

## 課程審議制度轉變的背景與規範之比較

陳又慈

新北市新莊區民安國民小學教師  
臺北市立大學課程與教學研究所研究生

### 一、前言

現行課程審議制度之法源依據為 2016 年 5 月 17 日立法院三讀通過的「高級中等教育法增修條文」第 43 條、第 43-1 條、第 43-2 條，條文中對於課程審議會的組成與任務有更詳盡的規範。然而該次修法與 2014 年高中課綱微調事件後以及 2016 年的新政治局勢有直接關係。本文先概述課程審議制度轉變的背景，再比較「高級中等教育法」增修條文通過前後，對課程審議制度規範之差異，進而提出課程審議制度轉變的意涵及問題。

### 二、課程審議制度轉變的背景

2014 年 2 月 10 日教育部正式發布高中國文及社會領域微調課綱，又稱「103 高中課綱微調」，其中社會領域（尤其是歷史及公民課綱）的微調內容與程序備受爭議，引起部分高中生、家長、教師及社會大眾的高度關注。全國各地有此共識的高中生串聯成立「反課綱聯盟」，部分公民老師上街抗議，甚至還有民間團體向法院提請行政訴訟，認為教育部違反課綱修訂程序，拒絕接受不符合程序正義的「黑箱課綱」，並要求教育部撤銷微調課綱（薛美蓮，2015）。

「103 高中課綱微調」事件隨 2016 年總統及立委選舉將屆，也成為藍綠兩黨衝突的議題，使得課綱微調事件更趨白熱化（黃政傑，2015）。各界人士介入微調課綱的同時，亦更加關注十二年國教新課綱研修及審議過程與情形，讓新課綱成了教育及政治的重要焦點。2016 年第十四任總統與第九屆立法委員選舉結果，民主進步黨（以下簡稱民進黨）首次取得完全執政，由時任民進黨主席的蔡英文當選總統，且在立法院獲得過半的席位。在新任立委就任後旋即處理課綱微調爭議，像是立法院第 9 屆第 1 會期第 11 次會議（2016/04/29）即決議通過，由鄭麗君等六十五位立委之提案：「建請教育部撤銷 2014 年 2 月頒布的課綱微調，並且全面暫緩十二年國教各領域課綱的研修及審議程序，直到蔡英文總統上任後再擬定新期程」（立法院 2016a）。

立法院除了要求教育部撤銷課綱微調並暫緩十二年國教課綱研修工作之外，亦積極著手從法制面處理課綱微調事件中具爭議的部分，如：課綱審議程序不公開及委員身分遭質疑。在立法院會中，民進黨黨團之提案「高級中等教育法部分條文修正草案」即決議「修正後通過」，並於 2016 年 5 月 17 日正式三讀通過「高級中等教育法部分條文修正案」，冀望透過增修法條以完善課程審議制度，

避免課綱微調爭議重蹈覆轍（立法院，2016b）。

### 三、課程審議制度轉變前後的法制依據比較

下列將探究增修前後的「高級中等教育法」以及「高級中等以下學校課程審議會組成及運作辦法」，以了解增修法前後對課程審議會的組成及運作情形之影響。

#### （一）法律規範：「高級中等教育法」之比較

細究「高級中等教育法」增修前的原條文第 43 條，及增修後的第 43 條、第 43-1 條及第 43-2 條發現：增修前，法條僅述明「訂定課綱」與「組成課程審議會的意義」，其餘則授權教育部訂定相關辦法後執行。增修後，該法條對於課審會（特別是審議大會）組織架構、委員遴選方式、出席比例、身分迴避制度及審議大會的任務與職掌均有更詳細的規範，可參考表 1。

表 1 「高級中等教育法」增修前後與課程審議制度規範之對照表

制度規範	增修法前後	「高級中等教育法」 增修前	「高級中等教育法」 增修後
訂定課綱之必要與目的		第 43 條第 1 項	
課程審議會組成必要性		第 43 條第 2 項	—
課綱草案之提案來源		—	第 43 條第 2 項
課綱發展原則		—	第 43 條第 3 項
課審會組成		—	第 43-1 條部分項次 (第 1、2、5、6 項)
課審會審議大會委員 聘任方式		—	第 43-1 條部分項次 (第 3、4 項)
課審會審議大會 職掌及決議額數		—	第 43-2 條部份條文 (第 1、2 項)

資料來源：研究者整理自「高級中等教育法」

#### （二）法規命令：「高級中等以下學校課程審議會組成及運作辦法」之比較

因應「高級中等教育法」增修，教育部於 2016 年再次修訂「高級中等以下學校課程審議會組成及運作辦法」，對於課程審議制度有更詳盡的規範。本文細究修訂前後之「高級中等以下學校課程審議會組成及運作辦法」，從「課程審議組織」、「審議大會組成」、「分組審議會組成」、「非政府代表委員推薦與聘任」及「課程審議會運作」之五個面向分述，以了解該辦法的修訂對於課程審議制度的轉變情形。

### 1. 在「課程審議組織」方面

「高級中等以下學校課程審議會組成及運作辦法」的修訂，在課程審議會組織上並無結構性差異。「課程審議會」均分為「審議大會」及「分組審議會」。後者依不同教育階段及類型，分為七至八個小組。僅酌修其中一個分組的名稱，以「特別類型教育」取代「特殊類型教育」。

### 2. 在「審議大會組成」方面

「高級中等以下學校課程審議會組成及運作辦法」的修訂，有關審議大會的委員人數及身分組成方式均有調整。在總人數方面，修訂前為四十五至四十九人，修訂後調整為四十一至四十九人，可知與會委員人數上限並未改變，但下限減少四人。在政府機關代表方面，由五人增為十至十二人。在委員身分方面，除原先既有代表，如：總召集人、副召集人、教育部與所屬機關代表、學者專家、教師組織、校長組織、家長組織代表外，最具差異的部分，為納入學生代表及其他教育組織人員擔任審議大會的委員代表。其中課審會委員納入學生代表，在當時也引發一陣社會議論。

### 3. 在「分組審議會組成」方面

分組審議會依教育階段分為四個組別（國小、國中、普高、技術及綜高），在修訂前後，各組總人數均為四十三人，但其各項委員代表人數略有不同，如：副召集人由一人增至二人，其中一人由各組委員推選兼任，另一人由教育部選聘政府代表擔任。另專家學者代表總人數由十八人減至十五人；教師代表總人數從十二人增至十五人；家長組織代表人數由一人增至二人；新增教育組織成員或社會公正人士一或二人及學生代表二至三人。

除了前述教育階段類型，另有其他類型之三至四組分組（特別類型、體育、藝術才能、其他類型）。在修訂前後，各組總人數均為二十三人，但其各項委員代表人數亦略有不同，如：副召集人由一人增至二人，其中一人由各組委員推選兼任，另一人由教育部選聘政府代表擔任。另學者專家代表總人數由十人減為八人；教師代表由五人增至七人；教育組織成員或社會公正人士一至二人及學生代表一至二人。

### 4. 在「非政府代表委員推薦與聘任」方面

「高級中等以下學校課程審議會組成及運作辦法」的修訂，對「非政府代表委員推薦與聘任」產生結構性轉變。修訂前，課程審議會非政府代表委員名單皆由核心小組推薦，再由教育部遴選之。由教育部長擔任核心小組主席，其餘成員由教育部長依學者專家及教育部與所屬機關（構）代表聘（派）兼之。由此可知修訂前，教育部長既是核心小組主席，亦是遴選聘用非政府代表委員之人員。

修訂後，非政府代表委員的參考名單分屬不同來源。如：專家學者代表名單，由秘書小組依據人才資料庫推薦；各類型組織代表名單由教育部公開徵求推薦；學生代表則由學生代表遴選委員會選舉產生之，而後由教育部針對上述參考名單選聘為「分組審議會」非政府代表委員。然「審議大會」非政府代表委員，則由行政院根據參考名單提名後，提請至由立法院提名成立的「課審會委員審查會」過半數同意後，再送請行政院長聘任。

#### 5. 在「課程審議會運作」方面

在課程審議會運作流程方面，包含：課綱草案提案來源、課綱審議程序及資訊公開程度均有差異。

關於「課綱草案提案來源」：修訂前，課綱草案來源僅限於國家教育研究院提案。修訂後，明載除了國家教育研究院之外，其他教育團體、機構、學校或法人均可依研修程序擬訂課綱草案並提案。

關於「課綱審議程序」：修訂前，分組審議會進行課綱草案審議後，可依分組審議結果分「通過」或「不通過」，連同修正意見或不通過理由，再交由審議大會進行審議，可透過「通過」或「再審」方式決議。修訂後，審議大會決議方式增列為「通過」、「修正通過」、「再審議」、「不通過」四項。透過增加不同決議方式供審議大會使用，讓課程審議程序更嚴謹。

關於「資訊公開程度」：修訂前，課程審議過程之會議紀錄或委員發言摘要等資料，均不得洩漏或公開。修訂後，課程審議會之會議紀錄、個別委員發言摘要，經委員們審閱個別摘要後，應以網站或適當方式對外公開。

## 四、課程審議制度轉變的意涵

從上述「高級中等教育法」及「高級中等以下學校課程審議會組成及運作辦法」的比較，針對課程審議制度的轉變歸納出以下三項轉變的意義。

### （一）課程審議制度之規範趨法制化

修法前，「高級中等教育法」原條文第 43 條，對於課程審議會的組成及運作，未有任何規範，僅示明課程審議會成立的意義，其餘均授權教育主管機關訂定相關辦法後執行。但修法後，對課程審議會組成情形、遴選方式、審議大會之任務與職掌等施予原則性的規範。從此項轉變可發現課程審議制度的整體規範趨於法制化，從行政機關命令「辦法」，提高至法律層次，效力大為提升，可避免重蹈教育主管機關權力過大而濫權之情事。

## （二）非政府代表委員之組成趨民意化

在課程審議制度的轉變中，非政府代表委員的組成具有結構性差異。其一為課程審議會委員的組成廣納不同身分的代表，除了原有的專家學者、校長組織、教師組織、家長組織代表等，更納入了學生代表、其他教育組織代表共同參與課程審議過程。此部分的轉變也反映出，在 2014 年「反黑箱課綱」，引起部分高中生和其他關心教育者的關注之後，他們的意見也開始被重視，甚至納入體制內，讓參與課程審議人員更為多元。

另一則為非政府代表委員的選聘方式轉變。在修法前，課程審議會的非政府代表委員由教育部遴選並聘任；在修法後，特別是審議大會非政府代表委員，人事推薦及聘任權的層級提升為行政院長，且須經由立法院推舉而組成的「課審會委員審查會」行使人事同意權，藉此使民意透過立法院有間接發揮影響力的空間。從非政府代表委員的身分及選聘方式，可發現在新的課程審議制度之下，民意的重要性大幅提升。

## （三）課程審議制度之參與趨於開放

課綱草案提案權，除國教院得提出課綱草案，修法後亦開放其他教育組織、學校、機構或法人有同樣的課綱草案提案權。在課程審議制度的轉變，開放課綱草案提案權，鼓勵不同教育理念的團體依循流程提出課綱草案，可見我國在課程發展上是越來越多元、開放。

審議過程資訊的公開透明程度，從修法前，課程審議會的運作過程包含會議紀錄、發言摘要、委員姓名為保密狀態、不予以公開；乃至修法後，教育部應主動公開審議過程會議資料於網路上或其他適當管道供社會大眾參閱，讓人民得以獲悉政府所持有的或產出之資訊。

## 五、結語

過去，課程審議制度的改變，是受到 103 高中課綱微調與 2016 年新政府格局的社會脈絡影響；未來，課程審議制度的修法方向，正考驗教育及立法機關能否在民情與教育專業間取得最佳平衡點。為使我國課程審議制度更臻完善，本文提出以下建議。

### （一）強化資訊公開平台的內容品質

更為開放的課程審議過程，不僅提供課綱草案的多元提案管道，亦公開審議過程資料於「高級中等以下學校課程審議會資訊公開平台」（以下簡稱資訊公開平台），此舉更提升課綱審議過程透明度。但筆者認為「資訊公開平台」上各分組審議會與審議大會的會議資料，紀錄形式有明顯落差，且內容間有錯字或語句不通順之情形，建議課審會相關會議資料應以統一形式公開，或如普高分組公開會議影音紀錄檔，將更有助於社會大眾參與並掌握審議過程。

### （二）取消民意機構課審委員審查制度

趨於民意化的非政府審議委員較過去制度，更廣納多元身分代表的意見，並讓民意可間接發揮影響力，使非教育專業人士能影響極需教育專業的課程綱要，帶來教育議題泛政治化的濫觴。筆者認為由立法院政黨比例推舉而成的「課審會委員審查會」，讓政治勢力可直接影響教育專業發展，建議取消該制度，並以審議委員的專業性為首要考量，積極排除政治立場極端或帶有爭議性的人選，避免課審會淪為政治操弄的舞台。

法制化的課程審議制度規範，建立穩定且具法律效力的機制為課綱內容規劃及訂定程序把關，但亦帶來課綱修訂曠日廢時的隱憂，建請教育及立法機關能於課綱再次修訂前，重新檢視目前審議制度合宜性，以加速課綱修訂流程，此舉將有助未來修訂之課綱能更快速及妥適地符應社會變遷與學生需求。

### 參考文獻

- 薛美蓮（2015）。從學習權論高中「公民與社會科」課程綱要內容之調整。*臺灣教育評論月刊*，4（8），65-71。
- 黃政傑（2015）。再評高中生反課綱微調事件。*臺灣教育評論月刊*，4（10），18-32。
- 全國法規資料庫（2016）。高級中等以下學校課程審議會組成及運作辦法。取自：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0000133>
- 立法院（2016a）。立法院公報－院會紀錄。105（26），42-46。
- 立法院（2016b）。立法院公報－院會紀錄。105（33），193-23