

# 高中課程改革之政策形塑與實施的 歷程分析：以 95 課程暫綱為例

卯靜儒\* 甄曉蘭\*\* 林永豐\*\*\*

教育部繼國民教育階段九年一貫課程改革後，積極推動高級中等教育階段的課程改革。此波課程改革一方面凸顯後期中等教育在學制與課程設計上的定位問題；另一方面也反映課程政策在形成與實施過程中的複雜性。由於改革是在既有教育環境與文化脈絡中實行，原本改革所秉持的理念，很容易在學校層級實施時，受到升學考試的牽制，無法達到課程改革所預期的目標。本文主要目的是藉由分析台灣高中課程改革的脈絡，指出台灣高中課程改革所遭遇的困境，包含課程改革論述轉變的過程，以及由上而下課程架構規劃的問題，與由下而上的升學考試文化的牽制。主要資料蒐集包括：課程政策文件、報章雜誌與學術期刊等論述，與課綱委員個別訪談與團體焦點座談資料。研究發現：從上層政策擬定過程的論述轉變到高度妥協的課綱成形，反映課程政策形成的非系統性與非理性。而政策與升學文化之間的矛盾，也迫使學校行政人員與教師尋求最小阻力（或「務實」）方向調適。

關鍵字：高中課程、課程改革、課程政策

\* 作者現職：國立台灣師範大學教育學系副教授

\*\* 作者現職：國立台灣師範大學教育學系教授

\*\*\* 作者現職：國立中正大學課程研究所副教授

---

通訊作者：卯靜儒，e-mail: cjmao@ntnu.edu.tw

## 壹、前言

簡單來講，課程政策就是「規範『教誰與教什麼』的一組法令」(Elmore & Sykes, 1992, p.188)。但這樣簡易的定義，無法捕捉台灣教育政策在不同層面，實際運作的複雜過程。Ball (2008)認為政策不該被視為完成的產品或最後的結果，政策應該被視為持續互動而且不穩定的過程，重要的是「不要高估政策的邏輯理性」(Ball, 2008, p.7)。Kogan (1975, 1978)認為教育政策的研究需要從政策的歷史發展，以及不同利益團體如何對政策形成影響等層面切入。從這樣的政策研究觀點切入，課程政策的形成是一個多元、漸進式與非系統性的過程。

課程改革一方面是為了回應社會的變遷，但從改革理念到形成政策的過程中，往往會牽涉政治立場上不同擁護者的不同主張。政策形塑過程，牽涉不同形式的權威，除了有中央政府的行政權威外，也包括學科領域的專業團體、教師團體，以及大學端的教授之意見等。政策執行之初，對其他領域的影響分佈，也是政策研究之要 (Elmore & Skyes, 1992; Paechter, 2000; Schwille et al., 1988)。譬如：課程改革政策擬定後，其對其他課程相關領域的影響分佈情形如何？如新課程中科目授課時數的調整，與高中師資結構、員額調整與教師基本授課時數如何影響改革政策的實施？上述這些影響分佈的情形，在國內常被以「配套措施不足」一語帶過，然而配套措施的不足，正也說明政策影響分佈的問題不可忽略。忽略處理政策影響分佈之問題，所造成改革的困境可能迫使學校轉化政策，造成期望結果上的矛盾。舉例來說，當課程政策的擬定是基於理念邏輯而忽略教學現實時，可能導致第一線的教學實務工作者在目標模糊、時間緊迫、資源缺乏、資訊不足，以及政策不穩定等諸多因素下，必須快速做決定，以管理其過重的教學負擔，而發展出簡化與例行化教學工作的調適機制 (Elmore & Skyes, 1992; Fullan, 2008; Sizer, 1985; Weatherly & Lipsky, 1977)。然而，此調適機制卻有可能與課程改革理念不符。課程改革與政策之間的關係，課程政策的意圖到行動之間的落差，及課程政策執行面臨學校層級與教師教室教學等現實結構問題，都說明了課程改革政策擬定過程的複雜性與實施過程必然的轉化與修正 (Eisner, 1971; Klibard, 2002)。

本文期望從上述的角度，以高中 95 課程為例，揭露課程改革政策與實施的複雜性與妥協性。台灣從民國 70 年代以來，經濟、政治與社會文化發生劇烈變化，隨著社會的轉變，逐漸增加的「高就學參與」<sup>1</sup>，使得傳統上「進入後期中等教育之際即分化」的設計，逐漸受到質疑。也迫使大家對於普通高中定位的問題，有了重新的思考 — 高中教育究竟是要朝菁英教育亦或是大眾教育？過

---

<sup>1</sup>從 1986 年之後，台灣國中畢業生的就學率便連年達到 100%，而 15-17 歲學齡人口的淨在學率在 1996 年已逾 80%，並於 2002 年達到 89.32% 的高點 (教育部, 2004a)。

去課程的結構以培養升大學的人才為主，但未來的課程是否也需留意學生面對未來經濟與社會生活的能力？民國 84 年進行十四年以來未曾修訂的高中課程，而 95 課綱的修訂，則是延襲 84 高中課綱修訂的精神—「高一統整、高二試探、高三分化」，並為銜接從國中九年一貫課程升上來高一學生的學習。在這樣國內社會與國際經濟匯流變遷之際，95 高中課程改革幅度之大，歷年少見。也使得此波課程改革面臨許多挑戰性的議題，如國民中小學九年一貫課程的縱向銜接、學校類型多樣化的橫向統整、課程結構延後分化的調整、基礎學科能力的重視、課程時數與科目數的爭論等。

因此，本文以高中九五課綱為例，分析其課程政策形塑與實施歷程，包含由上而下課程架構規劃的歷程，以及由下而上的升學考試文化的牽制。希冀從課程政策形塑與實施的過程，檢視與揭露課程政策的複雜性與妥協性，並據以提出可能的改進之道。主要蒐集的資料來源，以文件資料與訪談資料為主。文件資料包括：課程政策文件，含教育部公報，教育部網站資料，報章雜誌與學術期刊等。訪談資料蒐集分：課綱委員之個別訪談與學校實務工作者之焦點座談。接受訪問之課綱委員包括：一位課程發展委員會委員與四位總綱委員，分別以 ABCDE 稱之。訪問綱要主要是：「課綱改變的因素與脈絡為何？」、「為何有這些改變？當初的想法為何？」、「政策落實目前遭遇的挑戰為何？為什麼？」、「課程改革政策如何評估？」。訪談資料編碼方式以委員編號與日期為主，如 A051507 代表訪問 A 課程發展委員會委員於 2007 年 5 月 15 日。學校實務工作者之焦點座談則分別在台北、台中、台南共舉辦六場。焦點座談對象以行政人員與一般教師區分，行政人員共三場，參與人員包括：校長、主任、學科中心負責人。一般教師各三場，每場次參與人數約 8-10 人。焦點座談舉辦的時間分別是 2007 年 5 月 28 日(南部行政人員與一般教師各一場)，6 月 4 日(中部行政人員與一般教師各一場)，6 月 8 日(北部行政人員一場)，6 月 11 日(北部一般教師一場)。參與的學校數共計 40 所<sup>2</sup>。由於焦點座談主要是以實務工作者的觀點瞭解課程政策在學校層面實施的情形，所以焦點座談資料編碼方式以日期為主，如焦談 052807 代表 2007 年 5 月 28 日的焦點座談資料。焦點座談主

---

<sup>2</sup>國立台灣師大附中、西松高中、南港高中、成功高中、和平高中、萬芳高中、中正高中、縣立永平中學、縣立秀峰中學、縣立錦和中學。國立台中二中、國立台中一中、國立文華高中、市立惠文高中、縣立大里高中、曉明女中、市立西苑高中、市立忠明高中、國立大里高中、台中女中。市立三民高中、市立小港高中、市立中山高中、市立前鎮高中、私立道明中學、國立高師附中、市立高雄女中、市立左營高中、國立中山大學附屬國光高中、市立新興高中。國立家齊女中、國立台南一中、國立北門高中、國立後壁高中、國立善化高中、國立新化高中、國立新營高中、國立新豐高中、國立台南二中、國立臺南大學附中。

要問三個問題：「對課綱的目標與內涵之瞭解與看法」、「課綱對學校教學實務之影響」、「對課程政策與相關配套措施之看法」。

以下首先介紹高中課程改革的背景以及改革的內涵與推動策略。第二，分析改革政策論述轉變的過程與政策的妥協性。第三、討論改革政策如何在學校被執行與轉化，對學校實務的意義為何。第四，結論與建議。

## 貳、高中課程改革背景與內涵

### 一、台灣高中課程改革的背景

考察歷年來台灣的高中課程改革緣由，皆與國民中學課程銜接，高級中學教育分化與統整，或普通教育或大學預備教育等議題有關。民國六十年之高級中學課程標準修訂，即為配合國民中學首屆畢業生，以「銜接國民中學課程」，並強調「高級中學學生之性向與才能逐漸顯著，此次修訂之高級中學課程標準，需更充分發揮高中教育分化功能...以適應學生『升學』或『就業』之需要」(教育部，2005，頁 594—596)。民國七十年則是為配合高級中學法修訂<sup>3</sup>，強調「高級中學係以發展青年身心，並為研究高深學術及學習專門知能之預備為宗旨，故高級中學課程除應注重青年之身心發展外，純為升學準備。」(教育部，2005，頁 596-7) 因此，課程修訂是為「課程分化，有利升學」。至民國八十四年則是因應社會變遷而修訂，強調「加強通識教育之實施，提升高中生人文與科學素養，...依『高一統整、高二試探、高三分化』之理念予以設計。...並為充分適應學生個別差異，適應地區條件，利用社區資源，發揮學校特色，本次修訂對學校課程之安排與實施都留有(學校)相當的彈性與自主性。」(教育部，2005，頁 599—600)。而民國九十五年修訂之「普通高級中學課程暫行綱要」，其修訂目的為「提升普通教育素質、銜接九年一貫課程與大學通識教育、改善現行高中課程學科數目與授課時數太多、彈性不足難以適應學生個別差異之問題等。」(教育部，2005，頁 601)。

在過去，傳統的高中教育主要定位為大學的預備教育，由於大學教育資源有限，能進入大學就讀者實屬少數，因此以升學為主的普通高中便具有相當程度的「菁英教育」色彩。目前大學的入學率年年提高，大學教育愈來愈普及，然而學生的升學壓力，卻沒有因而減少。當大學文憑變得愈來愈多人可以輕易取得，文憑反而有貶值之虞。對大多數人而言，擁有大學文憑已經不是甄別學

---

<sup>3</sup>其中第一條言明「高級中學以陶冶青年身心，培養健全公民，奠定研究學術或學習專門知能之預備為宗旨」(法源：高級中學法)。

生未來出路的指標，反倒是念什麼大學才有甄別學生未來社會地位的效果。考上大學不是關鍵，重點是能考上什麼大學。莫怪升學壓力仍然存在，而考試領導教學的現象依舊根深蒂固，造成學生學習窄化。因此，社會各界也希望透過課程的修訂，給予學生更多適性發展空間，改善教師教學與學生的學習。

從 1990 年代以降，就讀普通高中的人數持續增加，使得普通進路學生（普通高中與綜合高中）所佔比例逐年增加，於 2004 年更首度超越職業進路學生所佔比例，因此，普通進路中有關「分化」的機制當如何設計，便格外引起各界的關心與注意。另外，2000 年公佈施行的「國民中小學九年一貫課程」，強調學科間的統整，學生在學習上的主動角色，這些特色與著重學制分軌，強調課程分化的後期中等教育課程，似乎顯得格格不入。再加上教育部於 2005 年所推動的「共同核心課程」，強調基礎學科能力對所有進路的重要性之政策，更使得高中教育是否延後分化成為這波課程改革的重要議題。同時，因應週休二日的實施所導致的教學時數減少之因素，因而必須改善目前高級中學課程中，學科數目及授課節數太多、學校彈性規劃空間不足、課程教材過於龐雜、未能適合學生個別差異等種種缺失，並促使高級中學的課程與前後的國中課程與大學教育都能有更好的銜接。影響所及，後期中等教育階段的教育活動，由過去著重分化後的教學，逐漸轉向強調性向試探功能的發揮與落實。因此，「普通高中既有的文理分組是否適當？」「是否有助於學生瞭解自己的能力與興趣？」等問題，在這一波高中課程改革中皆被熱烈討論。

上述這些背景因素，不僅是誘發台灣高中課程改革的動因，同時也成為後來在政策推動時，改革理念與教學實務間產生拉鋸的主要因素。

## 二、95 高中課程改革政策之內涵與特色

…學校本位和學生主體這個部分教育要出來，…在這個架構下，九五暫綱開始給予了一些彈性空間。…學校也希望跟著學生的能力、興趣阿、性向這些的不同，讓他能夠有選擇的空間，所以選修的課程被強調出來。也因為前面那個大方向，菁英大學預備教育被改變之後，被解構了之後，就強調生活素養、生命價值跟生涯發展，這三個東西要扣在一起…所以在九五暫綱生活素養、生命價值、生涯發展，這是我們現在高中課程發展的一個走向……過去還是比較著重在為大學做預備，為做高深學術預備，這其實涉及到整個高中教育整個大方向已經被調整了。(B 051507)

以上是 B 課綱委員認為此次課程修訂的特色與重點，所做的說明。教育部頒訂之綱要說明書中，則針對 95 課綱修訂特色，列舉七項說明：(1) 考量銜接大學基礎教育及九年一貫課程之精神；(2) 配合後期中等教育共同核心課程進

行規劃；(3)分從「生活素養」、「生涯發展」及「生命價值」三層面規劃課程；(4)依循「科目減併」原則修訂科目與學分數；(5)採用學習領域概念，但仍採分科教學；(6)強調學校本位課程精神，下放選修課程；(7)配合高級中學法規定，明訂畢業總學分數為160學分數。(教育部，2005，頁637-639)

根據2004年發佈的「普通高級中學課程暫行綱要」之內容，比較八十八年的舊課綱，與對照2003至2004年間的教育部公報之「教育輿情摘要」中對課綱修訂內涵之報導，整理此課程主要修訂的內涵與特色，如下：

### (一) 銜接九年一貫課程的相關調整

95暫綱參考九年一貫課程中依領域劃分學習層面的課程規劃方式，將必修科目分為語文(國文、英文)、社會(歷史、地理、公民與社會)、數學、自然(物理、化學、生物、地球與環境)、健康與體育(體育、健康與護理)、國防教育與綜合活動、生活(家政、生活科技)、與藝術(音樂、美術、藝術生活)等八大領域。不過，為顧及高中學科師資培育、課程教學、及知識理解之需求，仍沿用分科教學，而不採取領域教學。同時，以「課程綱要」取代「課程標準」；另於健康與體育領域內增加「健康與護理」一門必修科目，以銜接九年一貫課程中的相同科目。

### (二) 科目與學分數的調整

主要的調整方向是將現有的科目予以減併，將「班會」與「團體活動」合併為「綜合活動」。原有課程標準中，開設於高二的「世界文化」之歷史篇、地理篇，分別合併至社會學科之「歷史」、「地理」。另外，增設「公民與社會」乙科，以統整原有之「三民主義」、「公民」、「現代社會」三科。

### (三) 配合後期中等教育共同核心課程的規劃

改善普通高中課程的橫向性連接，加強與同一階段的職業學校、綜合高中的統整性。共同核心課程包括七大領域<sup>4</sup>，十四科，合計四十八學分。共同核心課程的內容以選取高中、高職、綜合高中共有之部分內容為原則，同時規定共同核心課程得考量各類後期中等教育學校之特色，彈性安排於一年級或其他年級。

---

<sup>4</sup>普通高中，綜合高中與職業高中不同課程間之最大公約數的共同核心課程為七大領域：語文、數學、社會、自然、藝術、生活、健康體育。與普通高中八大領域略有差別。

#### (四) 強調學校本位的課程規劃

學校本位課程的精神在此次課程修訂中再次受到強調。其主要的策略，一是透過選修課的規劃，二則是在實施通則中予以規範。在選修課方面，安排有 36-48 學分，包括 12 類的選修課，強調各科專業知識與技術，應於選修課程中培養。

#### (五) 學科中心的建置

在推動 95 暫綱實施的配套措施方面，教育部於 94 年建置了學科中心，協助課程綱要的推廣、辦理教師在職進修研習活動，及蒐集課程暫行綱要實施經驗與意見，作為 98 學年度新課程綱要修訂之參考，並使之成為高中學科本位之專業諮詢單位，透過各類課程專責研發機制的建立，成為課程及教學專業發展的基石。

然而在政策形成過程中，這些理念與特色卻隨著政策擬定過程的協商與妥協，時有修正。以下將討論改革理念的妥協與轉變，以及執行層面學校面臨的現實結構與政策矛盾問題。

### 參、高中課程改革政策轉變的過程

一如 Ball (2008)所言，政策應視為一個持續互動而不穩定的過程。以下將先討論課程綱要修訂之組織架構與行政程序，並檢視政策論述的焦點轉移，與政策社群之互動對於政策形塑之影響。

#### 一、課程綱要修訂之組織架構與行政程序

此次課程修訂的組織主要分為「課程發展委員會」、「課程總綱修訂小組」、「各科課程綱要專案小組」、「普通高級中學暨後期中等教育共同核心課程各科課程綱要專案小組」、「修訂行政工作小組」五組。「課程發展委員會」主要任務是研訂中學課程政策方向與修訂原則。組成人員除教育行政機關代表外，還包括：課程、教育、哲學、心理、自然科技、語文、人文社會、藝能領域學者代表、高中校長、教師、家長團體、教師團體、學生團體代表。「課程總綱修訂小組」的主要任務則是確定總綱修訂重點工作，研擬總綱修訂原則與方向，撰擬課程總綱。組成人員與「課程發展委員會」成員結構一致。「各科課程綱要專案小組」主要任務是確定各科修訂原則、方向，並撰擬各科課程綱要。組成人員包括：教育專家、學科專家、心理教師、高中教師、國中教師等。同時為銜接國民中學九年一貫課程，也邀請國民中小學課程發展綱要小組委員參與。

以目前組織運作實效來看，各科課程綱要專案小組肩負各科課程架構與內容修訂的重責，其中尤以學科專家扮演重要角色，其不只決定性影響各科課程的架構與內容的擬定，並直接影響學校教師的教學。「普通高級中學暨後期中等教育共同核心課程各科課程綱要專案小組」則是教育部為確保後期中等教育學生具備共同基本知能，同步進行後期中等教育共同核心課程指引研訂而組成的審查小組，他們參與各科課程綱要草案審查事宜。「修訂行政工作小組」則是負責課綱修訂之推動，包括執行、核銷、經費等行政工作。

課綱修訂之正式流程如圖 1。其中，正式流程加入召開全國高中教育發展會議，則是在多方壓力下，臨時加入的全國性大會。原來的出發點，是為回應社會大眾（包括教師團體）對總綱草案採「高一、高二不分化，高三才分化」作法的質疑，以「高中定位、課程革新」為主軸所舉辦的會議。經會議討論，將普通高中定位為普通教育，注重通識教育、生涯發展、公民培養，並兼重大學研究學術與學習專門知能之預備。此結論模擬兩可，究竟是要定位高中教育為「普通教育」或「升學預備教育」呢？重要的是，「高二不分化」之修訂方向仍未因舉辦全國大會而獲共識，因此在後來的課綱修訂中被暫緩。

高中課程改革之政策形塑與實施的歷程分析：以 95 課程暫綱為例

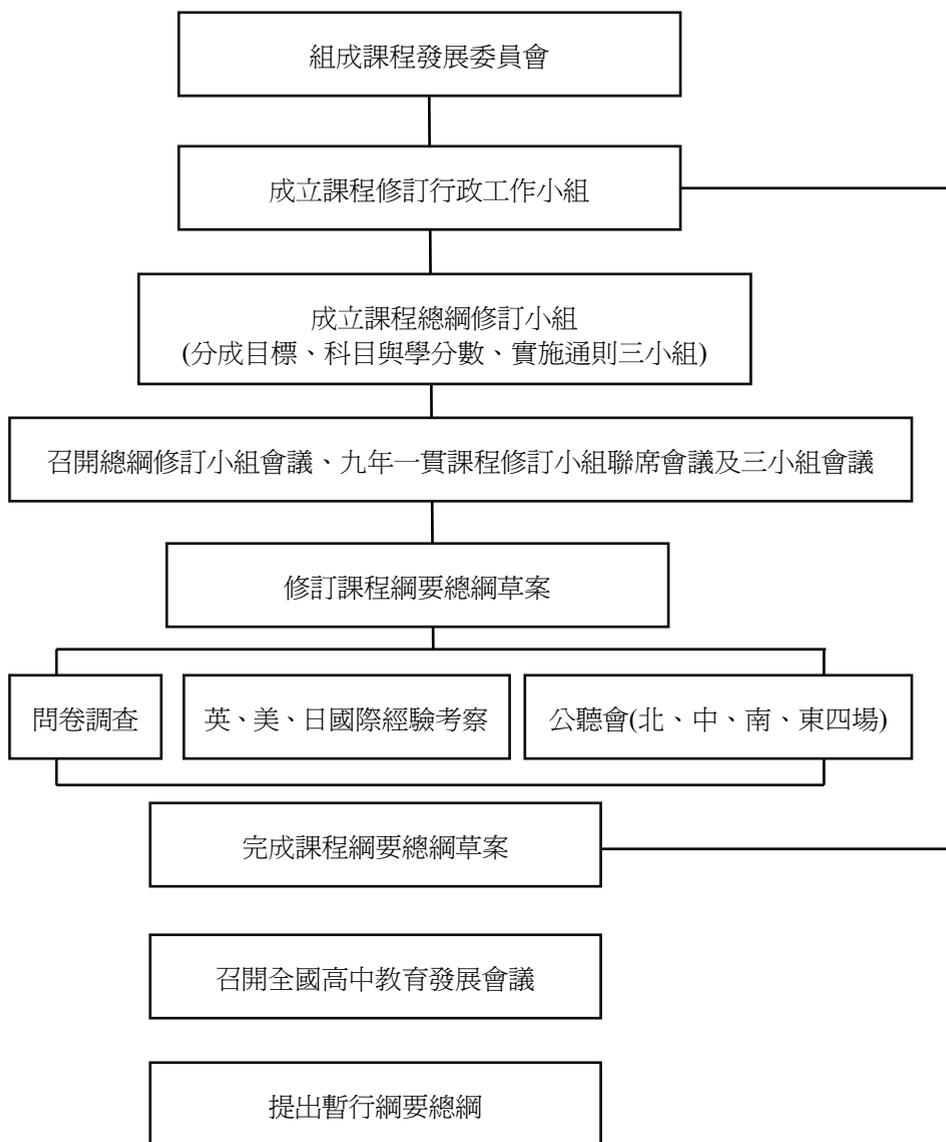


圖 1 《普通高級中學課程暫行綱要總綱》修訂過程

各科課程綱要部分，修訂過程，如下圖：

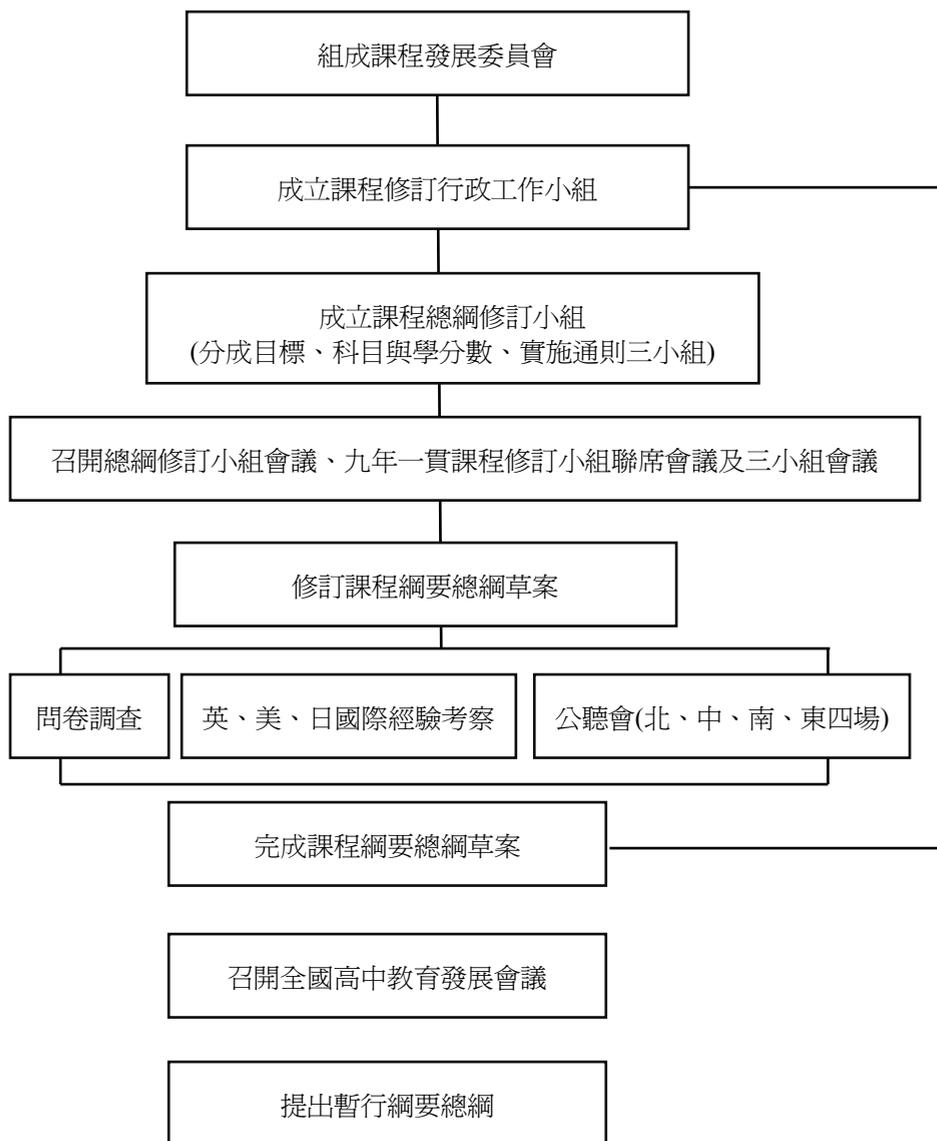


圖 2 普通高級中學各科課程綱要修訂過程

從上述圖 2 修訂行政流程來看，課綱修訂過程重視課程修訂人員之專業，注意縱向國高中課程銜接，與橫向各科聯席會議，更重要的是兼重民主原則，舉辦公聽會與座談會，擴大相關人員之課程參與，表達意見。張茂桂（2008）以曾經擔任「高中公民與社會科課綱專案小組」召集人的經驗，認為「整體高中課綱修訂的工作，共 23 科同步進行，可說是一次『有協調』的『社會行動』。」（張茂桂，2008，頁 46）他認為新增的「跨學科課綱召集人聯席會」、「跨學科整合會議」、「學科中心」，協助解決許多需要協調的問題，如學科之間知識分化與範圍界定問題，同時增進課綱委員與教師間相互認識、增能與信賴的管道。這樣看似周延、合理的行政協調工程或機制，理應在廣徵民意與接受各方建議之後，推出的政策草案，社會應有一定共識基礎。但事實上，教育部官員每次發表未來課綱修訂方向之際，或為草案舉辦公聽會之後，一經媒體報導，都會掀起各方意見衝突，社會壓力排山倒海而來，使得政策的擬定過程，往往成為政策讓步的過程，充滿了不同政策社群(policy communities)之利益角力，與價值（或意識型態）衝突鬥爭的複雜現象。此現象，從以下政策論述爭辯焦點的轉移與讓步，即可看到不同政策社群，如學科專家學會社群，家長團體，教師團體等，各據有不同形式的權威，利用開記者會，或找有影響力的人相互較勁影響政策。

## 二、政策論述爭辯焦點的轉移與讓步

### （一）2000～2001 年：政策宣示引發教育水準爭議

2000 年 9 月，當時的教育部長曾志朗表示「將在三年內修訂現行高中課程標準，未來以核心課程為主軸，大幅減少學生上課時數，與九十學年度實施國中小九年一貫課程銜接」（教育部公報，2000）。曾志朗亦表示為「因應國民中小學實施九年一貫新課程」而訂定中等教育核心課程（教育部公報，2001）。2000～2001 年之際，相關報章雜誌的報導主要報導高中課程改革與九年一貫課程的銜接之政策宣示，其中曾志朗部長在 2001 年 12 月底還提及「高中、高職、五專太早分流，而高中不應該太早分組」之語（張錦弘，2001）。2002 年 1 月 3 日教育部發佈新聞說即將在 2005 年實施的「課程標準總綱」中將明訂「高一高二不分組」。

2002 年底國語日報報導「目前正在修訂『高中課程標準總綱』草案，將規畫高一、高二不分組」（楊惠芳，2002a）。又「教育部開會修訂『高中課程標準總綱草案』，會中除確定高中課程將與九年一貫國教新課程及大學課程銜接，並以領域方式建構高中課程外，未來高中也不再分社會組或自然組，以選修代替分組」（楊惠芳，2002b）。然而，此消息公布，諸多的聲音皆認為若高中配合國中九年一貫課程的「低水準」是否也會把高中水準拉下來？當時黃榮村部長特別針對學者對課程內容簡化的批評表示「教育部正研議修訂高中課程標準，不會配合九年一貫國教課程把教學內容水準拉下」（教育部公報，2002）。D 課綱

委員就表示：「黃榮村那個時候作的決策變成暫綱，對，暫綱應該是黃榮村做的決策，他大概是看到總綱作出來之後，各方面的反應是相當的不一致，然後他就決定先做暫綱，做了決定之後，黃榮村就下台，下台之後杜正勝上台重新換了一批人。」(D051507) 輿論影響不同任部長之間改革政策立場的移動。

## (二) 2003 年：政策測試的風向球，比誰的影響力大

到 2003 年，相關爭議幾乎都是「課程深奧」與學生「水準下降」之不同意見。根據教育部公布「高中課程總綱草案」的隔日(2003 年 5 月 17 日)，國語日報報導：「規畫未來高中新課程將配合國中小學九年一貫課程的領域教學，採科目減併及加強通識教育，順應大學延後分化趨勢，採高一、高二課程不分化的基本原則，除獲得各界認同外，不少家長團體代表也提出『減低時數』、『增加空白彈性課程』等建議」(楊惠芳，2003c)。而實際在課綱擬定過程，「減低時數」卻成為各學科領域專家之間的「時數保衛戰」：

實際現場上，大家認同減低必修學分數為 128 (學分)，可是當學分放下去不夠，只好往上加，...，把各科所需要的節數加進去是超過的，...，那就是大家的理想和現實之間，沒有哪一節課會說，好啦，我讓啦，沒有嘛。然後就各自搬，國文的就搬出大老余光中；數學的就搬國科會的、中研院的；護理就搬立法委員，歷史的、公民的... 都一樣，都是這樣被瓜分，蠻可惜的。...我自己給他下一個定義就是課程就是一個政治力的較勁，其實在比誰的聲音大，然後不是比誰能說服誰。因為基本上沒有人願意接受說服於自己的節數的.. (B051507)

所以當家長團體提出要減低時數，許多學者卻擔心「程度下降」與「競爭力」的問題，紛提出深淺不同版本的設計，以符合不同學習程度學生使用的想法(如台灣大學教授黃光國、劉廣定等)。所以，某些領域的專家學者成為被推的「神主牌」，比誰的影響力大、較勁力強。以「中華民國物理學會」為例，學會在 2003 年 11 月由中研院長李遠哲帶頭連署，要求高中物理課程綱要應分成 A、B 兩版本<sup>5</sup>，避免未來高一、高二課程不分流，高三才分流時，造成高中生物程度淺化，銜接不上大學課程的問題。他們函送「高中新課程總綱與各科課程綱要建言」，請教育部就總綱草案規劃之高一一高二不分流作法慎重考量。最

---

<sup>5</sup>物理 AB 版本，A 版指的是常識性的通識性的通識物理課程，B 版指的是循序漸進的學術進修物理課程。其主要理念是為進入普通高中的學生擴增，學習程度差異越來越大，因此，分 AB 版以課程分級的概念依學生學習情形採用不同層級的教材，以達適性教育目標。但仍有許多家長反對課程分級，擔心對自己小孩學習不利(教育部 2004b)。

終，教育部課程發展委員會，在多方壓力下，於 2003 年 12 月 2 日決議「高中物理課程確定將依自然組、社會組分組上課，並以高二再分組上課為原則」(孟祥傑 a, 2003)。

### (三) 2004 年：輿論壓力下的政策讓步

立法委員也是其中代表教師團體的「王牌」，也對教育部造成不小壓力。陳健民立法委員於 2004 年 1 月 9 日立法院會議向行政院提出質詢，表示高中課程綱要「『高一高二不分流、高三才分組』之規劃，已引發多數基層教師無法認同，若貿然實施，恐將帶來諸多之後患，政府不能不慎之於始，切莫自行其是」(立法院公報，2004)。教育部於同年 3 月 29 日至 4 月 3 日舉辦的分區座談會。關於延後分流之意見「反對者多，均建議維持高二分流」。<sup>6</sup>反對分流的意見包含(教育部，2004b)：

1. 延緩分化，導致延誤分化，延後發展興趣和深入培養專長的時間。
2. 學生要兼顧自然與社會學科的學習，加深負擔。
3. 造成學生素質低落。
4. 自然學科較深入的課程均集中在高三選修，負擔過重。
5. 高三才分化，適應不良時已無法轉換。
6. 爲了銜接大學專科教育，不宜延後分化。
7. 高三分流會造成對學測以及指考準備不足的情況。
8. 造成公立學校失去競爭力，變成教育的支流，補教界變成教育的主流。

---

<sup>6</sup>分流與分化的字詞在教育部公報、立法院諮詢報告書，及媒體的相關報導中，交錯使用，概念重疊度極高。一般而言，分流 (tracking) 若用在課程指的是學習內容的不同軌道。課程分化 (curriculum differentiation) 指的是學習內容的區隔，常常被當作是相對於課程統整 (curriculum integration) 的概念。此波課程改革爭議的「延後分化或分流」或「高一高二不分組」，指的即是將不同領域的學習內容作區隔，然後形成不同的學習軌道 (如分組) 或同一軌道但以選修制度代替，順應學生的學習性向，符合適性教育。不管是分流、(不) 分化、或 (不) 分組皆爲適應學生性向、能力及未來發展方向之目標而考量課程的架構，只是兩邊不同立場對於中學生學習性向與能力發展有不同的基本假設或看法。

當然除了反對者的意見外，亦有人認為「落實選修」（以選修代替分流）可解決高中分流問題。儘管也有意見表示「應落實高中普通教育功能，延緩至大學二年級才分流，以培養科學態度與人文素養兼具」，或者認為「高中不嚴格分流」（教育部，2004b）等，但是反對「高中延後分流」的輿論壓力，也因教育部沒有更周延的政策規劃與立論基礎說服輿論的領導者，而不得不做出讓步。

因此，在2004年4月召開的高中教育發展會議中，將原本教育部秉持的延後分流高一高二不分組的建議整個推翻，「教育部原先在新高中課程總綱草案中，規劃高三才分流措施，因各方反對，又回到原點（即維持現行高二分流措施）」（孟祥傑，2004c）。在輿論的壓力下，教育部中教司長李然堯於2004年9月2日定調指出「這次修訂的暫行綱要最大特色，為『科目簡併』與『減少必修學分』，原先規劃『高一、高二不分流，高三才分流』的構想，因爭議過大決議暫緩推動，社會領域學科改為所有學生在高一、高二必修八學分，自然領域學科減少必修學分、增加選修學分，人文領域科目較強學生可僅選二學分，自然領域科目較強學生，最多可選六學分」（孟祥傑，2004b）。因此，高二文理分組仍然不變，但增加選修，以選修代替分化的問題。

「以選修代替分化（流）」是介於前述對於分流與不分組兩種極端立場中間的「變通」。這也是政策妥協的結果。在「延後分化（流）」政策大方向沒變的情況下，同時也兼顧學生適性發展，而以選修代替分化（流），似乎是幫不同立場的兩邊找到政策上可被接受的最大公約數，然而，學校的實際情形，一方面受升學文化的牽制，另一方面也如前文討論的所謂政策的影響分佈問題（Paechter, 2000; Elmore & Skyes, 1992; Schwille et al., 1988），如高中師資結構、員額調整與教師基本授課時數法令的牽絆，學校規模，空間與人力資源的不足等問題影響，使得看起來漂亮的政策妥協結果，卻成為「假」政策。有課綱委員這樣說：

表面上看起來還是有一些選修啦，就是用選修代替分流的概念，用選修代替分流的概念其實那個也是假的啦，實質上做下來，其實跟現行不會有很大的差別，那為什麼會這樣呢？都是因為升學嘛，因為我們的整個體制嘛，就是為了升學（A061007）

其中一位課綱委員很無奈的表示：「坦白講這個沒有什麼牽涉到什麼大的理念，實務上就是反正就是大家的 compromise，要大家答應才算數，意思是說，到時程序走完要是大家說不算數還是不算數，這也是很無奈的事」（C051607）。

從報章媒體的論述分析中，可看見政策論述爭辯其焦點議題的轉變與影響政策擬定的各種不同壓力團體與參與決策者之間的角力。不同立場的政策社群雖然互動，卻處於不穩定的狀態，使得政策方向搖擺不定，政策本身的邏輯理性不如我們想像來得高（Ball, 2008）。各界對於新課綱眾多的質疑與批判，擔

心學生素質會因而降低、難與大學課程銜接、造成國家競爭力衰退。這樣的質疑與批判，反映出（普通）高中教育究係「菁英教育」或「普通教育」的深層本質之爭問題。原本課程改革的主軸是九年一貫課程的接軌與延後分流概念的提出，但主流的社會輿論擔心的卻是水準下降，以及必修與選修科目分配的問題。由於主要政策決定者提供這些學科發展所需的立論基礎與政策脈絡缺乏，使得後來參與課程改革論述爭辯的不同團體，不僅對於課程的討論只集中在課程內容多寡與時數問題，以及其他如師資研習與升學考試等應該是屬於實務執行階段處理的問題，也使得原本希冀隨時代變遷調整高中菁英色彩轉為大眾教育特色的重視試探功能的「延後分流」之課程改革政策，卻轉而簡化為『科目簡併』與『減少必修學分』的科目與時數微調的「雷聲大雨點小」之課程政策。

在這些爭論當中，從上位理念逐漸轉到複雜的升學與選修課程安排與師資問題時，若忽略課程架構大方向的立論基礎與影響分佈問題，課程改革的焦點極易被模糊或置換。一個好的課程架構(curriculum framework)要能兼具兩項功能，不只提供一個學科安排的結構，同時也應能提供未來這些學科發展時所需的理論基礎與政策脈絡（Hardy, 1990; Marsh, 1997）。有位委員即指出理論基礎與政策脈絡，需要更多經驗資料與證據的支持：

我們這個總綱委員會是蠻重要的，應該我們在做決策的時候，應該有經驗資料的支撐，我在委員會的時候常常要求說有沒有重要的統計資料供給我們，舉個例子來講，我們現在要降低科學的 HOUR，建中就會有科學的師資的說法，但是對很多鄉下學校來講，雖然降低，但是因為我們的重視，可能反而增加，但是全國理科的師資的狀況怎樣，到底夠不夠，如果太多了怎麼辦，如果這個你沒有做了很好的一個安排的話，到時候一些良好的政策，對這些在改革過程中自覺受傷害的人，他自覺受傷害，然後沒有理性的起來反彈，... 教育部處理這個事情的時候，就還是從一個利益層面出來談，而不是從一個教育理念、教育理想出來談，教育總有理論吧，怎麼做才對嘛，這些理論總有過去的經驗支撐嘛，這些東西我們的委員會有好，教育部也好，這個東西在討論的時候，學校跟老師跟家長溝通的時候，通常就是利益的折衝，搞得大家都情緒緊繃，互相都認為自己要被迫害，利益會受損（D051507）

易言之，高中課程改革作為一項改革的政策，重點不只是在官方文件上言明的目標，需有教育理論基礎與過去經驗累積的支持，同時也要有清楚的政策脈絡釐清，以定位課程改革的目標與方向。建立政策資料庫，長期累積資料、

文件與執行經驗，掌握政策影響分佈的可能問題。支持良好的基礎政策研究<sup>7</sup>。政策目標與行動者之間的互動關係也影響政策的擬定、推動與實施成效。所謂的政策行動者，除行政官僚體系的人員外，學者、專業學會、教師會、其他利益團體，以及家長學生等，他們都是影響課程政策形成的「政策社群」(policy communities) (Elmore & Skyes, 1992)。因此，若能以機構組織化取代任務編組的慣用決策與推行模式，建制化政策諮詢、執行與評估的程序與組織，並輔以資料庫的建立，這樣長期穩定的政策形塑過程之制度建立，方可促進政策社群根據資料、數據、法令與經驗的溝通習慣與對話的平台。這樣，或許可稍減政策社群互動非理性的成分，以漸進式修正既龐大也細節的教育事物。

## 伍、改革政策與學校實務的矛盾與衝突——升學考試文化的牽制

在我們所舉辦的六場焦點座談資料中，從學校實務工作者的角度來檢視課程政策實施的情形，除了實務工作者不斷提到課程政策忽略時數與內容之問題，以及師資結構問題外，細查其背後的問題核心，所反映的卻是他們所處學校環境，濃厚的升學競爭文化，猶如緊箍咒一般，牽制課程改革與新政策的實踐。以下我們將從 95 課綱中強調的「課程銜接」與「選修設計」兩項課程改革措施談起，看實務工作者如何解讀與轉化 95 課程政策。

### 一、「失敗的政策」：從課程銜接到不斷加課

許多實務工作者直指 95 暫綱基本上是一個「妥協性的課程」(焦談 060807)，因為妥協的關係，使得課程架構上有關「學科內容重疊」的問題嚴重。不但 23 個學科當中部分學科有重疊現象，而且同一學科內涵也有重疊，甚至九年一貫課程到高中課程也是有重疊的問題(焦談 052807, 焦談 060807, 焦談 061107)。雖然，學科內容的重疊，並不必然是負面的，從螺旋式課程角度來看，有些「重疊」是必要的，但「課程重疊」卻也是歷來教師對學校課程的主要詬病。此次課程改革是因應九年一貫課程到高中課程「銜接」的問題。因此，課程修訂的行政流程不只召開各科課程綱要專案小組與九年一貫課程相關領域專

---

<sup>7</sup>所謂良好的基礎研究，是相對於目前教育部支持的許多政策研究，大部分是希望能立即解決當前問題的執行方案，這類政策研究只能追著問題跑，每推一方案，卻可能更深陷升學緊箍咒的困境。基礎的政策研究需要從建立政策檔案資料庫開始，從數字開始，從歷年檔案文件開始，從資料庫中回溯與前瞻我們過去改革的經驗，發展願景，引領議題，脫離現實困境。

案小組之聯席會議以研商課程縱向的銜接事宜；同時，也召開各科課程綱要專案小組間的聯席會議，以使相關科目間能有適當的銜接與整合；更在課程綱要審查程序中，召開「審查小組會議」、「審查小組召集人暨各科課程綱要專案小組召集人聯席會議」及「跨領域審查小組召集人聯席會議」，以溝通審查者與撰寫者，解決跨領域不同科目內容重複或相關的問題。為何「課程的銜接」仍是問題呢？

對老師而言，銜接不只在領域式課程概念上的銜接，更是知識內容與時間上的銜接：

相較於 88 的課程標準，現在的 95 課綱，它顯然有一個大的目的是要承接九年一貫領域式的概念，但是高中老師很難接受領域式的概念。因 95 課綱時數繼續減少，過去國中減少的部分到高中仍沒有被補上，我們不禁要問：是不需要還是沒有時間去補？未來會不會更不足？（焦談 061107）

95 暫綱並未配合上九年一貫課程銜接，原應銜接現在的高二，也就是九年一貫第一屆畢業生並未跟上高中新課程。高中課綱應配合九年一貫銜接，可是高中的課綱還沒有精簡，九年一貫的學生已經上來了，在家長壓力和社會輿論之下高中課程不敢精簡，95 暫綱又加進很多東西，跟九年一貫要銜接時該減少的部分都不見了！或許課程改革原來的目標是對的，可是架構和實施卻無法脫離原有的思考模式，才會在銜接上出現問題。（焦談 052807）

上課時數的減少，選修科目的增加，確實是各校最大的困擾。因為「擔心學生學得不夠，所以內容不變」（沒有配搭時數做調整）（焦談 052807），以致「從 72 年到 84 年的課程標準，甚至是 95 暫綱課程的課程結構和材料，大致上都非常相似」（焦談 060407）。在內容沒變、學分減少的情況下，許多教師卻仍持有「必須把教材教完」的觀點，當然會覺得時數不夠（特別是國、英、數、自然），不知道「到底該怎麼教？」（焦談 061107），而各科教師為了保護自己的授課科目，不免在課發會中產生「搶時數」的現象，而各校也不得不以加開「輔導課」的方式來解決：

在 95 之前一週有 37 節，現在只有 35 節，一週雖只差 2 節但影響所及是加開輔導課，因為許多科都求增加節數，一般高中一週大部分都開 40 節，所以多出來 5 節的費用須由學生支付，增加學生家長經濟負擔。（焦談 052807）

家長一直質疑別的學校都開輔導課，為什麼你們不開，我不知道這樣的堅持是對還是不對？如果 95 課綱希望讓同學能多元做選擇，補

習就不應該再增加，外面補習班如雨後春筍，然後各校不斷開輔導課（第八節），[難道]這是 95 課綱的精神嗎？如果不是，甚至跟它原來追求的目標相反，我覺得這是一個失敗的政策。（焦談 061107）

大多數的實務工作者認為課程改革的方向與目標是對的，但從銜接到不斷加課這樣的結果來看，95 課綱卻是個失敗的政策。所謂「架構和實施卻無法脫離原有的思考模式」（焦談 052807）除了指的是「必須把教材教完」的觀念外，是否也隱含普通高中的架構與實施基本上無法脫離升學這樣的文化與思維模式？考到哪裡，就得教到哪裡呢？

## 二、選修設計的精神：延緩分化或增加升學競爭力？

延緩分化、增加選修課，增益學生多元學習的課程修訂美意，在學校層級的實務操作層面有許多困擾：

因為[選修課]不是考科，所以我們的問題完全從這裡開始產生…只剩一學期就要開[選修課]了，可是目前調查大家都還維持舊制在開課。[有不少選修課]是高三才開課，可是高三要怎麼開課？都是掛羊頭賣狗肉，不會真的去落實[選修]課程。（焦談 060807）

然而，不僅是學校實務工作在處理選修課是如此態度，有不少學校配合 95 課綱的精神，真的讓同學去選課的時候，卻常因為家長的觀念並沒有改變，還是以升學為導向，實施選修還是無法順利執行。（焦談 061107）

B 課綱委員也承認：

不錯我們這樣觀察下來，高一有三個選修學分，有 90%的學校是開設與升學有關的科目，高二幾乎百分之百，高三也全部拿來這樣子開。但是這個部分，是我們需要引導它的，…另外一個部分是，九五課綱跟過去不太一樣的是，我們希望學校開設的選修是能夠達到 1.5 倍，也就是學生真正可以選，以前的選修是要修全班要修大家一起修的，現在我們希望讓學生能夠嘗試性的去跑班，即便我開設的是和升學有關的，但是可以隨著學生能力的不同、興趣的不同，我來選修不一樣的課程。…所以我的意思是說，學校其實表面上開設的都跟大學聯考有關，我覺得合法，只要多樣，讓學生有選擇，其實也達到我們希望多樣選修的目標，也是這個想法。（B051507）

然而，實際上在無法支應選修課經費，以及教室空間難以調配外，各校現有師資結構的調整更是難以解決的問題。因此，在「上有政策、下有對策」的因應之道下，許多學校所排出來的選修課都是「必選」，不過是「美其名給它一

個保護傘叫做：學校本位自主課程」（焦談 060407）課綱委員所認為的「只要合法、多樣、讓學生有選擇」的選修目標，也因為升學而被打了好多折扣。甚至另外一位課綱委員直接說：「選修那都是虛的啊，那都是假議題啊！」（E051507）

此一「雷聲大雨點小」的課程政策，進到升學文化瀰漫的高中校園中，不僅大方向的課程改革政策成為瑣碎而激烈的科目與時數的爭奪戰，更照見了升學考試文化對於高中教育的影響。在走訪各高中課程改革的執行過程中，實務工作者直言：

學科課程減少，教材簡化，老師會憂心學生缺乏升學的競爭力，老師怕學生在大學學測應試時會吃虧，所以會去教授以前的教材。回溯到九年一貫的課程，也為了讓多數人能適應教材而把部分教材簡化了，可是對中上學生而言，學習會不夠深刻，不能提升他的競爭力。（焦談 060407）

教育部越是倡導改革卻更是突顯「考試領導教學」，每一次推一個新的東西出來愈是凸顯「考試領導教學」。老師怕要考的沒教到，家長怕交一樣多的錢沒學到，考的越簡單才是問題的開始，他要考到哪裡，決定了我們要教到哪裡！（焦談 060407）

### 三、政策是政策，實際是實際

原本寄望以「選修代替分組」，「增加課程的試探功能」「減輕學生課業壓力」與「增加學校課程自主的空間」的改革美意，在現職教師看來，仍抵不過來自考試的壓力，不只學校迫於升學率的壓力，學生在選修科目上的考量也是基於指定考試與學測考科的壓力，而做出現實考量：

必修選修的時數都逐年降低，這個立意甚好讓學生可以快樂學習，但是讓學生上補習班的機會更多，因為家長認為學校正課減少該怎麼辦，只好用校外補習的方式來補救。大學學系的入學要求才是造成指考和學測考科的壓力來源。（焦談 061107）

新的課程綱要希望減輕學生的升學壓力，什麼課可以減輕升學壓力？你把他變成選修，學校就會把選修科目變成他們要上的主科，所以一定要放在必修才一定會開課。有時候覺得課綱的修訂，政策是政策，實際是實際。（焦談 061107）

學生在面對指考時會依據對自己有利的科目選修，像自然組不選社會科無妨（在綜合高中史地是選修），每位學生為升學而選課。（焦談 060407）

我們學校推動跑班選修的課程，高一高二除第二外語都各開兩節，但學生們的選擇大都選擇英文(口語、時事閱讀、讀報)，國文除了開與升學有關，其它有趣味性的都沒人選，可見學生是現實的，會選擇對自己成績有利的。選修在我們學校已經走不下去了，回到升學為考量，在師資的需求上也是非常清楚的一面倒。(焦談 061107)

人家到學校來絕對不會問你們學校有什麼特色，而是你們學校的升學率有多高，所以變成長官要特色，可是，家長要升學率，有升學率才有學生來讀。(焦談 060407)

儘管校長、主任與教師基本上認同新一波課程改革的政策，但「政策是政策，實際是實際」，也坦承因為升學的關係「不管上面有多少理想仍敵不過考試，考試領導教學，選修敵不過大考，理想遇到考試就打折扣。」(焦談 052807) 學校面臨招生的壓力，有了升學率才會被學生與家長認可。95 暫綱有好的理念，但學校人員處於課程政策理念與教學實務與升學壓力之間，矛盾與自處或調適可能不是政策決定者所能領會。此波高中課程改革不只是理念與實務落差之現象，核心問題是改革為何一直原地打轉：

現在你要去推高中的改革，真的很困難，因為我們長期這樣已經固定下來，像是多元入學，都是這樣搞的，大家覺得這種成功就是考試成績，我們這個整個制度也是在加強這個觀念，這很難破的… circle，邪惡的循環，但是，因為這是最困難的問題，而且也是最邪惡的。(D051507)

難道升學考試文化牽制課程改革政策的推動，是最難以打破的循環嗎？

另外，龐大的課綱修訂工程，相關人員也皆是任務編組，也就是說任務完成即解散。此任務編組方式，不易使參與課綱修訂的成員有更堅定的組織承諾，也無法累積改革經驗。同時任務編組，人事聘任也易留有政黨政治可操作空間，課綱委員變動頻繁，一遇輿論批評，或主政者換人，原本立場立即改變。究竟是怕輿論，還是擔心選票？儘管課綱作為教育的規範，具有強制性與排他性的特質，課綱修訂也是一連串社會與政治行動的結果，至少應在民主機制運作之下，總不能成為政黨政治的工具，這該是基本底線！

在政策擬定之初，如師資結構與專業發展，學科時數與內容，以及學習測驗與評量的政策<sup>8</sup>等，課綱小組皆有注意到，在課綱修訂行政工程的機制上也有設計，邀集各科課綱召集人召開聯席會議，也發文請各縣市注意師資結構與學

---

<sup>8</sup>在訪談中，曾有教務主任提到高中課程修訂與大學入學考試之間，考綱與課綱的一致性需加強。若考綱沒跟著配合，課綱的精神也很難落實(060811)

分數問題，<sup>9</sup>但開會與發文告知後之後續處理問題，如何成為實質的政策影響分佈評估，並進一步提出對策或方案，則是政策研究需進一步探究的。

## 陸、結論與建議

由台灣高中課程改革實施的背景可以發現，影響 2006 年普通高中的課程改革的眾多因素當中，升學考試文化的牽制是台灣課程決策者在擬定政策時易於忽略的社會文化面向的考量。與大學端教育銜接的「延後分流」的概念，在整個課程改革中一波三折，各方爭議不斷。配合時代潮流，強調教育適性原則的高中課程改革，原先規劃高一高二不分流與選修制度的基本原則，在 2004 年的全國高中會議之後，受到刻意的壓抑。專業課程的部分在高二明顯加重，一般課程則未有增加，等於是延續既有高中課程的架構，沒有根本的差異。因此，2006 年的課程改革只能定調於微調，未能有本質上的突破。也因為如此，選修課的安排雖然在課程改革政策中受到強調，但學校的排課與師資調配未有相對應的改變措施，而對校園極大衝擊；同時大學入學考試的機制並未見相對應的調整，高中課程選修課的設計，空有美意，落實卻可能遙遙無期。

台灣 2006 年新一波的高中課程改革，凸顯高中教育究係「菁英教育」或「普通教育」本質之爭的深層問題。此深層問題顯現原本培養菁英的普通高中教育，在面對逐漸增加的學生，就學率普及，學生差異性大，學習興趣多元的教育變遷情境下，課程分化（分流）成為課程改革政策的核心焦點，如何分化，為何分化，課程架構如何調整以回應分化的需求，皆與普通高中的重新定位有關。若此原則沒把握，概念沒釐清，論理基礎不穩，課程的架構就很難根據原則修正與發展。2009 年監察院對於教育部以臨時任務編組方式修訂的「普通高級中學課程綱要」（高中九八課綱）之修訂過程提出的調查報告中，即指出教育部對普通高中之定位，及九八課綱總綱之目標及高級中學法之相關規定與現況不符（監察院，2009）。監察院以民國 68 年頒佈的高級中學法第一條「高級中學以陶冶青年身心，培養健全公民，奠定研究學術或學習專門知能之預備為宗旨」及第六條「普通高級中學：指研習基本學科為主之普通課程組織，以強化學生通識能力之學校」為法源根據，認為教育部提出的 98 課綱明顯違法。然而根據法條，所謂「奠定研究學術或學習專門知能之預備」以及「學生通識能力」兩者之間是否有矛盾呢？經過三十年之後的台灣高級中學情況與當初 68 年所頒佈的高級中學法，其間社會變遷對於高中教育的影響，我們認為有需要提出討

---

<sup>9</sup>中教司曾於民國 92 年 3 月 7 日召開「研商普通高級中學課程綱要總綱草案修訂事宜」會議。會中針對五類「科目與學分表」方案，邀請各教育行政機關及學校代表，就學校排課、師資調配、員額調整等層面討論可行方案。

## 專論

論，重新修法。否則，這類深層的高中定位問題，若無法在課程改革之初即明確的掌握，當課程改革推動之際，要落實進到校園中，遇到的是升學文化的「洗禮」，許多實務上推動的困難難脫升學制度文化的牽制，而原本課程改革的初衷卻已經漸行漸遠，改革的主軸有失焦的危機。

總結而論，解決台灣新一波高中課程改革面臨的理想與現實的困境，首要正本清源，先釐清高中教育性質與定位問題，此對於高中教育的定位需要凝聚社會共識，並進行修法。第二，則是在政策面課程目標與架構定位的問題。許多學者認為台灣這一波課程改革缺乏清楚的立論基礎，從政策論述面來看政策的轉折，即可看到缺乏一個具功能性與指引性的課程架構將使得初期政策擬定過程，立場搖擺不定、方向不清，最後所做出的妥協，與其說是現實所迫，不如說是理念不清，缺乏一套清楚有力的政策論述與大眾溝通。第三，則關乎考試文化的改革。從我們的分析也看到考試文化對於高中教育的深遠影響。大學的招生，對於高中教育具有導向性的功能。如果課程改革無法從空而降改變根深蒂固的升學文化，那麼考試的制度與方式是否也可作為改革高中教育的途徑之一？第四，從政策推動機制來看，此次課程改革政策，在行政流程與機制上，有值得保留與精進部分，如行政推動小組的成立，學科中心的設置，上下國高中以及平行各科課綱召集人的聯席會議等，都有促進政策社群之間的溝通與對話。只是如何在制度形式上保留對話空間之餘，也能進一步修正成為行動方針與具體方案，提供教育部不只掌握政策方向的同時，也能有執行力。因此，我們也認為長年以來課綱修訂以任務編組方式需要改變，成立常設性的課綱研究與行政推動小組，使歷年改革經驗可以制度化的承傳。

## 致謝

感謝兩位審查委員提供寶貴意見。本文修改自 2007 年發表於北京師範大學首屆教育社會學論壇之論文—「升學考試的緊箍咒：台灣高中課程改革的困境」，也是國立台灣師範大學教育評鑑與發展研究中心補助計畫案一【高中 95 暫綱課程政策的評鑑與改進：問題診斷與策略評估】之部分研究成果。

## 參考文獻

- 立法院公報 (2004)。立法院第五屆第四會期第十九次會議記錄，92 (60)，3-145。
- 孟祥傑 a (2003 年 12 月 3 日)。高中新課程全面延至 95 學年實施。聯合報。2007 年 3 月 8 日，取自 <http://udndata.com/library/>
- 孟祥傑 b (2004 年 4 月 20 日)。高二分流不變選修增加。聯合報。2007 年 3 月 8 日，取自 <http://udndata.com/library/>
- 孟祥傑 c (2004 年 9 月 2 日)。高三分流？還要等一等。聯合報。2007 年 3 月 8 日，取自 <http://udndata.com/library/>
- 教育部 (2004a)。各級教育學生在學率。2011 年 9 月 5 日，取自 [http://140.111.34.54/statistics/content.aspx?site\\_content\\_sn=24281](http://140.111.34.54/statistics/content.aspx?site_content_sn=24281)
- 教育部 (2004b)。分區座談會相關意見彙整表。文章發表於教育部、台灣師範大學教育研究中心舉辦之「全國高中教育發展會議」，臺北市。
- 教育部 (2005)。普通高級中學課程暫行綱要。台北：教育部。
- 教育部公報 (2000，9 月)。教育輿情摘要。2007 年 3 月 4 日，取自 [http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/SECRETARY/EDU0835001/91publicnews/index.htm?open](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/SECRETARY/EDU0835001/91publicnews/index.htm?open)
- 教育部公報 (2001，7 月)。教育輿情摘要。2007 年 3 月 4 日，取自 [http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/SECRETARY/EDU0835001/91publicnews/index.htm?open](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/SECRETARY/EDU0835001/91publicnews/index.htm?open)
- 教育部公報 (2002，12 月)。教育輿情摘要。2007 年 3 月 4 日，取自 [http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/SECRETARY/EDU0835001/91publicnews/index.htm?open](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/SECRETARY/EDU0835001/91publicnews/index.htm?open)
- 教育部公報 (2005，8 月)。法規。2007 年 3 月 4 日，取自 [http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/SECRETARY/EDU0835001/91publicnews/index.htm?open](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/SECRETARY/EDU0835001/91publicnews/index.htm?open)
- 張茂桂 (2008) 高中「公民與社會」新課綱的訂定。教育研究月刊，166，44-53。
- 張錦弘 (2001 年 12 月 18 日)。曾志朗：高中不應該太早分組。聯合報，6 版。
- 楊惠芳 a (2002 年 1 月 3 日)。銜接九年一貫課程高一高二生將不分組。國語日報。2007 年 3 月 8 日取自 <http://www.mdnkids.com/info/news/index.asp>
- 楊惠芳 b (2002 年 3 月 2 日)。以選修替代自然社會分化高中將不分組。國語日報。2007 年 3 月 8 日，取自 <http://www.mdnkids.com/info/news/index.asp>
- 楊惠芳 c (2003 年 5 月 17 日)。高中體育、國防通識列必修。國語日報。2007 年 3 月 8 日，取自 <http://www.mdnkids.com/info/news/index.asp>

## 專論

監察院 ( 2009 ) 。 調查報告 。 2009 年 10 月 19 日 ， 取自  
[http://www.cy.gov.tw/AP\\_Home/Op\\_Upload/eDoc/](http://www.cy.gov.tw/AP_Home/Op_Upload/eDoc/) 調查報告  
/98/0980003970980801502 公布.pdf

Ball, S. (2008). *The Education debate*. Bristol: the Policy Press.

Eisner, E. W.(1971). Persistent dilemmas in curriculum decision-making. In E. W. Eisner (Ed.) *Confronting Curriculum Reform* (pp.162-173) . Boston: Little, Brown and Company.

Elmore, R. & Sykes, G. (1992). Curriculum policy. In P. W. Jackson (ed.) *Handbook of Curriculum Studies* (pp.185-215). NY: Macmillan.

Fullan, M. (2008). *The New Meaning of Educational change*(3<sup>rd</sup>). New York and London: Teacher College Press.

Hardy, T. (1990). Curriculum framework in the ACT: The case of could, should or must? *Curriculum Perspectives*, 10(4), 1-8.

Kliebard, H. M. (2002). *Changing Course – American Curriculum Reform in the 20<sup>th</sup> Century*.NY: Teachers college press.

Kogan, M. (1975).*Education policy making: A study of interest groups and parliament*. London: Allen and Unwin.

Kogan, M. (1978). *The politics of educational change*. London:Fontana.

Marsh, C. J. (1997). *Planning, management &ideology*. London and New York: Falmer Press.

Paechter, C. (2000). *Changing School Subjects: Power, Gender and Curriculum*. Bucking ham, Philadelphia: Open University Press.

Schwille, J., Porter, A., Alford, L., Floden, R., Freeman, D., Irwin, S. et al. (1988). State policy and the control of curriculum decisions. *Educational Policy*, 2(1), 29-50.

Sizer, T. R. (1985). *Horace's compromise: The dilemma of the American high school*. Boston: Houghton Mifflin.

Weatherly, R.,& Lipsky, M. (1977). Street-level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special education reform.*Harvard Education Review*, 47(2), 171-197.

# Exploring a Process of High School Curriculum Reform Policy and Practice: The 95 Tentative Edition of High School Curriculum Guidelines As An Example

Chin-Ju Mao\* Hsiao-Lan Sharon Chen\*\*  
Yung-Feng Lin\*\*\*

After the nine-year integrated curriculum is reformed in elementary and junior high schools, the Ministry of Education is taking a further step to initiate curriculum reform in the senior high level of education. Such a new wave of high school curriculum reform denotes an urge of repositioning senior high education in the educational system and redesigning high school curriculum framework. And at the same time it reflects the complexity of curriculum policy in the process of formation and implementation. Reform cannot be practiced in a vacuum. It is the cultural and educational milieu in which the original reform ideas are embedded as well as to be constrained, especially by the entrance exam competition fanatic. There is always a gap between the ideal and the practice. By analyzing the context of how the reform policy is called for and put into practice, this article is to illustrate predicaments of the reform policy from top down to bottom up. Data collection includes: documents about the reform policy, journals and articles about the reform policy, and focus group interviews of high school teachers and administrators. From shifting discourse of the reform policy to the formation of comprised Curriculum Guidelines, it is proved that the process of curriculum policy formation is non-systematic and irrational. Furthermore, due to facing a contradiction between the new curriculum policy and the entrance exam competition fanatic, school practitioners are forced to modify the curriculum policy in order to fit their curriculum conception and make their workloads manageable.

Keywords: High school curriculum, Curriculum reform, Curriculum policy

Chin-Ju Mao, Associate Professor, Department of Education, National Taiwan Normal University

Hsiao-Lan Sharon Chen, Professor, Department of Education, National Taiwan Normal University

Yung-Feng Lin, Associate Professor, Graduate Institute of Curriculum Studies at National Chung Cheng University

