

壹、計畫緣由與目的

台灣在 2001 年正式推動九年一貫課程與教學改革，而此一改革也正式宣示一種與過往不同的嶄新教育理念。例如，過去的課程是國家中央集權控制下的產物，但九年一貫強調的卻是要國家權力下放，讓學校和教師能參與課程的規劃與發展。所以九年一貫改革中，把過去的課程標準改為課程綱要，提供更多的課程決定空間予學校與教師，以進行學校本位課程及發展教師專業(教育部，2001)。不過，當九年一貫的理念正式實施後，卻發現原本教育部的改革理念到了學校之後，卻產生了「課程理論與教學實務」、「課程政策與課程實施」之間的嚴重落差(陳伯璋、李文富，2009)。

一、最初目的：銜接與轉化政策與實踐間的落差

為了解決政策與實踐之間的巨大落差，教育部於是著手於建構一個理想的「課程與教學輔導體系」，企圖扮演銜接此落差的轉化機制。一些參與教育部「課程與教學輔導體系」的主要學者們(如，李文富，2009；張素貞，2009；鍾靜，2009；陳伯璋、李文富，2009)，也在「研習資訊」共同發表了一系列的論文。從這些論文中約略可以看出，教育部對該體系的期待是涵蓋「中央—地方—學校」三個層級的。例如陳伯璋、李文富(2009：4)就提到：長遠來看，課程與教學輔導網絡建構，必須涵蓋中央—地方—學校三個層級。而鍾靜(2009)也直接以「中央—地方—學校」三層級來論述該體系人員應有的特質。張素貞(2009)則提到教育部正著手整合「中央—地方—學校」三層級的輔導體系。

而從教育部對「中央—地方—學校」三層級輔導體系的期待，我們也可以看到，之所以建立此三層級，就是想使中央課程與教學的政策，能落實到學校實踐中。如教育部設定《直轄市及縣(市)國民教育輔導團組織及運作參考原則》，並於此原則中明確指出輔導團之工作目標第一點便是：「協助落實課程與教學政策，以達成政策目標」(國民教育社群網，2010a)。另外在《教育部中央課程與教學輔導諮詢教師團隊設置及運作要點》中，也將「協助落實課程與教學政策，以

達成政策目標」列為第一工作目標，並於開頭便提到中央輔導體系在政策轉化的核心功能(國民教育社群網，2010b)：

教育部(以下簡稱本部)為建構中央課程與教學輔導體系，協助國民教育階段課程與教學政策之推展，輔導直轄市、縣(市)(以下簡稱縣市)國民教育輔導團(以下簡稱縣市輔導團)發揮功能，有效提昇國民教育品質，特設中央課程與教學輔導諮詢教師團隊(以下簡稱中央輔導團)。

簡言之，藉由「中央—地方—學校」三層級輔導體系的建構與整合，教育部希望能解決政策與實踐間銜接與轉化的問題。不過，整合的過程似乎涉及了許多複雜的組織和問題，如何將過去分布於不同組織的輔導體系整合成三層級的體系，似乎仍有待進一步的分析、討論、與重新界定。於是在2008年9月，便責成國家教育研究院籌備處設立「建構中央地方教學輔導網絡專案」，負責推動此三層級體系的整合。並由國家教育研究院籌備處陳伯璋主任兼任召集人，且預計分三階段七年，來完成各階段的建構工作。不過，雖然長遠來看，課程與教學輔導網絡建構必須涵蓋「中央—地方—學校」三個層級，但初期是先把重心放在「中央—地方」(陳伯璋、李文富，2009)，故該專案名稱乃為「建構中央地方教學輔導網絡專案」。如李文富(2009)所說，這是因為：

依據教育部現階段的政策構想，此一三層級(中央—地方—學校)課程與教學輔導體系將由現有的中央、地方輔導組織及目前尚在發展中的學校輔導教師所構成。各層級的組織形式與名稱分述如下：…。學校層級：設置教學輔導教師。此項政策概念目前仍在發展中，其中屬於學校層級—教學輔導教師這區塊，目前僅台北市等少數縣市進行推展與試辦，並非各縣市都設立。故我們接受教育部委託的專案系先以建構中央地方課程與教學輔導網絡為主(2009：39-40)。

由此看來，基於課程與教學在教育中的核心位置，教育部目前企圖建構的「中央—地方—學校」三層級輔導體系是台灣教育發展中一個非常重要的政策。不光是教育部投入在「建構中央地方教學輔導網絡專案」上的心力與費用，還包括各層級體系目前及未來建置所需投入的龐大經費與治理過程。以縣市國民教育輔導團為例，目前只有少數幾個經費充裕的縣市有能力設置專任輔導員。但是在未來教育法制化後，可能各縣市和中央都會出現專任輔導員。而即使合法設置了這些課程與教學輔導人員，他們自己本身的定位與任務，及未來如何在現有的教育行政組織體系間運作，似乎都有待進一步釐清。所以從該體系的理想到落實過程之

中，教育部「中央—地方—學校」三層級課程與教學體系的政策發展與決策方向都需謹慎考量，否則容易使投入的龐大教育資源無法發揮原本設定的目標。

尤其是此一課程與教學推動網絡目前似乎是處於一種不確定的狀況下。不確定的原因正如專案名稱中的「建構」一詞所示，它表示雖然這是一個教育部的政策方向，但該網絡的建構仍有待諸多參與該案的專家學者們，根據不同的經驗與立場，不斷的論述與協商所成。而也正是因為這樣的不確定性，所以在專案發展過程中，才需要更多的反省與回饋，以使該專案能發揮和創造出更多的價值。

二、爲什麼需要「整體圖像」

(一)因「法制化」、「組織化」、「專業化」各面向乃密切相關的整體

但是「法制化」、「組織化」、「專業化」這三個基本問題並非是一些獨立的面向，事實上，它們不僅有密切的關係，而且還有些邏輯順序的關係。以下將從本案實際推動的過程中，舉例來說明其密切的關係。在本專案正式推動的第一年，也就是 98 年底，曾召開一場執行委員會暨諮詢委員會，會中是希望與會專家能透過該年的成果報告，討論未來本專案的推動方向。當時許多與會的委員皆認爲，唯有加快國家課程與教學推動網絡的「法制化」，方能使之步入正軌、正常運作。因此在 99 年度計畫中，法制化被視爲是一個優先推動的重點方向。相較之下，原本在 98 年要建構的「整體圖像」，卻因種種因素而無法進行相關研究，但在 98 年底的執行委員會暨諮詢委員會裡，許多與會委員在「整體圖像」的建構上，卻沒有表達需優先及強化推動的想法。

不過到了 99 年正式執行時，許多因爲缺乏「整體圖像」所產生的問題便出現了。例如在「法制化」子計畫推動時，許多委員便發現，因爲沒有整體圖像和未來清楚的定位，法制化的推動方向便顯得模糊。原因是法制化的方向與做法很多，若沒有清楚的定位和方向，實在很難有具體的法制規劃。舉例而言，如果把既有的中央和縣市輔導團當成是推動網絡的中心，那麼這些輔導團員的組織編組方式(常設或任務編組)、聘任方向(專任或兼任)、相關福利(如額外的薪資待遇)及該修改於何種層級的法令規範，便成了法制化的重點。但如果國家課程與教學

網絡是超越中央和縣市輔導團的，那麼法制化所需考慮的範圍和涉及的法令層級可能又將更為複雜。因此，整體圖像的不明，便直接導致了法制化子計畫在推動時的困擾。

此外，也由於整體圖像的不清楚，在「組織化」的研究中也出現一些問題。例如在 99 年度的組織化研究中，把「中央」、「地方」、「學校」三個層級的課程與教學推動組織運作現況，分成三個不同的子計畫。但問題是三個層級是息息相關的一個整體網絡，沒有清楚的彼此定位，就很難清楚的了解彼此該如何銜接與合作。例如當我們在思考地方層級組織時，首先可能就要知道地方層級組織的定位與功能為何，也需知道這個定位與功能是否會和中央層級或學校層級有所重疊。若是有重疊，我們在定位與功能上就要有所釐清，避免中央—地方—學校組織間有無法銜接的地方。此外，若是目前現有的組織有推動上的問題，我們也需重新檢視該問題並調整組織。而一旦有所調整，可能其它層級的組織也會受到影響而調整。所以，如果沒有一個較整體的圖像，只從不同層級的角度做切入，各層級之間的整合與調整可能將會有所困難。

最後，在「專業化」的研究，也可能會出現問題。回到之前提到的一個核心問題：究竟國家課程與教學網絡是否應該超越中央和縣市輔導團的概念？如果把「既有的」中央和縣市輔導團當成是整個國家課程與教學推動網絡，那麼許多的專業就會是以「輔導團」的專業來論述。相對的，若是我們對國家課程與教學網絡有新的圖像，那麼我們對其專業的定位便會不同。舉例而言，黃騰、李文富(2010)就曾發現，目前的輔導團是以「學科中心」來思考其專業，但由於學科比較像是去脈絡的抽象知識體，因此與社會脈絡之間的關係就不足，故「學科中心」的輔導團概念，似乎較難喚起一般教師對課程和社會政治經濟之間的認識，也較難使教師產生更深刻的課程批判意識。

(二)「整體圖像」涉及不同角度與立場，是不斷建構與協商的過程

第二個需要建構整體圖像的原因，是因為整體圖像涉及不同角度與立場。對不同背景和想法的人而言，有看待整體圖像的不同角度和立場。例如在本專案

中，就有學術的、實務的、輔導團的、行政體系的成員參與其中。而 98 年針對各縣市課程與教學推動的現況研究中就發現，行政體系成員傾向從「績效」的角度推動課程與教學政策，但課程與教學的專家教師們則傾向從教育本質和長期的效果來思考課程與教學政策(黃騰、李文富，2010)。另外，大多參與本專案的研究主持人是具有學術背景的，不同的學術背景可能有不同的立場，而且和實務教師的想法也常會不同。此外，也因為過去長久以來傾向是以「中央與地方輔導團」來做為國家課程與教學推動網絡的整體圖像(黃騰、李文富，2010)，因此，許多人也會從過去的經驗和想法來思考何謂整體圖像。而這麼一來，整體圖像在建構之前，可能已經先被框架在某種概念與經驗中，使得其它的可能性較不容易被討論。

簡言之，如果此推動網絡的各個面向是緊密相關，但不同的人又可能由不同的立場來解讀，那麼最後這個網絡充其量可能只是由不同的立場和片斷所拼裝而成的，稱不上是個緊密相關的整體網絡，甚至還有可能造成這些網絡在運作上產生內在的衝突，而無法發揮該有的功能。基此，我們需要一個關於課程與教學推動網絡的整體圖像，所以今年才有這個關於整體圖像的子計畫。但也因為這不同角度和立場可能有不同的圖像，因此該圖像本質上應該也是不斷持續建構和協商的結果。所以，雖然本文討論了整體圖像的可能，但這不代表它是最終或固定的圖像。更正確的說，本文中的圖像是提供所有關心我國課程與教學推動網絡的成員一個論述的對象，借此展開更多論述和對話。

當然，本文中的圖像也不是憑空而來，基本上它有本專案過去累積下來的研究成果，也有國內外過去相關的研究文獻為基礎。另外，今年所有不同子計畫研究中，也讓我們看到更多的問題和可能，而整體圖像就是在這樣的建構過程中不斷被整合與修正。

三、研究目的

本研究的主要研究目的是在建構一個涵蓋「中央—地方—學校」三層級的國家課程與教學推動網絡所需的整體圖像，以做為日後國家建構課程與教學推動網絡時的參考。而主要的研究問題有以下幾點：

1. 做為中央層級的課程與教學推動網絡，其定位及與其它層級之關係為何？
2. 做為地方層級的課程與教學推動網絡，其定位及與其它層級之關係為何？

3. 做為學校層級的課程與教學推動網絡，其定位及與其它層級之關係為何？
4. 中央-地方-學校不同層級間，其專業化之間的整體概念與差異為何？

四、兩大研究區塊

為了回答上述問題，本研究的進行分成兩大部份：一是先針對「中央—地方—學校」三層級的課程與教學推動網絡進行整體性的分析，了解此三層級間的關係。這部份主要是透過先前十縣市訪談資料及相關文獻理論，交叉分析與歸納所得出的。二、基於此三層級的關係，本文再進一步從相關研究及相關文獻分析，分析此三層級推動網絡的整體圖像。

區塊一、從「國民教育輔導團」的運作來反思三層級的整體圖像

因此，本文的目的是想探討目前教育部「中央—地方—學校」三層級課程與教學體系的發展過程是否有需重新反省與調整的地方，以使該政策能在未來發揮更多的功能。為了進一步聚焦，本文便先以教育部委託國家教育研究院籌備處設立的「建構中央地方教學輔導網絡專案」為基礎開始分析。首先，我們可以很清楚的發現，當時在「建構中央地方教學輔導網絡專案」中，是以國教輔導網絡(例如國民教育輔導團)為焦點，把它當成是政策與實踐之間的銜接與轉化組織。這從陳伯璋、李文富(2009)對政策與實踐落差的解釋中可以看出。

檢討此課程改革推動的困境，其中原因之一，係九年一貫課程推動初期缺少過去的「國教輔導網絡」來執行中央—地方—學校三層級間的中介、轉化、輔導與支持等功能，從而成為本次九年一貫課程改革推動過程中的「失落環節」。

換言之，若是能重新尋回「國教輔導網絡」此一「失落環節」，似乎中央的課程改革政策和學校的實踐之間就不會有太大的落差。

而這樣的想法其實也有脈絡可循。陳伯璋、李文富(2009)在談到目前課程與教學輔導體系的建構背景中就提到，此輔導體系可追溯至 1958 年(民國 47 年)成立的「台灣省國民教育巡迴輔導團」(相當於中央層級)和 1964 年(民國 53 年)台灣省教育廳責成各縣市教育局設立的「縣市國民教育輔導團」。而由於 1998 年(民國 87 年)台灣省精省後，「台灣省國民教育巡迴輔導團」便走入歷史，而「縣市國民教育輔導團」則在缺乏經費補助下，大多也停止運作。直至 2003 年(民國 92 年)教育部推動的「九年一貫課程深耕計劃」才又開始地方層級培訓深耕種子教師，並補助縣市輔導團團務運作經費，試圖重新恢復過去的國教輔導團網絡。而

從上述教育部關於國教輔導網絡的組織運作參考原則中，也可以看到，教育部是企圖以中央課程與教學輔導體系來協助和強化地方國教輔導團，進而透過地方國教輔導團來銜接政策與實踐。換言之，以「國教輔導網絡」做為政策推動的機制，早在 50 年前就有這樣類似的想法。而且在九年一貫後，教育部也嘗試以這樣的想法做為政策推動的專業組織。而且許多「中央—地方—學校」三層級課程與教學體系建構的學者，基本上也都曾經或現在擔任國教輔導網絡相關的職務，或許正因為這些歷史背景，國教輔導網絡便成了政策與實踐銜接與轉化理所當然的「失落環節」。

然而，是不是只要尋回「國教輔導網絡」此一「失落環節」，中央的課程改革政策和學校的實踐之間就不會有太大的落差？這之間似乎還有一些問題有待釐清，以下我們提出兩點。第一、此一「失落環節」的論述與理論基礎可能不足。我們發現，關於此「失落環節」的提出，如前面所提，比較明顯的因素似乎是和過去「國教輔導網絡」的歷史背景有關。但問題是在理論和論述上，卻很少看到關於此「失落環節」的說明。第二，在實徵的基礎上也不足。教育部雖然有訂定組織及運作參考原則，但各縣市設置與運作的情況仍有差異，常因人時地而有不同。故在尚未進一步了解「國民教育輔導團」的課程與教學運作時，就將它定位是三層級課程與教學輔導體系的「失落環節」，將過於簡化問題的複雜性。故為了進一步釐清所謂的「國教輔導網絡」是否足以做為未來「國家課程與教學網絡」的核心組織，似乎是有必要了解目前國教輔導網絡的運作狀況。而在本研究中，則將鎖定地方層級的「國民教育輔導團」做為研究的重點，以進一步回答：是否尋回過去的「國教輔導網絡」，就代表國家課程與教學推動網絡失落的環節已被尋獲？

至於之所以特別鎖定地方層級「國民教育輔導團」的原因則如下。此推動網絡的專案是由中央發起，而且如上所述，中央輔導團的主要職責之一就是輔導地方國民教育輔導團。但問題是地方國民教育輔導團是隸屬於地方政府，而各地的教育局處所處的人事物脈絡皆有不同，故是否所有地方國教輔導團都能發揮原本設定的功能，恐怕是有疑慮的。特別在各縣市 1999 年(民國 88 年)實施《地方制度法》後，縣市有相當的教育行政自主權，這也更加添加問題的複雜度。如王麗雲(2007)就曾指出，台灣在實施分權式的地方制度法後，目前的教育治理模式比較屬於是「政治模式」，也就是說：縣市首長擁有較多的教育政策、人事與經費

的決定權。因此，地方的教育專業是否能發揮，就要看教育局處長是否任用專業的教育人事，並授權發揮空間。

但是就目前的狀況來看，有三分之一的縣市首長對教育局處長的任用是採機要職任用，而不是教育專業考量(王麗雲，2007)。另外，各縣市首長也有任期績效的壓力，相對於教育這種百年樹人的事業，似乎是有些衝突(王麗雲，2007)。綜合來看，各縣市有可能是在沒有足夠教育專業思維和強大績效壓力的情況下推動其國民教育輔導團及課程與教學業務。因此，進一步去探索縣市層級的國民教育輔導團在實際上的狀況，這個問題是有需要的。

而王麗雲(2007)的研究也點出了另外一個問題：教育研究的「去政治化」(de-political)現象。也就是教育實踐的過程原本就與政治是無法脫離的，當人們愈是想把教育和政治劃清界線，則愈是容易忽略現實、陷於迷思。所以讓我們回到政治的現實來看，地方課程與教學的推動，其實可能是在上述那種「沒有足夠教育專業思維」和「強大績效壓力」的情況下推動的。從這個角度看來，國民教育輔導團的課程與教學推動狀況就不能只談國民教育輔導團「自身」，而是要把它放在整個地方與中央的政治現實條件與脈絡來看。而相較於過去的研究，這方面的研究著墨似乎就相對較少。過去談「國民教育輔導團」可能都在談它「自身」推動的現況、困境與建議，如李端明(2003)、李家宜(2004)、張政一(2004)及施琇瑩與陳順利(2007)。例如施琇瑩與陳順利(2007：227)在緒論中就談到地方教育行政機關的組織運作可能會對輔導團的有所影響，但因為這些「結構、制度層面的問題，不是本文所關注的焦點，亦非筆者能解決的問題」，故許多外在的政治脈絡和條件就常被排除在研究之外。

總而言之，此區塊的目的是從教育政治的脈絡來了解目前各縣市「國民教育輔導團」的課程與教學推動現況與困境，並探究是否地方行政專業(如重績效)與教育專業間存在衝突。企圖想了解，是不是目前的「國民教育輔導團」就足以擔任所謂的「失落環節」。如果不是，那未來的「中央—地方—學校」三層級課程與教學體系又該朝向什麼方向努力。

區塊二、以「教師專業」的研究來省思未來三層級推動網絡成員的整體專業圖像

先前的討論中指出：既有的中央和地方課程與教學輔導體系，是目前課程與教學政策轉化的最重要組織和機制。而且，這樣的轉化機制是傾向「由上而下

的」，因為政策基本上是由中央而訂，教育部期待的是學校能轉化和落實這些政策，而中央和地方輔導體系就是在協助學校轉化和落實這些政策的管道。基於過去這樣的核心定位，許多接續而來的問題就以這樣的定位前題來討論，例如，在此一定位下，國家課程與教學推動成員所需的專業能力為何？

舉例而言，國家教育研究院曾在【研習資訊】第26期中以「課程與教學輔導體系」為主題。其中在一篇「論三層級教師領導者應有之知能與任務」論文中，鐘靜(2009)便以數學領域為例，並在以目前中央和地方輔導體系來帶領學校層級領域召集人的前題下，探討這三層級領導者所應共同具備的知能，並將之區分為：專業知能、人際領導能力、事務安排能力。其中「專業知能」部份，則可再分為：1、具備數學學科內容知識；2、具備數學教學知識；3、了解學生學習數學的特質、動機與興趣；4、了解學生在學習數學過程中，會產生的迷思概念；5、具備設計數學課程和發展數學課程的能力；6、掌握數學改革的重點；7、掌握教育當局及學校數學政策實踐的相關資訊。

而從專業知能的描述中，我們就可以看出一些與「定位」問題相關的部份。例如之前提到的，目前中央和地方輔導體系的成員，多半是以「學科領域」來劃分，並強調的是「教學」(黃騰、李文富，2010)。換言之，如果我們把中央和地方輔導體系定位是整個推動網絡的核心，那麼「學科中心」和「教學」便容易成為該網絡成員的專業論述基礎。所以，在鐘靜(2009)對專業知能的描述中就可看到的，三層級成員的「專業知能」因而也就相當程度的是以「學科中心」(如第1、2點)和「教學」(如第2、3、4點)為核心。而之前也提到，現有對推動網絡的定位，傾向是「由上而下」的。同樣地我們也可以看到，在「專業知能」上，對政策的理解和實踐(第6、7點)也被視為是很重要的專業要素。

不過本文並不是在批評這樣的專業知能本身有什麼問題。畢竟，如果我們把目前的中央和地方輔導體系界定成國家課程與教學推動網絡，並用一種較由上而下的方式來思考，這種對三層級推動成員的專業論述可說是相當適合的。而且我們也會很自然的認為，現有的中央和地方輔導體系就是最適合的網絡組織，只要這樣的組織才能令這些成員發揮作用。所以本文認為，只有當我們先釐清此課程與教學推動網絡的定位，接下來，才比較能用不同的角度來思考這些成員所應具備的專業知能及可能的網絡組織。而回答了這二個問題，所謂的整體圖像也比較可能變的清晰可見，或者說，比較有機會開始互相對話和整合。