

誰來解釋課綱的疑義？

林永豐

中正大學教育學研究所教授

一、前言

課程綱要（以下簡稱課綱）作為一個正式課程，代表的是國家教育的理念。一經研修公布之後，就變成了各級教育行政機關、中小學校以及教師據以實施的最重要文本。課綱研修的過程中，不可避免地是一個各種理念、學派、意見或主張百花齊放的局面，大多數對課綱研修的討論，也聚焦在課綱中不同內容的討論，有的贊成，有的反對，應該如何調整修正、如何決定等。課綱一經公布之後，課綱的文字就已經確定下來，不管贊成與否，所有理念上的競逐將暫告一個段落。然而，課綱一經擬定公布之後，若各界對課綱的文字仍有疑義？對於某段文字究係如何解釋，仍有不同意見，則如何來釋疑？又，由誰來釋疑呢？

課程原本就是個政治的場域，充滿了意識形態，有著不同的觀點，也涉及不同的利害關係人。在多元社會中，這個情形更為明顯，所謂的理念／理想課程代表的是更多元群體的不同意見，彼此之間會有衝突，也就不難理解了。

從後現代主義的觀點來看，共識是一種理想，多元則是一種現實，我們可以試圖去追求共識，但卻往往得接受「無法達成共識」、或「有很多不一樣的共識」的現實，而尋求一個暫時的、較多數人可以接受的觀點。既然如此，這個暫時的觀點必然仍充滿爭議。

從 Goodlad 的課程層次說來看，「理念課程（ideal curriculum）」是各界人士對課程的理想與願景，可以是前瞻的構思，也可能是一廂情願的空想，但到了「正式課程（formal curriculum）」就是轉化為正式的、官方的課程規範，不管是較屬於中央管控模式的嚴格規範，抑或是較強調地方分權式的彈性自主，正式課程是具體的、明確的正式課程文本，將做為地區與學校實施課程的正式的、上位的規範。儘管如此，不同的地區、學校或老師等，對於這樣的正式課程仍可能有不同的詮釋，也導致「知覺課程（perceived curriculum）」有可能未必與正式課程完全一致的可能。

以課綱來說，課綱是一個正式的文本，卻可能有不同的解讀。此外，課綱的文字篇幅有限，也不可能鉅細靡遺做完全的規範，但在實踐課綱的時候，不同的作法或解釋，究係有無違反課綱的理念或規範？是否有過度解讀之嫌？這些不同觀點是否導致各說各話，莫衷一是？或是否會讓第一線的教育工作人員無所適從？

為了進一步探討課綱的詮釋問題，需先瞭解目前課綱的研修歷程。下文中先說明國家教育研究院目前所發展的研修歷程，試圖分析其特色，再據以參照並回應前述的問題。

二、課綱研修的重要歷程

我國的中小學課綱研修主要是教育部的權責。其中，主要包含課程研修與課程審議兩大階段。前者主要是由隸屬於教育部的國教院課程發展委員會（簡稱國教院課發會）來負責，另教育部技職司、國教署亦分擔一部份課程發展的任務；後者則主要指教育部課程審議委員會（簡稱教育部課審會）的任務。經過上述課程研修與課程審議之後，再由教育部正式公佈實施。

根據國家教育研究院（簡稱國教院）的規劃，所謂的課程研修乃是一個系統性的課程發展建構歷程，以永續發展為核心精神，分為五大進程（如下圖 1）

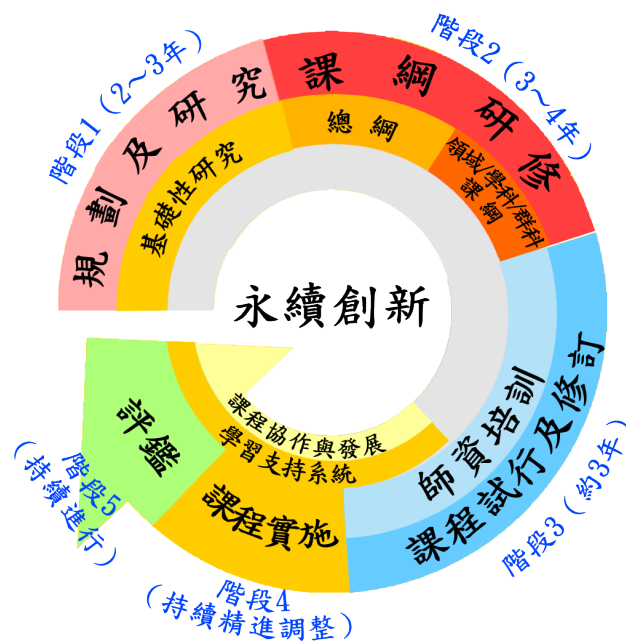


圖 1 國教院課程研修歷程
(資料來源：國教院，2014)

以這一次的中小學課綱研修為例，乃自 2008 年啟動，以八至十年為週期，包括如下的五大階段。簡要說明如下：

階段一是基礎研究（2~3 年）：著重規劃及研究，尤其是基礎性研究，主要包括課程發展建議書，以及課程發展指引。

階段二是研修制訂（3~4 年）：進行課綱的研修，包括總綱與領域／學科／群科課綱。

階段三為配套建置（約 3 年）：推動課程試行及修訂，建立協作中心協調教部中的各相關單位，包括師資培育的配合調整，並啟動持續進行的課程協作與發展，以及學習支持系統等。

階段四是課程實施（持續精進調整）：著重研發並推展十二年國教課綱之教學模組與推廣前導學校試辦經驗等。

階段五是課程評鑑（持續進行）：進行課綱實施情形的相關調查與資料蒐集，建置課程實施資料庫等等。

在協作機制方面，聚焦於各相關單位的組織分工與協力同行，也就是協作體系的建立，主要包括課程研發、課程審議與課程推動等三個重要階段。在各階段中，各有其主要負責的機構或單位，基於職權進行業務的推動，以遂行課綱從研議建立到推動實施的進程。

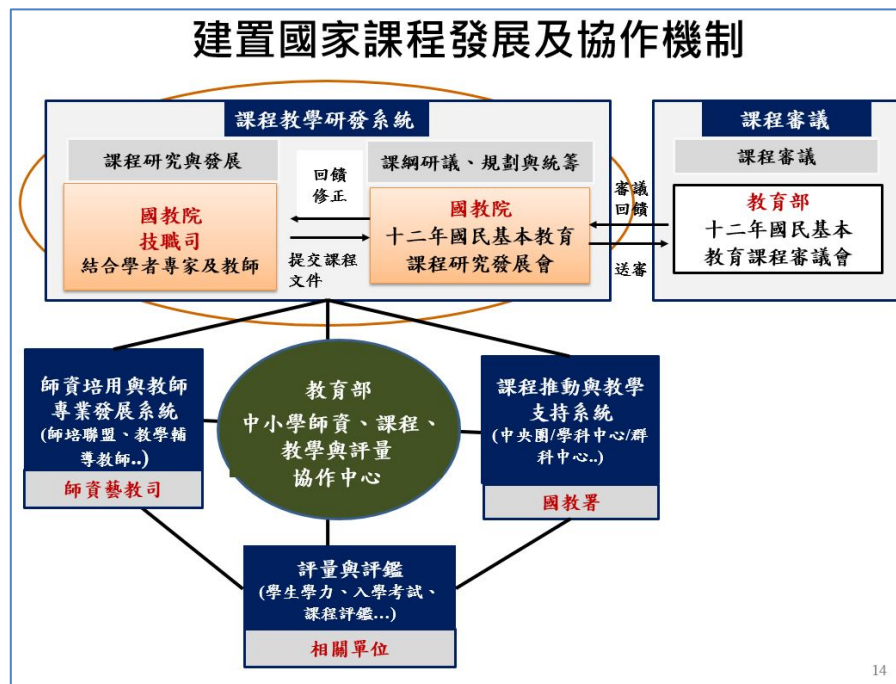


圖 2 國家課程發展及協作機制
(資料來源：國教院，2014)

在上圖 2 中的機制，明顯地分為前後兩個重要階段。在第一階段中主要包括「研發系統」與「課程審議」。前者是以國教院為主的相關課程與教學研究專家為核心，並經十二年國民基本教育課程發展會的研議而確認。後者，則以教育部課程審議會為主的審議機構，廣納專家學者與社會賢達為審議人員嚴加把關。

經過上述第一階段的研發與審議之後，則進入以推動與實施為主要任務的「課程推動」階段。這個階段以「教育部中小學師資、課程、教學與評量協作中心」（目前已經改為「十二年國教新課綱推動辦公室」）為宏觀調控與協作的核心，邀集師資藝教司、國教署與其他相關單位進行各類推動事務的相互分工、配合與支援，綜整相關人力與推動事務，俾利資源的有效利用，促進課程的實施能順利開展。

依據上述資料，可以發現我國目前的課程研修機制有如下幾個特色：

1. 課綱研修的進程有明確的階段性重點

在所規劃的五大階段中，每一階段均有其核心的任務，並作為下一階段發展的基礎。可見，課綱研修具有循序漸進的特質，穩健地逐步開展。

2. 課綱研修能關注後續的審議與推動

因此研修的歷程中，就能廣納各界意見，並邀請相關單位參與其中。而協作是此次課綱研修的創新概念，避免各單位各行其是，而能盡可能促進資源的統整，彼此協力同行。

三、對課綱文本的疑義

儘管如此，上述課綱研修的歷程卻也具有明顯的「線性發展」特質，「一次」課綱的修訂，基本上乃是從課程研修到課程審議，再到課程推廣的發展進程，一一完成階段性的任務後，然後就「完成」整份的課綱修訂。更具體地說，國教院課發會的主要任務是草擬、研議與修正課綱文本，俟課綱草案完成後，送教育部課審會進行審議，而審議過程中若有任何意見與回饋，再進行進一步的增刪或修正。上述的歷程當然是個多次來回的過程，課綱草案在國教院課發會與教育部課審會之間，會有多次的調整、建議改正、說明再調整等歷程，而最後經審議通過的課綱文本，會被確認下來，乃成為正式的官方文件，於是課程研修與課程審議就算完成了階段性的任務，而進入公佈施行的課程推動階段。

線性發展的模式雖然能穩健地聚焦階段性的重點，試圖在多元社會的眾多觀點與立場中，發展一個較為各方接受的課綱。但值得重視的是，文本的解讀乃將會持續不斷地發生，不同的學者、專家、教育行政人員、學校教師，甚至家長等人員，都將對課綱進行詮釋，也很可能因此得到不同的結論，甚至有很明顯的差異，這樣的歧異並不因為課綱已經「通過了課審會的審議」而停止。在課綱推動與實施的過程中，不可避免地會遇到不同的解讀，而此時，課程研修與課程審議都已經告一段落，於是，不同的解讀究係何者比較接近課綱的原意？該怎麼來理

解課綱的原意？又該由誰來解釋呢？而這些問題，是不是又得等到「下一次」的課綱研修，才有機會做進一步的釐清了？

以此次新課綱中對於「跨領域課程」的規範為例，可以用來凸顯課程解釋的重要性，以及前述線性模式課綱研修的不足。

總綱中對於跨領域課程的敘述，主要出現在對於校訂課程的說明。在總綱中有下列兩段相關的文字：

2. 「校訂課程」：由學校安排，以形塑學校教育願景及強化學生適性發展。
 - (1) 在國民小學及國民中學為「彈性學習課程」，包含跨領域統整性主題／專題／議題探究課程，社團活動與技藝課程，特殊需求學生課程，以及本土語文／新住民語文、服務學習、戶外教育、班際或校際交流、自治活動、班級輔導、學生自主學習、領域補救教學等其他類課程。（總綱 p. 8）
 - (2) 彈性學習課程
 - ②彈性學習課程可以跨領域／科目或結合各項議題，發展「統整性主題／專題／議題探究課程」，強化知能整合與生活運用能力（總綱 p. 11）

從上述第一段文字來看，總綱似乎主張，彈性學習課程的主要類型應該是「跨領域統整性主題／專題／議題探究課程」，而這種類型應該是「跨領域的」。但第二段文字中明確地提到「彈性學習課程可以跨領域／科目或結合各項議題」，則這段文字則顯然是意味著「跨領域」或「跨科目」或「結合各項議題」均是可以接受的課程類型。

由於對上述文字的解讀不同，則究係「跨領域」是不是一個必要的課程條件？抑或是「跨科目」、「結合各項議題」也沒有違反總綱的精神呢？在現行的課綱研修的線性模式中，課發會與課審會既已完成課綱的研修，就完成階段性的任務，不再針對已完成的總綱文本進行解釋。如此一來，實務上面臨的疑義？是不是只能等到下一次的課發會再度開啟課程改革的論辯，才有機會釐清？抑或是將賦予教育主管機關逕予進行行政解釋與裁量呢？

四、對課綱解釋的機制

經由上述說明，可見課綱研修的線性模式，仍有進一步修正與檢討的空間，特別是針對兩次課綱研修之間，針對課綱文本的解釋是否能建立制度性的機制，更是攸關課綱是否落實的關鍵。

倘若在實踐課綱的過程中，對於課綱的文本有不同的解釋，理應不只是從行政的角度進行規範，而應該本依課綱的精神來進行綜合性的判斷。依照這樣的理念，課綱的詮釋勢必有賴一個專業的、相當於課發會層級的單位或委員會，把握住「詮釋總綱，但不違背總綱」的原則，盡量對各種針對課綱的疑義進行說明，如此方能有助於落實總綱，並累積更多實務的回饋，以更穩健的基礎邁向下一次的課綱研修。

參考文獻

- 國教院（2014）。十二年國民基本教育課程綱要總綱—規劃理念、設計與實施準備（簡報）。臺北：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。取自 https://www.naer.edu.tw/ezfiles/0/1000/attach/87/pta_18543_581357_62438.pdf

