從課程管理的理念談課程綱要的研修工作

陳清溪 / 國立教育研究院籌備處主任秘書

壹、前言

國民中小學九年一貫課程綱要從制定暫行綱要、試辦至公佈實施，過程中受到學者專家、教師、家長、民意代表的批評，問題出在哪裡？台灣的課程發展是否建立一套有效的管理機制，值得探討。課程發展要經過詳細評估，提出可行的整體方案，加上完整的配套措施，才能眞正有效做好課程管理工作。課程管理的目的在將高度複雜及專業的工作，以最有績效的方式呈現出來。課程管理中的核心人物是教師，課程實施的績效會因不同的人、不同時空而有不同的變化。課程管理牽涉到人的部分是比較複雜、不可控制的。因此，找對人、做對的策略、完整且徹底的執行是成功的重要因素。課程管理中「信任」是重要的定律，當然要透過宣導、溝通，強調專業、尊重別人的意見，才能化解歧見、取得共識，讓中央、地方、學校各層級之間，所有的人員，包括官員、學者專家、校長、主任、教師、家長等，對於課程政策、管理策略、管理機制有一致的共識並具體實踐，才能落實課程改革的理念。

貳、課程管理的定義與九年一貫課程的管理內涵

一、課程管理的定義

課程管理是政府對學校課程所採取的管理措施。政府制定一系列的課程相關政策，並且運用各種課程管理策略形成課程管理機制，以推行和綜理其課程相關政策，意圖影響並治理學校的課程實務，實現政府對學校課程的抱負與企圖，以提升學校和教師實施政府所訂頒之正式、意圖的課程的程度。此定義包含了三個重要概念：（一）課程相關政策、（二）課程管理策略、（三）課程管理機制。課程相關政策是一系列和政府的正式課程有著密切關係的教育政策。課程管理策略是政府意圖管理其課程相關政策時，所可以採用之特定的行政方法或技術，以提升其正式課程轉化成爲學校課程實務的可能性。課程管理機制是指，政府在管理其課程相關政策時，運用兩項或兩項以上之個別的，但是卻又相關聯的課程管理策略，所形成之整體而統合的中心體系（高新建，民89）。

上述課程管理之定義偏重在政府對課程管理的概念分析，較屬教育部和各縣市政府

教育局之課程管理，但目前國內之課程仍由教育部制定課程綱要，各縣市政府教育局僅負責執行及監督學校實施之責任。因此，從課程綱要的發展、實驗、公佈實施，教育部掌握一切的教育資源，應提出課程相關政策、課程管理策略、並形成完整的課程管理機制，以確保在課程實施中的穩健進行，因此課程管理的大部分責任落在教育部身上。

二、國民中小學九年一貫課程之管理內涵

近年來教育改革強調教育鬆綁，課程發展也由中央集權逐漸向地方分權邁進，課程管理不再完全是中央的責任，地方也應負起課程發展與管理的責任。因此，各縣市教育局及學校皆可發展適合該縣市及學校需要的課程，但是課程管理需要縝密的規劃與實施，才能落實課程的理想。近來大力倡導的學校本位課程乃應運而生，這種課程管理權力下放到學校的情形，更需要學校做好課程管理的工作，才能落實學校本位課程的特色。

國民教育法第八條：「國民小學及國民中學之課程綱要，由教育部常設課程研究發展機構定之」。但是這次的國民中小學九年一貫課程綱要，並未由教育部常設之課程研究發展機構定之，在教育部歷經吳京、林清江、楊朝祥、曾志朗、黃榮村等五位部長，而負責推動的國教司司長亦更換多人，整個課程綱要的發展與管理難免受到影響，且九年一貫課程是國民中小學課程的大改革，顛覆了八十二、八十三年版的課程標準，因此，在諸多因素的影響下，推動過程中爭議不斷。正式的國民中小學九年一貫課程綱要於九十二年一月公佈語文、社會、藝術與人文、健康與體育、綜合活動五個學習領域及生活課程的課程綱要。九年一貫課程綱要的發展分爲三個階段進行，各階段的時程及主要任務如下（教育部，民92）：

（一）**第一階段：成立「國民中小學課程發展專案小組」**（八十六年四月至八十七年九月）

1.研訂國民中小學課程發展及修訂的共同原則。

2.探討國民中小學課程共同性的基本架構。

3.研訂國民中小學課程應有的學習領域授課時數比例等課程結構。

4.完成「國民教育九年一貫課程」總綱。

（二）**第二階段：成立「國民中小學各學習領域綱要研修小組」**（八十七年十月至八十八年十一月）

八十七年九月總綱公佈後，於八十七年十月成立「國民教育各學習領域綱要研修小組」，其主要任務爲：

1.研訂「國民教育各學習領域課程綱要」。

2.確定各學習領域的教學目標、應培養之能力指標。

3.研訂各學習領域課程的實施原則。

（三）**第三階段：成立「國民中小學課程修訂審議委員會」**（八十八年十二月至九十一年八月）

各領域綱要草案完成後，於八十八年十二月成立「國民中小學課程修訂審議委員會」，其主要任務爲：

1.審議並確認各學習領域課程綱要內容之適當性。
2.審議並確認國民中小學課程綱要之公佈格式及實施要點。
3.研議並確認推動新課程之各項配合方案。

從這三階段的發展時程及任務來看，各階段是分期進行，研修過程中無法連繫協調。本次課程綱要與課程相關政策有關者有：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，以作爲各校推動課程之依據，在「實施要點」中詳細規定實施期程、學習節數、課程實施（包含組織與課程計畫、選修課程等）、教材編輯、審查及選用、課程評鑑、教學評量、師資培訓、行政權責等。

策略是達成課程目標的手段。在管理過程中採取行動、分配資源來達到目標。課程管理策略就是爲了達成課程目標，將課程相關政策以及行動，整合成爲一個整體的措施。在九年一貫課程推動中，政府所能運用的管理策略或行政手段、方法、工具、技術可謂很多，諸如：中央、地方、學校三個層級之協調配合，制度的建立或變更，服務的提供、經費的補助、各項配套措施，現行法令的檢討，各種推動手冊、叢書的出版、宣傳等。策略的制定與執行才是關鍵，教育部應制定正確的策略，將策略加以宣導，讓所有的人都了解策略的形成背景和邏輯，中央、地方、學校三個層級一條心，行動一致，才會有效能。

參、如何做好課程綱要的研修工作

課程發展與管理是一項專業化的工作，需要有一常設的課程研究發展機構來進行。國民教育法第八條：「國民小學及國民中學之課程綱要，由教育部常設課程研究發展機構定之」。九十一年十二月三日教育部國民中小學九年一貫課程推動工作小組第十五次會議決議：下一階段（92-96年）課程綱要修訂工作委由國立教育研究院籌備處負責，確立了國內常設機構發展國民中小學課程綱要之機制。

一、課程綱要研修的願景

（一）永續發展：

課程改革是漸進發展，不宜全盤改革，應穩健、延續性，以免造成恐慌，影響基層教師推動之意願。下一階段的課程綱要研修宜以小修爲原則。

（二）公平正義：

課程綱要之研修，應本於公平、公正、公開之原則，廣納各界意見，摒棄個人私利，兼顧城鄉資源差距及弱勢族群之學習權，促進教育的整體發展，以提升國家競爭力。

（三）安居樂業：

課程改革應讓教師在工作崗位上能安心、快樂的工作，願意奉獻心力於教育；讓學生能學得充實、快樂的成長。

二、課程綱要研修的策略

（一）**由長期課程研究發展機構來整合資源，以確保教育品質**：教育部正式委請國立教育研究院籌備處負責下一階段（92-96年）國民中小學課程綱要研修工作，對我國的課程研究發展，邁入一個新的里程碑，籌備處將來轉型爲國家教育研究院，更肩負起國內課程研發之重任。

（二）**明確的組織架構及分工**：整個課程綱要研修工作，由教育部成立「國民中小學課程綱要發展及審議委員會」，負責審議國民中小學課程綱要；國立教育研究院籌備處成立「課程研修委員會」，決定課程修訂方向與原則，協調和解決國民中小學課程研修之相關問題，初審國民中小學課程綱要；「總綱研修小組」負責課程綱要之共同基本架構，學習領域、授課時數比例，完成課程綱要總綱草案及規劃相關配套措施等；「各領域研修小組」負責各學習領域課程目標、能力指標、課程實施原則，完成各領域課程綱要草案及規劃各學習領域之相關研究等。組織架構明確，分工清楚，將可發揮整體效能，且各個委員會或小組成立後，採同步進行研修工作，不像上次之綱要制定分三階段進行，以確保在研修過程中，即能進行縱貫及橫貫的聯繫、溝通、協調，以整合資源，發揮整體效益。

（三）**重視課程研修縱貫與橫貫的聯繫**：課程綱要研修委員包括教育部、各縣市教育局之行政人員，學者專家，國民中小學校長、主任、教師，熱心教育社會人士等，將可兼顧理論與實務。整個課程研修架構，分爲「國民中小學課程綱要發展及審議委員會」、「課程研修委員會」、「總綱研修小組、各領域研修小組」三個層級，除了縱貫的聯繫協調外，並由課程研修委員會視需要召開各研修小組聯席會議，以加強橫的聯繫，讓總綱研修小組及各領域研修小組之委員在聯席會議上，做意見之溝通、協調。三個層級的研修工作可同步進行，研修過程中加強縱及橫的聯繫。

（四）**找「對的人」來做研修工作**：研修委員應包括課程、學科專家、教育心理、測驗等專家並兼顧行政人員、師資培育機構、教師代表，以便理論與實務結合，委員應具熱誠、願意奉獻、具溝通、協調能力，不固執己見，能考量整體之發展。委員應兼顧原有課程綱要制定委員，以達經驗傳承、永續發展之目標。

（五）**加強現況問題分析與基礎研究**：九年一貫課程實施之後所產生之問題應加以研究，謀求解決方法，對於課程發展之基礎性研究，亦應長期研究，以堅實課程研修之理論基礎，例如台灣地區學生身心發展模式之研究，台灣地區學生各類知能學習模式之研究等。

（六）**加強課程教材的實驗**：課程綱要研修確定後應發展實驗教材並進行教學實驗，以評估綱要與教材的合適性，作爲將來修訂

課程綱要及編寫教材之依據。

（七）**加強配套措施的落實執行**：課程相關政策的訂定，師資培育機構的配合，中央、地方、學校三位一體的課程管理機制應建立，以免造成上面熱，下面不熱烈的情形。

（八）**加強宣導、溝通觀念、建立共識**：政策宣導應全面進行，從研修開始的意見收集到研修過程的公聽會及公佈實施的說明會，透過各種媒體，廣邀各界人士加以宣導，落實到每一個神經末梢，讓師資培育機構、縣市政府教育局、學校行政人員、教師、學生家長、教科書編輯出版商，願意配合執行，政策才有可能成功。

（九）**建立獎懲制度、激勵工作士氣**：課程管理要做好且有績效，就要有紀律，有制度，上下一心，貫徹執行，永不懈怠。建立中央至地方的獎懲制度，進行績效評鑑，績效好的單位，應給予首長及有功人員獎勵，單位給予獎金充實設備，個人則給予敘獎，績效不好之單位，則應給予首長及相關人員懲處。如此才能激發大家奮鬥的決心，提升工作績效。否則好、壞都一樣，誰還肯認眞做事。

（十）**加強師資培育工作**：課程研修工作一定要有師資培育機構之首長或主管或教授參與，因爲將來執行課程者乃教師，因此，師培機構的師資養成教育很重要。另外，教師在職進修亦很重要，如何將課程研修內容，透過研習方式，向教師宣導，讓他們回學校後再宣導，這種多層次行銷的工作是很重要的，可藉由國立教育研究院籌備處的研習訓練業務，辦理國中小教務主任及種子教師研習並追蹤其宣導、推廣情形。

肆、結語

台灣課程發展的問題不在於資源不充裕，而是沒有整合，造成資源浪費，不能發揮整體力量。課程綱要之發展與管理是一項專業且複雜的工作，需要中央、地方、學校、師資培育機構，群策群力，結合課程、學科、教育心理、測驗等學者專家、行政人員、教師、家長的力量，團結合作，整合各種資源，制定一套良好的課程，才能讓教師、學生受益。國立教育研究院籌備處負責下一階段國民中小學課程綱要的研修工作，責任重大，是我國課程發展與管理由專業的常設機構負責的體現，除了符合法令規定外，亦是我國國民中小學課程發展邁入一個新的里程碑，深具歷史意義。籌備處未來將轉型爲行政法人國家教育研究院，下設課程與教學研究所及教材研發中心，更肩負著我國各級學校課程及教材研發任務，讓我國的課程研究發展工作能趕上先進國家之林。