

# 國民小學教師課程自主權的實踐與限制

孫敏芝

近年來隨著台灣社會的變遷，教育政策邁向多元與開放的改革趨勢，在中小學課程改革政策上，政府積極推動學校本位課程發展，聲言將權力下放，保留適當比例的空白課程，賦予學校與教師更大的自主權。

本文從相關文獻與質化研究實務經驗分析以下幾點，第一、專業自主權、教師自主權與課程自主權的定義與內涵；第二、研究實務經驗發現國小教師的確知覺到比以往更大的課程決策自主空間，而且認同以集體自主的方式進行課程實踐；第三、教師亦感受到來自教育改革制度、學校環境與權力結構的權威對教師課程自主權的箝制；最後，教師在實踐課程自主權的過程中，學校組織不同層級內會出現矛盾與衝突，導致教師會發展一些因應策略加以調適。

關鍵字：課程自主權、教師專業自主

作者現職國立屏東教育大學教育學系教授

## 壹、研究動機與目的

教師工作是否具備專業特質，是學者熱烈討論的課題，有些學者認為比起律師或醫生等專業，教師工作只能視為「半專業」；評論教師一職是否為專業工作，最重要的指標之一是教師的「專業自主」，也就是教師能免於外力控制，有足夠的自由可決定課程與教學活動；我國近年來的教育改革政策傾向賦予教師更多專業自主權。

過去的「課程標準」規定國民中小學的內容教材與評量方式，教師能自主設計課程或決定教學內容的空間極小；近年來隨著台灣社會的變遷，教育政策有了多元與開放的改革趨勢，行政院教育改革審議委員會在民國 85 年提出「教育改革總諮議報告書」，建議政府建立課程綱要的最低規範，以取代現行課程標準，使地方、學校及老師能有彈性的空間，因材施教或發展特色(行政院教改會，1996:38)。教育部在民國 87 年公佈「國民教育階段九年一貫課程總綱綱要」以及 92 年公佈的國民中小學課程綱要中，均保留適當比例空白課程，賦予學校與教師更大的自主權。

教師自主權(teacher autonomy)是教學專業的核心概念之一，教學專業具有高度多樣化及不確定性，需要教師的專業判斷多於例行公事，教師應該要有足夠的自由，免於官僚體制及行政制度之羈絆，做出最符合學生學習利益的判斷；但是在 1970 年代後，西方國家興起的績效責任運動強調集體目標之達成，相對限制了團體中教師個人的自主權(Hoyle & John, 1995: 78)；近年來我國國民教育革新強調教師課程設計與教學創新能力之提升，教師的專業自主是否隨著政策推動而增加，是值得探究的課題。

九年一貫課程自 90 學年度開始實施，在政策上鼓勵學校發展學校課程計畫、成立課程發展委員會，積極進行學校本位課程發展；學校的領航者與基層教師身為課程改革的實踐

者，有了政府宣稱下放的自主權之後，他們對課程自主的觀點為何？在課程革新的過程中，與學校本位課程發展息息相關的「自主權下放」、「教師自主」、「課程自主權」等概念，需要研究者多加著墨，例如，卻除中央主管機關設下的課程限制之後，學校教師能否獲得實質的自主權？教師實踐的課程自主權有哪些實質內涵？他/她們對權力下放與課程自主的定義為何？在中央集權式的教育體制下，第一線的課程政策實踐者感受到多少課程自主的程度？筆者認為教師眼中的課程自主權、權力與限制等概念，值得進一步檢視。

本研究將探討以下研究問題：

- 一、「課程自主權」此一重要概念具有何種意涵？
- 二、教師自覺擁有的課程自主權為何？自主程度如何？
- 三、在學校結構中，不同組織層次的教師在實踐課程自主權時，是否會有衝突與限制？

## 貳、課程自主權的意涵

以下分別從自主的意義、教師自主權與課程自主權的內涵與成分、課程自主權的集體行動特質、教育結構的限制等面向，來說明教師課程自主權的內涵。

### 一、「自主」的意義

Little(1991:4)認為「自主」是一種能力(capacity)，是「不依賴他人、批判反省、做決定與獨立行動」的能力；Dickinson(1995:167)亦認為「自主」除了具備自我決定的能力之外，還應有自我負責的態度。

Bull(1988)亦採取類似觀點，他在論「自主」的意義時，從自由主義的觀點出發，認為社會上每個人在追求其福祉時，可能會阻礙別人追求其利益的自由，因此，合理限制每個人的自由，使其不妨礙他人追求福祉的機會，這便是「放任」(license)與「自主」之分；放

任是以個人喜好為主，為所欲為的自由，無視於個人行為的後果及道德考量，而自主則是理性地行動的自由，與 Harris 所謂的「責任」概念相互呼應。總之，「自主」是能自我引導、自我決定的能力，也是一種在做出決定後，能自我負責的態度。

Gordon(1987)在論及學校本位課程發展帶給教師的課程自主時，認為「自主」有三種組成成分，第一，個人(或組織、團體內的個人)要相信他/她沒有被外在因素束縛，這是自主的「信念」成分 (belief component)；第二，個人(或組織、團體內的個人)要有能力自己做決定，這是自主的「能力」成分 (ability component)；第三，個人(或組織、團體內的個人)想要自己做決定，這是自主的「意願」成分 (desire component)，可見課程自主權的實踐首要教師相信自己被賦予權力做課程決定，且被賦權的教師進一步有意願與能力發揮課程自主權，才能充分實踐教師的專業自主權。

從上述三種自主的成分來看，在政府聲稱將課程自主權下放給學校之後，學校教師要「相信」他/她們有足夠的自由空間與權限可做課程決定，可稱為「課程自主權」；教師還要有「意願」、且有「能力」做出課程決定，稱之為「課程自主性」較為貼切；本研究將從教師觀點探討教師知覺到的課程自主的定義、程度與權限，亦觀察描述教師實踐課程自主權的意願、過程與可能產生的衝突，在本研究中，將以「課程自主權」統稱之。

## 二、「課程自主權」的意義與內涵

「專業自主」(professional autonomy)與「教師自主」是兩個內涵相近，且在研究文獻中常被交替使用的重要概念 (Hoyle & John, 1995: 78)，意指教師個人或團體能依據其專業知識與判斷，在免於外力的干擾之下，能自由和負責做出專業決定。教育是否為專業，雖尚未有定論 (Lortie, 1969)，但可根據專業的共通規準，對教學專業化的程度加以分析，教師

專業自主便是評估教育是否符合專業化的重要指標之一，與其他專業特質，例如，專門的知識技能、長期的專門訓練、服務重於報酬的觀念、明確的倫理信條與不斷的在職進修等，同為教師專業之特徵 (陳奎熹，2001：231-250)。

Pearson & Hall (1993:176)認為，教師專業自主的內容可分為「一般教學自主權」(general autonomy)和「課程自主權」(curriculum autonomy)，該研究中明確指出兩者的具體內容，「一般教學自主權」是指教師對一些事務有充分的決定權，例如，教室行為準則及有關工作之決策、可選擇教法與策略應用在學生學習上、能自由創造教學的不同取向、有關教室空間的使用、可選擇班級評鑑的活動、教室中有關時間的運用、有權決定學生學習活動之選擇、在教學中使用變通的程序、有權過問班上解決重大問題的方式、教室標準的設定、教學單元主題的實施時間及方式等；「課程自主權」則是關於教學設計、教材與活動選擇的教師決定權，主要包括五種決定內容：a.教材內容與教學技巧；b.教學目標的訂定；c.教學指引和程序的使用；d.教室標準的設定；e.教室單元主題的實施時間及方式。

## 三、「課程自主權」的集體實踐特質

教師自主權的實踐可從教師「個人」與「團體」兩種形式來看，分為個人自主權 (privacy autonomy) 與集體自主權 (collective autonomy)。教師個人自主權意指教師個人因具備專門知能及素養，被賦予相當充分的自由，根據其判斷做出有關教學的決策，並免於外人的干預和監督；就教師集體自主權而言，是指教育人員團體有權決定該團體的政策、組織和程序，包括有權選擇成員與決定團體的績效責任，以督導整個教育專業 (Carr & Kemmis, 1986: 7)。

西方國家在 1970 年代的績效責任運動中，強調學校組織成員相互調適與高度配合，甚至會透過評鑑教學品質，來強化集體目標與

激勵團體行動，在此一情況下，教師個人的自主權會被縮限，形成集體控制與個人自主兩者之間微妙的平衡；Zmuda, Kuklis & Kline(2004:61)的研究發現在學校組織中發揮集體行動之重要性，認為學校要持續發展，必須要強調教師集體自主權，個人自主只是單兵作戰、追求自我目標，個人並無迫切完成團體目標之動機；集體自主則強調團隊合作，以達成團體目標與績效責任，同時亦能符合個人利益，因此，教師集體自主權是學校能有效運作的品質保證。

教師賦權 (empowerment)、教師合作研究、學校本位的課程決定，這些都是近期學校課程改革風潮中關係緊密的重要概念；研究文獻顯示教師合作無間，一起做出課程決定，其集體課程自主權實踐的成效較佳，例如，擬定教學目標、選擇教學內容與策略、選擇教學資源、利用學校及社區資源、決定教學主題等，都比教師個人決定更能提升教學品質(Oliva, 1988；Walker, 1990)。

### 四、教師課程自主權的結構限制

政府一旦將課程自主權下放至地方學校，教師是否能「完全」自由地做課程決定？

Porter(1979)指出在教育政策的結構限制下，教師不可能有完全的自主權，他提出兩種模式來檢視教師自主權，一是知識傳播模式(knowledge dissemination)，視教師有自主權來選用課程與教材內容；二是績效責任運動模式(movement of accountability)，教師不被視為自主的決策者，而是學校公共政策的代理人，政府做出教育決策，教師只是配合官方程序執行政策。

從知識傳播的觀點來看，教師有專業與權威，且在教室內是實質上(de facto)有自主權的決策者；從績效觀點來看，教師受到制度結構的規範，是要服從政策的雇員；績效責任與知識傳播兩種觀點，呈現了教師自主權的兩種概念—「自由」與「結構限制」，此兩種概念密

不可分。

因此，將課程自主權視為「學校有自由與責任來決定課程的目標、內容、學習資源、教學與評鑑的程序」，此一定義仍然太過簡化，忽略了政府課程政策決定的複雜性與社會結構的限制，尤其我國學校「教師賦權」政策是由政府將課程自主權「下放」給學校，由中央政府決定教師自主權的下放方式與程度，而非是學校教師自身發現課程需求、自下而上的草根運動，因此，問題不在將教師課程自主權簡化為「有」或「無」的二分概念，而是在教育政策規範與社會結構限制下，教師課程自主權的操作空間與實現的可能性有多大？

Porter(1979)認為，應調和績效責任與知識傳播兩種概念，將教師視為仲介人(political brokers)，一方面教師可以有自己理想學校的信念與圖像，另一方面也受限於外在規範；總之，教師自主權的實踐是在社會結構限制與壓力下，教師衡量利弊得失，在教育組織的操作層次上，做出理性自主決策的實現方式。

從上述文獻可歸納出所謂「課程自主權」，是指在免於外在控制或干擾的情境之下，學校和教師衡量結構限制與規範，有自由、責任與能力去決定課程目標、教材內容、學習資源、課程與教學評量；而「教學自主權」範圍較廣，是指教師對教學法、教學活動進行、時間安排、班級經營等有充分決定權。不過，此兩概念有重疊之處，例如，教學策略與技巧、教室標準設定、單元主題的實施時間與方式等，被不同的研究學者重複劃分在課程自主或教學自主的範圍，顯示教師的課程發展活動與教學活動往往很難明確切割。文獻亦指出教師的課程自主權集體實踐產生的教學品質，優於教師個人課程自主成效，亦指出在學校團體結構中，存在不容忽視的結構限制與壓力，對教師課程自主權產生某種程度之箝制。

### 參、研究方法

本研究主要是探討國小教師在九年一貫

課程政策實施以後，所知覺到的課程自主的程度與可能產生的困境，爲了達到此一研究目的，本研究採用個案研究法，選取一所國民小學作爲個案，運用觀察、深度訪談、文件分析等方法進行資料蒐集。研究期間自 91 年 9 月至 93 年 5 月，第一年研究重點在於探究教師對課程自主權之概念定義與知覺到的自主空間；第二年加強探究學校組織之結構限制及其對教師課程自主權可能產生之衝擊。

### 一、選取研究樣本

本研究在九年一貫課程推動第二年(91 學年度)開始進行，採用「理論性樣本」(theoretical sampling)，也就是依據上述文獻分析呈現的教師課程自主權理論與內涵，選擇已具有試辦九年一貫課程經驗的國小爲主要樣本。

由於筆者擔任多年的實習課程，透過熟識的朋友介紹，順利獲得一所國小(文文國小，爲假名)的行政人員同意參與本研究；筆者請行政人員提出較常參與學校課程發展會議的教師名單，一一詢問推薦名單內的教師，是否願意說明其課程設計的經驗，結果共選取五位低年級教師、二位高年級教師、一位行政人員、一位校長做爲研究對象，正式告知研究目的爲：「在九十一學年度起，觀察貴校學校本位課程發展的運作過程，了解政府所下放的自主權的程度與可能產生的問題」，均獲得個案教師同意。

### 二、資料蒐集

本研究蒐集資料的方法包括：晤談、觀察、參與學校教學會議與蒐集學校課程計畫相關文件等方法。

#### (一)晤談

晤談二年級教師時，常請她們回溯擔任一年級教學時的課程設計經驗。晤談題目包括：A.你覺得自主設計課程的空間有多大？包括彈性時間或領域學習內容的課程設計，請以自身的課程設計或實施經驗，以 1-10 的數字(由

弱到強)，形容你能自主做課程設計的程度。B.教師設計學校本位課程教材時，整體教師課程自主權和教師個人自主權比較起來，哪一種比較有著力的地方？爲什麼？C.你們在進行學年主題課程設計時，是哪些教師在做決定？一旦決定學年主題，你們的教學活動設計是如何完成的？D.如果對學校課程計畫有不滿意之處，你會不會將教學活動略作調整？會做哪些調整？在研究期間，個案教師平均接受兩次至六次的晤談。

#### (二)參與並觀察學校課程發展會議與教學會議

爲期二年的研究中，筆者參加個案國小兩次低年級教學會議、兩次學校課程發展會議，詳實記錄會議過程與教師發言，以了解教師如何運用課程自主權做出集體決策，以及決策過程中，不同意見如何激盪與整合。本研究並未觀察教室教學，此爲研究限制之一。

#### (三)蒐集文件資料

蒐集之文件資料包括個案小學之學校課程計畫書、教師自編教材、學習單等；此外，並徵得個案教師同意，取得兩份低年級教師教學會議記錄。

### 三、資料分析

本研究的資料分析主要從三個方向著手，第一、將教師「專業自主」與「課程自主權」的理論與概念作爲分析架構，相關理論對課程自主權的定義與內涵，成爲本研究分析時關注的焦點，用來解析個案教師對課程自主權的觀點與知覺，例如，主題單元形成過程、課程目標訂定、教學活動設計等；第二，不斷反覆閱讀晤談資料轉譯稿，針對教師晤談內容、教學會議記錄與文件資料逐字逐句反覆推敲，找出其內容之重要意義，再將不同的意義給予「主題編碼」，例如，教師晤談資料多次提及在彈性節數要自行設計教材，出現「課程自主空間增加」的主題，便將該主題以顏色筆畫記；第三，尋找原始資料中出現的重點，以

相同的顏色登錄類似主題出現的次數與分配，出現次數多的主題可確定為一個「主題類別」，例如，教師不斷提及在教學會議中，對不同單元設計格式之看法與意見衝突，可歸類為「實踐的問題」類別，並進一步與相關文獻資料相互比對，確認與其他研究是否有類似或不同之發現。

## 肆、研究發現

本研究發現以下重要課題值得探討：首先是教師對課程自主權的觀點與定義；其次為課程自主權的運作空間與限制；第三，教師肯定課程自主權的集體實踐效果；第四，教師課程自主權實踐在學校層次、學年層次與教師個人層次之際，可能出現的矛盾與衝突。

### 一、教師對「課程自主權」的定義

本研究詢問個案教師對「課程自主權」的定義，發現個案教師提出的說明敘述可歸納為：

- (一)「可以自由設計課程」：個案教師提出「可以在彈性時間全部上我想要上的語文補充教材，比如成語故事、佳作欣賞、繪本閱讀」、「我們這四個一年級老師決定每個人分一個主題，回去設計好教材和活動，四週以後，再輪流交換教材來上。」
- (二)「自己做教學決定」或「能自主決定上課內容」：個案教師認為「雖然你用的是坊間教科書，你可以刪除一些比較難的或毫無系統的，尤其一些不考的領域，只要你們學年教師都溝通好，你可以自己再找補充教材。」
- (三)「教育局和學校除了必要的規定之外，盡可能給予教師自主與彈性空間」：個案教師認為「教育局規定太多了，我們的學校課程計畫書居然還被退回，聽說是誤會，後來通過了，但是學校課程計畫為何一定要有固定成分和標準？」

本研究教師對課程自主權的觀點是「可以

自由做課程與教學設計」，此一知覺與Craig(1980)的研究極為類似，該研究之個案教師對「課程自主權」的定義是：「教師與學校有充分的自由決定學校課程」；有些教師則將之定義為：「制訂能符合地方需求與條件的課程，且課程決定過程能免於外在控制」。

### 二、課程自主權的操作空間與限制

此部分探討的是 Gordon(1987)所闡釋的「自主」概念中的「信念」成分，而非自主的「能力」或「意願」成分，亦即在九年一貫課程政策推動後，教師知覺到有多少權限與自主空間可做課程決定？

本研究在晤談中請個案教師以 1-10 的程度來形容九年一貫課程實施後，教師知覺到可以做課程設計的自主程度，發現在八位個案教師中，有六位認為比起過去實施的課程標準，目前的課程自主空間的確增大了；不過教師知覺的課程自主程度，卻呈現由低到高的不同感受，低年級四位教師給於予 8 或 9 等高度自主程度，她們在九十學年度九年一貫課程推動之初，決定自編「綜合活動」教材，感受到可以自主做課程決定的程度的確增加；另外兩位給予 3 至 5 的程度，也有個案認為教師很難有課程自主權：

我覺得課程自主程度很少。有老師願意自編教材，卻遭到行政單位，就是校長和主任的打壓，以及同儕的質疑；同學年老師理念不同，很難得到共識，再加上定期評量試卷統一，老師很難自主，我認為自主權大概到「3」。(民 92 年 3 月，晤談小林老師)

我覺得課程自主空間變大了，強調以各校環境，人、事、物為主體，拓展課程內容，所以在低年級的生活課程，自主的空間很大，老師的課程自主權大概到「5」。(民 92 年 5 月，晤談小珍老師)

教師相信課程自主的程度增加了，但是她們仍感受到來自教育政策、課程綱要、基本能力指標等政策面因素的影響，對課程自主權仍有某種程度的限制：

因學校課程的制定，多少要參照現行的教育政策、綱要，而且老師們在編寫課程計劃、教案時也都要附上能力指標。編寫內容時常常需考慮課程綱要及基本能力指標，有點綁手綁腳的感覺。(文文國小，會議紀錄)

每學期三次的考查就對老師影響很大，學校依教育局的規定，不敢造次。而課程綱要及基本力指標雖然是供參考，但很多老師無法靈活運用，變成限制。(民 93 年 3 月，晤談教務主任)

新課程政策釋放出的自主空間，讓教師知覺到的課程自主程度提高，在「九年一貫課程暫行綱要」中提及，教師可決定自編領域教學的教材內容，但須經學校課程發展委員會通過；雖然學校內有課程審核機制，但此一規定已經賦予教師自編教材的權限。

在民國九十二年修正的課程綱要中，將教師自編教材的規範修正為：「除上述審定之教科圖書外，學校得因應地區特性、學生特質與需求，選擇或自行編輯合適的教材，惟全年級或全校且全學期使用之自編自選教材應送交課程發展委員會審查」，此一新規定賦予教師更大的課程自主權，班級教師若不是擔任某個年級中所有的班級課程，在整個學期自行編纂或選用教材時，就不需經過學校課程發展委員會審查；因此，國小教師在課程設計的自主權，比以前課程「暫行綱要」推動時，的確有較大自主空間。

課程自主的空間增加後，教師感受到的自主權限是相對而非絕對的，本研究發現，除了教育政策的規定、學校組織的運作、資源的分配與課程評鑑會形成外在限制之外，教師自編

教材送交課程發展委員會時，其審查機制與標準是教師課程自主權的另一項考驗。

本研究一年級個案教師在九十學年暑假花費兩週時間，合力完成自編「綜合活動」教材，她們將成果提至課程發展委員會確認，獲得通過。在使用自編教材一學年之後，學校課程委員會加入另一位校外專家，此一委員為教育局學校課程計畫審核委員，在文文國小 91 學年度上學期課程發展委員會中，發言質疑一年級教師自編的「綜合活動」及「彈性時間」課程不符合課程編製原則，其意見包括「彈性時間」應展現學校優點特色、「綜合活動」是改編自其他教科書、評量方式不夠明確、學年教師對學校本位課程之認知是否有共識等；校外課程委員在會議開門見山說：

「今天我提出的是個人看法，不是來做決定的，以下是我提出看完貴校總體課程設計的看法：首先，第 9 頁「綜合活動」改編哪個版本應寫出來，第 11 頁部分再加「主題教學」一欄；你們的第 15 到 64 頁大都是來自南一版本嘛！你們改變什麼？.. 還要做一下能力指標分析，提供縣小參考。這本課程計畫實在看不出你們的學本課程特色，是用哪個角度呈現的？最後可否統計該年度能力指標達成哪些部分？」學年主任說明：「我們綜合活動都是老師自編的。我們也沒有統計能力指標達到的百分比」。

在這個課程發展會議中，出現許多極有趣的現象，首先，校外課程委員將所提意見界定為「個人看法」，並表明自己不是來做課程決定的；第二，在會議中，雙方對教材「自編」或「改編」定義不一，學年教師認為自己是自編教材，但是課程委員則要求教師列出「改編」自哪一個版本教科書，雙方意見並無交集；第三，會議中的互動集中在行政人員、學年主任與校外課程專家的交鋒，自編教材的級任教師並未發言；第四，校外課程委員提出的學校本

## 專論

位課程特色、彈性時間主題、統計能力指標達成比例等，在會議中沒有雙向溝通，也未達成共識。

教育主管機關的規定與課程綱要的限制，在課程發展會議中以極微妙的「權力形式」出現，課程委員的意見表面上宣告為不是來做決定的，但實質上是一種「指令式的話語」(instruction talk)，要求學校正視課程綱要中的能力指標、達成比例與呈現學校本位課程特色等，甚至未給予教師辯白說明的機會，Gordon(1987: 29-34)稱這種話語為「暗喻的權力話語」(implicit power talk)，他認為這種話語展現的權力論述，不一定是以正式文告的方式出現，舉凡在雜誌書籍上的政策說明、學校內的非正式溝通、甚至是來自督學的一紙公文，都隱涵「暗喻的權力話語」，暗示他們有權力要求學校遵守相關規定，Gordon 指出，暗喻的權力話語通常都不會明講，這種暗喻主要是讓學校相信上級機關或其中某些成員有權力控制學校活動，其用意在於透過這種暗示性質的權力，來維持對學校的控制，讓教師認為他/她們能自主決定課程的空間不大；學校成員會將這種控制視為理所當然，結果暗喻的權力話語更不可撼動，直接考驗教師課程自主權中的「信念」成分。

本研究發現暗喻的權力話語，確實考驗個案教師的課程自主權信念，也進一步挑戰教師課程自主權的意願與能力。有審核課程經驗的校外課程專家對該學年「彈性學習節數」與「綜合活動」自編教材品質的質疑，對學校特色展現、能力指標的達成比率與課程評鑑等要求，會使教師開始懷疑自己是否有足夠的自主權限與課程設計知能來自編教材，自我懷疑降低了教師自行設計課程的意願，結果是個案教師一致決議從 91 學年度下學期起，恢復採購「綜合活動」教科書，教師放棄編製教材的完全課程自主權，只實踐部份課程自主權——選擇、改編、刪減、添加坊間綜合活動教科書的內容。以下為教師觀點：

研究者：你們的綜合活動教材編了三學期，二年級下學期採購現成的教科書，你們是怎樣作成決議的？

小劉老師：那份教材我們編得真的很辛苦，根本沒有經驗，只是拼命找資料，想編出自己班上適合的教材，哪有可能一個、一個標明是來自哪個版本？又要能力指標達成率，怎麼去算達成率呢？用電腦統計嗎？算了！吃力不討好，何必呢？(民 92 年 3 月，晤談小劉老師)

文文國小低年級教師在自編教材的課程自主上採取「棄守」策略，正反映出學校系統內課程領導者與教師的權力關係，課程委員的專家身分以及其在縣內小學的課程評鑑資歷與經歷，強化其專家不可動搖的權威，教師對其建議縱有不能苟同之處，也不敢公然挑戰其權威，從會議上的發言都可看出課程領導者對教師課程自主權潛在的、隱而未見的控制。

除了課程專家暗喻的權力控制之外，課程評鑑在某種程度上也影響教師對課程自主權的知覺，縣市教育局每年進行的九年一貫課程評鑑，是個案教師公認為最費時費力的活動：

我承認在學校本位課程的空間之下，的確會激盪出更活潑有創意的教育環境，但是框架沒有完全消除呀！取而代之的是更多的表格、計畫、評鑑，好像每天都在準備文件資料應付評鑑。(92 年 11 月，晤談小娟老師)

除了課程專家暗喻的權力控制之外，課程綱要的規定、課程設計規範以及課程評鑑標準，都在某種程度上壓縮教師的課程自主權，例如，課程綱要仍規範了主要學習領域、授課節數、學習評量標準等；教師仍要遵照各縣市政府進行學校課程評鑑時的基本要求與標準，事實上，在中央集權的教育體制之下，教師很難擁有完全的、自由的課程決定權

(Devorah, 2001；Shoham, 1995；Turner, 2004；周淑卿, 2001)。

### 三、教師認為集體課程自主權優點較多

本研究發現教師對集體課程自主權持正面評價，尤其在課程設計方面，集體決定具有責任分擔、成果共享的優點，而教師共同討論時的呼朋引伴與經驗交流，更是激勵教師專業成長的重要管道；若是集體課程自主權受到挑戰，更會激起教師的團結意識，共同面對挑戰，一起解決問題，這種教師團體意識還可以舒緩課程設計時的壓力與挫折。在一次低年級教學會議中，老師們談論上述被課程委員大力評論過的自編教材，一致同意改為選用現成教科書：

研究者：上次在課程發展會議當中，校外委員要求的事項，像是能力指標達成比例、學校本位課程的特色等等，後來你們在課程計畫中有修正過來嗎？

小李老師：稍微改一下啦！尤其已經開學了，沒有太多時間做能力指標啦！像其他老師說的，吃力不討好！早知道，我們都買教科書就不會有問題了。這不是鼓勵我們照教科書教嗎？老師編教材如果要求的像部編本那樣嚴格，我們可能沒辦法。不過我們的教學會議還是很熱絡，還是可以討論很多教材編選的問題。(民 92 年 3 月，教學會議後晤談小李老師)

除了團隊精神可以舒緩挫折之外，個案教師認為集體課程自主權帶來的團體討論、經驗分享與共同決策的優點，勝於政策大力推動的「協同教學」：

小珍老師：以前有人就會講說你們都沒有協同教學！我覺得不需要為協同而協同啊！像我們這個學年，常常會有人說：「我

那邊有什麼錄影帶，很適合配合哪一個單元」，我們提供出來，我就經驗分享，低年級下午就放學，我們常常在一起聊天也好、開學年會議也好，常常分享教學點子。(民 92 年 10 月，晤談小珍老師)

學年教師的「教學會議」是專業知能增長的重要來源之一，觀察教學會議發現，教師在課程集體自主的實踐中，會交換意見、相互支援，尤其學年教師的班級緊鄰、互動頻繁，同事情誼較為密切，偶有意見不同時，大多不會公然衝突，會交由學年主任定奪，而在教學會議的討論議題大多與學校本位課程發展的主題相關，包括：主題單元設定、活動設計、時間分配、評量表格式(成績單格式)、單元活動設計的工作分配等，這些議題討論更能增加專業成長的機會。國外研究亦發現，教師希望擁有更充分的課程自主權，而且是強調團隊合作的「集體自主」，顯示教師比較不希望單打獨鬥，他們認為相互支援比孤軍奮鬥更易達成目標(Hawthorne, 1990；Short & Greer, 1989)。

### 四、教師實踐課程自主權的矛盾與衝突

本研究發現學年教師的集體課程自主權在自編教材上最為彰顯，此一集體自主與學校主管單位的自主權有某種程度的衝突，而教師在教室中實踐自編教材或補充教材時，也極力在集體課程自主權中尋求空間，來凸顯教師的個人課程自主權。

#### (一)學校層次、學年層次課程自主權的矛盾：政策與對策

學年教師自編教材需經過學校課程發展委員會審查通過，課程發展委員對自編教材的評鑑標準，會挑戰教師實踐集體課程自主的意願與信念，以自編教材的個案教師為例，在被課程發展委員糾正之後，她們傾向以「表面服從」作為暫時應付的策略，選擇坊間教科書交差了事；學校行政人員的思維是在「課程綱要」規範下，彙整學年教師課程計畫，呈報教育主

## 專論

管機關，他/她們直接承受來自上級的壓力與約束，但教師的教學現場卻遠離權力核心，只要書面的課程計畫交差，學年教師在課程設計上仍有自行做決定的空間，所謂「上有政策，下有對策」，教師在課程自主空間內可以操作一些因應策略，例如，個案教師在買了教科書符合課程委員要求後，另外從學年教學會議著手，一同協商刪減、改編教材、另行設計主題活動，或機動解決教學上的難題，例如，SAS流行時，教學內容與策略的應變。

學年教師集體自主權若強力運作，可透過教學會議，將學校行政層次的課程自主權形式化或虛位化，以下的學年教學會議觀察記錄可見端倪。

個案教師正討論彈性時間的主題單元活動設計，學校統一要求設計的要點與格式包括 1.教學節數；2.適用年級；3.課程設計理念；4.課程目標：包括基本能力、能力指標、學習領域、重大議題、多元智慧；5.教學準備；6.教學活動：包括時間、相關領域能力指標、教學活動、教學重點、教學資源、評量方式；7.教學評量等向度。有些教師認為並不適用，試圖提出更實用的課程設計格式，包括：簡要的書名介紹、引起動機、故事簡介與動腦時間。

學年主任出示「統一格式」與「簡要格式」，要求教師討論後，擇一使用；其中「統一格式」是要放入學校課程計畫書並呈報上級，但有教師發言，認為該格式太形式化，不符教學需求，另一格式則簡單明瞭、符合實際。觀察中發現在會議中，有兩位教師因為對課程設計格式的看法不同，開始爭執起來，氣氛有些尷尬。

教師甲：何必管學校要什麼格式？我們老師可以自創呀，我支持第二種格式，我在教學的時候，才不管什麼基本能力、能力指標、課程目標...

教師乙：我覺得格式還是很重要，是要放進課程計畫書裡的，要有所謂的基本能力、能力指標這些東西，可是第二種格式沒有這些呀，而且學校要這些東西，沒有行嗎？

教師丙：表決好了！

學年主任：好吧，我們來表決。

教師甲：算了！要用第一種，就用第一種。

教師乙：那就做兩份好了，第一種格式做交差用，第二種做實際教學用，反正兩種格式都有範本，做起來都很快。(92年5月，文文國小低年級學年教學會議)

第一種教案設計格式符合課程綱要的規範，但在某些教師眼中，它是一種文書作業，向學校送審備查後就可束諸高閣；第二種格式做為在教學過程中的設計腹案，則較具實用性，不必正式向課程發展委員會宣告課程目標、能力指標等。這兩種意見在學年教學會議中取得平衡，先完成繁複的設計表格向學校交差後，教師在教室中仍可取得教學自主權，用第二種實用簡明的格式進行教學；在學年會議中，教師的集體自主權與學校規範之間的潛在衝突取得妥協，學年教師會集體採用變通對策，來應付學校當局的行政要求。

### (二)學年層次、教師個人層次課程自主權的矛盾：衝突與妥協

自編整學年的教材須由學年教師集體實踐，教師大多在備課期間分工合作，認領不同主題，分別負責該單元主題課程活動設計，再彙整成冊，學期開始後，很少再更動主題單元或教學節數；在實際使用學年自編教材時，教師會上到其他老師設計的主題教學活動，但是教師不一定會按照其他學年教師的設計來進行教學，因為教師會面臨進度落後、考試壓力等困難，因而自行發展出教學因應策略；學年層次的集體課程自主與教師個人課程自主，的確會產生衝突與矛盾。

本研究發現教師會試圖克服這種衝突，只「參考」學年的課程設計活動，在教室中保有自己的教學自主空間，其中教師可實踐的個人課程自主的內涵包括：單元教學目標、教學活動型態的改變、學習單設計、補充教材內容與更動教學進度等；例如，個案教師決議在彈性時間閱讀「巫婆與黑貓」繪本，分配到此一主題課程的教師設計了「角色扮演」的活動，該自編教材設計也經過學校課程發展委員會同意，但實際教學時，某老師考慮到角色排練會佔用太多時間，影響教學進度，於是將角色扮演改為教師導讀活動；另一位個案教師則改為教師講解故事內容；還有個案教師用「大刀闊斧」一詞來形容彈性節數教學可自行決定的教學自主權，此一發現與其他研究極為類似，教師會將書面的課程文件做為應付學校政策的表面做法，甚至會將學校政策擱置一旁，在教室中實踐自己認為最適當的班級教學(Bezzina, 1991)。

在此波教育改革風潮，學校教師被賦予對學校總體課程設計做出決策的責任，其集體課程自主權在九年一貫課程政策推動下，有逐漸增加的趨勢。前已提及團體績效責任會縮限個人自主權，尤其學校要實現組織集體目標，強調學校效能，當然要更加強推動教師合作，以彰顯合作教學的成效，教師個人的課程自主權面對強而有力的集體課程自主權時，將會視情況而定，有條件地實現在教室教學中。

## 伍、討論

### 一、教師「課程自主權」的信念、能力與意願，是課程實踐的三大動力

本研究之個案教師知覺到九年一貫課程實施以來的課程自主權與舊課程標準實施相較，確實擁有較大的課程自主權限，顯示教師課程自主權中的信念成分增加，但此一自主信念仍會受到外在結構的挑戰與限制，例如，課程評鑑活動、課程綱要中能力指標的規範、學校課程委員或專家的不同意見等，本研究個案

教師對課程自主程度的認知與國內外一些研究結論極為類似(簡良平、甄曉蘭，2001；黎萬紅、盧乃桂，2002)，而澳洲推動學校本位課程發展亦有相似情況，其官方權力藉由全國課程綱要介入，並非「授權」(devolution)給地方學校，反而是藉由學校本位課程的實施，將官方權力轉移至對課程發展的「間接控制」，地方得到的只是「部分」權力而已；政府一方面強調賦予學校課程自主權，另一方面教學規範又限制教師的教學自主權，教師覺得自身的課程自主權被侵蝕(Brady, 1995；Howells, 2003；Prideaux, 1993: 170)，這些研究發現顯示，教師自主權與結構限制之間具有微妙的內在張力，必須加以調和並維持平衡。

本研究的個案教師不認為教師課程自主權能擺脫外在因素束縛，她們面對學校課程發展委員對教師自編教材的異議時，採「擱置」策略，接著放棄自行設計課程的自主權，認為要完全遵照課程委員的建議修改課程計畫與教材內容是難上加難，並將自行設計課程定位為「吃力不討好」；從 Gordon(1987)分析的教師自主的「信念」成分來看，個案教師不相信可以自己擺脫外在因素束縛，例如，上級規定、課程委員的意見、課程評鑑等，一旦課程自主權的信念產生動搖，她們萌生放棄參與課程發展的意願，雖然這些教師顯然有能力自編教材，自行做課程決定。

教師的課程自主權實踐若能獲得適當的助力，教師便能積極投入學校專業發展活動，課程實踐可以成爲一個探討課程發展與教學活動爲主的教師思考過程(林佩璇，2004：105)，如此，教師與課程發展的關係是相互成長的，兩者之間形成雙向、互惠的關係，亦即，學校教師是有能力、有意願學習的專業團體，而課程發展的過程與實務則是一個可以檢視課程與教學效果的觀測站(Law & Galton, 2004)，沒有教師的自主意願與能力，就沒有學校自發的課程發展，沒有自發的教師發展，課程發展亦將遭遇阻力。

## 二、團隊合作文化能激勵集體課程自主權實踐

教育鬆綁及將課程自主權下放到學校，給學校教師帶來壓力，同時也帶來契機。壓力來自困境，爲了進行學校整體課程設計，教師必須分工合作，同時也會遭遇一些困難，例如，過去我國師資職前課程較少著墨在課程設計以及教師合作時所需的技巧與知識，教師訓練比較偏重教學，而非課程政策與實務分析；再者，老師通常對理論導向的會議或研習不太熱衷，一般仍相信過多的理論無助於實際教學。

課程自主權同時也讓教師有成長契機，教師在參與課程設計過程中，要表達自身的課程設計理念與教學活動，迫使教師對過去的教學經驗進行反思、歸納與整理；另一方面，教師要學習接納、評估其他教師的課程理念，逐漸培養自身溝通、接納與分享的專業態度；最後，教師還要承擔課程設計的集體責任，尤其是學年教師共同設計課程時，要承擔學校賦予的績效責任；因此，教師課程自主權的實踐，必須建立在一種以支持、批判、尊重彼此專業知識與權威爲基礎的同事關係之上，這種優質的同事關係，是學校課程發展成功的關鍵之一。

本研究的個案教師肯定集體課程自主權，認爲分工合作、經驗交流、成果共享是最大的收穫，團隊合作遠勝單打獨鬥；在Prideaux(1993)研究中的個案教師亦認爲，教師團體的凝聚力極爲重要，他們強調教師應常相互討論，批判官方課程的內容與意識型態，此舉有助於課程解構(deconstruction)，教師亦可扮演更積極的「主動的課程設計者」角色，可見團體動力與學校氣氛是學校自主發展課程成功的關鍵之一，學校要進行課程變革，首先應先建立教師合作與學習文化，此一團隊合作精神將更能促進教師專業成長(Beattie & Thiessen, 1997)。

## 三、課程自主權的實踐需要強而有力的課程領導

學校課程委員會會議與教學會議是學校進行課程發展時極爲重要的教師集體思考活動，本文曾描述低年級教學會議中，教師對學校課程設計格式的差異產生不同意見，但是教師並未對該設計的本質差異、課程設計主題內涵與定義展開討論與辯論，最後由資深教師打圓場，對兩種格式的不同支持者都給個交代，正式繁複的學校課程設計格式繳交上級用，實用簡短的版本做爲教學現場用，教師以「退讓」和「兼顧」策略，將檯面化的衝突化解於無形，顯示教師不慣於對課程的不同理念做公開討論質疑，此一現象對教師課程知識的累積、課程實踐的效果並無助益；其實，教師遭遇困難或發現一些新觀念無法塞入日常教學框架時，往往會陷入困境，此一困境會成爲引發思考的起點，若學年主任承擔課程領導者的角色，將此一議題交給教師繼續探討，辯論兩種不同課程設計版本的優缺點，將不同意見引導爲「探索式思考」，將可激發教師思考，使教師的課程互動成爲「探討模式」的課程發展(Elliott, 1994)。

## 陸、結語

本研究歸納個案教師的觀點，教師認爲九年一貫課程的實施賦予教師的課程自主權的確比以往增加，但是外在結構的課程綱要規範、學校課程計畫審核標準、外在課程評鑑機制等，都會對這種自主權產生干擾與限制，間接影響教師對課程設計的信念與能力。

教師對集體課程自主權的優點予以肯定。學年小組的團體層次是教師集體課程自主權展現最有活力的一群，由於同一學年，領域教材內容相同、兒童學習階段與學習心理特質相同，加上班級鄰近的地利之便，她們有比學習領域小組更佳的同事關係、更頻繁的人際互動，這樣的條件可以使她們隨時機動地討論教材教法的問題，分享教學經驗與教學資源，顯示課程集體自主權的分工合作，遠勝於單打獨鬥。

教師課程自主權不應置於「專業自主」與

「績效責任」的兩極化對立情境中來思考，課程自主權的實踐有操作空間大小與實踐程度之別，而非全有或全無的概念。九年一貫課程實施的確賦予國民小學教師更大的課程自主空間，也帶動教師團隊合作、集體實踐的契

機，學校領導者應提供教師參與學校課程設計的機會，增加教師集體課程自主機會與促進專業成長，這是教師課程自主實踐所能帶來的最大利益。

## 參考文獻

- 行政院教育改革審議委員會(1996)。教育改革總諮議報告書。
- 林佩璇(2004)。學校課程實踐與行動研究。台北：高等教育出版。
- 周淑卿(2001)。課程決定的賦權迷思－集中化與離中化的探討。教育研究集刊，47，91-106。
- 陳奎熹(2001)。教育社會學導論。台北：師大書苑。
- 黎萬紅、盧乃桂(2002)。權力下放與教師的專業自主－港台兩地教育改革的經驗與思考。教育研究集刊，48(4)，53-74。
- 簡良平、甄曉蘭(2001)。學校自主發展課程之相關因素分析。教育研究集刊，46，53-80。
- Beattie, M. & Thiessen, D.(1997). School-based restructuring and curriculum change: teachers' and students' contrasting perspectives, *The Curriculum Journal*, 8(3), 411-440.
- Bezzina, M. (1991). Teachers' perceptions of their participation in school based curriculum development: a case study. *Curriculum Perspectives*, 11(2), 39-47.
- Brady, L. (1995). School based curriculum development and the national curriculum: can they coexist? *Curriculum and Teaching*, 10(1), 47-54.
- Bull, B. (1988). *The Nature of Teacher Autonomy*, paper presented at the annual meeting of the AERA. ED 303853.
- Carr, W. & Kemmis, S. (1986). *Becoming Critical : Education Knowledge and Action Research*. Lewes : Falmer Press.
- Craig, A.(1980). *Teacher perceptions of curriculum autonomy*. Unpublished MA thesis. Macquarie University. Australia.
- Devorah,E.(2001). Who controls the teachers? *Educational Management & Administration*, 29(1), 97-111.
- Dickinson, L. (1995). Autonomy and motivation: a literature review, *System*, 23(2), 165-175.
- Elliot, J. (1994). The teacher's role in curriculum development: An unresolved issue in English attempts at curriculum reform. *Curriculum Studies*, 2(1), 43-68.

## 專論

- Gordon, D. (1987). Autonomy is more than just the absence of external constraints, In N. Sabar, J. Rudduck, & W. Reid, (Eds.), *Partnership & Autonomy in School-Based Curriculum Development*(pp. 29-36). University of Sheffield: Division of Education.
- Hawthorne, R. D.(1990). Analyzing school-based collaborative curriculum decision making, *Journal of Curriculum and Supervision*, 5(3), 279-286.
- Howells, H. (2003). Teacher professionalism and curriculum power: a cautionary tale. *English in Australia*, 136, 27-39.
- Hoyle, E. & John, P. (1995). *Professional Knowledge and Professional Practice*. London: Cassell.
- Law, E. & Galton, M. (2004). Impact of a school-based curriculum project on teachers and students: a Hong-Kong case study, *Curriculum Perspectives*, 24(3), 43-58.
- Little, D.( 1991). *Autonomy: Definitions, Issues and Problems*. Dublin: Authentik.
- Lortie, D. (1969). The balance of control and autonomy in elementary school teaching, in A. Etzioni (Eds. ) ,*The Semi-professions and their Organization*. NY : Free Press.
- Oliva, P. F. ( 1988 ) . *Developing the Curriculum*. London: Scott, Foresman and Company.
- Pearson, L. & Hall, B. ( 1993 ) . Initial construct validation of the teaching autonomy scale, *Journal of Educational Research*, 83 ( 3 ) ,172-178.
- Porter, A.(1979). *Teacher autonomy and the control of content taught-research series no.24*, Institute for Research on Teaching, College of Education, Michigan State University.
- Prideaux, D. ( 1993 ) . School-based curriculum development : partial, paradoxical and piecemeal, *Journal of curriculum studies*, 25 ( 2 ) ,169-178 °
- Shoham, E.(1995). Teacher autonomy in school-based curricula in Israel: its significance for teacher education. *Westminster Studies in Education*, 18, 35-45.
- Short, P.M. & Greer, J.T.(1989). *Increasing teacher autonomy through shared governance: effects on policy making and student outcomes*, Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association.(San Francisco, CA)
- Turner, D. (2004). Privatisation, decentralisation and education in the United Kingdom: The role of the state, *International Review of Education*, 50,347-357.
- Walker, D. ( 1990 ) . *Fundamentals of Curriculum*. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich Publishers.
- Zmuda, A., Kuklis, R. & Kline, E. (2004). *Transforming Schools: Creating a culture of continuous improvement*. Alexandria: ASCD.

# **Curriculum Autonomy, Implementation and Constraints in a Primary School**

**Ming-Chih Sun**

With the change of the society, there has arisen a demand for educational reform in Taiwan. The government attempts at curricular renewal through embarking upon school-based curriculum development, granting schools 20% of lessons in which they could have more autonomy.

With the reflections on literature review and practical experiences of research, this study explores some important issues as follows:

1. The definitions of professional autonomy, teacher autonomy and curriculum autonomy were analyzed.
2. The analysis of teachers' perspectives of the degree of autonomy revealed that the majority of respondents perceived greater freedom of curricular decisions. Further, they preferred the collective autonomy in implementing curriculum change.
3. Teachers perceived greater autonomy while admitting the structural constraints from the system, the school constraints and the power relations with the high ranking supervisors.
4. Teachers continued to develop coping strategies in the face of contradictions and conflicts which operate at different school levels.

keywords: curriculum autonomy, teacher autonomy

Professor, Department of Education, National Ping-Tung University of Education

