

第五章 結論與建議

本章旨在綜合對於九五高中新課程政策研究結果之分析，提出本研究的結論，並對於國內的教育政策發展與後續研究進行提出相關的建議。

第一節 結論

本研究主要透過訪談與文件分析的研究方法，針對九五高中新課程政策利害關係人之論述進行分析，從中探究不同利害關係人在政策發展過程當中所持的立場與不同觀點。當政策發展的過程中出現爭議，即表示政策利害關係人之利益可能受到犧牲、受到不公平對待，或是其對於政策發展擁有不同的立場。由於教育政策啟動的目的，乃在於追求政策利害關係人間之利益的最大化整合。是故，本研究將以九五高中新課程政策發展之爭議作為分析的焦點，藉此政策爭議的探討，分析出不同利害關係人對於政策爭議之論述，並探索其中的權力運作情形，再進一步針對爭議事件的分析，進行政策發展的批判與反省，藉此促進利害關係人之間的整合，與政策發展歷程之合理關係的運作。目前九五高中新課程綱要業已公布實施，九八課程綱要也已經著手進行，然而從充滿爭議的九五課綱發展脈絡來看，政策實施之效果值得評估，前車之鑑亦值得深思。以下將針對本研究之研究目的，對研究結果提出結論：

壹、九五高中新課程政策發展爭議，源於各利害關係人立場與利益之差異性

根據上述研究結果得知，九五高中新課程政策發展爭議的形成，源自於各個利害關係人均是站在不同的立場，擁有不同的利益。由於不同的利害關係人，擁有不同的立場、價值與利益關係，進而所持的論述則會不同。教育部行政人員考量行政資源，且須讓各利害關係人均認同的立場來規劃政策；課綱委員期待能夠將國內的教育發展與世界接軌；學校教育人員希望政策發展能夠多以學校實際現況為考量，發展相關配套；家長希冀能夠

給予孩子更多的自我發展空間。不同的利害關係人持有的立場與利益之差異性，進而形成政策發展的爭議。

貳、九五高中新課程政策利害關係人對於爭議之論述，乃基於利益分配與權力關係之不平等，所發出的不平之鳴

根據上述研究結果得知，不同的利害關係人對於政策發展歷程爭議所提出之論述，多是由於政策發展之利益分配，以及權力運作關係產生不平等的情形，各利害關係人進一步對政策發展現象提出其不平之鳴而產生。包括政策啟動理念缺乏整合，影響到各利害關係人所持利益的犧牲；各界對於政策規劃內容的立場不同，決策結果無法讓各利害關係人之利益得到滿足；政策發展組織運作的缺漏，形成利害關係人間之權力運作關係受到扭曲，以及政策發展合法化歷程之正當性受到質疑的情形。是故，九五高中新課程政策利害關係人對於爭議之論述，乃是基於利益分配與權力關係之不平等情形，所發出的不平之鳴。

參、九五高中新課程政策發展歷程中，越趨近權力核心者能夠運用的權力策略越加多元，顯示權力運作關係之不對稱性

根據上述研究結果得知，在九五高中新課程政策發展的歷程中，越在上位的權力擁有者，得以運用的權力策略越加多元。教育部行政人員得以採取包括說理、權威、溝通、協商、順從、尊重專業，以及保重工作權的策略，來運用其權力與爭取其主張之地位。課綱小組委員則透過說理策略，來表達其主張。專家學者透過結盟，以及宣稱必須維護國家競爭力的策略，來表達其立場。學校教育人員則透過願景領導策略、說理策略，來表達且實踐其想法。最後，家長與學生代表則透過曝光策略以及直接表達情緒策略來提出其主張。由此可知，權力範圍越核心者，能夠運用的權力策略越加多元，也因此，可以看出九五高中新課程政策發展歷程中，權力運作關係的不對稱性。

肆、九五高中新課程政策缺乏願景的規劃，使教師、家長與學生在面對教育改革時，產生不安定感，降低其配合意願

根據上述研究結果得知，在九五高中課程政策發展的過程中，由於教育主管行政機關缺乏對於高中教育政策問題的整合，亦一直缺乏對於高中教育中長期發展願景的建構。造成本次高中新課程政策在落實到教育現場之後，無法凝聚各界力量。換言之，由於政策目標無法整合各界意見、缺乏共識，再加上缺乏願景的引導，使得學校教育人員以及社會大眾對於政策行動缺乏認同感；進而，對於可能不斷變動的改革行動，產生不安全感。是故，缺乏願景的規劃，將使得教育工作者亦無法激發起改革的意願，教師、家長與學生均缺乏不安定感，降低其配合政策發展的意願，使得政策目標無法有效落實。

伍、九五高中新課程政策缺乏足夠的評估資訊，形成結構偏見，造成課綱委員進行規劃的困難

根據上述研究結果得知，九五高中新課程政策的發展，缺乏相關資訊的實徵資料，例如學生學習情況、學生分組比例、師資情況、學校資源等。長久以來，教育部中央主管機關即缺乏國內教育情形之長期且持續性追蹤的實徵資料，如此的結構偏見，則造成課綱小組委員在發展政策上的困難。每當面臨決策時，一方面難以針對目前的教育現況進行考量，進而可能造成與現實情況的落差；另一方面，因缺乏對於現況的瞭解，無法針對所進行的變革，提出因應的配套措施。如此，除決策上的困難之外，亦將會造成政策實施的效能無法彰顯。

陸、九五高中新課程政策發展忽略人際互動的微觀政治歷程，社會聲望高者仍扮演影響決策的主要角色，造成其他利害關係人利益的犧牲

根據上述研究結果得知，九五高中新課程政策發展的過程中，雖然已

納入高中校長、高中教師、家長、學生等代表，政策發展人員有其一定的代表性。但深入探究委員間的互動關係，卻忽略了利害關係人間互動的微觀政治歷程，包括對立、抗衡、結盟、衝突 (Ball, 1990)。再者，所謂的社會菁英，以及社會聲望較高的委員，仍然扮演著影響決策的重要角色。例如在許多學科議題的討論上，學科的專家與教授的影響力仍然大於學校教師。學校教師在與社會聲望較高的學者專家、大學教授進行溝通時，往往難以完全堅持自己的想法，甚至是服從性較高，默默地接受權威者的安排。換言之，委員間的互動關係、社會聲望的高低，亦將會影響討論與決策的方向，甚至動搖政策的立場，是政策發展的過程中，不容忽視的現象。

柒、教育部忽略對於個體所處生活文化意義之理解與關懷，缺乏完整配套措施的規劃，造成學校教育人員在執行政策上的困擾

根據上述研究結果得知，教育部在發展與推動九五高中新課程政策的過程中，忽略對於學校教育人員其所處生活文化意義之理解與關懷，換言之，教育部於發展與制定政策的同時，缺乏對於學校現場的關懷，對於相關配套措施的研擬與規劃是不足。因此，許多政策的變革落實到學校教育現場，會發現學校的人力、物力不足並以達成政策目標，造成學校教育人員於執行政策過程中的困擾。再者，本次政策提倡學校發展本位課程，提倡開放選修課程，藉以提供學生多元學習的機會，但目前學校的教學與課程發展，仍然受到大學考試制度的牽引，大考制度的改革沒有先行推動，課程政策的理想亦無法實施。是故，相關配套措施的不足，學校缺乏資源，難以落實多元課程的理想；考試引導教學，教師的教學活動亦面臨的兩難。

捌、課綱委員固守其習焉不察之價值，缺乏對於學校情境設身處地的理解與憐憫，造成政策目標與學校執行的落差

根據上述研究結果得知，課綱小組委員在發展九五高中新課程的過程中，固守其習焉不察的價值，例如其在政策發展的歷程中蘊含著有教師本位、教師抗拒變革、學校人員保守、學校人員缺乏改變的知能等價值思維，

再加上其對於教學現場缺乏設身處地的理解與憐憫，其對於學校教師的教學情況，以及學生的學習情形不夠瞭解，且忽略了考試制度影響學校課程發展的現實面，而是以理想的教育情境作為繪製藍圖的依據。是故，造成學校執行情況無法落實政策目標；政策目標亦無法符合教學實際情況的落差。

玖、學科專家與教師之本位主義造成權力偏見，使得九五高中新課程政策發展歷程充滿政治與利益的爭奪，犧牲學習主體的利益

根據上述研究結果得知，九五高中新課程政策利害關係人包括有教育部行政人員、課綱小組委員、專家學者、高中校長、學校教師、家長、社會人士，以及民間教改團體等。每個角色的訴求固然不盡相同，教育部、課綱委員、專家學者期待改革能夠立即趕上世界趨勢，能夠具有理想性；學校教師以實務工作者發聲；家長則關注其子女在未來社會上的工作知能；教育行政人員則考量編制、排課、經費預算等現實層面問題。各利害關係人均是站在自己的立場爭取權益，並期待甚至要求教育政策必須回應其需求。然而，在本次課程發展的過程中，卻見到利益團體間的政治與利益爭奪。學科專家與學分時數受到刪減教師為捍衛其利益，運用權力策略發揮其影響力，本位主義的思維造成權力的偏見，在這樣的氛圍下，學生即成為政策的犧牲者。

拾、學校教育人員信守其對舊有文化的偏見，對於九五高中新課程政策發展之參與不夠積極，造成政策實施時間受到延誤

根據上述研究結果得知，在九五高中新課程政策發展的過程中，教育部即依行政程序規定，召開多次的公聽會。在政策發展的前一年餘，社會大眾對於政策的發展是少有反彈及意見的。然而，卻在課綱草案即將公布之前，各項爭議才風起雲湧地被提出。這樣的情形，一方面顯現出公聽會的效能並不够彰顯，另一方面，也看出社會大眾對於政策發展的參與並不够充分，直到政策實施迫在眉睫，或是即將危害到自己的利益時，才開始

提出抗議與關注。九五高中課程政策的實施時間，也因此受到延誤。是故，學校教育人員常信守其對固有文化的偏見，平日僅關注學校內部事務，對於國家教育政策之發展不夠積極參與，也因此，造成本次新課程政策實施時間的延誤。

拾壹、九五高中新課程政策發展爭議的產生，乃由於缺乏理想溝通情境的建構

根據上述研究結果得知，綜觀九五高中新課程政策發展之爭議，乃為各利害關係人之論述無法完全受到重視，亦缺乏開放、無宰制的空間得以發聲。Habermas 溝通行動理論之所以重要的因素有兩項理由，首先，讓我們注意到溝通的不平等關係；再者，理想溝通情境代表著自主、理性與無宰制的情景（溫明麗，1996）。是故，九五高中新課程政策發展爭議的形成，乃是缺乏理想溝通情境的建構所致。

第二節 建議

壹、對於教育部行政人員的建議

一、設立專責的教育研究與制定單位，維護教育政策發展之合理規範

每當課程要進行修訂時，總是缺乏國內相關的課程研究資料，若能夠建立專責課程研究單位，則能夠累積國內教育相關研究資料，作為決策的依據，亦能夠透過課程研究單位來對於政策執行成效進行評鑑，進一步瞭解政策對於基層的衝擊，以及基層對於上層政策推動的困境。其次，唯有建立常設性的政策制定單位，才能夠使得教育政策發展的目標一致，不會隨著首長更換、政黨輪替等外在環境因素而變動；亦能夠使得政策的發展具備延續性，如此，均能夠維護教育政策發展之合理規範。是故，透過教育研究單位的運作，可以進行長期的研究，並把一直以來各次課綱制定的經驗、人才都匯集起來之後，慢慢發展出一個雛形，發展真正符合我們國

家本土需求與符合國際趨勢的政策，

二、決策資訊立即公開於網站或透過新聞媒體發布，並建置社會大眾得以回饋意見的平台，透過思想之分享與互動，促進權力對稱關係之體現

教育部在發展教育政策的過程中，得以透過網站或新聞媒體隨時公布討論情形或決議內容，除了能夠隨時收納相關意見作為決策參考之外，亦能夠間接告知基層教育人員以及社會大眾必須自我充實、自我轉化，擁有隨時因應改革的準備。再者，亦需要建置讓社會大眾得以回饋意見的平台，隨時接受社會大眾之意見。透過這些機制，得以發揮思想分享與互動之功能，促進權力對稱關係的體現。

三、秉持著真誠溝通的態度，瞭解教師、家長與社會各界對於政策之期待，去除對他人生活文化本質之偏見，藉此促進不合理權力關係之改善

教育部行政人員必須秉持著真誠溝通的態度，破除科層體系的桎梏，彈性運用行政資源，真誠地去瞭解、接納教師、家長的期待與聲音，並以同理心思考為什麼他們會提出這樣的訴求？為什麼會有這樣的聲音？並進一步納入決策的考量與評估。藉此得以去除個人對他者生活文化本質之偏見，藉此促進不合理權力關係之改善。

四、廣納更多代表參與政策發展，體察各界需求，藉以修正自我之不當堅持，避免偏見之形成

教育部行政人員得以納入更多的代表參與政策制定，藉由各界代表的發聲，瞭解社會各界對於教育改革的需求與聲音，透過多元的聆聽與瞭解，修正自我的不當堅持，避免偏見的形成。例如納入企業界人士能夠代表者社會上各行各業的聲音，能夠瞭解大學生畢業之後業界需要什麼樣子的能力；此外，由於非營利組織人士著眼的是一個廣泛的社會議題，他們不會只是以單一觀點來注視教育問題，是故，也能夠納入知名社會人士來參與。換言之，政策制定是必須更積極地去爭取與廣納更多聲音的。

五、投注學校更多的教育經費與人力，協助學校教育人員落實教育目標，藉此減少其不安與焦慮，維護社會秩序，提升教育政策發展之倫理性

由本研究分析結果得以瞭解，學校教育現場在執行政策的困難，多是資源的不足，包括經費、硬體設備，以及師資的不足。資源的困乏，將會影響其政策執行的成效。是故，當政府在推動教育政策時，必須先行投注給學校更多的教育經費與人力資源，減少學校教育人員在執行教育政策過程中的不安與焦慮，藉此維護社會秩序，提升教育政策發展之倫理性，亦使得學校教育人員能夠擁有能力來因應教育改革，落實政策目標。

六、結合媒體，廣泛宣導各國教育趨勢，協助國民的教育思維能夠與時俱進，並探索且啟蒙其新的文化意義

目前社會大眾與基層人員抗拒改革的原因，多出自於對政策理想的不瞭解。政府一方面致力於落實政策理想之外，也能夠結合媒體資源，共同宣導目前國際間的教育趨勢與措施，增進民眾對於目前政府所進行政策發展之瞭解，亦提升社會大眾對於世界教育潮流的認知，建立起公共論述的空間，探索且啟蒙其新的文化意義，藉此促進國民的教育思維能夠與時俱進，亦有助於改革的推動。

貳、對於專家學者的建議

一、實際體察國內教育實務情況，透過理解、關懷且憐憫基層的教育人員，以漸進方式引導教育改革，維護社會關係之承諾

目前國內社會與教育實務情況，若改革的幅度太大，必然將引起很大的反彈，諸多政策理想必須規劃中長期的計畫逐步導引、實踐，很難在短期內，立即實踐、改變，甚至難以完全依循政策理想來進行。教育政策改革需要一點一點的慢慢累積，為一點滴漸進工程，專家學者於發展教育政策的歷程中，必須透過理解、關懷且憐憫基層的教育人員，以漸進方式引導教育改革，藉此維護社會關係之承諾，避免社會大眾對教育改革形成不安全感。

二、能夠敞開心胸地與基層教師、社會大眾溝通互動，促進合理之社會權力運作關係

政策制定的委員與學者專家必須要能夠摒除社會菁英角色的優越感，敞開心胸地多與現場人員接觸，瞭解學校運作的狀況，以及學校教師的想法。藉此避免在象牙塔中從事研究的研究者思維凌駕於實務之情形，敞開心胸地與基層教師、教育人員以及社會大眾進行溝通互動，得以促進合理之社會權力運作關係，避免理想與實務的落差，政策目標難以落實到學校的困境，甚至造成現場教育人員的困擾。

三、認清教育是以學生為發展主體的思維，破除學科本位主義之偏見

教育政策發展的每一個過程，都必須回歸到學生主體的思維。無論在政策問題的形成、政策規劃、政策合法化，至政策執行與評估，遇到任何決策上的困境，抑或利益團體、學科團體間的爭奪時，倘若各個團體及利害關係人都能夠破除本位主義的偏見思考模式，建構以學生教育需求為主體的思維，許多爭論與困境必定能夠迎刃而解。

參、對於學校教育人員的建議

一、踴躍參與政策公聽會、座談會，拋棄固有文化思維，積極關切國內教育政策發展

學校教育人員在政策改革的過程中，扮演著落實政策的關鍵角色。但亦期許教師與學校人員在政策制定的過程中，能夠拋棄固有文化的傳統思維，積極地參與。若能夠積極關切國家教育發展、給予中央主管機關回饋與建議，雙方建立起良好的互動情形，將會有助於教育政策的落實。

二、積極參加研習，啟蒙自我心智，發揮專業且自許為課程轉化者

學校領導者以及學校教師應該自許為課程轉化者，校長引導學校發展本位課程之願景，教師於教室內對課程的詮釋與實際的教學實踐，受其專業知能與價值信念的影響，又教師在教學的過程中，扮演轉化正式課程為

覺知課程的角色，教師與學校領導者必須體認自身為課程潛力的主導者，發揮課程批判意識，善用專業知能，贏造豐富多元的教學實踐（甄曉蘭，2004）。

肆、對於家長與社會大眾的建議

一、踴躍參與公聽會，表達個人意見，維護利害關係人間的權力平衡關係

家長與社會大眾應多參與公聽會，並在公聽會的場合中積極表達個人意見，使得相關單位得以接收到各界的聲音。再者，透過力量的凝聚，亦可使得相關單位必須重視社會大眾的聲音，使得政策的推動更能夠符合社會所期待，藉此亦能夠維護教育政策發展歷程中，利害關係人之間的權力平衡關係。

二、參與校內、外相關家長協會，督促學校課程目標的落實情形

家長的角色得進一步深入學校的運作中，扮演監督的角色。例如，在九五新高中課程中，給予各校很大的彈性空間，要求其發展課程發展委員會。雖然政策給予學校開設選修課的空間，但是學校可能仍然會安排跟升學有關的選修課。家長得以參與校內、外相關的家長協會，進一步地去督促社區學校。藉由家長力量的介入，能夠扮演監督學校課程發展的角色，發揮其引導學校教學正常化的影響力。

三、積極充實自我知能，瞭解國際教育改革之發展趨勢，進行個人偏見之啟蒙與反省

家長與社會大眾必須積極充實自我知能，瞭解目前國際間教育改革的理念與發展，藉此得以檢視國內教育改革之不足。再者，亦可藉由瞭解國際教育發展趨勢，對於國內新興的教育改革理念擁有認同感，進而願意嘗試。如此，均得以藉此進行個人自我偏見之啟蒙與反省。

伍、對於未來相關研究的建議

一、擴大研究範圍

(一) 繼續掌握九八課程綱要之發展情形

93年4月之全國教育發展會議決議，九十五學年度所實施之高中課程綱要僅為暫行綱要，預定九十八年度將實施正式課程綱要。是故，目前高中新課程政策仍然持續地在發展中，未來得以繼續掌握與探究九八課程綱要之發展狀況，藉以瞭解相關爭議的發展，探究九八課綱如何解決九五課綱所隱含的爭議，以及九八課綱如何修正九五課綱落實之後所產生的困境。

(二) 納入更多訪談對象，勾勒出更加客觀且完整的政策發展歷程

教育政策發展是一環環相扣的歷程，是故，若能夠納入更多的利害關係人進行訪談，則能夠建構出更加完整且客觀的政策脈絡。再者，若能夠納入更多不同立場的訪談對象，更能夠藉由其論述，探究影響其處境的權力關係與利益關係，進而能夠瞭解更多利害關係人的需求與想法。

二、擴充研究方法

(一) 進一步體現論述分析方法論的精神

論述分析方法論乃未揭露論述所隱而不顯之知識內涵與權力關係。本研究著重於探究權力運作的關係，未來得繼續深入探究論述主體所持有的知識，及其可能隱而不顯甚至自己亦沒有覺察出的知識內涵，藉此更加體現且發揮論述分析方法論的精神。

(二) 親自參與各次公聽會與公開討論座談會

本研究著手進行的時間，九五新課程政策已公布且即將實施。若未來將繼續探究九八課程，得以親自參與各次公聽會與公開討論座談會，親自觀察公聽會現場的討論，進而能夠客觀地分析發言者與討論內容的多方立場與不同想法，而非僅是訪談對象或新聞媒體間接地描述公聽會召開情

況。

(三) 透過量化研究實際調查高中實施新課程之情況

教育政策的發展爭議，多半是政策目標與教育實際狀況的落差所致，若能夠透過問卷調查，實際瞭解目前高級中學實施高中新課程的狀況，以及教師的感受，行政的運作情形，得以更進一步瞭解政策目標與教學現場所可能存在的落差情形。其次，亦能夠探究不同學校背景對於教育政策落實的情形是否存在差異，未來得以納入政策發展的考量。