

法國 2016 中小學課綱制定過程的公共參與機制及其啟示

【文／語文教育及編譯研究中心助理研究員 李森永】

一、前言

晚近民主體制國家公共政策制定與實施，常因政黨衝突與對峙，如出現所謂「分立政府」（divided government）（行政立法分屬不同政黨），受到不同程度的干擾；前述這樣情況在晚近因政治經濟環境的激烈變動而更加惡化，面臨所謂「分立社會」（divided society）（社會因族群或經濟階層而對立）狀態。因此，我們面臨公共政策的制定與規劃的挑戰，是不單需有更完整專業的內涵；同時也需搭配合理可行的公共參與（public participation）機制，也就是同時要兼具政策具政治可行性（political feasibility）；卻又不能過度偏重公共意見而犧牲專業與效率。

本文嘗試以法國 2016 年實施的中小學課綱制定為主題，探究其課綱作為一個公共政策，如何在實施前的過程中，設計並進行公共參與機制，而能兼顧教育專業、政治可行性與實際執行者的認同等幾個攸關課綱政策實施順利以否的關鍵因素中取得相對的平衡。

具體來說，本文關注法國新一輪中小學課綱制定過程中，如何規劃與實施公共參與機制。以下將分三個面向分別討論[1]：第一是法國中小學課程綱要制定的政治脈絡；第二是課程高等審議會的職權、任務、組成方式與審查流程；第三是法國制定中小學課綱與教師團體的協商機制與過程。最後，作一個初步結論。

二、法國中小學課程綱要之制定的政治脈絡

法國左派總統歐蘭德（François Hollande）於 2012 年上任後，因其選舉期間有一些教育相關的政見，上台後對教育工作隨即展開一些工作指示。擬定多項改革議題及方案，並於 2013 年 7 月 8 日公布重建共和國學校法案，課程綱要亦列為重整議題之一。負責課綱制定的課程高等審議會（Conseil supérieur des programmes-CSP）乃依此法成立，其職權與運作程序等將於下節討論。

法國於 2012 年 7 月召開「重建學校」協商會議，該項會議匯集了包括政府官員、教師工會、家長協會、學生工會、及商界代表等四百多人參與，這項以法國如何「重建學校」為主題的協商會議，討論的主要議題，包括已上路的國小作息時間改革與師資培育改革外，學校教育改革法案中的其他四項重要議題：課程綱要改革、優先教育區改革、國中改革、教師法改革（駐法國代表處教育組，2013）。

「重建學校」協商會議針對法國即將制定中小學課程綱要有關的討論，包括：1.讓法國學生在義務教育階段結束後（16 歲）擁有在現代社會獨立處世能力的「知識、能力與文化共同基石」課程大綱必須重新修訂，而其他過時、難以實行的課程計畫也將改寫（駐法國代表處教育組，2012）。

2013 年 10 月新任法國總統歐蘭德發表教育政策優先要項，公布了未來五年任內的教育政策日程表。歐蘭德施政日程大致可分為兩大階段：2013 學年度將是真正由左派政府規劃制定的學年度，也將是學校重建的第一塊基石。此後則將展開會延續至 2017 年的各項工作。歐蘭德政府的目標是徹底改革法國教育，並促進國家振興。

當時新任總統歐蘭德之所謂特別重視教育政策，跟其獲得近過半教師支持有關，這部分將於第三節再詳細討論。

三、課程高等審議會的職權、任務、組成方式與審查流程

2013 年 10 月成立課程高等審議會（CSP），負責課程綱要的實際制定。以下分項說明其職權、任務、組成方式與審查流程（駐法國代表處教育組，2016）。

（一）課程高等審議會之成立宗旨

課程高等審議會為直屬法國教育部長之獨立機構，在其職權內向部長及相關議題提出意見與提議，並依透明化原則而公布於眾，組成的成員包括大學學者、研究員、教育專家、地方與社會代表等。

（二）課程高等審議會之主要任務

遵守透明化及協調性原則，就以下各項議題（教育內容、共同基礎能力知識與文化、評量方式、師資培訓）提出意見及建議。

- 1.小學、初中、高中整體課程設計、加入數據科技於教學法；
- 2.共同基礎能力知識與文化課綱與課程間，及各階段教育間之銜接性與協調性；共同基礎能力之評量法；
- 3.國中畢業文憑及高中會考資格之性質及考試內容、對健康或身體殘障學生設想合適考試方式；
- 4.初等及中等教育教師資格考試之性質、內容；教師培訓及進修教育之目的。

（三）課程高等審議會之成員

考慮課程的專業性，課程高等審議會可依專業性質分設研議小組，法國這屆課程高等審議會共有 18 位成員（男女性各半），其中包括：3 名國會議員、3 名參議院議員、2 名社會經濟環境委員會代表、10 名由教育部長任命之教育專家，並由教育部長指派主席及副主席各一人。

（四）課綱之制定與審查程序

則有以下幾個步驟，包括：

- 1.教育部長向課程高等審議會提出擬定課程綱要計畫（一或數項）；
- 2.課程高等審議會研究議題內容並研擬工作內容；
- 3.課程高等審議會選擇專家學者成立研議小組負責撰擬課綱計畫方案；
- 4.研議小組主席將完成之課綱計畫方案交與課程高等審議會，審議會進行辯論並確認與初擬之工作內容一致，遇有需求可向其他機構或專家們諮詢意見；
- 5.課程高等審議會將課綱計畫案提交教育部長；
- 6.教育部長針對該計畫案舉行全國諮商會議；
- 7.教育部長公布諮商結果，將諮商結果轉交課程高等審議會；
- 8.教育部於完成以上程序後，擬定課綱方案，轉交諮詢機構教育高等審議會（CSE）諮詢意見；
- 9.教育部長最後確認課綱案成立；
- 10.課綱刊於政府公報及教育部公報。

四、法國制定中小學課綱與教師團體的協商機制與過程

法國制定中小學課綱過程中，跟中小學現場教學的教師保持密切互動與參與。以下就這些協商機制的性質，區分為以下兩種：一是制度化性的協商機制，尤其是工會的團體協商機制；第二是非正式的教師意見諮詢。

首先就制度化性的協商機制。2014 年 2 月，法國教育部同意了法國課程高等審議會以及兩個主要的聯合工會—法國教師統一工會和法國全國自治工會的要求，並宣布部分中小學的課程改革將延遲一年。而重新定義幼稚園課程與共同基石的計畫則維持在該（2014）年實施，相反地，新的課程要到 2016 年才會逐步實施，而非原訂的 2015 年開始（駐法國代表處教育組，2014）。

第二是非正式的教師意見諮詢。前述提及於 2012 年 7 月舉行之法國「重建學校」協商會議，參與成員即包含教師工會在內，與政府官員、教師工會、家長協會、學生工會、及商界代表等四百多人共同參與（駐法國代表處教育組，2012）。

前述非正式的教師意見諮詢，還有另一個重要的步驟，是於 2013 年 7 月 8 日公布重建共和國學校法案後，法國教育部讓教師每周有半天的時間針對此問題進行思考、協商與討論（駐法國代表處教育組，2013）。而這項諮詢教師意見的結果，教師們希望課程能簡化，並更接近義務教育共同的知識核心、更符合學生的學習進度，並不要過於「技術性」。另外，多數的教師表示希望能有關於實際教學方法的手冊，以協助他們的教學工作（駐法國代表處教育組，2014）。

值得注意的是，我們理解法國教師在課綱制定的參與角色，必須考量法國當時的政治脈絡。一方面，在法律上，法國的教師按照憲法的規定，擁有罷工權。其次，就政黨傾向，在法國有約八十幾萬的教師，估計約有一半的教師，傳統上都是支持總統歐蘭德（**Francois Hollande**）所屬的社會黨（**Socialist Party**）。（台灣立報，2013）。

五、結論

本文從三個面向，包括：第一是法國中小學課程綱要制定的政治脈絡；第二是課程高等審議會的職權、任務、組成方式與審查流程；第三是法國制定中小學課綱與教師團體的協商機制與過程等，來討論法國新一輪中小學課綱制定過程中如何規劃與實施公共參與機制。

從以上討論，我們可以獲致幾個啟示：

（一）課綱制定過程中，如何與政治部門取得的平衡？

由於民選首長與民意代表有選票與政見實踐的壓力，加上課綱制定具有一定程度的政治敏感性，受到社會大眾的關注。因此，課綱的制定若想排除民選政治人物的參與，可以預見將有一定的困難度。

以前述法國課程成立課程高等審議會為例，其組成成員包含了國會議員，但教育部與教育專業人士則比例過半，這顯示法國教育決策單位如何在課綱制定中，讓民選政治人物有一定參與及發聲管道，卻又不至影響教育專業考量。

（二）將課綱的制定放在學校改革的脈絡之中，可聚焦與更容易凝聚社會共識

從前述討論發現，法國中小學課綱的制定是放入學校改革的脈絡之中，課綱的功能之一是回應社會大眾對學校改革的需求。這作法可讓社會大眾更容易理解課綱的角色與定位，具有聚焦與更容易凝聚社會大眾共識的功能。而且，因系統性的考量其他學校相關因素，如教師授課、師資培育等議題，也可提高未來課綱實施的可行性。

【參考文獻】

駐法國代表處教育組（2012）。「重建學校」協商會議主要議題。**教育部電子報**，**525**，取自 <http://blog.ilc.edu.tw/blog/index.php?op=printView&articleId=310916&blogId=4554>

駐法國代表處教育組（2015）。法國規劃新的國民教育「知識、技能與文化共同基礎」。**教育部電子報**，**655**，取自 https://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=13771

駐法國代表處教育組（2013）。法國教育部新學年度的四項主要議題。**國家教育研究院國際教育訊息電子報**，**37**，取自 http://fepaper.naer.edu.tw/edm.php?edm_no=37&content_no=1967

國家教育研究院電子報第 169 期 2018-03-06 出版

駐法國代表處教育組（2012）。法國總統描繪未來五年教育藍圖。國家教育研究院國際教育訊息電子報，**16**，取自

http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=16&content_no=959

駐法國代表處教育組（2014）。法國高等課程委員會擬修改國小課綱。國家教育研究院國際教育訊息電子報，**56**，取自

http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=56&content_no=3028

駐法國代表處教育組（2014）。法國將延遲中小學的課程改革。教育部電子報，**605**，取自

http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=14787

駐法國代表處教育組（2013）。法國教育部新學年度的四項主要議題。國家教育研究院國際教育訊息電子報，**37**，取自

http://fepaper.naer.edu.tw/edm.php?edm_no=37&content_no=1967

駐法國代表處教育組（2016）。法國中小學課程綱要。國家教育研究院國際教育訊息電子報，**98**，取自 http://fepaper.naer.edu.tw/epaper.php?edm_no=98

駐法國代表處教育組（2014）。法國 CSP 擬修改國小課綱更符合學習目標。教育部電子報，**620**，取自 http://epaper.edu.tw/old/windows.aspx?windows_sn=15573

台灣立報，2013 年 1 月 24 日不滿每週多上半天課法教師罷工

<https://tw.news.yahoo.com/%E4%B8%8D%E6%BB%BF%E6%AF%8F%E9%80%B1%E5%A4%9A%E4%B8%8A%E5%8D%8A%E5%A4%A9%E8%AA%B2%E6%B3%95%E6%95%99%E5%B8%AB%E7%BD%B7%E5%B7%A5-160950271.html>

[1]這三個面向，是研究者依照 2012 至 2015 年法國開始正式規劃其新中小學課綱的過程中，根據各自不同參與對象作為主軸而產生。受限於篇幅，有關法國 2016 年實施後涉及公共參與相關議題，未來另篇再行討論。