

# 黑不黑箱有關係：從課綱修訂到服貿協議、審視臺灣民主問題

doi: 10.3966/168063602014080244001

張茂桂 中央研究院社會學研究所研究員

## 摘要



本文從一次不尋常的課綱修改，以及高中職「公民與社會」科教師的抗議行動開始討論，試圖說明教師們為何兩次站上街頭，干冒違背教育上下階序的風險，宣稱要給教育部官員與社會大眾「上公民教育課」的背景，以及教師們所提出的「程序不正義」、「黑箱作業」的理由。且藉由民主政治的積極意涵、Barber的「厚實民主」（thick democracy）與「膚淺民主」（thin democracy）的區分，本文進而討論為什麼儘管政府一再否認，但幾乎都難逃各社會抗議群體有關「黑箱作業」的指控。而發生在「太陽花運動」的兩岸服務貿易協議爭議亦同。本文認為，有關是否黑箱作業的問題，在於我們對於民主的期望與理解。如果我們認為民主體制理應有積極的公民參與、資訊應公開對等、決策應包含多元意見以及利益衝突的群體，那麼「黑箱作業」問題確實嚴重。本文結語並指出，若要認真面對自由貿易浪潮、兩岸的複雜問題叢節與內部矛盾，臺社會別無選擇，只能更積極地去建構以追求公平正義為目的之「厚實民主」。

**關鍵詞：**公民與社會、兩岸服務貿易協定、社會運動、厚實民主、黑箱、膚淺民主、課綱微調

## 壹、不尋常的課綱調整與公民教師行動

今年（2014）的春節，對一些高中職的「公民與社會」科老師們來說，少了些歡樂的氣息。他們的焦慮來自於由教育部「十二年國教課審大會」快速審查通過的「國文及社會領域課綱微調」。時間回到1月14日那一週，各校的老師原來正忙者學期末以及各項考試的工作，突然間有人臨時接到電話、看到公文或者學校輾轉傳來的指令，需要請假出席在一天後或兩、三天後舉行的一場名為「國文及社會領域課綱微調公聽會」。公聽會的書面目的載明，要大家和一個從未聽聞過的「課綱檢核小組」的成員進行「交流」，聽取課綱微調的「初步構想」，並提供後續課綱的「審議參考」。

得以出席的北、中、南各地總計不超過15位的公民與社會老師。他們在會前對於「檢核小組」的組成以及他們的意圖，還有打算微調的方向與內容，可說並無所悉，而與會者均要到了會場才拿到不完整的書面資料（較完整的資料需要從網路下載，且需授權）。而教師們在事後的討論發現，負責公民與社會課綱的二位教授中只有一人出席了北部的一場說明，而且在這唯一的一次出席還遲到，至會議快結束時人才現身。此外，現場負責報告的檢核小組的教授，一再以只是在蒐集各方資料的階段一句話含混說明目前工作的進度與目的。出席老師們完全不能預期在五個星

期後，自己的發言與出席紀錄，成為即將殺青的「撥亂反正」大戲中的跑龍套的證供。

這次會議如無其他理由，應可能以漣漪不起而平靜落幕。但南一中的郭復齊老師在1月22日於報端的投書卻掀起了層層抗議的波瀾。作者直批這是黑箱作業，「不符合《行政程序法》的公聽要求」，不當刪除「白色恐怖」議題，誤解現行課綱並增加以中華文化道統學習的內容，進而質疑調整的過程違背了公民教育的基本理念（郭復齊，2014）。該文有如一個震撼彈，提醒問題的嚴重程度，讓整件事情有了急轉而下的發展。

分散南北的老師們在網路上建立「公民教師行動聯盟」的社群，交換個人在此事中經歷的片面訊息，試圖拼湊出較完整的始末。老師們因為發現程序大有問題，抗議黑箱作業的聲浪與一定要付諸行動的計畫開始蔓延，一個「我們的聲明」的連署網站因此誕生（公民教師行動聯盟，2014）。

老師們為何選擇要抗議？只能說老師們對於目前施行的課綱理念已經有所認識，且已發展出公民教育專業的認同，現行課綱與教科書當然不完美，但公聽會所透露的修訂的意圖與內容，不但程序草率且威權陰影以及政治保守主義氣息蔓延。以一位曾受推薦前往接受諮詢的老師為例，在經過數個月之後回想起這件事時，對此一過程仍難掩氣憤之情：「我生氣被騙！我很清楚問他（指某主持教授）公民

課綱是不是一定要改，他也明白告訴我們說不會，只是要蒐集大家的意見而已。」

大部分主張行動的老師都認為身為公民老師，如果在面對明顯的程序不正義處境時，也不能表達自己的主張，那他們又如何能培養出「獨立思辯，有公民素養、能行動的未來公民」？他們將來要如何面對、或者教導學生民主的意義與實踐的重要而胸無所愧呢？「聯盟」並公推臺東女中的周威同老師為臨時的召集人。

當時，除公聽會的程序與實質聽證的問題之外，老師們陸續意外得知，「十二年國教課程審議會高中職分組」會議（1月25日召開），第一時間從現場回報的投票數，同意微調者未達當天簽到人的半數，因此屬「沒有通過」的決議，但這和教育部的「通過」紀錄不一致。面對這樣難以查證的混亂資訊與落差，讓老師們有更強烈想一問究竟的理由。

## 貳、公民教育與教室的翻轉：碰到不理不睬的教育部官員

但是，對任何一位中小學教師而言，即使是擔任公民教育的老師，對於要不要參與集體發聲、在街頭舉牌抗議，其實都是極困難的決定，因為老師如果要公然出面抗議教育部的長官，他們所要面對的是盤根錯節的傳統師道與體制，包括可能來自教育局處、議會、家長會、教官的探聽與「關切」。曾有教師因抗議而被解聘的前車之鑑，使得一些老師們不由得躊躇與

猶豫起來（葉素萍，2013）。

2月5日（正月初五）恢復上班的第一天，臺北的天空正飄著典型的冬天雨，早上10點整，三十多位來自北、中、南、東各地的老師們，即使經歷了前晚的徹夜討論與自我思考，很多人仍懷者忐忑不安、猜測誰會來、又會有多少人來的心情在中山南路的人行道集結。老師們有帶口罩的、有戴墨鏡的、有穿戴行動劇面具的、也有拿紙板的，表面上很勇敢，但心中總有許多需要戒慎的理由。此次行動歷時不到兩小時，教育部始終採取不理的姿態，直到終於派出一位中階（簡任十一等）的副組長出來接受陳情書，群眾才高呼口號解散。

三十多位高中職老師們勇敢地付出了他們人生的第一次，第一次的「街頭公民教育」，他們在無意間讓承擔推動公民教育的官員們補上了一次公民政治的機會教育課，也給自己的學生一次身教的範例。當時老師們的主要訴求有：「一、暫緩微調課綱、重啟公聽程序」、「二、反對黑箱審查、落實程序正義」以及「三、廣納多元意見、尊重學術專業」。因此，這次抗爭的核心在於「程序不正義」，反對課綱調整的「黑箱作業」問題，而不是調整後的實質內容問題。明顯地，這是一個策略選擇；第一，課綱雖然已經通過，但是，實質調整後的內容則一直延後對外公布，抗議者無法確知改變後的課綱內容；第二，這次的內容調整顯然涉及廣泛，除公民外，還有歷史，各界的反對聲浪與贊

成聲浪都很強，公民老師們也擔心捲進另外一個更大的史觀的對峙漩渦裡。不過，雖然只是程序問題，但這並不表示老師們對於調整後的內容沒有看法；同時也要強調，老師們也不是在維護既有的課綱，反對任何修改；事實上，老師們在過去數年間，已經通過學科中心的領導的各社群討論，進行了多次的檢討與建議，而「十二年國教生活及社會領域先導計畫」也羅列出重要的課綱修訂方向與意見（張茂桂等，2014）。然而，限於篇幅以及主題，本文無法處理新、舊課綱的差異與比對問題，只能僅限於「黑箱作業」的問題。

時至2月27日，臺灣民眾開始享受連續假期，又有約百位的公民老師投入了兩天將近30小時的紮營露宿、禁食、志工擺攤等更大的行動，一波以「翻轉教室」為名的更強烈的公民抗議活動。影響第二波抗爭的直接原因至少有二：第一是因為行動聯盟的召集人、臺東女中的周威同老師將他在學生面前撕教科書（「白色恐怖」篇幅）的影片PO在網路，並在媒體上宣稱要禁食28小時的振臂一呼。此行動既引起輿論的注意，同時也召喚出許多人的勇氣；其次，還是教育部對於老師們的陳情的冷漠且制式的威權回應，刺激更多失望與憤怒。例如：主事官員一再否認有任何政治意圖，表明這是一個依原訂進度、教學常軌，自然而然正在進行的例行微調，且是為了反映社會變遷，也為了要更改錯別字，也是為了符合憲法用語，加強臺灣（反日本殖民）的主體性等需求，為了減

少教學負擔等（張茂桂，2014）。教育部不斷「跳針」以「合憲、合法、合程序」三句話來回應所有質問，並自認可不受《政府資訊公開法》的限制，無須對外公開，並反批反對的老師只是「少數」（張茂桂，2014；劉靜怡，2014）。甚至連檢核小組成員名單、如何組成、其原始任務，公聽會以及歷次會會議決議紀錄，全都推三阻四。

相對於官員們強調這是自然而然的微幅調整，檢核小組部分成員在接受兩岸媒體訪問時，卻不斷發表「撥亂反正」的夸夸政治高論，暢談此次調整的政治意涵（王宗銘，2014；葉素萍，2013；環球新聞軍事網，2014）。事情的發展，只有讓參與抗議的老師以及社會大眾更加認為官員們掩飾更大的政治企圖，避重就輕、放任臺灣的促統派而同質性高的檢核小組濫用權力，有違多元文化與民主政治的基本要求。

## 參、舉「反黑箱」的大旗與公民社會串連的洪流

2月27日起連續兩天，參與抗議行動的老師們在教育部門口擺攤陳列教科書，辦演講活動，吸引了不少的民眾前來探詢，有聲援的，也有試圖知道政府的「微調」到底是什麼一回事的媒體與民眾，到底哪裡被改變，老師們都耐心地一一解釋，也上台講演。當行動結束時，大家的心情其實是複雜的。一方面感覺輕鬆，因為這實

在是最有意義的教師增能活動。以發出「公民教育的聲音」、「翻轉教室」的目的來說，獲得媒體的廣泛報導與社會輿論的迴響，而參與的老師們也在過程中發展出對自己的專業更強的認同情操，更了解自己的工作與教育責任，這完全不是以往在課堂上或課本裡可以學到的經驗。

不過，第二波的抗議已經不能簡單用公民老師的集體抗議來形容，而是一場更大的社會行動的匯集，它同時匯集了其他公民社會力量，發展出以抗議「黑箱」與抗議政府各種「獨斷」為主題的更大的社會運動了。這也是因為從「洪仲丘事件」所激發出來的「1985公民行動聯盟」主動聯繫公民教師行動者的緣故。「1985」的加入抗議行列，對於還是社運新手的老師們提供了最大的媒體、物資以及場地的協助的效果。此次活動也因此透過很多的網絡關係而加入了其他公民團體的聲援或參與，例如：「不要核456運動」、「憲法133聯盟」、「臺灣農村陣線」、「反黑箱服貿民主陣線」、「兩岸協議監督聯盟（兩督盟）」、臺灣人權協會、洪仲丘的家屬，同時，現場則還有未預期、「路過」的各界民眾、臺灣教授協會（呂忠津教授、陳儀深教授）、臺大經濟系鄭秀玲教授等。學生（如陳為廷）、歷史、地理老師與教授與其他學科學者多位，也包括「公投護臺灣聯盟」的歐伊桑、政壇人物台聯黨領袖如黃昆輝、臺北市長候選人柯文哲等，也都曾到場「藉題」發表各自的觀點，而由大直高中公民與社會教師黃益

中所發起的「居住正義聯盟」也出席參與（黃益中，2014）。

現場儘管「插花」與「聲援」者都有，但老師們仍堅守自己一貫的反黑箱作業立場，要求暫緩公告，重啟公聽；但顯然熱鬧有餘，效果卻不彰。不過，這次公民教師行動卻毫無預期地和在17天後，也就是3月18日，以反對黑箱、捍衛民主的反服貿占領立法院行動，讓臺灣震動的太陽花社會運動，出現了價值與行動的共鳴。類似太陽花運動這麼大的持續行動，它不可能事先有細緻規劃，也不可能從真空中臨時發起，而是經過了不斷的公民抗爭，才逐漸累積足夠的經驗與力量。例如：這其中除了包括更早的洪仲丘案、反媒體壟斷、歷次土地徵收抗爭事件、強迫拆遷、工廠工人資遣案、樂生療養院案、反核四運動、反國光石化、野草莓學運等等團體與經驗等之外，也包括了這次公民老師們的抗爭經驗。如果把太陽花學運想像成是一場公民社會運動的「洪流」，那麼公民教師的行動，還有臺灣社會各界對於此次「課綱微調」的不信任與反對，都可比喻為此次洪流的「支流」之一。

#### 肆、從課綱調整到服貿協議：真有「黑箱作業」嗎？

如果比較這兩次事件，發現抗議規模大小懸殊，議題與影響層面也很不同，但至少有三個可類比之處：第一，就反抗意義的相互融入而言，二者的抗議出發點，

屢屢都和有權決策者的「黑箱作業」與獨斷脫離不了關係；第二，兩者都涉及臺灣如何面對自己與中國大陸的關係，不論是歷史的、想像的、現在的或未來的兩岸關係。第三，過程中都充滿了一黨一派的獨斷以及使用高強度手腕進行操作、強行通過的事實。課綱調整從弄不清究竟要不要調整，到舉辦虛晃一招的全國公聽會，到快速「通過」三階段的審議，前後只經歷了兩個半月的時間，而立法院內政委員會在朝野拉鋸戰中用偷襲通過的戰術（民視新聞，2014），沒有影響評估且一個字不能改，都反映了行政權力獨大的政黨決心（張榮豐，2013；鄭閔聲，2014）。

儘管如此，我們仍然必須說明為何相關單位都矢口否認有「黑箱作業」，「絕無隱瞞」、「合乎程序」的問題。從課綱微調來說，教育部始終辯稱資料都「有在蒐集」、公聽會都「有在開」，審議會都有在審議通過，並且認為政府的所作所為，都是多方聽取基層意見「依照程序」在「跑」，也都依照法律要求公開。依《行政程序法》規定所有不能公開的，或者是為了保護會議中的言論自由，與會者的個人意見是為政策準備而進行的內部規劃，依法都不必公開。而就服貿協議來說，依據國民黨人士的說法：

在服貿協議於立院審議生效前，從民國一百零二年七月到今年的三月十日，立法院已針對兩岸服貿協議舉行過多達廿場公聽會，

原本依兩岸人民關係條例第五條規範，而只需由行政院送立法院備查的兩岸服貿協議，在國民黨立委同意下，要進行逐條逐項審議及表決，這種公開聽證、公開審查的做法，又怎能說國民黨對服貿協議黑箱作業呢？

而在此之前，並與產業界座談110場，又向朝野立委做過三次簡報，然後又舉行過20場公聽會（胡幼偉，2014）。

針對這兩件事情，政府的立場可歸結為：一、絕無隱瞞，能講的都講。不能講的都有正當理由，或者是為了保護內部工作過程不公開，或者是於法不需要公開，而服貿則是因為國際談判的需要，也不能事先透露底牌；二、均正式告知社會大眾，並且在過程中和相關利害關係人，包括教師、企業組織、各黨派立委等舉行不同型式的意見蒐集過程；三、有經過法律要求的必要程序，包括公開，甚至超過法律要求的程度。那麼這件事究竟誰是誰非呢？為何認知評價的落差如此大呢？歸根究柢，什麼情形才算是「黑箱作業」，這恐怕才是關鍵問題。

## 伍、從「強民主」反思臺灣民主法治的虛弱

儘管上述有關座談、公聽會可能僅徒具「形式」、缺乏「實質」意義，但從

事證與紀錄來看，政府確實在通過前「公開」蒐集資訊，或不斷廣納意見，並沒有「隱瞞」。但如果進一步追問「合法、合程序」的相關作為，其資訊是否開放足夠？公民是否被充分告知？決策過程是否夠含括各界、夠透明？利益衝突是否有揭露？未來影響與風險是否有評估？就存在很多疑問。在民主的理念類型中，現今政府的作為最多只能說是根據權力的「現實主義」（realism）進行的「起碼民主」（minimalist democracy），或者是「膚淺民主」（thin democracy）。行政部門掌控決策權與立法機構，決策侷限於法定的「代表們」之間，並不具備能達成公民積極參與的「厚實民主」（thick democracy）的特色。

美國政治哲學學者Barber（2003）因為區別「膚淺民主」與「厚實民主」，後者有時又稱之為「強民主」（strong democracy）而引起廣大閱讀與迴響。他認為代議政治常見的問題，是「代表們」（包括民選官員以及民意代表）常假借公共之名而遂行擴張自己的利益，排除社會的多元意見與價值，很容易落在「膚淺民主」的一端；而在「膚淺民主」代議者的主流態度之一，就是特別強調政治的馬基維利式（Machiavellian）現實主義特色，政治決策並不尊重公民主動參與，也不受民意的辯論影響，反而是由嫻熟操控權力的技能（arts）的一群，依照特殊利益進行交換，做成表決，形成決策。在膚淺民主裡，人民缺乏適足的知識或資訊，而且往

往也缺少影響或參與決策權的足夠管道。印證上述應該由行政部門向立法部門存查即可頒布實行的課綱與服貿協議，臺灣的民主政治是否為膚淺民主的問題就很值得省思。

Barber（2003）對於民主的定義：

所謂民主政治，就是當我們在缺乏社會正義共識、沒有確定的知識，卻又處於有利益矛盾與權力衝突的處境時，仍然要能在秉持對利害衝突的多方都公平的前提下，尋求做出決策與抉擇的體制與文化。能在紛擾中用更寬廣、更開放的過程讓多元價值參與，並努力做出對各方都公平的決策，這就是強民主的特色。

至於一般人強調的選舉，任期與政黨輪替，Barber認為，這僅只是民主政治的開端，而不是最終目的。他甚至認為，選舉其實是民主政治過程中的一部分，理想的厚實民主應該提供公民各種可能的參與管道，保證民主生活品質得以持續發展，進而提供民主能有積極、存在的價值基礎：民主政治是追求公平與正義的手段。從膚淺的民主，到厚實的或堅強的民主，前提是「代表們」和公民共同分享決策資訊以及決策權力的過程，也是落實「代表們」能與公民社會共同討論與共同決定，促進公共利益與維護公平正義的過程。任何一個民主體制，如果要走向「堅強」之



路，都需要社會能不斷地自我更新、自我超越的公民群體。參與的公民不僅僅是民主體制下的被動「消費者」（膚淺民主的特色），而是民主品質的主要「生產者」（厚實民主的特色）。

我們如果深入一點來看上述的課綱或者服貿協議問題，甚至衡量晚近屢次引發民怨的重大社會爭議，都包括了以下共同膚淺民主的相關特色：

一、時間倉促、決策草率：各項規劃都遭到「代表們」的任期以及選舉制度的無情壓縮。「代表們」屢屢為下次選戰的時間表，急切推出（或者也可能極力杯葛對手）符合特殊利益的公共政策，「代表們」不但常省略了實質的衝擊評估（如服貿協議），也缺乏和社會公民建立有效的公共討論與思辯（如課綱修訂）。

二、決策過程不透明和參與不足：為保證一黨一派或少數者的利益得以快速遂行，故刻意排除了多元立場或者利害關係，但仍然試圖掩飾各種政治企圖與特殊利益，將其勉強包裝成為合乎民主要求的程序（完成形式要求）。至於受影響的多面向的利害關係人，可能並不知道這些「代表」公共利益的「代表們」究竟是如何產生的？如何可以宣稱其可以「代表」公民大眾的？而各種受任命的委員、產官學網路，究竟是根據誰的利益來替眾人決定？甚至被排除於決策過程的關係人，都要等到最後一刻，才突然驚覺，自己將面臨的風險或未來處境，在不知不覺的情形下，而讓渡了自己的權利與發聲機會。

三、嚴重的資訊不對等與壟斷問題：相關公共決策經常是由所謂「產、官、學」三個部門所形成的利益共生網絡，他們因為需要長期合作關係，保證未來互動的利益，故很容易獲得現在的「共識」成為「團隊」，並得以壟斷專業知識的生產，達到一家之言的最佳選擇，妨礙資訊公開與權力分享，讓一般民眾無法成為「有知能」的公民；或者，很容易就被決策者用獨有的資訊來搪塞，並污衊為反對者為「理盲濫情」。

四、上述案例的共同問題，就是決策者的馬基維利式的依法行政態度，無視於臺灣社會的內部矛盾與衝突，試圖用黨派意志取代社會的意志，替臺灣所有人決定他們的未來。我們必須體認，這個社會原來就相當分裂，對於何謂國家利益、國家定位、民族認同缺乏共識，這是任何執政者、政黨顏色或公民團體，所有人都必須面對的歷史與現實。但是，相對於上述案例，決策者幾乎都不想面對這種難以產生共識的事實，僅致力於推動符合本黨本派的特定利益觀點，其結果就是引發一波波前仆後繼的公民不服從與「反黑箱」抗議行動。

## 陸、結語：重新看待「黑箱問題」 並審視臺灣民主的挑戰

什麼是「黑箱」呢？我們對民主政治的認識，將決定我們的回答。如果我們認為投票可決定一切，選舉可決定是非，

跑跑程序就能滿足「依法行政」，其他剩下的都是馬基維利對法條的解釋，那麼我們可以說，不論課綱調整，是服貿協議，「真的都不算是黑箱」。但是，果我們相信民主是一種制度，是一種政治運作時的文化養分，強調資訊公開與溝通，容許並聽取正反與多方論辯，鼓勵公民的公開與實質參與，在決策時也能容納多元利益與意見，即使面對衝突大於共識的社會局勢時，要盡量追求公平正義的決策，那麼不論是課綱或服貿協議，當然都有「黑箱作業」的問題，而且有很大的黑箱作業問題。

民主政治是人類文明資產，是非常人為的發明，它有可能是消極而虛弱的，但也可能是積極與厚實的，不僅僅是「有」或者「沒有」、「是」或者「不是」的二分問題。如果民主只有靠不斷的選舉或者政黨輪替來維持，顯然不足以應這種變化；所以，民主制度需要經常更新，法治（rule of law）也要不斷更新，而一般民眾


的民主法治文化的素養，同時需要不斷學習精進。這是我們對民主的看法。

衡量我國政府與社會的兩岸處境，有兩大疊床的艱難挑戰：第一是全球化與自由化要求國境內的各項產業開放的問題；第二是面對崛起的中國大陸，一定需要做出很多很重要、影響廣泛的公共政策與政治選擇，無法避免。上述兩大層面問題在過去數年內已經成為臺灣政治紛擾的最主要原因，但臺灣已經是開放社會，已經大步邁向起碼的民主體制，這讓我們愈加無法退讓，愈需要積極建構更強大的、更厚實的民主制度與民主生活文化，鼓勵公民參與行動以及公開的論辯，不僅僅限於形式過程而已，而是可以追求實質公平與正義，護衛那些能讓人可以尊嚴生活、尊嚴存在的公共（討論）空間與多元價值，更強調民主政治對公平正義的積極意義，阻擋因為「體質虛弱」、民主立場消極，而被「代表們」輕易襲奪的問題。

## 參考文獻

- 公民教師行動聯盟（2014）。公民教師不服從。取自 <http://sites.google.com/site/acct0205/>
- [Action Coalition of Civics Teacher. (2014). *Citizenship teachers' civic disobedience*. Retrieved from <http://sites.google.com/site/acct0205/>]
- 王宗銘（2014）。潘朝陽：憂綠再執政會回復歌頌殖民統治史觀。取自 <http://hk.crntt.com/doc/1030/0/1/8/103001892.html?coluid=217&kindid=0&docid=103001892&mdate=0129005454>
- [Wang, T.-M. (2014). *Chao-Yang Pan: Worries the revival of praises of colonial historical past if the green returns to power*. Retrieved from <http://hk.crntt.com/doc/1030/0/1/8/103001892.html?coluid=217&kindid=0&docid=103001892&mdate=0129005454>]
- 民視新聞（2014，3月23日）。張慶忠「30秒送院會」。取自 <http://news.ftv.com.tw/NewsContent.aspx?ntype=class&sno=2014323P17M1#>
- [FTV News. (2014, March 23). *Ching-Chung Chang "30 seconds to the joint assembly"*. Retrieved from <http://news.ftv.com.tw/NewsContent.aspx?ntype=class&sno=2014323P17M1#>]
- 胡幼偉（2014）。有這麼透明的「黑箱」嗎？取自 <http://www.npf.org.tw/post/1/13401>
- [Hu, Y.-W. (2014). *Is there such an explicit "black box"?* Retrieved from <http://www.npf.org.tw/post/1/13401>]
- 張茂桂（2014）。檢核課程修訂「合憲」的咒語。自由時報。取自 <http://news.ltn.com.tw/news/opinion/paper/756894>
- [Chang, M.-K. (2014). Examining the incantations of "constitutionality" regarding curriculum guideline adjustments. *Liberty Times*. Retrieved from <http://news.ltn.com.tw/news/opinion/paper/756894>]
- 張茂桂、陳國川、林慈淑、汪履維、吳璧純、何思暕、秦葆琦、王浩博（2014）。「十二年國民基本教育領域綱要內容之前導研究」子計畫四：十二年國民基本教育社會領域和生活課程綱要內容之前導研究（國家教育研究院研究成果報告編號：NAER-102-06-A-1-02-04-1-13）。未出版。
- [Chang, M.-K., Chen, K.-C., Lin, T.-S., Wang, L.-W., Wu, P.-C., Ho, S.-M., Chin, P.-C., & Wang, H.-P. (2014). *A pilot research for social studies and life curriculum guidelines. Pilot research, division 4, Curriculum guidelines for the 12-year public basic education* (National Academy for Education Research: NAER-102-06-A-1-02-04-1-13). Unpublished.]
- 張榮豐（2013）。兩岸服貿協議：專制、暴君式的談判。取自 <http://www.thinkingtaiwan.com/articles/view/960>
- [Chang, J.-F. (2013). *Cross-strait service trade agreement: Autocratic, tyrannical negotiations*. Retrieved from <http://www.thinkingtaiwan.com/articles/view/960>]

- 郭復齊 (2014, 1月22日)。高中公民竟不談白色恐怖。蘋果日報。取自 <http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20140122/35595220/>
- [Kuo, F.-C. (2014, January 22). High school citizen class actually avoid the white terror topic. *Apple Daily*. Retrieved from <http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20140122/35595220/>]
- 黃文杰 (2014)。謝大寧：課綱回歸「憲法」天經地義。取自 <http://3g.zhghpl.com/crn-webapp/doc/docDetailCNML.jsp?coluid=93&kindid=8110&docid=103000676>
- [Huang, W.-J. (2014). *Hsieh Da-Ning: Following the nature course to return to constitution*. Retrieved from <http://3g.zhghpl.com/crn-webapp/doc/docDetailCNML.jsp?coluid=93&kindid=8110&docid=103000676>]
- 黃益中 (2014)。臺灣居住正義協會。取自 <https://zh-tw.facebook.com/2014TAHA>
- [Huang, Y.-Z. (2014). *Taiwan association for housing justice*. Retrieved from <https://zh-tw.facebook.com/2014TAHA>]
- 葉素萍 (2013)。解聘教師有爭議 糾正北市府。取自 <http://www.cna.com.tw/News/aIPL/201303140318-1.aspx>
- [Yeh, S.-P. (2013). *Dismissing teachers were disputed, redress Taipei city government*. Retrieved from <http://www.cna.com.tw/News/aIPL/201303140318-1.aspx>]
- 劉靜怡 (2014, 2月21日)。政府資訊公開法不是遮羞布。蘋果日報。取自 <http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140221/348242/>
- [Liu, J.-Y. (2014, February 21). Government information law is not a fig leaf. *Apple Daily*. Retrieved from <http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140221/348242/>]
- 鄭閔聲 (2014, 4月3日)。上了談判桌才知道他們對我們瞭若指掌。今周刊, 902。取自 <http://www.businesstoday.com.tw/article-content-92743-106935>
- [Zheng, M.-S. (2014, April 3). They knew everything about us before the negotiating table. *Business Today*, 902. Retrieved from <http://www.businesstoday.com.tw/article-content-92743-106935>]
- 環球新聞軍事網 (2014)。台學者：馬英九不願做歷史罪人 兩岸統一必然。取自 <http://mil.huanqiu.com/china/2014-03/4914239.html>
- [Global Times Military. (2014). *Taiwan scholar: Ma Ying-Jeou refuses to be a history sinner, unification is inexorable*. Retrieved from <http://mil.huanqiu.com/china/2014-03/4914239.html>]
- Barber, B. R. (2003). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley, CA: University of California Press.

(本篇已授權收納於高等教育知識庫, <http://www.ericdata.com>) 

# “Black Box” Matters: A Critical Examination of Taiwan’s Democracy from Amending High School Curriculum Guideline to Passing the Cross-Strait Service Trade Agreement

Mau-Kuei Chang

Research Fellow, Institute of Sociology, Academia Sinica

## Abstract

This article discusses the background which has prompted high school teachers of Civics and Society engage in public protests against an unusual amendment of the subjects’ curriculum guideline. It explains why the teachers took the risk of disobeying and offending their superiors by proclaiming to “educate” the officials of Ministry of Education and the general public in name of citizenship, for their wrongdoings related to “procedure injustice” and “black box” practice (under table practice). Borrowing the conceptualization of “thick” versus “thin” democracy proposed by B. Barber, this article provides an argument to the schism between elected government/councils and the wide range civil protests, in which the Sunflower Movement against the passing of the CSSTA in the Legislature Yuan is included. The debate has been about whether there are or are not “black box” practices when important decisions were made. The author suggests that the answer depends on our understanding and expectation of the quality of democracy. If we hold the belief that strong democracy should include active participation from learned citizens, sharing of sufficient information among all parties, and inclusive decision making process when there exist diverse groups of multiple values and conflicting interests, we will think “black box” operations are indeed critically prevailing in the current situation. In the end, the article calls for active participation in constructing thick democracy in Taiwan against inactive and minimalist “thin democracy”.

Keywords: civics and society, cross-strait service trade agreement, social movement, thick democracy, black-box operation, thin democracy, curriculum amendment

