

從地方政府的視角看課程領導

苗栗縣政府教育處督學 邱華斐

苗栗縣烏眉國民中學校長 林孟君

壹、現況及背景分析

自 88 年頒布地方制度法後，地方教育的主導權回到縣市政府，讓縣市端擁有教育政策、人事與經費的決定權，以利推動各級學校教育及社會教育。

在現今「政績看得見」的社會背景下，各縣市首長基於任期績效的壓力，影響教育決策方向。加上「六都」的形成，都會區提供更多的工作機會與社會福利，交通便利產生磁吸效應，更加速了六都以外的其他縣市人口大量外移，造成縣市與離島小校小班規模數愈來愈多，拉大了城鄉差距。又各地方教育財政普遍不佳及人事費用排擠等因素，造成可運用的教育經費更加窘迫，城鄉差距愈來愈大。

「地方政府」扮演「中央」與「學校」承上啟下的關鍵因素，從幼稚園到高級中等學校的十二年學制都為其推動範疇，不同的教育階段分別需依據教育部頒布之課程綱要推動學校課程。課程權責可分為中央、地方、學校及教室四個層級（彭富源，2002），其中，地方政府教育領導的權責性，在於建構「中央」與「地方」層級間課程推動與課程領導網絡，擘劃中央—地方—學校總體的課程行政與領導的協作架構，強化中央—地方—學校課程行政與領導網絡的層級內與層級間之連結與協作，是地方教育發展的重要任務。

地方政府在各級課程實施與推動上扮演引領的角色，尤其是縣市層級的課程實施之總體圖像、願景與理念的掌握。若地方政府層級缺乏本身教育的目標與對課程之理念，對新課程推動缺乏完整藍圖與規

劃，與系統性整合與協作機制，將造成中央與學校推動上的落差。

在地方教育課程領導的推動上，誰來領導？領導人的專業性？是本文的第一個關注點，地方政府的課程領導應包含縣市政府課程總體圖像的規劃，推動學校之相關課程政策與實施，領導者提供必要資源與服務，協助教師進行課程規劃、發展、實施與評鑑之作為。其重要性不言而喻，就行政推展的業務性與課程的專業性之間，縣市政府的課程領導的人力專業是本文探究目的之一。

中央為推展課程的改革，推展許多不同的計畫與提供許多資源，這些資源的挹注希望提供學校支持協助課程推動與發展，然而，縣市如何整合中央資源提供學校端更有效的將課程與教學計畫與資源的整合，達成中央—地方—學校的資源到位，是探究目的之二。

地方教育主要的推展學制為國中及國小階段學校，這個階段為學生基礎學習力的奠基階段，但從這幾年的各項媒體報導中，紛紛顯示出對學生基礎學力的擔憂，基礎學習力是地方教育政府的績效成果之一，從現況分析到策略提出是探究目的之三。

新課綱推動是現在進行式，學校位於末端，但卻是成功與否的重要關鍵。縣市政府如何結合目前資源以及機制提供學校落實，讓新課綱的課程改革關鍵得以有效執行是探究目的之四。

制度的建立是科層體制中重要的分工策略，基此，本文從地方政府的課程領導視角，先從「專業面」出發，討論課程領導人的專業性；其次，從「資源面」思考，如何將計畫與資源整合，提供學校更多的資源推動課程永續；學生「學習力」的提升是臺灣未來的競爭力，奠基基礎學習力更是地方課程領導的重要成效；在新課綱正在進行的現在，學校端的課程落實是成功的關鍵因素，縣市政府如何盤點及推動，將是新課綱成功的重要推手。

地方政府教育的業務範疇廣泛，本文從課程領導人的專業、整合

資源、教育基本力及新課綱推動，四個方向進行探究，並從地方政府的視角提出相關建議供各級單位為參考。

貳、縣市政府的課程領導人力專業

良好的課程行政管理體系，在地方層級必須建構於行政與專業上，並依此規劃課程審議、視導與評鑑等組織，方能連貫中央與地方之教育政策。誠如訪談中專家所言一縣市端的教育行政是很核心關鍵，否則中央與學校接不起來。（A01，1081209）

有效的課程推動，扮演承上啟下的關鍵核心為「地方政府教育主管機關」。其中，機關的「課程領導人」更是極重要的推手。地方的教育主管機構，推動組織可區分為行政及專業兩個體系（張素貞等2011），主管業務科負責政策傳達、資源分配及執行成效考核等行政事務，國教輔導團負責課程研發與教師專業發展事務，承襲過去省教育時期的輔導體系，原本輔導團皆隸屬於督學室，其後為了事權統一，部分縣市將輔導團改隸為主管業務科（李文富，2010）。

不論是行政或專業體系，就目前而言地方政府的課程領導者大都為業務科科長或是督導學校發展的督學。就人員的資格來說，各地方政府業務科或督學的先備條件為具備公務人員資格，而不限於教育資歷者；就業務推動現況而言，地方政府對於教育政策的轉化、課程領導整體的規劃與執行或評估，主要在教育局（處）承辦科科長、科員。

具有公務人員資格的業務科科長及承辦人或是督學，其專業素養應足以瞭解學校組織效能，方能審視其教育目標達成程度，又能協助與支持學校完成既定目標，這樣才能連結中央與學校之間的政策脈絡，其專業性不言而喻，專業的人力培養歷程影響，對於教學現場的了解及先備知識的差異性。

地方政府不論是行政或專業的體系，對於課程專業領導力都是一

體兩面，行政的規劃需要專業的訊息提供，課程專業領導也需要有行政執行，專業的人員是整合計畫推展課程永續與資源整合規劃的重要關鍵，因此本文從人力的定位以及專業能力兩個面向討論，如何提升課程領導的專業能力。

一、課程領導人力的定位：誰是地方政府的專業領導人力？

課程專業領導人力主導縣市教育課程方向，從行政推動以及對學校的督導角色而言，大部分的課程領導者是業務科科長以及督學，兩者具有實質性的推動以及學校的督導關係，都是直接相關的課程領導者。此外，許多縣市成立教師研習中心或是由輔導團進行專業課程推動，在教育部長年推動精進計畫下，地方輔導團機制亦是另一類型的專業領導，但大部分縣市輔導團隸屬業務科或督學業務，因此，從業務推動的行政體系中來看，整體課程領導力的主導還是在業務科與督學兩者。

從政策的整合性的優點來說，課程專業領導人力的角色應自地方政府教育行政領導體系，將政策整體進行縣市層級的方向與推動的地圖，再分由課程督學進行輔導團或相關計畫的連結與整合性的推動，課程推動才會有連貫一致整體性的整合，最好由具有課程教學背景的教育行政人員，來擔任課程教學的推動者，促使地方課程推動機制具穩定及永續性。

由於教育行政人員人力不足，加上教育事務太忙導致行政人員沒有時間出來研習，且有意願承接十二年國教意願的人很少。所以，目前地方政府的課程發展與推動多是調用候用校長擔任，其還需要協助地方輔導團、前導及核心學校等夥伴的業務，壓力很大，而同樣是候用校長（課程督學），若在其他各科室工作內容不同責任與壓力也不同，加上無主管加給，所以更換頻繁，如果地方政府沒有課程領導者或政策發展規劃者，那各校只好各自發揮或將課綱推動發包給一些學

校來處理，縣市在整體推動的內容差異上就會有很大的落差。

就誠如專家座談會中，與會的專家所述：

重新思考課程督學的定位：部分專家學者認為應取消課程督學或重新檢視定位，建議回到教育行政體系執行課程教學的推動和落實。部分縣市能聘任具課程教學背景的行政人員，由他們擔綱使縣市課推機制具穩定及永續性，讓課程督學成為專業人員的角色，從旁協助課程推動，而非由他來擔任主要推動者，而目前仍有不少縣市將課程督學當承辦人，建議應重新思考課程督學的專業定位。（A02，1081209）

課程督學只是儲備校長的角色，可能就會做不動。如果能夠把這個制度建立起來，怎樣能把課程督學的功能更彰顯，對於地方層級的課程領導會有很大的幫助。（C08，1081221）

從專家訪談中發現，目前仍有不少地方政府將課程督學當承辦人，縣市端應重新思考課程督學的專業定位，讓課程督學成為專業人員的角色，從旁協助課程推動，而非擔任主要推動者。

課程領導應由地方政府教育行政領導體系，其業務科科長及督學將政策整體進行縣市層級的方向與推動的地圖，再分由課程督學進行輔導團或相關計畫的連結與整合性的推動，課程推動才會有連貫一致整體性的整合。例如：同樣是新課綱的推動，課程的前端實踐有：前導學校的推動策略、活化教學的課程規劃；學力提升有：學習扶助；教師培力有精進計畫；人員的專業能力補足有科技專長教師提昇方案及科技體驗課程計畫……，各項計畫進行，若分散給不同的承辦人沒有系統性的思考及整合，則淪為點狀式的業務推動，而沒有整體策略的運作思考，因此，地方政府領導力的課程整體意識為推動課程的重要上位能力。

綜上，專業的課程領導人力的定位為何？從地方政府行政組織來

看，課程領導的角色最全面性的領導者為業務科科長，但其除了課程與教學仍有其他業務需要推動，實難單獨成為課程領導者，在團隊經營的現代模式中，建立專業的幕僚團隊是領導者的支持系統之一；督學多半扮演駐區或兼任其他中心的行政工作，屬於後端協助性推動，係為支持系統之二；儲備校長所擔任的課程督學，雖尚未有學校推動的整體思維及經驗，屬於承辦業務的角色，但長時間的接觸課程推動，亦可成為支持系統之三。

當各縣市長遴選辦法中已有校長回任的制度，只是這樣的制度在媒體效應下與不適任校長畫上等號，而不是專業的流動。若有校長對於課程與教學的推動上有一定的績效也有意願，回到教育處擔任課程督學的角色，有成功的學校推動策略以及對於地方教育政策方向的理解力，扮演課程領導的專業人力是一個可想像的選擇。

透過理解學校與地方政府教育方向的專業領導者，拉近課程領導力的距離，拉近「地方」與「中央」的距離、「地方」與「學校」的距離。同時以課程專業領導人力的主軸，邀請地方政府將課程業務單位主管與督學及輔導團推動之校長，成立專業社群，由下而上的分享學校現況提供地方盤點資源或推動的需求性，也讓負責學校督導的督學了解現行課程推動的主軸以及策略。將課程專業領導人力的角色成為協助型的規劃性工作，原有的候用校長成為其推動的成員，形成群組的方式進行推動，從下而上的將課程意識拉近地方與學校的距離。

二、課程領導人的課程意識與專業能力提升

依照目前高考教育行政類別的公務人員考試科目，分別為國文、法學知識與英文、行政法、比較教育、教育行政學、教育心理學、教育哲學及教育測驗與統計，與教育類研究所考試的科目相類似，屬於教育類的一般學術性向科目。對於將來要分發的教育公務人員而言，只是基本的能力培養，然課程領導的面向，除了一般教育行政的知能

外，尚需要課程觀點及課程政策的嫻熟度，相對於一般教育行政人員尚屬較為陌生的領域。誠如訪談中專家所言：

新進的教育局承辦公務人員，都不太熟的課程，如果請其承接十二年國教相關業務，因為專業素養不足，沒有幾個科員願意來承接，是否在未來能將此納入人才培育計畫中。（A07，1081209）

教育行政人員應該要懂課程與教學，未來教育行政人員高考科目應納入課程與教學，建議教育部持續努力。（B08，1081213）

地方政府的問題盤根錯節，第一個問題是人員是否足夠，不太有時間出來研習；另一個就是人員素質的問題。（C08，1081221）

又，如專家座談中發現，地方政府教育行政為推動課程的核心及橋樑，而搭起這座橋樑除了橋樑本身設計（制度），更需要專業人力持續的推動與素養的提升。目前各教育局處多以「儲備校長」當擔任「課程督學」進行推動業務，相較於公務體系的科員而言其教學現場的經驗值較高；但由於課程督學多為儲備校長，就業務的銜接性而言則相較於科員較薄弱，就制度面來說，業務局處科長（員）及督學才是制度上的課程領導者，但由於人力的不足以及業務量的龐大，不得不需要儲備校長的協助，長期以往，提升課程領導人課程意識與專業領導的專業能力，是地方政府推動課程的關鍵因素。

推動區域或跨區域的教育局處人員與學校課程領導者的專業社群，透過專業社群的定期分享、共學與交流，連結資源及提升課程領導知能與實踐智慧，進而促進理解，將中央到地方教育政策的轉化、規劃與執行整合或評估，進行對話與理解；由下而上的課程領導傳承與交流，將教育局（處）端與承辦學校建置團隊，透過課程與教學政策或訊息的傳遞進行對話，並對其推動課程範疇進行專業增能，增進

連結與理解。

教育部可推動「主題式跨縣市合作的競爭型計畫」，由各縣市視需要主動性的進行策略聯盟。由於競爭計畫的主題為縣市所需求，聯盟的過程各縣市透過深度的議題討論與專業互動，建立區域或跨區域的專業社群，透過專業社群的定期分享、共學與交流，連結資源及提升課程領導知能與實踐智慧。

參、課程與教學計畫與資源的整合

縣市如何整合中央資源，提供學校端更有效的將課程與教學計畫與資源的整合，達成中央—地方—學校的資源到位，是縣市政府推動課程與教學重要的議題。課程與教學推動事務涉及層面繁雜，從課程研發、師資培用、課程教學實施與推動、學生評量、入學考試、課程評鑑與回饋等，每個環節都必須環環相扣緊密相連。

目前中央有些業務（例如：地方輔導群、活化課程）會依據教育部不同委託單位或執行單位，期程不同、主要推動中央單位不同，到地方政府時就會分送到不同的業務單位（例如：高中科、國中科、國小科），在局處內的公文旅行或協調會耗費很多時間，最大的影響是公文時效過期或學校每次都很晚才拿得到經費，故中央的課程計畫資訊到達地方政府教育局處業務應予以統整以利教育資源整合。

中央期待透過各項課程計畫，目標性地整合及轉化成為地方政府的有效推動面，因此，有關中央課程教學計畫及資源的政體規劃需要系統性評估與整合，並需將其訊息及資源整合，提供地方政府端更明確的方向。

課程與教學的推動具有兩個特性，分別為橫向性及縱向性，橫向性為課程、教學、資源及人力的整合；縱向性為跨教育階段別連貫性，因此從這兩個方向進行探究。

一、課程與教學計畫跨單位整合系統

學校基層很多人並不知道，目前有多少資源可以申請與運用在學校的教師教學上，是否進行整合公開申請的平台，讓學校能瞭解各計畫申辦的時程與內容，以利申請適合的計畫與經費。
(A02, 1081209)

國教署在做的計畫，直轄市也在做，疊床架屋，造成資源的浪費，而且各部會的計畫繁多，這個科或司不知道其他的科或司在做什麼計畫，這些是否能透過協作中心做整合，包括能否將六都都邀請進來整合相關計畫與資源，搭建直轄市跟中央之間的橋梁，不要補助同樣的經費，如此將失去計畫的意義與價值。
(A06, 1081209)

體育署與國教署之間也有不少需要整合的地方，以教學正常化訪視為例，國教署不知道體育班怎麼回事，就帶過；體育署去訪視時，對於一般課程教學也不清楚，因此也抓不到出了甚麼問題。未來希望能跨署做一些協調。(B05, 1081213)

從上述專家座談的意見中發現，中央的計畫由於分屬不同的單位在進行，進到地方政府端也由不同承辦科或人員進行業務推動，然而再到學校端就變成雜亂無章，計畫的效益與訊息的溝通，因為無法整合性的橫向聯繫而莫衷一是。

課程的永續尤其是新政策的推動（例如：新課綱課程推動）需要組織改造或者是文化變革，現在能支撐課綱的組織運作很多元。無論是中央或地方政府皆投入很多經費和資源，但的確有很多是重疊的計畫，需要跨域協助整合，如何製造一個有動能及有影響力的制度，讓學校能抓到課程推動的核心關鍵，這才是最重要的事，也能達到計畫推動的效益。

各類補助案讓縣市端疲於奔命，縣市沒有能力做整合，只能

將公文轉發到各校，各校再依據補助要點或計畫進行申請，如此將造成時間的落差，如果協作中心能設計一個機制，可以用平臺將各司處各種計畫重整在一個網頁中，將有利於學校計畫之申辦。（A07，1081209）

數位時代，整合訊息的提供可達到即時性訊息溝通，但目前教育部的各項計畫因為分屬不同的執行單位，因此學校承辦人需要登錄許多不同的網站，資訊零散或片面化，相關課程與教學的課綱教育計畫等相關資訊，常常因為不同執行單位東一個、西一個，放在不同的網站，而沒有整合成一個入口網，讓學校承辦人在不同的網站中奔波，如表 1：

表 1 教育部目前有關國中小推動課程與教學相關網站

計畫名稱	建置入口網站
教育部前導學校	https://www.facebook.com/groups/310454306086371/
教育部活化課程 / 夏日樂學計畫 好好玩數學研習營 / 自然科學操作研習營	https://teach.cloud.ncnu.edu.tw/choose_project
國民中小學學習扶助科技化評量	https://exam.tcte.edu.tw/tbt_html/
因才網	https://adl.edu.tw/
教育部數位學習深耕計畫	https://dlearning.ncku.edu.tw/
教育部 coolenglish 英文線上學習平台	https://www.coolenglish.edu.tw/
教育部國際學伴	http://icl.tw/index/about
教育部中小學國際教育資訊網	http://www.ietw.moe.gov.tw/GoWeb/include/index.php?Page=0-1&Cate01=%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E6%95%99%E8%82%B2

如果能整合教育部有關課程與教學委託的各類專案計畫，全部放同一個網站，資訊公開，無論是計畫、系統、人力資源，連同各單位所成立的各種網站，中央應協調整合，讓各級學校知道目前有甚麼計畫、哪些資源可以在整合平台申請與運用，避免造成學校行政負荷。

二、跨教育階段課程教育計畫與資源的連結

十二年國民基本教育的實施凸顯國中小、高級中等學校課程連貫與對話的重要性，對於課程教育計畫而言，學生的學習經驗與其先前經驗之間的關係，亦即所謂「垂直式銜接」對於堆疊學生的學習理解具有延伸的必要性。

不同教育階段別課程計畫的銜接與教師的對話可提升對於學生前一階段學習先備的理解，因此，教師的增能以及課程計畫乃至資源的連結相對有其中重要性。

國教署有關高中職組與國中小組業務，能否整合？尤其是精進計畫補助案，從5歲課推到18歲皆有，亦即從幼稚園至高中職，然而輔導團與教育局專業成長在本案中僅包含國中小教師專業成長，現有國中小精進計畫能否整合高中職精進計畫，大家互相合作，對教師專業成長才更有助益。(A10, 1081209)

未來一定要有縱向的協作機制，讓國中跟國小多些對話的機會。未來在縣市的部分，應該思考怎樣讓國中跟國小的對話啟動，讓他們成為相互支持及合作的關係。(C06, 1081221)

目前國中與高中的課推是分開的，但是否盤點過全國的完全中學，應以十二年一貫的課程概念相符。教育部國教署的所有委託案，都是行政委託，不是委託來詮釋專業，教育部訂定整個政策方向，是否應修組織法讓國教院得以進行課程推動。(D04, 1081222)

從上述專家學者的討論中發現，目前不同的教育階段別隸屬於不同的單位，許多地方政府在教育局處端就以國小或國中科進行分流，或是承辦人員分成國小及國中端，許多計畫在執行及推廣時也以教育階段別進行分開送件。學生的課程規劃是螺旋性的推展，尤其是國中小的銜接具有學區的區域性，課程的推動具有區塊化的問題，乃至銜接到高中職端，資源及計畫的垂直整合有其必需性。

計畫的推動應有縱向的協作機制，讓國中跟國小多一些專業對話的機會，在大學多元入學的體制下，更需要延伸到高中職端。計畫整合式的推動應該增加機會讓高中、國中跟國小的縱向進行對話啟動，讓彼此透過對話理解，或用區域性策略聯盟的方式，成為相互支持及合作的關係。例如：前兩年教育部推動教育行動區，以學區內中小學聯盟的方式進行區域合作，規劃由國中以「區」為概念整合學區內數所國小，共同提出計畫，以強化教育行動區教育人員專業知能及學生學習能力為宗旨，整合各校與區域資源，增進校際間對話與交流，讓所有學校、校長與教師形成密集網路，將學校轉變為具備主動學習特質的社群，以提升學校參與教育發展的程度；依據學生需求與教師專長發展改進策略，合作解決學生學習的問題；加強區域互動交流，讓地區特色與學校特色結合，營造全方位的學習環境，擴展學生學習面向，使整體教育推動產生自主動力並趨於永續穩定發展。提供另一種課程發展的垂直及擴散模式，打破以「校」、「教育階段」的藩籬，都是很值得推動的模式。

此外，師資培育及現職教師的持續性增能也應該因應新課綱的推動進行垂直性的強化，現有的輔導團及三區策略聯盟之編組都偏向國中小階段，應該納入高級中等學校相關課程推動人員，強化與高級中等學校方面的議題連結，以發揮政府層級課程行政與領導人員的專業社群之功能。

肆、提升基本學習能力與課程領導

基礎學習力是地方教育政府的績效成果之一。國民教育是國家經濟社會發展的重要投資，落實教育機會均等、實現社會公平正義，更是現代化國家指標之一。地方政府的規定範疇主要是基礎教育，因此，確保國民基本素養與能力為其重要目標。此外，依照《教育基本法》第 2 條，為實現教育目的，國家、教育機構、教師、父母均應負協助之責任。把每一個孩子帶上來，一起為學生之學習盡心力，才能有效確保國民中小學每一位學生具備有基本之學力。

雖然教育基本法中闡明基本教育的核心價值，但是在現今高曝光率等於高教育力的環境下，對於基本學習能力的重視與活動化課程的吸睛取捨，在於課程領導者對於縣市現況的了解與教育目標的訂定，而目標的設定就影響課程領導的方向。

一、現況分析

教育部與部分地方教育局處紛紛關注如何「提升學生基本學習能力」，國家教育研究院許添明院長則指出，根據 OECD（經濟合作暨發展組織）研究，如果臺灣在 2030 年所有學生都具備基本學力，國內生產毛額將增加目前的 8 成左右。但是從數據來看，不論是近五年國中會考的待加強比例偏高或是從國際學生能力評量（Programme for International Student Assessment，簡稱 PISA）的分析中均發現，臺灣中學生的未達基本學習學力的比例偏高，且學習成就待提升的比例偏高，對於國民教育而言，提升基本學力的確是迫在眉睫的問題。

《親子天下》2017 年的報導，指出連續 3 年台灣約有 7% 的學生在國中教育會考成績中 - 國英數自社 5 科成績全拿 C。該報導稱，近 2 萬名國中畢業生受過 9 年國民義務教育的國三學生，程度和猜測差不多。國中生的基本學力話題，不少人視之為警訊、甚至危機。又研

究者自行整理 104 自 108 年國中教育會考 5C 的統計表發現，在少子化的現在 5C 學生的比例逐仍逐年增加，如表 2：

表 2 近五年國中教育會考 5C 的人數比例

年度	108	107	106	105	104
5C 人數	14,190	15,421	17,358	18,458	20,170
百分比	6.71%	6.80%	7.26%	6.83%	7.22%

資料整理自：國中教育會考心測中心

從近五年的國中會考成績顯示，每年近有七%的學生，五科全 C。學習的基底土石疏鬆，幫助每個孩子都能擁有「基本」學力，確保他在學校得到有效的學習，是國民義務教育的責任。

「基本學力」是指學習者在特定學習階段後所應具備的最基本的學習成果；而「基本能力」則是指學習者具備在社會生存、活動所應具備的各種必要能力。基本學力雖然不能直接與基本能力、或未來的社會成就畫上等號，但卻是基本能力的基礎，簡單來說，聽說讀寫是基本學力，但更好的表達、溝通與分享就是基本能力，兩者之間是能力累進的延伸。

成就每一個孩子，是每一個教育者的應該有的原則和責任。尊重多元學生的多元學習、適性揚才，各縣市政府會用很多的方法與策略去拔尖與扶弱，但扶弱的部份一般都被忽略掉，因此，教育部應與勞動部要做密切的連結，如何提供低成就或是對學科沒有興趣的學生其他多元學習的一個管道，讓他能夠肯定自己。
(D4, 1081222)

學生學習的成效，動機的觸發、歷程的累進方有成效的展現，從國家教育力而言，國民義務教育未達基本學習的比例逐年提升，是重要警訊，但是解決的方法並非單一，就如同專家訪談中所述，對於低

成就或學科沒有興趣的學生多元學習管道是肯定自我的重要歷程，當動機出發後方能有學習成效的累進。

素養是能力的延伸，當基本學習能力遇到新課綱的推動，兩者應該是教學品質及學習成效地再進步。但，從專家學者中訪談卻發現：

縣市端在減C政策的強力執行，可能對12年國教新課綱強調的多元學習產生衝突，未來必須思考如何釐清，並借助外部資源協助學校調和兩者的關係，才能讓第一線的校長比較有力量。
(C10, 1081221)

此外，從各縣市前導學校的申請學校規模來看，願意嘗試新課綱推動的學校大多屬於小型學校或是原本就是特色學校進行轉型，屬於都會區或是各縣市政府指標性的學校參與比例非常低。分析原因，一方面是對於彈性學習課程的不信任感，多頭馬車的訊息讓學校無所適從，例如：彈性課程的定義於教案設計就有許多不同的版本（國教院、前導學校、活化教育、新課綱宣導種子教師……等），二方面是活動化標竿課程，例如地方觀光、在地產業的課程銜接……等，過於彰顯活動式課程成效的展現，模糊化彈性課程的意義，淡化部訂課程的能力基礎。尤其是國中端，面對會考的壓力，教師對於彈性課程的改變意願度不高，甚至連明星高中也假彈性、真綁課¹。

新課綱的推動過於強調適性化的彈性課程，而忽略部訂課程的延展與部訂課程與彈性課程的銜接性，放大彈性課程重要性，反而讓老師們認為新課綱的彈性課程獨立於部訂課程，因而將基本學力與新課綱二元化。重新梳理從課程地圖的全面性進行、部訂課程的扎根到適性化校訂課程的延展，讓學生的基本學習能力奠基，在彈性課程延展適性化是當務之急。

¹ 資料來源：<https://udn.com/news/story/6885/4596453>

二、課程領導的著力點

(一) 建立大數據，整合檢測評量內容，進行學習力回饋

各縣市地方政府為了瞭解學生的基本學習力，紛紛開始推動學生成就評量機制，不論是各縣市自行辦理或者是委託大學端進行檢測，或是教育部為了解學生學習狀況的學習扶助等系統進行篩檢，雖然進行診斷性的檢測評量機制期待透過分析後進行學習力品質的提升，但評量學生學力的系統之間，卻缺乏橫向聯繫與整合。

目前，學力檢測系統系出多門，除了國中會考外，還包括國家教育研究院做的「台灣學生學習成就評量」(Taiwan Assessment of Student Achievement, 簡稱 TASA)、國際學生能力評量(PISA)等不同系統的學力檢測系統，學校與老師有些會拿到結果與分析，有些系統檢測後並沒有提供學校或老師相關結果與分析。各項檢測的重點和方向為何？有多少校長老師在看？是否將它視為調整教學的工具？有沒有針對檢測後續的追蹤和改進系統？如何整合各項結果提出改善建議和教學痛點？沒有系統性的了解與分析這樣的評量是無效益的。

數據的掌握是計畫推動與資源分配的參考依據，也是教師進修規劃的重要指標，歷程化、系統化的整合各項數據資訊進行整合，例如國中教育會考、各縣市學力檢測、學習扶助等資料進行縣市教育局處端的智庫，進行學生能力分析進行提供全縣各項計畫撰寫的參考指標，逐年的數據掌控建立診斷性檢測評量機制，進行實質性的學習力回饋。

(二) 學校定位與發展個殊性

教育部為落實社會公平正義，先於 85 年實施「教育優先區」計畫，復於 95 年將「關懷弱勢、弭平落差課業輔導」、「國中基測提升方案」、「退休菁英風華再現計畫」及「攜手計畫一大專生輔導國中生課業試辦計畫」4 項計畫整合為「攜手計畫課後扶助方案」，更

在102年將「教育優先區計畫—學習輔導」及「攜手計畫—課後扶助」兩大計畫，整合為「國民小學及國民中學補救教學實施方案」，期能改善國內部分資源不足地區及學習弱勢族群學生的學習環境，提高學生基本學力。教育部近幾年持續推動活化課程與教學計畫、學習扶助計畫、國際學伴、數位學習等不同計畫企圖提升拉近城鄉差距。

中央看到問題，也企圖運用資源解決問題，然而，這些促進學習機會均等的政策，似無法有效縮減城鄉學生的教育成就差距，國內、外學生學習成就評量結果皆顯示我國城鄉學生學習落差持續擴大，且低成就學生大都來自低社經背景家庭（許添明、葉珍玲，2015），表示弱勢學生難以透過教育改變其社會階層。是真的這樣嗎？

有關減C，是否應該承認城鄉有差距，如果是城鄉有差距，應該要建立不同區位的不同標準，正視學生學習的城鄉差距是確實存在。（D10，1081222）

不少偏鄉學校課開不出來，某種程度是減C政策使學校偏重補強考科，導致彈性學習課程無法落實。學校或許會認為這兩個政策相互衝突、拉扯，未來需要思考，怎樣把政策說得更清楚一些，避免學校可能的誤解。（B09，1081213）

從教育部的各項計畫中及專家座談中發現，城鄉差距影響學力的確存在，但是這麼多的計畫及經費的支持，城鄉的學習力差異為何仍有明顯差距？城鄉的差距不是因為空間的距離，而是篩選後的教育品質。這個品質包括教師的教學品質、績效化的學校文化、社區的經濟動力以及學生對於未來的展望。教師是影響教學品質的重要因素，偏鄉學校教師人力許多都在兼任行政，當爭取越多的計畫，就會有更多的行政工作、訪視、成果及核銷……，反而降低教師備課及師生互動的時間，爭取來的經費再聘請不穩定的師資來源，捨本逐末。

在少子化的教育環境中，被看到的教育讓學校有存在感壓力，因此活動形式的課程在新課綱校訂課程中成為主流，學習策略、學習力

的奠基需要時間，但活動化的課程模式有亮點，當績效化的學校品質被要求，需要長時間的學力奠基就會被犧牲，尤其是需要長時間奠基的國小教育階段。

讓學校回到屬於學校的軌道，找出屬於學校的定位及目標，避免疊床架屋的成果及訪視，讓教學回到學生，評估學校現況的學習力當成基礎，從教學與評量連結中奠基，從厚實的基礎中再發展適性多元。

課程領導在於讓不同型態的學校課程發展有所效能，基礎學習力的奠基除了有外部環境外，還有教師人力資源以及教學設備的需求，提供學生學習上的支持，因此，地方政府應建立各項計畫的期程及目標學校，同時也提供學校整合性的訊息讓學校視學生學習力需求進行資源的整合，讓學力有系統的提升。

伍、新課綱課程與教學支持系統的整合

新課綱正如火如荼在各階段的學校中推動，對於學校課程地圖、彈性課程或素養導向課程與教學的名詞，幾乎都可以在不同的教育場合中公開被支持與宣導，但事實上到學校推動的成效有多少？尤其在國高中端，面對會考及大考升學的壓力下，如何將課程與教學支持系統進行建立？縣市政府如何結合目前資源以及機制提供學校落實，讓新課綱的課程改革關鍵得以有效執行。

地方政府的課程領導推動立基於整體教育力的提升，因此全縣課程計畫方向、資源支援系統在不同規模型態的課程推動施力點皆不相同，以下就這二個方面進行說明：

一、全縣課程計畫的推動

教育部於 107 年公佈國民中學及國民小學課程計畫備查作業參

考原則，依十二年國民基本教育課程綱要（以下簡稱課程綱要）之規定，落實國民中學及國民小學進行課程計畫備查；備查的概念，非事前核定，是由國教署或各地方政府，進行適法檢視，換言之，各國中小課程計畫書，皆需符合課綱規定，高中亦然。但從專家座談中發現以下現況：

縣市審查課程計畫標準不一，有無可能跟國教署做好橫向聯繫，逐年慢慢改進，一定要符合課綱法規，但允許差異化，好壞可以慢慢來。建議找到正確的、好的、多元的學校課程計畫，去討論好在哪裡，對未來教育發展有甚麼好處，然後真的去推廣，不然有些學校就依照它的模式一直 Run，不知道如何改進。（C05，1081221）

高中課程計畫填報系統，每次都要重填，沒辦法匯入，造成學校端困擾，國教署高中職組是否應有專任科員擔任承辦人，減少承辦人一再更換的窘境，並請增加學校教學副組長，協助高中課程計畫填報系統的處理。高中部定課程不用寫課程計畫，只有多元選修要寫；國中小是義務教育，連部定課程都要寫課程計畫，是否定要如此要求，可再思考。（A01，1081209）

新課綱強調核心素養，媒體報導家長有 70% 不清楚何為核心素養，在技高這個議題也應該受到重視，希望強化相關作為，讓素養導向教學能更落實接地到學校端的老師，尤其是課程計畫備查的檢視原則是否符合規定，應該繼續反思？（C02，1081221）

不同的教育階段都有同樣的現象，課程計畫的格式不一、審查標準不同，部訂課程在國民義務教育需要填報，但到了高中反而不需要撰寫。此外，課程計畫中對於學校的執行現況為何？課程地圖、校訂課程、部訂課程、課程評鑑、多元評量等項目是否都能一次到位，還是課程計畫歸計畫，真實的教學現場又是另一種風景。

新課綱對於教育現場是非常大的變革，教育部這幾年逐步調整升學制度，但仍應面對不是每間學校執行新課綱都能一步到位。政策應有過渡期的配套措施，給予學校規劃進程的空間，而非形式上的課程計畫。

二、資源支持系統建立

課程永續發展能否順利發展、推動與落實，地方政府層級教育資源的介入與投入甚為關鍵，諸如其人力是否到位，地方經費能否支援，其課程領導及協作機制的完善與否、其資源整合與計畫執行的功能提升與否，在在關係著地方政府層級在營造與提供優質、賦權、信任、專業、支持、整合、協作與永續的課程實施環境與文化的用心，這種投入的用心實踐在課程永續發展的教育政策的課程理念與目標才能落實，其中人力與資源支持系統的建立尤為重要。

目前推動新課綱的計畫大致有：前導學校、活化課程、科技前導、特教前導、科技試探計畫、精進計畫……等，不同單位的執行期程、計畫目標方向不一而足，訊息也多元，對於縣市端及學校端的承辦人員倍添辛苦，資訊化的現代，資源系統的公開建置，為地方端推廣，學校端好上手，讓計畫被需要的學校看見，讓資源提供的更加到位。

人力系統亦為關鍵的一環。新課綱的推動，由於領域的增加與領域授課節數的調整，人力的支持對於課程的推展有重要的意義。例如新增的科技領域，科技教師以及資訊老師的不足是各縣市都面臨的問題，既要專長授課又有學校規模的問題考量，區域策略聯盟的教師巡迴或是對開課程的方式都能提供學校師資人力的需求。

誰來推動新課綱？成為學校課程與教學的領頭羊？

新課綱需要組織改造或者是文化變革，現在能支撐課綱的組織運作還差得遠。我們現在很多散彈和資源投進去，委辦有很多計畫在努力，我們有看到努力，可是的確有很多重疊。學校內

部非常複雜，單就數字看是沒用的，有一些關鍵東西要抓倒是真的。面對這結構當中的脆弱，怎樣製造一個有動能及有影響力的制度，還要再思考。（C07，1081221）

大型學校可從制度內的領域研究會為出發點，從單點營造開始，從單領域素養導向教學展現部訂課程的優勢，逐漸改變課程變化的氛圍，進而影響學校；小型學校人力精簡，反而容易展現跨領域優勢，透過計畫性的整合課程彰顯跨領域的課程特色，讓不同的學校型態都可以在學校彰顯課程影響力。

地方政府可以提供不同學校規模型態的策略聯盟工作坊，讓課程文化的影響力由下而上型塑改變的氛圍。教師社群的建立由縣市課程領導者為聯盟主，提供不同策略聯盟工作坊增能的經費，讓聯盟形成擴散性影響。

陸、建議與結論

地方課程領導承上啟下，推動課程領導在專業性的思維下，轉化的方向與策略性會更符應縣市的需求，及整體縣市端教育力的提升。從地方端往中央的視角，計畫及資源的整合將可提供縣市端推動時的脈絡性提升，從學校端往地方仰望，縣市課程領導的節奏及方向將引導學校更有明確的方向感，盤點各校的需求提供資源的挹注讓不同規模型態的學校都能展現特色與學習力。

以下就教育部、地方政府及學校提出建議：

一、對教育部的建議

（一）建立跨單位課程與教學整合性平台

目前中央有許多不同型態與目標性的課程計畫方案，由於承辦或委託的單位不同，因此各有其網站提供申請學校的資訊。站在使用者

及有效的引導學校申請符合學校需求的觀點，建立課程與教學整合性平台，提供資訊讓地方政府及學校端有目的性的瀏覽及蒐集訊息，以達課程推動目標。

（二）推動跨縣市主題性競爭型計畫

中央能否將課程推動到地方端，地方政府的課程領導者對於政策的理解與整合及詮釋性具有關鍵性的效應。但是，目前各縣市的課程領導者業務都非常忙碌，且因為業務不一，要進行專業對化的程度也所落差，透過跨縣市主題性的競爭型計畫，動態性的將專業社群成立，並在聯盟中邀請專業學者參與強化課程領導人專業性，有同樣的目標與對化語言，一方面促進合作，另一方面透過對話機制了解各縣市推動有效策略，讓行政加上專業性更能讓課程推動有品質。

二、對地方政府的建議

（一）推動課程領導人策略聯盟機制

各縣市政府在縣市端的課程領導人除了業務科及輔助學校的督學外，還有承辦的課程督學以及外部專業輔導團領域召集人等非正式課程領導者，盤點縣市課程領導人的專長與資源，建立聯盟機制讓不同專長的領導者進行對話。此外，跨縣市或國際化課程領導人課程觀與視野，讓領導者的視野擴大。

（二）建立學力品質監控大數據

運用地方政府端目前已有的學習扶助檢測系統、心測中心會考分析、縣市自行辦理之學力檢測等……，成立智囊團建立學生學力品質大數據，提供縣市政府年度計畫撰寫方向或是學校端資源支持的依據，同時也可以成為學力區域性學習品質歷程性分析的依據，提供課程與教學品質提升的量化依據。

本篇完稿時間為 109 年 7 月。