

香港課程改革決策評析

霍 秉 坤

課程改革為重要的教育環節。在普及教育制度下，這情況更為明顯。本文旨在說明香港進行的課程改革，實施情況並不理想，原因與課程決策有很大的關係。香港課程的決策雖已朝著開放的路走，但仍然可以改進。本文分為四部份：課程改革的需要、課程改革的概況、課程決策的特色及對課程決策的建議。

首先，本文說明課程改革在香港非常重要。香港作為國際城市、處於中西文化的交匯地、面對急速轉變的經濟、遇上主權回歸等因素，使課程改革更為必要。本文從經濟、政治、社會、文化、教育等方面，說明課程改革的必要性。其次，本文說明香港雖然進行了不少的課程改革，但成效卻優劣互見。歸納所舉事例的特點，其優劣與誰是課程決策者有關。第三，說明香港教育的決策，與政府的政制如出一轍，亦為行政主導、諮詢及吸納精英並行。最後，本文嘗試為香港的課程決策提出四點建議：1. 改進課程決策的參與模式，應有更多的民主成分，有更多的參與者；2. 課程發展需要鼓勵學校為本的課程設計，避免單純應用統一課程設計的理念；3. 要重視課程的決策，重視課程專家在最高層架構的意見；4. 重視專業教師的參與，使他們成為課程改革的中心。作者強調：若欲課程實施更有成效，必須注意「誰決策」的問題。如何使學校、學者、教師參與課程決策的工作，是香港教育署將要面對的重要課題。

關鍵字：課程決策、課程改革、教師參與、教師專業

本文作者為香港教育學院課程及教學系講師；香港中文大學教育學院博士候選人；學術專長為課程設計與發展、課程改革、課程決策。

課程改革為教育重要的一環，在普及教育制度下，更為明顯。本文旨在說明香港曾進行不少課程改革，然這些改革的實施並不理想，原因與課程決策有很大的關係。香港課程的決策雖已朝著開放的路線走去，但仍然可以改進。在說明課程決策的機制和取向、提出一些意見以前，筆者希望先說明香港課程改革的需要及概況。因此，本文分為四部份：課程改革的需要、課程改革的概況、課程決策機制的特色及對課程決策的建議。

壹、香港課程改革的需要

課程改革是每個時期都必須進行的教育環節，在經濟、政治、社會、文化、教育轉變急劇的時期，更為重要。香港作為國際城市、處於中西文化的交匯地、面對急速轉變的經濟、遇上主權回歸……等因素的交互作用，課程改革更有明顯的需要。當然，最直接的還是要面對一連串的教育問題。

過去30年，香港教育在量方面的發展很快，普及層層上升。香港能在1971年全面實施小學免費強迫教育，是亞洲實施小學免費教育較早的地區(黃浩炯、何景安, 1996, 37)。1978年普及初中；80年代中期，高中已接近普及；到九十年代中期，高等教育也急速擴展，由原來的適齡人口的4%增至18%。程介明認為，香港普及教育在規模與結構堪與任何先進制度媲美(程介明, 1997, 490)。但是，隨著普及教育的施行，教育的素質也出現問題。甚至有學者認為，香港快速實施普及教育，但卻預備不足，正是引致教育素質下降的原因(黃浩炯、何景安, 1996, 47; 檢討九年免費教育聯席會議, 1991, 11; 黃顯華, 1997, 2-5)。以下僅舉一些例子說明。

一、小學半日制的問題

實施普及小學教育時初期，因小學學位不足便採取半日制，把學校分為上午校和下午校。但到1997年，846所小學中仍有480所半日制學校(教育委員會, 1997, 49)。這項暫時措施已實施25年，問題仍然沒有解決。由於半日制小學是兩校共用一校舍，學校管理、學生課外活動、師生接觸、品德教育等方面都很容易出現不協調，教育素質也受到影響(黃浩炯、何景安, 1996, 38)。

二、中學的浮動班

1975年，社會需要大量的初中學額，官立及資助學校採用浮動班制，因為這是短期內增加額外學位的最佳辦法(教育委員會, 1997, 53; 香港政府, 1974)。但時至今日(1997年)，全港仍有129間官立及資助類別中學開辦浮動班(中一至中五)，數目約為360班。浮動班對學生學習有不良的影響：1. 轉換課室費時，耽誤正常上課時間；2. 清靜的學習環境受到破壞；3. 經常轉換課室上課會削弱學生的歸屬感；4. 師生同樣有沮喪的感覺(教育委員會, 1997, 53-54)。

三、考試壓力沉重

考試壓力沉重，使學生不能愉快地學習。近十年雖先後取消了升中試和中三淘汰試，但變成以校內成績為主分派學位後，校內考試壓力增加。加上學生要升上大學，還要參加香港中學會考和香港高級程度會考兩個公開考試，考試壓力重重(黃浩炯、何景安, 1996, 47)。多年以來，香港學校的課程一直受到考試的主宰(Morris, 1995, 1996)。

四、普及教育衍生的問題

上面所列舉的例子，均說明課程改革的迫切性。尤為要者，課程改革在普及教育的推行中應扮演更重要的角色。從前，課程很少照顧學業成績較差的一群，因為他們多被淘汰；但普及教育實施後，學校課程不僅要切合不同學生的需要，還要照顧學生在能力方面的重大差距(香港課程發展議會, 1993)。黃顯華曾多次撰文說明這個觀點，強調香港教育在推行普及教育後，應在課程改革方面有詳細的規劃(如黃顯華, 1997; 1997b; 1997c)。在各種問題出現以後，教育當局更應重視課程改革的問題。

貳、香港課程改革的概況

在1992年，教育署轄下成立了課程發展處，專責處理課程發展的事務。自其成立以後，該處進了不少的課程改革，例如課程統整、共同課程、目標為本課程、愉快有效學習、小學活動教學的推動、校本課程剪裁計劃、通達學

專論

習、資優生計劃、課程單元化、校本課程計劃、電視教育、性教育、公民教育、道德教育、及各分科課程改革等(Pang, 1994, p.150)。然而，這些改革的成效卻優劣互見。筆者在下面會舉出一些例子，說明成效獲認同或受質疑的課程改革的情況。

一、成效獲認同的課程改革

(一)通達學習

教育統籌委員會(以下簡稱教統會)(1990, 19)在《第四號報告書》中，建議教育署課程發展處研究通達學習在本港學校推行的可行性。「通達學習法」(mastery learning)的目的，是協助成績水平較低的學生克服學習困難。這項課程改革的推行，只在部份的學校試行，並非為一大型的全港性課程改革。在推行的各例子中，不少均有理想的效果：

1. 一個在兩所中學一年級中文科的個案研究，每所涉及一班學生，實行通達學習法。在這研究中，教師是課程改革的倡導者、設計者、執行者(教導)。實行的結果顯示(張壽洪, 1995, 349)：「教師均接受新課程。全體教師均表示新課程可改善班內學習氣氛，另大部分教師認為通達學習可改善學生學習成績。」
2. 另一研究在五所津貼小學內進行，涉及每所三班三級學生，每班人數由30至38人不等，總共516名學生。「研究是課程發展處、中文大學課程與教學系合作推行，而所用的教材套是由教師設計，經課程發展處及中文大學的專家修訂，並由五所小學的校長和教師協作施行」(鄧廣威等, 1995, 201)。研究顯示，「通達學習法」在五所一般的小學三級的數學學習上，是一項有效能的課程安排，可以提高學生在認知和情意兩方面的學習效果(鄧廣威等, 1995, 203-204)。

(二)課程統整

學科綜合小組成立於1992年4月，目的透過綜合課程，給予學校更大的彈性，使跨科目的元素得以融入學校課程內(教育署課程發展處, 1997, 4)。在這數年間，小組在不同階段與六所不同類型的學校合作，實行課程統整。在實行的過程中，計劃得到學校的學生、家長、及老師的支持和參與(教育署課程

發展處, 1997, 5)。而評鑑的結果顯示學校在多方面都有進步：如課程的適切性，學生學習意願、價值觀、態度和思考能力。此外，對老師的專業發展、學生輔導和學校組織文化也產生了正面的影響(教育署課程發展處, 1997, 5)。

(三)校本課程剪裁計劃

香港政府爲了支援學業成績未如理想的學生，在近年推行「校本課程剪裁計畫」，目的是協助錄取大量第五組別學生的學校，將其課程作適當的剪裁，以切合這個組別學生的需要(課程發展處, 1996, 1)。這計劃可算是本港近年一項最受社會人士讚譽的課程改革。根據課程發展處的評估研究，以及參與計劃的校長和老師們的意見，均認爲計劃有助改進課室的教學成效，提高校內教師的協作精神及專業發展(劉耀增1996, 107; 教育委員會, 1997, 62)。事實上，一些大專學者的研究報告(如張壽洪, 1994; Law, 1996)亦說明，剪裁計劃使學習困難學生恢復學習的熱情和對自己的信心(葉建源, 1996, 65)。

二、成效受質疑的課程改革

(一)以學校爲本的課程發展計劃

此一計劃於1988年展開，由中央機構處理。計劃是藉發放津貼，鼓勵教師在中央設計的課程範圍下，設計教學法、教材和新課題(黃顯華, 1993)。計劃的目標是使學校得到有自由發展自己的課程。然而，通告隨即說：「以學校爲本位的課程設計的基本目標，是本著中央建議的課程……提供一些切合實際需要的教材設計」(黃顯華, 1988)，使計劃的意念受到很大的限制。再者，中央控制發放津貼的權力，使計劃更受中央影響。結果顯示，參與計劃的學校多半重在教材設計。教統會(1990, 9)對計劃的評價亦不高：「大部分教師都傾向製作教材，而並非發展課程以配合學生的需要」。計劃對課程發展的影響不大。

(二)學科綜合的推行未符理想

教育署曾嘗試推行綜合性的科目，如綜合科學、社會科(教育統籌委員會, 1990, 7)，但在學校推行並不理想。教育當局曾多次鼓勵學校把學科綜合起來。在1967年出版小學社會科課程綱要，以取代歷史、地理等科目，目的是實行課程綜合。中學階段分別在1973及1975年開設綜合科學及社會科。然而，只

專論

有小部份學校採用綜合社會科，至近期大部份學校在中一、中二採用了綜合科學科後，在中三恢復分科教學^{註1}。這與一些校長仍保持以往的傳統，不願意接受這些科目有關(檢討九年免費教育聯席會議, 1991, 34)，顯示政府與學校互不協調。

(三)目標為本課程

香港近年大力推廣目標為本課程。這項計劃牽涉面很廣---教與學的方法、教材、評估均有新的模式(黃浩炯、何景安, 1996, 111)。雖然目標為本課程的理念得到支持(黃浩炯、何景安, 1996, 110-111)，但實行時面對極大的阻力，原因之一是它由政府決定、課程專家設計、校長採納、教師執行，遂使決策者與執行者對課程改革有截然不同的想法。這說明若倚靠「由上而下」的模式，通過行政手段迫令學校接納及教師實施課程改革的決定，則多會失敗告終(林智中, 1996, 5-6, 43-44)。

三、小結

就上述的例子來說，個別學校的通達學習、課程統整、校本課程剪裁計劃等，均有一定成效，參與者亦感鼓舞；其中可歸納出一些課程改革成功的要素：

1. 規模較小的；
2. 以學校為本的；
3. 較多人參與，而非中央集權、由上而下、一人決定而眾人執行的模式。

而上述課程改革實行未符理想的例子，包括全港性的校本課程發展計劃、綜合科目的推廣、目標為本課程；其中也可歸納出一些課程改革未能成功的要素：

1. 大規模的；
2. 中央規劃的；
3. 決策者和實施者的意念並不協調的。

註1：約98%的中學在中一及中二採用綜合科學科，但約40%的學校在中三恢復採用物理、化學、生物分科教學。而只有約20%的中學採用綜合社會科(教育統籌委員會, 1990, 7-8)。

課程改革未符理想的原因有很多，如Hall (1991)即從變革之特徵、參與人員、脈絡三方面說明11個影響課程實施的因素。本文不擬討論所有因素，只擬說明決策與課程實施的效益也有很大的關係。課程決策是課程研究的一個重要項目，屬於社會政治方面的範疇(Goodlad, 1979, 17)，其中包括四個基本的問題(Morris, 1996, 3-4)：

1. 誰是課程的決策者？
2. 這些課程決策付諸實行了嗎？
3. 甚麼因素影響課程？
4. 如何決定課程的優先次序？

在下面的部份，本人將重在探討「誰是課程的決策者」，分析香港課程的決策特色，並說明香港課程實施為何遭遇重大的障礙。

參、香港課程決策的特色

在論及香港課程決策的特色之先，筆者首先說明香港的政制特色。整體而言，香港政制的特點是：行政主導、重視諮詢、行政吸納政治及代議政制。

一、香港政制的特色

(一)行政主導

香港的特別行政長官是由四百人的推選委員會所選出，是為香港特別行政區的最高統治者，總攬大權。行政長官直接掌握幾個最高的諮詢、決策和權力機關---行政會、立法會以及政務司的整個行政系統，形成以特別行政長官為核心的行政主導體制(香港政府, 1998, 10)。這是香港政治制度一個重要的特點(楊奇, 1993, 42-43)。在這個行政主導的政府中，大部分決定都是來自政府，並非來自民意(程介明, 1995, 34)。

(二)廣為諮詢

香港政制非常重視行政系統的諮詢力量(徐克恩, 1994, 5)。因此，政府建立了廣泛的諮詢制度，包括在各政府部門成立了多種諮詢委員會，配合和協

專論

助政府工作(楊奇, 1993, p.40)。諮詢委員會由政府官員和社會人士共同組成, 社會人士佔多數。設立這些諮詢組織的目的, 乃使政府能藉此向社會有關人士進行諮詢, 從而得到最精闢的意見, 作為決策的基礎(香港政府, 1998, p.17-18)。

(三)行政吸納政治

香港政府為了加強統治的穩定性, 採用行政吸納政治(Administrative absorption of politics)的作法。行政吸納政治是指一個過程, 在這個過程中, 政府把社會中精英或精英集團所代表的政治力量, 吸納進不斷擴大的行政決策機構中去, 一面達到精英的整合, 另一面取得了政治權威的合法性(金耀基, 1985, p.6-14)。

(四)代議政制

1980年代中期, 香港代議政制發展迅速。此代議政制由中央、區域及地區三個層面組成(香港政府, 1993, 11)^{註2}。中央層面為立法會, 負責制定法律、控制公共開支及就關乎公眾利益的事宜, 向政府提出質詢, 而政府則負責擬訂立法及公共撥款的建議, 供立法局審議(香港政府, 1993, p.12)。立法局的60位議員全由選舉產生, 其產生辦法是由分區直接選舉(20人)、功能界別選舉(30人)及選舉委員會(10人)三種。因此, 立法會議員在議中的工作, 需向其所屬的選民交代, 以爭取選票。

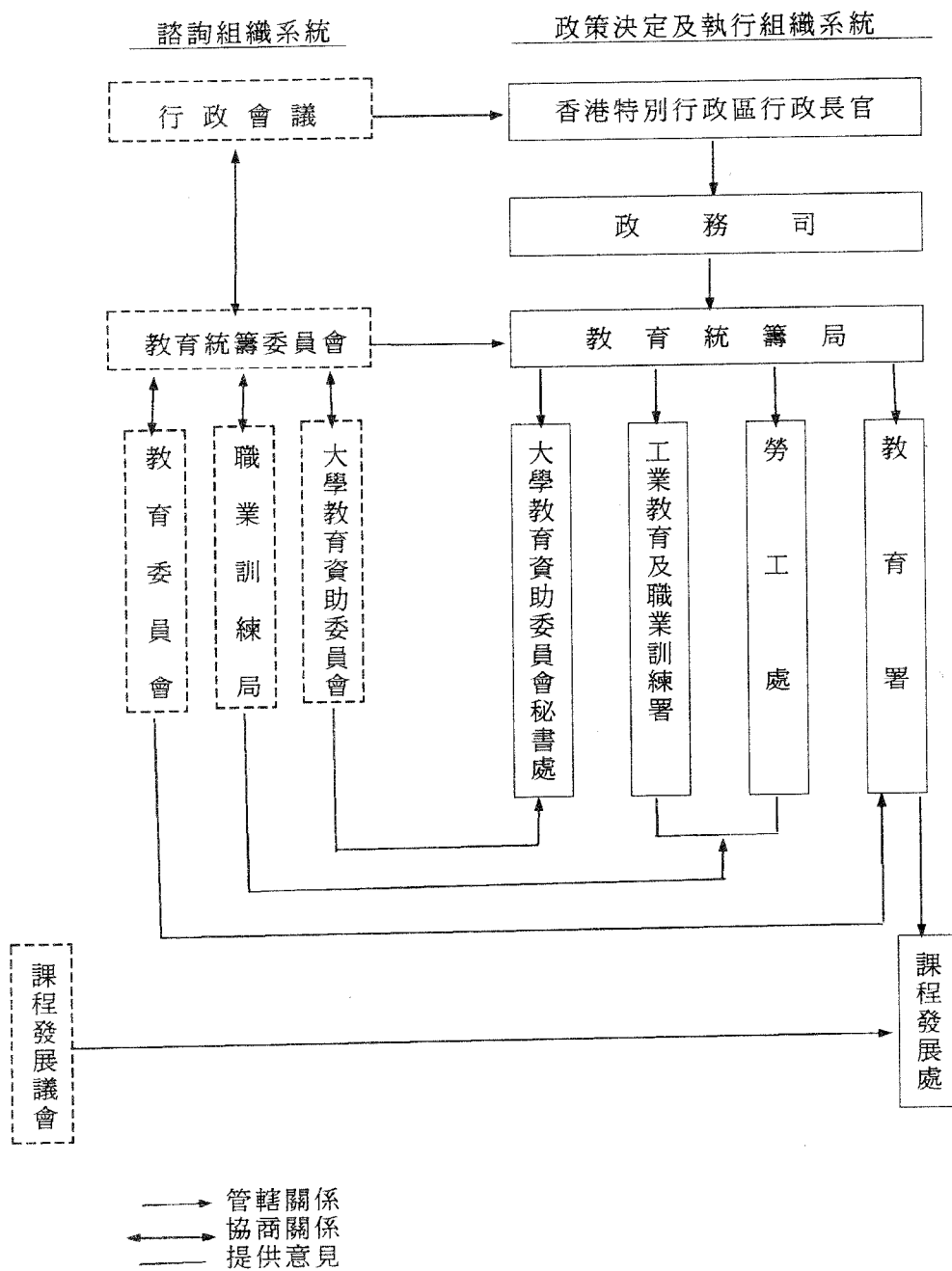
二、香港課程決策的特色

論到香港課程決策特色之前, 筆者先以圖示(參圖一)呈現教育改革的制定機構, 並以表列(參表一)說明香港教育諮詢機構的簡要。直到目前, 研究香港課程決策的學者不多, 主要是Morris(如1995, 1996)及黃顯華(如黃顯華、馬慶堂, 1998); 而較多的研究(如程介明, 1995, 1997; 曾榮光, 1998)是以教育決策為題。以下主要以課程決策為討論中心, 亦包括了教育決策(課程決策為教育政策的一種)^{註3}。簡單來說, 香港教育決策特色, 與政府的政制如出一轍, 亦為行政主導、諮詢及吸納精英並行^{註4}。

註2：這裏僅提及立法會, 因其他兩者則與教育政策的制訂沒有關係。

註3：因全港的教育的第一層(即教育統籌委員會)及第二層(即教育委員會)的諮詢架構中, 並沒有獨立的課程決策的諮詢; 但二者仍會為課程問題提供意見。

註4：香港教育諮詢機構全為委任, 沒有任何選舉。這方面與香港政制的特色略有不同。



圖一：香港教育政策的制定機構(參楊奇, 1993, p.211; 黃浩炯、何景安, 1996, 83)

表一：香港主要的教育諮詢組織一覽表(黃浩炯、何景安, 1996, p.238-239)

名稱	提供意見對象	職 責	成 員 人 數
教育統籌委員會(委任)	教育統籌局	<ul style="list-style-type: none"> · 整體教育目標和政策, 以及因應可動用的資源, 建議推行政策的先後次序; · 各教育階段的策劃及發展的統籌和監察。 · 教統會執行上述工作時, 會統籌而非指導教育委員會(教委會)、大學教育資助委員會(教資會)、職業訓練局(職訓局)和其他教育諮詢組織的工作。 · 教統會在聽取優質教育基金督導委員會的意見後, 查察優質教育基金的運作。 · 教統會向行政長官提交報告和建議。 	<ul style="list-style-type: none"> · 16位社會人士 包括師訓與師諮詢委員會主席、教育委員會主席、大學教育資助委員會主席、以及職業訓練局主席。其他成員包括高等教育院校、中小學及學前教育機構的教育工作者及行政人員、立法會議員及商界代表。 · 2位官員 包括擔任副主席的教育統籌局局長以及教育署署長。
教育委員會(委任)	教育署	<ul style="list-style-type: none"> · 負責就中、小學的教育問題, 透過教育署署長, 向政府提供意見; · 教委會的主要工作是就推行已核准的政策, 提供意見; · 並研究是否須要增訂或修改與學校教育有關的政策。 	<ul style="list-style-type: none"> · 21位社會(教育界為主)人士 包括多個與學校制度有關的諮詢組織的主席, 如學位分配辦法委員會、家庭與學校合作事宜諮詢委員會、課程發展議會和質素保證視學諮詢委員會等的主席。其他委員分別在學前教育、特殊教育、中學及小學教育、學校行政、師資培訓、高等教育、商業與專業等方面具有豐富經驗。

			<ul style="list-style-type: none"> 2位官員 包括教育署署長及教育統籌局副局長。
職業訓練局（委任）	工業教育及職業訓練署	<ul style="list-style-type: none"> 負責向政府提供意見，制訂所需措施，確保本港一個全面工業教育及訓練制度，以配合發需要。 負責管理科技學院、工業學院、工業訓練中心及弱能人士技能訓練中心，並負責執行《學徒制度條例》。 	<ul style="list-style-type: none"> 17非官方成員 包括工商界和界領袖、教育工作者、工人代表。 4位官方成員 包括財經事務局、教育統籌局副局長、勞工處處長、工業署署長、職業訓練局行政總監。
大學教育資助委員會（委任）	大學教育資助委員會秘書處	<ul style="list-style-type: none"> 按社會的需要，檢討下列事項：1.本港各大學以及由行政長官指定的其他院校的教育設施；2.各院校的發展計劃；及3.各院校所需的教育經費。 就下列事項向政府提供意見： 1.應如何運用可能獲立法機關批核作教育用途的撥款；及2.行政長官向該委員會諮詢有關高等教育各方面的事宜。 	<ul style="list-style-type: none"> 全為非官方成員 包括11名非本地學者、4名本地學者，以及4名本地專業和商界人士。
課程發展議會（獨立委員會）（委任）	教育署、課程發展處	<ul style="list-style-type: none"> 就一切與本地教育制度幼稚園以至中六有關的課程發展事宜，向教育署署長提出意見 	<ul style="list-style-type: none"> 20人 成員則主要來自教育界。 2位官員 包括課程發展處總監及課程發展議會首席督學

(一)行政主導模式

香港課程的決策，是行政主導模式，以政府的意向為依歸。國際教育顧問團報告書(香港政府, 1982, p.63)多年前已提出這種決策的特色：「鼓勵致力課程發展……目前的教育策劃、決策以至改革等方面工作，大都是採用由中心傳至外圍的方式，使到參與這些活動的教師在數目上受到限制。」

由此可知，香港課程發展主要是以由上而下、權壓模式進行，教師的參與不足。至1985年，Morris(1995, p.5-11)^{註5}指出香港課程發展機制有五大特徵，其中兩項與課程改革的發起有關：一是課程改革的發起階段由官僚壟斷，教師對設計無權過問，容易造成官僚及教師互不協調；二是改革方案大都技巧複雜，目標模糊，兼且缺少有效的教學策略(參韓孝述, 1993, 89-90)。

1991年，檢討九年免費教育聯席會議論及課程發展模式時，稱之為「中央集權式」(檢討九年免費教育聯席會議, 1991, p.34)。McClelland(1991, 113-118)勾劃香港課程發展特色時，亦有相似的說法：中央化和由上而下。這些例子說明，香港的課程決策仍是一種自上而下的、中央集權模式(Marsh & Morris, 1991)。這種模式假定了只要上面擬訂政策，經由行政程序，層層下放，地方、學校或教師自然就能配合，課程改革就能成功(歐用生, 1997, 11)。然而，此種模式在設計預期課程時較為可行，但用於實施課程時則不容易達到預期的成效，使許多預期課程與實施課程之間存在著距離(Morris, 1996, 110)。

(二)廣為諮詢

雖然一般人皆認為香港課程決策是一種由上而下、中央集權的模式，但從架構設計和歷史發展兩方面，可看出香港政府已越來越重視教育諮詢團體的意見。

1. 架構設計

論到香港教育政策的制訂及實行的架構，黃浩炯、何景安(1996, 81-83)提出一個很有見地的說法：「香港教育行政的結構有一特點，就是每一級教育行政機關都有一相應的諮詢機構配合。」這種架構上的設計，使每一項教育政策的形成，都有醞釀和聽取意見的機會。這種結構可分三個層次：最高層次是教育統籌局以及有關的諮詢組織教統會；中間層次是教育署和

註5：Morris 論到這課題的內容，原文刊於早期的著作(Morris, 1985)。

它的諮詢組織教育委員會(以下簡稱教委會)、大學及理工教育資助委員會,職業訓練局和工業教育及訓練署;第三個層次是課程發展處與它的諮詢機構課程發展議會(參圖一)。這說明了在各個正式教育政策制訂過程中,均有諮詢機構的參與。

再者,在諮詢委員會中,民間及教育專業人士有一定的代表性。從各成員的身分來看,不難發現各委員會之成員的背景主要是教育界的專業人士,非官員佔絕大多數(參表一)。以處理中小學課程的諮詢機構為例,教統會、教委會及課程發展議會均只有一到兩位官方成員,其他的均為社會人士,而社會人士又以教育界的人士為主。

第三,在諮詢過程中,這些委員會都有一定的影響力。事實上,課程政策亦有來自非官方委員的團體,包括教統會、教委會及課程發展議會(Morris, 1996, p.103)。三者之中,教統會地位最高;在其討論的過程中,政府官員甚少干預;而所提出的建議,一般都會被政府接納,故很有公信力(程介明, 1996, 252)註⁶。

2. 歷史發展

從歷史的發展來看,香港教育的決策漸由全面行政主導,發展至較為看重諮詢組織的意見。曾榮光(1998, 9-10)把1967年以來教育政策的制訂分為兩個階段:1967-1982及1982-1997。首階段的決策過程,主要是透過改組後的教委會,作出全面的政策規劃,並向公眾諮詢,才作政策的制訂。第二階段的決策制訂的過程,主要過往被排斥在教育政策制訂機制以外的利益團體,得以加入政策制訂過程(曾榮光, 1998, 12-13)。程介明(1997, p.491)也有相似的說法,認為香港教育的機制逐漸擴到全面的代表,並且逐步加入政黨力量及專業力量。影響教育決策者,已不限於政府。

歷史的發展說明了香港教育決策已漸重視民間的意見。這與逐漸有選舉因素介入政治架構有關(張國華, 1999, 220;程介明, 1997, 491),對教育政策制定過程帶來影響。立法會的選舉,使侯選者關注教育政策的制定,以爭取選民的支持。無法否認,香港政府漸趨重視諮詢,諮詢機構亦有一定的影響力。但現實的情況仍未符理想,因為政府並沒有放棄其對教育的操控,只是手法不同(Morris, 1995, 1996)。

註6:教育統籌委員會在眾多的教育諮詢機構中,擁有最高的公信力,影響亦最大。然而,這並不代表其他的諮詢機構具有同樣的影響力,這會在下文再說明。

(三)行政吸納政治

筆者認為，香港政府亦在教育諮詢機構中引用行政吸納政治這概念。如著重處理中小學課程的教統會、教委會、課程發展議會三個諮詢組織，都吸納了不少香港的精英；如教統會及教委會均吸納了多個諮詢委員會的主席、大專學者、學校校長及教師、工商界的領導人物(參表一)；課程發展議會亦吸納了大專學者、學校校長及教師、工商界的領導人物。

香港課程改革的決策，已有較理想的發展，因為已經比較重視諮詢及參與，吸納了很多教育界人士。在代議政制發展以後，這種情況尤為明顯。然而，筆者仍然認為課程決策機制仍可改進，下面將詳細說明。

肆、香港課程決策機制的評議

明顯的，課程改革是一個相當複雜的課題。正如Dalton(1988, 7)說：「課程改革是各種次文化、利益團體和多元價值之間相互衝突、協商、適應和妥協的過程。」在課程決策的過程中，必需讓更多的人參與決策，包括專業知識的人，才能協調各方的意見，使實施更有成效。以下將分為四方面說明筆者的意見。

一、參與過程的改進

明顯的，香港政府希望能以民主開放的形象，回應社會的訴求；然而，她仍不願讓教育方向自主發展。因此，她設法操控諮詢委員會，如在教統會中小心挑選委員、成立多個研究同樣問題的委員會、控制議會的議程、委任「適當」的委員會成員、漠視或不執行委員會的意見(Morris, 1996, p.111)，減低教統會在前瞻長遠政策方面的能力。又如在教委會所建議的政策，或是沒有實施，或是實施未達原意(Morris, 1996, 103)。更有甚者，政府依靠政令強制執行措施。政府曾不經商議，便推行目標為本課程、支援第五組別學生(校本課程剪裁計劃)等計劃，而且定下很短的期限，急就章地全面實施，迫使學校就範(程介明, 1995, 26-27)。課程決策的過程需要更多民主成分。政府在制訂政策時，必須主動徵詢有關教學團體和學校議會、前線工作者的意見，並容

許有足夠的諮詢時間，讓公眾發表意見(檢討九年免費教育聯席會議, 1991)。

二、鼓勵學校自定課程

在推行課程改革時，由校外機構強加諸學校，會阻礙變革；但若改革是由教職員共同決定，則會成為改革的動力(莫禮時等, 1997)。更有學者認為：現實生活中，許多課程改革的創新，都是來自學校和課堂(程介明, 1995, 74)。由上而下的課程設計模式，無法滿足不同學校的學生的需要，也未賦予學校教師參與的責任和機會，容易形成「上有政策、下有對策」，無法真正落實改革(歐用生, 1998, 19)。在香港實行普及教育的同時，學生的個別差異擴大，課程發展需要以學校本位的課程取代統一課程。

三、重視課程的決策

香港政府亦應注意，其對課程的重視並不足夠。在香港教育架構的較高層次中，並沒有課程政策的諮詢機構(參圖一)，可見一斑^{註7}。黃顯華(1993, p.95)曾提出課程發展委員會無權無勢，只是眾多諮詢程序的一項，甚至曾經未被諮詢。此外，課程決策雖然是教育決策的一種(程介明, 1995, 77)；然而，課程乃學校教育的核心，而教師乃是課程的實行者，故其決策亦需特別考慮。筆者認為，課程發展應有課程專家、學科專家、學校教師的參與。課程專家從宏觀的角度考慮課程的編訂的要素；學科專家能在學科的內容上提供意見；學校的教師為課程實施的中心人物，故他們可在實施方面多提意見。

要著手提高專業在課程決策中的地位(黃顯華, 1996, 261)，有三方面的措施應加考慮。一為在更高層次的諮詢架構中，強化課程的重要性。在教統會和教委會中，至少一半的教育界人士為大專教育學院院長、中小學校長，而課程專家的地位卻未見顯著。二是課程發展處應否獨立的問題。目前，課程發展處仍為教育署轄下的官方機構，其中部份成員是以合約形式延聘的非官方專才，以樹立課程發展之自主性。然而，從過去表現而言，課程發展處若能脫離政府，效能當更高(程介明, 1995)。三是強化課程發展議會的地位。課程發展議會的科目小組應可以有更大的代表性、更大的主動權(余晃英, 1993,

註7：香港直接與課程的行政及諮詢有關的機構，僅為課程發展處及課程發展議會。若以圖一所示，二者均為較低層次的組織。

37)。而且，課程發展的過程非常複雜，課程發展議會必需設法吸引有經驗的教師參加工作，並以借調形式使教師能避開繁重的教學工作，專心投入編訂課程的工作裏(檢討九年免費教育聯席會議, 1991, 34)。

四、重視教師的專業

課程改革要成功，必須有教師的參與。只是，香港很多課程的決定在較高的層次就預先決定了，教師只被委以執行與加強的工作。在這種行政主導的模式之下，課程改革很難有成效；因為「教師不是技術員，惟有教師願意才能改。……只有教師才能改變自己的動機、信念、見識、態度和價值。」(Fullan, 1993)。

再者，教師在教學的第一線，應該對課程改革有發表意見、參與決策的權利；他們也最有資格發表意見(馬雲鵬、林智中, 1998, p.15)。因此，課程決策者不僅要重視教師在課程決策過程中的作用，也要創造環境，加強教師參與課程決策的意識；並且，在整體(整個香港)或是學校的層次的課程發展，決策成員都應以教師為主。

對於教師在課程發展的參與，國際教育顧問團有以下的意見：

我們相信鼓勵教學人士這一股專業人員的力量加入課程發展及評核工作，是一個有利的做法。……目前的教育策劃、決策以至改革等方面工作，大都是採用由中心傳至外圍的方式，使到參與這些活動的教師在數目上受到限制(香港政府, 1982, p.63)。

這意見在1982年有其意義，至今天仍有其參考的價值。

伍、總結

誠然，課程改革的決策仍有很多的問題需要討論及關注，如黃政傑(1991, 561-566)所提及的決策過程中的問題，其中包括：決策缺乏適當體系、決策過程不夠公開、修訂委員的選擇不當、決策的關鍵點不受重視及權力分配問題等；但是要課程實施有更高的成效，首先應注意「誰決策」這一問題。在這

問題上，更多人的參與，以學校為本決策，重視課程專家及教師專業的意見，則為基本的要素。因此，個人認為：如何使學校、學者、教師參與課程決策的工作，是教育署面臨的重要課題。

參考資料

- Bray, M. (1997). Education and colonial transition: The Hong Kong experience in comparative perspective. In M. Bray, & W. O. Lee, (eds.). *Education and political transition: Implications of Hong Kong's change of sovereignty* (pp.11-23). Hong Kong: The University of Hong Kong.
- Bray, M., & Lee, W. O. (1997). *Education and political transition: Implications of Hong Kong's change of sovereignty*. Hong Kong: The University of Hong Kong.
- Clark, J. L., Scarino, A., & Brownell, J. A. (張永德、關伯強、鄭銳強、梁玉華譯)。 (1996)。 *Improving the quality of learning: A framework for Target Oriented Curriculum renewal in Hong Kong*. 提高學習素質：香港目標為本課程的架構。香港：匯豐銀行語文發展基金、香港教育學院。
- Dalton, T. H. H. (1988). *The challenge of curriculum innovation*. New York: The Falmer Press.
- Fullan, M. (1993). Innovation, reform and restructuring strategies. In G. Cawelti (ed.), *Challenges and achievements of American education*. Washington, DC.: ASCD.
- Goodlad, J. I. (1979). The scope of the curriculum field. In J. I. Goodlad and associates, (ed.), *Curriculum inquiry: The study of curriculum practice* (pp.17-42). New York: McGraw-Hill.
- Hall, G. E. (1991). Local educational change process and policy implementation. Paper presented at the *Annual meeting of the American Educational Research Association* (Chicago, Illinois, April 1-7, 1991), ED 334700.
- Law, N. (1996). A more challenging curriculum to motivate academically low achievers. 載香港教育署課程發展處、香港大學教育學系、香港教育學院 (編)。 *教導學習困難學生及課程剪裁文集* (pp.217-234)。香港：香港教育署

專論

課程發展處、香港大學教育學系、香港教育學院。

- Marsh, C., & Morris, P. (1991). *Curriculum development in East Asia*. London: The Falmer Press.
- McClelland, J. A. G. (1991). Curriculum development in Hong Kong. In C. Marsh, & P. Morris, (eds.), *Curriculum development in East Asia* (pp.106-128). London: The Falmer Press.
- Morris, P. (1985). The context of curriculum development in Hong Kong: Problems and possibilities. *The Asian Journal of Public Administration*, 7(1).
- Morris, P. (1995). *Curriculum development in Hong Kong* (2nd ed.). Hong Kong: Faculty of Education, University of Hong Kong.
- Morris, P. (1996). *The Hong Kong school curriculum: Development, issues and policies* (2nd ed.). Hong Kong: The University of Hong Kong.
- Pang, K. C. (1994). Improving the curriculum. In C. C. Lam, H. S. Hon, M. K. Ho, E. Y. F. Man, & P. M. M. Sze, (eds.), *Proceedings of the conference on curriculum changes in Hong Kong: The needs of the new era* (pp.150-155).
- Sweeting, A. (1997). Education policy and the 1997 factor: The art of the possible interacting with the dismal science. In M. Bray, & W. O. Lee, (eds.). *Education and political transition: Implications of Hong Kong's change of sovereignty* (pp.25-40). Hong Kong: The University of Hong Kong.
- 余晃英(1993)。英文教育。載於黃顯華主編，*中學教育----課程發展*(pp.25-40)。香港：商務印書館。
- 林智中(1996)。目標為本課程：一個遙不可及的理想。香港：香港中文大學香港教育研究所。
- 金耀基(1985)。行政吸納政治：香港的政治模式。載於邢慕寰、金耀基主編，*香港之發展經驗*。香港：中文大學出版社。
- 香港政府(1982)。香港教育透視----國際顧問團報告書。香港：政府印務。
- 香港政府(1992)。香港1992。香港：政府印務。
- 香港政府(1993)。香港1993。香港：政府印務。
- 香港政府(1998)。香港：邁向新紀元。香港：政府印務。
- 香港教育專業人員協會(編)(1999)。教協報，374期。
- 香港課程發展議會(1993)。小學課程指引。香港：香港政府。
- 徐克恩(1997)。香港：獨特的政制架構。北京：中國人民大學出版社。
- 馬雲鵬、林智中(1998)。課程實施與課程改革。*課程研究*, 20, 11-15。

- 張國華(1999)。教育政策。載於李健正、趙維生、梁麗清、陳錦華主編，**新社會政策**(pp.213-226)。香港：香港中文大學。
- 張壽洪(1994)。通達學習計劃在第五組別學生教學上的應用：一個中一中國語文科教學模式的個案研究。香港理工學院文學碩士論文，未出版。
- 張壽洪(1995)。教師在課程改革的工作、角色和對新課程的評鑑：一個以中國語文科通達學習計劃為基礎的個案分析。載於香港大學課程學系、教育署課程發展處、經濟合作與發展組織主編，**課程發展中之友伴關係：提高學習效能之路研討會文集**(pp.347-350)。香港：香港大學課程學系、教育署課程發展處、經濟合作與發展組織。
- 教育委員會(1997)。九年強迫教育檢討報告。香港：政府印務局。
- 教育統籌委員會(1990)。教育統籌委員會第四號報告書。香港：教育統籌委員會。
- 教育統籌委員會(1999)。教育制度檢討：教育目標(諮詢文件)。香港：教育統籌委員會。
- 教育署課程發展處(1997)。課程統整。香港：教育署課程發展處。
- 莫禮時、陳嘉琪、盧敏玲(1997)。改革學校課程----香港目標為本課程改革的啓示。**基礎教育學報**, 7(1), 1-20。
- 曾榮光(1998)。香港教育政策分析：社會學的視域。香港：三聯書店。
- 程介明(1995)。政治變動中的香港教育。香港：牛津出版社。
- 程介明(1996)。教育改革在香港。載香港政策研究所、教育評議會主編，**面向廿一世紀：大陸、台灣、香港教育發展文集**(pp.250-258)。香港：香港政策研究所。
- 程介明(1997)。教育的回顧(下篇)。載於王廣武主編，**香港史新編**(pp.465-491)。香港：三聯書店。
- 黃政傑(1991)。課程設計。台北：東華書局。
- 黃浩炯、何景安(1996)。今日香港教育。香港：廣東教育出版社。
- 黃毅英(1993)。數學教育。載於黃顯華主編，**中學教育----課程發展**(pp.41-64)。香港：商務印書館。
- 黃顯華(1989)。「以學校為本位的課程發展計劃」實施情況評估。發表於「面向九十年代的內創新」國際研討會，香港大學。
- 黃顯華(1993)。課程設計與發展。載於黃顯華、戴希立主編，**香港教育：邁向2000年**。香港：商務印書館。
- 黃顯華(1997a)。強迫普及學校教育：制度與課程。香港：中文大學出版社。

專論

- 黃顯華(1997b)。從個別差異與學習動機分析普及課程的性質。載於黃顯華、韓孝述、趙志成，**篩選教育與普及教育下師生教與學本質的初步分析**(pp.1-12)。香港：香港中文大學香港教育研究所。
- 黃顯華、馬慶堂(1998)。香港課程發展議會在設計普及教育課程的效能。於「中學課程教材改革國際學術會議」，(長春：東北師範大學中文大學教育學院、香港教育研究所、香港華夏基金會、中央教育科學研究所、國家基礎教育實驗中心、東北師範大學聯合主辦)，1998.8.26-27。
- 黃顯華編著(1997c)。**九年免費強迫教育研究**。香港：香港中文大學教育學院。
- 楊奇(1993)。**香港概論**(下卷)。香港：三聯書店。
- 葉建源(1996)。香港政府在支援學習困難學生方面的角色。載於香港教育署課程發展處、香港大學教育學系、香港教育學院主編，**教導學習困難學生及課程剪裁文集**(pp.50-76)。香港：香港教育署課程發展處、香港大學教育學系、香港教育學院。
- 歐用生(1997)。當前課程改革的檢討。載於歐用生、楊慧文主編，**新世紀的教育發展**(pp.3-24)。台北：師大書苑。
- 鄧廣威、韓孝述、黃顯華、黃毅英(1995)。通達學習對小三學生學習數學的影響。香港大學課程學系、教育署課程發展處、經濟合作與發展組織主編，**課程發展中之友伴關係：提高學習效能之路研討會文集**(pp.200-204)。香港：香港大學課程學系、教育署課程發展處、經濟合作與發展組織。
- 鄧薇先(1997)。**小學教育問題多面體**。香港：廣角鏡。
- 檢討九年免費教育聯席會議(1991)。**香港普及教育----檢討與展望**。香港：現代教育出版社。

(收稿日期：88年4月20日，通過審查日期：88年7月20日)