分析指出，課程改革的實施涉及三個主要層面：即「政策」、「研究」與「實踐」。首先是「政策」，教育是國力的象徵，課程政策關涉課

程改革推動的方向、目的與價值。課程政策之擬定無可避免涉及政府部門的權力運用及利害關係人(stake holder)的角力；其次是「研究」，儘管課程政策的決定離不開權力的競逐，但仍需大學等研究單位的理論知識引導與研究成果作為政策開展之論辯與合理性基礎；最後是「實踐」，無論是「政策」或是「研究」均非憑空想像，而是源自對生活世界、教育環境與學校場域的旨趣理解，並通過學校實務教師的「實踐」，讓「政策」、「研究」相互含蘊、相互辯證，從而不斷開展。依此，「政策」、「研究」與「實踐」，三者所象徵的「政策」-「權力」(power)、「研究」-「知識」(knowledge)、「實踐」-「興趣」(interest)，就構成彼此相互關連、環環相扣，共生共變，缺一不可的關係(見圖 3)。

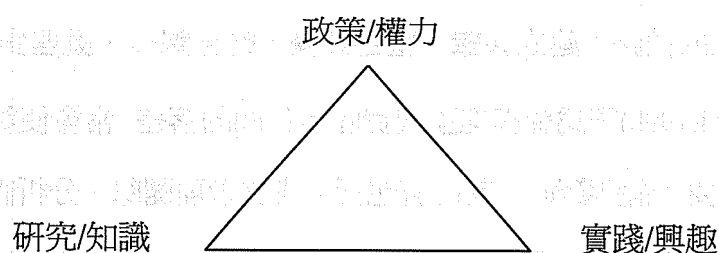


圖 2-2：課程改革中政策-研究-實踐的三位一體關係(作者繪製)

課程改革能否成功，其實就看「政策」、「研究」與「實踐」這三者的整合程度及彼此的協作關係。正如西諺所說「一個指頭撿不起石頭」⁶，「課程改革」正是這樣的一項集體創作與事業，故為達願景與目的，政府人員、大學研究人員與中小學校實務教師三者必須交換資源、協商共同的目標與相互合作，建立起夥伴協作的課程治理關係。

由此可見「課程治理」具有一種協作，需靠集體力量使能成就的特性。這種協作還包含集體的慎思。正如 Schwab(1973)在實踐課程觀裡提出「課程慎思」(Curriculum Deliberation)的概念，強調課程是一種集體的事業與實踐，需要通過不同主體之間的互動、協調、權衡與審議，使能做出恰當的共識與行動。Schwab 指出慎思是在主體之間進行，而非單一個人或主體，因此課程慎思自然是一種「課程團體」(curriculum group)。課程行動者通過慎思與協作，發現彼此關注的焦點，

⁶ 引自 Calame(2003)。破碎的民主-試論治理革命。高凌翰譯。北京：三聯出版社。

最終生成滿足整個集體，那是一種共同的善，而非課程行動者中某一團體合作者的課程實踐。Reid(1992)亦指出課程作為一種制度，是制度化及實踐之間的交會作用，而制度轉化到實踐的過程即是慎思展現的最佳時刻。

然而，問題是，課程發展涉及眾多課程行動者，不同行動者因所處位置之差異而帶來的不同視域、利益與興趣，在愈趨多元、複雜的民主社會，課程治理協作該如何開展？課程願景的集體共善又如何可能？

(三)當代國家課程治理的挑展

1990年代西方社會科學界開始關注政府在日趨多元社會如何掌理變革，推動公共政策。

1.從威權到民主治理：「官僚」-大政府→「市場」-小政府→「社群」-能政府

1990年代興起的治理研究熱潮，面對日益複雜化和不穩定的社會，指出政府在治理過程中的角色正發生著重大的轉變，治理研究對以政府為中心的舊統治學說進行批判，也對強調市場競爭，少作為政府的新管理主義進行反思，希望政府的角色從划槳轉向領航。

治理論述指出，1970年代以前是傳統官僚體制的政府運作，主張大政府體制；1970年代以後，隨著民主化、多元化與新自由主義的市場經濟思潮，新公共管理強調建立一個最少作為的國家，因此強調分權、管理主義、市場競爭(引自彭錦鵬，2005)。然而，1990年代以後的治理論述，則從前兩階段失敗的經驗發現，「權力下放」雖然是當代政府治理的重要核心與前提，但政府在社會中仍維持其為主要政治行動者的角色，政府應重新掌控事務的導引性，但不是干預，也不是放手不管，而是尋求更負責任的機制與策略，透過社群協作建立具有引導社會與組織的有治理能力的政府。正如 Fox,C.J(1996)在《後現代公共行政》批判地指出，傳統少數人對話的官僚式治理與後現代無政府主義治理都是極端，無法符合當代社會的真正需求。換言之，政府要在公共管理中扮演催化劑和促進者的角色，要學會『掌舵』，而不是『划槳』。政府治理不但關心誰治理(Who governs?)

的民主問題，更關心如何治理(How to governs?)的治理機制與「治理能力」(governing capacities)的問題(陳欽春，2005)。治理也被認為是象徵著一種責任能力(accountability)與回應能力(responsibility)的權力運作(孫本初、鍾京佑，2005:109)。

2. 協作治理：超越由上而下、由下而上二元對立邏輯

歸結前述，晚近公共治理論述針對愈趨複雜多元的公共政策，提出有別過去官僚式的獨斷統治與新公共管理主義的小政府的放任概念，不再以二元對立的邏輯，把治理問題簡化成「由上而下」或「由下而上」，而是整個組織間各成員協調與整合的過程。亦即在治理的架構下，政府的主要功能在於：(1)分解與協調：界定情境與關鍵利害人，發展網絡內與網絡兼有效的聯繫；(2)協作與領航：影響並引導網絡關係，以達成預期的結果；(3)整合與管制：超越個人與組織的次系統，發展出有效的協調機制(Stoker,1995)。這種夥伴協作的治理關係意味著治理是不同組織的集體事業，為達到目的，各個組織必須交換資源、協商共同的目標，治理的成員必須透過相互合作，從而構成一個政策網絡的關係(Stoker,1998)。換言之，這種「相互依存」(interdependency)，推動了治理朝著夥伴協作方向發展。這表明，治理是一種網絡，不同的行動者通過制度化的合作機制，可以「相互調適目標」，「共同解決衝突」，「增進彼此的利益」(Kooiman，2000)。

3. 變化中的國家課程治理的關係與責任

在過去二十年，世界幾個主要國家的課程治理關係與機制悄悄發生變化。過去強調鬆綁與地方分權的英美等國，國家或聯邦政府介入課程治理的力量轉趨積極；而台灣等亞洲民主後進國家，卻相反，走的是一條開放與分權的道路。「九年一貫課程改革」正是台灣的課程治理從過去的「威權」逐漸走向「開放」與「鬆綁」的分水嶺。然而，九年一貫課程改革實踐所呈現的理論、政策與實務三者的落差，卻凸顯了我國在課程治理轉型過程中課程治理關係與課程治理機制重建的難題與挑戰，同時也反映了「由上而下」或「由下而上」的二元對立課程治理理論與模式，已經難以因應日益複雜與民主多元社會裡的課程改革之需要。

1994年美國視導與課程發展學會(ASCD)，由 Richard F. Elmore 和 Susan H. Fubman 主編了該年度的年度專刊，主題是《課程治理》⁷(The governance of curriculum)，集中討論政府在課程改革當中的角色與責任。Fullan(1994)在這本書也發表一篇研究，他從整體變革觀與系統論的觀點，提到課程改革不是「由上而下」或「由下而上」這樣截然二分的問題，若要讓改革發生根本性轉變，需要「中央」、「地方」、「學校」這三個不同層級內(in)及層級間(between)相互作用與協作，任何單獨一級改變作用，變革都不可能取得根本性的成功。

Elmore 和 Fubman(1994)在這本書的導讀，也對政府課程治理進行全面的反思，指出課程治理的挑戰在於，課程決策涵蓋了國家、州、地方三大勢力的影響力，因此課程治理無可避免地需要處理現實政治的基本概念和深層的意義。它首先必須體認課程決策涉及國家層級到學校各層級之間的相互依賴關係，必須善用各種機會與影響力去塑造改革的方向；必須跨越機關/機構的制度分野，聯合各單位共同推動改革，才能完成共同的使命。政府機關、機構並需建立制度和發展能力，包括培養能夠跨越不同機構與層級界線的人才。

因此，國家有責任透過各種政策、機制與策略，協助其它三級同時行動起來，亦即每一級都有兩個責任：(1)努力使自己內部的互動進一步完善；(2)同時努力增進與其他等級之間的互動。這就是複雜性理論(Complexity Theory)裡「相互關聯」(mutual relations)和「自動催化」(autocatalysis)原理的發揮(Fullan, 1993、1999)。

換言之，政府的課程治理必須採取一種整全治理(holistic governance)的觀點，深刻體認課程變革非單一層級的問題，而是涉及中央-地方-學校三層級的課程治理系統與整體變革的問題。因此，政府的課程治理必須建立能夠整合各組織單位共同推動的治理機制，也就是前面所提及的「治理網絡」。除此之外，還需培養能夠在此網絡裡跨越不同機構與層級界線之間的人才與專業能力，使其有能力促成

⁷ 沒有任何文獻說明這本專刊與同時期西方公共行政學界掀起政府治理論述有何關係的連結，不過，從這本專刊對政府過去在課程改革角色的反思，以及如何重構未來政府課程治理，我們是由理由推測，兩者之間在問題意識與思潮上的選擇性親近。

層級內 (in) 及層級間 (between) 的相互作用與協作。

(四)小結與課程治理的分析架構

依據前述對課程治理的概念與內涵分析，政府的課程治理從課程發展的那一刻起就發生了，以課程綱要為例，例如九年一貫課程綱要，從理念課程到經驗課程，涉及中央、地方與學校(包含教室)三級的作用與轉化，各級課程治理總離不開：「設計」、「傳輸」與「評鑑」等歷程，具體來說包括「建立共識」、「整合計畫」、「轉化課程」與「回饋評鑑」。政府層級的課程治理為實踐前述四項工作，所運用的組織與策略，就是課程治理機制。對應四項課程治理之主要工作，其課程治理機制，可設定以下四項：「研究發展機制」、「行政執行機制」、「專業支持機制」、「審議評鑑機制」。總合起來就，加上文獻探討所歸納的課程治理幾項原理原則，例如：整體觀點、夥伴協作、跨界機制與能力、相互關聯、自動催化、朝向共善與善治理等，即構成探究政府的課程治理的分析與概念架構。總合前述，課程治理的分析架構圖如圖 4。

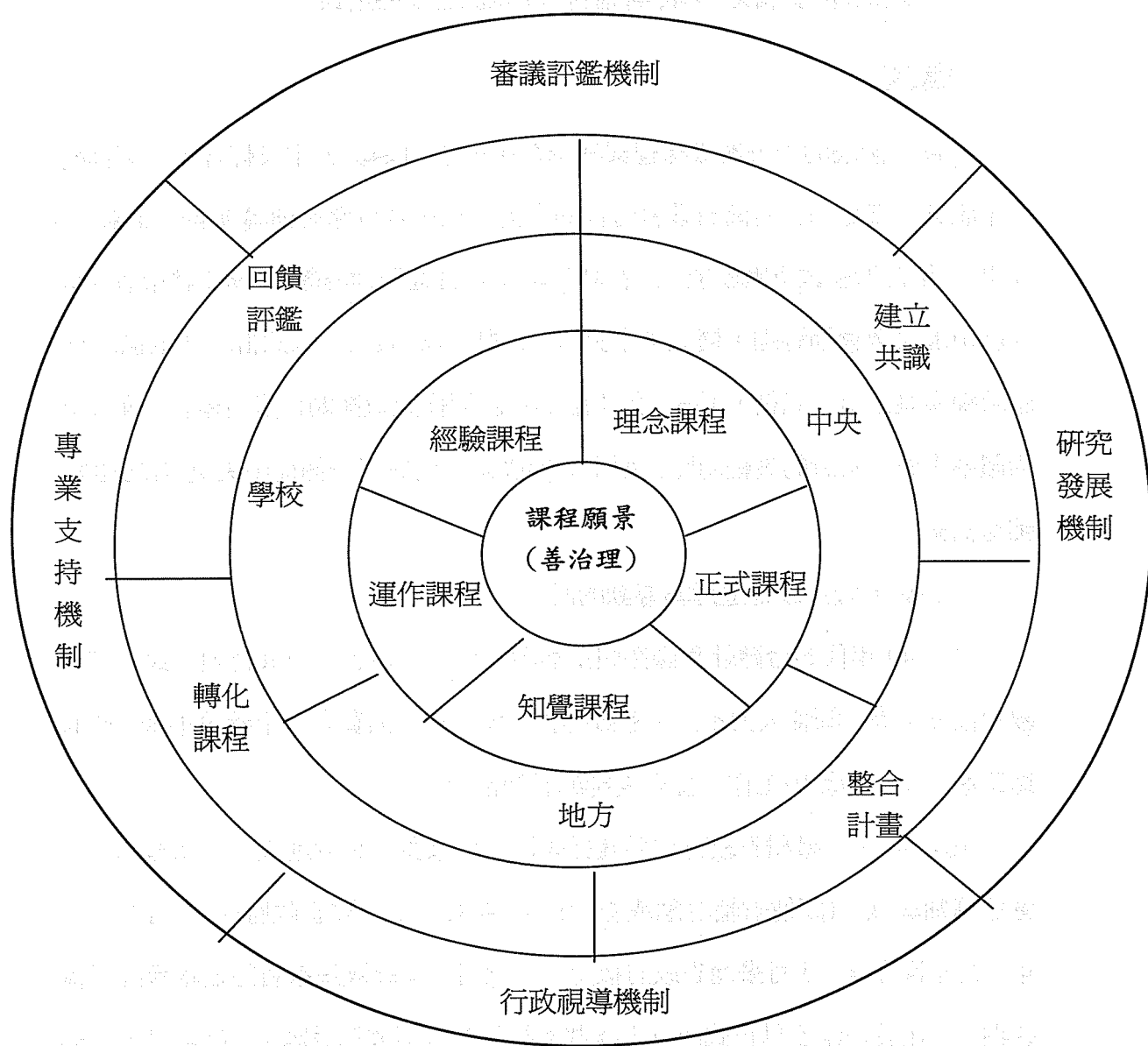


圖 2-3：國家課程治理的分析架構(李文富，2010)