

九年一貫課程政策執行評析

陳寶山*

摘要

面對21世紀的來臨及世界各國教育改革脈動，政府為提升整體國民教育素質及國家競爭力，致力教育改革。國民中小學九年一貫課程政策自1999年試辦，至2001年正式全面執行迄今10年有餘，其實施與成效爭議不斷，批評多於認同。研究者自2002年以來擔任教育實習指導教授，巡迴臺灣北、中、南、東地區的中小學數十所，就地觀察與訪視九年一貫課程政策執行的情形，蒐集學校相關人員執行課程政策的經驗與意見。本文以九年一貫課程政策執行的動態模式進行評析，回顧此課程政策方案之執行，並進一步分析執行此課程政策時組織與組織間、基層官員、標的團體、壓力團體之相互調適行為與互動學習過程，指出此課程政策執行之盲點與提出修改之建議，俾有助於此課程政策目標之達成。

關鍵詞：九年一貫課程、政策執行、動態模式

*陳寶山，中國文化大學教育學系教授

電子郵件：ufjeanch@ms2.hinet.net

來稿日期：2009年12月9日；修訂日期：2010年1月22日；採用日期：2010年1月26日

Comment and Analysis on the Policy Implementation of Grade 1-9 Program

Pao San Chen^{*}

Abstract

Facing the arrival of 21 century and worldwide countries' reformation pulsation on education, our government has been making every possible effort to reform education in order to promote quality of compulsory education and national competitive ability. It has been more than ten years since the Policy of Grade 1-9 Program was put to trial in 1999 and was formally implemented in 2001. Endless dispute arose on its practice and effects while criticism is more than acceptance. Researcher has been acting as guidance professor of practical teaching training since 2002 and circuited dozens of elementary and secondary schools round Taiwan and observed the policy implementation of Grade 1-9 Program on the spot and collected lessons and comments from the policy executioner. This article is to comment and analyze the policy implementation of Grade 1-9 Program in dynamics model, review the execution of the schemes of this policy, and go a step further to analyze the process of mutual adjustment and interactive learning between organizations, basic officials, target groups, pressure groups; point out blind spot of the implementation of this policy; bring up suggestions for modification; so as to minister to reaching the goal of this policy.

Keywords: grade 1-9 program, policy implementation, dynamics model

^{*} Pao San Chen, Professor, Department of Education, Chinese Culture University

E-mail: ufjeanch@ms2.hinet.net

Manuscript received: December 9, 2009; Modified: January 22, 2010; Accepted: January 26, 2010

壹、前言

教育是人的一項活動，也可以說是人的一項作為，在這裡有必然的學習者，當然也有必須的教育者。從學習者的立場問，應該是「為什麼要學」；從教育者的立場問，才是「為什麼要教」。從《禮記》學記篇推演，可知，「要學」在前，「要教」是應「要學」而生。學什麼或教什麼？即是教育內容。教育內容的決定，受教育目的的指引，是教育中的事實。在教育的演進過程中，在時間上固然因為「演進」而有過改變；又因為地區的差別，也各有不同的事實。我國的教育內容，和政治有密不可分的淵源。大體說來，在學制改變之前，或者說在政治體制改變之前，教育內容的改變較少（賈馥茗，1983）。

近年來，全球暖化現象加劇，大自然反撲力道強大，重大天然災害頻傳，國際社會、政治、經濟、軍事等局勢複雜萬端，詭譎多變，世界各國均面臨嚴峻的考驗，各主要國家如美國、英國、澳洲、紐西蘭、芬蘭、瑞典、日本、韓國、新加坡、中國大陸等，為提升其國民素質，培育優質人才，儲備國家競爭力，無論是以溫和漸進方式或採用大刀闊斧的途徑，均致力於匯集學者專家與社會菁英的智慧，推動教育改革。在教育內容方面，各國紛紛對其本國課程的缺失進行修正調整，提出新的課程方向，如法國、大陸及韓國等中央集權教育體制的國家，為營造人性化的學習環境，逐漸將權力下放；而英、美等進步主義及兒童本位課程的國家，則藉由國定課程及全國測驗，來加強國家對課程的控制權。

面對21世紀的來臨及世界各國教育改革脈動，我國政府為提升整體國民教育素質及國家競爭力，致力教育改革。1994年九月由中央研究院院長李遠哲領軍的「行政院教育改革審議委員會」，負責教育改革及教育發展之研究和審議，兩年期滿，提出《教育改革總諮議報告書》，指出為因應21世紀社會的特點與變遷方向，教育現代化更應配合主體性的追求，反映人本化、民主化、多元化、科技化、國際化等方向，強調教育鬆綁、學習權的保障、父母教育權的維護、教師專業自主權的維護等四大教育改革理念，據此提出教育鬆綁、帶好每位學生、暢通升學管道、提升教育品質、建立終身學習社會五大方向的綜合建議，藉以達成現代化教育的目標，滿足個人與社會的需求，邁向終身學習的社會，促成教育體系的改造，作為整體教育改革的藍圖。

其中，對國民教育階段的課程改革共有五項建議，直接與九年一貫課程相關者有五項，分別為：（一）中小學課程要以生活為中心作整體規劃；（二）

以課程綱要取代現行課程標準；（三）發展基本能力指標；（四）積極統整課程；（五）減少上課時數（行政院教育改革審議委員會，1996）。教育部據以擬定「教育改革行動方案」並奉行政院核定，進行國民教育階段之課程與教學革新，將九年一貫課程規劃與實施列為首要推動業務（教育部，2004）。民間教改團體或機構則紛紛透過各種管道傳達民主化、本土化、自由化的教育改革訴求與期望，促使政府主管機關不得不對民意有所回應，將課程決定及課程設計權下放給地方政府、學校及教師，發展學校本位課程，俾貼近學生生活經驗與需要。

國民中小學九年一貫課程政策自1999年試辦，至2001年正式全面執行迄今十年有餘，其實施與成效爭議不斷，批評多於認同。研究者自2002年以來擔任教育實習指導教授，巡迴臺灣北、中、南、東地區的中小學數十所，就地觀察與訪視九年一貫課程政策執行的情形，蒐集學校相關人員的經驗與意見。本文以九年一貫課程政策執行的動態模式進行評析，回顧此課程政策方案之執行，並進一步分析執行此課程政策時組織與組織間、基層官員、標的團體、壓力團體之相互調適行為與互動學習過程，指出此課程政策執行之盲點與提出修改之建議，俾有助於此課程政策目標之達成。

貳、九年一貫課程政策執行的動態模式

我國國民中小學九年一貫課程政策，由中央教育部制定，交由地方教育局（處）、國民中小學執行。教育部於1997年四月成立「國民中小學九年一貫課程專案小組」，研訂課程總綱架構，開啟一系列的政策形成過程，歷經五任教育部長，始接力完成跨時代重大課程改革工程，而於93學年度進入全面實施的政策執行階段。由此觀之，國民中小學九年一貫課程政策以鬆綁、一貫、統整為特色（張振成，2002），強調草根性、由下而上的改革（歐用生，1999），以及教師的協同合作教學、多元評量與行動研究（蔡清田，2000），以彈性、自主、融入新興議題、擴大家長及社區參與等來發展學校本位課程；此一課程改革之目的，是培養國民健全人格、民主素養、法治觀念、人文涵養、強健體魄及思考、判斷與創造能力，使其成為具有國家意識與國際視野之現代國民。

九年一貫課程政策的主要精神在打破學科界限、建立各校特色、發展學校本位課程，將課程決定權由中央教育部下放至各國民中小學，解決以往分科過

細，中小學教學無法銜接等問題，使學生獲得有意義的學習，藉以提升教育品質（邱雨星，2004）。其政策屬中央授權地方執行的教育政策，最終則是將權限下放，落實到學校本位的課程發展。但其執行方式，並不像「由上而下」模式（top-down model）為特定命令與訓示的溝通系統，由中央制定明確的政策執行藍圖，而地方只能配合以客觀中立、理性、效率的態度來執行；亦不是奠基在上級領導者明確的政策執行指令，而要求執行者確實遵守，配合履行，不得怠忽，若有違背，即受到嚴厲的行政處分，使上級的意旨能夠不折不扣的在下級單位完全實現。由此觀之，由上而下政策執行模式不適用於國民中小學九年一貫課程政策之執行。

國民中小學九年一貫課程政策的執行，課程決定權由中央教育部下放至各國民中小學，在課程綱要的授權下，各校組成課程發展委員會，主動、自主而負責地去規劃、設計、實施和評鑑學校課程。學校課程發展委員會由學校行政人員代表、年級及領域教師代表、家長及社區代表9至25人組成，其職掌為：

（一）充分考量學校條件、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，並審慎規劃全校總體課程計畫。

（二）審查各學習領域課程計畫，內容包含：「學年／學期學習目標、單元活動主題、相對應能力指標、時數、備註」等項目，且應融入有關兩性、環境、資訊、家政、人權、生涯發展等六大議題。

（三）應於每學年開學前一個月，擬定下一學年度學校總體課程計畫。

（四）審查自編教科用書。

（五）議決各學習領域之學習節數及彈性課程學習節數。

（六）議決應開設之選修課程。

（七）審查各學習領域課程小組之計畫與執行成效。

（八）負責課程與教學的評鑑，並進行學習評鑑。

（九）規畫教師專業成長進修計畫，增進專業成長。

（十）其他有關課程發展事宜。

課程發展委員會由校長定期召集之，但經委員1/2以上連署開會時，校長應召開臨時委員會議。學校課程發展委員會每年定期舉行四次會議，以每學期各兩次為原則，以校長為當然主席，校長因故無法主持時，由委員互推1人為主席，其政策執行方式類似「由下而上」模式（bottom-top model）的執行方式。惟每學年開學前一個月召開會議時，必須提出下學年度學校總體課程計

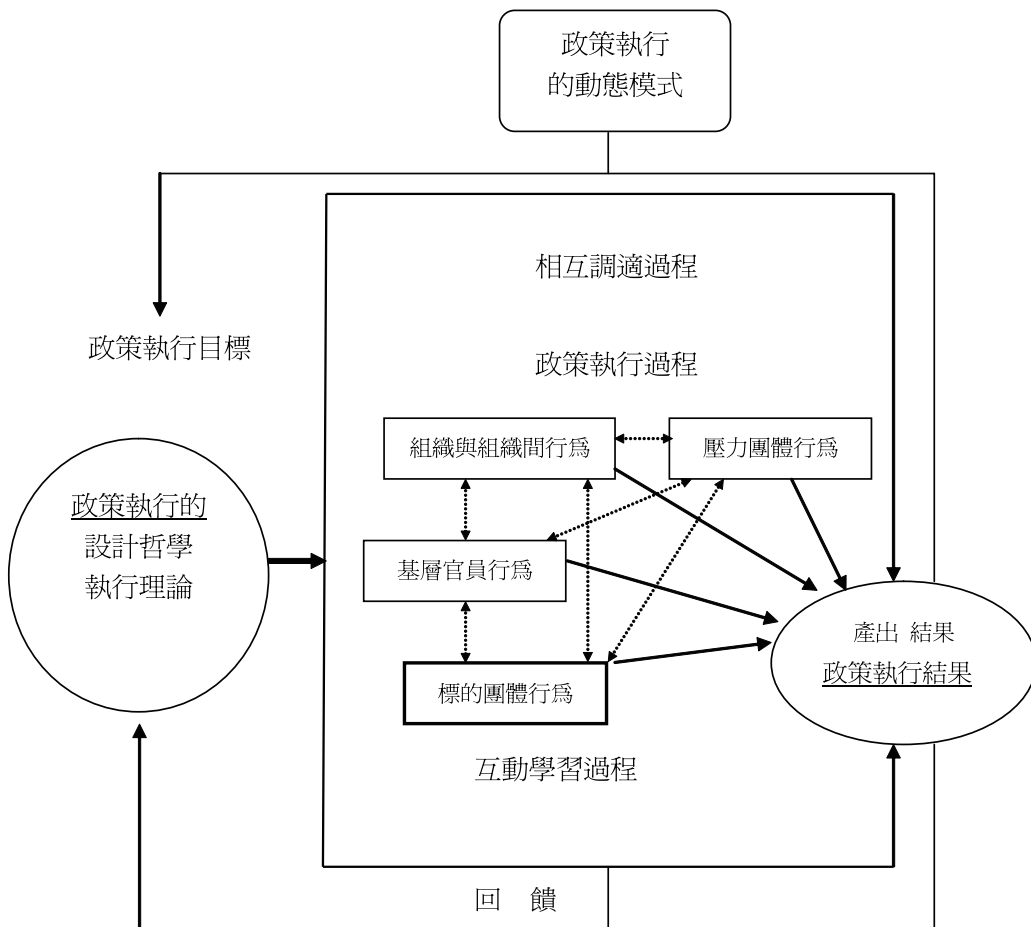
畫，送區中心委員會核備，並送縣市主管教育行政機關備查，與由下而上的政策執行模式並不相吻合。

綜合以上所述，由上而下模式強調由政策制定者詳細規劃政策目標，並樹立層級節制的命令指揮系統以確保目標的履行，而政策執行者只是被動接受命令，貫徹長官指令。由下而上模式則授權給下級單位或部屬充分的參與政策執行，而上級單位或首長居於輔導的立場，雖詳細陳述政策目標，卻留給執行者部分的行政裁量權去決定執行手段實現目標。二者均與我國國民中小學九年一貫課程政策執行方式不相符合，因此不能作為九年一貫課程政策的執行模式。

研究者（2004）根據政策執行模式的文獻資料（Pressman & Wildavsky, 1973; McLaughlin, 1976; Sabatier, 1986; Hjern & Portor, 1981; Storker, 1987, 1991; Gogginet al. 1990; Winter, 1990），採整合的觀點，從宏觀、權變的角度嘗試建構我國相關教育政策的執行模式，稱為「動態模式」（dynamic model），以掌握政策執行過程的高度複雜性與動態性，以期執簡御繁，有效執行政策。此動態模式的「執行結果」，主要受到執行過程的影響，可從產出與結果兩方面加以觀察；「政策執行設計哲學」主要是受到政策規劃過程中的衝突程度、因果關係、現實理由、和注意程度等四因素的影響，也透過政策執行過程的中介作用，間接影響政策執行的結果；「政策執行過程」主要受到組織與組織間的執行行為、基層官員行為、標的團體行為、與壓力團體行為等四項因素的影響，而此四項因素形成一個相互調適與互動學習的動態過程。「政策執行結果」則提供回饋資訊，檢視政策執行目標和政策執行設計哲學與執行理論。

茲將教育政策執行的動態模式，以圖示說明如下：

圖1 政策執行動態模式



資料來源：陳寶山（2004）

教育為公共事務，教育政策是一種公共政策（public policy），而政策執行攸關政策的成敗，是當代政府執行其政策的一種複雜的動態過程。教育政策執行則是教育行政機關為了實現教育理想，達成教育目標，採取具體可行的策略與方法，整合有限的各種教育資源，與各級教育行政機關，及相關教育利害關係人，合理有效的落實執行，解決教育問題，達成預期的政策目標（陳寶山，2004）。以下以國民中小學九年一貫課程政策執行為例，將此動態模式的內容分別加以說明：

一、政策執行設計哲學（或執行理論）

可從下列四項命題觀察國民中小學九年一貫課程政策規劃對於政策執行的影響：

（一）政策執行與政策規劃階段的衝突程度

國民中小學九年一貫課程政策執行與政策規劃階段的衝突程度成反比關係，衝突性高代表失敗的可能性增大。

（二）政策執行與政策支持者的因果關係

國民中小學九年一貫課程政策執行與政策支持者的因果關係程度成正比，因果關係愈強，則政策決定就愈可能受到支持，政策執行就愈順暢。

（三）政策本身讓執行者投入的現實理由

國民中小學九年一貫課程必須具有讓執行者解決問題、熱誠投入的現實理由。現實理由愈具有說服力，愈能感動執行者全力投入政策之執行；反之，則可能形成「上有政策、下有對策」的怠惰因應。

（四）政策執行與政策規劃受支持者注意的程度

國民中小學九年一貫課程政策執行與政策規劃過程中受到支持者注意的程度成正比；政策規劃過程中參與人數愈多，參與時間愈長，政策議程中相互爭議的議題愈多，則政策執行成功的機會就愈大。

二、政策執行過程

我國國民中小學九年一貫課程政策執行過程，牽涉到中央政府與地方政府間的執行行為，更牽涉到基層教育人員、標的團體、壓力團體的行為，是一種相當複雜的動態過程。從組織與組織間的執行行為、基層官員行為、標的團體行為、壓力團體行為等四項因素的影響四方面來觀察國民中小學九年一貫課程的政策執行過程：

（一）組織與組織間的執行行為

國民中小學九年一貫課程政策執行涉及中央教育部、地方教育局（處）、學校行政、教師、家長與社區等公私部門的介入，組織與組織間的影響力能否整合完成，執行過程的否決點（veto points）數目是否足夠，為政策執行成敗的主因之一。

（二）基層官員行為

基層官員所採取的反制行為，如保守主義、故意限制資訊的提供，或者選

擇那些比較容易解決的、沒有時間壓力的個案等行為，對於國民中小學九年一貫課程政策執行會產生極大阻力。

（三）標的團體行為與社經環境

國民中小學九年一貫課程政策執行有否重視標的團體行為及其所處社經環境？政策執行是照顧、限制或阻礙標的團體利益？直接受此政策影響的學校人員，涵蓋全校行政人員與教師，增加學校許多自主空間與決定權限，限縮相關人員了解改革政策的內涵、發展應變措施的時間，如此巨大變革為學校行政運作與教學實務帶來新的挑戰，造成相當大的壓力。

（四）壓力團體行為

國民中小學九年一貫課程政策執行與家長會、教師會、學校行政人員等壓力團體的利益相互比較，凡是政策執行結果讓多數的壓力團體得到好處的，就是成功的政策執行成果，否則就是失敗的政策執行。

政策執行行為係指政策執行單位根據抽象的政策法令擬定政策執行細則，再轉化為具體執行行動的外顯行為。政策執行單位指的可能是機關或組織，也可能是個別的執行者，二者的執行行為或許會有一些差異。本研究所指稱的執行行為則是指可適用於機關組織或個人層次，能直接觀察的政策執行行為。政策執行組織或執行人員的實際執行行為是否為政策設計所預期的行為，對於政策執行力和政策執行結果都有一定的關聯性。

三、政策執行結果

從政策目標、問題解決二個角度來評估國民中小學九年一貫課程政策執行結果：

（一）政策目標

將國民中小學九年一貫課程政策執行結果與政策目標比較，凡是與目標結果一致者為成功的執行結果，否則為失敗的政策執行結果。

（二）問題解決

將國民中小學九年一貫課程執行結果與能否解決學校教育內容問題的程度相互比較，凡是能夠發展學校本位課程，貼近學生生活層級與需要，培養學生帶得走的能力者為成功的政策執行，否則為失敗的政策執行。

綜合以上所述，政策執行相當重要，法諺有云：良法美策貴在能行。因此政策必須透過有效的執行，才能達到預期的政策目標。政策執行成敗可從政策本身與政策執行兩方面加以觀察探討。政策本身的架構包含政策執行與政策規

劃階段的衝突程度、政策執行與政策支持者的因果關係、政策本身讓執行者投入的現實理由、政策執行與政策規劃受支持者注意的程度等四方面，是否客觀考量各種因素、顧及執行人員實際執行層面、分析檢證資源的充足性，都將直接影響執行的方向與成效；如果政策規劃是建立在不完全的資訊、不合邏輯的論證與不正確的推理之上，就算權責機關在執行過程中全力配合，勢必引發標的團體的杯葛對抗，其施行難免困難重重，無法成功的解決問題，甚至對整體經濟發展造成嚴重影響，停建核四政策就是一個具體實例（林水波、張世賢，1999）。反之，政策執行關係政策的成敗。如果政策設計是完整的，但沒有執行機關的配合或執行不當，將導致政策信度效度與執行力間的落差，再好的政策規劃都是浪費，可見政策執行的良窳，對於政策內容的實現以及政策衝擊的範圍影響深遠，若執行不當或不力，可能導致政策執行結果與政策既定目標完全背道而馳，則非但未能解決原來的公共問題，而且使得原來的問題更加惡化。

參、九年一貫課程政策執行的回顧與評析

教育部於1998年9月30日完成並公佈「國民教育階段九年一貫課程總綱綱要」，揭櫫「十大基本能力」與「七大學習領域」為架構的九年一貫課程政策，並進行法令增修、師資培訓等配套措施；1999年開始試辦，2000年三月公佈「國民中小學九年一貫課程暫行綱要」，2001年開始正式全面實施。研究者運用政策執行的動態模式，佐以2002年以來巡迴觀察與訪視臺灣北、中、南、東地區數十所中小學，蒐集相關人員執行九年一貫課程政策的經驗與感受，並參照相關研究文獻，作為回顧、討論與評析此課程政策執行的素材。

一、就政策執行設計哲學而言

政策執行通常被視為政策制定過程中的最後階段，它是政策制定者基於政策的意圖，通過政策執行目標與行動綱領的設定，希望將它付諸實現並且產生效果（李允傑，2008）。政策制定者的意圖與雄心、目標與理想，常需透過政策執行設計哲學或執行理論，完善周延的務實執行才能實現。教育政策有理論依據，在執行時，不僅較易獲得支持，且較容易了解政策手段與政策目的間的關聯性。此外，教育政策除需有理論作基礎外，也需要有效的執行手段，來落實理想的教育政策目標（林政逸，2005）。

國民中小學九年一貫課程政策執行的設計哲學或執行理論，係以政策執行與政策規劃階段的衝突程度、政策執行與政策支持者的因果關係、政策本身讓執行者投入的現實理由、政策執行與政策規劃受支持者注意的程度等四方面進行討論分析。

（一）政策執行與政策規劃階段的衝突程度頗高

九年一貫課程的基本理念，為培養人民健全人格、民主素養、法治觀念、人文涵養、強健體魄及思考、判斷與創造能力，使其成為具有國家意識與國際視野之現代國民，並開展學生潛能、培養學生適應與改善生活環境的能力（教育部，2003）。課程專家（黃政傑，1991；黃光雄，1996；陳伯璋，1999）以專業語言支持九年一貫課程改革基本理念，認為課程目標與基本能力層次分明，目標與手段間連鎖非常嚴密，具有目標模式合邏輯、合科學、合理性的精神，更反映基本能力的特色。並強調此種以學生將來所要表現的具體行為，作為課程設計依據之基本能力設計，流露目標模式本質，反映基本能力精神，一方面可為課程設計之依據與學習成效之評估，亦可作為教師實施補救教學或充實教學之用；另一方面更可以依此發展為學力測驗，替代入學考試，或是作為評估學校「績效責任」的尺度。

然而社會各界對實施九年一貫課程的看法始終相當分歧，爭議壁壘分明，反對者研究指出：九年一貫課程缺乏國家目標與民族情感的論述、忽略理論專業而流於市場導向與實踐性格（楊洲松，1999）；研習止於理論的闡述、主題統整教學如同大拜拜形式、能力指標繁而抽象（羅英豪，2004）；邊做邊改、想到再做、做了卻錯（太史簡，2003）；及對學校本位深程領域教學及創意教學專術含之迷思（溫明麗，2006）。蘇麗春（2007）研究發現：自2001年實施九年一貫課程以來，迄今經過6年多，許多能解決的問題大都已隨著時間解決了，校園裡也逐漸習慣九年一貫課程的模式，但有一些根本性的問題，例如能力指標的運用、課程統整、協同教學、學習領域取代科目等，卻一直無法解決。

研究者實地觀察訪視發現，現職教師無論國小或國中階段，教師統整教學的概念與能力普遍不足，尤其偏遠小校嚴重缺乏執行課程政策的人力資源，試辦學校的校長們卻昧於師資條件不足的現實，運用行政裁量權選取調度忠心的優質教師組成試辦團隊，從早忙到晚投注比平時多倍心力，盲目支持矛盾不完備的課程政策，配合演出歌頌九年一貫課程完美無暇的順民戲碼，提供課程政策執行試辦成效的不真實資訊。這些優秀的試辦團隊忙於學習領域統整教學

時，無暇顧及學生的生活輔導與人格教育，沉醉於勉強統整的表象成果當中，「得小失大」仍沾沾自喜。綜合以上所述，運用政策執行動態模式的觀察與檢視，發現國民中小學九年一貫課程政策執行與政策規劃階段的衝突程度相當高，其失敗的可能性相當大。

（二）政策執行與政策支持者的因果關係不足

九年一貫課程政策以統整課程為訴求，強調「學校本位課程」的發展與實施（陳伯璋，1999；教育部，2000），在課程綱要的授權下，透過中央、地方和學校三者權利與責任的再分配，使學校教育人員主動、自主而負責地去規劃、設計、實施和評鑑學校課程（王文科，1997；蔡清田，2003），企圖藉由發展學校本位課程，結合校園、社區與家庭，使學生獲得有意義的學習，來提升國民教育的品質，完全不同於1968年國民教育延長為九年「量」的擴充之改革政策。

許多相關研究（邱兆偉、張雅雯，2001；楊龍立，2001；邱兆偉、邱才銘，2002；彭富源，2002；吳俊憲，2003；秦夢群、賴文堅，2006）發現中小學真實試辦情境，如教師準備、教師排課、教師配合、學校體制調整等均涉及相關法令更張、學校經費、與空間調整，基層教師的工作環境並未改善，相關配套措施受限實務運作，善意盡失，教育部卻仍習慣性的由上而下強加壓力通令全面實施，把九年一貫課程政策執行問題過於簡化與一廂情願，致使政策執行荒腔走板，弊端浮現。例如：試辦學校在課程試辦模式中傾向迴避「語文」、「健康與體育」、「社會」及「數學」等領域，僅「綜合」及「藝術與人文」有真正試辦。學校教師交由書商做課程計畫、教學計畫，或學校擬定課程計畫時抄襲沿用他校應付了事，也是經常可見。

研究者實地觀察訪視發現，九年一貫課程的能力指標巨細靡遺，顯示課程專家的學術專業與學養，為學術研究討論的良好素材。但在實際設計教學活動時，老師必須要花費多倍心力，去尋找能力指標，套入教學活動中，以符合教學評鑑的規準；這樣對學生的實質指導時間相對減少，似無太多心力去關心學生的學習困境與心理困擾，更遑論對學生的品德教育有所著力。這些能力指標訂得非常周詳細緻，但在教育現場的運用不具有實質意義，反而是在消耗老師的時間和精力，讓老師「忙」於這些徒具形式意義的指標，無暇照顧教學現場的情意學習與學生動態。課程專家與教學者間築起一道不易跨越的鴻溝，消耗教師的心力，課教完了，教師很「忙」，學生也「茫」，主人翁在想當然的「愉快」氣氛中虛晃一招的學習，實際上卻沒有深層領受、體驗與省思，等於

什麼知識能力都沒有學到，逐漸喪失競爭力，此項課程政策執行過程充滿坎坷荊棘。

（三）政策本身的現實理由不足以說服執行者投入

九年一貫課程政策執行策略，原設計標榜由下而上的執行模式，強調將課程規劃設計權力下放至學校層級，展現「鬆綁」的政策誠意，提供較大的自主空間，因地制宜發展學校本位課程。然而在政策執行過程中，中央「不信任」的威權心態完全展露無疑，企圖透過訪視、課程計畫備查、研究報告等方式進行管控，用緊箍咒將學校綁得更緊。九年一貫課程內涵與精神雖頗受社會大眾肯定，然其實施期倉卒、政治力介入、配套措施不足，很難說服深受此課程政策影響之標的團體支持與投入。

張素貞（2003）指出：以專責輔導課程推動的國教輔導團為例，因其縣市政府經費不足，無法替輔導員減課，使其工作負擔更重。導致國教輔導團產生找不到適合人選、輔導團組織未健全、臨時找人參加等問題。至於事關學校整體課程發展的課程計畫，雖明定需呈報縣市教育局備查，然而在教育局人力有限學校眾多之下，流於為備查而備查的形式，完全喪失地方層級的督導功能，徒增學校與教育局之間的紙上作業（秦夢群、賴文堅，2006）。

研究者實地觀察與訪談發現，九年一貫課程政策執行的整體教育資源不足，課程專家的理想與教學現場資源條件差距甚大，缺乏政策執行共識，使得整個課程政策執行流於形式。又因傳統師範校院均以分科培育師資，教育部雖試圖以「領域師資加註專長」、「各校得視學習內容之性質，實施協同教學」加以解套（教育部，2003），卻忽視偏遠小校普遍欠缺學習領域師資的事實，政策搖擺有如月之陰晴圓缺變動，無法取信於執行者，更未能解決基層教師「忙碌」的實際問題。運用政策執行動態模式的觀察與檢視，國民中小學九年一貫課程政策本身與配套措施闕如，沒有充足理由讓課程政策執行者感動而願意真心投入執行。

（四）政策執行與政策規劃未引發支持者注意與投入

九年一貫課程政策顛覆傳統課程理念，牽涉廣泛，影響深遠，引起社會大眾極大的關注。參與九年一貫課程改革者，包含學者專家、中小學教師、教育行政人員、立法委員、家長代表、企業界、婦女界代表等，參與層面廣，人數亦多。教育部所採用的策略，除行政督導外，配合傳播媒體的使用、意見回饋網站的建置以及研討會的充分溝通。運用資訊工具，建置「國民中小學九年一貫課程與教學網站」，各縣市教育網頁亦建置九年一貫課程專區，介紹九年一

貫課程基本理念與背景，提供教師分享教學經驗平台，公開學術研究成果，促進知識分享；編印《九年一貫課程教師手冊》、《九年一貫課程補充說明》等刊物，幫助教師了解九年一貫精神與如何運用在教學活動中。另外，編印《九年一貫之家長手冊：小手拉大手及Q&A》、辦理「大手牽小手九年一貫課程開步走」主題活動、製播「臺灣教育向前行」一系列節目，澄清九年一貫課程理念，協助家長了解如何參與，促進親師合作。

另外，教育部因應九年一貫課程所帶來教師角色的大幅更動，提供設備、訓練、技術援助、及經費補助等資源，企圖激勵課程政策執行的基層教師團隊士氣，為減輕課程改革所帶來的壓力，降低教師工作負荷，增加教師配合課程政策改革的意願，乃推動教育部「2688 人力資源方案」，向行政院爭取2,688個人事員額，於2001年訂定分配公式分配給全國各縣市，擴充教師員額，以舒緩學校人事壓力（秦夢群、賴文堅，2006）。

研究者實地觀察與訪談發現，九年一貫課程政策執行與政策規劃受支持者注意的程度相當高，配套措施規模龐大，投入經費與資源更是歷年來教育改革首見，考慮層面似乎也面面俱到，惟師資培育、教師專業成長、學校組織重整等，均出現嚴重問題。最明顯的事實為國中實施學習領域教學，各師範大學均無設立相關學習領域科系，以社會學習領域為例，目前仍以歷史、地理等科系為名，所培育之教師，很難成為社會學習領域的教師，自然引起反彈。

二、就政策執行過程而言

九年一貫課程政策與執行是相互獨立、上下從屬的關係，上層負責課程綱要設計與規劃決策的政策執行，下層則負責實現課程政策目標與貫徹政策意圖的執行，這是一種計畫與控制模式，基本立場是以九年一貫課程政策本身的理念與內容為核心，政策執行過程牽涉中央教育部、地方教育局（處）、學校教師團隊相互調適與互動學習過程，具有高度的複雜性與動態性。以下從組織與組織間的執行行為、基層官員行為、標的團體行為、壓力團體行為等四方面加以分析。

（一）組織與組織間政策執行行為缺乏相互調適與互動學習

國民中小學九年一貫課程政策執行過程，係動態政策執行模式，政策執行單位指的是機關或組織，亦有個別的執行者，涉及中央教育部、地方教育局（處）、學校行政、教師、家長與社區等公私部門的介入，政策執行組織或執行人員的實際執行行為是否為政策設計所預期的行為，對於政策執行力和政策

執行結果都有一定的關聯性，組織與組織間相互調適與互動學習能否順利，影響力能否整合完成，執行過程的否決點（veto points）數目是否足夠，為政策執行成敗的主因之一。

教育部統一負責九年一貫課程政策的規劃與推動，採取下列措施：1.訂定國民中小學九年一貫課程綱要與推動進程；2.研擬九年一貫課程推動的配套措施；3.整合師資培育機構進行種子教師的培養；4.修訂國民中小學教師登記辦法；5.督導地方政府與學校進行課程實施等五項政策執行策略或行為。

教育部將課程設計與實施權限下放至地方政府及學校，地方層級採取作法如下：1.成立地方政府推動九年一貫課程委員會；2.研訂推動九年一貫課程計畫；3.推動所屬國民中小學教師的進修研習；4.進行九年一貫課程政策宣導與學校課程核備工作；5.修訂與九年一貫課程相關的法令規章；6.辦理課程實施的教學觀摩與輔導；7.發展地方政府層級的鄉土教材；8.編製適合九年一貫課程應用的教學媒體；9.督導所屬國民中小學學校的課程推動並進行評鑑；10.引進學術單位資源，協助課程推動等十項政策執行方法或策略。

至於學校層級則是學校本位課程發展與執行場所，其課程政策執行行為如次：1.成立學校課程發展委員會；2.成立學習領域課程小組；3.進行學校本位課程的規劃與實施，包括授課時數分配、作息時間、主題教學、課程運作、教師授課安排、教學空間規劃等；4.編選學校學習領域節數與彈性學習節數教材；5.進行學校課程評鑑。學校教師層級的課程政策執行行為包括：1.規劃課程設計編選教材；2.運用協同教學；3.進行教學活動；4.實施多元評量。

研究者實地觀察與訪談發現，九年一貫課程政策執行過程中，組織與組織間的政策執行行為缺乏相互調適與互動學習。從關相關研究文獻（李坤崇，2001；吳忠泰，2002；簡茂發，2002；趙秋英，2004），歸納其所面臨的問題與困境，在地方政府方面有：1.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。2.教育局專業人員日漸稀少，有些承辦人、督學甚至局長，未能掌握九年一貫課程理念，無法落實協助、輔導、監督功能，放任各校摸索發展。3.各縣(市)政府執行九年一貫課程的條件有所差異，極少數教育局消極因應，多數教育局有心有力卻無方，少數教育局停留於行政領導，忽略支援與協助，未能整合教育局、學校、社區與學界資源。4.教師流動過大，影響學校本位課程的實施。5.教育局未能積極辦理「團隊種子教師實作研習」，宣導多於溝通，讓教師承受更多的壓力。

在學校層級與教師方面則有：1.課程發展委員會組織運作缺乏時間與能

力；2.學校課程總體計劃的設計與發展不易；3.教師實施課程負擔沈重，行政工作壓力加重；4.協同教學有限制，教師需要再進修、研習，配套措施不能即時配合；5.教師員額編制不足、資源不足；6.能力指標繁鎖，解讀困難；7.教科書審訂過程緩慢，造成選用困擾。

（二）基層官員行為偏重行政考量較少專業思維

所謂基層官員係指在政策執行過程中提供服務，必須與標的團體直接互動，並享有相當行政裁量權的第一線基層官員而言。地方政府為各國民中小學的上屬，負有指揮監督學校執行課程政策的任務，對學校擁有法令規範、政策引導、指揮監督、經費補助、輔導評鑑的職責，因此九年一貫課程政策執行的基層官員，係指地方教育行政機關課程政策的執行推動人員，包括各縣市教育局(處)的公務員、教育部九年一貫課程深耕種子團隊隊成員、各縣市國民教育輔導團成員等。

為確保課程政策有效執行與教學品質，中央、地方政府及學校依權責分工，中央負責建立各學習領域學力指標，並督導地方及學校課程實施成效；地方政府負責辦理與督導學校舉辦各學習領域表現測驗；學校負責課程與教學的評鑑，並進行學習評鑑。依據課程綱要規定，學校須成立課程發展委員會，每學期擬定學校課程計畫，並送所轄縣市政府教育行政主管機關備查，藉此確保學校課程的運作符合九年一貫課程精神。

高新建（1999）指出：處在不同層級（地方層級）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。這群未實際在中小學教育現場從事教學工作，屬於行政層級的課程決定者，雖非課程政策執行第一線人員，但因其能直接對學校進行指揮與監督，必須運用各種行政管理的策略，對其所訂定的課程相關政策作適切的管理或控制，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，進而願意配合實施，並針對其加以詮釋、「磋商」（negotiated）、提升其實施的可能性。

研究者實地觀察與訪談發現，基層官員常以行政運作思維，透過政策執行方案規劃行為，法令規章頒布與執行，輔導評鑑，諮詢服務，或是透過經費資源、獎勵措施形成誘因，引導學校層級發展課程，執行其指揮監督與輔導的行為。推動深耕種子教師計畫常憑個人喜好分配資源，採取若干有意識或潛意識的課程政策執行策略，對容易處理的、定型化的計畫常給予較高的優先順序，而犧牲那些繁複的、非定型化的與花費時間的計畫，不願意花時間透過有效的

宣導與溝通，使學校教育人員與家長充分了解、支持並執行，甚至對不能投其所好的學校，採取非理性、非專業溝通的反制行為，故意限制資訊與資源的提供，對於國民中小學九年一貫課程政策執行產生極大阻力。

（三）標的團體欠缺專業執行能力工作壓力驟增

國民中小學九年一貫課程政策執行的標的團體指學校的教師。Boyer（1988：1）指出：「教師才是學校改革政策的真正動力」，黃政傑（1997）亦指出：課程革新要抵達教室，一定要獲得教師的支持與合作，否則將前功盡棄。九年一貫課程政策之執行有否重視標的團體行為及其所處社經環境？政策執行是照顧、限制或阻礙標的團體利益？成為衡鑑此課程政策執行成效的關鍵。吳心怡（2003）也指出，由於國小教師尚不具課程規劃與設計能力，無法有效選用教科書，依舊照本宣科，將教科書當作唯一教材，而過度依賴教科書的結果，使能力指標缺漏嚴重的教科書也能魚目混珠通過使用；在此惡性循環下，學生所學課程內容支離破碎，教師又無力自編課程以補教科書之不足，導致學生學習成效遭到社會各界質疑有「能力低落」的現象（王銘男，2004）。

另一方面，黃義良（2001）研究發現：教師在執行九年一貫課程政策時，資源有限，尚需自行編擬課程、負責多元評量、呈送教學成果與填寫報表，定期面對上級單位的督導與考核，「教師工作量不斷增加，內外研習愈來愈多，承受上級、學校、家長、社會等各項壓力愈來愈大；甚至有女教師因忙於創新教學而導致流產的情事發生（李坤崇、歐慧敏，2000：7）」。工作壓力對教師健康造成殺傷力，造成工作倦怠感與提早離職的現象，例如：2001年台南市申請退休的小學教師較2000年增加200多名，其他縣市也多有相同狀況出現，教師面臨教改與課程政策執行壓力逐漸加重，其離職率不斷攀升，是教育單位不容忽視的問題。

作者實地觀察與訪談發現，九年一貫課程政策的執行，增加學校許多自主空間與決定權限，限縮相關人員了解改革政策的內涵、發展應變措施的時間，如此巨大變革為學校行政運作與教學實務帶來新的挑戰，造成相當大的壓力。由於教師本身課程規劃與設計能力欠缺，專業執行能力不足（歐用生，2000；饒見維，2004），強拉各階段學習領域的知識，使得課程統整流於「為統整而統整」的窘境，造成整個課程知識變得支離破碎（莊明貞，2003）。許多學校教育人員缺乏「學校本位課程發展」的動態理念，對鬆綁解嚴授權政策感到無所適從，或不知為何需要研擬學校課程計畫，因而有的委託出版社代為捉刀，有的東拼西湊急於呈報上級備案應付了事（蔡清田，2003），以致學生在無法

有效學習並獲得完整的課程經驗下，引發了「學習淺化」與「能力低落」的質疑聲浪。

（四）壓力團體認知不清而有反制行為

在民主社會中，壓力團體有其存在的必然性與必要性。根據文獻分析，壓力團體的私利性較強，普遍存在於社會中與政府之內，其成立的主要目的，是希望藉由團體的運作及活動，來影響相關組織的決策，以維護團體所主張的利益。在教育體系中，吳明隆（1996）指出學校經營中「看不見的手」——壓力團體，包括民意代表、輿論、家長與社會團體、利益團體和上級行政機關等五種，壓力團體會透過直接施壓、間接施壓、或兩者兼用、或多管齊下的方式對學校施壓，表達對教育的訴求與期待，以遂行其目的，對學校教育事業的經營，形成或大或小、或多或少、或正或負的影響。

九年一貫課程政策，授權在學校層級發展學校本位課程中落實執行，受益者為學生，學生的監護人為家長，許多新一代的家長把自己視為學校教育合夥人，逐漸要求參與並監督學校教育（饒見維，2002）。黃義良（2001）發現：部分家長對於統整課程認知程度偏低，所持之子女教育態度有時更存有錯誤或似是而非的情況，如家長質疑國語、數學教學時數偏低、部分作業要求家長與子女共同完成則感不耐、辦理「綜合活動」被認為活動太多，家長即不甚支持，甚至導致班親會難產，原先理想化的引入「社區資源」，但實際上部分家長不僅無法成為教師的助力，甚至因認知不清反成阻力，此狀況以偏遠地區為甚，常令教師徒呼負負。

作者實地觀察與訪談發現，家長的個別需求殊異，因此家長團體就成為家長的代言人，亦是課程政策執行的重要壓力團體之一。國民中小學九年一貫課程政策的執行，由於匆促執行與配套措施不足，教師疲於奔命：忙於適應新課程、編寫繁瑣教材，學生在新舊課程之間難以適應，學校教師只能不斷進行銜接課程與補救教學，使得學生不但疲於奔命，感受壓力更為強大。一般家長只關心學校升學率的高低，常因對九年一貫課程政策認知不清，認為課程政策執行結果讓其子女程度降低，不利升學，就會採取不理性的反制行為，透過議員、記者、家長團體施壓，逼迫學校在編班、排課、教學等方面讓步，以滿足其關心自己小孩的私心。

三、就政策執行結果而言

九年一貫課程政策執行動態模式的「政策執行結果」，主要受到執行過程

的影響，可從產出與結果兩方面加以觀察。

（一）政策目標與執行結果不一致

九年一貫課程政策改革方向是「鬆綁」，係因應解構政治權威，重視民主化、自由化、及本土化的需求而產生，是要從「保守」的國定課程趨向「自由」的兒童本位自然課程，企圖藉由統整課程及學校本位課程作為手段，從主題統整的兒童本位課程設計模式切入，來達成培養學童具備十大基本能力的績效責任目的，與英美實施學校本位的目標管理大異其趣。

九年一貫課程政策執行的目標，主要是要解決當時的教育問題，如：現行課程過度重視智育、偏重「知識」的灌輸、教師與學生缺乏課程選擇的自主權、科目林立、統一教材、升學主義扭曲課程、師生關係不佳、群育不易進行、無法落實適性因材施教之全人教育（行政院教育改革審議委員會，1996）。因此，九年一貫課程政策執行結果是否與此政策目標一致，即成為衡量此課程政策執行成功與否的觀察點。

邱兆偉與張雅雯（2001）發現：九年一貫課程政策在政策試辦期，學生、教師及學生家長雖對新課程表達缺乏理解與信心之保留態度，許多窒礙難行的後遺症已然顯現，但教育部卻相信失真的試辦成果報告，未能及時擬定備選方案，仍按照預期的時程宣示全面執行的決心，失去試辦反饋檢討的功能。導致此課程政策全面施行後問題叢生，疲於奔命採取「銜接再銜接，補救再補救」的救窮措施，突顯政府昧於現實強力推動執行的課程改革政策美意盡失，未能激起基層教師的鼎力支持與配合，造成政策執行目標無法達成的窘境。

九年一貫課程政策之執行確有其待檢討之處，吹皺臺灣學校教育生態一湖春水的行政院教育改革審議委員會召集人李遠哲（2004）嚴正指責：「整個課程的起草、規劃、推動並沒有遵行課程發展的標準程序，以致在躁進之下擬定課程目標與綱要，也沒有經過發展實驗教材、試教及教師研習新教材的過程，便全國採行所謂的「一、二、四、七方案」，要求第二年起國小一年級、二年級、四年級與國中一年級（或稱七年級）同時實施。由於前置作業不夠周延，這個有史以來更張最大、牽連最廣的課程改革，至少就部份課程而言，很遺憾地也是個從教學目標到課程概念與綱要，再到教科書的撰寫與師資的培訓都環環不相扣的方案。」全盤否定九年一貫課程政策的執行結果。

監察院（2003）對教育部提出糾正案之案由：推動九年一貫課程，政策躁進，未經充分實驗，在師資培育、教師在職訓練及配套措施均未完備之際，匆促推出並貿然加速實施；開放民間編印國民中小學教科書，審查效果不彰，

以致內容疏漏、課程銜接不易、價格偏高、學校採購弊端頻傳；師範教育法改為師資培育法後，改變師範校院之定位，未及時訂定配套措施，影響師範校院之轉型及發展；師資培育缺乏規劃，師資供需失衡、流浪教師問題嚴重；對全美語幼稚園與幼兒美語補習班之管理，未善盡主管機關之責，核有諸多違失與不當，爰依監察法第24條提案糾正。

研究者實地觀察與訪談發現，政策目標與執行結果不一致，例如「一綱多本」教科書政策執行結果，未見教學適性化、教育自由化、教師專業自主、提升教科書水準、提升民間參與機會、減少一元化單一標準的優點，卻已引來教材銜接問題、教科書疏漏問題、增加孩子負擔、加重家長經濟負擔、教科書錯誤多品質不一、編輯委員球員兼裁判、市場機制非法行銷、教科書無法九年一貫、教師評選教科書專業能力不足等缺失與爭議，足見此課程政策執行結果，未能與政策執行目標一致，並非是成功的課程政策執行。

（二）政策執行結果未能解決學校教育內容問題

近幾年來我國教育主管機關推動教育改革政策，諸如：自學方案、小校小班、建構式數學、國小英語教育、多元入學、嚴禁體罰、落實常態編班、教科書一綱多本等等，都是為謀求教育更好發展的良法美意，然而真正執行實施，常因主客觀因素影響以及缺乏相關配套措施，引發諸多問題而困難重重與爭議不斷。何以具有良善美意的教育政策一旦付諸執行，會引起許多問題，甚至影響到政策的執行力？最後草草收場，浪費民脂民膏，白忙一場。

政策的目標與執行細節係政策執行者彼此之間相互調適妥協的產物，而非科層體制的控制過程，政策標準基本上是對於執行者的一種忠告，不具任何的規範性與影響力；相反地，基層的執行者才足以決定政策目標是否能夠被實現。為因應九年一貫課程改革，教育部雖投入大量經費與資源，然因把問題過於簡化與一廂情願，致使弊端浮現，而疲於奔命。此外，配套措施受限實務運作也立意盡失，造成只是徒具形式而已（秦夢群、賴文堅，2006）。

根據吳清山等人（2004）對當年國中小教育政策的滿意程度調查中顯示，有高達七成的家長與教師對九年一貫課程感到不滿意。教育部在2003年《國民中小學九年一貫課程之問題與檢討》報告中也承認須檢討改進，必要調適（教育部，2003）。基於此，九年一貫課程政策之實施必須面臨全面檢討，另謀發展之方向。

作者實地觀察與訪談發現，歷年以來我國課程的修訂皆以臨時任務編組，缺乏常設國家課程研究中心的長期研究成果做為政策制定的參照基礎與發展規

劃，政策執行迫於政治考量與輿論壓力，缺乏通盤考量，如師資培育、教師再造、學校組織重整等均出現嚴重不足問題，卻貿然強力全面執行，導致政策執行過程的坎坷，政策執行結果扭曲變調，引起社會各界質疑批評聲浪，以及家長與教師的反彈衝擊，而有失敗之虞。而九年一貫課程政策執行過程，因政治掛帥本土意識型態領軍、政策行銷幾近近親繁殖、課程專家獨占統包分配資源、課程政策理念與執行實務背道而馳；教師自我專業並未提升、與同儕對談互動過程亦無反思成長、教師缺乏深耕教材能力、上有政策下有對策、教師疲於奔命——忙於適應新課程、編寫繁瑣教材；教師專業發展同時並未有助益於學生的學習遷移、學生快樂不用腦、淺化情意膚淺體驗本土課程，顯示政策執行結果未能解決學校教育內容問題。

肆、結論與建議

本文採政策執行整合的觀點，從宏觀、權變的角度嘗試從政策執行的動態模式，以九年一貫課程政策的執行為研究焦點，掌握政策執行過程的高度複雜性與動態性，透過觀察現場學校教師執行課程政策所蒐集到其經驗的反思，再與相關研究相互參照，根據研究發現，做成結論，並提出具體建議。

一、結論

本文根據相關研究文獻，及研究者實地觀察與訪視所蒐集之資料，運用政策執行動態模式，綜合歸納提出下列結論：

（一）就政策執行設計哲學而言，政策執行與政策規劃階段的衝突程度頗高，政策執行與政策支持者的因果關係不足，政策本身的現實理由不足以說服執行者順從執行，政策執行與政策規劃未引發支持者注意與投入。

（二）就政策執行過程而言，組織與組織間政策執行行為缺乏相互調適與互動學習，基層官員行為偏重行政考量較少專業思維，標的團體欠缺專業執行能力工作壓力驟增，壓力團體認知不清而有反制行為。

（三）就政策執行結果而言，政策目標與執行結果不一致，政策執行結果未能解決學校教育內容問題。

二、政策執行盲點

本研究根據前述結論，提出國民中小學九年一貫政策執行的盲點如下：

（一）缺乏課程常設研究機構

歷年來的課程修訂或改革，由於並未設置國家級課程研究機構，長期審慎進行課程規劃、實驗、修正、試行、再修訂等課程發展標準程序，僅憑任務編組之課程專家主導短期試辦的失真成果，試辦成效未深入檢討，急於全面推動，導致九年一貫課程政策，從課程目標到課程概念與綱要，再到教科書編寫與師資培訓等環環不相扣的現象，課程政策規劃與政策執行的衝突性高，成為課程政策執行失敗的最大肇因。

（二）專家獨佔資源分配不均

九年一貫課程政策執行，教育部延聘少數任務編組之課程專家主導政策規劃，從試辦學校選定、標竿一百遴選、研習課程辦理、深耕計畫推展等，形成御用課程專家獨佔市場的局面，常憑個人喜好近親繁殖，導致資源分配不均，影響政策執行成效。

（三）教師專業能力普遍不足

中小學教師長期使用統編本教科書，依賴教師手冊和書商附贈輔助教具進行教學，對鬆綁解嚴授權政策感到無所適從，統整教學概念與專業執行能力普遍不足，欠缺課程規劃與設計能力，東拼西湊急於呈報上級備案應付了事，甚至委託出版社代為捉刀研擬學校課程計畫，導致課程統整流於「為統整而統整」、學生「學習淺化」與「能力低落」的窘境。

（四）都市思維忽略偏遠小校

九年一貫課程政策執行亦如同往年小校小班、國小英語教育、教科書一綱多本等教育政策，教育主管機關都是以都市學校思維，忽略偏遠小校嚴重缺乏統整課程人力資源的現實，永遠得不到切合實際的關愛眼神，自亦無法落實執行課程政策。

（五）教師忙亂無力輔導學生

九年一貫課程政策的執行，增加學校許多自主空間與決定權限，也限縮學校教師了解課程政策的內涵、發展應變措施的時間，教師需自行編擬課程、負責多元評量、呈送教學成果與填寫報表，定期面對上級單位的督導與考核，工作量不斷增加，內外研習愈來愈多，造成相當大的壓力，每天疲於奔命，無暇顧及學生的生活輔導與人格教育，這是九年一貫課程政策執行相當大的盲點與缺失。

（六）教科書開放政策陷泥淖

國民教育階段為基礎教育扎根階段，教科書品質的良窳影響國民教育發

展至深且鉅，對學生的學習發展亦有極關鍵的影響。九年一貫課程政策因匆促全面執行，國民中小學教科書採「一綱多本」政策，開放民間編印推出時間倉促，審查效果不彰，以致出現內容疏漏、課程銜接不易、價格偏高、學校採購弊端頻傳等缺失，不僅增加孩子課業壓力，也拉大貧富學生間的差距，並有財團控制教科書，主導教材的疑慮。

三、建議

本文採取課程政策執行的動態模式，無論是從政策執行設計哲學，或政策執行過程，或政策執行結果，綜觀九年一貫課程政策的執行迄今十年，發現有許多致命的政策執行盲點，以下提出建議，供教育主管機關參酌，謀求因應解決之道，以免步上小校小班、建構式數學、國小英語教育、多元入學、教科書一綱多本等教育改革政策的後塵，草草收場，浪費民脂民膏，白忙一場。

（一）設立國家課程研究發展中心

課程是教育內容，是應學生「要學」而產生，受教育目的的指引，是教育中的事實，它是發展出來的，非盲動一蹴可幾。九年一貫課程為教育改革工程重大環節之一，直接影響全國300萬國民中小學學生之學習與成長，亦是教學型態與教學方法之重大改變與挑戰，宜有課程發展研究做基礎，並進行實驗後再全面推廣實施。本研究建議將國家教育研究院籌備處、國立編譯館、國立教育資料館整合為國家教育研究院，其中設置國家課程研究發展中心，專責課程規劃、研究、實驗、發展，提供課程政策執行的重要回饋資訊，徹底解決前述第一、二項課程政策執行盲點，確保課程政策執行的成功。

（二）籌組偏遠小校巡迴教師團隊

教師是學校本位課程發展的真正動力，課程政策要抵達教室落實執行，一定要獲得教師的支持與合作才能成功，否則課程理念與實務背道而馳，教師忙於適應新課程、編寫繁瑣教材疲於奔命，將產生政策與對策競逐，上有政策下有對策，政策執行將無疾而終，注定失敗。本文建議甄選優秀「待聘教師」，籌組偏遠小校「領域教學巡迴教師團隊」，徹底解決前述第三、四項課程政策執行盲點，充足其領域教學專業師資與課程統整教學資源，同時讓已完成培育程序的儲備教師如願進入校園服務，解決「流浪教師」的社會問題。

（三）增聘中小學校巡迴輔導教師

國民教育階段的核心工作是生活教育與人格陶冶，倘若國民中小學教師忙於自編課程教材、運用抽象繁瑣的基本能力指標實施多元評量、填寫教學成果

與報表，而對學生生活輔導與人格教育無暇亦無力顧及，將是國家人力資源重大的損失。本文建議教育主管機關宜衡酌九年一貫課程政策執行的現實需求，規劃切合實際需求的配套措施，增聘中小學校巡迴輔導教師，徹底解決前述第五項課程政策執行盲點，實施生活輔導與人格教育，藉以培養人格健全的國民。

（四）將教科書列為學校財產保管

實施「一綱多本」的教科書政策，原本希望藉由開放民間編輯，使教科書多樣化，教學時選用教科書，達到符合學生特質、建立學校特色的目標。然實施之後反而弊端叢生，令各界始料未及。本文建議教育主管機關宜參酌德國作法，由國立編譯館統一編印教科書，列為學校財產，免費提供學生使用，並在內頁標明使用規則及使用者資料，避免資源浪費，並為保護地球盡點心力，徹底解決前述第六項課程政策執行盲點與缺失。

參考文獻

- 太史簡（2003）。**教改野火集**。台中市：領行文化。
- 王文科（1997，3月）。**學校需要另一種補充的課程：發展學校本位課程**。論文發表於中華民國課程與教學學會主辦之「中日課程改革」國際學術研討會，南投縣。
- 王銘男（2004）。**國小教師執行國民小學九年一貫課程政策專業能力自我認知之研究**。國立台中師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版，台中市。
- 行政院教育改革審議委員會（1996）。**教育改革總諮議報告書**。台北市：作者。
- 吳心怡（2003）。**國小教師教科書使用情形之個案研究**。國立台北師範學院課程與教學研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 吳忠泰（2002）。九年一貫課程的檢討省思與展望。載於張煌熙（主編），**國民中小學校長與視導人員研習手冊理論篇**（頁245-252）。台北市：教育部。
- 吳明隆（1996）。國民中小學學生社會心理環境變因與其數學信念及數學焦慮關係之研究。**教育學刊**，12，287-327。
- 吳俊憲（2003）。九年一貫課程何去何從。**師鐸**，19，77-80。
- 吳清山、劉春榮、林天祐、陳明終、黃旭鈞、高家斌（2004）。**2004 年國民教育政策與問題調查研究（初步研究結果）**。台北市：國立教育資料館。
- 李允傑（2008）。**政策執行與評估**。北京市：北京大學。
- 李坤崇（2001）。推動九年一貫課程的優勢、困境與建議。載於教育部（編），**《國民中小學九年一貫試辦與推動工作國小組學校經營研發輔導手冊（國小組）》**（頁4-9）。台北市：教育部。
- 李坤崇、歐慧敏（2000）。**統整課程理念與實務**。台北市：心理。
- 李遠哲（2004，3月5日）。關於教育改革的一些省思。**中央通訊社**，國內財經版。
- 林水波、張世賢（1999）。**公共政策**。台北市：五南。
- 林政逸（2005）。從政策執行的觀點思考如何提高教育執行力。**學校行政**，37，36-49。

- 邱兆偉、邱才銘（2002）。國民小學試辦九年一貫課程之成效評估—課程的實施模式與結果。**教育學刊**，**18**，1-25。
- 邱兆偉、張雅雯（2001）。試辦國民中學九年一貫課程之評估：課程模式與實施結果。**教育學刊**，**17**，1-22。
- 邱雨星（2004）。**教育政策執行力初探——以一所國民中學的學校本位課程發展為例**。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 秦夢群、賴文堅（2006）。九年一貫課程實施政策與問題之分析。**教育政策論壇**，**9**（2），23-44。
- 高新建（1999）。課程管理的分析架構。**教育研究集刊**，**42**，131-154。
- 張振成（2002）。如何建立完善的學校教科書選用制度。**菁莪**，**14**（2），67-72。
- 張素貞（2003）。課程與教學深耕計畫之可行性探析：以課程督學和深耕團隊輔導團員之遴選、培訓和任用為例。**研習資訊**，**20**（5），49-55。
- 教育部（2000）。**國民中小學九年一貫課程暫行綱要**。台北市：康軒。
- 教育部（2003）。**國民中小學九年一貫課程綱要**。台北市：作者。
- 教育部（2004）。**教育改革行動方案**。台北市：作者。
- 莊明貞（2003）。當前台灣課程重建的可能性：一個批判教育學的觀點。載於莊明貞（主編），**課程改革反省與前瞻**（頁23-48）。台北市：高等教育。
- 陳伯璋（1999）。九年一貫課程的理念與理論分析。載於教育部國民教育司（編），**理念與實務**（頁4-18）。台北市：教育部。
- 陳寶山（2004）。**校長遴聘政策之執行**。台北市：冠學。
- 彭富源（2002）。**我國國民中小學課程政策執行模式之建構——以九年一貫課程為例**。國立政治大學教育研究所博士論文，未出版，台北市。
- 黃光雄（1996）。**課程與教學**。台北市：師大書苑。
- 黃政傑（1991）。**課程設計**。台北市：東華。
- 黃政傑（1997）。**課程改革的理念與實踐**。台北市：漢文。
- 黃義良（2001）。九年一貫課程下的教師工作壓力與調適策略。**國教輔導**，**41**（2），6-9。
- 楊洲忞（1999）。國民中小學九年一貫課程綱要知哲學分析——後現代的觀點。載於中華民國課程與教學學會（主編），**九年一貫課程之展望**（頁31-50）。台北市：揚智。

- 楊龍立（2001）。**統整課程的探討與設計**。台北市：五南。
- 賈馥茗（1983）。**教育哲學**。台北市：三民。
- 溫明麗（2006）。九年一貫課程的典範分析與實踐探討。**教育資料與研究**，特刊，227-248。
- 趙秋英（2004）。**中部地區國民小學實施九年一貫課程難題與解決對策之研究**。國立台中師範學院國民教育研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 歐用生（1999）。從課程統整的概念評九年一貫課程。**教育研究資訊**，7（1），22-32。
- 歐用生（2000）。**課程改革**。台北市：師大書苑。
- 監察院（2003）。**國民教育糾正案文**。監察院2003年9月22日(93)院台教字第0932400275號函附件，1-15。
- 蔡清田（2000）。**教育行動研究**。台北市：五南。
- 蔡清田（2003）。學校層次課程規劃與學校整體課程發展。**教育資料與研究**，51，2-9。
- 簡茂發（2002）。**教育部國民中小學九年一貫課程試辦工作輔導小組（國中組）試辦成果評估報告書**。台北市：教育部。
- 羅英豪（2004）。九年一貫課程健步走。**教育資料與研究**，56，45-46。
- 蘇麗春（2007）。論九年一貫課程政策的歷史基礎。**國立花蓮教育大學學報（教育類）**，21，1-26。
- 饒見維（2002）。一所國民小學的學校本位教育革新經驗—家長參與、校務決策與課程發展。載於陳伯璋、許添明（主編），**學校本位經營的理念與實務**（頁257-310）。台北市：高等教育。
- 饒見維（2004）。**情緒涵養取向的情緒教育理念在國小轉化為教育實務之協同行動研究**。行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告（NSC 93-2413-H-026 -007），花蓮縣：國立東華大學課程與教學研究所。
- Boyer, E. L. (1988). School reform: Completing the course. *NASSP Bulletin*, 72(504), 61-68.
- Goggin, M. L., et al. (1990). *Implementation theory and practice: Toward a third generation*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Hjern, B. & Portor, D. O. (1981). Implementation structures: A new unit of administrative analysis. *Organization Studies*, 2, 211-227.
- McLaughlin, M. W. (1976). Implementation as mutual adaptation: Change in

- classroom organization. *Teachers College Record*, 77(3), 339-351.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. a. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Okland*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and Bottom-up approach to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 5/6, 21-48.
- Storker, R. P. (1987). A regime framework for implementation analysis. *Policy Studies Review*, 9(1), 29-49.
- Stoker, R. P. (1991). *Reluctant partners: Implementing federal policy*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Winter, S. (1990). Integrating implementation research. In Palumbo, D. J. & Calista, D. J.(Eds.), *Implementation and the policy process: Opening up the black box*. NY: Greenwood Press.