

課程管理的分析架構

高 新 建

【摘 要】

本文旨在探討美國聯邦政府及州政府進行課程管理時，其所頒布的課程相關政策、所運用的管理策略、及其課程管理的機制，進而根據對此三個層面分析所得的內容及我國課程行政的作法，建構一個課程管理的分析架構，以作為探討我國課程管理實務的參考架構。全文的結構分為五節，分別為課程管理的緣起、課程相關政策、課程管理的策略與機制、課程管理的分析架構、以及結論。由於國內課程學界對「課程管理」著墨不多，本文呼籲學界關心並探討此一較受忽略的領域。

關鍵字：1.課程行政
2.課程相關政策
3.課程管理

壹、課程管理的緣起

一套正式課程或是學校的非正式課程，無論是經過多麼精心的設計，都必須經由教師的規劃、安排、運作，以及學生的親身經驗，才有可能達成該課程預期的教育效果。然而，一旦課程的主要決定權，由班級教師的手中，移轉到自認為對學校的課程事務有其應該分擔的角色、而且試圖提出其見解之距離教室相當遙遠的校外人士、組織、外在利益團體、或是上級教育主管機關的手中，課程管理（curriculum governance）或是課程控制（curriculum control）的現象便不可避免、而且無所遁逃地存在。

就政府的教育行政階層而言，處在不同層級的教育行政人員對學校課程的抱負與決定，會受到其所處階層與情境、及其個人觀點的影響。因此，這群位居校外、較高行政層級的課程決定者，必須運用各種行政管理的策略，對其所訂定的課程相關政策作適切的治理或控制，以便促使基層教育人員能夠知覺到教育當局所訂定之正式、官方、意圖的課程，進而願意或是不得不加以採納，並提升其加以詮釋、「磋商」（negotiated）、與實施的可能性，使學生因而有較高的機會學習到政府所訂頒的正式課程。

以美國課程史研究的發現為例，美國學校的社會角色在二十世紀之初有所轉變，隨之而來的是「教育重心」的移轉，其「由具體存在的教師，轉移到由遙遠的知識及價值所化身的課程」（Kliebard, 1987, p.1）。此種情境的變遷，使得「代表不同立場和用心的各種特殊利益團體，聚集在一起，運用各自的壓力，以便能夠取得對課程的控制」（Bolin, 1987, p.97）。再者，1954年美國聯邦最高法院對布朗（Brown）案件的判例，使得政府對學校的治理，變得更為多采多姿；聯邦政府的行政部門和立法部門自1950年代末期，尤其是1960年代中期起，廣泛而大量地「介入」學校課程，以及州政府自1980年代起，擴張對學校課程領域的影響力，更在學校管理的圖像中，加入鮮豔的色彩。因此，課程相關政策已經成為美國聯邦、州及地方等三級教育主管機關主要關切的一項事務（高新建，排印中）。

縱使是在以民主自豪、一般人士並不喜歡提及「控制」概念的美國，「課程控制」和「課程管理」早已不是什麼新鮮的名詞或是創新的現象。早在1925年已有學者提出「課程控制」的概念，並且進行有關的研究（Flanders, 1925）。其後，實證研究與理論性的探討，便不斷地增加（例如，Carlson,

1988; Cornbleth, 1990; Elmore & Fuhrman, 1994; McDonnell & Elmore, 1987; McNeil, 1988; Porter, Floden, Freeman, Schmidt, & Schwille, 1986; Schwille et al., 1986, 1988; Tyree, 1991; 1993; van Geel, 1976; Wirt, 1978)。

課程管理是政府對學校課程所採取的管理措施。政府的領導者或教育權責機關有目的地制訂一系列的課程相關政策，並且運用各種課程管理策略推行和綜理其課程相關政策，意圖影響並治理學校的課程實務、實現政府對學校課程的抱負與企圖，以提升學校和教師實施政府所訂頒之正式、意圖的課程的可能性。

本文旨在分析相關文獻，由公共政策、教育政策、和課程領域有關的論著中，綜合整理出美國聯邦政府及州政府進行課程管理時，其所管理的課程相關政策、所運用的管理策略、及其課程管理的機制，進而根據對這三個層面分析所得的內容及我國課程行政的作法，建構一個課程管理的分析架構，以作為探討我國課程管理實務的參考架構。本文在本節簡介課程管理的緣起之後，以下的四節分別為：第二節介紹課程相關政策、第三節指出課程管理的策略與機制、第四節綜合前二節的內容陳現課程管理的分析架構、以及最後一節的結論。

貳、課程相關政策

不論用什麼樣的名稱來指稱政府教育權責機關所訂定和頒布的正式課程——課程標準、課程綱要、課程指引、或是課程架構——不變的是，這份文件需要「充足的支持」(Archbald, 1991)。因為，徒課程不足以自行，政府的正式課程不可能單單靠著課程標準或課程綱要本身的內容，就達成其所肩負的任務。再者，可能會影響學校課程實務的教育政策，往往比在名稱上冠有「課程」二個字的政策要來得廣得多。亦即，學校課程可能會受到各種互相牽連的教育政策的交互影響。這些政策可能會彼此促進和增強、或是牴觸和削弱其他各項政策的推行與實施，也因而會影響學校的課程實務。

事實上，政府在治理學校的課程時，通常會使用數種相關的政策或要素。例如，美國的州政府至少可以運用四種主要的教育政策，來遂行其對公立學校課程的管理與責任，它們分別為：設定該州學生取得高中畢業證書的條件、選擇各個教室可以使用的教科書、發展各科的最低能力測驗 (minimum-

competency tests）、以及提供技術上的協助等（U.S. Department of Education, 1990）。由此可知，政府的領導者或教育權責機關可以試著操弄一連串相互關聯的政策，以便達成其在課程上的意圖。這一連串與政府所訂頒的正式課程有著密切關聯的教育政策，可以稱作是「課程相關政策」（curriculum related policies）或是「課程關聯政策」（curriculum relevant policies）。

簡而言之，課程相關政策是一系列和政府的正式課程有著密切關係的教育政策。這些課程相關政策彼此之間具有互相關聯的特性，它們可能會彼此促進和增強、或是牴觸和削弱政府對其正式課程的制定、調整、傳遞、或實施。課程相關政策是政府教育權責機關所能加以操弄、組織、和統合的各項教育政策，以便治理學校的課程實務，進而達成政府對學校課程實務的意圖與抱負。

近年來探討美國州政府課程管理或課程控制的研究（Porter, Floden, et al., 1986; Porter, Smithson et al., 1994; Schwille et al., 1986, 1988; Tyree, 1991, 1993），各有其不同的研究焦點，而且它們所分析的課程相關政策也有互有出入，不過，其中也有些是相同的政策領域。綜合言之，它們所分析的課程相關政策包括：教育目標、高中畢業或學科的要求、課程綱要、教學時間的分配、對特定主題的強調、教學材料的選擇與採用、成就測驗、教師檢定與專業成長、學校評鑑與認可、以及教育資訊的管理系統。以上所列舉的這些政策領域，乃是州政府在管理其課程、或是想要實現其在課程上的意圖時，所可以制訂和統整運用的課程相關政策（高新建，民87）。

就我國現行的課程行政而言，上述的課程相關政策需要略加以修正和補充，方能切合探究國內課程管理現象之需。其需要修正的課程相關政策項目及其理由分述如下。「高中畢業或學科的要求」修改為「畢業或學科的規定」，刪去「高中」二字，以便探討不同教育階段的規定；將「要求」改為「規定」，因為我國的教育行政機關通常是對下級單位或學校作出規定，而非僅止於要求而已，例如對學分數、必修與選修科目、專業與專門科目的規定等等，不一而足。

擴充並增加原有「成就測驗」的內涵為「評量與升學方式」。因為，我國的教育權責機關除了對學生的定期學習評量有所規定之外，對於評量的評分方式也有非常詳細的規範，至於學生升學的入學方式也有周密的規定。由歷年來對升學主義、考試領導教學等方面的批評，便可以得知升學方式對學校的課程與教學有著重大的影響。再者，近年來所規劃實施的高中、高職以

及大學入學方式的改變，其主要的目的之一，便是在改變聯招對學生學習的不良影響，希望對學校課程的實施能有正面的影響和效果。

「學校評鑑與認可」一項修改為「學校評鑑與立案」。我國目前對中小學並沒有實施認可制，縱使是對私立學校，也只有立案的規定，並沒有官方或是民間的認可機構，進行認可的工作。就原來所謂的「體制外學校」而言，在教育部開放承認體制外的學校之後，也沒有採取任何的認可措施。至於評鑑一項，則宜擴充其內涵，將視導也包括在內，因為，教育行政機關的督學，對學校負有視導之責；而且，學校校長的「辦學績效」往往成為其調動的一項重要因素。

根據我國教育行政機關過去對學校設備的規定，則需要加入「教學環境與設備」一項。教育部過去所頒布的「國民小學設備標準」（教育部國民教育司，民70）及「國民中學設備標準」（教育部國民教育司，民77），對學校的環境與設備均有詳細的規定，而這些規定和學校課程的實施，有著密切的關聯。雖然舊有的「設備標準」未再繼續更新，但是教學環境及相關設施對課程實施的影響，卻是依然存在，而且也是不容忽視的。

僅作文字上調整的項目包括：「課程綱要」修改為「課程指引」、「對特定主題的強調」修改為「特定主題的強調」、「教學材料的選擇與採用」修改為「教學材料的選用」（例如，教科書、教學媒體、補充教材的選擇與採用）、以及「教育資訊的管理系統」修改為「資訊的管理系統」。「課程綱要」一詞原係英文“curriculum guidelines”的譯詞，為避免與我國研擬中的「九年一貫課程綱要」相混淆，因而將之修改為「課程指引」。就內涵而言，不論是「課程綱要」或「課程指引」，並不必然全等於我國教育部所頒布的現行「課程標準」、或是近年來美國各個學習領域的教育專業團體所提出來的「課程與評鑑標準」，因為它們的內容所包括的項目多所差異。就我國而言，研擬中的九年一貫課程綱要，極有可能會刪去課程標準中所詳盡列舉的教材綱要，而代之以各年段的基本能力，再者，其對教學科目與時數也只作比較概括性的規範；至於課程標準或課程綱要中所列出的「課程目標」，與政府法令中所列舉或訂定的「教育目標」或「教育宗旨」，在範疇上有所不同，因而可以進一步探討二者間是否具有「一致性」（詳見「美國州政府的課程管理策略」一小節）。就美國而言，其教育專業團體所訂定的「課程與評鑑標準」，其內涵與我國現行的「課程標準」亦有所不同（參見高新建，民86b）。因此，本文採用涵義較廣泛的「課程指引」，以涵括上述各種課程文件。

根據以上所作的修改與補充，以及未作修改的兩個項目：「教育目標」及「教學時間的分配」，本文調整之後的課程相關政策由原來的十項增加為十一項。這些課程相關政策包括：教育目標、畢業或學科的規定、課程指引、教學時間的分配、特定主題的強調、教學材料的選用、評量與升學方式、教師檢定與專業成長、學校評鑑與立案、教學環境與設備、以及資訊的管理系統。

參、課程管理的策略與機制

政府部門想要成功地達成它所承擔的任務，通常需要相當多樣的管理策略，或是所謂的「行政工具」（administrative tools）。事實上「瞭解政府工作的可行方式之一，乃是將公共行政不只看成是部門、處局、和單位的集合，而且更是一組基本工具（basic instruments）的集合。」（Fesler & Kettle, 1991:32）。因為，「政府的行政是和社會控制有關，…。政府對吾人——它的對象或公民——的作為，乃是配合其多樣的目的，在不同的情境將其行政工具作不同組合的運用，以便試著塑造我們的生活」（Hood, 1983: 2）。

從管理策略是工具的比喻來看，當政府的教育權責機關在面對、處理、推行和綜理學校課程的相關事務時，可以從其豐富的工具箱中選取一項或是各式各樣的工具，來加以運用。而這些選出來的工具，可以單獨地使用，也可以混合地運用，以處理某一項課程相關事務；或者，一項工具也可以用來處理多種不同的課程相關事務（高新建，排印中）。

管理策略係政府的行政手段，用來將有關的政策及其目標轉化成為具體的公共行動（Hastings, 1982; McDonnell & Elmore, 1987; Cornbleth, 1990）。課程管理的策略則是政府意圖管理或遂行控制其課程相關政策時，所可以採用之特定的行政方法或技術，以便提升其正式課程轉化成為學校課程實務的可能性。亦即，課程管理的策略係政府的領導者或教育權責機關所可以使用之各項個別的、獨立的、和特定的行政手段或管理技術。這些單獨的管理策略，是政府部門一般形式的活動，政府機關運用此等策略，遂行其對課程相關政策的管理，以便將其正式的、意圖的課程轉化成為具體使用中的課程或運作的課程。

至於課程管理的機制（mechanism）則是，學校課程的主管機關或領導

者運用二項或二項以上之個別的、但是卻又相關聯的課程管理策略，管理其課程相關政策時，所形成之整體而統合的中心體系（*overarching structure*）。亦即，政府在治理其課程相關政策時，數個個別的課程管理策略可以混合地、集合地加以運用，並且由於其彼此間的關聯和整合應用，而能夠互相促進和增強，進而形成一個既調和連貫且又統合的課程管理機制（*a coherent, overarching mechanism*）。相對地，這些個別的課程管理策略，也可能由於課程主管機關未能適切地加以整合運用，而產生互相抵觸和削弱的現象。

本節主要在探討美國聯邦政府與州政府所可以使用的課程管理策略與機制。文中首先根據教育政策領域的文獻，歸納出美國三級政府涉入教育與課程事務的演變類型，以作為瞭解其課程管理的策略與機制的背景知識。然後分別介紹聯邦與州層級所使用的課程管理策略、並比較這二個層次的課程管理策略，其後則指出美國聯邦政府及州政府的課程管理機制。

一、美國三級教育機關涉入教育與課程事務的演變

由於情境及時間的脈動是不斷地變動更迭，政府對教育及課程領域所關切的重點乃隨之而不斷地推移。美國聯邦、州、及學區這三個教育階層的教育角色，也是因其情境及時代的推移而變動不居。在檢視教育政策及相關領域的文獻之後可以發現，這三個教育階層涉入教育的情形及其演變的類型，彼此各不相同。表 1 呈現聯邦、州及地方等三級教育機關涉入教育及課程事務的演變類型。

表1 美國三級教育機關涉入教育與課程事務的演變類型

	1965年之前	1965-1980	1980年迄今
聯邦	甚少	弱而直接	強而間接
州	甚少	被動	直接
地方	高度	減低	減低

聯邦政府在早期是保持著「謹慎遠離」（*careful distance*）與從事「低電壓」（*low-voltage*）活動的立場，不過，在「公民權利運動」階段之後，逐漸轉換成較為主動涉入的角色，然後到了新聯邦主義（*New Federalism*）

時期則採取了「轉讓」(devolution)與「強力勸說」(bully pulpit)立場。因此，聯邦政府對教育及課程事務的角色，係由甚少涉入、弱而直接的涉入、而至於強而間接的涉入。

就州政府而言，在過去曾經主動涉入教育與課程事務的州，只是常態中的例外。大多數的州在開始的階段，是處於傳統授權的、「懶散的官僚滯水」(sleepy bureaucratic backwaters)的處境。即使是在回應聯邦政府於「公民權利運動」時期所推展的各項法案與政策，州政府的教育機關仍然是一個「充滿著年邁官僚人員之遲頓的、管理不善的地方」(dull, poorly managed places staffed by gray bureaucrats)，處理著聯邦的各種方案。然而，聯邦政府的新聯邦主義擾動了州政府長久以來的立場，而導致州政府採取主動主義(activism)、並成了聯邦的「勞役馬」(workhorses)。因此，州政府對教育及課程事務的角色，係由甚少涉入、被動的涉入、而至於直接的涉入。

一般而言，學區則是由其傳統高度自主的立場，轉變成為逐漸減低其自主性的角色，其導因首先是由於聯邦政府的涉入，接著則是州政府的主動主義。因此，學區對教育及課程事務的角色，係由高度的自主性、減低自主性、而至於更加地減低其自主性。

由以上的歸納可以發現一個有趣的現象。雖然美國公共教育的權力在憲法上是「保留」給州政府，而在傳統上州政府則更進一步授權給地方層次，但是，長久以來隨著歷史事件的起落與變化，政府涉入教育與課程事務的程度、及其所採取的角色，亦不斷地演變。聯邦行政部門與立法部門對政策偏好的改變、與司法部門的決定與判例，不但影響了聯邦層次本身的角色，對州與學區的角色更有著重大的影響。

二、美國聯邦政府的課程管理策略

在公共政策領域、教育領域、以及課程領域內，有多位學者曾經分別指出美國政府在它的「工具箱」內，所收藏的各種管理策略。其中包括有專屬於美國聯邦層級使用的統治策略，也有美國政府的各個層級都可以利用者。再者，過去學者所提出的管理策略中，有專屬於教育領域運用的，也有包括教育在內的公共政策領域所可以使用者。這些政府所能應用的管理策略或行政工具，可以運用多種不同的方式加以分類。雖然不同學者所提出來的分類名單，通常只說明管理策略的一般性特質，但是他們也都強調，當各級政府部門企圖實施其所訂定的政策時，政府所能選擇和運用的管理策略是相當的

廣泛 (Jung, 1988)。

美國聯邦政府在嘗試著將其重要的政策目標與抱負，轉化成為包括教育與課程在內之公共政策的具體行動時，所可以採用的管理策略頗多（參見高新建，排印中；Cornbleth, 1990; Fesler & Kettl, 1991; Jung, 1988; Kirst, 1982; McDonnell & Elmore, 1987）。在綜合整理分析各家學者的見解之後，可以將聯邦政府在治理其教育和課程事務時，較常運用的策略或工具，區分為下列六種類型：制度的變更或建立（system changing or building）、服務的提供（provision of services）、法律命令的發佈（mandates）、經費的補助（grants）、知識和訊息的發現和散佈（discovery and dissemination of knowledge and information）、以及忠告善導（exhortation）。這六項策略排列的順序，大致上反映了管理策略強制性和政府介入的程度。這些策略乃是聯邦政府欲將其意圖的課程和對課程抱負，轉化為學校的課程實務時，所以選取並加以運用的管理策略。

(一)制度的變更或建立

此一管理策略調整各個職務之間、現有各個單位之間，或是現有單位與新設立單位之間的權責。其意圖乃是在改變政府提供或傳遞教育產品或教育服務的結構，甚至進而改變其產品或服務的本質，以便增加政府的教育效率或教育效能。亦即，此一策略試圖改變現有教育權力的分佈結構。例如：學校本位課程發展（school-based curriculum development）、「提早開始方案」（Head Start）、公共電視節目「芝麻街」（*Sesame Street*）、以及「目標2000：教育美國法案」所規定設立的「國家教育目標小組」等（高新建，民86a; *Goals 2000: Educate America Act*, 1994）。

(二)服務的提供

服務的提供或直接行政（direct administration）是指政府的教育官員逕行提供教育方面的服務。此等服務可以包括，技術上的協助、和提供特定領域或科目的諮詢服務。此項策略是大多數人所認知的公共行政；不過，服務的提供只是美國聯邦政府諸多活動中的一小部分而已。通常政府機關的層級愈低，其行政人員直接從事提供服務工作的情形愈多。美國政府所提供的服務有如，聯邦政府在推廣「目標2000」教育法案中的「國家教育目標」時，其作法係由總統和州長共同設定國家教育目標，然後提供給各州和學區「自願地」採納，並設有免費的電話，以提供相關的諮詢服務。

(三)法律命令的發佈

法律命令是管理個人或組織活動的規則，法令可以包括：指定符合法律規定的行為、設定強制執行的標準、發給執照和許可證、以及強制實施績效責任制的程序等。此等規則有賴政府機關加以強制執行，並且意圖得到被管理對象的服從。法令可以由政府三個部門中的任何一個發布，例如，司法機關的決定、立法和行政機關的法令規章。由卡特政府所提議、但是被雷根政府所廢止的雙語教育法，便是一例。「目標2000」法案即是由美國國會在第103會期所通過（立法機關所制定）、並且經由總統簽署後公布的教育法案。美國聯邦政府的法規，通常會伴隨著一般補助或是特定專款補助，或是二者均有的補助。

(四)經費的補助

經費的補助係指政府有條件或是無條件地將經費轉移給個人或其他組織，以協助或誘使接受補助者，能提供政府所預期的產品或服務。政府提供經費補助時，對款項應該如何使用，通常會有程度不一的規定。聯邦的經費補助乃是其最古老、最廣泛使用、而且可能也是人們最容易瞭解的行政管理工具（Haider, 1989）。經費的補助通常有二種形式：一般補助（general aid）和特定補助（differential funding）。

一般補助對提供給州和地方教育機構之補助金額的運用，只作很少的規定，甚至是完全無條件的，或者只作一般性和最低程度的指定用途。特定補助則包括：指定補助款的用途和使用的特定對象、以配合款的方式提供財政上的誘因、補助示範性的計畫、以及購買特定的服務等。當特定補助越過州層次，而由聯邦政府直接撥給地方政府時，此種「聯邦——地方」的專款補助（categorical grants），是一種極具企圖心的作法，而且也可能伴隨著更為明顯的聯邦控制。

美國聯邦政府為了推廣其「目標2000」法案，除了提供「種子資金」（seed money）給各州和學區申請之外，並且提供經費給和「核心科目」有關的學術專業團體或組織，發展各學科的全國性學科標準（高新建，民86b）。聯邦教育部也提供經費補助公共廣播公司，製作能協助兒童作好學校學習準備工作的電視節目。

(五)知識和訊息的發現和散佈

一如本標題所提示的，知識和訊息的發現和散佈係指政府的教育部門協

助、支持、或是從事研究和發展工作，蒐集統計資料，並將其發現和成果提供給教育實務工作者、教育政策制訂者、和社會大眾。這是「能力建構」(capacity-building)的作法之一。過去的國家教育研究院(National Institute of Education)以及目前的教育研究與改善司(Office of Educational Research and Improvement)，從事前述的第一項功能，而國家教育統計中心(National Center for Education Statistics)則擔負第二項功能。課程與研究發展中心的創立，則是另一個例子。

(六)忠告善導

忠告善導或道德勸說(moral persuasion)係透過政府高階層官員的領袖聲望與魅力，以出版品、演講、或其他類型的活動，提出或發展教育的理想、遠景展望、提議、以及臆測。忠告善導的說詞是直接面對廣大的社會大眾而提出的，以便運作並提升民眾對其他政府官員當前及未來施政措施的認同和支持程度。此一策略也會影響其他政策制訂者的看法、及其對政策優先順序的設定。此一策略雖然並不像上述其他方式般的具體而明確，但是，卻未必較其他方式來得沒有影響力。其例子包括：雷根政府的「強力勸說」、布希政府所出版的「美國2000」政策、和柯林頓政府所正式宣布的「目標2000」法案。

三、美國州政府的課程管理策略

美國州政府課程管理系統的運作方式，通常是以州的各項課程相關政策，規範和管制地方的課程實務。因此，當教師在決定他們要教什麼、或如何教、或是同時考慮此二者時，州政府所訂定與頒布的課程相關政策的「政策強度」(policy strength)，以及整體課程管理系統的潛在強度，便可能會對教師的決定產生重大的影響。一般而言，當州政府的各項課程相關政策是比較一致的(consistent)、指示性的(prescriptive)、權威式的(authoritative)、和有權力的(powerful)，它們的影響通常會比較大、而且教師也比較有可能會實施州的課程相關政策。這四個項目即為政策強度的來源或特質，它們所可以描述的，並不僅僅限於課程標準或課程綱要而已，它們更可以用來探討州的課程管理系統中，各項課程相關政策之間廣泛而內在的強度、或是其潛在的可能強度。以下簡要撮述政策強度的四項特質及其所涵蓋的管理策略(詳見高新建，民87; Schwille et al., 1986, 1988; Tyree, 1991; 1993)：一

致性（consistency）、指示性（prescriptiveness）、權威性（authority）、與權力性（power）。

（一）一致性

一致性係指州政府的各項課程相關政策，彼此之間能夠明確地環環相扣、溝通、搭配、增強、或強化。一般而言，當多項課程相關政策彼此之間均互相提到其他的政策、或是各項政策均能交互參照時、當改變教育實務時能夠以共通的論點協調各項政策領域時、當各項政策之間明確地互相配套搭配或增強時、當政府官員能夠指出其所負責的某一項政策與其他各項政策之間的各種關聯性時、以及當各項政策彼此之間沒有互相侵蝕削弱或互相衝突時，課程相關政策間的一致性通常比較明確而且也容易達成。

（二）指示性

指示性係指州政府的各項課程相關政策的明細度（specificity）和廣泛度（extensiveness）。亦即，指示性所意謂的是，州政府的課程相關政策給予地方教育當局的各種指導與訓令，所涵蓋的範圍及其詳細程度。一組強而有力的指示，通常會對學校的課程提供整體的基礎原則、及各種詳細而明確的指導與規範，諸如：學科的基礎原則、目的或結果、科目目標、教學材料、教學順序、單元的結構與目標、單元和每節課的順序、每節課的結構和目標、規定或範例的活動、以及科目使用的測驗題目等等。

（三）權威性

權威性隱含地方教育當局接受並順從州政府所運用的各項權威策略。州政府想要使地方教育機關能接受其在課程上的權威地位，可以運用下列各項權威的來源：法律、專門知識、規範、傳統、或政策制定者的魅力等。當州政府訴諸這些權威的來源時，便是把這些權威來源當作權威策略來運用。州政府如果能適當地應用其權威，通常可以強化州的課程相關政策，並增加地方教育當局接受和實施其政策的可能性。

（四）權力性

權力性係指州政府能夠透過獎勵或制裁、或一併使用二者，來強制執行其課程相關政策的能力。各種獎勵和制裁的措施也是州政府可以採用的策略，它們是用來鼓勵地方教育當局實施州課程相關政策、或是用來提升其實施機

率的典型手段。由於權威性和權力性是有關聯的，因此，州政府是否能適切地運用其權力性、以及能運用多少的權力性，極有可能會受制於其課程相關政策的權威性。對具有高權威性的課程相關政策，州教育當局可能只需要運用很少的權力策略，而且通常也比較容易辯護其權力策略的使用。

上述四項課程相關政策強度的特質，均各自包括了數項單獨的策略或作法。其中，「一致性」及「指示性」和課程相關政策的內容有比較密切的關係，「一致性」通常是用來檢驗各項課程相關政策之間的關係，而「指示性」的主要焦點，則是用來探討州課程綱要或課程標準的明細性和廣泛性。

四、美國聯邦政府及州政府課程管理策略的比較

本小節根據前面二小節所敘述的內容，比較美國聯邦政府及州政府可以用來統治其課程相關政策的管理策略，並且說明造成二者差異處的可能原因。表2呈現聯邦政府及州政府課程管理策略的比較。

表2 美國聯邦政府及州政府課程管理策略的比較

州	聯 邦
一 致 性 交 互 參 照 協 調 配 合 互 相 增 強	
指 示 性 明 細 度 廣 泛 度	
權 威 性 法 律 領 導 者 的 魅 力 專 門 知 識 規 範 傳 統	制 度 的 變 更 或 建 立 服 務 的 提 供 法 律 命 令 的 發 佈 經 費 的 補 助 知 識 和 訊 息 的 發 現 和 散 佈 忠 告 善 導
權 力 性 獎 勵 制 裁	

由表2可以發現一個有趣的現象，亦即，根據過去研究的發現，美國聯邦政府與州政府所運用的管理策略，既不相仿、無法加以一一的對應、也沒有太多的重疊。此一發現有三個可能的解釋。

其一，針對不同層次的政府所進行的各項研究，其研究焦點與興趣有所不同。探討聯邦層次所運用之管理策略的研究，通常比較關切用來管理一般性公共政策、教育政策、以及教育法案的策略。這是因為到目前為止，美國聯邦政府尚未單獨發布過任何的課程政策，而在聯邦政府所倡導的一般性教育政策或教育法案中，即使提到了課程，課程通常也只是這些教育方案或政策中的一小部分而已。相對地，探討州政府課程管理或課程控制的研究，則直接而明確地分析州層次的課程相關政策，這是由於近年來州政府密集地參與影響學校課程的各項教育事務，因而使得這類的研究得以進行。由於針對聯邦層次及州層次所進行的研究，其探討的政策對象有所不同，其研究發現上的差異便是可以理解的。例如：探究聯邦層次的研究者，通常一次只關心一項教育方案或教育法案、或是在其研究中把不同的教育方案或法案分開處理。對他們的研究而言，「一致性」實在是沒有什麼意義，因為，只有同時研究一項以上的政策時，才有可能發現政策間是否具有一致性。相對地，州層次的研究同時探討一連串的課程相關政策，「一致性」便因此而成為一項受人矚目的重要管理策略了。

其次，縱使課程事務也是聯邦教育政策的主要關切項目之一，聯邦政府和州政府依然極有可能會採取不同類型的管理策略，分別治理其各自的課程相關政策。這是由於美國各個層級教育系統的出現及運作，各有其大相逕庭的背景因素和功能、而且也各自擁有極為不同資源。因此，一個教育機關其在教育階層中所處的層次，便可能成為其在設計或選擇課程管理策略時的一項重要影響因素、甚至可能是其主要的決定因素。例如，由於美國憲法的規定、以及聯邦政府積極涉入教育領域的時間還不是很長的事實，使得聯邦政府不太可能訴諸於「規範」和「傳統」等二項權威策略；但是，對某些州而言，由於長久以來管理教育與課程事務的事實，使得它們可以輕而易舉地運用這二項策略。如果這樣的解釋屬實，而且目前也有有關地方學區課程管理策略的研究可供分析及比較，則表2將會比目前所呈現的，更為多樣化。例如，學區可能可以運用領導、集體決定、學校間的競爭、個人間的競爭等管理策略，以遂行其對課程相關政策的管理，而這些管理策略卻是聯邦層次及州層次的文獻所沒有提到的。

其三，另一種可能則是，過去的研究者在設計其研究架構時，疏忽了某

些層面的課程管理策略，或是對其所蒐集到的資料不夠敏銳。因此，各項研究的發現與結果便有所差異了。聯邦的教育方案可能是由某一個教育領域的專家所設計出來的，可是後來的研究者卻忽略了過去所重視的某些內容。例如，雖然聯邦政府的補助方案中可能設計了某些獎勵或制裁的規定，但是後來的研究者卻沒有注意到。同樣地，探討州層次的研究者，也可能會忽略了聯邦層次的研究文獻中所提及的管理策略。例如：紐約州政府在各個地區所設立的「教育合作服務委員會」（Board of Cooperative Educational Services），便是「制度的變更或建立」的一個好例子，可是過去州層次的研究並未提到這項管理策略。

五、美國聯邦政府及州政府的課程管理機制

如前所述，課程管理機制是政府在治理其課程相關政策時，將數個個別的課程管理策略混合地、集合地加以運用，並且由於其彼此間的關聯和整合應用，而能夠互相促進和增強，進而形成一個既調和連貫且又統合的課程管理中心體系。本小節由目前的文獻中，嘗試整理出美國聯邦政府與州政府課程管理措施的機制。

美國聯邦政府的管理機制，在第一個世代的教育改革階段（大約為1965-1980年代），可以稱作是「弱而直接的控制」，而其後在「轉讓」時期採用「強力勸說」的階段，可以稱作是「強而間接的控制」。這是因為州或學區在決定要接受聯邦的方案之後，伴隨著聯邦的補助一起到來的，還有行政上的程序、要求、與監督。近年來聯邦政府所使用的忠告善導策略，縱使其本身的確是十分有力的，但是，它並沒有明確而具體地附帶任何實質上的獎勵和制裁。因此，州和地方學區這兩個層次，依舊可以自行決定它們是否要追隨聯邦的忠告善導；只是，國家級領導人物的魅力及其所帶來的大眾壓力，使得這股時代的脈動，幾乎是州和地方層次所無法抗拒的。

就州層次的課程管理機制而言，一如50個州所作成的教育決定是一個「千真萬確的調味料櫥櫃」（Kirst & Wirt, 1992）所比擬的，各個州政府在管理其課程相關政策的措施與作為上，有著許多的差異。每個州執行其課程相關政策的方式，也同樣是互有不同。然而整體上，各個州在前述所提出的管理策略或政策強度的四項特質上，似乎都各有其大致近似的控制程度或管理強度。亦即，若以前節所提出的課程相關政策及課程管理策略等二個層面，交織成一個課程管理的分析架構（類似下一節表3所提出的架構，不過沒有表3

的最後一列「管理機制評估」)，評估各州的課程管理措施，則就大多數的州而言，州政府對其州內課程相關政策的管理，通常都有其自己的管理機制。例如，有些州比較傾向於「直接控制」，而有些州則偏好於「間接控制」、或「最少控制」。至於其管理機制的控制的程度，則有「高一中」度控制、「中—高」度控制、「中」度控制、「中—低」度控制等等。

就學區層次的課程管理機制而言，目前並沒有類似聯邦和州層次課程管理方面的文獻資料。不過，根據學區對州政府所推行的教育改革與教育政策，通常會有相當一致的反應的現象來看，吾人似乎可以合理地揣測，學區在處理其課程相關政策時，其所運用的各項管理策略，在某種程度上，可能也有其一貫的管理機制。

此外，由於文獻中有關美國聯邦層次與州層次之教育政策的研究，是在不同的時間進行的，復以情境因素會影響各項管理策略的選擇，因此，目前對不同政府層次的管理機制，不易進行跨層級間的比較。再者，聯邦層次的研究大多是縱貫性的，因此，比較容易發現聯邦政府改變其統治立場的軌跡。根據現有文獻資料所顯示的，聯邦政府每個時期所關切的焦點、領導者的政策偏好、運用管理策略的熟練程度等等，在在對其管理策略的選擇有著重大的影響，也因而影響到其管理機制。相對地，州層次的研究則是針對某一個特定的時間而進行的，因此，比較不容易由各個不同性質的研究中，判斷出州政府對其課程相關政策的立場，是否因時間的遞移、及領導者的喜好而有所不同；不過，在跨州的研究中，讀者卻也可以了解到各州所採取之互異的管理策略與機制。

肆、課程管理的分析架構

在綜合上述美國聯邦政府及州政府進行課程管理時，其所頒布的課程相關政策、所運用的管理策略、及其課程管理的機制等三個層面的內容，並參酌我國課程行政的作法之後，可以交織建構一個課程管理的分析架構（如表3所示），用以評估政府在課程管理上的作為，並作為探討我國課程管理實務的參考架構。

表3 課程管理的分析架構

相關政策 \ 管理策略	一致性	指示性	權威性	權力性
1.教育目標				
2.畢業或學科的規定				
3.課程指引				
4.教學時間的分配				
5.特定主題的強調				
6.教學材料的選用				
7.評量與升學方式				
8.教師檢定與專業成長				
9.學校評鑑與立案				
10.教學環境與設備				
11.資訊的管理系統				
管理策略評估				
管理機制評估				

分析方式說明——

一致性：交互參照、協調配合、或互相增強（分項列出與該政策具有一致性的相關政策號碼，及其一致性強度的高、中、或低）。

指示性：明細度或廣泛度（分項列出政策指示性強度的高、中、或低）。

權威性：制度的變更或建立、服務的提供、法律命令的發佈、經費的補助、知識和訊息的發現和散佈、領導者的魅力與忠告善導、專門知識、規範、或傳統（分項列出政策所運用的權威策略，及其運用方式是「明顯的」或「隱含的」）。

權力性：獎勵或制裁（分項列出權力性強度的高、中、或低）。

管理策略評估：高、中、或低（各項管理策略的強度）。

管理機制評估：高、中、或低、及直接或間接（整體管理策略調和連貫及統合的強度）。

此一課程管理的分析架構假定：如果政府有一個強而直接的課程管理機制，其所訂頒的各項課程相關政策的內在強度很高，並且以較多而且是互相促進和增強、與彼此連貫的管理策略治理其課程相關政策時，則其對地方教育當局及教師作成是否採納並實施其政策的決定，通常會有較大的影響效果。相對地，如果政府的教育當局缺乏一個課程管理的機制、或是採取弱而間接的課程管理機制，使用很少且又互相牴觸的課程相關政策與管理策略時，則其對地方教育機關及學校教師通常只會有比較小的控制效果。亦即，如果政府的正式課程及其課程相關政策缺乏所必要的潛在強度，或是政府在散佈其意圖的課程時，沒有運用適切和足夠的管理策略，則地方教育人員會加以實施的可能性，通常不會太大（Tyree, 1993）。

不過吾人卻也應該認識到，雖然課程相關政策的強度與管理策略的運用，是管理學校課程的一個重要因素，但是，它並不是影響地方教育主管機關及學校教師實施上級政府所訂定之課程政策的唯一因素。政府能擁有一個強而有力的課程管理機制，是促使地方層級及學校教師依政策而運作和改變的必要條件，但是並非充分條件。亦即，當政府能夠訂定強而有力的各項課程相關政策、並且能適切地運用其課程管理的策略時，其課程政策通常比較會被地方教育人員所採納和付諸實施；然而，有力與妥善的管理政策，並不保證會如其意圖般地得到執行者的奉行不忒。仍然有許多其他的因素，會影響上級政府部門的各項課程相關政策，是否能夠得到學校和教師確實地加以實施。這些因素至少包括了：地方教育人員知覺與了解其政策的程度、政府直接或間接授權給予地方教育人員實施州政策的程度、以及地方教育人員具有多少落實政策的能力和意願等等（Cohen, 1990; Peterson, 1990; Smith & O'Day, 1991; Tyree, 1993）。

此外，此一課程管理的分析架構也具有下列二項價值。其一，本分析架

構可以用來對照政府教育主管機關已經達成的項目、及其未來可能可以達成的項目，也可以用來進行各級政府間或同級政府間的比較。其二，對有意探討各種課程相關政策對教師從事教學內容決定之效果的研究者而言，可以根據此一分析架構所提供的訊息，提出其研究假設。

伍、結 論

衡諸近來我國教育「鬆綁」的呼聲漸高，「放鬆管制，走向多元」的建議，也逐漸為國人所認同（行政院教育改革審議委員會，民85；李遠哲，民85）。我國的課程行政及課程管理措施，由目前中央集權的一端（高新建，民80；黃政傑，民74，民79；游家政，民85），逐漸向地方分權的另一端而「鬆綁」邁進的可能性似乎越來越高。雖然其最後的停留點會是在此一連續線上的那裏，尚不可知，但是，較均權化或分權化的課程管理結構，卻是可以預期的。尤其在「精省」之後，更需要合理地調整各級政府間課程管理的權責與分工，以便達成教育「鬆綁」的理想。是以，有關課程管理方面的研究，也因而顯得迫切了。

國內學者對「課程決定」（curriculum decision-making）及其影響因素已多所研究；然而，對於「課程管理」或是「課程控制」卻著墨不多。如果教育主管機關計畫對其過去課程管理的作為，能依循「鬆綁」的取向而作調整，則其前提是需要對目前課程管理的現狀有清楚的認識與掌握，才有可能明確地得知需要調整的部分、及其所應該調整的方向。因為，唯有知道過去「綁」了那些地方，才有可能在未來「鬆」對地方。

本文「課程管理的分析架構」一文表3所呈現的分析架構，便可供研究者參考應用，分析我國政府所頒布的課程相關政策及其強度、各項政策之間的關係、評估政府所採取的課程管理措施與機制。當然，如果研究者的興趣是在於集中深入探討各項政策的某一種特質、或是某一政策領域的各種特質時，便需要根據其研究目的，重新設計一個更為詳細的單項課程管理分析表。

整體而言，表3的分析架構可以提醒研究者：課程管理的研究，不能僅限於課程政策的探討而已；相對地，與課程有著密切關係的課程相關政策、以及政府所能運用的各種課程管理策略，都是研究者所應該詳加探究的。如此，研究者才有可能窺得政府課程管理措施的全貌，了解政府如何管理其課程。

此外，根據「美國聯邦政府與州政府課程管理策略的比較」一文的敘述

與說明，本研究必須特別指出的是，當研究人員計畫應用由其他研究人員所發展出來的課程管理分析架構，探討某一層級的課程管理時，應該要特別注意其所研究的教育機關所處的情境、及其在教育階層中的層級，因為這些因素必然會影響其課程相關政策的訂定、與課程管理策略的選用。再者，研究者對各種獨特及事先未預期到的課程相關政策、課程管理策略及課程管理的議題，也應該保持開放的心胸與敏銳的觀察力，以便使有關的問題在蒐集資料的過程中，能夠浮現出來並加以深究，而不應該只侷限於事先明確訂定的架構。對於地方層級的研究而言，此一建議是特別的重要，因為目前並沒有特別供此一層級運用的分析架構。基礎理論（grounded theory）（Strauss & Corbin, 1990）或許是探討地方層級的課程管理時，可以考慮使用的研究途徑之一。

最後，本文所提出的「課程管理的分析架構」，主要是根據美國聯邦政府及州政府課程管理的相關文獻，加以分析和整理而得的，以作為探討我國課程管理實務的參考架構。在建構表3分析架構的過程中，固然業已考慮到我國課程管理的作法，而略作修正和調整，然而，未來的研究者在實地探究我國課程管理的作為時，依然需要特別注意國情上的差異，視需要而適切地修改本文所提出來的分析架構。

參考書目

- 行政院教育改革審議委員會（民85）。教育改革總諮議報告書。台北：作者。
- 李遠哲（民85）。新世紀的教育方向，教改通訊，24，2-6。
- 高新建（民80）。國小教師課程決定之研究。國立台灣師範大學教育研究所碩士論文，未出版。
- 高新建（民86a）。美國國家教育目標的推廣策略及其對我國課程行政的啓示。輯於中華民國課程與教學學會、中華民國比較教育學會主編：課程改革的國際比較：中日觀點（頁47-66）。台北：師大書苑。
- 高新建（民86b）。美國學科教育標準的訂定與推廣及其對我國課程標準修訂與推廣的啓示。輯於中華民國課程與教學學會主編：邁向未來的課程與教學（頁15-36）。台北：師大書苑。
- 高新建（排印中）。課程管理的策略：以美國聯邦政府為例。初等教育學刊。
- 高新建（民87）。課程管理的策略與機制：以美國州政府為例。台北市立師範學院學報，29，55-72。

- 教育部國民教育司（編）（民70）。國民小學設備標準（修訂一版）。台北：正中。
- 教育部國民教育司（編）（民77）。國民中學設備標準。台北：正中。
- 黃政傑（民74）。我國教育部課程行政的檢討與改進。輯於中華民國比較教育學會主編：
教育行政比較研究（頁19-38）。台北：台灣書店。
- 黃政傑（民79）。課程。輯於黃光雄主編：教育概論（頁341-363）。台北：師大書苑。
- 游家政（民85）。國民小學課程的問題及其改進。論文發表於國立花蓮師範學院八十四
學年學術論文發表會。
- Archbald, D. A. (1991). *A description and analysis of the rationales, content, and design of state curriculum guides in mathematics and social studies*. Unpublished manuscript, Consortium for Policy Research in Education, Madison, WI.
- Bolin, F. S. (1987). The teacher as curriculum decision maker. In F. S. Bolin & J. M. Falk (Eds.). *Teacher renewal: Professional issues, personal choices* (pp.92-108). New York: Teachers College.
- Carlson, D. L. (1988). Curriculum planning and the State: The dynamics of control in education. In L. E. Beyer & M. W. Apple (Eds.). *The curriculum: Problems, politics, and possibilities*. Albany, NY: State University of New York.
- Cohen, D. K. (1990). A revolution in one classroom: The case of Mrs. Oublier. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 12 (3), 311-330.
- Cornbleth, C. (1990). *Curriculum in context*. New York: Falmer.
- Elmore, R. E., & Fuhrman, S. H. (Eds.). (1994). *The governance of curriculum: 1994 yearbook of the Association for Supervision and Curriculum Development*. Alexandria, VA: ASCD.
- Fesler, J. W., & Kettl, D. F. (1991). *The politics of the administrative process*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Flanders, J. K. (1925). *Legislative control of the elementary curriculum*. Columbia University, NY: Teachers College.
- Goals 2000: Educate America Act. (1994). H.R. 1804. 103rd Congress, 2nd Session. <http://www.ed.gov/legislation/GOALS2000/TheAct>.
- Haider, D. (1989). Grants as a tool of public policy. In L. M. Salamon (Ed.). *Beyond privatization: The tools of government action*. Washington, DC: Urban Institute.
- Jung, R. K. (1988). The federal role in elementary and secondary education: Mapping a shifting terrain. In N. J. Boyan (Ed.). *Handbook of research on educational administration: A project of the American Educational Research Association* (pp. 487-499). New York: Longman.
- Kirst, M. W. (1982). *Teaching policy and federal categorical programs*. Stanford, CA: National Institute of Education Program on Teaching Policy.

- Kirst, M. W., & Wirt, F. (1992). State role, legislative and executive. In M. C. Alkin (Ed.). *Encyclopedia of educational research* (6th ed.) (pp. 1267-1275). New York: Macmillan.
- Kliebard, H. M. (1987). *The struggle for the American curriculum, 1893-1958*. New York: Routledge.
- McDonnell, L. M., & Elmore, R. F. (1987). Getting the job done: Alternative policy instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9 (2), 133-152.
- McNeil, L. M. (1988). *Contradictions of control: School structure and school knowledge*. New York: Routledge.
- Peterson, P. L. (1990). Doing more in the same amount of time. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 12 (3), 261-280.
- Porter, A. C., Floden, R. E., Freeman, D. J., Schmidt, W. H., & Schwille, J. R. (1986). *Content determinants* (with research instrumentation appendices). (Research Series No. 179). East Lansing, MI: Institute for Research on Teaching, Michigan State University.
- Porter, A. C., Smithson, J., & Osthoff, E. (1994). Standard setting as a strategy for upgrading high school mathematics and science. In R. E. Elmore & S. H. Fuhrman (Eds.). *The governance of curriculum: 1994 yearbook of the Association for Supervision and Curriculum Development* (pp.138-166). Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Schwille, J., Porter, A., Alford, L., Floden, R., Freeman, D., Irwin, S., & Schmidt, W. (1986). *State policy and the control of curriculum decisions: Zones of tolerance for teachers in elementary school mathematics*. (Research Series No. 173). East Lansing, MI: Institute for Research on Teaching, Michigan State University.
- Schwille, J., Porter, A., Alford, L., Floden, R., Freeman, D., Irwin, S., & Schmidt, W. (1988). State policy and the control of curriculum decisions. *Educational Policy*, 2 (1), 29-50.
- Smith, M. S., & O'Day, J. (1991). Systemic school reform. In S. H. Fuhrman and B. Malen (Eds.). *The politics of curriculum and testing* (pp.233-267). New York: Falmer.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Newbury Park, CA: Sage.
- Tyree, A. K. (1991). *The Potential strength of state curriculum control systems: Four case studies*. Unpublished manuscript. Madison, WI: Consortium for Policy Research in Education, Wisconsin Center for Educational Research.
- Tyree, A. K. (1993). Examining the evidence: Have states reduced local control of cur-

riculum? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 15 (1), 34-50.

U.S. Department of Education. (1990). *Progress of education in the United States of America 1984 through 1989*. Washington, DC: Author.

van Geel, T. (1976). *Authority to control school program*. Lexington, MA: Lexington Books.

Wirt, F. M. (1978). What state laws say about local control. *Phi Delta Kappan*, 59, 517-520.

A Framework for the Analysis of the Governance of Curriculum

Shin-Jiann Gau

Abstract

The purpose of this study is to construct a framework for the analysis of the governance of curriculum. To provide background knowledge, this paper began with a version of the origin of curriculum governance. Then, literature pertaining to the fields of public policy, educational policy, and curriculum were reviewed and synthesized in order to define the three fundamental aspects of the governance of school curriculum. The analytic framework constructed in this study interwove the following three aspects: curriculum related policies promulgated by governments, curriculum governing strategies employed by different levels of government, and the overarching mechanism of curriculum governance. Finally, since curriculum governance is a field rarely studied in Taiwan, this study encouraged researchers to devote more attention to it.

Keywords: curriculum administration, curriculum governance, curriculum related policy