

計 畫 編 號

NAER-99-12-A-1-02-02-1-03

國家教育研究院

國民中小學課程綱要屬性與作用之研究 研究報告

研究主持人：洪詠善〈國家教育研究院助理研究員〉

研究助理：盧秋珍〈國家教育研究院研究助理〉

研究期程：民國 99 年 7 月至民國 100 年 6 月

執行單位：國家教育研究院

中華民國 100 年 6 月

目次

摘要	3
第一章 緒論	7
第一節 研究緣起	7
第二節 研究目的、待答問題與研究範疇	9
第三節 研究方法	11
第二章 文獻探討	15
第一節 課程綱要的定位與發展	15
壹、各國課程標準的定位	15
貳、課程綱要之合理性、正當性與合法性	19
參、國際公約與課程綱要	21
第二節 課程綱要屬性與作用在硬政策與軟政策上的意義	26
第三節 臺灣國民中小學課程綱要屬性與作用論述分析	30
第三章 研究設計與實施	52
第一節 研究架構與流程	52
第二節 專家學者訪談	53
第三節 焦點座談	54
第四章 研究結果與討論	58
第一節 焦點座談與訪談結果分析	58
第二節 世界主要國家課程綱要屬性與作用之論述分析	68
壹、日本學習指導要領屬性與作用論述分析	68
貳、英國國定課程屬性與作用之論述分析	93
參、美國國民中小學課程綱要屬性與作用論述分析	105
第五章 研究結論與建議	119
第一節 研究結論	119
第二節 研究建議	125
參考文獻	131

摘要

本研究係屬中小學課程發展之相關基礎性研究區塊研究—「國民中小學課程綱要擬議之研究」下整合型計畫「國民中小學課程綱要系統圖像之研究」項下的子計畫—「國民中小學課程綱要屬性與作用之研究」。本研究範圍主要包括「國民中小學課程綱要」與「課程綱要屬性與作用」兩部份，透過論述分析、訪談、與焦點座談等研究方法，提出課程綱要屬性與作用的建議，作為未來研議課程綱要與決策之參考。

本研究首先從歷史角度探討「國民中小學課程綱要」演變與爭論，特別聚焦於當今與未來世界，教育作為基本人權之主張趨勢分析「國民中小學課程綱要」發展趨勢。其次從空間軸的分析包括臺灣與世界主要國家關於國民中小學課程綱要屬性與作用之分析比較，整合史觀與國際觀點比較，分析並界定國民中小學課程綱要之原生、形式、知覺、衍生屬性與作用。

在系統圖像的自發、互動、共生的核心要素架構下，以合理性、正當性與合法性為原則，課程綱要關鍵要素分別為：學習權、課程空間、課程理解。首先必須確保學生的學習權，其次基於主體性完成與自發性的提升，營造課程空間，鼓勵所有教育參與者本於專業與自我實現的創發力，參與課程發展與實施；最後，促成社會課程理解與公共對話，建置課程網絡提升課程研發與實施的合理性是必要之舉措。

據此，本研究提出課程綱要的原生屬性與作用係為引導、參考、支援與發展、並作為審查標準；形式屬性則包括作為教育基本權保障作用的總綱綱要、課程實施參考的學習領域綱要，以及促進課程理解的分眾解說版；知覺屬性回饋修正課綱之資訊以及研訂相關政策之評估之依據；最後衍生屬性作為健全課程綱要研發推展、落實課程綱要、並贏得國民對課程之信任之作用。

綜合而言，本研究係以課程綱要的合理性、正當性與合法性為原則，對各屬性與作用進行理解與分析。對於未來課程綱要屬性與作用提出建議如下：

一、確立課程綱要的法令定位

未來總綱之理念目標、學習內容架構與時數、及必要之配套應符合法律重要原則理論之授權明確性。建議修改國民教育法第8條，明定授權目的、範圍與內

容。

二、區分課程綱要的政策強度

應該基於課程綱要的合理性、正當性與合法性區分不同的政策強度

(一)基於課程綱要的合理性

1. 邏輯一致性：從當代世界典範、到系統圖像、到教育理念與目標、再到形式架構與配套等。

2. 公平正義：因應國際與國內社會、政治、經濟、科技、與環境快速變遷，基於維護學生的教育基本權，課程綱要應以學生人格自由開展的多元學習並促成學生自我實現為核心。

(二)基於課程綱要的正當性與合法性

從硬政策強規範的角度，為保障教育基本權，針對全國一致性規範的課程總綱綱要宜採取硬政策強制入法，以確立合理性、正當性與合法性的基礎。總綱包括理念目標、學習內容架構、學習節數、共同必要之實施要點，如課程發展委員會組織、課程評鑑等。

從軟政策弱規範的角度，課程綱要做為引導、參考、支援、發展、審查等依據，宜保留課程空間，以有利於本於專業的課程發展與實施。建議學習領域宜採軟政策，以發揮課程綱要的指導、參考、支援與發展、審查標準等作用，並建議應提供學習領域課程與教學之支援資訊與教材發展、教學方法、學習評量等案例供教師參考。以激發教師解讀課程綱要與專業展能的渴望與熱情。

三、強化課程綱要的知覺屬性及作用

課程綱要的知覺屬性做為回饋並修訂課程綱要，以及研訂政策之重要參據。建議：

(一)進行長期系統的實徵調查研究

建議未來配合 12 年一貫課程綱要的研發，隨即啟動規劃課程長期實徵研究，針對學生學力、課程實施、不同利害關係人的意見等進行長期調查研究。

(二)進行長期的微觀性研究

建議如日本進行不同層級(國中小、公私立)、區域(城鄉、北中南東離島)、規模等學校與課堂課程實驗與實施之研究。有鑑於微觀研究需要大量的研究人

力，建議國家教育研究院現有研究人力結合各區域教育大學之研究人才，同步展開長期微觀質性研究，提供中央、地方研訂相關政策、推展規劃課程支持系統等之建議。以達成因地域、因規模、因屬性等需求為本之課程支持。

(三)公布研究結果，促進理性對話

為了提升大眾對於課程實施之理解，建議定期公佈重要研究結果與發現，如各層級與區域學校課程架構與節數規劃、學生學習狀況、課程實施滿意度等資訊，以贏得社會對國家課程之信任，促進民主社會理性的課程對話與決策，避免淪為非理性無依據的課程爭議。

四、健全並活化課程綱要的衍生屬性及作用

關於衍生屬性做為健全課程綱要之研發、推展與落實，促進教育網絡的互動以永續課程研發與推展的作用上，本研究建議：

(一)持續發展三峽課程發展模式，建立健全課程研發機制。

建議將研究、實施、評鑑納入課程研發過程，開創臺灣三峽模式的課程研發機制。

(二)活化課程綱要溝通與傳播之行銷策略

課程綱要政策文本，更是必須推展於每一所學校、每一間課堂、甚至每一個家庭。因此，課程綱要之衍生屬性必須考量行銷策略，建立正面形象與吸引更多人的參與是課程行銷的主要目的。建議在發展課程與教學相關支持推動網絡規劃時，宜借助企業界行銷手法，達成此目的。

(三)教材原型開發與教科書制度調整

建議發展學習課程綱要發展教材原型，並實驗試用，建立教材與教學案例，範圍包括課程發展模式、教材組織、教學方法、學習方法、學習評量等。透過實驗試用修正後，除做為學習領域課程綱要的案例外，亦轉移技術與教科書出版業者與教師供編選教材參考。

(四)建置課程與教學高度親近性的資源與支持輔助系統

關鍵詞：國民中小學課程綱要、課程綱要屬性、課程綱要作用

Abstract

Belonging to Block I: the Basic Research for Curriculum Development of Grade 1-9, the study is the first sub-research of the integrated research: The Study on the Systematic Picture of Curriculum Guildline of Grade 1-9. The discourse analysis, interview, and focus group are used in the study to explore the attributions and effects of Curriculum Guildline of Grade 1-9.

The results indicate firstly the key factors of attributions and effects of Curriculum Guildline of Grade 1-9 are the right to learning, curriculum space and understanding. Secondly, after analyzing the strengths and weaks of attributions and effects of curriculum guildline of different countries, the study proposes to confirm the law status of Curriculum Guildline of Grade 1-9, to differentiate the policy strength, and to strengthen the awareness and generative attributions and effects of curriculum guildline of grade 1-9.

Keywords: curriculum guildline of grade 1-9, attribution of curriculum guildline, effect of curriculum guildline

第一章 緒論

第一節 研究緣起

本研究係屬於整合型計畫「國民中小學課程綱要系統圖像之研究」中子計畫一「國民中小學課程綱要屬性與作用之研究」，下述內容將說明本研究的緣起與重要性、研究目的與研究問題。

國民教育攸關國家人民素質良窳。臺灣自1949年遷臺以來，國民教育政策經歷多次重要改革，其中包括民國57年實施九年國民教育的政策，以及隨著歷史、社會、政治、經濟環境改變應聲而起的國民教育課程變革。國民教育是維護人民教育權，基於教育機會均等前提下，全體國民接受的基本教育，其教育目標與教育內容具體呈現於課程綱要。課程綱要(標準)¹在50年來臺灣整體情勢與環境的變遷與變革中，不斷修訂符合時代需求；隨著整體政治、經濟、社會環境變遷，臺灣從中央集權的課程標準時代轉變為「課程綱要」，象徵著中央、地方、學校三層級的課程治理體系因此而確立。尤其民國99年12月25日地方行政區重新劃分後，地方層級將劃分為五直轄市及十七縣市，縣市合併升格後，中央將「錢」與「權」下放地方，然而，國民教育階段課程權限在教育基本法第9、10、11條以及地方行政區重劃後，中央與地方課程權限之爭議不斷。依據游家政(2009)研究指出中央對於課程權限並無具體規範，導致諸如國小提前實施英語教學、學生能力檢測、北北基教科書一綱一本政策、新北市活化課程實驗等中央與地方課程權限爭議；該研究建議明確於相關法令中訂定中央、地方、學校課程權限，以及中小學課程綱要法制化。從課程綱要合理性、正當性與合法性的角度分析，課程綱要的法制化提供正當性與合法性基礎，然而課程綱要是國家課程政策的具現，綱要的內涵與形式涉及國家課程理念與政策推動之思維，究竟課程綱要中哪些部份需要透過法制化予以保障一致性？其作用是什麼？理由是什麼？哪些部份應保留地方與學校課程權限與專業自主？其作用是什麼？理由是什麼？

由國家公布的課程綱要，係對學校教育執行具有行政規約效力的正式課程文件。課程綱要之「系統圖像」強調對於與思考議題相關的各項宏觀與微觀因素都

¹ 本研究指稱之「課程綱要」係為1998年以來所公布國民中小學九年一貫課程綱要，在此之前仍為「課程標準」。本研究涉及1998年前之課程，將以「課程標準」名之。

盡可能有所關注，並進一步以有機連結方式（relational connection）呈現其整體性樣貌（holistic character）。著眼於課程綱要具有闡述教育信念、教育假設、訴求重點與發展方向等理念，其蘊含著對於孩子學習、教學關係網絡、學校教育作用、政府角色之世界觀、知識觀、人觀等教育系統圖像之表述，因此本研究以所屬整合型計畫「國民中小學課程綱要系統圖像之研究」中之「自發、互動、共生」三個核心理念為基礎，將課程綱要視為完成系統圖像之指引，關心課程綱要具有哪些重要的屬性及其作用，換言之，即理解課程綱要具備之「屬性與作用」為何？

欲回答研究問題，首先面臨的是國家課程綱要究竟寫給誰看？對於學生、教師、與家長而言，課程綱要具有什麼意義？究竟「課程綱要」是作為硬政策強規範的執行依據？還是軟政策弱規範的指引參考？是故，因著這些作用，「課程綱要」的形式架構、使用者考量、附加與評估系統等屬性如何回應不同規範強度之精神？及其分別具有何種優勢與限制？

為達成研究目的，本研究範圍主要包括「國民中小學課程綱要」與「課程綱要屬性與作用」兩部份。其間關係必須透過時間軸，從歷史角度探討「國民中小學課程綱要」演變與爭論，特別聚焦於當今與未來世界，教育作為基本人權之主張趨勢分析「國民中小學課程綱要」發展趨勢。從空間軸的分析包括臺灣與世界主要國家關於國民中小學課程綱要屬性與作用之分析比較，整合史觀與國際觀點比較，分析並界定國民中小學課程綱要之屬性與作用。

本研究重要性在於提供研議未來國民中小學課綱的屬性與作用之參考。

第二節 研究目的、待答問題與研究範疇

基於上述研究背景與問題，本研究將逐一分析並界定臺灣國民教育與課程綱要的屬性與作用，提供未來修訂課程綱要之參考。本研究之研究目的與待答問題為：

壹、研究目的與待答問題

本研究主要目的為：

1. 探討國民中小學課程綱要的屬性與作用。
2. 分析國民中小學課程綱要不同屬性與作用之優勢、困境與解決策略。
3. 提出國民中小學課程綱要之屬性與作用，供未來研議課程綱要與決策之參考。

其待答問題分述如下：

1. 國民中小學課程綱要的屬性與作用
 - (1) 臺灣國民中小學九年一貫課程綱要的屬性與作用是什麼？從硬政策與軟政策觀點分析，它的規範強度與範圍具有什麼意義？其合理性、正當性與合法性的基礎為何？
 - (2) 世界主要國家國民中小學課程綱要（標準）的屬性與作用是什麼？從硬政策與軟政策觀點分析，它的規範強度與範圍具有什麼意義？其合理性、正當性與合法性的基礎為何？
2. 國民中小學課程綱要不同屬性與作用之分析
 - (1) 不同屬性與作用的課程綱要其優勢是什麼？
 - (2) 不同屬性與作用的課程綱要其限制是什麼？
 - (3) 基於課程綱要系統圖像，課程綱要的屬性與作用為何？

貳、研究範疇

綜上所述，本研究欲探究國民中小學課程綱要之屬性與作用，主要從二個層面的研究切入：

1. 國民中小學課程綱要

本研究界定的「國民中小學課程綱要」係指國民中小學九年國民教育階段由政府部門公布對學校教育執行具有行政規約效力的正式課程文件。課程綱要可概分為總綱及各領域綱要，本研究以總綱為主要研究範疇。

2. 國民教育階段課程綱要屬性與作用

「課程綱要」是教育目標與內涵的具現，自遷臺以來，課程標準(綱要)屢經修訂，國民中小學課程綱要與相關國民教育法是密切的相互作用著，依據本研究分析國民中小學課程綱要文本內涵、演變過程與脈絡後，接續探究課程綱要的屬性與作用。由於作為引導課程目標與內容的課程綱要，其內部條件與外部條件必須具備有一組「屬性」組合，從行銷管理市場分析策略觀點，課程綱要係一官方文本，作為使用者的可見、可感、可知的產品具有影響力，它包括內隱與外顯的各種特徵與性質(周文賢，1999；周文賢、張欽富，2000)，它包括四種屬性：

- (1)原生屬性：又稱為基本屬性，即產品實體的功能屬性。換言之，即課程綱要目標與作用。
- (2)形式屬性：產品可見之形式屬性，即它可見的屬性。例如課程綱要的組成之架構。
- (3)知覺屬性：使用者對產品的態度與認知，包括主觀認知、核心價值、心理預期與內在感受。即課程綱要使用者對於綱要的態度與認知。
- (4)衍生屬性：產品的周邊相關屬性，凡與產品有關的服務、活動皆屬之。如課程綱要持續改善之實驗評鑑回饋系統，以及解讀課程綱要的手冊、指引、網路媒體、或影像等輔助說明系統。

國民中小學課程綱要屬性與作用包括上述四個層面，再將其置於硬政策與軟政策的張力光譜中分析其位置。首先，從課程綱要內容文本分析原生、形式、衍生等屬性，先初步了解其性質後，再分析文獻、訪談、與專家諮議等資料，進行過程與脈絡分析，除了瞭解知覺屬性外，再行動互為文本分析，理解其優點與限制。本研究中的作用指的是因不同的屬性在課程綱要研發、實驗、評鑑、推廣階段所發揮的作用。總而言之，課程綱要的屬性與作用主要回答我們需要怎麼樣的

課程綱要協助達成課程理念與目標。

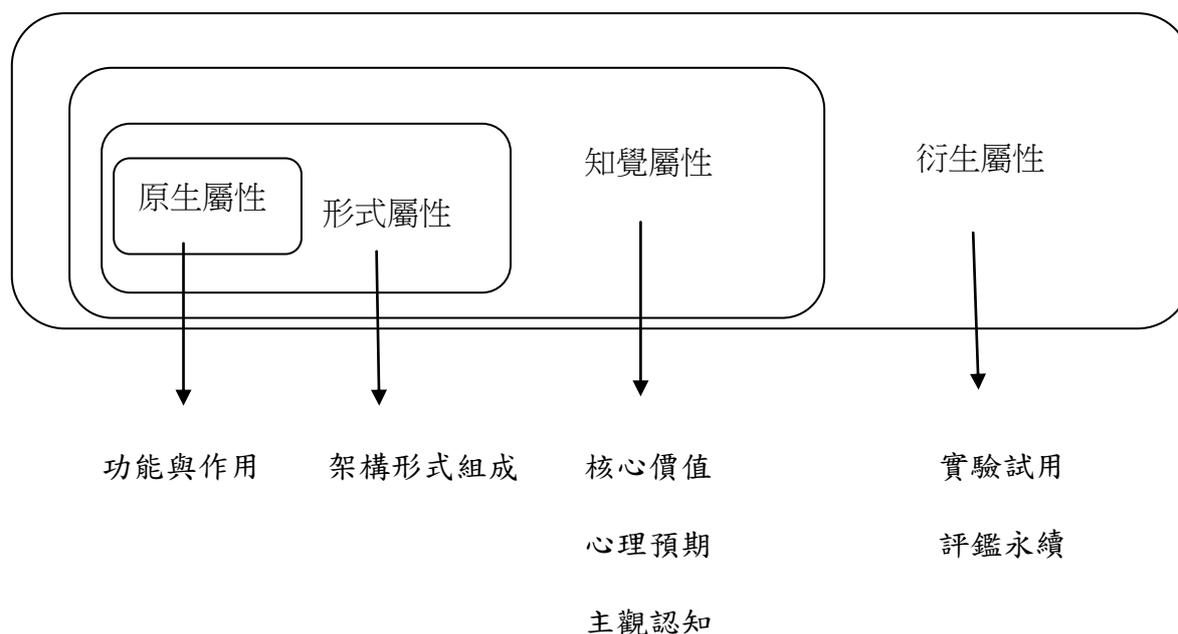


圖 1 課程綱要屬性說明

第三節 研究方法

本研究主要採用論述分析、學者專家訪談與焦點座談等研究方法，茲說明如下：

壹、論述分析

在語言學研究中，論述分析是關心兩人或多人，在特定網落中，用來支配論述的語言規則和慣例是如何互動的(楊祖君，1998)。論述不只是靜態的語言，而是具有行動中和使用中的內含意義，指涉層面包括傳播者的社會位置、社會情境和實際使用的語言(van Dijk, 1985，引自黃美惠，2001)。由於課程綱要如同論述，皆在特定歷史、制度、意識型態、與社會脈絡中被結構出來。所謂論述，指的是在特定的社會情況和歷史條件下所生產出的一套相關陳述(游美惠，2000:7)。將論述運用在社會科學研究，和內容分析不同，文本的意義不只是構成文本內容的總合，而是要爬到文本之外，掌握未書寫出來的部份。

為建構本研究論述分析架構，因此參照Fairclough的批判論述分析模式(Critical Discourse Analysis, CDA)，將「國民教育相關法令」與「課程綱要」

作為主要政策文本，以文本分析、產生/詮釋文本的過程分析、產生/詮釋文本的社會條件分析三層面，包括臺灣與世界主要國家為範圍，分析以下三個層面：

1. 文本分析(description)階段：分析文本的各種屬性。包括課程綱要與相關法令之措辭與建構。
2. 過程分析(interpretation)階段：視文本為一生產的過程，本階段關切文本間互動關係，例如綱要、官方輔助文件與法令存在著何種意向/論述的關係。
3. 脈絡分析(explanation)階段：著重於文本與社會脈絡的關係，解釋文本過程中社會決定與社會條件。包括何種社會脈絡或情境影響課程綱要的發展，並藉由什麼過程建立其正當性。

綜上所述，Fairclough的論述分析三個層面與三個階段以圖2說明之

(Fairclough,1995:98)。

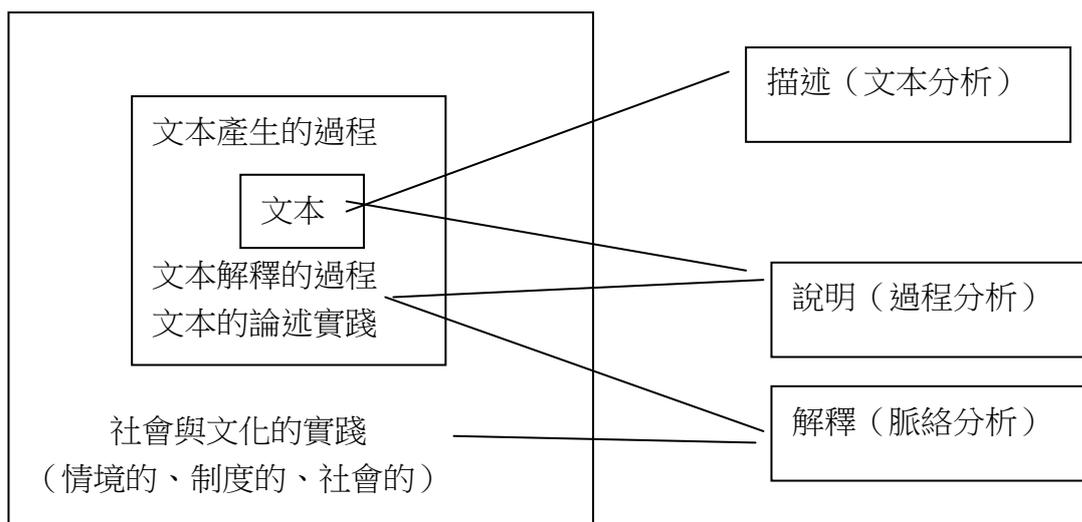


圖2 Fairclough的批判論述分析模式

然而，本研究論述分析主要透過文本的梳理，對未來綱要提出關於屬性與作用的具體建議，因此，在文本資料的選擇主要以關方文本為主，表1說明主要研究文本資料分析單位與類目。

表1 本研究論述分析主要資料分類

分類	說明
課程綱要	國家訂定並頒布之課程綱要(標準)。
相關法令	國家為推動課程綱要所制頒之相關法令。
輔助文件	國家為推動課程綱要出版之相關研究報告或輔助文件

關於論述分析中對於「世界主要國家」的課程綱要文本、過程、與脈絡分析中，主要國家（日本、英國、美國）的選擇依據以下原則：

- 1.差異原則：課程綱要（標準）屬性的差異，或從中央集權式的硬政策的剛性趨近強調鬆綁的軟政策的柔性綱要，如臺灣、日本；或從柔性趨近剛性，如英國、美國。然而 課程綱要（標準）屬性涉及國家歷史脈絡與政治經濟社會等層面變遷，因此，在過程與脈絡分析時必須更謹慎處理。硬政策的剛性與軟政策的柔性課程綱要(標準)判準主要以國家是否頒布課程綱要(標準)，及中央對於地方與學校實施課程綱要的權限與詮釋空間作為主要判斷依據。
- 2.地域涵括原則：選擇的國家必須涵括東方與西方國家。
- 3.補充原則：以臺灣、日本、英國、美國為主，然涉及屬性分析需要時得援引其他國家分析說明之。
- 4.一手資料取得以當今世界重要語言為原則：限於語言、官方出版品、國內一手資料等取得之完整性考量，故主要以臺灣、日本，及英文系國家如英國與美國為主。

貳、學者專家訪談

Mishler 認為訪談是一種交談行動，訪談可以在短時間內收集大量且具有深度的資料(引自胡幼慧，1996:39)。本研究採用半結構開放的訪談方式，針對各國課綱屬性與作用為主題，循著訪談過程中問答脈絡開展更廣與更深之問題。訪談對象包括：

- 1.長期從事主要國家課程政策研究專家學者。
- 2.教育法律專家

- (1)課程綱要的法律位階。
- (2)課程綱要如何具現在法律與形式內涵上，發揮保障學生學習權、家長親權與教師專業權之教育基本權。
- (3)課程綱要如何具現在法律與形式內涵上，讓中央、地方、學校行使適當權限，維護基本教育權。

參、焦點座談

一、對象

研究進行秉持多方參與和對話慎思的精神，適時邀請社會意見領袖、學者專家、教師團體、家長團體、中央及縣市國教輔導團團員等進行焦點座談，增加雙方間的互動和合作，以使研究結果能如同多面繞射的水晶體一般，進行「更深入的、更複雜的，卻終究並非是全面的瞭解」(Richardson, 2000:934)。

二、焦點議題

- 國民教育的屬性與課程綱要轉化？
- 課程綱要的定位與作用？

三、資料分析

後續焦點座談資料將參照質性訪談的轉譯、編碼、形成主題等程序進行分析。

第二章 文獻探討

本研究依據研究目的，文獻分為臺灣國民教育課程綱要之發展與問題、以及課程綱要屬性與作用在軟政策與硬政策分析的意義等兩大部份進行探討。

第一節 課程綱要的定位與發展

壹、各國課程標準的定位

課程綱要（標準）是教育實施之指引，而各國對於課程標準 standards 或綱要 guidelines 的定位不同，茲將列舉部分國家之課程名稱如下：

國家	名稱
美國 (加州)	Content Standards
加拿大 (哥倫比亞省)	Curriculum Subject Areas & Integrated Resource Package
澳洲 (西澳大利亞州)	Curriculum Framework (WA Years K-10 Curriculum Framework)
英國 (英格蘭)	The National Curriculum
芬蘭	The National Core Curriculum for Basic Education
紐西蘭	The New Zealand Curriculum
韓國	The School Curriculum of the Republic of Korea
日本	學習指導綱領
香港	基礎教育課程指引
中國大陸	基础教育課程改革綱要(試行)

無論是課程綱要、要領、標準，其用語皆有定位差異，但是，從合理性邏輯一致的原則，課程綱要上位概念是「教育標準」，換言之，教育政策推行有其一套教育標準，並據以訂定課程綱要。以德國聯邦教育部為例，為了回應教育系統

的問題，研訂國家教育標準。理路分析如下表：

表2 德國教育標準的發展理路

項次	項目	內容
1	教育標準的概念	1. 概念定義 2. 以數學課程標準為例 3. 教育標準對於學校與教學的重要性
2	發展教育標準的基礎	1. 憲法與立法上的問題 2. 從教育心理學談素養模式(competency model) 3. 測驗發展：方法與診斷的原則
3	教育標準對教育系統的衝擊	1. 課程發展與學校課程的意涵 2. 運用教育標準追蹤、評鑑、診斷個人進步 3. 支持系統與責任
4	教育標準發展與實施	1. 必要性的說明 2. 目標挑戰與未來發展

資料來源:整理自Federal Ministry of Education and Research(2004)

教育標準與課程標準是相依相生的。優質的教育標準包含七個特色：

- 一、特定學科內容：指向特定的學科內容，並對該學科設定清楚的基本原則。
- 二、聚焦：標準無法涵括所有內容，因此必須聚焦核心領域。
- 三、漸增累積：教育標準的素養是依據學生學習背景慢慢累積、有系統的統整。
- 四、一體適用：為所有學習者設定最低要求，因此適用所有學校與學生。
- 五、區辨：標準必須能夠區辨素養水準之上或下。
- 六、可理解的：教育標準必須使用清楚、簡潔、易理解的用語。
- 七、可行的：教育標準加諸於教師與學生的挑戰是在合理努力下可達成的。

(Federal Ministry of Education and Research, 2004:32-33)

由上可知，所謂「標準」係與結果相關的，是特定學科領域的素養，是基於共同的教育目標轉化為策略與評量的尺規。然而不同國家發展課程標準時，對於「標準」有不同的定位。例如瑞典的國家課程是指學習成就，而非抽象教育目標，

據此最低標準發展全國學生成就測驗，區分通過與傑出等等級。在美國，「標準」傳統上與「表現標準」(performance standards)同義(Mellissinos & Gierl,1996)。教育主要目的在於評量表現，以美國數學教師協會(NCTM)出版的《數學課程與評量標準》為例，放棄傳統行動目標的能力測驗，從研定測驗為本的標準，轉向過程導向以發現數學連結與關係為主的理解性學習的內容標準，包括具體的教材與教學方法與過程等；NCTM的標準也受到教師普遍的接受。由此看來，專業團體能夠影響政策對於表現標準的定位。

各國課程標準依據目的與手段的不同，主要可分為四種模式：

- 一、評量模式：以結果控制為目的，訂定具體清楚的標準，以利檢測學習結果達成程度。
- 二、入學測驗模式：透過入學測驗篩選學生，因此也直接控制教學。
- 三、友善(philanthropic)模式：國家提出課程的教材與教法的一般性規範。此外，同時進行先導改革革新方案；兩者皆做為教材與教法的規範。
- 四、傳統科層模式：國家建立課程並訂定教材內容。發展不同形式學校的標準，至於教法則留給教師做決定。此種由國家控制的教育系統基於教師透過師培與認證之後，足以有能力達成此標準。(Federal Ministry of Education and Research, 2004：82-83)

綜上，課程標準在不同國家有不同名稱，無論是指引、綱要、綱領、標準等不同名稱，其背後均有一套對於「標準」的論述，主要包括訂定標準的目的、不同層級之課程權限或要求。美國華府的智庫湯瑪斯斯富翰中心(Thomas B. Fordham Institute, 2009)，針對全球共十個國家課程標準(National Standards)進行比較分析，於2009年發表報告並對美國聯幫政府提出幾點建議。該份報告名為「國家課程標準的國際性研究」(International Lessons About National Standards)，研究報告中，先就巴西、法國、印度、荷蘭、俄羅斯等五國，比較其中央、地方與學校在課程標準的角色與權限：

	巴西	法國	印度	荷蘭	俄羅斯
中央	1.教育部制定共同的核心國家課程，包	1.國家教育部起草課程，並監督	1.國家教育研究與訓練委員會發展國家課	1.起草國家標準與協調政策。 2.決定必選修科	1.教育與科學部制定標準、教學時間分配。

	<p>括規定課程 75%，剩餘 25%由學校自主。</p> <p>2.綱要的內容包括最少及最多時數，上課天數、期末測驗的內容。</p> <p>3.每兩年對抽樣學生進行國家測驗。</p>	<p>教育的實施。</p> <p>2.確保教師的專業訓練。由評量部門設立內容與表現標準。</p> <p>3.由利益團體組成教育委員會。</p>	<p>程架構、詳細標準、課程大綱與教科書。</p> <p>2.中央教育諮詢委員會設計並執行教育政策與計畫。</p> <p>3.中央中等教育委員會負責中等教育的課程教學和測驗的內容。</p>	<p>目、年授課期間、及課程的長度。</p> <p>3.訂定達成之目標。</p>	<p>2.發展基礎課程，佔所有課程的 60%</p> <p>3.批准教科書。</p>
地方	<p>1.負責讓每個學生接受教育。</p> <p>2.確保地方與文化差異被尊重。</p>	<p>多達 31 個學院代表教育部監督地方對國家教育政策的實施情況。</p>	<p>中央中等教育委員會負責與學校的日常溝通協調，包含測驗的行政安排。</p>	<p>1.地方對於學校管理的權限有限，因為它非有足夠能力的教育機構。</p> <p>2.分配資源給條件不利學校，並監督強制教育行動的實施。</p>	<p>地方有 30%的自主權，實施國家標準，及處理地方差異與需求。</p>
學校	<p>學校約有 25%的課程自主權。</p>	<p>學校行政與教學活動自主。可以選擇自己的教學方法與教科書。</p>	<p>只有小幅度的自主權，並取決於行政區或村莊委員會。</p>	<p>1.中央制定標準，但學校可決定如何實施核心目標，並決定教學內容。</p> <p>2.學校財務自</p>	<p>學校保有 10%的自主權，以實施國家標準，及處理地方差異與需求。</p>

				主，可決定課程政策。	
--	--	--	--	------------	--

該研究同時比較了巴西、加拿大、中國大陸、法國、德國、印度、荷蘭、俄國、新加坡和南韓等十國的國家課程標準，綜合歸納後整理出主要有三個發現與建議：

1. 訂立國家課程標準並不會限制地方的教育自主權，多數國家都訂定國家課程標準，但仍給予地方部分的課程決定權。
2. 應設立獨立的半官方國家教育機構，監督課程標準和測驗的發展，並定期向國家提出報告，其中參與的成員可包括學術界、教育界、政府官員及民眾代表。
3. 在各國，教育績效決定於學生、教室、老師、地方和國家等五個層面，因此美國應以這五個層面為基準制定完整的績效責任制度。

綜上，許多國家無論是教育標準或課程標準等，主要目的是做為設定以學校教育為範圍的學生學習的教育目標，如何指引課程中的教材教法，則必須將目標轉化為素養指標(表現標準)，並做為評量方案的依據。這即為「標準」的普遍性的定位。

貳、課程綱要之合理性、正當性與合法性

一、意義

課程的政治性格往往引發意識型態與價值判斷的衝突與爭議。如何建立一套放諸四海皆準的價值觀自十八世紀啟蒙運動以來，成為西方主流思想家致力的目標，如笛卡兒的自然之光、伽利略在自然科學以及康德在哲學上的純粹理性批判等等。他對都對人類的理性有絕對的信心，理性也了解為超驗的理念或邏輯的一致性。

西方理性主義哲學的引導下，所謂「合理性」是目的與手段之間的合理權衡(陳曉林，1987)；然而，理性主義在面對從價值理性、目的理性到工具理性之演

進過程中，不再只是哲學中知識論上終極原因的問題，當置之社會行為視框後，理性主義的態度從哲學思辯轉向強調覺醒與除魅；於是，西方的現代化在理性主義的覺醒態度下呈現出一個整體的「合理化過程」，從理性走向合理性。

社會學者韋伯從事理性的歷史性演進分析，提出現代社會從價值理性轉變到目的理性，再從目的理性過渡到工具理性，於是，現代社會論合理性的概念，往往陷入目的與手段之間的工具理性，喪失人類的自主性。如何突破工具理性讓人類陷入官僚體制的牢籠與束縛？英國社會學者紀登斯提出承認後現代多面性，才能對現代種種制度的轉型與超越(黃瑞祺，2002)。當前社會變遷的離心與錯置，個人面對全球化趨勢的無力感，以及所謂真理是脈絡的、歷史的，而非絕對的。

「合理性」在社會學者的詮釋分析與後現代的思潮推助下，從至高無上的理性拉到實用性原則，從超驗的哲學過渡到肯認人類的自主性與社會的變遷中的多面向與脈絡性。因此，「合理性」在課程綱要作為政策的文本的規準，除了邏輯的一致性外，亦應避免工具理性的去主體性所帶來的危機，那麼基於公平正義原則下，必須符合最大多數人的福祉。準此，本研究即以邏輯一致性與最大多數的福祉為分析課程綱要的合理性之規準。

不同於關注核心價值可行性的「合理性」，正當性與合法性著重課綱綱要的訂定與執行，尤甚從法律面分析。由於，課程綱要是國家政策的文本，因此至少要符合法律或既定的規則(周淑卿，2002)，獲得愈多公民支持，則具備政策的正當性，蘇麗春(2007)提出正當性與合法性意涵的三層次：(1)依照法律，此權力或政策是否有效？(2)社會的共同信念是否支持法律所包含的價值觀？(3)是否有證據可證明人民共同同意？

許育典(2005)認為九年一貫課程綱要正當性與合法性的檢驗包括：

1. 法律保留權：檢驗限制形式規範的合憲性
2. 比例原則：檢驗實質手段限制的合憲性

表3 九年一貫課程綱要對基本權的限制分析表

	定義	限制
法律保留原則	國家機關組織以及特定國家事務，尤其對於干涉人民基本	該綱要依國民教育法第8條的立法者授權訂定的法規命令。

	權的行為，應該保留立法者以法律規定，除非有法律明確授權，且需符合授權明確性；行政機關對這些事項，無法律的依據即不得為之。	然而不符合授權明確性原則。
比例原則	國會於制定法律干預人民的基本權時，干預的方式與範圍不能逾越必要的程度。比例原則構成要素包括適合性、必要性、與合比例性原則。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 目的與手段之適合性。九年一貫課程綱要實施，有助於培養基本能力。 2. 九年一貫課程綱要的規定內容，對教師教學自由，包括課程發展與設計、教材選用、教學方式、學習評量與專業自由等在實質手段的施行以逾越必要程度。

資料來源:整理自許育典(2005:250-262)

綜上，未來課程綱要的合理性檢驗除了課程綱要是否具備堅實的理論基礎外，亦包括課程理念目標、形式架構至實施規劃等邏輯是否一致性。至於課程綱要正當性與合法性檢驗，則可以從硬政策法制化中對於法律保留原則與比例原則之檢驗，以及是否符合軟政策之國際主要相關的公約對於教育基本權的論述做為檢驗規準。

參、國際公約與課程綱要

國民教育興起前，教育是私人的事務。1524年新教徒路德與1542年喀爾文公開發表國家應負全責推行免費普及的大眾人民教育，德國在1717年頒布強迫教育法令，是首創教育義務之國家，德語Schulpflicht直譯為教育義務，視為全體國民所應負擔之義務，所謂教育義務主要著眼於未達成年的兒童尚無完全行為能力，本身無法被科以義務，而應由國家科於兒童父母或監護人送其子女或所監護者入學之義務，透過國家權力強迫履行（余書麟，1987）；美國在1852年、英國1880年，法國1882年陸續完成義務教育立法，義務教育的英文Compulsory Education，直譯係為「強迫教育」，法文Obligation Scolaire則譯為教育義務，

皆是相同概念。

西方歐美國民教育發展始於義務觀。然而，從 20 世紀以來，國際對於國民教育的理解與詮釋漸漸從義務轉向權利。1924 年國際聯盟提出「日內瓦兒童權利宣言」，強調所有國家的男女不分種族、國籍都應承認人類有提供兒童最好教養的義務。聯合國成立之後，於 1948 年 12 月所發表的「世界人權宣言」²中，在第 26 條中指出：人人都有受教育的權利，教育應當免費，至少在初級和基本階段應如此。初級教育應屬義務性質。技術和職業教育應普遍設立。高等教育應根據成績而對一切人平等開放。其次，教育的目的在於充分發展人的個性並加強對人權和基本自由的尊重。教育應促進各國、各種族或各宗教集團間的了解、容忍和友誼，並應促進聯合國維護和平的各項活動（The United Nations, 1948），換言之，人民對國家擁有接受教育的給付請求權。隨後，聯合國大會在 1959 年 11 月 20 日通過「兒童權利宣言」，1985 年聯合國教科文組織發表「學習權宣言」，視學習權為個人基本權利，包括閱讀和寫字、提出問題與思考問題、想像和創造、瞭解人的環境和編寫歷史、接受教育資訊、發展個人和團體技能的權利。1966 年聯合國通過「經濟、社會和文化權利國際公約」，第 13 條「教育權利」重申人人有受教育的權利，為實現此項權利，提出：

1. 初等教育應屬義務性質並一律免費。
2. 各種形式的中等教育，包括中等技術和職業教育，應以一切適當方法，普遍設立，並對一切人開放，特別要逐漸做到免費。
3. 高等教育應根據成績，以一切適當方法，對一切人平等開放，特別要逐漸做到免費。
4. 對那些未受到或未完成初等教育的人的基礎教育，應盡可能加以鼓勵或推進。
5. 各級學校的制度，應積極加以發展；適當的獎學金制度，應予設置；教員的物質條件，應不斷加以改善。

1989 年 11 月 20 日通過聯合國「兒童權利公約」，基於聯合國在世界人權宣言中，宣稱兒童³有權接受特別養護與協助的權利，並承認所有人類社會成員所擁有的固有尊嚴與平等之不可剝奪的權利，為鞏固世界的自由、正義與和平之

² 世界人權宣言在 1948 年於法國巴黎決議通過，當時中華民國代表為張彭春。

³ 在兒童權利公約中對於「兒童」定義為未滿十八歲以下之人。

基礎，在「兒童權利公約」第 28 條中，特別對於兒童受「教育」之權利做出以下宣言(財團法人中華民國兒童人權協會，2010)：

1. 實施初等教育義務化政策，使所有人均能免費接受初等教育。
2. 鼓勵各種形態之中等教育，包括普通教育與職業教育，使所有兒童均能進入就讀。並應試辦免費教育，必要時得以採取財力上之協助等適當措施。
3. 要採取所有適當措施，使高等教育能夠依照各人之能力，成為每個人均能利用之教育機構。
4. 使每個兒童均能利用教育與職業上之資訊和輔導。
5. 採取獎勵措施，提高到校定期上課之出席率，並降低中途輟學比率。

人格健全發展有賴學習，在人不斷地學習過程中，包括主動自我學習與接受教育，因此，學習自由與受教育權乃學習權主張之兩大內涵，做為實現個體學習之過程與內容，應以學習者為中心，並基於維護每個學習者受教權為立場，規劃教育法令、政策與內容。

綜上所述，接受學校教育在憲法層次是受保障的人權，且屬於人民的權利，此教育權觀點符合當今世界趨勢動向。

表 4 世界主要兒童權利公約彙整分析

公布時間	公約/法案名稱	重要內容	課程意涵
1924	國際聯盟提出「日內瓦兒童權利宣言」	強調所有國家的男女不分種族、國籍都應承認人類有提供兒童最好教養的義務	兒童教養是國家、成人的義務
1948	聯合國「世界人權宣言」	1. 第 26 條：人人都有受教育的權利，初級和基本階段教育應當免費。 2. 初級教育應屬義務性質。 3. 教育的目的在於充分發展人的個性並加強對人權和基本自由的尊重。	1. 受教育是人民的權利。 2. 初級教育是權利亦是義務。 3. 強調自我充份發展以及尊重人權及自由的教育目的。
1966	經濟社會文化權利公約第 13 條	人人有受教育的權利。教育應鼓勵人的個性和尊嚴的充	人人有受教育之權利

		分發展，加強對人權和基本自由的尊重，並應使所有的人能有效地參加自由社會，促進各民族之間和各種族、人種或宗教團體之間的了解，容忍和友誼，和促進聯合國維護和平的各項活動。	
1985	聯合國教科文組織發表「學習權宣言」	學習權為個人基本權利，包括閱讀和寫字、提出問題與思考問題、想像和創造、瞭解人的環境和編寫歷史、接受教育資訊、發展個人和團體技能的權利	提出學習權及其內容
1989	聯合國「兒童權利公約」	兒童有接受特別養護與協助的權利。	人人有受教育之權利

所謂教育權是一種教育的權力，涉及兩大層面，一是個體接受教育的權利；一是決定教育發展的權利，由教育權類型可以概分為：

1. 兒童受教權：學生依法享有接受教育的權利，任何人不得干涉或剝奪其接受教育的自由，國家對其所受教育應加以保障。
2. 家長教育權：依民法第一千零八十四條規定：「父母對於未成年之子女，有保護及教養之權利義務」，廣義的家長教育權包括教育選擇權和參與校務權。
3. 教師教育權：教師教育權係指教師基於講學自由及教育本質之必要，所具有的教育權能。然而教師教育權是否獨立有不同看法，持否定說者認為教師執行教育活動時在其職務上，聽從教育行政之指揮監督，故無獨立之可能。持肯定者認為教師實施教育活動時，享有講學自由。基本上高等教育之教師從事教育活動的獨立自主性要比中小學教師高。
4. 國家教育權：國家教育權係指國家依據人民之付託擁有教育其人民之權利。包括國家統治權下的義務教育，以及國家必須提供符合人民需求的教育，因此國家教育權和家長教育選擇權是相對權利關係。(邢泰釗，1998；吳清山，2008)

教育權是為保障兒童教育而存在，舉凡聯合國世界人權宣言、兒童權利公約等皆一再強調兒童受教育的權利、教育機會均等、充分發展兒童潛能、和維護

兒童人格尊嚴等。教育權具現於我們憲法、教育基本法與國民教育法當中。

我國憲法第二十一條「人民有受國民教育之權利與義務」，第一百五十九條「國民受教育的機會一律平等」。援此，我國「教育基本法」第二條明定：「人民為教育權之主體。」此為將教育權行使之主體首次列於法規中，並以人民為教育權之主體。馮朝霖與薛化元（1997:105）的分析指出：

基本上，以國民受教育的權利作為基礎，配合教育主體的思考，則透過教育使個人學習真理、自我成長、發展，無疑是國民教育權存立的主要目的。因此，父母教育權乃是以親權作為基礎，代表子女的教育利益，而教師則是基於其專業能力，在教育過程中，扮演落實學生學習權利不可或缺的要角。就此而言，在中、小學階段國民教育權的重點自應置於兒童（受）教育權、父母教育權及教師教育權。

由「教育基本法」的相關規定可知，國民教育階段教育權特別強調兒童、家長、與教師的教育權。然而教育權是為界定並保障相關利害人士之權利行使，如學生學習權、家長親權與教師專業權，換言之，國家課程綱要必須體現家長與教師在教育權上的作用。

在 90 年代初期之後，我國引介日本「學習權」之學說（許慶雄，1991⁴；周志宏，2003⁵）。所謂學習權是「在兒童朝向將來，使其可能性開花，人性化成長的權利」，因此，兒童成長、發達的權利，和保障其實質學習的權利。以日本在 1976 年引發國家教育權與國民教育權爭論「旭川學力測驗事件」為例，判決書中指出：「每個國民，個別以一個人、或一個市民成長、發達，為完成並實現自己的人格，有必要之學習固有權利，特別是以無法自我學習的兒童，為充足其學習要求，有向一般大人要求，對自己施以教育的權利之觀點存在」，判決書中肯定學習權為國民固有的權利（李仁淼譯，2002）⁶。準此，受教育權是以兒童學習權為中心，換言之，學習權為受教育權的上位概念，受教育權是兒童由接受教育而學習，從學習中而成長的一種權利。從學習權之保障觀點而言，受教育權乃是作為保障學習權的實現而存在。此即是「人民教育上的受益權」（邢泰釗，1998:13）

⁴ 許慶雄(1991)。社會權論。台北市：眾文。

⁵ 周志宏(2003)。教育法與教育改革。台北市：高等教育文化事業有限公司。

⁶ 李仁淼(2002)。受教育的權利與教育權---旭川學力調查事件，司法院日本最高法院選譯。司法院。

在我國憲法規範上，人民有受國民教育之權利與義務。然而，究竟接受教育是國民之權利還是義務仍陷入解釋的困難。其後教育基本法第2條1項規定「人民為教育權之主體。…學生之學習權、受教育權…國家應予保障。」從法律位階與立法過程分析，我國教育基本法並未如同日本的教育基本法具有接近「憲法位階」之地位，因此在憲法上明文規定人民的受教育權與學習權，以避免憲法爭訟的紛爭(許育典，2005)。

綜言之，我國人民或學生之受教育權，依憲法第二十一條及第一百五十九條之規定，已將其列入國民教育階段內，並視為人民教育上受益權的最基本範圍。「教育基本法」第一條及第八條所稱人民或學生的受教育權，除了基於「國民教育階段內的教育受益權」被動接受國家保障外，亦具有主動地要求國家給予適合智慧能力、與性向的受教育與學習的機會。因此，課程綱要必須具現教育權與學習權，從正當性與合法性的原則，除了克服教育憲法與課程綱要之間的轉譯與斷裂外，亦應透過法律程序完成其合法性。

第二節 課程綱要屬性與作用在硬政策與軟政策上的意義

課程綱要是課程政策的具體文件。所謂課程的「軟」「硬」政策源自於政策決定與推行之分析架構。依據陳健生(2008)綜合相關文獻比較分析後，指出硬政策係指法律管制架構下推行之政策，通過立法程序規定政策之執行，因此，政策的權力來自法律效令，具有強制性與約束力。相對於硬政策，軟政策源於國際法律和有關歐洲工會的政治分析，它未具法令的約束力，主要透過遊說、溝通、指引、資源分享、會議、座談會等方式吸引實施者採納政策。

硬政策具有合法權力來源，然而，對於涉入相關利害關係人員而言，缺乏政策的擁有感，除此之外，硬政策的侷限性包括(1)過於重視統一性，很難考慮和容忍多樣性的存在；(2)受限於以前預設的固定條件，無法因應不確定不斷進行試驗與調整；(3)硬政策難以修改，無法迅速改變規範以實現最佳目標；(4)硬政策是外在於行為主體，因此倘若行為主體無法內化，造成執行的困難。因此與硬政策相比，軟政策具有靈活、開放等優點，更提供了當代複雜多元的管理層面可行的途徑(Torenlid & Akkerman, 2004; 迪莉婭, 2009)。除此之外, Lobel(2004)認為很多複雜的問題並沒有現成的解決方案，而且預期的規範與社會現實差別太

大，因此規定最低標準以便逐步發展是較妥適的方式；除此之外，硬政策存在著許多意識型態或思想觀念的限制，因此具有開放性、參與性與靈活性的軟政策能夠提升制度的整體正當性。

綜上，課程綱要屬性在課程硬政策與軟政策分析上的意義包括原生、形式、知覺、衍生等屬性的特性分析如下表5。

表5 課程屬性的硬政策與軟政策分析

	硬政策	軟政策
原生屬性 (目標與作用)	具有清晰限制的目的與作用 以法律保障一致性	具有多元開放的目的與作用 不強調且承認難以達到一致性
形式屬性 (架構形式組成)	具限制性	可延伸性
知覺屬性 (核心價值、心理 預期、主觀認知)	封閉的治理方式(由上而下) 強調計畫 為規條所限制	開放的治理方式 強調過程 適應環境與專業自主
衍生屬性 (實驗試用、評鑑 配套)	可做強制性問責	以軟工具監控問責
優點	1. 確保政策一致性貫徹 2. 避免地方因財政困難或意識型態等因素造成過大差異。	1. 具有開放性、參與性與靈活性 2. 尊重地方自主與教師專業。 3. 教師擁有課程，進而提昇教師專業權能，促成專業發展。
限制	1. 過於重視統一性，很難考慮和容忍多樣性的存在； 2. 受限於以前預設的固定條件，無法因應不確定不斷進行試驗與調整； 3. 硬政策難以修改，無法迅速改變規範以實現最佳目標；	1. 地方因財政困難或意識型態等因素造成的差異，恐有違教育公平正義。 2. 同上，因此難以確保教師專業能力提昇與教育品質。

	4. 硬政策是外在於行為主體，因此倘若行為主體無法內化，造成執行的困難。	
--	--------------------------------------	--

在硬政策中，由上而下(Top-down)的政策結構之政策行動、政策結果與績效評估上，由於受到法律規範，因此，課程作用主要做為強規範，課程結果與績效之判準則以是否合法、是否達成目標為主。

在軟政策中，重視彈性自主的政策行動、結果與績效則必須採以由下而上(Down-Top)的模式，分析不同場域、對象之問題，並以此客製化問題出發，分析行動策略、結果與績效的評估。Ahonen(2001)分析軟政策方法包括規範的(regulative soft methods)、重新分配的(redistributive soft methods)、以及配置的(allocative soft methods)軟方法，每一種方法有因強度不同導致結構上的差異。說明如表6。

表6 軟政策方法分類與結構強度

	強	中	弱
規範的方法	軟性法律之立法 與制度化	標準化 訂定指標與評鑑 機制	建議
認可的方法 (政策重新分配)	具有約束力的認 可機制	部分認可與指標 機制 專家協助	難以定義
安裝配置的方法 (政策推展)	難以定義	方案的架構 觀測 諮詢	建立訊息網絡與 路徑

相較於硬政策的強規範結構，軟政策方法依規範強度而有不同的方法。以課程綱要屬性與作用為分析架構，分析如下表：

表7 課程屬性與作用的軟政策方法分析

	強	中	弱
規範的方法	課程綱要透過軟	研訂課程各項指	課程綱要僅供建

	性法律立法與制度化	標與評鑑機制	議
認可的方法 (政策重新分配)	研訂課程評鑑或認可機制	1. 保留課程自主空間，實施部分課程認可與評鑑 2. 專家協助	尊重課程自主權
安裝配置的方法 (政策推展)	落實課程綱要各項機制的制度化	建立課程方案架構，提供參考與諮詢	建立課程相關訊息網絡與路徑

第三節 臺灣國民中小學課程綱要屬性與作用論述分析

關於臺灣《九年一貫課程綱要》屬性與作用分析，主要以本院於 2009 年「中小學課程發展之相關基礎性研究」之整合型計畫「現行中小學課程綱要實施評鑑及相關研究後設分析」(鄭英耀, 2009), 以及整合型計畫「中小學課程發展機制與核心架構的擬定研究」之子計畫二「中小學課程綱要核心架構之研究」(楊龍立, 2010)為基礎, 再進一步分析臺灣課綱屬性與作用的合理性、正當性、與合法性。

一、臺灣國民中小學課程綱要之原生、形式屬性與作用之分析

(一)九年一貫課程綱要修訂背景與問題

課程綱要係課程政策的論述文本, 亦是整體教育改革的一部份。然而, 政策並非靜態文件, 它涉及動因、運作與影響等重要層面。研究制度影響的目的是分析影響制度抉擇的因素, 並在此因素的限制條件下, 對於制度運作提供建言以及對於制度表現提供解釋(吳玉山, 2001)。課程改革的動因來自整體政治、經濟、社會、文化、科技等, 而非單獨因素所造就。依據 Dunn(李明寰譯, 2002)提出政策分析包括五種資訊要素的調查: 政策問題、政策未來、政策行動、政策結果、政策績效。首先, 從政策問題出發, 課程綱要的屬性與作用為何? 如何達成課程綱要之作用? 為回答這個問題, 政策研究者必須預視未來的圖像, 因此, 本研究從系統圖像勾勒未來國民中小學課程綱要的理論基礎、理念目標、及其具備之屬性與作用。課程圖像之實現必須通過政策行動, 並持續監測行動結果, 據以評估政策績效。然而, 整個政策分析程序中資訊蒐集與分析程序彼此互相依存, 它們之間的關係形成一種動態的連結過程, 我們將此種過程稱之為「政策資訊轉化」。因此, 政策資訊要素(政策問題、政策未來、政策行動、政策結果、政策績效)藉由政策分析程序, 由一種形式轉化成為另一種形式。必須強調的是: 這整個過程是由問題建構所規範, 問題建構處於整個架構的中心位置。

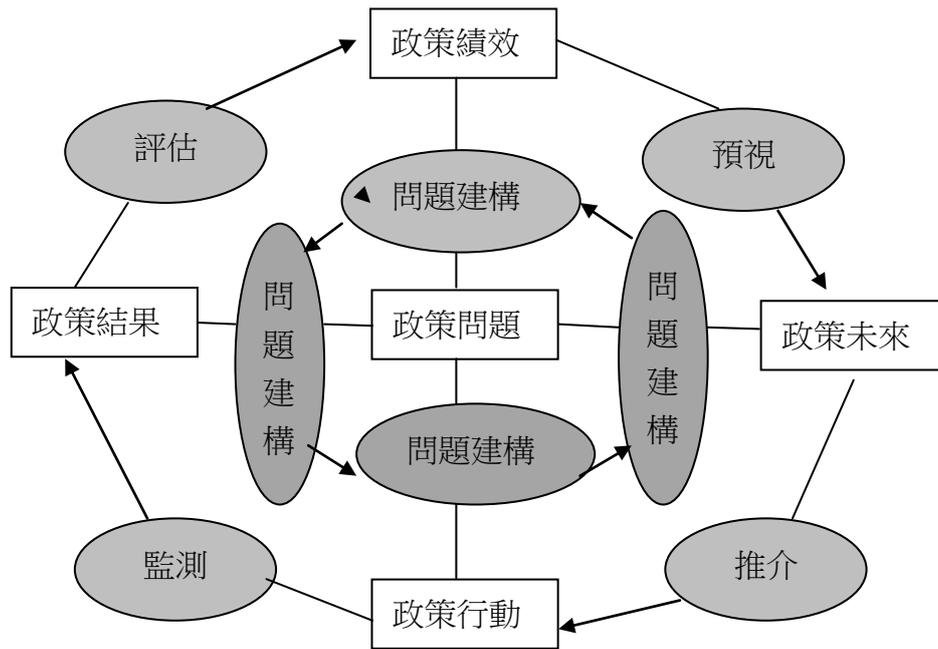


圖 5 問題中心取向的政策分析

資料來源：李明寰(譯) (2002)。公共政策分析 (原作者：W. N. Dunn)。臺北市：時英。

國民政府遷臺後的近60年來，國民中小學課程標準(綱要)共經歷6次重大變革，包括民國41年、51年、57年、61年、64年、72年、82年陸續修訂頒布的《課程標準》，在這「一本」的課程標準中訂定國民學校課程總目標、科目與節數、實施通則，以及各科教學目標、教學時數、教材綱要、實施方法等，作為學校選編教材、實施教學之依據。80年代初的臺灣，面臨國家競爭力的呼籲，以及整體社會對教育改革的期待，民國85年在教改審議委員會的《總諮議報告書》中直指課程分科太細、教材不夠生活化、上課時數太多等問題，隨之啟動新一波課程改革，在民國87年教育部頒布《九年一貫課程總綱綱要》，國民教育階段課程面臨重大的改革與衝擊，包括從《標準》邁向《綱要》，《教育目標》轉變為《能力指標》，重視學校本位課程發展，教學以課程統整為原則，以《學習領域》取代《學科》並融入重要六大教育議題，並於民國97年同時頒布民國100年實施的微調課綱並增加「海洋教育」成為第七個議題等等，上述重要課程變革反映出社會對國民中小學教育之批判與期待，也顯示國民中小學課程綱要處於持續立論中並不斷修正的文本與實踐，更反映出從中央集權走向分權治理之趨勢中，課程綱要

政策在立論過程中將更需要納入更多公共論述的空間。

我國的課程由民國 24 年的「初級中學各科教學綱要」到現今的「九年一貫課程綱要」，其演變如表 1：

表 8 民國 24 年至 97 年臺灣所頒布課程標準(綱要)之年代與名稱

年代	名稱
民國 24 年	初級中學各科教學綱要
民國 25 年	幼稚園小學課程標準
民國 30 年	修正初級中學課程標準
民國 37 年	小學課程標準 修訂中學課程標準(初級中學)
民國 41 年	國民學校課程標準
民國 51 年	國民學校課程標準、中學課程標準(初級中學)
民國 57 年	國民小學暫行課程標準 國民中學暫行課程標準
民國 61 年	國民中學課程標準
民國 64 年	國民小學課程標準
民國 72 年	國民中學課程標準
民國 74 年	國民中學課程標準
民國 82 年	國民小學課程標準
民國 83 年	國民中學課程標準
民國 90 年	國民中小學九年一貫課程暫行綱要
民國 92 年	國民中小學課程綱要
民國 97 年	國民中小學課程綱要

各國課程發展常與政治、經濟、社會情勢密切相關，課程發展的過程反映出所處時代意義，臺灣的課程綱要發展的過程亦如是，例如解嚴前後的課程修訂，官方支配或涉入的程度有輕重之分；而九年一貫課程則體現民主「反權威」的課程改革開放精神。針對課綱形塑過程的背景與影響因素，諸多學者多所著墨，茲

整理回顧如下：

有關課程修訂與國家政策的關係，羊憶蓉（1994）在「教育與國家發展－臺灣經驗」一文中，論及以往許多重要的教育政策，包括課程制度，除了伴隨黨國集權控制的思想與主張，多半是被配合經濟發展計畫的政策，被視為國家人力發展與思想管控的策略。因此許多課程標準的文本，以及課程制度運作的架構不僅包含官方的支配手段，更有意識形態的涉入，整個過程可謂國家機器霸權的一部分。

政治上，解嚴為臺灣的民主自由發展重要里程碑，而在教育上，解嚴對於課程標準修訂的影響，周淑卿（1996）於「我國國民小學課程自由化政策趨向之研究」當中提到課程自由化是在解嚴後出現的趨勢；解嚴前，官方配合國家中央集權的統治方式，透過行政系統與法令來掌控教育政策與課程制定；解嚴後，由於各項禁制的解除，社會大眾參與層面擴大，加上本土意識的抬頭，社會批判力的蓬勃發展，為國民中小學課程的自由化營造有利的環境。此篇提到一個論點，我國課程自由化的情形正好與英美相反，英美由開放漸趨控制，而我國是由控制漸趨開放，逐漸走向英美國定課程所謂「弱控型態」的課程結構。

吳清山的（1997）認為1980年代是臺灣政治轉型劇變的時代，也是教育改革運動開啟的時代。其透過政治體制、社會結構與校園民主覺醒等背景因素來分析教育改革的成型，發現解嚴造成臺灣政治體制的轉型，滋長了教改的動力，並結合社會法律制度面的動員，企圖重塑既有之權力分配與社會結構，更有多項實質教改政策落實。在國民教育方面，主要的就是教科書的開放，以及既有課程修訂中既有結構的解體。

陳伯璋（1999）在「九年一貫新課程綱要修訂的背景及內涵」一文中，強調九年一貫課程改革的背景為社會的急遽變遷、國際化的客觀需求、民主素養的提昇以及教育改革的熱烈需求，並反映「反集權（或權威）、反知識本位（或專業）、反精英導向」的時代精神。其課程改革訴求重點如下：

1. 進行學前、國小階段課程連貫與統整研究，重心調整課程結構，並落實幼小課程的銜接；
2. 加強課程統整，以較大學習領域取代傳統分科課程設計。

- 3.適度減少國中、國小必修科目，增加選修科目，提供學生適性發展的教育；
- 4.發展各教育階段「基本學力」指標，做為訂定課程標準、編製教材與評鑑教育績效的依據。
- 5.建立教科書審查、選用與評鑑制度，落實教科書開放政策。
- 6.設立「國立教育研究院」，從事課程研究、發展、評鑑與諮詢服務，以及各國教科書的比較分析。
- 7.改進高中、大學升學考試方式，建立多元入學管道。

張佳琳（2002）則認為解嚴前，課程標準修訂不過是一種對於官方權力與掌控的再製與修正，僅限於課程標準內容的修訂；而解嚴後社會結構的轉變與影響，致使長久處於主控位置的教育部，忽略了課程本身該有的正當性與合理性，造成官方與民間關係的緊張。課程關乎於教育的核心，所以社會快速變遷下的改革焦點往往都符應到課程改革上，因此，解嚴後課程改革運動的意義，象徵著對傳統封閉式、工具性的課程定義一種崩解與重組，以及追求課程的正當性與合理性的再建構過程。

綜上所述，愈接近解嚴時期，課程內容「中國化」的特色愈有淡化的趨向，多數研究探討除了官方統治視為課程制度最重要的指標，論涉及標準重構的背景過程，往往將重點放在「解嚴」的政治因素，象徵了社會結構與國家控制的開放、「自由化」社會運動與改革風氣的興起，間接引起工具性課程型態的解構；解嚴以前，僅限於「課程標準」內容的修訂，且偏於消極的教學正常化層面，未足夠重視五育均衡發展的重要性，反倒變成官方配合國家中央集權的統治方式，透過行政系統與法令來掌控教育政策與課程制定，是一種官方對於權力與掌控的再製與修正；解嚴後，各項禁制的解除，社會大眾參與層面擴大，加上本土意識的抬頭，社會結構的轉變與影響，致使長久處於主控位置的教育部，忽略課程本身該有的正當性與合理性，整個課程的修訂與演進過程中，未反映時代變遷及臺灣步入工業社會的特別需求，造成官方與民間關係的緊張。

以往舊課程標準的建構過程，往往是伴隨著教育行政系統的運作機制，從中央層級，從教育部行政官員到授權學者專家，到各級學校的實踐皆是採取一貫的「由上而下」的運作過程，而九年一貫課程企圖突破舊有的機制，重新建構新的運作型式。但根據陳琮仁（2004）的論述分析，九年一貫課建構過程出現三種特

徵：

- 1.一貫由上而下的實踐過程：九年一貫課程企圖解構以往「由上而下」的機制，但實際運作過程中，似乎脫離不了舊有課程建構模式的限制，以及行政體系的架構。
- 2.學科專家的決策權擴大：在第一階段總綱的部分，官方重新篩選組成人員，企圖擺脫學科專家獨占的結構。但到七大領域的課程綱要規劃階段時，還是由師範體系的學科專家主導，由於此階段參與人數較為精簡的專家學者，並配合各領域獨立作業的規則，因此相較於既定課程標準的結構，此次學科專家的權力較以往更擴大許多。
- 3.不變的菁英取向—市場化機制：新課程綱要的產生因素是透過教育市場化的機制，也就是教科書開放政策。但是在九年一貫課程總綱綱要的論述當中，是希望能弭平傳統教育分流的階級再製，卻忽略市場化的機制就是競爭、自由化的結果就是差別待遇，不可能會有公平的情況發生，因此從九年一貫課程的論述建構，以及領域綱要的文本內容，可以看出有很多矛盾之處，並且可從相關的教學法、評量機制看出似乎有擴大菁英教育取向的趨勢。

臺灣課程從標準到綱要象徵權力與社會的重新分配與控制，然而，對於課程綱要文本本身的解讀，在專家學者、行政機關相關人員、家長、教師各有不同，究竟課程綱要的存在對於目標、教材、課程、教學等的規範性與作用分別是什麼？作為指引？還是作為績效評鑑？它如何能夠符合不同角色的需求與期待？

九年一貫課程綱要背景係為迎接二十一世紀的來臨與世界各國之教改脈動，因此，政府必須致力教育改革，期以整體提升國民之素質及國家競爭力。教育部依據行政院核定之「教育改革行動方案」，進行國民教育階段之課程與教學革新，鑑於學校教育之核心為課程與教材，此亦為教師專業活動之根據，乃以九年一貫課程之規劃與實施為首務，其主要背景包括：

- 1.國家發展的需求：盱衡世界發展情勢，國際社會已然成形，因而必須積極進行教育改革，以激發個人潛能、促進社會進步、提高國家競爭力。由於課程為學

校教育的主要內容，故須不斷檢討改進，方能創造更優質的學校文化與教育成果，促進國家發展。

2.對社會期待的回應：近年來社會各界對學校教育改革的期許頗為殷切，行政院教育改革審議委員會在教育改革總諮議報告書中，有關促進中小學教育鬆綁、帶好每位學生、改革課程與教學、提早學習英語、協助學生具有基本學力等建議，適為民意的反映，故在國民教育的改革行動中，必須進行新觀念的課程改革，以滿足社會期待。(教育部，2003)

上述修訂背景動因關鍵字包括：國際社會與反映民意。前者來自對外之國家競爭力，後者來自對內之民意壓力，發現學習者之權利被隱默了。從憲法到教育基本法已確立國民中小學教育主體為學生，但是並未課程綱要中彰顯學生主體性之需求。其次，究竟世界與國際社會的發展趨勢為何？教育鬆綁的理念如何化為具體之策略？需要多鬆才能維護學生之學習權？等等問題並未在課程總綱相關文件中論述。因此，導致課程實施之爭議不斷。

從本院 2009 年「九年一貫課程綱要總綱實施現況相關研究之後設分析」區塊一研究中分析九年一貫課程綱要的實施主要爭議發現，國內有關九年一貫課程理論的分析比起相關的實徵性研究顯然不多，更缺乏批判的觀點，其研究依據相關文獻的分析，歸納出九年一貫課程在理論基礎的爭議，主要集中在兩部份：一是九年一貫課程的實務發展是先於理論的建構，無論從課程綱要的檢視及學者在學理上的分析，其理論是建立在薄弱的基礎之上，理論基礎薄弱；其次是九年一貫課程理論觀點的陳述先於課程改革或實務的分析，或是理論的論述與課程實務的探討各行其是，產生無法一一對應與適用等問題（方德隆，2009）。

根據黃政傑（2010）研究，九年一貫課程改革議題的實施過程，存在著許多爭議與問題，如：部份學習領域設置之合理性與領域能力指標內涵之重疊性受到質疑，尤以綜合活動學習領域最為明顯；彈性學習節數被挪用造成補救功能無法適時發揮；國小和國中階段皆設置名稱相同的七大學習領域，或國中採適度的學科分化設置值得深究；小學低年級同時學習鄉土語言、國語文和英語三種語言可能造成學習負擔過重，以及語言學習彼此可能相互干擾的問題；各學習領域在

各年級學習節數上的直筒式均量分配，難以反應各階段學習重點；各學習領域的學習階段劃分不一致，造成課程實施的困難；能力指標明細度不足，課程設計者、教科書編審者、教學者和基本學力測驗研發者，難以落實課程意圖的實踐，除一至九年級數學和國中社會訂定分年細目或基本內容外，其餘學習領域皆無，易造成學生於不同年級間學習銜接上的困難等問題。

陳伯璋與洪若烈（2009）整合世界主要國家課程取向與內涵研究後認為臺灣課程綱要目前屬於行政命令層次，缺乏法制基礎，其次，課程綱要發展應委由長期專職機構負責，綱要發展需有 1-12 年級整體聯貫考量，以學生作為關照中心，課程研修需要廣納各方意見，以凝聚共識。

綜合上述九年一貫課程綱要主要問題包括：課程綱要理論基礎薄弱，在實踐面對於學習領域、時數、能力指標、學習階段劃分、學習銜接等爭議不斷，課程綱要缺乏法制基礎與專職研發機構等等。

（二）九年一貫課程綱要原生與形式屬性

論及國民中小學課程綱要則必先從國民教育的發展談起。從歷史發展「國民教育」是義務教育，也是強迫的教育，因此必須立法保障國家辦學與國民就學之義務，由於國民教育是國民出生後所接受的第一階段的教育，又名初等教育，也因國家出資辦理，因此具免費教育特質。二十一世紀的今日，所謂的「國民教育」是否應「已隨」與「應隨」時代變遷而重新定位，包括「國民教育」的界定，特別是國民教育宗旨，余書麟（1987:31）提出國民教育宗旨釐訂必須具備四大要則：(1)明確揭示建國精神，(2)適應現代社會需要，(3)把握教育全盤施政重心，(4)培養遠大社會理想，當時國民教育特別強調建國與社會之需要，時至今日，國民教育宗旨、功能、實施方式等，無論是9年或12年國民(基本)教育，其定位、性質、功能應該是什麼？是否從一而終式地一致性，還是應有階段性地劃分？

綜上，臺灣國民中小學課程綱要之發展主要扮隨著問題而進行改革行動。問題是什麼？以民國82年國民小學課程標準與92年⁷九年一貫課程綱要為例，在正式公告的課程標準、課程綱要中，可窺知其定位與回應的問題。

⁷ 因應 92 年課程綱要實施問題，97 年頒布微調課綱，並於 100 學年度實施，主要針對學習領域階段、能力指標等之調整。然本研究主要分析九年一貫課程綱要之背景、目標等，因此，主要以 92 年九年一貫課程綱要為分析文本。

表9 82年課程標準與97年課程綱要之定位與形式屬性比較

	民國82年國民小學課程標準	92年九年一貫課程綱要
定位	課程標準，乃編製課程的準則，旨在確立各級學校之教育目標，規劃各科課程發展之方向，並訂定實施之方法。	鑑於學校教育之核心為課程與教材，此亦為教師專業活動之根據，乃以九年一貫課程之規劃與實施為首務。
修訂背景 (回應的問題)	近十餘年來，時代與環境丕變、社會與文化轉型，民國七十六年解除戒嚴之後，政治的民主化、經濟的自由化、社會的多元化、文化的中國化，凡此現象呈現劇變。教育為一切建設之基礎，如何因應社會變遷與教育發展需要，乃本次課程標準修訂工作之準則。	<p>1.國家發展的需求</p> <p> 盱衡世界發展情勢，國際社會已然成形，因而必須積極進行教育改革，以激發個人潛能、促進社會進步、提高國家競爭力。由於課程為學校教育的主要內容，故須不斷檢討改進，方能創造更優質的學校文化與教育成果，促進國家發展。</p> <p>2.對社會期待的回應</p> <p> 近年來社會各界對學校教育改革的期許頗為殷切，行政院教育改革審議委員會在教育改革總諮議報告書中，有關促進中小學教育鬆綁、帶好每位學生、改革課程與教學、提早學習英語、協助學生具有基本學力等建議，適為民意的反映，故在國民教育的改革行動中，必須進行新觀念的課程改革，以滿足社會期待。</p>
課程目標	<p>國民小學教育，以生活教育及品德教育為中心，培養德、智、體、群、美五育均衡發展之活潑兒童與健全國民為目的。</p> <p>1.培養勤勞務實、負責守法的品德及愛家、愛鄉、愛國、愛世界的情操。</p> <p>2.增進了解自我、認識環境及適應社會變遷的基本知能。</p> <p>3.養成良好生活習慣，鍛鍊強健體魄，善用休閒時間，促進身心健康。</p> <p>4.養成互助合作精神，增進群己和諧關係，發揮服務社會熱忱。</p> <p>5.培養審美與創作能力，陶冶生活情趣。</p> <p>6.啟迪主動學習、思考、創造及解決問題的能力。</p>	<p>國民中小學之課程理念應以生活為中心，配合學生身心能力發展歷程；尊重個性發展，激發個人潛能；涵詠民主素養，尊重多元文化價值；培養科學知能，適應現代生活需要。</p> <p>國民教育之教育目的在透過人與自己、人與社會、人與自然等人性化、生活化、適性化、統整化與現代化之學習領域教育活動，傳授基本知識，養成終身學習能力，培養身心充分發展之活潑樂觀、合群互助、探究反思、恢弘前瞻、創造進取與世界觀的健全國民。為實現國民教育目的，須引導學生致力達成下列課程目標：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 增進自我瞭解，發展個人潛能。 2. 培養欣賞、表現、審美及創作能力。 3. 提升生涯規劃與終身學習能力。 4. 培養表達、溝通和分享的知能。 5. 發展尊重他人、關懷社會、增進團隊合作。

	7.養成價值判斷的能力，發展樂觀進取的精神。	6. 促進文化學習與國際瞭解。 7. 增進規劃、組織與實踐的知能。 8. 運用科技與資訊的能力。 9. 激發主動探索和研究的的精神。 10.培養獨立思考與解決問題的能力。
憲法教育目標	第一百五十八條 教育文化，應發展國民之民族精神，自治精神，國民道德，健全體格，科學及生活智能。	
教育基本法教育目標	第二條：人民為教育權之主體。教育之目的以培養人民健全人格、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，並促進其對基本人權之尊重、生態環境之保護及對不同國家、族群、性別、宗教、文化之瞭解與關懷，使其成為具有國家意識與國際視野之現代化國民。	
國民教育法教育目標	第一條：國民教育依中華民國憲法第一百五十八條之規定，以養成德、智、體、群、美五育均衡發展之健全國民為宗旨。	
形式結構	國民小學課程標準實施要點 國民小學課程標準總綱 目標 科目與節數 教學科目及每週節數表 說明 時間支配方面 教學科目方面 實施通則 教材編選 教學實施 教學評量 各科課程標準 國語課程標準 目標 總目標 分段目標(低、中、高) 時間分配 教材綱要 實施方法 教學實施要點 教學方法 教具的設備及運用 教學評量	修訂背景 基本理念 課程目標 學習領域 實施要點 實施期程 學習節數 課程實施 組織 課程計畫 選修課程 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 附則 各學習領域綱要 語文學習領域 國語文 基本理念 課程目標 分段能力指標 實施要點 教材編選原則 教學原則 學習評量

首先，課程標準或綱要的定位皆是確立學校教育目標與規劃課程發展之準則，唯 97 課綱特別指出教師專業活動的根據，突出「教師」與課程綱要之關係。

其次，在修訂背景方面，因應國家發展與環境變遷為主要原因，特別是 82 年的解嚴與 92 年「教改諮議報告書」影響最劇，然而國家發展與順應社會潮流等係為臺灣課程改革主要動因。基於國家與社會等問題研訂課程目標。在目標邏輯一致性上，上表分別從憲法、教育基本法、國民教育法到課程標準(綱要)之演繹上分析相關性。憲法明定教育應發展民族與自治精神、道德、體格、智能等，具體化為國民教育法第一條則為德、智、體、群、美五育均衡發展之國民。82 年課程標準之總綱亦明訂五育均衡之國民為目標。民國 88 年，頒布教育基本法，強調培育具有國家意識與國際視野之現代化國民，隨即展開課程綱要研訂，92 年課程綱要不再出現「五育均衡發展」的目標，而改以「養成終身學習能力，培養身心充分發展之活潑樂觀、合群互助、探究反思、恢弘前瞻、創造進取與世界觀的健全國民」。細觀課程綱要的目標，並未論述其與憲法、國民教育的教育宗旨的關係，五育均衡發展如何轉化為課程目標？只能靠讀者自己推敲，不符合合理性與合法性的原則。

最後，課程綱要的形式構成分析，楊龍立(2010)「中小學課程綱要核心架構」之研究提出：課程綱要總綱中應包含的核心要素有基本理念、課程目標、學習領域或科目的規劃、學習節數的配置以及實施通則等。課程綱要中的「領域課程綱要」中應包含的核心要素應該有基本理念、課程目標、能力指標、知識內容以及實施要點。形式架構邏輯是依據：企圖達成的課程目標，教學內容、教學方法，課程實施時學校、行政機構要做的措施，最後就是所謂的評鑑，包括課程評鑑或美國所稱之績效責任。從 82 課程標準與 92 課程綱要形式架構，符合該研究之發現。然而，臺灣課程綱要從形式架構分析，並未做為學校與教師績效評鑑使用，因此符合其原生屬性與作用。

二、臺灣國民中小學課程綱要法令位階

(一)課程權限之爭議

儘管國民教育之施行遠溯及清末民初，但直至民國 33 年 2 月制定公布 25 條「國民學校法」才正式法制化，其中第 1 條明訂：國民學校實施國民教育，應注重國民道德之培養及身心健康之訓練，並授以生活必需之基本知識技能。第 2 條說明國民教育為六歲至十二歲之學齡兒童應受之基本教育，及已逾學齡未受基本教育之失學民眾應受之補習教育。在第 4 條中界定國民學校兒童教育之修業年限分為

初級4年高級2年，中心國民學校兒童教育，高初兩級合設，各保⁸學校設初級，必要時得設高級。第21條與22條明訂國民學校是免費且義務的教育。端衡此國民學校法內容並無規範課程與教學的目標、內涵實施等等，僅說明教學科目與課程標準由教育部定之。

民國57年1月公布過渡性國民教育實施條例，延長九年國民教育，真正的法制化直到民國68年同步廢止國民學校法並於5月公布「國民教育法」。在第1條開宗明義說明國民教育依憲法第158條規定，以養成德、智、體、群、美五育均衡發展之健全國民為宗旨；第2、3條中明訂6至15歲之國民應接受國民教育，前六年為國民小學教育，後三年為國民中學教育，第4條說明國民教育以政府辦理為原則，學生免納學費。審視該法全文，關於課程與教學規劃僅在第8條說明課程標準與設備標準由教育局訂之，教科用書由教育部編輯或審定之。

依據國民教育法第21條規定，民國71年7月發布國民教育法施行細則，關於國民小學及國民中學之課程，該細則第7條中說明：(1)國民小學及國民中學教學科目及活動，應本九年一貫之精神，妥善安排。(2)國民中學為適應升學與就業學生之需要，採彈性選科制度。(3)各科教材之編選，應富有彈性，以適應學生個別差異及地方需要。(4)國民小學及國民中學之教科圖書，由教育部編輯或審定之。但鄉土教學科目、職業陶冶科目、技藝訓練及各科補充教材，如係因時、因地制宜者，得由省（市）及縣（市）主管教育行政機關或學校編輯；其由學校編輯者，應報請各該主管教育行政機關核備。(5)教師應依據學生之學習興趣、能力、性向及身心發展狀況等個別差異，增減教材，因材施教，並注重啟發學生思考能力及自動研究之精神。此細則釐清國民教育課程之階段性、彈性、適性化，也賦與教育增減教材之權力。

有鑑於有別於課程標準的強規範，課程綱要的鬆綁也引起課程權限的爭議。國民中小學課程綱要實施權限在相關教育法中依中央、地方、學校三級劃分。根據游家政（2010）研究分析，中央教育權限的主要依據為「憲法」、「教育基本法」、「國民教育法」、「高級中學法」、「教育部組織法」等相關教育法律，但對課程權限卻無具體之規範。「憲法」規定以『教育制度』為中央事項或委辦

⁸ 日據時期保等同於現行之村里。

事項，為一種綱要性規範，對具有全國一致性的教育事務作規範，但內容過於抽象，並未明確劃分中央、地方及學校的教育。「教育基本法」第9條雖然提到中央及地方教育之分配，但對課程並無具體之規範。在「國民教育法」也只有第8條、第8-1條、第8-2條、第8-3條及「高級中學法」第8條及第9條對國民中小學及高中之課程綱要、設備基準及教科圖書有課程之規定外，並沒有其他相關課程法律之規定。雖然現行「課程綱要」依國民教育法第8條第1項之規定：「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。」屬於概括授權，但教育基本權之行使與實現，必須以法律定之，教育部卻以授權命令為之，其授權目的、內容與範圍皆不明確，實違反授權明確性原則，不符合憲法之法律保留原則。以致當中央、地方及學校發生課程之爭議時，無法作為拘束下級機關之依據。

地方教育權限的主要依據為「憲法」及「地方制度法」，包含地方自治事項、上級委辦事項、共同辦理事項三大類，但現行教育體制仍傾向傳統的中央集權運作模式，地方的教育資源與經費仍仰賴中央補助。現行教育體制之下，仍是傳統的中央集權運作模式，再加上大部分地方政府過去早已習慣於執行教育部的計畫與命令，本身並沒有培養規劃與研考的行政能力，更遑論課程專業人才之培育。因此，在教育資源與財政經費不足的情況之下，傾向教育事務能由中央執行，盡量就由中央去執行的心態。

中小學與地方政府存在著行政主體（支配者，地方縣市政府）和行政相對人（受支配者，學校）的行政法律關係，但並不排除學校在範圍內有教育專業自主權。地方政府依地方制度法對各級學校負有教育興辦及管理之權。地方政府基於達成教育之目的，對學校進行政令宣達、課程政策與計畫的推動與實施及課程內容審查及評鑑，實質上對於學校有支配之權能。但實際上，校本課程發展卻賦予學校教師發展課程與設計教學的專業權限。

有關學校課程的相關規定多以行政規則訂之，權限歸屬的爭議導因於行政規則僅是用來拘束內部單位，未具外在規範效力。近年來中央與地方在教育之爭議，如：臺北縣活化課程的實施，常導因於中央政府依據僅具內部規範作用的行

政規則，欲對下級地方自治團體進行法理位階上的約束；以及中央與地方在教育法律適用與解釋權的見解差異，導致參與教育活動與事項的所有利害關係人產生上的爭議。以臺北縣活化課程為例，支援者與反對者個自援引解釋法條佐證其立場，足見，我們教育憲法的體系對於國家課程綱要在中央地方的課程權限無法明確規範，導致爭議四起。以陳麗雯律師(2009)發表「活化課程適法性研究報告」為例，分別從教育基本法立法過程與國民教育法修法過程，以及從中央法規標準法與行政程序法分析，教育部按國民教育法所擬定之九年一貫課程綱要，最初立法意旨，僅係供作為地方教育之參考，而非硬性統一地方教育內容，且此等綱要不符合中央法規標準法及行政程序法之法規命令構成要件，不應為剛性規範，非屬法規命令，而台北縣政府教育局與教育部並非直接上下級行政機關，也非規範內部作業規定，無法歸納此綱要為行政規則，因此，此等綱要應係僅供地方參考之行政指導，對外並無法律強制效力，整理如表10。

表10 臺北縣支持活化課程適法性分析

主張	引用法條或理由
從教育基本法立法過程觀之	
課程綱要之設立精神應屬參考性質，非剛性規範彈性、考量地區特性	原教育基本法草案第 11 條第 2 項及第 3 項
國家之教育事項宜採地方分權原則 教育權限除本法列舉應屬於中央政府機關之權限外，其他均歸屬地方政府行使	教育基本法第 10 條立法理由 教育基本法第 11 條立法理由
課程內容之選擇乃屬教師專業主權之一環	教育基本法草案第 14 條第 2 過程觀之
自國民教育基本法修法理由觀之	
制定國民小學及國民中學之課程規範，目的在維護教育品質，使其能達到基本水準，非統一教育的內容	國民教育法第 8 條修正案立法理由
自中央法規標準法及行政程序法角度切入	
課程綱要並非法規命令、行政規則，為「促請	

地方參考子綱要辦理教育。準此，此等課程綱要應可視為行政指導。」	行政程序法第 165 條
有關學生學習權及家長參與權之問題	
九年一貫課程也是從試辦實驗開始，亦未取得家長同意，來比照活化課程亦不須出具家長同意書。	
補救九年一貫課程節數不足之缺點	
應尊重學校之專業及其所排定之課程	
家長參與學校教育事務有一定程序，活化課程之推行有家長代表參與	國民教育階段家長參與學校教育事務辦法第 7、9、10 條

資料來源:整理自陳麗雯(2009)

江榮祥律師(2010)認為活化課程有違法之虞。主要違反國民教育法第 1 條、第 7 條規定之「五育均衡發展」，及小學課程「應以民族精神教育及國民生活教育為中心」之意旨；並逾越「國民中小學九年一貫課程綱要」關於「學習總節數上限」及「語文學習領域佔領域學習節數之百分之二十至百分之三十」之規範。「活化課程實驗方案」使兒童面臨超量學習節數，顯然妨礙其身心健全發展，核已侵害學生受教育基本法第 8 條第 2 項規定保障之「學習權」、「受教育權」及「人格發展權」，除此之外也違背教育基本法第 8 條第 3 項規定保障家長「教育選擇權」之意旨，如表 11 所示。

表 11 臺北縣反對活化課程之主張

主張	引用法條
抵觸五育均衡發展、「國民教育以生活教育為中心」之教育宗旨	國民教育法第 1 條及第 7 條
實驗方案未取全體家長之同意，與家長教育選擇權之意旨相反	國民教育法第 4 條第 4 項 教育基本法第 8 條、第 3 條
超量學習節數，妨害學生健全發展	教育基本法第 8 條第 2 條之「學

	習權」、「受教育權」、「人格發展權」
臺北縣教育局教育審議委員會之決議不等於各界共識	國民教育階段家長參與學校教育事務辦法第3條及第10條

資料來源:整理自江榮祥(2010)

分析臺北縣活化課程兩造看法不同之原因，在於法條引用、認定與見解之差異：

1. 引用法條與解釋之不同

兩造均引用教育基本法與國民教育法，由於立場不同，所引用條文大不同，解釋面向亦不同。以教育基本法為例，反對活化課程的一方，以活化課程違反教育基本法第8條的家長教育選擇權、「學習權」、「受教育權」、「人格發展權」。贊同的一方則以教育基本法第10、11條的立法理由，課程綱要之設立精神應屬參考性質，非剛性規範，具彈性、考量地區之特性，且活化課程之設立合法與否屬地方政府權限。再者，雙方雖同時引用國民教育階段家長參與學校教育事務辦法第10條，但對於家長教育選擇權與教師專業自主的解釋不同，反對一方認為活化課程未取得家長與教師之同意，違反上述之精神；贊成一方則認為活化課程的決議與推行過程，已達行政程序上取得家長同意，且活化課程為學校推行之實驗課程方案，屬學校自主排定之課程，應予尊重。由此可見，教育基本法與國民教育法之法條間存有相當大的解釋空間，造成矛盾之現象。例如家長教育選擇權的涵義及行使之方式範疇等在兩造雙方存有差異。

2. 課綱法律定位見解之不同

由於江之文字有限，並明確指稱課綱之法律定位，但從其前後文可推測，其認定課綱為強制規範，為所有學校、教師等所須遵行。陳之文字較多，引用條文從上而下，從國民教育法到法律制定程序法來論述課綱之定位。其認為課綱為非強制性規範，並非法規命令或行政規則，為提供地方參考之行政指導，具備彈性、考量地方特性之特性。

3. 中央與地方教育權限之認定不同

贊同者認定活化課程為學校實驗課程方案，屬於地方教育權限。但教育部認為該實驗計畫並不是國民教育法規定之「非學校型態實驗教育，亦不符教育實驗

之精神，且依據教育基本法第九條第二款：「對地方教育事務之適法監督」。

從活化課程案例突顯出「課程綱要」法令位階與中央、地方、學校課程權限劃分的重要性。

（二）教育權/學習權與課程綱要關係分析

國民教育興起前，教育是私人的事務。1524年新教徒路德與1542年喀爾文公開發表國家應負全責推行免費普及的大眾人民教育，德國在1717年頒布強迫教育法令，是首創教育義務之國家，德語Schulpflicht直譯為教育義務，視為全體國民所應負擔之義務，所謂教育義務主要著眼於未達成年的兒童尚無完全行為能力，本身無法被科以義務，而應由國家科於兒童父母或監護人送其子女或所監護者入學之義務，透過國家權力強迫履行（余書麟，1987）；美國在1852年、英國1880年，法國1882年陸續完成義務教育立法，義務教育的英文Compulsory Education，直譯係為「強迫教育」，法文Obligation Scolaire則譯為教育義務，皆是相同概念。

西方歐美國民教育發展始於義務觀，然而，從20世紀以來，國際對於國民教育的理解與詮釋漸漸從義務轉向權利。1924年國際聯盟提出「日內瓦兒童權利宣言」，強調所有國家的男女不分種族、國籍都應承認人類有提供兒童最好教養的義務。聯合國成立之後，於1948年12月所發表的「世界人權宣言」中，在第26條中指出：人人都有受教育的權利，教育應當免費，至少在初級和基本階段應如此。初級教育應屬義務性質。技術和職業教育應普遍設立。高等教育應根據成績而對一切人平等開放。其次，教育的目的在於充分發展人的個性並加強對人權和基本自由的尊重。教育應促進各國、各種族或各宗教集團間的了解、容忍和友誼，並應促進聯合國維護和平的各項活動（The United Nations,1948），換言之，人民對國家擁有接受教育的給付請求權。隨後，聯合國大會在1959年11月20日通過「兒童權利宣言」，1985年聯合國教科文組織發表「學習權宣言」，視學習權為個人基本權利，包括閱讀和寫字、提出問題與思考問題、想像和創造、瞭解人的環境和編寫歷史、接受教育資訊、發展個人和團體技能的權利（Unesco,1948）。1989年11月20日通過聯合國「兒童權利公約」。基於聯合國在世界人權宣言中，宣稱兒童¹⁰有權接受特別養護與協助的權力，並承認所有人

⁹ 世界人權宣言在1948年於法國巴黎決議通過，當時中華民國代表為張彭春。

¹⁰ 在兒童權利公約中對於「兒童」定義為未滿十八歲以下之人。

類社會成員所擁有的固有尊嚴與平等之不可剝奪的權利，為鞏固世界的自由、正義與和平之基礎，在「兒童權利公約」第 28 條中，特別對於兒童受「教育」之權力做出以下宣言(財團法人中華民國兒童人權協會，2010)：

1. 實施初等教育義務化政策，使所有人均能免費接受初等教育。
2. 鼓勵各種形態之中等教育，包括普通教育與職業教育，使所有兒童均能進入就讀。並應試辦免費教育，必要時得以採取財力上之協助等適當措施。
3. 要採取所有適當措施，使高等教育能夠依照各人之能力，成為每個人均能利用之教育機構。
4. 使每個兒童均能利用教育與職業上之資訊和輔導。
5. 採取獎勵措施，提高到校定期上課之出席率，並降低中途輟學比率。

人格健全發展有賴學習，在人不斷地學習過程中，包括主動自我學習與接受教育，因此，學習自由與受教育權乃學習權主張之兩大內涵，做為實現個體學習之過程與內容，應以學習者為中心，並基於維護每個學習者受教權為立場，規劃教育法令、政策與內容。綜上，依據世界人權宣言第 26 條、經濟社會文化權利公約第 26 條、兒童權利公約第 28 條：人人有受教育之權利。國民教育從義務觀到權利觀的轉置中，無疑透過國家課程綱要，必須以確保學生的教育權與學習權為核心。所謂教育權是一種教育的權力，涉及兩大層面，一是個體接受教育的權利；一是決定教育發展的權利，由教育權類型可以概分為：

1. 兒童受教權：學生依法享有接受教育的權利，任何人不得干涉或剝奪其接受教育的自由，國家對其所受教育應加以保障。
2. 家長教育權：依民法第一千零八十四條規定：「父母對於未成年之子女，有保護及教養之權利義務」，廣義的家長教育權包括教育選擇權和參與校務權。
3. 教師教育權：教師教育權係指教師基於講學自由及教育本質之必要，所具有的教育權能。然而教師教育權是否獨立有不同看法，持否定說者認為教師執行教育活動時在其職務上，聽從教育行政之指揮監督，故無獨立之可能。持肯定者認為教師實施教育活動時，享有講學自由。基本上高等教育之教師從事教育活動的獨立自主性要比中小學教師高。

4.國家教育權：國家教育權係指國家依據人民之付託擁有教育其人民之權利。包括國家統治權下的義務教育，以及國家必須提供符合人民需求的教育，因此國家教育權和家長教育選擇權是相對權利關係。（邢泰釗，1998；吳清山，2008）

教育權是為保障兒童教育而存在，舉凡聯合國世界人權宣言、兒童權利公約等皆一再強調兒童受教育的權利、教育機會均等、充分發展兒童潛能、和維護兒童人格尊嚴等。教育權具現於我們憲法、教育基本法與國民教育法當中。

我國憲法第二十一條「人民有受國民教育之權利與義務」，第一百五十九條「國民受教育的機會一律平等」。援此，我國「教育基本法」第二條明定：「人民為教育權之主體。」此為將教育權行使之主體首次列於法規中，並以人民為教育權之主體。馮朝霖與薛化元（1997:105）的分析指出：

基本上，以國民受教育的權利作為基礎，配合教育主體的思考，則透過教育使個人學習真理、自我成長、發展，無疑是國民教育權存立的主要目的。因此，父母教育權乃是以親權作為基礎，代表子女的教育利益，而教師則是基於其專業能力，在教育過程中，扮演落實學生學習權利不可或缺的要角。就此而言，在中、小學階段國民教育權的重點自應置於兒童（受）教育權、父母教育權及教師教育權。

由「教育基本法」的相關規定可知，國民教育階段教育權特別強調兒童、家長、與教師的教育權。然而教育權是為界定並保障相關利害人士之權利行使，如家長親權與教師專業權，換言之，國家課程綱要必須體現家長與教師在教育權上的作用。

學習權為受教育權的上位概念，受教育權是兒童由接受教育而學習，從學習中而成長的一種權利。從學習權之保障觀點而言，受教育權乃是作為保障學習權的實現而存在。此即是「人民教育上的受益權」（邢泰釗，1998，頁13），事實上，我國憲法即有保障人民受教育之權利，例如，憲法第二十一條之「人民有受國民教育之權利與義務」及第一百五十九條之「國民受教育之機會一律平等」，即為國家對人民在教育受益權上的保障。尤其是國民教育是國家保障人民受教育權的最基本階段。

我國「教育基本法」其制定的主要目的即是為保障人民學習及受教育之權利，例如，該法第一條即明定「為保障人民學習及受教育之權利，……特制定本

法。」又於該法第八條中列有「學生之學習權及受教育權，國家應予保障」的條文。

我國人民或學生之受教育權，依憲法第二十一條及第一百五十九條之規定，已將其列入國民教育階段內，並視為人民教育上受益權的最基本範圍。「教育基本法」第一條及第八條所稱人民或學生的受教育權，除了基於「國民教育階段內的教育受益權」被動接受國家保障外，亦具有主動地要求國家給予適合智慧能力、與性向的受教育與學習的機會。課程綱要如何具現教育權與學習權，必須回到國家憲法與相關教育法的論述分析上，逐一釐清教育憲法與課程綱要之間的轉譯與斷裂，應然與實然。

三、九年一貫課程綱要之衍生屬性與作用之分析

本節主要分析《九年一貫課程綱要》有關衍生屬性中輔助支持的重要策略，主要以教育部官方網站與出版文件為分析主要文本。

(一)課程研修機制

九年一貫課程綱要總綱修訂背景中說明課程修訂的過程。

1.第1階段：成立「國民中小學課程發展專案小組」(86年4月至87年9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。

2.第2階段：成立「國民中小學各學習領域綱要研修小組」(87年10月至88年11月)

87年9月總綱公布後，本部隨即著手進行第二階段的任務，並於87年10月成立「國民教育各學習領域綱要研修小組」，其主要任務為：

- (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。

3.第3階段：成立「國民中小學課程修訂審議委員會」(88年12月至91年8月)其主要任務為：

- (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布格式及實施要點。

(3)研議並確認推動新課程之各項配合方案。

4.第4階段：成立「國民中小學課程綱要審議委員會」、「國民中小學課程綱要研究發展小組」之常設性課程修訂機制(93年1月迄今)，並於92年發布各學習領域及重大議題正式綱要後，隨即組成「國民中小學課程綱要審議委員會」、「國民中小學課程綱要研究發展小組」二層級之常設性課程修訂機制，採取演進式課程修訂模式，以隨時發現問題即時進行評估研究或調整。

5.第5階段：成立「國民中小學課程綱要總綱、各學習領域、生活課程暨重大議題研修小組」

6.第6階段：成立「國民中小學課程綱要總綱、各學習領域、生活課程暨重大議題審議小組」

上述課程修訂歷程包括組織、任務與運作階段。然而，依據歐用生(2009)在「基礎教育課程制定機制及其過程之研究」報告中指出臺灣課程綱要以臨時編組的委員會編制課程，缺乏研究發展階段，其合理性與正當性受到質疑。因此建議以國家教育研究院作為課程研究與決策的重要基構，並建立「三峽模式」的課程研發機制。

有鑑於課程研修與實施需要博徵廣議，因此教育部透過多元管道蒐集彙整各界意見：

- 1.公聽會：舉辦全國各區課程綱要公聽會，聽取教師、家長、學生、社區人士、校長等意見。
- 2.座談會與研討會：設定議題與學術論辯平台，廣邀專家學者發表意見。
- 3.九年一貫課程研修網站：蒐集學習領域與一般性意見，如網站資訊平台。

無論公聽會、座談會、研修網站等係做為促成民主社會公民對話平台，如何激發更多的參與與關注，以蒐集各階層人士的意見，並進行溝通或回應係衍生屬性重要的作用。以研修網站為例，自2007年至今上網留言計20筆，回應時間短則當天回覆，長則達八個月，如2010年9月16日家長提問：一綱多本是哪一綱？回覆日期是2011年5月24日，恐無法促成課程綱要研修網站互動性的溝通作用。

(二)實徵研究：教育部有鑑於課程發展需要長期系統化的基礎性研究，因此以國家教育研究院為研發基地，包括課程與教學、測驗與評量等相關基礎性研究：

1. TASA 臺灣學生學習成就評量資料庫：主要目的包括(1)追蹤、分析學生在學習上變遷之趨勢，進而檢視目前課程與教學實施成效。(2)評估學生未來在學術方面能力之發展與社會期許。(3)瞭解國內學校教學及學生學習成效之現況，作為課程與教學政策改進之參考，並為縣市政府教育局及學校推動補救教學之重要參據。(4)提供各縣市學生學習表現資料，建立與縣市合作機制，以擴大資料庫應用效益。(5)提供國內外相關研究人員，深入探討學生學習成就方面的相關政策議題。(6)與國際接軌，利於加入國際比較行列，藉以瞭解臺灣教育之獨特面與優缺點。
2. 課程發展相關基礎性研究：自民國 97 年開始國家教育研究院課程與教學研究中心啟動相基礎性研究，主要包括(1)課程檢視與後設研究。(2)發展趨勢與課程核心架構擬定兩大區塊，主要目的提供下一階段課程綱要進行修訂之理論依據，並據以研訂發展課程綱要。

從合理性、正當性與合法性的基礎上，台灣課程綱要屬性與作用擺盪在硬政策與軟政策之間，形成對於課程綱要解讀不一，也造成地方與學校在課程實施上爭議。此外，課程研發、溝通與傳播方面，如何促成課程研發的合理性基礎，建置永續的課程研發機制，並建立公共對話的溝通平台與網絡，提升課程理解，也是重要的議題。

第三章 研究設計與實施

本研究依據研究目的採取論述分析、焦點座談與訪談等質性研究方法。本章旨在說明整個研究架構設計與實施過程。

第一節 研究架構與流程

本研究旨在分析國民中小學課程綱要屬性與作用，以下為本研究架構，包括研究方法、研究焦點與預期達成的研究目標。

壹、研究架構

基於本研究的目的以及所欲探討之問題焦點，本研究的架構設計如圖3。

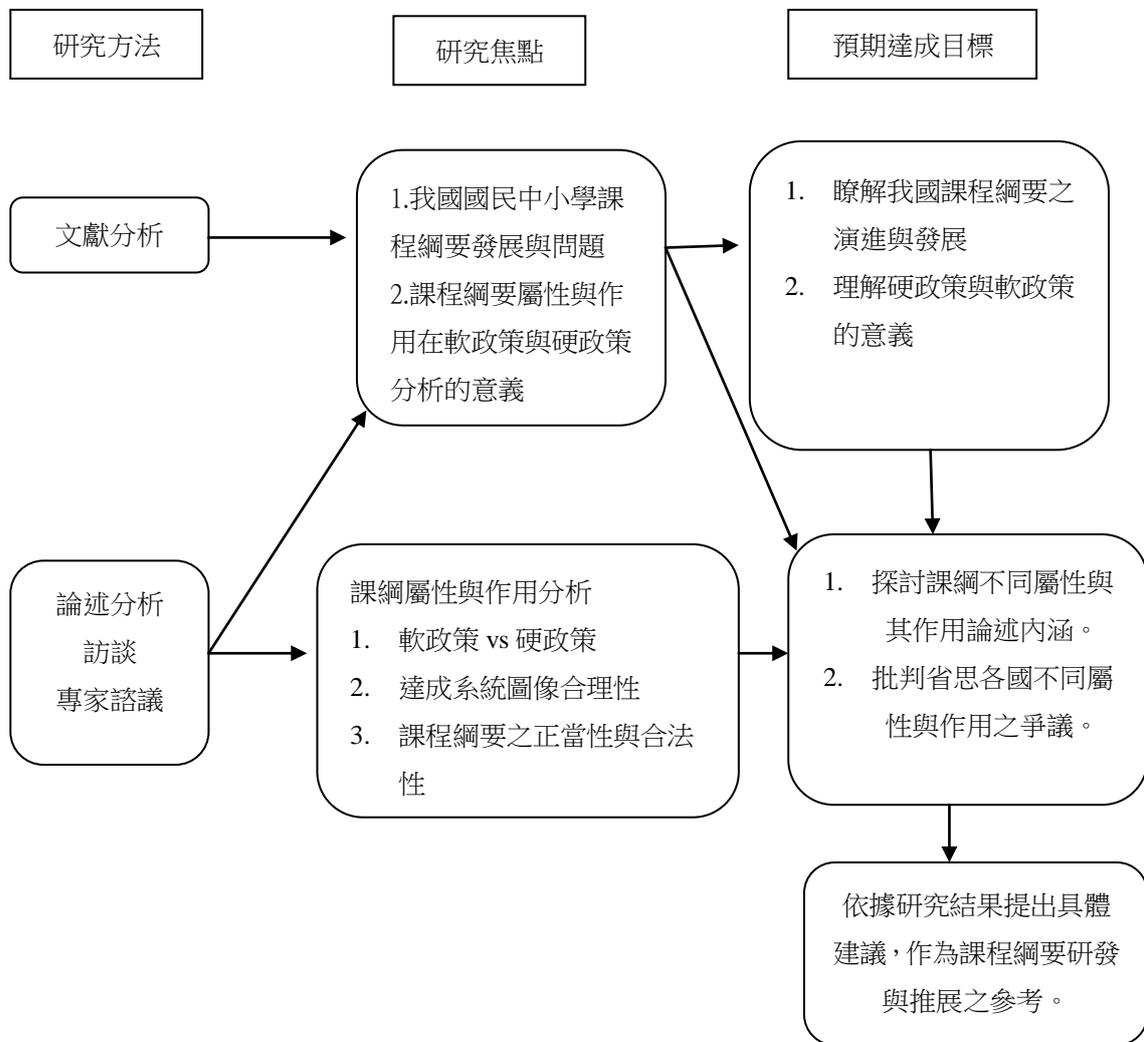


圖 3 研究架構圖

貳、研究流程

圖4為本研究的研究流程圖，其中內容詳細規劃本研究的進行步驟。

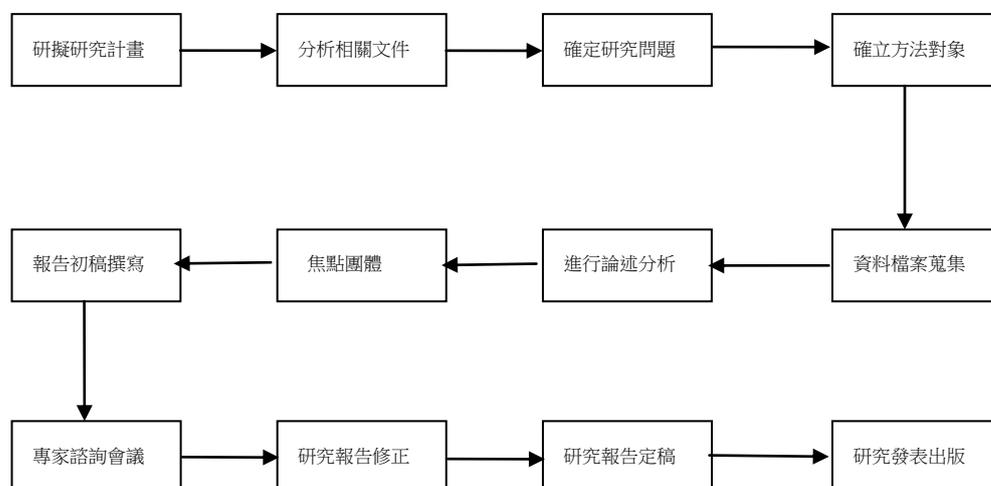


圖 4 研究流程圖

第二節 專家學者訪談

本研究共召開 6 場專家學者訪談會議，訪談內容包括從法律看課程綱要規範強度，課程綱要如何具現在法律與形式內涵上才能保障教育基本權，以及英國與日本兩國的課程現況，進行相關意見之諮詢。諮詢的時間、對象和內容詳如下表：

次別	時間	對象	諮詢內容
1	2010/10/5 課程綱要屬性 與作用之研究 第 1 次諮詢會議	國立中正大學蔡清 田教授	就英國中小學國定課程及其法律規範程度及教育法案之內涵與沿革進行諮議。
2	2011/2/23 課程綱要屬性 與作用之研究 第 3 次諮詢會議	國立臺北教育大學 文教法律學研究所 周志宏所長	以日本為例，從法律看課程綱要規範強度與範圍之問題與建議。
3	2011/3/11 課程綱要屬性 與作用之研究 第 4 次諮詢會議	國立成功大學法律 學系 許育典特聘教授	從法律看課程綱要規範強度與範圍之問題與建議，焦點問題如下： 1. 課程綱要的法律位階

			<p>2. 課程綱要如何具現在法律與形式內涵上，發揮保障學生學習權、家長親權與教師專業權之教育基本權。</p> <p>3. 課程綱要如何具現在法律與形式內涵上，讓中央、地方、學校行使適當權限，維護基本教育權。</p>
4	2011/3/4 課程綱要屬性與作用之研究 第5次諮詢會議	國立嘉義大學教育學系洪如玉教授	<p>1. 課程綱要如何具現在法律與形式內涵上，發揮保障學生學習權、家長親權與教師專業權之教育基本權。</p> <p>2. 課程綱要如何具現在法律與形式內涵上，讓中央、地方、學校行使適當權限，維護教育基本權。</p>
5	2011/06/01	紐約州教育局視導羅漢中女士	新上任紐約州長如何因應聯邦教育部NCLB法案學生學力測驗與教師績效評鑑及其影響
6	2011/06/03	嘉義大學教育學系林明煌教授	日本學習指導要領屬性與作用相關問題

第三節 焦點座談

依據整合計畫一之焦點座談時程規劃，本子計畫研擬重要討論焦點，於共同召開8個場次焦點座談進行之。本研究計畫主要焦點係課程綱要的法令位階、課程綱要的作用、與不同對象對於課程綱要知覺。因此，邀請法律專家學者，家長與教師代表、課程專家學者等進行座談。時間、對象與內容詳如下表：

次別	時間	對象	座談內容
1	2010/10/04 整合型計畫 第1次諮詢 會議	中央研究院社會科學 研究所張茂桂研究員 及國立嘉義大學教育 學系洪如玉教授	依專家學者所屬專業領域，如 臺灣社會變遷及複合思想理 論，就未來中小學課程綱要內 容擬議之研究方法與過程，提 供諮詢意見。
2	2010/11/01 整合型計畫 第2次諮詢 會議	國立中正大學蔡清 田、陳延興、李奉儒、 曾玉村、洪志成、鄭勝 耀、林永豐等教授	與2009年已完成的「中小學課 程相關之課程、教學、認知發 展等哲學基礎與理論趨向」研 究團隊進行座談會議，就其完 成的研究內容提供本整合型計 畫研究建議。
3	2010/11/22 整合型計畫 第1次焦點 座談	全人中學創辦人黃政 雄教師、道禾基金會曾 國俊執行長、慈心華德 福小學王智弘教師	由全人中學黃政雄教師進行 「談人本精神與全人精神」的 專題演講，接續就臺灣未來主 人翁所應具備素養，以及國家 應給孩子的全人經驗之面向與 內涵進行座談與討論。
4	2010/12/23 課程綱要屬 性與作用之 研究 第2次諮詢 會議	國立臺北教育大學文 教法律學研究所周志 宏所長、臺北市中山國 小李柏佳校長、全國家 長團體聯盟陳松根教 育主委、泓廷商務法律 事務所陳麗雯律師(新 北市竹圍家長)	諮詢主題：從法律看課程綱要 規範強度與範圍之問題與建 議，焦點問題如下： 1. 課程綱要的法律位階。 2. 課程綱要如何具現在法律 與形式內涵上，發揮保障學 生學習權、家長親權與教師 專業權之教育基本權。 3. 課程綱要如何具現在法律 與形式內涵上，讓中央、地 方、學校行使適當權限，維 護基本教育權。
5	2011/4/25 整合型計畫 第3次諮詢 會議	輔仁大學宋文里教 授、國立嘉義大學洪 如玉教授、周麗玉校 長	就國民中小學課程綱要的世界、人類與學校等系統圖像內 涵及彼此關係是否適切？修改 方向為何？以及本研究擬定的 系統圖像、願景與課程綱要擬 議（課綱屬性與作用、理念目

			標、課程架構、實施與配套等),如何能夠彼此密切結合並發揮作用?等議題提供諮詢意見。
6	2011/5/9 整合型計畫 整合型計畫 北區座談會 議	陳國川教授(國立臺灣師範大學)、孫劍秋教授(國立臺北教育大學)、鐘靜教授(國立臺北教育大學)、陳麗華教授(臺北立教育大學)、符碧真教授(國立臺灣大學)、陳思玳校長(新竹市陽光國小)、林壽福教師(臺北市興雅國中)、羅美娥校長(臺北市西松高中)、楊益風教師(臺北市三五國小/臺北市教師會)、謝國清理事(全國家長團體聯盟)	就國民中小學課程綱要的 세계、人類與學校等系統圖像內涵及彼此關係的適切性,以及是否同意本研究基於軟政策的優點,提出課程綱要應該透過法律程序與相關軟政策方法獲得其正當性,以發揮保障學生學習權、家長親權與教師專業權之教育基本權,以分區座談的形式,請北部地區專家學者教授提供寶貴意見。
7	2011/5/16 整合型計畫 中區座談會 議	黃鴻博教授(國立臺中教育大學)、趙育興教師(臺中市惠文高中)、梁福鎮教授(國立中興大學)、陳世佳教授(東海大學)、王俊斌教授(國立中興大學)、蔡清田教授(國立中正大學)、李永烈校長(台中德化國小)、黃建勳教師(南投縣育英國小)、顏振寧監事(全國家長團體聯盟)	就國民中小學課程綱要的 세계、人類與學校等系統圖像內涵及彼此關係的適切性,以及是否同意本研究基於軟政策的優點,提出課程綱要應該透過法律程序與相關軟政策方法獲得其正當性,以發揮保障學生學習權、家長親權與教師專業權之教育基本權,以分區座談的形式,請中部地區專家學者教授提供寶貴意見。
8	2011/5/23 整合型計畫 南區座談會 議	彭蕙芬教師(高雄市獅甲國中)、黃惠美教師(臺南市五甲國小)、姜添輝教授(國立臺南大學)、吳美瑤教授(高雄	就國民中小學課程綱要的 세계、人類與學校等系統圖像內涵及彼此關係的適切性,以及是否同意本研究基於軟政策的優點,提出課程綱要應該透過

		<p>師範大學)、李奉儒教授(國立中正大學)、王慧蘭教授(屏東教育大學)、莊崑謨校長(臺南市西門國小校長)、陳進明校長(臺南市安平校長)、吳美訓監事(全國家長團體聯盟)</p>	<p>法律程序與相關軟政策方法獲得其正當性，以發揮保障學生學習權、家長親權與教師專業權之教育基本權，以分區座談的形式，請南部地區專家學者教授提供寶貴意見。</p>
--	--	--	---

第四章 研究結果與討論

第一節 焦點座談與訪談結果分析

本節依據研究目的，針對課程綱要之屬性與作用，分為原生與形式屬性及作用、知覺屬性、以及衍生屬性等三部份，透過焦點團體、專家諮詢與訪談結果，逐一分析如下。

一、原生與形式屬性及作用

綜觀世界主要國家，課程綱要的訂定雖然在保障學生學習的最低基準，或是學生成就評量的依據，然而課程綱要的屬性與作用，會隨著各國政體的不同而有不同的發展。

因此要保障一個最低的水準啊。就英國來看，顯然是在為國家目的來保障學習權的意味比較高。…只是說那現在政府把手伸進去學校校園裏面，就是說不僅說老師要教什麼，學生要學什麼，要按照政府的規定來。所以從某個層面來講，是有保障學習權，但是保障的學習的什麼樣的內涵，這裡面也蠻有爭議的啊，說不定是侵害了學習權。應該是保障你有那個權力，然後至於要學什麼，應該是照理想由學生、家長或老師來做決定的。國定課程就是這個是國家的，不是你學校的，也不是你家長的，是我國家的。(2001/10/05 專家訪談)

日本學習指導要領定的是最低基準，就是說，你學校教育這地方我不管你怎麼規定，你該上課那個時數一定要達得到那個最低的標準，因為地方的需求，或是……，你增加時數無所謂，只要地方教育局同意就可以了。他們國家訂定是最低標準，實質、真正的上課喔，你那個上課是正式課程，非正式課程不算在內喔。(2011/06/03 專家訪談)

由於政治體制屬於內閣制，教育部長由議員擔任，因此英國教育改革法案在教育部主導下往往能夠迅速地推展。1988 年的國定課程即為一例，它來自教育改革法案，係具有法律效果，屬於必須強制執行的法律，學者亦提醒若臺灣經由立法推動課程改革，恐怕曠日費時，效能不彰。

從作用來看，國定課程是保障每位學童獲得最低基準的學習權。然而，確只對公立學校有約束力，私立學校往往超越最低基準水平，自成一格，因此，普遍認為貴族與社經地位高者的孩子，在英國，因為不滿足最低基準，往往接受私立學校教育。

從立法精神看來，國定課程確保每位接受學校教育的學生獲得最低水平學習權，並把不好的帶上來，以達成理想上的提升教育品質，然而，實際上只保障最低水平，學生表現除了有公私立學校差異外，尚存有有城鄉差距。此外，國定課程所保障的學習權內涵存有爭議，國家控制教學內容與教師專業決定等作為，仍引發持續的爭論。

其實九年一貫課程綱要一直都違憲，它本來叫做暫行綱要，你不可以把人民當白老鼠，暫行綱要其實就是你就把人民當白老鼠，就是我這個是短暫實施，我這個是試試看，我先做看看，反正你不能把人民的基本權利當成是遊戲。

教育部知道這個問題，它如果覺得有道理，它就應該自己主動去修法，不用等到大法官來宣告你違憲。那現在的問題就在於說，可能教育部這邊可能在課程綱要上面，我覺得他們可能比較著重在內涵，然後比較沒有去認真看待它的法律屬性。

課程綱要是不是有法律的位階？當然有。它是一個授權的法規命令，所以它是一個屬於行政命令的一環，但是它是法律明確授權的一個法規命令。但是在違反明確性原則的情況之下，目前的課程綱要還是有法律效力。就是學者認為它違憲、是學者的看法，但是真正一個法律或是一個命令是否違憲，它必須要經過大法官這有權解釋去宣告。(2011/03/11 諮詢會議)

目前實施的九年一貫課程綱要雖屬於行政命令，但是仍具有法律規範作用，因此九年一貫課程綱要主要係經國民教育法第八條授權而來，目前學界與實務界共同的想法是國民教育法第八條之授權是空白授權，不符合授權明確性原則，未來這部份需要修訂的。除此之外，暫行課程綱要是否違憲，從保障學習權的觀點，暫行綱要的臨時性、實驗性、與未確定性在缺乏相關試行實驗之法條規範，將學生視為實驗對象，在無法保障學習效果情況下，確實有違憲之虞。將來，課程綱要在全面正式推展時，如何避免此情況，又兼顧新課程實驗試行之評估，係為重要的事項。

那課綱要慢慢地讓這個權力，就是說在以學生的學習全為主要的考量之下，慢慢地從 hard 移向 soft。可是在這個移動的過程當中啊，到底…譬如說借鑒英國的例子來講，到底國家他要掌握的是什麼，然後他要放的是什麼？就抓目標，抓理念啊。(2011/10/05 專家訪談)

課綱究竟要軟性或是硬性規定，應視內容而定。基本理念、課程目標等重要原

則，以及課發會組織等可放在法律位階；其他的可放在法規命令，如各領域綱要可訂為第 2 類行政規則，亦即可對外公佈、有紛爭可救濟的審查基準。課程綱要須透過人民代表(立法院)來決定，訂定幾條抽象的、可久可遠、不變的大原則。建議修國民教育法，將課綱的理念與目標等重要原則置於法律中。(2010/12/23，諮詢會議)

因為涉及到國民的教育基本權的重要內容，要用法律規定，這個是跟教育理念有關，是法律藉那個重要性的部分，因為我們是受德國影響，凡是基本權重要的事項應該要以法律來加以規定，或至少用法律授權所制定的法規命令來作規定，這是法學理論上強調的法律保留原則的要求。(2011/3/11 專家訪談)

法律保留原則是哪一些事項要符合法律保留原則的要求？是用重要性理論。在德國的教育法裡面，它們關於教育的重要事項，就是跟教育基本權實現有重要關係的事項，包括課程、整個學校的制度等等，這些它會被認為是應該符合法律保留原則的要求，所以至少它應該由立法機關用法律加以規定；或者再由立法機關以明確地法律授權，授權給行政機關來加以訂定。(2011/2/23 專家訪談)

以我們國家的法律制度下，法律保留原則已經被確定了，是憲法上的原則；那要符合這個原則，依照重要性理論，跟教育基本權有關的重要事項，就要交給立法者去參與。至於立法者要完全自己決定，還是做一部分決定，再授權給你教育行政機關，這也是要立法者來決定的，而非由教育行政機關決定的。(2011/2/23 專家訪談)

既要符合法律保留原則的要求，然後又避免干預專業，課綱內容不是整套說整本課綱要交給它，還是不交給它。參考日本的例子，國會所制定的法律裡面，只針對各階段教育的一些重要的目標去訂。(2011/2/23 專家訪談)

我們總綱裡面的基本的教育目標，那個其實應該要讓立法者有表示意見的機會。也就是說總綱裡面的教育目標，可以放在國民教育法裡面的其中一二條。

凡是大的教育目標，對教育內容實現重要的；比如說，國民教育階段，每一個學期應該授課滿多少時數，這個跟受教育權利有關聯，那應該訂在法律裡面；那老師每週授課時數多少；或是國民教育階段，國小、國中每個領域它分配的時數應該是多少，這個應該是大的決定，應該交給法律。那當然立法者可以自己在法律上訂，它也可以丟給教育部來訂，但是教育部訂了以後，要送給它看一下，這是要符合法律保留原則的要求；但是如果涉及到很專業的，這個部分基本上是參考性的，然後

就不必送了。(2011/2/23 專家訪談)

如果跟人民權利義務沒有直接關係、沒有拘束力的，那個其實用行政規則，用其他的參考準則、什麼要點去訂就可以了，那那些部分就會是專業的部分。

它的範圍，可能至少可以寫得很清楚，比如說可能是在中小學裡面，然後國民教育裡面，那你可能在國民教育裡面，你怎麼去做一個自己的界限，你自己要去講。然後你的目的應該是，課程綱要本身實施一定有它的目的。(2011/3/11 專家訪談)

未來如果說要合憲，那什麼東西是可以把它放到總綱裡面？重要性理論談的是說，對於人民的基本權實現具有重要性，所以說要看在這個教育的場域裡面，可能涉及到的基本權有哪些？包括教師的專業自主，然後學生的人格開展，跟父母的教育參與權，當然這三個可能就是最核心的。那這三個權利裡面，課綱裡面本身如果涉及到這三個內容的話，都應該授權明確性，授權的範圍、內容、目的要明確。

目前九年一貫的這個總綱綱要會涉及到學生的自我實現權部分，然後又能夠顧及到老師的教學自由權？課程計畫、選修課程、教材的編輯、教學評量、課程評鑑、師資培育都會涉及到這個行政權責可能也會涉及到教師專業自主。(2011/02/23 諮詢會議)

課程綱要，它之所以能夠去限制人民、限制老師、限制學生或限制家長，原因是因為我們的國民教育法第八條第一項有明文的規定，規定了課程綱要，因為經由立法者同意、人民同意，人民的多數，產生一個多數決，同意之後，他願意訂這個課程綱要，然後呢，等於是經由人民同意去限制人民自己。(2011/02/23 諮詢會議)

國民教育法第八條第一項的那個規定會有違憲的嫌疑，因為它規定的不清楚，它規定的很概括，它只有一句話，就是說課程綱要由教育部常設機構訂之、就沒了。一般來講，我們針對於要去限制人民權利的這些授權的法規命令，在授權的範圍、內容跟目的，都要非常地明確。那這個國教法第八條第一項的規定就是有這樣的瑕疵，因為它的授權的範圍不清楚，授權的目的在哪裡也沒有寫，授權的內容基本上也不明確。(2011/02/23 諮詢會議)

第八條第一項你就寫清楚一點，範圍、內容、目的你就依照你的總綱你把它縮減進來，然後把最重要的東西寫出來在這裡裡面，把輪廓畫出來。(2011/3/11，諮詢

會議)

目前方向為強化國民教育權，但國民教育階段不可避開強迫義務教育的性質，除非有硬政策可被公開討論，未來課綱的定位之指導性為何？期待後端的圖像出來以後能具體、硬一些。(2011/05/06 北區座談)

關於課程綱要硬、軟政策的問題，各階段有所不同，國民教育階段要配合國家對於所教育未來國民之期望，非義務教育階段則是發散出去，給予較多彈性。(2011/05/06 北區座談)

不管是標準或綱要，以法律的層面皆為法規命令，對於學校的拘束力均屬一致。但以名稱來看，其拘束力的確有強度上不同，從純法律見解上來看，「標準」密度較大、規範較細緻；「綱要」則是密度較鬆的規範，因此造成很多人在底下找到可著墨的空間。(2011/05/09 北區座談)

從輔導團的立場來看，軟政策非常重要，過去的「標準」密度太高而忽略了教育人員、家長與學生的庶民價值，無法體認普世價值，反而更彰顯國家政策所需要的人力資源；而「綱要」提供教育的多元化，故以軟政策來實踐其理想的可行性較高。此外，認同研究中某些部分仍需要硬政策的規範。(2011/5/9，北區座談)

站在家長的立場，希望未來課綱應以減輕孩子的負擔為要，並能反映未來十年的時代需要，同時能給予地方與家長更多教育參與權。因此建議目前總綱基本理念與目標以外的部分，千萬不要列入法律層面，以免失於彈性無法因應時代急遽變遷。(2010/12/23，諮詢會議)

贊同先軟後硬，在臺灣社會軟是必要的，而且要動態，如此才有彈性並能呼應學生需求、適應各地方的生態，並清楚說明之。(2011/5/23，諮詢會議)

從課程綱要的性質及其對教育基本權之重要影響與保護國民教育權與學習權之作用角度，為了符合法律保留原則與重要性理論，與教育基本權、教育理念有關之重要內容，應該由立法機關以法律規定之，或者由立法機關明確授權給行政機關來加以訂定，目前課程綱要來自國民教育法第八條第一項的授權，其瑕疵為授權不明確，未來對於限制人民權利的法規命令，在授權的範圍、內容和目的都要非常地明確。目前九年一貫課程綱要的理念與目標、學習領域架構組成、學習時數等重要事項並未明確規範在授權範圍中，因此，未來關於課程綱要理念目

標、重要精神或原則等已經限制人民權利之要項，將來建議採以法律條文形式納入國民教育法。

其次，關於課程綱要需要與時俱進、因地制宜、符合學生需要與尊重教師與家長的教育權等之特性，具有高度動態性與彈性，此外，從課程治理角度，國民教育屬於地方權限，具有屬於參考的、建議的、支持的作用，綜上，課程綱要在專業實踐上之其它要項應採取軟政策形式，保留專業實踐的空間，例如涉及到學生的自我實現權與教師專業發展：課程計畫、選修課程、教材的編審、教學評量、課程評鑑、師資培育等等。然而，需要注意的是如何避免相關利害人因規範範圍不夠明確若規範強度不夠，造成權責未明導致相互推責之困境，需要在課程綱要研議與相關配套修法立法時列為重要評估向度。

國家課程應強制規定，以法律定之，授權明確性。內容形式上應包含：

- 1.全國一致性的基本原理原則
- 2.明確授課節數(不要百分比)
- 3.訂定課綱的組織，如課發會
- 4.與外部法律的關係，如性平法、家暴法。(2010/12/23諮詢會議)

在焦點座談與訪談中，針對課綱形式主要係從課程作用分析，尤其在正當性與合法性基礎上，思考課程綱要總綱重要內涵與形式。上述的建議主要基於總綱綱要硬政策規範，必須提供全國一致遵循之內涵，並考量相關法律之關係，例如課程綱要如何體現性平法、家暴法之要求？具現為學習內容還是轉化立法精神為學校典章制度、或辦法規約等等，將來必須列入評估要項。

二、知覺屬性分析

在英國，學校的課程發展設計的權力本來是在老師手上，國定課程政府規定說你可以設計，但是目標是由政府來決定的，是要達到什麼樣的程度、水準，是政府要來規定的，這個就是所有權，就差很多啦。本來是老師的所有權，現在變成劃歸中央所有，那老師在爭的就是這一個。

英國目前進行國定課程的調整，新課程那希望要給老師教到的彈性跟能夠教授跨學科課程的一個自由。他們以前就是說學校教什麼是學校老師自己決定的，那國定課程只是說你就是要教國語啊，數學啊，自然啊，社會啊…所以在學習的科目上是國家制定的，但是你要教幾節課他是沒有給你規定的啦，沒有硬性規

定，但是你就是教，所以國定課程改變了很多中小學的習慣，尤其對小學的改變比較大，就是說學校教學都學科化了。那這個對小學內，可能很多用主題啊，或者那自己去買教材啊，這假如說自己要怎麼弄就怎麼弄，比較活潑，比較生動。但是這僅限小學的部分，對中學的部分，比較上軌道的中學，他們其實都在準備考試的。

現在就是說中小學統統要學科化。政府還要派人去視導、檢查學校，所以學校很害怕，他們現在不得不去教學科啊，因為他去看你的課表啊，還要看你的學生考試的成績，然後公布學生成績與排行榜，學校如果墊底的，就沒人要去念，那學校就關門，老師當然會抗議。(2010/10/05，專家訪談)

英國政府就是認為大多數的英國學校都在打混，原本將權力都交給老師，那老師不爭氣啊，沒有教得很好啊，所以現在政府就來接管啊，他說你們教不好嘛，那政府要介入，我要規定你要教些什麼東西，好，通通步向考試這一條路。(2010/10/05 專家訪談)

老師的權力收歸到國家所有，就是課程不要讓老師去自主了嘛，代表說他們黃金歲月已經結束了。課程並不是教師，或者是學校個人的私有財產，這是屬於國家的公共財，所以由國家來管理控制。英國把課程權力收歸國有，但是收歸之後也不見得做得比較好啊，因為就是就社會正義來講，走向學科是不是就比較好？不見得，他是對那一些中上階層其實是比较好，有幫助的。因為他們就比较會考試啊，比較會念書啊，所以他會進大學的比例會增加。

老師一定是不太喜歡國定課程的嘛，因為你權力被剝削了啊。一般的家長呵，這個就牽涉到英國的民風，蠻可愛的，他們認為學校是他們的，所以他們通常立場是跟家長跟老師的立場是比较一致的，老師和家長立場比較一致，因為他們是屬於地方分權嘛，過去就是大概的權力，大概就是共享啊。(2010/10/5 諮詢會議)

我有問日本老師發現會看學習指導要領的不多。因為比較事不關己的感覺，因為他們覺得這個是屬於行政體系的，必須要了解的東西，而不是學校老師。

(2011/06/03 專家訪談)

日本學界與行政機關對於指導要領的拘束力有不同認知，故產生爭議。日本研究教育法的教育學界的人認為學習指導要領應該只是參考性的；日本的教育行政機關認為它是有拘束力，所以他們彼此見解不同。但當然還是要聽教育行政機關的，它實際上它有權力，所以它認為那個指導要領是有拘束力。但是他們老師為什麼會

認為它沒有拘束力？他說那干涉我教學自由。(2011/02/23 諮詢會議)

關於課程綱要的知覺屬性，主要來自教師與家長。在英國與日本的案例中，基本的爭議來自究竟國定課程或學習指導要領是否不當干預教師專業權？在英國國定課程中仍然保有教師教學內容選擇、教學方法、教學時數等之自主權，只不過相較國定課程之前，目標、學科、學習評量等間接規範教師教學，導致教師與家長從社會正義與淪為學科教學之嚴正批評。在日本，教師與文部科學省對於學習指導要領認知存有差異，是否具有法律強制規範，還是僅供參考，未來在論述分析部份會進一步探究。綜上發現，教育部、教育局處、教師、家長等對於課程綱要之認知主要依據是否來自法律規範？規範範圍、內容、目的為何？為避免認知差異導致之解讀與實踐時權責之紛爭，建議課程綱要在硬政策入法部份必須界定清楚的範圍、內容、目的、權責等。

三、衍生屬性

課程研發在不同國家有差異做法，但是共同之處是多設有專業專責的研發機構，進行長期的課程研發。特別是在日本，除了課程研發機制外，更強調新課程在全面實施前的試點實驗。

英國課程有經過非常嚴謹的研發系統。研發的工作，有一個專責的單位叫做 QCA，它是准官方機構。QCA 它是一個類似專業機構，它不是代表政府的部門，裏面的人也不是政府的官員，但是都是專業人士。但是這一些人是其實都是國家出錢的，有點像海基會這樣的形式。QCA 不是代表政府，因為他們這個政府又跟政黨的關係很密切，因為內閣制國家，所以他們就是怕這種政黨輪替啦，或者影響教育的這種內閣，所以成立一個專業的組織的方式來運作，就不會去受到政黨輪替的影響。課程研發經費是有保障的，固定的經費，因為他就是一個國家的正式的編製單位，是有依法保障的，它就是屬於專業的機構，政府就是每年都要固定的預算，要去執行的。(2011/10/05 專家訪談)

他們(日本)會有實驗，新課程出來一定會找很多代表性的學校先去做。像 2008 的新學習指導要領，在 2005 年的時候，他們已經慢慢已經在定案了，就是要做這方面的課程，他們就會找幾個重點的學校先去做看看。(2011/06/03 專家訪談)

關於課程研究機制，依據國民教育法第八條，課程研發由專責機構負責，所謂專責機構，目前係由國家教育研究院課程與教學研究中心負責課程基礎性研究與課程綱要之研議，符合專業專責、系統化、長期性之特性。唯目前國家教育研究院隸屬教育部部屬單位，接受教育部管轄，因此，期望未來課程研發能夠不受到政黨輪替之影響，秉持專業中立立場永續臺灣課程研究與發展。

在英國，沒有國定的教科書。他們沒有教科書的選用、審查。學校是可以選用教科書，不需要經過國家的審定，國家沒有審查，直接就是選用了。民間還是蠻多出版社的啊，但是沒有審查制度。(2011/10/05，專家訪談)

日本教師不像臺灣教師可以選教科書，在日本是二級政府選擇的。日本每次課程改革完以後，坊間會出了很多學科新舊版本的對照，給現場老師看的這些書或雜誌，老師反而會看這些整理過後的書，關於教學方式改變，因為最主要他們一個方式就是老師彼此之間的比較啦。因為別人增長，我沒有增長，他們的民族文化會覺得有壓力。(2011/06/03，專家訪談)

教科書在審查的時候，不能夠直接以你那個內容違反這個基準(課綱)，來作為拒絕的、不通過的依據。不通過的時候，要講出具體理由，或是顯然跟歷史的事實是不符的，像日本的教科書爭訟。就是內容可能有客觀顯然的錯誤；或者是這個沒有所謂學理上的依據；或是根本就違背這一個課程綱要的規定、課程基準的規定；那這些可以成為拒絕通過它審查的理由。(2011/02/23，諮詢會議)

教科書也有出版自由啊，為什麼你要禁止人家出版教科書？我可以出公民的教科書啊，你要不要買是你的事啊，那問題是你不能說去限制人家說，審完了之後你才可以出版，這就違反出版自由，只能事後審查，不能事先審查，這一定違憲的。我們現在即使是審訂制，我都認為違憲，當然我贊成漸進式的改革。

其實照理講，教科書的出版跟一般人民的書籍出版都應該要採遵循憲法保障出版自由的禁止事先審查的機制，因為你事先審查等於教育部給一個意識型態啊，誰敢不照教育部它的審訂委員會裡面的想法去寫，那就不會過啊！(2011/03/11，諮詢會議)

目前國民中小學教材編審選用規定來自國民教育法第8條之2和之3，教科書審查制度之審查標準必需依據課程綱要之規範，然而，往往出現的爭議在於審查制度的合憲性與審查標準的合理性。究竟教科書內容除了客觀事實錯誤外，其

他涉及主觀判斷之理由是否構成審查未通過之判準，再進一步地思考，教科書是否如一般出版品一樣擁有出版自由？還是必須與課程綱要同樣地規範在國民教育法中，如何規範，才能保護學生學習權、與教師教育權？建議修訂國民教育法時，一併評估。

國定課程是包含這兩項的，一個是教育的內容，一個是國家考試。如果你沒有這兩個做，就是做半套而已啊，沒辦法成功的。臺灣就是只有考慮到那個教育內容而已。就評量那個部分，對評量那個部分很重要，就是品管那一個部分啦！…其實下一波應該是說課程跟評量兩個都要同時並進的。一方面授予老師教學權力，跟學生學習權力，但是政府責無旁貸的，你還是要去做好品質管控的事情，也就是說你怎麼去評量學生。(2011/10/05 專家訪談)

軟政策也可以是綁的，如建議“制定學校與學生表現的標準作為認證及檢核之機制”，這是英國國家課程受詬病的部分，其實基本的追蹤應由教師自己來做，當課程綱要從評量端去做共同性要求時，將可能是一大災難。(2011/05/23，諮詢會議)

學生學習評量究竟是一體適用強規範的硬政策，還是適性適目的的軟政策？回答這個問題必須回到評量目的。除了證明學習成就水準外，更重要的是要能協助學生達到教育目標，具有診斷與補救之目的，培育具有生命喜悅、學習自信、創造勇氣等等之學生。因此，不適宜使用生產線概念的「品質管控」，建議應該回到協助每位學生自我實現的目標上，從學習權的概念談論並規劃學生學習評量，從國家、地方、學校、到教師研議學習評量之相關規定辦法。

換言之，以「促發學習」取代「品質管控」，否則，將陷入只圖爭縣市、學校、教師、學生等排名的學習評量軍備競賽困境中。

有關組織部分要回歸到組織法規去，比如說學校要弄課程發展委員會，可是沒有法規依據。在國民中小學也只是建議性質，沒有說一定要設。但是在課綱裡，說要設課程發展委員會來推動這個課程，變成課程又牽扯到組織的部分。如果覺得這個學校裡面要有課程發展委員會，就訂在學校的組織裡面，規定學校要設。學校組織，現在我們那個國民教育法有規定。就明訂「應」設課程委員會，而不是放在施行細則說可以考慮要不要設，因為現在是沒有拘束力，沒有說一定要設；當然大小學校會有差別。(2011/05/23 諮詢會議)

課程發展委員會是家長、教師、行政人員參與並規劃、發展、與評鑑學校整

體課程之組織。扮演著課程綱要落實之推手、中介、評鑑之角色。建議未來納入課程綱要入法條文，明確規範組織之成立與任務，以利於落實軟政策中，學校與教師擁有課程自主空間時之課程發展與推動。

第二節 世界主要國家課程綱要屬性與作用之論述分析

盱衡國際間國家課程標準之比較，課程標準(綱要)之屬性與作用主要依據硬政策與軟政策光譜中，在中央、地方、學校三層級的課程權限而定，本研究將從日本、英國、美國的課程綱要分析其原生、形式、知覺、與衍生屬性在課程改革背景、依據之法律位階與規範內容等等，比較不同課程綱要之屬性與作用，作為臺灣研議課程綱要之參考。

壹、日本學習指導要領屬性與作用論述分析

二次世界大戰後，日本《學習指導要領》每10年修訂1次，至今小學《學習指導要領》已修訂7次。第7次的修訂結果於2008年十二月公布，並於2011學年度開始正式實施。

關於日本《學習指導要領》屬性與作用分析，主要以本院於2009年完成之「各國近期中小學課程取向與內涵的研析」整合型研究下子計畫五「日本近期中小學課程取向與內涵的比較」(林宜臻, 2009:303-384)為基礎，再進一步分析課綱屬性與作用的合理性、正當性、與合法性。

一、學習指導要領之原生、形式、知覺屬性與作用之分析

自二次世戰之後，因應政治、經濟、社會等環境之變遷與需求，日本進行七次教育改革。而課程改革係主要行動策略，尤其國民中小學階段《學習指導要領》的修訂廣受重視。以下分別從2008年新頒《學習指導要領》的背景與法令位階等二部份逐一分析日本進行課程改革的動因、《學習指導要領》的特色與作用、社會對其知覺、及其在法令位階的作用。

(一)2008年《學習指導要領》修訂背景與特色

1. 背景與社會知覺

攸關中小學課程之《學習指導要領》往往隨著政黨替換或首相更迭而反映出政治的意識型態。日本長期由兩大政黨執政；首先是日本自民黨自1955年起絕大部分時間控制著日本參議院和眾議院的多數席位，曾連續單獨執政長達38年之

久。直至1993年7月，日本舉行眾議院選舉，自民黨成為在野黨。其後，自民黨數度與其他黨派組成聯合政府，從2003年11月起自民黨與公明黨兩黨聯合執政至2009年政壇輪替；自民黨是傳統保守政黨，在中小城市和農村勢力較強。該黨主張立足民主政治理念，維護自由經濟體制。另一主要政黨係日本民主黨成立於1998年，由一些具有革新意識的反對黨政治家倡導創建，旨在形成一個真正有效監督和約束執政黨的反對力量。2000年與日本自由黨合併，成為日本最大在野黨，2007年7月日本參議院選舉後成為參議院第一大黨。日本民主黨主張推行民主、穩健的政治路線，構築新自由社會，主張在著力發展市場經濟的同時，要兼顧社會公平，完善社會保障體系。2009年8月30日民主黨贏得眾議院大選取得完全執政至今。

回顧自1990以來日本泡沫經濟崩潰，景氣低迷，在政治上聯合內閣成立，兩黨分別把持參眾議院，導致政治長期不安；此外，在世界市場的競爭中，日本極力振興經濟並重返領導的世界地位，在政治與經濟的內憂外患下，普遍的焦慮感積極地反映在教育基本結構的改革上。自1984年臨時教育審議會，反省批評中央集權的教育治理方式，以及封閉、僵化的學校教育無法同步跟得上國內經濟、行政、財政的整體鬆綁的改革，於是強調寬鬆、與提供多樣選擇的新自由主義隱然成為日本教育改革的基調。所謂新自由主義是以多國籍企業為基礎，以英美為中心的國際秩序，強調鬆綁，自由化、市場化、私有化，建立小而美的政府，減低社會福利的負擔。在教育上，例如1984年中曾首相成立的臨時教育審議會，力主公教育民營化以推展教育的自由化與個性化，以及學校選擇權即為例證。當然，從日本財經、企業界對於未來就業人力資源與世界市場機制的快速因應與調應，深切認知到教育改革是重要的策略，而新自由主義的思潮正符合其利益，因此在政經結合力道下，極力推銷這種理念並企圖影響決策，除了進行教育制度改革外，亦促成課程改革。

在1998年修訂公布《學習指導要領》後，對於在2100年實施的新課程，日本學界間存在著激烈的「學力」論戰。在「寬鬆教育」和「新學力觀」的激烈辯論中，最典型的對立論辯是以國際競爭力低落歸咎於教育鬆綁的「學力派」，與站在兒童中心立場擁護教育的各種體驗及參與學習等的「新學力派」（翁麗芳，2006）。根據歐用生（2006），近10餘年的日本教育改革幾乎是新自由主義思潮的實驗與應用，絕大部分的教育論述不是批判就是為它辯護，形成了日本教育改

革與教育研究的一大特色。例如兒美孝一郎(2002, 引自歐用生, 2007)批評日本一系列的新自由主義改革, 徹底轉變了教師、學生勞動、參與、與學習的傳統學校, 徹底改變了教育或學校的公共性, 縮小學校過去一直擔負的社會角色和功能。日本國內學者佐藤學(1999, 引自歐用生, 2007, 頁11)批評, 以「嚴選」之名刪減30%教育內容, 中學及高中學科多樣化導致共同教養的解體, 新課程只是新自由主義提倡之矮化和解體公教育的典型。這些批評直指新自由主義下的寬鬆教育政策瓦解了學校作為教育的公共性之本質, 弱化學校功能。例如擴大學校選擇自由化將導致日本社會向來重視的社區連結:「絆」日益薄弱, 甚至社區解體。此外, 學校選擇的自由將有利於社經資本高的家庭, 放棄不利家庭的兒童。直指課程的論戰, 主要戰場是在2002年實施的新課程增設的「綜合學習時間」。普遍批評儘管中央教育審議會在諮議報告書中以「展望二十一世紀的日本教育」為題, 發表變動中的社會, 兒童需要的能力是「自己發現問題、自己學習、思考, 作主體的判斷, 採取行動, 解決問題; 並培養能自律、與他人協調, 體諒他人的人性豐富的兒童」, 由於缺乏課程標準, 不使用教科書, 只羅列國際理解、資訊、環境保護、健康與社會福利的主題供教師選擇教材參考, 並未提供教學範例, 導致教師與家長在盲人摸象的情境中實施綜合學習時間之教學, 影響學習品質。不過, 這是課程配套之問題, 自2002年實施至今, 許多學校已出版並發表相當多成功的案例, 因此, 普遍認同綜合學習的目標, 只是實施上的協助不足, 導致家長與教師的恐慌。

不過, 批判力道最強的莫過於學生學力下降的問題。2002年實施的寬鬆課程導致學生學力下降的問題受到媒體嚴厲批評, 民眾憂心將導致日本經濟的衰退, 尤其關係科技發展的數學與自然科學能力的下降, 將直接威脅到日本世界競爭力。回顧日本自1995年至2007年各項國際成就測驗評比, 如表12與13所示, 小四學生在數學與科學能力表現仍舊屬於前段班, 並未呈現嚴重下降趨勢, 然而, 在高一學生的各項評比上卻發現排比落後的情況。文部科學省2007年在報告中提出重要結論: (1)日本學生國際排比仍屬優良; (2)學力下降, 不再據於頂尖位置, (3)學生的學習動機與學習習慣有問題。不過, 媒體與非教育專家斷然地直接將這些問題歸咎於寬鬆課程, 並指出這樣的結果反映出1989年和1998年的課程改革成效不如預期的好, 這也說明九〇年代起所追求的寬鬆教育、教育內容精選、嚴選之教改政策變成日本學童學力降低的主因, 因此社會各界極力要求增加國語、數學和自然科學等主科的學習時數(山口滿, 2008; 文部科省, 2007; 中央教育

審議會，2008；引自林明煌，2009）。此外，特別針對批評綜合學習時間強調的統整課程與方案課程以及減少核心學科教學內容與時數30%等因素都是學力下降問題的主因。

表 12 日本高一學生在 2000-2006 年「國際學生評量計畫」(PISA)名次排比

	2000	2003	2006
閱讀能力	8	14	15
數學能力	1	6	10
自然科學能力	2	2	6

表 13 日本小四學生在 1995-2007 年「國際數學與科學教育成就趨勢」(TIMSS)名次排比

	1995	2003	2007
數學能力	3	3	4
自然科學能力	2	3	4

寬鬆教育政策下的課程改革，將部份教學專業決定權賦予學校與教師，將「學習指導要領」定位為最低標準，學校可依實需超越該標準。這些讓媒體與民眾擔憂的「自由」導致 2003 年 12 月文部科學省接受眾議，因應給予教師與學生「過多」自由，進而調整課程，主要包括建議能力分組教學與採取行為目標，更具體地掌握學生的學習。當然，這些調整並不滿足社會對寬鬆教育的疑慮，文部科學省繼續透過各種座談與調查研究蒐集意見，努力擺脫學力下降弱化國際競爭力之指責。從合理性分析，課程是為最大多數人的幸福而行，日本歷經歷史上國家教育權與國民教育權的爭議(下一節討論)，亦接受國民教育權的理念，國民教育不應全然受國家利益控制。然而，日本社會普遍呈現出學力等同競爭力的焦慮，將學力下降完全歸咎於寬鬆課程是否合理？

日本課程學者淺沼茂(Shigeru Asanuma)認為 2002 年實施的新課程精算後，降低的教學時數不及 16%，教科書內容與結構並未改變。將學力下降直接歸咎於課程缺乏客觀嚴謹的研究推論。例如教學時數與學力表現正相關的論述在許多研究中被證實有問題的。例如 Passaw(1976, 引自 Asanuma, 2010:102)指出依據「國

際教育成就調查委員會」資料顯示，國家排名資料中教學時數與測驗成績並未呈現正相關，事實上，兩者是負相關的。Passaw 說明了教學時數與學生學力是負相關的，換言之，更多的教學時數恐將導致更低的學力表現。此外，淺沼茂(2009:197-211)進行日本與芬蘭學校課程實施比較研究中發現，芬蘭學生在各項國際學力測驗評比表現卓越，然而，在 1990 年代以後，芬蘭即放棄強規範的課程標準、只能採用官方核准教科書、固定的週課表、教師必須以小時為單位的教學日誌等等控制手段，而是賦予教師更大的專業決定權。因此，若要理解學習下降、學習興趣與態度低落等問題，應該關注課堂實際教學，特別淺沼茂從現象學觀點詮釋學校裡師生互動的故事與學生真實的生活經驗與意義，進行跨國比較，與日本案例研究，提供了對於教師教學專業控制與教學時數等迷思之重要啟示。

儘管需要更多微觀質性的課堂教學研究，理解究竟真實的課堂中發生的事件與產生的經驗與意義。不過，文部科學省仍舊在社會壓力下，包括日本人口老化問題嚴重，輔以基於政治與經濟利益的遊說團體，驅動了 2008 頒布新的《學習指導要領》，轉向較嚴緊的課程規範。當然，隨著新課程在 2011 年實施，日本持續面對學生學力與學校教育的諸多問題。尤其以 2006 年新教育基本法的生效，日本積極地欲重建學校教育與社會教育，安彥忠彥(2009:39-54)認為公共教育在新法中，除了修訂課程標準，以提升「生存力」外，更要嚴肅面對與處理國小高年級到高中階段青少年的拒學、霸凌、犯罪等問題。這些問題，往往伴隨著家庭與社會功能質變而發生量變，不過，對於青少年發展階段的困擾，如何從課程標準中予以適當的因應，除了安彥忠彥提出近年來日本有些地方政治進行學制改革的實驗，從傳統 6-3-3，更改為 4-3-2、5-4、或 3-4-2 的學制，初步結果評估尚屬樂觀，然而課程標準如何因應修改與實施，看來是當前與未來日本課程改革的可觀察的點。

準此，從日本課程改革經驗中發現，課程改革往往係在政治與經濟利益下的論述下所進行的改革，這似乎是無法避免之問題，然而，國民教育除了政治與經濟之論述外，更多的關注仍舊回到教學者與學習者主體性，協助學生自我實現。此外，傳統上，日本學校教育扮演著公民社會的連結樞紐，因此改革行動更受到社會之重視，尤其當亦面臨學力與競爭力的焦慮時，因此在檢討 2002 年實施的課程之嚴選教材與減少的教學時數後，接受媒體與社會普遍的批評與意見，增加

學習內容與教學時數，減少綜合學習時間，這些修訂是否有助於提升學生學力以及青少年問題，在 2011 年實施的新課程後，值得進一步追蹤研究。

最後，改革的動因除了來自外部如社會壓力外，更重要的是要具有課程本身內部的客觀評估。日本文部科學省進行課程修訂時，會透過各種管道¹¹除集大眾意見，如何判斷外界批評之合理性並予以客觀且證據導向的解釋，並進行更準確的決策，除了定期大規模的調查研究外，亦應同時支持進行更多質性微觀的課堂研究，理解究竟課程綱要如何在實際課堂轉化為教材與教學。這一部分的問題將在後續進一步分析。

2. 2008《學習指導要領》特色與作用

自 2002 年實施的日本《學習指導要領》，文部科學省於 2003 年十月，檢視新課程的實施狀況，並因應中央教育審議會所提出的「初等中等教育課程與教學之充實與改善策略」諮詢報告書，旋即著手進行《學習指導要領》的部分修訂。在寬鬆教育的理念下，教育內容要求精選和嚴選，上課時數必須刪減，導致學習內容過度精簡，又受到東京都內國中升學考試熱潮不降反升的影響，因此遭受到來自學術界與社會各界的嚴厲撻伐，於是文部科學省重新解釋《學習指導要領》的法律地位，將過去至高無上且唯一標準的《學習指導要領》改成學校課程發展與教學活動實施的最低準則（林明煌，2009）。

日本政府 2007 年通過 3 個教育改革相關法案，包括「新學校教育法」在義務教育的目標中加入了培養「規範意識」和「愛國態度」，文部科學省並據以著手修改學習指導要領。第二是「新教育基本法」，第三是「新教師資格法」規定從 2009 年 4 月起引進資格更新制度。

隨著 2007 年《教育基本法》修頒同步進行修訂學習指導要領。依據依據小學校學習指導要領解說《總則篇》（文部科學省，2008）在第一章總說部份，即開宗明義地說明課程修訂的背景，主要來自 21 世紀新知識、資訊、科技、政治、經濟、文化等領域日新月異的變化，在知識社會與國際競爭的舞台上，國際合作與異文化理解更加重要，為確保學力、豐富的心靈、與強健體魄之調和，必須重視以生存力為核心的教育方向。

整體而言，2011 年實施新課程主要的精神包括：

¹¹ 文部科學省在進行課程修訂時，會透過許多管道蒐集各界意見，這個部份將在後續衍生屬性的分析中詳加分析。

- (1) 依據修正的教育基本法進行學習指導要領修正。
- (2) 生存力的理念。
- (3) 掌握基礎的、基本的知識和技能。
- (4) 培養思考力、判斷力和表現力等。
- (5) 確保掌握可靠學力的授課時數。
- (6) 提高學習興趣和養成學習習慣。
- (7) 充實培養學生具有豐富心靈和健壯體魄的指導。(文部科學省，2008)

(總則解說)

下表表 14 羅列日本《教育基本法》與《學校教育法》的教育目標。粗體字部分為該項目標主要內容。

表 14 日本《教育基本法》與《學習教育法》之教育目標

教育基本法第二條教育目的	目標分析	學習教育法教育目標
1. 讓學童習得廣域 知識與教養 ，培養其追求真理的 態度 、 高尚的情操與道德心 以及健全的 體魄 。 2. 尊重學童個人的 價值 並發揮其 潛能 ，培養其 創造力 和 自律自主 的精神，同時重視職業與生活的關連性，養成 勤勞 的習慣與態度。 3. 重視 社會正義 、 責任 、 男女平等 、 相互敬愛與合作 ，基於公共精神，主動參與社會建構，並培養積極參與的態度。 4. 培養 尊重生命 、 珍惜自然 和 保護環境 的態度。 5. 尊重 傳統文化 ，培養 愛鄉愛國 的觀念，尊重他國並	知識層面： 1. 內容範圍：閱讀、日語、數量、自然、藝術、道德、健體、傳統文化。 2. 教育向度：生命、家庭、家族、社會、國家、自然。 能力層面： 1. 參與社會。 2. 自然體驗。 3. 生活技能。 4. 生活語文運用。 5. 生活數學運用。 6. 藝術技能。 7. 就業基礎技能。 8. 選擇未來出路的 能力 。 情意態度層面	3. 促進學生在學校內外之社會活動，並培養學生基於 自主、自律及合作之精神 、 守法精神 、 公正之判斷力及公共之精神 ，主動地參與社會形成之計畫，以及有助於其發展之態度。 4. 促進學生在學校內外自然之體驗活動，並培養學生 尊重生命及自然之精神 ，以及注重 環保 等之態度。 5. 引導學生正確瞭解我國與鄉土之現況， 尊重傳統與文化 ，並培養學生 熱愛此一孕育著傳統與文化的我國與鄉土之精神 ，進而培養學生透過對外國文化之瞭解， 尊重他國與培養學

<p>養成參與國際社會和平發展的態度。</p>	<p>1. 核心價值：自主、自律、合作、守法、公正、勤勞、責任、正義、幸福、愛鄉愛國等。</p> <p>2. 內容：</p> <p>(1)有助社會發展態度</p> <p>(2)尊重生命與自然。</p> <p>(3)注重環保。</p> <p>(4)尊重並熱愛傳統文化。</p> <p>(5)有助國際社會和平發展態度。</p>	<p>生具有有助於國際社會之和平與發展的態度。</p> <p>6. 應培養學生對於家族與家庭之功能、生活上所必要的食、衣、住、資訊、產業及其他事項等方面具有基礎的瞭解與技能。</p> <p>7. 應培養學生喜歡閱讀，以及對於生活上所必需之日語，能具有正確地熟知與運用之基礎能力。</p> <p>8. 應培養學生具有正確地理理解及處理生活上所必需的數量關係之基礎能力。</p> <p>9. 有關生活方面之自然現象，應培養學生透過觀察及實驗，具有瞭解與處理科學之基礎能力。</p> <p>10. 為擁有健康、安全之幸福生活，應培養學生必要之習慣；同時，透過運動培養學生體力，以謀求其身心之平衡發展。</p> <p>11. 應培養學生對於可充實其生活之音樂、美術、文藝及其他藝術方面，具有基礎之瞭解與技能。</p> <p>12. 有關就業方面，著重於培養學生具有基礎之知識與技能及勤勞之態度，並依學生個性，應培養其具有</p>
--------------------------------	---	---

從上表分析可知，日本《學習指導要領》依據《教育基本法》第二條教育目的，與《學校教育法》第二十一條教育目標所修訂。兩法在教育目標陳述上具有層次差異，《教育基本法》訂出了基本且重要的教育目的，《學校教育法》則據此再更具體地羅列教育目標，並作為小學與國中《學習指導要領》在教學內容與方法上之參照。

瞭解《學習指導要領》修訂依據後，接下來，分別從其形式架構分析其作用。以小學指導要領為例：

表15 日本2008年《小學學習指導要領》形式架構

形式架構	內容綱要
第一章 總則	<ol style="list-style-type: none"> 1. 教育課程編制一般方針 2. 關於教材內容選擇共通事項 3. 授課時數說明 4. 編寫課程計畫相關注意事項
第二章 各教科	<ol style="list-style-type: none"> 1. 教學目標 2. 各學年教學目標與內容 3. 教學計畫編寫與教材內容選擇事項
第三章 道德	<ol style="list-style-type: none"> 1. 教學目標 2. 各學年教學目標與內容 3. 教學計畫編寫與教材內容選擇事項
第四章 外國語活動	<ol style="list-style-type: none"> 1. 教學目標 2. 各學年教學目標與內容 3. 教學計畫編寫與教材內容選擇事項
第五章 總合的學習時間	<ol style="list-style-type: none"> 1. 教學目標(設定學校為本之綜合學習目標) 2. 各學年教學目標與內容 3. 教學計畫編寫與教材內容選擇事項
第六章 特別活動	<ol style="list-style-type: none"> 1. 教學目標：通過小組活動，發展個人和諧的精神和身體，並透過合作，建立更美好的生活，以務實的態度。且能夠對自己的生活深層思考。

	<p>2. 各學年教學目標與內容</p> <p>(1)學年目標</p> <p>通過課堂活動，參與發展更美好的生活。成為在教室與學校的一份子，自願嘗試解決問題，培養健康的生活態度和務實的態度。</p> <p>(2)內容：主要包括兒童活動、社團活動、學校行動等</p> <p>3. 教學計畫編寫與教材內容選擇事項</p>
--	--

《學習指導要領》主要分為兩部份，一是總則，二是各教科之目標、內容與教學計畫編寫等重要事項。從形式架構分析，整體包括目標、內容、時間、教材、教學計畫等，主要閱讀對象包括教科書出版業者、學校行政人員、與教師作為選擇、規畫、實施與評鑑之依據。且因為具有法律效果，因此屬於強規範，必須嚴格遵守。但是，進一步理解該要領的課程控制與課程空間的關係，則必須分析其內容。以綜合學習時間為例：

*目標：

通過探究性學習和問題發現，培養判斷與解決問題能力，以及掌握學習和思維方式，並能積極探索和創造性地解決問題，培養共同合作的態度。

*各學年的目標與內容：由學校訂之。

*重要教學計畫編寫注意事項：

- (1) 根據學校設訂的目標，編寫總體計劃和年度教學計劃。
- (2) 社區和學校根據地域特色，規劃學生的教育課程。並以探究性學習、創造性學習為基礎開展教育活動。
- (3) 內容與目標的重點在日常生活和社會。
- (4) 重視知識、技能和態度的學習。
- (5) 根據學校的實際情況，進行如國際理解，信息，環境等學習活動，並基於學生興趣、當地人民生活，進行問題解決的學習活動，發展學校和社區文化特色和傳統。

*重要內容選擇注意事項：

- (1)基於內容和目標，老師根據兒童學習的具體情況，提供適當指導。
- (2)透過研究活動與他人合作解決問題。
- (3)基於社會體驗與服務學習，從事實作、體驗活動、實驗觀察、訪問和調查等活動，並結合主動學習的活動，如專題報告和討論。
- (4)從事體驗活動，要確定的目標，並在探索的過程解決問題。
- (5)各種形式的學習，如學習小組學習和混齡學習，教師爭取與當地居民的合作。
- (6)積極利用學校圖書館、其他學校、社區中心、圖書館等各種教育組織和社會教育設施、博物館等。
- (7)透過科研活動進行國際理解學習，探討其他國家的生活和文化。
- (8)透過科研活動解決的問題、或蒐集整理資訊，並思考日常生活和影響社會的資訊。

分析綜合學習時間的目標、內容與教學計畫與內容選擇的文句論述，首先，目標包括教學方式與期待培養的能力與態度，尤其強調「探究性學習」和「問題發現」的教學；在學年目標與教學計畫編寫方面，則依學校實需自訂之，無疑賦予學校與教師課程發展空間。在內容選擇方面，包括教學方法、資源應用的建議，主要是培養生活、社會、國際文化理解等知識與能力。由此可知，《學習指導要領》具有法律位階，屬強規範的硬政策，然而實際分析其內涵，仍保留學校及教學在教學內容編選、教學計畫編寫、與課程實施上相當的空間。新課程在教學科目改變與教學方法具有以下特色，整理如表16：

表 16 2011 年日本實施新課程的特色

教學科目(議題)的特色	教學方法的特色
整體課程	<ol style="list-style-type: none"> 1. 增進語言活動，做為智能活動、溝通活動與道德行為之基礎，可採用如錄音、解釋、表達及辯論。 2. 推廣日本傳統文化，反映保守派意見，透過音樂、工藝、武術等課程達之。 3. 加強道德教育，強調社區人士、業界與父母參與教學樹立典範。

自然科學 數學	加強日常生活經驗連繫，引發學習興趣。
外語活動	1. 國小高年級增加每週一節外語課程。 2. 教學重點不在於語言教育，而在於國際了解。

新課程回應社會各界的期待，包括加強道德教育，增加外語課程，並重視日常生活關連的生活科學與生活數學，藉以提升學生學習興趣。特別的是新課程強調融入整體課程的語言應用、道德、傳統文化等，不同於臺灣繁多新興議題式地融入，日本整體課程透過核心價值(道德、傳統文化)融入，與重要教學方法(如體驗活動)的建議，做為國家新課程重要理念，並清楚地書寫於學習指導要領中，做為掌握新課程之指引。

接著分析學習時數，由於必須解決學生學力下降的問題，文部科學省採取的重要策略就是增加授課節數¹²。分析新舊學習指導要領授課節數後發現關於小學與國中時間變化如表 17：

表 17 2011 年實施新學習指導要領關於國中小授課節數之差異

國小授課時數	國中授課時數
1. 國語、社會、算術、理科、體育授課時數六個學年共增加 350 小時。	1. 國語、社會、數學、理科、外語、保健體育授課節數約增加 400 節。
2. 高年級每週增加一節外語活動。	2. 減少選修科目節數，增加必修節數。
3. 每週減少綜合學習時間一節。	3. 選修科目可以在標準授課節數以外開設。
4. 週授課節數低年級增加 2 節，中高年級增加 1 節。	4. 減少綜合學習時間，三年共減少 190 節。
	5. 各學年每週增加一節課。

《學習指導要領》係為課程規劃實施的最低基準。日本自 2008 年公布新的《學習指導要領》，亦於隔年 2009 年公布 2008 年與 2009 年定期公立中小學授

¹² 依據《小學校學習指導要領解說》一單位的時數係指一節課 45 分鐘，國中一節課則為 50 分鐘，為避免混沌，本文以節數取代時數。

課節數調查報告，瞭解各學校安排授課節數之情況。下表 18 分析學習指導要領規定之一學年度最低授課節數與實際公立學校規劃之授課節數之比較。

表 18 日本新舊課程一學年度授課節數比較與實授節數分析

年級	2002 年實施課程之一學年授課總節數規定 (A)	2011 年實施課程之一學年授課總節數規定 (B)	新舊課程增加授課節數(B-A)	2008 年公立學校一學年授課節數平均值 ¹³ (以 2002 年實施學習指導要領為基準)(C)	增加比率 (C-A/A 取自小數二位) (2002 規定/2008 年調查報告)
一年級	782	850	68	850	68/782=10%
二年級	840	910	70	895	55/840=6.5%
三年級	910	945	35	965	55/910=6%
四年級	945	980	35	998	43/945=4.5%
五年級	945	980	35	999	54/945=5.7%
六年級	945	980	35	989	44/945=4.6%
國中一年級	980	1015	35	1027	47/980=4.8%
國中二年級	980	1015	35	1026	46/980=4.7%
國中三年級	980	1015	35	998	18/980=1.8%

資料來源：整理自日本文部科學省網站：http://www.mext.go.jp/a_menu/01_c.htm。

上表可知日本 2002 年實施之課程，各校依據學習指導要領最低規範依實需規劃課程後，經全國調查研究後發現公立國中小學超出最低規範時數平均從 1.8%~10%不等，其中又以低年級增加授課節數最高。其次，經各校實際規劃授課節數發現其水準與 2008 年新學習指導要領公布之授課節數相當甚至更高。這現象意味著 2002 年之課程節數刪減是否成為學力下降的主因，需要進一步研究，在此調查報告中，授課節數顯然與 2008 新課程相當，其次，這個數據顯示 2011 年實施的新課程學校實際規劃節數是否亦如舊課程傾向增加 1.8%~10%不等，值

¹³ 本調查報告調查對象包括 1819 個市區町村教育委員會，以及 21442 所國小，9930 所國中，資料來源為學校網站。

得未來進一步觀察，不過可確定的是，國中小學課程將因授課節數增加，究竟產生的正面效益，如預期的學力表現提升，或負面效益，如青少年輟學、犯罪等問題更加嚴重，或學習興趣低落等，這些將成為未來文部科學省關切的重點。

3、小結

綜上分析，日本 2008 年頒布《學習指導要領》主要動因來自檢討自 2002 年實施的課程採取嚴選教材與減少的教學時數後，媒體與社會普遍的批評認為此寬鬆課程係造成學生學力下降，導致各項國際學生學習成就測驗排比落後的主因，此外，學生學習興趣與態度問題、青少年輟學與犯罪等問題，亦激起大眾對於新課程改革之呼籲。

《學習指導要領》具有法律位階，屬強規範的硬政策。經過實際分析其內涵後發現，其保留學校及教學在教學內容編選、教學計畫編寫、與課程實施上相當的自主空間。依此，《學習指導要領》主要係做為教科書編審選用之標準，並做為學校編選教材與規劃課程時關於目標、教學科目、授課節數之規範，此外，對於教學計畫編寫、教學方法、課程實施相關注意事項提供提綱挈領地指引。

值得借鏡與未來進一步研究之處，包括不同於臺灣繁多新興議題式地融入各學習領域，日本整體課程透過核心價值(道德、傳統文化)融入，與重要教學方法(如體驗活動)的建議，做為國家新課程重要理念，並清楚地書寫於學習指導要領中，做為掌握新課程之指引。其次，授課時間增加與學力及學習興趣提升之間的關係為何?除了如文部科學省定期實施調查研究外，需要長期追蹤及進行更多微觀質性課堂研究，理解課程如何在學校與教室層級轉化為運作課程與學生的經驗課程，如此一來，當可提供更客觀周延的描述與解釋，以利進行課程政策判斷與決定。

(二)2008 年《學習指導要領》法令位階

日本的學校制度乃屬遵循日本國憲法精神，針對學校教育的目的與目標及教育課程，制訂各種法規。(文部科學省，2008¹⁴)

1. 教育基本法

教育目的(第 1 條)，教育目標(第 2 條)，終身學習的理念(第 3 條)，教育機

¹⁴ 依據小學校學習指導要領解說總則編第 2 章，教育課程之基準，包括教育課程的意義，及教育課程相關法制。

會均等(第 4 條)，義務教育(第 5 條)，學校教育(第 6 條)，私立學校(第 8 條)，教員(第 9 條)，兒童期的教育(第 11 條)，學校、家庭及地區居民等互助合作(第 13 條)，政治教育(第 14 條)，宗教教育(第 15 條)，教育行政(第 16 條)，教育發展基本計劃(第 17 條)等相關規定。

2. 學校教育法、學校教育法施行規則

在學校教育法中，則沿襲教育基本法上的教育目的及目標和義務教育的目的規定，將義務教育目標規定於第 10 款(第 21 條)。除此之外，也針對中學的教育目的制訂「在小學教育基礎上，則依據身心發展，在義務教育上實施通識教育」(第 45 條)的同時，在中學教育目標上，則制訂「達成第 21 條各款所示目標，以實施中學的教育目的」(第 46 條)。另外，依據第 49 條規定，中學所適用的第 30 條第 2 項中有規定「若屬前項時，在為了培育終身學習基礎，而學習基礎知識及技能的同時，亦培育得以運用知識技能解決課題之所需思考力、判斷力、表達能力等其他能力，以培養積極學習態度上，應具備特殊意義。」。再者，由文部科學大臣(相當於「教育部長」)依這些規定，制訂中學教育課程標準(第 48 條)。

再者，教育基本法第 2 條(教育目標)，學校教育法第 21 條(義務教育目標)及第 46 條(中學教育目標)皆有規定「實施用於達成目標的教育」。需注意的是，這些並不是賦予學生達成目標的義務，而是教育人員必須實施「達成目標」的教育。

文部科學大臣基於本學校教育法之規定，在學校教育法施行規則上，制訂多項中學教育課程相關標準。換言之，針對中學教育課程制訂國語、社會、數學、理科、音樂、美術、保健體育、技術・家庭及外語各教科、道德、綜合學習時間和特別活動編制(第 72 條)、各學年之各教科、道德、綜合學習時間及特別活動之各年標準授課時數、和各學年之全年標準總授課時數(第 73 條附表 2)等。除了這些規定之外，還必須依文部科學大臣另行公告之中學學習指導要領(第 74 條)，針對中學教育課程制訂教育課程標準。

3. 學習指導要領

基於學校教育法第 48 條、及學校教育法施行規則第 74 條規定，文部科學大臣以告示形式制訂中學學習指導要領。由於這種學習指導要領，是基於確保中學教育相關特定水平法令，而由國家制訂的教育課程標準，因此各學校在編制及實

施教育課程時，需遵從其要領。

再者，誠如前述所言，學習指導要領的「標準」同於前一次的學習指導要領。另外，除了依教科特質將目標與內容彙總於各學年、或可彈性運用 1 堂課的時間或授課時數之外，還維持重視各學校之綜合學習時間的原創性和獨創性。

4. 地方教育行政組織及營運相關法律

除了前述內容之外，公立中學還依地方教育行政組織及營運相關法律規定。換言之，由教育委員會管理與執行學校教育課程相關事務(第 23 條第 5 款)，且於不違反法令或條例限度內，制訂教育課程所需教育委員會規則(第 33 條第 1 項)。教育委員會基於此規定制訂教育課程相關規則等時，學校則務必依照該規格編制教育課程。

再者，關於私立中學方面，則依學校教育法(依第 49 條規定適用於中學之第 44 條)及私立學校法(第 4 條)規定，以都道府縣首長為主管當局，當修改教育課程時，即對都道府縣首長呈報校規變更(學校教育法施行令第 27 條之 2)。另外，因修訂部分平成 19 年(民國 96 年)6 月所公佈的地方教育行政組織及營運相關法律，因此當都道府縣首長認定，在管理與執行私立學校相關事務上有其需要時，得以針對學校教育相關專業事項，向該都道府縣教育委員會尋求建議或援助(第 27 條之 2)。

上述主要梳理學習指導要領的法制依據。發現日本《學習指導要領》依據《教育基本法》第二條教育目的，與《學校教育法》第二十一條教育目標所修訂，並依《學校教育法施行規則》制定各學科的實際教學內容等。2003 年 12 月 26 日文部科學省將《學習指導要領》法律位階變更為「最低基準」，地方政府與學校據以發展課程與進行教學(林宜臻，2009)。

《學習指導要領》規範國民中小學整體課程，除了確立其法律位階外，在原生與知覺屬性上，皆涉及國民教育的權利與義務的關係。學校教育除了具備公共性，傳承文化價值與擔負國家政治經濟發展的重要義務外，回顧日本歷史，國家教育權與國民教育權之爭議始終成為國家課程教育目標的重要思考議題。以下從兒童權利公約、日本憲法到教育基本法中有關兒童教育權的規定，看日本國內有教育權的發展：

1. 兒童權利公約

1989 年聯合國大會上通過具有法律效力的「兒童權利公約」，讓兒童的人權得以獲得保障。在兒童權利公約所規範的人權中，教育權是一個最基本，最不可或缺或的權利。開宗明義揭示：

考慮兒童應受到充分之訓練，使其能在社會中過其個人獨立生活。並應在聯合國憲章所揭示之理想精神，特別是在和平、尊嚴、寬容、自由、平等以及團隊精神之下獲得培育成長。

在第 28 條條文中，對於兒童的教育權明確定三項規定：

- (1) 簽約國承認兒童有接受教育之權利，為使此項權利能夠在平等之機會下逐漸實現。
- (2) 簽約國應採取一切措施，保證學校校規之內容與兒童人權尊嚴不相違背，並保證遵照此條約之規定執行。
- (3) 簽約國應關心教育問題，尤其應對消除全世界無知與文盲有所貢獻。

在以往國際社會中，多數由成人觀點所發展出的兒童觀，認為兒童是屬於被保護的對象。不同於以往的觀點，在「兒童權利公約」第 28 條教育權下，兒童不再屬於被保護的對象，而被認定為「權利的主體」，以截然不同的兒童觀，制定各種兒童權利。所有保護兒童的措施規定，必須在尊重兒童的人格、意見下，換言之，兒童的意見表達權、人權應給予最大限度的尊重。再來就是兒童教育權應建立「在平等之機會下」，意指應保障所有兒童應有平等入學機會、平等機會使用學校的教育資源。(梁嘉紋，2007:22)

2. 日本國憲法

第二次世界大戰前的明治憲法中，天皇並不屬於憲法體制下，天皇藉由敕令主義直接掌握國家權利，明治政府於 1890 年 10 月 30 日頒布「教育敕語」，做為最高教育價值觀，所有一切教育皆以忠君愛國的思想為教化國民為目的，國民對於教育方法與內容有不得批評的義務(梁嘉紋，2007:43)。

《日本國憲法》(日語：にほんこくけんぽう；又被稱為戰後憲法、「和平憲法」) 是日本現行之憲法，在 1946 年 11 月 3 日公布、1947 年 5 月 3 日起施行。日本國憲法是在第二次世界大戰後盟軍佔領時期撰寫的，打算以自由民主的模式取代原有的大日本帝國政治體制，提供了日本政府的國會制度及保障了一些基本權利。《日本國憲法》有關教育權的條文有第 20 條第 3 項、第 23 條、第 26 條、第 89 條等等。尤以第 26 條是日本首次規定教育條款的憲法條文，成為二次世界大戰後，日本的教育方向。憲法第 26 條中明示：「全體國民依法律之規定，按其

能力，均平等地享有接受教育之權利」、「全體國民依法律之規定，均負有使其所保護之子女接受普通教育之義務，且此義務教育為免費」。由此可知，接受教育是所有國民的權利，可依其能力平等地接受教育，不因其身分地位、性別、或父母的經濟、社會身分與地位受到差別待遇。這樣的解讀內容，可有現行的教育基本法第3條獲得證明。在日本憲法中，所有權利規定皆以全體國民為權利主體，國民包含成年人與未成年人兩者，故國民所擁有的各種教育權利，就等於兒童也擁有同等的權利。以此觀點檢視「兒童權利公約」第28條與日本國憲法第26條，可整理出以下關係：

- (1)日本國憲法第26條第一項規定，國民有接受教育的權利，與「兒童權利公約」第28條第1條所規定「簽約國承認兒童有接受教育之權利」相符合。
- (2)日本國憲法第26條第一項規定，國民按其能力，均平等地享有接受教育之權利，與「兒童權利公約」第28條第1條所要求的「平等機會」吻合。

3. 教育基本法

二次世界大戰後，日本社會朝向民主與開放，在教育方面也同時進行全面性改革，包括教育的理念與目標、內容與方法、行政制度等。就教育的法制層面而言，最大的特點就是憲法與教育基本法的立法。如前所述，日本憲法的制定取代以往的教育敕語，成為新的教育原則，而教育基本法則是依據憲法第26條的教育理念，為具體保障國民接受教育的權利所制定的條文，換言之，教育基本法的內容與日本國憲法第26條的內容具有一致性。且所適用的對象不特別針對兒童，一切規定以國民為主體，因此適用成年人與未成年人。

日本政府於二次大戰後，徹底反省戰前的國家主義教育，於西元1947年制定教育基本法，揚棄過去非民主、軍國主義的國家教育，轉以建設民主文化、和平的國家社會為目標。日本政府為進一步落實民主教育理念，故制定一連串新的教育相關法律，包括學校教育法(1947年)、教育委員會法(1948年)、教育公務員設置特法(1949年)、教職員執照法(1949年)、文部科學省設置法(1949年)、國立學校設置法(1949年)、私立學校法(1949年)，並且確定了六、三、三、四學制，形成所謂以教育基本法為基礎的新教育法制，即教育基本法體制。亦即教育基本法體制是在日本國憲法體制下，以教育基本法為最高法規範的教育法體制或教育制度。教育基本法體制的誕生，具備包括對日本戰前的教育敕語體制的反省、承襲日本國憲法的精神與理念、以及明示教育目的是為追求個人人格的完成之重要意義(劉秀群，2006:17)。

(1)教育基本法的法性質

教育基本法承襲憲法的基本精神，並將憲法中規範的教育條項具體化，教育基本法宣示日本的新教育目的及理念，同時確立國家與教育的關係，以及教育行政的任務，其各項條文是其他教育法令的一般性、原則性規定，被視為教育憲法，且普遍認為其為憲法的附屬法律，具有準憲法的性質。日本的基本法形態與憲法有密切關係，而基本法形態又分和憲法精神相契合的「憲法順接基本法」，與規範內容實質上和憲法理念相背馳的「憲法逆接基本法」，教育基本法即為前者，依循憲法理念與精神並將其具體化的法律，歷經一甲子未曾受到修正，其法的性質自然與一般法律不同，而在形式上具備準憲法的性質。

1947年公布的教育基本法，其定位為擔任憲法精神與其他相關法令的媒介，亦即「憲法順接基本法」，其內容更是教育的基本大綱或基準，因此效力優於其他教育相關法律，再者，在解釋、運用相關教育法令也必須以教育基本法的理念為原則。此外，教育基本法對其他教育法令有規範作用，為日本國內最高教育法規，成為其他教育相關法規的解釋基準，故說其形式上具備準憲法的法性質。在內容上，整體而言是憲法的具體化規範，例如：教育基本法第3條第1項呼應憲法第26條第1項的受教育權的保障與第14條的平等原則；教育基本法第4條第1項九年義務教育年限，即將憲法第2條第2項的義務教育具體化(劉秀群，2006:22)。

(2)教育基本法理念與保障內容

教育基本法具體化日本國憲法中的教育權利，其內容包括和平與民主教育之理念、尊重學問自由、確保教育自主性、教育機會均等、九年義務教育、男女共學、學校公共性、教師地位之確認、社會教育自由與獎勵、尊重政治教育、政治與宗教教育中立、教育行政中立等。教育基本法的架構包括前文與11條條文，劉秀群(2006:23)的研究將其具體保障內容歸納為：前文與基本理念與方針、教育的基本原則、實施教育的主體、與教育行政的範圍。

A. 前文與基本理念與方針

教育基本法第1條內容為教育目的，第2條內容為教育方針。在教育目的中提到「以發展完整人格為目標」，再次強調教育基本法前文中的「尊重個人尊嚴」。根據1974年5月3日文部科學省的訓令解釋，所謂完整人格是基於對個人價值與尊嚴的認知，盡可能地讓所有人們所具備的所有能力，得以協調地發展。所謂個人尊嚴是認知到每個人皆具有不可侵犯、平等、無可取代的絕對性存在，從日

本國憲法的角度而言，還包括國家對國民尊嚴性與主權性的尊重。換言之，將每一個人都當作是無可取代個人予以重視，並且對於個性全面發展，給予最大限度的保障，使其能有最大限度的發展。

B. 教育的基本原則

教育基本法第 3 條第 1 項，主要是呼應憲法第 14 條與第 26 條內容，具體規定教育的機會平等。包括兩項教育機會的平等，一是依照憲法 14 條法律之下一律平等的觀念，要求少數民族、男女等教育機會平等，強調每個人享有同等教育資源；其次是憲法 26 條第 1 項規定應依照個人能力，分配有限的教育資源，使每個人都能有最大限度的發展。教育基本法第 3 條第 2 項，具體規定對於經濟困難者，應給予獎勵就學的措施。教育基本法第 4 條第 1 項依據憲法第 26 條第 2 項規定，具體規定義務教育的範圍為九年的普通教育，並且再次重申父母或監護人等，負有讓其保護的子女接受義務教育的義務，此外同條第 2 項，則規定義務教育的免費範圍僅限於學費免費。綜觀以上，教育基本法主要根據日本國憲法第 26 條的內容制定，本質上已經符合兒童權利公約第 28 條第 1 項中，「簽約國承認兒童有接受教育之權利」之規定，承認兒童是接受教育的主體(梁嘉紋，2007:48)。

C. 實施教育的主體

教育基本法第 6 條規定凡學校教育法所規定的正式學校，包小學、國中、高中以及大學，皆具備公共性質，而無論國家或地方公共團體、法人都能設置學校，亦即公私立學校均擁有公共性質。另一方面，又提及教師的職責是為全體國民服務。教育基本法第 7 條規定家庭教育、職業教育及其他教育，為國家與地方公共團體的任務，也就書要普及社會教育；並點出圖書館、博物館、文化中心等可做為進行文藝學習、文化傳承與保護的場所，因此家庭教育及工作場所內的教育也屬於教育的一環。

D. 教育行政的範圍

教育基本法第 10 條強調教育行政的基本原則與責任範圍，指出教育「不受不當的支配」及「整備執行教育目的的諸條件」。所謂「不受不當的支配」，是為了確立教育處於不受政治或行政左右，與第 6 條為全體國民服務相呼應，因此其本質與民意相結合；而「整備的諸條件」則是只教育行政機關為教育目標的達成，應充實教育的外在事項，如校區的規劃、設施的設置與完備等等。教育基本法第 11 條為補則，規定諸項措施須依法執行，此即採法律主義原則，其次，制定法

令應遵循教育基本法的精神。隨後日本政府便依據教育基本法制定學校教育法、私立學校教育法、社會教育法等相關法律。

5. 小結：「學習指導要領」的法律位階分析

綜合上述分析，《學習指導要領》依據憲法、教育基本法、學校教育法制訂之，並做為國民中小學課程與教學發展與實施、教材編審選用與評鑑之最低基準。其法律位階與法源依據如下表 19：

表 19 《學習指導要領》法律位階與法源依法

法源	依據內容
憲法	第二十六條：「全體國民依法律之規定，按其能力，均平等地享有接受教育之權利」、「全體國民依法律之規定，均負有使其所保護之子女接受普通教育之義務，且此義務教育為免費」
教育基本法	第一條：教育目的「以發展完整人格為目標」 「教育必須以期待完整人格，和平國家與社會的支柱，愛好真理和正義、尊崇個人價值、體認勤勞與責任、充實自主精神，身心兩面皆健全的國民之培育而為之。」 第二條：為教育方針 「必須要在所有機會、所有場所，實現教育的目的。為達成此目的，必須尊重學問的自由，並於實際生活中培養自發性的精神，藉由彼此敬愛和相互合作，努力貢獻於文化的創造和發展。」 第三條第 1 項：受教育權的保障與平等原則 「全體國民均享有適合其能力的教育機會，不因人種、信仰、性別、社會身份、經濟地位或門第之不同，而有教育上之差別。」 第四條第 1 項：九年義務教育年限 「國民負有使其所保護之子女，接受九年普通教育之義務，國家或地方公共團體所設置的學校之義務教育，學費應免予徵收」
學校教育法	第二十一條 義務教育所實施之普通教育，係為實現教育基本法（平成十八年法律第一百二十號）第五條第二項所規定之目的，並為達成以下之目標而實施之教育。 第二十九條 小學為義務教育，其目的係為發展學生之身心，於所實施之普通教育中，給予學生基礎之教育。 第四十五條 中學為義務教育，係在小學之基礎上，為發展學生之身心，而以實施普通教育為目的。 第三十三條 有關小學教育課程之事項，依第二十九條及第三十條之規定，由文部科學大臣訂定。

第四十八條 有關中學教育課程之事項，依第四十五條及第四十六條之規定，及適用次條所準用之第三十條第二項之規定，由文部科學大臣規定之。

二、學習指導要領之衍生屬性與作用之分析

日本的教育統轄範圍分為三個層級：中央、都道府、縣市。雖然所由層級皆可發展教育政策，文部科學省則是督導單位，發展課程是文部科學省的眾多責任之一，包括制定學科與審核私營的教科書(Hiroshi Azuma, 2004, 頁5)。

本節主要分析《學習指導要領》有關衍生屬性中輔助支持的重要策略，主要以官方文件為分析主要文本，包括《學習指導要領解說》與文部科學省網站，瞭解研發《學習指導要領》文部科學省進行之基礎研究，與對於該要領之輔助解說。

(一)永續的課程研修機制

日本修訂「學習指導要領」相當具有系統化程序。其中以中央教育審議會與課程審議會，對於課程決定尤為重要。審議會的成員由文部科學省從學術界、作家、評論家、工商界領袖、教育專家、政治人物，以及從部裡退休的高官中遴聘。中央教育審議會應文部科學省所給的題目或問題而工作，針對一般性的政策，例如：為因應二十一世紀的需要的教育改革；或是特殊問題，如：校園霸凌問題的解決對策等。課程審議會初設於1949年，每十年開會一次，每會期約三年，其目的是對國家課程提出建議，文部科學省以其報告作為參考來修改「學習指導要領」(歐用生等, 2009; Hiroshi Azuma, 2004, 頁6-9)。

由於課程與研修與實施需要博徵廣議，因此「中央教育審議會」委交文部科學省下初等中等教育分科會中之「教育課程部會」研究，在二至三年的研究期間，蒐集彙整各界意見：

1. 座談會：舉辦學校會議，由大臣、副大臣或次長出席，聽取教師、家長、學生、社區人士、校長等意見。
2. 研討會：設定議題與學術論辯平台，廣邀專家學者發表意見。
3. 其他管道：如網站資訊平台。

(二)長期實徵研究~課程基礎研究：文部科學省與國立教育政策研究所教育課程研究中心定期且長期針對教育課程實施等相關議議從事基礎研究：

1. 全國學力與學習狀況調查：為了瞭解全國學生學習成就，檢證政策與教育的問題，建立持續改進的教育檢核機制，以改善相關情況並提高教學與學生學習品質，每一年針對國小六年級與國中三年級，進行國語、數學之知識、與能

力，以及學生生活方式與學校學習環境之全國性抽樣調查。

2. 教育課程實施狀況調查：為瞭解學習狀況，以便改善課程與教學方法，針對學生進行筆試與問卷調查。調查對象與學科範圍包括國小五六年級，國語、社會、算術、與理科；國中一至三年級學生，調查學科包括國語、社會、算術、理科、與英語。除了通過筆試瞭解學生該學科學習情況外，亦針對學生與教師進行問卷調查。

(1) 學生問卷調查：主要有四大項目，分別為學生學習興趣、對該學科的意識、該學科理解、課外學習時間。

(2) 教師問卷調查：主要針對授課指導方式，如小組教學、專題發展與指導等等。通過各學科研究調查分析結果，提出教學改善建議，並提供學校課程規劃之參考。

3. 特定問題調查研究：目的在評估學生的整體學習成績，進行國家科學學習勞動力調查、課程實施現狀調查、學校特定議題等進行的研究，通過研究，幫助學校改善教學。例如以國語為例，針對讀寫與記述文與議論文寫作分析學生學習結果，做為改善教學之建議。

4. 教學材料與研究案例：蒐集彙整實際教學案例，提供學校參考。包括

(1) 課程評鑑標準、實施方法、以及結果應用。

(2) 綜合學習時間課程實踐案例。

(3) 幼小銜接教材與實踐案例

(4) 環境教育指導教材與案例

5. 指定區域與學校實踐研究：為了瞭解各學科與特定議題之課程實踐問題，指定區域與學校進行實踐研究。以 2011 年為例，包括

(1) 改進教學方法與課程之研究：選定全國 60 所包括幼稚園、國小、國中、高中職，涵蓋國、公、私立以及各學科之為期兩年之研究。

(2) 學習評量改進研究：依據國家課程指引與目標，進行學習評量標準與方法之研究，全國七所指定學校參與該研究。

6. 國際數學與科學教育成就趨勢」和「國際學生評量計畫」等國際學力調查和教育課程實施現況調查。

(三) 學校與課程評鑑

1. 學校評鑑相關法規

平成 14 年(民國 91 年)4 月所施行的中學設置標準等即有規定，各學校應積

極自我評量並公佈評量結果。平成 19 年(民國 96 年)10 月亦修訂學校教育法施行規則後，新制訂實施與公佈自我評量、校方人員評估之相關規定。法源依據為學校教育法與學校教育法施行細則：

第 42 條 小學務必依文部科學大臣之規定，針對該小學教育活動等學校營運情況進行評估，並基於評估結果採取改善學校營運之所需措施，以努力提升教育水準。

第 43 條 小學除了深入瞭解該小學相關監護人、及地區居民等相關者的同時，積極提供該小學教育活動等學校營運情況相關訊息，以期與前述相關人員展開合作及推動協助。

第 49 條 第 30 條第 2 項，第 31 條，第 34 條，第 35 條及第 37 條～第 44 條之規定，皆適用於中學。(略)

學校教育法施行規則

第 66 條 小學針對該小學教育活動等學校營運情況進行自我評估，並公佈評估結果。

第 79 條 第 41 條～第 49 條，第 50 條第 2 項，第 54 條～第 68 條規定，皆適用於中學。(略)

各中學必須依此在法令上，公佈教職員實施自我評量結果，由校方人員進行評估，公佈評估結果，必須報告自我評量結果與校方人員評估結果。

2. 課程評鑑相關法規

文部科學省於平成 20 年(民國 97 年)1 月 31 日制訂「學校評鑑指導方針〔修訂〕」。其中則規定，應由各學校判斷如何設定具體評估項目與指標，並針對研討相關設定時的觀點，列舉以下「教育課程、學習指導」相關例示。

包括：

(1)各教科授課情況

- 說明、運用黑板、發問等各教員實施授課的方法
- 有效運用視聽覺教材、教育器材等教材與教學用具
- 體驗式學習、解決問題式學習、運用學生興趣與關注的自動自發式的學習情況
- 個別指導、小組指導、依熟練度的指導、依學生興趣與關注的課題學習、補充式學習、發展式學習等指導方法的情況
- 協同教學指導上的教員協助式指導情況

- 是否規劃符合學級內之學生情況或學習環境等學級經營情況
- 有效運用電腦、資訊通信網的授課情況
- 遵循學習指導要領與各教育委員會所定標準，以學生發展階段為本之相關指導情況
- 在授課與教材開發上，有效運用地區人才等外界人才，以力求最佳的籌畫情況

(2)教育課程等情況

- 教職員之間對於學校教育課程的編制與實施概念的共同理解情況
- 掌握學生學習實力與體力情況，並基於此所展開的情況
- 依觀點評估與評定學生學習情況的情況
- 計劃性的運用學校圖書館、推動閱讀活動的展開情況
- 體驗活動、學校活動等管理與實施體制的情況
- 社團等教育課程外的活動管理與實施體制的情況
- 所需教科等指導體制的規劃、與授課時數的分配情況
- 遵循學習指導要領與各教育委員會所定標準，以學生發展階段為本之指導情況
- 教育課程的編制與實施管理情況
(例：是否適當製作實施教育課程之所需各教科等全年度教學計劃、週計劃等)
- 依學生實際情況提供個別指導、小組指導、依熟練度的指導、補充式學習、發展式學習等個別指導計劃的情況
- 小中學合作、中高中合作等順利銜接學校之相關籌畫情況
- 學習實力調查結果
- 運動、體力調查結果
- 依觀點評估與評定學生學習情況的結果

3 教育課程的改進

學校與課程評鑑作用在改善。依據學習指導要領，教育課程的具體改進方法，會依各學校的原創性和獨創性而異，但一般的改進程序如下。

- (1)蒐集與研討評估資料。
- (2)研討已整理的問題後，確立其原因與背景。
- (3)建立與實施改進計劃。

(四)小結

日本《學習指導要領》之研修機制，及其為協助學校、教師實施新課程採行之相關措施為其主要衍生屬性。首先，文部科學省與中央教育審議委員會之間係為政策執行與審議之分工。由文部科學省教育課程部會舉辦各種形式的座談會、公聽會等，廣納蒐集社會各界建言，撰寫報告後交由中央教育審查委員會參考。中央教育審議委員會研討後向文部科學省提出「幼稚園、國小、國中、高中及特別支援學校《學習指導要領》之改善」的諮詢報告，奠定新《學習指導要領》修訂的方針。因此，課程修訂的正當性，主要透過擴大參與基礎，開放全國國民意見參與，並據以為修訂之方針。

課程修訂之合理性必須有堅實的基礎研究為研修證據。日本文部科學省與國立教育政策研究院長期進行基礎研究無疑提供實驗研究、理解現況、支援學校與教師教學、政策決定之重要參據。

貳、英國國定課程屬性與作用之論述分析

關於英國《國定課程》屬性與作用論述分析，主要以本院於2009年完成之「各國近期中小學課程取向與內涵的研析」整合型研究下子計畫「英國近期中小學課程取向與內涵的比較」(秦葆琦, 2009)為基礎，再進一步分析課綱屬性與作用的合理性、正當性、與合法性。

一、國定課程之原生與形式屬性與作用之分析

以下分別從1988年以降英國《國定課程》的背景與法令位階等二部份逐一分析英國進行課程改革的動因、《國定課程》的特色與作用及其在法令位階的作用。

(一)《國定課程》修訂背景與特色

國定課程的演進與英國教育系統的演進息息相關。自1945年二次世界大戰至1970年代經濟蕭條期間為教育系統轉變的一個重要時期。工黨在1945年大舉贏得勝選，牛津歷史學者Kenneth Morgan分析：工黨一掃戰爭低迷的鮮明色彩，以及提出新的社會議題是勝選關鍵(引自Chitty, 2009:16)。戰後在工黨領導的社會與經濟重建中，教育亦為關鍵，1944年頒布的教育法案中，「課程」一詞輕描淡寫地出現在第23小節最後一段：「學校有權力自主決定學期上課時間、休假日、學生出席課程的要求、以及非宗教性課程安排與教學。」(The National Archive, 1944)

1944年的教育法案確立英格蘭和威爾斯中學教育的三個系統：文法學校、中等技術學校、中等現代學校。整個中等教育擁有更多的自由。該法案將教育局更名為教育部，並給予多更的權力與預算實施免費的教育，並分為初等教育（5-11歲）與中等教育（11-15歲），地方政府可視實需上調至16歲，後戰時期可說是教師控制課程的黃金時期。儘管教師擁有課程決定權，課程亦缺乏明確的規範，但是透過大學入學要求、考試科目、家長與學生的學習選擇權、可使用的教材、督學的建議等等會間接影響課程。

戰後的社會福利與學校教育的自由賦權等政策隨著經濟蕭條的1970年代的來臨而逐漸瓦解。在殖民地紛紛獨立加上兩次大戰耗盡國力，1970年代的英國面臨低成長、高失業、高通膨、政府低能、社會不安、與人民不滿等問題引發罷工的社會動盪，工黨已注定下台。柴契爾夫人帶領保守黨執政將市場經濟的績效和顧客優先觀念，推行到行政、社會福利等各層面，發揮中央政府功能，抑制工會及地方政府權限，以政府改造為施政主軸，進行採市場經營成本效益原則的政府再造與推動民營化；並在1971年教育法案中廢除學校免費牛奶政策，整個1970年代經濟部(Institute of Economic Affairs, 簡稱IEA)貫徹保守黨縮減戰後社會福利並擁抱自19世紀以來自由市場社會與教育政策。因此Chitty(2009:149)1970年代的教育政策是由夥伴轉向績效。為了提高學校與教師的效能，採取課程控制，尤其在1976年教育大辯論(The great debates)，建議建立全國共同的國定課程，更明顯地擺向重視績效與能力取向的學科中心，中央政府採取集權的方式，透過統一的課程規劃與評量制度，以重視績效與成就表現的方式進行課程實施。

從1988年國定課程的背景動因，課程政策基於領導人的政治哲學，自柴契爾主義盛行的年代，英國失業率降低、經濟穩定成長，因此，更堅定自由市場與績效主義結合的政策方向。

(二)《國定課程》原生與形式屬性與作用

國定課程來自國家控制與績效概念下，其主要的作用依據1988年教育改革法案第一章：課程之原則規定(Education Reform Act, 1988)。

每一所學校應該包括的基本課程：

1. 為每一位註冊的學生提供宗教教育。
2. 每一位註冊的學生應該達到第3目以下的要求。

3. 課程應包括核心與其它作用的學科。

(1)在每一個關鍵階段學生依能力與成熟度被期待達成的知識、能力與理解。

(2)在每一個關鍵階段應該教給學生的內容、技能與過程。

(3)在每一個關鍵階段結束前學生的評量規劃以確定學生達成目標。

(National Curriculum, 1988)

由於國定課程，是教育改革法案的內容，所以具有強制，它是經過國會通過的法律，所以一定要執行。儘管國定課程具法律效力必須貫徹實施，但是執行方式具有彈性。國定課程只規範一定要教的學科、目標及要達到的程度、標準，至於要教學內容，其實都還是有彈性的。

分析上述的國定課程是教育改革法案的內容，具有法律效果。原則性的規範學校課程架構中的學科、目標與評量等項目，相較於昔日教師課程控制權，國定課程的原生屬性上在英國的課程史上係偏向應政策的軟規範。

從形式屬性上分析國定課程。以下從國定課程的架構與學科標準兩部份分別分析之。

英國中小學是指16歲以前的義務教育，包括5-11歲的初等教育與11-16歲的前期中等教育。自1988年起，根據教育改革法案，英格蘭及威爾斯地區5-16歲的教育開始實施國定課程(national curriculum)，政府將訂定課程的權力由學校與地方自主轉到中央。國定課程將學習階段分為四大關鍵階段：第一關鍵階段(key stage 1)為5到7歲；第二關鍵階段(key stage 2)為8到11歲；第三關鍵階段(key stage 3)為11到14歲；第四關鍵階段(key stage 4)則為14到16歲。就課程規劃與教材編制而言，第一、二、三關鍵階段的規劃是一致的，唯第四關鍵階段因涉及中等教育普通證書(GCSE)考試，在設計上與前三階段並不相同。

在國定課程中有四個重要的項目：基本科目(foundation subjects)、學習計畫(the programmers of study)、學習範圍(breadth of study)、成就目標(attainment target)。國定課程採學科本位，基本科目包括核心科目(core subjects)與非核心科目(other foundation subjects)，英語、數學與科學三科為核心科目，非核心科目為技術、歷史、地理、美術、音樂、體育；除了上述基本課程之外，還包含其它項目，如：經濟與工業的知識、生涯規劃與輔導、健康教育、環境教育、個人和社會的教育、與公民教育等層面。學習計畫是指該階段內學生所應該被教導的知識、技能與理解，學習計畫內所列出的課程重點為

教師安排各項教學活動的依據；學習範圍則說明教導知識、技能與理解所經歷的各種脈絡、活動、研究領域、學習的經驗等等；成就目標是指在每一階段的學習之後，不同能力和成熟度的學生，被期望應該具有學習目標(QCA, 1999)。

開始實施的國定課程遭受不少的批評，無論在課程內容、規劃與準備各方面，規定與要求過多，安排的課程內容過於飽和，扼殺教師施展創意進行教學的能力，也導致教師較無暇關注學童的學習困難。由於國家評量的要求過多，Dearing 在1993年接受政府委託研究，針對課程內容與評量進行批評，建議課程科目過多並進行調整(DCSF, 2009)。有關國定課程的內涵，White (1990)質疑課程目的之內涵說明與界定不夠清楚，譬如「心靈與道德發展的差別為何？」、「文化與心智層面的發展內涵為何？」等問題均涉及課程的哲學議題，顯示國定課程剛開始實施時，對於課程的目的、內容與價值欠缺深入之探討(引自陳延興, 2010)。就國定課程忽略闡釋目的之問題，於2000年之後，英國政府將課程的目的與價值具體呈現在國定課程手冊與官方網站中。依據林永豐(2007)的對於中英課程綱要的特色與省思，就課程理念而言，英國中小學具有強烈的「學校本位色彩」，主要為學校自主和教師專業，學校可選擇合適的課程，教師可選擇與組織合適的教材，國家與學校各有課程決定角色。英國的國定課程中的「學習計畫」性質類似臺灣九年一貫的各領域課程綱要，但對於教材內容的規範並不巨細靡遺，具有相當的解釋空間；就課程評鑑與視導方面，英國課程的自主，而賦予學校與教師最大彈性，發展和設計「合適」的教材與教法，而非一味強調「學校特色課程」，而忽略什麼才是對學生「合適的課程」。

關於國定課程之形式屬性，以國定課程教師手冊為例。其架構為：

1. 學校課程與國定課程的價值、目標、目的

(1) 學校課程目標

- A. 提供所有學生學習並學會的機會。
- B. 提升學生靈性、道德、社會、文化發展，並為所有學生為生活的機會、責任與經驗做準備。

上述兩個課程目的是互為增強的相依，學生個人靈性、道德、社會、和文化的發展在學習能力上扮演著重要的角色。

2. 國定課程目的

- (1)確保學習權利：國定課程確保每個學生，無論社會背景、文化、種族、性別、能力之差異，都有權利學習並發展自我實現必要的知識、瞭解、技能、態度，並成為主動、負責的公民。
 - (2)建立標準：向學生、家長、教師、管理者、受僱者、大眾說明學習的期望，並為所有學生建立學科的國家標準，作為改善與評估進步的標準，並檢視、比較個人、團體、學校之間之表現。
 - (3)提升連貫性與一致性：國定課程架構一致性、連貫性以及彈性確保學生學習的進步，有助於不同教育階段與學生轉學之銜接，並做為終身學習的基礎。
 - (4)促進公共的理解：國定課程要增進大眾對於學校、學習、義務教育學習結果的的瞭解與信心。並提供專家與非專家針對教育議題討論的基礎，包括學生、家長、教師、管理者與受僱者等。
- 3.關鍵階段一與二的學校課程與國定課程：包括國定課程應用時機與場所、國定課程架構、跨國定課程的學習、建立早期學習目標、讀寫算策略。
 - 4.國定課程學習規劃：學科的共同結構與設計、共同的教學要求，包括提供每個學生有效的學習機會、使用語言、使用資訊與通訊科技、健康與安全等。
 - 5.各學科教學要求:包括英語、數學、科學、設計與技術、歷史、藝術與設計、音樂、體育
 - 6.指引包括:個人、社會、健康教育、與公民教育的架構，現代英語文的指引、教育與社區的價值說明等
 - 7.國定課程可達成之目標

再以「英語國定課程架構手冊」為例：

- 1.關於本冊子
- 2.國定課程中的英語
- 3.國定課程結構與國定課程學習
- 4.英語學習方案

所有學科共同結構

英語重要性

關鍵階段一

關鍵階段二

關鍵階段三

5.一般教學要求

容受性:會每個孩子提供有效學習機會

語言使用

使用資訊溝通科技

6.英語可達成的目標

從國定課程架構形式分析主要提供學校及教學者課程規劃與實施之參考。主要包括手冊說明，國定課程與學校課程、國定課程與學科課程之間的關係，及學科共同結構、一般教學要求，及可達成之目標。

國定課程自實施以來，其中歷經數次的微調：

1995年第一次的修正：減少課程的內容與增加課程的彈性，將資訊教育加入課程等。Dearing 在1993年接受政府委託研究，針對課程內容與評量進行批評，建議課程科目過多並進行調整（DCSF, 2009）。而國定課程進而於1995年進行第一次的修正，減少課程的內容與增加課程的彈性，將資訊教育加入課程等。

2000年第二次修正：除了減少相關的規定與重複的學科之外，也將公民資質教育（citizenship）融入第三與第四基本教育階段，強調學生在學習語言、藝術人文、設計與技術等科目學習權利之保障（entitlements）。而目前仍在實施的小學課程科目主要為（DCSF, 2010）：英語、歷史、地理、科學、設計與技術、藝術與設計、音樂、數學、資訊、體育、宗教教育（法定課程但是可以彈性實施）、現代外語（僅於第二階段）、個人、社會與健康教育（personal, social and health education, PSHE）或公民資質教育。

2011新課程：試圖降低中央政府的掌控，賦予教師和課程更多的彈性，但卻仍不脫重視國際學生學習成就評比的效能取向。新課程革新的主要內涵，依據QCA的《Primary curriculum review--Curriculum reform consultation report to the DCSF》報告，主要有三個方向：

- (1)訂定課程目標：新課程旨在培養年輕人成為 A. 成功的當學習者(successful learners)，樂於學習、精益求精、有所成就；B. 自信的個體（confident individuals），能夠過安全與健康的生活與自我實現的人生；C. 負責的公民（responsible citizen），對於社會有所貢獻。

(2)學習與生活的基礎：每個學生必備學習與生活的基礎，包括識字、算術、信息和通信技術能力、學習和思維能力、個人和情緒的技巧和社交技巧等。這些能力被設計與發展成跨課程內容。

(3)六大學習領域：為減少科目過多，並依據課程目標將原本的科目重組為「了解藝術」(understanding the arts)、「了解英語、溝通與語言」(understanding English, communication and languages)、「歷史、地理與社會的理解」(historical, geographical and social understanding;)、「數學的理解」(mathematical understanding)、「了解體能發展、健康與福祉」(understanding physical development, health and wellbeing)、以及「科學與技術的了解」(technological understanding) 等六大學習領域。英格蘭小學課程從科目改為學習領域，主要原因除了符合國際趨勢、對於過多的科目進行瘦身、與學前階段相互銜接等因素之外，更重要的是要能提供學校最大的彈性進行「跨課程科目」(cross-curricular studies) 之規劃 (DCSF, 2008, 2009)。

根據上述的新課程革新的方向，英國將原本的科目整合為學習領域，其變革如下表：

現行課程 小學(5-11 歲)	2011 新課程 小學(5-11 歲)	2011 新課程 前期中學(11-14 歲)	
英語	英語、溝通與語言	英語	
現代外語(第 2 階段)		現代外語	
體育	了解體能發展、健康與福祉 人類、社會與環境的理解	體育	
個人、社會與健康教育		個人、社會、健康與經濟教育	
公民資質教育		公民資質教育	
歷史		歷史	
地理		地理	
科學		科學與技術的了解	科學
設計與技術			設計與技術

藝術與設計	認識藝術	藝術與設計
音樂		音樂
數學	了解數學	數學
資訊	(融入各學習領域)	資訊能力
宗教教育	宗教教育	

從上述形式的屬性，為了讓學校清楚地了解目標、學科組成、關鍵階段能力表現標準、評量等事項，國定課程除了在教育改革法案中的內容外，亦發展教師手冊，將法案內容轉化為國定課程目標、價值與目的、學校課程與國定課程、一般教學要求、學科教學要求等等。國定課程主要目標是設定什麼是學生應被教的，及其可達成的目標，即預期學生表現標準，國定課程是為了讓學校知道如何組織學校課程。此外，包括關鍵階段的以及研發各學科的國定課程，總之，這些規範主要來自確保學生獲得一致的教育結果，並做為教學與評量之指引。

二、國定課程之知覺與衍生屬性與作用之分析

雖然2011新課程已將科目調整為學習領域，2010年，英國國會仍呼籲國定課程極需簡化，英國下議院學校委員會憂心提供給5-16歲英格蘭學生的國定課程收到政府過多的限制，肇因於許多教學指引手冊的箝制形同來自中央政府的「特許權的運作」，已然致使這一代的教師被去除技能與削弱熱情。此外，這一份由跨政黨委員共同發出的聲明也主張，國定課程的規範及規模應該盡速進行簡化與削減，不再巨細靡遺地限制課程內容，同時學校應該要依循的課程限制在包括英文、數學、科學與訊息及溝通科技(ICT)等四個核心科目上，截至目前為止，政府雖然也同意針對課程規範進行部分改革是有其必要性，但仍將焦點置於標準的提升。

(一) 知覺屬性

在績效與重視消費者市場主義的國定課程，在知覺屬性上著力甚多，尤其以家長意見調查與研究為其特色。

1. 家長問卷調查：對國小課程意見調查

依據英國兒童、學校、家庭部在2009年公布《國小課程調查研究》，該研究以量化方法，探究家長對於國定課程的看法，研究目的主要瞭解民眾對課程的爭議，以提供政策決定，並廣泛地與家長溝通，做為新課程諮詢。調查對象是家有0-18歲的兒童與青少年的家長，總共918位的全國性的代表樣本，調查研究主要發現為：

1. 一半的人說他知道基礎教育課程。92%的父母同意六大學習領域，應該都能幫助學生發展閱讀、寫作、數學和生活技能。
2. 46%的人同意基礎教育課程現在應該改變，同意這樣看法的人，以4-19歲青少年的父母比例稍微高一些(52%)
3. 超過80%的父母認為孩子在基礎教育階段應該學習生活技能，如有效的溝通、團隊合作和創造性思考。
4. 92%的父母同意六大學習領域中的每一個，應該都能幫助學生發展閱讀、寫作、數學和生活技能。
5. 超過90%的父母同意幼小的兒童在小學時應該透過遊戲學習。
6. 大多數認為孩子在基礎教育階段應該學習的最重要課題或技能是閱讀和寫作、數學，學會尊重他人、學會過健康和安全的生活是次重要的三個課題。
7. 83%的人同意生活技能，如團隊合作與英文和數學一樣重要。
8. 有關生活技能、健康和康樂、環境教育等範疇，大多數認為家長最清楚該教基礎教育階段孩子什麼內容；而有關資訊科技、數學、閱讀和寫字等範疇，教師最清楚該教基礎教育階段孩子什麼內容。
9. 大多數受訪者都一致認為，國家課程的目的是幫助所有在英國的兒童成為：
 - 喜歡學習，取得良好進展並充分發揮其潛力的年輕人(86%)；
 - 誰能夠活的安全，健康和充實的生活，有自信的孩子(82%)及長大後成為積極貢獻社會、有責任感的人(78%)。

從本研究報告結果發現，家長對於國定課程在學科組成、目標與實施成效上皆有高達8成之支持度。

DCSF於2009年2月的調查報告，同樣訪問48位家長，對於政府在宣導新課程的改革時，家長認為若是能做到以下幾點，有助於家長了解課程改革的重點(DCSF, 2009b)：

- (1)給家長閱讀的文件應該包含整體來龍去脈
- (2)告訴他們現在是什麼，與之前的不同點，以及這對家長與孩子的意義是什麼
- (3)詞語簡潔清楚易懂
- (4)舉例說明，有助於家長的共鳴
- (5)使用圖表，但要易懂
- (6)避免使用隱喻或專家語言

- (7)文件最好簡短並有網路連結以查詢相關訊息
- (8)在新學期開始說明課程改變與所有相關資訊。

2. 家長問卷調查：對國定課程測驗的調查

DSCF於2009年公開一份家長對國定課程KS2（關鍵階段二）測驗的意見調查（DSCF, 2009c），看家長對於KS2測驗的重視程度以及測驗結果是否能提供資料孩子在國小階段的學習情況。3475人次的訪問，其茲節錄其研究結果如下：

- (1)65%的家長對於KS2測驗持中度以上重視，而有28%持低度重視；
- (2)78%的家長認為KS2測驗能正確反映孩子的程度；
- (3)63%的家長認為教師的回饋對於孩子的測驗是重要的；
- (4)69%的家長認為測驗結果對於孩子升國中後的教師是有用的；

在這個調查研究中，雖然出過半數的家長同意KS2測驗，但比例不算高，而且有36%的家長認為應該以別種形式來取代目前的測驗方式，例如：綜合教師評量與測驗(50%)、只使用教師評量(17%)。

此外，DSCF於2009年3月18-24日舉行的家長團體座談中，總共有48位家長參與，均為家有0-11歲小孩的家長，主要研究目的在了解家長對於KS2測驗的知識與意見，以及家長如何應用測驗結果。對於大部分的家長而言測驗目的是為了追蹤孩子在學校的學習情況，認為BENCHMARK的設計對於孩子的進步是重要的，測驗的意義有二：建立孩子在學校核心科目表現的基準與建立學校好壞的比較標準。大部分的家長滿意學校都能就測驗的過程與家長和學生做良好溝通，並且在較少壓力下讓學生準備測驗，只有少部分家長認為學校會在考試期間給予學生壓力(DSCF, 2009d)。

依據英國兒童、學校、家庭部在2009年公布《國小課程調查研究》，該研究以量化方法，探究家長對於國定課程的看法，研究目的主要瞭解民眾對課程的爭議，以提供政策決定，並廣泛地與家長溝通，做為新課程諮詢。該研究採用面對面的綜合調查，調查對象是0-18歲的兒童與青少年的家長，總共918位的全國性的代表樣本。研究主要發現為：

不過，英國下議院學校委員會(Commons schools select committee)跨政黨委員卻同時發表對國定課程表示憂心的聲明。包括政府對於5-16歲英格蘭學生因國定課程受到政治過多的限制，例如教學指引手冊形同中央政府的特許權運作，導致教師被去技能(de-skilled)以及減弱教學熱情與動機。聲明中建議國定課程的規範應該盡速進行簡化與減化，不再巨細靡遺第限制課程內容，同時，學

校必需依循的課程限制應限於英文、數學、科學、訊息與溝通科技等四個核心科目。

除了下議院學校委員會的聲明建議改革國定課程剝奪學校與教師專業自主權外，Jim Rose 爵士也發表《初等學校課程檢討報告》，主要涵蓋課程設計與內容、閱讀、寫作、算術與 ICT、個人發展、傳程進步、關鍵階段 2 的語言介紹等等。這些研究報告正也反映出英國國定課程面臨改革之呼籲愈來愈高。

四、《國定課程》衍生屬性

(一) 學力測驗

1988 年教育改革法通過中小學基本課程的實施與評量，要求學生應該在四個關鍵階段(Key Stages)受測，分別為 7、11、14、16 歲，各階段所接受的考試科目和名稱詳如下表（秦葆琦，2008）：

表 20 1988 年英國義務教育階段關鍵學習之考試類別與科目

關鍵階段	年級	年齡	考試類別	考試科目
第一關鍵階段	一	5-6	SATs	7 歲：數學、英文
	二	6-7		
第二關鍵階段	三	7-8	SATs	11 歲：數學、英文、科學
	四	8-9		
	五	9-10		
	六	10-11		
第三關鍵階段 (試探)	七	11-12	SATs	14 歲：數學、英文、科學
	八	12-13		
	九	13-14		
第四關鍵階段 (分化)	十	14-15	GCSEs	16 歲：五至九門 GCSE 學科
	十一	15-16		

根據秦葆琦（2008）研究，SATs 即為標準成績考試（Standard Attainment Tests）旨在評估學生對基礎學科掌握情況的考試，檢測科目包括閱讀、寫作、算術和科學，最高成就等級為第五級，國家對 11 歲兒童的要求是達到第四級。英國政府把提高學生學習成績，特別是英語與數學成績，作為其全國目標的一部分，並通過設定具體的考試成績達標指標來檢測這項事業的進展情況。這樣的評鑑方式被批評為過早分化學生性向且加重師生壓力。1993 年迪陵報告書(Dearin Report) 建議做修正，主張在第四個關鍵階段（14-16 歲），只有英文、數學、

科學和體育以及現代外國語和科技等課程是必修的，納入考試範圍，剩餘的國定課程改為選修，以使教師和學生在教學之餘的時間思考職業和學術的選擇。到了1996年的教育法案，納入了迪陵報告書（Dearin Report）的建議，全面暫時停止實施7、11、14等三個關鍵階段英語、數學、科學等核心科目與其他基礎科目之學習測驗（SAT），只保留第四關鍵階段結束時的普通中等教育證書（General Certificate Secondary Education）。並將每一科目在四個關鍵學習階段的成就層級，由十個層級減少為八個層級。

（二）提供案例

以國家課程在關鍵階段 12 中包括「跨課程的學習」與 34 階段「跨課程向度」為例，在 12 關鍵階段包含創造力、科技應用在學科教學，靈性、道德、社會與文化發展，跨課程的技能、財經能力與創業教育、永續發展的教育等，在關鍵階段 34 中「跨課程向度」，包括認同與文化差異、健康的生活型態、社區參與、企業、全球化與永續發展、科技與媒體、以及創意與批判思考等。每一個向度會提供教學核心問題、與案例研究供教師參考。在跨課程的學習中類似我國的議題，國定課程中建議該向度的教學。例如融入學科、創造學習經驗、引進校外專家、主題日、活動週，融入學校活動、校外教學等等方式，以上案例與建議主要做用係提供學校與教師編制課程之參考。更特別的是在網站中點選該向度，連結相關學習資源，提供教師與學生使用。

（三）教育視導

2006 年通過並實施的「教育及視導法」（Education and Inspections Act 2006），10 大部分 262 頁包括在地當局教育職掌、學校組織、學校理事會職權、公平入學、辦學失敗學校、課程、學校餐飲、學生行為、視導等項目。

英國的中央教育視導制度是經長期演進而成的，由皇室任命的督學，又稱為皇家督學（HM Inspector）。教育視導向來由中央政府負主要責任，在 2006 年的教育視導法中，地方政府亦擔負起視導責任。

英國國定課程是教育法案的內容，屬硬政策中的軟規範。主要作用規範並支持學校與教師課程目標、學科內容、關鍵階段表現標準、評量等重要項目，相較於以往教師控制課程的黃金年代，國定課程的軟規範在衍生屬性上主要透過教育視導與學力測驗達成課程監控與管理。然而，由於是原則的軟規範，因此政府研發教師手冊、案例等供參考。

參、美國國民中小學課程屬性與作用論述分析

關於美國之課程屬性與作用分析，主要以本院於 2009 年完成之「各國近期中小學課程取向與內涵的研析」整合型研究下子計畫一「美國近期中小學課程取向與內涵的比較」(王浩博, 2009)為基礎，再進一步分析課綱屬性與作用的合理性、正當性、與合法性。

一、美國課程之原生與形式屬性與作用之分析

(一)近三十年美國的課程改革：從 A Nation at Risk 到 Race to the Top

1980 年代以後，美國遭逢日本經濟生產力的強烈競爭，朝野上下體認到重大危機的來臨，引發了卓越的緊急呼籲，而有「回歸基本學科」之訴求(邱兆偉, 1995)。除此之外，美國大眾傳播媒體也經常關心並注意到許多學校教育裡所存在的負面現象，電視與報紙定期地報導學生各種測驗分數的下降，學校裡藥物氾濫及暴力事件叢生，校園事件的低落與工作條件的惡化，及中途輟學率的上升等(邱錦昌, 1993)，使社會大眾對於教育品質愈見關切。

在這樣的背景下，教育部長貝爾(T. H. Bell)於1981年8月26日成立了全國卓越教育委員會(National Commission on Excellence in Education)，從事有關美國公立中小學教育的調查。在1983年4月向美國總統提出一份教育改革報告書，即「國家在危機中」(A Nation At Risk)報告書。茲就其對學校教育提出的警訊與建議：

1. 學生在國際性學術測驗上，從未獲得第一或第二，在和其他國家相較之下，甚至落後七次之多。
2. 在一項讀寫能力的測驗中，發現約有二千三百萬的美國成人是功能性文盲。
3. 在美國所有十七歲的青少年中，大約有百分之十三可能被視為功能上的文盲。
4. 學術性向測驗(College Board's Scholastic Aptitude Tests, 簡稱SAT)中顯示，從1963年到1980年間學生的成就持續下降。
5. 在1969、1973、1979的全國教育進步評鑑報告(National Assessment of Educational Progress)中，對十七歲青少年所做的全國性科學成就評量，有持續走下坡的現象。

報告書發現美國學生在各個測驗中的表現可說是不盡理想，且有逐年退步的情況。因此，報告書強列建議學校的教育方式必須做全面性的改善。此外，聯邦政府如果要確保學校依報告書建議進行全面性的改革，必須居於全國性的領導地位(U. S. Department, 1983)，自此，美國中小學課程從地方分權漸漸走向中央

集權式的控制。

自 1990 年代以來影響中小學課程政策的各項教育法案的趨勢與結果是各州「自願性」的依據全國示範性課程標準來制訂各州的課程標準，此即美國課程標準化運動。為何各州自願地加入課程標準化行列？主要來自聯邦政府採取績效與經費掛勾的控制策略。

以下整理自 1990 年代以來聯邦政府所發布的重要教育法案。

1. 1994 年《目標 2000 年：美國教育方案》(Goals 2000: Educate America program)

柯林頓總統於 1994 年簽署國會所通過的「目標兩千：教育美國法案」，以及修訂了「美國中小學教育法」，改稱「改革美國學校法」(Improving America's Schools Act of 1994)，將布希總統所發布的全國性教育目標正式立法。歸納「目標兩千」法案內容與課程標準有關措施為：

- (1) 全國八大教育目標：包括學校及學生的就學準備、學生畢業率、學生成就與公民權、師資教育與專業發展、數學與科學領先世界、成人識字與終身學習、安全而有紀律的學校、家長參與等八項。
- (2) 全國教育改革的領導、標準與評量：國家教育目標專門小組 (National Education Goals Panel, 簡稱 NEGP) 與國家教育標準暨改革委員會 (National Education Standards and Improvement Council, 簡稱 NESIC) 的組織、職責、經費，以及有關全國與州課程內容標準、學習機會標準和評量系統的建立、認證事宜。
- (3) 制定並推廣全國示範性課程標準：全國教育改革的領導、標準與評量是透過國家教育目標專門小組與國家教育標準暨改革委員會此二組織所進行。國家教育目標專門小組在評估教育目標達成的程度，審核自願性的州課程標準及全國示範性課程標準。國家教育標準暨改革委員會在於批准州所提出的課程內容、學習表現、學習機會及評量標準，以及批准專業協會所發展的全國示範性課程標準 (劉慶仁，2000；U. S. Department, 1994a)

全國示範性課程標準包括：其一，課程內容標準 (Content standards)，為學生在各科領域該學的內容標準。其二，表現標準 (Performance standards)，為學生的學習水準令人滿意。其三，學習機會標準 (Opportunity-to-learn standards)，為提供學生必要的條件和資源，給予同等機會，以迎合其能力水準。(U. S. Department, 1994a；Lewis, 1995；引自吳清山，1995)。

2. 「改革美國學校法」(Improving America's Schools Act of 1994)

「改革美國學校法」於1994年時通過，乃修訂自1965年「美國中小學教育法」而來。法案內容的主要為：1. 幫助弱勢學童達到高學業標準；2. 確保免於暴力及毒品威脅的安全校園；3. 增進公平教育（Promoting Equity）；4. 革新教育方案策略（Innovative Education Program Strategies）；5. 教師專業能力之發展。該法案以六十九億美元經費補助貧困地區五萬所學校及約五百萬的學童，幫助弱勢學童達到高學業標準，以提升與改善全校學生的教學計畫（劉慶仁，2000）。換而言之，即在賦予學校更大的彈性，以換取學校對學生的學習成就負起更大的績效責任。在標準方面，該法案要求各州應制定挑戰性標準（challenging standards），但是如果各州已根據「目標兩千：美國教育法案」制定有課程內容標準及表現標準，就不需再另外制定標準，而可以視情況需要進行標準的修訂（U. S. Department, 1994b）。挑戰性標準包含挑戰性課程內容標準（challenging content standards）以及挑戰性學生表現標準（challenging student performance standards）。挑戰性課程內容標準必須指出學生需要知道的是什麼，並且是可以做到的（specify what children are expected to know and be able to do）。挑戰性學生表現標準必須根據州的課程內容標準進行制定，建立學生「優」（advanced）、「良」（proficient）、「尚可」（partially proficient）等三種表現標準，以瞭解學生對於課程內容標準的內容精熟了多少。

（U. S. Department, 1994b）為了評估學生是否達到所訂的表現標準，各州必須根據挑戰性課程內容標準建立評量測驗，採用適用全體學生的評量措施，而不再使用另一套針對貧窮學生所設計的測驗方式（U. S. Department, 1994b）。

3. 「學童教育卓越法」（Educational Excellence for All Children Act of 1999）

柯林頓政府於1999年5月再度修訂「美國中小學教育法」，並提出「學童教育卓越法」（Educational Excellence for All Children Act of 1999）。法案共計十二章，勾勒了聯邦政府未來五年（1999-2004）推動中小學教育改革的四項方針：

(1) 每間教室均有高的學業標準

A. 透過嚴格的學業標準提高學生的學習表現

B. 經由「高標準的教學行動計畫」（Teaching to High Standards Initiative）提供教師訓練與協助，使其有充分的準備度。

C. 將有用的科技引進學校與教室以幫助教師配合高標準從事教學。

D. 降低班級規模及加強閱讀教學。

E. 強調數理教育。

F. 改善外語教學。

G. 為所有學生增進享有均等、卓越及公立學校選擇的措施，支持可供父母學生選擇的教育計劃，包括磁性學校、委辦學校。

H. 教育資源優先用在需要的地區，特別著重縮小不利兒童及一般兒童之間的成就差距。

(2) 提昇教師與校長的素質

A. 協助教師配合高標準從事教學：「高標準的教學行動計畫」，幫助校長、教師依據州及地方挑戰性的標準去調整課程與評量；提供教師在主要學科上不斷且密集的專業進修，輔導初任前三年教師，並確保所有教師熟習學科內容及教學技巧。

B. 支持一項全國性的校長人才招募計劃並讓他們進修成為有效的教學領導者。

C. 擴大招募及挽留措施以達成未來十年兩百二十萬教師的需求。

D. 規定貧窮學校的新教師須通過檢定。

E. 加強州教師資格檢定程式：要求州四年內確保至少95%的教師完全檢定合格。

F. 幫助專業教師在課堂使用科技進行教學。

G. 訓練幼兒教育工作者為不利兒童做好就學準備。

(3) 加強學校及學生表現的績效責任

(4) 確保安全、健康及有紀律的學習環境

(5) 規定每一學區、學校有完整的訓導策略。

(6) 經由示範計劃倡導體適能及終身的健康習慣。（劉慶仁，2000）：

由前述可以發現，標準的施行除了應有相關配套措施外，嚴格的學業標準是提高學生能力所需做的，各州必須致力於繼續發展挑戰性標準，使學生能學習所應學習的，並且有良好的能力表現。

4. 2001年《沒有任何孩子落後》法案

《沒有任何孩子落後》法案是布希總統於2001年通過的重大教育法案。其緣由為有鑑於美國學生學力低落，以及貧富族群間學業成就差距仍大，聯邦政府特別以「No child left behind」為標題，突顯該次修法的重要理念，集中目標在改進不利兒童的學習表現以及縮短成就差距。其十大篇章的重點：

Title I：改進不利地區學生學業成就。

Title II：準備訓練和招募高品質教師和校長。

Title III：英語有限和移民學生的英語教學。

Title IV：二十一世紀的學校。

Title V：促進家長選擇和改革方案。

Title VI：彈性和績效。

Title VII：印地安、夏威夷原住民和阿拉斯加原住民語教學。

Title VIII：有效的輔助方案。

Title IX：一般性規定。

Title X：廢除和其他法律的修正

認為此法案有五個重點與三個要求，五個重要包括：

- (1) 加強績效責任：要求各州政府對於所有公立學校實施全州性的績效責任，以強化 Title I¹⁵ 補助款的績效責任。
- (2) 提供家長和學生更多選擇：利用 Title I 補助款經費補助家長有更多的選擇權，如送孩子到一所更好的公立學校或公立特許學校，以及提供免費家教和課後服務給低收入學生，稱為「補充性教育服務」(supplemental educational services)。
- (3) 賦予州、學區和學校更大的彈性：此法中的彈性條文包括賦予州和學區權力，讓州政府得以在州所得的四大補助計畫下，移轉達 50% 的經費至其中任何一項或 Title I，包括師資素質補助款、教育科技、改革計畫及安全無毒品校園。
- (4) 將閱讀列為第一優先：為確保每一個孩童在三年級結束前能夠閱讀，新的「閱讀優先」(reading first) 方案使聯邦政府在低年級階段大幅增加「以科學為基礎的閱讀教學」上的投資。
- (5) 其他主要教育計畫改變：將績效責任、選擇及彈性的原則納入其他重新授權的中小學教育計畫。

三個要求包括：

- (1) 標準：各州須設定「年度充分進步目標」(adequate yearly progress, AYP)，並設定在 12 年內達成 100% 精熟程度的目標；各州亦須訂定學科課程內容標

¹⁵ Title I 補助款係指聯邦政府對於全國貧困地區學校、學生的補助計畫，為聯邦政府對中小學教育的投入。

準，學區及學校亦必須依據州定標準擇定具體教學標準，提供教學及編制學區或學校乃至教室之評量之依據。

- (2) 測驗：為改進公立學校和縮短不利兒童的成就差距，具體要求各州在 2005—2006 年前實施三到八年級學生閱讀和數學的精熟測驗，並在 2007—2008 年前實施 K-12 三個階段中每階段一次的科學測驗。這些測驗必須配合各州的學科課程內容標準來命題。每州並需有樣本學生，參加「全國教育進步評量」四和八年級數學及閱讀的全國教育進步的測驗，以證明全州全體學生程度。
- (3) 報告：依據法案規定，各州須在 12 年內達成 100% 之精熟程度，各州所定學科課程標準以及「年度充分進步目標」，必須施以測驗及據以提交報告。法案規定學校每年提供給家長的報告卡中，須包括該子弟及其就讀學校在關鍵學科的進步情形；而州的測驗必須依照族群、收入和其他標準分析報告，以證明學校整體表現、進步和不利兒童與其他兒童間成就差距的縮短情形。(劉慶仁，2002；張佳琳，2010)

5. 2007 年修正《沒有任何孩子落後》法案

美國教育部於 2007 年以一份「建立在成果之上：強化《沒有任何孩子落後法案》的藍圖」報告 (Building on Results: A Blueprint for Strengthening The No Child Left Behind Act)，重申 NCLB 的四大核心原則，包括所有學生在閱讀和數學能力必須達到就讀年級水準或以上、每年評估與分析學生的學習以結束成就差距、所有核心學科教師都是合格的、提供所有家長及時的訊息與選擇，並據此形成五個政策標的並提出相關措施：

- (1) 在 2014 年之前每個孩子都能表現出就讀年級或之上水準：本項可謂 NCLB 法案的目標與任務，主要透過以下兩個措施來達成：
 - A. 維持每年的學科評估與績效
 - B. 促進各州高學術標準：聯邦政府繼續支持各州為學生建立學術標準與評估，讓這些標準與全國教育進步評估透明化，並提供平台讓大眾進行跨州比較。
- (2) 容許革新與改善彈性：測量並追蹤個學生的進步情形；對學校的支持排出優先順序；簡化經費申請流程，讓州政府在分配聯邦補助款時更有彈性；加速英語程度有限的學生習得英語等。

- (3)讓學生受到挑戰並為成功做準備：改善畢業率、確保學生的畢業是為未來的成功做準備、提高高中課程的嚴謹度、增加經費給服務低收入學生的中學、透過一個嶄新的「輔助教師團隊」提供特定專長。
- (4)協助教師弭平學習落差：獎勵傑出的教學，聚焦在數學、科學的教學，啟動「閱讀優先」方案建力專精的閱讀教學等。
- (5)強化公立學校並使家長授權賦能：NCLB 賦予家長新的選擇，包括補助家長送孩子到較好的公立學校或公立委辦學校，重整長期表現不佳的學校。具體措施如：投入「學校改進專款」、加強體質不佳學校重建、透過公私立學校獎學金促進選擇、提供額外員額配置自由給最有困難的學校、增加「補充性教育服務」、提供私立學校學生與教師同等的服務。

6. 2009年衝頂計畫

2009年2月17日，歐巴馬簽署《美國振興及投資法案》——一個歷史性以激勵經濟發展、支持就業及投資關鍵事業（包含教育）的法案，《美國振興及投資法案》以支持投資革新策略來奠定教育改革的基礎，其主張以提升學生學習成效、達成學校長期目標，來增強學校系統能量及強化國家效能。《美國振興及投資法案》中，規劃43.5億美元（折合約新台幣1,435億元）的「衝頂計畫基金」，作為鼓勵及獎賞各州創造教育革新及改革條件的競爭性經費，期望在學生產出（student outcomes）能有顯著進步（包括學生成就進步、縮短成就落差、提升畢業率、確保學生升學及就業之準備度），並藉以執行下列四個核心教育改革（USED, 2009a, 2009b）：

- (1) 修正並提高學生在大學職場與參與全球經濟競爭準備度的標準及評量。
- (2) 建立評估學生進步及成功的資料系統，作為教師及校長提升教學的有效參考資訊。
- (3) 重新招募、發展及獎勵、續任有效能的教師及校長，特別是優先需要的地區。
- (4) 協助低成就學校轉型。

所謂《衝頂計畫》，便是以競爭性經費鼓勵各州提出能提升學生成就的有效計畫，並預計將這些州作為其他州學習及擴散改革理想的典範，聯邦期待該項計畫能刺激各州競相競爭，衝向頂端。由上述指標可以看出《衝頂計畫》的特色在於強調「競爭性的進步」，是一種以「競爭性經費補助」的教育方案，亦即，透過經費補助的誘因，刺激各州提出教育改革方案，並爭取教育經費補助以執行政

育改革工作。

2010年3月13日，歐巴馬政府更提出長達41頁的《改革白皮書：初等及中等教育法案修正案》(A blueprint for reform: the reauthorization of the elementary and secondary education act)草案，並在3月15日送國會審議。其五大重點包括：(1)提升中學畢業生的大學及生涯準備度(college-and career ready)；(2)養成優秀教師及學校領導者；(3)提供所有學生公平及充分的機會；(4)提高標竿及獎勵優秀頂尖表現；(5)促進革新及持續進步。這份文件雖修正《沒有孩子落後》法案內涵，惟仍保留原有的年度閱讀及數學測驗，並以具體教育目標設定在2014年前促成所有學生達到閱讀及數學的流利級水準，在2020年前達成所有高中畢業生均能對升學或生涯有充份準備度，同時，這項修正案亦搭配教師評鑑機制之建立，鼓勵各州及學區發展更好的教師評鑑系統及教師專業進修與生涯進階系統(career advancement systems)來強化教學品質；為提升學生讀寫能力，並要求各州應發展完整的K-12讀寫方案，提供有效的閱讀教學及評量，以促成閱讀能力的持續進步(USED, 2010)。

綜合上述各項影響美國中小學課程標準的重要教育法案，主要核心概念是「績效」與「標準」。為了縮減學生學力落差問題，無論聯邦政府或州政府長期致力於透過測驗結果評鑑學校教育的品質，尤其聚焦於數學與閱讀測驗。Bj61現任教育部部長鄧肯(Arne Duncan)¹⁶在教育部網頁介紹中提及個人最顯著成就包括擔任芝加哥公立學校教育局局長(the chief executive officer)任內，小學閱讀測驗高達66.7%通過與超越全國標準，數學測驗高達70.6%。

如何達成公平與卓越的學校教育？採取測驗模式的課程發展，直接觸發全國課程標準化運動。美國全國性核心標準倡議聯盟¹⁷(Common Core Standards Initiative, 簡稱CCSI)即為一例。CCSI是一個由州政府引導，並獲教育部長委員會(Council of Chief State School Officers, 簡稱CCSSO)與國家首長協會中心(National Governors Association Center for Best Practice, 簡稱NGA Center)支持，以及共同主持研發的一項重要的教育改革行動，整個研發組織包括：

- 1.標準發展工作小組：負責決定與撰寫共同核心標準。
- 2.回饋小組：邀請各領域的重要召集人或課程標準撰寫人員參與CCSI的諮詢，提供證據為本的專業回饋

¹⁶ <http://www2.ed.gov/news/staff/bios/duncan.html>

¹⁷ 截至2011年5月計有44個州(含領地與哥倫比亞特區 the District of Columbia)參與核心課程標準倡議。2011/06/15 檢索自 <http://www.corestandards.org/>

3. 專家效度委員會(expert validation committee)：對核心標準與各年級的標準進行獨立的專業檢視確保研發過程與內涵經過研究並有足夠的證據支持，專家效度委員會的委員是由參與的各州政府的首長中選舉產生。

CCSI 的產生背景主要是美國在「國家正在危機中」(A Nation at Risk)發表的 26 年間，各州雖然提高學生學術成就標準，然而在國際學習成就評比上仍遠遠落後許多國家。在此危機感上，許多州簽署 CCSI，發展 K-12 的英文與數學(即所謂 3R 基礎的讀寫算)的核心標準，以確保美國的競爭力，以及學生面臨未來的全球性挑戰。因此，CCSI 將發展英文與數學嚴格的知識與技能，標準的發展原則：

1. 更精簡、更清楚與更嚴格(higher)，引導更有效的政策與實踐。
2. 為大學與就業做準備，讓所有學生在高中畢業時是準備好的。
3. 更嚴格的知識內容與應用高層次的能力，為 21 世紀做準備。
4. 達到國際表現水準，協助學生面對全球性的經濟與社會。
5. 研究與證據為本。

總之，目前已有 44 州(含領地與特區)加入全國性核心課程標準倡議(CCSI)，足見建立全國共同教育標準漸成趨勢，強調基礎的、嚴格的、清楚的、明確的、可教的、可學的、可測量的、連貫性的、達國際水準的目標，重視研究與證據為本(evidence-based)，以符合大學與就業的期望為全國性教育標準的原則。

從教育法案、教育標準、課程標準、績效評鑑等的脈絡發展，可窺知美國課程具有愈來愈的趨同性。以學生測驗通過率、進步率評估學校教育引發教師與學界的批評。雖然聯邦政府在每次教育法案中進行微幅調整，然而，以經費與評鑑等手段實施學校與教師的獎懲制度，達到控制目的依舊是政策的基調。因此，為了達成聯邦政府的要求與獲得更多經費補助，州政府積極進行課程的標準化。各州在推動課程標準化的措施時，州層級負責訂定學生的成就標準與學校的評比分級標準，而在達成標準的方法、材料和資源則授予學校自主發展，如果未達到標準，學校就必須負起責任。

綜言之，儘管採取地方分權的課程治理模式，然而，透過教育法案的研訂與實施造成了形式上的分權，實質上的集權。州層級的課程標準採測驗模式，主要作用為提供教師明確的學科與測驗標準，以協助學生通過測驗。

二、美國課程標準的知覺與衍生屬性

美國近二十年課程政策主要源自 NCLB 法案。根據非營利組織「教育政策中心」自 2002 年到 2006 年長達 4 年針對 NCLB 在聯邦、州、學區各層級，涵蓋範圍包括 50 州、299 個具代表性的學區的調查研究，及涵蓋各個區域 30 個學區與 42 所學校的個案研究等，針對實施 NCLB 四年後對公立學校帶來的影響提出四個層面的發現 (Rentner, Scott, Kober, Chudowsky, Chudowsky, Jofstus, & Zabala, 2006) 包括：

(一)對於課程與教學的影響

- 1.行政人員與教師實施課程與教學時更聚焦在州學科標準與評量。
- 2.校長與教師運用測驗資料調整教學符合學生個人與小組的需求。
- 3.71%的學區縮減其他學科教學時間，增加 NCLB 測驗的閱讀與數學教學時間，窄化課程。
- 4.學區鼓勵與規範教師的教學方法，許多學區聘用教學教練(coach)觀察、示範與回饋教學。
- 5.幾乎所有學科教師皆符合法案中的合格師資標準。

(二)學生成就的影響

- 1.學生達精熟比例增加。
- 2.教育部授予州的行政管理的彈性，如測驗統計與解釋彈性，影響學生精熟比例。

(三)維持穩定的作用

- 1.學校改善比例維持穩定，儘管學校不同，但是比例變化極少。
- 2.行政管理改變的影響：上述穩定的比例部份來自行政管理的改變，如改便統計方法。
- 3.學生通過比例受到學校選擇影響少 2%，提供教學教練的影響約 20%。

(四)城市學區影響較大

- 1.達到改善程度的 Title 1 學校有 54%位於城市(全國 Title 1 學校中只有 27%來自城市)。
- 2.城市差異性高於鄉村，在年度進步報告書(AYP)中城市學校學生分為種族、收入、語言、身心障礙等群組，鄉村學校往往只有高低收入的群組。
- 3.城市教師合格率大幅提高，85%學區學學習成就亦提高。

隨著 NCLB 法案的實施，調查研究與個案研究報告中發現，聯邦政府在教育裡扮演的角色愈顯吃重。州與學區的行政人員與教師更聚焦並努力於協助學生通過測驗。儘管教師合格率與學生通過率已大幅提昇，然而，付出的代價與造成的負面效應也不少，包括：

1. 學校用更多的時間在閱讀與數學，有時會犧牲不予施測的學科。
2. 學生接受的測驗越來越多。
3. NCLB 的要求意味州政府與學區在學校運作的角色也隨之擴張，更多的負擔但是經常缺乏充足的聯邦經費執行其職責。
4. 教師壓力增加影響教學士氣。

NCLB 法案對於美國課程與教學的影響也引發學界的批評。主要反省公立學校教育的目的，難道只是打著公平與卓越之名，以閱讀與數學等基本學力測驗控制學校教育。McMurrer(2007)分析 NCLB 法案通過後，各個學區平均教學時數的增減如下表。

表 21 NCLB 法案後學科教學時數每週平均增減分析(2001-2007 年)

學科	平均每週教學時間的增減(分鐘)
英語	+183
數學	+86
社會	-90
科學	-94
藝術與音樂	-61
體育	-57
休息時間	-60

從上表發現，測驗學科教學時數大幅增加，非測驗學科時數則減少。更足以證明美國教室中運作課程嚴重受到控制與窄化。

學科教學時間涉及課程架構，主要受到績效政策的影響。以紐約州為例，2011 年 1 月新上任的州長 Andrew Cuomo 夾著高聲望修訂提高學生測驗佔教師評鑑的比例。

州長 Andrew Cuomo 剛剛 2011 年 1 月 20 日才上任。他上任以前是我們全州司法部的最高負責人。為什麼選他出來？第一個、他年輕有為，很清廉；第二個、他是法界出身的，他辦事就是嚴打這種貪污。葛摩州長認為評鑑教師學生的成績只有 20% 太少。他要 double，現在是 40%。又有人起來反抗，就是說那這評估一個老師要看

學生成績，這個四十分比例太重，但是他說我要，我們原來紐約州訂的草案，是一年、一年逐步，三年以後實施。他說：「不行！你這個做事像牛步。」你們今年九月就要給我全面實施。就這麼短的時間，我們必須要在九月法令要出來，馬上要實施。他跟我們的審議委員會主席(chancellor)寫了一封信跟他講，這個是我的建議。主要就是他的聲望很高。他今天是一個壞的州長，可能人家會不用他，但他今天就是他如日中天，他的 approval rate 89 還是說 80 幾。所以他講話的話一言九鼎。(2011/06//01，羅漢中督學訪談)

以學生測驗成績做為教師評鑑的主要標準，在紐約州擬大幅提高比重，對教師而言，無疑壓力更高且更強調測驗模式的課程與教學。

Title One 是聯邦的一個非常大的一個項目，給全美五十州這個 local School，我想就是了解一下這測驗啦、評量的結果。學生在 1998 年以前，八年級做一個基準，小學是以四年級給你一個測試。從去年七月一號開始，規定全州小學從三年級到初中升八年級，每一個年級都要考，全州的學生都要考紐約州的英文跟數學的會考，學生的成績就是又跟老師評鑑有關係。(2011/06//01，羅漢中督學訪談)

為了協助教師提升學生測驗成績並通過評鑑，包括各學區的實施教學視導視察學校是否依據州法令聘用教師與實施教學，此外聘用教學導師觀察、示範、回饋教師的教學。

紐約州三年前對全州有一個規定，就是新老師剛剛來教書一年到兩年之內，一定要有一個 mentoring program。由學區聘用教學導師(mentor)學區內 25、30 間的學校輪迴。…我三月去視察學校，我就隨便講，我說現在是三月十五號，我要看二月十九號，或者你講二月哪一天你跟我講。我隨便調查出來，我要看看到底說你去看這個老師，你訂了什麼標準，這就是我其中一個，如果他沒有照我的規定，我就要給他記下來，就算是違法。要改進的。(2011/06//01，羅漢中督學訪談)

最後，州層級的教育決策除了州長的政策主張外，亦有不同的制度。以紐約州為例，紐約州最高教育決策組織是教育審議委員會(Regents)，由各區域 16 個德高望重在法界、醫界、商界、學界、教育界人士組成，針對全紐約州的教育做決策。

紐約州的這個我們的立法程序就是這樣，16 個人每一個月開一次月會，他們討論完了以後，16 位 Regents 就到全州各區域舉辦公聽會；比方是說我們在前一陣子，就是對我們紐約州的 High School Graduation Requirement 我們做了很大的變動的時，我們就到公聽會，去到全州蒐集全州的教育界的菁英人士，那個學區的學監哪、

校長啊、老師啦，誰都可以參加，家長會的代表啊、家長。…蒐集所有人的意見，然後再經過 16 人審議會開會，如果他們全部都通過的時候，就變成紐約州的教育法規。(2011/06/01，羅漢中督學訪談)

綜上分析，聯邦教育政策影響州教育政策走向。在紐約州的案例中發現，課程的決策與推動等衍生屬性具有高度的政治共識，形式政策、課程與教學、測驗、教師評鑑、教學導師制度、教學視導等一貫性的理路。核心概念即提高績效。

Rothstein, Jacobsen & Wilder(2008)分析 205 年美國歷史中憲法、重要教育宣言與法案後歸納美國公立教育的目標應包括八種類別：基本學術能力、批判思考、藝術與文學、職業準備、社會技能與工作倫理、公民、健康、情緒健康等。然而，目前美國教育政策所重視的「績效」完全取決於數字，而且只強調數學與閱讀成績來斷定學校與教師的優劣是危險的，因為將會窄化課程並嚴重扭曲學校教育的目標。這個批評是中肯的。國民中小學的教育不應偏頗於學術基本能力，忽略其它促進身心靈健康、社會參與、幸福生活等之目標。

一位接受訪談 14 年教學經驗的國小教師提到：

很久以來我們為了測驗剝奪孩子的藝術課程。剛當老師的時間，一週有一個小時的藝術課，現在只剩 45 分鐘，為了績效增加閱讀和數學的時間，有些孩子除了學校根本沒有機會接觸藝術，有些孩子進行補救根本無法上藝術課。我很在意，因此有些視覺型與動覺型學習風格的孩子強迫他們以紙筆測驗表現學習成果。學區現在開始思考寫作測驗，那不是讓更多孩子落後嗎？假如藝術有治療價值，那紙筆測驗的價值？如何表達孩子的感覺？那些藝術教育無法測量或內在的部分，需要透過接觸和分享，而不是指認畫家作品。當他們移除藝術課程，孩子錯失學習包容、負責與合作等情感與社會的技能，這是我的藝術課中更強調的部分。(Adams, 2008:182)

透過上述調查與個案研究等，發現美國課程政策在教育法案的規範與支持下，投入龐大的經費，確保每位學生都能獲得讀寫算的基本能力，聯邦政府運用法案、補助、測驗、評鑑等策略，間接控制各州與學區的課程與教學。優點是目標一致且強制、方向明確、且評估修改調整以回應實施的問題，因此在調查研究中針對閱讀與數學的測驗顯示出正向明顯的進步成果，尤其對於城市學區的學校更為顯著。同樣地，績效政策導致許多負面效應，例如數字績效的不公平、進步來自測驗技術調整、課程窄化、扭曲學校教育目標、教師壓力等問題。

對於美國績效政策的問題，為求期周延與避免誤用的困境，應該思考規畫更符合國民中小學教育的目標的測驗，學校與教師評鑑資料應該更多元，標準化測驗解釋應該補充專家對學校作品的評估、統計分析應納入學生背景資料等等。

三、小結

美國約 250 年的歷史中，對於學校教育目標的勾勒對於學童身心發展而言是相當均衡的。隨著教育思潮的演變與國家經濟競爭力的焦慮，聯邦政策採取強規範重績效的課程政策，尤其以 NCLB 法案的立法與推動影響最大，為了推動法案，美國投入大筆經費補助來要求各州與學區進行教育革新。

教育法案雖說不是課程文件，但是其原生屬性作用卻是規範並指引各州課程標準化的依據，近年來，各州推動課程標準化的運動主要基於落實法案並作為測驗的指導。此測驗模式的學科課程標準，在形式屬性上必須具有包括具體的內容標準與表現標準作為測驗編制與教學等依據。

NCLB 立法後，為落實法案，各種不同團體紛紛進行評鑑與研究，做為下一次修法與重新授權之依據；在官方、非營利組織、與學界等進行的全國性調查與個案研究，對於結果正面與負面的看法並存，聯邦與州教育政策依據研究結果適度調整，然而，仍然維持績效政策的方向。因此，衍生屬性主要關注於如何達成績效，包括測驗成績統計分析與報告，教師評鑑、教學導師制度、教學視導制度等規畫。

第五章 結論與建議

第一節 研究結論

基於系統圖像提出以「自發、互動、共生」做為課程綱要的核心要素，本研究採取論述分析、焦點座談、專家訪談等研究方法，分析課程綱要應該具備的屬性與作用，以期能促成此系統圖像之完成。

壹、課程綱要的屬性與作用關鍵要素：學習權、課程空間、課程理解

基於課程綱要系統圖像中的核心要素（自發、互動、共生），本研究分析主要國家的課程綱要後，基於合理性、正當性與合法性的原則，提出屬性與作用的關鍵要素在於首先確保學生的學習權，其次基於主體性完成與自發性的提升，營造課程空間，鼓勵所有教育參與者本於專業與自我實現的創發力，參與課程發展與實施；最後，促成社會課程理解與公共對話，建置課程網絡提升課程研發與實施的合理性是必要之舉措。茲將整合計畫課程綱要系統圖像核心要素與本子計畫屬性作用之間的理路整理如表22所示。

表22 課程綱要核心要素與屬性作用關鍵要素的分析

	意義	屬性與作用的關鍵要素
自發	<ol style="list-style-type: none">1. 人的主體性生成與創發2. 學習者自我實現3. 教育網絡參與者的自發性	<ol style="list-style-type: none">1. 學習權保障2. 課程生成創發的空間3. 激發參與的熱情
互動	<ol style="list-style-type: none">1. 個體之間、個體與環境間的多樣性互動2. 擾動能量3. 課程網絡的參與、理解、協作、與改變	<ol style="list-style-type: none">1. 建構互動網絡2. 提供擾動空間3. 理解參與者的想法4. 激發參與者的協作5. 追蹤理解並評估持續的改變
共生	<ol style="list-style-type: none">1. 以生命為中心(個體、他人、自然環境和諧共生)2. 教育網絡彼此互動生成。3. 促成社會民主參與，環境永續關懷。	<ol style="list-style-type: none">1. 以整體思維取代各司其職的課程管理2. 激發並建構教育議題的公民參與平台

課程系統圖像必須具現為課程綱要文本與動態的實踐。因此，課程綱要的屬性與作用的定位與規畫必須在系統圖像的理路中分析關鍵要素，以利轉化為實際課程綱要文件、課程研發、課程推動等具體策略。從表22可以發現基於核心要素，屬性與作的關鍵要素分別為：學習權、課程空間、課程理解。

首先是學習權，各國國民中小學課程綱要的精神為學生學習權與自我實現權的保障，並充份體現在相關法令與課程綱要的內涵中。

其次，課程空間是促成生成創發的要素。課程標準時期硬政策強規範的由上而下的課程治理模式，無法促成教育參與者的自發性，往往成為貫徹課程標準的執行者與接受者。在教育基本法與國民教育法中，明示必須尊重並維護教師與家長的教育權，除了賦予教師專業地位，必須提供足夠的課程空間使其展能。因此，延續軟政策的課程綱要，提供課程空間促發專業展能。

第三，課程理解係促成持續課程改善的必要策略。因此，理解理想與正式課程，到知覺、運作與經驗課程之間的實際與學生、教師、家長、行政人員等之知覺，方能有效促進課程理解並激發社會民主參與的意願與熱情。因此，建置課程網絡，在自發、互動與共生的課程中，跳脫線性、單一效標、控制的思維，以複合思想、多樣性互動、參與協作等觀點連結網絡中的人、事、與物，促成民主社會的參與與公共對話，以利課程永續發展。

貳、主要國家的課程綱要屬性與作用分析

國民中小學課程綱要是國家對於教育理念目標與學習內容等規畫與規範的政策文本，具有原生、形式、知覺、衍生等屬性與作用。依據本研究結果發現，各國課程綱要主要國家的課程綱要(標準)屬性與作用必須置於社會、政治、經濟等發展過程與脈絡架構分析。不難發現亞洲國家日本與臺灣自中央集權式統一標準走向中央、地方、學校分權課程治理。強調國民教育的權利觀，從國民教育權、學生學習權等國際各公約的趨勢，採取較之以往相對寬鬆的軟政策，進行課程綱要與學習導要領之修訂。另一方面，國家競爭力結合社會期待的雙重動因亦促成課程綱要與學習指導要領的評估與修訂之指標，例如，日本媒體與社會瀰漫著學生學力下降的焦慮，主要導因於2002年實施學習指導要領後，學生在國際學習成就的競試中的排名下降，不符合社會之期待，導致日本在媒體的壓力下，進行寬

鬆課程的檢討後修訂新的學習指導要領並於2011年實施。相對地，英國的國定課程與美國課程標準化運動中，不難窺出在國家課程發現漸漸走向中央集權的課程治理模式，採取監控與績效管理的思維，主要原因亦是因應國家競爭力與學生學力衰退等問題。為了貫徹國家課程目標，美國採取學生成就測驗為本的績效責任制，輔以經費補助達成聯邦控制州課程目的；英國國定課程頒布統一課程標準，架構並實施全國性評量系統，檢測學生學習與教師績效。不同的是在英國，引發議員與學界的批判，此外，教師與家長的調查研究發現，國定課程緊縮校本與教師專業空間，導致的主智的學科學習，將不利學生之發展與教師專業之展能，因此進行國定課程之修訂。然而，美國政府延續NCLB法案，並進一步提「奔頂計畫」，以經費獎勵與補助確保課程與教學之績效，此舉，亦進一步促成各州課程標準化與績效化的運動。

如何透過課程綱要(標準)與相關配套實現國民中小學的教育目標，並維護學生學習權與教育權，同時提升國家競爭力已然成為各國課程改革的重點。然而，教育乃是完成主體自我實現的途徑，在學習權基礎上，台灣與主要國家的屬性與作用分析，整理如表23。

表23 台灣與主要國家課程綱要(標準)屬性與作用之分析

	臺灣	日本	美國	英國
原生屬性	<ol style="list-style-type: none"> 1. 課程綱要屬於行政命令。 2. 提供學校及教學者課程規劃與實施之參考。 3. 規範教科書編審實質意義大於維護學生學習權與教師教育權。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 依據學校教育法明訂教育目標、修業年限、教科書與教材使用。 2. 2003年12月26日局部修正學習指導要領，其位階變更為「最低基準」。 3. 提供學校及教學者課程規劃與實施之參考。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 依據NCLB法案 2. 建立學科課程標準與績效指標 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 依據教育改革法案訂定國定課 2. 對公立學校具約束立 3. 提供學校及教學者課程規劃與實施之參考。
形式屬性	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總綱綱要 2. 學習領域綱要 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 小學校與中學校學習要領。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 保留各州自行訂定 2. 全國性課程 	研發手冊： <ol style="list-style-type: none"> 1. 國定課程與學校課程

		<ol style="list-style-type: none"> 2. 包括總則、各教科、道德、綜合學習時間、特別活動等章節。 3. 中小學學習指導要領解說。 	<ol style="list-style-type: none"> 標準化運動。 3. 州層級領導訂定的全國性核心課程標準倡議 (CCSI) 	<ol style="list-style-type: none"> 2. 國定課程與學科課程之間的關係 3. 學科共同結構 4. 一般教學要求 5. 可達成之目標。
知覺屬性	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建立九年一貫課程綱要研修網站及舉辦研討會、公聽會等多元管道，蒐集各界問題與意見 2. 課程綱要無法吸引教師解讀研析 3. 從教科書審定與課程實施層面分析本綱要屬強規範 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 多元管道蒐集意見。 2. 進行長期實徵性研究，如全國學力與學習狀況調查、教育課程實施狀況調查、特定問題調查研究、教學材料與研究案例、指定區域與學校實踐研究、國際數學與科學教育成就趨勢」和「國際學生評量計畫」等國際學力調查和教育課程實施現況調查等。 3. 課程受到媒體影響甚鉅。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 課程治理形式為弱規範 2. 教師課程知覺為強規範。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 進行消費者(家長)意見調查，高達8成之支持度。 2. 英國下議院學校委員會 (Commons schools select committee) 表示憂心的聲明。包括政府對於5-16歲英格蘭學生因國定課程受到政治過多的限制，導致教師被去技能 (de-skilled) 以及減弱教學熱情與動機。 3. Jim Rose 爵士發表《初等學校課程檢討報告》對於國定課程檢討亦與上同。
衍生屬性	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建立TASA臺灣學生學習成就評量資 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 出版學習指導要領解說與案例。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 學校與教師績效評鑑。 2. 各州實施閱 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 出版針對不同對象(教師、家長)課程輔助

	<p>料庫。</p> <p>2. 建置課程支持系統，如課程與教學推動輔導網絡</p>	<p>2. 長期實施實徵性調查研究並定期全國追蹤課程實施。</p> <p>3. 鼓勵學校發展校本課程與出版，或舉辦分享觀摩會。</p>	<p>讀、數學、科學測驗。</p> <p>3. 各學科與測驗評量等非官方與半官方的專業組織協助課程標準與評量之發展。</p> <p>4. 各校公布年度進步報告。</p> <p>5. 每州抽樣學生，參加「全國教育進步評量」四和八年級數學及閱讀的全國教育進步的測驗，證明全州全體學生程度。</p>	<p>說明手冊。</p> <p>2. 進行國定課程實施民意調查。</p> <p>3. 進行國定課程實施各項研究並於網站公布周知。</p>
優點分析	<p>1. 課程綱要保留學校與教師課程空間。</p> <p>2. 建立學生學習成就評量資料庫。</p> <p>3. 採取多元管道蒐集意見。</p> <p>4. 建置課程教學推動輔導網絡。</p>	<p>1. 學習指導要領具有明確法令定位。</p> <p>2. 保留學校與教師課程空間。</p> <p>3. 出版學習指導要領解說，協助解讀。</p> <p>4. 長期定期實施實徵性研究，並公告出版之。</p>	<p>1. 透過法案推動課程。</p> <p>2. 進行全國性與州層級的課程實施調查研究，並公告網站。</p> <p>3. 各種專業組織協助課程標準與學習評量之發展。</p>	<p>1. 透過法案訂定國定課程。</p> <p>2. 實施消費者意見調查研究。</p> <p>3. 進行各項課程實施的實徵研究。</p> <p>4. 公告並出版各項課程與教學研究報告。</p> <p>5. 出版國定課程分眾解說版本。</p>
限制分析	<p>1. 課程綱要法令定位未符合法律保留原則。</p>	<p>1. 重視調查研究，缺乏課程理解的微觀質性研究。</p>	<p>1. 聯邦以經費控制州的課程。</p> <p>2. 以數字績效</p>	<p>1. 減弱教師教學熱情。</p> <p>2. 學科中心的教學，不利</p>

	<ol style="list-style-type: none"> 2. 課程綱要文本閱讀親近性不足。 3. 缺乏課程長期實徵性研究。 4. 課程綱要主要做為強規範的教科書編審標準。 5. 教師缺乏解讀課綱之動力，過度依賴教科書，減弱專業熱情。 	<ol style="list-style-type: none"> 2. 過度受到媒體影響。 	<ol style="list-style-type: none"> 控制學校與教師的授課，剝削專業自主權。 3. 完成偏向考試學科學習。不利全人發展。 	<p>全人發展。</p>
--	---	--	--	--------------

綜上表分析，課程綱要若要能夠實現自發、互動、共生的課程圖像，在合理性、正當性與合法性的基礎上，課程綱要作為實現國民教育目標，並完成主體自我實現，那麼其屬性與作用分析如表24所示。

表24 課程綱要之屬性與作用

屬性	作用
原生屬性	<ol style="list-style-type: none"> 1. 引導作用：課程綱要係國家向全國國民說明國民教育圖像，並為引導不同利害關係人如何參與及關心課程之官方文件。 2. 參考作用：教育人員行使教育職權之參考。例如校長課程領導與教師課程發展。 3. 支援與發展作用：課綱在提供更大課程空間之同時，應具備支援教育人員行使專業職權時之資訊與機制，如國際相關宣言、國際與國內重要研究報告、數位典藏資料庫、國內外重要成功案例等。 4. 審查標準：書商與教師編審教科書之依據。
形式屬性	<ol style="list-style-type: none"> 1. 教育基本權保障：總綱綱要 2. 課程實施之參考：學習領域綱要 3. 促進課程理解：分眾解說版
知覺屬性	<ol style="list-style-type: none"> 1. 回饋修正課綱之資訊

	2. 研訂相關政策之評估
衍生屬性	1. 健全課程綱要研發 2. 推展並落實課程綱要 3. 贏得國民對課程之信任

第二節 研究建議

五、確立課程綱要的法令定位

課程綱要涉及國民教育基本權，依許育典(2005)提出「九年一貫課程綱要對基本權的限制之法律保留原則與逾越比例原則」架構，本研究提出未來建議如表25，未來總綱之理念目標、學習內容架構與時數、及必要之配套應符合法律重要原則理論之授權明確性。建議修改國民教育法第8條，明定授權目的、範圍與內容。

原條文：

「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。」

建議修改條文：

國民小學及國民中學之課程綱要，係為國家教育目標與內涵之說明，課程綱要理念目標、學習內容架構、學習時數與實施要點與各學習領域課程綱要，由教育部常設課程研究發展機構訂定之。

除此之外，為避免中央地方與學校課程權限爭議，建議參考日本「學校教育法」，修訂國民教育法，將課程綱要重要事項（理念目標、學習內容架構與時數、及必要之配套）以法律條文修訂之。

表25:九年一貫課程綱要對基本權的限制分析表

	定義	限制	未來建議
法律保留原則	國家機關組織以及特定國家事務，尤其對於干涉人民基本權的行為，應該保留立法者以法律規定，除非有法律明確授權，且需符合授權	該綱要依國民教育法第8條的立法者授權訂定的法規命令。然而不符合授權明確性原則。	修國民教育法第8條，明定授權目的、範圍與內容。包括課綱實施的目的、課程理念與目標、學習內容架構與時數等涉及學生自我實現權

	明確性；行政機關對這些事項，無法律的依據即不得為之。		與教師教學自由權之重要事項。
比例原則	國會於制定法律干預人民的基本權時，干預的方式與範圍不能逾越必要的程度。比例原則構成要素包括適合性、必要性、與合比例性原則。	3. 目的與手段之適合性。九年一貫課程綱要實施，有助於培養基本能力。 4. 九年一貫課程綱要的規定內容，對教師教育權，包括課程發展與設計、教材選用、教學方式、學習評量與專業自由等在實質手段的施行以逾越必要程度。	1. 課程總綱綱要應該維護學生學習權、教師教育權、與家長教育權為前提，將保留適當課程自主的空間。

六、區分課程綱要的政策強度

應該基於課程綱要的合理性、正當性與合法性區分不同的政策強度

一、基於課程綱要的合理性

(一)邏輯一致性：系統圖像中呈現的世界圖像、人類圖像、學校圖像，說明了當前國家課程處於當代複雜且關聯的世界脈絡中，課程綱要必需擁有敏覺變化、靈活彈性、民主參與、多元樣態的特性與空間，如此才足以促成教育中自發、互動、共生的可能。因此，從當代世界典範、到系統圖像、到教育理念與目標、再到形式架構與配套等，相對於硬政策關注焦點是政策落實貫徹，過度依賴工具理性，喪失教育本質，軟政策的課程綱要屬性作用，以「人」學習為核心，看見多元差異，符合當代教育思潮與系統圖像之理念。

(二)公平正義：因應國際與國內社會、政治、經濟、科技、與環境快速變遷，基於維護學生的教育基本權，課程綱要應以學生人格自由開展的多元學習並促成學生自我實現為核心。相較於硬政策的由上而下的課程治理觀點，學校與教師往

往困於趕進度、拼成績、做評鑑等等，限縮教學自由空間，與忽略學生個別差異的需求。因此，軟政策提供的自主空間，有利於維護學生教育基本權。兼顧個別學生學習需求，學校與教師將眼光從齊一標準與進度、考試成績與評鑑重置於學生身上，關注學習。

二、基於課程綱要的正當性與合法性

課程綱要作為課程政策正式文件，具有規範與指引的作用。特別是國民中小學課程綱要涉及接受國民中小學教育的目標與內涵，攸關國民教育基本權，事關重大，因此，必須透過人民代表之立法同意，獲取其正當性。然而，課程綱要目的、內容、與範圍等涉及層面甚廣，若依層次，某些部分可能是硬性規定，某些部分可能就是軟性的規定，如果是以這個保障教育權的觀點，它有些很重要的事項是一定要法律規定，它才有拘束力，才會全國一致、才會公立的學校一致；但是有些規定基於教育的專業，它應該是軟性規定，行政權不應該過度的干預。

從硬政策強規範的角度，為保障教育基本權，針對全國一致性規範的課程總綱綱要宜採取硬政策強制入法，以確立合理性、正當性與合法性的基礎。總綱包括理念目標、學習內容架構、學習節數、共同必要之實施要點，如課程發展委員會組織、課程評鑑等。

從軟政策弱規範的角度，課程綱要做為引導、參考、支援、發展、審查等依據，宜保留課程空間，以有利於本於專業的課程發展與實施。

建議學習領域宜採軟政策，以發揮課程綱要的指導、參考、支援與發展、審查標準等作用，並建議應提供學習領域課程與教學之支援資訊與教材發展、教學方法、學習評量等案例供教師參考。以激發教師解讀課程綱要與專業展能的渴望與熱情。

七、強化課程綱要的知覺屬性及作用

課程綱要的知覺屬性做為回饋並修訂課程綱要，以及研訂政策之重要參據。
建議：

一、進行長期系統的實徵調查研究

如日本、英國與美國等國家，進行長期系統的實徵調查研究，作為研修發展課程綱要之基礎。因此，建議未來配合 12 年一貫課程綱要的研發，隨即啟動規劃課程長期實徵研究，針對學生學力、課程實施、不同利害關係人的意見等進行長期調查研究。

二、進行長期的微觀性研究

為理解課程實施之狀況與問題，建議如日本進行不同層級(國中小、公私立)、區域(城鄉、北中南東離島)、規模等學校與課堂課程實驗與實施之研究。有鑑於微觀研究需要大量的研究人力，建議國家教育研究院現有研究人力結合各區域教育大學之研究人才，同步展開長期微觀質性研究，提供中央、地方研訂相關政策、推展規劃課程支持系統等之建議。以達成因地域、因規模、因屬性等需求為本之課程支持。

三、公布研究結果，促進理性對話

主要國家的課程實徵研究結果除了建立實徵研究資料庫，做為課程研修依據與增進教學品質補救教學外，為了提升大眾對於課程實施之理解，建議定期公佈重要研究結果與發現，如各層級與區域學校課程架構與節數規劃、學生學習狀況、課程實施滿意度等資訊，以贏得社會對國家課程之信任，促進民主社會理性的課程對話與決策，避免淪為非理性無依據的課程爭議。

八、健全並活化課程綱要的衍生屬性及作用

關於衍生屬性做為健全課程綱要之研發、推展與落實，促進教育網絡的互動以永續課程研發與推展的作用上，本研究建議：

一、持續發展三峽課程發展模式，建立健全課程研發機制。

國家課程需要長期的、系統的、統整的研究與發展，依據國民教育法第八條明文規定國民小學與國民中小之課程綱要，由教育部常設課程研究發展機構定之。目前由國家教育研究院課程與教學研究中心進行課程綱要研發工作；然而，課程研發機制與模式仍待發展，建議將研究、實施、評鑑納入課程研發過程，開創臺灣三峽模式的課程研發機制。

二、活化課程綱要溝通與傳播之行銷策略：

課程綱要政策文本，更是必須推展於每一所學校、每一間課堂、甚至每一個家庭。因此，課程綱要之衍生屬性必須考量行銷策略。傳統 4P 行銷，主要包括產品(product)、價格(price)、通路(place)、促銷(promotion)四個要素，即是

課程綱要、經費、取得的通路、刺激接近並使用課程綱要的策略等。隨著科技網路的興起，行銷策略推陳出新，企業的行銷手法亦值得政府參考。以企業常使用的服務、體驗、地方行銷等策略為例。在服務行銷中，從內部行銷、外部行銷與互動行銷來區分行銷人員與注意事項，而訂定行銷守則。在體驗行銷方面，強調運用感官、情感、思考、行動、關連這五個構面來探討如何強化服務過程，讓使用者產生畢生難忘的經驗。在地方行銷策略，找出課程綱要的國家層級、地方與學校層級的特色，吸引更多人的關注與參與，並持續傳遞課程綱要的形象與打響臺灣課程綱要的知名度。

建立正面形象與吸引更多人的參與是課程行銷的主要目的。建議在發展課程與教學相關支持推動網絡規劃時，宜借助企業界行銷手法，達成此目的。

三、教材原型開發與教科書制度調整

為促進自發、互動與共生的課程圖像，激勵教師專業展能，避免教師過度依賴教科書與相關產品，而去專業化。在國家教育研究院層級，應依據各個學習課程綱要發展教材原型，並實驗試用，建立教材與教學案例，且不限於考科亦應包括所有學習領域。範圍包括課程發展模式、教材組織、教學方法、學習方法、學習評量等。透過實驗試用修正後，除做為學習領域課程綱要的案例外，亦轉移技術與教科書出版業者與教師供編選教材參考。

四、建置課程與教學高度親近性的資源與支持輔助系統

課程綱要是官方正式課程，需要經過闡釋、理解、納入實踐者知識與經驗系統中。因此建議採取以高親近性為原則，建立包括解讀、輔助、與支持等系統。

- (一)發行課程綱要總綱、學習領域綱要的分眾(學生、教師、家長、行政人員、一般社會大眾)解說手冊。
- (二)發行學習領域課程發展、教材編選、教學方法、學習評量等案例。
- (三)發行學校課程發展委員會組織運作、課程評鑑方法與結果應用之案例與手冊。
- (四)建置完善課程與教學推動輔導網絡，擔負課程政策與實作之支持協作任務。
- (五)建置分眾的課程與教學資源單一入口網，教師端包括課程綱要、解說、案例、研究報告、教師專業發展與進修、研修意見等；家長與一般大眾端包括課程綱要與其解說、家長如何參與教育解說、親職教育、研修意見等；行政人員

端包括課程綱要與解說、課程發展委員會組織運作與課程評鑑案例、研修意見等。

參考文獻

中文部分

- 方德隆 (2004)。九年一貫課程改革的理論與實務。高雄市：麗文。
- 方德隆 (2009)。九年一貫課程綱要總綱實施現況相關研究之後設分析。國家教育研究院籌備處，未出版。
- 王家通 (1984)。日本教育制度。高雄：復文圖書。
- 王恭志 (2004)。新右派課程政策主張的評析與解釋。教育研究資訊，12 (5)，33-56。
- 王浩博 (2009)。美國近期中小學課程取向與內涵的研析。國家教育研究院籌備處，未出版。
- 王雅玄 (2009)。英國課程研究發展：歷史與文化取向之啟示。國民教育研究學報(國立嘉義大學)，22，1-23。
- 司琦 (1981)。中國國民教育發展史。臺北：三民。
- 司琦 (2003)。概述小學課程標準演進(上)。研習資訊，20(3)，7-18。
- 司琦 (2005)。小學教科書發展史(上)。臺北市：華泰文化。
- 安彥忠彥 (2009年11月)。課程改革理念、課程綱要與教科書轉化議題：日本觀點。林天祐(主持人)。發課程轉化議題國際學術研討會。國立編譯館、臺北市立教育大學主辦。
- 江榮祥(2010年11月09日)。北縣「活化課程」突顯教育維權法制不備。臺灣立報。2010年12月20日檢索自
<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-101592>
- 羊憶蓉 (1994)。教育與國家發展—臺灣經驗。臺北：桂冠。
- 余書麟 (1987)。國民教育原理。臺北：教育文物。
- 吳玉山(2001)。制度、非正式制度與結構對政治穩定的影響。中國政策學會九十年年會暨學術研討會論文。民國90年1月6日，台北市：台大社會科學院。
- 吳和堂 (2002)。沒有學習落後的孩子--簡介美國2002年簽署的教育法。師友月刊，418，0-3。
- 吳明烈 (2010)。UNESCO、OECD 與歐盟終身學習關鍵能力之比較研究。教育政策論壇，13(1)，45-75。
- 吳清山 (1995)。美國九十年代教育改革的動向。教師天地，78，p71-76。
- 吳清山 (1997)。解嚴以後教育改革運動之探究。教育資料集刊，23，261-275。
- 吳清山 (2000)。學校績效責任的理念與策略。學校行政，6，3-13。
- 吳清山、林天祐 (無日期)。學習權。2011/1/19 取自：
<http://www.twles.tpc.edu.tw/~q1249/p3/4.htm>
- 吳清山、黃美芳、徐緯平 (2002)。教育績效責任研究。臺北市：高等教育。
- 吳清山、賴協志 (2006)。國民教育政策檢討與策進，教育資料集刊，31，61-89。

- 周武昌(2004)。海峽兩岸國民教育政策之比較。**國教新知**，51(1)，71-78。
- 吳慧子、張鈿富、吳舒靜(2007)。美國中等教育改革與發展趨勢。**教育資料集刊**，34，109-136。
- 宋錫正(1967)。**國民教育的理論與實施**。臺北：三民書局。
- 李玉貴(1997)。從責其完備的角度出發——『解讀國小新課程標準』，**教育資料與研究**，17，9-13。
- 李奉儒(2009)。**中小學課程之哲學基礎與理論趨向之研究與分析**。國家教育研究院籌備處，未出版。
- 李忠信(2009)。**中小學教科書審定制度之研究：以教育權保障為中心**。國立中正大學法律所碩士論文，嘉義縣，未出版。
- 李明寰(譯)(2002)。**公共政策分析**(原作者：W. N. Dunn)。臺北市：時英。
- 李柏佳(1996)。國民教育法的解構與建構。**全國律師**，10(10)，12-25。
- 李柏佳(2009)。家長參與學校教育權利之探討--以國民教育階段為例。**學校行政**，60，140-168。
- 李涵鈺(2009)。一綱一本教科書政策論述之分析。**教科書研究**，2(2)，1-32。
- 邢泰釗(1998)。**教校園法律實務**。臺北市：教育部。
- 李勝富(2002)。**布希教改法案成敗繫於能否貫徹執行**。2008年3月2日取自<http://www.houstoncul.org/eduinfo/e2002016.htm>
- 李博緯(2008)。**臺灣1952-1993年小學課程標準之論述分析**。臺北市立教育大學教育學系碩士班碩士論文，未出版，臺北市。
- 李鴻生(2000)。六項重要學生權之探詢。**研習資訊**，26(2)，95-99。
- 周文賢(1999)。**行銷管理、市場分析與策略規劃**。台北：智勝出版社
- 周文賢、張欽富(2000)。**聯合分析在產品設計之運用**。台北：華泰書局。
- 周淑卿(1996)。**我國國民中小學課程自由化政策趨向之研究**。國立臺灣師範大學教育研究所博士論文，未出版，臺北市。
- 周麗玉(1992)。**國中課程總目標修訂之經過及評析**。**臺灣教育**，497，22-27。
- 林永豐(2007)。**臺灣與英國中小學課程綱要之比較**。**教育資料與研究雙月刊**，76，171-188。
- 林永豐(2009)。**社會變遷對中小學課程理論基礎影響之研究**。國家教育研究院籌備處，未出版。
- 林來發(1997)。**聯合國兒童權利公約評析**。**教育資料與研究**，14期，頁81-86。
- 邱錦昌(1993)。**美國教育政策之演變及其影響**。**教育研究**，32，p18-24。
- 林孟皇(2000)。**學校為達成教育目的之內部行為的程序保障**。**研習資訊**，17(4)，60-77。
- 林宜臻(2009)。**日本近期中小學課程取向與內涵的研析**。國家教育研究院籌備處，未出版。

- 林明煌(2009)。日本小學新《學習指導要領》的修訂與其內容之探討。**教育資料集刊**，**411**，61-96。
- 林美玲(1999)。英國國定課程對我國九年一貫新課程之啟示。**研習資訊**，**16-5**，50-68。
- 林淑貞(1997)。革新國小課程修訂一些做法的初探。**教育資料與研究**。17，17-19。
- 林寶山(1985)。**教育決策與改革**。高雄：復文。
- 洪志成(2009)。**中小學課程之教學學理基礎與理論趨向之研究與分析**。國家教育研究院籌備處，未出版。
- 洪若烈(2009)。**各國近期中小學課程取向與內涵之比較研析**。國家教育研究院籌備處，未出版。
- 洪詠善(2000)。**國民教育階段九年一貫課程課程總綱綱要決策過程之研究**。國立臺北師範學院課程與教學研究所碩士論文。未出版。
- 胡幼慧主編(1996)。**質性研究：理論、方法及本土女性主義研究實例**。臺北市：巨流。
- 迪莉婭(2009)。**歐盟電子政務轉政策制度機制研究**。社會科學論壇：**學術研究卷**，**6**，28-32。
- 秦葆琦(2009)。**英國近期中小學課程取向與內涵之研析**。國家教育研究院籌備處，未出版。
- 翁福元(2007)。**英國1990—2007年教育改革分析：市場化的觀點**。**教育資料集刊**，**36**，191-210。
- 翁福元(2008)。**二十一世紀初期英國初等教育主要改革分析：社會學的觀點**。**教育資料集刊**，**37**，167-190。
- 翁麗芳(2006)。**日本的教育改革**。**教育資料集刊**，**32**，1-20。
- 耿相曾等(1986)。**國民小學課程標準實施成效研究**。臺北市：教育部國教司。
- 財團法人中華民國兒童人權協會(無日期)。**認識兒童權利公約**，2010年10月20日，取自：<http://tymp.taiwanschoolnet.org/ijc/mc5.htm>
- 高雅曼、謝佩妤(2009)。**從憲法平等權論教育平等**。**學校行政**，**60**，169-184。
- 高新建(1997a)。**美國全國教育目標及學科標準的訂定與解讀及其啟示**。**教育資料與研究**，17，p43-50。
- 高新建(2000)。**課程管理**。臺北市：師大書苑。
- 國立教育政策研究所(2011)。**教育課程實施調查研究報告**。取自<http://www.nier.go.jp/kaihatsu/kyouikukatei.html>
- 張佳琳(2002)。**課程改革：政治社會學取向**。臺北市：師苑。
- 張佳琳(2010)。**美國閱讀教育政策發展之探究**。**教育資料與研究雙月刊**，**93**，183-216。
- 張佳琳(2010)。**美國閱讀教育政策發展之探究**。**教育資料與研究雙月刊**，**93**，

- 183-216。
- 張明輝(2000)。美國中小學課後輔導計畫及啟示。**學校行政**，5，123-134。
- 張淑芳(1993)。我國國小課程標準修訂之決策過程研究。國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- 張煌熙(1997)。解讀國小新課程標準：新局與困境。**教育資料與研究**，17，2-8。
- 張煌熙(2004)。九年一貫課程能力指標實施問題與調適策略之研究(I)。行政院國家科學委員會專題研究成果報告(編號：NSC-92-2413-H-133-005)，未出版。
- 張鈿富、王世英、葉兆祺(2007)美、日、德、法、英國家教育政策分析。**教育資料集刊**，36，121-152。
- 張輝山(2002)。九年一貫課程政策網絡分析。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。高雄市，未出版。
- 教育部(1968)。國民學校暫行課程標準。臺北市：教育部。
- 教育部(1975)。國民小學課程標準。臺北市：教育部。
- 教育部(1999)。九年一貫課程。教育部九年一貫課程與教學網站，2009年11月15日，取自：<http://teach.eje.edu.tw/9CC/brief/brief8.php>。
- 梁嘉紋(2007)。兒童權利公約教育權之研究-對日本之影響與臺灣的展望。未出版碩士，淡江大學日本研究所碩士在職專班，新北市。
- 莊明貞(2008)。九年一貫課程重大議題研修變革之探析。**教育研究月刊**，175，75-82。
- 許育銘(2006)。站列法庭的歷史學：家永三郎與日本教科書審定訴訟之研究。**東華人文學報**，9，251-282。
- 許舒涵(2008)。1990年代以來美國聯邦政府推動中小學課程標準化之研究。國立台北教育大學碩士論文，台北市，未出版。
- 郭有通(譯)(2004)。日本「學習指導」的發展與教育改革之結構(原作者：Hiroshi Azuma)。載於江雪齡(主編)，**國家標準與美學校改革**。台北市：文景。
- 陳伯璋(1999)。九年一貫新課程綱要修訂的背景及內涵。**教育研究資訊雙月刊**，7(1)，1-13。
- 陳伯璋、洪若烈(2009)。各國近期中小學課程取向與內涵的比較研析。國家教育研究院籌碼處，未出版。
- 陳佩英、卯靜儒(2010)。落實教育品質和平等的績效責任制：美國《NCLB》法的挑戰與回應。**當代教育季刊**，18-3，1-47。
- 陳延興(2010)。英格蘭小學課程改革之近況與評析。**教育資料與研究**，92，139-164。
- 陳明印(2002)。美國2001年初等及中等教育修正法案之分析。**教育研究資訊**，10(1)，205-228。
- 陳勇(1988)。國民教育實務問題之探討。臺北市：臺灣書店。
- 陳健生、甘國臻、霍秉坤(2008)。課程的「軟」和「硬」政策實施：教師層面的

- 理解。課程研究，4:1，1-21。
- 陳琮仁（2004）。**九年一貫課程之教育論述分析**。南華大學教育社會學研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- 陳麗珠（2000）。美國教育財政革新。臺北市：五南。
- 陳麗雯（2009）。臺北縣活化課程適法性之研究報告。2010年10月20日檢索自
http://www.omniservice.com.tw/law/1-___AE2Omu_3AakcEoYAD_a_s_by_3-ARP2-4-042909.pdf
- 彭富源（2002）。**我國國民中小學課程政策執行模式之建構—以九年一貫課程政策為例**。國立政治大學教育博士班論文，未出版，臺北市。
- 曾雪娥（1992）。參與國小課程標準修訂的經過與探討。**臺灣教育**，497，5-11。
- 游家政（2010）。**中央、地方、學校課程權限探究**。國家教育研究院籌備處，未出版。
- 馮朝霖（2005）。人權教育與教育人權的辯證—兼論我國學校人權教育的困境。載於國史館（主編），**人權理論與歷史論文集**（372-408頁）。台北：國史館。
- 馮朝霖（2007）。德國「自主性學校典範計畫」教育實驗。**教育資料集刊**，36輯，247-270。
- 馮朝霖（2010）。曖昧·謙卑與參化—新世紀之世界觀教育。載於劉育忠（主編），**當代教育論述的逾越**（15-38頁）。台北市：巨流。
- 馮朝霖、薛元化（1997）。主體性與教育權。載於林本炫（主編），**教育改革的民間觀點**，69-122。臺北市：業強。
- 黃宗顯（2005）。國民小學校長推動九年一貫課程教改政策時所遭遇的行政困難問題、因應方式及其意涵探討。**教育經營與管理研究集刊**，1，51-72。
- 黃昆輝（1988）。國民教育內容回顧與前瞻。**國民教育的回顧與前瞻學術研討會會議實錄**，臺北市立師範學院。
- 黃政傑（1991）。**課程設計**。臺北市：東華。
- 黃政傑（2010）。**中小學課程政策之整合與展望**。國家教育研究院籌備處，未出版。
- 黃嘉雄（2002）新的權力分配與社會控制原則：論九年一貫課程改革的社會深層意義。**教師天地**，116，4-11。
- 黃騰（2006）。國民教育課程之省思：Bauman、Beck及Giddens的全球風險社會觀點。**國立臺北教育大學學報**，19（1），63-88。
- 楊巧玲（2001）。家長參與學校教育的社會學分析：英、美與臺灣的教育改革策略之比較。**教育學刊**，17，199-217。
- 歐用生（2008）。「一綱一本教科書事件」平議。**教科書研究**，1（1），1-28。
- 楊巧玲（2007）。美國初等教育革新的突破與困境：「補充性教育服務」之現況、爭議及啟示。**教育資料集刊**，37，97-117。
- 楊巧玲（2007）。美國教育政策的發展及其啟示：沒有任何孩子落後。**教育資料**

- 集刊，36，153-170。
- 楊巧玲(2008)。美國中等教育革新的作法與啟示—為未來作準備。教育資料集刊，38，113-132。
- 楊穎秀、王智超(2009)。新世紀教育政策與法律解讀。北京：世界圖書。
- 楊龍立(2010)。【中小學課程綱要核心架構之研究】。未出版之原始資料。
- 詹美華(2003)。九年一貫課程改革教科書開放主要議題之論述分析。國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文。臺北市，未出版。
- 鄒其信(1999)。論學生學習權之保障-以中小學生為對象。未出版碩士，國立臺灣大學三民主義研究所，台北市
- 劉秀群(2006)。日本教育基本法體制之研究—兼論國民的學習權理論。未出版，碩士論文，淡江大學日本研究所碩士班，台北縣。
- 劉慶仁(1997)。美國教育部教育改革總體計畫。教育資料與研究，19，53-57。
- 劉慶仁(2000)。美國教育改革研究。台北市：國立教育資料館。
- 劉慶仁(2002)。從「不讓孩子落後法」看美國中小學教育改革。教師天地，121，76-80。
- 劉慶仁(2006)。英國當前的教育改革。教育資料集刊，32，131-178。
- 歐用生、黃嘉雄、白亦方(2009)。基礎教育課程制定機制及其過程之研究。國家教育研究院籌備處，未出版。
- 蔡清田、陳延興(2009)。中小學課程相關之課程、教學、認知發展等學理基礎與理論趨向對k-12課程綱要相關學理基礎之初步探究。國家教育研究院籌備處，未出版。
- 鄭英耀(2009)。現行中小學課程綱要實施評鑑及相關研究後設分析。「中小學課程發展之相關基礎性研究」2009年成果討論會論文輯。新北市：國家教育研究院籌備處。
- 鄭勝耀(2009)。中小學課程之文化研究與學理基礎與理論趨向。國家教育研究院籌備處，未出版。
- 駐英國臺北代表處文化組(2010)。英國國會呼籲國定課程極需簡化。99年7月14日。
- 賴珍美(2002)。九十學年度國民中學試辦九年一貫課程配套措施之研究。國立高雄師範大學教育學研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- 聯合國大會(1948)。世界人權宣言。2010年12月20日取自：
<http://wildmic.npust.edu.tw/sasala/human%20rights.htm>
- 聯合國大會(1966)。公民權利和政治權利國際公約。2010年12月20日取自：<http://www.tahr.org.tw/site/data/cp.htm>
- 聯合國大會(1966)。經濟社會文化權利國際公約。2010年12月20日取自：<http://www.tahr.org.tw/site/data/esc.htm>
- 聯合國大會(1989)。兒童權利公約。2010年12月20日取自：
http://www.soco.org.hk/children/q2_content_3.htm

- 薛承泰 (2003)。臺灣近五十其的人口變遷與教育發展：兼論教改方向。發表於「提昇高等教育競爭力：二十一世紀大學教育的發展」國際學術研討會，國立臺灣大學主辦。
- 薛曉華 (1994)。八〇年代中期後臺灣的民間教育改革運動：「國家—社會」的分析。國立臺灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- 藍順德 (2003)。九年一貫課程教科書審定政策執行之研究。國立政治大學教育博士班論文，未出版，臺北市。
- 顏國樑 (2000)。我國教育基本法的立法過程、內容分析及其對教育發展的影響。新竹師院學報，13，375-401。
- 蘇俊斌(2002)。日本教科書審定問題。教育政策論壇，5(2)，137-147。
- 蘇鈺楠 (2009)。國際人權法與我國教育人權保障—教育哲學與法制觀點的探討。國立政治大學教育研究所博士論文，台北市，未出版。
- 蘇麗春 (2007)。九年一貫課程政策合理性之研究。國立花蓮教育大學國民教育研究所博士論文。花蓮縣，未出版。

外文部分

- Ahonen, P. (2001, May). Soft governance, agile union? Analysis of extensions of open coordination. Retrieved Dec 20, 2010, from <http://aei.pitt.edu/544/>
- Asanuma, S. (2009). Toward an In-depth Comparative Study of the School Curriculum and Practices in Japan and Finland. In Eero Ropo & Tero Autio (Eds.). *International Conversations on Curriculum Studies: Subject, Society and Curriculum.*(197-212)Netherlands: Sense Publishers.
- Asanuma, S. (2010). The current curriculum reform in Japan. In Edmond Hau-fai Law, & Nienke Nieveen (Eds.). *Schools as curriculum Agencies: Asian and European perspectives on School-based curriculum development.*(99-112). Netherlands: Sense Publishers.
- Chitty C. (2009). *Education Policy Britain*. New York: Palgrave Macmillan.
- Department for Children, Schools and Families (2008).*The Independent Review of the Primary Curriculum: Interim Report*. Retrieved January 12 , 2011 , from http://publications.education.gov.uk/eOrderingDownload/IPRC_Report.pdf.
- Department for Children, Schools and Families (2009). *Primary School Curriculum Omnibus Survey (March 2009):Top Line Findings Report*. Retrieved January 12 , 2011 , from [http://publications.education.gov.uk/eOrderingDownload/DCSF-RR105\(R\).pdf](http://publications.education.gov.uk/eOrderingDownload/DCSF-RR105(R).pdf).
- Department for Children, Schools and Families (2009). *Primary School Curriculum Omnibus Survey (March 2009):Top Line Findings Report*. Retrieved January 12 , 2011 , from

- [http://publications.education.gov.uk/eOrderingDownload/DCSF-RR105\(R\).pdf](http://publications.education.gov.uk/eOrderingDownload/DCSF-RR105(R).pdf).
Department for Children, Schools and Families (2009). *Independent Review of the Primary Curriculum: Final Report*. Retrieved January 12 , 2011 , from http://publications.education.gov.uk/eOrderingDownload/Primary_curriculum_Report.pdf.
- Department for Children, schools and families(2009). *Primary School Curriculum Omnibus Survey: Top Line Findings Report*. UK: Crown.
- DFE(2010) ◦ *Parental opinion survey 2010* ◦ Retrieved January 12 , 2011 , from <http://publications.education.gov.uk/eOrderingDownload/DFE-RR061.pdf>
- DFES(2006). *Education and Inspections Act 2006*. Retrieved May 3 , 2011, from <https://www.education.gov.uk/publications/standard/publicationDetail/Page1/DCSF-10544006X>.
- DCSF(2009a) *Primary School Curriculum Omnibus Survey (March 2009) Top Line Findings Report* (Research Report No DCSF-RR105)
- DCSF(2009b). *Customer Voice Research Primary Curriculum* (Research Report NoDCSF-RR104)
- DCSF(2009c). *National Curriculum Testing at Key Stage 2--Quantitative Top Line Findings*(Research Report No DCSF-PR092).
- DCSF(2009d). *Customer Voice Research-National Curriculum Testing*(Research Report No DCSF-PR093).
- Educational Reform Act 1988 (1988). *Education Reform Act 1988* Retrieved January 3 , 2011 , f r o m <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/40/contents>.
- eTwinning (n.d.). *Key competences in lifelong learning: Cultural Expression, Science and Citizenship: some eTwinning success stories*. Retrieved January 3 , 2011, from <http://www.etwinning.net/en/pub/index.htm>
- Fairclough, N. (1995). *Critical Discourse Analysis*. London: Longman.
- Federal Ministry of Education and Research(2004). *The Development of National Educational Standards: An Expertise*. German: BMBF.
- Hargreaves, A. (2003). *Teaching In The Knowledge Society: Education in the Age of Insecurity*. New York: Teachers College.
- Hozjan (2009). Key competences for the development of lifelong learning in the European union. *European journal of vocational training*, 46,196-207.
- Lobel, O. (2004). The New Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Comtemporary Legal Thought. *Minnesota Law Review*. Vol.89. pp.393-395.
- McMurrer, J. (2007). Choices, Changes, and Callenges: Curriculum and Instruction in the NCLB Era. Washington, D.C.: Center on Education Policy.
- Mellissinos, M. & Gierl, M. J. (1996). Setting the Standards: NCTM's role in the reform of mathematics education. In S. A. Raizen & E. D. Britton(eds.). *Bold*

ventures: *U.S. innovations in science and mathematics education*. Vol 3: Cases in mathematics education(pp.13-132). Dordrecht. The Netherlands: Kluwer.

MINISTRY OF EDUCATION(2005). *Education and Training 2010 – Finland’s interim report*. Retrieved January 3 , 2011, from [http://europa.eu.int/comm/dgs/education_culture.QCA\(1999\).The primary curriculum](http://europa.eu.int/comm/dgs/education_culture.QCA(1999).The_primary_curriculum) ° Retrieved January 3 , 2011, from <http://curriculum.qcda.gov.uk/key-stages-1-and-2/>

QCA(1999).*The national curriculum for England*. London:QCA.

QCA(1999).*The primary curriculum* ° Retrieved January 3 , 2011, from [http://curriculum.qcda.gov.uk/key-stages-1-and-2/QCA\(2007\).The secondary curriculum](http://curriculum.qcda.gov.uk/key-stages-1-and-2/QCA(2007).The_secondary_curriculum). Retrieved January 3 , 2011, from <http://curriculum.qcda.gov.uk/key-stages-3-and-4/>

QCDA(2010).*Exemplification of standards in Foundation Subjects (29 July 2010)* . Retrieved January 3 , 2011, from <http://www.qcda.gov.uk/news/7021.aspx>.

QCDA(nd.).*A big picture of the curriculum (PPT)*. Retrieved January 12 , 2011 , from <http://www.qcda.gov.uk/resources/376.aspx>.

QCDA(nd.).*The aims of the curriculum*. Retrieved January 12 , 2011 , from http://curriculum.qcda.gov.uk/uploads/Curriculum%20aims_tcm8-15741.pdf.

QCDA(nd.).*The aims of the curriculum*. Retrieved January 12 , 2011 , from http://curriculum.qcda.gov.uk/uploads/Curriculum%20aims_tcm8-15741.pdf

Qualifications and Curriculum Authority(1999). *English—The National Curriculum for England*. RetrievedSeptember 20,2010, from <http://curriculum.qcda.gov.uk/>

Qualifications and Curriculum Authority(1999). *The National Curriculum: Handbook of primary school teachers in England*. RetrievedSeptember 20,2010, from<http://curriculum.qcda.gov.uk/>.

Qualifications and Curriculum Authority(2008). *Every Child Matter at the heart of the curriculum*. London:QCA.

Qualifications and Curriculum Authority(2008). *Every Child Matter at the heart of the curriculum*. London:QCA.

Qualifications and Curriculum Development Agency (2009). *Primary curriculum review:Curriculum reform consultation report to the DCSF*. Retrieved January 12 , 2011 , from [http://publications.education.gov.uk/default.aspx?PageFunction=productdetails&PageMode=publications&ProductId=QCDA/09/4355&DFE\(2010\) ° Parental opinion survey 2010\(brief\)](http://publications.education.gov.uk/default.aspx?PageFunction=productdetails&PageMode=publications&ProductId=QCDA/09/4355&DFE(2010)°Parental_opinion_survey_2010(brief)). Retrieved January 12 , 2011 , from <http://publications.education.gov.uk/eOrderingDownload/DFE-RB061.pdf>

Qualifications and Curriculum Development Agency (2009). *Primary curriculum review:Curriculum reform consultation report to the DCSF*. Retrieved January 12 ,

- 2011 , from
<http://publications.education.gov.uk/default.aspx?PageFunction=productdetails&PageMode=publications&ProductId=QCDA/09/4355&>.
- Rentner, D. S. Scott, C., Kober, N., Chudowsky, N., Chudowsky, V., Joftus, S., & Zabala, D. (2006). *From Capital to the Classroom*. 2010/10/20, Retrieved from <http://www.cep.dc.org/>
- Rothstein, R., Jacobsen, R., & Wilder, T. (2008). *Grading Education: Getting Accountability Right*. Washington DC: Economic Policy Institute.
- Schmidt, W. H., Houang, R., & Shakrani, S., (2009). *International Lessons about National Standards*. Michigan Sate University.Thomas B. Fordham Institute (2009). *International Lessons about National Standards*, 2009/11/20,retrieved from http://www.edexcellence.net/international_education_standards/policy_brief.pdf.
- The National Archive(1944). *Education Act, 1944*. Jun 20, 2011, retrieved from http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1944/31/pdfs/ukpga_19440031_en.pdf
- The National Archived. (2011). National Curriculum. Jun 23, 2011 Retrieved from <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100823130703/http://curriculum.qcda.gov.uk/key-stages-1-and-2/inclusion/index.aspx>
- Torenvlied, R., & Akkerman,A.(2004).*Theory of “soft” policy implementation in multilevel systems with an application to social partnership in the Netherlands*. Acta Politica, 39, 31-58.
- U.S. Department of Education (2009).*Education Department: American Recovery and Reinvestment Act of 2009*. Retrieved January 12 , 2011 , from <http://www2.ed.gov/policy/gen/leg/recovery/programs.html>
- U.S. Department of Education (December 7, 2010).*Secretary Arne Duncan's Remarks at OECD's Release of the Program for International Student sassessment (PISA) 2009 Results*.Retrieved Retrieved January 12 , 2011 , from <http://www.ed.gov/news/speeches/secretary-arne-duncans-remarks-oecds-release-program-international-student-assessment->
- U.S. Department of Education (nd.).*No Child Left Behind Legislation and Policies*. Retrieved January 12 , 2011 , from <http://www2.ed.gov/policy/elsec/guid/states/index.html>
- U.S. Department of Education(2010). *Built for Teachers: How the Blueprint for Reform Empowers Educators*. Retrieved Apirl 3 , 2011 , from <http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/blueprint/teachers/index.html>
- U.S. Department of Education(2010).*ESEA Reauthorization: A Blueprint for Reform*. Retrieved Apirl 3 , 2011 , from <http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/blueprint/index.html>

- U.S. Department of Education(2011). *School Reform: A Chance for Bipartisan Governing*. Retrieved April 3, 2011, from <http://www.ed.gov/blog/2011/01/5956/>
- U.S. Department of Education(2011). *Reauthorization of the Elementary and Secondary Education Act (ESEA)*. Retrieved April 3, 2011, from <http://www.ed.gov/blog/topic/esea-reauthorization/>.
- 文部科學省(2008)。小學校指導要領。2011年5月4日，取自：
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/youryou/syo/index.htm
- 文部科學省(2008)。中學校指導要領。2011年5月4日，取自：
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/youryou/1304424.htm
- 文部科學省(2011)。新學習指導要領小學校時數比較。2011年5月4日，取自：
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2009/03/16/syo.pdf
- 文部科學省(2011)。新學習指導要領中學校時數比較。2011年5月4日，取自：
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2009/03/16/chu.pdf
- 文部科學省初等中等教育局教育課程科(2011)。新學習指導要領~生きる力。2011年5月4日，取自：
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/pamphlet/_icsFiles/afieldfile/2010/10/15/1234786_1.pdf