

從十二年國教課綱審議歷時論審議之運作

葉興華

臺北市立大學學習與媒材設計學系教授
臺灣教育評論學會秘書長
課程審議大會委員國中分組審議會召集人

一、背景

十二年國民基本教育各領域課程綱要（簡稱領綱）在千呼萬喚下，終於自 108 學年度起於高級中等以下各教育階段一年級開始實施，比預計的 107 學年度延後了一年，也距離《十二年國民基本教育課程綱要總綱》103 年 11 日公布有近五年之久。其實自 103 年 6 月各領域/科目課程綱要研修小組已經啟動，經歷國家教育研究院「十二年國民基本教育課程研究發展會（簡稱課發會）」討論修訂後，除了社會領域外的 41 份領域/科目課程綱要草案在 105 年 2 月便已送教育部候審（何雅芬、張素真主編，2017）。105 年 11 月 25 日召開第一次課程審議大會將課綱草案交付各分組進行審議。期間，106 年 2 月發生委員組成不合規定，經部分委員改聘重組後，審議大會於同年 6 月重啟，終於在 108 年 6 月 22 日完成審議工作。

在兩年六個月又 29 天的漫長審議歷程，依據國教署發布的新聞稿，各分組合計召開 361 場次會議（林婉琪，2019）。「高級中等以下學校課程審議會資訊公開平台（簡稱課審會議資訊平台）」審議大會則有 183 次會議紀錄。事實上，早期的審議大會及各分組審議會經常歷時五個小時以上，若改以一般會議二至三小時的召開時間計，實際會議的次數更多。此外，在大會審議的過程中為了讓議程更加順利，還時常召開審議大會前領綱修正的諮詢會議，若將這些次數加計，會議次數應在 600 次左右。這漫長的歷程及多次的會議總計完成 45 份領域/群科課程綱要、綜合型高中 4 份課程綱要，及各特殊類型教育課程綱要及實施規範共 13 份，計 62 份課程綱要及實施規範之審議（林婉琪，2019）。

二、課程審議運作的問題

研修與審議嚴格執行分立，乃本次課程審議（簡稱課審）最具特色之處，而課審會 106 年的重啟也源自於大會和部分分組審議委員遴聘納入了過多的研修人員所致。研修與審議分立可避免「自研自審」讓審查作業流於形式，也讓課綱的制定有更多人員得以參與，但從漫長的歷程來看，現行的課審存在下列主要的三大問題：

（一）「課審」在課推的定位問題

課審是課程推動（簡稱課推）中的一個環節。就我國現行的教育制度，課程若要發揮作用，除了課綱的研發、審議外，還需要行政配套，並經過教科書轉化、學校課程規劃，及教室層級教學，方能轉化到學生學習。這些業務負責的單位與人員必須配合課綱進行相關業務的規劃和執行，方能有效完成課推工作。所以，當學生學習出現問題也必不一定是課綱的問題，也可能是課程運作面、教育和社會系統，乃至於政治意識形態、文化深層結構的問題。例如：在本次課審大會中，對於國語文領綱文言文比率問題；英語學習的雙峰現象；國高中自然科學實驗室的管理人員問題；科技領域、新住民語，及高級中等學校選修課程開設的師資問題；體育和生活科技的設備問題；技術型高中職業群科的歸類問題等，都進行了熱烈討論。如果要這些問題均企圖經審議過程，讓課綱來畢其功於一役，或由其來承擔所有的責任，不僅是緣木求魚，對課綱而言也是不可承受之重。

同時，就我國教育系統運作而言，負責課審業務的教育部國民及學前教育署不僅要負責課審業務，還要負責高級中等以下學校的課推業務；國家教育研究院不僅是課程研發單位，也必須承擔協助課推的相關任務；實際參與課程研發和審議的許多課程與教學及學科專家，也都需要參與課程的規劃與執行。在耗時的審議歷程中，這些必須參與的單位、人員原本就有繁忙的課推任務，還要為審議會進行相關的準備，到了周六、日再參加開會，如果這些單位、人員能將投入課審的時間轉移到課推，對於課程的落實應更有助益。

（二）審議會會議的任務適切性問題

105 年 7 月 20 日修正公布之「高級中等以下學校課程審議會組成及運作辦法（以下簡稱運作辦法）」中第 2 條規定，課審會分為審議大會和分組審議會，分組審議會可以依國小、國中、普通型及單科型高中、技術型及綜合型高中等教育階段，和特殊教育、體育、藝術才能，或其他特別類別類型設分組。本次課審大會依前述四個教育階段和三個特別教育類型設七個分組。該辦法第 6、7 條分別規定，各教育階段分組置有委員 43 位，特別教育類型有 23 位，四個教育階段中各有跨組委員一位，所以有近 250 位的專家學者投入審議大會前的分組審議工作，而研發階段投入的專家學者更是不計其數，但最後由四十餘位的具不同身分委員作最後的決定，課綱的教育專業性如何判準？

審議大會逐份審議領綱前，各分組審議會必須依運作辦法第 17 條完成該領綱的審議，並將結果和建議修正意見和送審議大會。審議大會和各分組審議會審議的內容依該法第 16 條規定，包括程序審議和實質審議兩部分，程序部分為：課程綱要草案之擬訂是否遵守意見蒐集、公共討論、專業審查之程序；實質審議

為：課程綱要草案內容之縱向連貫、橫向統整或妥當性等，是否符合教育部公告之學校課程修訂原則、教育專業及民主法治原則。因此，各分組審議時已有近 250 位各教育階段的專家，就程序和實質兩部分所規範的內容進行審議，但課審大會審議時，又要再由四十餘位的委員將相同的工作進行一次，其任務分工的合適性值得思考。

其次，第 17 條規定，各分組會議得為之決議有二：其一，若為通過，則連同建議修正意見、送審議大會決議。其二，若為不通過，則須提出不通過之理由及具體可行建議方案，連同修正意見，送審議大會決議。就各領域課綱的撰寫結構而言，國民中小學暨普通型高級中等學校的各領域課程綱要為同一份，由同一研發小組研發，其程序審議各不同教育階段分組應無不一致的情形，但各分組都要審查一次。而在實質審議上可能各分組有不同的看法，但卻要針對此實質和相同程序做成一個決議，其合適性也有待考量。

還有，若各分組的決議不一致時，同一領綱部份內容在分組審議會中有些分組通過，有些不通過，這又是一份什麼樣的領綱呢？再者，如果分組審議做成不通過的決議，在課程實施的時間壓力，和分組委員學科專家有限且欠缺研發經費下，要提出「具體可行建議方案，連同修正意見」則大有困難，因此「不通過」的決議選項意義何在？

(三) 審議會會議的運作問題

審議大會召開前，依運作辦法 21 條設置之審議大會及各分組審議會的秘書小組工作人員，會將分組審議會的審議結果建議修正意見，依由審議大會 106 年 4 月 16 日 106 年第 1 次審議大會通過，並經 106 年 8 月 20 日 106 年第 3 次會議大會修正之「高級中等以下學校課程審議會大會運作原則（以下簡稱大會運作原則）」第 1 條規定：「會議時間、應於會議召開前十四日通知委員；會議議程及課程綱要草案與相關會議資料、應於會議召開七日前送請委員審閱，並依議程安排就課程綱要草案填列審查意見表。」在這樣的會議規範中，未強制規定審議大會委員在會議召開前必須提供或備妥書面意見。

在會議的發言方面，運作原則對於發言僅規定每次時間不得超過五分鐘為原則，經主席同意時得延長之。在次數上並未有規範，僅有多位委員請求發言時，以發言次數較少者為優先的規定。

課審會議的運作時有爭議，若查看會議紀錄可發現，教育部法制處從 105 年 11 月 27 日第一次會議開始就有科長級的人員列席；106 年 10 月 15 日 106 年第 12 次會議起有專業律師列席。這些法律的专业人員乃協助會議進行中相關法

規解釋和議事運作疑義排解，由這些人員的列席可想而見審議過程中之爭議性。

仔細審閱課審會議資訊平台所公布的會議發言逐字稿或摘要紀錄可發現，秘書處人員在會議進行同時進行紀錄繕打，並以投影方式讓發言和在場委員當場了解會議記錄與表決內容。因此，當委員事先未提供書面意見也未先備妥建議文字，當場提出審議意見時，繕打就非常耗費時間，還常常需要不同的委員協助字斟句酌修改文字。有時，這些意見具有爭議性，不是會讓委員在未具充分思考就必須做出決議，就是在未限制委員發言次數，而又以人和為前提下，造成部分委員不斷發言的長時間討論。這樣的結果容易讓審議大會成為各方勢力欲涉入教育的角力戰場。

三、課程審議運作設計檢討做法之建議

課程是教育的實質內容，如果教育要承擔起引領或促進社會進步之責，其內容就必跟上社會進步的快速步伐，也就是要與時俱進、經常檢討微調。十二年國民基本教育的領綱研發工作自 103 年 6 月啟動，105 年 2 月報部候審（何雅芬、張素真主編，2017），歷時約一年 8 個月，但審議的時間卻耗時兩年近 7 個月，雖然需要審議之綱要和實施規範數量眾多，但這樣的運作方式確實曠日廢時，也讓課綱實施後內容微調不易，因此實有檢討的必要。在反黑箱課綱運動發生後，課綱的調整廣受大眾注目，不得不慎，茲提出下列的注意事項供審議運作設計檢討之參考：

（一）從整體的角度檢討課程審議的定位與運作

課審的定位與運作，其單獨思考與整體思考時所應承擔的任務會有所不同。社會大眾多關心課審，但就教育與課程專業而言，課審僅是課推的一個環節，課推又只是教育系統的一個部分，檢討課審時必先思考課推在教育系統中的定位。本文雖然討論的為課綱審議之問題，但課推過程尚有審議前的研發，行政配套、教科書編審、學校課程規劃、教室教學實施、學生學力評量，甚至升學考招等均非常重要，審議在課推中的地位必須從這些環節中加以釐清，若所有問題都要透過課綱解決，課綱還是課綱嗎？

本文在審議任務上關注了會議分組、審議內容、審議進行方式、決議人員及決議結果等，這些焦點不僅彼此有關，也和審議的標的課綱研發時所決定的撰寫架構有關。首先，各教育階段分組會議的組成雖有其合理性，但卻審同一份課綱，而課綱中的許多內容也未針對教育階段明確劃分，是否還有無其他更為合宜的分組審議方式？在進行的方式方面，審議大會和分組審議會均就程序和實質進行審議，此也應從整體的角度思考而加以區別。

其次，審議進行的方式涉及課綱的實質內容，而由誰來進行就相形重要。高級中等以下不同性質和類型學校的課綱和實施規範眾多，在研發和審議分立下，委員的組成與遴聘程序等有嚴格的規範，且審議對於開會出席及表決人數上都有明確的限制，如果進行的方式調整，組成的人員身分、人數，及出席與表決人數等未一起思考，則容易引發不同的問題。還有，分組審議「不通過」的決議及其附帶條件的可行性有多高？其必要性如何？是否讓此選項有流於形式之虞，也必須從審議任務劃分的角度一起檢討。

此外，課綱自本（108）學年度在高級中等下教育各階段實施後一定會面臨問題需要進行微調，微調審議工作之進行，需要比照現行綱要審議的方式辦理嗎？此也是整體思考中不可忽略的部分。

（二）審議會議運作須有一致且更為細緻與明確的規範

課程審議大會之運作訂有「高級中等以下學校課程審議會大會運作原則」，各分組審議會議有各自的運作原則。運作原則是會議進行時的程序規範，在講求程序正義的今日，面對課審爭議時，運作原則的明確性就相形重要，更是確保議事效率和效能的關鍵。

本次審議大會聘有律師列席協助議事，由此可見運作原則有其模糊且容易產生爭議之處，國語文文言文比率爭議表決即是明顯之例，會議的冗長也與其有關。同時，審議大會與分組審議會，及各分組審議會議間委員具重疊性，各組審議進度又攸關審議大會之召開，故其應有一致性的規範。依據本次課程審議的運作經驗，運作原則宜在一般的會議規範外，因應課審大會和各分組會議運作有別於一般會議的特殊性，在會前的審議準備工作、發言的次數，表決和決議的程序等應進行更為細緻、明確的規範，以避免爭議並促進議事運作。

（三）應盡速進行相關資料的論述分析以更深入了解審議問題

此次課程審議不管在會議組成的運作人員、運作過程都有許多的不同於以往之處，會議委員和業務承辦人員欠缺經驗，也讓審議耗費了更多的時間。本次審議過程中，各次會議不僅有詳細完整的可供大眾閱覽之會議紀錄，審議大會和分組審議會之會議委員發言逐字稿或摘要，也在課審會資訊平台上可供查閱。若能針對會議紀錄、發言逐字稿或摘要，並參酌網路、媒體的相關報導進行論述分析研究；以深入參與人員為對象進行訪談，應能對本文所關注的問題有更深入的理解，並為課程審議問題找到一些解答。

四、結語

本次十二年國教課綱審議，確立了臺灣課綱研發與審議的分立運作，為我國課程史寫下新的一頁。但這新的一頁是投入許多人力、物力、金錢、時間所換取，漫長的歷程對於課程研發單位、教育部主管課程審議單位、中央及地方課程推動單位；課程研發人員、審議人員、業務承辦人員，縣市業務推動人員、教科書研發業者、學校行政推動人員與教師，家長乃至於學生等都是煎熬的歷程，此種煎熬唯有親身深入參與者方能體會。往者已矣，來者可追，如何借重此次經驗，為臺灣未來的課推建立更為可行、有效能的審議，方能更彰顯此次漫長課程審議的意義與價值。

註：本文中所提及之課程審議會會議紀錄、發言逐字稿或摘要，可參閱教育部國民及學前教育署建置之「高級中等以下學校課程審議會資訊公開平台」，網址為 <https://ccess.k12ea.gov.tw/>。

參考文獻

- 何雅芬、張素真主編（2017）。總綱種子講師實地宣講問題解析。臺北：國民及學前教育署。
- 林婉琪（2019）。課審會審議大會召開 108 年度第 51、52 次會議新聞稿。國民及學前教育署發布，取自 <https://reurl.cc/gvR7YR>。
- 教育部（2016）。高級中等以下學校課程審議會組成及運作辦法。全國法規資料庫，取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0000133>。

