

地方政府執行九年一貫課程 政策之現況與探討

張清良

雲林縣縣政府副縣長

投稿日期：92.07.31 接受日期：93.04.22

摘要

九年一貫課程是近年來重大的教育改革工程，涉及教學內容與教學方法的變革，更賦予地方、學校及教師課程的自主空間，其執行成效與國民教育的品質息息相關。在國民教育的政策執行中，地方政府負有承上啓下的重要功能，在九年一貫課程的落實推動上，扮演非常重要的角色。本文首先介紹地方政府執行九年一貫課程的組織與權責，其次進一步分析目前地方政府推動九年一貫課程面臨的諸多困境，最後據以提出相關建議，提供地方政府之參考，以落實課程政策，呼應課程改革的理想，培養具有競爭力的優質國民。

關鍵詞：地方政府、九年一貫課程、政策執行

壹、前言

九年一貫課程是我國教育史上重大的改革工程，變革幅度既廣且大，影響層面既深又遠，受到社會大眾高度的關注。正式推動已經邁入第三年，認同與批判的聲音紛雜並起，未曾間歇。依據憲法與地方制度法規定，地方政府在教育行政組織結構中具承上啓下的功能，一方面必須接受上級政府的監督與指導，執行中央交付委辦的事項；另一方面必須執行地方立法機關通過的法律，辦理地方層級的行政事務。

高新建（民 88）指出，處在不同層級的教育行政人員對學校課程的抱負與決定，會受到其所處階層與情境、及其個人觀點的影響。因此地方政府教育人員必須運用各種管理策略，對其所訂定的課程相關政策作適切的治理或控制，以促使基層

教育人員能夠知覺到教育當局所訂定之正式、官方意圖的課程，進而願意或是不得不加以採納，並提升其加以詮釋、「磋商」(negotiated)、與實施的可能性，使學生因而有較高的機會學習到政府所訂頒的正式課程。

九年一貫課程的推動能否成功，必須從學生的學習成就與學校實施的成效觀察判斷。依據國民教育法第四條、地方制度法第十八條及第十九條、教育基本法第九條等規定，地方政府辦理國民教育，為各國民中小學的主管機關，對學校擁有法令規範、政策引導、指揮監督、經費補助、輔導評鑑的權責，應對學校教師進行有效的溝通、輔導、協助，透過教材的選擇與設計，教學活動實施與落實，反映九年一貫課程的目標與精神。地方政府在推動九年一貫課程的執行情形，將直接影響課程政策的成果。本文所稱地方政府係以縣（市）政府為範圍，因此，僅就執行九年一貫課程的組織與權責，推動課程政策的策略以及面臨的問題進行探討，最後提出建議。

貳、地方政府執行九年一貫課程政策之組織

執行地方教育行政工作之主管單位為縣（市）政府教育局；其行政運作，除了要推動縣（市）首長之教育理念外，並需負責執行中央政府相關教育政策。一般而言，縣（市）教育局決策的運作過程，政策性的決定較少，但是事務性的決策機會仍多（吳清基，民 79）。

在推動九年一貫課程政策上，地方政府執行中央所擬定的課程政策，並督導所屬國民中小學落實課程之實施，其主要負責辦理的單位如下：

一、行政組織

地方政府推動九年一貫課程行政組織上，除了台南縣由教育局的教學發展課負責外，其餘大都由學務管理課辦理。其主要工作執掌包括：

- （一）轉頒教育部課程政策相關的法令規定，參加相關會議及策略聯盟。
- （二）訂定並執行地方政府推動九年一貫課程計畫。
- （三）辦理有關九年一貫課程的行政措施，包括備查學校課程計畫，對學校進行課程的督導考核。
- （四）研擬訂頒相關的行政配套措施，例如教科用書選購辦法、學校作息時間規定、教師授課時數規定等等。
- （五）接受教育部對地方政府執行九年一貫課程考核工作。

二、輔導組織

地方政府推動九年一貫課程政策，除由教育局學務管理課負責主要的行政業務外，教學輔導及視導工作則由督學與國教輔導團負責。

（一）國民教育輔導團

教育部為了有效推動九年一貫課程，九十一學年度規劃進行「九年一貫課程與教學深耕計畫」，以各縣市國民教育輔導團員為基礎，培訓九年一貫課程種子教師，加強其專業素養，協助縣市解決學校行政、課程、教學、評量等遭遇的問題。並強化縣市國民教育輔導團到校服務，深入學校文化脈絡，帶動學校課程規劃、發展、實施與評鑑，進而提升教學效能。

（二）督學及課程督學

地方政府教育局督學，對於所屬區內的學校負有輔導與視導的職責。由於目前地方政府督學的工作偏重行政視導，教育部為因應九年一貫課程的推動，在九十一年規劃了「九年一貫課程與教學深耕計畫」，在地方政府中遴選曾任或現任中小學校長，具有課程領導專長，並願意回任教師者擔任課程督學。課程督學的任務在於協助縣市九年一貫課程的推動與規劃，擔負課程與教學資訊之經營與管理，及線上諮詢輔導等。

三、協助單位

地方政府推動九年一貫課程，雖然由教育行政單位負責主要的行政業務，但必須由其他相關單位共同協助，才有良好的執行成效。包括人事、法制單位需要協助修訂教師授課時數、學校組織編制等法令；主計、財政單位的經費支援等。地方政府執行九年一貫課程政策，業務單位為教育局學務管理課，但仍需要其他課室的協助，包括督學擔負學校的課程輔導評鑑；國民教育課負責教學設施與設備的配置與更新；社會教育課協助有關發展與編撰鄉土教材等；教學輔導團進行學校教學輔導觀摩，辦理有關教師進修研習。另外地方政府為了評鑑學校實施九年一貫課程的成果，亦應結合專家學者、教育行政人員與學校行政人員組成評鑑小組，掌握學校課程運作的實際情形。

參、地方政府執行九年一貫課程的職責

地方政府推動九年一貫課程政策的職責，可從九年一貫課程試辦計畫探討。依據其內容，各地方政府基於主管國民教育，試辦期間對所屬學校，應成立輔導小組對於所屬國民中小學積極辦理下列事項（教育部，民 88）：

1. 確實依據試辦要點規定，推薦適當的學校參與試辦工作。
2. 確實審查各校的試辦計畫。
3. 訂定各地方新課程試辦的輔導辦法，全力協調與支援課程試辦相關事宜。
4. 規劃辦理全縣（市）及分區的新課程試辦相關活動，以推廣試辦效果。
5. 加強輔導與列管各試辦學校的執行情形，並主動發現問題、研析解決策略，據以反映新課程修訂的意見。
6. 年度結束時由輔導小組協助所屬試辦學校撰擬試辦成果，並函報教育部備查。

依據八十九年教育部公布國民中小學九年一貫課程暫行綱要（教育部，民 89）及九十二年公布國民中小學九年一貫課程綱要（教育部，民 92a）規定，地方政府的職責如下：

一、行政權方面：

（一）編列預算，進行下列工作：

1. 辦理校長、教師之課程專業知能研習。
2. 製作及配發教學媒體與購置教學設備圖書。
3. 補助學校進行課程及教學研究。
4. 成立學習領域教學輔導團到校輔導。

- (二) 依地方特性及相關資源，發展鄉土教材，或授權學校自編合適的鄉土教材。
- (三) 備查學校課程計畫並督導學校依計畫進行教學。
- (四) 訂定學生在校時間等規定。

二、課程評鑑方面：

- (一) 定期了解學校課程實施之問題，並提出改進對策。
- (二) 規劃及進行教學評鑑，以改進並確保教學品質。
- (三) 輔導學校舉辦學生各學習領域學習成效評量。

肆、地方政府執行九年一貫課程面臨的困境

一、缺乏足夠的人力

- (一) 組織編組的限制：教育局組織受限於地方政府的編制，大部分將課程政策的推動責任交由學務管理承辦，除台南縣設置教學發展課負責，其他縣市均未設置專責單位。學務管理課經常業務還包括人事、訓導、教務與輔導，龐大繁雜，對於九年一貫課程政策執行與推動甚感吃力。
- (二) 承辦人力不足：依據九年一貫課程綱要實施規定，學校課程計畫必須送主管教育行政機關備查後方得實施。黃嘉雄（民 92）認為，對於人力不足的地方政府，審查課程計畫的工作量太大而無實質意義。地方政府負有備查、督導、輔導、協助與評鑑之職責，由學務管理課一、二位承辦人員辦理，人力顯得單薄不足。以課程評鑑為例，評鑑需要大批人力，評鑑人員需要專業能力，評鑑結果需要妥善運用，方能了解學校課程實施的成效。

二、缺乏專業的人力

目前地方政府教育局局長、副局長、專員、業務課長及督學等相關人員，僅需具備一般公務人員任用資格，部分人員專業能力或有不足。此外，受地方制度法影響，教育局長受縣（市）長影響太大，未必以教育專業考量（吳忠泰，民 91），也會影響教育局的政策推動。在地方政府教育局專業人員不足的限制下，部分承辦人員、督學甚至局長，未能充分掌握九年一貫課程理念，提供的資源與協助未盡符合國民中小學校的需求（李坤崇，民 90）。

三、缺乏充裕的經費

巧婦難為無米之炊，充裕的經費未必有良好的執行成效，但缺乏經費，必定無法妥善執行。目前各地方政府大都面臨財政上的困境，人事費占地方教育經費絕大比例，除少數縣市經費較為充裕外，大部分縣市很難在自有財源的支援下，規劃具有縣市特色之課程推動計畫。在地方政府推動課程政策必須仰賴中央政府經費補助的限制下，所研擬的課程政策推動計畫往往失去自主性，無法對所屬國民中小學校提供適切的支援服務。

四、周邊資源的充裕程度不一

在地方政府的人力的質量未必足夠順利執行九年一貫課程的情形下，尋求周邊

資源的協助是解決辦法之一，但各地方政府所處環境不一，有否學術機關或大專院校提供課程政策擬定與推動的協助，實有相當差異。另外，地方政府引進學界資源，也常因各自積極性與企圖心而不同，簡茂發（民 90）即指出，少數教育局單打獨鬥，未能整合教育局、學校、社區與學界資源的策略。

伍、建議

九年一貫課程政策的制定源起於對舊有課程改革的期盼，然而從推動迄今受到不少質疑，顯然仍有缺失或不足之處。教育部（民 92b）發表新聞稿指出：「國民中小學九年一貫課程自九十學度正式實施以來，課程理念及精神內涵雖然獲得中小學老師及社會大眾的支持與認同，惟在執行過程中，卻不斷引發相關教育問題，最主要是主體調適上發生落差現象，從『行政機關體制運作、學校組織運作、中小學老師專業知能、家長價值觀念及學生學習型態』等等，以致影響九年一貫課程之實施，未來教育部與地方政府必須積極面對予以解決。」可見九年一貫課程雖然已經正式上路，但是如何妥善解決所衍生的許多問題才是此次課程改革能否成功的重要關鍵。

地方政府是國民教育的主管機關，因此本文特別針對九年一貫課程政策方面提出五項建議，提供地方政府規劃實施之參考，以落實課程政策，呼應課程改革的理想，培養具有競爭力的優質國民：

一、應健全課程領導組織

地方政府應利用此次課程改革的機會，在中央課程政策的規範下，促進組織的更新、創新與發展，適度的修訂教育局組織編制，設置負責課程教學發展的專責業務單位，訂定符合縣市資源條件的推動計畫。並能透過各種管道，如國教輔導團、研習會、工作坊、網路科技等，協助教師、學生與社會大眾掌握課程計畫主軸精神，不但進行政策宣導，爭取社會大眾的認同，更應加強實作的研習課程，強化中小學校教師執行九年一貫課程的能力。此外，亦應加強縣市間或學校間的策略聯盟，鼓勵校際進行合作發展，彼此分享經驗成果，共同策勵創新發展。

二、訂定明確的課程發展目標

地方政府應發展明確的教育願景與課程目標，規劃實施的具體策略與步驟，引導所屬國民中小學正確發展的方向。課程計畫應規範地方政府與學校間的權責關係，提供教育人員發揮專業知能的空間，落實學校本位課程。地方政府辦理輔導、訪視、評鑑工作，均應列入年度課程計畫項內，減少非計畫性業務干擾學校課程運作。對於計畫實施後的成果檢核要詳實具體，能呼應計畫的目標，並檢測出學生的基本能力，同時主動激勵辦理成效良好的學校，進而帶動其他學校起而效之。

三、制訂完整的課程推動計畫

地方政府應分別訂定短、中、長期的課程推動計畫，彼此銜接，循序發展。計畫內容組織結構與系統步驟條理分明，易於推動與執行，且能符合學校課程發展需

要。短期年度計畫之實施策略、時間期程、經費資源，應整合於地方政府教育局年度工作項內，並於學年度前公布週知，俾供各校列入行事活動進行整合。此外，亦應建立檢討、回饋與修訂的機制，主動修訂中程計畫與國民中小學行政運作的相關法令規章，提供支持性與服務性的作法。

四、整合地方課程發展資源

地方課程發展資源包括靜態的組織與動態的歷程。靜態的組織方面應先進行教育局內組織資源的整合，包括行政單位、國教輔導團、縣網中心、推動委員會、評鑑委員會等組織。同時也應進行人力資源的整合，包括教育行政人員、學校代表、教師代表、家長代表等，並引進大專院校與學術機關的人力資源協助縣（市）課程發展。此外，亦應督促學校課程發展委員會與學習領域課程小組的運作，加強視導人員與學校行政人員的課程領導，整合所有的組織與人力資源推動課程政策。動態的方面應該掌握課程計畫實施的歷程，包含短、中、長期計畫的整合，計畫執行中有關目標、組織、溝通、協調、評鑑等機制的運作等。

五、關注地方課程發展效能

應明確界定劃分地方政府、學校層級與教師層級在課程政策上的權責，在責任範圍內鼓勵創新發展，在課程目標上整合一致。地方政府層級的課程運作能發展地方特色，學校層級的課程能夠重視區域特色資源與教學活動的結合，教師層級關注到學生基本能力的培養。因此，教師進修研習活動能夠兼顧課程發展與教師需求，注重教師課程設計與執行能力的養成，並培育各學習領域師資不足的人才。主動辦理獎勵教師行動研究、產出型研習、教材設計進修、教學媒體製作等活動，並建置網路平台提供範例學習。此外，課程評鑑應統籌人力資源，兼顧形成性與總結性評鑑，並注重評鑑結果的反省與運用。

參考文獻

- 李坤崇（民 90）。**推動九年一貫課程的優勢、困境與建議**，發表於學校經營研發輔導手冊，頁4-9。
- 吳清基（民 79）。**教育與行政**。台北市：師大書苑。
- 陳伯璋（民 88）。**九年一貫課程的理論與理念**，發表於九年一貫課程研討會論文集，上，頁10-18。
- 高新建（民 88）。課程管理的分析架構。**教育研究集刊**，42，131-154。
- 黃嘉雄（民 92）。**九年一貫課程改個的省思與實踐**。台北市：心理出版社。
- 教育部（民 88）。**九年一貫課程試辦要點**。台北市：作者。
- 教育部（民 89）。**國民中小學九年一貫課程暫行綱要**。台北市：作者。
- 教育部（民 92a）。**國民中小學九年一貫課程綱要**。台北市：作者。
- 教育部（民 92b）。「**九年一貫課程調整與補強配套措施**」新聞稿。
- 簡茂發（民 90）。**國民中小學九年一貫課程試辦輔導小組「國中組」八十八年、八十九年度試辦報告**。載於國民中小學課程修訂委員會第六次會議手冊。