

國定課程：徘徊在自由與控制之間

周 淑 卿

本文主要在討論我國目前國定課程的問題、對課程自由發展產生的影響以及未來可行的替代方案。首先由英、美、日三國的狀況論述國定課程之成為基本共識的理由，以及在此共識之下各國對於課程控制程度的歧異；其次討論國定課程訂定可能導致的市場化、共同文化、知識價值定於一尊、政治意識型態主導以及限制教師專業自主的危險。最後則探討我國國定課程的相關問題，以及未來以學力指標取代課程標準的可行性。

關鍵字：課程政策、國定課程、課程決策、課程標準

一九八〇年代以來，英、美、日等國在教育政策上正是右派勢力當道。基於對教育品質低落的疑慮，以及本國國際經濟競爭力衰退的恐慌，中小學教育的「國定課程」(national curriculum)以不同的形貌成為焦點議題。國定課程的形態在美國是全國教育目標、核心科目及學科成就標準；在英國是四個關鍵期的成就目標、學習方案與評量安排；在日本是中小學的學習指導要領；在我國則是中小學的課程標準。各國的教育傳統迥異，面對的問題不同，對於應否實施國定課程自有一番爭辯。「民主國家是否需要國定課程」此一問題雖然在理念上仍有爭論，但在政策上已不再是論辯的重點。迄今國定課程卻已成各該國家的既定政策。關鍵的問題在於：國定課程如何給予學校適度的自由與適切的控制，以使得全國各學校課程既可自由、均等發展，且國家能確實監督其品質與效率？

國家所訂定的課程究竟應產生多大的控制力量，各個國家應依其國情而

有不同作法。我國的國定課程由統一逐漸往多元化發展，當國家逐步放鬆控制，什麼型態的課程標準才能幫助學校自主而確保教育的均等、效率與品質？

本文主要在討論目前我國國定課程內涵的問題、對學校課程自主發展產生的影響以及未來可行的替代方案。首先由英、美、日三國的狀況論述國定課程之成為基本共識的理由，以及各國國定課程所面對的問題；其次討論國定課程訂定所隱含的「危險」；再則探討我國國定課程未來可行的替代方案。

壹、共識與歧異

為何需要共同課程(common curriculum)？甚至於要國家來制定共同課程，而成為國定課程？由政治上的自由理論來看，國家不應該設定任何目標以支持某種對美好生活的觀點。但是為了讓人民可以選擇自己所嚮往的美好生活，政府必須提供多種選擇，還要協助人民去認識各種生活理想，了解各種不同的生活方式，教育人民如何去運用既有條件追求理想的生活。教育目標蘊含著某種美好生活的圖像，以及為了讓人民過美好生活所必需的條件。在國家決定課程內容或教育目標時，應先區別什麼是對美好生活的界定，什麼是引導美好生活實現的必要條件(如社會福利、道德)(White,1990, 19)。所以一個崇尚自由的國家雖然不應該一廂情願地為人民決定生活的理想為何，但卻可以基於確保人民有能力決定自己的生活，而訂定一些共同的教育目標與課程。

除此，Kelly(1990,112)提出四項解釋國定課程之所以成立的理由：其一是政治因素，欲以國定課程為經濟發展或社會控制的工具；其二，以知識或文化本質的觀點，界定課程應當包含的要素；其三，為確保全民教育的均等；其四，為提升所有學生的教育成就，確保教育品質。

在英美等國的傳統中，國家向來尊重各地方與學校教師的課程決定。英國視課程為教師的秘密園地(secret garden)；美國大多數的州政府在1960年代中期以前，並未直接使用其公共教育的權力，而將教育方面大部分的權力授予地方當局。美國前教育部助理部長Diane Ravitch指出：「我們從來沒有標準，也從來不會從國家的觀點來思考，我們希望兒童知道些什麼。」(高新

建，1997)。然而，1994年的「公元2000年教育目標法案」(Goal 2000: Educate America Act)卻「建議、鼓勵」各州政府依全國課程標準設立州的課程標準。

二十世紀初以來，美國與英、德等國之間的經濟競爭，使企業領導人相信學校應該培養具有技能的工作人力，以促進美國的國際競爭利益。許多美國民眾相信，學校教育不僅可以改善個人與團體，也能在政治、社會、經濟上解決國家危機。一位英國的政治科學家Denis Brogan指出，學校已成爲美國全國人民的「教堂」(救贖之地)。學校教育被認爲是解決一干社會問題的重要工具之一。然而學生在標準化成就測驗中的表現低落，學校畢業生在工作上表現不盡理想，使學校教育的價值受到質疑。學校似乎生產了一批知識不足、基本技能不佳、工作習慣不良的學生。而1980年代由州政府所推動的一些教育改革卻無法達到預期效果，全國與州的領導者對學校的缺點逐漸失去耐心，遂要求建立全國教育目標、及以全國性測驗爲基礎的教育標準(Cuban, 1990, 268-269)。除了經濟上的因素外，校園暴力問題與社會問題的日趨嚴重，也使全國性的教育政策與教育目標之建立成爲要務。1983年《國家在危機中》(A Nation at Risk)報告書指出，有幾個現象可以證明美國正處於危機狀態，例如美國學生的成績在國際比較中常殿後、文盲比率高、中學生標準化測驗的平均成績退步、大學入學考試委員會的學術性向測驗(SAT)成績年年下降、企業領導人抱怨員工的基本技能須再加培訓....等，同時指陳人民對教育是美國未來實力的主要基礎這一信念的堅定不移，其愛國主義的心志支持美國政府將教育置於全國議程的首要項目(馬驥雄，1990, 599-600)。直到1994柯林頓簽署「公元2000年目標：教育美國法案」(Goals 2000: Educate American Act)，以及後來聯邦政府積極贊助多項學科標準的設立，美國的國定課程隱約成形。

英國建立國定課程的理由與美國異曲同工。自1976年教育大辯論以來，英國人民批評放任式的中小學課程使得各校學生的學習內容與品質差異太大，暗示著教育機會的不均等；課程對學生的要求不夠嚴格，使得具備經濟技能、知識與理解能力的年輕人太少。面對教育水準低落的指責，建立全國共同課程的倡議興起，試圖藉著共同課程架構確保學生學習廣博而均衡課程的權利(周淑卿，1992)。1988年教育改革法案訂立國定課程，正反映多年來英國國內對教育品質與教育機會均等的要求。

英美兩國長久以來的地方、學校自主，使得各學校課程差異甚大，即使美國有標準化成就測驗(SAT)，英國有中學證書考試(GCE；後來改爲GCSE)爲學生的學習成就把關。但是並未能確保學校提供不同領域的學習內容，也

未能確保學生皆能學習基礎重要的知識內涵。種族、階級因素，更易造成學習內容的差異與不均等，例如英國的公學與文法學校向來是上層社會階級的表徵，自成一教育體系。因此其建立國定課程的主要訴求在於「均等」與「品質」。當然，兩個國家中央政府介入學校課程的主要目的是藉由教育品質的提高，增加國家的經濟競爭力。其經濟導向的課程政策不言可喻。

在日本和我國的情況則與英、美迥異。日本在一九五八年之前，文部省即編撰學習指導要領以指引各地方的課程編排；之後，學習指導要領則成爲具有法律約束力的國家課程基準，直接反映國家的意志與要求(楊思偉，1997)。1987年的臨時教育審議會總報告中指出，過去日本的軍國主義惡名昭彰，傳統上強調集體責任、國家意識的教育被視爲國家主義的根源，有礙日本的國際形象；中央集權的教育控制、入學考試的高度競爭，使教育內容齊一化，忽略學生個性與創造性的發展，被企業界認爲阻礙年輕人的工作創發力，不利於日本的產業發展，間接影響國際競爭力。所以新一波的教育改革將「重視個性」視爲根本指導原則(宋明順，1987)。新的日本國定課程不再以「共同的課程」觀點揣摩，而是納入「選擇」及「多元性」的概念，希望提供學生在學科與教育內容方面的多元選修體制(楊思偉，1997)。但是學習指導要領存在的重要性並未被推翻。

正如日本觀察到其長久以來統一的課程產生了齊一、僵硬的弊端，我國自民國七十八年修訂新課程標準以來，面對解嚴以後追求自由的氛圍，在課程政策上即試圖調整過去中央一以貫之的作法，賦予學校更多課程安排的彈性。自七十八學年度起開放國中藝能教科書爲審定制，八十五學年度起小學各科全面開放爲審定制。民國八十三年「行政院教育改革審議委員會」成立，嗣後並以「教育鬆綁」爲改革的大方向；我國的國定課程如何「鬆綁」成爲討論的重要議題。其後出現的一些課程標準的替代方案，諸如簡化課程標準規定、代之以學力指標或以標準化成就測驗取代，仍未質疑一套基本的教育標準存在的必要性。

相較於英美兩國，我國與日本的教育體制屬於中央集權式，國定課程長久以來具有強烈的社會控制與國家主義色彩，基本上因種族或階級產生的課程上的「均等」問題較不嚴重，反而是由於升學考試所造成的課程齊一僵化的問題較爲嚴重。雖然我國與日本的學生在一些國際學科競賽中有優異表現，但一致性的課程抹煞學生的個性與創造性，將嚴重威脅國家的經濟發展實力。因而未來課程政策的訴求以「自由」、「品質」爲主。

英美的課程政策由地方、學校自主轉而建立國定課程，而我國與日本則

在既有的國定課程架構下尋求學校自主的空間。建立一套共同課程或學習標準以監督全國教育品質，是各國家在課程政策上的共識。然而，在此共識之下卻存在著大相逕庭的內涵。繼續尋找一個適切的權力平衡點，是未來幾年各國在課程政策上的努力目標。

貳、國定課程的「危險」

國定課程雖然在「追求卓越」、「提升經濟競爭力」的前提下成為政策上的原則，但是由中央政府代為決定學校課程內涵，此一舉措本身即具有相當的「危險性」，使國定課程很難免於批判。

一、市場化

過去的一些教育改革口號，如回歸基礎能力(back to basics)、有效的教學、開放教育，似乎是可以決定性地治療教育上的一些微恙。而今，這些爭取大眾支持的口號似乎是志在追求卓越。在保守的政治氣氛下，「卓越」經常被用以作為削減預算、緊縮中央控制的藉口，試圖重新界定學校為工業、企業需求服務的目標(Beyer & Apple,1988, 9)。政府官員和立法者對於「教什麼」、「應該教什麼」的問題，隨著學校被視為經濟競爭的工具而愈加深其興趣。為了回應納稅人對教育績效責任的要求，帶入了經濟上的自由市場主義，於是，國定課程附帶著全國評量措施，以評量成績監督學校致力於學生學業成就的提升。全國目標、全國水準、全國測驗如今成了教育改革口號的一部份，被企業界與政府部門認為是必要的。學校的全國評量成績則成為教學品質的標籤，標示著教育的「品牌」，使學校成為自由市場上供消費者選擇的商品。

Apple分析英國的國定課程政策，指出國定課程主要價值並非在於鼓勵標準化目標與內容，也不在於達成所謂重要學科的學習成就。其主要任務在於為國家考試提供架構，俾使國家考試能發揮應有的功能。國家考試能提供消費者有關學校的品牌，而使市場勞動力的功能發揮極致。如果在教育上有自由市場，則可提供消費者選擇的機會，就此而言，國定課程，尤其是國家考試，便是國家的監督機制，可用以控制市場的最低底線(溫明麗，1997)。他認為美國的情況亦相似。又如日本學者長尾彰夫分析日本的狀況(楊思偉，1997)：

主題文章

激烈的考試競爭所代表的學力，急速地使教育商品化，而且在大量生產和大量消費進行中，學力的內涵空洞化了。而作為商品的考試學力依靠學習指導要領，而獲得接受為優秀品牌。激烈展開考試競爭的競技場，就像由學習指導要領明示的，正因為有學習指導要領所設定的擂台，所以才能允許成為「自由」的競爭。

因為有國定課程作為統一命題與測驗的依據，設置了入學考試競爭的擂台。學校一方面努力製造較高的測驗及格率，以建立本身卓越的品牌與聲譽，藉以吸引更多的學生入學。在全國評量的考試制度下，所謂的教育品質化約為標準化測驗的成績；學校教育如同大眾自由消費的商品，必須藉著品牌吸引消費者購買。一個自由競爭的教育市場於焉形成。市場化雖然鼓勵多元、自由的精神，卻可能因考試的激烈競爭，使教育內容逐漸趨於一致化。共同課程解決了學校教育不平等的問題，滿足了納稅人對績效責任的要求。更高的畢業要求、更多投入學術課程的學生、更深奧的教科書、更好的成績成為教育上努力的方向(Klein,1991, 213)。然而，我們卻無法確定這些是否真的提高了教育水準，正如日本與我國因激烈的升學考試而憂心學生失去創造力與獨立思考能力。

二、誰的「共同文化」

課程由何處尋找共同內容，並藉以使「共同課程」正當化(legitimizing)？共同文化、知識型式是經常被運用的來源(知識型式的問題留待下一段落討論)。主張以文化分析的方式建構課程的學者認為，教育就是要教導下一代人類文化中最有價值的部份；每一個社會有其共同的傳統、生活型式與經驗，這些內容應該傳遞給這個社會中的每個孩子。Lawton(1996, 26-28)認為，為發展課程而進行文化分析時應該問四個問題：

1. 現今存在的是一個什麼樣的社會？
2. 這個社會以何種方式在發展？
3. 社會成員希望它如何發展？
4. 在決定此發展方式時，應納入何種價值與原則？什麼樣的教育工具才能達成社會的發展？

確定了這些問題的答案之後，再由全人類共同的文化、所處社會的文化中進行分析、選擇，形成課程目標與內涵。依據Lawton的說法，共同文化可

包含九個次系統：社會政治、經濟、溝通、推理、科技、道德、信仰、審美、個人成熟過程。

據以制定國定課程的「共同文化」似乎是存在的，但是若關注到種族、性別、階級等不同的次級文化體系，所謂的共同文化則被視為「主流的」、「優勢的」文化。當課程專注於共同文化時，極可能輕忽不同次級文化間的矛盾現象。長尾彰夫認為，若關注多元文化，則能重新體認日本的文化、共同課程、共同的民族及共同的日本人，以及所謂「默認的同質性」是何等危險！在此毫無疑義的存在著社會立場、生存方式及自我認同的多元差異(楊思偉，1997)。如果國定課程的內容建構在所謂的共同文化基礎上，而只在「原則」上提倡尊重多元文化發展，或進行一些因應歧異性的措施，無疑將多元文化當作掩飾不平等的工具而已。

「教育爲了經濟的美好景況」(education for economic well-being)這一充分有力的訴求超越「誰應該參與課程決定」此一更精細的議題(Goodlad,1991, 9)。在國定課程中必然有共同文化的存在，而無論次級文化多麼需要被尊重，一個社會裡的孩子也必然要認識共同文化。問題在於決定「共同文化」的過程中，誰是參與其中的人？最後形成的共識又是屬於誰的共同文化？

三、知識價值定於一尊

國定課程也可能由知識型式中立建立共同架構。所謂知識型式即是知識本身因不同邏輯型式而形成的不同內涵與構造。例如P.H. Hirst主張課程可包含七種不同的知識型式：數學、物理科學、人文科學、宗教、歷史、美術、哲學。分類的方式可能各有不同，但是同意有所謂客觀知識存在者認為，每一種不同的知識各有其獨特的結構與內容，無論課程由誰來決定，這些知識的內容仍然相去不遠。例如，數學可能包括幾何、機率、統計、數量等，哲學則介紹古今重要思想，並不因爲參與課程決定者而不同。

知識即使是有一定的內涵，但是將知識轉換爲課程的過程中卻有選擇與組織的程序。同樣是某種知識內涵，爲何選擇某些內容而捨棄另外一些內容？爲何是某種組織知識的方法例如，爲何是學科，而非經驗領域、廣域課程組織？課程制定者據何以作取捨？這些都將是課程決定過程中被質問的問題。當國家訂定一套課程基準時，也勢必要面對這樣的質疑。

究竟依據什麼作選擇與組織？無論依據任何研究結果或理論基礎，任何的決定都不是絕對客觀的，都可能被批評。尤其國家是許多經濟、文化、政

治權力衝突與妥協之處，妥協出來的知識被宣稱為正當知識、官方知識(official knowledge)。這過程影響了什麼知識被選擇，以及這些知識被轉化為傳遞給學生的東西時看來像什麼(Apple, 1993, 67)。由國家來決定課程，等於由國家來宣告哪些知識最具有價值，哪些是官方知識。更何況國定課程內容的決定在很多國家都是一種「偶然的」決定。往往是某些學者因為某種不確定的因素參與課程決策，由於這些學者或其他決策者支持或倡導某一種學說或觀點，於是知識的選擇與組織形成了某種模式，使得課程涵蓋了某些內容。

此種使知識價值定於一尊的結果，是國定課程很難避免的危險。

四、政治意識型態的主導

當某些議題被認為相當重要時，課程就得反映這些議題。學校課程的決定不只受政治事件的影響，本身就是一個政治過程。有關要教些什麼的問題，不可避免地有許多衝突的需求、匱乏，也必然會成為課程政策決定的政治性特徵(Kirst & Walker, 1971)。學校應該教那些離校之後立即可用的東西，或者教一些對孩子理解知識有益的基礎內容？應該強調個人的發展或文化遺產的傳遞？這價值立場上的不同與衝突使得課程決定成為一個政治過程。

現代民主政體中，國家角色合法化為代表整體民主社會的利益，國家聲稱對於階級衝突持中立的立場，政策制定者與行政人員聲稱以純粹理性或技術為基礎作決定。但結構主義論者已指出，國家不可能在一個資本主義社會中被視為獨立、自主的人民代理者，不可能作完全中立的決定。國家以何種觀點看待人民的需求？以何種觀點面對與處理危機？這都與決策者的政治立場或意識型態有關。

英國的國定課程是新右派面對教育水準低落指責的因應方式。新右派結合新自由主義與新保守主義的觀點，帶領英國教育政策走上市場化的道路。美國也深受雷根政府以來新右派的影響，日本自中曾根康弘首相以後，新保守主義同樣主導著教育政策的走向。我國在戒嚴時期的課程則籠罩在濃厚的國家主義與反共意識型態下。

政治意識型態不應是主導課程內容的勢力，否則教育將成為政治的工具，隨著政治勢力的興替而起落。然而，國定課程卻又幾乎不可能免於政治意識型態的涉入甚至主導。這是國定課程最難以擺脫的困境。

五、限制教師的專業自主

國定課程假設知識是外在於學習者，可以預先在教室互動之前即決定，可以透過組織好的教科書有效地呈現。對知識性質的看法是：知識是客觀的，可以用標準化測驗來測量。忽視了師生互動、學生與課程互動所形成的新意義(Klein,, 1991, 215)。即使只訂定各個年段學生的學力標準，教師爲了協助學生達到既定的標準，在有限的教學時間內不可能盡情提供多樣的課程，或允許學生因嘗試錯誤而耗費太多時間。在既有的國定課程架構下，學校教師不可能有完全的自主權。

不過，在一個合理架構下限制部份的自主權，並非不可接受；因爲專業也須受到檢驗和監督。只是國定課程的詳密程度直接影響了教師專業自主權的空間。國定課程的規定內容愈是詳密，教師受到的限制愈大，課程設計的自主權範圍愈小。甚至於根本剝奪了教師對課程的自主權。

參、我國國定課程的檢討

我國的課程標準行之有年，在教科書開放審定本之前，課程標準與教科書即統一訂定了全國各中小學的課程內容，是最嚴格的一種國定課程型態。教科書審定本的開放是放鬆課程控制的重大措施；最近一次修訂的課程標準強調彈性化，其彈性爲：在國小方面，取消作息時間、每週一節彈性時間由學校自行運用、各活動科目得隔週連排、開放外語教學、鄉土教學活動由學校自行設計(教育部，1993)。在國中方面，縮短上課時間、每週上課一節的科目可隔週連排、國三英數理化設個別教學時間、國三可集中運用部份教學時間由學校實施藝能科或職業陶冶課程、國一至國三可開設選修課、鄉土藝術活動由學校自行設計(教育部，1994)。民國八十七年六月，教育部並宣示，自九十學年度起將實施國民中小學九年一貫課程，其中保留70%的基本授課時數，30%由學校自行設計。由這些措施可觀察到我國的國定課程由控制朝自由的一端移動。

然而，這樣的課程標準與教科書制度是否真正給予學校、教師專業發展的空間？是否代表我國的課程政策已大步自由化了？由前述國定課程可能的幾個危險來檢視我國的課程標準，可發現幾個重要問題仍令人質疑課程控制是否放鬆：

一、課程標準所代表的官方知識，其正當性何在？

對於何種知識最有價值的問題，課程標準提供了一套國家的解答。任何人、任何團體均可依據某些理由提出不同的解答，並以不同理由証成之(to justify)；中央政府當然也可以。檢視我國現行課程標準的內涵，其中界定了中小學的知識以「學科」方式組織、各學科教育目標、各學科授課時數分配、各年級教材綱要與順序、教材編選要點(及教科用書編排原則)、教學方式、評量方式(含成績考查內容與配分比例)。如何証成這些規定內容的正當性？亦即，中央政府以何種理由說服教育人員及社會大眾，課程標準內容是最符合我國中小學生需求的一套知識內涵？一般可知的理由是，課程標準的制定乃集合國內各領域學者專家與相關人士的智慧與意見，並且在學理上探討其他國家的課程發展趨勢，綜合各種資料而獲得的結果，所以具有一定程度的正當性。

然而課程標準制定過程中，科目與時數的問題成爲一種政治性的磋商過程，已爲許多人士批評。至於各科目的教材內涵，則由各科委員商定。依據張淑芳(1993)對國小課程標準修訂過程的研究發現，各科委員對於教材內涵的觀點不一定有共識，最後只好折衷處理。再加上課程標準修訂工作向來是臨時編組，缺乏長期性的研究；全國的課程標準修訂意見徵詢又流於蜻蜓點水，難以深入討論。這樣的結果，使得教材內容的正當性令人質疑。例如，國小的「道德」爲何與「健康」合併？在學理上，這兩個科目是最適於合科的嗎？道德的內涵爲何是這些德目？數學科採建構主義觀點發展，而建構主義果真最適於國小兒童嗎？國中與國小的鄉土教學科目應該獨立設科嗎？在教學方式、評量標準、教材內容與順序上，這些規定都是最理想的方式嗎？

是否也因爲某些參與決策者倡導某種觀點，而使最後的課程標準內容成了一種「偶然的結果」？果真如此，爲何學校課程非要遵循官方的知識界定，而不能是其他的備選方案(alternatives)？如果知識的選擇與組織、教學時數與方式、學習評鑑的標準與方法等最重要的內容都已由國家規定，增加一點彈性時間、開放幾個被認爲無關緊要的科目由學校自行設計，都只是枝微末節的自由而已。

二、審定本教科書是否使課程朝向多元化發展？

教科書開放審定本在消極意義上可免除統編本教材內容一致的缺點，在

積極意義上則希望教科書對知識的觀點、理念基礎、選材、編輯架構、呈現方式上有更多不同的樣貌，藉由市場競爭的自由淘汰機制，篩檢優秀的教科書。在沒有課程標準的國家，教科書編輯者對教育內容的決定權力，遠大於教育部長及學校教師。在我國，由於課程標準中列有詳細的教材綱要，作為各版本教科書編輯的依據，並且有教科書審查制度把關，所以教科書編者實際上並未掌握太多課程決定權。編輯教科書者必須先解讀課程標準，確定其內涵及可彈性運用的空間，而這個解讀也必須符合課程標準的原意，才能落實課程標準的要求。教科書編者經常抱怨他們在編輯教科書時，因為課程標準的規定太細、限制太大，以致編輯時沒有足夠的彈性空間(黃政傑，1998)。以全面開放的國小教科書而言，教材綱要除國語科外，均訂定得相當詳細。各出版社的教科書在國語科因選擇範文的彈性較大，內容差異較大。依據中華民國課程與教學學會(1998, 66)對國小教科書的評鑑指出，有些國語教科書較偏文學性、有些較偏向科學性；有些注重兒童利用圖書館、工具書的能力，有些注重課外閱讀。在自然科的評鑑方面則指出三個版本仍沿襲國編版精神，在課程標準的規範下，在教學內容與教學設計上均類似，仍未見突破性、具創意的編輯方式(中華民國課程與教學學會，1998, 212)。經走訪三位道德與健康教科書之審查委員，亦指出各版本的教科書雖然在編排形式上差異較大，但是對於知識內涵(如道德的八個德目)的界定、引申及轉化方式則大抵相似。此種相似性是可預見的，因為該科的教材綱要已詳細界定各知識內涵，而既然所有審定本都必須符合課程標準，各版本內容當然差別不大。

有教材大綱的確可以讓不同的教科書呈現共同的基本架構，確保使用不同教科書的學生都能學習共同的基本知能。然而，當教材大綱以某種觀點界定知識、概念的內涵，又詳細劃出學習範疇，教科書編者已不再需要重新思考、界定知識內涵。於是不同的版本只是將同樣的一套知識觀點以不同的形式呈現，而並非呈現不同的知識觀點。教科書市場化之後，雖然教科書在物理屬性等形式的品質上有所改善，但是仍然未能充分展現多元觀點。教師有權選擇教科書，卻仍無法選擇不同的知識觀點。就此而言，課程並未真正多元化。

三、本土化豈非新的政治意識型態？

現行課程標準最鮮明的旗幟即是本土化。非但在各科目中強調應以鄉土為出發點，並且在國中、國小獨立設置了鄉土教學的科目；國中設置了「認

主題文章

識台灣」(分歷史、地理、社會三篇，共兩學期，每週三節課)；學校得於教學需要時使用方言或學生的母語。由理論上看，本土化課程是一種突兀的設計。因為中小學的基礎教育裡，課程原本即應以學生的生活環境為起點，必然是以鄉土、本土為中心，必然要重斯土斯文，所以不應有「本土化」的問題。依據課程設計「由近及遠」的原則，鄉土教材原是最貼近學生生活的內涵，應作為學習的起點，理應融為各科課程的一部份，沒有獨立設科的必要。有關台灣的教學內容也是原有歷史、地理、公民或其他相關科目的一部分，不須特別設科。各地方政府為了彰顯對本土的重視，對鄉土教育的推行不遺餘力。尤其台北市教育局特別宣布將於八十七年學的高中聯考大幅增加鄉土教材試題。

課程標準的本土化肇因於解嚴以來「台灣意識與大中國意識」的政治抗爭。解嚴之後，台灣人民夾帶著對戒嚴時期威權統治的不滿，極欲擺脫「大中國意識」，使得「台灣意識」成為主流意識型態。過去備受批判的充滿國家主義意識型態與文化霸權的國定課程逐漸消失，台灣意識壓倒中國意識之後，成為新一代的政治意識型態主導了國定課程。

課程的本土化、鄉土化原是台灣社會由大一統走向多元文化的民主表徵，旨在呈現這塊土地上的多種樣貌，讓所有的族群同樣受到重視。然而，隨著政治勢力的更迭，課程政策也隨之轉向，同樣是政治意識型態在左右教育的內容。這種現象，似乎已成為國定課程無法擺脫的宿命。

肆、我國國定課程的未來

由英、美、日及我國國定課程的發展趨向觀之，皆是試圖設計一個共同的學習內容架構，在確保所有學生受教基本內容均等的前提下，提供自由選擇與競爭的機會，藉市場機能以提升教育品質。我國的國定課程仍屬於控制較強的一類，除了一套規定詳盡的課程標準，主導了審定本教科書的主要內容，也限制了學校自行設計課程的權責；還有高度競爭的高中聯考，使得國中教科書審定本開放之路阻礙重重，控制著課程的齊一化。未來廢除高中聯考，國中不再需要以相同的課程與教科書維繫聯考的公平性，審定制開放的最大疑慮得以解除。百花齊放、百家爭鳴的教科書市場一旦出現，學校教師也非要磨鍊出課程設計的專業自主能力不可，否則，課堂上只是換了另一本

教科書，卻未必真能改進課程與教學的品質。

課程標準的科目、時數、教材綱要與份量向來備受爭議，這些問題也一直限制學校的課程發展空間。許多教師長年抱怨教材份量過多，總是處在趕課的窘況中，也因為這些因素始終無法改善。然而，目前全國教師的教育程度已大幅提高，專業能力相對提升，要培養教師自行設計課程的專業能力，有賴於責任的賦予(黃政傑，1991, 444)。如果一直用詳盡的課程標準限制教師，一方面養成惰性，一方面也剝奪了教師應有的權責，我們無從期待學校因地制宜，發展各具特色的課程。但是，英美過去不設共同課程架構導致諸多問題，前鑑方殷，貿然廢除共同課程架構亦屬因噎廢食之舉。取消科目、時數、教材綱要的規定，而以學力指標取代，應是一個值得慎重研究的替代方案。

當我們考量學生的功課表中應列入哪些學習內容時，要考慮的不只是倫理、知識論上的，還有心理學上有關孩子能力與動機的問題，社會學上關於次級文化的態度與期望，行政上有關目前教師所擁有的知識裝備等(White,1990, 146-147)。

Beyer和Apple(1988, 5)也提到作課程決定時應考慮一些面向：

1. 知識論的：什麼應該被視為知識來認知？是站在行為主義的立場，劃分為知識、情意、技能，或以知識為更統整的心靈圖像，將其視為過程？
2. 政治的：誰來控制知識的選擇與分配？透過哪些機構來控制？
3. 經濟的：知識的控制如何與現行不公平的權力、財貨、勞務的分配產生關聯？
4. 意識型態的：什麼知識最有價值？這又是誰的知識？
5. 技術的：如何使學生獲得知識？
6. 美學的：如何使課程知識與學生個人意義、生活史相關聯？如何使課程更為藝術化？
7. 倫理的：在教育上如何負責而公平地對待其他人？有關道德行為、群體的觀念如何處理？
8. 歷史的：哪些傳統幫助我們回答上述的問題？需要什麼其他資源以進一步解答這些問題？

這些課程決定的考慮問題，都牽涉到課程決定者的價值觀。如果國家要訂定教室裡上課的內容，必然會遭遇前述國定課程的諸多危險。若由學校、教師來作決定，則可使多種知識詮釋觀點並存，使課程朝向多元發展。但是，學校、教師，甚至是教科書出版商較難確定的是，在我們的社會中，不

主題文章

同年齡、不同發展階段的孩子在社會生活中須具備的知識、能力水準為何？哪些基本的知能才能奠定孩子未來追求自己理想生活方式的基礎？這些必須投入大量研究人力進行長期的探討，所得的結果成為我國的中小學學生學力標準。這一套學力標準將是教室裡教師設計課程的依循方向，是教科書編輯者據以選擇、詮釋知識的參照指標。

取消現行課程標準，建立學力指標之後，課程發展更形自由。假如我們允許家長為孩子選擇學校就讀，也許將形成另一類型的明星學校。也許，我們的社會將出現為上層階級孩子而設計的精英學校與精英課程，形成社會再製現象。自由發展之後的教科書，也許誠如Apple(1993, 49)所言，透過其內容與形式表明某種對真實的建構、選擇與組織知識的某種方式。而某些人的選擇即是其對正當的知識、文化的觀點，在此過程中延展某個團體的文化資本而抑制另一些團體的文化。教科書也參與組織社會中的知識系統，參與創造一個社會確認什麼是正當、真實的標準，協助設定真實性的準則，再創知識、文化、信念、永恆的參照點。屆時，教科書編輯者反而成為主要的課程知識界定者。

一種制度有一種制度的問題，國定課程將走向何處？這必須問這個社會的人們需要什麼？如果我們希望更大的自由，能以什麼策略盡可能增加自由所帶來的益處而減少伴隨而來可能的問題？如果我們寧願多一點課程控制，以減少不均等，並且避免其他掌握課程權力的新勢力出現，又將是另一種作法、另一種局面了。

參考文獻

- 中華民國課程與教學學會(1998)。國小審定本教科書評鑑報告(二)。台北：作者
- 宋明順(1987)。今日的日本教育。台北：教育部教研會。
- 周淑卿(1992)。英國國定課程之研究。國立台灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版。
- 馬驥雄(編)(1990)。美國教育改革。北京：人民教育出版社。
- 高新建(1997)。美國學科標準的訂定與推廣及其對我國課程修訂與推廣的啓示。載於中華民國課程與教學學會(主編)，邁向未來的課程與教學，(頁15-36)。台北：師大書苑。

- 黃政傑(1991)。課程設計。台北：東華。
- 黃政傑(1998)。建立優良的教科書審定制度。課程與教學季刊，1(1)，1-16。
- 張淑芳(1993)。我國國小課程標準修訂之決策過程研究。國立台灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版。
- 溫明麗(1997)(譯)。官方知識的政治運作策略：國定課程的意義何在？載於楊思偉、溫明麗主編。課程、政治現代教育改革與國定課程(頁1-50)。台北：師大書苑。
- 楊思偉(1997)(譯)。日本型國定課程的批判與分析 多元性與差異之論辯。載於楊思偉、溫明麗主編。課程、政治現代教育改革與國定課程(頁92-149)。台北：師大書苑。
- 教育部(1993)。國民小學課程標準。台北：台捷文化。
- 教育部(1994)。國民中學課程標準。台北：教育部。
- Apple, M.D.(1993). *Official knowledge-Democratic education in a conservative age*. New York: Routledge.
- Beyer, L.E. & Apple, M.D.(1988). Values and politics in the curriculum. In L.E. Beyer & M.D. Apple, *The Curriculum-Problems, politics, and possibilities* (pp.3-16). Albany, NY: State University of New York Press.
- Carlson, D.(1988). Curriculum planning and the state: The dynamics of control in education. In L.E. Beyer & M.D. Apple, *The Curriculum-Problems, politics, and possibilities* (pp.98-115). Albany, NY: State University of New York Press.
- Cuban, L.(1990). Four stories about national goals for American education. *Phi Delta Kappan*, 72(4),264-271.
- Goodlad, J.I.(1991). Curriculum making as a sociopolitical process. In M.F. Klein, *The politics of curriculum decision making-Issues in Centralizing the curriculum*. (pp.9-23). New York: State University of New York Press.
- Kelly, A.V.(1990). *The National Curriculum: A critical review*. London: Paul Chapman.
- Klein, M.F.(1991). A conceptual framework for curriculum decision making. In M.F. Klein, *The politics of curriculum decision making-Issues in centralizing the curriculum*. (pp.24-41). New York: State University of New York Press.
- Kirst, M.W. & Walker, D.(1971). An analysis of curriculum policy-making. *Review of Educational Research*, 41,479-509.

主題文章

Lawton, D.(1996). *Beyond the National Curriculum-Teacher professionalism and empowerment*. London: Hodder & Stoughton.

White, J.(1990). *Education and the good life-Beyond the National Curriculum*. London: Kogan Page.

本文作者現任新竹師範學院初等教育系副教授，台灣師範大學教育學博士，主修課程發展、教育社會學等