

# 議題融入教學之政策實施：困境與因應策略

吳清山

國立暨南國際大學教育政策與行政學系榮譽講座教授

臺北市立大學教育行政與評鑑研究所名譽教授

吳宜蓉

國立高雄師範大學教育學系助理教授

## 一、前言

十二年國民基本教育課程綱要（簡稱 108 課綱）自 108 學年度起正式實施，為我國首次整體規劃國小至高中職長達十二年的國民教育課程，堪稱一項重大課程政策。實施至今已邁入第六年，國小課程已完成一輪，國中與高中職亦已歷經兩輪，整體課程推動逐漸趨於穩定。然而，社會與教育界對課綱的批評聲浪仍時有所聞，顯示其改革內涵與實施成效仍備受關注與檢視。

洪欣慈等人（2022）提到 108 課綱實施以來，產生了教師員額及配套不足、考招混亂、學習歷程檔案大大增加孩子們壓力等困境。但社團法人臺灣一滴優教育協會（2024）則提到「自 108 課綱推動以來，教育的形式逐漸改變，學生有了更多彈性與自由去發展更多色彩的未來。」（第 143 頁），此一論點認為 108 課綱對教育現場的教師教學與學生學習帶來正向改變，確實具有可取之處。值得注意的是，《十二年國民基本教育課程綱要總綱》實施要點中明訂「議題融入教學」之規定，凸顯議題融入教學亦為課程政策不可忽視的一環；然而實施以來，議題融入教學卻難以發揮其預期效果。

過去對於議題融入教學探究，聚焦於在教學現場教師如何實施，例如課程設計、教材資源、教學時間、教學評量等，偏重於微觀面（吳文龍，2020；施喻璇、施又瑀，2022；許籐繼，2023）；而在政策的制定、推動與制度層面的問題與回應等宏觀面，例如政策設計、推動機制、制度支撐、師資配合等，則研究者較為少見。由於課程政策屬於源頭，因而議題融入教學之政策實施所面臨的困境及因應對策，實有進一步探究之必要

## 二、議題融入教學政策的本質意涵

「議題」（issue）一詞，依「劍橋字典」（Cambridge Dictionary）解釋為：「人們正在思考和討論的主題或問題」（Cambridge University Press & Assessment, 2025）。顯然，只有與人們生活高度相關的議題，才能廣受重視與討論。而議題的主要特性有五：時代性、脈絡性、跨域性、討論性、變動性（洪詠善主編，2019）。除了這些特性之外，應該還具有其批判性（鼓勵學生進行批判性思考、價值澄清與倫理判斷，並非只是傳遞知識）、價值性（涉及價值選擇與道德判斷，促使學生反思個人與社會的價值觀）以及全球在地性（主題本身同時結合在地特性與全球背景進行探討）。

因此，議題融入教學之政策的主要意義，可以界定如下：「係指政府基於社會、文化或環境之需求，在課程綱要中明確規範將特定議題（如環境教育、性別平等教育、人權教育、法治教育、生命教育等）有系統地融入各課程內容與教學活動之中，以培養學生具備應有的關鍵素養與公民意識。」茲進一步分析其本質如下：

（一）政策制定的主體在於中央主管機關，其權力執行機關則為教育部，其法源來自《國民教育法》及《高級中等教育法》，該兩種法律明定中央主管機關應訂定課程綱要及其實施之有關規定，作為學校規劃及實施課程之依據。

（二）政策制定目的：在課程綱要中，特別重視培養核心素養，落實全人教育。為落實此一課程綱要之規定，除了學科知識的要求外，回應社會議題的相關知識也必須列入課程與教學之中，以利學生發展統整性學習經驗、參與公共事務能力與態度以及社會責任感，培養學生具備多元文化素養與應對未來挑戰的能力。

（三）議題融入範疇：根據《十二年國民基本教育課程綱要總綱》，該課程設計中包含了十九項議題，具體的議題內容如：性別平等教育、人權教育、環境教育、海洋教育、科技教育、能源教育、家庭教育、原住民族教育、品德教育、生命教育、法治教育、資訊教育、安全教育、防災教育、生涯規劃教育、多元文化教育、閱讀素養教育、戶外教育與國際教育等，融入議題相當廣泛。

（四）議題融入對象：國家教育研究院出版的《十二年國民基本教育國民中小學暨普通型高級中等學校議題融入說明手冊（洪詠善主編，2019）提到國中小教育階段可在領域學習課程及彈性學習課程規劃實施；後期中等教育階段的議題融入正式課程，則可在部定課程、校訂課程、彈性學習時間中加以融入規劃實施。因此議題融入對象可採與學習領域整合，每個學習領域需依其性質，適切納入議題內容，亦可透過彈性學習課程實施，議題可做為專題探究或校本課程內容，或者跨領域教學設計，鼓勵發展議題導向的統整課程（例如環境教育與科技）。

### 三、議題融入教學之政策實施的困境

課程政策的實施，涉及到中央教育部、地方教育局（處）及學校對於課程的推動與實踐，而在實施過程中，受限於主客觀環境因素，包括政策目標及規範、制度設計、支持系統等方面，難免會產生實施的挑戰，導致課程政策理念無法有效落實之困境。茲將議題融入教學之政策實施的困境分析如下。

### （一）課綱中議題融入教學規範過於簡略

《十二年國民基本教育課程綱要總綱》內涵主要分為修訂背景、基本理念、課程目標、核心素養、學習階段、課程架構及實施要點，其中各教育階段共同課程，在領域課程架構具有明確的規範。

然而，有關議題融入教學卻只出現在實施要點的第一點「課程發展」之第二項「課程設計與發展」中，明列「課程設計應適切融入性別平等、人權、環境、海洋、品德、生命、法治、科技、資訊、能源、安全、防災、家庭教育、生涯規劃、多元文化、閱讀素養、戶外教育、國際教育、原住民族教育等十九項議題，必要時由學校於校訂課程中進行規劃。」（教育部，2014，第 31 頁）有關議題融入教學的規範，只在實施要點中簡略敘及，實在難以彰顯議題融入教學在學生學習之重要性與價值性。

### （二）課綱中議題融入教學政策定位不清

「定位」（positioning）一詞，通常是指在特定的參考框架或坐標系統中，明確標示某個事物的位置、性質、功能或角色的過程。因此，在教育政策與課程設計的脈絡中，可視為明確界定某項政策、課程或教學策略的目的、角色、功能及實施方式，以確保其在教育系統中的目標清晰。

從課綱實施要點規定「課程設計應適切融入」十九項議題而言，這是屬於政策原則性規定，定位不夠清晰，難以理解其實現的核心目標或發展方向，以及在現行體系中的作用、所要解決的問題，且未明確界定其是否為強制性規定或實施準則，對於學校教師的約束力實為有限。由於議題融入教學之政策缺乏明確的議題融入定位，可能導致教師在課程設計與教學實踐中難以找到適切的切入點，即使勉強執行，可能流於形式，無法達到政策預期的目標。

### （三）議題融入教學師資培育配合未到位

師資培育在課程政策的執行上扮演關鍵角色。因為課程政策所設定的課程目標與實施方式，最終都需透過教師加以落實；若教師欠缺執行課程政策的能力與教學專業素養，則難以有效達成課程政策所欲實現的目標。就目前我國師資職前培育與在職進修而言，整體仍偏重於教師專長學科知能的培育與充實，對於「議題融入教學」相關知能的養成重視程度仍顯不足。

黃政傑（2020）指出：「近幾年師資培育開始將議題教育納入教育專業課程；只是在擁擠的師資培育課程中仍是杯水車薪，師資生能修習一兩門議題教育科目已經難得，至於能否勝任變化多端的重要議題及新興議題之教學，仍待檢視。」（第 7 頁）平心而論，108 課綱實施至今已超過六年，師資培育在議題融入教學方面的準備仍未臻完善，已對課綱所倡議之議題融入教學的落實深

度與整體效能造成顯著限制。

#### （四）議題融入教學之學習評量規範不足

108 課綱明定 19 項議題需適切融入課程設計，然而目前對於議題融入教學的評量缺乏明確的規範、架構與指標，導致教師難以判斷學生是否達成議題相關的素養目標。這種評量機制的不足，使得教師在實務上常需自行摸索，勢必影響教學效果。

儘管《國家教育研究院》出版的《十二年國民基本教育國民中小學暨普通型高級中等學校議題融入說明手冊》（洪詠善主編，2019）提供了議題融入教學的功能、運作機制、做法、原則及示例，但其對於評量應用的著墨不多。這份手冊雖具指引功能，卻缺乏具體性和規範性，對教師而言，頂多只能作為參考。因此，教師在議題融入教學實務中，設計與課程目標對應的評量任務面臨挑戰，這不僅增加了教師的負擔，也影響了學生學習成效的評估。

### 四、因應議題融入教學之政策實施困境的策略

議題融入教學政策自實施以來，面臨諸多挑戰與困境，亟待突破。這些問題需以創新觀點與系統性思維重新檢視政策的盲點，方能提出具體可行的對策，以提升政策實效。為因應當前施行困境，本文在審慎衡酌現行政策挑戰的基礎上，提出以下的因應策略。

#### （一）增修課綱對於議題融入教學規範

《十二年國民基本教育課程綱要總綱》中的課程架構明訂部定課程和校訂課程，以及領域學習課程和彈性學習課程，其中領域學習課程包括語文、數學、社會、自然科學、藝術、綜合活動、科技、健康與體育等，而彈性學習課程由學校自行規劃辦理全校性、全年級或班群學習活動，提升學生學習興趣並鼓勵適性發展，落實學校本位及特色課程。既然議題融入教學同屬重要，也應該列入課程架構一部分，並給予明確的教學規範，而非只放在實施要點中簡略說明，才能強化議題融入教學的政策正當性與制度穩定性。

因此，在總綱之課程架構說明中建議增列：「各學習階段之課程設計，應配合學生需求、學校特色與社會發展，適切融入相關重要議題，並規劃相對應之學習活動與評量設計，以培養學生之價值判斷、社會參與及公民意識。」此乃彰顯議題融入教學之重要性，以及議題融入教學政策實施之目的。

#### （二）議題融入教學之政策重新定位

儘管總綱中明文提及議題融入的重要性，但僅透過「實施要點」進行規範，

並未在課程架構中明確將其列為正式課程內容，導致其法定地位模糊。因此，多數教師將其視為「額外課程」或「配套措施」，而非核心教學的一部分。再者，議題融入欠缺完善的評量架構與問責機制，即使教師未予實施，對其教學績效亦無實質影響，難以形成具體推動力。

儘管《國家教育研究院》出版的《十二年國民基本教育國民中小學暨普通型高級中等學校議題融入說明手冊》曾明示：「學校宜將領域 / 科目融入議題的基本規範納入學校課程與教學之相關委員會，以建立明確督導、評鑑，以及支援、輔導的行政管理系統，以為學校議題融入課程與教學的基本資源與品質保證」（洪詠善，2019，第 11 頁），但就法定效力而言，該手冊屬參考性文件，不具強制力或法律約束性。要從根本改善此一困境，仍有賴在《總綱》中對議題融入予以明確定位，以提升其正當性與政策地位。較為可行作法，就是課程架構中將「議題」定位為核心課程成分，與學科知識並重；在課程組織上可參酌澳洲課程現行做法，採嵌入式（embedded）設計而非增列獨立單元；透過精簡（decluttering）移除重複性、低優先性、缺乏可教性或可評量性的要求，確保不增加課程總量或教學時數。議題學習成果隨學科評量自然呈現，不另設獨立評分，以維持課程聚焦（focus）、可教（teachability）與可學（learnability），避免課程過度擁擠、難以落實（Australian Curriculum, Assessment and Reporting Authority, 2021）。

### （三）強化教師議題融入教學專業發展

議題融入教學政策的落實，教師的專業知能為關鍵因素。若教師欠缺充分的專業知能，不僅難以投入議題融入教學，甚至可能缺乏從事相關教學的意願。然在師資職前教育階段，議題融入教學課程多屬選修，並非所有師資生皆有修習機會，致使其在該領域的專業知能可能不足。既然議題融入教學在課程政策中佔有重要地位，未來師資培育機構宜將「議題融入教學概論」與相關教材教法課程列為必修，以強化師資生的基礎知能與實務能力。

此外，為有效推動議題融入教學，教師在職進修尤為重要，亟需教育部、地方教育局處與學校共同規劃並落實具系統性的專業發展活動。例如：由教育部或地方教育局處所屬輔導團隊研發的議題融入教學教材與資源，可提供教師參考與應用，並定期辦理相關研習與工作坊；而學校亦應將議題融入教學納入本位教師專業發展計畫之年度重點項目。

唯有師資培育機構、教育行政機關與學校通力合作，從職前教育至在職進修建立全方位且具系統性的推動機制，持續提升與強化教師之專業知能，方能有效落實課程政策，發揮議題融入教學之實質成效。

#### （四）研訂議題融入教學評量指引

依《國民小學及國民中學學生學習評量辦法》第三條規定，國民中小學學生學習評量範圍包括課程綱要所定之領域學習課程、彈性學習課程及其融入之議題。然而，該辦法未明確規定議題融入教學的評量規準。相較之下，《高級中學學生學習評量辦法》第五條僅規定評量科目依「高級中等學校課程綱要」辦理，未明確將「學習領域所融入之議題」列為獨立評量範圍或指標。在缺乏明確評量架構與規準的情況下，教師難以有效實施議題融入教學及其評量。

「十二年國民基本教育國民中小學暨普通型高級中等學校議題融入說明手冊」（洪詠善主編，2019）雖闡述議題融入的理念、學習目標、教學作法及示例，但未提供專門的評量規準或評分指標。為有效落實議題融入教學課程政策，建議教育部委託國家教育研究院或相關學術機構研擬「議題融入教學評量指引」，強化制度支持，並提供教師具體的評量工具與評分規準。

#### （五）十九項議題依性質統整歸類

2001 年實施的九年一貫課程以「議題融入教學」為重要特色，強調將性別平等、人權、環境、生命、法治、資訊、家庭教育、海洋教育等八項跨領域議題，融入各學習領域與教學活動之中。此理念雖具前瞻性，惟因教師專業知能及教材資源不足，導致實施流於形式，成效有限。

隨著 108 課綱的推動，議題數量已擴增至十九項。若全數直接融入教學與課程，不僅增加教師負擔，亦可能造成內容重疊或教學焦點模糊。因此，建議依據「性質相近」原則，統整議題核心精神，加以分類，以利課程整合與教學策略規劃，並聚焦於學生核心素養之培育。茲試擬將十九項議題統整歸納為三大類，如表 1 所示。

表 1 十九項議題歸類與命名

類別名稱	包含議題	內容說明
人文與社會關懷	性別平等、人權、品德、生命、法治、家庭教育、生涯規劃、閱讀素養、多元文化、原住民族教育	關注個體尊嚴與價值、包容和諧、倫理道德、文化尊重、社會規範與個人成長
環境與永續發展	環境、海洋、能源、安全、防災、戶外教育	著重自然環境、生態保護、善用資源與安全福祉
科技與國際視野	科技、資訊、國際教育	聚焦數位科技素養、掌握資訊工具、全球公民意識、國際競爭力

上述歸類，只是一個初步構想，提供教育界參考及討論之用。事實上，每

個人觀點不同，亦可提供四到五個類別，最重要的歸類要具合理性、專業性、系統性和邏輯性，並具有共識，未來實施才會順暢可行。

## 五、結語

課綱中對「議題融入教學」在實施要點已有規範，成為課程政策的一環，但屬於原則性且過於簡略。因而政策自實施以來，未能如預期達成既定目標，顯示在政策規劃與實施過程中存在落差，導致執行成效未臻理想。

基本上，「議題融入教學」政策有助於培養學生的批判思考、公民意識、社會參與及核心素養，具有積極意義。然而，在實際教學現場，教師常面臨諸多困境，包括缺乏相關教學知能、議題繁多且難以有效融入課程、教學時間分配受限、行政支援不足、評量標準不明確，以及教學資源匱乏等問題。這些困境導致「議題融入教學」政策在實踐上成效有限，甚至流於形式，使教師感到心有餘而力不足。

「議題融入教學」政策的立意良好，但在實施過程中確實面臨多重困境，導致成效不如預期。主要問題包括：課綱規範過於簡略、政策定位不夠清晰、師資培育未能到位以及評量機制與規準的不足。這些因素嚴重影響了政策的執行效果，實有必要對此進行全面的檢討與改進。因此，本文乃提出增修課綱對於議題融入教學規範、議題融入教學之政策重新定位、強化教師議題融入教學專業發展、研訂議題融入教學評量指引以及十九項議題依性質統整歸類等五項因應策略，以供政策決策者參考。

## 參考文獻

- 吳文龍（2020）。議題如何教與學？以議題融入課程的策略方法。國家教育研究院電子報，200。https://epaper.naer.edu.tw/edm?grp\_no=1&edm\_no=200&content\_no=3517
- 社團法人臺灣一滴優教育協會（2024）。108 課綱觀察報告。台北：作者。https://drive.google.com/file/d/1iez2ynS3vGy8FuwomGrdKo51DqRH0Mqh/view
- 洪欣慈、游昊耘、許珮絨（2022）。108 課綱三年總體檢：教學困境、現場亂象、頂大觀點、國際視野。台北：聯合報新聞部。
- 洪詠善主編（2019）。十二年國民基本教育國民中小學暨普通型高級中等學校議題融入說明手冊。台北：國家教育研究院。
- 教育部（2014）。十二年國民基本教育課程綱要總綱。台北：作者。

- 許籐繼（2023）。中小學落實議題融入課程的挑戰與因應策略。臺灣教育評論月刊，12(3)，37-44。
- 黃政傑（2020）。中小學議題融入領域課程的規劃與問題。臺灣教育研究期刊，1(2)，1-12。
- 施喻璇、施又瑀（2022）。議題融入教學的困境與解決策略。臺灣教育評論月刊，11(6)，194-199。
- Australian Curriculum, Assessment and Reporting Authority. (2021). Cross-curriculum priorities: Final report—Australian Curriculum review. ACARA. <https://www.acara.edu.au/docs/default-source/curriculum/australian-curriculum-review/cross-curriculum-priorities-final-report-australian-curriculum-review.pdf>
- Cambridge University Press & Assessment (2025). *Issue*. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/issue>

