

第四章 九五高中新課程政策發展之論述分析

本章旨在對於九五高中新課程政策發展歷程之論述分析結果提出說明，共分四節，分別為九五高中新課程發展之爭議、各利害關係人對於九五高中新課程爭議之論述、九五高中新課程政策發展之權力運作情形，以及九五高中新課程政策發展之批判與反省。茲就其詳，分述如下：

第一節 九五高中新課程政策發展之爭議

本節將針對九五高中新課程政策發展之爭議進行說明，包括政策之啟動缺乏整合、各界對於政策規劃內容所持立場的不同引起爭論，以及組織運作的缺漏。茲就其詳，分別說明如下：

壹、政策之啟動缺乏整合

一、各界對於九五高中新課程政策的期待不同，不同利害關係人之價值恐受到忽視

(一) 教育部為解決九年一貫課程畢業生之課程銜接問題，進而啟動高中課程改革

自 90 學年度起，中小學逐步實施「九年一貫課程綱要」，此次課程改革對於中小學課程的衝擊性及影響層面極大。連帶地，也引發九年一貫課程國中畢業生與高中的課程銜接問題。為使 94 學年度第一屆九年一貫國中畢業生進入高中之後，其課程學習之銜接能夠更加順暢，促使高中課程能夠與九年一貫國民教育課程銜接，即成為本次高中新課程改革啟動的核心目的（教育部，2005；文 B-2-3；訪 D1-951229）。是故，自民國 90 年 3 月底起，教育部開始著手規劃與進行我國第十二次高中課程的修訂工作，預定於 92 年 12 月底完成（文 A-3）。

當時我們最根本的一個原因是爲了要銜接九年一貫課程（訪 D1-951229-1）

(二) 課綱小組委員期待透過本次改革，強化高中教育本身的定位

瞿立鶴（1985）提出中等教育之四項功能：「適應社會生活、統整民族文化、試探學生個性、分化天賦才能」；王家通（1997）亦將中等教育之功能歸納：「試探的功能、分化的功能、銜接的功能、適應的功能」；謝文全（1999）則參酌中外專家學者之理論見解及法令規定，將中等教育應具之功能歸納為：「統整的功能、試探的功能、分化的功能、傳授的功能、啟蒙的功能、訓練的功能」。黃炳煌等人（2005）則綜合歸納指出我國之高級中學教育應具備延續（接續並深化國民中學普通教育）、陶冶（公民素質與職業陶冶）、試探（性向及能力）、適應（程度或難度區分以適應學生之能力）、準備（升學基礎）等功能。

再者，高中教育位於義務教育之後、高等教育之前的階段。依照這個定義，後期中等教育剛好介於「不分化的義務教育」之後，與「分化的高等教育」之間（黃炳煌等，2005）。在功能上，一方面是九年義務教育終止的階段，另一方面為高等教育的預備階段，所以在發展九五新課程目標之際，亦期待新課程政策能夠同時表現這兩項功能。總綱小組委員表示：

功能上的定位，一方面是整個公民教育終止的階段，另一方面是預備的，預備下一個階段，所以這兩個功能應該在高中同時要表現出來，也就是目標同時應該要表現出這兩項功能性的目標，當初有個這樣子的共識（訪 C3-960108-1）。

高中教育必須發展本身的定位以及目標，延續、陶冶、試探、適應、以及準備的功能。但目前台灣的高中教育發展，「考試」仍然扮演引導高中教學的地位，也就是說，目前高中教育除「準備」之外的功能並不彰顯，甚至錯置高中教育的發展目的，誤將手段當成目標（訪 P1-960112-2）。故透過本次高中新課程的制定與發展，希冀能夠重新思考高中教育本身的定位與功能；並且在全球化的衝擊下，彰顯屬於高中教育本身的特色與定位，建立高中學生基本通識能力之培養（文 B-2-1），進一步促進公民素養的提升（訪 C3-960108-1）。

目標，這裡面大概就是有兩個思維，一個是在全球化（當時叫做國際化）的衝擊底下，要達成公民素養，高中應該要達成什麼？第二個就是，裡面有特別要達成的生態，還有永續經營的想法，就是這次比較特別的地方……至於每次文字的增減修定這些都是

小事，每次開會都會更動一些……所以就目標上來說，應該有其延續性(訪 C3-960108-1)。

以前我們對高中教育最大的誤解就是，你問高中校長高中目標是什麼？他說高中目的純粹是為大學預備。在我來講，這是預備的目的，換句話來說，你將手段當成目標。但是每個階段都有它自己的目的，過去都忘記本身的目的……通才教育包括自然的、社會的與人文的，亦可以加上為未來的職業與升學做準備，為大學從事高深學問作準備。換句話說，(高中教育)本身是有其目的(訪 P1-960112-2)。

(三) 家長團體期待有大幅度的高中課程改革

家長團體認為教育發展的目標必須要能夠協助學生開展自我、探索自我，發展個人興趣，以利於自我在進入社會後的就業與發展。進而家長團體期待本次的高中課程改革，能夠從高中的本質開始進行改革，發揮開發學生自我探索的機會：

目前臺灣教育品質的問題，我們從大學來檢驗教育的成果，所以大家都不滿意。大學生的學習興趣不高，學非所長，這是臺灣教育目前顯現出來的問題，但這些問題是出在高中教育，但是所有知識追求的能力都是在高中。這是為什麼社會大眾覺得高中教育必須要改變，這是因為大學走不下去。高中階段沒有嘗試讓他做生涯探討，沒有讓他理解他到底要走哪一條路，沒有給他這樣的時間，沒有培養他選擇與自主的能力，培養準公民的能力。這些真正重要的事情，在高中都缺乏，學習的興趣也沒有。這是我覺得高中需要改善的部分(訪 G1-951227-2)，

二、九五高中新課程政策發展缺乏願景的建構，降低教師與社會大眾對於政策的執行意願

Goodson 認為，課程發展從制定者到學生之間，可分為五個層次，包括理想的、正式的、知覺的、運作的、到經驗的課程(引自甄曉蘭，2004)，亦即課程政策的發展乃是由教育的理想目的，轉化為正式的課程計畫，課程政策的實踐則是由教師的知覺與詮釋展現在教學的過程中，而由學生所體驗到的課程。換言之，課程政策的制定，必須要有一個堅定的理想與目標，如此才能夠作為課程發展的基礎與依據。教育乃是長久志業，若僅為解決短期的困境而進行改革，眼界與理想之格局將受到侷限。

本次高中新課程改革的形成，雖為因應九年一貫課程之銜接，但也為

因應時代需求而進行改革，既名為課程改革，則須具備對於高中教育改革的長遠規劃與願景。但在這次的高中課程改革中，似乎缺乏對於高中教育發展之願景的建構，再者，加上行政主管機關缺乏改革的魄力與立場的堅持，因此，對於本次高中教育藍圖的共識則付之闕如（訪 P2-960126-5；訪 C1-960103-5），如此造成國家付出相當的人力、物力資源以及社會成本，但卻因政府單位沒有建構一共識的藍圖，進而無法凝聚各界力量，使得多數付出的努力與能量相互抵銷，難以發揮其相對的成效（訪 C1-960103-5）。課綱小組委員對此提到：

需要有一個大家有共識的願景，部長、中教司盯住這個，走歪了再回頭，一點一點，才能達到另一個狀態（訪 C1-960103-5）。

換言之，若具有願景、具有目標，課程的發展與決策及能夠依循目標與願景來抉擇，能夠讓課程改革的行動更加有方向性。教育專家學者代表對此提到：

課程應該要依據目標來訂定，為從事高深學術而準備…但是我們是比較沒有目標觀念的民族，產生目標與手段的錯置，本來手段應是達到目標的歷程（訪 P1-960112-2）。

其次，若缺乏理想性與長遠的願景，基層教育工作者對於政策的變動，亦會覺得無力且抓不住能夠依循的課程準則。教師代表表示：

臺灣有個問題是課綱變動的頻率越來越快，三年根本就像扒一次皮，現在應該要宣示的是：我在未來的五年有個中程的計畫，我要作基礎的研究。這基礎的研究我是基於某些教育的想法或是某些國外成功的經驗，這些東西為什麼能夠幫助臺灣？這些東西必須要有一些具體的依據跟想法。五年之後再來考慮課綱能不能變。日本就很清楚，十年一輪，這樣也能夠給老師一種比較安定的感覺。我相信在政治上若有些變動，勢必還會再變一次。這就像一綱一本的政策，這是基於政治人物去發動，而不是基於教育的需要（訪 T4-960131-10）

家長團體代表亦對此提出訴求，期待教育部能夠發展課程理想的願景，並提出具體的規劃：

我們沒有辦法接受削來削去地穿鞋，是新瓶裝舊酒，政府應該要回應的是說，這個我們現在做不到，準備什麼時候可以做到（訪 G1-951227-2）。

課程發展小組的委員提到，課程發展必須要有個願景，能夠因應時代地逐步逐項調整，而且在這個願景之下，完成階段性任務（訪 C1-960103-7）。課綱小組委員以自然界的能量為例，政策的願景猶如能夠將水位由低處引自高處的能量，是能夠帶領著大家逐步向上提升的動力；此外，大家能必須要夠凝聚共識，在向上提升的同時，且同步地聚集能量，逐步完成願景。課綱委員代表表示：

化學家就是說水源就是流到最低能位嘛！自然界就是往最低能位走。但若要把水位從低的到高的，一個是幫浦能量，丟很多的錢、資源，看能不能將一個很穩定的狀態提高到一個我們預期會比較高的狀態。不是說低的狀態就是不好，但通常就是我們所謂的向上提升。另一個就是大家有共識要往那裡走，每一次微小的改變，一起從同一個方向推推推，總會遇到另一個山頭，大家有共識，要有願景，一點一點改進，都是朝這一方向（訪 C1-960103-5）。

三、九五高中新課程政策啟動時間延誤，降低教師與社會大眾對政策的正面認知

九五高中新課綱主要目的為銜接九年一貫課程，故九年一貫課程確定實施後，高中才有辦法接續來考量，但若是由同一機關來負責，在時間上不需要等待九年一貫課程公布才啟動規劃機制。換言之，高中與國民教育的規劃是可以同步進行。過去高中課程與國中小課程在教育部理事由教研會統籌，但由於九年一貫國民中小學的課程進行根本性的變革，教育部雖為一整體單位，但各業務司仍然有其不同的業務，面對九年一貫課程的發展，亦需要有即時的應變與回應（訪 D1-951229-5）。對此，教育部行政人員表示：

這問題也是一一直被外界比較詬病的事，課程應該要一貫的修，而不是一段一段修，課程應該要有一個專責的單位，比較有體系的，來修定，課程應該是整體考量，而不是各自為政。從 90 年 3 月開始就著手去修訂，說實在的，持平的態度來看這問題，當時啟動的時間確實稍晚了，若當初在研定九年一貫課程的過程當中，亦即一併思考了高中的課程，他就不會造成這中間修訂時程上的急迫，以及後來因為修定時程的緊迫造成修定時程的問題（訪 D1-951229-5）。

總綱小組委員即表示，在目標的擬定，教育部僅給予三個月到六個月的時間，按照課程的發展應該事先訂定目標，再發展內容，選擇哪些科目

置入、發展教學實施與評量等。但這次因為時間因素，直接就分組進行，但這樣說來，我們是被課程發展的，因為缺乏長期發展的觀念（訪 P1-96 0112-2）。然而，由課程發展委員會會議之記錄言語，也可看出委員亦認為公布時間延後立意為佳，即顯示課程綱要啟動的時間的確有所延遲：

對於外界建議公布及實施期程予以延後乙節，立意雖佳，惟首當其衝將為九十四學年度入學之新生…（文 B-1-7）。

高中校長代表亦對於本次課程政策之啟動，提到其看法：

課程的精神來看，照理說不應該先決定哪一科上幾節課，應該是先決定十八歲的高中生畢業的時候應該具備什麼樣的能力，這能力要透過哪一科來教育，才決定這一科要給多少比重。應該這樣才對，但是我們沒有國家的研究機構來做長期的研究，所以我們只好這樣子來做，先決定分大餅，分大餅完才去填充。所以我們是逆向操作，不符合課本的基本發展的走向（訪 L2-960104-9）。

時間匆促的問題不僅存在於課綱制定與發展的階段，更壓縮到教科書編審的時間，因此，專家學者亦提示教科書的品質也因此直接受到影響：

……學校開學了，但是書還沒審出來，是誰的責任？書局的責任還是審查委員的責任？時間快到才拿出來，可能就過了嘛！我們是還好，在時間之內，我們能夠把關的就把關，但不一定全面可以這樣子……（訪 P2-960126-4）。

貳、各界對於政策規劃內容所持立場與利益不同，進而引起爭論

一、利害關係人缺乏反省價值，學分數的分配難以盡如人意

高中新課程草案與舊課綱必有其異同之處。因此，課綱草案公布後，課程學分數受到刪減的科目之教師、學界等，立即提出強烈地抗議與反彈，包括護理、體育以及家政工藝等。這些學分受刪減科目之教師與學界人員，認為當學校課程之學分數受到刪減，其學科地位即容易受到動搖。

（一）課綱制定小組考量在有限時數下，將較不合時宜者，酌以刪減時數

課程綱要小組在考量學分數的規劃時，均考量到現職老師的權益問題。然而，學生的學習時數是有限的，亦是不爭的事實，如何安排才讓學

生能夠在高中教育階段，學到最核心的能力與素養，成為必須針對科目進行取捨的關鍵：

大家也覺得都是爲了現職老師的利益在考慮嘛！如果擺開課程綱要，又發展出一些細目，從這細目來看，重疊的部分不少，真的需要這麼多時間嗎？老師這兩個處不來，所以沒辦法（訪 C3-960108-2）

每個階段有他的核心素養，我們問到高中的總綱，就是要問高中教育的核心內涵是什麼？核心內涵就是我們希望我們的高中生需要具備什麼樣的能力嘛！能力太多啊，車床的能力、種花的能力，問題是這是不是我們所有的國民就應該有的，種花，不是嘛！做算數，絕對是！基本的人文素養，音樂藝術，絕對是。家政，我想應該就不是，軍訓，那更不是。如果一週有七十天，一天有三百小時，那絕對都可以放進去（訪 C2-960108-5）。

（二）授課時數被刪減之學科教師與學術團體，立即表示強烈抗議

課程綱要制定小組代表對此表示，本次課綱的改革層面不大，多是學分數的分與合，一旦被刪減學分數的科目相關人員，多有強烈的反應；教育部行政人員代表亦提到，學分數是學科教師、學界最關切的部份，也是學科之間攻防所在，只要稍微動一下，大家就會馬上跳出來發聲：

比較有爭議的像國防通識，還有體育、護理、健康、家政與工藝，所以爭議最多的都是這幾個時數被減的科目，像藝術時數被增加，所以爭議不多，只是分跟合而已。所以科目被減時數，有這些狀況的學科，一定是有其強烈的反應（訪 C3-960108-1）。

我記得那個時候，只要稍微動一下社會領域，大家就神經緊張，關切課程的人通通都會跳出來，包括學界、學科老師，家長當然會關切，但沒有這麼直接，這種學分數的攻防，是學校老師最直接的一個反應（訪 D1-951229-2）。

行政推動小組成員亦提到各界不滿時數被減，因此不斷想要發聲，想要捍衛學科地位：

軍訓課程又牽涉到護理課程，軍訓課程走了之後，護理課程想要獨立出來，課發會裡面有體育的代表，好像沒有護理的代表，護理的代表，護理協會的會長，就常打電話來說：我要到你們會議裡去發聲，我想要去講話等等（訪 A2-960126-2）。

二、缺乏對教育現況之理解，相關配套未完善，選修課程精神難以落實

本次普通高級中學課程綱要總綱修訂，強調學校本位課程精神，落實課程鬆綁。於選修科目方面，除課程綱要中所列之各類選修科目外，由學校成立課程發展委員會，依其經營理念自行規劃，以發展各校特色課程。並於總綱草案「實施通則」部分規範由各校組織課程發展委員會，依其學校經營理念自行規劃選修之課程，並於每學期開課前完成學校課程計畫，審查教師自編教科用書，並負責課程與教學評鑑。此外，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科用書和教材，以及編選彈性學習時數所需的課程教材。

(一) 課綱制定小組委員表示各科均想要搶佔必修學分數，進而使得開放選修的理念無法落實

課綱制定小組委員亦肯定實施選修課程的理想性，認為選修課程的落實，能夠讓學生在最低下限之上，擁有選擇的空間，以藉此發揮最大的學習效果（訪 C3-960108）。唯各學科為捍衛學科主權，多訴求能夠列入必修課程，無論學科專家或是學校教師，均認為若列入選修課程，學科地位即會受到動搖。因此各科均想搶列必修，而造成在每週學習時數視固定的狀況下，必修學分過多，選修學分則相對被縮減。經過長期的協調仍然無法達成周全的共識，故本次新課程綱要選修課程所佔總學分數比例仍然偏低。

不能無限上綱，每個人都吵著要增加，不可能什麼都要增加。你認為什麼是最低下限，你認為學生能夠在這最低下限上，發揮最大的學習，有他選擇的自由與空間，這當然是一個理想的設計，學科專家也可以同意，學科多跟少之間也允許有一些稍微的差異，對於時數若是繼續計較，真的沒完沒了（訪 C3-960108-5）。

(二) 學校教師代表認為，目前學校以考試為重的氛圍以及其所擁有資源，難以落實選修理想

選修課程的精神，應是學校提供多元的科目，讓學生能夠自由選擇想要學習的課程。然而，高中教師代表表示：目前的選修運作制度，似乎在學校決定要開什麼課程的同時，也都幫學生選擇了該學習哪些課程。如此則

與課程綱要設定選修課程的目標不同：

我是覺得所謂的選修，現在很多學校就算有成立課務發展委員會，但是到後來到底要開什麼課，好像都替學生選擇了，好像也都是遷就學校老師，例如資訊老師太多，所以就開資訊的課，例如電腦老師太多，那就開電腦的課。若是這樣的話，跟教育部原本的用意就不一樣（訪 T3-960123-5）。

除了師資的限制之外，硬體設備與資源的不夠充分，亦成為選修課程難以落實的阻礙：

現在因為經費的問題，不可能另外開這樣的班，學校的教室有限，又不可能大班教學……（訪 T3-960123-5）。

再者，目前臺灣社會氛圍之下，考試仍然是中學教師教學、學生學習的一個重要目標。因此，學校選修課程到底會開設哪些科目？在本位課程的自主精神之下，難以嚴加控管，也因此，開設的課程真的能夠達到多元嗎？高中教師代表表示：

很現實地，在高中的選修也不會讓學生自己選，都是學校自己排。現在的選修都是學校就排考科，現在的高中也沒有像大學一樣讓學生自己選，因為大家都是要為聯考作準備（訪 T2-960117-3）。

就算真的這樣做好了，我們的孩子會選什麼？學生的家長會要求他們選什麼？學校不開考科，家長會接受嗎？若學校真敢不開考科，家長會接受嗎？若不開國英數，就開生活與法律、媒體試讀等等？你覺得學校撐得住社會壓力嗎？當你希望選修增加出來的這件事情，落實到教育現場，就恰恰會適得其反（訪 T2-960117-3）。

三、缺乏對考試引導教學價值的反省，延後分化的概念受到社會反彈

本次高級中學課程綱要修訂，科目與學分數部分強調「加強通識教育，順應大學延後分化趨勢，採高一、高二課程不分化之原則。」總綱小組規劃以「高一高二不分化、高三才分組」的概念，來實現高中通識教育及全人教育的目標，加強未來高中生具有終生學習的能力，並兼具人文、社會與科技的素養。

(一) 學術團體召開記者會表示：實施延後分化，將會導致學生程度降低

中華民國物理學會於民國 92 年 10 月 13 日召開記者會，對於高中新課程大幅縮減物理與化學學分，以及採取高一高二不分化政策表達不滿與抗議。物理學會理事長以及大學物理教授均表示，學習時數的減少，將導致專業學科程度滑落；高三才進行分組，將使得學生難以轉組，學習效果堪慮：

六十幾位大學物理教授昨連署反對教育部高一、高二不分組的決策，及因之重新規畫的課程總綱。交大電物系教授褚德三指出，延後分流的目的是提升所有學生的人文和科學素養，讓學生在高三才選修專業科目，因此造成物理和化學選修課時數從 16 節驟降為 10 學分，學生未來理化的程度實令人堪憂（〈高三分流 學者批理化課程向下沈淪〉，2003 年 10 月 14 日）。

中華民國物理學會理事長李世昌批評，自然組學生到高三才能學習較嚴謹的物理，學習時數還大幅減少，恐怕將導致專業學科程度滑落，新制把自然組重要課程集中高三傳授，不但學生難以負荷。學習效果也很堪慮，更何況以往舊制的學生選組後，通常有些人會發覺無法適應，進而發現自己比較適合念社會組，於是這些學生在升上高三前，還能夠換組就讀，但一旦新制實施，學生就算發現本身不是念自然組的料，也會因為已經高三，來不及做換組的準備（〈高三分流 學者批理化課程向下沈淪〉，2003 年 10 月 14 日）。

(二) 專家學者投書媒體指出，延後分化是政策錯誤，將導致國家未來競爭力衰退

台大化學系劉廣定教授於民國 92 年 10 月 16 日聯合報投書，指出高一高二不分組的政策理念，將會使得未來臺灣高中科學程度持續下降，大學更是難以銜接（劉廣定，2003 年 10 月 16 日）。其他學者亦表示，國中小九年一貫課程犯的錯誤，要在國中小階段補救，而不是把高中拖下來，此政策令有識者憂慮國家未來競爭力將會衰退，且大聲疾呼此為政策錯誤（〈學者喊話：停止高中課程改革〉，2003 年 10 月 21 日）。

……這一「新課程綱要」最大的問題在於「總綱」設計不當，內容欠妥。以同時提升人文和科學素養為由，規定所有高一、高二學生皆讀相同教材，到高三才分組，以致多種學科教學時數不足、程度下降，令有識者以國家未來競爭力衰退為深憂。未來臺灣高中科學程度必將持續下降，而大學以上將更難銜接。因教育政策之錯誤，致使將來臺灣喪失了競爭力，誰應對全民負責？教育部長和各位總綱委員，你們能嗎？（劉

廣定，2003年10月16日)。

(三) 立法委員協同專家學者舉行公聽會，質疑新課程規劃缺乏適性原則

10月21日，中國國民黨立委洪秀柱、許淵國與朱高正召開「新高中課程總綱草案」公聽會，會中邀請多位專家學者包括黃光國教授、林明瑞教授、張言暉教授、劉廣定教授、高明士教授、王仲孚教授與教育部中教司司長共同參與討論(<學者建議 高中課程分A、B兩版本>，2003年10月22日)。學者質疑意識型態介入、課程扁平化；

台大心理系黃光國認為，高中可以延後分流，但各學科都應有兩套教材，使學生適性發展…依高中物理新課程綱要規劃內容，將把高中學生物理程度扁平化，而重蹈九年一貫覆轍，高一、高二課程不分流設計，讓自然組學生與社會組學生用同一套課程，結果將造成學習成果膚淺化，違反適才適性原則(<學者建議 高中課程分A、B兩版本>，2003年10月22日)。

立法委員更是座談會中採取強烈的字眼來批評這次高中課綱，以及本次課程制定的小組：

朱高正痛批教育部「高中發展教育委員會」中的課程總綱小組，其組成方式是黑箱作業，是「執政黨藉執政優勢來強暴教育」。因此他強烈要求教育部應將高中發展教育委員會作組織與人員的改組，教育部應到立院專案說明(<立委專家同促：全面改組高中發展教委會>，2003年10月22日)。

四、各界極力捍衛其利益價值，軍訓課程的存廢引起熱烈討論

(一) 課綱小組考量時代趨勢，初步決議減半軍訓課時數，引起軍訓人員反彈

高中課程綱要制定小組基於時代的變遷與進步使然，委員們認為早期的軍事教育也許較有意義，現在的時代很少用武力統一，軍訓課程在目前已無列入必修課程的必須性(訪 p1-960112-4)。再者，對於學校教官的角色，並非要讓教官退出校園，而是欲協助教官轉型為擔任學生輔導人員的角色(訪 A1-960119)：

……一開始時總綱要廢除軍訓課，但並沒有要教官退出校園。但軍訓教官反彈得很厲

害，總綱小組的意見是：你們不需要上課，但就繼續擔任教官。教官就回應說：如果我們今天沒有軍訓課，我們就必須要退出校園，因為教官有個重要的工作就是要「上課」。除非修改相關的法律，將高中教官在校園中所扮演的角色職責都做調整說：教官不需要上課，做擔任管理輔導人員的角色。但事實上這牽動也很大，軍訓教官會覺得軍訓這東西還是很重要（訪 A1-960119-2）。

課程綱要小組委員表示，課程的存廢會涉及到高中教育的核心內涵的考量，究竟高中生需要具備什麼樣子的能力？目前正是能力太多、科目太多，但是問題是學習時數有限，仍然必須做出取捨：

每個階段有他的核心素養，我們問到高中的總綱，就是要問高中教育的核心內涵是什麼？核心內涵就是我們希望我們的高中生需要具備什麼樣的能力嘛！能力太多啊，問題是要考慮這是不是我們所有的國民都應該有的……，軍訓，那不是嘛……（訪 C2-960108-5）。

民國 91 年 4 月 15 日，第七次總綱修訂小組會議中，參酌教育部法規會對於軍訓課程相關修訂之適法性說明，以及了解軍訓處對於學生權益、教官功能之建議後，本次總綱小組決議將軍訓課程名稱調整為「國防通識」課，並在選修科目當中增加「國防通識類」。此決議對於軍訓課程的存廢又是一次的轉折。91 年 5 月 2 日，教育部邀請民意代表、民間教育改革團體代表、高中校長以及教師代表召開「高級中學課程標準修訂座談會」，對於課程標準總綱修訂提出意見。會中針對軍訓課程議題討論，多數與會代表贊同「軍訓課程」改為「國防通識類」之選修科目：

將軍訓課程由必修學分改為選修學分，學生得以依自己的意願決定是否選修軍訓課程，名稱亦改為「國防通識」課程，軍訓教官編制按選修學生班級數設置（〈高中畢業學分數 由 168 降為 148〉，2002 年 5 月 3 日）。

民國 91 年 8 月，教育部初步拍板定案高中課程總綱，在軍訓課程方面，核定軍訓課程改為選修科目，並更名為「國防安全通識類」，課程內容增列校園安全部分。於是，教官人力之配置將因學生選修情形而面臨調整，教育部對此表示將採取「減課不裁員」的原則辦理（〈高中軍訓也要改為選修〉，2002 年 8 月 26 日）。

(二) 軍訓人員透過公聽會，對於課程時數減半，表示抗議與反對

爰此，教育部於 91 年 1 月 2 日首次公布新修訂的「高級中學課程綱要」草案指出，將軍訓與護理課合併，自每週二節減為一節，軍訓教官的編制將不廢除，但將根據學校班級數量進行比例增減，教官將從教學轉型為輔導角色（〈重文輕武？全國教官將裁 1700 人〉，2002 年 1 月 3 日）。之後，軍訓處與軍訓教官人員即在 1 月 4 日等四場全省公聽會上，對於授課時數減半表示不認同，並提出高中軍訓護理課程應該維持高一高二每週兩小時，高三每週一小時之授課時數。軍訓處提出之訴求與立場為：

軍訓處提出，90 年剛通過全民國防相關法案，要求各級學校必須加強全民國防教育，目前只有高中階段軍訓為必修，若軍訓課程時數又將減半，將對推動全民國防教育有所影響。且時數減少後，初估第一年全國高中必須減少七百多名教官，勢必將大幅裁減教官人數，將對校園安全與學生訓輔工作造成嚴重影響。軍訓處則建議，高中課綱應該恢復軍訓、護理課程的授課時數為高一、高二每週兩小時，高三每週一小時（〈重文輕武？全國教官將裁 1700 人〉，2002 年 1 月 3 日）

(三) 軍系立委不斷抨擊，認為教育部將軍訓課改為選修是違法行為

在各界對於軍訓課程議題爭論沸沸揚揚的同時，因立法院中有軍系立委，亦特別關注此一議題，常會「關切」教育部的作為是否恰當（訪 D1-951229-5），甚至公開發表反對言論（〈高中軍訓改選修 立委抨違法〉，2003 年 3 月 13 日）。

說國防通識，那時軍訓改國防通識，包括立法委員都會有軍系立委，他們都會來關切.....（訪 D1-951229-5）。

軍訓課程將由必修全部改為選修，引發軍訓教官與在野黨立委抗議.....親民黨立委黨團副總召集人邱毅質疑，按照「全民防衛動員準備法」等法令規定，教育部應訂定各級學校軍訓課程相關辦法，但現在教育部以「高中課程總綱草案」的行政措施，就要將軍訓實施辦法中設為必修的軍訓課改為選修，根本就是違法...（〈高中軍訓改選修 立委抨違法〉，2003 年 3 月 13 日）。

(四) 教育部將軍訓課程改為國防通識課程，則無違法行為

總綱修訂小組在修訂軍訓課程的過程中，建請教育部法規會針對軍訓課程相關修訂之適法性進行說明，然而，法規會提出，若取消軍訓課程將

有適法性之問題（文 B-2-7）。軍訓處則提出建議，將課程名稱調整為「國防通識」課，若依《全民動員準備法》第十四條規定，將軍訓納入高中課程選修，名稱調整為國防通識，並無違反此法令。是故，課程總綱修訂小組即於本次會議中，決議在選修科目中增加「國防通識課程」

（五）翻盤：國防通識課程維持必修、採計學分

92年5月9日，課程發展委員會第七次委員會議，會議基於高中教官必須協助學生升學輔導之現實需求，且基於採取階段性變革軍訓課程，將不易引起高中軍訓教官之反彈與恐慌、影響學生折抵役期之權益，決議採計國防通識課成為必修學分，於高一、高二上下學期開設四學分之必修課程。這是妥協與折衷的結果（文 B-1-7；訪 P1-960112），多數委員仍然覺得軍訓課程已非時代所需，但為平撫反對的聲浪，大體上只能選擇一折衷妥協的辦法，但未來仍然有修正討論的空間（訪 C3-960108）：

國防安全很重要，但是一定要設學科嗎？當然我有個人的想法，大體上大家還是折衷啦，勉強維持，九八還在修……（訪 C3-960108-2）。

我們覺得高中軍訓不應該存在，但是軍訓教官認為你若廢除就沒有了，他就說我有法令依據，照這樣說，小學生也要有軍訓教育嗎？第二個，我們決議說不要軍訓課，後來教育部說立法院通過軍訓的選修辦法由教育部訂出¹，那我們就訂為選修，我們就這樣遷就他們（指軍訓教官）也不同意，然後硬把軍訓課塞進必修科目，定一個國防通識。本來覺得是刪除，後來變成必修……（訪 P1-960112-4）。

五、歷史科課程時代劃分方式不同於傳統，挑戰固有文化思維，引起政治討論

本次課綱內容的編寫方式為，一年級上學期為台灣史，從史前時代講授至當代。下學期為中國古代史，從遠古講授至明代初期。二年級全年均為世界近現代史，從西方的地理大發現時代講授至當代。在大結構上，新版的歷史課程綱要與過去最大不同在於，中國史只寫至明代初期，明中葉以後的部分，全部放入世界近現代史。

¹ 中華民國九十一年十月十八日通過「高級中等以上學校學生軍訓實施辦法」第三條：專科及高級中等學校軍訓課程內容，由本部（教育部）定之

民國 92 年 9 月 19 日，臺灣大學歷史系吳展良教授於中國時報投書，撰寫〈下一代需要什麼樣的史觀〉一文，質疑課綱將西元 1500 年後的中國近代史置於世界史的立意。自此引發了排山倒海的反對聲浪與爭論，吳教授提到：

在大結構上，新版的歷史課程綱要與現行綱要的最大不同在於：中國史只寫至明代初期，明中葉以後的部分，全部放入世界近現代史。換言之，大抵開台之後的中國史，已移入世界史，而不屬於本國史。台灣在「歐洲人的東來」之後，已被「發現」，逐漸脫離土著時代，而有了自己的獨立地位。中國史自此不必再細講，尤其不必展現其歷史主體性與發展脈絡，台灣人只要從世界史的角度去理解明中葉以後的中國史即可（吳展良，2003 年 9 月 19 日）。

此外，吳展良教授指出新的課程綱要正文當中，沒有「中華民國」四個字，以及新課綱將台灣史從中國史的脈絡中抽出、明中葉以降的中國史置入世界史的作法，可謂典型的「一邊一國」與「兩國論」的史觀，如下所述：

明中葉以下的中國史不單獨講所造成的另一個問題是：我們的國家叫中華民國，然而我們的歷史教科書連中華民國如何來的都不認真說明。新的課程綱要正文詳列了所有單元、小節的名稱與各節重點，然而全部正文中，沒有「中華民國」這四個字。我努力搜尋許久，才發現中華民國的建立竟然列入了「世界近現代史」下冊第三單元，「亞洲的反殖民化運動」下面「蛻變的中國」一小節。自己國家的建立，要在最後一冊的「世界史」才開始談，試問世界上有這樣奇怪的國家與歷史教科書嗎（吳展良，2003 年 9 月 19 日）？

……新綱要將台灣史從中國史的脈絡中抽出，並將明中葉以降的中國史置入世界史的作法，可以說是典型的「一邊一國」乃至「兩國論」的史觀（吳展良，2003 年 9 月 19 日）。

最後，吳展良教授更認為本次歷史課綱的形成，乃是政治、學術與教育的掛鉤；提出民進黨政府將教科書修改以配合黨內意識型態的內容，無異於國民黨戒嚴時期的作為，並對此作為之下發展而來的歷史教育提出嚴正的呼籲與批評：

……隨著政黨的輪替，我們的歷史教育將有著完全不同的內容。幾番輪替，下一代的年輕人與全體國民不精神分裂也難。我們既然不能容忍這種情形發生，學術與教育界就必須發展出自己的觀點，不能隨著政黨的意識型態起舞。我們所需要的其實是一種既能反映台灣的主體性，又能顯示台灣與中國之密切歷史關係的史觀。這是歷史的客

觀事實，不能因任何政治人物的上台而轉移（吳展良，2003年9月19日）。

隔日，中國時報亦以一個完整版面之大篇幅刊載「清史 民國史 改列世界史」等關於歷史課綱議題，多位學者專家發表評論，政大歷史系教授王壽南認為：這樣的作法不僅邏輯不通，更會害死學生，未來學生深造，將會面臨無法銜接的問題；台大歷史系高明士教授提到：我們生在台灣，又不認為中華民國屬於中國史，十分荒謬；台大哲學系王曉波教授說：這是「台灣共和國歷史課程」，若真的實施，萬一明年總統大選政黨再次輪替，主張中華民國的執政黨是否還要再修定回來？一修再修，受害的都是學生（〈學者：認同混亂「會害死學生」〉，2003年9月20日）。

六、全國教育發展會議的決議大翻盤

（一）全國教育發展會議召開的情形

1. 全國教育發展會議召開的原因

民國92年12月25日，全國教師會召開記者會，呼籲教育部停止公佈即將研修完成的「普通高級中學課程綱要」，嚴肅檢討高一、高二不分化延到高三分流的原則，應該召開高中教育發展會議，讓各界充分討論高中課程綱要並找出高中教育方向。以下即為全國教師會之立場與行動：

（1）全教會提出抗議表示，教師無法參與政策發展表示意見

全國教師會代表表示開始參與課程發展委員會時，科目與學分數基本上都已經確定下來了，沒辦法改變太大，但是學分與時數一直都是很大的爭議，教師與家長的意見非常非常的多（訪 T2-960117-2）。

全國教師會代表提到：2003年的8月底就有聲音出來，說新的高中課程綱要公告，一般是實施前兩年前就要公告，可是因為教育部在擬定這個課程政策的時候，以往有其一定的程序。但現在的社會環境不同，所以即使僅是透過教育部內部程序的公告，仍然不夠。全國教師會發現這個問題，再加上92年下半年，有幾個科目的爭議性非常大，故向教育部提出重新考量的聲明（訪 T1-960102-1）。他們表示：

這些課綱教育部找了專家、課程專家，及教育專家，最主要就是大學教授為主，還有教師、高中校長，每一科都有一個專案小組。這樣的結果就是，六月份找了一些課程專家，有這個草案，七、八月就辦理了公聽會，全國各科好像辦了十幾場公聽會，但是因為七、八月份就是暑假，公文又很慢才出來，出來時大家都不曉得，真正去參加公聽會的比較少，所以意見比較沒有辦法反映出來，所以草案就這樣定下來，教育部就說若沒問題，94 學年度就要開始實施，可是後來我們發現這樣的問題很大（訪 T1-960102-1）。

(2) 全教會提出問卷調查結果，表示全國多數教育人員認為有必要暫緩新課程的發展

全國教師會在民國 92 年下半年，發現九五新課程發展爭議非常多，包括物理課程問題，歷史課程問題，故教師會發問卷給全國高級中學進行普查。問卷調查結果顯示：其中八成七認為應暫緩或停止公布新修高中課程綱要，四成七的教務主任及教學組長表示不了解高中新課程綱要，七成受訪者並不認同高一、高二課程不分化（〈高中課程綱要基層不認同 全教會籲停止公布〉，2003 年 12 月 26 日）。

問卷出來，就是有這麼具體的意見，大家就這樣認為，記得是在九十二年的十二月二十五日，包括學生、學者專家、家長團體等聯合其他有不同意見的團體，召開記者會，因為記者會教育部派來的層級太低，記者會結束後有個決議就是擇期拜會教育部長…（訪 T1-960102-1）。

(3) 全國教師會代表拜會部長，部長承諾召開全國會議，廣徵各界意見

全國教師會代表與多個民間教育團體於民國 92 年 12 月 31 日連袂拜會教育部長，要求在各界對於高中新課程疑慮未平之前，暫不公布新課程綱要。黃榮村部長善意回應，並承諾新課綱在二、三個月內不會公布，且將召開「全國高中教育發展會議」，廣徵各界意見，作為重新調整高中新課程的依據（〈高中新課程綱要暫不公布〉，2004 年 1 月 1 日）。全國教師會代表認為部長善意回應，且做出具體承諾：

… 92.12.31 日包括全國教師會、家長團體、學生、專家一起去拜會教育部長，黃榮村還蠻有誠意的，我們 25 日開記者會，他 1 月 1 日就要出國，在前一天抽空接見我們。並具體承諾針對本次課程綱要暫緩公告，且會召開全國教育發展會議，有爭議的部分會去修正，之後則密集地籌備全國高中教育發展會議……（訪 T1-960102-1）。

2. 教育部著手籌辦「全國高中教育發展會議」

為解決外界對於高中課程綱要總綱草案必修學分過高、缺乏選修空間，以及「高一高二不分化，高三才分化」作法的質疑，教育部履行 92 年底之承諾，委託臺灣師範大學教育研究中心於民國 93 年 4 月 19 日、20 日承辦「全國高中教育發展會議」。

(1) 全國高中教育發展會議的前置作業

本次會議根據議題分為五個組，針對不同的議題，會先去蒐羅各方的意見（訪 T1-960102-1）。分別為：高中定位與課程革新、高中教學評量與成績考察、高中學生進路發展與升學機制、高中教師專業素質與專業成長，以及高中組織與資源重整。全國教師會代表對於會議的辦理情形提到：

（全國高中教育發展會議）在 93.4.20 召開，之前有根據議題分成六個組，針對不同的議題，會去蒐羅各式的意見，全國教師會派了六個人負責籌備，針對議題、引言內容去作先前的作業，九五的暫綱部分，等於是產生爭議的時候，就去參與，因為覺得有必要，所以我們就找了一些老師在北、中、南、東召開公聽會，整個進行該怎麼作等等，一直到有了初步的結果時，在 19 日、20 日召開這樣的會議（訪 T1-960102-1）。

會議的辦理分為會前會議、議題綱要討論會議、網頁設置、分區座談會，以及全國性會議的舉行等幾階段來進行。

(2) 全國高中教育發展會議的討論情形

本次會議討論以「高中定位、課程革新」為主軸，期望藉由檢討當前高中教育問題，提出因應對策，以作為未來高中教育施政政策之參考。然而，本次會議的討論結果，對於高中課綱的發展具有關鍵性的影響，使得課綱方向產生戲劇性的轉折。

① 全國教師會事先廣羅國內教師意見，在會場上提出各項共識

全國教師會為了能夠廣徵全國教師意見，在全國高中教育發展會議之前，亦籌辦了一次研討會。參與的代表包括各學校教師會代表，以及專家學者，討論內容包括高中教育、高職教育以及特殊教育。凝聚教師會的想法，以利於在教育發展會議當中提出具有共識的主張。全國教師會代表表

示：

在那之前我們在台中特別辦了兩天一夜的研討會……當天晚上，我們還爲了這二十五個代表，都到這裡來開會，談到我們的主張到底是什麼，第二天就有，出席的教師會代表都是學校教師會理事長，將近兩百位，我們第二天就針對課程的部分，逐一來看，看大家是否認同，這部分在教師會的系統我們相當有系統地走完所有的程序，表示我們徵詢過所有人的意見（訪 T1-960102-2）。

② 會議上，教師會與家長會的撻伐聲浪不斷

在兩天的高中教育發展會議進行過程中，教師、學生代表發言相當踴躍（〈95 學年度起高中軍訓將成歷史 生涯發展必修〉，2004 年 4 月 21 日）。行政工作小組代表提到，會議上教師會與家長會不斷提出其訴求：

……到最後開了一個高中教育發展會議，在會議上一面倒，一直撻伐的就是教師會與家長會（訪 A2-960126-2）。

(3) 非正式會議的協商內容成為本次高中教育發展會議的主要結論

高中教育發展會議的議程設定為兩天的會議，但在第一天的會議結束之後，當時的常務次長以及各團體代表、學科代表，臨時又進行了一次的會議。與會的高中校長認為：課程議題的紛擾著實複雜且眾多，但討論總是缺乏一個焦點（訪 L2-960104-1）。全國教師會代表亦提到在第一天的會議，各界各自表述的結果，其實是有共識，但若能有一份具體的各科目與學分數總表，討論才不會漫無目標。因此，全國教師會發起了一次議程外的協商會議。全國教師會代表提到：

第一天的議題，大部分的意見就是落實選修。但各自論述的結果，到了下午，發現大家有共識，但是沒有版本。課程就是這樣，需要有總表出來，大家才有辦法討論。後來我們幾個人討論的結果，既然有共識，是不是應該要有具體的版本，才不會漫無目標地不斷地發言。下午我們就開始在會場上私下徵詢大家的意見，包括徵詢家長團體、教師代表、學生、學者專家，還有教育行政包括校長，大家都覺得可以啊，坐下來談一談，大家不斷發言，還是會不斷吵下去，都問了大家都覺得可以，後來我去找教育部當天的主持，就是當時的常務次長吳明清，問他覺得要不要針對這部分來討論？他說很好啊！我記得那天會議到四點多五點，大家就各自派了一些代表啦，就等

於是協商會議，大家就來談（訪 T1-960102-2）。

這次議程外的會議，進行了三個小時左右，並且形成了一些具體的共識，而這些共識成了會議隔天的討論依據，多數亦是本次全國高中教育發展會議的主要結論：

當天晚上，大概從五點左右一直談到八點左右，就有一些具體的共識，立一張表，後來現在的宜蘭高中校長吳清鏞，後來他有提出一張表，就是草案…總要有個版本再去作修正…那天晚上就確定下來了。後來我記得記者都在門外等，那時的中教司長就出來跟媒體說今天開會的結果，包括整天的會議結果看有什麼樣共識。後來我就主動的，我就一個一個主動打電話給各大媒體的記者，因為我擔心司長與我們討論的共識會有落差，所以隔天媒體出來的報告都蠻中肯的，就是跟大家的決議還蠻一致的。第二天大家的討論都蠻一致的，就是會聚焦在總表上面作論述，也有一些結果出來，出來的結果就是包括總表，還有一些配套（訪 T1-960102-2）。

新聞媒體亦提到晚間的協商會議以及結論說明：

教育部昨天舉辦全國高中教育發展會議廣納建言，期盼 95 學年度實施高中新課程。在與會學者、教師、家長團體強烈建議下，雙方晚間協商確定採行羅東高中校長吳清鏞提出的折衷版本，作為「高中課程暫行綱要」，先於 95 學年度實施...（〈高中新課程 95 學年度實施〉，2004 年 4 月 20 日）。

3. 全國教育發展會議結束，40 項決議大幅修正了新課程原本發展方向

在各界對於高中課綱草案爭議不斷的情形下，促成了全國高中教育發展會議的舉行。本次會議共形成了約 40 項結論或共識。包括其中幾項更是完全推翻了原本課綱的方向。課程發展行政工作小組代表表示：

那天晚上，開了一個很小的會議，就這樣在那個會議就把整個結果扭轉過來。就把高一高二不分化整個打掉，就恢復原來的，叫那些課綱的修定委員重修，修得高二分化，這個叫做暫綱，所以才有九八的課綱。就是那次會議，修了兩三年的東西，一貫的理念，到後面就整個翻轉（訪 A2-960126-2）。

在本次會議的結論當中，針對會前各界的爭議與反對聲浪，提出重大的改變方向。包括 95 學年度實施「新高中課程總綱暫行綱要」，98 學年度再實施正式綱要；高一高二不分化，以吳清鏞校長所提出的「自高二開始採行選修替代分組」之折衷方案；原列為選修的生涯輔導課，改為高一必

修課程等。

參、組織運作的缺漏，使得政策發展之正當性不足

一、政策發展組織缺乏資訊統籌機制

教育發展所涉及的制度層面甚廣，也由於課程改革內容的專業領域相當多元，術有專攻，故每一次課程改革的進行，須組成多個委員會，進而發展成一個複雜的機制，以期能針對每個細部進行專業性的籌畫。本次高中課程改革即藉由課程發展委員會、課程綱要制定小組、各科目綱要制定小組，以及協助推動業務的課綱推動小組，含學科中心、輔導團等，以一個放射狀的方式擴散運作。然而，可以明顯地發覺，每個組織的設立均有其良好的的用意與目標，但開始運作後，卻難以完全彰顯其功能與成效。或者每個單位各司其職，中央卻缺乏一能夠整合所有單位的機制，來使得各方的意見受到統一的處理與回饋。若能夠提供一能夠接收訊息與提供回饋的動線，使得各方的意見能夠受到統一的處理與回饋，並且在課程政策發展過程中，則能依此不斷改善與向上提升。委員即提到：

問題在於課綱有太多環節，而沒有一個統籌（訪 P2-960126-2）。

環環相扣的問題，造成要先解決這樣的問題，必須先去解決搭配連帶的問題。這就需要有個後設的機構，能夠看到這些，資訊收進來消化，產生新的指令出去，大家再跟著改變（訪 P2-960126-5）。

此統籌機制除了統籌在課程發展過程中的問題與意見之外，更期待此機制能夠作為一具有前瞻性的組織，思考可能面臨的問題，防患於未然，走在改革行動的前頭思考（訪 G1-951227-2）。

二、忽略目標與實際的差異

長期以來學校教師始終被侷限於課程政策實施者的地位，在政策決定的過程中並未有太多表達意見的空間。然而政策制定的理想與措施，落實到學校現場時，卻常常出現極大的落差。無論是在學校行政系統的業務與資源分配，或是學校教師的教學工作，學校教師代表認為在校教學的實際

狀況與政策的理想是或有落差的，課程時數既要訂定得那麼密集，卻又必須面臨升學壓力，很多理想會在過程當中被抵銷。學校教師表示：

我覺得我們學校有社會上認同的明星高中的壓力，就是怕講太少。又另外的感覺是，若教育部所探討出的時數，就是要那麼多，那學生一定還要第八節。在第一線就知道說，只要有第八節，很多事情都只是理想……爲什麼一定要第八節，況且那麼多的時數節數，到底誰來評估這樣的效果（訪 T3-960123-5）。

換言之，多數教師均提到，在學校現場裡所有的高中生，以及學校的運作，都是被大考的機制拉著走。這機制是非常強的，不能夠像大學裡能夠那麼自由地自己去決定要選修什麼。當考試制度沒有辦法走在前面先行調整，很多理想都只會落入紙上談兵（訪 T2-960117；訪 T3-960123）。高中教師代表提到：

當我們討論開放選修的時候，大家要想到高中的現場與大學是不一樣的，不能夠以大學的現場來思考高中的校園，完全是不一樣且恐怕會更不好（訪 T2-960117-3）

本來希望創造學生擁有更大的自由，更適性發展，可是恰恰會相反地，學校仍會安排，安排得會更加嚴重，因爲必修科目是減掉所謂的藝能科目，而且基本上每次修，減掉藝能科目的方向總是特別強。若將藝能科減少了，選修又都開國英數，這反而不是多元發展（訪 T2-960117-3）。

三、相關評估資訊缺乏

（一）政策發展過程中的評估與既有的實徵研究資料明顯不足

每一次的改革行動，除了需要符應課程改革的理念之外，改革措施亦必須能夠配合當時之教育實務現場的情形，否則容易形成「上有政策，下有對策」虛應行事之情況，以及教育現場缺乏實踐改革措施之相關資源，進而無法配合改革措施作為、落實政策目標之困境。本次高中新課程綱要的制定過程中，相關的實徵資料與基礎研究是明顯不足的。專家學者對此表示：

教育部是沒有這樣子的資訊。如果我要這樣改的話，師資培訓會出現什麼問題、書局會出現什麼問題，老師家長會出現什麼問題，這些都不知道。國內的改革，實徵資料與基礎研究是不夠的（訪 P2-960126-2）。

有一次，我就說你們要我做這麼重大的決定，現在可不可以給我重要的統計資料？他們說：什麼重要的統計資料。我說：我們現在動了時數，例如：我們減了自然科學的時數，我要知道建中像這樣的學校會有剩餘多少科學老師；我要知道有些學校增加了自然科學的教學，會不會有教師的短缺，我要知道師資現況，我們這樣調整之後，全國的師資受到什麼影響，會多還是不足，有沒有什麼相關的統計資料。

在課程改革的過程中，課程發展小組每每想要評估相關措施之可行性，卻礙於教育部行政單位缺乏相關的數據、實徵資料，因而無法估量改革措施之效益。課程綱要委員表示，每當面臨決策時，課程發展小組每每想要評估相關措施之可行性，想要瞭解國內實踐課程改革的條件是否足夠？師資是否能夠配合？師資會出現什麼狀況？教科書會不會有什麼問題？卻礙於教育部行政單位缺乏相關的數據、實徵資料，因而無法估量改革措施之效益。

其次，缺乏完整的實徵資料，亦不易研擬相關之配套措施。對於教育政策研究與實徵資料的蒐集：

譬如像家政……全國有多少家政老師？如果他們必修改成選修，對他們有什麼樣的影響？教育部對這樣的影響有什麼配套措施？因為你要保障他們的就業與福利，我們在做改革，這些人還是要做適當的處理，怎麼辦？有沒有資料？教育部能提供什麼樣的配套？這都牽涉到時數的決定嘛（訪 C2-960108-5）！

學校教師代表亦表示，有研究基礎的教育改革，能夠使得教育改革行動更有依據與想法，亦給予基層教師安定的感覺，避免每一次的政治政黨輪替即影響到教育政策的發展：

臺灣有個問題是課綱變動的頻率越來越快，三年根本就像扒一次皮，他現在應該要宣示的是，我在未來的五年我有個中程的計畫，我要作基礎的研究。這基礎的研究我是基於某些教育的想法或是某些國外成功的經驗，這些東西為什麼能夠幫助臺灣，這些東西必須要有一些具體的依據跟想法，五年之後再來考慮課綱能不能變。日本就很清楚，十年一輪這樣也能夠給老師一種比較安定的感覺。我相信在政治上若有些變動，勢必還會再講一次。這就像一綱一本的政策，這是基於政治人物去發動，而不是基於教育的需要（訪 T4-960131-10）。

教育部行政代表對此則表示，基礎研究對於課程改革是一重要的根據。基礎研究若是做得很確實，對於任何團體來講，決策都是具有研究的

依據與基礎來做回應，那是比較好的作法（訪 D2-960110-6）：

可是問題就在於有兩個現實的問題，一個基礎研究不是那麼容易做，因為社會科學的東西，不向自然科學可以那麼客觀，研究也不是那麼容易被大家所接受。第二個問題在於外在環境變化越來越快，基礎研究通常要花很長的時間去做，做了之後，等研究結果出來，可能又跟不上時代，又不像美國，八年的研究，還有縱向的研究，縱向研究不是三五年可以完成的。但我們這個時代裡面，部長變化那麼快，每位部長都承受著政績的壓力，所以沒有辦法有耐心可以等到那麼久的時間（訪 D2-960110-6）。

（二）開始實施新課綱後，才透過「課務發展工作圈」進行評估工作與配套的研擬

課程的目標與教學現場實踐之間，畢竟必須透過「人」付諸行動的轉化，因而許多配套措施亦需搭配課程綱要的進行來提供協助。這些配套措施是必須能夠符合學校的實際需要，且必須能夠隨時提供學校基層的需求。然而，九五高中新課程的相關評估工作與配套措施的發展雖已研擬，但研擬的時間點是在即將開始實施新課綱之際，造成學校已經面臨執行的困境，然而，相關的配套卻無法隨著政策的公布同步實施：

這在目前高中的現狀底下是不可能實現的，所以千萬要小心。這反而會造成困難。包括學校硬體也沒辦法配合，1.5 倍的開課，很多高中沒辦法在同一時間多出 1.5 倍的空間，沒課的，又牽涉到學生管理的問題，聽起來向技術上的問題，但其實是很複雜。高中生是學校有責任要管理他，學生沒辦法離開校園，這些沒課的學生該怎麼辦？秩序的問題，沒課學生不能影響到別人？這些都是必須研擬配套措施的問題…（訪 T2-960117-4）。

九五高中新課程政策的推動，乃透過課務發展工作圈的成立，配合各校種子教師的深耕，執行政策推動業務，進而促進學校行政與教學體系的運作，能夠與九五高中新課程的目標相得益彰。因此，亦建立起由下到上的課程回饋機制。工作圈目前的核心工作在於選修課程的推廣與實施。選修課程學分數的增加，是本次課綱重要的思維之一，欲透過選修課程的擴大與開放，讓學生能夠依自己的興趣多元學習，且探索自己的性向。選修科目包括十二類，各類別開設之科目及學分數，除各科課程綱要求專案小組規劃之選修課程綱要外，亦可由各校成立之課程發展委員會，依各校經營理念及特色自行規劃。總綱並規定，學校應開設各學期規定選修學分數

的 1.5 倍數量為原則之選修科目，提供學生選擇。協助選修課程的推動，亦是「普通高級中學課程推動工作小組」的重要任務之一。

各校若不會開選修，可以參照其他學校怎麼去運作。這些東西都是我們準備說，學校不用花太多的時間在摸索，這就是我們工作圈的角色（訪 L2-960104-5）。

其次，課務發展工作圈，亦扮演學校回饋需求的平台。目前進行之業務包括教師進修需求的評估，以及扮演學校現場與政府組織之間的意見橋樑。分別說明如下：

1. 教師進修需求之評估

普通高級中學課程推動工作小組亦針對新課程實施之後，教師進修需求作評估與掌握。藉此讓教育部瞭解師資的調配，亦協調鄰近區域之師資培育大學能夠開設相關課程。高中校長代表暨推動小組成員表示：

像最近正在研究的是，老師到底有多少進修的需求，原先我們對課程是怎麼開的是充分的掌握之中，像藝術與生活，他有彈性的開設模式。我們都讓學校去知道怎麼開是好的、怎麼開是不對的，需要多少老師？準備好了沒有？也讓部裡面很清楚的去知道師資的調配上該怎麼去抓（訪 L2-960104-5）。

……像昨天我們調查，調查回來 812 位，全國公民科的老師，他們在那個縣市？那個學校？現在他還有哪幾科的學分要進修？想要在什麼時段？這些資料就給師資培育的大學，他們就可以去開學分班，等學分班確定要開的時候，訊息給我，我們馬上通知這個區域的老師，像這個我們就在做（訪 L2-960104-5）。

2. 學校現場與教育部之聯繫橋樑

普通高級中學課程推動工作小組代表表示，當教育部在推動政策的同時，推動小組將會充分掌握現階段學校的訊息，以及推動過程中所遭遇的阻力與問題。換言之，推動小組是在尋找問題，有些問題能夠事先預見，則能事先預防；有些問題則必須等到實際運作了才能揭露，而推動小組的功能即是在此。換言之，普通高級中學課程推動工作小組與課務工作圈即扮演著蒐集基層聲音，提供教育部立即提出配套措施以因應之角色：

……比如說師資不足，我們也知道一個學校的編制是 2.25 個老師，4 個班，才有 9 個

老師，學校共有 23 學科，有時候學校班級數根本不到 23 班，不可能每一科都有老師，那怎麼辦，那就只能配課，那如果不配課，要外聘老師，政府要如何給他們資源，我們都在做這種分析，我是比較介於在這兩者之間作橋樑，藉此也協助學校推動（訪 L2-960104-4）。

瞭解了基層的想法與實踐困境之後，課程推動小組更進一步提供教育部建言，亦協助研擬解決的策略。換言之，課程推動小組乃扮演著協調的角色：

我們的任務也是告知長官們第一線的想法與困難，我也去接受一些訊息回來告訴學校教師們，國家正在做什麼樣的政策。目的就是要讓學生的學習更精緻。但需要再去落實與體現（訪 L1-951225-5）。

四、缺乏常設性的課程政策制訂單位

高中新課程政策制訂的正式啟動，始於課程發展委員會的成立，緊接著還有課程制訂小組的組成，以及各科目課程綱要小組的編制，各個小組均採取委員會的任命方式來運作，委員們在受聘期間將課程綱要完成，聘期結束之後，則不再干涉課程相關業務。不僅是本次高中新課程政策的制訂機制如此，長久以來，國內的教育改革組織均是以委員會的方式來任命。課綱小組委員表示：

就是一堆委員，這些委員個別來講都是一時的菁英，但是都是教育部在運作總綱委員會的方式，臨時組成一個團隊，告訴你兩三年要做，就開始運作……（訪 C2-960108-4）

政策制定採取委員會編制的方式，其最大的問題在於無法落實「責任政策」的精神。責任政治的精神在於政策制定者是必須要能夠接受問責的，亦需要接受質詢，並且向社會大眾說明政策之內容（訪 P2-960126-7）。目前教育部的業務已相當繁忙，面對一個議題或政策，無法自己分出心力來擬定，故透過成立委員會的方式來籌措。但是過程中的業務範圍或許有所重疊、理念或許不夠清楚，無論委員會或專案小組的業務成果，教育部願意推動就推動，不願意推動就擱置，如此的氣氛下，是很難真正有大作為的（訪 C1-960103）。課綱制定小組委員對此表示：

很多水平的委員會，垂直單位都回到教育部，但是教育部是沒有辦法負荷的。到教育部又設立一個新的委員會來處理，然後這新的委員會又是一個非持續的、變動的。任務編組的。容易沒有責任感……委員會是聘來的學者專家，他不高興他就走了，你拿他沒辦法。你們要接受問責，你們這事怎麼做成這樣？這決定判斷怎麼來的，也不曉得。除此之外，責任政治還包括一個，就是要對社會大眾說明這部份，類似要有施政報告（訪 P2-960126-7）。

其次，課程制定採取臨時性委員編制的方式，而非透過常設性的機制進行長期性、持續性的規劃發展，則內部的討論容易受到勢力與權力左右的空間則較大。課綱小組委員對此表示：

關鍵的學者。部裡頭也常常在處理這些關鍵學者的問題，比較權謀性的作法，就是他有聲音他就把它拉到委員會來，這可能是剛好是教育部想要的聲音，有可能阿！誰的聲音大就請他來啦！這也是另一個決策的模式，但這樣強者的聲音就出現，他真的能代表一切嗎？但是他的影響力是很大的（訪 C3-960108-7）。

如此說來，在委員會內部已經無法形成統一的共識，相對地對外更是沒有辦法站得住腳。這些參與課綱修訂的專家學者並非不擅長於修訂課綱，只是在政策修訂的過程中，對於個人的論點、論述，必須要有依據可循，提出過去為什麼行不通？為什麼有成果的數據。如此則能夠使得個人的論點得到信服（C3-960108-7）。但臨時性編組的委員會運作，僅是臨時性的任務編組，缺乏長期且連續的經驗與研究。是故，內部決議亦容易受到委員個人意見所左右。

但是這個現在是不夠持續的也不夠專業。要持續就是不能走馬燈，是因為現在都是委員會在任命。不夠專業是因為受到太多政治雜音、商業雜音的影響。就是說權力不夠。必須要有個定位。他做出來的東西他能夠決定這是五年、十年我們要努力的目標。大家都不會有意見。最多就是微調。但現在都沒有，就是在變變變（訪 P2-960126-5）。

再者，行政規劃小組代表亦表示，委員會編制的問題在於，其能夠參與修訂課綱的人員是有限的，教育部是行政業務單位，選擇哪些人員來進行課綱的修訂，這些人可能有其立場與意見，而在同行裡頭一定會有意見不一樣的地方。因此，課綱的討論常常成為同行裡頭的論戰話題，以及利益團體間不同意見的拉拔（訪 A2-960126-4）。

五、公聽會的效能不夠彰顯

若要檢視公聽會的效能，可透過形成爭議的情形來進行探討，亦即各利害關係人的立場並沒有因為公聽會的實施而被彰顯。包括延後分化政策、歷史科課程。以下分別進行探討。

（一）延後分化在總綱小組召開公聽會階段，並沒有反映出爭議

總綱小組委員表示，在總綱初步訂定出來之時，按照程序召開公聽會，當然並沒有反映出強烈反對的聲音，因此繼續朝著延後分化的方向修正。不料到卻有這麼大的反彈：

…當時通過這樣的構想，大家都同意，很多首長、學者我也去報告過，大家都覺得沒什麼不好，大家都同意，也經過該走的程序，最後提出原來第一個初案是科目的簡化、延後分流，就開始開公聽會，公聽會當然有些聲音，但聲音都不大……（訪 C1-960103-2）。

（二）歷史科課程綱要的年代劃分爭議，在第一階段委員會召開公聽會時，完全沒有被反應出來

歷史科課綱委員表示，在吳展良教授投書中國時報之前，課綱小組舉辦過多場公聽會，在公聽會上並沒有提到相關的爭議，亦無明顯的質疑，後來因新聞媒體的報導而受到質疑，著實有些冤枉（訪 T4-960131-9）：

在張元召集人的時代，我們有去開過公聽會好幾場，這是在一千五百年變成爭議之前的事情，開公聽會的時候，我們也沒有爭議到這東西啊。所以有一點很冤望的是說，如果從開始的四場都沒有很明顯地質疑到這部份，或者他說一千五百年不好，但不是用後來新聞那方式講的時候，會覺得很冤望的是公聽會為什麼這些意見沒有被呈現出來（訪 T4-960131-9）。

第二節 各利害關係人對於九五高中新課程政策爭議之論述

本節將針對九五高中新課程政策各利害關係人，對於政策爭議的論述

進行說明。包括各利害關係人對於九五高中課程政策啟動的論述、對於九五高中政策內容規劃爭議的論述，以及各利害關係人對於九五高中課程政策發展組織運作的論述。茲就其詳，分別說明如下：

壹、各利害關係人對於九五高中課程政策啟動的論述

一、教育部行政人員認為「銜接九年一貫課程」為基本宗旨

教育部行政人員認為九五高中新課程改革啟動之根本原因，在於欲銜接九年一貫課程國中畢業生之學習課程：

當時我們最根本的一個原因是爲了要銜接九年一貫課程（訪 D1-951229-1）。

二、課程綱要小組委員認為高中教育尚須強化人文素養與通識教育

課程綱要小組委員認為高中課程必須發展其階段任務與定位，此外，更需要強化我國高中教育之人文素養與通識教育的層面，以銜接大學通識教育。課程綱要小組委員表示，目前臺灣的教育改革，沒有教給學生價值觀念，所以要學些文學、音樂、歷史、哲學，這些才是屬於自己的能力，這些所謂的關鍵核心素養是很重要的：

我們理想的是高中應該是通識教育，高中不應該是專業教育，現在連大學新的方向都是通識教育，專業教育後延至研究所，這也是因應知識越來越複雜、困難，進入一個知識經濟的階段，知識經濟的特色就是現在已經沒有一個工人可以在一家公司從進去到退休做同一種事。一個人一輩子作同樣一件事情的時代已經過去，每個人都必須擁有相當足夠的知識去應付巨變中的社會（訪 C2-960108-9）。

再者，高中新課程綱要目標認為高中階段學生已進入青少年時期，在生理、心理與社會關係方面的發展日益成熟，必須進一步提升生活素養以爲生計發展的基礎，亦即包括人文、藝術、科技與民主法治等方面的知能。此外，高中階段學生即將成爲成人社會公民之一員，也應該培養其從生命層次思考社會關懷，對他人的責任與生命的意義與價值。故強調應培養其具有兩方面之能力，一為熱情且富有責任感；其次，富有理想、具有實踐的能力以及傳承文化歷史的使命，並具有創新的價值觀：

所以當初就是根據未來需要什麼樣的公民，來為現在的高中生與高中教育訂定出的目標。最重要的就是合作觀念，未來合作團隊是很重要的，另外創新也是很重要的。這也是我們最缺乏的，亦是我們為什麼打破一元化的原因。現在變成領域，歷史地理要合作，否則打不贏。華人單打獨鬥都很厲害，但是團體合作的大概都會輸別人。所以我們必須特別注重。這也是針對國情的部分（訪 P1-960112-2）。

三、教師認為任何教育發展，必須要以學生為主體，才是有意義的改革

學校教師語重心長地提到，任何的改革必須要與學生有關，才是紮根的、有意義的課程改革。學生才是教與學的本體，任何目標的討論、課程的規劃亦必須從學習者的立場來探討，這樣的觀點絕非唱高調。此外，理想的課程政策擬定，應該在擬定之前，先進行學生的測試與訪談，藉此瞭解學生的想法與經驗到課程層次。換言之，學校教師認為目前各界對於課程改革的討論與探討，實際關心的重點並非置於教與學的層面，各界對於課程改革認為必須要能夠確實以學生為改革的主體（訪 T3-960123；訪 T4-960131）。

這些東西本身是有價值的。但是這些東西如果不跟學生的想法連在一起的話，那是沒有太大的意義的（訪 T4-960131-4）。

所有的教學或是所有的學習，若是不看學生，怎麼可以能夠稱為是一種學習的過程（訪 T4-960131-9）。

我都認為教書的本體是學生，學生為本位（訪 T3-960123-4）。

四、家長團體認為高中教育尚須發展讓學生擁有生涯規劃、自主與選擇的能力，進而期待本次高中課程改革能夠達成此目標

家長團體訴求高中教育應該發展學生的生涯規劃能力、自主能力以及身為社會公民的知能，認為目前高中教育應該開放更多選修課程，滿足各種學生之需求（文 B-10），然而，本次高中課程改革亦無達到此目標（訪 G1-951227）：

…高中課程應該開放更多的選修課程，包括進階學科、職業課程、生涯探索等，以滿足各種學生之學習需求（文 B-10）。

當時若你告訴我們家長團體是要銜接教育理念，且是要推動教育新世代的教育時，這樣的理念在說的時候，我們就會跳入一個思維就是，我們需要有一個新的高中教育，

我們就會去想現在高中教育有什麼缺點，就會針對高中教育的缺點提出如何去改善？目標拉那麼高，但是所做的事情卻那麼低，但是我們已經被你們所提出的帶到那麼高，所以在當中的協調很辛苦，因為你提出來的目標，你做不到。提出那麼高的目標，一定要做很多結構的改變。做不到，卻丟出那麼大的目標（訪 G1-951227-1）。

貳、各利害關係人對於九五高中政策內容規劃爭議的論述

一、各利害關係人對於學分數分配爭議的論述

（一）各利害關係人均認為本位主義嚴重影響政策的決策

無論是教育部行政人員、課程綱要制定小組委員、高中校長、學科專家以及教師，均強烈表示課程發展的過程中，本位主義影響課程的發展，各學科人員、實施課程之各個階層的人員，都是以本位的立場來看課程發展，提出自己的學科是不可取代的、是必須而不可或缺的論述，缺乏站在宏觀的角度來思考學生的需要；思考高中課程規劃的內涵；思考高中教育發展的本質。

其實各方的意見，大家都有自己的考量，課程本來就是站在本位的立場去講話（訪 D2-960110-4）

我覺得是本位，我覺得國內一直沒有辦法去做平等對話的部分是，每一個學科在固守地盤的時候，本位的概念。也就是說，全國有一個共識，是希望要減輕學生的課業壓力，減輕課業壓力的同時其實是可以提升國民素質，減輕課業壓力直接數量上的表現就是減低必選修的時數，這是大家有共識的。可是一方面有這共識，當各學科在探討各學科的東西的時候，卻是各學科在搶（訪 L2-960104-1）

（二）學者專家、教師均有降低必修學分數之共識，卻不容撼動自身學科

在政策制定初期，各界代表對於政策目標是具有高度的共識，亦期待本次高中課程改革能夠減輕學生負擔、能夠多元、適性。但討論到設科與學分數問題時，卻又互不相讓（訪 C1-960103；訪 D1-951229）。課綱小組委員對此表示：

抽掉一科，大家就跳腳，怕被消滅掉，這樣就是非常的弔詭，現在大家的訴求要減輕負擔、要減少必修科目、要有空間自由思考，但在分餅的時候，很多都是希望分得更

大的餅，因為在學校搶不夠，很多必修科目完的時候，是有一些空間，都是必修科目分完之後，在讓指定考科的選，然後又是指定考科當中的人選去……很多都是搶餅的問題（訪 C1-960103-6）。

（三）利益受損學科團體常仗勢民意代表來發聲

多數政策制定人員表示，受到減少時數的學科，或是自覺利益受到減損的學科團體，常會透過立法委員來施壓，提案要求教育部不可減少時數。但通常這些團體或協會給予立法委員的資訊，也只是破碎的、單向的論述，立法委員手上的資料也僅是透過助理研究員所蒐集的一些片面資料，鮮有能夠從課程理念出發來觀看課程政策的概念。更何況，身為民意代表為了選票、聲望，必須對其利益團體、壓力團體有所回應。這樣回應的結果，壓力則回到了教育部及課綱小組。當各科都去找立法委員，這時候課程就會被切割得支離破碎（訪 D2-960110；訪 A2-960126；訪 L2-960104）。

國文科也是，其實當初他們的設計都是有站在教育的立場去考慮問題，可是立法委員就沒辦法。當然有一些人會利用立法委員，他如果說自己站出來講話都能夠理性溝通，但有些人不是或是去慫恿立法委員出來幫他們講話，這些立法委員真的不夠用心，不知道事情的來龍去脈…我是覺得他們是作秀的部分居多。像國文的部分，爭議其實是蠻大的。到底是要那麼多時數是可以討論的空間（訪 D2-960110-4）。

有些學科，例如健康與護理，他們協會透過立法委員施壓，提案要求教育部不可以減輕，但是他們並沒有告訴立法委員來說整體來看，立法院的立法委員也不會有對課程的整體論述，他也會針對他的利益團體、壓力團體作些回應，為選票。這樣回應的結果，當然壓力就回來了。資訊的也去找立委、健康護理也去找立委、國防也去找立委，一個一個去找立委的時候，課程就會被切割得支離破碎（訪 L2-960104-6）。

例如說這群人會有意見，他就要特定開一個座談會，就找立委來，那時候就是與教育相關的立委，有一次座談會，他們有發聲。可是他們的資料，也是叫一群找我們一樣碩士的教育員去找資料，看了資料以後再去讀，想出一個方案，所以其實他們做的事情跟大家做的事情是一樣，只是他們站的角度是立委，他採取那個觀點？想要為哪一群人講話？他就這樣講？充其量，在裡面的人，都是站在前面為他背後的那群人講說他們的觀點是什麼。其他沒有跟這些利益有相關的人，自己的理想與想法怎麼做比較好。就會想說怎麼樣協調或是怎麼樣去解決這個困境。裡面的人的互動就是這樣，主要是各界在說自己的立場（訪 A2-960126-2）。

(四) 教學時數受到刪減之學校教師害怕因教學時數減少，而撼動其在學校內的教學地位

目前大學入學考試仍牽引著學校的排課機制，主要考科的必要性亦讓主科教師的地位不容動搖；其他藝能科等教師之教學地位則反之。當這些藝能科目、非主科科目成為選修課程時，而學校又因注重升學考試，將選修課程開設為考科科目時，這些非主科科目教師之教學時數將應聲下降。同時，學校對於這些非主科教師的需求亦隨之降低，相對影響教師的任教比例。

根據幾次的課程基礎研究案，這三個案裡調整的都是藝能科，這是學者專家的研究案，不能說不對，這是有學者專家教育觀點的考量。但被家政科的教師看到，就覺得若照著這個研究案來說，就出現危機感，護理科也是。目前教育部的九八課綱起草小組，提出了好多案，你會發現若是有減學分的，都是減到生活領域，或是護理領域等等。所以從之前潘老師的研究到這個起草小組，大概又是集中在藝能科，尤其是家政、生科，所以造成他們在九八課綱裡面他們會比較擔心（訪 T2-960117-5）。

(五) 學校教師多認為時數劃分非最大問題，必須發展以學生為中心的課程才是關鍵

9月6日，一位高中教師於聯合報投書，不同於連日來對於課綱的鞭撻，呈現了教學現場最真實的狀況。無論課綱如何修正，均必須以教師的教學、學生的學習為中心，更重要是時時認知到我們的教學活動是由下而上，必須遵循不能放棄每一位學生的教育目標。當前對於學分數搶地盤爭時數的新聞版面與話題，已是忽視了學習主體、模糊教學目標。他提出現今高中自然科學教育最大的問題，不在於時數多寡，而是內容為何。然而，本研究訪談對象之學校教師，亦提出相同的論述（訪 T3-960123；訪 T4-960131）。

……我覺得現今高中自然科學教育最大的問題，不在於時數多少，而是在於內容為何？台大物理系教授或許可以著眼於全國十餘萬考生中幾十位物理成績八十分以上的學生，但是我們面對的卻是幾萬名只能考五分十分的學生，希望那些五分的學生不要完全放棄變成零分。……精英教育有其必要性，但是不能為了精英而犧牲普及教育，希望位在高處的大學教授們，不要只看見您身邊那些佼佼者，想想每年還有幾萬人都放棄學習物理了，這難道是身為教育工作者所樂見的嗎？不要再爭時數了，想想內容吧！（〈回應高中物理爛到底... 不能為精英犧牲普及教育〉，2003年9月6日）。

二、各利害關係人對於選修課程爭議的論述

(一) 教育部認為選修課程之理念無疑，後續配套措施則不足

教育部行政人員表示，選修課程的實施能夠讓學生自主學習，適性發展，但落實到學校現場，有許多的問題必須克服，包括教師聘任、學校教室數量、管理問題等等（訪 D1-951229）。是故，教育部雖提出此理想措施，後續配套措施卻無法隨即跟進。教育部行政人員表示：

……原來的理想是有的，但是後續的配套是不夠的，……這個東西因為他不是只是課程而已，他牽動的是學校老師與學科的，高中都是專任教師，他不像大學有相當比例都是兼任的，也因為如此，老師的聘用是有相當彈性任期的，他可以因應老師選課的需要，再去聘任兼課老師，高中老師這些老師一旦聘定，在多少年之內是很難動它的，這些結構性的變動，在幾年內是很難去作的，這是需要高度共識，以及逐步的調整才有可能（訪 D1-9512 29-3）

(二) 高中校長代表對於選修課程的推動抱持樂觀態度，認為只要學校領導者有心想要做好，其他的困難都是可以解決的

課程推動小組之高中校長面對各界提出選修課程開課的困境，表示困難不大，他認為教師們平時對於教育政策的制定不太有感覺，且在位置上久了，都會比較被動思考，不會主動發現問題。但可以透過持續地、紮根地對話與推動，來解決困境。其次，既然考大學是既定的任務，就不需要拿來天天談起，更要強調比較容易被忽略的部分，亦即重視人文素養、身為社會公民的責任等等。困難是可以解決的，持續維持方向，就可以感動別人（訪 L1-951225-6）。

……現在跟學生的父母談升學的部分，家長們還蠻釋懷的，倒是比較注意孩子對於時間管理的部分比較關注。所以希望可以透過校長去與家長對話，也讓家長去體察整個高中除了知識教育之外，也能夠透過社團、選修等等去發展學生的思維，既然考大學是既定的任務，就不需要拿來天天談，就提比較容易被忽略、偏廢的部分。… 人文、審美、全球永續、社會公民，對於社會的責任也需要從教育中去發展。三年不要被每一次的段考給湮滅了。只是之一，並不是全部。家長在職場上也需要改變，所以我都很有樂觀。因為困難是可以解決的，持續有個方向，能夠去感動別人，你若覺得你的方向對了，那路就出來了。台灣是可以改變了。除非自己本身沒有主張，說服不了自己，當然也改變不了別人（訪 L1-951225-6）

高中校長代表認為學校現場的人員包括校長自己、主任以及老師能不能夠調整心態，是選修課程推動成敗的關鍵：

再大的困難，只要學校願意去做，都不是困難。有些學校選修可以開得那麼好，有些學校說困難重重，學校願不願意去挑起這樣的課程的使命，這是學校層級需要注意的（訪 L2-960104-8）。

各校若不會開選修，可以參照其他學校怎麼去運作。這些東西都是我們準備的，目的在於他不用花太多的時間在摸索，這就是我們工作圈的角色（訪 L2-960104-3）。

比如說 1.5 倍選修，有一所高中的教務主任就說那是天方夜譚，一年有 20 個班，我不可能有 30 間教室讓我可以來進行選修，我說：誰說你要用 20 班一起做選修，你兩個班在一起開 3 門課，不就是 1.5 倍了嗎？兩個班在一起開三門不可能嗎？像政大附中全校就跑班選修，可以阿，你為什麼不行呢？所以弄這個專案，也讓你知人家是怎麼去做（訪 L2-960104-10）。

（三）學校教師提到學校選修課程受限，沒有讓學生真正擁有機會選擇

選修課程的精神，應是學校提供多元的科目，讓學生能夠自由選擇想要學習的課程。然而，高中教師代表表示，目前的選修運作制度，似乎在學校決定要開什麼課程的同時，也都幫學生選擇了該學習哪些課程。如此則與課程綱要設定選修課程的目標不同（訪 T3-960123；文 B-10）：

我是覺得所謂的選修，現在很多學校就算有成立課務發展委員會，但是到後來到底要開什麼課，好像都替學生選擇了，好像也都是遷就學校老師，例如資訊老師太多，所以就開資訊的課，例如電腦老師太多，那就開電腦的課。若是這樣的話，跟教育部原本的用意就不一樣（訪 T3-960123-5）。

現行高中雖有選修，但幾乎完全是學校刻意安排之選修，並無讓學生真正有選修之權利與機會…（文 B-10）。

除了師資的限制與學校的排課限制之外，硬體設備與資源的不夠充分，亦成為選修課程難以落實的阻礙：

現在因為經費的問題，不可能另外開這樣的班，學校的教室有限，又不可能大班教學……（訪 T3-960123-5）

再者，目前臺灣社會氛圍之下，考試仍然是中學教師教學、學生學習的一個重要目標。因此，學校選修課程到底會開設哪些科目？在本位課程的自主精神之下，難以嚴加控管，也因此，開設的課程真的能夠達到多元嗎？高中教師代表表示：

很現實地，在高中的選修也不會讓學生自己選選修，都是學校自己排。現在的選修都是學校就排考科，現在的高中也沒有像大學一樣讓學生自己選，因為大家都是要為聯考作準備。(訪 T2-960117-3)

就算真的這樣做好了，我們的孩子會選什麼？學生的家長會要求他們選什麼？學校不開考科，家長會接受嗎？若學校真敢不開考科，家長會接受嗎？若不開國英數，就開生活與法律、媒體試讀等等？你覺得學校撐得住社會壓力嗎？當你希望選修增加出來的這件事情，落實到教育現場，就恰恰會適得其反(訪 T2-960117-3)

(四) 家長代表與學生代表訴求大量提升選修學分

家長團體無法接受強迫每位學生都必須學習的課程發展觀，因而大力訴求提高選修課程學分數，希望能夠顧及學生的差異性，因材施教：

…他上的菜並不是大家要的菜，反正這些人也不知道要吃什麼，我們也只有這幾位廚師，廚師也只會這幾道菜，最好都不要知道別人還有什麼菜，這樣最好，且硬塞，每個人都要吃這些東西，通通都吃一樣，每個人都要吃全套，不管學生未來的發展不一樣，這是非常威權的課程。家長一定不接受這樣的東西(訪 G1-951227-4)

學生代表對此亦提出，期待能夠提升選修學分，以及保障社團課程(訪 G2-960109)。

三、各利害關係人對於延後分化爭議的論述

(一) 教育部對於延後分化政策，尊重專家意見，本身並未有明確的立場

教育部於「延後分化」策略中，並無其明確的論點。教育部行政人員代表僅表示，起初公布的版本乃是委員們認為需強化通識教育，故尊重委員專業決定，採取延後分化的理念：

委員都覺得這樣是爲了要培養現代公民，加強通識。因爲大學已經很多在提到大一不

分系，那麼高中就不應該再做分化，大家都修一樣的課程。就根據這樣的理念，把課綱定出來。到現在已經是完全制定完成的階段，只是差一點沒有公布（訪 D2-960110-1）。

因為要考慮到大學這邊的普物普化降低水準。因為大學基本上是要跟國際接軌的。所以是一再地在意見跟反應中去做協調（訪 D2-960110-3）。

（二）課程綱要委員欲透過延後分化的實施，加強學生通識素養

課綱小組委員即表示，就其於大學任教的經驗，理工科的大一學生的必修科目，包括普通物理、普通化學、微積分等科目知識，都是高中已經學習過的概念，只是教材換成原文書罷了（訪 D1-951229-2），換句話說，這些學生在高中所學習的課程內容太過艱深，也因此學生的學習動機被削弱，進了大學的學習效果並不理想（訪 C2-960103-1）。相對來說，社會組的學生的自然科學基礎與程度，完全停留於國中階段，甚至更差，這並非教育的目的與趨勢（訪 D2-960110-1），目前世界的教育發展趨勢應是強調通識教育以及全人的教育，許多國家已經實施大一不分系，為的即是延後學生學習分化的時間。有鑑於此，故針對高中課綱提出「高一高二不分組，高三才進行分化教育」的理念。

就自然科學這部分而言，因為高中生都被填鴨填了很多，學習效果好不好很難說，但是已經倒胃口了，我說過就大一來說，這些普通物理、普通化學、微積分，理工科的學生學得算不錯，但已經有點反胃，填太多了！相對於社會組的，學生幾乎是放棄，他的自然科學程度還跟國中生差不多……落差很大，其實高中已經分流了，這是在大學的感受，所以我就想把這個拉平一點（訪 C2-960103-1）。

八十八年的高級中學法的修定，有去強調將原來高中是大學的預備教育，是研究高深學問的基礎，把高深拿掉，然後比較強調通識的部分，培養現代公民的精神，在這樣的精神下，總綱裡面的科目與學分數都做這樣的調整，委員都覺得這樣是為的要培養現代公民，加強通識。因為大學已經很多在提到大一不分系，那麼高中就不應該再做分化，大家都修一樣的課程。就根據這樣的理念，把課綱定出來（訪 D2-960110-1）

其實像科目學分數的召集人，是一個很 open mind 的人，他也是很持平的看，……他甚至認為說大一學生的普通物理化學，高中都學過，大學只不過是把它換成原文書，相對的來說，我們高中的學生學得太深太多了，真的非要這樣子嗎？……這也就是為什麼他們一開始走的是讓大家在高一高二學得是一樣的概念（訪 D1-951229-2）

(三) 自然科學專家學者認為，實施延後分化將會降低國家競爭力

當高中新課程草案公布時，自然科學學科專家隨即於報章媒體上發表社論，主張延後分化的措施將會導致多種學科教學時數不足、程度下降，令有識者憂慮國家未來競爭力將會衰退，又宣稱此為政策錯誤，以導致於臺灣將喪失競爭力，相關人員亦無法對全民負責（〈《高中課程新總綱》高中教育水準正「向下修正」 教長和總綱委員 能負責嗎？〉，2003年10月16日）。

(四) 學校教師認為目前學校氛圍難以落實延後分化的理想

學校教師代表認為目前考試制度仍然影響老師教學、學生學習至深，不論是以學校的角度、教師的角度以及家長的角度，都急迫地期待孩子能夠得到最好的學習，進入理想的大學。學校教師代表表示，影響的問題出現在考試，所以效果是令人質疑的：

這是很好，很正確。但在高中透過不分組，就真的能夠達到這樣嗎？學生到最後也會變成課隨便上一上，若我是自然組的學生，我還是會上課，不然該怎麼辦。老師不要要求太多，不要被當就好。反過來，社會科修自然課的科目，不也是這樣嘛。影響的問題就是在考試……很多的細節與落實方式就必須要考慮到高中會怎麼去因應你。如何跟現實的運作要搭上、要怎麼落實？就要好好去考慮。作法上牽涉的層面很多，會很複雜（訪 T2-960117-6）。

四、各利害關係人對於國防通識課程爭議的論述

(一) 教育部無明確立場，最後因無法承受各界壓力，採取妥協方案，維持國防通識為必修課程

教育部對軍訓課程更名、是否設科等並無明確的立場，僅表示在爭論此議題時，各界有其各自的論述與觀點，亦會有軍系立委來關切。教育部認為將會保障教學人員的工作權益，其他相關爭論，僅能再進一步不斷地協調與溝通來探究課程目標實踐的可能（訪 D2-960110；訪 D1-951229）。

在課程總綱小組第五次委員會決議曾提及：「為瞭解教育部是否可承受「軍護課程」從高中課程移除之外界壓力，請中教司將「軍護課程」設置問題作一專案處理…（文 B-2-5）」。由此可以瞭解到，輿論壓力是影響決策的關鍵因素之一。儘管教育部

長出面表示且不斷重申，從來沒有要「廢除軍訓教官」的想法，新課程的實施也絕對不會影響到現有教官的員額與功能（〈高中軍訓改選修 立委抨違法〉，2003年3月13日）。同時，軍訓處亦不斷強烈表示反對的立場，強調由「全民防衛動員準備法」授權訂定的「高級中等以上學校學生軍訓實施辦法」規定內容來看，未來高中軍訓課程改為選修，教官編制員額勢必會受到影響，總綱小組指稱員額不會影響的說法並無法律基礎（〈高中軍訓改選修 立委抨違法〉，2003年3月13日）。教育部最後終因無法承受各界壓力，高中教官必須協助學生升學輔導之現實需求，且基於採取階段性變革軍訓課程，將不易引起高中軍訓教官之反彈與恐慌、影響學生折抵役期之權益，決議維持國防通識為必修課程

（二）課綱小組委員認為，國防通識課程得透過融入課程存在即可

課綱小組委員多數表示，現在的時代強調自由發展開放彈性，國防通識課程是舊時代的產物，即使國防通識課程內容有其必要性，但在學習時數有限的狀況下，是否又有其設科的必要，仍有很大的討論空間（訪 C2-960108；訪 C3-960108；訪 P1-960112）。總綱小組的意見是，目前的學校教官們不需要上課，仍可繼續擔任教官，總綱並未要求教官退出校園。理念上是如此，但亦牽涉到學校教官目前身份地位之工作權問題，這也是此議題爭論不休之關鍵處。這是妥協與折衷的結果（訪 P1-960112），多數委員仍然覺得軍訓課程已非時代所需，但為平撫反對的聲浪，大體上只能選擇一折衷妥協的辦法，但未來仍然有修正討論的空間（訪 C3-960108；訪 A1-960119）。

國防安全很重要，但是一定要設學科嗎？當然我有個人的想法，大體上大家還是折衷啦，勉強維持，九八還在修……（訪 C3-960108-2）。

我們覺得高中軍訓不應該存在，但是軍訓教官認為你若廢除就沒有了，他就說我有法令依據，照這樣說，小學生也要有軍訓教育嗎？第二個，我們決議說不要軍訓課，後來教育部說立法院通過軍訓的選修辦法由教育部訂出²，那我們就訂為選修，我們就這樣遷就他們（指軍訓教官）也不同意，然後硬把軍訓課塞進必修科目，定一個國防通識。本來覺得是刪除，後來變成必修……（訪 P1-960112-4）。

² 中華民國九十一年十月十八日通過「高級中等以上學校學生軍訓實施辦法」第三條：專科及高級中等學校軍訓課程內容，由教育部定之

由課程發展委員會第六次會議決議可以得知，課綱委員認為最後決策仍然是由教育部來決定，但面對外界的爭議，課綱委員仍舊主張國防通識課程沒有修習的必要，教官繼續存在高中校園是必要的，但不需要利用課程的依附讓教官存在（文 B-1-6）。

（三）教官認為教學是其任務，軍訓課程若未被列為必修，就得退出校園

軍訓教官認為，其重要的任務就是「上課」，若沒有國防通識課程，就必須要退出校園，除非修改相關的法律，調整高中教官在校園中的定位與職責，明訂教官不需要上課，僅擔任管理輔導人員的角色（訪 A1-960119）。否則，教官在學校裡負責課程教學的任務，不可被刪除。

總綱並沒有要教官退出校園。但教官就回應說：如果我們今天沒有軍訓課，我們就必須要退出校園，因為教官有個重要的工作就是要「上課」。除非修改相關的法律，將高中教官在校園中所扮演的角色職責都做調整，說教官不需要上課，就做擔任管理輔導人員的角色（訪 A1-960119-2）。

（四）學校行政人員認為，教官有維護校園安全的任務，不容廢除

91年8月26日聯合晚報報導，標題為「內壢校長：沒教官，我晚上不能睡覺」，文中報導多位學校校長表示，教官在校園安全維護角色的重要性以及需求性，故支持高中學生必須修習軍訓課程（〈高中軍訓也要改為選修〉，2002年8月26日）。站在學校行政人員的立場，行政人員覺得學校教官的角色不能廢除，他們認為教官仍然有其任務，能夠維持整個學校校園的安全，故他們很強調必須將教官保留在學校（訪 G2-960109；訪 A1-960119；文 B-10）：

……一開始國防通識是列為選修，所以他們的反彈非常大，比較起來，行政人員比較支持教官在國防通識裡面的角色，希望他們能夠保留在學校，授課時數減少，覺得他們還有其他的任務去完成（訪 C3-960108-2）。

軍訓若改為選修，希望能確保高中軍訓人員員額編制之法源…（文 B-10）。

這些意見除反應出學校安全維護對於軍訓教官的仰賴與需求之外，也反應出教育部雖不斷地宣導與指稱學校教官員額將不裁減，且明白指出課時數的調整將不影響教官的生存權益，但教官對於自身工作權的憂慮，以

及學校行政人員對於未來連帶的校園安全無人維護之憂慮絲毫不減。

(五) 全國教師會代表堅持國防通識課程不設科，改以聘任專業輔導人員與學務人力取代

全國教師會認為國防通識內容已不符合後期中等教育目標，且得以採取融入各科方式和議題式教學，所以不需要設科。再者，更反對教官轉任一般合格教師，原員額應該改以聘任專業輔導人員與學務人力（訪 T1-960102；訪 T2-960117）。

因為在高中職的階段，生活輔導還有其存在的價值，是不是應該要納入一些學務人員、社工師等等，原來沒有這些編制，軍訓教官是有編制的，逐漸納入他們，發揮實質的效用，進而達到輔導與管理的功效，這些東西在教育的部分還沒有仔細地去思考，我們是有看到這塊，且希望教育部能夠去解決（訪 T1-960102-7）。

五、各利害關係人對於歷史科課程爭議的論述

(一) 教育部表示課綱制定並無任何政治意圖

教育部對於被解讀為政治意識型態產物的課程安排，主張其均為各科目綱要制定小組根據教學目標來考量所發展的課程內容，其中並無任何政治意圖，亦無任何政治操作。對於教育部來說，這樣的解讀有些始料未及，甚至有些論辯為無稽之談，民意代表在無依據、不瞭解的狀態下，以作秀的心態擾動社會大眾對於課綱的觀點。

(二) 課綱委員表示，年代的劃分均以專業為考量，無涉及政治意識

多數課程專家學者在課綱制定的過程中，多表示沒有覺察有任何的政治干擾與操作，在考量課程規劃時，更僅是以教育與教學的觀點來考量（訪 T4-960131），但公布草案後，社會上對課綱的反應卻是始料未及，完全沒思考到會有這樣的爭議：

當初是我覺得政治敏銳度太低，後來想想第一個就先把台灣史放成一冊，把台灣史放成一冊，本身就有很多很難處理的事情，台灣史中國史世界，三個範圍要放在四個學習，高一高二的必修，怎麼放都會有困擾。那時候一個學期放台灣史，一方面是想說

希望學生的了解多一點，所以放多，可是台灣史一放一學期之後，其他就很難擺，那時候是有一個想法就是說把高一下的中國史。一千五百年大概就是明代中葉，所以就做個分別之後，就把他之後的放在世界史，其實是讓中國史的份量，不要從...，相對於現在九五暫綱之前，是兩個學期，但包含台灣史在內，所以我現在如果台灣史放成一學期，中國史的部分不要讓他減少太多的話，應該是讓他維持比較適當的份量，所以那時候做這樣處理的動機是在這裡。跟外面的解讀很不一樣（訪 T4-960131-1）。

像一千五百年切割那部分的東西，我只能事後說大家的敏銳度還不夠，但我仍然不覺得當初在做的時候，有誰特別去施壓我就是要有這樣的想法，不這樣做的話，就要退出小組；或者說我覺得就不能接受的其他意見等等（訪 T4-960131-3）。

（三）課綱委員表示，第一次課綱草案的內容，是共同討論的成果，願意為其背書

若是張元召集人的時代，算是合作的成果。你就很難說那是張元教授自己的意見。因為課綱小組，至少我自認絕大多數人都可以為張元擬出來的課綱，會覺得這個當初也是我同意的，所以我可以為他背書。但是在周樑楷時代的時候，我不這麼認為，甚至在委員私底下討論的時候也都有也不太認同，因為沒有磨合怎麼會有共識（訪 T4-960131-6）。

（四）課綱委員表示，第二次課綱草案的形成，非內部共識的結果，部長影響至深

第二次綱要草案公布的前一週，也是這份課綱討論的第三次會議，教育部部長杜正勝亦參與了這次會議。這次的會議相當冗長，開會時間長達七小時之久。杜正勝部長在會議上呼籲歷史課程的主軸應放在現代史，課綱部應該太瑣碎，重點也不宜太多，杜部長認為重點少一點才能夠講得深入，老師也才不需要一直趕課，且學生背那麼多也沒有用（新新聞，2004）。歷史課綱委員代表表示：

十一月的會，那個會非常地冗長。那個會其實是杜部長主導的，他在場……召集人應該是周樑楷教授，但實際上是杜部長在主導，從中午開到晚上九點十點。那個會議就把一些教授，大部分是在部長的意思之下，做了一些調整。我覺得這樣子的作法不好，我也不能接受說因為外面的壓力很快地就要把這東西做出來（T4-960131-3）

在這次的會議當中，在「教育部長的建議之下」，世界史的題綱部份，被硬生生地刪掉一半以上的章節。杜部長的歷史專長在於中國古代史，故

這部分他也提供負責的學者較多意見。例如，杜部長在會議上指出，古代傳說、三黃五帝不用談那麼多，因為讀這些傳說意義不大，中國古代最重要的是秦漢的一統制度。在世界史部份，杜部長亦認為十九世紀以前的世界史寫法應該要更簡要，例如，羅馬政體應該要把焦點放在影響後世的共和政體，這可以和希臘民主政體對照，至於羅馬興衰問題就不必多著墨。負責撰寫的教授們原先不大能接受杜部長的論點，但不斷討論的結果，這些被建議的學者們，會議結束後就連忙回去修改自己的課程綱要，盡量達到杜部長強調簡潔的目標（新新聞，2004）。

那天會議的主席很明顯就是杜部長，這跟我認知的小組會議就落差很大。杜部長本身化蠻多，他本身又是歷史院士，底下不是他的晚輩就是他的學生，我看很多杜部長作的結論之後，決議也就差不多了，所以這個會我覺得很糟糕（訪 T4-960131-7）。

綜而言之，在三次會議後，杜部長要求所有領域一律依循「略古詳今」的原則。教育部很快地於 11 月 9 日公告歷史科暫行綱要草案，提供各界參考。公告之後，仍然引起外界諸多爭議與關注，包括略古詳今的原則；獨厚世界文化史，忽略中國文化史；選擇性的處理史實等（〈原氏、荷蘭、鄭氏、清領 擠成一單元〉，民 93 年 11 月 19 日）。

（五）學校教師認為，政治意識型態之爭並不會影響教學內容

學校教師代表認為，無論課綱如何制定，關鍵者仍然是老師的教學與轉化知識的過程，其實課綱將課程內容怎麼擺、怎麼放，不太會影響老師的教學，重點是在於學生能夠吸收多少？以及課程的安排是否能夠以學生為出發點（訪 T3-960123；訪 T4-960131）。唯課程發展過程中，枝節的討論與涉及統獨政治的議題等這些動盪的討論，會帶給社會大眾與學校教師對於教育的不安定感，也許會對教育失去信心或是對於教學職場的污名化，這是比較負面的部份（訪 T3-960123）。

歷史學的東西，這些東西本身是有價值的。但是這些東西如果不跟學生的想法連在一起的話，那是沒有太大的意義的（訪 T4-960131-4）。

（六）學校教師認為，中國史教學時數不足，造成教學與學生學習的困擾

本次高中歷史課程時數從每週兩節半減為兩節，但目前的歷史課程

內容，卻又像是無止盡的深淵，教師們認為，歷史科課程在有限的時數之下被期待賦予超過太多的期望（〈原氏、荷蘭、鄭氏、清領 擠成一單元〉，民 93 年 11 月 19 日）。

六、各利害關係人對於全國高中教育發展會議決議的論述

（一）教育部長對會議所完成的共識滿意，且將針對各界意見盡量修正

黃榮村部長於教育部部務會報當中則表示，對於高中教育發展會議的成果非常滿意（〈高中教育發展會議落幕 新課程預計六月公布〉，2004 年 4 月 22 日）。

（二）課綱委員覺得灰心，一次會議決議竟全然推翻原已進行兩年餘的改革方向

籌備三年餘的「延後分化」課綱發展理念，在這次的會議當中亦全盤被推翻，課綱理念完全轉向，自然科學等科目綱要面臨在短時間之內必須重新修定的困境。這樣的轉折對於課程制定小組的委員們，無非是一項重大的考驗與打擊，行政小組代表談到，課綱委員已經著手進行了兩三年的政策修訂，一次會議卻完全更動了政策方向：

很誇張。我那時候就在會議裡面，司長也在會議裡面。家長團體代表意見很多，然後就再那次就做出決議。那時候吳清鏞校長想出一個甲案乙案，他就拿出來，到最後就用那個了。所有課綱的修定委員，就一直很不高興。他覺得說我們辛辛苦苦用了我們的專業修了兩三年的東西，一次基層會議，這會議也不是什麼上層會議，就這樣做決定（訪 A2-960126-2）。

行政工作小組代表對於課綱發展方向修正的情形提出說明，認為：

延後分化這部分，自然科學界的教授們力量是很大的。課綱委員一開始說得鏗鏘有力，但最後還是妥協，一方面可能是他們自己衡量好像也不無道理，另一方面是中研院體系這邊的人員，畢竟還是要給較為菁英的人專業的訓練，否則國家的水準會下降（訪 A1-960119-3）。

課綱委員亦提到，籌備三、四年的高中新課程綱要，所有的行政程序

與內容討論均已完成，卻在高中教育發展會議當中一面倒地全部推翻，課綱委員認為許多課程發展的利益團體給予教育部很大的壓力，進而使得教育目標無法實踐；

全國教育會議是背幾個力量的促成，一個是大學的科學家、科技的學者，他們自私，他們只要教上來的科學基本能力合乎他們的需求。第二種人就是像家政、軍訓教官，這些本來在中學裡面都是必修，像體育，體育變成零學分嘛，他們都覺得他們的利益受損。簡單來講就是很多不同的利益團體，他們覺得利益受損……我們今天是面臨利益團體的大反撲，提出反對的聲音，給教育部很大的壓力（訪 C2-960108-8）。

更有課綱委員氣餒地表示已經退守，過程中盡力而為，也不想要再繼續堅持：

我們原本程序跟內容都定完了，後來大概是在黃榮村部長四月份又召開一次最大的公聽會（即高中發展會議），我們已經退守了，就是自然學科不變了……沒變阿，沒變就沒什麼好吵的！我已經做了四五年，覺得這種東西不是我專長的，在我作的過程我盡力而為，但很多的過程牽扯到大家的概念、生計……實際上教育部擋不住壓力，課綱小組也擋不住壓力（訪 C1-960103-3）。

（三）全國教師會教師對於會議決策表示認同，認為決議反應了多數教師的意見

教師代表認為多數教師的意見，均反映在全國教育發展會議的決議上。對於所決議內容，認同其作為繼續發展課程綱要的方向：

我們就帶著這份全國教育人員問卷調查的文件，到各場的公聽會，跟所有的人去作說明，所以後來的結果，與我們的決議是非常非常的相似，……我們會提出具體的立論與版本，教育部覺得我們還蠻有誠意的，所以還蠻能接受我們的想法（訪 T1-960102-3），

（四）家長認為其論述常受到懷疑，全國教育發展會議仍落入學科的爭奪

家長代表在全國教育發展會議上不斷地發聲，提出家長對於高中教育的期待與訴求，但家長常會認為各界對於其專業能力有質疑，但是家長認為，他們所提出來的，才是教育最基本的期待。然而，在全國教育發展會議上，仍然只是限於科目與學分數的爭奪與討論而已：

我的看法是在會議中會變成沒有章法的叫做「喬」時數……家長代表一向參與這樣的會議時，都會被認為家長的專業能力不足。但是教育界的思維常常會卡住他們自己。我們只是提出一些很基本的社會期待。大部分人聽了覺得有很大的衝擊，但也沒辦法，角色回應，其實政府才是最重要的，他們必須回應，且提出長期的計畫。可是我們的教育主管嘗試追著問題在解決問題，而不是長遠的、領導性的前瞻性地去解決教育問題（訪 G1-951227-2）。

參、各利害關係人對於九五高中課程政策發展組織運作的論述

一、教育部認為在規劃過程中發揮彰權益能

（一）教育部認為已完全開放溝通的管道與機制，且將各界聲音均納入考量進行協調

教育部行政人員代表提出，近十年來教育部已經幾乎不會關起門來做決策，必定會透過公聽會等程序廣徵意見，教育部行政人員表認為在行政部門來說，任何制定過程，提供百分之百發表意見的管道，但是沒辦法去要求徵詢到百分之百的意見，他表示：

……而在這過程當中，你願意、及時地來關注，不要等到最後定案之後，你才來說你都沒有採納我的意見、你也沒來問我，問題是這東西有點像說法律公布了，我是不是一定要通知到每一個人他才算公布，他公布在那兒，那你應該自己要去關注他，這是作為一個公民國民應該自己要去注意的，你不能說我不知道就可以不用遵守（訪 D1-951229-6）。

再者，教育部行政人員代表表示，站在政務推動的角度，對於各界的疑義，不斷地居中協調（訪 D2-960110）。教育部行政人員亦表示，不同利害關係人的立足點與觀點本來就不同，協調與溝通是課程發展中必然的過程。當你形成比較多數的意見、且是比較明確、專業的意見，當然會被重視，那大家再來協調，怎麼做都不可能讓每個團體都滿意，但是教育部均會一定會納入考量（訪 D1-951229；訪 D2-960110）。

（二）教育部認為課程政策發展的過程，尊重專家專業

教育部行政人員代表表示，教育部參與比較深入的是在總綱的部份，教育部會提出希冀達到的高中教育目標是什麼？需要什麼樣子的高中學

生？這部份教育部會站在領導者的角色。到各科的層次，教育部會要求看到臺灣主體的課程內容，希望能夠由近及遠地規劃課程，而非一些不相關且不符時代的課程內容（訪 D1-951229）。除這兩層面之外，在在課程規劃的過程中完全地尊重專業，但在外界質疑與挑戰的時候，必須要能夠出面說明，故在程序上要求其必須廣徵意見，但在規劃的內容上並不加以干涉。

（三）教育部認為教師應該更加積極參與且瞭解國家教育政策發展

教育部行政人員代表認為學校教師除教學之外，亦應該從課程發展的角度來解釋課程。又每次的課程改革，教師是否確實去閱讀瞭解課程標準或課程綱要？若能夠閱讀課程標準或綱要，就更能夠掌握每一次課程改革的精神，也不會與課綱裡頭所要呈現的精神與所要達成的目標存有落差：

老師應該回過頭來去深思一個問題，在這之前，其實是九年一貫之後，才讓老師比較認真地看一看課程綱要在講什麼。但是請老師們心自問或回過頭來想想，有幾位看過課程標準或課程綱要？因為他們比較直接是看教科書，課程綱要是編給誰看呢？我們是汲取九年一貫課程綱要的精神與教訓，所以我們這一次九五課程綱要公布之後，我們有計畫地去調訓校長、教務主任，甚至辦理各科教師研習時，先從綱要著手，讓他們瞭解綱要的精神與內涵（訪 D1-951229-3）。

二、課綱小組委員認為目前仍不具有政策發展的穩定結構

（一）課綱小組委員認為教育部需作為一有力的統籌單位

課綱小組委員表示，在政策制定的過程中，感受到課程改革所涉及的範圍相當複雜，無論在於資源、人事、組織等方面的整合，需要一個有利的統籌單位。教育部必須建構一整體課程改革的後設統籌機構，以助課程改革能夠在一個具有共識的架構之下，穩定而漸進地發展（訪 C1-960103）。課程政策的變革，猶如一環環相扣的鍊結，必須逐項地去解開、逐步地修正與改變，要先解決這樣的問題，必須先去解決連帶的問題。然而，這就需要有個具統籌能力的後設機構，能夠去消化資訊，且產生新的指令，整個系統在跟著改變（訪 P2-960126；訪 C1-960103；訪 C3-960108）。

(二) 課綱小組委員認為國內缺乏相關長期研究與實徵資料

所有課程綱要制定委員均提到，在政策制定的過程中，深感目前國內缺乏與課程改革相關且深入的長期研究，因此在課程的規劃與抉擇過程中，無法有理論依據地提出論證與說服。再者，缺乏國內各級學校以及教育發展相關之實徵資料，如此則無法掌握國內目前教育業務情形，造成決策上的困擾（訪 C1-960103；訪 C2-960108）。

(三) 課綱小組委員認為學科專家與教師過於本位

課綱制定小組委員在課程規劃的過程中，無論是小組內的座談會、專家諮詢會議，或是遍及全省的公聽會，均感受到教師與學科專家的本位概念，對自己任教科目、專業背景科目有利的即贊成，沒有利益者則大力反對。如此是相當本位的，缺乏站在整體教育發展角度來思考的宏觀理念。

高中老師本位嘛，對我的科目有利的我就說好，對我科目不利的，我就說不好，這些很本位的東西（訪 C1-960103-2）。

國教育會議是背幾個力量的促成，一個是大學的科學家、科技的學者，他們自私，他們只要教上來的科學基本能力合乎他們的需求。第二種人就是像家政、軍訓教官，這些本來在中學裡面都是必修，像體育，體育我們變成零學分嘛，他們都覺得他們的利益受損，簡單來講就是很多不同的利益團體，他們覺得利益受損（訪 C2-960108-8）。

三、行政規劃小組代表認為影響政策推動各環節的關鍵在於「人」

(一) 部長是決策的關鍵，而其他業務首長亦扮演關鍵的影響角色

行政規劃小組提到，論真正有權力的人，仍然是部長。不過，也要看部長想不想要去主導教育改革，若部長想要去主導，各科課綱委員正是由部長決定各科的召集人，再透過召集委員去找他的團隊，這些委員的思維、立場與代表性一定是與召集人同類的。換言之，雖然有制度、有法律，但最後去做的是「人」，人的人格特質、團隊是由哪些人組成，仍然存有很大的彈性運作空間在裡頭（訪 A1-960119；訪 A2-960126）。

再者，行政規劃小組代表提到，在政策發展的過程中，從最底層的行

政業務至高層的簡報會議，資料如何被篩選、如何被呈現，都是影響決策的關鍵。換言之，若將所有的輿論壓力全施加在部長身上，或許太苛求了：

在政策發展的過程中，教育部司長、科長、專門委員，以及承辦人員等等，相關人員名單是怎麼篩選完人選再給長官看？呈過去給教育部的資料是什麼？每個環節每個人其實都佔了很重要的角色。部長也是聽次長或是中教司給他一些簡報想法，他做了以後，他說那這件事情我做的決定是什麼，其實下面的人怎麼去呈現這個事實，給他什麼資料，對他來說，那是他唯一知道的東西，他就依照那東西去做決策。裡面的每個人都是環節，部長是最後的決策者……部會長官可能會選擇對他決策比較有利的方式去向部長報告他的方案，讓部長做出來他想要走的決策，因為他這樣做可能比較順利，他就跟部長這樣講，部長就會考量到那這樣推廣比較好。所以是環環相扣一直扣上去的（訪 A2-960126-3）。

（二）社會菁英總是扮演著重要的角色和影響

教育行政規劃小組代表認為，在政策發展的過程中，社會菁英總是扮演著重要的角色和影響，不僅對社會大眾產生很大的影響，讓他們覺得菁英領袖講得有道理，所以支持菁英的論點。再者，在許多學科議題的討論上，學科的專家與教授的力量是很大的，也影響了政策的方向：

整體來說，社會菁英總是扮演著重要的角色和影響，因為很多時候，家長會受到菁英意見領袖的影響，他們會覺得菁英領袖講得有道理，所以支持他（訪 A1-9601 19）。

（三）會吵的人有糖吃

教育行政規劃小組代表表示，從許多議題的爭論與決策結果得以發現「會吵的人有糖吃」，也就是說權利是要靠自己爭取來的。可以發現許多人員或團體，準備了很多資料來說明、爭取，到最後真的也妥協了。教育部的作法就是誰有聲音出來就是想辦法趕快讓他沒有聲音，這是我們從外部的角度，看到教育部所顯現出來的心態（訪 A1-960119；訪 A2-9601 26）。

另外一個就是軍訓教官會覺得軍訓這東西還是很重要，最後妥協的結果是留下四學分，高一高二一學期各一學分。在這件事情當中，我有深刻的感觸是，會吵的孩子有糖吃，也就是說權利是要靠你自己爭取來的。所以你真的會發現軍訓教官非常會作參謀作業，準備的資料很多等等來做說明，最後也妥協了（訪 A1-960119-2）。

四、專家學者認為資訊太多，而缺乏一統籌的機制

教育發展所涉及的制度層面甚廣，也由於課程改革內容的專業領域相當多元，術有專攻，故每一次課程改革的進行，須組成多個委員會，進而發展成一個複雜的機制，以期能針對每個細部進行專業性的籌畫。本次高中課程改革即藉由課程發展委員會、課程綱要制定小組、各科目綱要制定小組，以及協助推動業務的課綱推動小組，含學科中心、輔導團等，以一個放射狀的方式擴散運作。然而，可以明顯地發覺，每個組織的設立均有其良好的的用意與目標，但開始運作後，卻難以完全彰顯其功能與成效。或者每個單位各司其職，中央卻缺乏一能夠整合所有單位的機制。藉此責能夠提供一能夠接收訊息與提供回饋的動線，使得各方的意見能夠受到統一的處理與回饋，並且在課程政策發展過程中，依此不斷改善與向上提升。委員即提到：

問題在於課綱有太多環節，而沒有一個統籌（訪 P2-960126-2）。

環環相扣的問題，造成要先解決這樣的問題，必須先去解決搭配連帶的問題。這就需要有個後設的機構，能夠看到這些，資訊收進來消化，產生新的指令出去，大家再跟著改變（訪 P2-960126-5）。

五、高中校長認為只要學校願意去做，困難是可以克服的

（一）高中校長代表見證課程發展過程中教育部長官與每位委員的認真

高中校長代表在參與會議的過程中，表示對於每位委員認真參與課程發展的肯定，亦認為教育部也非常願意讓第一線的教育人員有發聲的機會，也很信賴參與的高中校長。大家在這次的改革過程中，都努力地想要促成目標的實踐（訪 L1-951225）。

（二）高中校長代表認為自己扮演著中央與學校之間的橋樑

高中校長認為被納入高中新課程制定的討論會議，任務在於告知中央部會長官第一線的想法與困難，也到中央去接收一些訊息回來告訴學校教師們，現在國家正在進行的教育改革政策。校長能夠充分地掌握現階段學校訊息是什麼，推的現況當中遇到什麼阻力與問題。學校教師的意見非常分歧，也需要有非常大的專業對話空間，校長正式維持著一個開放彈性思考、邏輯正反面揣測很多意見的立場，來協助教師在教學有寬闊的發揮舞

台。目的就是想要讓學生的學習能夠更精緻(訪 L1-951225;訪 L2-960104)。

(三) 高中校長代表自許必須扮演好學校課程領導者的角色

高中校長代表均體認到於校園中，自身是一位重要的課程領導者，無論是在協助課綱制定的過程中，能夠將學校實務的狀況提供給予中央參考，抑或將中央政策的理念帶入學校中，校長本身如何擺下身段，支持專業，讓老師們相信與信賴，激發教師承諾自發性的意願，正是校長身為課程領導者的範圍(訪 L2-960104;訪 L1-951225)。高中校長代表均認為必須引領教師不斷地進修成長，藉此具備因應新課程、轉化新時代知識的知能。若學校課程發展得好，競爭力自然會出來，對社會的號召力也會出來，校長本身需要去參與、帶領，也需要去教育(訪 L2-960104)。

六、學校教師多認為政策理念與教學現場具有落差

(一) 學校教師認為教育部過晚納入其他代表，導致理念與實務的落差

全國教師會代表以及其他教師代表均提到，教師代表參與的時間點過晚，當時學分與時數多數已經確定，很難再去加入或更動，時間點亦不允許再重新來過(訪 T2-960117;訪 T1-960102;訪 T3-960123)。

(二) 學校教師認為課綱委員與專家學者對於現場狀況並不瞭解

全國教師會代表以及其他教師代表均表示，擔任課綱委員的代表，多數原本均為任教於大學的教授，或是在中研院服務的專家學者，故這些委員對於中小學學校的實際教學情況並不熟悉，對於學校的運作狀況亦不夠清楚。也因此，在規劃課程政策的過程中，容易使得討論不符合實際的教學情形(訪 T1-960102;訪 T2-960117;訪 T3-960123;訪 T4-960131)。

(三) 學校教師認為無論政策如何變動，教師均有能夠因應的教學能力

教師代表提到，無論政策如何變動，教師的轉化知識的能力多半能夠因應政策變化，只是擔心若減少，課會不會開不成，以及重新準備教材會比較辛苦一點，必須要充實自己的能力，增加新的知識，但老師們的適應其實都很好。這部份的重點在於學生能不能吸收罷了！若課程的規劃與

教學實務狀況落差太大，那麼學生學習得很辛苦，間接亦造成教師教學上的困擾（訪 T2-960117；訪 T3-960123；訪 T4-960131）。

（四）學校教師每次提出意見時多會有所顧忌，甚至擔心被外界以為是在抗拒改革

在小組當中，教師代表僅占少數一兩位，其他委員多半為大學教授或學科專家學者。雖然大家的角色都是委員，當想要在會議中提出意見時，面對教授或專家學者，仍然會有些許顧忌。一方面這些教授可能是你過去的師長，另一方面也害怕自己所提出的意見，被誤會為教師在抗拒政策：

……我面對的都是我的老師，如何在他們面前大聲講話？或是在沒有困擾的狀況下，怎麼讓他們很快地單純討論你的話語？我覺得這些也是有困難（訪 T4-960131-10）。

我覺得有時候教育部在設計問題時目標都很好，有其美意，出發點都很好，也很希望真的落實成這樣子。但是真正放到學校去時，問題都出來。當時我們開會也會想到這些事情，有時候會想講，但都被怕人誤會說發牢騷、抗拒。現在最怕的就是怕被別人誤會成你是不是討厭這個制度！抗拒！但是提出來的其實都是這麼多年下來的感心得，甚至於只是希望對孩子有幫助……（訪 T3-960123-5）。

課程修訂行政工作小組代表對此現象亦提出其所覺察到的現象與想法。職業聲望與階級成為影響委員之間發言的無形隔閡，召集人之領導風格亦能夠決定小組討論的氣氛：

許多專家的名單幾乎都是中研院的，我的意思是說，這些專家他們平常與高中教育不太碰觸，所以他們很可能對這部分不太瞭解，但還好有高中教師與校長在裡頭擔任委員。但是也可以想像的是，高中教師可能會流於幫他們處理瑣事、整理資料，這些高中教師講話的時候是非常小心的，職業聲望與階級的問題，雖然召集人很客氣，但委員可能會自我設限，他們會講得很委婉，但這很難去改變。萬一召集人又是比較權威式的呢？雖有制度、有法律，但最後去做的是「人」，人的人格特質、人是怎麼組成的，也就是說找了些什麼人來擔任團隊，仍然有很大的彈性運作空間在裡頭（訪 A1-960119-4）。

七、家長代表期待有大幅度且完整的改革作為

（一）家長代表認為家長團體總是政策執行的被通知者

家長代表雖被納入決策的討論，亦提出其對於高中課綱之期望與看

法，但家長代表認為並沒有受到重視與討論。因此家長認為在討論的過程中，他們多被視為非專業（訪 G1-951227）。再者，家長代表認為九五高中新課程與其他政策一樣，家長總是政策的被通知者，被通知參與之後，才發現許多決議與流程是早已決定，已經不容改變（訪 G1-951227）。

（二）家長代表認為教育部沒有擔負起統籌的責任

家長代表表示，當初教育部告知家長團體高中新課程制定之目的，在於銜接教育理念，且是要推動教育新世代的教育。這樣的理念讓家長團體認為將會有一次全新的改革，家長團體便去思考現階段高中教育有什麼缺點？則針對各項缺點去提出改善策略。然而目標拉得很遠很高，所做的行動卻不及目標思維。家長代表認為家長團體的思維已經被當初所提的目標理想帶得那麼高遠，所以在當中的協調很辛苦，但教育部最後卻做不到提出的目標，行政部門必須負責。目標提得這麼高遠，是需要做很多結構性的改變，但教育部卻沒有承擔起統籌與整合的責任，是家長團體覺得最不满意之處（訪 G1-951227）。

（三）家長代表認為必須要有大幅度的改革

家長代表要求教育改革必須要有前瞻性的重大改變（訪 G1-951227-2）。家長代表提出：目前臺灣教育品質的問題，有一部份浮現於高等教育，故從高等教育來檢驗教育的成果，普遍大家並不滿意。問題在於大學生的學習興趣不高、學非所長。但這些問題的根源是在高中教育，因為所有知識追求的能力都是在高中階段養成（訪 G1-951227）。是故，家長團體認為高中教育必須要有大幅度的變革，培養學生發展生涯規劃的能力、培養選擇與自主的能力，以及成為準公民的能力。

（四）家長代表表示自己的意見被認為不具專業，並不受到重視

家長代表認為，家長團體參與政策討論的會議時，一向都會被認為家長的專業能力不足（訪 G1-951227-2）。但他們表示，他們所提出都是一些很基本的社會期待，但家長代表表示：

加上民意代表又配合演出，一直又認為說教育界才是專業，你們家長不懂，教育是專業的事情，但是問題是教育界沒有顯現專業，若教育界有顯現專業，民間由會出現這

麼多不滿的聲音（訪 G1-951227-4）。

（五）家長代表認為必須再廣納代表參與規劃

家長代表表示，公聽會雖然開放讓家長參與，但是大部分的家長需要工作，所以能夠參與公聽會的人員並不多。但是負責單位如果有心，是可以找多一點的企業代表來參與，直接發函邀請企業界、非營利組織的代表一同參與。因為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；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。此外，也能夠納入知名社會人士來參與。換言之，教育部是可以更積極地去爭取與廣納更多聲音的（訪 G1-951227）。

第三節 九五高中新課程政策發展之權力運作情形

本節將針對各利害關係人於政策發展之互動歷程中，所採取的權力策略加以說明。分別為教育部行政人員所採取的權力策略、課綱委員所採取的權力策略、專家學者所採取的權力策略、學校教育人員所採取的權力策略，以及家長團體、學生團體所採取的權力策略。茲就其詳，分別說明如下：

壹、教育部行政人員所採取的權力策略

一、教育部行政人員透過說理的策略，取得社會大眾對於高中新課程改革的認同

說理的策略，是指成員以事實和資料為基礎，表達出合乎理性的意見，進行理性勸說（謝文全，2004）。然而，運用說理策略，一方面能夠使得說服他人的理由具有法理性，使得他人無法拒絕；另一方面，也能夠為自身的利益與需求爭取認同，影響他人原先的認知與看法（胡士琳，2002）。啟動九五高中新課程政策發展，教育部乃透過說理的策略，透過對於國內教育現狀的合理陳述（訪 D2-960110-3）、研究資料（訪 D1-951229-8），以及研習教育（訪 D1-951229-3）的方式，將其論點以事實和資料

為基礎，表達其理性的意見，來取得社會大眾對於高中新課程政策發展的認同，藉此讓教育人員與社會大眾能夠對於新課程願意相信且願意配合。

站在政務推動的過程。基本上我們還是盡量去協調，當初如果是自然科學這個部分的話，那部分解決的方案提出來就是教材分級，大家都是針對問題去做思考，大家去討論到這個高中整個課程不分化之後會不會造成就是跟大學銜接的困難或是說預定念社會學科傾向的學生覺得太難，基本上我們都能夠理解這樣的講法是沒有錯，那時候我們（教育部）的想法是，早期是國中畢業 30% 去念高中，這些高中裡面又只有 30% 才能考上大學，高中已經是一個菁英教育，但是現在高中佔了 40~50%，而這 40~50% 已經幾乎可以念大學，所以大學也有改變，不再只是純粹學術研究的性質，也有職業培養的性質。從這角度去看，要考慮到高中進來的學生程度變得拉得很大，出去的未來發展也不只是純粹學術研究，從這角度去看，教材分級的概念是合理的，所以第一個想到要做教材分級。另一個問題是大考的問題，我們也有大考中心去做協調，教材分級在委員會上也一再地去討論（訪 D2-960110-3）

我們是汲取九年一貫課程綱要的精神與教訓，所以我們這一次九五課程綱要公布之後，我們有計畫地去調訓校長、教務主任，甚至辦理各科教師研習時，先從綱要著手，讓他們瞭解綱要的精神與內涵…因為老師當然會因為學生的程度來因應與改變，或是一套課程標準也難以是用所有的學生，但其實課綱有其建議的時數，覺得教到這樣就夠了…所以這東西就變成說，這樣的連動，我覺得課程改革是有越來越進步的（訪 D1-951229-3），

課程修定時，他有高中跟大學對話，他也去作基礎研究，去作必選修的專案研究、分流分級的研究，做完這些研究之後，我們還考慮到說，當然到時候大家也會說這是學術之見，學術界又關起門來自己作研究，但我們必須要考慮到說這樣的東西對於高中老師有沒有實施的可行性，所以我們請全教會去作行動研究，真正地去透過全教會這個平台，去跟高中老師溝通，去瞭解他們提出這些建議的可行性有多少，這些做完之後，還要有一個起草小組，蒐集這一路以來又有多少什麼意見，希望怎麼去調整這個課程，要把所有的意見都蒐集了，再把這些學術研究的理論、行動研究的建議，通通歸整進來再去考量（訪 D1-951229-8）

二、教育部行政人員透過權威的策略，要求教育基層人員執行高中課程改革

依 Max Weber 的見解，權威是使他人去做你要他們做事的能力，或在一種社會關係中，一個行動者能夠避免他人的抗拒而展現其意志的可能性（引自黃昆輝，2002）。藉由權威策略，一方面能夠運用組織的獎賞或懲

罰來迫使對方就範，對於他人進行制裁、要求他人的順服，另一方面也能夠運用第三者或是高層人員的支持，來對於他人產生無可抵擋的影響力（胡士琳，2002；Robbins,2001）。目前臺灣教育政策的啟動，多為一由上到下的歷程，由教育部行政人員啟動改革的機制，進行政策規劃與通過政策合法化的程序，最後透過公告的方式，告知學校教育人員必須執行高中課程政策。

當時在擬定這些方向原則時，是部長與多位教授坐下來逐字推敲地去思考，那個東西等於是為整個修定定調，當然我們幕僚作業不管他，本來就需要擬定些原則出來，大家的深入探討才是關鍵，這些資訊依照資訊公開法，可以依照文號來調閱資料，你就可以知道當時有些什麼樣的草案談成什麼樣。但我知道它已經是一定有確定原則，才依照就這樣的原則來修定與調整（訪 D1-951229-1）。

三、教育部行政人員透過溝通策略，與政策利害關係人進行互動

教育部在政策發展的過程中，採取不斷溝通的策略，瞭解政策利害關係人，並對於各利害關係人之間的利益進行協調。教育部行政人員認為，意見的不同，是教育政策發展過程中的必然結果，只能不斷地協調溝通，達到一個大家都能夠接受的妥協結果：

其實本來課程修定都是這樣子，本來就是需要容納各界的意見，不容納各界的意見不行啦。大家的意見都是有矛盾與衝突的，這是很自然的，不只是說家長老師專家之間有不同的意見，各科之間的意見才多，每一科都想要增加時數大家都不想要減到時數，高中高職國中小，都面臨這樣的問題，大家都不想要被減到時數，大家都是站在自己的立場去思考。本來就是在會議上要去折衷，做出雖然不滿意但是必須去接受的結果，課程修定本來就是要經過這樣的一個過程（訪 D2-960110-3）。

歷史那部分也是，一再地去溝通，兩邊都有不同的意見，那意識型態是很難去協調的，只能說從盡量地去跟他們解釋（訪 D2-960110-3）。

四、教育部行政人員透過順從策略面對強勢的利害關係人

順從，指的是成員對於他人的命令、安排與要求皆予以接納（胡士琳，2002）。順從的行為一般比較強調內心的不願意，但是在行為的顯示仍然是一種附合的情形。順從改變了行為，也可以被觀察或測量。然而接受只

能藉由誠實的自我報告得知，因此順從是外部的行為表現，接受則是內部心理歷程（宋鎮照，2000：269）。順從可以是口頭上的承諾或臣服，也可以是以不正面拒絕的方式來安撫對方。是故，順從策略的運用，一方面可以藉由表現出妥協與退讓的態度，減少他人對自己的戒心與防衛，另一方面，順從策略也能夠保護自己避免列入他人的黑名單中，減少在政治上樹敵的可能性（胡士琳，2002）。在九五高中新課程政策發展的過程中，教育部行政人員認為，其對於已經形成多數意見、共識且勢力較大的意見，則會去注意且重視（訪 D1-951229-6）。這樣的觀點在其他利害關係人看來，則會認為，教育部在面對較為強勢的利害關係人，是採取順從的態度，教育部無法抵擋反對的聲浪進而將會將政策發展調整為其訴求方向（訪 A1-960119-2；訪 A2-960126-3；訪 A2-960126-5；訪 C2-960108-8）：

在這件事情當中，我有深刻的感觸是，會吵的孩子有糖吃，也就是說權力是要靠你自己爭取來的。所以你真的會發現軍訓教官非常會作參謀作業，準備的資料很多等等來做說明，最後也妥協了（訪 A1-960119-2）。

從這個點你可以看出來，教育部做決策的時候，其實是以輿論壓力為主導的方向。因為他是一個對外單位，他要承擔所有的政治責任、社會責任。所以他們會很考量到家長，從那時候開始家長會與教師會的力量就慢慢開始進來。後來又換了部長，整個型態都轉過來了（訪 A2-960126-3）。

就是敢叫的有糖吃。因為教育部的作法就是誰有聲音出來就是想辦法趕快讓他沒有聲音。可是這種東西就是我站在外面，我看到教育部裡面顯現出來的心態是這樣（訪 A2-960126-5）。

在有一個政策的形成，政策的形成就要避免利益團體的干擾，教育部就是政治的單位，教育部的責任就是要擺平利益團體，然後讓改革可以前進，但是現在教育部連擺平利益團體的能力都沒有（訪 C2-960108-8）。

當然並不是一個人說東，我們就改，另一個人說西，我們就說西，這是不可能的，但他形成一個多數意見，很多人覺得這樣不適當時，這確實就需要被檢討、改進，我們就會去採納這樣的意見，例如當學界、學會共同提出這是不適當的，他已經出來表達了，這教育部當然要重視，這已經是學界內部所共同提出的意見時，他們就這部分已經有共識，你說在哪一方面的勢力會發生較大的影響，當你形成比較多數的意見、且是比較明確、專業的意見，當然會被重視，那大家再來協調，怎麼樣可以就算不能都滿意，但是至少可以被接受（訪 D1-951229-6）。

五、教育部行政人員透過協商策略，使得政策利害關係人得以發聲

協商，是指創造一個談判的空間，提供不同利害關係人改變對方看法的管道，且是藉由利益交換的手段來進行的方式（胡士琳，2002；謝文全，2004）。在協商與談判的過程中，不同利害關係人能夠澄清自身的訴求，表明利益所在（Robbins, 2001），目的在於能夠達成彼此最大的訴求（宋鎮照，2000）；另一方面，也能夠打破政治衝突所形成的僵局，藉由公開雙方的條件與需求，重新界定雙方的關係，商量出各種可能的選擇方案，爭取對方的認可與支持（胡士琳，2002）。在九五高中新課程政策發展的過程中，包括公聽會、座談會的舉行，以及全國教育發展會議的召開，均表示教育部提供一個協商的空間（訪 D1-951229-6），讓不同的利害關係人得以表明其利益與立場：

就一個程序來說，我們已經開放了讓關鍵的人都能表達意見，包括透過網路、公聽會、焦點座談，也邀相關的人員來談（訪 D1-951229-6）。

…（歷史科部份）其實當初大家考量的純粹只是教材份量的調整問題，結果後來只好再重新再來過，又辦了好幾次的座談會，這樣一直跟他們磨，所以大家也把意見都折衷，包括許多中研院幾個教授都有參與……真的還辦蠻多的會議。其實當初我們都是比較站在從一個教育的立場去看，並沒有那麼大的統獨爭議的部分。黃部長他其實蠻客觀的，比較從教育從學術的角度去看。一等地開會協商（訪 D2-960110-4）。

六、教育部行政人員採取尊重專業的策略，讓課綱委員進行政策規劃

在九五高中新課程政策發展的過程中，教育部行政人員是採取尊重專業的策略，讓課程綱要委員進行政策的規劃。除教育部將會告知課綱委員希望本次課綱達成的目標，以及教育部對於課綱所期待的精神之外（訪 D1-951229-11），在各科的部份極為尊重專業，但要求課綱委員必須要為擬定出來的課綱負責（訪 D1-951229-8）：

政府會告訴我要什麼樣的高中生，我希望達到的高中目標是什麼？我要高中學生要什麼？我覺得怎麼來作？這部分教育部會參與的比較深入，會居於領導，我要什麼政府要什麼？直到各科時，這真的是到了各科的層次，當然教育部還是會有要求，我們希望注意到台灣主體的部分，我們希望看到由近及遠的部分，不要看一些我們不相關的，我們不要看到一些不符時代的課程（訪 D1-951229-11）。

各科這麼部分，這些成員裡頭，除了包含我剛提到的這些成員之外，他已經是根據總綱去訂定出來，每個學期我就給妳這麼多學分數……現在這樣的去看時，我一個學期只有兩學分必修，那要怎麼去編排我這兩學分，專案小組自己要去討論出來，討論出來之後，他們必需去邀集高中老師來談、座談，看這樣綱要的編排適不適當……這個部分我們尊重學術專業，但你要為擬定出來的東西負責，當外界挑戰你的時候你要能夠說明你是經過什麼樣的程序，所以我們要求他們一定要徵詢各界的意見(訪 D1-9512 29-8)，

七、教育部行政人員透過保障工作權策略，來促進政策的推動

Maslow 的需求層次論認為，要滿足成員的低層次需求獲得滿足後，次一優勢的需求才會出現(引自謝文全，2004：330)。在本次高中新課程政策發展的過程中，教育部亦一再地宣示教師的工作權將不會受到影響，亦即透過對於學校教育人員工作權保障的宣示，使得學校教育人員能夠配合政策的執行，減低其被剝奪權益的不安全感，保障其安全的需求，藉此促進政策推動的進行：

教師的部分，當初爭議反而沒有那麼大，因為當初教育部都有一再地宣示教師的工作權是不會受到影響的，其實那些科目變化不是很大。都還在(訪 D2-960110-5)。

現在的只是回到原來課表的時數而已。主要是因為配合教育目標的改變，所以藝術阿，以及配合九年一貫課程的銜接，所以才有這樣領域的出來。教師的工作權會受到保障，如果必要的話，教育部會開第二專長讓他們去修，這方面反對的倒是很少。都有提到教師的工作權是不會受到影響的。只是健康護理那時候原本是軍護的老師，他們並沒有教育學分，特別為他們開教育學分，讓他們去修課，讓他們變成正式老師(訪 D2-960110-5)。

貳、課綱小組委員所採取的權力運作策略

一、課綱委員透過說理策略，來取得教育部對於政策的認同

九五高中新課程政策綱要委員，在政策發展的過程中，常透過說理的策略(訪 C1-960103-2)，以國外的教育發展資料與事實為基礎，表達其對於課綱發展的理念與意見，藉此期待能夠獲得教育部對於新課程發展的認同。其次，課程綱要委員亦透過事實資料的論據，讓教育部瞭解目前課程

必須關注的焦點，以及未來必須著重的方向（訪 C1-960103-3）：

但是當時通過這樣的構想，大家都同意，很多首長、學者我也去報告過，大家都覺得沒什麼不好，大家都同意，也經過該走的程序，最後提出原來第一個初案是科目的簡化、延後分流，就開始開公聽會（訪 C1-960103-2）。

實際上要注意的是公民與社會的科目，因為是新的嘛，所以這塊要好好注意，至於歷史，那又是另一塊，台灣史加入那本來就是另一個爭議，歷史本來就是這麼回事，有要注意但爭議不大。自然學科要注意的是，女校與男校的失衡，若是人文組很多的，師資可能會不夠，男校，建中的，鐘點就會不夠，那這管不到那麼多，各校應該有微調的機制去把它平衡或是幾年來去平衡……公民，這科修定的結果，就把社會科學概論引到高中，這已經變很多了，我一直提醒部長的是，這是變最多的，教材與師資能不能配套，當然能不能配套牽扯到家長學生重不重視，若是聯考要考，沒關係，但若是要考，那可能會有問題需要注意（訪 C1-960103-3）。

二、課綱委員透過說理策略，讓社會大眾得以瞭解政策發展理念

在九五高中新課程政策發展的過程中，課程綱要委員透過公聽會的程序，並且親自參與公聽會的召開，透過對於政策理念的說明與澄清，讓教育人員與社會大眾理解新課程政策發展的理念，並且提出其他國家的利子，使其瞭解新課程的理念為世界教育趨勢，進而希望能夠或得社會大眾的認同。

這種需求看起來是剛開始大家會不習慣，但慢慢的應用多了，這樣子的方式可能會比較符合適性教育的發展，但是這在行政上會有很多困擾，這是大家都了解的。但是不能夠因為行政的問題，就不讓比較好的學習方式出現。高中固然大家都在搶時數，能不能把基礎的東西先定出來，不能再少了，就是最低的下限，這個之外，允許有一些彈性自主的時間，也配合學校本位（訪 C3-960108-5）。

參、專家學者所採取的權力運作策略

一、學科專家透過結盟策略，對教育部與課綱小組表達維護其利益之訴求

結盟（coalition），是指與其他擁有共同或是相近利益或需求的成員，結合起來相互支援，包括籠絡反對勢力（謝文全，2004：363），組成一個人際結盟，來為自己的利益尋求支持以及後盾（Robbins, 2001）。因而運用

結盟策略，一方面能夠在組織中建立盟友，獲得他人的支持；另一方面也是一種保護自己不會孤軍奮戰的方式（胡士琳，2002）。在九五高中新課程政策發展的過程中，亦可以看到專家學者透過結盟的情形，來捍衛自己的立場，並以基層的聲音作為號召的訴求：

中央研究院院長李遠哲昨天與參加吳健雄科學營的六十位國內高中科學教師討論決定，建請教育部將人文與科學必修科目上課時數的比例降為一點五。李遠哲還主張，高中科學課程內容應減少，但不是簡化（〈60 位高中教師建議：人文與科學 必修時數比例應拉近〉，91 年 8 月 16 日）。

二、專家學者以必須維護國家競爭力的策略，來捍衛學科的地位

在九五高中新課程政策發展的過程中，自然科學與數學科的專家學者均以國家競爭力的捍衛策略，來抵制延後分化的策略，以及表示自然科學的學分數不足之情形。藉由捍衛國家競爭力的說法，來捍衛自己的學科。這樣的說法，亦隱含著學科本位的意識，並且對於蘊含有貶低社會人文學科的意味：

六十幾位大學物理教授昨連署反對教育部高一、高二不分組的決策，及因之重新規畫的課程總綱。交大電物系教授褚德三指出，延後分流的目的是提升所有學生的人文和科學素養，讓學生在高三才選修專業科目，因此造成物理和化學選修課時數從 16 節驟降為 10 學分，學生未來理化的程度實令人堪憂（〈高三分流 學者批理化課程向下沈淪〉，92 年 10 月 14 日）。

他表示，自然組和社會組在高一、高二修習物理課，內容完全一樣，根本達不到因材施教目標，也影響學生適性發展。物理學會理事長李世昌並認為，新課程總綱根本是為了遷就程度低落的九年一貫課程，因而將內容向下調整；他說，包括法國、日本、德國、澳洲等均自高二就鼓勵學生分流，且物理課時數多已超過台灣，教育部執意高三才分流，勢必拖垮台灣的競爭力（〈高三分流 學者批理化課程向下沈淪〉，92 年 10 月 14 日）

肆、學校教育人員所採取的權力運作策略

一、學校領導者運用願景領導，引領學校教師落實課程綱要精神

願景是成員以塑造夢想、理想的方式來影響他人，並爭取他人的認同

(Robbins,2001)，這種塑造願景的意義管理方式，能夠將自身的利益需求轉化為一個可行、具體的目標，以願景來贏得他人的認可(胡士琳，2002)。高中新課程政策推動的過程中，高中校長則以願景領導的策略，帶領學校教師落實課程綱要的精神：

校長擺下身段，支持專業，讓老師們相信信賴，才能激發承諾自發性的願意，這就是校長領導的範圍，我們也努力地在做。這本來就是一層一層慢慢接近主題慢慢改變他的意願，成形了、具體了他就願意去做。讓他們覺得在學校工作是蠻愉快(訪 L1-9512 25-3)。

我是比較把校長定位為一個課程的領導的。我覺得課程比較重要。學校課程發展得好，競爭力自然會出來，對社會的號召力會出來。校長需要去參與、帶領，也需要去教育。所以需要持續地、有方向性地去帶領學校發展(訪 L2-960104-10)。

二、學校教師透過說理策略，表達課綱在學校現場落實之困難

九五高中新課程政策發展的結果，高中教師認為有許多理念與策略在目前的學校教育環境是難以落實的，換言之，政策發展並沒有發展與其所訴求的理念相符的配套措施，卻又要求學校教育人員必須達成政策理想。此時，高中教師則會以學校的教學現況與所擁有的資源提出說明，表達出合乎邏輯理性的意見，讓政府單位或課程發展單位瞭解實務的困難處(訪 T2-960117-5；訪 T3-96 0123-5)。然而，在內部的討論過程中，雖學校教師代表運用說理策略表達在學校實施教學上的困難，但最後仍然可能會被忽視，教授層級的立場仍然較佔優勢(訪 T4-960131-4)：

我的理由是，藝能科要保障。就像之前提到的觀點。藝能科沒有在必修被保障，在選修科就會被忽視。我們希望的是學生要有喘息的空間，若把他減少，他的功課壓力會非常沈重。我想這論述是能夠說服大家，事實上也如此(訪 T2-960117-5)。

我們的教育對德智體群，體怎麼去驗收。若一週才兩節，有些學校才一節，那怎麼辦？為什麼說英國的體育時數變四小時，甚至於每天都有一節體育課，也很好。當然牽涉到場地，要去做調配。但這投資是健康的投資，好像沒有人跳出來去看問題，我們這科就算很重要，但是健康更重要，我們就得把我們的時間怎麼挪。好像每一科在開會時都覺得我們這一科絕對不能低於幾小時。且每一次挪動必選修，都是弱勢科目先被刪……所以我覺得有時候教育部在設計問題時目標都很好，有其美意？出發點都很好，也很希望真的落實成這樣子？但是真正放到學校去時，問題都出來(訪 T3-96 0123-5)？

就是內容的部分，最主要都是跟教授們討論，遇到章節在預定的時候，我們可能提供一些意見，例如這樣的順序在上課比較難教，或是就有一些不同的看法會討論一下，台灣史後面講到二次大戰光復後的歷史，教授就認為應該氛圍政治經濟社會文化幾個層面來看。那時候我就提出不同的看法，我說這樣很容易把戰後臺灣的歷史把他當作一個段落，可是我們都知道解嚴前跟解嚴後是有很大的落差，整個氣氛，所以我覺得應該分成兩個或三個階段，而且有些政治的氣氛會表現在文學作品，會表現在藝術創作，我覺得應該要用時代來談，但是我覺得這部份，也沒有說大家針鋒相對，但是大概最後會教授的意見比較佔優勢……（訪 T4-960131-4）。

三、全國教師會成員透過曝光策略，表達其訴求

曝光策略，指的是是成員想盡辦法的提高自身的能見度以及表現的機會（胡士琳，2002）。藉由曝光策略，一方面能夠突顯自身的能力與成就，吸引他人的注意；另一方面也提升自己影響他人的機會，改變他人對自己原先的看法，爭取其認同與支持。在九五高中新課程政策發展的過程中，全國教師會的成員透過不斷曝光的方式，來表達教師會立場的看法，藉此爭取認同與支持，包括在各公聽會中的發聲，以及透過報章媒體提出訴求等：

學分與時數表，我們在各科需要有多少學分有我們的想法。我們除了透過記者會表達我們的想法之外，之後就參與總綱修定小組，在會議裡面我們也會表示意見（訪 T2-960117-1）。

（在歷史科課程爭議的部份），後來教育部在北中南辦了三場公聽會，教師會要去參與公聽會之前，全國教師會又召集了歷史科的老師，在公聽會前幾天，召集了歷史教師會協商會議，針對當時的課綱草案提出不同的意見，在列表出來，有一個共同的意見，兩張紙，還有文字說明，還有就是具體的作法與意見大概 17~19 頁，教師會就帶著這份文件，到各場的公聽會，跟所有的人去作論述（訪 T1-960102-2）。

伍、家長團體、學生團體所採取的權力運作策略

一、家長團體、學生團體透過曝光策略，表達其訴求

家長團體、學生團體乃透過曝光策略，來表達其訴求。包括參與公聽會、座談會，進而在會議當中，不斷地陳述其訴求：

二十多位全國家長團體聯盟代表昨天拜會行政院長游錫堃，提出家長對於教育政策應有對等協商參與權等四大訴求；行政院長游錫堃指示教育部在一個月內提出讓家長參與教育政策制訂、協商的行政規則或法律案……家長團體聯盟的四大訴求，包括：一、堅持所有教育政策符合學生福祉，勿在其他壓力團體下，犧牲學生學習權；二、未來教育政策制定與協商，家長應有對等協商參與權，支持「學生家長參與教育法」；三、儘速建立教師監督評鑑體系及不適任教師的淘汰機制；四、反對教師有罷教權，釐清教師的法定身分，如允許組織工會，就應廢除教師法（〈家長爭教育決策參與權 游揆促教部提方案〉，91年10月01日）。

全國教師會常務理事洪龍秋、家長團體聯盟召集人蕭慧英均要求教育部，應將分辦表公布於網路上，由社會各界共同監督執行進度，避免會議結論被束之高閣，徒具形式（〈高教發展會議閉幕 生涯輔導 高一必修課 會議 40項結論 與會者建議上網 由各界監督執行進度〉，93年4月21日）。

二、家長團體透過直接表達情緒策略，表達其立場

家長團體透過直接表達情緒的策略，在公聽會、座談會等相關討論會議中，直接表達出對課綱發展的不滿：

到最後開了一個高中教育發展會議，在會議上所有一面倒一直鞭撻的，就是教師會與家長會，那天晚上，開了一個很小的會議，就這樣在那個會議就把整個扭轉過來。就把高一高二不分化整個打掉，就恢復原來的。叫那些課綱的修定委員重修，修得高二分化，這個叫做暫綱，所以才有九八的課綱。就是那次會議，修了兩三年的東西，一貫的理念，到後面就整個翻轉（訪 A2-960126-2）。

第四節 九五高中新課程政策發展之批判與反省

本節將針對九五高中新課程政策發展進行批判與反省。第一部份，將以九五高中新課程政策爭議為焦點，針對九五高中新課程政策發展進行批判；第二部份，將針對九五高中新課程政策發展進行反省，此部份將分析政策發展產生爭議的面向，以及提出消弭政策爭議的策略。茲就其詳，說明如下：

壹、九五高中新課程政策發展之批判

一、在政策啟動方面

(一) 各界對於政策問題的認定不同，缺乏整合的機制

由前述研究結果得知，不同的利害關係人對於政策問題有不同的認定。縱使教育政策發展的目的，必須能夠解決各利害關係人的需求與利益。然而，教育部卻缺乏整合各利害關係人對於目標的認定，以及無法提出各界對於高中教育發展價值的期望與共識。在缺乏政策問題整合的情況下，政策的發展自然不符合各利害關係人的期待，亦成為爭議的來源。

(二) 受限時間壓力，政策發展缺乏全面考量

由前述研究結果得知，受限於時間的壓力，教育部無法擁有充裕的時間，去瞭解各界對於高中教育政策發展的需求，亦無法針對目前的高中教育問題進行評估。由於學生的學習是連續性的，受限於課程銜接時間的壓力，在發現課程延續的問題之後，立即啟動課程發展機制，針對課程銜接問題進行政策修訂。然而，卻缺乏全面性、整合性的考量，以致於政策發展過於片面、零碎，且讓社會大眾的期待，無法在本次課程政策改革當中實現。

二、在政策規劃內容方面

(一) 缺乏對教育發展的深層理論思維，決策將缺乏依據

由前述研究結果得知，本次高中新課程政策發展過程，無論對於教育目標、高中教育的本質，抑或是對於教育主體的概念均相當匱乏。政策發展的歷程中，若以一般常識或是個人主觀意識來進行決策，則容易產生矛盾。再者，缺乏基礎的研究資料，也容易使得教育改革的推動出現搖搖擺擺的情形盾與衝突。如本次高中新課程規劃的相關爭議，正是涉及課程內容選擇的價值。課綱委員即表示，在知識不斷暴增的時代，教學時數卻又是有限的狀況下，如何選擇與取捨課程內容，是必須以理論作為判準的。若缺乏相關的理論思維，那麼就像本次課程政策的發展，據以力爭者，則將會得到地位的鞏固。是故，缺乏對教育發展的深層理論思維，將增加決

策的困難度且影響政策決策的穩固性，成為阻礙政策規劃階段的因素。

(二) 本位主義的思維阻礙教育政策發展

由前述研究結果以及多次會議記錄得知，在高中教育有限的教學時數當中，各科的教學時數多與寡則成為兵家必爭之地，在九五高中新課程政策發展的過程中，亦牽涉到課程內容的重新選擇與分配。只要有選擇的存在，就會牽涉到價值競爭與利益角逐的問題。然而，分析多次會議記錄，發言者多只針對其所持學科提出論述，缺乏對於課程發展全面的、整體的論述（文 B-2-11；文 B-7）。無論是專家學者、學校教師，甚至是相關的社會民間團體，均帶著「唯我獨尊」、「此科科目是高中學生必備的學習內容」等相關論述，本位地提出各科在高中課程當中的不可或缺性。這樣的爭論層層相扣，進而將使得政策發展的焦點淪為課程學分數的爭奪戰。縱使在政策發展的一開始，各界代表都認同必修太多，期望增加選修，但是每每實際進行討論時，大家總還是無法拋棄本位的立場，極力為自己爭取時數，因此，真正談到能夠站在宏觀的角度來考量，是很困難的，亦阻礙了政策目標的實踐。

(三) 缺乏政策發展相關實徵資料，影響其規劃政策

由前述研究結果得知，本次課程發展之相關實徵資料是明顯不足的。課程發展小組每每想要評估相關措施之可行性，卻礙於教育部行政單位缺乏相關的數據、實徵資料，因而無法估量改革措施之效益。其次，缺乏完整的實徵資料，亦不易研擬相關之配套措施。對於教育政策研究與實徵資料的蒐集。國內缺乏一國家統計資料庫，應該由國家主導來進行相關教育資訊的蒐集，進而提供給任何政策制定者與研究單位、相關專家學者所使用。包括面臨決策時，委員想要瞭解國內實踐課程改革的條件是否足夠？師資是否能夠配合？師資會出現什麼狀況？教科書會不會有什麼問題？這些資料與研究都缺乏。是故，缺乏政策發展的相關實徵資料，將造成課綱委員在決策過程的困難。

(四) 缺乏評估機制，影響配套措施的研擬

由前述研究結果得知，本次課程政策發展是缺乏對於政策發展歷程的評估機制，無法對於政策發展的各個階段進行評估，因而無法瞭解各階段

所出現爭議問題所在。再加上課程規劃組織乃採臨時性委員的編組，政策的經驗無法延續，許多在政策發展歷程中出現的問題，未來亦可能再次發生，缺乏評估的機制，則無法整合社會大眾以及各利害關係人對於政策的意見。

再者，政策執行階段的評估亦不足，目前乃藉由九五新課程課務發展工作圈來扮演政策推動，以及提供基層意見回饋的機制。但其推動的角色大於意見回饋的修正；教育部亦將課務發展工作圈定位為課程推廣的機制，本次課綱對於基層實施課綱的效果評估作業仍然不足。課綱委員與專家學者即表示，教育部缺乏政策評估的機制，影響配套措施的研擬。也因此，課程政策實施可能存在的問題，仍然未被彰顯，基層困境仍然無法有效解決。由上述研究結果也得知，教育部行政人員即曾表示配套措施不夠完善。是故，缺乏評估機制，乃成為阻礙政策評估的因素之一。

三、在政策發展組織運作方面

(一) 臨時性委員會的編組方式，難以發展具延續性的教育政策

由前述研究結果得知，高中新課程政策制訂的正式啟動，始於課程發展委員會的成立，緊接著還有課程綱要制訂小組的組成，以及各科目課程綱要小組的編制，各個小組均採取委員會的任命方式來運作，委員們在受聘期間將課程綱要完成，聘期結束之後，與課程發展則不相關，亦不再干涉課程相關業務。這些委員的組成，個別來講都是當時的社會菁英，教育部透過委員會的方式，臨時組成一個團隊，委員們被告知完成的期限，隨即開始運作。委員會在被告知的時間期限內完成業務後，委員會也隨即解散。如課綱委員即表示，許多政策發展的經驗應該是可以受到傳承的，也有些經驗在過去其實已經經歷過，但透過臨時委員會來發展政策，將可能一次又一次的經歷同樣的錯誤，也只是在原地打轉。

其次，教育政策發展採取臨時性委員編制的方式，而非透過常設性的機制進行長期性、持續性的規劃發展，討論的依據亦缺乏理論的思維，則內部的討論容易受到勢力與權力左右的空間則較大。如課綱委員以及行政工作小組人員均即表示，在委員會的討論過程中，社會菁英者的意見仍是較佔優勢的。綜而言之，臨時性編組的委員會，不僅缺乏長期性、連續性

的經驗與理念，當議題缺乏相關的證據與研究資料時，內部決議更是容易受到委員個人意見所左右。

（三）缺乏接收與消化各界資訊統籌機制之建置

由前述研究結果得知，教育發展所涉及的層面甚廣，也由於課程改革內容的專業領域相當多元，術有專攻，故每一次課程改革的進行，須組成多個委員會，進而發展成一個複雜的機制，以期能針對每個細部進行專業性的籌畫。但開始運作後，卻難以完全彰顯其功能與成效；或者每個單位各司其職，中央卻缺乏一能夠整合的機制，來使得各方的意見受到統一的處理與回饋。專家學者即認為，教育部缺乏建置接收與消化各界資訊的統籌機制，因而造成各界的意見無法有效的整合，中央單位也無法提出因應與修正的措施，成為阻礙政策規劃階段的因素。

（四）社會菁英的立場對於決策結果佔有關鍵影響力

由前述研究結果得知，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，但就行政工作小組人員、教師與家長參與政策發展的經驗中，委員間的互動關係，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。是故，社會菁英對於決策仍佔有關鍵影響力，將為阻礙政策規劃的因素之一。

（五）民意代表將教育話題作為政治操作工具

由前述研究結果得知，許多利益團體的立場，多是藉由民意代表的力量得以提出不平之鳴。然而，這些民意代表在媒體上所發表的非理性言論是片面的、是充滿情緒的；是受到某些壓力團體、利益團體的請託，為了選票而討好這些團體的語言。民意代表透過記者會大肆渲染、藉由大聲疾呼的謾罵來搏版面、搶頭條，將教育的議題作為發展個人政治生涯的工具。但這樣不理性的言論卻常常造成了社會上的紛擾，以及對於教育界的震盪。然而，民意代表們又是站在什麼樣的立場來解讀這些研究理論？他

們又想要幫哪些人說話？這將影響他們所表達出的論述立場。充其量，民意代表所表示出的觀點，並非客觀公正的，只是幫助背後請託的團體發聲罷了。但他們的抗爭，卻在本次高中新課程政策發展的歷程中，佔有一定的影響力。是故，民意代表將教育話題作為政治操作的工具，成為阻礙政策合法化的因素。

（六）政治首長輪替影響國內教育發展

由前述研究結果得知，九五高中新課程政策發展過程中，教育部首長即換了三任的部長。首長的輪替頻繁，影響國家的教育政策發展的方向性，亦使得推動政策的業務人員與政策發展相關人員缺乏穩定感與信賴感。如參與政策發展的課綱委員與專家學者即表示，可能當下部長對於政策提案表示認同與贊成，可能不久之後，部長將被更換，人亡政息，原本的理念即無法延續而落實，這是很明顯的。是故，政治首長的輪替，將為阻礙政策合法化階段的因素之一。

貳、九五高中新課程政策發展之反省

一、九五高中新課程政策發展形成爭議之面向

此部份將針對九五高中新課程政策發展歷程中，歸納其產生爭議的面向，分別為政策目標規劃的面向、組織建置的面向、組織運作的面向、政策內容規劃的面向，以及政策相關人員的面向。茲就其詳，說明如下：

（一）政策目標規劃的面向

綜合前三節之分析結果，不同的政策利害關係人，對於政策問題有其不同的看法。教育部以銜接九年一貫課程為本次課程政策發展之宗旨；課綱委員則想要藉本次改革，強化國內高中教育的人文素養與通識教育，發展與世界教育潮流同步的教育目標；學校教師則期待本次教育政策改革，能夠從學生為教育主體的思維來發展，表示過去缺乏以學生為中心的改革思維；家長更進一步希望透過本次課程改革，能讓學生在高中階段，培養生涯規劃、自主與選擇的能力，為未來的生活與自我發展奠基。換言之，不同的利害關係人，對於高中教育之政策問題擁有不同的認定。然而，政

策發展的結果，卻無法滿足各利害關係人對於政策目標的期待。是故，政策問題的界定，乃九五高中新課程政策發展之爭議面向。

(二) 組織建置的面向

綜合前三節之分析結果，教育部在發展政策發展的過程中，並沒有將相關的組織發展完備，雖然有小組的分工進行，但卻缺乏一統籌意見、整合意見的機制，容易使得政策的發展像多頭馬車，分頭前進，卻缺乏交集。影響政策發展的效率與效能。再者，組織內部的運作亦缺乏嚴密的聯繫，各小組間的互動不夠充分，甚至是政府內部相關部會亦缺乏整合。教育政策的發展，是一環環相扣的歷程，若組織缺乏整合，政策目標則難以徹底的落實。是故，組織建置與運作的型態，將會影響政策的發展，進而成為政策發展爭議的面向。

(三) 組織運作的面向

1. 政策啟動的時間點過晚

綜合前三節之分析結果，教育部自 2001 年 3 月底起，開始著手規劃與進行我國第十二次高中課程的修訂工作，預定能夠在 2004 年 7 月，讓 94 學年度第一屆九年一貫國中畢業生進入高中之後，其課程學習之銜接能夠更加順暢。然而，不同的利害關係人對於政策問題有不同的認定，在三年的政策發展歷程中，必須完成總綱的修訂、各科目綱要的研擬，更要發展配套措施、進行教科書的修訂等等措施。是故，政策啟動的時間點過晚，使得政策發展難以在短期內符合各利害關係人的期待，形成九五高中新課程政策發展組織運作爭議的面向。

2. 教育管理者處理爭議的態度

綜合前三節之分析結果，得以發現「會吵的人有糖吃」的現象。只要利益團體提出強烈的抗議與聲明，抗爭到最後的結果，政策多會依循著利益團體的立場來修正。如國防通識課程議題，總綱小組員以決議不設為必修科，但在軍訓處與軍訓人員的強烈反對下，最後國防通識課程仍然得到必修的地位。物理科學會，不滿課程延後分化，壓縮學生學習自然科學的時數，進而提出教材分級的策略，最後亦得到教育部的同意，各科目當中，

僅物理科課程實施教材分級。然而，利害關係人的反彈能夠影響決策的程度，端賴教育政策管理者處理爭議議題的態度。

由本研究亦得以發現，透過強烈抗議的途徑，對於課綱的發展是有其影響力的，透過抗爭的途徑，其主張與意見將更容易被納入會議議程中(文B-1-7)，也因此造成擁有勢力者，得以維護自己的利益；較為弱勢者，則無法影響課綱的發展，僅能受到既得利益者或較為強勢者的牽引。是故，教育管理者面對抗議聲浪的處理態度，形成九五高中新課程政策發展組織運作爭議的面向。

3. 教育管理者對於政策發展的介入方式

綜合前三節之分析結果，本次課程發展歷經三任的教育部長，每當換一任部長，則會有不同的思維與作風，其理念將影響到政策發展的方向，甚至是課程規劃的內容。再者，以歷史科課綱發展為例，教育管理者更以其政治權威主導課綱的形成，使得政策發展過程蘊含主事者的意識型態、缺乏合法化過程必須具備的正當性原則，進而造成各界對課綱的質疑。是故，教育管理者對於政策發展介入的方式，形成九五高中新課程政策發展組織運作爭議的面向。

4. 公聽會的效能

綜合前三節之分析結果，得以發現公聽會的效果並不夠彰顯。教育部行政人員與課綱委員均表示，一切行政程序均依法進行，所有辦理公聽會的程序均有完成。然而，由延後分化議題以及歷史科課程議題的爭議看來，公聽會的效能並不夠彰顯。相關議題的討論在公聽會辦理的階段，均曾經提出說明，包括課綱委員更親臨公聽會現場，說明延後分化的理念與實施、歷史科課程的規劃方式等，但公聽會召開之時，沒有人提出反對，課程發展小組也因此依循原來的方向，繼續修訂課綱。然而，相關爭議卻在草案公布之前才被提出，一方面課綱委員覺得無奈，另一方面，爭議晚了一年被提出，也相對壓縮了政策得以修正調整的時間，換言之，亦可能影響政策結果的品質，加深社會大眾對政策的不信賴感。如此可見，公聽會的效能是否彰顯，形成九五高中新課程政策發展組織運作爭議的面向。

5. 合法化程序

綜合前三節之分析結果，政治上的利益關係，將會影響政策合法化的程度。利益受到剝奪者，多會藉由民意代表的力量來提出抗議，而民意代表為維護其政治地位，以及拉攏選票，則會替其背後的利益團體，向教育部施壓，或影響政策合法化的程序。例如，軍訓教官即透過軍系立委表達強烈的不滿；歷史科課程議題，則透過在野黨立委，以政黨角度來解讀且鞭撻歷史科課程草案。如此透過民意代表來對教育部施壓，要求政策必須回應其宣稱及立場。教育部若無法抵擋輿論壓力，只好退一步妥協，違背政策合法化過程必須具備的公正原則。是故，合法化的程序亦形成九五高中新課程政策發展組織運作爭議的面向。

（四）政策內容規劃的面向

1. 資源分配的多寡

由前三節之分析結果得知，學校單位在執行教育政策時，所擁有的資源是不足夠的。例如落實選修課程的理念，選修課程規定必須開設一點五倍的選修，但有許多學校卻沒有擁有足夠的教室與師資，來因應選修課程的落實。換言之，若學校所擁有的資源不夠充分，將會造成其政策執行人員的困擾，亦將造成目標的落實程度不盡理想。也因此，執行單位將會不斷地想要爭取資源，進而造成教育系統的紛擾。是故，資源分配的多寡，形成九五高中新課程政策發展內容規劃爭議的面向。

2. 配套措施的研擬

由前三節之分析結果得知，九五高中新課程政策的執行之相關配套措施是不足的。包括學校硬體設備的缺乏、學校師資的不足，這些問題在課程已經開始實施之後，卻都沒有設法改善。再者，目前大考制度，仍然引導著國內學校教學的情形，若沒有先從大考制度進行改革，所有的課程發展與理念均將受限，是故，必須先改變大考影響教學結構，才有辦法落實其他的課程理想。換言之，學校執行課程政策的過程中，相關配套措施無法先行實行，則會造成執行政策的困難，亦造成政策執行人員的無力感。是故，配套措施研擬的完善與否，形成九五高中新課程政策發展內容規劃爭議的面向。

3. 評估資料的充分性

由前三節之分析結果得知，九五高中新課程政策發展的過程中，對於國內教育政策發展的相關資料是不足的。在決策的過程中，課綱委員無法得知教育現況，來評估政策的研擬；亦無法瞭解目前學校現場所可能缺乏的物力、人力情形，進而難以事先研擬配套措施。如此造成課綱委員決策的困擾，亦使得政策執行之後，才發現有許多無法與政策相配合的困境，進而影響政策執行的成效，也造成政策執行人員的困擾。是故，相關評估資料的充分與否，形成九五高中新課程政策發展內容規劃爭議的面向。

4. 評估機制的完整性

由前三節之分析結果得知，九五高中新課程政策發展的過程中，相關的評估機制是不夠完善的。包括在政策發展過程中的評估與監督，以及政策執行之後的效能評估，均是不夠完善。如此將造成學校現場執行政策的困境，無法立即地給予中央主管機關反應。以目前九五課程發展來說，僅透過課務發展工作圈，做為學校反應意見與回饋的平台，課務發展工作圈既是協助教育部之政策推動單位，又為政策回饋機制，推廣與評估兩者功能若想要同時發揮，組織理念可能將面臨矛盾。

再者，所謂評估機制應該包括對於執行效能的評估，也應包含對於政策發展歷程的評估，藉此得以扮演不斷修正與回饋的角色，促進教育政策發展更加的完善。如此，缺乏評估的機制，將造成意見無法上達、缺失無法即時修正的困境。是故，評估機制完整性與否，形成九五高中新課程政策發展內容規劃爭議的面向。

（五）政策相關人員的面向

1. 政策利害關係人認知的不同

根據前三節之分析結果，在政策發展的歷程中，利益團體均抱持著僅關切個人利益的想法，缺乏對於教育目標的宏觀思考。被刪減學分數的學科團體與教師，不容自身教學時數受到剝奪；軍訓教官因教學角色受到去除，進而提出強烈抗議；學科專家因感受學科的地位受到動搖，而以國家競爭力將受到削弱的語言，提出不滿。諸如此類，各利害關係人多持著本位的想法，不容個人利益受到一絲一毫的侵犯，卻無法以教育整體的發展

概念以及學生為中心的思維來考量。是故，利害關係人的思維，形成九五高中新課程政策相關人員爭議的面向。

2. 政策利害團體的類型多元

根據前三節之分析結果，得以發現與教育發展相關的利益團體非常多元。不同的利益團體，對於教育改革擁有不同的期待與想法，也有不同的需求，課綱委員期待能夠將教育改革引領至世界潮流；專家學者期待本身的專業能夠受到尊重；學校教師期待教育改革能夠以學生為中心；家長團體期待能夠協助孩子擁有規劃未來、發展自我的能力。除此之外，對於不同的議題，利益團體又可能會有不同的訴求。換言之，涉及教育發展的利益團體相當多元，每個團體有不一樣的立場，若教育發展的歷程中，並未發展符合其立場的策略，爭議將會由此而生。是故，利益團體的類型，形成九五高中新課程政策相關人員爭議的面向。

3. 利害關係人利益受損的程度

根據前三節之分析結果，各利害關係人提出爭議之原因，多起因於害怕個人權益受到減損。軍訓教官提出抗議，源於其害怕個人工作權不保；學校教師提出反對，源於其害怕其教學地位受到剝奪；學科專家提出抗議，源於其害怕其學術地位遭受動搖。換言之，許多抗議聲明的提出，多為害怕自身固有的權益受到剝奪；害怕自身固有的地位受到侵犯。由於在課程發展的過程中，學科的重新劃分與分配，為課程發展的必經歷程，是故，利害關係人權益受損的程度，形成九五高中新課程政策相關人員爭議的面向。

4. 政策執行人員行為的改變程度

由前三節之分析結果得知，九五高中新課程政策發展的過程中，缺乏對於學校教育環境設身處地的理解，忽略考試制度影響學校教學的現實，造成政策的理念無法在學校現場落實。然而，政策理念過於高遠，加上配套措施的缺乏，學校教育人員在執行教育政策的過程中，無力感由此而生，在怎麼致力都無法達到政策理想。因此，政策的理想與目標若過於高遠，對學校教育人員猶如震撼教育，又面對近年如此頻繁的教育改革，其

必須對舊有的運作模式進行大改變，如此難以立即得到學校教育人員的認同。在執行意願不高與效果不彰的壓力下，自然會產生爭議。換言之，執行單位的學校教育人員面對教育政策的變動，必須在短時間內立即跳脫其舊有的行為模式，重新以新的方式因應政策的執行，若再加上資源給予不充分、配套措施的不充分，則其困擾即相形而生。是故，執行人員必須改變的程度，形成九五高中新課程政策相關人員爭議的面向。改變的程度較小，執行阻力則會較小，爭議亦較小；改變的程度大，爭議則會相對較大。

貳、消弭九五高中新課程政策發展爭議之策略

一、消弭政策目標規劃面向爭議之策略

(一) 教育部須對於學校現場進行紮根的瞭解，整合高中教育階段的問題與困境

綜觀本次的課程改革，由於利害關係人的處境與立場的不同，對於高中課程政策發展擁有不同的期待，這些期待亦代表著他們處境對於高中教育發展的需求。是故，在政策進行規劃之前，須先對於全國高中學校現場進行紮根性的瞭解，瞭解學生的學習需求、教師的教學現況，以及學校所擁有的資源多寡。進而再針對國內高中教育發展問題與困境進行整合，能夠在每一次的政策改革當中，透各項問題的解決，逐步滿足各個利害關係人對於高中政策的期待。

(二) 教育部須透過補助跨國性的比較教育研究，規劃國內政策發展的中長程計畫與願景

綜觀本次的課程改革，九五高中課程政策的發展，缺乏從根本長久的發展來看問題，所建立的均為短期的操作，亦即完成課程銜接。但其他高中教育的相關困境，卻無法同步解決，甚至整體教育政策發展的過程，缺乏對於高中教育政策之願景的引領，使得政策改革的啟動流於瑣碎、片面。然而，當今社會發展日趨多元，教育政策亦須能夠因應時代趨勢以及社會行動之複雜性。故此時若想要能夠評估政策發展之影響，以及評估政策規劃之成效，有賴於跨國比較之研究。藉由跨國比較教育研究之進行，規劃國內高中教育發展的中長程計畫與願景，建構具有階段性、理想

性與遠見之政策目標。

二、消弭組織建置面向爭議之策略

(一) 教育部須設立常設性的教育政策發展單位

綜觀本次的課程改革，教育部是透過臨時委員會的成立，來制定與發展教育政策，委員均是聘任制，任期屆滿之後，委員則再也與政策內容無關。如此透過臨時性委員會的建置來發展政策，是缺乏責任政治的。唯有建立常設性的政策發展單位，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。

(二) 教育部必須設立專責的教育研究單位，以掌握政策發展之條件、需求與效果

綜觀本次的課程改革，政府藉由臨時委員會的成立來發展教育政策，相關的經驗與討論無法傳承，也無法掌握教育的實際現況與需求。是故，能夠建立專責教育研究單位，則能夠累積國內教育相關研究資料，作為決策的依據。亦能夠透過教育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。

再者，由於若有這個專責單位的話，可以進行長期的研究，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。由這個機構提出一個客觀化的方案，這樣的機構有研究理論、有經驗又有各界的想法去支持，如此發展出的政策較能夠為大家所接受。

三、消弭組織運作面向之策略

(一) 教育部必須暢通學校與政府之間溝通的管道

綜觀本次的課程改革，課程政策的發展與學校現實的情況仍然存在落差。然而，每個人都有其立足點，老師有老師的立場，家長有家長的立場，政府有其政策的考量，這是無可厚非。但是必須建立起學校與政府之間的溝通機制，讓教育政策管理者能夠瞭解學校現場的情況，針對學校現場的

情況加以改善。除此之外，也能夠讓學校教育人員瞭解政府的政策發展，暢通彼此之間的溝通網絡，才能夠使得政策的目標得以彰顯。

（二）教育部於政策發展過程中須運用權力分享策略，隨時公開決策內容

綜觀本次課程政策的發展，在政策發展的前半期，教育部對於決策內容的公開並不充分。教育部在發展教育政策的過程中，僅在於內部設立委員會或專案小組，等到進行了一兩年，成果公布的同時亦是政策即將公布的時刻，但如此程序則容易使得政策利害關係人無法在短時間內接受政策變革，進而抗拒改革；再者，政策內容亦可能不符合實際的情況，若能夠在發展過程中隨時公布討論情形或決議內容，即可隨時收納相關意見作為決策參考。是故，在政策發展的過程中，隨時公開決策內容，則能夠隨時因應外界疑慮而逐步修正改善。

（三）教育部與課綱小組均須邀請更多的代表參與政策發展

綜觀本次的課程改革，參與本次課程政策發展的委員之代表性並不夠充分。若能夠增加課程制定委員的代表性，包括加入更多學校教師，實際瞭解教學現場的情況，以及目前教學上的困境，進一步能夠針對現況加以改革。再者，加入學生代表參與政策討論，能夠進一步瞭解學生的需求，甚至能夠加入企業代表，他們能夠代表各行各業的聲音，瞭解目前業界所需要的人力資源情況，提供資訊作為教育目標與內容修正的參考；加入非營利組織的人士，他們接觸到的不會只是一個觀點，是廣泛的社會問題，他們能夠提供不同的立場與思維。

（四）課綱委員必須關注政策規劃小組之間的聯繫

綜觀本次的課程改革，本次的教育改革，由於業務推動單位的不同，常無法將各階段教育目標與內容進行完整的連貫與整合。也因此，各教育階段在進行改革的過程中，即遭遇到源頭沒有解決，下源亦無法暢通之窘境。總綱小組與各科目綱要制定小組的缺乏聯繫即為一例。

（五）學校人員必須隨時關切國家教育政策發展

綜觀本次的課程改革，學校教育人員對於國家教育政策推動的意識仍然不足。教育政策有賴學校教育人員的媒介，才能夠將政策目標落實於學

生身上。是故，學校教育人員亦需要積極地關切國家教育政策的發展、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。

(六) 社會大眾對於公聽會均須積極地參與，教育部亦須建立真誠徵詢意見與鼓勵意見回饋的氛圍

綜觀本次課程政策的發展，前期公聽會舉辦的效果並不彰顯。起因於教師對於公聽會的參與並不積極，也由於參與的人員當下對於政策議題並不那麼敏感。是故，政府在舉辦公聽會的時候，必須積極邀請各界的代表參與公聽會的討論，並且在公聽會的舉辦過程中，以真誠徵詢意見的態度，傾聽參與者的意見，並且鼓勵參與者對於政策內容提出質疑與回饋。政府單位舉辦公聽會的態度，不應該只是應付行政程序，更不應該憂慮公聽會的意見過多，難以招架。在政策發展的過程中，多傾聽大眾的聲音，逐步修改，才是政策得以落實於教育現場的關鍵。

四、消弭政策規劃面向爭議之策略

(一) 教育部須先針對大考制度進行調整，且使其穩定地實行

綜觀本次的課程改革，學校於執行政策發展的過程中，受限於大考制度亦是課程目標與課程政策行動發展的影響關鍵。政策的落想落實到學校教育現場之後，則必須面臨大考制度、升學壓力的考驗。雖然政策有其理想性，但實際上，無論家長、學生甚至於老師，均擔負著升學壓力的擔子，也因此，教學內容實難以完全符應課程政策之理想性。是故，大考制度必須先進行調整，且相關的制度措施必須已經穩定實行幾年後，逐漸引導教學狀況正常化，課程目標的理想才有實現的空間。

(二) 課程政策必須先經過實驗、再修正之後才公布實施

綜觀本次課程綱要發展，受限於時間壓力，政策的發展是相當匆促的。但依據課程政策發展的理想程序，必須將所提規劃出的政策內容，先小幅度地實驗後，再針對實驗結果進一步修正、精緻化，之後再實施至全國，如此能夠降低政策理想與教育現場的落差。透過實際的實驗與實施，亦能夠提供政策發展者明確的成果與意見。是故，在課程政策公佈實施之

前，若能夠先行實驗或小規模實施，則有助於降低政策理想與現實的落差，能夠促進政策的完整性。

（三）政策發展必須提出完整的配套與說明，降低教育人員與社會大眾之不安定感

綜觀本次的課程改革，本次高中新課程政策的推動，缺乏相關配套措施的提出，教育部扮演資源的分配者，在公布政策的同時，必須要分配給予相關單位有形的資源，甚至是一併針對相關的措施進行改革，例如經費、人力等，缺乏這些資源，許多政策的執行只是空談，無法有效達成政策目標。若能夠在政策推動的同時，妥善分配且提供執行單位所需的資源，能夠讓社會大眾對於政策改革具有信心，得以獲取執行政策的基層人員對於政策能夠認同。亦能藉此降低教育人員與社會大眾的不安全感，激發基層教育人員配合政策發展的意願與動機，進而提升政策執行的效能。

（四）教育部必須透過全國性數據的調查及深入學校的個案質性研究，持續進行政策執行結果的評估

綜觀本次的課程改革，本次課程政策的發展，缺乏相關的評估數據資料，造成決策的困難，且使得政策的發展不盡完善。是故，評估機制的建立，將有助於政策的修正，促進政策配套措施的研擬更加完整。換言之，若能夠透過全國性數據的調查或深入學校的個案質性研究，持續地進行政策執行效果的評估，則有助於覺察國內教育的實際情形，以及瞭解學校執行政策的需求，提供政策進一步修訂的資訊。

五、消弭政策相關人員面向爭議之策略

（一）各利害關係人均須建立以學生為中心的教育政策發展思維

綜觀本次的課程改革，政策規劃過程許多爭議的產生，多源於個人利益的爭奪與彰顯，缺乏以學生為中心的思維。然而，所有的教學或是所有的學習，若是不以學生為主體，又怎麼能夠稱為是一種學習的過程呢？是故，課程政策發展的每一個過程，都必須回歸到學生主體的思維，真正去研究到底需要教給學生什麼？以學生的思考來進行決策，這才能夠從根本的層面去解決問題。換言之，若各個利益團體及各利害關係人能夠以學生

的學習需求為思考之主軸，許多爭議必定能夠迎刃而解

（二）教育部得結合媒體傳達世界趨勢的教育理念，收推廣之效

綜觀本次的課程改革，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，甚至是受到媒體對於政策發展的負面新聞所影響。然而，如延後分化的概念確實是一個世界潮流趨勢，雖然現在都往這方向走，但是當社會大眾不了解這樣的東西時，會對其提出抗拒。此，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。如此透過教育與激勵的方式來進行改革，政府政策的推動，也將會更順暢

（三）課程綱要委員必須多與學校教育人員接觸

綜觀本次的課程改革，多數學校教育人員，包括校長、教師以及家長等，均表示政策制定的人員不夠瞭解學校實際的情況，因此會造成理想與實務的落差，所制定出的政策難以落實到學校，甚至造成現場教育人員的困擾。是故，政策制定的委員必須要能多與現場人員接觸，瞭解學校運作的狀況，以及學校教師的想法。

（四）學校領導者必須運用權力分享策略，建立積極性的學校組織文化

綜觀本次的課程改革，教育改革的趨勢逐漸朝向本位課程的理念來發展，是故，學校領導者必須自許成為課程領導者，以及透過溝通、宣導、包容，建立起支持性的學校文化。學校校長應自許成為文化領導者、課程領導者，運用權力分享策略，在學校內建立起課程發展的機制，藉此激發學校教師與行政人員自發性的承諾，以提升學校課程專業的發展。