

課程政策發展的階段及重要任務

楊龍立

臺北市立大學教育學系教授
Llypd@utapei.edu.tw

摘 要

課程政策發展是近來各國教育改革的焦點之一。本文採理論分析方式，蒐集政策科學和公共政策文獻，探討政策的形式知識而非實質內容知識。我們發現政策專家對公共政策發展過程的階段區分，與課程專家對課程發展過程的階段區分存在高度的相似性。本文獲致二項結論：

1. 課程政策發展時，亦可區分出課程政策目標規劃、課程政策方案規劃、課程政策執行、課程政策評價及課程政策回饋等五個階段。
2. 課程政策發展時，各單位與人員會面對至少有六項重要任務：政策的命名及精神標舉、兼顧規劃與執行、區分單位及人員權限、目標的妥善運用、規劃設計多套方案與選擇，以及規劃在設計，以及執行與評價時的公開審議等六項。

關鍵詞：課程政策、階段、任務

The Phases and Tasks in Curriculum Policy Development

Long-Lih Yang

Professor and Chair, Department of Education, University of Taipei
llypd@utapei.edu.tw

Abstract

Curriculum policy development is a focus in recent educational reforms of many countries. By searching into literature in policy science and public policy, this study inquires into the formal knowledge of policy rather than its substantial content knowledge. This thesis had found that there are many similarities between public policy development and curriculum policy development. This thesis also comes to the following two conclusions:

1. The process of curriculum policy development can be divided into five phases: goal setting, policy making in program design, implementing the policy, policy evaluation and feedback.
2. There are at least six main tasks in curriculum policy development: naming, planning and implementing, authorizing, applying the goal, designing and selecting programs, public evaluation.

Keyword: Curriculum Policy, Phases, Tasks

一、前言

世界上眾多地區或國家的教育自一九八〇年代起，為二十一世紀預作準備，進行了各種教育改革，被關注的一項重點即是教與學及課程的改革。具體的措施之一，就是官方頒布新的課程政策，這些政策在全球各地亦有不同名稱，英國在教育法案條文裡提出國定課程(National curriculum)、德國稱教育計畫、美國稱各科教育標準、日本稱學習指導要領、臺灣稱課程綱要等名稱。

通常教育界廣泛討論的是課程政策的實質內容與措施，例如OECD各國的評估計畫(The Programme for International Student Assessment，簡稱PISA)，每當結果公布後，一些國家的教育政策亦隨之檢討，若成績高則維持原政策，反之就想更改政策內容方針(Rautalin & Alasuutari, 2009)。二十世紀最後十年各國提出的課程政策，許多是採放權給地方和學校的理想，大家總以為教師會因擁有更多教導與課程自主權，進而出現較佳的專業成長。但是亦有國家採取這種政策，卻發現執行後效果未必理想，其中存有一些應再深思的課題如教師評價的問題及教師保守態度問題要克服(Morgado & Sousa, 2010)。於是課程政策的內容，經常成為爭議的焦點，大家都以為某些主張納入課程政策，執行後教育就變的更好。

目前較多人關心的是課程政策的實質內涵，例如上述引文探討的課題、分科或合科組織方式、知識或經驗取向…等。事實上，我們亦可以從政策的形式方面加以探討，並思考課程政策的發展問題。例如課程政策公布之後，學校的應對為何，是照實的執行還是基於某些因素，做了調整？一項針對四所英國中學的研究，發現學校不是單純的執行課程政策，學校會進行相應的調整如同締造出政策(policy enactments)，而且政策、實踐及學校定位三者間，會相互關聯(Braun, Maguire, & Ball, 2010)。楊格討論課程政策能否協助學生獲得知識社會所需的知識，提出政策制定者要面對機會不均的老問題，一些不利的學生受教後仍處失敗不利的狀態(Young, 2011)。

事實上，課程政策形式方面，也有許多值得探討的課題，例如基於公共政策的本質，課程政策具有那些不應忽視的特性？又如公共政策的發展過程有那些重要階段？參考這些政策發展階段，課程政策發展亦可以注意那些階段？以及課程政策發展時要面對那些重要任務？

本文採理論分析，透過文獻探討與論證推理方式，企圖回答上述問題。具體來說本研究方法是採取三個理論分析的步驟：1. 歸納政策科學、政策過程、政策分析、公共政策…等理論提及的政策發展階段及流程。2. 將多數人提及的政策發展階段及流程和課程目標導向模式的流程加以對比，從公共政策的本質，政策科學的角度，論證課程政策發展時應有的階段，獲致重要的課程政策發展階段及流程。3. 針對課程政策發展階段及流程裡重大階段，探討其中形式上的工作重點。若由實質角度探討，各發展階段皆有許多工作要進行，因此本文僅從權責分明及階段連貫角度切入，分析值得考慮的工作重點。

課程政策的內涵寬廣，包含中央課程政策、地方課程政策、學校課程政策或教師課程政策…等，本文在研究範圍上僅著重中央課程政策部分，至於其他層級課程政策或領域課程政策，留待日後再探討。全文分幾個部分：前言、課程政策的公共政策性、政策的本質、課程政策發展的階段、課程政策發展單位與人員的重要任務，及結論。

二、課程政策的公共政策性

(一) 政策界說

何謂政策？公共政策及政策專家們有一些描述：

張明貴(1998)引述了幾種政策界說：

「拉斯威爾(H. D. Lasswell)及克普蘭(A. Kaplan)在《權力與社會》書中界定政策「是為了某目標、價值與實踐而設計之計畫」

依斯頓(D. Easton)在《政治系統》書中界定政府的政策或決策「是指為整個社會價值，從事權威性的分配；社會價值包括安全、財富、權力與名望」

佛列德律取(C. J. Friedrich)在《人及其政府》書中指出政策的普遍的社會與政治用法「是指行動過程，或有目的行動過程，經過深思熟慮的構思，在評估可能的選擇後，加以採行、追求、抑或刻意追求」

墨可(P. H. Merkl)在《政治的連續與變遷》書中指出最廣義的政策「是指一個整體entity、一個人、一個團體或一個單位，經常以審慎

的行為對待另一整體、個人、團體或單位」

史特林(Starling, 1988:1)指出政策「是目的的一般性陳述」

戴依(T. Dye)指出政策即「政府選擇作或不作」(取自Taylor, Rizvi, Lingard, & Henry, 1997:22)

貝爾(Ball, 1994:10)指出「政策既是文本也是行動」

霍屋德(B. W. Hogwood)及剛恩(L. A. Gunn) (1984:13)列舉政策一詞使用時出現的十種意思：

政策如一個活動領域之名稱(as a label for a field of activity)、

政策如一般目的表現(as an expression of general purpose or desired state of affairs)、

政策如特殊的主張(as specific proposals)、

政策如政府的決定(as decisions of government)、

政策如正式的權威(as formal authorization)、

政策如方案(as a programme)、

政策如輸出(as output)、

政策如結果(as outcome)、

政策如理論或模式(as a theory or model)、

政策如過程(as process)等。

泰勒等人(Taylor, Rizvi, Lingard, & Henry, 1997:15)提出政策及教育政策的八項觀察結果：

政策不止於文本

政策是多維度的

政策是價值負荷的(value-laden)

政策存在於脈絡

政策制定是國家活動

教育政策與其他政策互動

政策執行不是直線的

政策結果有未預期也有預期的

從這些政策界說裡，可以發現各種政策的界說，都離不開牛津字典對政策的解釋：「行動的路徑(a course of action)」或韋氏英文字典對政策的解釋：「行動限定的路徑或方法(a definite course or method of action)」。

簡單的說，政策即行動的規範，它是用來指引或限定人們的行動。

(二)課程標準(課程綱要)的公共政策性

政府或公務機關，在處理大眾關心或涉及大眾的公共問題時，會發布一些政策，對自己的行動及涉及到的人們的行動，有一些規範。這些政策深具公共性，因此我們視之為公共政策。戴依(T. R. Dye)在《理解公共政策》書中就簡單的界定公共政策「是政府選擇的一切作為或不作為」(引自張明貴，1998：6)。從這個角度來思考，教育界官方公布的課程標準、課程綱要或各種對中小學課程的法規，不折不扣的就是一種教育政策、課程政策或課程方面的公共政策。我們可以從三個角度，確定「課程標準(課程綱要)即課程政策，課程政策亦是政府的一種公共政策」。

1. 課程標準(課程綱要)規範了眾多教師的教導行為與學生的學習行為。從人數來說，影響了社會上許許多多人的行為。
2. 社會大眾亦關切課程標準(課程綱要)內容。例如，日本歷史教科書內容，除了日本國內人士有爭議，連周邊各國亦關切。若家長關心子弟的學習及升學，企圖了解政府規定了那些學生上課要學習的內容，亦會連帶的被課程標準(課程綱要)所影響。
3. 課程標準(課程綱要)涉及一些社會大眾關切的相關事項。例如教科書使用、升學考試、教學材料商業產銷等。

於是從政治意識型態、商業營利、教育理念以至師生的工作生活來檢視，眾多人們皆會受到課程標準(課程綱要)的影響。這使得課程標準(課程綱要)成了政府當局的一項重要課程政策，而且還是大家熟知的公共政策。連帶的，我們也可以務實的從政策及公共政策本質，去理解及掌握課程標準(課程綱要)或課程政策的一些重要性質。

三、公共政策本質及課程政策性質

從政策、政策科學及公共政策方面的界說及一些理論探討，我們可以歸納出幾項重要的公共政策本質。當課程政策被視為是公共政策時，這些公共政策本質就成了課

程政策應具備的重要性質。以下簡述幾項常見公認的公共政策本質。

(一) 公共性

顧名思義，公共政策與個人或私人政策有別，它具有公共性(public)。所謂的公共性，除了指它涉及社會中的眾人及其利益，更重要的，是它要把握和體現公益而非私利，它要有利於國家社會及多數人的權益、價值與進步。單單只有涉及眾人，仍不足以被認定具有公共性。基於此，課程政策不是用以壓制一些人的發展，而是顧及且促進所有學生的成長，惟有如此，課程政策才被肯定其真正具有公共性。

(二) 規範性

政策及公共政策是用來指示如何行動，公共政策涉及眾人關切的事務處理方式，因此它也是用來強制、要求、限制…人們的行動。它指出了人們面對特定事務，應做何事及如何做，因此它對人們的行動有所規範，亦可說它是有強制性(張金馬，2004：43)。中文世界的課程政策，長期以來都運用課程標準一詞，課程標準規定了一些師生行為的準繩和標竿，要求人們遵行，這都是規範性的表現。課程政策重要性質，就是它代表了許多人被要求去執行的規約或規範。它關係到教師工作行為也影響了學生成長生活，許多人完全避不開它對自己行為的限制，例如教師、學生及教科書編輯人員。因此課程政策雖然可以用做閱讀、品評和討論的文本，但不應忽視了它的規範性。今日許多人持開放自主觀念，質疑課程政策的規範性，若要根本揚棄課程政策的規範性只有不制定課程政策一途。其實，只要在課程政策裡設計權力下放機制，即可適度調和規範限制與開放自主的衝突。

(三) 利益性

公共政策規範了大眾的行動，也塑造了大眾對於特定事務的認識，連帶的它也影響了許多人事物的利益得失。各種公共政策在規劃時及執行時的爭議，或多或少的導因於人們利益方面的考慮。前述依斯頓在《政治系統》書中界定政府的政策或決策「是指為整個社會價值，從事權威性的分配；社會價值包括安全、財富、權力與名望」。這個定義裡，直接且明白的指出公共政策所具有的利益性。大體來說公共政策所具有的利益性有二種：1. 直接涉及且予以處理的利益，例如大眾財富、金錢、稅務的收支變動。2. 間接涉及或連帶衍生的利益，例如大眾的名望、業務更動或衍生的商業行為。

課程政策表面上不涉及利益，實質上潛藏著政治、商業、教育…各方面的利益。這種利益性呈現在許多方面，例如當代社會學取向的課程理論，已批判課程及教科書中可能存在的不當利益分配；課程政策內容標示了某種意識型態被肯定，某種意識型態被否定，它支配且宣示了特定主張屬政治正確，這都使一些特定人士、團體或理論學說，獲得重大利益；課程政策會連帶涉及一些商業行為，亦使敏感之士從新課程政策裡看到龐大商機，例如教科書及教具的製造販售。

如果從教育角度視之，課程政策推行的核心利益，就是基於它的公共性，它應促進學生的良善成長，學生學習的成果有長足的進步，並確保社會國家人才培育的效果。因此它關係到一個地區社會國家的長遠利益，簡單的說課程政策可興國亦可禍國殃民。社會上各種政策的變更，我們都會看到一些人努力宣揚對自己有利的政策，另一些人則質疑對自己有利的政策。惟有人們避開本位利益，才能真正從公益及理論面去客觀評價政策。

(四) 目的或目標性

政策及公共政策是用來指引人們行動，它也反映出制定政策者企圖達成的目標，或人們行動的理想後果。因此眾多人士對政策界定時，多以有目的的行動來說明。史特林(Starling, 1988:1)更是直接指出政策「是目的的一般性陳述」。從另一角度來說，政策及公共政策就是目的，如果不是目的本身也是目的之描述，如果不是目的描述也是規定應有行為之際同時顯示出目的。因此，我們可以從政策及公共政策裡必然的找到企圖達成的目的。對於政策及公共政策如何制定的一些理論，亦將決定目的或目標視為政策制定的一個必不可缺的步驟。課程政策亦是如此，從世界各國現今公布的課程政策來看，幾乎都明白指出要達成的政策目標(課程目標)。當前課程學術界興起的反對課程目標論述，並不能撼動課程政策存在目標和重視目標的事實。

(五) 過程性。

一些專家主張政策及公共政策就是過程，因為政策及公共政策發展代表一個動態的過程，泰勒等人(Taylor, Rizvi, Lingard, & Henry, 1997:28)亦從這角度理解教育政策。早先一些人以為政策文本的產生才是關鍵，今日人們已不滿於政策文本之完成，將政策的執行與評價皆納入整個政策過程裡。課程政策亦有其過程性，它是一個

形成政策文本(課程標準文件)、執行與評價的過程。簡單的說，課程政策過程，就是課程發展歷程。

四、課程政策發展的階段

(一)兩種政策過程階段

在政策過程裡可以概要的分出兩種不同範圍的過程，值得特別注意：全面的政策過程和方案的設計過程。其中皆存在一些明顯的階段。

1. 全面的政策過程。眾多專家對於全面政策過程，有許多不同的見解，大家也有各種的階段認定。其中有兩種不同的主張：(1)一種是把政策視為文本，於是全面的政策過程，只是自政策問題形成、政策規劃、政策合法化以至政策文本定稿公告為止。(2)一種是不把政策視為文本，於是全面的政策過程，從政策問題形成、政策規劃、政策合法化以至政策文本定稿公告後，還要延伸至政策執行、政策評價、政策賡續或政策終止。

兩種看法亦反映出人們對政策的不同解釋。早期常把政策視為文本，但近來則視政策不止於文本(policy is more than the text)(Taylor, Rizvi, Lingard, & Henry, 1997:15)。當代這種政策觀點在Ball(1994:10)書中一段話充分表達出來「政策既是文本也是行動，是文字也是實作，它既是締造的，同時也是預期的。當它涉及鮮活充沛的地方實際(local practice)，政策總是不完全的」。簡單的說，政策不限於文本，因此我們要全盤掌握時，就要對政策執行納入考慮。Bell及Stevenson(2006:13)提出一個教育政策分析時簡略的「政策進入實際」模式，如圖1所示。他們區分出政策形成及政策執行兩階段，政策形成包含社會政治環境及策略方向，政策執行包含運作原理和運作實際和程序。

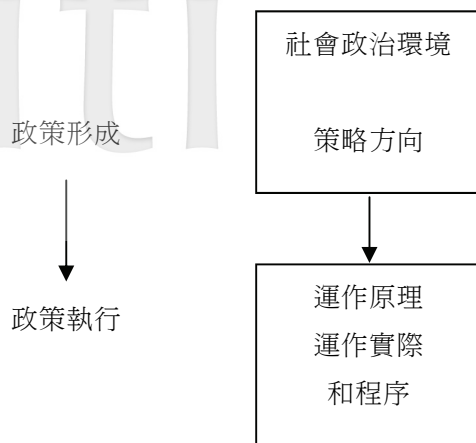


圖1 政策進入實際模式(Bell & Stevenson, 2006:13)

全面的政策過程，以下另舉一位專家及一個機構的主張為例加以說明。史特林(Starling, 1988:8)提出政策制定過程五要素模式，如圖2所示，這五個要素間存在動態的互動的關係：

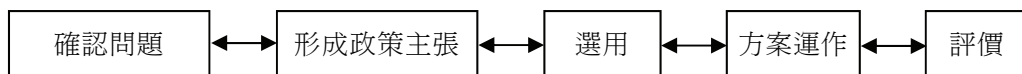


圖2 政策制定過程五要素模式(Starling, 1988:8)

英國財政部HM Treasury在2003年綠皮書文件中，提出了ROAMEF模式，它分出六個階段分別是：理念(rationale)、目標(objective)、鑑定(appraisal)、監控(monitoring)、評價(evaluation)及回饋，即促使此六個階段形成不斷循環的狀態(引自Bochel & Duncan, eds, 2007:3)。

總結目前政策專家提出及實施的全面的政策過程，我們發現可以概要區分出目標、方案(選擇、組織)、執行及評價等要素或階段。政策執行前的政策發展階段，人們有不同的術語來描述，如圖1至3裡呈現的政策形成、形成政策主張及鑑定選項，皆是指規劃設計出政策(方案)而且完成合法化成為將要執行的政策文本。圖1至3裡的政策形成、形成政策主張或鑑定選項階段，往往也包含其他學者提及的政策採用或政策

合法化。

唐恩(Dunn, 2008:46)列出八個政策制定過程階段，其中政策選取或採用階段(adoption)即指獲得合法多數人支持、指導者間有共識或有法庭判決。對於國家重大公共政策的形成來說，政策合法化更是政策形成過程裡的重要階段或步驟。合法化的要求，使政策若需以法律形式呈現時，就要經過現行法制程序來審議，在我國是以立法院及地方議會的審議，並依《中央法規標準法》之規定行事。合法化會受到一些重要因素的影響，例如政黨、法制機關、政治人物、經濟情勢…等。合法化階段也容易充斥著各方人員的角力和爭鬥，因此衝突在所難免，此時講道理是需要的，但政治實力及利益關係也有重大影響力。

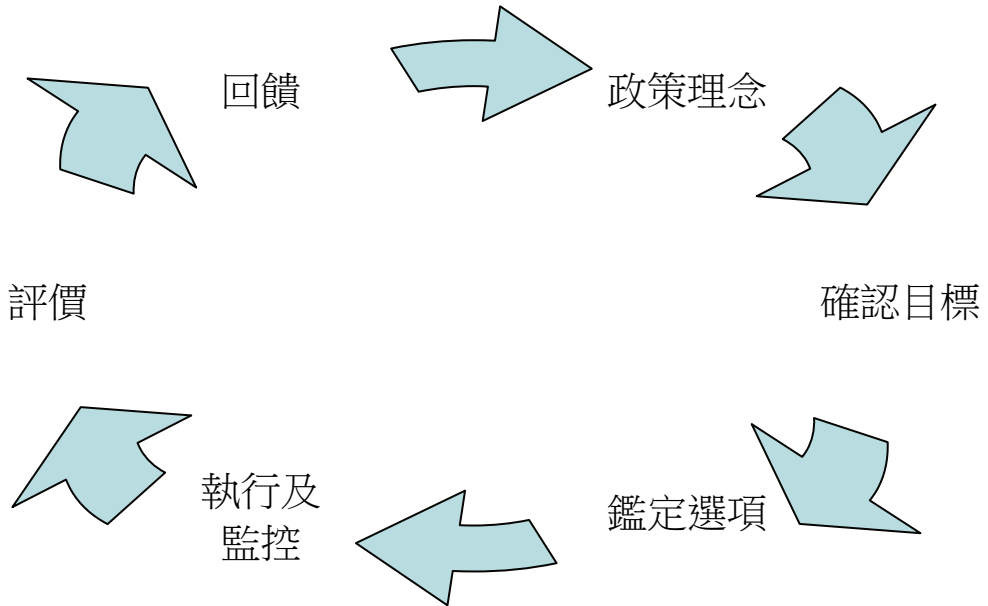


圖 3 ROAMEF 模式(引自 Bochel & Duncan, eds, 2007:3)

2. 方案的設計過程。如果單就政策中主要的內容(即行動方案或政策主張)來說，有兩個理性模式可以提供參考。從決策者的決策作為來說，廣博理性模式(rational comprehensive model)提出六個要點：(1)決策者考量問題。(2)決策者目標與價值清楚。(3)決策者決定一套完整的備選方案來處理問題。(4)對選擇每一方案的可能結果(成本、利益、優點、缺點)，皆調查清楚。(5)每一方案及其後果與其他方案皆計算

比較。(6)決策者選擇可達成目標或價值的極大化方案(引自陳恆鈞譯, 2001:95)。梅爾(Mayer, 1985:105)提出一個全面的理性規劃過程(the rational planning process), 如圖4所示。這個理性規劃過程模式, 在行動方案設計方面, 有兩個特點:(1)依目標而設計;(2)設計多個備選方案(alternatives), 而後分析優缺, 最後才選定預備執行的方案。

這兩個理性模式, 不約而同的指出, 政策內容或方案的形成, 不是只設計一套並直接取用, 應是依目標、設計多套方案、評價各方案優缺並相互評比, 最後選出最好的方案, 而此也是眾多專家提及的政策過程階段。因此政策裡的行動方案, 不是無目標的隨興設計, 也不是單單只設計一個行動方案, 一定加以採行。方案設計過程的細節, 各專家雖可能有不同的想法, 但是這種依目標設計、設計多套方案、評比優缺後擇優取用等參個特點卻是許多人的共識。

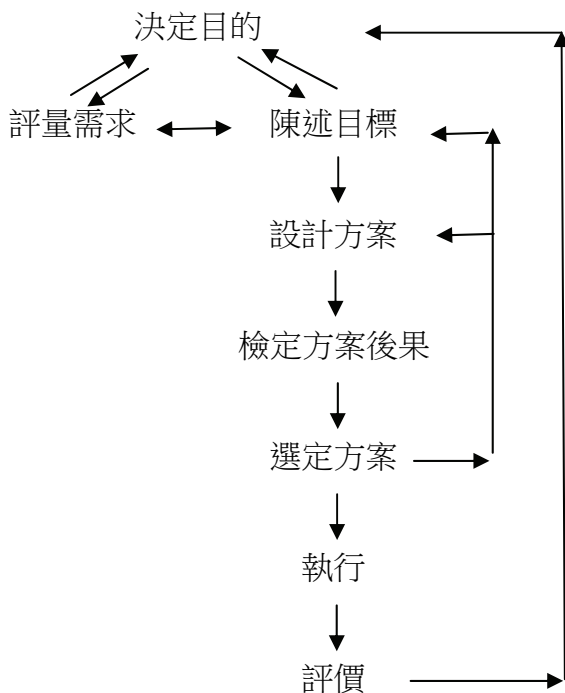


圖 4 理性規劃過程模式(Mayer, 1985:105)

(二)新舊政策過程觀點評析

政策科學自1950年代成立起，到了1980年代以後因應各種「後○○」思潮興起，許多觀點日趨歧異，因此可以簡略的區分出新舊兩種典範。從過程角度來說明，新舊政策科學分別提出了對立的政策過程觀點(DeLeon & Martell, 2006)。丘昌泰(1995：93，219)歸納新舊政策科學典範的政策過程觀點：

1. 舊政策科學典範的政策過程觀點著重階段論(phase perspective)。主要的三項論點是：(1)政策問題可分出獨立的部分。(2)依階段觀及逐步取向(step-by-step)，政策過程可分出政策規劃、政策執行及政策評價。(3)政策規劃要依清晰明確目標或目標體系。
2. 新政策科學典範的政策過程觀點著重反階段論(anti-phase perspective)。主要的三項論點是：(1)政策問題複雜不易分出獨立的部分。(2)依反階段觀及互動取向(interactive)，政策過程無法分出互相獨立的政策規劃、政策執行及政策評價。(3)政策規劃的目標通常含糊無法測。

純就理論面來探討，新舊政策科學典範的政策過程觀點各有優缺，表面上相互對立無法妥協。階段論被薩巴蒂爾(P. A. Sabatier)指責欠缺因果關係且順序未必準確(彭宗超、鐘開斌等譯，2004：9)。然而霍屋德及剛恩(Hogwood & Gunn, 1984:10)二人把政策過程區分出九個階段，同時也明白指出階段區別乃人為的，不宜把各階段完全孤立來看，階段間經常存在循環(loop)。另有專家建議可採取折衷角度面對政策領域多元的觀點或研究取向(Peters & Pierre, 2006:8)。因此政策過程區分出階段，在理論上仍是主流的見解並未過時或被淘汰。甚至於從實際面來探討，我們更發現今日世界各國，政策發展過程多半仍可見到重大的階段，經驗事實亦支持階段的運作。畢竟我們不易見到沒有政策目標的政策，或是不去達成政策目標的行動方案。因此政策的制定及執行的過程裡，我們依然可以區別出幾個重大及明顯的階段，但是在真實運作時這些階段之間的關係，不必從過於簡化的直線前進及獨立觀點來對待。

(三)課程政策發展的階段

全面的政策過程，及方案的設計過程，在精神上其實與課程學術領域的泰勒目標模式是同質的，就連發展過程中進行的階段或步驟都雷同。泰勒(Tyler, 1949)提出課程發展或設計要注意四件事，即通稱的目標模式如圖5所示。

課程目標→課程選擇→課程組織→課程評價

圖5 泰勒目標模式

基於目標模式本身存在的限制與不足，數十年來泰勒課程發展的目標模式，以及課程評價的目標達成模式受到的質疑，黃光雄、楊龍立(2012：94)提出更具開放性的課程發展目標導向模式，如下圖所示。

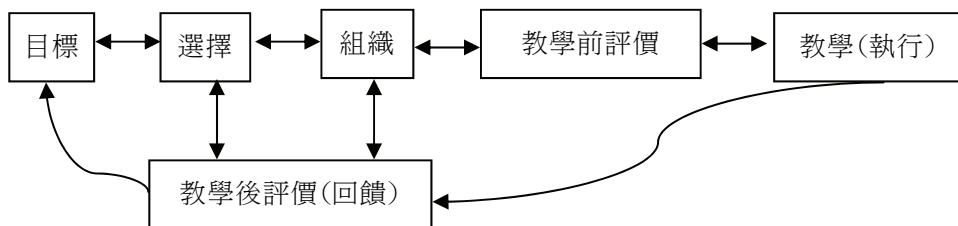


圖6 課程發展目標導向模式(黃光雄、楊龍立，2012：94)

課程發展目標導向模式強調各階段間的密切互動，以及評價時檢視目標達成情形且考慮目標外其他成果的目標導向評價。課程學術領域自1970年代以來，走上一條輕視目標及否定目標模式的理論路線，使得課程實際與理論間的不協調及不互補更形擴大。如果要解決這種缺失，我們就要正視與肯定目標及目標模式的價值。不過為了減少目標模式的缺失，我們可以採行更動態與更開放的目標導向模式。如此說法，並不是要大家不去檢討目標，或不探究目標模式運用上的缺陷。我們應小心且反省的是，完全否定且不用目標及目標模式，是否落入換小孩洗澡水卻把小孩一起丟掉的困境。單從評價角度來思考，史塔佛賓(D. L. Stufflebeam)於2007年出版的評價專書至今仍肯定源自泰勒觀點的目標為本(objectives-based studies)評價取向。這也說明了，課程學術領域許多批判及否定目標和目標模式者，可能遠遠低估了目標和目標模式的價值。世界各地課程政策發展時多半採行目標模式，加上公共政策領域至今亦盛行目標導向，因此我們可以確認目標使用的正面價值。

參考政策發展過程的相關論述，綜合圖1至圖6，我們可以發現政策發展過程與課程發展過程其實可以相通。於政策及課程的發展過程裡都同時重視幾個大的階段，因此我們亦可據以統合出圖7所示的課程政策發展模式，其中有五個重大的階段分別

是：課程政策目標規劃、課程政策方案規劃、課程政策執行、課程政策評價及課程政策回饋等。

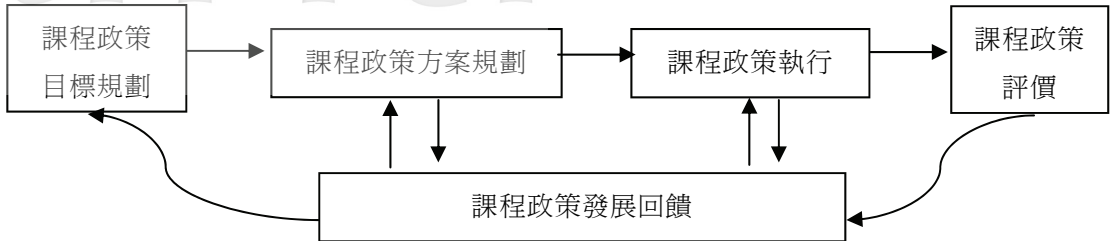


圖 7 全面的課程政策發展模式

在課程政策規劃的階段裡，尤其是行動方案設計的機制，我們可以參考圖4，形成五階段理性規劃的發展模式，如圖8所示：

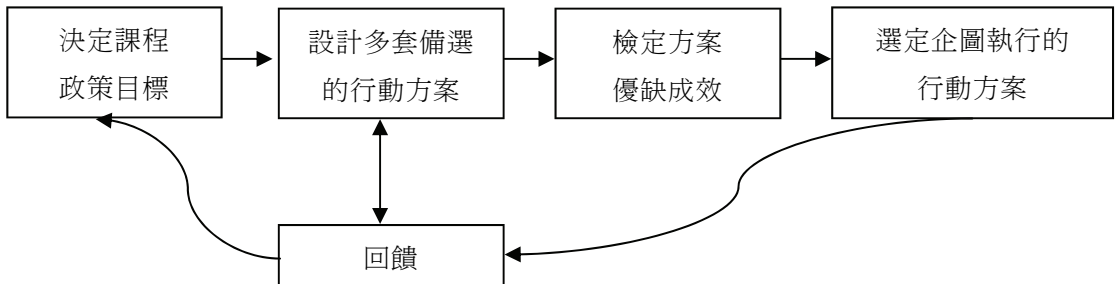


圖 8 課程政策方案發展模式

圖7及圖8是綜合政策科學學理及課程學理，所建構形成的兩種課程政策發展模式：(1)全面的課程政策發展階段，包含五個重大的階段：課程政策目標規劃、課程政策方案規劃、課程政策執行、課程政策評價及課程政策回饋等。(2)課程政策方案發展模式，包含五個重大的階段：決定課程政策目標、設計多套備選的行動方案、選定企圖執行的行動方案及回饋等。

五、課程政策發展單位與人員的重要任務

基於上述圖7全面的課程政策發展模式，以及圖8課程政策方案發展模式，課程政策發展時，權責單位與設計人員(課程專家)有許多必需要進行的重要任務。例如在尋求合法化時，要參與公聽會並協助進行推介宣導。從課程政策過程來說，尤其是新的課程標準或綱要的提出，為了確保政策方案品質要比以往更優良，建議以下所列的六項重要任務，是最起碼要加以關注的。

(一)課程政策或方案的命名及精神標舉

課程政策正如其他各種公共政策，會有一個名稱，這名稱也往往反映出課程政策的特色及其著重的精神。命名時，通常有二種作法：(1)求穩定，儘量採取一致不變的名稱。(2)不求穩定，自由的依每次的情境需求加以命名。這二種作法各有優缺。長期以來中國大陸的課程政策皆以課程標準為名稱，1949年後政治上大轉變，接納俄國教育觀點改稱教學計畫及教學大綱，到了1990年代又因傾向英美教育觀點，改稱課程計畫與課程標準。它的轉變明示出政治上及教育學術觀點上的變化。日本二次大戰後亦受美國民主思潮影響，課程政策改稱學習指導要領並沿用至今。中華民國在臺灣於2000年將使用近百年的名稱課程標準輕易的改成課程綱要。名稱儘量不變有其優點，在設計課程政策時不必費心去思考命名問題，此時要人們直接閱讀內容來理解新課程政策的精神。反之名稱更動，好處是名稱上就可以顯示出此次新課程政策的精神，但是命名本身就會成為新增的一項工作。名稱更動或名稱不更動但精神與理念已改，此時為求執行時能貫徹新的精神與理念，宣導與講解就成為重要的任務。為了避免人們誤解和不明，先進行內部溝通，再對外有統一口徑的陳述，並採取多形式多管道多次數的方式，是宣導與講解有效果的不二法門。

若課程政策或方案名稱要更動，一定要符合名實相符的原則，力求減少人們的誤解，而且絕對要避免流於標新立異之弊。例如臺灣將具有百年傳統的課程標準改稱課程綱要，且大力宣揚不稱「標準」就是權力下放，學校及教師有自主權。事實上，課程標準及課程綱要皆是官方行政命令、皆是官方課程政策與方案、也皆具有規範性與強制性，二者名稱不同但都是要強迫學校及教師去貫徹執行的。綱要之意是簡化的及數量少的大綱要項，然而課程綱要內容要求卻比課程標準內容還更細緻。簡單的說，

臺灣課程政策或方案名稱更動，未必符合名實相符的原則，而此是命名時要避免的缺失。

(二) 規劃與執行的兼顧

權責單位與人員在接手課程政策發展重責大任時，必然要先就自身使命加以確認。有時是由更高階層的人員與單位，明確的指示工作業務範圍，有時是權責單位人員自身來取捨及認定自己的工作權限和範圍。無論如何，對於權責單位在發展課程政策時的任務，較好的工作範圍，是全面的課程政策發展階段(包含執行及評價)，而非片面及部分的課程政策發展階段。權責單位與人員惟有一次將規劃與執行，進行整體性的思考安排，方能降低規劃與執行兩階段之間的落差、脫節和不協調。

若要規劃與執行兩階段，產生真正的統合或一貫，有一種最簡便方法，那就是由同一個單位同一批人員，同時負責課程政策規劃與課程政策執行工作。在這種情況下，可能產生的脫節問題由最熟悉政策的規劃者先行設法解決，往往會有好的效果。從責任角度來說，規劃不當的後遺症，理應由規劃者面對承擔。不過這種作法的前提，是規劃者成員周全與有能。上世紀末一項針對香港課程政策的研究，就發現政策面設計的課程，未配合實施而設計，而且同一研究也發現了課程政策的決策人員的組成背景、工作認識及議事過程，未能幫助配合實施(執行)的設計(規劃)(黃顯華、霍秉坤，2004：296)。

如果不能由同一個單位同一批人員，同時負責課程政策規劃與課程政策執行工作，那麼退而求其次我們也要盡力做到下列事項：1. 以規劃與執行並重的心態，而非執行去配合規劃的心態，來進行課程政策發展工作。如果大家都比較看重規劃，以為規劃完成即代表課程政策發展的結束，無異是把政策視為文本。其實課程政策文本(課程標準或綱要文本)的公布，只代表課程政策發展的一個階段完成。當規劃與執行被視為有機互動的兩個階段，執行階段必然受到規劃階段的影響，規劃時不考慮執行，就容易在執行時出現遠超過預期的狀況，使執行出現重大波折。2. 規劃方案時要顧及執行。如果規劃方案時，已先考慮執行的可行性、環境條件、標的團體的配合…等，自然可以使定案的課程政策，能有較佳的實現。3. 一部分規劃人員要參與執行甚至是評價工作。透過人員的持續，亦可使規劃與執行的落差及誤解減小。4. 規劃時納入執行人員，且尊重其意見。如果規劃時使預定的執行人員表示意見，亦可避免規劃時過

度理想化。課程政策發展時，地方與學校行政人員以及中小學教師皆應參與規劃工作，除了近年人們強調教師是課程決定者，更重要原因是這些人都是課程政策執行者，他們參與規劃，可提供減少執行難度的建議，並使整個課程政策的發展更加完善。近年一項香港高中通識教育課程政策研究，亦證實了許多中小學教師或行政人員參與規劃，心態上已保守不敢多表示意見(黃顯華、霍秉坤，2010)。此種缺失可透過慎選人員、提供開放溝通情境、無計名書寫意見、議事記錄公開、每一位參與者皆要發言或其他各種方式激勵規劃人員盡責議事。同一研究也發現這些新課程政策規劃者，參與規劃時，也確實會對於政策執行實施的可行性，深入的討論(黃顯華、霍秉坤，2010)。

(三)單位及人員權限的區分

政策本來就有規範性，於是政策內容如果沒有特別指出授權執行者有權自己決定去免除或調整，就是代表大家都要去貫徹執行。基於規劃與執行的統合思考，執行時各階層、單位及人員在新政策裡的權限應加以事先規範。政策中授權自主的部分與不允許自主的部分要明確區分。通常未明確授權可自主更改的部分，就代表一定要照章行事。反之公布了政策，不特別指定那些可自主，一直宣揚大家可自主決定，形同自我否定，自我放棄政策的規範性，同時也必然在執行時產生不必要的爭議。臺灣與中國大陸的課程改革，鼓吹校本課程及教師自主，出現一些不必要的混淆與爭議，一部分原因即權限不明。例如臺灣九年一貫課程綱要裡能力指標意義的解釋，誰才有權解釋？可否不按綱要所列年段執行？綱要本身輕視知識，不是含混列出就是將知識主題列於附錄，學校教師真的可以不理會？

課程政策設計出可供選擇的不同選項，或多案並存供實施者選擇，這種作法即明確授權自主的一種方式。香港高中通識教育課程政策實施時，研究亦發現學校階層的校本課程決策實況，各校會依一些因素的考慮而有不同的實施方式(李子建、尹弘飈、吳家傑，2010)。因此有彈性自主及授權設計，比較能符合地方和學校的不同需求。課程政策裡如果想彰顯開放及尊重地方與學校的自主，我們最好在課程政策中，明白指出何處是地方與學校可自主者或可調整者，例如指示可以調整之處、可以調整的比例、可以調整的方式或可以如何調整。如此明確的區分權限，日後執行時及評價時，方可有共同接受的依據和準繩。

(四) 目標的妥善運用

政策的本質及政策的制定，眾多專家異口同聲的強調了目標的重要及作用。對於目標的運用，下列數項值得特別留意。

1. 包容。目標形成過程與結果，最好能包容利害關係人或標的團體的意圖。目標反映出人們的見解觀點、信念價值、需求企圖、立場利益…等，因此人們容易堅持自己的訴求。尤其是政策推行後會受到負面影響的利害關係人或標的團體，他們也有自己的立場與意圖。若未能與他們形成共識達成妥協，至遲於政策執行時這些人就可能對政策執行加以抗拒。

所謂的包容可以是指溫和對應、溝通交流、相互妥協以至參考納入。作法上甚至在決定目標時，可以允許利害關係人或標的團體加入討論。過去經常是定了目標完成了政策文本，到執行時才發生爭議，需要與利害關係人或標的團體進行溝通妥協。因此若能及早於決定目標與方案時，就先進行必要的溝通妥協，多尊重會受到影響的利害關係人或標的團體，日後自可省下不必要的動盪。

中小學課程目標的決定，要多聽中小學教師的意見，中小學教師多年的經驗、教訓與心得，能被參考或尊重，亦可使課程目標內涵更完善。

2. 體系。形成的目標通常不會單單只有一項，於是多項目標之間的關係就要明確。在專家眼中目標至少可以分出上下關係，上位的目的(goals)及下位的目標(objectives)，有本質特性的差別。通常目的及目標可列出下列分別：

表 1 目的及目標分別(參見楊龍立，1997：54；Dunn, 2008:134)

特 性	目 的	目 標
意圖廣狹	廣博抽象	狹窄具體
操作性定義	少操作性定義	力求操作性定義
限定性	限定性低	限定性高
數目多寡	少	多，由目的分化出
數量測量屬性	不易量化、不易測量	力求量化、精確測量

課程政策文本中明文標定的目標，也要區分出目的及目標。當一個目的可分化衍生出許多的目標時，人們還要進行一些取捨，藉由最後列出的目標可使目的之意義更清晰明確。此外，可用一些解釋說明文字降低或避免人們對目的及目標的誤解。目的及目標形同具文時，或可以束之高閣時，人們亦減少對其內涵產生爭議。不過目的及目標真的會影響行動方案實質內容或學校與教師權益時(如科目、時數、教導方式…)，它就會成為爭議焦點，它的文字真義就會被提出探討。目標的明確又涉及究責，目標明確則達成與否易判定，此時易於究責或反省目標訂定的適切與否，目標不明確事後不易判定是否達成目標，自然也不易究責。

3訂定流程。目標代表了人們追求的一種可欲的未來、未來理想的狀態或意圖的結果。人們經常有自己特定的利益及觀點，因此目標要面對各利害關係人之間的差異(張金馬，2004：219)，能化解差異是最理想的。此外定目標時還有現在與未來的差異，以及預期與實際的差異要克服。基於此，我們對於目標的形成，要設計出一個訂定流程，綜合課程專家提及的模式，這個流程至少包含了幾個步驟：(1)蒐集資料，以進行評比如需求評估，(2)初步擬定目標，(3)選擇、檢視與修正目標，(4)形成適切的及確定的抽象目標，(5)依抽象目標轉化及擬定具體目標，(6)課程發展與設計時，在選擇、組織、施教及評價等階段確實把握目標。此外，目標的運用尚可講究政策科學及管理學所提倡的目標管理(林水波、張世賢，2006：150；楊龍立，1997：163)。

(五)規劃設計多套方案與選擇

目標決定之後，人們就要進行行動方案的設計。目前許多國家地區多半只規劃一套，往往大家最後就被迫接受那一套，許多反對聲音如學術觀點上的爭議、學校執行上的困惑及未來成效的質疑，會傾向以行政與政治力量去排除。其實不必用如此方式來處理課程政策的爭議。如前所述，行動方案的設計不必然是只設計一套，較好的方式是設計多套備選方案，經過評價再由其中選定較佳者。同理，課程政策方案之開發，最好也能有多套，表現不同的觀念與內容，而後再加以評比優缺，最後再定案，甚至授權由執行者自主選擇決定。

經費許可時，我們不必要求一組人員設計多套備選方案，可以組織多組人員，各自設計一套備選方案，而後進行評比，選定較佳者或進行適切的融合、甚至多套方案並存。今日呈現具體課程內容的教科書，多半已開放民間編輯並且允許由多本教科書

中選用，那麼體制內去負責規劃設計多套備選課程方案再供中小學校或地方教育單位選擇的作法，其實是簡便且可行。美國一些學會或大學設計規劃的課程方案如統合的社會科課程標準、公民與政府科標準、地理科標準及歷史科標準可以同時並存，供各州地方學區選擇，各州亦可能有自定的課程內容，這種尊重地方與學校專業自主的作法，是鼓吹學校與教師自主的人們應行的言行一致作法。

(六) 規劃設計、執行與評價時的公開審議

一人一義十人十義，加上人人有自己的利益考慮，造成政策形成過程裡，經常充滿爭議。傳統以理性自居、由上而下、官僚與專家主導的決策，雖有其正面價值，但也存在眾多缺失和盲點。今日改採更開放、更透明及當事人有更大自主權及參與權的決策方式，自可化解一些爭議。政策及課程政策發展過程中，我們可設法在規劃設計、執行與評價的時候，都盡力的以公開審議方式來作重大決定，如此可使正反意見明確且詳實，同時亦可以凝聚大眾共識，使政策品質提升。

在評價理論裡，參照司法審判所發展出的抗詰式評價(adversary evaluation)(Owens, 1973)，在精神與實質的運作上，無論是提供決策資訊或進行決定，皆有其正面價值。課程政策是高度政治性的事務，它的發展若引入抗詰式評價，將正反例證、理由及各自支持者皆透明公諸於世，除了符合民主社會所需，同時可使決定後的課程政策，具有較高的共識性，同時避免少數人主導時思慮不周落入困境。

一些國家地區如英國或美國的一些州，公布的課程政策，還要經過議會的審議並以法案法規方式呈現，這種作法就是借重社會既有的公開審議機制和法治程序來確保課程政策的完善。這種作法的缺點，是行政及專業不再能全權支配，在合法化過程中會喪失一些專業性，符合專業的設計不合大眾想法或不合有力人士的利益算計，就可能被棄置或修改。當然這種作法亦有其優點，因為容許各種聲音表達且有法制過程，所以議決形成的課程政策除了有較高的共識性，還有較多的妥協性，不會流於少數專家寡頭壟斷，又因為課程政策是法規，因此它也具有較大的權威性及穩定性。

六、結論

基於上述的分析，以下提出幾項課程政策發展的論點，供讀者參考：

- (一)課程政策除了是教育政策，它更是一種公共政策。
- (二)基於公共政策的特質，課程政策亦至少深具公共性、規範性、利益性、目標性及過程性等性質。
- (三)課程政策全面的發展模式，可以參考政策過程及課程領域目標模式或目標導向模式，區分出：課程政策目標規劃、課程政策方案規劃、課程政策執行、課程政策評價及課程政策回饋等五個階段。
- (四)課程政策方案的發展模式，可以區分出決定課程政策目標、設計多套備選的行動方案、檢定方案優缺成效、選定企圖執行的行動方案及回饋等五階段。
- (五)課程政策發展單位與人員的重要任務，至少有六項：政策的命名及精神標舉、兼顧規劃與執行、區分單位及人員權限、目標的妥善運用、規劃設計多套方案與選擇，以及規劃設計、執行與評價時的公開審議等。

參考文獻

- 丘昌泰(1995)。公共政策：當代政策科學理論之研究。臺北：巨流。
- 李子建、尹弘飈、吳家傑(2010)。新高中通識教育科的校本課程決策：一項初步的探究。刊於第十二屆兩岸三地課程理論研討會會議手冊(428-441)。
- 林水波、張世賢(2006)。公共政策。臺北：五南。
- 張金馬(2004)。公共政策分析：概念、過程、方法。北京：人民出版社。
- 張明貴(1998)。政策分析。臺北：五南。
- 陳恆鈞譯(2001)。公共政策演進研究途徑。臺北：學富。
- 黃光雄、楊龍立(2012)。課程發展與設計。臺北：師大書苑。
- 黃顯華、霍秉坤(2004)。尋找課程和教科書設計的理論基礎。北京：人民教育。
- 黃顯華、霍秉坤(2010)。香港高中通識教育科課程制定過程的性質。刊於第十二屆兩岸三地課程理論研討會會議手冊(331-352)。
- 彭宗超、鐘開斌等譯(2004)。政策過程理論。北京：生活·讀書·新知三聯書店。

楊龍立(1997)。課程目標的理論研究。臺北：文景。

Ball, S. J. (1994). *Education reform: A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.

Bell, L., & Stevenson, H. (2006). *Educational policy: Process, themes and impact*. London: Routledge.

Bochel, H., & Duncan, S. (eds) (2007). *Making policy in theory and practice*. University of Bristol: The Policy Press.

Braun, A., Maguire, M., & Ball, S. J. (2010). Policy enactments in the UK secondary school: Examining policy, practice and school positioning. *Journal of Education Policy*, 25(4):547-560.

DeLeon, P., & Martell, C. R. (2006). The policy science: past, present, and future. In G. Peters., & J. Pierre. (eds). *Handbook of public policy (31-47)*. London: SAGA Publication Ltd.

Dunn, W. N. (2008). *Public policy analysis: An introduction*. New Jersey: Pearson Education, Inc., Hogwood, B.W., & Gunn, L.A. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.

Mayer, R. R. (1985). *Policy and program planning: a development perspective*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

Morgado, JU. C., & Sousa, F. (2010). Teacher evaluation, curricular autonomy and professional development: trends and tensions in the Portuguese. *Journal of Education Policy*, 25(3):369-384.

Owens, T. R. (1973). Educational evaluation by adversary proceedings. In E. R. House. (ed) .*School evaluation: The politics and process*. Berkeley: McCutchan.

Peters, G., & Pierre, J. (eds) (2006). *Handbook of public policy*. London: SAGA Publication Ltd.

Rautalin, M., & Alasuutari, P. (2009). The uses of the national PISA results by Finnish officials in central government. *Journal of Education Policy*, 24(5):539-556

- Starling, G. (1988). *Strategies for policy making*. Chicago: The Dorsey Press.
- Stufflebeam, D. L., & Shinkfield, A. J. (2007). *Evaluation theory, models & applications*. San Francisco: John Wiley & Sons, Inc.
- Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B., & Henry, M. (1997). *Educational policy and the politics of change*. London: Routledge.
- Tyler, R. (1949). *Basic principles of curriculum & instruction*. Chicago: The University of Chicago
- Young, M. (2011). Curriculum policies for a knowledge society ? In L. Yates., & M. Grumet. (eds) . *World yearbook of education 2011 curriculum in today' s world* (p. 127-138). N.Y. : Routledge.