

九年一貫課程國家層級課程管理之探討

許育健

本文旨在探討國家層級的機關或人員對課程綱要所採取的作為，其中包括了九年一貫課程籌劃與實施前後所公布的課程相關政策、所運用的課程管理策略，以及由其所整合而成的課程管理機制。研究範圍為民國八十五年一月至民國九十一年七月的國家層級主管教育行政機關或人員。本研究採內容分析法探討國家層級的機關或人員頒布課程相關政策及運用課程管理策略的情形。主要的研究發現有七項，並於文末提出八項建議，作為教育行政機關及國家層課程管理相關學術研究之參考。

關鍵字：九年一貫課程、課程管理、課程政策、課程相關政策、課程管理策略

本文作者現為台灣師範大學教育研究所博士生

壹、動機與目的

課程一詞所潛在的權力分配、政治意圖一直是課程學者關注的焦點之一，也是值得詳加探究的議題。以學校的正式課程而言，教育主管機關為了做好課程控制 (curriculum control)，便會制定課程標準或課程綱要，要求學校照著實施(黃政傑，1998)。因此，政府為了使其課程如願的施行，除了頒布課程標準或綱要，規範課程實施的內容外，也會透過課程相關政策的制訂及法定權力的運用、制度變革、服務支援、經費補助、忠告善導等多種的方式，進行課程的控制與管理。

近年來，教育部為了推行八十九年九月所頒布的「國民中小學九年一貫課程暫行綱要」，使課程變革能貫徹執行，便陸續頒布了諸多的課程相關政策，例如教科圖書審查辦法、學生評量辦法等。此外，教育部也運用了許多的課程管理策略，例如課程與教學網站的建立、試辦學校的經費補助等。其中，這些課程相關政策或課程管理策略之間是否具一致性以相輔相成，或者彼此有些衝突以致成效不彰等，皆是本文探討的重點。

本文乃針對國家層級的機關或人員於九年一貫課程推動與實施的前後，所公布的課程相關政策及所運用的課程管理策略，探討其課程相關政策的類型、內涵及其關聯情形；課程管理策略及其運用情形；以及由二者所整合而成的課程管理機制。課程管理的層級至少可分為國家、地方及學校等三個層級。以往教育行政體制採取中央集權式的管理，亦即以教育部為課程相關政策的主要發布與管理單位。近年來雖有「學校本位課程發展」的提倡，但中央仍以相當多元的方式進行課程管理，值得深入研究。

本文所蒐集的國家層級課程政策資料，主要來自政府所布的各式官方文件，包括教育部公報、教育部施政報告、行政院教育改革審議會歷次的諮議報告書、教育部九年一貫課程與教學網站資訊 (<http://teacheje.edu.tw/main.php>)、

九年一貫課程問題與解答集等。

其次，本文僅以九年一貫課程相關政策制訂與實施初期之各項課程管理策略，作為探討分析的對象。在研究結論的呈現方面，將不涉及政策成功與否的推斷，僅就文件資料所發現的結果，對政策的規劃期間及實施初期(民國八十五年一月至民國九十一年七月)提出相關的評析、討論與建議，不作其他的推論。

此外，各層級課程管理權責機關間的交互作用，以及影響政策規劃的各項因素，固然值得深入分析，以瞭解影響課程管理的種種因素。然而，限於時間因素，本文並未探討各層級間可能產生的交互作用以及影響政策規劃的各項因素。

與本研究密切相關的名詞有：課程管理、課程相關政策、課程管理策略及課程管理機制，茲簡要說明如下。

一、課程管理

課程管理意指政府的中央或地方之不同層級的教育行政機關及學校，為了使其正式發布的課程政策能順利推行與實施，進而達成其課程意圖，所採取一切相關的管理策略。以本研究而言，課程管理係指教育部在推動九年一貫課程時，所採用的政策與措施，如培育具落實課程實施能力的教師、補助試辦學校的相關經費、宣傳九年一貫課程的精神與理念，以及獎勵創新的教學方式等。

二、課程相關政策

課程相關政策意指政府的領導者或教育權責機關運用或頒定一連串與其正式課程相互關聯的政策，以便達成其在課程上的意圖。本研究所指的九年一貫課程的課程相關政策係指教育部為推行九年一貫課程，所訂定與該課程有密切相關的政策，如「國民教育階段九年一貫課程試辦要點」、「中小學成績評量標準」、「教科圖書審查辦法」等。

三、課程管理策略

課程管理策略意指政府欲進行課程管理時，所採用的各類的政策或措施，以達成有效管理課程的目標。一般而言，政府通常會採用多項的相關課程管理策略，以達成其預定之政策目標。本研究所訂定的課程管理策略分析項目，共分為一致性、指示性、權威性及權力性四類。其中，一致性主要探討課程相關政策內涵前後的一致與否；指示性探討課程相關政策的明細度與廣泛度；權威性則有制度變革、服務支援、法律命令、經費補助、忠告善導、專門知識、規範建立、傳統權威、楷模或標竿的樹立、觀摩或競賽等項；權力性則包括獎勵與制裁。

四、課程管理機制

課程管理機制意指政府的領導者或主管教育行政機關，在管理其課程相關政策時，運用二項或二項以上之個別的，但是卻又相關聯的課程管理策略，所形成之整體而統合的中心體系(a coherent, overarching mechanism)。本研究所指的九年一貫課程管理機制係指教育部為管理九年一貫課程，在交叉運用各項課程管理策略而形成的整體課程管理體系。

貳、文獻探討

根據本文的目的，文獻探討分為課程管理、課程政策、課程管理策略三大主題，作為分析九年一貫課程相關政策與課程管理策略的基礎。

一、課程管理

Brady (1992)認為課程管理可由學校資源設備、經費、人員發展、教學方法、時間、評量、教學資源、溝通連絡系統等方面加以探討。高新建(2000)將課程管理定義為：「政府對學校課程所採取的管理措施。」亦即政府的領導者或教育權責機關制訂一系列的課程相關政策，並且運用各種課程管理策略形成課程管理機制，以推行或綜理其課程相關政策，意圖影響並治理學校的課程實務，實現政府對學校

課程的抱負與企圖，以提升學校和教師實施政府所頒訂之正式、意圖課程的程度。

二、課程相關政策

(一)課程相關政策的意義

D. A. Archbald 認為不論是用什麼樣的名稱來指教育權責機關所訂定和頒布的正式課程，如課程標準（或綱要），不變的是，這份文件需要「充足的支持」（轉引自高新建，民89）。換言之，只有正式課程本身是不足以運行的，必須藉由相關教育政策或課程政策的制訂與執行，才能運行良好。因此，高新建(民89)認為政府的領導者或教育權責機關，若試著操弄一連串相互關聯的教育政策，以便達成其在課程上的意圖，這一連串與政府所訂頒的正式課程有著密切關聯的教育政策，可以稱作課程相關政策(curriculum related policies)或是課程關聯政策(curriculum relevant policies)。簡而言之，課程相關政策是一系列和政府的正式課程，有著密切關係的教育政策。

(二)課程相關政策內涵

Fuhrman(1994)在討論美國的課程政策時，指出1980年代許多州政府為了提昇學生的基本學科能力，便規定學生在畢業前的「必修課程」，並且同時提出「學力測驗方案」以配合這項政策，此乃典型的課程相關政策。由於課程相關政策的內容包羅萬象，國際之間又有許多的不同，本文即依據高新建(2000)的綜合歸納，列出十一個主要的項目：教育目標、畢業或學科的規定、課程指引、教學時間的分配、特定主題的強調、教學材料的選用、評量與升學方式、教師檢定與專業成長、學校評鑑與立案、教學環境與設備、資訊的管理系統等作為分析時的主要參考，並隨時新增或調整相關項目，以符合本文之需求與目的。

綜言之，課程相關政策意指政府的領導者或教育權責機關運用或頒定一連串與其正式課程相互關聯的政策，以便達成其在課程上的意圖，如「國民教育階段九年一貫課程試辦要

點」、「中小學成績評量規準」、「教科圖書審查辦法」等。

三、課程管理策略

(一)課程管理策略的意義

政府為了將國家的課程目標如願的實現，必須運用許多的策略，來達成其管理課程的意圖。高新建(2000)將課程管理策略定義為：政府意圖管理其課程相關政策時，所可以採用之特定的行政方法或技術，以便提升其正式課程轉化成為學校課程實務的可能性。

(二)政策工具與課程管理策略

一旦界定政策問題，確立政策目標，其次要考量的問題是：我們究竟應運用哪些政策手段，才能產生最大效益？這些政策手段或策略，乃是指政策工具(policy instruments)、治理

工具(governing instruments)、政府工具(tools of government)。因此，政策工具或策略手段可以定義為「將實質政策目標轉化為具體政策行動的工具或機制作用」(丘昌泰，1995)。

丘昌泰(1995)歸納三組學者不同的觀點，如表一：

若依 Porter, Smithson, & Osthoff (1994)的觀點視之，課程管理策略(policy instruments)大致上可以分為獎賞、制裁、法律、規範、專門知識、魅力的領導等。另外，Brady (1992)認為課程管理可由學校資源設備、經費、人員發展、

教學方法、時間、評量、教學資源、溝通連絡系統等方面加以探討。至於高新建(2000)在「課程管理」一書中，則歸納了美國聯邦政府與州政府課程管理策略的比較，如表二。

表一 政策工具的種類

學者	Schneider and Ingram 1990	McDonnell and Elmore 1991	Linder and Peters 1990
政策工具類別	權威(authorities) 誘因(incentives) 能力建立(capacities building) 象徵勸勉(symbolic and hortatory) 學習(learning)	命令(mandates) 誘導(inducement) 能力建立(capacity-building) 系統改變(system-change)	權威 命令條款 勸誡 契約 管制規定 徵稅 財政補助

表二 美國聯邦政府與州政府課程管理策略的比較

分析項目	州	聯邦
一致性	交互參照 協調配合 互相增強	
指示性	明細度 廣泛度	
權威性	法律 領導者的魅力 專門知識 規範 傳統	制度的變更或建立 服務的提供 法律命令的發布 經費的補助 知識和訊息的發現和散播 忠告善導
權力性	獎勵 制裁	

資料來源：課程管理(頁 75)，高新建，2000，臺北：師大書苑。

其中「一致性」是指課程相關政策之間，是否能交互參照、協調配合以及互相增強，屬於政策「關聯性」的分析；「指示性」意指課程政策本身的明細清晰度與範圍的廣泛程度而言，是屬於政策內容「敘述」程度的分析；「權威性」是指政府運用法律、領導者魅力、專門知識或規範等權威的來源，使其行政層級之下的政策執行者與團體對象，皆能依循順從；「權力性」意指政府的法定獎懲權。

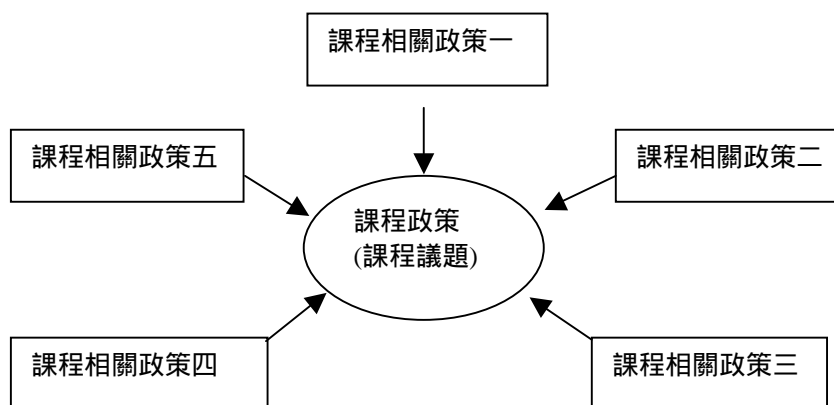
(三)課程管理策略的分析

Porter, Smithson, & Osthoff (1994)認為課程政策必須能明確清楚(clear)、協調一致

(coherent)、權威性(authoritative)與權力性(powerful)。另外，高新建(民 89)歸納 Porter、Schwille & Tyree 等人研究所提出四個課程管理策略強度分析的向度：一致性、指示性、權威性及權力性，作為衡量課程管理策略的指標。茲說明如下：

1.課程相關政策間的一致性(consistency)分析

課程相關政策泛指與課程事務相關的政策。這些課程政策可能針對一個重大的課程事件或課程議題，依時間先後陸續頒布的；抑或是，同一時期以不同相關政策來呼應或配合一個主要的課程政策，以收政策實行之效(如圖一)。



圖一 同時期課程相關政策關係圖

當課程相關政策間能具有高度的一致性、能彼此配合時，課程管理即可擁有較高的政策執行成效。

2.課程政策內容的指示性(prescriptiveness)分析

指示性可分為政策內容的明細度與廣泛度。「明細度」(specificity)指內容的表達是否能面面俱到、具體明確，使政策執行者或接受者能瞭解該政策的目的、執行要項及成效的預期。「廣泛度」(extensiveness)則是指政策規範或影響課程的範圍而言。當範圍廣泛時，其政策執行的難度也相對提升，如九年一貫課程暫行綱要的頒布，內容由課程目標至各領域學習評量，項目眾多且廣泛，其政策執行的難度則相對的高於其他單一課程相關政策(如教科書的選用)。

3.課程政策內容的權威性(authority)分析

政策內容所表達或隱含的權威性或權力

性，往往是政策執行者考量其「順從程度」的重要依據。高新建(2000)認為權威性課程管理策略包括了制度的變更或建立、服務的提供、法律命令的發布、經費的補助、知識和訊息的發現和散播、領導者的魅力(忠告善導)、專門知識、規範及傳統等。

4.課程政策內容的權力性(power)分析

權力性係指政府的「獎懲權」，可分為「獎勵」、「制裁」兩類。「獎勵」可分為「經費補助」、「記功敘獎」、「獎助資源」三者；「制裁」又可分為「凍結或扣除地方補助款」及「行政懲處」二者，共五種不同的策略。政府在訂定政策或計畫方案時，通常會附加相關的獎懲措施，以強化政策的執行意願。

本文為了進行政策分析時，能有相關的指標作為評估依據，擬出檢核項目表如下。

表三 九年一貫課程管理策略檢核項目表

課程管理策略	指標		說明
一致性	高		與九年一貫課程暫行綱要內容一致。
	低		與九年一貫課程暫行綱要內容不一致。
指示性	廣泛度	高	涉及的綱要內容項目多寡。如包括目標、內容、師資、教材、評量等。
		低	僅針對單一層級發布政策。如教科書開放審定本的政策。
	明細度	高	具體陳述政策的目標、執行方法與要項或預期的成效等。
		低	政策內容不明確，僅有原則、觀念或想法。
權威性	制度變革	變更舊制度或建立新制度、調整現有組織職掌	
	服務支援	政府資源的提供與協助	
	法律命令	以法律命令的形式發布	
	經費補助	以經費補助新課程的推展	
	忠告善導	政策訊息的預告與政策的宣導	
	專門知識	以專門知識協助能力或觀念的轉變與提升	
	規範建立	強調應遵循的規範	
	傳統權威	以傳統的權威來號召新課程的推展	
	楷模標竿的樹立 觀摩或競賽	樹立執行政策成效良好的標竿學校或楷模人員 提供各機關或學校觀摩或競賽的機會	
權力性	獎勵	以獎勵的方式誘導相關人員進行課程的推展，如經費補助、記功敘獎、獎助資源等。	
	制裁	以制裁的方式強迫依循政策的方向進行，如凍結或扣除地方補助款及行政懲處等。	

四、課程管理機制

課程管理機制(mechanism)是指政府的領導者或教育主管機關，在管理其課程相關政策時，運用二項或二項以上之個別的，但卻又相關聯的課程管理策略，所形成之整體而統合的中心體系(高新建，2000)。通常在課程政策推行之初，教育權責機關便會擬出課程政策的實施計劃，其中或許已擬出即將採用的課程管理策略；或許仍須藉助課程相關政策的配合，方能以建構出較完備的整體方案。若將這些課程管理策略列出，並分析彼此間的關聯與相互間配合的效益，便可形成課程管理的機制。

至於課程管理機制的指標，在高新建(民89)的研究中曾以「弱而直接的控制」及「強而間接的控制」評估美國聯邦政府的管理機制，

以「直接控制」、「間接控制」或「最少控制」評估美國州政府課程管理機制的控制程度；另外在 Tyree (1993)的研究中，則曾以「高」度控制、「高-中」度控制、「中」度控制、「中-低」度控制及「低」度控制等六種不同強弱的控制程度，評估美國各州的課程管理機制。

綜合上述二者的評估指標，本研究將結合前述「高」、「中」、「低」三種不同強度的管理策略及「直接」、「間接」的管理方式，形成如下六項分析向度。

其中，「直接」管理意指政府以直接的方式，規範或約制次層級之機關單位或人物應執行之政策施行相關事務，以達成政策目標。例如教育部以行政命令規定一年級教師須接受三十小時的研習。「間接」管理則指政府以間

接的方式，促成次層級之機關單位或人物接受該項事務時，能一併達成政策的目標。例如教育部經費補助學校進行課程試辦，間接促成學校相關人員瞭解九年一貫課程的相關理念與內涵。

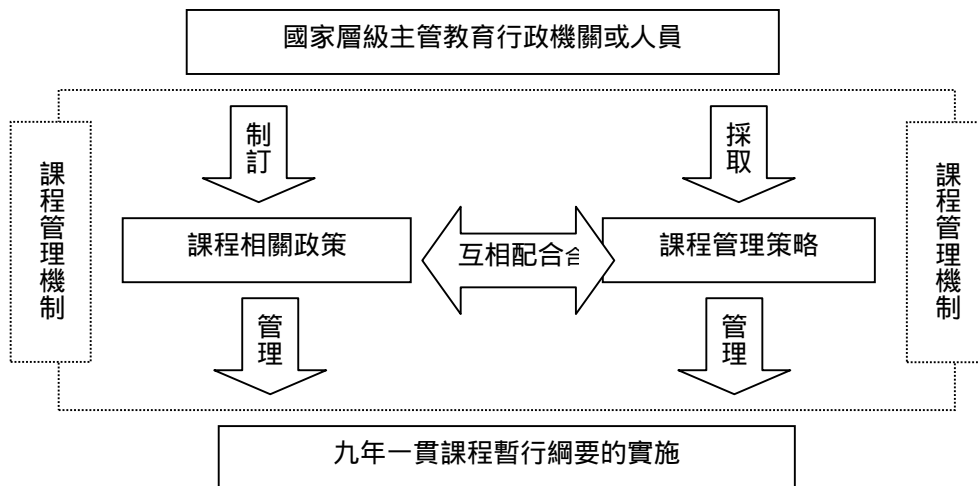
參、研究實施

一、研究方法與架構

本文採用內容分析法探究九年一貫課程的相關政策及管理策略。以下以研究架構圖、表顯示本文主要研究項目及彼此間的關係。

表四 課程管理機制分析向度

	直接	間接
高度	直接 - 高度控制	間接 - 高度控制
中度	直接 - 中度控制	間接 - 中度控制
低度	直接 - 低度控制	間接 - 低度控制



圖二 研究架構圖

表五 九年一貫課程之課程管理分析架構表

課程相關政策		課程管理策略	課程管理策略的運用及強度分析			
			一致性	指示性	權威性	權力性
課程相關政策的類型與內涵	教育目標或課程目標					
	課程綱要					
	畢業或學科規定					
	課程的試辦					
	教學時間的分配					
	教學方法的強調					
	教學材料的編審與選用					
	特定主題的強調					
	學習成就的評量					
	升學或就業輔導的方式					
	師資培育與檢定的制度的制度					
	教師專業成長的安排					
	教師遴聘與視導考核的制度					
	學生編組的方式及教師的調配					
	學校評鑑與立案					
	教學環境與資源規畫					
資訊的管理系統						
課程管理策略評估						
課程管理機制評估						

以上分析架構表主要分成兩大部分 - 課程相關政策類型與課程管理策略的運用，主要是依高新建（2000）的美國州層級課程管理架構內容，並經由研究者參考我國課程相關政策的殊異性修改而來，至於其細項內涵分析與說明，則參見文獻探討一節。

肆、研究結果與討論

(一)九年一貫課程相關政策之類型與內涵

以下為本文對九年一貫課程之相關政策的研究結果與討論。

1.隨課程綱要內涵的明確化，相關政策的

規劃愈顯積極

教育部因應課程綱要的明確化，便擬出相關政策以因應之，其課程相關政策的規劃愈顯積極。然而，由部分相關政策可看出，其事先的政策規劃並不完備，往往等到問題產生後，才逐一因應規劃，例如鄉土語言教學師資不足的問題產生後，教育部才著手規劃教學支援工作人員的因應方案。

2.各階段課程相關政策的規劃與執行重點有所轉移

教育部雖進行了多項課程相關政策的規劃或執行，但卻非均衡的規劃發展，以致相關政策的發展與執行程度不一。本文分析教育部主要的課程相關政策次數統計如下表。

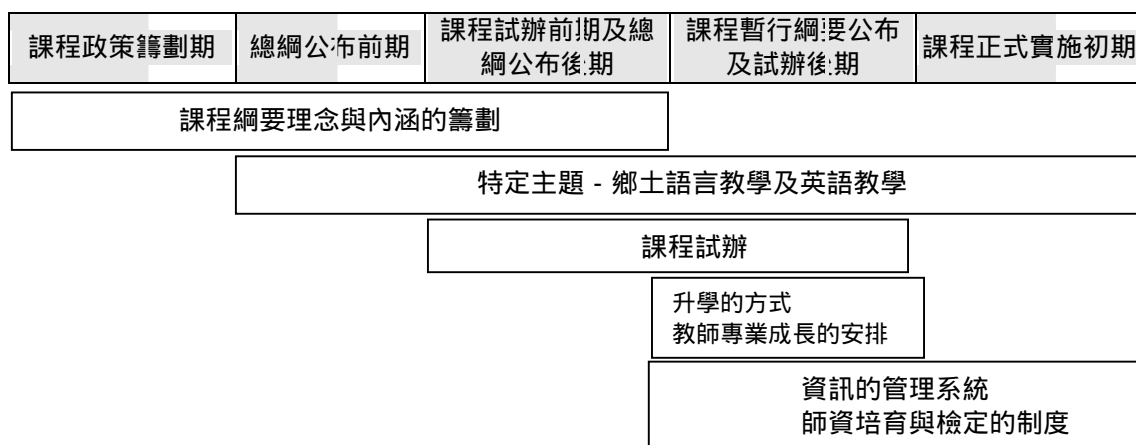
表六 各階段課程相關政策頒布次數統計

課程政策籌劃期	總綱公布前期	課程試辦前期及總綱公布後期	課程暫行綱要公布及試辦後期	課程正式實施初期
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 課程綱要理念與內涵的籌劃(9) ◆ 教學時間(1) ◆ 特定主題(2) <ul style="list-style-type: none"> ■ 英語(1) ◆ 教材的編審(3) ◆ 師資培育與檢定的制度(1) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 課程綱要具體內涵的籌劃(17) <ul style="list-style-type: none"> ◆ 課程目標(1) ◆ 畢業或學科規定(3) ◆ 教學時間的分配(1) ◆ 特定主題(11) <ul style="list-style-type: none"> ■ 鄉土(4) ■ 英語(3) ◆ 教學材料的編審與選用(3) ◆ 升學及就業輔導方式(1) ◆ 師資培育與檢定的制度(5) ◆ 教師專業成長的安排(3) ◆ 教學環境與資源規畫(1) ◆ 資訊的管理系統(6) ◆ 課程試辦(7) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 課程綱要具體內涵的籌劃(8) <ul style="list-style-type: none"> ◆ 畢業或學科規定(3) ◆ 教學時間的分配(2) ◆ 教學方法的強調(1) ◆ 特定主題(7) <ul style="list-style-type: none"> ■ 鄉土(6) ■ 英語(1) ◆ 教學材料的編審與選用(5) ◆ 師資培育與檢定的制度(2) ◆ 教師專業成長的安排(3) ◆ 資訊的管理系統(2) ◆ 課程試辦(7) ◆ 教師的員額編制調配(1) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 課程暫行綱要的內涵說明(4) <ul style="list-style-type: none"> ◆ 畢業或學科規定(4) ◆ 教學時間的分配(9) ◆ 教學方法的強調(6) ◆ 特定主題(68) <ul style="list-style-type: none"> ■ 鄉土(35) ■ 英語(21) ◆ 教學材料的編審與選用(6) ◆ 成績評量(4) ◆ 國中基本學力測驗(10) ◆ 師資培育與檢定的制度(8) ◆ 教師專業成長的安排(10) ◆ 教師遴聘與視導考核的制度(2) ◆ 學校總體課程計畫(4) ◆ 教學環境與資源規畫(3) ◆ 資訊的管理系統(18) ◆ 課程的試辦(14) ◆ 學生編組的方式及教師的調配(7) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 課程暫行綱要的內涵說明(6) <ul style="list-style-type: none"> ◆ 國教向下延伸(1) ◆ 畢業或學科規定(1) ◆ 教學時間的分配(1) ◆ 特定主題(29) <ul style="list-style-type: none"> ■ 鄉土(15) ■ 英語(12) ◆ 教學材料的編審與選用(6) ◆ 成績評量(2) ◆ 國中基本學力測驗(3) ◆ 師資培育與檢定的制度(7) ◆ 教師專業成長的安排(2) ◆ 學校總體課程計畫(3) ◆ 教學環境與資源規畫(1) ◆ 資訊的管理系統(7) ◆ 課程的試辦(2) ◆ 學生編組的方式及教師的調配(2)

註：上表()中數字代表教育部對該相關政策的宣示或命令頒布的次數。

依表六可知，教育部隨著課程綱要的頒布，其課程相關政策除了特定主題 - 鄉土語言教學及英語教學延續規劃外，亦有其他不同的

重點，整體視之，以圖三表示其相關政策重心的轉移。



圖三 九年一貫課程之課程相關政策規劃重點轉移圖

(二)九年一貫課程之課程管理策略類型、內涵及強度分析

以下以一致性、指示性、權威性及權力性等四項政策強度的特質作為分析的主要架構，進行文件內容的分析，其結果如下。

1.一致性

課程綱要的發展方向、教學時間是否採固定節數之爭議、鄉土語言教學中關於實施年級與修習方式、英語教學之實施年級與期程、教科書的編審與選用、學習評量、鄉土語言師資的培育與檢定、英語師資的培育與檢定、學校總體課程計畫的備查及課程試辦等課程相關政策具有前後高度一致性。

實施期程的公布、鄉土語言教學中關於拼音系統的採用，以及學習領域師資的培育與檢定等三項課程相關政策則呈現出前後低度一致性。

2.指示性

指示性主要是針對八十九年版課程暫行綱要與課程相關政策內容的明細度與廣泛度進行分析，研究結果如下。

(1)在明細度方面

①在課程暫行綱要的部分

暫行綱要前面之實施要點（頁 13-17）與各學習領域所各自訂定的實施要點，在明細度上有明顯不同。較之於各學習領域的實施要點，前者的內容顯得明細度較低，亦即以原則性的規範為主，可能是因為其實施要點考量到須適用於各學習領域，故採低明細度規範之。至於各學習領域的實施要點，一方面考量到各學習領域的獨特性，另一方面也因各學習領域綱要內容的規劃小組成員的想法不同，造成各學習領域的敘寫明細度不一，但較之暫行綱要前面的實施要點，大致上皆屬明細度較高的規範。

②在課程相關政策的部分

本文分為「詳細具體、確實遵辦」及「確立方向、權力下放」兩個向度檢視課程相關政策其明細度的高低。

A.高明細度 - 詳細具體、確實遵辦

本文發現教育部在中小學教科圖書選用及採購、鄉土語言教材、學生成績評量等相關政策，皆具體而明確，地方政府則不得不依其規定而為之。雖然部分政策內容規範過於詳盡，似乎有違中央地方均權的憲政體制，然

而，吾人亦不得不思考教育部會有如此做法，或許是擔心地方配合意願不高，若僅訂立目標，可能無法達成教育部的政策理想，故不得不採此管理策略。

B.低明細度 - 確立方向、權力下放

在「確立方向、權力下放」低明細度的規範方面，如「教育部並未規定學校應以何種方式進行教學」、「請縣市政府自訂或授權學校自行發展各領域教師之授課時數」、「學校自行決定開設何種鄉土語言課程」等政策議題，均充分授權給地方自主。但依研究者觀察，這也可能是因該政策具有爭議，而國家層級的教育行政主管機關不願涉及太多所致。因此運用此策略時，則易受「避責」之議。

整體言之，在明細度方面，教育部大致上仍採「確立方向、權力下放」低明細度的政策規劃而行。但在無前例參考或法令未及修訂者，則採高明細度的策略訂定各種辦法以因應之。

(2)在廣泛度方面

A.課程暫行綱要所涉及之課程相關政策，既多且廣

在八十九年版課程暫行綱要中，修訂緣起、基本理念、課程目標、基本能力、學習領域等前五個部分，屬於訂頒課程綱要理念目標層次的介紹。其後的「實施要點」則分為「實施期程」、「學習節數」、「課程實施」等三項說明，此三者涵括了許多課程相關政策制訂的依據。其中，實施期程涉及「課程實施的階段」及「學習時間、教學節數」相關政策規定；學習節數在綱要中僅區分為「領域學習節數」與「彈性學習節數」，並設定其彈性範圍，確實的節數安排則交由各校決定。

與課程相關政策關連性最高的，莫過於「課程實施」這一項了。由於課程實施又分為學校的組織等九項，並分別說明應配合的相關事項。大致而言，皆屬原則性的訂定，例如國民中小學教科用書審查辦法及標準、各學習領域學力指標、學生成績評量準則、國民中小學

九年一貫課程教師登記辦法等。由此可見八十九年版課程暫行綱要所涉及的相關政策既多且廣。

B.課程相關政策間的交互作用

本文分「配合課程實施，修訂其他相關法令」及「其他法令修訂，影響課程相關政策」兩方面探討，以示相關政策間具有一定程度的交互作用。

(A)配合課程實施，修訂其他相關法令

此乃指教育部為使政策較具完整性，在研訂部分政策時，不得不修訂其他相關法令以配合，使該政策具廣泛性較高的特質。例如綱要中規定的學習日數促使相關法令併同修正，使得該政策具合法性。

(B)其他法令修訂，影響課程相關政策

至於因為其他法令的修訂，而促成九年一貫課程相關政策修訂的政策，如兩性教育政策演進的歷程。由於兩性教育政策非源自課程綱要本身規畫，而是受到如《各級學校兩性平等教育實施要點》《中小學性侵害防治教育實施原則及課程參考綱要》及《性侵害防治法》等相關法令的規定，以及兩性教育平等委員會的積極而促成課程相關政策的研訂。

3.權威性

本文分析課程管理策略的權威性，主要分為制度的變更或建立、服務的提供、行政命令及辦法的發布、經費的補助、知識和訊息的發現和散播、領導者的魅力及忠告善導、專門知識的指引、規範的約束、傳統的成規、楷模標竿的樹立及觀摩或競賽等十一項。以下依其強制性，分高、中、低三種不同強度評述之。

(1)三項高度強制性的策略

高度強制性的策略有「制度的變更或建立」中的「課程綱要審議修訂組織系統」、「課程推動及管理系統」及「課程相關政策研訂系統」；以及「服務的提供」中的「由特定組織所提供的服務」，還有就是「行政命令及辦法的發布」等。

然而，每一項的強度略有不同，例如行政命令及辦法的發布一項在「依法行政」的體制下，基本上行政機關皆會勉力配合。不過，因該項的內容又可分為法律、行政命令及公文函知三類，其中以法律的強制性最高（如國民教育法），行政命令次之（國民中小學教學支援工作人員進用辦法、國民中小學設備基準），公文函知則是最弱（如教育部函臺 90 國字第 090039285 號。主旨「要求各縣市政府，在九十學年度實施新課程時，所有國小一年級任教師均接受至少三十小時之研習，請查照。」）。

此外，教育部在「制度的變更或建立」及「服務的提供」兩項策略上，十分倚重「特定組織」以進行課程相關政策的規劃、管理及宣導，例如由國民中小學課程發展專案小組等組織進行課程相關政策的籌劃；以九年一貫課程推動工作小組負責課程相關政策的管理與視導；以教育改革願景文宣動腦小組來宣導推廣課程相關政策的內涵等。由於這些組織都是「任務編組」，其目標及工作內容明確，因此具有相當程度的效能。由此可知，強制性高的課程管理策略，對課程相關政策的管理，較能明確的掌控預期的效果。

(2)一項中度強制性的策略

中度強制性的課程管理策略主要是「經費的補助」。由於經費的補助通常伴隨著某種程度的規範，例如教育部接受學校申請課程試辦的工作後，也會附帶要求學校必須提出成果報告。因此，接受補助的縣市政府或學校單位，通常會依教育部的要求而勉力配合。

(3)五項低度強制性的策略

屬低度強制性者有以教育部長為主的「領導者的魅力及忠告善導」、各項相關政策說帖或參考手冊所提供的「專門知識的指引」、教育部表揚執行政策成效良好的學校以「樹立楷模標竿」、舉辦教學觀摩研討會及課程博覽會以提供各界「觀摩」等五項。此類策略所以會呈現低度強制性，乃因「訊息接受者的被動性」所致。例如，當相關單位或人員聽到教育部長

的宣示導引、看到相關宣導手冊及說帖、收到以倫理規範或傳統作法的勸服、觀摩標竿學校或人員的執行成果等時，訊息接受者（如行政人員、教師及家長）可以自由選擇接受與否，可充耳不聞，甚至負面解讀。然而，這類策略也非效果不彰，若能與其他課程管理策略（如獎懲）相配得宜，將會讓政策的施行相得益彰。

4.權力性

課程管理策略權力性分為「獎勵」與「制裁」兩類。「獎勵」可分為「經費補助」、「記功敘獎」、「資源提供」三者；「制裁」又可分為「凍結或扣除地方補助款」及「行政懲處」二者，共五種不同的策略。

(1)二項高度權力性的策略

「凍結或扣除地方補助款」對財源較不足的地方政府，是很大的威脅。通常地方政府的教育經費有極大的比例花費在人事費用上，對於學校軟硬體的設備支援即顯不足。因此，當地方財源不足，又面臨到可能因政策執行不力，而使教育部欲凍結或扣除地方補助款時，該策略便顯得相當直接有效，地方政府無不盡力配合。不過，若地方政府本身財源充足（如臺北市），該項策略的強度，或顯得不足了。另外「行政懲處」對教育行政人員具有一定程度的警戒作用，畢竟行政懲處對公務人員的升遷，仍有實質上的影響。

(2)二項中度權力性的策略

中度權力性策略有「經費獎助」及「資源提供」兩項。經費獎助與經費補助略有不同，經費獎助是因執行相關政策，經考核表現良好者予以經費獎助（如鄉土教育實施成效良好者）；經費補助則由執行單位主動申請，經教育部核准後即予以經費補助（如課程試辦）。另外，在資源提供方面，可分為人力、物力及財力三者，但物力及財力兩者皆可透過經費的補助達到類似的效果，值得注意的是人力資源的提供，例如教育部為提供學校支援的人力，特以「二六八八專案」讓學校在原有編制下新增部分人力，以協助學校推展九年一貫課程。

(3)一項低度權力性的策略

「記功敘獎」對教育行政人員而言，除了對個人考主任、校長等升遷略具意義外，並無實質的獎勵性。尤其對教育行政機關本身及教師，並無特別的意義。因此，記功敘獎的策略不應單獨運用，而應結合其他策略（如經費補助、獎勵等），成為一種「恩威並濟」的策略，其效果方能有所顯著。

(三)九年一貫課程之課程管理機制

本文將課程管理機制的指標，分為「直接 - 高度控制、間接 - 高度控制、直接 - 中度控制、間接 - 中度控制、直接 - 低度控制及間接 - 低度控制」等六項向度，研究結果如下。

1.直接 - 高度控制

- A.法律與行政命令：如國民教育法、師資培育法、國民中小學設備基準等。
- B.行政懲處：如申誡、記過等。
- C.課程綱要審議修訂組織系統的建立：如課程發展專案小組等。

2.間接 - 高度控制

- A.凍結或扣除地方補助款：如各縣市應聘用教育部檢定合格英語師資，否則凍結或扣除地方補助款。
- B.課程推動及管理系統的建立：如課程推動工作小組、教改願景文宣動腦小組。

3.直接 - 中度控制

- A.計畫、準則、實施要點、辦法及公文函：如國民教育九年一貫課程配合工作計畫、國民中小學學生成績評量準則、國民中小學鄉土教育實施要點、國民小學及國民中學教科圖書審定辦法等。
- B.由特定組織所提供的服務：如教學創新九年一貫課程服務團隊。
- C.由網站所提供的資訊交流服務：如九年一貫課程教學網站。

4.間接 - 中度控制

- A.特定組織的經費補助：如九年一貫課程推動小組、國教輔導團等。
- B.特定主題活動的經費補助：如課程試辦、鄉土教育等。
- C.特定目標的經費補助：如九年一貫課程研習經費。

5.直接 - 低度控制

- A.知識訊息的整合：有研討會或座談會、協調會議等。
- B.知識訊息的傳播：有舉行公聽會、記者會，研習活動的辦理；網站資訊平臺、書面資料的印製與發送、大眾傳播媒體的輔助、視聽媒體的宣導等。
- C.領導者的魅力及忠告善導：如教育部長、教育部次長、國民教育司司長等人。
- D.觀摩或競賽：如舉行國小組北區教學觀摩研討會。
- E.資源提供：如二六八八專案的人力資源。
- F.記功敘獎：為執行政策有功者，記大功、小功或嘉獎等。

6.間接 - 低度控制

- A.知識訊息的發現：有委託專案研究、問卷調查、調查評估等。
- B.相關政策說帖或參考手冊的指引：如英語教學說帖、課程統整手冊等。
- C.楷模標竿的樹立：如各縣市課程試辦績優學校成果專輯。

由上可知，教育部所運用的課程管理策略機制，以「直接 - 低度控制」為主。教育部傾向越過地方層級的縣市政府，直接向學校行政

人員或教師進行政策的宣導或規範約束。但因其策略大部分皆屬低度控制，以致讓各界感覺

教育部涉入太多，卻又無法以較強制性的措施達到其政策的目的。

伍、建議

本文根據以上研究發現，提出若干建議供日後教育行政革新與研究之參考。

(一)在課程相關政策方面

1.由專責單位負責課程政策研究之發展

由於教育部受限於員額編制不足，難以承受諸多相關政策的評估與規劃，因此，經常「委外」交由相關的專家學者組成專案小組以因應處理之。然而，臨時舉開的會議或專案小組，因為時間的關係（通常都很急迫），大部分僅能提供臨時性建議方案，再交由教育部相關決策會議作最後的裁示。

因此建議成立課程相關政策研究及發展的專責單位，以達成「研究為本的政策導向」(research-based policy)，不僅政策能由專責單位負責研究，在政策執行程度的控管方面，也能有一定的效果。依此，課程相關政策的規劃必能益臻完備。

2.建立課程相關政策規劃與執行的控管系統

教育部在諸多課程相關政策的規劃與執行初期，並未進行進度與成果的控管，導致許多課程相關政策延宕或未執行。直到九十一年教育部重新組織九年一貫課程推動小組後，方「委外」由特定組織進行九年一貫課程的專案控管。本文認為較理想的方式應由教育部本身已有的單位（如教育研究委員會），調整其功能並增加部分員額編制，形成控管系統，以掌握教育部課程相關政策的進程，也能兼顧不同政策間的一致性。

3.儘快修訂相關法令以配合課程相關政策

以九年一貫課程學習領域為主的師資培育為例，「師資培育法」、「教師法」等相關的法令未能及時修訂，使得師資培育機構無以遵

循，是造成師資培育與課程實施不同調的原因之一。因此，本文建議教育部應重新檢視九年一貫課程相關政策，儘速推動相關法令的增修，以免再次遭逢政策規劃「合法性」不足的窘境。

4.政策規劃與實施等不同階段須定期檢討，作為政策修正的參考

以九年一貫課程的試辦為例，可以發現許多學校試辦過程中遇到了問題，卻沒有可供徵詢的管道（註：課程試辦小組自2000年4月才開始運作）。其次，在第二年課程的試辦結束後，國中小課程試辦輔導小組提出了成果報告書，卻因課程實施在即，只能檢討卻來不及修正或補救，九年一貫課程便已正式上路了。教育部在政策的檢討與評估方面未能確實，造成諸如上述問題層出不窮。因此，本文建議政策評估、政策規劃及政策執行不宜躁進，應定期的檢討並確實修正，待相關問題解決後，再執行下一階段，政策方能順利進行。

(二)在課程管理策略方面

1.重視課程相關政策規劃的一致性

教育部雖然大部分的政策尚能達到一致性，但如實施期程的公布、鄉土語言教學中關於拼音系統的採用等相關政策，其一致性頗低，對課程的實施便產生了很大的問題。因此，本文建議政策決策或規劃的相關單位應建立協調溝通的機制，讓政策的規劃具一致性，以得民心及順利施行。

2.以課程相關政策的指示性，達到分層負責的目的

透過課程相關政策的指示性分析，不僅可以瞭解到其政策內涵的明細度與廣泛度，也可以藉此瞭解政策規劃者「分權」的情形。首先，就明細度而言，政策的明細度高，即表示政策規劃者欲將政策集權化，其下屬層次僅遵照辦理即可。相對的；若政策的明細度低，即意味

著政策規劃者欲將政策分權化，使其下屬單位有較大空間進行政策的細部規劃。在廣泛度方面，也可以看出政府欲掌握的相關政策範圍。廣泛度高時，代表政府欲掌握的政策範圍較大；廣泛度低時，代表政府欲掌握的政策範圍較小。因此，本文建議教育部應考慮政策的指示性，依法適度調整課程行政的分層負責，讓國家層級與地方層級的主管教育行政機關，乃至於學校單位，都能各司其職、各盡其責，達到分層負責、分工合作的政治理想。

3.善用各種不同強度的課程管理策略並交互配合，以達成政策目的

教育部在九年一貫課程的管理策略上，確實引用了多元的策略。可惜的是這些策略往往缺乏有效的交互配合與運用，造成部分相關政策規劃與執行遇到了困境。此外，尚有許多較具強制性的課程管理策略（如行政懲處）未能

落實，讓要求成為口號，配合度便減弱了。因此，本文建議主管教育行政機關須善用各種不同強度的課程管理策略，並要求成果的確實呈現，使政策的施行具有實質的成效。

4.不同向度的課程管理機制均衡運用，使課程管理發揮最大的效能

本文將課程管理機制以「直接」、「間接」二者結合「高度」、「中度」、「低度」三項控制程度形成六項分析向度，試圖瞭解到政府偏向運用哪類的課程管理機制。然而，這六項課程管理機制的運用，非以單一某項機制最具管理效果，而是以「均衡運用」效能最大，所謂「剛柔並施、恩威並濟」才是最佳的管理模式。因此，教育部偏向以「直接 - 低度控制」為主的課程管理機制，應結合其他五項課程管理機制均衡運用，方能使課程管理能發揮最大的效能。

參考文獻

- 丘昌泰（1995）。**公共政策**。臺北：巨流。
- 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。
- 林天祐（1997）。**教育政策執行的變異現象研究**。高雄：復文。
- 林天祐（2000）。**教育行政革新**。臺北：心理。
- 高新建（2000）。**課程管理**。臺北：師大書苑。
- 黃政傑（1998）。**課程設計**。臺北：東華。
- Brady, L. (1992). **Curriculum Development**. (2th ed). Brunswick, Australia: Prentice Hall.
- Elmore, R. & Sykes, G. (1992). Curriculum policy. In P. W. Jackson (ED.) **Handbook of research on curriculum**. New York: Macmillan.
- Elmore, R. E. & Fuhrman, S. H. (1994). Governing curriculum: changing patterns in policy, politics, and practice. In R. E. Elmore & S. H. Fuhrman (Eds.), **The Governance of curriculum: 1994 yearbook of the Association for Supervision and Curriculum Development** (pp.1-10). Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Huge, A. S. (1991). Curriculum policy. In Lewy, A. (Ed.) (1991), **The International**

encyclopedia of curriculum. Pergamon Press.

McNeil, J. D. (1996). **Curriculum: a comprehensive introduction.**(5th ed.).New York:HarperCollins.

Porter, Smithson, & Osthoff (1994). Standard setting as a strategy for upgrade high school mathematics and science. In R. E . Elmore & S. H. Fuhrman (Eds.), **The governance of curriculum: 1994 yearbook of the Association for Supervision and Curriculum Development** (pp.138-166). Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.

Tyree, A. K. (1993). Examining the evidence: Have States reduced local control of curriculum? **Educational Evaluation and Policy Analysis**, 15(1), 34-50.

A Study on the Governance of the Grade 1-9 Curriculum Guideline at National Level

Hsu, Yu-chien

The purpose of this study was to investigate the governance of the Grade 1-9 Curriculum Guideline at national level. Specifically, this study inquired into the curriculum-related policies issued, and the strategies of curriculum governance and its overarching mechanism utilized by branches of the national government from January 1996 to July 2002. Content analysis was employed in this study to analyze curriculum related documents and academic articles. There are eight findings in this study. According to the findings of this study, seven suggestions were provided for educational administration and advanced research in this study.

Keywords: Curriculum Governance, Curriculum Policy, Curriculum-related policies, Grade 1-9 Curriculum Guideline, Strategies of Curriculum Governance

Doctor student , National Taiwan Normal University Institute of Education