

## 調 查 報 告

壹、案由：教育部決議調整普通高級中學語文與社會領域課程綱要，其調整過程是否適法妥適？是否秉持中立客觀原則？認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

有關「教育部決議調整普通高級中學語文與社會領域課程綱要，其調整過程是否適法妥適？是否秉持中立客觀原則？認有深入瞭解之必要」乙案，本案係據民主進步黨來院陳訴，經教育及文化委員會決議組成專案小組調查。案經教育部 103 年 4 月 30 日臺教授國部字第 1030039310 號函復說明，另本院於 103 年 5 月 9 日邀請專家學者到院諮詢。復經本院於 103 年 6 月 3 日約請教育部蔣部長偉寧，率國家教育研究院柯院長華葳、教育部國民及學前教育署吳署長清山等相關業務主管人員到院說明。茲將調查意見分述如下：

一、教育部本於修訂課程綱要之權責，依行政程序法第 159 條之規定，於 102 年 8 月 1 日進行本案「國文及社會領域課程綱要」微調作業，並依行政程序法第 160 條第 2 項之法定程序，送行政院公報中心，辦理發布，其相關法制作業程序，尚難認有違反行政程序之處。

(一)高級中學法第 8 條第 2 項規定：「第六條各類高級中學之課程標準或綱要及設備標準，由中央主管教育行政機關定之」；另教育部為整併「高級中學法」及「職業學校法」，以利後期中等教育之發展，並為配合 103 學年度實施 12 年國民義務教育，於 102 年 7 月 10 日制定公布「高級中等教育法」，並自 103 年 8 月 1 日施行，該法第 43 條規定：「中央

主管機關應訂定高級中等學校課程綱要及其實施之有關規定，作為學校規劃及實施課程之依據；學校規劃課程並得結合社會資源充實教學活動。中央主管機關為審議高級中等學校課程綱要，應設課程審議會，其組成及運作辦法，由中央主管機關定之」，對於有關高級中學課程綱要之訂定，分別定有明文，合先敘明。

(二)查現行普通高中課程綱要，係於 99 學年度開始實施，另國文及歷史則於 101 學年開始實施。教育部為順利接軌 103 學年度 12 年國民基本教育之實施，並即時回應教育現場需求，責成國家教育研究院對高中課程綱要進行評估與檢視，國家教育研究院先於 101 年 11 月進行數學及自然領域課程綱要微調，完成後由教育部於 102 年 7 月修正發布。102 年 8 月 1 日教育部再函請國家教育研究院檢視並評估現行高級中學及職業學校課程綱要，評估除數學、自然領域之外，各科是否尚有配合 12 年國民基本教育之實施應予檢討課程綱要予以微調之必要，國家教育研究院即委託課務發展工作圈進行課程綱要檢視，課務發展工作圈邀集 17 個學科中心蒐集意見，並由國家教育研究院邀請曾參與或現任之課綱審定委員、教科書編者、審定委員等相關學科領域學者專家，組成「檢核工作小組」進行各該課程微調之統籌與規劃，依據社會變遷、國際脈動及回應教學現場需求，在既有基礎上，持續精進及檢討調整之需求，遂進行本次「國文及社會領域課程綱要」微調作業，自 102 年 8 月 1 日發動，至 103 年 1 月 27 日完成審議程序，並於 103 年 2 月 10 日修正發布。

(三)有關陳訴人所指本次教育部 102 年 8 月 1 日「國文及社會領域課程綱要」微調作業，以臨時任務編組

方式修訂高中課程綱要，違反行政程序乙節，依教育部說明：按現行課程綱要係依高級中學法第 8 條第 2 項規定訂定，其使用課程標準或綱要，係教育專業之習用名詞，我國自民國 2 年始，歷年來頒布之各級學校課程規範文件，習用「課程標準」、「課程標準綱要」或「課程綱要」之名稱，歷年來教育法規修正也都是維持此意旨。上開用語之使用，早於 59 年 8 月 31 日始制定公布之中央法規標準法，與後者將綱要列為命令之名稱無關。課程綱要具有高度專業性，與一般法規有別，就教育專業趨勢言，世界各國為使課程革新能及時因應社會變遷需要，亦多以行政規則定位，為使課程革新能及時因應世界教育改革思潮與社會變遷需要，以規範密度較高之「法規命令」劃一規範課程綱要，並非妥適。教育部一貫立場，均將課程綱要定位為行使裁量權而訂頒之行政規則，從未形諸法規，且長期以來均是如此訂定、推行。教育部基於教育實施之延續性以及 12 年國民基本教育推行之規劃，依據高級中學法第 8 條第 2 項規定，本於修訂課程綱要之權責，依中央行政機關組織基準法第 28 條及行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款規定，訂定「十二年國民基本教育課程審議會組成及運作要點」，於 101 年 12 月 24 日訂定，自 102 年 1 月 1 日生效，所聘之委員自 102 年 6 月 1 日起聘。教育之規劃、實施具延續性，課程持續不斷研究發展尤其重要，為維護學生受教權，符應教師教學、學生受教所需，課程綱要之研究發展與審議，均須持續進行，且於正式應用於教學現場前，有長時間之前置準備工作。故本次課綱修正依循先例為之，並已送行政院公報中心，辦理發布，符合行政程序法第 160 條第 2 項之法定

程序。

(四)按有關現行「高級中學課程綱要」，其內容係屬對於教科書編輯者等作為指導性或建議性之規定，且形式上亦非以條文之格式呈現。則其性質依行政程序法第 159 條：「(第 1 項)本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。(第 2 項)行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」之規定，應屬為行使裁量權而訂頒之「行政規則」。且本院就本案「高級中學課程綱要」微調之相關疑義，邀請東吳大學物理系劉源俊名譽教授、中央研究院歷史語言研究所陳國棟研究員及臺灣大學政治學系暨研究所張亞中教授等相關學者專家到院諮詢，亦均認為：各級學校「課程綱要」或「課程標準」認定係屬教育專業之決定，且世界各主要國家為使課程革新能及時因應世界教育改革思潮與社會變遷需要，多未以法規命令定位，「課程綱要」、「課程標準」及決議內容，如提昇至法規命令之層級，受民意機關之監督審查，治絲亦棼，更難以彌爭議。

(五)綜上，顯見教育部本於修訂課程綱要之權責，依行政程序法第 159 條之規定，於 102 年 8 月 1 日進行「國文及社會領域課程綱要」微調作業，並依行政程序法第 160 條第 2 項之法定程序，送行政院公報中心，辦理發布，其相關法制作業程序，尚難認有違反行政程序之處。

二、本案「普通高級中學國文與社會領域課程綱要」微調，分為「專業研發」與「審議」階段，課程研究發展由國家教育研究院負責，再由教育部組成 12 年國民基本教育課程審議會進行課程審議決議，程序依法尚無不符。惟教育部宜妥予研議，善用該部「科學教育指導會」及「人文暨社會學科教育指導會」的功能，使該兩委員會能有效參與「課程綱要」之審議，以減低修訂課程綱要之爭議。

(一)查課程綱要訂定、修正與微調包括專業研發與審議階段，國家教育研究院於 100 年 3 月 30 日成立前，課程研發與審議係由教育部依據高級中學法第 8 條第 2 項規定，本於修訂課綱之法定職權，依中央行政機關組織基準法第 28 條及行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款規定，成立「普通高級中學課程發展委員會」下設「普通高級中學課程總綱修訂小組」、「普通高級中學各科課程綱要專案小組」及「普通高級中學課程各科課程綱要審查小組」等組織，進行課程研發與審議。國家教育研究院 100 年成立後，依據該院組織法第 2 條第 4 款規定，「課程之研究發展」為該院之法定職權，爰普通高級中學數學及自然領域課程綱要微調與本次普通高級中學國文及社會領域課程綱要微調，由國家教育研究院負責課程研究發展。現行審議階段，則由教育部依中央行政機關組織基準法第 28 條規定及行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款規定，於 101 年 12 月 24 日訂定「十二年國民基本教育課程審議會組成及運作要點」，組成 12 年國民基本教育課程審議會進行課程審議。

(二)有關陳訴人所指本次「國文及社會領域課程綱要」微調作業，過程非常倉促、勉強成案，完全不符合

課綱修正的常態，且「檢核工作小組」的遴選及專業遭各界質疑乙節。依教育部說明：97年完成修訂「普通高級中學課程綱要」後，為持續精進課程綱要，並考量課程的穩定性，於101年10月6日召開12年國民基本教育課程修訂工作簡報及研商會議，會議決議在現行高中課程總綱不變之原則下，進行高中數學、自然領域（物理、化學、生物、地球科學）課綱微調。其修訂程序為，數學及自然領域課綱微調工作圈召開8次聯席會議，另針對數學、物理、化學、生物及地球科學各科分別召開課綱微調小組會議，後續於北、中、南3區召開公聽會後，提送國家教育研究院課程研究發展會，續提送教育部課審會高中分組及審議大會完成審議。普通高級中學數學、自然領域課綱微調業於102年7月31日完成發布，並自103學年度入學的高一學生適用。本次「普通高級中學國文與社會領域課程綱要微調」，係以不更動現行「普通高級中學課程綱要總綱」中各學科學分數、教師授課節數之前提下所進行之微幅調整，針對符合憲法、配合社會變遷、國際脈動及教學現場需求，調整議題並適當精簡內容、錯漏處勘誤與內容補正等面向之檢核修正。其修訂程序為，教育部102年8月1日函請國家教育研究院評估除數學、自然領域之外，各科是否尚有配合12年國民基本教育之實施，應予檢討課程綱要予以微調之必要，國家教育研究院即委託課務發展工作圈進行課程綱要檢視，課務發展工作圈邀集17個學科中心蒐集意見，並由國家教育研究院組成「高級中等學校及國民中小學社會、語文領域檢核工作小組（下稱檢核小組）」進行各該課程微調之統籌與規劃。檢核小組人員係由國家教育研究院依據社

會領域(含歷史、地理、公民)及語文領域專長各 6 至 7 人，就曾參與或現任之課程綱要委員、教科書編者、審定委員等相關學科領域學者專家提出推薦名單，經教育部核定。檢核小組成員提出可能之調整建議，經共同討論後作成決議通過，原即為檢核工作小組之任務與民主原則之運作，檢核小組經召開 12 次相關會議蒐集意見並參採課務發展工作圈之意見綜整，就初擬之草案召開北、中、南三區共 3 場次公聽會廣徵各界意見，並依公聽結果修正草案，經國家教育研究院課程研究發展會大會審查後報教育部，並經教育部依規定程序交高中分組會議完成審議後，送課程審議會大會決議通過課綱微調，於 103 年 2 月 10 日發布，並自 104 學年度入學之高一學生適用。綜上，本次國文與社會領域課程綱要微調僅 4 科目課程綱要內容，未涵蓋總綱之目標、科目與學分數、實施通則等項目。至於 100 年 5 月 27 日修正之「普通高級中學歷史科課程綱要」，內容包含基礎研究、領綱研發、時間配置、各科橫向整合及與國中小相關領域的縱向連貫等，涉及層面較廣，爰需召開多次會議討論，長期研議，二者之規模程序、定位均不相同。

- (三)本院就本案「高級中學課程綱要」微調之相關疑義，邀請相關學者專家到院諮詢提供意見，學者指出：健全的決策包括三個部分，A 決策小組，B 評估小組，C 規劃或設計小組。教育部進行本次「普通高級中學國文與社會領域課程綱要微調」程序，則國家教育研究院組成的「高級中等學校及國民中小學社會、語文領域檢核工作小組」(可視為 C)的建議，送經國家教育研究院「十二年國民基本教育課程研究發展委員會」(可視為 B)審議，再由教育

部「十二年國民基本教育課程審議會」（可視為 A）決策，程序上似乎合宜。惟教育部應充分發揮其「科學教育指導會」及「人文暨社會學科教育指導會」的功能，而賦予該兩委員會審議中小學課程之職責。該兩委員會之成員理論上均係社會上望重且飽學之士，經過他們的超然審議，當可消弭各種爭議。另一方面，賦予該兩委員會實際任務，也可消滅該兩委員會「形同虛設」，委員們「尸位素餐」之譏。進一步言，則 C 既由國家教育研究院組成，B 的角色自不宜復由國家教育研究院組成的另一委員會擔任，以免有「球員兼裁判」之嫌。

(四) 綜上，按依高級中學法第 8 條第 2 項規定：「第六條各類高級中學之課程標準或綱要及設備標準，由中央主管教育行政機關定之」；另國家教育研究院組織法第 2 條第 4 款規定：「本院掌理下列事項：…4. 課程、教學、教材與教科書、教育指標與學力指標、教育測驗與評量工具及其他教育方法之研究發展」，顯見「課程之研究發展」為國家教育研究院之法定職權。爰教育部將「高級中學之課程綱要」之訂定、修正與微調，分為「專業研發」與「審議」階段。課程研究發展由國家教育研究院負責；審議階段，則由教育部依「十二年國民基本教育課程審議會組成及運作要點」，組成 12 年國民基本教育課程審議會進行課程審議，程序依法尚無不符。惟教育部宜妥予研議，善用該部「科學教育指導會」及「人文暨社會學科教育指導會」的功能，使該兩委員會能有效參與「課程綱要」之審議，以減低修訂課程綱要之爭議。

三、本案「普通高級中學國文與社會領域課程綱要」微調，其內容有無不妥，理應尊重相關專業審議委員會

合議制決議之決定。惟對於如何使國家教育研究院保有超然、獨立的地位，以避免政治與行政干預，教育部應妥予研議可行之方案。並加強與師範大學等教育體系相互協作，深化各類課程綱要的研修工作，以及教材教法的推動與落實。

- (一)有關陳訴人所指本次「國文及社會領域課程綱要」微調作業，內容為以臺灣史為主的巨大修改，且教育部以「微調」為由，強行介入高中歷史課綱修正程序，做出違反事實真相之調整與修訂乙節。惟查，有關「課程綱要」或「課程標準」，係屬教育專業之決定，相關課程之革新，需及時因應世界教育改革思潮與社會變遷之需要，則其是否修正調整及修正調整之相關議題內容，應依相關專業審議委員會合議制之決議決定。本次「普通高級中學國文與社會領域課程綱要微調」程序，由國家教育研究院組成「高級中等學校及國民中小學社會、語文領域檢核工作小組」研議，再送經國家教育研究院「十二年國民基本教育課程研究發展委員會」討論，再由教育部「十二年國民基本教育課程審議會」決議，程序上並無不當。唯陳訴人所稱相關審議委員欠缺專業，本院亦建議教育部於遴聘委員，以資深、專業及「爭議性」較少為宜。則委員會合議之決定，方能獲得尊重及支持
- (二)另本院就本案「高級中學課程綱要」微調之相關疑義，邀請相關學者專家到院諮詢提供意見，學者建議：「課程研究的單位應該設在師範大學內，而師範大學內也應該設立或加強有關的研究所，支持各科教育的研究。至於為教育政策而設立的教育研究單位，為避免政治與行政干預，使其能保有超然、獨立的地位，有需要隸屬於一財團法人，而非屬教

育部轄下。就此教育部說明略以：

- 1、國家教育研究院成立宗旨在長期從事整體性、系統性之教育研究，促進國家教育之永續發展，其性質為國家教育智庫，並著重實務性與前瞻性的教育政策研究、測驗評量發展、課程教學改進與教育人才培育等。國家教育研究院機關屬性之討論，涉及法令政策制定及時空背景等因素，由法制面分析，由於機構整併與法人化同步進行，牽涉的業務範圍、員工權益，與法令規範甚廣，能否順利整併成立國家教育研究院之變數較多；另由業務面而言，由於國家教育研究與相關行政委辦事務多屬公共性及非營利性，且需配合國家教育發展提出政策建言，籌備過程中，考量以國家級研究機構屬性設立，並編列公務預算執行相關規劃與研究最可行。而由人事面、經費面及財務面等方面分析，成立財團法人或行政法人在人才進用及經費運用較具彈性，惟可能影響人事的穩定性，自行籌措經費的困難度高，現有土地、建物及財物等國有財產之移撥亦需時間適法處理。國家教育研究院如何避免政治與行政干預，保有超然、獨立的地位，除牽涉機構屬性外，亦與社會期待、組織文化、財務結構等因素有關。國家教育研究院為落實我國教育研究的長期發展，其刻正盤整現有條件與相關法規，研議設置院務發展基金、行政法人等各種方案，評估其優缺點及可行性，以朝向保有獨立、超然地位的教育智庫努力。
- 2、又教育改革行動方案，須賴常設性教育研究機構長期深入而通盤的研究與規劃，才能順利推動。國家教育研究院設立課程及教學研究中心，不僅

可使國家層級的課程及教學能夠進行長期性、系統性及整體性的研發之外，更有助建立國家課程發展的機制及週期，累積課程發展經驗與資源，妥善規劃各方案內容，達成課程改革的理想。國家教育研究院和師範大學的課程教學研究，彼此可相互協作，相輔相成。例如，12年國教課綱之修訂，即廣邀各師範大學及教育大學教師參與。另教育部即將在師資培育大學推動成立各領域、群科課程教學研發中心，可與國家教育研究院彼此結合，深化各領域/科目/群科課程綱要的研修工作，以及教材教法的推動與落實。

(三)綜上，本次「普通高級中學國文與社會領域課程綱要微調」程序，由國家教育研究院組成「高級中等學校及國民中小學社會、語文領域檢核工作小組」研議，再送經國家教育研究院「十二年國民基本教育課程研究發展委員會」討論，再由教育部「十二年國民基本教育課程審議會」決議，程序上並無不當，至其內容有無不妥，理應尊重相關專業審議委員會合議制決議之決定。惟對於如何使國家教育研究院保有超然、獨立的地位，以避免政治與行政干預，應妥予研議可行之方案。並加強與師範大學等教育體系相互協作，深化各類課程綱要的研修工作，以及教材教法的推動與落實。

參、處理辦法：

- 一、調查意見二至三，函請教育部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函本案陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。

調查委員：馬以工

錢林慧君

周陽山

余騰芳

中 華 民 國 1 0 3 年 7 月 日  
附件：本院103年3月18日院台調壹字第1030800061號派  
查函暨相關案卷全宗。