



課程的理想與實際—— 以九年一貫課程綱要「實施要點」為例

陳浙雲／台北縣莒光國小校長

九年一貫課程綱要涵蓋「修訂背景、基本理念、課程目標、基本能力、學習領域、實施要點、各學習領域綱要」七項內容，其中，「實施要點」部分，臚列課程實施之基本要項，具體規範課程運作之應有作為，是各級教育行政機關與國民中小學推動九年一貫課程的主要依據。然而，課程實施的真正樣態是否一如課程綱要原先的理想？從書面課程到運作課程之間的轉化情形究竟如何？是值得關注的課題。

一、課程綱要之現場實踐

課程綱要「實施要點」中，共列有「實施期程、學習節數、課程實施、教材編選、課程評鑑、教學評量、師資培訓、行政權責、附則」九款，除「附則」內容係說明特殊教育班課程、各領域教學實施細節應另行處理外，其餘均與九年一貫課程之實際操作息息相關（教育部，2003）。以下分別就實施要點各款在教育現場之實踐情形逐一檢視。

（一）「實施期程」方面

課程綱要明訂「九年一貫課程自九十學年度起由國民小學一年級開始實施。國小五、六年級自九十學年度同步實施英語教學；國小三、四年級自九十四學年度起同步實施英語教學」，經檢視歸納其實踐現況及問題如下：

1. 非依年級順序實施衍生困擾

九年一貫課程將第一輪九年的課程實施，壓縮在四年間完成，雖未違背課程綱要文字，但不循年級逐年實施的跳躍式做法，

卻被論者視為「漫無章法」（重建教育連線，2003），並衍生學生年級轉換時新舊課程的銜接需求，及教科書編審時程窘迫之問題，因此迭遭各界抨擊。

2. 縣市學校英語教學步調不一

部份縣市以「地方課程」決策立場，提前自一或二年級開始起跑；未統一提前之縣市內，亦迭見個別學校以「特色課程」名義，從低年級提早實施，足見課程綱要有關英語教學實施期程之規範已形同具文。

（二）「學習節數」方面

課程綱要所規範的學習節數，涵蓋全年授課日數、上課時間、節數之分配與計算原則等內容，綱要內文彈性空間頗大，明顯呈現鬆綁精神。但從現場運作觀之，此一鬆綁精神卻並未獲得學校善用。

1. 節數的「趨中化」及「一致化」

課程綱要將學習總節數分為固定的「領域學習節數」，與可在上下限範圍內調整的「彈性學習節數」二類；理論上，學校每週學習總節數可各有不同。然而，目前各校學習節數卻有「趨中」及「一致化」的現象，國小尤其明顯。絕大多數國小每週排課為一、二年級廿三節，三、四年級廿九節，五、六年級卅二節，與國小八十二年課程標準之規定全然相同。究其原因，不外是「高標排課增加教師負擔、低標排課引發家長質疑、維持舊制最為安全」等多重考量下的結果。此一現象，是否意味彈性排課的機制對學校而言不切實際？是否應予保留？值得加以探討。



2. 節數高低落差產生疑慮

各校學習節數之安排雖呈現趨中一致的現象，但仍有少部分學校採低標排課，這與近年來教師不滿學習節數不足的意見頗有矛盾。節數之安排關係學生在校學習時間之多寡，依課程綱要各年高低標排課差距為每週一至三節，若以上下學期各廿週計算，則每學年總節數差距可達四十至一百廿節，此一落差是否影響學生整體學習成效，有待進一步觀察。

3. 「彈性學習節數」名存實亡

「彈性學習節數」是九年一貫課程最具特色的安排。課程綱要明訂「由學校自行規劃辦理全校性和全年級活動、執行依學校特色所設計的課程或活動、安排學習領域選修節數、實施補救教學、進行班級輔導或學生自我學習等活動」，令人對「彈性學習節數」可能發揮活化課程的角色充滿期待。然而就國小而言，為了執行資訊教育、數學銜接課程，加上地方課程的排擠，彈性學習節數早已成了「擁擠的樂園」，學校自行規劃的空間大幅縮水；就國中而言，學校利用文字的模糊空間，巧立名稱，將彈性學習節數直接用做學測科目教學的現象，非常普遍。因而「彈性學習節數」之原始立意，幾已蕩然無存。

4. 「學期總節數彈性課表」可行性低

課程綱要明訂：學校應依比例「計算各學習領域之全學年或全學期節數，並配合實際教學需要，安排各週之學習節數」；同時，「在授滿領域學習節數原則下，學校課程發展委員會可決定並安排每週各學習領域學習節數」。這些規範，提供了學校因應特殊需求彈性調整課表的依據。然因依學期總節數安排彈性課表有學生使用不便、教師差假排代不易、課務管理難度提高等實際困難，是以目前各校仍多採行固定週課表模式，鮮少有不同的做法。

(三) 「課程實施」方面

課程綱要所規範的課程實施內容，涵蓋組織、課程計畫、選修課程、統整主題教學，經檢視歸納其實踐現況及問題如下：

1. 課程組織運作不一

目前各校均遵行綱要規範成立「課程發展委員會」，下設「各學習領域課程小組」，但實際運作情形卻有霄壤之別。如就國中小加以比較，國中分科教學行之有年，學校課程決策多尊重教師之專業自主，故領域小組通常扮演課程的實質推動者，課程發展委員會的象徵意義較大；而國小教師多須跨領域教學，學科專長界限模糊，很難專屬某一固定領域，在實務上較偏向另設「學年小組」、「班群小組」運作，是以領域小組的功能相對弱化。

課程綱要另有「學校得考量地區特性、學校規模、國中小之連貫性，聯合成立校際之課程發展委員會」之規範，惟目前各校多依視導區成立分區課程發展委員會，經由策略聯盟帶動區域性課程發展；至於國中小聯合組成委員會者，因運作層面之難度較高，則十分罕見。

2. 課程計畫問題仍多

目前，各校多能依課程綱要之精神，由學校課程發展委員會結合全體教師及社區資源，發展校本課程，規劃全校課程計畫，並將六大議題融入各領域課程教學；但不少學校出現課程計畫雷同之現象（高新建，2004，3月15日）；襲用教科書業者所提供課程計畫的情形，也極為普遍。至於學校課程中之議題融入方式，大抵均以領域為主要架構，配合內容標註「議題能力指標」，以示融入，鮮少直接從六大議題的角度進行規劃。由於散落各領域的議題內涵無從檢視其架構是否完善，教師對議題關心的程度也影響融入的程度，因此實際效果相當有限。

在課程計畫備查部分，目前各縣市政府



率皆依規定於開學前執行備查工作，只是做法有所不同。然而，因應備查作業產生的表格簿冊讓老師工作量增加，備查作業繁複及流於形式，則是基層共同的抱怨。再者，各級教育行政機關經常以公文臨時發布指令，打亂課程的既定規劃與正常教學，也讓基層人員有「只許州官放火，不許百姓點燈」的不平。

3. 選修課程未盡落實

課程綱要列有「領域、鄉土語言、第二外國語」三方面的選修規範。在領域部份，多數學校係透過開設「分組社團活動」之方式，供學生選修。在鄉土語言部分，絕大多數國小各年級每週至少開設一節以上供學生選修，但也有少部分學校出現全學期僅編排數節，或教師將所排定之鄉土語言課程挪作他用的情形（教育部，2006）；國中雖可依學生意願自由選習鄉土語言，但開設學校非常罕見。至於課程綱要所訂「學校得依地區特性及學校資源開設閩南語、客家語、原住民語以外之鄉土語言」、「開設英語以外之第二外國語言課程」二項，則顯然陳義過高，尚未見學校採行。

4. 統整教學落差頗大

課程綱要明訂「在符合領域學習節數之原則下，學校得彈性調整學習領域及教學節數，實施大單元或統整主題式之教學」，此一規範在現場實踐的落差甚大。一方面，國中教師分科培育的背景，加上幾已定型的分科教學習慣，讓領域統整教學在國中的實施困難重重；另一方面，部分教師不問課程性質為何，一窩蜂演練「主題統整」的教學模式，則造成「為統整而統整」的偏差，使統整教學逐漸流於形式，更讓課程綱要的良好美意扭曲走調。

（四）「教材編選」方面

課程綱要明訂「國民中小學教科用書應依課程綱要編輯，並經由審查機關審定通過

後，由學校選用」，學校並得「因應地區特性、學生特質與需求，選擇或自行編輯合適之教材」，經檢視歸納其實踐現況及問題如下：

1. 領域教科書徒具形式

領域統整是九年一貫課程強調的核心概念之一，然而，目前教科書編寫的方式及內容卻普遍為分科式的彙編，而非教材結構的統整，亦即「有統整之名，但無統整之實」。除國語文、英語、數學等教科書編輯與原本學科編輯方式差距不大外，其餘依領域原有學科內涵分別編寫再行拼湊的情形極為明顯。

2. 自編教材內涵尚待強化

目前各校校本課程多規劃於彈性學習節數，領域教材仍以選用坊間出版教科書為大宗。七大領域中，自編比例較高者為「綜合活動」，其他領域則偶有點綴。各校全學期採用自編教材的比例雖低，但教師就部分單元自編的情形則不在少數，還有同年級不同班群分採自編教材與選用教科書的情形，若依課程綱要「全年級或全校且全學期使用之自編自選教材應送課程發展委員會審查」之文字，皆可不受審查規範，如此雖可鼓勵教師勇於嚐試自編教材，但對教材品質之掌握則可能產生漏洞。另就筆者所見，目前各校自編教材雖然呈現多元風貌，但也普遍存在「熱鬧有餘、內涵不足、流於形式、過於活動化」的現象，顯示學校課程發展委員會審查教材的品質，仍有不少努力空間。

3. 鄉土語及資訊教科書未經審訂

目前鄉土語言雖有民間出版社出版教材，但未經審定，品質不齊，拼音系統不一，文字冷僻怪異，教師教學及學生學習迭有困擾。而坊間出版的電腦用書普遍以學習單一軟體的技術手冊為主，依據資訊教育能力指標編寫的教科書極為少見；也因此，不同學年教師各自選用教材實施教學時，很容



易產生課程內容重複或年級銜接斷層的問題。

(五)「課程評鑑」方面

課程綱要明訂中央、地方、學校各有課程評鑑之權責，並規範了評鑑的範圍、方法與結果運用，經檢視歸納其實踐現況及問題如下：

1.中央層級評鑑未受外界肯定

教育部業已委託國立教育研究院籌備處完成「中央、地方、學校」三層級課程評鑑模式之研究，並藉每年「地方教育視導」工作之進行，實地評鑑各縣市之課程實施成效；同時，經由定期之行政績效檢核、意見調查、檢討會議等措施，評估課程改革及相關推動措施之成效。然而，各界仍有「教改方案的長期研究與回饋機制付諸闕如、沒有對應的評鑑及檢討機制、改革過程中缺少評議與試驗」（重建教育連線，2003，2005；許倬雲，2003，8月4日）之批評，顯示中央層級之課程評鑑實踐仍有努力空間。

2.地方層級評鑑尚未普遍施行

地方層級之課程、教學評鑑目前尚在起步階段，「舉辦學生各學習領域學習成效評量」項較受縣市政府重視，惟多限於國語文、英語、數學、資訊等工具學科之能力檢測。各縣市近年來也普遍辦理課程教學到校訪視，或併同校務評鑑工作進行課程教學觀察，但有系統的全面評鑑，持續進行控管追蹤與輔導協助，則尚未普及。

3.學校層級評鑑落實狀況不佳

目前各校在年度課程計畫中，雖都會呈現課程評鑑的規劃內容，但若深入瞭解，則會發現還是以應付備查的成分居多，落實現況極不理想（臺北縣教育局，2003、2004、2005）。

(六)「教學評量」方面

課程綱要實施要點中，有關「教學評量」之規範，主要集中在學生學習評量與「國中基本學力測驗」之編制、舉辦。經檢視

歸納其實踐現況及問題如下：

1.國中學測成為篩選工具

教育部配合高中職多元入學制度辦理國中基本學力測驗，已行之多年。因多元入學實施在前，九年一貫課程推動在後，學測無法因應新課程之實施預做命題範圍的規劃，只好以不變應萬變，維持現行五科的考試方式，以致九年一貫課程領域統整的精神蕩然無存（徐明珠，2003）。而學測成績也幾成篩檢學生的主要依據，距實施要點所稱「分數得作為入學之參據」的原始旨意已頗有差距。

2.學生成績評量回歸原點

對於學生的學習評量，教育部依課程綱要規定，先訂頒「國民中小學學生成績評量準則」，評量範圍包括七大學習領域及日常生活表現，將學生努力程度及進步情形列入評量內涵，強調多元評量方式，要求兼顧文字描述及量化紀錄，期末評量紀錄以甲、乙、丙、丁、戊五等第方式呈現，授權地方政府訂定因地制宜之評量要點（教育部，2001）。該準則實施之後，因縣市間的等第轉換標準不一，文字描述之理想性高但不易落實，教育部復修正發布新版成績評量準則，回歸九年一貫課程實施之前的做法，以量化記錄為主，統一等第分數轉化的標準，回復「優、甲、乙、丙、丁」之等第劃分（教育部，2004）。此一改變，雖然獲得教師團體「勇於糾正錯誤，應予肯定」的評價（羅德水，2006），但政策今是而昨非，也使得積極投入改變的教師感覺錯愕，更讓當初協助宣導的人員不知何以自處！

(七)「師資培育」方面

課程綱要實施要點中有關「師資培育」部分，包含有師資培育大學之責任、國小英語教師之聘用資格、教師領域專長檢定之規範等。經檢視歸納其實踐現況及問題如下：

1.師資供需調節不順



近年來，師資供應在量的方面雖不虞匱乏，但在質的方面，受「少子化」趨勢影響，國中小減班效應逐漸浮現，各校面臨專長領域教師結構不均、卻因教師超額而苦無調整空間的困境，是現階段亟需解決的問題。

2. 英語師資分布不均

對國小英語教學師資之聘用，各校多能依實施要點規定，優先聘用通過教育部檢核、且取得小教師資格之教師。但偏遠地區由於交通及文化因素影響，合格國小英語師資仍普遍不足，甚至代課、支援教學人員之徵求都有困難，也連帶影響弱勢地區學生之英語學習權益。

3. 教學支援人員認證步調不一

九年一貫課程中，鄉土語、表演藝術等項師資相當缺乏。為此，教育部於國民教育法中增修法源，明訂國民中小學得聘請特定科目、領域專長人員擔任教學支援工作，並授權各縣市自行辦理認證作業。惟受培訓程序繁瑣、認證規模過小經濟效益不高等因素影響，目前僅有少部分縣市辦理。且因分別認證標準寬嚴不一，也使縣市間互相承認之難度提高，師資無法相互互用。

(八)「行政權責」方面

課程綱要中，明確課以中央及地方行政權責，凸顯教育部及縣市政府課程領導的重要性。為貫徹九年一貫課程之政策執行，教育部透過「國民中小九年一貫課程推動工作小組」，經由定期會議，推動新課程各項措施。自九十二年度起，教育部復實施「九年一貫課程與教學深耕計畫」，積極協助各縣市培訓課程與教學深耕種子團隊，拉進縣市政府之課程領導動能。就現況檢視，教育部及縣市政府大體皆能遵行課程綱要之規範，各負其行政權責。惟縣市首長對教育改革之認同程度不一，課程資源的投注不同，因此，各縣市的工作推動也呈現頗大差異。

二、縫合課程的理想與實際

面對課程理想未盡能於現場實踐、部分綱要內容形同具文的現況，必須務實地從下列幾方面力求改進：

(一)釐清課程核心信念，調整相應推動措施

成功的課程改革要有明確的目標，而且利害關係人都能了解其意義。若改革信念不明，關鍵概念不清，「一人一把號，各吹各的調」，各項改革措施將無從遵循，課程推動者也容易跟隨外界反應起舞，而偏離原有的精神。例如，若學習領域的教材統整是九年一貫課程的必要形式（陳伯璋，2002），則教科書審查就必須嚴格把關，對未充分反應統整精神者不予審查通過；若認為分科彙編的教科書是正常現象，則須反思九年一貫課程領域統整之精神是否應予調整。切不可坐視「課程綱要說一套、教科書審一套」的現況繼續存在，造成學校教師的認知錯亂，甚而產生「領域統整根本是玩假的」之譏諷！另對英語教學與鄉土語言之爭議，教育部也應審慎思考國家語言教育政策，明確釐清國民教育階段各種語言之學習定位、教學時數及比重，切不可任令中央地方政策不同、學生學習步調不一的情形持續惡化。

(二)面對課程實施困境，務實修訂課程綱要

課程綱要充滿許多理想性的設計，然而，課程實施牽涉觀念調整及人力、物力、經費、時間的配合，許多課程理想在實際操作時，不是「看得到，吃不到」，很難採行；便是有如「墮入凡間的天使」，一經現場轉化，就扭曲了應有面貌。面對課程理想的轉化困境，教育當局應徹底檢討課程綱要在學校現場的運作情形，對不合時宜者予以剔除或修訂，務使課程綱要之規範能貼近實際需求，以有效拉近課程理想與實踐之差距。

(三)強化層級績效責任，提升課程實施品質

課程的推動涵蓋中央、地方、學校到教



師層級，唯有彼此各司其職，相互配合，善盡應有的責任，才能保證新課程得以順利實施。為使各層級之課程領導者能各負其責，現階段應整合課程、教學與學習三方評鑑措施，透過外部評鑑措施啟動各層級內部評鑑機制，使中央政府、縣市教育局、學校及全體教師，都能在績效責任的要求下，兢兢業業，杜絕虛應故事的敷衍心態，有效提升各層級的課程發展與實施品質。

（四）提供積極差別協助，弭平縣市校際落差

九年一貫課程將課程發展與管理權責下放，縣市政府及各國中小的課程自主權限擴大，但制衡約束機制卻未相對配合，「強者越來越強，不動者恆不動」的效應乃隨之產生。對此，教育部宜在以補助經費引導縣市遵行課程綱要的做法外，進一步針對地區差異提供積極協助，以弭平因縣市步調不一導致學生學習機會不均的現況。而縣市教育局一方面應表揚激勵成效良好的學校，另一方面則應透過課程備查、校務評鑑、學生能力檢測等措施，篩檢落差學校，進行追蹤輔導。無論中央、地方，都應積極提升整體課程實施品質，切不可任令縣市、學校以「地方自治」、「學校本位管理」之名，妨礙了課程綱要的落實。

（五）檢討調整層級分工，整合課程推動資源

課程綱要明確劃分地方與中央的行政權責，明顯希望改變過去中央集權的模式，讓縣市政府能積極承擔隨地方自治權限擴增而來的教育責任；縣市基於國民教育主政之責，也都能積極規劃辦理各項課程推動事項。然而，各縣市所關注的課程推動議題大致雷同，各自推動，做法、步調既不一致，人力、時間重複投入，也極不經濟。因此，對共通性的推動措施，如各領域學習成效評量題庫之建置、教學支援人員之認證、各版本教科書之內容分析等，建議由教育部統一處理，或出面協調各縣市合作完成，以整合

課程資源，降低課程推動成本，提升問題處理品質。

（六）面對實施衍生問題，強化配套因應措施

課程實施所牽涉的面向錯綜複雜，課程綱要在實踐過程中常會連帶滋生種種問題，有些俟時間即可解決，如課程銜接問題；有些則須持續研擬更積極的配套措施以為因應。例如，將鄉土語言、資訊教育教科書列入審定範圍，以符應教師教學所需；提供充分在職進修機會，加強教師第二專長培育，以配合學校靈活調整教師任教科目需求，改善師資結構困境；推動教學評鑑，創造激勵課程實施之有利環境等，均是現階段面對課程實施困境必須強化的配套方向。

（七）發展即時回饋系統，匯集現場實踐智慧

在課程實施、檢討、調整的歷程中，現場人員的感受與意見，是無可替代的。課程綱要若僅從上而下要求基層教師執行，卻不理解現場運作的困境，解決學校遭遇的問題，只會讓基層採取「以不變應萬變」的緘默策略，或轉化為「陽奉陰違」、「上有政策、下有對策」的自力救濟，反而增加改革的阻力。為發現課程推動問題並進行研究調整，教育部已組成「國民中小學課程綱要審議委員會」、「國民中小學課程綱要研究發展小組」，計畫透過常設性機制，實施演進式課程修訂模式（黃榮村，2003）。惟若欲使此一機制能充分發揮實效，不再受制於傳統「報喜不報憂」的行政文化，重蹈「下情無法上達」的覆轍，亟應建立即時回饋系統，讓基層的聲音可隨時直接反映，問題可立即獲得回覆，困難可得到有效協助。切勿再讓層層轉陳、緩不濟急、虛應故事的傳統官僚作風，扼殺了基層的改革期待與熱情。

（八）強化政策研究深度，提出周全完備措施

為消弭九年一貫課程推動初期迫在眉睫的問題，教育部及縣市政府都曾推出許多階



段性的「救火」措施，但也因「病急投醫」，只能「頭痛醫頭、腳痛醫腳」，無法周全思考，以致治絲益棼，產生更多問題。課程改革沒有特效藥亦無萬靈丹，未來從中央到地方的課程政策都應有系統之思考、嚴謹的規劃、循序漸進之設計與縝密之配套作法。決策過程中不但要有透明的資訊、廣泛的參與、各學科專業的尊重、不同意見的包容，更要有試驗、評鑑、考核與追蹤機制。任何配套措施的提出，都應從根本性思考，有整體性思維，切忌順應一時一眾的民意，在壓力下草率推出政策，才能避免「挖東牆，補西牆」的片段改革，讓課程實施在穩健中順利推進。

參考文獻

- 重建教育連線（2003）。「終結教改亂象，追求優質教育」宣言。台北：作者。
- 重建教育連線（2005）。教改總體檢宣言。2006年3月1日，取自<http://163.20.78.133/#>。
- 徐明珠（2003）。我們需要二度教改。2006年3月1日，取自<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/092/EC-B-092-016.htm>。
- 高新建（2004，3月15日）。虛應審查，內容相似，是誰統一了中小學課程計畫。國語日報，「國民教育」版。
- 教育部（2001）。國民中小學學生成績評量準則。台北：作者。
- 教育部（2003）。國民中小學九年一貫課程綱要。台北：作者。
- 教育部（2004）。國民小學及國民中學學生成績評量準則。台北：作者。
- 教育部（2006）。全國各縣市政府教育局課程督學會議手冊。台北：作者。
- 許倬雲（2003，8月4日）。也談教改。中國時報，「論壇」版。
- 陳伯璋（2002）。中小學課程改革。載於「邁向正常國家：群策會國政研討會論文集」，393-411。台北：群策會。
- 臺北縣教育局（2003）。臺北縣九十一學年度國民中小學九年一貫課程輔導訪視實施成果彙編。台北：作者。
- 臺北縣教育局（2004）。臺北縣九十二學年度國民中小學九年一貫課程輔導訪視實施成果彙編。台北：作者。
- 臺北縣教育局（2005）。臺北縣九十三學年度國民中小學九年一貫課程輔導訪視實施成果彙編。台北：作者。
- 羅德水（2006）。評「國民小學及國民中學學生成績評量準則」。2006.1.11取自http://www.tta.tp.edu.tw/1_news/
- 黃榮村（2003）。立法院第五屆第四會期九年一貫課程之問題與檢討專案報告—國民中小學九年一貫課程之問題與檢討。台北：教育部。

三、課程實踐再出發

課程綱要扮演著課程改革理念倡導與推動實施的火車頭角色，然而，課程改革的理想不是在頒布綱要後即能水到渠成。在課程實踐的歷程中，可能會遭遇困難，產生異化，使得成效不如預期，因此，必須定期掌握追蹤，持續檢討調整。教育工作者沒有悲觀的權利，面對九年一貫課程理想與現實間的差距，吾人除了愧然感嘆「美好的理念未能適當的實踐」外，更應積極反省，從課程綱要的實施現況中，覺察問題，檢討改進，在既有的基礎上重新出發，為課程實踐開拓通往理想的康莊大道。

