

教育改革何去何從？西班牙近期中小學教育及課程改革爭論之評析

洪小萍* 何路**

西班牙於 2006 年進行本世紀第一波中小學教育及課程改革，然而，2008 年金融海嘯與歐債危機後，為降低早期輟學率與青年高失業率，並改善教育品質及效率，於 2013 年由中間偏右的人民黨推動《教育品質改善法》，但此教育革新修訂法案自生效實施後仍爭議不斷，迄今方興未艾。本文討論的課程改革即聚焦在上述法案，研究發現在西班牙此波中小學教改中，前期中等教育階段的教育分流有造成不平等之疑慮；其次，外部學力評量之施行引發社會爭議，且各界對外部總結性之國定標準評量與學位掛勾意見歧異；再者，新的課程架構設計易造成學科間之排擠效應；此外，課程學科偏重工具性知識的產出結果；最後，宗教教育、國家及自治區官方語文課等課程之爭論亦造成課程革新之路窒礙難行。

關鍵字：教育及課程改革、中小學教育、西班牙

* 作者現職：國立暨南國際大學國際文教與比較教育學系教授

** 作者現職：西班牙馬德里卡洛斯三世大學哲學、語言暨文學人文學系博士候選人

通訊作者：洪小萍，e-mail: hphung@ncnu.edu.tw

壹、前言

在全球化和知識經濟的背景下，眾多國家紛紛於這世紀初進行大規模的教育和課程改革，西班牙亦跟隨這股潮流，於 2006 年發佈《教育法》(Ley Orgánica de Educación, LOE) (Boletín Oficial de Estado [BOE], 2006)，進行非高等教育及課程改革。然而，2008 年金融海嘯與歐債危機後，為有效降低早期輟學率 (Abandono Escolar Prematuro, AEP)¹與青年高失業率，並改善教育品質及效率，西班牙於 2013 年底由保守派執政黨--在政治光譜中屬中間偏右的人民黨 (Partido Popular, PP) --憑仗國會絕對多數優勢強行通過《教育品質改善法》(Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, LOMCE) (BOE, 2013)，藉以大幅修訂 2006 年之 LOE。

西班牙中小學課程的重大變革始於 2006 年 LOE。由於受到新自由主義及全球化的影響，西班牙課程改革政策引進自由化和市場化的思維，逐漸往歐洲聯盟 (European Union, EU) 及經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 建議的教改路線靠攏 (Bernal, 2014, 2015; Tarabini & Montes, 2015)，例如，在課程制度中首度導入關鍵核心素養、朝向以標準化測驗檢視學生學習及學校績效責任、強化教育選擇權、提升宗教教育重要性等革新，透過外部的教育管制提升國民基本學力與教育品質，藉以強化國際競爭力。上述服膺新自由主義及新保守主義精髓的教改思維在 2013 年的 LOMCE 被進一步加以實踐 (Rodríguez Matínez, 2014, Saura & Luengo Navas, 2015)，此波教育及課程改革理念與西班牙傳統上促進教育機會均等、追求社會融合的教育核心原則有相牴觸的疑慮，亦即，牽涉到「卓越」與「平等」孰輕孰重的價值理念問題，故引發某些團體強烈的反對聲浪，支持與反對兩方爭論不休。究竟此近期的教改法之爭議點為何？在透過教育改革提升國家競爭力過程中，如何或是否可能在強調學習績效成果及促進教育機會均等間取得一個平衡點？

基於上述沿革與爭議，本文採用文件分析法為研究工具，透過相關學術期刊之文獻論述、報章新聞、國際組織的研究報告與統計資料、官方法令、政策白皮書等相關文件資料，評析西班牙中小學教育改革相關內涵、實施現況與挑戰，聚焦在 LOMCE 的課程改革內涵與爭議，試圖達成之目的包含下列幾個層面：(一) 檢視西班牙教育行政運作、改革背景與歷程；(二) 探究最新教育

¹ 為歐盟 (European Union) 評估成員國教育發展的一個教育指標。意指為達到相當於國際教育標準分類 (International Standard Classification of Education) 第三級 (Level 3) 教育年段的學生，在西班牙為年齡介於 15-24 歲、未完成前期中等教育或未升學 (後期中等教育) 且未接受任何技能訓練之青年。

改革的重要內涵與爭議；（三）研析課程政策改革之教育目標、課程架構與內容、特色與主要爭議。

貳、西班牙教育行政運作與改革背景

為探析西班牙近期教育改革之重要內涵與爭議，本章節先針對教育行政運作與學制、改革背景進行檢視。

一、教育行政運作與學制

西班牙根據 1978 年的憲法從原本佛朗哥（Franco）專制政權轉變為君主立憲之民主議會內閣制國家，並將全國行政區劃分為 17 個自治區（Comunidades Autónomas, CCAA），確立去中心化（Decentralización）的分權制度。其中，教育事務主要是由中央（Estado）及自治區層級的教育行政機關掌控。教育主權在於各自治區政府，然依憲法規定，中央有制定教育通則的立法權，以供各自治區訂立普通教育法令的依據，另享有若干行政執行權。是以，中央層級的教育行政機關需負責教育相關基本法令的制定與修訂，其主要的權責在於捍衛全國教育體制的同質性與一致性，並且保證人民能在一個均等的情境下行使憲法所賦予的基本受教權（莊小萍，2006）。西班牙目前（2018 年 5 月）的中央教育主管機關為教育、文化暨體育部（Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, MECD）。

西班牙現行一般正規教育制度以就學年齡區分為幼兒教育（0-6 歲）、初等義務教育、中等義務教育、後期中等教育及高等教育²五階段，義務教育為 6-16 歲，共 10 年。LOMCE 的改革將中小學教育階段規劃為（BOE, 2013）：（一）初等教育（Educación Primaria Obligatoria）：6-12 歲，共 6 年，取消原本三階段（Ciclo）的劃分，屬義務教育性質；（二）前期中等教育（Educación Secundaria Obligatoria, ESO）：12-16 歲，共 4 年，屬義務教育性質，分前 3 年及最後 1 年兩階段（Ciclo）。且於第 4 年實施分流教育，分為預備未來進入普通高中的學術組（Enseñanzas académicas）及預備進入專業教育之應用組（Enseñanzas aplicadas）；（三）後期中等教育：修業年限 2 年，分普通高中（Bachillerato）³及

² 涵蓋大學教育（Enseñanza Universitaria）及非大學教育（Enseñanza No Universitaria），其中，高級專業教育（Formación Profesional de Grado Superior, FPGS）即屬後者。

³ 普通高中一入學即實行分組教學，分科技組（Ciencias y Tecnología）、人文與社會科學組（Humanidades y Ciencias Sociales）及藝術組（Artes）三組。

中級專業教育（Formación Profesional de Grado Medio, FPGM）⁴兩類學校。

二、改革背景與歷程

囿於全球化與新自由主義的影響，西班牙近年來的教育改革主張漸朝市場化、標準化測驗、績效責任、卓越等思維發展，除國內脈絡外，EU 及 OECD 等國際組織對其教育改革方向有相當程度的影響力。2013 年的 LOMCE 是西班牙中央政府為了對抗表現不佳的國際教育測驗成果、高早期輟學率與青年高失業率等困境提出的主要解方。

首先，西班牙的早期輟學率長久以來居高不下，近十年來高達三成，雖 2011 年降至 26.5%，但仍為歐盟各國平均數的 2 倍（Instituto Nacional de Estadística, 2013; 引自洪小萍，2014）。同時，當時西班牙在連續幾次的學生能力國際評量計劃（Programme for International Student Assessment, PISA）（2003、2006、2009、2012 年）之成績皆不理想，不管是在閱讀、數學和科學素養項目皆低於 OECD 國家的平均值（El País, 2016），雖然西班牙教育制度的同質性高於 OECD 其他國家的平均值（Ministerio de Educación, Cultura y Deporte [MECD], 2014），亦即，教育公平性程度高。再者，2008 年底之金融海嘯引爆歐債危機籠罩全球後，西班牙經濟遭受重大衝擊，尤其是青年高失業率情況急速惡化。根據歐盟統計局（Eurostat）公布之資料（Eurostat, 2013, 引自洪小萍，2014），2013 年西班牙的青年（25 歲以下）失業率飆高至 55.9%。此外，根據 OECD 公布的 2012 教育概覽（Education at a Glance 2012）統計資料，在西班牙 15-29 歲青年屬未在學、未就業的尼特族（Not in Employment, Education or Training, NEET）之比率在 2010 年達 23.7%（Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], 2012a; 引自洪小萍，2014）。而針對上述的青年困境，聯合國教育科學與文化組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）在 2012 年的全民教育全球監測報告（Education for All Global Monitoring Report）中，對西班牙的高青年失業率及早期輟學率發出強烈警訊，並建議當局應協助青年族群取得就業技能的工具（United Nations Educational, Scientific & Cultural Organization, 2012; 引自洪小萍，2014）。

基於上述，西班牙保守派執政黨人民黨於 2012 年甫握政權即將教育改革當成優先施政重點之一，隔年年底即憑恃在國會具絕對多數之優勢通過 LOMCE，該法案僅有一條法令，即修訂（非廢除）前朝中間偏左政府西班牙社

⁴ 中級專業教育根據主修類別，分為一般技士（Título de Técnico）、美術及設計技士（Título de Técnico de Artes Plásticas y Diseño）及體育技士（Título de Técnico Deportivo）等三種畢業證書，此畢業證書即為職業證照。

會主義勞工黨（Partido Socialista Obrero Español, PSOE）於 2006 年頒布施行之 LOE，但細則多達 109 款，整體結構依照 LOE 原本的法令架構組織（課程、權限分配、教育各年段之宗旨與目的、升留級、評量、教育支持系統等部分），修訂內容涵蓋除學前教育外的所有非高等教育階段之普通教育。由於 LOMCE 係在西班牙史上最具有爭議性之教育部長威爾特（José Ignacio Wert）任內（22/12/2011-25/6/2015）提出通過，故又稱《威爾特法案》（Ley Wert）或威爾特教改（Reforma Educativa de Wert）。

參、西班牙最新教育改革的內涵與爭議

一、LOMCE 教育改革之重要內涵

LOMCE 的改革影響範圍擴及除幼兒教育外的其他非高等教育階段，包含課程、學力測驗、教育分流、大學入學形式、學校管理等層面，以下分述改革之重要內涵（BOE, 2013）：

（一）前期中等教育分流

學生於三年級時即可選擇學術或應用導向的數學起始課程，四年級時則強制性進行正式分流課程，分預備進入一般高中的學術組（Enseñanzas Académicas）及專業教育之應用組（Enseñanzas Aplicadas）。

（二）初級基礎專業教育之設立

為兼顧中等義務教育階段學生的多元性與需求，設立初級基礎專業教育（Formación Profesional Básica, FP Básica），以取代 LOE 原本設置之初級專業資格訓練計畫（Programas de Cualificación Profesional Inicial, PCPI）⁵。FP Básica 被列為正式專業技職教育系統的一部份，學校有義務提供此課程，而非如 PCPI 僅為一個替代性訓練方案，如完成兩年 FP Básica 的課程，即可參加終期考試取得 ESO 畢業證書或直接進入中級專業教育（FPGM）就讀，透過此設計輔導學業成就低落或具特殊需求學生能適性發展，培養其基本就業或繼續升學的能力。

⁵ PCPI 旨在採取中輟預防措施，從學校、社會等多元層面，來防護青少年免於陷入教育或學業失敗的危機，減少輟學或被退學的學生人數。針對 16-21 歲且瀕臨從學校中途輟學危機的潛在中輟生、肄業或中輟學生，以及身心障礙生，提供他們有機會發展基礎專業技能的課程，規劃為專門職業教室（Aula Profesional）專門職業工作坊（Taller Profesional）特殊教育工作坊（Taller Específico）等三個類型。

（三）中小學教育各階段學力檢測

在小學三年級實施學力檢測，以適時提供個別學生必需的協助措施。另外，在小學、前期中等教育（ESO）及普通高中（Bachillerato）最後一年實施全國共同學力測驗，由中央教育行政機關設計相關測驗，透過外部標準化測驗，一方面檢測各校辦學品質，提供需改進之處（主管行政機關可擬定改進計畫），另一方面，作為學生個別學習成果的驗收。在前期中等教育及普通高中階段，從2017/18 學年度開始，通過此項測驗是取得畢業證書文憑的必要條件之一，在普通高中階段亦是大學入學的成績之一。易言之，此驗證機制旨在確保學生達到適切的學習程度、學校辦學績效的透明度，以及促使全國學位的標準正常化。

（四）個別學習及成效計畫之實施

針對在前期中等教育階段學習成就不佳的學生，在二、三年級導入個別學習與成效計畫（Programa de Mejora del Aprendizaje y del Rendimiento, PMAR），以取代 LOE 原本在三或四年級的課程分化計畫（Programas de Diversificación Curricular, PDC）。若參與 PMAR 連續兩年皆無法通過學業要求，即可在四年級時輔導其進入初級基礎專業教育（FP Básica）系統就讀，而非正規分流教育中的專業教育應用組（Enseñanzas Aplicadas）。

（五）大學入學制度變革

西班牙截至 2016/17 學年度公立大學入學制度為考生以高中成績（佔 60%）加上各自治區自行舉辦之大學入學考（Prueba de Acceso a la Universidad, PAU）（佔 40%）的總成績，以填寫志願的方式統一申請，並無畢業會考之機制設計。然為有效評量學校的教學品質績效與學生的能力，因而在 2013 年的 LOMCE 中導入由 MECD 制定之標準化、外部、全國性的高中終期評量（Evaluación Final de Bachillerato），亦即，畢業會考（Reválida），預計於 2017/18 學年度全面施行新制，亦即，取消現行由各自治區政府自辦的大學入學考（PAU）部份，PAU 的成績由畢業會考成績取代。各大學擁有自主權可依據相關規定自行制訂入學程序，例如，採計高中畢業總成績、修業成績、終期會考成績、與申請科系相關之特定科目成績等。

新制規定高中學生須通過所有規定的科目才能參加畢業會考，計分方式為 0-10 分，5 分（含）以上及格，方可取得高中畢業證書（Título de Bachiller），而最終之畢業成績採計修業成績（佔 60%）及畢業會考成績（佔 40%），此畢業總成績可為申請大學的依據之一。若是修畢並通過所有規定的科目，但未通過畢業會考，則僅頒發高中修業證明（Certificado），該證明之學術效力僅能申請進入高級專業教育（FPGS）就讀。

二、LOMCE 教育改革之主要爭議

LOMCE 教育改革法案旨在改善教育品質及效率，並降低早期輟學率與青年高失業率，試圖解決長期存在但又迫在眉睫的教育、社會及經濟問題。這些改革目標本應該是西班牙舉國上下、不分朝野共同期盼的全民志業，但 LOMCE 自通過前與施行後批判聲浪不絕、爭議紛至沓來，例如，過早分流、聚焦在學業績效、忽略對抗早期輟學的預防性策略、偏重核心素養的評鑑而非教學、中央加強對教育內容的掌控等，這些改革的措施恐將加劇社會的不平等（Gimeno Sacritán, 2014; Molina, Valenciano Valcárcel & Úbeda-Colomer, 2016; Tarabini & Montes, 2015）；而西班牙全國最高教育諮議機關教育委員會（Consejo Escolar）前任主席 López Rupérez（López Rupérez, 2017）教授則批評，LOMCE 宣稱致力改善教育品質，但卻完全忽視教師教學品質及改善方式是錯置改革重點，錯失運用巴雷托原理（Pareto principle），又稱二八定律（80/20 Law），透過優先提升教師教學品質來達到大部份的改革目標。簡言之，朝野各界間對如何解決教育困境的作為存在甚大歧異，並引發反對者在全國各地的抗議活動（在野黨派、教師工會、家長協會、學生組織、學術界等團體）。究竟主要爭議所為何來？以下針對幾個關鍵議題進行相關分析（並請參見表 1 所列之支持者與反對者的論點對照表）。

（一）過早教育分流恐造成不平等

學習與成效計畫（PMAR）、初級基礎專業教育（FP Básica）及前期中等教育第四年分流等三個革新皆是 LOMCE 為了改善教育品質、降低早期輟學率（AEP），並提供學業成就不佳或學術性向不強的學生另一個教育訓練機會的相關措施。支持者堅信這些新制能有效解決西班牙可謂平庸甚至低落的教育品質，打破長久以來注重融合同質、無視個別差異性的教育，這較易讓無法跟上進度的學生放棄學習，因此，及早介入引導這些學生邁上第二條路（Segunda Vía）是將他們留在學校繼續接受教育的良方。但眾多支持者也提出呼籲應該同時挹注更多的資源才有可能達到預期成效（Barnés, 2017）。相反的，學者 Tarabini 及 Montes（2015）則認為這些制度僅是在美化 AEP 的統計數字，名義上是協助學生能適性地繼續學習，但過早的分流且無彈性之封閉式設計，實際上嚴重分化學生，危害到機會均等及教育公平性，更會造成社會的不平等。而這個論點 OECD 也曾在其研究報告提出實證（2012）。此外，一些研究（Bernardi & Requena, 2010; González, 2002）也顯示學生在決定分流進路選項時會受其社經背景條件影響，越早的分流設計造成其階級再製的可能性越高。最後，上述這些針對學習成果低落學生所設置的補救機制似是如 Apple（2000）對新右派的批評，即是將教育品質不佳歸於學生個人的失敗或錯誤，認為是個人與經濟市場的結果，並未關注教育政策及實踐缺失的因素。

(二) 外部學力評量對提升教育品質的質疑

針對西班牙在中小學教育不同階段導入外部總結性評量之措施，支持者論點為有助提升整體教育品質，同時，學校辦學績效的透明化，有利家長的教育選擇權。然反對者認為這種以紙筆/電腦形式施測的標準化測驗，恐怕僅能評量記憶性內容而非實際擁有之核心素養能力，且外部施測者僅重視結果產出，而無視平日教師教學過程或教育創新的需求，故對是否真能達到改善教育品質的成效抱持強烈質疑 (Cortés Alegre, 2014)。再者，在小學三、六年級進行之評量關注的主要領域為語言溝通、數學素養、科學與科技基本素養等核心素養的獲致，限縮在工具性/功能性知識與技能 (Functional knowledge and skills) 的概念，故為取得較佳的評量結果，在教學現場最後可能形成考試測驗科目領導教學的現象 (Au, 2009)。此外，這個學力檢測及畢業會考機制亦可能間接強化學校間的競爭，造成明星學校的出現 (Barnés, 2017)。

(三) 國定標準評量之適切性

外部總結性評量之另一個爭議點是將前期中等教育 (ESO) 及普通高中 (Bachillerato) 兩階段之終結評量結果視為學業用途屬性，亦即，需成績及格才能取得畢業證文憑。此外，將由普通高中之畢業會考成績取代原本大學入學考 (PAU) 的成績，凡獲得高中畢業文憑者皆有上大學的權利。贊成者主要聚焦在品質控管的論述，反對者則憂心此篩選淘汰機制可能會阻斷未能一次成功的學生繼續努力的動機 (Barnés, 2017)。囿於這個取得學位資格條件之變革後續影響層面甚廣，引起之反對聲浪過大 (由其是學生團體)，故 2016 年底中央政府宣佈暫緩實施終結評量與畢業證書掛勾的新制，但欲申請大學者仍需參加此畢業會考 (BOE, 2016)。

表 1 LOMCE 教育改革爭議不同論點對照表

爭議項目	支持者論點	反對者論點
教育分流之效應	提升教育品質、輔導適性發展	分化學生，危害教育公平性
外部學力評量之功能	提升教育品質，學校辦學績效透明化，有利家長教育選擇權	重視結果產出，偏重功能性知識與技能，考試領導教學
國定標準評量之適切性	有利教育品質控管	可能阻斷學生努力的動機

資料來源：筆者自行整理製表

肆、課程政策改革之內涵與爭議

一、課程架構與內容之演變

課程革新為 LOMCE 的改革核心，牽涉到課程核心素養（Key Competences）、課程架構、科目、內容、學科異動、授課時數、可檢測之學習成果標準及評量指標等相關項目，重要課程改革內涵如下述（BOE, 2013, 2014, 2015）：

（一）課程核心素養（Key Competences）⁶之調整

西班牙於 2006 年的教育改革中，參照 EU 於 2006 年提出的「統整知識、技能及態度以因應實際生活情境需要」之《終身學習核心素養：歐洲參考架構》（Key Competences for Lifelong Learning: European Reference Framework）八大核心素養（European Commission, 2007），首度將基本素養（Competencias Básicas）的概念列入其課程中，作為其國家課程組織的主軸，大幅改制為素養/能力本位教育（Competence-oriented education）（BOE, 2006），希冀透過核心素養與各領域/科目的結合，能進一步落實在教學與評量當中，最終成為學生的學習經驗。而 2013 年的 LOMCE 雖延續此改革方向，但將原本的八大基本素養（Competencias Básicas）增刪並改名為七項核心素養（Competencias Claves）（BOE, 2013; Pamies, Blanco, Granados, & Villanueva, 2015）。另一方面，EU 於 2018 年在檢視一些國際組織對核心素養理念的論述，以及若干成員國實際將之規劃入課程綱要或標準中後，又重新調整提出終生學習核心素養的革新建議（European Commission, 2018）。

從表 2 的核心/基本素養比較表中可觀察到西班牙課程核心素養屬兼具跨領域素養及特定學科素養之混合課程模式（Modelo Curricular Mixto）（Garagorri, 2007）；其次，LOMCE 刪除關於世界的知識以及與其互動的素養（Competencia en el conocimiento y la interacción con el mundo físico）及自動自發精神（Autonomía e iniciativa personal）等兩個偏屬人文素養的項目，並增加就業力的創發與創業精神素養（Sentido de iniciativa y espíritu emprendedor）；另外，西班牙核心素養改革的發展與 EU 兩次建議的大項類別趨同，其中，EU 於 2018 年列入的科學、科技、工程與數學素養（Science, Technology, Engineering, Mathematics, STEM）之科際整合教育議題近年倍受關切與重視，西班牙在近期將進行的教育再改革計畫中是否會參照 EU 最新的建議將此素養列入，值得後續關注。

⁶ 又稱為「基本能力」或「關鍵能力」，本文統稱為核心素養一詞。

主題文章

表 2 EU 及西班牙核心/基本素養比較表

2006 年 EU 核心素養	2006 年 LOE 基本素養	2013 年 LOMCE 核心素養	2018 年 EU 核心素養
母語溝通 (Communication in the mother tongue)	語言溝通素養 (Competencia en comunicación lingüística)	語言溝通 (Comunicación lingüística)	讀寫素養 (Literacy competence)
外語溝通 (Communication in foreign languages)			語言素養 (Languages competence)
數學素養和科學與科技基本素養 (Mathematical competence and basic competences in science and technology)	數學素養 (Competencia matemática)	數學素養和科學與科技基本素養 (Competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología)	科學、科技、工程與數學素養 (Science, technological, engineering and mathematical competence)
	關於世界的知識以及與其互動的素養 (Competencia en el conocimiento y la interacción con el mundo físico)	-----	
數位素養 (Digital competence)	資訊處理與數位素養 (Tratamiento de la información y competencia digital)	數位素養 (Competencia digital)	數位素養 (Digital competence)
學習如何學習 (Learning to learn)	學習如何學習素養 (Competencia para aprender a aprender)	學習如何學習 (Aprender a aprender)	個人、社會及學習素養 (Personal, social and learning competence)
社會和公民素養 (Social and civic competences)	社會和公民素養 (Competencia social y ciudadana)	社會和公民素養 (Competencias sociales y cívicas)	公民素養 (Civic competence)
創發與創業精神素養 (Sense of initiative and entrepreneurship)	自動自發精神 (Autonomía e iniciativa personal)	創發與創業精神素養 (Sentido de iniciativa y espíritu emprendedor)	創業精神素養 (Entrepreneurship competence)
文化意識與表達素養 (Cultural awareness and expression)	文化與藝術素養 (Competencia cultural y artística)	文化意識與表達素養 (Conciencia y expresiones culturales)	文化意識與表達素養 (Cultural awareness and expression competence)

資料來源：整理自 BOE (2006, 2013) 及 European Commission (2007, 2018)。

(二) 課程架構重組

基於一些國際研究指出那些能相對快速增進教育品質的國家皆採行與課程簡化、工具性知識的強化、適性彈性分流、外部評鑑、產出成果透明化、學校自治、績效要求等相關的改革措施 (BOE, 2013)，因此西班牙將中小學課程簡化的革新視為 LOMCE 教改良方之一，全國性課程基本要求由 LOE 中原本各科獨立的最低授課標準 (enseñanzas mínimas) 改成 LOMCE 中學科分類的基礎課程 (currículo básico)，將課程架構統一正式規劃成三大學科類別：1. 主幹核心科目/領域 (Troncales) - 為國定必修課程，課程內容、可檢測之學習成果標準及評量指標由中央 MECD 制定，這區塊的最低課程時數需為總課程時數的 50%；2. 專業科目/領域 (Específicas) - 課程目標及評量標準由 MECD 負責，內容大綱由自治區政府確認制定；3. 自由選修科目/領域 (de Libre Configuración) - 相關課程時數及內容規劃全為自治區政府的權限。此外，各校能依據校本特色與需求補充上述三類課程，以規劃所提供的教育。表 3 及表 4 分別為以 MECD 版之小學課程和前期中等教育 (ESO) 為例的課程架構。

主題文章

表 3 小學課程架構

學科類別 (Bloque)	課程領域 (Área)
主幹核心 (Troncales)	1~6 年級必修課程： 1. 自然科學 (Ciencias de la Naturaleza) 2. 社會科學 (Ciencias Sociales) 3. 卡斯提亞 (西班牙) 語文學 (Lengua Castellana y Literatura) 4. 數學 (Matemáticas) 5. 第一外語 (Primera Lengua Extranjera)
專業 (Específicas)	1~6 年級必修課程： 1. 體育 (Educación Física) 2. 宗教課 (Religión) 或社會及公民價值觀 (Valores Sociales y Cívicos) 3. 至少選一門： 3.1 藝術教育 (Educación Artística) 3.2 第二外語 (Segunda Lengua Extranjera) 3.3 宗教課 (Religión) (若之前沒修過) 3.4 社會及公民價值觀 (Valores Sociales y Cívicos) (若之前沒修過)
自由選修 (de Libre Configuración)	自治區政府自行規劃，例如： 自治區語文學 (Lengua Cooficial y Literatura) (若有自治區語言) 情感及創造力教育 (Educación emocional y para la creatividad) 某領域課程深化 (Profundización curricular de un área) 其他未修過之專業課程、必修課程的深化

資料來源：筆者根據 BOE (2014) 自行整理製表

表 4 前期中等教育（ESO）課程架構

學科類別 (Bloque)	課程學科 (Materia)		
	1~3 年級	4 年級 (學術組)	4 年級 (應用組)
主幹核心 (Troncales)	地理及歷史 (Geografía e Historia) 卡斯提亞 (西班牙) 語文學 (Lengua Castellana y Literatura) 第一外語 (Primera Lengua Extranjera)		
	生物及地質學 (Biología y Geología) (1&3 年級) 物理及化學 (Física y Química) (2&3 年級) 數學 (Matemáticas) (1&2 年級) 學術組取向數學 (3 年級) 應用組取向數學 (3 年級)	學術組數學 (Matemáticas) 至少選二門： 生物及地質學 (Biología y Geología) 經濟 (Economía) 物理及化學 (Física y Química) 拉丁文 (Latín)	應用組數學 (Matemáticas) 至少選二門： 專業活動應用科學 (Ciencias Aplicadas a la Actividad Profesional) 創業活動初探 (Iniciación a la Actividad Emprendedora y Empresarial) 科技 (Tecnología)
專業 (Específicas)	體育 (Educación Física) 宗教課 (Religión) 或倫理價值觀 (Valores Éticos) 至少選一~四門：		
	古典文化 (Cultura Clásica) 美術、視覺及視聽教育 (Educación Plástica, Visual y Audiovisual) 音樂 (Música) 宗教課 (Religión) (若之前沒修過) 倫理價值觀 (Valores Éticos) (若之前沒修過)		
	創業活動初探 (Iniciación a la Actividad Emprendedora y Empresarial) 科技 (Tecnología)	舞臺藝術及舞蹈 (Artes Escénicas y Danza) 科學文化 (Cultura Científica) 哲學 (Filosofía) 資訊科技 (Tecnologías de la Información y la Comunicación) 一門未修過的核心科目	

學科類別 (Bloque)	課程學科 (Materia)		
	1~3 年級	4 年級 (學術組)	4 年級 (應用組)
自由選修 (Libre Configuración)	自治區政府自行規劃，例如： 自治區語文學 (Lengua Cooficial y Literatura) (若有自治區語言)		

資料來源：筆者根據 BOE (2015) 自行整理製表

(三) 課程內涵規劃變革

在各課程領域規劃部份，首先，取消原本各學科之目標 (Objetivo)，改列各教育階段之一般性目的；其次，雖維持綱要內容 (Contenido)，但僅規定主幹核心的科目；另外，續列各學科 (除自由選修科目之外) 之課程核心素養評量效標 (Criterio de evaluación)，並新增可評估性學習成果標準 (Estándares de aprendizaje evaluables)，以利具體產出結果之評測。易言之，LOMCE 的課程較具開放性 (Abierto)，以教育年段為整體設計範圍，而非如以往以各單一學科為主的課程綿密規劃，然而，這也意味著相關行政權責機關及學校的投入，以補足課程的需要並推動 (Álvarez, 2014)。

(四) 取消公民課，提升宗教課的重要性

全面取消公民課 (Educación para la Ciudadanía)。賦予宗教課 (Religión) 學術性價值，在小學及前期中等教育 (ESO) 列為必修、在高中則為選修科目，且皆列入總成績計算，包含獎學金的申請，但減半每週授課時數。同時，在小學及前期中等教育 (ESO) 階段分別增列社會及公民價值觀 (Valores Sociales y Cívicos) 及倫理價值觀 (Valores Éticos) 等替代性相關課程。

二、課程改革爭議

LOMCE 課程改革引發的爭議主要有下列幾個議題，並請參見表 5 所列之支持者與反對者的論點對照表。

(一) 學科偏重工具性知識

LOMCE 改革將課程架構修訂為核心、專業及自由選修三大類學科，雖有建立七大核心素養，但仍以分科知識為課程架構的依據，此外，刪除公民教育、降低音樂及美術等相關藝術教育之重要性 (從原本的必修變成專業類別的必選修科目之一)、取消小學階段 (Ciclo) 等措施皆顯示出教育改革是以學習的工

具性面向為中心，亦即，學校教育主要以知識為內容，且以知識的獲得為目標（Tarabini & Montes, 2015）。西班牙學者 Cortés Alegre (2014) 及 Bernal (2015) 亦指出，課程改革迫使學生必須學習的知識與核心素養落入國定基本課程要求的眾多可評估性學習成果標準（Estándares de aprendizaje evaluables）中，加上導入外部標準化測驗且重視學習成果，學習可能變成偏重在重複、機械化的練習，而非鼓勵批判性思考，有扼殺創造力之慮。

（二）課程架構造成學科間排擠效應

雖課程架構的分類相對簡化課程的設計，但也讓學科間立即比較出孰輕孰重，從 LOMCE 制定的核心主幹課程中可觀察到完全聚焦在工具性知識，同時，讓屬非核心的科目間產生互相排擠的現象，例如，體育（小學階段）、音樂、第二外語等（Julián Clemente, Abarca-Sos, Zaragoza, & Aibar Solana, 2016）。

（三）宗教教育之施行限縮多元觀點的發展

因歷史傳統的脈絡，在西班牙教育史上宗教教育常因不同政治意識形態，而以不同的方式呈現，不管其定位如何，基於對宗教自由的基本權利保障（此乃擁護者的論述主軸），總能在課程規劃中見其蹤跡。LOMCE 刪掉倍受天主教教會曾大力抨擊的公民教育，且讓宗教教育佔有一席之地，雖理論上宗教教育非僅限天主教特定教義，但在實務上，天主教教義佔據宗教課課堂，甚至擔任宗教課教師資格之一需由西班牙主教會議（Conferencia Episcopal Española）認可。故反對者批評在如西班牙的世俗化國家之教育制度中，將宗教教育納為中小學專業（必）選修課程中，且賦與學業性價值，是非常不適切的政策，LOMCE 跟保守派及宗教團體等舊勢力連結上不啻是為民主社會的發展敲了一記警鐘（García Luque, 2016; Rodríguez Martínez, 2014）。

（四）國家及自治區官方語文課之角力

西班牙之官方語言除了西班牙文外，有些自治區的地區語言亦可同列官方語言（Lengua Cooficial），例如，加泰隆尼亞自治區（Cataluña）的加泰隆尼亞語（Catalán）；或巴斯克自治區（País Vasco）的巴斯克語（Euskera）。長久以來，在上述自治區中國家及自治區官方語言課因政治因素時有衝突之處，西班牙文課有被邊緣化的現象。因此，中央政府為加強西班牙化（Españolizar），確保西班牙文課能在自治區學校教授，以淡化自治區語言的重要性，除將該科列為自由選修外，LOMCE 並規定在私立學校開設的西文課所衍生之費用可先由中央代墊，之後再從要撥給自治區的補助款中扣除，這些措施無疑激化國家及自治區官方語文課之爭。原本 LOE 規定自治區政府對國家頒定的課程之彈性空間為 35% 的時數，有官方語言的自治區則為 45%，以利自治區語言的教授，

主題文章

西班牙語文學及自治區語文學在課程綱要中的地位相當；然 LOMCE 將西班牙語文學列為主幹核心課程而自治區語文學列為自由選修，此外，規劃主幹核心課程不得低於 50% 的授課時數，再扣除專業類別科目所需時數，剩下的自由學科時數才分配給自治區語言課程，此舉明顯弱化自治區語言的重要性並實質壓縮相關課程的教授。學者（Saura & Luengo Navas, 2015）即解讀這是中央政府限縮自治區權力，以進行再次中央化（Recentralización）的伎倆。但此透過代墊款項的手段以強迫自治區遵行開設西班牙文課之法令，引起有利害關係的自治區政府抗議，並告上憲法法庭聲請釋憲，最後因此措施不屬中央高層視導（Alta Inspección）的範圍，侵害到自治區的教育權限，而被判定違憲（El País, 2018）。

表 5 LOMCE 教育改革爭議不同論點對照表

爭議項目	支持者論點	反對者論點
各學科發展不均之問題	有利知識的獲致與國際組織學力評量	偏重工具性知識，重視學習成果
課程架構造成學科間排擠效應	課程簡化且較開放	非核心課程不受重視
宗教教育之爭	保障宗教自由的基本權利	宗教教育不應列為必選修，應保留多元觀點的公民教育
國家及自治區官方語文課之爭	強化西班牙語文的重要性	弱化自治區語言的重要性，中央政府限縮自治區權力

資料來源：筆者自行整理製表

伍、結論

LOMCE 是西班牙在國家財政資源縮減下為提昇教育品質、降低早期輟學率及促進青年就業進行的教育改革措施，然其改革路線與西班牙傳統上重視社會融合、同質、平等的普世價值產生衝突與矛盾，加上主政當局在未取得多數共識即強硬施行，而非透過循序漸進的方式，以至於紛擾踏至。西班牙近期教改引發的主要討論議題與面臨的挑戰為下所列：

一、「卓越」與「平等」的價值理念相互競逐，如何平衡兼顧實屬一大挑戰

LOMCE 從其強調卓越、競爭、教育產出績效責任、教育選擇權、國定課程及國定測驗等教育主張與措施，可反映出其循新保守主義及新自由主義概念的改革思維。例如：導入市場化自由競爭機制，藉由國定標準測驗讓學校辦學績效趨透明化，保證家長教育選擇權利得以發揮，各校間有意或無意地產生競爭意識，而非如以往在平等的條件下共同發展，因此，相關人力及物力資源的投入更顯關鍵，以補強制度造成的可能失衡之處。

二、中央及自治區政府教育權限產生偏移，教改成功與否端看兩者間之合作

LOMCE 的課程架構設計牽涉到中央及自治區政府兩個層級之教育控制權的消長，依法中央政府有制定國定課程標準的權限，透過此次改革賦予制訂核心及專業科目學習目標的權能，中央政府擴大介入教育的內部事項，亦即，透過國定評量標準及總結性學力測驗來主導學生該學習的內容，技巧性地取回教育內容的決定權。而自治區政府只能透過自由選修科目掌控課程的 10~15%，相較之下課程決定權被削弱。

三、課程架構重組及外部學力測驗引觸學科間的排擠效應，平衡發展勢為難事

課程架構的變動形成學科間的排擠效應，某些重要但非核心群的科目易被忽視；再者，中小學課程七大核心素養因學力測驗科目之故，長期下來可能呈現各核心素養間發展不均、有所偏頗的情形。

四、文化價值相關課程的調整啟動對個人信念的捍衛，高度社會共識似為唯一解方

某些涉及文化價值與信念之科目的存廢或增減，例如，透過宗教教育的相關改革恢復過去以天主教文化為主的單一傳統，同時，廢除倡導多元文化課程觀的公民教育，因未取得社會共識引發強烈反彈，造成課程革新之路窒礙難行。

五、希冀運用政黨協商機制解決教改爭議，能否達成任務尚視後續發展

西班牙中央政府屈於國內政治情勢及壓力（人民黨在 2016 年大選再次執政，但國會席次未過半，喪失絕對多數優勢），遂於 2016 年底發佈暫緩尚未實施的項目（BOE, 2016），並開始與其他黨派、自治區政府及教育界重啟對話，

主題文章

作為近期教育改革再次修正的依據，以期能解決爭端並凝聚共識。故於 2016 年組成國會教育社會及政治協議小組委員會（Subcomisión del Congreso para el Pacto Social y Político por la Educación），旨在透過政黨協商完成全國教育諮議（Pacto Nacional por la Educación）報告書，以提供後續 LOMCE 修法依據。為研擬修法政策，耗時近一年舉行國會聽政會，以收集與分析各界（專家學者及教育界代表）意見資料，目前初步確認 15 項需進行後續討論修訂的議題大綱，其中較具爭議的點聚焦在教育經費、私校公共化政策補助（Escuela Concertada）及學校世俗化（El Diario, 2017）。

西班牙由於普通教育法令常依據執政黨的政治取向而被改革或取代，致使其教育法案法律效力降低，有些法條頒布後從沒實施或被修訂。由於西班牙自 1980 年代轉型為民主國家迄今 30 年，教育法案更迭頻仍，已修訂頒佈七個普通教育相關法案（甚至有一個法案已頒布，但因政黨輪替從未實施），教育常被當作政治角力的工具，教改受政治意識形態左右居多，教育理念檢討過少，故朝野對國會教育社會及政治協議小組委員會正緊鑼密鼓進行的全國教育協議（Pacto Nacional por la Educación）寄予厚望，希冀解決被批評因執政黨意識形態而教改的爭議，達到教育及培訓制度穩定發展的目標。然而，這還是不離用政治手段在處理教育問題的套路，故有批評者即認為這只是中央政府的兩面手法，一方面透過協商機制提供各黨派發聲的官方管道，同時，讓 LOMCE 不被直接廢除而能繼續施行，若能撐過這一任期，且能取回國會絕對多數，即有可能不用修訂。此外，因委員會設計的記票機制，讓小黨聲音可能被忽視。因此，西班牙「再改革之教改」續發展尚充滿不確定性。

參考文獻

- 莊小萍 (2006)。西班牙的教育行政制度。載於江芳盛、鍾宜興主編，**各國教育行政制度比較**（頁 411-457）。臺北市：五南。
- 洪小萍 (2014)。舒緩就業壓力？西班牙雙軌制技職訓練制度之發展探究。**比較教育**，77，1-24。
- Álvarez, E. (2014). *Nuevo currículo básico LOMCE de Educación Primaria*. Retrieved from <https://preparatusoposiciones.es/nuevo-curriculo-basico-lomce-de-educacion-primaria/>
- Apple, M. W. (2000). *Official knowledge: Democratic education in a conservative age*. New York, NY: Routledge.

- Au, W. (2009). *Unequal by design. High-stakes testing and the standardization of inequality*. New York, NY: Routledge.
- Barnés, H. (2017). ¿Por qué la LOMCE es tan polémica? Los profesores contestan al Gobierno. *El Confidencial*, 9, Marzo, 2017. Retrieved from https://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2013-06-09/por-que-la-lomce-es-tan-polemica-los-educadores-contestan-al-ministro-wert_582976/
- Bernal, J. L. (Coord.) (2014). *Organización de los centros educativos. LOMCE y políticas neoliberales*. Zaragoza, Spain: Mira.
- Bernal, J. L. (2015). Análisis crítico del modelo de evaluación. *Avances en Supervisión Educativa*, 23, 1-20.
- Bernardi, F., & Requena, M. (2010). Desigualdad y puntos de inflexión educativos: el caso de la educación post-obligatoria en España. *Revista de Educación, número extraordinario 2010*, 93-118.
- Boletín Oficial de Estado [BOE] (2006). Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *BOE nº 106 de 4 de mayo de 2006*, 17158-17207.
- Boletín Oficial del Estado [BOE] (2013). Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *BOE nº 295 de 9 de diciembre*, 97858-97921.
- Boletín Oficial del Estado [BOE] (2014). Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria. *BOE nº 52 de 1 de marzo*, 19349-19420.
- Boletín Oficial del Estado [BOE] (2015). Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato. *BOE nº 3 de 3 de enero*, 169-546.
- Boletín Oficial del Estado [BOE] (2016). Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *BOE nº 298 de 10 de diciembre*, 86168-86174.
- Cortés Alegre, A. (2014). El Nuevo Currículo LOMCE y el trabajo por competencia. *Fórmula Aragón*, 12, 30-33.

El Diario (2017, Noviembre 6). *Financiación, religión y escuela concertada, principales escollos al iniciar las negociaciones del pacto educativo*. Retrieved from https://www.eldiario.es/sociedad/Congreso_de_los_Diputados-pacto_educativo_0_705179637.html

El País (2016, Diciembre 7). *Resultados del informe PISA*. Retrieved from https://elpais.com/elpais/2016/12/05/media/1480958752_164797.html

El País (2018, Febrero 21). *El Tribunal Constitucional tumba el parche de la 'ley Wert' para escolarizar en español*. Retrieved from <http://www.elmundo.es/espana/2018/02/20/5a8c19d6ca4741f01d8b4648.html>

European Commission. (2007). *Key competences for lifelong learning: European reference framework*. Retrieved from <http://www.erasmusplus.org.uk/file/272/download>

European Commission. (2018). *Proposal for a council recommendation on key competences for life long learning*. Retrieved from <https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/swd-recommendation-key-competences-lifelong-learning.pdf>.

Garagorri, X. (2007). Propuestas curriculares basadas en competencias en el ámbito europeo. *Aula de Innovación Educativa*, 161, 56-59.

García Luque, A. (2016). La LOMCE bajo una mirada de género/s: ¿Avances o retrocesos en el s. XXI? *Revista Educación, Política y Sociedad*, 1(2), 100-124.

Gimeno Sacritán, J. (2014). La LOMCE. ¿Una ley más de educación? *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 81(28.3), 31-44.

González, M. T. (2002). Agrupamiento de alumnos e itinerarios escolares: Cuando las apariencias engañan. *Educar*, 29, 167-182.

Julián Clemente, J.A., Abarca-Sos, A., Zaragoza, J., & Aibar Solana, A. (2016). Análisis crítico de la propuesta del currículo básico de la LOMCE para la asignatura de Educación Física. Acciones derivadas en la Comunidad Autónoma de Aragón y propuestas de futuro. *RETOS. Nuevas Tendencias en Educación Física, Deporte y Recreación*, 29, 173-181.

López Rupérez, F. (2017). *Un análisis de la LOMCE a la luz del principio de Pareto*.

Madrid, Spain: Universidad Camilo José Cela.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. (2014). *PISA 2012. Programa para la evaluación internacional de los alumnos. Informe Español. OECD*. Madrid, Spain: MECD.

Molina, P., Valenciano Valcárcel, J., & Úbeda-Colomer, J. (2016). El diseño curricular de la Educación Física en España: Una revisión crítica desde la LOGSE a la LOMCE. *Cultura, Ciencia y Deporte, 11*(32), 97-106.

Organization for Economic Cooperation and Development. [OECD] (2012). *Equity and quality in education: Supporting disadvantaged students and schools*. París, France: OCDE.

Pamies, J., Blanco, A., Granados, J., & Villanueva, M. (2015). The introduction of a competence-based curriculum in Spain: From the primary school to the training of teachers. *E-Pedagogium, II*, 62-74.

Rodríguez Martínez, C. (2014). La contra-reforma educativa en España: políticas educativas neoliberales y nuevos modelos de gestión. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado, 81*(28.3), 15-29.

Saura, G., & Luengo Navas, J. (2015). Política global más allá de lo nacional. Reforma educativa (LOMCE) y el régimen de estandarización (OCDE). *Bordón, 67*(1), 135-148.

Tarabini, A., & Montes, A. (2015). La agenda política contra el abandono escolar prematuro en España: la LOMCE contra las evidencias internacionales. *Avances en Supervisión Educativa, 23*, 1-20.

The Analysis of Controversial Issues on Current Primary and Secondary Educational and Curriculum Reforms in Spain

Hsiao-Ping Hung* **Jose Luis Garcia Gomez****

In 2006, Spain had carried out a reform on her primary and secondary education and curriculum the first time of this century. However, after the global financial crisis in 2008 and the European sovereign debt crisis in 2010, she had to further pass LOMCE (the Organic Law on the Improvement of the Quality of Education) in late 2013 to improve her education quality and efficiency, with an attempt to decrease the highly rising rate of school dropout and youth unemployment in Spain. Nonetheless, despite all the efforts have been done under the new law, LOMCE has caused certain controversies since its implementation. This research tries to analyze its characteristics of the reform on primary and secondary education and curriculum in Spain. By focusing on relevant discussions and issues arisen from the reform, this study investigates several concerns, such as too early on education diversion might lead to inequality; the education evaluation conducted by an external party could cause social controversies; the new curriculum structure design tends to cause an inter-disciplinary crowding out effect; the new courses focus simply on the output of instrumental knowledge; as well as the disputes between the religion education and co-official languages posing as obstacles to the reform implementation.

Keywords: education and curriculum reforms, primary and secondary education, Spain

* Hsiao-Ping Hung, Professor, Department of International and Comparative Education, National Chi-Nan University

** Jose Luis Garcia Gomez, Ph.D. Candidate, Department of Humanities: Philosophy, Language and Literature, Charles III University of Madrid, Spain

Corresponding Author: Hsiao-Ping Hung, e-mail: hphung@ncnu.edu.tw