

主題論文

課程研究

6卷2期 2011年9月 頁1-15

大陸地區課程發展機制的結構層次與關係

吳剛平、韓輝

摘要

中央集權機制、地方分權機制與學校自主機制是課程發展機制的三種基本型態。在大陸地區，儘管在管理體制上基礎教育主要由地方負責，但在課程發展方面卻是典型的中央集權機制，實行的是統一的國家課程發展策略，並且通過自上而下的行政推動來實施。

大陸地區在統一的國家課程框架下，課程發展機制呈現出明顯的層次性結構特徵，不同層次間存在著主導、輔助、強化、補償、監督及調適等多重作用和複雜關係，共同影響著課程發展機制系統的運行走向和功能效應。

由於統一的國家課程難以適應不同地區、學校和學生的差異性，所以國家課程框架也試圖經由地方和校本課程發展策略實現對於國家課程的調節及補充和拓展功能。然而，集權機制下的地方和校本課程發展卻並不如其政策所預期的那樣順利，特別是在體制與觀念、管理與評價，以及現實需要與文化傳統之間存在內在的矛盾和衝突，導致集權機制下的地方和校本課程發展與分權機制下的地方和校本課程發展存在著不同的意義理解和策略選擇。

關鍵詞：大陸地區、課程發展機制、層次關係

吳剛平，華東師範大學課程與教學研究所教授。E-mail: wuggp@263.net

韓輝，烏魯木齊市教研中心初等教育室主任。E-mail: xjhh2008@163.com

doi:10.3966/181653382011090602001

Journal of Curriculum Studies

Sep., 2011, Vol. 6 No. 2, pp. 1-15

The Structural Hierarchy and Relations of the Curriculum Development Mechanism in Chinese Mainland

Gang-Ping Wu & Hui Han

Abstract

There are three basic forms of curriculum development mechanism, which are centralization, decentralization and school autonomation. In Chinese Mainland, basic education is the responsibility of local authorities according to the management system, but its curriculum development mechanism is a typical form of centralization with a uniform strategy of national curriculum development.

Under the national curriculum frameworks, its curriculum development mechanism shows a distinct structural hierarchy in which there are complex relations and coactions of dominance, assistance, reinforce, compensation, supervision and adjustment.

The curriculum developers under the mechanism of centralization are trying to find a way of decentralization to counteract the centralization's weakness. One of their strategies is local and school-based curriculum development (SBCD), as has occurred in Chinese Mainland. But in fact, SBCD under the mechanism of centralization doesn't go on as smoothly as its policy makers expect. Especially there are many internal contradictions between and within institutions and ideas, managements and evaluations, current

Gang-Ping Wu, Professor, Institute of Curriculum and Instruction, East China Normal University, Shanghai. E-mail: wuggp@263.net

Hui Han, Director, Research Department of Elementary Education, the Center for Education Research of Urumqi. E-mail: xjhh2008@163.com

doi:10.3966/181653382011090602001

needs and cultural traditions. Therefore, the mechanism of centralization has brought about greatly different meaning understanding and strategy making in SBCD from the mechanism of decentralization.

Keywords: Chinese mainland, curriculum development mechanism, hierarchy

壹、前言

為了適應二十一世紀的國家發展戰略需求，大陸地區從2001年開始正式啟動基礎教育課程改革。以2001年《國務院關於基礎教育改革與發展的決定》出臺和教育部《基礎教育課程改革綱要（試行）》頒布為標誌，大陸地區課程發展機制改革進入一個新的歷史階段，課程發展機制的結構層次比以往更加多樣和豐富，不同層次間存在著主導、輔助、強化、補償、監督及調適等多重作用和複雜關係，共同影響著課程發展機制系統的實施方向和功能效應。本研究試圖經由課程政策分析，探討大陸地區課程發展機制的結構層次與關係。

貳、大陸地區課程發展機制系統的結構層次

從不同國家和地區課程發展機制的現況來看，中央集權機制、地方分權機制與學校自主機制是課程發展機制的三種基本型態。在大陸地區，儘管在管理體制上基礎教育主要由地方負責，但在課程發展方面卻是典型的中央集權機制，實行的是統一的國家課程發展策略，並且經由自上而下的行政推動來實施。

一、三級管理的課程發展機制框架

大陸地區現行的課程發展機制是在世紀之交確立和發展起來的，經過10年的實施，到目前為止已經形成國家、地方和學校三級課程發展的機制框架。

1999年，全國教育工作會議為課程發展機制變革擬訂基本方向，提出「調整和改革課程體系、結構、內容，建立新的基礎教育課程體系，試行國家課程、地方課程和學校課程」（中華人民共和國教育部，1999, p. 8）。這是大陸地區在世紀之交首次提出國家課程、地方課程和學校課程的政策概念，為三級管理的課程發展機制奠定了初步的政策基礎。

2001年，《國務院關於基礎教育改革與發展的決定》出臺，進一步明確課程發展機制變革的基本任務和職責分工，提出「實行國家、地方、學校三級課程管理。國家制定中小學課程發展總體規劃，確定國家課程門類和課時，制定國家課程標準，宏觀指導中小學課程實施。在保證實施國家課程的基礎上，鼓勵地方開發適應

本地區的地方課程，學校可開發或選用適合本校特點的課程。探索課程持續發展的機制，組織專家、學者和經驗豐富的中小學教師參與基礎教育課程改革」（中華人民共和國教育部，2001, p. 12）。

同年，中華人民共和國教育部頒布《基礎教育課程改革綱要（試行）》，對三級課程管理機制做出更加細部的規定，指出「為保障和促進課程適應不同地區、學校、學生的要求，實行國家、地方和學校三級課程管理。中華人民共和國教育部總體規劃基礎教育課程，制定基礎教育課程管理政策，確定國家課程門類和課時。制定國家課程標準，積極試行新的課程評鑑制度。省級教育行政部門依據國家課程管理政策和本地實際情況，制定本省（自治區、直轄市）實施國家課程的計畫，規定地方課程，報教育部備案並組織實施。經教育部批准，省級教育行政部門可單獨制定本省（自治區、直轄市）範圍內使用的課程計畫和課程標準。學校在執行國家課程和地方課程的同時，應視當地社會、經濟發展的具體情況，結合本校的傳統和優勢、學生的興趣和需要，開發或選用適合本校的課程」（中華人民共和國教育部，2001, pp. 155-156）。

從上述課程政策表述來看，大陸地區三級管理的課程發展機制旨在形成國家、地方和學校各有分工和側重的、共同建設基礎教育課程的格局。而且，在整體的課程發展機制框架體系設計中，中央集權機制、地方分權機制和學校自主機制三種基本型態中的每一種機制都有所體現。當然，這三種課程發展機制型態是分別處於不同的結構層次之中的，無論是地方分權機制還是學校自主機制，其作用都十分有限，與中央集權機制完全不在同一個量級上。所以，從總體上而言，大陸地區課程開發機制還是比較典型的中央集權機制。

二、三級管理課程發展機制的結構層次特點

課程發展機制的結構層次，在一定程度上可以從主導與支配作用、輔助與補充作用，以及監督與調適作用三個方面加以揭示和說明。在大陸地區的課程發展機制系統中，中央集權、地方分權和學校自主這三種不同的課程發展機制型態都有體現，但這三種型態卻分別處於不同的結構層次地位，具有不同的功能，各自的作用空間差別很大。

（一）中央集權是具有主導和支配作用的課程發展機制

大陸地區的課程發展是以中央集權機制為主導，經由自上而下的行政推動方式來實現的。中央集權機制在整個課程發展機制系統中處於主導和支配的地位，在課

程發展中發揮著帶動性作用。這種中央集權課程發展機制是1949年以後，特別是1950年以組建人民教育出版社為標誌通過編制統一的中小學通用教材，以及1952年建立統一的高考招生制度來實現的。其間，歷經1958年「教育革命」衝擊，但到了1966年，整個大陸地區課程發展機制基本上是以中央集權為主導的。1966~1976年間，由於「文化大革命」取消高考招生制度和停辦人民教育出版社，中央集權課程發展機制處於廢止狀態。隨著1977年恢復統一高考招生制度和人民教育出版社，中央集權課程發展機制也得到恢復和強化。

事實上，大陸地區的基礎教育課程體系是經由中央集權課程發展策略而完成統一的國家課程體系，目前的主要課程文本體現為《義務教育課程設置實驗方案》、《普通高中課程方案》、全日制義務教育和普通高中教育課程標準，以及相應的教科書。對於各省級教育行政部門來說，主要職責是制定各自區域實施國家課程的計畫或方案。在義務教育階段，國家課程所占課程時數比例為88%~90%；在高中教育階段，畢業學分數為144學分，國家課程所占學分為138學分，比例達到95.8%，由此可見，國家課程居於主導地位也可以反映出中央集權機制在整個課程發展機制系統中的主導和支配作用。

中央集權的課程發展機制既有優勢，也有局限。其優勢在於，集中知識精英和優勢資源對課程體系進行上層設計，體現國家意志和系統整合，反映時代要求，減少不必要的重複投入和意見紛爭，最大限度地保證統一的國家基礎和國民教育基本質量。但同時，這種課程發展機制也存在一些局限，例如容易忽視地區、學校和學生個體差異，而且一旦上層設計出現失誤將產生全局性的後果，補救起來也比較困難。所以，僅僅依靠單一的中央集權課程發展機制來保證課程發展的質量是遠遠不夠的。

（二）地方分權與學校自主是具有輔助和補充作用的課程發展機制

在課程發展方面獲得成功的教育系統，其課程發展機制往往都不會是單一的課程發展模式，都是在確定某種主導機制的同時，十分注意培育具有多種層次的課程發展機制系統。一方面充分發揮主導課程發展機制的帶動作用，另一方面也注意發揮各種亞層次的輔助性課程發展機制的補償、強化作用，對主導課程發展機制的固有缺陷進行彌補，對其優點進行強化，從而使課程發展成為一種充滿活力的動態平衡過程。

在大陸地區，地方分權機制中的地方主要是指省級教育行政部門。如前所述，省級教育行政部門主要的職責是制定實施國家課程的計畫或方案，規定地方課程，

這兩項工作都要報教育部備案。事實上，地方課程涉及的當地社會、經濟、科技、文化發展需要和學生的興趣和需要等知識和經驗，是中央集權機制管不了也管不好的課程問題，所以，只能而且也應該經由地方分權機制和學校自主機制來解決。在大陸地區，雖然地方課程和校本課程由地方和學校決定，但其所占課程時數比例十分有限。義務教育階段地方和學校共同擁有的課程時數比例為10%~12%，高中階段基本上沒有地方課程的空間，校本課程所占學分比例為4.2%。因此，地方分權機制和學校自主機制在整個課程發展機制系統中的作用只能是輔助和補充性質的。

當然，大陸地區課程發展機制系統除了包括中央集權機制、地方分權機制和學校自主機制等基本類型層次外，還有文化傳統調節和社會參與等亞層次的課程發展機制類型，它們分別發揮著程度不同的補償或強化作用。例如，關於岳飛、文天祥等歷史人物是不是民族英雄的爭論，關於語文經典篇目增減更換的爭論，以及部分數學家關於義務教育數學課程標準的意見等，都會導致教育決策部門的正式回應或政策調整，就是文化傳統調節和社會參與機制對於歷史、語文、數學等科目課程直接發揮作用的例子。這種亞層次的課程發展機制，在電腦網路技術日益發達的今天，其影響力是愈來愈不可忽視了。

（三）具有監督和調適作用的課程發展機制內含於三級課程管理之中

一個健全的課程發展系統，除了主導機制、補償機制和強化機制外，還必須有一套行之有效的課程發展監督與調適機制，並使之規範化和制度化，作為課程發展機制系統的一個基本結構層次。這樣，整個課程發展機制系統就可以不但是多層次的，而且是一個動態的開放系統，可以在課程發展的矛盾運動中不斷地尋求新的最佳平衡點和生長點，並且確保它的主導機制和補償機制，乃至其他各種結構層次的課程發展機制都能夠從課程政策上做出明確規劃。也就是說，

決策者的一個主要任務是幫助把不同類型的課程決策分配給從地方到國家一級的各種代理機構和利益團體，設計出保障各級課程發展的必要結構」。(Centre for Educational Research and Innovation [CERI]/Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], 1979, p. 4)

同時，當某種課程發展機制運轉不暢或者給整個發展機制系統造成負面效應時，就會採取適當的政策措施進行調整，從而維持和提高課程發展系統的生機和活力，發揮出整體最佳的課程發展功能效應。

從理論上乃至課程政策上而言，大陸地區的課程發展機制系統中是具有課程發展的監督和調適機制這樣一個結構層次的。誠如《基礎教育課程改革綱要（試行）》指出，「各級教育行政部門要對課程的實施和開發進行指導和監督，學校有權力和責任反映在實施國家課程和地方課程中所遇到的問題」（中華人民共和國教育部，2001, p. 156）。但是，這種結構層次卻並不明顯，或者說比較弱化，因為它是內含於三級管理機制之中的。以中央集權機制為例，國家課程發展代理機構、學科專家或課程專家，都是國家教育行政部門挑選和領導的，其指導和監督在很大程度上會演化為利益共同體內部的自我監督和自我調適，所以其作用往往力度有限，很容易產生惰性。同樣地，地方課程和校本課程的監督和調適機制也是類似的情形，分別內含於地方分權和學校自主機制之中，很難發揮真正的監督和調適作用。即使是專門行使教育督導職能的各級教育督導部門，大多也都是附屬於教育行政部門而且由教育行政部門首長來兼任主任，其獨立性是相當有限的。

參、大陸地區課程發展機制系統中的關係範疇

當前，大陸地區課程發展機制系統中存在幾個重要的關係範疇。首先，需要處理好居於主導和支配地位的中央集權機制與居於輔助和補充地位的地方分權、學校自主機制之間的關係。其次，還要重視協調政策選擇與歷史文化傳統調節，以及行政推動與社會參與之間的關係。

一、中央集權與地方分權、學校自主的關係

大陸地區在課程發展機制方面選擇中央集權機制作為主導性機制，而將地方分權與學校自主作為輔助性的補償機制而加以引入。這種情況與法國有相似之處。法國採用的是國家中央集權的課程發展機制，但他們主要關注的是課程計畫和學習領域，而不大涉及具體的教材問題，至於具體的學校教學則實行「教學自治」；無論是政府部門關於課程的宏觀決策還是學校關於學科與教材的選定都有比較規範的程序；而且，不管教育行政主體是否有權對學校教學過程進行直接干預，都得經由外部考試實行間接控制，考試的要求是最低的合格標準，因而只是對不合基本要求的教學活動進行規範。這些政策措施都在一定程度上對他們的主導課程發展機制的缺陷發揮了彌補作用，相對於主導課程發展機制來說算是一種補償機制。學校教學自

治相對於中央集權而言是一種補償機制，而最低要求的外部考試作為一種標準參照測驗（或檢測性測驗）而不是常模參照測驗（或選拔性測驗），對學校發揮一種規範作用，相對於學校自主機制而言也是一種補償機制。

值得注意的是，補償機制在一定意義上是相對於某種課程發展機制的對立面而言的。如果主導課程發展機制啟動課程變革，那麼補償機制的缺點是可能阻礙變革的徹底性，但優點卻是可以防止變革走過頭、防止發生最壞的情況；如果主導課程發展機制保持穩定，那麼補償機制的優點則可能是進行變革的探索和準備。例如選擇集權機制作為主導課程發展機制，以及朝集權化方向發展的時候，那麼校本課程發展機制的引入或分權傳統就是一種補償機制；而選擇校本課程發展機制作為主導課程發展機制或者朝分權化方向發展時，集權機制的引入或者集權傳統就成為一種補償機制。補償機制不管人們是否意識到，它都在發揮著作用。但是，主動選擇的補償機制與自發作用的補償機制相比較，它們發揮的作用大小卻是不可同日而語的。

與課程發展的補償機制處於同一層次地位的還有課程發展的強化機制，即那些經由與集權機制、分權機制，或者自主機制相順應的政策措施和輿論導向而起作用的機制都屬於課程發展的強化機制。當然，課程發展機制系統中的主導性與補償性關係並不是一成不變的，各種課程發展機制的層次地位可能會隨著課程發展中矛盾運動的發展變化而發生改變。因此，要注意適時調整課程開發機制系統內的主導與補償關係。事實上，世界各國的課程鐘擺現象在很大程度上正是這種調整結果的體現。所不同的是，在課程發展機制調整的自覺性與盲目性、主動性與被動性、及時性與滯後性上，各國表現出的教育智慧存在著極大的分別。

目前大陸地區雖然確立了國家、地方和學校三級課程管理的基本政策，地方特別是學校首次作為課程行政主體的地位得到了確認。但三級之間的課程許可權和責任範圍還需要進一步明確，需要建立新的規範，課程發展機制的主導性與補償性關係還需要進一步理順。否則，在原有與計畫經濟體制相適應的國家中央集權機制繼續一統天下的格局下，三級課程管理政策中的地方尤其是學校的課程主體地位很容易落空，變得名不副實。事實上，10年來課程改革實驗的情況表明，由於地方、學校和學生的主體地位沒有落實，所以國家課程中非統一考試的科目或某些科目內容、地方課程和校本課程很難得到應有的重視。

二、政策選擇與歷史文化傳統調節的關係

對於作為政策選擇的主導課程開發機制而言，文化傳統能夠發揮某種補償作用，因而文化傳統調節也是一種補償機制。比如，法國雖然在課程政策上實行高度中央集權的課程開發機制，「但它素有地方參與學校事物的悠久傳統」（Lewy, 1991, p. 24）。在德國，教育機制在法律上是邦各自為政，但它除了經由聯邦與各邦之間的聯席會議機制等進行課程政策協調外，還有一個重要的補償機制就是德國素有中央集權的文化傳統，地方和學校乃至整個社會在文化心理上對統一的國家基礎和中央行政的意見有著較高程度的認同和尊重。

這種文化傳統的補償機制在西方主要國家都是顯而易見的。例如在美國，雖然在1980年代後期它的課程發展機制有著「集權化」方向發展的趨勢，課程鐘擺開始擺向另一端，但是這種集權化與中央集權課程發展機制背後的集權概念卻存在巨大的差別。

美國在1980年代以後，逐漸開始重新強調課程的學術性標準和統一的國家基礎，從1983年《國家處在危機中：教育改革勢在必行》（*A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform*）的發表，到1989年完成《2061計畫：為了全體美國人的科學》（*Project 2061: Science for All Americans*），1993年公布《2000年目標：美國教育法》（*Goals 2000: Educate America Act*），以及2002年頒布《一個都不能少》（*No Child Left Behind*）教育法案，課程改革緊鑼密鼓地進行，旨在推行全國統一的課程標準，提高學校教育的質量。這些雄心勃勃的教育改革計畫都一如既往地要求重視各州、地方、社區和教師在教育改革中的重要作用。特別是「2000年目標」，自始至終強調自願的原則，「自願」一詞在這個教改計畫中處處可見。在制定標準上既有國家一級的課程標準又允許有州一級的課程標準，而且這個計畫「鼓勵各地社區去發展他們自己的教改計畫」，並且「將有助於各州和各地學校當局開創和執行他們自己的教改計畫」（王桂，1996, p. 378）。「自願採用的國家標準」正是美國的分權傳統在課程改革中的反應。誠如美國「國家教育目標專門小組」認為的那樣，美國將以獨特的方式來使用這些「標準」——這種「標準」是作為一個藍圖，而不是國家課程——以啟發鼓舞「教育建築師」在每一個社區去設計更好的教與學的體系（王桂，1996, p. 390）。

所以，只要我們理解了各國的歷史文化傳統，我們就能理解課程鐘擺運動中一種看上去似乎有點矛盾的有趣現象，這就是那些原先實行分權機制的國家在強調統

一的國家基礎和質量標準的時候，往往採取「自願採用」的策略；與此同時，不少原先實行中央集權機制的國家在強調調動地方學校和教師的積極性時，採取的卻常常是強制他們統一行使自主權的策略。這兩種不同的策略在對方背景下看來都是具有諷刺意味的，然而，一旦理解其中的歷史文化傳統差異之後，我們就能理解這種矛盾現象了。可見，在政策和策略上，課程發展機制的變革與轉換必須充分考慮到歷史文化傳統的補償機制作用，那種徹底打破傳統或者死守傳統的課程變革策略都是不可取的。

由於中國有著2000多年的封建專制統治，以集權思想作為一種文化傳統早已滲透於社會生活的各個領域，甚至成為整個社會成員的集體無意識。對此，在課程發展機制轉換之際，一方面要予以充分地估計和足夠的重視，另一方面又要比較策略地加以運用，使之發揮補償機制的功能。例如，在機制轉換的初期，就可以利用文化心態上對於中央權威的尊重，繼續發揮中央集權機制在課程發展中特別是課程發展技術方面的帶動、引導與示範作用，促進課程權力重心的逐步下放和校本課程發展機制的逐步建立健全。

三、行政推動與社會參與的關係

因為教育是一項決定一個國家和民族的前途和命運的社會事業，而課程作為教育的核心與社會各階層的利益和發展息息相關，所以，一個健全的教育系統應該注意將社會參與機制作為主導和支配性課程發展機制的補償性機制加以引入和培育。特別是在課程發展中，矛盾運動的各種關係趨於緊張、課程鐘擺的擺向即將發生轉折、課程發展機制面臨重大變革和轉換時，尤其如此。

對於一場真正的教育改革而言，經由廣泛的社會參與，開展全民教育大討論，從而解放思想、更新觀念、集思廣益，是一個必要的前提。從世界範圍看，無論是二十世紀六、七〇年代的課程現代化運動，還是八、九〇年代乃至二十一世紀初期的課程改革計畫，那些先進國家都開展了廣泛的社會大討論。美國、英國、法國、德國等西方先進國家自不必說，就是與我們同屬東方儒家文化圈的日本也是如此。日本從1970年代開始的戰後第三次教育改革，組成獨立於文部省之外的臨時教育審議會，在日本朝野進行曠日持久的教育大討論，形成全社會共同謀劃教育改革的社會參與機制。社會參與作為西方國家課程變革的一種補償機制納入教育領域，成為恢復教育活力、提供課程教學改革動力的一項重要措施。

社會參與機制的另一種表現形式是，經過法定程序批准的各種社會中介機構參

與合作或獨立地從事課程發展工作、進行課程實施成效的評估等，使課程發展活動在比較與競爭中前行，使教育效能檢核和課程教學評估具有更多的客觀性、公正性和透明度。此外，廣義的社會參與應包括各種利益團體乃至各國教育系統之間的對話與交流機制。

為此，大陸地區課程開發機制系統在繼續發揮中央集權機制主導和支配作用的同時，應該更加注意培育更大的開放度和包容性，重視各種仲介組織的建立和發展，吸納各種形式的社會參與和民間智慧，保持與先進教育思想理論的交流與對話，認真汲取其他教育系統的優秀教育思想和教育經驗，從而加快自身教育系統的發展步伐。可以選擇的思路是，透過更加主動的開放，與各個不同的教育系統之間保持交流與對話，開發利用世界優秀的教育機制和思想資源，截長補短，避免教育改革與發展中不必要的彎路，促進本國教育與課程教學的健康快速發展，同時也為世界教育文化的進步發展做出自己的貢獻。

肆、當前大陸地區課程發展機制中的突出矛盾

由於統一的國家課程難以適應不同地區、學校和學生的差異性，所以大陸地區國家課程框架也試圖透過地方和校本課程發展策略實現對於國家課程的調節、補充和拓展功能。然而，集權機制下的地方和校本課程發展卻不如其政策所預期的那樣順利，特別是在體制與觀念、管理與評價，以及現實需要與文化傳統之間存在內在的矛盾和衝突，導致集權機制下的地方和校本課程發展與分權機制下的地方和校本課程發展存在著不同的意義理解和策略選擇。而且，以大陸地區地方和校本課程發展的實際情況來看，隨著課程改革的深入發展，集權機制與地方和校本課程發展的內在矛盾與衝突愈來愈明顯，應該會引起足夠的重視。

一、課程體制與觀念上的矛盾

「教育體制機制不完善，學校辦學活力不足」（中共中央、國務院，2010，p. 10），這是目前大陸地區教育體制面臨的重要改革課題。具體到課程體制與觀念上，還是單一的自上而下的國家課程體制與觀念，與地方和校本課程的體制與觀念不相適應，缺乏磨合，有時甚至是對立的。由於課程體制是以自上而下的中央集權課程發展機制為主要特徵，地方和校本課程是國家規定的課程政策，而不是學校自

下而上的內在要求，地方和學校的處境往往是帶有強制性的「被地方」和「被校本」，而且自主空間十分有限。這就導致許多學校的地方課程和校本課程是為開設而開設，很難做到反映地方和學校自己的教育哲學，而應試（應對統一考試）幾乎成為所有地方和學校共同的教育哲學。因此，地方和學校在校本課程發展問題上普遍存在「等、靠、要」的現象。

在中央集權課程發展機制下，只有「上面」重視，「下面」才會重視，可「上面」重視本身又是「非地方」和「非校本」的。而且，由於中央課程發展機制的課程開發者和管理者集中於「金字塔」頂層，即使「上面」真的重視校本課程，它面對眾多差異巨大的地方和基層學校時卻根本重視不過來，只能以點帶面，甚至可能是以點蓋面。所以，現在大陸地區地方課程和校本課程實施得比較好的學校只能是一些「點」上的部分學校，「面」上的多數學校對於地方課程和校本課程的積極性不高，主動性也不強。

從國家戰略層面看，課程改革的上層設計中，預留地方和校本課程的政策空間，其目的是要增強課程對於地方、學校和學生的適應性，更加激發學校有特色和學生有特長地發展，這對於地方、學校和學生的意義是不言而喻的。但為什麼學校乃至地方和社會卻沒有足夠的積極性和主動性呢？一個重要的原因在於，學校始終處於政策設計的末端，他們並不清楚為什麼要進行地方和校本課程發展，也不清楚地方和校本課程要如何開設才是好的。即使等他們經過一段時間的學習和實踐，確認了地方課程和校本課程的意義，他們發現，地方課程和校本課程的意義對於「上面」來說，特別是相較於國家課程的實施質量來說並不突出。而對於地方和校本課程開發中存在的各種困難和問題，以及基層學校的實際想法和要求等，「上面」常常難以顧及，即使是願意瞭解，往往也是「聽而不取」。結果是，地方和學校在地方課程和校本課程發展中常常淪落為沉默的大多數和弱勢的大多數。

二、課程管理與評鑑上的矛盾

課程管理與課程評鑑的內容和重點不利於地方課程和校本課程發展，因為評鑑的內容和重點都集中於國家課程的統考科目。當然，非統考科目在國家課程評鑑中也可能會涉及到一點，但卻無足輕重。至於地方和校本課程，因沒有辦法統一，不會成為統一評鑑的內容，更不會成為重點。對於地方和學校來說，孰重孰輕分際立現，所以自然會就重避輕，甚至就重棄輕。

課程管理上要求地方和學校進行地方課程和校本課程發展，但會因為統一考

試的評鑑導向削弱對於地方課程和校本課程的指導和推動。學校只要統考成績上去了，就可以「一俊遮百醜」，因而地方和校本課程在許多學校處於一種可開可不開的自生自滅狀態。同時，自上而下的人事管理、職稱管理、重點學校制度等都與自上而下的統一考試的評鑑導向相適應，「上面」的統一考試幾乎把整個教育系統捆綁在一起，因而對地方課程和校本課程的開設產生嚴重制約。而且，具有監督和調適作用的課程發展機制內含於三級課程管理之中，演化為利益共同體內部的自我監督和自我調適。結果是，三級課程管理上的三級均讓位於「統考」，特別是「高考」，最終都在一定程度上服從和服務於國家課程統考科目評鑑上的「一級」了。

三、現實需要與文化傳統上的矛盾

人的發展與人才培養的現實需要呼喚地方和校本課程發展策略，而長期的中央集權機制下所形成的文化傳統卻具有很強的「自上而下」的惰性。在課程機制轉型時期，多樣化、個性化的發展需求受到自上而下的文化惰性抑制。例如，社會的發展特別是市場經濟的發育和完善，要求教育發展呈現多樣化、個性化的趨勢，要求學校有特色、學生有特長，具備創新精神、實踐能力和團隊合作精神；要求課程及時反映學科進展、社會進步的最新成果；要求增加地方性知識、滿足社會實際需求、融入具體的社區情境等等之類，都是地方課程和校本課程發展的現實動力。但在文化傳統上，還存在明顯的自上而下的惰性，「唯上」、「唯書」成為一種集體無意識，無論上下都適應了「下面」能夠聽「上面」話、等「上面」指示的傳統，即使「下面」有開發地方課程和校本課程的權利，也是不會用，甚至是不想用、不敢用。

總之，大陸地區課程發展機制是典型的中央集權機制，其特點是在統一的國家課程框架下，課程發展機制呈現出明顯的結構層次，不同層次間存在著主導、輔助、強化、補償、監督、調適等多重作用和複雜關係，共同影響著課程發展機制系統的施行走向和功能效應。尤其值得注意的是，中央集權機制下地方和校本課程發展存在著內在的矛盾和衝突，在很大程度上抑制了地方和學校參與課程改革的主動性和積極性。所以，大陸地區的課程改革不僅要有效地發揮中央集權的課程發展機制優勢，更要採取措施緩和、化解地方和校本課程發展中內在的矛盾和衝突，從而更好地實現地方課程和校本課程自身的價值，進一步優化課程發展機制的結構和功能。

參考文獻

- 王桂（主編）（1996）。當代外國教育——教育改革的浪潮與趨勢。北京：人民教育。
- 中共中央、國務院（2010）。國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010-2020年）。北京：人民教育。
- 中華人民共和國教育部（編）（1999）。深化教育改革全面推進素質教育：第三次全國教育工作會議文件彙編。北京：高等教育。
- 中華人民共和國教育部（編）（2001）。開創基礎教育改革與發展的新局面：全國基礎教育工作會議文件彙編。北京：團結。
- Centre for Educational Research and Innovation / Organization for Economic Cooperation and Development. (1979). *School-based curriculum development*. Paris, France: OECD.
- Lewy, A. (1991). *National and school-based curriculum development*. Paris, France: UNESCO.
- （本篇已授權收納於高等教育知識庫，<http://www.ericdata.com>）

期刊徵稿：<http://www.edubook.com.tw/CallforPaper/JCS/?f=oa>

高等教育出版：<http://www.edubook.com.tw/?f=oa>

高等教育知識庫：<http://www.ericdata.com/?f=oa>