

### 三、英國國定課程推廣的中央-地方- 學校課程推動網絡評析：以「國定課程歷史學科」



# 英國國定課程推廣的中央-地方-學校課程推動網絡評析：以「國定課程歷史學科」為例

蔡清田  
國立中正大學課程所教授

## 摘要

英國國定課程推廣的中央-地方-學校課程推動網絡，包括三個面向，第一是國家層級之課程推廣、第二是地方層級之課程推廣、第三是學校層級之課程推廣。英國國定課程推廣，是以「中央到邊陲」訓練受訓種子的策略進行課程推廣。國家層級的課程推廣，主要是提供指引、說明「法定命令」、提供在職進修的出版品。地方層級的課程推廣，地方教育當局扮演確定教師獲得所需資源、訓練角色，並且研發教材，向教師說明如何實施「成就目標」與「學習方案」，學校層級的課程推廣，主要是執行國定課程。英國國定課程推廣策略是高壓強制的行政推廣，包括分段垂降的課程推廣模式、由上而下的科層體制單向推廣、由中央到邊陲的行政高壓推動系統等三方面，作者就此加以批判並提出結論，特別是英國國定課程推廣策略是一種由中央政府的政治權力中樞推廣到地方學校教育行政邊陲，但卻又是超載與負荷過重之教育行政推廣系統，此種分段垂降的課程推廣模式，是一種是由上而下的科層體制單向課程推廣，而且此種由中央到邊陲的行政高壓推動系統導致「有名無實的改革」。

**關鍵詞：**中央-地方-學校課程推動網絡、英國國定課程推廣、分段垂降的模式、由上而下的科層體制模式、由中央到邊陲系統

## 壹、前言

英國國定課程（陳榮政，2010；葉郁菁，2010），是以國家「教育改革法案為依據」的課程改革（蔡清田，2011），英國國定課程之推廣，涉及英國中央政府-地方政府-學校課程推動網絡（黃光雄、蔡清田，2009）。以「國定課程歷史學科」為例（蔡清田，2003），涉及了英國國家文化認同之社會價值變革，亦即「國定課程歷史學科」所鼓吹之英國國家文化認同之推廣（黃光雄、蔡清田，1999）；也涉及了英國中央政府官方正式公佈的國家教育「法定命令」之推廣，特別是歷史學科「學習方案」等指定的歷史知識內容材料，與「國定課程委員會」所編輯出版之歷史科目教學指引；也涉及了教學方法變革之推廣，亦即國家教育「法定命令」中的「學習方案」所強調以歷史知識的年代人物事件為主的歷史認知教學法。

本研究以英國「國定課程」（DfE, 2010a, 2010b, 2010C），作為課程推廣之推動網絡研究標的，特別是以英國「國定課程」公布實施的第一個十年，亦即，以1988年至1998年間課程推廣較為具體明顯的「國定課程歷史學科」為例（Aldrich, 2002; Halpin, 2006; Young, 2006），透過相關參與者的證詞、官方紀錄、及歷史文件的證據（Goodson, 1998），進行「英國國定課程推廣的中央-地方-學校課程推動網絡評析」。作者藉由訪談參與「國定課程歷史學科」課程推廣（curriculum dissemination）的人員，取得「一手研究資料」如課程規劃報告書、課程會議記錄、課程物質材料等，描述分析和評鑑「二手研究資料」；經由訪問當時參與課程推廣的兩位「國定課程歷史學科工作群」的計畫小組成員羅門思（Tim Lomas）與懷特（Carol White），以及一位參與課程推廣之師資培育工作者哈茲曼（Cris Husbands），作者綜合「以檔案為依據的文獻記錄」，包括了「國定課程歷史學科」的計畫小組人員的通知書與備忘錄、研究計畫、課程規劃報告書，以及對外公開發行的文獻如「國定課程歷史學科」的人物撰寫有關此一課程方案的文本，作為描述分析探究與詮釋此一個課程推廣之來源與基礎，建立此一個案研究的資料庫。

英國「國定課程歷史學科」之課程推廣，基本上是奠基於一種「由中央到邊陲系統」（administration centre-periphery system），透過科層體制「訓練受訓種子」（hierarchical training the trainers）之「分段垂降模式」（Cascade Model）課程推廣策略。這是一種由上而下的教育行政推廣：由英國中央政府推廣至下級地方教育當局及學校教師，似乎地方學校與教師皆配合中央政府的推廣，在中央政府的「法定命令」與官方資料的政令宣導推廣下，學校與教師似乎成為教育行政系統科層體制之

下屬機關與部屬，較少見到明顯的教師專業能動性，這與一般對英國基層教師專業自主觀點有所不同，似乎英國教師專業自主光芒已漸失光彩。英國皇家督學描述此一課程推廣，是一種「訓練受訓種仔」之策略（HMI, 1991），此種透過教育行政系統之課程推廣，包括至少三個層級之推廣；亦即，國家層級，地方層級與學校層級之課程推廣。本文將就此三種策略加以分析，最後並對此課程推廣的中央-地方-學校課程推動網絡進行評析。

## 貳、英國國定課程推廣的中央-地方-學校課程推動網絡

英國國定課程推廣的中央-地方-學校課程推動網絡，包括三個面向，一是國家層級之課程推廣、二是地方層級之課程推廣、三是學校層級之課程推廣，英國中央政府從「國定課程歷史學科」工作群中選出國家層級之歷史教育專家，將歷史學科「法定命令」之「成就目標」與「學習方案」推廣給地方教育當局代表；這些經過中央政府國家層級訓練之地方教育當局代表，受訓後將其受訓資料與方法攜回其地方代表區進行第二波課程推廣，向輔導區之學校教師代表推廣新課程；第三波是學校層面之課程推廣活動，通常由各個學校指派一位歷史教師代表參與地方教育當局承辦之地方教育課程推廣訓練，這些受訓者返回學校後必須辦理學校本位課程推廣與教師在職進修，以便將「國定課程」推廣給學校同仁認識並加以執行。這種透過教育行政系統由上而下之科層體制式「訓練受訓種仔」之課程推廣，對歷史學科與學校教師教育專業發展有著深遠啟示。

### 一、國家層級之課程推廣

英國中央政府教育部指定的「國定課程委員會」，負責國家層級課程推廣之主要責任，特別是「國定課程」官方政策書面文件之推廣工作（NCC, 1991）。英國中央政府教育部在《從政策到實務》（From Policy to Practice）之官方文件中極力強調書面文件推廣之重要性（DES, 1989）。教育部公開主張文件諮詢之溝通可協助提昇教育品質水準以達成所要追求之教育目標（DES, 1989, para7.1）。「國定課程委員會」則負責生產製造未具有「法定命令」地位之書面資料與教材說明，以協助教師進行國定課程之教學，以因應「國定課程」之推廣。

英國「國定課程委員會」、「英國歷史學會」（The History Association）與「英國歷史學科教育輔導員全國協會」（The National Association of Advisers in History）

承辦國家層級之全國性課程推廣。「英國歷史學會」經常利用週末或假日期間辦理一系列密集式的討論會。根據英國歷史教育學者Robert Phillips之研究統計，光是一九九二年當中此類型研習會議共計有十三場次一千六百多人參與研習國定課程，其中百分之六十五是中學教師，百分之二十五是小學教師，其餘人士則是來自從事高等教育及師資培育相關人員（Phillips, 1992）。通常這些會議之主講人皆是英國「國定課程歷史學科」工作群成員。這些會議所採用的課程推廣策略，以推廣解說「國定課程」之「法定命令」為主，以便教師執行「國定課程」的既定政策，而非去質疑中央政府所頒佈之「法定命令」。「國定課程歷史學科」工作群成員，而且也受邀擔任「國定課程歷史學科」課程推廣會議主講人的Tim Lomas表示：

當我在這些會議指出這些由政府所頒佈之『法定命令』時，我會進一步向學校教師們說明執行這些『法定命令』的方法與技能。我也進一步發現到在我加以詳細說明之後，這些學校教師對『國定課程』的認知，很明顯地不同於其他學校教師們對『國定課程』之認知，特別是不同於那些未曾有機會參與會議接觸並瞭解『國定課程歷史學科』工作群成員解釋之學校教師們.....有一件事是我通常在此類會議上強調並要求學校教師們應該去閱讀政府公佈的整份官方課程書面文件報告。而且，我要求學校教師們要特別注意到全部的『成就目標』，而不只是只看到零碎而不完整之部份片段，如此學校教師常能從整體的書面文件報告當中獲益匪淺。（Lomas, 5/6/1995, 9）

## 二、地方層級之課程推廣

英國中央政府認為地方教育當局與其轄區內之學校應當對「國定課程」推廣工作負起主要責任。英國教育部主張地方教育當局與學校應當規劃其教師在職進修活動，以裝備學校教師有關『國定課程』之知能，因應必要之改變，地方教育當局之教育諮詢服務將扮演課程推廣角色，以確保學校教師獲得所需的訓練（DES, 1987）。

就地方教育當局在「分段垂降模式」的課程推廣（Cascade model of curriculum dissemination）當中所扮演的角色而言，英國皇家督學指出有些地方教育當局提供仔細的教學計畫與有目的學校教師在職訓練，例如，每一所學校會指派一名教師代表參與地方教育當局主辦之教師研習與『國定課程』之訓練課程。通常地方教育當局會提供這些受訓學校教師學員一套訓練教材，以便這些受訓者日後能將新課程推廣給其學校同仁。這種地方教育當局所提供的課程推廣教材輯，包括了許多有關『成就目標』與『學習方案』的實用評量方法範例（HMI, 1991）。

一位擔任Humberside地方教育當局資深督學多年的「國定課程歷史學科」工作群成員Carol White說明其地方教育當局所用之「國定課程」推廣策略：

中央政府出版有關《歷史學科非法定命令之教學指引》...《第一關鍵學習階段之歷史教學》...《第二關鍵學習階段之歷史教學》等。但是，就我們 Humberside地方教育當局而言，我們採用我們自己研究發展出來的課程推廣教材。我們製成一些範例性的教學活動材料。我率領一群約有十位之多具有中小學教師身份的學校教師訓練員，每週利用二至三天的時間研究發展教材.....另外，還有加上兩位歷史學科教育輔導員，我們自一九九一年元月份起至當年九月份止，總共舉辦二十至三十場學校教師進修研習會議，我們自己研究開發所需的研習教材，我們並將這些教材交給參與受訓的各學校教師代表，並請學校教師代表將此項研習資料帶回其所屬之原服務學校以加以推廣應用。（White, 2/6/1995, 7）

她認為地方教育當局所進行「國定課程歷史學科」課程推廣不同於國家層級課程推廣之議題：

地方教育當局所主辦之課程推廣常常一開始就先解釋中央政府所頒佈之『國定課程』『法定命令』之課程與評量意義。我們並向學校教師們建議評量『成就目標』之方法與技巧，我們並向學校教師解釋如何進行教學任務之規劃與如何將『成就目標』與『學習方案』加以統整合理.....我們也向學校教師說明如何發展一系列適用於各種學生能力之教學任務與活動。（White, 2/6/1995, 1）

另一位Lincolnshire地方教育督學的國定課程歷史學科工作群成員Tim Lomas也談及到其地方教育當局製成許多協助教師執行「國定課程」之教學方案：

在我個人所服務的地方教育當局，我們指派歷史學科輔導教師，其主要工作乃在於準備有關實施『國定課程』之學校教師研習進修教材，我們辦理學校教師在職進修研習並將我們所研究開發之教材交給學校教師帶回其服務之學校。就一個地方教育當局而言，我們提供學校教師許多支持與協助。舉例而言，我們根據中央政府所頒佈之『國定課程』『法定命令』，發展了一套可行之教學方案，學校教師可據此加以利用，但此種教學方案僅供學校教師教學參考之用，並無必然的強迫性。我們發展的這一套教學方案，是將每一單元分為幾個與其他學科或跨越學科領域主題之主要領域，並建議成幾個詳細的教學內容與方法。（Lomas, 5/6/1995, 11）

無論是英國中央政府的教育部或地方教育教育當局，皆強調「國定課程」推廣之重要性。

### 三、學校層級之課程推廣

就學校層級的課程推廣而言，通常每一所學校都必須推派一名教師參加其所在地方教育當局之歷史學科課程推廣研習，在接受推廣研習課程之後，此位學校教師代表必須返校協助校內其他教師同仁執行『國定課程』之『法定命令』規定。每校每年都有五天的學校教師研習時間，這些研習時間必須去準備『國定課程』之推廣。特別是地方教育當局通常借調學校教師，以研發「國定課程」推廣所需教師在職進修研習教材，並籌辦有關研習活動，這些借調教師也更進一步協助地方教育當局轄區範圍之內的學校進行學校層面的「國定課程歷史學科」之課程推廣。一位地方教育督學的「國定課程歷史學科」工作群成員Tim Lomas表示：

這些借調的學校教師之主要工作乃在於編輯研習所需之教材並實施這些地方教育當局所主辦之研習課程活動....當這些地方教育當局主辦之研習課程活動結束之後，借調教師的主要任務乃在於巡迴地方教育當局轄區範圍所屬之學校以協助學校教師。當個別學校需要協助時，這些借調教師會在某一特定學校停留一天或半天提供教師諮詢與協助。因此，地方教育當局不僅負責地方層級之『國定課程』課程推廣，也更進一步協助學校實施學校層面之『國定課程』推廣與實施。（Lomas, 5/6/1995, 14）

學校教師在「國定課程」課程推廣中必須執行上級行政機構所制訂的「法定命令」，一位參與英國師資養成教育之歷史教育學者表示：

學校在『國定課程』實施過程當中所扮演的角色非常單純，亦即，去執行並教導『國定課程』。事實上，每一所學校會推派一名教師參加其所在地方教育當局之歷史學科課程研習，在接受研習課程之後，此位學校教師代表必須返校協助校內其他歷史教師同仁執行『國定課程』之『法定命令』規定。所以自一九八七年之後，每校每年都有五天的學校教師研習時間，一部份這些研習時間必須去準備『國定課程』之實施規劃。（Husbands, 2/2/1995, 6）

學校當局有時甚至需要停課一天或二天，以便安排時間讓教師研習「國定課程」之課程推廣。根據英國教育部的「教育標準局」（Office for Standards in Education 簡稱OFSTED）視察結果顯示：教師所經驗到『國定課程歷史學科』在職進修活動，許多人獲得許多機會參與研習進修並獲得必要資訊，但對有些教師而言，他們僅有的在職進修機會只限於學校內所不定期舉辦的研習，這種與外界隔絕與疏離現

象，造成了對『國定課程歷史學科』之課程教學與評量等各層面之誤解（OFSTED, 1995）。但英國「國定課程歷史學科」工作群成員也是「英國歷史學會」之副會長 Carol White 主張「國定課程歷史學科」在學校層次的課程推廣有其學科教育與教師專業發展之良機，她指出：

『國定課程歷史學科』之課程推廣有極大之優點，特別是在小學教育方面首度提供一套共同之課程架構。『國定課程』之課程推廣與實施，意味著歷史學科，特別是在『第一關鍵階段』與『第二關鍵階段』而言，比以前更受到重視。我個人深信所有的學校教師，特別是中學教師在過去五年當中已經學到如何進行教學規劃... 自一九九一年之後歷史學科教師已獲得較多之教育專業發展之機會。當我還是一位歷史教師時，我個人經歷到很少歷史學科之在職進修機會。然而，當今的中央政府及許多地方教育當局提供了比五年前所沒有之學校教師在職進修機會。（White, 2/6/1995, 11）

「國定課程歷史學科」之課程推廣，確保了歷史學科在英國中小學教育當中的學科地位。一位英國歷史教育學者 Robert Phillips 指出：很明顯地『英國歷史學會』在『國定課程』上之基本目地，乃在於鞏固歷史學科在中學教育當中之學科教育地位，並進一步強化歷史教學在小學教育當中之份量（Phillips, 1992）。

「國定課程歷史學科」在學校層級的課程推廣，引爆了學校教師的反彈（Dearing, 1993a），因此教育國務大臣指示「國定課程委員會」（NCC）與「學校考試和評量委員會」（SEAC）進行「國定課程」之檢討，其一九九三年七月份公佈之期中報告書顯示：「國定課程」內容超載，學校教師無法在教育部所建議的每週最低教學時數內教授完畢；成就目標太多，造成評量不易，而且紙筆的標準測驗無法反應學習的複雜性；評量工作過多，影響教學的進行。狄寧爵士（Sir Ron Dearing）遂於同一年（一九九三年）十二月公佈其總結報告，並建議減少「國定課程」的法定「學習方案」之教學內容，增加對教師的專業信任，允許教師獲得更多的彈性教學時間，並將全國標準測驗與國家學習考試只限實施於「第一關鍵學習階段」至「第三關鍵學習階段」的核心科目，並未擴及其他基礎科目（Dearing, 1993b）。教育國務大臣於一九九五年元月公佈的「國定課程」的新課程綱要，同意刪減「學習方案」的內容、減少「國定課程」基礎科目的全國測驗與國家考試，鼓勵學校教師發揮教育專業能力（DfE, 1995）。可見，在學校層級的課程推廣存在一些無法事先預測的變項，必須不斷檢討修正。

## 參、英國國定課程推廣策略之評議

英國「國定課程歷史學科」的課程推廣是英國中央政府威權體制之下的一種政策控制手段，透過英國一九八八年教育改革法令所公佈的規定，英格蘭地區境內的所有公立學校必須實施國家教育「法定命令」所指定的相同課程內容，學校與教師皆無其他可供選擇之變通方案，學校教師被要求忠實地推廣中央政府權威當局所硬性規定之「國定課程」內容，這種現象如同Collin Marsh與Michael Huberman所稱「權威式革新決策模式」(authority-innovation-decision-making model)，課程推廣策略是高壓強制的行政推廣，包括分段垂降的課程推廣模式、由上而下的科層體制單向推廣、由中央到邊陲的行政高壓推動系統等三方面都是一種行政權威凌駕專業權威的策略，而學校教師則是位於教育行政系統底層的下級機關，受到教育行政系統的上層決策中樞所制訂規則之制約 (Marsh & Huberman, 1984)，在「中央-地方-學校」的行政科層體制之下，透過頒佈國家教育「法定命令」的「學習方案」，明確地規定教學要點，此種「防範教師的課程」是一種企圖迫使學校教師忠實履行中央政府教育政策之一種強制工具，教師必須遵守上級政府的「法定命令」，忠實執行「國定課程」，較少有大規模的轉化機制。

### 一、分段垂降的課程推廣模式

「國定課程歷史學科」的課程推廣是一種「分段垂降模式」(cascade dissemination)，其中涉及了國家層面的推廣訓練、地方教育當局主辦的學校教師代表之研習活動、學校層面的教師進修與教室層面的教師教學。但，透過中央政府的教育改革法案與國家教育「法定命令」之強制規定，這是一種由上而下的高壓強制的教育行政命令權威，其本質是一種由決策中樞的中央政府所主導，並且透過教育部的科層體制行政命令，強迫推廣到地方教育當局與學校教師的邊陲系統 (Schon, 1971)。這是一種經由中央政府「教育改革法案」與國家教育「法定命令」之法理權威，要求教師遵照辦理的行政極權課程推廣模式。

### 二、由上而下的科層體制單向推廣

「國定課程歷史學科」是由英國中央政府經由國會頒佈「法定命令」並透過教育部科層體制「由上而下」的上級規定，單向地由中央政府高層推廣到下層的英格蘭各個地方教育當局，再往下推廣到學校教室的教師，其間涉及一系列由中央政

府、地方政府與學校當局所辦理的學校教師在職進修推廣（DES, 1988）。教育部所公佈的「國定課程」，乃是中央政府所制訂的國家教育「法定命令」規定之強迫實施，因此，中央政府要求地方教育當局必須遵從國家教育「法定命令」，地方教育當局被就如同是教育部的地方教育局，必須忠實貫徹教育部制定「國定課程」之「法定命令」規定，而且學校教育當局必須忠實地推廣「國定課程」，因此，英國學校更是在現行英國教育行政系統當中的科層組織而不是教育專業組織，必須將此訊息忠實地推廣給位於科層體制底層的學校教師，明確地告知教師應該教導指定的教學內容。在英格蘭境內推廣「國定課程」之下，各地方教育當局除遵守中央政府教育部規定之外，部份的地方教育當局不只將中央政府教育部的「法定命令」推廣至學校，更進一步地加強忠實的課程推廣手段，製造一些補充資源或套裝教材與教學指引，以進一步規範指導學校教師忠實地推廣，並貫徹中央政府所制訂的「國定課程」之「法定命令」。

教育部與「國定課程委員會」為了執行中央政府的「法定命令」以貫徹「國定課程」之推廣，十分重視書面文件的課程推廣，然而，「國定課程委員會」只招募特定對象的學校教師代表加以訓練，而非開放給所有相關學校教師參與研習；而且地方層次的課程推廣也只限每校一名教師代表參與推廣研習，並非一群與該學科課程有關的學校教師團體，因此，同一所學校的教師同仁之間難以建立一種休戚與共、同心同德、齊心執行「國定課程歷史學科」的共識。「國定課程」推廣只徒具形式作用，忽略了實質有效的學校教師在職進修，更缺乏課程推廣者與學校教師之間的交互作用與專業互動。「國定課程」的課程推廣並未鼓勵或包容教室情境當中教師教學的教育專業自主，因此教師並未真正擁有課程的所有權，也沒有課程的隸屬感與歸屬感。英國「國定課程歷史學科」不僅缺乏一種激勵學校教師增進專業能力的設計，而且也欠缺一種鼓勵學生追求心靈解放的課程創新。因此，中央政府所制訂的國家教育「法定命令」之「正式課程」只是出現於中央政府的書面課程文件之中，或是殘留在地方教育當局的所知覺的教育行政業務夾縫之中，未能完成轉化為教師所運作的課程與學生所經驗的課程，未能完成落實到教室情境之中。

英國「國定課程歷史學科」的課程推廣，是發生於英國教育行政權威系統的科層體制當中，其有關的課程推廣策略，主要仰賴英國中央政府的教育部與「國定課程委員會」所片面主導的國家層面之政策權威決定，漠視了個別學校教師之專業自主。此種全國性的立即全面推廣，主要企圖在短時間之內製造訓練大批的受訓者，

以全面大規模地推廣此一課程，然而中央政府的教育部與「國定課程委員會」無法完全滿足所有的地方學校的所有需求，更無力親自辦理全國性的所有學校教師的推廣研習，因此，中央政府的教育部與「國定課程委員會」只能退而求其次，只能透過書面課程文件配發方式，以郵件方式通知學校教師進行國定課程之推廣，其不可避免的缺失，便是課程推廣的急速膨脹，形成負載超重而窒礙難行。甚至，由於中央政府的教育部與「國定課程委員會」與地方政府的教育當局，競相配發套裝的書面課程資料到學校的結果，形成課程物質材料氾濫，不只導致學校當局與個別教師難以完全消化之窘況，難以落實課程推廣之理想。

### 三、由中央到邊陲的行政高壓推動系統

英國「國定課程歷史學科」的課程推廣策略，也深受中央政府的科層體制工具理性之影響，由於中央政府在制訂「國定課程」時忽略了個別學校的獨特性與個別教師的個殊性。由於英國中央政府並未親自辦理全國所有的學校教師在職進修推廣，只有透過地方政府辦理地方學校教師代表參與新課程的推廣研習，並不是所有學校教師直接參與推廣研習，因此學校教師對新課程的瞭解有限，學校教師的不解、誤解、誤用或惡用，造成課程推廣之障礙，這似乎是因為英國中央政府教育部的「國定課程委員會」在短時間之內缺乏一種適當的回饋系統以瞭解課程推廣的問題，似乎是中央政府與學校教師雙方溝通不良的單純技術問題。然而，這種「國定課程」課程推廣的難題，是一種中央政府行政文化受到教育邊陲系統的學校教師專業文化的抗拒情形，此種以英國中央政府為權力核心，向教育邊陲系統的學校教師發號施令，以強制地執行課程推廣的權威模式，種下了其課程推廣失敗之因。

因為由中央到邊陲系統的行政高壓權威課程推廣模式，往往由於制訂國家政策的中央權力核心為了提供適當人力與資源以滿足其地方邊陲系統，往往會造成其能力負荷超載的危機（Schon, 1971）。英國中央政府雖位於「國定課程」的政策決定權力中樞，在負荷超載的危機之下，無法激勵或滿足來自英國地方學校教育邊陲系統之回饋（Elliott, 1994）。此種由中央到邊陲系統模式的行政高壓權威課程推廣策略之失敗原因，主要是由於英國中央政府的課程決策者忽略了個別學校文化脈絡，特別是個別學校教師詮釋國定課程政策，並將不可避免地決定課程推廣的結果，因此，學校教師的專業文化是有其極為堅定立場的價值主體，影響課程推廣的實際成效。

## 肆、結語

英國國定課程推廣的三級課程推廣系統是高壓強制的行政推廣，包括分段垂降的課程推廣模式、由上而下的科層體制單向推廣、由中央到邊陲的行政高壓推動系統，此三者都是一種行政權威凌駕專業權威的策略。換言之，英國國定課程推廣策略是一種由中央政府的政治權力中樞到地方學校邊陲，但卻又是超載與負荷過重之教育行政推廣系統，特別是此種分段垂降的課程推廣模式，是一種是由上而下的科層體制單向課程推廣，而且此種由中央到邊陲的行政高壓推動系統，導致「有名無實的改革」（蔡清田，2008），更如同颱風期間山洪暴發不僅摧毀原有瀑布景觀，更形成洪水氾濫沖垮原有設施，難以落實課程推廣之理想。茲總結本文兩項結論及其對我國「三級課程教學輔導網路」建立之啟示，說明如次：

### 一、分段垂降的課程推廣模式，是一種是由上而下的科層體制單向課程推廣

英國國定課程推廣是分段垂降的課程推廣模式，其本質是一種由政府決策中樞所主導的強迫課程推廣；是由英國中央政府經由國會頒布「法定命令」並透過教育部科層體制「由上而下」的硬性規定，單向地由中央政府高層推廣到下層的英格蘭各個地方教育當局，再往下推廣到學校教室的教師，此種課程推廣是採用一種分段垂降的課程推廣模式，包括全國性的訓練、LEA的訓練、學校代表、學校部門和個別教師的訓練。此種課程推廣的模式為由上而下的科層體制單向課程推廣模式，而此模式可能產生的問題為這種模式忽略了由上而下的科層體制之間可能產生的溝通，以及是否能夠建立共識的問題，如果在此由上而下的科層體制如有溝通不良，則會對整個課程的推廣會造成極大的影響。此種課程推廣模式另一個缺點是他忽略了教師在課程推廣中的專業自主地位，因為此種課程推廣之中，政府握有極大掌控權，而學校教師則無自主權。雖然地方政府可以根據中央政府所頒佈之『國定課程』『法定命令』，發展可行教學方案以供學校教師教學參考之用，雖無必然的強迫性。然而，地方政府與學校教師仍必須遵守教育部公佈的國家教育「法定命令」，這無疑是一種是由上而下的科層體制單向課程推廣。

特別是在英國「國定課程歷史學科」當中，英國中央政府透過教育部公佈的國家教育「法定命令」，具體地規範了「成就目標」、「成就水準」與「學習方案」等課程目標與教學內容，「國定課程委員會」並提供明確的教學指引，以規範單元

教學的內容及其相關的教學活動，明白地將中央政府的期望告知學校教師，以貫徹課程推廣。尤其是，英國中央政府教育部所公佈的國家教育「法定命令」不僅具有不容置疑的法理權威，就連英國「國定課程委員會」與「學校課程和評量管理署」所提供的教學指引，也要求學校教師遵照指示，進行忠實實施，根本就不鼓勵學校教師提出批評與改進意見，這是一種防範教師抗拒的「防範教師的課程」（teacher-proof curriculum）。

教育部透過頒佈國家教育「法定命令」的「學習方案」，明確地規定教學要點，以防範學校教師個別擅作主張選擇個人所偏好的教學內容，並極力防範教師採用不合乎政府所規定的教材教法，因此，欲防範學校教師以個人觀點來詮釋課程，防範教師採取有違政府原意之課程觀點；此種「防範教師的課程」是一種企圖迫使學校教師忠實履行中央政府教育政策之一種強制工具。因為慵懶的教師而言，可不必大費周章地遵守中央政府所規劃的「國定課程」之「成就目標」與「學習方案」，便可以依樣畫葫蘆服膺國家教育「法定命令」，遵守「國定課程委員會」所公佈的「國定課程歷史學科」教學指引內容與方法，照本宣科地執行「國定課程」之推廣。

## 二、由中央到邊陲的行政高壓推動系統導致「有名無實的改革」

英國國定課程推廣是分段垂降的課程推廣模式，其本質是一種由政府決策中樞所主導的強迫課程推廣；就「垂直面向」而言，這種課程推廣是由英國中央政府經由國會頒佈「法定命令」並透過教育部科層體制「由上而下」的硬性規定，單向地由中央政府高層推廣到下層的英格蘭各個地方教育當局，再往下推廣到學校教室的教師；從「水平面向」的課程推廣而言，這種「由中央到邊陲」的行政推廣，缺乏一種激勵學校教師增進專業能力的設計；然而教師不一定扮演聽話的忠實實施者，教師不一定忠實地執行政府所推動的課程推廣。部份學校教師仍以過去習慣使用的舊課程內容，來填補「國定課程」的相關科目學習內容，這便是部份英國學校教師消極地抵制英國「國定課程」的應變策略；甚至，當成群地英國學校教師參與教師組織主導之抗爭，走上街頭示威遊行，積極地抗議「國定課程之學習評量」，並進一步地和英國中央政府的教育部門談判，協商有關全國「國定課程之學習評量」實施，並極力主張刪減「國定課程」過多之「學習方案」內容，以發揮其影響力，爭取教師的課程控制權。

由中央到邊陲的行政高壓推動系統所進行行政推廣形成超載問題。英國國定課程推廣的問題是資訊過度充斥，也就是太多的教材而卻缺乏足夠的回饋機制。具體而言，書面資料過多的結果，造成了資訊氾濫的現象；特別是中央政府的教育部與「國定課程委員會」無法親自辦理所有課程推廣，只能退而求其次，只能透過書面課程文件配發方式，以郵件方式通知學校教師進行國定課程之推廣，其不可避免的缺失，便是課程推廣的急速膨脹形成負載超重而窒礙難行。由於中央政府的教育部與「國定課程委員會」與地方政府的教育當局，競相配發套裝的書面課程文件資料到學校，形成課程物質文件氾濫，不只導致學校當局與個別教師難以完全消化之窘況，成為「有名無實的改革」（蔡清田，2008），更如同颱風期間山洪暴發不僅摧毀原有瀑布景觀，更形成洪水與土石流氾濫沖垮相關交通設施，難以落實課程推廣之理想。

另一方面有些地方教育當局並未提供學校教師適當的在職進修推廣研習，有礙國定課程推廣之執行；或是課程推廣人員本身所受的訓練不足，無法獲得課程推廣之必要技能；許多學校教師根本就未曾察覺他們本身所需的改變以便執行「國定課程」；許多教師欠缺應有的教育理解，並造成對「國定課程」之誤用與惡用；特別是繁瑣目標階層陳述、內容冗長的方案與複雜的考試評量，引發抗爭。由中央到邊陲模式失敗的原因是：1.中心無法提供邊緣適當的人力或資源來滿足需求。2.中央無法激勵並管理來自邊緣的回饋。3.決策者總是低估了學校脈絡與教師的闡釋重要性（Schon, 1971），特別是「上有政策、下有對策」，造成「有名無實的改革」或「沒有實質變革的革新」（innovation without change）（蔡清田, 2001）。

「國定課程歷史學科」的課程推廣，說明了英國中央政府原先欲圖透過由上而下的課程推廣以改變學校教師教學，但是，實際上，卻是學校教師轉變了中央政府的原先意圖。這種課程推廣的變異現象，印證了Collin Marsh 和Michael Huberman的主張，亦即，由上而下的課程推廣策略，無法達成教室層面的實際改變（Marsh & Huberman, 1984）。因為學校教師總是有選擇性的執行或改變課程推廣之意圖，課程推廣在執行過程當中遭到教室城堡中的教師抗拒。如果學校教師抗拒由上而下的課程推廣，則中央政府發動的課程推廣往往不能持久，頂多達成「沒有帶來實質變革的革新」，事實上，這是一種「有名無實的改革」。我國若欲避免重蹈英國覆轍，則有必要進一步建立「中央-地方-學校」的三級課程教學輔導網路並健全其課程推廣的配套措施，以促成課程實施的落實觀之實踐（黃光雄、蔡清田，2009；蔡清田，2008，2011）。

## 參考文獻

- 陳榮政 (2010)。英國中等教育的民營化過程分析。《教育與研究發展期刊》，6 (3)，61-88。
- 葉郁菁 (2010)。英國2009年教育白皮書與中等教育課程改革方向。《教育資料集刊》，46，185-201。
- 黃光雄、蔡清田 (1999)。《課程設計》。台北：五南。
- 黃光雄、蔡清田 (2009)。《課程發展與設計》。台北：五南。
- 蔡清田 (2001)。《課程改革實驗》。台北：五南。
- 蔡清田 (2003)。《課程政策決定》。台北：五南。
- 蔡清田 (2008)。《課程學》。台北：五南。
- 蔡清田 (2011)。《素養：課程改革的DNA》。台北：高等教育。
- Aldrich, R. (2002) Reflections on the recent innovation of the National Curriculum in England. 中正教育研究，(1, 創刊號)，65-90.
- Dearing, R. (1993a). *The National Curriculum and its assessment: Interim report*. London: SCAA.
- Dearing, R. (1993b). *The National Curriculum and its assessment: Final report*. London: SCAA.
- Department for Education (1995). *History in the National Curriculum*. London: HMOS
- Department of Education and Science and the Welsh Office (1987) *The National Curriculum 5-16: a consultation document*. London: DES.
- Department for Education (DfE) (2010a). *The Importance of Teaching: The schools white paper 2010*. London: Author.
- Department for Education (DfE) (2010b). *Permanent and fixed period exclusions from schools in England 2008/09*. London: Author.
- Department for Education (DfE) (2010c). *The importance of teaching: The schools white paper 2010—Impact assessment*. London: Author.
- Department of Education and Science and the Welsh Office (1988). *National Curriculum Task Group on assessment and testing report - A digest for schools*. London: DES.
- Department of Education and Science (1989). *National Curriculum: From policy to practice*. London: DES.

- Elliott, J. (1994). The teacher's role in curriculum development: an unresolved issue in English attempts at curriculum reform. *Curriculum Studies*, 2(1), 43-69.
- Goodson, I. F. (1998). Storying the self: Life politics and the study of the teacher's life and work. In Pinar, W. F. (Ed.) *Curriculum: toward new identities*. (pp. 3-20). New York: Garland.
- Halpin, D. (2006). Understanding curriculum as utopian text. In Moore, A. (2006) (Ed.), *Schooling, society and curriculum (147-157)*. London: Routledge.
- HMI. (1991). *In-service training for the introduction of the National Curriculum: A report by HM Inspectorate 1988-90*. London: HMOS.
- Marsh, C. & Huberman, M. (1984). Disseminating curricula: a look from the top down. *Journal of Curriculum Studies*, 16(1), 53-66.
- NCC (1991). *NCC corporate plan*. York: NCC.
- Office for Standards in Education (1995). *History: A review of inspection findings 1993/94*. A report from the Office of Her Majesty's Chief Inspector of Schools. London: HMOS.
- Phillips, R. (1992). The battle for the big prize. The shaping of synthesis and the role of a curriculum pressure group: the case of school history and the National Curriculum. *The Curriculum Journal*, 3(3), 143-60.
- Schon, D. A.(1971). *Beyond the stable state*. London: Temple Smith.
- Young, M. (2006). Education, knowledge and the role of the state. In Moore, A. (2006) (Ed.), *Schooling, society and curriculum (19-30)*. London: Routledge.