

## 參、問題發現與討論

我國目前課程與教學推動網絡之法制現況，若加以分析檢討，可以整理出以下幾點問題，有待進一步加以改進強化：

### 一、九年一貫課程綱要做為依據法律拘束力有待提升

九年一貫課程綱要之法律性質，過去一直引起各界之爭議。所謂「課程綱要」，是從過去的「課程標準」發展而來，無論是過去的「標準」或是現在的「綱要」，其名稱似均與中央法規標準法第 3 條之命令的名稱相當，由於九年一貫課程綱要之訂定，有國民教育法第 8 條之授權，若屬於授權命令（法規命令），似應於發布或下達後，送立法院。然而，教育部向來認為「課程標準」或「課程綱要」均非授權命令（法規命令），而係教育上之專有名詞，並非行政命令之名稱，故至今似並未在其下達或發布時，依中央法規標準法第 7 條規定即送立法院。故九年一貫課程綱要並不符授權命令（法規命令）之規定，似不具有授權命令（法規命令）。目前教育部與法院實務上（高雄高等行政法院 97 年度訴字第 00205 號、97 年度訴字第 206 號等）均認其僅為行政規則之性質，但若其法律性質為教育部所訂定之行政規則，則只能拘束教育部之下級機關及所屬公務員，對於地方主管教育行政機關及所屬各公立學校、私立學校、教師、學生及家長，是否均有拘束力便產生疑義。（周志宏，2010）因此，目前整個中央<sup>26</sup>、地方與學校之課程與教學推動工作之主要工作與組織，像是學校之課程發展委員會、領域小組、地方政府之國民教育輔導團等，若僅以九年一貫課程綱要做為其法令依據，其法制基礎薄弱，規範效力亦不足。因此，課綱的某些部分可考慮變成法規命令。

「因為課綱分兩部分，有實施要點，要把它變法規命令，總綱中的第五第六章變成法規命令，專業部分各領域就不是。」（丁志仁，專家諮詢會議紀錄一）

<sup>26</sup> 依九年一貫課程綱要總綱（六）實施要點 8 行政權責（2）中央政府之「A.教育部應研擬並積極推動新課程實施之配套措施，以協助新課程之實施。」及「D.配合新課程之推動，檢討修正現行法令，並增訂相關法規。」即為中央政府推動九年一貫課程之主要權責規定。

## 二、中央課程與教學推動工作以行政計畫為依據效力有限

目前中央政府對於課程與教學推動工作，均是以行政計畫（例如：教育部九年一貫課程深耕計畫、建構中央與地方教學輔導網絡實施方案、）及訂定提供獎補助之行政規則（例如：教育部補助辦理國民教育課程與教學事項作業要點、教育部補助辦理國民教育課程與教學事項要點、教育部補助直轄市縣（市）辦理九年一貫課程研習要點、教育部補助直轄市縣（市）國民教育輔導團經費作業要點、教育部補助辦理精進教學要點、教育部中央課程與教學輔導諮詢教師團隊設置及運作要點、教育部辦理直轄市縣市課程與教學輔導人才培育及認證作業要點、直轄市及縣(市)國民教育輔導團組織及運作參考原則、教育部中央課程與教學輔導諮詢教師遴選要點、教育部督學視導要點、教育部視導地方教育事務實施作業事項、師資培育之大學申請辦理地方教育輔導工作經費補助要點等）方式，然而，這些行政計畫或行政規則，不具有課予地方推動課程與教學工作義務之拘束力，中央對地方的行政運作，依賴行政規則並不易貫徹（吳林輝，2008），而獎補助的誘因，若不能持續也會影響地方政府及學校配合的意願，國民教育既為地方自治事項，若中央政府不能有法律或法律授權之法規命令作為依據，則對於不仰賴中央獎補助之地方政府便欠缺拘束力，難以達到全面、有效推動之效果。

## 三、地方政府經費不足仰賴中央補助

由於地方政府教育經費基本上都已經相當不足，因此，推動課程與教學工作、增置課程督學、運作地方國民教育輔導團、鼓勵優秀教師參加地方及中央團工作等所需人事費用（代理、代課之鐘點費、長期代理之人事費等）以及補助輔導員教學輔導教師所屬學校之費用等，都必須仰賴中央政府之專案補助（張素貞、王文科、彭富源，2006：16），造成財政狀況相對較好之直轄市、縣（市）與財政狀況較差者，在經費之投入上會有較大之差異，而期推動之成果自然會有落差，此對於國民教育階段學生教育機會之實質平等將造成不利之影響。而

地方國民教育輔導團未有法定編制、無法固定編列預算，其運作經費無法有穩定之保障下，將會影響其運作之成效。(張素貞，2010)

#### 四、輔導團採任務編組方式非常設性且欠缺組織法上依據

中央與地方國民教育輔導團目前多為任務編組之性質，隸屬於學管科或督學(謝金城，2003：7)，僅極少數縣市將地方輔導團納入地方二級機關之編制中。由於任務編組並無一定組織法規之依據，也無固定之人員編制，更無獨立之行政機關預算，其人員、經費均於直轄市、縣(市)政府既有之編制內人員中指派專、兼任或從學校中借調教師支援(謝金城，2003：7)，其經費亦編列於所屬機關之預算中，未必有單獨之科目，難以確保其數額與來源之穩定性，福利、誘因不足，影響人員招募。(李文富，2010)。擔任輔導團職務之人員，其職權、權利義務、責任與升遷或生涯發展，均未能有明確、穩定之制度，不利於吸引優秀人才長期投入。雖然，任務編組亦有其組織之彈性與運作之靈活性，但可能較不適用於經常性、例行性的事務，以及需要專任、專業人員之職務。

此外，法制化可以建構完整的培訓機制，使一般教師知道輔導團專業之所在。

「我們為什麼希望輔導團可以法制化。當他法制化後一個很完整的培訓，現在中央初階進階領導人的研習，可是並不是所有人去參加去拿那樣的證書，當你定位不明確沒有受過培訓，在加上這個學校不支持輔導團的，回去有很多東西是不敢說的，很多人是不知道團員在幹嘛。所以很多時候學校跟輔導團互動和理解是很少的。」(吳忠泰，專家諮詢會議紀錄三)

#### 五、輔導團成員資格權益欠缺法規依據僅屬福利性質

不論是中央團或是地方團，除有公務人員資格兼任輔導團工作者及非現職校長受聘為課程督學者外，其餘多屬現職學校教師、主任(候用校長)或校長兼任或以借調、支援方式全時公假擔任(嚴格說並非專任，因其在學校之本職才算是專任)。中央及地方輔導團並無法定編制，自無專任職缺可占(謝金城，2003：7)，而兼任或全時借調、支援之人員，其在學校之職缺仍予保留，而相

關之權利義務（例如：年資、成績考核、續聘、進修研究、退休、撫卹、超額處理等）都仍以原校為中心來加以處理，其必須同時兼顧學校與團務，兩邊奔波，實不利於長期全時間借調支援之教師，也影響優秀課程與教學輔導教師投入工作之意願。（張素貞、王文科、彭富源，2006：17）同時，中央團教師屬兼職，雖有減課，但仍難以兼顧學校與中央團團務，負擔極重。（李文富，2010）

「另外就是貢獻度的問題，比如這個老師去任職中央、地方團的成員，結果那學校是不認可這樣是一個貢獻度，不過部裡有一些作為能在超額機制裡有保障，但礙於沒有法制化，還是需要透過地方政府的規則以及各校的機制，所以也不見得地方和學校都會接受」（陳世聰，專家諮詢會議紀錄二）

## 六、主管教育行政機關教育行政人員教育專業性有待強化

目前中央及地方主管教育行政機關之教育行政人員，尤其是地方教育局（處）之局（處）長、副局（處）長、督學、課（科）長等，並未要求都應具有公務人員考試教育行政類科及格之資格，更未要求有實際教學經驗之教師資歷，因此在負責推動課程與教學事務時，難免有專業能力與知識不足之問題（丁志仁，專家諮詢會議紀錄一），影響推動之成效。經常必須借重學校教師或其他曾任或現任校長、主任之教育人員，然而這些人員卻無公務人員之任用資格，不能實際占缺專任行政職務，只能支援或借調，仍占原校之職缺，此對於原校之教師人力運用多少將產生影響。雖然目前超額教師不少，也可以聘任長期代理代課教師來填補，但畢竟多少會影響學生受教之權益。因此，至少負責課程與教學推動工作之教育行政人員（督學、課長）應該有課程與教學之專業知能，或是有教學之經驗與行政資歷。雖然課程督學之設置，可以解決一部分之問題，課程督學來源依原計畫的第一考量是現任校長（將來回任教師身分，擔任課程督學）、第二考量是候用校長、第三考量是行政督學（張素貞，2003：50）。但畢竟不是常任的編制內人員，借調回任教師之校長或借調候用校長，其實與借調教師支援沒有多大差異。因此應該至少使督學中有一定比例，具有某種教育專業上的資格與經歷。

依過去台灣省政府公布之「臺灣省各縣市教育行政人員遴用辦法」<sup>27</sup>，各縣市教育行政人員（教育局局長、主任督學、督學、課長）之遴用，除聘任督學外，其餘人員應具備公務人員法定任用資格（第 2 條）。其並分別應具有各種教育行政或教學與教育專業上之經驗或資格，如表 3-1：

表 3-1 民國 86 年以前臺灣省各縣市教育行政人員之資格

| 職稱          | 資格   |
|-------------|--|
| 局長（第 4 條）   | <p>一 國內外大學、獨立學院教育研究所研究，得有碩士以上學位，曾任教育行政六職等或薦任以上職務及教學經歷合計四年以上者。</p> <p>二 國內外大學、獨立學院研究所研究，得有碩士以上學位，曾任教育行政六職等或薦任以上職務及教學經歷合計六年以上者。</p> <p>三 國內外大學、獨立學院教育系畢業，曾任教育行政六職等或薦任以上職務及教學經歷合計七年以上者。</p> <p>四 國內外大學、獨立學院教育學系以外各系畢業，曾修習教育學科學分達規定標準，並曾任教育行政六職等或薦任以上職務及教學經歷合計八年以上者。</p> <p>五 高等考試教育行政人員考試及格，曾任教育行政六職等或薦任以上職務及教學經歷合計九年以上者。</p> <p>六 國內外大學、獨立學院畢業，曾任教育行政六職等或薦任以上職務及教學經歷合計九年以上者。</p> |
| 主任督學（第 5 條） | <p>一 國內外大學、獨立學院教育研究所研究，得有碩士以上學位，曾任教育行政六職等或薦任以上職務及教學經歷合計二年以上者。</p> <p>二 國內外大學、獨立學院研究所研究，得有碩士以上學位，曾任教育行政六職等或薦任以上職務及教學經歷合計三年以上者。</p> <p>三 國內外大學、獨立學院教育學系畢業，曾任教育行政六職等或薦任以上職務及教學經歷合計四年以上者。</p> <p>四 國內外大學、獨立學院教育學系以外各系畢業，曾修習教育學科</p>  |

<sup>27</sup> 中華民國五十九年二月三日臺灣省政府（59）府人甲字第 06588 號令公布；中華民國八十六年七月十二日臺灣省政府（86）府法四字第 53805 號令發布廢止本辦法。

|                   |  |
|-------------------|--|
|                   | <p>學分達規定標準，並曾任教育行政六職等或薦任以上職務及教學經歷合計五年以上者。</p> <p>五 高等考試教育行政人員考試及格，曾任教育行政六職等或薦任以上職務及教學經歷合計五年以上者。</p> <p>六 國內外大學、獨立學院畢業，曾任教育行政六職等或薦任以上職務及教學經歷合計六年以上者。</p> <p>七 師範專科學校畢業，曾任教育行政六職等或薦任以上職務及教學經歷合計八年以上者。</p> <p>八 專科學校畢業，曾任教育行政六職等或薦任以上職務及教學經歷合計九年以上者。</p> <p>九 高等考試教育行政人員以外考試及格，經銓敘合格為教育行政人員，曾任教育行政六職等或薦任以上職務及教學經歷合計九年以上者。</p>   |
| <p>督學、課長（第6條）</p> | <p>一 國內外大學、獨立學院教育研究所研究，得有碩士以上學位，曾任教育行政職務及教學經歷合計一年以上者。</p> <p>二 國內外大學、獨立學院研究所研究，得有碩士以上學位，曾任教育行政職務及教學經歷合計二年以上者。</p> <p>三 國內外大學、獨立學院教育系畢業，曾任教育行政職務及教學經歷合計三年以上者。</p> <p>四 國內外大學、獨立學院教育學系以外各系畢業，曾修習教育學科學分達規定標準，並曾任教育行政職務及教學經歷併計四年以上者。</p> <p>五 高等考試教育行政人員考試及格，曾任教育行政職務及教學經歷合計四年以上者。</p> <p>六 國內外大學、獨立學院畢業，曾任教育行政職務及教學經歷合計五年以上者。</p> <p>七 師範專科學校畢業，曾任教育行政職務及教學經歷合計七年以上者。</p> <p>八 專科學校畢業，曾任教育行政職務及教學經歷合計八年以上者。</p> |

|             |   |
|-------------|---|
|             | 九 高等考試教育行政人員以外考試及格，經銓敘合格為教育行政人員，曾任教育 5 行政職務及教學經歷合計八年以上者。  |
| 聘任督學（第 7 條） | <p>一 現任國民中學教師。</p> <p>二 大學、獨立學院本科系或專科學校本科系畢業。</p> <p>三 中等學校教師登記合格，並任教五年以上者。</p> <p>聘任督學以擔任專科視導為限，其員額以不超過編制督學員額二分之一為限。</p> |

依該辦法第 17 條：「國民中、小學校長、具有第六條各款資格之一，任現職滿五年，成績優良者，得調任督學或課長。」且該辦法第 21 條規定：「聘任督學之聘用、敘薪、考核、保險、退休、撫卹及服務年資，均比照中等學校教師之有關規定辦理，並保留學校教師底缺，其所遺課務，得另遴合格人員代課報支鐘點費。」對於主管教育行政機關教育行政人員之專業能力之要求較高也較明確。此一辦法後來因為省府組織精簡而在民國 86 年廢止，但若干直轄市、縣（市）政府過去也有類似規定，例如：「臺中縣政府教育行政人員遴用要點」<sup>28</sup>、「臺北市政府教育局督學任用要點」<sup>29</sup>，迄今尚未廢止。可見督學的教育專業資格之要求，對直轄市、縣（市）政府而言，似仍有其必要性。過去地方政府的教育視導，多僅重視行政視導而忽略課程與教學之視導（謝金城，2003：2），應予改變，使行政視導與課程教學視導分流。並且甚至亦有建議應建立督學證照制度者（丁志仁，專家諮詢會議紀錄一）。

「督學幾乎都是高考進來，對教育現場不太熟悉，他們到教育現場只是去辦人的，而不是以前的督學。」（吳惠花，專家諮詢會議紀錄四）

「教育視導方面需要區分，因為有些是行政視導很可能是專供行政，教學專業不太懂，會被批評外行領導內行，以桃園縣為例，督學去看行政視導，而我們（輔導團）負責教學視導，這樣才具有專業性。」（盧志聰，專家諮詢會議紀錄三）

<sup>28</sup> 民國 85 年 07 月 11 日發布。

<sup>29</sup> 民國 95 年 04 月 24 日修正。

「如何讓督學專業化，或許可師法新加坡，從教育現場慢慢進階上來。」（翁慶才，專家諮詢會議紀錄二）

## 七、學校課程發展委員會未具有法定地位

目前學校中之課程發展委員會，係依據國民教育法施行細則第 11 條規定：「國民小學及國民中學之行政組織，除依本法第十條、國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制標準及其他相關法令之規定外，得參照下列各款辦理：……三、成立課程發展委員會，下設各學習領域課程小組；其規模較小學校得合併設置跨領域課程小組。」<sup>30</sup>、九年一貫課程綱要及各縣市之自治規則而設置。但國民教育法施行細則第 11 條之規定只是供地方政府參照，九年一貫課程綱要只是行政規則性質，若地方政府決定不在學校設置課程發展委員會，似無違法之可言，則可以推知學校之課程發展委員會，仍非法定之校內組織，則其召集人、領域召集人之權責及法律地位、成員之組成、運作等，尚無法規之依據，全視學校自行決定，則其作為課程與教學推動網絡中學校層級重要組織之地位，恐難期待，只能仰賴學校內部成員之重視與否而定。

## 八、教師課程與教學專業生涯發展路徑未能建立

目前教師在學校任職後，其生涯發展途徑只有朝向學校行政專業發展一途，至於在課程與教學等與其教育專業之生涯發展比較有關之部分，則欠缺生涯發展之明確途徑可以選擇。近年來教育部極力推廣「教師專業發展評鑑」、「教師專業學習社群」、「教學輔導教師」等計畫，希望建立「以學校為本」(school-based)的課程教學專業發展機制。(周淑卿，2010，3) 此應該與學校層級之課程與教學推動網絡相結合。

「新加坡……他們的教師專業發展和評鑑是整合在一起的，包括教育視導人員也是從教師進入職場開始，整合在專業教師成長制度內，透過評鑑或是評比了解老師本身的印象，經過專業人員做些評鑑給建議，就有兩個管道一個是教育專業，一個是教育視導，甚至是教育行政，最後督學層級都是延伸教育現場的。從現場出去的比較了解，加上教育研究員也在提供相關的輔導和研究，藉由新加坡

<sup>30</sup>此係於民國 90 年 11 月 21 日修正公布時所增訂。



他山之石可以參考。」(翁慶才，專家諮詢會議紀錄二)

「以往是老師優秀去當行政，以行政為最後一條路，我們應該課程教學一條路，教育行政一條路。如果由教育行政人員出來只接擔任督學，是比較不妥的，因為在教學現場仍缺乏經驗，課程與教學是隨時代在改變的，應該有陸陸續續的經驗。教學輔導人員應該從教學現場的人員去擔任，提供適當誘因，行政專業發展和課程專業發展是需要有條路提供發展的。」(鄭安住，專家諮詢會議紀錄四)

應設計規劃教師在學校層級之課程與教學專業生涯發展路徑，以作為學校行政專業發展路徑以外的另一種選擇。例如(圖 4-1)：教師可以循擔任教學輔導教師或領域召集人之路徑，逐步在校內朝擔任教學組長、教務主任及課發會召集人甚至校長之專業成長途徑發展；或在校外循地方團輔導員、領域輔導小組召集人、執行秘書、課程督學等地方層級課程與教學專業成長途徑發展或朝擔任中央團輔導諮詢教師、副組長、組長、執行秘書等中央層級之課程與教學專業成長途徑發展。

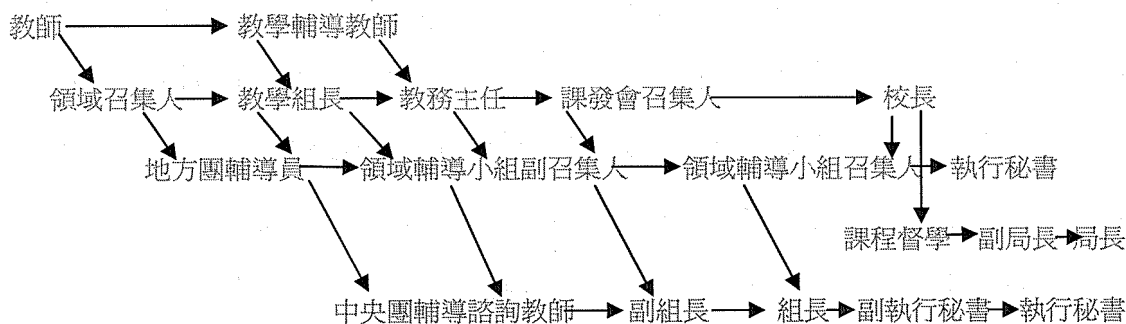


圖 3-1 現行制度下課程與教學專業發展可能路徑圖

此外，也要創造教師的生存需求，課予教師進修、進階等專業成長的義務。

「從法制面制度面營造老師深層需求，學校現場在教師專業發展是有很大困境，政府希望教師成長，學校行政人員很用心去邀聘專家學者到學校，演講學者到學校去，教師態度讓學者失望，這樣的現象非單一事件，教師缺乏動機去主動學習，有些老師對與跨其他領域的學習興趣缺缺，但是就跨領域的學習對教學上其實上是有實質幫助，但是基本上老師認知比較少，且常去抵制。」(翁慶才，專家諮詢會議紀錄二)

## 九、教育視導欠缺法制化與專業化

目前各級主管教育行政機關中，負責教育視導之人員，主要是督學。教育部及其中部辦公室均有督學之編制，然而教育部本部之督學多兼任其他委員會執行秘書（例如：教研會、法規會等）之工作，真正進行教育視導工作者，主要是中部辦公室之督學（18 人），並劃分區域進行視導，稱為駐區督學。教育部就督學之教育視導工作，固然訂有「教育部督學視導要點」及「教育部視導地方教育事務實施作業事項」作為視導之依據；地方政府也有類似規定，例如：台北市訂有「臺北市政府教育局督學視導要點」<sup>31</sup>，但都是行政規則之性質，沒有法律授權之依據。對於督學之資格、視導之方式、受視導機關（構）學校之配合義務、視導結果之處理以及視導行為之法律效果等並未有法規之規定，並且督學亦未能進一步區分行政督學與課程督學以作專業上之分工，使部分行政督學轉型為兼具課程督學功能（謝金城，2003：4），以至於督學之教育專業能力未必能夠勝任課程與教學視導工作。再者，由於目前主管教育行政機關中之督學，均為依公務人員任用法任用之公務人員，沒有任用資格者不能擔任，因此有實際教學經驗之優秀教師，如果無公務人員任用資格者，亦不能擔任；反之，縱非教育行政類科公務人員考試及格，亦不具有教育專業者，只要有所列官等職等之任用資格，亦得擔任督學職務，致使行政督學未必須具有教育專業之知能及經歷（謝金城，2003：7），與教育現場有距離，因此需要另外尋覓具有教育專業能力之人員擔任督學工作。因此才有過去省政府之「聘任督學」及現在之地方政府「課程督學」之設置。

未來似應考慮制定「教育視導法」<sup>32</sup>同時規範行政視導與課程與教學視導之實施，或制定「課程與教學視導法」單獨針對課程與教學專業視導之實施、課程督學之資格及並規定其可採取教育人員任用或公務人員任用雙軌並行之任

<sup>31</sup> 民國 94 年 06 月 17 日修正。

<sup>32</sup> 教育部教育研究委員會曾委託中華民國教育改革協會研擬「教育視導法」（草案），就督學資格、證照制度、教育視導區之劃分、教育視導署、督學室之設置及教育視導準則有所規範，然尚未提教育部法規會審議。中華民國教育改革協會，〈教育往前走〉，第四期，2010 年 1 月 29 日，4 頁。

用制度，使不具有公務人員任用資格但符合教育人員一定資格之人員能夠專任課程督學工作，並將中央主管教育行機關之編制督學人數中至少五分之一以上（約 4 人以上）應為課程督學、地方主管教育行機關之編制督學人數中至少三分之一以上（約 1-2 人以上）應為課程督學，將課程督學成為正式之編制內人員，以健全課程及教學專業視導之工作。

## 十、公立設有教育學院師資培育大學之參與應制度化

自從師資培育法於 91 年全文修正時，刪除原第 17 條之規定後，僅剩修正後第 15 條第 1 項規定：「師資培育之大學應有實習就業輔導單位，辦理教育實習、輔導畢業生就業及地方教育輔導工作。」之宣示性的規定。教育部便只能改以「師資培育之大學申請辦理地方教育輔導工作經費補助要點」來補助師資培育大學主動希望進行地方教育輔導工作而提出之申請，至此師資培育大學已無地方輔導之義務。

目前師資培育機構辦理地方教育輔導工作的法源為師培法第 15 條第 1 項和施行細則第 9 條第 2 項：「中央主管機關得協調師資培育之大學共同劃定輔導區，辦理地方教育輔導工作。」法源基礎尚不足，學者建議能授權教育部訂定相關輔導辦法，建立師資培育機構的輔導區劃分、輔導內涵及方式的共識，編列年度預算支持各師培機構校辦理地方教育輔導工作，藉由師資培育機構統籌辦理，從職前的培育、實習到在職進修，經由系列的規劃和實施，應能提升地方教育輔導的成效。（張素貞，2005：8）

「過去的師院都有輔導區，應該是要去恢復，讓這些老師有個充電的地方，有個家之外，常有人來關心。看是由師範大學或是教育大學來建立規範。」（翁慶才，專家諮詢會議紀錄二）

課程與教學之推動工作與師資培育、教師在職進修研究及專業成長息息相關，師資培育大學作為師資養成及進修機構，自不應置身事外。學者曾建議將師資培育機構，採類似北、中、南三區策略聯盟的地緣方式劃分，外加東區成為北、中、南、東四區，區內的國中小宜透過調查採志願方式，與區內的師資

培育機構成爲夥伴關係，共同爲教師專業成長而努力。（張素貞，2005：8）然而，自願成爲夥伴關係之方式固然必要，但對於態度消極之地方政府及學校之輔導，也不能任其廢弛。某種有拘束力的、義務性的地方輔導或視導也應有其必要。尤其是公立之師資培育大學中屬於師範大學、教育大學等設有教育學院之大學，更應有義務負起輔導地方教育之責任，本文建議未來仍應考慮指定若干設有教育學院之公立大學，劃分輔導區域，負責協助地方課程與教學之推動工作，其餘師資培育大學則仍可主動申請參與各區之地方教育輔導工作。