

## 論課程審議制度

劉源俊  
東吳大學名譽教授

### 一、前言

106 年 9 月 10 日，教育部潘文忠部長主持「高級中等以下學校課程審議會審議大會」（106 年度第 7 次及第 8 次會議），在討論高級中學國文科課綱修正動議時，結論「經在場委員充分討論，提出 4 項修正動議及表決結果如下：……。因各案投票結果均未達出席委員半數，爰決議維持原課綱草案『文言文之課數比例需符合三年平均 45% 至 55%』（不包括中華文化基本教材）。」<sup>1</sup>

然而到 9 月 23 日，潘部長主持該大會的第 9 次會議一開始，在「確認上次會議紀錄」時，接受某些委員對上次會議結論的異議，認為上次結論是「未決狀態」，爰又在同日下午表決新提之修正動議，最終達到決議：「文言文除中華文化基本教材外，其課數比率需符合三年平均 35% 至 45%。」<sup>2</sup>

此一「翻案」的實質影響巨大。但程序既不合乎內政部於民國 54 年公布施行的《會議規範》中有關「復議」的規定，也違反常理<sup>3</sup>，乃在學界及國文教育界引起巨大波瀾。曾發起〈國語文是我們的屋宇：呼籲謹慎審議課綱〉連署，在 8 月 25 日迄 9 月 11 日期間獲得 53,206 人支持的二十六位「院士及文學家」，於 9 月 26 日發表聲明，譴責「輕率的表決，讓臺灣教育改革史步入最黑暗的一日」，「政治干預課程審查的斧鑿痕跡，處處可

見。」<sup>4</sup>立法委員及數個公民團體已就此事向監察院陳訴，期望監察院對教育部提出糾正案。

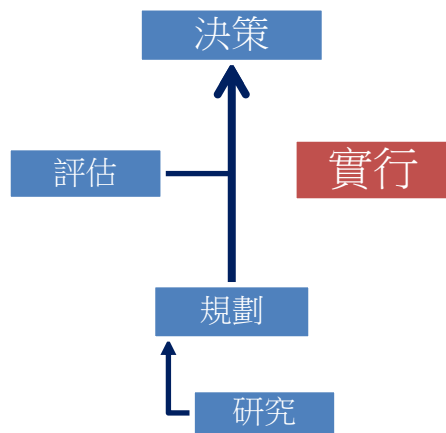
本文不擬在此贅論此一「翻案」的是非，也無意探討或預料其後果；監察院到時自會有調查報告公諸於世。但這並未解決問題。本文所要討論的是高級中等以下各級學校課綱審議的制度設計，並有以寄望於長遠的將來。

### 二、規劃、評估與決策程序

筆者認為近年來有關課程審議的諸多爭論，究其根源，乃在於審議的制度設計不當而且不穩定。筆者二十多年前就關心這一問題，在〈對陳伯璋教授「學前至高中階段課程與教材的主要問題之研究」的評論〉一文中曾清楚指出：<sup>5</sup>

無論課程與教材研究的責任是交給國立教育研究院或是財團法人教育研究院，或各師範大學（教育大學），更重要的是必須訂定一套完善的研究→規劃→評估→決策→實行的程序。特別是研究規劃單位、評估單位、決策單位三者必須由不同的成員組成，才能避免決策失當。例如，教育部在任何決策前，都應交由一個「課程教材評估委員會」來評估各種規劃案；而教育研究院內部除了研究部門外，也應該要有一個「審議委員會」。審議研究成果。委員會的成員不必多，但必須包羅各方行內與行外的有識人士。

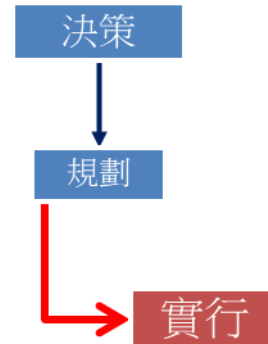
以上提出的架構用下圖表示，會比較清楚：



民國 70 年間，行政院在決定設立同步輻射研究中心的過程所採行的程序，允為典範。先是由在臺的劉遠中、閻愛德等教授組成五人小組，於 71 年 11 月底提出《同步輻射可行性研究報告》，然後國家科學委員會邀請邀請袁家驩、吳健雄、鄧昌黎、丁肇中、浦大邦、李遠哲等六位海外知名科學家，組成「評審諮詢委員會」(Review Advisory Committee)，負責評估。該委員會於 72 年 1 月 26 日聚會討論，並提交〈評估報告〉。行政院孫運璿院長於是據以決定推動興建同步輻射研究中心的計畫。該計畫在過程中曾引起科學界重大爭論，但因程序完備嚴謹，終得順利推行。

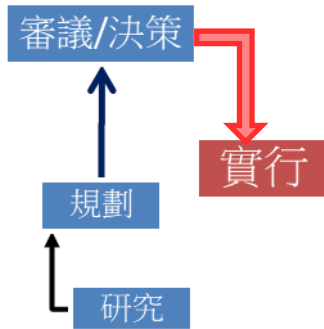
這裡必須注意幾項重點：第一、研究規劃、評估與決策三類人各自獨立運作。第二、評估者的人數不必多，但須超然於利益之外，而其資歷與名望高於規劃者。第三、六位評估者的專長各屬不同領域。

以此對比我國歷年決定重大教育改革的程序，則明顯看出其中差異。民國 56 年「九年國民教育」及民國 90 年「國民教育九年一貫課程」的推行政程序，大約如下表：



換言之，其中並無評估的程序；或者說，規劃過程中已經包含有自我評估的程序。當年，國家教育研究院尚未掛牌，一切決策程序「自上而下」自可理解。但到民國 89 年 5 月，「國家教育研究院籌備處」掛牌，99 年正式成立國家教育研究院，照理說決策程序應該趨於周延。但觀察民國 100 年「十二年國民基本教育」的推動程序，則顯然未脫過往窠臼，國家教育研究院不過擔任配合政策的角色。

至於層級較次的課程總綱及各科課綱的決策程序，過去若干年大家熟知的程序，大約如下：



課程草案經國家教育研究院組織的「課程發展委員會」規劃後，送請教育部長主持的「課程審議委員會」審查後定案，然後付諸實行。這裡必須注意的是，審議與決策是同一單位（教育部長召集）。這樣的決策模式，當課程審議委員會是由社會所信任的教育部長及學者、教育家組成時，大致還不至於出差錯。

### 三、近年課程審議制度的逆流

然而，103 年開始，課程審議制度面臨嶄新的變局，變革的方向很不幸的是愈來愈「政治化」。首先，教育部依 102 年 7 月 10 日新通過的《高級中等教育法》，於 103 年 1 月 9 日訂定〈高級中等學校課程綱要課程審議會組成及運作辦法〉。在即將實施前的 103 年 7 月 25 日，教育部復修改前述辦法為〈高級中等以下學校課程審議會組成及運作辦法〉，進一步將國民小學及中學之課程綱要也交付此一「課程審議會」審查。

該辦法明訂由教育部長召集「課程審議會」（置委員四十五人至四十九人；其下設四個「分組審議會」，各置

委員四十三人。）所有委員均由部長聘請，包括學者專家、社會公正人士及教師組織、校長組織、家長組織與教育部相關單位之代表。

學者專家與社會公正人士一般而言，有其一定標準；但各委員會中的教師組織、校長組織、家長組織等代表，就不免使人懷疑其代表性——各種相關組織為數甚多，意見多不一致，部長選聘代表本身就是一「黑箱」。課程討論過程中本來應該透過公聽會、座談會等徵詢各方意見，但讓代表利益團體的人直接參與課程審議，就已為課程審議投下了陰影。

105 年 5 月 17 日，新一屆的立法院三讀通過「高級中等教育法部分條文修正案」。其中新增第 43-1 條，則為日後的課程審議種下禍根。其要點有：一、審議大會置委員四十一至四十九人，由政府機關代表與非政府代表組成。其中具政府機關代表身分者，不得超過委員總人數之四分之一。二、其中非政府代表之審議大會委員，由行政院提名委員候選人，提交立法院推舉十一名至十五名社會公正人士組成之課審會委員審查會以過半數同意後，送請行政院院長聘任之。三、非政府代表包括教師組織成員、校長組織成員、家長組織成員、其他教育相關之非政府組織成員及學生代表。

教育部新任的潘文忠部長爰配合於 105 年 7 月 20 日，發布全新的〈高級中等以下學校課程審議會組成及運作辦法〉。其中明訂審議大會包括教師

組織成員二人、校長組織成員二人、家長組織成員二人、其它教育相關之非政府組織成員二人至四人，學生代表四人；各分組審議會（成員四十三人）中包括教師組織成員一人、校長組織成員一人、家長組織成員一人、其它教育相關之非政府組織成員一人至二人，學生代表一人至二人。

最為一般詬病的是，這樣「位高權重」的委員會裡，居然有未成年的高中學生代表。據我國《民法》，「滿二十歲為成年。」「滿七歲以上之未成年人，有限制行為能力。」又據《兒童及少年福利與權益保障法》第二條，「所稱少年，指十二歲以上未滿十八歲之人。」第三條，「父母或監護人對兒童及少年應負保護、教養之責任。」如今，立法院及教育部竟讓未成年，有限制行為能力，而尚需父母或監護人保護、教養的高中生少年也可擔任課審會委員，「自己的課程自己審」，實屬荒唐！換言之：立法院既自己打了自己的嘴巴，主管教養重任的教育部，竟然無視《民法》與《兒少法》！

顯然，現今的課程審議已經完全「政治化」了，表面上它強調《高級中等教育法》第四十三條裡所揭櫫的「應秉持尊重族群多元、性別平等、公開透明、超越黨派之原則。」在形式上，它又凌駕了教育部，成為教育部的指導單位；而在實質上，經由立法院及行政院之插手，難逃意識型態與政治運作的瓜葛。其成員龐雜的結構，固然讓課程審議不流於狹隘的「專業審議」，卻易於發展成偏重族群利益

與而短視的「交易審議」，完全遠離了「超然審議」、「宏觀審議」與「遠見審議」的理想。長此以往，臺灣中、小學課程的景況將不堪設想！

隱藏在後面的更有「責任問題」，行政法學者廖元豪指出：「課審會本身並非民選產生，性質上應該只能是協助教育部決策的內部諮詢組織，不宜有最終決定權。負起決策權力與政治責任的，應該還是教育部。」（106年9月6日《中國時報·時論廣場》）在新的課審大會會議裡，教育部長只不過是控制麥克風的會議主席，責任似乎可以推得一乾二淨，「都是課審會的決定」；而若他不諳《會議規範》，則連「居於公正超然之地位，嚴格執行會議規則，維持會議和諧，使會議順利進行。」都做不到。試問：課程訂定的良窳，教育部長可以不要負政治責任嗎？在這樣的架構下，他又如何能負責任呢？他不負責任，能讓課審會委員們負責任嗎？

在如今的課審結構下，教育部落得像是盲目的牛，經常被各界用鞭子打——有時自左邊，有時自右邊，同時卻又被一干「教改人」牽著鼻子走；在這種情況下，還會有任何有風骨、有抱負的教育家肯擔任教育部長的大任嗎？

#### 四、理想的課程審議制度

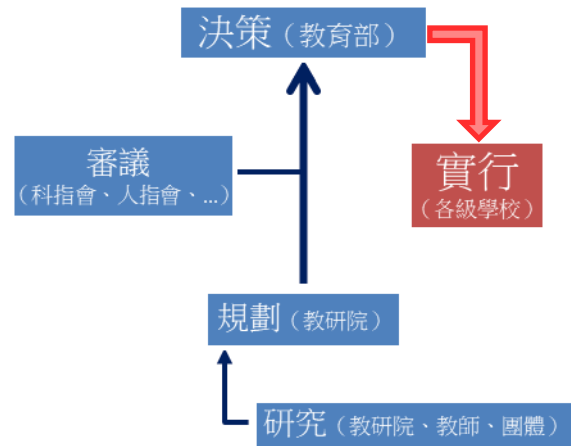
如何才好呢？在此且在假設擺脫《高級中等教育法》第43-1條規定的情況下，提出一種理想而可行的課程審議制度。教育部不是明明設有「科



學教育指導會」（「科指會」）與「人文及社會學科教育指導會」（「人指會」）這兩個單位嗎？兩「指導會」的〈設置要點〉裡明訂其任務為：「（一）協助本部科學教育/人文與社會學科教育政策方向及改革之策劃，並提供諮詢等事宜。（二）整合專家學者、實務工作者、民間團體及相關機關代表對科學教育/人文與社會學科教育之意見諮詢及建議等事宜。（三）提供其他有關科學教育/人文與社會學科教育建議及專業諮詢等事宜。」

課程綱要有五個重要階段——研究、規劃（發展）、審議（評估）、決策、實行（實施）。研究的工作當分屬國家教育研究院、各級學校教師、各種教育團體等等，規劃則當屬國家教育研究院的權責，審議若是交付科學教育指導會與人文及社會學科教育指導會這兩個現成而超然的單位是再好不過了。這兩個單位的成員，原則上都屬學者與教育家；若有所不足，當加以充實並得分組運作。至於決策，乃屬教育部無疑，這也是現代「責任政治」的必要要求。實行當屬各級學校的任務。

上述過程用下表表示，當一目了然。如此，庶幾可避免所有的政治干預，同時維護了教育部的尊嚴和權責。



吾人當充分認知：在任何教育與教育改革的過程裡，課程理當扮演核心的角色。教育理念與理想靠課程實現，學生在課程中獲得教養與知識，至於師資、評量、經費、行政等都應為課程服務。

又，教育是一個國家所賴以屹立、前進的基礎，教育應屬教育家的事業，「教育去政治化」是大家應有的共識與努力的大方向。「政治人」及「教改人」們，請放開手，還給教育一個清靜的園地！

#### 附註：

1. 見 106 年 9 月 10 日晚間會後教育部發出之〈新聞稿〉，引自劉源俊，開會請遵守《會議規範》，《中國時報·星期論壇》，106 年 9 月 23 日。
2. 見教育部〈高級中等以下學校課程審議會審議大會〉106 年度第 10 次會議紀錄。
3. 查 54 年 7 月 20 日內政部公布的《會議規範》（共一百條，12,692 字），

五十多年來從未修訂過，已成大家的共識；其第九十八條規定：「各種會議得就實際需要，在不牴觸本規範之範圍內，得另定議事規則施行之。」立法院及各省市議會均據以訂定〈議事規則〉議事，而教育部並未訂定特有的議事規則。106年9月23日會議裡，潘文忠部長請一位律師全程列席，說《會議規範》「只是參考」。翻案後，教育部官員說「議事規則屬於課審大會的自治事項。」

4. <https://udn.com/news/story/7314/2723023>
5. 劉源俊，陳伯璋教授「學前至高中階段課程與教材的主要問題之研究」的評論，84年11月10日《教改通訊》第14期。

