

以政策工具觀點 論臺中市推動十二年國民教育新課綱

林雨蓁

國立臺中教育大學教育行政與管理碩士在職專班
臺中市政府教育局課程教學科股長

十二年國民基本教育課程綱要（以下簡稱新課綱）將自今（108）年 8 月 1 日起正式實施，新課綱是十二年國民基本教育政策落實於課程與教學方面之具體展現，十二年國民基本教育由政府歷經三十幾年政策規劃，衡酌世界各國延長國民教育的趨勢，對外為因應全球化趨勢、產業需求改變、知識量快速暴增，對內為提升國民素質、促進教育機會均等、紓緩升學壓力，尤其這幾十年臺灣學生升學高中職早已普遍，對「量」的需求早已滿足，但面對目前少子化及人口結構改變，國人希望教育能更重視「質」的提升，期望將每個孩子培養為不同面向的專業人才，爰此民國 103 年正式推動十二年國民基本教育，教育部並於同年 11 月 28 日發布新課綱之總綱，界定新課綱之課程目標、課程架構、教學實施、學習評量等內容，提供了課程與教學改革之法源依據。

為符合十二年國教政策在課程與教學之配套規劃，此次新課綱以「十二年一貫銜接」、「素養導向教學／評量」及「發展結合學校願景及學生學習需求之校訂課程」為三大主軸與焦點，聚焦於校長及教師共同推動學校課程發展、實踐何謂「核心素養」，加強「適性輔導」，期能提升學生學習動機，真正應用所學，引導學生成為「自動自發的終身學習者」，此一「以學生為學習主體」之理念將挑戰教學現場因受制於升學壓力、不知不覺過於重視智育表現，而因此窄化學生學習於考試分數之傳統價值觀；其「成就每一個孩子—適性揚才、終身學習」為教育願景，強調教育不只重視「學習成果」，應更重視「學習歷程」與「學習態度」，因此新課綱較之九年一貫課綱更期許教學現場能啟動以下改變：

一、 進行「以學生為學習主體」的課程發展與教學實踐主軸

為提升學生學習動機，展現對人生應變的能力與熱情，在如今社會經濟樣態日趨多元、知識量倍增及面臨少子化的挑戰下，世界各國的教育改革趨勢皆朝向符合學習者需求為主軸；當今課堂上已無法將目前所有知識內容教授完成，未來世界公民需要的是懂得學習方法，即「學習如何學習」（learning how to learn），才能持續終身學習（余民寧，2012）。新課綱一再強調「學生是自發主動的學習者」，突顯學生在學習歷程中的主體性，而實踐的方法則應由教師設計彈性且符合學生學習所需的課程，以及進行核心素養的教學（邱錦屏，2018），由此得知教師不能囿於教科書或以自身對現下世界的體驗為界限，可透過同儕共備及專業

對話，讓課程與教學的內容更為完備，教學不再是一次次考試通關而已，而能夠協助學生根著故鄉，亦放眼未來全球。

二、教師不只是課程執行者，更能進行課程設計與課程發展

從九年一貫課綱推動前由國立編譯館編訂的統一版本教科書，到九年一貫上路後推行的「一綱多本」，國中小教師習於等待教科書定案後進行備課與教學，如此也造成課程計畫編寫流於形式，教師並非完全主導課程的設計與發展。而新課綱除「部定課程」為全國統一，更需規劃結合在地特色、學校願景與學習需求的「校訂課程」，期許這部份課程交由各校教師主動規劃教學重點、主題單元與進度、自編教材及評量方式，除符應學生學習需求，引燃學習動機，也能提升教師設計及發展課程的熱誠、主動性與專業性，因此若規劃得當，校訂課程將是學校辦學、教師教學與學生樂學的三贏局面。

三、健全校內課程發展組織運作，盤點學校願景與凝聚共識發展校訂課程

學校內課程發展組織除課程發展委員會（以下簡稱課發會）外，尚有學年會議、領域會議及教師專業學習社群等；不論是課發會或教師社群，皆屬九年一貫課程運作時期即有的校內組織，惟新課綱對課發會的職責有更上位的期許，指明其負有「持續精進國民教育及學校本位課程發展之責」、「應掌握學校教育願景，發展學校本位課程」，不論在「部定課程」的排課彈性規劃、跨領域／科目協同教學以及「校訂課程」四項課程類別的開設與規劃，課發會的運作範圍在新課綱較之九貫課綱，更為明確也更具專業性。

四、教師不必於講台上單打獨鬥，可於課室內外進行專業對話與團隊合作

新課綱以「自發、互動、共好」教育理念，認為教師間亦應「形塑同儕共學的教學文化」，因此在總綱「柒、實施要點」之「五、教師專業發展」中明訂「教師應自發組成專業學習社群，共同探究與分享交流教學實務」，精進自身課程設計、教學策略與評量專業，進而提升學生學習成效；總綱亦明文規定「校長及每位教師每學年應在學校或社群整體規劃下，至少公開授課一次，並進行專業回饋」，期許教師透過互動、互學、共備、共好模式，不斷精進自身專業知能。

五、不只是「基本能力」，更進化為「核心素養」

九年一貫課綱期能培養學生具有「瞭解自我與發展潛能」、「欣賞、表現與創新」等 10 項基本能力，至新課綱為培養學生成為「終身學習者」，提出三面九項之「核心素養」。核心素養並非基本能力之置換，而是因應學習與生活情境所需之再進化，其定義為「一個人為適應現在生活及面對未來挑戰，所應具備的知識、能力與態度」，強調學習不宜以學科知識及技能為限，而應關注學習與生活的結合，獲得一種面對生活及周遭情境的「態度」。當前世界各國中小學皆紛紛致力於素養導向教育的推動，這是一個教育典範的轉移，從知識本位、能力本位轉移到素養本位（吳清山，2017）。透過總綱三面九項之核心素養，發展出各領域課程綱要之核心素養，再具體化為各領域／科目學習重點（包含學習表現與學習內容），進而達成縱向之 12 年一貫課程教學連接，橫向之跨領域／科目主題統整，讓學生體驗為何學習是為了生活，而活著也是為了學習，以實踐新課綱全人發展的理念。

綜上所述，新課綱更加期許教師在課程規劃及教學實踐方面，應不斷檢視課堂學習是否符應學生需求、能將學習與生活情境連結應用；面對新課綱，教師應具備課程意識，先透過專業發展的各種途徑，如專業學習社群、實作工作坊、共讀共備等，對新課綱進行理解、探究與批判；進而在課堂上，透過實踐智慧，創造「課程及經驗」的新價值（張新仁，2012）。惟政策的美意仍須落實於課堂實踐中，採用適切的「政策工具」才可落實政策目標，政策工具(Policy Instruments)又稱為治理工具(Governing Instruments)，綜合國內外各學者看法，政策工具是政策設計與執行之間的橋樑，為政府機關為達成政策目標或解處政策問題，而依據最小支出、最大效益的原則，並依據不同標的團體屬性，所使用的不同形式手段及策略（Elmore，1987；Schneider 和 Ingram，1990；簡宏江，2003；張世賢，2005；汪正洋，2012；陳麗珠，2017）。

依據 Schneider 和 Ingram(1990) 將政策工具分為以下五種類型：

- 1.權威型工具：政府採用合法的權威或運用公權力，規範民眾與機關在特定情況下有條件的採取或禁止特定行為，最常見及法律及行政命令。
- 2.誘因型工具：此假設人以理性或自利原則為其行動基礎，政府因此提供實質報酬等正面方法以誘導、鼓勵民眾採取特定行為；或採用收費、處罰等減損利益方式，讓民眾避免去從事特定行為。
- 3.能力型工具：經由提供資訊、教育訓練及相關資源給民眾，建構其執行能力，

並使其能更了解該政策，因此可達成原期許實現之政策目標。

4.象徵及勸導型工具：藉由政策本身訴諸價值理念及象徵性符號，使民眾認同及順服，自然有意願遵循並實現政策目標。

5.學習型工具：經由提供民眾解決問題過程並加以觀察，在這過程中改變其觀點及產生學習效果；而政策執行端與民眾等標的團體間可同時相互學習及反省，有利促進雙方的良性溝通，進而實現政策目標。

由以上政策工具之定義及類別，可看出適切政策工具之選用，即能影響政策推動過程之順暢度、成本支出多寡及價值信念影響，意即政策工具選用具有以下重要性：

1.政策工具的選擇即能影響政策目標實現的效能：

政策目標的達成須靠適切政策工具的使用，選擇何種政策工具將影響政策目標達成之前所需支付的成本、歷程所面臨的挑戰、執行效益、政府公信力及政策完成度，因此決策者須認清所選用政策工具正確與否，將是實現原定政策目標的關鍵。

2.政策工具的選擇本身即是政策執行過程：

政策工具的選擇本身即帶有內隱價值呈現，因此決策者須同時檢視選用之政策工具，是否符合政策本身所依據的信念及將實現之價值觀；另外，不管是政策工具及政策本身原都具有政治運作色彩，因此皆須考量政策推動當時的政治社會脈絡，及現實情境中各種錯綜複雜之影響因子，以及政策本身理論與實務間的差距，因此可說在政策工具選擇初始，決策者與執行端即以面對政策執行過程所可能遇見的各種挑戰。

3.政策工具的選擇本身即能界定政策問題之信念及其後走向：

政策工具的選擇既然依據政策本身所的信念及價值觀，然而由於政策執行過程須與標的團體互動，因此產生各種不確定性及複雜性，也必然受到當時各種政治因素及社會情境脈絡影響，因此決策者及執行端應能夠在政策工具使用過程中，不斷檢視當初政策制定的信念及目標並隨之調整，因此政策工具的選擇本身即能檢視政策本身信念，並影響其後的政策走向及所採取之政治行動。

「教育」不只是知識體系的體現，亦是信念與價值體系的實踐，在新課綱政

策推動方面，教育部依據新課綱一總綱「柒、實施要點」及 105 年 10 月 12 日發布之「教育部國民及學前教育署推動十二年國民基本教育課程綱要(總綱)國民中小學教育階段配套計畫」，明確提供地方政府及學校端於「組織與法規」、「課程與教學」、「宣導與增能」及「資源與設備」4 大向度之下，推動各項核心整備工作；臺中市政府亦依據國教署配套計畫，為轄屬國中小規劃新課綱整備措施如下：

(一) 建置新課綱專責科室及專業行政支持系統，召開工作進度管控會議

臺中市教育局原為更具專業性協助學校整備新課綱，自 107 年度起成立專責推動之課程教學科，將國教輔導團、校長領導及教師專業發展中心、資訊教育網路中心及教師研習中心，以及精進計畫、前導學校計畫、亮點學校計畫、教學卓越獎及學校課程計畫備查等業務整合於課程教學科統一推動，形成一專業行政支持系統，並定期召開跨科室新課綱推動工作進度管考會議，彙整相關法規及配套規劃，提供全市國中小一統整連貫之課程與教學專業支持體系。

(二) 積極爭取中央補助或自籌經費提供學校申請專案計畫，協助發展校本總體課程

教育部國教署自 104 學年度起辦理「新課綱前導學校協作計畫」，臺中市亦於 106 學年度起自籌經費辦理「試作協行實踐計畫」，其後國教署「活化課程及教學要點」亦推出子計畫二：推動新課綱，這些專案計畫之任務目標皆聚焦於協助學校課程發展組織（包含課發會、學年會議、領域研究會或教師專業學習社群）順利運作，以研創發展校訂課程，因此臺中市持續不斷在各計畫申辦前積極召開說明會，規劃增能工作坊，在工作坊辦理前更召開講師共備諮詢會議，以確切規劃出真正能協助學校課發人員或課程領導人的增能課程，確保臺中市絕大多數學校於 108 學年度能順利推動新課綱，規劃出符合學校本位發展之統整式主題課程。

(三) 建置分區跨校網絡聯盟群組，透過跨校際經驗擴散對各校支持協作

因臺中市幅員廣闊、校數眾多，為協助校際間實務推動經驗交流分享，臺中市教育局結合前導學校群組（包含核心學校、中堅學校及導入學校）、市訂市作協行學校、活化教學要點申辦學校及其他非專案學校，分區辦理多場跨校際增能研習。此類聯盟群組主要由具有多年推動新課綱經驗的核心學校擔任群首，規劃校訂課程發展、科技領域教學、教師公開授課與專業回饋、素養導向教學示例研發等研習，並邀請外部學者專家以實作工作坊模式或經驗分享座談會進行，希望藉由較具實務經驗的學校以其成功案例，及工作坊實作課程帶領周邊學校，取代制式由上而下、專家學者主講的研習模式，藉由「自發、互動、共好」的相互研

討及夥伴協作，進行同儕互動共學，協助起步較慢的學校在新課綱上路前發展出校本總體課程。

（四）積極培訓總綱／領綱宣講種子講師，推動客製化到校輔導

自 105 年度起，臺中市積極推薦國教輔導團領域召集校長、輔導員、前導學校校長、局處端科長、督學、股長級以上人員，積極參與國教署總綱／領綱種子講師培訓，至 108 年度前已培訓近 180 位，這些種子講師皆因完成實地試講訓練及足夠理解新課綱內涵，而受國教署認證通過；臺中市自 107 年度起集合一百多位種子講師，與轄內三百多所國中小有意願申請校內新課綱增能活動者進行媒合，由講師親自與學校端聯繫確認場次時間、出席對象、欲了解主題（總綱、領綱、彈性學習課程發展、核心素養、教師社群運作等），規劃客製化宣講內容，既將中央及地方政策協助佈達學校，亦蒐集學校端執行困難以反饋教育局，進一步規劃修正相關配套政策，於 108 學年度前已服務完成近兩百個場次，足見臺中市教育局積極運用中央培訓專業人力之魄力及組織動員力，也看見學校端積極迎向新課綱的正向態度。

（五）國教輔導團研發素養導向教學示例，課程博覽會分享課堂實踐成果

臺中市國教輔導團各領域／議題小組這幾年持續努力研發相關素養導向教學示例，107 學年度已出版兩本素養導向教學示例研發手冊，並將研發完成教學單元透過市辦之「Edu-buffet 課程博覽會」，向全市教師公開授課，展現素養導向教學之創新、活化、多元特色；第一屆「Edu-buffet 課程博覽會」於 106 年辦理，依不同領域／議題開出 40 堂課程，由前來參與研習之教師自由選修，進入課室觀課；107 年度更擴大辦理，結合高中職端、前導學校及科技中心，展示十二年一貫課程與教學成果，期能喚起全市教師由下而上翻轉教學模式、激發創意熱情。

（六）鼓勵校長申辦領導專業成長社群，教師申辦專業學習社群（能力型）

面對新課綱上路，校長如僅以行政領導已不足以因應校內課程與教學資源整合及提供教師專業回饋，為協助新課綱當中益加重要之校長課程及教學領導，臺中市自 106 學年度即已提供高國中小校長申辦教學領導專業成長社群，目前已有高達 80% 校長教學領導專業成長社群之運作主題聚焦於新課綱；而教師參與專業學習社群亦為 108 新課綱重要政策內涵，為協助教師經由同儕互學，共同探究與分享教學實務，臺中市挹注上千萬元經費，於每一學年度補助教師自主成立學習社群，可依不同任務目標申請「學習共備社群」、「互學共好社群」、「專業實踐社群」與「課程研創社群」四級社群，讓教師透過社群運作與專業對話，進行公

開授課與專業回饋，研發創新課程及活化教學，精進教學知能，提升學生學習成效。

（七） 簡化行政申請流程，挹注經費鼓勵教師揪團自主共學

為支持教師利用公餘時間持續精進學習，臺中市建置「教師揪團自主共學平台」，協助教師自主規劃課程內容、揪集有意願者共襄盛舉，只要能自行遴聘研習講師，12 人參加研習即可成團，於揪團平台登錄研習，該研習平台不僅降低申請門檻及成果填報，改革繁複申請行政流程，鼓勵教師「由下而上」自發精進，更引導教師聚焦於新課綱各領域/科目核心素養導向的課程設計、教材研發、教學策略、學習評量，跨領域教學、議題融入領域教學、主題探究與統整學習等研習主題，提供教師一個能夠簡易申請共學研習的管道，總計 106 年度上路至今已有六百多團、三千多人次申請通過並受惠，這樣的自主增能風潮仍在持續當中。

（八） 積極為局端行政人員辦理增能研習

新課綱之推動並非只有學校須落實重點工作，舉凡新課綱四大整備面向如「組織與法規」等，皆由教育部透過縣市端教育局（處）業務單位提供學校端所需協助與支援，亦即承辦新課綱業務之教育局行政人員為廣義之「課程領導人」。臺中市教育局自 105 年度起多次辦理局端教育行政人員新課綱宣導活動，數次由局長、科長親自擔任研習主講，亦邀請主持中央相關計畫之學者專家前來宣講，多次針對與新課綱業務相關之高中職科、國中科、國小科、特教科、學生事務室、體健科及終身教育科等承辦新課綱業務之行政人員進行增能，俾使其理解自身在新課綱政策推動版圖上之確切位置，有效協助學校進行各面向整備工作。

綜上所述，可看出臺中市協助國中小推動新課綱，所應用之政策工具，除建置一專責科室（課程教學科）提供學校政策推動方向及法令規章之「權威型工具」、和定位為臺中市課程教學品牌號召之「Edu-Buffer 課程博覽會」為「象徵勸勉型工具」外，其餘配套措施，則以協助教師建構專業知能之「能力型工具」，及政策執行端（局處人員）與標的團體（學校教師）互動共學、支持協作之「學習型工具」居多，整理結果如下表：

表 1.臺中市推動國中小整備新課綱配套措施所採用之政策工具列表

序號	推動措施	政策工具類型
1	建置新課綱專責科室與專業行政支持系統	權威型工具
2	挹注經費提供學校申請專案計畫以發展校本課程	誘因型工具
3	建置分區跨校網絡聯盟群組進行跨校際經驗擴散	學習型工具

4	積極培訓總綱／領綱種子講師進行客製化到校輔導	能力型工具
5	國教輔導團研發素養導向教學示例展示於課程博覽會	象徵型工具
6	鼓勵校長及教師自主申辦專業學習社群	能力型工具
7	挹注經費，鼓勵教師揪團自主共學	能力型工具
8	為教育局端行政人員辦理新課綱增能	學習型工具

教育改革不只口號與理念的宣傳，基於「教育」深植於人心信念的傳承與改變，必須合乎價值性，因此在教育政策興革所選用的政策工具，本質上即是教育政策執行過程，本質上即帶有價值意義的呈現。從臺中市推動十二年國教新課綱，所選用的政策工具多數為「能力型」及「學習型」工具，即可彰顯決策者自政策推動過程當中，力求能夠忠於 108 新課綱「成為終身學習者」的價值信念，不但讓學生成為終身學習者，甚至從教師、從推動教師轉化觀念的教育行政人員，皆是不斷精進的終身學習者，此亦實現了國民基本教育年限之所以為十二年，即是期許能夠從「中等教育全民化」、「高等教育全民化」發展到「終身教育全民化」之教育觀（林新發、鄧珮秀，2013），也呈現了教育的事務不只關乎學生與教師，即使是教育局端公務人員從事教育行政工作，也都是廣義「教育人員」的一份子，不只具有依法行政的專業度，對於課程與教學也須精進，才能整合相關教育專業資源，精確回應教學現場所須到位的專業支持。

參考文獻

- 余民寧（2012）。讓天賦自由—談適性教育決定十二年國教的成敗。**教育人力與專業發展**，209（6），5-13。
- 吳清山（2017）。素養導向教師教育：理念、挑戰及實踐。**學校行政雙月刊**，2017，14-27。
- 林新發、鄧珮秀（2013）。十二年國民基本教育關鍵議題與解決策略。**教育資料與研究**，109，25-51。
- 邱錦屏（2018）。論中小學教師落實十二年國教「以學生為主體」的教學實踐策略。**臺灣教育評論月刊**，7（7），39-46。
- 張新仁（2012）。推動十二年國民基本教育的關鍵～教師的再學習。**國民教育**，53（1），1-3。

- 簡宏江（2003）。政策工具理論在學校行政領導上的應用。《教育資料與研究》，55，93-99。
- 張世賢（2005）。《公共政策分析》。臺北：五南。
- 汪正洋（2012）。《圖解公共政策》。臺北：五南。
- 陳麗珠（2017）。十二年國民基本教育師資品質管控政策之評析。《教育理論與實踐學刊》，36，109-126。
- 教育部（2014）。十二年國民基本教育課程綱要-總綱。臺北：教育部。
- 教育部（2016）。教育部國民及學前教育署推動十二年國民基本教育課程綱要(總綱)國民中小學教育階段配套計畫。臺北：教育部。
- Elmore, R. F. (1987). Instruments and strategy in public policy. *Policy Studies Review*, 7(1), 174-186.
- Schneider, A. L. & H. Ingram. (1990). Policy design: Elements, premises and strategies. *Policy Theory and Policy Evaluation*, 103-119. New York, NY: Greenwood Press.

