

## 課綱協作治理的反思與展望

洪詠善

國家教育研究院課程及教學研究中心研究員  
教育部新課綱推動專辦公室執行秘書

### 一、前言

相較於課程標準由上而下的課程治理，課程綱要強調的彈性與轉化的屬性，增加多元複雜性，因而「協作」的課程治理相對重要。本文從十二年國民基本教育課程綱要（以下簡稱 108 課綱）修訂的歷程，伴隨著教育部跨系統協作中心的機制運作的梳理，進而反思面對變動加速的時代，課綱協作治理的界定、需求，以及如何調整與實踐。

108 課綱實施邁入第四年，課綱作為確保國民基本教育權、教科用書審定規範，學校課程教學規劃實施、師資培育與評量考招的依據，其影響層面與涉及相關利害關係人相當廣泛。課綱作為剛性規範與柔性的支持引導的作用，本質上具有時間與空間變動的複雜性，無法以線性工具理性規劃，亦非單一主政能獨立完成。依據筆者實際參與課綱發展歷程，回顧十二年國教課綱修訂，主要可區分為四個階段：規劃研究、研修、審議、實施（洪詠善、歐用生，2019）；首先 2008 年至 2012 年為規劃與研究階段；2012 年至 2016 年 2 月為課綱研修與總綱審議階段；2016 年 11 月至 2019 年 6 月為各類領綱/群科課綱等草案審議階段；2019 年 8 月起為課綱正式實施。各個階段涉及原課綱實施、國際教育發展趨勢、師資培育與考試招生、資源設備盤整、既有法規要點的適用性評估等等配套環節，潘文忠、何希慧、李文富、陳盛賢（2012）研究建議成立協作中心作為「師資培用與教師專業發展」、「課程教學研發」、「課程推動與教學支持」及「評量及評鑑」等四個系統的整合平臺及協作機制。從此臺灣課綱修訂積極納入協作治理的觀點。

再者，中小學課程綱要類型繁多，此波 108 課綱發展採取分工研修、與統籌研議之模式進行。依據洪詠善、歐用生（2019）分析十二年國教課綱研修分工包含：國家教育研究院負責研修總綱與國中小暨普通型高中領領域課綱草案、進修部、本土語文/臺灣手語等草案，技職司負責技綜高領綱草案（社會領域除外）、以及專業群科課綱草案研修，國教署負責特殊類別教育（包含身心障礙、資賦優異、藝才班、實用技能學程等）課綱草案研修，體育署負責體育班課綱草案研修。因應中小學學制、定位、課程類型與主政單位的異同，各類課綱草案發展面臨因時間、空間所帶來的複雜動因，例如時間軸來看，課綱從頒布到實施課綱突發的疫情、各項重要政策例如雙語國家、數位學習、國家語言發展法落實等，對中央地方與學校在配套規劃與課綱落實帶來面對變動與再調適的課題；此外，從空間面向發現國際與臺灣共同面臨知識周期縮短、人口結構改變、科技迭代加速、生

活/工作/生態環境變遷與產業轉型等現象；因此，從知識轉向素養，保有彈性的課綱定位與結構組織更顯重要，而隨著彈性所衍生的支持性配套也隨著實施回饋滾動調整；課綱如何回應時空改變與擾動？從108課綱協作治理經驗，對於未來課綱修訂有何回饋與啟發？

## 二、108 課綱協作治理的反思

Goodlad & Sirotnik（1988）界定「協作」（collaboration）係指一個組織（個體）針對課程實施與其他組織（個體），一同進行有機的探究行動；協作之前，所有參與者能夠具有共識，同時為個別化與創造性的發展留下空間。Borthwick（1994）從文獻中分析合作（cooperation）、協調（coordination）及協作（collaboration）的差異，並從關係連結程度、接觸密度與信任程度三方面評估，其中以「協作」（collaboration）的互賴程度高、接觸頻繁、互動深度、信任度相對高，且時間較為長久，其任務類型較為複雜而多樣。Wanger（1997）指出夥伴關係由雙方關係與目的，可分為三種，分別是資料獲取型（data extraction）、實作夥伴型（clinical partnership）和共同學習型（co-learning agreements）。資料獲取型主要以研究者的觀點詮釋蒐集協作者的資料；實作型乃協作雙方從各自的專業中理解問題，完成協作的最終目標；共同學習型的協作雙方立於互惠共生的基準上，攜手合作學習，互補長短，滾動式地朝目標前進。Goodlad（1991）以課程實施中的參與者共同探究的協作概念，後來應用在大學與中小學基於研究與改善實務的需求發所展的合作關係。而協作治理（Collaboration Governance）係公共政策領域常見的概念，例如國家層級課程實施，簡言之，即是解決跨單位/部門共同關注的問題。

近十年來，OECD「教育研究與创新中心」（Centre for Educational Research and Innovation, CERl）於2019年提出「策略性的教育治理」（Strategic education governance）<sup>1</sup>列為研究主題之一。OECD國家的關鍵問題之一是如何在日益複雜的教育系統中提供高品質、高效率、公平和創新的教育。許多變化使得教育治理層面，從傳統的層級關係轉向分工、相互依存和自我調節。當前教育系統的特點是「多層次治理」（Multi-level governance），在各層級運作中不同行為者之間聯繫，流動並容許開放談判。現代教育治理必須能夠兼顧活力和複雜性，引導朝向既定清晰目標，並以有限財政資源達到目標。Burns & Köster（2016）合編《在複雜世界中治理教育》（Governing Education in a Complex World）一書中，提出有效教育治理重點，包含一當責（accountability）、能力建構（capacity building）以及策略思考（strategic thinking）。當責強調處於多層級不同行為者能否為其行動負責；能力建構的重點，聚焦於確認差異、技能需求以及個人、機構和體系層

<sup>1</sup> 請參閱 <https://www.oecd.org/education/ceri/strategic-education-governance.htm>

面的實施動態；策略思考涉及如何為不同的需求者和行動者，在教育體系中發展共同目標。它需要彈性以因應調整，並使得每個參與者都能夠協同行動。如何創造開放、動態和具有策略思維的治理體系，是當代課程協作治理重點。

課綱發展與落實涉及教育部跨系統、中央地方跨層級的協作治理，108 課綱發展和推動的機制建議在課發、課審與教育部跨系統協作的三者互動連結系統。十二年國民基本教育課程發展建議書對於課程綱要屬性採取剛柔並濟之原則；所謂「剛」是指法律中有明確規定如畢業學分數、學制等採取剛性規範，其他則因地制宜採柔性引導，保留課程空間以有利於專業的課程發展與實施(潘文忠主編，2014)。當前面臨充滿易變性 (volatility)、不確定性 (uncertainty)、複雜性 (complexity)、模糊性 (ambiguity) 的 VUCA 的世界，課綱要有足夠的彈性空間才能敏捷回應諸多變動與不確定性。

### 三、課綱協作治理的進行式：邁向生機勃勃的學習生態系統

毫無疑問的，課綱發展是高密度與強度的專業、政策與實務協作，以及公共意見蒐集、對話、協商與決定的歷程。臺灣歷經多次中小學課程標準/綱要的變革，如何在變革歷程中促進教育本質和工具理性的辯證，進而設計機制運作的技術；尤其課綱涉及對於「人」、「教育」的價值與信念，例如108課綱以自發、互動與共好為課綱理念，乃是基於相信人具有自發學習的能動性，人是自我、社會與文化的作品，互動中學習、在學習中追求更美善的生活世界；因此，108課綱素養導向教學、跨領域學習、自主學習、探究實作、適性選修、學習歷程檔案等是基於這樣的信念所設計的學習經驗，換言之，課綱彰顯學習者能動性與重新界定學校教育圖像，課綱發展歷程是教育價值信念與機制技術的介面，國家層級課程變革促動教育系統的新設計，邁向21世紀新課綱，學習是一種能動 (agency) 與能力 (capacity)，在探究與發現歷程中，擴展我們承擔責任面對自己與世界，共同追求福祉的能力，因此更加強調適性化、個性化、無障礙與包容的、合作與解決問題、學習者驅動的學習經驗 (Nixon, Martine, McKeown, & Ranson, 1996; WEF, 2020)，學校與教科書界定與模糊的疆界，也為公部門的協作治理帶來新的情境，包含更加關注建立夥伴關係與國際合作、整合不同資源建立強大的學習網絡、發展各式夥伴關係，地方層級扮演重要的決策與行動者；資訊科技與數位治理成為關鍵因素 (OECD, 2022)；108課綱修訂係在中央、地方與學校三層級的課程治理架構下，透過教育部跨系統協作讓課綱順利上路。筆者梳理與綜整協作發展階段、任務與相關問題簡述如下。

#### (一) 初始階段

教育部102年7月訂頒「中小學師資課程教學與評量協作中心(以下簡稱協作

中心)設置及運作要點」。103年11月教育部頒布總綱，協作中心扮演總綱所列相關行政支持配套盤整，以及演練跨系統與系統內的協作的角色，期待達成建立跨系統協作機制與新課綱實施準備的溝通平台。面臨的問題主要包含：(1)對於跨系統協作相關概念與協作文化尚待建立共同理解與共識。(2)新課綱理念與重要概念尚未建立共同語言與內外溝通的工具。(3)以國教院擔任協作規劃組，缺乏國家課程政策治理與行政統籌之權責。

## (二) 實體化階段

教育部於105年8月設置實體辦公室、進用專人並延攬規劃委員，透過議題盤整分析與進度管考，大幅加快跨系統協作步伐。面臨挑戰主要為十二年國教新課綱涉及各系統配套繁多，且須經各主管單位在既有政策下盤整與評估調整方向與投入資源，故在草案未審議確認，但各方配套須同步盼整規劃的壓力下，同時面臨跨系統協作各項議題納入管考，雖有明確工作與進度規劃，然因缺乏深度對話與信任關係，企需建立協作文化。

## (三) 轉型階段

108學年度實施新課綱，協作中心於107年11月併入課推專辦。積極統籌課綱實施初期重要工作的協作，包含教科書審定、地方政府推動需求與協作諮詢、社會溝通等任務。面臨的挑戰為「十二年國教新課綱推動專案辦公室」如何因應課綱推動各階段發揮轉型後的協作治理綜效。

## (四) 試行階段

109至110學年度專辦規劃執行「教育部中小學課程師資教學與評量跨系統協作試行計畫」，明訂計畫目標、核心理念、協作流程與運作架構，而專辦定位為行政支持系統，強化主政單位議題規劃與協作實踐的角色，例如國小科技的落實、資料驅動與決策治理的規劃、科技領導、課發課審機制修調、強化地方支持系統等跨系統協作議題，均由相關主政單位，例如國教署、資科司、國教院等主政單位結合協作委員與諮詢委員，以及其他相關單位，共同研議廣泛蒐集與諮詢各方意見，提出策進方案供未來政策規劃執行的參據。

## (五) 學習生態育成階段

筆者於2021年五月兼任教育部新課綱推動專案辦公室執行秘書一職，正值試行第二年，透過協作機制運作，訪談各司、署、院長與相關參與協作的專業文官，同時諮詢地方與學校層級的代表後，111年七月通過「教育部十二年國教新課綱

推動專案辦公室實施計畫」，建制國家層級協作治理機制，透過搭建對話平臺，促進溝通，倡議「信任」、「傾聽」、「分享」及「相互支持」之核心價值，提供各單位之間、內部與外部人員間不同觀點之激盪，藉此產生互補，使國家課程相關政策規劃兼顧周延性及可行性。因此，從協作管考、課綱專辦配套宣導順利上路後，經過兩年試行與研究，深化協作治理的機制運作，其關鍵字在於「搭建對話平台」、「倡議協作價值」、「觀點互補」、「政策周延可行」（十二年國教新課綱推動專案辦公室）。課綱實施三年，各系統多管道彙整檢視課綱實施成效與持續調整精進之際，從教育部跨系統所延展的跨體制/層級/組織/教育階段的課綱關係與關心者，包含學生、家長、教師、教育行政夥伴、產業、NGO組織等展現政策意見回饋與建議莫大充沛的能量，例如2022年8月11日「這次換我說：108課綱高中生論壇」，源自三位高中生「108課綱觀察報告」<sup>2</sup>，成立了108課綱倡議計畫臉書平台，提供全國高中生表達課綱想法，經由線上工作坊的培力與互選，於8月實體論壇中<sup>3</sup>針對「學習歷程檔案」、「108課綱下的升學與考招」、「自主學習、素養與其他」、「課綱、課程與課本編排」四個主題，各組學生也經實徵探究或論證提出問題與解決的建議。108課綱從課綱審議到學校課程發展，強調公共意見蒐集，而涉及其中的相關人員，包含教育工作者、學生、學術界、公民團體、以及家長等的參與及表意，為中央地方與學校層級的課程協作治理架構，聚攏到以學習為核心的學習生態系統，以不同形式多元視角進行倡議與協作，課綱協作成為不同系統、層級、對象相互傾聽、學習與共力的夥伴關係，一起迎接具挑戰也充滿契機的未來。

回到課綱修訂，2016年10月召開「教育部中小學師資課程教學與評量協作中心」第12次會議，為精進未來課綱發展，部長裁示：「請國教院訂立長遠目標，並在課程發展上進行統整，其他特殊課程發展請國教院與相關單位共同研議，凝聚共識」（教育部中小學師資課程教學與評量協作中心，2016a）。

隔月召開第13次會議，部長再次針對課綱研修的精進進行決議，摘錄如下：

有關「針對課綱未來之發展」一案，請國教院關注兩項問題：一是作為國家課程研發基地，有責任成為各教育階段及各類型課綱研修的統籌單位，現階段任務為十二年國教課綱，但技術型高中課綱、特殊類型課綱未來亦將納入國教院課程研發的機制。二是建立課程實施長期追蹤機制，以作為政策及課綱研訂參考。學生學習歷程資料的追蹤，需由專責單位長期負責，不宜以短

<sup>2</sup> 111年3月由李瑞霖、陳惠平、廖宥寧三位高中生提出，資料請參 [https://crc.sfaa.gov.tw/Uploadfile/Document/34\\_20220428093153\\_6537337.pdf](https://crc.sfaa.gov.tw/Uploadfile/Document/34_20220428093153_6537337.pdf)

<sup>3</sup> 相關資訊請參 <https://z-upload.facebook.com/tw.tyad/posts/5089818874419286>，直播影片請參 [https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch\\_permalink&v=800781304616298](https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=800781304616298)（上午場）  
[https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch\\_permalink&v=1082154342726052](https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=1082154342726052)（下午場）

期專案的方式處理，此亦為國教院的長期任務，請各單位建置資料庫時能搭配國教院，協助資料蒐集，也要做有系統的規劃，避免重覆調查。（教育部中小學師資課程教學與評量協作中心，2016b）

綜上，未來國教院將主責各類課綱修訂；回顧108課綱修訂，採取各單位分工研修、國教院課發會研議、教育部課審會審議的模式，各組織雖有共同目標—完成課綱，然而在課綱修訂各階段由於彼此缺乏充分的對話與共識，因此無論課綱本身與相關配套的盤整，均花費許多時間在溝通與協調。目前，教育部各司署與國教院正檢視課綱實施，分析精進方案的可行性，國教院也正在規劃未來課綱發展相關研究之際，建議能夠在界定與解決問題的模式中，創造多聲協作的「學習生態」，以各種不同課綱關係者為主體，以課綱為中介，設計協作工具讓多形式與異質的社群進入學習網絡中，倡議甚至創新教育的各種可能，從垂直性跨層級與水平性的跨組織的協作，進一步導入不同時間空間混成與異質行動者參與，深度沉浸體驗相互關聯彼此依存的夥伴協作關係。

#### 四、結語

本文回顧 108 課綱發展與協作治理經驗，期待做為未來精進的政策建議。最後，借用知識社會學大師 Apple（1982）的提問，我們應該持續反思課綱是誰的知識？誰來選擇？哪些聲音被排除？哪些被納入？等問題，在此基礎上，將課綱修訂在協作治理歷程中，創造學習生態系統。一般而言，課綱是名詞（curriculum Guideline），是經過繁複歷程產生的官方文件；在民主社會中，課綱是動詞（curriculum Collaborate），有許多人員組織在其中來回溝通對話、協商決定的成果；從 108 課綱修訂經驗，課綱發展沒有停止的一天，所有在其中學習與工作的夥伴，在面臨高度不確定與變動的時空環境，伴隨著永續與創新的教育環境，課綱是「進行式」（curriculum Collaborating），課綱修訂勢必建立在「跨」的協作治理的機制與運作歷程中，研究倡議、傾聽對話、相互增益、共作共享、共同承諾的協作文化中，累積成果逐步前進。

#### 參考文獻

- 洪詠善、歐用生（2019）。十二年國民基本教育課程綱要發展過程關注課題之研究。國家教育研究院研究成果報告（編號：NAER-107-12-A-2-03-00-1-03），未出版。
- 教育部中小學師資課程教學與評量協作中心（2016a）。教育部中小學師資課程教學與評量協作中心第 12 次會議紀錄。取自 <https://ws.moe.edu.tw/001/Upload/23/refile/0/3374/22ad24f9-3992-4d5a-b3ef-e399c0c0e478.pdf>。

- 教育部中小學師資課程教學與評量協作中心（2016b）。教育部中小學師資課程教學與評量協作中心第 13 次會議紀錄。取自 <https://ws.moe.edu.tw/001/Upload/23/refile/0/3375/3435a531-daf6-4615-b0bd-b749751fad1b.pdf>
- 潘文忠、何希慧、李文富、陳盛賢（2012）。教育部課程、師資、教學與評量協作機制之前導型研究報告。教育部委託國家教育研究院執行之專題研究成果報告。未出版。
- 潘文忠主編（2014）。十二年國民基本教育課程發展建議書。新北市：國家教育研究院。
- Apple, M. W. (1982). *Culture and economic reproduction*. London, UK: RKP.
- Borthwick, A. G. (1994). *School-university-community collaboration: Establishing and maintaining partnerships for school improvement*. Unpublished doctoral dissertation, Kent State University, Ohio.
- Burns, T. & Köster, F. (Eds) (2016). *Governing Education in a Complex World*. OECD Publishing. Retrieved from <https://meyda.education.gov.il/files/Planning/GoverningEducationinacomplexworld2016.pdf>
- Goodlad, J. I. (1988). School-university Partnership. In K. A. Sirotnik & J.I. Goodlad (Eds.). *School-university Partnership in Action* (pp.3-31). New York: Teachers College Press.
- Goodlad, J. I. (1991). School-university partnerships: fundamental concepts. *School of Education Review*, 3(2), 36-42.
- Nixon, J., Martine, J., McKeown, P. & Ranson, S. (1996). *Encouraging Learning: Toward a Theory of the Learning school*. Open University Press.
- UNESCO (2020). Distant Learning Solution. Retrieved from <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/solutions>
- OECD (2019). *Strategic Education Governance: Project Plan and Organisational Framework*. Retrieved from <https://www.oecd.org/education/ceri/SEG-Project-Plan-org-framework.pdf>

- OECD (2022). *Trends Shaping Education 2022*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6ae8771a-en>.
- Wagner, J. (1997). The unavoidable intervention of educational research: A framework for reconsidering researcher-practitioner cooperation. *Educational Researcher*, 26(7), 13-22.
- WEF (2020). *Schools of the Future: Defining New Models of Education for the Fourth Industrial Revolution*. Retrieved from <https://www.weforum.org/reports/schools-of-the-future-defining-new-models-of-education-for-the-fourth-industrial-revolution>

