

評九年一貫課程總綱綱要的制訂過程與基本理念

邱惠群／國立台北師範學院課程與教學研究所

壹、前言

教育部於民國八十七年九月三十日所公布的「國民教育階段九年一貫課程總綱綱要」在歷時兩年多之後，即將在今年（九十學年度）自小學一年級起逐年實施。然而在這實施的前夕，教育學界與實務界卻對新課程仍有不少的疑慮與反彈聲浪，而家長和學生對於新的課程內涵更是一知半解…，會出現如此的窘境，筆者認為有必要回頭檢視九年一貫課程的決策過程，以發現問題與爭議的起因。因此，本文乃就九年一貫課程總綱綱要制訂的緣起、過程、與基本理念做一簡要說明，並於文後提出相關的問題與反省，以供日後國內進行課程決策時的參考。

貳、制訂的緣起

影響一套新課程制訂的因素眾多，以下說明「國民教育階段九年一貫課程總綱綱要」制訂的遠因、近因、及關鍵因素。

一、遠因

（1）國際間教育改革的趨勢

跨越二十一世紀，世界各國無不推動學校課程的革新，以提高學生成就標準，其策略包括訂定課程綱要、提出基本核心能力、統整學習領域以及提供充實而寬裕的學習生活等（游家政，民87）。整體而

言，世界各國課程改革的趨勢在於強調「能力」的教育、著重整體而非片段的學習、擴大參與層面等（洪詠善，民89，頁41）。

（2）國內政治社會的轉變

國民黨政府自民國三十八年自中國大陸撤退來台後，為了防範中共的武力威脅，開始實施了中央集權的威權統治，而「教育」也成為了傳達民族意識與愛國主義的政治工具。然而，自民國七十六年七月政府宣布解嚴後，社會便開始檢討學校政治化的作法，陳伯璋（民88）稱之為「反集權」精神，先是教科書「審定本」的呼籲，以打破國立編譯館的寡頭壟斷及「球員兼裁判」的角色混亂，而對「課程標準」，提議以「課程綱要」或「課程指導要領」取而代之，同時也對「學校本位課程發展」（school-based curriculum development）予以肯定（頁11）。另外，隨著社會的變遷，引發了諸多的新興議題，如：兩性、環保、老化、人口激增等問題，也促使著課程的調整。

（3）順應新世紀的社會

展望即將到來的二十一世紀，將是一個科技一日千里、資訊爆炸、科技發達、社會快速變遷、國際關係日益密切的生活形態。如何開發學生個人潛能，培養學生適應與改善生活環境的能力，創造更優質



的文化，滿足社會及國民的需要、進而促進社會進步、提高國家競爭力，將是課程改革的首要任務。

二、近因

(1) 對課程標準的檢討

現行國民中小學課程標準的問題有：

1.課程標準規範太多，以致於缺乏彈性，造成學校本位的課程發展難以實現。2.課程目標的抽象與認知分歧，導致教育目標的達成以及教育品質的提升遭遇瓶頸。3.科目分化過細，教材有重疊現象，教師與學生負擔過重。4.課程的連貫與橫的聯繫不夠緊密，導致分科與合科的爭議不休（洪詠善，民89，頁51）。上述課程標準的問題因而促發了九年一貫課程的研擬。

(2) 教改總諮議報告書的催化

民國84年行政院成立教育改革審議委員會，經二年研議，提出對課程改革的研究、檢討和建議，包括：1.促進中小學教育鬆綁；2.帶好每位學生；3.改革課程與教學；4.提早學習英語；5.協助學生具有基本學力；6.建立補救教學系統；7.重視原住民教育；8.落實兩性教育；9.建立必要的推動機制等九項建議（行政院教育改革審議委員會，民85，頁6-12），要求教育部積極研擬相關計畫實施，此也構成教育部著手規劃九年一貫課程綱要理念與架構的重要依據。

三、關鍵因素：教育部為執行立法院預算審查之附帶決議

除了社會追求進步與民間教改熱烈回響之外，另最具民意基礎的立法院決議事項，亦構成教育部必須遵照辦理的根據。國教司科長林殿傑（民88）指出：民國八十六年四月十七日立法院教育委員會審查教育部八十七年預算時，曾交下附帶決議：「教育部必須在八十八年九月完成國民中小學九年一貫課程綱要之研訂，並於九十年起全面實施，否則凍結相關預算！」（頁396）。由此可知，現行「國民中小學九年一貫課程綱要」的制訂係由政府強力主導之課程改革行動。

參、制訂過程

一、制訂人員

九年一貫的決策小組--「國民中小學課程發展專案小組」，於民國八十六年四月正式成立，小組成員包括專家學者八名（未含師範院校的課程專家）、教師（主任、校長）代表十二名、民意代表一名、企業界二名（其中一名兼婦女界代表）、家長一名、相關業務行政人員七名，共計三十一名。

二、制訂組織

教育部將決策小組依任務性質分為兩組，分別擬定「國民中小學課程發展原則」

與「國民中小學課程綱要」，前者是後者的指導。第一組由林清江擔任召集人，發展教育目的與課程目標以提供課程設計之準則，於八十六年十二月完成。第二組由陳伯璋、周麗玉擔任召集人，承續第一組之研究結果，研訂課程綱要，於八十七年九月完成。

三、制訂時程

「國民中小學課程發展專案小組」自成立起，歷時十八個月，於八十七年九月底完成「國民教育九年一貫課程總綱」，期間一共召開十次會議，並舉辦多次座談會、公聽會。

（摘自洪詠善，民89，頁132、136）

肆、九年一貫課程的基本理念

一、強調學生的基本能力

九年一貫課程在於強調：1.瞭解自我與發展潛能；2.欣賞、表現與創新；3.生涯規劃與終身學習；4.表達、溝通與分享；5.尊重、關懷與團隊合作；6.文化學習與國際瞭解；7.規劃、組織與實踐；8.運用科技與資訊；9.主動探索與研究；10.獨立思考與解決問題等十項「能帶著走的基本能力」（教育部，民87，頁5），而不再是「背不動的書包和繁雜的知識教材」。以學生基本能力指標之發展取代學科知識的累積，落實以生活教育為中心的國民教育。

二、課程統整

九年一貫課程強調「活潑、合科統整與協同教學」，大量簡化教學科目，改以語文、健康與體育、社會、藝術與人文、數學、自然與生活科技及綜合活動等七大學習領域統整各學科，強調縱的連貫與橫的統整，改善以往學科各自林立及前後互不連貫的弊病。

三、發展學校本位課程

九年一貫課程總綱綱要訂定各學習領域的課程內容需符應基本學力指標，而授課節數也僅以上限和下限的百分比呈現。對於此種課程鬆綁的政策，學校將能因應不同的個殊環境，考量學校條件、社區特性、家長期望、學生需要等相關因素，結合全體教師和社區資源，發展學校本位課程，自主空間包括規劃全校總體課程計畫、決定各年級各學習領域學習節數、設計教學主題與教學活動、依學生需要提供選修課程等等。另外，學校也有20%的彈性課程時數進行全校性或全年級之活動，亦可提供各班教師實施補救教學、班級輔導等班級彈性教學之用。

四、評量與課程、教學兩者相結合

九年一貫課程評量學生學習結果的標準不再是學生的學科能力，取而代之的是各學習領域的基本學力與生活應用能力，而基本學力指標則可作為課程內容與教學活動的設計依據。

五、新增英語課程與六大議題

九年一貫課程除了將鄉土語言納入正式課程之外，並訂定英語教學提前至國小五年級起實施，以符應國際社會互動日益頻仍的需要。此外，亦將資訊、環境、兩性、人權、生涯發展、及家政等六大議題融入各學習領域，以因應時代、社會現狀的需要。

六、以學生為中心的教育觀

傳統的學科中心課程旨在引導學生進入學術領域，使其成為學科社區的一份子。學生不但要獲得學科知識、求知方法，也要認同學科的態度，尊重學科的傳統。因此課程幾乎是為了學科而存在，學校的教學科目也都來自學科（黃政傑，民80，頁109）。九年一貫課程以學習領域取代傳統的學科，強調課程是基於學生學習的需要，體認個人之智能是多元歧異且可各展所長，力求教學應多元兼顧，協助學生發揮其潛能，讓課程適應學生，而非讓學生去適應課程。

伍、評析

一、決策小組的專業性遭質疑

課程屬於專業領域，然而，從委員的組成可以發現，師範院校的相關課程專家並未列在其中，這不免令人質疑「國民中小學課程發展專案小組」在課程制訂上的專業性。

二、決策組織缺乏整合

課程應是透過妥協、協商與和解的過程而形成的，不同的團體對於課程內容會採取不同的價值（McNeil，1984，p. 230），九年一貫課程研發小組分為兩組同時進行工作，於規定時間內完成任務後再行合併，如此一來，恐使兩小組在課程制訂時缺乏橫向溝通與意見整合。

三、決策過程過於匆促

Oberg(1991)認為：課程決策是一種關於教育或社會化的目的和方法所做的一種判斷，它是經過深思熟慮的過程所產生的結果（p. 1154）。江芳盛（民87）也指出在政策制訂時要加以省思：有沒有經過嚴謹的學術辯論？然而，「國民教育九年一貫課程總綱」的決策過程僅歷時十八個月，期間並未經過普遍討論與實驗研究等階段，不免引發學界與教育實務界的質疑與爭議。

四、課程統整的疑慮未除

一項新的政策在制訂時，對於問題的成因與解決策略之間的關連需有實徵性資料的支持（江芳盛，民87）。統整課程為九年一貫課程的核心，但是國內尚欠缺對課程統整的實證研究，亦未建立共識。且如果學校實施條件尚未成熟，教師對課程統整欠缺需求認知、共識與能力，則課程統整的實施恐將流於象徵意義大於實質意



義。

五、教科書供應的問題

教育部於八十九年九月公布「國民小學及國民中學教科圖書審定辦法」，並預定在九十年八月才公布審查通過之審訂本教科書供各學校選用；而九年一貫課程即將於九十年九月起由國小一年級開始實施。換句話說，學校教師幾乎在開學前才決定教科書的版本，如此一來，教師拿到教科書就得馬上上課，這恐將使教師們只能按教科書上課，而沒有時間將教科書轉化為學校適用的教學方案。

六、基本能力缺乏正當性

教育部在公告課程總綱綱要的同時，並未有背景脈絡的說明文獻，這不禁讓人好奇，這十大基本能力是誰的知識？由誰所做的選擇？而總綱小組內部的爭論，乃至各地說明會、公聽會的爭議，亦欠缺具體的呈現。而余霖（民88）也指出十大基本能力是相當價值中立的，就本土化的觀點而言，看不到傳統（或本土）文化的特色（頁89）。而對於行為主義的能力指標，歐用生（民88）則擔心會有(1)扭曲了知識的本質，(2)誤解學習的意義，(3)忽視教師的角色，(4)採取工學模式等缺陷（頁26-28）。面對學生基本能力的培養，也不禁讓人擔心這是否會對國家在未來高科技人材之培育上造成困擾？甚至影響國家競爭力？就誠如陳文典（民88）所言：知識與

技能的擁有，未必保證有很強的「基本能力」。可是，沒有知識與技能做基礎，「基本能力」又是些什麼（頁144）？

七、學習領域的概念模糊

九年一貫課程將「學習領域」界定為「學生學習的主要內容，而非學科名稱」，但並未說明其課程組織形式為何？一個學習領域是否為一個教學科目，由一年級至九年級都是同一科目名稱？對此問題如不加以釐清，恐將使學校將許多教學科目組合成一個學習領域，在不同年段或不同學期安排不同的教學科目，而形成了假「學習領域」之名而行「分科教學」之實！

陸、結語

由上述的探討中，吾人可以清楚瞭解「國民教育階段九年一貫課程總綱綱要」的產生是受當時國內外教改趨勢等因素的影響，而制訂的關鍵因素則是教育部為執行立法院的附帶決議。課程決策小組採任務編組的方式，在歷時一年半後，完成了總綱綱要。九年一貫課程雖有諸多革新的理念，但也衍生出不少相關的問題。筆者認為，課程的改革必會受到來自各方的挑戰與爭議，然而，九年一貫課程已勢在必行，教育界的相關人士、校方、教師、家長、學生應化解歧見、凝聚共識，化消極抵制為積極參與，才能讓九年一貫課程的推行更見順利！

參考書目

- 江芳盛（民87）：從政策研究的觀點看美國教育改革。暨大學報，2：1。
- 行政院教育改革審議委員會（民85）。教育改革總諮議報告書。台北：行政院。
- 余霖（民88）。能力指標之建構與評量。載於九年一貫課程研討會論文集。台北：教材研究發展協會。
- 林殿傑（民88）。九年一貫新課程的政策規劃與因應策略。載於九年一貫課程研討會論文集。台北：教材研究發展協會。
- 洪詠善（民89）。國民教育階段九年一貫課程總綱綱要決策過程之研究。國立台北師範學院課程與教學研究所碩士論文。
- 陳文典（民88）。自然與科技學習領域。載於九年一貫課程研討會論文集。台北：教材研究發展協會。
- 陳伯璋（民88）。九年一貫課程的理念與理論分析。載於九年一貫課程研討會論文集。台北：教材研究發展協會。
- 游家政（民87）。再造「國民教育九年一貫課程」的圖像－課程綱要的規劃想與可能問題。教育資料與研究，26期。
- 游家政（民88）。九年一貫課程的學習領域。載於九年一貫課程研討會論文集。台北：教材研究發展協會。
- 教育部（民8）。國民中小學九年一貫課程暫行綱要。台北：教育部。
- 黃政傑（民80）。課程設計。台北：東華。
- 歐用生（民88）。九年一貫課程之「潛在課程」評析。載於九年一貫課程研討會論文集。台北：教材研究發展協會。
- Oberg, A. A. (1991).Curriculum decision. In: Arieach Lewy(eds.). *The International Encyclopedia of Curriculum*. Oxford: Pergamon Press.
- McNeil. J.D.(1984). *Curriculum:A Comprehensive Introduction*.(3th.eds.)Boston : Little,Brown.