

課程決定的賦權迷思 ——集中化與離中化的探討

周淑卿

【摘要】

英、美、紐、澳等英語系國家在90年代藉由全國課程與測驗的架構，加強中央的控制權；其課程政策顯現出課程權力集中化的趨勢。然而在學校管理方面，則遵行私有化、市場化原則，強化學校自主管理，以促進其服務品質，表現出「離中化」的傾向。然而，全國測驗成績提供家長選校的依據，市場機制促使學校遵行國定課程。於是象徵離中化的自由市場與代表集中化的國定課程（及全國測驗），共同加強了中央政府的課程集權，間接造成教師的去專業化。我國的九年一貫課程提倡「學校本位課程發展」，使我國的課程呈現出權力離中化的傾向，象徵我國的教師「賦權」時代來臨。但我國與前述國家的課程架構近似，不宜簡單地宣稱：離中化等於賦權。

本文指出在九年一貫課程下，教師並未增加一些前所未有的課程決定權；由其課程決定的層次看來，也難以跳脫課程執行者的角色；受限於績效責任的要求，而使教師的責任多於權力。與其說在目前的課程改革中產生了「教師賦權」，不如說中央藉此政策要求「教師增能」。

然而，若教師未能充分發展其專業知能，擴權只會適得其反；目前有限的賦予權責，未必不宜。賦權（empowerment）非但是讓教師「擴權」，更須「增能」。政策上對教師授權的多寡，應依教師能力而調整，方有利於教師成為真正的專業人員。

關鍵字：九年一貫課程、教師專業、賦權

在進入二十一世紀之前的十餘年間，西方國家的課程改革動作頻頻。1983年美國著名的報告書《國家在危機中》指陳了美國在企業、工業及科技上的國際競爭力落後，要求教育應回歸基礎能力，以提升學生的成就水準。1989年布希政府時期的教育高峰會議即認為美國須由全國標準來建立一致的教育目標（Cuban, 1990）。1994年柯林頓政府通過《美國公元2000年教育目標法案》，明訂了教育目標、課程內容，試圖藉共同課程提高學生學業表現。英國的《1988年教育改革法案》同樣訴求於提升國際競爭力與教育品質，而訂定全國課程方案；其中規定核心與基礎科目共十科，各學科均包含成就目標、學習大綱。此外並劃分四個關鍵期，分期評量學生的學習表現。

由於各國的教育改革很少不參考外國經驗；許多國家的決策者在面對類似的經濟或社會問題時，參照他國的教育政策，遂使全世界的教育目的與結構出現聚合的現象（沈姍姍，民87）。英國1988年教育改革中出現了全國課程與評量方案；澳洲1980年代也以「品質」作為其教育改革目標，於1991年完成八大基本學習領域的規劃，並在每一個領域中敘述基本學習成就標準；1993年紐西蘭頒布全國課程架構，規定了七大學習領域、學習大綱，並發展全國定期性學生成就評估系統，分八個層級進行評量（McGee, 1995）。這些英語系國家在90年代藉由全國課程與測驗的架構，加強中央的控制權；其課程政策顯現出課程權力集中化（centralization）的共同趨勢。然而在學校管理方面，則遵行私有化、市場化原則，強化學校自主管理，以促進其服務品質。在這方面，則又表現出「離中化」（decentralization）的傾向。英美兩國的課程政策容或與其他英語系國家有所相互觀摩參照，但因其強權優勢，往往使其教育政策成為其他國家仿效的對象。尤其我國的教育改革向以英美為主要取法對象，在新一波的課程改革的基本架構上，亦出現前述國家的某些模式。

中小學九年一貫課程以七大學習領域、十大基本能力及課程綱要（能力指標）作為課程架構，推動學校本位課程發展，並計畫由地方政府辦理四大學習階段各學科表現的測驗（教育部，民87），以評鑑學生的學習成效。我國的課程方案雖與前述英語系國家相似，然而，與我國過去的中央集權的課程政策相較，學校將可因「學校本位課程發展」的倡導而獲得更多課程決定的權力。就此而言，我國的課程呈現出權力離中化的傾向。由於學校本位課程發展強調教師的課程專業自主權，於是也象徵我國的教師「賦權」（empowerment）時代來臨。然而，所謂的「賦權」，除了權力的授予，更有一個重要的核心內涵—專業能力的增加。因為除非被授予權力的人本身具

有與權力行使相應的專業能力，否則不可能真正行使權力。教師賦權所蘊含的意義並不只是中央機構授予教師課程上的自主權，同時也包含「教師有能力行使其自主權」的意義。簡言之，「賦權」所包含的其實是「權力」與「能力」兩個內涵。

在我國與英美相似的課程政策中，英美教師所能自主決定的課程範圍與內涵，以及教師在課程發展上的地位，與未來我國教師是否有重要的差異？而這些差異正可彰顯出我國教師的「賦權」與他國教師的「削權」？假如沒有太大差異，是否可以因離中化的傾向，而聲稱我國教師賦權的情況為真？換言之，是否可以簡單地歸結為：離中化等於賦權？本文將藉由英國國定課程與市場化政策，探討課程權力集中化下國家與教師的課程決定權的消長。據此，討論我國在九年一貫課程政策中，教師賦權的實際內涵及相關問題。

壹、自由市場與課程權力集中化

Apple (2000) 認為當代教育政策中有四種陣營的勢力在競爭，分別是主張市場化的新自由主義者、試圖提升教育水準與維持共同文化的新保守主義者、試圖維繫傳統價值的權威民粹主義者，以及汲營於績效責任、評量與管理的專業中產階級人士。然而卻有一種稱之為「保守的現代化」(conservative modernization) 的聯盟已經統合出一種教育上的意識型態，其內涵包括自由市場、政府責任的消滅、學校內外競爭結構的強化、文化與人的嚴格要求，以及社會達爾文主義思想。競爭、市場、選擇和績效責任、表現目標、標準、全國測驗等，結合成為80年代以來新右派(New Right) 教育政策的鮮明旗幟。

新自由主義者認為個人雖然是自利的，然而當他們藉由市場中的購買與消費行為追求其自身之最大利益，「看不見的手」會將個別的自利性轉化為公共的利益(Lawton, 1992)。過去政府的科層體制控制，被抨擊為學校教育無效率、品質低落的主因。若欲提升學校的教育品質，必須將學校改造為如同私人企業一般的機構，以促進學校間的競爭。然而現實上學校不可能真正成為私人企業，因此，新自由主義者的設計是促進學校自我管理，並賦予家長自由選擇學校的權力。如此的設計，讓學校成為教育服務的提供者，家長成為消費者，教育體系成為一個超級市場。其基本假設是，家長基於爭取子女最大利益之考量，將會選擇品質與服務最佳的學校，而學校為了在競爭

激烈的市場中生存，勢將致力於改善效率與品質。如此將帶來整體教育水準的提升。這個自由市場的設計有一個相當關鍵的要素，即是：家長依據何種標準來判斷學校品質，以為選校之依據？

在保守派與中產階級專業人士的觀念中，所謂學習成就或教育品質乃是學生能熟習傳統界定之重要學科的知能，學校的任務即在維護與延續社會的共同文化與價值。這些所謂的學科知能與共同價值，批判理論者則視之為主流階層的文化、價值觀；當學校傳遞這些價值時，即是在執行社會再製的任務。然而，在國際經濟競爭的脈絡下，菁英分子所界定的重要學習內容化為國定課程，成為約束所有學校教育內容的框架。國定課程提供了共同的課程內容，也提供了學校間相互比較的參照架構，而全國測驗則是學校教育品質比較的最佳工具。依據國定課程各個階段的成就目標與學習綱要所制定的全國測驗，各校學生的學習成就在成績排行榜（league tables）上高下立判。這些資料也成為家長判斷學校品質的「消費資訊」。長期以來標準化測驗的有效性一直被質疑，但此種測驗卻因其簡便與快速的特性，經常被用以衡量學校的成果。然而正因標準化測驗無法正確評斷學校的成果，變通性評量乃應運而起。但是變通性評量通常費時又昂貴。於是，在全國的基本能力檢測工作上，標準化測驗仍是成本最低又直接迅速的方式。

國定課程與全國測驗成為邁向市場化的最重要步驟，因為這些規定提供了消費者在教育市場中作選擇時所需的資料，確保了自由市場運轉的可能（Apple, 1999; Apple, 2000）。這個教育市場雖是自由與多元化的表徵，但是當學校被區分成不同等級時，造成的並不是自由市場所假設的，學校之間「水平向度上的差異性」，而是強化「垂直向度上的層級性」（Whitty, 2000）。學校為了幫助學生在全國測驗中獲得好成績，以提高學校的排行層級，爭取家長的青睞，則須遵行國定課程的相關內容。市場選擇與競爭的機制，遂成為中央政府控制學校實施國定課程與監控學校的利器。

英國1988年教育改法案的推動者Baker有一個很弔詭的說法：「為了將責任轉移給學校，將自由選擇權賦予家長，必須利用中央的立法權」。於是在法案中，一方面擴大中央政府權力，另一方面鼓吹市場自由，擴大家長的權力（Skilbeck, 1989）。Robertson（1996）認為不應該單純地將「國家」與「市場」二分，其實這兩種權力正交結於教育管制的組織中。象徵離中化的自由市場與代表集中化的國定課程（及全國測驗），原本是互相矛盾的兩種政策方向，卻成了最佳的搭檔，共同加強了中央政府對課程管制的權力。

貳、集中化與教師課程權限

英國由1944年到1960年代初期的教師課程自主「黃金時期」(Lawton, 1980)，到80年代國定課程逐漸成形、教師在課程上的「秘密園地」被開放的過程中，英國對於教師專業主義的傳統正在重新界定，以適應變化中的教育、社會與政治目的。

1983年教育與科學部的文件《教學品質》中指出，教師專業主義的鼓勵除教師生涯發展外，還應清楚界定教師在學校中的工作，以及對家長與其他相關者的績效責任(DES, 1983)。1989年國定課程的一份文件則提出對教師自主內涵的說明：

在國定課程中允許教師在其教學內容上有相當程度的自由，例如教材的使用、內容與脈絡的選擇、教科書的使用等。法規中並未以特定的教科書或教學方法作為學習綱要的一部分(DES, para. 4. 15)。

以上的說法，代表中央政府將教師在課程上的專業權限作了官方界定。其中的意義也反映了1976年教育大辯論以來的一些共識：由於教育攸關社會的利益，因此大眾對學校的課程內容應擁有發言權；而學校必須向大眾負起績效責任。政策上將國定課程視為合乎大眾利益與共識的教育內容，教師只要發揮其專業能力，致力於達成國定課程的各項成就目標與相關要求，即是完成其績效責任。易言之，教師的專業權限乃是在既定的課程架構下選擇教材、運用適當的教學法，忠實地執行國定課程的規定。此種對教師專業的界定即是Seddon(1997)所稱的「公共服務取向的專業主義」(public service professionalism)。

柴契爾夫人也試著重新詮釋既有的教師自主傳統。她承認在課程領域中教師課程自主的傳統，也稱國家不應試圖約束學校中的每個細節，因為集權化的體系在英國不會被接受。她也聲稱在尋求恢復教師的版圖。但是由她推動政策的作為看來，似乎教師課程自主的傳統被視為可合併到當前的課程改革中(引自McCulloch, 1997)。亦即，在柴契爾的觀念中，國定課程並未約束教師在課程作為上的細節，教師仍然保有相當程度的課程自主，而這樣的

課程要求也不算是集權。1994年，學校課程與評估當局（School Curriculum and Assessment Authority）主席Sir Ron Dearing在國定課程的調查報告中建議：國定課程應予精簡，以容許教師專業判斷的範圍，尤其是在非強制性的課程領域。這份報告鼓勵增加對教師的信任，但是也堅持，此種信任應該相應於對家長、社會的績效責任，包括核心科目的測驗結果（Dearing, 1994）。可見Dearing雖然認為應減少國定課程的規定，尊重教師專業判斷，但前提仍是：教師應符合績效責任要求，尤其是要幫助學生達到測驗標準。

在此種以全國測驗成果作為績效責任指標的思考路線中，全國測驗與表現指標結合成為外來監督、管制與成果判斷的機制，意味著對教師的強烈不信任。國家與專業人員之間的關係起了變化；國家權力逐漸被市場所引導，造成教師專業權力與地位的削弱（Apple, 2000）。再者，為在市場中求生存，並爭取政府的補助金，追求效率將是學校經營者的首要考慮，而非教師的專業與教育理念。此種情形使得學校管理趨向科層體制化（姜添輝，民88，319）。科層化促成管理主義的興起，也迫使教師屈從於「顧客」的需求與外來的判斷，抑制了教師的活力與不同的想法。在關於學校與社會「適當」關係的流行假設中，學校似乎總被定位為回應社會需求的地位。在這一波新右派的市場化思考中，教育專業人員的地位被行政人員取代，管理者與政客成了同路人（Skilbeck, 1989）。

Ozga的研究發現，在國定課程實施後，英國教師正經歷了專業技能廢除（deskilled）的狀況。市場結合了公共服務的要求以及共同文化的期望，創造了一種矛盾的價值取向。管理主義介入而成為新的控制形式；原來作用於整個教育體系的國家權力，卻聚焦於學校（引自Seddon, 1997）。Woods等人（1997）訪查英國教師的結果發現了一些「去專業化」的現象，包括：專業技能的喪失、工作的例行化、部門分化取代整體性、科層體制工作上的過度負荷、時間上的飽和；教師角色由專業人員轉向技術工作者。為了提高績效，教師只得讓測驗領導教學。

教師經常以專業主義對抗管理主義，以擴充其自主與教育決定權。但是在市場競爭與全國測驗的壓力下，即使是過去官方宣稱的「教師在既定課程架構中所擁有的課程專業權力」，似乎亦不可得。「專業主義」成為一個政府用以促進市場化行為所做的設計，只不過使用了一個比較友善的名詞。實際上，私有化與市場化的政策正在挑戰教師的專業主義。90年代的教育政策令教師臣服於管理與控制。「去專業化」的傾向諷刺著教育只是在回應外界變化，而教育工作者成了歷史的犧牲者（Seddon, 1997）。

參、課程離中化的困境

英國的教育政策有兩個方向的權力變化：一方面控制權集中化，另一方面行動責任上分散化。績效責任的機制則逐漸成爲爲連接這兩個方向的工具。教育上的控制不再能依據傳統教育組織上集權或分權來加以區分，而是權威與功能的重新分配——中央在政策、資源與課程上擁有其權威，而學校方面卻具有實際工作上的職責（Skilbeck, 1989）。整體而言，中央限定教師所提供的課程與教學必須與國家所期望的正式課程一致。教師被賦予的責任即是將課程目標轉化爲學校的課程與教學，確實執行中央的計畫。課程權力的集中化造成教師的去專業化，課程發展回復到工廠模式。

相對於集中化的流弊，課程權力離中化的政策乃基於中央控制式的改革行動失利，而認爲學校自我改革的能力更強。讓學校教師在課程、教學上運用其自主權，將更能增進教與學改革的成功，進而達到提升教育水準的目的（Woods et al., 1997）。基本上離中化的立論基礎在於一個觀點：最接近學生的人最能了解其需求。學校本位課程發展即是離中化思考的產物。然而，即使同意學校本位課程可以化解課程一致化的問題，另一個令人質疑的問題又是：大眾如何能完全信任教師，而將所有的課程權責交付予學校？即使可以承認教師的專業能力，但是課程內容與文化、價值選擇有關，基於教育攸關社會大眾利益的前提，事實上沒有一個國家真正放任學校自行決定課程，不受其他約束。即使是在英國的教師自主黃金時期，學校課程仍然會受到地方及皇家督學建議、大學入學要求的影響。是以，通常學校本位課程不可能是「所有的教育決定都在學校層次進行」，毋寧說是以學校爲焦點的課程發展（school-focused curriculum）（Marsh et al., 1990, 46）。90年代，原本地方分權的國家如美國、英國、澳大利亞，即建立全國教育標準與課程綱要，要求學校本位課程發展須在全國課程架構的框架中進行。此種政策趨向顯示了，國家試圖以核心課程與共同目標來導引學校的課程發展，希望一方面讓學校依學生需求設計課程，達到多元化的發展；一方面又能萬流歸宗，殊途同歸，回到同樣的教育目標與內容上。如同Ferris（1992）所提醒的，所謂離中化的政策或許只是授權單位與學校（或教師）之間的契約關係。授權單位總是擔心學校的表現，於是總要設法檢測學校的努力與成果；許多離中化的計畫其實並不真正將權力下放至低層。

原來學校本位課程希望達成「知識在地化」、「課程權力分享」的理想，但是在「缺乏共同教育目標」的疑慮下，又加入全國測驗的監控機制，往往牽制學校遵循一條最平坦的道路——將測驗作為課程內容。如此，在離中化的形式下，仍是集中化的實質。

我國課程發展狀況，由民國85年以前全國依據一套課程標準，傳遞相同一套教科書內容的高度集權方式，到85年以後小學教科書全面開放，此為中小學課程管制開放的第一個里程碑。此後小學教師可以自行選擇教材，但是由於普遍對教科書的倚賴，仍稱不上課程自主；教材內容雖有差異，但仍是同一套教材大綱下的產品。除了北部地區開放教育實驗學校著手嘗試設計課程外，大部分學校的課程仍然相似。87年九年一貫課程總綱公布，以學校本位課程發展為課程改革重點方向。90年全面實施後，我國的課程權力離中化傾向於焉成形，也回應「教育改革審議委員會」的鬆綁訴求。在西方國家集權化的課程改革潮流中，我國似乎反其道而行。然而，若檢視九年一貫課程的架構，則又不難發現其與西方國家全國課程架構之異曲同工處：我國將課程內容劃分為七大學習領域，每個領域中的學習綱要（能力指標）各分為三至四個學習階段，並共同指向十大基本能力的目標。總綱上明訂課程評鑑應由中央、地方政府與學校各依權責實施，但對於是否實施全國各學習階段之標準化測驗則尚有爭議。無論如何，既有能力指標之訂定，勢將發展出一套評鑑機制，以監督學校本位課程的實施成效。

若與九年一貫課程之前的狀況相較，我國教師將獲得較多的課程自主權：發展學校課程目標、計畫，選擇任何可用教材（不限教科書）等。這些自主的內容卻也是英國課程集權化之下，教師所擁有的課程權力。所不同的是，英國因家長自由選校權及全國標準化測驗的機制，終使得教師去專業化；我國雖已在「教育基本法」列入家長選校權，但尚未確定是否將運用市場化策略。然而，若僅只是憑著相較於過去所增加的一些課程決定權，是否即足以證明課程上的教師賦權？

肆、課程決定賦權的迷思

有關在離中化的課程政策中，教師是否真正賦權？可由「教師究竟有權作何種課程決定」作為探討的方向。

Saylor認為在課程發展的過程裡，包含四種課程決定：政策的決定、內容的選擇、技術的發展及機會的安排。Eisner指出任何課程計畫都必須在五

個層面作決定：目的及優先次序、課程內容、學習機會、課程呈現和學生反應方式、評鑑過程（引自黃政傑，民79，57）。Klein（1991）則將課程決定劃分為七個層次：

- 1.學術層次：依學者專家的專長、興趣與信念建議新的教育途徑、課程內容。例如新數學、新的學科內涵（如社會科學內涵加入社會科）、新教學法的提倡。
- 2.社會層次：社會上對課程內容感興趣者（如企業界、環保團體、婦女團體、政治團體），就其關切的層面表達對課程的意見。
- 3.形式層次：中央或地方政府、教育團體與組織、教科書出版者，透過其所制定或出版的具體課程文件或教材，影響學校的課程內容。
- 4.機構層次：各學校課程發展的參與者，以不同的合作方式共同決定學校的課程。
- 5.教學層次：教室內的課程計畫與教學進行方式，通常由教師作主要決定。
- 6.運作層次：指教室中的運作課程及師生互動過程的決定。
- 7.經驗層次：指學生個人對課程的期望、知覺及其學習收穫等。

這七個層次所作的決定，都包含九項內容：目標、內容、教材與資源、活動、教學策略、評鑑、分組、時間、空間。

Klein界定的九項決定內容中，資源、活動、分組、時間、空間、教學策略可歸入Eisner所說的學習機會及課程呈現方式中。Saylor所稱政策的決定主要為目標及內容選擇的標準；技術的發展與課程呈現方式有關，機會的安排即是學生的學習機會。以Eisner的五種決定內容加上Klein的七個層次，可作為分析課程決定權之架構。如下表所示：

	學術	社會	形式	機構	教學	運作	經驗
目的及優先性							
課程內容							
學習機會							
課程呈現及學生反應方式							
評鑑過程							

以上的架構表示，七個層次都可能決定五種內容。例如在學術層次，學科專家或課程專家決定某個學科的重要學習目標、選擇重要的學科知能內涵、建議適切的教學方法及學生的學習機會，並設計評量途徑。形式層次上，教科書編者也同樣在決定某學科或領域內各單元的目標，選擇適當材料、設計教學活動及評量方式。到學校層次時，學校本位課程發展所思考的依然是這些內涵的決定。教師的課程決定權可以展現在「機構」、「教學」、「運作」、「經驗」等四個層次。雖然在機構層次以上有些課程內涵的決定可能限制教師的決定權，然而，學校教師本身直接面對學生，在課程的目的、內容、學習機會、呈現方式及評鑑方式上，仍有相當的決定權，端視教師如何思考與掌握。

依據前述之架構，可由以下幾個問題，思考我國教師在九年一貫課程架構下的課程決定權限。

一、教師增加了何種決定權？

在九年一貫課程中，教師須針對學生需求擬訂學校課程計畫、進行課程設計、選擇適當教材、安排教學與評量；並善用學習彈性時數。教師在這些工作上的決定權是否為現行課程標準架構所限制？在教材的選擇上，自85年國小教科書開放後，教師即有自主權；國中之未能全面開放審定本，乃因高中聯考所限。在教學安排上，教師向來都有極大的決定權。尤其在過去孤立的教師文化中，教師在教室中的活動也很少被干預。關於各科（或學習領域）課程方案的擬訂，過去並非教師沒有決定權，而是習於使用教科書，將教科書當作全部的課程，所以大部分教師擱置了自己的決定權。在新課程架構中，教師所增加的決定權主要是在學校總體課程計畫的決定上。教師與行政人員得以共同思考學校的願景，創造學校的特色。然而，這部分的權力，也是85年課程標準所強調的特色：

為追求良好教學品質目標的實現，應在尊重師生自主之前提下，容許各校擁有課程彈性自主權，教師擁有教育專業自主權，以提供學校自行安排程教師因材施教，學生獨立思考的空間（教育部，民82，349）。

有關課程自主、課程彈性的重視，在舊課程中只是並未極力提倡，也未

有具體明文的要求，但是並未被限制。

由以上分析可知，在現行課程架構中，教師在學校層次上的課程決定權並未被剝奪。九年一貫課程只是藉著政策的趨動力，特別彰顯教師在學校中的課程自主權，也催逼所有教師運用自己的專業決定權。事實上，過去大部分教師之所以感覺不到這些課程決定權，並非這些權力被剝奪，而是專業能力不足以讓教師行使決定權。

二、教師的主要角色是否仍為執行者？

由於學校本位課程的提倡，學界鼓勵教師集課程研究者、設計者、執行者、評鑑者於一身。在學校層次上，教師固然有相當大的課程決定權。但課程架構要求學校的課程應著眼於七大領域能力指標的達成，並以統整的方式進行課程組織。在學術層次與形式層次上，課程專家與中央單位已決定了目標、課程內容分類與組織方式，甚至各領域時數的分配、實施方式（主題式教學、協同教學）。學校的任務則在於思考如何將能力指標轉換為教材內容與教學活動。至於教材內容，若學校使用教科書，教師再就既有教材取捨，並進行統整，則大部分教材內容也由教科書編者決定。雖然有少數學校決定在「綜合活動領域」由教師自行設計課程，但是大多數學校仍然翹首企盼教科書的發行。在許多新課程的研習場合中，最常被提及的說法之一是：「既然仍會有教科書的出版，教師何必辛苦設計課程？」「即使我們用許多時間與精神設計課程，也比不上專家編寫的教科書，何必多此一舉？」若教師存此心態，則大部分教材內容仍非出自教師的決定。

以此而言，教師所作的課程決定集中在教學層次以下之範圍。這與英國教師的狀況相仿，而官方也認為教師仍擁有專業自主權。其實，此種自主權，限定在執行層面上的自主權。這種屬於「執行者」的自主權，即使在集權的課程型態中，也一直都存在。因為校外人員，總無法完全監控校內人員的所有作為。

在十大基本能力的導引下，教師是否有權決定不以統整的型態設計課程？是否可以決定不依七大領域的知識分類進行課程內容選擇？如果再有一套依據能力指標而設計的評鑑或測驗，學校就更須忠實執行既定的課程架構內容。如果基本的目標、內容、教材都已在國家的課程架構中決定，那麼學校在課程發展上究竟擁有多少自主權？一如Klein（1991）所說的，即使課程發展對學校很重要，但是重要的課程發展內涵並不常發生在學校層次。

由此思考，所有學校仍在一套由上層所決定的課程理論中、在相同的課程架構裡作非常有限的課程決定；學校仍然處於課程生產線的下流，教師的主要角色仍為課程的執行者。House（1998）提醒，我們必須關心，是否他們不是只在追求一些中央總目標之下的次目標，而是知道如何改善學校的課程。如果教師仍只是著力於符應既有架構，其課程執行者的身分定位仍未改變，又何來賦權之說？

三、教師被賦予的是專業上的責任或權力？

九年一貫課程的架構一如英國的國定課程，績效責任的訴求清晰可見。中央訂定能力指標，地方政府負責辦理與督導學校的課程實施及各學科表現的測驗，以檢核學校的課程成效。教師被期待的是要將各學習階段能力指標適切轉化為課程方案與教學活動；因為能力指標的達成即代表教師的專業能力。如同英國對教師專業的界定總在績效責任的前提之下，我國的教師專業能力，也將循此模式而被外界衡量。倘若未來教育基本法訂定家長自由選校的施行細則，透過家長選校的市場壓力，教師更須專心致力於完成能力指標的要求，收斂起嘗試其他課程方案的企圖心。「專業等於達成績效責任」的公式中，教師被賦予的責任多於權力。

在九年一貫課程中，教師並未增加一些前所未有的課程決定權；目前所見的「學校總體課程計畫」、「教師自編教材」、「教師進行課程設計」，在85年課程中亦未被限制，只是未被大力提倡而已。由教師課程決定的層次看來，也難以跳脫課程執行者的角色；受限於績效責任的要求，而使教師的責任多於權力。與其說在目前的課程改革中產生了「教師擴權」，不如說中央藉此政策要求「教師增能」。

伍、結 論

當我們討論課程選擇的問題時，並不會讓我們的意見看起來只是基於個人品味，而會試圖讓這些主張看來是對大眾負責的、可證成的行為。所以我們會訴諸各種原則、指陳相關後果以進行說服的工作。課程上的決定，往往參照一些由社會、歷史中抽繹而來的、被眾人所理解的意義（Scheffler, 1958）。英語系國家訴諸「品質」與「效率」，我國近年來的課程政策則訴

諸「自由」或「鬆綁」(deregulation)。這些政策訴求之成立有其歷史脈絡，其意義亦為該社會中的人所理解。當西方國家課程趨向集中化，而我國趨向離中化時，卻呈現出相當類似的課程架構。我國課程政策傾向「自由」，但仍是在相當限制下的自由。離中化，但並非真正擴權。然而，在教師尚待恢復專業能力(reskilled)的現階段，有限的授權並非不正當。因為，雖然教師被期望扮演課程發展中最重要的角色，然而，除非他們發展出必要的技巧，並且得到必要的時間、資源，否則他們可能並不想擔此重任(Klein, 1991)。真正的賦權應是「擴權」且「增能」。若教師未能充分發展其專業知能，擴權只會適得其反。未來，課程政策上對教師的授權，應依教師能力之提升而增加，方才有利於教師成為真正的專業人員。

事實上，各個層次、不同團體對課程皆有不同的期望。國家基於保障全體國民教育權利的前提，在自由開放之餘仍須建立某些監督學校課程的機制。然而，學校是學生日常置身之教育場域，應有相當程度的課程決定權。在國家與學校二者的課程決定權之間，必須取得均衡性。

九年一貫課程希望透過學校本位課程發展的推行，賦予學校更大的課程決定權，以期學校課程多元發展。為了維護學校課程品質，課程評鑑將由中央、地方、學校分別進行。以目前我國的情況而言，未來中央與地方的課程評鑑不應以「監控績效」為目的，而應回歸到評鑑的本質——以協助改進課程為目的。在持續的課程評鑑中協助學校發現問題，並協助學校教師提升專業能力以面對課程發展的問題。對於教師專業能力的提升應更重於績效責任的檢核與管理。若著重於績效管理，則不僅課程評鑑難以回歸其本質，未來更可能走上西方國家分階段實施標準化測驗的途徑。然而，以自由開放為名的課程方案，一旦附隨著標準化測驗，隨之而來的即是學生成績的比較、學校之間的評比，反而更限制了學校的課程自主性。

若我們希望教師擴權並增能，讓課程成為師生共同的實踐場域，那麼，未來九年一貫課程不宜為了檢核學生的階段成就，而發展標準化測驗作為評鑑機制。若未來「教育基本法」所訂的家長選校權付諸實施，更不宜以提供家長選校資訊為由實施標準化測驗，乃致造成學校之間的績效競爭。西方國家的殷鑒，批判論者的諄言，應帶給我國課程決策上更謹慎的思考。

參考書目

- 沈姍姍 (民87)。教育改革趨向與影響因素分析。教育資料集刊，頁23，39-54。
- 黃政傑 (民78)。課程改革。臺北：漢文。
- 姜添輝 (民88)。轉向中央集權模式的英國教育改革：1860年代至1990年代初期。載於
中華民國比較教育學會主編：教育研究與政策之國際比較，頁283-330。臺北：揚智。
- 教育部 (民82)。國民小學課程標準。臺北：教育部。
- 教育部 (民87)。國民教育階段九年一貫課程總綱綱要。臺北：教育部。
- Apple, M. (1999). *Markets, standards, and inequality in education: Can critical pedagogies interrupt Rightist policies?* Presented in The Forum of Sociology of Education in Taiwan, Chayi, Taiwan.
- Apple, M. (2000). *Curriculum, teaching, and politics of educational reform*. Presented in The Curriculum and Instruction Forum in Taitung, Taiwan.
- Cuban, L. (1990). Four stories about national goals for American education. *Phi Delta Kappan*, 72 (4), 264-271.
- Dearing, R. (1994). *The National Curriculum and its assessment: Final Report*. London: HMSO.
- DES (1983). *Teaching Quality*. London: HMSO.
- DES (1989). *The National Curriculum: From policy to practice*. London: HMSO.
- Ferris, J. M. (1992). School-based decision making: A principal-agent perspective. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 14 (4), 333-346.
- House, E. R. (1998). *Schools for sale*. N.Y.: Teachers College Press.
- Klein, M. F. (ed.) (1991). *The politics of curriculum decision-making — Issues in centralizing the curriculum*. State Univ. of New York Press.
- Lawton, D. (1980). *The politics of the school curriculum*. London: RKP.
- Lawton, D. (1992). *Education and politics in the 1990s: Conflict or consensus?* London: The Falmer Press.
- Marsh, C., Day, C., Hannay, L. & McCutcheon, G. (1990). Reconceptualizing school-based curriculum development. London: The Falmer Press.
- McCulloch, G. (1997). Teachers and the National Curriculum in England and Wales: Socio-historical frameworks. In G. Helsby, & G. McCulloch, (Eds.), *Teachers and the National Curriculum*. London: Cassell.
- McGee, C. (1995). The development of a new National Curriculum in New Zealand. *The Educational Forum*, 60, 56-63.

- Robertson, S. (1996). Markets and teacher professionalism: A political economy analysis. *Melbourne Studies in Education*, 37 (2), 23-39.
- Scheffler, I. (1958). Justifying curriculum decisions. In A. A. Bellack & H. M. Kliebard (Eds.) (1977). *Curriculum and evaluation*. Berkeley: Mr. Cutchan Publishing Corporation.
- Seddon, T. (1997). Education: Deprofessionalised? or reregulated, reorganized and reauthorized? *Australian Journal of Education*, 41 (3), 228-246.
- Skilbeck, M. (1989). A changing social and educational context. In B. Moon, P. Murphy & J. Raynor (Eds.), *Policies for the curriculum*. London: Hodder & Stoughton.
- Whitty, G. (1999). Making sense of contemporary education reform: A sociologist's perspective. Presented in The Forum of Sociology of Education in Taiwan, Chayi, Taiwan.
- Woods, B. J., Troman, G. & Boyle, M. (1997). *Restructuring schools, reconstructing teachers—Responding to change in the primary school*. Buckingham: Open University Press.

The Myth of Teacher Empowerment in Curriculum Decision-making - A Discussion on Centralization and Decentralization

Shu-Ching Chou

Abstract

In the 1990s, the centralization in curriculum policy was strengthened in some English-speaking countries, such as the United Kingdom, America, New Zealand and Australia. National curriculum and national testing became the common means to control school curriculum. In addition, the decentralization trend is observed from privatization, marketization and site-based management. However, parents usually choose schools for children according to the performance indicators such as "examination league tables". Consequently the schools must follow the national curriculum. The marketization signifying decentralization and the national curriculum representing centralization altogether strengthen the state authority over schools and result in teacher de-professionalization.

In Taiwan, school-based curriculum development has become the symbol of decentralization and teacher empowerment. However, the real power of curriculum decision-making is not granted to teachers. The teacher role is still the executer. It is not appropriate to claim that school-based curriculum development results in teacher empowerment.

This paper asserts that the real empowerment should involve growing of professional competence and increase of power.

Keywords: grade 1-9 curriculum framework, teacher professionalization, empowerment